

국토이슈리포트

제 52호

2022년 1월 26일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국책연구원로 5

지방소멸 위기 대응 추진사례와 시사점

* 이 리포트는 '국토연구원(차미숙 외), 2021. 지방소멸 대응 대책 수립 연구. 세종: 행정안전부'의 내용을 바탕으로 저자가 요약 및 재정리한 것임

요약

■ 인구의 데드크로스(dead-cross) 현상 경험과 지방소멸에 대한 위기감 고조

- 2020년 우리나라는 사망자 수가 출생자 수보다 많아 인구가 자연 감소하는 '인구의 데드크로스 현상'을 경험했고, 총인구의 정점을 기록하였음
- 시·군·구 단위로 전체의 66%가 이미 데드크로스 현상을, ¼은 2000년 이전에 데드크로스를 경험하는 등 지방소멸에 대한 위기감이 높아지는 상황
 - 2021년 정부는 「국가균형발전특별법」에 의거하여 89곳을 '인구감소지역'으로 지정하고, 연간 1조 원 규모의 지방소멸대응기금(2022~2031)을 마련하는 등 지방소멸 문제에 본격적으로 대응하기 시작

■ (벤치마킹) 지방소멸 대응 추진사례 조사를 통해 성공요인, 애로사항 등을 도출하여 향후 지원시책 발굴 및 대책 마련 시 참고로 활용 가능

- (교육) 학령인구 감소에 따른 폐교 위기 극복 및 농촌유학 등 대안 모색
- (의료·건강) 고령화 대응 및 주민 의료건강 기본권 확보를 위한 마을주치의 도입
- (일자리) 창농, 지역유휴자원 활용, 전통산업의 현대화로 지역 일자리 창출
- (체류·지역탐색) 청년층 대상의 지역 살아보기를 통해 지역 이주·정착 유도
- (정주 기반 및 복합 지원) 지역단위 패키지형 지원시책의 통합적 추진

■ (시사점) 지방소멸 대응 사례를 통한 시사점과 개선 방향

- (부처별 개별적인 보조사업 추진방식 탈피) 지역발전 마스터플랜하에 종합적인 지원시책 발굴, 부처협업 및 전략적 지역사업 연계로 지속가능한 공동체 형성
- (단계적이고 세대조화·통합형 지원시책 발굴) 지역탐색 이후 이주와 정착으로 이어지도록 단계적인 지원시책을 추진하고, 청년·신중년·노년·여성·외국인 등 다양한 주체와 전 생애주기를 고려한 지원시책 발굴
- (지방소멸에 대한 공동 해결 노력 강화) 지방소멸 등 지역문제 해결을 위해 지역주민, 지역청년, 이주청년이 공동으로 대응할 수 있도록 공감대 확산 노력
- (라이프스타일 변화와 사회전환 대비) 평생 한곳에서 살던 사회에서 인생주기별, 삶의 추구목적에 따라 '삶의 공간'을 변화시키는 사회로 전환에 대비

차미숙 선임연구위원

최예솔 부연구위원

조은주 전문연구위원

1

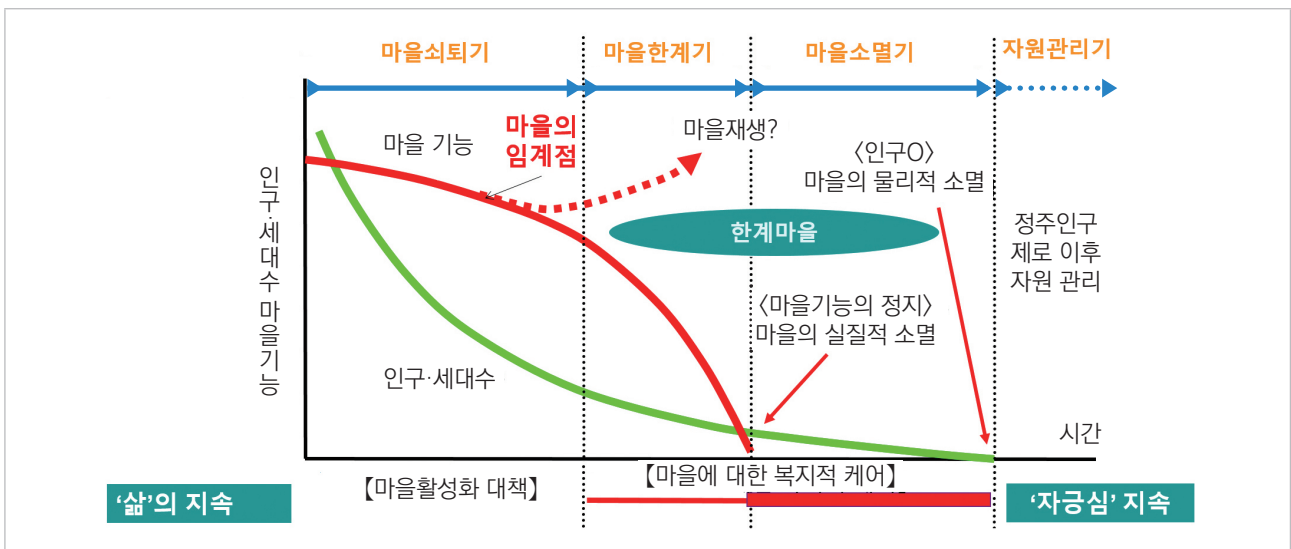
지방소멸의 현(現)주소

지방소멸은 저출산·고령화와 수도권 인구 집중으로 지방이 무거주화와 과소지역화되는 현상

마스다 히로야(増田寛也 2014)는 저출산·고령화와 도쿄권으로의 인구 이동으로 인한 지방의 과소지역화와 무거주화를 ‘지방소멸 현상’이라 칭함

- 오다기리 토쿠미(小田切徳美 2009): 인구감소에 따른 인구 공동화(사람의 공동화) → 마을기능 저하(마을의 공동화) → 마을기능 소멸(마을의 한계화) → 무거주화와 지방소멸 초래
- 사쿠노 히로카즈(作野広和 2021): 인구감소에 따른 마을 기능 변화에 따라 마을 쇠퇴기 → 마을 한계기 → 마을 소멸기 → 자원 관리기로 진행

〈그림 1〉 마을의 소멸 진행 과정



출처: 作野広和 2021의 내용을 참고하여 일부 수정 작성.

2020년 우리나라는 ‘인구의 데드크로스 현상’과 총인구의 감소로 ‘인구정점’을 기록

인구의 데드크로스(dead-cross)란 사망자 수가 출생자 수보다 많아 인구가 자연 감소함을 뜻하며, 우리나라는 저출산·고령화와 코로나19에 따른 외국인 감소 등으로 2020년에 인구정점을 기록함 (통계청 2021)

- 2020년 우리나라 전체가 ‘인구의 데드크로스 현상’을 경험했음. 시·군·구 단위로 보면 전체의 66%(151곳)가 해당되며, 시·군·구의 약 ¼(57곳)은 2000년 이전에 이미 데드크로스 현상을 경험함
 - 2020년 출생아 수는 27만 2,377명이고, 사망자 수는 30만 4,948명으로 자연 감소(-3만 2,571명)가 처음으로 현실화됐으며, 사망자 수가 출생아 수보다 최대 6.9배에 달하는 지자체도 발생함
- 2000~2020년 기간 동안 시·군·구의 인구정점과 인구저점연도 분석 결과, 인구정점 대비 20% 이상 인구가 감소한 시·군·구는 60곳(26.2%)이며, 2020년에 인구저점을 기록한 시·군·구는 118곳(52%)으로 나타나 인구최저점이 아직 도래하지 않았음을 시사함
 - 2021년 12월 통계청의 장래인구추계(2020~2070년)에 따르면, 우리나라는 저출산에 따른 인구의 자연 감소와 코로나19로 인한 외국인의 입국 감소 등으로 2020년에 인구정점을 기록한 이후 절대 감소하고 있음

사회적 이동(유출)이 지방 인구감소의 주요 요인으로 작용, 지방의 인구담 역할 중요

📍 2000~2020년 기간 동안 시·군·구의 인구증감 요인 분석 결과, 인구감소지역은 공통적으로 사회적 증감이 (-)로 나타났으며, 지방이 인구담 역할을 여전히 수행하고 있음(그림 2) 참고

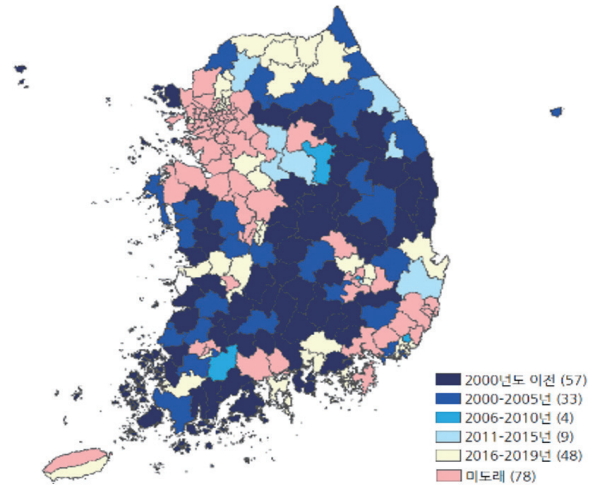
- 인구감소지역(Ⅳ유형, Ⅴ유형)에서 사회적 요인이 공통적으로 (-)로 나타났으며, 자연증감과 사회증감 둘 다 (-)인 Ⅴ유형이 높은 비중(34%)을 차지
 - Ⅴ유형은 대부분 군 지역(77%), 그리고 5만명 미만의 지자체에서 높은 비중(55%)을 차지
- 평균 합계출산율(2019년)이 군(1.25명)-시(1.05명)-구(0.82명) 순이고, 합계출산율이 최고는 전남 영광군(2.538명), 최저는 서울시 관악구(0.536명)로 지방의 출산력이 도시에 비해 높아 인구담* 역할을 수행하고 있는 것으로 나타남

* 일본 제8차 홋카이도 종합발전계획에서 제시된 개념으로, 기초권역(시정촌)을 생산공간·시가지·중심도시의 3층 계층 구조로 구분하고 핵심 역할로 담기능(정주환경 정비를 통해 인구유출 억제 및 지역 내 선순환 유도), 펌프기능(외부인구의 유입 및 인구회귀 촉진), 앵커기능(고차의 중심서비스 제공 및 중심성의 유지)을 제시함(송우경 2018, 65; 원자료 일본 국토교통성 2016에서 재인용)

〈그림 2〉 데드크로스 시점별 분포와 인구증감 요인에 따른 유형화

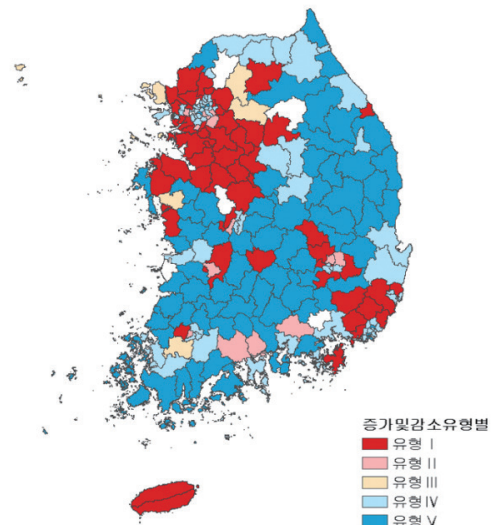
데드크로스 시점 연도별 공간 분포

데드크로스 시점	지자체 수
2000년도 이전	57개(24.9%)
2000~2005년	33개(14.4%)
2006~2010년	4개(1.8%)
2011~2015년	9개(3.9%)
2016~2019년	48개(21.0%)
미도래	78개(34.0%)
계	229개(100.0%)



인구증감 요인에 따른 유형화와 공간 분포

구분	자연 증감	사회 증감	유형	개수	행정체제별			인구 규모별			
					시	군	구	5만 미만	5만~10만 미만	10만~50만 미만	50만 이상
인구 증가 지역	+	+	I	53	36	8	9	2	4	34	13
	+	-	II	13	7	-	6	-	-	9	4
	-	+	III	7	1	6	-	1	3	3	-
	소계			73	45	14	15	3	7	46	17
인구 감소 지역	+	-	IV	72	18	6	48	5	8	51	8
	-	-	V	78	14	60	4	43	23	12	-
	소계			150	32	66	52	48	31	63	8



출처: 차미숙 2021, 24의 그림 재구성.

2 지방소멸 위기 대응 사례: 벤치마킹 요소와 과제

지방소멸 위기 대응 추진사례 조사를 통해 벤치마킹 요소와 향후 제도개선 과제 도출

📍 사례 조사 개요

- (조사 목적) 중앙정부와 지자체의 지방소멸 대응 지원시책 추진사례 및 우수사례에 대한 심층 조사를 통해 추진배경과 진행현황, 성공요인과 애로사항 등 벤치마킹 요소 도출
- (조사 방법) 2021년 4~9월 중 현지조사, FGI(Focus Group Interview) 및 인터뷰, 화상 회의
- (조사 대상) 교육(5개), 의료건강(2개), 일자리(7개), 전입 및 정주여건(8개) 분야의 총 22개 사례 조사를 진행했으며, 여기서는 일부 사례를 발췌하여 소개

〈그림 3〉 지방소멸 대응 추진사례 심층조사 대상

교육	의료·건강	일자리	체류·정주·복합
① 함양 작은학교살리기 (서하초등학교)	⑥ 안산 마을주치의	⑧ 의성 스마트팜 창농 지원	⑮ 의성 이웃사촌 시범마을
② 곡성 농촌유학 (오산초등학교)	⑦ 홍성 마을주치의	⑨ 홍성 젊은협업농장	⑯ 의성에서 한달살기 (청춘구 행복동)
③ 지자체 - 지역대학 협력 (영남대)		⑩ 문경 리플레이스&화수현	⑰ 문경 달빛탐사대
④ 기초지자체 전문대학 협력 (거창 송강기대학)		⑪ 목포 관찰아마을	⑱ 곡성 청춘작당
⑤ 논산 KT&G 상상마당		⑫ 괴산 자연드림파크	⑲ 보성 천연염색공예관
		⑬ 넥스트로컬 제주	⑳ 빈집활용 한달살기
		⑭ 서천 삶기술 학교	㉑ 빈집활용 플랫폼 운영
			㉒ 공주 청년마을만들기

주: 각 항목 아래 굵은 글씨체는 뒤에 소개하는 사례에 해당됨.

(교육 분야) 학령인구 감소에 따른 폐교 위기 극복 및 대안 모색

📍 함양 서하초등학교 작은학교살리기 사례

- (추진배경) 1931년 개교 후 2019년 기준 총 14명의 학생이 남아 폐교 위기에 직면하자 학생모심위원회를 구성하여 '학생모심 프로젝트'를 추진, '아이토피아 교육문화공동체'* 실현을 지향
 - * 아이토피아 교육문화공동체란 교육·문화·일자리·주거·복지·의료 등 시스템을 한 지역에 일괄 구축하는 원스톱 생활 서비스체계임
- (지원내용) 초등학생 자녀를 둔 가정의 유입 촉진을 위해 2020년 총 30억 원의 예산을 활용하여 민-관-학 협업으로 농산어촌 유토피아 프로젝트로 확장하여 주거, 일자리, 생활인프라 등 종합적인 지원
- (주요성과) 2021년 학생 20명이 전·입학했으며 가구 단위 이주로 지역 내 인구유입효과(29가구 104명 이주), 현재 서하초 작은학교살리기 사업 모델은 다른 지역으로 확산 추진 중(LH임대주택 신축지역 추가 선정)
- (학부모 인터뷰) 이주 이후 교육 및 환경, 생활서비스는 만족하지만, 주거공간 확보 문제와 의료기관 부재로 응급 상황에 대응하기 어렵고, 중·고등학교 진학 시 함양에서 계속 거주해야 할지를 고민하고 있음
 - 방과후학교 프로그램의 질적 수준 제고, LH임대주택(12동) 입주조건 완화, 빈집임대 기간 연장 등

〈그림 4〉 함양 서하초 작은학교 살리기: LH임대주택과 작은도서관 등 커뮤니티시설



출처: 연구진 직접 촬영.

📍 곡성 오산초등학교 농촌유학 사례

- (추진배경) 전라남도 지역의 인구감소와 폐교 위기 극복을 위해 ‘교육’에 중점을 둬. 전남 교육청과 서울시 교육청이 MOU를 체결하고, 초등학교 자녀를 둔 서울 거주 세대가 6개월 이상 농촌유학 프로그램에 참여하며 지역 체류
 - (2021년 전남 유학마을 운영 현황) 광양 선사인 백운산 유학마을, 곡성 도담도담 유학마을, 구례 예술인&우리밀 유학마을, 해남 무선동 한옥 유학마을, 장성 편백숲 웰니스 행복유학마을, 순천 주동 복숭아 유학마을, 화순 이서봉모실 유학마을, 영암 미암 달코미 유학마을, 영암 도포 황금들에 유학마을 등
- (지원내용) 농촌유학 프로그램과 임시 거주시설 단지(모듈러 주택 12개소 조성 및 공동 문화교류공간 1개소 조성) 지원
 - 학교 교육과정과 연계한 주말가족 대상 생태교육 프로그램, 마을교육자원 기반의 ‘방방곡곡 곡성’ 주말프로그램 운영, 교육과 일자리를 연계하여 학부모 대상의 교육프로그램 강사 양성과정 운영 등
 - 농촌유학 체류세대 제공을 위한 모듈러주택 12개소를 준공하여 월 24만 원의 임대료로 유학 가구에 제공하고 있으며, 현재 9개의 모듈러 주택을 추가로 건축 중
- (주요성과) 2021년 기준 초등학교생 66명과 중학생 17명이 도 내 학교로 전학

📍 거창 승강기대학 사례

- (추진배경) 2006년 폐교 위기의 한국폴리텍Ⅳ대학을 지역주민과 함께 승강기대학으로 살려 지역특화산업 및 일자리 창출로 인구감소 및 소멸 위기에 대응한 사례
 - 2011년 거창군은 인구 6만 3,146명이었으나 이후 10년간 1,280명이 감소하여 지역 인구증가 대책의 중요성이 부각되는 상황에 직면, 한국폴리텍대학 거창캠퍼스가 폐교 결정되자 주민들이 자발적으로 한국승강기안전관리원과 협력하여 대학 설립을 추진
- (지원내용) 승강기집적화단지, 승강기R&D센터 및 승강기대학교를 동시에 추진하기 위해 마스터플랜을 계획하고 2009년 거창군은 ‘거창승강기밸리 조성 및 지원조례’를 제정
 - 현재까지 투입된 사업비는 총 4,794억이며, 승강기산업 특구 지정, 지역발전투자협약 체결, 스마트승강기 실증플랫폼 구축사업 선정 등으로 승강기 농공단지를 확대 추진 중
- (주요성과) 수도권 출신 학생이 1/3 이상을 차지하는 등 지역 내 인구유입 효과가 높고, 대학졸업학생의 승강기 관련 기업체 취업률이 높아 그동안 신입생 충원율이 100%를 달성해왔음
- (현안과제) 2021년 처음으로 신입생 충원율이 84%로 낮아졌는데, 이는 학령인구 감소의 영향도 있으나 수도권 소재 전문대학 내 승강기학과 신설 등이 주요 요인으로 작용한 것으로 판단됨
 - 승강기 분야 앵커기업인 현대엔지니어링이 충북 충주시로 이전 결정됨에 따른 충격도 크게 작용함

(의료·건강 분야) 지역주민의 고령화 대응과 의료·건강 기본권 보장 추진

안산 마을주치의 사례

- (추진배경) 보건복지부 지역사회통합돌봄 선도사업의 일환으로 추진, 안산시와 안산의료복지사회적협동조합이 '방문형 의료서비스사업' 목적으로 추진
 - 고령사회로 진입과 함께, 의료사각지대에 놓인 환자들에게 의료접근성 문제를 해결하고 지역사회 통합돌봄체계 구축 목적
- (지원내용) 의사(초빙의사), 간호사, 작업치료사, 사회복지사로 구성된 방문진료팀이 환자를 방문하며, 통합돌봄 창구를 설치하여 재활이 필요한 방문대상 환자와 연계하여 운영 중
 - 의료사회적협동조합에서 운영하는 의원(치과, 한의원)이 참여 중이며, 주치의사업은 협약으로 추진 예정
- (주요성과) 2021년 안산형 주치의 시범사업 등 방문의료 시행 이후 38명의 환자를 지원했고, 기존 노인맞춤형 돌봄서비스를 확장하여 환자 건강상태 개선, 주거환경 개선까지 확대 추진 중
- (제도개선 제안) 국가지원망 경계의 환자 대응 및 예방 대책 마련, 낮은 의료수가(醫療酬價, 요양급여) 상향 개선으로 인력 및 재택의료사업의 지속성 확보, 현행 방문진료 대상자 범위를 확대하는 등 제도 유연화 필요

홍성 마을주치의 사례

- (추진배경) 공중보건과의 홍성 우리마을 의료소비자생활협동조합이 주체가 되어 고령인구 증가에 따른 지역사회 건강문제와 의료 대응을 위해 자율적으로 의료서비스를 제공하는 사례
 - 공중보건의 근무 후, 지역에 정착하여 개원한 우리동네의원을 중심으로 의료소비자생활협동조합 구성 및 우리마을 주치의제 운영
- (추진내용) 지역 내 노인돌봄을 목표로 설정하고 의료서비스를 제공하며, 건강증진 프로그램과 소모임을 운영하는 등 다양한 방식으로 지역주민의 건강증진 도모
 - '1천 명이 모이는 조합, 1천 명을 돌보는 의원'을 목표로 2016년 의료소비자생활협동조합을 조성했으며, 1년간 홍성군 주민 975명이 참여, 1,122건의 진료 시행의 성과를 달성
 - 의료 진료 시 조합원과 비조합원 간에 차별 대우는 없으나 실제 진료방문자의 60%가 조합원이며 소속감 등의 이유로 조합 가입이 증가하는 추세
- (제도개선 제안) 인구감소지역의 의료시스템 개편방안 제안
 - 지역 고령인구의 교통편의성 증진을 위해 의료서비스 제공을 위한 차량 지원 필요(현행 「의료법」 제27조에 의해 금지 행위이나 이동지원매니저 필요)
 - 군 단위에서 입원 가능한 병·의원이 없어 의료서비스가 취약한 실정으로 먼 단위에만 적용되는 농어촌 의료 가중수거제 도입 및 소아과 등 인력보강으로 공공 및 민간 의료서비스 강화
 - 농촌지역 민간병원 개원 시 일정 기간 임대료 지원이나 주거 인프라 제공으로 정년퇴직 의사 귀향 촉진 및 진료 기반 제공 제안

〈그림 5〉 홍성군 마을주치의(우리동네의원)



출처: 연구진 직접 촬영.

(일자리·청년마을 분야) 창농, 지역유휴자원 및 전통산업의 현대화로 지역 일자리 창출

📍 홍성 젊은협업농장 사례

- (추진배경) 청년의 농촌 유입 활성화를 위해 중간지원조직인 마을연구소와 연계하여 귀농·귀촌 교육프로그램을 운영하여 지역사회 진입을 위한 인큐베이터 기능수행 사례
 - 2012년 젊은협업농장은 농촌-청년-교육 연계 필요성을 인식하고 설립됐으며, 청년의 지역정책 지원을 위해 농사의 모든 과정에 참여, 최대 2년을 수강기간으로 하여 수강생의 빠른 지역사회 진입을 지원
- (주요내용) 2012년 홍성군 장곡면 내 시설하우스 1동 쌈채소 재배를 시작으로 2021년 현재는 8개의 시설 하우스로 확장 운영 중임. 별도의 프로그램은 없으나 지역 내 농작물 재배일정과 행사에 참여하는 방식으로 진행
 - 교육생은 최대 2년까지 프로그램 수강이 가능하며, 이후는 신입생을 수용하는 방식으로 청년의 지역사회연결망 구축에 긍정적인 효과. 청년의 농촌 유입과 귀농·귀촌인의 지역사회 연결성 강화로 지역공동체 조화
- (제도개선 제안) 기존 청년유입 정책 보완과 중간지원조직 필요
 - 기존 청년정책의 한계 보완(양적 접근 → 질적 지원), 청년에 대한 지역 확대문화 부족
 - 중간지원조직(홍동면은 마을연구소)을 통해 청년의 농촌유입 활성화 사업 추진 필요
 - 중간지원조직과 현장 활동가의 중요성을 인식하고 기존 사업 간 연계성 확보로 사업성과 극대화 필요

📍 문경 (주)리플레이스와 화수헌 사례

- (추진배경) 2017년 경북의 유턴일자리사업(현재 도시청년시골파견제) 일환으로 시작, 지역유휴시설을 활용하여 카페 창업 및 로컬콘텐츠(공간, 여행상품 등)를 제작하여 지역 명소화 및 브랜드화 추진 사례
 - ‘맞춤형, 지방의 기회’를 영업 방침으로, ‘시골도 창업이 가능하다’는 것을 보여주고 싶음
 - (주)리플레이스는 청년 스타트업 기업으로 로컬콘텐츠 개발(유휴공간을 활용하여 여행상품 개발)을 주요 사업으로 추진하며 화수헌(한옥스테이&카페), 산양정행소(베이커리&여행안내소), 별드는산(의상대여&셀프스튜디오), 봉오리 셰어하우스(여성전용 셰어 하우스) 운영
- (주요내용) 문경시의 빈집활용 공모를 통해 카페 ‘화수헌’을 시작하게 됐으며, 2018년(1차)은 화수헌을 오픈 하여 F&B사업방식을 접목하여 차별화, 2차사업은 인구감소지역 사업으로 ‘산양정행소’ 추진
 - 화수헌은 지역 유휴 한옥을 카페로 리모델링했으며, 문경시와 2년 단위로 재계약(월세 월 60~70만 원)
- (주요성과) (주)리플레이스의 유휴공간 콘텐츠 개발을 통한 로컬 크리에이터 양성사업에 영향을 받아, 영양군·영천시에도 행정안전부의 로컬 크리에이터 협업 프로젝트 진행 예정임
 - 로컬 크리에이터들이 지역 유휴공간을 활용하여 콘텐츠를 개발함에 있어 중간 매개로 매칭하는 사업 방식
- (애로사항) 지역적 여건으로 인해 직원을 구하기가 어렵고, 현재 근무자들이 거주하기에 적절한 공간이 없어 인근 점촌에 함께 거주하고, 출·퇴근 이동 불편은 직원들끼리 카셰어링(car-sharing)을 통해 해결하고 있음

〈그림 6〉 (주)리플레이스 사업지(화수헌)와 인터뷰 사진



출처: 연구진 직접 촬영.

📍 서천 삶기술학교 사례

- (추진배경) 행정안전부 ‘청년마을 만들기 사업’의 일환으로 시작, 지속가능한 지역공동체 육성과 사회혁신 추구를 위한 혁신형 인재 발굴·육성 및 지역과 연계(소곡주의 현대화 등) 강화 추진 사례
 - 다양한 라이프스타일 패러다임을 적용하여 청년들에게 나만의 삶기술 터득 방법을 코칭하고 청년실업, 주거 빈곤문제 등 사회문제에 노출된 청년들의 문제 해결을 위해 도시에서의 삶기술과 마을에서의 삶기술을 교환하는 ‘삶기술 프로젝트’를 도입 운영하고, 지역 혁신형 인재를 발굴·육성하여 지방소멸에 대응하는 것이 목적
- (지원내용) 행정안전부의 청년마을 조성사업으로 추진됐으며, 한산 소곡주 등 지역 전통산업의 현대화(소곡토닉)로 지역주민과 도시청년 간 연대성을 구축하고, 지역 내 유휴공간을 활용하여 공유 및 거주공간을 조성
 - 1,500년의 역사를 가진 한산 소곡주를 청년들의 시선에서 리브랜딩화하여 판매하는 ‘일오백 프로젝트’를 실시하고, 수익금은 노후화된 시설로 운영 중인 지역 내 300개 양조장에 배분
 - 참여청년 간 재능공유로 디저트 클래스, 중국어 클래스, 나만의 가죽소품 만들기 등 다양한 프로그램을 운영 중이며 지역주민에게 참여기회를 제공
- (주요성과) 2021년 기준 총 176명의 청년이 삶기술학교에 입학, 그 중 약 35.8%에 해당하는 63명의 청년이 지역에 정착하였고, 삶기술학교에서 제공하는 프로그램 참여 인원은 약 5,500명에 달함
 - 지역 내 16개의 유휴공간을 활용하여 청년들의 주거 및 공유공간을 조성하였고, 지역주민과 정착 청년들이 공동투자 및 소유방식으로 마을호텔을 운영하여 프로그램의 지속가능성 확보 노력

〈그림 7〉 서천 삶기술학교 주요성과(2021년 기준)



출처: 한국농촌경제연구원 2021, 발표자료.

📍 괴산 자연드림파크 사례

- (추진배경) 아이쿱 생활협동조합이 주도하여 추진한 국내 최초의 친환경 유기농식품 클러스터로, 미분양된 농공단지에 테마파크 형식의 자연드림파크와 주택단지를 조성
 - 전국의 매장에 물류를 보낼 수 있는 규모의 토지와 교통망을 모색하던 중 ‘교통·물류중심지’인 괴산에 자리 잡게 됨
- (주요내용) 자연드림파크는 1단지(철성면 24.3만 평), 2단지(괴산읍 7.1만 평) 등 총 31.4만 평 규모로 총 투자액은 3천억 원 이상이고, 주거·문화·생산 시설이 모두 포함되어 있는 6차산업 테마파크로 조성
- (주요성과) 입주기업 종사자는 650여 명이며, 대부분 수도권에서 이주하였고 75%가 전입신고 완료
 - 영화관·온천 등 문화·생활편의시설과 주거시설 용지 공급으로 자연드림파크 입주기업 종사자 및 생산자, 조합원 등 정주여건 개선 및 지역 인구유입 효과
- (제도개선 제안)
 - 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」을 개정하여 분양이 가능해졌지만, 시행령이 없어 파크 운영에 어려움이 있음

- 파크 내 양질의 일자리가 있지만, 오히려 일손을 구하기가 어려워 기업이 나서서 일자리 매칭시스템을 구축해야 하는 실정임
- 정주 및 문화시설이 확충되어 청년들이 유입되고 또래문화가 조성되어야 청년인구의 지역유출 억제가 가능할 것이고, 도시에서 누리는 수준의 서비스를 제공해야 재유출을 억제할 수 있음

(체류 및 지역 탐색 지원 분야) 지역에서 살아보기 프로그램 지원 및 정착 유도

📍 곡성 청춘작당 사례

- (추진배경) 청년의 농촌 유입을 통해 지역공동체를 형성하기 위해 100일간 곡성에서 살아보기 프로그램을 운영하여 지역 알아가기, 팀 프로젝트 수행, 전시회 및 정착지원 등을 단계적으로 추진
 - 도시청년들에게 연고지 개념의 공간인 청춘작당을 제공하여 지역에 정착할 수 있는 여건을 조성
- (주요내용) 2019년부터 운영 중이며 매 기수 약 15명의 청년을 선발하여 지역에 정착할 수 있도록 단계별 적응 프로그램을 제공
 - 프로그램은 지역자원 조사와 관계형성(1단계), 지역주민 및 기관과 함께 할 수 있는 사업발굴(2단계), 전시회 및 정착지원(3단계) 등 단계별로 구성 제공
 - 참가 청년에게 숙소, 식비, 렌트카, 공유회의 공간을 제공하며 2021년 세어하우스 완공 및 공급 예정
- (주요성과) 지역 내 키플레이어(Key player)로서 경험 기반의 운영, 지역민과 열린소통, 공동체성 강화
 - 지역주민과 관계 형성을 통한 지역공동체 조성을 정착의 가장 중요한 요인으로 설정
- (대표 인터뷰)
 - 청춘작당 1기 참가자 16명 중 9명이 곡성에 잔류, 외지 청년들이 정착하지 못하는 이유는 주거공간 부족
 - 청춘작당은 협동조합 형태로 운영 중이며, 농촌 분야에서는 수익구조가 없으나, 현재 진행 중인 인구이동성 관련 사업을 플랫폼화하여 이윤 창출 예정
 - 이주청년과 지역 내 거주하는 청년으로 청춘작당을 구성하여 청년과 중·장년층의 인구이동을 분석하고, 농촌에 유입시킬 수 있는 방안에 대해 고민하고 있음

📍 문경 달빛탐사대 사례

- (추진배경) 행정안전부의 '지역주도형 일자리 창출사업'의 일환으로 시작, 현재는 지자체 청년마을사업으로 지속 운영 중이며 문경과 타지역 청년들이 지역에서 살아보기를 실행
 - 목포 관창아마을, 서천 삶기술학교 이후 세 번째로 추진된 행안부의 지역주도형 일자리창출사업으로, 현재 지자체와 함께 청년마을사업 형태로 운영(3기)하고 있으며, 지역에서 청년들의 능력과 다양한 지역자원을 활용한 프로젝트 수행으로 청년 지역정착문화 구축
- (주요내용) 2020년 달빛탐사대 1기 80명의 전국 청년 참가자를 대상으로 20개 프로젝트를 수행, 16개 공간조성 및 5개 팀의 청년창업을 운영 중(현재 3기까지 총 109명의 청년들이 참여)
 - 만 19~39세의 청년이라면 지원 가능하며, 문경지역 청년은 45세까지 참여 가능
- (주요성과) 로컬 콘텐츠를 활용한 청년주도 창업, 문화 실험프로젝트 운영을 통해 진행되며, 프로젝트별 최대 1천만 원 예산 지원, 숙소 지원, 일자리 지원 연계
 - 사업 예산은 대부분 참가자들의 프로젝트 수행에 사용되며 임대료 및 커뮤니티공간 조성에 활용
 - 주거공간(청년 세어하우스 달빛 1~4호), 커뮤니티공간(달맞이 스페이스, 보름달 오피스), 창업공간 5개소(반달책방, 화귀월갤러리, 로로샵, 베이크샵연분, 컨테이너타운) 등 청년공간 조성
- (참가자 인터뷰) 청년들이 지역에서 효과적인 비즈니스 모델을 구축하고 지역 내 경제활동을 통한 청년유입과 지역-청년 상생형 경제 활성화 기여 목적
 - (지역거주 청년에 대한 지원범위 확대) 현재 정책은 유입청년에만 적용되어 기존 지역청년들과 갈등을 야기하고 있음. 청년공동체의 지속적 발전을 위해 지역거주 청년에 대한 지원제도 필요
 - (지역 내 일자리 연계형 교통수단 지원 필요) 지역 내 이동수단 부재로 일자리가 있어도 취업할 수 없는 상황이 발생하고 있음. 일손-일자리 문제를 해결하기 위해서는 고용주와 청년을 연결해주는 수단 지원 필요

공주 청년마을과 마을호텔 프로젝트 사례

- (추진배경) 행정안전부의 '청년마을 만들기' 사업(2021)으로 공주나 외지 청년들의 지역 정착을 목적으로 지역과 관계맺기 정도에 따라 단계별 프로그램을 운영 지원
 - 1960년대 지어진 한옥을 리모델링하여 게스트하우스를 창업(공유숙박업 에어비앤비)했으며, 관광객과 마을 자영업자가 상생할 수 있는 '마을호텔(커뮤니티호텔)'인 봉황재를 기획하여 운영
- (주요내용) 동네에 있는 민박집, 식당, 카페, 사진관, 갤러리 등을 조직해 마을이 마치 호텔처럼 관광객에게 다양한 서비스를 제공하며, 코워킹 스페이스도 조성하여 운영
 - 봉황재 인근 보존된 원도심이 가진 골목 자원과 공주시의 문화를 활용해 투어를 진행하며 관광 컨시어지(concierge) 역할을 수행
 - 지역 로컬 라이프를 즐기기 위한 '마을 스테이'를 운영하며 숙박체험을 받고, 공주 제민천 근처의 봉황재 및 상점과 관광지를 코스로 연결하여 상품화
- (주요성과) 원도심을 활성화하는 민간 차원의 도시재생으로, 주민의 적극 참여를 통해 활성화 예상
 - 최근 봉황재는 '마을호텔 프로젝트'를 진행하며, 가가책방, 오거리 카츠, 로리야, 반죽동247과 같은 근처 여러 점포들과 함께 새로운 관광코스를 개발 중임
 - 이 과정에서 빈집을 소유한 사람들과 투자자를 통해 건물 리모델링을 진행하고, 마을호텔로 만드는 '마을호텔 프랜차이즈화'를 준비하고 있음

(정주 기반 및 복합 지원 분야) 주거·생활 편의시설 및 일자리 창출 등 지역단위 패키지형 지원과 확산

의성 이웃사촌 시범마을 사례

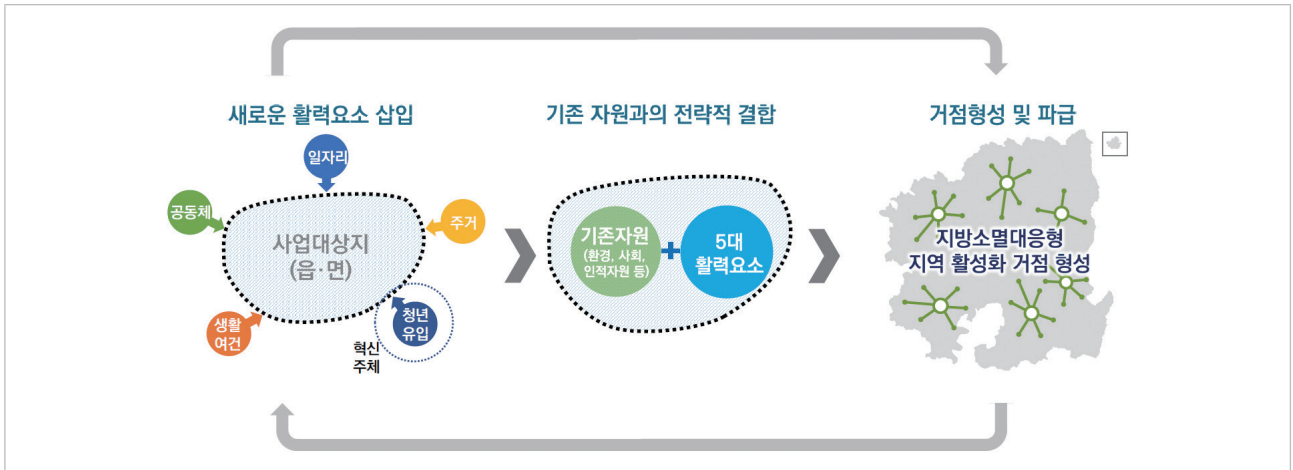
- (추진배경) 의성군은 경북 내에서 고령화율이 가장 높은 지역(38.9%)으로 청년의 대거 유입을 통한 지역 활성화가 필요함. 경상북도가 주도하여 추진하는 지역단위 통합적 지원방식 채택·운영 사례
 - 2018년 기준 지방소멸위험지수 결과, 의성군이 전국에서 소멸위험도가 가장 높아 도 차원에서 선정 지원
- (주요내용) 의성군 안계면 일원을 중심으로 2019~2022년(4년)간 1,220억 원의 예산이 투입되어 청년 일자리 창출과 주거확충, 커뮤니티 활성화 및 환경개선, 생활 관련 인프라 확충 등 5개 분야 40개 사업과 3개 기타사업 (경북도와 의성군의 17개 부서, 4개 민간기업이 참여하는 패키지형 사업) 추진 중임
 - 이주청년들의 주거인프라 제공 목적으로 모듈러 주택과 컨테이너 주택 등 실속형 청년주거 44호를 조성, 2023년까지 LH청년행복주택 98호와 국민임대주택 42호가 추가 건설 예정
 - 스마트팜 청년농부 육성사업, 도시청년이 지역 내 창업 시 일정 금액의 창업비용을 지원하는 도시청년 시골파견제 등 세부사업을 추진
 - 기존 인구감소지역 지원정책 방식에서 벗어나, 민관협력의 교량 역할을 담당할 중간지원조직(이웃사촌지원센터)을 개소 하여 지역주민과 함께 청년유입사업을 추진

〈그림 8〉 이웃사촌 시범마을 사업분야와 세부 사업내용

청년 일자리 창출 및 주거확충	커뮤니티 활성화 및 환경개선	육아·교육·의료·문화인프라 확충
<ul style="list-style-type: none"> ① 스마트팜 구축 및 청년농부 육성 ② 청년 창업 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 시범마을 일자리 사업 - 도시청년 시골파견제 ③ 청년 유입 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 도시청년 의성 살아보기(청춘구 행복동) - 청년 플러스 사업 - 청년 예술캠프 ④ 청년 주거확충 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 1인 주거시설(모듈러 주택, 금수장 리모델링, 컨테이너 하우스) - LH 청년 주거단지 	+	<ul style="list-style-type: none"> ① 출산통합지원센터 운영 ② 안계하나 국공립 어린이집 신증축 ③ 안계초 KT-AI 스쿨 구축 ④ AI 어린이 공원 조성 ⑤ 3대 필수의료체계 내실화 <ul style="list-style-type: none"> - 응급실, 소아청소년과, 산부인과
<ul style="list-style-type: none"> ① 이웃사촌지원센터 설립 및 운영 ② 행복포레스트 사업 실시 ③ 안계행복플랫폼 건립 ④ 팜문화빌리지 조성 ⑤ 이웃사촌 청년특화거리 조성 ⑥ 3대 문화혁신 사업 추진 ⑦ 도시재생뉴딜 사업 추진 ⑧ 에너지자립 마을 및 골목정원 조성 	+	

출처: 경상북도 2021.

〈그림 9〉 확산형 이웃사촌마을 발전 프로세스



출처: 경상북도 2021.

- (주요성과) 이웃사촌 시범마을 사업을 통해 총 159명의 청년 활동 및 전입 청년 104명(2021년 9월 기준)의 정착 효과 달성(남성 77명, 여성 27명)
 - 시범사업의 종합 성과 평가를 토대로 2022년도 도내 확산 사업 공모 추진 예정(개소당 1천억 원 규모, 2~3개 시·군 추가 선정 지원)
- (참가 청년 인터뷰 및 제안)
 - (스마트팜 창농 청년) 청년농부 육성 프로그램 1기(2019년) 수강생으로 참여했고, 2020년 스마트팜(딸기 600평)을 시작함. 창업 시 지자체 지원과 저금리 대출로 자금을 마련하였고, 현재 스마트팜 관리동의 가설건물 2층에서 거주하고 있으며, 안계면에서 거주할 공간을 탐색할 예정임
 - (도시청년시골파견제 지원 창업 청년) 초기 창업비용 3천만 원을 지원받았는데 기존 군내 식당과 중복되는 메뉴를 선택하지 않는 것을 조건으로 하였음. 현재 운영 중인 요식업체는 흑자 유지 중이며, 의성군의 음식과 문화를 체험할 수 있는 원데이클래스 등을 운영할 계획임
 - (청춘구 행복동: 의성에서 한달살기) 도시생활에 지친 청년들이 조건 없이 일정 기간 의성에서 살아 볼 수 있는 프로그램임. 지역 정착으로 이어지기 위해서는 도시 청년들의 농촌 진입 장벽을 낮출 필요가 있으며, 청년들의 특성을 고려하여 차량, 주거 지원 등 생활인프라 개선이 필요하며, 지자체와 청년 간 소통 역할을 담당할 중간지원조직이 필요함

3

지방소멸 대응 사례를 통한 시사점과 과제

지역발전 중장기전략 토대로 종합적인 지원시책 추진 및 지속가능한 공동체 형성 지향

- ② 중앙정부 차원에서 그동안 저출산 및 고령화 등 인구사회정책 중심으로 추진해왔으며, 지방소멸 위기 및 지역의 인구감소 대응 목적의 사업은 약 3~4년 정도의 추진 경험으로 부분적으로 성과가 나타나기 시작함
 - 2018년 이후 중앙정부 부처별 공모 형태로 인구감소지역 지원을 하고 있으나, 실질적인 성과를 거두기 위해서는 부처 간 협업 및 지역단위의 전략적 사업 연계 추진이 필요
- ② 개별 단위사업 위주로 지원되고 있어 지역 이주와 정착을 유도하기는 곤란, 지역탐색 이후에 지속적인 정착으로 연결되기 위해서는 일자리-주거-의료-교육-생활 등을 갖추기 위한 종합적인 대책 필요

지역탐색 이후, 이주·정착으로 이어지도록 단계적 지원과 전 생애주기를 고려한 시책 필요

- ② 대부분의 지원시책들은 청년층 위주와 ‘한달살기’ 등 지역탐색 단계의 사업에 치중해있는 실정, 향후 지역탐색 단계 이후 이주와 정착으로 이어져 정책 성과를 거두기 위해서는 단계적인 지원시책 마련 필요
- ② 지방소멸의 주요 요인으로 사회적 이동, 특히 청년층의 유출이 꼽히면서 청년층에 집중한 지원시책*이 대부분을 차지하나, 지속가능성을 위해서는 청년뿐만 아니라 신중년·노년·외국인·여성 등 다양한 추진 주체가 지역에서 활약할 수 있는 세대조화·통합형 지원시책 발굴과 지원 필요
 - * 저출산예산의 61%가 청년층을 대상으로 하는 것으로 분석(국회예산정책처 2021)

지방소멸에 대한 문제의식 공유, 사회적 공감대 확산과 갈등관리 조치 필요

- ② 외지 청년의 지역 이주와 정착 단계에서 지역주민, 지역 청년들과 갈등 발생으로 실제 정착을 포기하고 유턴하는 사례가 발견되는 실정
 - 지방소멸과 지역의 문제에 대한 공감대를 확산하기 위해 주민공감 교육 및 프로그램 운영 필요

사회적 가치 추구하고 재택근무 증대 등 라이프스타일의 변화에 대응할 필요

- ② 평생 한곳에서 살던 사회(place-bound tradition)에서 인생주기별, 삶의 추구 목적에 따라 ‘삶의 공간’을 변화시키는 사회(time-bound tradition)로의 전환에 대비할 수 있도록 유연거주 및 복수주소제도*의 도입, 생활인구** 확대 방안 등 제도 개선 필요
 - * 유연근무, 재택근무의 확산과 라이프스타일 변화에 따라 4도3촌(4일은 도시에서 3일은 촌에서), 워케이션(work + vacation)이 확산되면서 2지역거주 및 다지역거주가 증가하고 있음. 일본·프랑스 등은 2지역거주를 촉진하기 위해 지원시책을 추진하고, 독일은 연방등록법에서 주(主)거주지와 부거주지를 허용하는 ‘복수주소제’를 규정하고 지원시책과 제도를 마련하여 인구가 감소하는 지방중소도시의 인구유입 효과를 거두고 있음
 - ** 생활인구는 정주민구의 감소에 대응하여 지역과 교류 및 체류를 통해 실질적으로 지역에 도움을 주는 인구로서, 주민등록법에 의한 등록인구, 통근·통학·관광·휴양·업무·정기적 교류 등의 목적으로 지역에 일정 기간 체류하는 사람과 외국인 중 지자체 조례로 정하는 요건에 해당하는 자로 규정함(차미숙 외 2021)

☑ 참고문헌

- 경상북도. 2021. 이웃사촌 시범마을 발전포럼(자료집). 2021.11.5.
- 국회예산정책처. 2021. 저출산 대응 사업 분석 평가. 서울: 국회예산정책처.
- 송우경. 2018. 지방소멸에 대응한 핫카이드 종합발전계획의 특징과 시사점. 산업경제분석 58-67. 세종: 산업연구원.
- 차미숙·김승중·남기찬·민성희·서연미·김수진·이보경·최예술·조은주·이인규. 2021. 지방소멸 대응 대책 수립 연구. 세종: 행정안전부
- 차미숙. 2021. 균형발전정책과 지방소멸 위기. 경사연리포트. 경제인문사회연구회. 세종: 한국행정연구원.
- 통계청. 2021. 장래인구추계 2020~2070년. 대전: 통계청.
- 한국농촌경제연구원. 2021. 제4차 KREI 생생현장토론회. 서천 삼기술학교 사례(발표자료). 2021.10.26.
- 作野広和(사쿠노 히로카즈). 2021. 過疎地域における住民主体の地域づくりと小規模・高齢集落の実態. 한일공동세미나(발제). 한국지방행정연구원.
- 小田切徳美(오다기리 토쿠미). 2009. 農山村再生 ‘限界集落’ 問題を越えて, 岩波書店.
- 増田寛也(마스다 히로야). 2014. 地方消滅-東京一極集中が招く人口急減, 中公新書.

차미숙 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(mscha@krihs.re.kr, 044-960-0190)
최예술 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(yschoi@krihs.re.kr, 044-960-0167)
조은주 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구위원(ejcho@krihs.re.kr, 044-960-0255)