



2023.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 23-04호

인구위기에 대응하는 지역의 미래 전략

민보경, 허종호, 이상직, 최지선, 이종혁 외



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

인구위기에 대응하는 지역의 미래 전략



연구진

■ 내부 연구진 ■

민보경 부연구위원(연구책임)

허종호 부연구위원

이상직 부연구위원

최지선 연구원

이종혁 연구행정원

■ 외부 연구진 ■

박성현 교수(목포대학교)

박승규 교수(군산대학교)

이상규 실장(한국해양수산개발원)

황종남 교수(원광대학교)

■ 자문 ■

윤소연 부연구위원(한국지방행정연구원)

이명기 선임연구위원(한국농촌경제연구원)

정동재 연구위원(한국행정연구원)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

대한민국의 인구구조는 빠르게 변화하고 있으며, 이와 관련한 다양한 도전 과제에 직면하고 있습니다. 전국적 현상으로 지속적인 저출생 고령화는 대한민국의 지속가능성에 위기적 요인으로 작용하며, 지역적 관점에서는 수도권으로 인구가 집중되면서 비수도권 지역은 인구 유출로 인해 일자리와 주거 환경이 악화되는 악순환에 빠져 있습니다. 특히 농어촌 지역은 청년 인구 유출, 고령화 사회, 인력 부족, 지역 쇠퇴 등 지역간 격차가 심화되고 있습니다.

이제는 지역 인구 위기에 대한 정확한 이해와 효과적인 정책 수립이 필요한 시점입니다. 인구 유입을 촉진하고 지역 발전을 촉진하기 위한 정책적 노력 뿐만 아니라, 기존의 지역발전 전략을 새로운 방향으로 재검토해야 합니다. 기존 인구성장 시대의 지역 전략을 답습하는 것이 아니라 인구감소 시대에 맞는 효과적인 전략으로 전환하는 것이 필요합니다.

본 연구는 지역의 인구감소, 고령화 등 인구 문제를 고찰하고, 종합적인 분석을 통해 미래 정책 방향을 도출하고자 하였습니다. 이 보고서는 지역에서의 인구 변화와 다양한 정책 이슈를 살펴보고 앞으로의 정책 방향을 제시하고 있습니다.

본 연구가 대한민국의 미래를 살펴보고, 지역사회의 발전을 지원하는 데에 도움이 되길 기대하며, 국회와 정책 결정자의 대한민국 미래의 도전 과제에 대한 이해와 대응 전략 수립을 위해 의미 있는 자료로 활용되기를 기대합니다.

2023년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제2장 지역 인구 실태	9
제1절 지역의 인구위기	11
제2절 농어촌 인구 현황 및 정책	23
제3장 지역 생활여건 분석	37
제1절 지역 생활여건의 중요성	39
제2절 지역 생활서비스 범위 및 기준	44
제3절 생활여건 지표의 시공간적 분포 현황	55
제4절 지역 보건의료 실태 및 정책	89
제4장 지역 외국인 인력 실태 및 정책	103
제1절 농어촌 외국인력 현황 및 전망	105
제2절 농어업 분야 외국인력 관련 정부 정책 및 제도	118
제3절 지역 외국인력 정책 및 제도 개선 방안	150

제5장 지역의 시나리오	159
제1절 지역의 시나리오: 실증분석	161
제2절 전문가 조사를 활용한 지역의 미래 시나리오	178
 제6장 인구위기 지역의 미래 전략	 183
제1절 국내외 사례 검토	185
제2절 인구위기 지역의 미래 전략	208
 제7장 결론	 233
제1절 연구 요약 및 시사점	235
제2절 후속 연구 방향	237
 참고문헌	 239
 Abstract	 245

[표 2-1] 지방소멸, 인구감소 관련 지수 비교	16
[표 2-2] 시·군·구(행정구)별 외국인 주민 분포(상위 10개 지역)	20
[표 2-3] 연안어촌과 도서어촌의 청년 비율 및 고령화율	27
[표 2-4] 어가, 어가인구 및 고령화율	28
[표 2-5] 어촌 인구 순유입 현황	28
[표 2-6] 어촌 입지유형별 지역소멸지수 평균	29
[표 2-7] 어촌지역소멸지수 현황	29
[표 2-8] 귀어·귀촌 지원 정책 개요	33
[표 2-9] 어촌 지역 활성화 대책	34
[표 3-1] 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준(2013)	45
[표 3-2] 지역거점 및 마을단위시설 구분	46
[표 3-3] 마을단위(도보) 기초생활인프라 종류 및 최저기준(2018)	47
[표 3-4] 지역거점(차량) 기초생활인프라 종류 및 최저기준(2018)	48
[표 3-5] 기초생활인프라 공급계획 수립 시 인구밀도 기준 및 고려사항	49
[표 3-6] 농어촌서비스기준 제정·운용 규정	51
[표 3-7] 농어촌서비스기준과 기초인프라 국가적 최저기준의 비교	51
[표 3-8] 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용(2021)	52
[표 3-9] 농어촌의 삶의 질과 관련한 생활여건 지표	55
[표 3-10] 교육부문 지표별 기초통계량	57
[표 3-11] 의료부문 지표별 기초통계량	62
[표 3-12] 의료부문 지표별 접근성 하위 5개 지역(2021년)	63
[표 3-13] 복지부문 지표별 기초통계량	72
[표 3-14] 문화·체육부문 지표별 기초통계량	76
[표 3-15] 교통부문 지표별 기초통계량	81
[표 3-16] 환경·안전부문 지표별 기초통계량	85
[표 3-17] 연도별 병원 종별 도농 간 의료기관 수 현황	92

[표 3-18] 농어촌 지역에서의 의료기관에 도달하기까지의 소요시간	93
[표 3-19] 2023년 9월 기준 지역 응급의료기관 현황	94
[표 3-20] 지역별 보건의료인력 분포	94
[표 3-21] 최근 10년 지역별 활동 의사 증감 현황	95
[표 3-22] 최근 10년 지역별 활동 간호사 증감 현황	96
[표 3-23] 2020년 시·군·구별·전문과목별 전문의 현황	97
[표 3-24] 시·군의 종합병원과 응급의료시설 평균 취약 인구 비율	98
[표 3-25] 2022년 기준 군 단위 의료 취약지	98
[표 3-26] 지역별 산부인과 및 소아청소년과 전문의 현황	99
[표 4-1] 농어업 직종의 인력 부족률 현황: 시계열 추이('20년 상반기-'23년 상반기) ...	106
[표 4-2] 농림어업 분야 취업자 변화: 종사상 지위 및 연도별 비교	107
[표 4-3] 국내 외국인력 현황('23년 4월 기준)	109
[표 4-4] 일반 고용허가제 외국인력(E-9) 현황: 지역별 분포('23년 4월 기준)	110
[표 4-5] 일반 고용허가제 외국인력(E-9) 현황: 국적 및 업종별 분포('23년 4월 기준)	111
[표 4-6] 지역별 외국인력 고용 사업장: 고용허가제(E-9)과와 방문취업제(H-2) 사업장 현황	112
[표 4-7] 규모별·업종별 외국인력 고용 사업장 현황	113
[표 4-8] 업종별·체류자격별 외국인력 고용 사업장 현황	114
[표 4-9] 농업 분야 고용허가제(E-9) 배정 쿼터, 공급 규모, 체류(근무) 규모: 시계열 변화 추이	120
[표 4-10] 어업 분야 고용허가제(E-9) 배정 쿼터: 시계열 변화 추이	120
[표 4-11] 농축산업 분야 영농규모 및 업종별 외국인노동자 고용가능 기준	121
[표 4-12] 어업(연근해어업) 분야 종류별 외국인노동자 고용가능 기준: 어선 수 기준 ...	122
[표 4-13] 어업(양식어업) 분야 종류별 외국인노동자 고용가능 기준: 면적 기준	122
[표 4-14] 어업(천일염 생산 및 염염채취업) 분야 종류별 외국인노동자 고용가능 기준 ..	123
[표 4-15] 계절근로 외국인 유입 규모: 최근 5년간 연도별 추이('17-'22년)	125
[표 4-16] 농업 분야 재배면적별 외국인 계절근로자 허용 인원	127
[표 4-17] 어업 분야 재배면적별 외국인 계절근로자 허용 인원	128

[표 4-18] 기초자치단체별 외국인 계절근로자 제도 운영 현황	128
[표 4-19] 광역자치단체별 계절근로 외국인 이탈자 규모 비교: 2017-2022년	130
[표 4-20] 고용허가제 외국인력 대상 임금체불 신고 현황	136
[표 4-21] 임금체불 신고 사업체 중 5인 미만 외국인력 고용 사업체 현황: 최근 7년간('17-'23년 7월)	136
[표 4-22] 임금체불 신고 금액 중 5인 미만 외국인력 고용 사업체 비율: 최근 5년간('19-'23년 7월)	137
[표 4-23] 최근 2년간 외국인노동자 대상 산업재해/사고 발생 현황('22-'23년): 언론 기사 분석	138
[표 4-24] 최근 6년간('17-'22.8월) 국내 발생 외국인노동자 산재 승인 현황	140
[표 4-25] 최근 3년간 외국인노동자 업종별 산업재해 신청 및 승인 현황 ('20-'22년. 8월까지)	141
[표 4-26] 최근 3년간 외국인노동자 사업장 규모별 산업재해 신청 및 승인 현황 ('20-'22년. 8월까지)	142
[표 4-27] 최근 5년간 고용허가제 외국인노동자 농어업이인 안전보험 가입 현황	143
[표 4-28] 고용노동부 외국인노동자 주거환경 실태조사	145
[표 5-1] 최적 분석 방법 선정 기준	162
[표 5-2] 인구감소 및 관심지역 구분	163
[표 5-3] 전체 지역 패널연립방정식 분석 결과	165
[표 5-4] 인구감소지역 패널연립방정식 분석 결과	167
[표 5-5] 인구감소 지역 외 패널연립방정식 분석 결과	168
[표 5-6] 시나리오 설정	169
[표 5-7] 인구감소 정도별 권역 간 격차	172
[표 5-8] 2017년~2021년 권역 내 지니계수 변화	174
[표 5-9] 인구감소지역 시나리오 분석 결과	176
[표 5-10] 인구감소 외 지역 시나리오 분석 결과	176

[표 5-11] 2017년, 2021년 지표 변화에 따른 지니계수 변화	177
[표 5-12] 지역의 미래변화 요소(STEPPEER)	178
[표 5-13] 수도권과 비수도권의 미래 전망	179
[표 5-14] 수도권과 비수도권 격차 관련 상위 키워드	180
[표 5-15] 대도시-중소도시-농산어촌의 미래 전망	180
[표 5-16] 대도시 미래 관련 상위 키워드	182
[표 5-17] 중소도시 미래 관련 상위 키워드	182
[표 5-18] 농산어촌 미래 관련 상위 키워드	182
[표 6-1] 장곡면 2030 발전계획의 주요 사업	187
[표 6-2] 스마트 빌리지 조성 방향	195
[표 6-3] 이도창생플랜의 구체적인 조치 및 사례	197
[표 6-4] 시만도초토초의 지역브랜드조사 결과(2016년~2022년)	207
[표 6-5] 인구위기 대응 방식의 두 가지 접근 병용: 완화와 적응	209
[표 6-6] 사회보험 방식 국가의 공공병원 현황	222
[표 6-7] 전국 의과대학 지역별 분포 및 정원 현황	223

[그림 1-1] 연구 구성	7
[그림 2-1] 총인구 및 인구성장률(1960-2070)	11
[그림 2-2] 출생아 수와 사망자 수 추이(1983-2022)	12
[그림 2-3] 연령계층별 인구구성비 (1960-2070, 중위)	13
[그림 2-4] 시·도별 인구분포(2021)	13
[그림 2-5] 수도권과 비수도권 인구 비율(1999-2022)	14
[그림 2-6] 지역 고령인구 비율	15
[그림 2-7] 지방소멸 위기 지역 유형	17
[그림 2-8] 지역 인구감소의 악순환 구조	17
[그림 2-9] 2019년 시·군·구별 외국인 주민 수(전체)	18
[그림 2-10] 2019년 시·군·구별 외국인 주민 분포 (외국인근로자, 결혼이민자, 외국인 주민 자녀)	19
[그림 2-11] 외국인 수와 외국인 비중의 관계(시·도 단위)	21
[그림 2-12] 등록외국인 규모 변화 추이(1992-2021)	22
[그림 2-13] 농촌 인구 추이	23
[그림 2-14] 농촌 인구 추계(2015-2070)	24
[그림 2-15] 어촌 입지유형별 인구 변화	25
[그림 2-16] 어촌 입지유형별 인구 변화	26
[그림 2-17] 제4차 농어촌 삶의 질 기본계획의 비전, 목표, 전략	32
[그림 3-1] 인구 3만 명 이하 기초지자체 수 변화	40
[그림 3-2] 청년인구 15% 미만 기초지자체 수 변화	40
[그림 3-3] 국가최소저기준 및 지역최적기준 개념	43
[그림 3-4] 지역거점시설과 마을단위시설 간의 연계 방식(컴팩트-네트워크)	50
[그림 3-5] 농어촌서비스기준 항목별 목표치 및 이행 현황(2021년)	54
[그림 3-6] 시·군·구별 교육시설(어린이집) 접근성 변화(2018년, 2021년)	58
[그림 3-7] 시·군·구별 교육시설(유치원) 접근성 변화(2018년, 2021년)	59
[그림 3-8] 시·군·구별 교육시설(초등학교) 접근성 변화(2018년, 2021년)	60

[그림 3-9] 시·군·구별 교육시설(도서관) 접근성 변화(2018년, 2021년)	61
[그림 3-10] 시·군·구별 의료시설(보건기관) 접근성 변화(2018년, 2021년)	64
[그림 3-11] 시·군·구별 의료시설(의원) 접근성 변화(2018년, 2021년)	65
[그림 3-12] 시·군·구별 의료시설(병원) 접근성 변화(2018년, 2021년)	66
[그림 3-13] 시·군·구별 의료시설(종합병원) 접근성 변화(2018년, 2021년)	67
[그림 3-14] 시·군·구별 의료시설(응급의료시설) 접근성 변화(2018년, 2021년)	68
[그림 3-15] 시·군·구별 의료시설(약국) 접근성 변화(2019년, 2021년)	69
[그림 3-16] 시·군·구별 의료시설(인구 천명당 의사 수) 지표 변화(2015년, 2020년)	70
[그림 3-17] 시·군·구별 의료시설(인구 천명당 병상 수) 지표 변화(2015년, 2020년)	71
[그림 3-18] 시·군·구별 복지시설(종합사회복지관) 접근성 변화(2019년, 2021년)	73
[그림 3-19] 시·군·구별 복지시설(경로당) 접근성 변화(2019년, 2021년)	74
[그림 3-20] 시·군·구별 복지시설(노인여가복지시설) 접근성 변화(2018년, 2021년)	75
[그림 3-21] 시·군·구별 문화·체육시설(생활권 공원) 접근성 변화(2018년, 2021년)	77
[그림 3-22] 시·군·구별 문화·체육시설(주제공원) 접근성 변화(2018년, 2021년)	78
[그림 3-23] 시·군·구별 문화·체육시설(공공체육시설) 접근성 변화(2018년, 2021년)	79
[그림 3-24] 시·군·구별 문화·체육시설(공연문화시설) 접근성 변화(2018년, 2021년)	80
[그림 3-25] 주차장 평균 도달거리 변화 기준 상위 5개 지역(2018~2021년)	81
[그림 3-26] 시·군·구별 교통시설(주차장) 접근성 변화(2018년, 2021년)	82
[그림 3-27] 시·군·구별 교통시설(고속도로IC) 접근성 변화(2018년, 2021년)	83
[그림 3-28] 시·군·구별 교통시설(고속·고속화철도) 접근성 변화(2018년, 2021년)	84
[그림 3-29] 시·군·구별 환경·안전시설(경찰서) 접근성 변화(2018년, 2021년)	86
[그림 3-30] 시·군·구별 환경·안전시설(소방서) 접근성 변화(2018년, 2021년)	87
[그림 3-31] 시·군·구별 환경·안전시설(하수도 보급률) 지표 변화(2015년, 2019년)	88
[그림 3-32] 연도별 도농 간 의료기관 수 격차	91
[그림 3-33] 상급종합병원 의료서비스 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율	100
[그림 3-34] 상급종합병원 의료서비스 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율	101
[그림 3-35] 지역별 필수의료(응급실 및 분만실) 접근성	101

[그림 3-36] 지역별 2차 의료서비스 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율(접근성) ...	102
[그림 4-1] 농촌 인구 변화: 시계열 변화 추이	105
[그림 4-2] 다문화 가구 현황: 전국	115
[그림 4-3] 결혼이민자, 귀화자의 취업 현황: 직종별 분류('21년 기준)	116
[그림 4-4] 결혼이민자, 귀화자의 취업 현황: 종사상 지위 기준('21년 기준)	117
[표 4-13] 어업(양식어업) 분야 종류별 외국인노동자 고용가능 기준: 면적 기준	122
[그림 4-5] 공공형 계절근로 시범사업 운영 구조	131
[그림 4-6] 국내 취업활동이 가능한 외국인들의 체류자격 범위	133
[그림 4-7] 외국인력 유입 및 확보를 위한 전략: 수도권 vs. 비수도권 지역	153
[그림 5-1] 경제성장, 인구, 삶의만족, 근로만족 간 인과관계모형 구축	161
[그림 5-2] 시뮬레이션에 의한 사전·사후 효과 도출	171
[그림 5-3] 수도권과 비수도권, 대도시-중소도시-농산어촌의 미래 분석	181
[그림 6-1] 장곡면 2030 발전계획 비전체계도	187
[그림 6-2] 공동방문간호스테이션 사업 안내문과 관련 토론회	191
[그림 6-3] 스마트 빌리지의 핵심 가치 및 개념	194
[그림 6-4] 여객선 이용 활성화 사업 사례	198
[그림 6-5] 섬지역 빈집 활용 관광상품(고택 레스토랑, 고택 스테이) 사례	199
[그림 6-6] 아야초 지역 환경	201
[그림 6-7] 시만도초토초 이주자 추이	206
[그림 6-8] 인구위기에 대응하는 지역의 미래 전략(예시)	231

요 약

1 서론

- 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 등의 인구위기는 향후 미래사회에서 보다 심화될 것으로 전망됨에 따라 기존의 지역발전 전략의 재검토 및 지역의 미래 전략 수립 필요
- 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 임박 등 인구리스크에 대한 지역의 미래 전략이 요구되며 기존의 양적 성장을 전제로 한 지역발전 전략의 전환 불가피
 - 2023년 2분기 합계출산율은 0.70명으로 세계 최저수준을 기록하며 반등의 가능성이 점차 감소
 - 최근 지방대학의 위기, 4차산업혁명으로 인한 산업구조의 변화로 수도권과 대도시로의 청년층 유출 가속화
 - 저출산 고령화로 인한 인구구조의 취약성 심화, 수도권 집중 및 지방인구 위기 등 대한민국의 지속가능성 위기를 해결하기 위한 지역의 삶의 질 제고 방안 및 미래 발전 전략 필요
 - 본 연구는 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 등 인구위기에 대응하기 위한 지역의 이슈와 정책 방향을 제시하는 것을 목적으로 하며 특히, 농어촌 지역을 중심으로 살펴봄으로써 지속가능한 대한민국을 위한 전략을 제시하고자 함

2 지역 인구 실태

- 2020년 기준 우리나라는 인구의 정점을 찍고 데드크로스 현상과 총인구 감소를 맞이하였으며, 2021년 기준 전체 인구 중 절반이 넘는 50.4%가 수도권에 거주하여 지역 격차 심화
- 지역의 인구유출, 초고령화 현상 등으로 지역의 경제활동, 지방재정, 생활인프라 등은 영향을 받으며, 특히 농어촌 지역에서의 인구변화로 인한 삶의 질 저하, 노동력 부족 현상 등의 문제 나타남
 - 2021년 기준 농촌인구는 약 972만명으로 우리나라 총인구의 18.8%를 차지하고 있으며, 지난 20년간 먼 지역 고령화가 매우 빠르게 진행되어 농촌의 고령화율은 2045년 32.8%까지 정점을 찍으며 이후 사망자 증가, 신규유입 감소로 농촌 인구의 절대 규모가 감소될 것으로 전망
 - 어촌의 인구는 연안어촌과 도서어촌의 경우 상승추세를 보이다 2015년, 2017년을 기점으로 하락추세로 전환하였으며 도서어촌은 지속적으로 인구가 하락하고 있으며 그 정도가 다른 어촌 유형보다 더 심하게 나타남

3 지역 생활여건 분석

- 그동안 정부는 인구감소지역의 인구유입을 목표로 정책을 추진하였으나 정책적 효과는 크지 않으며, 단순히 인구의 양적 팽창을 위한 전략보다는 지역주민의 생활여건 개선을 통한 삶의 질 향상 필요
- 지역 생활여건의 기준을 위한 국가최저기준과 지역최적기준을 살펴본 결과, 지역의 인구와 환경 변화를 고려하여 지역 실정을 반영하는 것이 요구됨
 - 국토교통부의 기초생활인프라 국가 최저기준과 농림축산식품부의 농어촌서비스 기준이 마련되어 있으나 목표치에 미흡한 지역이 대다수이며, 정책적 활용성 부족

- 생활여건 실태를 실증적 자료에 의해 분석한 결과, 의료부문의 지표는 병원, 종합병원, 응급의료시설 등의 접근성이 3년 전에 비해 악화된 지역이 많은 것으로 나타났으며, 지역주민의 삶의 질 전략을 위해 지역 보건의료의 중요성 확인

4 지역 외국인 인력 실태 및 정책

□ 농어촌 지역은 청년 인구의 지속적 유출과 지역소멸의 위험이 가중되고 있으며 고령화로 인한 인력난이 심화되어 외국인력의 필요성이 대두되고 있는 실정

● 고용허가제, 계절근로제 등을 통해 농어촌 지역에서 외국인력이 활용되고 있으나 문제점 및 한계 노정

- 지역의 인구 유출, 고령화로 인해 인력이 부족한 농어촌을 중심으로 외국인 인력을 보완하여 지역의 산업과 경제를 지탱하고 있는 현실이지만, 외국인력 관련 범위 불분명 및 현황 파악 불가능, 인력수급의 불안정, 임금체불, 안전관리 수준 미흡, 생활 곤란 등의 문제점 확인
- 농어업 등 지역의 인력 부족을 완화하기 위한 외국인력 고용 문제에 있어 외국인과 이민자를 노동력의 관점에서만 접근하는 데는 한계가 있으며, 지역 주민으로서의 자격, 권리 및 의무, 통합 등 큰 틀에서의 제도적 접근 및 근원적 정책 방향을 모색하는 것이 필요

5 지역의 시나리오

□ 실증분석 결과, 지역 성장은 지역 인구와 더불어 삶의 만족, 근로 만족이 충족될 경우 견인되는 것으로 확인

- 인구감소 지역에 형평성 차원에서 최소한의 서비스를 공급하기 위해 관련 예산을 증가시킬 경우 인구감소지역의 성장을 증가시키는 것으로 나타남
 - 시나리오별 세부지표 변화를 1%로 가정하여 분석한 결과 인구감소지역의 지역 성장을 크게 증가시키는 요인은 출생아 수 증가, 노동자 증가, 문화기반시설 수, 주택소유 비율 등의 변수로 인구감소 지역의 성장을 약 1.44% 정도 증가시키는 것으로 나타났으며, 개별 세부지표의 증감은 인구 증가에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으나 삶의 만족과 근로만족을 증대시켜 지역성장을 유도하는 것으로 분석됨

□ 미래 시나리오 도출을 위해 전문가 조사를 실시한 결과 수도권과 비수도권의 격차는 심화될 것이며, 지방의 대도시와 중소도시는 수도권과의 접근성과 입지에 따라 차별적으로 성장할 것이라 전망

- 수도권과 비수도권의 격차는 인구, 일자리, 인프라 측면에서 나타나며, 농산어촌의 경우 관광, 위케이션 등의 체류인구 중심 전략의 가능성 제시
 - 현재의 지역정책만으로는 해결될 수 없으며 비수도권의 활성화를 위한 규제완화, 행·재정적 지원, 조세 및 부담금 감면 등 적극적인 지원책에 대한 실효성을 검토할 필요
 - 대도시는 수도권 내 위치한 경우 성장 가능성이 높으나 비수도권의 대도시는 쇠퇴할 가능성이 높으므로 산업입지 혁신, 일자리 확충, 네트워크 측면에서의 전략 필요
 - 중소도시는 현재의 모습을 유지하거나 대도시로의 편입을 전망하며 앞으로의 내생적 요인으로 성장 또는 쇠퇴의 가능성을 예측할 수 있으며, 중소도시의 미래 관련하여 '교육' 언급 빈도가 높게 나타나 중소도시의 경우 교육시설, 대학 등이 주요 이슈임을 확인

- 농산어촌의 미래 관련 주요 키워드는 ‘초고령화’, ‘소멸’, ‘관광’, ‘노동자’ 등이 나타나 지방소멸의 위기 의식과 더불어 생활인구로의 새로운 정책방향의 전환을 확인

6 인구위기 지역의 미래 전략

- 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 등의 환경변화에 따른 국내외 사례 검토 결과, 주민주도의 혁신 프로그램, 스마트 기술 활용한 스마트 빌리지 정책, 지역자원 활용한 매력적인 정주여건 조성 등 다양한 지역 전략 추진
- 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 임박 등 인구변화에 따라 기존의 양적 성장을 전제로 한 지역발전 전략의 전환 불가피하며, 인구감소의 거대한 흐름을 인정하고 장기적 관점에서 적응하기 위한 전략(적응전략)과 급속하게 진행되는 고령화와 인구감소를 완화하기 위한 전략(완화전략)의 병행 필요
 - 농어촌 지역 등 인구감소지역으로서의 인구유입을 위해 매력적인 거주지로서의 농어촌 조성 전략, 지역맞춤형 귀농귀어 모델 개발, 지역-대학-산업의 협력체계 구축, 지역인력 교육 및 역량 강화, 외국인 근로자 유입을 위한 제도 개선, 농어업 전문교육 및 근로환경 개선, 체류 및 관계 인구 등 활용 등 제안
 - 인구감소지역의 삶의 질 제고를 위해 지역의료자원 확충, 인구감소지역 지원 강화, 스마트 농어업 및 농어촌 구축, 사회적 경제 등 생활서비스 제공을 위한 다양한 접근, 인구감소 적응 및 도시규모 적정화 전략 등을 제시

7 결론

- 지역소멸, 고령인구 비율 증가, 인구감소 등의 인구변화는 위기적 상황으로 인식되고 있지만 새로운 전환을 맞이하는 기회적 요인으로 활용할 수 있도록 선제적 전략 모색 필요
- 인구감소와 고령화의 영향에 대해 기존의 관점을 전환하고 시스템을 변화하여 새로운 기회를 모색하는 지역 정책 마련하는 것이 바람직
 - 농어촌 지역의 자연환경, 높은 교육수준과 경제력을 보유한 신노년층, 여가생활 중시하는 가치관의 변화는 농어촌 지역에 새로운 기회 제공
 - 국가최저기준(National Minimum), 지역최적기준(Local Optimum) 등에 의해 현재 서비스 수준을 충족하지 못하는 지역이 많으므로 지역 삶의 질을 측정하는 기준을 현실화하고, 미래 수요에 선제적으로 대응하여 재검토할 필요
 - 지역 인력 부족을 보완하기 위해 외국인력 활용방안이 논의되고 있으나 중앙정부가 주도하는 외국인력 정책은 한계가 있으므로 지역의 특성과 상황을 반영하는 정책적 접근 방식 필요
 - 지역-대학-산업의 파트너십 구축을 통한 혁신의 기회 마련, 직업으로서의 농어업 및 근로환경 개선, 인구감소지역의 생활서비스 접근성 향상을 위한 거점지역 육성과 주변지역의 연결성 강화 등 지역의 삶의 질 제고 방안 및 미래 발전 전략 필요

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 범위 및 방법

제 1 절

연구의 배경 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리가 예측했던 것보다 빠른 2020년, 우리나라는 출생아 수가 사망자 수보다 적은 데드크로스(dead-cross)를 겪으면서 절대인구가 감소하는 인구감소의 시대로 접어들었다. 2020년은 수도권 인구(전체 인구의 50.2%)가 비수도권 인구(전체 인구의 49.8%)를 추월하며 지역 불균형이 심화되었으며, 베이비붐 세대(1955~1963년생, 710만 명)가 고령인구에 편입되기 시작한 해이기도 하다. 이에 따라 정부는 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 임박을 3대 인구리스크로 규정하고 이에 대한 대응책을 마련하였다(기획재정부, 2021).

인구감소, 지역소멸, 초고령사회 등의 인구위기는 향후 미래사회에 보다 심화될 것으로 전망된다. 통계청 자료에 따르면, 2023년 2분기 합계출산율은 0.70명으로 전년 동기 대비 0.05명 감소하였으며, 매년 세계 최저수준을 기록하고 반등의 가능성은 점차 낮아지고 있다. 또한, 최근 지방대학의 위기, 4차 산업혁명으로 인한 산업구조의 변화로 수도권과 대도시로의 청년층 유출은 당분간은 계속될 것이며, 또한 베이비붐 세대의 고령층 편입은 점차 가속화될 것이다.

그간 정부의 인구 변화에 대한 대응 노력에도 불구하고 상황은 좀처럼 개선되지 않고 있다. 이제 정부는 인구정책의 패러다임을 전환하여 인구 유지를 위한 노력에 더해 변화한 상황에 대처하기 위한 적응력 강화 대책을 두 트랙으로 추진하려고 한다. 그러나 여전히 지역정책에서는 인구 유입을 통한 인구 규모 증가에 우선순위를 두고 청년인구 유입과 출생률 제고 중심의 인구정책을 추진한다. 또한 인구성장시대에 활용했던 인프라 중심의 개발 정책을 인구감소시대에도 활용한다.

인구감소시대를 맞이하면서 인구의 양적 성장을 전제로 한 기존의 지역발전 전략의 전환이 불가피해졌다. 그동안 추진해왔던 지역발전 전략은 인구의 유입, 성장 또는 유지를 암묵적으로 전제하여 새로운 환경 변화에 적절히 대응하지 못한 채 국가적 자원 배분의 왜곡과 비효율성을 초래하였다. 그러므로 지역의 발전을 위해서 인구 유입을 위한 새로운

인구 흐름 촉진 등 적극적 전략뿐 아니라 공공서비스 전달체계 변화, 맞춤형 생활 공간 조성 등 인구 변화를 수용(acceptance)하고 적응(adaptation)하기 위한 다양한 방안을 검토하는 것이 필요하다. 특히 인구감소, 인구구조 변화는 전국적으로 균등하게 나타나는 것이 아니라 지역에 따라 원인, 속도, 범위 등에서 차별적으로 발생하므로 지역 실정에 적합한 맞춤형 대응 전략이 필요하다.

그렇다면 인구감소의 시대적 흐름에 적합하고, 인구위기에 대응하기 위한 지역의 전략은 무엇일까? 본 연구는 이러한 질문에 답하고자 인구통계, 지역통계를 분석하고, 분야별 전문가 자문, 전문가 조사 등을 실시하여 지역발전을 위한 중장기 전략을 도출한다.

우리나라 인구감소는 전 국토에서 고르게 나타나는 것이 아니라 지방 중소도시, 농촌, 어촌 등에서 더 뚜렷하게 나타나며, 지방소멸위험과 지역 불평등 문제를 해결하기 위한 국가적 노력이 필요하다. 수도권과 지방의 양극화, 지역 격차는 그간의 균형발전 정책에도 불구하고 최근 더욱 심화되는 경향을 보이고 있다. 저출산 고령화로 인한 인구구조 취약성 심화, 수도권 집중 및 지방 인구위기 등 대한민국의 지속가능성 위기를 해결하기 위해 농어촌 등 지역의 삶의 질 제고 방안 및 미래 발전 전략이 필요하다. 본 연구는 전국의 지역을 대상으로 살펴보고 특히, 지역 인구 유출, 초고령화 등이 집중되어 나타나는 농어촌을 중심으로 살펴보고자 하며, 농어촌은 문제 지역이 아니라 기회이자 해답이라는 관점의 새로운 접근 방식으로 다양한 분야의 통합적 정책 대안을 발굴하고자 한다. 즉, 지역적 관점에서 농어촌을 소멸 위기 지역으로 문제시하여 접근하기보다는 수도권 중심의 일극 체제, 불평등 심화, 자원과 국토공간의 비효율적 이용 등 현재 우리 사회가 당면한 문제를 해결하기 위한 기회를 제공할 수 있다는 관점으로 살펴본다는 점에서 차별성을 지닌다. 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 등 인구위기가 집중되어 나타나는 농어촌 지역은 지속 가능한 대한민국을 위해 중요한 의미를 가지는 공간이다. 인구감소와 지방소멸의 위기는 향후 더욱 심화될 것으로 전망됨에 따라 미래 대한민국의 지속가능한 발전 전략을 마련하기 위해 중앙정부, 지방자치단체의 정책적 노력뿐만 아니라 국회 차원에서의 제도적 개선과 정책적 방안 모색이 필요하다.

제2절

연구의 범위 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

기존 연구(박진경 외, 2019; 김현호·박진경, 2019; 구형수 외, 2018)는 인구감소의 문제를 지역 문제로 인식하고 정책 대안을 도출하였으나 본 연구는 국가적 위기 상황에서 지속가능한 대한민국을 위한 전략으로서 농어촌 등의 인구감소지역에 접근하며, 특히 절대인구가 감소하는 시대에 실효성 있는 지역 전략의 방식을 검토한다.

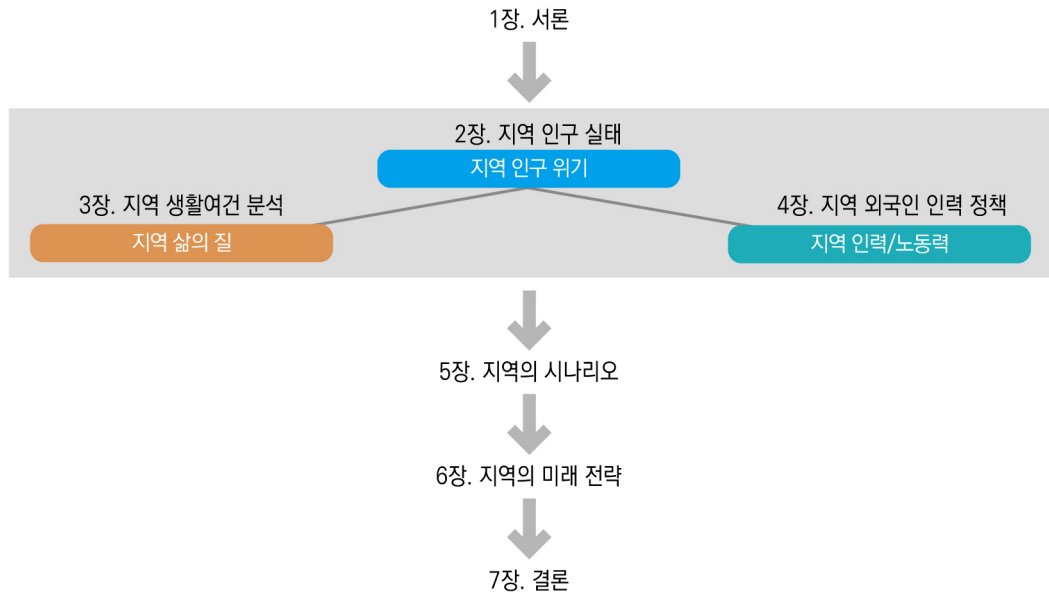
오늘날 대한민국의 수도권 집중, 지역 불평등의 문제를 해결하기 위한 열쇠로서 농촌, 어촌 등의 지역을 고찰하고, 미래 환경 변화에 대응하기 위한 국가 미래 전략 도출을 위해 지역 이슈를 검토한다. 본 연구는 인구를 둘러싼 지역 간 경쟁은 제로섬(zero-sum)이라는 인식 아래 지역의 미래 환경 변화, 지역특성 등을 고려하여 국가적 차원에서 실효성 있는 지역 맞춤형 발전 방안을 제시하고자 한다.

본 연구는 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 등 인구위기에 대응하기 위한 지역의 정책 이슈와 정책 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 등이 집중된 지역, 즉 농어촌 지역을 중심으로 살펴봄으로써 지속가능한 대한민국을 위한 인구 위기 대응 전략을 제안하고자 한다. 이를 위해 관련 기관들과의 네트워크를 구축하고 지역정책 연구자들과 연구 성과를 공유함으로써 현재 진행 중인 지역 연구를 종합적으로 검토하며, 관련 기관과의 연구 세미나 개최, 전문가 자문, 통계분석, 공간분석(GIS), 사례조사 등의 방법을 활용한다. 또한 지역의 미래 시나리오를 도출하기 위해 브레인스토밍, 전문가 조사 등을 진행한다.

본 연구의 범위는 인구, 경제, 사회, 과학기술, 환경 등 지역발전 관련 정책의 전 분야를 대상으로 한다. 공간적 범위는 대한민국 전국을 대상으로 분석하되 통계분석과 GIS 분석을 위해서는 기초자치단체(시·군·구) 단위 분석을 수행한다. 그리고 인구감소의 위기적 상황에서 혁신적인 정책 및 지원으로 성공하고, 미래 환경 변화에 잘 대처한 국내외 지역 사례를 살펴보고, 미래 전략을 위한 시사점을 도출한다.

이 연구는 총 7개 장으로 구성되며, 내용적 범위는 다음과 같다. 제1장은 연구의 배경과 목적, 연구의 범위와 방법을 다룬다. 제2장은 지역의 인구 실태를 살펴본다. 먼저, 통계청 인구통계, 지역통계를 활용하여 인구 현황을 검토한 후 인구감소지역인 농어촌을 중심으로 지역 실태와 지역 인구 대응 정책을 살펴본다. 제3장은 지역의 생활여건을 파악하고자 지역 생활을 위한 기준으로 국가최저기준(National Minimum)과 지역최적기준(Local Optimum)을 검토한다. 관련 지표를 활용하여 시공간적 분포를 살펴봄으로써 지역의 생활서비스 접근성 변화를 확인한다. 제4장은 인구감소지역의 노동력 부족 해소 방안으로 논의되고 있는 외국인 인력 실태 및 정책을 살펴본다. 최근 농어촌 지역을 중심으로 인구감소지역의 노동력 부족을 해결하고자 외국인 이민정책에 대한 논의가 활발하다. 현시점에서 인구감소지역에서의 외국인 인력 실태를 살펴봄으로써 인구위기 대응 전략으로서의 한계점 및 정책 방향을 이해하기 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 제5장은 지역의 시나리오를 살펴본다. 먼저, 지역의 인구 변화와 관련된 경제성장, 인구, 근로여건 만족, 삶의만족 모형을 구축하고 인구통계, 지역통계를 활용한 실증분석을 통해 지역의 시나리오를 제시한다. 이를 위해 행정안전부에서 선정한 인구감소지역과 관심지역, 기타 지역 등으로 구분하여 살펴본다. 그리고 지역 전문가 자문, 전문가 조사를 통해 지역의 미래 시나리오를 제안한다. 미래연구에서 미래를 변화시키는 관련 요소를 탐색할 때 주로 사용되는 스텝퍼(STEPER) 분석 방법을 활용하여 전문가 의견을 거쳐 지역별 미래 시나리오를 도출한다. 제6장에서는 국내외 사례를 검토하고 시사점을 도출한 후 지역의 미래 전략 방안 및 정책 방향을 제안하며 마지막으로 제7장은 결론으로 연구의 요약과 후속 연구 방향을 제시한다.

이러한 연구를 통해 인구리스크에 대응하는 지역발전의 개념과 정책 방향을 재정립할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 지역 연구 방법론 차원에서 데이터에 기반한 지역 실태 분석, 실증분석을 활용한 시나리오, 스텝퍼 방법을 활용한 미래 전망 등 다양한 연구 방법을 제시할 수 있을 것이다.



[그림 1-1] 연구 구성

제2장

지역 인구 실태

제1절 지역의 인구위기

제2절 농어촌 인구 현황 및 정책

제 1 절

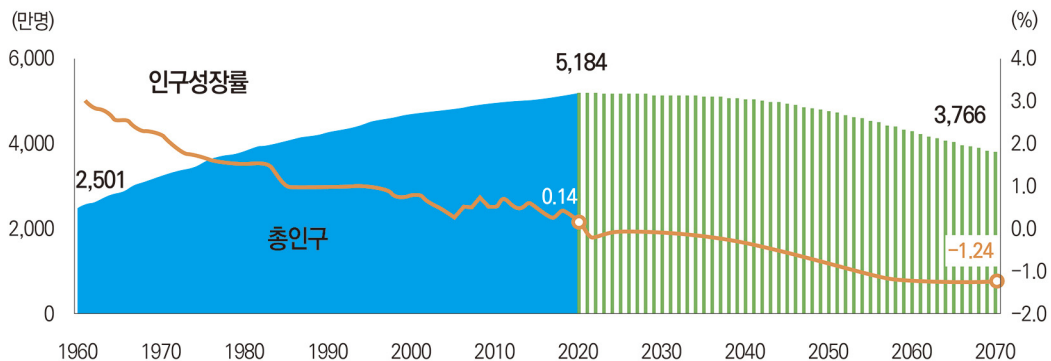
지역의 인구위기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구에서는 지역의 인구위기를 최근 지속적이며 더욱 심화되고 있는 인구감소(저출생, 인구 유출), 초고령화, 지역소멸 등으로 인해 지역에 나타나는 위기적 인구 문제로 정의하고, 이를 살펴보기 위해 지역 인구 현황과 추이를 검토한다.

1 인구감소 및 인구구조 변화

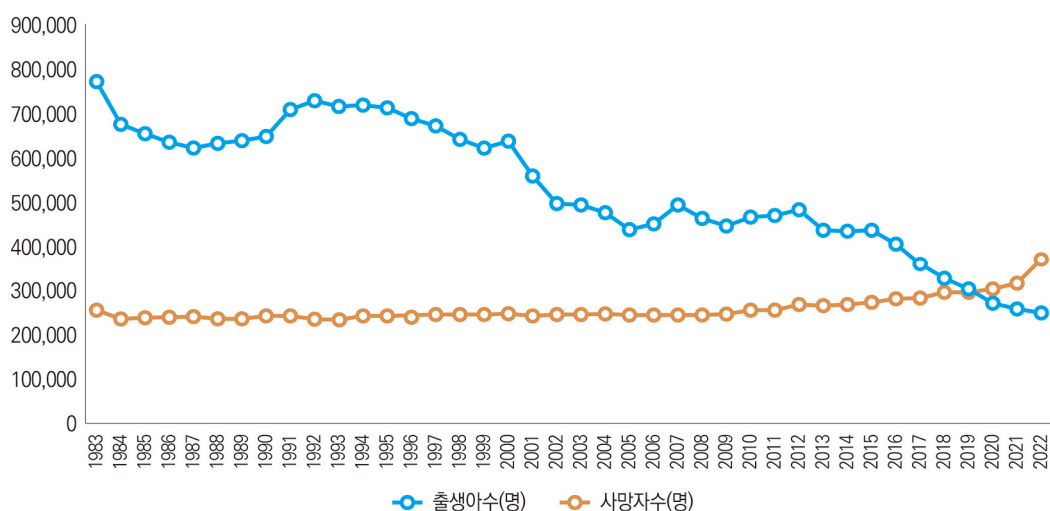
통계청 자료에 따르면, 국내 인구는 2020년 5,184만 명으로 최고점을 기록한 이후 감소하여, 2023년 현재 5,156만 명 수준이다. 2030년에 5,120만 명으로 감소하고, 2070년에는 3,766만 명 수준까지 감소할 것으로 전망된다(통계청 보도자료, 2021.12.9.).¹⁾



[그림 2-1] 총인구 및 인구성장률(1960~2070)

1) 통계청 보도자료(2021.12.09.) 장래인구추계: 2020~2070년.

2020년 기준 우리나라는 예상보다 빨리 인구의 정점을 찍고 데드크로스 현상과 총인구의 감소를 맞이하였다. 인구의 데드크로스(dead-cross)는 사망자 수가 출생자 수보다 많아 인구의 자연감소가 나타남을 의미하여 시·군·구 단위로 보면 전체의 66%가 이미 데드크로스 현상을 경험하였으며 전체의 약 4분의 1은 2000년 이전에 이미 데드크로스 현상이 나타났다(차미숙 외, 2022).

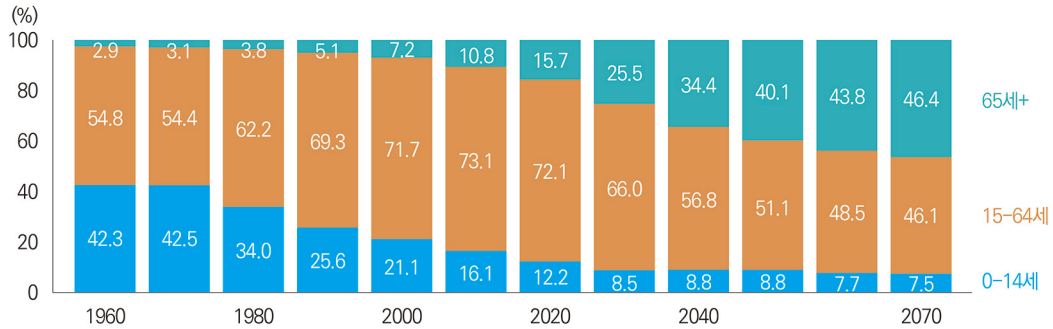


[그림 2-2] 출생아 수와 사망자 수 추이(1983-2022)

출처: 통계청, 인구동향조사, 각 연도.

2023년 현재 생산연령인구는 총인구의 70.5%(3,637만 명), 65세 이상 고령인구는 18.4%(945만 명), 0~14세 유소년인구는 11.0%(569만 명)인 것으로 나타났다.²⁾ 생산연령인구는 2030년 총인구의 66.0%(3,381만 명), 2070년 46.1%(1,737만 명) 수준으로 감소할 것으로 전망된다. 고령인구는 2030년 총인구의 25.5%(1,306만 명), 2070년 46.4%(1,747만 명) 수준으로 증가할 전망이며, 유소년인구는 2030년 총인구의 8.5%(430만 명), 2070년 7.5%(282만 명) 수준으로 감소할 것으로 예측된다.

2) 통계청, 장래인구추계(KOSIS, 접속일: 2023.8.14.).

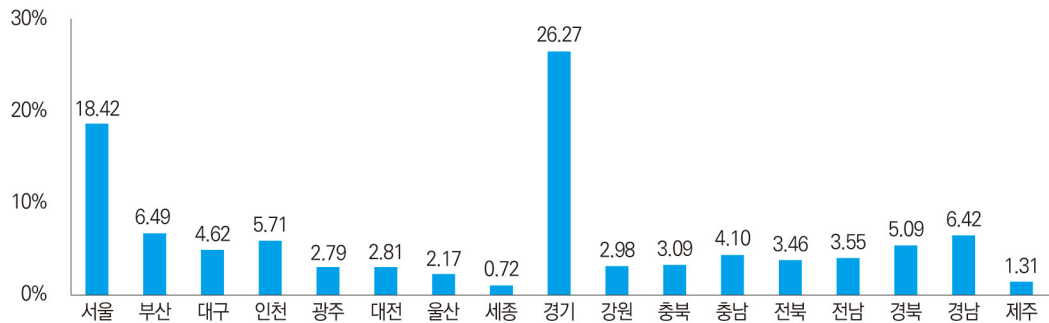


[그림 2-3] 연령계층별 인구구성비(1960-2070, 중위)

출처: 통계청 보도자료(2021.12.9.), 장래인구추계: 2020~2070년.

2 지역 인구 유출과 고령화 심화

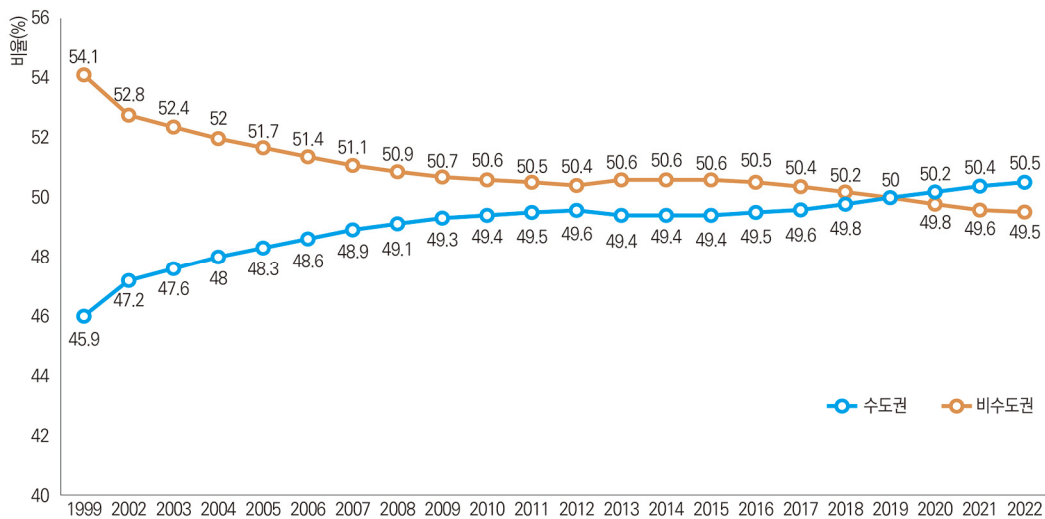
2021년 12월 말 주민등록인구 기준, 우리나라 전체 인구는 5,163만 8,809명으로 이 중 26.27%(1,356만 5,450명)가 경기도에 거주하고 있으며, 서울 인구는 전체의 18.42%(950만 9,458명)이고, 인천에는 5.71%(294만 8,375명)가 거주하고 있다. 그러므로 전체 인구 중 절반이 넘는 50.39%가 수도권에 거주하고 있음을 알 수 있다.



[그림 2-4] 시·도별 인구분포(2021)

출처: 행정안전부, 주민등록인구 현황.

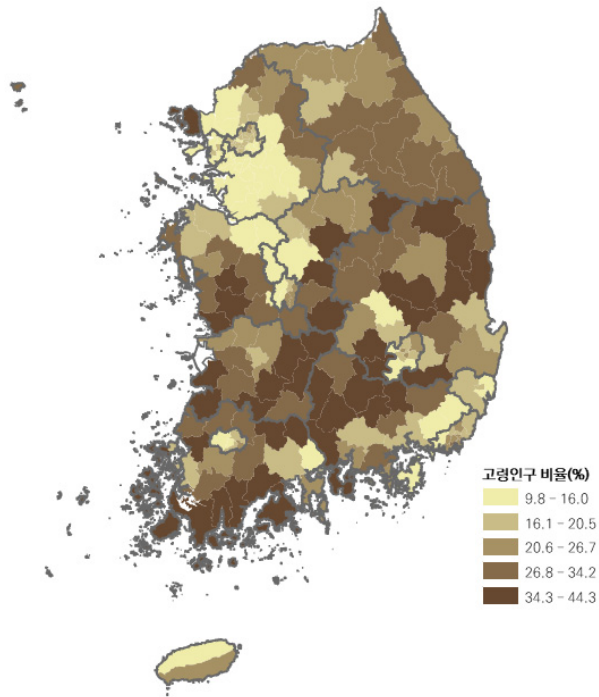
인구분포를 수도권과 비수도권으로 구분하여 최근 20년간 변화를 살펴보면, 수도권으로의 인구집중은 점점 심화하다가 2012년 이후 정체 현상을 보이기도 하였으나 2017년 이후 다시 수도권으로의 집중화가 심화되고 있다. 2022년 기준 수도권에 거주하는 인구는 전체 인구의 50.5%이고, 비수도권 거주 인구는 49.5%로 2021년도에 비해 수도권 쏠림 현상이 심화되었다.



[그림 2-5] 수도권과 비수도권 인구 비율(1999-2022)

출처: 국가통계포털(KOSIS), 행정안전부 주민등록인구통계.

지역별 고령인구의 비율을 살펴보면(2022, 행정안전부 주민등록 기준), 전체 주민 대비 고령인구 비율이 높은 지역은 경북 의성군(44.3%), 전남 고흥군(43.2%), 경북 군위군(43.1%), 경남 합천군(42.1%), 전남 보성군(41.2%) 순으로 나타났다. 주로 경북, 전남 지역의 군 지역에서 고령인구 비율이 높게 나타났으며, 고령인구 비율이 낮은 지역은 경기도 화성시(9.8%), 울산광역시 북구(9.8%), 세종특별자치시(10.5%), 광주광역시 광산구(10.5%) 등이다.



[그림 2-6] 지역 고령인구 비율

인구감소에 따른 지방소멸 위기에 대한 위기의식이 전 국가적 관심사로 대두되면서 지방소멸에 대한 연구가 활발하며, 정부 차원에서도 지표를 활용한 데이터 기반의 지역 현황을 살펴보고 있다. 먼저, 행정안전부는 「국가균형발전특별법」(이하 균특법) 제2조 및 동법 시행령 제2조의3에 근거하여 229개 지역(기초자치단체 226개, 세종특별자치시 1개, 제주특별자치도 내 행정시 2개) 중 인구감소지역에 대해 사회자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충을 위한 재정적·행정적 지원을 한다(균특법 제16조의3). 인구감소지역의 지정을 위해 연평균 인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화 비율, 유소년 비율, 조출생률, 재정자립도 등 8개의 인구지표를 활용해 229개 지역을 살펴본 결과 18개의 관심지역과 89개의 인구감소감소지역을 지정하였다(2021년 10월).

산업연구원의 K-지방소멸지수는 거시경제 차원에서 생산-분배-지출의 선순환 구조와 지역경제의 실물경제 순환적 구조를 적용하여 도출한다. 그리고 한국고용정보원의 지방소멸지수는 일본의 마스다가 사용한 접근 방식을 적용하여 20~30대 여성인구 비율을 중

심으로 각 지역의 소멸위험지수를 산출하여 지방소멸 위기 지역을 제시한다.

이상의 세 기관의 지방소멸지수 또는 인구감소지수를 비교하면 다음의 표와 같다.

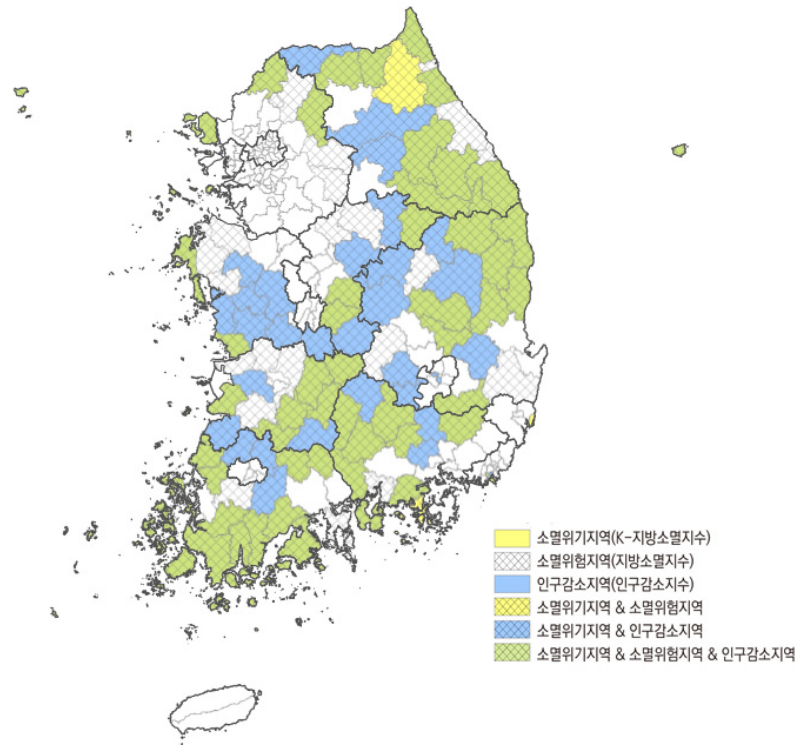
[표 2-1] 지방소멸, 인구감소 관련 지수 비교

	지방소멸지수 (한국고용정보원)	인구감소지수 (행정안전부)	K-지방소멸지수 (산업연구원)
지표	20~39세 여성/ 65세 이상 인구	연평균 인구증감률 인구밀도 청년순이동률 주간인구 고령화 비율 유소년 비율 조출생률 재정자립도	1인당 경상연구개발비 전 산업 다양성지수 지식산업 비율 천명당 종사자 수 1인당 GRDP 인구증감률
특징	인구재생산력	인구구조/인구증감	지역경제 선순환 체계

출처: 허문구 외(2022) 재정리.

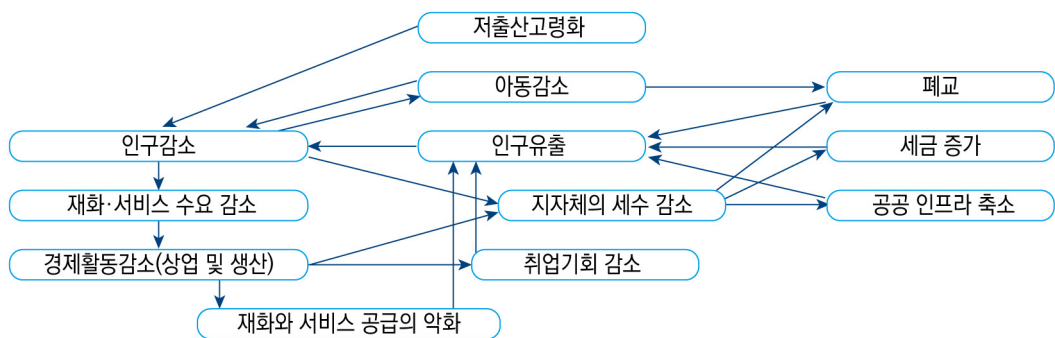
한국고용정보원의 지방소멸지수, 행정안전부의 인구감소지수, 산업연구원 K-지방소멸지수로 제시된 소멸위험지역을 표시하면 다음의 그림과 같다. 세 지수를 산출하기 위한 세부지표가 다름에도 불구하고 중첩되는 지역이 많았으며, 세 지수로 도출된 소멸위험지역이 모두 해당되는 지역은 56개 지역(연두색 격자무늬 해당)임을 알 수 있었다. 세 지수를 통해 비교한 결과를 종합하면 인구증감, 고령화 비율, 인구재생산(출생) 등 인구지표는 지역경제지표와도 관련성이 있으며 대다수의 지역이 중첩적으로 위기 지역으로 도출됨을 확인하였다.

[그림 2-8]에서 보듯이 지역의 인구는 경제활동, 지방재정, 인프라 시설 등과 밀접한 관계가 있다. 지역의 인구 유출은 인구감소를 유발하여 재화와 서비스 공급 악화, 지자체 세수 감소, 공공인프라 축소, 세금 증가 등으로 연결되면서 다시 인구 유출의 악순환을 가져온다. 그러므로 지역에서의 인구 문제는 지역의 경제활동과 행정에 중요한 이슈로 지역 사회와 지방정부의 주요 관심 사항이다.



[그림 2-7] 지방소멸 위기 지역 유형

출처: 민보경(2022), p.49



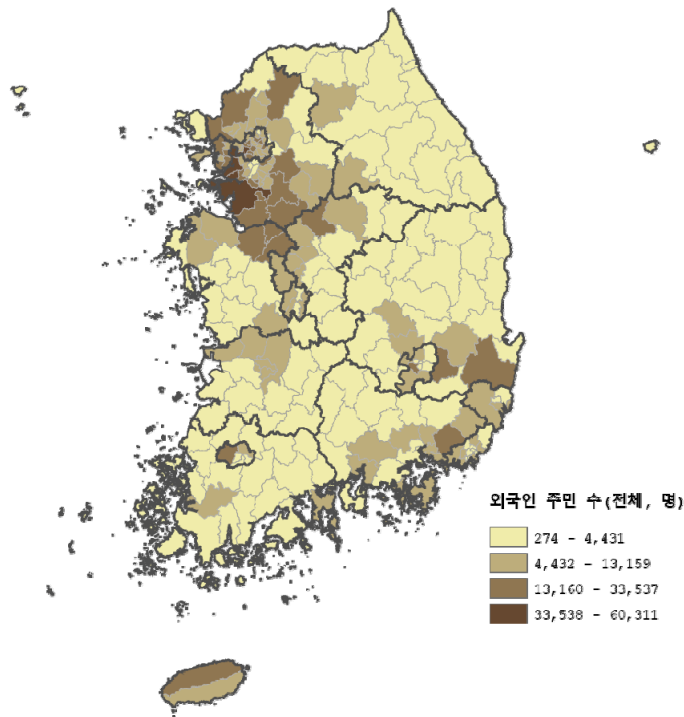
[그림 2-8] 지역 인구감소의 악순환 구조

출처: Elis, V.(2008), The impact of the ageing society on regional economies, The demographic challenge: A handbook about Japan, pp. 861-878.

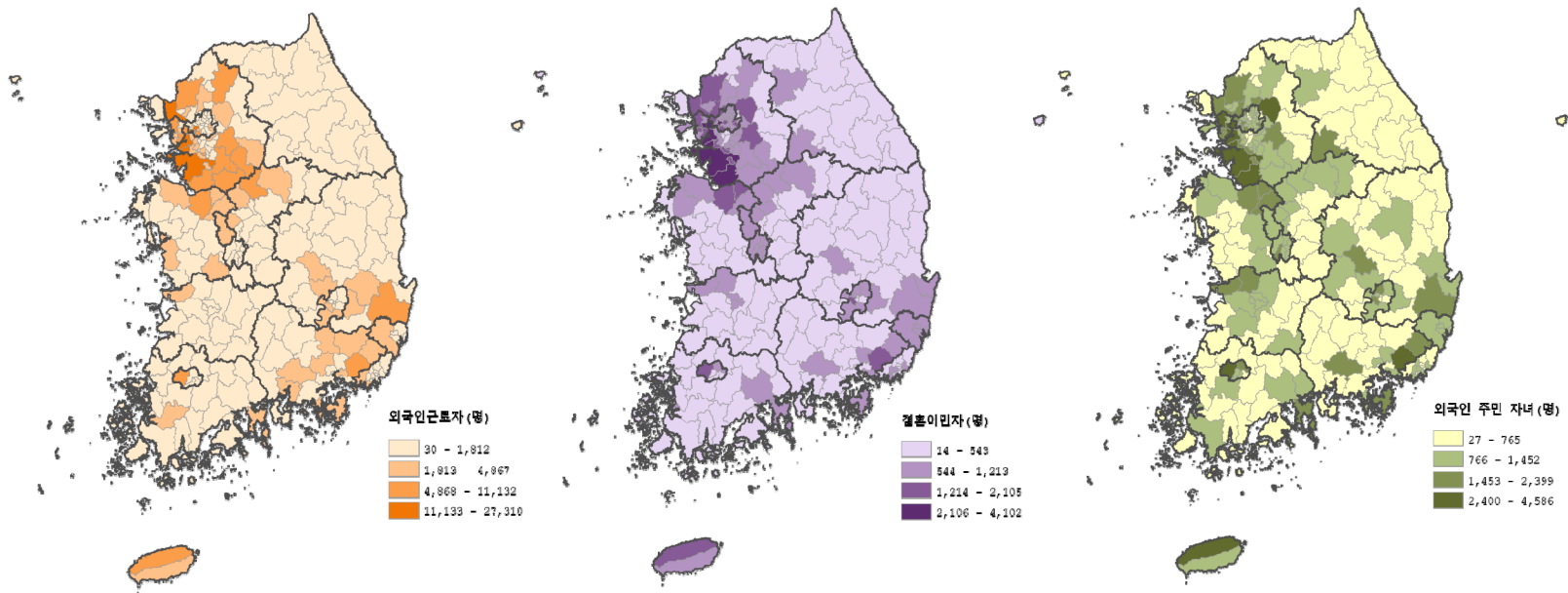
3 지역 인력으로서의 외국인

최근 지역소멸 대응 수단으로서의 외국인 유입에 대한 논의가 활발하며 인구리스크에 대응하는 방법으로 이민정책에 대한 관심이 커지고 있다. ‘인구절벽’을 막기 위한 방법으로 외국인 주민 유치를 생각하는 경향이 강해지고 있다. 이는 일본 등 저출산, 고령화 추이를 겪고 있는 나라에서 나타나는 일반적인 경향이기도 하다(석주희, 2011). 여기에서는 현재 지역사회의 주요 성원이자 향후 비중이 더 커질 것으로 예상되는 외국인 체류 현황을 확인하고자 한다.

먼저 외국인 주민의 시·군·구별 지역 공간 분포를 살펴보면 경기도 서남권에 많이 분포하고 있는 것을 알 수 있다. 그 밖에 충청도, 대구 등 제조업이 활발한 지역에 외국인 주민이 밀집되어 있는 것을 확인하였다.



[그림 2-9] 2019년 시·군·구별 외국인 주민 수(전체)

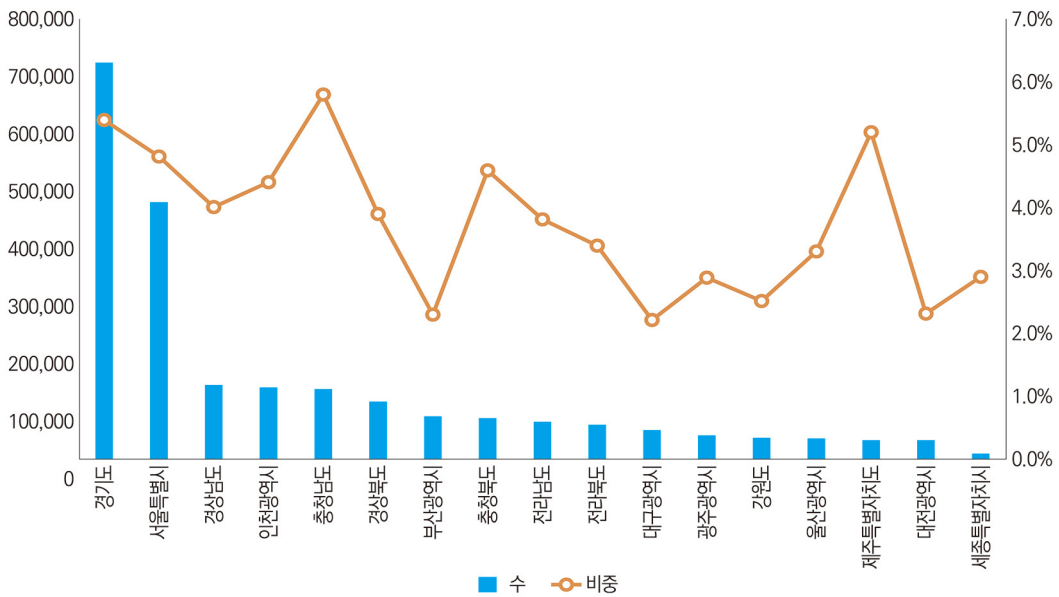


[그림 2-10] 2019년 시·군·구별 외국인 주민 분포(외국인등록자, 결혼이민자, 외국인 주민 자녀)

[표 2-2] 시·군·구(행정구)별 외국인 주민 분포(상위 10개 지역)

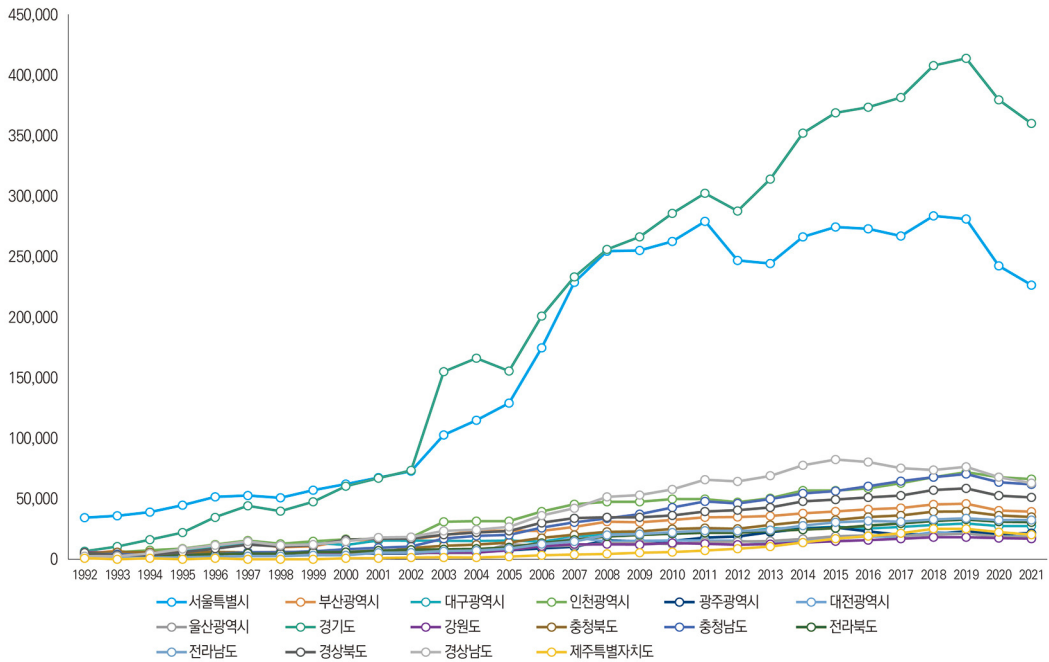
	수(전체)	비중(전체)	비중(남성)	비중(여성)	비중(15-64세)	외국인근로자	결혼이민자	외국국적동포	외국인 주민 자녀
1	경기 안산시단원구	경기 안산시단원구	경기 안산시단원구	경기 안산시단원구	경기 안산시단원구	경기 화성시	경기 부천시	서울 영등포구	경기 화성시
2	경기 화성시	충북 음성군	충북 음성군	서울 영등포구	충북 음성군	경기 안산시단원구	경기 시흥시	경기 안산시단원구	경기 부천시
3	경기 시흥시	서울 영등포구	경기 포천시	서울 금천구	경기 포천시	경기 시흥시	경기 안산시단원구	서울 구로구	경기 시흥시
4	서울 영등포구	경기 포천시	전남 영암군	경기 수원시팔달구	전남 영암군	서울 영등포구	경기 화성시	경기 시흥시	경기 평택시
5	서울 구로구	서울 금천구	충북 진천군	서울 중구	서울 영등포구	경기 김포시	서울 구로구	경기 부천시	경기 안산시단원구
6	경기 부천시	경기 수원시팔달구	서울 영등포구	서울 구로구	충북 진천군	서울 구로구	서울 영등포구	서울 금천구	인천 서구
7	경기 평택시	전남 영암군	서울 금천구	서울 종로구	서울 금천구	경남 김해시	경기 평택시	서울 관악구	제주 제주시
8	충남 아산시	서울 구로구	경기 수원시팔달구	경기 시흥시	서울 구로구	경기 평택시	인천 부평구	경기 평택시	인천 부평구
9	경기 김포시	충북 진천군	서울 구로구	충북 음성군	경기 수원시팔달구	경기 포천시	서울 금천구	충남 아산시	경남 김해시
10	서울 금천구	경기 시흥시	경북 고령군	서울 용산구	경북 고령군	서울 금천구	인천 남동구	경기 화성시	경기 남양주시

[그림 2-11]은 시·도 단위로 외국인 수와 외국인 비율의 관계를 나타낸 것이다. 이 그림에서 외국인 수로 보면 경기도와 서울시가 압도적으로 많다. 이들 두 지역과 나머지 지역은 크게 차이가 있다. 그다음 수준의 규모인 지역은 경상남도과 인천광역시, 충청남도, 경상북도다. 강원도나 울산광역시, 대전광역시 등은 외국인 규모가 매우 작다.



[그림 2-11] 외국인 수와 외국인 비중의 관계(시·도 단위)

[그림 2-12]는 한국에 외국인이 공식적으로 유입된 1992년 이래 2021년까지 약 30년의 규모 변화 추이를 광역자치단체 단위로 보여준다. 2003년에 크게 증가한 것은 고용허가제 도입 시점에서 미등록 체류자를 ‘합법화’ 시키면서 ‘등록 인구’ 규모가 크게 늘어났기 때문이다.



[그림 2-12] 등록외국인 규모 변화 추이(1992-2021)

주: 세종특별자치시는 2012년부터 등장해 비교의 일관성을 위해 제외함.

자료: 법무부, 「출입국자및체류외국인통계」

출처: 국가통계포털(KOSIS)

제2절

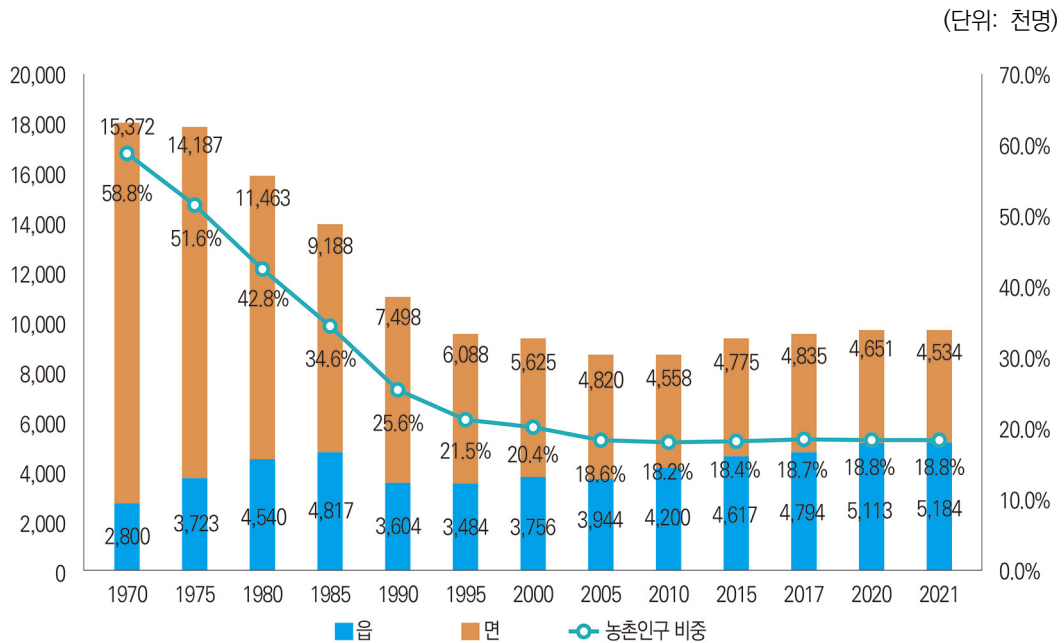
농어촌 인구 현황 및 정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 농촌 인구

2021년 기준 농촌 인구는 약 972만 명(도시 인구 4,202만 명)으로 우리나라 총인구의 18.8%를 차지한다.

베이비부머의 귀농·귀촌과 대도시 근교 농촌으로의 인구 유입 등의 요인으로 2010년부터 농촌 인구가 소폭 증가하다가 최근에는 정체 상태를 보이고 있다.



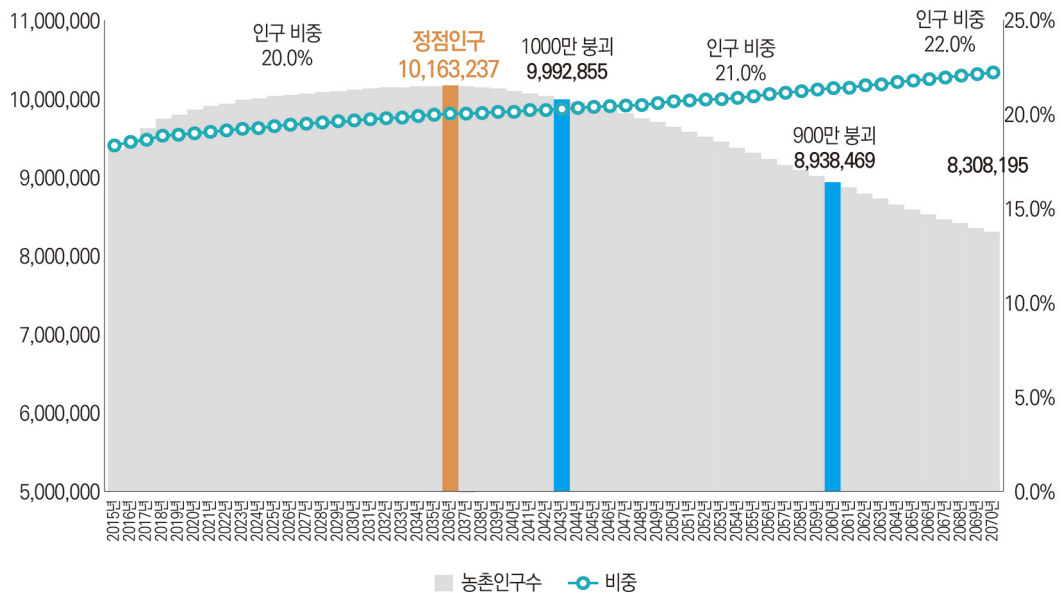
[그림 2-13] 농촌 인구 추이

출처: 성주인 외(2023), 원자료: 통계청 인구총조사

젊은 세대의 수도권 또는 도농복합시로의 유출로 인해 농촌 지역의 청년과 아동 인구가 감소하였고, 특히 먼 지역에서 급격하게 고령화가 진행 중이다.

2021년 출생자가 100명 미만인 농촌 시·군은 27개소, 200명 미만인 농촌 시·군은 61개소이다. 지난 20년간 먼 지역의 고령화가 매우 빠르게 진행되어 2021년 31.3%에 이르렀으며 미래 농촌 인구 전망 결과, 2035년 약 1,000만 명을 기점으로 감소세로 전환되어 2070년 약 830만 명까지 축소될 것으로 예상된다.

같은 기간 총인구 역시 감소하면서, 농촌 인구 비중은 증가할(2035년에 총인구의 약 20%를 초과) 것으로 전망되는데 같은 기간 농촌의 고령화율은 2045년에 32.8%까지 증가하며 정점을 찍을 것으로 보인다. 이후에는 사망자 증가, 신규 유입 감소 등으로 농촌 인구의 절대적 규모가 감소하면서 농촌의 고령화율은 2069년에 28.1%까지 낮아질 것으로 예상된다(송미령 외, 2021, p. 34).

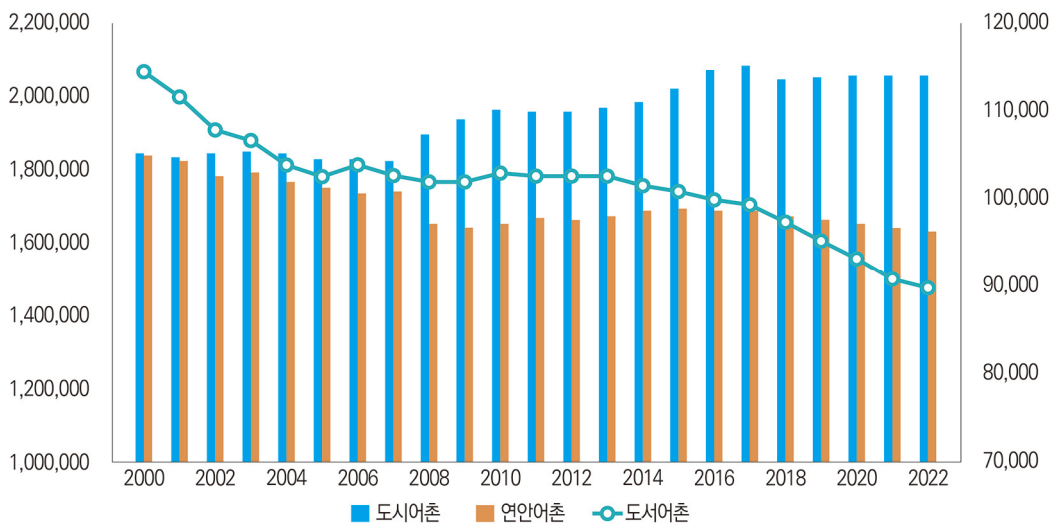


[그림 2-14] 농촌 인구 추계(2015-2070)

출처: 송미령 외(2021), p. 33.

2 어촌 인구

어촌 지역은 도시어촌, 연안어촌, 도서어촌(섬어촌)으로 분류하고 있는데, 그 이유는 어촌의 유형에 따른 인구 규모, 구조 및 변화가 상이하게 나타나기 때문이다. 최근 어촌 지역의 인구 변화를 살펴보면 아래 그림과 같다.



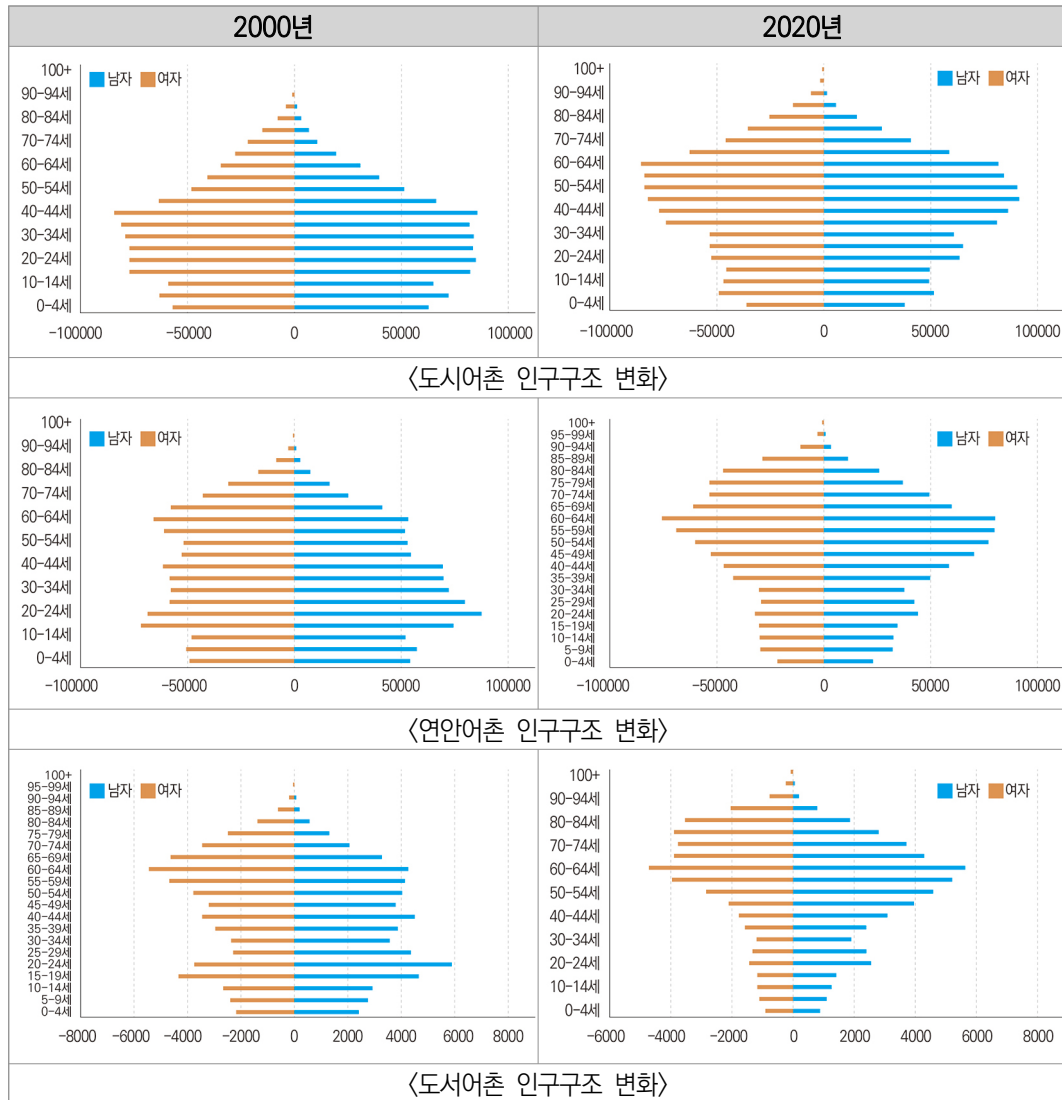
[그림 2-15] 어촌 입지유형별 인구 변화

출처: 통계청, 주민등록인구 통계 자료를 활용하여 재구성(2000~2022).

어촌의 인구는 연안어촌과 도시어촌은 상승 추세를 보이다 2015, 2017년을 기점으로 하락 추세로 전환하였고, 도서어촌은 지속적으로 인구가 하락하고 있으며 그 정도가 다른 입지유형에 비해 심한 것으로 나타나고 있다. 2015년 이후 연안어촌과 도시어촌의 인구가 일시적으로 증가하는 것은 베이비붐 세대의 은퇴로 인한 것으로 판단된다. 도서어촌은 2015년까지 10만 명의 인구를 유지하였으나 그 이후 감소폭이 증가하여 2022년에 9만 명 이하로 감소(2000년 대비 21.5% 감소)한 것으로 드러나 인구감소의 문제가 매우 심각한 것으로 나타났다.

어촌 지역은 인구의 감소도 문제이지만 인구구조의 급격한 변화도 매우 큰 심각성을 드

러낸다. 특히, 고령화의 심화, 청년인구 비율의 급감은 어촌 지역사회의 대표적인 문제점으로 부각되고 있으며, 미래 어촌의 지속가능성을 고려하였을 때 매우 우려할 만한 수준에 도달한 것으로 나타났다.



[그림 2-16] 어촌 입지유형별 인구 변화

출처: 조정희 외(2021), 어촌지역소멸 시대를 대비한 선제적 대응전략 연구, p. 26 재구성.

어촌 지역 연령구조 변화를 살펴보면 2000년과 비교하여 2020년에는 고령인구 비율이 증가하여 항아리형의 인구구조로 변화되고 있으며, 이러한 변화는 연안어촌, 도서어촌으로 갈수록 심화되는 모습을 보인다. 특히, 도서어촌은 청년인구 대비 고령인의 비율이 매우 높은 기형적인 인구구조를 보이고 있어, 어촌의 산업활동 유지에 많은 어려움에 직면하고 있는 것으로 나타났다.

이는 도서어촌을 제외하면 그 심각성이 크게 드러나는데 연안어촌과 도서어촌 지역 인구의 청년 비율과 고령화율을 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-3] 연안어촌과 도서어촌의 청년 비율 및 고령화율

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
청년 비율	23.5	23.0	22.4	22.0	21.6	21.2	20.8	20.4	19.8	19.2	18.4	17.8	17.1
고령화율	21.6	21.9	22.5	22.9	23.3	23.7	24.1	24.8	25.4	26.2	27.2	28.1	29.1

출처: 통계청, 주민등록인구 자료 재가공(MDIS, 2010~2022).

연안어촌과 도서어촌의 총인구의 연령별 분포를 바탕으로 청년 비율과 고령화 비율을 살펴보면 2012년 이래로 고령화율이 청년 비율을 역전하여 증가하고 있으며 2022년에는 고령화율이 29.1%를 기록하여 조만간 30%를 넘는 고령화율을 보일 것으로 예상된다.

어촌 인구 중 어가인구의 고령화율을 살펴보면 그 심각성이 더 큰 것으로 확인할 수 있으며, 특히 어업의 주 종사자인 어가인구의 감소와 고령화는 어촌산업 유지에 큰 지장을 줄 수 있을 정도의 위기 수준에 와 있다고 할 수 있다. 2022년 어가인구로 한정하여 살펴보면 어가인구 고령화율은 44.2%까지 증가하여 어떠한 산업보다 심각한 고령화에 직면해 있다는 것을 파악할 수 있다.

[표 2-4] 어가, 어가인구 및 고령화율

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
어가(호)	79,942	77,001	73,934	71,046	69,379	65,775	63,251	61,493	60,325
어가인구(명)	221,132	211,610	201,512	192,341	183,710	171,191	159,299	153,106	147,330
어가인구 고령화율(%)	18.8	20.2	22.1	22.7	24.8	23.1	25.4	27.8	29.9
구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
어가(호)	58,791	54,793	53,221	52,808	51,494	50,909	43,149	43,327	42,536
어가인구(명)	141,344	128,352	125,660	121,734	116,883	113,898	97,062	93,798	90,805
어가인구 고령화율(%)	32.2	30.5	32.5	35.2	36.3	39.2	36.0	40.5	44.2

출처: 통계청, 농림어업조사 자료 재가공(2005~2022).

최근 귀농·귀어 인구가 증가하는 지역도 있는데, 어촌에 유입되는 인구에 대한 분석을 위해 통계청 전입전출 자료를 활용하여 2022년 어촌 지역에 진입하는 순유입인구를 산출하였으며, 세부적으로 청년, 청년여성의 순유입인구를 계산하였다.

여기서 주목해야 할 점은 전체 인구의 순유입 정도는 지역개발, 신규주택단지 개발 등 여러 가지 상황에 따라 증감이 발생하지만, 청년세대의 인구는 대부분 유출이 일어나고 있다는 점이다. 특히, 일부 지역(경상남도, 경상북도)에서는 도시어촌의 청년인구 유출도 매우 크게 발생하고 있어 도시어촌도 더 이상 안전한 지역이 아니라는 것을 보여주고 있다.

[표 2-5] 어촌 인구 순유입 현황

구 분	순전입(전체)			순전입(청년)		
	도시어촌	섬지역	연안어촌	도시어촌	섬지역	연안어촌
강원도	926		672	112		-357
경기도	-7		524	-80		198
경상남도	-3408	-33	-599	-2430	-35	-1574
경상북도	-1585	172	-694	-827	55	-1053
부산광역시	-1168		2945	-966		1070
울산광역시	-2010		235	-824		-5
인천광역시	5076	441	830	2085	45	-82
전라남도	4768	59	1453	1711	-154	-1078
전라북도	376	-124	-158	121	-65	-298
제주특별자치도	724	9	1785	127	0	-2
충청남도	-86		310	-62		-1110

출처: 통계청, 2022년 전입전출데이터 재가공(MDIS).

주: 부산지역의 연안어촌 인구증가는 기장군 일광읍의 대규모 주택단지 개발의 영향이 큼.

이러한 어촌의 인구구조 변화와 청년세대를 포함한 인구의 유출은 어촌 지역소멸위험을 증가시키고 있으며, 최근 어촌 지역의 지역소멸위험지수 결과를 보면 그 위기의 심각성을 파악할 수 있다. 최근 5년간의 어촌 입지유형별 지역소멸지수 평균을 살펴보면 도서어촌과 연안어촌은 2018년에 이미 지역소멸위험지역으로 진입하였으며 2022년에는 도서어촌과 연안어촌 모두 지역소멸고위험 지역으로 진입한 것으로 나타나고 있다.

[표 2-6] 어촌 입지유형별 지역소멸지수 평균

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
도서어촌	0.205	0.194	0.173	0.156	0.145
연안어촌	0.305	0.256	0.230	0.210	0.191
도시어촌	0.791	0.715	0.637	0.583	0.528

출처: 통계청, 주민등록인구 자료 재가공(2018~2022년).

2022년 기준 어촌의 지역소멸위험 수준에 대한 지역 수와 비율을 살펴보면 아래와 같다.

[표 2-7] 어촌지역소멸지수 현황

(단위: 개소, %)

구분	도시어촌	연안어촌	도서어촌
지역소멸저위험(1.5 이상)	5	1	-
지역소멸위험 보통(1.0~1.5 이상)	7	1	-
지역소멸위험 주의(0.5~1.0)	47	12	-
지역소멸위험(0.2~0.5)	69	47	6
지역소멸고위험(0.2 미만)	26	167	38

출처: 통계청, 주민등록인구 자료 재가공(2022년).

어촌의 지역소멸위험 수준은 매우 높은 상태이며, 전체 420개 읍·면·동 중 지역소멸위험(0.5 미만)으로 분류되는 지역은 약 84%(353개 지역)로 높은 비율을 나타내고 있으며, 특히 지역소멸이 위험이 가장 높은 고위험 지역은 55%(231개 지역)로 이미 절반 이상의 어촌이 심각한 소멸위기에 놓여 있는 것으로 나타났다.

더욱이 도시 지역 어촌조차 지역소멸위험 상태에 있는 지역이 61.7%로 높게 나타나고 있어 어촌 지역의 소멸위기는 모든 어촌 입지유형에서 보이는 문제로, 이를 해결해야 할 시급성이 매우 큰 것으로 판단된다.

3 농어촌 인구 대응 정책

농촌 인구위기에 대응하는 정책은 인구감소 및 지방소멸 대응 정책이라는 보다 큰 틀에서 먼저 살펴볼 필요가 있다. 이는 농촌 지역이 인구감소 및 지방소멸 위기를 동시에 겪고 있으면서 그 정도가 크기 때문인데, 인구감소 및 지방소멸 대응 정책은 중점을 어디에 두느냐에 차이가 있을 뿐, 상호 연계되어 있다.

정부의 지방소멸 대응 정책은 행정안전부 보도자료(2023.5.11.) ‘손에 잡히는 지방소멸대책으로 어디서나 살기 좋은 지방시대를 열다’에 정리되어 제시되어 있다.³⁾ 주요 과제로 ① 중앙 권한의 지방 이양, ② 자치분권-균형발전 추진 체계 통합, ③ 중앙-지방 협력·소통 강화, ④ 조례 감면 자율성 확대, ⑤ 맞춤형 지방자치, ⑥ 인구감소지역 지원, ⑦ 생활인구 도입·활성화, ⑧ 고향사랑기부제 도입, ⑨ 로컬브랜드·지역특성 살리기 사업 추진 등이 제시되어 있다. 정책 추진 체계와 관련된 과제 이외에 인구감소 및 지방소멸 대응과 보다 직접적으로 관련되어 있는 과제를 살펴보면 다음과 같다.

인구감소지역 지원 정책은 먼저, 「인구감소지역 지원 특별법」 시행으로 인구감소지역에 주거, 복지, 문화 관련 각종 특례(6개 분야 36개 특례)를 부여한다. 연 1조 원 규모의 지방소멸대응기금을 10년간 지원('22.9. 최초 배분)하고, 지방소멸대응기금과 타 부처 사업을 연계한 지역활력타운 조성 사업, 지역 중소기업 지원 사업을 추진 중이다. 인구감소지역에 보통교부세 지원 규모를 확대('22년 약 1조 원 → '23년 약 2조 원)하고, 인구감소지역에 대해서는 국가균형발전특별회계상 포괄보조사업의 국고보조율을 타 지역 대비 10%p 상향한다. 또한 인구감소지역 내에 창업하거나 사업장을 신설·이전한 기업 등에 대한 취득세·재산세 특례를 신설하여 기업 이전을 유도한다. 생활인구 도입·활성화와 관련하여, 정주인구뿐 아니라 지역에 체류하는 사람도 포함하는 새로운 인구 개념인 ‘생활인구’를 도입('23.1월)하고 세부요건(안)을 마련('23.4월 행정예고)한다. 또한 생활인구 늘리기 프로젝트인 ‘고향올래(GO郷 ALL來)’ 사업(두 지역 살아보기, 위케이션, 로컬유학 인프라 조성 등)을 추진한다. 2023년 1월 ‘고향사랑기부제’를 도입하였고, 지역 고유자원을 활용한 ‘생활권 단위 로컬브랜드 활성화 지원 사업’과 지역 특색을 살린 디자인과 환경을 조성하는 ‘지역특성살리기 사업’⁴⁾을 추진한다.

3) 행정안전부 보도자료. 2023.5.11. 손에 잡히는 지방소멸대책으로 어디서나 살기 좋은 지방시대를 열다.

4) (5개 과제) 소규모 마을 경제 활력제고 사업, 지역특성 활용 로컬디자인, 일자리 지원센터 활성화 사업, 전통시장 주변 편의

농어촌 지역 인구위기 대응 정책은 큰 틀에서는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 5개년 기본계획(이하 농어촌 삶의 질 기본계획)’을 통해 살펴볼 수 있다. 2004년 제정된 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 농어업인 삶의 질법)에 근거해 수립되는 ‘농어촌 삶의 질 기본계획’은 농어업인 및 농어촌 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 보건·복지, 의료, 문화, 교육 등 다양한 분야에 걸친 종합계획이자, 단일 부처에서 해결하기 어려운 과제를 부처 간 협업을 통해 수립하는 범부처 계획이다.⁵⁾ 제4차 농어촌 삶의 질 기본계획(2020~2024)은 ‘전국 어디서나 삶의 질이 보장되는, 사람이 돌아오는 농어촌’을 비전으로 제시한다. 복지서비스 향상, 교육·문화 지원, 정주여건 개선, 경제 활력 증진 측면에서 4대 전략과 비전 및 목표 달성을 위한 178개 세부 시행과제를 제시하였다. 제4차 농어촌 삶의 질 기본계획은 비전에서도 알 수 있듯이, 청년층을 중심으로 한 인구 유출과 고령화 등 심각한 인구구조 변화를 겪고 있는 농어촌으로 사람이 돌아올 수 있도록 농어촌 지역의 복지, 교육, 문화, 주거, 환경, 경제 등 전반에 걸쳐 삶의 질을 개선하기 위한 정책들을 담고 있다.

시설 조성 사업, 맞춤형 골목경제 활성화 사업.

5) 관계부처 합동, 농어업인 삶의 질 향상 위원회(2020), 2020~2024 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획. 송미령 외(2021), 인구감소 시대, 농촌 삶의 질 향상 정책 개선방안 연구, 농림축산식품부. p. 47.

비 전	전국 어디서나 삶의 질이 보장되는, 사람이 돌아오는 농어촌	
목 표	1 주민을 포용하는 자립적 지역사회 2 어디서나 서비스 접근성이 보장되는 3·6·5 생활권 3 농어촌다움이 살아있는 생명의 터전	
전 략	생애주기별 복지서비스 제공과 포용적 공동체 육성	1 농어촌 의료서비스 여건 개선 2 농어촌 통합 돌봄시스템 구축 3 보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성 4 농어촌 사회 안전망 내실화
	교육·문화 기회의 형평성 보장	1 농어촌 특성을 반영한 교육 서비스 확충 2 농어촌 통합 평생교육 강화 3 농어촌 지역 문화·여가 향유 여건 향상 4 주민 주도형 문화·여가 향유 지원
	농어촌다움이 살아 있는 정주기반 구축	1 농어촌 지역 교통 여건 확충 2 농어촌 주거 여건 및 기초생활 인프라 개선 3 인구유입 촉진을 위한 정주기반 마련 4 농어촌다움을 유지하는 환경·경관 보전
	경제활동 다각화와 지역순환경제 구축	1 농어촌 지역자원을 활용한 소득기반 다각화 2 농어촌 관광 활성화 3 농어촌 취업·창업 촉진 4 농어촌 여성 취업 지원 및 일손 부족 해소
추 진 기 반	• 농어촌서비스 기준 개편, 사전협의 제도 도입 및 농어촌 영향평가 지침 제정을 통한 삶의 질 위원회의 실효성 있는 범부처 정책 조정 • 농촌협약 도입을 통한 지역 주도 삶의 질 정책 추진기반 제도화	

[그림 2-17] 제4차 농어촌 삶의 질 기본계획의 비전, 목표, 전략

출처: 관계부처 합동, 농어업인 삶의 질 향상 위원회(2020), 2020~2024 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획.

해양수산부는 어촌 사회의 활력 증진을 위해서 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」(약칭 귀농어귀촌법)을 바탕으로 종합적 대책을 마련하고 추진하고 있다. 2015년 귀농어귀촌법 제정 이후 귀어·귀촌 활성화 사업은 본격화되었으며, 제1차 귀어·귀촌 지원 종합계획(2018년~2022년), 제2차 귀어귀촌 지원 종합계획(2023년~2027년)으로 다양한 정책 수요를 반영하기 위한 과제를 이행하고 있다. 현재 해양수산부가 추진하는 세부 사업은 도시민의 안정적인 어촌 정착 지원을 위한 귀어귀촌 종합센터 및 귀어학교 운영, 귀어창업 및 주택 구입 자금 지원 등 전방위에 이른다. 그러나 다양한 지원 정책 가운데 교육내용이 현장을 충분히 반영하지 못한다는 우려도 일부 발생하고 있다.

[표 2-8] 귀어·귀촌 지원 정책 개요

귀어·귀촌 기관	주요 사업
• 귀어귀촌 종합센터 - (정보상담) 정책, 자금 융자, 교육, 실습 등 정보 제공 및 상담 - (지역정보 제공) 귀농어·귀촌 희망자가 관심을 갖는 지자체의 정보 제공 - (교육 운영) 귀농어·귀촌과 관련된 교육 프로그램 개발 및 연계 - (정책 홍보) 박람회 출장상담 및 정책설명회 등을 통해 지원 정책 홍보 • 귀어귀촌 지원센터 - 전국 8개 귀어귀촌 지원센터 운영(경기, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주) • 귀어학교 - 전국 8개 귀어학교 운영(인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남)	• 귀어창업 및 주택 구입 지원 - 도시민의 안정적인 정착 지원을 위한 지원(창업 자금 3억 원 이내, 주택 구입 자금 7,500만 원 이내) • 어촌정착상담사 지원 - 귀어귀촌인의 기술적 어려움을 해소하고 창업, 금융, 지원 정책 등의 행정 컨설팅 지원 • 귀어인의 집 조성 사업 - 귀어귀촌 희망자에게 임시 거처인 귀어인의 집 제공 • 어업인 교육훈련 및 기술지원 - 창업어가 멘토링 제도로 수산전문가가 창업어가에 기술, 경영 등의 교육·지도 등 제공 • 도시민 어촌유치 지원 - 도시민 어촌유치 지원 프로그램 개발·운영에 소요되는 사업비 50% 지원

출처: 귀어귀촌 종합센터의 귀어귀촌 사업을 정리.

해양수산부는 어촌지역소멸에 대응하고 지역을 활성화시킬 수 있는 어촌 지역 활성화 대책을 수립하여 관련 사업을 추진하기 시작했다. 어촌 지역 활성화 대책은 일정 수준의 어촌 지역 인구 유지와 민간투자 유치, 어가소득 증대를 목표로 삼으며, 나아가 다양한 공익적 기능을 수행하는 어촌의 역할을 재정립하는 것을 목표로 한다. 기존 도시민이 어촌 정착 시 겪게 되는 진입장벽을 해소하고 어촌 사회 개방성 강화를 위한 주요 내용과 관광 활성화, 어항시설 현대화 등 소득기반 확충의 내용도 담고 있다. 궁극적으로는 다양한 세부 과제를 통해 어촌 주민의 삶의 질을 향상하는 방안도 검토되고 있다. 이를 통해 기존 개별 단위사업으로 시행되던 지원 사업을 통합적으로 운영하여 사업을 극대화하는 효과를 창출할 수 있다. 그렇지만 구체적인 민간자본 투자 유치 방안, 타 부처 사업 간 연계 등 구체적인 계획 마련이 필요하다.

[표 2-9] 어촌 지역 활성화 대책

세부 과제	주요 내용
❶ 어촌 사회 개방성 강화	
공공임대형 면허제도 신설	• 공공임대형 면허 신설: 공공기관에 면허를 발급하고 신규 전임자에게 임대 • 공공기관 면허임대 확대: 공공기관이 임차할 수 있는 면허를 공동체(수협·어촌계) 면허까지 확대하고, 이를 귀어인에게 재임대
양식업·마을어업 면허제도 개선	• 임대차 대상 확대: 양식·마을어업권 행사 시 어촌계원·조합원 외에 귀어인이 일정 비율 이상을 차지하는 어업법인도 가능하도록 개선 • 신규 면허 배정: 신규 면허의 일정 비율을 귀어인 등에게 발급
어선·양식장 임대 확대	• 공공기관이 유류어선 등을 임차하여 청년 귀어인에게 낮은 비용으로 임대 • 공공 스마트 양식장 지정 및 활용: 스마트 양식 부지 일부를 공공부지로 지정하고 예비 창업자 및 연구기관 등에서 교육·연구시설로 활용하여 전문인력 양성
어촌자산 (어선·양식장 등) 간접투자제도 도입	• 어촌자산 투자 펀드: 어촌 지역 자산에 대한 투자 유치를 위한 펀드 방식의 간접투자제도 도입 • 준귀어인제도 도입: 어촌자산 투자 펀드에 일정액 이상을 투자하고 어촌으로 이주하려는 투자자에게 ‘준귀어인’ 지위 부여
❷ 어촌 지역 소득기반 확충	
어항·어업기반시설 민간자본 투자 유치	• 국가어항 시설·유류부지 활용을 통한 수익·편익시설 확충과 이를 위한 민간자본 투자 유치 확대(‘25년까지 700억 원 규모) • 위생·안전 여건이 열악한 산지 위판장을 대상으로 민간투자 유치를 통해 시설 현대화 및 위생여건 개선(‘22년 시범사업 후 ‘위판장 현대화 펀드’ 조성 검토)

세부 과제	주요 내용
어촌 지역 취업·창업 확대	• 취업 대상 확대: 창업자 외에 창업 전 취업자 및 단순 어업경영체 취업자, 귀 어가구원 중 단순 취업자도 포함 • 정착 지원 확대: 창업자 정착 지원금 지원 대상 및 1인당 지원금 등 지원 규모 단계적 확대 • 교육지원: 귀어학교 확충, 교육비 지원, 귀어귀촌정보 통합제공 플랫폼 구축
어촌 지역 특화를 통한 다양한 일자리 창출	• 어촌특화마을 시범조성, 해양치유센터, 어촌특화지원센터 등 지역 인프라를 활용한 관광 콘텐츠 발굴 • 수산 관련 산업 융복합을 통한 수익모델 발굴 및 귀어귀촌인 일자리 창출 도모
㉓ 어촌 지역 삶의 질 향상	
주거여건 개선	• 단계별 지원방안 마련 - (계획단계 - 귀어인의 집) 신규 전입자를 대상으로 일정 기간 양식업·어업 기술 습득 및 어촌 생활 체험 기회 제공을 위한 임시 주거시설 공급 - (정착준비단계 - 빈집 리모델링) 어촌 지역 빈집을 리모델링하여 청년 및 귀 어귀촌인 주거 안정 등을 위한 단기·장기 임대용 시설로 활용 - (정착·장기거주단계 - 주거플랫폼) 국토부·해수부 협업을 통한 공동주택 건립·지원, 중장기적으로 해수부 자체 주택 건립·지원 검토
생활서비스 인프라 확충	• 어촌형 생활서비스 구축: 섬·연안·도심 등 어촌 지역 특성을 감안한 생활서비스 최소기준을 마련하고 주요 거점 지역별 생활서비스 거점센터 구축 검토 • 해상교통 인프라 확충: 여객선·어선 접안시설 등 항포구 시설 개선, 여객선 미운항 섬지역 교통권 확보를 위한 지자체 협력 강화 등 검토

출처: 조정희 외(2021), “어촌지역소멸 시대를 위한 선제적 대응전략 연구”, p. 71 재정리.

제3장

지역 생활여건 분석

제1절 지역 생활여건의 중요성

제2절 지역 생활서비스 범위 및 기준

제3절 생활여건 지표의 시공간적 분포 현황

제4절 지역 보건의료 실태 및 정책

제 1 절

지역 생활여건의 중요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

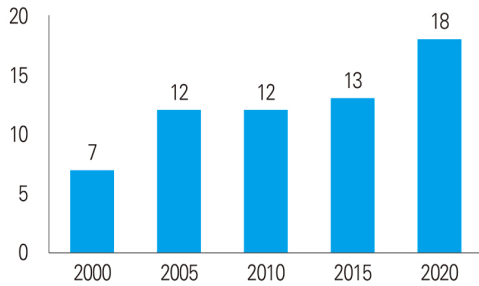
1 인구감소와 지역 생활여건

인구감소 문제는 경제적인 측면으로 수렴되는 경향을 보인다. 절대적인 인구 규모의 감소는 생산성을 낮춰 경제성장률을 둔화시키고, 저출산·고령화는 생산가능인구의 감소와 부양비 증가를 초래해 사회 전반의 재정 여건을 악화시킨다. 또한, 인구 불균형은 국토의 효율적 이용을 저해할 뿐만 아니라 지역의 소비·생산을 축소시켜 지역경제에 악영향을 미친다. 이에 그간 추진되어온 정부의 인구감소 대응 정책은 지속적인 경제성장을 목표로 ‘인구감소’라는 현상을 양적인 관점에서 해결하려 노력했고, 저출산 문제를 해결하기 위한 정책이 발굴·시행되었다. 이러한 정부 정책은 필수불가결한 측면이 있으나 실질적인 출산율 제고에는 큰 효과를 보지 못했다(박진경·김도형, 2020).⁶⁾

우리나라의 경우 국가 차원의 인구감소는 2020년을 기점으로 본격적으로 시작되었으나(행정안전부 보도자료, 2021.1.4.)⁷⁾, 소규모 지역에서는 오래전부터 인구감소 문제가 시작되어 현재는 지역소멸의 위기까지 대두되고 있다. 국가적 차원의 인구감소와 달리 소규모 농어촌을 중심으로 발생하는 인구감소는 저출산으로 인한 자연적 인구감소와 청년인구의 유출을 중심으로 한 사회적 인구감소의 두 가지 특성을 모두 갖는다. 이러한 이유로 현재 농어촌이 직면한 인구감소의 문제는 도시 지역보다 더욱 빠르고 심각하게 나타나고 있다. 일례로 [그림 3-1]을 살펴보면 인구 3만 명 이하의 기초지방자치단체의 수는 2000년 기준 7곳에 불과했으나 20년이 지난 2020년에는 18개로 증가한 것으로 나타났다. 또한, 청년인구의 지속적인 유출로 인해 전체 인구 중 청년인구의 비율이 15% 미만인 기초지방자치단체의 수는 2010년 기준 17곳에서 2020년 기준 73곳으로 10년 만에 약 4.3배 증가한 것으로 나타났다([그림 3-2] 참고).

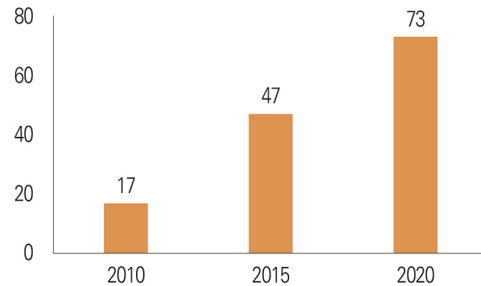
6) 박진경·김도형(2020), 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안, 한국지방행정연구원.

7) 행정안전부 보도자료, ‘사상 첫 인구감소, 세대수는 사상 최대’, 2021.1.4.



[그림 3-1] 인구 3만 명 이하 기초지자체 수 변화

출처: 통계청, 「주민등록인구현황」 참고하여 연구진 작성



[그림 3-2] 청년인구 15% 미만 기초지자체 수 변화

출처: 통계청, 「주민등록인구현황」 참고하여 연구진 작성

그렇다면 농어촌에 인구가 머물지 않고 떠나는 이유는 무엇일까? 인구감소지역에 인구가 머물지 않고 떠나는 데는 물론 일자리와 같은 경제적 요인도 중요하지만, 교육·의료환경과 문화적 요인 등을 포함한 전반적인 생활 수준의 차이가 큰 영향을 미친다. 우리나라의 국토·지역개발 정책의 전개 과정을 살펴보면 1960년대에는 식량의 안정적 공급 기반을 확대하기 위하여 농업개발이 중심이 되었으나, 1970~80년대에는 대규모 산업단지 조성을 통한 하향식 성장거점 육성 방식이 추진되었다. 거점도시의 공업화를 기반으로 하는 경제성장은 도시의 생활 수준을 크게 높였고, 동시에 이농인구의 증가와 도농 간 생활 수준의 격차를 심화시켰다. 이에 1990년대에는 「농어촌발전특별조치법」 및 「농어촌정비법」 등이 제정되었고, 제정된 법령을 기반으로 다양한 부문의 농어촌 생활환경 정비·개선이 시행되었다. 그러나 오랜 기간 농어촌은 경제성장 및 개발 과정에서 소외되었고, 농어촌의 개발 부진은 사회·경제적 낙후로 이어졌다(김창현 외, 2004). 결과적으로 일자리·주거·교육·복지·산업·문화 등 생활 전반의 수준 격차는 도시로의 인구이동을 심화시키고, 인구감소로 인한 농어촌 공동화·고령화는 다시 농어촌 지역의 생활여건을 열악하게 만들었다. 생산가능인구의 유출과 고령화는 세원의 구성 및 재정 수입·지출에 영향을 미쳐 지방의 재정 여건을 악화시키고, 이러한 변화는 각종 생활서비스 공급을 축소시켜 질적인 측면의 생활환경을 악화시키는 요인으로 작용하는 것이다.

그간 인구감소에 대응하기 위한 지역개발 전략은 균형발전이라는 방향성 아래 도시 인구를 다시 농어촌으로 유입시키는 것을 목표로 하였다. 이에 대부분의 지역에서 ‘인구 유입’을 목표로 산업단지 조성 및 특화산업 발굴을 통한 기업 유치, 출생수당 지원 등에 초

점을 맞추었다. 그러나 이러한 분산적·경쟁적 지역정책은 지방(농어촌)의 정주인구 증가 측면에서 지속가능한 정책적 효과를 거두기 어려웠다. 여전히 양질의 일자리는 수도권에 집중되어 있고, 사람들의 수도권 이동 현상은 계속되어 2020년에는 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월한 상황이다(통계청 보도자료, 2020.6.29.).⁸⁾ 국가적 차원의 총인구가 감소하고 있는 상황에서는 단순히 ‘인구수’라는 양적 측면에서 인구감소에 대응하고 균형발전을 도모하려는 접근법은 적절하지 않다. 인구의 양적 팽창을 위한 전략보다는 인구 이동의 근본적인 원인이라고 할 수 있는 생활여건을 개선해 지역 주민의 삶의 질을 향상시키는 것이 중요하다. 지역에 거주하는 사람들이 자신의 생활 공간에서 삶을 행복하게 느껴야 사회적 인구이동이 줄고 인구감소 문제를 해결할 수 있다.

2 지역 생활을 위한 기준 논의: 국가최저기준과 지역최적기준⁹⁾

지역 주민의 삶에 대한 만족도 증대와 지역의 지속 유지는 서비스의 양과 질적인 측면과 유지와 성장의 개념으로 고려할 수 있다. 서비스의 양은 서비스 공급에 대한 총량적인 개념으로 고려할 수 있으며, 서비스의 질은 서비스의 다양성 확보, 인원 확충 등을 고려할 수 있다. 또한, 지역의 유지는 인구 유입 및 확보 등 인구의 감소가 발생하지 않은 상태를 가정할 경우 지역의 성장세가 유지되는 형국을 의미하며, 지역의 성장세를 통해 지역의 질적 성장을 의미하는 성장과 구분될 수 있다. 이 경우, 지역성장이 거듭 증가하거나 성장세가 유지되는 경우를 지역성장이라고 지칭할 수 있다.

따라서 지역의 양적 및 질적 서비스는 대표적으로 총량적인 서비스 공급과 내부 프로그램 강화를 고려할 수 있으며, 양적 서비스 중 시설의 유지관리를 위한 인원이 확충될 경우에는 질적인 서비스로 구분될 수 있다. 더불어, 지역 서비스의 유지 및 성장이 확보될 경우를 서비스의 확충으로 고려할 수 있다. 따라서 지역 수요를 의미하는 인구 대비 서비스의 확보가 최소한도로 가능한 정도를 지역에서의 최소 서비스 공급이라고 지칭할 수 있다.

국가최저기준(National Minimum)은 1884년 영국에서 설립된 사회개혁 단체인 페이비언(Fabian)협회의 회원으로 활동하던 웨브(Webb) 부부(Sidney Webb와 Beatrice

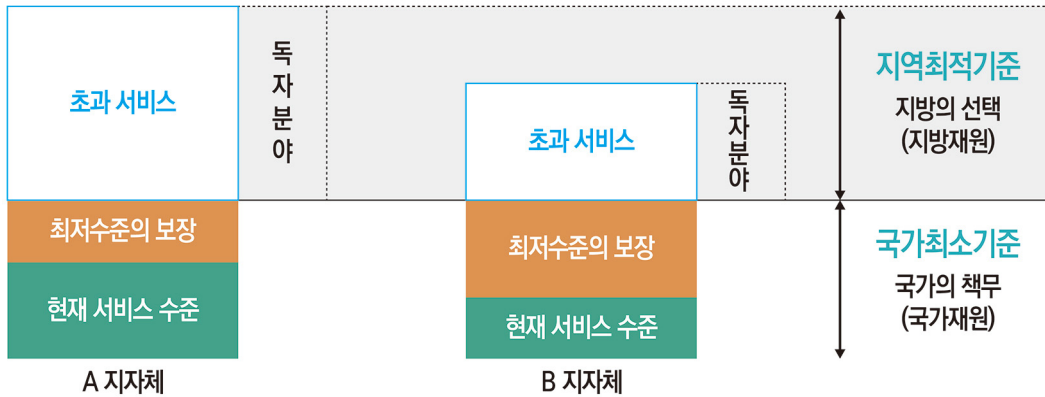
8) 통계청 보도자료, ‘최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망’, 2020.6.29.

9) 구형수 외(2017), 생활인프라 기준도입 및 활용방안 연구, 국토교통부의 내용을 참조하여 정리.

Webb)가 1987년 「산업민주론(Industrial Democracy)」을 저술하면서 국가최저기준(National Minimum)이라는 개념을 사용하였다(국토교통부, 2018). 한국의 국가최저기준은 2019년 기획재정부 범부처 인구정책TF를 통해 공공시설을 거점 지역으로 집약하고, 주변 지역과 순환·연결체계를 구축하여 인구감소지역에도 국민생활 최소수준의 공공·생활서비스를 제공하는 것으로 정의하였다. 정책적 의미의 국가적 최소지원은 중앙에서 추진하고, 지역별로 여기에 추가적인 재원이나 자원을 투자하여 차별화하는 방식을 의미한다는 점에서 국가적 최소지원은 국가의 역할을 강조한다고 할 수 있다. 반면, 통상적인 의미에서의 국가최저기준의 활용은 기초시설 및 기초인프라, 특히 생활SOC에 대한 접근성을 향상하는 것을 의미할 수 있다. 즉, 양적인 측면에서의 시설 공급과 시설에 대한 접근성을 증대시킬 수 있는 교통 편의성 확대 측면을 고려할 수 있다.

지역최적기준(Local Optimum)은 지역에서의 최소한의 삶의 질을 확보하기 위한 생활인프라 기준을 의미한다. 즉, 국가에서의 최소기준에 의한 서비스의 제공 외에 지역에서의 서비스 공급을 통한 최적점을 나타낸다. 따라서, 지역최적기준은 지역의 수요에 의해 만족할 수 있는 수준으로 양적인 시설의 확대를 의미한다.

반면, 현실적인 측면에서의 지역최적기준은 인구가 상대적으로 과소한 지역일수록 자원이 포화된 것을 의미하여, 상대적으로 자원의 효율적인 활용을 위해 시설에 대한 서비스 기준을 낮추는 것을 의미할 수 있다. 반면, 전체적인 서비스에 대한 축소 외에 다양한 부문에 대한 스펙트럼을 확대시킴으로써 거주민의 수요 및 욕구를 충족할 수 있는 측면을 지역최저기준의 현실적인 측면으로 고려할 수 있다. 따라서, 양적인 확대만이 아닌 질적인 서비스의 확보가 인구가 상대적으로 적은 지역 또는 서비스가 포화된 지역에서 요구되는 측면이라고 할 수 있다. 국가최저기준이 국민 모두에게 최저수준의 삶을 보장한다는 의미를 내포하고 있는 반면에 지역최적기준은 지역 주민들의 전반적인 삶의 질 향상을 도모한다는 의미를 내포하고 있다. 국가최저기준이 전국적 단위에서 전 국민을 대상으로 하여 공통적으로 적용되어야 하는 것이라고 한다면 지역최적기준은 개별 지역의 특성을 반영하여 차별적으로 적용되는 것이 바람직하다(구형수 외, 2018).



[그림 3-3] 국가최저기준 및 지역최적기준 개념

자료: 구형수 외(2018), p. 88.

궁극적으로 국가최저기준과 지역최적기준에 대한 차이는 크지 않다. 지역최적기준은 지역에서 필요로 하는 서비스의 극대치를 의미하며 지역을 기준으로 한 서비스의 공급을 반영하는 반면, 국가최저기준은 국가에서의 최소기준을 의미하며 자원의 손실을 최소화 하고 지역이 공평하게 자원을 활용한 수혜자의 만족도가 높아지는 것을 의미한다고 할 수 있다. 국가최저기준 및 지역최적기준을 충족하기 위해서는 양적인 총량과 접근성에 대한 최소치 충족을 통해 검토하는 것이 바람직하다. 특히, 양적인 총량과 접근성에 대한 측면은 상호보완적인 특성이 있으며, 양적인 총량을 확보한 후 접근성이 향상되는 경우, 접근성을 확보하기 위하여 양적인 총량을 확대하는 경우로 상호 인과관계가 존재하는 필요충분관계에 있다. 반면, 지역 내 구성 시설의 입지적인 특성을 파악하기 어려운 지역통계에 대한 제약 측면과 양적인 총량과 접근성에 대한 구분 중 어떤 부분을 충족하더라도 궁극적으로 충족이 되는 특성이 있다.

제2절

지역 생활서비스 범위 및 기준

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국토교통부, 기초생활인프라의 국가 최저기준

정부는 저성장·저출산·고령화 등으로 인해 확장형 도시개발 정책이 한계에 도달함에 따라 생활밀착형 도시재생정책을 추진하기 위하여 2013년 ‘국가도시재생기본방침’¹⁰⁾을 도입하고 기초생활인프라의 국가 최저기준(National Minimum)을 제시하였다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제11항에 따르면 ‘기초생활인프라’란 도시재생기반시설 중 도시 주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설을 의미한다.

정부는 2018년 ‘생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정’(국무총리 훈령) 제2조를 통해 보육·의료·복지·교통·문화·체육시설 등 국민의 일상생활에서 편익을 증진시키는 모든 시설을 생활밀착형 사회기반시설(생활SOC)로 규정한 바 있는데, ‘기초생활인프라’와 ‘생활SOC’ 모두 시민들이 생활환경 내에서 일상생활을 영위하는데 필요한 필수 생활 인프라를 의미한다는 점에서 매우 유사하다고 할 수 있다(구형수 외, 2019). 기초생활인프라(또는 생활SOC)의 공급주체는 공공뿐만 아니라 민간도 포함되지만, 수요에 대한 기본적인 인프라 공급은 공공의 역할로 이해되기 때문에 기초생활인프라는 공공재 또는 준공공재의 성격을 가진다(김현호 외, 2009). 이에 기초생활인프라가 제공하는 공간과 서비스는 기능적으로 포용적(inclusive)인 특성을 갖는다(구형수, 2018; 임은선 외, 2021)

‘국가도시재생기본방침’에 근거한 ‘기초생활인프라의 국가적 최저기준’은 모든 국민들이 어디에 거주하든지 상관없이 적정 수준의 생활서비스를 누릴 수 있도록 하기 위한 목적으로 도입되었다. 이 기준은 2013년 처음 수립된 이후 5년 단위의 재정비 시점이 도래

10) 국가도시재생기본방침이란 도시재생을 종합적·계획적·효율적으로 추진하기 위하여 국토교통부 장관이 수립하는 국가도시재생전략을 의미함.

함에 따라 2018년에 재정비되었다. 2013년에 수립된 기준은 인구수(ex. 인구당 시설 수)를 중심으로 최저기준이 설계되어 인구밀도가 낮은 지역에 적용하는 데 한계가 있었으나, 2018년에는 시설까지의 도달시간(접근성)을 기준으로 전환함으로써 지역에 상관없이 보편적 생활서비스를 제공받을 수 있는 최소기준을 마련하였다. 국가적 최저기준을 적용하는 대상시설도 2013년에는 6개 부문 11개 시설이었으나, 재정비 과정에서 대상시설을 추가하여 총 18개 시설(마을단위시설 11개와 지역거점시설 7개)로 확대하였다.

[표 3-1] 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준(2013)

부문	기초생활인프라	국가적 최저기준(안)	생활권 규모		
			대 (5만 명 이상)	중 (2만~3만 명)	소 (~1만 명)
교통시설	공공주차장	주거지역 내 주차장 확보율: 70% • 시 지역 1대/주택규모 85㎡ • 군 지역 1대/주택규모 95㎡			○
공간시설	생활권공원	1인당 공원 면적 9㎡			○
	근린광장	2,000~4,000세대당 1개소			○
유통·공급 시설	상수도	상수도 보급률 100%	○	○	○
공공·문화·체육시설	유치원	2,000~3,000세대당 1개소			○
	초등학교	4,000~6,000세대당 1개소 학급당 학생 수: 21.5명			○
	공공체육시설	1인당 생활체육시설 면적: 4.2㎡			○
	도서관	지역거점도서관: 인구 3만 명당 1개소 작은도서관: 500가구 이상 1개소(건물면적 33㎡ 이상)		○	○
	노인의료복지시설	인구 3만 명당 1개소		○	
방재시설	저류시설	목표연도 내 확률강우량 결정 후 필요 저류시설 확보		○	
환경기초시설	하수도	하수도 보급률 100%	○	○	○

출처: 국토교통부(2013), 「국가도시재생기본방침」.

현재 국토교통부에서 제시하는 기초생활인프라는 시설의 위계와 규모를 고려하여 지역거점시설과 마을단위시설로 구분된다. 마을단위시설은 근린권역 내에서의 생활에 필요한 기초적인 시설을, 지역거점시설은 소생활권 범위에서 대규모·복합시설로서 기능하는 시설을 의미한다. 국토교통부는 국가적 최저기준을 도출하는 데 있어 마을단위시설은 도보(3km/h), 지역거점시설은 차량(25km/h)을 기준으로 산정하며, 현재 시점의 시설 향유 수준(시설 이용자의 이동거리 평균)과 장래 수요(희망거리 평균)를 고려하여 기준을 제시하고 있다.

[표 3-2] 지역거점 및 마을단위시설 구분

구분	공간위계	공급목적	공급주체	규모	서비스위계	기능복합
마을단위 시설	마을 (지속가능한 신도시 계획기준상 근린권역)	아파트 수준 편의/복지	공공우선 (민간고려)	소규모	저차원	소규모다기능시설 (마을커뮤니티센터)
지역거점 시설	소생활권 (국계법상 도시기본계획)	낙후지역 개선	공공	대규모	고차원	대규모복합시설 (도시커뮤니티센터)

출처: 국토교통부(2019), 지역의 기초생활인프라 공급 현황 자료 및 분석 안내서.

구체적으로 마을단위시설은 총 11개 기능영역에 대한 세부시설로 구성되어 있다. 대체로 도보 10~15분 거리 이내로 제시하고 있으나 유치원이나 마을노인복지시설과 같이 특정 수요계층(어린이·노인)이 존재하거나 폐기물 보관시설과 소매점과 같이 일상생활에 밀접한 관련이 있는 경우 5~10분을 기준으로 제시하고 있다. 한편, 지역거점시설은 총 12개 기능영역에 대한 세부시설로 구성되어 있으며, 차량 이동시간을 기준으로 대체로 20~30분 이내를 제시하고 있다. 다만, 공공도서관(국공립·시도립·교육청)과 지역거점 공원은 10분 이내로 제시하고 있으며, 시설의 규모와 유형에 따라 차이가 있는 공공체육 시설과 사회복지시설은 시간 범위를 좀 더 유연하게 적용하고 있다.

[표 3-3] 마을단위(도보) 기초생활인프라 종류 및 최저기준(2018)

주체		기능영역	마을단위시설	세부시설	관련법	최저기준	
						시간	거리 ¹⁾
생활 활동	일 상 활 동	의료	기초의료시설	의원	의료법	수요고려	1,250m
				약국	의료법	수요고려	1,000m
				건강생활지원센터	지역보건법	10분	500m
		교육	초등학교		초·중등교육법	10~15분	500m
			어린이집		영유아보육법	5분	250m
			유치원(국공립·사립·전체)		유아교육법	5~10분	500m
		학습	도서관(공공·사립·작은)		도서관법	10~15분	750m
		돌봄	마을노인 복지시설	경로당	노인복지법	5분	250m
				노인교실	노인복지법	10분	500m
	여 가 활 동	교제	마을공동시설, 공동작업소 등		-	-	-
		체육	생활체육시설	체육도장	체육시설법	10~15분	750m
				체력단련장	체육시설법	10~15분	750m
				수영장	체육시설법	10~15분	750m
				간이운동장	체육시설법	10분	750m
		휴식	도시공원(묘지공원 제외)		도시공원법	10~15분	750m
		문화	-		-	-	-
생활 지원 서비스	행정	주민센터(복합커뮤니티센터)		-	-	-	
	안전/방재	보안등, CCTV 등		-	-	-	
	교통	공영주차장		주차장법	>70% ²⁾	500m	
	유통·공급	-					
	환경기초	-					
	생활편의	주거편의시설	폐기물 보관시설	폐기물관리법	5분	250m	
		소매점	생필품 구매를 위한 소매점	건축법	10분	500m	

주1) 마을단위시설의 시간에 따른 거리는 도보 3km/h로 환산.

주2) 주거지 내 주차장 확보율 70% 이상.

출처: 국토교통부(2019), 지역의 기초생활인프라 공급 현황 자료 및 분석 안내서.

[표 3-4] 지역거점(차량) 기초생활인프라 종류 및 최저기준(2018)

주체		기능영역	지역거점시설	세부시설	관련법	최저기준	
						시간	거리 ¹⁾
생활 활동	일 상 활 동	의료	보건소		지역보건법	20분	8.3km
			응급실 운영 의료기관		의료법	30분	12.5km
		교육	-		-	-	-
		학습	공공도서관(국공립·시도립·교육청)		도서관법	10분	4.2km
		돌봄	사회복지시설	사회복지관	노인복지법	20~30분	8.3~ 12.5km
	노인복지관			노인복지법	20~30분	8.3~ 12.5km	
	여 가 활 동	교제	지역 커뮤니티센터		-	-	-
		체육	공공체육시설	경기장	체육시설법	15~30분	6.3~ 12.5km
				체육관	체육시설법	15~30분	6.3~ 12.5km
				수영장	체육시설법	15~30분	6.3~ 12.5km
		휴식	지역거점공원 (묘지공원 제외, 10만㎡ 이상)		도시공원법	10분	4.2km
		문화	공공문화시설	문화예술회관	문화예술진흥법	20분	8.3km
				전시시설	문화예술진흥법	20분	8.3km
생활 지원 서비스	행정	우체국		-	-	-	
	안전/방재	경찰서·소방서		-	-	-	
		소방용수시설		-	-	-	
		저류시설		-	-	-	
	교통	도심주차장		-	-	-	
	유통·공급	상수도		-	수요고려	-	
	환경기초	하수도		-	수요고려	-	
	생활편의	-		-	-	-	

주1) 지역거점시설의 시간에 따른 거리는 자동차 25km/h로 환산.

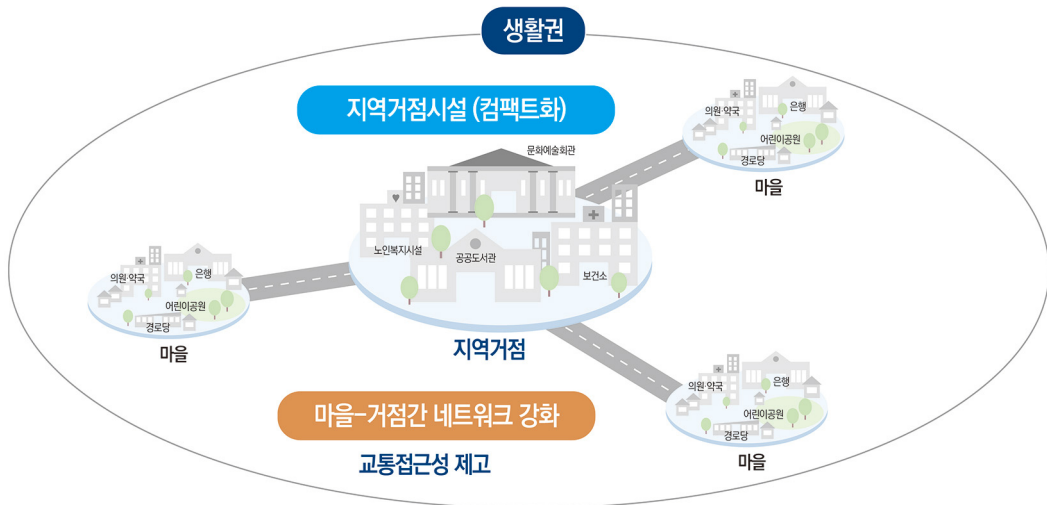
출처: 국토교통부(2019), 지역의 기초생활인프라 공급 현황 자료 및 분석 안내서.

‘국가 최저기준’은 기초생활인프라 공급을 위한 국가와 지방자치단체의 노력을 독려(encourage)하기 위한 제도적 장치로 그 자체로 의무사항은 아니다. 단순히 기초생활인프라의 공급량을 확대하는 것만이 지역의 생활 수준 격차를 해소하는 방법은 아니므로, 지역 수요에 맞는 질적인 서비스를 어느 위치에, 어떤 방식으로 제공할 것인가가 고려되어야 한다(구형수 외, 2019). 이에 정부에서는 지방자치단체가 재정 여건과 인구밀도, 공급 현황 등 지역의 경제적·사회적 특성을 고려하여 최적화된 공급계획을 수립하고 추진하도록 하고 있다. 대도시의 경우에는 기초생활인프라를 공급할 때 국가적 최저기준을 달성하기 위해 노력하되, 시설의 수용능력(용량)을 고려하여 공급하도록 하고 있다. 인구 10만 이상~50만 미만의 중소도시는 국가적 최저기준 및 수용능력(용량) 외에도 주변의 유희시설 현황을 파악하여 계획 시 고려하는데, 만약 유희시설이 존재하는 경우에는 기존 시설을 수요 맞춤형으로 전환하거나 소규모 다기능시설(복합화)로 활용함으로써 효율적인 생활인프라 공급이 가능하도록 하였다. 그리고 인구 10만 이하의 소도시·농촌에서는 수요가 있는 지역을 중심으로 공급하고, 수요자 중심으로 교통체계 등 서비스 전달체계를 개선하여 시설의 접근성 및 활용성을 높이도록 하고 있다.

[표 3-5] 기초생활인프라 공급계획 수립 시 인구밀도 기준 및 고려사항

도시구분	인구 규모	밀도	고려사항
대도시	50만 이상	고밀	최저기준 + 시설용량 고려
중소도시	10만 이상	중밀	최저기준 + 시설용량 + 유희시설 고려
소도시, 농촌	10만 이하	저밀	입지 효율화(수요중심) + 전달체계 개선

출처: 국토교통부(2019), 지역의 기초생활인프라 공급 현황 자료 및 분석 안내서.



[그림 3-4] 지역거점시설과 마을단위시설 간의 연계 방식(컴팩트-네트워크)

출처: 국토교통부(2019), 지역의 기초생활인프라 공급 현황 자료 및 분석 안내서.

2 농림축산식품부, 농어촌서비스기준

‘기초생활인프라의 국가적 최저기준’을 도입하기에 앞서 농림축산식품부는 도시에 비해 상대적으로 열악한 농어촌 주민들의 삶의 질을 제고하기 위한 노력을 지속해왔다. 2004년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」을 제정하고, 2011년에는 법령 개정을 통해 농어촌 지역의 생활 인프라 및 주요 생활서비스 공급을 위한 ‘농어촌서비스기준’을 도입하였다. 본 법령 제3조 제6항에 따르면 ‘농어촌서비스기준’은 농어업인 등이 일상생활을 하는 데 요구되는 최소한의 공공서비스(public services) 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표를 의미한다. 이 기준은 농어촌의 삶의 질 향상 정책의 실효성을 제고하기 위하여 2011년 처음 도입된 이후 여러 번의 개정을 거쳤으며, 2019년 ‘제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(2020-2024)(이하 ‘제4차 삶의 질 향상 기본계획’)'부터는 도서관·체육시설·생활폐기물 등의 세 가지 항목을 신설하여 4대 부문(보건의료·복지, 교육·문화, 정주여건, 경제활동) 19개 항목으로 구성되었다(김용욱 외, 2022).

정부는 이 외에도 국토교통부의 '기초생활인프라 국가적 최저기준'과의 연계성을 고려하여 기존에 '여건 개선', '비율 제고' 등으로 구성되었던 서비스 항목별 목표치 세부 내용에 대하여 접근성(평균 접근시간)의 개념을 일부 적용하였다. 다만, 최소 접근시간 목표치는 농어촌의 교통여건 등을 감안하여 재설정하였으며¹⁵⁾, 이로 인해 국토교통부의 기초생활인프라 국가적 최저기준과 일부 차이가 존재하는 것을 알 수 있다.

[표 3-6] 농어촌서비스기준 제정·운용 규정

「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제44조	
제44조(농어촌서비스기준의 제정·운용 등)	① 정부는 농어업인 등의 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 농어촌서비스기준을 제정·운용할 수 있다.
	② 정부는 제1항에 따른 농어촌서비스기준을 제정하거나 변경할 때에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다.
	③ 위원회는 제9조에 따른 기본계획의 추진실적 평가 시 농어촌서비스기준의 달성 정도를 평가하여야 한다.
	④ 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 시행계획, 시·도계획 및 시·군·구계획을 세우고 시행할 때 농어촌서비스기준을 달성하도록 노력하여야 한다.
	⑤ 정부는 농어촌서비스기준의 달성 정도를 점검하기 위하여 전문연구기관에 실태조사 등을 위탁할 수 있다.
	⑥ 제1항에 따른 농어촌서비스기준의 제정 및 운용 방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
[본조신설 2010. 7. 23.]	

[표 3-7] 농어촌서비스기준과 기초인프라 국가적 최저기준의 비교

구분	농어촌서비스기준	기초생활인프라 국가적 최저기준
근거 법령	삶의 질 향상 특별법 제3조, 제44조 및 동법 시행령	도시재생특별법 제4조 및 국가도시재생기본방침(국토부 공고)
대상 지역	농어촌 및 도농복합시	도시
목표치 설정 (최저기준)	최소 접근시간, 서비스 보급률 등 (농어촌 및 항목의 특성을 고려해 설정)	시설별 도달시간 (단, 기본방침상 '농어촌 지역'은 농어촌서비스기준을 고려한다고 명시)
차별 항목	주택, 상수도, 하수도, 난방, 대중교통, 방법설비, 경찰순찰, 소방출동	근린공원, 거점공원, 주거편의시설, 마을주차장
접근성 기준	차량	도보, 차량
최저 기준	병원진료	30분~1시간 이내 (도보) 수요고려, (차량) 20분 이내
	응급의료	30분 이내 (차량) 30분 이내
	영유아 보육	20분 이내 (도보) 5~10분 이내
	초·중등교육	10분 이내 (도보) 10~15분 이내
	문화시설	40분 이내 (차량) 20분 이내
	도서관	10분 이내 (도보) 10~15분, (차량) 10분 이내
	체육시설	30분 이내 (도보) 10~15분, (차량) 15~30분 이내

출처: 농어업인 삶의 질 향상 위원회(2020), 2020~2024 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 57개년 기본계획 재수정.

15) 농어촌 노선버스 평균 운행속도(25.9km/h)와 특별·광역시외의 승용차와 시내버스 운행속도 차이(6.3km/h) 반영함.

[표 3-8]은 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용에 관한 표이다. 세부 내용을 살펴보면, 농어촌서비스기준의 경우 시설의 수용력(규모)을 기준으로 제시하기보다는 일정 시간 내 서비스의 이용 가능성(접근성·가능횟수) 또는 이용률(보급률·설치율)을 기준으로 제시하고 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 보건의료·복지부문과 교육·문화부문의 서비스 항목은 특정 소요시간 내 서비스를 제공받을 수 있느냐를 주요 기준으로 제시하고 있으며, 정주여건 부문의 서비스 항목은 서비스 보급률을 주요 기준으로 제시하고 있다.

[표 3-8] 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용(2021)

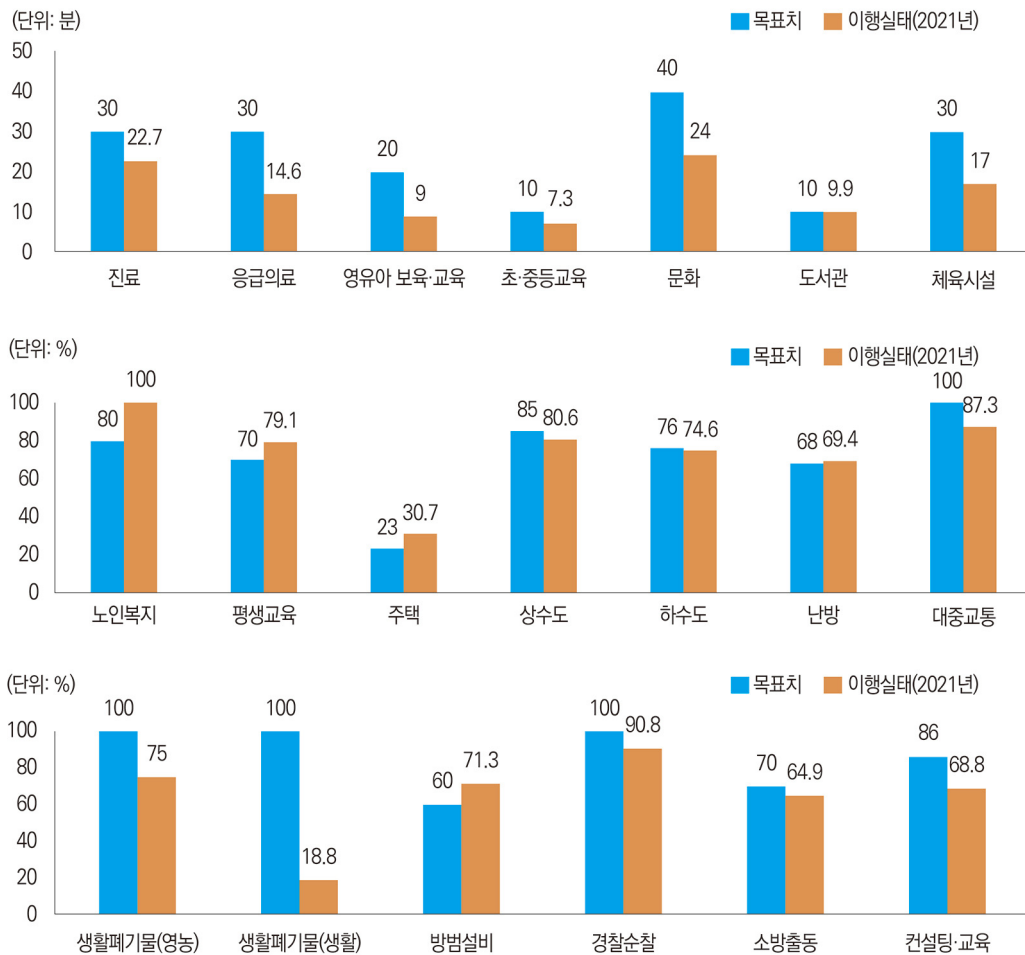
부문	서비스 항목	목표치 세부 내용
보건 의료· 복지	1 진료	차량을 이용하여 30분~1시간 이내로 내과, 외과, 산부인과, 소아청소년과 진료가 가능하다.
	2 응급의료	응급환자 발생 시 기본적인 응급장비가 마련되고 전문인력이 동승한 구급차가 30분 이내 도착하여 응급처치 서비스를 받을 수 있다.
	3 영유아 보육·교육	차량을 이용하여 20분 이내로 「영유아보육법」 제2조 제3호 및 「유아교육법」 제2조 제2호에 따른 국공립·민간 어린이집·유치원을 이용할 수 있다.
	4 노인복지	「노인복지법」 제27조의2 제1항에 따른 방문요양·돌봄 등의 서비스 및 같은 법 제38조 제1항 각 호에 따른 재가노인복지서비스를 받을 수 있는 비율을 80% 이상으로 한다.
교육· 문화	5 초·중등 교육	차량을 이용하여 10분 이내에 농어촌 초등학교·중학교에 도달할 수 있다. 지역여건에 맞는 농어촌 초등학교·중학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게는 행정구역과 관계없이 적절한 통학수단을 제공한다.
	6 평생교육	읍·면 내에서 「평생교육법」 제2조 제2호에 따른 평생교육기관 또는 같은 법 제21조의3에 따라 설치·지정된 평생학습센터에서 평생교육을 받을 수 있는 비율을 70% 이상으로 한다.
	7 문화	차량을 이용하여 40분 이내에 「공연법」 제2조 제4호에 따른 공연장, 「지방문화원진흥법」 제4조에 따라 설립된 지방문화원에 도달할 수 있으며, 월 1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.
	8 도서관	차량을 이용하여 10분 이내에 「도서관법」 제2조 제4호에 따른 공공도서관(같은 호 나목부터 바목까지의 규정에 따른 시설은 제외한다)을 이용할 수 있다.
	9 체육시설	차량을 이용하여 30분 이내에 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제6조에 따른 생활체육시설을 이용할 수 있다.

부문	서비스 항목		목표치 세부 내용
정주 여건	10	주택	주민 누구나 「주거기본법」 제17조에 따라 국토교통부 장관이 공고한 최저주거기준에 적합한 주택에서 거주한다. 슬레이트(석면이 포함된 슬레이트를 말한다)가 사용된 주택 지붕의 철거·개량 비율을 23% 이상으로 한다.
	11	상수도	면 지역 상수도 보급률을 85% 이상으로 한다.
	12	하수도	군 지역 하수도 보급률을 76% 이상으로 한다.
	13	난방	읍 지역 도시가스 주택 보급률을 68% 이상으로 한다. 도시가스 보급이 어려운 지역에서는 엘피지(LPG) 소형저장탱크를 활용하여 가스 보급을 확대한다.
	14	대중교통	행정리 내에서 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조 제2호 가목에 해당하는 대중교통수단을 3회 이상 이용할 수 있다. 수요 부족으로 대중교통수단의 운행이 어려운 지역에는 「여객자동차 운수사업법」 제3조 제1항 제3호에 따른 수요응답형 여객자동차운송사업을 도입한다. 도서지역의 경우 모든 본섬에 「선박안전법」 제2조 제10호에 따른 여객선이 1일 왕복 1회 이상 운항된다.
	15	생활폐기물	행정리 내에서 영농·생활 폐기물을 수집하여 처리할 수 있다.
	16	방범설비	범죄 예방을 위해 마을 주요 지점과 주요 진입로의 방범용 폐쇄회로 텔레비전(「개인정보 보호법 시행령」 제3조 제1호에 따른 폐쇄회로 텔레비전을 말한다)의 설치율을 60% 이상으로 한다.
	17	경찰순찰	지역 주민이 요청하는 장소·시간에 대하여 탄력적인 방식의 순찰을 1일 1회 이상 실시한다.
경제 활동	18	소방출동	화재 발생 신고 접수 후 소방차가 지역별 목표시간 내에 현장에 도착하는 비율을 70% 이상으로 한다.
	19	창업·취업 관련 컨설팅·교육	국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 창업·취업 관련 지원센터에서 사업체 창업·취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육서비스를 1년 1회 이상 받을 수 있는 비율을 86% 이상으로 한다.

출처: 농림축산식품부고시 제2021-43호. '농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치 세부 내용'.

농림축산식품부에서는 현행 농어촌서비스기준에 근거하여 농어촌이 얼마나 목표치를 충족하고 있는지에 대하여 이행실태를 점검하고 있으며, 그 결과를 매년 공표하고 있다. 가장 최근에 발간된 보고서에 따르면 4대 부문 19개 항목에 대한 이행실태를 점검·평가한 결과, 접근성을 기준으로 하는 7개 서비스 항목(진료, 응급의료, 영유아 보육·교육, 초·중등교육, 문화, 도서관, 체육시설)을 포함하여 노인복지, 평생교육, 주택, 난방, 방범설비 등 총 12개 항목에서 목표치를 달성한 것으로 조사되었다(2021년 기준). 반면, 정주

여건 부문과 경제활동 부문에 속하는 항목들에서 대부분 목표치에 미달하는 것으로 나타났다. 특히 행정리 내에서의 영농·생활 폐기물 처리 수준이 다른 서비스 항목에 비해 다소 낮은 달성률을 보이는 것으로 나타났다.



[그림 3-5] 농어촌서비스기준 항목별 목표치 및 이행 현황(2021년)

출처: 연구진 작성, 김용욱·나현수·손경민(2022), 2021 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가 참고.

제3절

생활여건 지표의 시공간적 분포 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 절에서는 앞서 검토한 생활여건 기준을 토대로 농어촌의 변화를 살펴볼 수 있는 지표를 선정하고, 시·군·구 단위의 공간적 분포 현황을 분석하였다. 지표는 총 7개(주거·경제, 교육, 의료, 복지, 문화·체육, 교통, 환경·안전) 부문과 28개 세부지표로 구성하였으며, 국토교통부의 기초생활인프라 최저기준을 적용하고 있는 생활시설 관련 지표는 접근성 관점¹⁶⁾에서 분석하였다. 각 지표는 데이터의 가용성을 고려하여 최근 3년간~5년 단위로 구축하고, 지표값의 변화를 중심으로 살펴보았다. 지도는 ArcGIS 10.7.1을 활용하여 표출하였다.

[표 3-9] 농어촌의 삶의 질과 관련한 생활여건 지표

부문		세부지표	접근성	단위	기간	비고
교육	4	어린이집	○	km	2018, 2021	(N=250, 249)
	5	유치원	○	km	2018, 2021	(N=250, 250)
	6	초등학교	○	km	2018, 2021	(N=250)
	7	도서관	○	km	2018, 2021	(N=250)
의료	8	보건기관	○	km	2018, 2021	(N=250)
	9	의원	○	km	2018, 2021	(N=250, 249)
	10	병원	○	km	2018, 2021	(N=250, 249)
	11	종합병원	○	km	2018, 2021	(N=250, 249)
	12	응급의료시설	○	km	2018, 2021	(N=250)
	13	약국	○	km	2019, 2021	(N=250)
	14	천명당 의사 수	-	명	2015, 2020	(N=229)
	15	천명당 병상 수	-	개	2015, 2020	(N=229)

16) 가장 가까운 시설까지의 평균 도달거리와 서비스권역 내 인구 비율로 접근성을 살펴보았으며, 이 중 서비스권역 내 인구 비율의 경우 국토교통부 국토지리정보원에서 발간한 <2021 국토조사>를 참고하여 도보 이동 10분 거리(750m)와 차량 이동 20분 거리(10km)를 기준으로 함.

부문	세부지표	접근성	단위	기간	비고
복지	16 종합사회복지관	○	km	2019, 2021	(N=250, 249)
	17 경로당	○	km	2019, 2021	(N=250)
	18 노인여가복지시설	○	km	2018, 2021	(N=250)
문화·체육	19 생활권공원	○	km	2018, 2021	(N=250, 249)
	20 주제공원	○	km	2018, 2021	(N=250, 249)
	21 공공체육시설	○	km	2018, 2021	(N=250)
	22 공연문화시설	○	km	2018, 2021	(N=250)
교통	23 주차장	○	km	2018, 2021	(N=250)
	24 고속도로IC	○	km	2018, 2021	(N=250, 249)
	25 고속·고속화철도	○	km	2018, 2021	(N=250, 247)
환경·안전	26 경찰서	○	km	2018, 2021	(N=250)
	27 소방서	○	km	2018, 2021	(N=250)
	28 하수도 보급률	-	%	2015, 2019	(N=229)

1 교육부문

교육부문의 생활여건 지표로는 어린이집, 유치원, 초등학교, 도서관 시설의 접근성 변화를 살펴보았다. 먼저 어린이집과 유치원, 초등학교의 경우, 2018년 대비 2021년에 평균 도달거리의 평균값과 최솟값이 증가한 것으로 나타났다. 특히, [그림 3-6]에서 보이는 바와 같이 어린이집은 대도시를 제외한 대부분의 지역에서 평균 접근성이 악화된 것으로 나타났다. 이러한 결과는 출산을 감소에 따른 보육·교육시설 감소에 기인한 것으로 파악된다. 실제로 보건복지부 「보육통계」 자료에 따르면 2018년에 총 3만 9,171개소였던 어린이집이 2021년에는 3만 3,246개소로 3년 만에 약 15.13%(5,925개소) 감소하였으며, 2022년에는 3만, 923개소로 지속적인 감소 추세인 것으로 나타났다. 유치원도 마찬가지로 2018년에는 9,021개소였으나 2021년에 8,660개소로 약 4%(361개소) 감소한 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 교육시설의 수요로 직결되는 아동의 수가 계속 감소하는 상황이라는 점을 고려하면, 추후 시설의 통폐합에 따른 지역별 어린이집, 유치원, 초등학교에 대한 접근성(평균 도달거리)은 더욱 악화될 것으로 예상된다.

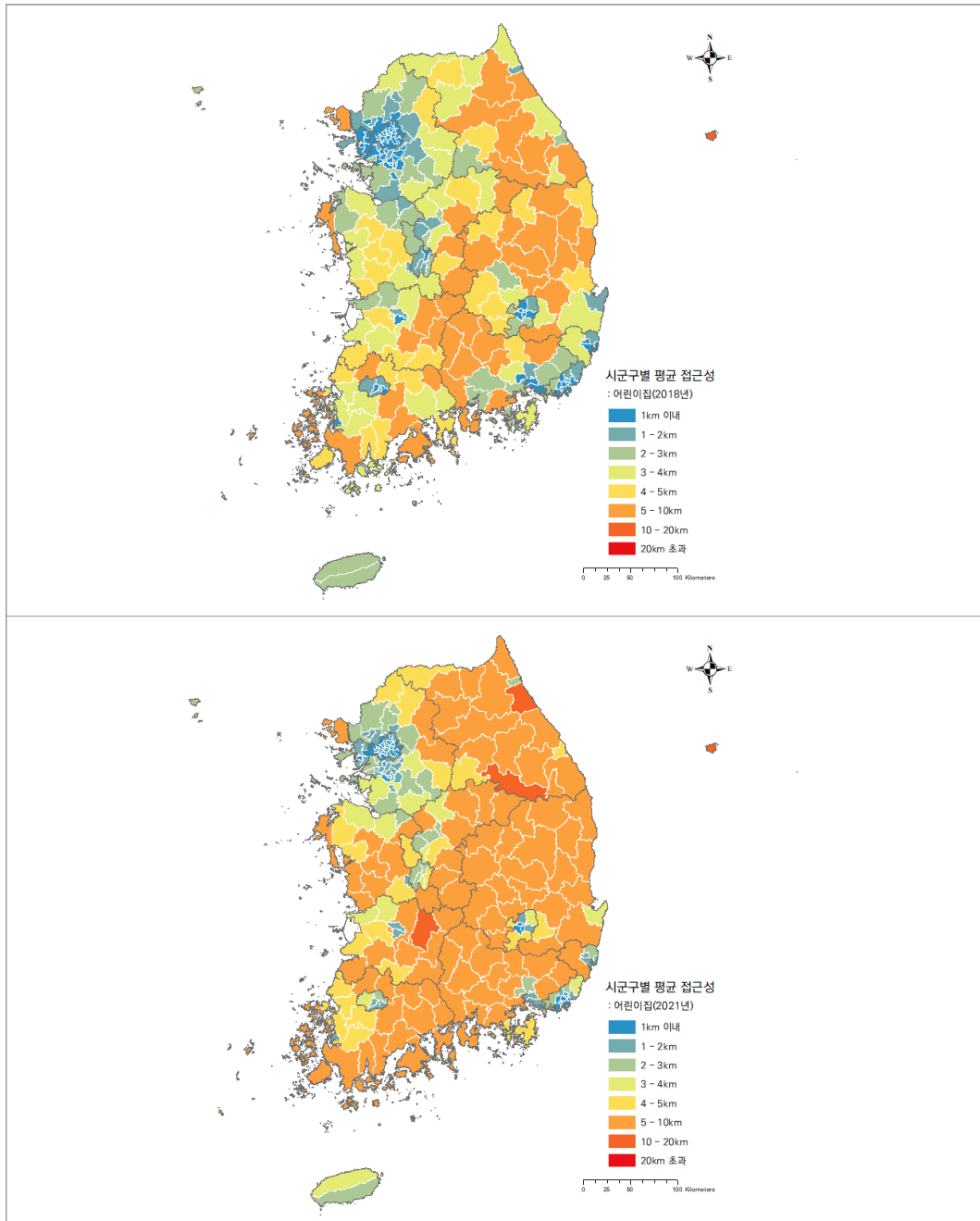
17) 보건복지부, 「2022 보육통계」.

한편, 도서관의 경우 2018년 대비 2021년에 접근성이 개선된 것으로 나타났다. 이러한 변화는 [그림 3-9]에서 보이는 바와 같이 특정 지역이 아닌 대부분의 지역에서 나타났다는 점에서 의미가 있다. 도서관의 접근성이 개선된 배경에는 정부 및 지방자치단체의 작은도서관 보급·활성화가 영향을 미쳤을 것으로 분석된다. 정부는 2009년 3월 「도서관법」을 개정하여 ‘작은도서관’이라는 용어를 법률상에 정의하고, 각종 지원 정책을 통해 작은도서관의 설립·운영을 활성화하기 위한 노력을 수행해왔다. 이에 작은도서관 수는 꾸준히 늘어 2018년 총 6,330개소에서 2022년 6,899개소까지 증가하였다.¹⁸⁾ 다만, 여전히 인구가 많은 대도시·수도권이 비수도권·중소도시에 비해 상대적으로 도서관에 대한 접근성이 높은 것으로 나타났다.

[표 3-10] 교육부문 지표별 기초통계량

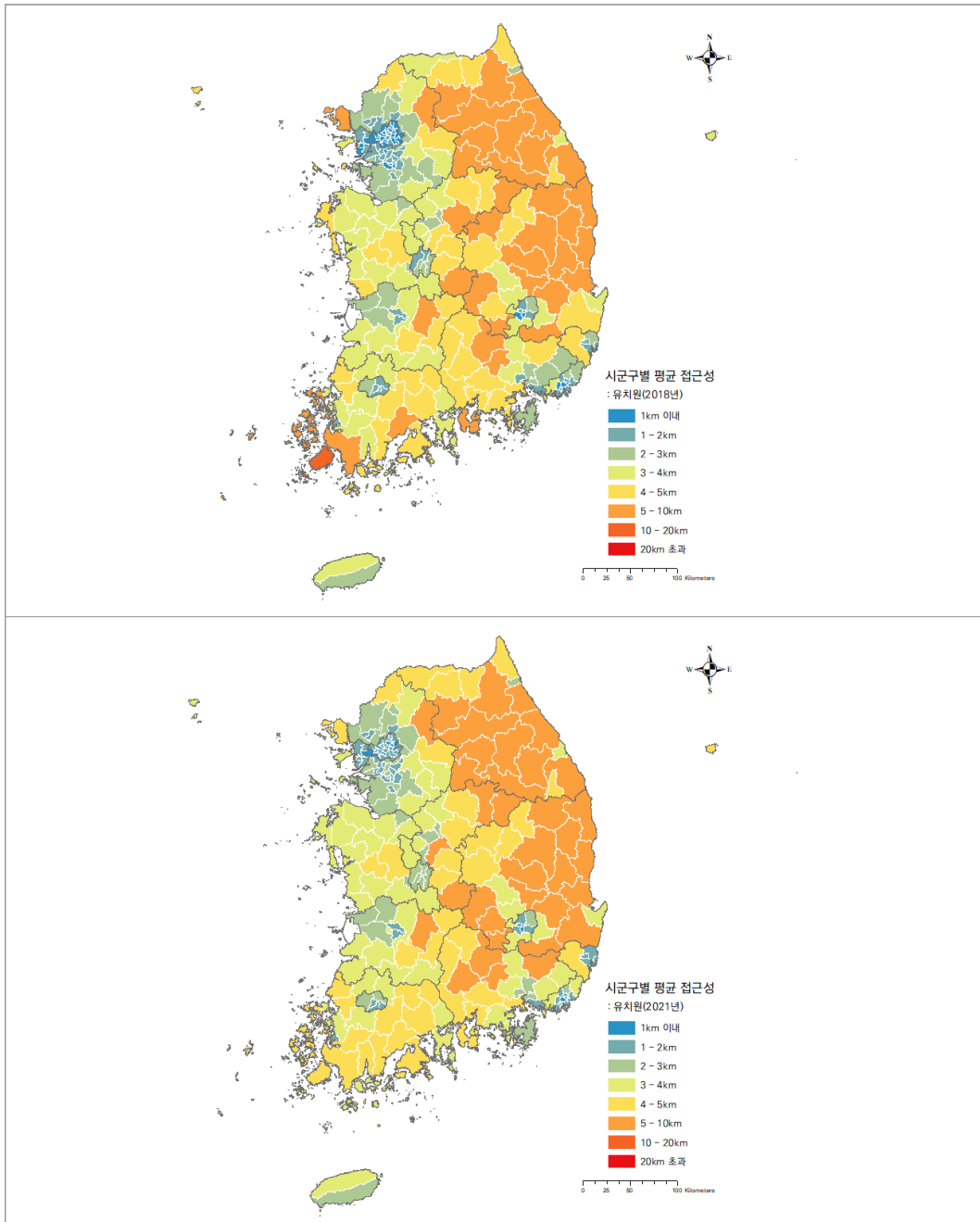
지표명	2018년				2021년			
	N	평균	최소	최대	N	평균	최소	최대
어린이집	250	2.8	0.31	12.34	250	4.03	0.40	11.38
유치원	250	3.08	0.56	10.39	250	3.19	0.64	8.10
초등학교	250	2.94	0.64	7.3	250	3.01	0.75	7.04
도서관	250	7.25	1.01	21.23	250	4.42	0.53	17.76

18) 국가도서관위원회·문화체육관광부, 국가도서관통계시스템(<https://www.libsta.go.kr/statistics/small/main>).



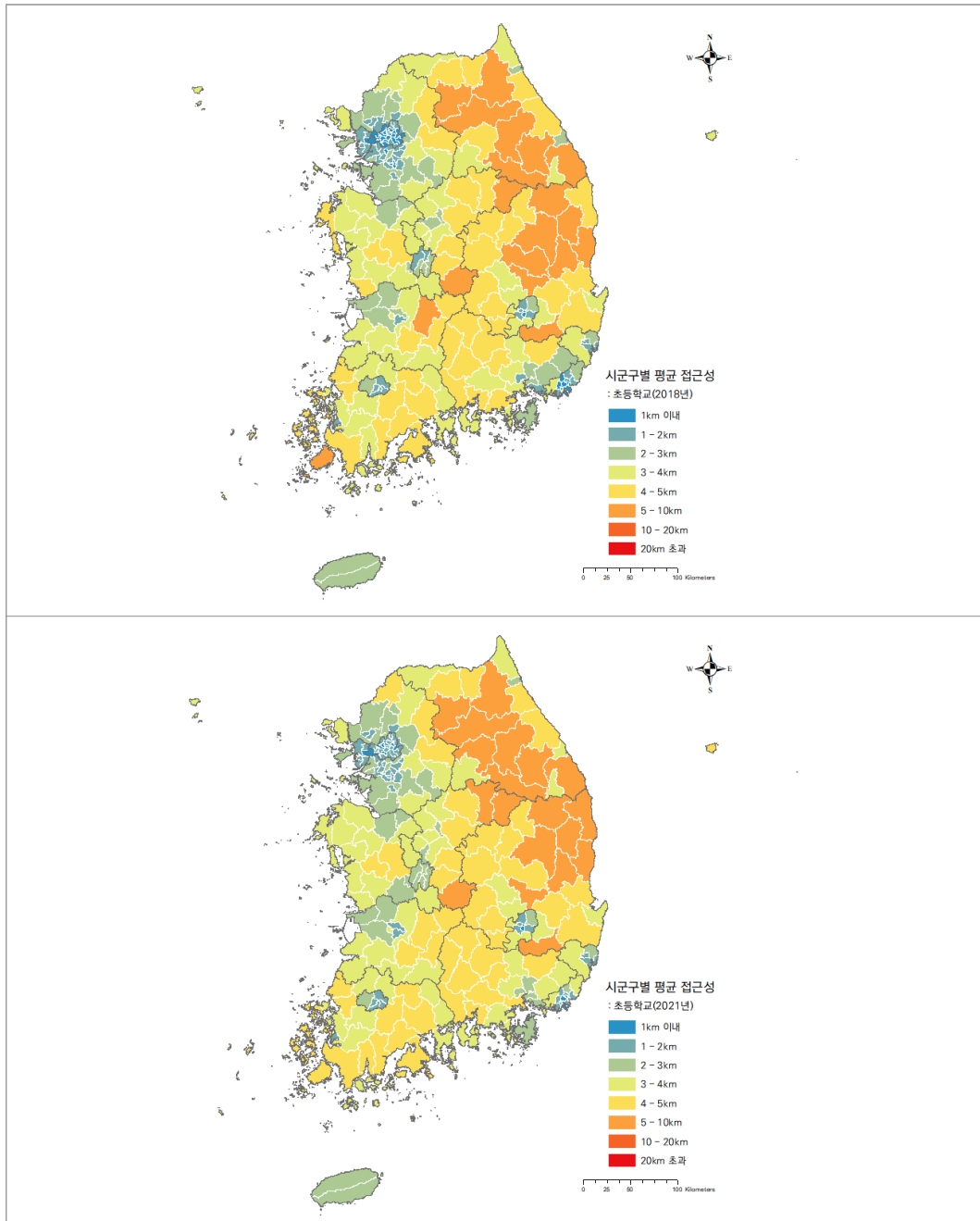
[그림 3-6] 시·군·구별 교육시설(어린이집) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



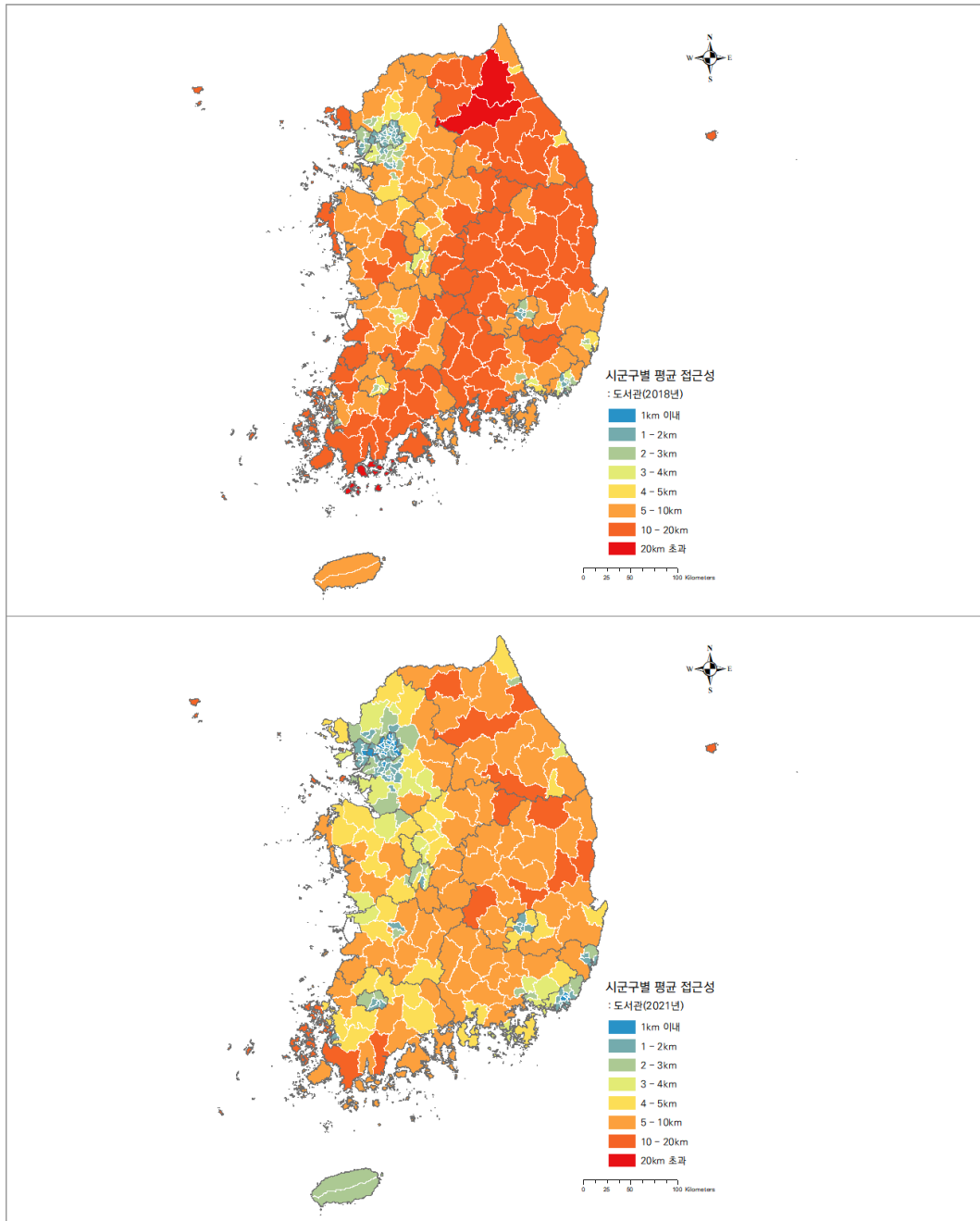
[그림 3-7] 시·군·구별 교육시설(유치원) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-8] 시·군·구별 교육시설(초등학교) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-9] 시·군·구별 교육시설(도서관) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.

2 의료부문

의료부문의 생활여건 지표로는 보건기관, 의원, 병원, 종합병원, 응급의료시설, 약국, 인구 천명당 의사 수와 인구 천명당 병상 수를 활용하였다. 먼저, 2~3년간의 의료시설별 평균 도달거리 변화를 살펴본 결과, 의원과 약국의 접근성이 개선된 것으로 나타났다. 의원의 경우 시·군·구 평균 도달거리가 약 1.5km 감소하였고, 약국은 약 0.2km 줄어들어 두 지표 모두 접근성이 다소 좋아진 것으로 나타났다. 인구 천명당 의사 수와 인구 천명당 병상 수도 2015년 대비 2020년에 개선된 것으로 조사되었다. 2015년에는 평균 인구 천명당 의사 수가 2.5명이었으나 2020년에는 평균 2.8명으로 증가했으며, 평균 인구 천명당 병상 수도 2015년 14.3개에서 2020년 15.2개로 확대되었다.

한편, 의원과 약국을 제외한 의료부문의 지표들은 2018년 대비 2021년에 접근성이 악화된 것으로 나타났다. 특히, 병원의 경우 최솟값의 변화는 크지 않았으나 평균값(0.9km)과 최댓값(3.9km)이 많이 증가한 것으로 나타났다. 응급환자·중증환자를 대상으로 하는 종합병원과 응급의료시설의 접근성도 최근 3년 사이에 다소 낮아진 것으로 도출되었다. 종합병원의 경우 평균 도달거리가 가장 먼 지역의 접근성은 소폭 개선되었으나, 그 외의 값은 모두 증가하여 신속한 치료가 필요한 환자들의 의료서비스 여건은 더욱 열악해진 것으로 나타났다.

[표 3-11] 의료부문 지표별 기초통계량

지표명	2018년				2021년			
	N	평균	최소	최대	N	평균	최소	최대
보건기관	250	3.5	1.4	8.5	250	3.6	1.1	7.2
의원	250	6.3	0.9	19.4	249	4.8	0.4	14.4
병원	250	9.4	0.6	54.8	249	10.3	0.8	58.7
종합병원	249	15.1	1.0	68.2	249	15.3	1.2	67.8
응급의료시설	250	10.6	1.0	45.8	250	11.1	1.2	47.2
약국*	250	4.8	0.3	14.4	250	4.6	0.4	13.5
지표명	2015년				2020년			
	N	평균	최소	최대	N	평균	최소	최대
인구 천명당 의사 수	227	2.5	0.8	22.0	229	2.8	1.0	20.2
인구 천명당 병상 수	229	14.3	0.3	61.2	229	15.2	0.4	68.2

주1) 약국은 2019년 자료임.

주2) 2019년 종합병원은 울릉군, 2021년 약국, 병원, 종합병원은 서귀포시 자료가 없어 제외함(N=249).

주3) 2015년 인구 천명당 의사 수는 제주시, 서귀포시 자료가 없어 제외함(N=227).

[그림 3-10]부터 [그림 3-15]는 각 지표에 대한 공간적 분포를 나타낸다. 보건기관의 경우 지역 간 평균 도달거리 차이가 최대 약 6.1km로 도시-농어촌 지역 간 접근성 격차가 가장 작은 것으로 나타났다. 반면, 보건기관을 제외한 대부분의 지표에서 대도시와 특별시·광역시에 속한 시·군·구가 농어촌 지역에 비해 접근성이 매우 높은 것으로 분석되었다. 농어촌 지역은 상대적으로 관할 면적이 넓기 때문에 지역거점 생활인프라에 대한 접근성이 도시 지역에 비해 낮은 경향을 보인다.

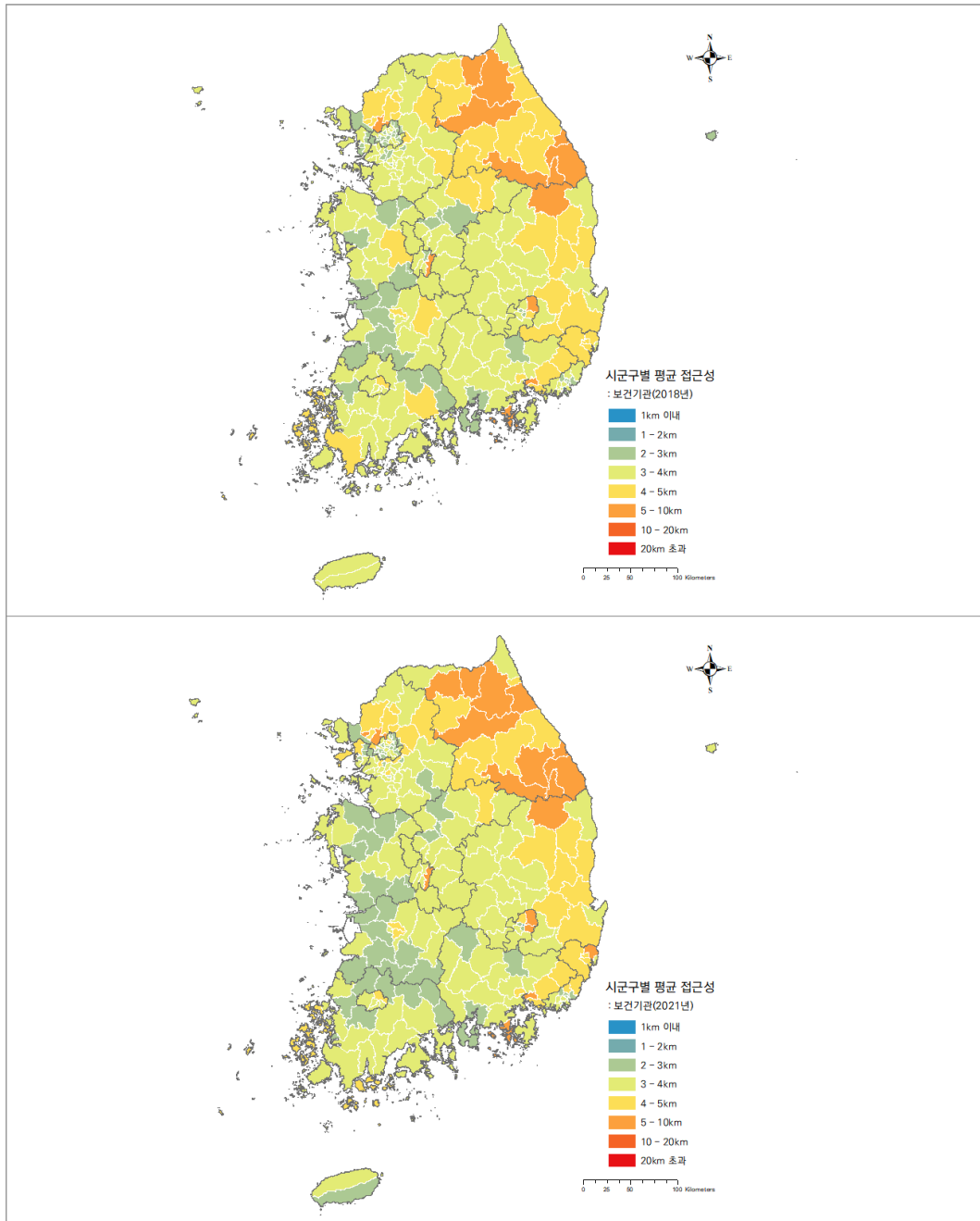
그러나 문제는 의료시설 접근성이 낮은 지역들의 경우 하나의 지표에서만 낮은 값을 나타내는 것이 아니라 다른 지표에서도 공통적으로 낮은 값을 갖는다는 점이다. 예를 들어, [표 3-12]는 2021년 기준 의료부문 지표별 접근성 하위 5개 지역을 나타낸다. 250개 지역 중 5곳만 선정했음에도 여러 지표에 중복하여 나타난 지역이 다수 있는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 의료부문의 경우 지역 간에 종합적인 의료서비스 접근성의 격차가 존재한다는 것을 의미한다. 의료·보건부문은 농어촌 주민들이 생활여건과 관련한 여러 부문 중에서도 중요도를 높게 인식하고 있는 분야이다(농촌진흥청, 2022).¹⁹⁾ 의료부문은 분야의 특수성으로 인해 진입장벽이 높고 공급이 제한적이라는 점에서 국가나 지방자치단체 차원의 개선 방안 마련이 필요할 것으로 판단된다. 다만, [그림 3-16]과 [그림 3-17]에서 보이는 바와 같이 인구당 의료인력과 인구당 병상 수는 오히려 인구가 적은 농어촌 지역이 높게 나타나므로, 의료서비스 여건 개선을 위해서는 복합적인 부분들을 고려하여 서비스의 수요와 질, 접근성을 고려한 체계적인 개선이 필요할 것을 보인다.

[표 3-12] 의료부문 지표별 접근성 하위 5개 지역(2021년)

순위	보건기관	의원	병원	종합병원	응급의료시설	약국
1	인제군	영양군	태안군	울진군	영덕군	영양군
2	대구 동구	정선군	고성군	함양군	인제군	안동시
3	고양시 덕양구	안동시	속초시	영양군	영양군	영월군
4	통영시	인제군	평창군	영덕군	신안군	삼척시
5	태백시	영월군	청송군	진도군	가평군	진안군

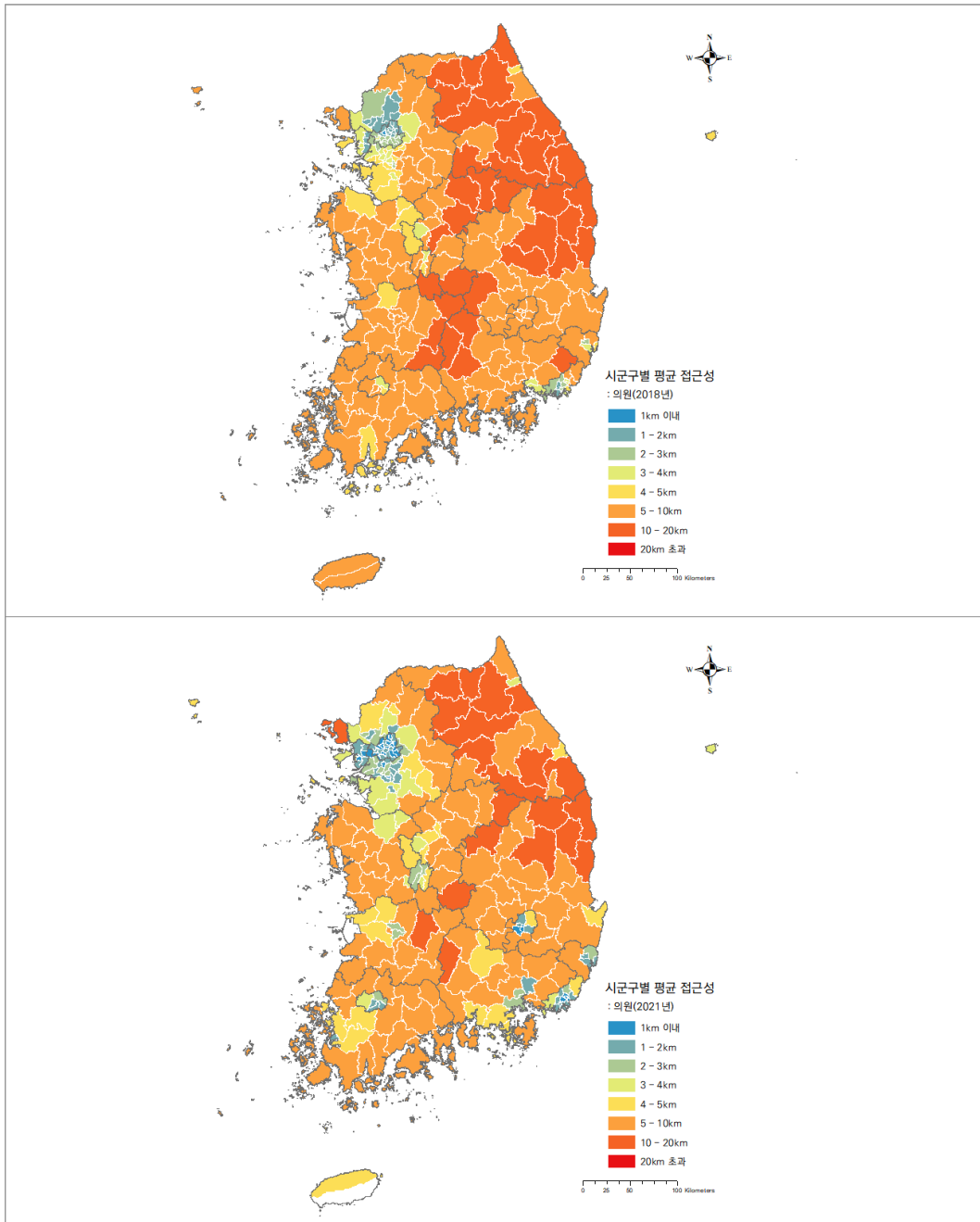
주) 중복 지역 진한 글씨로 표기.

19) 농촌진흥청 국립농업과학원(2022), 농어업인 등에 대한 복지실태 조사보고서. p. 12.



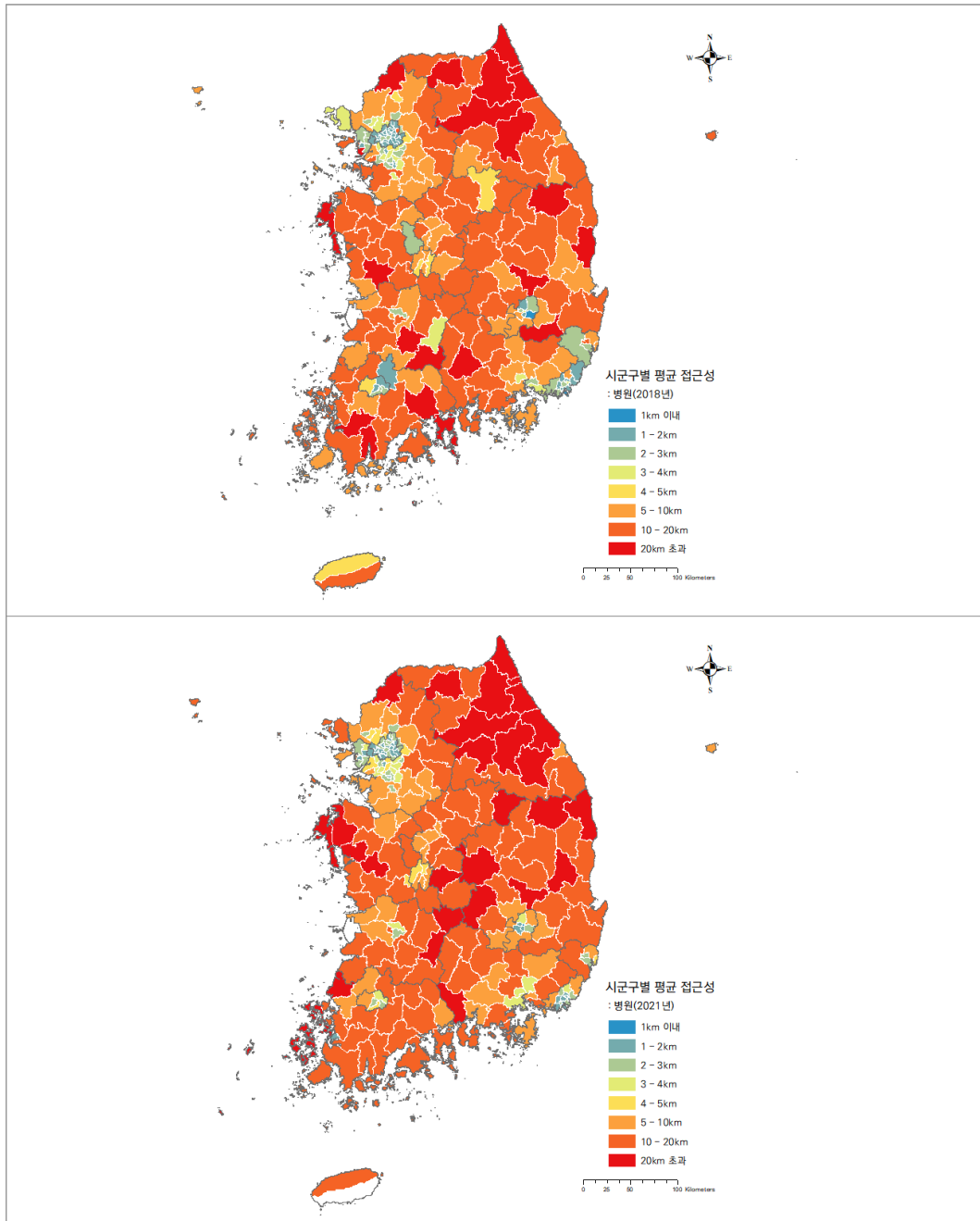
[그림 3-10] 시·군·구별 의료시설(보건기관) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



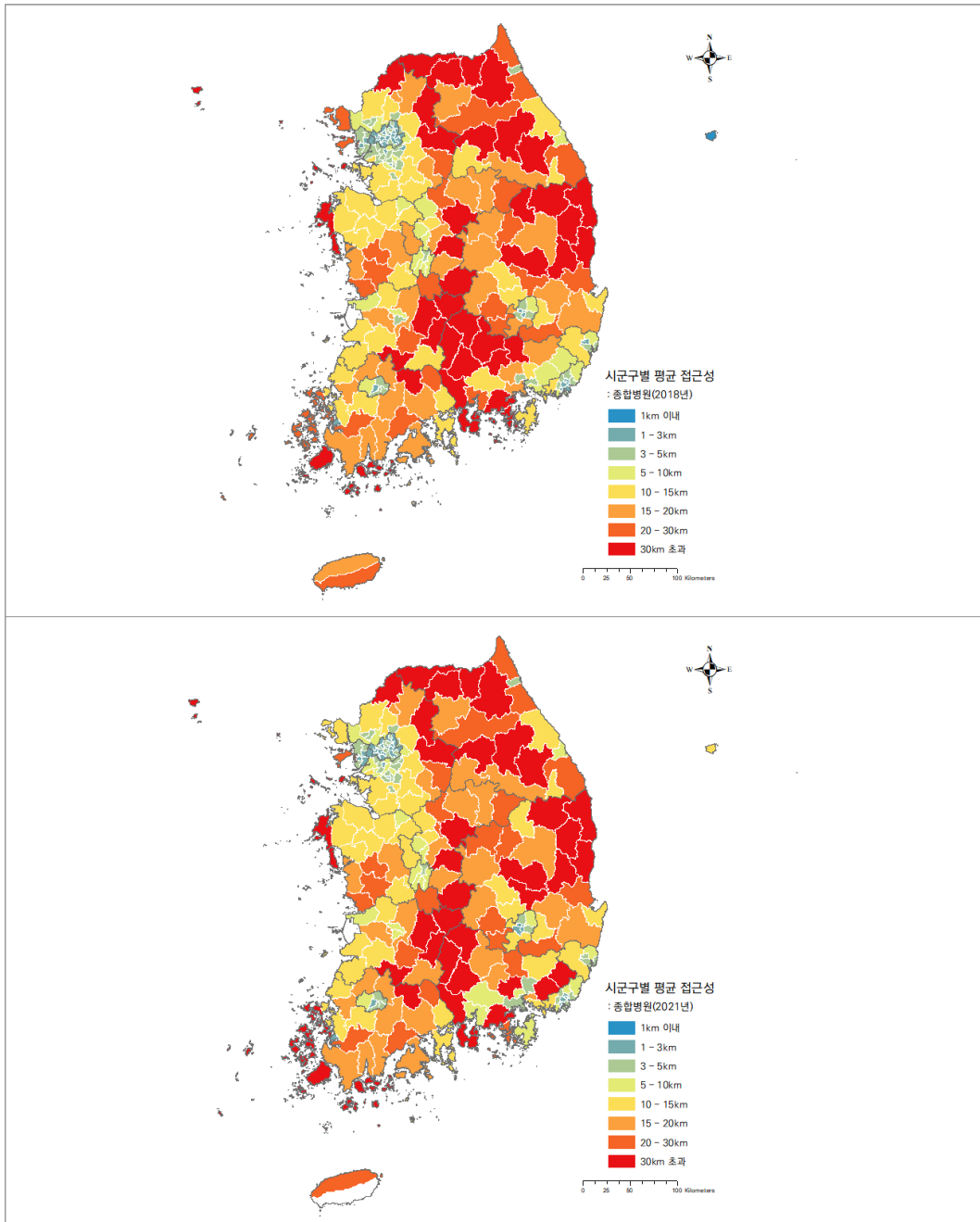
[그림 3-11] 시·군·구별 의료시설(의원) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



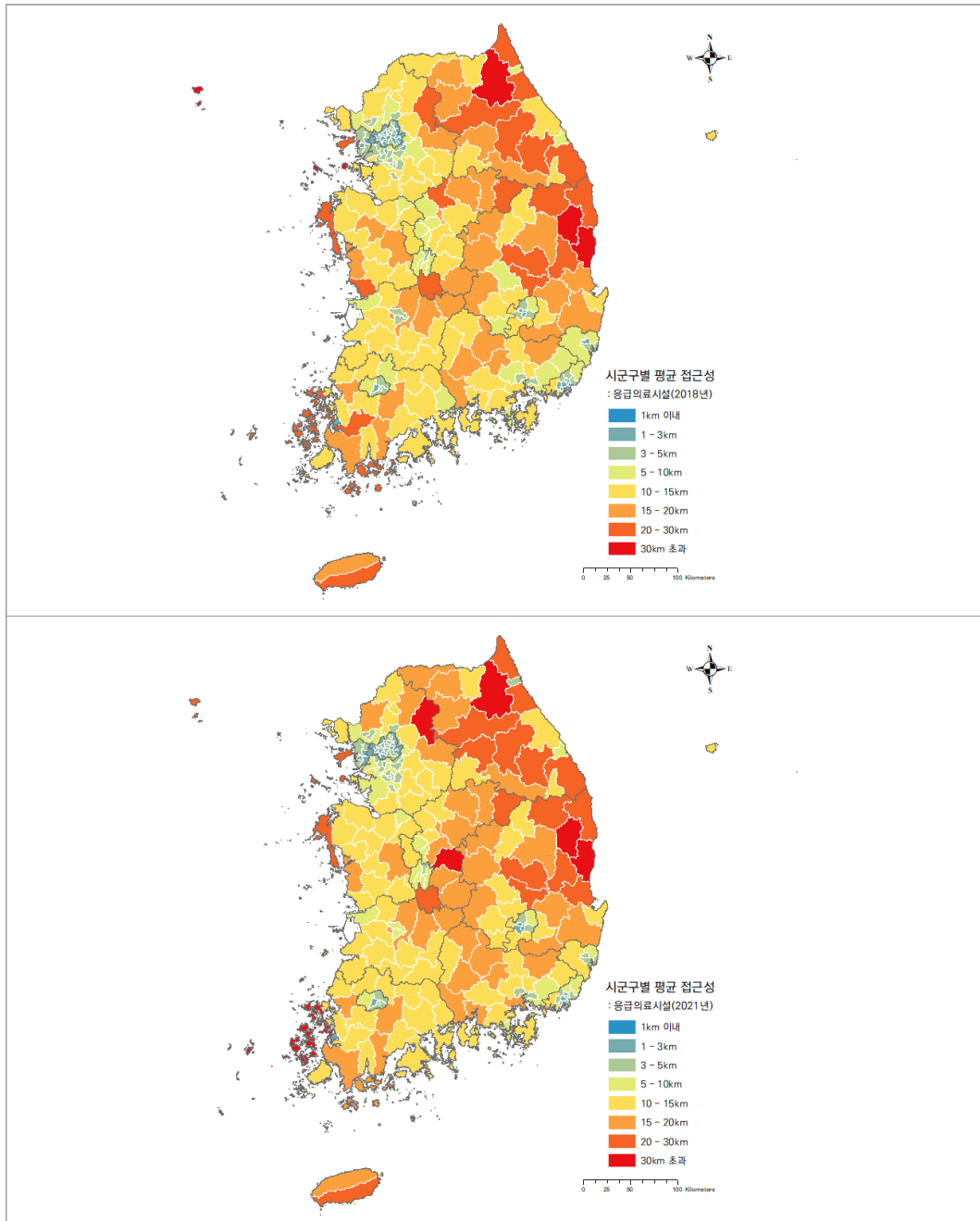
[그림 3-12] 시·군·구별 의료시설(병원) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



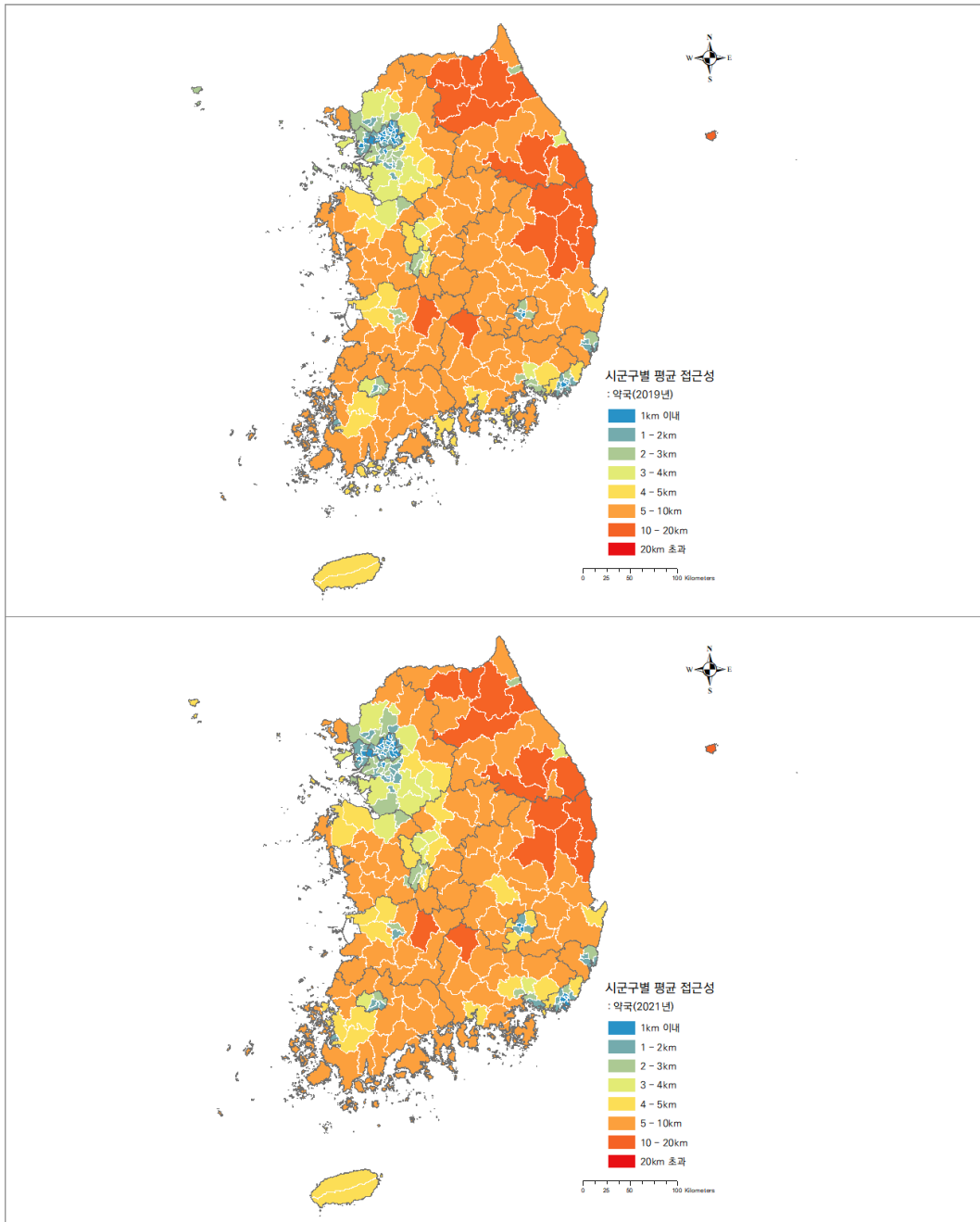
[그림 3-13] 시·군·구별 의료시설(종합병원) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



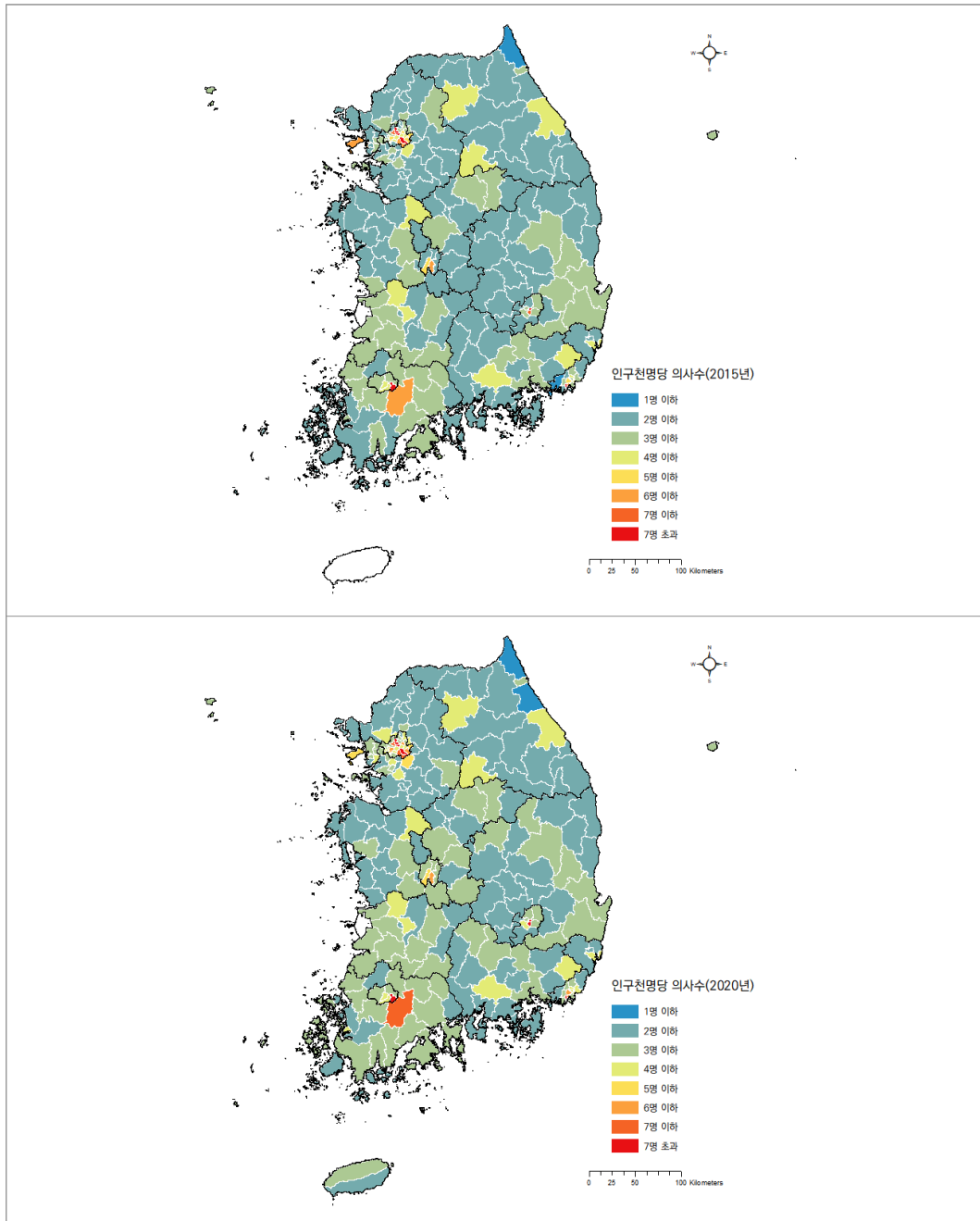
[그림 3-14] 시·군·구별 의료시설(응급의료시설) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



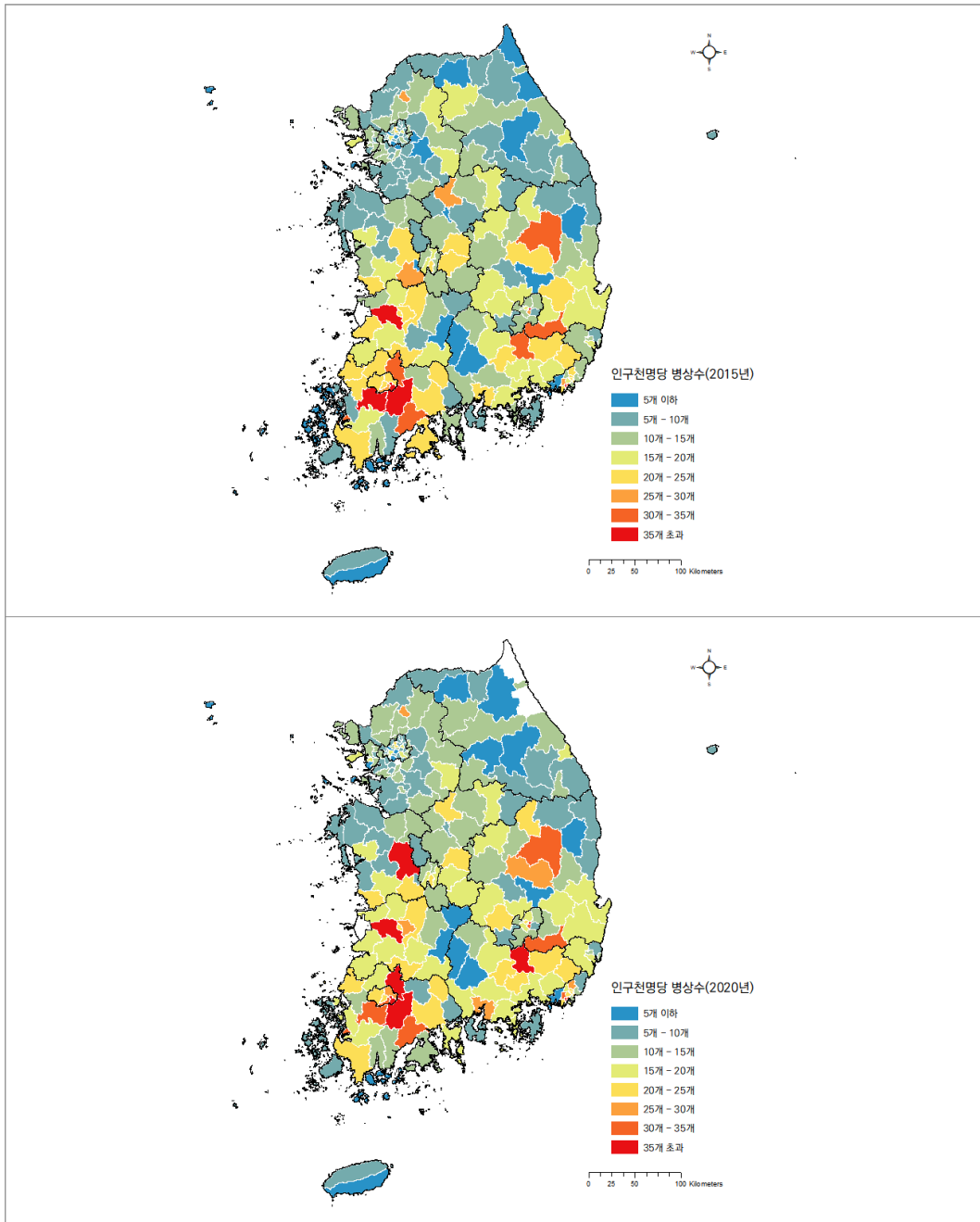
[그림 3-15] 시·군·구별 의료시설(약국) 접근성 변화(2019년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-16] 시·군·구별 의료시설(인구 천명당 의사 수) 지표 변화(2015년, 2020년)

출처: 국민건강보험공단, 「건강보험통계」; 행정안전부, 「주민등록인구현황」자료 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-17] 시·군·구별 의료시설(인구 천명당 병상 수) 지표 변화(2015년, 2020년)

출처: 국민건강보험공단, 「건강보험통계」; 행정안전부, 「주민등록인구현황」 자료를 활용하여 연구진 작성.

3 복지부문

복지부문의 생활여건 지표로는 종합사회복지관, 경로당, 노인여가복지시설의 접근성 변화를 살펴보았다. 지난 2~3년간 복지부문 지표들의 변화를 살펴보면, 전국적으로 지표값이 개선된 것으로 나타났다. 특히 복지시설의 접근성이 낮은 취약지역의 생활여건을 중심으로 많이 개선된 것으로 분석되었다.

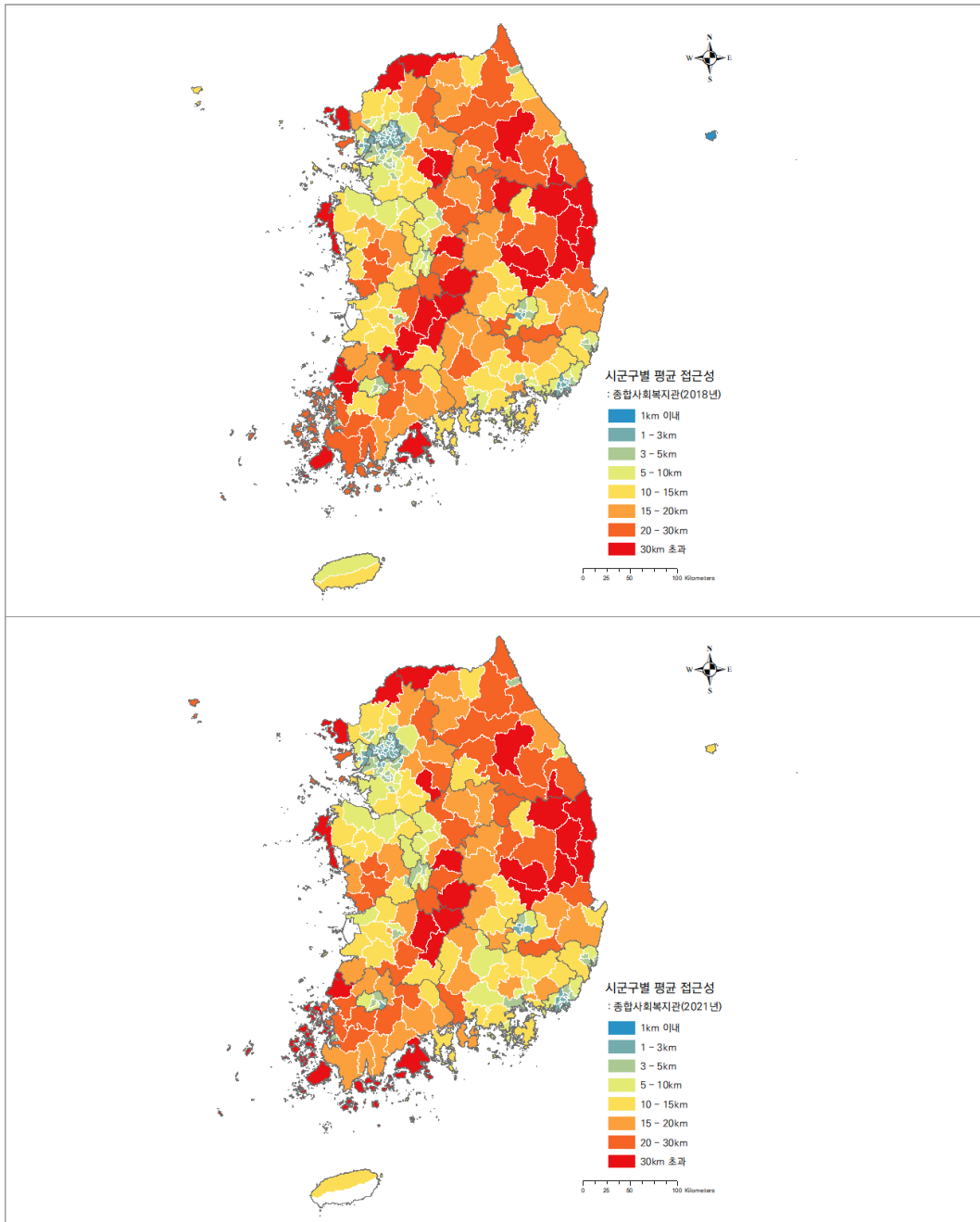
먼저, 종합사회복지관은 2019년 대비 2021년에 시·군·구의 평균 도달거리가 0.5km 줄어든 것으로 나타났다. [그림 3-18]에서 보이는 바와 같이, 면적이 작은 특별·광역시 내 시·군·구가 상대적으로 접근성이 높은 것을 알 수 있으나, 2021년에는 평균 도달거리가 가장 먼 지역의 거리가 약 11km 줄어들어 취약지역의 생활여건이 대폭 개선된 것으로 분석되었다. 종합사회복지관과 마찬가지로 경로당도 유사한 결과를 보였다. 복지부문 지표 중 경로당은 가장 근거리에 위치하는 시설로 접근성이 높은 편이다(평균 도달거리 1.2~1.3km). 그러나 2019년 기준 경로당 접근성이 가장 낮은 지역의 평균 도달거리는 전국 시·군·구 평균의 약 6배로 나타나 특정 지역의 경로당 접근성이 열악한 수준인 것으로 분석되었다. 특히, [그림 3-19]에 보이는 바와 같이, 강원도에 속한 지역들이 상대적으로 경로당 접근성이 낮은 것을 알 수 있다. 다만, 2021년 지표값을 살펴보면 최댓값이 2.9km로 나타나 이들 지역에 대한 경로당 시설 접근성은 개선된 것으로 분석되었다. 마지막으로 노인여가복지시설의 접근성도 지난 3년간(2018년→2021년) 전반적으로 개선된 것으로 나타났다. 가장 먼 지역의 평균 도달거리는 13.1km 줄어들었으며, 전체 시·군·구는 평균 0.5km 가까워진 것으로 나타났다. 다만, 종합사회복지관과 마찬가지로 노인여가복지시설도 접근성 측면에서 농어촌 지역보다는 도시 지역이 생활여건이 좋은 편인 것으로 분석되었다.

[표 3-13] 복지부문 지표별 기초통계량

지표명	2019년				2021년			
	N	평균	최소	최대	N	평균	최소	최대
종합사회복지관	249	14.3	1.4	81.7	249	13.8	1.3	70.7
경로당	250	1.3	0.5	8.0	250	1.2	0.4	2.9
노인여가복지시설*	250	12.2	1.1	67.7	250	11.7	1.0	54.6

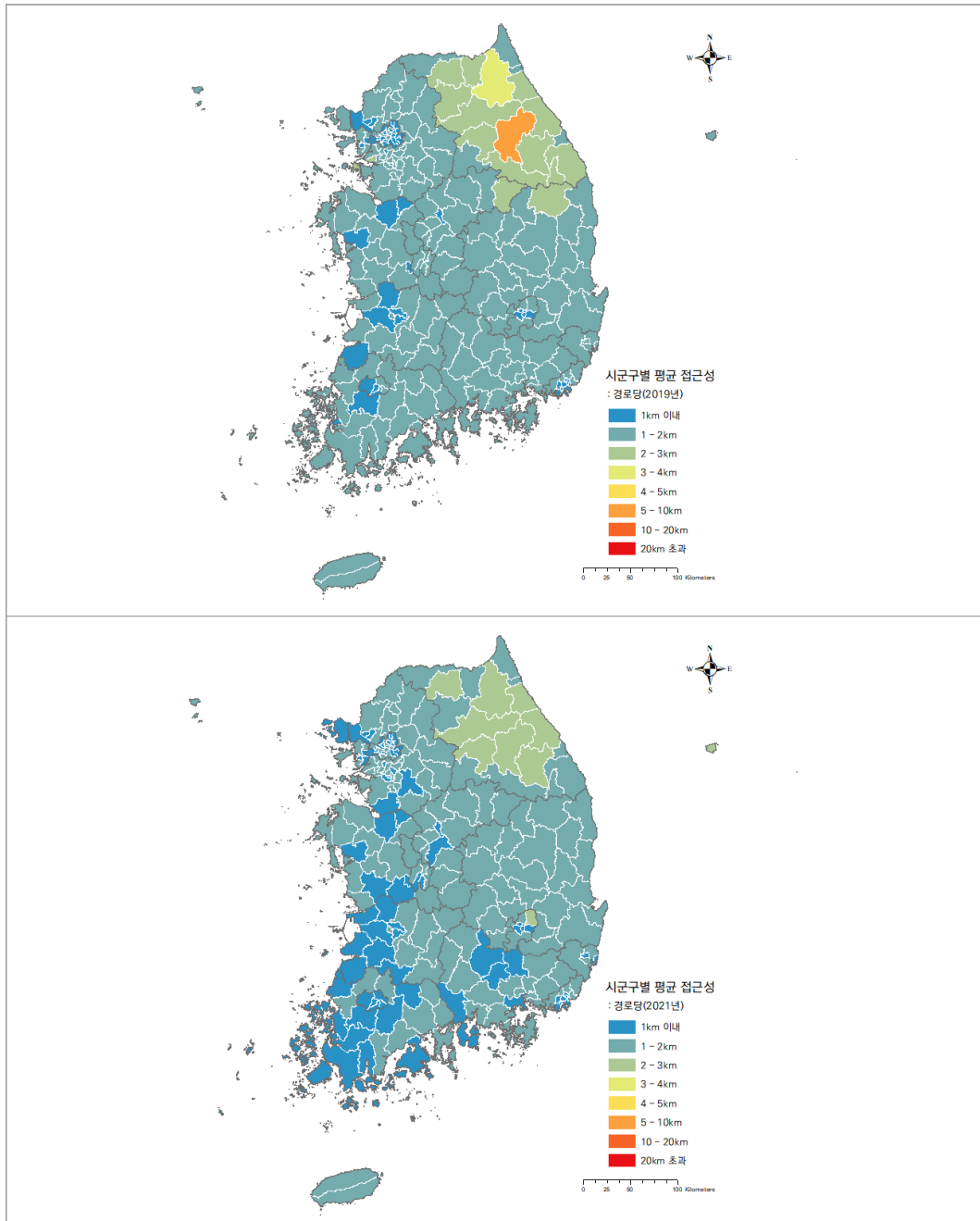
주1) 노인여가복지시설은 2018년 자료임.

주2) 2021년 종합사회복지관은 서귀포시 자료가 없어 제외함(N=249).



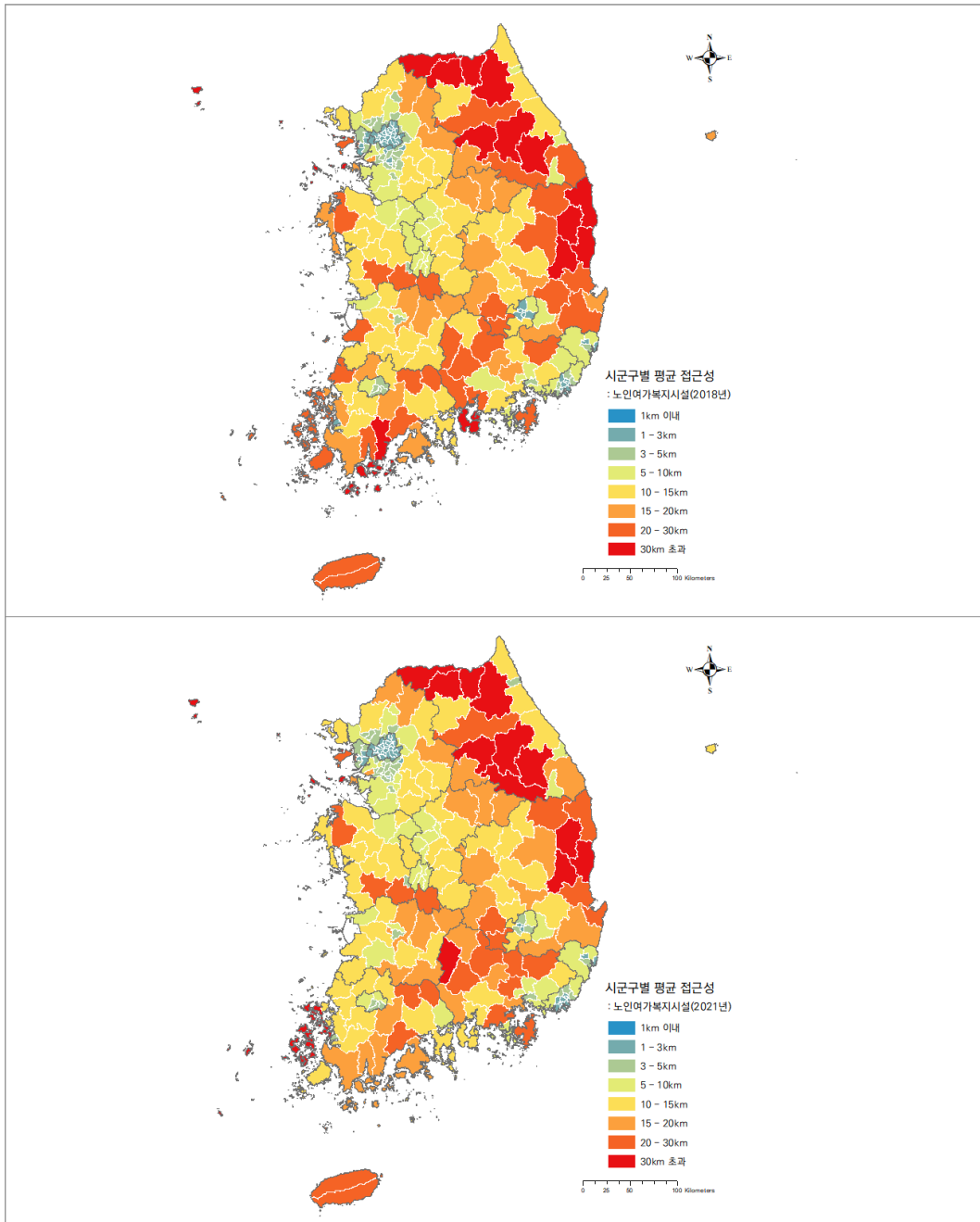
[그림 3-18] 시·군·구별 복지시설(종합사회복지관) 접근성 변화(2019년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-19] 시·군·구별 복지시설(경로당) 접근성 변화(2019년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-20] 시·군·구별 복지시설(노인여가복지시설) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.

4 문화·체육부문

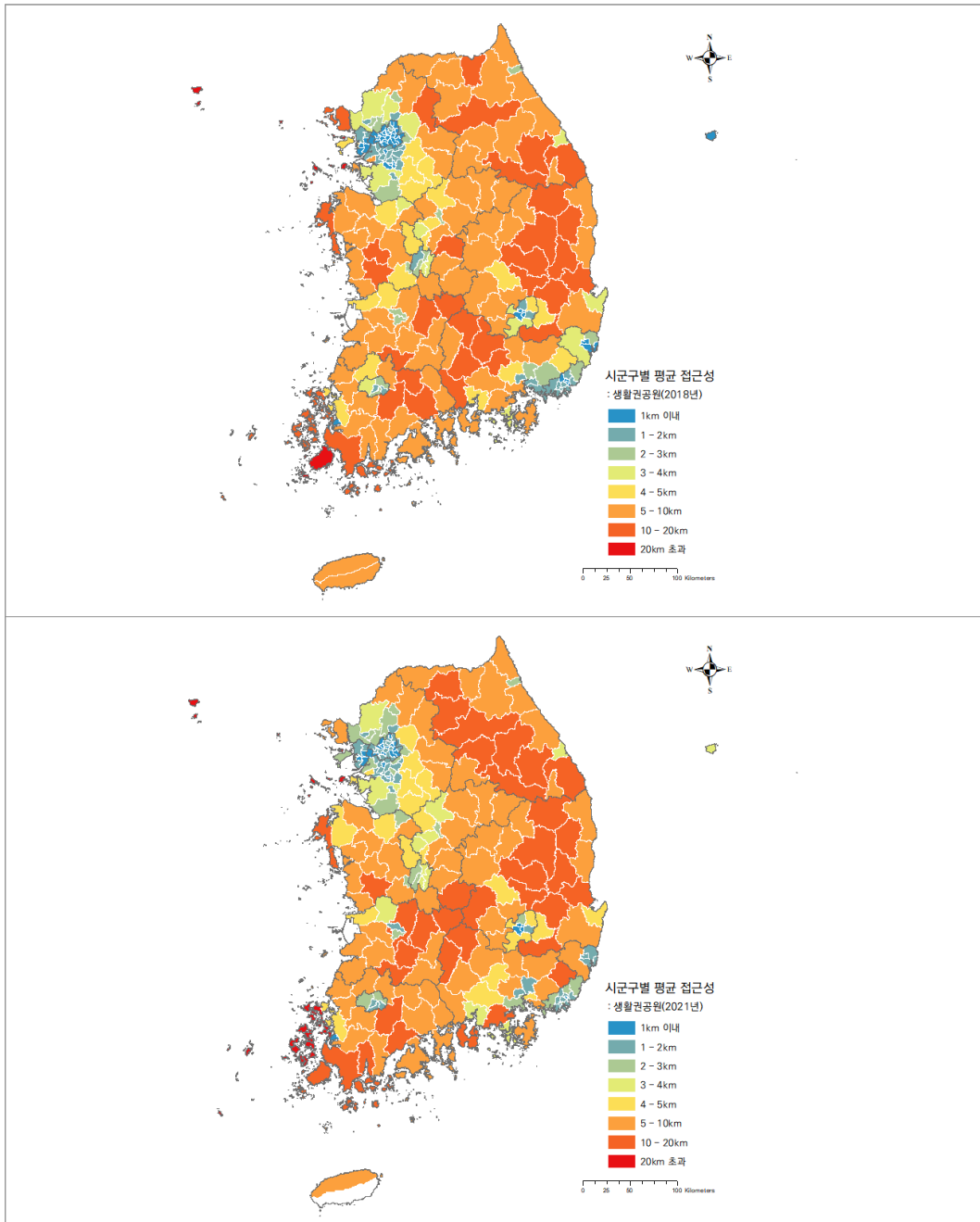
문화·체육부문의 생활여건 지표로 도시공원(생활권공원, 주제공원), 공공체육시설, 공연문화시설의 접근성 변화를 살펴보았다. 먼저 [그림 3-21]부터 [그림 3-24]에서 보이는 바와 같이 문화·체육부문 지표들의 접근성은 농어촌 지역보다 도시 지역일수록 높은 것을 알 수 있다. 특히, 생활권공원과 주제공원의 경우 지역 간 격차가 큰 것으로 나타났다. 생활권공원은 도시생활권의 개념에서 설치·관리되는 소공원, 어린이공원, 근린공원 등을 의미하며, 주제공원은 그 외에 다양한 목적으로 설치되는 역사공원, 문화공원, 수변공원 등을 의미한다. 지역 주민들의 공동체 활동이 근린생활권을 중심으로 발생한다는 점에서 도시공원은 일상의 휴식뿐만 아니라 사회적 기능을 갖는다. 생활인프라 시설은 막대한 예산이 투입되기 때문에 수요를 기반으로 공급이 이뤄지고, 농어촌은 특성상 주민들이 도심 외의 지역에도 넓게 거주하고 있어 다른 생활인프라와 마찬가지로 도시공원에 대한 평균 접근성도 낮은 것으로 나타났다. 다만, 생활권공원과 주제공원 모두 2018년 대비 2021년에 최댓값이 낮아져 접근성이 열악한 지역의 여건이 개선된 것으로 분석되었다.

2018년 대비 2021년의 시·군·구별 공공체육시설 접근성은 평균 약 1.5km 감소한 것으로 나타났다. [그림 3-23]을 살펴보면 대부분의 지역에서 지표값이 개선되었으나, 전국적으로 보면 경기, 충남, 충북, 전북, 전남, 경남 등 서쪽 지역을 중심으로 접근성이 높아진 것을 알 수 있다. 반면, 공연문화시설은 접근성이 가장 먼 지역의 지표값은 소폭 개선되었으나 전국 시·군·구 평균 도달거리가 크게 변화하지 않아 공간상의 변화가 미미한 것으로 나타났다.

[표 3-14] 문화·체육부문 지표별 기초통계량

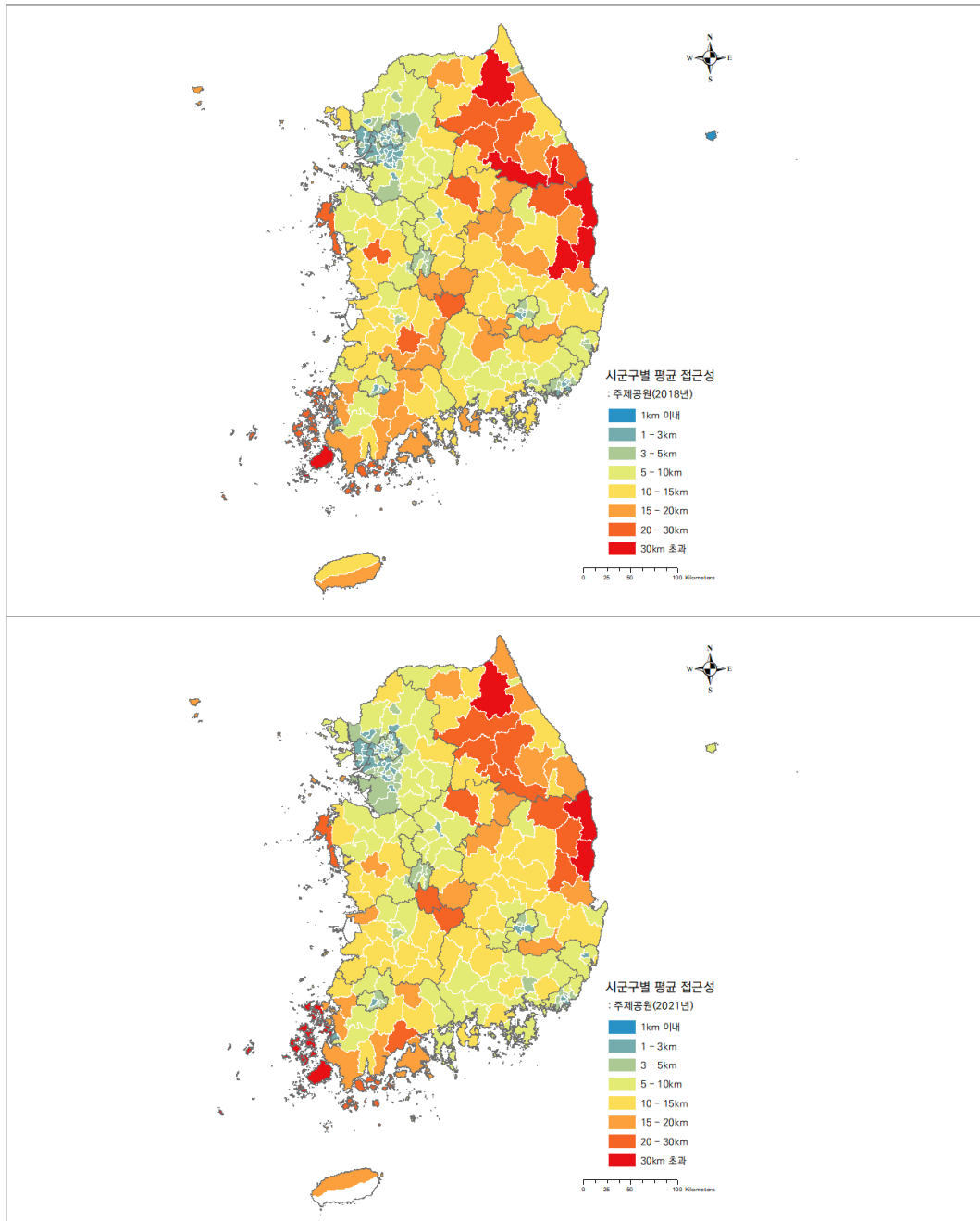
지표명	2018년				2021년			
	N	평균	최소	최대	N	평균	최소	최대
생활권공원	249	5.2	0.5	31.1	249	5.3	0.5	26.2
주제공원	249	9.6	1.3	55.3	249	9.0	1.4	43.6
공공체육시설	250	5.5	1.0	16.4	250	4.0	0.7	15.6
공연문화시설	250	6.8	0.7	20.1	250	6.9	0.8	18.6

주) 생활권공원, 주제공원의 경우 2018년은 울릉군, 2021년은 서귀포시 자료가 없어 제외함(N=249).



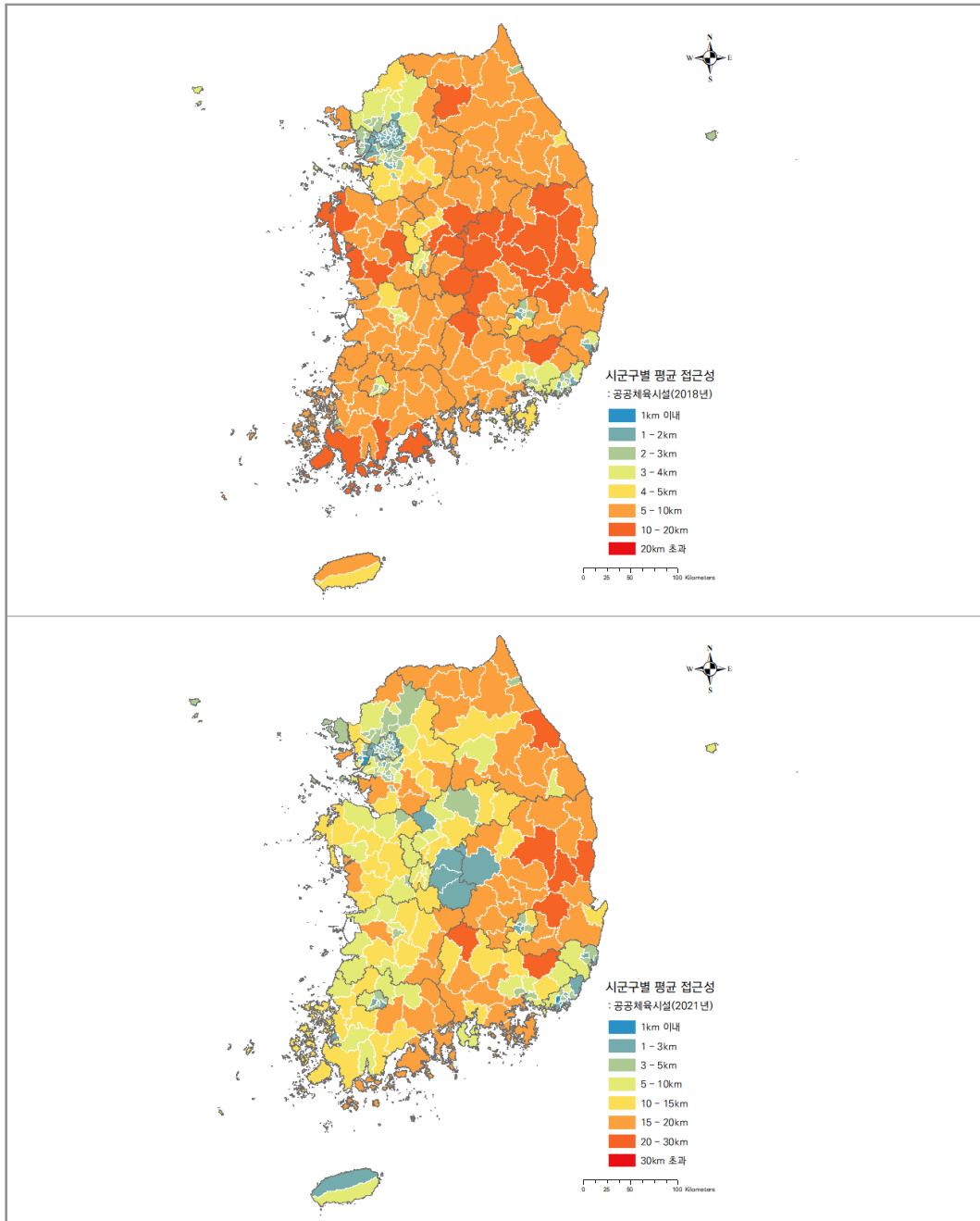
[그림 3-21] 시·군·구별 문화·체육시설(생활권공원) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



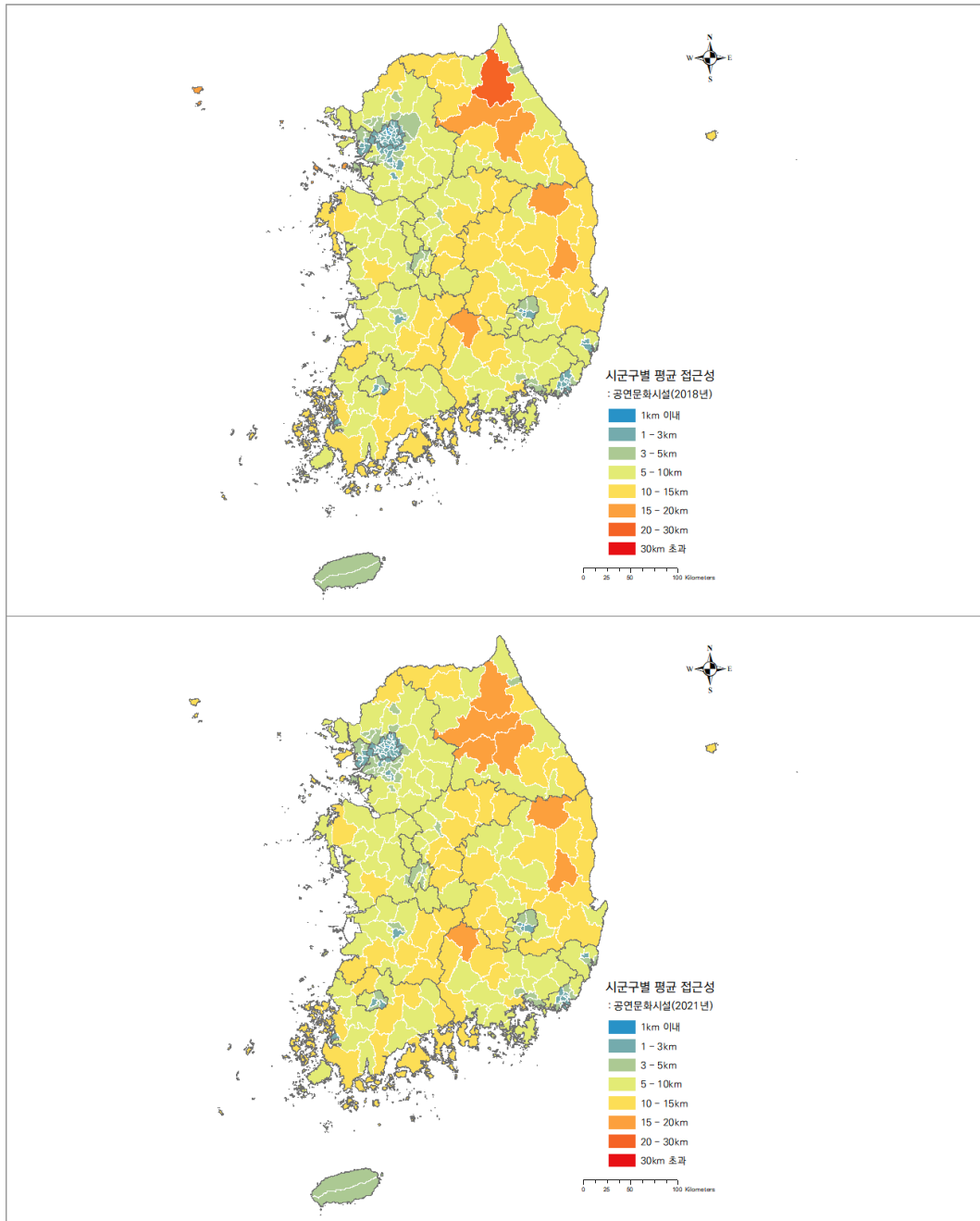
[그림 3-22] 시·군·구별 문화·체육시설(주제공원) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-23] 시·군·구별 문화·체육시설(공공체육시설) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-24] 시·군·구별 문화·체육시설(공연문화시설) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.

5 교통부문

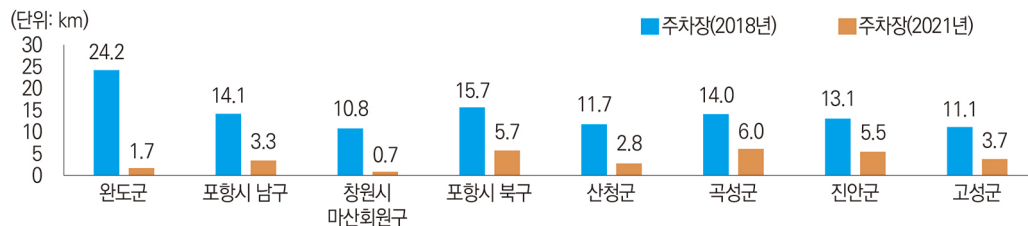
교통부문은 주차장과 고속도로IC, 고속·고속화철도에 대한 접근성 변화를 통해 지역별 생활여건을 살펴보았다. 먼저, 교통부문 지표 중 주차장은 평균값과 최솟값, 최대값 모두 낮아져 지표가 개선된 것으로 나타났다. 특히, 2018년 대비 2021년의 시·군·구별 주차장 접근성은 평균 약 1.3km 감소한 것으로 나타났다. 지표값이 가장 많이 개선된 지역은 완도군으로 2018년에는 주차장 평균 도달거리가 약 24.2km였으나 2021년에는 약 1.7km로 나타났다(그림 3-25) 참고). 접근성이 많이 개선된 지역에는 포항시와 창원시 등 거점도시도 포함되어 있으나, 대체로 군 지역의 비율이 높은 것으로 나타났다. 반면, 고속도로IC의 경우 오히려 지역별 평균 도달거리가 늘어난 것으로 나타났다. 시·군·구별 고속도로IC 접근성은 평균 2.6km 증가한 것으로 나타났는데, [그림 3-27]을 살펴보면 이러한 변화는 내륙지방을 중심으로 발생한 것을 알 수 있다. 마지막으로 고속·고속화철도의 경우 2018년에는 대도시와 거점도시를 중심으로 접근성이 높았으나, 2021년에는 강원과 경북 지역을 중심으로 지표가 많이 개선된 것으로 나타났다.

[표 3-15] 교통부문 지표별 기초통계량

지표명	2018년				2021년			
	N	평균	최소	최대	N	평균	최소	최대
주차장	250	5.2	0.3	24.2	250	3.9	0.2	18.0
고속도로IC	249	10.6	1.5	64.3	249	13.2	2.2	71.5
고속·고속화철도	247	28.1	2.3	123.3	247	26.4	2.4	106.4

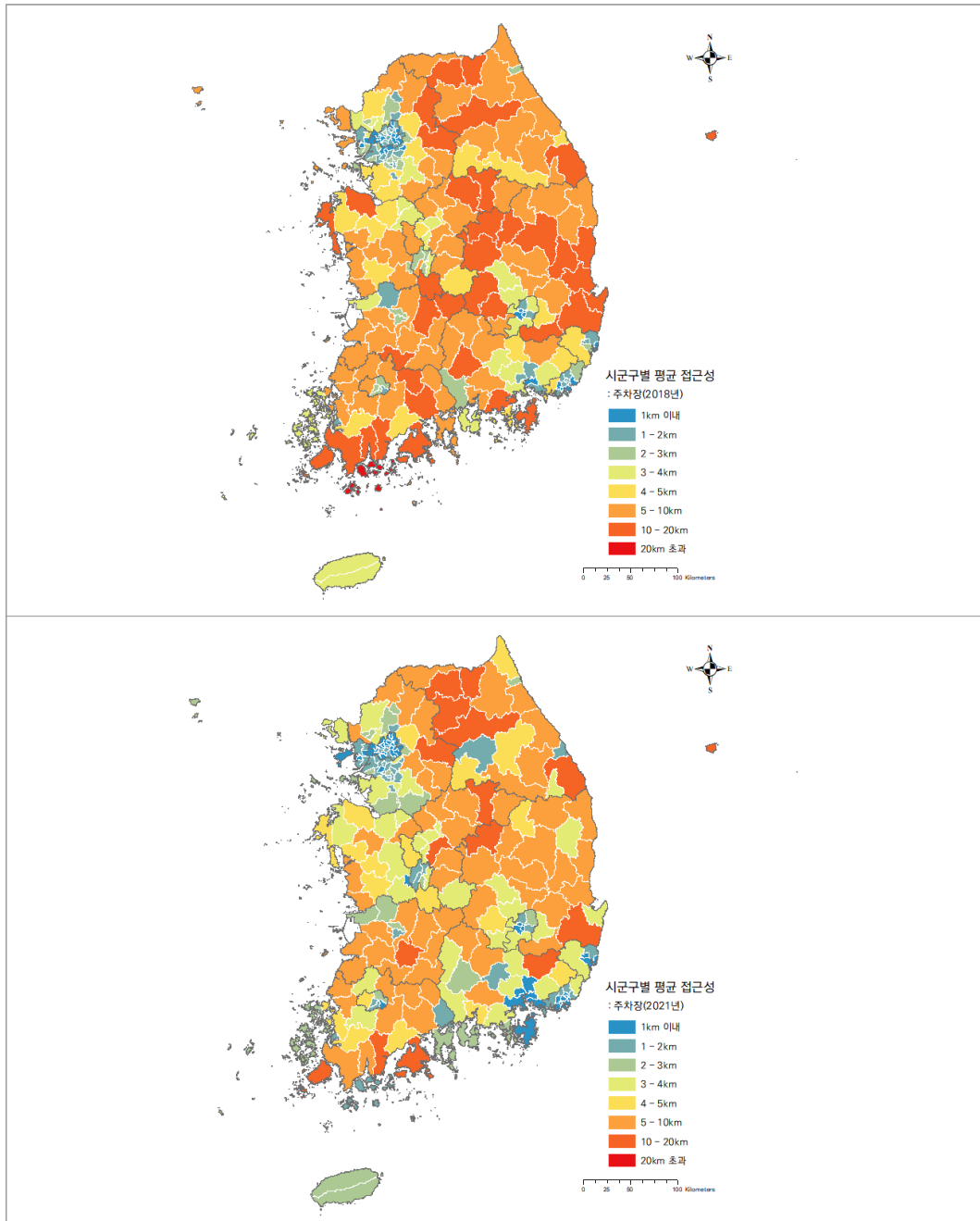
주1) 고속도로IC의 경우 2019년 울릉군, 2021년 서귀포시 자료가 없어 제외함(N=249).

주2) 고속·고속화철도의 경우 2018년에 울릉군, 제주시, 서귀포시, 2021년은 합천군, 제주시, 서귀포시 자료가 없어 제외함(N=247).



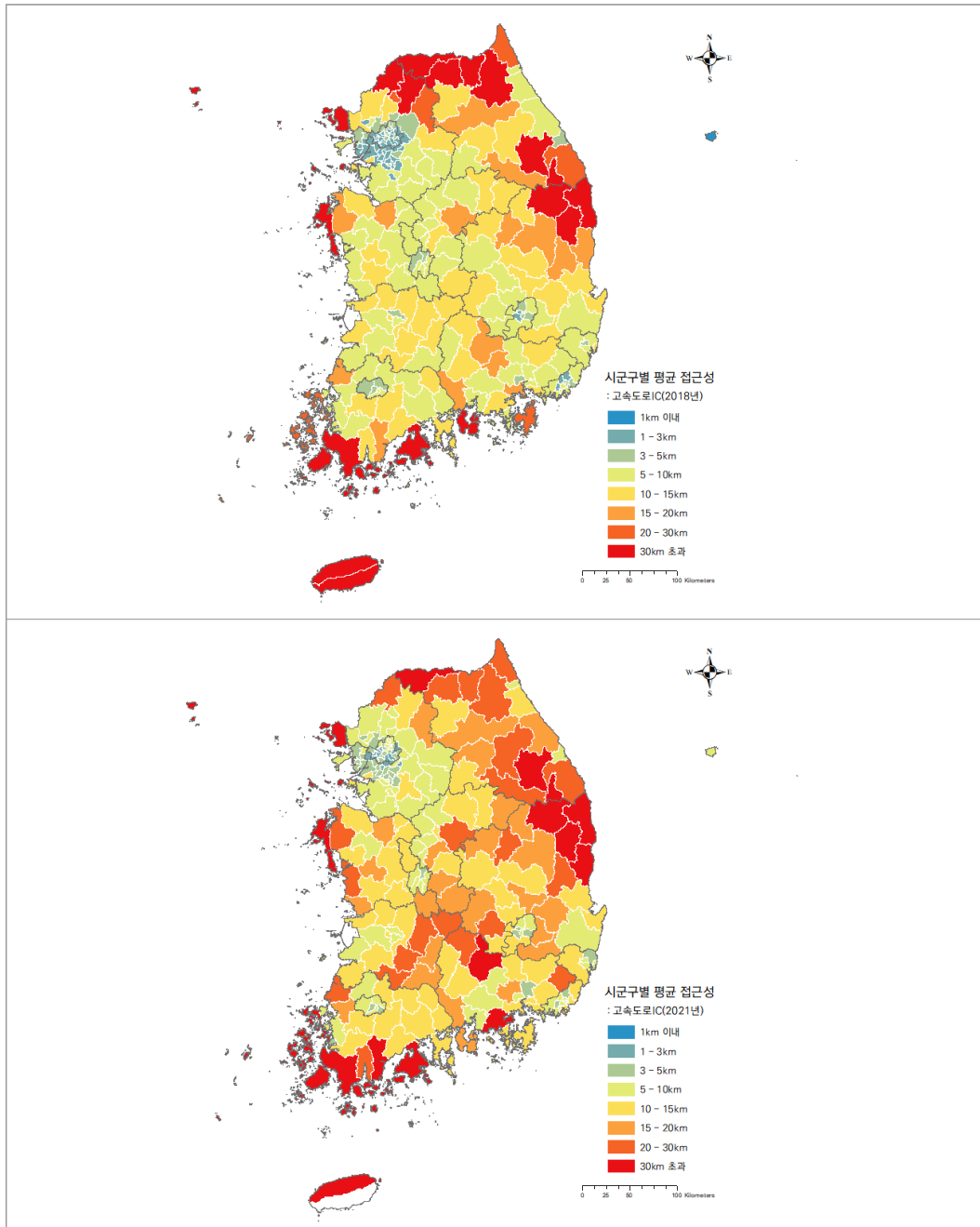
[그림 3-25] 주차장 평균 도달거리 변화 기준 상위 5개 지역(2018~2021년)

출처: 연구진 작성.



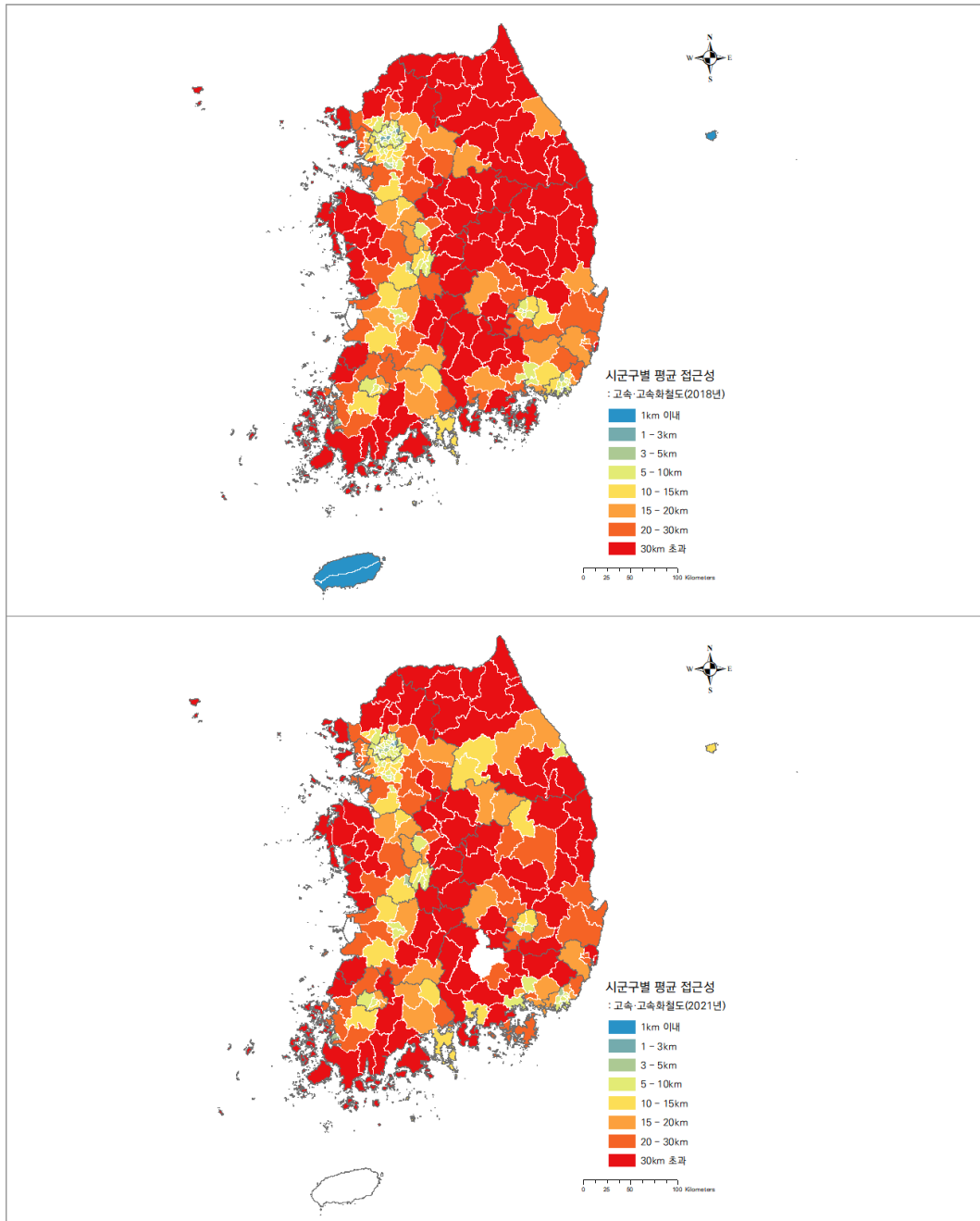
[그림 3-26] 시·군·구별 교통시설(주차장) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-27] 시·군·구별 교통시설(고속도로IC) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-28] 시·군·구별 교통시설(고속·고속화철도) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.

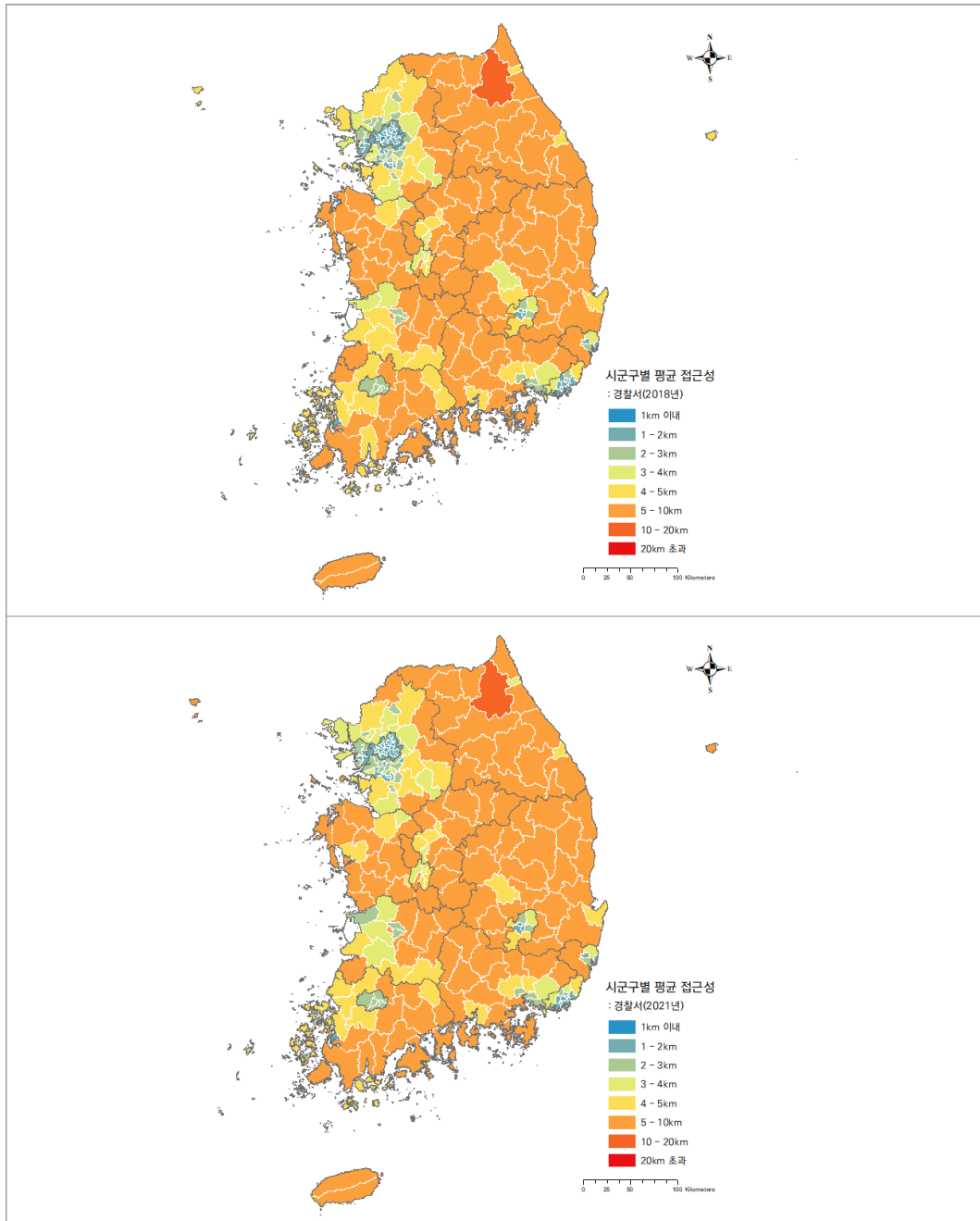
6 환경·안전부문

환경·안전부문의 생활여건 지표로는 경찰서, 소방서와 하수도 보급률을 활용하였다. 경찰서와 소방서는 평균 도달거리를 기준으로 접근성을 살펴보고, 하수도 보급률은 지역별 비율을 나타냈다. 먼저, 2018년 대비 2021년에 경찰서는 전남 강진군을 비롯하여 170개 시·군·구에서 평균 도달거리가 증가하였고, 소방서는 인천 옹진군을 비롯하여 134개 시·군·구에서 평균 도달거리가 증가한 것으로 나타났다. 반면, 2018년 대비 2021년에 평균 도달거리가 감소한 지역은 경찰서의 경우 경기 용인시 처인구를 비롯한 73개 지역, 소방서의 경우 경남 함천군을 포함한 113개 지역으로 나타났다. 다만, 지표별 기초통계량을 살펴보면 경찰서와 소방서 모두 평균값이 크게 변화하지 않아 지역별 차이는 있으나 전체적인 변화는 미미한 것으로 나타났다.

한편, 하수도 보급률은 2015년 평균 81.9%에서 2019년에는 평균 85.0%로 소폭 증가한 것으로 나타났다. 다만, [그림 3-31]과 같이 2018년에는 하수 처리구역 내 하수처리 인구의 비율이 100%였으나, 2019년에는 모두 포괄하지 못하는 지역이 다수 존재하는 것으로 나타났다. 이는 도시 확장에 따라 도시 외곽이 개발되면서 하수도가 설치되지 않은 거주지역이 발생했기 때문으로 판단된다.

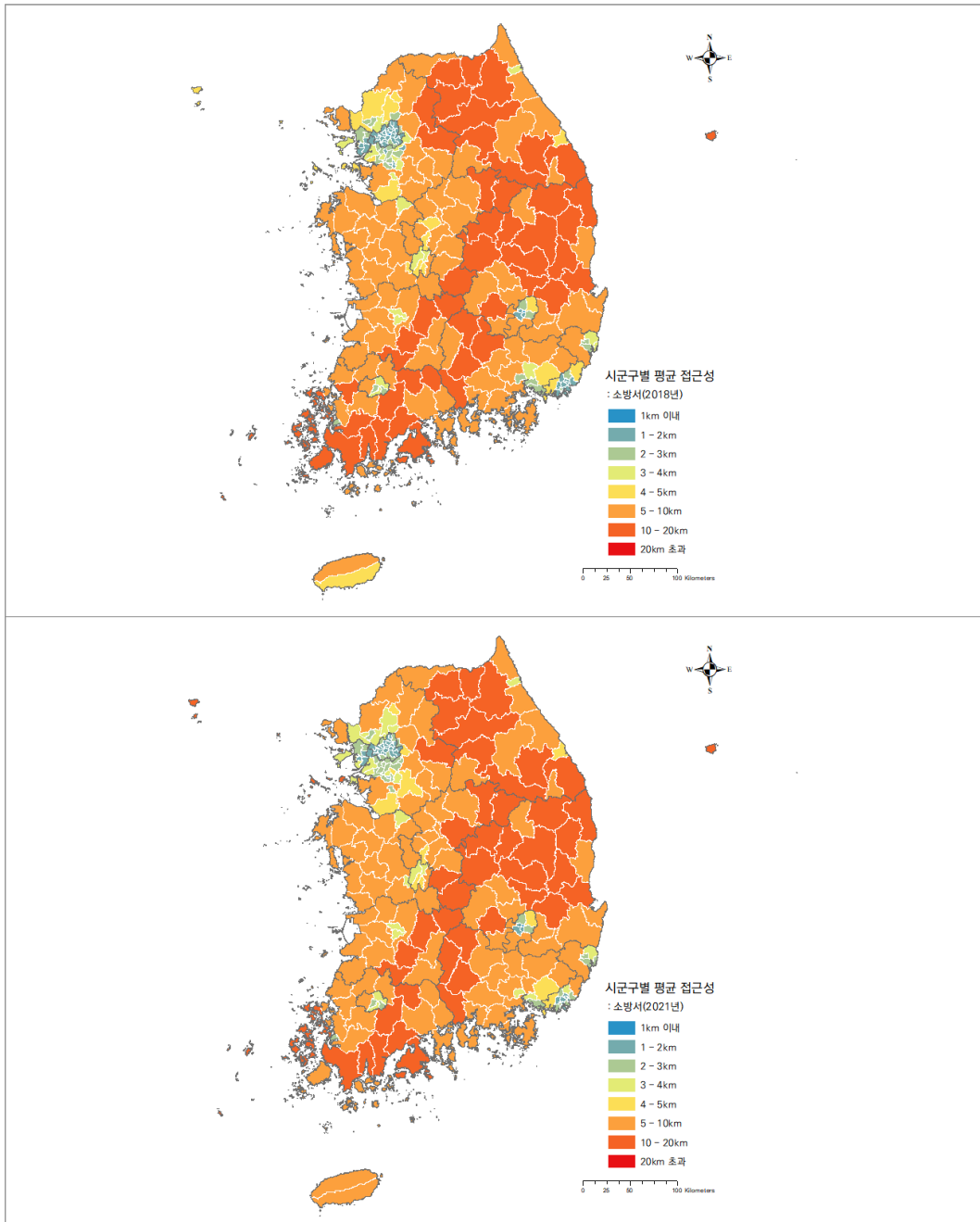
[표 3-16] 환경·안전부문 지표별 기초통계량

지표명	2018년				2021년			
	N	평균	최소	최대	N	평균	최소	최대
경찰서	250	4.1	0.6	10.2	250	4.3	0.7	10.7
소방서	250	6.2	0.9	18.5	250	6.2	1.0	19.1
지표명	2015년				2019년			
	N	평균	최소	최대	N	평균	최소	최대
하수도 보급률	229	81.9	1.4	100.0	229	85.0	1.2	100.0



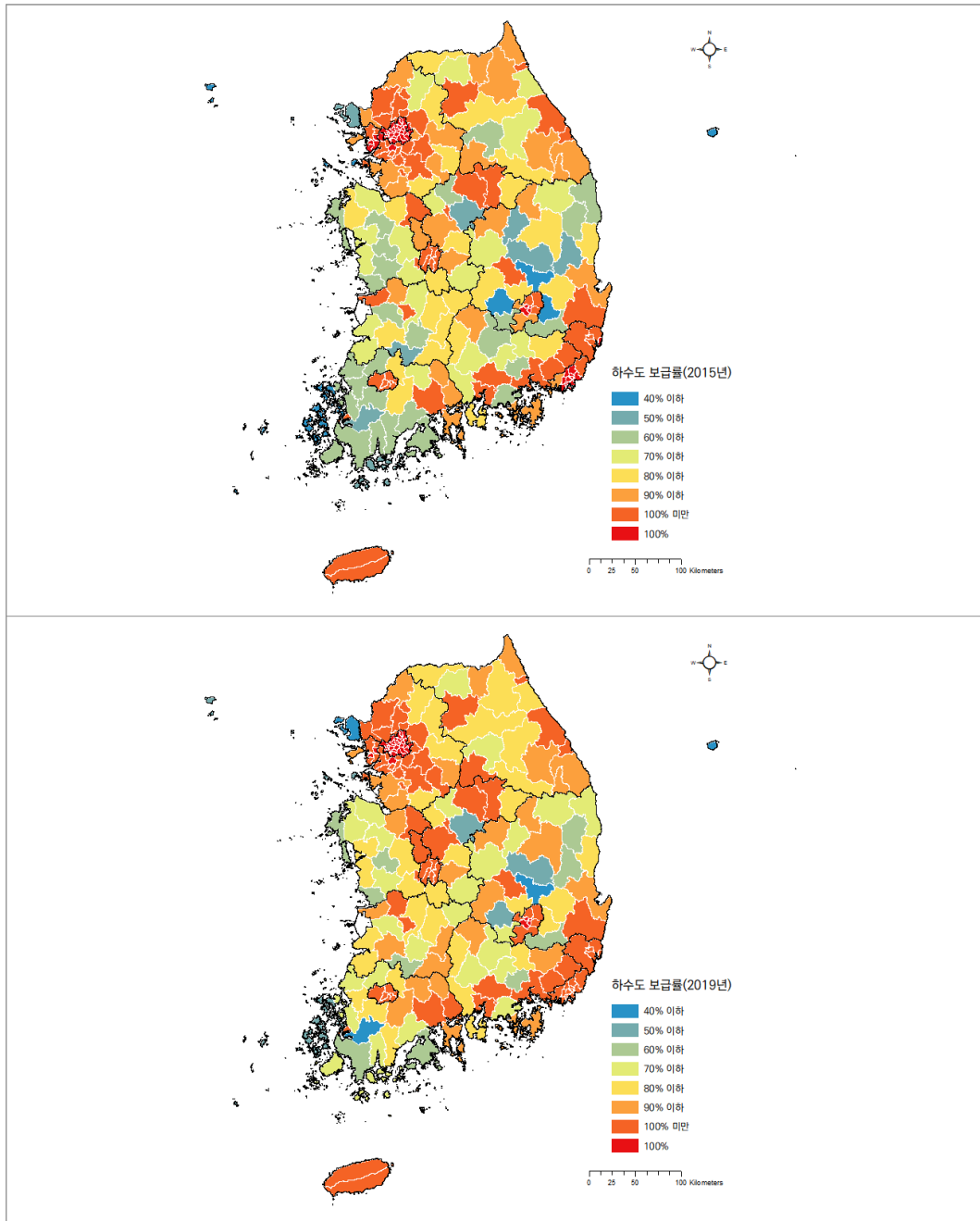
[그림 3-29] 시·군·구별 환경·안전시설(경찰서) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-30] 시·군·구별 환경·안전시설(소방서) 접근성 변화(2018년, 2021년)

출처: 국토지리정보원, 국토지표를 활용하여 연구진 작성.



[그림 3-31] 시·군·구별 환경·안전시설(하수도 보급률) 지표 변화(2015년, 2019년)

출처: 환경부, 「하수도통계」자료 활용하여 연구진 작성.

제4절

지역 보건의료 실태 및 정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 지역 보건의료의 중요성

건강보장제도의 근본적인 목적은 개인의 사회경제적 수준과 관계없이 전 국민의 건강 유지를 위해 필요한 필수의료서비스를 차별 없이 제공하는 것이다(WHO, 2008). 이러한 목적을 달성하기 위해 각 국가에서는 다양한 형태의 건강보장제도를 기반으로 자원의 공급과 분배를 통해 효율적인 보건의료서비스를 제공하는 보건의료정책을 수립해 시행하고 있다. 우리나라의 경우 지난 1977년 대형 사업장을 중심으로 하는 의료보험제도를 시작으로 사회보험 형식의 건강보험제도를 통해 건강보장의 대상과 범위를 점차 확대해나갔다. 1989년 전 국민 의료보장(Universal Health Coverage, UHC)을 달성한 이후로 건강보험 보장성의 점진적 확대를 추진하여 전 국민 건강보장을 위한 정책적 노력을 지속해왔다(Kwon, 2009). 그럼에도 불구하고, 보건의료서비스 접근성 및 이용과 관련된 격차가 꾸준히 보고되고 있는데, 서울을 비롯한 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌과 같은 지역 간 보건의료서비스의 접근성과 자원의 불균형이 대표적인 예이다(Kwon, 2009).

지역 간 보건의료서비스 접근성과 보건의료자원의 불균형으로 인한 의료 접근성의 제한은 지역 주민의 건강 수준을 악화시키는 주요한 원인으로 주목받았으나, 지역의 보건의료 실태는 좀처럼 개선되지 않고 있다(최병호 외, 2021). 특히 인구감소로 인한 지방소멸의 환경적 변화는 지역의 쇠락과 함께 보건의료 인프라 붕괴를 촉진시킬 수 있는데, 노인 인구의 비중이 압도적으로 높은 농어촌 지역의 특성상 보건의료 인프라의 붕괴는 지역의 건강 수준 악화를 초래하고 이는 다시 지역의 쇠락과 보건의료 인프라의 붕괴라는 악순환으로 이어진다(허종호 외, 2021). 지역 간 보건의료서비스 불평등은 지역의 의사와 간호사로 대표될 수 있는 인력의 지역 간 불균형과 의료기관, 병상, 의료 장비 등과 같은 자원의 지역 간 불균형이 상호 작용하며 그 문제가 심각해진다(최병호 외, 2021). 예를 들어 보건의료기관이 지방 진입을 주저하게 되어 의료인력의 불균형이 발생하며, 의료인력이 지방 근무를 기피하면서 의료기관의 개설과 운영이 어려운 상황에 직면하게 된다.

우리나라 보건의료정책의 핵심 기조 중 하나는 보건의료자원의 확충으로, 급속한 경제 성장과 함께 민간자본의 유입으로 보건의료자원이 큰 폭으로 증가하였다. 1960년대 7,700여 개에 불과하던 의료기관은 전 국민 건강보장에 따른 의료수요의 증가 등과 함께 1990년대 2만 1,700여 개로 큰 폭 증가하였으며, 같은 기간 병상 수도 9,951개에서 13만 4,176개로 크게 증가하며 보건의료서비스에 대한 물리적 접근성을 전반적으로 향상시켰다. 민간 주도의 의료 공급 확대로 인한 보건의료서비스의 접근성 향상의 이면에는 많은 환자를 진료할 수 있는 수도권과 대도시 지역에 의료서비스의 공급이 집중되는 지역 간 보건의료 불균형이 존재한다.

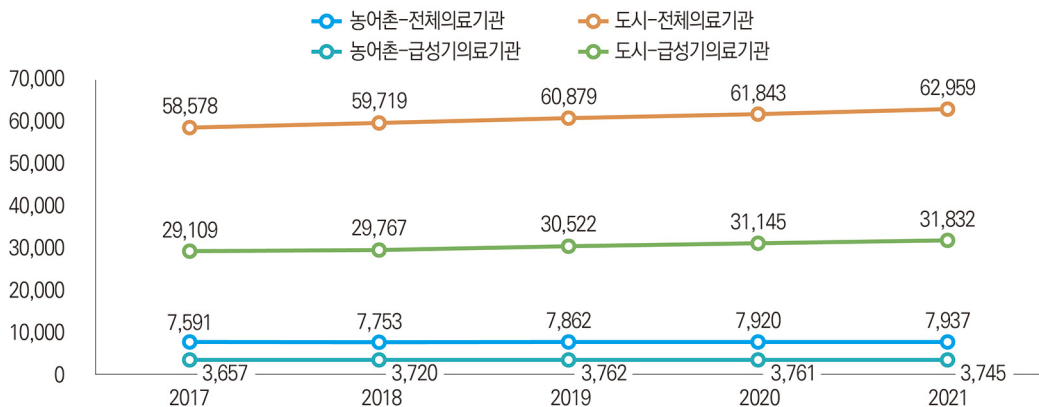
우리나라 정부는 그동안 지역 간 격차를 해소하기 위해 의료인력 및 자원의 지방 유인과 공공의료자원 확충 같은 다양한 정책을 지속적으로 추진하였다. 그러나 보건의료자원의 수도권 및 대도시 쏠림 현상을 막기에는 역부족이었으며, 오히려 지역 간 보건의료 격차는 심화되었다. 고령화와 지방소멸이라는 인구리스크의 내·외부 환경적 위협요인은 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌 지역 간의 보건의료 불평등을 심화시키는 촉진제가 되었고, 지방의 보건의료 인프라의 소멸도 함께 진행 중이다. 특히 농어촌 지역이 주로 해당되는 지방의 의료 취약지에서는 소아과, 산부인과, 응급진료와 같은 필수의료서비스 부재로 인해 질병의 치료와 관리가 어렵고 건강 수준이 악화될 위기에 처해 있다. 이 때문에 지역 간 의료자원의 불균형을 해소할 수 있는 단기적 차원의 정책과 보건의료자원의 안정적인 확충을 통해 지역 간 불평등을 해소할 수 있는 제도적 기반의 확립과 같은 중장기적 전략이 요구되고 있다. 본 장에서는 보건의료기관과 인력을 중심으로 지방의 보건의료 실태와 그 취약성을 파악하고, 필수의료서비스 접근성 격차와 같은 구조적 불평등 문제를 해결하기 위한 개선 방안을 제시하고자 한다.

2 지역 보건의료 실태

가. 지역 간 보건의료자원의 격차

수도권과 지방, 도시와 농어촌 의료자원의 격차는 크게 보건의료서비스를 제공하는 의료기관과 보건의료서비스 제공자인 의료인력의 지역 간 불균형으로 인해 발생한다. 우리나라의 공공의료기관 수는 전체 의료기관 중 220여 개(5.7%)에 불과하며 대부분의 의료기관은 민간에 의해 운영되는 구조적 한계를 가지고 있다. 따라서 ‘넓은 면적 적은 인구’가 특징인 농어촌 지역에서는 의료기관이 부족하고, 인구가 밀집한 대도시 지역에는 집중되는 현상이 심화되고 있다. 이 때문에 도시에서 먼 농어촌 지역일수록 의료자원에 대한 접근성이 떨어져 필요한 의료서비스를 적절히 받지 못하는 의료 취약지로 전락하고 있다.

2021년 기준 전체 의료기관의 수는 도시의 경우 6만 2,959개소이며, 농어촌의 경우 7,937개소로 도시에 비해 약 12%에 불과하며, 종합병원, 병원, 의원 등 급성기 의료기관의 경우 도시와 농어촌의 격차가 존재한다. 도시에 소재하는 의료기관의 수는 증가하는 반면, 농어촌 지역에 소재하는 의료기관은 해가 갈수록 감소하는 양상을 보이며 그 격차가 점차 심화되고 있다.



[그림 3-32] 연도별 도농 간 의료기관 수 격차

주 1) 전체 의료기관: 종합병원, 요양병원, 의원, 치과병원, 치과의원, 한방병원, 한의원.

2) 급성기 의료기관: 종합병원, 병원, 의원.

출처: 보건복지부(2021, 2022), 2021_보건복지통계연보 & 2022_보건복지통계연보.

의료기관 종별로는 종합병원, 병원, 의원,의 도시와 농어촌 간 분포 격차가 상대적으로 큰 것으로 확인되고 있다. 특히 종합병원의 경우 2021년 기준으로 도시에는 총 336개소가 운영 중이지만, 농어촌에는 29개소만 운영 중인 것으로 확인되었다. 병원의 경우 2021년 기준 총 1,209개소가 도시에서 운영 중이었으며, 농어촌은 185개소만 운영 중으로 약 10배 정도의 차이가 났다. 의원의 경우 도시는 3만 287개소인 반면 농어촌은 3,531개소로 확인되어 농어촌은 도시의 약 11% 수준에 불과한 것으로 확인되었다.

[표 3-17] 연도별 병원 종별 도농 간 의료기관 수 현황

(단위: 개소)

연도	구분	계	종합 병원	요양 병원	병원	의원	치과 병원	치과 의원	한방 병원	한의원
2017	농어촌	7,591	28	365	232	3,397	6	1,782	12	1,769
	도시	58,578	316	1,057	1,232	27,561	225	15,601	200	12,386
2018	농어촌	7,753	30	377	233	3,457	6	1,828	13	1,809
	도시	59,719	323	1,071	1,229	28,215	231	15,836	294	12,520
2019	농어촌	7,862	29	375	227	3,506	7	1,869	20	1,829
	도시	60,879	327	1,093	1,260	28,935	232	16,086	333	12,613
2020	농어촌	7,920	29	378	224	3,508	7	1,895	24	1,855
	도시	61,843	332	1,093	1,289	29,524	228	16,358	387	12,632
2021	농어촌	7,937	29	380	185	3,531	7	1,948	26	1,831
	도시	62,959	336	1,087	1,209	30,287	227	16,634	453	12,726

출처: 보건복지부(2021, 2022), 2021_보건복지통계연보 & 2022_보건복지통계연보.

의료기관의 수를 기준으로 지난 5년간 지역 간 불균형은 더욱 심화되는 양상을 보이는데, 병원의 경우 농어촌 지역에서는 감소하는 반면 도시 지역에서는 증가하며 그 격차가 심화되고 있다. 종합병원, 요양병원, 의원 등은 도시와 농어촌 지역에서도 모두 증가하는 경향을 보이고 있으나, 그 격차의 정도는 크게 줄어들지 않고 있는 것을 확인할 수 있었다.

도시와 농어촌 지역 간 의료기관 불균형은 필요한 의료서비스를 제공받을 수 있는 물리적 접근성을 저하시키는 원인으로 지목되고 있다. 최근 통계 자료에 따르면 농어촌 지역에서 보건 의료기관이 행정구역 내에 있거나 읍면 내에 있는 경우는 3.8%에 불과하였으

며, 병원의 경우 57.1%에 불과한 것으로 조사되었다(농촌진흥청, 2021). 이 때문에 농어촌에 거주하는 주민의 경우 의료기관까지 이동에 소요되는 시간이 도시민의 평균인 15분에 비해 2배가량 더 오래 걸리는 것으로 조사되었다. 농어촌에 거주하는 주민의 경우 의료기관까지 이동에 소요되는 평균 시간은 25.8분이었으며, 대중교통을 주로 이용하는 경우 평균 36.1분이 소요되는 것으로 나타났다(농촌진흥청, 2021). 노인 인구의 비중이 높은 농어촌 지역의 인구 특성을 감안한다면 실제 의료기관 이동에 소요되는 시간은 더 오래 걸릴 수 있으며, 이동 자체가 어려울 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

농어촌 지역의 응급실까지 이동시간도 길어 질병이나 각종 사고 및 재해로 인한 부상이나 위급한 상황에 필요한 응급의료 접근성 또한 취약한 것으로 조사되었다. 실제 지난 2004년 기준 전국 군 지역 중 지역 응급의료기관이 없는 지역이 약 49%에 달하였으며, 지역 응급의료기관의 상급 의료기관인 지역응급의료센터는 총 100개소 중 농어촌 지역은 2개소에 불과하였다(안석 외, 2020). 2023년 9월 기준 전국 62개 군에 응급의료기관이 있는 것으로 확인되었으나, 전국 82개 군 가운데 20개 군은 여전히 응급의료기관 자체가 없어, 응급의료서비스에 대한 접근성이 낮은 상황이다.

[표 3-18] 농어촌 지역에서의 의료기관에 도달하기까지의 소요시간

(단위: %)

의료기관	행정 구역 내	읍면 내 (행정리 외)	다른 지역 내						
			10분 미만	10-20분	20-30분	30-40분	40-50분	50-60분	1시간 이상
종합병원	0.2	3.6	0.6	8.7	20.1	25.3	16.8	8.0	16.6
병·의원	5.8	51.3	1.4	14.1	14.4	9.0	2.2	0.4	1.4
보건소	7.2	82.8	0.4	3.2	3.6	2.1	0.5	0.1	0.2
보건진료소	8.4	77.6	0.5	4.6	5.0	2.5	0.8	0.2	0.5

출처: 농어업인 복지실태조사 보고서(2021), 통계청(2020), 농림어업총조사.

[표 3-19] 2023년 9월 기준 지역 응급의료기관 현황

도	군
경기(2)	양평군(병), 연천군(보)
경남(8)	고성군(병), 거창군(병), 합천군(병), 의령군(병), 남해군(병), 창녕군(병), 함양군(병), 산청군(보)
경북(8)	성주군(병), 예천군(병), 울진군(병), 고령군(병), 청도군(병), 의성군(병), 울릉군(보), 청송군(보)
전남(21/16군)	화순군(상), 무안군(중), 영광군(2, 중, 중), 장흥군(2, 중, 병), 고흥군(2, 중, 병), 해남군(2, 중, 중), 곡성군(병), 구례군(병), 담양군(병), 보성군(2, 병, 병), 영암군(병), 완도군(병), 신안군(병), 장성군(병), 강진군(병), 진도군(병)
전북(8/7군)	부안군(2, 중, 병), 고창군(중), 진안군(병), 무주군(보), 순창군(보), 임실군(보), 장수군(보)
충남(5)	홍성군(중), 서천군(병), 부여군(병), 청양군(보), 태안군(보)
충북(4)	진천군(중), 옥천군(중), 괴산군(병), 영동군(병)
강원(8)	영월군(중), 홍천군(중), 정선군(병), 양구군(병), 철원군(병), 횡성군(병), 평창군(보), 화천군(보)
기타(5/4군)	부산 기장군(2, 중, 병), 인천 강화군(중), 울산 울주군(중), 인천 옹진군(병)

주 1) 상=상급종합병원, 중=종합병원, 병=병원, 보=보건의료원.

2) 화순과 홍성은 지역응급의료센터가 포함됨.

출처: 중앙응급의료센터(2023), 응급의료기관 현황 재구성.

농어촌 지역의 의료기관 부족은 의료인력 부족으로 연계되어 농어촌 지역에 거주하는 주민들이 필요한 의료서비스를 적절하게 받지 못하며 물리적 접근성의 격차를 더욱 심화시킨다. 대도시, 수도권, 시, 군 등 지역별 보건의료인력을 살펴보면 의사의 경우 대도시와 수도권 중심으로 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다. 특히 수도권의 경우 전체 의사의 50% 이상이 집중되어 있으며, 농어촌 지역으로 구분할 수 있는 군 지역은 전체의 4.2%에 불과한 것으로 파악되었다.

[표 3-20] 지역별 보건의료인력 분포

(단위: 명)

지역	보건의료인력 수				보건의료인력 대비 인구수			
	의사	치과의사	한의사	계	의사	치과의사	한의사	계
대도시	61,784	14,200	10,996	86,980	1:543	1:2366	1:3055	1:386
수도권	62,400	15,207	11,261	88,868	1:650	1:2667	1:3602	1:456
시	108,243	26,552	20,967	155,762	1:636	1:2596	1:3288	1:442
군	4,796	1,459	1,792	8,047	1:892	1:2932	1:2387	1:531
전체	113,039	28,011	22,759	163,809	1:454	1:1835	1:2259	1:313

주: 대도시는 서울특별시+6대 광역시의 구, 수도권은 서울특별시+인천광역시(옹진군, 강화군 제외)+경기도(연천군, 가평군, 양평군 제외), 시는 군(광역시 소속 군 포함 82개 군)을 제외한 모든 지역.

출처: 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 「건강보험통계」, 시군구별 의료인력현황(의사, 약사 등). 행정안전부, 「주민등록인구현황」, 2023.08. 행정구역(시군구)별, 성별 인구수.

시간이 지날수록 의료인력의 지역별 양극화 현상이 더욱 뚜렷해지고 있다. 최근 10년간 지역별 활동 의사의 증감 현황을 살펴보면 수도권과 대도시를 중심으로 활동 의사가 증가하고 있는 양상을 보였다. 2022년 기준 인구 천명당 활동 의사 수는 서울 3.47명, 대구 2.62명, 광주 2.62명의 순으로 많았고 2013년 대비 활동 의사 수가 가장 많이 증가한 곳은 서울(0.80명), 대구(0.58명), 광주(0.51명)로 나타났다. 인구 천명당 활동 의사 수가 가장 적은 곳은 경북(1.39명), 충남(1.53명), 충북(1.59명) 순이었고 증가량 역시 경북, 충남, 충북의 순으로 적었다. 한편, 2022년 지역별 인구 천명당 활동 간호사 수는 광주 6.95명, 서울 6.55명, 대구 6.54명 순으로 많았으며, 의사 수와 비슷한 양상으로 대도시 중심으로 증가하였고, 제주, 충북, 경북의 순으로 활동 간호사 수가 적었다.

[표 3-21] 최근 10년 지역별 활동 의사 증감 현황

(단위: 명)

지역	2013		2022		13년 대비	22년 증감 현황
	활동 의사 수	인구 천명당 활동 의사 수	활동 의사 수	인구 천명당 활동 의사 수	활동 의사 수	인구 천명당 활동 의사 수
전국	90,710	1.77	112,321	2.18	+21,611	+0.41
서울	27,055	2.67	32,704	3.47	+5,649	+0.8
대구	5,114	2.04	6,192	2.62	+1,078	+0.58
광주	3,112	2.11	3,751	2.62	+639	+0.51
세종	96	0.79	496	1.29	+400	+0.5
대전	3,246	2.12	3,773	2.61	+527	+0.49
부산	7,152	2.03	8,356	2.52	+1,204	+0.49
인천	3,936	1.37	5,375	1.81	+1,439	+0.44
경남	4,614	1.38	5,716	1.74	+1,102	+0.36
경기	17,089	1.40	23,893	1.76	+6,804	+0.36
전북	3,279	1.75	3,694	2.09	+415	+0.34
울산	1,499	1.30	1,808	1.63	+309	+0.33
강원	2,403	1.56	2,778	1.81	+375	+0.25
전남	2,861	1.50	3,172	1.75	+311	+0.25
제주	940	1.58	1,214	1.79	+274	+0.21
충북	2,186	1.39	2,542	1.59	+356	+0.2
충남	2,766	1.35	3,242	1.53	+476	+0.18
경북	3,362	1.25	3,615	1.39	+253	+0.14

출처: 보건복지부/국회의원 신현영 의원실 보도자료.

[표 3-22] 최근 10년 지역별 활동 간호사 증감 현황

(단위: 명)

지역	2013		2022		13년 대비 22년 증감 현황	
	활동 간호사 수	인구 천명당 활동 간호사 수	활동 간호사 수	인구 천명당 활동 간호사 수	활동 간호사 수	인구 천명당 활동 간호사수
전국	134,748	2.63	254,400	4.95	+119,652	+2.32
대구	8,189	3.27	15,465	6.54	+7,276	+3.27
광주	5,430	3.69	9,939	6.95	+4,509	+3.26
서울	35,179	3.47	61,759	6.55	+26,580	+3.08
부산	11,547	3.27	20,804	6.27	+9,257	+3.00
대전	4,570	2.98	8,233	5.69	+3,663	+2.71
인천	5,476	1.90	13,271	4.47	+7,795	+2.57
경남	8,470	2.54	15,965	4.87	+7,495	+2.33
울산	2,950	2.55	5,350	4.82	+2,400	+2.27
전북	5,073	2.71	8,770	4.96	+3,697	+2.25
전남	5,849	3.07	9,309	5.12	+3,460	+2.05
경기	22,158	1.81	50,908	3.75	+28,750	+1.94
강원	4,122	2.67	7,011	4.56	+2,889	+1.89
세종	93	0.76	1,008	2.63	+915	+1.87
충남	3,774	1.84	7,614	3.59	+3,840	+1.75
경북	6,722	2.49	10,495	4.04	+3,773	+1.55
충북	3,148	2.00	5,352	3.36	+2,204	+1.36
제주	1,998	3.36	3,147	4.64	+1,149	+1.28

출처: 보건복지부/국회의원 신현영 의원실 보도자료.

인구 천명당 전문의 수는 2020년 기준 전국 평균 내과 0.286명, 가정의학과와 외과 각각 0.125명, 정형외과 0.113명 순으로 나타났는데, 17개 시·도 간 격차가 큰 진료과는 내과, 가정의학과, 성형외과, 영상의학과 순으로 확인되었다. 250개 시·군·구 간 격차가 큰 진료과는 내과, 성형외과, 외과, 영상의학과 순이었으며, 전문과목별 전문의가 없는 시·군·구 수는 결핵과 205개, 예방의학과 163개, 방사선종양학과 159개 등으로 확인되었다. 한편 가정의학과가 없는 시·군·구는 6개, 정형외과는 8개, 산부인과는 10개, 소아청소년과는 11개로 나타났으며 내과의 경우 모든 시·군·구에 전문의가 있는 유일한 전문 진료과였다.

[표 3-23] 2020년 시·군·구별·전문과목별 전문의 현황

(단위: 명)

전문과목	시·군·구별							
	평균	표준편차	CV	전문의 없는 시·군·구 수	최소 시·군·구		최대 시·군·구	
계	1.515	1.285	1.179	-	강원 양양군	0.143	대구 중구	10.516
내과	0.286	0.267	1.071	-	전남 신안군	0.026	부산 서구	2.145
가정의학과	0.125	0.090	1.394	6	강원 삼척시	0.015	서울 중구	0.719
정형외과	0.113	0.072	1.563	8	강원 평창군	0.024	대구 중구	0.601
외과	0.125	0.098	1.282	1	경기 과천시	0.016	대구 중구	0.810
산부인과	0.096	0.075	1.280	10	경기 의왕시	0.006	대구 중구	0.562
소아청소년과	0.092	0.060	1.525	11	전남 고흥군	0.016	서울 종로구	0.502
마취통증의학과	0.087	0.074	1.168	8	경기 의왕시	0.012	서울 종로구	0.602
이비인후과	0.062	0.054	1.148	29	인천 강화군	0.014	대구 중구	0.379
영상의학과	0.062	0.084	0.740	30	대구 달성군	0.004	서울 종로구	0.797
정신건강의학과	0.071	0.062	1.137	28	울산 북구	0.005	서울 종로구	0.529
안과	0.061	0.070	0.865	10	부산 강서구	0.007	대구 중구	0.771
신경외과	0.050	0.048	1.057	32	경기 양평군	0.008	대구 중구	0.353
비뇨의학과	0.044	0.044	0.983	37	부산 강서구	0.007	대구 중구	0.353
피부과	0.032	0.048	0.678	60	경기 권선구	0.003	서울 강남구	0.460
재활의학과	0.035	0.032	1.090	55	경기 이천시	0.005	부산 서구	0.203
성형외과	0.033	0.114	0.285	71	광주 북구	0.002	서울 강남구	1.341
신경과	0.035	0.043	0.808	47	서울 마포구	0.003	대구 중구	0.327
응급의학과	0.031	0.037	0.853	75	대구 수성구	0.002	서울 종로구	0.321
흉부외과	0.022	0.028	0.789	49	경기 김포시	0.002	부산 서구	0.250
진단검사의학과	0.015	0.021	0.723	75	서울 관악구	0.002	서울 종로구	0.167
병리과	0.014	0.029	0.476	119	경기 남양주시	0.001	서울 종로구	0.268
직업환경의학과	0.010	0.015	0.652	112	서울 은평구	0.002	서울 종로구	0.107
방사선종양학과	0.005	0.012	0.428	159	경기 화성시	0.001	부산 서구	0.102
핵의학과	0.004	0.013	0.351	157	경기 남양주시	0.001	전남 화순군	0.112
예방의학과	0.003	0.008	0.431	163	서울 강서구	0.002	서울 중구	0.056
결핵과	0.001	0.004	0.311	205	서울 송파구	0.001	전남 함평군	0.031

주: 2020년 4분기 기준, 전문의 수 기준으로 내림차순 정렬. CV=평균/표준편차, 최대-최소 지역은 세종 제외한 시·군·구를 제시하였으며, 최소 시·군·구의 경우 전문의 수가 없는 시·군·구를 제외한 시·군·구 중 최소 지역을 제시함.
출처: 국민건강보험공단·건강보험심사평가원, 시군구별 의료인력현황(의사, 약사 등)_전문과목별 전문의 수 최병호 외(2021).

나. 지역 보건의료의 취약성

수도권과 대도시 중심의 의료기관과 의료인력의 집중화는 결국 농어촌 지역의 의료 취약화를 가속화시키고 있다. 지난 2020년 국토연구원의 “응급의료 취약지도로 본 농촌 vs 도시” 연구 결과에 따르면 특별·광역시도, 특별자치시를 제외한 전국 152개 시·군의 응급의료 취약지 비교에서 시 지역에 비해 군 지역에 사는 취약 인구의 응급의료서비스 수준이 매우 낮은 것으로 나타났다(손재선·신문수, 2020). 시·군의 종합병원과 응급의료시설 평균 취약 인구 비율을 비교하면 시 지역의 종합병원 평균 취약 인구 비율은 26.3%로 군 지역 평균 취약 인구 비율인 85.2%에 비해 큰 폭으로 낮았다. 그뿐만 아니라 시·군 응급의료시설 취약 인구 비율도 3배 정도 차이가 있는 것으로 조사되었다.

[표 3-24] 시·군의 종합병원과 응급의료시설 평균 취약 인구 비율

구분	종합병원	응급의료시설
시	26.3%	20.5%
군	85.2%	60.3%

출처: 손재선·신문수(2020).

국립중앙의료원에서 발표한 의료 취약지 86개 지역 중 80%에 가까운 66개는 농어촌 지역으로 분류할 수 있는 군 단위 지역이다(김승현 외, 2022). 여기서 의료 취약지는 “의료수요에 제한이 있으며, 보건의료자원에 대한 접근이 어렵고, 필요한 의료서비스가 적절하게 충족되지 못하여 건강 수준과 건강 결과가 다른 지역에 비해 낮을 수 있는 지역”을 의미한다.

[표 3-25] 2022년 기준 군 단위 의료 취약지

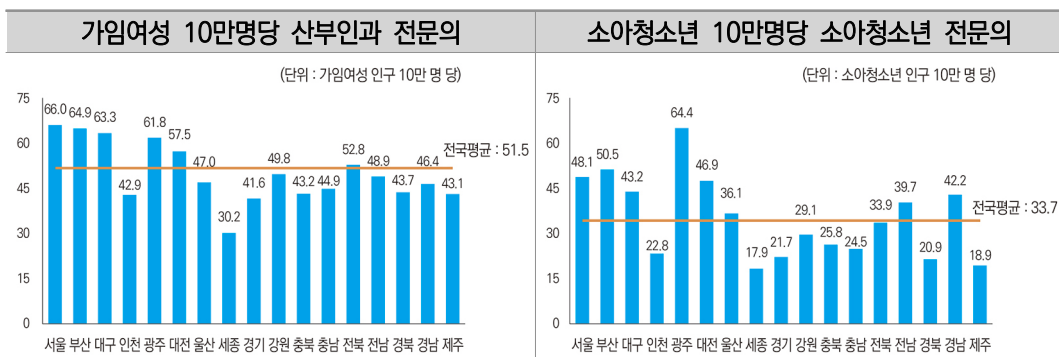
구분	취약지역	군 단위 해당 지역
인천	강화군, 옹진군	2
경기	이천시, 포천시, 여주시, 연천군, 가평군, 양평군	3
강원	동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군	11
충북	보은군, 영동군, 괴산군, 음성군, 단양군	5

구분	취약지역	군 단위 해당 지역
충남	공주시, 보령시, 서산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군	7
전북	정읍시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 부안군	6
전남	곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군	12
경북	영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군	12
경남	통영시, 밀양시, 의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군	9
제주	서귀포시	

출처: 김승현 외(2022).

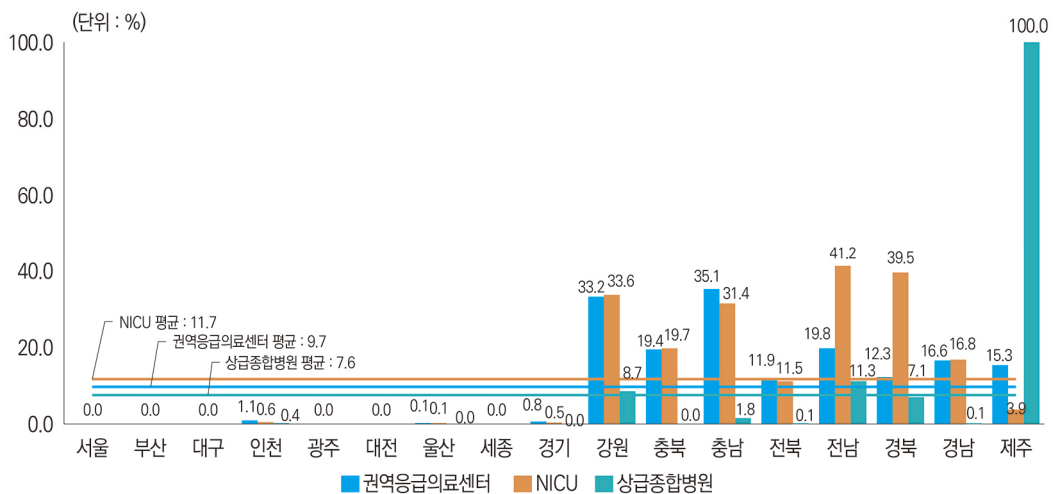
필수의료와 관련된 의료인력과 자원 또한 지역별로 큰 차이가 나타났는데, 가임여성 10만 명당 산부인과 전문의의 수의 경우 전국 평균은 51.5명으로 서울 66명, 부산 64.9명, 대구 63.3명, 광주 61.8명 등 대도시 중심으로 상대적으로 높았으며, 충남, 충북, 경북, 세종 등은 전국 평균에 비해 낮은 수준을 보였다. 소아청소년과 전문의의 수의 경우 광주, 부산, 서울 등 대도시는 전국 평균인 33.7명보다 상대적으로 많았으나 제주, 경북, 충남 등은 전국 평균보다 낮은 수준이었다.

[표 3-26] 지역별 산부인과 및 소아청소년과 전문의 현황



출처: 국립중앙의료원. 2021년_공공보건의료통계집.

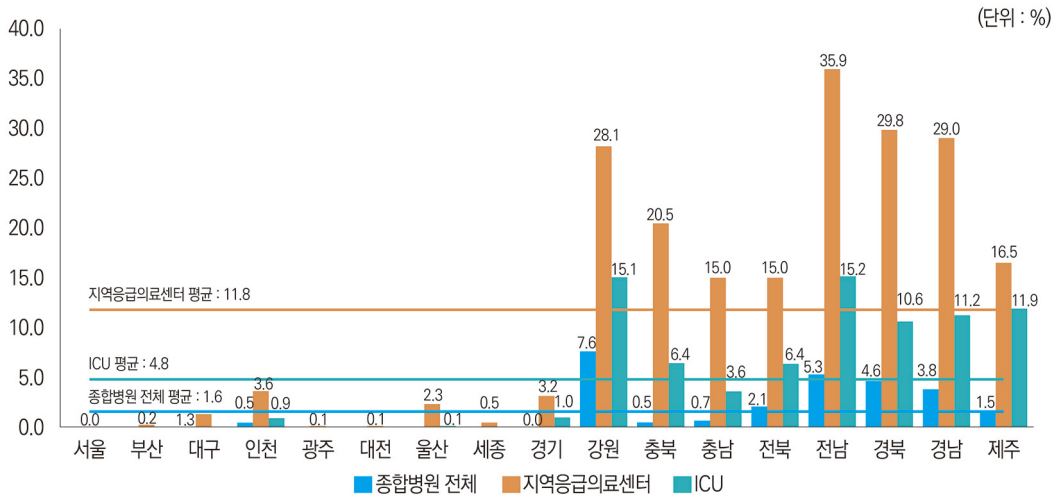
상급종합병원과 종합병원 그리고 2차 의료서비스에 대한 접근성 역시 광역시와 비광역 시별로 큰 차이를 보였다. 2022년을 기준으로 시·도별 상급종합병원 180분 내 접근이 불가능한 인구 비율의 평균은 7.6%였으며, 특별·광역시·수도권은 모두 180분 내 상급종합병원으로 접근이 가능하였으나, 제주(100%), 전남(11.3%), 강원(8.7%), 경북(7.1%) 순으로 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율이 높았다. 한편 권역응급의료센터(60분)와 신생아 집중치료 시설(neonatal intensive care unit, NICU)(90분) 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율은 특별·광역시와 수도권에서는 매우 낮은 수준이었지만 강원, 충남, 전남 등 비수도권 지역에서는 접근이 불가능한 인구 비율이 평균보다 높은 것을 확인할 수 있었다.



[그림 3-33] 상급종합병원 의료서비스 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율

출처: 국립중앙의료원. 2022년_공공보건의료통계집.

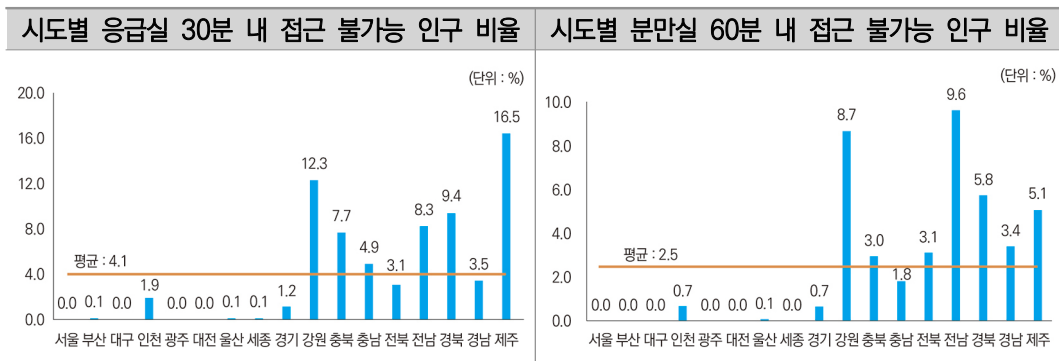
종합병원 의료서비스와 관련한 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율의 지역 간 격차는 상급종합병원 의료서비스와 비슷한 양상을 보였다. 종합병원(90분), 지역응급의료센터(30분), ICU(60분) 접근이 불가능한 인구의 비율은 특별·광역시 및 수도권에서 매우 낮은 반면 비수도권 지역은 상대적으로 높아 큰 대조를 보였다.



[그림 3-34] 상급종합병원 의료서비스 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율

출처: 국립중앙의료원. 2022년_공공보건의료체계집.

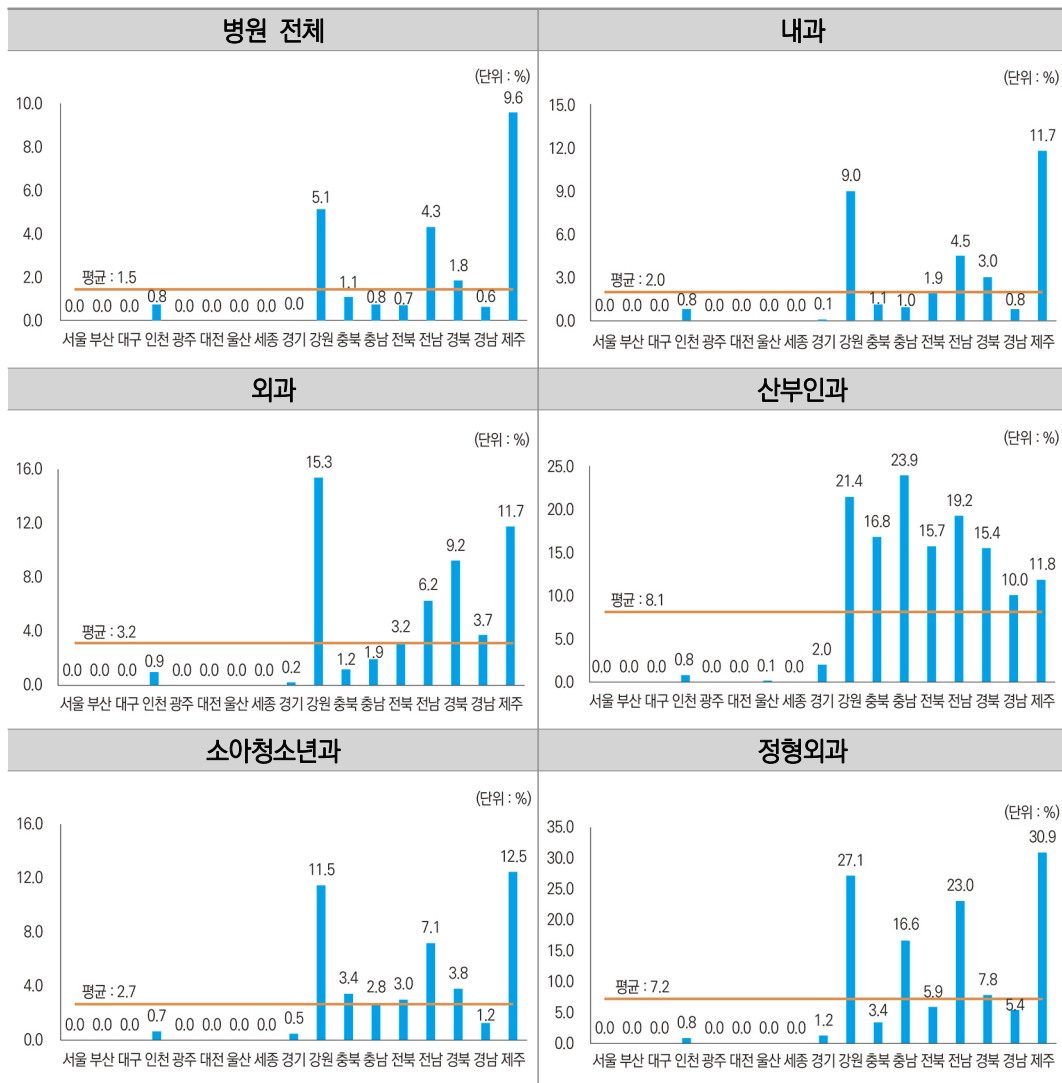
2차 의료서비스 중 응급실과 분만실의 접근성을 살펴보면, 응급실 30분 내 접근이 불가능한 인구 비율은 전국 평균 4.1%였으며, 제주, 강원, 경북, 전남, 충북 등에서 상대적으로 높게 나타났다. 분만실 60분 내 접근이 불가능한 인구 비율의 평균은 2.5%였으며, 충남을 제외한 비광역시는 평균보다 매우 높은 수준이었다. 특히 전남(9.6%)과 강원(8.7%)은 전국 평균에 비해 3배 이상 높은 것으로 나타났다.



[그림 3-35] 지역별 필수의료(응급실 및 분만실) 접근성

출처: 국립중앙의료원. 2022년_공공보건의료체계집.

응급실과 분만실을 제외한 병원을 비롯하여 내과, 외과, 산부인과, 소아청소년과, 정형외과 등 2차 의료서비스의 기준시간(60분) 내 접근이 불가능한 인구 비율에 대한 지역 간 격차도 뚜렷했다. 특별·광역시 및 수도권 지역에서는 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율이 비교적 낮은 편이었으나, 강원, 제주, 경북 등 비수도권 지역에서는 그 비율이 상대적으로 높았다.



[그림 3-36] 지역별 2차 의료서비스 기준시간 내 접근이 불가능한 인구 비율(접근성)

출처: 국립중앙의료원. 2022년_공공보건의료통계집.

제4장

지역 외국인 인력 실태 및 정책

제1절 농어촌 외국인력 현황 및 전망

제2절 농어업 분야 외국인력 관련 정부 정책 및 제도

제3절 지역 외국인력 정책 및 제도 개선 방안

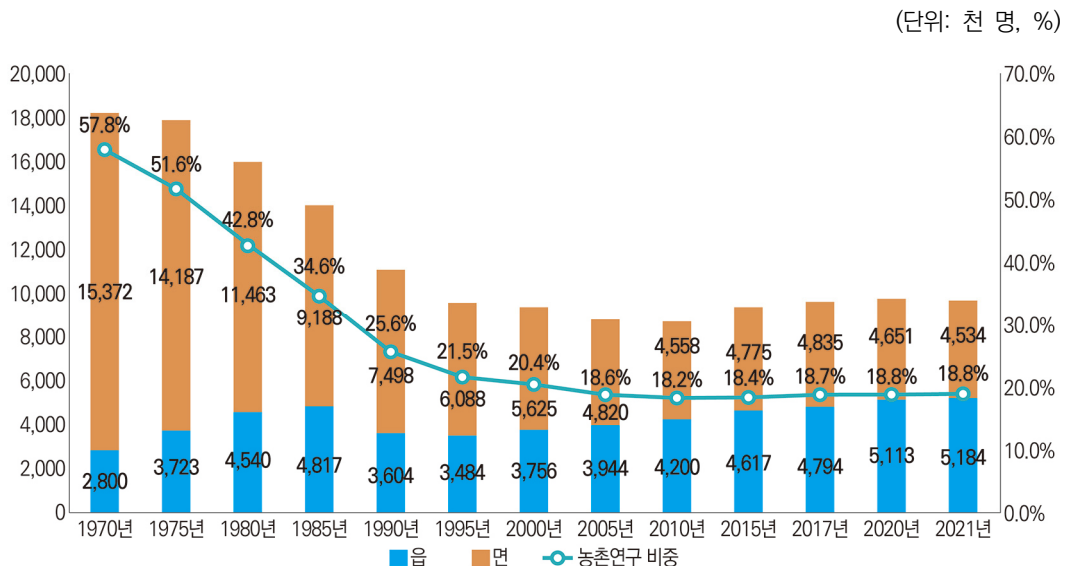
제 1 절

농어촌 외국인력 현황 및 전망

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 오늘날 농어촌의 현실과 상황

농어촌 지역은 인구의 지속적 유출과 지방소멸의 위험이 가중되고 있는 상황이다. 2022년 기준 농가는 102만 3,000가구, 어가는 4만 3,000가구가 존재한다. 산업화 및 도시화 가속에 따른 농어촌 인구의 감소 심화가 지속되는 양상이다. 2010년경부터 본격적으로 시작된 귀농·귀촌 활성화 조치 등으로 인해 농촌 인구는 이후 소폭 증가하는 양상이었으나, 2021년 들어 다시 감소 추세로 전환되었다.([그림 4-1] 참조) 2020년대 이후 시작된 전국 인구감소분 중 약 절반에 해당하는 50%가 농촌 지역에서 발생하는 양상이며 “면부”에서 더욱 가장 큰 폭의 감소 추세가 관찰되고 있다(심재현·민경찬, 2023).



[그림 4-1] 농촌 인구 변화: 시계열 변화 추이

출처: 심재현·민경찬(2023: 249)

어촌 역시 2010년 이후 지속적인 어가 인구의 감소 추세가 지속되고 있다. 어가 인구는 1990년 이래 2019년까지 30년에 걸쳐 약 78.1%가 감소되었으며, 2018년부터 최근 5년간도 23%가 감소한 추세이다(농축산신문, 2023a; 2023b).

농어촌 모두 고령화 경향이 심화되고 있다. 농림어가의 주된 가구 유형은 “2인 가구” 형태(통계청, 2023)로 2인 가구 농가 비율은 57.5%, 2인 가구 어가 비율은 61.6%를 차지한다. 65세 이상 고령화 비율 역시 지속적으로 증가하는 양상이다(통계청, 2023). 2022년 기준, 농가의 고령화 비율은 49.8%, 어가는 44.2%로 전국 고령인구 비율 18.0%와 비교해 보면 농어가 고령화의 높은 수준을 알 수 있다.

지역적으로 보면, 농어촌 소멸위험성이 심화되고 있다. 농어촌 인구감소 문제를 해결하기 위한 정부 차원의 제도적 노력에도 불구하고 소멸이 현실화되어가는 양상이다. 2023년 2월 기준 전국 228개 지자체 중 소멸위험지역(소멸위험진입 지역+소멸고위험 지역)은 52%에 해당하는 118개이며, 해당 소멸위험지역 중 91%인 108개 시·군·구가 농어촌 지역이다(연합뉴스, 2023; 이상호·이나경, 2023). 이에 따라 정부는 농어촌이 처한 위험에 대한 대응으로 “청년농 3만명 육성(2022년)”, “어촌 지역 활성화 대책(2021년)”을 내놓았으나, 실현성 여부를 두고 비관적인 시각이 지배적인 상황이다(농수축산신문, 2023a; 한국농어민신문, 2022).

농어촌의 인력난은 심화되고 있다. 농림어업 인력 부족률은 전산업 대비 전반적으로 높은 양상이 지속되고 있다. 전직종 인력 부족률 대비 농림어업직의 인력 부족률이 상회하는 양상이다.([표 4-1] 참조) 농어촌 지역의 경우 인구감소로 인한 지방소멸위험과 지역 인구의 고령화 현상, 더불어 코로나 팬데믹 등이 발생하면서 구인난이 더욱 심화되는 양상을 보인다.

[표 4-1] 농어업 직종의 인력 부족률 현황: 시계열 추이('20년 상반기-'23년 상반기)

	2020년 (상반기)	2020년 (하반기)	2021년 (상반기)	2021년 (하반기)	2022년 (상반기)	2022년 (하반기)	2023년 (상반기)
인력부족률 (전직종)	1.8%	1.9%	2.2%	2.8%	3.6%	3.4%	3.0%
인력부족률 (농림어업직)	1.7%	2.2%	3.0%	4.5%	7.8%	4.4%	3.3%

출처: 고용노동부에서 발간하는 연도별 상/하반기 “직종별 사업체노동력조사 보도자료”를 연구자의 의도에 따라 활용하였음.

농림어업 분야의 경우 인력난이 만성화되어가는 양상이며, 청년층의 내국인들이 유입되는 것이 현실적으로 매우 어려운 상황이다. 농림어업 분야 신규 취업자의 경우 2017년 이후 2022년까지 증가세를 보이는 반면, 취업자의 인적 구성을 보면 60대 이상에서 계속 증가세를 보이고 있으며 30~40대, 40~50대의 경우 지속적으로 감소하는 추세이다. 농림어업 분야 취업자의 증가에도 불구하고 고용인력(임금근로자) 비율은 지속적인 감소 추세가 관찰된다(마상진, 2022; 마상진·이형용·김재휘, 2023). 농림어업 분야 임금근로자(고용인력)는 매년 4,800명 감소하고 있으며('18년만 제외), 구체적으로 17.6만 명('10년)→13.5만 명('15년)→12.6만 명('20년)→11.9만 명('22년)으로 변화되었다. 농림어업 고용인력(임금근로자) 중 임시인력은 해가 갈수록 증가 추세인 반면, 일용직 인력은 해가 갈수록 감소 추세가 관찰된다(마상진·이형용·김재휘, 2023).

[표 4-2] 농림어업 분야 취업자 변화: 종사상 지위 및 연도별 비교

(단위: 천 명)

연도	종사상 지위						전체
	고용인력			경영주		무급가족 종사자	
	상용	임시	일용	고용	무고용		
2010	22.6	43.6	110.4	54.8	931.7	423.3	1,586.30
2011	26.8	36.8	112.1	49.9	919.4	417.8	1,562.70
2012	24.5	35.4	94.6	43.5	906.8	425.8	1,530.50
2013	28.4	33.4	85.4	49	896.2	420.8	1,513.10
2014	32.1	26.4	82.1	45.4	866.6	393.4	1,446.10
2015	22.9	29.7	83.3	53.6	792.2	355.6	1,337.40
2016	22.3	33.8	76.4	42.4	770.8	326.8	1,272.50
2017	28.6	32.8	68.1	38.7	787.8	322.6	1,278.60
2018	33.4	35.6	62	49.4	801.3	358.4	1,340.20
2019	33.8	39.6	53.6	61.3	821.5	385.1	1,394.90
2020	38.1	39.2	48.4	59.7	859.4	400.3	1,445.10
2021	30	40.7	50.5	55.5	886.2	395.4	1,458.30
2022	31.2	42	46.3	59.9	949.1	397.3	1,525.70

출처: 통계청, 연도별 <경제활동인구조사>; 마상진·이형용·김재휘(2023: 4) 재인용.

농림어업 분야 인력난에 따른 고용의 질 저하가 나타나고 있다. 최근 5년간 농림어업 분야 취업자를 보면 고령층(≥ 65 세), 임시직 근로자의 비율이 갈수록 증가되는 반면, 30~50대 청장년층 연령대 및 상용직(완만한 정제 및 감소), 일용직(지속적 감소) 근로자 비율은 감소하는 양상이다([표 4-2] 참조). 이러한 상황으로 결국 농림어업 분야의 내국인 인력 충원이 현실적으로 어려운 한계를 드러내고 해당 분야에 대한 보완 혹은 대체인력으로서 외국인력의 필요성이 강조되고 있다.

2 농어업 분야 외국인력 현황

농어업 외국인력 현황 파악은 잘 안되고 있으며 외국인력 정책 추진의 한계로 작동하고 있다. 국내 취업활동을 하는 체류 외국인 ‘전체’ 규모의 파악이 불가하기 때문이다. 정부가 정책적으로 관리하는 외국인력의 현황/통계는 비전문/비숙련 인력(고용허가제, E-9, H-2)에 국한하는 반면, 실제 지역 현장에서 여러 산업/업종 분야에서 다양한 형태의 취업활동(정규직, 비정규직, 파견직, 일용직, 아르바이트 등)을 하는 외국인들이 얼마나 되는지, 어느 지역에서 어떠한 일을 하는지에 대한 접근 가능한 현황 파악이 불가능하다. 따라서 농림어업 분야에 종사하는 외국인력이 얼마나 되는지, 세부업종별로 어떤 국적과 체류자격을 가진 사람들이 종사하고 있는지 등에 대한 전반적인 현황 파악조차 되어 있지 않은 상황이다. 현재 외국인력의 농림어업 분야 고용 파악이 가능한 부분은 비전문/비숙련 고용허가제 외국인노동자(E-9, H-2)로 국한된다. 2023년 4월 기준 국내 체류 외국인 중 취업활동 목적으로 체류 중인 외국인력은 48만 1,000명이다. 이들은 비전문인력(고용허가제 외국인력, 38.4만 명), 전문인력(5.3만 명), 단기취업(4.4만 명) 등이다.

[표 4-3] 국내 외국인력 현황('23년 4월 기준)

(단위: 명)

총 외국인(2,354,083)										
외국인력(481,326)								유학생 (D-2)	결혼 이민자	기타
전문 인력 (E-1~ E-7)	비전문인력 (383,990)		단기취업 등(44,133)							
			단기 취업 (C-4)	기술 연수 (D-3)	기업 투자 (D-8)	계절 근로 (E-8)	선원 취업 (E-10)			
53,203	E-9 (278,363)	H-2 (105,627)	3,414	1,820	7,152	12,185	19,562	142,617	172,254	1,557,886

주1: 본 수치는 법무부 출입국관리 시스템상 체류 인원 전체(합법+미등록/비합법 체류자)를 포함.

주2: “결혼이민자” 체류자격자는 결혼이민(F-6) 체류자격과 국민의 배우자(F-2-1, F-5-2)를 포함한 수치임.

주3: “기타” 체류자격자는 사증면제(B-1), 관광통과(B-2), 단기상용(C-2), 단기종합(C-3), 일반연수(D-4), 종교(D-6), 주재(D-7), 무역경영(D-9), 연수취업(E-8), 방문동거(F-1), 동반(F-3), 재외동포(F-4) 등을 포함.

출처: 법무부 출입국·외국인정책본부 내부자료.

2023년 4월 기준 국내 비전문인력(E-9)은 21만 9,000명이며, 제조업 분야에서 일하는 외국인력이 전체 고용허가제 외국인력의 81.1%로 다수를 차지하고 있다. 고용허가제는 제조업에 특화된 형태의 제도다. 농축산업(11.7%), 어업(4.4%) 등 농림어업 분야 종사 외국인력이 전체 고용허가제로 유입된 외국인의 16.1%를 차지하고 있다.

[표 4-4] 일반 고용허가제 외국인력(E-9) 현황: 지역별 분포('23년 4월 기준)

(단위: 명, %)

구 분	계	비율	제조업	건설업	농축산업	서비스업	어업
계	218,659	100%	177,263 (81.1%)	5,907 (2.7%)	25,571 (11.7%)	283 (0.1%)	9,635 (4.4%)
서울특별시	1,346	0.62%	592	726	25	3	0
부산광역시	6,203	2.84%	5,869	111	67	8	148
대구광역시	4,244	1.94%	4,212	19	6	7	0
인천광역시	10,699	4.89%	9,766	520	54	15	344
광주광역시	2,978	1.36%	2,522	301	140	15	0
대전광역시	784	0.36%	759	7	16	2	0
울산광역시	4,127	1.89%	3,917	10	36	0	164
세종시	1,086	0.50%	875	79	126	6	0
경기도	87,168	39.86%	77,889	2,008	6,917	146	208
강원도	3,388	1.55%	1,741	32	1,278	8	309
충청북도	14,599	6.68%	12,878	157	1,546	11	7
충청남도	19,827	9.07%	13,763	589	4,649	10	816
전라북도	8,045	3.68%	4,810	264	2,341	2	628
전라남도	12,072	5.52%	5,586	334	2,172	23	3,687
경상북도	14,141	6.47%	11,138	249	2,116	6	632
경상남도	24,896	11.39%	19,824	483	3,096	15	1,478
제주도	3,056	1.40%	852	18	986	6	1,194

출처: 한국산업인력공단 내부자료.

지역별 분포를 보면 농축산업 분야 종사 외국인력은 경기도(6,917명, 27.1%), 충청남도(4,649명, 18.2%), 경상남도(3,096명, 12.1%) 순으로 다수를 차지한다. 농축산업 분야의 경우 고용허가제 외국인력 4명 중 1명 비율로 경기도 지역에 취업하는 양상이다. 어업 분야 종사 외국인력의 지역별 분포를 보면 전라남도(3,687명, 38.3%)에 취업자 3명 중 1명 이상이 취업하는 양상을 보이고 있으며, 뒤이어 경상남도(1,478명, 15.3%), 제주도(1,194명, 12.4%) 순이다.

[표 4-5] 일반 고용허가제 외국인력(E-9) 현황: 국적 및 업종별 분포('23년 4월 기준)

(단위: 명, %)

구 분	계	제조업	건설업	농축산업	서비스업	어업
계	218,659	177,263 (81.1%)	5,907 (2.7%)	25,571 (11.7%)	283 (0.1%)	9,635 (4.4%)
베트남	21,593	17,345	183	1,365	0	2,700
필리핀	18,970	18,970	0	0	0	0
태국	18,368	13,295	2,655	2,418	0	0
몽골	2,290	2,248	4	1	37	0
인도네시아	24,382	20,861	1	0	0	3,520
스리랑카	16,305	13,595	161	20	1	2,258
중국	573	569	0	0	3	1
우즈베키스탄	9,153	8,910	1	0	242	0
파키스탄	3,795	3,786	9	0	0	0
캄보디아	29,497	19,086	1,274	9,137	0	0
네팔	37,368	26,231	0	11,136	0	1
미얀마	20,120	17,017	1,610	1,493	0	0
키르기스	1,271	1,269	2	0	0	0
방글라데시	11,970	11,962	7	0	0	1
동티모르	2,152	997	0	1	0	1,154
라오스	1,122	1,122	0	0	0	0

출처: 한국산업인력공단 내부자료.

국적별 외국인력의 업종별 분포를 고려 시 농축산업 분야 종사 외국인력은 네팔 국적(1만 1,136명, 43.5%) 출신들이 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 뒤이어 캄보디아(9,137명, 35.7%), 태국(2,418명, 9.5%) 순이다. 이러한 국적별 경향은 농업이 자국 내 GDP의 주된 분야인 국가들에서 농업과 관련하여 상대적으로 경험이 많거나 익숙한 국적자들이 현장에서 선호되고 있음을 의미한다.²⁰⁾

20) 국가별 총 GDP 중 농업 분야 비중은 네팔 23.1%(‘20년, 전체 인구의 80%가 농촌 거주, 농림축산식품부, 2022), 캄보디아 22%(‘22년, 대외경제정책연구원, 2023)이다.

국적별 외국인력의 업종별 분포를 고려 시 어업 분야 종사 외국인력은 인도네시아(3,520명, 36.5%) 국적 출신이 어업 분야 종사자 3명 중 1명 이상의 비율을 차지하고 뒤 이어 베트남(2,700명, 28.0%), 스리랑카(2,258명, 23.4%), 동티모르(1,154명, 12.0%) 순이다.

[표 4-6] 지역별 외국인력 고용 사업장: 고용허가제(E-9)와 방문취업제(H-2) 사업장 현황

(단위: 개소)

구 분	계	고용허가제 사용업체 수	고용허가제와 방문 취업제 병행 업체 수	방문취업제 사용업체 수
계	61,541	50,194 (81.6%)	2,358 (3.8%)	8,989 (14.6%)
서울특별시	3,153	257	8	2,888
부산광역시	1,419	1,317	37	65
대구광역시	835	779	21	35
인천광역시	3,111	2,512	150	449
광주광역시	676	623	19	34
대전광역시	213	172	3	38
울산광역시	834	690	45	99
세 종 시	242	189	18	35
경기도	24,807	19,410	1,280	4,117
강원도	1,194	1,105	16	73
충청북도	2,916	2,416	221	279
충청남도	4,957	4,227	268	462
전라북도	2,244	2,157	25	62
전라남도	4,083	3,979	54	50
경상북도	3,232	3,077	60	95
경상남도	6,305	5,999	130	176
제주도	1,320	1,285	3	32

출처: 한국산업인력공단 내부자료.

비전문/비숙련 외국인력을 고용하는 고용 사업장은 주로 현행 일반 고용허가제(E-9) 체류자격을 가진 외국인력을 고용하는 양상(81.6%)이었으며, 방문취업제를 통한 특례 고용허가제(H-2) 체류자격을 가진 외국인력을 고용하는 비율은 14.6%에 달한다. 고용허가제와 방문취업제 체류자격 외국인력을 모두 고용하는 사업장 비율은 3.8%로 미미한 수준이다. 지역별 고려 시 경기도에 국내 전체 외국인력 고용 사업장의 절반에 가까운 40.3%가 밀집하고 있으며, 뒤이어 경상남도(10.2%), 충청남도(8.1%) 순이다. 규모별·업종별 외국인력 고용 사업장 현황 비교 시, 농어업 분야 고용허가제 외국인력들은 외국인력 고용 사업장 4개소 중 3개소 이상 비율로 4인 미만의 소규모 영세사업장에 고용되는 경향이 강하게 나타나고 있다(표 4-7 참조). 4인 미만 소규모 영세사업장 내 외국인력 고용 비율은 농축산업 분야 76.3%, 어업 분야 91.7%이다.

[표 4-7] 규모별·업종별 외국인력 고용 사업장 현황

(단위: 개소)

구 분	업 종	계	4인 이하	5 ~10	11 ~30	31 ~50	51 ~100	101 ~150	151 ~200	201 ~300	301 ~500	501인 이상
총 계		61,541	21,544	15,091	16,873	4,352	2,500	685	262	180	49	5
고용허가제	소계	50,194	16,788	12,547	14,292	3,607	2,036	530	206	149	35	4
	제조업	35,497	5,053	10,679	13,458	3,448	1,961	512	200	147	35	4
	건설업	440	74	82	143	73	51	14	1	2	0	0
	농축산업	8,642	6,592	1,347	618	57	20	3	5	0	0	0
	서비스업	107	16	10	47	29	4	1	0	0	0	0
	어업	5,508	5,053	429	26	0	0	0	0	0	0	0
고용허가제 + 방문취업제	소계	2,358	49	327	1,025	454	317	108	42	29	7	0
	제조업	2,298	34	316	1,009	446	308	107	42	29	7	0
	건설업	27	6	2	9	5	5	0	0	0	0	0
	농축산업	23	6	6	6	2	3	0	0	0	0	0
	서비스업	5	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0
	어업	5	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0
방문취업제	소계	8,989	4,707	2,217	1,556	291	147	47	14	2	7	1
	제조업	2,163	508	630	698	171	110	32	11	0	3	0
	건설업	156	110	22	16	3	4	1	0	0	0	0
	농축산업	19	14	3	1	0	0	1	0	0	0	0
	서비스업	6,639	4,066	1,561	840	116	33	13	3	2	4	1
	어업	9	8	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	광업	3	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0

출처: 한국산업인력공단 내부자료.

[표 4-8] 업종별·체류자격별 외국인력 고용 사업장 현황

(단위: 개소)

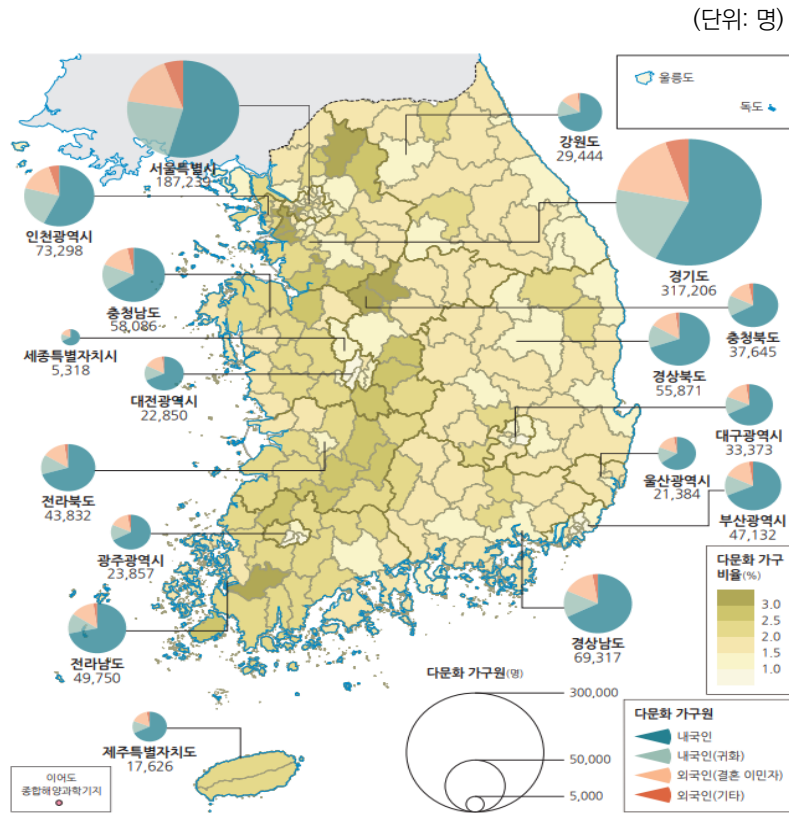
구 분	계	제조업	건설업	농축산업	서비스업	어업	광업
계	61,541	39,958 (64.9%)	623 (1.0%)	8,684 (14.1%)	6,751 (11.0%)	5,522 (9.0%)	3 (0.0%)
고용허가제 사용업체 수	50,194	35,497	440	8,642	107	5,508	0
고용허가제와 방문취업제 병행업체 수	2,358	2,298	27	23	5	5	0
방문취업제 사용업체 수	8,989	2,163	156	19	6,639	9	3

출처: 한국산업인력공단 내부자료.

업종별·체류자격별 외국인력 고용 사업장 현황 비교 시, 제조업 분야 업체들이 전체 고용허가제 외국인력 고용 사업장 3개소 중 2개소가량의 비율을 차지한다. 농축산업 분야 및 어업 분야 역시 일반 고용허가제(E-9) 체류자격들을 대부분 채용하고 있는 것으로 나타났다.

3 다문화 가구 현황

다문화 가구의 수도권 집중 현상이 두드러지는 상황이다. 다문화 가구는 “내국인 가구 중 외국국적을 가졌거나 현재 가지고 있는 자가 포함된 가구”를 의미한다(국토교통부 국토지리정보원, 2021). 2020년 기준 국내 다문화 가구는 일반 가구의 1.8%에 해당하는 37만 명 수준이다. 최근 5년간(2015~2020년) 다문화 가구 증가율은 22.9%로 일반 가구 증가율(9.5%)을 월등히 상회하고 있다. 다문화 가구의 수도권 거주 비율이 56%에 이르는 수준으로 내국인(일반 가구의 수도권 거주 비율은 48.9%)과 마찬가지로 수도권 거주를 선호하는 양상이 관찰된다(국토교통부 국토지리정보원, 2021).



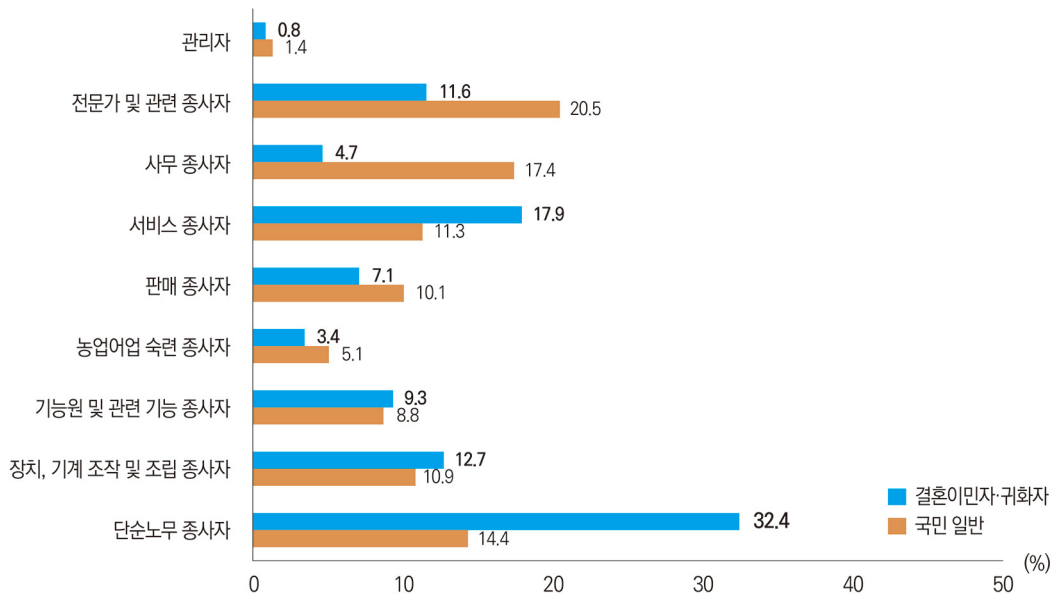
[그림 4-2] 다문화 가구 현황: 전국

출처: 국토교통부 국토지리정보원(2021: 136).

결혼이민자(귀화자 포함)의 취업 현황을 살펴보면 결혼이민자 및 귀화자의 경제활동 참여율은 64.5%(일반 국민 경제활동 참여율: 60.8%)로 이전 대비 소폭 하락하는 양상이다. 결혼이민자 및 귀화자의 취업 직종을 고려할 경우, 일반 국민에 비해 단순노무 종사자 비율(32.4%)이 현격하게 높게 나타나고 있으며, 서비스 종사자 17.9%, 장치, 기계조작 및 조립 종사자 12.7%로 나타나 해당 직종에 일반 국민들보다 더욱 많이 종사하는 경향이 관찰된다. 이러한 경향은 시계열 데이터에서도 확인할 수 있는데, 결혼이민자 및 귀화자의 단순노무직 종사 비율은 29.0%(‘15년)→27.9%(‘18년)→32.4%(‘21년)로 나타나고 있다. 출신 국적별 결혼이민자 및 귀화자의 단순노무직 취업 비율은 특정 국적 출신에서 더욱 높게 확인된다. 단순노무직 종사 비율을 살펴보면 필리핀(45.6%), 베트남(43.6%),

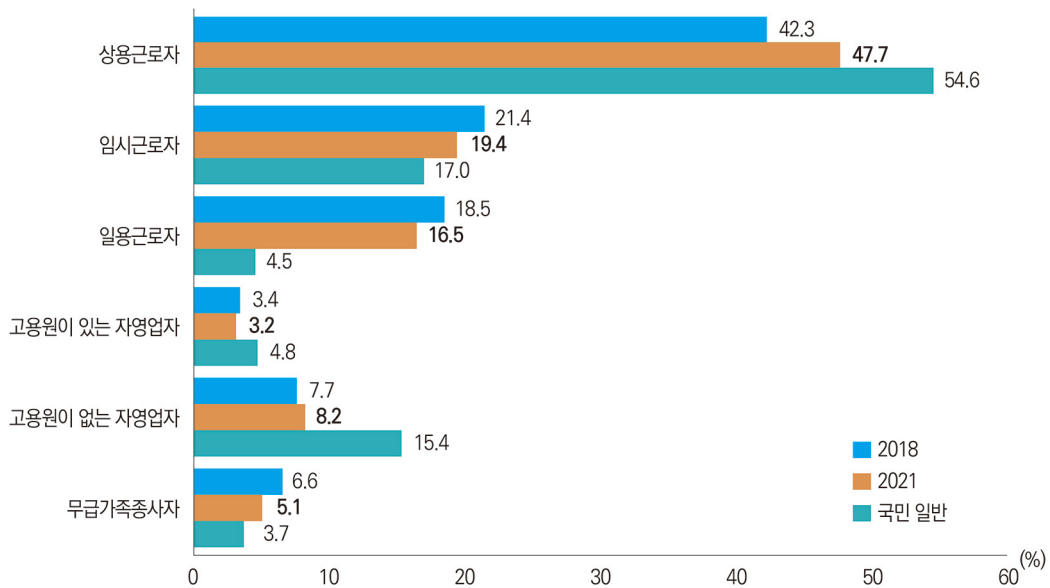
캄보디아(42.8%), 몽골(40.7%) 등이 높게 나타나고 미주·유럽·대양주 출신(0.6%)과 비교해보면 확연한 차이를 알 수 있다.

반면 전문가 및 관련 종사자(11.6%), 사무직(4.7%)의 경우 일반 국민들에 비해 결혼이민자 및 귀화자의 취업 비율이 상대적으로 낮은 양상이다. 결혼이민자 및 귀화자 중 3.4%는 농림어업 분야에 종사하는 것으로 나타난다. 결혼이민자 및 귀화자의 농림어업직 취업 비율은 2.9%(‘15년)→4.0%(‘18년)→3.4%(‘21년)로 나타났다.



[그림 4-3] 결혼이민자, 귀화자의 취업 현황: 직종별 분류('21년 기준)

출처: 여성가족부, 2021년 전국다문화실태조사(2022: 264).



[그림 4-4] 결혼이민자, 귀화자의 취업 현황: 종사상 지위 기준('21년 기준)

출처: 여성가족부, 2021년 전국다문화실태조사(2022: 273).

결혼이민자 및 귀화자의 고용 관련 종사상 지위를 고려할 경우, 상용근로자 비율이 47.7%로 가장 높았으며, 뒤이어 임시근로자(19.4%), 일용근로자(16.5%) 순이다(여성가족부, 2022). 내국인들과 비교 시 상용근로자 비율은 떨어지는 반면, 임시근로자 및 일용근로자 비율은 유의미하게 높은 상황이다. 임금 수준과 관련해서는 월평균 150만~250만원 미만 수준이 결혼이민자 및 귀화자의 과반수를 차지한다. 내국인들의 월평균 임금수준(352만 원, 2022년 기준)에 비해 현저히 낮다. 농림어업 분야에 종사하는 결혼이민자 및 귀화자의 경우 종사자 4명 중 3명에 가까운 74.8%가 “임금 또는 보수 없었음”으로 나타났다. 이러한 결과는 다양한 추론이 가능하나, 대개 배우자 혹은 배우자의 가족들이 농림어업 분야에서 종사하는 과정에서 일종의 가내업으로 결혼이민자 및 귀화자들이 참여하는 비율이 높게 나타났을 것으로 추정된다. 구직 경로의 경우 개인적 네트워크나 비공식적 경로를 통해 취업을 하는 경향을 보인다(여성가족부, 2022). “대중매체나 전단지 보고”(15.2%), “나의 가족, 친척의 소개로”(13.0%), “한국인 친구, 이웃 소개”(13.0%)가 다수를 차지하는 것으로 나타난바, 공적인 영역에서 체류 외국인들의 취업 관련 역할이나 지원이 없거나 부족한 것을 알 수 있다.

제2절

농어업 분야 외국인력 관련 정부 정책 및 제도²¹⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 고용허가제

중앙정부(고용노동부+한국산업인력공단)가 주도하는 비전문/비숙련 외국인력 수급 및 운영 제도로 기존 산업연수생제도의 문제점을 보완하기 위한 차원에서 2004년도에 시행되어 이후 현재까지 약 20년이 지나는 시점이다. 내국인 노동시장 보호(보충성의 원칙)라는 기본원칙에 근거하여 노동집약적 산업/업종(1-3차산업)을 대상으로 1년 이상 근무하는 상용근로자를 대상으로 설계·운영되고 있다(엄진영·박지연·최재희, 2023). 고용허가제 적용 업종은 농축산어업, 제조업, 건설업, 서비스업이다. 특히 제조업 분야에 특화된 제도로 설계되었으며, 그에 따라 농어업 분야와 같이 계절성(seasonality) 등을 고려해야 하는 업종에서는 운영상 한계가 제기된다. 국가-국가 간 MOU 체결을 통해 외국인력의 송출 과정에서 발생할 수 있는 여러 이권의 개입을 사전에 차단하고 투명한 방식으로 인력의 도입 및 송출이 이루어질 수 있도록 한 점은 본 제도의 기여점이라 할 수 있다. 더불어 산업연수생제도에서 인정되지 않았던 외국인력의 노동자성을 고용허가제를 통해 공식적으로 인정한 부분 역시 본 제도가 가진 긍정적인 면으로 인정된다(정동재, 2019).

농어업 분야 외국인력 도입 및 운영 방식을 살펴보면, 계약체결 국가(송출국)는 동남아 16개국²²⁾으로 각 정부와 MOU 체결을 하였고 어업 분야 외국인력 도입 방식은 ① 20톤

21) 정부의 “외국인력” 정책은 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」에 근거하여 사실상 비전문/비숙련 고용허가제 외국인력을 대상으로 한 정책으로 국한하여 운영되는 실정이며, 그 외 취업활동이 가능한 체류자격자들의 경우 이들을 관련 정부 정책에 담아내지 못하는 제도적 한계가 존재한다. 본고에서는 농어업 분야 외국인력의 도입과 관련하여 운영되고 있는 고용허가제 및 계절근로자제에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 2022년부터 지방 인구감소지역을 대상으로 지역에서 필요로 하는 외국인력의 장기체류 및 정착을 유도하기 위해 ‘지역특화형 비자 시범사업’이 시행되고 있으며, 해당 사업에서도 농어업 분야로 취업이 가능한 상황이지만, 해당 사업을 통해 외국인력들이 주로 유입되는 업종은 제조업 분야라는 점에서 본고에서는 해당 사업은 분석 대상으로 포함하지 않았다.

22) 일반 고용허가제(E-9)와 관련해 한국 정부와 인력 송출 협정(MOU)을 체결한 국가들은 다음과 같다. 자세한 내용은 유희연(2023)과 <https://www.workinkorea.org:5443/ko/9> 을 참조할 것.

- 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아('04년 지정)
- 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아('06년 지정)

미만 어선, 양식업 등과 관련해서는 고용허가제를 통해, ② 20톤 이상 어선의 경우 외국 인선원제로 이원화 운영되고 있다(박진규·조용준, 2023). 어업 분야 외국인력 도입 국가는 고용허가제의 경우 어업특화 4개국(인도네시아, 동티모르, 스리랑카, 베트남), 외국인 선원제의 경우 인도네시아, 베트남, 중국, 미얀마이다(박진규·조용준, 2023).

고용 절차는 일반 고용허가제와 특례 고용허가제로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 일반 고용허가제(E-9)는 내국인 구인 노력→(내국인 구인 불가 시) 관할 고용센터에 외국인 고용허가 신청→외국인근로자 알선 및 고용허가서 발급(관할 고용센터)→근로계약 체결→사증발급신청서 신청 및 발급(고용주, 법무부)→외국인력의 국내 입국 및 취업교육(한국산업인력공단)→고용의 절차로 진행된다. 그리고 특례 고용허가제(방문취업, H-2)의 경우 내국인 구인 노력→(내국인 구인 불가 시) 관할 고용센터에 특례고용기능확인서 신청 및 발급→근로계약 체결→근로개시 신고(고용주) 등의 절차로 진행된다.

취업기간은 3년이 기본으로 여기에 성실근로자로 고용주가 추가고용을 요청 시 1년 10개월이 추가될 수 있다. 재입국 취업은 1회에 한해 가능(요건에 맞는 고용주가 신청 시 출국 3개월 이내 재입국)하다. 그에 따라 고용허가제 외국인력으로 최대 9년 8개월까지 취업이 가능하다.

외국인력 배정 규모(쿼터)²³⁾를 살펴보면, 농업 분야 고용허가제 외국인력의 경우 2016년 이후 코로나 이전까지 6,400~6,600명 수준이었으나, 코로나 팬데믹 이후 인력수급의 어려움이 심화되면서 인력수급이 본격적으로 재개된 2022년 이후 급격한 증원('22년, 9,500명→'23년, 1만 4,000명)이 나타난다([표 4-9] 참조).

어업 분야 고용허가제 외국인력의 경우 코로나 팬데믹 이전까지 2,600명에서 3,000명 선이었던 반면, 코로나 팬데믹 이후 인력수급의 어려움이 심화되면서 인력수급이 본격적으로 재개된 2022년 이후 상당한 증원 추이('22년, 4,000명→'23년, 7,000명)가 관찰된다([표 4-10] 참조).

- 중국, 방글라데시, 네팔, 키르기스스탄, 미얀마('07년 지정)
- 동티모르('08년 지정)
- 라오스('17년 지정)

23) 고용허가제의 경우 국무조정실 산하 외국인력정책위원회에서 매년 외국인력 도입 규모 총량을 심의·의결하는 반면, 외국 인선원제의 경우 노사합의를 통해 어선원 도입 규모를 결정하면 이를 해양수산부에서 승인하며, 법무부에서 비자발급 여부 등을 최종 결정하는 방식을 따른다(박진규·조용준, 2023).

[표 4-9] 농업 분야 고용허가제(E-9) 배정 쿼터, 공급 규모, 체류(근무) 규모: 시계열 변화 추이

(단위: 명)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년 2월
배정	6,600	6,600	6,600	6,400	6,400	6,400	9,550	14,000
공급	7,018	6,855	5,820	5,887	1,388	1,841	11,664	2,531
체류(근무)	21,083	22,802	23,804	24,509	20,689	17,781	24,139	24,532

주: 일반 고용허가제(E-9) 수치만 포함.

출처: 농림축산식품부 내부자료; 엄진영·박지연·최재현(2023: 3) 재인용.

[표 4-10] 어업 분야 고용허가제(E-9) 배정 쿼터: 시계열 변화 추이

(단위: 명)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
배정인원	2,600	2,600	2,600	2,500	3,000	3,000	4,000	7,000
체류(근무)	5,374	6,352	7,432	8,665	6,850	5,678	8,650	

출처: 고용노동부 고용허가제 홈페이지(<https://www.eps.go.kr/eo/EmployPerSystem.eo?tabGb=02>); 박진규·조용준(2023)을 연구자의 의도에 따라 활용하였음.

사업장 규모별 고용가능 외국인력 현황을 살펴보면, 농업 분야 고용허가제 외국인력의 경우 영농규모와 영농품목 등에 따라 외국인력을 배정한다([표 4-11] 참조).

[표 4-11] 농축산업 분야 영농규모 및 업종별 외국인노동자 고용가능 기준

(단위: m²)

업종	규모	영농규모별				
작물 재배 업	시설원예·특작	4,000~6,499	6,500~11,499	11,500~16,499	16,500~21,499	21,500 이상
	시설, 버섯	1,000~1,699	1,700~3,099	3,100~4,499	4,500~5,899	5,900 이상
	과수	20,000~39,999	40,000~79,999	80,000~119,999	120,000~159,999	160,000 이상
	인삼, 일반채소	16,000~29,999	30,000~49,999	50,000~69,999	70,000~89,999	90,000 이상
	콩나물· 종묘재배	200~349	350~649	650~949	950~1,249	1,250 이상
	기타원예·특작	12,000~19,499	19,500~34,499	34,500~49,499	49,500~64,499	64,500 이상
축산 업	젖소	1,400~2,399	2,400~4,399	4,400~6,399	6,400~8,399	8,400 이상
	한육우	3,000~4,999	5,000~8,999	9,000~12,999	13,000~16,999	17,000 이상
	돼지	1,000~1,999	2,000~3,999	4,000~5,999	6,000~7,999	8,000 이상
	말·엘크	250~499	500~999	1,000~1,499	1,500~1,999	2,000 이상
	양계	2,000~3,499	3,500~6,499	6,500~9,499	9,500~12,499	12,500 이상
	양봉	100~199군	200~299군	300~399군	400~999군	1,000군 이상
	기타축산	700~1,699	1,700~3,699	3,700~5,699	5,700~7,699	7,700 이상
작물 재배 및 축산 관련 서비스업		내국인 피보험자 1~10명	-	내국인 피보험자 11~50인	내국인 피보험자 51~100인	내국인 피보험자 100인 이상
총 고용허용 인원		7명	10명	12명	15명	20명

- 주 1) 영농규모 확인은 국립농산물품질관리원장이 발급한 농어업경영체등록(변경등록)확인서로 함.
 2) 젖소 900~1,400m² 미만의 경우 총 고용허용 인원 4명 인정.
 3) 한육우 1,500~3,000m² 미만의 경우 총 고용허용 인원 4명 인정.
 4) 시설원예·특작 2,000~4,000m² 미만의 경우 총 고용허용 인원 4명 인정.
 5) 작물재배업은 재배면적, 축산업은 축사면적(부회장과 방사면적 포함) 기준임.
 6) 버섯이나 양계(산란계, 부회장) 등과 같이 여러 층으로 재배·사육하는 경우 각 층의 면적을 합산한 면적으로 함.
 7) 작물재배 및 축산 관련 서비스업의 사업장별 상시 근로자 수는 고용보험 피보험자 수로 판단.
 8) 양계 1,000~2,000m² 미만의 경우 총 고용허용 인원 4명 인정.
 9) 양돈 500~1,000m² 미만의 경우 총 고용허용 인원 4명 인정.
 10) 시설원예·특작 중 파프리카의 경우 총 고용허용 인원 25명까지 인정.
- 출처: 고용노동부 고용허가제 홈페이지(<https://www.eps.go.kr/index.jsp>).

어업 분야의 경우 연근해어업은 어선 수를 기준으로, 양식어업과 천일염 생산 및 암염 채취업의 경우 면적을 기준으로 외국인력을 배정한다([표 4-12]~[표 4-14] 참조).

[표 4-12] 어업(연근해어업) 분야 종류별 외국인노동자 고용가능 기준: 어선 수 기준

연근해어업의 종류	총 고용허용 인원(선원법 적용 대상 어선 제외)
소형선망어업, 근해채낚기어업, 근해자망어업, 근해안강망어업, 근해봉수망어업, 근해자리돔돌망어업, 근해장어통발어업, 근해문어단지어업, 근해통발어업, 근해연승어업, 근해형망어업, 연안선인망어업, 연안통발어업, 연안자망어업, 연안복합어업	척당 7명으로 하되, 전체 어선원의 70%를 초과할 수 없음
기선권현망어업, 정치망어업	척당 7명으로 하되, 전체 어선원의 70% 초과 불가. 다만, 어장막 근무자의 경우 1개, 사업장당 기선권현망어업은 16명, 정치망어업은 6명
연안개량안강망어업, 연안선망어업, 연안복합어업, 연안들망어업, 연안조망어업, 잠수기어업, 구획어업	척당 7명으로 하되, 전체 어선원의 70%를 초과할 수 없음

출처: 고용노동부 고용허가제 홈페이지(<https://www.eps.go.kr/eo/EmployPerSystem.eo?natNm=kr&tabGb=05>).

[표 4-13] 어업(양식어업) 분야 종류별 외국인노동자 고용가능 기준: 면적 기준

면허(허가, 신고) 종류	양식어업의 종류	총 고용허용 인원	10명	15명
양식산업발전법 제10조 제1항 1호 (해조류양식업)	수하식양식업	면적	199,999㎡ 이하	200,000~299,999㎡ 300,000㎡ 이상
	바닥식양식업	면적	99,999㎡ 이하	100,000~199,999㎡ 200,000㎡ 이상
양식산업발전법 제10조 제1항 2~5호 (패류양식업) (어류등양식업) (복합양식업) (협동양식업)	수하식양식업	면적	19,999㎡ 이하	20,000~39,999㎡ 40,000㎡ 이상
	바닥식양식업	면적	99,999㎡ 이하	100,000~199,999㎡ 200,000㎡ 이상
	가두리양식업 축제식 양식업	면적	9,999㎡ 이하	10,000~14,999㎡ 15,000㎡ 이상

면허(허가, 신고) 종류	양식어업의 종류	총 고용허용 인원	10명	15명	
양식산업발전법 제41조 제1항 1호 (육상해수양식업)	육상수조식 해수양식업	면적	6,600㎡ 이하	6,601~8,250㎡	8251㎡ 이상
	육상축제식양식업	면적	9,999㎡ 이하	10,000~14,999㎡	15,000㎡ 이상
수산종자산업 육성법 제21조 (수산종자생산업)	육상종자생산업	면적	990㎡ 이하	991~1,652㎡	1,653㎡ 이상
	해상종자생산업	면적	59,999㎡ 이하	60,000~99,999㎡	100,000㎡ 이상
양식산업발전법 제10조 제1항 7호 및 제43조 제1항 2호	육상양식업	면적	6,600㎡ 이하	6,601~8,250㎡	8,251㎡ 이상

출처: 고용노동부 고용허가제 홈페이지(<https://www.eps.go.kr/eo/EmployPerSystem.eo?natNm=kr&tabGb=05>).

[표 4-14] 어업(천일염 생산 및 암염채취업) 분야 종류별 외국인노동자 고용가능 기준

염전 면적(단위: ㎡)	총 고용허용 인원
37,000 이하	4명
37,000 초과	8명

출처: 고용노동부 고용허가제 홈페이지(<https://www.eps.go.kr/eo/EmployPerSystem.eo?natNm=kr&tabGb=05>).

주요 이슈를 살펴보면, 먼저 “지속가능한” 농어업 분야 외국인력 근무 가능성을 담보하지 못하는 현실이다. 외국인력이 안정적으로 농어업 분야에서 지속적으로 종사할 수 있는 환경과 여건, 유인 체계 등을 제공하지 못하는 상황이다. 농어업 분야에서 일하던 외국인력들 중 상당수가 제조업이나 건설업, 서비스업 분야 등 임금수준이 높고 업무강도가 상대적으로 덜한 업종으로 가기 위해 사업장을 이탈하는 양상이 발생하고 있다(한국행정연구원, 2022; 2023). 인간이 가진 본성(자기이익 극대화 욕구를 가진 합리적인 존재)을 고용허가제라는 제도적 틀을 통해 외국인력들에게 일종의 규제 방식으로 제한하고 있는 양상이나 외국인력이 이에 순응하지 않을 경우(사업장 이탈, 미등록 체류를 선택, 기회주의적 행태 표출 등) 별다른 대책이 부재한 상황이다.

그리고 외국인력 구인 과정의 어려움이 존재한다. 고용주들이 채용하고자 하는 외국인력과 관련된 인적 정보 및 배경지식이 매우 제한되어 있는 상태에서 인력을 선발해야 하

는 구조적 한계가 존재하기 때문이다. 고용센터에서 제공하는 인적정보(국적, 나이, 이름 등)만으로 선발하려는 외국인력이 업무에 적합한 사람인지, 농어업 관련 지식이 있거나 적성에 맞는지 등을 종합적으로 판단하는 것이 현실적으로 불가능한 상황이다.

중요한 이슈로 사업장 이탈 문제가 제기된다. 고용허가제 관련 외국인력의 사업장 이동을 사실상 제한하는 상황(고용주의 귀책 사유 발견 시 등 사업장 변경이 가능한 등 이동사유가 매우 제한적)이나 이러한 규제 조치들이 제도 운영상 긍정적인 측면보다는 부정적인 방향으로 작동하는 양상이다. 시장 매커니즘에 따르면 이미 유지가 어려운 이른바 농어업 분야 한계기업들이 외국인력 도입이라는 수단을 통해 기업운동을 유지하고, 사업장 변경 불가 조치 등을 통해 사업체를 운영하면서 고용된 인력들에 대한 부당 노동행위(임금체불·지연, 열악한 사업장 환경과 안전사고 등)가 지속적으로 발생한다.

농업 분야 숙련인력으로 지역에 정주하는 것에 대한 어려움도 존재한다. 현행 고용허가제의 경우 성실근로자로 인정되어 고용주가 협조할 경우 최대 9년 8개월까지 취업활동이 가능하지만 외국인력의 고용 여부가 전적으로 고용주의 의지에 따라 배타적으로 결정되고 있다. 이러한 고용주-외국인력 간 관계는 이들의 고용관계 간 종속을 심화시킬 수 있다(유희연, 2023). 농어업 분야에서 일정 기간 이상의 근로를 통해 관련 분야의 전문성이 축적된다 할지라도 이를 통해 더 나은 여건과 임금을 받을 수 있는 업종이나 사업장으로 변경이 쉽지 않은 것이 현실이다. 고용주의 입장에서든 고용 중인 외국인력이 업무역량이 뛰어나 지속적으로 고용하기를 원한다 할지라도 고용허가제 내 허용된 고용기간이 지나면 돌려보내고 숙련성을 갖추지 못한 새로운 외국인력을 다시 고용하여 이들에 대한 숙련성을 쌓는 과정과 시간이 지속적으로 필요한 상황이다.

노동환경 및 근로여건에 대해 현행 고용허가제 아래 농어업 분야에 고용 중인 외국인력들의 사업체 입지 및 특성을 살펴보면, 대다수가 사회경제적 인프라가 부족한 지역(비도심)에 거주하는 경향이 있으며, 5인 미만의 소규모 영세사업장이 다수를 차지하고 있다. 그에 따라 상당수의 농어업 분야 종사 외국인들이 일하는 사업장의 노동환경이 제조업 등 타업종에 비해 상대적으로 열악하고 「근로기준법」 등 노동권 보호와 적용 예외 대상으로 분류되고 있다.

2 계절근로제

고용허가제 운영 과정에 드러난 운영상 한계(농업과 같이 계절성에 기반한 인력수요에 능동적인 대처가 불가능)를 보완하고 농어촌의 인력난을 해결하기 위한 방편으로 지자체들의 의견을 반영하여 2015년 시범사업으로 도입된 후, 2017년 전국적으로 도입했다(법무부, 2021). 고용허가제와 같이 중앙정부가 주도적으로 설계 및 추진하는 방식을 넘어 지자체들이 가진 각기 다른 인력수요 등을 반영하여 지자체가 제도 운영 과정에 주도적으로 참여하는 방식이다(정다연, 2023). 2017년 1,000여 명의 유입이 시작된 이래 코로나 팬데믹이 진행된 기간('20~'21년)을 제외하고는 지속적으로 계절근로 외국인력의 도입 규모가 확대되는 양상이다. 코로나 팬데믹이 종료된 2022년에는 해당 유입 규모가 1만 2,027명으로 확대되어 2017년 대비 11배가 증가하였다(정다연, 2023). 2023년 법무부가 발표한 계절근로자 배정 결과에 따르면, 동년 상반기에만 배정한 계절근로 외국인 규모가 2만 6,788명으로 전년도 대비 2.2배가 다시 확대되는 등 급격한 인력 유입 증가 양상이 나타난다(법무부, 2023).

고용허가제가 외국인력의 근로계약을 개별 고용주로 한정하여 제도를 운영하면서 제기된 여러 문제들에 대한 보완책으로서, 계절근로제는 고용주 범위를 개별 고용주(농어업 운영 가구)뿐만 아니라 영농/영어조합법인, 농업회사법인까지 확대하여 추진하고 있다.

[표 4-15] 계절근로 외국인 유입 규모: 최근 5년간 연도별 추이('17-'22년)

(단위: 명, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
계절근로자 수(A)	1,085	2,824	3,497	223	1,850	12,027	61.8%
국내 총 체류 외국인 수(B)	2,180,498	2,367,607	2,524,656	2,036,075	1,956,781	2,245,912	0.6%
비율(A/B)	0.05%	0.12%	0.14%	0.01%	0.09%	0.54%	-

출처: 법무부 출입국·외국인정책 통계연보(홍영표 의원실 자료); 정다연(2023: 7) 재인용.

농어업 분야 외국인력 도입 및 운영 방식을 살펴보면, 운영 절차는 지자체의 주도적인 역할과 더불어 중앙정부(법무부 등) 관련 부처들과 협업이 필요하다. 구체적 절차를 살펴보면, 내국인 구인 노력(고용주)→(내국인 구인 불가 시) 계절근로자 신청(고용주)→농어업 분야 계절근로자 수요 검토 및 지자체별 외국인 계절근로자 신청(지자체)→배정심사협의회를 통해 지자체별 배정인원 확정(중앙정부: 법무부, 행안부, 농림부, 해양수산부 등)→배정인원 규모 내에서 해외 지자체들과 MOU 체결 등을 통해 해외 국가에서 계절근로인력을 모집(지자체)→계절근로 외국인 선정 및 수급, 사증발급 인정서 신청(지자체)→계절근로 외국인 비자 발급(법무부)→계절근로 외국인 입국 전 사전교육(지자체)→계절근로 외국인 입국 및 외국인 등록(법무부)→국내 입출국, 입국 이후 지역 내 체류 관리(지자체) 등으로 진행된다.

취업 가능 외국인(하이코리아 웹사이트)은 계절근로 신청 지자체와 MOU를 체결한 해당국 지자체 주민이다. 대상자는 결혼이민자와 해외 거주 4촌 이내 친척(그 배우자 포함)으로, 계절근로 참여 요건을 갖춘 국내 체류 외국인은 문화예술(D-1), 유학(D-2), 어학연수(D-4), 구직(D-10), 방문(F-1), 동거(F-3) 체류자격자 등이 있다.

취업기간은 3개월, 5개월로 3개월 취업은 단기취업 계절근로(C-4) 체류자격자로 농어업 분야 취업이고, 5개월 취업은 계절근로(E-8) 체류자격자로 농어업 분야 취업이다. 재입국 추천을 받은 계절근로자가 재입국 시 출국 후 경과기간 및 연간 사증발급 횟수에 관계없이 계절근로자로 종사가 가능하다(엄진영·박지연·최재현, 2023).

계절근로 외국인력 배정 규모는 농업 분야 계절근로 외국인력의 경우 농작물의 재배면적에 따라 허용 가능한 인원이 결정되며, 최대 9명까지 가능하다. 농업 분야 계절근로 외국인력의 취업이 가능한 분야는 9개 작물로 제한된다([표 4-16] 참조). [표 4-16]에 제시된 계절근로 외국인력 허용 인원 이외에도 예외적으로 8세 미만 자녀(임신 포함) 또는 65세 이상 세대원이 있는 경우에는 각각 1명씩 외국인력 추가가 가능하다(하이코리아 웹페이지).

[표 4-16] 농업 분야 재배면적별 외국인 계절근로자 허용 인원

(단위: 1,000m²)

재배면적 허용작물	재배면적				
① 시설원예·특작	2.6 미만	2.6~3.9 미만	3.9~5.2 미만	5.2~6.5 미만	6.5 이상
② 벼	5.2 미만	5.2~7.8 미만	7.8~10.4 미만	10.4~ 13미만	13 이상
③ 과수	16 미만	16~24 미만	24~32 미만	32~38 미만	38 이상
④ 인삼, 일반채소	12 미만	12~18 미만	18~24 미만	24~30 미만	30이상
⑤ 콩나물, 종묘재배	0.35 미만	0.35~0.65 미만	0.65~0.95 미만	0.95~1.25 미만	1.25 이상
⑥ 기타원예·특작	7.8 미만	7.8~11.7 미만	11.7~15.6 미만	15.6~19.5 미만	19.5 이상
⑦ 곡물	50 미만	50~300 미만	300~400 미만	400~500 미만	500 이상
⑧ 기타 식량작물	7 미만	7~10 미만	10~13 미만	13~16 미만	16 이상
⑨ 껏감 가공	70접 미만	70~80접 미만	80~90접 미만	90~100접 미만	100접 이상
허용 인원	5명 이하	6명 이하	7명 이하	8명 이하	9명 이하

주 1) 재배면적은 농업경영체등록정보로 확인함. 농업 조합 및 농업 법인은 자경(공동경작) 농지면적 기준에 따름.

2) 껏감 가공의 경우 해당 지자체의 생산량 조사 결과(전년도 기준)를 확인함.

3) 복수의 작물 재배 시, 작물별 허용 인원 합산이 아닌 유리한 작물의 허용 인원을 적용함.

출처: 법무부(2021); 엄진영·박지연·최재현(2023: 23) 재인용.

어업 분야 계절근로 외국인력의 경우 수산물의 생산 규모에 따라 허용 가능한 인원이 결정되며, 최대 9명까지 가능하다(농업 분야와 동일). 어업 분야 계절근로 외국인력 취업 가능 분야는 해조류의 경우 김 건조, 미역, 톳 양식 분야로, 어패류의 경우 멸치 건조, 가자미, 오징어, 명태, 과메기 건조, 굴 까지, 참조기 그물털기 및 선별포장 등을 포함한다. [표 4-17]에 제시된 계절근로 외국인력 허용 인원 이외에도 농업 분야와 마찬가지로 예외적으로 8세 미만 자녀(임신 포함) 또는 65세 이상 세대원이 있는 경우에는 각각 1명씩 외국인력 추가가 가능하다(하이코리아 웹사이트).

[표 4-17] 어업 분야 재배면적별 외국인 계절근로자 허용 인원

(단위: 속, 톤, 박스)

생산 규모 허용수산물	생산 규모				
해조류(마른김)	30만속 미만	30만~50만속 미만	50만~60만속 미만	60만~70만속 미만	70만속 이상
해조류(기타)	5천톤 미만	5천~8천톤 미만	8천~1만톤 미만	1만~1.2만톤 미만	1.2만톤 이상
해조류(양식)	5명 이하				
어패류(멸치 건조)	8만박스 미만	8만~12만박스 미만	12만~16만박스 미만	16만~20만박스 미만	20만 이상
어패류(기타)	12톤 미만	12~20톤 미만	20~30톤 미만	30~40톤 미만	40톤 이상
허용 인원	5명 이하	6명 이하	7명 이하	8명 이하	9명 이하

출처: 법무부(2021).

지자체별 계절근로 외국인력 도입 현황을 살펴보면, 2015년 시행 이후 2022년 기준 계절근로제도 운영 현황을 분석한 결과, 전국 98개 기초자치단체에서 계절근로 외국인력을 도입하여 시행하고 있다(재외동포신문, 2023). 강원도 내 15개 기초지자체가 계절근로제도에 참여하여 가장 높은 참여 비율을 보였으며, 뒤이어 경북(11개 기초지자체), 충북(10개), 충남(8개) 순이다. 계절근로제도를 시행 중인 기초지자체 중 양구군(1,125명)이 가장 대규모로 외국인력을 도입·운영하였으며 뒤이어 홍천군(753명), 괴산군(513명), 포항시(501명), 영양군(490명) 순이다([표 4-18] 참조).

[표 4-18] 기초자치단체별 외국인 계절근로자 제도 운영 현황

(단위: 명)

시도(개수)	지자체 명
세종(1)	세종시(11)
경기(6)	포천시(70), 평택시(25), 안산시(12), 광주시(0), 용인시(0), 여주시(0)
강원(15)	양구군(1,125), 홍천군(753), 춘천시(288), 화천군(224), 철원군(207), 영월군(95), 정선군(82), 횡성군(71), 속초시(49), 평창군(28), 태백시(22), 동해시(15), 원주시(8)
충북(10)	괴산군(513), 단양군(286), 진천군(203), 보은군(197), 음성군(182), 태안군(116), 제천시(100), 옥천군(25), 증평군(0), 청주시(0)
충남(8)	보령시(378), 서천군(260), 태안군(116), 논산시(13), 청양군(9), 부여군(1), 금산군(0), 예산군(0)

시도(개수)	지자체 명
경북(11)	포항시(501), 영양군(490), 영주시(132), 봉화군(106), 영덕군(76), 청송군(60), 의성군(53), 성주군(52), 울진군(13), 상주시(5), 문경시(0)
경남(2)	창녕군(4), 하동군(1)
전북(7)	무주군(32), 진안군(29), 익산시(18), 정읍시(3), 고창군(0), 군산시(0), 장수군(0)
전남(7)	고흥군(132), 장흥군(49), 보성군(10), 나주시(8), 해남군(8), 강진군(2), 완도군(0)
제주(1)	서귀포시(4)

출처: 하이코리아(https://www.hikorea.go.kr/info/InfoDatail.pt?CAT_SEQ=7210&PARENT_ID=1576);
유희연(2023) 재인용.

2015년부터 2020년까지 국내 계절근로 외국인력을 송출한 국가는 11개국 29개 지자체였으며, 송출 국가별로는 베트남, 필리핀, 캄보디아가 가장 다수를 차지하고 있다(유희연, 2023).

주요 이슈를 살펴보면, 먼저 계절근로제를 시행하기 위한 지자체별 역량이 상이하다는 것이다. 농어업 분야 계절근로자 유치에 적합한 해외 지자체 정보 등이 부족한 상황이다. 상당수의 기초지자체들이 중앙 및 광역 지자체에서 설계 및 추진하는 외국인노동자 관련 정책 및 사업(쉼터지원 사업, 외국인노동자지원센터 예산지원 등)을 일부 집행하고 있으나, 전담부서가 존재하지 않는 상황에서 외국인 관련 업무에 대한 이해도가 높지 못하고 수행하는 여러 업무들 중 가외적인 업무 정도로 인식하고 있다(한국행정연구원, 2022; 2023). 따라서 현재와 같이 상당수의 지자체들이 계절근로 외국인력을 유치하기 위해 직접 해외 지자체를 물색하고, 적합한 지자체를 찾아서 접촉하고 MOU를 체결하는 과정이 충분한 준비와 검토 아래 이루어지지 못한 채 대부분 다른 지자체들에서 MOU를 체결한 해외 지자체나 이들의 소개를 받거나, 혹은 고용주들이 선호하는 외국인력 국적 등을 반영하여 접촉할 해외 지자체를 찾는 상황이다. 기초지자체 차원에서 계절근로 외국인력 도입을 위해 필요한 해외 지자체 산업(농어업) 현황 관련 정보 및 송출 이력, 해외 지자체 인력 송출 관련 부서 등에 대한 정보를 DB화하여 활용할 수 있도록 기초지자체 내 대외협력부서 혹은 광역지자체 차원에서 관련 정보를 주기적으로 업데이트하고 이를 DB화하여 기초지자체들이 활용 가능한 기반을 마련할 필요가 있다.

계절근로 외국인의 이탈 현상 심화의 문제가 나타난다. 계절근로 외국인 유입 규모의 지속적인 확대는 이들의 사업장 이탈 규모의 급격한 증가와도 연계된다. 2017년 국내 유입된

계절근로 외국인 1,085명 중 18명이 사업장을 이탈한 이래 2021년에는 계절근로로 유입된 외국인 1,832명 중 316명이 이탈하였으며, 2022년에는 계절근로 유입 외국인 규모가 1만 2,027명으로 대폭 늘어난 가운데 이탈자 역시 1,258명으로 급격히 증가했다(정다연, 2023). 2021년 계절근로 유입 외국인 중 사업장을 이탈한 외국인 비율은 17.1%, 2022년 동 비율은 9.6%에 이른다. 2018년부터 가장 최근인 2023년 6월까지 국내 유입된 계절근로 외국인 3만 5,300명(E-8 체류자격) 중 전국에서 1,766명이 이탈한 것으로 나타나, 전체 유입 규모의 5% 정도가 이탈한 것으로 조사되었다(국회의원 윤준병, 2023).

[표 4-19] 광역자치단체별 계절근로 외국인 이탈자 규모 비교: 2017-2022년

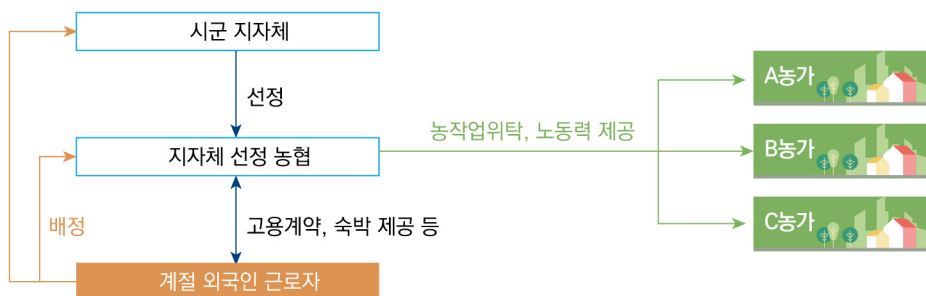
(단위: 명, %)

광역	2017				광역	2018				광역	2019			
단위	지자체 수	운영	이탈	비율	단위	지자체 수	운영	이탈	비율	단위	지자체 수	운영	이탈	비율
강원	5	407	7	1.7	강원	12	1,413	49	3.5	강원	14	1,498	22	1.5
경기	2	10	0	0.0	경기	4	21	4	19.0	경기	3	76	26	34.2
경남	1	1	0	0.0	경남	-	-	-	-	경남	1	4	0	0.0
경북	4	202	4	2.0	경북	8	489	16	3.3	경북	9	693	3	0.4
세종	-	-	-	-	세종	1	6	2	33.3	세종	1	5	0	0.0
전남	1	5	3	60.0	전남	4	78	4	5.1	전남	5	120	1	0.8
전북	-	-	-	-	전북	-	-	-	-	전북	2	49	0	0.0
제주	1	18	1	5.6	제주	1	52	0	0.0	제주	2	57	0	0.0
충남	2	147	0	0.0	충남	5	315	12	3.8	충남	5	292	0	0.0
충북	6	295	3	1.0	충북	8	450	8	1.8	충북	8	703	5	0.7
광역	2020				광역	2021				광역	2022			
단위	지자체 수	운영	이탈	비율	단위	지자체 수	운영	이탈	비율	단위	지자체 수	운영	이탈	비율
강원	7	58	0	0.0	강원	10	846	237	28.0	강원	15	3,132	618	19.7
경기	-	-	-	-	경기	1	6	0	0.0	경기	11	455	25	5.5
경남	-	-	-	-	경남	-	-	-	-	경남	10	669	38	5.7
경북	6	104	0	0.0	경북	4	232	79	34.1	경북	14	1,861	116	6.2
세종	1	5	0	0.0	세종	-	-	-	-	세종	1	17	0	0.0
전남	1	1	0	0.0	전남	8	120	0	0.0	전남	17	1,641	79	4.8
전북	3	22	0	0.0	전북	9	119	0	0.0	전북	13	1,052	314	29.8
제주	-	-	-	-	제주	2	39	0	0.0	제주	2	134	0	0.0
충남	3	21	0	0.0	충남	7	290	0	0.0	충남	12	1,481	37	2.5
충북	4	12	0	0.0	충북	7	180	0	0.0	충북	9	1,060	31	2.9

출처: 정다연(2023: 11).

브로커 개입의 심화 및 노동시장의 교란 가능성도 존재한다. 계절근로 외국인력의 국내 유입 과정에서 브로커의 개입이 일상화되고 있으며, 이들이 외국인력이 받은 임금의 절반 정도를 수수료로 떼어가는 착취구조가 형성되었다(고기복, 2023; 한국일보, 2023). 브로커는 외국인력 송출 국가에서도, 그리고 국내에서도 인력사무소 등이 해당 역할을 수행하는 양상이며, 이들이 계절근로 인력의 유입 및 근로 지속 혹은 이탈 과정에도 상당 부분 영향을 미친다.

공공형 계절근로 시범사업이 확대되고 있다. 종래 계절근로 외국인력의 도입은 취업기간을 3개월 혹은 5개월로 하여 농업 분야 3개월 미만(1주일, 1일)의 초단기 수요에 대해서는 이를 활용하는 것이 불가능했다. 공공형 계절근로 시범사업은 종래 농업 분야 초단기 수요에 대응할 필요가 있는 작물 재배 농가의 노동수요에 대응할 수 있는 방안으로, 종래 미등록 체류자를 고용할 수밖에 없었던 상황에 대한 일종의 대안으로 현장에서 긍정적으로 평가한다(엄진영·박지연·최재현, 2023). 종래 고용허가제에서는 개별 고용주-외국인력 간에 고용계약을 체결하고 고용주가 업무 이외에도 숙식과 기타 생활환경에 대한 부분까지 모두 신경을 써야 했던 것에 비해, 공공형 계절근로사업은 지역(지자체)과 해당 지자체가 선정한 농협이 계절근로 외국인력의 고용 주체로서 역할을 하며, 노동수요가 존재하는 지역 내 복수의 농가에 노동력을 제공하는 방식이다(일종의 파견노동 형태). 농작업을 위탁한 농가는 외국인력의 근로에 대한 임금을 농협에 지급하고, 농협은 계절근로 외국인력에게 숙식을 제공하며, 숙식과 관련해 발생하는 비용의 일부는 계절근로 외국인력이 농협에 지급한다.



[그림 4-5] 공공형 계절근로 시범사업 운영 구조

출처: 엄진영·박지연·최재현(2023: 24).

공공형 계절근로사업은 종래 고용허가제 운영 과정에서 노정된 초단기 수요에 대한 대응 및 노동수요가 존재하는 지역 내 여러 농가에서 파견노동이 가능한 형태이며, 지역 내 농협 등이 외국인력의 고용계약과 숙박 등을 제공하는 등 여러 한계점을 극복할 수 있는 대안으로 인식된다. 2022년 시범사업으로 5개 기초지자체(무주, 임실, 부여, 아산, 진안)에서 실시하였으며 2023년부터는 본사업을 추진 중으로, 현재 전국 19개 지자체에서 시행 중이다. 공공형 계절근로사업이 가진 여러 순기능에도 불구하고, 해당 사업을 진행하는 지자체에서도 외국인력의 무단 이탈 문제가 대두되면서 제도 개선 필요성이 제기된다(충청일보, 2023; 한국농어민신문, 2023). 최근 충북 괴산군, 보은군에서 공공형 계절근로 외국인력 49명 중 15명의 무단 이탈 문제가 발생했다.

성실근로 계절근로 외국인력에 대한 인센티브 부여 방안을 마련하는 것이 제기된다. 2021년 말 법무부가 발표한 ‘2022년도 외국인 계절근로자 프로그램 기본계획’ 등에 따르면, 계절근로 인력의 무단 이탈을 막고 성실근로를 유도하기 위한 인센티브 체계가 일부 논의되나, 계절근로 외국인력 중 성실근로자에게 근무기간 확대 및 농업 숙련인력 체류자격(E-7-5) 부여 등의 방안이 포함되었다. 성실근로자의 경우 근무기간을 최대 5개월에서 10개월 이내에서 연장이 가능하도록 하는 방안을 추진하고 있다(국무조정실, 2022). 장기계절근로자 체류자격(E-8)으로 5년간 성실히 근무한 경우 농업 숙련인력으로 장기 정주가 가능한 체류 통로 마련 방안이 포함되었다.

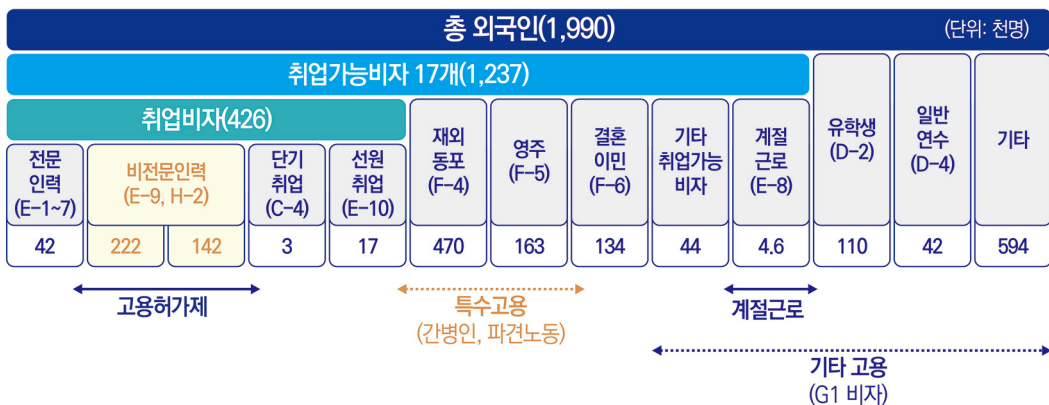
3 외국인력 정책 추진을 위한 문제점 및 관련 이슈

앞에서 지역의 인구 유출, 고령화로 인해 인력이 부족한 농어촌을 중심으로 외국인 인력으로 보완하여 지역의 산업과 경제를 지탱하고 있는 현실을 살펴보았다. 현재 정치권에서 활발히 논쟁 중인 외국인 이민정책의 추진 여부에 대한 논란은 차치하고, 여기에서는 노동력이 부족한 지역에서 외국인 인력으로 대체 또는 보완하는 현실의 상황에서 문제점들을 살펴보고자 한다. 지역의 인력 및 노동력 부족의 대안으로서 제시되는 외국인력 정책을 위한 시사점을 도출하고 지역 인구감소로 인해 인력 부족의 문제를 겪고 있는 지역에 인구위기 대응 전략을 위한 실효성 있는 정보를 제공할 수 있을 것이다.

가. “외국인력” 관련 범위 불분명 및 전체 현황 파악 불가능

정부의 외국인노동자 관련 노동·근로 이력 등이 관리되는 체류자격이 일반 및 특례 고용허가제(E-9, H-2)와 계절근로자(E-8) 체류자격자로 한정된 반면, 실제 국내에서 일하는 체류 외국인들은 체류자격을 넘어 다양하게 분포한다. 국내 유입 시 취업·근로 목적으로 체류자격(E1~E7, E9~E10, C4, D3, D8, D10)을 받은 외국인뿐만 아니라, 취업 목적 이외 체류자격(예를 들어 결혼, 교육, 인도주의적 사유 등)으로 국내에 체류하면서 법무부 출입국으로부터 ‘체류자격 외 활동허가’를 받아 노동시장에서 다양한 형태의 취업활동을 하는 외국인들이 존재한다. 정부의 외국인력 정책은 실제 국내에서 다양한 형태의 노동시장에 참여하는 체류 외국인 전체를 포괄하는 것이 아닌, 국내 유입(entry) 초기 단계에 비전문·비숙련 취업 목적으로 들어오는 고용허가제 외국인노동자 및 단기 수요에 부응하기 위한 계절근로 외국인노동자에 국한되어 운영되는 한계가 존재한다(정동재, 2019).

다양한 이유로 국내 체류 중 체류기간을 초과하여 체류하거나 「출입국관리법」 위반 등으로 인해 현재 미등록·비합법 체류 신분으로 다양한 산업 분야에서 취업활동을 하는 체류 외국인들 역시 존재하나, 정부의 정책적 관리 틀 바깥에 존재한다. 따라서, 고용허가제 외국인노동자(E9, H2) 및 계절근로자(E8)를 제외하고 합법적 혹은 비합법적으로 취업활동을 하는 외국인들이 실제 국내에 얼마나 되는지 파악하는 것이 사실상 불가능한 상황이다(경향신문, 2021; 한국행정연구원, 2022; 2023).



[그림 4-6] 국내 취업활동이 가능한 외국인들의 체류자격 범위

이러한 문제점은 외국인력 수급 과정에 지역의 특성과 상황을 반영하지 못하는 한계를 나타내는 것이다. 중앙정부가 주도하는 외국인력 정책의 한계가 도래한 것으로 지역의 특성과 상황을 반영하지 못한 일률적인 정책 설계의 개선이 필요하다. 비숙련/전문 외국인력 정책을 두고 고용노동부·법무부·지자체 간 유기적인 연계 및 협업체계 부족하다(중앙의 일률적인 산업, 업종별 쿼터 설정 및 그로 인해 지역 내 산업들의 노동인력 수요와의 미스매치가 지속적으로 발생). 외국인노동자들이 뿌리내리고 살아가는 공간은 “지역”이며, 지역 중심 외국인(력) 정책의 모색이 필요하다. 지역의 노동, 산업 상황과 특성이 반영된 외국인력 정책 방향의 설정 및 제도 개선이 필요하다. 정부는 종래 중앙정부 차원에서 외국인력정책위원회를 통해 필요한 외국인력 쿼터를 결정하는 방식의 한계를 극복하기 위한 전면적인 제도 개선 방안을 모색 중이다. 외국인력 쿼터제를 폐지하고 외국인력 상시채용제도로 전환을 검토하고 있다(아시아경제, 2023a, 2023b). 고용허가제 외국인력 유입업종을 종래 농축산업, 제조업, 건설업, 서비스업 일부에서 인력수급의 사각지대로 여겨지는 분야(운수창고업, 플랜트업, IT, 스타트업 분야 단순 프로그램 개발 분야 등)에도 외국인력 유입 분야/범위 확대를 추진 중에 있다.

나. 농어업 분야 인력수급의 어려움 가중

최근 몇 년 동안 코로나라는 외적 충격(external shock)에 따른 외국인력 수급의 차질이 발생하였다. 코로나 이후 인력수급의 어려움이 가중되고 있다(인력수급의 어려움을 기회주의적으로 활용하는 일부 체류 외국인 및 인력 파견업체들의 행태 확대). 합법적 외국인력 수급의 어려움으로 비합법·미등록 체류 외국인의 고용 비중이 확대되는 경향을 보이고 있다(미등록·비합법 체류 외국인 규모는 코로나 팬데믹에 영향을 받지 않고 지속적으로 증가하는 상황).

농어업 분야에서 어렵게 채용한 외국인력의 이탈 등이 빈번하게 발생하고 있으나, 이에 대한 뚜렷한 해결책이나 방지책이 현재로서는 보이지 않는 상황이다. 코로나 이후 인력난 심화가 가중되고 외국인노동자의 수급 통로가 일시적으로 막히면서 산업/업종 내, 산업·업종 간 인력 빼가기 현상이 현장에서 심화되는 양상이다. 돈을 목적으로 취업활동에 참여하는 외국인력들도 이러한 상황에서 합리적인 선택을 할 유인이 다분히 존재하고 이러한 현상을 부추기는 이해관계자(브로커, 자국 커뮤니티 내 SNS를 통한 각종 취업·고용

정보 등의 유통 등)들이 외국인력의 채용·선발과 고용관리 과정에서 직간접적으로 영향을 미친다(한국행정연구원, 2022; 2023).

여기에 인건비 상승 등으로 인한 사업체들의 경영상 부담은 심화되고 있다. 최저임금제 시행, 2020년 이후 정부의 농업 분야 외국인노동자 주거시설·숙소 개선사업 추진 등으로 인한 사업주들의 부가적인 비용 부담 증가에 따른 고용주 불만이 가중되고 있다. 이러한 현실에서 사업장 내 고용 중인 외국인노동자와 갈등 발생 시 해결 방안이 미흡한 실정이다. 외국인노동자 고용 중 갈등 발생 시 관련된 합리적인 해결 방안 마련의 어려움이 있다. 외국인력의 태업, 야반도주 등 발생 시 사업주가 이에 대한 시정조치 등을 요구하고 기업 경영상 발생할 수 있는 피해를 신속하게 대응하는 것이 사실상 불가하다.

다. 여전히 개선되지 않는 외국인노동자 대상 임금체불

고용허가제 외국인노동자 대상 임금체불이 지속적으로 증가하는 경향을 보인다. 2015년 503.6억 원에 이른 이래 매년 약 200억 원 정도의 임금체불액이 증가했다. 2019년 처음으로 1,000억 원을 초과하여 1,216.8억 원에 이르렀으며, 2020년에는 1,288억 원, 2021년 1,184억 원, 2022년 1,223억 원에 이르렀다(경향신문, 2023; 국회의원 윤미향 의원실, 2020b; 국회의원 임종성 의원실, 2021). 임금체불을 신고한 전국 외국인노동자 규모 역시 2017년 2만 3,885명에서 2020년에는 3만 1,998명으로 33.9%가 증가했다(국회의원 임종성 의원실, 2021).

코로나로 인해 고용허가제 외국인노동자들의 유입이 2020년 현저하게 줄었음에도 불구하고 동년 임금체불을 신고한 외국인노동자 규모는 오히려 증가하는 추세를 보이고 있다.

[표 4-20] 고용허가제 외국인력 대상 임금체불 신고 현황

(단위: 억 원, 개소, 명)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년 8월	계
체불액	783	972	1,216	1,287	807	5,065
체당금 지급액	285	293	403	591	403	1,975
임금체불 관련 사업체 수	10,474	12,097	13,176	12,885	8,497	57,129
임금체불 신고 외국인노동자 수	23,885	28,021	31,904	31,998	20,370	136,178

출처: 국회의원 임종성 의원실(2021), 임종성 의원, 외국인노동자 임금체불액 5년간 5,065억원, 최근 5년간('17-'21.8월 기준).

임금체불이 신고된 사업체 중 절반 이상이 5인 미만의 영세사업장이다. 업종 특성상 농어업 분야 사업체들의 상당수가 소규모 영세사업체인 상황으로, 농어업 분야에 고용된 외국인력 관련 임금체불이 광범위하게 발생할 가능성이 존재한다. 임금체불이 증가하고 있음에도 불구하고 정부(고용노동부)의 관련 점검 및 처벌이 제대로 이루어지지 못한다는 비판이 제기된다. 2020~2021년 고용노동부의 관련 조치(과태료 부과, 행정처분 등) 중 사법처리된 비중이 2018년 0.1%(6건), 2019년 0.01%(1건), 2020년 1.0%(17건)에 그치는 상황이다(한겨레, 2021).

[표 4-21] 임금체불 신고 사업체 중 5인 미만 외국인력 고용 사업체 현황: 최근 7년간('17-'23년 7월)

(단위: 개소)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년 7월	계
임금체불 관련 사업체 수	10,474	12,097	13,176	12,885	12,095	11,071	4,787	76,585
임금체불 관련: 5인 미만 사업장	5,140	6,206	7,264	7,250	6,962	6,384	2,764	41,970
전체 사업체 대비 5인 미만 사업장 비율(%)	49.1%	51.3%	55.1%	56.3%	57.6%	57.7%	57.7%	54.8%

출처: 국회의원 임종성 의원실(2021); 국회의원 박대수 의원실(2023) 자료를 연구자의 의도에 따라 활용하였음.

[표 4-22] 임금체불 신고 금액 중 5인 미만 외국인력 고용 사업체 비율: 최근 5년간('19-'23년 7월)
(단위: 백만 원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년 7월	계
임금체불 금액(총액)	121,682	128,771	118,351	122,324	76,137	583,123
임금체불 금액: 5인 미만 사업장 관련	48,142	52,270	52,688	54,035	32,834	249,117
전체 임금체불액 대비 5인 미만 사업장의 비율(%)	39.6%	40.6%	44.5%	44.2%	43.1%	42.7%

출처: 국회의원 박대수 의원실(2023) 자료를 연구자의 의도에 따라 활용하였음.

라. 사업장 내 외국인노동자들의 안전관리 수준이 여전히 미흡

외국인노동자들이 사업장 내 근로 중 발생하는 각종 사고나 부상, 산업재해 등과 관련하여 적절한 보상 조치 및 대응이 이루어지지 못하는 양상이다. 2019년 이후 매년 외국인노동자 관련 산재 사고가 100건 이상 발생하고 있다('19년: 138건, '22년: 141건, '23년 8월: 78건. 국회의원 임이자, 2023). 2021년부터 「중대재해처벌법」이 시행되었는데 지난 1년간 총 670건의 중대재해가 다양한 산업 분야에서 발생하였으며, 이 중 외국인노동자 75명이 중대재해와 관련하여 사망한 것으로 조사되었다(국회의원 강은미, 2022). 중대재해 사망률 고려 시 외국인노동자의 2021년 사망률은 11.2%에 달하며, 2021년 1년간 발생한 중대재해를 지역별로 분류 시 경기도(189건)에서 가장 많은 재해가 발생하였다(전국 대비 28.2%). 중대재해처벌법이 50인 이상 사업장에 한하여 적용된다는 점에서, 대부분의 외국인노동자들이 고용·취업활동을 하는 5~10인 미만 소규모 사업장들은 법 적용 대상에서 배제되는 정책적 한계가 존재한다.

[표 4-23] 최근 2년간 외국인노동자 대상 산업재해/사고 발생 현황('22-'23년): 언론 기사 분석

일시	외국인노동자 국적	사고/산재 현황
2022. 1	베트남 (1인)	울산시 울주군 파이프업체 공장 내 냉각기 청소를 하던 베트남 국적 40대 근로자가 안으로 떨어져 사망
2022. 3	중국 (1인)	인천시 중구 을왕동 근린생활시설 신축공사 현장에서 거꾸집 작업을 하던 하청업체 소속 40대 중국인 남성 근로자가 구조물이 쓰러지면서 철제 파이프에 머리를 맞아 사망
2022. 5	중국 (1인)	광주시 북구 건설현장에서 펌프가 붐대가 꺾여 떨어지면서 밑에 있던 중국인 외국인노동자를 덮쳐 사망
2022. 7	네팔 (1인)	경상남도 양산시 건설현장에서 40대 네팔인이 기계에 끼어 사망
2022. 7	중국 (1인)	경기도 남양주시 건설현장에서 30대 중국인 근로자가 추락한 쇠파이프에 맞아 사망
2022. 7	베트남 (1인)	충청남도 아산시 건설현장에서 베트남 근로자가 작업 도중 목이 끼어 사망
2022. 7	중국 (1인)	인천시 대우건설 작업현장에서 50대 중국인 근로자가 쏟아져내린 토사에 매몰되어 사망
2022. 7	네팔 (1인)	경상남도 양산시 유산공단 내 자동차부품 공장 내 네팔 근로자가 금형 부품 생산기계에 끼어 사망
2022. 7	미상 (1인)	강원도 강릉시 콘서트 종료 후 무대를 철거하던 외국인노동자가 추락해 사망
2022. 8	미상 (1인)	전주시 팔복동 내 한 공장에서 엘리베이터 설치작업을 하던 50대 외국인노동자가 18m 아래로 떨어져 사망
2022. 10	미상 (1인)	경기도 안성시 물류공장 공사장 붕괴사고로 인해 3인의 노동자가 사망 & 2명 중퇴
2022.12	태국 (1인)	전라북도 전주시 전 대한방직 공사현장 내 가림막 설치작업 중 태국 국적 외국인노동자가 6m 아래로 추락사
2022. 12	태국 (1인)	충청남도 보령시 콘크리트 구조물 제조공장에서 제품 마감작업을 하던 30대 태국 여성노동자 쪽으로 콘크리트 제조물이 기울어져 넘어지면서 깔려서 사망
2023. 1	필리핀 (1인)	광주시 하남산단 내 에어컨 부품공장에서 필리핀 국적의 30대 외국인 노동자가 사출기에서 나온 금속 부품을 옮기던 중 다른 외국인노동자가 운전하던 지게차와 사출기 사이에 끼어 사망
2022. 2	미얀마 (1인)	경기도 용인시 아파트 신축 공사장에서 콘크리트 양생 작업 중 30대 미얀마 외국인노동자가 질식사
2023. 3	우즈베키스탄 (1인)	경기도 평택시 용·배수로 정비공사 현장에서 60대 우즈베키스탄 국적 외국인노동자가 굴착기에 깔려 사망

일시	외국인노동자 국적	사고/산재 현황
2023. 4	인도네시아 (1인)	경기도 포천시 내 합판제조공장에서 일하던 외국인노동자가 끼임사고로 사망
2023. 4	러시아 (3인)	전라남도 완도군 농공단지 내 수산물 업체 내 페인트 냉각수 탱크의 정비, 수리 과정에서 러시아 국적 외국인노동자 3인이 질식사
2023. 5	중국 (1인)	경기도 안산시 단원구 내 신일정공에서 작업 중이던 중국 국적 외국인노동자가 기계에 끼여 사망
2023. 5	미상 (1인)	부산시 연제구 내 한 신축공사장 내 하청업체 직원이었던 외국인노동자가 단열재 부착 작업 중 리프트 균형추에 끼여 사망
2023. 6	우즈베키스탄 (1인)	강원도 강릉시 안인화력발전소 내 공사현장에서 외국인노동자가 추락사
2023. 6	라오스 (1인)	경상북도 영천시 금속코딩 공장에서 화재가 발생하여 40대 라오스 국적 외국인노동자가 질식사
2023. 6	인도네시아 (1인)	전라북도 신안의 새우 양식장에서 일하던 인도네시아 국적 외국인노동자가 양식장 수조에 빠져 사망
2023. 7	베트남 (2인)	충청북도 청주시 오송읍 아파트 신축 현장에서 거꾸집 추락사고로 베트남 국적 외국인노동자 2인이 사망
2023. 7	중국 (1인)	경기도 의정부시 신곡동 아파트 신축 공사장에서 콘크리트 타설 기계를 받치던 지지대가 무너지면서 외국인노동자가 이를 피하지 못하고 철근에 깔려 사망
2023. 7	베트남 (1인)	경기도 화성시 경동택배 물류 터미널에서 30대 외국인 하청 노동자가 분류 작업 중 우레탄폼 스프레이가 터지면서 사망
2023. 8	미상 (1인)	인천시 송도 더샵 송도아크베이 주상복합 신축공사 현장에서 외국인노동자가 추락사
2023. 8	미상 (1인)	인천시 서구 검단 아파트 건설현장에서 외국인노동자가 철근 운반 도중 넘어지는 과정에서 철근에 찢려 사망
2023. 8	미얀마 (1인)	경상남도 합천군 고속도로 건설현장 내 덤프트럭 충돌사고로 인한 사망
2023. 8	베트남 (2인)	경기도 안성시 근린생활시설 신축공사 현장 붕괴사고 발생으로 인한 사망, 중국인 근로자 4인 부상

출처: 경인일보(2023); 광주일보(2022, 2023); 국제신문(2023); 경인일보(2023b); 노컷뉴스(2023: 뉴시스(2022b, 2023e, 2023f); 브릿지 경제(2023); 세이프티퍼스트닷뉴스(2022); 인천일보(2022); 전라일보(2023b); 조선일보(2022); 프레시안(2023); 하비엔뉴스(2023); 한국경제신문(2022); CJB 청주방송(2023); JTBC(2022); KBS(2022, 2023); YTN(2023) 등을 연구자의 의도에 따라 활용하였음.

최근 3년간(2018~2020년) 국내에서 발생한 내외국인 전체를 포함한 산업재해 현황자료에 따르면, 2020년 국내에서 총 11만 2,670건의 산재사고가 발생하였으며, 이 중 내국인이 10만 4,892명(93.1%), 외국인이 7,778명(6.9%)에 달한다. 근로복지공단 자료에 따르면, 최근 3년간(2018~2020년) 국내 다양한 산업 분야에서 등록외국인의 산업재해로 승인된 건수는 2018년 6,850건에서 2020년 7,321건으로 증가하는 추세이며, 산재발생률은 0.59%로 나타났다. 국내 미등록/비합법 체류 외국인이 취업활동 중 산재를 당해 승인된 건수가 최근 3년간(2018~2020년) 1,370건에 이르며 산재 발생률은 0.12%에 이른다(국회의원 윤준병 의원실, 2021; 전민일보, 2021 재인용).

최근 3년간 산업재해로 사망한 외국인노동자 규모가 300명을 넘는 수준이다. 외국인노동자 관련 산재 사망자가 가장 많이 발생하는 업종은 건설업(2022년 기준, 47.3%)으로 나타났으며, 뒤이어 제조업(22명, 25.9%) 순이다([표 4-25] 참조). 2022년 건설 현장에서 발생한 산재 사고 사망자 402명 가운데 47명(11.7%)이 외국인노동자였다(국회의원 임이자 의원실, 2023). 건설업 분야 외국인노동자의 산재사망 만인율(1만 명당 산재 사망자 수)은 2020년 기준 5.97퍼밀리아드로 전체 노동자 산재사망 만인율(2.81퍼밀리아드)보다 2배 이상 높은 상황이다(한겨레, 2023).

[표 4-24] 최근 6년간('17-'22.8월) 국내 발생 외국인노동자 산재 승인 현황

(단위: 건, %)

구분	외국인								
	등록외국인			미등록외국인			전체		
	신청	승인	승인율	신청	승인	승인율	신청	승인	승인율
2017	6,218	5,935	95.4	337	322	95.5	6,555	6,257	95.5
2018	7,095	6,850	96.5	486	464	95.5	7,581	7,314	96.5
2019	7,586	7,303	96.3	468	449	95.9	8,054	7,752	96.3
2020	7,590	7,321	96.5	472	457	96.8	8,062	7,778	96.5
2021	8,071	7,730	95.8	484	469	96.9	8,555	8,199	95.8
2022. 8월	5,376	5,154	95.9	368	347	94.3	5,744	5,501	95.8
합계	41,936	40,293	96.1	2,615	2,508	95.9	44,551	42,801	96.1

출처: 국회의원 윤준병 의원실(2021); 국회의원 우원식 의원실(2022) 보도자료를 연구자의 의도에 따라 활용하였음.

[표 4-25] 최근 3년간 외국인노동자 업종별 산업재해 신청 및 승인 현황('20-'22년 8월까지)

(단위: 건)

	신청	승인	불승인
건설업	8,150	7,950	200
광업	10	10	0
농업	350	338	12
어업	53	53	0
운수·창고및통신업	290	275	15
임업	64	64	0
전기·가스및상수도사업	4	3	1
제조업	8,808	8,484	324
금융및보험업	10	10	0
기타의사업	4,622	4,291	331
합계	22,361	21,478	883

출처: 국회의원 우원식 의원실(2022).

최근 3년간 사업장 규모별 외국인노동자의 산재가 발생한 현황을 분석한 결과, 5인 미만 사업장(29.0%, 6,492건), 5~30인 미만 사업장(37.9%, 8,484건)이 전체 외국인력 고용 사업장 내에서 발생하는 산업재해의 절반을 상회하는 비율을 차지했다([표 4-26] 참조). 산업재해로 인한 외국인노동자의 사망사고 비율 역시 5인 미만 사업장(31.4%, 114건) 및 5~30인 미만 사업장(31.7%, 115건)에서 60% 이상 발생하고 있는바, 소규모 영세 사업장에 대한 안전관리 방안 마련 등의 필요성이 강조된다.

[표 4-26] 최근 3년간 외국인노동자 사업장 규모별 산업재해 신청 및 승인 현황('20-'22년 8월까지)

(단위: 건)

구분	전체			사망		
	합계	승인	불승인	합계	승인	불승인
5인 미만	6,492	6,200	292	114	98	16
5-30인 미만	8,484	8,191	293	115	93	22
30-50인 미만	1,847	1,788	59	34	25	9
50-100인 미만	1,561	1,500	61	24	24	-
100-300인 미만	1,209	1,165	44	18	16	2
300-500인 미만	308	301	7	5	5	-
500-1000인 미만	505	484	21	21	16	5
1000인 이상	1,955	1,849	106	32	23	9
합 계	22,361	21,478	883	363	300	63

출처: 국회의원 우원식 의원실(2022).

산재 발생과 관련하여 이를 예방하기 위한 고용청의 사전 산업안전 관리·감독과 교육 및 사후적 차원에서 산재 발생 이후 상응하는 조치 등이 요구되는 반면, 정부(고용노동부)의 외국인력 노동 사업장 내 지도·감독이 제대로 이루어지지 못하는 상황이다. 전국의 고용허가제 외국인력 고용 사업장이 5만 개소를 넘는 반면, 고용노동부의 지도·감독은 매년 3,000여 개소에 그쳐 지도·감독률이 6% 수준에 그치고 있다(국회의원 윤미향 의원실, 2021). 최근 5년간(2016~2020년) 외국인노동자 고용 사업장에서 「산업안전보건법」 위반 건수(시정지시, 사법처리, 과태료 부과 등)는 매년 6,000건을 초과하는 상황이다.

산재보험 적용에서 제외되는 농축산어업 분야 외국인노동자들이 산재보험을 대신해 사업장 내 각종 사고나 산재 등으로부터 보호받을 수 있도록 마련된 농어업인 안전보험에 대한 가입률 역시 높지 못하다. 이로 인해 농축산어업 분야에서 각종 사고/산재 발생 시 외국인노동자들이 보호받을 수 있는 제도적 장치에 접근하는 것이 현실적으로 녹록지 않은 상황이다. 최근 5년간(2017~2021년 8월) 농축산어업 분야 고용허가제 외국인노동자 관련 농어업인 안전보험 가입률을 보면, 농업인 안전보험의 경우 0.4~0.8%대로 가입률이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 동 시기 어업인 안전보험의 경우 60~96%로 시기별 변이(fluctuation)가 상당한 편이며, 최근 5년간 평균 68.6%의 가입률을 나타냈다. 향후 산

재보험 가입 대상에서 제외되는 농축산어업 분야 외국인노동자들의 산재 관련 대응을 위한 제도적 조치 등이 보다 강화될 필요성이 제기된다.

[표 4-27] 최근 5년간 고용허가제 외국인노동자 농어업인 안전보험 가입현황

(단위: 명)

구분	농업인 안전보험		어업인 안전보험	
	대상자	가입자	대상자	가입자
2017	7,878	33 (0.4%)	2,240	1,345 (60.0%)
2018	7,435	38 (0.5%)	3,198	3,069 (96.0%)
2019	7,555	38 (0.5%)	4,292	2,576 (60.0%)
2020	6,454	49 (0.8%)	3,557	2,171 (61.0%)
2021.8월	5,185	33 (0.6%)	2,836	1,892 (66.7%)

출처: 고용노동부 내부자료; 국회의원 윤미향 의원실(2021b). [보도자료] “외국인노동자 고용 사업주 의무보험 미가입 처벌 미미” 관련 자료 재인용.

마. 외국인노동자의 취업(일자리) 선택의 제약

최장 9년 8개월 동안 동일 고용주를 위해 복무하도록 설계된 고용허가제는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따라 외국인노동자는 국내에 입국 전 근로계약을 체결(제9조 제1항 및 제5항)하고, 근로계약 체결 후 고용주는 해당 외국인노동자에 대한 사증발급신청서를 신청(제10조)하며, 사증발급신청서가 발급되면 외국인노동자는 출신국 주재 한국 재외공관으로부터 사증을 발급받아 입국(출입국관리법 시행령 제17조의2)하는 제도 운영 절차가 있다. 해당 법률의 적용을 받는 외국인노동자는 고용 이전 한 번도 본 적이 없는 사용자와 근로계약서에 기재된 사항 외에 아무런 정보를 알지 못하는 상태에서 근로계약을 체결할 수밖에 없는 상황이고 고용관계 형성 단계에서 외국인노동자의 취업 관련 자유로운 선택이 온전히 보장되기 어려운 구조를 지닌다. 재입국 고용허가의 경우 재입국 전 4년 10개월의 취업기간 중에 사업 또는 사업장 변경을 하지 아니하였을 것, 재입국하여 근로를 시작하는 날부터 효력이 발생하는 1년 이상의 근로계약을 해당 사용자와 체결하고 있을 것 등을 취업 관련 부가적인 요건으로 규정하고 있어 결국 「외국인고용법」에 따른다면 외국인노동자는 최장 9년 8개월 동안 같은 사용자를 위해 근무해야만 유지되도록 설계된 것이다.

외국인노동자의 사업장 변경에 제한이 있다. 「외국인고용법」의 적용을 받는 외국인노동자는 사업장 변경이 원칙적으로 금지되고, 동법 제25조는 사업장 변경의 사유와 횟수를 제한한다. 또한 외국인노동자가 사업장을 변경할 수 있는 횟수를 법률 제18조에 따른 기간(3년) 중 3회, 제18조의2 제1항에 따라 연장된 기간(1년 10월) 중 2회로 제한한다. 사업장 변경 요건과 관련하여 외국인노동자 측에 상당한 입증책임이 요구되는 양상으로, 제한된 변경 역시 녹록지 않은 것이 현실이다. 「근로기준법」에 따르면 내국인 노동자의 근로계약 해지 시에는 그 사유를 제한하지 않고 있고 노동자는 자신의 자유의사에 따라 언제든지 퇴사 의사를 밝힐 수 있는 반면, 「외국인고용법」은 외국인노동자의 퇴사 사유를 법률과 고시로 제한하고 근로자와 사용자의 합의 해지와 같이 제한 사유에 해당하지 않는 근로계약 해지의 경우 3회로 그 횟수를 제한한다. 「외국인고용법」은 외국인노동자의 근로를 전제로 체류자격을 부여하고 있으며 ‘사업장 변경의 원칙적 금지’는 노동자의 근로관계의 종료에 따른 노동관계뿐 아니라 체류자격의 박탈, 거주와 지위의 불안정을 동시에 가져오는 부작용이 발생할 우려가 있다.

바. 외국인노동자 생활의 어려움

외국인노동자의 열악한 주거환경 및 과도한 숙식비 공제 등의 문제에 대한 지적이 2010년대 후반부터 언론 및 국정감사 등을 통해 지속적으로 제기되었다. 2020년 12월 경기도 포천 농장에서 발생한 캄보디아 국적 숙행씨 비닐하우스 내 사망사건 이후 정부(고용노동부)의 대책이 발표되었고 2021년 1월 1일부터 고용허가 외국인력을 신청할 때 비인가 시설(비닐하우스 내 컨테이너·조립식 패널 등) 내 숙소 제공 시 고용허가를 불허하고, 사용자가 고용허가 신청 시 가설건축물을 주거시설로 제공하는 경우 ‘가설건축물 축조 신고필증’을 제출한 경우에만 허용한다(고용노동부, 2021)²⁴⁾. 농지에 짓는 농막(「농지법」상 가설건축물 개념)은 숙소로 제공할 수 없지만 농지가 아닌 땅에 지어진 가설건축물을 숙소로 신고해 필증을 받으면 외국인노동자 기숙사로 이용 가능하도록 규정하였다. 다만 이 경우에도 고용노동부 관계자가 현장 실사를 통해 「근로기준법」과 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 적합한 주거시설인지 점검하도록 규정한다. 축산업의 경우 관리사가 숙소로 인정된 반면, 농업의 경우 농막이 인정되지 못한다.

24) 근거법령: 「농지법」 제34조, 「건축법」 시행규칙 제13조 등.

고용노동부의 외국인노동자 근로·주거환경 개선 노력에도 불구하고 이에 대한 진전된 해결 방안이나 성과가 뚜렷이 보이지 않는 상황이다. 이에 대하여 현장에 더 가까이 있는 지자체 차원에서 보다 적극적인 관리·감독이 필요하며 관련 지원조례를 제정할 필요성이 부각된다. 고용노동부는 주거시설 점검의 일환으로 2022년 11~12월 ‘주거환경 개선지침’ 시행(2021. 1. 1.) 이후 고용허가를 받은 농업 분야 사업장 중 지침 위반이 의심되는 200개소를 별도 선정하여 주거실태 특별점검을 실시하였으며, 고용허가 신청 시 제출한 숙소 유형과 다르게 무허가 가설건축물 등 기준 위반 시설을 기숙사로 제공하고 있는 40여 개 사업장을 적발하여 시정명령 등의 조치를 하였다.

[표 4-28] 고용노동부 외국인노동자 주거환경 실태조사

(단위: 개소)

구분	기간	대상	숙소형태								
			주택	오피스텔	숙박시설	사업장 건물	컨테이너	비닐하우스내 컨테이너	비닐하우스내 패널	관리사	기타 (조립식패널 등)
'21년	상반기	98	28	0	1	7	6	8	19	0	29
		1,431	753	15	13	233	78	18	71	43	207
	하반기	499	199	6	14	225	18	0	0	0	37
'22년	상반기	1,318	686	39	14	417	47	53	8	49	2
	하반기	1,204	704	37	12	270	43	8	10	52	66

주: 가설건축물(컨테이너, 조립식패널 등)은 지자체로부터 신고필증 받아 숙소로 인정받은 경우 포함.

출처: 고용노동부 정보공개청구자료.

지자체 차원에서 외국인노동자 주거환경 지도·점검 강화 필요성이 제기된다. 지자체로부터 ‘가설건축물 축조 신고필증’(임시숙소)을 받은 경우에는 외국인노동자 숙소로 활용할 수 있는데²⁵⁾, 그만큼 지자체가 외국인노동자의 숙소로 이용되는 가설건축물 기준을 강화하고 주거환경 개선과 관리·감독에 적극적으로 나설 책무를 부여할 수 있다. 「건축법」상 가설건축물은 상시거주 목적에 부합하지 않는 만큼 이러한 공간을 외국인노동자 숙소로 사용하는 것을 전면 금지하는 것이 바람직하다. 지자체 차원에서 가설건축물을 임

25) 고용노동부는 앞서 ‘가설건축물 신고 관련 농지의 타 용도 일시사용협의 처리지침’을 마련하고, 「농지법」 및 타법에서 정한 요건과 심사기준을 충족하고 관련 절차를 준수하는 경우 농지에 가설건축물 형태의 임시숙소 등의 설치 가능하도록 조치하였음.

시숙소로 사용할 수 있는 기준을 강화하는 한편, 가설건축물의 임시숙소 활용을 전면 금지하는 방안을 검토할 필요가 있다.

국제기준에 부합하는 지자체 외국인노동자 주거기준 마련도 검토할 수 있다. 고용노동부 지침과 함께 정부의 가설건축물을 숙소로 제공할 경우 고용허가제 불허방침에 따라 일부 사업주들은 가설건축물을 숙소로 제공하는 대신 소형 상용 주거시설을 제공하고 기숙사비를 과다 공제함으로써 폭리를 취하고 있다는 비판도 제기된다. 기숙사로 제공하는 주택의 임대차 차임이 외국인노동자들로부터 징수하는 숙소비에 미치지 못하는 사례가 발생하지 않도록 보다 근본적인 대책을 고려할 필요가 있다. 외국인노동자들에게 징수하는 숙소비의 합이 사용자가 해당 주택을 임대차하여 지급하는 차임을 상회하는 경우가 실제 상당히 발생하고 있다. 숙식비를 징수하는 경우 사용자가 체결한 해당 기숙사 시설의 임대차계약서 사본, 공동거주하는 인원을 근로계약서와 함께 교부하도록 하는 방안 등을 고려할 수 있다. 기숙사 관련 시설 규정을 마련하고 구체화하는 등 상당 부분 개선되고 있지만 여전히 포괄적이거나 미비한 부분이 존재하기에, 지자체에서는 외국인노동자의 주거복지 증진과 사고 예방을 위하여 국제노동기구(ILO)의 '노동자 숙소에 관한 권고(Workers' Housing Recommendation)' 기준을 참고하여 더욱 구체적이고 명확한 기준을 마련할 필요가 있다. 해당 권고에는 침실, 난방시설, 욕실 등 공간마다 주거기준이 구체적으로 명시되어 있으며 침실의 위생 수준과 개인 공간을 충분히 확보하도록 세부사항을 제시한다. 지역 차원에서 외국인노동자를 고용하는 업체에 대하여 기숙사 제공 원칙을 명시하고 노동자의 선택에 따라 거주할 수 있도록 하며, 숙소 기준과 점검 지침을 세분화·실질화하며, 수시 지도·감독과 안전교육을 위한 전담 감독관 선임을 고려하는 것이 필요하다. 영세업체와 사용자의 숙소 제공을 위해 지자체 차원의 지원이나 지역 유흥시설 활용, 공용기숙사 확충, 숙소 기준 충족 시 혜택 제공 등의 방안도 정책적으로 검토할 수 있다.

「농어촌정비법」 개정에 따른 '빈집'을 외국인력 주거시설로 적극 활용하는 방안이 제기되고 있다. 시·도지사 등이 매입한 빈집을 농어업 분야 내·외국인노동자가 거주하는 용도로 활용할 수 있도록 하고 내·외국인노동자의 사용자가 빈집을 임차하여 근로자가 거주하는 용도로 활용하고자 요청하는 경우 시·도지사 등은 해당 빈집을 우선적으로 매입할 수 있도록 함으로써 주거환경 개선 및 농어촌 빈집의 효율적 활용에 기여한다는 취지

의 개정안이 2023년 2월 27일 국회 본회에서 가결되었다. 이는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따른 자치분권위원회가 지방자치단체에 이양하기로 심의·의결한 농업생산기반 정비사업 권한과 사무 일부를 이양하려는 시도의 일환으로 평가되며, 외국인노동자의 주거환경 개선을 위한 방안으로 주목할 필요가 있다. 지자체에서는 시·도지사가 매입한 지역 내 농어촌 빈집을 외국인노동자 등의 주거시설로 활용하고 임대할 수 있도록 필요한 사항을 조례로 제정하는 것이 필요하다.

외국인 노동자들의 경우 의료 접근성에 상당한 제약을 받고 있다. 2019년 「국민건강보험법」 개정을 통해 국내 장기체류 외국인들의 건강보험 가입이 확산되었음²⁶⁾에도 불구하고, 체류 외국인들의 의료기관 접근 과정에 여러 제약과 한계가 존재한다. 높은 건강보험 직장가입 문턱이 존재하여 농축산업 분야에 종사하는 상당수의 외국인노동자들이 사업자등록이 되지 않은 사업체에서 일함에 따라 직장을 가지고 있음에도 불구하고 지역가입자로 분류된다(주유선, 2021). 직장보험에 가입한 외국인노동자 비율은 농업 분야 종사 외국인 36%, 어업 분야 종사 외국인 25.8% 등이다. 지역가입자인 농축산업 분야 외국인노동자들이 건강보험 납부 금액에 상당한 부담을 느끼는 상황이다. 직장가입자의 경우 노동자와 사용자가 보험료를 절반씩 납부하는 반면, 지역가입자는 국내 소득과 재산에 따라 보험료가 산정되고 보험료를 전액 부담해야 하고 국내 소득과 재산 파악이 어려운 외국인의 경우 보험료가 건강보험 전체 가입자 평균 미달 시 평균 보험료(2019년 기준 11만 3,050원)를 납부해야 한다.

국내 장기체류자로 국민건강보험에 가입되어 장기간 보험료를 납부해온 외국인이 사업장 내 산재나 회사 사정(부도 등으로 인한 임금체불)으로 체류 신분이 변경되는 경우, 변경된 체류자격으로 건강보험 자격을 유지하기 어려운 사례가 발생한다. 산재 등으로 인해 국내에 일정 기간 불가피하게 체류해야 함에도 불구하고 건강보험 자격을 상실하여 적정 치료를 받기 어려운 상황이 현장에서 발생한다. 국가인권위원회는 2021년 보건복지부와 국민건강보험공단에 장기체류 자격을 가지고 국민건강보험에 가입된 외국인이 건강보험 자격을 유지하기 어려운 체류자격으로 변경된 경우 건강보험 자격을 유지하도록 제도 개선을 권고하였으나, 2022년 해당 기관들이 본 권고를 수용하지 않겠다는 입장을 나타냈다(국가인권위원회, 2022).

26) 2021년 「이민자 체류실태 및 고용조사」 결과에 따르면, 체류 외국인의 국민건강보험 가입률은 90%를 상회하는 수준임.

건강문제가 발생해도 병원 등 의료기관에 접근하기 어려운 이유로 경제적 부담, 언어소통의 한계, 시간 부족 등이 다수를 차지한다. 2020년, 2021년 <이민자 체류실태 및 고용조사>에 따르면, 국내 체류 외국인들 중 건강문제로 의료기관에 방문하기 어렵다고 느끼는 비율은 6% 수준이며, 이들이 어려움을 느끼는 이유로 경제적(비용 부담), 언어적(언어 장벽으로 인한 치료 관련 소통의 어려움) 측면이 강하게 작동한다(장주영, 2021). 체류자격이 안정적이지 못한 외국인들(미등록·비합법 체류자, 난민 불인정자 등)의 경우 건강상 문제가 발생해도 의료기관을 이용하기 어려운 실정이다. 외국인들이 체류지에서 멀리 않은 곳에 다국어로 자신의 건강문제를 상담 및 치료받을 수 있는 의료시설 등이 필요하다.

외국인노동자의 스트레스 해소 및 정신건강 등에 대한 관리가 사실상 부재하다. 열악한 사업장 내 근로환경 등으로 인해 산재를 경험하거나 각종 갈등(고용주-외국인노동자, 내국인 동료-외국인노동자 간)을 경험하는 외국인노동자들이 이를 건강하게 해결하고 정상적인 근로활동으로 복귀하기 위한 방안 등이 제대로 마련되지 못한 실정이다. 산재 치료 이후 복귀한 외국인노동자의 트라우마 관리 등 의학적 치료 이후 단계에 대한 세심한 준비나 정책적 고려 조치가 사실상 부재하고 이로 인해 산재 치료 이후 사업장에 복귀해서도 외국인노동자가 사업장 업무에 제대로 적응하지 못하는 사례가 빈번하게 발생한다. 사업장 내 외국인노동자가 근로활동 과정에서 받게 되는 스트레스를 건강하게 풀 수 있는 방법이나 정보 등이 부족하고 일부 외국인들이 마약이나 술, 담배 등에 의존하는 양상이 관찰되기도 한다. 최근 5년간(2017~2021년) 고용허가제 외국인노동자의 자살 건수는 44건(네팔 국적이 23명으로 가장 많은 규모를 차지)으로 나타나 외국인노동자들이 근로환경뿐만 아니라 생활환경에서 경험하는 다양한 스트레스 원인에 대한 면밀한 점검 및 이를 해결하기 위한 방안 등 대책 마련이 필요하다.

의료서비스와 관련하여 외국인노동자에 대한 차별적 요소 시정을 위한 관련 제도가 설계될 필요가 있다. 상병수당 시범사업의 지원 대상은 질병, 부상 등으로 근로를 계속할 수 없는 취업자로서, 임금 노동자(건강보험 직장가입자 또는 고용·산재보험 가입자) 외에 개인사업자인 자영업자(매출기준 충족)를 비롯한 비임금 노동자도 포함된다. 지원 대상을 대한민국 국적 보유자로 한정하고 있어 고용허가 비자로 일하는 외국인노동자와 영주권을 취득한 외국인은 수혜 대상에서 제외된다. 이에 대하여 고용허가 비자 등으로 입국한 외국인노동자의 경우 건강보험 재정수지 건전화에 기여하고 있음에도 국민건강보험공단

이 특별한 이유 없이 지원 대상에서 제외했다는 비판이 제기되고 있다(메디컬투데이, 2022). 또한 본 시범사업 지자체가 지정한 협력업체(105곳)에는 5인 미만 사업장은 4곳만 포함되었고, 「근로기준법」 제63조에 따라 외국인노동자들이 근로시간 제한 없이 장시간 노동에 시달리고 있는 농수축산 사업장은 1곳도 포함되지 않아, 외국인노동자에 대하여 차별적인 데다 실효성에 의문이 제기된다.

마지막으로 지역 내 체류 외국인들이 일상생활에서 가장 어려움을 느끼는 부분은 언어 장벽과 취업(구직)과 관련된 부분이 가장 강하게 나타난다(한국행정연구원, 2022; 2023). 종래 외국인을 위한 지자체별 다양한 한국어 교육 프로그램·사업들이 추진되어 왔음에도 불구하고 체류 외국인들의 수요와 필요성을 제대로 따라가지 못하는 요인들에 대한 정밀한 분석과 그에 따른 대안 마련이 필요하다. 언어와 더불어 체류 외국인들이 지원이 가장 필요한 부분으로 취업 관련 정보 제공 및 교육을 꼽았다. 고용허가제 등 취업 목적으로 유입된 외국인 이외에 상당수의 장기체류 외국인들이 지역에 거주하면서 생계 유지 및 경제활동을 영위하기 위해 일자리를 구하는 것이 필요할 수밖에 없음에도 불구하고 공적 영역에서 다양한 체류자격의 외국인들에게 일자리를 구하기 위한 관련 정보나 교육 등이 제공되지 못하는 상황이다. 대다수의 외국인이 국내에서 일자리를 구하기 위해 인력사무소나 인력파견업체를 전전하거나 주변의 모국인 친구나 지인 등 사적 네트워크를 활용하는 실정이다.

제3절

지역 외국인력 정책 및 제도 개선 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 농어업 분야 외국인력 고용 문제: 근원적 딜레마

인간은 누구나 합리적인 존재(외국인도 내국인과 동일하게 자기 이익을 극대화하기 위한 욕구를 가진 존재)이며, 이는 외국인력 정책 설계 및 운영 시에도 고려해야 한다. 한국 사회가 직면한 정책문제(농어업 분야 인력수급의 어려움 심화)를 해결하는 데는 외국인·이민자를 수단적·도구적 관점에서만 접근하는 방법으로는 한계가 있다. 체류 외국인들은 합리적인 선택을 할 수 있는(할 수밖에 없는) 존재이므로 정책 설계 과정에서 이를 고려할 필요가 있다.

내국인들이 기피하는 지역·업종은 외국인들도 유사·동일한 성향을 보일 수밖에 없음을 인식하고, 외국인력 정책 시 이를 고려하는 것이 바람직하다. 외국인이 열악한 노동 및 생활환경이라는 다중적인 불편함을 감내하면서 해당 분야에서 계속 일을 할 것이라는 시각을 지양할 필요가 있다. 지역·농어업 분야에서 외국인들이 뿌리내리고 지속적으로 정착할 수 있는 정책 방안을 고려해야 한다. 불확실한 유인책으로는 현재 외국인 노동·고용 시장 내 이들의 농어업 분야 정착은 장기적 관점에서 한계가 있다. 비자 설계, 지역특화형 비자 신설 등 현재 정부가 추진하고 있는 농어업 분야 인력수급을 위한 각종 조치들이 성과를 달성하는 데 장벽 및 한계는 무엇인지에 대한 심층적인 고민이 필요하다. 이를 위해 현재 한국 사회 내 외국인력 노동·고용시장의 특성을 이해할 필요가 있다. 코로나라는 외적 충격 이후 외국인노동자들의 눈높이가 한껏 높아진 상황이며, 비공식 노동·채용시장이 활성화되고, 미등록·비합법 체류 외국인의 일자리 이동이 활발히 이루어지는 상황이다.

노동시장에 참여하고 있는 실질적인 외국인력으로서 미등록·비합법 체류 외국인과 관련해 보다 전향적인 대응 방안을 모색할 필요가 있다. 현장의 수요와 정책당국의 모호한 입장(규제·징벌적 대응과 방임적 대응의 반복)으로 모순적 상황이 나타나기도 한다. 외국인력들도 기피하는 농어업 분야의 취업 및 안정적인 노동력 제공 등을 조건으로 체류자격

의 양성화(regularization) 방안을 정부 차원에서 모색하는 것이 필요하다. 현장의 수요를 파악하여 지역 중심의 외국인력 정책을 모색하기 위한 새로운 정책 틀과 방향을 정립하는 것이 필요하다.

2 지역 중심의 외국인력 정책 틀 및 정책 방향 모색

지역의 인구 유입을 위한 외국인력 정책의 틀과 방향을 설정하기 위해 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. 먼저 지역이 중심이 된 외국인력 정책의 추진 방향을 마련해야 한다. 종래 ‘중앙정부의 주도-지자체의 제한된 집행 역할’이라는 틀을 넘어 지역의 산업 특성과 노동수요를 반영한 지자체별 외국인력 정책 틀을 마련하는 것이 궁극적으로 필요하다. 더불어 외국인력을 단순히 노동력을 제공하는 도구, 수단으로 보는 관점과 접근 방법을 넘어 지역사회 구성원이자 주민으로서 받아들이기 위한 외국인력 정책의 이민정책적 관점에서의 접근이 필요하다.

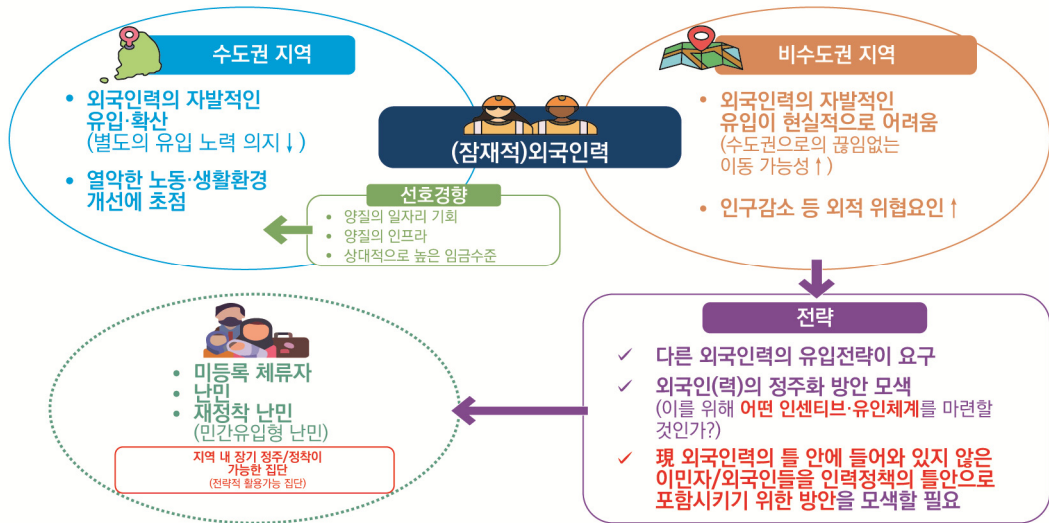
여기에 지역 차원에서 고민해야 할 외국인력 확보 및 유입 전략을 설계하는 것이 필요하다. 지역 내 일정 기간 이상 정주가 가능한 인력의 확보 방안(“정주화”에 초점)을 마련하기 위해 기존 지역 내 체류 중이지만 외국인력의 틀 안에 포함되지 못했던 대상을 추가 발굴해 확보하고 활용할 방안을 모색해야 한다. 농어업 분야에서도 비전문·비숙련에서 숙련/전문 인력으로 전환이 가능한 브리지 경로의 마련 방안이 필요하다.

둘째, 타깃 대상(target population)의 선정과 관련하여 지역사회 내 “실제” 노동력을 제공하면서 사회경제적 부가가치를 창출하는 외국인들이 누구인지에 대한 고민이 필요하다. 현행 중앙정부의 외국인력 정책 틀(「외국인고용법」에 근거한 고용허가제 외국인력)로는 담아내지 못하지만 실제 지역 현장에서 취업활동에 참여하는 노동인력을 어떻게 지역 내 외국인력 정책 추진 시 담아낼 것인가를 면밀히 살펴보아야 한다. 지역의 인구 유입 전략에 효과적이기 위해서는 지역에 정주할 가능성이 높은 외국인력을 타기팅하여 유치·지역산업의 특수성을 고려할 필요가 있다.

셋째, 수도권과 비수도권 지역의 상이한 외국인력 정책 관련 접근과 정책적 대응이 요구된다. 종래 외국인력 고용 사업장의 문제가 되어온 열악한 노동·근로 환경 개선이나 지

원 정책만으로는 농어업 분야 외국인력의 안정적·지속적 유입에 근본적인 한계가 존재한다. 농어업 분야 인력 쿼터를 대폭 늘려 해외에서 유입시키는 방안이 고려될 수 있으나, 이 역시 현재와 같은 외국인력 고용·노동시장의 작동 방식과 환경 아래에서는 지속가능성을 담보하기 어렵다. 코로나 이후 정부는 2022년 ‘농업 분야 외국인근로자 활성화 방안’ 등을 통해 농어업 분야 외국인력 배정인원(쿼터)의 확대, 해당 분야에서 합법적인 취업활동을 할 수 있는 외국인 대상의 확대 등 다양한 조치를 시행하고 있으나, 종래의 정책들을 유지하면서 진행되는 여러 제도적인 개선 조치들이 얼마나 효과를 담보할 수 있을지 불명확하다. 환경 개선과 지원 정책만으로 부족한 한계를 넘어 지역으로 새로운 외국인(력)이 유입될 수 있는 구조와 경로 모색이 필요하다.

비수도권 지역의 농어업 외국인력 확보 방안은 수도권과는 “다른” 접근 전략이 필요하다. ‘합리적인’ 존재로서 외국인들 역시 내국인과 마찬가지로 사회경제적 인프라가 잘 갖춰지고 취업 기회가 다양한 수도권 지역 내에서 거주 및 취업하고자 하는 욕구가 강하게 발현될 수 있다. 현재의 외국인이 참여하는 노동시장은 외국인력을 두고 지역별로 더 많은 인력을 유입시키기 위해 경쟁을 벌이는, 일종의 ‘제로섬 게임(zero-sum game)’과 같은 형국이 만들어진 상황으로 노동, 생활환경 개선을 위한 동일한 자원의 투입과 지원 정책만으로는 비수도권 지역에서 외국인력의 안정적인 확보와 유입은 사실상 어려운 상황이다. 합리적인 존재로서 외국인 역시 같은 노동 및 생활환경이면 다양한 일자리가 있는 수도권 지역으로 끊임없이 이동하려는 욕구가 발생한다. 따라서 비수도권 지역의 경우 “어떻게” 외국인력을 지역 내에 정주시킬 수 있을 것인가라는 측면에서 접근이 필요하며, 이러한 방법 중 하나로 기존 외국인력 정책 틀 안에서 고려되지 않았던 대상집단을 포함시키는 방안 등이 고려될 필요가 있다.



[그림 4-기] 외국인력 유입 및 확보를 위한 전략: 수도권 vs. 비수도권 지역

외국인력의 정주화율을 높이기 위한 방안으로 먼저 가족 단위의 정주와 지역 내 정주여건 마련 및 지원이 고려될 필요가 있다. 외국인력이 가족 단위로 정주 및 체류 시 지역 내 정착 가능성이 높아질 수 있다. 외국인력 정책이 노동력을 제공하는 “개인”에만 초점을 맞추는 것을 넘어, 가족 단위의 이주와 정착, 이후 지역사회 내 부가가치 창출이라는 관점에서 고민이 필요하다. 외국인력이 가족 단위로 체류하고 취업시장에 안정적으로 참여하기 위해서는 결국 이들이 동반한 자녀들의 안정적인 사회 적응과 정착 과정이 결부되어야 한다. 자녀의 교육환경과 여건, 보육/양육 여건이 우수한 지역에 외국인/이민자의 정주 확률이 높아질 수 있다. 따라서 지역 내 외국인력의 정주율을 높이기 위해서는 필연적으로 이들 자녀들의 보육/양육 및 교육 여건을 향상시킬 정책/제도적 조치를 마련하고 함께 운영하는 것이 필요하다. 이처럼 외국인력 정책은 단순히 이들 노동력을 활용하는 방면에만 초점을 맞출 것이 아니라, 지역사회 내 정주할 수 있도록 하기 위한 여건의 마련이라는 측면에서의 접근 및 정책적 대응이 필요하며, 그러한 차원에서 외국인 아동 대상 보육료 지원, 출생등록 신고 등을 통한 지역사회 구성원으로 유입 등 전향적인 방안을 모색해야 할 시점이다. 이를 위해 종래 다문화가족 및 그 자녀에 국한된 포섭/통합정책을 넘어 외국인력의 가족 구성원들을 대상으로 한 지역 적응 및 정착 방안 등이 함께 고려되어야 한다.

농촌 지역에서 외국인력의 정주화율을 높이는 방안으로 농업 분야 자영농으로 성장 가능한 경로 마련 및 설계를 검토할 수 있다. 농업 분야 외국인력의 안정적인 정착과 유입을 위한 방안으로 해당 분야에서 전문성을 갖출 수 있고 증진시킬 수 있는 통로의 마련이 필요하다. 외국인력들에게 농업 분야에서 일정 수준 이상의 경제적 소득이 담보될 수 있도록 자영농으로 성장 가능한 경로를 설계·확대하는 방안이 정책적으로 고려되어야 한다. 외국인노동자들이 자녀를 동반한 가족 형태로 지역에 정착 시 지자체 차원에서 이들에게 스스로 농사를 지을 수 있도록 교육 및 기술 전수를 하고 땅을 임차 가능하도록 하여 농사를 짓도록 유도한다. 현행 「농지법」상 외국인(영주권자 포함)의 농지 취득은 별도의 제한이 없으나 현실적으로 외국인이 농지를 소유하는 것에 대한 여러 부정적인 시각들이 존재할 수 있다는 점을 고려하여, 가족 단위의 외국인 중 농업 분야 종사자들에게 해당 지역에 정착할 수 있도록 지자체 소유의 땅을 임대하여 경작하게 하는 방식을 고려할 수 있다(임대농으로 정착 유도). 농업 분야 외국인력의 유입 및 양성을 위한 교육은 시·군별 농업기술센터 등에서 내국인 농민 대상으로 수행하는 각종 지원 및 교육 커리큘럼을 준용하여 다국어로 실시하는 방안을 고려해볼 수 있다. 임대농으로 지역 내에 정착한 외국인이 성공적으로 농업 분야에서 지속적으로 부가가치를 창출하면서 종사할 경우 이들 중 일부를 선별하여 농지에 대한 소유권 등을 부여하는 것도 중장기적으로 고려 가능하다.

지역에서의 외국인 인력을 위해 종래 외국인력 정책 틀 바깥에 있던 대상집단을 추가 발굴하고 활용하는 것을 모색할 수 있다. 종래 외국인력 정책의 틀 안에서 고려되지 않은 대상자들 관련 “정책의 틀 안으로” 유입시키기 위한 관점의 변화를 모색하는 것이 필요하다. 지자체별 체류 외국인 대상집단 중 일정 기간(5~10년 혹은 그 이상) 이상 정주 가능한 대상집단의 발굴 및 노동인력의 유입 방안을 전향적으로 고려할 수 있다.

※ 지역 차원에서 외국인력 정책 대상으로 고려될 수 있는 대상집단

- 강제 이주자(forced migrant)로서 본국으로 귀환이 일정 기간 혹은 영구적으로 어려운 난민(신청자, 인도적 체류자, 인정자 및 가족)
- 협약난민들 중 UNHCR이나 국제기구(IOM)를 통해 한국에 정착을 희망해 유입된 재정착 난민
- 법(출입국관리법 등) 밖으로 밀려나 있지만 지역 내 상당수 체류하며 노동시장에 기참여하고 있는 미등록/비합법 체류자
- 지역 내 체류 중인 고려인 등 재외동포, 유학생, 이주배경 청소년 등

“가족/아동”을 매개로 한 미등록/비합법 체류자들을 노동인력으로 유입하기 위한 “기회의 창(window of opportunity)”은 이미 일정 수준 마련되어 있는 상황이다. 미등록/비합법 이주 아동의 구제조치(법무부, 2019년 이래 시행 중), 외국인 아동의 출생등록 신고제(국회 의안 계류, '23. 5월) 등 여러 전향적인 조치들이 중앙정부 차원에서 논의되거나 이미 시행되고 있다. 미등록, 미신고 아동·청소년을 둔 부모들은 아이의 양육 및 교육 차원에서도 해당 지역에 일정 기간 정주하면서 노동시장에 참여할 확률이 높은 집단이다.

지역 내 이주배경 청소년은 여건만 갖추어지면 타 지역으로 떠나지 않고 계속 본인이 국내에서 체류 및 성장해온 지역에 머물 가능성이 높은 집단이다. 지역에서 중·고등학교를 재학한 청소년들 중 불안정한 체류자격을 가진 이들의 경력 사다리가 불투명하다. 불안정한 체류자격을 소지한 이주배경 청소년은 F1(방문동거), F3(동반), G1(기타), 미등록 체류(부모의 체류자격을 대물림) 청소년 등과 유년·청소년 시절을 국내에서 보내면서 한국어 역량 등이 어느 정도 갖추어진 집단이다. 이들은 중·고등학교를 마친 후 현행 체류관리 제도상 자신의 독립적인 삶을 개척해나가는 것이 현실적으로 어려운 상황이다. 그러므로 이들이 중·고등학교 졸업 후 지역 내 다양한 업종에서 일자리를 구할 수 있도록 안정적인 거주가 가능한 체류 경로(F-2비자 등) 마련이 현실적으로 고려될 필요가 있다.

현행 지역특화형 비자 시범사업(지역 우수인재)의 신청 관련 자격 요건 개편을 통해 지역 내 이주배경 청소년들의 지역 내 취업이 가능하도록 하는 경로를 확대하는 방안을 모색하고 중앙정부(법무부)와 협의하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 현행 지역특화형 비자(F-2-R) 신청을 위한 ‘지역 우수인재’ 경로의 신청 자격을 “학사 이상 졸업자”에서 “지역 내 고등학교를 졸업하고 지역 내 인력수급이 어려운 업종/업체에서 연수 혹은 취업이 확정된 자”로 변경하는 방안을 검토해볼 수 있다. 이를 통해 지역 내 고등학교를 졸업한 이주배경 청소년들이 지역 내 인력수급이 어려운 업종(농업, 제조업, 서비스업 등)에 취업하여 노동력을 제공하고 타 지역으로 떠나지 않고 지역에 정착하여 일할 유인을 마련할 수 있을 것이다.

농어업 분야 미등록·비합법 체류 외국인의 유입 방안을 모색하는 것이 필요하다. 도내 미등록·비합법 체류 외국인의 농업 종사를 조건으로 체류자격 양성화/안정화(regularization) 방안을 논의 및 추진 고려할 수 있다. 미국을 비롯한 서구 유럽 나라들에서 미등록 체류자들의 농업 분야 종사를 요건으로 임시 혹은 영구적인 합법 체류자격을 부여해온 정책 사례 등을 벤치마킹하는 것이 필요하다.

농어업 분야 미등록·비합법 체류 외국인노동자들에게 체류자격 양성화라는 확실한 유인책을 제공하면서, 동시에 내·외국인 모두 기피하는 농업 분야에 대한 안정적인 인력 확보 방안으로 정책적인 고려를 할 필요가 있다. 광역지자체 간 협의체를 마련하여 미등록 체류 외국인의 농어업 분야 유입 및 취업 방안을 협의하고 지자체 협의안을 가지고 중앙 정부(법무부) 등과 체류자격 양성화 및 안정화 방안 등을 정책적 개선 방안으로 협의하는 것이 바람직하다.

농업 분야 외국인력의 확보 및 역량 강화 방안을 모색하기 위해 농업 분야 숙련인력 양성 방안을 활용하는 것이 필요하다. 농업 분야 외국인력들이 숙련인력으로 성장하여 지속적으로 농업 분야에서 전문성을 키워갈 수 있도록 지원해야 한다. 체류 외국인들에게 농업 분야로의 유입이 또 하나의 한국 사회 내 정착 기회가 될 수 있는 방향으로 제도를 설계하는 것이 필요하다. 외국인력의 농업기술 교육 수요가 존재하는 반면, 현재는 관련 기술을 배우도 이들이 장기체류·취업할 경로가 마련되지 못한 상황이다. 선진 농업기술 전수·교육 기회 제공과 첨단농업 분야 참여 기회 확대로 지역 내 농업기술 보유자의 장기정주가 가능한 비자 경로의 마련을 고려하는 것이 필요하다. 지자체별 “(가칭)외국인농업기술훈련원” 설립 및 운영을 통해 농업 분야 종사 외국인노동자의 역량 강화 및 농업 분야 숙련인력 양성이 가능한 기반을 마련할 수 있을 것이다. 농업 분야 외국인노동자들의 직무역량 향상과 선진기술 전수 기회 제공을 통해 농업 분야 내 숙련인력 양성을 위한 기반을 마련할 수 있다. 김해시의 사례를 기반으로 외국인노동자의 농기계 작동, 안전관리 교육, 더 나아가 업종별 특화된 기술 교육 및 전수, 사업장 내 환경관리, 경영관리 등 다양한 분야의 교육훈련이 가능한 제도적 기반 마련을 검토할 수 있다.

- **김해시 사례:** 외국인근로자 농업기술학교 운영(지자체 최초, '17년-현재), 지자체 농업 관련 부서-지역 외국인 조력기관-외국인력 고용주 간 협업을 통해 외국인근로자 대상 농업 분야 관련 교육(농업기술, 농기계 작동, 안전수칙 등)
- **경상남도 농업기술원 “주말 외국인근로자 농업기계 교육” 사례:** 도내 취업 중인 외국인노동자의 직무능력과 체계적인 직업능력 개발훈련을 제공(성실근로자 대상, 매주 일요일 총 10회에 걸쳐 진행) & 이를 통해 귀국 후 안정적으로 재정착할 수 있도록 지원

지역특화형 비자 사업 등 현행 지역 차원의 외국인력 수급 제도와 연계하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 외국인농업기술훈련원에서 성공적으로 교육훈련을 이수한 외국인노동자에게는 지역특화 비자 시범사업 등과 연계하여 농업 분야 내 장기 정주 및 취업이 가능하도록 하는 방안을 모색하고 지자체 차원에서 관련 방안을 법무부 등과 협의할 수 있을 것이다.

‘농업 분야 우수인재’ 장기체류 경로를 모색하고 도 차원에서 중앙정부(법무부)와 협의할 수 있다. 현행 제조업 중심의 지역특화형 비자 사업모델을 농업 분야에 적용 가능한 버전으로 다변화하고 도내 농업기술 인재의 육성 및 정주가 가능한 방향을 활용할 수 있다. 지역 내 안정적 체류자(F4, F6), 단기 체류자(E9)뿐만 아니라 체류자격 취약자(G1, 미등록/비합법 체류자)에게까지 기회 제공 방안을 고려하는 것으로 이러한 제도적 실험을 통해 지역 내 노동시장에 참여하는 비전문인력의 전문인력 전환 사다리를 마련·확대하는 방안을 정책적으로 검토할 수 있다. 이러한 제도적 노력은 도내 노동시장에 참여하는 외국인력에게 ‘열심히 일하면서 직무역량을 축적하면 장기 정주가 가능한 숙련인력으로 전환이 가능하다’는 심리적 유인체제로 작동해 수도권 내 사업체에 구직하려는 욕구가 저하되게 할 것이다.

제5장

지역의 시나리오

제1절 지역의 시나리오: 실증분석

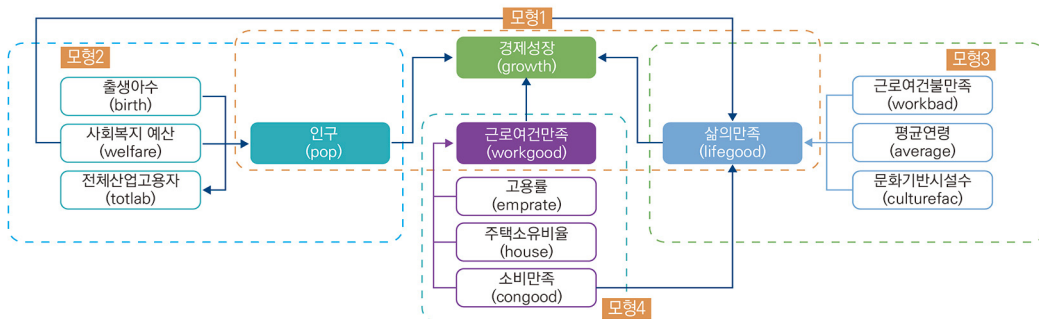
제2절 전문가 조사를 활용한 지역의 미래 시나리오

제1절 지역의 시나리오: 실증분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 방법

이 절에서는 인구통계, 지역통계를 활용하여 지역의 변화가 향후 어떻게 나타날지, 특히 지역 인구 변화와 관계있는 지역에서의 인구, 삶의만족, 근로여건 만족, 경제성장을 중심으로 살펴보고자 한다. 인구감소, 고령화, 지역소멸 등 인구 변화가 지역에 미치는 가장 큰 위기적 요인으로 지역경제 쇠퇴, 주민의 삶의 질 저하 등이 제시될 수 있다. 본 연구는 인구위기에 대응하기 위한 국가 및 지역의 정책이 적용될 경우 지역의 성장과 주민 만족도 증대 개념을 고려하였으며 이를 반영하여 본 연구의 지역 서비스 공급에 따른 궁극적인 목적은 지역의 경제성장으로 고려하여 지역의 인구, 삶의만족, 근로여건을 하위 요인으로 설정하였다. 이를 분석하기 위하여 2017~2021년의 229개 기초자치단체를 대상으로 내생변수를 경제성장, 인구, 삶의만족, 근로여건 만족으로 설정하였으며, 이 외를 외생요인으로 구분하여 적용하였다. 따라서, 개별모형 4개에 대한 패널연립방정식을 설정하였으며, 지역별 특성을 살펴보고자 인구감소지역/그 외 지역으로 지역을 구분하여 지역의 경제성에 미치는 요인을 도출하였다.



[그림 5-1] 경제성장, 인구, 삶의만족, 근로만족 간 인과관계모형 구축

주: 연구진 작성.

지역에서의 삶의 질을 증대시키기 위해서 근원적으로 필요한 일자리, 소득·소비·저축, 주거, 복지, 문화, 인구 변화를 반영하여 지역의 삶의만족도와 근로만족도의 증대 요인을 도출하였으며, 지역의 경제성장과 인구 변화와 상호 인과관계를 고려하여 패널연립방정식을 구축하였다. 구축된 패널연립방정식을 실증적으로 분석하는 데 적합한 분석 방법을 선정하기 위하여 R^2 , RMSE(평균제곱근오차, root mean square error)를 활용하여 패널연립방정식에 적용 가능한 OLS, 2SLS, 3SLS, SUR 방법을 적용한 후 상호 비교 검토함으로써 경제성장, 인구, 삶의만족, 근로만족 관계 도출을 위한 최적 모형을 파악하였다. 개별 분석 방법에 대한 분석 결과, R^2 기준으로 OLS에 의한 분석 방법이 가장 설명력이 높게 분석되었으며, RMSE에 의해서는 SUR에 의한 방법이 가장 적절하게 나타났다. 반면, 개별 방정식에 대한 패널모형 선정 결과에 의해서는 SUR에 의한 방법이 적합하여 SUR을 사용하여 패널연립방정식을 분석하였다.

[표 5-1] 최적 분석 방법 선정 기준

구분		모형1	모형2	모형3	모형4
		지역성장 (growth)	인구 (pop)	삶의만족 (lifegood)	근로만족 (workgood)
OLS	R^2	0.2461	0.9690	0.6511	0.9975
	RMSE	0.2649	0.0807	0.0396	0.0368
2SLS	R^2	0.2295	0.9691	0.6511	0.9975
	RMSE	0.2678	0.0807	0.0396	0.0368
3SLS	R^2	0.2254	0.9691	0.6510	0.9975
	RMSE	0.2681	0.0805	0.0395	0.0368
SUR	R^2	0.2425	0.9691	0.6510	0.9975
	RMSE	0.2651	0.0805	0.0395	0.0368

주: 패널연립방정식 분석 방법에 대한 검토는 표본 수가 가장 많은 5년 전체 시·군·구를 대상으로 분석을 실시하여 상호 비교.

2 인과관계 분석 및 시나리오 설정

지역의 성장과 인구, 삶의만족, 근로만족을 증대시키는 요인을 도출하여 시나리오를 설정하기 위해서는 사전적인 인과관계에 대한 고려가 필요하다. 그러므로 인과관계 패널 연립방정식 분석 결과를 살펴보고, 시나리오를 설정한다. 지역적 맥락에 따라 지역발전의 영향이 상이하게 나타날 수 있으므로 본 연구는 지역의 인구 규모 및 특성을 고려하여 행정안전부에서 선정한 인구감소지역, 관심지역, 기타 지역을 구분하여 살펴보고자 한다.

행정안전부는 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정 여건 등을 고려하여 인구감소지역 89개, 관심지역 18개를 지정하였으며, 인구감소지역과 관심지역에 해당하는 기초자치단체와 광역자치단체를 대상으로 지방소멸대응기금배분금을 결정하여 배분한다. 본 연구는 행정안전부에서 지정한 인구감소지역과 아닌 지역을 구분하여 분석함으로써 인구감소지역의 특징을 비교하여 도출한다.

[표 5-2] 인구감소 및 관심지역 구분

시도	인구감소지역별		
	감소지역	관심지역	기타
서울특별시			전체 25개 구
부산광역시	서구, 동구, 영도구	중구, 금정구	부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군
대구광역시	서구, 남구		중구, 동구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군
인천광역시	강화군, 옹진군	동구	중구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구, 미추홀구
광주광역시		동구	서구, 남구, 북구, 광산구
대전광역시		동구, 중구, 대덕구	서구, 유성구
울산광역시			중구, 남구, 동구, 북구, 울주군
세종특별자치시			세종특별자치시

시도	인구감소지역별		
	감소지역	관심지역	기타
경기도	연천군, 가평군	동두천시, 포천시	수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시, 여주시, 양평군
강원특별자치도	태백시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 고성군, 양양군	강릉시, 동해시, 속초시, 인제군	춘천시, 원주시
충청북도	제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군		충주시, 청주시, 진천군, 음성군, 증평군
충청남도	공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 예산군, 태안군		천안시, 아산시, 서산시, 계룡시, 당진시, 홍성군
전라북도	정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	익산시	전주시, 군산시, 완주군,
전라남도	담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군		목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 무안군
경상북도	안동시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울진군, 울릉군	경주시, 김천시	포항시, 구미시

시도	인구감소지역별		
	감소지역	관심지역	기타
경상남도	밀양시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군	통영시, 사천시	진주시, 김해시, 거제시, 양산시, 창원시
제주특별자치도			제주시, 서귀포시

가. 인과관계 패널연립방정식 분석 결과

전체 지역을 대상으로 지역성장을 구성하는 인구, 삶의만족, 근로만족 중 인구는 출생아 수, 사회복지비 비중, 전체 노동자에 의해서 영향을 받는 것으로 분석되었다. 따라서, 인구는 인구구성 요인의 확보, 복지 여건, 일자리 여건에 의해서 영향을 받는 것으로 나타났다. 삶의만족은 복지 여건, 일자리에 대한 불만족 감소, 소비 여건의 충족, 지역의 고령화 감소, 문화시설 확충에 의해 확보되는 것으로 나타났다. 근로만족은 소비만족이 충족되며, 고용률 확보와 주거 확보가 이루어질 때 향상되었다. 이로 인해 지역의 성장은 지역의 인구 충족과 더불어 삶의만족과 근로만족이 충족될 경우에 전인되는 것으로 분석되었다.

[표 5-3] 전체 지역 패널연립방정식 분석 결과

변수	모형1	모형2	모형3	모형4
	지역성장 (growth)	인구 (pop)	삶의만족 (lifegood)	근로만족 (workgood)
인구 (pop)	0.11243*** (0.017)			
삶의만족 (lifegood)	0.29417** (0.146)			
근로만족 (workgood)	0.20957*** (0.013)			
출생아 수 (birth)		0.56060*** (0.012)		
사회복지비 비중 (welfare)		0.25016*** (0.020)	0.01053 (0.011)	

변수	모형1	모형2	모형3	모형4
	지역성장 (growth)	인구 (pop)	삶의만족 (lifegood)	근로만족 (workgood)
전체 노동자 (totlab)		0.24860*** (0.014)		
근로불만족 (workbad)			-0.37562*** (0.012)	
소비만족 (congood)			0.30128*** (0.012)	1.23024*** (0.002)
평균연령 (aveage)			-0.15009*** (0.036)	
문화기반시설 수 (culturefac)			0.00264 (0.006)	
고용률 (emprate)				0.06359 (0.073)
주택소유가구 비율 (house)				0.19233*** (0.023)
상수 (Constant)	-0.58929** (0.238)	-0.45496*** (0.044)	1.84720*** (0.064)	-0.45074*** (0.127)
Observations	1,145	1,145	1,145	1,145
R-squared	0.243	0.969	0.651	0.998

주1: 괄호는 표준편차를 의미.

주2: 유의수준은 *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 로 표시.

인구감소지역을 대상으로 지역요인 간 인과관계를 고려할 경우 인구감소지역의 지역 성장은 삶의만족과 연동되는 것으로 나타났다. 인구에 대한 영향 요인 역시 타당한 것으로 나타난 반면, 인구감소지역을 대상으로 할 경우에는 삶의만족의 구성 요인 중 사회복지비 비중 결과는 타당하지 않은 것으로 나타났으며, 근로만족 역시 고용률의 영향이 타당하지 않은 것으로 분석되었다. 반면, 인구감소지역을 제외한 타 지역의 타당성이 모형 별로 확보되었으며, 변수 간 인과관계 역시 타당한 것으로 분석되었다. 인구에 미치는 요 인으로는 출생아 수 외에 사회복지비 비중에 의한 영향이 크게 나타났으며, 삶의만족과 근로만족은 소비만족에 의해 영향을 받는 것으로 나타나 소득 창출을 통한 소비로 만족도

가 향상되는 것으로 분석되었다. 이러한 특성은 소비가 효용을 유도하는 특성과 그 결과가 동일한 것을 의미한다.

[표 5-4] 인구감소지역 패널연립방정식 분석 결과

변수	모형1	모형2	모형3	모형4
	지역성장 (growth)	인구 (pop)	삶의만족 (lifegood)	근로만족 (workgood)
인구 (pop)	0.00647 (0.049)			
삶의만족 (lifegood)	0.66709*** (0.216)			
근로만족 (workgood)	0.26093*** (0.019)			
출생아 수 (birth)		0.34708*** (0.017)		
사회복지비 비중 (welfare)		0.07926** (0.035)	-0.02729 (0.018)	
전체 노동자 (totlab)		0.53051*** (0.024)		
근로불만족 (workbad)			-0.37834*** (0.020)	
소비만족 (congood)			0.29913*** (0.019)	1.24315*** (0.003)
평균연령 (aveage)			-0.10456 (0.075)	
문화기반시설 수 (culturefac)			0.00763 (0.011)	
고용률 (emprate)				-0.19160 (0.146)
주택소유가구 비율 (house)				0.00582 (0.051)
상수 (Constant)	-1.05238*** (0.369)	-1.14910*** (0.065)	1.81787*** (0.135)	0.33339 (0.244)
Observations	445	445	445	445
R-squared	0.325	0.931	0.665	0.998

주1: 괄호는 표준편차를 의미.

주2: 유의수준은 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1로 표시.

[표 5-5] 인구감소지역 외 패널연립방정식 분석 결과

VARIABLES	모형1	모형2	모형3	모형4
	지역성장 (growth)	인구 (pop)	삶의만족 (lifegood)	근로만족 (workgood)
인구 (pop)	0.07711** (0.039)			
삶의만족 (lifegood)	0.18193 (0.318)			
근로만족 (workgood)	0.18015*** (0.024)			
출생아 수 (birth)		0.71992*** (0.017)		
사회복지비 비중 (welfare)		0.32168*** (0.025)	0.03510** (0.016)	
전체 노동자 (totlab)		0.14802*** (0.017)		
근로불만족 (workbad)			-0.38089*** (0.017)	
소비만족 (congoad)			0.31003*** (0.017)	1.22018*** (0.002)
평균연령 (aveage)			-0.30591*** (0.073)	
문화기반시설 수 (culturefac)			0.00365 (0.008)	
고용률 (emprate)				0.23913*** (0.086)
주택소유가구 비율 (house)				0.23230*** (0.029)
상수 (Constant)	-0.28880 (0.517)	-0.42111*** (0.066)	2.05634*** (0.114)	-0.82865*** (0.159)
Observations	610	610	610	610
R-squared	0.166	0.930	0.649	0.998

주1: 괄호는 표준편차를 의미.

주2: 유의수준은 *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 로 표시.

주3: SUR을 활용하여 분석할 경우에는 경제성장(growth) 중 삶의만족에 대한 부호가 타당하지 않아, 인구감소 지역 외에 대한 패널연립방정식 분석은 3SLS를 사용하여 분석.

나. 시나리오 설정

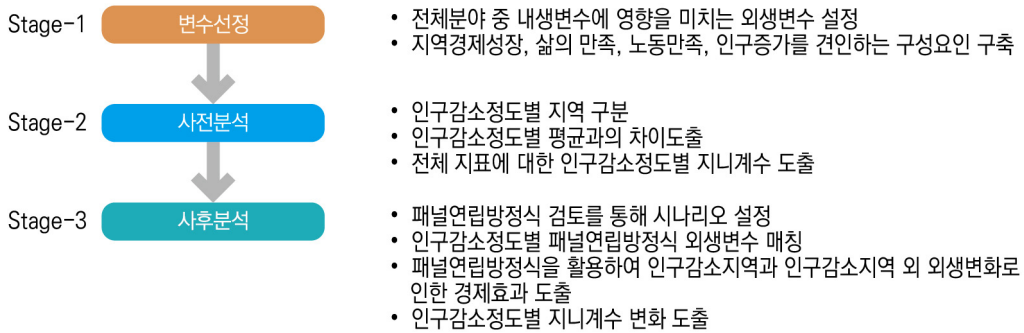
본 연구는 지역의 경제성장, 삶의 질, 근로여건(근로만족), 인구성장을 구성하는 주요 서비스를 복지, 노동, 소득, 문화, 주거로 보았다. 이때 인구성장에 직접적인 영향을 주는 요인으로는 출생아 수(birth)와 평균연령(aveage)을 고려하였다. 더불어, 삶의만족 및 근로만족은 소비만족(congoot)에 의해 유도되는 것으로 나타났다. 이러한 변수의 특성을 고려하여 시나리오를 구성하였으며, 시나리오 적용은 89개 인구감소지역의 평균 인구가 2017~2021년 5만 6,861명임을 고려하여 10만 명 이하의 지역을 대상으로 설정하였다. 더불어, 전체 기초자치단체 229개 중 인구감소지역 89개를 제외한 시·군·구를 대상으로 비교 지역 범위를 설정하여 상호 비교하였다. 6개 부문에 대한 세부지표의 변화를 통해 전체 시·군·구(140개) 및 89개 인구감소지역에 대한 극단적인 비교 결과를 도출하기 위하여, 또한 인구감소지역에 대한 서비스 증대로 인한 효과와 함께 대도시로의 이주를 통한 영향을 상쇄시키기 위하여 인구감소지역에서는 세부지표의 증가 측면을 고려하였으며, 89개를 제외한 전체 시·군·구는 세부지표의 감소 측면을 고려하였다. 즉, 본 연구는 서비스 공급에는 한도가 있으며 지원에도 한계가 있다라는 서비스 총량을 가정하여 인구감소 89개 지역, 인구감소 외 지역 140개를 대상으로 시뮬레이션을 실시하였다. 극단적인 비교를 하기 위하여 인구, 복지, 노동, 소득, 문화, 주거에 대해서 인구감소지역과 그 외 지역의 변수 변화를 1% 증감으로 고려하여 적용하여 인구가 증가할 때 변화되는 정도를 파악하였다.

[표 5-6] 시나리오 설정

부문	지표	변화		기대효과
		전체 시·군·구	인구감소 지역	
인구	출생아 수 (birth)	1% 감소	1% 증가	- 출생아 수 증가로 인해 경제성장이 증가할 것으로 기대 - 반면, 단기적인 시점에서는 육아를 통한 노동력의 상실로 인해 경제성장은 다소 쇠퇴할 것으로 판단됨 - 장기적인 지니계수의 완화 기대
	평균연령 (aveage)	1% 증가	1% 감소	- 평균연령 감소를 통한 삶의만족 증가 - 삶의만족 증가를 통한 지역경제성장 유도
복지	사회복지비 비중 (welfare)	1% 감소	1% 증가	- 사회복지비 비중의 증가는 인구 유입과 삶의만족 증가 - 삶의만족 증가를 통한 지역경제성장 유도

부문	지표	변화		기대효과
		전체 시·군·구	인구감소 지역	
노동	전체 노동자 수 (totlab)	1% 감소	1% 증가	• 노동자 증가를 통한 인구 증가 • 인구증가를 통한 지역경제성장 유도
	고용률 (emprate)	1% 감소	1% 증가	• 고용률 증가를 통한 근로만족 증가 • 근로만족 증가를 통한 지역경제성장 유도
	근로 불만족도 (workbad)	1% 증가	1% 감소	• 근로불만족 감소를 통해 삶의만족 증가 • 삶의만족 증가를 통한 지역경제성장 유도
소득	소비만족도 (congood)	1% 감소	1% 증가	• 소비만족도 증가를 통한 삶의만족 및 근로만족 증가 • 삶의만족 및 근로만족을 통한 지역경제성장 유도
문화	문화기반 시설 수 (culturefac)	1% 감소	1% 증가	• 문화기반시설 수 확보를 통한 삶의만족 증가 • 삶의만족 증가를 통한 지역경제성장 유도
주거	주택소유 가구 비율 (house)	1% 감소	1% 증가	• 주택소유가구 비율 증가를 통한 근로만족 증가 • 근로만족 증가를 통한 지역경제성장 유도
전체 고려				• 인구증가, 삶의만족 증가, 근로만족 증가를 통한 지역경제성장 유도

시나리오의 구성은 개별 세부지표 간 인과관계를 도출할 수 있는 측면 외에 지역성장에 미치는 영향요인을 도출하여 향후 인구감소지역 및 인구감소지역 외에 대한 영향을 도출하는 데 적용할 수 있다. 특히, 10개 분야 47개 세부지표 중 지역경제성장과 만족도 간 관계에 영향을 미치는 요인을 선별하는 과정으로 활용할 수 있다. 또한, 지역경제성장과 만족도에 영향을 미치는 세부요인으로 선별된 지표의 변화에 의해 인구감소 정도 지역별 권역 내 격차의 도출과 선별된 세부지표별 전체 평균 대비 인구감소지역별 권역 간 격차를 도출하는 데 활용될 수 있다. 권역 내 격차는 지니계수를 활용하여 인구감소지역별 해당 기초자치단체의 상호 격차를 파악하는 데 활용된다. 또한 권역 간 격차는 대상 지역이 얼마나 전체 평균과 차이가 존재하는지를 통해 격차를 도출할 수 있다. 이러한 권역 내 및 권역 간 격차는 패널연립방정식을 통해 도출된 세부지표를 활용하여 사전·사후 변화를 도출할 수 있다.



[그림 5-2] 시뮬레이션에 의한 사전·사후 효과 도출

주: 연구진 작성.

3 격차 및 시뮬레이션 분석

가. 권역 간 격차

권역별 차이를 나타내는 인구감소 정도별 격차는 개별 유형 내에서의 격차와 인구감소 정도별 평균과 전체 229개 기초자치단체 평균과의 차이로 구분된다. 이는 각각 권역 내, 권역 간 격차로 구분하여 정의할 수 있다. 첫째, 권역 내 격차는 개별 인구감소 정도별 유형 내의 격차로 지역 내의 해당 기초자치단체 간 서비스의 불평등 정도를 의미하며 이는 인구감소지역 유형화를 통한 권역 자체 내의 차이를 의미한다. 둘째, 권역 간 격차는 인구감소지역, 관심지역, 그리고 그 외로 구분한 지역들과 전체 229개 지역의 평균을 비교한 것이다.

출생아 수, 인구는 인구감소지역에서 평균에 크게 미달하였고, 평균연령은 인구감소지역에서 평균보다 높게 나타났다. 주택소유가구 비율은 인구감소지역이 전체 지자체 평균보다 높은 것을 알 수 있었으며, 문화시설 공급 정도(지역 인구당 개소)는 인구감소지역에서 전체 지자체 평균보다 더 많은 것을 확인하였다. 고용·일자리·산업 부문의 경우 전체 평균과 비교할 때 인구감소지역은 고용률, 산업종사자 수가 낮게 나타나 실질적인 일자리 확보와 연계되는 이들 요인의 확충이 필요함을 알 수 있었다. 만족도의 경우 근로만족도는 인구감소지역이 전체 평균보다 높게 나타났으나 소비만족도는 낮으며, 삶의만족도 역시 전체 평균에 비해 낮음을 확인하였다.

[표 5-기] 인구감소 정도별 권역 간 격차

구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
출생아 수 (명)	전체(평균)	1,562.32	1,427.17	1,321.73	1,189.24	1,137.83
	인구감소	-1,269.17	-1,163.99	-1,069.73	-967.68	-944.38
	관심지역	-675.15	-649.06	-632.73	-563.80	-529.88
	기타	1,025.48	944.90	873.73	789.12	767.11
평균연령 (세)	전체(평균)	전체	44.38	44.89	45.48	46.10
	인구감소	5.00	5.03	5.08	5.15	5.30
	관심지역	-0.81	-0.72	-0.63	-0.57	-0.65
	기타	-3.53	-3.56	-3.61	-3.67	-3.77
인구 (천명)	전체(평균)	226,107	226,315	226,419	226,328	225,497
	인구감소	-167,534	-168,576	-169,504	-170,281	-170,462
	관심지역	-73,734	-75,952	-77,721	-79,094	-79,539
	기타	133,096	134,183	135,122	135,891	136,089
사회복지 예산 비중 (%)	전체(평균)	32.32	33.35	34.30	36.93	36.86
	인구감소	-11.43	-11.85	-12.57	-12.78	-12.59
	관심지역	2.66	2.75	1.58	4.49	3.89
	기타	7.95	8.24	8.94	8.66	8.61
전체 노동자 수 (명/십명)	전체(평균)	4.24	4.37	4.53	4.98	5.04
	인구감소	-0.58	-0.55	-0.46	-0.34	-0.30
	관심지역	0.63	0.63	0.64	0.48	0.51
	기타	0.33	0.31	0.24	0.18	0.15
고용률 (%)	전체(평균)	60.92	60.85	61.22	60.51	60.93
	인구감소	0.34	0.45	0.60	0.83	0.90
	관심지역	-0.72	-0.80	-0.51	-0.49	-0.54
	기타	-0.14	-0.21	-0.36	-0.53	-0.57
근로만족 (%)	전체(평균)	27.84	-	32.69	-	35.57
	인구감소	0.27	-	0.77	-	0.93
	관심지역	0.90	-	0.53	-	0.07
	기타	-0.33	-	-0.64	-	-0.69
근로불만족 (%)	전체(평균)	19.57	-	14.83	-	14.83
	인구감소	-1.26	-	-0.66	-	-0.66
	관심지역	0.27	-	0.16	-	0.16
	기타	0.88	-	0.46	-	0.46

구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
소비만족 (%)	전체(평균)	15.11	-	16.33	-	18.53
	인구감소	-0.09	-	-0.23	-	-0.29
	관심지역	-0.10	-	0.10	-	-0.06
	기타	0.08	-	0.15	-	0.22
문화기반 시설 수 (개/십만명)	전체(평균)	10.03	10.30	11.15	11.46	11.77
	인구감소	6.11	6.39	7.16	7.50	7.81
	관심지역	-0.52	-0.68	-0.80	-0.90	-0.95
	기타	-4.38	-4.56	-5.11	-5.34	-5.56
주택소유 가구 비율 (%)	전체(평균)	10.03	10.30	11.15	11.46	11.77
	인구감소	3.41	3.46	3.87	4.13	3.99
	관심지역	-1.14	-1.17	-0.95	-1.21	-1.10
	기타	-2.32	-2.35	-2.69	-2.83	-2.75
삶의만족 (%)	전체(평균)	29.71	41.33	38.56	41.75	34.40
	인구감소	-0.17	0.38	-0.72	-1.25	0.27
	관심지역	-0.14	0.11	0.03	0.66	0.31
	기타	0.14	-0.29	0.52	0.81	-0.25

권역 내 격차는 지역 서비스와 관련된 지표의 변화를 통해 인구감소지역별 불평등 정도를 나타내는 지니계수를 사용하여 분석하였다. 전체적으로 인구감소지역 권역 내 격차가 완화된 부문은 평균연령, 인구, 주택소유가구 비율, 사회복지예산비 비중, 고용률, 전체 산업종사자 수, 근로조건 만족도 등이다.

[표 5-8] 2017~2021년 권역 내 지니계수 변화

지표	지니계수 및 변화																	
	인구감소지역						관심지역						기타					
	2017	2018	2019	2020	2021	변화	2017	2018	2019	2020	2021	변화	2017	2018	2019	2020	2021	변화
출생아 수	0.057	0.065	0.054	0.069	0.078	○	0.051	0.049	0.037	0.068	0.045	▼	0.001	0.007	0.008	0.015	0.012	○
평균연령	0.016	0.015	0.015	0.015	0.015	▼	0.002	0.002	0.002	0.002	0.001	▼	0.004	0.004	0.004	0.003	0.003	▼
인구	0.078	0.078	0.076	0.078	0.077	▼	0.019	0.020	0.020	0.021	0.021	○	0.030	0.026	0.023	0.020	0.016	▼
주택소유가구비율	0.024	0.023	0.021	0.022	0.020	▼	0.020	0.020	0.023	0.027	0.030	○	0.024	0.027	0.030	0.031	0.032	○
문화기반시설 수	0.011	0.009	0.019	0.018	0.023	○	0.046	0.058	0.026	0.028	0.004	▼	0.129	0.127	0.129	0.116	0.101	▼
사회복지예산비중	0.095	0.098	0.092	0.080	0.076	▼	0.141	0.138	0.142	0.141	0.134	▼	0.135	0.128	0.124	0.084	0.109	▼
고용률	0.005	0.004	0.002	0.004	0.002	▼	0.011	0.011	0.010	0.009	0.009	▼	0.012	0.014	0.013	0.014	0.015	○
전체 종사자 수	0.110	0.111	0.108	0.093	0.093	▼	0.036	0.031	0.025	0.028	0.027	▼	0.066	0.062	0.055	0.062	0.055	▼
근로여건(만족)	0.016	-	0.008	-	0.012	▼	0.016	-	0.031	-	0.018	○	0.007	-	0.023	-	0.028	○
근로여건(불만족)	0.002	-	0.043	-	0.043	○	0.031	-	0.010	-	0.010	▼	0.027	-	0.024	-	0.024	▼
소비(만족)	0.019	-	0.007	-	0.019	○	0.014	-	0.007	-	0.020	○	0.019	-	0.008	-	0.010	▼
삶의만족도(만족)	0.005	0.003	0.005	0.008	0.031	○	0.006	0.006	0.009	0.003	0.013	○	0.010	0.002	0.004	0.014	0.011	○

주1: 근로여건, 소비는 2017, 2019, 2021년 격년으로 조사되어 2018, 2020년 자료 미비로 인해 지니계수 산정 불가능.

주2: ○는 기간 변화에 따른 지니계수 증가, ▼는 기간 변화에 따른 지니계수 감소를 의미.

나. 지표 변화에 따른 사전, 사후 영향 변화

본 연구는 지역별 인구증감에 미치는 요인 중 최소한의 서비스가 공급되는 정도가 반영될 경우의 지역별 격차 변화를 살펴보고자 한다. 이는 어떤 지역이든 공평하게 지역서비스 혜택을 향유할 경우의 변화를 예측하는 것을 의미하며, 상대적으로 인구가 많은 지역에서의 지역서비스를 감소시키고, 역으로 상대적으로 인구가 적은 지역의 지역서비스를 증가시킬 경우 지역서비스에 대한 수혜 가능성이 증가하여 이로 인한 변화를 파악할 수 있다. 지역의 서비스가 증가할 경우에는 지역서비스 개별 지표에 대한 변화를 인구감소 정도 지역별로 파악할 수 있으며, 더불어 지역의 경제성장 측면에서의 변화를 파악할 수 있다. 따라서, 본 연구는 지역서비스 변화 및 지역 구성 요인의 변화에 따른 지역의 부문 및 세부지표의 변화를 지니계수의 질적인 변화로 파악하였으며, 더불어 경제성장에 대한 양적인 변화 역시 파악하였다.

양적인 변화는 인구감소 정도별 패널연립방정식의 추계 결과를 활용하여 효과를 도출하였다. 즉, 9개 외생변화로 인한 내생변화가 도출되고 이를 고려할 경우에는 지역경제성장과 만족도에 대한 변화 정도를 도출할 수 있다. 또한, 패널연립방정식 구성 요인의 변화를 반영할 경우의 인구, 복지, 노동, 소득, 문화, 주거의 지역별 지니계수 변화를 도출하였다.

1) 시나리오 분석 결과

시나리오별 세부지표의 변화는 1%를 가정하여 분석을 실시하였으며, 이는 지역서비스를 증가시키는 경우에 해당된다. 따라서, 인구감소지역 및 인구감소 외 지역에 서비스 공급을 상반되게 적용시켜 격차를 확대시킬 경우 개별 세부지표의 증감 변화는 지역성장을 증가시키는 것으로 분석되었다. 특히, 인구감소지역의 지역성장을 크게 증가시키는 요인은 인구증가 중 출생아 수 증가, 고용 분야 중 전체 노동자 증가, 문화 분야 중 문화기반시설 수, 주거 분야 중 주택소유 비율로 인구감소지역의 지역성장을 1.44% 이상 증가시키는 것으로 나타났다. 반면, 개별 지표의 증감은 인구감소지역의 인구증가에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이에 반해, 개별 세부지표의 증감은 삶의만족 및 근로만족을 증대시켜 이는 다시 지역성장을 유도하는 것으로 분석되었다.

[표 5-9] 인구감소지역 시나리오 분석 결과

(단위: %)

부문	세부지표		모형1	모형2	모형3	모형4
			지역성장 (growth)	인구 (pop)	삶의만족 (lifegood)	근로만족 (workgood)
인구	출생아 수	birth	1.29451	-0.79855	1.81787	0.33339
	평균연령	aveage	1.22319	-1.14910	1.71436	0.33339
복지	사회복지예산 비중	welfare	1.27437	-1.06905	1.79031	0.33339
고용	전체 노동자	totlab	1.29571	-0.61328	1.81787	0.33339
	고용률	emprate	1.24175	-1.14910	1.81787	0.13987
	근로불만족	workbad	1.04238	-1.14910	1.44331	0.33339
소득	소비만족	congoad	1.82140	-1.14910	2.11999	1.58897
문화	문화기반시설 수	culturefac	1.29738	-1.14910	1.82558	0.33339
주거	주택소유 비율	house	1.29377	-1.14910	1.81787	0.33927
전체 변화			1.44653	-0.18268	1.62206	1.40133

[표 5-10] 인구감소 외 지역 시나리오 분석 결과

(단위: %)

부문	세부지표		모형1	모형2	모형3	모형4
			지역성장 (growth)	인구 (pop)	삶의만족 (lifegood)	근로만족 (workgood)
인구	출생아 수	birth	-0.42605	0.23981	1.98011	-0.75584
	평균연령	aveage	-0.43326	-0.44599	1.71047	-0.75584
복지	사회복지예산 비중	welfare	-0.46108	-0.14201	2.02205	-0.75584
고용	전체 노동자	totlab	-0.46433	-0.27750	1.98011	-0.75584
	고용률	emprate	-0.44377	-0.44599	1.98011	-0.55461
	근로불만족	workbad	-0.41546	-0.44599	1.60020	-0.75584
소득	소비만족	congoad	-0.32689	-0.44599	2.28179	0.45417
문화	문화기반시설 수	culturefac	-0.47803	-0.44599	1.98773	-0.75584
주거	주택소유 비율	house	-0.43992	-0.44599	1.98011	-0.53117
전체 변화			-0.07439	0.71228	1.68180	0.88007

2) 인구감소 정도별 격차 변화

지역성장, 삶의만족 및 근로만족에 대한 변화를 고려하고 개별 세부지표의 사전·사후 변화를 2017년 및 2021년을 대상으로 도출하였다. 즉, 지역의 성장과 만족도를 증대시키는 세부요인별 증감을 적용할 경우 근로불만족에 대한 격차는 감소되며, 이는 근로만족이 증가하는 것을 의미한다. 더불어, 사회복지예산 비중에 대한 격차가 완화되는 결과가 도출되었으며, 또한, 주택소유 비율에 대한 격차 역시 완화되었다. 반면, 출생아 수, 고용률, 소비만족의 증가로 인해 지역성장을 유도하는 것으로 분석되었다. 이러한 특성은 2021년 점차 그 정도가 완화되었으며, 복지부문, 근로불만족, 문화기반시설 수에 대한 격차 완화는 지역의 성장 정도와 연계되는 것으로 분석되었다. 따라서, 출생아 수, 사회복지예산 비중, 전체 노동자, 고용률, 소비만족, 문화기반시설 수, 주택소유 비율에 대한 증가와 평균연령과 근로불만족 감소를 통해 격차를 완화시키는 역할이 도출되었다.

[표 5-11] 2017년, 2021년 지표 변화에 따른 지니계수 변화

(단위: %)

부문	지표	2017년			2021년		
		인구 감소	관심 지역	기타	인구 감소	관심 지역	기타
인구	출생아 수(birth)	1.1	-1.4 (▼)	128.6	0.9	-1.2 (▼)	-18.1 (▼)
	평균연령(aveage)	-4.7 (▼)	59.8	68.4	-5.1 (▼)	161.2	99.2
복지	사회복지예산 비중(welfare)	-3.1 (▼)	-6.3 (▼)	-9.9 (▼)	-3.9 (▼)	-4.2 (▼)	-7.6 (▼)
노동	전체 노동자(totlab)	0	0	0	0	0	0
	고용률(emprate)	0.7	0.4	1.6	0.8	0.5	2
	근로불만족(workbad)	-16.8 (▼)	-10.2 (▼)	-22.2 (▼)	-32.7 (▼)	-11.9 (▼)	-17.3 (▼)
소득	소비만족(congood)	0.5	1.3	4.3	0.6	2	4.9
문화	문화기반시설 수(culturefac)	-46.7 (▼)	-3.8 (▼)	-8.5 (▼)	2.1	-10.4 (▼)	-9.7 (▼)
주거	주택소유 비율(house)	-3.8 (▼)	-7.2 (▼)	16.3	3.9	4.8	27.6

제2절

전문가 조사를 활용한 지역의 미래 시나리오

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 시나리오 도출 과정

미래 시나리오 도출을 위해 문헌 검토, 연구진 회의, 전문가 자문을 거쳐 지역과 관련된 키워드를 STEPPER 구분을 적용하여 사회(Society), 기술(Technology), 환경(Environment), 인구(Population), 정치(Politics), 경제(Economics), 자원(Resources)의 일곱 가지 카테고리 분류하였다(표 5-12). 이들 중 핵심 동인을 찾고, 지역별 동인의 영향을 파악하기 위해 전문가 조사를 실시하였다. 전문가 조사는 2023년 10월 10일부터 10월 30일까지 총 20일간 진행하였다. 지역 연구 경험이 풍부한 학계, 국책연구기관, 지역 연구기관 등에 소속된 전문가 20명을 대상으로 STEPPER를 통해 도출된 지역의 미래와 관련된 요소 중 중요도가 높은 동인(1순위, 2순위)을 선택하고, 수도권/비수도권, 대도시/중소도시/농어촌 등의 가능성 높은 미래 모습을 제시하도록 요청하였다.

[표 5-12] 지역의 미래변화 요소(STEPPER)

분야	미래변화 요소
사회 (Society)	전통적 가족 개념 변화, 사회갈등, 개인주의, 비대면, 재택근무, 5도2촌, 식량소비패턴 변화, 기타
기술 (Technology)	4차 산업혁명, 스마트팜 기술로 식량생산 수준 증대, 스마트팜 기기는 부족한 노동력 보완, 빅데이터 인공지능 활용, IoT 활용 의사결정, 초고속 교통, 광역교통망, 바이오 기술, 디지털 기술, 로봇, 드론 등 활용한 농어업, 기타
환경 (Environment)	재난위험(사회재난, 자연재난, 복합재난) 증가, 기후변화, 생물다양성 위기, 환경오염, 새로운 바이러스 등장, 기타
인구 (Population)	저출생, 낮은 출산율, 고령화, 거주민 다양화(다문화가정, 외국인 증가), 귀농/귀촌 인구, 대도시/수도권으로의 청년 유출, 기타
정치 (Politics)	분권 요구 증대, 참여 증대, 식량안보, 전자민주주의, 글로벌 거버넌스, 남북관계, 기타
경제 (Economy)	참여형 개인맞춤형 소비, 농어업 GDP 비중 감소, 농어업 종사자 감소, 글로벌 경쟁 심화, 저성장, 고용불안, 불평등 심화, 재정위기, 기타
자원 (Resources)	강수량 변화, 수자원, 에너지, 토지이용, 자원고갈, 기타

2 조사 결과

전문가 응답 결과를 분석한 결과, 인구(Population) 영역에서 지역의 미래에 영향을 미치는 가장 중요한 동인은 ‘고령화’이고 그 밖에 ‘저출생’, ‘청년유출’ 등이 제시되었다.

인구(Population) 이외에 다른 영역에서 지역의 미래에 가장 중요한 영향을 미치는 핵심 동인으로 ‘디지털 기술/인공지능/빅데이터’ 등 기술적 요인이 도출되었으며, 그 밖에 정치(분권 요구 증대), 사회갈등, 환경요인 등이 제시되었다.

3 지역의 미래 시나리오(10년 후)

전문가들이 제시한 수도권과 비수도권의 미래 전망은 수도권과 비수도권의 격차가 더욱 심화된다는 의견이 다수였다. 특히, 인구, 일자리, 인프라 측면에서 격차가 벌어진다고 예측하였다. 비수도권의 미래는 수도권에 인접한 지역은 발달할 것으로 예측되나 그렇지 않은 지역은 점차 쇠퇴할 것으로 전망하였다.

현재의 지역정책만으로는 해결하기 곤란하므로 비수도권의 활성화를 위한 규제 완화, 행·재정적 지원, 조세 및 부담금 감면 등 적극 지원책에 대한 실효성을 검토하는 것이 필요하다고 설명하였다.

[표 5-13] 수도권과 비수도권의 미래 전망

지역 구분	가능성 높은 미래 모습
수도권	• 일자리의 수도권 집중 심화 • 수도권 쏠림 가속화(전문인력) • 혁신도시, 거점형 중심지 개발 등 정책 효과에 따라 수도권 집중 완화 가능
비수도권	• 지방의 생활서비스 감소 • 수도권에 인접하고, 교통이 발달한 도시는 발달

수도권과 비수도권 격차 관련 상위 키워드를 보면, 인구, 지역, 감소, 심화 등의 순으로 나타났다.

[표 5-14] 수도권과 비수도권 격차 관련 상위 키워드

순위	키워드	빈도	순위	키워드	빈도
1	인구	36	11	생각	8
2	지역	22	12	집중	8
3	감소	19	13	추세	8
4	심화	13	14	경제	8
5	현상	13	15	서비스	7
6	일자리	12	16	완화	7
7	발전	11	17	지속적	7
8	지방	11	18	판단	7
9	도시	10	19	규모	6
10	산업	8	20	균형	6

대도시, 중소도시, 농산어촌의 미래에 대해 전문가들은 대도시는 산업입지 혁신, 일자리 집중, 네트워크 등의 측면에서 성장 가능성을 예측하였으나 집값 상승, 불평등 심화, 교통혼잡, 환경오염 등 대도시의 문제점도 같이 제시하였다. 대도시 역시 수도권 내에 위치한 대도시는 성장의 가능성이 높으나 비수도권의 대도시는 쇠퇴의 가능성이 높음을 제시하였다. 중소도시는 현재의 모습을 유지하거나 대도시로의 편입이 전망되며, 앞으로 지역정책의 내생적 요인으로 성장하거나 쇠퇴할 수 있다고 바라보았다. 농산어촌의 경우 쇠퇴할 것으로 전망하였으며, 체류인구가 많은 지역은 관광, 위케이션 등의 활성화로 성장의 가능성이 높다고 응답하였다.

[표 5-15] 대도시-중소도시-농산어촌의 미래 전망

지역 구분	가능성 높은 미래 모습
대도시 (인구 50만 이상)	- 기술혁명에 의해 산업입지 혁신, - 수도권이 인접한 대도시 성장, 비수도권 대도시 쇠퇴 - 일자리 집중 - 대도시 간 산업활동 네트워크 강화 - 대도시 간 교통량 증가 - 비효율(집값 상승, 불평등 심화, 교통체증, 에너지 소비, 환경오염)
중소도시 (인구 5만-50만)	- 현재 모습 유지 또는 대도시 편입 - 수도권 내 중소도시 성장, 비수도권 소재 중소도시 쇠퇴 - 지역정책의 성공 여부에 따라 성장 또는 쇠퇴
농산어촌 (인구 5만 미만)	- 농산어촌 쇠퇴(초고령화, 빈집 증가, 인프라 노후화, 공동화) - 농산어촌 구조 변화 - 체류인구 많은 지역은 성장(관광인구, 위케이션 등)

대도시 관련 미래 키워드는 도시, 성장, 지역, 인구, 수도권 등이 상위권에 랭크되었다. 중소도시의 키워드는 대도시와 유사하였으나 ‘교육’이 언급되는 빈도가 높아 중소도시의 교육시설, 지역대학 등이 주요 이슈로 제시된 것을 알 수 있다. 대도시, 중소도시와 구별되는 농산어촌의 미래 관련 주요 키워드는 초고령화, 소멸, 관광, 노동자 등이 있어 지역 소멸, 노동자 부족의 위기에 대한 우려와 한편으로는 관광 등 생활인구로서의 새로운 정책 방향 전환 등이 제시되었음을 확인하였다.



[그림 5-3] 수도권과 비수도권, 대도시-중소도시-농산어촌의 미래 분석

[표 5-16] 대도시 미래 관련 상위 키워드

순위	키워드	빈도	순위	키워드	빈도
1	도시	39	11	산업	11
2	성장	34	12	유지	10
3	지역	32	13	중심	10
4	인구	26	14	가능성	9
5	수도권	24	15	규모	9
6	판단	15	16	서비스	9
7	주변	14	17	기술	8
8	쇠퇴	13	18	생각	8
9	집중	13	19	일자리	8
10	비수도권	11	20	증가	8

[표 5-17] 중소도시 미래 관련 상위 키워드

순위	키워드	빈도	순위	키워드	빈도
1	지역	38	11	수도권	9
2	인구	34	12	가능성	8
3	성장	20	13	경우	8
4	대도시	18	14	주변	8
5	쇠퇴	18	15	현재	8
6	도시	16	16	교육	7
7	발생	12	17	지방	7
8	생활	12	18	문제	6
9	감소	11	19	서비스	6
10	판단	10	20	유입	6

[표 5-18] 농산어촌 미래 관련 상위 키워드

순위	키워드	빈도	순위	키워드	빈도
1	지역	40	11	도시	7
2	인구	28	12	생활	7
3	쇠퇴	17	13	개발	6
4	감소	12	14	유지	6
5	성장	10	15	중소	6
6	농어촌	9	16	필요	6
7	초고령화	9	17	경제	5
8	판단	9	18	관광	5
9	가능성	8	19	노동자	5
10	소멸	8	20	변화	5

제6장

인구위기 지역의 미래 전략

제1절 국내외 사례 검토

제2절 인구위기 지역의 미래 전략

제1절 국내외 사례 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 절에서는 인구감소, 고령화, 지역소멸 등 인구 변화에 대한 새로운 관점과 대안으로서의 다양한 사례를 살펴보고자 한다. 여기에서는 국내의 사회적 경제, 유럽의 스마트 기술을 활용한 스마트 빌리지, 그리고 고령화와 지역소멸 위기를 먼저 경험한 일본의 지역 사례를 중심으로 고찰한다.

1 주민 주도의 사회 혁신 프로그램

가. 함께하는 장곡 사회적 협동조합

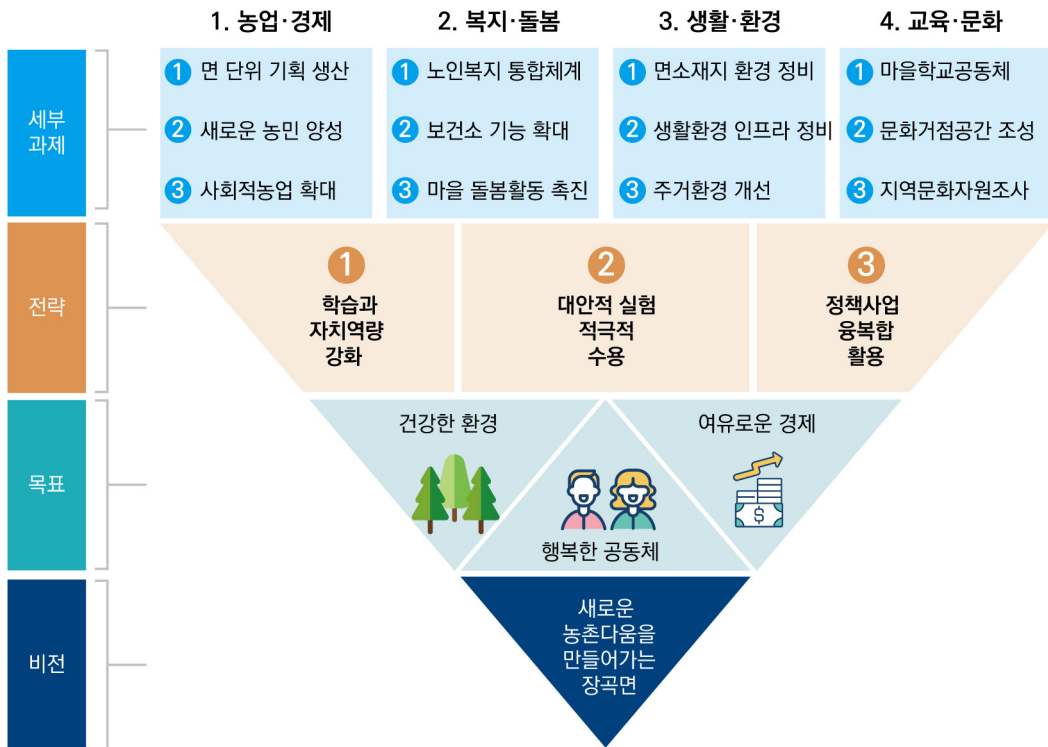
충남 홍성군 홍동면은 2017년 행안부 공모사업인 주민자치형 공공서비스 구축사업에 선정되어 주민이 마을계획단을 구성·운영하여 ‘홍동면 마을계획’을 수립하였다.²⁷⁾ 홍성군 장곡면은 2020년 농산어촌유토피아 프로젝트(경제인문사회연구회 주관)의 일환으로 ‘장곡면 2030발전계획’을 수립했다.

농촌의 맥락에서 협동조합이 의미 있는 역할을 할 수 있는 영역으로 꼽히는 것은 ‘돌봄’과 ‘교육’, ‘환경’, ‘일상서비스’, ‘사회적 농업’이다(김정섭 외, 2023: 제3장). 그 가운데 핵심적으로 언급되는 것이 ‘돌봄’이다(김정섭 외, 2021: 부록 27). 농어촌 지역의 열악한 현실은 어느 정도 알려져 있다. 일단 농어촌은 물리적 거리가 멀어 접근성이 떨어진다. 인구밀도가 낮아 돌봄 서비스를 제공하는 민간 기관이 이윤을 남기면서 운영할 유인이 적다. 이러한 ‘시장 실패’를 만회하기 위해 공공서비스가 기대되나 농어촌에서 돌봄 정책 사업은 우선순위에서 밀리는 경우가 많고 여러 정책사업이 분절적으로 시행되어 효과를 발휘하기 어려운 구조다. 특히 노인장기요양보험이나 노인맞춤 돌봄 서비스 등의 대상인

27) 내포뉴스(2019.06.19.) 홍동면 주민자치 ‘눈길’
(<https://www.naeponews.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=1417>)

‘중증 상태’의 대상자가 아닌 경증 상태의 노인이 이용할 수 있는 시설이 부족하다는 점이 지적된다(김정섭 외, 2021: 203).

충남 홍성군 장곡면에서는 ‘지역사회의 돌봄’ 문제에 대응할 목적으로 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’을 2022년에 주민들이 설립하였다. 충남 홍성군 장곡면의 인구는 3,000명 남짓이며, 거주 인구의 40% 이상이 65세 이상 노인 인구이며 농업이 지역의 주된 경제활동이다. 장곡면 주민들은 2022년 4월에 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’을 설립했다. ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’은 장곡면에서 각기 다양한 개인과 조직이 실행하는 돌봄 활동을 서로 연계하면서 장곡면 전체의 돌봄 활동을 계획하고 조정하려는 목적으로 설립된 조직이다. 지역사회 주민이 주도하는 광범위한 ‘돌봄망’ 구축 노력의 결과이자 수단인 셈이다. ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’이 설립되기까지는 주민들의 다양한 활동(학습, 토론, 서비스 제공 등), 조직 설립, 정부 및 지방자치단체의 지원 정책사업 시행 등이 상호 연관되면서 연쇄적으로 발생했다. 현재 협동조합에서 주력으로 하는 사업은 장곡면 생활권 중심의 노인 돌봄 활동, 어르신 치매 예방 활동 사업, 마을마다 돌봄반장 활동 등이 있다. 그 밖에 교통, 주택, 복지센터 부재 등 장곡면 주민들이 일상생활에서 불편해하는 문제들을 서로 토의하고 시범적으로 활동하고 있다. 반찬나눔이나 빨래봉사 등과 같이 면 단위의 기관단체가 원래 수행하던 봉사 기능을 강화하도록 지원하고 있으며, 지역사회보장협의체와 연계해서 돌봄반장이 의뢰한 어르신 집 수리 등 주거복지사업도 수행하고 있다.



[그림 6-1] 장곡면 2030 발전계획 비전체계도

출처: 구자인 외(2019), p. 113.

[표 6-1] 장곡면 2030 발전계획의 주요 사업

4대 주제	1. 농업경제	2. 복지돌봄	3. 생활환경	4. 교육문화
12대 핵심 사업	- 농산물 기획생산 판매체계 구축 - 귀농인, 청년 등 새로운 농민 양성 - 사회적 농업 확대	- 면 단위, 권역별 노인복지 통합체계 - 보건소 기능 확대 - 마을공동체 돌봄 활동 촉진	- 면소재지 환경 정비 - 쓰레기 처리 등 생활 환경 인프라 정비 - 노후주택, 빈집 등 주거환경 개선	- 학교와 마을을 연계한 장곡초등학교 살리기 - 면소재지 문화거점 공간 조성 - 지역 문화자원 조사, 지역축제 발굴

출처: 구자인 외(2020), p. 114.

나. 원주 협동조합의 지역사회 돌봄 서비스

의료복지사회적협동조합(이하 '의료사협')은 지역의 주민들이 건강과 의료의 문제를 지역을 단위로 집단적으로 해결하기 위해 만든 조직으로 협동조합의 원리에 입각하여 운영된다고 알려져 있다. 조합원들이 스스로 활동을 조직하고 운영한다는 점에서 정부가 주민을 대상으로 미리 정해진 사업을 시행하는 공공의료기관과는 차이가 있고, 일부 전문가가 소유와 운영을 전담하는 민간 의료기관과도 다르다. 의료사협의 이러한 특징은 조합원들이 출자를 통해 사업소를 공동으로 소유하고 상시적으로 운영과 이용에 참여할 수 있는 협동조합적 구조로 인해 가능하다. 의료사협이 가장 강조하는 가치이자 원칙은 조합원들의 참여다. 조합원들은 의원, 치과, 한의원 등 의료기관과 건강검진센터, 요양원 등 건강과 관련된 시설을 설립하고 운영하는 데에 참여한다. 의료기관에서 제공되는 의료서비스를 이용하는 경우가 가장 많지만, 걷기모임, 현미채식실천단 등 자조모임을 만들기도 한다. 또한 외국인노동자나 장애인 등 지역 내 취약계층을 돕거나 건강과 관련된 지역사회의 문제를 해결하는 사업을 조직해서 활동하기도 한다(임종한 외, 2015).

정부가 2018년에 '지역사회 통합돌봄 기본계획'을 수립해 2019년부터 선도사업을 시작하면서 의료사협의 활동도 주목받았다. 정부 정책에서 지역사회 통합돌봄은 “돌봄이 필요한 주민(노인, 장애인, 정신장애인 등)이 살던 곳(자기 집, 그룹 홈 등)에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 일상생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 정책”(김연아, 2011: 63)이다. 이 글에서는 원주의료사협을 사례로 의료사협을 중심으로 한 지역 돌봄 서비스 제공 사례를 검토한다.

원주의료사협은 2004년부터는 방문돌봄 서비스를 시작했다. 성공회 원주나눔의집과 원주의료사협이 노동부 사회적 일자리 사업을 통해 농촌 지역의 독거노인과 장애인 가정을 방문해 오늘날 요양보호사가 하는 것과 같은 말벗, 청소, 식사수발, 정서지원 등을 한 것이다. 당시 방문한 지역은 원주의 서남부권인 호저면, 지정면, 흥업면, 귀래면, 부론면, 문막읍의 농촌 지역이었다(박준영, 2015: 139). 여기에 2006년부터 시작한 왕진사업을 결합해 의료진의 주기적 방문을 통한 의료서비스도 실시했다. 왕진사업의 핵심 취지는 '환자가 의사를 찾아가는 것'이 아닌 '의사가 환자를 찾아간다는 것'이다(방문의료연구회, 2022). 이후 건강반장제도, 마을간호스테이션, 마을주치의, 장애인주치의사업 등을 통해 여러 경험을 축적해왔다.

“농협, 수협 등 기존의 협동조합 이외에 만들어진 후발주자들이 할 수 있는 영역이 그렇게 많지 않아요. 저는 돌봄이 사회적경제, 협동조합이 할 수 있는 영역이라고 생각해요. 노인장기요양제도가 만들어지고 벌써 한 15년 가까이 왔는데 전달체계의 99%가 민간이잖아요. 건강보험 재정 문제도 고민을 하고 있는데 민간은 자기 사업인데 비영리적이거나 공익적으로 바꾸라고 하면 인센티브도 안 주는데 뭘 바꾸겠어요. 그러지 못하죠. 그래서 돌봄의 문제를 사회성으로 어떻게 만들어낼 것인지를 일본의 많은 생협들처럼 고민하는 거죠. 특히 의료기관 통합돌봄 모델이 좋다고 생각하는데, 핵심은 집과 시설의 경계를 허무는 거예요.” - 박준영 원주협동사회경제네트워크 이사장(전 원주의료복지사회적협동조합 이사장)²⁸⁾

“저희가 2006년부터 왕진을 했거든요. 본격적으로는 2016년부터 했는데 그 이후에 제도화들이 쪽쪽쪽 되면서 의미 있는 시도가 만들어지고 있어요. 지금 저희 의료사협의 시스템만으로도 제도상에 있는 것으로도 반 정도는 커버가 돼요. 나머지 반을 제도가 조금 더 해주고 결사체들이 자발성, 헌신, 기부 이런 걸 통해서 하면 제가 볼 때는 만들어질 것 같아요.” - 박준영 원주협동사회경제네트워크 이사장(전 원주의료복지사회적협동조합 이사장)

건강반장제도는 보건복지부나 고용노동부의 노인일자리 사업을 활용해 ‘노노케어’의 취지로 65세 이상인 주민을 선정해 이웃돌봄 역할을 맡기는 제도다. 김종희 원주의료사협 밝음의원 원장은 건강반장제도를 이렇게 소개했다.

“저희들이 그냥 이름을 붙여서 ‘원주 건강반장’이라고 해서 마을 그곳 어르신 중 65세 이상인 어르신들이 신체가 괜찮은 분들이 이웃돌봄을 가는 거예요. 네다섯 분 정도. 가서 어르신 건강 체크해 드리고 안부도 묻고 하루 같이 보고 오는 거예요. 혈압 잴 수 있게끔 재는 방법 알려드리고 혈압 재게 하고 기록 남기고. 거기서 ‘이분은 발이 땡땡 부었네.’ ‘밥을 못 드시네.’ 저희한테 연락을 하죠. 왕진을 요청하는 거죠. 그러면 저희들이 왕진 가고. 이런 협력관계가 이루어지는 거죠.” - 김종희 원주의료사협 밝음의원 원장²⁹⁾

28) 원주사회적경제네트워크 사무실에서 진행한 인터뷰(2023.11.14.).

박준영 이사장은 건강반장제도가 “주민 입장에서 의사, 간호사와 핫라인”을 만든 것이라고 해석했다. 그러면서 이 제도가 이른바 ‘원격 진료’ 체계에서도 도움이 될 것이라고 강조했다.

“19년에 신림 2리, 황둔리 해서 지금은 저희가 한 30여 명으로 하고 있고, 이거를 2020년 강원도형 통합돌봄을 원주시는 노인, 춘천시는 장애인으로 했어요. 여기서 영월까지 1시간 걸리거든요. 영월 읍내에서도 먼 거리는 한 40분 더 들어가는 거예요. 할머니 혼자 계신데 요양보호사나 간호사가 그 어르신에 대한 사정을 하지 않으면 아무리 원격진료, 디지털 한다 해도 안 돼요, 그거는. 말이 안 되는 거를 그냥 계속 정부는 얘기하는데, 차라리 요양보호사가 오전에 한 번 갔다 오후에 한 번 더 가는 게 나아요. 그래서 그 정보만 있으면, 보통 방문요양 재가장기에서도 방문간호지시서가 6개월 유효해요. 가정간호는 3개월 유효하거든요. 그것만 간호사나 요양보호사나 건강반장님들이 체크만 해주면 의료정보를 갖고 원장님이 간호지시서나 가정간호가 있으면 의뢰해서 관리가 돼요. 아까 말한 건강반장 핫라인이 생기기 때문에. 그런 시스템을 조금 더 고민하면 좋은데 그러지 못했죠.” - 박준영 원주협동사회경제네트웍 이사장(전 원주의료복지사회적협동조합 이사장)

공동방문간호스테이션 사업은 거동이 불편해 대면진료를 받지 못하는 이들에게 간호사가 방문해 건강상태를 파악하고 이를 의사에게 보고해 ‘안전한 대리처방’을 돕는 사업이다. 김종희 원주의료사회 밝음의원 원장은 이 사업의 확장성과 잠재력을 다음과 같이 강조했다.

“전국 보건소가 보건지소까지도 원주시 판부면 무슨 읍까지도 다 보건지소가 있거든요. 그러면 전국의 공공의료서비스 보건소와 보건지소에서 마을간호스테이션, 방문간호스테이션을 운영할 수 있습니다. 어떤 하나의 플랫폼을 두고 모든 의원에서 대리처방을 하는 사람들의 안전한 처방을 돕고자 한다면 보건소든 아니든 어떤 통합플

29) 국회미래연구원 내부 세미나 자료(2021.9.21.).

랫폼에 신청하면 그 통합플랫폼에서 가까운 곳에 있는 보건지소나 보건소에 방문간호로 이어지도록 하는 거죠. 서울에서는 돌봄SOS, 찾아가는 간호사 이런 게 있듯이 이것을 구현할 수 있습니다. 그리고 민간의료기관 또는 지역 의사회에서 ‘우리 지역 의사회에서 이 문제를 해결하겠다. 공동방문간호스테이션 지역 의사회에서 운영하겠다.’ 이런 아이디어를 낼 수도 있습니다.” - 김종희 원주의료사협 밝음의원 원장³⁰⁾

공동 방문간호스테이션

◇ 공동방문간호스테이션이란?
- 원주의료사협에서 공동방문간호스테이션 2차년도 시범사업을 운영합니다.
(시범사업기간: 2022년 9월부터 2023년 8월까지)
거동이 불편하여 의사의 대면진료를 받지 못하고, 가족 등이 대리처방을 받아온 환자의 집으로 방문간호사가 방문하여 혈액검사, 혈당, 혈압, 약부작용 및 복용순응도, 건강상태 등을 파악하여 방문간호를 신청한 의원의 의사에게 보고드립니다.

◇ 누가 이용하나요?
의료기관 의사가 신청하여, 거동불편으로 6개월이상 대면진료를 받지 못한 환자의 집으로 방문간호사가 갑니다.

◇ 이용 절차는 어떻게 되나요?
의료기관 의사가 방문간호를 요청 → 방문간호사가 방문활동후, 요청한 의원에 방문간호내용을 보고 → 의원에서 보다 안전한 대리처방을 위해 방문간호내용을 참고하고, 1~3일 직접주기로 방문간호를 요청

◇ 비용은 어떻게 되나요?
방문간호를 의뢰하는 의원과 방문간호를 받는 환자 모두에게 부과되는 비용은 없습니다. 본 사업은 강원공동의료협의회의 지원으로 이루어지는 공익사업입니다.

※ 문의 신청 / 033-732-7577 / wjmed1@naver.com
원주의료사협 공동방문간호스테이션 담당자

원주의료사협 밝음의원 / 원주지역 원주의료복지사회적협동조합 / 사회복지공동모금회

지역 돌봄과 찾아가는 간호

사회복지공동모금회 공동방문간호스테이션 사례공유회

2022년 7월 13일(수) 오전10시
원주협동사회경제네트워크 교육장
(원주시 보건소 지하1층, 2층 55호)

행사제부내용

1. 지역사회통합돌봄(커뮤니티케어의 이해)
국민건강보험공단 지역사태(통합돌봄추진전략 소개)
2. 통합형 방문간호 사례(외국사례)
경원대학교 김명희 간호학과 교수
3. 원주의료사협 공동방문간호스테이션 사례, 성과 공유
원주지역사회 정책지원팀 임진영 과장

사회복지공동모금회 / 원주지역 원주의료복지사회적협동조합 / 사회복지공동모금회

[그림 6-2] 공동방문간호스테이션 사업 안내문과 관련 토론회

이처럼 지역에서 자발적으로 구축한 사업의 아이디어와 작은 실천들은 상당한 효과를 확인하고 있다. 그러나 정부의 지원은 일관되지 않아 관련 사업은 민간의 여러 자원을 통하거나 다른 사업을 활용하는 방식으로 제한적으로 전개되고 있었다. 박준영 이사장은 정부의 정책이 조금만 관점을 바꾸면, 재원을 크게 추가하거나 행정 체계를 크게 바꾸지 않더라도 지역의 자발적 움직임을 복돋아 실질적인 효과를 가져올 수 있을 것이라고 강조했다.

30) 국회미래연구원 내부 세미나 자료(2021.9.21.).

“제가 볼 때는 공공의료의 확장이기도 힘들고 민간은 알아서 경쟁하는 체제인데 그걸 조금만 사회성을 갖고 해주고 예산 지원도. 그래서 제가 2000년 통합돌봄 할 때 시에 얘기했던 게 어르신들한테 직접 지원하면 절대 안 된다. 왜냐하면 어르신들이 왕진이 진짜 필요하신 분들은 20%거든요. 본인부담금이 한 3만 6천 원 돼요. 진짜 필요하신 분은 3만 6천 원이 아니라 36만 원도 안 아깝다고 해요. 근데 복지서비스로 갔던 어르신들은 갑자기 3만 6천을 “시범사업 끝나니까 내세요.” 그러면 “나는 군이 왕진도 필요 없고...” 아까운 거예요, 그 돈이. 의료수급자 1종도 5천 원인가 6천 원 내야 되거든요. 진짜 필요하신 분들에게 의료인을 지원해라. 그러니까 왕진 수가 했을 때는 왕진 수가만 이렇게, 간호사 비용, 교통비, 행정비 하나도 없거든요. 차라리 그걸 지원해야 의사분들이 동기 유발이 된다. 그런데 전혀 안 되더라고요. 그래서 1년만 하다 끝난 거예요.” - 박준영 원주협동사회경제네트워크 이사장(전 원주의료복지사회적협동조합 이사장)

김종희 원장은 ‘필수의료’라는 개념 자체도 확장할 필요가 있다고 강조했다. 동시에 ‘원격진료’와 같이 기술 중심 혁신 논의의 한계를 지역의 활동이 보완할 수 있다는 점은 어떤 의미에서는 기술과 지역사회의 자발적 실천이 조직하기에 따라 시너지 효과를 낼 수 있다는 점을 강조했다.

“필수의료로 산모 출산할 수 있는 환경, 소아진료, 응급실 이런 이야기가 중요하게 대두되고 있는데 찾아가는 보건의료 활동 이것이 절대적인 필수의료로 얘기되어야 하지 않을까. 필수의료에 대한 담론이 새롭게 구성되어야 할 것 같아요. 필수의료를 어떻게 구성할 것이냐. 찾아오지 못하는 사람을 찾아가는 보건의료 활동이 필수의료로 되어야 한다. 그게 ‘필수보건의료’라는 이름으로 바뀌어야 할 것 같아요. 의료라는 이름 자체에 재활, 구강, 영양 이런 것이 다 빠지게 되거든요. ‘필수보건의료’라는 이름으로 새롭게 확장되어야 할 것 같습니다.”

“원격진료는 되더라도 아주 보조적이고, 저 개인적으로는 찾아가는 의료활동이 다 학제로 참여하면 다학제 참여한 사람들 자기가 활동한 내용들을 기록하고 공유하고 이런 게 크잖아요. 그러면 의료정보의 통합 이런 게 더 클 수도 있어요. 의료정보 돌봄의 통합이 더 클 수 있어요. 그것을 시스템화할 수 있는 방안. 그렇다면 이걸 IT기술을 이용해서 대면진료를 더욱더 체계적으로 할 수 있는 거죠. 안에 들어와서 처방드리잖아요. 그러면 간호사 갔다 온 것도 딱딱 집계가 돼서 그걸 참조해서 처방하게 돼요. 그래도 너무 서로 바쁘고 체계가 없게 되면 각각이 한 활동이 각각으로 끝나고 통합이 안 되면서 그게 진료처방으로도 체계적으로 연결되지 않는 결과가 될 수 있기 때문에 저는 원격진료를 하더라도 의료정보의 통합을 위한 기술 이걸 아주 좋다, 필수적이다 생각하고요.” - 김종희 원주의료사협 밝음의원 원장

원주 사례를 통해 살펴본 지역사회의 자생적인 돌봄 서비스 실천 사례는 농촌 지역에서 돌봄의 문제를 어떤 식으로 풀어가야 할지에 대해 중요한 시사점을 던져준다. 더불어 공공의 노력과 지역사회의 실천이 어떤 식으로 결합되는 것이 좋을지에 대한 시사점도 제공한다. 지금까지 살펴본 활동은 전국에 설립된 28개 의료사협에서도 부분적으로 추진하고 있는 것들이다. 향후 이들 의료사협의 방식을 통한 실천에 더욱 주목해볼 필요가 있다.

2 스마트 기술 활용

가. 유럽연합의 스마트 빌리지 정책

유럽연합(EU)은 도시와 농촌 간 정보의 비대칭성을 완화하고 삶의 질을 향상하기 위한 전략으로 스마트 빌리지(smart village) 정책을 추진하기 시작하였다. 2016년 아일랜드 코크(Cork)에서 ‘농촌 지역의 더 나은 삶(a better life in rural areas)’의 주제로 유럽 농촌의 미래 비전과 정책 논의가 진행되었다. 주요 논의 사항은 농촌 지역의 부가가치 창출, 디지털화, 사회혁신 등이며, 이 가운데 디지털화는 스마트 빌리지의 핵심 개념으로 볼 수 있다. 이러한 방향성을 근간으로 스마트 빌리지는 디지털 기술과 혁신을 통해 지역 주민들이 다양한 혜택을 누리는 지역사회로 정의된다.

유럽연합의 스마트 빌리지 정책은 유럽농촌개발네트워크(이하 ENRD)가 정책담당자, 분야별 전문가, 주민, 비정부기구(NGO) 등과 협력하며 사업을 추진하고 있다. 특히, 주요 추진 방향³¹⁾ 다섯 가지를 설정함으로써 주민의 서비스 접근성을 향상하는 등 현장 중심의 정책을 추진하는 데 기여하고 있다.



1. 인구구조 변화에 대응
2. 공공서비스의 예산 절감과 거점화 등 지역 해결책 모색
3. 소규모 마을과 도시 간 연계성 강화
4. 저탄소, 선순환 경제 등 농어촌 지역의 역할 극대화
5. 농어촌 지역의 디지털화 장려

[그림 6-3] 스마트 빌리지의 핵심 가치 및 개념

출처: 박상우 외(2018), 인구소멸 시대를 대비한 어촌사회 정책연구, p. 128

스마트 빌리지는 EU 회원국의 국가 또는 지역 단위에서 다양한 방식으로 추진되고 있으며 크게 공공서비스 전달체계 개선, 사회적 혁신, 농어촌 지역개발 프로그램으로 나누어 방향성이 제시되고 있다.

공공서비스 전달체계 개선은 통합적 접근, 선택적·유연한 접근, ICT 기반으로 한 접근을 바탕으로 어려움을 겪고 있는 농어촌 지역의 공공서비스 체계를 지역 상황에 맞도록 재구성하는 것을 의미한다. 사회적 혁신은 지역공동체를 중심으로 한 지역 주도의 사업을 통해 농어촌 서비스의 활력을 도모하도록 유도하며, 마지막으로 사업 추진을 위해 농어촌 지역개발 프로그램을 통해 관련 예산을 확보하고, 지역공동체가 참여하는 상향식 사업체제로 추진하는 것을 기본 방향으로 한다.

31) ENRD, Smart Villages, 2018, p. 8.

[표 6-2] 스마트 빌리지 조성 방향

구분		주요 내용
서비스 전달체계 개선	통합적 접근	• 하나의 건물 또는 장소에 다양한 농어촌 공공서비스를 재배치 • 정보, 행정, 교육 등 서비스 제공자 간 협력 • 보다 연계된 서비스를 제공하기 위해 전문화된 팀 간 협력 • 지역 기반의 해결책을 위해 공공, 민간, 공동체 간 협력
	선택적, 유연한 접근	• 사람들에게 모바일 서비스를 제공 • Hub and Spoke 모델: 중심거점으로부터 정기적인 서비스를 제공하되 인구 규모가 작은 원격지에도 정기적이지 못하더라도 일정한 서비스가 제공되도록 함 • 지역사회의 수요(질, 마케팅, 완전히 새로운 서비스 접근법)에 따라 새롭게 향상된 서비스 제공
	ICT 첨단화	• 스마트 마을을 위한 디지털 생태계 마련
사회적 혁신 활용		• 지역공동체 회복 • 사회혁신을 통한 농어촌 서비스의 활력 도모
농어촌 지역개발 프로그램		• 지역혁신을 위한 예산 • 상향식 계획 및 지역공동체 참여

출처: 박상우 외(2018), 인구소멸 시대를 대비한 어촌사회 정책연구, p. 130.

3 교류인구, 방문인구

가. 일본의 섬 활성화정책(이도창생플랜)

일본 국토교통성은 ‘이도(섬)진흥 방안 검토 위원회’의 ‘이도진흥 방안-이도진흥 액션 플랜’에 따라 섬이 지닌 매력 있는 자원을 모두 활용하여 섬지역 내에 경제적 파급효과를 유발하기 위해 2017년 ‘체재교류형 관광을 통한 이도창생플랜’을 추진하기로 결정하였다. 이 계획은 체재교류형 관광, 즉 섬 관광 및 섬 순회 관광을 통한 이도지역의 발전을 목표로 하는 것으로 향후 이도 관광 활성화 정책의 방향성을 규정하고 있다.

이 계획 내용으로는 ① ‘체재교류형 관광’을 통한 이도 활성화를 추진한다. 자연, 역사, 전통문화, 산업, 생활양식 등과 같은 섬이 지닌 자원을 모두 활용하여 여행자의 수요에 대응한 섬 안에서의 다양한 체험 및 학습활동 등에 소비를 촉진하는 관광 형태를 조성한다. 또한 관광 관련 사업자(토산물가게, 숙박업자, 교통업자 등)뿐만 아니라, 보다 큰 경제적

인 파급효과를 가져올 수 있는 경제순환 구조를 실현하기 위한 ‘관광지역’의 조성을 위해 다양한 사업을 추진한다.

② ‘체재교류형 관광’을 통한 도업(島業)의 성립이다. ‘체재교류형 관광’을 통해 섬 전체가 수익을 올릴 수 있는 시스템을 구축하여 보다 많은 주민이 경제적인 이익을 얻을 수 있는 도업을 확립한다. 여기서 도업이란 농림수산업을 비롯해 섬 독자적인 자연, 역사, 전통 문화, 산업, 생활양식 등의 다양한 자원을 활용하여 전개하는 생산에서 서비스 제공까지의 일련의 경제활동을 의미한다. 이러한 과정에서 발생하는 이익이 섬 내에서 적절하게 분배될 수 있도록 공평성의 관점에 유의하여 섬 전체의 경제순환에 좋은 영향을 가져올 수 있는 방안을 모색해야 한다.

③ ‘섬 관광, 섬 순회 관광 안내자’를 활용한 일원적 대응이다. ‘체재교류형 관광’을 촉진하기 위해 섬지역에서 머물 때 필요한 각종 정보를 전체적으로 파악하고, 여행자 맞춤형 서비스를 제공하는 원스톱 창구가 필요하다. 유기적인 대응을 위해 섬 관광, 섬 순회 관광 안내자가 리더십을 발휘할 수 있는 방안을 섬 주민과 정부가 공동으로 고안하고, 전면적으로 지원할 수 있는 기반을 구축해야 한다.

④ 관광정보 제공 강화 및 정보 공유를 위한 기반서비스의 구축이다. 섬과 섬의 연계를 강화하여 각 섬들이 공동으로 정보를 제공하거나, 섬이 공통적으로 지니고 있는 문제점을 해결하기 위한 아이디어를 공유할 수 있도록 ‘정보교류 기반 시스템(이도 포털사이트)’을 구축해야 한다. ‘정보교류 기반 시스템’을 통해 이도에 대한 긍정적 이미지를 형성하고 매력을 강화하는 한편, 외국인 및 여행자를 위한 충실한 정보 제공, 행정기관 및 관계자 간 정보 공유 강화 등을 달성할 수 있다.

⑤ 이노베이션을 유발할 수 있는 섬 외부인과의 교류 기회의 확대이다. 섬지역은 상대적으로 다양한 수요에 대응할 수 있는 인재 확보가 어려운 실정이므로 섬 외부인들과의 교류를 통해 지식을 습득하여 새로운 아이디어를 발굴하고 지혜를 모으는 방안을 강화해야 한다. 섬지역의 혁신을 위해 섬과 외부 기업 간의 교류 강화, 섬과 타 지역 간의 교류 강화, 섬으로 외부인이 유입할 수 있는 새로운 흐름을 창출하기 위한 노력 강화 등 다양한 방안을 모색해야 한다.

[표 6-3] 이도창생플랜의 구체적인 조치 및 사례

조치	사례
1) '섬 관광, 섬 순회 관광' 전개에 따른 도업 전략 마련 ① 섬의 문제점과 위기감을 정부, 유관단체, 비영리단체(NPO), 섬 주민 등, 섬 전체가 공유 ② 섬 전체가 수익을 내는 구조로 도업을 확립하거나 관계자의 연계·융합을 도모하면서 합의 형성을 위해 노력 ③ 섬 고유의 매력을 살릴 수 있는 전략 마련 - 매력적인 자원의 가치를 육성하고, 그 활용 방안을 구체화 - 섬 관광 유치 대상의 명확화 - 섬의 대응 체제 구축 ④ '섬 관광, 섬 순회 관광' 일원화 창구로 '섬 관광, 섬 순회 관광 안내자' 규정 ⑤ '섬 관광, 섬 순회 관광 안내' 지원 체계 구축	▶ 아이치현 히마카섬(日間賀島) - 어협과 관광협회가 협력하여 활성화 방안 마련 - 문어, 복어 브랜드화 및 여행상품 개발, 인근 가족층과 그룹에게 관련 정보 제공
2) 섬 관광 촉진 프로그램 마련 - 농어업인, 각종 단체, 주민 등 관계자와 협력하면서 섬 관광을 촉진하는 다양한 체험 프로그램 개발, 섬 외부 전문가 등의 견해를 활용하는 것도 효과적 - 지역 특산품을 활용한 먹거리 제공 등 매력적인 메뉴 개발, 섬 외부인의 아이디어와 평가를 참고하는 것도 효과적 - 악천후로 배편이 결항하는 경우에 대비해 본토와 연계한 프로그램 마련	▶ 아이치현 히마카섬(日間賀島) - 행복섬(문어섬)으로 알려져 있지만, 관광 비수기(10월~3월)에 잡히는 복어에 착안하여 복어요리를 제공하고 비수기 관광객 유치에 성공
3) 도업 심화 노력 ① 숙박시설, 가이드 매력 제고 - 숙박시설 품질과 가이드 능력 향상을 위한 노력 필요 - 연수나 매뉴얼 제작을 통해 일정 수준 확보 필요 ② 정보 발신 - 각종 정보(체험 상품, 숙박, 음식, 교통수단 등)를 일원적으로 수집·제공, 관광객 필요에 따라 정확하게 안내하고 상담 - 검색·예약 기능을 충실하게 제공해 관광객이 손쉽게 여행계획을 검토할 수 있는 방식으로 정보 제공 ③ 경관, 역사유적, 자연환경 보전·관리 - 경관, 역사유산, 자연환경 등의 자원은 관광자원으로 활용하면서, 적절하게 보전·관리하는 것이 중요 - 자원의 과도한 이용을 방지하고 지속적으로 활용하기 위해 지속적인 모니터링 실시	▶ 이와테현 다노하타촌(田野畑村) - 체험 프로그램을 실시하기 위해 안전교육, 가이드 교육, 시찰 연수 등을 통해 주민 가이드 육성 ▶ 나가사키현 오지카섬(小値賀島) - 원스톱 서비스 창구를 설치하고 홍보, 고택 스테이, 레스토랑 사업 운영 - 성인을 대상으로 한 성인 섬 여행을 운영하고, 여성 관광객을 위한 웹사이트 등에서 정보 발신 ▶ 도쿄도 미쿠라섬(御蔵島) - 돌고래에 미치는 영향을 고려하여 도쿄도에 의한 인증 가이드 제도, 인근 미야케 마을과의 협정 등으로 1일 돌고래 관찰 횟수 및 관찰선 척수를 결정
4) 정기적인 평가 - 대응 상황 평가를 정기적으로 실시하고 개선	

출처: 일본 국토교통성, 체재교류형관광을 통한 이도창생플랜(<http://www.mlit.go.jp/common/001182906.pdf>).

일본은 여객선 이용 활성화를 위해 ‘선박 여행의 매력도 향상’을 중요 과제로 추진하고 있다. 2015년에 발표된 ‘관광 입국 실현을 위한 액션 프로그램 2015’는 ‘일본의 매력을 살린 유람 활성화’를 정책 목표로 설정하고 정부와 민간이 협력하여 협의회를 창단해 연안 크루즈, 이도 항로, 유람선 등 다양한 연안여객선에 대한 정보를 제공하는 등 이용 활성화를 위한 사업을 추진하고 있다. 인프라 확충 차원에서 여객선 및 터미널 등 시설 현대화를 통해 이용객들의 편의를 도모하고 있으며, 소프트웨어 차원에서는 관광 비용 절감을 위한 연안여객선 연계 교통패스 제도 마련, 다양한 테마의 연안여객선 관광상품 개발, 신규 항로 개발 등 연안여객선 이용 활성화를 위한 사업을 추진하고 있다.

정부와 여객선업계, 여행업계, 지역 관계자 등은 선박 여행에 대한 친밀도 향상을 위한 홍보 및 이용자 요구에 맞춘 여행상품의 개발, 판매 촉진 등을 추진하고 있으며, 전국 여객항로를 대상으로 ‘선박에서 보는 풍경 100선’을 선정하는 등 연안여객선 이용객들이 직접 참여해 홍보할 수 있는 이벤트를 개최해 연안여객선에 대한 이미지를 향상시키고 선박 여행의 매력을 알리고 있다.



[그림 6-4] 여객선 이용 활성화 사업 사례

일본은 관광산업을 경제 및 지역 활성화를 위한 주요 성장산업으로 인식하고 중앙정부의 중점과제로 추진하고 있다. 일본은 「관광입국추진기본법」을 근거로 중기계획으로 ‘관광입국추진기본계획’을 수립하고 있다.

일본의 관광정책 및 관련 사업은 각 지역의 콘셉트와 스토리를 살려 관광객의 지역 분산을 유도하고, 이를 위한 인프라 정비 및 마케팅을 지원하는 것이 특징이다. 또한 정책사

업 추진 시 사업 초기부터 대규모 자원을 투입하기보다 기존 자원을 최대한 활용하여 예산 부담을 줄이고, 지역 주민들이 스스로 운영할 수 있는 소규모 수준으로 사업을 시작해 연차별로 사업 내용을 심화하는 것을 특징으로 한다. 이는 섬 관광에도 동일하게 적용되는 정책 원칙으로, 일본의 섬은 지역에 이미 조성되어 있는 자원을 활용해 관광 활성화를 추진하고 있다. 대표적인 사업으로 섬지역의 인구가 줄면서 늘어나는 빈집을 리모델링해 레스토랑이나 숙박업소로 활용하는 것을 들 수 있다.



[그림 6-5] 섬지역 빈집 활용 관광상품(고택 레스토랑, 고택 스테이) 사례

섬지역에 외부로부터 지속적으로 인구가 유입될 수 있도록 섬과 육지가 교류 및 연계할 수 있는 사업을 추진하고 있다. 예를 들면 육지의 대학과 섬이 결연을 맺고 지속적으로 인적·물적 교류를 하거나, 중고교와 섬이 협약을 맺고 수학여행이나 체험학습 등을 위해 정기적으로 섬지역을 방문하는 등 섬지역에 대한 흥미와 관심을 유발할 수 있도록 비교적 적은 예산으로 주민들의 참여를 기반으로 한 다양한 사업을 마련하고 있다. 이 외에도 관광을 통해 섬지역을 활성화하기 위해 어촌 생활을 체험할 수 있는 프로그램, 섬이 가진 격절성과 자연환경 자원을 활용한 서바이벌 게임 프로그램 등 인공적인 시설물의 설치보다 섬의 생활상과 자연환경을 활용하는 사업들을 운영하고 있다.

일본 국토교통성에서는 전국 섬의 교류인구의 확대, 이주 및 정주 촉진을 목적으로 한 교류사업인 ‘아일랜드(Islander)’를 개최하고, 그 외의 섬지역과 섬 밖의 기업 등을 연결하는 사업을 실시하여 섬 활성화로 연결하는 등 교류를 촉진한다. 이주 정착 촉진을 도모하는 섬과 도시의 교류사업인 ‘아일랜드 2020년도’는 온라인으로 개최함으로써 일본 전

국으로부터의 참가를 가능하게 하고 새로운 교류 기회를 창출하였고, 공식사이트 방문 인원은 9,955명이다. 2019년도에는 전국의 섬지역에서 약 80개 단체, 약 190개 섬이 참가하여 방문객 약 1만 1,000명에게 섬 홍보를 했다. 섬과 기업을 연결하는 매칭의 장을 제공하는 사업도 했다. 2019년도에는 섬 10개 지역 및 50개 기업과 단체가 한자리에 모여 교류했으며, 2020년도에는 온라인으로 개최했다. 섬 워크숍을 개최해서 섬 주민과 행정관계자 등이 모여 섬의 미래 비전과 이를 위한 프로젝트에 대해 논의했고, 교류회도 개최했다. 즉 섬 관계자와 본토 기업 관계자들이 교류회를 개최하여 섬의 과제 해결이나 활성화에 기여하는 기업과의 매칭을 도모했다.

4 지역 자원 활용한 매력적인 정주여건 조성

가. 미야자키현 아야초(宮崎県 綾町): 유기농 마을, 지속가능한 마을로서의 브랜딩

아야초는 미야자키현의 거의 중앙, 미야자키시의 서쪽에 인접하고 시의 중심에서 차로 40분 정도 거리에 위치하고 있다. 마을의 약 80%는 삼림으로 구성되며 국내 최대급의 조엽수림을 가지고 있어 반세기에 걸쳐 숲을 지키며 자연과 사람이 상생하는 지역 조성을 추진하고 있다. 2022년 기준, 총인구는 7,112명이고, 인구밀도 72.9명/km², 고령자 인구비율은 36.8%로 매우 높으며, 재정력 지수는 0.29로 낮은 편이다.

아야초는 전국 최초로 자연생태계 농업 추진에 관한 조례를 제정해 농약이나 화학비료를 가급적 사용하지 않는 자연생태계 농업을 추진해왔다. 이러한 대처가 평가되어 2012년에는 아야초 전역이 유네스코 에코파크(생물권 보존 지역)로 등록되었다.



[그림 6-6] 아야초 지역 환경

출처: 아야초 홈페이지(<https://www.town.aya.miyazaki.jp/>).

지역 활성화 시책의 핵심적인 사항으로는 유기농 마을, 지속가능한 마을로서의 브랜딩과 정주 촉진을 위한 지원을 들 수 있다. 전자는 마을로서 오랫동안 쌓아온 ‘자연과 공생하는 지역 만들기’가 ‘지속적인 마을’이나 ‘유기 농업의 마을’이라고 하는 브랜딩으로 이어져 공감하는 이주자를 불러들이는 선순환을 만들어내고 있다. 또, 마을 어린이집이나 초·중학교에 다니는 어린이에게 유기 급식을 제공해, 유기 농업 마을 만들기에 활용하고 있다. 후자는 활발한 자치회 활동(자치 공민관 활동)이나 정주 촉진을 위한 주택 취득 지원 등을 통해서, 유기 농업이나 자연과 공생하는 지역 만들기에 공감하고 이주해 온 젊은 세대의 정주를 목표로 하고 있다.

아야초에서는 인구감소 문제에 대응하기 위해 젊은 세대를 중심으로 한 각 연령층의 진출자를 억제하고 이주·정주자를 확보해나가는 사회 동태 개선과 출산율 향상 등에 의한 자연 동태 개선을 목표로 하고 있다. 또한 아야초는 자연과 공생하는 마을 조성을 반세기

에 걸쳐 진행하고 있으며, 일본 최대급인 조업수립의 보전·보호 노력이 세계적으로도 평가되어 2012년 7월에는 일본 내 다섯 번째 유네스코 에코파크에 등재됐다. 또한, 1988년에 전국 최초로 식품의 안전성을 추구하는 ‘자연 생태계 농업의 추진에 관한 조례’를 제정했으며, 독자적인 인증 기준을 마련해 건강 지향 농산물의 생산을 추진하는 등, 자연과 공생하는 ‘지속적인 마을’이나 ‘유기 농업의 마을’로서 주목을 받고 있다. 이러한 노력으로 최근에는 젊은 세대를 중심으로 자연환경이나 음식에 대한 관심이 높은 사람들의 이주·정주가 증가하고 있다. 또한 시립 초·중학교에서는 종합적인 학습시간으로 채소 가꾸기, 자연체험 등을 도입하는 등 아이들의 건강한 성장으로 이어질 수 있는 사람 만들기에 힘쓰고 있다.

아야초에서는 마을의 종합계획이나 상공진흥, 고향납세 등을 소관하는 종합정책과(12명)에서 이주 관련 시책을 담당하고 있으며, 그중 마을 만들기 추진계(4명)를 중심으로 시책을 추진하고 있다. 그중 직원 1명이 이주 담당으로, 이주 희망자 대상 상담 대응이나 정보 발신 등을 실시하고 있다. 이주 희망자 상담은 모두 직원이 대응하고 있으며, 이주 컨시어지나 외부 위탁 등은 실시하고 있지 않다. 마을로서는 정보를 발신하여 사람을 불러들인다기보다는 자연과의 공생이나 유기농 재배 등 마을 독자적인 시책에 공감하여 이주해 온 사람들의 정주 촉진에 중점을 두고 있어 이러한 조직 체제로 하고 있다.

아야초사무소 전체의 직원 수가 100명 정도이므로 다른 부서와의 거리감이 가깝고, 마을 주민을 위한 지원 제도의 정보 제공 등 필요에 따라 연계되어 있다. 예를 들어 마을 안내 시 이주상담자가 어린이집이나 학교 등 교육시설 견학을 희망하는 경우나 마을 운영주택 입주자를 희망하는 경우 등에는 각 소관 부서와 연계해 시설 안내나 공실 확인, 주택 내건 등의 대응을 하는 등 원활한 이주지원 제공으로 이어지고 있다. 또한, 인접한 미야자키시 및 구니토미초는 같은 경제 권역으로서 세밀하게 제휴하고 있어, ‘제2기 미야자키 공동 도시권 비전’도 책정하고 있다. 본 비전에서는 이주 촉진을 중점 항목으로 자리매김시키고 이주 세대수 등 공통의 KPI를 설정하는 등 지역 전체에서 이주나 정주를 위한 대책을 추진하여 인구감소 억제와 지역경제 활성화를 도모하고 있다.

활성화 시책의 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 유기 농업 진흥에서의 독자적인 대책이다. 조례에 근거해 흙만들기 등 농지의 관리 상황과 화학비료의 사용 상황 등에 따라 농산물을 A(골드), B(실버), C(카파)의 3단계 등급으로 인증하는 등 자연생태계 농업을

온 마을이 추진하고 있다.

둘째, 지역 조성을 지원하는 자치 공민관 활동과 정주의 지원이다. 자치 공민관을 거점으로 한 자치회 활동(자치 공민관 활동)이 활발하며 꽃 한가득 운동이나 하천 청소, 마을 주민 체육 대회 등이 행해지고 있다. 이러한 지역에서의 활동에 이주자가 참가해, 주민과의 교류를 깊게 할 기회가 많이 있는 것이 정주를 향한 지원으로서 기능하고 있다.

셋째, 아야초에서는 이주 희망자에게 마을을 알리는 계기로서 이주 촉진 영상이나 마을의 개요, 생활 모습 등을 정리한 자료를 작성해 마을 홈페이지에서 공표하고 있다. 그 외의 이주 희망자를 대상으로 한 정보 발신은 한정되어 있지만, 일본 최대급의 조엽수림이 형성되어 있는 마을의 환경을 살려, 반세기 이상이나 전부터 ‘환경보전’ ‘순환형’의 대처를 행정·주민 일체로 계속해온 실적을 가지고, 전국적으로 앞서 탄소 저감이나 순환형 사회의 구축을 의식한 ‘지속가능한 마을’로서의 마을 브랜드를 쌓아오고 있다. 또한 2012년에 마을 전역이 ‘유네스코 에코파크’로 인정됨과 동시에 ‘아야초 자연생태계 농업 추진에 관한 조례’에 근거하여 독자적인 엄격한 기준을 마련하여 농작물 순위를 매기는 등 마을 시책을 배경으로 자연과의 상생에 공감하는 사람이나 안전한 먹거리를 요구하는 사람, 유기 농업에 도전하고 싶은 사람 등의 이주가 많아지고 있다. 이처럼 마을이 오랜 세월 독자적으로 추진해온 시책이 마을 브랜딩 및 차별화로 이어지고 있으며, 이주 희망자에 대한 적극적인 정보 발신을 하지 않는 가운데서도 마을 시책에 공감하는 사람들이 이주해 오는 선순환으로 이어지고 있다.

넷째, 아야초에서는 정주 촉진과 젊은 세대의 전입을 목적으로 마을 내 임대주택을 빌리는 육아세대에 대한 비용조성제도 ‘청년 정주 촉진 주택료 보조사업’을 2009년도에 개시(2021년도 종료)하고 2021년도부터는 새로운 정주 촉진을 도모하기 위해 마을 내 주택 신축이나 주택 구입, 임대주택 임차를 하는 육아세대에 대한 비용보조제도 ‘청년 이주 정주 촉진 보조사업’을 새롭게 창설했다. 신축·구입의 경우는, 부부 중 1명이 18세 이상 45세 미만 또는 중학생 이하의 자녀를 가지는 사람을 대상으로 하여, 연 정액 최대 25만 엔에 중학생 이하의 자녀 1인당 5만 엔을 가산(3년간 상한 120만 엔)해 보조를 받을 수 있는 형태로 하고 있다. 또한 임대인 경우는 부부 중 1명이 40세 미만 또는 중학생 이하의 자녀를 둔 사람을 대상으로 하여 임대료에서 3만 엔을 공제한 금액의 80%를 보조받을 수 있도록 설정하고 있다(상한 월액 1만 엔).

다섯째, 아야초에서는 신규 창업자 지원으로서 마을 내 빈집, 빈 점포를 활용해 새롭게 창업하는 사업자에 대한 임차료 보조(건물 임차료를 1~36개월, 월 2만 엔 이내에서 보조)나 개수비 보조(빈집 및 빈 점포 리모델링, 설비 개수 공사에 필요한 경비에 대해 대상 경비의 10%(최대 10만 엔)를 보조)를 정비하고 있다.

여섯째, 신규 취농자에 관해서는 마을과 농협이 중심이 되어 지원을 실시하고 있다. 신규 취농과 관련해서는 농지 확보, 영농기술 습득, 수익 확보 등의 어려움이 많기 때문에 보다 세심한 지원을 실시하기 위해 향후 신규 취농 희망자를 위한 창구 기능을 민간단체와 연계해 구축하는 것을 검토하고 있다.

마지막으로 아야초에서는 마을 내에 22개의 자치 공민관을 거점으로 한 자치회 활동(‘자치 공민관 활동’)이 성행하고 있으며, 공원 등에 꽃을 식재하는 꽃 한가득 운동이나 하천 일제 청소 등 경관미화·환경보전 활동, 평생학습이나 전통 예능 계승 등의 문화 활동을 통한 지역 만들기과 주민 간의 연결고리 조성이 진행되고 있다. 이러한 지역의 ‘버팀목’의 대처가 이주자에게 있어 생활의 도움이 되고 지역에 녹아들어가는 장소로서 기능하고 있다. 한편, 마을 내에 고등학교가 없고 버스 등의 대중교통기관도 적기 때문에, 자녀의 고교 진학과 함께 육아세대가 타 지역으로 진출하기 쉬운 경향도 있다(고교생 1인당 3,000엔/월의 조성금 사업, 통학 버스 정기권 보조 사업 있음). 세대교체가 많은 가운데 자치 공민관에 가입하지 않는 세대도 나오고 있으며, 마을로서도 정주를 비롯한 다양한 시책의 축이 되는 제도이기 때문에 이주자를 비롯한 젊은 세대를 불러들여 자치 기능의 유지·활성화를 도모하고자 하고 있다.

나. 고치현 시만토초(高知県 四万十町): 지역부흥협력대를 통한 지역 활성화

시만토초는 고치현 서남부에 위치하여 시만토강, 태평양 연안과 인접하여 훌륭한 자연 경관과 생태환경을 보유하고 있는 지역이다. 주변 3개의 지자체가 2006년에 합병되어 새로 만들어진 지자체로, 면적은 약 642km²로, 대부분 임야가 차지하고 농경지는 4.8%에 불과하다. 2022년 말 기준, 총인구는 1만 5,607명이고, 인구밀도 22.7명/km², 고령화율 44.9%로 고령화와 과소화 문제가 심각한 지역이다.

시만토초는 이러한 고령화와 과소화로 인해 지역 활성화를 추진할 수 있는 리더가 부족하였다. 이러한 지역 인재 문제를 해결하기 위해 총무성에서 시행하는 ‘지역부흥협력대

(地域おこし協力隊)³²⁾ 사업을 적극 도입하고 활용하고 있다. 현재까지 73명의 대원을 선발하였으며, 임기가 끝난 48명 가운데 40명이 시만토초에 살면서 활동하고 있다.

지역부흥협력대 사업은 다른 지자체에서도 도입하고 있으나 이 지역만의 특징이 있다. 이는 협력대원들이 전용으로 활용할 수 있는 공간을 마련해주고 있다는 것이다. 전용공간은 협력대원들의 자율적인 활동을 보장해주고 대원들 간의 정보 교류의 공간으로서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 또한 다른 지자체에서는 대원 개개인이 독자적인 활동을 하고 있는 반면, 시만토초에서는 대원들이 서로 협력 또는 연계하는 형태로 지역 활동을 전개함으로써 시너지 효과를 나타내고 있다.³³⁾

시만토초는 정주 촉진을 위한 방안으로 ‘이주교류추진기구’³⁴⁾ 홈페이지를 활용하여 홍보하거나 도쿄, 오사카 등 대도시에서 열리는 귀농귀촌박람회에 적극적으로 참여하고 있다. 또한 시만토초로 이주해 오는 자를 위한 다양한 지원책을 마련해놓고 있다. 이주자의 주택문제 해결을 위한 지원책으로는 농촌체류 체험시설, 빈집 정보 제공, 월세 지원(월 1만 5,000엔, 1년 지원), 주택 개선비 지원(상한 182만 엔) 등이 있다. 특히 2014년부터는 ‘중간관리주택정비사업’을 실시하여 시만토초가 빈집을 임차하여 최소한의 개보수를 한 후, 이주자에게 저렴하게 재임대해주는 제도로 현재까지 12건이 진행되었다.

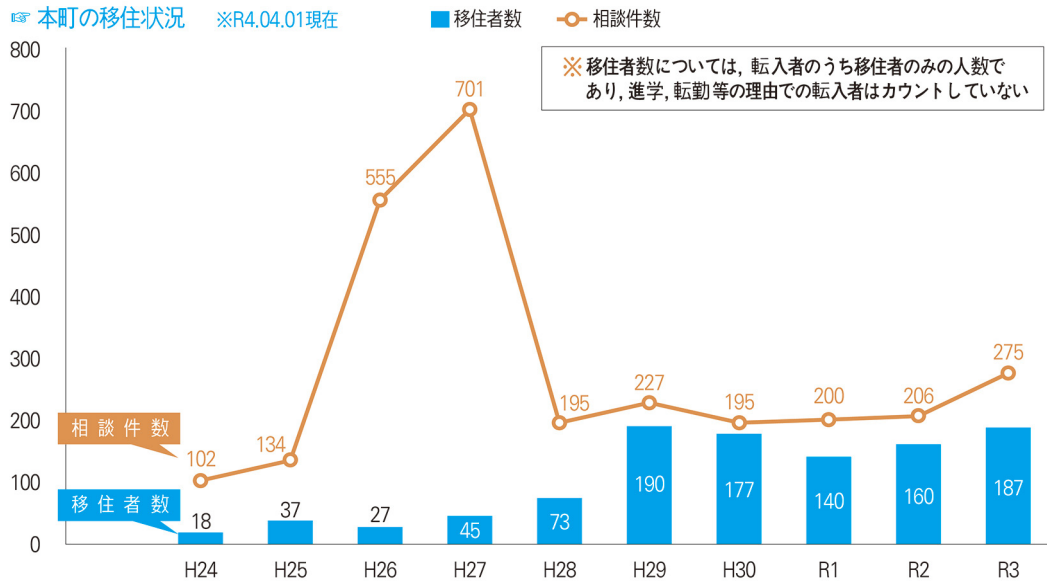
이주자 생활지원으로는 중학생까지 의료비 전액 지원, 마을 내 산부인과 또는 소아과 전문 의료기관이 없을 경우 통원비용 지원, 24시간 건강, 의료 관련 전화 무료상담체제를 마련해놓고 있다³⁵⁾. 이러한 지원책의 영향으로 2014년부터 2021까지 이주민이 지속적으로 증가하고 있다.

32) 지역부흥협력대는 총무성이 2009년부터 시행하여 현재까지 추진하고 있는 시책으로 지방자치단체가 도시 지역에 거주하는 청년들을 대상으로 협력대원을 선발한다. 농어촌 지역에 일정 기간(1~3년) 정주하여 지역 활성화를 위한 다양한 활동을 하도록 하는 제도이다. 지역부흥협력대에서 주로 하는 역할은 농어업에 종사, 수원 보전 활동, 환경보전 활동, 주민 생활 지원, 지역 활성화 사업 지원 등이다. 선발된 협력대원은 생활의 거점을 도시 지역에서 산촌, 어촌, 섬지역으로 이주하여 반드시 주민등록을 해야 하고, 상기의 역할을 수행해야 하며, 이들에게는 연간 최대 400만 엔을 국비로 지원하고 있다. 2020년 지역부흥협력대 대원 수는 5,464명으로 전년 대비 115명 증가하였다. 현재까지 임기를 마친 대원 수는 6,525명으로 전년 대비 1,677명 증가하였으며, 이 중에서 63%가 활동 지역에 정착하였다. 일본 정부는 2024년까지 대원을 8,000명까지 늘리는 목표를 설정하고, 지원자의 저변을 확대하기 위해 2021년부터 협력대 인턴제도를 새롭게 시행하고 있다.

33) <https://shimantocho-chiikiokoshi.jp/>

34) 이주교류추진기구(Japan Organization Internal Migration)는 일반사단법인으로 지자체와 민간기업 등이 협력하여 농어촌 지역 지자체를 활성화시키는 활동을 하는 곳이다. 특히, 귀농, 귀촌 관련 정보 제공과 다양한 지원 활동을 하고 있다.

35) <https://www.town.shimanto.lg.jp/life/detail.php?hdnKey=40>



[그림 6-7] 시만토초 이주자 추이

출처: 四万十町の現状と人口減少等に対する主な施策 (<https://www.town.shimanto.lg.jp/download/?t=LD&id=10836&fid=51816>).

시만토초에서는 청년층 인구 유치를 위한 자구책으로 시만토초 청사 내 원스톱 창업상담창구를 개설하였으며, 지역대학(고치대학), 고치현 산학관민연계센터 등과 연대하여 각종 창업 연수사업을 실시하고 있다. 또한 2012년에는 폐교를 활용하여 ‘시만토 셰어 오피스’를 설립하여 각종 창업을 지원하고 소규모 창업을 위한 사무실 공간을 제공하고 있다. 또한, 각종 농촌관광 프로그램 운영, 농촌형 커뮤니티 비즈니스 체험 프로그램 운영 등 각종 농촌 활성화를 위한 프로그램을 기획하고 운영하고 있다. 셰어 오피스에서는 전국에서 활약하고 있는 ‘농촌마을 창업조언자’와의 연결고리 역할도 하고 있어 지역 청년들에게 창업 관련 지원을 하고 있다.

이러한 결과로 지역브랜드조사(전국매력도 랭킹)³⁶⁾ 결과, 2016년부터 2022년까지 시코쿠 지방에서 1~3위, 전국에서 36~96위를 차지하여 높은 지역브랜드 가치를 가지고 있다. 2023년 제11회 ‘살고 싶은 농촌’대회에서 인구 1만 명 이상부터 2만 명 미만의 지자체 중 젊은 세대가 살고 싶은 시골 부문에서 1위, 보육세대가 살고 싶은 시골 부문에서 4위, 노인세대가 살고 싶은 시골에서 21위를 기록하고 있다. 시만토초는 ‘지역부흥협력대’ 사업의 우수 모델이며, 빈집 문제 해결을 위해 행정이 적극적으로 노력하는 것으로 알려져 있다.

[표 6-4] 시만토초의 지역브랜드조사 결과(2016~2022년)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
전국	36위	89위	62위	88위	96위	80위	81위
시코쿠(四国) 내	1위	2위	1위	3위	3위	2위	2위

출처: 四万十町の現状と人口減少等に対する主な施策(<https://www.town.shimanto.lg.jp/download/?t=LD&id=10836&fid=51816>).

36) 지역브랜드조사는 1,047개의 지역(1,000 시구정촌 및 47 도도부현)을 조사 대상으로 하고, 전국 3만 명이 각 지역의 브랜드력을 철저히 평가하는 일본 최대 규모의 소비자 조사이다. 조사는 각각의 지역에 대해 매력도, 인지도, 정보 접촉도, 각 지역의 이미지(역사·문화의 거리 등 14항목), 정보 접촉 경로(여행 프로그램 등 14항목), 지역 콘텐츠 인지(현지 캐릭터 등 17항목), 관광 의욕도, 거주 의욕도, 상품 구입 의욕도, 지역 자원의 평가(‘거리와 매력적인 건축물이 있다’ 등 17항목) 등을 질문하고, 조사 항목은 전 89항목으로 각 지역의 현상을 다각적으로 분석할 수 있다.

제2절

인구위기 지역의 미래 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부는 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 임박을 3대 인구리스크로 규정하고 이에 대해 우리 사회의 대응 방안을 수립하였다(기획재정부, 2021). 인구위기는 대한민국 전 사회를 강타하는 중요한 환경 변화이지만 공간적으로 모든 지역에 고르게 영향을 미치는 것은 아니다. 앞에서 살펴본 바와 같이 도시 지역보다는 농어촌 지역에서 인구감소, 지역소멸, 초고령화의 여파가 더 크게 작용하고 있다. 그러므로 본 연구에서는 인구위기에 대응한 우리 사회의 전략을 살펴보기 위해 주로 농어촌 지역을 중심으로 고찰했다. 농어촌은 이미 청년인구 유출, 농어업 종사자의 고령화, 지역소멸 등 인구위기에 노출되어 있는 상황으로 이에 대한 중장기 전략 마련이 시급하다. 가장 시급한 지역인 농어촌을 중심으로 살펴해보지만 이는 단순히 소멸위기 지역만의 문제가 아닌 지속가능한 대한민국을 위한 미래 전략으로 볼 수 있을 것이다.

우리 사회는 그동안 경험하지 못했던 인구감소시대를 2020년 인구 데드크로스 이후 본격적으로 맞이하면서 이전의 인구성장시대의 지역발전 전략과는 다른 새로운 관점의 전략이 요구된다. 그러나 여전히 지역발전은 인구 유입, 인프라 개발 중심으로 추진되면서 여전히 인구성장시대의 발전 전략을 통용하고 있다. 지금까지의 지역발전 전략은 기존 사회시스템을 유지하기 위한 지역 인구 규모의 유지 및 인구 유입에 초점을 두었다면, 이제는 인구구조 변화에 맞추어 적응하기 위해 사회시스템을 변화시키려는 대책도 병행해야 한다. 유례없이 세계 최저출산율을 매년 경신하며 좀처럼 반등의 기미를 볼 수 없으며, 젊은 세대들의 비혼 증가 등 지금의 상황은 향후 인구감소를 필연적으로 수반할 수밖에 없기에 인구감소의 거대한 흐름을 인정하고 장기적 관점에서 적응하기 위한 미래 전략(적응 전략)을 수립하되 다만 우리의 예상치보다 급속하게 진행되는 인구감소와 고령화를 완화해 사회시스템이 대응할 수 있도록 그 변화의 속도를 둔화시키기 위한 노력(완화 전략)을 병행하는 것이 필요하다. 현재 인구감소, 고령화, 지역소멸 등 인구위기에 처한 지역들은 갑자기 등장한 것이 아니라 이미 10여 년 전부터 지속적으로 겪고 있는 만성질환 같은

것이다. 지역에서는 청년을 유입하고, 출생아 수를 늘리기 위한 전략을 수립하더라도 오늘날의 현실에서는 실효성을 담보할 수 없다. 이제는 인구의 양에만 매몰되어 지역정책을 수립하기보다는 지역에 사는 주민들의 삶의 질을 어떻게 높일지, 인구가 감소하더라도 어떻게 매력적이고 활력 있는 공간을 만들어낼 수 있을지에 대한 고민이 필요한 시점이다. 그러므로 본 연구는 고령화, 청년들의 수도권 및 도시 유출 등 인구위기에 대응하고 농어촌 지역의 인구를 늘리기 위한 정책적 노력(완화 전략)과 산업구조 변화, 첨단기술 발달, 기후위기 등의 환경 변화를 준비하기 위한 농어업 구조 개선, 인식 전환, 농어업 종사자의 역량 강화, 새로운 시대의 산업으로서 농어업 분야 확장 등 농어업의 체질을 개선하려는 정책적 노력(적응 전략)의 병행을 강조한다. 인구감소에 대한 적응은 근본적으로 지역 인구가 살아가기 위한 공간을 조성한다는 의미로, 인구감소를 기회로 전환할 수 있는 요인으로 이해하고 전략을 수립하는 것이 필요하다.

[표 6-5] 인구위기 대응 방식의 두 가지 접근 병용: 완화와 적응

인구구조 변화를 완화(mitigation)	인구구조 변화에 적응(adaptation)
• 기존 사회경제시스템에 맞추기 위한 인구 규모와 구조 유지 • 인구충격의 원인인 저출산, 고령화, 인구 유출을 해소하기 위해 출산장려정책, 청·장년 인구 유입 등 인구증가를 위한 적극적 노력	• 인구 규모와 인구구조 변화에 맞추어 기존 사회경제시스템 변화 • 인구감소, 고령화의 파급효과와 영향에 대해 지역 시스템을 변화하여 피해를 감소시키거나 새로운 기회를 모색하는 정책적 활동

출처: 민보경(2022), p.54

1 지역 인력 및 노동력 확충

가. 청년, 중장년 귀농어업인 유입

정부는 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획 등에서 농어촌 인력 확충을 위해 청년층 유입 전략을 제시하고 있으나 농어촌을 떠나는 원인과 농어업을 직업으로 선택하지 않는 근본적 원인에 대한 모색과 해결 방안이 미흡하다. 젊은 층을 중심으로 사람이 농어촌을 떠나고, 농어업을 직업으로 선택하지 않는 근본적 이유에 대한 고찰이 필요하다. 농촌을 떠나는 원인과 농업을 직업으로 선택하지 않는 원인을 명확히 제시

하고, 원인을 완화 또는 제거하기 위한 장기적 관점의 구체화된 정책을 펴나가야 한다. 농어촌을 떠나는 원인은 경제적, 사회적, 문화적, 환경적, 심미적 요인 등 다양한 요인이 있을 수 있는데, 개인의 입장에서 가장 삶의 질이 높을 것으로 판단되는 지역을 거주지로 선택할 것이므로 매력적인 거주지로서의 농어촌 조성 전략이 필요하다.

농어업으로부터 얻을 수 있는 소득이 안정적이어야 하며 특히 농어업을 준비하는 단계에 투입되는 각종 비용과 미래에 대한 불확실성을 줄여 농업과 어업에 대한 국민들의 인식을 전환하는 것이 필요하다. 청년들이 농업을 직업으로 선택하지 않는 원인을 파악하고, 그 원인을 완화 또는 제거하는 정책적 노력이 필요하다. 귀농이 전제되어야 귀촌도 늘어날지만 국민들의 농어업에 대한 경험이나 인식 개선 없이는 농업과 어업이 살아날 수 없음을 인식해야 한다. 전통적인 산업구조가 변화하고 있으며 새로운 유형의 농어업의 도전 및 성장을 위한 청년, 중장년의 창업 활성화 지원이 필요하다.

귀농, 귀촌을 위한 실효성 있는 정보 제공 및 인구감소지역의 맞춤형 귀농귀어 지원모델의 개발이 필요하다. 귀농·귀촌실태조사에 따르면, 귀농가구의 27.5%, 귀촌가구의 36.3%가 관련 정보를 얻기 어렵다고 응답하였다(장영주·편지은, 2023). 지역이 주도적으로 귀농·귀촌 데이터에 기반하여 농어촌에서 태어나 도시생활 후 연고지로 이주하는 U자형, 도시에서 태어나 비연고 농어촌으로 이주하는 I자형 등 유형별, 연령별 특징 등을 분석하여 인구감소지역 정책과 연계한 지역 맞춤형 귀농귀어 모델을 개발하는 것이 필요하다.

농촌 지역 특성에 따른 임금근로자 공급 체계로 전환하여 내국인 임금근로자의 농업 부문 유입을 확대할 수 있다. 도시 근교 농촌 지역과 원격 농촌 지역으로 구분하여 유연한 노동시장 서비스와 농작업 대행 서비스를 체계화하는 것을 검토할 수 있다. 도시 근교 농촌 지역은 도시 거주 내국인의 일자리 창출 등과 같은 유연한 노동시장 서비스 체계를 마련하고, 교통비, 보험료 등 지원을 도입하고 확대하는 방안을 고려할 수 있다.

어촌의 활성화와 미래 어촌의 지속가능성을 위해 꼭 필요한 것 중 하나가 청년세대를 유입 및 정착시켜 어촌의 리더로 성장하도록 하는 것이다. 현재 청년을 유입시키고자 어업활동을 위한 정착 지원 사업이 추진되고 있으나, 어업 및 수산물 가공·유통에 한정되어 사업의 범위가 제한적이며, 어촌관광 관련 서비스업 등은 지원받지 못하는 실정이다. 어선임대사업의 경우 청년들에게 많은 호응을 얻고 있으나 선발 인원이 많지 않다. 연령 범위를 어촌의 현실에 맞도록 일정 부분 확대할 필요가 있다.

한편으로 어촌공간의 재편도 요구된다. 청년이 어촌에 정착하기 위한 인프라가 매우 열악한 상황으로 이를 개선하려면 청년세대를 위한 공간을 충분히 확보하는 것이 필요하다. 청년들이 다양하고 새로운 사업들을 준비하고 논의하며 교육받을 수 있는 청년 Biz센터와 쉼터, 청년세대 자녀들을 안전하게 보육 및 교육할 수 있는 시설, 중요 생필품을 구매할 수 있는 편의점 등 청년세대의 관점에서 필요한 공간들을 어촌에 배치함으로써 어촌 생활에서 발생할 수 있는 불편함을 최소화해야 한다.

어촌의 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책사업이 추진되고 있으나, 정책만으로는 사업의 성공을 보장할 수 없으며, 추진사업 분야별로 전문성을 바탕으로 한 운영·관리가 사업 성공에 중요한 요인이라고 할 수 있다. 청년세대가 유입되더라도 어촌 특성에 맞는 사업 발굴과 계획 및 추진 전반에 대한 이해가 부족할 경우 사업의 지속가능성을 담보할 수 없다. 따라서 마을 구성원이 사업을 스스로 운영할 수 있는 역량을 확보할 수 있도록 교육을 지속 실시해야 하며, 이는 기존의 사업체계(귀어학교, 어촌뉴딜300사업 등) 안에서만 단기적·단발적으로 수행하던 역량 강화 사업에서 벗어나 평생교육의 개념으로 접근할 필요가 있다. 더욱이 앞으로 다양한 정보를 바탕으로 한 디지털 시대가 도래하고 어촌도 이러한 정보혁명에 맞추어 변화해야 하는 상황에서 장기적인 관점의 체계적인 교육시스템 구축은 어촌 공동체 내부의 전문가를 양성하는 데 유용한 수단이 될 것이다. 따라서 어업, 어촌 관련 산업 전반에 대한 교육을 추진할 수 있는 조직과 체계를 재정비하고, 현장 중심의 교육이 되도록 하는 방안을 마련할 필요성이 있다. 교육프로그램을 설계하고 추진할 수 있는 기관의 발굴과 양성, 현장 방문교육과 온라인 교육 등의 적절한 활용을 통한 어업인과 어촌 주민의 참여 제고 등 향후 어촌공동체 중심의 사업 추진이 가능하도록 그 기반을 마련해야 한다.

나. 지역-대학-산업의 협력체계 구축

최근 지역에서의 인재들이 고교 졸업 후 교육과 취업을 위해 수도권으로 유출되는 비중이 증가하고 있다. 지역 인재의 유출을 방지하고, 우수인력을 유입하기 위해 지역, 대학, 산업이 연계하여 지역 인재 양성, 취업 및 창업 여건을 개선하고 청년들이 지역에 정착할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다. 장기적인 지역의 발전을 위해서는 지역 인재가 핵심적 요인이므로 지역 인재의 발굴과 육성을 위한 전략을 추진해야 한다. 지역의 청년

들이 태어나서 자란 지역에서 진학하고 졸업 후 일자리를 찾기 위해서는 대학, 지방정부, 기업 등이 지역발전 통합 거버넌스를 구축하여 지역 인재 육성을 지원하는 것이 필요하다.

최근 발표한 지방시대종합계획은 지역발전 전략으로 교육개혁을 주요 내용으로 다루고 있으며 중앙정부, 지방정부, 교육청, 대학이 협력하여 지역 교육 발전, 지역 우수인재 양성, 정주까지 총괄 지원하는 (가칭)교육발전특구를 강조한다(지방시대위원회, 2023). 그리고 지역대학의 경쟁력을 제고하기 위해 지방정부가 주도하여 지역발전 생태계를 형성하고 지역대학이 지역발전의 허브 역할을 할 수 있도록 지역혁신 중심 대학 지원체계(Regional Innovation System & Education; RISE)를 구축하고, 지역대학 맞춤형 혁신을 통해 경쟁력 있는 우수 지역대학 30개교를 육성하기 위해 1교당 총 5년간 약 1,000억 원을 지원한다(지방시대위원회, 2023).

지역혁신체계는 산학연의 협력이 중요하며, 혁신의 핵심 주체로 기업의 역할이 중요함에도 불구하고 대부분 대학 중심으로 진행되고 있으며 기업의 적극적 참여가 부족한 측면이 있다. 그러므로 지방정부와 대학은 기업의 협력을 이끌어내기 위한 효과적 전략을 모색할 필요가 있다.

다. 외국인 근로자 유입

내국인 인력이 부족한 인구감소지역에 외국인 근로자를 유입시키려면 외국인력 정책 추진 방향의 재설정을 위한 논의의 장을 마련하는 것이 우선되어야 한다. 외국인노동자를 종래와 같이 비전문/비숙련 인력으로 한정하여 다루는 것이 아닌, 준숙련 및 숙련/전문 인력까지 포함하여 포괄적으로 정의하고 이를 현행 「외국인고용법」 안에서 다루기 위한 법·제도적인 개정 작업을 추진하는 것이 필요하다(「외국인고용법」 개정 추진). 현행 외국인력 정책 틀은 비전문/비숙련 인력만을 대상으로 일부 제한된 체류자격에 국한하여 이들을 “노동자”로 인식하고 있는 반면, 실제 산업 현장에서는 외국인력 정책 틀 바깥에 있는 다양한 체류자격자들이 노동집약적 산업/업종 분야뿐만 아니라 간병·요양 등 돌봄 분야, 물류, 택배·상하차 등 여러 업종에서 다양한 근로 형태로 노동시장에 참여하고 있다. 국내 노동시장에 참여하는 다양한 체류자격의 외국인력들을 아우를 수 있도록 현행 「외국인고용법」의 적용 범위를 준숙련, 숙련인력까지 확대하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 국내 유입 당시 비취업 목적(결혼, 교육, 인도주의적 사유)으로 체류한 외국인이라

할지라도 이들이 국내 체류 과정에서 노동시장에 참여할 경우 노동자로서 외국인력 정책의 틀 안에 담아 논의가 가능하도록 정책적 연계 방안을 모색할 필요가 있다.

외국인력 정책의 종합적인 추진을 위한 통합추진 거버넌스 방안을 모색해야 한다. 현행 외국인력 관리가 외국인의 체류자격에 따라 여러 부처에 파편화되어 운영되는 실정이며, 그로 인해 종합적인 관점에서 인력의 배분 및 관리가 이루어지지 못하는 양상이다. 산업/업종, 지역별로 노동 및 고용 수요에 대한 주기적인 실태 파악이 필요하나, 이러한 모니터링이 부족한 상황에서 외국인력 도입 규모 및 배분에 대한 결정이 고용노동부와 외국인력 정책위원회를 통해 제한적으로 이루어지고 있다. 외국인력정책위원회에서의 배분 역시 비전문/비숙련 인력의 도입 규모와 쿼터만을 다룰 뿐, 그 외 외국인력에 대해서는 관할하지 못하는 상황이다. 외국인력 관리의 일원화 방안을 위한 제도 개선 등을 국회 차원에서 논의할 필요가 있다.

최근 인구감소 대응책으로 이민정책에 대한 논의가 활발히 제기되고 있다. 이를 위해 도구적, 수단적 관점에서의 외국인력 정책을 지양하고 이민정책적 관점에서 외국인력 정책을 설계 및 추진할 필요가 있다. 합리적인 존재인 외국인력들이 수도권으로 이동하지 않고 지역사회에 정주하면서 안정적인 노동 활동에 참여할 수 있도록 유도하려면 이들을 단순히 노동력을 제공하는 도구적 존재가 아닌 지역사회 내 소중한 구성원이자 주민으로서 받아들이기 위한 외국인력 정책의 기초와 관점의 변화가 요구된다. 외국인력을 포함한 체류 외국인들은 다양한 체류자격과 목적을 가지고 지역사회에 뿌리내리고 살아가는 역동적인 존재로서 특정 정책 목적 달성만을 위해 유입된 객체가 아닌, 내국인과 한국 사회 안에서 공존하며 살아가는 삶의 주체이자 내국인과 동일한 인간이라는 시각의 정립이 필요하다. 데니즌십(denizenship)과 같이 해외에서 출생하였으나 다른 나라로 이주한 후 지역사회 내 합법적인 성원으로 살아가는 외국인들의 체류 이후 지역사회 내 통합 방안, 보다 구체적으로 사회적 처우에 대한 논의가 외국인력 정책의 추진 과정에서도 함께 진행되어야 한다. 외국인력 정책 추진 과정에서 외국인노동자 개인에 국한된 접근이 아닌, 가족이 함께 거주하면서 지역에 정주하는 데 필요한 사회경제적 지원과 보호, 각종 생활인프라 확충 등이 함께 고려되어야만 한다는 점에서 이민정책적 접근이 필요하다.

외국인력의 지역사회 안정적인 정주를 위해서는 이들의 통합 노력이 필수적이다. 외국인노동자들은 지역 내 다양한 산업 및 업종에서 노동력을 제공하며 경제적 부가가치를 창

출할 뿐만 아니라 지역 주민으로서 세금을 내고 소비활동에 참여하는 존재이다. 외국인 노동인력의 사회통합 방안은 이들이 거주하는 지역 차원에서 논의가 필요하며 주민으로서 지역사회에 안정적으로 적응하고 중국적으로 내국인들과 공존하기 위해 필요한 정책적·제도적 조치들을 모색하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해 지자체들은 지역 주민에게 제공하는 다양한 서비스들 중 체류 외국인이라는 이유로 배제되는 부분을 적극적으로 발굴하고, 해당 서비스 수혜 대상에 지역 주민으로서 외국인력도 포함되도록 대상 폭을 넓히려는 노력을 추진하는 것이 요구된다. 외국인 노동인력의 주거, 사업장 내 각종 노동 관련 현안, 생활환경(건강/의료, 사회적 소통 등) 등 관련 정책/제도 개선 방안 역시 가능한 한 기존의 내국인에게 적용되던 제도에 지역 주민의 자격으로서 체류 외국인이 포함되도록 적용 대상 폭을 넓히는 차원에서 접근이 필요하다.

지역 인력 부족 대응책으로 고용정책 설계 및 추진 시 외국인력의 고용과 노동 현황을 포함하는 것이 필요하다. 현행 정기적(매년, 혹은 4년)으로 수립 및 공표하는 지자체별 고용정책 기본계획 및 일자리 창출대책 수립 과정이 내국인 주민의 고용촉진 및 고용안정에 국한되어 운영되는 실정이다(「고용정책기본법」 개정 추진). 「고용정책기본법」 제9조의 2(지역 일자리 창출대책의 수립 등)에 근거하여 지자체장은 해당 지역 주민들에게 임기 중 추진할 일자리 목표 및 대책을 수립·공표하고 지자체장의 임기와 연계하여 종합계획(4년) 및 연차별 세부계획(매년)을 수립·추진하고 있다. 지역 노동 및 고용시장에 내국인만 포함된 것이 아닌, 이미 상당수의 외국인 역시 참여하고 있는 상황에서 체류 외국인들이 지역 노동시장 및 산업 분야에 미치는 파급효과를 지속적·체계적으로 파악하고 내국인과 체류 외국인이 함께 지역 노동시장에서 공존할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

향후 지역산업 특성을 반영한 외국인력의 활용 방안을 찾기 위해서는 무엇보다 지역 내 산업별, 직종별, 숙련 수준별 인력 부족 현황을 지역 차원에서 파악하고, 이를 외국인력 고용정책에 반영할 필요성이 있다. 현행 외국인력 제도는 대상/업종별 부처 소관이 다르고 지역 노동시장과 연동되어 유기적으로 작동하지 않아 지역 노동시장 내 숙련별 외국인력에 대한 수요 파악이 현실적으로 어려운 상황이다(한국행정연구원, 2022). 이를 해소하기 위해 지자체별로 정기적으로 수립 및 공표하는 지역별 고용정책 기본계획 및 일자리 창출대책의 인구 현황, 고용 동향(연령·성별) 조사 과정에 지역 주민으로서 체류 외국인 관련 현황을 파악하여 분석 내용을 포함하도록 하고, 지역별 일자리 목표 및 세부계획 수

립 과정에서도 지역 내 체류 외국인들과 관련된 사업을 명시적으로 함께 고려하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

농업 분야의 경우 맞춤형 장기체류비자 신설 방안을 고려할 수 있다. ‘지역특화형 농업 비자’ 신설 방안을 정부 및 지자체 등과 논의하여 설계해야 한다. 정부가 2022년 9월부터 시범사업 형태로 진행 중인 ‘지역특화형 비자 시범사업’의 경우 지역의 인구감소 문제 해결에 초점을 맞춘 반면, 농촌 지역의 인력수급 대응에는 일정 수준의 한계가 존재한다(조원지·정호중, 2023; 한국행정연구원, 2023). 최근 논의가 진행 중인 “광역비자” 도입 방안을 일부 활용한 안으로(유철균, 2022; 파파야스토리, 2023), 지역의 인구감소 문제 해결과 농업발전 및 지속가능성을 위한 비자로 농업 분야 전문지식이 없는 비전문인력(E-9)과 농업 분야에 대한 교육 훈련을 받은 숙련기능인력인 외국인이 농촌 지역에 장기 간 체류하며 농업 분야에 종사할 수 있도록 하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 일정 요건(일정 기간 이상 지역 거주, 언어능력, 법령 위반 여부 등)을 설계하여 농업 분야 종사 외국인들이 해당 분야에서 역량을 축적하면서 숙련종사자로 경력을 쌓아나갈 수 있는 기반을 마련해야 한다.

이를 위한 추진 전략으로 지자체 내 농업 분야에서 성실근로자(E-9)로 일하거나 농업 관련 대학 등에서 교육을 받을 외국인유학생들이 지역 내 농업 분야에서 일정 기간 이상 일할 경우 이들이 지자체별 지역특화형 농업비자를 신청하여 장기 정주할 수 있는 비자 통로를 설계할 수 있다. 법무부와 지역특화형 비자 시범사업을 발전적으로 확대하는 방안 등에 대해 협의를 진행하면서, 광역지자체-기초지자체-법무부 간 ‘지역특화형 농업비자 신설 방안’을 구체화하는 것이 필요하다(농업 분야 장기 정주가 가능한 비자경로/통로의 다변화 방안을 논의).

농업비자 신설 방안을 두 트랙으로 접근(농업 분야 경력 유무 등 고려)할 수 있는데, 농업 분야 전문지식이나 경력 미보유자의 경우 고용허가제 성실근로자(E-9)의 ‘지역특화형 농업비자’ 신청 경로를 마련할 수 있다.

농업 분야 전문지식이나 교육 경험/경력 보유자의 경우, 고용허가제 비자(E-9) 소지자로 지역 내 농업 분야에서 일정 기간(3~5년) 성실근로자로 근무 후 숙련기능인력(E-7-4) 비자를 소지하거나 지역 내 대학에서 농업 관련 학과를 졸업했거나 졸업 예정인 외국인들이 숙련기능인력(E-7-4) 비자 취득 후 일정 자격 요건을 갖추면 ‘지역특화형 농업비자’

신청이 가능한 경로를 마련할 수 있다.

계절근로자 제도가 내실 있게 정착되도록 운영 과정의 보완책을 마련하려는 노력이 필요하다. 계절근로자 제도 신청, 도입 및 송출 과정에서 지역들이 경험하는 어려움/애로사항을 모니터링하고 발생할 수 있는 문제들의 해결 방안을 지자체들과 공동 논의하는 것이 필요하다. 코로나 팬데믹 이후 농업 분야 계절근로 인력 규모가 지속적으로 늘고 있음에도 불구하고 사업장 이탈과 브로커 개입을 통한 시장교란 등 여러 문제점이 지속적으로 불거지는 양상이다. 송출 과정의 투명성 담보(브로커의 개입), 고용관리상 발생할 수 있는 여러 문제(사업장 이탈, 외국인노동자 인권침해 등)에 대한 제도 시행 지자체들과의 긴밀한 논의 및 실태 파악을 통해 대응 방법과 해결 방안을 공동 모색하는 것이 필요하다(필요시 법무부도 함께 논의 진행). 계절근로자 시행 경험을 가진 지자체를 대상으로 운영실태 조사를 주기적으로 실시해 모니터링을 강화하고 계절근로 외국인력 제도의 투명성을 제고하며 향후 시행 규모를 확대하기 전 기초자료 등으로 활용한다.

공공형 계절근로자 제도의 내실 있는 정착을 위해 운영 과정을 점검하고 보완책을 마련할 필요가 있다. 기초지자체별 초단기(1일, 1주일 등) 고용 수요를 파악하고 적기에 인력 공급이 가능하도록 이해관계자들 간 협의 채널이 강화되어야 한다. 외국인력 이탈 등의 문제를 예방하기 위한 사전 노력(근로기준법 준수, 숙식, 산재보험 및 항공료 지원, 통역관리자 등이 포함된 관련 전담조직 구성 등)을 강화해야 한다.

지자체별 외국인력의 구인·구직 과정에서 외국인노동자뿐만 아니라 사업주 모두 인력 파견/중개업체들에 상당 부분 의존하는 양상이다. 인력파견/중개업체들의 상당수가 외국인력의 알선 및 사업체 정보 매칭 과정에서 과도한 수수료/중개료를 요구하거나 외국인노동자 임금 중 일정 금액을 알선료 등의 명목으로 공제하면서 낮은 임금수준을 전반적으로 부추기는 행태 등이 현장에서 확인되고 있다. 현재 외국인 관련 노동시장의 경우 인력 알선과 수급 과정에 인력중개업체를 포함한 다양한 이해관계자(브로커, 행정사, 법무사, 기체류 외국인 등)들이 개입되어 여러 부정적인 파급효과(시장가격의 왜곡 등)가 발생하고 있다. 정부(법무부, 행안부) 및 지자체가 협업하여 외국인력 고용 과정에서 직간접적으로 개입하는 인력파견업체/중개업체의 운영과 관련해 합동점검을 하고 기준 준수 업체들에 대한 ‘우수업체 인증’제를 시행할 수 있다(인력중개/파견업체 대상). 불법 취업이나 알선 등에 대한 계도·단속은 법무부 및 지자체에서 시행 가능하다(「출입국관리법」 제18

조 외국인 고용의 제한). 지자체에서는 외국인력의 증개·알선 관련 정보를 제공하고 수수료 요율 관련 정보를 안내하는 팸플릿(다국어 형태) 등을 제작·배포하는 노력을 하는 것이 필요하다.

라. 농어업 전문교육 및 근로환경 개선

농어촌 현장에서 지역 활성화 사업을 추진하기 위한 현장 전문가, 주민 주도의 사업체계 미흡으로 정책의 실효성이 부족하다. 농어촌 지역소멸위기에 대한 인식은 2015년 이후로 지속적으로 증가하였고, 소멸위기를 극복하기 위한 여러 정책들이 수립되어 추진되고 있으나 다양한 방향성, 새로운 전략과 로드맵 등 기존과 다른 사업 방식과 체계를 갖고 추진하고 있어, 농어촌 지역 활성화 사업에 대한 기대만큼 좋은 성과를 보이지 못하고 있다. 현재 추진되는 사업은 주민 주도의 사업체계를 전제로 추진되고 있으나 고령화된 농어촌에서 젊은 청년세대가 있는 공동체는 많지 않으며 현장에서 사업 추진을 위한 주민조직 구성에 어려움이 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 전문가, 학계, 활동가를 활용한 사업 추진 방안도 마련하였으나, 농어촌 관련 사업의 전문가 부재, 체계적인 사업 추진 방식에 대한 교육 미흡 또는 가이드 부재는 안정적인 사업체계를 마련하는 데 한계를 나타내고 있다.

농어촌 혁신을 이끌어갈 전문인력 및 활동가 양성 전문교육과정을 운영하는 것이 필요하다. 지역대학 다학제 과정 운영, 중앙정부 차원 교육프로그램, 민간 기관 중심 교육과정 등 다양한 방안을 검토할 수 있다. 농어촌에 위치한 다양한 분야의 중간지원조직 또는 지자체 관련 조직 등에서 활동할 수 있도록 범부처, 지자체 사업과 연계하여 교육과정을 운영³⁷⁾할 수 있을 것이다.

농어업인 작업 안전재해 및 고용위험에 대한 안전망 강화는 노동력 공급을 확대하는 기반이 될 수 있다(황의식 외, 2022). 단기근로자, 계절근로자, 여성 농어업인 등에 대해서

37) 이와 관련하여 다음의 해외 사례를 참고할 수 있음(정책기획위원회, 2021).

- 유럽의 EMRA(European Masters programme for Rural Animators)는 농촌활동가(애니메이터)로 일하려는 대학 졸업생(학사) 대상의 석사학위과정으로 유럽 내 7개 대학 참여, 농촌발전에 관한 광범위한 지식 제공, 실용기술 습득 지원.
- 일본의 이시카와현 노도학사는 폐교를 지자체에서 임차하여 가나자와대학과 연계 운영하며, 도시민(귀산촌 예정자), 지자체 및 농협 직원, 농림업후계자 등을 대상으로 2년 과정의 교육을 하며, 2018년까지 165명을 양성하고 이 중 93%가 지역에 정착하여 지역과 행정 간 코디네이터, 지역자원의 부가가치를 높이는 소셜 비즈니스 주역으로 활동.

안전재해 관련 정책보험 가입을 확대하는 방안을 마련해야 한다. 일정 규모 이상의 농기계에 대해 등록제, 면허제를 도입하고 중장기적으로 책임보험 의무화를 추진할 수 있다. 위기적 상황으로 인해 폐농, 폐업하는 경우 생계유지를 위한 사회적 지원이 이루어질 수 있게 전국민이 고용보험제에 포함되도록 추진하는 것이 필요하다. 상시근로자 5인 미만인 사업장에 대해서도 산재보험, 근로자 안전보험 가입 확대 추진을 검토해야 한다.

농어업 작업 근로 환경 개선을 위해 작업 편의 장비 개발 및 지원 등을 통한 노동강도 완화, 최소한의 휴게·휴일 제공, 고온·추위를 피할 수 있도록 작업의 물리적·환경적 위험 요인 제거 등의 방안을 검토해야 한다. 농어업 특성에 맞는 근로계약서 개발 및 서면 근로계약 정착, 사업주에 대한 노무관리 교육프로그램 개발 및 참여 확대 등 사업주와 근로자 간 고용관계 확립 기반 구축 등도 필요하다(엄진영, 2023).

마. 인구 개념의 확대: 체류 및 관계 인구

절대인구감소에 따라 지역에서의 인구 유입 경쟁은 제로섬(zero sum)이 될 수 있으며, 실제로 인구감소시대에는 실효성이 크지 않다는 정책적 경험에 따라 정주인구(주민등록 인구) 개념을 넘어서는 다양한 인구 개념이 지역 전략으로 등장하고 있다. 관광, 방문 등을 목적으로 체류하는 인구, 거주하지는 않더라도 지속적인 관계를 맺으며 교류하는 관계 인구, 통근, 통학, 쇼핑 등 일상생활을 영위하는 생활인구 등의 개념을 활용해 지역경제를 활성화하고 활력을 증진할 수 있다.

최근 정부에서 도입하여 정책적으로 활용하고 있는 ‘생활인구’의 개념은 일본의 사례를 참고한 것으로 일본에서는 관계인구, 생활인구의 개념을 인구감소지역 전략에 적극적으로 반영하고 있다. 일본 국토교통성은 인구감소, 고령화 심화 등에 직면한 섬지역에 관광 촉진을 통한 지역 진흥을 실현하기 위해 국토교통성 내 종합정책국, 도시·지역정비국, 해사국, 항만국이 협력하여 이도지역 관광교류촉진위원회를 설치하고, 민간의 전문가 및 정책담당자들의 논의를 거쳐 2007년 일본 섬 관광 정책의 기본 방향을 제시하고 있다. 일본은 관광을 통한 섬지역 활성화를 위해 섬지역만의 매력 발굴, 관광객 편의시설의 확충, 홍보 및 정보 제공, 주민 인식 개선 및 관련 전문가 육성, 섬 관광 프로그램 개발, 이벤트 및 행사 개최 등을 추진하고 있다. 일본 섬 관광은 무인도서의 유인도서화를 위한 수단으로 활용되고 있으며, 섬을 방문한 관광객들이 섬 생활과 자연환경에 매력을 느껴 정주

할 수 있도록 섬 매력화 사업, 섬 주민 인식 교육, 고택 리모델링 사업 등 섬만이 가진 관광자원을 활용할 수 있으면서도 큰 예산을 수반하지 않는 사업을 추진하고 있다. 일본 섬 관련 정책을 담당하는 중앙정부인 국토교통성은 하향식(Top-down) 방식을 지양하고 섬 지역 주민들이 제안하는 사업을 취합해 우수 사업 아이템을 전국적으로 홍보하고 확산시키는 상향식(Bottom-up) 방식을 채택하여 지역 주민의 역량을 강화하고 지역의 특색을 살리면서 지역 주민들이 감당할 수 있는 규모의 사업을 발굴하고 있다. 이러한 사례는 우리에게도 시사하는 바가 크며, 지역 주민이 주도하고 지자체가 중심이 되는 상향식 전략을 마련하는 것이 필요하다.

체류(관계, 방문) 인구의 증대를 통해 농어업에 대한 경험 및 인식을 강화할 필요가 있다. 귀농·귀촌인, 귀농·귀촌 희망인 대상 지원 정책에서 나아가 생활인구까지 포함하는 폭넓은 정책 대응을 위해 농어촌이 삶과 일터로서 새로운 기회의 공간이 될 수 있도록 지속적 지원책을 마련해야 한다(장영주·편지은, 2023). 관계인구 저변을 늘리기 위한 도농 교류 프로그램을 확대 실시할 수 있다. 농어촌에 대한 단순한 흥미에서 출발하여 지속적인 관심으로, 관심에서 활동으로, 활동에서 기여하기로 단계적인 발전을 유도하기 위해 농촌과의 관계맺기를 다양화할 필요가 있다. 5도 2촌형, 4도 3촌형 등 국민들의 농산어촌 거주, 체재 수요를 실현할 수 있는 제도적 기반(예시: 농촌 1가구 2주택 세금 감면, 다주소지 주민세 배분 등)을 마련하는 것을 검토해야 한다(황의식 외, 2019).

2 삶의 질 향상 전략

가. 지역의료자원 확충

1) 지역 간 보건의료 격차(disparity)에 대한 올바른 이해 필요

농어촌 보건의료의 취약성은 인구감소와 함께 이전보다 대두되었을 뿐이지 실제 새로운 문제는 아니다. 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌과 같은 지역 간 보건의료자원의 불균형으로 인한 문제는 이미 지난 1970년대부터 주요한 정책 의제였다. 과거 70년대의 정책은 주로 의료자원의 불균형적 분포를 해소하고 의료 접근성을 높이기 위한 임시적 인력 배치에 초점이 맞춰져 있었다. 예를 들어 농어촌 지역의 의사 인력 부족을 해결하기 위해

전문의 수련 과정 중 6개월을 농어촌 지역의 보건기관에서 의무적으로 근무하도록 하는 정책이 시도되었다. 이 밖에 산간벽지와 도서 지역 주민을 위한 순회이동진료반과 병원선 등을 통한 필수의료서비스 제공 정책과 의사국가고시 불합격자에게 2년간 국가가 지정하는 특정 지역에서 근무하는 조건으로 선발시험을 거쳐 조건부 의사면허를 주는 제도인 특정 의무지정 의사제도, 공중보건장학제도 도입 등을 통해 농어촌 지역의 의료인력 부족을 해결하고자 하였다. 1980~1990년대를 거치면서 역대 정부는 공공의료자원 투입을 위한 제도 개선에 초점을 맞췄다. 공중보건 업무 및 보건진료원의 역할을 정립, 확장하고 농어촌 지역 모자보건센터를 건립하였다. 또한 의료 취약지 근무자에 대한 공무원 신분 및 급여 보장과 같은 근무 여건 개선을 추진했었다. 2000년대 이후 정부 정책은 의료자원 투입의 다양화와 같은 양적 확장으로 요약할 수 있다. 지난 2004년 「농어촌 주민의 보건 복지 증진을 위한 특별법」 제정을 통해 농어촌 지역에 대한 실태 파악 및 보건의료 공급 기반 개선 사업을 추진하였으며, 지역 응급의료기관 시설·장비·인력 지원 등을 강화하고, 공중보건의사에 대한 교육·훈련 체계화를 추진하였다(허종호 외, 2019).

이러한 정책적 노력에도 불구하고 지역 간 보건의료 격차가 여전히 존재함을 넘어 오히려 더욱 심화되고 있는 것은 도시와 농어촌 지역의 불균형에 대한 격차/차이에 대한 정책적 고찰 없이 임시적인 제도의 보완이나 양적 확장에만 초점을 맞췄기 때문이다. 보건의료 분야에서 집단 혹은 지역 간 격차(disparity)는 불평등(inequality)의 문제인지 혹은 불형평(inequity)의 문제인지에 대한 정책 결정자의 정확한 인식과 이해가 요구된다(황종남, 2017). 지역 간의 보건의료 불균형이 우리 사회가 지향하는 정의와 가치에 위배되는 불공정함(unfairness)을 내포할 때 이를 바로잡고 해결할 수 있는 형평성 기반의 정책을 모색할 수 있다. 과거 정책을 반복하거나 미봉책에 그칠 수 있는 단기 정책, 성과 보여주기 식의 정책으로는 지역 간 보건의료 불균형의 문제를 해결할 방안을 모색할 수 없다. 도시 위주의 정책과 효율성을 추구하는 현재의 보건의료 정책 방향에서 농어촌을 포함한 모든 국민에게 건강하게 살아갈 권리를 왜, 그리고 어떻게 보장할지에 대한 근본적 고민이 필요하다.

2) 지역의 특성을 반영한 공공의료자원의 확충

도시와 농어촌의 보건의료 불균형은 근본적으로 민간 중심의 보건의료체계에서 비롯되었다. 비용과 효율성을 중심으로 하는 보건의료의 정책 기조로는 농어촌의 보건의료 불균형 문제를 해결할 수 없다. 현재 제기되고 있는 의료자원의 불균형과 이로 인해 발생하는 건강불평등의 문제를 해결하기 위해서는 인프라 확충, 의료인력 확보, 의료 접근성 향상 및 지역의료체계의 구축과 같은 다양한 대안이 제시되고 있다(이종구, 2015; 최병호 외, 2022; 김계현 외, 2022). 그러나 인구수가 적은 지방, 특히 농어촌 지역에 민간 의료자원을 유인하기 쉽지 않기 때문에 공공보건의료의 역할을 확대하고 이를 수행할 수 있는 체계가 확립되어야 한다. 실제 공공보건의료체계의 강화와 확립은 농어촌 지역의 보건의료 불균형으로 인해 발생할 수 있는 건강불평등의 문제를 해소할 근본적인 해결책이 될 수 있다. 보건소와 같이 공공의료기관의 역할이 큰 지역에서는 도시 지역에 비해 노인의 인플루엔자 접종률이 높은 것으로 조사되었는데, 이는 농어촌 지역에서 공공보건의료체계의 강화를 통해 얻을 수 있는 긍정적 변화의 단적인 예라고 볼 수 있다(조흥준, 2013; 안석 외, 2020).

우리나라의 공공의료기관 비율은 2020년 기준 5.7%로 OECD 평균인 65.5%에 비해 매우 낮으며, 병상 규모 기준으로 비교해도 한국의 공공의료기관 병상 비율은 10.0%로 OECD 평균인 89.7%와는 큰 차이를 보이고 있다. 특히 우리나라와 같이 사회보험 방식의 재원을 조달하는 일본과 독일, 프랑스와 비교하더라도 우리나라 공공의료기관의 공급 역량은 매우 낮은 실정이다(김정희 외, 2020). 공공의료기관은 단순히 취약계층을 치료하고 국가적 재난 상황에 그 기능과 역할을 하는 곳으로 인식해서는 안 된다(김용익, 2020). 지역의 건강, 의료, 돌봄, 복지 등 지역 주민의 다양하고 복합적인 요구를 충족시킬 수 있는 새로운 공공의료체계 내에서 중추적 역할을 하는 곳이어야 한다. 이 때문에 중진료권(전국 70개)별로 인구구조와 주요 질환 등을 고려하여 적정 규모의 공공의료기관을 확보하거나 지역 내 공공의료자원 간의 유기적 상호 연계와 공공의료기관-민간의료기관의 네트워크 협력체계 등 지역의 다양한 자원을 연결하는 공익적 역할을 수행할 수 있는 새로운 공공의료체계의 확립과 강화를 모색할 필요가 있다(김창엽, 2019).

[표 6-6] 사회보험 방식 국가의 공공병원 현황

구분	한국	미국	일본	독일	프랑스
전체 의료기관 중 공공병원 비율	5.7	23.0	18.3	25.5	44.7
전체 병상 수 중 공공병상 비율	10.0	21.5	27.2	40.7	61.5
인구 백만명당 공공기관 수	4.3	4.4	12.1	9.5	20.3
인구 천명당 공공병상 수	1.24	0.62	3.53	3.26	3.63

출처: OECD(2020), 김정희 외(2020).

의료시설과 의료인력의 수도권 집중과 같은 “쏠림” 현상은 단순히 의료기관과 의료인력의 개인적 선호에서 시작된 문제가 아니다(허종호 외, 2019). 우리나라의 경우 의료인력 양성 체계에서부터 대도시 집중화가 뚜렷하다. 전국 40개 의과대학의 지역별 분포와 정원 현황을 살펴보면 서울을 포함한 수도권에 총 11개의 의과대학이 있으며, 이들 대학의 총정원은 956명으로 전체 의과대학 총원 3,058명(2019년 기준) 중 약 31%에 해당한다. 이에 반해 전남, 울산, 경북, 경남, 제주의 경우 의과대학 수와 정원 규모가 다른 대도시에 비해 큰 차이가 난다. 결국 현재 의료인력의 지역 간 불균형은 의료인 교육체계에서부터 시작한 뿌리 깊은 사회구조적 문제로 볼 수 있다. 실제 전국의사조사(Korean Physician Survey, KPS) 자료를 활용하여 의사 인력의 근무 지역 선택과 이동에 영향을 미치는 요인에 대한 분석을 살펴보면, 성장 지역이나 의대 졸업 지역이 비수도권일 경우 지방에 근무할 확률이 높은 것으로 나타났으며, 전문의 수련 지역이 지방 광역시나 도 지역인 경우 지방에 근무할 확률이 높은 것으로 나타났다(김계현 외, 2022). 과거 정부에서 추진했던 공중보건직의사의 확충과 공공의료시설의 보강 등과 같은 물리적 자원의 투입과 확보를 통한 임시방편적인 개선보다 근본적으로 의료자원의 쏠림 문제를 해결하기 위해서는 지역의 특성과 수요를 반영한 의료인 교육체계의 지역화와 지역 의사 면허제와 같은 새로운 전략을 고려해야 한다.

[표 6-기] 전국 의과대학 지역별 분포 및 정원 현황

지역 (학교 수, 정원)	학교명(정원)	지역 (학교 수, 정원)	학교명(정원)
서울 (8개, 836명)	서울대(135), 경희대(110), 고려대(106), 연세대(110), 중앙대(86), 이화여대(76), 한양대(110), 가톨릭대(93)	강원 (4개, 267명)	강원대(49), 한림대(76), 가톨릭관동대(49), 연세대원주(93)
부산 (4개, 343명)	부산대(125), 고신대(76), 인제대(93), 동아대(49)	충북 (2개, 89명)	충북대(49), 건국대충주(40)
대구 (4개, 302명)	경북대(110), 계명대(76), 영남대(76), 대구가톨릭대(40)	충남 (3개, 182명)	단국대천안(40), 순천향대(93), 건양대(49)
인천 (2개, 89명)	인하대(49), 가천대(40)	전북 ³⁸⁾ (2개, 235명)	전북대(144), 원광대(91)
광주 (2개, 250명)	전남대(125), 조선대(125)	전남 (-)	-
대전 (2개, 150명)	충남대(110), 을지의대(40)	경북 (1개, 49명)	동국대 경주(49)
울산 (1개, 40명)	울산대(40)	경남 (1개, 76명)	경상대(76)
경기 (3개, 120명)	아주대(40), CHA의과대(40), 성균관대(40)	제주 (1개, 40명)	제주대(40)

출처: 보건복지부(2020), 의대정원 확대 및 공공의대 설립 추진방향 배포자료.

3) 지역사회 의 일차의료의 강화

지역 간 의료인력과 자원의 불균형으로 인해 발생하는 문제를 해결하는 데는 의료인력과 인프라의 확충만으로는 충분하지 않다. 특히 높은 노인 인구의 비중과 이에 따른 건강 문제를 적절히 해결하기 위해서는 이미 고소득 국가를 중심으로 개편되고 있는 일차의료의 역할 강화와 보건의료서비스 전달체계의 개편 등을 모색해야 한다. 일차의료 의사수련 제도의 시행, 다학제(multi-disciplinary) 팀 진료 모델의 개발, 주치의제도 도입과 더불어 환자 1인당 정액제 또는 성과급제 등을 혼합한 지불제도 도입, 만성질환 관리에서 간

38) 2018년 서남대 폐교에 따른 49명 감소로 전북대(34명), 원광대(15명)에 일시적으로 정원 배정.

호사 역할의 증가 등이 이미 고소득 국가를 중심으로 실시되고 있는 일차의료와 관련된 대표적인 변화이다(이재호, 2018). 일차의료는 상대적으로 낮은 비용과 자원의 투입으로 건강 결과를 향상시킬 수 있는 효율적 체계라고 할 수 있다(이재호, 2014). 실제 미국의 경우 인구 대비 일차의료 의사 비율이 높은 지역은 총 사망률, 영아 사망률, 심장 질환과 암, 뇌졸중 사망률, 신생아 사망률 등이 상대적으로 더 낮았으며, 사회경제적 불평등을 해소할 수 있는 해법으로 제시되었다(이재호, 2014).

사회경제적, 정치적 환경에 의해 크게 좌우되는 의료서비스 전달체계의 문제점 파악과 현실적인 전달체계 개선에 대한 중장기적 전략 없이 지역 간 보건의료 격차를 해소하기 위한 의료인력과 인프라 확충은 그 한계가 뚜렷하다. 우리나라와 같이 주치의제도 혹은 의료서비스 전달체계가 모호한 국가는 일차의료의 제도적으로 확립되어 있는 국가에 비해 진료 및 진단 장비 등과 같이 구조적으로 많은 자원의 투입이 요구된다(이재호, 2018). 이뿐만 아니라 행위별 수가제를 기반으로 하는 전문진료 과목 위주의 의원급 진료체계에서 수도권과 대도시 중심 개원 선호 현상을 막을 수 없기에, 지역의 의료수요와 요구를 충족하기 위한 새로운 유인 전략의 하나로 지역사회 일차의료 중심 체계의 확립과 강화가 필요하다. 우리나라와 같이 몇몇 대도시를 제외한 국가 중 영토가 넓고 인구밀도가 낮은 캐나다의 경우 이미 10여 년 전 각 주별로 주치의 등록제도를 일차의료 개혁의 주요 과제로 설정하고, 보다 매력적인 일차의료 수가제도 도입을 통해 일차의료에 필요한 의료인력을 확보하고 환자들의 일차의료 접근성을 향상시키는 전략을 수립하여 시행했다. 특히 기존의 주요 지불제도인 행위별 수가제와 인두제를 병행하여 일차의료를 제공하는 모든 의사에게 추가적인 인센티브를 제공함과 동시에 야간진료와 전화 건강상담, 만성 질환의 효율적 관리를 위한 다분야 협력팀 진료를 통해 제한된 의료인력과 자원을 효율적으로 활용하여 양질의 의료서비스를 제공하고 있다(황종남, 2012). 캐나다의 일차의료 개편과 관련하여 눈여겨볼 점은 일차의료 개편을 강제적으로 시행하지 않고 일차의료를 담당하는 일반의(General Practitioner)와 가정의학전문의들의 자발적인 참여를 유도하고 있다는 점이다.

지역 간 보건의료 격차를 해소하기 위해 역대 정부는 다양한 정책을 시행하였지만, 궁극적으로 지역 간 보건의료 불균형을 해결하는 데는 역부족이었다. 향후 가속화될 인구감소와 노인 인구의 급증으로 농어촌 지역을 포함한 지역의 보건의료 접근성은 더욱 악화될

수 있다. 이를 해결하기 위해서는 임시방편적인 대안을 제시하고 실행하기보다는 일차의 료제도의 확립과 같은 제도적, 구조적 개혁을 통해 장기적으로 지역의 의료인력과 인프라 확충에 기여할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다.

나. 인구감소지역 지원 강화

지방의 중소도시와 농산어촌 등의 지역은 지역 주민의 삶의 질 제고를 위해 공간복지적 접근을 강화하여 지역 주민들의 정주여건을 개선하고 다른 지역으로의 인구 유출을 방지 하기 위한 노력이 필요하다. 이러한 점에서 인구감소지역의 생활인프라에 대한 재정 투자가 필요하며, 이는 국가적 최저수준(national minimum)을 공간적으로 실현하는 수단으로 활용될 수 있다. 이를 위해서는 출생아 수, 인구 유입 등 인구의 양(量)에만 초점을 두는 것이 아닌 지역의 전반적 삶의 질(質) 제고를 위한 노력이 필요하다. 인구 유출 방지를 위해서는 일자리뿐 아니라 주거, 교육, 교통, 의료, 문화 등 양질의 정주여건을 형성하는 것이 바람직하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 국가 최저기준(national minimum), 지역 최적기준(local optimum)에 의하면 현재의 인구감소 농어촌 지역은 목표에 미달하는 수준이므로 농어촌 지역에서의 삶의 질 측정을 위한 적절한 기준이 제시될 필요가 있다. 지속적인 저출생으로 출산율의 반등 없이는 당분간 인구감소 현상은 더욱 심화되고 인구밀도는 낮아질 것으로 전망됨에 따라 인프라, 물리적 시설에 대한 접근성 기준은 목표를 달성하기에는 더욱 요원해 보인다. 그러므로 인구감소지역에서의 삶의 질 측정 기준은 인프라 시설에 대한 접근성뿐 아니라 수요자, 서비스 중심의 기준을 마련하는 것이 필요하다.

수요자 중심의 서비스 기준을 마련하더라도 기존 인프라 운영 및 관리에 대한 변화가 필요한 시점인데 인구감소 및 고령화가 급속하게 진행되는 지역은 의료, 복지, 문화, 쇼핑 등 일상생활서비스 시설을 접근성이 양호한 장소에 집약하여 생활서비스 거점을 조성하고 운영하는 것이 바람직하다. 생활서비스 거점은 일상생활서비스와 지역활동, 고용 촉진, 안전과 안심 등의 중심지로서 인구감소에 적응하기 위해 장기적 관점에서 이를 근간으로 생활권 개편을 검토하는 것이 필요하다(박진경 외, 2019).

정부는 인구감소 위기에 처한 지역을 국가가 체계적으로 지원하고 이를 통해 지역의 활력을 도모하고자 지방소멸 대응 정책으로 지방소멸대응기금을 지원하고 있다. 이를 위해

행정안전부는 인구감소지수 지표(연평균 인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화 비율, 유소년 비율, 조출생률, 재정자립도)를 토대로 인구감소지역을 선정하고, 해당 기초자치단체와 광역자치단체를 대상으로 지역 주도의 지방소멸 대응 사업 추진에 필요한 재정을 지원하기 위해 지방소멸대응기금을 배분한다. 지방소멸대응기금은 2022년부터 10년간 연간 1조 원을 재원으로 지원되며 지원 대상은 서울과 세종시를 제외한 지역으로 기초자치단체에 75%, 광역자치단체에 25%의 재원을 각각 배분한다. 또한 경제적 지원을 위해 고향사랑기부제를 시행하여 지역경제를 활성화하고자 하며, 인구감소지역에 보통교부세 지원을 2023년 약 1조 원에서 2조 원으로 확충하였다.

다. 스마트 농어업·농어촌 구축

농어촌 지역에서는 농어업의 스마트화(노동집약에서 기술집약산업으로의 변화), 즉 농어업의 기술혁신 및 디지털 전환으로 노동인력의 부족을 보완하고 생산력 증대 및 경제 활성화 부분에 기여할 수 있을 것이다. 스마트 농어업은 농업과 수산업의 쇠퇴, 기후변화, 저출산 고령화로 인한 인구감소 및 인구구조 변화 등 농어촌 사회 전반에 걸친 문제를 기술혁신, 디지털 전환 등으로 접근하는 것으로 다양한 분야의 전문성과 혁신적 역량이 필요하다. 스마트 농어업은 단편적인 문제 인식을 통해 정보통신기술을 농어촌 사회에 접목시키는 단지 기술적 접근이 아닌 농어촌 사회의 변화를 일으킬 수 있는 사회혁신, 규제혁신과 양립하는 것이 필요하므로 이를 이끌 수 있는 혁신형 인재가 요구된다. 농어촌 지역 사회에 대한 이해의 부족으로 지역사회 문제에 대한 진단과 지역특성을 고려한 스마트화 개념 정립이 미흡한 실정이다(박상우, 2019). 스마트 농어촌을 조성하기 위해 다양하고 세분화된 영역의 전문가들이 참여 가능한 개방적인 거버넌스 구조를 가지는 지역생태계 구축이 필요하다.

스마트 농어업을 위한 맞춤형 역량 강화 교육이 요구된다. 스마트 농어업을 위해서는 4차 산업혁명의 정보통신기술 등 최첨단기술의 적용뿐 아니라 사회문제 해결을 위한 공론화 과정, 농어촌 사회의 적극적 참여가 필요하다. 농작업 숙련도가 높은 노령 농업 취업자의 대거 은퇴로 발생하는 공백을 메우기 위해 데이터-네트워크-인공지능에 기반한 스마트 농업의 확산이 필요하다(황의식 외, 2019). 스마트 농업기술 활용 인력 육성, 스마트 농업 관련 농산업기업 창업 생태계 지원 강화가 필요하다.

또한 6차 산업화의 고도화를 통한 농어업 관련 산업구조와 인력을 확대할 수 있다. 다양한 농어업 파생상품 발굴 및 확대, 유통구조 개선, 체험 농어업 분야 개발 등이 그 예이다. 6차 산업화는 1차, 2차, 3차 산업을 복합(1차+2차+3차)하거나 융합(1차×2차×3차)하는 것으로 농촌에 존재하는 1차산업(농업)을 바탕으로 농업과 식품, 특산품 제조·가공(2차산업) 및 유통·판매, 문화·체험·관광 서비스(3차산업) 등을 연계함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동이다(양현봉, 2015). 농촌 지역의 경제 활성화를 통해 다양한 일자리를 창출하고, 이를 통해 농업 소득 이외에 추가적인 소득을 얻을 수 있어 농업을 직업으로 선택할 수 있는 기회가 증가될 것이다.

저밀도 경제(low-density economy)³⁹⁾로서의 농어업 관련 다양성 확장 및 인력 확대 방안도 고려할 수 있다. 지역여건에 맞는 새로운 산업부문으로의 전환, 농어업의 경관 및 관광산업화 등이 가능하다. 전통적인 농어촌 산업에서 벗어나 지역여건에 적합한 농어촌 융복합산업, 농어촌-도시 간 연계에 기반한 농촌발전 전략 모색 및 다양한 인력 확보가 필요하다. 이러한 농촌공간의 체계적, 계획적 관리를 통해 농촌다움을 보존하고 매력적인 공간 창출로 관광산업화 및 일자리 창출이 가능하다.

라. 생활서비스 제공 방식의 다양화: 사회적 경제의 활용

인구감소시대에는 인구 과소화 지역에서의 생활여건은 계속해서 열악해진다. 지역에서의 생활을 위해 국가최소기준(National Minimum), 지역최적기준(Local Optimum)을 제시하고 있으나 현재의 인프라 중심의 접근성 기준은 인구감소가 가속화되고 있는 상황을 고려할 때 미래에는 더욱 실효성이 없게 된다. 실제로 앞에서 지표를 통해 살펴봤을 때 의료부문(보건기관, 종합병원, 응급의료시설)의 시설은 대부분의 농어촌 지역에서 3년 전에 비해 접근성이 낮아졌음을 확인하였다. 지역에서의 삶의 질과 관련된 의료, 돌봄 등 사회서비스는 현재의 서비스 기준 범위를 재검토할 필요가 있으며, 특히 물리적 인프라 중심의 기준보다는 서비스 중심의 기준 재설정이 필요하며 다양한 방식의 서비스 공급을 살펴보는 것이 바람직하다. 지방행정 차원에서도 물리적 생활인프라 건설, 운영 및 관리에 치중하는 것보다 서비스 제공 중심으로 운영하는 것이 인구감소시대에 효율적 재정관

39) 저밀도 경제(low-density economy)는 OECD에서 논의된 개념으로 2000년대 중반 금융위기 이후 농촌을 비롯한 주변부 지역에서 산업이 성장하면서 각국의 경제회복을 견인한 것에 주목하며 산업 기반이 열악한 농촌 및 주변부 지역에서 새로운 산업의 출현과 성장 가능성을 통해 국가 발전에 기여하는 농촌의 발전 잠재력을 보여줌(정도채 외, 2019).

리 및 적합한 운영 방식이 될 수 있다.

지역의 인구감소를 바라보는 관점에 있어 감소된 인구의 회복이 아닌 ‘지역사회의 활력’에 목표를 두어야 한다는 논의도 제기된다(김정섭 외, 2023). 이런 관점에서 보면 농촌 지역에서 인구 회복이라는 목표는 그 자체로 달성하기 불가능한 목표인 것과 동시에 그렇지 않다면 조금이나마 환경을 개선할 수 있는 정책 목표에 대한 관심도 줄이는 결과를 낳는다. 정부나 지자체가 ‘전입’ 촉진에 모든 노력을 기울일 경우 현재 농촌에서 살고 있는 사람들에, 이들이 살아가는 생활환경의 문제에 관심을 두기 어려울 수 있다는 것이다. 이런 맥락에서 인구 과소화에 따른 일상생활의 변화에 주목하고, 그에 따라 자생적으로 만들어지는 ‘적응 방식’과 실천 사례에 관심을 가질 필요도 있다.

인구 과소화가 농촌 주민의 삶의 질 하락으로 이어지는 경로는 세 가지이다. 첫째는 시장 실패다. 인구가 줄면 생활서비스 수요가 줄어들고, 이런 곳에서 이윤을 남길 수 없는 사업체가 폐업하거나 철수한다. 결국 생활서비스를 구매하기 어려워진다. 둘째는 정부 실패다. 개인의 구매력과 관계없이 국민 누구에게나 ‘보편적인’, ‘최소한의’ 서비스를 공공 부문이 제공해야 한다는 논리다. 그러나 이런 논리 또한 현실에서는 공공 재정의 제약 상황에서 인구 비례의 논리에 따라 인구 과소화 지역을 소외시키는 결과는 낳는다. 마지막으로 사회(공동체)의 실패다. 인구가 줄면, 특히 젊은 층 인구가 줄면 생활 생태계 또한 자연스럽게 해체된다(김정섭 외, 2023).

이러한 문제를 해결하기 위해서 주민이 주도적으로 참여하는 협동조합은 지역사회의 활력과 생활의 질을 향상시키는 방안이 될 수 있다. 실제로 정부 정책 차원에서도 지원 대상 범위 확대 측면에서나 예산 사용 면에서 사회적 경제를 주요 영역으로 인식하는 경향이 발견된다. 농림축산식품부의 179개(2022년 기준) 보조사업 중에 협동조합과 같은 사회적 경제 조직을 지원 대상에 포함한 사업이 점차 늘고 있다는 점이나 농촌 기초지방자치단체의 예산 지출이 2017년에 약 2,992억 원에서 2021년 4,939억 원으로 약 65% 증가한 점이 그 예다(김정섭 외, 2023: 35-36). 특히나 농촌의 맥락에서 협동조합이 의미 있는 역할을 할 수 있는 영역으로 꼽히는 것은 ‘돌봄’과 ‘교육’, ‘환경’, ‘일상서비스’, ‘사회적 농업’이다(김정섭 외, 2023: 제3장). 그 가운데 핵심적으로 언급되는 것이 ‘돌봄’이다(김정섭 외, 2021: 부록 27).

농어촌 지역의 현실은 열악하며 우선 물리적 거리가 멀어 접근성이 떨어진다. 인구밀도

가 낮아 돌봄 서비스를 제공하는 민간 기관이 이윤을 남기면서 운영할 유인이 적다. 이러한 ‘시장 실패’를 만회하기 위해 공공서비스가 기대되나 농어촌에서 돌봄 정책 사업은 우선순위에서 밀리는 경우가 많고 여러 정책사업이 분절적으로 시행되어 효과를 발휘하기 어려운 구조다. 특히 노인장기요양보험이나 노인맞춤 돌봄 서비스 등의 대상인 ‘중증 상태’가 아닌 경증 상태의 노인이 이용할 수 있는 시설이 부족하다는 점이 지적된다(김정섭 외, 2021: 203). 정경의 외(2017) 등의 연구에 따르면 면 지역 거주 노인 146만 명의 약 27%인 40만 명이 일상생활에 불편을 느끼는 잠재적 돌봄 수요자이지만 노인장기요양보험 및 노인맞춤 돌봄 서비스를 받는 ‘공적 돌봄 대상자’는 22만 명에 불과하다. 반대로 돌봄 제공 역할을 하는 기관은 부족하다. 전형적인 복지시설도, 주간보호시설도 부족하고, 교통체계도 열악하다.

춘천별빛사회적협동조합은 2014년부터 ‘우리마을119사업’이라는 자생적인 서비스 지원 사업을 기획해 실천하고 있는데, 농촌 노인의 일상생활에서의 어려움을 주민이 나서 해결하고 있다. 예를 들면, 집 안팎의 시설물 고장에 대한 수리 및 교체, 화재 위험요인 해소, 노인의 병원이동 지원, 노인의 심리, 건강상 이상을 발견했을 때 사회복지관에 연계하여 조치하는 일 등이다. 단지 노인뿐 아니라 이동의 불편으로 인해 문화복지시설의 접근성이 떨어지는 주민들 전체가 이동할 수 있게 한다.

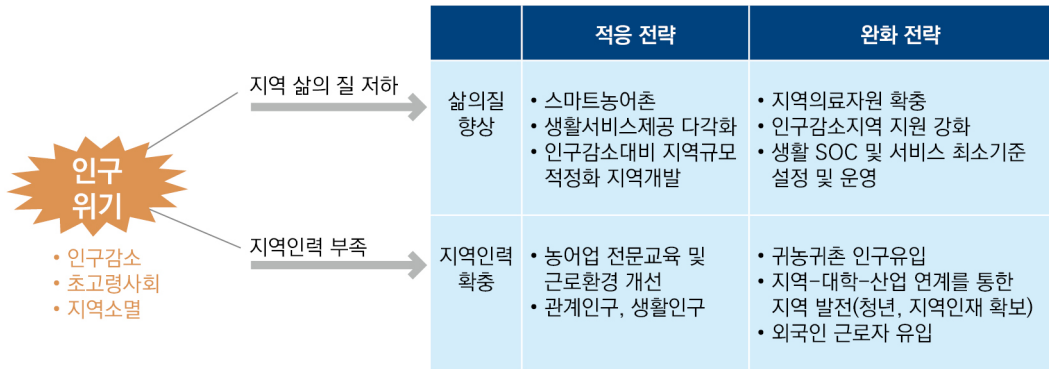
지역에서의 삶의 질 개선을 위해 지역 주민의 필요에 부응하는 혁신적 활동을 지역사회 주민 스스로 펼칠 수 있도록 정책적 지원을 해야 한다. 시장과 정부의 구분이 애매하고 모호한 영역에서 혁신적인 대안이 나올 가능성이 크다. 그리고 인구감소시대에는 각종 보조금 사업이 인프라, 물리적 시설을 짓는 것이 아니라 사람의 활동에 대한 대가를 지불하는 방향으로 재편되는 것이 필요하다. 마지막으로 인구가 감소하는 농어촌 지역에서는 정부 재정 투입의 기준을 ‘단위 금액당 수혜자 수’로 하는 것의 의미는 퇴색되기에 ‘농어촌 지역사회의 필요 내지는 수요에 대한 충족 비율’과 같은 지표를 활용하는 것이 바람직하다. ‘단위 금액당 수혜자 수’와 같은 성과지표는 가령 학생 수가 적은 농촌 학교의 폐교, 인구 밀도가 낮은 농촌에서의 보건의료인력 및 재정 감축을 정당화한다. 그 결과 인구가 감소하는 농어촌 지역에서의 삶의 질이 열악해지고, 다시 주민이 떠나는 악순환이 나타나게 된다. 그러므로 생활서비스 기준 범위, 재정사업 성과지표 등에서 인구가 감소하는 저밀도 지역에 대한 기준을 다른 도시 지역과 차등화하여 지역특성을 고려한 형평성 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다.

마. 인구감소 적응 및 도시규모 적정화한 지역개발 전략

인구감소 및 지역축소를 준비하기 위해 성장시대에 확산되었던 외곽지역 난개발을 합리적으로 조정하고, 밀도 높은 압축개발을 위한 새로운 공간구조의 재편이 요구된다. 콤팩트(compact)-네트워크(network) 도시는 인구가 감소하는 상황에서 생활서비스를 효율적으로 제공하기 위한 국토공간 전략 중 하나이다. 이는 지역 기능 및 인프라를 집약화하고 고차 서비스가 유지될 수 있는 인구 규모를 확보하는 전략을 말한다(이삼수, 2023).

인구가 감소하고 있는 농어촌의 경우 지역에서 주민들이 향유하고 있는 서비스의 수준을 하락시키지 않으며 삶의 질을 확보하는 것이 필요하다. 지역의 인구가 감소하면 기존의 공공서비스를 유지하는 것이 곤란한데 일부 서비스와 생활시설은 규모의 경제에 의해 제공되는 것이 필요하기 때문이다. 그러므로 행정구역 단위의 서비스 제공이 아니라 서비스 제공 범위와 기준을 재검토하여 인구 변화를 고려한 효과적인 공간계획을 수립해야 한다.

쇠퇴하는 지방 중소도시, 농어촌 등 지역 간의 기능적 연계를 유지하고, 의료, 문화, 사회서비스 등에 대한 접근성을 높이기 위해서는 거점별 적정 입지와 연계가 중요하다. 이를 위해 생활권 중심으로 여러 지역의 주민이 공동으로 이용하는 것을 고려할 수 있는데 이를 위해서는 각각의 서비스별 도달 범위, 주변 지역의 인구 규모, 공간상 거리, 교통조건 등을 고려하여 거점 지역의 육성과 주변 지역과의 연결성 강화가 필요하다. 국토 및 도시공간 구조를 기능적으로 공간 위계별로 집약화하고 집약화된 지역은 상호 네트워크를 강화해 도시 기능이나 시설 이용의 효율성을 추구할 필요가 있다. 인구감소시대의 공간적 특성을 반영한 지역의 공간 단위 구성과 공간 단위별로 지역정책을 운용하기 위한 가이드라인이 제시되어야 하며, 지방 중소도시와 농어촌 지역은 자족성 향상, 삶의 질 제고, 경쟁력 강화를 위한 공간 전략으로서 성장거점(compact)과 네트워크(network) 전략을 마련하는 것이 필요하다(이삼수, 2023).



[그림 6-8] 인구위기에 대응하는 지역의 미래 전략(예시)

제7장

결론

제1절 연구 요약 및 시사점

제2절 후속 연구 방향

제 1 절

연구 요약 및 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 인구감소, 지역소멸, 초고령사회 등 인구위기가 지역에 영향을 미침에 따라 어떻게 대응해야 하는지, 특히 주민의 삶의 질 저하와 지역의 인력 부족 측면에서 살펴본 것이다. 인구위기의 가장 댄 앞에 있는 농어촌 지역은 지역소멸이라는 관점에서 접근할 수도 있지만, 수도권 중심의 일극체제, 자원과 국토공간의 비효율적 이용 등의 문제를 해결하기 위한 기회의 공간이기도 하다.

인구가 감소하는 농어촌 지역을 중심으로 지역의 생활여건을 분석한 결과 국가최소지원(National Minimum)과 지역최적기준(Local Optimum)은 현재 지역의 서비스 수준을 충족하지 못하고 있음을 확인하였다. 가령, 의료서비스 기준으로 병원은 30분~1시간 이내이지만, 현시점에서 이미 많은 농어촌 지역은 20km 이내에 병원이 있지 않으며, 30km 범위 내에 응급의료시설이 있지 않은 지역이 많은 것을 알 수 있었다. 향후 지속적인 저출산으로 인구감소는 심화될 것이며, 초고령사회에 접어들면서 농어촌 지역의 생활 인프라 수준은 더욱 열악해질 것으로 전망된다. 그러므로 지역 삶의 질을 측정하는 기준은 현실을 반영하고 미래 수요에 선제적으로 대응하여 제시될 필요가 있다.

지역 인력 부족으로 지역경제가 쇠퇴하는 지역이 나타남에 따라 인구감소지역에서의 노동력 이슈는 지역의 생존과 관련된 문제이다. 지방에서는 다양한 청년정책, 인구 유입 전략을 마련하여 지원하고 있지만 현실은 수도권으로의 인구 유출, 특히 청년층의 이동이 더욱 심화되고 있다. 이러한 상황에서 외국인 인력이 지역의 노동력 부족을 메우는 대안으로 제시되고 있다. 그러나 이런 필요성에도 불구하고 현실은 합법적 또는 비합법적으로 취업활동을 하는 외국인들이 국내에 얼마나 되는지 파악하는 것조차 불가능한 실정이다. 중앙정부가 주도하는 외국인력 정책은 한계가 있으므로 지역의 특성과 상황을 반영하지 못한 일률적 정책 설계를 개선하고 지역 내 노동과 산업 특성이 반영되어야 한다. 또한 사업장 내 외국인노동자들의 안전관리 수준은 여전히 미흡하여 근로 중 발생하는 각종 사고나 부상, 산업재해 등에 대해 적절한 보상 조치가 이루어지지 않는 경우가 빈번하다. 불확

실한 유인책으로는 현재 외국인 노동·고용시장 내 이들의 농어업 분야 정착은 장기적 관점에서 한계가 있으므로 이들이 정착할 수 있는 정책 방안을 고려해야 한다.

지금은 지역소멸, 고령인구 비중 증가, 인구감소 등이 농어촌 지역에 위기 요인으로 비치기도 하지만 한편으로 새로운 전환을 맞이하는 기회적 요인이 될 수 있다. 인구의 양적 측면에 매몰되기보다는 인구구조 변화에 적응하기 위한 보다 선제적인 발전 전략이 필요한 시점이다. 농어촌 지역의 자연환경, 높은 교육수준과 경제력을 보유한 신(新)노년층, 여가생활 중시 문화 등은 농어촌 지역에 새로운 기회를 제공할 수 있다. 인구감소와 고령화의 영향에 대해 기존의 관점을 전환하고 시스템을 변화시켜 새로운 기회를 모색하는 지역정책이 필요하다.

인구감소시대, 분권화 요구 증대, 기후위기, 4차 산업혁명 등 대전환의 시기를 맞이하여 지역발전 전략은 기존의 방식과는 다른 새로운 패러다임의 전환이 요구된다. 인구성장 시대의 지역발전 전략은 더 이상 유효하지 않기에 창조적 관리를 위한 성찰이 필요하다. 인구의 양적 측면에 매몰되기보다는 인구구조 변화에 적응하기 위한 보다 선제적인 발전 전략이 필요하다. 기존의 인구감소를 부(負)의 영향을 가진 요소로만 바라보기보다는 기회로 전환할 수 있는 요인으로 이해하고 전략을 수립하는 것이 요구된다. 예를 들면, 지역 대학의 위기를 지역-대학-산업의 파트너십을 위한 제도여건 개선 및 정책지원으로 혁신의 기회로 삼을 수 있을 것이다. 또한 농어촌 지역의 인력 부족이 직업으로서의 농어업 및 근로 환경 개선의 계기가 되어 새로운 전환점이 될 수도 있다. 그리고 쇠퇴하는 지방 중소도시, 농어촌 등 지역 간 기능적 연계를 유지하고, 생활서비스에 대한 접근성을 높이기 위해 거점 지역의 육성과 주변 지역과의 연결성 강화를 모색하는 것이 필요하다. 이러한 압축적이고 네트워크를 강화하는 공간전략은 그동안의 비효율적인 국토공간 전략을 개선하여 공간 위계별로 기능성을 부여할 수 있으며, 지역 삶의 질 제고 및 경쟁력 강화에 기여할 수 있다.

제2절

후속 연구 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최근 지방소멸대응기금 등 지방의 주도로 지방자치단체의 경쟁을 유도하면서 정부가 인구감소지역에 우선적으로 정책적 지원을 하고 있다. 이제는 지역 스스로가 과거 인구성장을 전제로 인프라 건설, 경제 발전에 주력한 전략으로부터 벗어나 인구감소를 전제로 주민의 삶의 질을 제고하는 스마트한 축소(smart decline) 전략을 마련하는 것이 필요하다. 과거 지역발전정책이 소외되고 배제하는 정책이었다면 새로운 지역발전정책은 포용하고 통합하는 정책으로 추진되는 것이 필요하다(박진경 외, 2019). 인구위기에 대응하는 지역의 전략은 범부처 성격을 가지므로 다양한 기관들이 협력하여 분야별로 역할 분담을 하고 총괄 부서가 진행 상황을 확인하고 문제점을 보완, 수정하는 전담기구의 역할을 해야 지속적인 추진이 가능할 것이다. 향후 2023년 출범한 지방시대위원회의 역할과 중앙정부, 지방정부, 대학, 기업 등 다양한 거버넌스 체계의 협력 방안을 살펴보는 것이 필요하다.

후속 과제에서는 대전환 시대에 지방의 대도시, 중소도시, 농어촌 지역에서의 미래 전략을 지역사회 유형별로 검토하여 앞으로의 지역발전 모델을 제시할 계획이다. 이를 위해 지역통계를 범주화하여 다양한 인구통계, 공간정보를 활용한 데이터 분석과 함께 검토함으로써 인구감소지역에 대한 구체적이고 실효성 있는 정책 제안을 할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 구자인 외. (2020). 『농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립』. 충남연구원.
- 구형수. (2018). 생활SOC 정책의 주요 이슈와 전략적 추진방향. 국토정책Brief. 국토연구원.
- 구형수·이다예·박정은. (2019). 『지역밀착형 생활SOC의 전략적 공급·활용방안 연구』. 국토연구원.
- 국립중앙의료원. (2021). 『2021 공공보건의료통계집』.
- 국립중앙의료원. (2022). 『2022 공공보건의료통계집』.
- 기획재정부. (2021). 〈인구구조 변화 영향과 대응방향〉 보도자료(2021.7.7.).
- 김계현 외. (2022). 의사의 지역근무 현황 및 유인, 유지 방안 연구: 의사의 근무지역 선택 및 이동 관련 요인을 중심으로. 대한의사협회 의료정책연구소.
- 김승현 외. (2022). 『2022년 의료취약지 모니터링 연구』. 보건복지부·국립중앙의료원.
- 김용욱·나현수·손경민. (2022). 『2021 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가』. 한국농촌경제연구원.
- 김용익. (2020). 공공의료를 다시 생각하다. 한국행정연구원. 행정포커스. Vol. 148. 4-8.
- 김정섭 외. (2021). 『농어촌 정책의 새로운 방향과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭 외. (2023). 『농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 제도 개선 및 관련 정책 추진 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정희·이정면·이용갑. (2020). 『공공의료 확충의 필요성과 전략』. 건강보험연구원 Issue Report 2020. 국민건강보험 건강보험연구원.
- 김창엽. (2019). 『건강의 공공성과 공공보건의료』. 한울아카데미.

- 김창현·박종택·이성수·박인권. (2004). 농촌 정주생활여건의 지역간 실태비교와 개선방향. 경제사회연구회.
- 농촌진흥청 국립농업과학원. (2021). 『2021 농어업인 등에 대한 복지실태조사보고서』.
- 민보경. (2022). 『대전환 시대의 지역발전 정책이슈』. 국회미래연구원
- 박진경·김현호·김상민·임태경. (2019). 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 인구」. 한국지방행정연구원.
- 보건복지부. (2020). 『의대정원 확대 및 공공의대 설립 추진방안』.
- 보건복지부. (2021). 『2021 보건복지통계연보』.
- 보건복지부. (2022). 『2022 보건복지통계연보』.
- 성주인 외. (2023). 『농촌 미래상 농촌공간 관리 보전에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원
- 손재선·신문수. (2020). 응급의료 취약지도로 본 농촌 vs 도시. 국토이슈리포트. 국토연구원.
- 송미령 외. (2023). 『인구감소시대, 농촌 삶의 질 향상 정책 개선 방안 연구』. 농림축산식품부.
- 안석 외. (2020). 『농촌·도시 건강실태 및 의료비용 효과 비교와 정책 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이삼수. (2023). 지방 중소도시의 인구 감소와 도시공간 재구조화. 행정포커스. Vol. 164.
- 이재호. (2014). 일차 의료의 가치와 근거, 현실과 대안. 근거와 가치. 5(1). 6-22.
- 이재호. (2018). OECD 통계로 본 한국 일차 의료 현황과 주요 논점. HIRA 정책동향. 12(4). 17-32.
- 이종구. (2015). 지역 간 의료인력 격차 해소를 위한 공공의료교육 강화방안. 지역발전위원회.
- 임은선·손재선·이영주·이보경·장요한·이경주. (2021). 『지역밀착형 생활soc 정책을 위한 복합결핍지수 개발 및 활용 방안』. 국토연구원.
- 정학성. (2022). 일본의 농촌형 지역 운영조직(농촌RMO) 정책, e-세계농업 제16호. 한국농촌경제연구원.
- 조정희 외. (2021). 『어촌지역소멸 시대를 대비한 선제적 대응전략 연구』. 한국해양수산개발원.
- 조흥준. (2013). 보건의료에서의 형평성: 우리나라의 현황. 대한의사협회지. 56(3).

184-194.

지방시대위원회. (2023) 제1차 지방시대 종합계획(2023-2027). 대통령직속 지방시대위원회.

최병호 외. (2021). 지방 의료서비스 인력 공급체계 개선방안. 국민경제자문회의. 한국재정학회.

통계청. (2020). 『농림어업총조사』.

허종호 외. (2019). 『국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로』. 국회미래연구원.

황종남. (2012). 캐나다 온타리오 1차 의료 수가지불제도 개편. HIRA 정책동향. 6(5). 89-96.

황종남. (2017). 소득 수준에 따른 미충족 의료: 형평성의 함의. 보건교육건강증진학회지. 34(4). 83-97.

Elis,V.(2008) The impact of the ageing society on regional economies, The demographic challenge: A handbook about Japan, 861-878.

Kwon S. (2009). Thirty years of national health insurance in South Korea: lessons for achieving universal health care coverage. Health Policy Plan. 24(1). 63-71.

OECD. (2020). OECD Health Data.

WHO Commission on Social Determinants of Health. (2008). Closing the gap in a generation : health equity through action on the social determinants of health: commission on social determinants of health final report. Geneva, Switzerland : World Health Organization.

令和4年度移住・定住施策 優良事例集 (第2弾) (“2022년 이주 및 정주시책 우수사례집 (제2판)” 내각부 지방창생추진실).

2 웹사이트

국민건강보험공단·건강보험심사평가원. 『건강보험통계』. 2023 1/4. 시군구별 의료인력 현황(의사, 약사 등). 전문의 인력현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT_HIRA4T&conn_path=I3

시만토초의 현황과 인구감소에 대한 시책(四万十町の現状と人口減少等に対する主な施策) <https://www.town.shimanto.lg.jp/download/?t=LD&id=10836&fid=51816>

아야초 홈페이지(<https://www.town.aya.miyazaki.jp/>)

중앙응급의료센터. 『응급의료기관 현황(23.09.27)』. https://www.e-gen.or.kr/egen/notice_view.do?brdctsno=12041&upperfixyn=N¤tPageNum=1&brdclscd=02&searchTarget=ALL&searchKeyword=&searchDatayear=

지역창생칼럼(地域創生コラム) (2021), 「시찰 추천! 지역창생의 성공사례 3선(視察にオススメ! 地域創生の成功事例3選)」, <https://kumamoto-tsukigi.com/media/inspection/>

행정안전부. 『주민등록인구현황』. 2023.09. 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3&conn_path=I2

Abstract

Future Strategies for Addressing Population Crisis in Local Regions

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The population crisis, characterized by recent and deepening demographic decline, regional depopulation, and the emergence of a super-aged society, is expected to worsen in future societies. Consequently, it is imperative to shift existing regional development strategies away from the era of population growth. The vulnerability of the population structure due to low birth rates and aging, the concentration of population in metropolitan areas, and the crisis in regional populations necessitate strategies to enhance the quality of life in local communities and regional development approaches to address the sustainability challenges facing South Korea. This study aims to provide insights and policy directions for coping with the population crisis, including population decline, regional depopulation, and the advent of a super-aged society, with a particular focus on rural areas, to propose strategies for a sustainable South Korea.

While the government has pursued policies aimed at attracting populations to areas facing population decline, the policy effects have been limited. Rather than simply striving for quantitative population expansion, there is a greater demand for improving the living conditions of residents to enhance their quality of life. Rural areas are experiencing continuous out-migration of young populations and an exacerbation of the risk of regional depopulation. The aging population has led to labor shortages, resulting in a growing need for foreign labor in rural areas. However, issues such as ambiguity in foreign labor policies, the inability to track labor status, labor supply instability, wage arrears, inadequate safety management, and living difficulties have arisen.

Given the looming demographic changes, including population decline, regional depopulation, and the impending super-aged society, it is inevitable that a transition from the previous quantitative growth-based regional development strategies will be required. Acknowledging the significant trend of population decline, it is essential to adopt a dual approach: adaptation strategies for long-term perspectives and mitigation strategies to alleviate the rapid progress of aging and population decline.

This study proposes various measures for population inflow in areas facing population decline, such as 1) creating attractive living conditions in rural areas, 2) developing region-specific return-to-farming models, 3) establishing collaboration networks between local communities, universities, and industries, 4) enhancing local workforce education and capacity, 5) improving regulations for the employment of foreign workers, 6) providing specialized agricultural education and improving working conditions, and 7) utilizing resident and relationship populations. Additionally, to enhance the quality of life in population-declining areas, this study suggests measures including 1) expanding local medical resources, 2) strengthening support for population-declining areas, 3) promoting smart agriculture and rural development, 4) diversing approaches for providing lifestyle services, and 5) implementing strategies for population decline adaptation and urban size optimization.

인구위기에 대응하는 지역의 미래 전략

발 행 2023년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 명문인쇄공사 02)2079-9200

©2023 국회미래연구원

ISBN 979-11-986102-2-5 (95350)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE