

지방소멸위기 대응 방향¹

민보경 부연구위원(삶의질그룹장)

지방의
위기 상황

• 「지방소멸」이 말하는 암울한 미래

- 일본 마스다 히로야의 「지방소멸」(2014)은 향후 30년 이내에 대도시만 생존하는 극점사회가 올 것이라고 전망
 - 지역 인구감소, 수도권 집중 등 위기의식은 우리 현실과 유사
- ※ 일본은 2008년 인구 정점 이후 감소세로 접어들었는데 인구감소 속도는 도쿄보다 지방에서 더욱 빠르게 진행되어 2040년까지 1,742개 중 896개 시정촌 소멸위기 예측(마스다 히로야, 「지방소멸」(2014))

• 대한민국은 인구 데드크로스 현상 직면

- 2020년 기준, 전체 시군구의 66%가 이미 데드크로스 현상 경험
 - 인구정점 대비 20% 이상 인구가 감소한 시군구는 60여 곳(26%)
- ※ 데드크로스(Dead-Cross): 사망자 수가 출생자 수보다 많아 인구가 자연감소하는 현상

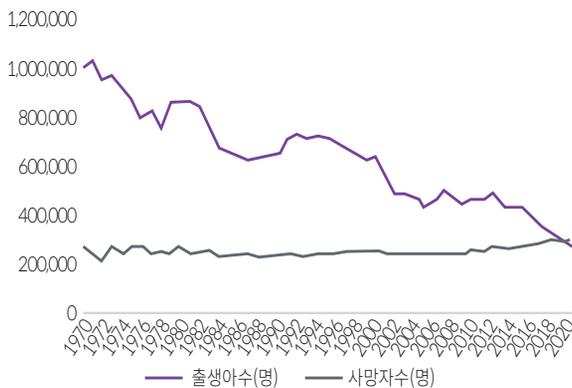
• 인구가 급격히 감소해 소멸위기에 해당하는 지역이 빠르게 증가

- 소멸 고위험지역이 2017년 12곳에서 2047년 157개로 증가 전망

※ 2021년 현재 226개 기초 지자체 중 89곳이 인구감소지역으로 지정됨

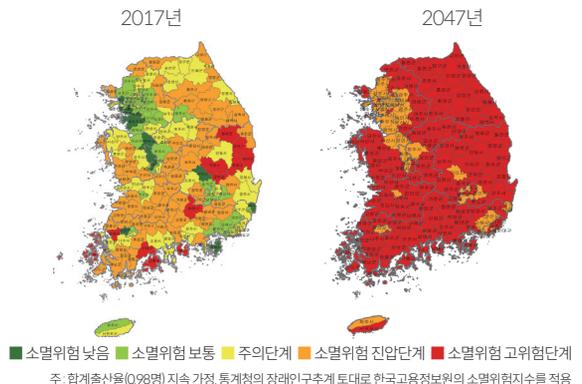
※ 합계출산율이 현재 인구규모를 장기적으로 유지하는 데 필요한 대체출산율(2.1명) 이하로 떨어진 1983년 이후 약 40년 경과, 특히 2000년 이후 약 20년간 초저출산 사회 경험(2020년 0.84명, 2021년 0.81명)

[그림 1] 인구 자연감소 추이



자료: 통계청, 인구동향조사

[그림 2] 시군구별 장래 소멸 위험지역 분석

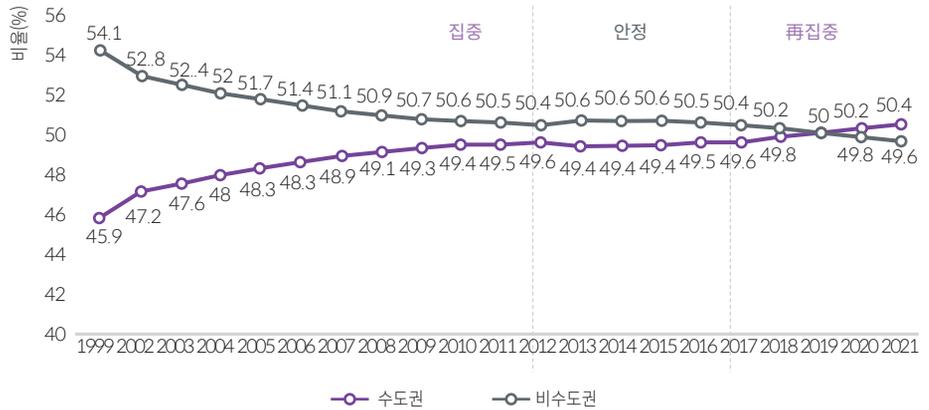


자료: 감사원(2021), 「감사보고서: 인구구조변화 대응실태 I (지역)」

1 본 브리프는 「대전환 시대의 지역발전 정책이슈」(2022, 국회미래연구원) 보고서의 일부 내용을 활용하여 작성함

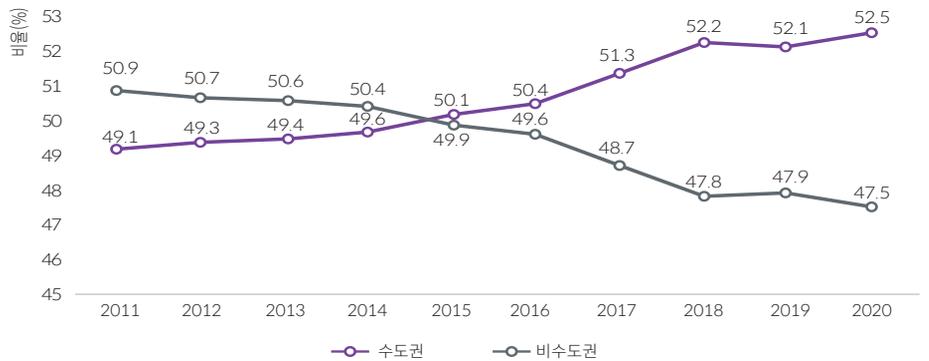
- 수도권과 비수도권의 질적 격차 심화에 따른 수도권 인구집중은 지속 증가
 - 인구, 고임금 양질의 일자리, 첨단산업 등이 편중된 수도권으로의 집중 심화 속에 중소도시 (3만 이상~50만 미만) 인구는 계속 감소

[그림 3] 수도권과 비수도권의 인구 비율 추이



자료: 행정안전부, 주민등록인구현황

[그림 4] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율 추이



자료: 통계청, 지역소득

- 지역 인구감소, 청년층 수도권 유입과 지역 격차의 연쇄적 악순환
 - 비수도권 지역의 일자리 감소, 의료, 교통, 보육 등 정주여건 악화는 청년층의 수도권 집중을 가중시키는 요인
 - 학령인구 감소와 청년층의 수도권 이동은 지방대학의 역할과 경쟁력을 약화시켜 청년층 유출을 심화시키는 악순환 반복
- ※ 전국 84개 한계대학 중 62개(74%, 국립+사립)가 비수도권 지역에 위치 (한계대학: 재정이 부실하고 학생모집을 하기 어려운 대학으로 폐교 직전 단계)(자료: 서영인 외, 2020, 학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방안 연구, 한국교육개발원)
- ※ 수도권으로 유입된 20~30대 청년층의 순이동 인구는 47,931명(2010)에서 93,430명(2020)으로 가파르게 증가, 대학 진학과 구직활동이 활발한 20대 비중이 가장 큼(자료: 하혜영·김예성, 2021, 지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제, 국회입법조사처)

주요
쟁점 사항 및
정책 어젠다

■ 우리는 다시 인구 성장을 경험할 수 있는가? 위기를 기회로!

- 인구위기 대응방식의 두 가지 접근 병용: 완화와 적응

인구구조변화를 완화(mitigation)	인구구조변화에 적응(adaptation)
<ul style="list-style-type: none"> • 기존 사회경제시스템에 맞추기 위한 인구 규모와 구조 유지 • 인구충격의 원인인 저출산, 고령화, 인구유출을 해소하기 위해 출산장려정책, 청·장년 인구 유입 등 인구증가를 위한 적극적 노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 규모와 인구구조 변화에 맞추어 기존 사회경제시스템 변화 • 인구감소, 고령화의 파급효과와 영향에 대해 지역 시스템을 변화하여 피해를 감소시키거나 새로운 기회를 모색하는 정책적 활동

- 인구감소의 거대한 흐름을 상수로 설정(적응전략)하여 미래전략을 수립하되 사회시스템이 대응할 수 있도록 그 변화의 속도를 둔화시키기 위한 노력(완화전략)을 병행할 필요
- 인구감소에 대한 적응은 지역 인구가 살아갈 수 있는 근원적인 플랫폼을 구축한다는 의미로, 인구감소를 기회로 전환할 수 있는 요인으로 이해하고 전략 수립 필요

정책 어젠다(예시)

- 4차산업혁명, 기후변화, 인구감소 등 지역 여건 변화를 고려한 지역발전전략 마련
- 인구감소에 따른 유휴·노후시설, 빈집 등 공간 재정비
- 생활인구, 교류인구 유치를 통한 소비 증진 및 지역활력 제고
- 건강한 고령인구의 일자리 확대
- 친환경 산업, 스마트 농업 등 농촌 일자리 마련
- 생활인프라의 지역간 공동이용 및 복합화

■ 인구감소에 따른 공간의 효율적 활용전략은? 뭉치고 연결하기!

- 거점육성(compact)과 연결(network)

- 거점 조성은 대도시-중소도시-농어촌 등 위계를 고려해 설계(의료, 문화, 경제, 사회서비스 등 각각의 서비스별 도달 범위, 주변 지역의 인구 규모, 공간상 거리, 교통 조건 등을 검토한 다핵적 연계구조)
- 지방거점 중소도시의 육성과 주변 지역과의 연결성 강화
- 농산어촌은 생활인프라 중심의 거점 조성
- 초광역권(메가시티) 및 대도시의 전략산업 육성과 광역교통망 구축
- 지방의 메가시티 전략은 지역의 연대와 협력을 통해 교통결절점을 중심으로 인재와 기업을 집적하는 산업생태계 조성

정책 어젠다(예시)

- 신성장동력 확보, 특화발전을 견인할 산업거점 조성
- 초광역권 등 지역간 연계(생활권)에 대한 산업·교통·복지·문화 등 패키지 정책 지원
- 대도시(도심융합특구), 중소도시(2차 공공기관 이전, 혁신도시의 지역성장거점화, 지방대학 연계 창업 등 지원), 농어촌(생활거점)의 성장거점 육성 지원
- 지역간 이동성(mobility) 강화를 위한 주변 지역과 편리하고 효율적인 이동체계 구축

■ 누가 지역발전을 주도하는가? 지역이 주도하고 중앙은 지원!

• 지역 주도의 맞춤형 지역발전 전략 필요

- 중앙집권체제에서는 수도권과 중앙정부 논리가 우선
- 중앙이 주도하는 분산형 균형발전에서 지역이 주도하는 분권형 균형발전으로의 전환이 요구되며 그 과정에서 중앙과 지방의 협업 구조 마련
- 지역발전사업의 효과성을 제고하고, 지역경쟁력을 강화하기 위해 지역 내에서의 선택과 집중이 요구되며, 분권화에 기초한 지방자치단체의 정책수용능력 향상 필요

정책 어젠다(예시)

- 효율적인 지역발전 방식과 서비스 전달체계의 재설계
- 지역주도의 중앙정부 지원 방식의 제도화(지역 주도 상향식 계획, 다부처-다지역 간 투자협약 활성화)
- 지역간 연대와 협력 지원(지역주도의 초광역권)
- 지역의 자치역량 제고 및 책임성 강화
- 인구감소지역 지원 강화² (지역 모니터링 강화, 특례 부여 등)

■ 어디에 살든 행복할 수 있는가? 지역에서의 삶의 질 높아야!

• 인구의 양(量)에만 초점을 두는 것이 아닌 지역의 전반적 삶의 질(質) 제고 노력 필요

- 국가적 최소 서비스(National Minimum), 지역에 맞는 목표(Local Optimum) 기준 및 수준 상향
- 인구 유출 방지를 위해서는 일자리뿐 아니라 주거, 교육, 교통, 의료, 문화 등 양질의 정주여건 형성
- 지역의 청년들이 태어나서 자란 지역에서 진학하고 일자리를 찾기 위해서는 대학, 지자체, 기업 등이 지역발전 통합 거버넌스를 구축하여 지역인재 육성을 지원

정책 어젠다(예시)

- 지역에서의 삶의 질을 상향 평준화하여 지역 격차 극복(영국, Levelling Up)
- 지역자산과 자원을 활용한 지역 특화(지역브랜드, 지역창업 등)
- 생활SOC 및 서비스 최소 기준 설정·운영으로 서비스 수혜격차 해소
- 빅데이터 기반 생활 SOC 및 서비스 수준 모니터링
- 지역패키지형 생활서비스 지원과 삶의 질 향상

2 2023년 1월 1일부터 시행된 「인구감소지역지원특별법」(이하 인구감소지역법)은 인구감소 위기에 대응하기 위해 지방자치단체의 자율적·주도적 지역발전과 국가 차원의 지역 맞춤형 종합지원 체계를 구축하고자 국가와 지자체(시·군·구, 시·도)는 상향식으로 인구감소지역대응 기본계획 및 시행계획을 수립함을 명시(「인구감소지역법」 제5조). 즉, 먼저 시·군·구가 기본계획을 수립하고, 이를 바탕으로 시·도가 계획을 수립하며, 마지막으로 시·군·구와 시·도의 계획을 기반으로 국가가 계획을 수립하는 상향식 수립 절차를 통하여 지역의 수요가 국가 계획에 반영될 수 있도록 한 점에서 의미가 있음