

# 인구감소에 따른 기초자치단체의 지속가능성 강화방안

이병기

The logo for KRILA (Korea Research Institute for Local Administration) is centered on the page. It consists of the letters "KRILA" in a bold, white, sans-serif font, set against a dark blue, multi-pointed star-like shape. The background of the entire page is a light blue, abstract geometric pattern of overlapping triangles, with a faint, stylized candlestick chart overlaid on it.

연구진

이 병 기 ( 연구 위 원 )

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

## 인구감소에 따른 기초자치단체의 지속가능성 강화방안

발행일 : 2018년 1월 31일

발행인 : 이 호

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 : Tel. 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

ISBN : 978-89-7865-434-0

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

저출산·고령화와 대도시로의 인구유출 등 인구구조의 급격한 변화로 지방소멸에 대한 우려가 높아지고 있으며, 정부에서도 ‘컨트롤 타워’를 세우는 등의 인구문제에 대응하기 위한 다양한 사업들을 추진하고 있다. 이러한 정부대응을 살펴보면 저출산, 고령화에 따른 문제를 국가적 위기수준으로 인식하고 있다.

이 연구도 이러한 문제인식의 연장선에서 인구구조가 급격히 변화하고 있는 기초자치단체를 대상으로 하여 인구구조 변화에 미치는 영향을 분석하여 지방의 지속가능성 강화방안을 모색하고자 한 것이다.

이를 위해 이 연구에서는 우리나라와 비슷하게 인구감소문제로 고민하고 있는 일본의 사례검토와 우리나라 사례 자치단체를 분석하여 대안을 제시하였다. 첫째로 인구감소에 대응하기 위한 정부의 사업추진방식 문제로 기존의 하향식 추진방식에서 벗어나 자치단체의 정책적 자율성을 부여하여 자치단체의 환경에 맞게 추진할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 둘째로 자치단체별로 인구대응방안이 포함된 지역계획의 수립이 필요하며, 일본 사례에서와 같이 중앙정부차원의 표준화된 방법론 보급 등의 지원이 필요하다. 셋째로는 궁극적으로 지방자치단체의 인구감소대책은 “인구감소≠지역경제침체”로 연결되는 고리를 차단하는 것에 초점을 두고 인구문제를 접근해야 한다는 것이다.

이 연구가 인구문제로 어려움을 겪고 있는 자치단체와 관련 연구자들에게 조금이나마 도움이 되기를 바라며 연구자의 노고에도 감사를 드린다.

2018년 1월

한국지방행정연구원장

인구구조가 급격히 변화하고 있는 기초자치단체의 지속가능성은 일자리, 소득 등 생애주기시설에 기반하여 지역사회 구성원들이 체감할 수 있는 제반 생활환경여건(복지, 교육, 문화, 행정서비스 등) 즉, 인간다운 삶을 영위할 수 있는 생활환경 여건도 지속가능성의 중요요인이라 할 수 있다. 이 연구에서는 인구감소 변화가 뚜렷한 기초자치단체를 사례지역으로 선정하여 인구구조 변화에 미치는 영향요인을 분석하여 지속가능성 강화의 측면에서 대안을 모색하고자 하였다.

우리나라와 비슷한 인구문제를 경험하고 있는 일본의 인구과소지역에 대한 정책 사례를 살펴보았다. 일본사례의 정책체계 측면에서 살펴보면, 우리나라와 유사한 인구구조 변화(인구감소, 대도시로의 인구유출 등)가 빠르게 진행되고 있어서 중앙정부와 지방정부 등 모든 정부기관에서 다양한 정책과 사업을 추진하고 있다. 특히, 중앙정부는 큰 틀에서 정책방향을 제시하고 세부적인 정책이나 사업에 대해서는 지방정부 자율성 부여하는 방식으로 정부간의 역할과 권한에 대한 명확한 설정을 통하여 인구문제에 대응하고 있다.

이 연구에서는 이러한 추진사례 등을 참고로 하여 군 단위 기초자치단체 가운데서 인구규모가 평균 이하인 동시에 3년 이상 지속적으로 감소하고 있는 강원도 양양군과 강원도 지역에서 유일하게 인구감소 현상이 둔화되고 있는 화천군을 사례지역으로 선정하여 비교분석을 실시하였다. 우선적으로 양양군과 화천군 생활환경여건을 비교분석해 보면, 양양군은 지역개발 또는 도시개발 위주의 정책 시행 중에 있으나, 화천군은 군인 및 도시민 등 지역주민을 위한 정착지원 위주의 정책을 시행하고 있다는 차이점이 있다.

인구유입정책을 살펴보면, 양양군은 청년 일자리 보조금 지원 및 사회적 경제 기업 육성을 힘을 쓰고 있는 반면에, 화천군은 전입지원금, 출산장려금, 주택수리비

등 금전적인 지원과 지역에 안정적인 정착을 위한 귀촌마을이나 주거환경 정비해나가고 있는 상황이다. 한편, 두 지역의 지방공무원을 대상으로 한 설문조사 결과를 보면 생활여건에서는 양양군의 만족도가 높은 반면에, 경제여건 만족도는 화천군의 만족도가 높은 것으로 나타났다. 그러나 지역소멸에 대한 인식이 양양군보다는 화천군이 심각하게 받아들이고 있으며, 이에 대한 생활여건 및 경제여건 개선에 대한 수요가 높은 편이었다. 그럼에도 불구하고 정책적 개선방안에 대해서는 대부분 공통적으로 지역일자리 창출과 생활인프라 확충으로 비슷하게 인식하고 있다.

일본 사례와 기초자치단체 비교분석 결과를 토대로 인구감소에 따른 지속가능성 강화방안으로 3가지 측면에서 대안을 제시하였다. 첫째, 인구감소에 대응하기 위한 사업추진방식의 문제로 기존의 하향식 추진방식에서 벗어나 자치단체의 정책적 자율성을 부여하여 지역발전(인구)계획의 수립 및 추진이라도 자치단체의 환경에 맞게 추진할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

둘째, 지역계획수립에 따른 중앙정부차원의 지원체계 구축 문제로 일본의 사례와 같이 중앙정부에서는 적극적으로 지원체계를 구축하여 표준화된 방법론을 보급할 필요가 있다. 일본 기초자치단체(시정촌) 모두 중앙정부의 표준화된 방법론에 따라 해당지역의 지역계획을 수립 완료하여 추진중에 있는 점에서 시사점을 찾을 필요가 있다.

셋째, 궁극적으로 기초자치단체의 인구감소대책은 “인구감소≠지역경제침체”로 연결되는 것을 방지하는 것에서 출발해야 한다. 즉, 일자리 창출이 인구문제 해결의 출발점이라는 의미로 생애주기에 맞는 안정적인 일자리 창출은 차별화된 소비를 촉진시키고 이는 다시 자치단체의 기본 인프라 확충 등 생활환경여건의 개선으로 연결될 수 있도록 하는 선순환 구조를 갖게 하는 것이 필요하다.

# 목차

제1장 서론	1
제1절 연구목적 및 필요성	3
제2절 연구범위 및 방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법	6
제2장 선행연구 및 관련 정책	9
제1절 선행 연구	11
1. 공급자 측면	11
2. 수요자 측면	20
3. 시사점	25
제2절 관련 정책	27
1. 자치분권 로드맵(안)	27
2. 인구급감지역 통합지원사업	28
3. 사람이 돌아오는 농산어촌	30
제3절 연구 분석의 틀	32
제3장 국외(일본) 인구문제 대응사례	37
제1절 인구비전 종합전략	39
1. 일본 사례의 필요성	39
2. 일본 중앙정부 인구비전	41
3. 지방정부(지방공공단체) 인구비전 종합전략	43



제2절 지방정부 분야별 추진사례	51
1. 작은 거점마을 구축	51
2. 생애활약거리 조성사업	57
제3절 기초자치단체 차원의 추진사례	63
1. 추진 개요	63
2. 주요 사례	63
제4절 사례분석의 시사점	70
1. 정책체계 측면	70
2. 지원사업 측면	71
<b>제4장 사례 기초자치단체 현황분석</b>	<b>73</b>
제1절 사례지역 선정	75
제2절 양양군 사례	78
1. 일반개요	78
2. 인구구조	79
3. 지방행정	81
4. 생활환경	86
5. 지역경제	88
제3절 화천군 사례	93
1. 일반개요	93
2. 인구구조	94
3. 지방행정	96
4. 생활환경	100



5. 지역경제	102
<b>제4절 사례비교 분석</b>	107
1. 인구구조	107
2. 생활환경	107
3. 지역경제	109
4. 지방행정	110
<b>제5장 사례 기초자치단체 설문조사 분석</b>	111
<b>제1절 설문조사 개요</b>	113
1. 설문조사 목적	113
2. 응답자의 일반적 특성	113
<b>제2절 생활환경 만족도 분석</b>	115
1. 인구감소 원인	115
2. 생활환경에 대한 의견조사	117
<b>제3절 정부차원의 개선방안</b>	125
1. 현재 정책에 대한 실효성	125
2. 정책적 개선방안	127
<b>제4절 설문결과 요약</b>	129
<b>제6장 결론: 지속가능성 강화방안</b>	131
<b>제1절 기본방향</b>	133
<b>제2절 지속가능성 강화방안</b>	136
1. 기본전제	136





---

---

2. 방안모색	137
참고문헌	142
Abstract	145



# 표 목차

〈표 2-1〉 과소지역 관련 선행연구	19
〈표 2-2〉 생애주기시설에 따른 생애주기별 이슈와 재무목표(예시)	33
〈표 3-1〉 일본의 지방판 종합전략 수립(예시)	46
〈표 3-2〉 정책체계 측면의 시사점(요약)	70
〈표 3-3〉 생활여건지원사업의 시사점(요약)	71
〈표 4-1〉 강원도의 지방소멸위험 지수 결과(2017)	76
〈표 4-2〉 강원도의 총인구수 변화추세	77
〈표 4-3〉 양양군의 지역현황	78
〈표 4-4〉 양양군의 인구변화 추이	79
〈표 4-5〉 양양군의 세대별 인구변화 추이	80
〈표 4-6〉 양양군의 인구의 자연증감 변화 추이	81
〈표 4-7〉 양양군의 지방공무원수 변화	82
〈표 4-8〉 양양군의 기능별 결산규모 추이	83
〈표 4-9〉 양양군의 주요 관공서 현황	86
〈표 4-10〉 양양군의 주요 생활시설 현황	87
〈표 4-11〉 양양군의 경제활동인구 및 고용현황	88
〈표 4-12〉 양양군의 사업체수 및 종사자수 추이	89
〈표 4-13〉 양양군의 산업별 지역내총생산 추이	90
〈표 4-14〉 양양군의 산업별 특화수준 변화추이	91
〈표 4-15〉 양양군의 고용탄성치 분석결과(2010-2015)	92
〈표 4-16〉 화천군의 일반개요	93
〈표 4-17〉 화천군의 인구변화 추이	94



〈표 4-18〉 화천군의 세대별 인구변화 추이	95
〈표 4-19〉 화천군의 인구의 자연증감 변화 추이	96
〈표 4-20〉 화천군의 지방공무원수 변화	96
〈표 4-21〉 화천군의 기능별 결산규모 추이	97
〈표 4-22〉 화천군의 인구유입 정책	99
〈표 4-23〉 화천군의 주요관공서 현황	100
〈표 4-24〉 화천군 생활환경 시설현황	101
〈표 4-25〉 화천군의 경제활동인구 및 고용현황	102
〈표 4-26〉 화천군의 사업체수 및 종사자수 추이	103
〈표 4-27〉 화천군의 산업별 지역내총생산 추이	104
〈표 4-28〉 화천군의 산업별 특화수준 변화추이	105
〈표 4-29〉 화천군의 고용탄성치 분석결과(2010-2014)	106
〈표 4-30〉 양양군과 화천군의 인구구조 비교결과	107
〈표 4-31〉 양양군과 화천군의 생활환경 비교결과	108
〈표 4-32〉 양양군과 화천군의 지역경제 비교결과	109
〈표 4-33〉 양양군과 화천군의 행정서비스 비교결과	110
〈표 5-1〉 응답자의 일반적 특성	114
〈표 5-2〉 인구감소 원인	115
〈표 5-3〉 인구감소로 인한 문제점	116
〈표 5-4〉 생활환경에 대한 만족도	117
〈표 5-5〉 세부 생활환경에 대한 만족도	119
〈표 5-6〉 경제여건에 대한 만족도	120



## TABLE CONTENTS

〈표 5-7〉 세부경제여건의 문제점	121
〈표 5-8〉 기본소득 인지여부	122
〈표 5-9〉 기본소득 필요성과 시급성	123
〈표 5-10〉 기본소득제도 도입으로 인한 귀농·귀촌인구 증가 정도	124
〈표 5-11〉 중앙정부의 지원정책의 실효성	125
〈표 5-12〉 강원도의 지원정책의 실효성	126
〈표 5-13〉 군청의 지원정책의 실효성	126
〈표 5-14〉 중앙정부 및 강원도 정책적 개선방안	127
〈표 5-15〉 군청의 정책적 개선방안	128
〈표 5-16〉 읍·면의 정책적 개선방안	128
〈표 5-17〉 개인에게 필요한 정책	129
〈표 5-18〉 설문조사 결과 요약	130



# 그림 목차

〈그림 1-1〉 연구 흐름도	7
〈그림 2-1〉 국민정책제안 홈페이지	20
〈그림 2-2〉 인구문제에 대한 인식과 접근방법	26
〈그림 2-3〉 생애주기가설에 따른 생애주기별 경제활동 이미지	33
〈그림 2-4〉 생애주기를 고려한 기초자치단체 생활환경여건(예시) 이미지	34
〈그림 2-5〉 연구 분석틀	35
〈그림 3-1〉 한국의 인구구조 변화	40
〈그림 3-2〉 일본의 인구구조 변화	40
〈그림 3-3〉 일본 인구비전 종합전략 로드맵 체계	42
〈그림 3-4〉 일본의 지방판 인구비전 수립체계	44
〈그림 3-5〉 작은 거점마을 기본방향 및 기본구상도	53
〈그림 3-6〉 작은 거점마을 조성전략	55
〈그림 3-7〉 작은 거점마을 조성사례	56
〈그림 3-8〉 생애 활약의 거리 추진 현황(2016)	62
〈그림 4-1〉 양양군의 조직도	84
〈그림 4-2〉 양양군의 인구유입정책	85
〈그림 4-3〉 화천군의 조직도	98
〈그림 6-1〉 인구감소지역의 생애주기에 따른 대응방안 모색	137
〈그림 6-2〉 화천군의 생활여건 및 지속가능성 강화	138
〈그림 6-3〉 양양군의 생활여건 및 지속가능성 한계	138
〈그림 6-4〉 사례지역 핵심요인(요약)	139





# 제 1 장

## 서론

제1절 연구목적 및 필요성

제2절 연구범위 및 방법









## 제1절 연구목적 및 필요성

저출산·고령화와 대도시로의 인구유출 등 인구구조의 급격한 변화로 지방소멸에 대한 우려가 높아지고 있고, 이에 대응하기 위해서 정부차원의 ‘컨트롤 타워’를 세워 인구감소대책을 추진하고 있다.

이러한 정부대응의 저변에는 저출산, 고령화에 따른 노령인구의 증가와 인구감소, 취업 및 교육 등의 원인에 기인한 수도권과 대도시로의 인구이동으로 지역간 인구구조의 불균형이 점점 심화되고 있는 현상 등에 대응하기 위한 조치의 하나로 판단된다.

특히, 일부 기초자치단체의 경우 인구감소와 인구구조의 불균형으로 존립 자체가 위협받는 수준에 있고, 또한 노령인구의 비중이 지나치게 높아지면서 지역의 균형발전 측면에서도 위협요인으로 대두되고 있다.

인구감소, 인구구조의 변화 등 환경여건에 능동적으로 대응하기 위해서는 지방행정 추진체계 전반에 대한 역량강화 및 개선을 통하여 기초자치단체 차원에서도 지속가능발전이 지속될 수 있도록 해야 한다는 것이다.

지속가능발전은 “미래 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력과 여건을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 발전(to meet the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)”으로 정의되고 있다. 이 개념은 지속가능을 이해하는 가장 중요한 개념으로 모든 지속가능발전에

대한 모든 논의에서 우선(이영한, 2014)한다는 것이다.

인구구조가 급격히 변화하고 있는 기초자치단체의 지속가능성은 일자리, 소득 등 생애주기가설에 기반하고 있을 것으로 예상되지만, 지역사회 구성원들이 체감할 수 있는 제반 생활 인프라 여건(복지, 교육, 문화, 행정서비스 등) 즉, 인간다운 삶을 영위할 수 있는 생활환경 여건도 중요요인이라 할 수 있다.

이 연구에서는 인구감소 변화가 뚜렷한 기초자치단체를 사례지역으로 선정하여 인구구조 변화에 미치는 영향요인을 분석하여 지속가능성 강화의 측면에서 대안을 모색하고자 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

이 연구는 급격한 인구감소가 진행되고 있는 기초자치단체를 대상으로 인구감소가 지역에 미치는 영향요인을 분석하는 것이다. 이를 위해 연구원에서 발간한 연구보고서(제2장 선행연구 참고) 등에서 제시한 기존 연구결과를 기초로 연구의 내용범위를 설정하였다.

기존 연구는 인구감소가 지역에 미치는 영향과 행정수요의 변화수준을 분석에 기초하여 대안을 모색한 것이다. 이와 관련하여 연구원에서는 관련 연구보고서를 발간(15, 16년)하였으며, 기존의 연구는 문헌연구와 통계분석을 기초로 대안을 모색한 것으로 인구구조의 변화(인구감소)에 대응하는 시각은 공급자 중심으로 판단된다.

기존 연구의 접근방법과 시각은 대체로 유사한 관련 연구에서도 많이 시도되었고 소기의 연구 성과는 달성한 것으로 평가할 수 있다. 이 선행연구(16년 연구보고서)에는 기초자치단체 가운데서도 군을 대상으로 인구규모가 평균 이하인 동시에 3년 이상 지속적으로 감소하는 단체로 강원도 양양군, 전라북도 진안군, 경상북도 영덕군을 선정하였고, 이들 3개 군을 대상으로 연구를 수행하였다.

이러한 선행 연구결과를 반영하여 사례지역을 군 단위 기초자치단체 가운데서 인구규모가 평균 이하인 동시에 3년 이상 지속적으로 감소하고 있는 강원도 양양군과 강원도 지역에서 유일하게 인구감소 현상이 둔화되고 있는 화천군을 사례지역으로 선정하여 비교분석을 실시하였다.

## 2. 연구방법

이 연구의 목적을 달성하기 위해 문헌연구와 사례지역의 관계자들을 대상으로 한 사례연구를 병행하였다. 문헌연구에서는 기존의 관련 연구자료, 통계자료, 국내외 사례에 대한 분석과 검토를 통하여 사례지역 선정과 대안 모색에 필요한 기초자료를 수집하였다. 또한 지역주민들의 입장에서 인구감소에 따른 생활환경여건의 변화 수준을 면담조사를 통하여 지역주민들의 경험과 요구(주민들과의 면담)파악하고자 하였다.

질적 사례연구는 하나 또는 여러 사례들에 대한 총체적인 서술과 분석, 해석을 목표로 하는 연구방법으로서 다양한 자료수집을 통해 하나의 현상, 사건 또는 한명의 상의 개인에 대한 체계적인 조사와 분석을 하는 연구방법(신경림 외, 2004)이다.

이 연구에서 질적 사례연구방법을 적용한 이유는

첫째, “범위나 경계를 가진 체계” 즉 기초자치단체 인구감소가 공간과 시간이라는 측면에서 일정한 경계를 가지고 있다는 점,

둘째, 질적 사례연구는 다양한 자료를 활용하여 탐색해야 하는데 이 연구에서도 다양한 자료들을 활용할 수 있다는 점,

셋째, 사례연구 접근은 다양한 분석을 통해 현상과 관련된 다양한 이슈들의 파악이 가능하다는 점에 주목하였다. 즉, 사례지역에 대한 심층조사를 통하여 지역의 다양한 측면들 중에서 인구감소에 따른 주민들의 일상생활의 변화, 행정서비스 및 체계와 관련된 ‘핵심 이슈’들을 파악하는데 이러한 접근이 유효한 것으로 판단하였다.

질적 연구방법을 통한 사례연구의 방법으로는 해당 지역 관계자(공무원, 주민)들과의 인터뷰와 설문조사를 실시하였고, 인터뷰는 문헌연구를 통하여 제기된 관련 논점들을 구조화하여 질문지 형태로 작성한 후 인터뷰를 실시하였다.

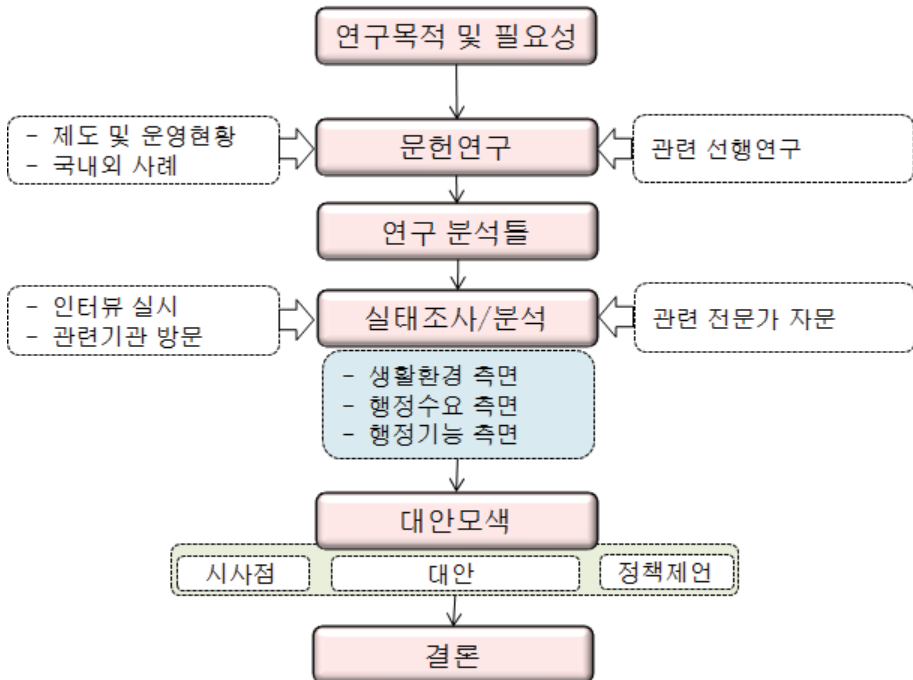
사례조사 지역선정 및 인터뷰 내용구성과 관련하여 한국지방행정연구원에서 발간된 관련 연구보고서(주재복·박해육, 2015; 금창호·권오철, 2016) 등을 기초로 하였다. 먼저 사례지역선정은 연구원 발간 연구보고서(금창호 외, 2016)의 사례지역을

선정하여 사례조사를 실시하였다.

다음으로 인터뷰 내용구성과 관련하여 연구원 발간 보고서 등을 기초로 하고 관련 전문가들의 자문 등을 통하여 구성하였다. 사례조사를 위해 양양군과 화천군의 관련 공무원들의 협조를 받았다.

요약하면, 질적 연구는 연구자의 학문적 성향이나 주관적 경험에 영향을 미칠 개연성이 매우 높기 때문에, 문헌연구를 통하여 사전에 분석되거나 입증된 근거를 토대로 수집된 자료를 분석하고 해석하는 것이다. 참여자와의 인터뷰 내용과 객관적인 지역 통계 등을 토대로 사례지역의 특성에 대한 분석과 외부 전문가의 자문 등을 병행하였다.

〈그림 1-1〉 연구 흐름도





# 제 2 장

## 선행연구 및 관련 정책

제1절 선행 연구

제2절 관련 정책

제3절 연구 분석의 틀



KRILA









### 제1절 선행 연구

선행연구는 인구감소에 따른 과소지역과 관련된 연구를 중심으로 검토하였다. 인구감소에 따른 과소지역 대책관련 선행연구는 크게 공급자와 수요자 측면으로 나누어질 수 있으나, 기존 연구의 대부분은 공급자(정부)측면에 초점을 둔 접근방법이다.

동일한 문제를 수요자 측면에 접근한 연구가 쉽지 않은 이유는 여러 가지로 설명할 수 있으나, 개별적인 환경여건에 영향을 받을 개연성이 높아 일반화된 대안의 도출이 어렵다는 것도 선행연구가 부재한 주요 이유의 하나로 판단된다. 당초 이 연구에서는 수요자에 초점을 둔 선행연구를 중심으로 검토를 하고자 하였으나, 공급자 측면에 초점을 둔 연구가 대부분이라 이를 중심으로 검토하였다.

#### 1. 공급자 측면

##### (1) 금창호·권오철(2016)

이 연구에서는 농촌형 지방자치단체(군)를 중심으로 인구의 양적 및 질적 변화추이에 따라 발생하는 행정수요의 변화에 효과적으로 대응하기 위한 맞춤형 행정체제를 모색하는 방안을 연구하였다.

연구대상으로 과소지역 선정기준에 따라 선정된 양양군과 진안군, 영덕군을 대상

으로 2016년 시점을 기준으로 과거 5년간 변화추이를 반영하여 영향요의 변화에 따른 현재 행정여건의 대응수준과 한계를 문헌분석 및 관련 공무원 대상으로 면담조사를 실시했다.

연구 결과 과소지역의 여러 한계점이 나타났는데 첫째, 수요변화의 대응성이 미흡하다는 점이다. 인구 및 수요변화에 대한 충분한 대응성을 보유하고 있지 못하는 문제를 가지고 있다. 둘째, 공급기관의 편중성 및 불충분성 문제이다. 셋째, 서비스 이용의 외부 의존성 문제이다. 과소지역에 설치된 공급기관이 충분하지 못하다는 것은 결과적으로 해당서비스 이용을 인접의 외부지역에서 이용하고 있다는 결과를 가지고 온다.

이러한 문제점을 바탕으로 공급자 및 수요자 측면에서 대응방안을 제시했는데 첫째, 기본적으로 과소지역에 적합하고도 필요한 기능만을 관장하는 새로운 시스템으로 전환하는 방안이 있다.

둘째, 읍을 중심으로 한 인구편중 현상과 지역의 지속적인 인구감소 추이를 감안하여 새로운 거주형태를 조정하는 방안이다.

마지막으로 거주형태의 집중과 분산 및 해당서비스의 종류 등을 고려하는 방안을 제시했다.

## (2) 주재복·박해육(2015)

이 연구에서는 인구의 지속적인 감소와 열악한 상황에도 불구하고 획일적인 행정 및 운영으로 인해 비효율성 문제를 배경으로 과소군의 행정관리 효율화 방안을 제시하는 것이다.

인구 5만 이하의 군을 과소군으로 설정하고 문헌연구 및 자료포락분석(DEA), 심층면접 등을 연구방법으로 하여 5만 이상의 군과 비교를 통해 문제점 및 개선안을 도출하였다.

연구 결과 과소군의 문제점은 첫째, 5만 미만 과소군은 인구가 지속적으로 감소

하고 있으며, 둘째, 노령인구의 급격한 증가와 15세 이하의 인구가 감소하고 있다는 점이다. 셋째, 인구의 감소와 재정력 약화에도 불구하고 현재의 조직과 인력을 줄이기 쉽지 않다는 점이며, 넷째, 재정 상황이 점점 더 악화되고 있다는 점이다. 종합적으로 과소군의 획일적인 행정서비스 공급에 문제가 있다고 판단했다.

이에 연구에서 제시한 대안으로 첫째, 구조적으로 과소군을 인접지역과 통합하는 방안과, 지역적 수요에 따라 행정기능이나 행정 구조를 탄력적으로 재편성하는 것을 제시했다.

둘째, 기능적으로는 지역의 특성과 행정서비스 수요를 분석하여 중복기능을 삭제하거나 해당 지역에서 제공하는 서비스 기능을 재조정 하는 방안을 제시했다.

마지막으로, 인근 자치단체간 행정협의회를 구성하여 규모의 경제가 필요한 군의 일부 행정기능과 서비스를 제공하는 방법, 행정서비스 과정에서 주민참여와 자치를 활성화 시키는 방안 등을 제시했다.

### (3) 변필성 외(2014)

이 연구는 과소지역의 공공시설에 대한 연구로 인구가 감소하고 공간적으로 산재해 있는 문제가 있음에도 불구하고 지방자치단체에서는 지속적으로 국비보조금이나 지방비 등 공공재원을 투입하여 공공시설을 직접 설치하여 운영함에 따라 재정적인 문제가 발생한다고 지적했다.

이러한 문제에 효과적으로 대응하기 위해 공공시설의 공급 및 활용방안을 모색할 필요가 있으며, 그러한 맥락에서 과소지역의 공공시설 현황과 관련 정책동향을 고찰하고자 연구를 시도했다. 사례지역을 선정하여 현지 면담 및 설문조사를 통해 공공시설 현황을 파악했다.

연구결과 군청소재 읍 등 주요 중심지로의 시설이용을 위한 주민의 통행이 우세하고 면소재지의 중심기능 약화가 우려되지만 마을단위 기초서비스시설 이용수요는 큰 것을 알 수 있었다. 또한 공공재원 지출의 효과성과 주민복지를 위해 마을로부터

지역 내 주요중심지로의 접근성을 제고해야하며, 주민복지에 필수적인 시설의 공급도 재논의가 필요하다고 설명했다.

마지막으로 과소지역의 저이용·미이용 공공시설에 대한 대책이 필요한 것을 알 수 있었다. 연구를 바탕으로 제시된 방안은 첫째, 정부가 인구 과소지역의 공공시설에 대해 공급의 최소기준을 마련하여야 하며, 과소지역의 지역 여건에 맞는 기준을 설정하여 기준을 달성하도록 지원을 강화해야 한다고 말했다. 둘째, 공공시설 공급 최소기준의 효율적 운영을 위해 도 종합계획, 시·군 종합계획 등 법정공간계획을 개편하는 방안을 검토해야 한다고 말했다. 마지막으로 정부는 지자체의 대응에 소요되는 재원을 확충하는 방안을 강구하고 읍·면·동 또는 그 이하 단위에서 공공시설의 공급 및 이용 등 기초현황 데이터를 축적해야 한다고 설명했다.

#### (4) 최영철 외(2010)

이 연구에서는 우리나라 86개 군 자치단체 중 대부분의 군이 지속적으로 인구가 감소하고 있으며, 여건이 시간이 지날수록 악화되어 가고 있고, 이러한 과소군은 행정여건에 비해 공무원 수가 과다하고 행정의 비효율성이 발생하고 있다고 지적했다. 또한 서비스 전달 측면에서 지역 내 교통 여건이나 행정수요를 적절히 고려하지 못한 서비스 전달체계 때문에 주민 불편이 가중되고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 강원도 횡성군을 사례 지역으로 선정하여, 공무원 설문조사 및 방문조사, 인터뷰와 사회적 네트워크 분석방법을 통해 연구를 시도했다.

연구 결과 자치단체 간 협조 미흡으로 인해 비효율이 발생하고 있으며, 보건 및 복지서비스 분야가 부족한 문제점을 가지고 있었다. 또한 상하수도의 경우에는 공급율이 극히 저조하며, 보건지소는 응급환자 대처기능을 전혀 하지 못하고 있는 것을 알 수 있었다. 그 외 문화생활 부족 및 재정처리 어려움 등의 문제가 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 이 연구에서는 통합적인 인력과 재원관리를 통해 저비용, 고효율 서비스 제공을 위해 군의 일부 기능을 도로 이관하는 방안을 제시했

으며, 권역별 도의 통합출장소에 의한 통합적 관리 등 서비스 전달체계 설정에 생활 권역 개념을 도입하는 방안을 제시했다. 결론적으로 생활권을 반영한 서비스 공동 전달체계의 개편이 필요하다.

### (5) 하혜수 외(2010)

이 연구에서는 행정안전부(행정자치부)에서 추진하는 시군 통합이 과소지역에서 효과를 거두기 어려운 실정을 배경으로, 과소지역에 차별화된 처방을 제시하기 위한 연구를 시도했다. 이 연구에서는 과소지역을 인구규모가 작고 인구감소율이 현저하며, 재정능력이 떨어지는 지역으로 정의하였다.

구체적으로 인구규모가 10만명 내외이고, 최근 5년간 연평균 인구감소율이 4% 이상이며, 65세 이상 노인 인구 비율이 15이상이고 재정자립도가 20%내외에 속하는 지역으로 구분하였다. 구분해본 결과 과소군은 인구규모 면에서 매우 취약하며, 인구 동태적으로 생산력과 성장 동력이 떨어지는 문제를 가지고 있었으며, 과소지역은 자속성과 재정력이 매우 취약한 특징을 보이는 것을 알 수 있었다.

이러한 과소군에 행정체제를 개편하는 대안으로 제시된 것은 첫째, 인접 지자체와의 통합을 추진하는 대안이며, 둘째, 지역 거점별 통합서비스지원체계를 마련하는 것이다. 셋째, 원격지 과소지역 중 상호통합을 통해 동반성장이 기대되지 않는 지역과 도서 낙후지역에 대해서는 서비스 제공방식을 변화시키는 대안을 제시하였다. 마지막으로 지방의원 선출방식을 개선하여 재정절감을 추구해야 하며, 도의 서비스 대행 및 재정지원 강화를 대안으로 제시하였다.

### (6) 김필두 외(2016)

이 연구에서는 농촌 군 지역은 초고령화, 독거노인, 외국인 며느리 증가 등 사회 구조 및 환경이 변화되고 있으나 행정서비스 지원체계는 과거의 시스템을 유지함으

로써 발생하는 비효율성을 지적하며, 지역의 특성을 반영한 조직기구를 재설계하기 위한 연구를 시도했다. 새롭게 요구되는 행정서비스에 대응한 현행 농촌지역의 행정체계가 적절한지 검토 및 분석하여 그 결과를 바탕으로 합리적인 개선방안을 제시하고자 했다.

문헌조사 및 설문조사를 통해 과소지역의 문제점을 해결하기 위해 제시된 대응방안으로는 첫째, 수요자 중심의 행정서비스 제공체계를 확립하는 것이다. 농촌지역은 인구 감소에 따른 서비스 수요 감소의 이유로 도시에 비하여 각종 서비스 제공기관의 수가 적은 상황이다. 이에 아무리 작은 군이라 하더라도 도시가 가지고 있는 기본적인 서비스 수요는 가지고 있어야 한다고 지적하며 서비스 사각지대가 발생하지 않도록 노력해야 한다는 것이다.

둘째, 자치단체의 책임 행정 구현이다. 환경기능, 교육지원기능, 문화 관광기능, 건설교통기능, 소방기능 등 특별지방행정기관과 업무가 이원화되어있기 때문에 동일 행정구역 내의 자치단체장의 권한과 책임이 일치 되지 못해 문제가 발생하고 있다. 따라서 자치단체의 효율적인 업무 처리를 위해 책임행정 구현이 필요하다고 설명했다.

셋째, 지방자치단체별 형평성을 확보하는 방안이다. 넷째, 저비용 고효율의 지방행정체제를 구축하는 방안이다. 다섯째, 행정서비스 전달체계의 효율적인 개선이 필요하다. 행정기관 내부에서나 특별지방행정기관에서의 행정서비스 중복기능의 조정 및 관련조직의 통폐합을 추진하는 방안을 제시했다.

### (7) 전영수(2016)

이 연구에서는 과소지역의 지속가능성을 탐색하기 위해 일본의 마니와 지역의 지역재생 사례의 분석을 시도했다. 사례지역의 도농격차는 사회의 건강한 지속가능성을 약화시키는 원인이며, 이 상황은 한일 양국의 공통이슈라고 지적했다. 농촌피폐화라는 유사상황에 놓인 일본 사례를 분석하여 한국적인 시사점을 추출하였다.

일본 마니와지역의 사례를 중심으로 일반적으로 지역재생에서 활용되는 일반적 인 동원자원을 거론하고, 해당 자원이 지역 특수성과 맞물려 어떻게 성공에 기여하게 되었는지를 우선순위로 구분하여 차별화를 시도하였다. 연구방법은 기초정보와 통계자료 등을 수집했으며, 심층인터뷰를 중심에 두었다.

일본 마니와지역의 지역재생에 대해 분석해본 결과 사업성공을 주도한 핵심변수는 충분한 지역자원의 활용이었다. 해당 지역의 필수자본과 선택자본을 파악하고 지역의 특수성을 살릴 수 있는 자원을 최대한 활용한 것이다. 이러한 과정의 중심에는 중앙에서 지방으로 권력이전이 있었다. 자치권의 확대 및 이양에 걸맞게 책임과 의무를 명확히 함으로써 지자체의 존재감을 보장하면 지역재생은 한층 탄력을 받을 수 있다는 것이다. 결과적으로 과소지역의 지속가능한 발전을 위해서는 지역의 특수성에 초점을 맞추어 재생할 수 있는 방안을 찾아야 한다는 점에서 의미가 있다.

### (8) 이삼식 외(2015)

이 연구에서는 과소지역의 특징이라 할 수 있는 고령화 및 생산가능인구 감소에 따른 대응전략을 제시하는 연구로 현재 저출산 현상이 장기간 지속됨에 따라 생산가능 인구는 급격하게 감소하고 있으며, 이와 더불어 고령화가 급속하게 진행되고 있는 실정을 지적하면서, 이와 같은 인구 변동은 미래사회 전반에 심각한 부정적인 영향을 미칠 것으로 전망했다.

이를 위한 전략으로 생산가능인구 감소 대응전략, 인구고령화 대응 노후 삶의 질 제고전략, 인구 감소 및 고령화 대응 지속발전전략인 세 가지로 구분하였다. 첫째, 생산가능인구 감소 대응전략으로는 세부적으로 여성 및 노인의 노동시장의 참여를 확대시키며, 사회통합적으로 외국인력을 활용해야 한다. 이러한 인적자원의 고도화를 통해 질적 접근을 추구하여야 한다. 둘째, 인구고령화 대응 삶의 질을 제고하는 전략으로는 노후의 소득 및 건강보장, 노후의 사회참여 보장, 안전한 생활 보장을 제시했다.

구체적으로 공사적 연금제도 내실화뿐만 아니라 금융인프라 개선 등을 중심에 두고 추진해야 하며, 노인의료체계 강화, 노후 주거 및 교통 등 고령자 친화적 시스템 구축 등을 제시했다. 종합적으로 인구 감소 및 고령화 대응 지속발전 전략으로 고령 친화산업 육성, 다운사이징 대비 시스템 개혁, 재정적 지속가능성 제고로 구분하여 제시했다. 고령 친화산업 생태계 조성 및 R&D를 강화할 필요가 있으며, 다운사이징에 대비하여 전방위적으로 체계적이고 효율적인 시스템 구축이 필요하다는 것이다.

### (9) 임상연 외(2014)

이 연구는 일본의 과소지역 정책동향을 파악하여 시사점을 얻는 연구로 일본은 2014년 기준 전국의 46.4%의 시·정·촌이 과소지역으로 집계될 만큼 초고령화와 지방침체로 인해 생활여건도 지속적으로 악화되고 있다. 2000년대 초반부터 논의되어 온 과소지역 집락재편이 성과를 거두지 못하자 집락기능 유지를 위한 방안으로 ‘작은 거점’ 대책을 발표하였다. 작은 거점은 인구감소 및 고령화가 급속히 진행되는 상황에 대응하여 일상생활 관련 서비스 기능을 집약시켜 접근성이 양호한 장소에 조성 및 운영하는 전략을 말한다.

이러한 일본의 과소지역 정책동향을 바탕으로 여러 대안을 제시했다. 첫째, 인구가 지속적으로 줄어드는 낙후지역을 대상으로 중·장기적 지역관리 정책을 도입하는 방안이다. 둘째, 과소지역 중심지와 주변마을로 구성되는 ‘과소마을 생활권’ 육성을 위한 공간계획 및 제도를 마련하는 방안이다. 셋째, 과소지역 마을단위의 현황조사를 통해 기초데이터를 구축하고, 이를 토대로 주민체감의 정책수단을 마련하는 방안이다. 넷째, 지속가능한 과소지역 유지를 위한 시범사업을 실시하고 결과를 모니터링하는 환류체계를 구축하는 방안을 제시하였다.



〈표 2-1〉 과소지역 관련 선행연구

연구자	연구 내용
금창호 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과소지역에 적합하고 필요한 기능만 관장하는 시스템으로 전환</li> <li>· 과소지역 추이에 맞는 새로운 거주형태를 조정</li> <li>· 거주형태의 집중과 분산 및 해당서비스의 종류 고려 등</li> </ul>
주재복 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과소군을 인접지역과 통합이나 재편성하는 방안</li> <li>· 행정서비스 수요 분석을 통한 중복기능 및 서비스기능 재조정</li> <li>· 인근 자치단체 간 협의회를 구성하여 서비스기능 재조정 등</li> </ul>
하혜수 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인접 지자체와 통합 추진 방안</li> <li>· 지역 거점별 통합서비스지원체계 마련</li> <li>· 원격지 과소지역 중 낙후지역에 대해 서비스 제공방식 변화 등</li> </ul>
최영출 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통합적인 인력과 자원관리를 위해 군의 일부기능을 도로 이관</li> <li>· 서비스 전달체계 설정에 생활권역 개념 도입</li> <li>· 생활권을 반영한 서비스 전달체계의 개편</li> </ul>
김필두 외(2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수요자중심의 행정서비스 제공체계 확립</li> <li>· 자치단체의 책임행정 구현</li> <li>· 지방자치단체별 형평성 확보</li> <li>· 저비용, 고효율 지방행정체제 구축</li> <li>· 행정서비스 전달체계의 효율적인 개선</li> </ul>
변필성 외(2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인구과소지역의 공공시설에 대한 공급의 최소기준 마련</li> <li>· 공공시설 효율적인 운영을 위해 법정공간계획 개편</li> <li>· 지자체 자원 확충 및 기초현황 데이터 구축</li> </ul>
이삼식 외(2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산가능인구 감소 대응전략으로 여성 및 노인의 노동시장의 참여확대</li> <li>· 노후의 소득 및 건강보장 사회참여보장 안전한 생활보장 등</li> <li>· 고령자 친화적 시스템 구축 등</li> </ul>
임상연 외(2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 낙후지역을 대상으로 중·장기적 지역관리 정책 도입</li> <li>· 과소마을 생활권 육성을 위한 공간계획 및 제도 마련</li> <li>· 과소지역 마을단위의 기초데이터 구축을 통한 정책수단 마련</li> <li>· 지속가능한 과소지역 유지를 위한 사범사업 실시 및 모니터링</li> </ul>
전영수 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙에서 지방으로 권력이전을 통해 지역 특수성에 맞는 지속 가능한 발전에 초점</li> </ul>

## 2. 수요자 측면

2017년 출범한 문재인 정부에서는 새 정부에서 추진할 국민정책제안을 온/오프라인 상으로 접수하였다. 이 연구에서는 관련된 과소지역과 관련(주로 농어촌 지역 국민)된 해소방안을 정책 수요자들의 입장에서 제시한 내용의 주요내용을 정리하였다. 제시된 정책제안 내용의 사실관계나 실효성 여부를 떠나 현재 인구감소 또는 과소 지역 문제가 심각한 농어촌의 현실을 수요자 입장의 의견으로 제시하였다.

〈그림 2-1〉 국민정책제안 홈페이지

국민정책 제안    인수위원회 소개    로그인    국민인수위원 가입    총 방문자 수

**국민 정책 제안**  
국민인수위원회가 제안한 모든 제안을 함께 검토할 수 있습니다.

홈페이지    문자메시지

검색구분    전체    검색어를 입력해주세요    Q

농산어촌

No.	카테고리	제목	내용	작성
18685	농산어촌	농촌이살아야 나라가 산다	우리 농촌,농업은 고시위기에처해 있습니다. 먹거리 자급율이 20%대의 심각성을 자각 하면서 농촌을 지키는 농민들에 대한 복지와 인구유입 대책을 .... <a href="#">더보기 &gt;</a>	Sjpal

출처 : 광화문1번가 홈페이지(www.gwanghwamoon1st.go.kr)

## 가. 정책제안 사례<sup>1)</sup>

### 1) 농민에게 기본소득 제도 도입

농촌의 마을 사업 및 공동체 활동 등을 지원하고 교육하는 단체 활동을 하며 생각한 내용입니다. 중앙 부처 중심의 농업농촌 사업 개발 및 보조금 지원은 각 지역적 특성과 현황을 반영하기 어려워 비효율적인 집행을 할 수 밖에 없습니다. 또한 심각한 고령화와 인력난의 농촌에서 여전히 개발주의에 따른 사업 지원으로 하드웨어 비용으로만 수십 수백억이 쓰이고도 아무 성과도 없이 무용지물로 처박혀 녹슬어 가고 있는 경우가 부지기수입니다. 이런 현실을 보면 현금 소득이 없이 힘들어하는 많은 연로하신 농민분들께 차라리 기본소득 지원을 강화하는 것이 가장 효과적이고 절실한 농촌 지원 사업이라는 생각이 듭니다. 돈이 돌면 다양한 서비스 수요와 이용 여력이 생기고 그러면 편의시설과 관련 일자리도 창출됩니다. 마을이 유지될 수 있는 가장 현실적인 방안에 대해 근본적인 제고가 시급합니다.

### 2) 농업인 농지 분양제도의 개선

농지 분양제도는 농지를 100% 농업인에게 분양하여 경작하게 하는 방법입니다. 구체적으로

- 농지를 농업인에게 주는 것입니다. (1가구가 생계를 할 수 있는 소득이 창출될 농지를 분양하고 농업인 면허제 신설 하는 것. 농산물마다 소득액을 산출하여 일정 농지이상을 농업 면허자에게 주고 생산하도록 하며 단일 농작물을 재배하도록 권장하여 농업생산량을 유지하고 농업생산물의 가격을 예측할 수 있는 장점이 있음)
- 농지 규모를 키워야 한다고 생각합니다. (제 2경지정리 사업진행: 기존 100미터 단위로 만들어진 농지를 200미터 이상으로 하여 다시 경지 정리, 이미 대형기계가 많이 보급되어 농지의 규모를 키워야 할 때 이며 농업의 대형 기계화와 경작지규모를 늘려 농업경쟁력 강화시킬 수 있음)
- 일정 나이 이상은 일정규모 이하로 경작만 허용하는 것입니다.(농업중단으로 인한 소득보전 제도 필요)
- 농지 구매는 모두가 가능 하나 농업은 면허자에게만 허락하는 것입니다. (농업면허가 없는 사람이 땅은 땅을 나누어주는 기관으로 등록되어 관리하도록 하고 일정금액의 토지 이용료를 받는 방법)

1) 정책제안은 제안자의 개인정보보호를 위해 작성자를 삭제하고 제목과 내용은 홈페이지 수록된 내용을 원문 수정없이 편집하여 수록하였다.

### 3) 농산어촌 살리기 프로젝트 ‘귀농수당’ 지급

현재 농촌의 인구는 급격한감소를 보일뿐 아니라 특히 일을 할 수 있는 젊은 층이 없으며, 도시근로자가 귀농을 하고 싶으나 귀농을 위한 자금 및 생활비가 부담이 되어 귀농을 하지 못하고 있습니다. 또한 지자체별 귀농수당을 지급하나 금액이 낮고 장려정책이 부족한 실정입니다.

농촌의 구체적인 문제점은

- 1) 전국적으로 귀농인구가 늘었으나 그중 60% 이상이 50대 이상 1인 가구의 비중이 높아 실질적 귀농인 구라 할 수 없으며, 수년 뒤 65세 이상 노인으로 전락하여 귀농정책의 취지가 무색합니다.
- 2) 반면 젊은층의 귀농도 있으나 대부분 사업에 실패하거나 건강상으로 이유로 귀향하는 귀농인으로 자 발적 귀농이라고 볼 수 없습니다.
- 3) 지자체에서 지원하는 지원금은 일화에 한하며 귀농 정착을 해야 지원하는 금액으로 실제로 도움 이 되지 않고 있습니다.
- 4) 농어촌에 활력사업을 하고 싶어 정부예산을 지원해 주나 운영할 수 있는 사람이 없어(대부분 노인) 건 물만 놓여있고 방치된 경우 많습니다.

이에 제가 제안하고자 하는 대책은 귀농수당을 지급하는 것입니다.

- 1) 귀농자에게 일정조건(나이, 귀농의지 및 계획 등)만 갖춰진다면 가구당 50만원, 최대 100만원(가족 수) 을 지역 상품권으로 3년 지원(1년 연장가능)
- 2) 도시 근로자나 미취업 청년들이 안정적으로 농어산촌에 정착할 기간 동안 최소한의 생계비 지원 등이 필요하다고 생각합니다.

이로 인해 기대되는 효과로는

- 1) 고령화된 농어촌에 일손을 늘려주고 활력을 불어넣을 수 있으며
- 2) 농어촌에 고부가가치 산업을 할 수 있는 젊은 층을 확보할 수 있는 기회가 됩니다.
- 3) 지원된 상품권을 지역사회에서 사용하므로 지역경제 활성화를 기대할 수 있으며
- 4) 새로운 일자리를 창출하여 실업률 제고에 기여할 수 있다고 생각합니다.

#### 4) 최저 시급에 대한 농어촌 보완책 필요

최저시급 1만원에 대한 정책에 대해 농어촌의 경우 인정책을 만들어 주셨으면 합니다. 농산물은 지난 몇 십년 동안 변동이 없었습니다. 단 날씨와 수급에 인한 변동은 있었으나 인건비가 오르는 동안 그에 따른 이익 감소는 매년 있었습니다. 하여 최저시급을 1만원을 할시 농어촌의 경우 정부에서 보조를 해주거나 예외사항을 만들어 주셨으면 합니다. 농어촌은 외국인 근로자가 대부분을 차지합니다. 또한 외국인근로자가 제조업으로 불법으로 가는 경우가 빈번합니다. 그에 따른 장치도 더욱 강화시켜 주시면 고맙겠습니다. 인권강화에 대해 찬성이나 자국민을 우선시 해주시면 좋겠습니다. 농업의 경우 노무현대통령 시절 인권 강화로 인해 외국인 근로자 관리가 정말 힘들었습니다. 요번 정부에서는 자국민을 우선시하고 그리고 인권을 강화 시켜주시길 바랍니다.

#### 5) 농촌 현실에 맞는 수요조사와 장비자금 지원

쌀값이 너무 싹니다. 그리고 농번기철에 일손이 매우 부족합니다. 농촌에 어르신들만 있다 보니 그런 거 같습니다. 뭔가 현실적인 대책이 필요합니다. 개인 소득에 따라 농촌 일손 지원을 해주는 것은 뭔가 안 맞는 거 같습니다. 현실에 맞는 수요조사와 함께 뭔가 조치가 필요하다고 생각합니다. 기계 빛만 자꾸 늘어갑니다. 대출로 산 농기계 값하며 비료 값 농약 값 등 너무 비쌉니다. 그거 값고 나면 남는 게 전혀 없습니다.

#### 6) 농어촌소도시 공공요금 및 교통요금 지원

농어촌시골지역에 젊은 인구를 늘리기 위해서 공공요금과 버스 등 교통 요금을 무료화 하고 농어촌에 사는 것에 국가에서 인센티브를 주어서 접근성과 편리함을 강화해야합니다. 특히 군 지역부터라도 사범 운 영해보면 좋겠습니다.

## 7) 농업인에 대한 복지 및 인구유입대책

우리 농촌·농업은 고시 위기에 처해 있습니다. 먹거리 자급률이 20%대의 심각성을 자각하면서 농촌을 지키는 농업인에 대한 복지와 인구유입 대책을 심도 있게 추진해야 합니다. 젊은 후계 농업인이 지립할 수 있도록 창업지원과 생산된 농산물의 판매에 우선적인 지원이 필요합니다. 쌀이 남아도는데도 밥쌀용 쌀을 수입해야 하는 정책에 대하여 이해할 수 없습니다. 수입 밀가루를 대체하도록 쌀 가공식품의 개발 및 판매홍보를 지속적으로 추진해 주십시오. 생산자 단체인 농협에 대한 지원도 절실합니다. 난립된 지원으로 비효율적입니다.

## 8) 청년 중심의 농·수·축산업의 선진화

이제 소농업의 시대로 빛어진 낭비를 줄이고 21세기형의 월 300만원 시대의 청년농어업인의 탈바꿈을 시도할 시기와 시대가 도래했다고 생각합니다. 대한민국의 농수축산의 밝은 미래를 위한 환골 탈퇴가 시급합니다. 먹거리에서 국격이 시작됨을 상고해보고 이제 더는 소작농업으로는 기정이 지켜질 수 없음을 인식해야 합니다. 귀농으로 버려지는 집과 노동력과 가계부채를 새롭게 정비해서 청년들의 농업으로 활기를 되찾고 시간제 일자리 시스템을 대입시켜서 두마리의 토끼를 다 잡아야 할 시기입니다. 1차 산업이 없는 4차 산업은 없으며 세계의 식량 전쟁이 눈앞에 와 있는 사실을 간과해서는 안됩니다.

## 9) 농어촌 일손도우미 지원

저희 집은 벼농사를 하는데 쌀값이 너무 싸서 걱정입니다. 그리고 농촌에 일손이 매우 부족합니다. 상시로 일손을 쓸 수 있는 제도가 마련되었으면 합니다. 일손도우미가 발농사 위주와 경제력을 보고 도움을 주시는데 이런 제한 없이 일손도우미가 어디든 필요하면 도움을 줄 수 있도록 했으면 좋겠습니다.

### 3. 시사점

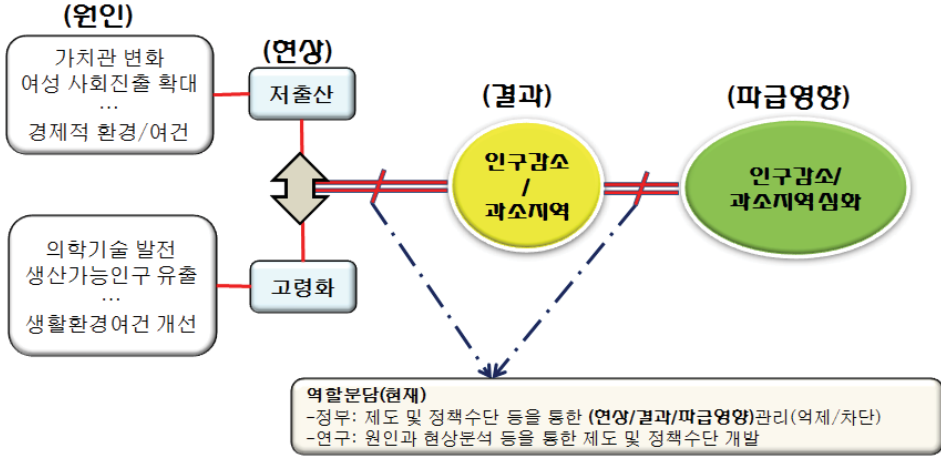
인구문제를 기존 선행연구와 국민제안 내용을 중심으로 검토하였다. 이를 통하여 우리사회가 저출산, 고령화 사회에 직면하게 되면서 상대적으로 기초자치단체(지방 중소도시)들은 인구감소가 심화되어 나타나는 부작용을 경험하고 있고, 더 나아가서는 인구절벽, 자치단체 소멸이라는 용어가 갖는 의미가 국민들의 생활 속에서 어떻게 나타나고 있는지를 이해할 수 있다.

인구감소가 급속도로 진행중인 농산어촌 지역에 거주하는 농민들이 ‘광화문 1번 가’에 직접 건의한 내용들을 정리하면, 농민들의 기본소득 보장 등 직접적인 지원이 가장 중요하다고 지적하고 있다. 또한, 귀농인구에 대한 재정지원의 필요성과 최저임금에 대한 보장정책까지도 요구한다. 즉, 농촌현실에서는 기본적인 생활여건도 유지하기 힘든 실정이라는 것을 간접적으로 파악할 수 있는 대목이다.

이는 수요자인 국민의 정책건의 내용의 대부분이 한시적으로 발생하는 문제가 아니라 구조적인 문제인 기인한 현상이라는 것이다. 즉, 농번기 일손 부족과 청년들의 농촌지역에 적응을 할 수 있도록 농업인에 대한 복지 및 젊은 층에 대한 인구유입 정책 등 제도적인 보완을 통하여 구조적 문제를 접근해야 한다는 것을 의미한다. 결국 몇가지 대안이나 정책으로 해결될 수 없는 구조적 여건 등 환경적인 요인과 복합적으로 작용하기 때문에 문제의 해결방안 모색에 제약요인으로 작용할 개연성이 매우 높다.

또한 전술한 공급자 측면의 연구에서 지방소도시의 행정서비스 개선 및 인구유입에 대한 각종 정책적 대안이 제시한 바 있다. 그럼에도 불구하고 수요자라 할 수 있는 지역주민들은 보다 실효성 있는 정부정책의 실시가 필요하다는 의견이다.

〈그림 2-2〉 인구문제에 대한 인식과 접근방법





## 제2절 관련 정책

인구감소에 따른 기초자치단체의 지속가능성을 제고하기 위한 직·간접 관련 정책은 여러 부처에서 다양하게 수립되어 추진하고 있다. 직접적으로는 행정안전부의 관련 정책들이 대부분이지만, 농림축산식품부 등 유관부처에서도 관련 정책을 추진하고 있다. 대표적인 정책으로는 행안부의 ‘자치분권 로드맵’, 인구급감지역 통합지원사업이나 낙후지역정책, 범정부정으로 추진하는 저출산, 고령사회정책, 그리고 광역자치단체(일부 기초자치단체 포함) 차원에서 추진하는 지방사업 등을 들 수 있다.

이러한 정책사업 추진의 이면을 기초자치단체로 한정해서 보면, 현재의 상황이 그 만큼 절박하다는 것과 그 동안 추진된 각종 정책이나 개별사업들이 소기의 목적을 달성하고 있지 못한 것과도 무관치 않다. 이 연구에서는 기초자치단체의 인구감소와 관련된 각종 정책이나 개별사업 가운데 새 정부출범이후 추진하는 사업을 부처 중심으로 소개하고자 한다.

### 1. 자치분권 로드맵(안)

행정안전부에서는 「자치분권 로드맵(안)」을 제시하면서 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전하에 “연방제에 버금가는 강력한 지방분권”을 목표로, 5대 분야 30대 추진과제로 선정하였다(행안부 홈페이지, 2017). 행안부의 로드맵(안) 가운데 이 연구과제와 관련이 있는 추진과제를 중심으로 정리하면 다음과 같다.

먼저, 풀뿌리 주민자치를 강화하는 것으로 주민자치회 역할 확대(예: 마을계획 수립, 주민자치센터 운영, 주민세(개인균등분))를 주민자치회 사업에 활용 등)를 확대하기 위하여 읍면동 행정혁신(예: 보건·복지 현장 전담인력 확충, 읍면동 청사 공간혁신 등 읍면동을 자치공간으로 재창조)과 지역별 특성을 고려한 다양한 마을모델 발굴 등 ‘혁신읍면동 사업’을 추진할 계획이다. 이 계획은 그동안 각 읍·면·동에 설

치된 주민자치회에 권한을 부여하여 앞으로는 마을단위로 각종 발전계획을 수립하고 주민자치센터도 운영할 수 있도록 한다.

이를 위한 관련 주민자치회 예산은 주민세를 활용하는 것으로 주민세 중 균등분을 예산으로 배정하여 활용할 수 있도록 한다는 것이다. 이 계획의 효율적 추진을 위하여 그동안 서울시·광역시·자치구에서 걷은 주민세는 광역자치단체장으로, 시·군에서 걷는 주민세는 시·군 자체 재원으로 편입하여 활용할 수 있도록 한다는 계획이다.

이 외에도 중앙정부의 권한의 획기적 지방이양을 추진, 국가·시도·시군구 간 합리적인 권한 배분, 지역경제·정주여건 등 주민 삶과 밀접한 주요 권한을 포괄적으로 지방 이양, 특행기관 이관 및 국고보조사업 정비 등도 기초자치단체와 관련 있는 계획으로 판단된다<sup>2)</sup>.

## 2. 인구급감지역 통합지원사업

행정안전부에서는 인구감소문제에 대응하기 위해 인구급감지역을 통합적으로 지원하기 위한 시범사업으로 지방자치단체들을 대상으로 한 공모이다. 공모에는 총 70개 기초자치단체가 신청하였고, 서면심사와 현장평가, 발표심사 등을 통하여 9개의 사업을 선정하였다.

선정된 9개 지자체에는 특별교부세 88억 원, 지방비 59억 원을 포함한 총147억 원이 투입되며, 사업추진을 통해 읍·면·동의 생활 중심지 또는 거점마을을 집중 지원·개발해 인구유출을 방지 내지 억제하는 사업효과를 기대하고 있다. 9개의 사업 내용은 다음과 같다.

- ① 충북 음성군은 외국인(11,507명) 밀집지역에 한국어교실, 외환송금센터 등 다기능 외국인주민통합지원센터를 건립하여, 외국인의 안정적인 정착을 돕고 내

2) 문재인 정부의 “지방분권 로드맵(안)의 세부계획은 행안부 홈페이지 등 참조

국민과의 원활한 상호이해를 통한 인구유입을 추진한다.

- ② 전남 강진군은 음악 창작소, 한국예술종합학교 아트센터 등과 함께 청년일자리를 만들고, 수도권 거주 북한이탈주민을 위한 맞춤형 귀농정착서비스를 제공함으로써 새로운 인구유입을 유도한다.
- ③ 경북 영양군은 2만 인구('16년 17,713명) 회복을 위하여 부모-지자체 공동육아 시스템을 구축하여 아이키우기 좋은 환경을 만들고, 인구지킴이 민관 공동체 대응센터(연면적 792m<sup>2</sup>)를 만들어 2만 인구 회복 범군민운동 전개를 위한 인구증가 대책 핵심 인프라를 구축한다.
- ④ 충남 예산군은 예산읍 일대에 유아·어린이 도서관, 노인 공동생활공간, 급식소, 아줌마카페·마을회의실 등을 설치하여 정주여건을 개선하고 주민 삶의 만족도를 향상시킴으로써 인구감소문제 해결에 나선다.
- ⑤ 전북 고창군은 인구 유입을 촉진하고 인구유출을 방지하는 인구담 기능을 할 수 있도록, 고수면 일대와 주변의 일반산업단지를 연계하여 일자리와 생활 정주공간이 어우러지는 ‘근로자를 위한 주거용 마을’을 조성한다.
- ⑥ 그 밖에 전북 정읍은 ‘역사와 문화가 만나는 동네 레지던시 조성사업’을, 경남 하동은 귀농·귀촌형사업인 ‘유엔유(도시민 U턴-행복UP) 타운조성사업’, 경남 합천은 귀촌·문화형사업인 ‘팜&아트빌리지’를 조성한다. 이러한 사업추진은 인구급감지역에 중앙부처, 민간기업, 금융기관 등 관련 사업을 일괄 지원하여 사업의 동반 시너지를 극대화에 목적이 있다.

이와 함께 기존에 추진하고 있던 ‘마을기업’, ‘마을공방’, ‘마을공동체정원 조성사업’ 등을 사업대상 지역에 추가하여 인구급감과 지역쇠퇴의 악순환을 끊기 위한 안정된 지역일자리 창출, 지역 자생적인 생태계 구축하고 향후 농촌지역 뿐만 아니라 낙후되어 가고 있는 구도심의 인구급감지역으로 사업영역을 확장할 계획이다.

### 3. 사람이 돌아오는 농산어촌<sup>3)</sup>

#### 가. 농어촌형 교통 모델 확대

농림축산식품부에서는 100원 택시는 버스가 닿지 않는 오지·벽지에 사는 주민을 가장 가까운 버스정류장까지 100원에 데려다주는 택시로 지방자치단체에서 비용을 보전해줄 계획이다.

#### 나. 농지연금 신규 상품 도입

2017년 하반기 농지연금 신규 상품을 도입하고, 국민연금 기준 소득금액을 단계적으로 상향 지원하는 것도 검토할 계획이다. 2021년부터 여성 농어업인을 대상으로 특화 건강검진 제공 사업을 시범실시하고 영농·가사도우미 지원도 확대한다.

#### 다. 6차 산업 고도화 및 사회적 경제 모델 정립

농어업 활동 기반에 6차산업 고도화 및 사회적 경제 모델 정립을 위해 올해 농산어촌 관광상품 개발을 시작으로 2018년부터 농촌관광 등급평가제를 개편하고 2022년 우수 관광자원 선정·홍보 등을 추진한다. 또한 2018년부터 취약계층 대상 영농활동과 연계해 건강·교육 등 돌봄 서비스를 제공하는 돌봄농장 육성 시범사업도 운영한다.

산림 분야의 공공·민간 일자리 창출을 위해 2018년에 나무의사 자격제도를 도입하고 2020년부터 목재산업단지를 조성하기로 했다. 또한 2022년까지 전국 권역별 국·공립 산림복지단지와 국가 숲길 네트워크 조성 등을 통해 지난해 1800만 명이었

3) 정책브리핑([www.korea.kr](http://www.korea.kr))의 “사람이 돌아오는 농산어촌”의 정책포커스 위클리공감 기사(2017.08.25.)를 인용하였음.

던 산림복지 수혜 인구를 2590만 명까지 확대한다는 목표를 세웠다.

### 라. 쌀 수급균형 및 가격 안정

농식품부는 쌀 수급 균형 달성 및 쌀값 안정, 자연재해로 인한 농어업 피해 보전 및 복구 지원, 직접지불제를 단계적으로 확대 개편한다는 계획이다. 농산물 수급 안정을 위해 쌀 시장 격리, 사료용 벼 전환 등 선제적 수확기 수급 안전 방안을 시행한다. 2018년부터 2019년까지 생산조정제도를 한시적으로 도입할 예정으로, 감축 규모는 15만 ha다. 주요 농산물의 의무자조금을 조성하고 농산물 생산안정제도를 확대해나간다.

2018년에 친환경농업 직불 단가를 인상하고, 농업환경 보전 프로그램을 도입하는 등 생태·환경을 보전하는 방향으로 직불제를 확대한다. 기존 소득 보전 중심의 직불제를 공익형 직불제로 개편하겠다는 것으로, 2022년까지 밭고정·조건불리직불 단가를 단계적으로 인상한다는 계획이다. 조건불리수산직불 단가도 올리고 조건불리수산직불 대상을 전체 섬으로 확대한다는 방침이다. 농업재해보험이 없는 품목의 복구 지원 단가를 높이는 가운데 농어업인에 대한 농어업인안전보험 국고 지원을 확대하고 산재보험 수준의 보험상품도 개발·보급한다.

### 제3절 연구 분석의 틀

이 연구에서는 “상당수 기초자치단체의 경우 인구감소로 인하여 미래 세대의 수요를 충족시킬 수 없을 개연성이 높은 상태(자치단체 소멸위기)로 진행되고 있다는 것을 가정하고, 현세대의 수요충족에 필요한 여건을 조정하여 미래 세대의 수요충족을 보완해 줄 수 있는 상태”를 기초자치단체의 지속가능성으로 정의하고 이러한 가정에 대응하기 위한 방안을 모색하는 것이다.

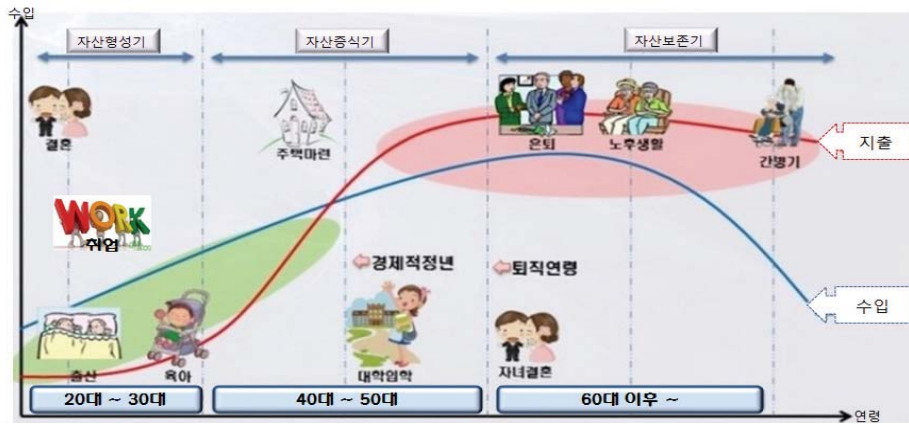
지속가능성과 관련하여 주로 환경 및 국토계획 등의 분야에서 다양한 개념과 정의로 관련 연구들이 수행되어 왔고 많은 정책들이 추진되고 있다. 이 연구에서의 지속가능성은 환경 등의 분야에서 정의되는 제반 정의나 논의와는 다른 차원의 접근을 시도하였다.

소멸위기라는 평가를 받고 있는 기초자치단체란 인구규모를 기준으로 하여 법정 기준 뿐만 아니라, 마을 공동체의 유지조차 불투명해 보이는 지역을 의미한다. 이러한 자치단체에서 지속가능성은 환경적 측면이나 국토계획 측면에서의 지속가능성과는 차원이나 수준 자체가 다른 개념일 수 밖에 없다. 즉, “지속 + 가능성”을 의미하는 것으로 자치단체의 존립가능성과 밀접하게 연관되어 있는 개념으로 인식하였다.

최소한의 한 지역에서 인간으로서의 보편적인 삶을 영위하기 위해서는 기본적으로 요구되는 개인별 생애주기에 맞는 생활환경여건이 충족되어야 한다. 생애주기는 생애주기가설(Life cycle hypothesis)에 기초한 것으로 경제학에서는 현재소비가 현재 소득 뿐만 아니라 평생소득에 달려있다(wikipedia)는 것으로 현재의 소비는 평생 동안의 소득수준을 예측하고 그에 따라 소비함으로써 효용을 극대화를 추구한다는 것이다. 이러한 생애주기는 사회학적 측면에서는 출생부터 사망할 때까지 표준적인 사회생활에 맞추어 보면 생로병사 또는 출생 → 성장 → 결혼 → 육아 → 노후의 과정을 의미하기도 한다(<그림 2-3> 참조).

〈표 2-2〉 생애주기가설에 따른 생애주기별 이슈와 재무목표(예시)

생애주기	주요이슈	주요재무목표
20대 ~ 30대	졸업/취업 결혼/육아 주택/교육	결혼/주택자금 육아/교육자금 부채/재무자금
40대	교육/주택 재산형성	교육/주택자금 자녀결혼자금 은퇴준비자금
50대	재산증식 교육/결혼 은퇴준비	교육/주택자금 자녀결혼자금 노후생활자금
60대 이후	건강/의료 노후생활	건강/의료자금 노후생활자금

〈그림 2-3〉 생애주기가설에 따른 생애주기별<sup>4)</sup> 경제활동 이미지

출처: m.blog.naver.com, 그림 수정

- 4) 생애주기의 단계는 학자에 따라 3단계에서 24단계까지 다양하게 분류되고 있는데 이 연구에서는 생애주기의 의미를 전달하기 위한 의미에서 4단계로 분류하였다. 생애주기별 단계 분류와 관련된 연구를 보면, Sorokin et al.(1931)은 가족구성원을 기준으로 생애주기를 4단계로 분류하였으며, 자녀의 교육상태(Kirkpatrick et al., 1934)나, 자녀의 연령(Loomis, 1936)을 기준으로 4단계로 분류되기도 하였다(최홍철 외, 2014). 생애주기는 7단계로 분류되기도 하였는데, 자녀의 교육상태가 기준이 되는가 하면(Bigelow, 1942), 첫째 자녀와 막내 자녀의 출산 및 결혼, 부부의 사망을 기준으로 삼기도 하였다(Glick, 1947). Lansing & Morgan(1955) 역시 생애주기를 7단계로 분류하였으며, 특히 이들의 연구는 소비자의 재무구조와 생애주기에 관한 최초의 체계적, 경험적 연구로서, 생애주기에 따라 소득 및 소득의 주요사용비목, 자산과 부채 등이 어떻게 변화하는가를 연구문제로 하였다(최홍철 외, 2014).

이러한 맥락에서 기초자치단체가 지속가능성을 유지하기 위해서는 개인의 생애 주기에 부합하는 기본적인 요건을 충족시킬 수 있는 생활환경여건이 적절하게 제공되어야 한다는 것을 전제로 한다. 즉, 생애주기가 <그림 2-3>이라면 기초자치단체의 생활환경여건도 각 단계에서 필요하거나 요구되는 생활환경여건을 충족시킬 수 있어야 자치단체의 지속가능성을 담보할 수 있을 것이다. 예를 들어 <그림 2-3>의 생애주기를 <그림 2-4>로 이미지화 하여 비교해 보면, 각 세대별로 요구되는 생활환경여건에 차이가 존재하는데 이러한 차이는 인간으로서 기본적인 생활을 유지하는데 필요한 여러 조건의 하나에 불과할 뿐이다.

<그림 2-4> 생애주기를 고려한 기초자치단체 생활환경여건(예시) 이미지

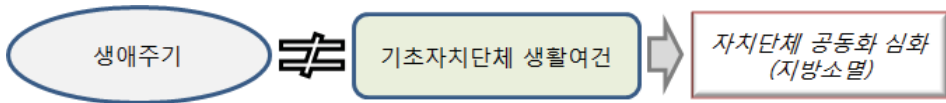


따라서 자치단체의 지속가능성이란 생애주기에 맞는 생활여건의 제공수준에 따라 달라질 수 밖에 없으며, 지속가능성을 강화하기 위해서는 자치단체가 해당지역의 핵심 공급자로서의 역할과 밀접한 인과관계를 가질 수 밖에 없다. 즉, 생애주기와

5) <그림 2-4>의 붉은 색(일자리 등)은 생애주기별로 중요시 되는 여건을 예시로 제시하였다.

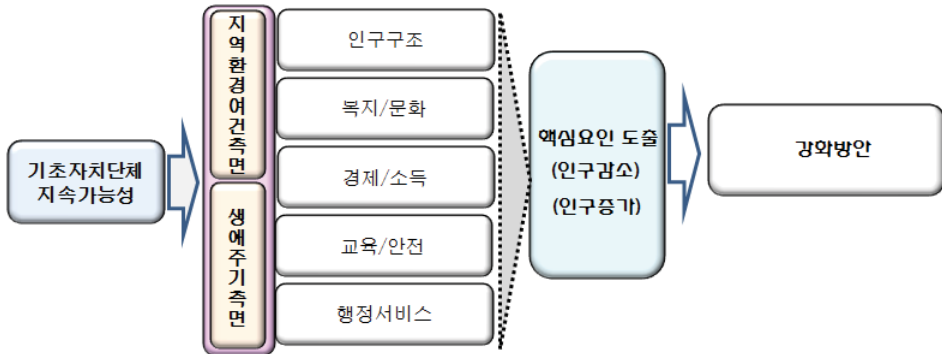


지역의 생활환경여건이 불일치 또는 미흡한 자치단체일수록 인구구조의 불균형과 공동화로 연결될 개연성이 높고 이러한 현상이 심화되면 결국 지방소멸이라는 극단적인 상태를 초래하는 계기가 될 수 있다.



이를 위하여 이 연구는 인구감소 변화가 뚜렷한 기초자치단체를 사례지역(강원도 양양군, 화천군)으로 선정하여 인구구조(인구감소) 변화에 미치는 영향요인을 분석하여 지속가능성 강화의 측면에서 방안을 모색하는 것이다.

〈그림 2-5〉 연구 분석틀





# 제 3 장

## 국외(일본) 인구문제 대응사례

제1절 인구비전 종합전략

제2절 지방정부 분야별 추진사례

제3절 기초자치단체 차원의 추진사례

제4절 사례분석의 시사점



KRILA





# 국외(일본) 인구문제 대응사례

## 제1절 인구비전 종합전략

### 1. 일본 사례의 필요성

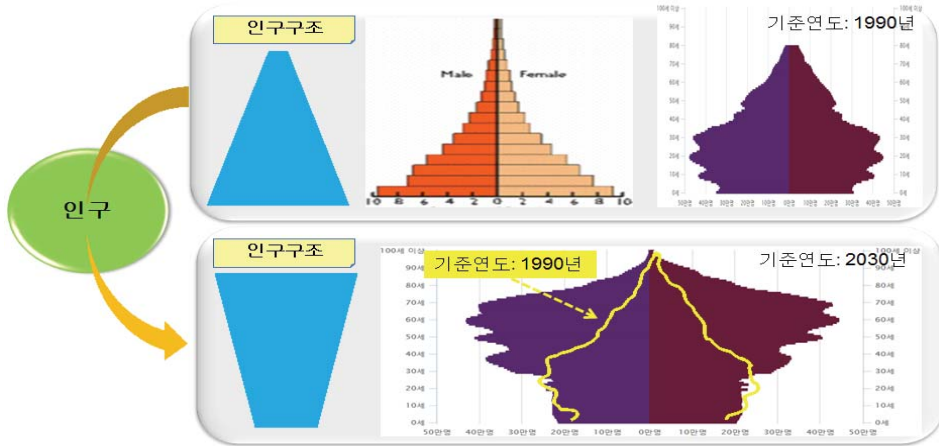
인구관련 제반문제(인구감소, 인구구조 등)에 관한 한 우리나라와 일본은 유사점이 가장 많은 국가이다. 양국 인구구조의 유사점을 요약하면, 정방향에서 역방향의 피라미드 인구구조로 저출산 및 고령화에 따른 인구감소가 뚜렷하게 나타나고 있다. 또한 인구이동도 지방에서 도시로, 소도시에서 대도시로의 이동현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이 뿐만 아니라 기초자치단체 차원에서는 저출산·고령화에 기인한 인구구조 변화와 인구감소 현상이 지역소멸 위기로 연결될 수도 있어 지역사회 존립자체가 어려울 것이라는 예측(일본창성회의 인구예측보고서(2014))하는 보고서가 발표되기도 하였다.

급격한 인구감소로 인한 문제점은 여러 측면에서 제시할 수 있으나, 저출산·고령화에 기인한 인구감소는 필연적으로 생산가능 인구의 감소로 이어져 국가 경제 및 경쟁력 저하와 밀접하게 연계될 수 밖에 없다는 것으로 요약할 수 있다. 불행히도 한국과 일본에서 이와 같은 저출산·고령화로 인한 인구감소, 인구의 도시집중 가속화로 인한 지역사회의 불균형 및 존립위기 현상에 유사점이 많다는 것이다.

한/일 양국 정부에서는 이러한 문제에 대응하기 위한 각종 계획을 수립하여 추진하고 있다. 이 연구에서 일본의 인구정책과 지역활성화 관련된 사례를 중심으로 소개

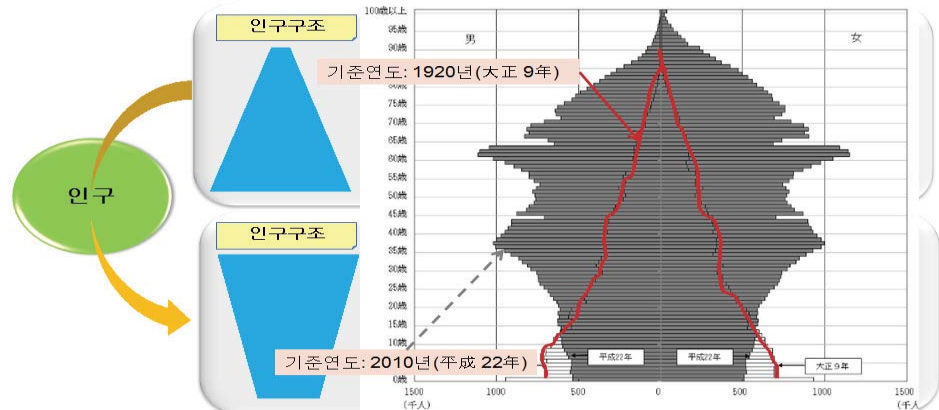
하는 것도 이러한 맥락에서 출발한 것이다. 일본은 우리나라보다 앞서서 인구감소 등 인구구조 변화에 따른 문제들을 경험하고 있고, 그에 대응하기 위한 중앙 및 지방 정부의 관련 대응정책도 다수 수립하여 추진중에 있어 참고사례로 충분한 가치가 있다.

〈그림 3-1〉 한국의 인구구조 변화



출처: 대한민국 통계청, <http://sgis.kostat.go.kr>, 2016. 수정

〈그림 3-2〉 일본의 인구구조 변화



출처: 総務省 統計局 統計調査部 国勢統計課(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/>) 수정

## 2. 일본 중앙정부 인구비전

### 가. 기본방향

일본정부에서는 인구비전 종합전략 수립시 인구감소 문제 해결과 국가성장동력 확보라는 명확한 목표치를 세운 후에 크게 2가지 차원으로 나눠서 접근하여 중장기 전략을 수립하고 있다. 일본정부의 인구비전 종합전략의 정책적 시사점은 크게 3가지로 제시할 수 있다.

첫째, 국내 출산율과 대도시(도쿄) 중심의 집중현상 그리고 글로벌 경쟁력 강화 측면에서 현 시점의 문제점을 명확히 파악하고, 장래인구추계를 중심으로 희망출산율 제고를 위해서 중장기 전망 및 실질GDP 성장률에 대한 방향성을 제시하였다.

둘째, 중앙정부차원에서 명확한 목표설정과 관련해서는 각 부처별 정책패키지를 구성하여 계획을 수립하고 있다. 그리고 지방자치단체 차원에서 매년 5개년 단위 계획을 수립하여 종합전략을 제시하고 거기에 맞는 핵심성과지표(KPI)를 설정하라고 권고하고 있다.

셋째, 기본목표로서 ① 지방에서의 안정된 일자리 창출, ② 지방에서의 인구유입의 활성화, ③ 젊은 세대의 결혼/출산/육아에 대한 대대적인 지원, ④ 시대에 맞는 지역만들기와 지역간 연계성 강화 등을 삼았다. 즉, 청년중심의 지역일자리 창출과 도쿄권 중심으로 한 인구유입을 방지하기 위한 대책 수립 등을 통하여 도쿄권 중심의 불균형 성장보다는 지역별 생활권 유지 및 젊은 세대의 안정된 일자리 창출에 초점을 두고 정책을 추진하고 있다.

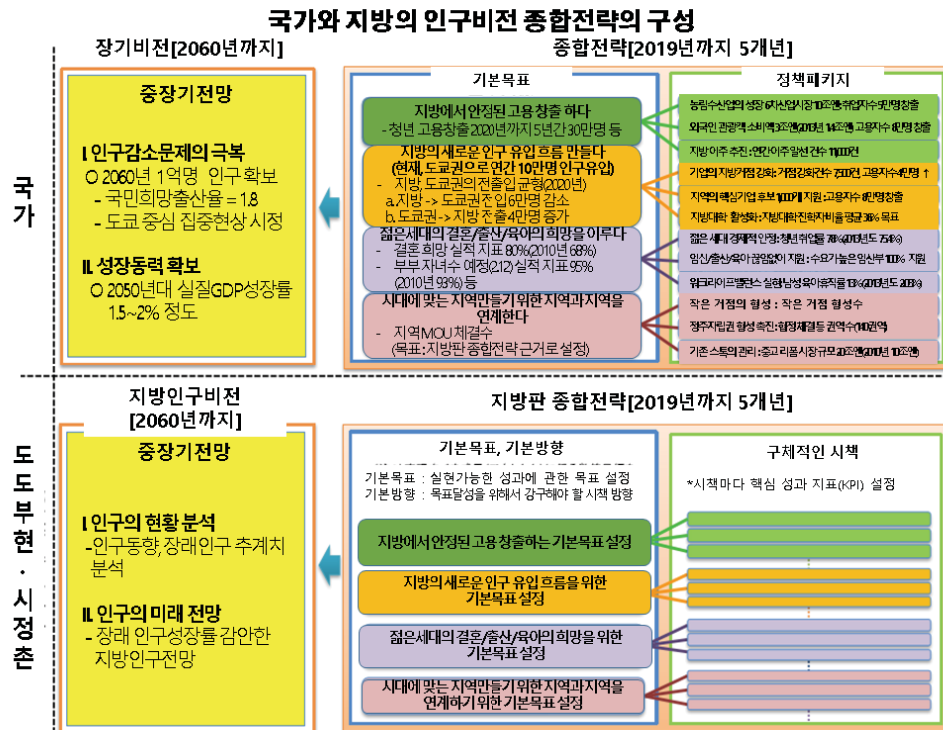
### 나. 주요내용

국가차원의 인구비전 종합전략의 기본목표로서 크게 4가지 방향으로 설정하고 있다. 첫째는 지방에서 안정된 고용창출이 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서 5년 단

위로 청년 고용창출에 대한 목표치를 설정하였다. 세부정책들을 살펴보면, 농림수산업의 6차산업화, 외국인 관광객 유치, 지방이주추진 등이 핵심정책이다.

둘째는 지방으로 새로운 인구유입 흐름을 만들어야 한다는 것이다. 이를 위해서 도쿄권 중심으로 연간 10만명 규모의 인구유입을 방지하고자 매년 지방에서 도쿄권 전입을 6만명 수준으로 감소시키고 도쿄권에서 지방 진출하는 것을 4만명 증가시키는 것을 목표를 삼았다. 세부정책들은 기업의 지방거점 강화, 지역 핵심기업의 지역 인재채용 강화, 지방대학교의 활성화 등이 핵심정책이다.

〈그림 3-3〉 일본 인구비전 종합전략 로드맵 체계



출처: 일본 내각부, <http://www.kantei.go.jp>, 2016.



셋째는 젊은 세대의 결혼/출산/육아의 희망을 갖도록 정책을 추진해야 한다는 것이다. 이를 위해서 결혼 희망 실적 지표 80%와 부부자녀수를 2.12명을 목표치로 설정하여 젊은 세대의 결혼과 출산 그리고 장려정책을 추진하고 있다. 핵심정책으로는 젊은 세대의 경제적 안정을 위한 청년 취업률 제고, 임신/출산/육아에 대한 끊임 없는 지원, 워크라이프밸런스 실현 등이 핵심정책이다.

넷째는 시대에 맞는 지역만들기를 위해서는 지역과 지역을 연계해야 한다는 것이다. 이를 위해서 콤팩트한 마을 구성을 위한 작은 거점 마을과 정주립권 형성을 위한 대중교통네트워크 형성, 마을기업 성장을 위한 사회적 경제 활성화가 있다. 이를 위해서 핵심정책으로는 작은 거점마을 형성, 정주자립권 형성을 촉진하는 정책 등이 있다.

### 3. 지방정부(지방공공단체) 인구비전 종합전략

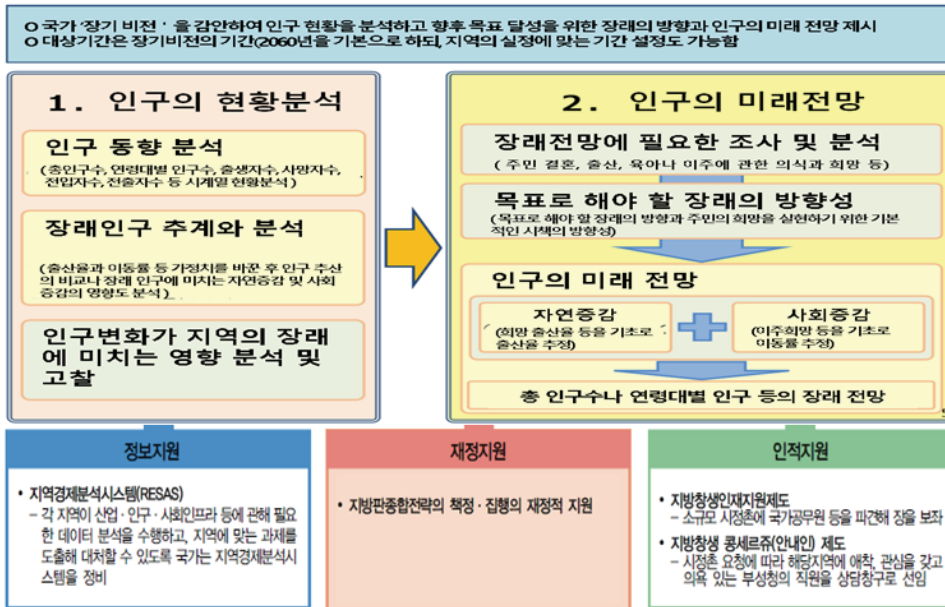
국가차원의 인구비전 종합전략의 핵심은 청년 일자리 창출, 지방으로 젊은 세대 유입을 위한 촉진 정책, 과소취락지역의 정주생활권 형성 등이 주요 골자이다. 지방차원에서는 인구동향 분석결과를 토대로 현 시점의 지역문제점을 파악하고, 장래 인구추계와 분석을 통하여 정주생활권 유지하기 위한 전략을 담은 지방관 인구비전 종합전략을 수립할 것을 권고하고 있다.

구체적으로 인구의 현황분석에서는 인구동향 파악하기 위해서 총인구추이, 연령대별 인구수, 출생자수, 사망자수, 전입자수, 전출자수 등 시계열 자료를 토대로 분석함으로써 해당 지역의 인구변화를 다각적으로 검토하고 있다. 그리고 장래인구추계와 분석을 통하여 장래의 출산율과 이주율 등을 고려하여 장래 인구에 미치는 자연증감 및 사회증감 영향도를 분석하고 있다. 이러한 분석결과를 토대로 해당지역의 인구변화가 지역의 미래에 미치는 영향분석 및 문제점을 고찰하고 있다.

인구의 미래전망 부분에서는 장래전망에 필요한 조사 및 분석을 위해서 결혼, 출산, 육아, 이주인에 관한 의식과 희망사항에 대해서 조사하고, 향후 지역의 성장방향과 주민의 희망을 실현하기 위한 기본 시책의 방향성을 설정한다. 이를 토대로 인

구의 미래 전망 부분에서는 자연증감과 사회증감 등을 고려하여 총 인구수와 연령 대별 인구 등의 장래 전망치를 제시한다.

〈그림 3-4〉 일본의 지방관 인구비전 수립체계



출처: 일본 내각부, <http://www.kantei.go.jp>, 2016.

## 나. 정책목표별 수립방안

지방관 인구비전 종합전략 수립시 앞서 제시한 중앙정부의 기본정책방향에 근거하여 지역에 맞는 중장기 정책을 수립할 것을 권고하고 있다. 우선 기본정책 방향으로 고용창출 정책 방안, 인구유입 정책 방안, 결혼/출산/육아 정책 방안, 시대에 맞는 지역만들기 정책 방안 등으로 구성할 것을 제안하고 있다. 본 연구에서는 일본정부에서 제시한 지방관 인구비전 종합전략에 살펴봄으로서 종합적인 인구감소 지역에 대한 정책들이 무엇이 있는지 살펴보고자 한다.

## 1) 고용창출 방안

지방판 인구비전 종합전략 수립시 앞서 제시한 중앙정부의 기본정책방향에 근거하여 지역에 맞는 중장기 정책을 수립할 것을 권고하고 있다. 우선적 지역의 안정적인 고용창출을 위해서 목표 설정시 고용창출수와 실업자수 등을 핵심성과지표를 삼고 있다.

기본 정책방향으로는 지역의 산업구조와 자연환경을 분석한 후 농업과 관광업 중심의 고용기회 확보 및 고용창출로 이어지도록 지역특성을 살린 산업정책 수립을 권고하고 있다. 이를 위해서 다양한 지식과 경험을 가진 인재를 확보하기 위한 노력과 함께 현지 전문인재들을 육성하고 정착할 수 있도록 지원해주는 것이 필요하다고 보고 있다.

세부 정책목표로는 1) 지역경제 고용전략 계획 수립 및 추진체계의 정비, 2) 지역 산업경쟁력 업종별 강화방안, 3) 지역산업경쟁력 분야별 대응방안, 4) 지역인력 제공 및 지역인재 육성방안, 5) ICT 활용에 의한 지역 활성화 방안으로 크게 5가지 세부적인 정책목표를 설정하고, 이에 맞는 전략수립 및 목표치를 설정할 것을 권고하고 있다.

세부 정책목표 중에서 특이할만한 점은 틈새 대표기업에 대한 지원이다. 그동안 대기업이나 중견기업 중심의 지원을 벗어나서 지역특성에 맞는 틈새 대표기업을 선정하고 지원(판로개척, 연구개발 및 사업화 지원)할 것을 권고하고 있다. 이는 지방의 지속가능한 성장을 위해서는 뿌리기업이 필요하다는 것을 의미한다.

다음으로 지방공공단체마다 독자적인 브랜드 개발 및 6차 산업화 노력과 관광진흥정책을 추진해야 한다고 보고 있다. 즉, 6차 산업화를 통한 기존 농촌산업의 고도화는 물론 관광산업과 연계를 통하여 지역내 소비촉진을 유도하고 서비스산업의 생산성 향상을 위해서 노력해야 한다는 것이다.

마지막으로 대학과 연계한 지역인재 육성 및 ICT활용한 지역 활성화 방안이다. 우선 대학과 연계한 지역인재 육성에서는 산학관 코디네이터를 통한 기업과 대학의

취업매칭을 지원해주고 있으며, 전자상거래를 통한 산업활동의 IT화 추진하기 위해서는 광대역 인터넷 등 지역정보화 기반을 정비할 것을 권고하고 있다.

〈표 3-1〉 일본의 지방관 종합전략 수립(예시)

1. 지방에서 안정된 고용창출 방안		
<b>(1) 기본목표(예시)</b> 00년까지 고용창출: 00명, 실업자: 00명		
<b>(2) 강구해야 할 시책에 관한 기본적 방향 (참고 예)</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역 산업구조와 자연환경 분석한 뒤 농업과 관광업 등 고용기회 확보, 창출로 이어지는 지역 특성을 살린 산업정책 수립</li> <li>○ 다양한 지식과 경험을 가진 인재의 대도시권의 환류나 잠재적인 노동 공급력의 활용도 포함한 현지에서의 인재 육성 및 정착 등을 통해서 지역산업을 지탱하는 인재의 확보를 도모 등</li> </ul>		
<b>(3) 구체적인 시책 및 세부시책별 핵심 성과 지표 (참고 예)</b>		
	<b>구체적인 시책</b>	<b>핵심 성과 지표 (KPI)</b>
지역경제고용전략기획 수립및 추진체계인정	성장분야에서 핵심기업이 될 수 있는 기업에 대한 집중 지원 (경영전략 수립, 상품개발, 판로확대 등 지원)	핵심기업화한 기업수 수 : ●●社
	인정받은 신규 창업자에 대한 경영 컨설팅 및 용자 지원	지원횟수 ●●件
지역산업경쟁력강화 (산업별획단적대응방안)	창업자의 자금조달의 원활화(무담보 무보증인의 담보대출)	신규대출건수 ●●件
	동세 Top 기업에 대한 지원(판로개척 지원, 연구개발 및 사업화 지원 등)	지원대상 기업수 : ●●社
	해외 프로모션 활동 등의 강화	외국기업 유치 건수 : ●●件
지역산업경쟁력강화 (분야별대응방안)	인재 육성/IT화/물류의 효율화 추진 등 서비스산업 생산성 향상	제3차 산업 취업자당 총생산량
	새로운 브랜드 육성 및 인증과 PR의 추진	농업 산출액

## (3) 구체적인 시책 및 중요사업평가지표(예시)

	구체적인 시책	중요사업평가지표(KPI)
지역산업경쟁력강화 (분야별대응방안) ..이어서	6차 산업화의 대응 추진	6차 산업화의 대응 사례 수 : 00 건
	관광진흥책의 실시	관광소비액 : 00 엔 관광방문객수 : 00 명 외국인 관광객 숙박 인원수 : 00 명
	사업출자 등을 통한 태양광 발전 도입 촉진	대규모 태양광 발전의 도입량 : 00 KW
지방인력 제공 및 지역인재 육성, 지방의 고용대책	취업정보 제공 강화나 구인 발굴 활성화를 통한, 타 도도부현으로부터 인재 확보기능 강화	타 도도부현에서 전입하고 취업자수 : 00 명
	산학관 코디네이터에 의한 기업과 대학의 매칭 지원	신규 산학관 연계에 의한 공동연구 참여 기업수 : 00 업체
	육아 중인 여성에 대한 취업상담/구인정보제공 등 통한 지원한 취업지원 실시	여성 취업률 : 00 %
	유휴 농지 이용 및 유통화 촉진 등 농업의 일손 확보 및 육성	신규 취업 영농인수 : 00 명
	산업계와 제휴한 전문교육 실시	전문고교의 정기 인턴십 실시 학과 비율 : 00 %
고령자의 취업 지원 및 기능 활용	고령자취업지원센터 이용자수 : 00 명	
ICT 활용에 의한 지역 활성화	통신사업자, 방송사업자 등 제휴한 지역정보화 기반의 정비	광대역 커버율 : 00 %
	중소기업의 전자상거래 등 산업활동에서의 IT화 추진	중소기업 전자상거래의 실시율 : 00 %

출처: 일본 내각부, <http://www.kantei.go.jp>, 2016.

## 2) 인구유입 정책 방안

지방의 인구유입 정책방안을 위해서 목표 설정시 전입자수와 전출자수 등을 핵심 성과지표를 삼고 있다. 인구유입 정책의 핵심은 이주희망자 관점에서 접근하여 기본방향을 설정해야 한다는 것이다. 즉, 이주희망자의 일자리와 주거 그리고 교육 등 이주의 기반이 되는 종합적인 환경정비를 실시하고 전국 거점별 이주촉진센터를 설치하여 이주희망자들에게 각종 정보를 제공해주는 것이 필요하다는 것이다. 그리고 지방의 젊은 인재를 유출되지 않기 위해서는 지방대학교의 활성화 및 지역기업의 지역인재 채용 및 취업 확대 노력이 요구된다는 것이다.

세부 정책목표로는 1) 지방 이주의 촉진, 2) 기업의 지방거점 강화 및 지역인재

채용 및 참여확대, 3) 지방대학의 활성화 등 총 3가지 세부적인 정책목표를 설정하고, 이에 맞는 전략수립 및 목표치를 설정할 것을 권고하고 있다. 여러 가지 세부정책 중에서 특이할 만한 정책들을 살펴보면, 우선적으로 이주희망자를 위한 이주 및 교류 전문상담원 배치 및 빈집 뱅크 제도 운영이 있다. 즉, 이주희망자에 대한 적극적인 정보제공이 무엇보다 중요하다고 인식하고 있으며, 생활환경 중에서 최우선적으로 사람들이 거주할만한 주택정보 및 환경개선이 필요함을 볼 수 있다.

다음으로는 기업의 지방 거점 강화를 통해서 지역인재 채용을 활성화시켜야 한다는 것이다. 이 부분은 시정촌 단위에서 이루어지기 보다는 광역단위인 도도부현 단위에서 지역의 중견기업과 협력을 통하여 신규일자리를 확보하고 인터넷 및 가상오피스를 적극 활용하도록 새틀라이트 오피스 구축 및 텔레워크 환경정비를 적극 추진할 것을 권고하고 있다. 이를 통하여 지방으로 돌아오고 싶어 하는 이주희망자들의 일자리가 지역기업의 매칭을 통해서 활성화가 된다고 보고 있다.

마지막으로 지방대학교 살아나야 한다는 것이다. 지방대학의 진학률을 높이고 산학공동연구 지원 사업을 채택하여 지원해주고, 고졸자를 위해서는 현지 취업률을 제고시키기 위한 노력이 필요하다고 보고 있다. 이를 위해서는 정책적으로 구인확보와 매칭기회의 제공을 광역단위인 도도부현내에서 주도할 것을 권고하고 있다.

### 3) 결혼/출산/육아 정책 방안

젊은 세대의 결혼/출산/육아 관련 정책방안을 위해서 목표 설정시 5년간 출생자수, 5년후 합계 출산율, 5년간 혼인건수 등을 핵심성과지표를 삼고 있다. 이 정책에 대한 기본방향은 젊은 세대의 경제적 안정을 도모해야 한다는 것이다. 젊은 세대가 고민하고 있는 결혼, 출산, 육아 등에 대해서는 지속적인 지원이 필요하다고 인식하고 있다. 따라서 젊은 세대의 경제적 부담을 경감시키려는 노력과 함께, 다양한 형태의 근로제공 및 일과 생활의 밸런스를 유지하기 위한 정책적 방향을 가지고 있다.

세부 정책목표로는 1) 젊은 세대의 경제적 안정, 2) 임신/출산/육아 등 끊임없이

지원, 3) 아이/육아 지원 시설 확대, 4) 일과 생활의 조화의 실현 등 총 4가지 세부적인 정책목표를 설정하고, 이에 맞는 전략수립 및 목표치를 설정할 것을 권고하고 있다.

여러 가지 세부정책 중에서 특이할 만한 정책들을 살펴보면, 우선적으로 수요가 높은 임신부에 대해서는 임신/출산/육아 등 통합서비스 지원을 무상으로 지원한다는 것이다. 즉, 임신부에 대한 경제적 부담을 완화시켜줌으로서 출산율 제고는 물론 출생자에 대한 공평한 지원을 해줌으로서 젊은 세대의 지역 정착에 도움을 줄 것으로 기대된다.

다음으로 아이와 육아 지원을 확대하기 위해서 방과후 아이교실은 물론 방과후 아동클럽 확대하여 아동복지에 힘쓰도록 정책방향을 제시하고 있다. 우리나라는 방과후 교실만 존재하고 있어 관련 혜택을 받지 못하는 학생에게도 다양한 형태의 교육서비스 혜택을 지원하도록 권고하고 있다.

마지막으로 일과 가정 양립을 위해서 우량기업 인증 및 기업의 일과 가정의 양립 지원 문화 확산에 노력하고 있다. 이를 위해서 경영자 및 관리자 대상으로 관련 세미나를 실시하고, 전문컨설팅 파견으로 워크라이프밸런스를 자율적으로 구축하도록 지원해줄 것을 권고하고 있다.

#### 4) 시대에 맞는 지역만들기 정책 방안

시대에 맞는 지역만들기 정책방안을 위해서 목표 설정시 작은 거점마을 형성수, 정주자립권 형성여부 등을 핵심성과지표를 삼고 있다. 이 정책이 기본방향으로 작은 거점마을 조성이나 콤팩트 시티를 구현하는 것이 기본 방향이다. 또한, 연계 중추 도시권이나 정주자립권 등 지역실정에 맞는 지역간 연계 시책을 추진하게 한다. 이는 궁극적으로 인구가 감소하더라도 기존의 마을관리 역량과 지역서비스 제공에 있어서 기능을 유지하도록 도모해야 한다는 것이다.

세부 정책목표로는 1) 작은 거점(다세대 교류·다가능형)의 형성, 2) 지방도시의 경제생활권의 형성, 3) 대도시권 수준의 안심한 삶의 확보, 4) 인구 감소를 토대로



기존 스톡관리 강화, 5) 지역제휴에 의한 경제생활권 형성, 6) 주민들의 지역방재 담당하는 환경 확보, 7) 고향 만들기 추진 등 총 7가지 세부적인 정책목표를 설정하고, 이에 맞는 전략수립 및 목표치를 설정할 것을 권고하고 있다.

여러 가지 세부정책 중에서 특이할 만한 정책들을 살펴보면, 우선적으로 작은 거점 마을을 형성해야 한다는 것이다. 이 작은 거점마을에는 다세대가 교류하고 다양한 서비스를 제공해줄 수 있는 콤팩트한 시티를 구성한다는 것이다. 이를 위해서 쇼핑하기 좋은 환경만들기나 대중교통 이용촉진하기 위한 세부 정책들이 존재하고 있다.

다음으로 대도시권 수준의 간호간병 서비스를 제공해야 한다는 것이다. 지리적 특성을 반영하여 재택의료 수준 향상 및 고령자를 위한 주택서비스 제공 그리고 중증요양환자를 위한 간호사의 정기 순찰 및 대응형 서비스를 마련할 것을 권고하고 있다.

마지막으로 궁극적으로 정주자립권 형성해야 한다는 것이다. 이를 위해서 중추도시권과 연계 형성할 것을 권고하고 있으며, 다른 지방공공단체와의 연계된 시책 추진도 하나의 방안일 수 있다. 이외에도 주민 중심의 지역방재 활동 추진 및 고향에 대한 자부심을 높이기 위해서 고향 만들기 중심의 시민조직 만들기 정책을 추진할 것을 권고하고 있다.



## 제2절 지방정부 분야별 추진사례

### 1. 작은 거점마을 구축

#### 가. 구축개요

일본의 ‘작은 거점마을’ 구축은 시대에 맞는 지역을 만들어 지역주민들이 안심하고 생활할 수 있는 동시에 지역과 지역을 연계를 통하여 “작은 거점”의 형성시킴으로서 하나의 생활권을 유지하는 것을 기본 목적하고 있다.

일본에서도 인구 감소와 고령화가 현저한 중산간 지역 등에서는 일체적인 일상 생활권을 구성하는 “마을 생활권”을 유지하는 것이 중요하며 장래에 걸쳐서 지역 주민이 계속 살 수 있도록 지역 주민이 주체가 되도록 정책적 지원을 해주고 있다. 이를 위해서 기본적으로 4가지 세부 방향성을 설정하여 정책을 추진 중에 있다.

- ① 지역 주민에 의한 취락 생활권의 미래상의 합의 형성
- ② 지역 현안 해결을 위한 지속적인 대응 체제의 확립(지역 운영 조직의 형성)
- ③ 지역에서 실생활 서비스의 유지·확보
- ④ 지역에서의 일자리와 가계소득의 확보

따라서 지역의 생활을 지키려면 지역 주민의 활동 및 교류 거점의 강화나, 생활 서비스 기능의 집약·확보, 주변과의 교통 네트워크의 형성 등에 의한 편리성 높은 지역 만들기를 꾀할 필요가 있으며, 이는 지역의 생활이나 일을 뒷받침하기 위한 능동적인 주민 주체의 대응 체제 구축이나 편리성 높은 지역 기반으로서는 “작은 거점”(최소한의 생활권 유지) 형성을 중요하게 보고 있다. 일본에서는 작은 거점의 핵심 성과지표로서 크게 두가지를 설정하고 있다. 첫째는 작은 거점(지역 주민의 활동·교

류와 생활 서비스 기능의 집약의 장)의 형성하는 마을 개소수를 1,000개소를 목표로 하고 있으며, 이를 유지하고 활동하기 위한 주민의 활동 조직(지역 운영 조직)의 형성을 총 3,000단체를 목표로 하고 행·재정적 지원을 해주고 있다.

## 나. 기본구상

일본의 “작은 거점 마을” 기본목적은 중산간 지역 등에서 앞으로도 지속적으로 마을에서 살도록 지역 주민 스스로에 의한 주체적인 지역의 장래 계획의 책정과 함께 지역 과제 해결을 위한 다기능형의 대응을 지속적으로 실시하기 위한 조직(지역 운영 조직)의 형성이 필요하다는 인식하에 실시하게 되었다.

이에 필요한 생활 서비스 제공 사업 및 역외로부터의 수입 확보의 사업을 장래에 걸쳐서 계속할 수 있는 같은 “작은 거점”의 형성(취락 생활권을 유지하기 위한 서비스 집약화와 주변 마을과 교통 네트워크화)이 필요하다고 인식하여 “지역재생법” 개정<sup>6)</sup>하여 법적 토대를 마련한 바 있다.

이로 인하여, 현재 지방에서는 안내서의 활용 및 포럼의 개최, 재정 지원 등을 통해서 지역 주민의 합의 형성, 대응 체제의 확립이나 “작은 거점”의 형성에 임하는 지방공공단체의 움직임을 가속화하고 있으며, 우선, 2020년까지 작은 거점을 전국에서 1,000개소, 지역 운영 조직을 전국에서 3,000단체 형성하는 것을 정책목표로 삼고 있다.

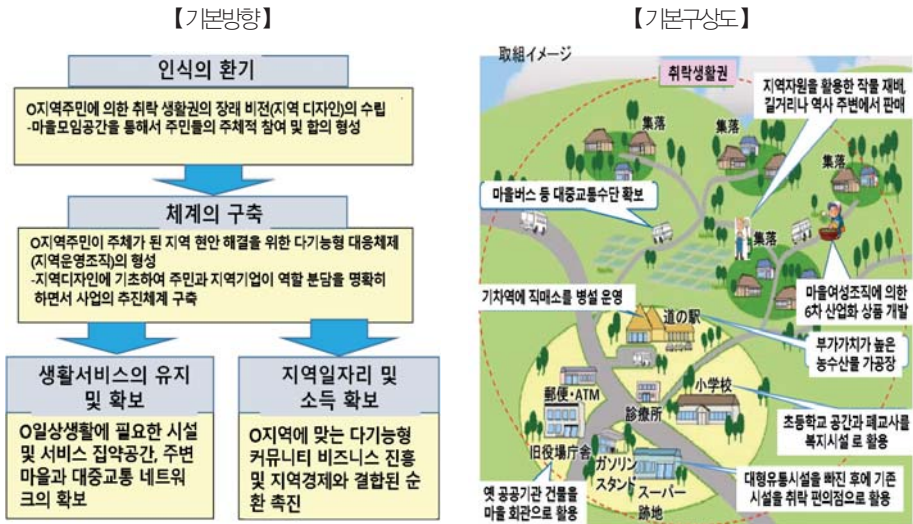
일본의 ‘작은 거점마을’은 중산간 지역 등에서는 인구 감소에 따른 주민의 생활에 필요한 생활 서비스 기능(의료·간병, 복지, 교육, 쇼핑, 공공 교통, 물류, 연료 공급

6) 2016년 지역재생법 개정에 따라 「작은거점마을 형성사업」이 지역재생계획에 반영되었고, 작은 거점마을 형성사업 계획의 작성 및 그에 따른 법의 특례 조치가 마련되었다. 즉 ① 지방공공단체는 「작은 거점마을 형성사업」을 담은 지역재생계획을 작성하여 내각총리대신의 인정을 받아야 한다. ② 지역재생계획의 인정을 받은 시정촌은 사업실시를 위한 구체적인 사업내용 등을 상세하게 정한 평생활약 마을 형성사업계획을 작성해야 한다. ③ 사업계획의 작성에 의해 법령의 특례 조치를 이용할 수 있다.

등)제공에 차질을 빚을 것으로 예상되기 때문에 생활·복지 서비스를 일정 지역 내에 모아 주변 마을과 교통 네트워크 등으로 연결 “작은 거점”을 형성하는 것이 기본 구상이라고 할 수 있다.

이를 위해서는 지역주민과 지역기업과 공동 역할분담 체계를 마련하고 생활서비스 제공을 위한 생활인프라 조성 및 유지, 그리고 지역일자리 및 소득확보를 위해서 지역에 맞는 다기능형 커뮤니티비즈니스 육성을 통하여 지역경제의 선순환을 촉진할 것을 권고하고 있다.

〈그림 3-5〉 작은 거점마을 기본방향 및 기본구상도



출처 : 일본내각부(2016), “国における 小さな拠点づくりの取組”

## 다. 조성전략

일본의 ‘작은 거점마을’의 조성전략은 중장기 지역재생계획과 연관되어 있다. 기본적으로 주민과 협의하고 작은 거점마을 만들기를 시작해야 한다. 이를 위해서는 4가지 기본 전략과 1가지 재정지원 방안을 제시하고 있다. 첫 번째는 복수의 취락을 포함한 생활권에서의 지역재생거점을 형성하고 생활서비스를 제공하는 시설을 집약시켜야 한다는 것이다. 구체적으로 시·정·촌의 지역재생 토지 이용계획에 집약시키기 위해서 생활서비스 시설은 진료소, 어린이집, 공민관, 상점, 주요소 등이 있으며, 일자리 창출하는 시설로서 지역토산품의 가공·판매소, 관광 안내소 등이 해당된다.

두 번째는 우량 농지의 보전 이용을 도모하는 지역산업인 농림수산업 진흥을 위한 정책을 추진해야 한다는 것이다. 즉, 시정촌에서는 농업관계자와 협의하여 지역재생토지 이용계획에 농업용지 구역을 설정하고 지역브랜드 농산물 재배에 관한 컨설팅 등 필요한 직·간접적 지원을 도모한다.

세 번째는 마을과 지역재생거점을 묶는 네트워크 확보가 중요하다. 시정촌이 지역재생계획에 의해서 개인 자가용 이용 및 대중교통 활성화를 위해서 지역주민 이동은 물론 소규모 화물운송이 가능하도록 배송시스템을 구축하는 것이 필요하다.

네 번째는 생활서비스를 제공하는 담당주체를 확보해야 한다는 것이다. 즉, NPO 법인, 사단법인, 사회복지법인 등의 다양한 주체가 지역재생 추진을 위한 담당주체로서 활동할 수 있게 각자 역할 분담 및 정부 지원이 필요하다고 보았다.

그리고 마지막으로 작은 거점 마을 형성을 위해서는 재정적 지원이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 각 중앙부처의 예산사업을 통합 연계하여 재정지원을 해준다는 것이 기본방향이다.

〈그림 3-6〉 작은 거점마을 조성전략



출처 : 일본내각부(2016), “국における小さな拠点づくりの取組”

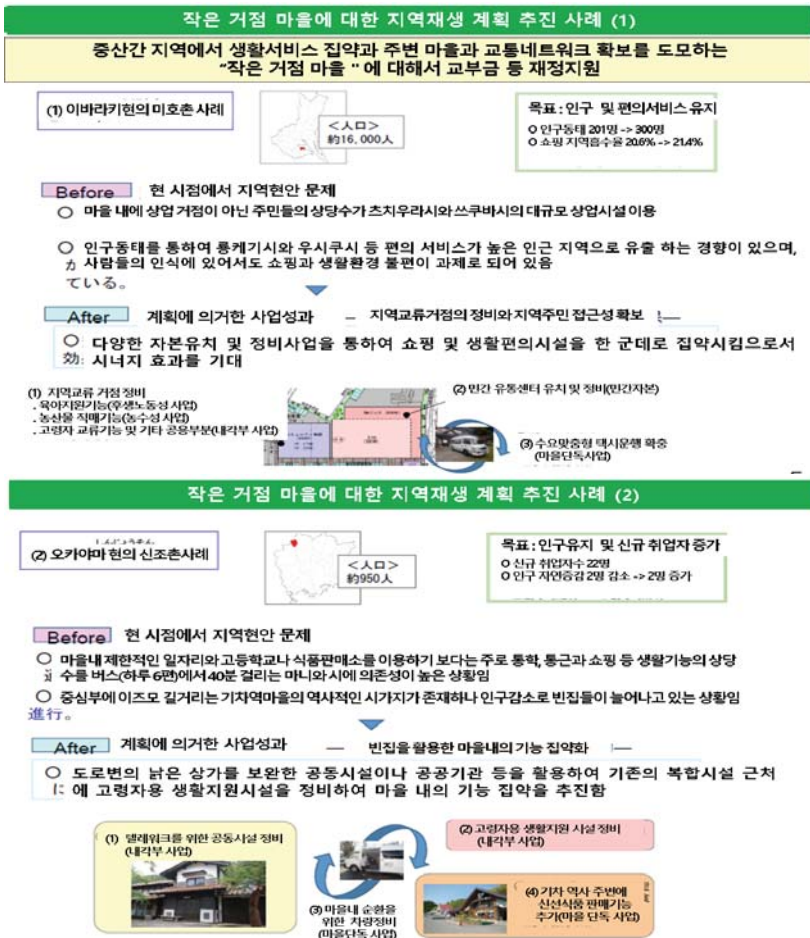
일본정부에서는 작은 거점마을 조성을 위한 참고사례로서 2가지를 제시한 바 있다. 첫 번째는 이바라키현의 미호촌 사례로 중산간 지역에서 생활서비스 집약과 주변마을과 교통네트워크 확보를 통한 작은 거점마을 조성된 사례이다. 이 사례에서는 인근지역의 인구가 유출되는 경향 및 지역주민 상당수가 인근 지역의 대규모 상업시설을 이용하는 문제점을 파악하고 지역교류거점의 정비와 지역주민 접근성을 확보하는 정책을 추진하여 작은 거점마을을 조성한 경우이다. 우선, 지역교류 거점 정비에서는 육아지원기능, 농산물 직매기능, 고령자 교류 기능 등을 강화시켰으며, 이외에 민간 유통센터 유치와 수요맞춤형 택시운행을 확충하였다.

두 번째는 오카야마현의 신조촌 사례로 마을내의 제한적인 일자리와 타 지역으로 통학 및 통근 활동이 이루어지게 되면서 이 마을에 빈집들이 점차 늘어나고 있는 상황이었다. 이 사례에서는 빈집을 활용한 마을내의 기능 집약화를 정책을 추진하여 작은 거점 마을을 조성한 경우이다. 이 사례에서는 도로변의 넓은 상가를 복원하



고 공동시설이나 공공기관 등을 활용하여 기존의 복합시설 근처에 고령자용 생활지원시설을 정비하여 마을내의 기능 집약을 추진하였다. 구체적으로 텔레워크를 위한 공동시설 정비하였고, 고령자용 생활지원시설을 정비하였으며, 이 마을 기차역 주변에 신선식품 판매기능을 신설하여 지역내 신선식품 소비를 촉진하였다.

〈그림 3-7〉 작은 거점마을 조성사례


**작은 거점 마을에 대한 지역재생 계획 추진 사례 (2)**

(2) 오카야마 현의 신조촌사례



<人口>  
約950人

목표: 인구유지 및 신규 취업자 증가

- 신규 취업자수 22명
- 인구 자연증감 2명 감소 -> 2명 증가

**Before** 현 시점에서 지역현안 문제

- 마을내 제한적인 일거리와 고등학교나 식품판매소를 이용하기 보다는 주로 통학, 통근과 쇼핑 등 생활기능의 상당 數를 버스(하루 6번)에서 40분 걸리는 마니와시에 의존성이 높은 상황임
- 중심부에 이즈모 길거리의 기차역마을의 역사적인 시가지가 존재하나 인구감소로 빈집들이 늘어나고 있는 상황임 進行。

**After** 계획에 의거한 사업성과

- 도로변의 넓은 상가를 보완한 공동시설이나 공공기관 등을 활용하여 기존의 복합시설 근처 1: 에 고령자용 생활지원시설을 정비하여 마을 내의 기능 집약을 추진함

빈집을 활용한 마을내의기능 집약화

(1) 텔레워크를 위한 공동시설 정비 (비각부사업)



(2) 고령자용 생활지원 시설정비 (비각부사업)

(3) 마을내 수원을 위한 거점정비 (마을단독사업)

(4) 기차역사 주변에 신선식품 판매기능을 추가(마을단독사업)



출처: 일본내각부(2016), “国における 小さな拠点づくりの取組”

## 2. 생애활약거리 조성사업

### 가. 조성사업 개요

「생애활약거리(生涯活躍のまち)」 구상은 “도쿄권을 비롯한 지역의 중·고연령자가 희망에 따라 지방이나 시내로 이주해서 다양한 연령층의 지역 주민과 교류하면서 건강하고 적극적인 생활을 보내고, 필요에 따라서 의료·간병을 받을 수 있는 지역 만들기”를 목표로 하고 있다. 이 사업구상의 주된 의의는 ① 중·고 연령자의 희망을 실현, ② 지방으로 사람이 들어 오도록 추진, ③ 도쿄권의 고령화 문제에 대한 대응 등 3가지 점을 들 수 있다.

우선, 지방창생의 관점에서 지방의 인구가 감소하고 있는 추세에 건강한 시니어가 원하는 지방으로 이주하여 그곳에서 역할과 보람을 느끼며 건강 수명을 연장하고, 최대한 오래 활약할 수 있는 커뮤니티가 실현된다면, 지방의 인구 감소 문제 개선, 지역의 소비 수요를 일으키고 고용을 유지 또는 창출, 다양한 연령층과 협동을 통한 지역 활성화 등의 효과가 기대할 수 있다는 것이다.

따라서 「생애활약거리」 기본구상은 단순히 노인을 위한 복지 시설을 정비하겠다는 발상이 아니라 중·고 연령자가 주체가 되어 지역 사회에 동화되면서 건강하고 적극적인 생활을 보낼 수 있는 커뮤니티 만들기·마을 만들기를 목적으로 한다.

구체적으로 「생애활약거리」 구상은 ① 도쿄권은 물론 지역의 중·고 연령자의 희망에 따른 지방이나 시내로 이주지원, ② 건강하고 적극적인 생활의 실현, ③ 지역 사회 다양한 세대와 협동, ④ 지속적으로 케어의 확보, ⑤ IT활용 등에 의한 효율적인 서비스 제공, ⑥ 입주자의 참가·정보 공개 등에 의한 투명성 높은 사업 운영, ⑦ 구상의 실현을 위한 다양한 지원 등 7가지 점을 기본 컨셉으로 하고 있다.

## 나. 정책의 차별성

「생애활약거리」에서는 고령자의 입장에서 접근하여 기존의 고령자용 시설·주택과는 크게 다르다. 첫째는 기존의 고령자 시설 등은 요양 간호 상태가 되어서 입소 또는 입주가 보통이지만 「생애활약거리」 구상은 중·고 연령자가 건강한 단계에서 입주하고, 최대한 건강 장수를 목표로 하는 것을 기본으로 하고 있다.

둘째로, 기존 시설 등에서는 일방적으로 서비스를 받는 “수동적 존재”였던 고령자가 「생애활약의 거리」 구상에서는 지역의 일이나 평생 학습 등 사회적 활동에 적극 참가하는 “주체적인 존재”가 된다.

셋째, 지역 사회에 개방성이다. 종래의 시설 등에서는 고령자만 거주하며, 지역사회나 어린이나 젊은이 등과 교류는 한정되어 있다. 이에 대해서 「생애활약거리」 구상은 중·고 연령자가 지역 사회에 동화되어, 현지 주민과 어린이, 젊은이 등 다양한 연령층과 교류·협동하는 “개방형”의 거주가 기본하고 있다.

## 다. 정보시스템 구축 및 연계

일본정부는 고령자가 중증 요양 간병 상태가 되어도, 인생의 최종단계까지 정든 지역에서 자신다운 생활을 계속할 수 있도록 의료·간호·예방·주거·생활 지원이 포괄적으로 보장되는 체제(地域包括ケアシステム)의 실현을 목표로 하고 있다. 평생활약의 마을구상은 이하에 해당하는 점에서 이러한 지역 포괄 관리 시스템의 개념과 대립·모순되지 않는다.

첫째는 중·고 연령층의 희망에 부응하는 점이다. 중·고 연령자가 자신의 희망으로 건강한 단계에서 지방이나 시내로 옮겨 “제2의 인생”으로 적극적인 생활과 삶을 실현하려는 요구도 많이 있다. 평생활약의 마을구상은 이러한 중·고 연령자의 희망에 부응하는 것이다.

둘째는 이주 중·고 연령자가 지역사회에 녹아 같이 마을 만들기를 목표로 한다는



점이다. 평생활약의 마을구상은 입주자가 지역사회와 유리되지 않고 적극적으로 녹아들어 어린이나 젊은이 등 다양한 세대와 협동할 수 있는 환경 정비를 한다는 점에서 지역 사회를 중시하는 것이다.

셋째는 의료·간병이 필요한 시점에 지역에서 지속적인 관리를 받을 수 있는 것을 목표로 한다는 점이다. 의료·간호가 필요할 때 다른 지역의 병원이나 시설에 입원·입소하지 않고 안심하고 지역 케어를 받을 수 있는 체제 확보를 목표로 하고 있어 지역포괄관리 시스템이 지향하는 방향과 일치하고 있다.

따라서 양자는 대립과 모순된 것이 아니라 오히려 양자를 연계하여 시너지 효과를 높이는 것이 바람직하다. 이 점에서 수용측의 지방공공단체에서 “평생활약의 마을”구상과 지역포괄관리시스템 구축을 위한 시책을 연계해서 전개하면 입주자와 현 주민에 대한 각종 서비스가 일체적으로 제공되고, 그로 인해 입주자와 지역사회와의 교류가 더욱 높아져 상호 자극을 받아 협동하는 환경을 형성할 수 있다.

예를 들어, 지역포괄관리시스템 구축과의 제휴 관점에서 “생애활약거리”를 “지역 교류거점”으로서 기존의 복지거점 공간을 입주자나 인근 주민의 집회장소로 활용할 수 있다. 또 “운영추진 기능”을 지원하는 전문인력(코디네이터)이 개호보협체도의 지역 지원 사업인 “생활지원 코디네이터(지역지원 추진원)”를 겸임하거나 연계하여 지역의 생활지원 등 서비스 체제 정비에 몰두할 수 있다. 이로 인해 입주자와 지역사회와 교류가 더욱 촉진되고 중·고 연령자가 사회 참가하면서 생활 지원 등 서비스를 이용할 수 있는 지역을 만들 수 있다는 점과 커뮤니티의 계속성이 높아진다는 점에서 의미가 있다.

## 라. 사업화 방안

「생애활약거리」 구상의 사업에 대해서는 ① 다양한 주체에 의한 사업 실시, ② 지속 가능한 사업 운영, ③ 커뮤니티에서의 적절한 인구 구성의 유지 등에 관한 사항이 있다.

첫째, 다양한 주체에 의한 사업 실시한다. 즉, 「생애활약거리」 구상의 사업운영에 대해서는 민간기업이나 의료법인, 사회복지법인, 대학, NPO, 건설회사(제3섹터) 등 다양한 사업주체가 “운영추진기능”을 담당하는 것이 예상되기 때문에 지역의 실정을 바탕으로 해당 사업주체의 강점을 발휘한 마을 만들기를 해야 한다.

「평생활약의 마을」 구상에 관한 사업의 구체화에 있어서는 사업형태나 토지·시설의 제공 주체의 특성 등에 따라 지역금융기관과 연계하는 등 다양한 재정조달 기법을 활용할 수 있을 것이다. 또 입주자의 안심·안전한 주거를 위해 운영자 등 사업의 계속성을 확보하기 위한 체제 정비를 해야 한다. 적절한 사업 운영을 확보한다는 관점에서 제3의 기관이 사업운영을 평가해야 할 것이다.

둘째, “생애 활약의 거리” 구상에 관한 사업을 지속적으로 운영하려면 우선 그 사업의 수익 구조를 파악하고 어떻게 연구하고 대응을 할 수 있는지를 검토가 필요하다. 즉, “운영 추진 기능”을 담당하는 사업 주체나 사업 내용, 입주 대상자(소득 등)으로 일 업의 수익 구조(수익성)은 다양하게 고민하는 것이 필요하다. 일반적으로는 민간 기업에 대해서는 일정한 소득층 이상을 대상으로 경비는 입주자·이용자의 부담으로 하는 것이 기본이며, 사회복지 법인 등에서는 저소득자도 대상으로 보조금과 복지 서비스를 활용하고 입주자·이용자 부담을 경감 및 면제하는 것이 예상된다.

따라서 사업 운영을 지속 가능하려면 “운영 추진 기능”을 담당하는 사업 주체(민간 기업, 사회복지 법인 등)가 실시하는 사업과 주 고객층으로 하는 입주자 등을 지켜본 뒤 고령자를 위한 중고주택의 제공이나 의료·간호 서비스, 평생 학습, 취미 생활 등 활동 참여에 관계하는 서비스 제공을 통하여 수요에 능동적으로 대응하고 사용자로부터 대가를 얻는 동시에 효과적인 서비스 제공을 통한 안정적 수익 확보

할 수 있는 경영 측면에서 고민이 필요하다. 이를 위해서, 지역 자원, 기존 보조금의 활용 등 자금 조달 측면에서 연구 등을 통해서 초기 비용과 유지 비용을 줄이는 노력이 요구된다.

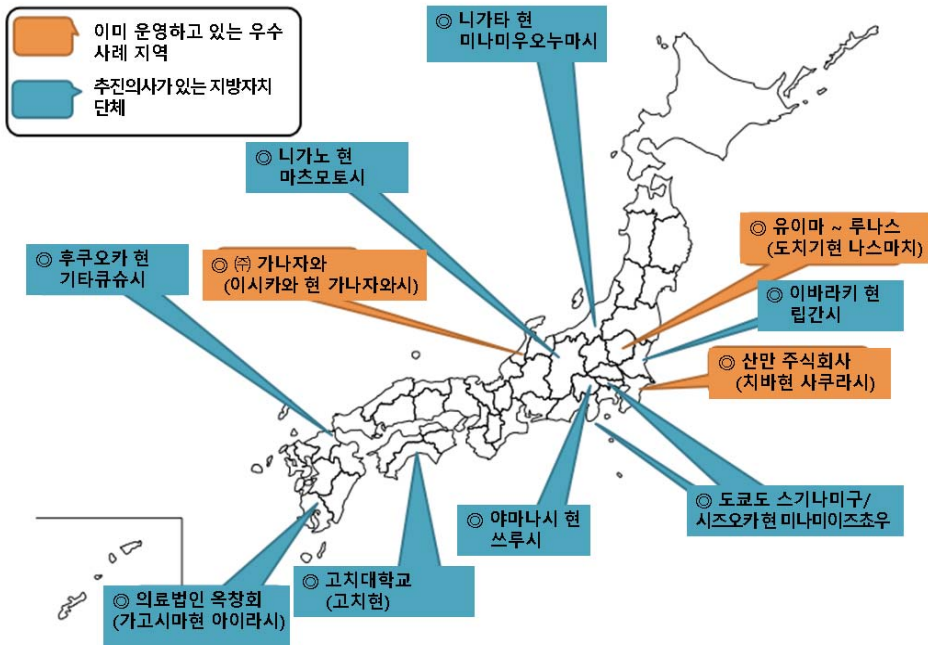
셋째, 중장기적으로 걸쳐서 여러 세대가 교류하면서 활기 있는 커뮤니티를 확보하기 위해서는 커뮤니티의 인구 구성을 적절히 유지할 필요가 있다. 이 세대의 입주자가 편재하는 커뮤니티에서는 입주 후 어느 시기에 여러 가구가 고령화하고 그에 따른 건물의 배리어 프리화나 의료·간호 체제의 정비 등 다양한 과제가 이 시기에 표면화할 가능성이 있다. 또한, 노인을 위한 카페는 외부의 젊은 세대가 매력을 느끼지 않기 때문에 새로운 젊은 세대의 입주가 더욱 어렵게 할 가능성이 있다.

따라서 커뮤니티 입주자를 특정 연령에 치우치지 말고 폭넓은 연령 구성으로 하는 것이 커뮤니티의 지속적 안정성 면에서 바람직하다. 카페에서 중장기적으로 적절한 인구 구성을 유지하려면 공동체내의 연령 구성이 치우치지 않도록 “운영 추진 기능”을 담당하는 사업 주체가 입주 시에 대상자를 선정하는 등의 노력이 필요하며, 공동체에 대한 새로운 입주자를 지속적으로 확보하기 위한 매력도를 높일 수 있는 시스템 구축, 정보 제공을 실시하는 것이 중요하다. 균형적인 좋은 인구 구성을 실현하기 위해서는 무조건적으로 이주 희망자를 입주시키기 보다는 단계적으로 커뮤니티에 입주를 추진하는 유인책이 필요하다. 이러한 관점에서 고령자를 위한 중고 주택의 제공에 대해서는 균형 있는 입주자의 구성 및 커뮤니티의 취지에 찬동하는 새로운 거주자의 확보가 용이한 “임대”가 기본정책 방향이다. 특히, 대도시 근교에서 “분양”으로 하는 경우에는 단계적인 입주자 모집이나 입주자 교체시의 알선, 정보 제공 투명화된 시스템을 구축하고 운영하는 것이 필요하다.

### 마. 추진현황(2016년 기준)

“생애 활약의 거리” 구상의 참고가 되는 대응에 대해서는 각 지역에서 이미 진행되고 있다. “생애 활약의 거리” 구상에 있어서 공청회 등을 실시한 지역이 있거나 지방자치단체 차원에서 “운영 추진 기능”을 담당하는 사업주체가 되어 “생애 활약의 거리” 구상에 대해서 검토하고 있는 상황이다.

〈그림 3-8〉 생애 활약의 거리 추진 현황(2016)



출처 : 일본내각부(2016), “生涯活躍のまち”構想に関する手引き

## 제3절 기초자치단체 차원의 추진사례

### 1. 추진 개요

일본의 경우 우리나라 기초자치단체에 해당하는 시정촌은 1,718개(2016기준)로 개별 자치단체별로 지역활성화 사업을 통한 지역경제 활성화와 인구유입 내지 인구감소억제를 도모하고 있다. 이 연구에서는 일본 주요 자치단체별 추진중인 사업 가운데 대표적인 사례를 중심으로 제시하였다.

### 2. 주요 사례

#### 1) 미에현 도바시 - 정착촉진을 위한 시유지 구입 보조

도바시는 40세 이하의 젊은 세대의 정착을 촉진하고자 택지용 시유지 구입자에 대해 구입금액의 10%를 보조한다. 관련사업비는 300만엔. 매각하는 건 주택가에 있는 5건의 택지. 약 240~385평방 미터로 가격은 약 380~480만엔이다. 정착을 목적으로 구입하는 경우, ①구입자 또는 배우자가 40세이하 ②토지의 소유권의 지분이 2분의 1이상 ③시의 세금 등의 체납이 없을 것 등을 조건으로 보조한다.

시는 1960년 국정조사시점을 최고조로 인구감소가 이어지고 있으며, 특히 40세 이하의 감소가 현저하다. 또한 리아스식 해안을 보유하고 있는 시내에서는 택지에 적합한 토지가 부족함에 따라 근처의 토지가격이 비교적 싼 지역으로 젊은 세대가 유출되고 있는 경향이 있다고 한다. 기획경영실은 “육아세대의 전입 뿐만 아니라 시민의 유출방지에도 기여했으면 한다”라며 기대하고 있다.

## 2) 야마나시현 이치카와미사토정 - 젊은 이주자 보조금 지급사업

야마나시현 이치카와미사토정은, 정 밖에서 이주한 부부 중 어느 한명이 40세 이하이며 새 주택을 장만하고 자녀가 있는 경우 최고 100만엔까지 보조한다. 아동을 늘려 인구감소 대책을 해결하기 위함이 목적이다.

구체적인 내용으로는 ①주택을 세운 경우 50만엔 ②이치카와미나미 초등학교를 졸업할 예정인 장남 또는 장녀가 있을 경우 10만엔 ③같은 학교를 졸업할 예정인 차남 또는 차녀가 있을 경우 20만엔 ④경자동차 등록 시 1대당 2만엔이 보조되며 100만엔이 상한으로 설정된다.

신청하기에 앞서 과거 1년간 정에 거주하지 않았거나 정이 지정한 산노지구에 사는 것이 조건으로 지정되어 있다. 산노 지구는 거주가로서, JR역 및 2017년에 시즈오카현과 야마나시현을 연결할 예정인 중부 횡단 자동차도의 인터 체인지와 가까우므로 매우 편리하다고 한다. 15년 4월부터 보조대상의 거주지역을 정 내 전 지역으로 확대하여, 젊은 세대들에게 정착을 촉진할 방침이다. 기획과는 “(중학생의 의료비 창구 무료화 등) 자녀를 키우기 쉬운 환경이므로 꼭 거주 해주었으면 한다.”라는 취지로 설명하고 있다.

## 3) 후쿠이현 에치젠시 - 중심시가지에 임차 시영주택지원 사업

에치젠시는 민간 사업자가 중심시가지에 새로 신축한 아파트 및 맨션을 임차하여, 시영주택으로서 시민들에게 빌려주는 제도를 시작한다. 중심시가지의 정착인구를 늘리고, 시의 활성화에 기여하기 위함이다. 시에 따르면 이와 같은 정책은 현 내에서도 여기가 처음이라고 한다.

임차 기간은 20년간으로 2015년 2월 말까지 25채 정도를 모집한다. 방의 구조는 2~3개로 어느 것이든 가능하며 건축비 중 복도 및 계단 그리고 광장과 같은 공용시설의 정비 비용에 대해 3분의 2를 상한으로 시에서 보조한다.

관리사무 및 경미한 사무 등은 시에서 부담함으로써, 임차료는 민간의 집세시세보다 낮은 가격으로 책정한다. 입주자의 집세는 임차료의 반값으로 하여, 2016년부터 입주자 모집을 시작하였다. 도시계획과는 “시 중심부의 경우 기존 주택의 재고가 많지 않아 주로 육아 세대에게 지원하고 싶다”라고 설명하고 있다.

#### 4) 카나가와현 요코스카시 - 인구감소 대책으로 시 “매력전집” 발간

요코스카시는 인구감소 대책의 일환으로, 시의 매력을 소개하는 “요코스카 매력전집”을 발행했다. A5용지로 된 컬러 132 페이지를 7만 8천부 인쇄하여, 시의 초중학교 등을 통해 육아세대의 가정 등에 배포하고 있다. 요코스카시는 3,698명(2013년)으로 전국의 어느 시보다 인구감소 수준이 심각했다. 인구감소로 고민하는 시에게 있어서 육아 세대가 얼마나 정착해서 사는지는 중요한 과제이다.

이러한 연유로 시민단체의 의견 등을 참고로 육아세대에게 있어서 염선된 매력을 수집하고 온화한 기후 및 풍부한 자연 등을 포함하였고, 살기 좋은 도시의 포인트로서 낮은 범죄발생률, 요코스카시 및 동경도심 출근과 통학의 편리성 그리고 낮은 맨션가격 등을 어필하고 있다.

시는 시외거주자를 대상으로 이번 책의 내용을 압축한 다이제스트 버전의 팜플렛을 제작하여, 케이힌큐우코우, 소우테츠센엔센(일본의 지하철 호선이름)을 중심으로 배부할 계획을 추진하고 있다.

시장은 “시민 여러분들에게는 자신이 사는 지역의 매력을 재발견 및 재확인 해줬으면 하고 시외의 여러분들에게는 요코스카시를 살기 좋은 도시로서 봐주었으면 합니다.”라고 소개하고 있다.

### 5) 사이타마현 소데가우라시 - 농업 도우미 제도 도입

소데가우라시는 농업 경영자와 농작업에 참가하고 싶은 시민을 매칭시켜주는 농업 도우미(helper) 제도를 도입하여, 2014년 9월부터 운영을 개시했다. 농가를 돕는 한편, 시민에게 취업의 장을 제공하는 것이 목표인 이 제도는 인력부족으로 고민하는 농가의 의견을 듣고 도입했다. 제도의 이용을 희망하는 농가와 일하고 싶은 시민을 등록한 장부를 작성, 등록자만이 시청, 시농업센터, 시내농업협동조합에서 신청 가능하게 하고 개별로 연락을 취해 도우미 계약을 맺는 구조이다.

지금까지는 14명의 농업경험자 그리고 2명의 노동희망자로부터 등록이 있었으며, 1건의 도우미 계약이 성사되었다고 한다. 하지만 현실적으로 인력부족을 호소하는 농가에 반해 노동자수가 부족한 상황이 지속되고 있으므로, 시에서는 농업 센터가 실시하는 주민을 대상으로 한 야채재배 강습회에 방문하여 전단지 배부하는 등 노동자 발굴에 힘쓰고 있다.

### 6) 사이타마현 쿠마가야시 - 젊은 이주자를 위한 고정자산세 면제

쿠마가야시는 인구감소 대응의 일환으로서 40세 미만의 이주자가 주택을 구입, 신축한 경우 주택의 종류에 따라 고정자산세 및 도시계획세의 가옥 분을 3~7년간 전액 면제하기로 결정하고 2015년 이후의 과세 분부터 실시하고 있다.

대상은 소유자 또는 배우자가 40세 미만의 시외에서 이주자로 시에서 부과하는 세금의 체납이 없는 것이 조건이며, 면제기간은 고정자산세, 도시계획세 각각에 대해서 ①일반 주택 3년 ②3층 이상의 내화구조의 주택 5년 ③장기우량 주택 5년 ④ 3층이상이며 내화구조의 장기우량 주택 7년 ⑤ 중고주택은 일률 3년으로 한다. 시에서는 “수년간 전액 혜택으로 인하여 시에 인구가 유입하게 될 수 있는 계기가 되었으면”하는 기대를 하고 있다.



## 7) 군마현 기류시- 주택취득 비용 보조사업(최대 200만엔)

기류시는 인구감소 대책의 일환으로서 2014년 7월부터 주택취득비용을 최대 200만엔 보조한다. 보조액은 주택 취득액의 3%(상한 50만엔)로 5가지의 조건에 의하여 가산된다. 전입자에게 주는 보조액을 두텁게 하여 인구증가를 도모하기 위함이다.

가산보조액은 부부가 49세 이하의 세대일 경우 기존시내거주자는 20만엔, 전입자는 40만엔, 중학생 이하의 학생이 있는 세대의 경우 기존시내거주하는 자녀 한 명당 10만엔(상한 30만엔), 전입자는 자녀 한 명당 20만엔(상한 60만엔)을 보조한다.

인구감소가 뚜렷한 지정지역(3곳)에서 주택을 취득할 경우 30만엔, 시내업자가 가공한 주문주택 및 시의 빈집 그리고 빈터로 등록된 물건의 경우, 각각 10만엔이 가산된다. 하지만, 보조 합계액은 취득 거주액의 10%로 상한된다.

보조기간은 14년 7월부터 17년 3월말까지로 14년 4월 이후에 주택(건물 실내 면적 50평방미터 이상)을 취득하고 5년 이상 거주하는 것을 보조 요건으로 하고 있다.

시의 토지개발공사에서는 육아 세대 및 시외에서 온 전입자에게 지원금을 지급하는 택지 판매를 개시하였다. 지원금은 중학생 이하의 학생이 거주하는 세대의 경우 20만엔, 시외에서 전입해 온 세대의 경우 15만엔으로 시에서 받는 주택 취득시의 보조금을 포함하여 같이 이용 할 수 있다.

## 8) 토치기현 토치기시 - 교외주택 분양금지

토치기시는 2016년도부터 시가화 조정구역에서의 택지분양을 원천 금지할 방침이다. 저출산고령화가 진행되고 있는 가운데, 교외에 대규모의 택지개발은 시가 진행하고 있는 콤팩트 시티화에 역행한다고 판단하여, 15년 3월 회의에 조례의 개정을 추진하였다.

시는 도시계획법에 기초하여 시 전체의 약 80프로에 해당하는 2만6622헥타르를 시가화 조정구역으로 지정하고 있다. 합병전의 구 토치기시는 지역활성화를 위해

04년도에 상기의 구역에서의 개발규제를 완화하는 조례를 통하여 1택지 당 부지면적 등의 일정조건을 만족하면 택지분양 및 주택 그리고 점포의 건축도 가능하게 하였다.

하지만 조례실행 후 10년 동안 교외에서의 택지개발은 예상이상으로 큰 폭 진행되었으며, 이로 인하여 시중심부의 인구유출이 심각한 문제로 되었다. 이에 시에서는 콤팩트시티화를 진행시키기 위하여 조례를 일부 개정하여 교외에서의 택지개발에 제한을 두기로 하였다. 개정안에는 상기 구역에서의 택지개발의 허가 대상을 개인 거주 및 점포로 한정하여 주택 건축회사 등에 의한 택지분양을 금지하는 것이다.

### 9) 미야기현 와타리정 - 육아지원 사업(일시 탁아 중개)

미야기현 와타리정은 지역에서 육아를 지원하기 위해 “패밀리 서포트 센터”를 개설한다. 자녀의 일시 탁아를 희망하는 부모와 탁아가능 주민을 중개하는 사업을 운영하고 있다. 보육원과 아동클럽 등의 이용시간 전후 및 장보는 시간 동안 아이를 맡기고 싶다는 “이용회원”은 육아를 지원하고 싶다는 “협력회원”의 동의를 얻은 다음 협력회원의 주택에 아이를 맡길 수가 있도록 하는 것이다.

요금은 이용시간에 따라 이용회원이 협력회원에게 직접 지불한다. 센터의 어드바이저가 희망 등을 접수하며 중개를 한다. 협력회원은 정내에 살고 있어야 하고, 6시간의 강습을 전부 완료한 사람만이 신청할 수 있도록 하였다.

비슷한 활동을 전개하고 있는 다른 자치체는 협력회원의 부족으로 문제가 되고 있는 곳이 많다고 하며, 시에서는 홍보지 게시 및 정 내의 스포츠 교실에 방문 등 인원부족 해결을 위한 PR활동을 하고 있다.

### 10) 야마가타현 모가미정 - 3~5세 아동의 보육비 무상지원 사업

야마가타현 모가미정에서는 2015년부터 3~5세 아동의 보육비를 무료로 하는 방침을 추진한다. 육아세대의 부담경감이 목적으로 부모의 소득과는 상관없이 누구나 받을 수 있다. 이러한 방침은 야마가타현 내에선 처음으로 시행 초에는 약 170~180명이 대상이며 예산액은 약 4,000만엔을 책정하였다.

무료로 제공하는 보육비는 유치원과 보육원의 이용료로 정내 유/보일원화(유치원과 보육원의 각기 다른 운영기준 및 소관 관청 등을 일원화하는 정책)에 의해 부모의 소득수준에 따른 보육료를 차등 적용하는 요금체계와 보육내용은 어느 시설이든 똑같다고 한다.

한달 이용료는 평균 1만8천엔 정도이며 최고 금액은 3만 5천엔 수준이다. 정에서는 0~2살의 경우 부모가 가정에서 키우는 것이 바람직하다고 판단하고 있으며, 맞벌이 등으로 아이를 맡기는 것은 가능하나 그 경우 보육료는 스스로 부담하게끔 한다.

정의 관계자는 “보육료는 과거와 비교하여 그 만큼 오르지 않았으나, 임금인상이 더딘 지금과 같은 상황에서 부모의 부담을 덜어주는 사업”라고 설명하고 있다.

## 제4절 사례분석의 시사점

### 1. 정책체계 측면

일본사례의 시사점을 정책체계 측면에서 살펴보면, 우리나라와 유사한 인구구조 변화(인구감소, 대도시로의 인구유출 등)가 빠르게 진행되고 있다. 이를 위해 일본의 중앙정부와 지방정부에서는 다양한 정책과 사업을 추진하고 있고, 이를 중앙정부 중심으로 보면 <표 3-2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 3-2> 정책체계 측면의 시사점(요약)

부문		일본	시사점
인구구조		<ul style="list-style-type: none"> <li>저출산 고령화로 인구감소</li> <li>젊은 세대의 동경권 진입(매년 10만명) 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>저출산과 고령화의 인구감소 인식</li> <li>동경권의 진입하는 인구유입 최소화를 위한 지역일자리 창출 방향 제시</li> </ul>
정책 체계	정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구감소 문제 해결과 국가성장동력 확보하기 위해서 중장기 전략 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반적인 인구감소 문제에서 벗어나 글로벌 경쟁력 강화 및 생활권 유지를 두고 국가차원 지방차원 구분하여 접근</li> </ul>
	정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적인 희망출산율 및 실질 GDP성장률 목표치 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가와 지방이 함께 인구문제해결하기 위해서 중장기 전략 수립하고, 이에 실현가능한 목표치(출산율, 고용률, 정주생활권 등) 제시함</li> </ul>
	세부 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적인 인구유입 정책 제시</li> <li>① 지방의 안정된 고용창출 정책</li> <li>② 지방의 인구유입 정책</li> <li>③ 젊은 세대의 결혼/출산/육아 정책</li> <li>④ 시대에 맞는 지역만들기 정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부는 큰 틀에서 정책방향과 목표치 그리고 부처사업을 제시하고 세부적인 정책에 대해서는 지방정부 자율성 부여 (*부처사업은 패키지사업 형태로 지원)</li> <li>지방정부 차원에서 인구동향분석 및 문제점을 파악하여 구체적인 인구유입 및 일자리 창출 방안계획을 수립할 것을 정책권고함</li> </ul>

## 2. 지원사업 측면

일본사례의 시사점을 지원사업 측면에서 살펴보면, 중앙정부에서는 지방정부에서 공통으로 추진할 수 있는 사업, 지방정부 스스로 지역의 현실에 부합하는 사업을 자체적으로 추진하고 중앙정부는 이를 위한 다양한 지원을 하는 것으로 <표 3-4>과 같이 정리할 수 있다.

<표 3-3> 생활여건지원사업의 시사점(요약)

부문	일본	시사점	
생활 여건 지원 사업	정책 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “작은 거점마을”과 “생애활력 거리” 조성사업 추진하여 생활환경 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작은 거점마을 : 최소한 생활권 유지를 위한 지원사업</li> <li>• 생애활력 거리 : 지방이주 촉진을 위한 의료·간병 서비스 지원사업</li> </ul>
	주택 교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈집을 활용한 마을기능 집적화</li> <li>• 마을버스 등 대중교통수단 확보</li> <li>• 소규모 화물운송을 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빈집 공공기관 유통시설 등 체계적인 관리 및 마을 다기능 집적화</li> <li>• 인근지역과 연계한 대중교통네트워크 구축</li> <li>• 노후된 상권지역 정비하고, 인터넷 판매 확대를 위한 소규모 배송시스템 구축</li> </ul>
	복지 문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재택의료 보장 및 유희시설 활용하여 복지시설 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령자 및 이주자를 위한 주택 및 의료복지서비스 확대 통한 정착화 지원</li> </ul>
	경제 소득	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역자원 활용한 작물재배 및 판매</li> <li>• 지역자원 활용을 위한 농수산물 가공장 설치 및 6차산업화 지원</li> <li>• 가치역 또는 중심상권에 토산물 및 생필품 판매소 설치 운영</li> <li>• 민간자본유치로 취약 편의점 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령자, 이주자, 사회적기업 등 관련 상담 및 컨설팅 일자리 창출</li> <li>• 마을별로 지역자원 활용한 6차 산업화 도모</li> <li>• 작물재배 가공 위한 가공장 및 상권지역에 직판매소 설치</li> <li>• 최소한 생필품 제공을 위한 취약 편의점 설치하여 인구 정착 유도</li> </ul>
교육 안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동육아 및 소규모 교육공간 제공</li> <li>• 지역주민 및 사회단체 등을 활용한 주민방재조직 구축 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주민과 NPO 등의 자율적 참여를 통한 공동교육지원 및 자율방재조직 만들기</li> </ul>	



# 제 4 장

## 사례 기초자치단체 현황분석

제1절 사례지역 선정

제2절 양양군 사례

제3절 화천군 사례

제4절 사례비교



KRILA







# 사례 기초자치단체 현황분석

## 제1절 사례지역 선정

한국고용정보원의 ‘한국의 지방소멸2’(2017) 연구자료에 의하면, 전국 228개 지자체 중 소멸 위험 지역(0.5 미만)은 85개로 나타났으며, 지자체 중 3분의 1 이상은 30년 후 없어질 수도 있다는 전망이 나왔다.<sup>7)</sup>

특히, ‘소멸위험지수’가 1.0 밑으로 떨어지게 될 경우에는 인구학적으로 공동체가 쇠퇴 단계에 접어들었다는 의미이며, 소멸위험군에 속하는 지자체는 극적인 전환의 계기가 없다면 30년 내 사라질 가능성이 크다고 보았다.

시·도별로 살펴보면, 강원도가 소멸위험 진입한 지자체가 9개에 해당하며, 소멸 주의 단계에 있는 지자체가 9개 해당하기 때문에 타 시·도에 비해서는 중장기적으로 소멸위험군에 속하는 지자체가 많은 편에 속한다.<sup>8)</sup>

한국고용정보원에 측정한 강원도의 지방 소멸위험지수를 살펴보면, 양양군이 0.296으로 소멸위험진입 단계이며 가장 심각한 지자체로 나타났으며, 그 다음으로 영월군이 0.299이며, 횡성군이 0.318이며, 고성군이 0.328이며, 정선군이 0.342로 나

7) 한국고용정보원(2017)에서 측정한 소멸위험지수는 고령 인구(65세 이상) 대비 20~39세 여성 인구의 비중을 말한다. 기임 여성의 90%가 분포하는 20~39세 여성 인구 비중에 주목한 지표다. 이 지수가 ▶1.5 이상이면 ‘소멸 저위험’ ▶1.0 이상~1.5 미만이면 ‘정상’ ▶0.5 이상~1.0 미만이면 ‘소멸 주의’ ▶0.5 미만이면 소멸 위험 지역으로 본다. 특히 0.2 미만인 곳은 ‘소멸 고위험’ 지역으로 분류하였다.

8) 한국고용정보원(2017)에서는 85곳 중 7곳은 소멸위험지수가 0.2 미만인 소멸 고위험 지역으로 경북 의성군 (0.158)이 가장 낮았고, 전남 고흥군(0.167), 경북 군위군(0.174), 경남 합천군(0.174) 등이 뒤를 이었다.

타났다. 반면에 그나마 양호한 지자체는 원주시가 0.972로 정상수준이 약간 못 미치거나 가장 높았으며, 그 다음으로 춘천시가 0.813이며, 속초시가 0.653이며, 동해시가 0.610으로 소멸주의단계에 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 4-1〉 강원도의 지방소멸위험 지수 결과(2017)

지자체	지방소멸위험지수	전체순위 (228개 지자체)	단계
양양군	0.296	47위	소멸위험진입
영월군	0.299	50위	소멸위험진입
횡성군	0.318	54위	소멸위험진입
고성군	0.328	57위	소멸위험진입
정선군	0.342	60위	소멸위험진입
평창군	0.344	61위	소멸위험진입
홍천군	0.397	72위	소멸위험진입
삼척시	0.462	81위	소멸위험진입
태백시	0.467	82위	소멸위험진입
철원군	0.502	86위	소멸주의단계
화천군	0.543	94위	소멸주의단계
양구군	0.576	98위	소멸주의단계
강릉시	0.585	99위	소멸주의단계
인제군	0.586	100위	소멸주의단계
동해시	0.610	103위	소멸주의단계
속초시	0.653	109위	소멸주의단계
춘천시	0.813	128위	소멸주의단계
원주시	0.972	153위	소멸주의단계

출처 : 강원도민일보(2017.09.07.), “읍면동 10곳 중 6곳 30년내 소멸”

그렇다면, 강원도 총인구수 기준으로 인구변화를 살펴보면, 2010년과 대비하여 인구가 증가한 지자체는 6곳에 지나지 않으며, 나머지는 인구가 현상유지(2곳)하거나 오히려 감소하고 있는 것으로 나타난 지자체가 10곳으로 나타났다. 특히, 2010년 대비 가장 많이 인구가 증가한 지자체는 화천군으로 10.7% 증가하였으며, 그 다음으로 양구군이 9.7% 증가하였으며, 원주시가 6.0% 증가하였다. 반면에, 강원도내 대

다수 기초자치단체의 총 인구수가 계속 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. 가장 많이 감소한 지자체는 태백시로 6.5% 감소하였으며, 그 다음으로 정선군이 4.7% 감소하였으며, 속초시가 2.4% 감소하였고, 강릉시와 양양군이 각각 1.7% 감소한 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 강원도의 총인구수 변화추세

(단위 : 명, %)

지자체	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	'10년대비 인구증감율
춘천시	272,739	275,655	276,131	277,353	278,840	281,005	3.0%
원주시	317,094	323,026	326,321	327,381	330,134	336,031	6.0%
강릉시	220,121	219,152	219,274	218,369	217,464	216,330	-1.7%
동해시	95,797	96,366	94,440	95,714	95,203	94,558	-1.3%
<b>태백시</b>	<b>51,112</b>	<b>50,435</b>	<b>49,756</b>	<b>49,058</b>	<b>48,547</b>	<b>47,779</b>	<b>-6.5%</b>
속초시	85,034	84,489	84,279	83,803	83,194	82,978	-2.4%
삼척시	72,584	72,848	73,194	73,783	72,939	71,534	-1.4%
홍천군	70,882	70,734	70,401	71,360	71,256	71,159	0.4%
횡성군	44,853	44,878	45,104	45,490	46,007	46,451	3.6%
영월군	40,674	40,481	40,439	40,398	40,451	40,461	-0.5%
평창군	43,939	43,899	43,912	43,996	44,050	43,980	0.1%
정선군	41,429	40,514	40,240	40,310	39,752	39,502	-4.7%
철원군	49,463	48,574	48,469	48,057	48,198	49,422	-0.1%
<b>화천군</b>	<b>24,609</b>	<b>25,132</b>	<b>25,194</b>	<b>25,279</b>	<b>27,351</b>	<b>27,231</b>	<b>10.7%</b>
양구군	22,180	22,568	23,039	23,828	24,144	24,329	9.7%
인제군	32,175	32,299	32,769	32,827	32,808	33,599	4.4%
고성군	30,615	30,485	30,516	30,743	30,760	30,500	-0.4%
양양군	28,255	28,245	28,053	27,923	27,787	27,766	-1.7%

출처 : 강원통계연보(2010~2015 기준)

본 연구에서는 강원도 기초자치단체 중에서 지방 소멸위험지수가 가장 높은 양양군과 가장 인구수가 많이 증가한 양양군과 화천군을 선정하여 인구감소지역의 인구 변화·행정시스템·생활환경·지역경제 등을 비교분석하여 인구감소지역에서의 지속 가능성 강화방안을 모색하고자 하였다.

## 제2절 양양군 사례

### 1. 일반개요

양양군은 양양읍, 서면, 손양면, 현북면, 현남면, 강현면 등 1읍 5면으로 구성된 기초자치단체이다. 현재 총 27,521명으로 인구밀도는 44.5명이고 가구당 2.1명으로 인구과소지역에 속한다. 토지는 총 면적 629.86km<sup>2</sup>이며, 대부분이 임야(83.7% 차지)로 구성되어 있는 산간지역이라고 할 수 있다.

〈표 4-3〉 양양군의 지역현황

구분	주요 내용
행정구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1읍 5면</li> <li>- 읍 : 양양읍</li> <li>- 면 : 서면, 손양면, 현북면, 현남면, 강현면</li> </ul>
인구구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구규모 : 총 27,521명</li> <li>• 인구밀도 : 44.5명</li> <li>• 가구 : 12,229세대, 가구당 : 2.1명</li> </ul>
토지구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 면적 : 629.86km<sup>2</sup></li> <li>- 전(23.79), 답(28.18), 임야(527.3), 대지(6.18), 하천(0.98), 도로(12.99), 기타(30.44)</li> </ul>
자동차수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 자동차등록대수 : 12,817대</li> <li>• 승용차(8,786), 승합차(612), 화물차(3,390), 특수차(29)</li> </ul>
교육기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 : 39개교(유치원: 15곳, 초등학교 17곳, 중학교 5곳, 고등학교 : 2곳)</li> <li>• 학생수 : 2,506명(유치원 : 242명, 초등학교 : 1,033명, 중학교 635명, 고등학교 596명)</li> </ul>
상수도보급률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상수도보급률 : 86.5%</li> <li>• 1일1인당 급수량 : 669L</li> </ul>
예산규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입규모 : 269,617백만원</li> <li>• 세출규모 : 213,693백만원</li> </ul>

출처 : 양양군청 홈페이지(<https://www.yangyang.go.kr/>)

## 2. 인구구조

양양군은 최근 5년간(2010~2015년)의 인구변화 추이를 살펴보면, 전체적으로 인구가 감소하고 있는 상황이며, 내국인의 감소가 전체적인 인구 감소를 유도하고 있는 상황이다.

〈표 4-4〉 양양군의 인구변화 추이

단위 : 명, %

연도	총인구수		내국인수		외국인수	
	증감률		증감률		증감률	
2010년	28,255		27,929		326	
2011년	28,245	-0.04%	27,942	0.05%	303	-7.06%
2012년	28,053	-0.68%	27,802	-0.50%	251	-17.16%
2013년	27,923	-0.46%	27,659	-0.51%	264	5.18%
2014년	27,521	-1.44%	27,255	-1.46%	266	0.76%
2015년	27,766	0.89%	27,479	0.82%	287	7.89%
평균	27,961	-0.3%	27,678	-0.3%	283	-2.1%

출처 : 각 년도별 양양군 통계연보

한편, 세대별 인구변화를 살펴보면, 65세 이상의 고령자들의 점유율이 꾸준히 증가하고 있는 가운데, 15세 미만의 인구비중은 10%도 안 되는 수준이며, 15~64세 미만 인구도 점차 감소하고 있는 추세를 보이고 있어 향후 인구구성에 있어서 고령화가 심화될 것으로 나타나 이에 대한 대책이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

〈표 4-5〉 양양군의 세대별 인구변화 추이

단위 : 명, %

연도	연령대	총인구수	
			비율
2010년	15세 미만	3360	12.0%
	15~64세	18629	66.7%
	65세 이상	5940	21.3%
2011년	15세 미만	3252	11.6%
	15~64세	18546	66.4%
	65세 이상	6144	22.0%
2012년	15세 미만	3060	11.0%
	15~64세	18355	66.0%
	65세 이상	6387	23.0%
2013년	15세 미만	2879	10.4%
	15~64세	18195	65.8%
	65세 이상	6585	23.8%
2014년	15세 미만	2742	10.0%
	15~64세	18015	65.5%
	65세 이상	6764	24.6%
2015년	15세 미만	2593	9.4%
	15~64세	17964	65.4%
	65세 이상	6922	25.2%

출처 : 각 년도별 양양군 통계연보

이는 출생자수 증감율과 사망자수 증감율만 보더라도 극명하게 나타나고 있다. 출생자수는 지속적으로 감소하고 있는 상황이며, 이는 인구 감소율보다도 매우 큰 폭으로 감소하고 있어 출생자에 대한 지원정책이 필요한 상황이다. 반면에, 사망자수는 매년 사망자수가 감소하고 있으며, 평균적으로 0.5% 감소하고 있어 점차적으로 자연증감을 통한 지역활력을 찾기 어려운 실정이며, 65세 이상의 고령자들에 대한 사회복지정책 확대도 요구되는 상황이라고 할 수 있다.

〈표 4-6〉 양양군의 인구의 자연증감 변화 추이

단위 : 명, %

연도	출생자수		사망자수	
	증감률	증감률	증감률	증감률
2010년	182	-	273	-
2011년	186	2.2%	277	1.5%
2012년	172	-7.5%	269	-2.9%
2013년	146	-15.1%	266	-1.1%
2014년	128	-12.3%	263	-1.1%
2015년	134	4.7%	266	1.1%
평균	158	-5.6%	269	-0.5%

출처 : 각 년도별 양양군 통계연보

### 3. 지방행정

양양군은 지방공무원수는 지속적으로 증가하고 있는 상황이며, 2014년에 2.6%로 가장 많이 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 실질적인 인구규모 감소가 있더라도 지방공무원 정원 감축은 이루어지지 않는 상황이다. 반면에, 지역의 소방과 치안을 담당하는 공무원수는 지속적으로 감소하고 있으며, 소방공무원수는 2015년에는 30.1%로 급감하였으며, 경찰공무원수는 2014년에 45.4%로 급감한 것을 볼 수 있다. 이는 인구감소와 맞물리면서 제한적인 예산과 인력운용에 따른 인력재배치의 결과이며, 점차적으로 소방방재기능과 치안기능이 약해지고 있는 상황이다.

〈표 4-7〉 양양군의 지방공무원수 변화

단위 : 명, %

연도	지방공무원수		소방공무원수		경찰공무원수	
	증감률	증감률	증감률	증감률		
2010년	376		221			
2011년	376	0.0%	219	-0.9%	533	
2012년	376	0.0%	219	0.0%	517	-3.0%
2013년	378	0.5%	206	-5.9%	537	3.9%
2014년	388	2.6%	206	0.0%	293	-45.4%
2015년	391	0.8%	144	-30.1%	299	2.0%
평균	381	0.8%	202.5	-7.4%	435.8	-10.6%

출처 : 각 년도별 양양군 통계연보

그렇다면, 양양군의 행정수요 변화를 사업별 세출결산 규모를 살펴보면, 다음과 같다. 농림해양수산물과 사회복지 등의 결산규모가 가장 큰 것으로 나타났으며, 점차적으로 농림해양수산물 부문이 크게 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 인구감소시점과 맞물리면서 지역경제활성화를 위한 정책수단으로서 농림해양수산물에 대한 정책적 수요가 지속적으로 증가되고 있음을 볼 수 있다. 또한, 다른 기능별 결산규모 증가율보다 사회복지 결산규모가 15%~16% 정도를 꾸준히 유지되고 있는 것을 보아 사회복지에 대한 정책적 수요도 꾸준히 발생하고 있음을 알 수 있다.



〈표 4-8〉 양양군의 기능별 결산규모 추이

단위 : 백만원, %

세출항목	2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		2015년	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
일반공공행정	21,762	11%	19,008	9%	18,059	8%	28,983	12%	19,943	8%	22,265	8%
공공질서·안전	6,051	3%	5,909	3%	11,646	5%	21,467	9%	16,747	7%	16,170	6%
교육	0	0%		0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
문화·관광	22,041	11%	24,169	11%	22,554	10%	17,298	7%	21,787	9%	30,589	11%
환경보호	20,500	10%	16,379	8%	18,710	8%	14,601	6%	16,616	7%	29,672	11%
사회복지	31,571	16%	30,160	14%	31,028	13%	37,640	16%	37,289	15%	40,895	15%
보건	3,296	2%	3,669	2%	2,724	1%	2,758	1%	2,903	1%	3,522	1%
농림해양수산	37,821	19%	48,463	23%	53,452	23%	47,087	20%	52,311	21%	54,667	20%
산업·중소기업	2,497	1%	3,665	2%	8,524	4%	8,855	4%	7,225	3%	9,907	4%
수송·교통	15,003	8%	18,833	9%	20,131	9%	16,560	7%	18,849	8%	16,116	6%
국토·지역개발	8,522	4%	10,858	5%	13,008	6%	11,708	5%	13,495	6%	15,741	6%
과학기술	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
예비비	6	0%	222	0%	269	0%	517	0%	156	0%	298	0%
기타	30,028	15%	29,924	14%	31,860	14%	33,893	14%	36,229	15%	37,182	13%
합계	199,098	100%	211,259	100%	231,965	100%	241,367	100%	243,550	100%	277,024	100%

출처 : 각 년도별 양양군 통계연보

현재 양양군의 조직도를 살펴보면, 지역경제 활성화를 초점을 두고 각종 사업들을 추진하고 있는 것을 볼 수 있다. 양양군의 경제·산업 정책의 기본방향을 살펴보면, 농업과 수산업의 고부가가치화와 자연친화적인 관광지 개발정책이 핵심정책이다. 대표적으로 ‘전략사업과’에서는 지역개발사업(도시개발, 전원마을) 추진하고 있으며, 현안사업으로는 농촌중심지 활성화 사업(양양읍, 손양면)과 카톨릭관동대학교 양양캠퍼스 기능전환, 엠토스 해양레저다지 조성, 거평프레야 정상화 등이 있다. 그리고 ‘오색삭도추진단’에서는 지역경제활성화 수단으로서 오색삭도 사업을 추진 중에

있으며, 그 중에서 설악산 케이블카 설립·운영을 위해서 최선의 노력을 하고 있다.

〈그림 4-1〉 양양군의 조직도



출처 : 양양군 홈페이지(<https://www.yangyang.go.kr>)



#### 4. 생활환경

공공서비스를 제공하기 위해서는 양양군청의 읍·면을 제외하고는 주로 교육청, 파출소(지구대 포함), 전화국, 119안전센터, 농협, 우체국, 법원검찰관서 등이 있다. 이를 읍·면별로 살펴본 결과, 파출소는 손양면을 제외하고는 1곳씩 운영되고 있으며, 우체국은 모든 읍·면에 설치되어 있으며, 농협은 손양면과 현북면만 제외하고는 각 읍·면에 배치된 상황이다. 한편, 양양읍 중심으로 시가지가 형성되어 있기 때문에 전화국, 법원검찰관서 등이 위치하고 있지만, 양양군의 교육을 전담 감독·관리하는 교육청은 부재한 상황이다.

〈표 4-9〉 양양군의 주요 관공서 현황

단위 : 개소

구분	전체	양양읍	서면	손양면	현북면	현남면	강현면
교육청	0	0	0	0	0	0	0
파출소 (지구대)	5	1	1	0	1	1	1
전화국	1	1	0	0	0	0	0
119 안전센터	2	1	0	0	0	1	0
농협	4	1	1	0	0	1	1
우체국	8	1	1	1	2	1	2
법원검찰관서	2	2	0	0	0	0	0

출처 : 양양군 통계연보(2015년 기준)

그렇다면, 읍·면별로 생활환경 시설을 살펴보면, 병원은 양양읍에 집중되어 있으며, 보건소(지소)는 각 읍면별로 하나씩 배치된 것을 볼 수 있다. 사회복지시설로는 경로당이 총 123개소로 가장 많은 편에 속하며, 읍·면별로는 대략 20개내외로 경로당이 설치된 것을 볼 수 있다. 노인의료복지시설은 양양읍 2곳, 현북면 2곳, 현남면과 강현면 각 1곳씩 있지만 서면과 손양면은 노인의료복지시설이 없는 상황이다.

그리고 지역문화시설은 각 읍·면마다 1개소씩 설립운영 중에 있다.

다음으로 보육시설 대부분 양양읍(72.7%)에 집중된 상황이며, 교육기관들은 유치원과 초등학교 그리고 중학교는 각 읍면별로 고르게 설립되어 있는 볼 수 있다. 반면, 공공도서관 1곳과 고등학교는 2곳이 모두 양양읍에 위치하고 있는 것을 볼 수 있다. 한편, 대형유통시설은 없는 상황이며, 전통시장 1곳만 있고 양양읍에 위치하고 있다. 마찬가지로 금융기관 3곳도 양양읍에 위치하고 있는 상황이다.

이를 통하여 양양군내에서는 제대로된 시가지를 형성된 지역이 양양읍인 것을 알 수 있으며, 상대적으로 취약한 읍·면 지역은 서면, 손양면, 현북면, 현남면 등으로 생활시설 환경이 미흡한 것을 볼 수 있다.

〈표 4-10〉 양양군의 주요 생활시설 현황

단위 : 개소

구분	전체	양양읍	서면	손양면	현북면	현남면	강현면
병원수	14	14	0	0	0	0	0
보건소 (지소)	6	1	1	1	1	1	1
경로당	123	28	18	18	15	20	24
노인의료복지시설	6	2	0	0	2	1	1
보육시설	11	8	0	1	0	1	1
금융기관	3	3	0	0	0	0	0
대형마트	0	0	0	0	0	0	0
시장	1	1	0	0	0	0	0
유치원	15	3	2	2	3	3	2
초등학교	14	2	3	2	3	2	2
중학교	5	1	1	1	1	1	1
고등학교	2	2	0	0	0	0	0
공공 도서관	1	1	0	0	0	0	0
지역문화 복지시설	6	1	1	1	1	1	1

출처 : 양양군 통계연보(2015년 기준)

## 5. 지역경제

양양군의 노동시장구조를 살펴보면, 현재(2016년 2/2분기 기준) 양양군의 경제활동인구수는 15.6천명이며, 이 중에서 취업자수는 15.4천명으로 경제활동참가율이 68.9%에 해당하며 고용률도 68.1%로 높은 편에 속한다. 2014년 대비하여 점차적으로 경제활동인구수와 고용률은 높아지고 있는 상황이다.

〈표 4-11〉 양양군의 경제활동인구 및 고용현황

단위 : 천명, %

구분	2014 1/2	2014 2/2	2015 1/2	2015 2/2	2016 1/2	2016 2/2	평균
경제활동인구수	15.0	15.1	14.8	14.9	15.4	15.6	15.1
취업자수	14.8	14.9	14.6	14.6	15.2	15.4	14.9
경제활동참가율	66.1%	66.4%	65.1%	65.3%	67.8%	68.9%	66.6%
고용률	65.1%	65.4%	64.0%	63.9%	66.9%	68.1%	65.6%
실업률	1.5%	1.5%	1.7%	2.1%	1.4%	1.1%	1.6%

출처 : 통계청(KOSIS)의 '지역별 고용조사'

그렇다면, 양양군의 사업체수와 종사자수를 살펴보면, 2015년기준으로 사업체수는 총 3,597개 업체가 있으며, 종사자수는 총 11,990명으로 사업체수는 지속적으로 증가하고 있지만, 종사자수는 2014년부터 점차 감소하고 있는 상황이다.

〈표 4-12〉 양양군의 사업체수 및 종사자수 추이

단위 : 개소, 명, %

연도	사업체수		종사자수	
	증감률		증감률	
2010년		3,387		11,259
2011년	-0.4%	3,372	-0.8%	11,173
2012년	3.4%	3,487	1.2%	11,312
2013년	1.7%	3,547	9.5%	12,387
2014년	1.7%	3,606	-1.3%	12,230
2015년	-0.2%	3,597	-2.0%	11,990
평균	1.2%	3,499	1.4%	11,725

출처 : 양양군 사업체조사보고서(2015년 기준)

양양군의 산업별 지역내총생산 추이를 살펴보면, 2014년 기준 757,378백만원으로 지속적으로 지역내총생산은 증가하고 있는 가운데, 산업별로는 공공행정, 국방 및 사회보장행정 산업분야가 지역내총생산이 평균 220,302백만원으로 이지역의 산업을 주도하고 있는 것을 볼 수 있다. 그다음으로 숙박 및 음식점업이 평균 63,812백만원으로 지역관광소비가 주요 핵심 경제동력인 것을 볼 수 있으며, 그리고 건설업이 평균 62,375백만원으로 이 지역의 산업을 이끌고 있지만 점차적으로 생산성이 떨어지는 상황에 있다. 즉, 건설위주의 지역개발로는 한계에 직면하고 있는 상황이다.

〈표 4-13〉 양양군의 산업별 지역내총생산 추이

(단위 : 당해연도 기준, 백만원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	평균
GRDP	698,030	684,041	706,561	728,911	757,378	714,984
농림어업	44,754	48,504	49,590	47,870	53,278	48,799
광업	25,011	22,348	17,132	19,670	17,626	20,357
제조업	32,767	27,072	31,927	29,984	23,347	29,019
전기, 가스, 증기 및 수도사업	43,034	24,569	16,343	30,369	32,849	29,433
건설업	76,816	64,046	74,306	51,258	45,450	62,375
도매 및 소매업	27,039	28,910	30,037	29,120	28,427	28,707
운수업	7,394	5,308	6,174	10,803	25,593	11,054
숙박·음식점업	66,971	65,480	62,775	60,045	63,789	63,812
정보 및 통신업	10,100	10,086	9,654	9,280	8,019	9,428
금융 및 보험업	16,933	19,482	16,998	17,256	17,959	17,726
부동산·임대업	30,780	33,867	32,251	33,739	36,433	33,414
사업서비스업	5,991	7,335	7,308	9,424	10,279	8,067
공공행정, 국방 및 사회보장행정	189,638	203,694	220,389	238,794	248,994	220,302
교육서비스업	32,340	34,238	34,678	36,940	39,811	35,601
보건 및 사회복지사업	14,042	14,776	15,406	17,149	18,784	16,031
문화 및 기타서비스업	24,402	22,756	25,619	28,950	30,659	26,477

출처 : 강원통계정보 홈페이지(<http://stat.gwd.go.kr/>)

양양군의 사업체 종사자수 기준으로 산업별 특화수준을 입지계수(LQ) 분석을 실시하여 살펴보았다. 입지계수 분석결과, 2015년 기준으로 입지계수값이 1이상인 산업은 농업·임업·어업(6.7), 광업(6.1), 전기·가스·증기 및 수도사업(3.7), 숙박 및 음식점업(2.7), 하수폐기물처리 및 환경복원업(2.6), 공공행정·국방 및 사회보장행정(2.5), 스포츠·여가관련 서비스업(1.8), 건설업(1.4) 순으로 나타났다. 이 중에서 2010년 대비 증가한 산업은 스포츠·여가관련 서비스업(+0.8)로 가장 많이 증가한 반면에 광업(-2.2)과 농업·임업·어업(-1.7)로 산업 경쟁력이 약화된 것으로 나타났다.



〈표 4-14〉 양양군의 산업별 특화수준 변화추이

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	'10년 대비
농업, 임업, 어업	8.4	10.1	8.9	8.2	7.3	<u>6.7</u>	<u>△1.7</u>
광업	8.3	6.6	12.1	9.8	10.0	<u>6.1</u>	<u>△2.2</u>
제조업	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	<u>△0.1</u>
전기, 가스, 증기 및 수도사업	3.6	3.5	3.5	3.1	3.4	<u>3.7</u>	0.1
하수폐기물처리 및 환경복원업	2.2	2.5	2.8	2.8	2.8	<u>2.6</u>	0.4
건설업	1.2	1.2	1.4	1.6	1.6	<u>1.4</u>	0.3
도매 및 소매업	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.1
운수업	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.3	<u>△0.2</u>
숙박 및 음식점업	3.3	3.3	3.0	2.8	2.9	<u>2.7</u>	<u>△0.6</u>
방송통신 및 정보서비스업	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	<u>△0.1</u>
금융 및 보험업	0.3	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.1
부동산업 및 임대업	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.2
전문과학 및 기술서비스업	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.1
사업시설관리·사업지원서비스업	0.2	0.3	0.3	0.3	0.7	0.3	0.1
공공행정, 국방 및 사회보장행정	2.3	2.1	2.2	2.2	2.0	<u>2.5</u>	0.2
교육서비스업	0.7	0.8	0.8	0.7	0.8	1.0	0.2
보건·사회복지 서비스업	0.8	0.8	0.8	1.0	0.8	1.0	0.2
스포츠·여가관련 서비스업	1.0	0.9	1.0	1.5	1.5	<u>1.8</u>	<u>0.8</u>
협회 및 기타 개인서비스업	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	1.0	0.0

그렇다면, 양양군의 경제성장에 따른 고용흡수력을 살펴보기 위해서 고용탄성치를 분석하였다. 2010년에서 2015년까지 산업별 종사자수 증가율과 실질 GRDP 성장률에 따른 고용탄성치를 분석한 결과, 금융 및 보험업(5.5)이 고용탄성치가 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 부동산업 및 임대업(4.0)이 높았으며, 스포츠·여가관련 서비스업(3.0) 순으로 높게 나타났다. 이를 통하여 양양군의 전원마을 조성사업과 지역관광자원 활용한 관광산업이 지역일자리 창출 정도가 높은 것을 볼 수 있다.

〈표 4-15〉 양양군의 고용탄성치 분석결과(2010-2015)

단위 : %

구분	종사자수 증가율	GRDP 증가율	고용탄성치	순위
농업, 임업, 어업	-7.4%	19.0%	-0.4	15
광업	-36.8%	-29.5%	1.2	8
제조업	-4.0%	-28.7%	0.1	11
전기, 가스, 증기 및 수도사업	14.6%	-23.7%	-0.6	17
건설업	23.4%	-40.8%	-0.6	16
<b>도매 및 소매업</b>	<b>14.8%</b>	<b>5.1%</b>	<b>2.9</b>	<b>4</b>
운수업	-46.3%	246.1%	-0.2	14
<b>숙박 및 음식점업</b>	<b>-12.4%</b>	<b>-4.8%</b>	<b>2.6</b>	<b>5</b>
방송통신 및 정보서비스업	-20.8%	-20.6%	1.0	10
<b>금융 및 보험업</b>	<b>33.1%</b>	<b>6.1%</b>	<b>5.5</b>	<b>1</b>
<b>부동산업 및 임대업</b>	<b>74.3%</b>	<b>18.4%</b>	<b>4.0</b>	<b>2</b>
사업시설관리·사업지원서비스업	78.0%	71.6%	1.1	9
공공행정, 국방 및 사회보장행정	1.3%	31.3%	0.0	12
교육서비스업	33.1%	23.1%	1.4	7
보건·사회복지 서비스업	56.7%	33.8%	1.7	6
<b>스포츠·여가관련 서비스업</b>	<b>78.2%</b>	<b>25.6%</b>	<b>3.0</b>	<b>3</b>
협회 및 기타 개인서비스업	-0.4%	12.1%	0.0	13

## 제3절 화천군 사례

### 1. 일반개요

화천군은 화천읍, 상서면, 사내면, 하남면, 간동면 등 1읍 4면으로 구성된 기초자치단체이다. 현재 총 27,020명으로 인구밀도는 28.9명이고 가구당 2.01명으로 인구과소지역에 속한다. 토지는 총 면적 908.93km<sup>2</sup>이며, 대부분이 임야(84.4% 차지)로 구성되어 있는 산간지역이라고 할 수 있다.

〈표 4-16〉 화천군의 일반개요

구분	주요 내용
행정구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1읍 4면</li> <li>– 읍 : 화천읍</li> <li>– 면 : 상서면, 사내면, 하남면, 간동면</li> </ul>
인구구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구규모 : 총 27,020명</li> <li>• 인구밀도 : 28.9명</li> <li>• 가구 : 13,668세대, 가구당 : 2.01명</li> </ul>
토지구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 면적 : 908.93km<sup>2</sup></li> <li>– 전(42.14), 답(16.97), 임야(767.42), 대지(4.63), 하천(21.83), 도로(10.89), 기타(45.04)</li> </ul>
자동차수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총 자동차등록대수 : 11,306대</li> <li>• 승용차(7,937), 승합차(468), 화물차(2,863), 특수차(38)</li> </ul>
교육기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교 : 37개교(유치원: 14곳, 초등학교 15곳, 중학교 4곳, 고등학교 : 4곳)</li> <li>• 학생수 : 2,810명(유치원 : 363명, 초등학교 : 1,154명, 중학교 639명, 고등학교 654명)</li> </ul>
상수도보급률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상수도보급률 : 66.2%</li> <li>• 1일 1인당 급수량 : 488L</li> </ul>
예산규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입규모 : 263,710백만원</li> <li>• 세출규모 : 206,967백만원</li> </ul>

출처 : 화천군 홈페이지(www.ihc.go.kr)

## 2. 인구구조

화천군은 최근 5년간(2010~2015년)의 인구변화 추이를 살펴보면, 전체적으로 인구가 증가하고 있는 상황이며, 주로 내국인과 외국인 모두 증가하고 있다. 다만, 2015년 한 해에만 인구가 다소 감소하였다.

〈표 4-17〉 화천군의 인구변화 추이

단위 : 명, %

연도	총인구수		내국인수		외국인수	
	증감률		증감률		증감률	
2010년	24,609		24,364		245	
2011년	25,132	2.1%	24,945	2.4%	187	-23.7%
2012년	25,194	0.2%	25,020	0.3%	174	-7.0%
2013년	25,279	0.3%	25,079	0.2%	200	14.9%
2014년	27,351	8.2%	27,143	8.2%	208	4.0%
2015년	27,231	-0.4%	27,020	-0.5%	211	1.4%
평균	25,799	2.1%	25,595	2.1%	204	-2.0%

출처 : 각 년도별 화천군 통계연보

한편, 세대별 인구변화를 살펴보면, 15세 미만의 유소년 인구들의 점유율이 꾸준히 증가하고 있는 가운데, 65세 이상 고령자 인구비중은 2010년 18.1%에서 2015년 17.7%로 감소한 것으로 나타났다. 이는 화천군이 인구과소지역임에도 불구하고 점차적으로 인구가 증가하고 있으며, 유소년 인구 증가가 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈표 4-18〉 화천군의 세대별 인구변화 추이

단위 : 명, %

연도	연령대	총인구수	
			비율
2010년	15세 미만	3,663	15.0%
	15~64세	16,294	66.9%
	65세 이상	4,407	18.1%
2011년	15세 미만	3,679	14.7%
	15~64세	16,756	67.2%
	65세 이상	4,510	18.1%
2012년	15세 미만	3,611	14.4%
	15~64세	16,806	67.2%
	65세 이상	4,603	18.4%
2013년	15세 미만	3,565	14.2%
	15~64세	16,846	67.2%
	65세 이상	4,668	18.6%
2014년	15세 미만	3,487	12.8%
	15~64세	18,865	69.5%
	65세 이상	4,791	17.7%
2015년	15세 미만	3,486	12.8%
	15~64세	18,926	69.5%
	65세 이상	4,819	17.7%

출처 : 각 연도별 화천군 통계연보

이는 출생자수 증감율과 사망자수 증감율만 보더라도 극명하게 나타나고 있다. 출생자수는 지속적으로 증가하고 있는 상황이며, 이는 인구 증가율보다도 높은 편에 속하고 있어 출산·육아·보육서비스에 대한 지원정책이 필요한 상황이다. 반면에, 사망자수는 매년 사망자수가 증가하고 있는 것으로 나타나 긴급의료나 재택의료서비스가 필요한 것을 볼 수 있다. 즉, 65세 이상의 고령자들에 대한 의료복지정책도 마련해야 하는 상황이라고 할 수 있다.

〈표 4-19〉 화천군의 인구의 자연증감 변화 추이

(단위 : 명, %)

연도	출생자수		사망자수	
	증감률	증감률	증감률	증감률
2010년	243		196	
2011년	256	5.3%	173	-11.7%
2012년	277	8.2%	217	25.4%
2013년	238	-14.1%	173	-20.3%
2014년	248	4.2%	176	1.7%
2015년	267	7.7%	189	7.4%
평균	254.8	2.3%	187.3	0.5%

출처 : 각 년도별 화천군 통계연보

### 3. 지방행정

화천군의 지방공무원수는 지속적으로 증가하고 있는 상황이며, 2013년에 1.6%로 가장 많이 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 실질적인 인구변화와 상관없이 지방공무원 정원 감축은 이루어지지 않는 상황이다. 그리고 지역의 소방과 치안을 담당하는 공무원수는 지속적으로 증가하고 있다. 이는 인구증가 추세와 맞물리면서 소방과 치안에 대한 수요증가를 대응하기 위해서 매년 인력을 보강하고 있는 상황이다.

〈표 4-20〉 화천군의 지방공무원수 변화

단위 : 명, %

연도	지방공무원수		소방공무원수		경찰공무원수	
	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률	증감률
2010년	368		53			
2011년	368	0.0%	53	0.0%	91	
2012년	372	1.1%	56	5.7%	95	4.4%
2013년	378	1.6%	57	1.8%	98	3.2%
2014년	383	1.3%	58	1.8%	98	0.0%
2015년	383	0.0%	58	0.0%	101	3.1%
평균	375.3	0.8%	55.4	2.3%	96.6	2.7%

출처 : 각 년도별 화천군 통계연보

그렇다면, 화천군의 행정수요 변화를 사업별 세출결산 규모를 살펴보면, 다음과 같다. 농림해양수산이 가장 크며, 그 다음으로 문화·관광과 사회복지 등의 결산규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 농림해양수산 부문에 정책적 수요가 가장 크다고 볼 수 있다. 또한, 지역경제활성화 수단으로서 농림해양수산외에도 문화·관광분야에 대한 정부투자가 많아지고 있는 상황이다. 한편, 사회복지 결산규모가 12%에서부터 16%정도까지 꾸준히 증가되고 있는 것을 보아 사회복지에 대한 정책적 수요도 꾸준히 늘어나고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-21〉 화천군의 기능별 결산규모 추이

단위 : 백만원, %

세출 항목	2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		2015년	
	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
일반공공 행정	10,143	5	10,097	5	10,546	5	24,887	11	14,944	7	15,509	7
공공질서· 안전	1,196	1	1,930	1	1,946	1	1,661	1	967	0	2,410	1
교육	2,495	1	1,958	1	3,349	1	2,732	1	2,587	1	3,665	2
문화·관광	36,742	19	24,155	12	32,465	14	32,988	15	35,583	17	33,785	16
환경보호	10,044	5	12,661	7	10,957	5	7,917	4	12,544	6	15,712	8
사회복지	23,662	12	23,703	12	23,187	10	27,155	12	31,831	15	33,892	16
보건	7,115	4	5,040	3	2,924	1	2,575	1	3,083	1	3,036	1
농림해양 수산	37,507	19	38,550	20	48,371	21	39,370	18	36,326	17	35,686	17
산업·중소 기업	4,249	2	1,989	1	3,323	1	3,860	2	4,062	2	3,730	2
수송·교통	11,762	6	10,834	6	16,295	7	12,865	6	10,833	5	4,514	2
국토·지역 개발	26,169	13	34,087	18	43,588	19	32,281	15	26,020	12	18,536	9
과학기술	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
예비비	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기타	26,884	14	28,785	15	30,481	13	32,498	15	33,799	16	36,492	18
합계	197,968	100	193,789	100	227,432	100	220,788	100	212,579	100	206,967	100

출처 : 각 년도별 화천군 통계연보

현재 화천군의 조직도를 살펴보면, 지역경제 활성화를 초점을 관광분야와 농촌개발 분야로 구분하여 각종 사업들을 추진하고 있는 것을 볼 수 있다. 화천군의 관광정책과의 주요업무를 살펴보면, 감성뮤지엄조성 사업, 풍차펜션, 커피박물관, 파로 호안보전시관, 평화의 댐 주변시설 및 국제평화아트파크 조성사업, 각종 축제관리 등 관광정책의 기획 및 시설관리 그리고 관광마케팅을 적극적으로 전개하고 있을 것을 볼 수 있다. 농촌개발과에서는 농식품유통, 신성장농업 업무 총괄, 농기계 지원, 고령농업인 농작업 지원, 농촌마을·농촌체험휴양마을 등 육성사업 등 농업분야의 6차산업화와 고령자에 대한 농업지원 정책을 추진하고 있다.

〈그림 4-3〉 화천군의 조직도



출처 : 화천군 홈페이지(<http://www.ihc.go.kr/>)



한편, 화천군의 인구유입정책들을 살펴보면, ① 평화생태마을 조성사업(삼일리, 신읍리 등), ② 도시민 귀촌전원마을 조성사업(서오지리, 위라리, 용호리 등), ③ 커뮤니티센터 리모델링 사업, ④ 정주기반 지원사업(평화마을, 새뜰마을, 공동(실버)주택 지원, 농촌 주거환경 개선 등), ⑤ 화천사랑 상품권 활성화 추진, ⑥ 인구증가 시책 지원금(전입지원금, 출산장려금, 주택수리비), ⑥ 귀농·귀촌 정착지원(정착지원금, 현장실습 지원, 화합프로그램 운영, 청년 농산업 창원 지원, 화천현장학교 운영 등) 등이 있다. 이러한 정책들은 대규모 도시개발사업 보다는 전직 군인과 도시민의 정착지원을 위한 주거환경 정비 및 정착금 지원, 인구증가 시책 지원금 등 소프트웨어적인 정책이 많은 편이다. 또한, 민·군·관 상호유기적인 협조체계 확립하여 적정 인구 확보를 위해서 노력하고 있다.

〈표 4-22〉 화천군의 인구유입 정책

담당부서	사업명	주요내용
민원 봉사과	평화생태마을 조성사업	20년 이상 장기근속 전역자의 관내 정착을 위한 주거공간 확충(삼일리, 신읍리)
	도시민 귀촌전원마을 조성사업	도시민과 지역주민과의 적극적 교류 및 무분별한 난개발을 억제하고 농촌인구 증가 활성화를 도모하기 위한 사업
	커뮤니티센터(기차) 리모델링 사업	(구)보건의료원을 리모델링하여 지역사회 공동체 타운 조성
인재행정 자치과	화천사랑 상품권 활성화 추진	화천사랑 상품권의 월32백만원 추가 유통(출산장려금, 일숙직비 일부 활용)
	적정인구 유지시책	전입지원금, 출산장려금, 주택수리비 등 지원
농업기술 센터	농촌활력화 귀농·귀촌 정착지원	화천지역 귀농·귀촌 유입 인구 유도 및 정착 활성화 지원사업(정착지원금, 교육지원, 창업지원, 현장학교 등)
읍·면 사무소	민·관·군 협력사업	주민과 군부대 대상의 상호간 다양한 자원활동과 교류를 통한 친화 및 유대관계 강화(부대별 간담회, 군부대 및 주민 실거주자 전입 안내, 1마을 1병영 연례회의, 농촌자원봉사 등)

출처 : 「화천군 주요업무계획(2017년도)」에서 인구유입정책 관련 내용 정리

## 4. 생활환경

공공서비스를 제공하기 위해서는 주로 교육청, 파출소(지구대 포함), 전화국, 119 안전센터, 농협, 우체국, 법원검찰관서 등이 있다. 이를 읍·면별로 살펴본 결과, 교육청이 화천읍에 1개소가 있으며, 파출소(지구대)는 전 지역에 1곳씩 운영되고 있으며, 우체국도 모든 읍·면에 설치되어 있으며, 농협은 하남면과 상서면만 제외하고는 각 읍·면에 배치된 상황이다. 이를 통하여 화천군의 중심은 화천읍을 중심으로 시가지가 형성되어 있으며, 이외에도 부도심으로 사내면이 발전되어 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 4-23〉 화천군의 주요관공서 현황

구분	전체	화천읍	간동면	하남면	상서면	사내면
교육청	1	1	0	0	0	0
파출소 (지구대)	5	1	1	1	1	1
전화국	1	1	0	0	0	0
119 안전센터	2	1	0	0	0	1
농협	3	1	1	0	0	1
우체국	8	1	1	1	2	3
법원검찰관서	2	2	0	0	0	0

출처 : 각 년도별 화천군 통계연보

그렇다면, 읍·면별로 생활환경 시설을 살펴보면, 병원은 화천읍에 집중되어 있으나 간동면과 사내면에도 병원이 존재하고 있다. 또한, 보건소(지소)는 각 읍면별로 하나씩 배치된 것을 볼 수 있다. 사회복지시설으로는 경로당이 총 76개소로 가장 많은 편에 속하며, 읍·면별로는 간동면과 하남면을 제외하고 대략 17개내외로 경로당이 설치된 것을 볼 수 있다. 노인의료복지시설은 화천읍과 사내면 2곳, 하남면과 상서면 1곳 등이 있지만 간동면은 노인의료복지시설이 없는 상황이다. 그리고 지역문

화시시설은 각 읍·면마다 1개소씩 설립운영 중에 있다.

다음으로 보육시설 대부분 양양읍(47.4%)에 가장 많이 집중되어 있으나 다른 면 지역에도 보육시설이 운영 중에 있다. 교육기관들은 유치원과 초등학교 그리고 중학교는 각 읍면별로 고르게 설립되어 있는 볼 수 있다. 다만, 하남면만 중학교가 없는 상황이다. 반면, 공공도서관 1곳과 고등학교는 2곳이 모두 화천읍에 위치하고 있으며, 간동면과 사내면에도 고등학교가 존재하고 있다. 한편, 대형유통시설은 없는 상황이며, 전통시장 1곳만 있고 화천읍에 위치하고 있으며, 금융기관은 화천읍 1곳과 사내면 1곳에도 위치하고 있는 상황이다.

〈표 4-24〉 화천군 생활환경 시설현황

구분	전체	화천읍	간동면	하남면	상서면	사내면
병원수	16	11	1	0	0	3
보건소 (지소)	5	1	1	1	1	1
경로당	76	17	12	11	18	18
노인의료복지시설	6	2	0	1	1	2
보육시설	19	9	1	2	1	6
금융기관	2	1	0	0	0	1
대형마트	0	0	0	0	0	0
시장	1	1	0	0	0	0
유치원	14	2	2	2	4	4
초등학교	13	2	2	2	4	3
중학교	4	1	1	0	1	1
고등학교	4	2	1	0	0	1
공공 도서관	1	1	0	0	0	0
지역문화 복지시설	6	1	1	1	1	2

출처 : 각 년도별 화천군 통계연보

이를 통하여 화천군내에서는 제대로된 시가지를 형성된 지역이 화천읍인 것을 알 수 있으며, 부도심으로 사내면이 있는 상황이다. 그리고 상대적으로 취약한 읍·면 지역은 간동면, 하남면 등이 생활시설 환경이 미흡한 것을 볼 수 있다.

## 5. 지역경제

화천군의 노동시장구조를 살펴보면, 현재(2016년 2/2분기 기준) 화천군의 경제활동인구수는 13.1천명이며, 이 중에서 취업자수는 13.0천명으로 경제활동참가율이 70.2%에 해당하며 고용률도 69.9%로 높은 편에 속한다. 2014년 대비하여 경제활동인구수와 고용률이 주춤하였다가 2015년도 하반기부터 높아지고 있는 상황이다.

〈표 4-25〉 화천군의 경제활동인구 및 고용현황

단위 : 천명, %

구분	2014 1/2	2014 2/2	2015 1/2	2015 2/2	2016 1/2	2016 2/2	평균
경제활동인구수	11.6	11.2	12.6	13.3	12.9	13.1	12.5
취업자수	11.5	11.2	12.5	13.2	12.9	13.0	12.4
경제활동참가율	68.9%	66.5%	67.6%	69.0%	68.3%	70.2%	68.4%
고용률	68.7%	66.1%	67.2%	68.5%	68.1%	69.9%	68.1%
실업률	0.2%	0.6%	0.7%	0.8%	0.3%	0.5%	0.5%

출처 : 통계청(KOSIS), 지역별 고용조사

그렇다면, 화천군의 사업체수와 종사자수를 살펴보면, 2015년기준으로 사업체수는 총 1,983개 업체가 있으며, 종사자수는 총 8,037명으로 사업체수와 함께 종사자수도 지속적으로 증가하고 있다. 특히, 2013년에 사업체종사자수(13.9%)가 가장 많이 증가한 것을 볼 수 있다.

〈표 4-26〉 화천군의 사업체수 및 종사자수 추이

단위 : 명, 개소, %

연도	사업체수		종사자수	
		증감률		증감률
2010년	1,680		6,194	
2011년	1,730	3.0%	6,245	0.8%
2012년	1,800	4.0%	6,670	6.8%
2013년	1,862	3.4%	7,600	13.9%
2014년	1,983	6.5%	8,037	5.8%
2015년	1,983	0.0%	8,037	0.0%
평균	1,840	3.4%	7,131	5.5%

출처 : 각 연도별 화천군 사업체조사보고서

화천군의 산업별 지역내총생산 추이를 살펴보면, 2014년 기준 1,136,412백만원으로 지속적으로 지역내총생산은 증가하고 있는 가운데, 산업별로는 공공행정, 국방 및 사회보장행정 산업분야가 지역내총생산이 평균 670,595백만원으로 이지역의 산업을 주도하고 있는 것을 볼 수 있다. 그다음으로 건설업이 평균 58,646백만원으로 지역개발위주의 정책이 지역경제동력인 것을 볼 수 있으나 점차적으로 생산성이 떨어지는 상황이기 때문에 건설위주의 지역경제는 한계에 직면하고 있는 상황이다. 그리고 농림어업이 평균 57,932백만원으로 이 지역의 산업을 이끌고 있는 상황이며, 이는 농림 위주의 6차산업화를 통하여 지속가능한 성장을 도모해야 할 것이다.

〈표 4-27〉 화천군의 산업별 지역내총생산 추이

단위: 백만원

구분	2010	2011	2012	2013	2014	평균
GRDP	900,797	973,859	1,039,624	1,106,003	1,136,412	1,031,339
농림어업	52,830	52,815	63,538	56,363	64,116	57,932
광업	0	0	0	0	0	0
제조업	14,462	8,427	10,831	13,022	16,456	12,640
전기, 가스, 증기 및 수도사업	18,813	17,032	13,552	21,405	19,686	18,098
건설업	57,366	68,577	68,115	56,062	43,110	58,646
도매 및 소매업	15,408	17,415	17,053	16,550	16,597	16,605
운수업	4,025	2,986	3,632	3,425	4,128	3,639
숙박·음식점업	13,941	14,337	15,120	15,364	16,399	15,032
정보 및 통신업	9,139	8,465	7,794	7,482	7,675	8,111
금융 및 보험업	13,655	14,883	12,795	11,948	11,844	13,025
부동산·임대업	19,689	20,725	21,646	24,001	26,551	22,522
사업서비스업	2,074	2,666	3,382	4,439	4,773	3,467
공공행정, 국방 및 사회보장행정	566,531	618,048	669,312	733,678	765,406	670,595
교육서비스업	34,535	38,554	39,252	42,008	46,626	40,195
보건 및 사회복지사업	12,780	13,954	14,085	15,574	15,180	14,315
문화 및 기타서비스업	14,038	14,865	15,095	16,392	16,599	15,398

출처 : 강원통계정보(stat.gwd.go.kr)

화천군도 사업체 종사자수 기준으로 산업별 특화수준을 입지계수(LQ) 분석을 실시하여 살펴보았다. 입지계수 분석결과, 2014년 기준으로 입지계수값이 1이상인 산업은 농업·임업·어업(8.6), 공공행정·국방 및 사회보장행정(7.2), 전기·가스·증기 및 수도사업(3.4), 하수폐기물처리 및 환경복원업(2.4), 건설업(1.8), 숙박 및 음식점업(1.6), 교육서비스업(1.1), 스포츠·여가관련 서비스업(1.1) 순으로 나타났다. 이 중에서 2010년 대비 증가한 산업은 농업·임업 및 어업(+6.0)로 가장 많이 증가한 반면에

하수폐기물처리 및 환경복원업(-0.8)로 산업 경쟁력이 약화된 것으로 나타났다.

〈표 4-28〉 화천군의 산업별 특화수준 변화추이

구분	2010	2011	2012	2013	2014	'10년 대비
농업·임업 및 어업	2.5	2.5	1.9	7.7	8.6	6.0
광업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
제조업	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0
전기·가스·증기 및 수도사업	3.8	3.5	4.7	4.2	3.4	-0.4
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	3.2	2.8	2.4	2.6	2.4	-0.8
건설업	1.8	0.8	1.3	2.0	1.8	0.0
도매 및 소매업	0.8	0.9	0.8	0.7	0.7	-0.2
운수업	0.4	0.4	0.4	0.3	0.5	0.1
숙박 및 음식점업	1.8	1.8	1.8	1.5	1.6	-0.2
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	-0.2
금융 및 보험업	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	-0.2
부동산업 및 임대업	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	-0.1
전문, 과학 및 기술서비스업	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	-0.1
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.1	0.3	0.4	0.3	0.2	0.0
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	4.4	5.4	5.8	6.4	7.2	2.8
교육서비스업	1.0	1.3	1.2	1.1	1.1	0.1
보건업 및 사회복지서비스업	1.2	1.2	1.1	1.0	0.9	-0.2
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	0.1
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	-0.2

그렇다면, 화천군도 경제성장에 따른 고용흡수력을 살펴보기 위해서 고용탄성치를 분석하였다. 2010년에서 2014년까지 산업별 종사자수 증가율과 실질 GRDP 성장률에 따른 고용탄성치를 분석한 결과, 운수업(17.6)이 고용탄성치가 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 농림어업(17.2)이 높았으며, 제조업(3.8) 순으로 높게 나타났다. 이를 통하여 화천군은 인구증가에 따른 운수업이 증가하였으며, 아울러 농림어업과 제조업에 대한 성장도 주목할 만한 지역일자리 창출을 위한 사업이라고 할 수 있다.

〈표 4-29〉 화천군의 고용탄성치 분석결과(2010-2014)

구분	종사자수 증가율	GRDP 증가율	고용탄성치	순위
농림어업	366.7%	21.4%	17.2	2
광업	0.0%	0.0%	0.0	-
제조업	52.3%	13.8%	3.8	3
전기, 가스, 증기 및 수도사업	6.0%	4.6%	1.3	6
건설업	4.5%	-24.9%	-0.2	15
도매 및 소매업	7.6%	7.7%	1.0	10
운수업	45.0%	2.6%	17.6	1
숙박·음식점업	18.9%	17.6%	1.1	7
정보 및 통신업	-6.6%	-16.0%	0.4	12
금융 및 보험업	-22.5%	-13.3%	1.7	5
부동산·임대업	12.9%	34.9%	0.4	13
사업서비스업	22.5%	130.1%	0.2	14
공공행정 국방 및 사회보장행정	83.2%	35.1%	2.4	4
교육서비스업	36.7%	35.0%	1.0	8
보건 및 사회복지사업	18.5%	18.8%	1.0	9
문화 및 기타서비스업	17.3%	18.2%	0.9	11



## 제4절 사례비교 분석

### 1. 인구구조

양양군과 화천군 사례를 비교분석해 보면, 인구구조 측면에서는 양양군은 점차적으로 인구가 감소하고 있으며, 65세이상 고령인구 비중이 높아지고 있는 것으로 나타났다. 반면에 화천군은 15세미만 유소년 인구가 지속적으로 증가한 반면에, 65세 이상 고령인구 비중은 감소하고 있어 양양군과 달리 화천군은 인구과소지역임에도 불구하고 인구구조가 건실함을 보여준다.

〈표 4-30〉 양양군과 화천군의 인구구조 비교결과

양양군	화천군
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 인구 감소 추세</li> <li>• 15세미만 인구비중 급감</li> <li>• 65세이상 인구비중 급증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지속적인 인구 증가 추세 (15년 다소 주춤)</li> <li>• 15세미만 인구비중 증가추세 (출생자수가 크게 증가)</li> </ul>

### 2. 생활환경

양양군과 화천군 생활환경을 비교분석해 보면, 양양군은 지역개발 또는 도시개발 위주의 정책 시행 중에 있으나 화천군은 군민 및 도시민을 위한 정착지원 위주의 정책을 시행하고 있는 것이 차이점이다.

복지문화시설과 교육안전시설의 경우, 양양군은 양양읍에 집중적으로 위치하고 있는 반면에 화천군은 화천읍과 사내면 중심으로 위치하고 있고 각 면지역도 고르게 분포되어 있는 특징이다.

경제소득 관련해서는 두 지치단체 모두가 전통시장 밖에 없고 대형유통시설은 부

제한 상황이며, 전통시장도 중심지에 위치하고 있어서 교통접근성을 개선하는 것이 필요할 것이다.

교육안전 관련해서는 화천군이 양양군보다 좋은 상황이다. 즉, 화천군은 교육청이 있고, 지역내 고등학교가 4곳이나 있는 반면에, 양양군은 교육청이 없으며, 지역내 고등학교도 2곳에 지나지 않아서 교육기능이 다소 떨어지는 편이다. 이와 마찬가지로 화천군이 소방·치안기능이 양양군보다도 훨씬 나은 상황이다.

〈표 4-31〉 양양군과 화천군의 생활환경 비교결과

부문	양양군	화천군
중심지	• 중심사가지 : 양양읍	• 중심사가지 : 화천읍, 사내면
주택 교통	• 지역개발(전원도시, 도시개발 등) 위주 정책시행	• 빈집 정비 및 공동주택 환경정비 • 평화마을, 귀촌전원마을 등 조성사업 시행
복지 문화	• 보건·의료기능 양양읍에 집중 • 경로당 위주의 사회복지시설 배치 • 보육시설이 양양읍(72.7%)에 집중 • 읍면별 지역문화시설 운영 중	• 보건·의료기능 화천읍에 집중되었지만, 간동면과 사내면 병원 존재 • 경로당 위주의 사회복지시설 배치 • 노인의료복지시설이 간동면 제외하고 고르게 운영 중 • 보육시설이 화천읍과 사내면에 집중 • 읍면별 지역문화시설 운영 중
경제 소득	• 대형유통시설 없고, 전통시장만 존재 • 금융기관 대부분 양양읍 위치	• 대형유통시설 없고, 전통시장만 존재 • 금융기관이 화천읍과 사내면만 위치
교육 안전	• 교육관리기능 미흡(교육청 부재) • 양양읍위주 도서관 및 교육시설 운영 • 손양면 제외하고 전 읍·면 파출소 배치 • 양양읍과 현남면 제외하고 소방·방재기능 미흡	• 화천읍에 교육청 설치되어 교육관리 비교적 안정적 • 전 지역에 파출소(지구대) 배치 • 화천읍과 사내면 제외하고 소방·방재기능 미흡

### 3. 지역경제

양양군과 화천군의 지역경제를 비교분석해 보면, 화천군이 양양군에 비해서 고용률이 다소 높은 편에 속하며, 이는 사업체수와 종사자수 증가 추세만 보더라도 확인할 수 있다. 고용흡수력 측면에서도 화천군은 운수업, 농림어업, 제조업 등이 고용 창출 정도가 높은 편이나 양양군은 일반 사무직 또는 관광분야 일자리를 창출하고 있어서 지역기반 경제가 다소 미흡한 것을 볼 수 있다. 산업과 관련해서는 두 자치단체가 공공행정분야의 GRDP가 매우 높은 수준이며, 양양군은 스포츠·여가관련 서비스업이 특화된 반면에, 화천군은 농림업을 중심으로 특화된 것으로 나타난다.

〈표 4-32〉 양양군과 화천군의 지역경제 비교결과

부문	양양군	화천군
고용 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용률이 68.1% 높은 수준</li> <li>사업체수 증가, 종사자수 감소 중</li> <li>고용흡수력: 금융·보험업 &gt; 부동산업 &gt; 스포츠 및 여가업 순</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용률이 69.9% 높은 수준</li> <li>사업체와 종사자수가 증가 추세</li> <li>고용흡수력: 운수업 &gt; 농림어업 &gt; 제조업 순</li> </ul>
산업 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>GRDP결과, 공공행정 &gt; 숙박·음식점 &gt; 건설업(다만 건설업 점차 하락세)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GRDP결과, 공공행정 &gt; 농림어업 &gt; 교육서비스업</li> </ul>
특화 산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>특화산업: 농업·임업·수산업(1순위)</li> <li>스포츠 여가 관련 서비스업 가장 많이 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특화산업: 농업·임업(1순위)</li> <li>농림어업 중심으로 비약적 증가. 그 다음으로 공공행정 증가</li> </ul>

## 4. 지방행정

양양군과 화천군의 지방행정 서비스를 비교분석해 보면, 양양군은 지역경제활성화 수단으로 농림해양수산 및 관광분야 정책적인 지원이 많은 편이며, 화천군은 농림업, 문화·관광, 사회복지 등 3가지 분야에 있어서 정책지원이 많은 편이다. 행정역량에서 양양군이 화천군에 비해서 소방공무원 및 경찰공무원이 적기 때문에 소방 및 치안기능이 떨어지는 상황이다.

인구유입정책을 살펴보면, 양양군은 청년 일자리 보조금 지원 및 사회적경제 기업 육성을 힘을 쓰고 있는 반면에, 화천군은 전입지원금, 출산장려금, 주택수리비 등 금전적인 지원과 지역에 안정적인 정착을 위한 귀촌마을이나 주거환경 정비해나가고 있는 상황이다.

〈표 4-33〉 양양군과 화천군의 행정서비스 비교결과

부문	양양군	화천군
정책 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경제활성화 수단으로 농림해양수산 및 관광분야 정책수요 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경제활성화 수단으로 농림, 문화·관광, 사회복지분야 정책수요 높음</li> </ul>
행정 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공무원은 다소 증가하여 지방행정 의존 심화</li> <li>소방공무원 및 경찰공무원 급감하여 치안 및 안전 역량 약화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공무원, 소방공무원, 경찰공무원 지속적 증가추세</li> <li>인구증가에 따른 치안 및 안전 인력을 지속적으로 보충하고 있는 상황</li> </ul>
인구 유입	<ul style="list-style-type: none"> <li>청장년 일자리 보조금 지원 및 사회적경제 기업 육성 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>군 전역자의 정착 위한 주거환경 정비</li> <li>도시민 정착을 위한 귀촌마을 조성</li> <li>군간부 대상 화천사랑상품권 발행</li> <li>전입지원금, 출산장려금, 주택수리비 지원</li> </ul>

# 제 5 장

## 사례 기초자치단체 설문조사 분석

제1절 설문조사 개요

제2절 생활환경 만족도 분석

제3절 정부차원의 개선방안

제4절 설문결과 요약



KRILA





## 사례 기초자치단체 설문조사 분석

### 제1절 설문조사 개요

#### 1. 설문조사 목적

이 설문조사는 2017년 10월 10일부터 10월 27일까지 인구감소지역의 지방공무원을 대상으로 생활환경 만족도와 지속가능성 강화방안에 대해서 설문조사를 실시하였다.

이 설문조사에서는 크게 인구감소 원인, 생활환경에 대한 의견조사, 지속가능성 발전방안에 대한 의견조사로 이에 따른 세부설문항목을 구성하였다.

설문대상은 본 연구에서 사례지역으로 선정된 양양군과 화천군 지방공무원을 대상으로 실시하였으며, 주로 직접 면접조사와 자기기입식 방법을 병행하여 조사하였다.

#### 2. 응답자의 일반적 특성

이번 설문조사에 응답자의 일반적 특성은 아래의 <표 5-1>과 같다. 우선, 양양군이 40명, 화천군이 35명이 응답하였으며, 성별은 남자가 57.3%(43명)이며, 여자가 42.7%(32명)이 응답하였다.

연령대로는 대부분 30대 이하 응답이 53.3%(40명)로 많았으며, 40대 이상도 46.7%(35명)를 차지하였다.

거주기간은 10년 이상 ~ 30년 미만이 40.5%로 가장 많았으며, 30년 이상이 39.2% 응답하였으며, 10년 미만이 20.3%가 응답한 것을 볼 수 있다.

직급별로는 6~7급이 55.2%(37명)가장 많이 응답하였으며, 그다음으로 8~9급이 34.4%(23명)이며, 기타(10.4%) 순으로 나타났다. 직렬로는 행정직이 79.7%(47명)로 거의 대부분 응답하였다.

〈표 5-1〉 응답자의 일반적 특성

단위 : 명, %

구분		양양군		화천군		전체	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
성별	남자	20	50.0%	23	65.7%	43	57.3%
	여자	20	50.0%	12	34.3%	32	42.7%
	소계	40	100%	35	100%	75	100%
연령	30대 이하	17	42.5%	23	65.7%	40	53.3%
	40대 이상	23	57.5%	12	34.3%	35	46.7%
	소계	40	100%	35	100%	75	100%
거주기간	10년 미만	4	10.0%	11	32.4%	15	20.3%
	10년 이상~30년 미만	17	42.5%	13	38.2%	30	40.5%
	30년 이상	19	47.5%	10	29.4%	29	39.2%
	소계	40	100%	34	100%	74	100%
직급	6급~7급	26	70.3%	11	36.7%	37	55.2%
	8급~9급	9	24.3%	14	46.7%	23	34.4%
	기타	2	5.4%	5	16.7%	7	10.4%
	소계	37	100%	30	100%	67	100%
직렬	행정직	27	79.4%	20	80.0%	47	79.7%
	비행정직	7	20.6%	5	20.0%	12	20.3%
	소계	34	100%	25	100%	59	100%
전체(결측값 포함)		40	100%	35	100%	75	100%



## 제2절 생활환경 만족도 분석

### 1. 인구감소 원인

인구감소 원인으로 생각하고 있는 것으로 가장 많이 꼽고 있는 것은 지역 일자리 부족(46.8%)에 대한 응답이 가장 많았으며, 그 다음으로 생활인프라 부족(30.6%)이었으며, 그리고 인구유출(22.6%)로 나타났다. 지역별로 보면, 양양군에서는 지역 일자리 부족(58.3%)을 최우선적인 원인으로 생각하고 있는 반면에 화천군에서는 생활인프라 부족(46.2%)이 원인이라고 생각하고 있어 두 자치단체 공무원이 생각하는 것이 다소 차이가 있었다.

〈표 5-2〉 인구감소 원인

단위 : 명, %

구분	양양군			화천군			전체				
	인구 유출	생활 인프라	일자리	인구 유출	생활 인프라	지역 일자리	인구 유출	생활 인프라	일자리		
전체	8	7	21	6	12	8	14	19	29		
	22.2%	19.4%	58.3%	23.1%	46.2%	30.8%	22.6%	30.6%	46.8%		
성별	남자		5	2	10	3	9	6	8	11	16
	29.4%	11.8%	58.8%	16.7%	50.0%	33.3%	22.9%	31.4%	45.7%		
연령	여자		3	5	11	3	3	2	6	8	13
	15.8%	26.3%	57.9%	37.5%	37.5%	25.0%	22.2%	29.6%	48.1%		
연령	30대 이하		4	2	9	5	8	4	9	10	13
	26.7%	13.3%	60.0%	29.4%	47.1%	23.5%	28.1%	31.3%	40.6%		
연령	40대 이상		4	5	12	1	4	4	5	9	16
	19.0%	23.8%	57.1%	11.1%	44.4%	44.4%	16.7%	30.0%	53.3%		
가주 기간	10년 미만		2	1	1	2	3	4	4	4	5
	50.0%	25.0%	25.0%	22.2%	33.3%	44.4%	30.8%	30.8%	38.5%		
	10년 이상~ 30년 미만		1	4	9	2	5	1	3	9	10
	7.1%	28.6%	64.3%	25.0%	62.5%	12.5%	13.6%	40.9%	45.5%		
가주 기간	30년 이상		5	2	11	2	4	3	7	6	14
	27.8%	11.1%	61.1%	22.2%	44.4%	33.3%	25.9%	22.2%	51.9%		

향후, 인구감소로 인한 문제점으로 가장 많이 꼽은 것은 지역소멸이 68.3%가 인식하고 있으며, 경기침체는 31.7%로 응답하였다. 이는 인구감소현상이 단순히 경제 침체를 벗어나 지역소멸로까지 이어질 수 있다는 불안감을 가지고 있는 것을 볼 수 있다.

지역별로 보면, 양양군은 지역소멸에 대해서 65.2%가 응답하였으며, 화천군은 72.2%가 응답하였다. 이는 화천군이 양양군에 비해서 지역소멸에 대한 인식수준이 다소 높은 것을 볼 수 있다.

〈표 5-3〉 인구감소로 인한 문제점

(단위 : 명, %)

구분		양양군		화천군		전체	
		지역소멸	경기침체	지역소멸	경기침체	지역소멸	경기침체
전체		15	8	13	5	28	13
		65.2%	34.8%	72.2%	27.8%	68.3%	31.7%
성별	남자	9	5	9	5	18	10
		64.3%	35.7%	64.3%	35.7%	64.3%	35.7%
	여자	6	3	4	0	10	3
		66.7%	33.3%	100%	0.0%	76.9%	23.1%
연령	30대 이하	7	3	9	3	16	6
		70.0%	30.0%	75.0%	25.0%	72.7%	27.3%
	40대 이상	8	5	4	2	12	7
		61.5%	38.5%	66.7%	33.3%	63.2%	36.8%
거주 기간	10년 미만	0	1	5	2	5	3
		0.0%	100%	71.4%	28.6%	62.5%	37.5%
	10년~30년 미만	9	2	4	2	13	4
		81.8%	18.2%	66.7%	33.3%	76.5%	23.5%
	40년 이상	6	5	4	1	10	6
		54.5%	45.5%	80.0%	20.0%	62.5%	37.5%

## 2. 생활환경에 대한 의견조사

### 가. 생활환경

현재 거주지역의 생활환경 만족도에 대해서 100점 만점으로 환산하여 분석한 결과, 평균 53.0점으로 현 거주지에 대한 생활환경 만족도가 보통임을 볼 수 있다. 이를 지역별로 보면, 양양군이 평균 56.25점이었으며, 화천군이 평균 49.29점으로 양양군이 생활환경 만족도가 다소 높은 것을 볼 수 있으며, 화천군은 생활환경이 열악하다고 보고 있다.

〈표 5-4〉 생활환경에 대한 만족도

(기준: 100점 만점)

구분		n	평균	표준편차	
전체	평균	75	53.00	19.26	
	성별	남자	43	58.72	18.00
		여자	32	45.31	18.45
	연령	30대 이하	40	53.13	19.76
		40대 이상	35	52.86	18.95
	거주 기간	10년 미만	15	50.00	18.90
		30년 미만	30	50.83	20.22
		40년 이상	29	56.90	18.78
	양양군	평균	40	56.25	21.74
성별		남자	20	63.75	20.64
		여자	20	48.75	20.64
연령		30대 이하	17	55.88	25.81
		40대 이상	23	56.52	18.80
거주 기간		10년 미만	4	37.50	25.00
		30년 미만	17	57.35	21.22
		40년 이상	19	59.21	20.77

구분		n	평균	표준편차	
화천군	평균	35	49.29	15.44	
	성별	남자	23	54.35	14.41
		여자	12	39.58	12.87
	연령	30대 이하	23	51.09	14.06
		40대 이상	12	45.83	17.94
	거주 기간	10년 미만	11	54.55	15.08
		30년 미만	13	42.31	15.76
		40년 이상	10	52.50	14.19

세부적으로 생활여건에 대한 만족도를 살펴보면, 현재 거주지역의 생활환경 만족도가 가장 높은 것은 사회인프라가 평균 56.2점으로 나타났으며, 그 다음으로 유치원과 초등학교가 평균 54.0점이었으며, 사회복지시설이 51.3점으로 나타났다. 이를 지역별로 살펴보면, 양양군에서는 주택 및 사회 인프라에 대한 만족도가 높은 편에 속하였으며, 화천군에서는 교육기관 및 사회복지시설에 대한 만족도가 높은 편에 속하였다.

〈표 5-5〉 세부 생활환경에 대한 만족도

(기준: 100점 만점)

구분		빈집	임대	사회 인프라	소방 치안 긴급 의료	병원 약국	유치 원 초등 학교	중· 고등 학교	사회 복지 시설	생활 편의 시설	
전체	평균	49.0	48.3	56.2	44.3	34.8	54.0	51.0	51.3	41.3	
	성별	남자	51.8	52.3	44.8	52.3	52.9	42.4	51.7	52.9	42.4
		여자	45.0	57.1	35.1	51.7	49.2	39.8	50.0	49.2	39.8
	연령	30대 이하	46.2	42.7	43.8	56.3	50.0	38.1	48.8	50.0	38.1
		40대 이상	52.3	54.8	34.4	50.0	52.9	45.0	53.6	52.9	45.0
	거주 기간	10년 미만	35.7	46.3	43.1	52.5	51.7	38.3	45.0	51.7	38.3
		30년 미만	52.6	49.4	32.7	48.8	45.8	39.2	50.0	45.8	39.2
		40년 이상	52.7	50.7	45.7	55.7	56.9	44.0	55.2	56.9	44.0
양양군	평균	54.6	64.0	37.1	53.6	50.6	35.6	46.9	50.6	35.6	
	성별	남자	56.3	41.7	35.0	50.0	51.3	37.5	46.3	51.3	37.5
		여자	52.8	37.5	30.0	45.0	50.0	33.8	47.5	50.0	33.8
	연령	30대 이하	52.9	50.0	47.5	51.7	48.5	27.9	39.7	48.5	27.9
		40대 이상	56.0	57.8	38.3	50.0	52.2	41.3	52.2	52.2	41.3
	거주 기간	10년 미만	31.3	50.9	45.7	58.6	43.8	18.8	25.0	43.8	18.8
		30년 미만	60.9	64.7	33.6	55.2	44.1	36.8	47.1	44.1	36.8
		40년 이상	54.2	55.8	45.6	49.4	57.9	38.2	51.3	57.9	38.2
화천군	평균	42.6	64.1	31.3	46.9	52.1	47.9	55.7	52.1	47.9	
	성별	남자	47.7	60.0	47.5	45.0	54.3	46.7	56.5	54.3	46.7
		여자	33.3	65.0	35.0	46.3	47.9	50.0	54.2	47.9	50.0
	연령	30대 이하	40.9	51.3	43.8	53.8	51.1	45.7	55.4	51.1	45.7
		40대 이상	45.8	63.2	27.5	47.5	54.2	52.1	56.3	54.2	52.1
	거주 기간	10년 미만	37.5	57.4	41.2	42.6	54.5	45.5	52.3	54.5	45.5
		30년 미만	42.3	54.4	23.5	39.7	48.1	42.3	53.8	48.1	42.3
		40년 이상	50.0	54.5	48.9	54.3	55.0	55.0	62.5	55.0	55.0

## 나. 지역경제

현재 거주지역의 경제여건 만족도에 대해서 100점 만점으로 환산하여 분석한 결과, 평균 49.31점으로 현 거주지에 대한 경제여건 만족도가 낮은 것을 볼 수 있다. 이를 지역별로 보면, 양양군이 평균 48.75점이었으며, 화천군이 평균 50.74점으로 화천군이 경제여건 만족도가 다소 높은 것을 볼 수 있으며, 양양군은 경제여건이 심각한 것으로 보고 있다.

〈표 5-6〉 경제여건에 대한 만족도

(기준: 100점 만점)

구분		n	평균	표준편차	
전체	평균	72	49.31	15.68	
	성별	남자	43	50.58	16.80
		여자	29	47.41	13.93
	연령	30대 이하	39	48.72	15.12
		40대 이상	33	50.00	16.54
	거주 기간	10년 미만	14	51.79	18.25
		30년 미만	28	47.32	14.17
40년 이상		29	50.00	16.37	
양양군	평균	38	48.03	15.79	
	성별	남자	20	48.75	18.98
		여자	18	47.22	11.79
	연령	30대 이하	16	46.88	15.48
		40대 이상	22	48.86	16.32
	거주 기간	10년 미만	3	41.67	14.43
		30년 미만	16	46.88	15.48
40년 이상		19	50.00	16.67	
화천군	평균	34	50.74	15.67	
	성별	남자	23	52.17	14.91
		여자	11	47.73	17.52
	연령	30대 이하	23	50.00	15.08
		40대 이상	11	52.27	17.52
	거주 기간	10년 미만	11	54.55	18.77
		30년 미만	12	47.92	12.87
40년 이상		10	50.00	16.67	

세부적으로 경제여건에 대한 문제점을 살펴보면, 현재 거주지역의 경제여건의 문제점으로 가장 높은 것은 젊은 인구 감소로 평균 81.0점으로 나타났으며, 그 다음으로 노인인구 증가가 평균 75.3점이었으며, 양질의 노동력 부족이 평균 74.7점으로 나타났다. 지역별로 살펴보면, 양양군과 화천군 모두가 젊은 인구 감소가 경제여건에 악영향을 미치고 있다고 보았다.

〈표 5-7〉 세부경제여건의 문제점

(기준: 100점 만점)

구분		인구 감소 수준	노인 인구 증가	젊은 인구 감소	양질의 노동력 부족	지역 문화 정체성 약화	가구 소득 감소	마을 소멸	
전체	평균	71.7	75.3	81.0	74.7	59.3	63.0	58.7	
	성별	남자	70.3	75.0	73.8	66.3	61.0	66.3	61.0
		여자	73.4	80.8	61.0	61.0	57.0	58.6	55.5
	연령	30대 이하	68.8	75.8	75.8	58.6	58.1	63.1	56.3
		40대 이상	75.0	81.3	57.0	55.5	60.7	62.9	61.4
	거주 기간	10년 미만	70.0	73.1	72.5	63.1	61.7	68.3	61.7
		30년 미만	74.2	80.6	58.1	56.3	58.3	63.3	56.7
		40년 이상	69.8	77.9	77.1	62.9	59.5	60.3	59.5
	양양군	평균	78.8	81.4	60.7	61.4	61.3	63.8	60.6
성별		남자	77.5	68.3	76.7	68.3	63.8	67.5	63.8
		여자	80.0	81.7	61.7	61.7	58.8	60.0	57.5
연령		30대 이하	77.9	75.0	75.0	63.3	63.2	64.7	60.3
		40대 이상	79.3	80.8	58.3	56.7	59.8	63.0	60.9
거주 기간		10년 미만	87.5	79.3	74.1	60.3	75.0	75.0	75.0
		30년 미만	77.9	81.0	59.5	59.5	61.8	66.2	61.8
		40년 이상	77.6	80.6	76.3	63.8	57.9	59.2	56.6
화천군		평균	63.6	83.1	61.3	60.6	57.1	62.1	56.4
	성별	남자	64.1	80.0	75.0	67.5	58.7	65.2	58.7
		여자	62.5	83.8	63.8	63.8	54.2	56.3	52.1
	연령	30대 이하	62.0	81.3	77.5	60.0	54.3	62.0	53.3
		40대 이상	66.7	82.5	58.8	57.5	62.5	62.5	62.5
	거주 기간	10년 미만	63.6	76.5	73.5	64.7	56.8	65.9	56.8
		30년 미만	69.2	83.8	63.2	60.3	53.8	59.6	50.0
		40년 이상	55.0	83.7	78.3	63.0	62.5	62.5	65.0

### 다. 기본소득 인식수준

기본소득 도입과 관련해서 어느 정도 인지하고 있는 지 물어본 결과, 88.0%가 대부분 모르고 있는 것으로 나타났다. 지역별로 보면, 양양군이 92.5%가 모르고 있으며, 화천군도 82.9%가 모르는 것으로 나타나 기본소득에 대한 기본적인 의의에 대한 인식이 매우 미흡한 상황이다.

〈표 5-8〉 기본소득 인지여부

(단위 : 명 %)

구분		양양군		화천군		전체	
		알고 있음	모름	알고 있음	모름	알고 있음	모름
전체		3	37	6	29	9	66
		7.5%	92.5%	17.1%	82.9%	12.0%	88.0%
성별	남자	3	17	4	19	7	36
		15.0%	85.0%	17.4%	82.6%	16.3%	83.7%
	여자	0	20	2	10	2	30
		0.0%	100%	16.7%	83.3%	6.3%	93.8%
연령	30대 이하	2	15	3	20	5	35
		11.8%	88.2%	13.0%	87.0%	12.5%	87.5%
	40대 이상	1	22	3	9	4	31
		4.3%	95.7%	25.0%	75.0%	11.4%	88.6%
거주기간	10년 미만	0	4	3	8	3	12
		0.0%	100%	27.3%	72.7%	20.0%	80.0%
	10년 이상~ 30년 미만	2	15	1	12	3	27
		11.8%	88.2%	7.7%	92.3%	10.0%	90.0%
30년 이상~ 40년 이상	1	18	2	8	3	26	
	5.3%	94.7%	20.0%	80.0%	10.3%	89.7%	



그럼에도 불구하고 기본소득의 필요성과 시급성에 대해서 100점 만점으로 환산하여 분석한 결과, 필요성에 대해서는 56.4점으로 보통이상인 것을 볼 수 있으며, 시급성에 대해서는 52.5점으로 필요성보다는 시급성은 다소 떨어지는 것으로 나타났다. 이는 기본소득 필요성에 대해서 어느 정도 필요하다고 인식하고 있지만 시급하게 필요한 제도라고 생각하지 않은 것을 볼 수 있다. 이를 지역별로 보면, 양양군이 화천군보다는 기본소득의 필요성과 시급성이 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-9〉 기본소득 필요성과 시급성

(기준: 100점 만점)

구분		기본소득 필요성		기본소득 시급성		
		n	평균	n	평균	
전체	평균	70	56.4	59	52.5	
	성별	남자	41	63.4	39	55.8
		여자	29	46.6	20	46.3
	연령	30대 이하	39	57.1	33	53.0
		40대 이상	31	55.6	26	51.9
	거주 기간	10년 미만	15	56.7	14	50.0
		10년 이상~30년 미만	27	53.7	25	50.0
30년 이상~40년 이상		27	59.3	19	57.9	
양양군	평균	36	56.9	29	54.3	
	성별	남자	19	67.1	18	59.7
		여자	17	45.6	11	45.5
	연령	30대 이하	16	54.7	12	54.2
		40대 이상	20	58.8	17	54.4
	거주 기간	10년 미만	4	62.5	3	50.0
		10년 이상~30년 미만	15	56.7	15	53.3
30년 이상~40년 이상		17	55.9	11	56.8	
화천군	평균	34	55.9	30	50.8	
	성별	남자	22	60.2	21	52.4
		여자	12	47.9	9	47.2
	연령	30대 이하	23	58.7	21	52.4
		40대 이상	11	50.0	9	47.2
	거주 기간	10년 미만	11	54.5	11	50.0
		10년 이상~30년 미만	12	50.0	10	45.0
30년 이상~40년 이상		10	65.0	8	59.4	

만약, 기본소득제도를 도입할 경우에는 귀농·귀촌 인구가 늘어날 것인가에 대해서 물어본 결과, 평균 50.0점으로 나타나 긍정적인 인식이나 부정적인 인식이 혼재되어 있는 것을 볼 수 있다. 지역별로 보면, 화천군(평균 51.43점)이 양양군(평균 48.72점)에 비해서는 기본소득제도 도입으로 인하여 귀농·귀촌 인구가 다소 증가할 것으로 내다보고 있다.

〈표 5-10〉 기본소득제도 도입으로 인한 귀농·귀촌인구 증가 정도

(기준: 100점 만점)

구분		n	평균	표준편차	
전체	평균	74	50.00	23.77	
	성별	남자	43	49.42	23.46
		여자	31	50.81	24.57
	연령	30대 이하	40	49.38	24.34
		40대 이상	34	50.74	23.42
	거주 기간	10년 미만	15	55.00	21.55
		30년 미만	29	47.41	23.48
		40년 이상	29	50.00	25.88
양양군	평균	39	48.72	24.30	
	성별	남자	20	48.75	26.25
		여자	19	48.68	22.78
	연령	30대 이하	17	44.12	24.25
		40대 이상	22	52.27	24.29
	거주 기간	10년 미만	4	43.75	12.50
		10년 이상~30년 미만	16	50.00	22.36
		30년 이상~40년 이상	19	48.68	28.23
화천군	평균	35	51.43	23.44	
	성별	남자	23	50.00	21.32
		여자	12	54.17	27.87
	연령	30대 이하	23	53.26	24.20
		40대 이상	12	47.92	22.51
	거주 기간	10년 미만	11	59.09	23.11
		30년 미만	13	44.23	25.32
		40년 이상	10	52.50	21.89

## 제3절 정부차원의 개선방안

### 1. 현재 정책에 대한 실효성

현재 중앙정부 정책에 대한 실효성 여부의 설문에 대하여는, 응답자의 80.9%가 대부분 실효성 낮았다고 응답하였으며, 그나마 효과성이 있었던 정책으로 국가종합 계획 수립(6.4%), 일자리 창출(4.3%), 출산장려 정책(4.3%) 등을 꼽았다.

〈표 5-11〉 중앙정부의 지원정책의 실효성

(단위 : 명 %)

구분	양양군		화천군		전체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
실효성 낮음	19	79.2%	19	82.6%	38	80.9%
일자리 창출	1	4.2%	1	4.3%	2	4.3%
출산장려	0	0.0%	2	8.7%	2	4.3%
교통인프라 확충	0	0.0%	1	4.3%	1	2.1%
보육지원	1	4.2%	0	0.0%	1	2.1%
국가종합계획수립	3	12.5%	0	0.0%	3	6.4%
합계	24	100%	23	100%	47	100.0%

다음으로 현재 강원도 정책에 대해서 실효성이 있었는지 물어본 결과, 응답자의 86.7%가 대부분 실효성 낮았다고 응답하였으며, 그나마 효과성이 있었던 정책으로 교통/복지인프라 확충(8.9%)을 꼽았다.

〈표 5-12〉 강원도의 지원정책의 실효성

(단위 : 명, %)

구분	양양군		화천군		전체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
실효성 낮음	21	91.3%	18	81.8%	39	86.7%
실질적 지원계획 및 취업수당 지원	1	4.3%	1	4.5%	2	4.4%
교통/복지인프라 확충	1	4.3%	3	13.6%	4	8.9%
합계	23	100.0%	22	100.0%	45	100.0%

마지막으로 현재 군청 정책에 대한 실효성 여부를 질문한 결과, 응답자의 54.2%가 대부분 실효성 낮았다고 응답하였으며, 그나마 효과성이 있었던 정책으로 주민편의 및 문화복지시설 확충(18.8%), 지역개발 및 일자리 창출사업(14.6%)을 꼽았다. 이를 지역별로 보면, 양양군은 주민편의 및 문화복지시설 확충과 지역개발 및 일자리 창출 사업을 효과가 있다고 보았으며, 화천군은 개인소득 및 교육관련 보조금 지원과 주민편의 및 문화복지시설 확충이 효과가 있는 것으로 보았다.

〈표 5-13〉 군청의 지원정책의 실효성

(단위 : 명, %)

구분	양양군		화천군		전체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
실효성 낮음	14	56.0%	12	52.2%	26	54.2%
개인소득, 교육 관련 보조금 지원	2	8.0%	4	17.4%	6	12.5%
지역개발 및 일자리 창출 사업	4	16.0%	3	13.0%	7	14.6%
주민편의 및 문화복지시설 확충	5	20.0%	4	17.4%	9	18.8%
합계	25	100.0%	23	100.0%	48	100.0%

## 2. 정책적 개선방안

현재 중앙정부 및 강원도 정책의 개선방안에 대한 응답결과, 응답자의 28.4%가 지역발전(인구)계획 수립을 가장 중요하다고 인식하고 있으며, 그 다음으로 일자리 창출(농촌일손도우미, 농가소득 창출 등) 사업확대(27.1%)가 필요하다고 보았으며, 그리고 적극적 인센티브(기본소득, 귀농지원 등) 도입(23.0%)이 중요하다고 생각하고 있다.

〈표 5-14〉 중앙정부 및 강원도 정책적 개선방안

(단위 : 명, %)

항목	양양군		회천군		전체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
지역발전(인구)계획수립	12	30.0%	9	26.5%	21	28.4%
적극적 인센티브(기본소득, 귀농지원 등) 도입	8	20.0%	9	26.5%	17	23.0%
일자리창출(농촌일손도우미, 농가소득창출 등) 사업필요	13	32.5%	7	20.5%	20	27.1%
생활편의 및 사회복지시설 등 생활인프라 확충	7	17.5%	9	26.5%	16	21.6%
합계	40	100%	34	100%	74	100%

군청 차원에서 정책의 개선방안에 대해서는 응답자의 48.0%가 투자유치 및 일자리 창출이 가장 필요하다고 인식하고 있으며, 그 다음으로 생활인프라 확충(24.9%)이 필요하며, 그리고 출산/육아/교육 지원(15.4%)이 필요하다고 보았다.

〈표 5-15〉 군청의 정책적 개선방안

(단위 : 명 %)

항목	양양군		화천군		전체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
생활인프라 확충	5	20.0%	8	29.6%	13	24.9%
투자유치·일자리 창출	14	56.0%	11	40.7%	25	48.0%
인구계획 및 귀농정책	3	12.0%	3	11.1%	6	11.5%
출산/육아/교육 지원	3	12.0%	5	18.5%	8	15.4%
전체	25	100%	27	100%	52	100%

읍·면 차원에서 정책의 개선방안에 대한 응답결과, 응답자의 50.7%가 생활편의 및 유희공간 활용을 지원하는 정책이 가장 필요하다고 인식하고 있으며, 그 다음으로 사회적경제 분야에 대한 적극적 지원(35.8%)이 필요하다고 보았다.

〈표 5-16〉 읍·면의 정책적 개선방안

(단위 : 명 %)

항목	양양군		화천군		전체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
두레 및 돌봄활동 확대	3	8.8%	6	18.2%	9	13.4%
생활편의 및 유희공간 활용	18	52.9%	16	48.5%	34	50.7%
사회적경제 적극 지원	13	38.2%	11	33.3%	24	35.8%
합계	34	100.0%	33	100.0%	67	100.0%

마지막으로 개인에게 필요한 정책에 대해서는 응답자의 55.0%가 없다고 응답하였지만, 그나마 꼽은 것은 생활환경 개선(17.5%)과 지역일자리 창출(15.0%)을 꼽았다.

〈표 5-17〉 개인에게 필요한 정책

(단위 : 명, %)

항목	양양군		화천군		전체	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
교육 및 재정지원	2	11.1%	3	13.6%	5	12.5%
생활환경 개선	3	16.7%	4	18.2%	7	17.5%
지역일자리 창출	2	11.1%	4	18.2%	6	15.0%
없음	11	61.1%	11	50.0%	22	55.0%
합계	18	100.0%	22	100.0%	40	100.0%

## 제4절 설문결과 요약

설문조사 결과를 요약하면, <표 5-18>과 같이 정리할 수 있다. 양양군과 화천군의 지방공무원들이 체감하는 지역소멸에 대한 인식은 화천군 공무원들이 더욱 심각하게 생각하고 있는 것으로 나타났다.

또한, 생활여건 및 경제여건에 있어서도 만족도에 차이가 있는 것을 볼 수 있었다. 즉, 생활여건에서는 양양군의 만족도가 높은 반면에, 경제여건 만족도는 화천군의 만족도가 높은 것으로 나타났다. 이에 따른 문제의식도 차이가 있었다.

그럼에도 불구하고 정책적 개선방안에 대해서는 대부분 공통적으로 지역일자리 창출과 생활인프라 확충을 동일하게 인식하고 있는 것을 볼 수 있다.

〈표 5-18〉 설문조사 결과 요약

부문		양양군	화천군
인구감소 원인		① 지역일자리 부족(58.3%) ② 인구유출(22.2%)	① 생활인프라 부족(46.2%) ② 지역일자리 부족(30.8%)
생활 환경 여건	종합 만족도	56.25점(100 만점 기준)	49.29점(100점 만점)
	양호한 수준	• 사회인프라 > 주택(구입/임차) > 주택(빈집) 순	• 유치원·초등학교 > 중·고등학교 > 사회복지시설 순
	심각한 수준	• 병원·약국 > 생활편의시설 > 소방·치안·긴급의료 순	• 병원·약국 > 주택구입/임차 > 주택(빈집) 순
지역 경제 여건	종합 만족도	48.03점(100점 만점)	50.74점(100점 만점)
	양호한 수준	• 마을소멸 가능성 낮음 > 지역문화 정체성 > 가구소득	• 마을소멸 가능성 낮음 > 지역문화 정체성 > 가구소득
	심각한 수준	• 젊은인구 감소 > 노인인구 증가 > 인구감소 수준	• 젊은 인구 감소 > 양질의 노동력 부족 > 노인인구 증가
	기본 소득	• 기본소득제 92.5% 모름 • 필요성: 56.9, 시급성: 54.3 → 귀농인구 증가수준: 48.7	• 기본소득제 82.9% 모름 • 필요성: 55.9, 시급성: 50.8 → 귀농인구 증가수준 : 51.4
정부 역할	광역 단위	① 일자리 창출(일손도우미, 농가소득 증대) 사업 필요 ② 지역발전(인구)계획 수립	① 지역발전(인구)계획 수립 적극적 인센티브 도입 생활인프라 확충
	기초 단위	① 투자유치 및 일자리 창출 ② 생활인프라 확충	① 투자유치 및 일자리 창출 ② 생활인프라 확충
	읍면 단위	① 생활편의 및 유희공간 활용 ② 사회적경제 적극 지원	① 생활편의 및 유희공간 활용 ② 사회적경제 적극 지원
	개인	① 생활환경 개선 ② 교육 및 재정지원 지역일자리 창출	① 생활환경 개선 지역일자리 창출 ② 교육 및 재정지원

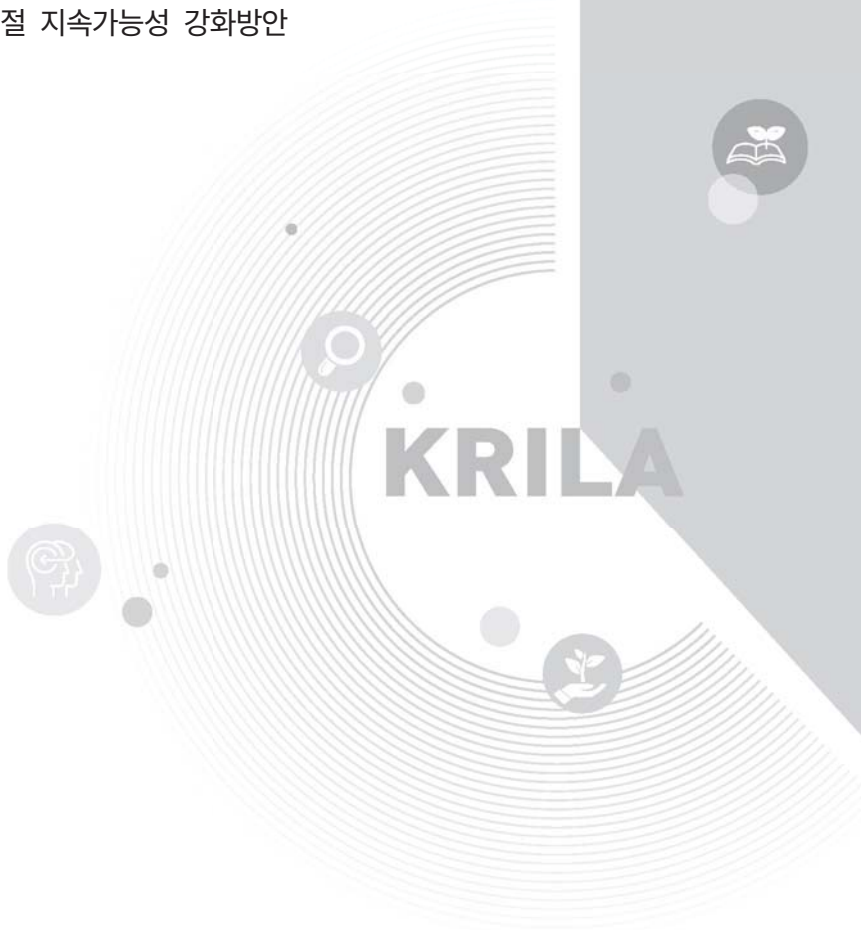


# 제 6 장

## 결론: 지속가능성 강화방안

제1절 기본방향

제2절 지속가능성 강화방안





# 결론: 지속가능성 강화방안

## 제1절 기본방향

현재의 지방자치는 20여년의 역사를 가지고 있다. 지방자치의 공과에 대한 수많은 논쟁이 있을 수 있지만, 분명한 것은 20여년전과 비교해 보면, 지방자치 실시로 인하여 지방에 많은 성과가 있다는 것을 부정하기는 어려울 것이다. 지방행정서비스나 지방자치단체의 생활환경여건 측면에서도 20여년전과는 비교가 안될 정도로 비약적인 발전과 개선이 이루어졌다는 것은 각종 통계수치나 관련 연구로 증명되고 있다.

한편 2017년을 기준으로 우리의 지방자치제도는 제2의 도약을 준비하고 있다. 분권형 개헌으로 구체적인 내용이 확정된 것은 없지만, 중앙정부의 권한을 지방자치단체에 대폭 위임하여 지역주도의 특화된 지역발전이 가능할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 국가발전에 기여할 수 있도록 하는 것에 초점이 있다.

그러나 지방자치의 비약적인 발전 성과와 장밋빛 미래에도 불구하고 기초자치단체를 중심으로 한 지방 인구는 급격하게 감소하는 현상이 지속적으로 나타나고 있다. 이러한 인구감소 및 지역간 인구구조 편차 심화 문제는 우려를 넘어 지방소멸이라는 극단적인 용어까지 사용하는 수준으로 국가 최대의 현안으로 부각되고 있다.

상식적인 인식범위에서 보면, 국가경쟁력은 선진국 수준에 있고 지방의 발전수준이나 지방발전 및 지방행정 서비스 수준도 20년전과는 비교할 수 없을 정도로 개선되었음에도 불구하고 지방의 인구감소는 갈수록 심화되고 있는 추세에 대한 근본적

인 의문을 가질 수 밖에 없다. 그 동안 중앙정부 및 자치단체에서는 지역발전을 위한 수많은 정책 및 사업을 추진하면서 천문학적 예산을 투입한 결과, 자치단체의 기본적인 생활환경여건은 물론 행정서비스 제공수준도 비약적으로 개선 또는 고도화하였다.

이러한 인구이동이나 감소의 원인은 개인차원의 특성인 나이, 성별뿐만 아니라 취업, 교육 등 복합적인 요소들이 작용하여 초래되는 경우가 대부분일 수도 있다. 그러나 인구감소가 심각한 기초자치단체의 입장에서는 지역발전은 물론 자치단체 존립과도 밀접하게 관련되어 있기 때문에 인구감소의 문제가 해당지역의 기본적인 생활환경여건 내지 행정서비스 문제에 기인한 것인지 아니면 개인의 생애주기에 부합하는 활동에 기인한 것인지에 대한 분석이 필수적으로 요구된다.

그 동안 중앙정부 및 지방자치단체에서는 인간이 삶을 영위하는 공간으로서 해당 지역에 필요한 기본적인 인프라 및 서비스를 공급자의 입장에서 확충하는 정책내지 사업을 추진하여 현재와 같은 성과를 도출한 것이다. 문제는 20년 전보다 개선된 인프라 구축 및 행정서비스 제공에도 불구하고 인구가 더 줄어들었거나, 줄어들고 있는 자치단체가 지속적으로 증가하고 있는 현상에 문제의 심각성이 있다.

이러한 문제에 대한 근본 원인을 찾아 공급자인 정부나 자치단체에서 해결방안을 도출하는 것은 매우 어렵거나 불가능 할 수 있다. 그 이유는 인구감소의 원인이 개인의 생애주기에 맞는 활동이 기인한 것이라면 생활 인프라 및 서비스의 개선과 같은 사업으로는 해결할 수 없기 때문이다. 특히 젊은 층의 급격한 감소와 인구이동의 편중현상은 그 원인이 생애주기와 밀접하게 연관되어 있어 공급자 시각에 대응방안을 도출하기 어려울 수 있다. 이러한 인식하에 이 연구에서는 인구감소 변화가 뚜렷한 기초자치단체를 사례지역으로 선정하여 인구구조 변화에 미치는 영향요인을

9) 이 연구에서는 이와 관련하여 대학생(60여명)을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 주요 질문의 하나로 “정부가 농업에 종사를 하는 청년들에게 기본소득을 지급하면 농업에 종사할 의향을 묻는 설문에 응답자의 65%이상이 금전적인 혜택을 주어도 농촌지역에 거주하면서 농사를 직업으로 생활할 의향이 없다고 응답하였다. 농(어)업을 기반으로 하는 대부분의 기초자치단체에서는 젊은이들의 이탈로 인한 생산가능인구의 부족과 지역인구의 불균형 현상은 앞으로도 더 심화될 개연성이 있다.

분석하여 지속가능성 강화의 측면에서 방안을 모색하고자 한 것이다. 물론 특정사례지역으로 한정하여 수행된 결과가 전체 기초자치단체의 결과나 현상으로 일반화하는 데는 한계가 있을 수 있지만, 기초자치단체의 여건을 이해하는데 도움이 될 수 있기를 기대한다.

## 제2절 지속가능성 강화방안

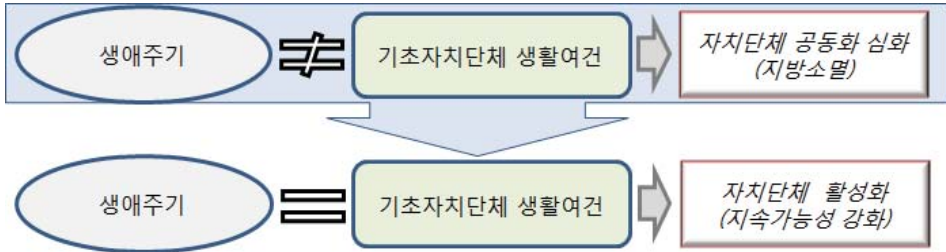
### 1. 기본전제

이 연구는 인구감소 변화가 뚜렷한 기초자치단체를 사례지역(강원도 양양군, 화천군)으로 선정하여 인구구조(인구감소) 변화에 미치는 영향요인을 분석하여 지속가능성 강화의 측면에서 방안을 검토하였다. 이 연구에서 사용한 “지속가능성”이란 용어의 개념이 환경 및 국토계획 분야에서 각각의 현상을 설명 또는 해결하기 위한 개념과 동일한 의미로 차용한 것이 아니다.

이 연구에서의 “지속가능성”은 “지속 + 가능성”을 의미하는 것으로 인구감소로 인하여 발생할 수 있는 자치단체의 “지역소멸”이란 상황에 대응하는 개념으로서의 “지속가능성”을 의미한다. 물론 일반적으로 사용하고 있는 지속가능성이란 개념에도 이러한 의미가 없다고는 할 수 없지만, “지방창생”이나 “지역재생”과 같은 일본식 개념보다는 자치단체의 존립가능성과 밀접하게 연관되어 있는 개념으로 인식하였다.

다음으로 자치단체의 지속가능성 강화라는 의미와 관련하여 자치단체의 존립은 어떤 상태가 되어야 지속가능성이 강화되는가의 문제이다. 이 연구에서는 최소한 특정 지역(자치단체)에서 인간으로서의 보편적인 삶을 영위하는데 필요한 기본적인 요건을 갖추고 있는 수준이나 상태의 정도를 의미한다. 즉, 기초자치단체에서 지속가능성 강화를 위해 필요한 기본적인 요건으로 주민들의 “생애주기”가설에 맞는 “생활환경여건”이 최소한이라도 충족될 수 있어야만 지속가능성을 담보할 수 있다고 가정하였다. 이는 특정 지역에 애착을 가지고 살고 싶은 의지가 있다 할지라도 개인의 생애주기와 생활환경여건이 부합하지 않으면 다른 지역으로 이주는 불가피한 선택일 수밖에 없기 때문이다.

〈그림 6-1〉 인구감소지역의 생애주기에 따른 대응방안 모색



## 2. 방안모색

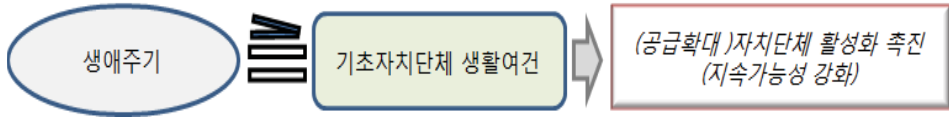
### 가. 분석결과

이 연구의 사례지역인 강원도 양양군과 화천군은 기초자치단체의 인구규모면에서도 작은 단위의 자치단체에 해당한다. 지리적으로는 양양군이 동해바다와 인접해 있는 반면, 화천군은 휴전선 접경지역에 위치하고 있어 지리적 측면에서는 새로운 고속도로의 개통 등 접근성의 개선으로 양양군이 인구유입의 개연성이 더 높은 자치단체이다.

사례 자치단체의 기본현황과 설문조사 결과를 종합하여 자치단체별 인구구조 변화의 핵심요인을 정리하면 <그림 6-1>과 같다. 사례 자치단체의 기본적인 현황은 비슷한 수준으로 나타났으나, 양양군의 경우 인구가 지속적으로 감소하고 있는데 비해, 화천군의 경우에는 지속적으로 증가할 뿐만 아니라 인구증가의 원인이 15세 이하의 인구 급증과 출생률의 증가에 기인하고 있는 것으로 나타났다.

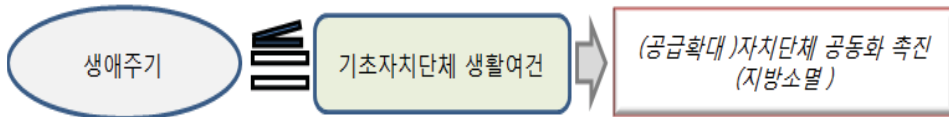
화천군의 인구구조 변화를 생애주기가설에 대입하면 30-40대 생산가능 인구가 증가(출생률 및 15세 인구급증)한 것으로 기본적인 인프라 수요와 확충요구로 인하여 생활환경여건을 개선하기 위한 공급(투자)을 확대하면 인구구조의 선순환으로 인한 자치단체 인구증가 내지 인구감소 역제를 기대할 수 있다.

〈그림 6-2〉 화천군의 생활여건 및 지속가능성 강화



반면, 양양군의 경우 인구구조 변화를 생애주기가설에 대입하면 30-40대 생산가능 인구는 감소(15세 인구급감)하고 있는데 비해, 65세 이상의 고령인구가 급증한 상태로 기본적인 인프라 수요는 감소할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 생활환경여건을 개선하기 위한 공급(투자)를 확대하면, 과잉투자로 인한 지역경제 등 지역의 생활여건이 전반적으로 나빠지는 악순환으로 연결되어 인구감소의 지속과 자치단체의 발전에 결정적인 장애요인으로 작용할 수 있다.

〈그림 6-3〉 양양군의 생활여건 및 지속가능성 한계



한편, 사례지역인 양양군과 화천군의 인구구조 변화에 직접적인 영향을 준 핵심 요인은 기초자치단체의 공급자로서의 역할차이에 기인하는 측면도 나타나고 있다. 인구가 증가하고 있는 화천군의 경우 주민을 대상으로 한 직접적인 사업을 추진하고 있다. 예를 들면 대학생 자녀에 대한 학자금 무상지원이나 직업군인을 위한 지원 사업, 귀촌마을 조성을 통한 외지인의 정주여건 강화 등을 추진하고 있고, 관계자들과의 면담시 이러한 사업추진에 호응도가 높다는 의견을 개진하기도 하였다. 반면, 양양군의 경우 인구감소에 따른 문제인식은 공유하고 있으나, 별도의 직접적인 사업을 추진하고 있지 못한 것이 현실이라는 관계자의 의견에 주목할 필요가 있다.



〈그림 6-4〉 사례지역 핵심요인(요약)

<b>리양양</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구구조변화: 지속적 감소(15세 이하 급감, 65세 이상 급증)</li> <li>- 인구감소원인: 일자리 부족 &gt; 인구유출</li> <li>- 인구구조특징: 청년인구 감소 &gt; 노인인구 증가</li> <li>- 생활환경여건: 56.3점(100점 기준)</li> <li>- 생활환경시설: 사회인프라 &gt; 주택 (양호), 보건의료 &gt; 편의시설 (부족)</li> <li>- 지역경제여건: 48점(100점 기준)</li> <li>- 귀농(촌)인구 증가: 48.7점(100점 기준)</li> <li>- 공공역할(중앙/광역): 일자리 창출 &gt; 지역(인구)계획수립</li> <li>- 공공역할(기초): 투자유치 및 일자리 창출 &gt; 생활인프라 확충</li> <li>- 공공역할(읍/면): 생활편의시설/공간 활용 &gt; 사회적 경제지원</li> <li>- 주민민원사항: 생활여건 개선 &gt; 교육/재정 직접지원</li> <li>- 행정서비스: 농수산/관광분야 정책수요 및 지방행정 의존도 높음, 치안/안전분야 인력 급감</li> <li>- 총괄: 지역단위(군) 별도 지역인구계획 및 사업 없음</li> </ul>
<b>리천화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구구조변화: 지속적 증가(15세 이하 급증, 출산율 증가)</li> <li>- 인구감소원인: 생활 인프라 &gt; 일자리 부족</li> <li>- 인구구조특징: 청년인구 감소 &gt; 양질 노동력 부족 &gt; 노인인구 증가</li> <li>- 생활환경여건: 49.3점(100점 기준)</li> <li>- 생활환경시설: 초중고교 &gt; 주택 (양호), 보건의료 &gt; 주택 (부족)</li> <li>- 지역경제여건: 50.7점(100점 기준)</li> <li>- 귀농(촌)인구 증가: 51.4점(100점 기준)</li> <li>- 공공역할(중앙/광역): 지역(인구)계획수립 &gt; 지역합성화 인센티브 실시</li> <li>- 공공역할(기초): 투자유치 및 일자리 창출 &gt; 생활인프라 확충</li> <li>- 공공역할(읍/면): 생활편의시설/공간 활용 &gt; 사회적 경제지원</li> <li>- 주민민원사항: 생활여건 개선 &gt; 일자리 창출 &gt; 교육/재정 직접지원</li> <li>- 행정서비스: 농수산, 관광문화, 복지분야 정책수요 높음, 인구증가 대응 치안/안전인력 증가</li> <li>- 총괄: 지역단위(군) 별도 지역계획 및 사업(주거환경 정비, 교육 등 직접지원사업) 실시</li> </ul>

비고: 요약은 기본현황 분석과 설문조사 그리고 공무원 및 주민면담결과를 종합한 것이다.

## 나. 강화방안

이 연구는 사례 기초자치단체를 비교분석하여 지속가능성 강화방안을 모색하는 것이다. 사례지역을 기초자치단체 2개 군을 대상으로 한 관계로 강화방안을 자치단체 전체로 일반화하는 것에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 그러나 사례분석 결과는 향후 자치단체에서 인구감소 대응방안을 모색을 위한 기초자료로서의 시사점을 제공한다. 차원에서 강화방안을 제시하고자 하였다.

첫째, 인구감소에 대응하기 위한 사업추진체계의 문제이다. 인구감소 문제를 포함 지방자치단체의 정책 및 사업추진체계는 중앙정부 → 광역자치단체 → 기초자치단체의 하향식 구조로 추진하고 있다. 하향식 추진체계가 갖는 수많은 장점은 지방자치 20년동안 충분히 경험하였고 소기의 성과를 도출하였다. 그러나 하향식의 추진 방식으로 해결할 수 없는 영역에서는 지속적인 문제와 한계가 드러나고 있다.

인구감소 등 인구구조의 변화에 따른 대응도 하향식 사업추진체계를 유지하고 있으나, 사례에서 보는 바와 같이 기초자치단체의 역할에 따라 성과에 차이가 존재한다는 사실을 확인할 수 있었다. 분권형 개헌까지 추진하고 있는 현재의 시점에서 지역발전(인구)계획의 수립 및 추진이라도 자치단체의 환경에 맞게 추진할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

둘째, 지역계획수립에 따른 중앙정부차원의 지원체계를 구축할 필요가 있다. 사례로 소개한 일본의 경우 중앙정부의 적극적으로 지원체계를 구축하여 표준화된 방법론을 보급하였다. 일본 기초자치단체(시정촌) 모두 중앙정부의 표준방법론에 따라 해당지역의 지역계획을 수립 완료하여 추진하고 있다는 것은 많은 시사점을 내포한다.

셋째, 궁극적으로 기초자치단체의 인구감소가 갖는 가장 큰 문제의 하나는 인구감소로 인하여 지역경제는 침체되고, 이러한 침체는 다시 인구감소를 더욱 촉진시켜 궁극적으로 지역의 소멸로 이어질 수 있는 개연성이 높아지는 것이다.

인구감소대책은 “인구감소≠지역경제침체”로 연결되는 것을 방지하는 것에서 출발해야 한다. 이는 일자리 창출이 인구문제의 출발점이라는 의미이다. 안정적인 일

자리 창출은 생애주기별로 차별화된 소비를 촉진시키고, 이는 다시 자치단체의 기본 인프라 확충 등 생활환경여건의 개선으로 연결될 수 있어 인구문제를 선순환 구조로 변화시키는 원동력으로 작용할 수 있다. 일자리 창출이란 것이 범정부적인 과제이지만 지역차원의 일자리 창출을 위한 지속적인 시도 또한 매우 중요하는 것을 의미한다.

자치단체의 인구문제와 관련된 수많은 연구들이 있다. 현상이나 문제를 보는 시각에 따라 연구의 초점이나 방향을 달리할 수 있다. 이러한 점에서 이 연구는 생애 주기가설을 토대로 지역의 지속가능성 강화 방안을 모색코자 하였으나, 여러 여건상 제한된 사례를 살펴볼 수 밖에 없어 일반화에는 한계가 있다는 점을 밝혀둔다.

## 【참고문헌】

- 강원도민일보. (2017). “읍면동 10곳 중 6곳 30년내 소멸”. 9월 7일자.
- 금창호·권오철. (2016). 과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안. 한국지방행정연구원.
- 금창호·조석주·김필두·이병기·유은정. (2010). 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 김순은. (2013). 대도시정부의 행정구역과 민주성 및 효율성. “지방정부연구”. 17(1):137-158
- 김승렬. (2011). 행정구역 통합의 효과분석: 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로 “지방행정연구”. 25(3): 93-124.
- 김영천. (2001). 질적 연구(교과교육과 수업에서의). 문음사.
- 김원호·이주영·라영안. (2016). 생애주기별 맞춤형 고용서비스 활성화 방안. 고용개발원.
- 김정홍 외. (2010). 지역경쟁력의 원천 및 특성에 관한 연구. 연구보고서. 산업연구원.
- 김필두 한부영. (2016). 생활자치의 개념과 접근방법에 관한 연구. 한국지방행정연구원 연구보고서
- 남진·김진하. (2015). 서울시 소득계층별 주택유형과 점유형태 선택요인 분석. 도시행정학보, 28(2), 199-222.
- 박천규·이수욱·손경환. (2009). 가구생애주기를 감안한 주택수요특성 분석 연구. 국토연구, 171-187
- 변필성 외. (2014). 인구과소지역 공공시설 공급 및 활용방안. 국토연구원.
- 신경림·조명옥·양진향. (2004). 질적연구방법론. 이화여자대학교출판부.
- 심준섭. (2006). 행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화(triangulation) : 질적 연구 방법과 양적 연구방법의 결합. 한국행정학회 학술발표논문집. 1-20.
- 심준섭·주영중. (2005). 행정학 연구방법론에 대한 평가와 제안: Triangulation을 중심으로, 국가정책연구. Vol9. No. 1.
- 이삼식 외. (2015). 고령화 및 생산가능인구 감소에 따른 대응전략 마련 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서.
- 이상호. (2016). “한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석”. 「지역 고용동향 브리프」. 한국고용정보원.
- 이영한. (2014). 한국의 사회적 지속가능발전 진단 연구. “지속가능연구”. 5(2): 1-12.

- 이자성. (2012). 읍면동 주민자치회의 주요 쟁점 및 향후 과제. 경남정책 Brief. 1-12.
- 이정섭. (2011). 생애주기에 따른 주거이동 모형에 대한 출생코호트 접근과 해석- 진주시를 사례-, 한국지역지리학회지 제17권 제1호, 75-95.
- 이찬영·문제철. (2016). “인구절벽시대 광주·전남 지역의 인구이동 현황분석과 정책과제”. 조사연구보고서. 한국은행 광주전남본부.
- 임상연 변필성. (2014). 일본의 과소지역 정책동향과 시사점 : 작은 거점 만들기과 향토집락생활권 형성을 중심으로. “국토정책 Brief”. 제492호: 1-6.
- 전영수. (2016). 과소지역의 지속가능성 탐색 : 지역재생으로서 마니와 모델. “일본학보”. 제109집: 289-312.
- 정유진·최막중. (2016). 생애주기에 따른 이웃관계의 형성요인과 공간적 특성. 한국주거학회논문집, 27(1), 1-11.
- 주재복·박해육. (2015). 과소군의 행정관리 효율화 방안. 한국지방행정연구원. 연구보고서 2015-03.
- 최영출·금창호·하능식·하혜수·홍준현·이동필·배정환. (2010). 성장축진지역의 행정 및 서비스 전달체계 발전방안. 행정안전부
- 최홍철·최현자. (2014). 가구유형을 고려한 생애주기와 소비지출양식에 관한 연구. Financial Planning Review, 7(3), 93-125.
- 하혜수 최영출 홍준현 . (2010). 준지방자치단체의 개념과 적용가능성 연구. “한국지방자치학회보”. 22(3): 237-256.
- 한국고용정보원. (2017). “한국의 지방소멸2”. 한국고용정보원 보도자료.
- 행안부. (2017). “자치분권 로드맵(안)”. 행안부 보도자료.
- 행자부. (2014). “지방자치단체 조직분석 및 진단”. 행자부 용역보고서.
- 강원도, 강원통계정보 홈페이지(<http://stat.gwd.go.kr>).
- 국민인수위원회, 광화문1번가 홈페이지(<http://www.gwanghwamoon1st.go.kr>)
- 대한민국정부, 정책브리핑 홈페이지(<http://www.korea.kr>)
- 양양군, 홈페이지(<http://www.yangyang.go.kr>).
- 통계청, e-나라지표([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr)).

\_\_\_\_\_, 국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)).

\_\_\_\_\_, 홈페이지(<http://theme.archives.go.kr>).

화천군, 홈페이지(<http://www.ihc.go.kr>).

기타: 행안부 등 관련기관 국내외 홈페이지 등 참고

公益財団法人 総合研究開発機構(NIRA); (<http://www.nira.or.jp/>)

内閣府(地方創生推進室); (<http://www.cao.go.jp/>)

總務省(統計局) <http://www.soumu.go.jp/>

小林陽太郎, 小峰隆夫編, 「人口減少と総合国力に関する研究」, 日本經濟評論社, 2004.

清丸惠三郎, 「地方の未來が見える本」, 洋泉社, 2016.

時事通信社編, 「人口急減と自治体消滅」, 時事通信社, 2015.

## ■ ■ Abstract

### A Study on the Sustainability of Local government by Population Reduction

For the sustainability of local government where population is rapidly changing, there are important factors in sustainable living conditions such as welfare, education, culture, administrative services, and so on. In other words, living environment that can lead human life is an important factor of sustainability.

In this study, it is selected a local government with marked population decline and analyzed the factors affecting population structure change and looked for alternatives in terms of sustainability. We have looked at a policy of Japan where has been experiencing population problems similar to ours. In terms of Japanese policy, they have similar population structure changes (population decline, population outflow into big cities, etc) so central government, local government and all government agencies promote various polices and projects. In particular, the central government offers policy directions in a large framework and gives the local governments autonomy in detailed policies and projects. Through a clear set of roles and power between governments, they are responding to the population problems.

So what about our country? In this study, Yangyang-gun where the population is below the average and the population is decreasing continuously for more than three years and Hwacheon-gun where is the only country with a slow decrease in population in Gangwon-do are selected and compared. First of all, comparing the living environment conditions between Yangyang-gun and Hwacheon-gun, Yangyang-gun has implemented policies focusing on regional development or urban development, while

Hwacheon-gun has implemented settlement support policies for local residents such as soldiers and urban residents.

If we look at the population inflow policy, Yangyang-gun is making efforts to support youth employment subsidies and fostering social economic enterprise, while Hwacheon-gun is supporting financially such as transfer fund, childbirth subsidy, housing repair and adjusting the village environment for the settlement. On the other hand, as a result of the survey on the public officials in the two regions, Yangyang-gun has high satisfaction in living conditions, while Hwacheon-gun has high satisfaction in economic conditions. However, Hwacheon-gun is seriously accepting the perception of local extinction rather than Yangyang-gun. So the demand for living conditions and economic conditions is high. Nevertheless, in the policy improvement plan, there is a common perception that job creation and expansion of living infrastructure are necessary.

Based on the results of comparative analysis of the Korea's local government of the two regions and Japanese cases, we proposed three alternatives to enhance sustainability through population decline.

First, as a matter of business promotion method to deal with population decrease, it is deviating from the existing top-down approach and gives policy autonomy to local government to make a plan for local development.

Second, it is a matter of establishing a support system at the central government according to the regional planning. As in the case of Japan, the central government needs to build support systems and disseminate standardization methodologies. All Japanese local governments establish and promote regional plans in accordance with the standardized methodology of central government.

Third, the ultimate population decline measure is to prevent it from leading to a regional economic downturn. In other words, job creation is the starting point of



population problem solving and it promotes consumption. And it is necessary to have a virtuous cycle structure so that it can be linked to improvement of living environment such as expansion of basic infrastructure of local government.