

제 18기 중견리더과정

농촌지역 공동화 대응방안

- 경남 고성군 중심으로 -

사 례 연 구 요 약

대한민국 출산율은 2018년 0.98명을 기록한 후 2020년 기준 0.84명으로 역대최저치를 경신했다. 낮은 출산율은 국가 전체적인 문제이지만 농촌지역 기초지방자치단체에서는 노령화 문제와 동반되어 지역소멸과 농촌공동화이라는 암울한 문제가 된다. 경상남도 고성군 2020년 11월 인구통계를 보면 전입 379명, 전출 371명 사망 48명 출생 5명으로 인구 35명이 감소했으며, 사망 대비 출생을 보면 월 43명의 감소를 나타내 문제의 심각성을 알 수 있다.

전체 14개 읍·면 중 고성읍을 제외한 나머지 면의 경우는 출생율이 지극히 저조하고 사망률은 높아 11월 기준 전체인구 51,442명중 고성읍 인구비중이 24,543명으로 약 47.7%를 점유하고 있다.

이는 기초자치단체의 인구감소 문제도 심각하지만 면지역의 인구감소가 더욱 심각한 문제이며, 지역공동화 순서가 면지역이 선행되고 읍지역으로 확산될 것임을 나타내는 지표가 될 수 있을 것이다.

현실로 다가온 인구감소 문제를 해결하기 위해 농촌지역 기초지방자치단체에서는 출산 장려시책, 귀농귀촌 지원시책 등을 통하여 출산율 증가와 인구유입을 위하여 노력하고 있으나 인구감소는 멈추지 않고 현재 진행형으로 가속화되고 있어 문제해결을 위한 지방자치단체 뿐 만아니라 중앙정부에서도 능동적으로 해결방안을 마련하여 공동으로 대응하려는 할 것이다.

▸ 주제어: 농촌지역공동화, 지역소멸위기

목 차

I. 서론	3
II. 현황 및 문제점	3
1. 고성군 인구현황	3
2. 농촌지역 지자체 인구증가시책과 한계점	5
1) 농촌지역 지자체 인구증가시책	5
2) 농촌지역 지자체 인구증가시책 한계점	5
3) 일본의 지방자치단체 소멸위기	7
III. 지방자치단체 공동화위기 대응사례	8
1. 외국 사례	8
1) 일본	8
2) 러시아(소련)	10
2. 세종특별자치시 사례	11
IV. 지방자치단체 공동화 대응방안	12
1. 농촌지역 공동화 대응 중앙정부의 역할	13
2. 농촌지역 공동화 대응 지방자치단체의 역할	14
V. 결론	15
<참고문헌>	16

I. 서론

대한민국 출산율은 2020년 기준 0.84명으로 역대최저치를 경신했다. 저조한 출산율은 국가 전체적인 문제이겠지만 농촌지역 기초지방자치단체에서는 노령화 문제와 동반되며 지역소멸과 농촌공동화이라는 암울한 문제에 직면하게 된다.

특히, 농촌지역 지방자치단체의 경우 그 문제가 더욱 심각해 경상남도 고성군 2020년 11월 인구통계를 보면 전입 379명, 전출 371명 사망 48명 출생 5명으로 인구 35명이 감소했으며, 사망 대비 출생을 보면 월 43명의 감소를 나타내 문제의 심각성을 알 수 있다.

전체 14개 읍·면 중 고성읍을 제외한 나머지 면의 경우는 출생율이 극히 저조하고 사망률은 높아 11월 기준 전체인구 51,442명중 고성읍 인구비중이 24,543명으로 약 47.7%를 점유하고 있다.

이는 기초자치단체의 인구감소 문제도 심각하지만 면지역의 인구감소가 더욱 심각한 문제이며, 지역공동화 순서가 면지역이 선행되고 읍지역으로 확산될 것임을 나타내는 지표가 될 수 있을 것이다.

현실로 다가온 인구감소 문제를 해결하기 위해 농촌지역 기초지방자치단체에서는 출산 장려시책, 귀농귀촌 지원시책 등을 통하여 출산율 증가와 인구유입을 위하여 노력하고 있으나 인구감소는 멈추지 않고 현재 진행형으로 가속화되고 있어 문제해결을 위한 심층연구와 종합적 대책이 수립·시행되어야 할 것이다. 본 연구는 농촌지역 인구감소 문제의 해결방안에 대하여 논의해보고자 한다.

II. 현황 및 문제점

1. 고성군 인구현황

1970년대 산업화로 인구의 도시집중이 이루어지면서 농촌지역인 고성군의 인구는 지속적인 감소세를 보여 2006년 기준 55,827명을 기록하였고, 2006년 지역내 조선산업유치로 인한 일자리 증가에 힘입어 2007년부터 2011년까지 58,902명까지 일시적인 인구증가를 기록하였으나, 2012년부터 조선경기 하락의 영향으로 감소세를 보여 2021년 9월 현재 50,732명의 인구수를 기록하고 있다.

특히 주목해야할 점은 낮은 출생율과 높은 사망률로 2020년 출생자수는 139명에 거치는 반면 사망자수는 640명으로 1년간 순감소가 501명에 이르며 이는 전입과 전출로 인한 인구증감을 배제하면 산술적으로 100년의 시간이 지나면 고성군의 인구는 632명이라는 산술적 계산이 가능하다.

<그림 1> 고성군 연도별 출생수 및 사망수



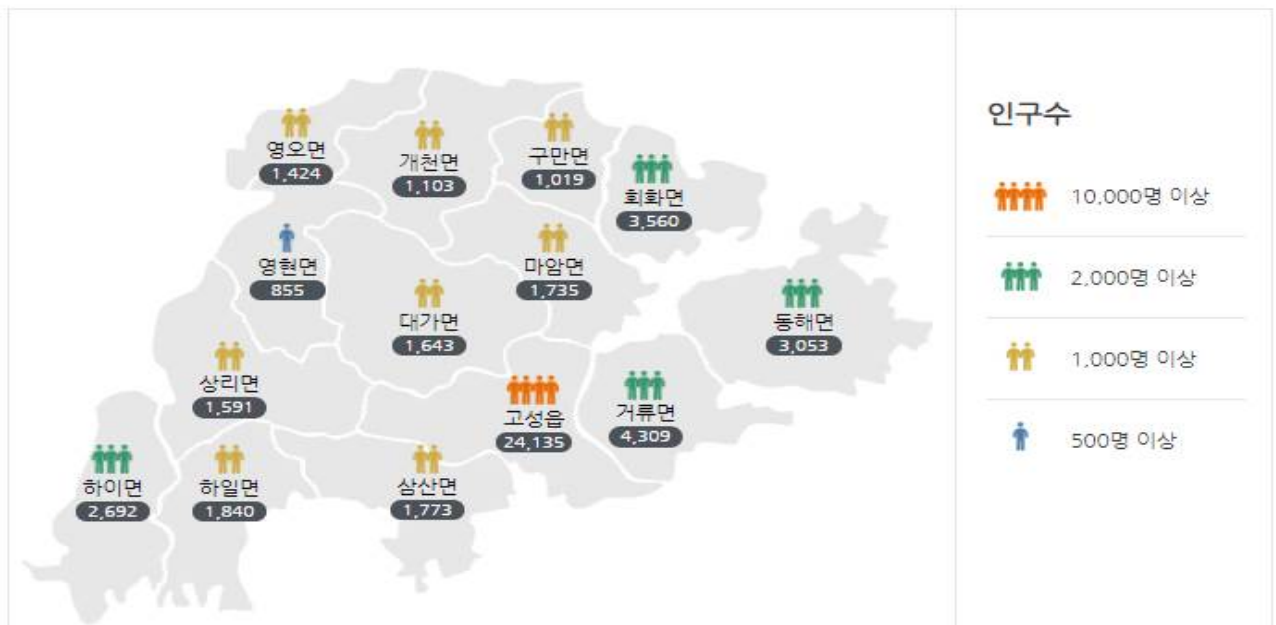
출처 : 고성군 홈페이지(2021).

https://www.goseong.go.kr/index.goseong?menuCd=DOM_000000105015006000

<그림 2> 고성군 읍면별 인구수



(2021년 09월 기준)



출처 : 고성군 홈페이지(2021).

https://www.goseong.go.kr/index.goseong?menuCd=DOM_000000105015002000

2. 농촌지역 지자체 인구증가 시책과 한계점

1) 농촌지역 지자체 인구증가 시책

농촌지역 인구감소에 대응하여 각 지방자치단체에서는 주택자금지원, 행복주택건설, 건강검진, 양육지원, 육아용품지원, 돌봄서비스, 예방접종지원, 청년일자리, 창업지원, 자녀장학금, 경력단절여성지원, 빈집임대, 귀농귀촌정착지원, 소통지원, 전입가구지원, 다자녀 보험료지원 등 다양한 정책을 수립 시행하고 있으며, 창원시의 경우에는 출산율 증가를 위한 정책으로 결혼하면 1억 원을 대출해주고 자녀를 3명 낳으면 전액을 탕감해주는 시책도 추진 중이다.

고성군의 경우 전입세대지원(전입 축하금, 전입세대 주민세 감면, 주택분 재산세 감면, 전입근로자 지원금, 관광지 및 체육시설 이용지원), 다자녀 세대지원(체험놀이지원, 민원서류 무료발급, 자동차 번호판 교체비 지원, 관광지 및 체육시설 이용지원, 쓰레기 봉투지원), 출산양육지원(행복출산 원스톱 서비스, 출산장려금 첫째 100만원-둘째 200만원-셋째 이상 500만원, 한방첩약, 예방접종, 산후건강관리비 매 100만원, 신혼(예비)부부 건강검진비 지원, 영유아 영양제 지원, 아이돌봄 서비스, 이주여성 국적취득 지원) 임신부 지원(산부인과 운영, 고위험 임신부 의료비 지원, 산모신생아 건강관리사 지원, 난임부부 지원, 출산 농어가 도우미지원, 신생아 청각 선별검사 지원, 임신부 영양제 지원, 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원, 기저귀 및 조제분유 지원), 귀어 귀농 및 건축지원(귀어 창업 및 주택구입 지원<융자>, 귀농 창업 및 주택구입 지원<융자>, 귀농 세대 지원사업, 농업자치대학 운영, 주거환경 개선사업, 신혼부부 주거자금 대출이자 지원), 일자리 지원(고성 고용복지센터, 공공근로사업, 지역공동체 일자리 사업, 장애인 일자리 사업, 노인 일자리 사업), 문화지원사업(공공도서관 문화프로그램 운영, 청소년 문화의 집 프로그램, 종합사회복지관 프로그램, 고성문화원 문화학교, 주민자치센터 문화강좌, 고성도서관 독서문화행사 등), 교육지원-학생(영어집중프로그램, 소규모학교 통학버스 운영, 열린교육프로그램 운영, 방과후 학습프로그램 운영, 진로교육지원센터 운영, 무상급식지원, 교복비 지원), 교육지원-군민(평생교육원 수강료지원, 평생학습 우수 동아리 지원, 고성아카데미) 등 다양한 시책을 추진이다.

2) 농촌지역 지자체 인구증가 시책 한계점

농촌지역 지방자치단체의 인구증가 시책에도 불구하고, 2021년 9월 대한민국의 총인구 51,667,688명 중 서울특별시와 광역시, 경기도의 인구가 35,799,006명으로 전체인구의 69.28%에 달하는 인구가 수도권과 광역시지역에 편중되어 있어 농촌지역 지자체의 공동화가 당면한 문제임을 보여준다.

<표 1> 주요도시별 인구 및 세대현황

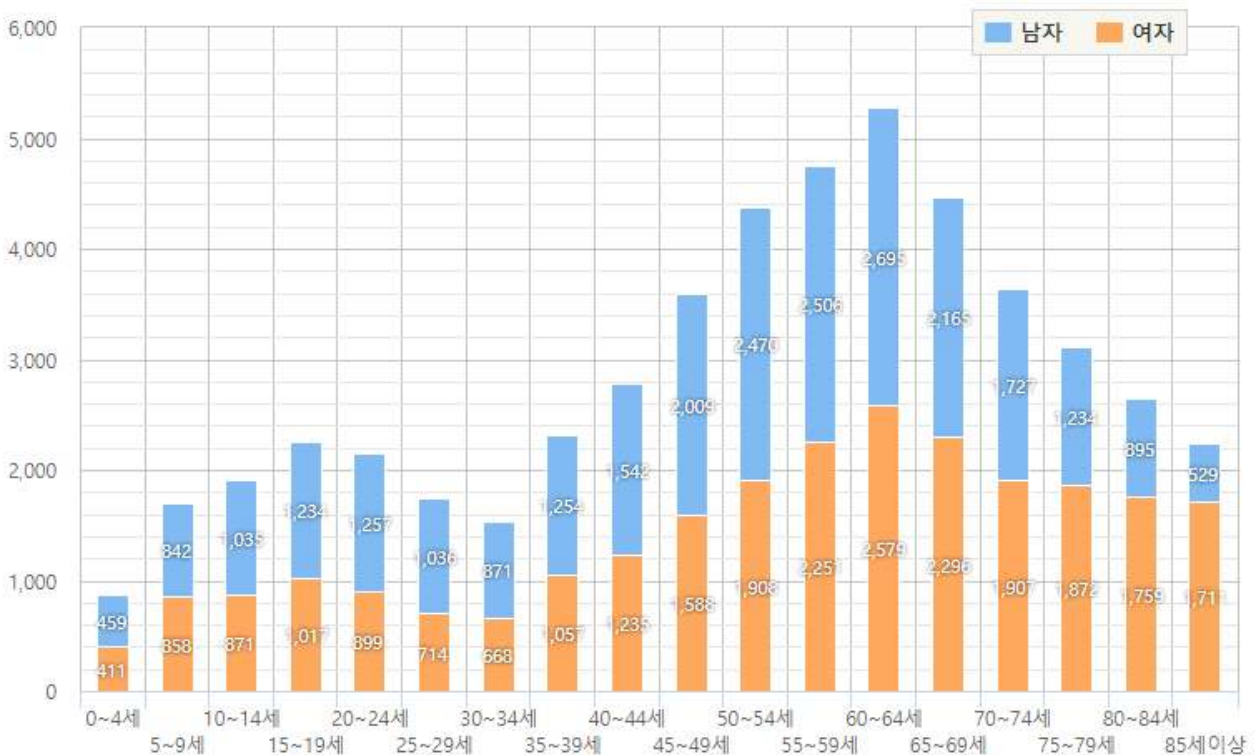
행정기관	2021년 09월					
	총 인구수	세대수	세대당 인구	남자 인구수	여자 인구수	남여 비율
전국	51,667,688	23,383,689	2.21	25,763,891	25,903,797	0.99
서울특별시	9,542,256	4,421,143	2.16	4,636,069	4,906,187	0.94
부산광역시	3,358,763	1,540,342	2.18	1,643,690	1,715,073	0.96
대구광역시	2,392,787	1,062,536	2.25	1,179,640	1,213,147	0.97
인천광역시	2,941,795	1,290,829	2.28	1,472,963	1,468,832	1.00
광주광역시	1,442,827	642,726	2.24	713,666	729,161	0.98
대전광역시	1,455,058	661,948	2.20	726,142	728,916	1.00
울산광역시	1,123,236	481,483	2.33	577,093	546,143	1.06
세종특별자치시	366,560	150,841	2.43	183,044	183,516	1.00
경기도	13,542,284	5,809,524	2.33	6,816,449	6,725,835	1.01

출처 : 행정안전부 홈페이지(2021).

고성군 또한 인구의 지속적인 감소를 막기 위해 앞에서 살핀 것과 같이 다양한 시책을 추진하고 있으나 노령인구는 증가하고 신생아수는 감소하고 있으며, 특히 19세부터 34세까지 구간에서 인구감소세가 뚜렷한데, 이 구간의 부재는 출산감소로 이어져 고성군에서 추진하고 있는 각종 시책에도 불구하고 인구감소세는 지속되고 있다.

청년구간의 감소는 지역사회 내 양질의 안정적인 일자리부족에 따른 것으로 이는 고성군만의 문제가 아닌 농촌지역 지방자치단체의 공통적인 문제일 것이며, 현재 농촌지역 지자체에서 추진하고 있는 인구증가 시책으로는 명확한 한계가 있음을 보여준다.

<그림 3> 고성군 연령별 남녀인구수



출처 : 고성군 홈페이지(2021).

https://www.goseong.go.kr/index.goseong?menuCd=DOM_000000105015005000

3) 일본의 지방자치단체 소멸위기

2014년 5월 발표된 보고서 하나가 일본을 충격에 빠뜨렸다. 마스다 히로야(増田寛也)가 이끄는 일본창성회의가 제출한 일명 ‘마스다 보고서’였다. 현재의 인구 감소 추세가 2040년까지 이어진다면 일본의 절반에 이르는 896개 지방자치단체가 소멸할 수 있다는 경고를 담았다(한국에도 “지방소멸” 출간되었다.) 인구감소문제로 인한 지역쇠퇴와 도시소멸의 공포가 공론화되고 연구되기 시작했다.

이후 마스다보고서의 분석 기법을 기반으로 소위 ‘지방소멸위험지수’가 개발되어 각종연구에 활용되었다. 한 지역의 가입기 여성(20~39세) 인구를 65세 이상 노령인구로 나눈 값이 0.5미만이면 소멸위험 지역으로 분류된다. 인구의 유출·유입 등 개입 변수가 작동하지 않는 상태에서 30년 뒤에는 해당 지역이 소멸할 가능성이 높다는 것이다. 빈집이 늘면서 농촌지역부터 ‘부(負)동산’화가 진행되고있는 일본이지만 인구가 쏠리는 대도시지역 집값은 상대적으로 견고했다. 하지만 지난해 일본 총무성의 발표는 놀라웠다. 전국의 빈집 846만 가구 중 약 10%에 해당하는 81만 여 가구가 도쿄에 있었고, 이중 70%는 도심지역내에 있었다. 특히 도심지역중에서도 인구 92만명의 부촌(富村)인 세타가야(世田谷)구에서만 5만여호의 빈집이 있는 것으로 밝혀져 충격을 더했다. 아사히신문은 그 이유로 고정자산세(대한민국의 재산세)를 부담으로 느끼지 않는 가정 이 많다는 점과, 높은 집값에 젊은 세대는 구입할 엄두를 내지 못하고 부동산개발업자

들은 개발 고도 제한 때문에 수익성이 저조하여 매입을 꺼린다는 점을 꼽았다. 또한 소유자가 고령인 경우 매매여부를 판단을 하지 못하여 방치하는 경우도 적지 않다. 부촌은 부촌대로, 나름의 이유로 빈집 위기를 겪고 있는 셈이다. 보다 심각한 사회 문제로는 유명 도시화하는 일본 전국의 아파트 단지들 있다. 이런 아파트 단지들은 1960년대 고도 성장기 교외지역에 본격적으로 조성됐다. 직장인들 사이에 마이카 마이홈 붐이 불면서 직장에서 좀 먼거리에 있더라도 녹지가 있고 환경이 쾌적하게 조성된 단지에 젊은층의 샐러리맨 가족이 몰려들었다. 일본의 ‘살인적’이라는 출퇴근 전쟁의 시작도 이런 시대적흐름에 따른 것이다. 서구식 양변기를 가정에서 사용하고 집을 열쇠로 잠그고, 출근하는 문화가 확산되며 ‘단지족(族)’이라는 새로운 언어가 생겨났을 정도였지만 그때 지어진 노후화된 아파트는 또 다른 사회문제를 양산하고 있는 것이다 (동아일보, 2021-03-14 09:00).

<그림 4> 일본의 빈집변화 추이



출처 : 노무라 야스요 오시카(부동산포럼 2019)

Ⅲ. 지방자치단체 공동화위기 대응 사례

1. 외국의 사례

1) 일본

와카바다이 아파트단지는 한창때 거주민 2만 명을 넘었지만 지금은 은퇴 세대들만이

남았다. 단지내 3개, 2개였던 초등학교와 중학교도 1개씩으로 줄었다.

이곳에서 주민과 행정이 힘을 합쳐 ‘단지 재생’을 위한 실험이 벌어지고 있다. 건물과 사람은 늙었지만, 주민들은 지역사회의 인구감소와 고령화에도 불구하고 지속가능한 삶의 터전을 가꾸기 위해 애쓰고 있다. 아파트입주 초기인 1980년대 주민자치회를 만들어 교류사업에 적극 참여했던 젊은 부모들이 이제는 고령자가 돼 ‘늙은’ 단지의 문제 해결에 나서고 있는 것이다. 이 와카바다이 아파트단지 거주자 대부분 자가소유이며, 안정적인 연금을 받아 생활하고 있다. 이제는 ‘요코하마의 티벳’이라 부를 만큼, 젊은 세대는 아이를 낳아 키우기 좋고 노년을 보내기 편한 공동체가 되고 있다. 하나 둘 비어가는 상가에는 주민들을 위한 편의시설이 들어섰다. 2년 전 단지에 사는 여성들의 자원봉사로 운영하며 문을 연 식당 ‘하루’는 자원봉사로 운영하며 ‘집밥’ 형태의 식사를 제공한다. 이런 식당운영 아이디어는 “혼자 사는 분들을 밖으로 불러내자는 취지”와 “밥은 같이 먹는 것이 건강에 좋다”라는 취지에서 시작되었다. 이 식당에는 생계 목적이 아닌 보람을 위해 일하는 주민들의 참여로 북적이다. 이 식당은 매일 다른 메뉴를 6,000원 정도에 제공하고 있다.

이 아파트단지에서 가장 주목해야 할 것은 ‘간병 예방’ 시스템이다. 간병(돌봄)을 잘 할 시스템이 필요하기 이전에 남의 간병이 필요한 상황까지 가지 않도록 사전에 ‘예방’하는 시스템을 구축 작동시키고 있었다. 주목적은 고령자의 외출과 사회활동을 촉진하여 사전에 간병으로 가는 것을 예방하는 것이다. 고령자들이 스스로 몸을 움직이고 다른 사람들과 사회적 접촉하도록 하는 여러 프로그램이 촘촘히 가동된다.

주민자치회가 운영하는 스포츠 클럽의 1,700여 회원 중 60%를 고령의 노인인구가 차지하고 있다. 이 클럽에서 관리하는 야구장, 학교 운동장, 테니스코트 등 이용자는 연인원 8만5000명에 달한다. 이 클럽은 운동회와 문화제는 물론 연간 17회의 그라운드 골프대회를 개최하여 주민 교류의 장을 만들고 있다.

요코하마 시가 운영하는 케어플라자는 간병 예방을 위한 다양한 프로그램을 운영한다. 이런 사회적 노력의 결과 간병보험 적용을 받고있는 주민이 12%로 요코하마시 전체의 평균 인정률 17.5%보다 크게 낮아 좋은 건강 상태를 유지하고 있음을 알수 있다.

이 단지 건축 당시에 젊고 일하는 세대를 대상으로 지어졌다는 점은 엘리베이터를 3층 간격으로 서도록 설계한 점에서 드러난다. 12층 아파트의 1층, 4층, 7층, 10층에만 엘리베이터가 서도록 문이 설치돼 있는 것이다. 거동이 힘든 노인이 거주하게 될 것이라고는 예상조차 못한 것이다. 단지 주민들은 이런 단점을 ‘고독사 방지’ 시스템으로 변화시켰다. 엘리베이터를 같이 이용하는 한 층 두 가구씩, 6가구를 한 단위로 묶어 사회연락망을 구성했다. 단지내 혼자 사는 노인세대는 여행이나 장기 부재 시 사전에 자신이 속한 6인 공동체에 알려야 한다. 이런 노후단지 재생 사업에 한국의 토지주택공사(LH) 격인 ‘가나가와 현 주택공급공사’가 참여하고 있는 점도 눈에 띄었다. 70년대에 아파트 단지를 건축했던 주택공사는 현재 하나 둘 비어가는 점포를 단지주민들에게 내줘 육아 시설이나 식당 등으로 개조하여 사용하는 작업을 적극 지원하고 있다.

주택공사가 상가계약으로 받아야 할 월세를 포기하면서 단지주민들을 적극 돕는 데는 이유가 있었다. 주택공사 자체 연구 결과 현행대로 가면 30년 뒤 단지 주민수가 5,000명이 된다는 추정치가 나왔는데, 자신들이 신축한 아파트단지의 가치를 유지하겠다는 취지였다. 유령 도시가 되어가는 다른 단지들의 전철을 밟지 않겠다는 뜻이자 자신들이 신축한 아파트에 대한 공극의 사후관리 서비스다.

재미있는 것은 노령세대가 증가하는 사회에서는 주택공급공사의 역할도 변화하고 있었다는 점이다. 주택공급공사는 47개 광역자치단체 별로 각각 운영되는데, 가나가와 현 주택공급공사의 경우 2020년 창립 70주년을 맞았다. 지역주민 상생사업으로 저소득층을 위한 임대사업 외에도 아파트 단지 재생 사업, 고령자용 실버타운조성, 간병까지 해주는 본격적인 현대식 요양원을 5군데 만들어서 운영하고 있다.

‘지속가능한 단지’를 만들기 위해 젊은 주민을 불러들이려는 노력도 게을리 하지 않는다. 2014년 단지내 빈 점포를 이용해 육아공간 ‘소라마메’가 문을 열었다. 소라마메 이용자는 하루 1,000원만 내면 이곳에서 아이들을 놀게 하거나 식사를 할 수 있어, 세대 간 교류가 가능한 따뜻한 장소가 되고 있다. 최근 단지로 이사 온 엄마들 중 3분의 1은 이곳에서 어린이시설을 보낸 사람들이 유턴한 경우라고 한다.

소라마메 건너편에는 고령자를 위한 생활지원센터가 마련돼 있다. 월 5,000원을 내면 정기적인 전화와 방문으로 안부 확인을 받을 수 있다. 단지 내 병원에서 운영하는 방문간호 재택간병지원사업소도 병설됐다. 아직은 이용자가 많지 않지만 앞일을 생각해 시설을 사전에 갖췄다고 한다.

주민들은 이 아파트를 인생 최후의 집으로 생각하며, 더더욱 스스로 살기 좋은 곳으로 조성하기 위해 노력하고 있다. 이는 ‘익숙한 곳에서 최후까지’라는 일본 정부가 내건 슬로건이기도 하다(동아일보, 2021-03-14 09:00).

2) 러시아(소련)

러시아의 인구는 2020년 현재 145,872,256명이며, 영토는 17,098,200km²로 인구밀도가 2020년 기준 9명/km²으로 대한민국의 512명/km²보다 현저히 낮다. 이런 낮은 인구밀도로 사람이 살고 있지 않거나 인구밀도가 현저히 낮은 지역이 많아 모스크바 등 주요도시의 인구를 지역으로 분산시킬 수 있는 방안과 공동화된 지역을 인구를 유지할 수 있는 방안으로 1970년대 소련정부는 도시 직장인에게 약 600m² 정도를 무상으로 분양하고 이렇게 분양 받은 직장인들이 그 땅에 주말주택(별장) “다차”를 지어 거주하는 주거형태가 등장하게 되었다. “다차”라는 주거와 농업형태는 서방세계의 경제붕쇄조치 시대에 러시아 국민 식량의 40%를 생산했으며, 특히 주식재료인 감자의 80%, 채소의 66%, 과일(열매) 80% 정도를 “다차”에서 생산할 정도로 중요한 역할을 수행한다.

“다차”는 도시민에게는 풍요로운 여가생활의 기회와 더불어 농산물 생산의 기회를 제공하고, 농촌지역에는 인구유입을 통한 지역소멸(공동화)을 방지할 수 있는 좋은 제도가 될 수 있을 것이다.

〈그림 5〉 러시아의 다차



출처 : <http://blog.naver.com/syomotor>

2. 세종특별자치시의 사례

지역균형발전정책이 성공한 대표적인 사례로 정부부처가 이전한 세종시 사례를 들 수 있다. 2000년대는 세종특별자치시[행정중심복합도시] 태동의 시기이다. 2002년 노무현 대통령 후보의 공약으로 시작된 ‘충청권 신행정수도’ 공약은 충청권의 관심을 집중시켰다. 2004년 여러 후보지 중에서 연기군 지역이 최종 결정되었다. 그러나 ‘신행정수도특별법’이 위헌으로 결정되면서 파장이 일었다. 이후 충청권의 반발에 부딪치면서 2005년 ‘신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’이 국회에서 가결되었다. 이후 이명박 정부에서 ‘세종시 수정안’이 제기되는 등 우여곡절을 겪었다.

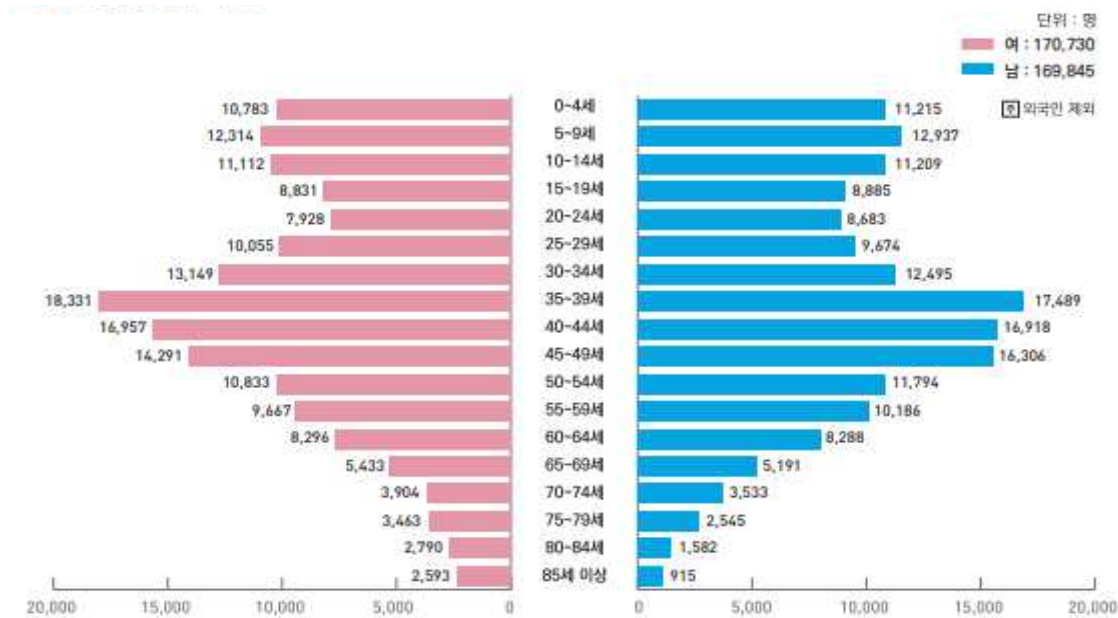
2010년대는 세종특별자치시 출범의 시대로 2012년 7월 1일 세종특별자치시가 정식으로 출범하였으며, 정부부처는 2012년 9월 15일 국무총리실 직원 150여 명의 이전을 시작으로 2019년 6월 현재 2실, 11부, 2처, 3청, 2본부, 4위원회, 1심판원 등이 이전을 완료했다. 2019년 말까지 과학기술정보통신부가 이전을 완료하면 18부 중 12부가 세종특별자치시에서 국정을 운영하게 된다. 사실상 대한민국 행정수도로써 역할을 수행하게 되

있으며, 이를 기반으로 현재까지 인구증가가 이루어지고 있다.

출처 : 세종특별자치시 홈페이지(2021).

특히 세종시의 인구구성에서 35~39세의 인구층이 35,820명으로 정점을 이루고 있으며, 65세이상 노인인구층 31,929명으로 전체인구의 10% 미만으로 안정적인 출산과 지속적인 인구증가의 미래전망을 가능하게 한다.

〈그림 6〉 세종특별자치시 연령별 남녀인구수



출처 : 세종특별자치시 홈페이지(2021).

〈표 2〉 세종특별자치시 인구현황

구분	2020년	2019년	2018년	2017년	2016년
세종특별자치시	353,933	338,136	312,374	276,589	242,507

출처 : 통계청 홈페이지(2021).

IV. 지방자치단체 공동화 대응방안

현재 우리나라는 전 세계적으로 가장 빠른 속도로 초저출산과 고령화가 진행되어 ‘인구절벽’, ‘늙어가는 국가’, ‘농촌지역소멸’에 대한 우려가 현실로 다가오고 있다. 최근 20년 동안 우리나라는 1.3명 이하의 저 출산이 계속되고 있고, 2020년에는 합계출산율이 0.84명으로 OECD 회원국 중에서 3년 연속 합계출산율이 1.0 미만인 유일한 나라가 되었다. 2017년 이후 비수도권지역의 청년인구 순유출 규모는 지속적으로 확대되었고, 수도권으로의 청년인구 집중이 심화되고 있다. 지역적 전체적인 인구감소도 일정

하게 발생하는 것이 아니라 특정지역인 전남 고흥군과 보성군, 경북 의성군 같은 경우에는 2000년 대비 2019년 사이에 총인구가 30% 이상 감소하여 수도권에서 지리적으로 먼 지역부터 시작되어 인구감소가 지역적으로 불균등하게 진행되는 특징을 보이고 있으며, 핵심 인적 자본층이라 할 수 있는 20~30대 청년인구의 수도권 및 대도시로의 유출이 심화되어 지역의 존폐자체의 문제가 되는 상황에 직면하고 있다. 젊은 20~30대 청년인구의 지역이탈은 핵심 인적역량이 취약해지니 지역기업들도 수도권이나 대도시로 이탈해나가고, 지역경제 역량은 더욱 취약해져 최근에는 20~30대 청년인구의 유출 문제가 농촌지역 인구감소의 핵심고리가 되고 있는 양상이다.

2005년부터 우리나라는 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고 저출산·고령사회대책을 국가정책으로 추진해오고 있지만 지역의 사회적 인구이동을 국가 전체적으로제로섬으로 인식, 저출산 대책에만 집중하여 인구감소문제를 현장에서 가장 심각하게 느끼고 있는 지방자치단체 차원의 대책으로서는 미흡했다. 지방의 인구감소문제는 저출산에 기인하는 것 뿐 만아니라 지역 간 전입과 전출에 의한 인구이동에 기인하기 때문에 결국 일자리, 교육, 복지, 교통, 행정 등이 포함되는 정주여건의 격차문제, 즉 균형발전 문제로 귀착된다.

이에 청년을 핵심고리로 하는 지방인구문제의 현황과 실태를 살펴보고, 저성장·탈산업화·다원주의 사회를 살아가는 현대 청년세대의 사회문화적 변화와 이들이 선호하는 공간에 대한 논의와 분석을 토대로 지방에 새로운 인구의 흐름을 촉진하여 인구이동의 큰 방향성을 전환시키고, 지역의 매력도를 높여 청년인구를 지역에 정착시키기 위한 지자체의 청년유입정책 추진방안 모색이 필요하다. 그동안 정부의 청년지원 정책은 곧 청년고용·일자리정책이라고 할 수 있을 만큼 노동시장을 근간으로 하는 일자리 문제로 수렴되었고, 지역 청년인구의 이동 역시 노동력 이동의 관점에서, 또한 청년유입 보다는 청년유출의 관점에서 그 원인을 찾아 왔다. 그러나 경제적 요인만으로는 도시를 좋아하는 청년을 지방에 유입시키고 정착시킬 수 없으며, 청년유출의 원인분석만으로는 그들이 원하는 장소의 속성을 파악할 수 없으므로 유입촉진을 고려한 문화적·사회적·환경적 속성분석으로 관점을 확장할 필요가 있기 때문이다(박진경외, 2020).

1. 농촌지역 공동화 대응 중앙정부의 역할

일본의 경우 마스다보고서 이후 「지방창생법」을 제정을 통하여 마을·사람·일자리 의 창조와 선순환 구조를 통해 지방을 되살리고, 인구의 도쿄 일극집중을 시정하여, 지방에 젊은 청년세대 등 새로운 인구의 흐름을 촉진하여 인구 고령화된 지방 인구구조를 바꾸고, 지방소멸과 공동화를 막고자 노력하고 있다. 그리고 러시아의 경우 넓은 영토에 비해 현저히 낮은 인구밀도로 인한 지역 공동화 문제의 해결방안으로 “다차”라는 도시민의 농촌주택(농장)소유제를 추진하였다. 그러나 우리나라는 중앙정부 정책이 추진의 인식이 사회적인 지역간의 인구유출은 제로섬이라 인식에서 국가의 총 인구를 유지시키는 전략으로 저출산·고령사회 대책만을 추진하고 있으며, 서울과 수도권의 일극집

중을 시정하고 도시와 농촌지역 간 격차를 완화하는 국가균형발전 정책은 지역의 인구 감소 등에 대비한 정책의 수립과 시행은 미비한 실정이다. 다만 청년층과 중장년층을 포함하는 귀농·귀촌 정책 등 행정안전부, 보건복지부, 농림축산식품부, 고용노동부 등 개별 중앙부처가 개별 법률과 정책에 의거하여 관련 사업을 추진하고 있지만 농촌지역 지방자치단체의 공동화 및 소멸위기 지연에 특별한 효과를 보지 못하기 때문에 좀 더 적극적인 중앙정부의 개입이 필요할 것이며, 이를 위해서는 농촌지역소멸방지지원특별법 또는 고향기부금법, 등의 법률제정과 더불어 조세법 개정을 통한 지방자치단체의 재정자립도를 높여 자생력을 확보할 수 있게 하고, 지방자치를 강화하여 각 지방자치단체가 저마다 경쟁력을 가지고 발전할 수 있도록 해야 할 것이다(박진경외, 2020).

그리고 인구유입 정책의 추진 뿐 만아니라 지역활성화 정책 또한 필요하다고 여겨지며 이를 위한 정책으로 농촌지역 주택에 대한 1가구 2주택 면제조항 강화를 통한 도시민의 여가생활 보장과 더불어 농촌지역 유동인구증가를 통한 지역경기 활성화가 필요할 것이다.

2. 농촌지역 공동화 대응 지방자치단체의 역할

지방자치단체에서 실시하고 있는 인구증가 시책은 출산시책과 인구유입 정책으로 나눌 수 있을 것이나 현재 실시되고 있는 대부분의 시책이 국가적인 시점에서 볼 때 인구증가를 위한 시책이 아닌 타 지방자치단체의 인구를 유인시책에 치우치고 있으며, 이는 전체 농촌지역 지방자치단체의 공동적인 문제가 되고 있다.

이런 문제를 해결하기 위해 지방자치단체의 인구유입 및 정착은 지방소멸대응 지역발전정책의 틀 속에서 청년의 취향과 특성을 고려한 세대 맞춤형 정책, 경제적 요인에만 취중되지 않는 정책, 청년의 삶을 설계하여 지속가능한 정책수립을 전제로 지방자치단체의 추진전략 및 제도개선 이 필요할 것이다. 농어촌지역에서는 청년층의 선호도와 니즈를 종합적으로 고려하여 도시와 차별화된 지역매력도 증대 정책이 필요하고, 취농이나 창업농에 국한되지 않는 종합적인 일자리 창출정책을 추진할 필요가 있으며, 지자체에서 청년의 인생을 책임질 각오를 하고, 청년의 삶을 종합 설계하는 정책수립이 필요하다. 청년의 일자리와 주거, 교통 복합적인 사업을 우선 추진하고, 지역뉴딜을 통한 일자리 창출 및 온라인기반 창업 활성화, 지역 내 스마트 교통서비스 제공, 청년 복합공간조성, 기존 주민과의 사회갈등 관리가 필요하고, 지역의 청년일자리와 경우에는 최근 트렌드에 맞춰 디지털·그린 뉴딜시대를 견인할 수 있는 청년일 자리를 지속적으로 창출할 필요성이 있다. 지방자치단체는 청년유입 및 정착지원 조례를 제정 하고, 사회적 협력·연대·공조를 위한 통합추진체계를 구축해야 하며, 청년 수요조사 및 빅데이터 자료 분석을 기반으로 타겟이 되는 청년층 유입 및 정착과 관련된 시책을 지속적으로 발굴·추진해 나갈 필요가 있다(박진경외, 2020).

또한 기초지방자치단체간 인구유입을 위한 지원시책 경쟁으로는 도시지역 지방자치단체, 서울 경기도의 지방자치단체를 재정적으로 이길 방법인 없으므로 농촌지역 지방자

치단체 상호협력을 통한 시책의 공유가 필요할 것이며, 중앙정부의 능동적인 대응 정책을 요구하여 수용될 수 있도록 공동적 대응과 노력이 필요하다.

V. 결론

농촌지역 공동화·소멸위기와 수도권인구집중은 같은 원인에서 발생하는 문제로 국가적 역량을 집중하여 해결하려는 노력이 필요하다.

농촌지역 일자리부족으로 인한 청년층의 도시집중은 농촌지역에는 인구소멸의 위기를 초래하였고, 수도권에는 집값상승으로 인한 결혼적령기가 늦어지거나 결혼을 거부하고 나홀로 살아가는 청년층의 증가로 이어져 국가 전체의 출산율 감소는 물론 청년층의 삶의 만족도 또한 급격히 낮아지고 있다.

농촌지역에 양질의 일자리를 창출하고, 사회적·문화적 기반을 구축하여 청년층의 도시집중화를 방지와 농촌지역 공동화를 방지하기 위해서 국가와 지방자치단체는 무엇을 해야 할 것인가?

중앙정부는 지역소멸과 공동화를 방지하기 위해 법률적(농촌지역소멸방지지원특별법 또는 고향기부금법, 재산세법 개정), 재정적(교육세와 같은 재정자립도 확충방안), 정책적(지역균형발전방안) 대책을 마련해야 할 것이며, 지방자치단체는 양질의 일자리 창출이 가능한 기업의 유치와 공공일 자리를 확충하고, 청년층이 소통할 수 있는 문화적, 사회적 공간을 만들어 주는 시책추진과 더불어 농촌지역 지방자치단체의 공동대응을 통한 중앙정부의 지역소멸에 대한 문제인식을 촉구하고 관련 법률제정과 정책시행을 강제할 수 있다면 농촌지역 인구감소를 줄일 수 있을 것이다.

또한 농촌지역의 인구감소가 거스를 수 없는 시대적 흐름이라면 그 시기를 최대한 늦추고 더불어 러시아의 “다차” 제도처럼 유동인구를 늘릴 수 있는 방안을 마련할 수 있는 유동인구 증가 정책 또한 마련하여야 할 것이다.

〈참 고 문 헌〉

- 박진경 외(2020). 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안
- 박준규(2018). 인구감소시대 농촌의 공공주도 지역개발사업 평가
- 노세희(2018). 인구감소시대의 농촌중심지 기능변화와 삶의 질 향상에 관한 연구
- 김천성(2017). 인구구조가 지역경제성장에 미치는 영향
- 권민경(2019). 일본의 지방소멸 담론의 전개
- 박정국(2021). 소멸위험지역 인구유입 방향에 관한 연구
- 노무라 야스요 오시카(부동산포럼 2019). 일본의 인구구조 변화와 주거의 과제

홈페이지

- 고성군 홈페이지(www.goseong.go.kr/)
- 세종특별자치시 홈페이지(www.sejong.go.kr)
- 통계청 홈페이지 (kostat.go.kr)

언론사

- 동아일보(2021-03-14 09:00)