



2021. 12. 23

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 34호

# 인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응



민보경 (국회미래연구원 삶의질그룹장)



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

# 국가미래전략 Insight

---

2021. 12. 23

Vol. 34

ISSN 2733-8258

발행일 2021년 12월 23일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원  
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호  
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

## 인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략: 완화와 적응

국회미래연구원 삶의질그룹장 민보경

### 요약

- I. 서론: 인구충격에 대한 관점의 전환
- II. 지역 인구변화 실태 및 진단
- III. 지역 유형 및 분포
- IV. 지역의 미래 전략: 완화, 적응
- V. 결론

### 참고문헌

- ▶ 인구감소와 인구구조 변화는 향후 지속, 심화될 것으로 전망됨에 따라 과거의 인구성장을 전제로 한 지역발전 전략의 전환 불가피
- ▶ 2020년 출생아 수가 사망자보다 적은 데드크로스 발생하였는데, 지역별로는 이미 20여년전 낙후지역부터 발생하여 중소도시, 대도시로 확산되는 추세
- ▶ 인구, 경제, 공간적 특징을 반영하는 변수를 활용하여 세 가지 지역(a: 인구규모 크고 인구유입 활발한 지역, b: 인구 유지 지역, c: 인구 감소 및 고령화 지역)을 도출한 후 집단별 특성을 확인하여 최종적으로 지역 유형 제시: 인구 버팀목 지역(a, b), 인구 위기 및 경계 지역(c)
- ▶ 인구정책은 인구충격의 원인인 저출산, 인구유출 등을 완화(mitigation)하기 위한 노력과 인구변화에 대해 경제사회시스템을 변화시켜 피해를 감소시키고 새로운 기회를 모색하는 적응(adaptation) 전략을 혼합하여 단계별 계획 수립 및 추진 필요
- ▶ 인구 감소의 위기적 현실을 인식하여 지역 특성을 반영하고 지방정부의 자율성을 강조하는 지역 주도의 전략적 방안 마련 시점
- ▶ 인구변화에 적응하는 지역정책 시스템으로서의 전환과 인구변화에 대응하는 적극적 방안 등 다양한 전략이 모색되어 인구와 정주여건이 정합을 이루는 공진화 과정 모색
- ▶ 수도권 집중과 지방 인구 감소는 해당 지역의 위기가 아닌 국가적 위기로 인식하고 다양한 인구 문제점 및 정책대안을 파악하여 중앙과 지방의 적절한 역할 배분 바람직

# I. 서론: 인구충격에 대한 관점의 전환

## □ 수도권 집중과 지방 인구 감소는 지역의 위기가 아닌 국가적 위기로 인식해야

- 우리나라 국토면적의 11.8%를 차지하는 수도권의 인구는 2019년 처음으로 전체 인구의 절반을 넘었으며, 2021년 11월(행정안전부, 주민등록인구) 기준, 전체 인구의 50.38%가 수도권 거주
  - 저출생으로 인한 자연감소 뿐 아니라 지방으로부터 수도권으로의 인구유입과 같은 사회적 이동은 인구 문제의 주요 쟁점 사항
  - 지방의 쇠퇴, 지방인구 감소는 저출산·고령화의 인구 이슈 뿐 아니라 산업, 일자리, 교육, 주택 등이 복잡하게 얽혀 있는 국가적 난제(難堤)
  - 전 국토의 균형발전은 헌법에 규정되어 있으며, 지방소멸의 위기적 상황은 해당 지방만의 문제가 아닌 대한민국 사회에 근본적 질문을 던지는 국가적 위기 상황

### 헌법 제122조

국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

## □ 인구감소와 인구구조 변화는 향후 지속, 심화될 것으로 전망됨에 따라 과거의 인구성장을 전제로 한 지역발전 전략의 전환 불가피

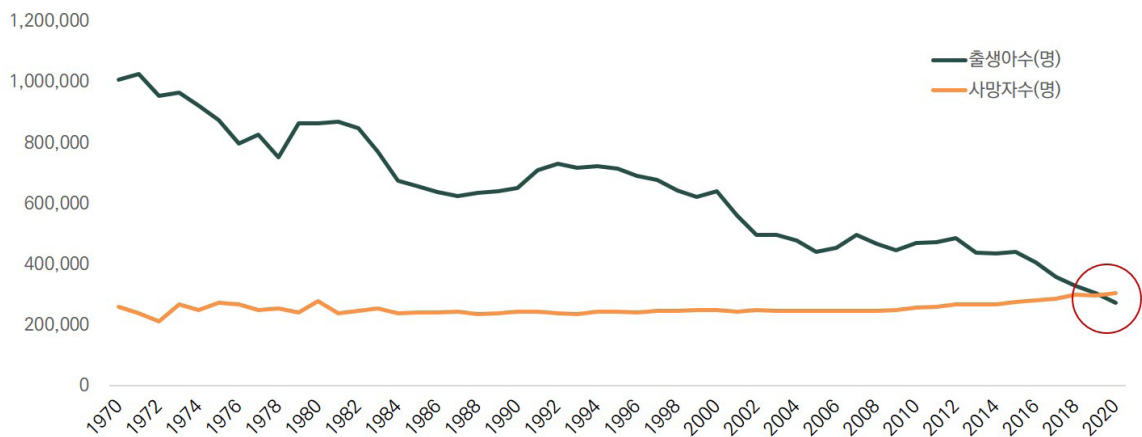
- 현재의 인구감소에 대한 국가와 지역의 발전전략은 인구의 성장이나 유지를 암묵적으로 전제하여 국가적 자원배분의 왜곡과 비효율성 초래
  - 인구의 성장과 유지를 위한 인구정책적 기조와 도시, 인프라, 산업 등 다양한 분야의 정책 간 괴리 발생
  - 인구유입을 위한 새로운 인구흐름 촉진 등 적극적 전략 뿐 아니라 공공서비스 전달체계 변화, 맞춤형 생활공간 조성 등 인구변화에 적응하기 위한 다양한 방안 검토 필요

- 인구감소와 인구구조 변화는 전국적으로 균등하게 나타나는 것이 아니라 지역에 따라 원인, 속도, 범위 등에서 차별적으로 발생함에 따라 지역 실정에 적합한 대응 전략 필요
  - 국가적 차원에서 미래 인구변화에 효과적으로 대응하기 위해 지역별 인구변화 전망과 패턴을 고려한 새로운 맞춤형 전략 마련 필요

## II. 지역 인구변화 실태 및 진단

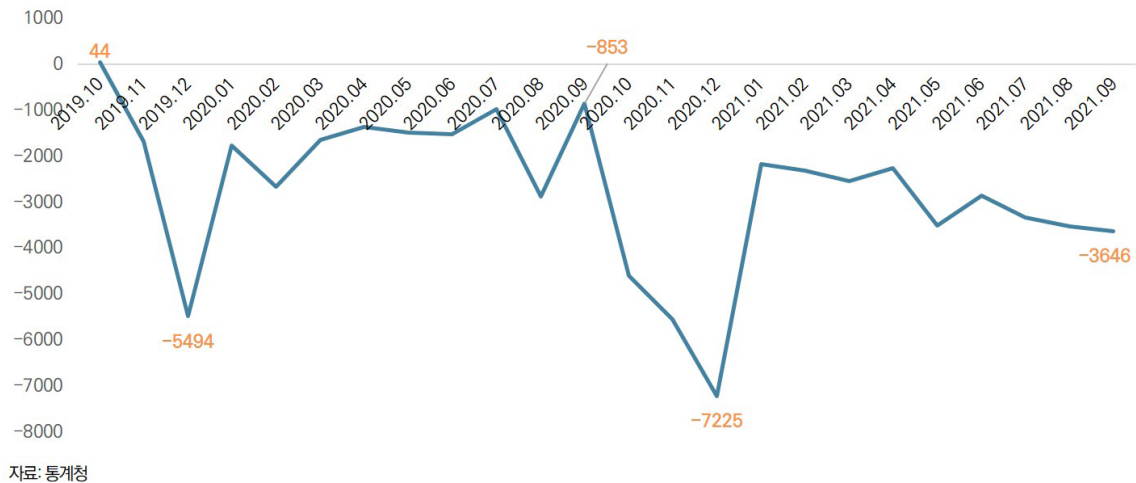
### □ 인구의 자연감소, 데드크로스(dead cross) 발생

- 2020년, 출생아 수가 사망자보다 적은 데드크로스 발생
  - 2002년부터 2016년까지 15년간 40만명대를 유지하던 출생아 수는 2017년 30만명대로 떨어진 후 불과 3년만에 20만명대로 진입
  - 2020년 출생자는 약 27만명, 사망자는 약 30만명을 기록해 인구는 자연 감소



자료: 통계청

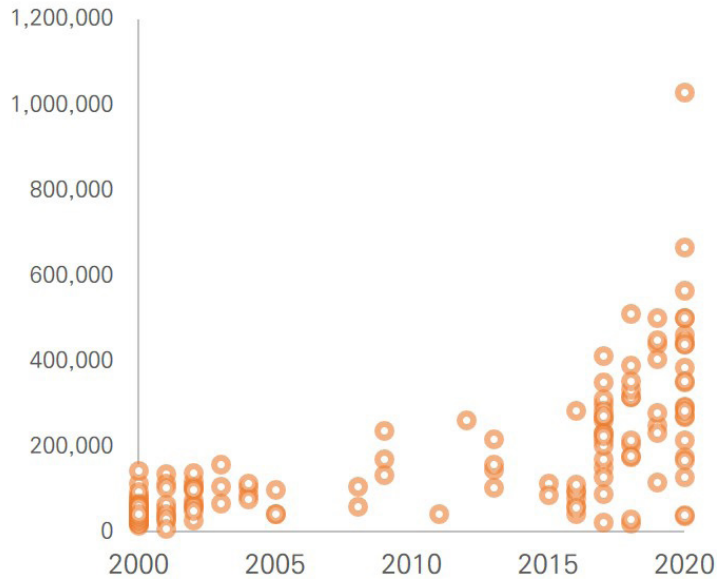
<그림 1> 출생아수와 사망자수 비교



<그림 2> 자연증감(출생건수-사망건수) 추이

### ○ 지역별로 살펴보면, 인구 데드크로스는 이미 2000년대 초반부터 본격화

- 인구규모별로 도시의 데드크로스 발생시점이 차이를 보이며, 전형적인 낙후지역에서 중소도시로, 최근에는 대도시로 확산되는 양상
- 데드크로스가 발생한 기초자치단체에 대해서 인구규모와 데드크로스가 최초 발생한 시점을 살펴본 결과(그림 3), 인구 규모가 적은 지역에서 데드크로스 현상이 먼저 나타나는 경향이 있으며 인구 수와 데드크로스 발생시점 간에 높은 상관성(0.704) 존재( $p < 0.001$ )
- 데드크로스가 발생한 지역은 다시 골든크로스로 회복하기 어려운 상황
- 데드크로스의 원인은 지역별로 상이하지만 일반적으로 전형적인 낙후지역, 산업·관광등 주력산업의 위축으로 인한 인구감소, 대도시내 쇠퇴 등이 주요 요인



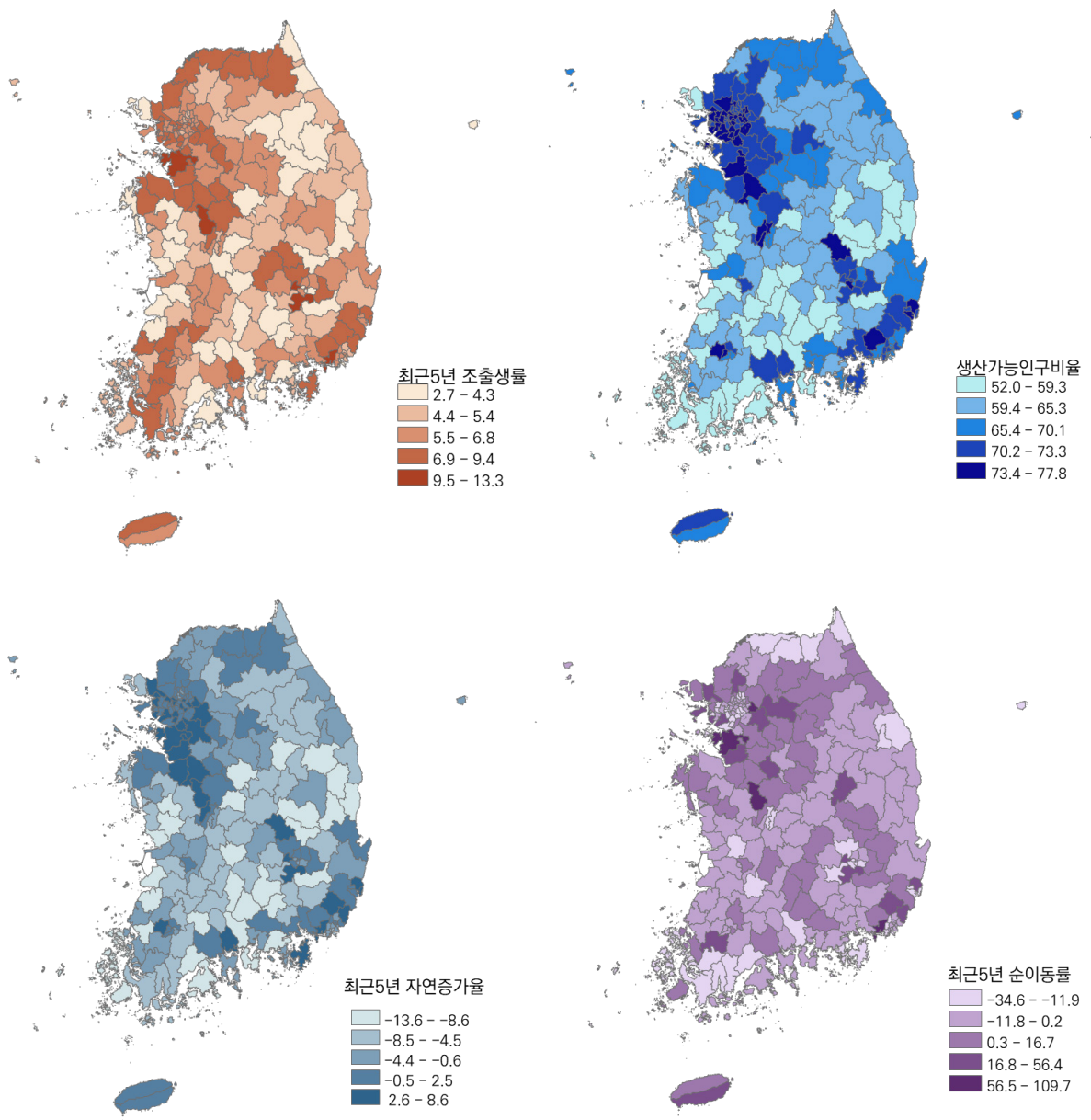
<그림 3> 인구규모와 데드크로스 최초 발생시점

## □ 인구의 공간적 편재와 지역간 격차 뚜렷

### ○ 대도시권 중심의 인구 증가, 중소도시·농산어촌 지역의 인구감소로 양극화

- 수도권, 부산, 대구, 대전, 광주 등 대도시권역으로 생산가능인구(15-64세) 집중
- 생산가능인구 비율과 자연증가율이 유사한 분포를 나타내고 있으며(그림 4), 이는 기업 이전에 의한 일자리(평택, 천안 등) 등으로 생산가능인구가 증가하고, 해당 연령대의 출산이 영향을 미친 것으로 판단됨
- 최근 5년간의 순이동을 살펴보면, 경기 하남시, 화성시, 김포시, 세종시, 서울 강서구 등에 순유입이 많이 나타나 신도시, 뉴타운 개발 등이 주된 이유임을 알 수 있음





<그림 4> 지역별 인구 특징 비교

### III. 지역 유형 및 분포

#### □ 지역 유형 도출: 인구, 지역경제, 공간적 특징을 반영하는 변수 선정

○ 본 연구는 인구 뿐 아니라 지역산업, 공간적 특징 변수를 활용하여 지역 유형 제시

- 기존의 지방소멸위험지수(이상호, 2018)는 자연증감 중심(20-39세 여성인구, 65세이상 인구 자료 활용), 인구감소지수(행정안전부, 2021)는 자연적 증감과 사회적 증감모두 고려(연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화 비율, 유소년 비율, 조출생률, 재정자립도 등 자료 활용)
- 본 연구는 인구(자연적 증감, 사회적 증감), 경제(재정자립도, 제조업·서비스업 등 산업), 공간 노후화(노후주택 비율, 빈집 비율) 등의 변수를 활용하여 지역 인구 위기 지역 제시

| 구분 | 변수              | 설명                                   | 출처                    |
|----|-----------------|--------------------------------------|-----------------------|
| 인구 | 인구규모            | 인구총조사 인구                             | 통계청, 인구총조사(2020)      |
|    | 조출생률            | 조출생률(천명당)                            | 통계청, 인구동향조사(2020)     |
|    | 고령인구 비율         | 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율           | 통계청, 지역통계총괄과(2020)    |
|    | 순이동률<br>(사회적이동) | 순이동률(천명당)<br>순이동=전입-전출               | 통계청, 국내인구이동통계(2020)   |
|    | 자연증가율           | 자연증가율(천명당)<br>자연증가=출생건수-사망건수         | 통계청, 인구동향조사(2020)     |
|    | 외국인비율           | 인구 천명당 외국인수                          | 통계청, 지역통계총괄과(2020)    |
|    | 생산가능인구비율        | 15세-64세 인구 비율                        | 행정안전부, 주민등록인구현황(2021) |
| 경제 | 재정자립도           | 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율             | 통계청, 지역통계총괄과(2021)    |
|    | 제조업종사자비율        | 전체 인구 중 제조업에 해당하는<br>사업체에 종사하는 사람 비율 | 통계청, 지역통계총괄과(2019)    |
|    | 서비스사업체비율        | 인구당 서비스업에 해당하는 사업체 수 비               | 통계청, 지역통계총괄과(2019)    |
| 공간 | 노후주택비율          | 전체 주택 중 30년이상 된 주택 비율                | 통계청, 지역통계총괄과(2020)    |
|    | 빈집비율            | 전체 주택 중 빈집 비율                        | 통계청, 지역통계총괄과(2020)    |

〈표 1〉 분석 사용 변수

(N=229)

|             | 최솟값    | 최댓값       | 평균         | 표준편차        |
|-------------|--------|-----------|------------|-------------|
| 인구규모        | 8,444  | 1,210,150 | 226,328.10 | 223,857.613 |
| 조출생률        | 2.68   | 13.26     | 5.88       | 1.63.       |
| 고령인구 비율     | 8.2    | 41.5      | 22.10      | 8.44        |
| 순이동률(사회적이동) | -34.57 | 109.72    | -1.21      | 18.26       |
| 자연적증가율      | -13.58 | 8.62      | -2.19      | 4.73        |
| 외국인비율       | 2.63   | 93.3      | 21.62      | 16.39       |
| 생산가능인구비율    | 52.04  | 77.85     | 67.14      | 6.36        |
| 재정자립도       | 6.7    | 70.7      | 24.67      | 12.49       |
| 제조업종사자비율    | 0.52   | 55.27     | 8.18       | 7.93        |
| 서비스사업체비율    | 3.36   | 35.74     | 6.44       | 3.17        |
| 노후주택비율      | 1.7    | 69.6      | 27.15      | 13.89       |
| 빈집비율        | 0.6    | 25.2      | 10.63      | 5.17        |

〈표 2〉 기술통계량

○ 2021년 기준, 226개 기초자치단체와 세종특별자치시, 제주시, 서귀포시 등을 포함한 229개 지역을 대상으로 변수간 상관분석 실시

- 인구규모는 조출생률(+), 고령인구비율(-), 자연증가(+), 생산가능인구(+), 재정자립도(+), 인구당 서비스사업체 수(-), 노후주택비율(-), 빈집비율(-)과 상관성을 보임( $p < 0.001$ )
- 제조업 종사자 비율은 조출생률(+), 순이동(+), 외국인 비율(+)과 상관성 나타냄( $p < 0.001$ )

|        | 인구       | 조출생률     | 고령인구     | 순이동      | 자연증가     | 외국인     | 생산가능인구   | 재정자립도    | 제조업      | 서비스업체 | 노후주택    | 빈집 |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|---------|----------|----------|----------|-------|---------|----|
| 인구     | 1        |          |          |          |          |         |          |          |          |       |         |    |
| 조출생률   | .419***  | 1        |          |          |          |         |          |          |          |       |         |    |
| 고령인구   | -.693*** | -.704**  | 1        |          |          |         |          |          |          |       |         |    |
| 순이동    | .123     | .442**   | -.210**  | 1        |          |         |          |          |          |       |         |    |
| 자연증가   | .661***  | .819***  | -.973*** | .256***  | 1        |         |          |          |          |       |         |    |
| 외국인    | .054     | .163*    | -.120    | .117     | .123     | 1       |          |          |          |       |         |    |
| 생산가능인구 | .693***  | .563***  | -.965*** | .060     | .920***  | .138*   | 1        |          |          |       |         |    |
| 재정자립도  | .586***  | .537***  | -.663*** | .361***  | .681***  | .259*** | .632***  | 1        |          |       |         |    |
| 제조업    | -.023    | .353***  | -.143*   | .245***  | .172**   | .547*** | .057     | .182**   | 1        |       |         |    |
| 서비스업체  | -.223*** | -.157*   | .118     | -.117    | -.110    | .181**  | -.039    | .130*    | -.009    | 1     |         |    |
| 노후주택   | -.627*** | -.635*** | .849***  | -.409*** | -.830*** | -.159*  | -.798*** | -.600*** | -.113*** | .163* | 1       |    |
| 빈집     | -.592*** | -.326**  | .635***  | .052     | -.634*** | -.006   | -.718*** | -.498*** | .109     | .103  | .500*** | 1  |

\* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$ 

〈표 3〉 변수간 상관관계

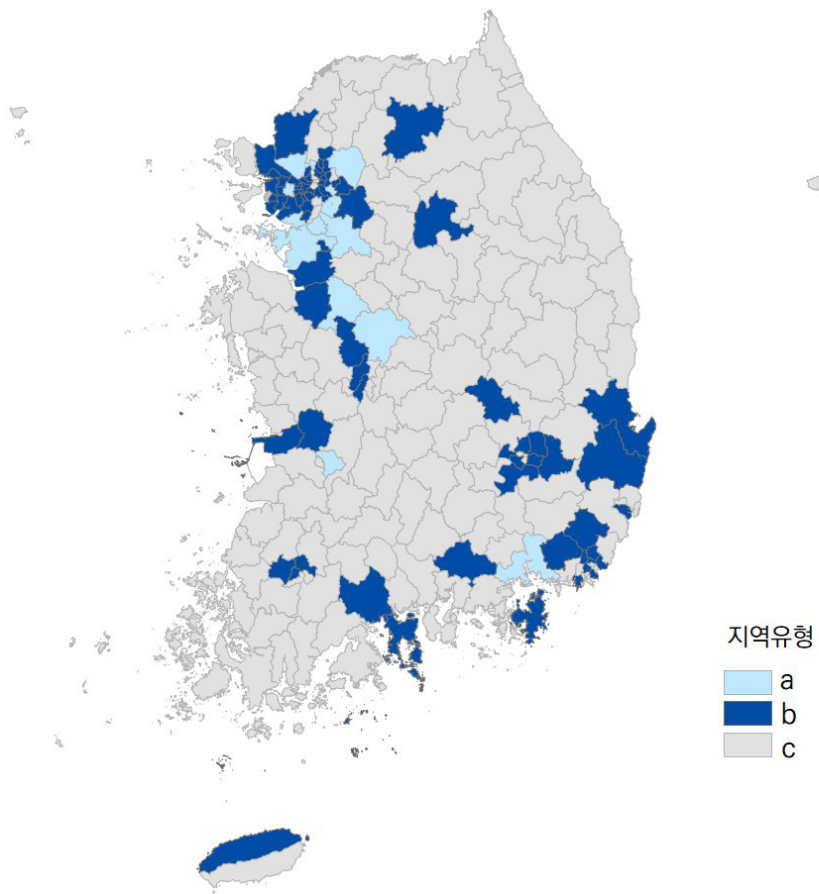
## □ 군집 분석 결과

### ○ 군집분석 결과, 세 집단(a, b, c)으로 분류

- 군집별 특성을 살펴보면, 군집 a는 세 집단 중 인구규모가 가장 크고(평균 86만명), 순이동률과 자연증가율이 상대적으로 높은 편으로 인구 성장 지역으로 분류
- 군집 b의 경우, 인구규모는 a보다는 작으나 어느 정도 규모가 있으며(평균 38만명), 순이동률과 자연증가율은 양(+)의 값으로 인구 유지 지역으로 분류
- 군집 c는 세 집단 중 인구규모가 가장 작으며(평균 8만8천명) 순이동과 자연증가가 모두 감소하는 지역으로 고령인구 비율, 노후주택 비율, 빈집 비율이 상대적으로 높은 지역

|         | a<br>인구규모 크고, 인구 유입<br>n=13 | b<br>인구 정체<br>n=73 | c<br>인구규모 작고 감소세, 고령화<br>n=229 |
|---------|-----------------------------|--------------------|--------------------------------|
| 인구규모    | 865,289                     | 382,427            | 88,554                         |
| 조출생률    | 7.05                        | 6.66               | 5.36                           |
| 고령인구 비율 | 12.9                        | 15.2               | 26.5                           |
| 순이동률    | 5.44                        | 0.47               | -2.66                          |
| 자연증가율   | 2.63                        | 1.60               | -4.57                          |
| 외국인비율   | 24.03                       | 21.63              | 21.40                          |
| 생산인구비율  | 73.70                       | 72.53              | 63.78                          |
| 재정자립도   | 43.0                        | 30.6               | 20.0                           |
| 제조업종사자  | 8.78                        | 6.81               | 8.82                           |
| 서비스사업체  | 5.12                        | 5.47               | 7.05                           |
| 노후주택 비율 | 12.7                        | 17.0               | 33.7                           |
| 빈집 비율   | 6.1                         | 6.8                | 13.0                           |

〈표 4〉 군집별 변수 평균



&lt;그림 5&gt; 군집 분포

| 변수      | 지역구분 | 평균     | 표준편차   | F값         | Scheffe |
|---------|------|--------|--------|------------|---------|
| 인구규모    | a    | 865288 | 181763 | 681.569*** | c<b<a   |
|         | b    | 382427 | 95996  |            |         |
|         | c    | 88553  | 63074  |            |         |
| 조출생률    | a    | 7.05   | 1.094  | 22.906***  | c<b,a   |
|         | b    | 6.66   | 1.365  |            |         |
|         | c    | 5.36   | 1.578  |            |         |
| 고령인구 비율 | a    | 12.90  | 1.823  | 91.866***  | a,b<c   |
|         | b    | 15.20  | 3.106  |            |         |
|         | c    | 26.45  | 7.606  |            |         |
| 순이동률    | a    | 5.44   | 20.746 | 1.640      |         |
|         | b    | 0.47   | 24.276 |            |         |
|         | c    | -2.66  | 13.876 |            |         |

| 변수      | 지역구분 | 평균    | 표준편차   | F값         | Scheffe |
|---------|------|-------|--------|------------|---------|
| 자연증가율   | a    | 2.63  | 1.489  | 83.814***  | c<b,a   |
|         | b    | 1.60  | 2.051  |            |         |
|         | c    | -4.57 | 4.276  |            |         |
| 외국인비율   | a    | 24.03 | 19.332 | 0.152      |         |
|         | b    | 21.63 | 16.208 |            |         |
|         | c    | 21.40 | 16.311 |            |         |
| 생산인구비율  | a    | 73.70 | 1.905  | 98.466***  | c<b,a   |
|         | b    | 72.53 | 2.138  |            |         |
|         | c    | 63.78 | 5.659  |            |         |
| 재정자립도   | a    | 42.96 | 10.734 | 143.520*** | c<b<a   |
|         | b    | 30.58 | 11.186 |            |         |
|         | c    | 19.98 | 10.323 |            |         |
| 제조업종사자  | a    | 8.78  | 7.692  | 1.598      |         |
|         | b    | 6.81  | 6.138  |            |         |
|         | c    | 8.82  | 8.686  |            |         |
| 서비스사업체  | a    | 5.12  | 0.743  | 7.569***   |         |
|         | b    | 5.47  | 1.543  |            |         |
|         | c    | 7.05  | 3.723  |            |         |
| 노후주택 비율 | a    | 12.69 | 6.959  | 66.694***  | a,b<c   |
|         | b    | 16.97 | 8.113  |            |         |
|         | c    | 33.66 | 12.550 |            |         |
| 빈집 비율   | a    | 6.12  | 2.918  | 62.447***  | a,b<c   |
|         | b    | 6.76  | 3.941  |            |         |
|         | c    | 13.01 | 4.358  |            |         |

\*\*\*p<.001

<표 5> 군집별 비교(ANOVA)

## □ 인구 버팀목 지역(a, b)과 인구 위기 및 경계 지역(c)으로 구분하여 고령화, 일자리 위기 등의 관점에서 위험 지역 파악

### ○ a와 b그룹은 인구 성장 및 정체 지역으로 산업과 일자리 성장 또는 유지 지역

- a그룹은 인구규모가 큰 지자체이며, 최근 5년 내 신도시 조성, 재개발 지역으로 인구유입이 많았던 지역이나 사실상 인구, 경제, 공간적 측면에서 b그룹과 차별성이 크게 나타나지 않음

- a, b그룹은 수도권을 비롯한 대도시, 거점도시 지역

### ○ c그룹은 인구 위기 및 경계 지역으로 전통적인 낙후 지역, 대도시 일부 도심 지역, 거점지역으로부터의 탈락

- 전통적인 고령화 심화 지역, 수도권 또는 대도시 도심공동화, 산업 및 일자리 생산 거점 지위로부터 탈락 위기 지역, 기반시설지역의 노후화, 일부 혁신도시나 도청소재지 등 포함
- 지표 설정, 세부 구분에 따라 다양한 그룹으로 나뉠 수 있을 것이나 전통적인 낙후지역 이외에도 고령화, 일자리 위기 등의 관점에서 경계에 있는 상당수 도시 및 지역 포함하여 위기 지역으로 제시
  - 최근 조성된 일부 혁신도시도 인구 위기 및 경계 지역으로 포함
  - 혁신도시 이전효과를 평가하기는 아직 이르나 조성비용 문제로 인해 도시 외곽에 신도시 방식으로 조성된 혁신도시는 기존 도시와의 네트워크가 약하며 성장기반 취약
- c그룹은 2021년 10월 행정안전부가 지정·고시한 89개 인구감소 지역을 모두 포함할 뿐 아니라 대도시의 일부 도심공동화 지역, 산업 및 일자리 위기 지역, 기반시설 노후화 지역 등 지역 산업과 공간적 측면에서 위기 지역까지 포함
  - 국가균형발전특별법 제2조 제9호 인구감소지역은 고령인구, 유소년인구, 생산가능인구, 출생률, 인구이동 및 재정여건 등 고려하여 지정
  - 정부는 인구감소 지역에 대해 지방소멸대응기금 지원 등 국고보조사업의 확대, SOC 등 행재정 지원 예정으로 앞으로 효율적 기금 배분과 운영을 위한 기준 및 계획 마련 필요

## IV. 지역의 미래 전략: 완화, 적응<sup>1)</sup>

### □ 인구정책은 양(量)에만 집중할 것이 아니라 인구규모, 인구구조 변화에 따른 적절한 사회경제시스템을 갖추도록 노력해야

- 인구감소와 고령화로 인한 인구구조 변화는 돌이킬 수 없는 상수이므로 인구감소를 전제로 한 적응 전략의 필요성 인식
  - 변화에 적응하기 위해서는 속도를 늦추는 것이 필요하며 삶의 질 측면에서 아이 낳고 키우기 좋은 환경, 어디에 살든지 일하고 교육받기 좋은 환경을 만들기 위한 전략 필요
  - 인구변화에 대한 지역의 대응으로 완화 전략과 적응 전략을 혼합하여 단계별 추진
- 완화(mitigation)는 인구충격의 원인인 저출산, 급속한 고령화, 인구유출을 완화하기 위해 출산장려 정책, 청장년 인구유입 등 인구증가를 위한 적극적 노력
  - 기존 사회경제시스템에 맞추기 위한 인구규모와 구조 유지
- 적응(adaptation)은 인구감소, 고령화의 파급효과와 영향에 대해 지역 시스템을 변화시켜 피해를 감소시키거나 새로운 기회를 모색하는 정책적 활동
  - 인구규모와 구조 변화에 맞추어 기존 사회경제시스템 변화

### □ 인구감소 추세를 완화하기 위한 전략

- 지역간 연결성 구축을 통한 인구 유입
  - 지방의 정주인구 유입(청년층의 학업, 취업에 따른 지방으로의 정착)
  - 지역간 네트워크 형성을 통한 관계인구의 창출과 확대
  - 관계인구란 해당 지역에 거주하고 있지는 않지만 여가, 업무, 사회적 기여 등

<sup>1)</sup> 일반적으로 변화(change)에 대응하는 방법은 완화(mitigation)와 적응(adaptation)으로 구분할 수 있음. 완화전략은 변화를 저감하거나 억제하는 방안, 적응전략은 변화에 따른 효과나 영향력에 대한 시스템적 적응에 중점을 두는 것으로, 이러한 접근법은 기후변화에 대한 정책적 접근법에서 이미 활용하고 있음. 가령, 기후변화 완화는 기후변화의 원인물질로 꼽히는 온실가스의 배출을 줄이거나 흡수하는 것을 의미하고, 기후변화 적응은 기후변화의 파급효과와 영향에 대해 자연적, 인위적 시스템을 조절하여 피해를 감소시키거나 더 나아가 유익한 기회로 촉진시키는 활동을 의미함(정윤지·하종식, 2015). 본 연구는 이러한 개념을 인구감소, 고령화 위기, 인구구조 변화 등 지역의 인구충격 개념에 적용하고자 함.



다양한 활동을 통해 해당 지역과 관계를 맺고 있는 인구로 정주민구 이외에 다양한 인구개념 도입(일본, 제2기 마을·사람·일 창생장기비전의 종합전략) 바람직

○ 좋은 일자리와 결혼, 출산 양육에 대한 희망이 있는 지역 만들기(일본, 제2기 창생전략)

- 질 좋은 일자리 만들기
- 결혼, 출산, 양육하기 좋은 지역 환경 구축

○ 빈집, 토지 등의 판매 활용을 통한 인구유입

- 이탈리아의 살레미(Salemi)는 시칠리아섬에 위치한 마을로 인구 감소 추세를 역전시키기 위해 버려진 집을 1유로에 매각(1유로 하우스 프로젝트)하며, 모든 구매자는 보증금 3,000유로를 지불해야 하며 3년 이내에 리모델링이 완료되면 반환<sup>2)</sup>

○ 지역특성을 활용한 교육시설 설치 및 인재 유입

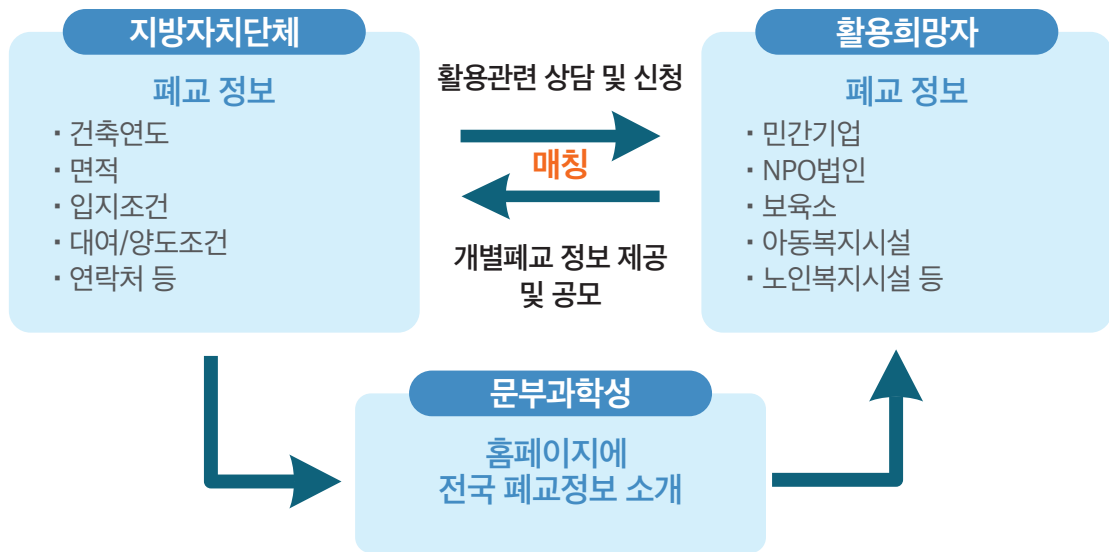
- 이탈리아 중부 아브루초 지역(Abruzzo region)은 2000년부터 2015년까지 15-34세 인구가 6만명이 감소한 쇠퇴지역으로 GSSI(Gran Sasso Science Institute)를 설립하여 자연과학 분야의 경험과 세계최고의 연구소 존재를 활용함으로써 이탈리아 및 해외 학생들과 교수들을 유인(한국노동연구원, 2018)

## □ 인구감소에 적응하기 위한 전략

○ 학령인구 감소로 인한 폐교를 다른 시설로 활용하기 위한 방안 모색

- 일본의 ‘모두의 폐교 프로젝트(みんなの廃校プロジェクト)’는 문부과학성 주관하에 전국 지자체의 미활용 폐교 시설 정보를 집약하여 공표하고 학교시설을 활용하고 싶어하는 민간기업, NGO, 사회복지기관, 의료법인 등에 폐교 정보 제공
- 일본에서 폐교는 지역사회 아동, 고령자 등을 위한 복지시설, 체육학습시설, 대학과 연계한 교육시설, 예술활동거점 등의 문화시설, 숙박시설, 오피스 등 다양하게 활용

2) <https://www.1eurohome.it>



자료: 文部科学省 홈페이지<sup>3)</sup>

<그림 6> 일본의 모두의 폐교 프로젝트

### ○ 축소되는 지역에서의 공공서비스 제공을 위한 스마트한 접근

- 인구 감소 지역에 정보통신기술과 디지털화에 대한 투자를 통해 공공 데이터베이스, 의료, 사회 및 복지 서비스, 교육 및 정치 참여 등에 대한 접근성 강화
- 인구가 감소하는 농촌 지역은 정보통신 인프라가 미흡한 경우 많고 소규모 지방자치단체가 자체적으로 정보통신 프로젝트를 진행할 수 있는 역량이 부족하기 때문에 국가 지원 필요

### ○ 지역의 독특한 자원을 활용한 친환경 산업 및 전문화

- 주류 지역(mainstream regions)과 같은 방식을 적용하는 대신 지역의 고유 자원을 활용하여 독특성(uniqueness)을 강조한 고부가가치 브랜드화(ESPON, 2018)
- 인구 감소 지역의 경우 가령 농촌의 자연적인 녹색(green)의 이점을 바탕으로 저탄소 경제로의 전환 촉진, 청정 에너지, 자연환경 관광 등 새로운 해결방안 모색

3) [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyosei/1296809.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm)

## ○ 행정구역을 초월한 공공서비스 제공 및 지역간 협력

- 프랑스의 세르단야 고원지역 주민들은 페르피냥(Perpignan)까지 105km를 이동해야 전문치료를 받을 수 있었으나 2014년 개원한 EGTC(European Grouping of Territorial Cooperation) Hospital de la Cerdanya는 스페인에 위치해 있음에도 세르단야 고원의 프랑스 인구 14,500명에게 전문 의료 서비스 제공<sup>4)</sup>

### 지역의 미래 전략 1\_적응 전략

#### 인구감소를 전제로 한 적응 전략

- 행정구역 초월한 공공서비스 제공
- 공간 거버넌스 구축(지역간 교류 및 협력)
- 유희시설 활용을 위한 지역적 협력
- 인구변화에 적응하기 위한 주택, 주택단지 재생
- 압축도시 (compact city)
- 디지털 전환(공공서비스, 의료, 사회, 복지, 교육 등)
- 친환경 산업, 스마트 농업

### 지역의 미래 전략 2\_완화 전략

#### 인구 감소 추세에 완화 전략

- 빈집, 토지 등의 판매 활용을 통한 인구유입
- 지역산업 육성, 일자리 창출
- 청년의 교육 및 취업에 의한 지방유입
- 결혼, 출산, 육아 지원
- 광역 교통망 연결

<표 6> 적응 전략과 완화 전략의 예시

4) <http://www.hcerdanya.eu/en/presentation/egtc-hospital-de-cerdanya/governing-bodies>

## V. 결론

### □ 인구 감소의 위기적 현실을 인식하여 실효성 있고 전략적인 방안 마련할 시점

#### ○ 지역 특성을 반영하고, 지방정부의 자율성을 강조하는 지역 주도의 미래 전략 수립 필요

- 그동안 진행되었던 전략은 지역 주도의 자체역량 강화, 미래지향적 관점의 산업구조 개편 등의 중심이 아닌 중앙정부의 국비지원사업에 주력함에 따라 지방자치단체가 추진하는 지역발전사업의 효율성과 지속가능성에 한계 드러냄
- 최근 국회와 정부는 초광역권 계획, 지방소멸대응기금 등 법제도적 기반을 강화하고 있으며 앞으로 미래지향적 관점에서 인구정책과 지역발전을 아우르는 중장기 전략 수립 필요
- 인구 유지 지역과 인구 위기 지역 등 지역 유형에 따른 다양한 인구 전략 추진
- 국가적 차원에서는 국민이 어디에서 살든지 삶의 질이 향상될 수 있는 환경을 만들기 위한 정책적 노력 필요

#### ○ 지역 주도의 맞춤형 미래 전략 추진 및 중앙정부의 역할 재정립

- 지역은 인구 문제의 원인이 아닌 문제 해결을 위한 열쇠로 인식하는 것이 필요하며 장기적 관점의 지역 중심 전략 수립 필요
- 지역별 인구, 경제, 공간적 특징이 제각기 다른 상황에서 중앙이 주도하는 정책은 효과적이지 못하며 분권화 확대라는 시대적 흐름에 맞지 않음
- 광역(시·도)과 기초(시·군·구) 지방정부가 지역의 인구변화와 지역 여건을 파악해서 해당 지역에 적합한 미래 전략 설계
- 중앙정부는 지역들의 미래 전략 수행을 위한 패키지 사업을 발굴 및 추진할 수 있도록 부처 간의 칸막이를 배제하고 협력적이고 통합적인 거버넌스 구축(김현호, 2021)
- 인구의 자연증감, 사회증감 등 다양한 인구 문제점 및 정책대안을 파악하여 중앙과 지방의 적절한 역할 배분 바람직

|                                     |       |                                            |
|-------------------------------------|-------|--------------------------------------------|
| 국가적 인구감소 (종적 측면)                    | 구분    | 특정 지역 인구감소 (횡적 측면)                         |
| 국가 전체의 인구감소, 고령화                    | 주요 원인 | 인구의 사회적 이동                                 |
| 국가 성장동력 약화, 국가 인구 위기                | 문제점   | 특정 지역 인구 감소, 지역사회 및 지역경제 위기                |
| 출산·육아지원 정책, 저출생고령사회 국가적 사회시스템 적응 정책 | 대응 방향 | 인구 유입 관련 지역 매력 창출, 인구감소 적응 사회시스템(공공서비스) 마련 |
| 사회정책적 접근, 인구사회정책                    | 관련 정책 | 지역개발정책적 접근, 지역발전정책                         |

자료: 김현호(2021) 재작성

### <표 7> 인구 문제의 두 가지 차원과 접근 방식

## □ 지역 인구변화 대응에 있어 완화와 적응은 서로 배타적인 전략이 아니며 지방정부 차원에서 두 전략을 적절하게 추진해야

### ○ 인구감소 및 인구구조 변화를 극복하기 위한 전략 위주의 기존 지역 발전방식에 대한 재검토 필요

- 그동안 지방소멸 등의 부정적 측면을 기정사실화하여 지역사회의 불안을 증폭시키고 인구의 양적 측면에만 집중한 정책 치중
- 인구감소를 부(-)의 영향을 가진 요소로만 이해하기보다는 기회로 전환할 수 있는 전략적 요인을 찾아 근본적인 사회적 방향의 전환 기회로 활용
- 인구감소에 대한 적응은 소극적 측면에서의 단순한 적응이 아닌 지역의 인구가 살아갈 수 있는 근원적인 플랫폼을 형성하는 측면으로 이해

### ○ 인구변화에 적응하는 지역 정책 시스템으로서의 전환과 인구변화에 대응하기 위한 적극적 방안 등 다양한 전략이 모색되어 인구와 정주여건이 정합을 이루는 공진화 과정 필요

- 인구감소 및 인구구조 변화에 대한 적응을 위해 가파른 변화 속도를 늦추기 위한 완화 전략 필수
- 변화 속도, 인구의 공간적 흐름, 지역적 특성을 고려한 완화 또는 적응 전략 수립 및 단계별 시행
- 공간은 선택의 문제, 1/n 방식의 배분 정책에 대한 성찰, 균형발전의 개념 재정립

## 참고문헌

- 강동우·고영우·김현지·남수연·전은하(2018) 「인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구」, 한국노동연구원
- 김현호(2021) 지방소멸 위기지역 활성화 전략, 「지방자치 이슈와 포럼」 39: 10-21.
- 이상호(2018) 한국의 지방소멸 2018: 2013-2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로, 「고용동향 브리프」, 한국고용정보원.
- 정윤지·하종식(2015) 일반국민 및 이해관계자의 기후변화 적응 인식 비교 연구, 「한국기후변화학회지」 6(2): 159-166.
- ESPON(2018) Fighting rural depopulation in Southern Europe
- 일본 내각관방(2019) 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(제2기 「마을·사람·일 창생종합전략」)
- 행정안전부 보도자료(2021.10.18.) “‘인구감소지역’ 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다!”

## 국가미래전략 Insight 발간현황

| vol | 제목                                                                           | 작성자                                                      | 발행일        |
|-----|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------|
| 1   | 2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제                                         | 김유빈(연구지원실장)                                              | 2020.8.20  |
| 2   | 2050년 서른살, 민서가 바라는 미래                                                        | 박성원(혁신성장 그룹장)                                            | 2020.9.3   |
| 3   | 2050 대한민국 미래와 정책의제                                                           | 김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)                                      | 2020.9.17  |
| 4   | 더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까                                                  | 박상훈(거버넌스 그룹장)                                            | 2020.10.15 |
| 5   | 고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법                                                      | 김현곤(국회미래연구원장)                                            | 2020.11.12 |
| 6   | 보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택                                                         | 박성원(혁신성장 그룹장)<br>정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)                     | 2020.11.19 |
| 7   | 기후변화 영향 대응현황 및 제언<br>(국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)                              | 김은아(삶의질그룹 부연구위원)                                         | 2020.11.26 |
| 8   | 디지털 전환에 따른 한국 경제사회<br>파급효과 분석과 정책적 시사점                                       | 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)                                        | 2020.12.10 |
| 9   | 세계적 감염병 이후 사회 변화                                                             | 박성원(혁신성장 그룹장)<br>김유빈(연구지원실장)                             | 2020.12.24 |
| 10  | 한국인의 미래 가치관 조사                                                               | 민보경(삶의질 그룹장)                                             | 2021.1.7   |
| 11  | 심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제                                               | 성문주(혁신성장그룹 부연구위원)                                        | 2021.1.21  |
| 12  | 코로나19와 함께 한 1년 : 국민의 삶은 어떻게 변했는가?                                            | 허종호(삶의질그룹 부연구위원)                                         | 2021.2.18  |
| 13  | 동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁 : GDELT를 중심으로                                         | 박성준(거버넌스그룹 부연구위원)                                        | 2021.3.4   |
| 14  | 국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점                                                         | 정훈(혁신성장그룹 연구위원)                                          | 2021.3.18  |
| 15  | 미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안 : 과학기술<br>부문을 중심으로                          | 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)                                        | 2021.4.1   |
| 16  | 국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언                                                      | 이선화(거버넌스그룹 연구위원)                                         | 2021.4.15  |
| 17  | 행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태                                                        | 허종호(삶의질그룹 부연구위원)                                         | 2021.4.29  |
| 18  | 일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건                                                      | 조인영(혁신성장그룹 부연구위원)                                        | 2021.5.13  |
| 19  | 인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색                                            | 이채정(삶의질그룹 부연구위원)                                         | 2021.5.27  |
| 20  | 새로운 국가발전모델의 제안                                                               | 김현곤(국회미래연구원장)                                            | 2021.6.10  |
| 21  | 선호미래로 향하는 후회도로                                                               | 박성원(혁신성장그룹장)                                             | 2021.6.24  |
| 22  | 높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가<br>: 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률                       | 박상훈(거버넌스 그룹장) 외                                          | 2021.7.8   |
| 23  | 대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출<br>: 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례               | 김유빈(연구지원실장)                                              | 2021.7.22  |
| 24  | 재난을 넘어, 혁신을 넘어 : 미래를 위한 혁신 정책의 대전환                                           | 전준(혁신성장그룹 부연구위원)                                         | 2021.8.5   |
| 25  | 어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인                                       | 민보경(삶의 질 그룹장)                                            | 2021.8.19  |
| 26  | 고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언                                             | 성문주(혁신성장그룹 부연구위원)                                        | 2021.9.3   |
| 27  | 탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안                                           | 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)<br>조해인(삶의질그룹 부연구위원)<br>정훈(혁신성장그룹 연구위원) | 2021.9.16  |
| 28  | 국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회                                                    | 박현석(거버넌스 그룹장)                                            | 2021.10.7  |
| 29  | 디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망                                                      | 박성준(거버넌스그룹 부연구위원)                                        | 2021.10.21 |
| 30  | 에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시                                                         | 조해인(삶의질그룹 부연구위원)                                         | 2021.11.4  |
| 31  | 복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간<br>복지사업 분담체계 개편 전략                               | 이선화(거버넌스그룹 연구위원)                                         | 2021.11.18 |
| 32  | 청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색                                                 | 성문주(혁신성장그룹 부연구위원)                                        | 2021.12.9  |
| 33  | 저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토<br>: 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로 | 이채정(삶의질그룹 부연구위원)                                         | 2021.12.16 |
| 34  | 인구총격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응                                                | 민보경(국회미래연구원 삶의질그룹장)                                      | 2021.12.23 |

· 이 자료는 아래 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.  
국회미래연구원 홈페이지  
[www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr) (미래연구-미래보고서-브리프형 심층분석 보고서)

