

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

네덜란드

‘쇼핑거리’ 보다 ‘사람 사는 거리’로의 전환

: 네덜란드 위트레흐트(Utrecht)시의 “Making Tomorrow More Beautiful” 정책

오스트리아

오스트리아의 농촌 인구감소 대응 전략

미국

매사추세츠주 지방 활성화 보조금 정책(Local Aid)

한국

시민참여를 통한 탄소중립 이행 - 탄소중립 그린도시, ‘수원특례시’



오스트리아의 농촌 인구감소 대응 전략

개요

- ▶ 농촌지역 인구감소는 정도의 차이는 있으나 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 나타나고 있는 사회적 현상임
- ▶ 특히 유럽지역에서는 일찍이 60년대 말부터 유럽연합(EU)의 전신인 유럽 경제 공동체(European Economic Community) 시절부터 농업의 문제와 농촌지역의 인구문제에 대해 다양한 정책을 통해 극복하기 위해 노력해옴
- ▶ 본 원고에서는 유럽연합의 농촌문제에 대한 동향과 그중 오스트리아의 농촌 인구감소 대응 전략을 소개하고 우리나라가 현재 맞닥뜨리고 있는 심각한 인구문제에 시사하는 바를 도출하고자 함

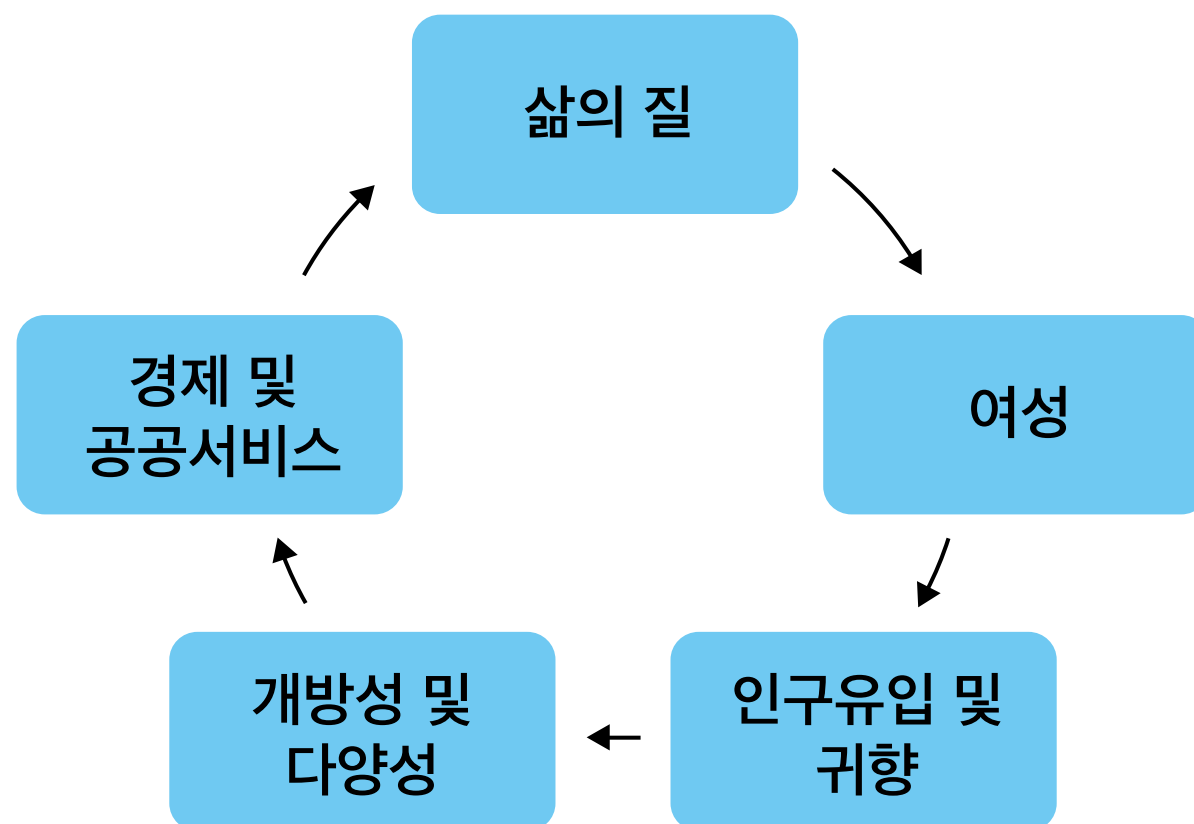
유럽연합의 농촌문제 대응 동향

- ▶ 유럽연합은 1960년대부터 농촌의 문제를 인식하고, 농업생산업 증대를 위해 농업부문과 유통 및 가공과정을 중심으로 투자하여 대응하기 시작함
- ▶ 1970년대에는 독일을 비롯한 인근 중부유럽 국가를 중심으로 출생인구가 사망인구보다 적은 자연 인구순감소 현상이 시작되었고, 이에 따른 농촌의 인력 부족 현상에 대한 대책으로 조기퇴직자와 청년농업인에 대한 지원이 이루어졌음
- ▶ 이러한 정책들은 유럽 공동 농업 정책(EU CAP)을 중심으로 1990년대까지 농업의 생산량 조절과 농촌의 일자리를 증가시켰으며 농촌지역과 도시지역의 인구의 변화도 비슷한 수준으로 나타났음
- ▶ 그러나, 2000년대 이후 도시지역의 인구가 농촌지역의 인구를 추월하고 농촌지역의 인구감소 속도가 점차 증가함에 따라 유럽연합 차원에서는 이를 심각한 사회문제로 받아들이기 시작했고 다양한 정책들을 준비함
- ▶ 2008년 유럽연합 집행위원회는 농촌발전 유럽네트워크(ENRD)를 설립하여 관련 이해관계자들의 조정, 자문 등의 업무를 수행하게 하였음. 또한 네트워크는 유럽연합 회원국들 간 주기적인 워크숍을 개최하여 각 국가의 농촌지역 및 인구문제에 대한 정책을 공유하고 의견을 교환하고 있음
- ▶ 이 네트워크는 2020년부터 기존 ENRD와 유럽 농촌혁신협의회(EIP-AGRI)의 조직을 유럽 공동 농업 정책(EU CAP) 시스템으로 통합시켰음

오스트리아의 농촌지역 인구 대응 전략

- ▶ 2019년 ENRD의 워크숍에서 소개된 오스트리아의 농촌지역 인구 대응 전략(Strategien für Regionen mit Bevölkerungsrückgang)은 중부 농촌지역에서 인구감소 및 고령화 문제가 지속적으로 이어짐에 따라 연방정부 차원에서 마련하고 추진하고 있는 전략임
- ▶ 이 전략은 5가지 기본방향과 12개의 핵심내용으로 이루어져 있으며 각 핵심내용을 바탕으로 한 세부전략으로 구성되어 있음
- ▶ 기본방향은 삶의 질 → 여성 → 인구유입 및 귀향 → 개방성 및 다양성 → 경제 및 공공서비스 순의 선순환 구조를 활성화하는 것임

그림 1. 오스트리아 인구감소 대응 전략의 기본방향



전략 ① 인구감소와 함께 사는 법을 배우기 (Mit dem Bevölkerungsrückgang leben lernen)

- ▶ 인구감소는 오스트리아 거의 모든 지역 뿐만 아니라 전 세계에서 발생하는 현상으로 출산율이 인구감소의 주요 요인으로 보고, 중기적으로도 이러한 추세의 반전을 기대할 수 없다는 점을 인지 및 수용하면서 전략을 수립함
- ▶ 인구감소 시대에 함께 사는 방안을 모색하기 위해서 인구구조 변화에 대응하기 위한 전략과 공공서비스 및 인프라에 대한 전반적인 조정, 자녀 양육에 대한 제반 여건 개선, 기초지자체와 주(州)가 함께 기술적 인프라 환경을 개선해 나아가야 함

전략 ② 인구유출을 미래를 위한 움직임으로 보기 (Abwanderung als Bewegung vorwärts sehen)

- ▶ 오스트리아 내부에서는 젊은 여성이 인구이동(농촌→도시)의 주를 이루며, 국외 인구 유출은 10대 후반과 20대 초반에서 일어나는 현상으로 교육, 직업, 삶의 질 등 다양한 이유가 있음. 그럼에도 이러한 인구 유출은 해외의 이민자를 통해 상당 부분 상쇄되고 있음
- ▶ 따라서 이러한 인구 유출을 미래를 위한 움직임으로 규정하여야 하며, 다만 귀향, 일시 귀향, 세계적 네트워크 구축 등을 고려하여야 함
- ▶ 특히, 직업과 육아의 기회, 지역사회 활동의 참여 그리고 성평등 등 젊은 여성의 삶의 기회에 보다 관심을 기울여야 할 필요가 있음

전략 ③ 관점을 180도 바꾸기 - 인구 유출을 방지하기보다 인구유입, 귀향 등을 지원 (Den Blickwinkel um 180 Grad wenden - statt Abwanderung verhindern, Zuwanderung und Rückwanderung unterstützen)

- ▶ 인구 유출 지역은 국가 내 인구 유입, 해외 이민 등으로 상쇄되며, 인구가 감소하고 있는 지역 또한 인구가 유입되고 있음
- ▶ 이에 국내·국외 이민을 포함한 인구 이동을 보다 긍정적으로 바라보고 이민자의 사회 통합에 중점을 두고, 특정 그룹(귀향자, 여성, 자영업자, 노인)에 대해 맞춤형 서비스를 제공하며, 개방성과 사회적 다양성을 지역의 정체성 및 전통과 결합하여야 함

전략 ④ 지역의 중심지는 안정화 장치 역할을 하여야 한다. - 다만 다른 지역과 경쟁관계에 있어서는 안된다. (Regionale Zentren sind Stabilisatoren - nicht gegen die übrigen Gemeinden ausspielen)

- ▶ 지역의 중심지는 인구감소에 대해 항상 안정화 장치 이상의 역할을 하여야 함. 지역의 중심지에도 인구는 감소하고 있지만, 이는 출산율로 인한 것이고 중심지는 주로 인구 유입의 중심지가 되는 것을 고려하여야 함
- ▶ 인구 수에 관하여 다른 지역과 경쟁하기보다는 인구 유입에 집중하고, 매력적인 공공서비스를 갖춘 인프라를 구축해야 하며, 특히 기초지자체 간 협력을 지원하여 주민을 위한, 주민에게 필요한 서비스를 패키지로 제공할 필요가 있음

전략 ⑤ 삶의 질이라는 소프트 요인이 특히 중요하다. - 공공서비스를 혁신적으로 재구성(“Weiche Faktoren” der Lebensqualität sind besonders wichtig - Daseinsvorsorge innovativ neu organisieren)

- ▶ 인구감소지역의 객관적인 삶의 질(인프라, 통근 거리, 소득)은 주관적 삶의 질 평가와 일치하지 않으며, 오히려 도시지역보다 삶의 질 만족도가 높은 지역도 있음

- ▶ 따라서 지역개발의 새로운 관점으로써 성장과 경쟁뿐만 아니라 사회적 관계의 질, 자기 결정권의 강화, 의사결정 구조에 대한 참여 등의 삶의 질 구성 요소에 주목할 필요가 있음
- ▶ 이를 위해 개방적인 방식으로 지원 프로그램이 보완되어야 하며, 현재 제공되는 인프라와 서비스에 대한 혁신적 솔루션과 이에 대한 기금 마련이 필요함
- 디지털 접근성 보완, 공공서비스 패키지화, 대중교통, 자생적 조직에 대한 지원, 사회혁신, 실험적 접근 등

전략 ⑥ 경제와 지식 관련 서비스를 위한 레드카펫 깔기(Roten Teppich für wirtschafts- und wissensbezogene Dienstleistungen ausrollen)

- ▶ 인구 증가와 경제 및 지식산업 관련 일자리 개수는 강한 상관관계가 있으며, 이러한 일자리는 귀향 가능성을 높이고 여성 일자리를 늘림
- ▶ 따라서 경제 및 지식산업 관련 서비스 기회를 포착하여 현존하는 또는 잠재적인 지역 가치사슬 및 전문분야와 연결할 필요가 있으며, 매력적인 사회문화 환경, 새로운 것에 대한 사회적 개방성, 다양성, 보육 서비스, 지역 중심지를 구축하여야 함
- ▶ 또한 입지요소로써 성평등과 사회적 다양성을 이해하여야 하며, 평생 학습 및 외부 이민자와의 네트워크 구축, 농촌 지역 중심지에 광대역 통신 인프라 구축 등이 필요함

전략 ⑦ 등잔 밑에 불을 숨기지 말 것: 인구감소지역이 반드시 가난하고 경제 성과가 낮은 것은 아니다.

(Stellt euer Licht nicht unter den Scheffel: Regionen mit Bevölkerungsrückgang sind nicht automatisch arm und haben eine schlechte wirtschaftliche Performance)

- ▶ 오스트리아에서 인구감소지역의 평균 소득이 국가 전체 평균 소득보다 높은 곳은 흔하게 발견됨
- ▶ 그러므로 경제 성과가 인구 정책과 연계되어서는 안되고 별개의 문제로 다루어져야 하며, 지역별·상황별 전략이 필요함

전략 ⑧ 공업과 상업: 우연이 작용하기도 하지만, 좋은 부문별 조합은 인구통계적 지속가능성을 높인다.

(Der Zufall führt Regie - aber eine gute sektorale Durchmischung erhöht die demografische Tragfähigkeit)

- ▶ 공업과 상업 분야 일자리 증가는 인구 증가와 관련이 있는 것으로 분석되었으며, 공업 및 상업 분야 종사자 비율이 높으면 장기적으로 인구감소지역에 인구가 유입되어 정착하는 비중이 높아짐
- ▶ 인구 성장을 위해서는 새로운 산업의 기업 확대 및 유치가 중요하며, 국가와 지자체 간 협력을 통해 양질의 입지를 개발하고 보상 메커니즘(토지, 인프라, 맞춤형 교육 제공 등)을 마련하여야 함

전략 ⑨ 관광 산업은 더 이상 인구감소의 만병통치약이 아니다. - 새로운 현상이 제기하는 질문 (Tourismus ist kein Allheilmittel mehr gegen Bevölkerungsrückgang - ein neues Phänomen wirft Fragen auf)

- ▶ 지역 수준에서 관광 산업 밀집 지역은 인구 증가 효과 및 지역 생산액이 높을 가능성이 있으나, 지자체 수준에서는 지난 10년간 관광 산업 밀집도가 높을수록 인구가 감소할 가능성이 높은 것으로 분석됨
- ▶ 인구당 70박 이하의 중간 또는 낮은 관광 산업을 가진 지역에서는 지난 10년간 지자체 수준에서 관광 산업 밀집도와 인구 증가 사이에 어떠한 상관관계도 보이지 않았음
- ▶ 관광 산업 밀집 지자체의 경우, 성장 동력이 둔화되거나 이미 성장 정점에 도달하여 인구 유입 및 유지력이 감소되고 있고, 지역 인구의 교육 수준과 구직자의 자격 수준이 더 이상 일치하지 않는다는 잠정 결론을 내림
- ▶ 오스트리아 전체 숙박객이 정체되고 있는 상황에서 관광 인프라에 대한 투자는 관광 밀집도가 낮은 지역에서 더 높은 위험을 가짐
- ▶ 그러나 이것이 관광 투자를 감소시켜야 한다는 것은 아니며, 현재의 수준을 유지하고 국제적 경쟁에서 살아남기 위해 관광 산업에 대한 투자는 지역주민의 여가수요와 잠재적 인구 유입을 더 많이 고려하여야 함

전략 ⑩ 양질의 농업 생산 보장 및 지역 가치사슬에 포함시키기(Landwirtschaftliche Qualitätsproduktion sichern und in regionale Wertschöpfungsketten einbetten)

- ▶ 산업화 이후 오스트리아의 농업과 임업의 고용은 계속해서 감소하고 있으며, 특히 2000년대 이후 2011년에서 2011년 사이에는 25% 가량 급격히 감소함
- ▶ 농림업 종사자 비율과 인구 감소에는 상관관계가 있는 것으로 분석되었고, 오스트리아는 특히 농림업 종사자의 비율이 상대적으로 높으며(오스트리아 4.4%, 독일 1.3%, 유로존 3.2%), 인구감소지역의 농림업 종사자 비율은 10-20% 수준임
- ▶ 따라서 오스트리아의 품질 지향적 농업을 확보(유기농 농장 20% 확보 등)하고 이를 지역 가치사슬에 포함시키는 것이 인구감소를 억제하는 데 중요한 기여를 할 것으로 판단됨

전략 ⑪ 혁신에 대한 용기와 위험 감수성을 높이 평가하고 조직과 인력 측면에서 지원하기 (Mut und Risikobereitschaft zu Innovationen wertschätzen und organisatorisch und personell unterstützen)

- ▶ 전략에 제안된 사항의 상당수는 다양한 수준의 기관과 행정 및 행위자의 협력이 필요하며, 그 가운데 혁신은 의사소통 과정이 필수적이고 위험이 뒤따르게 됨
- ▶ 또한 인구감소지역에서는 지역개발과 공동체 간 협력을 지원하기 위한 조직과 인적 자원의 필요성이 절실함
- ▶ 따라서 지역 및 리더 관리를 위한 적절한 인력배치와 조직 개발, 의사소통 및 미디어 관계에 대한 훈련과 추가 교육의 도입이 필수적임

전략 ⑫ 보다 심층적 분석이 필요하다. (Vertiefende Analysen sind notwendig)

- ▶ 지역사회에 대한 보다 심층적인 분석을 토대로 한 전략 실행이 필요하며, 이를 위해 지역의 현황 심층 분석과 함께 행정당국 및 지역사회, 전문가 그룹 등 이해당사자들 간의 활발한 의사소통과 의견교환을 위한 워크숍을 주기적으로 개최 중임

시사점

- ▶ 오스트리아의 인구감소는 고령화로 대표되는 인구구조의 변화, 출산율 감소, 농촌 지역의 인구유출 등의 요인에 의한 것으로 나타났으며, 우리나라를 비롯한 전 세계적 인구감소 현상과 유사한 점을 보이고 있음
- ▶ 다만, 사망인구가 출생인구보다 많게 되는 자연인구 감소는 중부유럽 지역에서 오래된 현상으로 이민자 유입으로 이를 상쇄하고 있다는 점, 쉥겐 조약으로 국경 간 이동이 비교적 자유롭다는 점에서는 우리나라의 인구구조와는 차이가 있음
- ▶ 오스트리아 정부의 대응 사례는 심층적 분석과 지역사회의 특성을 고려하여 다층적인 전략을 마련했다는 점, 출산율 감소와 인구감소를 받아들이고 장기적인 관점의 전략을 준비하고 실행하고 있다는 점에서 우리나라의 인구감소에 시사점을 주고 있음
- ▶ 또한 오스트리아 정부는 인구감소 대응 전략의 일환으로 2031년까지 새로운 지역 공간 계획을 마련할 예정이며 향후 이에 주목할 필요도 있음

참고자료

- 1) Agrarsoziale Gesellschaft(2007), Der Ländlicher Raum: Vielfalt ist seine Stärke, Jubiläumsausgabe, Nr. 05/06 2007