

정책연구
2018-05

인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

강동우 · 고영우 · 김현지 · 남수연 · 전은하

한국노동연구원

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(강동우) 1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구의 구성	4
제2장 한국의 인구구조 변화 및 지방소멸 위험 추세와 특징	(고영우) 6
제1절 인구구조 변화	6
제2절 지역별 인구구조 변화	9
제3절 지방소멸	14
1. 지방소멸 위험의 개념	14
2. 지역별 지방소멸 위험지수	16
제4절 소 결	27
제3장 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 한국의 지역정책과 사례 연구 : 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로	(남수연) 29
제1절 광역시도 저출산·고령사회 대응방안 : 제3차 저출산· 고령사회 기본계획을 중심으로	29
1. 제3차 저출산·고령사회 기본계획	29
2. 광역시도별 저출산·고령사회 대응정책 : 2017~18년을 중심으로	32
제2절 기초자치단체 사례 연구 : 경북 의성군, 전남 고흥군	43

1. 조사 목적 및 개요	43
2. 지역 현황	44
3. 인구정책	49
4. 청년계층 정주환경 및 일자리 생태계	58
5. 사회적 경제를 통한 청년층 일자리 창출 현황: 사례 연구	68
제3절 결론 및 시사점	78

제4장 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 일본의 지역정책과 사례 연구 : 지방창생전략을 중심으로

..... (김현지) 103

제1절 일본 지방창생전략의 추진배경 및 목표	103
1. 추진배경	103
2. 지방창생전략의 목표	107
3. 지방창생의 기본방침	111
제2절 ‘마을 · 사람 · 일’ 지방창생정책	113
1. 지방생활실현정책	113
2. 라이프 단계에 따른 지방창생	116
제3절 일본지방창생 지원체계 구성내용	131
1. 정보지원	132
2. 인력지원	132
3. 재정지원	137
제4절 일본 농촌지역의 지방창생 사례	143
1. 고치현 시만토쓰(高知縣 四万十町)	143
2. 도쿠시마현 가미야마쓰(德島縣 神山町)	153
3. 고치현 유즈하라쓰(高知縣 植原町)	164
제5절 소 결	172

제5장 인구구조변화 및 지방소멸에 대응하는 OECD 회원국의 지역정책과 사례 연구 : 유럽과 미국을 중심으로 (전은하) 178

제1절 서 론

제2절 유럽 국가의 인구구조 변화 및 지역정책	180
1. 유럽의 인구구조 변화 현황	180
2. 유럽의 지역구조 변화 현황	183
3. 유럽의 국가별 지역정책 방향	185
4. 유럽의 지역정책 사례: 이탈리아 아브루초	188
제3절 미국의 인구구조 변화 및 지역정책	192
1. 미국의 인구 및 지역구조 변화 현황	192
2. 미국의 지역정책 방향	195
3. 미국의 지역정책 사례: 피츠버그(Pittsburgh)	197
제4절 소 결	203
 제6장 결론 : 요약과 정책적 시사점	(강동우) 207
제1절 주요 연구내용 요약	207
제2절 정책적 시사점	213
1. 전반적인 정책 방향에 대한 시사점	213
2. 지역고용과의 연계를 고려한 정책 방안에 대한 시사점	215
 참고문헌	220

표 목 차

<표 1- 1> 인구구조 변화 및 지방소멸 관련 주요 선행연구	3
<표 2- 1> 지역별 인구 수 추이	10
<표 2- 2> 지역별 지방소멸 위험	17
<표 2- 3> 회귀모형 추정결과	27
<표 3 -1> 광역자치단체 제3차 저출산·고령사회 기본계획 대응정책 현황	34
<표 4- 1> 지방창생정책의 장기비전·종합전략 기본목표에 대한 KPI 지표	110
<표 4- 2> 마을·사람·일 창생기본방침 2018의 주요 내용	111
<표 4- 3> 연도별 라이프 단계에 따른 지방창생의 추진단계 내용	112
<표 4- 4> 2018 지방생활 실현정책 패키지 시책의 세부 추진내용 ..	113
<표 4- 5> 라이프단계에 따른 지방창생의 세부추진내용	116
<표 4- 6> 나가노현 지쿠마시의 지역활성화 전도사 활용사례	135
<표 4- 7> 지방창생선행형 교부금 효과검증 결과(2017년 3월 말 기준)	138
<표 4- 8> 연도별 산업종사원 수 현황	144
<표 4- 9> 시만토쓰의 이주·정주 정책유형	146
<표 4-10> 시만토쓰의 체재체험주택 이용건수 및 실제 이주건수 현황	146
<표 4-11> 시만토쓰의 이주상담건수 및 이주건수 현황	147
<표 4-12> 시만토쓰의 지역부흥 협력대의 유입 현황	149

<표 4-13> 시만토쪼의 인구증감	152
<표 4-14> 시만토쪼의 이주실적	153
<표 5- 1> 축소와 다중적 거버넌스	186
<표 5- 2> 유럽 국가별 인구 상황 및 대응	187
<표 5- 3> 미국 피츠버그의 개발방식 변화	199

그림목차

[그림 2- 1] 인구수 및 성비 추이	7
[그림 2- 2] 연령별 인구비중 추이	7
[그림 2- 3] 연령별 인구비중 추이(성별 비교)	8
[그림 2- 4] 지역별 성비 추이	11
[그림 2- 5] 연령별 인구비중 추이(지역별 비교)	11
[그림 2- 6] 남성의 연령별 인구비중 추이(지역별 비교)	12
[그림 2- 7] 여성의 연령별 인구비중 추이(지역별 비교)	13
[그림 2- 8] 기초자치단체별 소멸위험도	18
[그림 2- 9] 소멸위험도에 대한 전역적 모란 I 추정결과	20
[그림 2-10] 소멸위험도에 대한 국지적 모란 I 추정결과	22
[그림 2-11] 소멸위험도와 합계출산률 사이의 국지적 모란 I 추정결과	24
[그림 2-12] 소멸위험도와 인구순유입률 사이의 국지적 모란 I 추정결과	25
[그림 2-13] 소멸위험도와 고용률 사이의 국지적 모란 I 추정결과 ..	25
[그림 3- 1] 제3차 저출산·고령화 기본계획 비전 및 목표	31
[그림 3- 2] 의성군 총인구 및 연령구조 변화(1966~2010년)	45
[그림 3- 3] 고흥군 총인구 및 연령구조 변화(1966~2010년)	47
[그림 4- 1] 일본의 장기적 인구추이	106
[그림 4- 2] 마을·사람·일 창생을 위한 지방지원시책의 전개도 ..	108
[그림 4- 3] 종합전략의 기본적 개념도	108
[그림 4- 4] 라이프 단계에 따른 정책 메뉴 이미지	112
[그림 4- 5] 유즈하라즈의 지구별 집락활동센터	129
[그림 4- 6] 시만도시 니시도사오오미야지구의 집락활동 모습	131

[그림 4- 7] 지역활성화 전도사의 활동 모습	134
[그림 4- 8] 시만토쪼의 연도별 인구변화	144
[그림 4- 9] 시만토쪼의 지역부흥 협력대	149
[그림 4-10] 시만토쪼 원예시설단지 및 폐교 활용모습	151
[그림 4-11] 가미야마의 고민가 활용	163
[그림 4-12] 유즈하라의 공공건축 및 이주주택 모습	171
[그림 5- 1] OECD 회원국의 인구 추정과 이민(2010~60년)	179
[그림 5- 2] 유럽의 지역별 고령화 지수(2005년)	181
[그림 5- 3] 유럽의 지역별 고령화 지수(2030년)	182
[그림 5- 4] 유럽의 지역별 축소 예상 지역(2005~30년)	184
[그림 5- 5] 유럽의 지역별 1인당 GDP 분포	185
[그림 5- 6] 이탈리아 아브루초 지역	189
[그림 5- 7] 2009년 라퀼라 지역의 지진	190
[그림 5- 8] 이탈리아 아브루초 지역의 경관	191
[그림 5- 9] 미국의 지역별 인구 변화(2001~08년)	193
[그림 5-10] 미국의 지역별 인구 변화(2010~17년)	194
[그림 5-11] 미국의 도시와 비 도시지역 인구변화	196
[그림 5-12] 미국 피츠버그 지역	197
[그림 5-13] 미국 피츠버그 지역의 인구 변화(1950~2015년)	198
[그림 5-14] 미국 피츠버그 이스트 리버티 재개발	200
[그림 5-15] 미국 피츠버그 가필드 재개발	201
[그림 5-16] 미국 피츠버그 가필드의 Tiny House	203

요약

본 연구는 인구구조 변화와 지방소멸에 대응하는 국내외 인구 및 지역정책을 검토하고, 이와 관련된 지역사례 연구를 통해서 지방소멸 위기지역에서 시행할 수 있는 일자리 창출 방안을 도출하고자 하였다. 인구구조 변화와 지방소멸 위기에 대응하는 지역고용정책이 중앙 및 지방정부 차원의 인구 및 지역정책과 별개로 수립될 수 없음을 고려하여, 기존에 시행 중인 정책 방향 속에서 지역 일자리가 창출될 수 있는 방안을 발굴하고자 하였다. 이를 위해서 국내외 인구 및 지역정책 사례를 검토하고, 사례지역에 대한 문헌연구, 정책 실무자, 지역주민, 사회적 경제 주체들과의 인터뷰 등을 통해서 지역 일자리 창출 방안을 도출하고자 하였다. 정책 검토와 사례 연구를 통해서 도출된 정책 시사점을 바탕으로, 전반적인 정책 방향성을 제시하고, 현재 한국 정부의 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획: 2016~2020’, ‘문재인정부 국가균형발전 비전과 전략’, ‘2019년 경제정책 방향’ 등 인구, 지역, 경제 정책과 관련하여 단기적으로 지역차원에서 시행할 수 있는 작은 일자리 창출 방안을 제안하고자 하였다.

제2장에서는 한국의 지역별 인구구조의 변화, 지방소멸 위기지역의 분포, 지방소멸의 주요 결정요인을 살펴보았다. 인구구조 변화의 특징으로 2000년대에 들어와서 인구 증가세가 둔화되고 있음을 확인할 수 있었다. 남녀 성비 역시 지난 45년간 지속적으로 감소하는 경향이 있었던 것으로 나타났다. 또한 최근 20년 동안의 한국 사회는 40세 미만 연령층의 비중은 지속적으로 감소하고, 40세 이상 인구의 비중은 지속적으로 증가하는 고령화의 특징을 보였다. 인구구조의 변화를 지역별로 살펴보면, 수도권의 인구 규모가 전체 인구 대비 절반에 가까운 49.1% 정도를 차지하는 것으로 나타났다. 1970년 이후 지난 45년간 연평균 인구증가율을 지역별로 살펴보면, 17개

광역시도 중 서울 및 6개 광역시의 경우에는 지속적으로 인구가 성장한 것으로 나타난 반면, 나머지 9개 도 지역의 인구증가율은 증가한 곳이 4개(경기도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도) 지역이고, 나머지 5개(강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도) 지역에서는 인구가 감소한 것으로 나타났다.

광역시도 단위의 지방소멸 위험지수를 살펴보면, 시도 단위에서는 전라남도의 지방소멸 위험지수가 가장 낮은 0.47 수준인 것으로 나타나 17개 광역시도 중 유일하게 소멸위험 진입단계에 접어든 것을 확인할 수 있었다. 시군구 단위의 기초자치단체 수준에서는 지방소멸 위험지수의 평균이 약 0.49 수준으로, 소멸위험 단계를 구분하는 0.5 수준을 하회하는 것으로 나타났다. 하지만 대도시 지역과 지방 사이에 간극이 큰 것으로 나타났는데, 예컨대 서울특별시의 25개, 대구광역시의 8개, 광주광역시의 5개, 대전광역시의 5개, 울산광역시의 5개 등 총 48개 기초자치단체는 아직 지방소멸 위험에 빠지지는 않은 것으로 나타난 반면, 도 단위에 속하는 152개 시군 중 절반이 넘는 80개 지역이 지방소멸 위험단계에 진입한 것으로 나타났다. 지방소멸 위험지수에 대한 지역특성의 영향을 실증분석 하였을 때, 고용률과 출산율이 높은 지역일수록 지방소멸 위험이 덜해지는 것으로 나타났다.

제3장에서는 인구구조 변화에 대한 광역자치단체의 대응 현황을 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로 고찰하였다. 그리고 지방소멸 고위험 지역인 경북 의성군과 전남 고흥군을 사례로 기초자치단체 수준에서의 지방소멸 실태, 대응전략, 그리고 사회적 경제의 지방소멸 및 지역고용에 대한 영향 등을 살펴보았다. 먼저 광역자치단체 수준의 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 살펴보았을 때, 사회구조적 접근을 강조한다는 점에서 제1·2차 기본계획과 차별성을 지녔다. 그러나 개인 수준의 복지 전달 위주로 실행되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 분야별 주요 특징을 살펴보면 저출산 분야의 경우, 청년계층의 일자리 및 주거를 위한 지원은 특·광역시에

서는 다양한 정책이 실시되고 있었다. 그러나 경기도 등 일부를 제외한 도 단위에서는 출산 및 분만에 대한 개별적 지원을 강조하고 있었다. 일·가정 양립 분야의 경우, 대체로 인식개선 중심의 정책이며 실질적인 제도화는 이루어지지 않고 있었다. 고령화 분야의 경우, 여성 및 외국인력 활용이나 고령화 산업을 통한 신성장동력 발굴은 개별적 노인복지 전달 시책에 비해 명시적, 구체적으로 추진되지 않는 것으로 나타났다.

의성군과 고흥군 사례 연구에서 관찰된 지방소멸 위기지역의 특징으로, 첫째, 교육, 지역 상권, 일자리 등 측면에서 지방소멸위기 지역은 정주여건이 불리하였다. 둘째, 사례 지역에서는 제조업 및 농어업 분야 노동력 부족을 해결하기 위해 외국인력을 활용하고 있으나, 인구정책 등에서 기초자치단체의 인식과 대응은 소극적이었다. 반면 결혼이주여성에 대해서는 다양한 고용서비스 및 지원책을 실시하고 있지만, 주로 20~30대인 결혼이주여성이 원하는 일자리 및 직업훈련과 고령화된 자자체의 노동수요 간 미스매치로 실제 취업 사례는 많지 않았다. 셋째, 자자체는 지역주민을 복지서비스의 대상으로 바라보는 경향이 지배적이었고, 주체적인 참여자로서 바라보는 시각은 제한적이었다. 넷째, 사회적 경제를 통한 고용창출 효과는 제한적인 것이 현실이지만, 사례지역의 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등 사회적 경제의 주체들은 지역발전에 대한 기여를 중요한 목적으로 인식하고 있었다. 그러나 사례지역에서 사회적 경제 중심의 중소기업 육성을 지역 인구 및 활력 유지를 위한 정책으로 활용하는 방안에 대한 논의는 활발하지 못하였다. 다섯째, 인구 구조가 고령화된 사례지역에서는 노인계층의 정치적 영향이 강하고, 이에 따라 청년과 노인 간의 세대 간 갈등이 표출되는 경우도 확인되었다. 여섯째, 귀농·귀촌인구를 유인하기 위해 이후 후 정착 할 수 있도록 영농교육, 집수리비용 등 다양한 시책이 실시되고 있지만, 지역사회에서 귀농·귀촌인구를 둘러싼 갈등이 발생하고 있는 것으로 나타났다.

제4장에서는 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 일본 지역정책 및 사례를 지방창생전략을 중심으로 살펴보았다. 일본 사례지역으로 시코쿠 고치현의 시만토쓰와 유즈하라쓰, 도쿠시마현의 가미야마쓰를 대상으로 하였다. 사례조사를 통해 확인한 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 일본 지역에서 실행되고 있는 주요 지방창생전략으로 이주정책을 들 수 있으며, 주요 정책 내용에는 이주민을 대상으로 매우 세분화되고 다양화된 주택을 공급, 지역부흥 협력대원들을 통해 대내외 교류, 지역으로 새로운 인력의 유입, 지역 내 인력 부족 문제해결, 지역 내의 정착 등을 지원하고 있다. 둘째, 지방창생의 핵심은 지역주민 중심의 내발적 발전에 초점을 두고 있다. 셋째, 지방의 재정확대의 수단으로 고향납세제도를 운영하고 있다. 넷째, 이주민과 지역사회의 갈등관리에 이주 코디네이터가 중요한 역할을 하고 있다.

제5장에서는 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 유럽 및 미국의 지역정책과 사례를 살펴보았다. 유럽의 경우, 고령화와 국지적인 인구감소를 이미 지역 전반의 중요한 문제로 인식하고 있다. OECD와 EU에서는 이에 대해 인구 변화에 대응할 수 있도록 보다 유연한 노동시장을 형성하고, 여성, 고령자, 이민자의 노동 참여율을 높이려는 노력이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 또한 지역의 잠재력을 끌어올리기 위해서는 각각의 상황에 맞도록 개별 지역에 기반한 접근법을 이용할 것을 제안하고 있다. 미국 또한 고령화 현상에 따라 2030년을 기점으로 미국 역사상 최초로 65세 이상 노인 인구가 18세 이하 유소년 인구보다 많아질 것이라 예측되고 있다. 그리고 자연 증가가 아닌 국제 이민이 미국 인구 증가의 주요 요인이 될 전망이다. 이와 함께 인구의 지역분포가 변화하고 있다. 미국 정부는 각 지역의 서로 다른 문제를 효과적으로 해결하기 위해, 지역이 주도하는 정책을 연방정부가 지원하는 것을 비도시지역 정책의 기본 방향으로 하고 있다.

제6장에서는 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 국내외 지역

정책 및 사례 검토를 통해서 지방소멸에 대응하는 정책적 시사점을 도출하였다. 먼저 인구감소와 지방소멸에 대응하는 전반적인 정책 방향에 대한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 인구구조 변화에 따른 지역의 인구감소와 지역 축소를 인정하는 인식 전환이 필요하겠다. 둘째, 지방소멸이라는 현상에 대응하는 지역정책은 각 지역의 특성과 잠재력에 따라 맞춤식으로 고안될 필요가 있겠다. 셋째, 인구구조 변화와 지방소멸에 대응하는 정책은 지역주민 참여를 중심으로 각 지방자치단체 수준에서 수립되고, 중앙정부가 이를 지원하는 거버넌스 체계를 통해서 수립, 집행, 평가가 이루어져야 하겠다. 또한 지방자치단체의 개별 대응이 아닌 인접 지자체와의 협력을 기본으로 하며, 지역内外 다양한 주체들의 협력을 바탕으로 정책 방안이 강구되어야 하겠다. 다음으로 현재 한국 정부의 인구, 지역, 경제 정책과 관련하여 단기적으로 지역고용과 연계될 수 있는 정책 방안에 대한 시사점을 아래와 같다.

1. 신중년 이주 코디네이터 육성

첫째, 출신지역으로의 귀향을 희망하는 신중년층이 지역에서 이주 코디네이터로 활동하고, 이들이 지역의 활력유지와 원주민과 이주민 간 갈등 완화에 기여할 수 있도록 지원하는 방안이 고려될 수 있겠다. 일본의 지방창생전략 중 대표적인 정책은 이주정책으로, 이 정책은 단순히 이주자 유입의 양적 성과에만 초점을 두지 않는다. 무엇보다 이주 전·후로 이주자와 지역주민 모두의 적응과 융화를 위해 세부적인 사항을 고려하고 있다. 예를 들어, 이주를 사전에 체험할 수 있는 기회를 제공하고, 이주 이전에 이주 희망자와 지역주민들 간의 사전 교감과 융화의 기회를 만들고, 이주자의 특성에 맞는 주택을 공급하고 있다. 이러한 이주정책에서 핵심적인 역할을 수행하는 것이 이주 코디네이터이다.

최근 한국의 경우에도 귀촌·귀농인구가 증가하고 있지만, 생활

방식의 차이에서 발생하는 이주민과 지역주민 간의 갈등이 표출되고 있고, 이주민들이 정주를 포기하고 다시 떠나는 사례가 나타나기도 한다. 도시생활에 익숙한 이주민들이 지역사회에 적응하는 데 도움을 주고, 기존의 지역주민들의 생활방식을 존중하면서 이주민들과의 융화를 이끌기 위해서는 이를 중재하는 이주 코디네이터의 역할이 매우 중요하다. 이러한 역할을 위해서는 이주 코디네이터가 도시생활에 대한 이해와 함께 지역주민들과 친화력을 갖출 필요가 있겠다. 이러한 조건은 도시에서 생활하고 있지만 해당 지역과 연고가 있어 지역주민과 심리적 친밀성을 가진 중장년층에서 충족될 가능성이 크다고 판단된다.

이러한 점을 고려하여, 퇴직을 준비하는 40~50대 중장년층 중에서 귀향을 희망하는 이들을 대상으로 이주 코디네이터를 모집하고, 해당 지자체와 지역주민 간의 협의를 통해서 지역 활동가로서 육성할 필요가 있겠다. 지방창생 보조금으로 지방부흥 협력대의 인건비를 지급하는 일본 사례를 참고하여, 지자체에서 이주 코디네이터에게 인건비를 지급하고, 이주자의 이주 전·후 지원, 사회복지 서비스 접근 및 지역사회 현안에 어려움을 겪는 고령층에 대한 도우미 활동, 이주민과 지역주민 간의 갈등 중재 등의 역할을 수행할 수 있겠다. 일부 지자체에서는 도시 청년층 유입을 목표로 유사한 사업을 수행하고 있지만, 실제 유입된 청년층이 완전히 정착하는 사례는 많지 않다. 단기간에 청년층이 정주할 수 있는 정주환경이 조성되기 어려운 현실을 감안할 때, 우선은 중장년층이 고향의 이주 코디네이터로 활동하고, 이를 통해 중장년층의 귀향 사례를 늘려서 지역의 인구 규모와 지역활력을 유지하는 것이 우선이라 판단된다.

고용 측면에서, 이주 코디네이터는 각 지역에서 신중년층의 지역 고용 사례로서 의미를 지닐 것으로 판단된다. 특히 중장년 이주 코디네이터가 지역사회와 현안을 해결하기 위한 활동가들의 구심점이 될 수 있을 것으로 판단된다. 일본 가미야마쓰의 비영리기구 ‘그린 바래’가 이주지원 및 지역사회 현안의 해결과정에서 지역 활성화와

고용창출에 기여하고 있다는 점을 고려할 때, 중장년 이주 코디네이터는 지역 단위의 사회적 경제 활성화의 마중물로서 지역고용에 이 바지할 것이라 사료된다.

2. 사회적 경제를 통한 작은 일자리 만들기

둘째, 빈집 개·보수, ‘고향사랑 기부제’(기획재정부, 2018)와 연계한 지역특산품 담례 활성화, 지역사회가 필요로 하는 사회서비스 제공 등에서 지역 기반의 사회적 기업, 마을기업, 협동조합의 참여를 확대하고, 이를 통해 지역의 작은 일자리가 창출될 수 있도록 지속적인 지원이 필요하겠다. 지역을 기반으로 형성되고 활동하는 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제 주체는 지역 내에서 활동하고 애향심을 갖추고 있어 지역 활성화와 고용창출에 기여할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러나 국내 사례지역에서는 이를 적극적으로 지원하는 정책은 미흡한 것으로 판단되며, 이를 활성화하는 사업 방안을 제시하면 다음과 같다.

우선 인구감소에 따라 빈집이 증가하는 지역의 개·보수 작업에 지역주민, 지자체, 관련 사회적 기업이 함께 참여하고, 특히 사회적 기업이 사업을 수행할 수 있는 기회를 우선 제공할 필요가 있겠다. 빈집 개·보수 작업에 참여하는 사회적 기업은 읍·면 중심지로부터 동일 생활권에 있는 마을의 빈집 리모델링에 참여하고, 이 과정에서 지역 출신의 청년, 이주자, 지역의 사회경제적 취약계층의 고용에 비례해서 추가적인 사업비 보조금을 제공하는 방안을 고려할 수 있겠다. 이러한 방식은 애향심을 갖춘 지역 기반의 기업이 빈집 리모델링에 참여함으로써 보다 책임 있는 빈집 개·보수가 진행되고, 지역에서의 고용 창출에 기여하여 장기적으로 지역 인구증가에도 긍정적일 것이라 기대된다.

다음으로 ‘고향사랑 기부제’와 연계한 지역특산품 담례 활성화를 통해서 마을기업의 육성과 지역 고용창출을 지원하는 방안을 고려

할 수 있겠다. 일본 사례지역의 경우, 개인이 지역을 위해 세금의 일부를 타 지역에 기부하는 ‘고향납세제도’가 시행되고 있고, 고향납세를 한 당해에는 소득세 공제, 이듬해에는 주민세 감세 등의 세제 혜택이 적용되고 있다. 고향납세의 세제 혜택과 함께 주목할 부분은 기부금을 받은 지자체가 기부자에게 지역 특산품을 답례로 제공하는 점이다. 이러한 방식은 지역 고용에 긍정적일 수 있다고 판단된다. 고향납세 기부금을 지역 특산품의 개발, 생산, 유통에 활용할 경우, 수익 창출은 물론이고 인건비가 지급되면서 고용이 이루어질 수 있기 때문이다. 이러한 일본 사례를 참고하여, 한국에서 2019년부터 시행되는 ‘고향사랑 기부제’의 기부금이 지자체별 마을기업에서 지역특산품 생산 및 기부자에게 답례로 활용될 수 있도록 제도적·행정적 지원을 제공할 필요가 있겠다. 이러한 과정에서 지역기반의 마을기업이 지역주민의 고용과 수익 창출을 선도할 수 있을 것이라 기대된다.

마지막으로 지역발전위원회(2018, 현 국가균형발전위원회)에서 제시된 ‘일자리 창출 등을 위한 지역 사회서비스 혁신사업 추진’의 구체적인 방안으로, 교육, 보건 등 지역사회가 필요로 하는 서비스 제공 향상을 위한 지역 기반의 협동조합을 육성하고, 이 과정에서 작은 일자리가 창출될 수 있도록 지원하는 방안을 고려할 수 있겠다. 한국의 사례 연구에서 확인할 수 있듯이, 청년층이 지역을 떠나는 이유에는 양질의 일자리 부족 이외에도, 보육 및 교육 여건 불충분이 포함된다. 키즈카페 등 보육 및 교육 시설에 대한 수요는 존재 하지만, 인구 규모가 작은 지역에서는 시설의 민간 운영이 어려운 것이 현실이다. 또한 읍·면 중심지에서 떨어져 있는 마을에서 거주하는 고령층의 경우, 육체적으로 거동이 쉽지 않고, 물리적 거리 자체가 멀어 보건 등 사회복지 서비스에 접근이 쉽지 않다. 이처럼 인구 규모가 작아 민간 운영이 어려운 지역에서는 지역주민이 협동조합을 통해서 적은 비용으로 보육, 교육, 보건 등 사회서비스를 이용 할 수 있도록 중앙부처 및 지자체가 지원하는 방안이 필요하겠다.

일본 지방창생전략의 경우, 일상적인 생활권을 유지하기 위한 작은 거점 및 지역운영조직 만들기를 도모하고 있다. 이와 유사하게, 한국의 경우에는 읍·면 중심지에 보육, 교육, 보건 등의 시설이 위치하고, 생활권 내에 이용자들이 집중되어 운영비 측면에서 규모의 경제 효과가 나타날 수 있도록 계획할 필요가 있겠다. 또한 지역주민들로 구성된 협동조합이 시설 운영에 참여하고, 중앙정부 및 지자체는 보조금을 통해서 적은 비용으로 시설을 이용할 수 있도록 지원해야 하겠다. 읍·면 중심지에서 물리적 접근성이 좋지 않은 마을의 고령층 등에 대해서는 찾아가는 사회서비스를 제공해야 하겠다. 지역 내에서 서비스 제공 또는 전문인력의 확보가 어려운 경우에는 인접 읍·면 중심지 또는 중소도시와의 협력을 통해서 제공될 수 있겠다. 이러한 읍·면 단위 생활권 중심의 시설 운영과 서비스 제공에서 필요한 인력은 그 자체가 작은 일자리가 될 수 있을 것이며, 이러한 일자리에 해당 지역 또는 인접 지역의 주민이 전일제 또는 시간제 형태로 고용될 수 있을 것이라 판단된다.

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

한국은 2001년 이후 합계출산율이 1.3명 미만으로 떨어져 초저출산 현상이 지속되고 있는데, 초저출산 현상을 경험한 11개 OECD 국가 중에서 한국만이 유일하게 1.3명 이상으로 회복하지 못하고 있다(대한민국정부, 2015). 또한 인구의 고령화가 지속되어 65세 이상 고령인구 비중이 2016년 13.6%에서 2017년에는 14.2%로 증가하였고, 2017년에 처음으로 15~64세 생산연령인구가 감소한 것으로 나타났다(통계청, 2018). 이러한 저출산 및 고령화에 따른 인구구조 변화로 한국은 2031년에 총 인구가 정점을 보인 후 감소할 것으로 추정되고 있다(통계청, 2016).

이러한 인구구조 변화와 인구감소는 전국적인 현상이지만, 지역에 따라서 상당한 차이를 보이고 있다. 수도권과 대부분의 대도시는 전국 평균보다 낮은 고령인구 비중을 보이고 있지만, 전남, 경북, 전북은 19% 이상의 높은 비중을 보이고 있다(통계청, 2018). 특히 전남, 경북 등 고령사회에 이미 진입한 광역자치단체의 일부 군 지역에서는 지역 인구가 지속적으로 감소하면서 지역이 사라질 수 있다는 우려가 커지고 있다. 이상호(2016)는 이러한 우려가 단지 일부 지역의 위기가 아니라 다수의 기초자치단체 시군구가 ‘지방소멸’을 경험할 수 있다는 통계적 근거를 제시하여

2 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

지방소멸이 본격적으로 논의되는 계기를 만들었다. 이 연구는 ‘일본창성 회의’ 의장인 마스다 히로야(2015)의 저서 『지방소멸』을 참고하여 소멸위험지수를 제시하고¹⁾, 2014년 기준으로 79개 기초자치단체 시군구가 소멸 위험에 처한 것으로 분석하였다. 2018년 기준으로 이를 최신화한 후속 연구에서는 소멸위험 지역이 89개로 증가한 것으로 나타났다(이상호, 2018).

이상호(2016)의 연구 이후, 지방소멸에 대한 관심이 높아지면서 지방소멸, 축소도시, 일본의 지방창생전략 등을 주제로 인구구조 변화와 인구감소에 대응하는 지역정책 방안에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. <표 1-1>에 정리된 국내 주요 선행연구를 살펴보면, 지방소멸 현황 및 추세 분석 이외에도 많은 연구가 일본의 지방창생전략 및 지역정책을 고찰하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 일본뿐만 아니라 독일 등 해외의 축소도시 및 지방소멸 실태를 살펴본 연구가 진행되기도 하였다. 한국의 지역정책 방향에 대한 연구는 지방행정 분야뿐만 아니라 국토계획, 도시재생, 지역개발 측면에서도 활발히 진행되었으며, 지역산업 정책에 대한 연구도 수행되었다.

지방소멸에 대한 많은 선행연구들은 어떠한 공간 범위에서 지방소멸 대응방안을 수립할지에 대한 고민을 담고 있다. 특히 주거 환경 및 공공서비스가 어떠한 공간 단위에서 공급되어야 하는지, 이를 위한 효과적인 공간구조는 무엇인지, 어떠한 지역 범위에서 행정 거버넌스와 재정 구조가 조정되어야 하는지가 논의되었다. 하지만 지역차원의 다양한 정책 논의 과정에서 지역 일자리 창출 방안은 부분적이며 대략적으로만 다루어지는 한계가 있다. 이러한 연구한계는 지방소멸 위험에 직면한 지역에서 인구 유지와 증가가 가장 시급한 현안이고, 따라서 일자리 정책보다는 인구정책과 이와 관련된 지역정책이 우선시되기 때문으로 판단된다. 하지만 지방소멸 위험지역에서 시행되는 정책 속에서 구체적인 지역 일자리 창출 방안이 발굴되고 시행될 수 있다면, 지역고용 개선뿐만 아니라 지역의 인구증가 정책이 보다 효과적으로 추진되고, 궁극적으로 지역사회 활력 유지와 지속가능한 지역발전에 기여할 수 있을 것이라 사료된다.

1) 소멸위험지수는 20~39세 여성인구 수를 65세 이상 인구 수로 나눈 값으로 정의되며, 지수가 0.5 미만인 경우 소멸위험 지역으로 구분한다(이상호, 2016).

〈표 1-1〉 인구구조 변화 및 지방소멸 관련 주요 선행연구

연구내용 분류	선행연구 제목
한국의 지방소멸 현황 및 추세 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석(이상호, 2016) - 한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로(이상호, 2018) - 강원 지역의 소멸 가능성에 관한 연구(정성호 · 홍창수, 2018)
일본의 지방창생전략, 지역정책 고찰	<ul style="list-style-type: none"> - 일본의 지방창생정책(김순은, 2017a) - 일본의 인구감소 시대 지역발전정책의 체계 및 방향성에 관한 연구(이기배, 2017) - 인구감소와 지속가능한 지방 만들기: 지방소멸을 둘러싼 논점(이정환, 2017) - 인구감소시대의 지역활성화와 지방분권: 일본의 지방소멸론과 지방창생을 소재로(하동현, 2017) - 지방소멸과 저성장 시대의 국토공간전략: 일본의 사례를 중심으로(임보영 외, 2018)
축소도시, 지방소멸 등에 대한 일본 외 해외 사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 길 잊은 축소도시 어디로 가야 하나(이희연 · 한수경, 2014) - 지방소멸의 실태 및 극복 정책: 독일(권용석, 2018)
지방소멸에 대응하는 지방행정 정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 지방소멸의 시대, 생존전략으로서 균형발전(김동완, 2015) - 고향기부제 도입방안 및 지방재정 유입 효과 분석(김동영 외, 2016) - 지방소멸시대의 지방자치 재검토: 다양화와 차등화(하혜수, 2017) - 저출산 · 고령사회의 인구감소와 지방소멸로 인한 대응책(김순은, 2017b)
인구구조 변화, 축소도시, 지방소멸에 대응하는 국토계획, 도시재생, 지역개발 정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 인구감소가 주는 기회: 축소도시의 이해와 적응전략(김성길 외, 2017) - 지방도시 살생부: '압축도시'만이 살길이다(마강래, 2017) - 인구감소, 축소도시, 그리고 도시재생(박윤미, 2018) - 소멸위기의 지방중소도시 근린지역, 맞춤형 정책대응이 필요하다(구형수, 2018) - 지방소멸시대 균형발전을 위한 국토공간의 발전 전략(마강래, 2018) - 인구감소 시대의 국토계획(민성희, 2018)
지방소멸에 대응하는 지역산업 정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 지방소멸 위기의 시대, 지역산업 정책의 방향(김선배, 2016) - 인구고령화를 극복하는 지역들, 성장 원천은 무엇인가?(허문구 · 송하율, 2017)

자료: 저자 작성.

4 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

이러한 배경에서 본 연구는 인구구조 변화와 지방소멸에 대응하는 국내외 인구 및 지역정책을 검토하고, 이와 관련된 지역사례 연구를 통해서 지방소멸 위기지역에서 시행할 수 있는 일자리 창출 방안을 도출하고자 한다. 인구구조 변화와 지방소멸 위기에 대응하는 지역고용정책이 중앙 및 지방정부 차원의 인구 및 지역정책과 별개로 수립될 수 없음을 고려하여, 기존에 시행 중인 정책 방향 속에서 지역 일자리가 창출될 수 있는 방안을 발굴하고자 하였다. 이를 위해서 국내외 인구 및 지역정책 사례를 검토하고, 사례지역에 대한 문헌연구, 정책 실무자, 지역주민, 사회적 경제 주체들과의 인터뷰 등을 통해서 지역 일자리 창출 방안을 도출하고자 하였다. 정책 검토와 사례 연구를 통해서 도출된 정책 시사점을 바탕으로 전반적인 정책 방향성을 제시하고, 현재 한국 정부의 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획: 2016~2020’(대한민국정부, 2015), ‘문재인정부 국가균형발전 비전과 전략’(지역발전위원회, 2018, 현 국가균형발전위원회), ‘2019년 경제정책방향’(기획재정부, 2018) 등 인구, 지역, 경제 정책과 관련하여 단기적으로 지역차원에서 시행할 수 있는 작은 일자리 창출 방안을 제안하고자 하였다.

제2절 연구의 구성

연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 한국의 인구구조 변화 및 지방소멸 위험 추세의 특징을 살펴본다. 먼저 1970년 이후 한국 전체 및 광역자치단체별 인구구조 변화를 살펴보고, 2015년 인구주택총조사 자료를 활용하여 지방소멸 위험도를 측정하였다. 또한 시군구 수준에서 지방소멸 지역 분포의 공간적 특성, 지방소멸지수의 주요 결정요인을 회귀분석을 통해서 탐색하였다. 제3장에서는 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 한국의 지역정책과 사례지역을 살펴본다. 우선 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획’의 광역시도별 정책을 검토하고 지역 인구정책의 특성과 광역자치단체 간 차이를 살펴본다. 다음으로 지방소멸 위험지역인 경북의

성군과 전남 고흥군의 사례 연구를 통해서 인구구조 변화에 대한 기초자치단체의 대응, 지방소멸 및 지역고용 실태, 사회적 경제의 기여 등을 고찰하고 정책적 시사점을 논하였다.

제4장과 제5장은 해외 지역정책 및 사례지역을 살펴보았다. 제4장에서 는 지방소멸에 대응하는 일본의 대표적인 정책인 ‘지방창생전략’의 추진 배경과 목적, ‘마을·사람·일’ 지방창생정책의 주요 내용, 일본 지방창생 지원체계를 살펴보았다. 또한 일본 농촌지역인 시코쿠 고치현의 시만토 쪽와 유즈하라쪽, 도쿠시마현의 가미야마쪽을 사례지역으로 선정하여 시 정촌 지역수준에서의 지방창생정책 사례를 살펴보고 시사점을 도출하고자 하였다. 제4장에서는 유럽과 미국의 인구구조 변화 및 지역정책을 살펴보고, 이탈리아의 아브루초, 미국의 페츠버그, 이스트 리버티, 가필드 재개발 사례를 통해서 지방소멸 대응 정책에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

제6장에서는 주요 연구내용을 요약하고, 인구감소와 지방소멸에 대응 하는 전반적인 정책 방향을 설명하였다. 그리고 연구에서 살펴본 국내외 사례를 참고하여 한국의 인구, 지역, 경제 정책과 연계될 수 있는 작은 일 자리 창출 방안을 제시하였다.

제 2 장

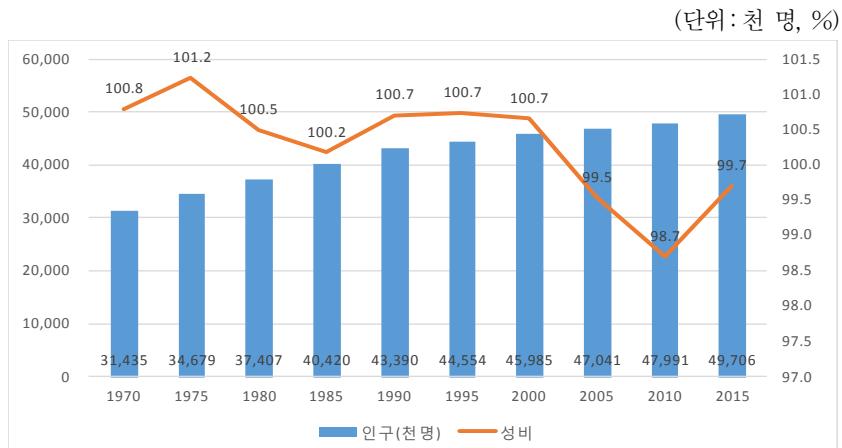
한국의 인구구조 변화 및 지방소멸 위험 추세와 특징

본 장에서는 지역별 인구구조의 변화를 살펴보고, 이에 기반하여 지방 소멸의 위험이 어떻게 변하고 있는지를 살펴보고자 한다. 아울러, 지방소멸의 위험을 논의하는 데 있어서 인구구조 이외에 고려되어야 할 사항들은 무엇이며, 그러한 요인들이 종합적으로 고려되었을 때 각 지역별 지방 소멸 위험도는 어떻게 해석될 수 있는지를 함께 고려해 보고자 한다.

제1절 인구구조 변화

본 절에서는 지난 40여 년 동안 한국의 인구구조가 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 한다. [그림 2-1]은 1970년 이후 인구 수 및 성비 추이를 5년 단위로 보여주고 있다. 1970년 약 3,100만 명 수준이었던 인구 수는 2015년에는 거의 5천만 명에 육박할 정도로 증가했음을 확인할 수 있다. 아울러, 2000년대 들어와서 인구의 증가세가 둔화되고 있음을 함께 발견할 수 있다. 남녀 성비 역시 지난 45년간 지속적으로 감소하는 경향이었음을 확인할 수 있다. 1975년에 101.2% 수준으로 가장 높았던 성비는 2010년 98.7% 수준까지 낮아졌으며, 2015년에 다소 증가하여 99.7% 수준인 것으로 나타났다.

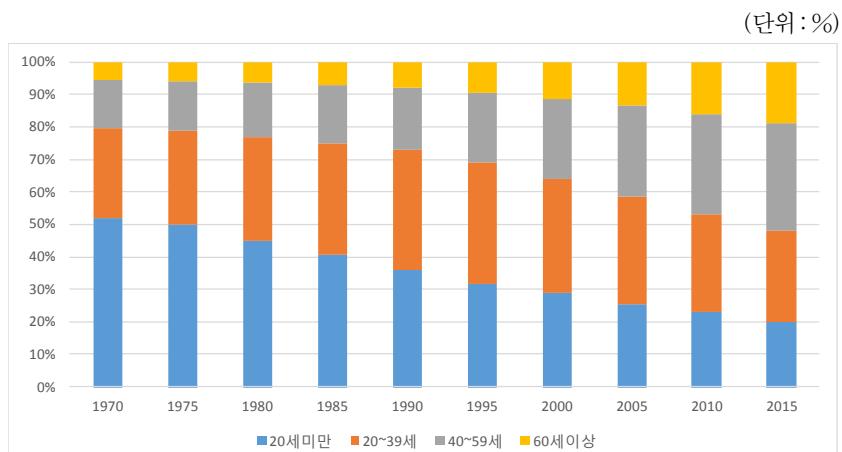
(그림 2-1) 인구수 및 성비 추이



자료: 통계청, 인구주택총조사.

한국에서 급속도로 고령화가 진행되면서, 고령화사회로 진입한 지 얼마나 지나지 않아, 그나마도 기준 예상보다 빠르게, 2018년에 고령화사회로 진입하고 있는 것으로 알려져 있다. 이와 같이 급속도로 고령화가 이루어지고 있음을 [그림 2-2]를 통해서도 쉽게 확인할 수 있다. 1970년 이후 20세 미만 인구의 비중은 지속적으로 감소하고 있는 반면, 40~59세 중장년층과

(그림 2-2) 연령별 인구비중 추이



자료: 통계청, 인구주택총조사.

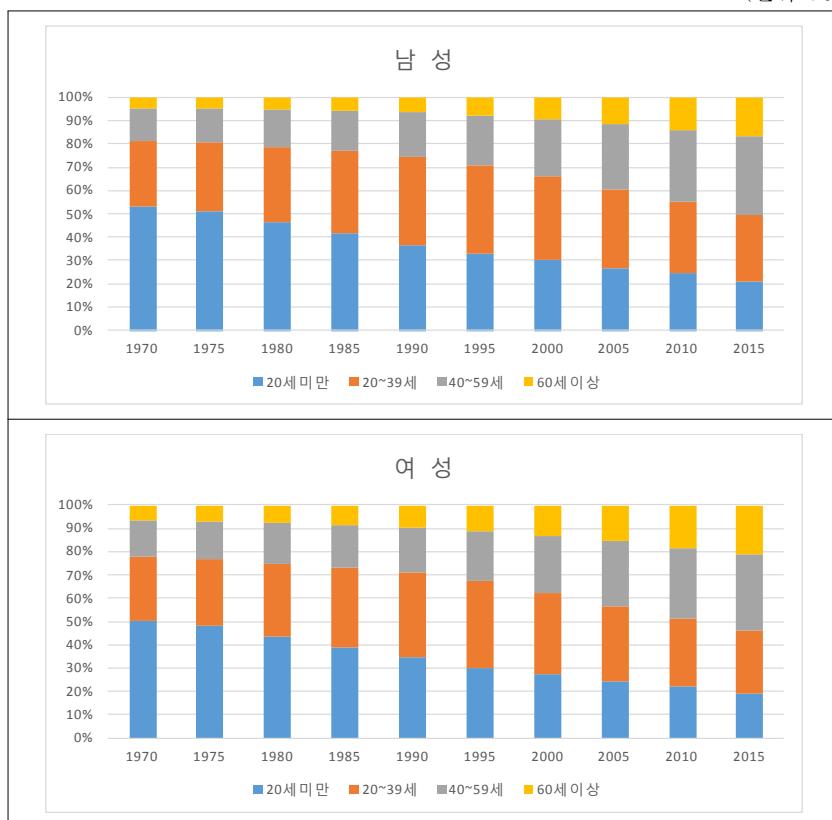
8 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

60세 이상 고령층의 인구비중은 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 20~39세 청년층의 인구비중은 1970년 이후 1995년까지는 증가하는 추세에 있는 것으로 나타나지만, 1995년 이후에는 2015년까지 계속 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같이, 최근 20년 동안의 한국 사회는 40세 미만 젊은 연령의 인구비중은 지속적으로 감소하고, 40세 이상 인구비중은 지속적으로 증가하는 고령화의 특징을 완벽하게 보여주고 있는 것으로 판단된다.

[그림 2-3]은 연령대별 인구비중의 추이를 성별로 구분하여 보여주고 있다. 성별로 구분하여 연령대별 인구비중을 살펴보아도, 앞서 살펴본 전

(그림 2-3) 연령별 인구비중 추이(성별 비교)

(단위 : %)



자료 : 통계청, 인구주택총조사.

체 인구의 연령별 비중의 특성과 크게 다르지 않음을 쉽게 확인할 수 있다. 성별에 상관없이 20세 미만 인구의 비중은 지속적으로 감소하고, 40~59세 중장년층과 60세 이상 고령층의 인구비중은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 아울러, 20~39세 청년층의 인구비중 역시 남녀 모두 1995년까지는 증가하다가 이후 지속적으로 감소하는 추세임을 쉽게 발견할 수 있다. 이와 같이, 남성보다 여성의 고령층 인구비중이 상대적으로 크다는 것 이외에는 성별에 따른 연령대별 인구비중의 특징에 큰 차이는 없는 것으로 나타났다.

제2절 지역별 인구구조 변화

본 절에서는 앞서 살펴본 인구구조의 변화를 지역별로 살펴보고자 한다. <표 2-1>은 17개 광역시도별 인구 수 추이를 보여주고 있다. 2015년을 기준으로 규모 면에서는 경기도의 인구 수가 가장 많은 것으로 나타났으며, 수도권(서울, 인천, 경기)의 인구 규모가 약 2.4만 명 수준으로 전체 인구 대비 절반에 가까운 49.1% 정도를 차지하는 것으로 나타났다.

1970년 이후 지난 45년간 연평균 인구증가율²⁾을 지역별로 살펴보면, 경기도의 증가율이 약 2.9% 수준으로 다른 지역들보다 높다는 것을 확인할 수 있으며, 다음으로 인천광역시(2.4%), 대전광역시(1.5%) 순으로 높은 것으로 나타났다. 17개 광역시도 중 서울 및 6개 광역시의 경우에는 지속적으로 인구가 성장한 것으로 나타난 반면, 나머지 9개 도 지역의 인구증가율은 증가한 곳이 4개(경기도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도) 지역이고, 나머지 5개(강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도) 지역에서는 지난 45년간 평균적으로 인구가 감소한 것으로 나타났다.

2) 1970년 이후에 생성된 일부 광역시도에 대해서는, 연평균 인구증가율을 계산함에 있어서 5년 주기 인구주택총조사에서 조사된 첫 번째 연도를 시작연도로 하였다.

10 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈표 2-1〉 지역별 인구 수 추이

(단위: 천 명, %)

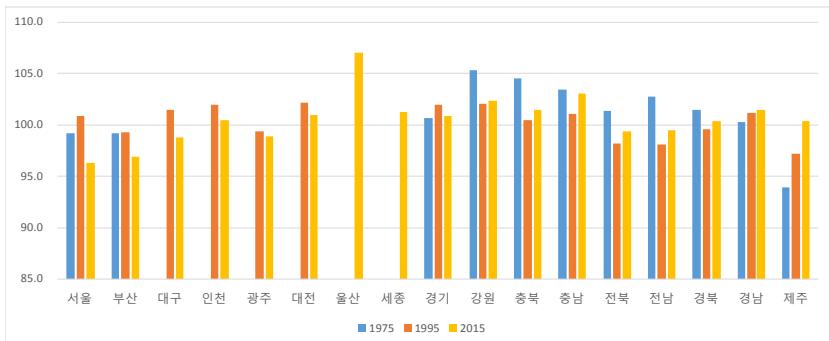
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	
1970	5,525	1,876	-	-	-	-	-	-	
1975	6,879	2,450	-	-	-	-	-	-	
1980	8,351	3,157	-	-	-	-	-	-	
1985	9,626	3,512	2,028	1,385	-	-	-	-	
1990	10,603	3,796	2,228	1,816	1,139	1,049	-	-	
1995	10,217	3,810	2,445	2,304	1,257	1,271	-	-	
2000	9,854	3,655	2,474	2,466	1,351	1,366	1,012	-	
2005	9,763	3,513	2,456	2,518	1,414	1,439	1,045	-	
2010	9,631	3,393	2,432	2,632	1,466	1,490	1,072	-	
2015	9,567	3,405	2,437	2,823	1,481	1,519	1,137	200	
연평균 증가율	1.23	1.33	0.61	2.40	1.06	1.49	0.78	-	
	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1970	3,353	1,865	1,480	2,858	2,432	4,005	4,556	3,119	365
1975	4,035	1,861	1,521	2,947	2,455	3,983	4,856	3,279	411
1980	4,930	1,790	1,423	2,955	2,287	3,779	4,952	3,321	463
1985	4,793	1,724	1,390	3,000	2,201	3,748	3,010	3,515	488
1990	6,154	1,580	1,389	2,013	2,069	2,507	2,860	3,672	514
1995	7,638	1,465	1,395	1,765	1,901	2,066	2,672	3,842	505
2000	8,938	1,485	1,463	1,840	1,887	1,994	2,716	2,971	513
2005	10,341	1,461	1,454	1,879	1,779	1,815	2,595	3,041	531
2010	11,196	1,464	1,496	2,000	1,766	1,729	2,575	3,120	528
2015	12,026	1,500	1,549	2,037	1,804	1,764	2,623	3,244	590
연평균 증가율	2.88	-0.48	0.10	-0.75	-0.66	-1.81	-1.22	0.09	1.07

자료 : 통계청, 인구주택총조사.

[그림 2-4]는 17개 광역시도의 성비가 지난 40년 동안 어떻게 변화했는지를 보여주고 있다. 2015년을 기준으로 성비가 가장 높은 지역은 울산광역시인 것으로 나타났으며, 가장 낮은 성비는 서울특별시에서 측정되었다. 지난 45년간 각 지역별 성비 변화의 추세에는 일정한 패턴이 발견되지 않는다. 지속적으로 성비가 증가한 지역이 있는 반면, 지속적으로 성비가 감소한 지역도 존재한다. 하지만 많은 지역에서는 성비가 감소했다가 최근 다시 증가한 것으로 나타났다.

(그림 2-4) 지역별 성비 추이

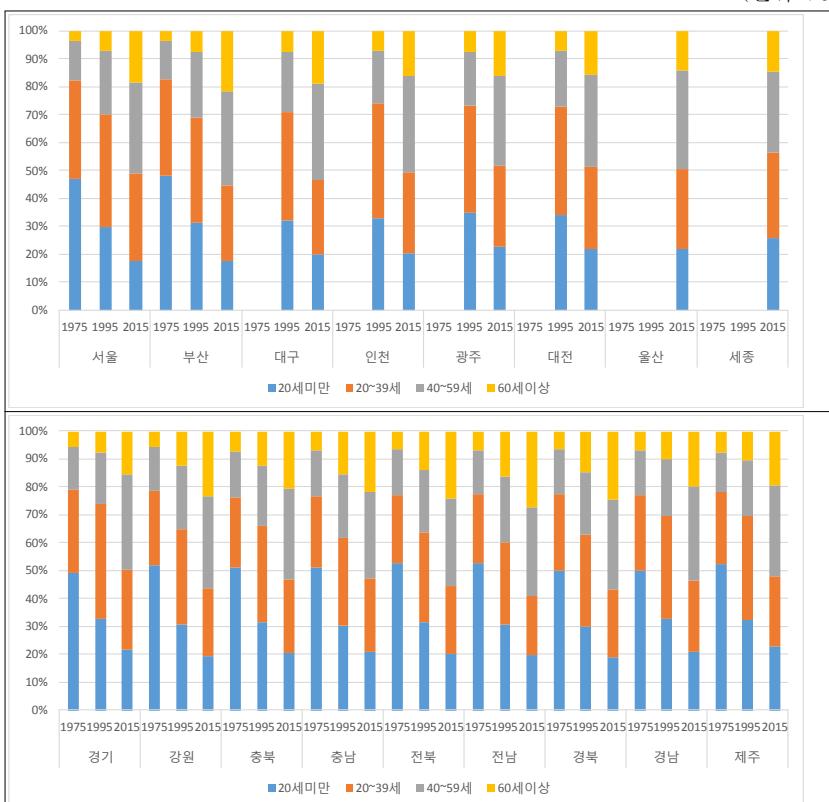
(단위 : %)



자료: 통계청, 인구주택총조사.

(그림 2-5) 연령별 인구비중 추이(지역별 비교)

(단위 : %)



자료: 통계청, 인구주택총조사.

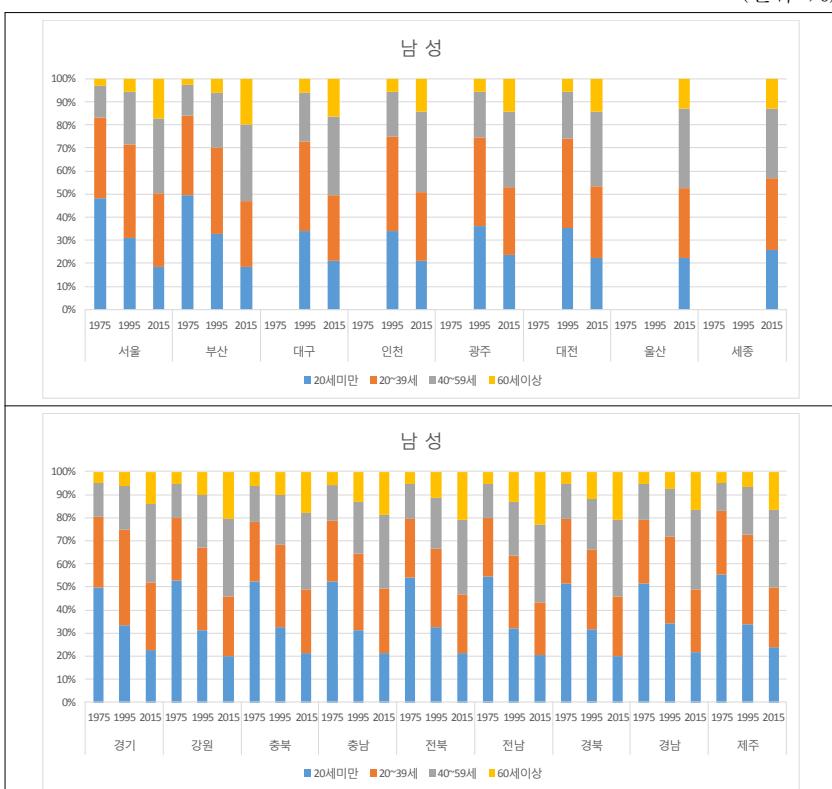
12 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

[그림 2-5]는 연령대별 인구비중의 추이를 지역별로 구분하여 보여주고 있다. 연령대별 인구비중의 지역별 차이는 존재하는 것으로 보이지만, 그 변화 추이는 지역별로 상이하지 않은 것으로 나타났다. 20세 미만 인구비중은 지역에 상관없이 감소하고 있으며, 40세 이상 인구비중 역시 지역에 상관없이 증가하고 있는 것으로 나타났다. 20~39세 연령층의 인구비중은 1975년에서 1995년 사이에는 증가했다가 1995년 이후 2015년까지 그 비중이 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 특성도 지역별로 차이는 없는 것으로 판단된다.

[그림 2-6]과 [그림 2-7]은 17개 광역시도의 연령대별 인구비중 변화 추이를 성별로 구분하여 보여주고 있다. 성별로 구분하여도 연령대별 인

(그림 2-6) 남성의 연령별 인구비중 추이(지역별 비교)

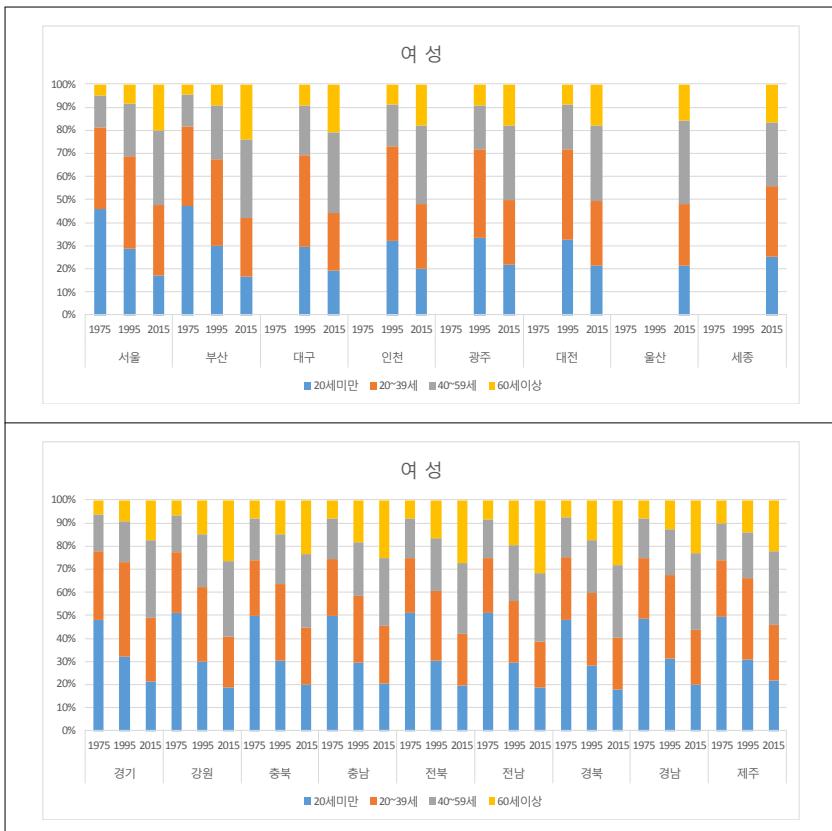
(단위 : %)



자료 : 통계청, 인구주택총조사.

(그림 2-7) 여성의 연령별 인구비중 추이(지역별 비교)

(단위 : %)



자료 : 통계청, 인구주택총조사.

구비중의 변화가 지역별로 큰 차이가 나지 않음을 쉽게 확인할 수 있다. 성별로도 지역별로도 연령대별 인구비중에만 차이가 있을 뿐이다. 20세 미만 인구비중은 감소하고, 40세 이상 인구비중은 증가하고, 20~39세 연령층의 인구비중은 증가했다가 감소하는 변화 추이는 성별로 구분하여도 지역별 차이가 없는 것으로 판단되며, 각 지역에서 성별로도 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

제3절 지방소멸

1. 지방소멸 위험의 개념

2018년 고령사회 진입, 2020년 베이비부머의 노인세대 진입, 2025년 초 고령사회 진입 등 고령화 문제도 심각하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화에 대한 관심과 대책도 심각한 상황이다. 현재와 같은 초저출산율(1.30명 이하) 상황이 지속돼 사회를 지탱할 절대인구가 유지되지 않는다면 한국의 미래는 논하기 어려워진다.

인구구조의 변화와 관련하여 지방소멸 위험을 처음 제기한 마스다 히로야(일본 창성회의 의장)는 20~39세(가임기) 여성인구를 중심으로 지방에서 대도시권으로의 인구이동을 일본 인구감소의 특수성으로 지목했다. 다시 말해서, 지방에서 도시로 가임기 여성인구가 유출되면서 지방은 소멸가능성이 높아진다는 것이고, 지방에서 도시로 유입된 젊은이들의 출산율이 크게 낮아지면서 대도시로 소멸가능성이 높아진다는 것이다.

마스다 보고서는 일본의 인구감소 속도의 특징으로, 지방이 도쿄보다 더욱 빠르게 진행되고 있으며, 그 이유는 청년층이 지속적으로 지방에서 대도시권으로 이동하기 때문이라고 주장하고 있다. 장래에 아이를 낳은 청년층을 인구 재생산력으로 생각한다면, 지방은 단순히 인구가 감소하는 데 그치지 않고 인구 재생산력을 유출당한다는 것이다. 이에 더해 대도시권으로 이동한 청년층이 결혼하기 어려운 환경으로 인해 출산율이 저하돼 결과적으로 일본 전체의 인구감소에 가속도를 붙이는 것이라고 지적하였다.

마스다 보고서가 주장하는 지방소멸의 핵심은 지방에서 도쿄 등 대도시로의 인구이동이 일본 전역의 인구 급감을 초래하며, 고령화에 따라 인구 재생산 잠재력이 매우 저하된 상황에서 가임기 여성의 지방에 머무르지 않는다면 그 지방사회가 유지될 수 없다는 것이다.

저출산·고령화 및 인구이동의 물결 속에서 20~39세 가임기 여성인구

를 중심으로 지방소멸을 제기한 마스다 보고서는 지방의 청년인구가 수도권으로 몰려들고 있는 한국사회의 현실과 그 미래 전망을 논의하는 데 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

이상호(2016)는 마스다 보고서의 접근방식과 분석지표들을 차용하여 한국의 지방소멸에 대한 연구를 수행하였다. 그는 2014년 기준 주민등록 행정인구 자료를 활용하여 ‘20~39세 여성인구 비중과 65세 이상 노인인구 비중의 상대비율’ 지표를 계산하고, 이 지표를 이용하여 지방소멸의 위험에 처해 있는 기초자치단체 77개의 리스트를 제시하는 등 지방소멸을 공론화하였다.

이상호(2016)는 20~39세 여성인구 비중과 65세 이상 노인인구 비중의 상대비가 1.0 이하로 하락할 경우, 그리고 그 상대비가 작아져서 영(zero)에 가까울수록 지방소멸의 위험이 커질 것이라 예상했다. 출산율이 현재의 인구 수준을 유지할 정도로 유지되고 인구유출이 외부로 전혀 발생하지 않는 이상적인 상황에서, 65세 노인인구 비중과 20~39세 가임기 여성인구 비중 간의 상대비율이 1.0이라는 수치가 현재 인구 규모를 유지시키는 최소한의 수준이라는 것에 주목한 것이다.

이상에서 논의한 바와 같이, 일본의 마스다 보고서(2014)와 이상호(2016)의 연구는 인구자료에 기초하여 지방소멸 위험의 개념을 설명하고 지역별 위험도를 측정하였다. 유선종·노민지(2018)는 인구구조뿐만 아니라 사회를 구성하는 단위인 가구구조의 변화와 생활의 터전을 이루는 공간인 주택의 노후도에도 주목할 필요가 있음을 지적하였다. 다시 말해서, 사회여건의 변화 정도를 가늠하고 미래를 준비하기 위해서는 인구뿐만 아니라 가구구조 변화와 함께 주택의 생애주기 변화에도 관심을 기울여야 한다는 것이다.

본 연구에서는 이상의 논의를 바탕으로 지방소멸 위험을 종합적으로 고려할 수 있는 방안을 모색하고, 이를 통한 지역고용 및 지역발전 정책에 기여할 수 있는 시사점을 도출해보고자 한다. 예컨대, 65세 노인인구 비중과 20~39세 가임기 여성인구 비중 간의 상대비율을 1.0 수준으로 유지하는 것은 차환 출산율이 유지되고 인구유출도 전혀 발생하지 않는 이상적인 상황을 가정했을 경우에 의미가 있는 것이다. 하지만 실제로는 인

구의 유출입이 쌍방향이 아닌 대도시로의 일방적인 방향으로 이루어지는 경향이 있고, 또한 대도시로 유입된 청년 여성들에 의한 인구 재생산, 즉 출산이 이루어지지 않는다면 해당 대도시 역시 지방소멸에서 자유로울 수는 없을 것이기 때문에, 이러한 모든 요소들이 종합적으로 고려될 필요가 있는 것이다.

2. 지역별 지방소멸 위험지수

본 항에서는 통계청에서 제공하는 2015년 인구주택총조사 자료를 활용하여, 우선 이상호(2016)가 제시한 지방소멸 위험도를 측정하고, 그것의 공간적 특성을 살펴보고자 한다.

<표 2-2>는 광역시도 단위의 지방소멸 위험지수를 보여주고 있다. 시도 단위에서는 전라남도의 지방소멸 위험지수가 가장 낮은 0.47 수준인 것으로 나타나 17개 광역시도 중 유일하게 소멸위험 진입단계에 접어든 것을 확인할 수 있다. 다음으로 소멸주의 단계에 있는 광역자치단체는 총 9개로, 경상북도(0.62), 전라북도(0.63), 강원도(0.65), 충청남도(0.75), 충청북도(0.82), 경상남도(0.85), 제주특별자치도(0.85), 부산광역시(0.88), 대구광역시(0.99) 순으로 위험도가 높은 것으로 나타났다.

시군구 단위의 기초자치단체 수준에서는 지방소멸 위험지수의 평균이 약 0.49 수준으로, 소멸위험 단계를 구분하는 0.5 수준을 하회하는 것으로 나타났다. 전국 229개 시군구 중 지방소멸 위험단계(소멸위험 진입단계 및 소멸고위험 단계)에 직면해 있는 자치단체는 83개인 것으로 나타났다. 경상북도 의성군의 위험지수가 0.15 수준으로 가장 낮은 것으로 나타난 반면, 대전광역시 유성구의 위험지수는 2.19 수준으로 가장 높게 나타났다. 서울 및 6개 광역시 중 부산광역시의 1개(동구) 기초자치 단체와 인천광역시의 2개(강화군, 옹진군) 기초자치단체만이 소멸위험 단계에 직면해 있는 것으로 나타났다. 다시 말해서, 서울특별시의 25개 자치구, 대구광역시의 8개 자치구(군), 광주광역시의 5개 자치구, 대전광역시의 5개 자치구, 울산광역시의 5개 자치구(군) 등 총 48개 기초자치단체는 아직 지방소멸 위험에 빠지지는 않았음을 의미한다.

〈표 2-2〉 지역별 지방소멸 위험

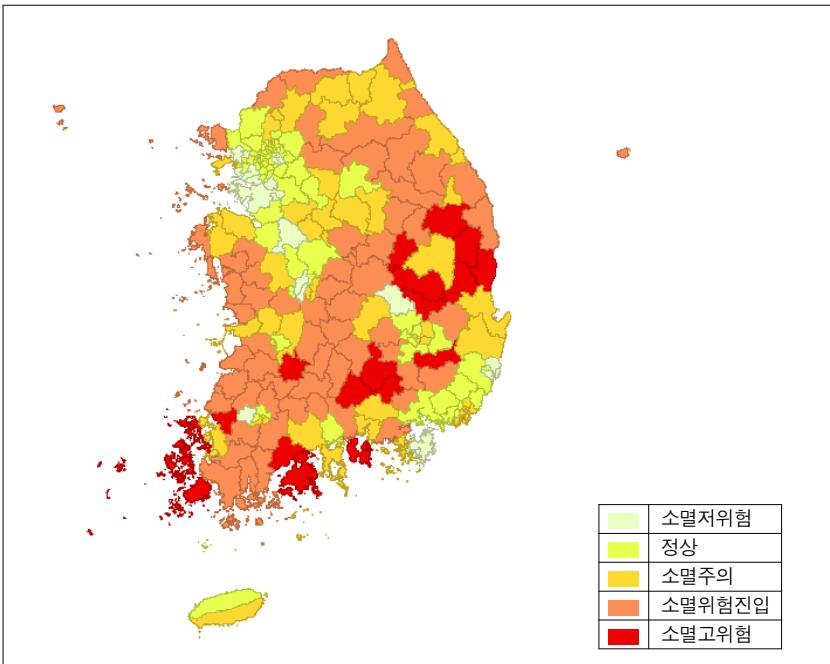
	지방소멸 위험		위험단계별 기초자치단체 수(개)					
	지수	위험단계	소멸 고위험	소멸위험 진입	소멸주의	정상	소멸 저위험	계
서울	1.24	정상			3	19	3	25
부산	0.88	소멸주의		1	11	4		16
대구	0.99	소멸주의			5	3		8
인천	1.29	정상		2	3	2	3	10
광주	1.26	정상			2	2	1	5
대전	1.31	정상			2	1	2	5
울산	1.46	정상				2	3	5
세종	1.44	정상				1		1
경기	1.30	정상		3	5	18	5	31
강원	0.65	소멸주의		9	8	1		18
충북	0.82	소멸주의		5	5	1		11
충남	0.75	소멸주의		9	3	2	1	15
전북	0.63	소멸주의	1	9	3	1		14
전남	0.47	소멸위험진입	5	12	4	1		22
경북	0.62	소멸주의	8	8	4	2	1	23
경남	0.85	소멸주의	4	7	3	3	1	18
제주	0.85	소멸주의			1	1		2
전체			18	65	62	64	20	229

자료 : 통계청, 인구주택총조사.

그러나 도 단위에 속하는 시군구에서는 상황이 많이 다르다. 경기도는 도내 31개 기초자치단체 중 3개(연천군, 가평군, 양평군) 지역이 소멸위험 단계에 속한 것으로 나타났으며, 강원도에서는 18개 시군 중 9개(삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 고성군, 양양군) 지역이 소멸위험에 직면한 것으로 나타났다. 충청북도는 11개 기초자치단체 중 5 개(보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군) 지역이 지방소멸 위험단계에 속해 있음을 확인할 수 있었으며, 충청남도의 경우에는 15개 시군 중 9개 (보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군) 자치단체가 소멸위험에 직면해 있는 것으로 나타났다. 다음으로, 전라북도 내 14개 기초자치단체 중 무려 10개(정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군) 지역에서 지방소멸 위험 지수가 0.5 수준 미만으로 측정되어 지방소멸 위험단계에 진입해 있는 것

18 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

[그림 2-8] 기초자치단체별 소멸위험도



자료 : 통계청, 인구주택총조사.

으로 나타났으며, 그중 임실군(0.19)은 지방소멸 고위험 단계에 속해 있음을 확인할 수 있었다.

시도 단위에서 가장 낮은 소멸위험도가 측정된 전라남도의 경우에는 도내 22개 시군 중 17개(나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군) 지역이 소멸위험에 직면해 있는 것으로 나타났으며, 이 중 5개(고흥군, 보성군, 함평군, 진도군, 신안군) 군 지역들은 이미 지방소멸 고위험 단계에 진입해 있는 것으로 나타났다. 경상북도의 경우에는 23개 기초자치단체 중 16개(영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군) 지역이 소멸위험 단계에 있는 것으로 나타났는데, 이 중 무려 8개(군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 예천군, 봉화군) 군 지역들이 지방소멸 고위험 단계에 직면해 있는 것으로 나타났다. 마지막

으로, 경상남도는 도내 18개 시군 중 지방소멸 위험단계에 속한 지역은 11개(밀양시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군)인 것으로 나타났으며, 이 중 4개(의령군, 남해군, 산청군, 합천군) 지역은 소멸 고위험 단계에 진입해 있는 것으로 나타났다.

가. 공간적 자기상관지수

공간통계학(spatial statistics)에서는 어떠한 변수들의 공간적 의존성을 파악하기 위한 공간적 범위를 설정하는 데 있어서 인접 단위지역 사이에서 발생하는 모수들 사이의 분포의 유사성에 초점을 맞추었다. 이와 같이, 공간적 의존성을 측정하는 지수는 크게 두 가지가 활용되었다는 하나는 전역적 지수(global index)이고, 다른 하나는 국지적 지수(local index)이다.³⁾ 전역적 지수는 전체 공간을 대상으로 하나의 값으로 측정되는 반면, 국지적 지수는 공간단위별로 집적의 정도를 대표하는 값이 산출된다.⁴⁾ 전체 공간을 대상으로 하나의 값으로 측정되는 전역적 모란 I(global Moran's I)는 다음과 같이 도출된다.

$$I_G = \frac{N}{S_0} \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \quad (2-1)$$

여기서 i 와 j 는 분석에 활용된 각각의 단위지역을 의미하고, x_i 는 지방 소멸 위험지수 등 분석하고자 하는 변수값을 의미한다. W_{ij} 는 공간가중 행렬(spatial weight matrix)로 분석대상 지역들에 대해서 지역 간의 지리

3) 공간적 의존성 측정지수와 관련하여 본문에서 제시하고 있는 수식과 설명방식은 Aldstadt(2010) 및 이상호(2013)의 표기를 따르고 있음을 밝힌다.

4) 공간적 의존성을 측정하는 대표적인 지수로는 Moran's I와 Getis-Ord G 등이 있다. Moran's I를 이용한 국내의 대표적인 연구는 정준호 외(2004), 문미성 외(2007) 등이 있으며, Getis-Ord G를 이용한 연구는 윤윤규 외(2012) 제5장(산업 클러스터 분석)을 참고하기 바란다. 본 연구에서는 Moran's I만을 사용하여 공간적 의존성을 파악하도록 한다.

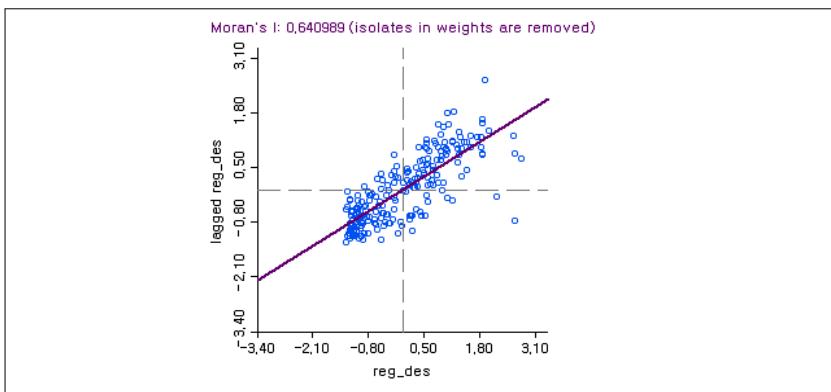
20 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

적 인접성을 행렬로 표시한 것이다. 마지막으로, $S_0 = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij}$ 를 의미한다. 식에서 볼 수 있듯이, 전역적 모란 I 지수는 상관계수와 유사한 형태를 취하고 있다. 다시 말해서, 두 지역 간의 공간적 의존성은 각 지역에서 산출된 변수와 변수의 전체 평균 간의 편차의 곱에 대해 지리적 인접성을 가중한 값을 의미하는 것이다. 다만, 통상적인 상관계수와는 달리 전역적 모란 I 지수는 반드시 -1과 1 사이의 값을 유지하지는 않는다는 점에서 차이점을 갖는다.

지금까지 언급했듯이, 어떤 변수에 대한 단위지역들 사이의 공간적 상관관계는 전역적 모란 I 값을 활용하여 표현할 수 있다. 본 분석에서는 인접지역 공간가중행렬⁵⁾을 사용하여, 지방소멸 위험지수의 전역적 모란 I 지수를 계산하였다.

[그림 2-9]는 2015년 인구주택총조사를 활용하여 측정된 지방소멸 위험지수에 대한 전역적 모란 I 추정결과를 보여주고 있는데, 통계적으로 유의한 양의 값(0.641)을 갖는 것으로 추정되었다. 만일 전역적 모란 I 지수가 0에 가까운 값으로 측정된다면, 어떤 지역의 지방소멸 위험지수가

[그림 2-9] 소멸위험도에 대한 전역적 모란 I 추정결과



자료: 통계청, 인구주택총조사.

5) 인접지역 공간가중행렬은 소위 queen 방식 공간가중행렬이라 일컬어지는데, i 지역과 인접한 j 지역만이 공간가중행렬에서 값을 갖고 나머지 지역은 0값을 갖는 행렬 구조를 의미한다.

주변 지역의 그것과 통계적으로 유의한 상관관계를 형성하지는 않음을 의미하는데, 그럼에서 발견할 수 있듯이 본 분석에서는 통계적으로 유의한 양(+)의 관계가 존재한다는 것을 확인할 수 있다. 이는 평균적으로 해당 지역의 지방소멸 위험지수가 낮으면 인접 지역 역시 지방소멸 위험지수가 낮다는 것을 의미한다.

지금까지 살펴본 전역적 모란 I 지수와 유사한 구조로, 각 분석단위 지역별로 산출되는 국지적 모란 I(local Moran's I)는 다음과 같은 형태로 표현될 수 있으며, 전역적 모란 I를 지역별로 분해한 형태임을 확인할 수 있다.

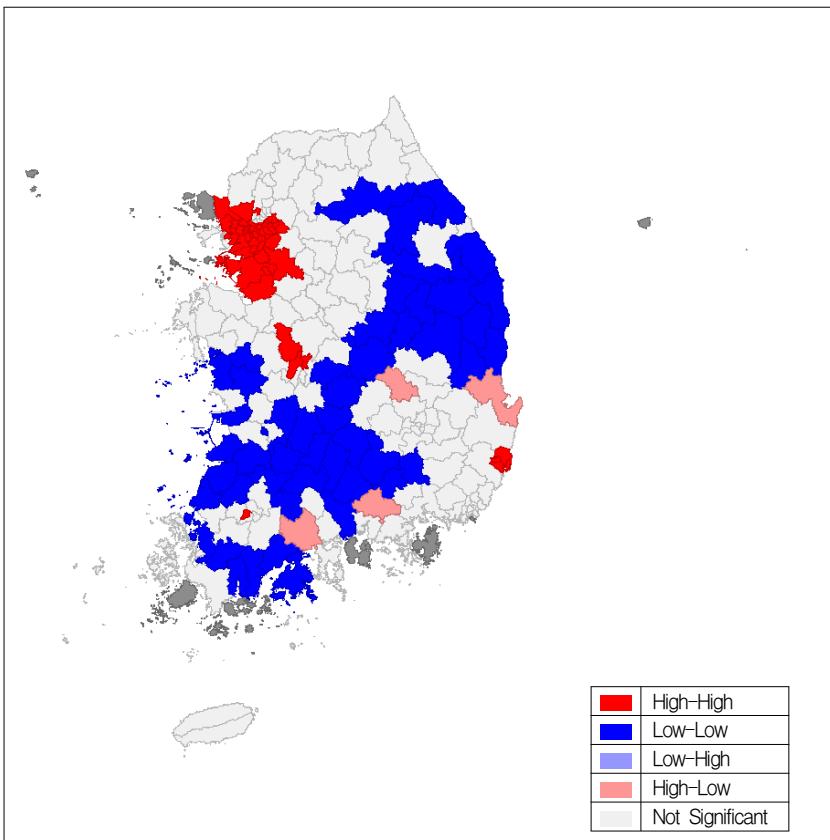
$$I_i = \frac{\sum_{j=1}^n W_{ij}(x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})} \quad (2-2)$$

국지적 모란 I가 갖는 장점은 각 단위지역별로 산출된 지수를 모란 산포도 형태로 표현하여 공간적 상관관계를 표현하고, 이를 기반으로 단위 지역들을 군집화할 수 있다는 점이다. 즉, i 지역과 인접 지역들이 모두 평균 이상의 값이 측정되는 권역(High-High), i 지역은 평균 이상의 값을 갖지만 주변 지역은 평균 이하의 값이 도출되는 권역(High-Low), i 지역은 평균 이하의 값을 갖는 반면 주변 지역은 평균 이상의 값이 도출되는 권역(Low-High), i 지역과 더불어 주변 지역에서 모두 평균 이하의 값이 도출되는 권역(Low-Low) 등으로 구분할 수 있다.

[그림 2-10]은 시군구 단위의 지방소멸 위험지수에 대한 국지적 모란 I 추정량을 바탕으로 권역을 유형화한 결과를 보여주고 있다. 그림에서 쉽게 확인할 수 있듯이, 크게 두 가지 유형으로 군집화가 되어 있다. 하나는 i 지역과 인접 지역들에서 모두 평균 이상의 값이 도출된 High-High 권역, 즉 해당 지역과 인접 지역들의 지방소멸 위험이 동시에 낮은 지역을 의미하며, 이러한 지역들은 수도권에 크게 군집을 형성하고 있고, 비수도권 지역에는 광역시(광주, 대전, 울산)를 중심으로 군집이 형성되어 있음을 확인할 수 있었다. 다른 하나는 i 지역과 주변 지역에서 모두 평균 이

22 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

(그림 2-10) 소멸위험도에 대한 국지적 모란 I 추정결과



자료: 통계청, 인구주택총조사.

하의 값이 도출된 Low-Low 권역, 즉 해당 지역과 인접 지역들이 모두 지방소멸 위험에 노출되어 있는 지역들로서, 비수도권 지역에서 광역시 등 대도시 인근 지역을 제외한 시군 지역들이 많이 포함되어 있음을 확인 할 수 있다.

국지적 모란 I 추정결과에 따르면, 해당 지역은 지방소멸 위험에 노출 되어 있지만 인접 지역들은 소멸위험이 낮은 지역을 의미하는 Low-High 권역은 통계적으로 유의하게 존재하지 않는다. 반면, 해당지역은 지방소멸 위험이 낮은데 인접 지역들은 소멸위험이 높은 High-Low 권역에 속 하는 지역은 3개(전남 순천시, 경북 구미시, 경남 진주시)인 것으로 나타

났다.

나. 지방소멸 위험지수의 확장

본 항에서는 각 시군구 단위에서의 지방소멸 위험지수와 다른 변인들 사이의 공간적 상관관계를 파악하고자 2변량 국지적 모란 I를 다음과 같이 활용하였다.

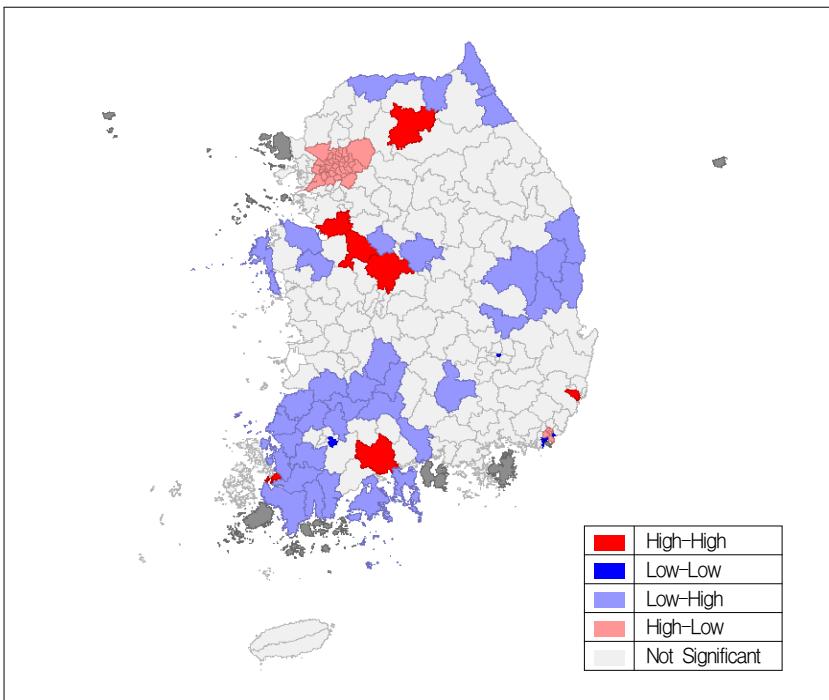
$$I_i = \frac{\sum_{j=1}^n W_{ij}(x_i - \bar{x})(y_j - \bar{y})}{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})} \quad (2-3)$$

2변량 국지적 모란 I 지수를 활용하면, i 지역의 지방소멸 위험지수가 평균 이상이면서 인접 지역들의 다른 변인들 역시 모두 평균 이상의 값이 도출된 권역(High-High), i 지역의 지방소멸 위험지수는 평균 이상의 값을 갖지만 주변 지역의 다른 변인들은 평균 이하인 권역(High-Low), i 지역의 지방소멸 위험지수는 평균 이하의 값을 갖지만 주변 지역의 다른 변인들은 평균 이상의 값을 갖는 권역(Low-High), i 지역의 지방소멸 위험지수와 주변 지역의 다른 변인들 모두 평균 이하의 값이 도출된 권역(Low-Low) 등으로 구분할 수 있다.

[그림 2-11]은 시군구 단위에서 지방소멸 위험지수와 합계출산율에 대한 2변량 국지적 모란 I 추정량을 바탕으로 권역을 유형화한 결과를 보여주고 있다. 그림에서 쉽게 확인할 수 있듯이, 전국적으로 가장 광범위하게 군집화되어 있는 유형은 Low-High 권역이다. 즉, i 지역의 지방소멸 위험지수는 평균 이하의 값을 갖지만 주변 지역의 합계출산율은 평균 이상의 값을 갖는 권역이 경상북도 및 호남(전라남·북도) 지역을 중심으로 군집되어 있음을 확인할 수 있다. 반대로, 수도권 지역을 중심으로 High-Low 권역이 군집되어 있음을 발견할 수 있다. 이로부터, 수도권 지역에서 해당 지역의 지방소멸 위험지수가 평균 이상(지방소멸이 위험하지 않음)이지만, 인접 지역의 합계출산율은 평균 이하 수준으로 나타나는 지역이 집중되어 있음을 유추해 볼 수 있다.

24 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

[그림 2-11] 소멸위험도와 합계출산률 사이의 국지적 모란 I 추정결과

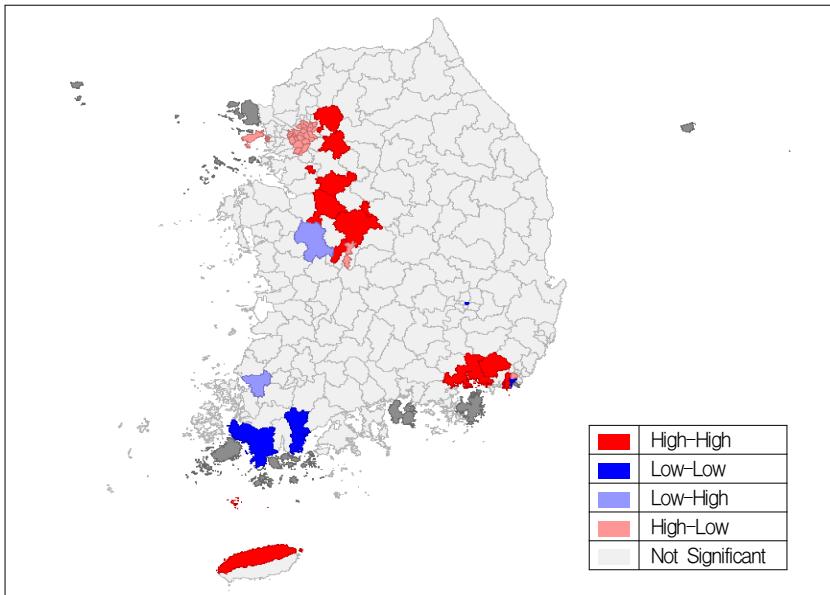


자료: 통계청, 인구주택총조사; 통계청, 인구동향조사.

[그림 2-12]는 지방소멸 위험지수와 인구순유입률에 대한 2변량 국지적 모란 I 추정량을 바탕으로 권역을 유형화한 결과를 보여주고 있다. 우선, 앞선 합계출산율과의 결과와 마찬가지로, 수도권 지역을 중심으로 High-Low 권역이 군집되어 있음을 발견할 수 있다. 다시 말해서, i 지역의 지방소멸 위험지수는 평균 이상(지방소멸이 위험하지 않음)이지만, 인접 지역의 인구순유입률은 평균 이하 수준으로 나타나는 지역이 수도권에 집중되어 있다는 의미이다. 다음으로, 경남 일부와 경기 및 충남 일부 지역을 중심으로 High-High 권역이 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 아울러, 전남 일부 지역에는 Low-Low 권역이 존재하는 것으로 나타났다.

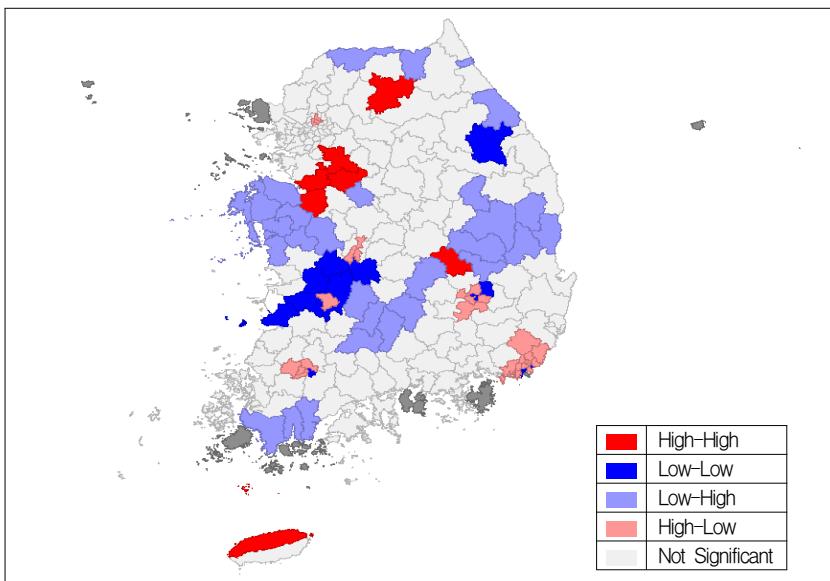
[그림 2-13]은 시군구 단위에서 지방소멸 위험지수와 고용률에 대한 2변량 국지적 모란 I 추정량을 바탕으로 권역을 유형화한 결과를 보여주고 있다. 합계출산율의 경우와 마찬가지로, 전국적으로 가장 광범위하게 군

[그림 2-12] 소멸위험도와 인구순유입률 사이의 국지적 모란 | 추정결과



자료: 통계청, 인구주택총조사; 통계청, 인구동향조사.

[그림 2-13] 소멸위험도와 고용률 사이의 국지적 모란 | 추정결과



자료: 통계청, 인구주택총조사.

집화되어 있는 유형은 Low-High 권역이다. 다시 말해서, i 지역의 지방소멸 위험지수는 평균 이하의 값을 갖지만, 즉 지방소멸의 위험에 노출되어 있지만, 인접 지역의 고용률은 평균 이상의 값을 갖는 권역임을 의미한다. 지역적으로는 경상북도와 충청남도, 그리고 전라남도 지역을 중심으로 군집이 형성되어 있음을 확인할 수 있다. 반대로, 수도권 지역에서는 특별히 군집된 유형이 존재하지 않음을 쉽게 발견할 수 있다. 오히려, 전라북도 지역을 중심으로 Low-Low 권역이 집중되어 있음을 확인할 수 있으며, 경기 및 강원 일부 지역에서는 High-High 권역도 나타났다.

다. 지방소멸지수 결정요인 분석

지금부터 간단한 회귀모형을 활용하여, 지방소멸 위험지수에 영향을 주는 요인들에는 무엇이 있는지를 분석해 보고자 한다. 실증분석을 수행함에 있어서, 앞서 살펴본 결과에도 제시되어 있듯이, 지방소멸 위험지수 자신 및 다른 변인들과의 공간적 인접성이 존재할 수 있는바, 실증분석 과정에서 이를 보정하기 위한 분석이 병행될 필요가 있다. 본 분석에서는 가장 간단한 최종자승(OLS) 추정법을 통한 결과와 공간자기회귀모형(SAR)의 추정결과를 비교·분석하고자 한다.

<표 2-3>은 지방소멸 위험지수에 영향을 주는 요인들에 대한 회귀모형 추정결과를 보여주고 있다. OLS 모형과 SAR 모형의 추정결과를 비교해보면, 추정계수의 부호는 동일하지만 그 절대적인 크기나 통계적인 유의도에는 다소 차이가 있는 것으로 확인된다. 특히, SAR 모형에서 공간자기회귀계수의 추정치가 0.533 정도이며, 1% 유의수준에서도 통계적으로 유의한 것으로 추정된바, 지방소멸 위험지수의 결정요인들을 논의함에 있어서는 OLS 모형보다 SAR 모형의 추정을 통해 공간 상호성을 통제해야 할 것으로 사료된다.

SAR 모형의 추정결과에 의하면, 고용률과 출산율 등이 지방소멸 위험지수에 영향을 미치는 것으로 추정되었다. 구체적으로, 어떤 지역의 고용률이 증가하면 해당 지역의 지방소멸 위험지수도 커지는 것으로 추정된바, 고용률이 높은 지역일수록 지방소멸을 겪을 가능성의 작아짐을 의미

〈표 2-3〉 회귀모형 추정결과

종속변수: 소멸위험지수	모형 1: OLS		모형 2: SAR	
	추정계수	표준오차	추정계수	표준오차
공간자기회귀계수			0.5327**	0.0509
고용률(%)	0.0247**	0.0067	0.0148**	0.0053
합계출산율(명/가임여성)	0.0873	0.1051	0.2042*	0.0841
인구순유입률(%)	-0.0081	0.0086	-0.0124	0.0068
광역시도 및 제주도 더미	0.9700**	0.0691	0.6261**	0.0613
시 지역 더미	0.7398**	0.0596	0.5292**	0.0499
상수항	-1.2945**	0.3928	-1.1156**	0.3123
결정계수		0.5403		0.7016
관측치수		229		229

주: *, **는 각각 5%, 1% 유의수준에서 추정계수가 통계적으로 유의함을 의미함.
자료: 통계청, 인구주택총조사; 통계청, 인구동향조사.

한다. 합계출산율의 경우에도 마찬가지로, 출산율이 높은 지역일수록, 지방소멸과는 멀어진다는 결론을 도출할 수 있다. 반대로, 인구순유입률의 증가는 지방소멸 위험지수를 감소시키는 것으로 추정되었는데, 통계적으로는 유의하지 않은 것으로 나타났다.

제4절 소 결

본 장에서는 지역별 인구구조의 변화를 살펴보고, 이에 기반하여 지방소멸의 위험에는 어떠한 요인들이 영향을 미치는지를 살펴보았다.

먼저, 인구구조 변화와 관련해서는 2000년대 들어와서 인구의 증가세가 확실히 둔화되고 있음을 확인할 수 있었다. 남녀 성비 역시 지난 45년 간 지속적으로 감소하는 경향이 있었던 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 최근 20년 동안의 한국 사회는 40세 미만 젊은 연령의 인구비중은 지속적으로 감소하고, 40세 이상 인구비중은 지속적으로 증가하는 고령화의 특징을 완벽하게 보여주었다.

인구구조의 변화를 지역별로 살펴보면, 수도권(서울, 인천, 경기)의 인구 규모가 전체 인구 대비 절반에 가까운 49.1% 정도를 차지하는 것으로

나타났다. 1970년 이후 지난 45년간 연평균 인구증가율을 지역별로 살펴보면, 17개 광역시도 중 서울 및 6개 광역시의 경우에는 지속적으로 인구가 성장한 것으로 나타난 반면, 나머지 9개 도 지역의 인구증가율은 증가한 곳이 4개(경기도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도) 지역이고, 나머지 5개(강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도) 지역에서는 지난 45년간 평균적으로 인구가 감소한 것으로 나타났다. 연령대별 인구비중의 지역별 차이는 존재하는 것으로 보이지만, 그 변화 추이는 지역별로 상이하지 않은 것으로 나타났다.

광역시도 단위의 지방소멸 위험지수를 살펴보면, 시도 단위에서는 전라남도의 지방소멸 위험지수가 가장 낮은 0.47 수준인 것으로 나타나 17개 광역시도 중 유일하게 소멸위험 진입단계에 접어든 것을 확인할 수 있었다. 시군구 단위의 기초자치단체 수준에서는 지방소멸 위험지수의 평균이 약 0.49 수준으로, 소멸위험 단계를 구분하는 0.5 수준을 하회하는 것으로 나타났다. 하지만 대도시 지역과 지방 사이에 간극이 큰 것으로 나타났는데, 예컨대 서울특별시의 25개, 대구광역시의 8개, 광주광역시의 5개, 대전광역시의 5개, 울산광역시의 5개 등 총 48개 기초자치단체는 아직 지방소멸 위험에 빠지지는 않은 것으로 나타난 반면, 도 단위에 속하는 시군구에서는 상황이 많이 다른 것을 확인할 수 있었다. 경기도는 도내 31개 기초자치단체 중 3개, 강원도에서는 18개 시군 중 9개, 충청북도는 11개 기초자치단체 중 5개, 충청남도의 경우에는 15개 시군 중 9개, 전라북도 내 14개 기초자치단체 중 무려 10개, 전라남도의 경우에는 도내 22개 시군 중 17개, 경상북도의 경우에는 23개 기초자치단체 중 16개, 경상남도는 도내 18개 시군 중 11개 지역이, 즉 152개 시군 중 절반이 넘는 80개 지역이 지방소멸 위험단계에 진입한 것으로 나타났다.

이러한 지방소멸 위험지수는 자신뿐만 아니라 다른 변인들과의 공간적 상호작용이 존재하는바, 이를 보정하기 위한 실증분석을 수행하였다. 그 결과, 고용률과 출산율 등이 지방소멸 위험지수에 영향을 미치는 것으로 추정되었으며, 구체적으로 고용률 및 출산율이 증가하면 해당 지역의 지방소멸 위험지수도 커지는 것으로 추정된바, 고용률 또는 출산율이 높은 지역일수록 지방소멸과는 멀어진다는 것을 의미한다.

제 3 장

인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 한국의 지역정책과 사례 연구 : 제3차 저출산 · 고령사회 기본계획을 중심으로

주제 및 연구방법론이 다소 광범위하게 책정된 본 장을 아우르는 주제는 ‘지역적 특성을 고려한 인구 및 고용정책을 위한 제언’이다. 본 장은 두 부분으로 크게 나뉜다. 첫 번째 부분은 인구구조 및 지방소멸에 대응하는 광역시도 지역정책을 검토한다. 두 번째 부분은 228개 기초자치단체 중 지방소멸 위험이 가장 높은 것으로 평가된 경북 의성군(1위)과 전남 고흥군(2위)(이상호, 2018)을 사례지역으로 선정하여 인구구조 변화에 대한 기초자치단체의 대응, 지방소멸 및 지역고용 실태, 사회적 경제의 기여부를 고찰하여 정책적 시사점을 논하도록 한다.

제1절 광역시도 저출산 · 고령사회 대응방안 : 제3차 저출산 · 고령사회 기본계획을 중심으로

1. 제3차 저출산 · 고령사회 기본계획

저출산 · 고령사회 기본계획은 인구구조 변화 및 지방소멸에 대한 정책적 대응의 기본을 이루는 정부계획이다. 2004년 저출산 · 고령화 문제가

30 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

국가적 의제로 설정된 후 2005년 「저출산·고령사회기본법」이 제정되는 한편 저출산·고령사회위원회가 출범하였다. 이후 5년 단위로 저출산·고령화 기본계획이 시행되어 현재는 제3차 기본계획(대한민국정부, 2015)이 시행되고 있다(1차: 2005~10, 2차: 2011~15, 3차: 2016~20).

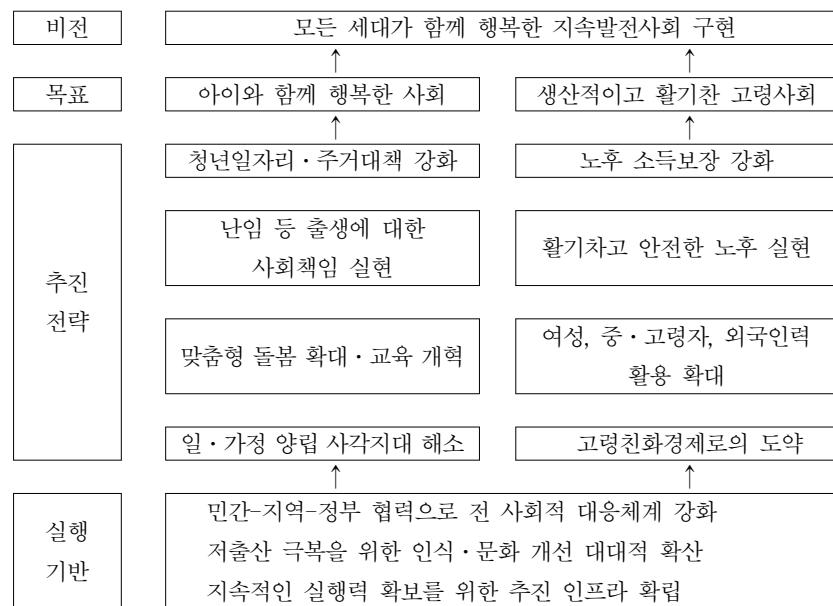
제3차 기본계획은 중앙정부 주도로 미시적 접근을 위주로 하는 정책 실행을 우선시했던 1차와 2차 기본계획과는 달리 종합적이고 구조적인 접근으로의 전환을 모색하고 있다. 즉 민간·지역·정부 협력으로 전 사회적 대응체계를 강화하고, 정책실행에서 더 나아가 사회적 인식을 개선하는 한편, 지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립 등을 강조함으로써 구조적, 거시적 접근으로 패러다임이 전환되었다. 이에 따라 저출산 대책분야의 경우 1·2차 기본계획은 기혼가구 보육부담 경감과 제도 도입·기반 조성 및 비용지원이 위주를 이루었으나 3차 기본계획에 이르러 청년 일자리·주거대책 강화 및 사각지대 해소, 실천, 문화 개선에 초점을 맞추도록 전환되었다. 고령사회 대책분야의 경우에는 1·2차 기본계획에서 기초연금·장기요양 등 노후 기반 마련 및 노인복지대책 위주를 이루던 정책이 주를 이루었다면, 제3차 계획에서는 국민·주택연금 확대 등 노후대비 강화, 중·고령자, 여성 및 외국인력 활용을 통한 생산인구 확충, 실버경제와 같은 신성장동력 확충 등 구조적 대응을 강조하고 있다. 이처럼 제3차 기본계획은 저출산·고령사회에 대응함에 있어 기존의 미시적 복지지원을 강조하던 기조와는 차별성을 보여 사회구조적, 거시적으로 전환한 점이 두드러지는 특징이라 할 수 있다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획을 세부적으로 살펴보면, 이 계획은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현’이라는 비전하에 ‘아이와 함께 행복한 사회’ 및 ‘생산적이고 활기찬 고령사회’를 목표로 한다. 이 두 가지 목표는 사회구조적으로 합계출산율 1.5를 달성함으로써 인구대체 수준인 2.1명으로 도달하기 위한 교두보를 마련하고 인구 BONUS기에서 인구 ONUS기로 전환되는 과도기를 안정적으로 넘게 해주는 시기가 되도록 구상되었다. 따라서 제3차 저출산·고령사회 기본계획은 ‘브릿지 플랜 2020’으로 불린다.

저출산 분야와 고령화 분야는 각각 기본실천전략 4항목과 세부실천전

략 8항목으로 구성되어 있다(그림 3-1 참조). 저출산 대책 분야 정책과제의 첫 번째 기본방향은 청년들이 결혼을 주저하거나 포기하는 사회경제적 원인을 해소하는 것으로서, 일자리, 주거, 결혼비용 등 경제적 문제로 결혼을 늦추거나 포기하지 않도록 청년고용을 활성화시키고, 결혼을 위한 주거지원을 강화하며 결혼과 출산에 친화적인 사회분위기를 고취시키는 전략을 추진한다. 두 번째 방향은 출생·양육에 대한 사회적 책임 강화이며, 이를 위해 임신과 출산 지원을 위한 사회시스템 확립, 다양한 가족에 대한 지지 강화, 아동이 행복하고 안전한 여건 조성을 추진한다. 세 번째 방향은 자녀 양육의 부담 완화를 위해 교육과 보육 환경을 개선하는 방향으로 정책을 추진하여 맞춤형 보육과 돌봄을 강화하는 한편 교육개혁을 추진하는 것이다. 네 번째 기본방향은 일·가정 양립 사각지대 해소로서 일·가정 양립 실천 분위기 확산 및 지원제도를 개선하고 남성·중소기업·비정규직 등의 실천 격차를 해소하는 것을 추진전략으로 제시한다(대한민국정부, 2015).

(그림 3-1) 제3차 저출산·고령화 기본계획 비전 및 목표



자료: 대한민국정부(2015), p.41, 제3차 저출산·고령화 기본계획의 비전 및 목표

32 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

고령사회 대책 분야 정책과제의 경우 안정된 노후를 위한 공·사 소득 보장체계 강화가 첫 번째 기본방향으로, 기초연금과 같은 공적연금 강화, 주택·농지연금 대폭 확산, 개인·퇴직연금 활성화를 추진한다. 두 번째 방향은 건강·여가·사회참여·안전 등 고령자 삶의 질 향상을 위한 여건을 확충하는 것으로서, 고령자의 건강, 안전, 편안함이 보장되는 생활환경을 조성하고 문화·여가·사회참여를 확대한다. 세 번째 방향은 생산 인구감소에 대비하여 여성, 중·고령자의 고용기반 확대를 모색하는 한편 사회통합적 외국인력 활용을 위한 정책을 실행한다. 네 번째 기본방향 및 추진전략은 고령친화경제로 도약하기 위해 고령친화산업을 신성장동력으로 육성하며 인구 다운사이징에 대한 대비체계를 강화하는 한편 재정적 지속가능성을 제고할 것을 제시하고 있다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획은 마지막으로, 저출산 및 고령사회 분야를 아우르는 실행기반 강화목표를 구분하여 명시하여, 민간·지역·정부의 협력체계 강화, 홍보·인식 개선 활성화, 중앙·지방의 추진기반 강화를 제시하고 있다.

2. 광역시도별 저출산·고령사회 대응정책 : 2017~18년을 중심으로

제3차 저출산·고령사회 기본계획에 따라 각 광역시도는 저출산, 고령화, 대응기반 강화 분야를 기반으로 지역의 특성을 반영한 인구정책을 실시하고 있다(표 3-1 참조). 예를 들어 서울특별시의 경우 2017년 총 출생아 수는 65,300명에 합계출산율이 전국 최저수준을 보임에 따라 학령인구 감소가 현실화되고 있는 상황이다. 또한 2017년 65세 이상 고령인구는 13.8%인데 이 인구계층의 고용률은 25.7%에 불과할 뿐 아니라 주요 일자리 은퇴연령(52세 전후)과 실질적 은퇴연령(72세 전후) 간 20여 년의 간극이 존재하여 노인빈곤의 문제가 심화되고 있다(제3차 저출산·고령사회 2018년도 지방자치단체 시행계획). 이러한 상황을 고려하며 서울시는 신혼부부 주택공급 확대 등 청년계층의 주거 및 일자리 지원을 통해 출산에 대한 사회적 기반을 제공하고 ‘서울아기 건강첫걸음 사업’ 등과 같이

양육과 돌봄 역시 사회적 체계를 구축하여 지원하고 있다. 고령화 분야의 경우, ‘어르신, 중장년이 편안한 안심복지’ 실현을 위해 ‘50+캠퍼스’, 50+일자리와 복지서비스 연계 등의 시책을 통해 새로운 성장동력인 50+세대가 능력을 발휘할 수 있는 기반을 조성하고 있다. 노인계층을 대상으로는 ‘서울형 데이케어센터’ 확충 등을 통해 나이 드는 것이 두렵지 않도록 양질의 돌봄 서비스 제공 및 돌봄 인프라를 구축하고 있다. 서울특별시 외 다른 특·광역시 역시 인구 및 지역 현황에 따라 청년 분야, 일·가정 양립, 은퇴인구 활용 등에 대한 시책을 실시하고 있다.

한편 농촌지역을 상당부분 포함하는 광역자치단체의 경우를 살펴보기 위해 2017년 소멸위험지역으로 진입한 것으로 평가된 전남지역(이상호, 2018)을 예로 들겠다. 전남지역은 전체 여성 중 가임여성(15~49세)이 차지하는 비율이 지속적으로 감소하고 있으며(2017년 39.8%), 혼인율 감소 및 초혼연령 상승이 동반적으로 나타나고 있다. 또한 노인인구 비율은 2017년 기준 21.5%(전국 14.2%)로 매년 약 0.4~0.5% 증가하고 있다. 따라서 향후 인구 자연감소 심화가 예측되며, 생산인구감소와 노인부양비 증가, 그리고 이에 따른 성장잠재력 저하가 예상되고 있다. 이러한 지역 현황을 고려하여 전라남도는 전남 맞춤형 저출산 극복정책을 추진하여 ‘전남 다자녀행복카드,’ ‘농가도우미 지원’, ‘찾아가는 산부인과 운영’ 등 지역특성을 고려한 출산장려 시책을 전개하고 있다. 초고령사회에 직면한 전라남도는 노인 일자리 창출 분야에 우수한 실적을 나타내고 있다. 시니어 새일터 지원센터 및 노인취업교육센터 운영을 통한 노인 일자리 창출로 5년 연속 노인 일자리 대상을 수상했다(2012~16년). 특히 관광지 주차도우미 일자리, 전남도청 시니어 택배사업 등은 새로운 노인 일자리 상 정립에 기여하고 있으며 은퇴자 대상 재취업 알선 및 취업교육으로 사회참여 기회도 제공하고 있다. 노인계층 삶의 질 향상을 위한 시책 또한 실시하여 노인돌봄 및 공동생활시설 운영으로 삶의 질 향상을 위해 경로당 태양광 발전시설을 설치하고 공동생활의 집 및 고독사 지킴이단을 운영한다. 또한 노후 여가문화 조성 및 영양관리를 통한 건강증진 기여를 위해 공중목욕장 및 공동작업장을 운영하고 무료급식을 제공하고 있다. 이처럼 도단위 광역자치단체의 경우 저출산 및 고령인구 복지를 중심으

34 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

로 시책이 전개되고 있다.

〈표 3-1〉 광역자치단체 제3차 저출산·고령사회 기본계획 대응정책 현황⁶⁾

기본계획 분야		서울특별시
청년일자리 · 주거 대책 강화	청년고용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> 청년이 결혼, 임신, 출산할 수 있는 환경 조성 청년창업지원
	결혼을 위한 주거사다리 강화	<ul style="list-style-type: none"> 신혼부부 장기전세 (우선) 특별공급
	결혼·출산친화적 사회분위기 조성	<ul style="list-style-type: none"> 허례허식 벗어난 '작고 뜻 깊은 결혼식' 장려 시민청 결혼식
난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임신·출산 사회시스템 확립	<ul style="list-style-type: none"> 건강한 출산환경 조성 난임부부 지원 출산가정 도우미 지원
	다양한 가족에 대한 지지 강화	<ul style="list-style-type: none"> 한부모가정 가사지원 서비스
	아동이 행복하고 안전한 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> 영유아, 어린이 행복증진을 위한 서울 상상나라 운영
저출산 · 맞춤형 돌봄확대 · 교육개혁	맞춤형 보육	<ul style="list-style-type: none"> 공교육 인프라 확보 등을 통해 자녀양육부담 경감 국공립 어린이집 확충 서울형 어린이집 신규공인 우리동네 보육반장
	돌봄 지원체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> 초등 종일돌봄교실 확대
	교육개혁 추진	<ul style="list-style-type: none"> 진로직업체험활동 활성화 자치구 진로직업체험지원센터 운영 서울행복진로직업박람회 개최
일·가정 양립 사각지대 해소	일·가정 양립 실천 분위기 확산	<ul style="list-style-type: none"> 직장문화 개선 등 일·가족 양립 지원 일가족양립지원센터 직장맘 지원센터
	남성·중소기업·비정규직 등 실천격차 해소	<ul style="list-style-type: none"> 성평등·가정친화 서울형 강소기업 선정·지원 남성의 돌봄참여 환경조성
	일·가정 양립 지원제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 서울형 노동시간 단축

6) 제3차 저출산·고령사회 기본계획 2018년도 지방자치단체 시행계획(총괄)(대한민국정부, 2018)의 내용을 저자가 정리한 것으로, 전체 흐름을 고찰하기 위해 작성되었으므로, 광역자치단체의 모든 인구정책을 포함하는 것은 아님을 밝혀둠.

<표 3-1>의 계속

		기본계획 분야	서울특별시
노후 소득보장 강화	공적연금 강화	• 기초연금	
	주택 · 농지연금 대폭 확산		
	개인 · 퇴직연금 활성화		
고령화	고령자 건강생활 보장	• 어르신을 위한 돌봄서비스 제공 및 신뢰할 수 있는 돌봄인프라 구축 • 공공노인요양시설 확충 • 데이케어센터 인증확대 • 치매전담요양시설 및 서울형 데이케어센터 확충	
	고령자 문화 · 여가 · 사회참여 확대	• 어르신 문화체육활동 지원 • 어르신 생활체육대회 • 실버영화관	
	안전하고 편안한 생활환경 조성	• 외부환경, 시설, 교통 등 물리적 환경개선으로 고령친화적 인프라 구축 • 유니버설디자인 가이드 개발 및 컨설팅 • 저상버스, 노인보호구역 • 독거어르신 건강안전관리(IoT) 사업	
여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화	• 여성직합, 특화일자리 발굴 활성화	
	고령자 고용기반 확대	• 50+세대 성장동력화 • 50+캠퍼스 및 센터 인프라 확충 • 50+일자리모델 발굴 • 어르신취업훈련센터	
	사회통합적 외국인력 활용		
고령친화경 제로의 도약	고령친화산업의 신성장동력 육성		
	인구 다운사이징 대비체계 강화		
	재정적 지속가능성 제고		
대응 기반 강화 분야	민간-지역-정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화		
	저출산 극복을 위한 인식 · 문화개선 대대적 확산	• 교육 · 홍보를 통한 출산친화적 사회분위기 조성 • 저출산 인식개선 캠페인 • 세살마을 부모교육	
	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	• 저출산종합계획 • 고령친화도시 구현 위한 노인복지기본조례 제정	

36 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈표 3-1〉의 계속

기본계획 분야		세종특별자치시
청년 일자리 · 주거 대책 강화 조성	청년고용 활성화 결혼을 위한 주거사다리 강화 결혼·출산친화적 사회분위기 조성	<ul style="list-style-type: none"> 청년고용활성화 투자유치과 구인구직매칭사업 행복주택 건립사업 작은 결혼식장 확대
난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임신·출산 사회시스템 확립 다양한 가족에 대한 지지 강화 아동이 행복하고 안전한 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> 결혼, 임신, 출산 환경조성과 체계적(단계별 맞춤형) 지원 신혼부부 건강검진 출산가정 산후조리 지원 임산부 초음파 및 기형아 검진비 지원 입양가족 양육지원 확대 아동·청소년 정신건강관리 강화
저출산	맞춤형 보육 돌봄확대 · 교육개혁	<ul style="list-style-type: none"> 자녀 양육부담 경감 & 아동과 여성을 위한 원스톱 서비스 지원 가족품앗이 활동지원 국공립 어린이집 확충 주민복합광역복지 커뮤니티센터 활용한 단계별 공동육아 시스템(아파트-기초생활권-지역생활권) 돌봄 지원체계 강화 교육시스템 불안정 해소 및 진로체험 확대운영 세종 진로체험지원단 중고교 진로전담교사 배치 사교육 절감 및 영어의사소통기회 확대
일 · 가정 양립 사각지대 해소	일·가정 양립 실천 분위기 확산 남성·중소기업·비정규직 등 실천격차 해소 일·가정 양립 지원제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 기업과 함께 하는 기업 내 출산환경 조성지원 기업인협의회, 지역 내 중소기업 연계 저출산 극복 인식개선 캠페인 유연근무제 활성화

〈표 3-1〉의 계속

기본계획 분야		세종특별자치시
노후 소득보장 강화	공적연금 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 소득보장 강화를 위한 3대 공적연금 업무 협력 체계 구축 · 노후생활 설계, 수급자 금융교육, 공적연금 기능 강화 협조
	주택 · 농지연금 대폭 확산	
	개인 · 퇴직연금 활성화	
고령화 활기차고 안전한 노후 실현	고령자 건강생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 노인성질환 원스톱 서비스 의료시설 클러스터 구축
	고령자 문화 · 여가 · 사회참여 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 노인문화센터 운영 · 노인대학 · 백세시대신문 보급사업
	안전하고 편안한 생활환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 새로운 개념(주거+의료+복지+안전)의 실버세대 공공임대주택 · 밀마루복지마을 운영 · 신흥사랑(공공설비) 주택 착공 · 기초연금 수급탈락자 관리
여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> · 경력단절여성 재취업 지원 · 새일여성인턴
	고령자 고용기반 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 어르신 소득창출기회 확대 · 시니어클럽
	사회통합적 외국인력 활용	
고령친화 경제로의 도약	고령친화산업의 신성장동력 육성	
	인구 다운사이징 대비체계 강화	
	재정적 지속가능성 제고	
대응 기반 강화 분야	민간-지역-정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 우리 시 특성에 맞는 저출산 극복방안 마련 · 저출산사회연대회의 운영추진
	저출산 극복을 위한 인식 · 문화개선 대책 확산	<ul style="list-style-type: none"> · 임신, 출산, 양육에 대한 시민 인식개선과 행동 변화를 위해 분야별 홍보 · 체계적 인구교육 실시
	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	<ul style="list-style-type: none"> · 저출산 정책관련 조직개편: 정책기획관실 저출산정책담당 · 청년정책중장기계획 · 아동친화도시 인증 · 여성친화도시 인증

38 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈표 3-1〉의 계속

기본계획 분야		전라남도
저출산 지역 개발	청년 일자리 · 주거 대책 강화	청년고용 활성화 결혼을 위한 주거사다리 강화 결혼 · 출산친화적 사회분위기 조성
	난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임신 · 출산 사회시스템 확립
		· 출산장려를 위한 지원시책 추진 · 신생아 양육비 지원 · 전남 다자녀행복카드 운영 · 공공산후조리원 설치운영 · 분만와래산부인과/찾아가는 산부인과 운영
		다양한 가족에 대한 지지 강화 아동이 행복하고 안전한 여건 조성
	맞춤형 돌봄확대 · 교육개혁	· 한부모가족 지원체계 강화
		맞춤형 보육
		· 영어 오감체험놀이 프로그램 운영 · 민간가정어린이집 보육교사 쳐우개선 지원
	일 · 가정 양립 사각지대 해소	돌봄 지원체계 강화
		· 일 · 가정 양립을 위한 순천형 온종일 돌봄교실 확대
	교육개혁	교육개혁 추진
노후 생활보장 강화	일 · 가정 양립 사각지대 해소	· 꿈키움드림오케스트라 · 사교육부담경감 · 공교육 활성화를 위한 학교교육 지원
		일 · 가정 양립 실천 분위기 확산
		남성 · 중소기업 · 비정규직 등 실천격차 해소
	노후 생활보장 강화	일 · 가정 양립 지원제도 개선
		· 일 · 가정 양립 근무혁신 추진(공직사회) · 유연근무 확대, 연가사용 권장
고령화 활기차고 안전한 노후 실현	노후 생활보장 강화	공적연금 강화 주택 · 농지연금 대폭 확산 개인 · 퇴직연금 활성화
	활기차고 안전한 노후 실현	고령자 건강생활 보장
		· 경로당 태양광 발전시설 · 공동생활의 집
		고령자 문화 · 여가 · 사회참여 확대
		· 즐거운 노후 여가문화 조성 및 영양관리를 통한 건강증진 기여 · 공중목욕장 · 공동작업장 · 무료급식
		안전하고 편안한 생활환경 조성
		· 노인돌봄 및 공동생활시설 운영으로 삶의 질 향상 · 독거노인 공동숙식 · 고독사 지킴이단 · 교통약자 이동편의 증진 지원계획 수립

〈표 3-1〉의 계속

기본계획 분야		전라남도	
여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 경력단절여성 재취업 지원체계 강화 • 맞춤형 일자리 제공으로 노인소득 창출 & 은퇴자 대상 재취업 알선 및 취업교육으로 사회참여 기회 제공 • 관광지 주차도우미 등 지역특화형 일자리 • 시니어클럽 운영 • 시니어 새일터 • 시니어 택배사업 • 노인취업교육센터 	
	고령자 고용기반 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 결혼이민자 국적취득 지원 	
	사회통합적 외국인력 활용		
	고령친화산업의 신성장동력 육성		
대응 기반 강화 분야	경제로의 도약	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 다운사이징 대비체계 강화 • 재정적 지속가능성 제고 	
	민간-지역-정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산 위기극복을 위한 민관 공동대응 체계 구축 • 관내 기관 및 사회단체와 협약체결 	
	저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대처적 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산 극복 도민 홍보교육 • 저출산극복 토론회, 도민홍보, 출산장려 새싹동요제 • 출산연합모금 조성운영 	
저출산	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산극복 총괄조직 구성·운영 • 인구정책팀 	
	청년 일자리 · 주거 대책 강화	청년고용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 청년취업 Cheer up! 종합대책 수립(일취월장) • 시군 청년예비창업 지원 • 중소기업 인턴사원제 • 청년커플 창업지원
		결혼을 위한 주거사다리 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 청년층 신혼부부 주거안정 도모 • 청년층 신혼부부 공공임대주택 건설
		결혼·출산친화적 사회분위기 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 미혼남녀 커플매칭 • 신랑신부 중심의 작은 결혼식
	난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임신·출산 사회시스템 확립	<ul style="list-style-type: none"> • 임신·출산을 사회적 문제로 인식하고 지원강화 • 출산장려금 지원 • 한방 난임수술비 지원 • 분만취약지 분만산부인과 및 외래산부인과 운영 • 산모·신생아 건강관리 서비스 지원확대
		다양한 가족에 대한 지지 강화	
		아동이 행복하고 안전한 여건 조성	

40 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈표 3-1〉의 계속

기본계획 분야		경상북도
맞춤형 돌봄확대 · 교육개혁	맞춤형 보육	<ul style="list-style-type: none"> · 양육부담 완화 및 일 · 가정 양립 지원 · 국공립직장어린이집 등 확충 · 다자녀가정 학생 교육비 지원
	돌봄 지원체계 강화	
	교육개혁 추진	<ul style="list-style-type: none"> · 초중고등학생 수학여행비, 수련활동비 지원
일 · 가정 양립 사각지대 해소	일 · 가정 양립 실천 분위기 확산	<ul style="list-style-type: none"> · 가족친화 인증기업 인센티브 강화 · 경북 Pride 상품 및 경북 공동 브랜드 실라리안 선정 시 가점 부여 · 가족친화 인증기업 상하수도 요금 인하
	남성 · 중소기업 · 비정규직 등 실천격차 해소	<ul style="list-style-type: none"> · 예비부모, 남성 대상 참여형, 교육형 프로그램 운영
	일 · 가정 양립 지원제도 개선	
노후 소득보장 강화	공적연금 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 기초연금 지원
	주택 · 농지연금 대폭 확산	
	개인 · 퇴직연금 활성화	
활기차고 안전한 노후 실현	고령자 건강생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 안정적인 노인케어서비스 지원 & 의료장비 최신화 · 공립 노인요양병원 운영 · 도립 노인요양병원 기능보강 · 재가노인복지시설
	고령자 문화 · 여가 · 사회참여 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 건강 100세 시대 위풍당당 노인여가활동 보장 · 노인여가복지 활동지원 · 경로당 환경개선 및 노후생활 지원 · 경로당 광역지원센터 운영
	안전하고 편안한 생활환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 독거노인 및 중증장애인들의 활동상황, 화재, 가스 누출 등을 파악하여 사회안전망 구축 · 치매안심센터/예쁜 치매센터/거점치매센터 · 독거노인 · 중증장애인 응급안전알림서비스 운영
여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화	
	고령자 고용기반 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 든든한 노후생활을 위한 안정적 소득보장 지원 · 일자리 참여자 활동비 지원 · 시니어클럽 운영비 지원 · 노인일자리 창출지원센터 운영비 지원
	사회통합적 외국인력 활용	
고령친화 경제로의 도약	고령친화산업의 신성장동력 육성	
	인구 다운사이징 대비체계 강화	
	재정적 지속가능성 제고	

<표 3-1>의 계속

기본계획 분야		경상북도
대응 기반 강화 분야	민간-지역-정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙부처 인구저출산 추진과제와 연계한 지자체 대응강화 · 경상북도 저출산 사회연대회의
	저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대책 확산	<ul style="list-style-type: none"> · 결혼출산가족 친화적 인식개선 · 대학 교양과목 개발·운영 · 슈퍼맨 아빠교실 등 참여형·교육형 인식개선 프로그램 · 홍보동영상 제작
	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	<ul style="list-style-type: none"> · 인구감소대응 T/F 구성 및 운영 · 인구영향평가제 시행 · 인구정책전담조직 미래전략기획단 인구정책팀 · 경상북도 인구정책조정위원회 설치

광역자치단체의 인구정책 고찰(표 3-1)을 통해 저출산 분야에 대해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.⁷⁾ 첫째, 출산·보육 관련 정책은 이에 대한 사회적 책임을 확대하기 위한 정책을 실시하고 있다. 또한 공간적, 정책대상에 있어 보다 포괄적인 지원체계를 갖추기 위한 노력을 기울이고 있다. 예를 들어 세종특별자치시의 경우 거주지역 내 지역공동체부터 단계별로 확장되는 공간적 체계를 확립하여 지역민의 보육을 지원하고 있다. 둘째, 청년 고용 및 주거대책 강화를 위한 정책은 도 단위 지자체에 비해 특·광역시에서 적극적으로 실시하고 있다. 이는 특·광역시 청년인구의 비중이 더 높은 점이 반영된 것으로 보인다. 셋째, 일·가정 양립 사각지대 해소를 위한 정책은 광역자치단체 공통적으로 일·가정 양립 분위기 확산을 위한 정책이 대부분을 차지하고 있다. 반면, 일·가정 양립 지원제도 개선을 위한 구체적인 정책은 광역자치단체에 따라 공공부문에서만 제한적으로 실시되고 있다. 따라서 남성, 중소기업, 비정규직으로의 확산 및 관련정책 제도화는 광역자치단체 전체적으로 아직 이루어지지 않은 것으로 판단된다.

고령화 분야 시사점으로는 첫째, 노후 소득보장 강화정책의 경우 기초연금을 활용한 소득보장 정책을 실시하고 있으며, 이를 확대하기 위해 노

7) 17개 광역자치단체 전체의 대응정책 현황은 <부표 3-1>로 정리하였다.

42 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

력하고 있다. 반면 주택, 농지연금과 개인, 퇴직연금 활성화를 위한 정책은 특·광역시, 도 단위 지자체 모두에서 찾아보기 어렵다. 따라서 기초연금 이외, 연금 다변화의 노력은 광역자치단체 공통적으로 아직 제한적임을 시사한다. 둘째, 고령자의 생활환경 및 여가를 위한 지원은 모든 광역자치단체에서 적극적으로 실시하고 있으며, 정책의 형태 또한 큰 차이를 보이지는 않는다. 셋째, 고령화에 따른 노동인구 부족을 해결하기 위해 여성, 중·고령자, 외국인력 등에 대한 활용을 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 강조하고 있다. 여성고용의 경우 경력단절여성의 재취업을 위한 정책을 광역자치단체가 공통적으로 실시하고 있으나, 농촌지역 대비 도시지역에서 더 적극적으로 실시하고 있다. 농어업 분야 등 1차 산업에서는 여성의 경력단절이라는 개념이 거의 적용되기 어려운 원인도 작용하는 것으로 보인다. 고령자 고용기반 확대를 추진함에 있어서 역시 중·고령자를 포함하기 위한 정책이 특·광역시를 중심으로 실시되고 있다(예: 서울시, 광주광역시). 이에 반해 외국인력 활용 확대를 위한 정책은 광역자치단체 단위에서 찾아보기 어려우며, 목표로 포함된 경우라 하더라도 구체적인 정책으로 실행되는 경우는 찾아보기 어렵다(예: 전남, 경북). 넷째, 고령친화경제로의 도약을 위한 정책은 일부 광역자치단체(예: 부산광역시, 광주광역시)를 제외하고는 대부분 광역자치단체의 저출산·고령사회 대응정책에 포함되어 있지 않다.

그 외 광역자치단체 인구정책에 대한 총괄적인 시사점으로는 먼저, 광역자치단체의 인구정책이 지역현황을 반영하는 특화된 것인지가 확실하지 않다. 명칭상 지역별 대응기반 강화를 추진하지만(예: 충남형, 경기형, 서울형) 이러한 시책이 지역의 특수한 상황을 반영하고 있는지에 대한 증거는 찾아보기 어렵다. 따라서 정책명칭뿐 아니라 시행내용 또한 지역상황에 적합한 것인지에 대한 고민 및 명시가 필요한 것으로 보인다. 이와 연관하여, 농촌지역은 도시지역과 인구 및 지역 현황이 상이하므로 인구정책의 방향성 또한 차별성을 지닐 수밖에 없다. 그러나 청년고용, 신혼부부 주거 지원, 일·가정 양립 지원, 경력단절여성 등 제3차 저출산·고령사회 기본계획이 포함하고 있는 개념 중 많은 부분이 도시지역에 주로 해당되므로 농촌사회의 현실과 괴리를 보인다. 또한 귀농·귀촌, 다문화

가정, 외국인력 활용 등 사회적 인구증가는 농촌지역 인구구조 변화에 큰 영향을 미치고 있는 상황인데, 이러한 요인에 대한 고려는 포함하지 않고 있거나 그 중요성이 과소평가되는 경향을 보인다. 따라서 농촌지역의 차별화된 저출산·고령사회 대응방안에 대한 고민이 필요한 것으로 보이며, 관련된 세부 내용은 이어지는 사례 연구를 통해 다루도록 한다.

제2절 기초자치단체 사례 연구 : 경북 의성군, 전남 고흥군

1. 조사 목적 및 개요

본 절에서는 지방소멸 가능성이 특히 높은 것으로 나타난 기초자치단체, 즉 경북 의성군과 전남 고흥군을 대상으로 지방소멸의 현황을 파악하고 인구정책을 고찰함으로써 정책방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이에 있어 두 사례는 분석주제에 따라 병렬식으로 고찰하여 지방소멸 위기에 직면한다고 평가되는 지역의 공통적인 현황을 고찰하는 방식으로 진행한다. 두 지역의 현황을 함께 고찰하는 이유는 지방소멸과 연관되어 나타나는 사회적 현상을 보다 다양하게 살펴볼 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 그러나 동시에 지역에 특화된 인구 및 고용정책 도출이 본 장의 궁극적 목적이므로 차별성도 함께 다루는 방법을 취한다.

사례 연구를 위한 자료는 2018년 7월에서 9월 사이 필드트립 다섯 차례를 통해 민족지학적 연구방법(ethnographic research methods, O'Reilly, 2012)인 인터뷰, 문헌고찰, 참여관찰 등을 활용하여 수집하였다. 인구정책·고용 관련 정책실무자, 정책실행을 담당하는 민간기관, 농공단지 내 기업, 지역고용 프로그램 참여자 등을 대상으로 주로 대면 인터뷰를 진행하였으며, 필요에 따라 전화 인터뷰를 병행했다(의성군 11인, 고흥군 11인 등 총 22인). 인터뷰 대상자는 주제와의 연관성을 기준으로 유의추출법(purposive sampling)을 주로 사용하였으며 일부 눈덩이표집(snowball sampling) 방법도 활용하여 선정하였다. 인터뷰는 담당업무 및

인구구조 변화에 대한 개인적 인식을 중심내용으로 하는 반구조화된 인터뷰(semi-structured interview)로 진행했다. 인터뷰 시간은 인터뷰 건당 평균 1시간가량 지속되었으며 인터뷰 내용은 인터뷰 대상자의 동의하에 녹음한 후 디지털 텍스트로 변환하였다. 문현고찰의 경우 언론기사, 기초자치단체 발행 통계자료 및 정책자료, 학술연구결과, 기관별 프로그램 홍보 브로슈어 및 기관 내 자료 등을 활용하였다. 참여관찰은 마을기업 참여 농가, 정책실행 기관, 읍사무소 소재지 인근, 농공단지 등에서 지역경제 및 프로그램 활성화 여부를 탐색하는 한편, 인터뷰와 문현고찰 결과를 다중적으로 검증하기 위한 삼각법(triangulation)의 수단으로 이용되었다. 수집된 자료에 대해서는 내용분석(contents analysis)을 실시하였으며, 인터뷰 결과를 본문에 인용하는 경우 익명성을 보장하면서도 인터뷰 대상을 압축시키고 비인간화하는 오류를 피하기 위해 일정한 기준을 적용하여 만든 가명을 사용하였다(인터뷰 대상에 번호를 매기는 대신 이름을 부여하는 배경에 대한 논의를 위해서는 Kitzinger and Samuel, 2014: 6~7 참조). 또한, 한 인터뷰 대상자의 인터뷰 결과를 필요에 따라 다른 맥락에서 사용할 경우 다른 가명을 부여하는 연막작전(smoke screen strategy, Kaiser, 2009)을 적용하여 익명성을 보장하도록 하였다.

본 절은 의성군과 고흥군의 인구구조 현황, 기초자치단체 인구정책, 청년계층⁸⁾을 중심으로 살펴본 정주환경 및 일자리 생태계 현황, 사회적 경제의 기여 현황 및 전망의 순서로 진행되며, 마지막 부분에서 시사점을 논의한다.

2. 지역 현황

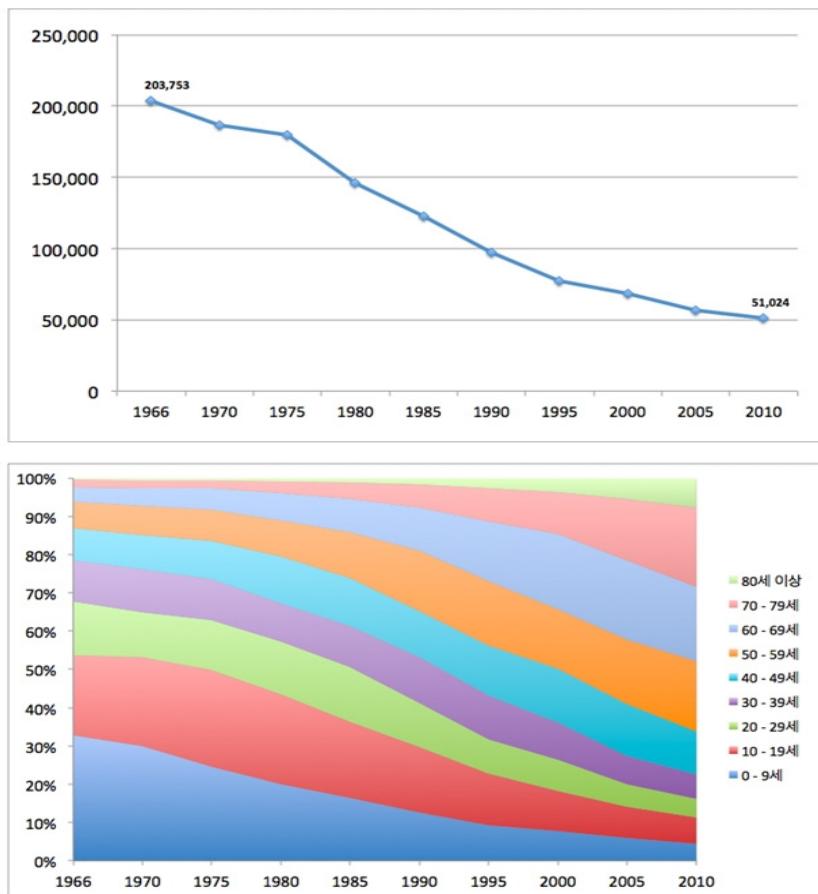
가. 지리적 배경 및 인구구조 변화

영남지방에 해당하는 의성군은 경상북도 중앙에 위치한 내륙지방으로

8) 청년층에 대한 정의는 부처별, 정책별, 지자체별로 상이하다. 본 연구 수행과정 중 농촌인구가 인식하는 청년 연령대는 20~40대가량인 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 청년계층을 이 인구집단으로 느슨하게 정의하도록 한다.

청송군(동), 상주시(서), 군위군·구미시(남), 안동시·예천군(북) 등과 인접하고 있다. 전체 면적은 1,174km²로, 남한 면적의 1.2%, 경상북도 면적의 6.2%를 차지하며, 서울시 면적(602km²) 기준 약 두 배에 해당하는 면적을 점유한다. 토지 용도별로 임야 830km²(70.7%), 전답 214km²(18.2%), 하천 32.3km²(2.8%)으로 구성된다. 의성분지가 동서로 길게 자리하며 중앙고속도로를 중심으로 동부는 산악지대, 서부는 평야지대를 형성하며 태백산맥과 소백산맥 사이에 위치한 분지이므로 강수량이 전국에서도 낮은 수준이다. 1개 읍, 17개 면, 400개 행정리로 구성된다.

(그림 3-2) 의성군 총인구 및 연령구조 변화(1966~2010년)



자료: 통계청 KOSIS, 저자 작성.

의성군 총인구는 53,166명이다(2018년 6월 주민등록인구). 이 중 남성이 25,922명(48.8%), 여성이 27,244명(51.2%)이다. 연령별 구조는 14세 이하 인구가 6%, 15~59세 44.6%, 60세 이상 49.4%로 전국평균 12.9%, 66%, 21.1%에 비해 유년기 및 경제활동인구의 비중이 낮은 반면 60세 이상 고령인구의 비중은 현저히 높게 나타난다. 의성군의 이러한 인구구조 변화는 우리나라가 산업화를 이룩하는 기간부터 2000년대 들어서까지 진행되었다. 1966년 203,753명이던 인구는 2010년 51,024명, 즉 1/4 수준으로 감소했다. 동기간 67.7%이던 30세 미만 인구는 16.2%로, 6.1%이던 60세 이상 인구는 47.8%로 각각 변화했다(그림 3-2 참조).

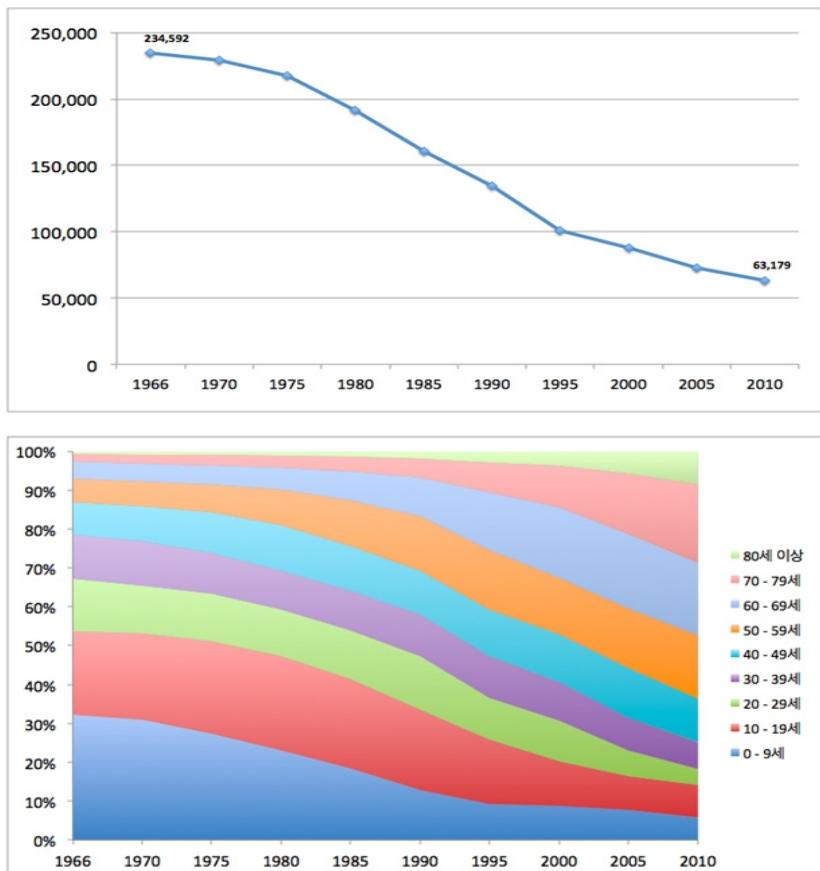
의성군은 소멸위험지수 0.151로 전국 228개 기초자치단체 중 가장 낮아 지방소멸위험이 가장 높은 지역으로 분석되었다(이상호, 2018). 2017년 기준 20~39세 가임기 여성은 총인구 53,474명 중 3,185명이며 65세 이상 인구는 20,289명이다. 이에 따라 의성군은 이미 초고령사회에 해당하며 고령화 비율은 지속적으로 증가하는 추세이다. 합계 출산율은 1.404로 전국평균 1.052에 비해 높은 편이나 전체 인구 대비 가임기 여성의 비율이 감소하는 추세이므로 의성군은 향후 하락을 예상하고 있다(의성군 지역 인구정책과 내부자료).

지방소멸을 나타내는 보충지표로 인구의 자연증가와 사회적 증가를 살펴볼 수 있다. 의성군 2017년 사망자 수는 892명인 데 반해 출생아 수는 221명으로 사망자 수가 4배 이상을 기록한다. 반면 인구이동으로 인해 나타나는 사회적 증가는 2016년부터 증가세로 돌아섰다(의성군, 2018a). 이는 최근 증가하는 귀농·귀촌의 영향으로 볼 수 있다. 2012년 294명이던 귀농·귀촌인구는 2017년 1,050명을 기록하여, 2012년 아래 누적인구 수는 3,639명이다.

고흥군은 반도형태로 전라남도 남동부 지역에 위치하고 있다. 남쪽으로는 다도해 해상국립공원, 북쪽으로는 보성군, 동쪽 여수시, 서쪽 장흥 및 완도군과 인접한다. 광주시와는 두 시간 거리이다. 전체 면적은 807.35km²이며 이 중 부속도서 230개가 133.24km²를 차지한다. 토지 용도별로 임야가 56%, 전답이 30%로 구성되며 도시지역은 3.5%에 불과하다. 2개 읍, 14개 면, 131개 법정리로 구성된다.

고흥군 총인구는 66,063명이며 남성은 31,881명(48.3%), 여성은 34,182명(51.7%)이다(2018년 8월 주민등록인구 기준). 연령별로 살펴보면 14세 이하 인구는 7.1%, 15~59세 45.2%, 60세 이상 47.7%로 나타나 12.9%, 66%, 21.1%인 전국평균에 비해 유년기 및 경제활동인구의 비중이 낮고 60세 이상 고령인구의 비중은 높다. 고흥군 역시 우리나라가 산업화를 이루는 기간부터 인구가 급속히 감소되었다(그림 3-3 참조). 1966년 234,592명이던 인구는 2010년 63,179명으로 감소했다. 동 기간 67.2%이던 30세 미만 인구는 18.3%로, 7%이던 60세 이상 인구는 47.4%로 각각 변화했다.

(그림 3-3) 고흥군 총인구 및 연령구조 변화(1966~2010년)



자료 : 통계청 KOSIS, 저자 작성.

48 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

고흥군의 소멸위험지수는 0.161로 전국에서 지방소멸위험이 두 번째로 높은 지역으로 분석되었다(이상호, 2018). 2018년 8월 기준 20~39세 가임기 여성은 총인구 66,063명 중 3,807명이며 65세 이상 인구는 25,543명이다. 이에 따라 고흥군 역시 이미 초고령사회에 진입했으며 고령화 비율이 지속적으로 증가하고 있다. 2017년 합계 출산율은 1.153으로 전국평균 1.052에 비해 높다.

통계청 자료를 이용하여 인구의 자연증가를 살펴보면 2017년 고흥군 출생아 수는 227명이며 사망자 수는 1,143명을 나타내 사망자 수가 출생아 수보다 5배가량 많다. 사회적 증가의 경우 2017년 전입인구와 전출인구가 각각 5,134명, 5,130명으로 순이동인구는 4명이다. 2001년 (-)4,556명 이던 순이동인구는 2010년에 (-)1,101명으로 점차 감소하여 2016년 (-)185명을 기록한 후 2017년 (+)로 돌아섰다(통계청 KOSIS e-지방지표). 귀농·귀촌인구는 2017년 1,475명, 가구 수는 1,222가구로, 2013년부터 큰 변화 없이 귀농·귀촌인구는 1,500명 정도를 유지하고 있다.

나. 산업구조 및 노동시장 현황

의성군 지역내총생산은 2015년 기준 1조 1,702억 원 규모(당해년 가격)로 1인당 2,200만 원에 해당한다(전국평균 3,066만 원/경북평균 3,539만 원). 경제활동별 지역내총생산에 대한 기여도는 농림어업이 28.6%로 가장 큰 비중을 차지하며 공공행정, 국방 및 사회보장행정(18.2%), 제조업(11.7%) 등의 순으로 나타난다. 경북의 경제활동별 지역내총생산과 비교했을 때 농림어업의 상대적 비중은 높은 반면(경북 5.5%) 제조업의 비중은 현저히 낮아(경북 43.7%) 의성군이 제조업보다는 농림어업을 중심으로 경제활동이 이루어지는 농업군임을 시사한다.

2016년 의성군의 인구 천 명당 사업체 수는 74.35개(총 4,016개)이며 사업체 종사자 수는 총 13,419명이다. 제조업 종사자 수는 2,067명(15.4%), 도매 및 소매업 종사자 수는 2,068명(15.4%)을 기록하여 의성군의 종사자 수 기준 주력업종은 제조업과 도매 및 소매업이다. 15세 이상 경제활동인구는 2017년 후반기 기준 3만 2,800명이다. 고용률은 69.9%로 경북 61.4%,

전국 63.4%에 비해 높다. 취업자 수는 3만 2,500명이며 이 중 임금근로자는 약 9,100명, 비임금근로자는 약 2만 3,400명으로 각각 28%, 72%를 차지한다. 이는 동 기간 전국 임금근로자 대비 임금근로자 비율(74.3: 25.7)과 반대되는 비율이다. 더욱이 의성군의 임금근로자 중 상용근로자는 약 5천 명으로 전체 임금근로자의 54.9%를 차지하며, 나머지 45.1%인 약 4,100명은 임시, 일용근로자로 집계되어 의성군의 취약한 고용구조를 시사하고 있다. 비경제활동인구는 1만 3,200명이며 이 중 68.6%가 여성이다.

고흥군 지역내총생산은 2015년 기준 1조 2,186억 원 규모(당해년 가격)이며 1인당 1,950만 원으로 전북 3,638만 원의 53.6%에 불과하다. 경제활동별 지역내총생산에 대한 기여도는 농림어업이 27.24%로 가장 큰 비중을 차지하며 공공행정, 국방 및 사회보장행정(16.2%), 건설업(11.9%), 보건업 및 사회복지서비스업(11.1%) 순으로 나타난다. 전남의 경제활동 별 지역내총생산과 비교했을 때 농림어업의 상대적 비중은 높은 반면(전남 8.4%) 제조업의 비중은 현저히 낮아(전남 34.09%, 고흥 5.4%) 의성군과 마찬가지로 고흥군 역시 농림어업을 중심으로 경제활동이 이루어지는 농업군임을 시사한다.

2016년 고흥군의 인구 천 명당 사업체 수는 75.28개(총 5,093개)이며 천 명당 종사자 수는 279.19명(총 18,483명)이다. 제조업 종사자 수는 2,835명으로 제조업은 도매 및 소매업 종사자 수(3,093명) 다음으로 많은 인구를 고용하고 있다(고흥군 통계연보). 지역 GRDP의 가장 큰 비중을 차지하는 산업인 농림어업 종사자 수는 205명이다. 2018년 전반기 기준 고흥군 15세 이상 경제활동인구는 4만 9백 명이다. 고용률은 73.8%, 15~64세 고용률은 81.4%로 전남 고용률 62.1%(2017년 기준)에 비해 우수한 고용지표를 보이고 있다. 취업자 수는 4만 8백 명이며 비경제활동인구는 1만 4,300명이고 이 중 65.7%인 9,400명이 여성이다.

3. 인구정책

의성군은 인구 변동의 주된 요인을 의성군 내 청년층이 지속적으로 거주할 수 있도록 하는 환경이 열악한 데서 기인한다고 파악하고 있다(의성

군, 2018). 구체적으로 일자리 부족, 교육문제, 열악한 교육·문화생활 환경, 출산율 저하 등 네 가지 문제가 큰 원인이 된다고 보고 있다. 먼저 의성군은 농업중심의 산업구조를 특징으로 하여 청년층 일자리가 부족하며 도시지역에 비해 임금수준이 낮아 청년층 구직자들의 지역이탈이 활발하게 진행되어왔다. 농촌지역은 또한 교육·문화생활 환경이 도시지역에 비해 상대적으로 열악하므로, 초등학교 고학년에 이르면 교육기회의 질 제고를 위해 학부모들이 인근 대도시로 이주하며 지역이탈을 촉진하고 있다. 청년계층의 거주를 유인할 수 있는 정주환경 또한 미비하여 청년층의 지역이탈이 지속된 결과, 출산율이 지속적으로 감소하고 있어 지역의 인구감소 및 고령화는 더욱 가속화될 것으로 예상되고 있다. 이러한 인구구조의 변화는 지역발전에 영향을 미쳐, 경제활동인구감소로 인한 지역발전 둔화, 복지부담 증가, 교육수준 저하로 인한 지역사회 활력 상실 등 지방소멸 현상이 발생할 것으로 의성군은 예상하고 있다. 이에 따라 의성군은 지방소멸을 ‘위기’로 인식하고, ‘2030년 인구 6만 회복’을 기치로 다양한 시책을 추진하고 있다(2018년 6월 현재 53,166명).

고흥군에서 인식하는 고흥군 지역문제의 가장 큰 원인 역시 청년유출이다. 청년 일자리가 제한적이므로 청년유입이 발생하지 않을 뿐 아니라 청년의 지역 외 유출이 심각해 출산율 및 지역공동체 활력성 저하로 이어진다는 것이다. 이에 따라 ‘2022년까지 고흥 인구감소율 제로화’를 전략목표로 설정하여 고흥군 정책실무자 42명으로 구성된 고흥군 인구정책 실무추진단을 구성하여 2019년에는 범위가 대폭 확대된 포괄적인 인구정책을 실시할 수 있도록 준비하고 있다(고흥군 행정과, 2017).

가. 저출산 분야

의성군은 저출산 분야 청년고용 활성화를 위해 특히 최근 ‘청년의성지대본’을 슬로건으로, 창업지원허브센터 설치, 청년리더양성 아카데미 운영 등 다양한 청년고용정책을 실시하고 있다. 결혼을 위한 주거사다리 강화의 일환으로 신혼부부를 대상으로 월세 및 전세금 이자를 지원하며, 결혼 및 출산 친화적 지역분위기 조성을 위해 미혼남녀 만남행사인 ‘썸남썸

녀 썸데이’를 개최하는 한편 결혼장려금을 지원하고 있다. ‘난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대’ 분류에서는 임신 및 출산 사회시스템 확립을 위해 임신·출산·보육을 원스톱으로 다루는 통합지원센터를 건립 중이다. 또한 분만의료취약지 지원사업으로 외래산부인과를 운영하고 다자녀 가구에 다양한 혜택을 제공하는 등의 시책을 실시한다. 다양한 가족에 대한 지지를 강화하기 위해 다문화가정의 가족역량, 자녀교육, 일자리를 지원하며, 아동이 행복하고 안전한 환경을 조성하기 위해 장난감대여소 및 오감놀이방(타 지자체에 모범사례로 소개), 아띠키즈카페 등을 설치·운영한다. ‘맞춤형 돌봄확대·교육개혁’ 분류에서는 맞춤형 보육시설, 공립형 지역아동센터를 운영하며, 특히 지역 내 중고등학생을 대상으로 원어민 화상영어수업, 해외대학탐방 등 장학사업, 탐방, 학습지원을 활발히 실시하고 있다. ‘일·가정 양립 사각지대 해소’ 부문 시책은 분위기 확산 및 남성인식 변화를 위한 프로그램을 제한적으로 실시 중이다.

고흥군의 경우 청년계층의 지역이탈 방지 및 유입 촉진을 위해 2017년 ‘고흥군 청년발전 기본조례’를 제정하는 한편 49세 이하 군민 27인으로 구성된 ‘청년정책협의체’를 운영하는 등 청년지원을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 구체적 시책으로는 만 15~39세 이하 청년을 마을로 파견하여 일자리 경험을 제공하고 동시에 침체된 마을에 활력을 부여하기 위한 ‘청년 마을로 시범사업’, 예비 청년농의 창업 인큐베이팅 지원을 위한 ‘청년창업농장’, 조성한 양식어장을 창업희망 청년 귀어가에 제공하는 ‘귀어가 청년창업어장 지원’ 등을 실시하고 있다. 향후 청년의 지역정착 기반을 조성하기 위한 주택구입 및 전세자금 대출지원, 지역자원활용, 신규창업 아이템 사업화 및 가업승계 청년지원 등을 실시할 예정이다.

고흥군 출산시책의 경우 전담인력 2명이 출산장려계를 통해 시책을 발굴 및 추진한다. 신혼(예비) 부부부터 임산부, 신생아까지 건강관리 의료체계를 확립하기 위해 신혼·예비부부 무료 건강검진, 임산부 검사, 분만 의료비 지원, 출산가정 방문서비스 등을 실시한다. 또한 출산 및 양육지원을 위해 출산축하용품, 출생순위별 출산장려금, 육아용품 무료대여 등을 지원하고 임신·출산·양육의 통합적 서비스 제공을 위해 ‘고흥아이 사랑 모바일앱’을 운영하고 있다. 돌봄확대를 위한 시책으로는 셋째아 이

상 민간어린이집 보육료 지원을 실시하며, 향후 국공립 어린이집을 확충하는 한편 아이돌봄 종합지원센터, 조손 놀이방 운영, 육아공동체 지원 등을 통해 아이 돌봄 인프라를 강화할 계획이다. 교육개혁은 ‘우수명문고 육성 및 특성화고 취업프로그램 지원’, ‘고흥무지개학교 교육지구 운영지원’, ‘산어촌 작은 학교 살리기’ 등 고흥군 내 교육 인프라 강화를 위한 시책과 관내 고교졸업생 대학입학 장학금 지급 및 기숙시설인 ‘고흥학사’ 운영 등 타지역 대학으로 진학한 고흥 출신 우수학생을 지원하기 위한 시책이 실시된다.

나. 고령사회 분야

의성군의 고령사회 대책 중 ‘노후소득보장 강화’ 부문을 달성하기 위한 주요 정책수단은 기초연금 지급이다. ‘활기차고 안전한 노후실현’ 부문에서는 고령자 건강생활 보장을 위해 노인건강관리 프로그램, 노인건강지킴이 등을 운영하며, 고령화 문화·여가·사회참여 기회 확대를 위해 노인복지관, 노인대학을 운영하며 경로당 신축 및 시설보강을 추진하고 있다. 고령자의 안전하고 편안한 생활환경 조성을 위해 의성군은 최근 의성 건강복지센터를 건립하여 보건·복지·의료 통합서비스 체계를 구축하였다. 향후 노동력 부족을 대비하기 위한 ‘여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대’ 부문의 경우, 여성은 역량강화를 위한 프로그램을, 노인계층은 일자리 제공을 위한 프로그램을 주로 실시하고 있다. ‘고령친화경제로의 도약’ 부문에서는 건강고을맞춤형 의료산업 구축 및 세포배양 이노베이션 허브 센터 구축을 추진하고 있다.

고흥군의 경우 역시 노후 소득보장 강화를 위해 기초연금을 지급하고 있다. ‘활기차고 안전한 노후실현’을 위한 시책은 먼저 고령자 건강생활 보장을 위해 어르신 공동생활관 운영을 희망하는 경로당을 대상으로 리모델링 및 개보수를 지원하는 ‘어르신 공동생활관’, 이·미용, 목욕봉사, 농기계수리 등을 지원하는 ‘해피고흥 이동봉사단’ 등을 운영한다. 또한 고령세대 여가복지 증진을 위해 ‘어르신 오케스트라 프로그램’, ‘사설목욕탕이 없는 모든 면에 공중목욕장’ 등을 운영하고 있다. 안전하고 편안한 생

활환경 조성을 위해 고독사 지킴이단을 운영하는 한편 보건기관의 치매 안심기능을 강화하는 시책을 실시한다. ‘여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대’ 부문에서는 여성능력 개발을 위해 커피 바리스타, 요양보호사, 생활 요리실 등 취·창업 교육을 실시하고 있다. 노인일자리의 경우 공익형과 수익형으로 나뉘는 공공일자리 제공을 통해 노인 고용기반을 지속적으로 확대하고 있다. 향후 여성역량강화 프로그램을 확대 실시하기 위해 고흥군 청사 옆 부지에 ‘여성회관’ 신축을 추진하고 있으며, 사회통합적 외국인력 활용을 위해 결혼이주여성 인턴채용 등의 시책을 실시할 계획이다.

다. 대응기반 강화 분야

의성군 대응기반 강화 분야에서는 저출산 극복 인식의 대대적 확산을 위해 공무원을 대상으로 인구감소 위기인식 홍보교육을 실시하고 인구증가 대책을 위한 전문가 공청회를 실시하였다. 의성군은 지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립에 특히 많은 노력을 기울여 인구 늘리기 지원조례, 의성군 청년지원 기본조례 등 관련조례 제정을 통해 인구구조 변화에 적극 대응하고 있다. 또한 의성군은 행정체계 개편을 통해 인구구조 변화에 대한 대응 실행력 추진 인프라를 확립하였다. 먼저, 2017년 7월 기획실 내에 전담직원 2인으로 구성된 인구정책계(현 지역인구정책계)를 신설하여 인구정책에 대한 군차원의 통합적 정책추진을 담당하도록 했다. 또한 민선 6, 7기가 시작되면서 지역의 투자유치 및 지역개발을 촉진하기 위해 미래전략단을 신설하여 민간기업 유치, 신성장동력사업, 부처공모사업 등을 담당하게 하였으며, 일자리경제교통과 내에 2015년 1월 일자리 창출계를, 2017년 8월 청년정책계(2018년 1월 이전에는 청년정책 TF팀)를 신설하였다. 이러한 신설부서는 ‘지역소멸의 극복’을 최우선과제로 두고 부서 간 협력을 통해(예: 일자리 창출 및 인구정책을 위한 부서 간 분기별 회의) 정책을 시행하고 있다.

고흥군은 2016년 행정과 소속 인구정책계에 전담인력 2명을 배치하여 인구정책을 수립해왔다. 민선 7기 이후에는 기초자치단체 중 처음으로 인구정책과를 신설하여 인구정책계, 일자리 창출계, 출산장려계, 귀농지원

제를 인구정책과의 하위부서로 배치, 13명의 전담인력을 배치했다. 현재 고흥군 정책실무자 42명으로 구성된 고흥군 인구정책 실무추진단을 구성하여 2019년에는 범위가 대폭 확대된 포괄적인 인구정책을 실시할 수 있도록 준비하고 있으며 인구정책조례제정 및 인구정책위원회 구성을 추진하고 있다. 또한 공직자부터 솔선수범하여 인구정책에 대응하기 위해 ‘내 고장 주소갖기 운동’을 단계별로 추진하고 있으며, 전입세대에 대한 지원 및 교육을 강화하고 있다.

라. 기타 분야

의성군은 제3차 저출산·고령사회 기본계획에는 포함되어 있지 않은 별도의 시책을 지역인구 역점시책의 일환으로 귀농·귀촌, 정주환경 개선, 신성장동력 확보 분야에서 추진하고 있다. 먼저 의성군은 지역인구 감소폭을 완화시키는 귀농·귀촌 인구유입의 중요성을 인식하고, 2016년 1월 1일자로 ‘의성군 귀농·귀촌인 지원조례’를 제정하여 시행하고 있다. 정책적 차원에서는 귀농·귀촌 인구를 유인하기 위해 정착단계별로 지원 정책을 실시하고 있다. 예비·초보 귀농인을 위해 귀농인 영농현장 체험 학습, 의성귀농투어, 귀농인의 집 8개소 운영 등을 통해 지원하며 정착지원으로는 이사비용, 정착지원금, 주거환경 개선사업 등을 실시한다. 또한 창업자금, 주택 관련 비용 등 귀농인을 대상으로 융자지원을 실시하며, 지속적인 영농기술교육을 제공하고 있다. 정주권 개선 및 살기 좋은 환경 조성을 위해 농촌중심지 활성화사업, 권역·마을단위 창조적 마을 만들기, 활기찬 농촌프로젝트 시범사업 등등 다수의 경관 및 생활환경 개선사업을 실시 중이다. 중·장기적 신성장산업 투자유치를 통한 일자리 창출이 청년인구 유인을 통한 지역활력 제고에 기여할 것으로 기대하여 의성군은 2015~17년 랩포장재 제조업 외 17개 기업을 유치 완료하였으며, 풍력발전단지와 태양광발전단지를 유치(2015~19년)하여 현재 정착단계에 있다. 마지막으로 ‘고령친화산업의 신성장동력 육성’ 항목에 포함된 세포 배양 이노베이션 허브센터 구축 및 건강고을 맞춤형 의료산업 육성(2017~22년)은 미래전략단을 중심으로 현재 추진 중이다.

고흥군 역시 귀농·귀촌, 정주환경 개선, 신성장 분야 육성을 인구정책과 함께 추진하고 있다. 귀농·귀촌인 정착지원의 일환으로 귀농인 농가 주택 수리비 지원 및 귀농인의 집을 조성(예정), 운영·관리하여 주거환경 개선을 지원하고, 귀농인 영농창업 및 주택구입을 지원한다. 귀농인 영농정착을 위한 현장실습 교육도 지속적으로 실시하고 있다. 또한 군유 재산 중 유휴농지를 발굴하여 귀농·귀촌인에게 우선적으로 임대하는 시책을 추진 중이다. 정주여건 및 생활환경 개선을 위해 ‘문화·공동체·경제 플랫폼’ 고흥읍 프로젝트를 고흥읍 남계리 일원에서 실시하여 중심상권 문화나들길(청년창업 인큐베이팅 포함)과 어울림한마당을 조성하고 전통시장 활성화를 꾀하고 있다. 그 외에도 농어촌형 교통복지를 실현하여 교통편이 불편한 농어촌 마을에 마을버스, 택시 등의 운영을 활성화하고, 권역단위거점개발사업, 6개 농촌마을 종합개발사업, 어촌마을·도서 종합개발사업을 통해 농어촌의 생활환경을 개선하고 있다. 또한 고흥~여수 간 연륙·연도교를 건설하는 등 기반시설 개선을 통한 교통망 접근성을 향상시키고 있다. ‘신산업 기반 일자리 생태계 구축’을 위해 고흥군은 국가종합비행성능시험장, 우주항공첨단소재센터를 구축 혹은 운영 중이며 무인기산업 생태계 구축을 위해 드론 전문인력 양성 및 드론기업 유통을 위해 노력하고 있다. 여기에 농어업 기반 6차 산업화를 위한 기반을 조성하는 한편, 고흥만 첨단 스마트팜 단지 조성, 스마트 수산양식 시범 단지 조성 등과 같은 ICT 용·복합 기술접목을 통해 지역의 신성장동력을 창출하고 있다. 관광 분야에 있어 고흥군은 해양경관, 편백숲, 고흥만 등 지역관광자원 개발을 통한 체험관광 활성화를 지속적으로 추진해갈 계획이다.

마. 요약 및 시사점

이상의 정책적 대응방안을 토대로, 의성군과 고흥군 지역인구정책의 방향을 보면, 이 지역들은 인구규모 증가에 역점을 두고 있는 것으로 읽힌다. 먼저 저출산 극복을 통한 자연적 인구증가를 독려하기 위해 결혼, 임신, 출산에 대한 적극적인 지원책을 실시하고 있는 점이 이를 보여준다.

또한 인구의 사회적 증가를 유도하기 위해 귀농·귀촌 인구를 유인하기 위한 정책을 더욱 활발하게 펼치며, 청년인구 유입을 궁극적 목적으로 신성장산업 유치를 위해 노력하는 점 또한 인구규모 증가를 위한 노력을 방증한다.

인구규모 증가와 더불어 기존 인구의 지역이탈을 막는 것도 중요한 정책적 방향으로, 양육, 교육, 정주환경 개선을 위해 기반시설을 확충하고 있다. 특히 자녀교육을 위해 지역을 이탈하는 인구를 지역에 유류시키기 위해 의성군은 해외선진지 탐방, 성적장학금 지급, 우수강사의 보충수업 제공 등을 비롯하여 중고등학생을 향한 다양한 장학 및 교육지원정책을 실시하고 있으며 고흥군 또한 ‘산어촌 작은 학교 살리기’와 ‘고흥무지개학교 교육지구 운영지원’ 등 교육 인프라 강화를 위한 시책이 실시되고 있다. 정주환경 개선을 위한 다양한 정책이 인구증가 시책으로 포함된 것도 지역이탈에 대응하기 위한 정책으로 이해할 수 있다. 따라서 의성군과 고흥군의 지역인구정책은 인구의 자연적, 사회적 증가를 유인하는 동시에 인구의 지역이탈 방지를 중요한 정책적 목표로 삼아 지방소멸에 대응하고 있다는 것을 알 수 있다.

한편, 고령화에 따른 지역 고용인구 구조변화에 대한 의성군과 고흥군의 대응은 복지적 관점에 한정되고 있다. 이들 지역에서는 기초연금, 노인대학, 돌봄 프로그램 등 다양한 노인복지 시책이 실시되고 있을 뿐 아니라, 노인 일자리 정책 또한 기초자치단체에서 노인인구에게 일자리를 ‘제공’하여 이들의 소득을 향상시키기 위한 복지정책의 일환으로 추진하고 있다. 즉, 고령화로 예상되는 지역 산업 및 노동력 구조 변화에 노인인구가 어떻게 생산적인 방향으로 기여할 수 있을지, 혹은 예상되는 노동력 부족을 극복하기 위해 여성 및 외국인력이 어떻게 활용되어야 할 것인지 등에 대한 고민은 제한적이다. 이에 따라 의성군 지역인구정책은 장기적인 관점에서 고령사회로의 전환에 대한 대책이 보완되어야 할 것으로 보인다.

다음으로, 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 틀 안에서 본다면, 의성군과 고흥군 두 지역 간 인구정책은 큰 차이를 보이지 않는 것을 알 수 있다. 예를 들어 임신, 출산, 육아를 위한 지원정책은 두 지역 모두 농촌

지역의 열악한 분만 관련 의료환경을 개선하기 위한 지원책과 더불어 출산축하용품 지급, 육아용품 대여 등을 지원하고 있다. 고령화 분야 역시 기초연금 및 일자리 제공을 통한 노인 소득수준 지원, 노인 복지대학과 같은 프로그램을 통한 문화·여가·사회참여 기회 확대, 경로당 개보수 지원, 고독사 및 치매를 포함한 노인돌봄 제공을 기본적인 내용으로 추진하고 있다. 이처럼 의성군과 고흥군은 저출산, 고령화, 대응기반 마련 분야 및 기타 분야에서 큰 차이를 보이지 않는 시책을 시행하고 있다. 이는 광역자치단체 간 정책이 지역 간 큰 차이를 보이지 않았던 것과 비슷한 맥락이다.

인구구조 변화에 대한 대응이 두 기초자치단체 간 큰 차이를 보이지 않는 것은 두 지역 모두 농촌지역을 배경으로 하고 있기 때문이기도 하다. 의성군과 고흥군은 귀농·귀촌 지원정책, 정주여건 개선, 신성장동력 확보를 인구구조 변화에 대한 대응정책으로 추진하고 있다. 이러한 분야는 농촌지역의 특수한 상황에서 인구구조 변화에 영향을 미치기 위해 추진하는 정책들이다. 귀농·귀촌 인구의 경우 최근 농촌지역 인구감소를 완화시키는 데 큰 역할을 하게 되면서 의성군과 고흥군처럼 각 지방자치 단체에서는 이 인구계층을 유인하기 위한 다양한 지원을 제공하고 있다. 정주여건 개선의 경우 ‘창조적 마을 만들기’와 같이 도시재생과는 다른 농촌지역을 배경으로 하는 지역의 생활환경을 개선시키기 위해 실시하는 정책이다. 따라서 제3차 저출산·고령사회기본계획의 틀로는 이러한 농촌지역 인구구조 변화의 특수한 상황을 반영하지 못하고 있다. 더불어, 저출산 문제의 근본적인 원인으로 꼽히는 청년계층 관련 문제 역시 농촌 지역과 도시지역은 차이를 지니고 있다. 도시지역의 경우 청년계층이 일자리 및 주거의 불안정으로 결혼 및 출산을 꺼려 저출산을 초래하는 것이 청년계층과 관련된 저출산 문제의 주요 원인으로 지적된다(매일경제 10월 25일자). 따라서 제3차 저출산·고령사회 기본계획은 이 문제에 중점을 두어 해결방안이 제시되고 있다. 그러나 농촌지역의 경우 청년층이 출산을 안 하는 것은 차치하고, 청년계층 인구 자체의 비중이 지나치게 낮아 지역의 출산율이 낮아지는 것이다. 따라서 청년이 출산을 미루는 도시 지역과는 근본적으로 다른 원인에서 저출산 문제가 발생하게 되는 것이

58 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

다.9) 따라서 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 해결방안이 농촌에서의 저출산 문제를 적절하게 다루고 있다고 하기 어려운 것이 현실이다.

고찰한 바와 같이 지방소멸을 맞는다고 거론되는 의성군과 고흥군의 인구구조 변화 대응정책에서 청년계층의 일자리 및 인구유입이 강조되고 있다. 이에 다음으로 청년계층을 중심으로 지역의 정주환경과 일자리 생태계(제조업/농어업 중심)를 살펴보도록 한다.

4. 청년계층 정주환경 및 일자리 생태계

가. 청년계층 정주환경

의성군과 고흥읍의 상권은 50%에 육박하는 60세 이상 노인인구와, 지역 주요 산업인 농업에 종사하는 인구를 고객층으로 하는 상점이 주를 이루고 있다. 지역주민들에 따르면 두 지역 내 대부분의 상점은 저녁 6~7 시면 영업을 마친다고 한다. 고흥군을 예로 들면, 고흥읍 내 중심거리에는 주로 농약상, 묘목상, (노인)의료기기상, 식료품점, 식당 등이 들어서 있었다(2018년 8월 27일). 읍내에 일을 보러 온 지역주민의 차량이 도로변 상점 앞에 줄을 지어 주차되어 있었으며 도로상의 차들은 도로변에 걸쳐 주차된 차량들을 피해가며 주행하고 있어 도심 인프라의 한계를 보이고 있었다. 고흥시외버스터미널에서 멀지 않은 교차로 주변으로 ‘교’ 제과점, ‘ㄷ’ 화장품점 등 도시에서 흔히 볼 수 있지만 주변 상점들과는 고객층이 다른 프랜차이즈점들이 한 개씩 위치하고 있었다. 읍내 거리를 오가는 사람이 드문드문 보였다. 저녁 식사를 위해 길을 나선 저녁 8시, 고흥읍 내에는 대부분의 상점 및 식당이 문을 닫은 상태였다. 문을 연 식당들로 손님들이 가끔씩 들고 났다.

문화적 기반 측면에서 의성군과 고흥군은 인근 도시지역에 비해 열악하다. 의외로 인구 십만 명당 문화기반시설 수는 전국평균 5.14개이며 대구광역시는 2.94개, 순천시는 5.74개인 데 반해 고흥군은 11.82개, 의성군

9) 이 차이점은 고흥군 인구정책 담당자와 연구자 간 논의를 통해 도출되었다.

의 경우 11.11개를 기록하여 전국평균 및 인근지역보다 의성군과 고흥군이 문화기반시설을 훨씬 많이 보유하고 있다(2016년 기준, 통계청 KOSIS e-지방지표). 그러나 단편적인 통계수치는 인구 수를 고려했다고 할지라도 지역의 문화기반수준을 보여주는 데에는 한계가 있다. 이에는 이용인구가 많을수록 문화시설의 질적 수준을 유지할 수 있다는 점도 작용을 한다(시사인 2018년 1월 9일). 더구나 도서관, 박물관, 문예회관 등을 포함하는 이러한 문화기반시설이 지역주민, 특히 지방소멸을 결정짓는 청년 경제활동인구 및 자녀들이 이용하는 ‘문화시설’과는 거리가 있다. 지역주민들에 따르면, 고흥군 도서관은 이용률이 저조하며, 자녀를 둔 가구는 영화관, 키즈카페, 쇼핑 등에 대한 수요를 충족시키기 위해 인근 시지역으로 주말이면 나가는 경우가 많다고 한다. 이런 종류의 문화적 기회가 지역에서 제공될 경우 지역주민의 호응도가 매우 높다. 고흥 군청사 내에는 군에서 지역주민을 위해 경기적으로 상영하는 영화를 홍보하는 자료가 게시되어 있으며 의성군 역시 의성군 문예회관에서 영화상영을 하는 경우 만석이 되곤 한다. 고흥군 읍내 위치한 유일한 키즈카페는 주말이면 하루 종일 손님이 사업장을 가득 차 운영되며, 의성군이 운영하는 키즈카페 역시 주말이면 바쁘게 운영된다.

교과과목 이외의 과외활동 및 학습에 대한 학부모의 높은 수요 역시 의성군과 고흥군에서는 충족시키기 어려운 현실이다. 의성군 행정실무자에 따르면, 발레수업과 같이 군지역에서 접하기 어려운 교과 외 교육을 군에서 제공할 경우 등록이 빠르게 마감된다. 이로 미루어 과외활동에 대한 학부모 수요가 높은 데 반해 공급이 매우 부족한 것을 알 수 있다. 그러나 인구 천 명당 사설학원 수는 순천시가 1.98개인 반면 고흥은 0.76개, 대구광역시가 1.54개인 반면 의성군은 0.41개에 불과하여(출처 상동) 인근 도시지역에 비해 현저히 적게 나타난다.¹⁰⁾ 학령기 이전 육아환경 역시 마찬가지여서 고흥군에 거주하는 주부 경주 씨는 올해 초, 고흥군으로 전입 후 4세 자녀를 위한 어린이집을 알아봤으나, 공립과 사립 모두 자리가

10) ‘순천시-고흥군’, ‘대구광역시-의성군’을 비교한 이유는 고흥군과 의성군에서 인구이동 및 생활권 측면에서 가장 많이 언급되는 인근 도시지역들이 각각 순천시, 대구광역시였기 때문이다.

없어 자녀를 데리고 순천시로 통학을 시켰다고 한다.¹¹⁾ 고흥군의 육아 천명당 보육시설 수는 13.75개인 반면 순천시는 18.04개이며, 의성군은 10.89개인데 대구광역시는 12,62개로 의성군과 고흥군이 인구 대비 보육시설 수가 인근 도시지역에 비해 적다(출처 상동).

이러한 지역상권의 특성 및 문화·교육적 환경의 열악함은 의성군과 고흥군의 20~40대가 거주지역에 대해 가지게 되는 선호도를 저하시키는 것으로 보인다. 의성군이 직면한 문제들에 대한 청년층의 역할을 최근 몇 년간 활발하게 모색해 온 의성군 주민은 '[인구가 최근 약 삼십 년간] 왜 그렇게 나갔나요?'라는 연구자의 질문에 다음과 같이 대답한다.

“일단은 제가 보기에는... 음. 교육이겠죠 교육... 교육이 가장 크다고 봅니다... 교육, 그리고 문화겠죠 문화” (의성군 청년사업가 익률 씨)

이처럼 청년층이 선호하는 정주여건을 갖추지 못함으로 인해 의성군 및 고흥군 청년층은 현재 거주하더라도 향후 타지역으로의 전출을 계획하게 되는 요인이 되고 있다. 지역주민에 따르면,

“여섯 시만 되면 깜깜해서 갈 데가 없어요. 광주만 해도 한 아홉 열 시 되면 초저녁인데 여기는 여섯시만 되면 정말... 짧은 사람들은 사는 데 재미가 없고... 여기 분들이 여기 [지속적으로] 살라는 보장이 없어요. 나도 얘기 둘 키우고 있는데 여기서 사는 게 벌써 답답해요. 먹을 것도 없고, 놀 것도 없고, 다만 좋은 거는 조용하고 공기 좋은 거 말고는 장점이 없는 것 같아요. 학교 보내려면 결국은 나갈 것 같아요. [다른 사람들처럼] 나도 길게는 한 오 년 보고 있고 짧게는 삼 년 보고 있어요. 애가 네 살이니 초등학교도 가고 하려면 광주로 다시 가야 하지 않을까... 그런데 나쁜 아니고 여기서 애기들 다 똑같이 키우는 엄마들 얘기 들어보면 여기서 오래 있지는 않을 생각이더라고요. 먼 데는 아니더라도 순천으로라도 가실 계획을 하고 있더라고요.” (고흥군 주부 경주 씨)

즉, 상권의 영역 및 영업시간이 제한적이므로 청년 인구계층이 선호하는 소비성향과 달라 여가시간을 보내기 어려우며, 특히 자녀의 교육환경에 대한 우려로 인해 청년계층은 의성군 및 고흥군을 거주지로 선호하지

11) 고흥군 인구정책 실무자는 경주 씨의 경험과는 상반되게 고흥군 내 어린이집 시설에는 부족이 없는 현황이라고 인식하고 있었다.

않는 것이다. 이러한 상황을 정책실무자도 파악하고 있어, 한 정책실무자는 출산 및 육아가 용이하도록 인구시책을 추진하고 있음을 강조하며 다음과 같이 말한다.

“젊은 엄마들을 잡아야 된다... 그런데 지금 문제가 고등학교만 졸업하면 나가버리면 안 들어오니까... 엄마들이 중학생 들어갈 때 되면, 초등학교 고학년 때 많이 빠져나가시거든요... 대도시, 대구, 안동 쪽으로... 우리 평생교육 해서 이렇게 하는 이유도 이렇게 자꾸 애들 방과후 수업도시키고, 장학금 주고 하는 이유도 물론 그쪽 가서도 공부를 잘할 수 있겠지만 어쨌든 의성에서 남아서 의성을 지켜달라는 의미에서 그렇게 하는 거죠.” (의성군 인구정책 실무자)

특히 고흥군의 경우 교사 및 군청직원 역시 상당 비율이 인근 30분 거리에 위치한 순천시, 혹은 광주시에서 거주하면서 출퇴근을 하거나 주중에 고흥에서 근무하고 주말에 거주지로 돌아가는 형태로 생활하고 있음을 복수의 지역주민은 전했다.¹²⁾ 이처럼 청년층에게 열악한 정주여건 및 지역 분위기로 인해 지역에 거주하는 청년계층은 향후 타지역으로의 전출을 계획하고 있음을 알 수 있다. 이에서 나아가, 정주여건은 청년층이 타지역에서의 유입을 가로막는 요인인 되어,

“젊은 사람들이 들어와야 하는데 외지에서 들어와야 하는데 집세 같은 걸 부담하고 들어올 만큼 메리트가 있느냐 의성이... 시내 주말에는 식당운영이 안 됩니다. 대여섯 시에 식당을 나가는데 조금만 늦으면 문을 닫아요. 먹을 곳이 없어요. 식당 사장님들은 열어놔도 장사가 안되니 닫는 거고” (의성군 농공단지 내 한 제조업체 관리직 기용 씨)

이처럼, 지역의 열악한 정주여건으로 인해 중소규모 제조업에서 청년층 일자리가 제공된다고 해도 청년층을 지역으로 유인하기 어려운 상황이다.

나. 청년계층 일자리 생태계

청년이 종사할 수 있는 일자리는 청년이 한 지역에 정착할 수 있는 기

12) 고흥군이 인구대책의 일환으로 공직자 대상으로 ‘내고장 주소갖기 운동’을 단계적으로 추진하는 것은 이러한 경향을 변화시켜보려는 노력으로 볼 수 있다.

본적인 조건임은 주지의 사실이다. 특히 의성군, 고흥군과 같이 노년인구 비율이 높고 청년인구비율이 낮아 지역이 활기를 잃은 농촌지역의 경우 청년인구의 유입이 경제활동, 사회활동, 재생산 등을 통해 지역경제 및 지역공동체 활성화에 기여할 수 있도록 하는 것이 시급한 실정이다.

지역에 거주하는 청년계층은 지역 내 청년일자리가 없음을 토로한다.

“일할 데가 없어요. 정말 일할 데가 없어요. 젊은 사람은 일하려고 그래도 일할 데가 없어요. 공장이 있는 것도 아니고 농공단지 해봐야 그거 다 인원이 딱 정해져 있으니까. 대도시 같은 경우에는 회사들이 많아가지고 언제든지 채용할 수 있는데, 촌에서는 딱 그 사람들만 채용하면 더 채용할 수도 없잖아요. 공장이 딱 정해져 있으니까. 얼마 안되니까. 예, 솔직히 못 먹고 사니까 나가는 거 아닙니까?” (의성읍 사업체 운영 민우씨)

즉, 지역 내 제조업체나 공공시설이 제한적이므로 청년계층이 종사할 만한 일자리가 부족해, 이들을 지역에 유류시킬 수 있는 근본적인 조건이 충족되지 않는다고 하는 것이다. 이러한 청년층의 인식은 그러나 지역 내 사업주들의 청년고용 현황에 대한 인식과 다른 양상을 보인다.

의성읍 인근에 위치한 ‘○’ 농공단지¹³⁾는 입주업체 20개 중 15개가 가동 중이다. 남자 138명, 여자 46명으로 총 184명을 고용하고 있으며, 총생산액은 216억 3천만 원으로 의성군 4개 농공단지 중 생산액 규모가 가장 크다(한국산업단지공단, 2018). 2018년 7월 말에 찾은 농공단지는 오가는 사람이나 차를 찾기 어려울 만큼 한적했다. 세 개의 레인 양 옆으로 위치한 입주사업체 중 기계나 사람의 움직임을 볼 수 있었던 곳은 세 개 업체였다. 고흥읍 풍양면에서 1989년 개소한 ‘교’ 농공단지는 8개 입주업체 중 7개가 가동 중이며, 총 64명(남자 38명, 여자 26명)을 고용했고, 총생산액은 42억 7,900만 원이다(출처 상동). 2018년 9월 초 ‘교’ 농공단지 역시 한산하기는 마찬가지여서 가동되는 모습을 볼 수 있는 업체는 한 곳이었다. 이 업체 근무자는 당시 해당 농공단지 내 가동되는 공장은 사료생산업체와 공공용품 생산업체, 두 곳이라 전했다.¹⁴⁾

13) 의성군에는 2018년 1/4분기 기준 농공단지 4개(다인, 봉양, 의성, 단밀)가 위치한다.

입주한 70개 업체 중 49개가 현재 가동 중이다(한국산업단지공단, 2018). 남성 503명, 여성 151명 등 총 654명을 고용하고 있으며 총생산액은 548억 4천만 원이다.

의성군 ‘○’ 농공단지에 위치한 ‘ㄱ’ 업체는 1999년 설립되어 가전용 및 전기자동차용 모터코아를 생산하여 대기업에 납품하는 사업체이다. 정규 인원 70인을 포함, 총고용 인원은 100명으로, 위치한 농공단지 중 가장 큰 고용규모이다. 해당 농공단지 내 입주업체 중 가장 활발하게 생산라인이 가동되고 있음에도 불구하고 이 업체는 ‘연중 상시구인’ 상태이다. 자동차 모터를 생산하므로 무거운 부품을 다룰 수 있는 30대 이하 청년 남성이 고용조건이 된다. 연령대 및 성별 외에 특별한 기술을 요구하지는 않는다. 청년층의 경우 현장에서 기술을 익히는 것이 어렵지 않고 업체에서 지속적으로 생산관련 교육을 제공하고 있다. 그러나 청년 남성이 생산직으로 입사하면 대부분은(관리직 담당자에 따르면 90%) 고용조건에 대한 불만, 농공단지 주변 및 의성군 내 정착여건 미비 등으로 인해 3~4개월 만에 퇴사한다. 제조업의 특성상 수익이 발생하기 위해서는 생산라인이 돌아가야 하므로 지속적인 결원을 보충하기 위한 상시구인체계로 운영되고 있는 것이다.

고흥군 ‘ㄹ’ 농공단지에 위치한 ‘ㄷ’ 업체는 공용물품을 생산하여 인근 시지역에 납품하고 있다. 농공단지 입주 7년차이다.¹⁵⁾ 현재 고용인원은 3 명이며, 사업주의 가족 3인이 부족한 노동력을 보완하고 있다. 기계생산 및 포장업무가 주를 이루는데, 생산공정 특성상 민첩함이 요구되며, 12시간 교대근무를 중심으로 운영되므로 체력을 필요로 한다. 따라서 청년계 층을 고용대상으로 선호하여 30~40대 노동력을 구한다. 그러나 지역지 등을 통해 구인공고를 해도 구직자 대부분은 고용 및 근로조건을 문의하는 데 그치는 경우가 많았으며, 취업을 결정하여 일을 시작한다고 해도 며칠 지나지 않아 퇴직하는 사례가 반복된다. 주로 농어업을 기반으로 하는 농촌시설의 특성상, 도시지역과 달리 취업을 통한 수입이 생계를 절대적으로 좌우하지 않는 점이 지역주민의 잊은 퇴직에 영향을 미치는 것으

14) 복수의 지역주민 역시 고흥군의 농공단지 내 많은 사업체가 농수산물을 가공·생산하므로 연중 가동되기보다는 수확기 직후에 계절성으로 가동된다고 전했다.

15) 고흥군에는 풍양농공단지, 청정식품농공단지 등 농공단지 2개가 조성 완료되어 운영 중이다. 총 지정면적은 20만 제곱미터이며, 입주업체 수 29개 중 24개(83%) 가 가동하고 있다. 총생산액은 114억 2,900만 원으로 집계된다. 총고용인원 278명 중 남성이 47%, 여성이 53%를 차지하고 있다(한국산업단지공단, 2018).

로 사업주는 보고 있었다.

지역 내 구인난이 지속되면서 의성군 ‘ㄱ’ 업체가 주로 의존하는 구인 경로는 서울 소재 인력소개업체를 통하는 것이다. 해당 인력소개업체에서는 전국을 단위로 구인구직 사이트, 지역인력소개업체 등을 통해 구인 한 후 도급이나 정규직으로 연결시켜준다. 그 외 구미지역 도급 라인업체 등이 구인경로가 되는 경우도 가끔 있다. 이러한 경로를 통해 구해지는 신규 고용인력은 주로 안동, 영주 등 인근지역에서 입사를 위해 의성으로 유입되며, 그 외 수원, 대전 등 기타 지역에서 이주하는 경우도 있다. 그래도 채워지지 않는 필요인력의 일부는 외국인력에 의존하고 있다. 고용노동부를 통해 허가된 외국인력 채용규모는 21명인데, 현재 16명을 고용하고 있다. 1명을 제외하고는 모두 남성이며, 근로조건은 내국인과 동일하다.

고흥군 ‘ㄷ’ 업체 역시 외국인 인력을 활용하고 있다. 채용이 필요한 경우 순천고용센터로 구인등록을 한 후 3개월 정도 대기하면 해당 기관에서 외국인력을 사업체로 연결해주어 채용하는 절차를 거친다. 현재 고용하고 있는 3인은 모두 네팔 출신 청년남성으로 구성되며 그중 1명은 2년 이상 근무 중이다. 근무조건은 내국인과 동일하여 초임은 170만 원이며, 기숙사 및 식재료, 생활비 등을 제공하고 있다. 그 외 근무실적에 따라 추가적인 인센티브를 제공한다.

이처럼 지역 청년계층은 구직난을 호소하지만, 지역 농공단지 내 청년 노동력을 필요로 하는 사업체는 상시적인 구인난에 시달려 외국인 인력에 인력수급의 많은 부분을 의존한다. 의사소통이 원활하지 않은 등 여러 가지 제약조건이 따름에도 불구하고 사업주는 불가피하게 외국인 인력을 고용할 수밖에 없는 현실이다. 이는 내국인 청년계층은 사업주가 제시하는 고용조건 및 지역 정주여건에 만족하지 못해 취업상태를 유지하지 않으려 하기 때문이다.

농공단지뿐 아니라 농업생산 역시 청년계층 노동력을 필요로 한다. 농공단지 사례에서 살펴본 바와 같이 농촌지역에서는 외국인 인력이 청년계층 노동력 수요를 공급하는 것이 일반적이다. 고흥군에서 유자를 생산·가공하는 마을기업 역시, 마을 내 가용한 노동력은 고령화로 인해 생

산성이 낮으므로 유자 수확철인 10월경이 되면 소속 면지역 농촌인력관리센터를 통해 외국인을 고용하고 있다. 인근의 장흥, 보성 지역의 양파 및 마늘 생산에 종사하는 농업인들도 수확기가 되면 비슷한 방식으로 대부분 외국인 인력을 활용한다. 임금은 내국인의 70% 정도를 제공한다. 인근 남해를 따라 분포한 어촌마을 역시 외국인 인력이 양식장 및 고기잡이에 필요한 노동력을 제공하고 있다.

의성군과 고흥군 내 부족한 청년 노동력을 대체하는 인구계층은 남성이 주를 이루는 외국인 외에도 세 가지 인구사회계층을 더 들 수 있다. 첫 번째는 지역 내 중장년층 여성이다. 예를 들어 어린이집 교사 중 대다수가 중장년층 여성인 점이 도시와는 다른 점이라고 타지역에서 이주해온 주부들은 전했다.

두 번째는 결혼이주여성이다. 결혼이주여성의 고용을 비롯한 지원시책은 의성군의 경우 의성군 다문화건강가족지원센터, 고흥군의 경우 고흥군 다문화가족지원센터가 각 군에서 위탁받아 실행하고 있다. 해당 기관들에는 지역별 결혼이주여성이 전수 등록되어 있으며, 이 기관들이 가구별로 지원하므로 지역 내 결혼이주여성의 현황 및 지원시책에 대해서는 가장 전문적인 기관들이다. 2018년 7월 기준 의성군의 실거주 결혼이주여성은 278명이다. 이 중 농업종사자가 약 50~60%를 차지하며 그 외 생산직 및 서비스업에 종사한다. 육아 혹은 정착기간인 이유로 일을 쉬는 경우도 간혹 있지만 의성군 결혼이주여성 대부분은 경제활동을 하고 있다. 의성군 내 전반적 고용여건은 노동수요가 공급을 초과하는 것으로 의성군 다문화건강가족지원센터는 파악하고 있다. 정부기관에서 일자리 창출을 위해 제공하는 일자리를 제외하고 소규모 생산직 및 서비스업 고용주는 항시적인 구인난을 겪고 있다. 이에 따라 결혼이주여성이 취업의사를 지닌 경우 특별한 경우를 제외하고는 모두 취업이 가능하며, 급여 등 고용조건은 내국인과 같은 수준이다. 고흥군 결혼이주여성은 2017년 12월 기준 528명으로 집계되며, 이 중 베트남, 중국, 필리핀 출신이 82.5%를 차지한다. 이들은 대부분 가구가 농어업에 종사하므로 이에 종사하는 인원이 취업을 원하는 인원보다 더 많다. 농어업으로 일한 소득이 제한적이어서 가구 내 현금소득이 필요하거나 결혼이민자가 취업을 원할 경우 외부

의 취업처를 찾는다. 고흥군 역시 지역 내 결혼이민자 여성을 향한 구인 수요는 적지 않은 것으로 고흥군 다문화가족지원센터는 파악하고 있다. 간혹 가구 내 배우자 혹은 시부모가 결혼이민자 여성의 취업을 반대하는 경우 취업이 제한되기도 하나, 대부분의 경우 결혼이민자 여성의 취업을 원할 경우 센터를 통하여 취업을 할 수 있는 상황이다.

취업 일자리 종류는 두 지역 모두 버스보조원, 이중언어강사, 농촌지도 소 연구보조, 요양보호사, 농업, 식당, 생산직, 간호조무사, 어린이집 도우미 등이다. 대부분 생산업 및 요식업 분야로 취업한다. 실제로 특히 고흥군 식당에서는 결혼이주여성이 서빙을 담당하는 광경을 쉽게 마주치게 된다.¹⁶⁾ 취업경로는 다문화여성이 사업주의 구인공고를 접하고 스스로 취업하는 경우가 한 가지로, 농촌지도소 연구보조 등이 이에 해당한다. 그 외 다문화여성의 취업은 의성군 건강가정다문화센터와 고흥군 다문화 가족지원센터의 노동 수요 및 공급 연계를 통해 이루어진다. 센터는 먼저 고용주, 기초자치단체, 광역자치단체 등에서 발생하는 노동수요를 파악한다. 그리고 일정한 정착기간을 경과한 다문화가정 여성이 취업에 대한 확고한 의지를 보일 경우 이들을 노동수요 특성에 맞추어 연계시킨다. 연계 과정에서는 각 군에 위치한 여성새일센터가 취업의사를 지닌 결혼이주여성과 동행하여 고용계약의 전반적 과정을 지원한다. 고흥군의 경우 2017년 다시마, 미역공장 등 생산직 15명, 요식업 6명, 영어강사 1명으로 결혼이민자 총 22명이 다문화가족지원센터의 연계로 취업했다(고흥군 다문화 가정지원센터, 2017). 이처럼 결혼이주여성들은 고령화에 따른 농촌 노동력 부족을 전반적으로 상쇄할 뿐 아니라 생산직, 서비스업 등 청년층의 노동력을 요구하는 분야의 수요를 충족시키고 있다.

마지막으로 지역 내 청년계층을 필요로 하는 노동력 일부는 중고등학생이 제공하고 있다. 고흥군에서 자녀를 데리고 시간을 보낼 수 있는 시설을 설치해 매장을 운영하는 사업주는 고객층을 고려해 청년계층을 평일 및 주말에 1~3명씩 시간제로 고용한다. 대학교의 방학기간에는 고흥군으로 돌아오는 대학생들을 주로 고용하지만, 그 외 기간에는 주부나 중

16) 의성군과 고흥군의 총인구 수는 53,166명과 66,063명으로 1만 명 정도 차이에 그치나, 결혼이주여성의 수에 있어 고흥군이 의성군의 거의 두 배에 달한다(528명/278명).

고등학생을 고용할 수밖에 없다. “대학교가 없으니 대학생은 못 구하고, 젊은 사람 구하고 싶은데 젊은 사람 살질 않”는 이유 때문이다. 그런데 주부들은 주로 어린 자녀를 둔 경우가 많아 지속적으로 일하지 못하므로 주로 중고등학생이 일을 한다. 사업주가 ‘하이고홍’, ‘새고홍’과 같은 지역 지에 구인광고를 낸 후 구직을 원해 연락을 해오는 계층이 주로 고등학생 이었다. 미성년자인 관계로 고용을 꺼렸으나, 이들이 지역 내 편의점, ‘교’ 제과점, ‘ㄷ’ 화장품점, ‘ㄹ’ 패스트푸드점 등 청소년 및 청년층이 주로 선호하는 업체에서 중학교 3학년부터 주말이면 시간제로 일을 해왔다는 얘기를 듣고 고용하기로 결정했다고 한다. 일단 이런 학생들이 일을 시작하고 나면, 한 학생이 꾸준히 그 업무를 담당하기보다 친구들 6~7명이 팀을 이루어 돌아가면서 서로 일을 주고 받는 형태로 근무한다.

이와 같이 청년인구의 부족 및 농촌 내에서 찾을 수 있는 일자리에 대한 지역거주 청년인구의 기피 등으로 인해 농촌지역에서는 농공단지 제조업, 지역 내 소기업, 서비스업 등 청년층을 필요로 하는 직종에서 구인난을 겪고 있다. 이렇게 비어 있는 청년계층 노동력은 외국인 인력, 지역 내 중장년층 여성, 결혼이주여성, 중고등학생 등이 공급하고 있는 상황이다. 이 과정에서 연령층, 신분, 인종, 문화 등 다양한 사회경제적, 문화적 요인들이 작용하여 특정 직종과 특정 인구사회학적 계층 간 연결성을 형성하고 있음을 관찰할 수 있다.

이와 같은 의성군 및 고흥군 청년인구 직종의 구인난을 고려하면, 본 절의 도입부분에 언급했던 청년계층의 청년층 일자리 부족에 대한 호소는 한 지역주민의 다음과 같은 언급으로 해석할 수 있겠다.

“농사 짓고는 먹을 게 안되고 그러니까. 여기 와서 살려니까 젊은 사람들이 힘들다고. 돈벌이가 안된다고 떠나시는 분들도 조금 안타깝기는 하죠... 제조업 공장이나 이런 것들도 별로 없고 대기업도 별로 없고 영세업자들 많고 그러니까 양질의 일자리는 사실은 없는 거죠.” (의성군 사회서비스 종사 40대 강주 씨)

즉, 청년계층이 지역에 정착해 삶을 꾸릴 만큼 안정적이고 근로조건이 좋은 일자리가 부족하다고 지역주민들은 인식하고 있는 것이다.

요약하자면, 지방소멸 위기를 맞는다고 거론되는 지역들은 청년계층의

68 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

정착을 유인할 수 있는 정주여건이 미비하며, 청년계층은 특히 교육, 문화적인 여건에 만족하지 못해 일부 인구는 향후 타지역으로의 전출을 계획하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지방소멸 경향을 촉진시킬 것으로 예상된다.

5. 사회적 경제를 통한 청년층 일자리 창출 현황 : 사례 연구

사회적 경제는 인구정책에서 인구유입 및 일자리 창출을 위한 중요한 분야로 고흥군과 의성군에서는 이를 인식하고 시책을 추진하고 있다. 이에 따라 사회적 경제를 구성하는 세 가지 형태인 사회적 기업, 협동조합, 마을기업이 각각 의성군의 경우 6, 11, 7개, 고흥군의 경우 3, 9, 11개가 설립되어 있다(전남 사회적 경제 통합지원센터, 의성군, 2018b). 이러한 세 가지 형태의 사회적 경제의 사례를 의성군과 고흥군에서 한 사업체씩 선정하여 인터뷰를 진행하였다.¹⁷⁾ 사례 선정 시 인터뷰 대상 후보군을 언론 기사 및 한국 사회적 기업 진흥원¹⁸⁾의 데이터를 바탕으로 선정한 후 정책실무자 및 인터뷰 대상자들의 추천을 받아 선정하는 눈덩이표집 기법을 적용하였다.

가. 사회적 기업

1) 의성군 : 사회적 기업 'ㅁ'

경북 내 광고인쇄 분야 최초의 사회적 기업이다. 관공서, 기관 등을 대상으로 현수막, 인쇄물 등을 제작한다. 의성군 출신의 사업체 대표가 건설업에 종사하던 중 사고를 당해 몸이 불편해지면서 인쇄광고업으로 전업하면서 설립했다. 의성군 내 청년인구가 일할 수 있는 곳이 없다는 문제에 착안하여 일자리 제공형 사회적 기업으로 2014년 설립, 2016년 12월 예비 사회적 기업, 2018년 7월 사회적 기업으로 승인받았다.

17) 고흥군 사회적 기업의 경우 고흥군 내 인증 사회적 기업 2곳 모두 대면 및 서면 인터뷰 요청에 대한 무응답으로 인터뷰가 성사되지 않음.

18) <http://www.socialenterprise.or.kr/index.do>.

구성원은 현재 총 11인이며 평균연령은 33세로 일자리 취약계층 중 청년계층의 일자리 창출에 기여하고 있다. 이와 동시에 의성군 인근지역에서 해당 사회적 기업에 취업하기 위해 서울, 안동, 대구 등에서 이주한 직원이 3명 있어 의성군으로의 청년인구 유입에도 기여하는 것으로 평가받고 있다. 기업 설립, 예비사회적 기업 및 사회적 기업 승인에 걸린 시간이 상대적으로 짧으며, 지방소멸 억제에 핵심적인 청년일자리 창출에 기여하는 점 등으로 인해 의성군 내 사회적 기업의 모범사례로 꼽힌다.

의성군은 해당 사회적 기업에 대해 컨설팅 제공, 사업계획 자문, 지속적인 교육제공, 기관 내 발생하는 인쇄업무 수주 등을 통해 지원하고 있다. 의성군 내뿐 아니라 인근지역(예: 봉화, 영주)에 기관 및 단체에서 수주하는 업무도 매출에 대한 비중이 크다. 예를 들어 인근지역 박물관에 대한 납품으로 매월 매출 1,000만 원에서 1,300만 원이 발생한다. 또한 경상북도 사회적 기업 협동조합, 인근지역에서 조직된 인쇄 분야 사회적 기업 연합 등에 참여하여 사회적 기업 간 정보교류, 동종분야 업무분담 등에 관한 협업을 하고 있어 지역 외 네트워킹을 통한 매출이 발생한다. 관외지역 업무의 비중은 절반가량이다.

‘ㅁ’ 사회적 기업은 향후 14~15명까지 총인원을 증가시킬 계획으로, 특히 장애인을 중심으로 구인 중이다. 인원확대에 가장 큰 걸림돌은 구인난이다. 구인광고를 내면 인근지역에서 문의전화가 오긴 하나 취업을 위해 의성군으로의 이주를 꺼려 채용이 성사되지 않는 경우가 대부분이다. 다른 한 가지 어려움은 직원복지에 충분히 투자할 만큼 만족스러운 수익이 발생하지 않는다는 점이다. 소규모 사업체임에도 불구하고 주말 및 공휴일 휴무를 준수하는 등 근로조건을 향상시키기 위해 노력 중인데, 추가적인 복지에 대한 투자에 대해서는 의욕을 가지고 있으나 현실적으로 한계가 있다.

나. 협동조합

1) 의성군 : 사회적/일반 협동조합 ‘ㅊ’

‘ㅊ’ 협동조합은 의성군에 거주하는 20대 후반에서 40대 중반의 13인이

구성원당 100만 원의 출자금을 부담하고 2015년 설립했다. 회원들은 생업 수단을 별도로 유지한 채 협동조합에 참여하고 있다. ‘ㅊ’ 협동조합은 사회적 사업 위주의 사회적 협동조합과 수익사업 위주의 일반적 협동조합을 동시에 운영하고 있다. 사회적 협동조합은 의성군 노인복지대학, 청년 리더 아카데미, 의성군 지역주민을 위한 아카데미 등을 운영하거나 주도적으로 참여하고 있다. 대표적인 사업인 노인복지대학은 기존에 의성군 노인회에서 운영하던 것을 3년 전부터 해당 협동조합이 운영하고 있다. 의성군 내 18개 읍면을 돌며 약 1,400명 노인을 대상으로 엔터테인먼트, 교양, 레크리에이션, 건강 등 네 가지 분야에 대한 강좌를 개설, 운영한다. 대학체험 프로그램, 지팡이 입학선물, 케이크 만들기 등 기존과 차별되는 프로그램을 다양하게 실시한다. 청년리더 아카데미는 의성군 내 청년리더 양성 및 네트워킹 강화를 위해 2016년부터 개설되어 ‘ㅊ’ 협동조합이 설립단계부터 주도적으로 관여하였으며, 지역주민을 위한 아카데미는 의성군의 문화적 환경을 개선하기 위해 지역에서 접하기 어려운 강연을 개최한다. 수익사업 위주의 일반적 협동조합은 의성군 키즈카페와 푸드트럭을 운영하고 있다. 키즈카페는 의성군이 설립 후 해당 협동조합에 사업 운영권을 부여하여 위탁운영한다. 지역 내 유아 및 아동의 수가 제한적인 관계로 수익성이 높지 않다. 푸드트럭은 의성군 지원으로 안동대학교 청년창업가 과정에 참여한 결과로 사업을 시작하게 되었으며, 의성군 내 푸드트럭존 다섯 곳에서 번갈아가며 운영하고 있다. 협동조합에서 운영하는 사업 중 수익성이 가장 높은 사업이다. 일반적, 사회적 협동조합의 사업을 합해 1년간 총 사업비는 2억 4천만 원에서 5천만 원 규모이며, 협동조합 회원 2인(푸드트럭), 전담직원 3인 및 아르바이트 직원 2인(노인복지대학, 키즈카페, 푸드트럭)을 고용하고 있다.

‘ㅊ’ 협동조합은 이처럼 현재 청년층 주도로 다양한 사업을 실시하고 있으며, 장애인작업장 등 활동영역을 더욱 확장시킬 계획이다. 그러나 이에 있어 걸림돌이 존재한다. 먼저 의성군 내 사회적 목적을 우선시하는 사업의 경우 진입이 가능한데 수익이 발생하는 사업의 경우 경로, 정보, 시스템이 투명하게 공개되어 있지 않아 진입이 상대적으로 어렵다는 점이다. 또한 외부로부터 유래된 변화를 거리면서도 정치적 흐름에 따라 쉽

게 변하는 도정방향으로 인해 사업의 추진력을 상실하기 쉬운 문제가 있다. 마지막으로, 의성군보다 상위수준 기관, 즉 광역자치단체나 중앙정부 차원에서 공모를 통해 실시하는 사업까지 영역을 확장할 의지가 있으나 정보의 부족으로 어려움을 겪고 있다.

2) 고흥군 : 사회적 협동조합 ‘ㄱ’

고흥 ‘ㄱ’ 협동조합은 고흥군의 사회적 협동조합 두 곳 중 한 곳으로, 한 교육운동가가 고흥군으로 귀농한 후 주도하여 2015년 7월 설립했다. ‘전남마을학교네트워크’를 중심으로 전남 지역에서 마을학교가 빠르게 확산되고 있는 경향과 궤를 같이하여 고흥군을 기반으로 설립된 마을학교 협동조합이다. 지역, 학교, 공공부문이 거버넌스를 통해 지역을 기반으로 청소년이 미래를 일구어갈 수 있도록 교육문화사업을 전개하는 것이 목 적이다. 조합원 51명은 교육을 담당하는 생산자 조합원, 학생 및 학부모로 구성된 소비자 조합원, 주로 교사로 구성되는 후원자 조합원, 무보수 직원조합원 1인 등으로 구성되어 사업분야가 다종이해관계자형으로 분류된다.

전라남도 교육청, 고흥교육지원청, 여성가족부 등의 위탁사업과 고흥사 람책도서관 준비모임 등을 포함하는 자체사업으로 구분하여 사업을 실시하고 있다. 실시하는 사업은 현장체험 프로그램, 생활공예 심화 프로그램, ‘내고장 진로멘토’ 프로그램 등이다. 참여 학생들은 고흥군 일대에서 지역의 자연 및 문화자원을 기반으로 농업, 임업, 수산업, 문화예술, 자연환경 등에 대해 배우고 진로를 탐색하는 기회를 갖게 된다. 2017년 기준, 학생 1,836명과 교사 및 지역민 453명이 참여했다. 향후 노년층 및 중장년층으로 교육문화 프로그램의 대상을 확대할 계획이다.

‘ㄱ’ 사회적 협동조합은 고흥군 지역을 지향점으로 삼는 질 높은 교육을 시작할 것을 촉구하고 있다. ‘ㄱ’ 사회적 협동조합은 따라서 프로그램 실시에 있어 ‘지역성’ 및 ‘사람’을 특히 강조한다. 농어촌을 배경으로 하는 고흥군이 차별적으로 제공할 수 있는 문화 및 산업을 발굴하는 동시에, 나아가 이를 일궈온 지역민의 라이프스타리를 접목하여 학생들에게 전달하도록 하고 있다. 이를 통해 프로그램 참여 학생들이 지역의 자연 및 문

화자원을 학습할 뿐 아니라 지역에 대한 긍정적인 정체성 함양을 ‘그’ 사회적 협동조합은 강조한다.

해당 사회적 협동조합은 교육문화 프로그램 확대를 위해 민관협력 거버넌스 기반의 ‘고흥교육문화지원센터’ 건립을 추진하고 있다. 현재는 비상근직원 1인이 사회적 협동조합의 제반운영을 담당하고 있으므로, 교육문화사업 확장에 한계가 있기 때문이다. 건립이 성사될 경우 지역 내 청년일자리 3~5개가 창출될 것으로 예상된다. 그러나 지역 내 민관협력 관행이 정착되지 않은 점이 센터 건립의 걸림돌로 작용하고 있다.

다. 마을기업

1) 의성군 마을기업 ‘ㅌ’

‘ㅌ’ 영농조합법인은 의성군 동부 안계면의 35가구 60여 명으로 이루어진 마을에 위치하고 있다. 이 마을은 현재 급속도로 고령화되고 있다. 10년 전 대표가 귀향한 후 노인 14명이 사망했으며, 현재 6명이 ‘방에서 못 나오는’ 고령층이다. 마을기업은 2008년 녹색농촌체험마을로 영농조합법인이 처음 시작되었으며, 2014년 마을기업으로 전환하였다. 2014년과 2015년에 행정안전부 마을기업으로 지정되었다. 농산물 직거래 유통, 생태 및 민속무예체험, 꾸러미사업, 친환경 농산물 재배, 팜파티 개최 등의 사업을 진행하며, 이 중 꾸러미사업과 농산물 재배는 보관성, 수익성, 가격안정성 등의 어려움으로 인해 현재 중단된 상태이다.

2014년 마을기업 설립 당시 6인이던 조합이사는 현재 7인으로 증가했다. 마을기업 조합이사의 연령대는 모두 70대이다. 조합이사들은 마을기업 행사 시 주도적으로 진행을 담당한다. 조합이사의 자격을 지니게 되면 마을 구성원이 생산한 농산물을 조합대표가 중개하여 판매할 경우 마을 사람들에 의해 우선권을 지니게 되어 농산물 판로 확보에 유리하다. 그러나 마을기업 설립 시 조합이사에게 요구되는 출자금은 참여한 조합이사 모두 유보적인 태도를 보여 영농조합 대표 한 명만 출자금을 낸 채 출범 했다. 생태체험을 위한 영농조합이 위치한 토지 또한 대표 소유이다. 영농조합 대표는 농산물 유통 중개를 통해 마을기업 수익창출 및 향후 체험

활동 방문객과의 네트워크를 형성하고 있다.

해당 마을기업은 공동농장 운영을 통한 노인일자리를 창출한 바 있다. 트랙터가 들어가지 못하는 등의 이유로 접근성이 떨어져 휴경지로 방치된 자투리땅을 이 지역에서는 ‘반찬골’(산나물 등 반찬거리가 나는 땅이라는 의미)이라 부른다. 해당 마을기업에서는 3,200여 평 이상 규모의 이러한 땅에 친환경농법을 활용하여 무농약 약초를 생산하는 사업을 2014년부터 시행하였다. 이를 통해 마을 내 노인 15명가량을 반나절씩 고용했다. 호미질을 이용한 잡초제거가 이루어졌으므로 주로 여성노인의 일자리가 창출되었다. 이러한 노인일자리 창출 사업은 외부에서 높은 평가를 받아 2014년에 이어 2015년 마을기업으로 재지정되는 데 기여했다. 총 3년간 진행된 이 사업은 그러나, 잡초 및 인건비 부담으로 인해 중단되었다. 향후에는 마을기업을 통해 산촌/농촌유학을 유치하고 치유농장을 운영할 계획이다. 실질적 운영을 위해 농장관리사, 명상지도사 등이 필요하므로 고정적인 일자리 창출에 마을기업이 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

귀농·귀촌 인구가 증가하면서 마을기업 운영에도 참여하는 사례가 증가하고 있다. 그러나 기존 주민과 정착주민 간 가치관의 차이로 인한 갈등도 점차 두드러지고 있다. 예를 들어 농산물을 방문객에게 판매함에 있어 농산물 가격을 저렴하게 유지하고, 덤을 얹어주거나 단위가 작은 경우 무상으로 제공하는 등이 기존 주민들로 이루어진 마을기업 내 거래의 관행이었다. 이를 통해 방문객이 재방문하거나 향후 농산물을 주문하게 되므로 수익확대에도 기여하는 측면이 있다. 반면 새롭게 마을기업에 합류한 정착 주민의 경우 이러한 관행과 달리 도시민 및 마을기업 조합원들과 거래를 하는 경향이 있다. 이러한 가치관의 차이로 인해 마을기업 내 조합원 간 갈등이 발생하고 있으며, 마을기업 사업에서 귀농·귀촌 인구를 배제시키는 사례가 증가하고 있다.

2) 고흥군 : 마을기업 ‘ㅊ’

2013년 예비마을기업으로 설립되어 2015년 행정안전부가 마을기업으로 지정하였다. 1998년부터 2002년까지 유자파동으로 유자값이 대폭락하여 전 농가가 유자를 생산하는 마을이 전체적으로 타격을 입게 되었다.

이후 생산시설을 중심으로 마을 내 농가가 유자가격 변동에 공동으로 대응하기 위해 설립되었다. 따라서 현재는 조합원 각자 생산한 유자를 공동으로 가공 및 유통하고 있으며 향후 비상시 공동생산 및 보관을 위한 체계를 갖추고, 마을기업 대표 소유의 가공시설을 사용하고 있다. 조합원은 총 9인으로 구성되며, 자본금 2,100만 원으로 설립했다. 연매출은 약 3,000만 원인데 조합원에게 매년 배당금 10%를 지급하고 마을발전기금으로 약 100만 원씩 기탁하는 등의 용도로 사용된다. 판로를 개척하는 조합원의 경우 마진의 30%를 추가적으로 지급한다.

‘ㅊ’ 마을기업 대표는 마을 출신으로, 귀촌하여 가업인 유자생산에 합류했다. 대표의 어린 시절, 마을 내 가구 대부분은 가난했으며 인구가 많았다. 좁은 골짜기에 위치한 마을인 만큼 논농사를 위한 농토도 규모가 작은데다, 소유도 편중되어 있어 많은 인구가 생계를 유지하기 어려웠다. 따라서 마을 사람들이 인근 마을로 일하러 다니곤 했다. 그러다가 1972년, 대표의 선친이 팽자나무에 유자를 접목하여, 식재 후 열매 맺기까지 걸리던 기간을 15년에서 5년으로 단축시켜 인근에 보급시켰고, 이를 계기로 마을의 농가도 미작에서 유자생산으로 전환하게 되었다. 당시 팽자에 유자를 접목하는 작업을 위해 한 해 30명씩 고용했는데, 일감을 구하러 사람이 너무 많이 와서 대부분을 돌려보내야 했을 만큼 마을과 인근지역 노동력이 풍부했다.

현재 마을에는 30가구가 있으며, 모두 유자를 생산한다. 30가구 중 ‘움직일 수 있는 남자’는 거의 다 마을기업 조합원으로 소속되어 있다. 60~70대가 주를 이루며 올해 60세인 마을대표가 마을 내 농사짓는 인구 중 가장 연령이 낮다. 가임기 여성은 ‘아예 구경 못’하는 상황이다. 나머지 가구는 모두 노인가구이며, 이 중 거동이 완전히 불가능한 노인 4인가량이 경로당에서 생활한다.

유자 생산으로 마을 내 일감이 많아 잡초제거 등 상대적으로 쉬운 일을 노인이 담당한다. 경로당에서 생활하는 노인 역시 매년 12월 초, 유자 가공제품에 대한 주문이 많을 경우 포장을 도와주면, 마을기업에서 개수 만큼 사례를 한다. 유자를 수확하는 십여 일가량이 노동력이 가장 많이 필요한 시기인데, 마을 내 노인 십여 명으로는 부족해 인근 면단위 농협

의 인력관리센터를 통해 외국인 인력을 소개받아 작업한다. 재작년에 16명을 5일간 고용했다. 주로 중국, 베트남 출신이었으며, 인건비는 국내인력의 70% 정도를 지불했다. 이렇게 수확하는 시기가 아니면 추가적인 인력 고용은 어렵다. 지역 내 청정농공단지도 생산 후 한시적으로 가동되며, 큰 건물 하나에 직원 한 명이 상주하는 정도이다.

마을기업 운영상 어려웠던 점 중 한 가지는 귀농인과의 마찰이다. 설립 당시 조합원은 10인으로 귀농인 1인을 포함하고 있었다. 그러나 도시 혹은 타지역 출신 주민과 토착 원주민 간에 갈등이 심화되어 해당 귀농인은 결국 조합 탈퇴 후 마을을 떠났다. 토착주민과 귀농인 간 다양한 시각차가 복합적으로 작용했지만, 단순히 보자면 귀농인이 의욕적으로 사업을 추진하려는 방식과 진행이 느린 농촌의 방식으로 인한 갈등이었다고 대표는 보고 있다. 이 경험 때문인지, 지방소멸을 늦추기 위한 방안으로 귀농·귀촌 인구를 대상으로 하는 다양한 유인책에 대해 토착 주민으로서 갖게 되는 상대적 박탈감을 대표는 토로했다.

‘ㅊ’ 마을기업은 향후 수출을 통해 사업체를 확대할 계획이다. 일본 및 미국에서 유자음료 파우치에 대한 호응도가 높아, 바이어들이 연락을 해온다. 그러나 위험부담을 낮추기 위해, 대량생산을 위한 설비에 투자할 의사가 있는 사업체에 한해 수출할 계획이다. 따라서 진행속도가 느리고, 성사율도 현재로선 낮다. 현재 미국 한 업체의 답변을 기다리는 중이다. 단기적으로는 고흥군에서 지역 내 생산품을 꾸러미로 공동구매 해줄 것을 요청한 상태이다.

라. 시사점

사회적 경제의 세 가지 형태인 사회적 기업, 협동조합, 마을기업의 사례를 고흥군과 의성군에서 선정하여 고찰한 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 사회적 경제의 형태 및 지역에 관계없이 모든 사업체는 설립동기, 운영현황 등에 있어 지방소멸 현상과 밀접하게 연관되어 있다. 예를 들어 지방소멸로 지역 내 청년 일자리가 현저하게 부족한 상황에서 청년계층에게 양질의 일자리를 제공하기 위해 사회적 기업이 설립

되었다. 또한 지역인구 전체에서 차지하는 노인계층의 비중이 커지면서 노인계층의 정치적 영향력이 동시에 증가하여 이들이 지역정책의 우선순위를 점하게 되자, 지역 이슈에 대해 청년계층의 목소리를 대변하기 위해 사회적 협동조합이 설립되었다. 마을기업의 운영현황 역시 마찬가지다. 고흥군에서 마을 내 ‘움직일 수 있는 남자’가 모두 마을기업에 조합이사로 참여했으며, 의성군의 경우 조합이사의 평균 연령이 70대이다. 그리고 의성군 마을기업 대표가 귀촌한 후 10년간 14명의 노인이 사망하였으며 현재 ‘방에서 못 나오는’ 노인은 6명(전체 주민 60명)에 달하고 있다. 이처럼 고령화, 농촌마을에서 조직을 이끌 청년인구의 부재 등으로 대표되는 지방소멸의 현상이 사회적 경제의 설립 및 운영 과정에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

둘째, 위의 사례들은 지방소멸 위기지역에서 사회적 경제로 인한 고용 창출효과는 제한적임을 시사한다. 일자리 창출 현황 및 전망을 살펴보면, 의성군 사회적 기업의 경우 현재 10명을 고용하고 있으며 향후 3~4명을 충원할 계획이다. 현재 이 사업체가 충원하는 데 있어 가장 큰 문제가 되는 것이 구인난이다. 그러나 현재 수익이 제한적인 이유로 직원에 대한 복지확충을 충분히 하고 있지 못한 현황을 고려했을 때 인증 사회적 기업에 대한 임금보조금 지급이 종료되거나, 의성군 및 인근지역 공공기관의 업무발주에 변동이 생기게 될 경우 현재의 고용규모를 유지할 수 있을지에 대해서는 확실하지 않다. 의성군 사회적 협동조합의 경우 노인복지대학, 키즈카페, 푸드트럭 사업을 통해 협동조합 회원 2인, 전담직원 3인, 파트타임 직원 2인을 고용하고 있으며, 현재로서 고용확대 계획은 없다. 고흥군 사회적 협동조합과 의성군 마을기업은 향후 계획하는 사업이 실현되었을 경우 청년계층을 각각 3~4명 고용할 계획이다. 마지막으로 의성군과 고흥군의 마을기업은 마을 내 노인계층에게 일자리를 제공하고 있으나, 일자리가 한시적, 계절적인 관계로 노인계층에게 안정적인 소득창출에는 큰 기여를 하고 있지 못하다. 이러한 현황을 종합하면, 지방소멸 위기를 맞는다고 거론되는 농촌지역을 배경으로 하는 기초자치단체의 경우 사회적 경제를 통한 고용창출이 현재로서는 제한적임을 알 수 있다. 셋째, 사회적 협동조합의 경우 사회적 기업과 달리 수익창출보다는 사

회적 목적 달성이 우선시되는 만큼 사업체가 지방자치단체와 어떤 관계를 형성하게 되는지에 따라 사업의 성패가 영향을 받는 것으로 보인다. 의성군은 지방소멸과 같은 지역 내 문제를 청년계층에게 우호적인 방향으로 풀기 위한 정치적 영향력 확보를 위해 의성지역 청년들이 복지사업을 추진하는 경우이다. 이를 통해 지역민뿐 아니라 의성군 역시 지역 청년계층의 목소리를 대변하는 조직으로 인정받게 되었다. 기초자치단체로부터 인정을 받게 되기는 했으나 정보에 대한 접근성 제한이 여전히 남아 있어 수익이 발생하는 사업까지 영역을 확대하는 단계로는 나아가지 못한 상황이다. 고흥군의 사회적 협동조합 사례 역시 기초자치단체와의 관계개선이 사업정착 및 확대에 있어 걸림돌로 작용하고 있다. 이에는 타지역 출신에 대한 지역정책실무자들의 배타적 경향 또한 작용하고 있는 것으로 보인다. 이처럼 지방소멸과 같은 지역문제를 다루기 위해 가용해지는 관련자원(예: 각 수준별 정부의 예산 및 프로그램)을 활용하는 사회적 협동조합의 경우 관련자원 출처 중 큰 비중을 차지하는 지방자치단체와의 관계가 사업의 성공 및 지속여부를 상당히 결정짓는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 마을기업의 경우 지역공동체 활성화에 기여함을 사례들은 제시한다. 먼저, 한시적이긴 하나 농산가공품 제조 등 단순업무에 대해 지역 노인을 고용하므로 노인일자리 창출을 통한 노인소득 증대에 기여한다. 의성군 ‘트’ 마을기업에서는 반찬골 농사에, 고흥군 ‘ㅊ’ 마을기업에서는 유자생산 및 유자음료 박스 포장에 마을 노인을 고용하였다. 이처럼 마을 내 노인인구 고용을 통한 지역공동체 활성화에 기여하나, 이러한 노인일 자리의 질을 향상시키기 위한 노력이 필요함을 알 수 있다. 또한 귀농·귀촌인의 지역정착을 촉진함으로써 지역공동체 활성화에 기여한다. 농촌 지역의 경우 인구의 고령화 및 급격한 감소가 발생하고 있다. 이러한 경우 일반적으로 기존의 토착민이 마을이장 등 마을 지도조직을 점유하고 있어 외부로부터 유입된 인구가 정착하기 어려운데, 마을기업을 통해 이주민과 토착민 간 교류가 증가하여 이주민의 마을정착이 촉진될 수 있기 때문이다. 또한 이어서 나아가, 마을기업 운영을 통해 마을에서의 리더십을 확립할 수 있다. 실제로 의성군과 고흥군의 사례를 보면, 마을기업 대표들은 타지로 나갔다가 50대 초반에 마을로 돌아온 귀촌인들이다. 귀촌

후 상대적으로 낮은 연령대, 외부자원(지원정책, 농촌자원에 대한 수요 등)에 대한 이해 및 활용,¹⁹⁾ 조직 및 행정능력을 바탕으로 마을기업 설립을 주도함으로써 마을 내 리더의 위치를 확립할 수 있음을 알 수 있다.

귀촌인이 마을기업을 통해 지역공동체 활성화에 기여함으로써 농촌마을에 성공적으로 정착하는 것과 달리, 지역연고 없이 정착을 시도하는 귀농인은 지역에 기반을 둔 토착민 및 귀촌인으로 구성된 지역공동체로의 정착에 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 의성군 마을기업 운영자는 도시출신 귀농인의 ‘계산적’ 성향으로 인해 도시민의 농촌에 대한 수요의 근간이 되는 ‘농촌다움’이 퇴색되므로 마을기업에서 귀농인의 역할을 줄이는 방식을 불가피하게 선택했음을 언급하였다. 고흥군 마을기업에서 또한 ‘빠릿빠릿’하고 ‘모여서 으쌰으쌰’ 잘하며 ‘우리가 낸 세금’으로 만든 지원금을 받는, 즉 업무추진에 있어 속도가 빠르고 귀농인 간 조직력을 갖추었으며 지방정부의 유인정책을 통해 재정적 지원을 받아 마을로 정착한 귀농인이 결국 마을기업에서 탈퇴하고 마을을 떠난 결과를 초래했다. 이처럼 가치관 및 이해관계의 괴리, ‘농촌다움’을 둘러싼 서로 다른 이해 등으로 인해, 귀촌인이 마을기업을 통해 성공적으로 지역에 정착하는 것과 달리 귀농인의 경우 지역공동체 내에서의 사회적 통합을 이루지 못하고 있는 것으로 나타났다.

제3절 결론 및 시사점

2016년, 지방소멸지수를 통해 226개 기초자치단체의 순위가 발표되어 사회의 반향을 불러일으킨 이후(이상호, 2016), 인구구조 변화와 맞물린 지방소멸 문제는 중앙정부를 비롯한 각 수준 및 부처별 정부기관 및 산하 연구기관, 학계, 언론계에서 광범위하게 논의되고 있다. 이에 본 장에서는 먼저 각 광역자치단체의 인구구조 대응현황을 제3차 저출산·고령사회

19) 귀촌인들은 타지에서 장기간 거주했으나 마을출신이므로 외부인과 내부인의 특성을 동시에 지니므로 기존 토착민과의 차별성을 지닐 수 있는 것으로 보인다.

기본계획을 중심으로 고찰하였다. 그리고 지방소멸 위험도가 높은 것으로 평가된 의성군과 고흥군을 사례로 하여 기초자치단체 수준에서의 대응전략과 지방소멸 실태, 그리고 사회적 경제의 지방소멸 및 지역고용에 대한 영향 등을 살펴보았다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획은 해당 문제들에 대한 사회구조적 접근을 강조한다는 점에서 1·2차 기본계획과 차별성을 지님에도 불구하고, 광역자치단체들의 실질적 정책은 여전히 개인적 수준의 복지전달 위주로 실행되고 있는 것으로 나타난다. 저출산 분야에 대한 구조적 접근의 일환으로 청년계층의 일자리 및 주거를 위한 지원은 특·광역시에서는 다양한 정책이 실시되고 있으나 경기도 등 일부를 제외한 도 단위에서는 출산 및 분만에 대한 개별적 지원을 강조하고 있다. 일·가정 양립화를 위한 지원은 대체적으로 인식개선을 중심으로 정책이 실시되고 있어 실질적인 제도화는 여전히 이루어지지 않고 있다. 고령화 분야에서 역시 여성 및 외국인력 활용이나 고령화 산업을 통한 신성장동력 발굴은 개별적 노인복지 전달 시책에 비해 명시적, 구체적으로 추진되지 않는 것으로 나타났다. 이처럼 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서 사회구조적 접근으로의 전환은 지역 간 차이가 있으나 목적달성을 위한 노력이 요구되는 것으로 보인다. 특히 사회구조적 문제 해결을 위한 방안이 청년 일자리 제공, 근무시간 유연화, 인구 고령화에 대비한 여성 및 외국인력 활용, 고령화산업을 통한 새로운 성장동력 창출 등 고용정책과 밀접하게 연관되어 있는 만큼, 인구구조 변화 문제를 다룸에 있어 고용관련 중앙부처 및 지자체의 역할이 한층 강조되어야 할 것으로 판단된다.

기초자치단체를 대상으로 하는 사례 연구 결과를 보면, 의성군과 고흥군에서 공통적으로 관찰되는 특징이 나타난다. 먼저 지역의 정주여건을 살펴보면, 두 지역 모두 지역 내 교육환경이 제한적이라는 인식이 학부모들 간 광범위하게 퍼져 있어, 많은 학부모들이 자녀가 초등학교 고학년 이상이 되면 자녀교육을 위해 인근 시지역으로 이주하고 있어 지방소멸이 가속화되고 있다. 또한 이들 지역은 지역을 기반으로 한 대학이 없다. 최근 대학교육의 보편화를 고려하면 이러한 지역환경으로 인한 청년계층의 지역이탈은 불가피한 것으로 보인다. 교육여건이 열악할 뿐 아니라 상

권이 비활성화되어 있으며 농공단지 역시 대부분의 사업체가 계절적으로 가동되어 제조업이 활발하지 않다. 이는 인구구조 변화를 맞는 농촌지역 활성화를 위한 제조업의 중요성(OECD, 2016)을 고려했을 때 주목할 필요가 있는 지표이다. 이러한 점들을 고려했을 때 농촌지역, 특히 지방소멸 위기를 맞는다고 평가되는 지역들의 정주여건 개선, 특히 청년계층의 교육 및 문화 수요를 충족시킬 수 있는 방향으로의 개선이 시급해 보인다. 사회적 인프라를 확충한다면 지역의 사회적 영역 개선에만 그치는 것이 아니라 청년계층이 정착할 수 있는 여건이 조성됨으로써 지역경제 영역에도 파급효과를 초래할 수 있을 것으로 보인다.

다음으로, 농촌지역의 제조업 및 농어업 분야 노동력 부족을 해결하기 위해 (합법, 불법 모두 포함) 외국인력을 활용하고 있으나 이에 대한 기초 자치단체의 대응은 매우 소극적이다. 적어도 인구정책에서는 명시적으로 다루어지지 않고 있다. 특히 고흥군의 경우 외국인력을 통해 농공단지, 식당 등과 같은 서비스업 등이 가동되는 점을 고려했을 때, 이들에 대한 적절한 지원/규제책이 보다 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

이 지역들은 전반적인 외국인력 활용에 대해서는 소극적으로 접근하지만 결혼이주여성에 대해서는 다양한 지원시책을 실시하고 있다. 그러나 이들을 대상으로 실시하는 취·창업 교육은 실질적으로 취업과 연결되는 경우가 제한적인 것으로 나타났다. 고흥군의 경우 결혼이주여성의 취·창업 교육은 고흥군에서 업무계획을 수립하고 다문화가족지원센터가 실행한다. 2017년 자동차운전면허취득반, 커피 바리스타반, 뜨개질반, 생활요리반을 운영하였으며, 기존에는 네일아트반, 요양보호사반을 운영하기도 하였다. 그러나 취업에 있어 전반적으로 취·창업 교육을 통한 취업보다는 외부의 구인요청과 결혼이민자 구직수요를 매칭하여 취업이 성사되는 경우가 대부분이다. 의성군 건강가족지원센터의 경우 직업훈련은 자동차운전면허취득반, 서비스업 민간자격증 수료과정(미용사, 네일아트 등), 수납전문가, 산모도우미 양성 교육 등을 실시했다. 그러나 의성군 또한 이러한 과정이 취업으로 연결되는 사례는 많지 않다. 대표적인 예로 요양보호사 자격증을 들 수 있다. 의성군은 전국 유일의 노인복지 통합 인프라 구축을 통해 노인복지 모델을 정립하기 위해 의성건강복지센터를

최근 건립했다. 현재 의성지역에서 노동력 공급이 부족한 요양보호인력을 양성하여 안정적 인력을 공급하는 한편 요양시설 및 교육센터 종사자 120명에 대한 일자리 창출 또한 효과로 제시되고 있다(의성군 사회복지과 2017년 주요업무계획, p.17). 요양보호사에 대한 지역의 높은 수요를 반영하여 요양보호사 교육프로그램을 센터에서는 실시하였다. 그러나 교육이수 후 현재 활동 중인 결혼이주여성은 4~5명이며 대다수는 취업을 원하지 않아 결과적으로 결혼이주여성 취업률 제고 및 요양보호사 구인난 해소에 큰 실효성을 보이지 못했다. 이는 서비스업(예: 미용, 네일아트)을 선호하는 20~30대가 대다수인 결혼이주여성의 직종 선호도를 고려하지 않고, 지역 내 노동수요에 기반해 취·창업 교육을 실시하여 초래된 노동수요와 공급의 미스매치이다. 이처럼 취·창업과의 실질적 연계성, 결혼이주여성의 연령에 따른 선호도, 지역의 인구구조 변화 등 결혼이주여성 고용환경을 결정하는 다각적인 요인에 대한 고려가 취·창업 교육에 필요할 것으로 보인다.

노동시장의 다각적 측면을 고려함에 있어 기술 생태계(skill ecosystem) 접근법이 유용한 틀이 될 수 있을 것으로 보인다. 기술 생태계는 노동시장의 공급 측면을 강조하여 생산목적을 위해 인적역량이 지역별/산업분야별로 개발되고 이용되는 사회적 제도를 광범위하게 이른다. 이에 있어 사회구조적 맥락의 변화에 대응한 시스템의 진화를 고려하는 것이 특히 중요하다. 호주에서 1990년대 후반부터 광범위하게 적용되었으며, 이후 영국, 미국 등에서 차용하였고(Buchanan et al., 2017), OECD에서 인구구조 변화에 따른 지역의 리질리언스 확립을 위한 지역고용 문제를 진단하는 데도 적용되었다(OECD, 2016). 이처럼 기술 생태계 접근법은 지역사회의 장소맥락적 발전경로에 따라 기술훈련 및 고용이 어떻게 연계되어 인구구조 변화를 경험하는 지역이 리질리언스를 확립할 수 있을지에 대한 이론적 틀을 제공하므로, 의성군과 고흥군이 급격한 인구구조, 고용수요, 경제활동인구의 연령층 및 인종그룹 등의 변화를 종합적으로 고려한 직업훈련 시스템을 제도화하는 데 유용한 분석틀을 제공할 수 있을 것이다.

다음으로, 거버넌스 측면에서 기초자치단체의 시각전환이 필요해 보인다. 의성군과 고흥군에서는 지역주민을 복지서비스의 대상으로 보는 시

각이 지배적이다. 반면 적극적으로 정책의 수요, 계획, 집행 과정에 개입하는 주체로 보는 시각은 제한적인 경향이 있음이 정책 실무자와의 인터뷰 결과 나타났다. 지역주민이 지역 내 정책수립 및 실행에 적극적으로 참여할 수 있는 역량 강화가 필요하겠지만 동시에 정책 실무자의 지역주민에 대한 시각의 전환을 위한 방안도 필요할 것으로 보인다.

사회적 경제 분야에서 고용창출의 효과는 제한적인 것이 현실이나, 사회적 경제로 포함되는 사례기업들은 지역발전에 대한 기여를 궁극적 목적 중 하나로 꼽고 있다. 따라서 지역에 대한 ‘애향심’을 바탕으로 하는 중소 사업체(SMEs : Small and Medium Enterprises) 육성을 통해 지역 발전(Pike et al., 2006)을 모색할 수 있는 잠재력이 내재해 있다고 판단된다. 이러한 SMEs는 외부자본으로 지역에 설립되는 대규모 사업체와는 달리 지역 토착민이 지역 내 수요를 중심으로 설립할 가능성이 높으므로, 지역의 특수성을 고려한(place-based approach) 인구정책에 기여할 여지가 많다. 즉, SMEs 육성을 통해 지역고용을 포함한 지역 활력성 강화를 도모하고, 나아가 이를 통해 궁극적으로 인구구조 변화에 대한 지역의 리질리언스를 강화할 수 있는 것이다(한주성, 2018; OECD, 2016). 그러나 현재 의성군과 고흥군에서 실시되는 인구정책에는 애향심 및 지역성을 바탕으로 하는 중소기업을 지역인구정책에 활용하는 방안에 대한 논의는 찾아보기 어려운 실정이다. 따라서 지역 내 SMEs를 중심으로 하는 사회적 자본 강화 방안을 고려할 만한 가치를 지닌다고 여겨지며, SMEs의 사회적 서비스 활성화를 통한 접근(이상호 한국고용정보원 부연구위원, 중앙일보 2017년 9월 4일자)이 출발점이 될 수 있겠다.

또한 본 연구는 청년계층과 노인계층 간, 토착민/귀촌인과 귀농인 간, 지역정책실무자와 귀농인 간 갈등이 지방소멸 위기에 직면한 지역들에서 표출되고 있음을 보였다. 도시지역에서 나타나는 세대 간 갈등의 경우 노인계층에 대한 부양부담을 짊어진 사회집단이 노인계층을 비하하여 사회통합을 저해하는 것이 일반적이다. 그러나 지방소멸의 위기를 맞는 지역들의 경우 60세 이상 노인인구의 비율이 50%를 육박하는 초고령사회인 만큼 지역 내 영향력이 도시지역에 비해 크다. 정치적 영향력이 큰 만큼 정주환경을 포함한 지역 내 시책 역시 노인계층에게 우호적인 경향이 짙

어진다. 이에 따라 도시지역과는 달리 지역정책에 있어 젊은 인구계층에서 상대적 박탈감을 경험할 수 있음을 본 연구의 사례는 보이고 있다. 따라서 정책 실무자는 세대 간 상호 이해를 제고할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 세대 간 사회통합은 인구구조 변화에 따른 지역의 회복탄력성을 제고하기 위한 OECD의 가이드라인에 포함하여(OECD, 2016) 인구구조 변화에 대한 중요한 접근 방안이나, 이를 다루는 정책이나 연구는 아직 제한적인 상황이다. 또한 지역 내 인구구성 특성에 따라 정치적 영향력이 어떻게 세분화되는지에 대해 관심을 기울이고 세대 간 상호이해를 위해 노력을 기울여 지방소멸 위기 극복을 위한 지역의 인구정책의 방향과 조화를 이룰 수 있도록 하는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

귀농·귀촌인구를 둘러싼 갈등도 농촌지역의 사회통합을 저해해 지방소멸 위기를 가중시킬 수 있는 요인이다. 의성군과 고흥군 모두에서 농촌 지역 주택 및 토지가격이 상승하는 상황으로 알 수 있듯이, 귀농·귀촌 인구가 농촌지역에 유입되면서 이들이 인구구조 변화로 인한 지방소멸을 완화하는 역할을 담당하고 있다. 그러나 이들이 지역공동체에 성공적으로 정착하는 것은 쉽지 않아 보인다. 의성군과 고흥군 모두 공통적으로 귀농·귀촌인구를 유인하기 위해 귀농·귀촌인이 아주 후 ‘정착’할 수 있도록 영농교육, 집수리비용 등 다양한 시책을 실시하고 있다. 그러나 지역 내 어떤 영역까지의 ‘정착’을 지원하고 있는지에 대한 고민이 필요해 보인다. 즉, ‘귀농·귀촌인구 유입을 지원하는 궁극적인 목적은 무엇이며 이에 따라 이들이 어떤 영역까지 진입이 허용될 것인가?’, ‘지역의 활력, 발전 동력으로 활용할 것인가, 혹은 인구 수 증가를 위한 방편, 유입인구 수치 증가에 만족할 것인가?’의 질문에 답을 해볼 필요가 있다. 현재 논의되고 있는 정착지원은 농업, 거주기반 등 물리적 정착을 목적으로 하며, 기껏해야 ‘마을 내 주민들과의 융화’ 방안을 몇 가지 분류로 나누어 설문조사한 결과 정도이다(강원도 평창군, 2017). 고흥군 사회적 협동조합 사례와 같이 공간적으로 마을 수준을 초과하며, 사회정치적 영향력 확보를 통해 전입한 지역에 기여하고자 하는 귀농·귀촌인들이 지역의 배타적인 분위기로 인해 활동이 위축된다면,²⁰⁾ 전입인구를 수용하는 지역은 귀

20) 이러한 갈등으로 인해 고흥군은 수립 중인 인구정책에서 귀농·귀촌 정책을 ‘귀

84 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

농·귀촌인을 통해 지역에 대한 전입인구 수가 증가하면서 예산이 집행 된다는 것 이외의 효과는 기대하기 어려울 것이다. 오히려 공적부문에서 실효성 있는 사회통합 방안을 제공하지 못함으로 인해 본 연구에서 드러난 바와 이러한 도움을 제공하는 귀농인 간 네트워크가 강화됨으로써 귀농인과 귀촌인/토착민 간 갈등은 더욱 심화될 수 있다. 따라서 귀농인들이 민관협력 파트너로서 기능함에 있어 귀농·귀촌인 상호 지원이라는 범위(성주인 외, 2012: 27~33)를 넘어 귀농·귀촌인구가 동반해서 가지고 들어오는 인적자원을 충분히 활용하는 방향으로 실효성 있는 사회통합 방안이 강구된다면 지역공동체 활성화를 통한 지방소멸 위기 극복이 가능할 것이다.

마지막으로, 지역의 복잡하면서도 특수한 상황에 대한 깊은 이해를 바탕으로 지역 맞춤형 인구정책 수립이 필요함(강동우, 2017)을 제안하는 것으로 마무리를 짓고자 한다. 이러한 논의의 진전으로 본고는 도시지역과 비교한 농촌지역의 특수성을 반영한 인구정책 수립을 제안한다. 즉, 농촌지역 인구 및 산업구조 변화를 설명하고 방향을 제시할 수 있는 가칭 ‘농촌지역 저출산·고령사회 기본계획’과 같은 새로운 틀이 모색되어야 할 것이다. 이 틀에서는 특히 농촌의 다양한 사회집단 간 사회적 통합을 이를 수 있는 구체적 비전, 목표, 정책이 제시되어야 할 것이며, 이를 통해 현 정부의 ‘포용국가’ 방향에 맞춘 ‘포용적 농촌사회’를 지향할 수 있을 것이다.

향우' 중심으로 추진하고 있다(고흥군 인구정책 실무추진단 자료).

〈부표 3-1〉 광역자치단체 제3차 저출산·고령사회 기본계획 대응정책 현황²¹⁾

광역자치단체 기본계획 분야		서울특별시	부산광역시	대구광역시
청년 일자리· 주거 대책 강화	청년고용 활성화	청년이 결혼, 임신, 출산할 수 있는 환경 조성 · 청년창업지원	· 청년취업 정장대여 서비스 '드림옷장' · 부산 청년희망적금 2400	청년희망 도시공동체 실현 및 참여형 청년정책 구현 · 대구청년알바 돌봄사업 · 청년소셜리빙랩 · 대구청년센터
	결혼을 위한 주거사 다리 강화	결혼을 위한 주거사 다리 강화 · 신혼부부 장기전세(우선) 특별공급	저출산극복 사회여건 조성 (임대제 정책사업) · 신혼부부, 청년층, 다자녀 가구 주택 특별공급 · 혼살동지사업	
	결혼·출산 친화적 사 회 분위기 조성	허례허식 벗어난 '작고 뜻깊은 결혼식' 장려 · 시민청 결혼식	· 미혼남녀 만남행사 · 부산드림 결혼식	· 작은 결혼식문화 확산
저출 산 출생에 대한 의료적 지원 확대	임신·출산 사회시스 템 확립	건강한 출산환경 조성 · 난임부부 지원 · 출산가정 도우미 지원	결혼, 출산 친화적 환경 조성 & 출산, 양육에 대한 사회적 책임강화	· 한반도임부부 지원사업 · 태아기형아검사
	다양한 가 족에 대한 지지 강화	· 한부모가정 가사지원 서 비스	한부모가정 복지시설 운영	· 입양주간행사
	아동이 행 복하고 안 전한 여건 조성	· 영유아, 어린이 행복증진 을 위한 서울 상상나라 운영	· 아동실종, 유괴 및 성폭력 예방 인형극	
맞춤형 돌봄 확대· 교육 개혁	맞춤형 보 육	공교육 인프라 확보 등을 통해 자녀양육부담 경감 · 국공립 어린이집 확충 · 서울형 어린이집 신규공인 · 우리동네 보육반장	출산, 양육에 대한 사회적 책임강화 · 아주자지원금사업 · 국공립, 공공형, 직장 어 린이집 확충 · 공동육아나눔터	맞춤형 양육여건 조성 · 민간어린이집 국공립 전환 · 공동육아나눔터
	돌봄 지원 체계 강화	초등 종일돌봄교실 확대	· 아이돌봄서비스 확충	사각지대 없는 돌봄서비스
	교육개혁 추진	진로직업체험활동 활성화 · 자치구 진로직업체험지원 센터 운영 · 서울행복진로직업박람회 개최	· 공교육만족프로젝트(2017 년 사하지구 10교) · 사교육비 경감대책 수립	· 청소년동아리활동 · 친환경무상급식 · 대안교육기관 지원

21) 제3차 저출산·고령사회 기본계획 2018년도 지방자치단체 시행계획(총괄)의 내용을 저자가 정리한 것으로, 전체 흐름을 고찰하기 위해 작성되었으므로, 광역자치단체의 모든 인구정책을 포함하는 것은 아님을 밝혀둠.

86 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈부표 3-1〉의 계속

광역자치단체 기본계획 분야		서울특별시	부산광역시	대구광역시
일·가정 양립 사각 지대 해소	일·가정 양립 실천 분위기 확산	직장문화 개선 등 일·가족 양립지원 · 일가족양립지원센터 · 직장맘 지원센터	가족친화기업문화 확산 · 가족친화인증기업 확대 · 가족친화기업 컨설팅	일·생활 균형문화 정착 및 일·가정 양립 시각지대 해소 · 일가정양립지원센터 · 가족친화인증기업
	남성중소기업 비장규직 등 실천격차 해소	· 성평등가정친화 서울형 강소기업 선정·지원 · 남성의 돌봄참여 환경조성		
	일·가정 양립 지원제도 개선	· 서울형 노동시간 단축	일·가정 양립 공공부문 직장문화 조성 · 유연근무제	
노후 소득 보장 강화	공적연금 강화	· 기초연금	노후소득보장 및 예기활동 지원 확대 · 기초연금지원 확대	어르신 노후소득보장 · 기초연금(68%)
	주택·농지 연금 대폭 확산			
	개인·퇴직 연금 활성화			
고령화	고령자 건강생활 보장	어르신을 위한 돌봄서비스 제공 및 신뢰할 수 있는 돌봄 인프라 구축 · 공공노인요양시설 확충 · 테이케어센터 인증확대 · 치매전담요양시설 및 서울형 데이케어센터 확충	· 노인 정신건강 지원 · 저소득노인세대 국민건강 보험료 지원	· 달구벌 건강주치의 사업
	활기 차고 안전한 노후 실현	고령자 문화·여가 사회 참여 확대	어르신 문화체육활동 지원 · 어르신생활체육대회 · 실버영화관	노인복지관, 경로당 및 평생 학습 인프라 확충
	안전하고 편안한 생활환경 조성	외부환경, 시설, 교통 등 물리적 환경개선으로 고령친화적 인프라 구축 · 유니버설디자인 기이드 개발 및 컨설팅 · 저상버스, 노인보호구역 · 독거어르신 건강안전관리(IoT) 사업	취약계층 노인보호대책 강화 · 독거노인 종합지원 · U-헬스원격진료서비스 · 복지사각지대 제로화 안부확인 요쿠르트 배달사업 · 공공설비주택건설사업	시민과 함께 하는 노인여가 시설 확충, 신 노년문화로 디자인 · 노인종합복지관 확충 및 열린 공간화 · 미동록어르신쉼터 지원 · 어르신행복드림센터 운영 노인돌봄서비스 기반 확충 및 취약계층 어르신 지원강화 · 대구시 맞춤형 노인돌봄 정책수립 연구용역 · 독거어르신 안전 및 돌봄 강화 · 사각지대 독거노인 마음 잊기사업 · 경증치매노인 기억학교 운영

<부표 3-1>의 계속

광역자치단체 기본계획 분야		서울특별시	부산광역시	대구광역시
여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화	여성적합, 특화일자리 벌굴 활성화	경력단절 여성에 대한 재취업 여건 개선 · 새일센터 지정운영 · 집단상담프로그램 운영	경력단절여성 일자리 창출 지속가능성 위한 법적기반 마련 · 대구광역시 경력단절여성 등의 경제활동 촉진에 관한 조례 제정 · 대구형 일자리특성화사업 지원
	고령자 고용기반 확대	50+세대 성장동력화 · 50+캠퍼스 및 센터 인프라 확충 · 50+일자리모델 벌굴 · 어르신취업훈련센터	베이비부머(55만 명) 노인세대 진입 대비 · 부산형 베이비부머 일자리사업 · 부산광역시 50+ 생애재설계대학 노인일자리 창출 · 부산특화노인일자리사업	행복일자리, 의미 있는 사회 활동참여 활성화 · 어르신 일자리 창출
	사회통합적 외국인력 활용		다문화가족지원센터 9개소 운영지원 · 한국어교육, 가족통합교육, 상담, 취업연계 지원 등 종합적 서비스 제공	
고령친화 경제로의 도약	고령친화 산업의 신성장동력 육성		고령친화사업 육성지원 및 마케팅 강화 · 차세대재활복지의료기기 산업육성사업 · 고령친화산업 중장기 발전전략 연구용역 · 고령친화사업 육성 및 지원조례 제정 · 한국노화연구소 지원	
	인구 다운사 이징 대비체계 강화			
	재정적 지속 가능성 제고			

88 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈부표 3-1〉의 계속

광역자치단체 기본계획 분야		서울특별시	부산광역시	대구광역시
대응 기반 강화 분야	민간-지역-정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화		<ul style="list-style-type: none"> 아이 낳고 키우기 좋은 부산 범시민연대 	<ul style="list-style-type: none"> 저출산극복 네트워크
	저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대책적 확산	교육·홍보를 통한 출산친화적 사회분위기 조성 <ul style="list-style-type: none"> 저출산인식개선캠페인 세살미을 부모교육 	<ul style="list-style-type: none"> 결혼·출산 친화적 환경조성 출산장려기금 조성 임산부 배려문화 확산 다자녀우대시책 인구교육 및 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> 출산친화적 분위기 조성 캠페인 및 프로그램 운영 저출산극복 표어공모전
	지속적인 실행력 확보를 위한 주진 인프라 확립	<ul style="list-style-type: none"> 저출산종합계획 고령친화도시 구현을 위한 노인복지기본조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> 2006년 저출산 전담부서 설치 5년 단위 저출산 종합계획 수립, 추진 부산형 출산장려정책 '아이, 맘 부산 플랜' 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례 제정 WHO 고령친화도시 네트워크 가입 50+ 생애재설계 지원 종합계획 수립 및 조례제정 	<ul style="list-style-type: none"> 어르신복지과 여성가족정책관실 출산팀

광역자치단체 기본계획 분야		인천광역시	광주광역시	대전광역시
저출산	청년 일자리·주거 대책 강화	청년고용 활성화 <ul style="list-style-type: none"> (1석5조)인천청년사랑 프로젝트 Go-Together, 같이가 JOB 프로젝트 인천 창업허브 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 청년일자리 확대 및 주거 지원 청년고용정책 컨트롤타워 구축 청년고용 우수기업 지원 청년여성 멘토링 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 청년의 삶(Work & Life) 전체를 지원하는 정책 패러디임의 변화 일자리/설자리/풀자리 청년구단, 청년몰 일자리카페 꿈터
	결혼을 위한 주거사다리 강화	인천형 공공임대주택 건설공급 <ul style="list-style-type: none"> 행복주택 청년 매입임대사업 	청년일자리 확대 및 주거 지원	<ul style="list-style-type: none"> 신혼부부 주거안정을 위한 주택보급 확대 행복주택 지속공급 도시개발을 통한 정주 여건 개선
	결혼·출산친화적 사회분위기 조성			
난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임신·출산 사회 시스템 확립	<ul style="list-style-type: none"> 난임부부 시술비 지원 고위험 임산부 의료비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 출산축하금 지원 반값한방첩약사업 예비부부 무료건강검진 	<ul style="list-style-type: none"> 출산장려지원금 한방난임치료비
	다양한 기족에 대한 지지 강화	<ul style="list-style-type: none"> 한부모가정 지원체계 강화 청소년산모 의료비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 한부모기독 복지시설/자녀교육비 지원 이주여성산모도우미 	<ul style="list-style-type: none"> 미혼부모 초기지원 다문화가족 민원상담창구
	아동이 행복하고 안전한 여건 조성	아동청소년이 행복한 복지서비스 제공	아동학대예방 및 피해아동 조기발견 보호	

<부표 3-1>의 계속

광역자치단체 기본계획 분야		인천광역시	광주광역시	대전광역시
맞춤형 돌봄 학대· 교육 개혁	맞춤형 보육	가정양육비 부담 경감을 위한 돌봄지원 · 인천형 공보육 인프라 확충 · 연령별·계층별 보육료 지원	시민 맞춤형 보육돌봄 지원 · 손녀돌보미사업 · 희망장난감도서관 · 광주형아이돌보미지원	보육/아동보호의 공공성 강화와 아이돌봄/성장지원 서비스 · 각 분야 어린이집 지속 확충 · 수요 기반 시간제 맞춤형 보육제공 · 가족품앗이
	돌봄 지원체계 강화	아이돌봄 서비스 확충 및 내실화	· 아동복지시설 지원 · 맘처럼 돌봄 프로그램	지역아동센터 지원강화
	교육개혁 추진	· 청소년진로지원센터 운영	· 광주청소년 상상페스티벌 개최 · 무등청소년문화예술제	· 공교육 역량강화 · 사교육 절감형 학교 운영
일·가정 양립 사각 지대 해소	일 가정 양립 실천 분위기 확산 남성·중소기업· 비정규직 등 실천격차 해소	· 가족친화인증기업 · 아빠 점프업	가족친화기업문화 확산 · 가족친화인증기업 확대 · 가족친화기업 컨설팅 · 남편기자육아교실 · 공동육아 문화조성을 위한 아빠캠프 운영	
	일 가정 양립 지원제도 개선	다양한 균무형태 활성화 · 임신여성공무원 당직근무 유예제 · 대체인력뱅크 운영	일·가정 양립 지원 강화 · 일가정양립지원본부 설치 · 직장맘지원센터 · 여성가족친화마을 조성	· 육아휴직 후 직장복귀 지원 프로그램 확대 · 육아기 근로시간 단축 활성화
	노후 소득 보장 강화	공적연금 강화 주택·농지연금 대폭 확산 개인·퇴직연금 활성화	· 기초노령연금	· 기초연금 내실화
고령 화	활기 창고 안전한 노후 실현	고령자 건강생활 보장 고령자 문화여 가사회참여 확대 안전하고 편안한 생활환경 조성	건강한 노후생활을 위한 건강관리서비스 제공 · 의치, 보철, 임플란트 본인부담금 지원 · 노인사회활동 지원사업 · 노인여가복지시설 운영 · 독거노인안전지킴이사업 · 광역치매센터 운영 · 안부전화용 사랑의 안심폰	· 재가복지시설 운영 · 어르신헬빙목욕사업 · 고령자 정신건강관리 강화 · 여가프로그램 운영지원 · 치매안심센터 운영 · 광역치매센터 설치 및 운영 · 독거노인 건강음료 지원 더불어 함께하는 건강한 노후생활 지원 · 노인요양시설 등급외자 지원 · 홀로 사는 노인 생일상 차려주기 · 대전광역치매센터 · 취약계층 독거어르신 돌봄안전망 구축 편리한 교통환경 조성 및 고령보행자 교통사고 감소

90 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈부표 3-1〉의 계속

기본계획 분야		광역자치단체	인천광역시	광주광역시	대전광역시
여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화	· 경력단절여성 재취업 지원체계 강화	· 경력단절여성을 위한 새 일센터 지정운영	경력단절여성 등 취창업 지원 · 여성새로일하기센터 운영 · 북부여성가족원 여성창업지원공간확대 · 한국여성과학기술인 지원센터 · 중고령여성 맞춤형 취업지원 프로그램 운영 · 사회적 기업, 미술기업 육성	
	고령자 고용기반 확대	노인일자리 확대	노인일자리 및 사회활동 지원사업 · 인생이모작사업 운영 · 퇴직전문인력 활용 사회공헌활동 지원	· 시니어클럽과 연계한 노인사회활동 지원사업 · 꿈나무지킴이 사업 · 노인공동작업장 운영	
	사회통합적 외국인력 활용			이주여성 등 취업애로계층 취업지원 강화	
고령친화경제로의 도약	고령친화산업의 신성장동력 육성		· 고령친화종합체험관 운영 · 농과학 원천기술 개발 사업 · 국제노화실험기구		
	인구 다운사이징 대비체계 강화				
	재정적 지속 가능성 제고				
대응기반 강화 분야	민간-지역-정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화		정부정책과 연계한 통합적 대응체계 마련 · 아이 키우기 좋은 마을 광신운동분부 · 지역 저출산극복 인식 개선 네트워크	· 저출산극복 지역네트워크	
	저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대대적 확산	출산친화적 분위기 조성을 위한 캠페인 및 프로그램 운영 · 출산육아가족에 페스티벌 · 출산장려 인구교육	· 인구시계탑 운영 · 인구정책통합 핸디북 제작	인구감소 대응기반 강화를 위한 시민교육, 정책홍보 · 찾아가는 인구교육 행복한 가족 만들기 · 언론캠페인	
	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	· 고령사회대응센터 운영 · 인천시 제1차 저출산 대응 중장기 기본계획 수립 · 인구영향평가제도 예정 (2018년)	· 저출산대책위원회 구성 · 지역 출산정책 모니터링 및 발전방안 연구	인구감소 대응기반 강화 · 자치구별 장례인구추계, 베이비부머 통계 등 9종 정책지원 통계생산	

<부표 3-1>의 계속

광역자치단체 기본계획 분야		울산광역시	세종특별자치시	경기도
청년 일자 리· 주거 대책 강화	청년고용 활성화	취업지원을 통한 일자리 창출 & 스타트업 융성 · 울산과학대 대학일자리 센터 개소 · 톡톡팩토리/스트리트	청년고용 활성화 · 투자유치과 구인구직매칭사업	청년일자리 확충 · 경기도 청년구직지원금 · 일하는 청년통장
	결혼을 위한 주거사다리 강화	신혼부부 맞춤형 주거지원 강화(170호)	· 행복주택 건립사업	신혼부부대상 주거지원 강화 · BABY2+ 빠복하우스
	결혼·출산친화적 사회분위기 조성		· 작은 결혼식장 확대	
저출산 난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임산·출산 사회 시스템 확립	· 출산지원금 확대지원 · 울산대병원 내 신생아 집중치료센터와 소아전문 응급센터 강화	결혼, 임신, 출산 환경 조성과 체계적(단계별 맞춤형) 지원 · 신혼부부 건강검진 · 출산가정산후조리 지원 · 임산부 초음파 및 기형 아 검진비 지원	· 산모·신생아 도우미 지원 · 임신부/영유아 건강관리
	다양한 가족에 대한 지지 강화	다문화가정 지원 및 한부모 및 입양가정 지원 · 결혼이민자 다문화 전문강사 양성 · 한부모가족 복지시설 운영지원	· 입양가족 양육지원 확대	한부모가정 지원체계 강화
	아동이 행복하고 안전한 여건 조성	· 학교폭력예방 선도학교 어깨동무학교 및 어울림프로그램 운영 · 울산인재육성재단 · 어린이테마파크 개관	· 아동·청소년 정신건강 관리 강화	
맞춤형 돌봄 확대· 교육 개혁	맞춤형 보육	아이 낳아 키우기 좋은 양육환경 조성 · 각 분야 보육시설 확충 · 시 및 전 구군 육아종합지원센터 운영	자녀 양육부담 경감 & 아동과 여성을 위한 원스톱 서비스 지원 · 기족품앗이 활동지원 · 국공립 어린이집 확충 · 주민복합광역복지 커뮤니티센터 활용한 단계별 공동육아 시스템(아파트·기초생활권·지역 생활권)	믿고 안심할 수 있는 보육인프라 구축 · 경기유아나눔터 · 육아종합지원센터 · 공교육 확충을 위한 사업 · 시간연장형 보육서비스 확대
	돌봄 지원체계 강화	· 지역아동센터 · 돌봄교실 및 방과후 연계과정 운영	· 아이돌봄서비스 확충 및 내실화	

92 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

<부표 3-1>의 계속

광역자치단체 기본계획 분야		울산광역시	세종특별자치시	경기도
	교육개혁 추진	적성능력중심 교육, 우수 인재 육성, 교육역량 강화 · 특성화고교 취업지원기 능 강화 · 미래신성장인재개발을 위한 장학사업 · 원어민화상영어학습	교육시스템 불안정 해소 및 진로체험 확대운영 · 세종 진로체험지원단 · 중고교 진로전담교사 배치 사교육 절감 및 영어의사 소통기회 확대	· 성남외국어체험센터 운영 · 청소년민간국제교류 지원
일·가정양립 지대 해소	일·가정 양립 실천 분위기 확산	가족지원 강화 · 시 가족친화기관 인증 · 가족친화마을 조성	기업과 함께 하는 기업 내 출산환경 조성지원 · 기업인협의회, 지역 내 중소기업 연계 저출산 극복 인식개선 캠페인	일 · 생활 균형실현을 위한 가족친화적 직장문화 조성 · 일자리저출산 SIB(Social Impact Bond: 사회보상 사업) · 워라밸 직장문화 정착 · 일 · 가정 양립/가족친화 경영기업컨설팅 및 인증
	남성·중소기업· 비정규직 등 실 천격차 해소	· 30~40대 남성공무원 대상 교육 · 일양립문화확산 특강(저출산극복, 아빠가 열쇠다)		10 to 4 일자리 만들기 · 여성고용우수기업 61개사 · 영세사업장 가족친화기업 인증모델 개발 · 좋은아빠 프로젝트
	일·가정 양립 지 원제도 개선		· 유연근무제 활성화	
노후 소득 보장 강화	공적연금 강화	노인빈곤층 해소를 위한 생활안전 지원 · 기초연금	소득보장 강화를 위한 3대 공적연금 업무 협력체계 구축 · 노후생활설계, 수급자금 융교육, 공적연금 기능 강화 협조	고령사회에 대비한 수요자 맞춤형 노인복지정책 추진
	주택·농지연금 대폭 확산			
	개인·퇴직연금 활성화			
고령화 활기 차고 안전 한 노후 실현	고령자 건강생활 보장	· 노인장기요양보험 의료 급여비용 지원	· 노인성질환 원스톱 서비스 의료시설 클러스터 구축	· 노인건강증진설 · 65세 이상 고혈압·당뇨병 약제비 지원 · 노인무료급식 지원
	고령자 문화여 가사회참여 확 대	· 노인교실 및 경로당 운영지원 · 실버밴드 · 장수체육대학, 노인지도자대학	· 노인전용문화센터 운영 · 노인대학 · 백세시대신문 보급사업	· 산버람 난 경로당 사업 · 어르신 실버페스티벌 개최 · 학습등대
	안전하고 편안한 생활환경 조성	노인안심생활지원원, 안전한 보행환경 조성 · 광역치매개소센터 개소 · 종합복지관 추가개소 · 노인보호전문기관 및 학대피해노인쉼터 운영 · 안전한 보행환경 조성	새로운 개념(주거+의료+복지+안전)의 실버세대 공공 임대주택 · 밀미루복지마을 운영 · 신홍사랑(공공설비)주택 착공 기초연금수급탈락자 관리	· 독거노인 카네이션하우스 · 기초생활보장 노인가구 월동난방비 지원 · 노인학대예방 업무추진 · 치매에 대한 대응체계 강화

<부표 3-1>의 계속

기본계획 분야		광역자치단체	울산광역시	세종특별자치시	경기도
대응 기반 강화 분야	여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화		<ul style="list-style-type: none"> • 경력단절여성 재취업 지원 • 새일여성인턴 	<p>경력단절 여성재취업 지원체계 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경력단절여성 재용기업 고용장려금 지원 및 춤형 여성일자리 확충 • 호호 성공 페스티벌 • 고양여성창업지원센터 운영
	고령자 고용기반 확대	중고령자 취업지원 활성화		<p>어르신 소득창출기회 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시군 실버인력뱅크 • 시니어클럽 • 중장년 뉴챌린지 취업 지원 	어르신적합형 일자리 창출
	사회통합적 외국인력 활용	사회통합적 외국인력 활용			결혼이주여성 직업교육 지원
	고령친화 경제로 의도약	고령친화산업의 신성장동력 육성			
	인구 다운사이징	인구 다운사이징			
	대비체계 강화	대비체계 강화			
	재정적 지속가능성 제고	재정적 지속가능성 제고			
	민간-지역-정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화	민간-지역-정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화		<p>우리 시 특성에 맞는 저출산 극복방안 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> • 저출산사회연대회의 운영추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 경기도저출산극복 사회연대회의
	저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대대적 확산	저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대대적 확산	<p>홍보, 인식개선 활성화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 출산장려정책 심포지엄 • 다자녀가정 행복학마당 • 인구의 날 기념행사 	<p>임신, 출산, 양육에 대한 시민 인식개선과 행동변화를 위해 분야별 홍보</p> <ul style="list-style-type: none"> • 체계적 인구교육 실시 	<p>인구정책 공감대 형성</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시군워크숍 및 우수시책 경진대회 • 인구의 날 토크콘서트 • 국제심포지엄 • 홍보영상 제작 • 인구비전 선포식
	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	<p>인구정책 본격대응을 위한 통합 컨트롤타워 구축 및 고령사회 대응기반 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정책기획관실 내 인구청년정책담당 • 울산시 원인별 저출산정책 대응방안 용역 • 이행실태 점검, 전문가 참여 핵심과제 토론회 • 울산광역시 산하기관 노인취업차별금지조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산 정책 관련 조직 개편: 정책기획관실 저출산정책담당 • 청년정책중장기계획 • 아동친화도시 인증 • 여성친화도시 인증 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구정책팀 신설 • 인구정책조정위원회/인구정책자문관 • 인구영향평가 설계 • 인구정책 5개년계획 수립

94 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

<부표 3-1>의 계속

기본계획 분야		광역자치단체	강원도	충청북도	충청남도
저출산 대책 강화	청년 일자리·주거 대책 강화	청년고용 활성화	청년이 머물고 일하는 지역건설 · 강원도형 일자리 3대 모델 추진: 강원도형 사회 보험료 지원/일자리안심 공제/장규직 일자리보조금 · 청년친화형 일자리/창업 서비스 확대	청년맞춤형 일자리지원 · 청년내일채움공제사업 · 맞춤형 일자리사업 · 충북형 청년여성 희망 일터 지원사업	청년 일자리, 주거 등 사회진출 확대 및 생활안정으로 결혼여건 마련 · 희망이음 프로젝트 · 지역사회 청년 쉐어하우스 운영 · 청년정규직채용기업 지원
	결혼을 위한 주거사다리 강화	결혼·출산친화적 사회분위기 조성	여성이 행복하고 살기좋은 환경조성(결혼, 출산, 양육) · 신혼부부 주거비용 지원		
	난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임신·출산 사회 시스템 확립	행복한 출산 · 산모신생아 건강관리 및 산후돌봄 강화 · 분만취약지 지원사업 · 의료취약지 지원사업 · 청소년산모 의료비 지원	출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 · 출산양육지원금 · 아이사랑보너스카드 · 찾았다는 산부인과 · 산모신생아 건강관리사	건강한 출산 환경조성 · 난임부부 한방치료비 지원 · 산모신생아 도우미 지원사업 확대 · 산후조리도우미 본인부담금 지원 · 미혼남녀 청춘캠프 · 충북행복결혼공제사업
	다양한 가족에 대한 지지 강화	비혼출산 지원체계 마련 및 사회적 편견 개선	· 청소년한부모 자립지원 · 한부모가족 자녀지원 · 다문화가정 확대지원	· 미혼 한부모 주거지원 · 청소년 한부모 자립지원	· 청소년산모 임신출산의료비 지원 · 한부모가족 자녀양육비 지원 · 입양숙련기간 모자지원
	아동이 행복하고 안전한 여건 조성			· 학대피해아동 치유캠프	· 행복한 어린이공원 가꾸기 사업
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	맞춤형 보육	믿고 맡기는 보육환경 조성 · 국공립 어린이집 확충 · 돌봄유치원 운영 · 만 3~5세 무상교육비 & 방과후과정반비 지원 · 부모 모니터링단 운영	· 공동생활가정 운영지원 · 수요자 중심 시간연장 형 어린이집 운영 · 도서장난감 대여사업 · 아동여성 안전지역연대 운영	안심 보육환경 조성 · 공동육아나눔터 · 아이돌봄지원사업
	돌봄 지원체계 강화			초등학생 돌봄수요 대응 체계 강화 · 농촌방과후 학교운영지원	· 방과후학교 운영지원
	교육개혁 추진	교육비 걱정 없이 다닐 수 있는 학교		· 초중특수학교 무상급식 · 사교육 부담경감을 위한 사교육기관 지도 및 감독	· 청소년 방과후 아카데미 운영 · 명문고 육성사업 · 태안군사랑장학회 · 생활과학교실 운영

〈부표 3-1〉의 계속

광역자치단체 기본계획 분야			강원도	충청북도	충청남도
일·가정 양립 사각 지대 해소	일·가정 양립 실천 분위기 확산	일·생활 균형 문화 확산	가족친화분위기 확산 · 가족친화기업 인센티브 발굴 · 가족친화인증기업/기관 확대	· 위킹맘·위킹대디 지원 · 직장맘지원센터 운영	
	남성·중소기업· 비정규직 등 실천격차 해소		· 청주아빠 슈퍼영웅 · 남성공무원 육아휴직 활성화	일·가정 양립 실천협약 · 중소기업 15개소	
	일·가정 양립 지원제도 개선		· 유연근무제 활성화		
노후 소득보 장 강화	공적연금 강화	· 기초연금	· 기초연금	· 기초연금	
	주택·농지연금 대폭 확산				
	개인·퇴직연금 활성화				
고령화 활기 차고 안전한 노후 실현	저소득 고령 노인 돌봄서비스 강화 · 경로당 광역지원센터 운영지원 · 단기기사서비스단가보조	저소득 고령 노인 돌봄서비스 강화 · 경로당 광역지원센터 운영지원 · 단기기사서비스단가보조	의료돌봄체계 구현으로 건강하고 편안한 노후생활 보장 · 65세 이상 노인약제비 지원사업	· 노인돌봄기본/종합서비스 · 노인의치 지원 및 불소 도포사업	
	고령자 문화·여가 사회참여 확대		활기찬 노후 여가문화 활동을 위한 인프라 확충 · 노인대학	활력 있는 노후생활을 위한 인프라 확충 · 행복경로당 · 노인학교	
	독거노인에 대한 안전관리 강화 및 복지사각지대 해소 · 학대피해노인 전용쉼터 운영지원 · 노인요양시설(치매전담형) 확충 · 치매관리법 제정	독거노인에 대한 안전관리 강화 및 복지사각지대 해소 · 학대피해노인 전용쉼터 운영지원 · 노인요양시설(치매전담형) 확충 · 치매관리법 제정	어르신 맞춤형 시설지원 및 원권보호 강화로 안전하고 편안한 노후생활 확장 · 경조성 · 결식우려노인 무료급식 · 충청북도 광역치매센터 · 치매치료관리비 지원 · 독거노인 공동생활체	독거노인 등 취약계층 노인에 대한 돌봄 강화 · 독거노인 고독사 예방을 위한 공동생활체 확대 · 거동불편노인 방문 및 주간보호 · 결식우려노인 식사배달 · 학대피해노인 전용쉼터 · 노인교통안전장구 보급 · 교통약자를 위한 1,000 원 효성택시	

<부표 3-1>의 계속

기본계획 분야		광역자치단체	강원도	충청북도	충청남도
여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화	여성농업인 복지서비스 증진	· 여성농업인 복지서비스 증진	· 여성새로일하기센터 운영	· 경력단절여성 재취업 지원강화
	고령자 고용기반 확대	신명나는 인생 2막, 노후 소득 및 사회활동 지원 · 준고령자 지업체 인턴 채용 지원 · 퇴직자 사회공헌활동 참여지원 · 시니어 기술창업센터	노인일자리 확대 및 자립 기반 조성 · 시니어클럽 확대 · 학생보호인력 운영	· 시니어클럽 확대 설치 · 충남인생이모작지원센터 운영	
	사회통합적 외국인력 활용	다문화가족 지원정책 강화 · 정착 및 사회통합 지원 강화 · 다문화 유치원예비학교 중점학교 운영	· 다문화교육지원센터 · 다문화안어강사 배치 · 결혼이주여성 학력취득 지원사업		
대응 기반 강화 분야	고령친화경제 도약	고령친화산업의 신성장동력 육성 인구 다운사이징 대비체계 강화 재정적 지속가능 성 제고	고령친화산업진흥법 제정		
	민간~지역~정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화		· 저출산극복 네트워크 협의회 운영	· 저출산극복 네트워크 구축사업 지원	
	저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대대적 확산		· 저출산극복 양립 실천문화 및 저출산 극복 분위기 조성 · 지역축제와 연계한 저출산극복 시군 릴레이 캠페인	출산친화적 분위기 조성 및 저출산극복 현장캠페인 · 대상자 맞춤형 인구교육 · 저출산극복 인식개선 교육 · 지역중심 저출산 인식 개선 캠페인	
	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	고령친화산업진흥법 제정	· 컨트롤타워: 정책기획 관 기획 3팀 · 충북인구정책 종합계획 수립연구용역 추진 · 아동친화도시 조성	· 충청남도 저출산 대응 5개년 계획 수립 및 추진	

<부표 3-1>의 계속

기본계획 분야		광역자치단체	전라북도	전라남도	경상북도
청년 일자리 주거 대책 강화	청년고용 활성화	도민체감형 청년일자리 밸굴 · 전북형 청년취업지원 · 청년정책 포럼 개최			청년취업 Cheer up! 종합 대책 수립(일취월장) · 시군 청년예비창업 지원 · 중소기업 인턴사원제 · 청년커플 창업지원
	결혼을 위한 주거 대책 사다리 강화	청년예비부부 주거지원 확대 · 빙집 리모델링 임대 매년 1,000호			청년층신혼부부 주거안정 도모 · 청년층신혼부부 공공임대주택 건설
	결혼·출산친화적 사회분위기 조성	미혼남녀 만남 프로그램	· 미혼남녀 만남 프로젝트		· 미혼남녀 커플매칭 · 신랑신부 중심의 작은 결혼식
저출산 난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임산·출산 사회시스템 확립	임신출산에 대한 지원확대 · 예비부부 건강검진 · 출산 취약지역 임산부 이송지원 · 출산여성 농가도우미 지원 · 출산장려 및 양육지원금 지급 · 전통의학 난임치료	출산장려를 위한 지원시책 추진 · 신생아 양육비 지원 · 전남 다자녀행복카드 운영 · 공공산후조리원 설치·운영 · 분만외래산부인과/찾아가는 산부인과 운영		임신·출산을 사회적 문제로 인식하고 지원강화 · 출산장려금 지원 · 한방 난임수술비 지원 · 분만취약지 분만산부인과 및 외래산부인과 운영 · 산모·신생아 건강관리 서비스 지원확대
	다양한 가족에 대한 지지 강화	다양한 가족 및 아동이 행복한 여건 조성 · 한부모가족복지시설 및 생활자립 지원 · 입양아동 양육지원 · 다문화가정 지원			
	아동이 행복하고 안전한 여건 조성	어린이 창의체험관 건립 · 아동학대예방			
맞춤형 돌봄 확대· 교육 개혁	맞춤형 보육	부모와 정부가 함께 책임지는 적극적인 보육제도 추진 · 취약지역 어린이집 지원 · 장난감 도서관 운영	· 영아 오감체험놀이 프로그램 운영 · 민간가정어린이집 보육 교사 치우개선 지원		양육부담 완화 및 일·가정 양립지원 · 국공립직장어린이집 등 확충 · 다자녀가정 학생 교육비 지원
	돌봄 지원체계 강화	초등돌봄교실 운영확대 · 일·가정 양립을 위한 순천형 온종일 돌봄교실 확대			
	교육개혁 추진	· 원어민교사배치를 통한 영어교육 활성화 · 지역특색사업비(순회강사비 등) 지원 · 농산어촌 방과후 운영	· 꿈키움드림오케스트라 · 사교육부담경감 · 공교육 활성화를 위한 학교교육 지원		· 초중고등학생 수학여행비, 수련활동비 지원

<부표 3-1>의 계속

기본계획 분야		광역자치단체	전라북도	전라남도	경상북도
일·가정 양립 사각 지대 해소	일·가정 양립 실천 분위기 확산	일·가정 양립 실천 분위기 확산 • 일과 가정 양립을 위한 가족의 날 확대운영 • 가족친화기업 30개소			가족친화 인증기업 인센티브 강화 • 경북 Pride 상품 및 경북 공동 브랜드 실리리안 선정 시 가점 부여 • 가족친화 인증기업 상하수도 요금 인하
	남성·중소기업·비정규직 등 실천 격차 해소	남성우아한 여성 참여기업 인센티브 제공 및 남성 육아홍보 • 일·가정 양립문화 정착을 위한 남편교실	인구 늘리기 참여기업 가족친화인증기업에 대해 중소기업육성자금 우대지원		예비부모 남성 대상 참여형, 교육형 프로그램 운영
	일·가정 양립 지원제도 개선		일·가정 양립 근무혁신 추진(공직사회) • 유연근무 확대, 연가 사용 권장		
노후 소득보 장 강화	공적연금 강화 주택·농지연금 대폭 확산 개인·퇴직연금 활성화	• 기초연금 지급강화			• 기초연금지원
고령화 활기차 고 안전한 노후 실현	고령자 건강생활 보장	고령자 건강생활 보장 • 노인맞춤형 운동처방서비스 관리사 운영 • 경로당 노인건강관리 지원사업 • 질 높은 서비스인력(요양보호사) 양성 • 거동불편노인 보행보조기 지원사업 • 노인의자(틀니) 지원	• 경로당 태양광 발전시설 • 공동생활의 집		안정적인 노인케어서비스 지원 & 의료장비 최신화 • 공립노인요양병원 운영 • 도립노인요양병원 기능 보강 • 재가노인복지시설
	고령자 문화·여가·사회참여 확대	고령자 사회참여 기회확대 • 노인복지관 연계프로그램 운영 • 노인여가활동 위한 인프라 마련 • 노인사회참여 확대지원 • 전북노인복지협회 행사지원	즐거운 노후 여가문화 조성 및 영양관리를 통한 건강증진 기여 • 공중목욕장 • 공동작업장 • 무료급식	건강 100세 시대 유통당당 노인이 활동 보장 • 노인여가복지 활동지원 • 경로당 환경개선 및 노후생활 지원 • 경로당 광역지원센터 운영	
	안전하고 편안한 생활환경 조성	• 치매노인에 대한 종합적 관리 및 지원체계 구축 • 결식우려노인 지원 • 노인학대예방활동 강화 • 독거노인·장애인응급안전돌보미 운영	노인돌봄 및 공동생활시설 운영으로 삶의 질 향상 • 독거노인 공동숙식 • 고독사 지킴이단 • 교통약자 이동편의 증진 지원계획 수립	독거노인 및 중증장애인들의 활동상황, 화재, 가스누출 등을 파악하여 사회안전망 구축 • 치매안심센터/예쁜 치매센터/거점치매센터 • 독거노인·중증장애인 응급안전알림서비스 운영	

<부표 3-1>의 계속

기본계획 분야		광역자치단체	전라북도	전라남도	경상북도
여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	여성고용 활성화		• 경력단절여성 재취업 지원체계 강화		
	고령자 고용기반 확충	노후 소득보장 강화: 노인 일자리 수행기관 인프라 확충 • 전북노인일자리센터 운영 • 노인회 사회적 일자리 지원	맞춤형 일자리 제공으로 노인소득 창출 & 은퇴자 대상 재취업 알선 및 취업교육으로 사회참여 기회제공 • 관광지 주차도우미 등 지역특화형 일자리 • 시니어클럽 운영 • 시니어 새일터 • 시니어 택배사업 • 노인취업교육센터	• 드든한 노후생활을 위한 안정적 소득보장 지원 • 일자리참여자 활동비 지원 • 시니어클럽 운영비 지원 • 노인일자리 창출지원센터 운영비 지원	
	사회통합적 외국인력 활용		결혼이민자 국적취득 지원		
	고령친화경제로의 도약	고령친화산업의 신성장동력 육성 인구 다운사이징 대비체계 강화 재정적 지속가능성 제고			
	민간–지역–정부협력으로 전 사회적 대응체계 강화	• 아이 낳기 좋은세상 운동본부 운영	저출산 위기극복을 위한 민관 공동대응 체계 구축 • 관내 기관 및 사회단체와 협약체결	중앙부처 인구저출산 추진 과제와 연계한 지자체 대응강화 • 경상북도 저출산 사회연대회의	
	저출산 극복을 위한 인식 문화개선 대안적 확산	저출산친화적 사회분위기 조성 • 전북인구정책 릴레이 세미나 • 인식·가치관 형성 교육 강화	저출산 극복 도민 홍보교수 • 저출산극복 토론회, 도민홍보, 출산장려 새싹 동요제 • 출산연합모금 조성·운영	결혼출산기준 친화적 인식 개선 • 대학 교양과목 개발운영 • 슈퍼맨 아빠교실 등 참여형·교육형 인식개선 프로그램 • 홍보동영상 제작	
대응 기반 강화 분야	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	저출산 극복을 위한 총력 대응체계 구축 • 전라북도 출산환경지표 개발 및 정책활용방안 연구 • 저출산고령사회 대책 지원조례 제정 • 저출산고령사회 위원회 • 청년정책을 위한 청년통계 추진	저출산극복 총괄조직 구성 운영 • 인구정책팀	• 인구감소대응 T/F 구성 및 운영 • 인구영향평가제 시행 • 인구정책전담조직 미래 전략기획단 인구정책팀 • 경상북도 인구정책 조정 위원회 설치	

100 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈부표 3-1〉의 계속

기본계획 분야		광역자치단체	경상남도	제주특별자치도
저출산	청년 일자리·주거 대책 강화	청년고용 활성화	결혼친화적 환경조성: 청년일자리 확대 · 기업트랙 내실화, 고용우수기업에 대한 인센티브 강화 · 창업환경 개선	다양한 청년지원사업을 통한 청년일자리 창출 · 청년맞춤형 인력양성사업
		결혼을 위한 주거 사다리 강화	결혼친화적 환경조성: 청년신혼부부 주거지원 강화 · 행복주택 · 전세임대 · 반값임대주택	결혼과 출산의 결집돌인 주거문제 해결 · 제주형 공공주택정책 · 신혼부부 주택전세자금 대출이자 지원
		결혼·출산친화적 사회분위기 조성	· 미혼남녀 사랑만들기 사업	· 미혼남녀 행복커플 이어주기
	난임 등 출생에 대한 의료적 지원 확대	임신·출산 사회 시스템 확립	출산지원 강화 · 난임부부 양육방치료 지원사업 · 가임기 여성 풍진검사 사업 · 119 연계 U-안심콜 실시	· 공공산후조리원 운영 · 출산장려금 · 둘째아 이상 양육수당 · 출산육아용품 대여 · 출산여성 협약난임치료 지원
		다양한 기족에 대한 지지 강화	저소득층, 결혼이민자 등 다양한 가족 형태에 양육복지서비스 제공 · 결혼이민자 영유아기 자녀양육 서비스 · 한부모가족 자녀양육비 등 지원	· 입양가정 양육부담 경감
		아동이 행복하고 안전한 어린 조성		
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	맞춤형 보육	· 다함께 돌봄사업 등 지역맞춤형 공동보육 확대 · 공동육아나눔터 지원 · 저소득층 부모부담 보육료 전액지원	공적 돌봄서비스의 한계점을 극복하고 안심하고 편안한 육아지원 · 국공립 보육시설 확충 · 제주형 수눌음육아나눔터 설치 · 다양한 공동육아 돌봄공동체 발굴·육성
		돌봄 지원체계 강화	· 초등 종일돌봄교실 확대	
		교육개혁 추진	· 청소년 24시간 독서실 운영 · 맞춤형 방과후학교 운영 · 초중고 교육바우처 사업 및 교육여건 개선 · 대학생 장학금 및 기숙사 지원 · 경남형 트래 활용한 취업연계지원	취업진로 지원강화, 글로벌 인재육성·교육의 질 제고 · 소질과 적성 중심의 진로교육 활성화 · 특성화고 맞춤형 인력양성 프로그램 운영
	일·가정 양립 사각 지대 해소	일·가정 양립 실천 분위기 확산		저출산위기극복 및 일·가정 균형지원 등 가족친화적 기업문화 확산 · 제주기족친화지원센터 설치
		남성·중소기업·비정규직 등 실천 격차 해소		지역특성 반영한 생활체감형 양성평등 정책 실시 · '제주처럼' 프로젝트
		일·가정 양립 지원제도 개선		· 유연근무제 활성화

<부표 3-1>의 계속

광역자치단체 기본계획 분야		경상남도	제주특별자치도
노후 소득 보장 강화	공적연금 강화	안정된 노후생활 영위를 위한 소득보장 · 기초연금 지급	· 기초연금 단계적 인상
	주택·농지연금 대 폭 확산		
	개인·퇴직연금 활 성화		
활기 차고 안전한 노후 실현	고령자 건강생활 보장	노인의료비 경감 · 어르신 틀니보급사업 · 어르신 인공관절 수술비 등 지원사업 · 건강플러스 행복플러스 · 노인활동보조기 지원	· 차상위계층 건강보험료 지원 · 노인간호봉사단 운영 · 저소득 노인 틀니, 보청기 지원사업
	고령자 문화·여가 사회참여 확대	· 구직희망 취업교육비 · 학력인정 성인문해교육프로그램 · 예절학습당 · 노인 PC 교육	· 제주지역 중고령자의 생활실태, 복 지욕구 실태조사
	안전하고 편안한 생활환경 조성	안전하고 편안한 생활유지 지원 · 홀로어르신 공동생활 환경 지원 및 안전화인 서비스 · 홀로어르신 찾아가는 빨래방 운영사업 · 독거노인·중증장애인 응급안전 알 림서비스	· 노인돌봄서비스 강화 · 학대피해노인전용쉼터 운영 · 치매노인 실종예방을 위한 위치추적 기 보급 · 고령자를 배려한 대중교통 환경개선 · 장애물 없는 생활환경인증제 추진 · 제주유니버설디자인 기본계획 및 가 이드라인 수립 추진
	여성 중고령 자, 외국 인력 활용 확대	여성경제활동 촉진지원 · 새일센터 운영	맞춤형 여성일자리 창출 가속화
고령친 화경제 로의 도약	고령자 고용기반 확대	안정된 노후생활 영위를 위한 고용보 장 및 건강한 은퇴노인의 재능기부 · 노인일자리 창출지원센터 운영 · 노인가장세대 지원 · 구직희망 취업교육비	청년 없이 일하고 함께 즐기는 고령친 화도시 · 베이비부머 세대 노후지원정책 '탐 나는 5000' 시행 · 노인고용촉진장려금
	사회통합적 외국 인력 활용		
	고령친화산업의 신성장동력 육성		· 실버용품 관심증대에 따른 고령친화 종합체험관 설치운영 기초조사
인구 디蹲사이징 대 비체계 강화			
	재정적 지속가능성 제고		

102 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈부표 3-1〉의 계속

광역자치단체 기본계획 분야		경상남도	제주특별자치도
대응 기반 강화 분야	민간-지역-정부협력으로 전사회적 대응체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산극복 네트워크 • 도주관 도민행복위원회(미래세대행복 분과위원회, 어르신행복분과위원회) 	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산극복 사회연대회의
	저출산 극복을 위한 인식 문화개선 대대적 확산	<p>별도민 인식개선 인구교육 및 네트워크 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> • 가정의 날 확대 등 일·가정 양립 분위기 확산 • 인구교육 활성화 사업 • 미혼모 다문화, 입양지원 강화 및 인식제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 출산·가족친화적 사회분위기 확산에 주력 • 기족성장아카데미 운영 • 출산장려 시민인식개선 공모사업
	지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립	<p>고령사회 대응기반 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경남형 인구정책 개발 • 인구정책 TF 담당 설치로 컨트롤타워 • 읍면소재지 기반시설 정비확충을 통 한 노인복지 강화(중심지/귀농·귀 촌 활성화 지원) 	<p>노인복지정책의 질적 개선과 고령사회 대응전략 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> • 기획부서에 인구정책담당 • 제주특별자치도 고령친화도시 구현 을 위한 노인복지 기본조례 제정 • 제3차 저출산 고령사회 기본계획 수 립 • 고령사회연구센터 운영 • 세계보건기구 고령친화도시 국제 네 트워크, WHO FNAFCC 가입인증

제4장

인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 일본의 지역정책과 사례 연구 : 지방창생전략을 중심으로

제1절 일본 지방창생전략의 추진배경 및 목표

1. 추진배경

일본은 1980년대 후반 내수 확대에 따른 거품경제의 도래로 인해 대규모 투기적 개발이 전국적으로 전개되면서, 위락중심의 관광형태와 함께 관광지 또한 숙박거점의 대형 온천관광지로 전락하게 되었다. 이에 획일적인 관광지 개발과 경관에 대한 무대책으로 인해 관광객이 현저히 감소하게 되면서, 정부는 1987년 6월에 중앙 6개 부처의 합의로 「종합보양지 역정비법(리조트법)」을 제정하고, 관광지의 체질개선에 대한 기대를 가졌으나 베를경제 시기와 겹쳐 국토파괴의 원흉으로 불리어질 정도로 참혹한 상태가 되고 말았다.

그 후, 일본정부는 지역활성화를 위해 1988년에 전국 각지에서 지역진흥을 목적으로 ‘후루사토 창생²²⁾에 1억 엔의 교부금을 지급하면서, 집행 과정에는 일절 관여하지 않고 지방의 자율을 전적으로 보장하는 상향식

22) 후루사토 창생은 당시 총리였던 타케시타 노보루가 발안하여 실시된 공공사업으로, 아오모리현의 오이라세마치는 뉴욕과 동일한 위도라는 점에 착안하여 일본판 자유의 여신상을 건립하기도 하였다.

104 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

과 하향식의 통합방식을 적용하였다. 당시 교부금의 용도에 대한 규제가 없었기에 그 성과에 대한 논란은 많았지만, 일부 지자체에서는 학회 개최, 회의 개최, 관광자원의 정비, 기념물 건립 등을 통해 긍정적 효과를 창출한 사례로 나타나기도 하였다(김순은, 2017a).

그러나, 일본정부의 다양한 지역진흥정책에도 불구하고, 농산어촌지역의 인구급감과 초고령화 문제 등에 대해서는 큰 효과를 얻지는 못했다. 이에 일본정부는 지역의 아베노믹스로서 직면한 큰 과제에 대한 정부 각 부처의 협력적 대응을 통해, 각 지역이 각각의 특징을 살린 자율적이고 지속적인 사회를 생성하는 것을 목표로 지방창생정책을 추진하고 있다(김순은, 2017a; 일본 내각부, 2018).

민간연구기관인 ‘일본창성회의(日本創成會議, 2014. 5. 8)’에서는 2014년 5월 「성장을 이어가는 21세기를 위하여: 저출산 극복을 위한 지방 활성화 전략」(成長を続ける21世紀のために: ストップ少子化・地方元氣戦略)23) (통칭 마쓰다 보고서)에서 소멸 지자체 리스트를 발표하였다. 보고서는 2040년까지 전국의 1,800여 개의 지자체 중, 896개의 지자체에서 20~39세 여성의 반감하게 된다는 계산결과를 제시하였다. 또한 896개 지자체를 ‘소멸가능성도시’로 명명하면서 이들 지자체는 수십년 후에 소멸될 것이며, 출생률이 낮은 도쿄로 집중되는 극점사회는 블랙홀처럼 인구를 뺏아 들일 것이라는 과감한 도식을 제시하였다. 특히 지방에서 대도시권으로의 ‘인구이동’을 일본 인구감소의 특수성으로 지목하면서, 인구유출은 지방의 인구재생산력의 유출을 의미하는 동시에 도시로 유입된 젊은이들의 저출산으로 이어짐을 지적하였다(박승현, 2017). 이러한 지자체 중심의 ‘지방소멸’은 전국적인 논쟁에 불을 붙이면서 ‘지방창생’론이 등장하게 된 것이다(金子勇, 2018).

2014년 5월 8일 소멸 리스트 공개 이후 아베 내각의 반응은 매우 빠르게 나타났다. 아베 총리는 6월 14일 지방창생본부의 설치방침을 표명하

23) 일본창성회의(日本創成會議, Japan Policy Council)는 일본생산성본부가 2011년 5월에 발족한 민간희의체로, 동일본대지진으로부터의 부흥, 동부지방 창생, 일본창생의 계기로 삼자는 취지로 발족하였다. 마스다 히로야는 총무대신을 거쳐 2011년부터 일본창성회의 좌장을 맡고 있다(박승현, 2017).

고, 경제재정자문회의는 ‘50년 후 인구 1억 명대 유지’라는 수치목표를 설정하였다. 정치권 차원에서 구체적인 인구목표가 나타난 것은 이번이 처음이다(이윤석, 2015). 이러한 일련의 정책은 ‘로컬 아베노믹스’라고 불리기도 하였다(박승현, 2017). 아베노믹스를 대표하는 정책은 크게 ‘3개의 화살’, 즉 금융정책, 유연한 재정정책, 구조개혁이다. 구조개혁은 ‘인구감소를 극복하고 일본의 지방경제를 활성화하기 위한 장기적 전망’을 표명하고 있으며, 구조개혁의 주 내용이 ‘지방창생’이다(金子勇, 2018).

일본정부가 책정한 장기 비전은 현재의 인구 문제에 대한 기본적 인식과 향후 방향성 및 미래 전망을 제시한 것으로, 인구감소에 제동을 걸 수 있는 방향으로 시책을 결정하고, 그 결과 짚은 세대의 희망이 실현되고, 출생률은 1.8로 향상되는 것이다. ‘2060년 1억 명 인구 확보’라는 장기적 목표하에, 출산율은 2030년 1.8명, 2060년 2.07명까지 상승할 것을 제시하면서, 아베 정부는 지방창생이 내각의 가장 중요한 과제임을 여러 곳에서 발언하고 나섰다(이윤석, 2015). 2014년 11월에는 「마을·사람·일 창생법(まち・ひと・しごと創生法)」과 「개정 지역재생법(改正 地域再生法)」이 통과되었으며, ‘마을·사람·일 창생본부(まち・ひと・しごと創生本部)’ 설치로 본격적 지방창생정책을 추진하게 된다(나주몽, 2016).

즉, 지방창생전략은 일본의 인구감소 문제, 동경 일극화(一極化), 지역 경제 활성화를 위해 제시된 정책이다. 첫째, 2017년 10월 일본 인구추계²⁴⁾에 의하면 총 인구는 1억 2,670만 6천 명으로 전년 대비 22만 7천 명 감소하였다. 2053년에는 9,924만 명, 2065년에는 8,808만 명으로 추산되고 있다. 2018년의 일본 지역별 미래인구추계²⁵⁾에 의하면, 2010~40년 동경 인구는 6% 감소하며, 인구 5만 명 이하 지방도시의 경우는 28%, 과소지역 시정촌은 40%의 인구가 감소할 것으로 나타났다(나주몽, 2016).

아베 내각이 크게 주목한 현상은 바로 인구감소의 문제이다. 2008년 시작된 인구감소는 지속적으로 급속화되고 있어 이로 인한 소비와 경제력

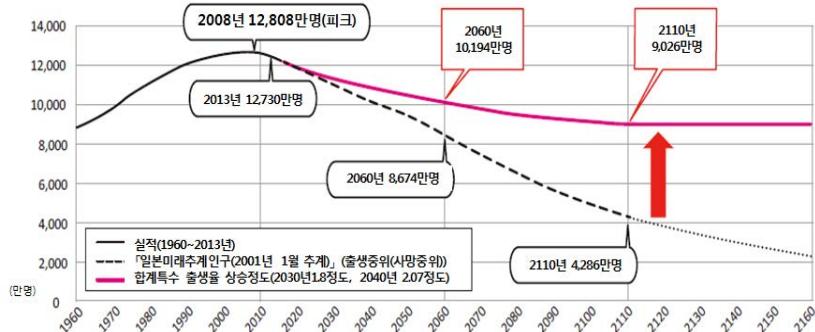
24) 總務省, 「人口推計(2017년 10월 1일 기준)」(2018년 4월 13일 발표).

25) 國立社會保障·人口問題研究所(2018), 「日本の地域別將來推計人口(平成 30年推計)」(平成 30年 3月 30日 公表) 자료를 통해 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局에서 집계.

106 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

(그림 4-1) 일본의 장기적 인구추이

일본의 장기적인 인구변화추이



자료 : 人口創成會議・人口減少問題検討分科會, 「STOP少子化・地方元氣戦略(2018)」.

저하는 일본경제에 큰 부담으로 작용하게 될 것이다. 이에 인구감소²⁶⁾를 멈추고 2060년 1억 명 정도의 인구확보를 위해, 인구감소 극복과 지방창생을 함께 도모하고 활력 있는 사회유지를 위한 방안으로 지방창생정책을 실시하고 있다.

둘째는 동경 일극화(一極化) 현상이다. 도쿄권 전출 초과가 많은 자자체는 도시와 현청 소재 도시 등의 중추핵심도시가 대부분이다. 전출 초과현상은, 상위 63개 자자체 중 약 50%, 200개 자자체 중 약 70%, 300개 자자체 중 약 80%를 차지하고 있다.²⁷⁾ 도쿄권의 전입초과의 대부분은 청년층으로 2017년의 경우 15~19세(2만 7천 명)와 20~29세(9만 1천 명)를 합치면 11만 명을 넘는 것으로 나타났다.²⁸⁾ 도쿄의 사람과 자산의 과도한 집중은 지진 등의 거대한 재해에 따른 피해 확대로 일본 경제에 큰 타격을 줄 수 있다는 측면에서, 도쿄 일극집중은 거국적으로 임해야 할 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

26) 마쓰다 보고서에서 인구감소는 3단계 과정으로 설명된다. 1단계는 2040년까지로 ‘노년인구증가+생산연소 인구감소’, 2단계는 2040년부터 2060년까지의 ‘노년인구 유지 및 미비한 감소’, 3단계는 2060년 이후의 ‘노년인구감소+생산연소 인구감소’ 단계(박승현, 2017).

27) 総務省(2018), 「人口推計」 자료를 통해 まち・ひと・しごと創生本部事務局에서 짐계.

28) 総務省, 「住民基本台帳人口移動報告平成 29年(2017年)結果」(平成 30年 1月 29日及び 4月 26日 公表).

셋째는, 지방의 지역경제 활성화이다. 도쿄권과 타 지역 간에는 1인당 소득차이가 발생하고 있으며, 고령화에 따른 노동공급의 정체가 지역경제의 성장제약이 될 가능성이 있다. 2025년에 나이 70세를 넘는 중소기업 경영자 가운데 절반은 후계자가 정해져 있지 않으며, 후계자 미정의 중소 기업들은 일본기업 전체의 약 30%에 해당한다. 그중 약 50%는 흑자기업 이기에 그대로 방치할 경우 지역경제를 지탱하는 ‘돈 버는 기업’이 소멸하게 되어, 지역경제에 악영향을 미치게 되는 것이다.

2. 지방창생전략의 목표

일본정부는 장기비전(2060년에 1억 명 정도의 인구를 확보하는 중장기 전망)과 종합전략(2015~19년도의 정책목표 및 시책)을 수립하였으며, 지방은 지방인구 비전(각 지자체의 인구동향, 장래인구추이 분석과 중장기 장래전망)과 지방판 종합전략(각 지자체의 2015~19년도의 정책목표와 시책)을 수립하였다.

종합전략은 2015년도를 시작으로 향후 5개년 목표와, 추진시책의 기본 방향 및 구체적 시책을 정리한 것이다. ‘장기 비전’이 제시하는 일본 미래상을 위한 과거정책의 반성에서, 엄격한 효과검증을 수반하고 한정된 정책자원을 유효하게 활용한다는 기본인식에 입각한 것으로,²⁹⁾ 지방창생을 통해 지방과 동경권이 각각의 강점을 활용하여 일본을 창생하고 일본 전체를 이끌어 가는 원동력이 될 것을 기대하고 있다. 이에, 종합전략(2015~19년도의 5개년)의 기본적 개념은 ① 인구감소와 지역경제축소의 극복, ② 마을·사람·일의 창생과 호순환의 확립에 있다.

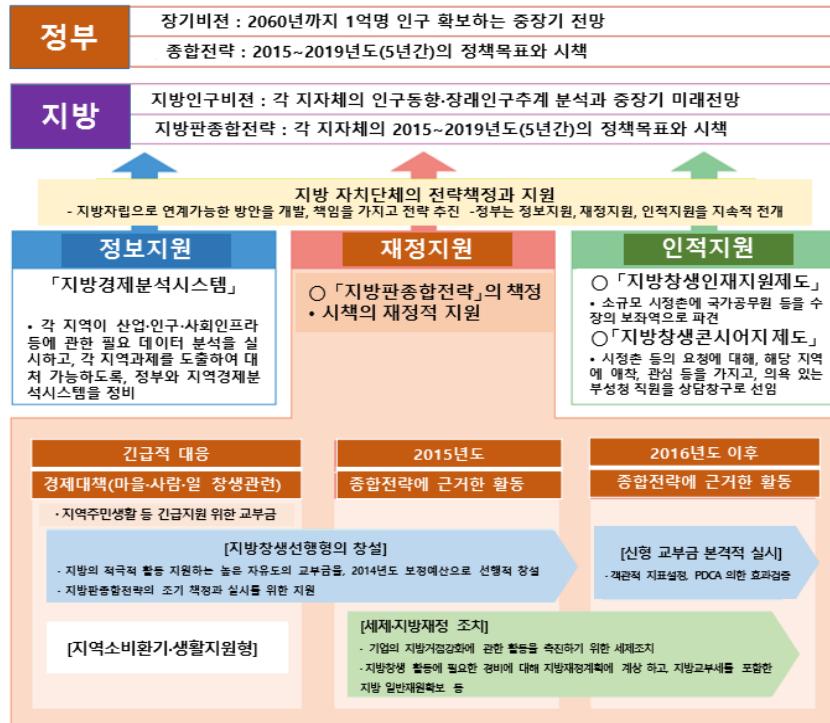
일본은 종합전략이 추구하는 네 가지 정책적 기본목표를 제시하고 있다. 첫째, 지방에 일자리를 만들어 안심할 수 있는 고용을 창출하는 것이다.

29) 閣議決定(2014), 「まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成26年12月27日)」, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryou5.pdf>(접속일: 2018.8.6);

新海史紗(2018), 「地方人口ビジョンにおける目標設定状況とその実現可能性について-地方人口ビジョン策定に關する地方自治体調査を通じて」, *Journal on public affairs* 14(1), pp.298~321에서 재인용.

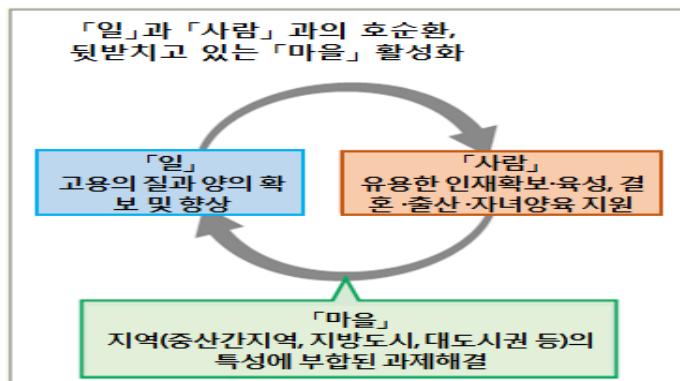
108 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

(그림 4-2) 마을·사람·일 창생을 위한 지방지원시책의 전개도



자료: 内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局(2018), 『まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」, 「総合戦略』。

(그림 4-3) 종합전략의 기본적 개념도



자료: 内閣府地方創生推進事務局(2018), 『まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」, 「総合戦略』。

2013년까지 동경권의 10만 명 전입초과의 대부분은 10대 후반에서 20대 후반의 젊은 층이다. 이러한 현상은 지방의 고용창출문제와 동경일극집 중 현상과 연결되어 있어, 일본정부는 2020년까지 30만 명의 지방 젊은이 고용창출을 목표로 설정하였다.

둘째, 지방으로 새로운 사람들의 흐름을 만드는 것이다. 2020년까지 동경권에서 지방으로 4만 명을 전출시키고, 지방에서 동경권 전입을 6만 명 감소시킨다는 세부목표를 설정하였다. 이에 지방이주정책과 기업의 지방 거점강화 및 지방인재채용, 지방대학창생 등의 5개년 전략을 추진하고 있다.

셋째, 젊은 세대가 결혼·출산·자녀양육의 꿈을 이를 수 있도록 하는 것이다. 정부는 첫 아이 출산 전후 여성의 지속취업률의 향상과 결혼희망 실적지표의 향상, 부부의 희망 자녀 수 향상 등의 세부목표를 설정하였고, 젊은 세대의 경제적 안정, 임신·출산·자녀양육의 지원, 일과 생활의 조화(워크 라이프 밸런스) 등의 전략을 추진하고 있다.

넷째, 시대 흐름에 부합하는 지역을 만들어, 마음 편안한 삶을 추구함과 동시에 지역과 지역을 연계하는 것이다. 이에 중산간지역 등의 ‘작은 거점’(다세대교류·다기능형) 형성, 지방도시 경제·생활권 형성, 안심하고 사는 생활, 지역연계를 통한 경제·생활권 형성, 주민이 지역방제 담당자가 되는 환경확보 등의 전략을 추진하고 있다.

상기 정책목표 달성을 위해, 종래의 다양한 정책에 대한 재검증³⁰⁾을 통해 정책추진 5원칙을 제시하였다. 자립성(구조적 문제에 대처하고, 지역 자체와 민간사업자 및 개인 등의 자립을 지원) 원칙, 장래성(지방이 자주적·주체적 꿈을 가지고 적극적으로 정책참여를 행하는 경우, 이를 정부가 지원함) 원칙, 지역성(각 지역 실정에 맞는 정책과 시책을 정부가 지원, 국가는 수혜자 측의 시점에서 지원) 원칙, 직접성(최대한의 성과를 옮리기 위해 직접적으로 지원하는 정책과 시책을 집중적으로 실시) 원칙, 결과중시(PDCA³¹⁾ 메커니즘하에 구체적 수치목표를 설정하고 KPI³²⁾ 등

30) 각 부성청과 제도마다의 종단적 구조, 지역특성을 고려하지 않은 전국의 일률적인 기법, 효과검증을 동반하지 않은 기법, 지역에 흡수되지 않는 표면적 시책, 단기적인 성과 중심의 시책 등의 문제점 도출.

110 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

을 통한 효과검증과 개선 실시) 원칙이 그것이다. 지자체뿐만 아니라 주민대표, 산업계, 대학, 금융기관, 노동단체가 연계하여 효과적 시책이 실행되도록 전략 수립부터 담당자 선정, 구체적 진행방식까지 각 대표가 함께 PDCA 사이클에 근거하여 철저히 추진하도록 유도하고 있다.

지방창생전략의 2020년 기준 세부 KPI 지표는 다음과 같다.

〈표 4-1〉 지방창생정책의 장기비전 · 종합전략 기본목표에 대한 KPI 지표

기본목표	2020년 목표-성과지표
1. 지방에 ‘일자리’	<ul style="list-style-type: none"> · 청년고용창출 5년간 30만 개 (2016년 기준 18.4만 명 창출) · 여성(25~44세) 취업률 향상: 77% (2013년 69.5%→2017년 74.3%)
2. 지방으로 새로운 ‘사람’의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> · 동경권과 지방인구의 전출입을 균등화 : 2020년까지 동경권에서 지방으로 전출 4만 명 증대 : 2020년까지 지방에서 동경권으로 전입 6만 명 감소 (2013년 연간 10만 명, 2017년 12만 명 동경권 유입)
3. 결혼 · 육아 희망 실현	<ul style="list-style-type: none"> · 첫 아이 출산 전후 지속취업률 55%로 향상 (2010년 38.0%→2015년 53.1%) · 주노동시간 60시간 이상의 고용자 비율: 5%로 감축 (2013년 8.8%→2017년 7.7%)
4. ‘마을’ 만들기	<ul style="list-style-type: none"> · 입지적정화계획작성 지정촌: 300개 도시(150개에서 변경됨) (2016년 9월 말 4개 도시→2018년 3월 말 142개 도시) · ‘작은 거점’ 등 지역운영조직 형성 : 5천 단체(3천 단체에서 변경) (2014년 1,656단체→2017년 4,177단체)

자료: 内閣官房 むら・ひと・しごと創生事務局, 「むら・ひと・しごと創生基本方針 2018について」～わくわく地方生活実現政策パッケージ～, 자료 연구자 재작성.

- 31) PDCA는 Plan(효과적인 종합전략의 책정), Do(종합전략에 근거한 시책 실시), Check(종합전략의 성과를 객관적으로 검증), Action(검증결과를 바탕으로 시책의 수정과 종합전략의 개정)을 의미.
- 32) KPI(Key Performance Indicator): 중요업적평가지표, 시책마다의 진보상황을 검증하기 위해 설정된 지표.

3. 지방창생의 기본방침

일본의 각 도도부현과 시정촌에서는 내각부 「마을·사람·일 창생법」에 근거해 독자적 「지자체판 지방창생」 종합계획을 수립하였다. 「도도부현 마을·사람·일 창생종합전략」과 「시정촌 마을·사람·일 창생종합전략」을 「지방판종합전략」이라 부른다(新海史紗, 2018). 지방창생은 2014년과 2015년 국가 및 지방의 전략책정을 거쳐, 2016년도부터 본격적 사업전개단계로 접어들고, 2017년도에는 5개년 「종합전략」에 대한 중간 점검을 실시하였다. 그 결과를 토대로, 2018년도에는 「반짝반짝 빛나는 지방대학 만들기」, 기업의 본사기능 이전촉진 등의 라이프 단계에 따른 정책 메뉴의 내실화를 도모하고 있다.

〈표 4-2〉 마을·사람·일 창생기본방침 2018의 주요 내용

1. 라이프 단계에 따른 지방창생의 충실·강화	2. 두근두근 지방생활실현정책 패키지 책정·실행
(1) 지방 일자리 만들어 일할 수 있도록 · 지역핵심기업지원으로 미래투자촉진 · 관광지역 만들기·브랜딩 추진 · 근미래기술 등의 실현	(1) 젊은이 중심의 UIJ턴 대책의 강화 · UIJ턴에 의한 기업취업자창출 (6년간 6만 명) · 지역부흥 협력대 확충(6년 후 8천 명) · 아이들의 농어촌 체험 충실
(2) 지방에 새로운 사람의 흐름 창출 · 반짝 빛나는 지방대학 만들기 등 · 지방으로 기업 본사기능 이전촉진 · 정부관계기관 지방이전	(2) 여성·고령자 등의 신규 취업자 발굴 (6년간 24만 명)
(3) 젊은 세대의 결혼·출산·육아 희망 · '일방식개혁' 실천 등	(3) 지방에서 외국인력 활용
(4) 시대에 맞는 지역생활, 지역연계 · 공간운영 활용한 도시정비 추진 · 유류자산활용 통한 '돈 버는 힘' 향상 · 작은 거점 및 지역운영조직 형성	3. 인생 100년 시대의 지방창생 · '공부' 충실/배움 통한 새로운 가능성 · '벌어들이는 힘'으로 경제적 자립 목표
4. 2020년도 이후 차기 5개년 '종합전략'	
제1기 총 완성 목표로 하는 동시에 필요조사분석 결과를 통해 차기 '종합전략' 책정	

「지방창생판 3개의 화살」

정보지원	인재지원	재정지원
지역경제분석 시스템 (RESAS)	지방창생 컬리지 지방창생 인재지원제도	지방창생관계교부금 기업관 고향납세

자료: 内閣官房 むら・ひと・しごと創生事務局, 「むら・ひと・しごと創生基本方針 2018について」～わくわく地方生活實現政策パッケージ～」, 자료 연구자 재작성.

112 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

일본정부는 중간연도인 2017년도 KPI 점검을 바탕으로, 2018년도에는 세부목표 달성을 위해, 연령대별 적용 가능한 라이프 단계에 따른 지방창생 정책 메뉴를 이미지화하였다.

(그림 4-4) 라이프 단계에 따른 정책 메뉴 이미지



자료: 内閣官房むら・ひと・しごと創生事務局、「むら・ひと・しごと創生基本方針2018について」～わくわく地方生活実現政策パッケージ～」。

〈표 4-3〉 연도별 라이프 단계에 따른 지방창생의 추진단계 내용

기준연도	추진내용
2014/2015 스타트업	◎ 정부의 종합전략책정 ◎ 지방관종합전략책정
2016(2년차)	◎ 지방창생판 3개 화살 · 정보지원 · 인재지원 · 재정지원
2017(중간연도)	◎ 지방창생의 새로운 전개와 KPI 종 점검 · 지방대학 등 전문가회의 · KPI 검증 및 개선
2018(4년차)	◎ 라이프 단계에 따른 지방창생 충실·강화(사람/일 초점) · 반짝 빛나는 지방대학 만들기 등 · 두근두근 지방생활실현정책 패키지 - UJI던에 의한 창업·취업자 창출 - 여성·고령자 등의 활약 추진 - 지방 외국인재 활용 등
2019(5년차)	◎ ‘마을’에 초점을 둔 정책 검토 제1기 종합전략 총정리→제2기 종합전략으로

자료: 内閣官房 むら・ひと・しごと創生事務局、「むら・ひと・しごと 創生基本方針2018について」～わくわく地方生活実現政策パッケージ～」, 연구자 재작성.

제2절 ‘마을·사람·일’ 지방창생정책

1. 지방생활실현정책

매년 10만 명 이상 동경권으로의 젊은이 전출초과로 지방은 15년간 532만 명의 인구감소와 15세 이상 228만 명의 취업자가 감소한 반면 도쿄권은 취업이 160만 명 증가하였다. 이에 일본은 ‘두근두근 지방생활실현 정책 패키지’로 지방으로 분산과 자녀양육이 가능한 지방의 삶을 추구하는 이주에 대한 다양한 세부정책을 제시하였다.

〈표 4-4〉 2018 지방생활 실현정책 패키지 시책의 세부 추진내용

정책패키지	세부 내용
UIJ단에 의한 창업·취업자 창출 (6년간 6만 명)	<ul style="list-style-type: none"> 이주지원 방안의 근본적 확충 적극적 수용기업의 가시화, 인재의 원활한 매칭 지원 ‘관계 인구’ 확대 대응 산관금 제휴로 지역기업 경영인재공급 촉진
여성·고령자 등의 신규취업자 발굴 (6년간 24만 명)	<ul style="list-style-type: none"> 신규취업지원책의 근본적 확충 여성·고령자 활약 촉진 위한 재교육 확충
지방의 외국인재 활용	<ul style="list-style-type: none"> 외국인재의 지방창생지원제도의 창설 외국인 유학수료자의 전문인재로 적극 활용 외국인 유학생의 대학입학자격의 완화 외국인재의 지역 내 중요 활약
지역부흥 협력대 확충 (6년 후 8천 명)	<ul style="list-style-type: none"> 지역부흥 협력대의 확충
아이들의 농산어촌 체험 확충	<ul style="list-style-type: none"> 아이들의 농산어촌 체험목표 설정 아이들의 농산어촌 체험조직 지원확충 활동 지원체계 구축 체험단 파견 지원 대응 수용 주체 지원 대응
국민관심유발 정보발신	<ul style="list-style-type: none"> 국민의 관심유발을 위한 효과적·전략적 정보발신

자료: 内閣官房 むら・ひと・しごと創生事務局, 「むら・ひと・しごと 創生基本方針 2018について」～わくわく地方生活実現政策パッケージ～」.

가. UIJ턴에 의한 기업·취업자 창출

후생성, 중소기업청, 국토성이 연계되어 실시하고 있는 이주지원정책의 확대를 위해, 도쿄권에서 타 지역으로 창업·중소기업 등에 취업하는 UIJ턴의 경우는 지방창생추진 교부금을 통해 이주 관련 경제적 부담을 해소하고, 고용관계 조성금을 통해 중소기업 채용활동 경비부담을 해소하기 위한 지원이 이루어진다. 창업의 경우 중소기업청과의 연계하에, 각종 금융기관의 자금용자와 관련된 이주관련시책이 실시되며, 무관심 계층에 대한 관심유도 활동도 지원하고 있는데, UIJ턴 창업희망자 확대, 창업 노하우 제공, 창업지원축진, 이주지원책 보완 등이 그것이다. UIJ턴 주거확보를 위해 지자체와 금융기관 등의 연계지원과, 거주지 확보를 위해서는 국토성과 연계하여 지자체와 금융기관이 지원하게 된다.

이주민 수용에 적극적인 기업과 인재 매칭을 지원하게 된다. UIJ턴 희망자와 지방중소기업을(지역부흥 협력대도 포함) 연계하기 위해, 지자체에 의한 통일성·일관성 있는 정보제공을 통해 전국규모의 매칭을 지원한다. ‘관계인구’ 확대 및 미래 UIJ턴을 위해, 지역사람들의 관계인구 창출활동을 지방창생 교부금을 통해 지원하고 있다.

최근에는³³⁾ 행정·민간에 의한 지방특색산업 진흥, 이주자의 수용지원, 현 외부로부터의 고교생 수용 등을 통해 이주자가 증가하는 지역이 나타나고 있다. 3개 대도시권³⁴⁾ 외 시정촌 중 행정·민간이 이주정주시책에 적극적인 지역의 경우, 사회증감률이 2005~10년까지는 △ 2.18%, 2010~15년까지 △ 2.51%로 나타나고 있어, 지금까지는 긍정적인 결과를 도출하고 있는 것으로 평가되고 있다.

나. 여성·고령자 등의 신규취업자 발굴

후생성과 중소기업청이 연계되어 신규취업 지원을 도모하기 위해, 지

33) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(平成 29年 12月), 移住・定住施策の好事例集第1弾.

34) 3대 도시권은 도쿄권(사이타마, 치바/도쿄/카나가와), 나고야권(기후/아이치, 미에), 오사카권(교토, 오사카/효고/나라)을 의미한다.

방창생고용금과 고용관계조성금을 지원하게 된다. 현재 직장이 없는 여성·고령자 등의 창업·취업(사업승계 포함) 촉진 및 인력이 부족한 지역 중소기업을 위해 인재확보를 도모하고, 창업의 경우 중기청과의 제휴로 금융기관의 자금지원을 받게 되는데, 직업체험 기회제공, 지역기업이 요구하는 인재상 세미나 등 미취업자의 취업의욕을 환기시키게 된다.

다. 지방의 외국인재 활용

외무성과 법무성이 연계하여 지자체 등에 외국인재를 안정적으로 고용하기 위해 다문화 공생, 재해대응, 교육 등 폭넓은 활동이 가능한 포괄적인 자격외 활동을 허가하기 위해 복수 체류자격을 부여하고, 고도인재 포인트 제도를 확충하여 유학생을 활용하는 제도이다.

라. 지역부흥 협력대의 확충

지역부흥 협력대는 총무성과의 연계 사업으로, 2017년도 일본 내 지역부흥 협력대 수는 2013년 대비 5.1배 증가한 4,976명으로 파악되고 있다. 지역부흥 협력대원의 약 60%는 임기종료 후 지속적으로 지역활동을 전개하고 있으며, 지역에 정주한 대원의 약 30%는 스스로 창업하는 등, 지역 내 새로운 일자리를 창출하고 있다.

지역부흥 협력대로 시니어, 재외국인, 청년 해외 협력대 경험자, 고향워킹홀리데이 참가자 등 다양한 경력의 사람들을 대상으로 홍보를 강화하고, 지역사업의 승계지원을 실시하고 있다. 대원의 창업금융 지원, 사업인수지원센터와 연계한 사업자 매칭사업 등의 지원과, 임기 종료 후 정착 지원을 추진한다. 또한, 지역부흥 협력대의 활동 전 지역협력활동 체험기회 제공과 지역매칭 시기조정을 실시한다.

마. 아이들의 농산어촌 체험기회 확대

총무성, 문부과학성, 농림수산성, 환경성이 연계된 농어촌 체험 프로그

116 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

램은 초·중생 각 30만 명 이상, 고교생 10만 명 이상이 참여하고 있다. 1박 2일 혹은 2박 3일의 단기체험 프로그램을 통해, 도시지역 학생에게 장래의 UIJ턴의 기초를 형성하고, 지방학생들이 지방의 매력을 재발견하는 기회를 만들기 위해 체험목표 설정, 농산어촌 체험조직 지원확충, 활동 지원체제 구축, 체험단 파견 지원, 수용지역 지원 등을 실시하고 있다.

바. 국민의 관심을 유도하는 효과적·전략적 정보제공

국민적 관심을 유발하기 위해, 지방생활의 매력과 성공적 지방정착의 사례정보를 제공하고 있으며, 청년대상의 지방생활 매력발산을 위해 47개 도도부현에서 ‘그렇다, 지방에서 살자’ 캠페인을 실시하고 있다.

2. 라이프 단계에 따른 지방창생

〈표 4-5〉 라이프 단계에 따른 지방창생의 세부 추진내용

가. 지방에서 일자리를 만든다, 안심하고 일할 수 있다	
지역중핵기업 발굴·성장·지원을 통한 지역 미래투자 촉진	<ul style="list-style-type: none">지역의 미래와 연결되는 지역경제 견인사업 촉진지역경제 견인사업의 주체가 되는 지역중핵기업 발굴·지원지역의 대일(對日)직접투자 확대
지역경제 지탱하는 사업창출 환경정비	<ul style="list-style-type: none">사업승계창업지원농림수산업/관광업 등 성장산업화 위한 지역 브랜드화어업·수산업의 여성참가 촉진민간이 지역과제 해결하는 ‘사회적 기업’ 환경정비산관금 연계 통한 새로운 경영인재 환류촉진지자체 중심의 분산형 에너지시스템 구축추진
관광지역 만들기 브랜딩 추진	<ul style="list-style-type: none">DMO를 핵으로 하는 관광지역 만들기·브랜딩 추진오랜 민가 등 역사적 자원활용 관광마을 만들기 추진스포츠 자원을 활용한 지역 활성화지역 문화재를 활용한 관광진흥다양한 지역의 산업유산을 활용한 관광진흥
근미래기술 등의 무대	<ul style="list-style-type: none">근미래기술의 운용에 따른 새로운 지방창생

〈표 4-5〉의 계속

나. 지방으로 새로운 사람의 흐름을 만든다	
반짝반짝 빛나는 지방 대학 만들기를 통한 지역청년 학업·취업 촉진	<ul style="list-style-type: none"> 지역대학진흥 및 청년고용기회 창출 위한 수학/취업 촉진 청년세대의 UIJ턴과 지역정착촉진 활동추진 지방창생 관련 고등학교 개혁추진 고등전문학교, 전문학교 등의 실천적 취업교육 추진
지방으로 기업본사 기능이전 촉진	<ul style="list-style-type: none"> 지자체와 사업자에 대한 활동 강화로 기업의 지방거점 강화의 추진
생애활약 마을추진	<ul style="list-style-type: none"> ‘생애활약 마을’ 추진
정부기관의 지방이전	<ul style="list-style-type: none"> 정부관계기관 이전의 차질한 추진
다. 젊은 세대의 결혼 · 출산 · 자녀양육의 희망을 이룬다	<ul style="list-style-type: none"> 젊은 세대의 결혼 · 출산 · 자녀양육의 희망을 이룬다
「지역 일하는 방법 개혁회의」의 실천 등	<ul style="list-style-type: none"> ‘지역 일하는 방법개혁’ 회의 활동지원 선구적·우수 활동의 획단적 전개 취업에 관한 다양한 선택의 가치화
출생수/출생률 향상	<ul style="list-style-type: none"> 출생수와 출생률 향상 사례 발굴
라. 시대에 부합한 지역 만들기, 안심한 생활과 함께 지역과 지역을 연계한다	
마을 만들기 지역연계 추진	<ul style="list-style-type: none"> 연계중구도시권의 활동내용 심화 정주자립권의 활동내용 심화 도도부현을 넘는 광역적 지역 만들기 추진 동경 23구와 전국 각 지역과의 연계추진
에어리어 매니지먼트 등에 의한 마을 만들기 추진	<ul style="list-style-type: none"> 지역재생 에어리어매니지먼트 부담금제도 활용추진 공공공간의 민간활력 도입 통한 지역 활성화 등 민간 마을 만들기 활동 촉진 지방도시 등의 ‘돈 벌수 있는 마을 만들기’ 추진 등 마을 만들기의 새로운 방식의 금융지원
컴팩트·플러스·네트워크 추진	<ul style="list-style-type: none"> 컴팩트·플러스·네트워크 본격 추진
유휴자산 활용한 지역 ‘돈 버는 힘’ 향상	<ul style="list-style-type: none"> 빈 점포 등의 유효활용을 위한 활동 촉진 쉐어링 이코노미를 활용한 지역자산의 효율적 활용
지방경제의 중추·중핵 도시 투자 환기	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생 긴급정비 후보지역의 설정 도시재생 가시화 정보기반 ‘-도시재생’ 정비·활용·보급 특정 도시재생중점 프로젝트 추진
집락생활권 유지 위한 작은 거점과 지역운영조직 형성	<ul style="list-style-type: none"> ‘작은 거점’의 형성 추진 지역운영조직의 지속적 활동지원
지역공생사회의 실현	<ul style="list-style-type: none"> 지역과제를 해결하기 위한 포괄적 지원체계 강화 전문인재의 기능강화·최대 활용 질병예방과 건강 만들기 추진을 통한 지역 활성화
지자체의 지속가능한 개발목표(SDGs) 추진	<ul style="list-style-type: none"> 지자체에 대한 보급촉진 활동전개 지자체의 SDGs 달성을 위한 모델사업 형성 관민연계 SDGs 추진 플랫폼을 통한 민간참가 촉진

자료: 内閣官房 むら・ひと・しごと創生事務局, 「むら・ひと・しごと 創生基本方針 2018について」～わくわく地方生活実現政策パッケージ～」, 연구자 재작성.

118 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

가. 지방에서 일자리를 만든다, 안심하고 일할 수 있다

1) 지역중핵기업 발굴·성장지원을 통한 지역미래투자 촉진

2017년 시행된 「지역미래투자촉진법」에 근거하여 186개 기본계획과 634개 지역경제 견인사업계획, 32개의 연계지원계획이 승인되었으며, 지역경제 파급효과 분석을 위해 빅데이터와 지자체 추천을 통해, 2017년 12월 말 2,148개사의 「지역미래견인기업」을 선정, 세제·금융·규제·특례 등의 집중적 지원으로 3년간 2,000개사 지원을 목표로 설정하였다.

이를 위해서 지역중핵기업의 발굴 및 지원을 목적으로 국제전문가로 구성된 「글로벌 네트워크 협의회」를 조직하였다. 협의회는 항공기·신소재·의료기기 분야에서 성장력이 높은 기업을 대상으로 파트너 대학과의 연계체계를 지원한다. 2017년 말까지 사업화 전략 입안, 기술개발, 판로개척 등 400개 프로젝트를 지원하였고, 2030년까지 1,000개 프로젝트 지원을 목표로 설정하였다. 이 외에 협의회는 일본무역진흥기구(JETRO)와 연계하여 외국기업 유치를 지원한다.

2) 지역경제를 지탱하는 사업창출 환경정비

첫째, 사업승계를 위한 지원을 실시한다. 2025년에는 70세 이상의 중소기업/소규모 사업 경영자는 약 245만 명으로 예상되며, 그중 약 50%가 후계자가 정해져 있지 않은 상태이다. 이는 일본 전체 기업의 약 30%에 해당한다. 이에, 각 도도부현에서는 구축된 사업승계 네트워크를 베이스로, 사업승계 유도를 위해 지역밀착형 전문가를 파견하는 「PUSH형 사업승계지원」을 강화하고, M&A 지원강화, 후계 전후의 시뮬레이션, 승계예산과 세금 등 종합적 지원을 실시한다.

둘째, 지역의 새로운 사업과 고용창출을 위한 리스크성 자금을 지원한다. 창업지원체계 정비와 창업보급계발에 금융지원과 세제우대 등이 실시된다. 중소기업청의 「창업스쿨선수권」, 일본정책금융공사의 「고교생 비즈니스 플러스 그랑프리」 등이 개최된다.

셋째, 산·관·금의 연계로 지역기업을 위한 새로운 경영인재 매칭을 촉진한다. 도도부현에서는 「프로페셔널 인재전략거점」을 통해 약 2만 3천 건의 상담(2017년 말 기준)을 통해 약 2,800건의 전문인재 채용이 성사되

었다. 금후 사업승계, 경영과제, 서비스업, 지역상사·DMO 등의 요구에 부응하기 위해, 대기업과의 전국적 연계촉진과 인재발굴 등을 전개하고 있다.

3) 관광지역 만들기·브랜딩 등의 추진

DMO를 핵으로 하는 관광지역 만들기·브랜딩을 추진한다. 2017년도 말 기준으로 70개의 일본판 DMO 및 128개의 일본판 DMO 후보법인이 등록되어 있는데, 2020년까지 세계 수준의 DMO(선구적 인바운드 DMO) 100개를 확보하기 위해, 정보·인재·재정지원을 실시한다.

또한 오랜 민가 등 역사적 자원을 활용한 관광마을 만들기를 추진한다. 중요 전통적 건축물군 보존지구, 역사적 풍자유지 항상계획 인정도시, 농산어촌지역을 중심으로 2020년까지 전국 200개 지역에서 전개되며, ‘역사적 자원을 활용한 관광마을 만들기 관민연계 추진팀’을 통한 컨설팅, 크라우드펀딩을 활용한 민가 활용 자금조달과 브랜드화 등을 실시한다.

2020년까지 스포츠 목적 방일외국인 수를 250만 명으로 증가시키기 위해, ‘스포츠 투어리즘 수요확대전략’(2018년 3월에 책정됨)에 근거해 국내외 프로모션을 확대하고, 세계문화유산 ‘메이지 일본의 산업혁명유산’ 등 다양한 지역의 산업유산을 활용한 관광진흥을 도모한다.

4) 근미래기술 등의 무대

Society 5.0을 향한 5개의 전략분야(미래투자전략 2017(2017년 6월 9일 각의결정))와, 전략적 이노베이션 창조프로그램(SIP) 성과를 포함해, 최근 과학기술을 활용한 지방창생을 도모한다. 지방창생추진교부금, 지역경제순환 창조사업교부금, 농산어촌진흥교부금 등의 지원제도가 패키지로 지원된다.

나. 지방으로 새로운 사람의 흐름 만들기

1) 반짝반짝 빛나는 지방대학 만들기를 통한 지역청년학업·취업 촉진³⁵⁾

2018년도는 32개 부현에서 세계 학생을 대상으로 ‘반짝반짝 빛나는 지

35) 2018년 통상국회에서 성립된 「지역대학진흥 및 청년고용기회창출에 따른 청년학업 및 취업촉진에 관한 법률(2018년 법률 제37호)」에 근거한다.

120 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

방대학' 추진, 청년세대 UIJ턴, 지역정착 위한 지방대학 취업자 장학금 지원, 지방창생 인턴십, 동경권 대학의 지방 캠퍼스 설치 등을 실시한다.

또한, 고교생의 지역과제 해결 등을 통한 탐구적 학업을 제공하는 커리큘럼 구축, 인턴십 통한 지역매력 체험기회 제공, 고등전문학교·전문대학교 등의 실천적 취업교육을 추진한다.

2) 지방으로 기업 본사기능 이전 촉진

동경일극화 중심을 시정하고 지방에서 안정된 양질의 고용창출을 통해 인재의 흐름을 유도하기 위해 실시된다.

3) 생애활약 마을추진

「지역재생법」에 근거한 특례조치³⁶⁾로 지방창생관계교부금을 활용한 '생애활약 마을 만들기' 지역은 2017년 10월 1일 기준으로 79개 지자체로 확대되었으나, 인재부족/노하우 부족에 대한 과제해결이 요구되고 있다.

4) 정부관계기관의 지방이전³⁷⁾

문화청은 2017년 4월 본격적 이전을 위한 '지역문화창생본부'를 교토에 설치하고, 동년 7월에 이전에 따른 교토본청 조직체재의 틀과 장소, 이전 시기 등을 결정한다. 소비자청은 2017년 7월 도쿠시마현에 개설한 '소비자 행정 미래창조 오피스'를 거점으로 선정하였으며, 총무성 통계국은 2018년 4월 와가야가현에 '통계 데이터 활용센터'를 개설하였다.

다. 젊은 세대의 결혼, 출산, 자녀양육의 희망을 이룬다.

1) 「지역 일 방식 개혁회의」 실천

'일 방식 개혁 실행계획'³⁸⁾을 근간으로 '일 방식 개혁 팀' 구성과 지역

36) 2018년 3월 시점으로 19개 시와 마을의 '생애활약의 마을형성사업'을 포함한 지역 재생계획을 인정한다.

37) '종합전략' 및 '정부관계기관이전기본방침'(2016년 3월 22일 마을·사람·일 창생 본부결정), 정부관계기관의 지방이전에 관한 금후의 내용에 대해(2016년 9월 1일 마을·사람·일 창생본부결정. 이하 '지방이전에 관한 금후의 내용'으로 칭함) 등에 기초해, 중앙 성청 및 연구기관 등의 이전이 추진되고 있다.

에 맞는 워크·라이프·밸런스를 추진하는 여성의 활약촉진 등의 ‘일 방식 개혁’을 지원한다. 또한, 일 방식 개혁 어드바이저를 양성하고 기업대상의 적극적 상담을 지원하는 ‘아웃리치 지원’(2017년 말 시점으로 파견 실적 : 44현), 편부모 가정·약자무직자(弱子無業者)의 지방 취업과 자립을 지원하는 활동을 지방창생추진교부금을 활용하여 전국적으로 실시한다.

2) 출생수와 출생률 향상을 위한 시책 등의 사례의 횡단적 전개

높은 출생률이 나타나는 지역의 성공요인을 파악하고 목표가 달성된 좋은 사례를 발굴·소개한다.

라. 시대에 부합된 지역 만들기, 안심된 생활을 지키며, 지역과 지역을 연계한다.

1) 마을 만들기 지역연계 추진

인구감소와 소자화 현상에 따른 권역인구 확보와 사회경제 유지를 위한 연계중추도시권 형성을 2020년도까지 30권역으로 확대하고(2018년 4월 1일 현재 28권역), 정주자립권을 2020년도까지 140권역으로 확대(2018년 4월 1일 현재 121권역)한다. 또한, 도도부현의 연계를 통한 광역적 지역 만들기³⁸⁾를 추진한다.

2) 공간 매니지먼트에 의한 마을 만들기 추진

지역재생 공간 매니지먼트 제도는 지역재생에 필요한 비용을 수익자로부터 징수하고, 공간 매니지먼트 단체에 교부하는 관민연계 제도이다. 이를 위해, 「도시공원법」에 근거해 민간에 의한 공원재생·활용 및 녹지창출촉진을 통해 마을의 활력을 창출한다. 지방창생형 부동산 증권화 제도인 ‘소규모 부동산 특정 공동사업’, 매력 있는 지방도시로 사람을 유도하는 ‘마을의 인파’ 만들기, ‘지방창생 부동산유동화·증권화 사례집’ 홍보,

38) 2017년 3월 28일 일하는 방식개혁실현회의결정.

39) ‘광역지방계획’(2016년 3월 국토교통부장관결정)에 게재된 116개 광역연계 프로젝트의 구체화를 추진한다.

122 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

‘프로젝션 MAPPING에 관한 가이드라인’ 기반으로 옥외광고물을 통한 마을 활성화와, 유휴자산(빈 점포, 오랜 민가)의 리노베이션을 통한 민간의 마을 만들기, 크라우드 펀딩과 소셜 임팩트 본드(SIB: Social Impact Bond)를 활용한 민간의 마을 만들기 사업을 지원한다.

3) 컴팩트 · 플러스 · 네트워크 본격 추진

도시 컴팩트화를 위하여 2017년 말까지 142개 지자체가 입지적정화계획을 수립하였고, 지역공공교통망 형성 계획의 경우에는 410개 지자체가 계획을 작성하였다.

도시 컴팩트화와 지역의 돈 버는 힘을 위해, 하드 · 소프트 양면의 종합적 지방재생 모델도시(지방재생 컴팩트 도시)로 선정된 32개 도시에 대해 집중적 지원을 실시한다. 또한, 거주와 도시기능의 유도 · 집약을 조해하는 ‘도시의 스펜지화’의 이용촉진, 쉐어링 이코노미의 보급, 일하는 방식의 다양화, ICT · 자동주행 등의 신기술 활용, 마을 만들기 연계, 보호 서비스 도입, MaaS⁴⁰⁾의 실현 등 다양한 분야에서 지역공공교통과 정책 연계를 통한 이용자 요구에 부응하는 새로운 모빌리티 서비스 모델을 구축한다.

4) 유휴자산 활용을 통한 지역의 ‘돈 버는 힘’ 향상

지역의 ‘돈 버는 힘’을 높이기 위한 유휴자산의 활용을 위해, 빈 점포의 활용과 지역자산 활용을 위한 ‘쉐어링 이코노미-활용추진사업’을 통해, 지역경제 활성화를 도모하고 있다. 2017년 30사례 목표에 37사례 실현을 달성하였으며, 2020년도까지 100사례 실현을 목표로 설정하였다.

5) 지방경제의 중추 · 중핵도시 등의 투자의 활력

AI, IoT 등 Society 5.0의 혁신적 기술을 사회에 장착함으로써, 세계 최첨단 도시재생과 자방창생을 가속화하여, 지방경제의 활성화와 동경일극 집중을 수정하고자 한다. 도시재생의 가시화 정보기반의 ‘i-도시재생’ 정

40) Mobility as a Service의 약자, 출발지에서 목적지까지의 이동요구에 대해 최적의 이동수단을 시뮬레이션으로 제공하는 등, 단순히 이동을 수단으로뿐만 아니라, 이용자에 따른 일원적 서비스로서 제공한다는 개념.

비와, 특정 도시재생중점 프로젝트인 ‘근미래 기술사회 프로젝트’, ‘Super Mega Region 프로젝트’를 실시한다.

6) 집락생활권 유지를 위한 작은 거점 및 지역운영조직의 형성

인구감소와 고령화가 현저한 중산간 지역에, 일상 생활권을 구성하고 있는 ‘집락생활권’ 유지를 위한 ‘작은 거점’ 형성추진으로 편리한 지역 만들기를 도모한다. 2017년 5월 기준 908개소가 형성된 ‘작은 거점’의 1천 개소 확대를 목표로 한다.

또한, ‘미찌노 에끼’를 통해 도시청년의 과소지역 ‘전원회귀’의 흐름을 높이고, 이주자를 위한 지원체계를 정비하고, 지역실정과 수요에 부응하는 지역운영조직의 지역형(地緣型) 법인화를 위해, 2017년도 4,177개소에서 총 5천 개 목표로 설정하였다.

7) 지역공생사회의 실현

의료 · 개호 · 예방 · 주거 · 생활지원의 지역포괄 케어시스템을 구축하는 ‘지역공생사회’를 실현하기 위한 지원체계를 구축한다. 2021년도를 목표로 복지계 국가자격 소지자(개호복지사, 사회복지사, 정신보건복지사)가 보육사 수험 시, 복지기초 시험과목을 면제한다. 또한, 질병예방과 건강 만들기 추진을 통한 지역 활성화를 도모한다. 고령자들이 방문하기 용이한 장소에서 개호 예방, 하이 리스크 대책, 생활습관병 등 질병예방과 중증화 예방을 일체적으로 실시한다.

8) 지자체의 지속가능한 개발목표(SDGs) 추진

‘환경미래도시’ 구상을 위해 SDGs 추진을 도모한다. 이를 위한 지자체 활동이 1%에⁴¹⁾ 그치고 있어 KPI(2020년도 30%) 달성을 위해 지속적 SDGs를 위한 지자체의 활동촉진과 전개, SDGs 미래도시 선정, 모델사업 형성을 위한 자금적 지원을 실시한다.

또한, 관민연계 SDGs 추진플랫폼을 통해, 민간기업과 지자체 연계 가속화를 위해 ‘지방창생 SDGs 관민연계 플랫폼(가칭)’을 통해 지역의 사

41) 2017년 내각부 지방창생추진사무국이 실시한 설문조사 결과.

124 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

회적 과제해결을 위해, 민간기업 참가를 촉진한다.

마. 사례지역

1) 지방에서의 안정된 고용창출/지방으로 새로운 사람의 흐름을 만드는 사례 :

도쿠시마현 가미야마쓰(德島縣 神山町)42)

도쿠시마현은 현 내의 열악한 고속 브로드밴드 환경을 새롭게 구축하기 위해, 비용보조(통신비, 고민가 개보수 비용 등) 등의 지원을 실시함과 동시에, 지역의 활력을 유발하기 위한 사업을 본격적으로 추진하게 되었다. 공항에서 근거리 위치와 재해에 강한 기반을 보유하고 있는 지리적 우위성이 있는 가미야마쓰는, 내각부의 지방창생추진교부금, 총무성의 2000년도 지역인턴십 도입 촉진기반정비사업, 2004년도 가입자계 광파이프망 설치정비사업, 지역공공 네트워크 기반정비사업, 2007년도 ICT 이·활용 모델 구축사업, 2009년도 ICT 고향건강사업 등을 통해, 과소지역의 새틀라이트 오피스를 정비하고, ICT 벤처계열기업 유치 등을 통해 지역의 고용창출과 새로운 사람의 유입을 만들게 된다.

성공요인을 간략히 정리해 보면 첫째, 2011년부터 지상파 디지털 방송으로 전환되면서 고속 브로드밴드 환경(인터넷 고속, 대용량 통신)을 조속히 실현하고자, 도쿠시마현이 총무성으로의 각종 지원금을 활용하여, 보급률 98.8%의 FTTH망과 공설 민영방식의 광CATV(가입률 88.3%)를 현 전역에 정비하게 되었다. 그 결과, 케이블 티비의 세대보급률이 2018년 현재 6년 연속 전국 1위를 점하게 되면서, 지역의 기반시설 강화를 지역강점으로 삼고 있다.

둘째, 오랜 민가의 개보수 비용, 통신비용, 사무실 개설비용, 운영비용 등에 대한 도쿠시마현의 적극적 지원이 이루어졌다. 또한 ‘가미야마 아티스트 인 레지던스’의 지속적인 활동 전개로, 국내외 많은 예술가와 영상 크리에이터들과 방문객들이 지역으로 유입되는 계기가 되기도 하였으며, 지역 이미지 구축에 긍정적 효과를 가져오게 되었으며, 지역기반 중심의

42) 内閣府地方創生推進事務局(2016), 地方創生事例集, 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2016년 12월 14일).

NPO 법인 그린바래(Green Valley)⁴³⁾가 수도권 ICT 벤처기업 등을 대상으로 새틀라이트 오피스 홍보 및 운영을 적극적으로 전개하고 있어, 지역내 기업진출, 새로운 사람의 흐름이 지속적으로 나타나게 된 것이다.

셋째, 정책의 성과를 유도한 리더로서 지자체는 NPO 그린바래의 大南 이사장의 역할을 높이 평가하고 있다. 이사장은 지자체와 함께 지역 활성화를 위한 관민의 협력을 적극적으로 유도하여 많은 지역적 과제를 해결하는 주도적 역할을 담당하였다.

넷째, 명확한 콘셉트와 높은 의지를 가진 지속적인 대응이 성공적 요인으로 평가되고 있다. ‘창조적 과소’라는 명확한 콘셉트를 표명하면서 지역문화에 근거한 적극적인 활동을 전개하고 있다.

이상의 정책실현을 통해 2016년 9월 30일 기준으로 도쿠시마현 8개시와 쪼에 40개사의 36개 거점이 진출하였으며, 2014년 4~9월 6개월간 모두 156세대 234명이 이주하기도 하였다. 가미야마쓰는 2011년에는 처음으로 ‘사회증가’가 ‘사회감소’를 초과하기도 하였으며, 그 후 5년간 71세대의 117명이 이주하기도 하여, 새틀라이트 오피스를 통한 지역활성화의 성공적 사례로 평가되고 있다.

2) 지방에 새로운 사람의 흐름을 만드는 사례 : 高知縣(고치현)⁴⁴⁾ ‘고치대학 지역협동학부’

고치현은 저출산·고령화, 청년의 현외 유출, 산업기반 약체화, 경제쇠퇴, 중산간 지역 문제해결을 위해, 지역산업진흥추진 인재육성이 필요하다는 문제인식하에, 2015년부터 고치대학 입학정원 60명의 ‘지역협동학

43) 그린바래는 30년 전 지역주민들이 만든 NPO 조직으로, 새틀라이트 오피스 관리 뿐만 아니라, 체재형 숙박시설인 ‘WEEK 가미야마 Stay & Work’를 운영하고 있다. 시설 내에서는 브로드밴드가 제공되는 등 합숙, 연수, 여행, 일을 할 수 있는 공간으로 활용되고 있다. 새틀라이트 오피스에 관한 유로 세미나도 실시하고 있다. 그린바래는 지역 내 예술가 거주, 이주지원, 지역부흥, 교류 등의 지원을 목적으로, 조직은 새틀라이트 오피스 관리, 이주부문, 아트부문, 고교시설관리, 사무국, 멀티 플레이어로 총 6명으로 구성되어 있으며, 현재는 마을 내 150년 된 인형극장을 활용한 마을 만들기 개발계획을 추진 중이다.

44) 内閣府地方創生推進事務局(2016), 地方創生事例集, 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(平成 28년 12월 14일).

126 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

부’를 신설하였다. ‘고치대학 지역협동학부’ 운영을 통해, 지방에 새로운 사람의 흐름을 만들고 있는 사례로 평가되고 있다.

‘고치대학 지역협동학부’는 고치대학의 강점을 바탕으로 지역 과제·인재육성을 위한 교육연구조직의 재편, 지역 활성화 거점대학으로서 기능 강화를 통해, 사람과 조직의 ‘협동’을 창출하고 지역산업추진 인재를 육성하는 것을 목표로 설정하고, 문부과학성의 국립대학법인 운영비 교부금이 사업비로 지원되었다.

학부운영은 우선, 전임교원 담당의 철저한 지역현장활동 중심의 총 600 시간 실습을 이수해야 한다. 1학년은 지역이해실습, 2학년은 지역협동 기획입안실습, 사업기획 프로젝트 실습, 3학년은 지역협동 관리실습, 교육 프로젝트 실습으로 이루어진다. 둘째, 학년 말 성과정도 평가 시스템을 도입하여 학년전급여부를 평가하게 되는데, 이를 위해 ‘지역협동연구’에 관한 연구논문으로 여러 교원과의 면담을 실시하게 된다. 셋째, 전문과목의 60% 이상을 그룹워크형 교육으로 실시하여, 학생의 주체적 수학을 촉진하고 사전·사후 학습을 철저히 하여 최대한의 효과를 유도한다. 넷째, 학부과정운영에 자치단체 등과의 적극적 협조체계를 구축하고 있다. 고치현 내 기업, NPO 등과의 협력, 실습지역, 실습 시 숙박시설 제공 등의 협력, 창업경영 실무강좌, 행정실무강좌, 금융세무 실무강좌 등의 전문가 과견 등을 통한 실천형 교육을 실시하고 있다.

지역협동학부 교육의 효과로는 지역 활성화 유도를 들 수 있다. 교외실습수업으로 사회인과 학생의 ‘협동적 배움’의 장소를 창출하고, 학생의 지역활동을 통한 지역활력을 제고할 수 있으며, 지역 관계자에 대한 학생실습성과보고 등을 통해 지역 활성화 방안을 강구하게 되는 것이다.

지역협동학부 교육은 능동적·주체적 학습방법 확보와, 학습도달도의 확인 등 특색 있는 교육시스템이 도입 및 운영되고 있다는 측면에서 시사하는 바가 클 것으로 판단된다.

3) 젊은 세대의 결혼, 출산, 자녀 교육에 대한 희망실현의 사례 : 사이다마현 와코우시⁴⁵⁾ ‘임신기부터 지속되는 지원’

사이다마현의 와코우시는 임신기부터 자녀양육에 대한 상담지원에 대한 원스톱 거점을 통한 지속적 지원을 2014년부터 실시하고 있다. 이는 이용자 지원사업과 산전·산후 지원사업을 통해, 자녀양육에 대한 고민 상담, 지원 가능한 장소 마련 등 출산과 자녀양육이 가능하도록 지원하는 시스템으로, 내각부의 아이·자녀양육 지원교부금과 후생노동성의 모자보건위생비 국고보조금으로 지원되고 있다.

사업내용은 첫째, 자녀양육지원 케어 메니지먼트 및 모자보건 케어 매니저의 배치사업이다. 이는 의료·모자보건 전문가(보건사, 조산사, 간호사 등) 배치와, 의료 및 헬스 상담지원 및 매니지먼트, 자녀양육 지원과 소셜워크 전문가(사회복지와 상담업무 병행이 가능한 보육사 등) 배치, 복지 면의 상담지원과 매니지먼트 등을 실시한다. 둘째, 임신·출산·자녀양육에 대한 지속적인 지원으로, 모든 임산부를 대상으로 면접을 실시하고 그 결과를 바탕으로 지원플랜 작성과 지원체계 정비 그리고 취학기 까지 지속지원을 실시한다. 셋째, 지원센터의 산전·산후 교육 프로그램 운영으로, 고위험군 가정의 우선 이용과 개발대응을 실시한다. 임신에서 자녀양육에 이르는 원스톱 거점으로 임산부의 상황에 따른 적절한 지원을 실시하고, 고위험군 가정의 경우 다양한 분야의 케어팀을 구성하여 지속적 모니터링을 실시하는 포괄적 지원을 실시한다.

와코우시의 경우 지원자 지원사업의 기본형과 모자보건형을 일체화하여 제공하는 가정의 다양한 과제를 지원하는 체계를 갖추고 있다는 장점과 커뮤니티 케어 회의를 통해 타 제도와 타 직종을 연계한 정책형성기능을 보유하고 있다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다. 이러한 제도를 통해 와코우시는 합계 특수출생률을 2013년 1.40명에서 2019년 1.51명으로 증대시킬 것을 목표로 하고 있다.

45) 内閣府地方創生推進事務局(2016), 地方創生事例集, 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(平成 28年 12月 14日).

128 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

4) 시대에 맞는 지역, 안심하고 지내는 지역, 지역과 지역의 연계사례 : 高知縣 植原町(고치현 유즈하라쓰)⁴⁶⁾ ‘지역의 ‘생각’을 ‘형태’로 만드는 집락활동센터’

고치현 유즈하라쓰의 ‘지역의 ‘생각’을 ‘형태’로 만드는 집락활동센터’는 폐교 등을 거점으로, 인근 마을과 연계하여 생활복지·산업·방재 등에 각 지역의 문제와 요구에 종합적으로 대응하고자 설립되었다.

지역주민들과 관의 대화와 만남의 장에서 필요성에 대한 문제가 제기되면서, 유스하라쓰의 6개 구에 지역에 필요한 과제나 요구에 대응할 수 있는 집락활동센터의 설치계획으로, 2016년 4월 현재 4곳의 집락활동센터가 개설되었으며, 2018년 현재 3개 센터가 운영되고 있다. 현재, 지역과 제 해결과 지역매력 향상을 위해 주민자치운영조직을 통해 운영되고 있으며, 사업지원금으로는 지역활력임시교부금(내각부), 지방창생선행형 교부금(내각부), 지방창생가속화 교부금(내각부)이 지원되었다.

사업내용으로는 각 지역에서 요구되는 수요에 대응하는 방식으로 3개 지역에 집락활동센터가 설립·운영되고 있다. 2013년 1월 12일 개소된 ‘집락활동센터 하쓰세’의 경우, 사업주체로 NPO 법인 하쓰세를 조직하여 지역주민 스스로 지역경제 순환을 위한 시스템 구축을 추진하는 방안으로 운영되고 있다. 한국과의 교류를 계기로 한국식 찜질방, 한국 식당을 운영하는 등 12명의 지역고용을 창출하였다. 2013년 1월 12일 개소된 ‘집락활동센터 마쓰바라’는 지역 내 주유소 경영이 어려워지자, 주민 위기감이 고조되면서 주민생활을 지키기 위한 방안으로, ‘지역주민이 지탱하고 지역을 위한 회사’에 주민출자에 의한 주식회사 마쓰바라를 설립하여 주유소(출자금 681만 엔, 주주 110명) 운영이 지속되고 있다. 또한, 농산물과 가공품 판매, 레스토랑 운영으로 지역 고용 창출효과를 얻기도 하였다. 2014년 3월 29일 개소된 ‘집락활동센터 시만가와’는 주유소의 폐업으로 주민들의 위기감에서 주민출자에 의한 주식회사 시만가와를 설립(출자금 800만 엔, 주주 176명)하여, 농산물 등의 판매와 함께 생활지원 체제정비로 배식 서비스를 월 2회 실시하고 있다.

46) 内閣府地方創生推進事務局(2016), 地方創生事例集, 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(平成 28年 12月 14日).

(그림 4-5) 유즈하라쓰의 지구별 집락활동센터

집락활동센터 하쓰세	
	
집락활동센터 마쓰바라	집락활동센터 시만가와
	

자료: 内閣官房 むら・ひと・しごと創生本部事務局(2016.12.14), 地方創生事例集.

3개 지역은 집락활동센터 운영을 위해 ‘집락활동센터 연락협의회’를 설립, 각 센터의 상황과 과제 등을 공유하고, 연계문제 해결 검토와 상호보완 노력을 통해 유스하라 전체의 활성화를 도모하고 있다. 또한, 관계 기관과의 정보공유를 위해 마을, 구청장·부락 대표, 각종 단체장들이 매년 4월 현사무소 등과 의견 교환회를 실시하고 있다.

집락활동센터는 행정이 지원하고 주민이 주체적으로 조직을 구성하여 활동을 전개하고 있으며, 지역주민이 주체가 된 법인 설립을 통해 지역에 필요한 서비스 기능을 복합적으로 갖춘 시설을 운영하며, 각 집락활동센터가 정보를 공유하고, 서로 지지함으로써 마을 전체 활성화를 도모하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

130 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

- 5) 시대에 맞는 지역, 안심하고 지내는, 지역과 지역의 연계사례 : 高知縣 四万十市西土佐大宮地區(고치현 시만도시 니시도사오오미야지구)⁴⁷⁾ ‘마을 생활을 지켜내는 오미야산업(大宮産業)’

고치현 시만도시 니시도사오오미야지구는 지역주민들의 삶을 지키기 위해 주민들이 주식회사를 설립하여, 매점과 주유소를 구입하여 운영하고 있다. 주식회사는 주민 니즈 파악을 통해, 매출이 성장하면서 흑자를 달성하고 있으며, 2013년부터 인구감소가 안정기에 접어들면서 이주자의 유입으로 인구감소가 보완되고 있는 실정이다.

사업내용으로는 첫째, 주민 출자형 주식회사를 설립하였다. 오미야 지구는 3개 마을로 구성되어 있다. 쇼와 50년부터 인구감소와 고령화가 진행되었으며, JA의 철수에 따라 지역과소화 및 지역생활을 위해 주유소와 일용품 매장 개방을 단행하고, 이를 위해 약 80% 세대가 700만 엔을 출자하여 2006년 5월 주식회사를 설립하였다(출자금 700만 엔, 주주 108명). 이 조직은 지역과제 해결을 위한 지역운영조직으로, 주민생활을 유지하고, 향후에는 주민의견을 받아 장의사업도 실시할 예정이다.

또한, 지역주민 커뮤니티 만들기(노인보호 겸 택배 서비스, 토요일 야시장, 지역교류행사 개최), 외화획득을 위한 지역자원 활용방안으로 오오미야 쌀의 학교·병원·통신 판매 등의 판로확대를 통해 2013년 약 6,000만 엔의 흑자를 기록하였는데, 이는 2006년 개업 당시의 1.7배에 해당한다.

넷째, 지역적 활동으로 새로운 오미야 마을활동센터를 개설하였다. 센터는 지역주민과 단체·조직을 회원으로, 지역의 필요사항에 적극 대응하는 체제로, 오미야 산업 등의 단체와 연계하여 이주교류 활동, 농산물 홍보, 가공품 개발, 환경미화 등을 실시하고 있다. 어드바이저 회의에 주민의 목소리를 적극 반영하고 있다. 각 세대 대표들의 고문회의를 설치하여 의견수렴과 새로운 활동 및 상품개발 등에 대한 다양한 주민의 대화를 중심으로 운영하고 있다.

47) 内閣府地方創生推進事務局(2016), 地方創生事例集, 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(平成 28年 12月 14日).

(그림 4-6) 시만도시 니시도사오오미야지구의 집락활동 모습

고문회의	점포내의 모습
	
주유소 모습	교류이벤트 개최

자료: 内閣官房 むら・ひと・しごと創生本部事務局(2016.12.14), 地方創生事例集.

그 결과, 지역인구는 2013년에 감소세가 정체되고 이주자의 유입과 아이의 탄생으로 매년 10명 정도의 고령자 감소가 있음에도 불구하고 현재의 상태를 유지하고 있다. 지역생활을 위한 법인설립, 생활필수품의 판매, 주유소 운영 등 다각적 사업전개와 주민들과 대화를 통한 각 연령층의 니즈를 반영한 운영을 실시한다는 점에서 시사하는 바가 크다.

제3절 일본 지방창생 지원체계 구성내용

일본정부는 지방창생 종합전략을 시행함에 있어서 3개의 - 정보지원, 인재지원, 재정지원 - 지원체계를 갖추고 있다.

1. 정보지원

2015년 4월부터 지역경제에 관한 빅데이터를 ‘시각화’한 지역경제분석 시스템(RESAS: Regional Economy Society Analyzing System)을 제공하고, 지역의 현상과 과제를 파악하고 장단점과 미래생의 분석 등 지역경제에 관한 다양한 데이터(산업의 강점, 인구의 흐름, 인구동향 등)를 정보적 측면에서 지원하고 있다. 이용자의 이용향상을 위해 다양한 종류의 브라우저에서 관람이 가능하고, 화면표시속도 개선을 위한 보수와 지도검색기능을 추가하는 등 지속적인 기술력 향상을 도모하고 있다.

지역경제분석 시스템(RESAS)은 이해하기 쉬운 화면조작을 통해 인터넷으로 누구나 이용 가능하게 체계화한 시스템이다.

2. 인적지원

인적지원에는 ‘지방창생 인재지원제도’, ‘지방창생 컨시어지’, ‘지방 컬리지’, ‘지역활성화 전도사’, ‘프로페셔널 인재사업’, ‘지방창생 인턴십’ 등을 실시하고 있다.

가. 지방창생 인재지원제도

본 제도는 시정촌으로부터 높은 긍정적 평가를 받고 있다. 지방창생 인재지원제도는 지방창생에 적극적 참여의욕이 있으나 담당할 전문인재가 부족한 비교적 소규모의 시정촌에 국가공무원, 대학연구자, 민간인재 등을 시정촌장의 보좌역으로 파견하는 제도이다.

2015년 제도가 창설되고, 2016년 7개 도현에 국가공무원 9명, 2017년 30개 도부현에 48명(국가공무원 38명, 대학연구자 3명, 민간 전문가 7명), 2018년 25개 도부현에 42명(국가공무원 39명, 대학연구자 1명, 민간 전문가 2명)을 파견하였다. 인재파견을 통한 성공사례도 나타나고 있다.

나가사키현 이키시의 경우, 외무성 직원(사사하라 나오카)이 이키시의 부시장으로 파견 지원되면서, 후쿠오카시와 4개 도서(쓰시마시, 고토시,

신카미 고토정, 야쿠시마정)가 연계하여, 관광객 유치를 기획한 ‘Re 섬 프로젝트’를 시작하였다. 이 프로그램은 2017년 낙케이 BP Marketing Awards 우수상을 수상하였다. ‘주말에 여자 혼자 가볍게 갈 수 있는 리프레시 여행’을 주제로 바다, 산, 음식 등 이끼시의 매력을 홍보하고 있다.

나가노현 이즈나쓰의 경우, 총무성 소속의 직원(오자와 하야토)이 부정장으로 파견 지원되면서, 시나노 철도 무레역의 새로운 상징적 역장으로 염소 ‘롤’이 취임되는 이벤트를 통해, 관광객들에게 볼거리를 제공하고 있다. 또한 ‘사과열차’, ‘농업앱’ 등의 다양한 정보발신을 개발하고 있다.

나. 지방창생의 컨시어지

지방창생 컨시어지는 지방창생 지자체를 위한 정부의 원스톱 창구기능을 한다. 지방창생에 관한 다양한 상담, 현장요구 파악, 개정 제도에 대한 내용주지 등을 위해 도도부현 지사, 시정촌장과 지방창생 컨시어지와의 의견 교환회 등을 지방을 중심으로 수시 개최함으로써, 현장에서 지방창생제도의 실태파악과 각종 상담에 대응하여 적극적이고 구체적인 제안이 가능하도록 한다. 현재 17개 부성청에 총 967명이 지정되어 있다.

다. 지방창생 컬리지

정부주도로 양성기관의 참여를 통해 지방창생인재 육성을 위한 연계의장(플랫폼)을 형성하고자, 지방창생 컬리지를 통해 지방창생 실천 커리큘럼 정비와 함께 e-러닝을 폭넓게 제공하는 것을 주 내용으로 하고 있다.

지방창생 인재플랜(2015년 12월 공표)에 근거해, 2016년 12월에 ‘지방창생 컬리지’를 개강하였다. 복수의 기관(대학, 사업자 등)이 작성한 e-러닝 형식의 콘텐츠를 전국 각지의 폭넓은 연령층과 직종에 제공함과 동시에, 창생본부 사무국 중심으로 지방창생 관련 시책보급촉진에 활용되는 시책추진 플랫폼 역할을 담당하고 있다. 2017년 말 기준 약 13,000명이 수료하였으며, 2018년 지방창생 컬리지 사업 공모에 공익재단법인인 일본생산성본부가 선정되었다.

라. 지역활성화 전도사

이 제도는 의욕적 활동전개를 원하는 지역에 지역부흥 전문가(지역활성화 전도사)를 파견하여 ‘종합 컨설팅’을 제공하는 것이다.

2018년 6월 1일 기준으로 등록된 전도사는 357명으로, 대학·협회·기업·NPO 법인·연구소 등의 크게 8개 분야(지역산업·이노베이션·농상공 연계-125명/지역의료·복지·개호·교육-27명/지역 커뮤니티 집락 재생-89명/지역교통·정보통신-12명/농·임·수산업-62명/관광·교류-110명/환경-30명/마을 만들기-143명)의 전문가들로 구성되어 있다. 2017년에는 지역활성화 전도사 4명을 파견하여, 각 지자체 및 단체가 과제해결을 필요로 할 때 적합한 전도사를 선택하여 임의로 초빙하여 상담하는 경우와, 지방창생추진사무국이 지역에 대한 조언의 일환으로, 조직의 열의가 높고 지원할 의미가 높다고 판단될 때 지역활성화 전도사를 해당 지역에 파견하는 경우가 있다.

(그림 4-7) 지역활성화 전도사의 활동 모습

<p>① 지역 리더의 육성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 강의, 활동추진단계 실행 플랜 기획, 활동실시, 체제구축 지원 	<p>② 실시단계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 실행확대, 인원확보, 연수
	
<p>③ 조직 사업화 단계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역 산학관연계, 상품개발 추진, 경영·광고·홍보 노하우 전수 	<p>④ 판매확대·고용창출</p> <ul style="list-style-type: none"> - 마케팅, 판로확대 지원, 지역산업 정착, 성공모델 사례파급
 	

자료 : 内閣官房地方創生事務局(2018), 홈페이지 자료, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/ouentai.html>.

〈표 4-6〉 나가노현 지쿠마시의 지역활성화 전도사 활용사례

상담 테마	로케 투어리즘을 통한 지역진흥 세미나	상담주체	나가노현 지쿠마시
파견전도사	후지사키 전도사	블록명	호쿠리쿠·중부 블록
상담 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 로케 투어리즘을 통한 지역진흥을 도모하고 지쿠마시 홍보를 위해, 지역 활성화 전도사를 초청하여 강연 실시 - 강사가 종사한 전국 각지의 사례 등으로부터 시티프로모션의 방식을 찾는다. ○ 영화『박사가 사랑한 수식』촬영지인 살구마을을 시작으로, 지쿠마시 관광자원을 시찰하고 앞으로의 로케 투어리즘의 가능성은 논의한다. 		
상담 대응 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지쿠마시 특유의 관광자원인 살구마을을 시찰하고 지역매력을 확인 ○ 후지사키 전도사 강의(로케 투어리즘에 의한 지역진흥세미나) <ul style="list-style-type: none"> · 상공·관광 관계자와 시 직원 등 약 50명 참가 · 실제 로케 투어리즘 전국 각지 사례, 광고 환산효과 등 소개 · 로케 투어리즘 관련 법률 및 조직체제 설명 ○ 지쿠마시의 관광산업 의지, 로케투어에 대한 진정성과 시장의 의지확인 ○ 핵심 멤버 중심의 워킹그룹이 세미나에서 의문점/불명확한 사항을 확인, 향후 대응에 대한 생각과 조직 체제의 방향성 확인 		
성과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과거 촬영지 '살구마을' 시찰과 관광자원으로서의 활용가능성 확인 ○ 후지사키 전도사가 관계한 사례의 구체성을 위해, 촬영지를 관광에 연결하는 방법소개는 매우 중요한 참고사례가 됨 ○ 지역 활성화에서 로케 투어리즘의 유용성에 대해 의식공유를 도모함 ○ 상공인·여관업자의 로케투어에 대한 의욕을 향상시킴 		
과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 로케투어 지역은 이미 많이 있어, 후발주자인 지쿠시마가 성공하기 위해서는 연구와 진정성이 필요함 ○ 관민일체 조직을 창설하여 대응 및 활동이 중요 ○ 상공인·여관업자들의 「구체적으로 어떻게 활동하면 좋을지 잘 모르겠다」는 상황하에, 행정과 함께 활동을 전개할 필요가 있음 ○ 매스컴 취재와 로케가 진행되기 위해서는 주민의 협력이 절실 		
금후 방침	<ul style="list-style-type: none"> ○ 8월 26일(토)에 지쿠마시 출전 예정인 「제3회 전국고향코시엔」에서, 시 PR과 다른 지자체나 제작자와의 정보교환 실시 ○ 로케 투어리즘 실시에 필요한 관민일체의 조직 창설 필요 신슈지쿠마 관광국 중심의 상업자·여관업자 팀 구성으로 사업 추진 		

자료 : <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/siryou/pdf/h29houkokusyo.pdf>(접속일 : 2018.8.8).

마. 프로페셔널 인재사업

본 사업은 각 지역에 프로페셔널 인재전략거점을 설치하고 이를 통해 지역기업의 '공격적 경영'으로의 변신을 위한 기업 및 경영자의 의욕환기

136 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

와, 민간기업과의 인력매칭을 지원한다. 지원의 세부단계는 ① 기업 잠재 성장력 파악, ② ‘공격적 경영’ 전환 기업의 성장전략 실현을 위한 프로페셔널 인재에 대한 요구조건의 구체화, ③ 관련기관과 파트너십 기업 연계 와 인재 매칭, ④ 채용 후 경영자와 인재 쌍방에 대한 팔로우업(Follow-up)과 프로페셔널 인재의 기업 내 활약을 지원한다.

프로페셔널 인재사업은⁴⁸⁾ 2016년 11월의 경우 27건의 상담만 이루어 졌으나, 2017년 11월에는 19,740건의 상담과 2,273건의 계약 성과가 나타났으며, 매년 상담과 성사정도는 우상향의 증가 추세를 나타내고 있다.

바. 지방창생 인턴십

정부는 지방기업에 대해 대학생들의 정보획득의 기회제공 차원에서, 도쿄권 혹은 지방거주 학생을 대상으로 지방기업에서 인턴의 기회를 제공함으로써 학생의 지방환경과 지방정책을 도모하고 있다.

지방창생 인턴십을 위해 현지 산업계뿐 아니라 지방 공공단체나 대학의 적극적 대응과 지원을 유도하기 위해, 포털 사이트 개설을 통해 지자체·대학의 인턴십 관련정보 등을 지속적으로 제공하고 있다.

도쿠시마의 경우⁴⁹⁾ 2016년에는 지방창생 인턴십 촉진사업으로 대학생의 기업견학 버스투어를 시행하였다. 2017년에는 버스투어뿐만 아니라 산·학·관 연계에 의한 추진협의회를 설치하였고, 시코쿠의 4개 현을 연계하여 미래 젊은이 육성 및 확보를 위한 U턴 세미나를 오사카에서 개최하였다. 또한 UIJ턴 촉진 및 취업상담 사업의 일환으로 U턴 세미나에 전문 어드バイ저를 파견하였으며, 현 외에서도 취업상담회를 개최하였다. 2017년 5월까지 도쿠시마가 시행한 사업에 71명의 학생이 참여하였고, 28개 기업이 인턴십을 수용하였다.

48) 内閣府地方創生推進事務局(2018), *프로페셔널 인재사업 상담과 성사 현황*.

49) 内閣官房 むら・ひと・しごと創生事務局(2017), *地方創生インターライフ推進に向けた自治体・大學等の連携事例集(第1版)*.

3. 재정지원

가. 지방창생추진교부금

2016년에 창설된 지방창생추진교부금은 2017년도와 2018년도에 연간 1천억 엔의 예산으로 지원되었다. 2018년 4월에는 지자체의 KPI 설정과 사업효과 검증법, 특징적인 사례 등을 정리한 「지방창생사업실시를 위한 가이드라인」을 작성하여, 지방창생관계교부금의 유효한 활용을 촉진하고 의욕과 열의가 있는 지자체가 지역특성을 활성화하는 특징적 사업구축 조직을 지원하게 된다. ‘마을·사람·일 창생사업비’는 2015~18년 지방 재정계획 세출에 1조 엔을 계상하였으며, 「종합전략」의 기간인 2019년도 까지 계속하여 1조 엔 정도의 예산을 책정할 예정이다.

1) 지방창생선행형(先行型)⁵⁰⁾

지방창생선행형은 지방의 호순환 확대를 위한 긴급경제대책(2014년 12월 27일 내각결의)을 기초로, 2014년도 보정예산에 1,700억 엔이 계상되었다. 이는 같은 날 내각결정된 ‘마을·사람·일 창생종합전략’을 선행적으로 실시하는 지방판 종합전략의 조기책정과 우수시책 실시를 위한 지자체 활동을 지원하는 제도이다. 선행형 교부대상사업에 대해, 지자체는 KPI를 설정하고 사업실적에 대해 외부 전문가 등의 의견을 바탕으로 효과검증을 실시한 보고서를 정부에 제출해야 한다.

선행형은 기초교부금과 추가교부금(Type 1, Type 2)으로 구분되는 데, 기초교부금은 지방판 종합전략으로 자리매김할 수 있는 가능성이 높은 사업을 지원하는 것으로, 인구, 재정력 지수 등 객관적 기준에 근거하여 교부하게 된다. 2017년에는 총 12,866개 사업에 1,396억 엔을 집행하였다.

추가교부금의 Type 1은 ① RESAS 등 객관적 데이터나 지금까지의 유사 사업의 실적 평가에 근거해 사업설계가 되고 있는 것, ② 사업기획 ·

50) 内閣府地方創生推進事務局(2017.4.11), 地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付(地方創生先行型)の効果検証について.

138 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

실시에 지역 관계자와의 제휴가 정비되어 있을 것, ③ 중요업적평가지표(KPI)가 원칙적으로 성과목표로 설정된 기본목표와 일치하며, 검증과 사업제검토 시스템(PDCA) 정비라는 조건을 충족하고, 타 지자체에 모범사례가 되는 선구적 사업에 지원이 실시된다. 총 1,038개 사업에 236억 엔이 인재육성·이주 분야, 지역산업 분야, 농림수산 분야, 관광 분야, 마을 만들기 분야에 지원되었다. Type 2는 2015년 10월 중 지방판 종합전략이 책정된 것을 기본요건으로, 1개 단체당 1,000만 엔을 상한으로, 총 1,549개 사업에 67억 엔을 집행하였다.

사업유형별 비율을 보면 총 15,435개 사업 중 기초교부가 12,917개 사업으로 83.7%, Type 2가 10.2%, Type 1이 6.1%를 차지하고 있다.⁵¹⁾

아키다현의 유자와시는 일하는 방식의 개혁을 주제로 ‘유자와발 새로운 일하는 방식’ 추진(클라우드 소싱 도입·재택근무 추진) 사업을 실시하면서, 2017년까지 클라우스 소싱 프로듀서 3인 육성, 시민재택근무 육성 90인, 클라우드 소싱 활용 기업 수 50개사를 KPI 지수로 설정하고, 4,615만 1천 엔의 교부금 수혜를 받았다. 또한, 야마가타현 다카하다마찌는 마을 만들기와 작은 거점을 주제로 ‘폐교활용사업’을 실시하면서, 2019년까지 폐교를 활용해 다양한 사회단체들이 함께하는 소셜 학교의 운영을 통해 지역농업체험, 이주교류사업, 벤처기업 등의 사무실을 대여하는 프로그램 운영으로 2019년까지 이용자 80명, 폐교 오피스 이용자 10명을 KPI 지수로 설정하고, 2,299만 3천 엔의 교부금 수혜를 받았다.

〈표 4-7〉 지방창생선행형 교부금 효과검증 결과(2017년 3월 말 기준)

		대상사업 수 a	KPI 달성사업 b	달성률(%) b/a
기초교부금		10,950	7,188	65.6
추가교부금	Type 1	948	730	77.0
	Type 2	1,291	831	64.4

자료：内閣府地方創生推進事務局(2017.4.11), 地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付(地方創生先行型)の効果検証について。

51) 内閣府地方創生推進事務局(2017.6), 地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付(地方創生先行型)事業の効果検証に関する調査報告書.

지자체는 기본적으로 2015년도에 사업을 실시하고 2016년도에 효과검증을 실시하였다. 2017년 3월 말 각 지자체로부터 보고된 효과검증 결과를 정리한 것으로, 달성을 65% 정도에 달하고 있다.

2) 지방창생교부금

지역 일자리 창출에 중점을 두면서 1억 총활약 사회실현에 기여할 수 있는 효과성이 높은 4개 분야를 대상으로 한다. 4개 분야는 일 창생(IT를 활용한 중견·중소기업 생산성 향상, 사업촉진, 농림수산품 수출확대, 관광진흥, 일본 내로 투자촉진 등), 지방으로 인구유입(생애활약 마을, 지방창생인재 확보·육성 등), 일 방식 개혁(젊은 층의 고용대책, 워크 라이프 밸런스 실현 등), 마을 만들기(콤팩트 시티, 작은 거점, 마을 창출, 연계중추도시) 부문이다. 지원금은 일 창생(1,015건, 551억 엔), 지방으로 인구유입(405건, 181억 엔), 일 방식 개혁(85건, 35억 엔), 마을 만들기(421건, 138억 엔)에 총 1,926건 906억 엔이 지원되었다.

3) 지방창생 추진교부금

지역재생법에 근거한 지역재생계획에 인정된 지자체의 주체적 대응에서 선도적 사업을 지원한다. 2개 유형으로 구분되는데, 선구적 유형은 관민협동, 지역간 연계, 정책간 연계의 선구적 요소를 포함한 사업이며, 횡단적 유형은 선구적·우량사례의 횡단적 전개를 도모하는 사업이다.

사업분야는 일 창생(로컬 이노베이션, 로컬 브랜딩(일본판 DMO, 지역상사), 로컬 서비스 생산성 향상), 지방으로 인구유입(이주촉진, 생애활약의 마을, 지방창생인재의 확보·육성), 일 방식 개혁(젊은층 고용대책, 워크 라이프 밸런스 실현), 마을 만들기(콤팩트시티, 작은 거점, 마을창출, 연계중추도시, 상가활성화 등)의 4개 부문이 있다. 2018년도 교부금 지원현황은 일 창생(966건, 322억 엔), 지방으로 인구유입(425건, 104억 엔), 일 방식 개혁(114건, 23억 엔), 마을 만들기(413건, 83억 엔)에 총 1,918건 532억 엔이 지원되었다.

4) 지방창생 거점정비교부금

‘미래투자를 실현하는 경제대책’(2016년 8월 2일 각의 결정)에서 2016년도 제2차 보정예산에 계상된 ‘지방창생 거점정비교부금’(900억 엔, 보조율 1/2)에 대한 대상사업을 결정하였다. 2018년에는 ‘생산성 혁신에 투자하는 지방창생 거점정비교부금’ 사업으로 600억 원이 결정되었으며, 교부대상 분야는 지역의 제조업이 실행하는 저비용·고정밀의 연구개발과 지역산품의 고부가가치와 연결되는 연구개발을 위한 거점정비, 지역 중견·중소기업 생산성 및 소득향상과 연결되는 연수거점정비, 지역 식육가공업체·수산가공업체의 집약화 및 대규모화 가공처리시설 정비, 자동차 주행, AI 등 가까운 미래기술의 활용을 촉진하고 그 실증과 실제 장치개발을 위한 거점 정비 등이다. 일 창생(161건, 202억 엔), 지방으로 인구유입(10건, 7억 엔), 일 방식 개혁(2건, 1억 엔), 마을 만들기(9건, 6억 엔)에 총 182건 216억 엔이 지원되었다.

5) 지역소비환기·생활지원형교부금사업

지역취약부문에 대해 ‘지방의 선순환 확대를 위한 긴급경제대책’(2014년 12월 27일 내각결정)의 일환으로, 2014년도 보정예산에 지역 소비와 직접효과를 유도하기 위해, 생활을 지원하는 프리미엄 상품권 사업으로 2,500억 엔이 책정되었다. ① 프리미엄을 국가가 조성함으로써 소비 진작효과를 높이고, ② 고향명품과 관광자원에 대한 역외 수요 환기, ③ 지역실정에 맞는 자유로운 제도설계를 위해 지원되고 있다.

2017년도 사업 총액은 2,732억 엔(국가의 교부금이 2,372억 엔, 자체가 추가 지출한 재원이 360억 엔) 중 프리미엄 지원이 2,206억 엔, 상품권 발행·판매 등 사무비가 526억 엔 지원되어, 사업 전체에서 발행한 상품권·서비스 총액은 9,671억 엔이며, 이용실적 총액은 9,511억 엔(이용 실적 98.3%)으로 나타났다.

나. 지방창생응원세(기업판 고향납세)⁵²⁾ - 총무성, 재무성, 경제산업성 연계

고향납세제도는 기업이 지방창생을 응원하는 세제로, 지자체가 실행하고 있는 지방창생활동에 기부하는 기업에 대해 세액공제를 실시하는 것이다. 기업기부에 대해 기부액의 하한선을 10만 엔으로 낮게 설정하여 기부에 대한 부담을 경감시키고 인센티브를 2배로 부여하는 대신, 기부기업에 대한 경제적인 혜택을 금지한다는 내용이다.

지방창생응원세의 적용을 위한 조건으로는 ① 기업이 경제적 이익을 추구할 경우, ② 기업본사가 해당 지자체에 위치한 경우, ③ 대상 제외지역(동경도 등), ④ 1회당 최소 10만 엔 이상이어야 하며, ⑤ 기부금은 자체의 ‘마을·사람·일 창생기부활용사업’에서 실시하며, 사업비 범위 내에서 활용 가능하다는 것이다.

2018년 5월 말을 기준으로 각 도도부현으로부터 보고된 기부건수는 총 229건(이전형 19건, 확충형 210건)이며, 고용창출효과는 총 10,526명으로 (이전형 439명, 확충형 10,087명) 집계되었다. 제도실시 이후 지금까지 총 1,403건(이전형 280건, 확충형 1,123)이며, 11,560명의 고용을 창출하였다.

지방창생응원제도는 매우 성공적인 것으로 평가되고 있다. 훗카이도 유바리시의 콤팩트시티 추진과 지역 에너지 조사(2016~19년) 사업과, 아동관·도서관 등 다기능을 갖춘 복합거점시설 정비사업에 (주)니트리 홀딩스가 4년간 총 5억 엔을 기부할 예정이며, 이시카와현 고마쓰시의 유생지 도장 자국 활용 프로젝트(2017~19년) 사업에는 교류인구확대를 목표로 시내 산업유산 주변 정비사업에 (주)코마츠 제작소가 3년간 총 9,300만 엔을 기부할 예정이다. 또한, 오카야마현 다마노시의 다마노판 지방창생 인재육성프로젝트(2017~19년) 사업에는 지역산업인력 양성을 위해 (주)미쓰이가 시립 타마노상업고등학교 공업계열학과 신설에 2017년 6,500만 엔을 기부하였다.

또한, 日立建設株式會社는 고치현 오찌즈⁵³⁾에서 관광활성화 대책으로,

52) 内閣部地方創生推進事務局(2018), 業版ふるさと納稅

53) 内閣府地方創生推進事務局(2017), 地方創生応援税制に係る特徴的な事業例(平成

142 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

도시관광자원인 니요도강 출발착 지점을 정비하는 체재·체험형 관광거점시설과, 카누·래프팅 체험설비를 정비를 통한 시설매력을 향상시키고 이용자의 증가를 도모하기 위해, 72,000천 엔 사업비 지원 등, 3년간(2017~19년) 총 79,000천 엔을 지원할 예정이다. KPI 지표로는 관광거점시설 이용자 수를 2017~19년 3년간 4,500명, 카누 래프팅 이용자 수는 2016년 2,288명에서 2019년 2,500명으로 설정하였다.

또한 고치현은⁵⁴⁾ 소자화 대책의 일환으로 (주)다이아몬드 다이닝(ダイヤモンドダイニング)이 ‘고치현 아이들의 놀이방 만들기 추진사업’의 일환으로 2017~19년 3년간 총 4,222만 8천 엔을 지원할 예정이다. 사업내용은 ‘아이식당’을 개설하고, 지역 어른이 아이에게 무료 혹은 저렴한 식사를 제공하고 있는데, 시설과 조직을 운영하고 있는 민간단체 등에 경비를 지원하고 있다. KPI 지표로는 식당의 공립 초등학교 점유율을 2016년 10%에서 2019년 62%로, 합계특수 출생률을 2015년 1.51명에서 2019년 1.61명으로 증대시킬 것을 설정하였다.

다. 지방거점강화세제

지방거점강화세제는 2018년도 세제개정으로 소규모 사무실 이전·확충 지원의 요건완화와 이전형(移轉型) 사업의 대상지 추가 등이 강화되었다. 고용촉진세제는 동경 23구에서 지방으로 특정업무시설을 이전하는 사업(이전형)과 지방에서 본사기능을 확충하는 사업(확충형)으로 분류된다.

사업체는 법인세(개인사업주는 소득세) 세액공제를 받을 수 있는데, 공제액은 본사 시설 내 고용자 증가 수 1인당 최대 90만 엔(확충형-최대 60만 엔)이다.

29年度第2回, 平成 29年 11月 7日) 자료. 사업명은 ‘주식회사 스노우 피크와 연계 한 기적의 맑은 류 仁淀川(니요도강)의 체재·체험형 관광거점 시설정비를 통한 만족도 높은 관광지 만들기’ 사업이다.

54) 地方創生推進事務局(2017), 地方創生応援税制に係る特徴的な事業例(平成29年度 第1回, 平成 29年 6月 27일) 자료.

제4절 일본 농촌지역의 지방창생 사례

1. 고치현 시만토쓰(高知縣 四万十町) 55)

가. 시만토쓰의 지역적 개요

시코쿠(四國) 고치현(高知縣)에 위치하고 있는 시만토쓰(四万十町)는 2006년 3월 20일 고치현 내의 3개 지역(나카토사쓰(中土佐町), 쓰노쓰(津野町), 유스하라쓰(檍原町))이 합병하면서 다까오까군(高岡郡) ‘시만또쓰’가 탄생하게 되었다. 표고 230m, 동서 43.7km², 남북 26.5km²로 총 면적 642.30km²에, 집락의 대부분은 시만토강과 그 지류의 하천을 따라 형성되어 있으며 일부는 해안부에 위치하고 있다. 주로 1차 산업 중심으로 쌀, 생강, 돼지고기, 송이버섯, 장어 등이 생산되며, 3차 산업인 관광산업은 3개 지역의 통합으로 산과 바다, 강, 사찰 등 다양하고 광대한 지역이 확보되면서 많은 자연관광자원을 보유하게 되었다. 2012년 12월 29일 시코쿠 횡단 자동차도로가 시만토쓰까지 개통되면서 고치현 서부의 공공교통의 결절점이라 불리기도 하며, 도로 개통으로 인한 방문객들의 유입이 증대될 것으로 기대하고 있다. 1차 산업 종사자 비율은 31.8%를 차지하고 있으나 매년 그 수는 감소하고 있으며, 총 농가 수는 1,935호(고치현 내 2위)로 파악되고 있다.

지역인구는 피크였던 1955년 41,912명에서 대폭 감소하여 2018년 6월 말 현재 17,359명으로 집계되고 있다. 2020년까지 단기적으로 15,711명, 2040년까지 11,545명, 2060년 장기적으로 8,831명을 목표로 설정하였으며,

55) 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2017年 12月), 移住・定住施策の好事例集(第1弾), 四万十町地方創生特集資料(2018年 7月), 四万十町, <https://www.town.shimanto.lg.jp/index2.php>(접속일: 2018.8.9) 자료, 高知県町四万十役場企画部 副課長兼まちづくり推進室長 大本學、主査 西尾洋亮、主任 金澤 万里子와의 인터뷰 내용 등을 정리함.

144 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

2018년부터 2060년까지 총 3천 명의 인구증가를 목표로 하고 있다. 노년 인구(65세 이상)의 경우 1990년에 연소인구(15세 이하)를 상회하기 시작 하여 2015년에는 7,323명으로 지역인구의 42.3%에 달하고 있다.

교육기관으로는 현재 지역 보육소(어린이집)는 모두 11개로 공립(시만 토쓰 운영) 8개소(273명), 사립 3개소(226명), 공립(시만토쓰 운영) 초등학교 12개소(673명), 공립(시만토쓰 운영) 중학교 5개소(379명), 현립 고등학교 2개소(140명)가 있다.

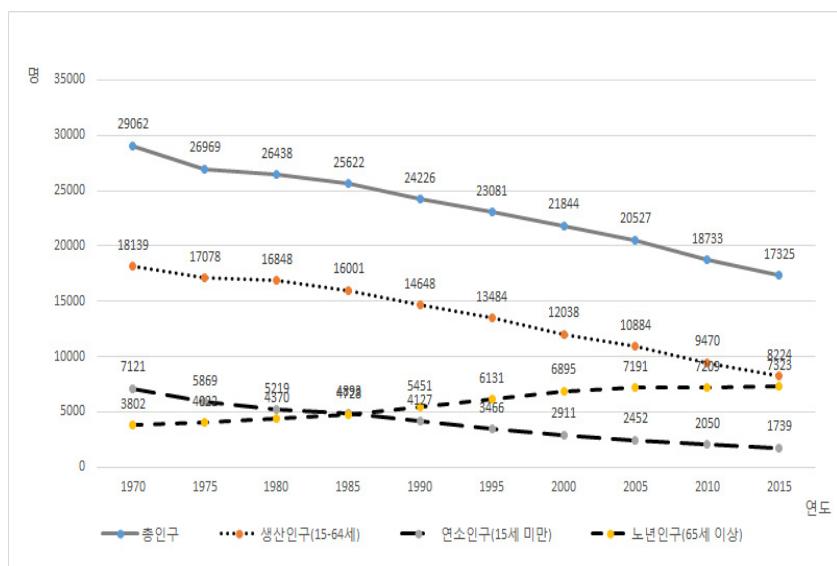
〈표 4-8〉 연도별 산업종사원 수 현황

(단위: 명, %)

	1995	2000	2005	2010	2015
1차 산업	3,898(31.4)	3,256(29.2)	2,959(29.1)	2,922(31.7)	2,878(31.8)
2차 산업	3,056(24.6)	2,652(23.8)	2,142(21.1)	1,599(17.4)	1,465(16.2)
3차 산업	5,438(43.8)	5,229(46.9)	5,046(49.7)	4,646(50.5)	4,669(51.6)

자료 : 시만토쓰(2018년 현재 기준) 자료.

〔그림 4-8〕 시만토쓰의 연도별 인구변화



자료 : 四万十町 地方創生特集資料(2018년 7월).

나. 시만토쓰의 지방창생전략

진학·취업에 따른 젊은이들의 유출 등으로 인한 지속적인 인구감소로, 지역은 다시 돌아올 수 있는 마을을 조성하고 UIJ턴 수용을 위해, 신규 사업을 통한 고용확보와 지역부흥 협력대를 활용한 지역 만들기 및 정보발신에 적극적으로 노력하고 있다. 2018년 8월 현재 시만토쓰의 지방창생정책 실현의 가장 대표적이며 성공적인 정책은 이주·정주정책과 지역부흥 협력대, 고향납세정책으로 평가되고 있다.

1) 이주·정주정책

시만토쓰의 이주·정주정책으로는 동경 오피스 개설, 응원단 창설, 이주교류추진기구(JOIN) 등의 인터넷 사이트를 활용한 지역홍보, 도쿄와 오사카에서 실시되는 고치현의 이주페어 참가, 이주상담원과 이주서포터 배치, 마을의 이주체험 투어 등을 실시하고 있다.

수도권에서 지역으로의 이주유치를 위한 홍보발판으로 시만토쓰는 2018년 6월부터 동경 오피스를 개설하여 다양한 정보를 제공하고 있다. 동경 오피스는 광고회사(주)빼도가 위탁운영을 담당하고, 시만토 응원여자부 창설, 정보발신, 오프라인 이벤트 개최, 시만토 취재투어 등을 운영 및 계획하고 있다. 동경 오피스는 고치현 외부지역에서 시만토쓰 팬(서포터즈)을 발굴 및 확보하여, 지역 간의 연결고리로서 시만토쓰의 농수산물 판로 개척으로 연결하고 시만토쓰의 인지도를 높이는, 시만토쓰와 수도권의 파이프라인의 역할을 담당하게 될 것을 기대하고 있다.

이주정책으로는 이주를 유도하기 위한 다양한 제도를 실시하고 있다. 집세지원사업(1.5만 엔×12개월), 주택보수비용 조성(상한선 326.3만 엔)을 실시하고 있으며, 정주촉진을 위해서는 청년 정주촉진 지원사업(40세 이하를 대상으로 주택취득비용 보조, 상한 100만 엔), 가족지원사업(상한 100만 엔) 등을 실시하고 있다. 또한, 시만토쓰의 산업재료인 목재활용촉진조성사업에 150만 엔, 노후주택 철거 102.8만 엔, 정화조설치사업 108.8만 엔, 취농지원 보조금(신규 취농, 후계자 지원, 차세대 인재투자, 장년 취농) 등을 지원하고 있다.

146 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

이주·정주정책 실행을 위한 세부유형은 다음의 네 가지로 구분된다.

〈표 4-9〉 시만토쓰의 이주·정주 정책유형

유형	세부내용	특성
상담·정보제공	· 이주상담대응(이주상담자 배치) · 빈집 조사 및 정보제공	-
체재체험 시설	· 체재 체험주택(이주체험용단기 체재시설) · 체재형 시민농원정비(농업체험형단기 체재시설)	단기 대여
이주지원주택	· 이주·정주희망자용 주택	장기 대여
중간관리주택	· 중간관리주택	

자료:四万十町 地方創生 特集資料(2018년 7월).

첫째, 체재체험주택(체재시험주택)은 이주 전 지역에서 체재할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 대상자는 장래 이주를 매우 긍정적으로 검토하고 있는 사람들로 1개월 단위로 최장 3개월까지 이용 가능하다. 현재 시만토쓰는 3채의 집을 보유하고 운영하고 있는데, 2017년의 경우 체재시험주택 이용자 중 지역 내 4건의 이주로 연결되기도 하였다. 2012년부터 실시된 체험주택의 실제 이용건수는 2017년까지 총 47건, 이주실적은 2016년까지 8건으로 나타났다.

〈표 4-10〉 시만토쓰의 체재체험주택 이용건수 및 실제 이주건수 현황

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	계
이용건	6	8	9	8	8	8	47
이주실적	1	3	1	0	2	-	7

자료:四万十町 地方創生 特集資料(2018년 7월).

둘째, 체재형 시민농원은 농촌이주 전 단계에서 이주희망자들이 직접 지역에서 농업을 체험하고 배울 수 있는 공간과 노하우를 제공하는 시만토쓰 소유의 농원이다. 이용기간은 1년에서 최장 3년으로 이용객들은 당일 방문할 경우와 시민농업 내에서 체재하면서 농업을 배울 수 있는 기회를 가질 수 있다. 현재는 당일형 16구역과 체재형 22구역으로 구분되어 운영되고 있어 많은 이용자들이 방문하고 있다.

셋째, 이주지원주택은 개인이나 현이 소재하고 있는 주택을 시만토쓰가 저렴한 가격으로 구매한 다음, 내부수리를 통해 이주를 희망하는 사람들에게 저렴하게 빌려주는 정책이다. 대상자는 실제 이주희망자에 한정되어 대여가 가능하며 거주는 2년간 가능하다. 현재 시만토쓰는 5채를 보유하고 있으며 이를 대여하고 있다.

넷째, 중간관리주택은 마을 내의 빙집을 대상으로 시만토쓰와 소유자 간에 계약을 통해 소유자가 시만토쓰에 10년간 무상임대를 하게 되고, 시만토쓰는 사업비를 통해 빙집 개보수 작업을 한 후 이주와 정주를 원하는 희망자에게 2년간(갱신 가능) 최대 10년간 저렴하게 대여하는 정책으로, 현재 17채를 보유하고 대여하고 있다.

상기의 이주정책 실행을 통해 시만토쓰의 이주관련 상담실적과 실제 이주는 매년 증가하고 있는 추세이다. 2017년의 경우, 이주상담은 총 227건이며, 고치현을 제외한 타지역에서의 이주는 2011년부터 2017년까지 모두 1,154건에 이르고 있어 지금까지는 성공적인 것으로 평가되고 있다.

최근에는 이주희망자의 문의가 증가하고 있으나, 공급 주택이 부족한 실정으로, 지역 내 빙집을 이주지원주택으로 확보하고자 노력하고 있다. 지역 내 빙집에 대한 정보는 홈페이지를 통해 제공되고 있는데, 2011년부터 6년간 105건이 등록되어 있다. 이주·정주를 위한 임대주택으로 전환 가능한 집이 많지 않아 지속적으로 빙집을 확보하고자 빙집 조사를 실시하고 있다. 이를 위해, 시만토쓰는 2018년 9월부터 중개사 등을 통해 빙집을 이주를 위한 주택으로 계약이 성사되는 경우, 1건당 10만 엔의 인센티브를 지급하는 방식을 활용하고 있다.

〈표 4-11〉 시만토쓰의 이주상담건수 및 이주건수 현황

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
상담건수	50	102	134	555	701	195	227
현 외*	40	80	110	263	339	149	173

주: 현 외는 총 상담건수 중 현의 외부로부터의 상담건수를 의미.

자료 : 四万十町 地方創生 特集資料(2018년 7월).

148 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

2) 지역부흥 협력대 : 다양한 미션을 가진 강력한 협력대

시만토쯔는 2012년도 이후 지역부흥 협력대를 적극 활용하고 있다. 우선, 지역산업체로부터 인력에 대한 수요를 조사하여 필요한 부문에 대한 인력을 전국 대상으로 모집하고 있다.

협력대원들은 다양한 형태로 지역 활성화와 관련된 역할을 수행하게 되는데, 이들은 지역 만들기를 지원하는 지역담당뿐만 아니라, 정보발신과 전통산업(대장장이, 숯 굽기, 표고버섯 재배 등) 계승, 특산품 개발 등 다양한 미션을 수행하게 된다. 또한, 협력대원의 역량개발을 위해, 미찌노에끼의 상품개발을 담당하는 (주)시만토 드라마⁵⁶⁾는 상품개발담당 협력대원의 경영지도교육도 실시한다. 2018년 현재 시만토쯔는 17명의 지역부흥 협력대가 활동하고 있다.

협력대원은 시만토쯔의 계약직원의 신분으로 계약근무일수에 따라 월 16일 근무에 16만 엔의 급여를 지급받고 있으며, 최소 1년 최대 3년간의 활동이 가능하다. 일본정부는 협력대 지원금으로 1인당 400만 엔을 지원하고 있으며, 그중 200만 엔은 협력대원 인건비로 활용 가능하다.

협력대는 전용 사무소를 통해 자유로운 활동환경과 대원 간 정보교환의 장소로 활용하고 있으며, 많은 젊은 협력대원이 Facebook, Instagram 등 활발한 정보발신을 실시하고 있다.

지역부흥 협력대는 지역을 위한 인력보충 차원에 그치지 않고, 지역 내 정주효과도 유발하고 있다. 협력대의 지역 내 정주성과를 살펴보면(2018년 7월 1일 현재 기준), 2012~18년도까지 유입된 협력대는 총 39명(응모자 수 124명)이며, 그중 협력대 활동 후 지역 내 정주하는 경우는 총 16명으로 76.2%의 높은 정착률을 보이고 있다. 협력대 정착에 따른 지역 내 인구변화로는 정주한 협력대원 16명과, 활동 중인 협력대원 17명 그리고 협력대원의 가족 21명으로 총 54명의 인구증가효과가 나타나고 있어, 협력대원을 통한 지역 내 이주·정주의 효과가 매우 긍정적으로 나타남을 알 수 있다.

56) 2018년 현재 (주)시만토 드라마는 독립적 크라우드 펀딩을 통해 지역 농산품 직판 매장을 운영하고 있으며, 현재는 시만토쯔 쉐어오피스를 이용하고 있다.

〈표 4-12〉 시만토쓰의 지역부흥 협력대의 유입 현황

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계
유입자 수	2	3	3	8	10	9	4	39
정주	0	3	3	5	5	-	-	16
활동 중				2	3	9	3	17

자료 : 四十万町地方創生特集資料(2018년 7월).

〔그림 4-9〕 시만토쓰의 지역부흥 협력대



자료 : 内閣府運行創生推進事務局(2016년 12월 14일), 「地方創生事例集」資料.

3) 고향납세제도

고향납세제도는 기업 혹은 개인이 지역을 위해 세금의 일부를 타 지역에 기부하는 제도로, 2018년 8월 현재 시만토쓰는 개인이 납세하는 고향납세제도만 시행하고 있다. 기업의 고향납세는 지역외부 기업과 함께 지역개발계획을 수립한 후 정부로부터 인정을 받아야 하는 대규모 계획이 필요하기에 현재 검토 중이다.

고향납세제도는 개인이 자신의 거주지 주민세 일부를 타 지방 고향납세로 기부하겠다는 신청을 통해 기부가 이루어지며, 기부받는 지방의 경우 기부금 일정부분을 기부자를 위해 지역 특산품으로 답례하는 형태로 이루어지고 있다. 고향납세를 확정하면 납세한 해의 소득세가 공제되고, 납세한 다음 연도분의 주민세가 감세되는 형태이다. 기부 대상 지자체는 5개 지역까지 지정이 가능하다.

일본정부는 답례 특산품의 액수를 지방으로 기부된 금액의 30% 내로 책정할 것을 추천하고 있으나, 지자체에 따라 많게는 50%를 답례비용으로 사용하기도 한다. 시간 흐름에 따라 답례 특산품의 목록을 지자체가 온라인상에 공개하고 있어, 기부자들은 답례 특산품을 먼저 살펴본 후에

기부하는 형태가 나타나기도 한다.

기부된 기부금은 크게 6개 부문으로 사용처를 설정하여 이를 기부예정자들에게 공개함으로써 본인이 기부금 사용목적을 선택할 수 있으며, 지자체의 경우 고향납세의 일부는 지자체의 다양한 사업(출산지원 등의 사회복지분야)에 활용될 수 있다.

시만토쪼의 2016년 일반회계세입총액 169억 3,300만 엔에서 기부금이 12억 9,500만 엔으로 총 수익의 7.65%를 차지할 만큼 지방의 재정에 큰 도움이 되고 있음을 알 수 있다. 2017년도의 경우 고향납세기부가 79,751건, 총 12억 7,087만 엔의 수익이 창출되었고, 담례품 관련 결산비용으로 4억 6,914만 엔이 지출되었으며, 2018년 현재 고향지원금 잔고는 16억 2,684만 엔으로 집계되고 있다. 2018년도 고향납세지원 추진사업으로 총 7억 7,200만 엔이 지출되었는데, 이에는 담례품 비용(5억 3,290만 엔), 통신운반비용(1억 2,342만 엔), 수수료(5,871만 엔), 추진 위탁료(2,971만 엔), 인건비(838만 엔) 등의 다양한 항목으로 지출되고 있다. 일본 총무성에 의하면 2016년 후루사토 납세 기부액은 2,844억 엔으로 4년 연속 사상 최고 기록을 세웠으며, 2008년 81억 엔에서 무려 35배 이상 증가하였다.

4) 자녀양육 지원

시만토쪼는 지역 내 자녀양육을 위한 다양한 지원정책을 제공하고 있다. 임산부 건강검진통원비 지원(5천 엔×14회), 출산 축하금(첫째와 둘째 아이는 5만 엔, 셋째 이후 30만 엔), 초·중·고교생 통학비 지원, 통학용 헬맷비용 지원(상한 2천 엔), 방과 후 교실 운영 등을 하고 있다. 다자녀 세대 보육료 경감을 위해 둘째는 반액, 셋째는 전액 무료로 지원, 중학생 까지 의료비 무상화, 24시간 대응 가능한 건강·의료 전화상담 접수 등의 지원을 실시하고 있다. 이러한 다양한 이주와 자녀양육을 위한 지원을 통해, 시만토쪼 내 출생률이 2013년 94명, 2014년 103명, 2015년 95명, 2016년 81명, 2017년 97명으로 3년 만에 증가하기도 하였다.

5) 차세대 원예시설에 따른 일자리 창출

시만토쪼와 고치현은 후생노동성의 긴급고용창출 사업의 일환으로 2015년

(그림 4-10) 시만토쓰 원예시설단지 및 폐교 활용모습



자료 : 内閣府遅行創生推進事務局(2016년 12월 14일), 「地方創生事例集」資料.

NIC시만토 컨택트 센터라는 콜센터를 유치하여, 총 41명(시만토쓰 주민 36명)의 신규 일자리를 창출하게 되었다.

또한 2016년에는 고치현 실험농장부지를 이용해 사업비 27억 엔의 차세대 원예시설공단(4.3ha, 토마토 재배 3개, 육묘 1개)을 건설하였다. 시설 건설에 농림수산성의 보조사업을 활용함과 동시에, 「산업경쟁력 강화법」에 근거하여 창업지원 사업계획을 인정받아 창업자 지원(보조금과 신용보증 사업 등록세 감면 등)을 실시하였다. 이를 통해, 100명 이상의 일자리를 창출하는 동시에 후생노동성의 지역인재양성사업을 통해 사업자가 실시하는 취업예정자 훈련도 실시하였다.

창업지원으로는 동사무소 내 원스톱 창업상담창구 개설과 상공회에 의한 개별 경영지도, 고치대학, 고치현 산·학·민·관 제휴센터 등과 연계한 연수사업 실시, 접포개장비용 조성(보조율 1/2, 상한 200만 엔) 등을 진행하고 있다. 또한, 2012년 폐교를 활용한 쉐어 오피스를 개설하고 창업지원사업체(1개 회사)와 연계하여 입주 희망자(혹은 회사)를 연결하고 있다.

다. 시만토쓰 지방창생의 성공 포인트

시만토쓰의 지방창생이 성공적으로 평가 받고 있는 몇 가지 포인트를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 다양한 국가보조사업을 적극 활용하여, 외부

152 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

기업 콜센터와 차세대 원예시설공단 유치를 통해 새로운 고용을 창출하고 있다. 둘째, 적극적이며 다양한 이주주택 지원을 통해 지역 내 이주효과가 높게 나타나고 있다. 또한, 동경 오피스 개설, 이주페어 참가, 타 도시를 대상으로 이주에 대한 적극적인 홍보 노력, 육아지원의 시행 등으로 이주자들이 유입되고 정착되고 있는 실정이다. 셋째, 지역부흥 협력대를 적극 활용하여 지역의 전통산업 계승과 특산품 개발 등을 추진하여 지역 산업 활성화에 기여하고 있다. 넷째, 고향납세제도를 통해 지역의 재정수익에 큰 도움이 되고 있어, 다양한 지역 내 이주정책과 육아지원 등 복지 사업의 투자가 가능해, 이주자들과 거주민들을 위한 시설정비에 활용되고 있다.

이상의 다양한 지방창생정책의 실시를 통해, 시만토쪼의 전체 인구는 감소세에 있음에도 불구하고, 2017년까지 시만토쪼 이주자 수는 총 405명으로 집계되고 있다. 2016년의 경우 전입이 전출보다 많이 나타나기도 하여, 사회증감률도 2005→2010년에는 4.23%, 2010→2015년에는 1.24% 상승하고 있는 것으로 나타나고 있다. 시만토쪼의 다양한 지방창생정책의 실행결과, 2016년 지역브랜드 조사⁵⁷⁾에서 36위(시코쿠 내 1위)의 평가를 받아 지방자치법 시행 70주년 기념·총무대신 표창을 받기도 하였다.

〈표 4-13〉 시만토쪼의 인구증감

(단위 : %)

인구증감	2005	2010	2015	사회증감률 2005→2010	사회증감률 2010→2015
	20,527	18,726	17,325	△4.23	△1.24

자료 : 内閣府運行創生推進事務局(2016년 12월 14일), 「地方創生事例集」資料.

57) (주)지역브랜드종합연구소가 2016년부터 매년 전국의 1,000개 시구정촌과 47개의 도도부현에 대한 설문조사를 통해 브랜드 조사와 실시하고 있다. 조사내용은 매력도, 인지도, 정보접속경영·콘텐츠, 관광·주거·산품구입의도, 지역자원의 평가 등으로 이루어지며, 자자체별로 '매력도'를 수치화하여 비교하고 있다. 2015년의 경우 전국에서 매력도 1위는 쿄토부, 2위는 하코다테시, 3위는 삿포로시로 선정되기도 하였다.

〈표 4-14〉 시만토쓰의 이주실적

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	계
이주상담건	50	102	134	555	701	195	227	1964
이주자 수(명)	15	18	37	27	45	73	190	405
이주건수(건)	7	9	17	17	26	46	125	247
전입	422	451	469	369	484	476	429	3100
전출	480	536	532	552	543	460	512	3614
사회증감	-58	-85	-63	-182	-59	+16	-83	-514

자료: 四万十町地方創生特集資料(2018년 7월).

2. 도쿠시마현 가미야마쓰(德島縣 神山町) 58)

가. 가미야마쓰의 지역적 개요

시코구(四國) 도쿠시마현(德島縣)에 위치한 가미야마쓰는 1955년 5개 마을이 합병되면서 탄생되었다. 도쿄에서 비행기와 차로 약 3시간 거리, 오사카에서 버스로 3시간 30분 거리에 위치해 있는 가미야마쓰는, 1,000 미터 급의 산과 들에 둘러싸여 鮎喰川을 중심으로 취락이 형성되어 있는 마을이다. 면적은 170.3km²로 전체 지역의 약 86%는 300~1,500m 높이의 삼나무 산들로 둘러싸여 있다. 가미야마쓰에서 재배되고 있는 산림은 예로부터 ‘카미야마 삼’으로 불릴 만큼 높이 평가되고 있다. 연평균 기온은 14℃ 전후이며, 연간 강수량은 2,100mm 정도이다.

가미야마쓰 인구는 1950년 21,241명이었던 피크 이후 감소 일면으로 접어들어, 2010년에는 6,038명, 2015년 5,577명, 2016년 5,157명, 2018년 9월 1일을 기준으로 2,479세대 5,374명이다. 2010~15년의 인구 증감률⁵⁹⁾은

58) 内閣府 地方創生推進事務局(2016), 地方創生事例集, 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(平成 28年 12月 14日) 및 가미야마쓰 자료, 德島縣政策創造部 地方創生局 地方創生推進課 係長 小溝良子、親未來創造担当 實長 原内孝子 인터뷰 내용정리.

59) 日本医者會(2018), 地域医療情報システム(<http://jmap.jp/cities/detail/city/36342>) 참고(접속일 : 2018.9.3.).

154 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

-12.22%이며, 고령화율(65세 이상, 2015년 기준)은 49.50%로 나타났다. 국립사회보장·인구문제연구소의 데이터에 의하면, 현재의 감소일국으로 갈 경우 2040년에는 2,443명, 2060년에는 1,145명으로 감소할 것으로 평가되고 있다. 또한 연소인구의 경우 2010년 6.5%에서 더욱 감소하게 되고, 고령화율은 2030년에 58.4%로 사상 최대가 될 것으로 예측되고 있다.

교육기관으로 보육원(0세부터 5세)은 2개소로, 지역 내 초등학교 2개소에 총 126명의 학생들이 재학 중이며, 중학교 1개소, 고등학교 1개소로, 중·고교에 총 70명의 학생들이 재학 중이다. 중학교·초등학교, 주민시설과 읍민 체육관 등 주요 시설들은 동사무소와 카미야마 온천과 모두 1km권에 위치해 있어, 지역적 중심권을 형성하고 있다.

나. 가미야마쯔의 지방창생전략

1) 이주·정주정책

가미야마는 2007년부터 정착을 생각하는 사람들을 모집하는 사업을 시작하였다. 단 희망자를 선착순으로 접수하지 않고, ‘가미야마의 미래를 만들어 가는 뜻이 있는 사람’을 찾아, ‘당신은 무엇을 할 수 있습니까?’라고 인터넷에서 공모하여 실시한 것이다.갓 구운 빵을 먹고 싶다는 주민의 의견에 빵 장인을 영입하는 등, 지역 상가를 활성화하기 위해 필요한 재료 조달과 운반 등을 지역주민들이 참여하고 이주민들과 함께 교류하는 분위기를 만든 것이다.

가미야마쯔는 이주를 위한 다양한 주택보조금 지원을 실시하고 있다. ‘가미야마쯔 청년 정주지원 주택신축 보조금 제도’는 가미야마쯔에 정착하고자 하는 사람들을(가까운 지역 거주자, UIJ턴, 5년 이상 거주 의사가 있는 경우, 신청자가 40세 이하의 경우) 대상으로, 자기 집을 취득하거나, 개조·보수하는 공사비용을 지원하는 것이다. 조성액은 신축·기존 주택을 구입하는 경우는 경비의 2/3, 최대 150만 엔(마을 업체에 의뢰할 경우 50만 엔 증액)을 지원하며, 개보수하는 경우는 2/3, 최대 100만 엔을, 용지 구입은 비용의 1/3로 한도액 50만 엔을 지급한다.

‘이주지원 빙집 개보수 사업 보조금 제도’는 빙집을 개조해 정착하려는

이민자에게 수리비용의 일부를 보조하는 것으로, 한도액 100만 엔 내 총 경비의 2/3를 지원하게 된다. 지원대상은 가미야마쓰가 제공하는 빈집 정 보대장에 기재된 빈집이어야 하며, 전입한 날부터 5년이 경과하지 않은 경우, 전입한 전날부터 3년간 마을 거주자가 아닌 경우, 보조금을 교부받은 날로부터 지역 내에 5년 이상 입주할 의사가 있는 경우여야 한다.

‘빈집활용 개수사업 보조금 제도’는 마을에 있는 빈집을 개조해 지역에 정착하려는 이주자에게 수리비용을 보조하는 것으로, 대상자는 빈집 대장에 기재된 빈집을 개조하려는 지역주민(가미야마쓰에 주민등록이 5년 이상 되어 있는 경우)이어야 하며, 보조금을 교부받은 날부터 5년 이상 입주 의사가 있는 경우를 조건으로 하고 있다.

그 외에도, 보조금 제도에는 정화조 설치정비사업, 음식물 쓰레기 처리 기구 보조금, 목조 주택 내 진화촉진사업, 소규모 식수공급 응급대책 사업, 재해 위문금 등이 지원되고 있다.

또한, 가미야마는 이주자들을 위해 함께 생활할 수 있는 집합주택을 제공하고 있다. 이는 다세대가 각각 독립된 공간에서 함께 거주할 수 있는 집합주택의 장점을 살려, 가미야마 생활에 쉽게 적응할 수 있도록 유도하기 위한 방안으로 활용하고 있다. 특히 가미야마쓰는 전체 면적이 넓어 보육원과 학교로부터 귀가하는 거리가 멀고, 근처에 비슷한 또래의 아이들이 적고, 함께 양육할 수 있는 기회가 적으며, 새로운 집을 지을 적당한 토지를 찾기 어렵고, 이주 희망자들에게 빌려줄 집이 부족하다는 문제가 있었다. 이에 가미야마쓰는 집합주택을 이주자들에게 임대주택으로 제공하고 있다. 집합주택은 이주자들이 자녀를 양육하면서 일할 수 있고, 이들의 자녀들은 이웃들과 함께 새로운 관계를 만들어 갈 수 있다는 점에서 장점이 있다.

집합주택은 모두 20호로 4기 입주자를 모집하고 있다. 1기는 2017년 4개 주택 입주자 모집을 실시하였으며, 2기는 2018년 ‘가족·부부동’(복층형 2호, 단층형 2호)의 총 4개 주택을 모집하기도 하였다. 집합주택에는 싱글 이용자를 위한 하우스도 설비되어 있다. 건물은 가미야마의 목재로 만들어진다. 지역사업이 더욱 활성화되기 위해 본격적 개발을 계기로 ‘마을산 인증제도’를 정비하고, 주변 산에서 벌채한 목재를 건조하여 집을

만들고 있다. 전반적 운영은 가미야마촌에서 창생전략을 위해 2016년 설립된 일반사단법인 가마야마공사가 담당하고 있다.

가미야마는 이주 성공의 많은 사례를 보여주고 있다.

젊은 부부와 아기가 있는 가족인 島浦徹(시마우라 토오루) 씨는 부인이 도쿠시마 출신으로 젊은 부부의 I턴이다. 이주 전 마을 주민들과 순회 인사를 통해 친근감을 형성하고 많은 조언을 듣는 계기를 통해 마을에 정착한 사례이다.

가미야마에서 신발 공방을 창업한 金澤光記(가나자와 히카리키) 씨는 20년 이상 사용되지 않았던 100년 이상된 2개 건물을 개·보수하여 2015년 주문제작 구두점을 개업하였다. 공방으로서 자신의 작업과 상품 진열이 가능한 충분한 공간적 여유와, 임대료가 저렴하다는 장점과 개보수 비용은 지원금으로 충당할 수 있어 자신만의 창업이 가능했다.

오사카에서 웹 제작회사를 운영하였던 廣瀬(히로세) 씨의 경우, 오랜 민가를 직접 보수하여 새틀라이트 오피스로 활용하고 있다. 그는 가족이 함께 가미야마에서 생활하고 있으며 아이들이 자라남에 따라 2층 공간의 활용도를 자신들의 라이프스타일에 맞게 활용하고 있다.

동경의 IT 기업에서 오랫동안 근무했던 齋藤(사이토) 씨의 경우 가미야마 상점가에 위치하고 있는 150년 된 술 저장고와 거주공간을 리노베이션 하여 레스토랑과 숙박시설을 운영하고 있다. 그는 술 저장고가 홀륭한 목재로 세워져 있었던 장소로서 매력을 느끼고, 토지와 건물을 구입하여 보수를 시작하였다. 완공까지 1년 반이 걸렸지만, 오픈한 이후는 지역을 찾는 관광객들과, 지역주민, 새틀라이트 오피스 직원 등이 찾고 있는 가미야마의 맛집 명소로 알려지고 있다. 금후 100년까지 사용할 수 있을 정도의 튼튼한 건물로 탈바꿈한 레스토랑과 숙박시설 운영을 통해, 그는 가미야마에서의 생활을 풍부한 삶으로 표현하고 있을 정도로 만족한 삶을 살고 있다.

100년이 넘은 자신의 생가로 다시 돌아와 살고 있는 北村(기타무라) 씨의 경우, 어머니가 돌아가신 후 다시 마을로 돌아와 집을 보수하여 지역 외부에서 연수를 오게 된 5명의 여성과 쉐어하우스 계약을 체결하면서, 쉐어하우스를 운영하기 시작하였다. 그 후 새틀라이트 오피스 파견회사

와의 계약을 통해 파견직원들을 수용하고 있다.

2) 지역부흥 협력대 : 다양한 미션을 가진 강력한 협력대

가미야마촌은 2011년부터 지역부흥 협력대를 도입하고 현재 7년이 경과하고 있으며, 지금까지 6명의 대원이 활동을 종료하고 ‘NPO 법인 토야마 미래’에서 활동하고 있다.

가미야마촌 지역부흥 협력대는 다양한 경력의 지원자들로 구성되어 지역 활성화를 위한 다채로운 활동을 전개하고 있다. 예를 들어, 도쿄에서 무역 물류회사 근무와 방글라데시에서 지역 커뮤니티 활성화에 종사한 경력이 있는 카와노 아유미(치바현 출신, 2016년 4월 부임)는 지역홍보와 관광객 유치, 지역 먹거리 활용방안 등에서 활동하고 있다. 가미야마의 풍부한 자연환경과 매력, 그리고 옛날부터 변함없는 카미야마 문화를 차세대에 연결하는 활동을 목표로 하고 있다.

지역부흥 협력대의 지역이주의 성공사례의 하나로 오다(智佳, 도쿠시마 출신, 2015년 7월 부임) 씨가 소개되고 있는데, 그녀는 유아교재 기획 편집과 볼리비아에 청년 해외 협력대 파견활동 등을 거쳐, 2015년 가미야마 지역부흥 협력대에 지원하게 되었다. 오다 씨의 경우, 지역부흥 협력대 활동이 종료된 이후에도 가미야마에 정착하여 전원생활을 영위하고 있다.

2018년 가미야마촌의 지역부흥 협력대는 3대 활동 목표를 설정하고 있다. ① 사토야마의 문화를 계승하는 강좌와 이벤트 개최로, ‘가미야마에서 살아가기’를 대주제로 하고 세부분야를 7개(매실, 꿀, 녹차와 약초, 생활의 지혜, 사토야마 놀지, 향토요리)로 구분하여 지역주민과 현외 지역을 대상으로 사토야마의 지역문화를 알리는 부흥대의 활동을 전개하게 된다. ② 지역행사 참여와 협력으로 지역 내 많은 축제참여 및 준비 등을 기획 운영하게 된다. ③ 가미야마의 매력을 전하는 활동으로 홍보활동과 TV 출연, 미디어를 통한 홍보활동 등을 전개하게 된다.

3) 새틀라이트 오피스 운영

가미야마의 지방창생사업이 본격적으로 전개된 계기는 도쿠시마현이

158 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

주체가 된 고속 브로드밴드 환경구축이었다. 2011년부터 지상파 디지털 방송으로 전환되면서 전국 굴지의 고속 브로드밴드 환경(인터넷 고속, 대 용량 통신)을 조속히 실현하고자, 현은 총무성으로부터 받은 각종 지원금 을 활용하여, 보급률 98.8%의 FTTH망과 공설민영방식의 광CATV(가입 률 88.3%)를 현 전역에 정비하였다. 이를 통해 케이블 TV 세대보급률이 2018년 현재 6년 연속 전국 1위를 점하게 되었다. 관련분야에 활용된 정 부지원으로는 내각부의 지방창생추진교부금, 총무성의 2000년도 지역 인 턴십 도입 촉진기반정비사업, 2004년도 가입자계 광파이프망 설치정비사 업, 지역공공 네트워크 기반정비사업, 2007년도 ICT 이·활용 모델 구축 사업, 2009년도 ICT 고향건강사업 등이 있었다.

이러한 환경구축을 위한 비용보조(통신비, 고민가 개보수 비용 등) 지원과 환경구축을 계기로, 가미야마는 이주정책의 하나로 ICT 벤처 계열 기업의 유치와 도시에 본사를 둔 회사 사무실과 사원을 과소지역에 파견 할 수 있는 새틀라이트 오피스를 정비하고 운영하기 시작하였다.

가미야마쓰의 새틀라이트 오피스 운영과 이주관련업무는 5년 전부터 지역 NPO 조직인 그린바래와 협력 운영하고 있다. 2016년 도쿠시마현은 ‘도쿠시마 새틀라이트 프로젝트’를 추진하면서, 가미야마쓰가 지방창생보 조금의 50%를 그린바래에 위탁하면서, 새틀라이트 오피스 콤플렉스 건설 과 시설관리 역할을 담당하고 있다.

가미야마쓰의 경우 도쿠시마현 내에서도 새틀라이트 오피스가 가장 먼저 만들어져 선진적으로 운영되고 있다. 2018년 현재 현내 12개 정촌에서 62개사가 진출하였으며, 이를 통해 ‘90명 이상의 지역주민고용’ 효과와 본 사기능을 이전하는 기업도 나타났다. 가미야마쓰는 새틀라이트 오피스를 통해 사회인구 증가가 나타나기도 하였다. 2018년 8월 현재, 가미야마 내 새틀라이트 오피스를 운영하고 있는 단체는 모두 17개 기업 및 단체(도쿠 시마현 지방창생과, NPO 그린바래 사무소, 도쿠시마 대학, 공방업체, 민 간업체 등)가 있다.

가미야마 내의 가장 대표적인 새틀라이트 오피스인 디지털 콘텐츠사인 ㈜풀랫이즈 엔가와는 2013년 7월에 가미야마쓰에 지사를 개설하였으며, 관련회사의 직원들이 지역으로 이주하기도 하였다. 동경도에 본사가 있

는 (주)엔가와 오피스는 본사가 있는 수도권에서 재해와 정전 등 만일의 사태가 발생할 경우에도, 업무를 지속할 것을 목적으로, 2013년 7월 가미야마쓰에 개설되었다. TV 방송국 관련 업무와 영상 아케이브 업무 등 본사와 동일한 업무를 담당하고 있으며, 관련 회사인 (주)엔가와 사원도 새틀라이트 오피스에서 근무하고 있다. 현재 엔가와 오피스의 근무직원은 모두 20명으로, 그중에는 가마야마쓰 주민들도 고용되고 있어 지역고용의 효과를 도모하고 있다. 오피스 건물의 경우 오랜 민가로, 전면 유리창과 엔가와(마루)가 큰 특징으로, 일하는 사람들과 지역주민들이 휴식을 취하고 교류하는 장소로 이용되고 있다. 새틀라이트 오피스는 주로 오랜 민가와 유 휴시설을 활용하고 있으며, 개·보수 비용은 도쿠시마현의 보조금을 지원 받았으며, 입주기업은 월 2만 엔의 사용료를 지불하고 있다.

또한, 아와은행(阿波銀行)은 지역금융기관으로서 새틀라이트 오피스 기업과 지역은행의 연결 역할을 위해 새로운 비즈니스 창출의 하나로 아와은행 새틀라이트 오피스를 가미야마에 설치하여, 1명의 상주 직원을 파견하고 있다. 아와은행은 지역으로의 진출기업과 지역기업과의 연계를 통한 비즈니스 확대 등을 통해 지역경제 활성화에 도움을 주고자 도쿠시마현과 지방창생 연계협정을 2016년 2월에 체결한 후, 도쿠시마현과 협동으로 2016년 6월 ‘새틀라이트 오피스 상담 데스크’를 설치하고, 2017년 9월 가미야마 바래 새틀라이트 오피스를 설치하였다.

새틀라이트 오피스가 성공하게 된 요인은 2011년 7월 지상파 TV 보급을 확대하면서 저조한 보급문제를 인지하고, 2012년 3월부터 동경과 오사카로부터 ICT 기업이 유입되기 시작하여, ‘초고속 광 브로드밴드’ 환경을 구축하게 되어, ‘원거리’에서도 ‘본사와 같이 일하는’ 것이 가능하게 되어, ‘일하는 방식의 혁신’의 결과를 얻게 된 것이다. 실제 새틀라이트 오피스를 이용하는 회사들의 경우는 지역 내 인력채용을 통한 인건비 절감, 오피스 대여비용 감소, 새로운 인력활용가능, 대도시에서의 출근으로 인한 피로감 해소, 아이들과 함께 하는 시간 증가 등의 다양한 장점을 얻고 있어 새틀라이트 오피스 활용에 만족하고 있다.

4) NPO 그린바래(Green Valley)의 활동⁶⁰⁾

2007년 도쿠시마현은 이주교류지원센터 8개소를 각 기초지자체에 두었지만, 가미야마만 NPO 그린바래에 위탁운영을 실시하였다. 그 이유는 실제 NPO 그린바래의 이주실적이 있었기 때문이다. 그린바래는 30년 전 지역주민들이 만든 NPO 조직으로, 최근에는 가미야마의 새틀라이트 오피스의 관리 운영과, 체재형 숙박시설인 ‘WEEK 가미야마 Stay & Work’⁶¹⁾ 운영, ‘가미야마 아티스트 인 레지던스’⁶²⁾ 등 지역 활성화를 위한 다양한 활동을 전개하고 있다. 가미야마의 새틀라이트 오피스 운영은 일본 국내에서도 매우 성공적인 사례로 평가되고 있어 많은 시찰단이 방문하고 있는데, 이러한 성과의 요인으로는 NPO 그린바래의 大南 이사장의 열의와 리더십이 높이 평가되고 있다. 개인적 리더십이 지방창생을 통한 지역 활성화의 주역이 되었으며, 지자체의 협력을 유도하여 많은 지역적 과제를 해결하는 주도적 역할을 담당한 것으로 평가된다.

NPO 법인 그린바래는 ‘가미야마 아티스트 인 레지던스’ 프로그램 운영을 통해 예술가와 영상 크리에이터의 이주가 가능하도록 유도하고 있다. 이 사업은 저명한 예술가 초빙으로 작품만 남기고 그 작품으로 관광객을 유치하는 것이 아니라, 관광객 유치를 위해서 2년마다 새로운 작품을 전시해야 하기에 많은 예술가들이 작품 제작을 위해 지역을 방문하여 거주하게 되면서 작품과정에 대한 볼거리를 제공하고 있으며, 예술가들의 지역 내 거주를 유도하게 되는 것이다.

그린바래가 운영하고 있는 ‘가미야마 바래 새틀라이트 오피스 콤플렉스’는 폐쇄된 재봉공장을 개보수하여 ‘워킹 공간’으로 재활용하고 있으며,

60) 그린바래는 지역 내 예술가 거주, 이주지원, 지역부흥, 교류 등의 지원을 목적으로, 조직은 새틀라이트 오피스 관리, 이주부문, 아트부문, 고교시설관리, 사무국, 멀리 플레이어로 총 6명으로 구성되어 있으며, 현재는 마을 내 150년 된 인형극장을 활용한 마을 만들기 개발계획을 추진 중이다.

61) 시설 내에서는 브로드밴드가 제공되는 등 새틀라이트 오피스, 기업의 합숙, 연수, 여행, 일을 할 수 있는 공간으로 활용되고 있다. 새틀라이트 오피스에 관한 유료 세미나도 실시하고 있다.

62) 국내외 예술가들이 가미야마에서 체재하면서 다양한 예술활동을 전개하고, 지역 주민과 교류, 아이들을 위한 교육 등을 통해 지역 활성화와 연계하는 프로그램이다.

가미야마 새틀라이트 오피스 운영 본부로서 기능도 하고 있다. 현재, 콤플렉스 내에는 그린바래 본부, 현청 사무실, 도쿠시마 대학 가미야마 분교 등이 오피스를 확보하여 운영하고 있다. 콤플렉스의 경우, 가미야마에서 새로운 비즈니스를 창조하여 지역발전의 선진적 서비스와 비즈니스 창조를 목적으로, 고교생 및 일반인들을 대상으로 하는 다양한 체험 프로그램이 가능한 공방과 세미나실, 회의실 등을 운영하고 있다. 이를 위해 정보기술, 디자인, 영상 관련 등 창조적 산업의 집적을 도모하며, 기업가, 지원자, 지역주민 간의 교류를 통해 새로운 가치창출을 목표로 하고 있다.

5) 자녀양육 및 고령자 지원

가미야마쪽은 임산부 일반건강검진비용을 14회 제공하고 있으며, 불임 치료에 필요한 비용지원, 정기예방접종, 0세부터 18세까지의 의료비용 지원, 각 가정당 두 번째 아이부터는 보육료 무료 지원을 하고, 4~5세 아동의 보호자 중 재택보육을 실시하는 경우는 보호자 아동 1인당 월 10,000엔 지원, 초등학교 취학 전 세 번째 아동을 가정에서 보육하는 경우는 아동 1인당 월 10,000엔을 지원하고 있다.

또한 출산 축하금으로 첫째와 둘째 아이는 5만 엔, 셋째 아이는 10만 엔을 지급하고 있으며, 그 외에도 방과 후 교실운영, 지역 자녀양육 지원 거점사업 실시, 가족지원센터 등을 운영하고 있다.

학생지원제도로는 초등학교 입학준비금 조성으로 1인당 3만 엔, 급식비는 1식당 초등학교 310엔, 중학교 340엔을 무상으로 지급하고 있으며, 중학생 대상으로 가마야마쪽에서 과외강사를 직접 파견하는 학습지원을 실시하고 있다. 또한 장학금으로 고교생의 경우 월 2만~3만 엔을 지급하고 있으며, 고교 통학비를 지원하는 등 다양한 정책을 실시하고 있다.

고령자 지원제도로는 지역에 거주하는 고령자의 장수기원의 의미로 축하금을 88세 2만 엔, 100세 5만 엔을 지급하고 있으며, 고령자 주택개조조성사업으로 65세 이상의 소득세비과세대의 공사비 2/3를(상한 90만 엔) 지원하고 있다. 고령자 택시이용조성사업은 70세 이상으로 대중교통 이용이 어려운 경우, 교통비 2천 엔 이하는 반액, 3천 엔 이상은 1천 엔을

162 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

할인하는 제도를 적용하고 있으며, 고령자 노선버스 정기권 구입조성사업으로 (주)도쿠시마 버스가 65세 이상을 대상으로 판매하고 있는 ‘장수 정기권’ 구입비용의 30%를 지원한다. 인지병 초기집중지원 추진사업으로 치매 조기발견, 조기대응, 중증화 예방을 목표로 주치의와 연계하에 치매 의심이나 치매 환자를 대상으로 보건팀이 조기에 집중 케어를 지원 한다.

다. 가미야마쓰 지방창생의 성공 포인트

가미야마쓰의 지방창생은 명확한 콘셉트와 높은 의지를 가진 지속적인 대응이 성공적 요인으로 평가되고 있다. ‘창조적 과소’라는 명확한 콘셉트를 표명하면서 지역문화에 근거한 적극적인 활동을 전개하고 있다. 과소의 개념을 창조적으로 재해석하여, 지역에서의 가미야마 아티스트 인 레지던스와 새틀라이트 오피스에 대한 적극적이고 다양한 운영방식을 접목하여 지역 내로 인구교류를 통한 지역이주를 유도하고 있다.

새틀라이트 오피스의 경우 기업을 유치하고 있으나 기업유치 이전에 사람, 즉 인재유치를 통해 지역민들과 교류할 수 있는 장을 마련한다는 것에 더 의미를 두고 있다. 가미야마의 경우 지역 활성화 또는 지역특산물 판매를 통한 지역경제 활성화를 도모하는 접근방식이 아닌, 지역의 주민들이 무엇을 원하는 것인지에 대한 조사를 통해, 빈집을 보수·개수하여 새로운 공간과 상점가 활성화를 도모한다는 측면에 의의가 있을 것이다.

가미야마쓰의 전체 인구는 감소세에 있음에도 불구하고, 가미야마쓰의 이주교류지원센터를 통해 2010년부터 5년간 젊은 세대를 중심으로 70세 대 121명이 전입하였으며, 그중 15세대 97명이 2015년 11월을 기준으로 가미야마쓰에 거주하는 것으로 나타났다. 2016년 9월 30일 기준으로 도쿠시마현 8개시와 쪽에 40개사 36개 거점 사무실이 진출하였으며, 2014년 4~9월 6개월간 모두 156세대 234명이 이주하기도 하였다. 가미야마쓰는 2011년 ‘사회증가’가 ‘사회감소’를 초과하기도 하였으며, 그 후 5년간 71세대, 117명이 이주하였다.

(그림 4-11) 가미야마의 고민가 활용



자료 : <http://www.town.kamiyama.lg.jp/immigration/yoshida.html>(접속일 : 2018.9.9)
및 저자 작성.

3. 고치현 유즈하라쯔(高知縣 植原町)⁶³⁾

가. 유즈하라쯔의 지역적 개요

유즈하라쯔는 마을 면적의 91%를 삼림이 차지하는 해발 1,455m의 고원지역으로, 웅대한 시코쿠 카르스트 지형의 산간 마을이다. 시코쿠 카르스트 고원은 전국적으로 드문 고위 고원 카르스트 지형을 이루고 있으며 도처에는 훌륭한 자연환경이 유지되고 있다. 국도 439호, 다카토리 지구에 자연보호 숲이 보존되어 있으며, 국유림 88ha에는 전나무, 솔송나무 등 수백 년 된 임목과 그루터기가 군생하고 있다. 기후는 연평균 13.4°C, 최고 기온 36.0°C, 연간 강수량은 2,630mm, 면적은 23,651ha이며 마을 중심부의 표고는 410m이다.

유즈하라의 산림은 건강재생을 위한 테라피 로드로 활용되기도 하며 청소년들의 교육의 장, 지역자원을 활용한 다품목 재배의 장, 관광의 장 등으로 활용되고 있다. 지역에서 생산되는 산림자원을 활용해 마을 내 각종 시설(마을역, 목조 다리, 유즈하라쯔 종합청사, LCCM 주택, 목조 아치형 다리, 갤러리, 복지관 등) 건축에 활용되고 있어, 새로운 볼거리를 제공하고 있다.

인구는 2010년 3,984명, 2015년 3,608명, 2017년 4월 30일 기준 3,640명이며, 2011~15년의 인구증감률은⁶⁴⁾ -9.44%이며, 고령화율(2015년 기준, 65세 이상)은 42.30%로 파악되고 있다.

유즈하라는 1889년 6개 마을(유즈하라, 오치면, 시만가와, 하세, 나카히라, 마츠바라)이 합병되면서 전국 굴지의 마을로 확대되면서, 1912년 마을 이름을 ‘유즈하라 마을’로 변경, 1966년 ‘유즈하라쯔’로 현재에 이르고 있다. 남북으로 국도 439호, 440호, 동서로는 국도 197호가 교차하고 있는 시코쿠 남북의 교통의 요충지이기도 하다.

63) 内閣府地方創生推進事務局(2016), 地方創生事例集, 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(平成 28年 12月 14日) 자료와 高知縣檮原役場 企畫財政課 企畫・定住對策係 來米眞子와의 인터뷰 내용 정리.

64) 日本医者會(2018), 地域医療情報システム(<http://jmap.jp/cities/detail/city/36342>) 참조(접속일 : 2018.9.9).

유즈하라쪼는 2009년 1월 23일 ‘환경모델도시’로 인증받았다. 이는 ‘금이라는 자원이 순환하는 공민협동(公民協働)의 ‘살아 있는 것들에게 유익한 저탄소 마을 만들기’ 사업으로, 세부적으로 2050년까지 재생 가능한 에너지 자급률 100%를 목표로(현재 28.5%) 풍력 발전, 태양광 발전, 소수력 발전, 지중열 이용 등을 추진하고 있으며, 2050년까지 CO₂ 배출을 1990년의 70% 기준으로 감소시키고, 산림 CO₂ 흡수율을 1990년 기준보다 4.3배 높인다는 목표를 설정하였다. 화석연료에서 에너지 전환, 산림 정비에 따른 산림흡수를 높이고자 하는 것이다.

재생 에너지 활용은 많은 지역으로부터의 시찰단 방문을 유도하게 되었다. 이에 지역주민 20명 중심의 가이드 조직이 지역 방문객을 대상으로 환경·역사·문화 분야에 대한 가이드를 담당하고 있다. 환경모델도시로서 긍정적 평가로 시찰방문자로 알려지게 되면서, 2011년 6월에서 2013년 3월(약 22개월)까지, 재생 에너지 관련 시찰을 목적으로 행정 235개 단체, 일반 332개 단체의 총 567개 단체, 6,936명이 방문하였다.

나. 유즈하라쪼의 지방창생전략

1) 지방창생전략

유즈하라쪼는 자립지역 만들기를 목표로 지방창생의 주요 주체인 마을·사람·일이라는 세 가지 키워드를 제시하고 있다.

첫째, 마을 만들기이다. 유즈하라 마을에는 전주(電柱)를 지하화하고 저명한 건축가 쿠마 켄고⁶⁵⁾의 설계로 마을산 재료를 활용한 유즈하라쪼 종합청사, 유즈하라쪼 복합 복지시설, 유즈하라쪼 설립 도서관, 마을의 역 유스하라, 유끼노우에 호텔과 레스토랑, 갤러리 등 통일감과 특색 있는 건축군이 중심가와 주민들의 공간을 만들었다. 일본 내에서도 지명도 있는 건축가와 지역의 협력하여, 지역특산 목재를 활용한 건축물을 통해 지역의 스토리와 경관적 매력을 높이고 있어, 방문객을 유도하는 볼거리를 제공하고 있다.

65) 동경대 교수, 건축가로 신국립경기장, 가부끼좌, 아사쿠사문화관광센터 등 국내외 다수의 건축 프로젝트를 담당하였다.

한편, 유즈하라는 지역 내 주민들의 생활의 질을 높이기 위한 조직기반을 강화할 수 있는 방안을 지원하고 있다. 유즈하라는 6개의 지역운영조직의 기반 강화를 위한 법인화를 지원(설립절차 지원, 등기비용 지원 등)하는 동시에, 각 법인의 자율사업을 조성함으로써 지역운영조직의 충실과 지역주민의 협력·지지·자립의 장(場)을 마련하고 있다. 예를 들어 마츠바라구(松原區)와 하츠세구(初瀨區)에서는 학교 통폐합에 따른 통학버스 신규 운행의 수송 수요를 위해, 주민설립 NPO 법인이 공공교통 유상운송 서비스를 시작하였다. NPO 법인 하츠세의 경우는 짐질방, 식당(한국식 사우나와 한국 요리점) 운영을 통해 지역 활성화에 도움을 주고 있다. 하츠세의 경우, 한국과 지역주민의 국제교류를 계기로 한국인 방문을 위해 김치를 만들어보자는 주민들의 뜻에 따라 ‘다까도리 김치 마을 만들기 실행위원회’를 결성하여, 한국인 김치 전문가를 초청하여 김치 만들기, 신상품 개발(드레싱, 불고기 소스 등) 등의 프로그램을 운영하기도 하였다. 또한, 지역 노년층을 중심으로 구성된 위원회는 짐질방과 레스토랑을 운영함으로써 지역경제 활성화와 고용창출효과를 얻고 있다. 현재는 (주)일본식품이 참여하여 상품화와 지역 만들기 사업에 함께 참여하고 있다.

둘째, 유즈하라 사람이 살기 좋은 지역을 만들기이다. 지역 내의 육아를 위한 지원정책으로서, 어린이 집의 장시간 종일보육 등의 육아지원(지방생성관계 교부금을 활용), 초·중학교의 일관(一貫) 교육에 의한 원활한 교육 계승, 적극성과 영어학습 의욕을 키우는 중학생의 해외유학제도 등 다양한 교육지원활동을 도모하고 있다. 게다가 ‘매력 있는 유즈하라 고등학교 만드는 모임’을 결성하여, 현립 유스하라 고등학교를 설립하고 다양한 동아리 활동을 위한 버스 대출 및 기숙사 제공 등의 지원활동이 연계되면서 지역 내외부로부터 입학자가 증가하고 있다.

셋째, 유즈하라의 일자리 창출이다. 산업체 인력육성 기숙사에서 취업 스킬 연수 실시와, 지역 포괄관리 시스템 구축을 위한 복합복지시설 건설과 간호 관련 일자리 창출에 힘쓰고 있다. 특히, 간호 관련 직원채용에 고전하는 자치단체가 많은 가운데 유즈하라코는 새로운 복지시설 설립을 위한 지역만의 복지시스템을 적용하고 있다. 이는 간호 관련 인력이 채용

후 스스로 지역을 위한 복지시스템을 디자인하고 PR 하는 등, 간호전문 인력이 각 지역을 시찰할 수 있는 기회와 장기적 준비 및 검토기간을 주고, 시설운영방법을 스스로 결정하게 하는 권한을 부여하게 하는 시스템으로 최근에는 지역 내외부에서 17명의 간호 관련 직원을 확보하기도 하였다.

2) 이주·정주정책

시민토강 원류 지역의 산간지역으로 오랜 기간 인구감소를 보이면서 지역 내 이주와 정착을 위한 과제를 위해 주민 모두로부터 의견조사를 실시하기도 하였다. 이를 통해, 교통수단이나 고용대책 등을 주민과제로 순차적으로 대응해 나가는 등 적극적인 마을 만들기를 추진하고 있다. 유즈하라는 오랜 옛날부터 나그네를 대접하는 다당(茶堂)문화라는 지역만의 문화적 풍습을 활용하여, 이주를 적극적으로 맞이하기 위한 본격적인 이주촉진시책을 2013년도부터 추진하고 있다.

이주촉진에는 주거환경정비가 중요하다는 관점에서 유즈하라초에서는 세심한 주택시책을 실시하고 있다. 즉, 이주자에게 인기가 많은 옛 민가의 물 배관과 내부를 개보수하여, 바로 입주 가능한 주택마련을 통해 이주 희망자가 유즈하라를 선택할 수밖에 없는 상황을 만들고 있다.

구체적으로 국내 이주·정착 코디네이터가 지역의 빈집 정보를 수집하고, 집주인과 이주자에 대한 대여 관련 계약인 정기(定期) 차용서(최장 12년 무상 차용, 고정 자산세 면제)를 작성한 후 주택 리모델링을 실시하고, 지역 내 이주 희망자들을 대상으로 저렴한 가격에 대여하게 된다.

체재시험주택을 이용할 경우 최대 6개월로 1개월당 1만 엔의 사용료를 지불해야 하며, 이주자 지원주택의 경우 1개월당 1만 5천 엔부터 사용료를 지불해야 한다. 이주자들은 개인단독주택부터 유즈하라초가 운영하는 주거(4가구 1건물형)를 선택할 수 있으며, 단 최대 10년간의 거주가 가능하고, 1개월에 1만 5천 엔의 집값을 지불하게 된다.

2018년 8월 현재 기준으로 모두 85가구를 수용할 수 있는 주택을 확보하고 있으며, 2013년부터 2018년 8월 현재까지 모두 175명이 이주하는 결과를 얻게 되었다. 현재는 비어 있는 임대주택이 전혀 없을 정도로 모두 이용 중이며 신청자도 증가하고 있다. 임대주택 이용자 중 지역에 정착한

168 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

경우 공무원, 호텔 직원, 병원사무, 보육사, 사회복지협회, 개호관계, 학교 사무직, 자영업, 조리사, 산림조합, 상공회 등에 취업하고 있는 것으로 파악되고 있다.

마을에서는 주민 스스로의 주택건설과 중개축에도 각종 보조금을 교부하고 있는데, 리모델링 사업비는 설계와 관리비를 포함하여 상한 770만 엔으로 하며(국비 1/2, 현 비용 1/4, 유즈하라쪼 1/4, 국토교통성의 빈집대책 종합지원사업 보조금을 활용), 마을의 투자액을 회수 가능한 금액으로 집세를 설정한다. 또한 이주자가 40세 미만으로 마을산 목재로 신축을 할 경우 100만 엔을, 중개축의 경우 20만~200만 엔의 사업비 50%를, 내진대책 조사와 설계 및 개보수 비용의 90%를 보조하고 있다. 빈집을 릴리는 경우는 450만 엔을 상한으로 개보수를 지원한다.

이주지원은 이주·정주 담당 코디네이터와 ‘살아보자 유즈하라에서’ 지역민회의’가 담당하고 있다. 이주 희망자가 나타나면, 코디네이터가 바로 입주할 수 있도록 리모델링이 끝난 집을 안내하고 입주선택을 거쳐 마을과 정기 임대차 계약을 체결한다.

또한 체험형 목조모델주택의 운영도 방문객 증가와 이주에 도움을 주고 있다. 유스하라쪼의 환경모델도시 추진실에서는 상기의 이주정책과는 별도로, 국토교통성이 추진한 ‘지역목조주택 보급추진사업’, ‘라이프 사이클 탄소 마이너스 주택연구개발’, ‘건강유지증진주택연구개발’의 지원을 받아, 환경모델도시로 지정되어 유즈하라쪼가 소유한 토지를 활용하여 ‘체험형 목조모델주택’을 신축하여 운영하고 있다. 운영현황으로는 현재 2채를 보유하고 있으며, 1박에 1만 엔으로 관광객들이 이용 가능하다. 이용자의 경우 최대 1박에서 14일간 이용 가능하며 이주정책과 관광산업과 연계된 프로그램으로 2018년 8월을 기준으로 약 120명 이상 방문하고 있다. 주택관리는 지역주민이 담당하고 있어 지역고용효과도 창출하고 있다.

또한 집에 환경모델도시·신 에너지 시설도입에 따른 보조금도 지급하고 있는데, 태양광 발전은 보조금 80만 엔 상한, 작은 수력발전은 80만 엔을 상한으로, 에코 급탕기는 보조금 25만 엔을 상한으로 실가격의 25% 지원, 태양열 온수기는 보조금 7만 5천 엔 상한으로 실가격의 25% 지급, 복층 창문설치는 보조금 4만 엔 상한으로 실가격의 25%를 지급하는 등

다양한 시설정비에 지원금을 지급하고 있다.

‘살아보자 유스하라에서 페어’를 통해 인터넷을 활용한 수도권·간사이권을 대상으로 지역의 이주정보를 발신하고, 이주 상담회 등을 실시하고 있다. 또한 이주 담당직원의 적극적인 도시 PR 활동과 상담회 실시와 설문조사 등을 통해 이주자 니즈 파악에 힘쓰고 있다.

유즈하라쪽로 이주한 사례로 石戸谷光(이시토야 히가리) 씨의 경우 동경에서 동일본 지진을 겪은 뒤 이를 계기로 농촌에서의 이주를 결심하게 되었다. 유즈하라의 마을 개보수가 잘 이루어진 것을 보고 안전한 삶이 가능하며, 의료비와 아이의 보육료가 무료 등 다양한 지원제도와 마을주민들의 따뜻함에 마을에 정착하고 있다. 현재 카페를 운영하고 있는데 이 또한 마을주민창업 지원금 100만 엔을 지원받고, 가게 임대료가 1개월에 천 엔에 지나지 않아 삶의 여유를 가지고 살아가고 있다.

一成(가즈나리) 씨의 경우 자신은 사회복지사로 아내는 보육원 교사로 두 아이들과 함께 고향으로 다시 돌아온 경우이다. 부부는 유즈하라 이주 의 장점으로 아이들이 자연 속에서 생활할 수 있다는 점과, 마을주민들의 따뜻한 마음, 아이들이 중학교까지 의료비가 무료, 행정서비스의 적극적인 도움을 받을 수 있어 유즈하라로의 이주생활에 만족하고 있다.

3) 자녀양육 및 고령자 지원

유즈하라쪽은 유치원부터 고교까지 교직원과 마을주민이 연계하여 아이들의 성장을 서포트 한다는 방침으로, 초등학교와 중학교를 일관교(一貫校)로 운영하고 있다. 이를 위해서 유치원에서 초등학교까지 연계하는 교육에 중점을 두고 있다. 또한 고교에 이르기까지 충실향한 학습과 건전한 정신적 케어 등을 폭넓게 적용하고 있다.

유즈하라의 초등학교와 중학교를 통합하는 유즈하라 학원은 2011년부터 시작된 4:3:2 제도로 독자교육 시스템을 적용하고 있다. 초등학교 1학년부터 고교 3학년까지 동일 건물에서 생활함으로써, 스스로의 미래의 모습을 선배들을 통해 상상할 수 있어 성장의 가치를 공유할 수 있는 장점이 있으며, 중학생부터 유즈하라산 목재로 건축된 기숙사 생활이 월 1,500엔으로 가능해, 먼거리 학생들의 통학의 어려움을 해결하고 학생들

을 학교에서 책임지고 관리하고 있어 많은 학생들이 이용하고 있다. 통합 교육은 초등과 중등 교원이 협력하여 9년이라는 기간 동안 교육지도를 실시하고, 교직원이 함께 근무하면서 다양한 정보를 공유하는 시스템이다.

지역의 자녀양육을 위한 지원으로는 탄생 축하금, 보육료 무료, 15세까지 의료비 무료화, 유즈하라 학원 교복 1회 무료, 방과 후 교실 운영, 중학생 해외연수(영국 등 8명), 고교생 해외유학(1명), 장학금 대여, 유즈하라 학원 교원육성지원, 유즈하라 고교지원, 유즈하라 전역에 숲속의 도서관 신축, 전통문화 전승 등의 다양한 지원을 실시하고 있다. 유즈하라 병원은 30개 병상을 보유하고 있으며, 보건과 의료와 복지를 일체화한 지역포괄케어를 실시하고, 긴급수송은 닥터헬기로 고치시내까지 운송하는 등의 의료 시스템을 갖추고 있다.

다. 유즈하라쪼 지방창생의 성공 포인트

유즈하라쪼 이주자들의 성공사례를 통해 이주결정의 이유를 정리해 보면, 첫째, 이주정보가 충실히다는 것이다. 이주자들과의 인터뷰, 삶의 모습, 빙집·일 정보나 도시의 매력에 대한 웹사이트 게재 등 이주자들의 다양한 모습과 이야기들을 통해 이주에 대한 정보를 얻을 수 있어 이주에 대한 두려움을 없앨 수 있는 기회를 제공하게 되는 것이다.

둘째, 이주·정착 코디네이터의 대응이다. 이주정책의 많은 부분들은 이주 담당자의 개인적인 노력과 활동에 많은 영향을 받게 된다. 특히, 사전 약속 없이도 문의가 들어올 경우 바로 빙집을 안내하기도 하며, 이주 후에도 지속적인 소통관계와 친절한 대응, 그리고 지역주민들과 소통할 수 있는 계기를 제공하는 등의 다양한 활동이 이주자들에게 유용한 도움이 되고 있다.

셋째, 주택환경정비이다. 유즈하라의 경우 지역 자체가 리폼해서 바로 살 수 있는 주택을 다수 제공하고 있어, 이주를 결심할 수 있는 공간에 대한 이주자들의 고민을 해결해 주는 기회가 된다. 넷째, 풍부한 이주지원 정책과 손쉬운 육아관련 지원이 이루어지고 있는 것이다. 주택에 마을산 목재 이용과 정화조 설치, 에코 급탕기 보조 등 세부적인 부분까지 많은

지원이 이루어지고 있어 생활의 부담이 줄어들게 되는 것이다.

이러한 노력들을 통해 2014~16년간 빈집을 활용한 건수는 총 35건, 이주자 수는 117명으로 파악되고 있다. 인구는 2005년 4,625명, 2010년 3,984명, 2015년 3,608명으로 2005~15년 사회증감률은 8.81% 증가하였으며, 2010~15년 사회증감률은 2.74% 증가한 것으로 평가되고 있다.

[그림 4-12] 유즈하라의 공공건축 및 이주주택 모습

隈研吾 설계에 목재를 상용한 공공건축	이주자 상담 모습
	
이주·정주 촉진주택 외관과 내부 모습	
	   
유즈하라조 종합청사의 외관과 내부 모습	
	

자료 : 유즈하라조 홈페이지(<http://www.town.yusuhara.kochi.jp/>) 접속일 : 2018.9.11) 및 저자 작성.

제5절 소 결

2014년 5월 발표된 일본의 「성장을 이어가는 21세기를 위하여：저출산 극복을 위한 지방 활성화 전략(成長を續ける21世紀のために：トップ少子化・地方元氣戦略)」(통칭 마쓰다 보고서)은 지방의 인구유출과 지방 경제의 붕괴, 저출산으로 인한 인구감소 등으로 인해 일본 내 지자체 중심의 ‘지방소멸’을 유발하게 된다는 문제를 제기하게 되고 이는 곧 일본 지방창생론의 등장으로 연결된다.

지방창생전략이 나타나게 된 세부배경은 인구감소 문제, 동경 일극화(一極化), 지역경제 활성화를 들 수 있다. 첫째, 아베 내각이 주목하는 것은 바로 인구감소 문제이다. 인구감소로 인한 소비와 경제력 저하는 일본 경제사회에 대한 큰 부담으로 작용하게 되는 것이다. 이에 활력 있는 미래 일본사회를 유지하기 위한 방안으로 지방창생정책을 실시하고 있는 것이다. 둘째는 인구이동 면에서 도쿄로 집중되고 있는 동경 일극화 현상이다. 도쿄에 대한 사람과 자산의 과도한 집중은 지진 등의 거대한 재해에 따른 피해 확대로 일본 경제에 큰 타격을 줄 수 있다는 측면에서, 도쿄 일극집중은 거국적으로 임해야 할 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 셋째는, 지방의 지역경제 활성화이다. 지방 대다수를 차지하는 중소기업은 메이저 기업에 비해 인력이 부족하며, 고령화에 따른 노동공급의 정체가 지역경제의 성장제약이 될 수 있다. 지역경제를 지탱하는 ‘돈 버는 기업’ 소멸은 지역경제에 악영향을 미치게 되는 것이다.

이에 일본 지방창생 종합전략은 지방에 일자리를 만들어 안정적인 고용을 창출하는 것, 지방으로 새로운 사람들의 흐름을 만드는 것, 젊은 세대가 결혼·출산·자녀양육의 꿈을 이룰 수 있도록 하는 것, 시대 흐름에 부합하는 지역을 만들어 마음 편안한 삶을 추구함과 동시에 지역과 지역을 연계하는 것 등 4개의 정책적 기본목표를 제시하고 있다.

로컬 아베노믹스는 첫해에 좋은 성적을 거두어 2015년 일본의 출생률은 1.45%로 상승하고, 출생자 수도 6년 만에 증가하였으나(박승현, 2017),

지방창생정책에 대한 긍정적인 평가만 나타나고 있는 것은 아니다.

우선 정책의 효과성에 대한 측면에서, 金子勇(2018)는 지방창생의 명목 하에, 2014년부터 2017년까지 4년간 광대한 국가예산이 사용되었음에도 불구하고, 여전히 엔 안정화와 무역흑자로 인한 기업의 고수익과는 상이하게, 지방 시정촌에서는 소자화가 현저하게 나타나고, 인구감소와 고령화가 진행되고 있음을 지적하고 있다. 또한 지자체 재정위기는 만성화되고 있어, 주식은 4반세기 만에 상승하고, 많은 기업들은 사상최고 수익을 달성하여 내부유보율은 높아지고 일본 전역의 ‘일’은 증가하고 있음에도 불구하고, ‘마을’과 ‘사람’에게는 그 고수익이 환원되지 않고 있는 실정임을 지적하고 있다. 中村祐司(2015)는 교부금 지원에 있어서 지자체의 목표달성을 수치를 설정하고 효과검증을 통해 교부금의 수준을 설정하는 것은, 지방의 스스로의 문제도출과 해결방안에 대한 고민에 의한 지원금 배분보다는 국가의 정책적 의도 내에서 지방의 정책설정이 이루어질 수밖에 없음을 지적하면서, 경쟁적인 예산획득이 지역의 자립으로 연결될 수 있는가라는 질문을 던지고 있다.

둘째는 지방창생 정책과 정책등장의 배경으로 제시되었던 문제들은 전혀 새롭지 않다는 지적이다. 지방창생의 지방 인구감소와 도쿄 일극집중의 문제는 지금까지 지속적이고 반복적으로 다루어진 문제(木村・多田・寺林, 2015; 하동현, 2017에서 재인용)였다는 것이다. 특히, 인구감소 문제를 위한 1억 총 활약 사회의 출산장려는 세계경제의 기업전사를 낳으라는 것과 다름없다고 지적하면서 개인의 자율적 영역에서 정치의 개입이 나타나는 시대착오적인 사고(武田晴人, 2014; 배석만 옮김, 2016; 박승현, 2017에서 재인용)로, 인구감소를 둘러싼 심리전, 정보전이 마치 태평양전쟁과 닮아 있다(山下祐介, 2014)고 지적하고 있다.

셋째는 지방창생정책의 중앙집권적 운영에 대한 비판이다. 사회동태목표는 국가목표가 ‘도쿄권에서 지방으로 전출 4만 명 증가(2020년 시점, 2013년 대비), 지방에서 도쿄권으로의 전입 6만 명 감소(2020년 시점, 2013년 대비), 2020년 시점에서 도쿄권에서 지방으로 전출과 전입을 균형’이라는 도쿄권과 지방이라는 큰 묶음으로 파악하고 있어 자치단체 단위에서는 적용이 어려운 목표(新海史紗, 2018)이다. 또한 지방소멸론이 종래의 ‘한

‘제집력’처럼 특정 지역이 버려져도 어쩔 수 없다는 분위기를 조성하는 ‘선택과 집중’의 논리를 정당화하고 있으며, 인구감소의 발생 원인을 분석 하기보다는 단순하게 일자리를 만들고 행정이 지원하면 된다는식의 발상을 기초하고 있어, 도쿄 집중을 막아야 한다고 하면서도 도쿄에 본부를 설치하는 등 중앙집권적 방식으로 운영되고 있음(山下祐介, 2016; 하동현, 2017에서 재인용)을 지적하고 있다.

그러나 2017년에는 ‘소멸과 창생’이라는 주제 논의는 산발적으로 이루 어지고 있어 지방창생이 국책인 것조차 잊혀지는 분위기이다. 그 이유는 2016년까지 도도부현에서 시정촌에서도 ‘지방창생전략계획’이 작성된 이후 이미 실행의 단계로 접어들었기 때문일 것이다(金子勇, 2018).

본 연구는 일본 지방창생전략의 실제 사례를 통해 일본 지역에서 지방 창생전략의 실행행태와 그 성과를 파악함으로써, 한국의 사례에 적용 가능성을 검토하고자 실시되었다. 일본 사례지역으로는 시코쿠(四國) 고치 현의 시만토쓰와 유즈하라쓰, 도쿠시마현의 가미야마쓰를 대상으로, 지방 창생의 지역적 사례조사 결과를 통한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본 지역에서 실행되고 있는 주요 지방창생전략으로는 무엇보다 이주정책을 들 수 있다. 이주정책의 특성으로는 우선 이주민을 대상으로 매우 세분화되고 다양화된 주택공급이 이루어지고 있다는 것이다. 세 분화된 주택공급은 단순히 이주희망자 대상이 아닌, 대상자의 이주에 대한 입장차이(이주 고려, 이주희망자, 농업 이주, 타 분야 이주, 창업 이주, 농업 경험자, 농업 무경험자 등)를 세분화하여 이주를 경험할 수 있는 기회제공으로 지역 이주에서 정주로 연결될 수 있는 고리를 제공하게 된다.

이러한 이주정책은 이주의 가능성을 잠재 이주자들이 스스로 평가할 수 있고, 지역주민과의 융화를 용이하게 하며, 이주에 따른 물리적 주거 환경 마련에 대한 부담과 새로운 삶의 공간에서 적응이라는 심리적 부담감의 장애물을 제거하는 효과를 유발하게 되는 것이다.

또 다른 이주정책은 지역부흥 협력대이다. 지역부흥 협력대는 지역에 관심 있는 외부사람들이 함께 지역의 다양한 분야에서 활동할 수 있는 기회를 제공하며, 지역 인턴십이라 불리기도 한다. 협력대 운영은 협력대원들의 개인적 네트워크를 활용한 대내외 교류, 지역으로의 새로운 인력 유

입, 지역주민과 협력대의 교류, 지역 내 인력부족 문제해결, 지역 내의 정착 등으로 연계되고 있다. 우리나라의 경우도 이와 유사한 농업인턴십 제도를 실시하고 있는데, 농업인턴십 인건비의 경우 정부지원 60%와 자부담 40%로 지급되고 있어 인턴의 관리와 운영이 농가에 부담으로 작용할 가능성도 있다. 그러나 일본의 지방부흥 협력대의 경우 지방창생 보조금으로 인건비 지급이 이루어지고 있어, 소속과 운영을 지자체에서 담당함에 따라 지역 내 다양한 분야에서 협력대 연계활동을 전개할 수 있다는 장점이 있다.

새틀라이트 오피스의 운영도 이주정책으로 볼 수 있다. 가미야마의 경우 새틀라이트 오피스로 지명도가 높은 지역이다. 새틀라이트 오피스 운영은 기업의 세금공제 혜택, 지역에서의 새로운 고용창출, 새틀라이트 오피스 이용기업들 간의 정보교류, 기업의 활용영역 확대 등의 긍정적 효과를 유발할 수 있다. 또한 오피스 파견자 가족의 이주와, 파견자를 대상으로 하는 레스토랑과 카페 등 새로운 가게가 운영되고 있어 지역경제 활성화와 새로운 사람의 흐름이라는 지역의 활력을 유발하고 있다.

일본지방의 이주민을 위한 주택공급은 매우 효과적인 것으로 판단된다. 지역마다 이주자를 위한 주택이용자와 희망신청자가 증가하고 있으며 실제 지역정주로 연결되고 있기 때문이다. 주택공급 관련 정책은 우리나라 농림부에서도 귀농·귀촌자들을 대상으로 시행하는 다양한 지원책의 하나로 빙집에 대한 정보제공과 비용지원 제도를 실시하고 있다.

그러나 이주주택공급 유형의 세분화와 주택 개보수의 충실화, 개보수 후의 사진제공과 같은 시각화된 정보제공, 이주담당 코디네이터의 개인적 역량과 적극적 활용 등을 국내의 정책실현 부문에서 간격의 차이가 나타나고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 지방창생의 핵심은 지역주민 중심의 내발적 발전에 초점을 두고 있는 것이다. 상기의 이주정책은 지역외부에서의 유입을 유도하고 있으나, 지방창생은 지역주민이 살기 좋은 환경을 만들고, 지역이 필요로 하는 인재 유입을 통해 지역의 활력을 찾는다는 것이다.

이주주택 공급을 위해 오랜 민가를 활용하는 경우에는 민가 주인에 대한 배려와 지원이 우선적으로 실시된다. 집주인들은 고향 집이 없어지는

것에 대한 아쉬움과 집안의 불단(佛壇)을 없애는 고민에, 지자체는 불단 보관소를 따로 마련하고 대여기간 종료 후 집주인에게 주택을 돌려주고 있어 집주인의 손실이 최소화되도록 배려하고 있다. 또한 고령화 및 과소화에 따른 생활과제와 문제해결을 위해, 주민출자법인 NPO 조직활동을 장려 및 지원함으로써, 자립적으로 생활의 불편함을 해소하고 있으며, 지역상점가 활성화를 위해서는 지역민들이 필요로 하는 것이 무엇인지에 대한 요구수렴을 통해 필요품목의 창업을 우선 지원하는 등의 활동이 전개되고 있다.

이처럼 지역주민의 요구에 근거해, 주민 자신의 힘으로 생활의 터가 되는 지역의 생활환경을 개선하는 것을 기본으로, 지역주민들의 지역부흥 활동에, 지역기업과 창업자, 행정과 기업기관 등이 협력하고 지원하는 것이 인구감소를 가져올 수 있는 성과와 연결될 수 있을 것이다.

셋째는 지방의 재정확대 수단으로 고향납세제도가 매우 유용한 것으로 판단된다. 현재 지방창생제도의 고향납세제도는 기업으로부터의 기부와 일반인들로부터의 기부로 구분되어 실시되고 있다. 특히 개인납부의 경우 주민세의 일부를 특정 지역(5개 지역까지 가능)에 기부하겠다는 개인의 신청을 통해 이루어지고 있어, 일본 농촌지역의 재정적 도움과, 담례를 위한 지역특산품 개발 및 상품화 등의 연계효과가 발생하고 있다. 개인의 고향납세제도의 경우 국내 적용도 가능할 것으로 판단된다. 국내의 각 지자체는 지역주민들과 지역소재 사업자 세금인 균등분에 따른 주민 세와 발생소득에 따른 지방소득세로 징수되어 지역재원을 충당하고 있는데, 주민세의 일부를 지방과 농촌에 기부함으로써 지역재원의 재분배의 효과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

넷째는 이주민과 지역사회의 갈등관리이다. 이주민들과 지역주민 간의 간접적인 갈등의 정도는 크게 나타나고 있지 않지만, 장기적으로는 이주민과 지역주민 간의 갈등관리가 잠재된 과제라는 사실을 기초 지자체에서도 인지하고 있다. 이를 위해 이주 코디네이터의 적극적인 개인적 역량이 매우 중요한데, 이주에 대한 지속적인 정보제공과 상담뿐만 아니라, 이주가 결정되면 이주 전부터 지역주민들과 교류기회 제공, 지역소개, 갈등관리 등 지역주민과의 융합을 위한 중간역할을 담당하게 된다.

시만토쓰의 경우 새로운 이주자가 결정되면 이주자가 소속될 지구의 소식지에 회람을 돌려 지구 내 주민들에게 알리는 일을 하게 된다. 그 후, 시만토쓰 이주 코디네이터가 동행해 소속지구의 구장(區長)을 만나 인사하고, 지구 내의 규칙, 회비, 행사 등을 안내받게 된다. 이러한 설명회를 통해 지역행사에 참가하고 사람들을 많이 만날 수 있는 기회를 만드는 것이 목적이다. 지금까지 많은 지역들이 이주자들과 주민들 간에 눈에 띄는 갈등은 없지만, 지구 행사에 참가 안 한다는 연락이 시만토쓰로 오게 되어, 시만토쓰의 이주 코디네이터가 직접 이주민에게 연락을 하고, 마을 행사 참여를 독려하는 경우가 나타나고 있다.

일본 지방창생 종합전략(2015~19년도의 5개년)에는 인구감소와 지역 경제축소의 극복 및 마을·사람·일의 창생과 호순환을 위해 적극적인 이주정책을 실시하고 있다. 일본의 이주자를 위한 빈집 제공 및 이주페어 박람회 실시, 이주 코디네이터, 지역 인턴십, 농업교육실시, 농촌체험 프로그램 및 거주체험 프로그램 등과 유사한 성격의 지원제도들은, 한국 농림부의 지원책(청년농업인육성, 청년 멘토링, 귀농·귀촌학교 운영, 농어촌 진흥기금지원, 귀농인턴제, 역량강화 및 교육 프로그램 운영, 인턴십) 등에서 찾아볼 수 있다. 그러나 외부에서의 유입에 의존하기에는 지방으로의 이전을 희망하는 사람들이 많지 않아 실제 정책적 성공을 이루기는 쉽지 않은 것 또한 사실이다.

현재 많은 일본의 지방들은 지방창생전략의 실행전략으로 이주정책에 대해 적극적으로 대응하고 있어, 지역으로의 이주를 희망하고 실제 이주 및 정주하는 인구가 조금씩 증가하고 있는 실정이다. 그러나 지방창생 담당자들은 지방창생 5개년이 아직 종료되지 않은 시점이기에 이주현황의 결과만으로 정책의 성공여부를 결론내리기는 조심스러운 입장이었다. 그러나 지역을 중심으로 지역의 활력을 위한 다양한 실행정책들이 잘 정착되어가고 있는 것 또한 사실이기에, 우리는 일본의 지방창생정책 흐름과 지역의 변화를 지속적으로 지켜봐야 할 것이다.

제 5 장

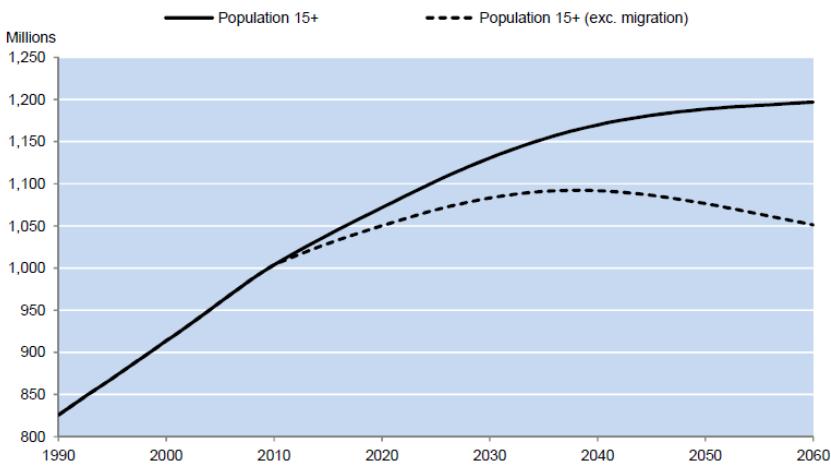
인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 OECD 회원국의 지역정책과 사례 연구 : 유럽과 미국을 중심으로

제1절 서 론

인구구조의 변화는 전 세계 각지에 광범위한 사회·경제적 영향을 미치고 있다. 출산율은 감소하고, 인구는 고령화되고 있으며, 청년 실업이나 지역의 축소 문제는 경제성장, 고용창출과 함께 지속가능한 발전이라는 목표와 복잡하게 얹혀 있다. 이에 대응하는 정책은 개별적인 문제를 해결하기보다는 관련된 다양한 문제들의 상호작용을 고려해야 하며, 인적 자원이나 산업구조 등 개별 지역의 인구·사회적 특징을 고려하는 것이 중요하다는 점이 최근 강조되고 있다(OECD, 2012a; OECD, 2014b; OECD, 2016). 인구의 감소나 지역의 축소는 한 국가 내에서도 균등하게 나타나지 않는다. 따라서 인구의 변화와 이동을 이해하기 위해서는 지역(local) 수준에서의 분석이 중요하다. 정책 개발에 있어서도 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 주도적인 역할이 필요하다(OECD, 2012a).

모든 OECD 회원국에서 인구는 고령화되고 있다. 고령화의 속도가 가장 빠른 국가는 일본(65세 이상 인구 증가율 17.4%)이며, 다음은 이탈리아(11.4%), 그리스(10.8%), 펁란드(10%), 독일(8.9%)의 순이다(OECD, 2012b). G20 국가 중에는 사우디아라비아가 유일하게 고령화 현상이 없는 나라이며(-0.7%), MENA 국가들 중에는 이스라엘(5.3%), 모로코(2.9%)의 고령

(그림 5-1) OECD 회원국의 인구 추정과 이민(2010~60년)



자료 : OECD(2014b: 27).

화 속도가 빠르다. 인도와 중국을 제외한 대부분의 아시아 국가들에서도 고령화 현상이 진행 중이지만 OECD 회원국보다는 그 속도가 느린 편이다(OECD, 2012a).

OECD 회원국의 노동인구(20~64세 인구)는 자연 감소할 것이며, 그 영향은 국가 간의 노동력 이동을 통해서 일부분 상쇄할 수 있을 것으로 예상되고 있다(그림 5-1 참조).

인구고령화에 따른 보건·의료(health), 연금 및 교육과 관련한 재정지출 압박도 심해질 것으로 예상되는데, 특히 한국의 관련 재정압박은 OECD 회원국 중 일본, 스페인, 슬로베니아, 아일랜드의 뒤를 이어 다섯 번째로 높을 것으로 예상되고 있다(OECD, 2014a: 28). 미국의 센서스리포트에 따르면 65세 이상 인구는 2040년까지 현재의 두 배인 13억 명 정도가 되어, 전 세계 인구의 14%를 차지할 것으로 보인다. 이에 따른 공공재정지출의 증가는 OECD 국가들의 경제성장을 늦추는 요인이 될 수 있다(OECD, 2012a: 26).

OECD는 인구구조 변화에 대응할 정책적 노력으로 ① 은퇴연령 조정을 통한 노동력 공급, ② 노동 및 생산 시장의 유연화와 노동이주 친화적인 정책을 통한 노동력 공급, ③ 노동기간(working lives) 연장에 따라 평

180 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

생교육을 위한 정책 및 재정 마련 등을 제시하고 있다(OECD, 2014a: 33).

본 연구에서는 인구구조 변화와 지방소멸에 대응하는 유럽 및 미국 지역정책을 보다 자세히 살펴보고, 이를 바탕으로 한국에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 연구의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 유럽 국가의 인구구조 변화 및 지역정책 사례를 살펴보고, 제3절에서는 미국의 사례를 살펴본다. 제4절에서는 유럽과 미국의 사례 분석의 주요 결과를 요약하고, 이를 바탕으로 도출된 시사점을 설명한다.

제2절 유럽 국가의 인구구조 변화 및 지역정책

1. 유럽의 인구구조 변화 현황

인구구조의 변화는 전 세계적인 현상이지만, 유럽에서는 최근 고령화와 인구감소를 특히 중요한 문제로 인식하고 있다. EU는 일본, 러시아와 함께 향후 인구증가가 가장 적을 것으로 예상되는 지역이다(EU, 2008). 고령화 속도 또한 일본 다음으로 빨라, 2030년까지 EU 인구 3명 중 1명이 60세 이상이 되며(OECD, 2014b: 44), 노동인구는 12% 감소할 것(OECD, 2012b: 3)으로 예상된다. 따라서 어떻게 적절한 공공 서비스를 제공할 것이며 축소되는 지역의 경제적 균간을 어떻게 유지할 것인지와 같은 문제에 관심이 모아지고 있다.

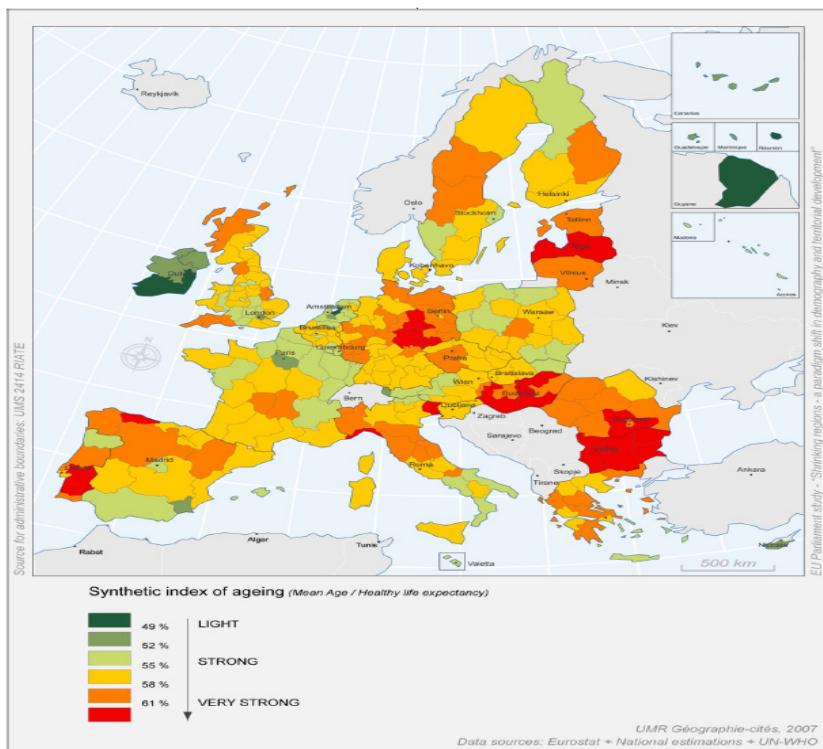
[그림 5-2]와 [그림 5-3]의 지역별 고령화 지수 지도를 보면 2005년에는 불가리아, 헝가리, 독일 동부를 제외하고는 대부분의 지역에서 고령화 지수 값이 50~60% 사이로 무난한 상태를 보이고 있다. 하지만 2030년에는 고령화 지수값이 크게 증가하여 유럽 지역의 대부분이 지수값 60% 이상으로 고령화 현상이 매우 심한 상태에 도달할 것으로 예상된다(EU, 2008: 30).

노동인구의 감소는 지역별 격차가 큰데, 불가리아, 독일 동부, 폴란드의 감소폭이 특히 클 것으로 예상되며, 노동인구의 비율은 핀란드, 스웨덴,

독일이 특히 낮을 것으로 예상된다(European Commission, 2008: 3).

유럽의 인구구조 변화는 지역적으로 매우 다른 양상을 보이고 있다. 유럽 지역의 1/3가량은 인구가 감소할 것으로 예상되며, 그 대부분은 중앙 및 동부 유럽, 독일 동부, 이탈리아 남부, 스페인 북부 지역에 해당한다. 독일 동부를 제외한 북부와 서부 유럽의 대부분과 프랑스 남부, 스페인 남부 지역에서는 인구의 자연증가와 더불어 이민인구의 유입으로, 2020년까지 인구가 10% 이상 증가할 것으로 예상된다. 중앙 유럽과 동부 유럽의 경계 지역에서는 낮은 출산율과 이민인구 유출로 대부분 인구가 감소할 것으로 예상된다. 그러나 대부분의 대도시 지역은 노동인구의 유입이 많아 인구구조 변화에 따른 문제가 없을 것으로 전망되고 있다(European Commission, 2008: 3~14).

(그림 5-2) 유럽의 지역별 고령화 지수(2005년)

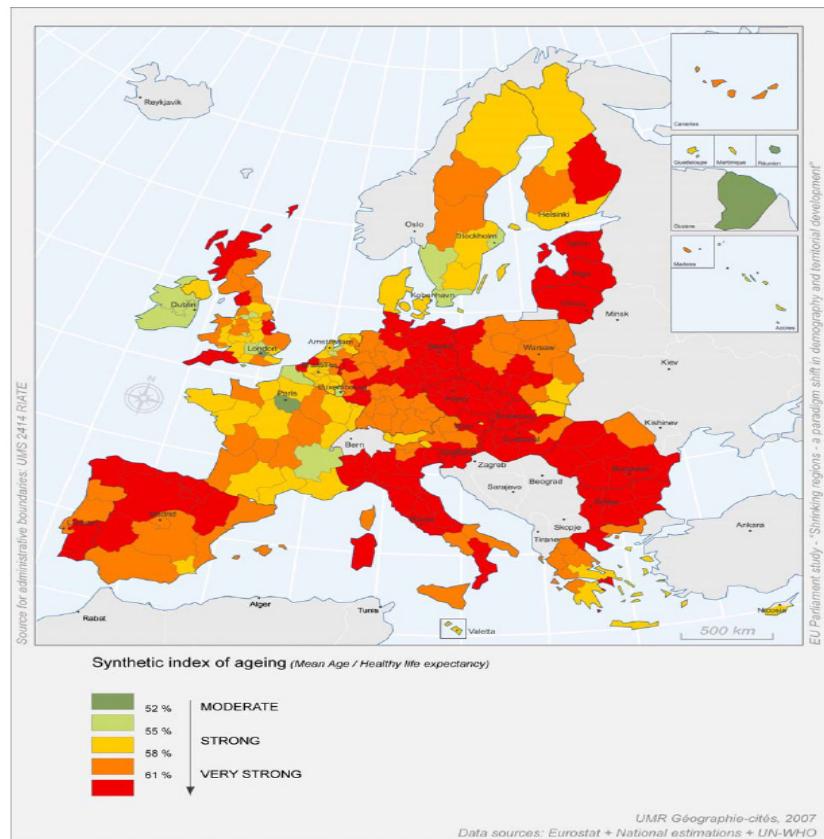


자료: EU(2008: 40).

182 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

유럽 인구구조 변화의 핵심적인 요인 중 하나는 이민이다. 이민으로 인한 인구 변화 또한 지역적 편차가 크다. 먼저 유럽 외부지역으로부터의 이민자는 서부 및 남부 유럽 지역, 특히 영국과 프랑스 남부 지역, 그리스와 스페인으로 유입될 것으로 예상된다. 루마니아, 불가리아, 폴란드를 포함한 많은 중부 및 동부 유럽 지역은 국제이민으로 인한 심각한 인구유출을 겪을 것으로 예상된다. 유럽 내에서의 이민은 프랑스 남부와 영국으로 많이 유입될 것으로 예상되며, 이탈리아 남부, 그리스, 독일 동부, 중부 및 동부 유럽 지역은 유럽 내 다른 지역으로의 인구유출이 많을 것으로 예상된다(European Commission, 2008: 10~11).

(그림 5-3) 유럽의 지역별 고령화 지수(2030년)



자료 : EU(2008: 41).

2. 유럽의 지역구조 변화 현황

최근의 인구구조 변화에 따른 지역적 변화와 관련하여 ‘축소지역(shrinking region/schrumpfende regionen)’이라는 용어가 자주 등장하고 있다. 축소 지역이라는 개념은 Miller와 Siedentop의 독일 동부 지역의 인구 변화에 대한 2004년 연구에서 비롯된 것으로, 일본이나 한국에서 논의되고 있는 지방소멸의 개념과 많은 유사성을 보인다. 명확하게 정의되어 있지는 않으나 지역의 축소란 탈산업화, 고령화, 탈도시화 등 여러 상황하에 인구가 감소함에 따라 발생하는 복합적인 현상을 지칭한다.

인구감소는 출생보다 사망이 많은 경우에만 발생하지 않는다. 청년인구가 고용기회를 찾아 대도시 등으로 이동하는 것이 지역축소의 점점 더 큰 원인이 되고 있다. 청년인구의 감소는 축소지역의 고령화와 출산율 저하 현상을 가속화시키는 악순환을 유발하게 된다.

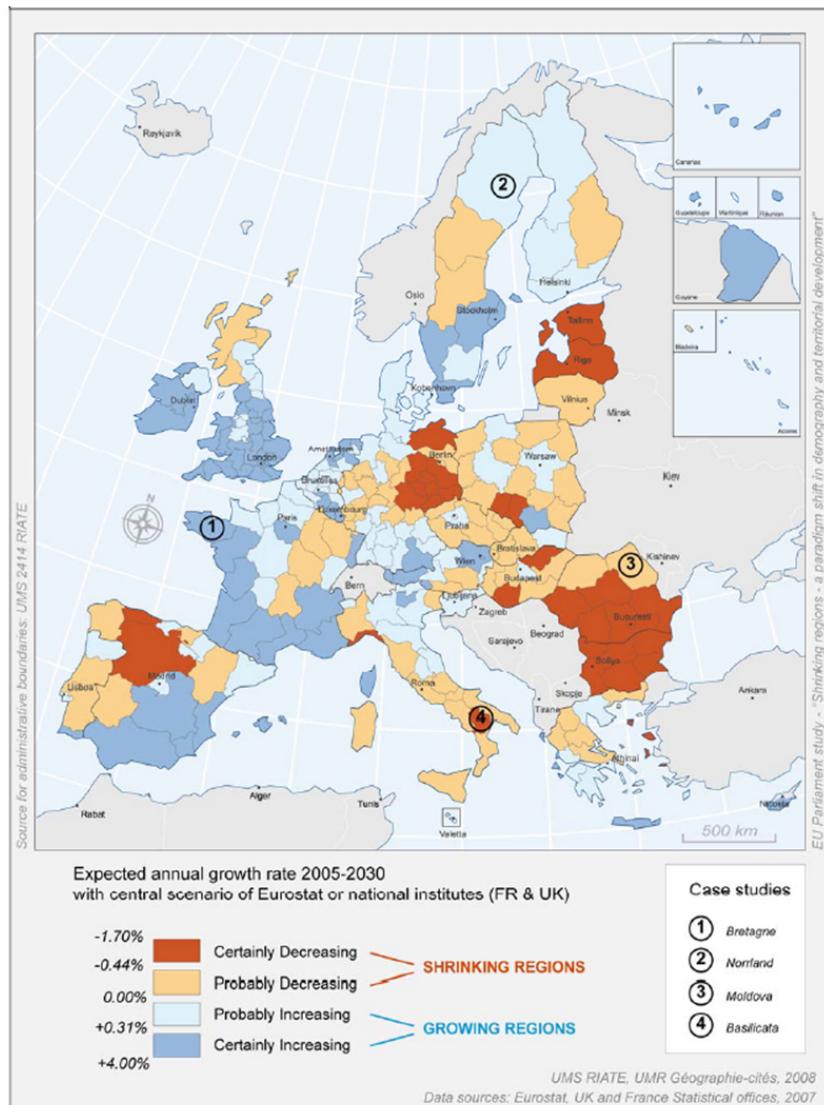
[그림 5-4]는 향후 유럽의 지역별 축소 예상정도를 보여주고 있다. 축소지역은 구소련 국가들과 지중해 주변국들에 주로 위치하지만, 모든 EU 회원국에는 향후 25년간 인구감소가 예상되는 지역이 최소 한 곳 이상 존재한다. 인구감소 추세는 현재 인구밀도가 낮은 농촌지역뿐만 아니라 옛 산업지역이나 현재 인구밀도가 높은 지역에도 영향을 미칠 것으로 보이며, 경제성장 중인 지역도 포함되어 있다. 축소가 예상되는 지역은 경제 상황이 열악하며 농업을 주산업으로 하는 경우가 많지만, 지역별로 사회·경제적 특성은 매우 다양하므로 다양한 정책적 접근이 요구되고 있다(EU, 2008).

인구 및 지역의 구조 변화와 함께 현재의 지역 간 불균형은 더욱 심각해질 것으로 전망되고 있다(그림 5-5 참조). 유럽의 경우 국가별 선도지역의 1인당 GDP는 국가 내 가장 뒤처진 지역의 2.3배가량으로, 인구구조의 변화, 도시화와 기술의 발전은 지역 불균형을 가속화시킬 것으로 예상된다(Worldbank, 2018: 10). 유럽의 도시 및 대도시 지역(urban)들은 지식 및 기술 수준이 높은 이민자들의 유입이 증가하면서 일인당 GDP가 증가하고 있다. 반면에 비도시지역(rural)의 인구는 감소하고 있는 것이 유럽 전반의 현상이다. 이와 같은 지역구조의 변화는 성장의 지리적 양극

184 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

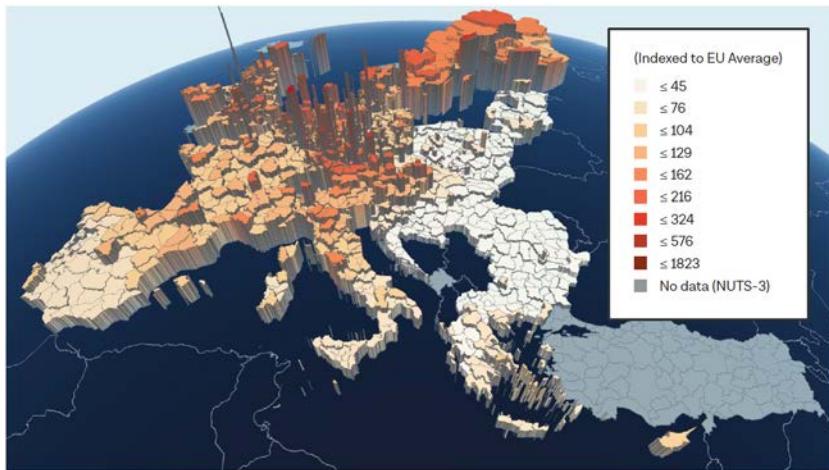
화를 촉진하고 지역 격차와 지리적 불균형을 심화시키며, 유럽의 결속과 안정에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다(ESPON, 2017a: 59).

(그림 5-4) 유럽의 지역별 축소 예상 지역(2005~30년)



자료: EU(2008: IV).

(그림 5-5) 유럽의 지역별 1인당 GDP 분포



자료 : Worldbank(2018: 14).

3. 유럽의 국가별 지역정책 방향

가. 인구구조 변화 관련 대응방안

인구감소에 대한 유럽의 정책적 대응방안은 크게 두 방향으로 나누어 진다. 첫 번째는 감소추세 반전 및 인구증가를 목표로 하는 것이고, 두 번째는 감소추세를 인정하고 그에 따른 사회·경제적 영향에 대처하는 것이다. 인구감소 현상을 인정한다는 두 번째 방안은 정치적 측면에서 받아들이기 쉽지 않은 면이 있으나, 전 세계적인 도시 집중 추세에 반대되는 지역개발정책을 추구하는 것 또한 현실성이 떨어진다. 특히 비도시지역에서는 지속적이고 보편적으로 인구가 감소할 것으로 예상되므로, 보다 적은 인구상황하에서도 지역경제를 강화할 수 있는 ‘관리하의 전환(managed transition)’의 필요성이 제기되고 있다(ESPON, 2017b: 2).

최근 EU의 인구 관련 주요 보고서⁶⁶⁾들은 고령화와 낮은 출산율이 심각한 경제적, 재정적, 사회적 문제로 이어질 것이라는 점을 지적하고 있다. 현재의 정책대로라면 연금, 의료 등 고령화와 관련된 공공 지출의 규

66) Vulnerability Index Report, Lisbon Strategy, Europe, 2020 등.

186 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

모는 2010년 GDP의 4.1%에서 2060년 약 29%까지 확대될 전망이다. 빠른 고령화 추세에 대처하기 위해 EU는 여성과 고령자, 이민자의 노동 참여율을 높여, 20세부터 64세 인구의 노동 참여율을 현재의 69%에서 75% 이상으로 높이는 것을 주요 목표로 정하고 있다. European Commission의 주요 목표 또한 생산성 향상과 이민자 통합, 공공 재정의 지속성 확보로서, 일과 삶의 균형을 높여 가족과 인구 회복에 보다 나은 환경을 조성하고, 고령층의 고용 확대를 통해 노동 참여율 및 고용을 증대하고, 고용과 관련된 세제 및 복지 체계를 개선하는 것 등을 목표로 하고 있다 (Adapt2dc, 2014: 74).

나. 지역구조 변화 관련 대응방안

인구구조가 변화하고 지역이 축소되는 상황에 대응하기 위해서는 다양한 축소의 원인을 다양한 수준과 범위에서 고려할 필요가 있다. 지역

〈표 5-1〉 축소와 다중적 거버넌스

단계	주요 문제
유럽연합 (EU)	인구 추세 파악과 전망을 위한 단순하고 신뢰할 수 있는 통계 지표 개발 필요
국가 (national)	정책에 따라 개인 간, 장소 간에 사회적, 경제적 이전이 발생 가능. 국가 보조금(subsidy) 정책은 지속가능한가?
지역 (regional)	인구감소나 고령화에 따른 시설 및 서비스의 공간적 재편이 필요. 이를 위한 지역정책은 경제적 효율성을 우선해야 하는가 아니면 사회적 형평성과 지속가능한 개발을 우선시해야 하는가?
로컬 (local)	고령화나 인구감소 현상을 겪고 있는 지역. 자체적으로는 문제 해결이 불가능. 개별적인 대응은 다른 지역과의 중복에 따른 불필요한 경쟁이나 자원의 낭비를 유발. 마을이나 도시의 커뮤니티와 같은 중간 단계의 기관이 필요. 로컬 정부가 이에 배제되지 않고 참여할 수 있는 방법은 무엇인가?
경계 (cross-border)	경계 단계란 유럽 외부와의 경계, 유럽 내 국가 간의 경계, 국가 내 행정단위 간의 경계 등을 포함하는 개념. 정치적, 법률적, 행정적 제약이 없다면 인구문제 해결을 위해 협력할 수 있는 많은 가능성이 존재. 인구감소나 고령화에 대한 위기감은 대륙 간, 국가 간, 지역 간의 협력에 대한 반대나 반감을 초월할 수 있을 정도인가?

자료 : EU(2018: VIII-XI) 내용 요약, 정리.

축소의 문제에 대응한다는 것은 다중적인(multi-scalar) 거버넌스 시스템을 시행하는 것으로서, 지역 상위(supra-regional : EU 및 개별 회원국), 지역 하위(infra-regional : 지방정부 및 광역도시권), 또한 지역 간(trans-regional : 경계지역 및 주변지역)의 개입과 조정이 동시에 이루어져야 한다.

각 단계에서의 주요 문제는 다음과 같다.

축소지역의 거버넌스를 위한 다중적 접근은 수직적일 뿐 아니라 수평적인 차원을 포함하므로, 정치, 행정 단위 간 경계에서의 불연속성을 방지할 수 있다(EU, 2008: VIII-XI).

독일은 많은 지역축소 사례의 성공적인 관리로 유명한데, 이는 지역주민들의 적극적인 참여와 지역에 기반을 둔 정책 때문이다. 대개 지역 간의 협력은 선택 가능한 옵션일 뿐이지만 독일에서는 이를 법적으로 강제하고 있다. 중앙, 지방정부 모두 축소의 상황을 초기단계부터 중요한 문제로 인식해왔다는 것 또한 중요한 점이다(EU, 2008: 53).

다. 국가별 대응방향

유럽 내에서도 인구 상황의 차이가 큰 만큼 국가별로 인구구조 변화의 중요성에 대한 인식도 큰 차이를 보인다. 현재까지의 인구구조 변화 상황에 따라 대응정도에 차이가 있으며, 대부분의 정책은 인구구조 변화를 수용하기보다는 축소 현상을 완화하는 것을 목표로 하고 있다(Adapt2dc, 2014).

〈표 5-2〉 유럽 국가별 인구 상황 및 대응

국가	인구 상황	대응방향
독일	높은 기대수명, 낮은 출산율 이미 고령화 진행 노동력 부족 예상됨 동부: 인구 유출로 인해 빠르게 축소 진행	국가적 관심이 높아 다양한 수준 의 정부 정책 존재 대부분의 정책은 구체적인 해결 책보다는 인프라와 서비스 제공 문제에 집중
프랑스	상대적으로 높은 출산율 인구 증가	국가 차원의 이슈 아님 지역정책은 주로 비도시지역의 쇠퇴에 관심

188 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

〈표 5-2〉의 계속

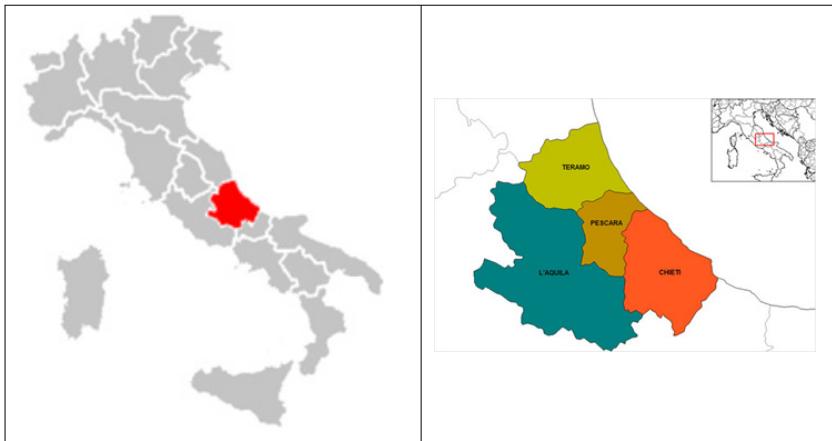
국가	인구 상황	대응방향
영국	상대적으로 높은 출산율 인구증가 도시에서 비도시지역으로 인구 이동	국가 차원의 이슈 아님 쇠퇴하는 지역의 문제는 지역 차원에서 논의
이탈리아	높은 기대수명, 낮은 출산율 이미 고령화 진행 국제 이민자 유입으로 인구 수는 안정적으로 유지	중앙정부의 정책에서는 부차적으로 다루어짐 지방정부에서는 지속가능성, 농업 관련 정책 등과 함께 다루어짐
네덜란드	중심 지역은 인구증가 예상 주로 국토의 주변부 중소 도시, 대부분 농촌지역에서 인구감소 예상	국가 차원의 이슈 아님 주로 주택 정책을 통해 대응
헝가리	낮은 출산율, 높은 사망률 지난 20년간 약 5% 인구감소 지속적인 인구감소 예상됨	인구 상황이 심각하나 인구 문제만을 다루는 정책 없음. 몇몇 국가 정책에서 다른 분야와 관련하여 간접적으로 다루어짐
폴란드	EU 평균 이하의 기대수명과 출산율 상대적으로 짧으나, 고령화의 속도도 빠름 국가 전반적으로 국제이민으로 인한 유출 많음 주요 도시에서 주변 배후지로 인구 이동 외곽 농촌지역 인구감소	여러 국가 계획에서 출산율 증가와 이민 유도를 목표로 함

자료 : Adapt2dc(2014); Netherlands Environmental Assessment Agency(2010); EUKN (2010); European Commission(2008) 관련 내용 요약, 정리.

4. 유럽의 지역정책 사례 : 이탈리아 아브루초

이탈리아 남부 지역(Mezzogiorno)의 가장 북쪽에 위치한 아브루초(Abruzzo)는 라퀼라(L'Aquila)를 비롯한 네 개의 행정구역으로 이루어진 면적 1만 km², 인구 130만 명가량의 외딴 지역으로, 이탈리아의 다른 주요 도시들과 연계가 적고, 도시는 작고 저밀하며, 유럽에서 가장 큰 자연보전지역을 포함하고 있다.

(그림 5-6) 이탈리아 아브루초 지역



자료 : ESPON(2017a, 좌), <http://www.abruzzo-italy.net>(우, 접속일: 2018.9.17).

2009년 지역의 중심지인 라퀼라에서 발생한 지진으로 큰 피해를 입었으나, 장소기반 전략(place-based strategy)을 통해서 지역의 회복력(resilience)을 높이기 위해 노력하고 있는 지역정책의 사례를 보여준다.

2000년에서 2015년 사이 아브루초의 인구는 5.6% 증가했지만, 이 기간 15~34세 인구는 6천 명가량(17.5%) 감소한 반면, 65세 이상 인구의 비중은 이탈리아의 타 지역이나 유럽 평균보다 매우 높았다. 출산율은 낮고 노인 인구는 많은 편으로, 증가한 인구는 늘어나고 있는 이민 인구 때문인 것으로 해석된다.

아브루초는 흥미로운 인구 변화의 역사를 갖고 있다. 19세기 말에서 20세기 전반까지 사회적, 경제적으로 보다 나은 환경을 찾는 많은 이민 인구의 주요 목적지는 이탈리아 북부, 독일과 미국 남부였다. 이 시기 아브루초는 이탈리아 역사상 가장 극심한 인구유출을 경험한 바 있다. 아브루초는 이탈리아 정부가 주도하는 ‘Cassa per il Mezzogiorno(남부 지역을 위한 펀드)’의 투자를 통해 인프라와 자동차 및 중소제조업 위주의 산업 기반을 건설해나갔고, 1970년대부터는 다른 남부 지역들보다 나은 사회, 경제적 지표를 보였다. 한때 인구 유출지역이었던 아브루초는 최근 이탈리아 남부의 다른 지역은 물론 동부 유럽으로부터도 이민자들이 유입되는 지역으로 변모하였다.

(그림 5-7) 2009년 라퀼라 지역의 지진



자료 : <https://www.independent.co.uk>(좌, 접속일 : 2018.9.17);
<https://www.britannica.com>(우, 접속일 : 2018.9.17).

아브루초는 오랫동안 지역 발전을 위한 여러 프로그램들을 추진해왔고, 그 결과 또한 21세기 초반까지는 비교적 성공적이었던 것으로 평가받았다. 그럼에도 아직 취약했던 지역경제는 2008/09년의 세계적인 경제불황기에 붕괴하였고, 아브루초의 여러 지표들은 이탈리아나 EU보다 훨씬 낮은 수준까지 떨어졌다. 이에 더해 2009년에는 지역 중심지인 라퀼라에 발생한 진도 6.3의 강진으로 300여 명이 사망하고 건물 3,700여 동이 손상되는 등 심각한 피해를 입었다(EPSON, 2017a).

하지만 이 위기상황은 새로운 지역정책의 토대가 되기도 하였다. 기존의 정책이 단순히 새로운 노동력의 유입을 목표로 하였던 것과는 달리, 이후의 정책들은 지역이 경험한 지진과 지역이 보유하고 있는 문화유산, 자연환경, 지식경제와 관련된 잠재력에 초점을 맞추게 되었다. 또한 지진 이후 지식경제 육성의 필요성이 더욱 절실해져, 지역 내의 대학과 지식산업 관련 기관들이 장기적인 경제 회복과 성장을 위한 핵심적 자산으로 평가받게 되었다(OECD, 2013). 아브루초에는 3개의 대학과 핵물리학 및 입자물리학 등으로 유명한 the National Laboratories of Gran Sasso(LNGS) 등이 위치하고 있어, 자연과학 분야의 연구 잠재력에 중점을 두고 지식경제의 육성을 목표로 하였다. 특히 2013년 지역재건의 일환으로 라퀼라에 설립된 the Gran Sasso Science Institute(GSSI)는 높은 수준의 사회·자연과학 박사과정 교육 및 연구기관으로서, 인근의 연구기관들과도 연계하여 해외의 고학력 인적 자원의 유입을 목적으로 하고 있다. 아직은 GSSI의 성과를 평가하기에는 이르지만, 매년 지원자가 증가하고 있으며

(그림 5-8) 이탈리아 아브루초 지역의 경관



자료 : <http://www.ilgransasso.com>(좌, 접속일 : 2018.8.25);
<http://www.italia.it>(우, 접속일 : 2018.9.17).

해외의 지원자 비율이 80%로, 이탈리아에서 가장 국제적인 학교로 평가되고 있다(ESPON, 2017a).

그 외에 아브루초에는 유럽펀드의 프로그램과 국가정책에 의한 지역정책들이 있다. 먼저 유럽펀드의 여러 프로그램들은 지식경제 육성에 초점을 둔 지역전략을 제시하였다. ERDF⁶⁷⁾ 2007~13은 고급 인적 자원의 중요성을 강조하고, 기업과 연구기관 간의 활발한 연계를 도모하며 특히 과학 분야의 연구와 혁신을 장려했다. 여러 분야에 혁신 거점(innovation pole)을 설치하여 기업, 연구기관, 행정기관의 협력을 통하여 혁신적인 프로젝트를 시행할 수 있도록 했다. ERDF 2014~20은 연구, 기술개발, 혁신을 아브루초 지역 전략의 세 가지 우선순위로 명시하였다. 그 일환으로 기술, 과학 분야의 고학력 연구자를 고용하는 기업에 인센티브를 제공하고 있는데, 이는 지역의 두뇌유출에 대응하는 동시에 지역 기업의 혁신역량을 강화하기 위한 정책이다.

이탈리아 정부에서도 아브루초의 인적 자원 개발과 고급 인적 자원 유입을 위한 프로그램을 운영 중이다. 2014년부터 'Garanzia Giovani(Youth guarantee)'의 펀드 약 3,100유로가 경제위기의 영향으로 실업률이 높았던 15~29세 청년층의 취업을 위한 교육, 훈련, 상담 서비스 제공에 쓰이고 있다. 2016년에는 약 1만 8천 명이 이 프로그램의 지원을 받았다. 또한

67) European Regional Development Fund.

192 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

2010년 제정된 법에 의해 전문지식이나 기술 보유자, 해외에서 2년 이상 근무한 EU 시민, 해외 대학에서 학위를 취득한 EU 시민 등의 자격을 가진 근로자에게 과세 기준을 70~80% 줄여주는 세금 감면 정책을 시행 중이다. 2011년에는 약 3,800명 정도의 근로자가 이 제도의 적용을 받았다 (ESPON, 2017a).

아브루초는 외딴 비도시 지역의 비교적 최근의 정책사례로, 인구는 적고 고령화되어 있으며, 극심한 인구유출과 지진을 경험한 지역이, 지역의 특징적인 자원을 활용하거나 인구 유입을 유도할 수 있는 거점을 개발하는 방식으로 대응하고 있는 모습을 보여준다.

제3절 미국의 인구구조 변화 및 지역정책

1. 미국의 인구 및 지역구조 변화 현황

2018년 초 미국의 센서스 보고서는 2030년이 미국 인구의 전환점이 될 것이라고 발표했다. 2030년을 기점으로 베이비붐 세대가 모두 65세 이상이 되며, 미국인 다섯 명 중의 한 명은 은퇴 연령이 된다. 2035년에는 미국 역사상 최초로 65세 이상 노인 인구가 18세 이하 유소년 인구보다 많아지게 될 전망이다. 인구는 느리게 증가할 것으로 예상되며, 고령화 현상에 따라 2030년부터는 미국 역사상 처음으로 자연증가가 아닌 국제이민이 미국 인구증가의 주요 요인이 될 전망이다(Census Bureau, 2018).

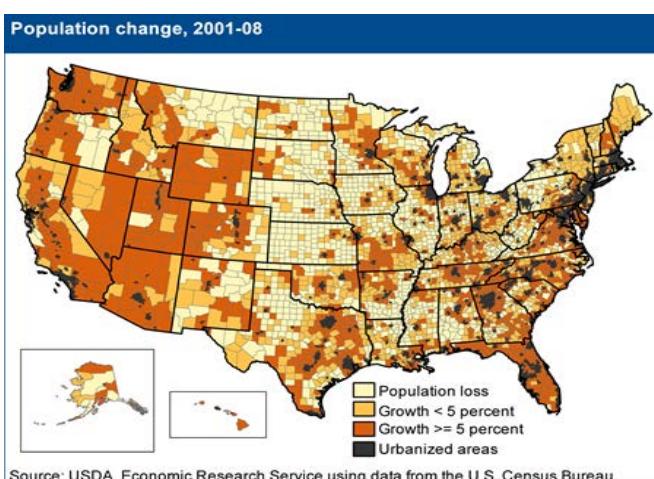
미국의 경우 인구의 지역구조 변화는 주로 제조업의 쇠퇴와 하이테크 산업의 발전이라는 산업의 변화와 관련되어 있었다. 그동안의 지역축소 현상은 유럽과는 달리 주로 도심 지역에서 나타났고, 동시에 근교 지역의 인구는 증가하는 스프롤(sprawl) 현상이 관찰되어왔다(Pallagst, 2009: 81~83).

그러나 최근 지역구조 변화의 패턴이 바뀌고 있다. 도시(metro)의 인구는 증가하는 반면, 비도시지역(nonmetro/rural)의 인구는 미국 역사상 처

음으로 줄어들고 있다. 경기침체기 이후 미국의 인구증가는 몇몇 대도시에 집중되어 있다. 2010년 이후 규모가 가장 큰 100개 카운티의 인구는 9,300만 명이 증가했지만, 총 2,155개 카운티의 2/3에 해당하는 인구 5만 명 이하인 카운티들은 2010년 이후로 인구가 감소하고 있다. 최근 인구가 빠르게 증가하고 있는 지역은 댈러스(Dallas), 휴스턴(Houston), 애틀랜타(Atlanta) 등 대부분 테크허브(tech-hubs)라 불리는 신산업 중심지이다. 최근 인구감소가 가장 큰 지역은 디트로이트(Detroit), 신시내티(Cincinnati) 등 주로 러스트벨트(Rust-Belt)라고 불리는 동북부 도시들과 애팔라치아(Appalachia) 지역이었다. 인구가 감소하는 지역의 대부분은 지난 몇 세기 동안 인구유출이 많았을 뿐 아니라 자연감소도 많았다(Census Bureau, 2018).

[그림 5-9], [그림 5-10]의 미국 인구 성장을 지도는 최근 지역구조의 변화를 보여준다. 2001년부터 2008년 사이(그림 5-9)에는 몬태나(Montana) 동부부터 텍사스(Texas) 서부의 대평원 지대 대부분, 아이오와(Iowa), 일부 중서부 지역의 카운티에서 인구가 감소하였다. 또한 텍사스 동부, 버지니아(Virginia), 켄터키(Kentucky) 동부, 뉴욕(New York) 북부 등 소득이 낮은 지역에서도 인구가 감소하였다.

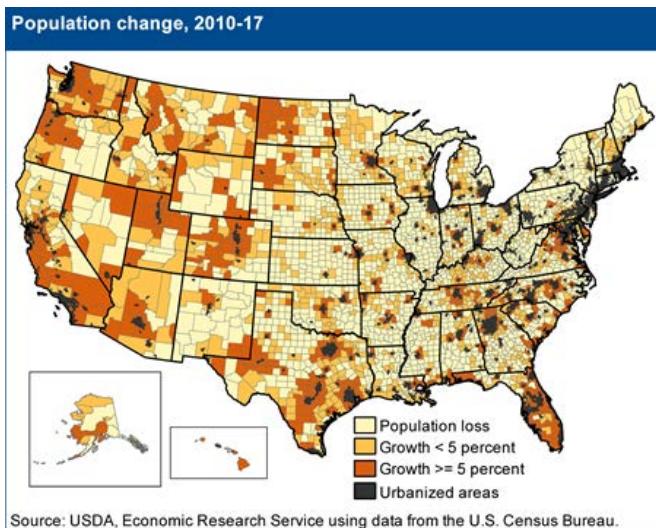
(그림 5-9) 미국의 지역별 인구 변화(2001~08년)



자료 : <https://www.ers.usda.gov>(접속일 : 2018.9.17).

194 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

(그림 5-10) 미국의 지역별 인구 변화(2010~17년)



자료 : <https://www.ers.usda.gov>(접속일: 2018.9.17).

대도시와 가까운 비도시지역 카운티의 급속한 인구증가 현상은 장기간 지속된 교외화 현상의 영향이다. 인구가 많이 증가한 다른 지역은 자연경관이 아름다운 휴양지 지역들이다. 로키 산맥 주변, 태평양 연안 지역, 멕시코만 연안이나 남대서양 연안 지역 등이 여기에 해당한다.

2010년 이후(그림 5-10)에는 인구감소가 더욱 광범위하게 나타나고 있다. 2001년에서 2008년 사이 인구가 증가했던 동부 23개 주(state) 중 16개 주에서 비도시지역의 인구가 감소하였다. 그동안은 도시의 규모, 도시와의 접근성, 아름다운 경관, 휴양지로서의 가치 등이 비도시지역의 인구 증가에 기여했지만, 처음으로 이러한 조건들의 영향력이 줄어들었다. 경기침체기 이후 교외화 현상은 현저히 감소하였다.

미국 비도시지역의 2017년 인구는 약 4,600만 명으로, 미국 인구의 14%가 국토면적의 72%에 해당하는 지역에 거주하고 있다. 2010년에서 2016년 사이 비도시지역의 인구는 거의 20만 명이 감소하였다. 최근 비도시지역의 인구가 관측 이래 처음으로 감소한 것은, 지속적인 청년인구의 유출과 출산율 감소에 따른 인구고령화와 최근 노동연령 인구의 사망률 증가가 원인으로 보고되고 있다. 2010년부터 인구의 자연증가(출생인구와 사

망인구의 차이)가 이주로 인한 인구감소(전입인구와 전출인구의 차이)를 따라잡지 못하고 있다. 또한 빠르게 성장한 비도시지역들은 도시지역으로 재분류된다는 점도 나머지 비도시지역의 인구증가를 저해하는 요인이 된다. 농업을 기반으로 하는 지역들은 장기간 인구가 감소해 왔으며, 최근 인구가 감소하고 있는 지역은 제조업을 기반으로 하는 지역이 많다.

2010년에서 2016년 사이 비도시지역에서 증가한 인구 증가분의 대부분은 백여 개의 카운티에 집중되어 있다. 최근 기름과 가스 산업의 호황으로 대평원 지역 북부, 텍사스 남부 등에서 고용이 증가하였기 때문이다. 또한 관광 및 휴양이 주요 산업인 지역들도 지속적으로 인구가 증가하고 있다(USDA, 2017).

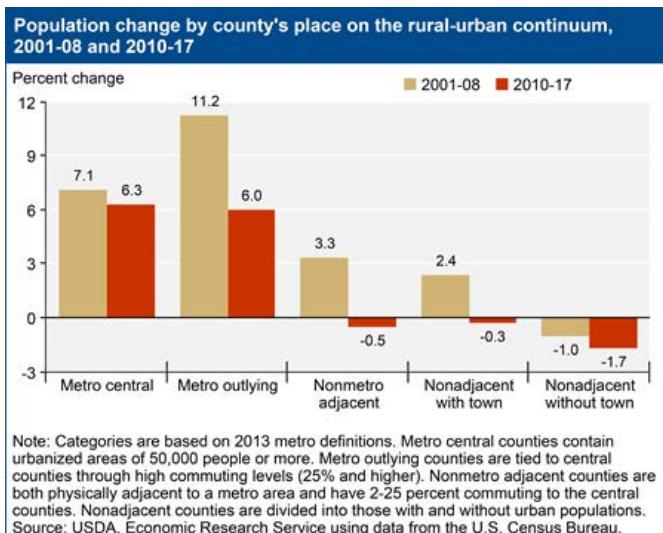
2. 미국의 지역정책 방향

인구감소가 미국 전반의 문제가 아닌 만큼 인구감소 지역에 대한 국가적인 정책은 찾아보기 힘들다. 다만 [그림 5-11]의 도표가 보여주듯이, 미국의 지역별 인구 증감은 도시와의 거리 또는 관계와 관련되어 있다. 인구증가는 도시(metro) 또는 도시 인접(metro outlying) 지역에 집중되어 있는 반면, 도시에서 면 지역들(nonmetro adjacent)은 인구 증가폭이 적거나 최근 감소추세를 보이고 있다. 인구가 가장 많이 감소한 지역은 타운이 없는 비도시지역(nonadjacent without town)으로, 도시와의 거리가 멀고 인구 규모가 작고 저밀한 지역일수록 지속적으로 인구가 감소하고 있다(USDA, 2017).

OECD에서도 비도시지역은 특성에 따라 도시지역에 비해 편차가 크고 적합한 정책도 다양하다는 점을 지적하고 있다. 정부의 지원은 전통적으로 비도시지역의 고용과 수입의 대부분을 구성하는 농업과 다른 몇몇 산업에 집중되어 있었다. 하지만 현재는 비도시지역도 다양한 특성을 가지며, 개발과 발전의 방향도 다양하기 때문에 보다 섬세한 지원방법이 요구된다. OECD는 2006년 발표한 ‘New Rural Paradigm’⁶⁸⁾을 통해 이러한

68) OECD(2006), “The New Rural Paradigm: Policies and Governance,” OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>.

(그림 5-11) 미국의 도시와 비도시 지역 인구변화



자료 : <https://www.ers.usda.gov>(접속일 : 2018.9.17).

시각을 처음 제시하였다. 그 주요 내용은 i) 비도시지역의 경쟁력 강화를 비도시지역 정책의 주요 목표로 설정하며, ii) 보다 포괄적인 장소기반 접근법을 이용하여 정책의 디자인과 집행을 유연하게 하며, 모든 단계의 정부기관과 민간, NGO 기관들의 상호 작용을 지원하는 것이다. 현재의 비도시지역들은 지역 인구의 고령화, 자연자원에 대한 수요의 변화, 기후변화에 대한 우려와 정부 예산의 부담 증가와 같은 상황도 고려하여야 한다. 비도시지역을 도시와의 거리 및 관련성에 따라 i) 도시 기능권에 포함되는 지역, ii) 도시 기능권에 인접한 지역, iii) 도시 기능권에서 먼 외딴 지역(remote rural)으로 구분했을 때, 도시에 가까운 지역은 먼 지역보다 지역경제의 활력이 있고, 회복탄력성(resilience)도 높은 반면, 외딴 지역은 지역 외부의 경제적 충격에 더 취약한 경향이 있다. 외딴 지역과 같이 작고 특화된 경제를 갖고 있는 지역에는 정부의 지원이 특히 중요하다(OECD, 2016: 139~143).

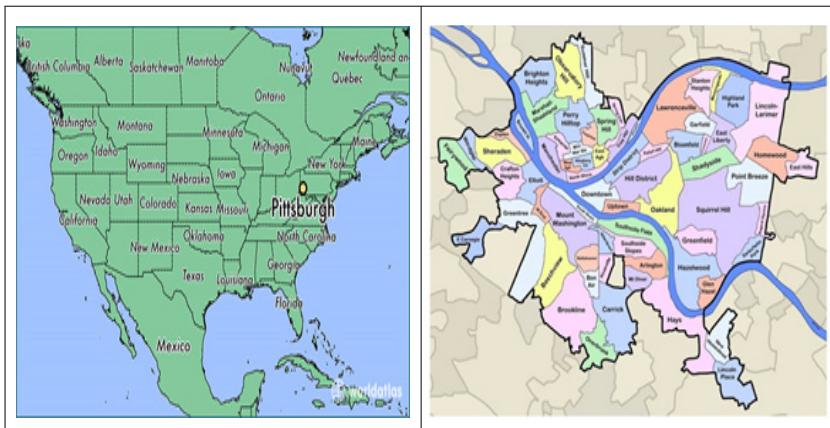
비도시지역에 대한 미국 정부의 정책 방향은 OECD의 'New Rural Paradigm'과 방향을 같이한다. 오바마 행정부(the Obama Administration) 시절 정립한 비도시지역에 대한 현대적인 정책 방향을 보면, 연방정부는

지역 주도의 정책(locally-led strategies)을 지원하며, 그 성과는 장기/단기에 걸쳐 측정한다는 것을 골자로 한다. 미국의 비도시지역들이 보유한 자원은 사막부터 초원까지 매우 다양하다. 또한 각 지역들은 인구 밀도, 물리적인 고립, 인구감소와 고령화, 단순한 경제구조 등 서로 다른 문제를 겪고 있다. 이 지역들의 회복탄력성을 높이기 위해서는 각 지역의 특성, 보유한 자원, 해결해야 할 문제의 우선순위에 따른 맞춤식 정책이 요구되고 있다(OECD, 2016: 268~269).

3. 미국의 지역정책 사례 : 피츠버그(Pittsburgh)

피츠버그는 미국 북동부 펜실베이니아 주에 위치한 지역으로, 20세기 초 철강산업의 부흥과 함께 미국의 대표적인 산업 중심지 중 한 곳으로 성장했다. 여러 산업도시들과 마찬가지로 피츠버그도 1970~80년대 철강 산업의 쇠퇴와 경기침체로 지역경제 붕괴와 극심한 인구감소를 겪었다. 1950년대 70만 명에 가깝던 인구는 지속적으로 감소하여, 현재 인구는 30만 명가량으로 미국의 대표적인 축소지역 중 한 곳이다(OnePGH, 2017: 20).

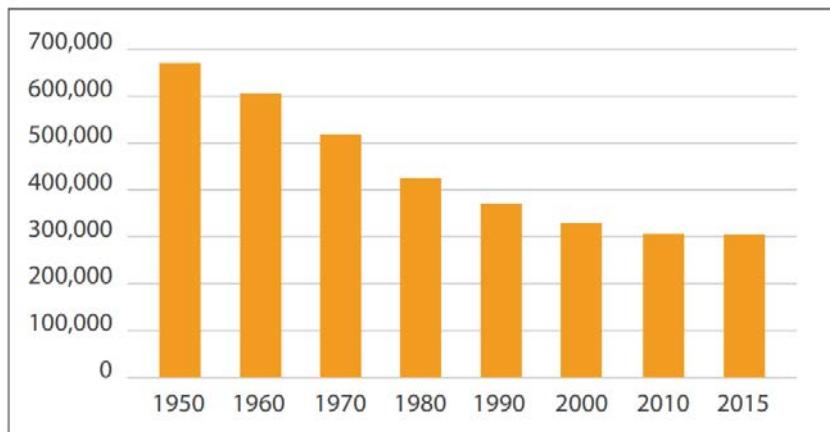
(그림 5-12) 미국 피츠버그 지역



자료 : <http://www.worldatlas.com>(좌, 접속일 : 2018.9.30);
<http://www.helpfulinvesting.com>(우, 접속일 : 2018.9.30).

198 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

(그림 5-13) 미국 피츠버그 지역의 인구 변화(1950~2015년)



자료 : OnePGH(2017: 13).

피츠버그에서는 인구감소와 함께 고령화 현상도 나타나고 있다. 미국 전역의 65세 이상 인구 비율은 13%인 데 비해, 피츠버그가 속해 있는 앤더게니(Allegheny) 카운티의 65세 이상 인구의 비율은 2010년 16.7%에 달하며, 이는 2040년 21%까지 증가할 것으로 예상되고 있다. 피츠버그는 은퇴가 가까워진 베이비붐 세대의 비율도 특히 높은 편이다. 그러나 한편으로는 최근 청년인구도 증가하고 있다. 다른 지역에서 이주를 하거나 지역 내 대학 졸업자들이 지역에 남는 경우가 증가했기 때문이다(OnePGH, 2017: 30).

인구감소는 세금수입 감소로 이어져 지역정부가 공공 서비스를 제공하는 데 부담으로 작용하고 있다는 우려가 있지만, 직접적인 인구증가를 목표로 하는 정책은 찾아보기 어렵다. 대신 인구와 관련된 지역정책들은 주민의 삶의 질을 높이고, 다양한 인종과 문화적 배경을 가진 사람들의 이주를 장려하며, 이주민을 포용하는 데 중점을 두고 있다. 그 내용으로는 안전하고 적정한 가격의 주택을 제공하고, 주민들의 건강과 식생활을 관리, 개선하며, 지역을 안전하게 하고, 유소년 및 성인들을 위한 우수한 교육여건을 조성하며, 차별 없는 교육과 고용의 기회를 제공하고, 다양한 문화적 배경을 가진 지역 공동체를 조성하는 것 등이 있다(OnePGH, 2017: 38~50).

〈표 5-3〉 미국 피츠버그의 개발방식 변화

시기	개발방식
1950년대	현대적인 개발을 위한 철거와 건축
1960~70년대	역사적인 건물을 보존하는 방향으로 전환 시민 참여 증가
1980년대	지역공동체 활성화를 위한 노력 대형 경기장과 같은 상징적인 프로젝트들
1990년대	도심 복합용도 개발(mixed-use)과 보행자 위주의 공간

자료 : Pallagst(2013: 12) 요약, 정리.

50여 년이 넘는 시간 동안 피츠버그는 경기침체와 인구감소를 겪고 있는 지역을 다시 활성화시키기 위해 다양한 방식을 시도해 왔다(Pallagst, 2013: 12).

가. 이스트 리버티(East Liberty) 재개발

이스트 리버티는 피츠버그의 북동부에 위치한 인구 5,800여 명, 면적 1.5km²가량의 오래된 지역 중심지 중 한 곳이다. 1950년대에 500여 개의 사업체와 1만 4천 명가량의 인구를 보유하며 변화했던 이 지역은 미국 전체에서도 가장 부유한 지역 중 하나였다. 그러나 1960년대 피츠버그의 교외화 현상, 산업의 변화와 함께 이스트 리버티의 인구도 지속적으로 감소하였다. 지역을 다시 활성화시키기 위한 노력이 지난 50년간 이어졌다. 그러나 보행자 위주의 도시를 만들고, 저소득층을 위한 아파트를 건설하는 등의 노력은 목표한 바와는 반대의 결과를 초래했다. 1980년대 이 지역의 인구는 1950년대의 절반으로 줄어들었다. 잘못된 지역정책으로 지역 내의 사업체와 인구가 감소하면서, 범죄는 증가하고 이스트 리버티는 피츠버그에서 가장 빈곤한 지역이 되었다.

1990년대 중반 시장 John Fetterman은 재생과 재사용을 통한 새로운 지역정책으로 피츠버그의 새로운 성장을 이끌었다. 1999년 지역사회에 기반을 둔 비영리단체인 East Liberty Development Inc.(ELDI)⁶⁹⁾가 주도

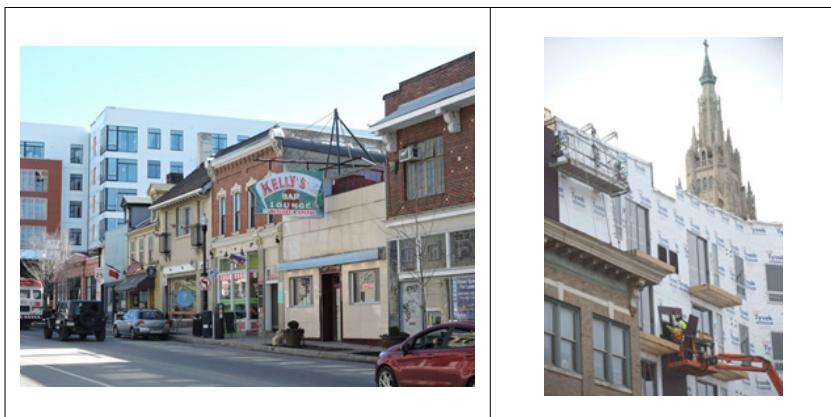
200 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

하는 도시재생 사업을 통해 비어 있던 건물들에 홈디포(Home Depot)를 시작으로 다양한 대형 사업체들이 들어오기 시작하면서 상권이 다시 형성되기 시작했다.⁷⁰⁾

20여 년간의 변화를 통해 이스트 리버티의 낡은 공장들과 비어 있던 토지는 트렌디한 로프트 빌딩과 사무공간으로 변신했다. 주변이 워낙 낙후되어 있어 리노베이션이나 재개발 이후에도 건물의 가치는 아주 낮았기 때문에 은행 융자를 받을 수 있는 금액은 총 프로젝트 비용의 1/4 정도에 불과했다. 부족한 비용은 낙후된 지역개발의 리스크를 감당할 Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh(URA)⁷¹⁾와 같은 기구와의 파트너십을 통해 해결할 수 있었다.

고가의 주택이 지어지고, 트렌디한 식당과 상점이 생기며 이스트 리버티의 재생사업은 성공적인 것으로 평가받고 있다. 하지만 중심가의 임대

(그림 5-14) 미국 피츠버그 이스트 리버티 재개발



자료 : <https://www.cleveland.com>(접속일 : 2018.10.1).

69) <https://www.eastliberty.org> 참조.

70) 이스트 리버티 지역의 활성화 관련 기사 참조.

“Next chapter in the remarkable recovery of Pittsburgh’s East Liberty neighborhood: the trendy hotels come”(https://www.cleveland.com/travel/index.ssf/2016/03/the_next_chapter_in_the_recoove.html, 접속일 : 2016.3.3); “Slumbering Pittsburgh neighborhood reawakens”(<http://www.nytimes.com/2010/03/03/realestate/03pittsburgh.html>, 접속일 : 2010.3.2).

71) <http://www.ura.org> 참조.

료가 이전의 세 배가 되어, 오래전부터 있던 지역의 소상공인들은 임대료를 감당할 수 없게 되는 등 원주민들이 피해를 입기도 하였다.

나. 가필드(Garfield) 재개발: Tiny House

가필드는 피츠버그 동부의 인구 3,600여 명, 면적 1.2km²가량의 지역이다. 이스트 리버티를 비롯해 인접한 라리머(Larimer)와 로렌스빌(Lawrenceville)이 개발되어 고급 주택과 기업체들이 들어설 동안 그 한 가운데 위치한 지역인 가필드는 전혀 개발되지 않은 채 버려진 상태로 남아 있었다. 가필드는 주로 흑인들이 거주하는 소득이 낮고 낙후된 지역이었다.⁷²⁾

낙후지역을 되살리기 위해서는 대부분 물리적인 개발에 집중하게 된다. 하지만 새로운 건물들은 종종 비어 있는 상태로 남아 있게 된다. 피츠버그의 도시 계획가이자 개발자인 Eve Picker는 가필드가 지속 가능한 방식으로 성장할 수 있도록 돋기 위해 지역주민들과 함께 지역경제 활성화를 위한 일을 하는 CityLAB⁷³⁾이라는 비영리기관을 설립하고 2011년

(그림 5-15) 미국 피츠버그 가필드 재개발



자료 : <https://www.citylsbpgh.org>(좌, 접속일 : 2018.10.1);
<https://www.wesa.fm>(우, 접속일 : 2018.10.1).

72) 관련기사 참조.

“Tiny house, big drama in Pittsburgh gentrification battle”(<https://grist.org/cities/tiny-house-big-drama-in-pittsburgh-gentrification-battle/>, 접속일 : 2016.5.19).

73) <http://www.citylabpgh.org> 참조.

‘6% Place⁷⁴⁾’라는 프로젝트를 시작했다. 이 프로젝트는 물리적인 환경 개선 대신, 사람이 가져올 수 있는 변화에 집중했다. 창조적인 직업에 종사하는 사람들(creative workers)이 도심에 클러스터를 형성하면 지역이 자생력을 갖게 된다는 연구결과에 따라, 가필드의 현재 0%에 가까운 인구를 6%까지 끌어올리는 것을 목표로 하였다(CityLAB and Picker, 2011).

CityLAB은 카네기멜론(Carnegie Mellon) 대학의 학생들과 함께 지역의 물리적, 사회적 현황, 이주자들이 이주할 지역을 선택하는 조건 및 지역주민들이 갖고 있는 지역 발전방향에 대한 의견을 광범위하게 조사하고 분석하였다. 2012년 발표한 가필드를 위한 16가지 아이디어 중 하나는 ‘Tiny House(초소형 주택)’였다. 가필드에는 비어 있는 집과 토지, 철거가 예정된 건물들이 많았는데 Tiny House는 일반적인 주택보다 빠르게 이 빙 자리를 채울 수 있는 방법이 될 수 있을 것이었다. 또한 피츠버그의 주택 가격이 높아지고 있는 상황에서 구입과 유지비용이 저렴한 Tiny House는 지역주민들에게는 저렴한 가격으로 주택을 구입할 기회를 제공하고, 새로운 인구를 끌어들일 유인이 될 것으로 기대되었다. Tiny House는 친환경적이고, 저비용이며, 단순한 삶의 방식으로 주목받으며 전국적으로 지어지고 있지만, 가필드의 이 프로젝트는 새로운 건물을 짓는 것보다는 사람들이 가필드에 관심을 갖게 하고, 지역의 이미지를 기회와 성장의 가능성을 가진 지역으로 바꾸는 데 그 목표가 있었다.

2015년 8월 시작된 30m² 규모의 첫 Tiny House 건축은 2016년 초에 마무리되었다. 건축에 필요할 것으로 예상되는 비용은 10만 달러였지만, 쓰레기가 쌓여 있는 토지를 정리하고 하수와 빗물 처리시설 등 기반시설을 설치하고, 인도와 차도를 새로 만들어야 하는 등 예상치 못했던 비용이 발생하면서, 건축비용은 총 19만 달러가 소요되었다. Picker는 부동산 개발자와 투자자를 연결하는 크라우드펀딩 업체인 Small Change⁷⁵⁾라는 사업을 시작하여 10만 달러를 조달하고, Urban Redevelopment Authority of Pittsburgh(URA)로부터 4만 9천 달러, Neighborhood Allies로부터 1만

74) <http://www.citylabpgh.org/experiments/six-percent-place/> 참조.

75) <https://www.smallchange.com/> 참조.

(그림 5-16) 미국 피츠버그 가필드의 Tiny House



자료 : <https://www.citylsbpgh.org>(좌, 접속일: 2018.10.1);
<https://www.grist.org>(우, 접속일 : 2018.10.1).

1천 달러, 그리고 The Bloomfield–Garfield Corporation(BGC)으로부터 2만 7,500달러의 보조금을 받았다. 피츠버그 IKEA는 부엌 설비와 가전제품 등 4천 달러 상당의 물품을 기부하였다. 가필드의 Tiny House는 큰 화제가 되었고, 10만 9,500달러에 판매되었다.⁷⁶⁾

이스트 리버티와 가필드 지역의 사례에서 나타나듯이 피츠버그의 지역 활성화 정책에는 정부 기관의 노력은 물론 대학, 기업, 비영리기관, 시민 단체 등 지역을 기반으로 한 여러 기구와의 협력이 핵심적인 역할을 하고 있다. 다양한 분야의 여러 기구가 기업체와 소상공인들이 사업을 시작하고 확장하는 데 필요한 전문적인 지원, 크고 작은 상업시설 및 주택 개발, 기존 주민들에게 주택의 구입이나 개축을 위한 용자 제공 등 경제성 부족으로 일반적인 방식의 개발이 어려운 지역의 경제 활성화와 주민들의 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있다.

제4절 소 결

제5장에서는 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 유럽 및 미국의 지역정책과 사례를 살펴보았다. 유럽의 경우 고령화와 국지적인 인구감

76) <http://www.citylabpgh.org/experiments/tiny-houses/> 참조.

204 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

소를 이미 지역 전반의 중요한 문제로 인식하고 있다. EU는 향후 전 세계에서 인구증가가 가장 적을 것으로 예상되는 지역으로, 고령화도 빠르게 진행 중이다. 모든 EU 회원국에서 향후 25년간 한 곳 이상의 지역에서 인구가 감소할 것으로 예상되고 있다.

인구 변화는 유럽 내에서도 지역적인 편차가 크다. 최근 청년인구가 고용기회를 찾아 대도시로 집중되면서, 비도시지역은 고령화와 출산율 감소로 인해 인구감소 현상이 가속화되는 문제를 겪고 있다. 유럽 전반적으로는 현재 1인당 GDP가 낮은 옛 소련 지역 및 지중해 주변에 인구감소가 예상되는 지역이 집중되어 있다. 이러한 지역구조의 변화는 성장의 지리적 양극화를 촉진하고 지역 간 불균형을 심화시켜, 유럽의 결속과 안정에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

유럽에서는 고령화와 출산율 감소에 따른 인구감소가 경제적, 사회적 문제로 이어지며, 공공 재정의 운용과 공공 서비스의 제공에도 심각한 어려움을 초래하게 될 것이라는 점을 인식하고 있다. OECD와 EU에서는 이에 대해 인구 변화에 대응할 수 있도록 보다 유연한 노동시장을 형성하고, 여성, 고령자와 이민자의 노동 참여율을 높이려는 노력이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 또한 인구감소가 예상되는 지역은 소규모 농촌지역에 국한되지 않으며, 지역마다 경제적, 사회적 특성과 정치적, 제도적 상황이 다르다. 따라서 지역의 잠재력을 끌어올리기 위해서는 각각의 상황에 맞도록 개별 지역에 기반한 접근법을 이용할 것을 제안하고 있다.

미국 또한 인구구조의 중대한 변화가 예상된다. 2018년 센서스 보고서에 따르면 고령화 현상에 따라 2030년을 기점으로 미국 역사상 최초로 65세 이상 노인 인구가 18세 이하 유소년 인구보다 많아질 것이며, 자연증가가 아닌 국제이민이 미국 인구증가의 주요 요인이 될 전망이다.

지역구조 또한 변화의 패턴이 바뀌고 있다. 미국의 경우 그동안 유럽과는 달리 주로 도심지가 축소되고, 근교 지역의 인구는 증가해왔지만, 경기침체기 이후 교외화 현상의 감소로, 최근 도시의 인구는 증가하고 비도시지역의 인구는 관측 이래 처음으로 감소하고 있다. 최근에는 테크허브로 불리는 신산업 중심지의 인구가 빠르게 증가하고 있으며, 러스트벨트라고 불리는 동북부 지역의 오래된 산업도시들의 인구는 크게 줄어들고 있다.

미국에서는 도시와의 거리가 멀고 인구 규모가 작은 지역이 지속적인 인구감소를 겪고 있다. 미국 정부 역시 각 지역의 서로 다른 문제를 효과적으로 해결하기 위해, 지역이 주도하는 정책을 연방정부가 지원하는 것을 비도시지역 정책의 기본 방향으로 하고 있다.

이상에서 살펴본 유럽과 미국의 상황 및 대응 방법을 통해 도출할 수 있는 국내의 지방소멸 문제에 대한 시사점은 다음과 같다. 먼저 지역의 축소는 전 세계적인 현상이며, 인구구조의 변화와 함께 지속될 현상인 만큼 인식의 전환이 필요하다. 소멸위험 지역의 인구증가만을 목표로 하기보다는 인구감소 추세를 인정하고 장기적으로 발전할 수 있는 회복탄력성(resilience)을 갖춘 지역으로 성장할 수 있는 방법을 찾는 것이 중요할 것이다. 많은 경험을 보유한 고령자의 경제활동, 고령자를 대상으로 하는 산업의 활성화, 저렴한 부동산 가격과 빈 토지, 자연경관 등은 모두 향후 발전을 위한 기회가 될 수 있다.

인구감소는 출산율 감소, 고령화, 단순한 경제구조, 산업의 등락, 주변 지역의 변화 등 다양한 원인이 복합적으로 작용한 결과이다. 소멸위험 지역들도 다양한 특성을 가진다. 따라서 지방소멸 문제를 농촌 문제로 한정 하기보다는, 지역별 인구, 사회·경제적 특징, 보유한 자원의 종류와 잠재력을 파악하여 해결해야 하는 문제의 우선순위에 따라 맞춤식으로 (local-based) 대응하는 것이 중요하다. 문제의 원인과 특성이 다양한 만큼, 정책의 개발과 집행에 유연성이 필요하며, 대응방법은 수평적, 수직적으로 포괄적이고 다중적이어야 한다. 대응정책은 산업, 환경, 가족, 의료, 교육 및 보육 문제 등을 포괄적으로 다루어야 한다. 개별 지역의 대응은 타 지역과의 중복 및 불필요한 경쟁과 자원의 낭비를 유발할 수 있다. 행정적 경계에 얹매이지 않고 협력할 필요가 있으며, 여러 정부기관은 물론 지역 대학, 기업, 비영리기구, 시민단체 등 지역을 기반으로 활동하는 다양한 기구들의 협력이 필요하다. 지방소멸 문제의 해결에는 지역의 역할이 중요하다. 지역주민들이 적극적으로 참여한 지역 기반의 정책이 성공할 확률이 높으며, 지역이 주도적으로(locally-led) 정책을 수립하고 중앙 정부에서는 이를 지원하는 방식이 바람직하다.

마지막으로, 정책적 대응의 질을 높이기 위해서는 관련 데이터의 품질

206 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

항상이 필수적이다. 모든 지역정책의 수립, 시행 및 평가를 위해서는 최신 데이터가 필요하다. 인구 현황의 파악과 예측, 지역 활성화를 위한 효과적인 정책 대응을 위해서도, 이용하기 쉽고 정확한 데이터가 광범위하고 지속적으로 생산되어야 한다.

제 6 장

결론 : 요약과 정책적 시사점

제1절 주요 연구내용 요약

본 연구는 인구구조 변화와 지방소멸에 대응하는 국내외 인구 및 지역 정책을 검토하고, 이와 관련된 지역사례 연구를 통해서 지방소멸 위기 지역에서 시행할 수 있는 일자리 창출 방안을 도출하고자 하였다. 인구구조 변화와 지방소멸 위기에 대응하는 지역고용정책이 중앙 및 지방정부 차원의 인구 및 지역정책과 별개로 수립될 수 없음을 고려하여, 기존에 시행 중인 정책 방향 속에서 지역 일자리가 창출될 수 있는 방안을 발굴하고자 하였다. 이를 위해서 국내외 인구 및 지역정책 사례를 검토하고, 사례지역에 대한 문헌연구, 정책 실무자, 지역주민, 사회적 경제 주체들과의 인터뷰 등을 통해서 지역 일자리 창출 방안을 도출하고자 하였다.

먼저 제2장에서는 한국의 지역별 인구구조의 변화, 지방소멸 위기지역의 분포, 지방소멸의 주요 결정요인을 살펴보았다. 인구구조 변화의 특징으로 2000년대에 들어와서 인구의 증가세가 둔화되고 있음을 확인할 수 있었다. 남녀 성비 역시 지난 45년간 지속적으로 감소하는 경향이 있었던 것으로 나타났다. 또한 최근 20년 동안의 한국 사회는 40세 미만 연령층의 비중은 지속적으로 감소하고, 40세 이상 인구의 비중은 지속적으로 증가하는 고령화의 특징을 보였다. 인구구조의 변화를 지역별로 살펴보면,

208 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

수도권(서울, 인천, 경기)의 인구 규모가 전체 인구 대비 절반에 가까운 49.1% 정도를 차지하는 것으로 나타났다. 1970년 이후 지난 45년간 연평균 인구증가율을 지역별로 살펴보면, 17개 광역시도 중 서울 및 6개 광역시의 경우에는 지속적으로 인구가 성장한 것으로 나타난 반면, 나머지 9개 도지역의 인구증가율은 증가한 곳이 4개(경기도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도) 지역이고, 나머지 5개(강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도) 지역에서는 인구가 감소한 것으로 나타났다. 연령대별 인구비중의 지역별 차이는 존재하는 것으로 보이지만, 그 변화 추이는 지역별로 상이하지는 않았다.

광역시도 단위의 지방소멸 위험지수를 살펴보면(위험지수가 낮아질수록 소멸에 가까워지는 것으로 해석됨), 시도 단위에서는 전라남도의 지방소멸 위험지수가 가장 낮은 0.47 수준으로 나타나 17개 광역시도 중 유일하게 소멸위험 진입단계에 접어든 것을 확인할 수 있었다. 시군구 단위의 기초자치단체 수준에서는 지방소멸 위험지수의 평균이 약 0.49 수준으로, 소멸위험 단계를 구분하는 0.5 수준을 하회하는 것으로 나타났다. 하지만 대도시 지역과 지방 사이에 간극이 큰 것으로 나타났는데, 예컨대 서울특별시의 25개, 대구광역시의 8개, 광주광역시의 5개, 대전광역시의 5개, 울산광역시의 5개 등 총 48개 기초자치단체는 아직 지방소멸 위험에 빠지지는 않은 것으로 나타난 반면, 도 단위에 속하는 시군구에서는 상황이 많이 다른 것을 확인할 수 있었다. 경기도는 도내 31개 기초자치단체 중 3개, 강원도에서는 18개 시군 중 9개, 충청북도는 11개 기초자치단체 중 5개, 충청남도의 경우에는 15개 시군 중 9개, 전라북도는 14개 기초자치단체 중 무려 10개, 전라남도의 경우에는 도내 22개 시군 중 17개, 경상북도의 경우에는 23개 기초자치단체 중 16개, 경상남도는 도내 18개 시군 중 11개 지역이, 즉 152개 시군 중 절반이 넘는 80개 지역이 지방소멸 위험 단계에 진입한 것으로 나타났다. 지방소멸 위험지수에 대한 지역특성의 영향을 실증분석 하였을 때, 고용률과 출산율이 높은 지역일수록 지방소멸 위험이 덜해지는 것으로 나타났다.

제3장에서는 인구구조 변화에 대한 광역자치단체의 대응 현황을 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로 고찰하였다. 그리고 지방소멸 고

위험 지역인 경북 의성군과 전남 고흥군을 사례로 기초자치단체 수준에서의 지방소멸 실태, 대응전략, 그리고 사회적 경제의 지방소멸 및 지역 고용에 대한 영향 등을 살펴보았다. 먼저 광역자치단체 수준의 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 살펴보았을 때, 사회구조적 접근을 강조한다는 점에서 제1·2차 기본계획과 차별성을 지녔다. 그러나 개인 수준의 복지 전달 위주로 실행되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 분야별 주요 특징을 살펴보면 저출산 분야의 경우, 청년계층의 일자리 및 주거를 위한 지원은 특·광역시에서는 다양한 정책이 실시되고 있었다. 그러나 경기도 등 일부를 제외한 도 단위에서는 출산 및 분만에 대한 개별적 지원을 강조하고 있었다. 일·가정 양립 분야의 경우, 대체로 인식개선 중심의 정책이며 실질적인 제도화는 이루어지지 않고 있었다. 고령화 분야의 경우, 여성 및 외국인력 활용이나 고령화 산업을 통한 신성장동력 발굴은 개별적 노인복지 전달 시책에 비해 명시적, 구체적으로 추진되지 않는 것으로 나타났다.

의성군과 고흥군 사례 연구에서 관찰된 지방소멸 위기지역의 특징으로, 첫째, 교육, 지역 상권, 일자리 등 측면에서 지방소멸 위기지역은 정주 여건이 불리하였다. 두 지역 모두 교육환경이 제한적이라는 인식이 학부모들 간 광범위하게 퍼져 있어, 많은 학부모들이 자녀가 초등학교 고학년 이상이 되면 자녀교육을 위해 인근 시 지역으로 이주하고 있어 지방소멸이 가속화되고 있었다. 또한 상권이 비활성화되어 있으며, 농공단지 역시 대부분의 사업체가 계절적으로 가동되어 제조업이 활발하지 않았다.

둘째, 사례 지역에서는 제조업 및 농어업 분야 노동력 부족을 해결하기 위해 외국인력을 활용하고 있으나, 인구정책 등에서 기초자치단체의 인식과 대응은 소극적이었다. 반면 결혼이주여성에 대해서는 다양한 고용 서비스 및 지원책을 실시하고 있지만, 주로 20~30대인 결혼이주여성이 원하는 일자리 및 직업훈련과 고령화된 지자체의 노동수요(예: 요양보호사) 간 미스매치로 실제 취업 사례는 많지 않았다.

셋째, 지자체는 지역주민을 복지서비스의 대상으로 바라보는 경향이 지장적이었고, 주체적인 참여자로서 바라보는 시각은 제한적이었다. 정책 실무자와의 인터뷰에서 지방소멸 위기지역에서 정책의 수요, 계획, 집행

210 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

과정에서 지역주민의 참여는 제한적이었고, 지역주민은 복지수혜자로만 고려하는 시각을 발견할 수 있었다.

넷째, 사회적 경제를 통한 고용창출효과는 제한적인 것이 현실이지만, 사례지역의 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등 사회적 경제의 주체들은 지역발전에 대한 기여를 중요한 목적으로 인식하고 있었다. 그러나 사례 지역에서 사회적 경제 중심의 중소기업 육성을 지역 인구 및 활력 유지를 위한 정책으로 활용하는 방안에 대한 논의는 활발하지 못하였다.

다섯째, 인구구조가 고령화된 사례지역에서는 노인계층의 정치적 영향이 강하고, 이에 따라 청년과 노인 간의 세대 간 갈등이 표출되는 경우도 확인되었다. 60세 이상 노인인구 비율이 50%에 육박하는 고용위기 지역에서는 노인계층의 정치적 영향이 크고, 지역 내 시책이 노인계층 위주로 시행되면서 청년계층이 상대적 박탈감을 경험하는 사례들도 확인할 수 있었다. 여섯째, 귀농·귀촌인구를 유인하기 위해 이주 후 정착할 수 있도록 영농교육, 집수리비용 등 다양한 시책이 실시되고 있지만, 지역사회에서 귀농·귀촌인구를 둘러싼 갈등이 발생하고 있는 것으로 나타났다.

제4장에서는 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 일본 지역정책 및 사례를 지방창생전략을 중심으로 살펴보았다. 일본 사례지역으로 시코쿠 고치현의 시만토쓰와 유즈하라쓰, 도쿠시마현의 가미야마쓰를 대상으로 하였다. 사례조사를 통해 확인한 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 일본 지역에서 실행되고 있는 주요 지방창생전략으로는 무엇보다 이주정책을 들 수 있다. 이주정책의 특성으로는 우선 이주민을 대상으로 매우 세분화되고 다양화된 주택공급이 이루어지고 있다. 세분화된 주택공급은 단순히 이주희망자 대상이 아닌, 대상자의 이주에 대한 입장차이(이주 고려, 이주희망자, 농업 이주, 타 분야 이주, 창업 이주, 농업 경험자, 농업 무경험자 등)를 세분화하여 이주를 경험할 수 있는 기회제공으로 지역 이주에서 정주로 연결될 수 있는 고리를 제공하게 된다. 또 다른 이주정책은 지역부흥 협력대이다. 지역부흥 협력대는 지역에 관심 있는 외부사람들이 함께 지역의 다양한 분야에서 활동할 수 있는 기회를 제공하며, 지역 인턴십이라 불리기도 한다. 협력대 운영은 협력대원들의 개인적 네트워크를 활용한 대내외 교류, 지역으로의 새로운 인력 유입, 지역주민과 협력

대의 교류, 지역 내 인력부족 문제해결, 지역 내의 정착 등으로 연계되고 있다. 새틀라이트 오피스의 운영도 이주정책으로 볼 수 있다. 새틀라이트 오피스 운영은 기업의 세금공제 혜택, 지역에서의 새로운 고용창출, 새틀라이트 오피스 이용기업들 간의 정보교류, 기업의 활용영역 확대 등의 긍정적 효과를 유발할 수 있다. 또한 오피스 과연자 가족의 이주와 과연자를 대상으로 하는 레스토랑과 카페 등 새로운 가게가 운영되고 있어 지역 경제 활성화와 새로운 사람의 흐름이라는 지역의 활력을 유발하고 있다.

둘째, 지방창생의 핵심은 지역주민 중심의 내발적 발전에 초점을 두고 있는 것이다. 상기의 이주정책은 지역 외부에서의 유입을 유도하고 있으나, 지방창생은 지역주민이 살기 좋은 환경을 만들고, 지역이 필요로 하는 인재 유입을 통해 지역의 활력을 찾는다는 것이다. 이주주택 공급을 위한 오랜 민가를 활용하는 경우에는 민가 주인에 대한 배려와 지원이 우선적으로 실시된다. 또한, 고령화 및 과소화에 따른 생활과제와 문제해결을 위해, 주민출자법인 NPO 조직활동을 장려 및 지원함으로써, 자립적으로 생활의 불편함을 해소하고 있으며, 지역상점가 활성화를 위해서는 지역민들이 필요로 하는 것이 무엇인지에 대한 요구수렴을 통해 필요품목의 창업을 우선 지원하는 등의 활동이 전개되고 있다.

셋째, 지방의 재정확대의 수단으로 고향납세제도는 매우 유용한 것으로 판단된다. 현재 지방창생제도의 고향납세제도는 기업으로부터의 기부와 일반인들로부터의 기부로 구분되어 실시되고 있다. 특히, 개인납부의 경우 주민세의 일부를 특정 지역(5개 지역까지 가능)에 기부하겠다는 개인의 신청을 통해 이루어지고 있어, 일본 농촌지역의 재정적 도움과, 납례를 위한 지역특산품 개발 및 상품화 등의 연계효과가 발생하고 있다.

넷째, 이주민과 지역사회의 갈등관리이다. 이주민들과 지역주민 간의 가시적인 갈등의 정도는 크게 나타나고 있지 않지만, 장기적으로는 이주민과 지역주민 간의 갈등관리가 잠재된 과제라는 사실을 기초 지자체에서도 인지하고 있다. 이를 위해 이주 코디네이터의 적극적인 개인적 역량이 매우 중요한데, 이주에 대한 지속적인 정보제공과 상담뿐만 아니라, 이주가 결정되면 이주 전부터 지역주민들과 교류기회 제공, 지역소개, 갈등관리 등 지역주민과의 융합을 위한 중간역할을 담당하게 된다. 시민토

212 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

쪼의 경우, 새로운 이주자가 결정되면 시만토쪼는 이주자가 소속될 지구의 소식지에 회람을 돌려 지구 내 주민들에게 알리는 일을 하게 된다. 그 후, 시만토쪼 이주 코디네이터가 동행해 소속 지구의 구장(區長)을 만나 인사하고, 지구 내의 규칙, 회비, 행사 등을 안내받게 된다. 이러한 설명회를 통해 지역행사에 참가하고 사람들을 많이 만날 수 있는 기회를 만드는 것이 목적이다.

제5장에서는 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 유럽 및 미국의 지역정책과 사례를 살펴보았다. 유럽의 경우, 고령화와 국지적인 인구감소를 이미 지역 전반의 중요한 문제로 인식하고 있다. EU는 향후 전 세계에서 인구증가가 가장 적을 것으로 예상되는 지역으로, 고령화도 빠르게 진행 중이다. 모든 EU 회원국에서 향후 25년간 한 곳 이상의 지역에서 인구가 감소할 것으로 예상되고 있다. 인구의 변화는 유럽 내에서도 지역적인 편차가 크다. 최근 청년인구가 고용기회를 찾아 대도시로 집중되면서, 비도시지역은 고령화와 출산율 감소로 인해 인구감소 현상이 가속화되는 문제를 겪고 있다. 유럽 전반적으로는 현재 1인당 GDP가 낮은 옛 소련 지역 및 지중해 주변에 인구감소가 예상되는 지역이 집중되어 있다. 이러한 지역구조의 변화는 성장의 지리적 양극화를 촉진하고 지역 간 불균형을 심화시켜, 유럽의 결속과 안정에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 유럽에서는 고령화와 출산율 감소에 따른 인구의 감소가 경제적, 사회적 문제로 이어지며, 공공 재정의 운용과 공공 서비스의 제공에도 심각한 어려움을 초래하게 될 것이라는 점을 인식하고 있다. OECD와 EU에서는 이에 대해 인구 변화에 대응할 수 있도록 보다 유연한 노동시장을 형성하고, 여성, 고령자, 이민자의 노동 참여율을 높이려는 노력이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 또한 인구감소가 예상되는 지역은 소규모 농촌지역에 국한되지 않으며, 지역마다 경제적, 사회적 특성과 정치적, 제도적 상황이 다르다. 따라서 지역의 잠재력을 끌어올리기 위해 서는 각각의 상황에 맞도록 개별 지역에 기반한 접근법을 이용할 것을 제안하고 있다.

미국 또한 인구구조의 중대한 변화가 예상된다. 2018년 센서스 보고서에 따르면 고령화 현상에 따라 2030년을 기점으로 미국 역사상 최초로 65

세 이상 노인 인구가 18세 이하 유소년 인구보다 많아질 것이며, 자연증가가 아닌 국제이민이 미국 인구증가의 주요 요인이 될 전망이다. 지역구조 또한 변화의 패턴이 바뀌고 있다. 미국의 경우 그동안 유럽과는 달리 주로 도심지가 축소되고, 근교 지역의 인구는 증가해왔지만, 경기침체기 이후 교외화 현상의 감소로, 최근 도시의 인구는 증가하고 비도시지역의 인구는 관측 이래 처음으로 감소하고 있다. 최근에는 테크허브로 불리는 신산업 중심지의 인구가 빠르게 증가하고 있으며, 러스트벨트라 불리는 동북부 지역의 오래된 산업도시들의 인구는 크게 줄어들고 있다. 미국에서는 도시와의 거리가 멀고 인구 규모가 작은 지역이 지속적인 인구감소를 겪고 있다. 미국 정부 역시 각 지역의 서로 다른 문제를 효과적으로 해결하기 위해, 지역이 주도하는 정책을 연방정부가 지원하는 것을 비도시 지역정책의 기본 방향으로 하고 있다.

제2절 정책적 시사점

1. 전반적인 정책 방향에 대한 시사점

이상 살펴본 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 국내외 지역정책 및 사례 검토를 통해서 지방소멸에 대응하는 정책적 시사점을 도출해 볼 수 있겠다. 우선 인구감소와 지방소멸에 대응하는 전반적인 정책 방향에 대한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 인구구조 변화에 따른 지역의 인구감소와 지역 축소를 인정하는 인식 전환이 필요하겠다. 국내외 사례 연구에서 인구구조 변화에 따른 지역축소 현상은 전 세계적이고, 향후 지속되는 현상임을 확인할 수 있었다. 따라서 인구증가를 전제하는 정책 접근에서 벗어나 인구감소 추세를 인정하고, 장기적으로 감소된 인구 규모에서도 지역의 활력을 유지하고, 삶의 질적 측면에서 지속가능한 발전을 추구하는 정책으로의 전환이 필요하겠다. 지역의 인구 규모가 감소하고 고령자 비중이 증가하는 상황에서, 고령자의 경제활동 확대, 고령자를 대상으로

214 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

하는 산업의 활성화, 빈 주택과 자연경관 등 지역의 자원을 활용하는 방안을 강구해야 하겠다. 이러한 방안들을 중심으로 지역에서 작은 일자리가 창출되고, 지역이 회복탄력성(resilience)을 갖춘 장소로 성장하도록 인식 전환과 정책적 노력이 필요하겠다.

둘째, 지방소멸이라는 현상에 대응하는 지역정책은 각 지역의 특성과 잠재력에 따라 맞춤식으로 고안될 필요가 있겠다. 국내외 사례 연구를 통해서 인구감소는 출산율 감소, 고령화, 단순한 경제구조, 산업의 등락, 주변지역의 변화 등 다양한 원인이 복합적으로 작용한 결과임을 확인할 수 있었다. 따라서 지방소멸 문제를 농촌 문제로 한정하기보다는 지역별 인구, 사회, 경제적 특징과 보유한 자원의 종류와 잠재력을 파악하고, 각 지역이 해결해야 하는 문제의 우선순위에 따라 맞춤식으로 대응하는 것이 중요하겠다. 또한 각 지역이 직면하는 문제의 원인과 특성이 다양한 만큼, 정책의 개발과 집행에 유연성이 필요하며, 대응정책은 인구 유입에 한정되지 않고 산업, 환경, 가족, 의료, 교육, 보육 등 포괄적이고 다층적으로 수립될 필요가 있겠다.

셋째, 인구구조 변화와 지방소멸에 대응하는 정책은 지역주민 참여를 중심으로 각 지방자치단체 수준에서 수립되고, 중앙정부가 이를 지원하는 거버넌스 체계를 통해서 수립, 집행, 평가가 이루어져야 하겠다. 또한 지방자치단체의 개별 대응이 아닌 인접 지자체와의 협력을 기본으로 하며, 지역 내외 다양한 주체들의 협력을 바탕으로 정책 방안이 강구되어야 하겠다. 국내외 사례 연구에서 지역주민들이 적극적으로 참여한 지역 기반의 정책이 성공할 확률이 높으며, 지역이 주도적으로 정책을 수립하고 중앙정부가 이를 지원하는 방식이 보다 효과적임을 확인할 수 있었다. 그러나 개별 지자체만의 대응은 타 지역과의 중복 및 불필요한 경쟁과 자원의 낭비를 유발할 수 있다. 따라서 행정적 경계에 얹매이지 않는 지역 간 협력이 필요하며, 여러 정부기관은 물론 지역 대학, 기업, 비영리기구, 시민단체 등 지역을 기반으로 활동하는 다양한 지역 주체들의 협력이 필요하겠다.

2. 지역고용과의 연계를 고려한 정책 방안에 대한 시사점

사례 연구를 통해서 확인한 국내 지방소멸 위기지역의 지역노동시장 상황은 농공단지 등에서 제조업 일자리가 존재하지만, 청년층이 선호하는 근로조건에는 미치지 못하는 경우가 많았다. 양질의 일자리 분포와 함께 지역의 보육 및 교육 환경 등 정주여건이 좋지 않아 많은 청년층이 지속적으로 지역을 떠나는 상황을 확인할 수 있었다. 지역노동시장에서 청년층의 비중이 낮은 대신, 외국인력의 활용이 많았고, 결혼이주여성과 중장년층 여성의 경제활동 참여가 활발하였다. 또한 대학생이 많지 않기 때문에 중고등학교에 재학 중인 청소년들이 서비스업에서 시간제로 경제활동을 하는 경우가 많았다. 이러한 지방소멸 위기지역의 노동시장 상황에서는 단기간에 청년층의 유입을 유도할 양질의 일자리 창출은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 인구감소와 고령화가 빠르게 진행되는 지역에서는 지역주민의 기본적인 삶의 질과 활력이 유지되고, 이 속에서 작은 일자리가 만들어질 수 있도록 지원하는 지역고용정책이 보다 의미 있을 것이라 생각된다. 이를 위해서는 ‘농촌 3·6·5 생활권 구현’(농림축산식품부, 2018; 송미령, 2018)의 개념과 유사하게,⁷⁷⁾ 읍·면 중심지에서 기본적인 소비활동과 생활서비스가 제공될 수 있도록 지역상권이 유지되어야 하겠다. 또한 지리적으로 소비와 생활서비스 접근이 어려운 인근 마을에서 읍·면 중심지로의 인적·물적 네트워킹을 지원할 필요가 있겠다.

읍·면 중심지와 인접 마을이 하나의 생활권을 형성하고 경제적으로 지속가능하기 위해서는 무엇보다 최소한의 인구 규모가 유지될 필요가 있으며, 유럽, 미국, 일본 등 해외사례의 경우에도 인구 유입을 위해 이주 지원과 이주민의 포용에 정책적 노력을 기울이고 있었다. 정책의 집행에서는 지역사회에서의 활동가, 비영리기구, 사회적 경제 주체 등이 인구 유입과 마을의 소비 및 생활서비스 제공, 지역특산품 판매, 지역관광 활

77) ‘농촌 3·6·5 생활권 구현’은 소매·보건·보육 등 기초생활 서비스는 30분 이내, 문화·교육·의료·창업 등 복합서비스는 60분 이내, 응급벨·무선방송 등 긴급 연락체계는 5분 이내에 서비스가 도달될 수 있도록 읍면 기초생활 거점과 인근 마을 간 상호기능 연계를 구축하는 개념이다(농림축산식품부, 2018; 송미령, 2018).

성화 등에서 핵심적인 역할을 하고 있었다. 이 과정에서 10명 미만의 작은 일자리들이 창출되는 사례들을 확인할 수 있었다. 한국의 지방소멸 위기 지역에서도 이러한 사례를 참고하여 지역고용과 연계될 수 있는 정책 방안들을 고려해볼 수 있겠다. 구체적인 방안은 다음과 같다.

가. 신중년 이주 코디네이터 육성

첫째, 출신지역으로의 귀향을 희망하는 신중년층이 지역에서 이주 코디네이터로 활동하고, 이들이 지역의 활력유지와 원주민과 이주민 간 갈등 완화에 기여할 수 있도록 지원하는 방안이 고려될 수 있겠다. 일본의 지방창생전략 중 대표적인 정책은 이주정책으로, 이 정책은 단순히 이주자 유입의 양적 성과에만 초점을 두지 않는다. 무엇보다 이주 전·후로 이주자와 지역주민 모두의 적응과 융화를 위해 세부적인 사항을 고려하고 있다. 예를 들어, 이주를 사전에 체험할 수 있는 기회를 제공하고, 이주 이전에 이주 희망자와 지역주민들 간의 사전 교감과 융화의 기회를 만들고, 이주자의 특성에 맞는 주택을 공급하고 있다. 이러한 이주정책에서 핵심적인 역할을 수행하는 것이 이주 코디네이터이다.

최근 한국의 경우에도 귀촌·귀농인구가 증가하고 있지만, 생활방식의 차이에서 발생하는 이주민과 지역주민 간의 갈등이 표출되고 있고, 이주민들이 정주를 포기하고 다시 떠나는 사례가 나타나기도 한다. 도시생활에 익숙한 이주민들이 지역사회에 적응하는 데 도움을 주고, 기존의 지역주민들의 생활방식을 존중하면서 이주민들과의 융화를 이끌기 위해서는 이를 중재하는 이주 코디네이터의 역할이 매우 중요하다. 이러한 역할을 위해서는 이주 코디네이터가 도시생활에 대한 이해와 함께 지역주민들과 친화력을 갖출 필요가 있겠다. 이러한 조건은 도시에서 생활하고 있지만 해당 지역과 연고가 있어 지역주민과 심리적 친밀성을 가진 중장년층에서 충족될 가능성이 크다고 판단된다.

이러한 점을 고려하여, 퇴직을 준비하는 40~50대 중장년층 중에서 귀향을 희망하는 이들을 대상으로 이주 코디네이터를 모집하고, 해당 지자체와 지역주민 간의 협의를 통해서 지역 활동가로서 육성할 필요가 있겠

다. 지방창생 보조금으로 지방부흥 협력대의 인건비를 지급하는 일본 사례를 참고하여, 지자체에서 이주 코디네이터에게 인건비를 지급하고, 이 주자의 이주 전·후 지원, 사회복지 서비스 접근 및 지역사회 현안에 어려움을 겪는 고령층에 대한 도우미 활동, 이주민과 지역주민 간의 갈등 중재 등의 역할을 수행할 수 있겠다. 일부 지자체에서는 도시 청년층 유입을 목표로 유사한 사업을 수행하고 있지만, 실제 유입된 청년층이 완전히 정착하는 사례는 많지 않다. 단기간에 청년층이 정주할 수 있는 정주 환경이 조성되기 어려운 현실을 감안할 때, 우선은 중장년층이 고향의 이주 코디네이터로 활동하고, 이를 통해 중장년층의 귀향 사례를 늘려서 지역의 인구 규모와 지역활력을 유지하는 것이 우선이라 판단된다.

고용 측면에서, 이주 코디네이터는 각 지역에서 신중년층의 지역고용 사례로서 의미를 지닐 것으로 판단된다. 특히 중장년 이주 코디네이터가 지역사회 현안을 해결하기 위한 활동가들의 구심점이 될 수 있을 것으로 판단된다. 일본 가미야마초의 비영리기구 ‘그린바래’가 이주지원 및 지역사회 현안의 해결과정에서 지역 활성화와 고용창출에 기여하고 있다는 점을 고려할 때, 중장년 이주 코디네이터는 지역 단위의 사회적 경제 활성화의 마중물로서 지역고용에 이바지할 것이라 사료된다.

나. 사회적 경제를 통한 작은 일자리 만들기

둘째, 빈집 개·보수, ‘고향사랑 기부제’(기획재정부, 2018)와 연계한 지역특산품 담례 활성화, 지역사회가 필요로 하는 사회서비스 제공 등에서 지역 기반의 사회적 기업, 마을기업, 협동조합의 참여를 확대하고, 이를 통해 지역의 작은 일자리가 창출될 수 있도록 지속적인 지원이 필요하겠다. 지역을 기반으로 형성되고 활동하는 사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 사회적 경제 주체는 지역 내에서 활동하고 애향심을 갖추고 있어 지역 활성화와 고용창출에 기여할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러나 국내 사례지역에서는 이를 적극적으로 지원하는 정책은 미흡한 것으로 판단되며, 이를 활성화하는 사업 방안을 제시하면 다음과 같다.

우선 인구감소에 따라 빈집이 증가하는 지역에서 개·보수 작업에 지

218 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

역주민, 지자체, 관련 사회적 기업이 함께 참여하고, 특히 사회적 기업이 사업을 수행할 수 있는 기회를 우선 제공할 필요가 있겠다. 빈집 개·보수 작업에 참여하는 사회적 기업은 읍·면 중심지로부터 동일 생활권에 있는 마을의 빈집 리모델링에 참여하고,⁷⁸⁾ 이 과정에서 지역 출신의 청년, 이주자, 지역의 사회·경제적 취약계층의 고용에 비례해서 추가적인 사업비 보조금을 제공하는 방안을 고려할 수 있겠다. 이러한 방식은 애향심을 갖춘 지역 기반의 기업이 빈집 리모델링에 참여함으로써 보다 책임 있는 빈집 개·보수가 진행되고, 지역에서의 고용창출에 기여하여 장기적으로 지역 인구증가에도 긍정적일 것이라 기대된다.

다음으로 ‘고향사랑 기부제’(기획재정부, 2018)와 연계한 지역특산품 담례 활성화를 통해서 마을기업의 육성과 지역고용창출을 지원하는 방안을 고려할 수 있겠다. 일본 사례지역의 경우, 개인이 지역을 위해 세금의 일부를 타 지역에 기부하는 ‘고향납세제도’가 시행되고 있고, 고향납세를 해당해에는 소득세 공제, 이듬해에는 주민세 감세 등의 세제혜택이 적용되고 있다. 고향납세의 세제 혜택과 함께 주목할 부분은 기부금을 받은 지자체가 기부자에게 지역 특산품을 담례로 제공하는 점이다. 이러한 방식은 지역 고용에 긍정적일 수 있다고 판단된다. 고향납세 기부금을 지역 특산품의 개발, 생산, 유통에 활용할 경우, 수익 창출은 물론이고 인건비가 지급되면서 고용이 이루어질 수 있기 때문이다. 이러한 일본 사례를 참고하여, 한국에서 2019년부터 시행되는 ‘고향사랑 기부제’의 기부금이 지자체별 마을기업에서 지역특산품 생산 및 기부자에게 담례로 활용될 수 있도록 제도적·행정적 지원을 제공할 필요가 있겠다. 이러한 과정에서 지역기반의 마을기업이 지역주민의 고용과 수익 창출을 선도할 수 있을 것이라 기대된다.

마지막으로 지역발전위원회(2018)에서 제시된 ‘일자리 창출 등을 위한 지역 사회서비스 혁신사업 추진’의 구체적인 방안으로, 교육, 보건 등 지역사회가 필요로 하는 서비스 제공 향상을 위한 지역 기반의 협동조합을

78) 해당 읍·면 중심지에 적합한 사회적 기업이 없는 경우에는 시군 또는 광역자치단체 수준에서 지자체 담당자가 사회적 기업 네트워크를 통해 이를 공고하고 사업자를 모집하는 방식이 고려될 수 있겠다.

육성하고, 이 과정에서 작은 일자리가 창출될 수 있도록 지원하는 방안을 고려할 수 있겠다. 한국의 사례 연구에서 확인할 수 있듯이, 청년층이 지역을 떠나는 이유에는 양질의 일자리 부족 이외에도, 보육 및 교육 여건 불충분이 포함된다. 키즈카페 등 보육 및 교육 시설에 대한 수요는 존재 하지만, 인구 규모가 작은 지역에서는 시설의 민간 운영이 어려운 것이 현실이다. 또한 읍·면 중심지에서 떨어져 있는 마을에서 거주하는 고령 층의 경우, 육체적으로 거동이 쉽지 않고, 물리적 거리 자체가 멀어 보건 등 사회복지 서비스에 접근이 쉽지 않다. 이처럼 인구 규모가 작아 민간 운영이 어려운 지역에서는 지역주민이 협동조합을 통해서 적은 비용으로 보육, 교육, 보건 등 사회서비스를 이용할 수 있도록 중앙부처 및 지자체가 지원하는 방안이 필요하겠다.

일본 지방창생전략의 경우, 일상적인 생활권을 유지하기 위한 작은 거점 및 지역운영조직 만들기를 도모하고 있다. 이와 유사하게, 한국의 경우에는 읍·면 중심지에 보육, 교육, 보건 등의 시설이 위치하고, 생활권 내에 이용자들이 집중되어 운영비 측면에서 규모의 경제 효과가 나타날 수 있도록 계획할 필요가 있겠다. 또한 지역주민들로 구성된 협동조합이 시설 운영에 참여하고, 중앙정부 및 지자체는 보조금을 통해서 적은 비용으로 시설을 이용할 수 있도록 지원해야 하겠다. 읍·면 중심지에서 물리적 접근성이 좋지 않은 마을의 고령층 등에 대해서는 찾아가는 사회서비스를 제공해야 하겠다. 지역 내에서 서비스 제공 또는 전문인력의 확보가 어려운 경우에는 인접 읍·면 중심지 또는 중소도시와의 협력을 통해서 제공될 수 있겠다. 이러한 읍·면 단위 생활권 중심의 시설 운영과 서비스 제공에서 필요한 인력은 그 자체가 작은 일자리가 될 수 있을 것이며, 이러한 일자리에 해당 지역 또는 인접 지역의 주민이 전일제 또는 시간제 형태로 고용될 수 있을 것이라 판단된다.

참고문헌

- 강동우(2017), 「산업 및 인구구조 변화에 대응한 지역고용정책의 방향」,『노동리뷰』 2017년 3월호, pp.79~83.
- 강원도 평창군(2017), 평창군 사회조사(통계청 자료검색, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=661&tblId=DT_661002_050&conn_path=I3, 접속일 : 2018.9.16).
- 고흥군 다문화가족지원센터(2017), 『2017년도 성과보고서』.
- 고흥군 인구정책과(2018), 「고흥군 인구정책 실무추진단 회의자료」.
- 고흥군 행정과(2017), 「2030 인구 8만 회복을 위한 과정. 2018~2022」, 『고흥군 인구정책 로드맵(안)』.
- 구형수(2018), 「소멸위기의 지방중소도시 균린지역, 맞춤형 정책대응이 필요하다」, 『국토정책Brief』 2018년 9월호, 국토연구원, pp.1~6.
- 권용석(2018), 「지방소멸의 실태 및 극복 정책-독일」, 『도시문제』 53 (592), 대한지방행정공제회, pp.32~35.
- 기획재정부(2018), 「보도자료: 2019년 경제정책방향 발표」.
- 김동영 · 양성빈 · 김형오 · 이중섭(2016), 「고향기부제 도입방안 및 지방재정 유입 효과 분석」, 『이슈브리핑』 2016년 4월호, 전북연구원, pp.1~15.
- 김동완(2015), 「지방소멸의 시대, 생존전략으로서 균형발전」, 『월간 공공정책』 120, 한국자치학회, pp.28~30.
- 김선배(2016), 「지방소멸 위기의 시대, 지역산업 정책의 방향」, 『도시문제』 51 (577), 대한지방행정공제회 pp.20~23.
- 김성길 · 구형수 · 임정민 · 권용석 · 임준홍 · 오용준(2017), 「인구감소가 주는 기회: 축소도시의 이해와 적응전략」, 『도시정보』 427, 대한국토 · 도시계획학회, pp.4~21.
- 김순은(2017a), 「일본의 지방창생정책」, 『공공정책연구』 33 (2), pp.25~54.

- _____ (2017b), 「저출산·고령사회의 인구감소와 지방소멸로 인한 대응책」, 『지방행정』 66 (759), 대한지방행정공제회, pp.26~29.
- 나주몽(2016), 「일본의 지방창생전략」, 『도시정보』 409, pp.22~24.
- 농림축산식품부(2018), 「국민이 주인인 정부를 실현하는 정부혁신 실행계획」.
- 대한민국정부(2015), 『제3차 저출산·고령사회 기본계획 : 2016~2020』.
- _____ (2018), 『제3차 저출산·고령사회 기본계획 : 2018년도 지방자치단체 시행계획(총괄)』.
- 마강래(2017), 『지방도시 살생부 : '압축도시'만이 살길이다』, 개마고원.
- _____ (2018), 「지방소멸시대 균형발전을 위한 국토공간의 발전 전략」, 『대한지리학회 학술대회논문집』 2018년 6월, pp.16~21.
- 마스다 히로야(2015), 『지방소멸』, 김정환 옮김, 와이즈베리.
- _____ (増田寛也, 2014), 『地方消滅 - 東京一極集中が招く人口急減』, 中公新書.
- 매일경제(2018.10.25), 「대한민국 20·30대 결혼·출산 포기한 이유는」, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2018&no=665521>(접속일 : 2018.10.26).
- 문미성·정준호·이성호(2007), 『수도권 산업집적 특성 연구』, 경기개발연구원.
- 민성희(2018), 「인구감소 시대의 국토계획」, 『국토』 2018년 1월호, 국토연구원, pp.23~28.
- 박승현(2017), 「지방소멸과 지방창생」, 『일본비평』 16, pp.158~183.
- 박윤미(2018), 「인구감소, 축소도시, 그리고 도시재생」, 『건축』 62 (6), 대한건축학회, pp.28~32.
- 성주인·김정섭·마상진·윤병석(2012), 『귀촌과 지역공동체 육성 정책의 연계 추진방안』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령(2018), 「삶의 질을 높이는 균형발전정책」, 『한국농업경제학회 2018년도 하계학술대회 자료집 : 가치화 협력을 통한 한국농업의 지속 가능한 성장전략 모색 I』, 한국농업경제학회, pp.40~59.
- 시사인(2018. 1. 9), 「강원도 문화시설이 서울보다 3배 윤택해?」, <https://>

222 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구

- www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=30986
(접속일 : 2018.10.5).
- 유선종 · 노민지(2018), 『지방소멸 어디까지 왔나?-인구 · 가구 · 주택으로 살펴보는 지방소멸』, 매일경제신문사.
- 윤윤규 · 배기준 · 윤미례 · 이상호 · 최효미 · 김준영 · 신인철 · 정준호(2012), 『한국의 지역노동시장권 2010: 방법론, 설정 및 평가』.
- 의성군(2018a), 「저출산극복과 인구증가를 위한 의성군 인구증가 시책 추진현황」.
- _____(2018b), 「의성군 사회적 경제 현황」, 일자리경제교통과 자료.
- 이기배(2017), 「일본의 인구감소 시대 지역발전정책의 체계 및 방향성에 관한 연구」, 『도시행정학보』 30 (4), pp.81~104.
- 이상호(2013), 『산업집적 구조변화와 지역노동시장 성과』, 한국노동연구원.
- _____(2016), 「한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석」, 『지역고용동향브리프』 2016년 봄호, 한국고용정보원, pp.3~17.
- _____(2018), 「한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추치와 비수도권 인구이동을 중심으로」, 『지역고용동향브리프』 2018년 7월호, 한국고용정보원, pp.2~21.
- 이윤석(2015), 「최근 일본행정의 이슈 - 아베정부의 지방창생전략」, 『한국행정포럼』 143, pp.12~14.
- 이정환(2017), 「인구감소와 지속가능한 지방만들기-지방소멸을 둘러싼 논점」, 『일본공간』 21, pp.194~223.
- 이희연 · 한수경(2014), 『길 잃은 축소도시 어디로 가야하나』, 국토연구원.
- 임보영 · 이경수 · 마강래(2018), 「지방소멸과 저성장 시대의 국토공간전략 일본의 사례를 중심으로」, 『공간과사회』 28 (2), pp.45~70.
- 전남 사회적 경제 통합지원센터, <http://www.jnsec.kr>(접속일: 2018.8.29).
- 정성호 · 홍창수(2018), 「강원 지역의 소멸 가능성에 관한 연구」, 『사회과학연구』 57 (1), pp.3~25.
- 정준호 · 김선배 · 변창욱(2004), 『산업집적의 공간구조와 지역혁신 거버넌스』, 산업연구원.
- 중앙일보(2017.9.4), 「지자체 85곳 30년 내 사라진다...전남, 소멸위험지역

- 첫 진입」, <https://news.joins.com/article/21902650>(접속일 : 2018.10.2).
- 지역발전위원회(2018), 「문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략」.
- 통계청(2016), 「보도자료 : 장래인구추계 : 2015~2065년」 .
- _____ (2018), 「보도자료 : 2017 인구주택총조사 등록센서스 방식 집계결과」.
- _____ (KOSIS), 『국가통계포털』, <http://kosis.kr/index/index.do>.
- 하동현(2017), 「인구감소시대의 지역활성화와 지방분권 - 일본의 지방소멸론과 지방창생을 소재로」, 『한국지방행정학보』 14 (3), pp.1~27.
- 하혜수(2017), 「지방소멸시대의 지방자치 재검토-다양화와 차등화」, 『한국지방행정학보』 14 (2), pp.1~24.
- 한국산업단지공단, 『전국산업단지현황통계 통계표(18.1분기)』, http://www.kicox.or.kr/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1036&q_bbscttSn=20180615093144687&q_order=&q_clCode=2(접속일 : 2018.7.6).
- 한주성(2018), 「과소지역의 한계취락 출현과 지역재생」, 『대한지리학회지』 53 (3), pp.327~346.
- 허문구 · 송하율(2017), 「인구고령화를 극복하는 지역들, 성장 원천은 무엇인가?」, 『i-KIET 산업경제이슈』 2017-18, 산업연구원, pp.1~16.

- 日本創成會議・人口減少問題検討分科會(2014.5.8), 成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元氣戦略」.
- 金子勇(2018), 「地方日本の創生 - 「まち、ひと、しごと」の融合に向けて」, 『地域創生學研究』 1, pp.1~22.
- 内閣官房 むら・ひと・しごと創生事務局(2017), 「むら・ひと・しごと創生基本方針2018について」 ~わくわく地方生活実現政策パッケージ~」.
- _____ (2017), 「地方創生インターチップ推進に向けた自治体・大學等の連携事例集(第1版)」.
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生事務局(2018), 「まち・ひと・しごと創生基本方針2018について」.
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2017), 「移住・定住施策の好

事例集(第1彈)」。

内閣府地方創生推進事務局(2016), 「地方創生事例集」。

_____ (2017), 「地方創生応援税制に係る特徴的な事業例」。

_____ (2018), 「企業版ふるさと納税」。

木村俊文・多田 忠義・寺林 曉良(2015), 「地方創生の検討課題」, 『金融市場』7月号, pp.26~33.

武田晴人(2014), 배석만 옮김(2016), 「성장신화로부터의 탈출: 제로 성장 기 일본경제를 보는 새로운 시각」, 『일본비평』 15호, pp.24~25.

山下祐介(2014), 『地方消滅の罠』, 筑摩書房。

_____ (2016), 「地方創生言説・政策の構造と展開 社會分析の可能性」, 『都市社會研究』 20, pp.35~57.

新海史紗(2018), 「地方人口ビジョンにおける目標設定状況とその実現可能性について-地方人口ビジョン策定に関する地方自治体調査を通じて」, 『Journal on public affairs』 14 (1), pp.298~321.

中村祐司(2015), 「地方創生をめぐる総合戦略と地方自治体-國策から自治への轉換は可能か」, 『宇都宮大學國際學部研究論集』 40, pp.43~48.

地方創生推進事務局(2017), 「地方創生応援税制に係る特徴的な事業例」。

Adapt2dc(2014), “Population Development and Policy in Shrinking Regions: the Case of Central Europe,” Prague: Institute of Sociology, Czech Academy of Sciences.

Buchanan, J., P. Anderson, and G. Power(2017), “Skill Ecosystems,” in Warhurst C., K. Mayhew, D. Finegold, and J. Buchanan (eds.), *The Oxford Handbook of Skills and Training*, Oxford: Oxford University Press.

Census Bureau(2018), “Demographic turning points for the united states: population projections for 2020 to 2060,” Washington, DC: US Census Bureau, https://www.census.gov/content/dam/Cens/us/library/publications/2018/demo/P25_1144.pdf(접속일: 2018. 7. 1).

CityLAB and E. Picker(2011), “6% Place,” <http://www.citylabpgh.org/wp>

- content/uploads/2012/03/six-percent-place.pdf(접속일 : 2018. 7. 1).
- ESPON(2017a), “The Geography of New Employment Dynamics in Europe(Main Report/Case Study–Abruzzo),” <https://www.espon.eu/employment>(접속일 : 2017. 9. 22).
- _____ (2017b), “Policy Brief: Shrinking Rural Regions in Europe,” <https://www.espon.eu/rural-shrinking>.
- EU(2008), “Shrinking Regions : a paradigm shift in demography and territorial development,” European Parliament, [http://www.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-RE_GI_ET\(2008\)408928_EN.pdf](http://www.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2008/408928/IPOL-RE_GI_ET(2008)408928_EN.pdf)(접속일 : 2018. 7. 1).
- EUKN(2010), “Policy Responses to Shrinking Cities : Examples from the Asia-Pacific, Europe and North America,” symposium ppt, http://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/HU/2010/2010_09_13_Thorsten_Wiechmann.ppt(접속일 : 2018. 7. 1).
- European Commission(2008), “Regions 2020: Demographic Challenges for European Regions,” https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_demographic.pdf(접속일 : 2018. 7. 1).
- Jared Aldstadt(2010), “Spatial Clustering,” *Handbook of Applied Spatial Analysis*, pp.279~300.
- Kitzinger J. and G. Samuel(2014), “A response to Naccache’s comment on ‘Reporting consciousness in coma’,” *JOMEC Journal*, <https://jomec.cardiffuniversitypress.org/articles/abstract/10.18573/j.2013.10245/>(접속일 : 2014. 8. 31).
- Kaiser, K.(2009), “Protecting respondent confidentiality in qualitative research,” *Qualitative Health Research* 19 (11), pp.1632~1641.
- Netherlands Environmental Assessment Agency(2010), “From combating to managing : Demographic decline in the Netherlands : Policy strategies for current and future shrinking regions,” The Hague : PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

- OECD(2012a), “Demographic Changes and Local Development : shrinkage, regeneration, and social dynamics–highlights,” OECD Publishing (Paris, France), http://www.oecd.org/cfe/leed/Demographic_changes_highlights.pdf(접속일 : 2018. 7. 1).
- _____ (2012b), “Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment : Recent Experiences from OECD Countries and the European Union,” OECD Publishing(Paris, France), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177185-en>(접속일 : 2018. 7. 1).
- _____ (2013), “Policy Making after Disasters : Helping Regions Become Resilient – The Case of Post–Earthquake Abruzzo,” OECD Publishing(Paris, France), <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189577-en>(접속일 : 2018. 7. 1).
- _____ (2014a), “Policy Challenges for the Next 50 Years,” OECD Publishing (Paris, France), <https://doi.org/10.1787/5jz18gs5fckf-en>.
- _____ (2014b), “Fostering Resilient Economies,” OECD Publishing(Paris, France), http://www.oecd.org/cfe/leed/Fostering–Resilient–Economies_final_opt.pdf(접속일 : 2018. 7. 1).
- _____ (2016), “Fostering Resilient Economies,” http://www.oecd.org/cfe/leed/Fostering–Resilient–Economies_final_opt.pdf(접속일 : 2018. 7. 1).
- _____ (2016), “OECD Regional Outlook 2016 : Productive Regions for Inclusive Societies,” OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264260245-en>(접속일 : 2018. 7. 1).
- OnePGH(2017), “Pittsburgh’s Resilience Strategy,” http://lghhttp.60358.nexcesscdn.net/8046264/images/page/-/100rc/pdfs/Pittsburgh_-R esilience_Strategy.pdf(접속일 : 2018. 7. 1).
- O'Reilly, K.(2012), *Ethnographic Methods*, Routledge.
- Pallagst, K.(2009), “Shrinking cities in the United States of America,” in Pallagst, K., J. Aber, I. Audirac, E. Cunningham-Sabot, S. Fol, C. Martinez-Fernandez, S. Moraes, H. Mulligan, J. Vargas-Hernandez, T. Wiechmann, and T. Wu (eds.), *The Future of*

- Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation in a Global Context*, LA: Institute of Urban and Regional Development.
- _____(2013), “The Interdependence of Shrinking and Growing : Processes of Urban Transformation in the USA in the Rust Belt and Beyond,” in Pallagst, K., C. Martinez-Fernandez, and T. Wiechmann (eds.), *Shrinking Cities-International Perspectives and Policy Implications*, Routledge Publishers.
- Pike, A., J. Tomaney, and A. Rodriguez-Pose(2006), *Local and Regional Development*, Routledge.
- USDA(2017), *Rural America at a Glance*, 2017 Edition, Washtington, DC : USDA.
- Worldbank(2018), *Rethinking Lagging Regions: using cohesion policy to deliver on the potential of Europe's regions*, Washington, DC : Worldbank.

◆ 執筆陣

- 강동우(한국노동연구원 부연구위원)
- 고영우(한국노동연구원 부연구위원)
- 김현지(동의대학교 교수)
- 남수연(성결대학교 강사)
- 전은하(University of Southern California 박사후 연구원)

인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용
정책 사례 연구

▪ 발행연월일	2018년 12월 24일 인쇄 2018년 12월 28일 발행
▪ 발행인	배 규식
▪ 발행처	한국노동연구원 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 ☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 도서출판 창보 (02) 2272-6997
▪ 조판·인쇄	1988년 9월 13일
▪ 등록일자	제13-155호
▪ 등록번호	

© 한국노동연구원 2018 정가 10,000원

ISBN 979-11-260-0249-8