

KIPA KOREA INSTITUTE OF
PUBLIC ADMINISTRATIONISSUE
PAPER인구감소 시대의 국민이 바라보는
지방소멸과 대응 정책*

염지선 부연구위원(공공리더십·갈등관리연구실)

1. 지방소멸 현황
2. 대국민 지방소멸 설문조사 개요
3. 국민이 바라보는 지방소멸 문제
4. 지방시대를 위한 지방소멸 대응 정책 제언

초저출산으로 인한 국가 존립의 위험 뿐만 아니라, 지방의 인구유출로 인한 지방소멸 또한 동시에 나타나고 있는 것이 현실이다. 이에 다양한 지방소멸 대응 정책이 기획되고 이행되고 있으나 그 효과성은 미비한 상황이다. 이러한 문제의식 아래 본 연구진은 일반국민 대상으로 지방소멸에 대한 인식 및 정책 평가를 조사하고 국민의 수요가 반영된 지역대응 정책 이행을 위한 정책제언을 제시하고자 한다.

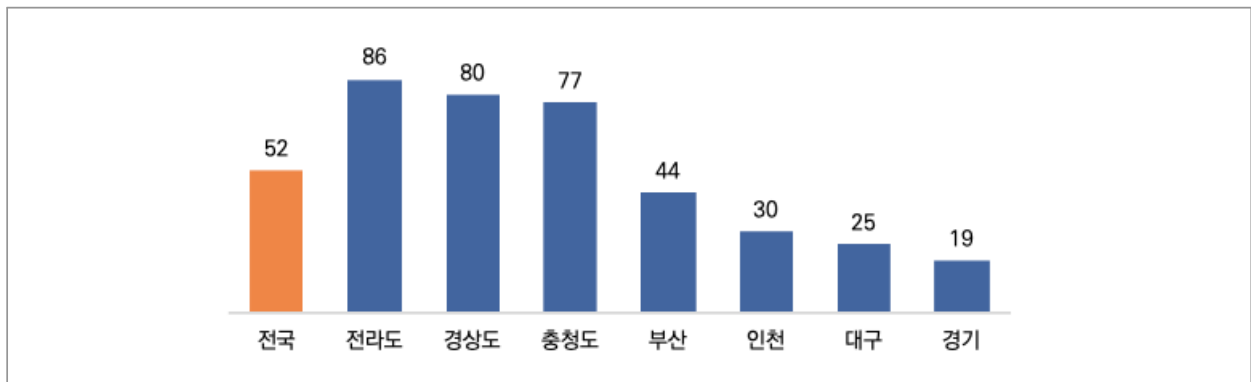
* 본 이슈페이퍼는 경제인문사회연구회에서 발주하고 한국행정연구원에서 수행한 '2023년 정책연구 국민 수요조사'의 일부를 차용하여 작성됨

1 지방소멸 현황

■ 지방소멸 현황

- 인구감소로 인한 지방소멸은 비수도권만의 문제가 아닌 수도권 외곽지역까지 확산되는 경향
 - 행정안전부의 인구감소지역 지정 결과, 총 89개 지역이 인구감소 지역으로 분류되었으며 인구감소 발생 가능성 지역(관심지역)으로 18개 지역을 추가로 선정
 - 인구감소 지역으로 선정된 기초자치단체 중, 경기도 두곳(가평군, 연천군), 인천 강화군, 부산 동구, 서구, 영도구 등 수도권과 대도시에서도 인구감소 지역이 발생
 - 한국고용정보원에 따르면 2023년 2월 기준 소멸위험 시군구는 118곳으로 전체 시군구의 약 52%로 차지
 - 경북 포항시와 대구 남구, 부산 금정구, 사하구, 남구 등 인구 50만의 산업도시와 대도시 도심으로 확대되고 있는 경향

그림 1 시도별 소멸위험 지역 비중(%)



출처: 한국고용정보원, 지역산업과 고용(통계로 본 지역고용_지방소멸위험지역의 최근 현황과 특징), 2023

■ 지방시대위원회의 출범과 지방소멸 대응 정책

- 현 정부의 지방시대 구축을 위한 국민수요 기반 지방소멸 대응 정책 제언의 필요성
 - 윤석열 정부는 대통령의 지역공약 실현을 위해 지방시대 위원회를 출범시키고 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’라는 비전을 제시
 - 경제인문사회연구회와 본 연구원은 지방소멸 관련 대방민 정책 수요 조사를 실시하여 현 정부의 균형발전과 책임있는 지방분권 목표 달성을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 함

2 대국민 지방소멸 설문조사 개요

■ 설문설계 및 조사 개요

● 토픽모델링 분석결과 기반 지방소멸에 대한 대국민 설문조사 설계

- 지역경제 활성화를 위한 정책적 지원과 인프라 조성/유치 중심의 지역전략 유지 방안과 관련된 토픽 다수 빈출
 - 이러한 정부의 접근 방식이 인구 감소 시대에 유효할 것인가에 대한 문제의식과 인구감소가 비수도권과 수도권에서도 지역별로 진행되고 있어 지방소멸에 대한 국민인식에 대한 새로운 설문조사 설계가 필요
- 본 조사에서는 인구감소에 따른 지방 소멸 대응 정책에 대한 국민들의 인식과 인구감소 충격으로 더욱 심화될 것으로 예상되는 지역주민의 삶의 질에 대한 이슈 중심으로 설문을 설계

표 1 지방소멸 관련 주요 토픽

지방소멸 관련 이슈	
지역경제 활성화를 위한 소상공인/지역상권 지원 사업	지역별 맞춤형 지역균형 발전 전략
행정안전부 지자체 대상 공모 사업 이행 및 성과	지역사회 발전과 시민 행복 증진을 위한 기초자치단체의 인프라 조성 및 유치
수도권 인구 감소에 따른 지역사회 위기 대응 전략의 필요성	

출처: 저자작성

● 일반국민 300천명 대상 웹기반 설문조사 실시

- 설문결과에 대한 신뢰성을 담보하기 위해 '응답자 친화적' 설문 설계
 - 응답자의 이해도를 평준화하기 위해, 필요에 따라 설문 서두에 관련 정보 및 부연설명을 제공하여 설문결과에 대한 신뢰도 확보

표 2 설문조사 개요

구분	설계내용
조사대상	2023년 5월 현재, 전국 거주 만 19~69세 남녀
조사방법	구조화된 설문지를 이용한 온라인 조사(조사기관 패널 150만명 활용)
표본설계	'22년 4월 말 기준 주민등록 인구 현황에 따라 성별·연령별·지역별 구성비에 따른 무작위추출
유효표본	총 3,000명
조사기간	2023년 5월 03일(수) ~ 5월 15일(월)

출처: 저자작성

3 국민이 바라보는 지방소멸 문제

■ 국민이 바라보는 인구구조의 변화

- 인구구조 변화와 관련된 모든 이슈에 대해 국민들은 ‘심각’ 하다고 응답
 - 현재 사회문제를 ‘경제 및 산업 문제’, ‘인구구조 변화 문제’ 그리고 ‘사회양극화 및 갈등 문제’로 유형화하여 심각성을 조사한 결과, 인구구조 변화 문제가 가장 심각하다고 응답¹
 - 인구구조 변화 문제와 관련하여 ‘저출산으로 인한 고령사회 가속’(7.89점)과 ‘인구감소에 따른 지역소멸’(7.71점)에 대한 심각성을 가장 높게 인지

그림 2 인구구조 변화 문제 인식

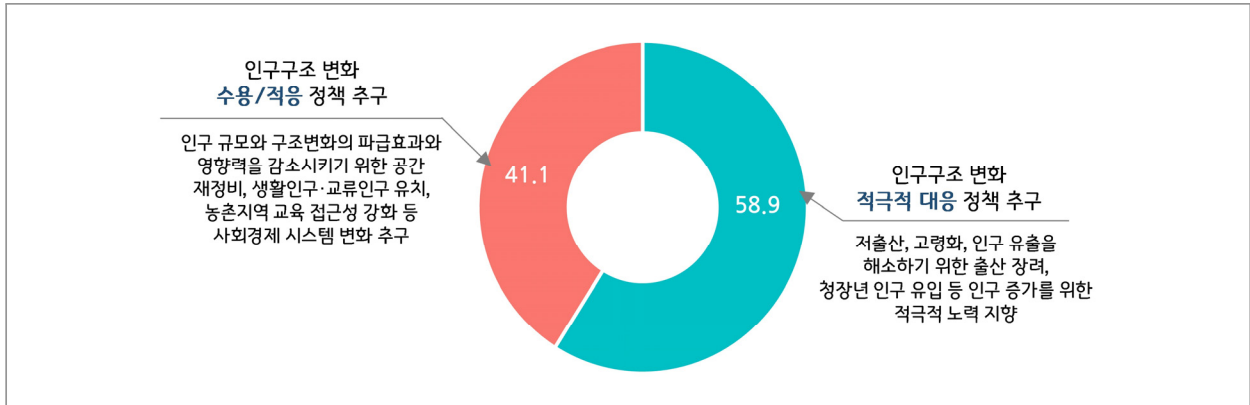


출처: 저자작성

- 인구구조 변화에 대한 적극적 대응 정책(58.95)은 수용/적응 정책(41.1) 보다 높음
 - 인구감소 현상을 대내외 환경의 변화로 받아들이기 보다는 저출산과 지역의 인구 유출에 대한 원인을 분석하고 이를 직접적으로 해결하는 적극적 정책 이행을 선호
 - 다만, 적응형 정책 선호 또한 상당히 높게 나타나고 있어 현행 인구감소 대응 정책의 방향성 설정에 대한 재설정 고려 필요

¹ 각 사회문제 유형별 응답 결과는 ‘2023 정책연구 국민수요조사’ 보고서 참조

그림 3 인구감소 위기 대응 정책 방향



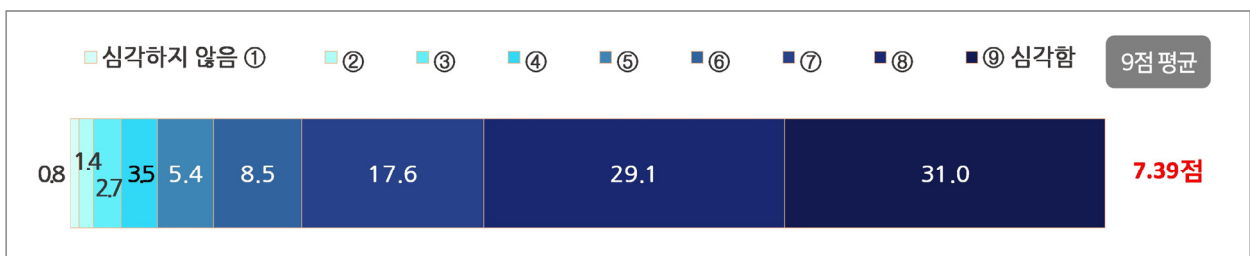
출처: 저자작성

■ 국민이 바라보는 지방소멸문제의 심각성

● 지방소멸 문제는 국가적 차원의 문제로 확산될 것을 우려

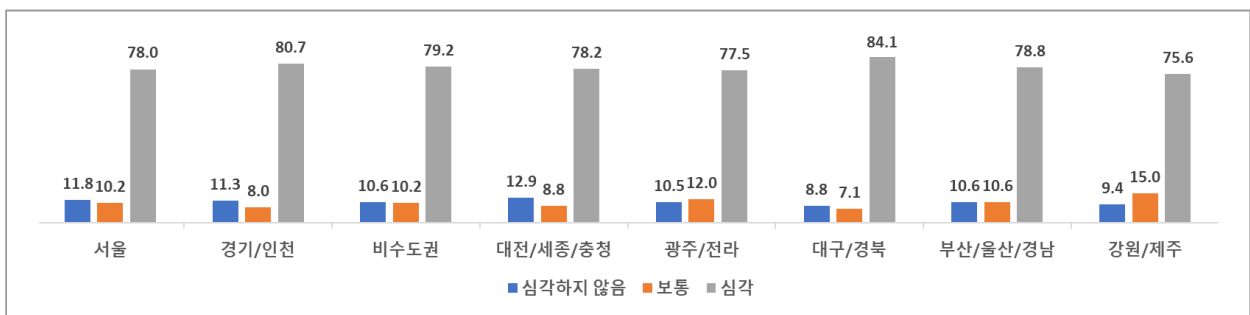
- 지방소멸 현상을 단순히 비수도권 문제가 아닌 국가 전체의 피해를 유발시킬 수 있는 문제로 인식
- 지역소멸 심각성 인식은 수도권과 비수도권의 차이가 아닌, 서울과 서울 외 지역 간의 인식 차이로 나타남
- 비수도권 지역에서는 대구/경북 84.1%가 심각하다고 응답, 타지역에 비해 대구/경북 지역의 응답자들의 지방소멸의 심각성에 대한 민감도가 높음
- 심각성과는 별개로 비수도권 지역의 경우 인구구조 변화에 따른 불가피한 과정(17.48%)이라는 응답이 수도권 (15.39%)보다 높게 나타나고 있어 지방소멸 현상을 바라보는 견해가 수도권과 차이를 나타냄

그림 4 지방소멸의 심각성



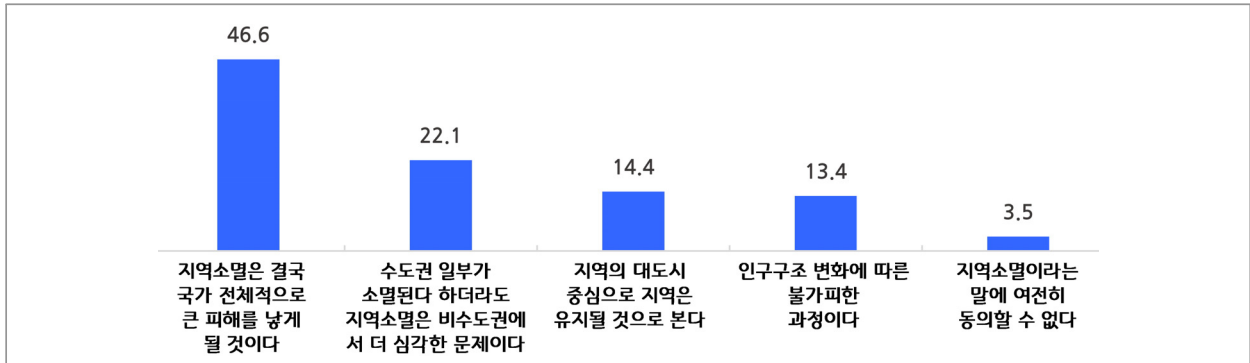
출처: 저자작성

그림 5 지방소멸의 심각성: 지역별



출처: 저자작성

그림 6 지방소멸 의견 공감도



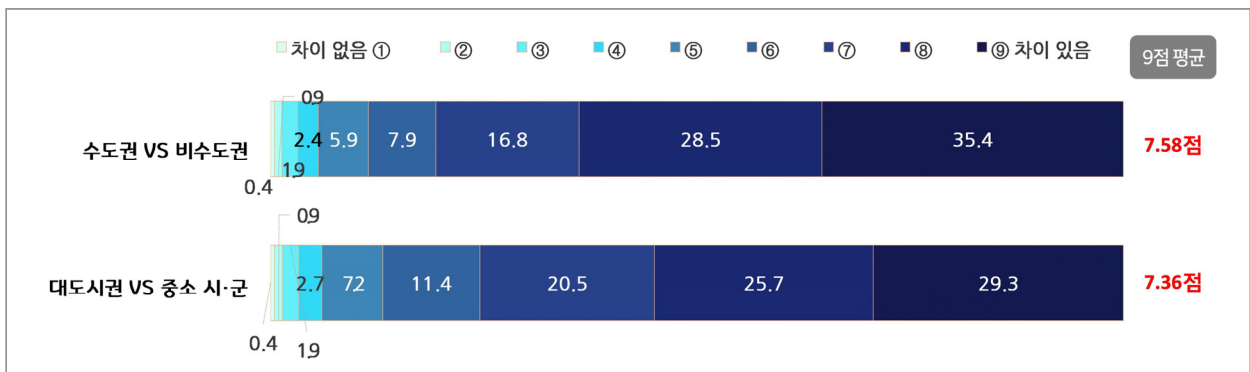
출처: 저자작성

■ 주민의 삶의 질 양극화와 지방소멸

● 수도권과 비수도권, 대도시권과 중소시군 거주에 따른 삶의 질 차이의 양극화 현상

- 수도권과 비수도권 간(7.58점)의 삶의 질 차이는 대도시권과 중소시군(7.36점) 보다 차이가 있다고 응답
- 지역별 주민 삶의 질 수준에 대한 양극화를 인지할수록 지방소멸을 심각하게 받아들이고 있어 삶의 질 수준과 지방소멸의 심각성에 대한 인과관계가 나타남²

그림 7 지역별 주민 삶의 질 수준 차이



출처: 저자작성

● 지역별 삶의 질 양극화 발생 요인으로 '의료인프라' 부족을 지목

- 지역의 주요 7개 인프라 중 '의료인프라'의 차이가 날수록 삶의 질의 수준의 격차가 발생한다고 응답³
- 전통적인 경제 및 교통, 국토 개발 관련 인프라의 경우 지역 간 격차는 여전히 인지되고 있음
- 다만, 의료와 함께, 소비/경제 인프라와 문화/예술 인프라가 지역 간의 삶의 질 격차 유발 요인으로 새롭게 등장
- 이는 국민이 바라보는 삶의 질 개념이 단순히 일자리와 소득 수준이 아닌, 문화예술, 의료, 소비의 즐거움 등으로 다각화 되고 있는 것으로 추론

² 다중회귀 분석 결과 양의 계수 $p < 0.000$ 수준에서 통계적으로 유의

³ 다중회귀 분석 결과 양의 계수 $p < 0.000$ 수준에서 통계적으로 유의

그림 8 주민 삶의 질 격차 요인

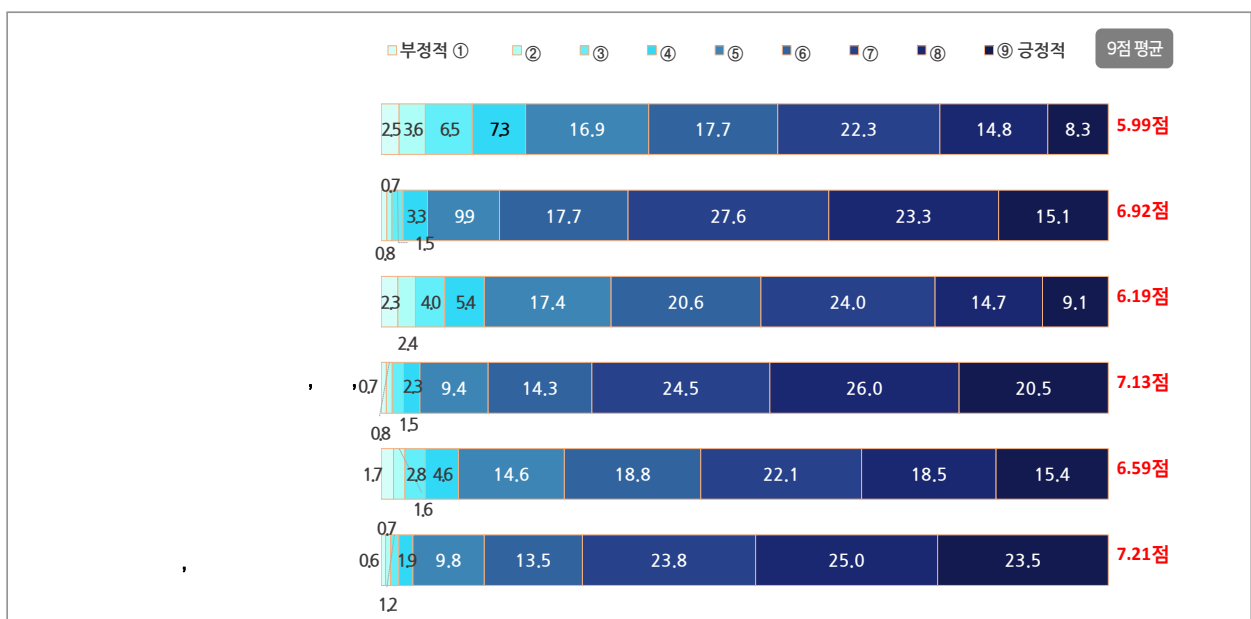


출처: 저자작성

■ 국민이 바라보는 지방소멸 대응의 정책적 노력

- ‘살기좋은’(livable) 지역 구축 관련 정책에 대한 높은 정책 수요
 - 지난 30년 동안 균형발전 및 지역경제개발 활성화를 위한 재정적 지원을 투여했음에도 불구하고 관련 정책들에 비해 낮은 선호를 보이고 있음
 - 반면, 삶의 질 향상을 위한 사회적 서비스 확대와 주택 및 교통 등의 정주 요건 인프라에 대해서는 높은 긍정적 평가를 나타냄
 - 이는, 지역의 인구 유입과 유출 방지를 위한 요인으로 전통적인 관점인 경제 및 교육적 여건 개선에 대한 선호보다는 개인의 삶의 질을 높일 수 있는 사회문화적 인프라 개선에 대한 수요가 높아지는 경향을 보이고 있음

그림 9 지역소멸 대응 및 지속적 발전 대응 정책



출처: 저자작성

● 연령별 사회보장 제도 구축을 통한 인구구조 변화 사회 대응에 대한 높은 국민적 수요

- '전국민 사회안전망 강화'(6.68점)와 '고령친화경제로의 도약'(6.50점)을 통한 지역의 인구구조 변화 대응에 대한 국민적 선호가 높게 나타남
- 이는 지역의 정주민구의 특성 맞춤형 정책을 통해 주민이 최소한 인간답게 살수 있는 경제·사회적 환경 조성에 대한 국민적 정책 수요가 높은 것으로 해석됨
- 인구구조 변화양상이 지역별로 상이하게 나타나고 있어, 다양한 연령 인구조로 구성되어 있는 서울의 경우, '연령 통합적 사회 준비'가, 고령 인구의 비율이 높은 비수도권의 경우 '고령친화 경제로의 도약' 정책에 선호가 상대적으로 높게 나타남

그림 10 인구구조 변화 대응 정책별 인식

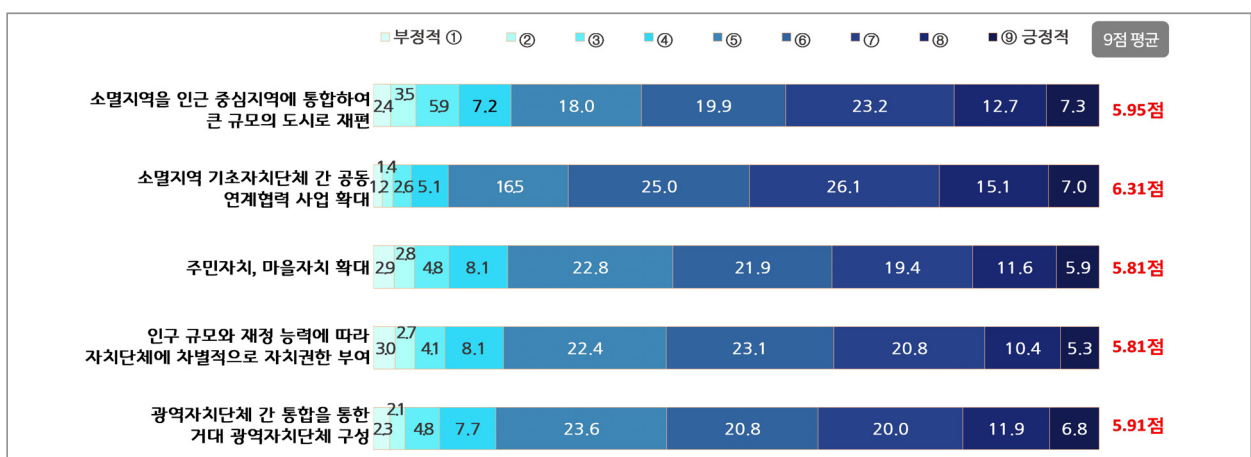


출처: 저자작성

● 소멸지역 대상 중심으로 행정의 '광역화'에 대한 필요성 증대

- 행정구역의 광역화에 대한 필요성에 대해 국민들의 긍정적인 평가가 나타나고 있음
- 단, 지방자치단체 간 행정서비스 광역화 방식에 있어 자치단체 간의 통합 보다는 협력관계 구축이 선호되고 있으며 그 대상 또한, 광역 간 보다는 기초 혹은 소멸지역 중심으로 이루어지는 '중소규모' 협력관계 구축에 대한 선호가 높게 나타남
- 주민자치 및 마을자치 확대가 중앙정부를 통해 장기간 지원되어 왔음에도 불구하고 국민들의 수요가 상대적으로 낮은 바, 현행 제도의 문제점 분석이 필요할것으로 판단됨

그림 11 지방소멸 대응을 위한 자치단체 운영 형태



출처: 저자작성

4 지방시대를 위한 지방소멸 대응 정책 제언

■ 지방소멸 대응 정책의 패러다임 전환 필요

● 새로운 '삶의 질' 요건 맞춤형 인구유입 정책 기획 및 활성화

- 저출산으로 인한 인구규모가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 지방소멸은 '인구유입'과 함께 '정주여건 개선' 등을 통해 지속가능한 지방소멸 대응 정책 기획 및 이행 필요
- 국민들은 거주지에 따른 삶의 질 양극화 지목과 함께, 그 원인으로 의료, 소비 및 문화 인프라 부족을 지목하고 있어 '살기 좋은' 지역 형성에 있어 필수 인프라 구축에 대한 새로운 견해를 보여주고 있음
- 특히, 현재 논의되고 있는 의대 정원 확충 및 국가 장학금을 통한 비수도권 의료인력 의무 배치 제도 등과 함께, 지역 연령 특성별 맞춤형 의료 인력 및 인프라(소아과, 노년내과 등) 구축 방안 논의 또한 필요
- 소비 및 문화 인프라는 경제활동 인구 유입과 직접적으로 연계, 한정된 인구규모 내에서 경제활동 인구 유입을 촉진하기 위해서는 지역의 인구를 지역 내 소비 및 생산인구로 정의하고 정주인구에 대해 '생활, 교류 및 관계인구' 등의 개념을 도입하여 유입되는 정주 인구 특성에 맞는 소비 및 문화 인프라 구축 지원 정책 이행 (예: 양양의 워케이션 활성화 방안)
- 이를 위해, 현행 주민등록법을 개정하여 '복수주소제'를 도입, 한 인구 당 복수의 주소를 허용하고 이를 기반으로 주민세 및 재산세 등의 재배분을 위한 정책적 논의가 필요

● 중앙과 지자체 간의 인구구조 변화 대응 방안 역할 재정립

- 중앙정부는 인구증가를 위한 출산장려, 일가정 양립, 산업시설의 지역 이전 등 직접적인 인구구조 변화 정책을 중심으로 대응
- 지자체 경우 지역의 인구구조 변화에 적응 및 순응형 정책을 중심으로 지역인구의 유출 방지 및 유입 및 정부 축진을 위해 '살기좋은' 공간으로 창출하여 주민의 삶의 질 향상을 추구할 수 있는 지역맞춤형 인구감소 대응 정책 중심으로 전략 설계

● 국내인구이동(migrant)과 함께 해외인구유입(immigrant)에 있어 지자체의 권한 확대

- 해외유입인구가 주민으로서 지역사회에 통합될 수 있도록 '데니즌십' 개념을 통해 그들의 의무와 권한에 대해 시행령 및 지자체 조례로써 규명

■ 기초자치단체 중심의 행정서비스의 광역화 추진

● 기초자치단체 간의 협력관계 구축을 통해 행정서비스의 광역화 추진

- 기초자치단체의 지나친 분절화는 인구감소지역을 중심으로 행정서비스의 비효율성을 증대시키고 이는 중앙정부의 재정적 지원을 통해 지방소멸 대응정책 이행에 있어 효과성을 저해하는 원인으로 작용
- 이러한 문제를 해결하기 위해 현재 논의되고 있는 광역자치단체 중심의 지역 간 통합인 ‘메가시티’ 보다는 기초자치단체를 중심으로 지역 간 협력관계 구축을 통해 행정서비스의 공동창출과 제공 방안에 대한 국민적 선호가 높게 나타남
- 이는, 지방소멸 대응을 위한 행정서비스 광역화 방안은 기초자치단체 중심으로 이루어져야 하며 그 방식에 있어 지역 간 통합(annexation)이 아닌 지역 간 문제를 공동으로 발굴하고 서비스를 제공하는 협력(collaboration) 방식을 통해 운영될 필요가 있음을 보여주고 있음
- 즉, 지나친 행정구역의 분절화로 인한 행정서비스 공급과 수요의 불균형과 비효율성 대응을 위해 행정서비스의 광역화 방안은 필수적이나, 그 방법론에 있어 정치적 논리가 아닌 행정서비스 유형(예, 재난안전, 사회복지, 교육 등)에 따라 광역화 방안의 유형이 논의되어야 함

■ 지역 주도 지방소멸 대응 정책을 위한 실증기반 강화

● 지역맞춤형 지방소멸 대응 정책 기획과 함께 정책실험을 통한 실증기반을 강화하여 지방소멸 대응 정책 이행에 있어 지속가능성을 도모

- 설문조사 결과, 지난 30년간 중요 정책으로 이행해 왔던 지자체 대상 재정적 지원의 효과성에 대한 국민들의 다소 회의적인 평가가 나타나고 있으며 이와 함께, 지역의 인구구조 변화 대응과 관련된 정책의 선호에 있어 지역별 인구구성 특징에 따라 상이하게 나타나고 있음
- 이는, 지역주민들의 정책수요의 미반영과 함께, 지나치게 즉각적인 효과 달성을 위한 실증기반 정책 기획 및 이행의 부재에 기인할 결과라고 판단됨
- 따라서, 지자체별 지역공간과 인구특성을 기반한 지역맞춤형 정책 이행 시, 지역 단위에서의 정책실험을 통해 정책의 오류 및 효과성 분석을 실시하고 이를 기반으로 증거기반 정책을 기획 및 이행하는 등 장기적 안목에서 지역의 인구구조 변화를 대응할 필요가 있음

참고문헌

- 1 한국고용정보원, 지역산업과 고용(통계로 본 지역고용_지방소멸위험지역의 최근 현황과 특징), 2023
- 2 엄지선 외. 2023 정책연구 국민수요 조사, 경제인문사회연구회, 2023



A (우)03367 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국행정연구원
T 02.564.2000 F 02.564.2013 H www.kipa.re.kr

- 출처를 밝히지 않고 이 이슈페이퍼를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
- 본 이슈페이퍼의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.
- 본 보고서를 '[저작권법] 제24조2(공공저작물의 자유이용)'에 따라 이용하실 경우 한국행정연구원의 동의를 반드시 받아 사용하여 주시기 바랍니다.
- 이 이슈페이퍼를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재하여 주십시오.
염지선(2023). <인구감소 시대의 국민이 바라보는 지방소멸과 대응 정책>. 한국행정연구원 이슈페이퍼 137호