

국토이슈리포트

제 57호

2022년 2월 17일

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

지방소멸 대응 정책 방향과 추진전략

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

요약

■ 지방소멸 대응 정책 패러다임의 전환 필요

- **(정책 융합)** 인구사회정책 위주 접근방식에서 탈피, 지역발전정책과 융합(policy mix) 필요
 - 자연적 감소(출산율 저하와 고령화)보다 사회적 감소(유출)가 지방 인구감소의 주요 요인으로 나타나, 기존의 저출산 대책만으로는 지방소멸 위기에 대응하기 곤란
- **(장소 기반 통합적 접근)** 지역의 주도성·자율성 강화와 지역 단위의 전략적 사업 연계·통합 추진방안(place-based integrated approach) 모색·강화
 - 부처별 개별 공모사업 추진 탈피, 부처 협업 및 지역단위 연계·통합적 사업 추진 강화

■ 지방소멸 대응 정책 목표와 추진전략

- **(비전)** 인구감소시대 지속가능한 지역발전과 사회통합 구현
- **(목표)** 활력 있는 지역 + 동등한 삶의 질 + 자립적인 지역
- **(추진전략)**
 - 전략 1** 전 생애에 걸쳐 건강하고 품격 있는 생활 실현
 - 보육여건 개선, 교육기반 확충과 지역인재 양성, 의료·건강 인프라 조성 등
 - 전략 2** 개성 있는 매력공간 창출로 생활인구 확보와 유출 억제
 - 유연거주 제도와 생활·관계 인구 확충, 스마트 생활공간과 주거·이동 편의 지원, 매력공간 창출과 문화향유 기회 확대 등
 - 전략 3** 지역자원 기반 생산·소득 및 좋은 일자리 확충
 - 일자리 창출과 지역산업의 생산성 제고, 기업유치 촉진과 공공기관 이전 등
 - 전략 4** 지역 간 교류·협력으로 상생과 공존의 사회문화 확산
 - 지역 간 연계협력과 생활권 공유 추진, 도시와 교류·상생 프로그램 확대, 주민 참여형 지역관리 활성화 등
 - 전략 5** 지역이 주도하는 분권 역량과 실증기반 강화
 - 지역 주도의 계획 수립과 지원시책 자율 선택, 포괄보조 지원 확대와 중앙-지방 간 협약 체결, 지방소멸 위기대응 모니터링과 성공모델 응용·확산 등

■ 지역 주도의 계획 수립, 포괄적 재정 지원, 불합리한 규제 개선

- 지역 주도의 계획 수립과 자율적 추진체계, 중앙-지방 협약, 포괄적 재정 지원
- 지방소멸 위기 진단과 상시 모니터링체계 구축·운영 등 정보 공유와 활용
- 인구감소시대 불합리한 규제 발굴·개선, '인구감소지역 지원 특별법안' 마련 등

차미숙 선임연구위원
최예슬 부연구위원
조은주 전문연구위원

1

지방소멸 대응을 위한 정책 패러다임의 전환

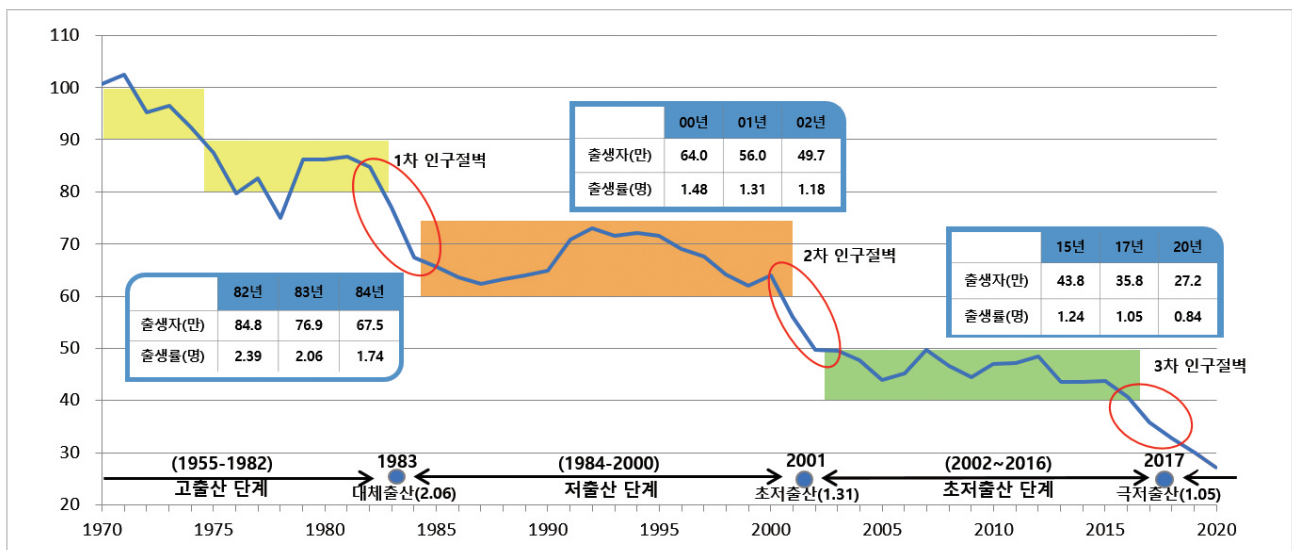
저출산·고령화 대응을 위한 기존 인구사회 정책 접근의 한계

우리나라는 1980년 이후 세 차례의 인구절벽을 경험했고, 2020년 합계출산율은 0.84명으로 OECD 국가 중 유일하게 초저출산이 지속되고 있는 국가임(저출산·고령사회위원회 2021)

② 1차 인구절벽(1982~1984년), 2차 인구절벽(2000~2002년), 3차 인구절벽(2015~2020년)으로 구분

- 합계출산율: 2.06명(1983년, 인구대체수준) → 1.48명(2000년) → 1.24명(2017년) → 0.84명(2020년)

〈그림 1〉 세 차례의 인구절벽과 출생률 변화 추이(1970~2020년)



2005년 이래 자연적 감소(출산율 저하와 고령화)를 인구감소의 주요 원인으로 진단하고 저출산 대응 대책을 추진해오고 있으나, 지방의 인구감소와 지방소멸 위기는 사회적 감소(유출)에 의한 것으로 나타남

② 참여정부 출범 이후 「저출산·고령사회기본법」 제정(2005년), 대통령직속 저출산·고령사회위원회 운영(2006년) 및 저출산·고령사회기본계획 수립에 따라 출산율 제고와 고령화 대응 등 인구사회 정책을 추진

- 저출산대책 초기에는 영유아 및 아동, 청소년 지원 예산 위주였으나, 2016년부터 청년 지원 예산이 빠르게 증가하여 2021년 현재 청년 지원 예산이 저출산 예산의 61%를 차지(국회예산정책처 2021)
 - 저출산 대응 예산규모 변화 : 2.1조 원(2006년) → 14.4조 원(2013년) → 21.4조 원(2016년) → 46.7조 원(2021년)
- 중앙정부 부처별로 저출산·고령화 대응 지원시책*을 추진해왔으며, 통계청의 장래인구추계(2019년 3월) 발표를 계기로 인구감소 문제의 심각성을 인지하고 범부처 인구정책TF(2019년~현재)가 구성·운영 중임
 - * 저출산·고령화 대응시책은 저출산 지원시책, 고령화 대응시책, 인구구조 변화시책으로 구성
- 국회 차원에서는 인구감소지역 및 지방소멸 위기지역 지원 특별법안 9건이 발의되어 계류 중임(2022년 2월 기준)

② 「국가균형발전특별법」 제2조의9에 ‘인구감소지역’ 근거 마련 및 89곳의 ‘인구감소지역’을 지정·고시(2021년 10월)했고, 재정분권 2단계의 일환으로 지방소멸대응기금을 신설하여 지원 예정임(2022년 2월 8일 고시)

- 2022년부터 인구감소지역 등을 대상으로 ‘지방소멸 대응기금 투자계획’을 수립하고, 중앙-지방 간 협약을 거쳐 향후 10년 간(2022~2031년) 지방소멸대응기금을 매년 1조 원씩 지원 예정(행정안전부 2022)

지방소멸 대응을 위한 정책 패러다임의 전환 필요

기존 인구사회 정책을 탈피, 지역발전정책과 정책 융합(Policy Mix) 필요

- 지방 인구감소의 주요 요인이 자연적 감소보다는 사회적 감소(유출)로 나타나고 있어, 출산율 증대 위주의 기존 인구사회 정책만으로는 지방소멸 문제에 대응하기 곤란**
 - 2000~2020년 기간 동안 시·군·구의 인구증감 요인 분석에 따르면, 인구가 감소한 지역에서 공통적으로 사회적 증감이 음(-)의 관계로 나타남(차미숙 외 2021)
 - 그간 저출산·고령화를 지방소멸을 초래하는 주요 요인으로 삼았으나, 사회적 감소(유출)가 주요 변수라는 실증 분석 결과들이 제시되면서 자연적 감소 대응 목적의 기존 인구사회정책의 한계 지적
- 인구밀도와 출산율이 음(-)의 관계를 보이며, 높은 인구밀도가 사회적 경쟁을 심화시켜 결국 출산율 저하를 초래하는 것으로 입증됨(감사원 2021)**
 - 2019년 평균 합계출산율은 군(1.25명)~시(1.05명)~구(0.82명) 순이고, 최고는 전남 영광군(2.538명), 최저는 서울시 관악구(0.536명)로 지방의 출산력이 대도시에 비해 현저히 높음(차미숙 외 2021)

지역 주도성 강화와 전략적 연계·통합 추진(Place-based Integrated Approach) 필요

- 중앙정부 주도의 획일적인 정책추진 방식은 지방 현장의 다양성과 정책수요 변화에 적절하게 대응하기 곤란**
- 인구감소지역에 대한 지원 성과를 도출하기 위해서는 범부처 차원의 협업사업 추진 확대와 지자체 차원의 전략적인 연계와 통합적 추진방식 활용이 요구되며, 지방의 주도성 확보가 새로운 지방소멸 대응정책 성공의 관건으로 작용할 것임**
 - 인구감소지역(89곳)은 국토교통부의 성장촉진지역과 100%, 접경지역 및 특수상황지역과 47%, 산업위기대응 특별지역과 33%, 고용위기지역과 25% 중복 지정되어 있음

〈그림 2〉 지방소멸 대응 정책 패러다임의 전환



출처: 차미숙 외 2021, 89의 그림 재구성.

2 지방소멸 대응 정책 목표와 추진전략

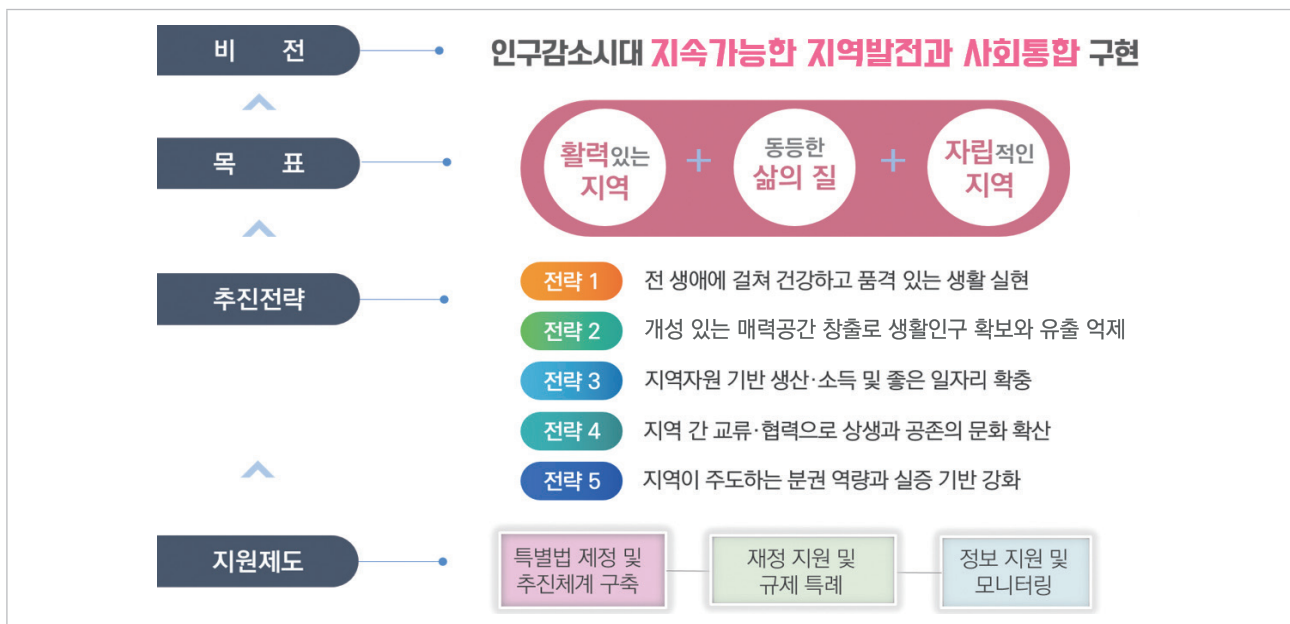
(비전) 인구감소시대 지속가능한 지역발전과 사회통합 구현

- ② 본격적인 인구감소시대 대응 및 적응을 통해 지속가능한 지역발전을 도모
 - 인구의 양적 증대에 치중하는 대신, 인구감소에도 활력 있고 주민 삶의 질이 높은 매력적인 지역 만들기
- ② 수도권과 지방, 지방 간의 다양한 격차와 불균형 해소·완화를 통한 사회통합 기반 실현
 - 일자리·주거·의료 등 생활서비스 수혜의 지역 간 격차 해소를 통해 어디서나 동등한 삶의 질 확보 실현

(정책 목표) ① 활력 있는 지역, ② 동등한 삶의 질, ③ 자립적인 지역 만들기

- ② 활력 있는 지역, 동등한 삶의 질, 자립적인 지역 만들기를 목표로 하여 5대 추진전략을 제시
 - 5대 추진전략: ① 전 생애에 걸쳐 건강하고 품격 있는 생활 실현, ② 개성 있는 매력공간 창출로 생활인구 확보와 유출 억제, ③ 지역자원 기반 생산·소득 및 좋은 일자리 확충, ④ 지역 간 교류·협력으로 상생과 공존의 문화 확산 ⑤ 지역이 주도하는 분권 역량과 실증기반 강화

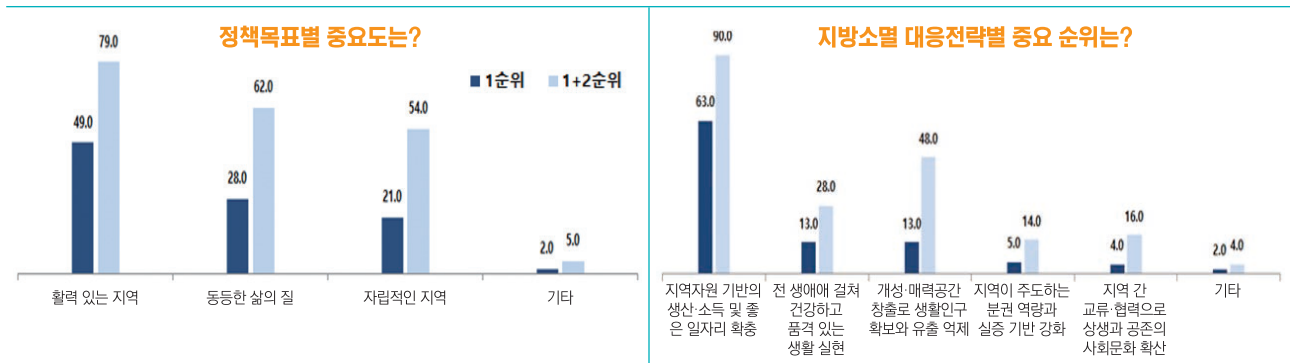
〈그림 3〉 새로운 지방소멸 대응정책 목표와 전략



출처: 차미숙 외 2021, 91.

- ② 지방소멸 대응 정책목표와 추진전략에 대한 동의 및 중요도(전문가·정책실무자 대상 의식조사 결과)(국토연구원 2021)
 - 정책목표 중요도는 활력 있는 지역(49%), 동등한 삶의 질(28%), 자립적인 지역(21%) 순
 - 추진전략 중요도는 지역자원 기반의 생산·소득 및 좋은 일자리 확충(63%), 매력공간 창출로 생활인구 확보와 유출 억제(13%), 전 생애에 걸쳐 건강하고 품격있는 생활 실현(13%), 지역이 주도하는 분권 역량과 실증기반 강화(5%), 지역 간 교류·협력으로 상생과 공존의 문화 확산(4%) 순
 - 정책과제 중요도는 일자리 창출과 지역산업 생산성 제고(45%), 기업유치 촉진 및 공공기관 이전(13%), 교육기반 확충 및 지역인재 양성(11%), 의료 및 건강 인프라 조성(8%) 순

〈그림 4〉 지방소멸 대응 정책목표와 추진전략의 중요도 인식조사(전문가·정책실무자 대상)



출처: 차미숙 외 2021, 92 (원자료는 국토연구원 2021, 전문가·정책실무자 100명을 대상으로 설문 조사한 결과, 2021년 9월 조사).

3

지방소멸 대응 추진전략별 주요 정책과제

전략① 전 생애에 걸쳐 건강하고 품격 있는 생활 실현

보육, 교육, 의료·건강 등 생활필수 인프라의 수혜 격차로 인한 인구유출 심화와 지방소멸을 예방하기 위해 어디서 살더라도 적정기준의 서비스를 누릴 수 있도록 기본권으로 보장

- 기대수명은 서울 83.3세, 전남 80.7세로 약 2.6년의 격차를 보이며, '기대수명 중 건강하게 삶을 유지하는 기간'을 의미하는 건강수명은 서울(69.7세)이 경남(64.3세)보다 5.3세가 길며, 농촌지역의 사망률이 도시지역보다 2~3배 높은 것으로 나타남(하수정 외 2021)
- 치료가능사망률*(2015년)의 경우, 서울 강남구(인구 10만 명당 29.6명)에 비해 경북 영양군(107.8명)이 3.64배 높아 의료 수혜의 지역 간 격차가 심각한 수준임(하수정 외 2021, 보건복지부 2018 재인용)

* 현재의 의료적 지식과 기술 수준을 고려할 때 적절한 의료서비스가 적시에 제공될 경우 예방 가능한 사망

청년층뿐만 아니라 중장년·고령자·여성·외국인 등 다양한 주체의 활약을 통한 세대조화·통합형 지역사회 구현

- 저출산 대책 초기는 예산의 약 80% 내외가 영유아 및 아동, 청소년 지원 예산으로 구성되었으나, 2016년부터 청년 지원 예산이 빠르게 증가하여 2021년 기준으로 청년 지원 예산이 저출산 예산의 61%를 차지
 - 국내 거주하는 외국인인 2015년 171만 명에서, 2020년 215만 명으로 증가하여 전체 인구에서 차지하는 비율이 각각 3.32%에서 4.14%로 증가(2019년 222만 명에서 감소한 것은 코로나로 인한 입국 제한 영향으로 판단됨)

〈그림 5〉 일본과 미국의 커뮤니티 기반 건강마을 조성 사례



출처: 차미숙 외 2021, 94.

주요 정책과제와 사업 예시

(보육여건 개선) 출산장려 국가책임제 등 지자체 간 지원 경쟁 지양과 국가-지방 역할 재정립, 공공산후조리원 확대, 유치원-보육기관 통합 운영으로 아동보육 환경 개선, 유희 공공시설 활용한 국공립어린이집 우선 설치 지원

- 전국 지자체의 출산장려금 예산은 2017년 1,610억 원, 2018년 2,088억 원, 2019년 2,940억 원으로 증가하고, 지자체 간 출혈경쟁이 심화되고 있음(감사원 2021)

(교육 기반 확충과 지역인재 양성) 농산어촌 유학 활성화와 도농교류·체험프로그램 확대 지원, 방과후학교의 특성화교육 운영경비 지원, 지역대학-지자체-기업 협력프로그램 지원, 수도권 소재 대학의 지방 이전 및 평생 교육프로그램 운영 지원

- 방과후학교 특성화 프로그램 확대, 지역 우수인재 양성, 평생교육시스템 운영, 인구감소지역 특화형 청소년 교육 시스템 구축 지원, 주민 공감교육 및 갈등관리 프로그램 운영 등 지역역량강화사업, 온-오프라인 강의 수강 지원 및 교육 바우처 제공

(의료·건강 인프라 조성) 재택진료 및 방문진료사업 확대, 마을주치의 제도화, 지역맞춤형 건강마을(CCRC)* 조성 지원

- 스마트+건강마을 만들기, 마을주치의 시범사업, 마을형 CCRC 등 자립적인 노인공동체 조성, 한국형 은퇴자마을 조성, 마을주치의 시범사업 지원

* CCRC(Continuing Care Retirement Community)란 고령자가 건강한 시기에 그들을 위한 시설을 갖춘 곳에서 지속적인 케어를 받으면서 평생 지낼 수 있는 커뮤니티를 뜻하며, 일본·미국·북유럽 및 국내에서도 운영 중임. UBRC(University-based Retirement Community)는 대학캠퍼스 내 고령인구 전용주거시설 설치하여 평생교육 프로그램을 운영하는 형태임

전략② 개성 있는 매력공간 창출로 생활인구 확보와 유출 억제

📍 **재택근무, 4도3촌(4都3村, 4일은 도시에서 3일은 촌에서), 한달살기 등 라이프스타일 변화와 평생 한곳에서 살던 사회(place-bound tradition)에서 인생주기별, 삶의 추구 목적에 따라 '삶의 공간'을 변화시키는 사회(time-bound tradition)로 전환 대비 필요**

- 지역다움과 개성 있는 매력공간 조성으로 이주를 통한 정주민구 확보, 관광·교류를 통한 체류인구 등 지역 내 생활인구를 적극 확보하여 지역 활력 증진 도모
 - 일본은 2지역거주 및 체류인구, 관계인구 등 다양한 지원정책과 시범사업 추진을 통해 지역 소비력을 증진하며, 프랑스는 인구희박지역을 매력공간으로 조성하여 체류인구 확보, 독일은 복수주소제를 법제화하여 지방중소도시 및 대학도시 인구증가 효과를 도모(차미숙 외 2022)
 - 일본의 2지역거주 시범사업(야마나시현 사례)에는 왕복교통비(JR) 경감, 체재형 주거공간 서비스 제공, 지역대학 연계 아카데미, 농촌연계 건강프로그램 제공, 빈집 등의 주택·토지·건축가 소개사업 등이 포함(국토연구원 2020)

📍 **높은 수준의 주거공간과 편리한 이동·접근, 생활서비스, 문화 향유기회 등 정주여건의 수준을 높여 거주민의 삶의 질 제고, 체류·생활 인구의 유치·정착 확대**

- 지역에서 한달살기 등 탐색 이후에 이주와 정착단계에 겪는 주요 애로사항은 주거·이동·접근성 불편, 의료 서비스 부재 등으로 나타나 생활 불편을 사전에 해소하여 정착 및 계속 거주로 이어지는 대책 마련 필요
- 지역 토지이용 및 노후·유희 시설의 현명한 관리와 활용을 통해 지역경관 및 환경을 개선하고, 거주자의 문화 향유기회 확대 지원
- IoT, 5G, Wi-Fi 등이 갖춰져 생활하기 편리한 스마트공간 및 위케이션(Work+Vacation, 일과 휴가의 합성어) 기반을 조성하여 청년층의 유출 억제

주요 정책과제와 사업 예시

(유연거주의 제도화와 생활인구 확충) 라이프스타일 변화를 반영한 유연거주의 제도화와 복수주소제 도입, 생활인구 확충, 체류외국인 및 결혼이민자, 재외동포 지역 정착 지원

- 생활인구 시범사업, 생활인구 정보 플랫폼 구축운영, 지자체별 관계인구 유형 및 실태조사, 1시군1특화 살아보기 프로그램, 외국인 체류 및 정착지원사업
 - 생활인구를 협의(協義)로는 첫째, 주민등록법에 따라 주민으로 등록한 사람, 둘째, 통근·통학·관광·휴양·업무·정기적인 교류 등의 목적으로 지역을 방문하여 체류하는 사람, 셋째, 외국인 중 지자체 조례로 정하는 요건에 해당하는 사람으로 규정하고, 광의(廣義)로는 실제 거주하지 않아도 고향사랑기부금, 온라인 구매 등으로 지역활력 증진에 실질적으로 기여하는 사람으로 규정할 것을 제안(차미숙 외 2021)
- 외국인 근로자가 증대하고 있어 체류절차 간소화 및 지역 특화산업에 종사하는 외국인 근로자에 대하여 체류기간 상한 연장

(스마트 생활공간과 주거·이동 지원) 주거지원, 빈집 리모델링 및 중개, 세컨드하우스에 대한 1가구2주택 세금 감면, 커뮤니티 기반의 생활편의서비스 통합 공급 가능한 ‘스마트마을’ 조성, 수요응답형 교통모델 구축 및 공유 기반 이동성 증진, IoT 기반의 행정서비스 지원

- 지역 정착지원 주거 및 생활 공간 조성, 스마트 빌리지 조성 및 디지털전환 촉진사업, MaaS(Mobility as a Service, 통합적 교통서비스) 구축 등 이동 및 환승 촉진 지원사업, 공유차량 지원사업
 - 서천 살기술학교 사례의 경우, 청년의 지역 거주 편의를 위해 Wi-Fi 등을 지원하며, 부산 청춘드림카 사례의 경우는 접근성이 낮은 산업단지에 취업한 청년 대상으로 특정 친환경차량 렌트비의 일부를 지원하고 있음(차미숙 외 2021)
 - 프랑스는 전체 인구 1/3이 거주하는 농촌지역의 삶의 질 향상과 지속적인 인구유입을 위해 건강·문화·교육·공공서비스·일자리·환경 분야에 농촌의제를 설정하고 200개 사업을 지원(소규모 중심거점 구축, 농촌지역 상업활동 지원, 주거지에서 30분 미만 내 접근가능한 공공서비스 제공, 청년대상으로 운전면허 교습비 지원, 5G 시범적용 등)(차미숙 외 2021)

(매력공간 창출과 문화향유 기회 확대) 스마트축소(smart decline, 성장 위주의 도시 및 지역 정책에서 벗어나 인구감소시대에 맞는 새로운 도시·지역 정책과 계획적 패러다임을 의미), 매력공간 창출 및 유희시설의 문화재생 우대, 노후·유희 시설 등 지역공공자산관리와 복합적 활용, 거주지역의 문화향유 기회 확대와 순회 문화공연 전시비용 지원 확대

- 폐교 및 빈집 활용 지원 확대, 지역유희·공공시설 종합자산관리 및 교류 공간화, 친환경 탄소중립도시 시범사업
 - * 지역공공시설 유지관리 적자 규모: -4,850억 원(2014년) → -6,874억 원(2016년) → -8,410억 원(2018년) → -9,936억 원(2020년)

〈표 1〉 지방자치단체 공공시설 운영 실태(2014~2020년)

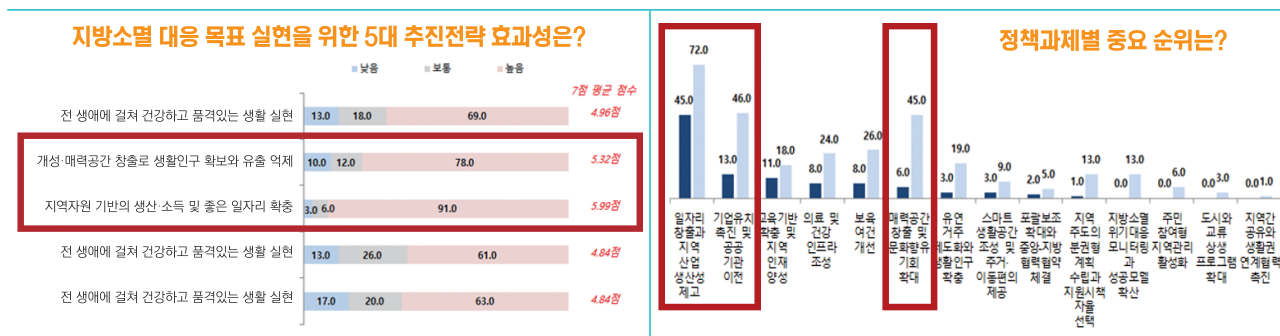
	2014년	2016년	2018년	2020년	비고
주요 공공시설 수	599개소	684개소	793개소	863개소	• 건립비100억원 이상(기초), 200억원 이상(광역) 지자체 공공시설 운영현황 공개대상 시설)
운영비용	11,336억 원	14,152억 원	17,111억 원	18,127억 원	
운영수익	6,486억 원	7,278억 원	8,701억 원	8,191억 원	
적자규모	-4,850억 원	-6,874억 원	-8,410억 원	-9,936억 원	

출처: 차미숙 외 2021, 124 (원자료 지방재정통합공개시스템을 이용해 연구진 작성).

전략③ 지역자원 기반 생산·소득 및 좋은 일자리 확충

- ▶ 지역특산물 및 일자리의 생산성과 부가가치를 높여 지역경제 활력을 높이는 한편, 스마트팜, 스마트팩토리 등 디지털 전환을 촉진하여 지역산업 기반을 업그레이드
- ▶ 대기업 및 중소기업, 공공기관의 지방 이전 시 획기적인 인센티브 제공, 위성오피스 및 코워킹 공간 조성으로 재택근무 및 원격근무가 수월한 스마트인프라 기반 강화

〈그림 6〉 지방소멸 대응 정책과제별 중요도(전문가·정책실무자 인식조사)



출처: 차미숙 외 2021, 92 (원자료는 국토연구원 2021, 전문가·정책실무자 100명을 대상으로 설문 조사한 결과, 2021년 9월 조사).

주요 정책과제와 사업 예시

(일자리 창출과 지역산업의 생산성 제고) 농림축산어업 등 지역향토산업의 브랜드화로 부가가치 확충, 농림축산
어업 등 스마트화와 창업 활성화 지원, 영농승계 및 비영농 서비스 가업승계 촉진으로 지역 기반 소득 및 일자리
창출 확대, 지역특산물 판매 촉진과 구독경제 확대, 온-오프라인 상품권 할인 지원, 지역연계 일자리 창출 및
지역활력증진사업 발굴·지원 등

- **청년 지역정착지원** 부처사업 연계 및 통합관리 플랫폼 구축·운영, 신중년 이주 코디네이터 양성 및 지역관리자 수당 지원, 스마트팜·스마트팩토리 등 디지털 전환 촉진, 지역창업 및 스케일업 지원 확대, 지역특산물 정기구매·도농교류 지원, 지역특산물 오프라인 구매 시 할인 확대, 친환경 및 유기농 로컬푸드 생산 및 유통단지 조성 지원

(기업유치 촉진과 공공기관 이전) 대기업 및 중소기업 지방 이전 시 획기적인 세금 감면, 기업체 본사 및 사무소 설치 운영 시 세금과 보험료 비용 지원, 지역특화형 외국인 근로자 체류기간 상한 연장, 유희시설 리모델링으로 재택근무자 위성오피스, 코워킹, 생활 및 문화공간 활용 지원

- 워크ेशन 및 코워킹 공간 조성 지원, 지역유희시설을 리모델링하여 생활 및 문화·교류 공간으로 조성

전략④ 지역 간 교류·협력으로 상생과 공존의 문화 확산

-  수도권 및 대도시는 지방 청년의 유입으로 활력과 생산성을 유지하고 있으므로 서울시 및 대도시와 인구가 유출되는 농산어촌 지역 간의 도-농 교류와 상생을 모색할 필요
- 서울시는 「상생교류 활성화지원조례」에 근거하여 지역상생계획(2019~2022년)을 수립하고, 서울-지방 간의 상생사업 추진을 통해 상생공동체 조성 및 지속가능한 균형발전 도모
 - 사람·물자·정보 3대 분야 9개 추진과제에 총 1조 604억 원 규모의 투자할 계획이며, 넥스트로컬 사업 등에 2021년 약 730억 원의 예산을 지원하고 있음. 지원자가 2019년 209팀(419명)에서 2021년 368팀(659명)으로 증가하며, 고용 창출 성과도 2019년 97명, 2020년 134명으로 가시적 성과를 거둠(서울특별시 2021)

- 서울특별시 지역상생사업 넥스트로컬 사례
 - (목적) 지역상생 차원의 농업·농촌에 대한 인식 전환과 지역활력 사업 추진(2019년~현재)
 - (현황) 2019년 26팀, 2020년 20팀, 2021년 20팀 내외
 - * 지원자: 2019년 209팀(419명), 2020년 256팀(469명), 2021년 368팀(659명)

〈그림 7〉 넥스트로컬 개념도



출처: 서울특별시 2021.

인구감소로 과소 지자체가 발생하고 있으므로 생활권을 자율적으로 구성·운영하고, 생활서비스의 적정 공급을 위해 특별지방자치단체 구성·운영 지원 확대

- 2000~2020년간 지자체 인구규모별 변화 분석 결과, 인구 3만 명 미만의 시·군·구가 6개에서 18개로 3배 증가했으며, 인구 1만 명 미만의 과소 지자체가 발생하기 시작했음
 - 1975~2015년간 정점 대비 절반 이상 인구가 감소한 지방중소도시가 속출(김제시 ▼62.9%, 태백시 ▼59.0%, 상주시 ▼56.4%, 문경시 ▼54.0%, 삼척시 ▼50.4% 등)
- 생활권 단위로 시설 및 공공서비스 공동 이용 시 인센티브와 운영경비 지원, 시·군 간 관광루트 공동 개발 및 마케팅 추진으로 브랜드 육성, 유연한 생활권 구성 및 운영 촉진
 - 일본의 정주자립권 운영 사례: 기초지자체 주도로 '중심도시'의 도시기능과 주변 지자체의 매력을 활용하여 연대·협력함으로써 주민 삶의 질 제고를 위한 필수 생활기능 확보, 정주민구 유입 촉진을 위해 2009년 이후 정주자립권을 자율적으로 구성·운영
 - * 현재 129개 권역, 협정체결 지자체 수가 542개에 달하며, 의료·복지·교육·산업진흥·환경 등 생활기능 강화 측면에서 성과를 보임
 - * 정주자립권 유형은 현경형(행정구역 경계를 초월하여 형성), 합병1시 권역 유형(광역적으로 합병한 합병 시 1개로 권역 형성), 권역중복형(다른 권역과 중복하여 형성), 2개 시를 중심도시로 하는 유형이 있음(일본 총무성 홈페이지, 2022년 2월 8일 검색)
- 지자체가 계획 수립 시, 2개 이상의 지자체가 공동으로 계획을 수립하거나 협력사업 추진 시 우대 지원

주민참여형 지역관리와 중간지원조직 운영을 통해 지속가능한 지역사회생태계 조성 촉진

주요 정책과제와 사업 예시

(지역 간 연계·협력과 생활권 공유 촉진) 생활권 단위 시설 및 공공서비스의 공동이용 시 인센티브 및 운영경비 지원, 지역 간 관광루트 공동 개발 및 마케팅 추진과 지역 내 소비촉진 지원, 유연한 생활권 설정과 특별지방자치단체 등의 자율적인 구성과 운영 지원 확대

(도시와 교류·상생 프로그램 확대 지원) 도시-지방 간 사람·물자·정보 확대 지원, 수도권 개발이익의 지방교차보조 프로그램 발굴 및 확대, 수도권 거주자 이주 시 수도권 주택대상 주택연금 월지급금 할증 지급

- 지역특산물 구매 및 도농교류 촉진사업 확대, 친환경 농산물 공급 확대, 서울청년 지방창업 지원 대상 및 지역 확대(넥스트로컬 사업), 관계인구 확충을 위한 도농교류 프로그램 확대 지원

(주민참여형 지역관리와 중간지원조직 활성화) 지역 특성에 맞는 사회경제 생태계 조성 및 중간지원조직 활성화, 주민참여 높은 마을공동체 회사 및 지역관리기업 운영에 금융·재정 우대

전략⑤ 지역이 주도하는 분권 역량과 실증 기반 강화

- 지방소멸을 가속화하는 요인으로 지적되는 중앙정부 주도와 지방의 국고보조금 의존 행태를 최소화하는 한편, 포괄적인 예산 지원 및 다부처 협업사업 확대로 분권 역량 강화
 - 중앙정부 부처별 공모사업 추진방식은 지자체 간 경쟁을 가열시키고 경쟁대열에 끼지 못하는 지자체를 더욱 취약하게 만드는 악순환 초래

- 일본은 지방소멸 논의에서 인구감소로 인한 지방소멸론을 정면으로 반박하면서 중앙정부 주도의 지역발전정책으로 지자체의 국고보조 의존 강화, 인구감소로 불필요한 시설들을 지역 내 설치에 따른 유지관리 비용 증대와 재정적자로 지방소멸이 가속화된다는 주장¹⁾ 및 대안적 주장들²⁾이 제기되고 있음

〈그림 8〉 지방소멸 초래 및 가속화하는 요인들



출처: 차미숙 외 2021, 146.

② 지역 주도의 분권형 계획 수립으로 맞춤형 지방소멸 대응이 가능하게 하고, 중앙정부는 계획 수립 과정에서 컨설팅 지원 및 중앙-지방 간 협약 체결을 통해 지원 역할 강화

- 다부처 협업사업, 지자체 자체사업을 포함하여 계획을 수립하고 컨설팅을 거쳐 중앙-지방 협약 체결, 지방의 자율성과 책임으로 계획 실행 추진
- 지방소멸대응기금과 고향사랑기부금의 운영, 지역상생발전기금 제도의 개선, 민간 펀드 등 자원 조달을 다각화 하고, 다양한 추진주체 간의 협력적인 거버넌스를 구축 운영

③ 중앙정부는 지방의 인구변화와 계획의 실행, 핵심성과지표(Key Performance Indicator: KPI)를 모니터링하여 실증적 정책 기반을 조성하고, 지방소멸 대응 우수사례와 성공모델을 발굴·확산하여 정책 성과와 사회적 공감대 확산

주요 정책과제와 사업 예시

(지역 주도의 분권형 계획 수립과 지원시책 자율 선택) 지역 주도의 계획 수립과 중앙정부 부처 간 협업지원체계 운영, 지역 여건과 수요에 따라 지원시책과 특례사항 자율선택 추진

(포괄보조방식 확대와 중앙-지방 협력협약 체결) 다부처 협업사업 확대 지원, 부처 개별공모사업 추진방식 지양, 계획 기반의 포괄보조 예산편성 및 집행, 중앙-지방 협약 체결 운영, 지방소멸대응기금·지역상생발전기금·고향사랑기부금 등 다양한 자원조달 강구

- 지자체의 지방소멸대응기금 투자계획 수립 시 중앙정부 부처의 국고보조사업 우대 지원 확대

1) 경제평론가 조넨 쓰카사(上念司, 2015, 지방은 소멸하지 않는다)는 인구감소로 지방이 소멸할 것이라는 지방소멸론에 기초한 아베정부의 지방 창생정책 도입과 추진 발상 자체를 반박하고, 오히려 지방소멸은 중앙정부 보조금 의존경향에 의해 비용(재정)이나 수익을 고려하지 않고 지은 공공시설들로 지방경제가 피폐해지면서 '지방경제의 공원묘지화'를 초래한다고 주장(차미숙 2020).

2) 인구감소에도 지역 활성화가 가능하다는 대안적 주장들이 제기되고 있으며, 오다기리(小田切) 교수는 지방소멸론이 성장추구형 도시적 사회를 따르는 것이라면, 전원회귀론은 탈성장형 도시·농촌 공생적 사회를 목표로 하는 '전원회귀론'을 주장하고 있음(차미숙 2020).

주요 정책과제와 사업 예시

(지방소멸 위기 대응 모니터링과 우수·성공 모델 확산) 지방의 인구변화 및 계획 모니터링으로 실증기반 정책 추진 강화, 핵심성과지표(KPI) 발굴과 인구·지역경제·생활 분야 활력수준 제고, 지방소멸 위기대응 우수 사례 확산과 시범사업 성공모델 적용·확산

- 생활인구 등 빅데이터 DB 구축 및 중앙-지방 정보 공유 기반 구축, 빅데이터 기반의 지방소멸 위기진단 및 모니터링 시스템 구축·운영

* 현재 국토교통부가 구축 중인 '국토모니터링'과의 연계 및 범부처 통합 모니터링시스템 구축·운영 제안

4

지방소멸 대응 정책 실행 및 제도 개선방안

지방소멸 대응정책 실행 방향 : 다양성·자율성·연대성

- ② (다양성) 지방의 다양한 여건과 특성을 토대로 하여 맞춤형 지원시책과 규제 특례를 적용하여 지속가능한 지역발전 기반 마련
- ② (자율성) 지방의 주도성을 강화하여 자율적으로 지원시책과 특례를 선택, 책임을 지고 실행 및 성과 도출
- ② (연대성) 중앙-지방, 광역-광역, 광역-기초, 기초-기초 등 다양한 층위와 분야 간 연계·협력을 강화

지역 주도의 계획 수립과 협력적 추진체계, 전략적인 자원 운영

- ② 지역 주도의 분권형 계획 수립·실행을 위한 추진체계와 거버넌스 구축·운영
 - 중앙정부 주도의 하향식 계획 수립 전통에서 벗어나 지방 현장의 여건과 수요를 반영하도록 지방의 주도성을 강화한 분권형 계획 수립 절차를 지향하고, 중앙정부는 컨설팅을 통해 계획 수립 지원 역할을 수행
 - 중앙정부는 부처 간 협력을 기반으로 지자체 관련 정책을 종합적으로 지원해야 하고, 2개 이상의 지자체가 공동으로 계획을 수립하는 경우는 재정 지원 우대 적용
- ② 지방소멸 대응을 위해 활용 가능한 자원은 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금, 국고보조금, 지방교부세, 고향사랑기부금, 정책펀드 등이 있음
 - (지방소멸대응기금) 2021년 7월 '2단계 재정분권 추진방향'의 일환으로 국가 일반회계 예산(연간 1조 원)을 확보하여 기금 신설, 2022~2031년(10년)간 광역 25%, 기초 75%로 배분하며 지역이 주도적으로 수립한 투자계획에 따라 평가를 통해 지원 예정
 - (지역상생발전기금) 2010년 지방소비세를 신설하면서 지자체 간 재정 불균형 조정 목적으로 도입(2030년까지 한시 운영), 수도권 3개 지자체의 출연금을 주 재원으로 하는 기금으로 비수도권 14개 광역자치단체에 지원
 - (국고보조금 우대) 인구감소지역에 대해 12개 중앙부처의 사업 공모 시 우대 지원 협약(52개 국고보조사업 약 2조 5,600억 원), 인구감소지역에 대한 범부처 협업사업 및 패키지사업 추진 시 지원 예정
 - (고향사랑기부금) 「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제정(2021년 10월), 2023년 1월부터 시행 예정
 - 고향사랑기부금이란 지방자치단체가 주민복지 증진 등의 용도로 사용하기 위한 재원 마련을 위하여 해당 지자체의 주민이 아닌 사람으로부터 자발적으로 제공받거나 모금을 통하여 취득하는 금전을 의미(「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제2조)

인구감소시대 불합리한 규제 발굴·개선과 새로운 기준의 마련

📍 인구성장 시기에 만들어놓은 기준과 제도의 불합리성이 제기, 인구감소시대에 불합리한 규제를 발굴·개선하는 동시에 새로운 시대에 부합하는 기준과 제도 마련 필요

- 어린이집-유치원 통합 운영, 보건진료소 설치기준(인구 기준) 완화, 후계 농업경영인 대상자 연령제한 및 귀농인 지원 자격요건 완화, 전통주에 대한 주세 감면 확대 등 불합리한 규제 개선
- 유연거주 활성화와 복수주소제 도입, 인구감소지역 내 세컨드하우스 세제 감면 등 새로운 제도의 마련

〈표 2〉 인구감소시대 불합리한 규제개선 제안(지자체 실태조사 결과)

구분	규제개선 제안
보육 및 교육	• 유치원-어린이집 통합 운영(「유아교육법」 개선) • 교육경비 보조제한에 관한 규정 개선(지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정)
의료 및 건강	• 도서지역 경로당 이용 인원 기준 변경(현행) 10명 → (변경) 5명 • 인구감소지역 난임부부 시술비 지원사업 대상 확대 • 보건진료소 설치기준 완화(의료취약지역) 등(현행) 500~5,000명 미만 → (변경) 300~5,000명
일자리 및 산업	• 인구감소지역 전통주에 대한 주세 감면(현행) 50/100 → (변경) 5/100 • 농어촌 민박사업 기준 완화 및 법인 세금 감면(현행) 2년 이상 → (변경) 1년 이상 • 후계 농업경영인 대상자 연령제한 규제 완화(현행) 50세 미만 → (변경) 55세 미만 • 귀농인 지원 자격기준 완화, 자경농민 취득세 감면 기준(통작거리범위) 개선 등
전입 및 귀농귀촌	• 청년창업농 영농정착지원금 지원 자격 개선(현행) 독립 경영체 유지(독립 경영 3년 이하) → (변경) 부모와 함께 농업경영체 등록 후 가업승계자로 범위 확대 • 귀농인의 자격요건 완화 등
교통·생활편의 등	• 특별교통수단 이용 대상자 확대(교통약자에 임산부를 포함) • 작은도서관 시설 도서관 자료 기준 완화(현행) 1,000권 이상 → (변경) 500권 이상 • 다문화가정의 체류기간 연장 신청 절차 개선 등
주택 및 정주기반 조성	• 귀농창업 및 주택구입지원사업 대상자 요건 완화, 농어촌주택 양도소득세 특례 • 빈집 정비 행위제한 완화, 농막 용도규제 완화 등

출처: 차미숙 외 2021, 139.

참고문헌

- 감사원. 2021. 감사보고서_인구구조 변화 대응 실태 I (지역). 서울: 감사원.
- 국토연구원. 2020. 수도권 인구분산과 지역활성화를 위한 다지역-순환거주 전략 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.
- _____. 2021. 지방소멸 대응 대책 수립을 위한 전문가&정책실무자 조사결과 보고서. 내부자료.
- 국회예산정책처. 2021. 저출산 대응 사업분석 평가. 서울: 국회예산정책처
- 법제처 종합법령정보센터. www.law.go.kr (고향사랑기부금에관한법률).
- 서울특별시. 2021. NEXT LOCAL: 로컬과 함께하는 미래, 청년 X 비즈니스를 담다. 2020.6~2021.2 넥스트로컬2기, 8개월의 기록. 서울: 서울특별시.
- 일본 총무성 홈페이지 자료. www.soumu.go.jp/main_content/000758777.pdf (2022년 2월 8일 검색).
- 저출산·고령사회위원회. 2021. 인구변화와 대응. 인구감소, 초고령사회, 지방소멸 어떻게 대응할 것인가?. 대통령직속 8개 위원회 공동 토론회, 서형수 부의장 발제자료. 9월 30일. 서울: 대한상공회의소 의원회의실.
- 차미숙. 2020. 인구감소시대 활력있는 지역사회 구현 방향: 일본의 제2기 마을·사람·일자리 창생전략. 국토이슈리포트 22호. 세종: 국토연구원.
- 차미숙·김승중·남기찬·민성희·서연미·김수진·이보경·최예슬·조은주·이인규. 2021. 지방소멸 대응 대책 수립 연구. 세종: 행정안전부.
- 차미숙·최예슬·조은주. 2022. 지방소멸 위기 대응 추진사례와 시사점. 국토이슈리포트 52호. 세종: 국토연구원.
- 하수정 외. 2021. 지역불평등: 현황과 개선방안(부문편). 세종: 경제·인문사회연구회.
- 행정안전부. 2022. 연1조 지방소멸대응기금, 인구감소지역에 집중 투자한다. 2월 8일, 보도자료.

차미숙 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(mscha@krihs.re.kr, 044-960-0190)

최예슬 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(yschoi@krihs.re.kr, 044-960-0167)

조은주 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구위원(ejcho@krihs.re.kr, 044-960-0255)