

지역 소멸 대응정책 중요도 분석과 정책적 함의*

주 상 현

국문요약

지방소멸을 극복하기 위한 국가 및 지방정부가 수행하는 다양한 정책들의 실효성에 대한 논의가 매우 필요하며, 이 연구는 지방소멸 대응정책에 대한 다양한 요인들에 대해 전문가들을 대상으로 AHP 연구방법을 통해 지방소멸 대응정책들의 우선순위를 파악함으로써 지역에서 지방소멸의 극복을 위한 효과적인 대응전략을 제시해 보는데 연구의 목적을 두고 있다.

이를 위해 이 연구는 전문가 35명을 선정하여 AHP 설문조사를 실시하였으며, 일관성이 떨어지는 6부를 제외하고 이 중 29부를 분석에 사용하였다. 1차 수준 요인은 인구 부문 정책, 국토공간 부문 정책, 산업 및 일자리 부문 정책 등 3개 국면을 설정하였으며, 그 외 9개의 2차수준 변수와 27개의 3차수준 요인을 하위 측정요소로 구성하여 분석을 수행하였다.

분석결과 청년 창업 및 지역 취업 지원(0.0791), 고용지원 서비스 제도 강화(0.0557), 공공형 맞춤형 일자리 창출 정책(0.0540), 의료 및 보건 여건 개선(0.0487), 기업유치(0.0464), 스마트 농업 확산(0.0460), ESG 도입 및 강화(0.0445), 지역발전 특구 전략 추진(0.0441) 순으로 나타났다.

분석결과를 토대로 이 연구는 첫째, 지역의 특화된 정책들의 발굴과 계획수립, 둘째, 청년 창업 및 지역 취업 지원, 고용지원 서비스 제도 강화, 공공형 맞춤형 일자리 창출 정책, 의료 및 보건 여건 개선, 기업유치 등이 필요하고, 셋째, 지역적 특성이 고려된 지역별 특화산업 육성 정책 추진이 필요하며, 넷째, 농촌지역에 대한 저출산고령화 시대에 따라 공공보건 의료서비스 강화를 통한 안전망을 구축해 나가야 함을 제시하였다.

주제어: 지역소멸, 농촌공동화, AHP, 지역소멸 대응정책, 특화산업, 지방소멸대응기금

I. 서론

최근 우리 사회의 화두가 되고 있는 것이 지역 소멸이다. 일본에서 지방소멸의 위험성을 경고한 마스다 히로야의 보고서와 한국의 지방소멸을 연구한 이상호(2016)의 연구를 필두로 한국고용정보원이 발표한 ‘한국의 지방소멸위험지수 2019’를 보면 전국의 지방 정부 중 소멸 위험에 처한 시·군·구가 2020년 97개에서 2021년에는 100곳을 넘어설 것으로 추산하고 있으며, 감사원(2021)

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5A2A010 37135). 또한 2022년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었으며, 2022년 한국자치행정학회 동계학술대회 발표논문을 수정·보완하였음.

은 226개 시·군·구 모두 2047년에 소멸위험 단계에 진입하고, 이 중 157개 지역(69%)은 소멸위험 지수가 0.2 미만인 “소멸 고위험 단계”에 놓이는 것으로 분석하였다. 현재와 같은 초저출산이 지속되는 경우 인구학적으로 2047년부터 쇠퇴위험단계에 들어서 초고령 사회가 되어 지역공동체의 인구기반이 점차 소멸될 것이라는 매우 비관적인 전망을 발표한 것이다(주상현, 2021: 120). 전국 읍면동 소멸위험 지역을 보면 2017년 5월 1,483개(전체 3,549개)에서 2018년 5월 1,554개(전체 3,555개), 2019년 5월 1,617개(전체 3,564개), 2020년 4월 1,702개(전체 3,545개)로 급격하게 증가하고 있으며, 특히 전라남도 고흥군 포두면의 경우 2021년 8월 인구가 4,989명으로 소멸위험지수는 0.090으로 나타나는 등 대다수 농촌 면지역의 인구소멸 위험은 더욱 심각한 상황이다(CBS 노컷뉴스, 2021년 8월 21일자). 이러한 지역 인구소멸은 지역주민들의 삶의 질을 떨어뜨리고, 지역공동화를 가속화시킴으로써 농촌지역의 노인 돌봄 서비스와 같은 정책수단의 변화를 가져오게 할 것이다(최예나, 2016; 윤성호 외, 2018; 장인봉, 2018; 김두순 외, 2019; 최영출, 2019).

이에 따라 인구소멸에 대한 대응 노력이 지방정부는 물론 국가적 차원에서 다양하게 진행되고 있다. 윤석열정부 또한 3번째 국정 목표 “따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회” 중 국민께 드리는 약속 13번째에서 살고싶은 농산어촌을 만들겠다는 기치하에 국정과제로 농산촌 지원 강화 및 성장환경을 조성하고, 국정목표 6번째 “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대”에서 진정한 지역주도 균형발전 시대, 혁신성장 기반 강화를 통해 지역의 좋은 일자리 창출, 지역 스스로 고유한 특성을 살릴 수 있도록 지원하겠다는 강력한 의지를 표명하고 있다. 2019년 만 19~34세 청년을 대상으로 고용정보원이 조사한 ‘청년 사회생활 실태조사’에 의하면, 취업자와 대학생, 구직자 모두 비수도권 이주·정착을 위해선 ‘안정적인 일자리’가 필수라고 응답하고 있다. 구체적으로 취업자는 안정적인 일자리(44.6%), 낮은 주거생활비(23.8%), 정착지원금 등 금전적 지원(19%), 대학생은 안정적인 일자리(32.8%), 문화·여가시설(24%), 수도권·대도시로의 교통 연결성(21.2%), 구직자는 안정적인 일자리(46.4%), 문화·여가시설(25.2%), 수도권·대도시로의 교통 연결성(21.6%)을 우선적인 요인으로 제시하고 있다.

이와 같이 인구소멸에 대한 대응을 연구하는 노력들이 다양하게 논의되고 있으나 연구기관들의 보고서에서 주로 다루어지고 있을 뿐(경제사회인문연구회, 2018; 고용정보원, 2020), 학술적 차원에서 지방소멸 대응 위기에 대한 전략들을 체계적으로 연구한 문헌들은 그리 많지 않다. 즉, 지방소멸 혹은 지역공동화에 대한 연구들이 많이 진행되고 있으나 주로 지역 소멸 혹은 지역공동화의 원인에 대한 연구들이 주를 이루고 있으며, 인구소멸에 대한 대응전략의 효과나 성과에 대한 논의들은 거의 없는 실정이다(주상현, 2019; 주상현 외, 2019). 따라서 정책적 측면에서 지방소멸을 극복하기 위한 국가 및 지방정부가 수행하는 다양한 인구소멸 정책들의 성과를 고찰하기 위해 그 정책들의 우선순위 논의가 필요하다고 할 것이다.

이에 따라 이 연구는 지방소멸 대응정책에 대한 다양한 요인들을 검토하여 이들 요인들에 대해 전문가들을 대상으로 AHP 연구방법을 통해 지방소멸 대응정책들의 우선순위를 파악함으로써 지역에서 지방소멸의 극복을 위한 효과적인 대응전략을 제시해 보는데 연구의 목적을 두고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 지역소멸의 개념적 논의

최근 발표된 한국고용정보원 자료(2022)에 따르면 현재 인구학적 소멸 위험이 높은 ‘소멸고위험’ 지역 45개 기초지자체 중 44개가 농어촌지역으로 볼 수 있는 ‘군’으로 나타났다. 우리나라의 합계출산율은 2021년 0.81명(2022년은 0.77명 예상)으로 세계 최저수준이며, 전체 인구 중 수도권 인구 비중이 50.4%를 차지함으로써 많은 지방자치단체가 인구가 감소로 인해 소멸할 수 있다는 위기가 강력하게 대두되고 있다. 주민등록인구가 2019년 기준으로 2000년보다 감소한 지역은 전체 229개 지역 중에서 150개(65.5%), 7개 시·도 중 94개(41.0%) 자치단체가 해당된다. 특히, 전남 고흥군과 보성군, 경북 의성군의 경우에는 2000년 대비 2019년에 총인구가 30% 이상 감소했다. 7개 시·도, 94개 자치단체 중에서 강원 정선군(26.3%), 충북 단양군(25.6%), 충남 서천군(29.8%), 전북 김제시(27.6%)와 부안군(28.7%), 전남 곡성군(29.8%), 경북 군위군(26.9%), 경남 남해군(27.0%)과 함천군(26.2%) 등을 포함해 모두 38개 자치단체는 총인구가 20% 이상 감소했다. 이와 같은 인구감소를 공간적 분포로 살펴보면 수도권과 대도시지역으로부터 지리적으로 멀리 떨어진 지역에서 시작해 지역적으로 불균등하게 진행되는 특징을 보이고 있다(박진경 외, 2020).

즉, 중앙정부와 지방정부는 지역발전을 위해 다양한 노력을 기울였음에도 불구하고 지역소멸이 가속화되고 있는 현실에서 지방자치단체가 시행하는 지방소멸 대응 전략의 효과성에 대해 심도있는 논의와 분석이 필요한 시점이라고 할 것이다. 구체적으로 출산장려금 제도를 보면, 2005년부터 출산지원금 사업을 시작한 해남군은 2012년부터 지원 금액을 대폭 늘렸는데, 첫째 출산지원금은 기존 50만원에서 300만원으로 6배 증가했고, 둘째 출산지원금도 120만원에서 350만원으로 늘리면서 2012년 0세 인구수가 300여명 증가하였고, 2.47명의 출산율을 보여 전국 지자체 중 1위를 기록한 바 있다. 그러나 시간이 흐르면서 출산장려금 지급 종료 이후 여성 831명 중 180명이 6개월 내에 다른 지자체로 전출을 하는 등 지급 후 시간이 지날수록 해남군을 떠나는 인원은 늘어남으로써 출산장려금 정책은 실패한 것으로 분석되고 있다(머니투데이, 2021. 8. 26). 즉, 지자체의 지속적인 인구 증가를 위해서는 해당 지역의 출산율을 높이기 위한 노력과 함께 일자리, 주거, 교육여건 개선 등의 다양한 방안이 필요하다는 점을 알 수 있다.

한편, 지역소멸에 대한 공통적인 인식은 존재하지만 명확한 개념 규정 등은 부족하다. 마쓰다 보고서(2014)를 보면 2010년부터 2040년까지 20-39세 여성인구가 50% 이하로 감소하는 특정 지역을 소멸가능성 도시라고 분류하고 있으며, 이상호(2018)는 2040년 시점에서 인구가 1만명 미만으로 떨어지는 지역은 소멸 가능성이 높은 지역으로 분류하고 있다. 주상현(2020)은 농촌공동화와 지방소멸의 관점에 살펴보고 있는데, “특정 지역의 인구가 완전히 없어지는 것이 아니라 시간이 지나면서 산업이 쇠퇴하고 청년인구 유출이 가속화 되고, 급속한 고령화, 필요한 생활기반 시설의 정비의 어려움 등 자족기능이 상실되는 상태를 의미하는 것으로” 논의하고 있다. 결국, 지역소멸이라는 개념은 다양한 관점에서 논의되고 있지만, 지금까지 대부분 단순히 지역 인구 감소라는 관

점에서 지역소멸에 대한 연구가 진행되어 왔기에 향후 산업이나 정책 등으로 지역소멸 연구범위의 확대가 필요하다고 할 것이다.

지방소멸과 관련한 기존 연구를 보면, 제시된 대부분의 정책들이 한국이 일본과 유사한 형태의 사회 변화를 겪고 있다고 보고 있는데, 인구구조, 고용상황, 정주환경 측면에서 한국과 일본의 지역적 특성이 다른 바, 지역별 특화된 정책들에 대한 논의가 필요하다고 할 것이다.

2. 지방소멸 위기지역의 지원정책

지방소멸 위기지역의 지원정책들은 낙후지역 등에 대한 지원정책, 인구감소지역에 대한 지원정책, 저출산 대응 인구정책 등으로 유형화하여 살펴볼 수 있다(하혜영 외, 2021: 27-28).

먼저 낙후지역에 대한 지원정책은 지역특성에 따라 낙후지역을 성장촉진지역,¹⁾ 특수상황지역,²⁾ 일반농산어촌지역,³⁾ 도시활력증진지역⁴⁾ 등으로 유형화하여 차등적으로 지원체계를 마련하고 있다. 성장촉진지역은 도로, 상수도 등의 지역사회 기반시설의 구축, 특수상황지역은 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역이며, 일반농산어촌지역의 개발사업은 농산어촌지역의 주민소득을 증대, 기초생활환경 개선, 농촌 어메니티 증진 및 계획적인 발전이 중심이고, 도시활력증진지역의 개발사업은 도시생활환경 개선사업과 지역역량 강화사업이 중심이 된다.

인구감소지역에 대한 지원정책을 보면, 행정안전부는 인구감소지역의 정주 여건을 개선하고, 인구 유출을 억제하며, 지역경제 활성화 등을 지원하기 위해서 2017년부터 인구감소지역 통합지

- 1) 성장촉진 지역이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회 기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역이며(「국가균형발전 특별법」 제2조 제6호). 현재 2020~2024년까지 적용되는 성장촉진 지역은 전국에 70개 시·군이 있다.
- 2) 특수상황 지역이란 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어, 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역을 말한다. 구체적으로 보면, ① 「접경지역 지원 특별법」 제2조 제1호에 따른 접경지역, ② 「섬 발전 촉진법」 제4조 제1항에 따른 개발대상 도서 등이 있다. 접경지역은 인천·경기·강원의 15개 시·군이다. 개발대상지정 섬지역은 「섬 발전 촉진법」 및 동법 시행령에 따라 지원을 받는 지정섬 중에서 성장촉진 지역에 해당하는 섬(183개)을 제외한 나머지 188개 섬이 대상이다.
- 3) 일반농산어촌 지역의 개발사업은 농산어촌 지역의 주민소득을 증대하고 기초생활 환경을 개선하는 동시에 농촌 어메니티 증진 및 계획적인 발전을 통하여 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특화 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 현재 일반농산어촌 개발사업 대상지역은 123개 시·군이다. 도농복합 형태의 시(세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정시 포함)에 있는 읍·면 및 군(광역시외의 군은 제외) 지역이 해당된다. 다만 특수상황 지역에 해당하는 지역(섬)은 제외된다.
- 4) 도시활력 증진 지역의 개발사업의 대상은 특별·광역시외의 군·구 및 시지역 143곳(단, 시 지역 중 도농복합 형태의 시는 동지역만 해당)이다. 사업유형을 보면 크게 도시생활환경 개선사업과 지역역량강화사업이 있다. 전자는 소규모 마을단위의 생활기반시설 확충, 거주환경 개선, 골목상권 개선 등과 함께 공동체 활성화를 추진하여 지역주민에게 최소한의 기초생활 수준을 보장하고 지역의 특색있는 발전을 도모하는 사업이다. 후자는 지역공동체 활성화, 거버넌스 구축을 위한 지역주민의 역량강화 프로그램 개발 및 운영, 지역공동체 회복을 위한 사업이다.

원사업을 추진하고 있다. 지원사업의 유형은 크게 인구활력, 경제회복, 공간혁신 등이다. 인구감소지역 지정·고시 및 지원은 2020년 12월 8일 일부 개정되어 2021년 6월 9일부터 시행된 「국가균형발전 특별법」에 따라 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시는 제외한다)·군·구를 “인구감소지역”으로 정하고 있다. 인구감소지역에 대한 시책추진으로 「국가균형발전 특별법」 제 16조의 2에 의하면 9가지를 제시하고 있는데, ① 인구감소지역의 생활서비스 적정공급기준에 관한 사항, ② 생활서비스 여건 개선 및 확충에 관한 사항, ③ 교통·물류망 및 통신망 확충에 관한 사항, ④ 일자리 창출에 관한 사항, ⑤ 청년인구 유출 방지 및 유입 촉진에 관한 사항, ⑥ 공동체 지원 및 활성화에 관한 사항, ⑦ 주민 및 지역 역량 강화에 관한 사항, ⑧ 공공서비스 전달체계 개선에 관한 사항, ⑨ 그 밖에 인구감소지역 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등이다. 인구감소지역으로 지정되는 기준은 2021년 6월 9일부터 시행된 「국가균형발전 특별법」에 따라 고령인구, 유소년인구, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 등을 고려하여 지정기준이 마련되고 인구감소지역으로 지정된다.

저출산 대응 인구정책을 보면 2020년 12월 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」에 잘 나타나 있는데 ① 임신·출생 전후에 의료비 등 부담 경감과 생애 초기 영아에 대해 보편적 수당 지급 ② 육아휴직 이용자 확대·추진 ③ 아동 돌봄의 공공성 강화 및 서비스 내실화 ④ 자녀가구에 대한 주거·교육지원 확대 ⑤ 고령자에 대한 국가책임 강화 및 지역사회의 통합 돌봄 체계를 구축 등이 있다. 지방자치단체에서 가장 비중이 높은 ‘출산장려금(출산지원금·출산축하금 등) 지원 사업’ 등이 있다.

한편, 마을공동체활성화 기본법은 지역공동체 활성화를 위해 2015년 최초 발의되어 현재 국회에 계류 중에 있다. 진선미 의원이 발의한 제정안의 주요 내용은 마을공동체를 자립형 공동체로 유도하기 위한 마을공동체기업을 명시하고 해당 지역 내 인적·물적 자원을 활용해 소득과 일자리 등 지역 부가가치를 창출하는 기업을 육성하도록 하고 있다(광남일보, 2021). 여기에서는 지역공동체 활성화를 위해 필요시 국공유재산을 사용할 수 있도록 하고, 각 사업으로 조성된 공동체의 이익이나 재산은 공동체 모두의 이익을 위해 쓰여져야 함을 규정하고 있다. 또한 각종 정책사업을 추진하는 정부의 역할과 책무를 규정하고 있다. 그동안 법적 근거 없이 210여개의 지방자치단체 조례로 추진했던 마을공동체 지원사업이 소멸해가는 지역을 활성화시키는 기반을 마련하기 위해 법적인 기틀이 모색될 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2021).

또한 지방자치단체들은 지역인구를 늘리기 위해 매진하고 있는데, 지역의 인구감소는 저출산 보다는 오히려 지역 간 인구이동 즉, 전출과 같은 인구유출에 기인하는 것으로 많은 연구들이 지적하고 있다(주상현, 2020). 이러한 흐름에 대해 지자체의 대응 정책은 일자리, 교육, 정주, 복지 등 지역개발정책에 초점을 두고 청년인구 유입에 노력을 기울이고 있다. 이에 대해 한국지방행정연구원(2021)은 지자체의 청년인구 유치 및 정책추진 방향은 청년의 선호도와 니즈를 고려한 정책추진, 취농에 국한되지 않는 종합적 청년 일자리 정책 추진, 경제적 요인에만 매몰되지 않는 정책추진 등이 필요하다고 논의하고 있다.

지방소멸대응기금은 지역주도의 지방소멸 대응 사업 추진을 위한 재정 지원을 하는 것으로 지

역소멸을 억제하기 위한 강력한 정책 중 하나이다. 연 1조원(광역 25%, 기초 75%)을 10년('22년~'31년)간 지원하는 것으로 총 122개 지자체(광역 15개, 기초 107개)를 지원하는데, 광역은 서울과 세종을 제외하고 기초자치단체는 인구감소지역 89개, 관심지역 18개로 구분하여 지원을 하고 있다. 광역자치단체는 인구감소지수, 재정·인구 여건 등을 고려하여 배분하고 기초자치단체는 투자계획을 평가하여 결과에 따라 차등 배분하며, 기금관리조합(17개 시·도로 구성)이 관리·운영하 되, 기금 배분에 필요한 세부 사항은 행안부장관이 정하도록 하고 있다('22.2월 배분기준 고시). 지방소멸 대응이라는 목적 달성을 위한 사업을 발굴하는데 초점이 있기 때문에 지자체가 여건에 맞는 투자계획을 자율적으로 수립하고 투자계획을 평가하여 우수한 지역에 과감하게 투자하도록 함으로써 지역의 특화된 발전 전략을 유도해 나갈 수 있을 것으로 평가된다. 특히 그동안 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위한 지방재정 제도가 운용되고 있었지만, 지방소멸 문제를 해소할 목적으로 운용하는 재원은 지방소멸대응기금이 처음이라는 의의가 있다고 할 것이다.

2021년 10월 19일 제정되어 2023년 1월 1일 시행될 「고향사랑 기부금에 관한 법률」을 보면, 고향사랑기부제는 개인의 자발적 기부를 통한 지방재정 확충(지역간 재정 격차 완화), 지역특산품 등을 답례품으로 제공하여 지역경제를 활성화하는데 중요한 목적을 가지고 있다. 거주 지역을 제외한 전국 모든 지자체에 기부가 가능하며, 기부 주체는 개인이며, 법인은 불가하다. 일본의 경우 '08년 865억원 → '20년 7조 1,486억원으로 83배가 증가한 사례를 볼 때 지방재정의 안정성 및 지역활력에 상당한 기여를 할 것으로 기대되고 있다. 향후 지자체별로 “고향사랑 기부금 조례” 제정이 이루어지고, 고향사랑 기금 관리·운영, 답례품 선정 절차 등이 규정될 필요가 있다. 또한 행정안전부는 고향사랑기부금 종합정보시스템을 구축하여 기부금 온라인 접수, 답례품 선택, 세액공제 연계, 기부정보 제공 등이 이루어져야 할 것으로 보인다.

3. 선행연구검토

이 연구는 지방소멸 대응 정책 요인들의 우선순위를 파악함으로써 지역에서 효과적인 지방소멸 대응 정책을 구축하는데 연구의 초점을 두고 있다. 한국학술지검색(RISS)을 통해 지역소멸과 관련된 연구를 검색해 보면 총 110건이 검색되고 있는데, 지역소멸에 대한 연구는 다양한 방식에서 논의되고 있으나 지역소멸 정책들의 우선순위 연구를 통한 정적 함의를 제시하고 있는 연구는 그리 많지 않다. 지역소멸 대응과 관련된 연구는 크게 다음 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 지역소멸 대응 방안에 관한 연구가 있다(Peterson, 1981; 주상현, 2021; 이성재 외, 2021; 하혜영 외, 2021). Peterson(1981)의 연구에 의하면, 개발정책은 생산가능인구의 유입을 촉진하는 반면, 재분배정책은 인구를 유출시키고 오히려 복지수요가 높은 인구가 유입되는 것으로 설명하고 있는 바, 인구유입을 위해 지역사회의 특화된 개발정책이 중요한 변인이 된다는 점을 알 수 있다. 반면 재분배정책은 세금 부담이 높은 주민은 이주의사가 높아지고 복지수요가 높은 저소득층은 지역에 머무르는 특성을 가지는 것으로 논의하고 있다. 주상현(2021)은 전라북도 14개 기초자치단체의 인구소멸 실태에 대해 빅데이터 분석과 인구학적 요인을 중심으로 고찰한 후 지방정부

인구소멸 문제 해결을 위한 정책적 방안을 제시하고 있다. 구체적으로 'BIGKinds'를 활용하여 인구소멸 경향을 분석하였고, 14개 시군의 소멸위험지수, 전입 및 전출 인구 추이, 주민등록 인구 추이, 빈집 수, GRDP, 제조업 사업체 수, 혼인 건수 및 혼인율, 재정자립도 및 재정자주도 등의 지표 추이를 분석하고 있다. 이를 통해 첫째, 특화된 지역연구를 통해 지역 맞춤형의 대응방안 도출 및 시군별 차별화된 대응전략을 강구, 둘째, 인구소멸과 연관성이 높은 다양한 지표 발굴과 데이터를 추적, 셋째, 강력하고 종합적인 출산장려정책 시행과 지역활력 정책 수립, 지방정부-지역대학-공공기관 간 협력적 거버넌스 강화 등을 제시하고 있다. 이성재 외(2021)는 159개 읍면 인구증감 현황 분석과 유형에 따른 실태분석을 통해 인구 감소 지역의 대응과제를 제시하고 있다. 자연감소 영향이 큰 지역은 절대인구 감소에 따른 충격 완화 및 결혼전부터 임신 및 출산 돌봄 등에 이르기까지 복합적인 정책체계 내발적 역량 강화와 외생적 수요에 기반한 지역소생을 제시하였다. 사회감소 영향이 큰 지역은 노인인구가 급속히 증가하기 때문에 지역 내 생산활동과 경제활동 등에 참여하는 계층 확보와 관련 인프라 조성, 소재지와 배후마을 간의 인구 균형 등을 제시하고 있다. 이 연구는 공간 분석단위를 세분화하여 읍면을 대상으로 실태를 분석하고 대응과제를 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다. 하혜영 외(2021)는 지방소멸 위기지역으로 기업유치를 위한 종합적 대책이 마련되어야 한다고 보고, 수도권 기업의 지방이전 촉진을 위한 이전기업의 정착 및 판로개척 등을 지원 방안 모색, 둘째, 기업도시 활성화를 위해 세제 혜택, 규제특례 적용, 인프라 지원 등의 인센티브 제공, 셋째, 이전기업의 투자유치 지원을 위해 미국의 기회특구(Opportunity Zone)와 같이 낙후지역의 민간투자 지원제도를 활용이 필요하다고 논의하고 있다. 또한 청년친화특구 조성을 통해 일자리, 주거공간, 문화시설 등을 종합적으로 제공하는 정책 추진, 지방소멸위기에 선제적 대응을 위해 지방행정체제를 개편 등이 필요함을 논의하고 있다.

둘째, 지역소멸 원인에 대한 연구가 있다(이찬영 외, 2016; 구형수 외, 2018; 송미령 외, 2020; 서연미, 2020; 유한별 외, 2021; 김지영 외, 2022). 이찬영·문제철(2016)의 연구를 보면 인구 유출과 유입은 지역적 특성과 상관없이 연령과 교육수준, 경제활동 상태, 혼인과 출산에 따른 가구원 수의 변화 등에 따라 차이를 보이는 것으로 보고 있는데, 서울과 같은 수도권의 경우, 일반적으로 높은 소득과 고학력으로 대표되는 사회경제적 수준이 높고, 전문직 종사자일수록 유입이 촉진되며, 지방 중소도시에 유입되는 인구들의 경우 가구원 수의 변화와 저소득, 비전문직 종사자에 영향을 받는 것으로 나타났다. 구형수 외(2018)는 한국고용정보연구원이 발표한 소멸위험지역을 대상으로 지방소멸을 초래하는 원인을 인구구조, 경제구조, 공간구조 등 세 가지 측면에서 분석하여 소멸위험지역을 조건양호지역(인구·경제·공간 모두 양호), 단일대책지역(인구·경제·공간 중 1개 취약), 복합대책지역(인구·경제·공간 중 2개 취약), 특별대책지역(인구·경제·공간 모두 취약)으로 유형화하였는데, 전북의 경우 단일대책지역 3곳, 복합대책지역 6곳, 특별대책지역 1곳으로 구분하고 있다. 서연미(2020)는 지역의 소멸위기가 인구감소 외에 산업구조의 변화, 생활기반시설 부족과 같은 정주여건의 악화 등 여러 원인이 작용한다고 보고 인구감소, 산업쇠퇴, 일자리 감소를 반영하여 국가위기지역을 설정하고 있다. 그는 인구감소와 산업 및 고용위기가 동반하여 나타나는 지역을 유형화하여 살펴보면, 동반위기지역은 부여·목포·창원·거제 등이며, 인구위기지역은 의

성·정읍 등, 산업 및 고용위기지역은 통영, 군산 등으로 구분하고 있다. 송미령 외(2020)는 지역발전지수를 중심으로 고찰하고 있는데, 지역발전지수는 생활서비스 지수, 지역경제력 지수, 삶의 여유공간 지수, 주민활력 지수 등 4가지 영역의 지수의 합으로 지역의 발전 정도와 잠재역량 등 지역여건을 종합적으로 분석하여 지역의 발전 정도를 분석하고 있다. 김지영 외(2022)는 최근 소멸위기를 겪고 있는 지방정부에서의 핵심생산가능인구 유입의 영향요인을 고찰하고 있는데, 연구결과 전체 기초지방자치단체에서의 의료 인프라 및 중앙정부의 정책요인이 핵심생산가능인구의 유입을 장려하고 있으며, 둘째, 인구소멸지역 여부의 조절효과는 의료 인프라 확충을 통한 인구 유입에 대한 긍정적인 영향력을 감소시키고 재분배정책을 통한 인구 유입에 대한 부정적인 영향력을 완화하는 것으로 나타났다. 이에 인구소멸지역의 청장년층이 근거리에서 양질의 의료서비스를 기대할 수 있도록 의료 인프라가 확충되어야 하며, 지역 산업과 연계된 일자리 창출이 필요하다고 논의하고 있다. 유한별 외(2021)는 머신러닝 분석 모델을 통해 한국의 시군구 지방자치단체(이하 지자체)의 소멸 위험을 탐색하고, 소멸 위험에 영향을 미치거나 지역의 매력도에 영향을 미치는 요인을 도출하고 있다. 분석결과 68개의 지자체가 소멸 위험이 가장 높은 등급으로 측정되었고 이러한 소멸위험에 영향을 주는 요인은 인구사회학적 요인, 경제·산업적 요인, 문화·의료 시설 등의 편의 요인 등이 영향을 주는 것으로 나타났다. 이 연구는 향후 소멸위험에 처한 지자체가 지방소멸을 극복하기 위해서는 경제·산업적 요인에 먼저 집중이 필요하며, 해당 요인이 극복된다면 문화·의료시설을 확충하여 지역 매력도를 높이는 것이 중요하다고 논의하고 있다.

선행연구를 보면 지역의 인구 및 각종 지역 지표 등을 활용하여 위험지역을 도출하고 있으며, 지역소멸의 원인 분석과 그를 통한 대응 방안에 초점이 모아져 있다. 전술한 바와 같이 모든 지역은 지리적 여건, 사회·경제적 여건 등 다양한 측면에서 고유의 특성을 가지고 있고 이러한 지역적 특성 차이에 따라 지역발전 정책들이 다양하게 나타나고 있기에 지역 소멸에 이르는 과정과 극복 방식이 지역특성과 정책에 따라 다르게 접근되어야 하며, 이러한 연구들이 지속적으로 나타나야 할 것이다. 따라서 지역소멸에 대한 지방정부의 정책 효과성을 제고시키기 위해서는 실효성있는 정책들을 발굴해 내는 논의가 필요하며, 이러한 관점에서 지자체의 지역소멸 대응정책들에 대한 중요도 분석은 이러한 논의에 하나의 중요한 단초를 제공해 줄 수 있을 것으로 사료된다.

Ⅲ. 조사설계 및 AHP구조도

1. 조사설계

1) 자료수집

본 연구에서는 지방정부 지역소멸 위기 극복방안에 대한 구성요소를 도출하여 지방정부 인구소멸과 관련하여 상당한 관심을 가지고 있는 관련 전문가 등을 모집단으로 설정하고 우선순위 분

석과 상대적 중요도 분석을 시행하였다.

첫째, 전문가 설문조사의 표본은 기초자치단체 인구소멸과 관련하여 지방정부내 공직경험이 있거나 교수 등 지방소멸에 대한 이해도가 높은 전문가 35명을 선정하여 설문조사를 실시하였다. 특히 전북 부안은 인구소멸이 심각한 지역으로 해당지역의 공직자들도 분석대상에 포함하여 연구의 시의성을 높이고자 하였다.

둘째, 설문조사는 2022년 11월 25일부터 11월 30일까지 직접설문, 인터넷(E-mail)을 통해 실시하였다. 설문조사의 정확성과 필요성에 대해서는 대상자에게 전화통화를 시행해 개별적으로 설명하는 과정을 거쳤다. 설문조사 기간 중 전문가와 관련된 우발적 사건이 발생하지 않아 실험 설계의 내적 타당성과 외적 타당성이 비교적 확보되었다고 판단된다. 그리고 설문조사가 끝난 후 분석 결과에 대한 타당성을 더욱 확보하기 위해 전문가(5명)들을 대상으로 개별면접(interview)을 병행하였다.

셋째, AHP(계층분석법)에서 전문가용 설문지 35부를 배포하였고, 이 중 35부(회수율 100%)가 회수되었으며, 일관성이 떨어지는 설문지 6부를 제외하고 29부를 분석에 사용하였다.

2) 자료분석

설문내용의 구성은 각 문항별로 한번에 2개 요소를 상호 비교하는 이원비교(Pairwise comparison) 방법이 활용되었다(주상현, 2019: 106). 이원비교에서 사용되는 척도의 범위는 1에서 9까지의 수와 이의 역수들을 포함하며, 각 문항별로 평가요소 간 상대적 중요도 측정이 이루어졌다. 그러나, 본 연구에서는 AHP 설문조사의 응답자가 다수인 경우이므로 각 문항별로 전체 사례 N개의 기하평균 값을 구해 상대적 중요도를 측정하고 우선순위를 산출하고자 하였다(주상현, 2015: 323; 박미순 외, 2020)

설문지는 인구소멸과 관련된 선행연구 논문, 언론, 지방정부 주요 업무계획, 각종 보고서, 전문가 인터뷰 등을 토대로 1차 수준 3개 요인, 2차 수준 9개 요인, 3차 수준 27개 요인으로 선정하여 이를 기초로 작성, 관련 분야 전문가들의 브레인스토밍 과정을 거쳐 AHP 설문지를 작성하였다. 각 변인들은 한국학술지검색(RISS)에서 지역소멸과 관련된 연구 110여편 중 밀접한 관련을 가지는 논문 12편의 논문 내용을 기반으로 추출하였다.

이 연구는 도출된 1차 수준의 측정수준과 2차 수준의 측정지표 및 3차 수준의 영향요인들의 상대적 중요도를 파악하는데 초점이 있으며, 최종 표본에서 고유벡터 값을 구하는 데는 AHP 전문프로그램인 “Expert Choice 11.5”를 활용하였다.

2. 분석국면과 AHP 구조도

1) 분석국면

이 연구는 분석국면을 설정하기 위해 연구 방향에 따라 지방정부의 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책들을 대상으로 하였다. 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책내용을 보면 다양한 사업들이 복

잡하게 작용하고 있다. 이 때문에 모든 정책들을 개별적으로 열거하고 유형화 하기에는 상당히 어려운 작업이 수반되기 때문에 기존 연구들에서 주로 다루어진 정책이나 사업들을 중심으로 최대한 포괄하여 논의하는 것이 적절한 방법이라 여긴다. 따라서 3차 수준에 해당되는 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책과 사업들을 열거하여 이를 종합화하는 형태로 2차 수준과 1차 수준을 설정하였다. 이에 따라 1차 수준에서는 인구 부문 정책, 국토공간 부문 정책, 산업 및 일자리 부문 정책을 분석국면으로 설정하였다.

2) AHP 구조도

본 연구는 요인을 체계적으로 분석하여 이들 간의 우선순위를 논의하고자 변인들 간 중요도 분석을 AHP 분석기법을 연구방법으로 사용하고자 한다. 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책들 간 우선순위 분석을 위해 <표 1>과 같이 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책과 사업들 간 구성요소를 인구 부문 정책, 국토공간 부문 정책, 산업 및 일자리 부문 정책을 등 1차 수준을 기반으로 하여 각각의 변인들을 두 개씩 상호 비교하는 이원비교(Pairwise comparison) 방법을 활용하는 AHP기법을 이용하여 분석하였다.⁵⁾

먼저, 측정요소 및 모형에 관한 논의는 1차 수준 → 2차 수준 → 3차 수준의 계층제적 구조로 이루어진다. 이러한 계층제적 구조 하에서 논의가 이루어질 때 비로소 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책 간 구성요소 지표의 중요도를 체계적으로 이해할 수 있기 때문이다. AHP 기법은 일반적으로 브레인스토밍(Brainstorming), 계층구조 설정(Structuring), 쌍대비교 및 상대적 중요도의 설정(Weighting), 논리적 일관성의 유지(Consistency), 평점(Measurement), 검토(Feedback) 단계로 이루어진다(오재록, 2014: 242-246).

전술한 바와 같이 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책들의 구성요소에 대한 가치의 측정 영역은 이론적 논의에 기초하여 인구 부문 정책, 국토공간 부문 정책, 산업 및 일자리 부문 정책요인으로 1차 수준을 요인을 설정하였다. 2차 수준 요인들은 첫째, 인구 부문 정책 요인은 인구유입, 교육 및 문화 여건 개선, 복지안전망 구축, 둘째, 국토공간 부문 정책 구축 요인은 매력적인 도시 공간 창출, 휴양관광도시 기반 구축, 사회 안전망 강화, 셋째, 산업 및 일자리 부문 정책 강화는 신성장 산업기반 구축, 일자리 창출, 산업구조 재편 정책 등 9개의 2차수준 변수가 설정되었고, 3차수준 요인은 이차수준 요인들을 기반으로 총 27개의 하위 측정요소로 구성하였다. 이러한 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책들 간 구성요소 우선순위에 대해 AHP를 통해 논리적이면서 단계적으로 분석하기 위해 구성한 구조도는 다음과 같다.

5) AHP기법은 복잡한 의사결정을 합리적이고 능률적으로 하기 위한 노력의 일환으로 Thomas L. Saaty 교수가 개발한 프로그램으로 1:1 비교를 통해 수행되며, 전체 요소들을 비교하는데 있어서 논리 일관성을 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다. 논리 일관성은 의사결정 요소들 사이의 중요도가 순서에 따라 판단되는 것을 의미하는데, 만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하는 경우, 당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 한다는 것이다(주상현, 2019).

〈표 1〉 지방정부 지역소멸 위기 극복방안 구성요소의 AHP 구조도

1차수준	2차수준	3차수준
인구 부문 정책	인구유입	맞춤형 귀농귀촌 활성화
		출산 장려 정책
		생활인구 정책 강화
	교육 및 문화 여건 개선	젊은 층 문화 및 여가 공간 확충
		초중고등학교 교육 지원
		의료 및 보건 여건 개선
	복지안전망 구축	맞춤형 통합 돌봄 정책 추진
		노인 및 장애인 정책
		취약계층 복지 서비스 확충
국토공간 부문 정책	매력적인 도시 공간 창출	지역 필수 인프라 확충
		안정적인 정주 여건 조성
		폐교 및 빈집 활용정책 추진
	휴양관광도시 기반 구축	농산어촌 관광 활성화
		마을공동체 활성화
		도시재생 뉴딜 사업 추진
	사회 안전망 강화	자연재해 안전망 구축
		사회 재난 안전망 강화
		감염병 대응체계 구축
산업 및 일자리 부문 정책	신성장 산업기반 구축	신재생 에너지 정책
		지역발전 특구 전략 추진
		정부지원 기금 활용 정책 개발 및 추진
	일자리 창출	고용지원 서비스 제도 강화
		공공형 맞춤형 일자리 창출 정책
		청년 창업 및 지역 취업 지원
	산업구조 재편 정책	스마트 농업 확산
		기업유치(제조업 유치)
		ESG 도입 및 강화

IV. 지역소멸극복을 위한 정책 우선순위 분석

1. 1차 수준 요인 분석 결과

구성요소 중 1차 수준 요인 분석 결과를 살펴보면 〈표 2〉와 같다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.005로서 분석이 일관성 있게 수행되었음을 알 수 있다.⁶⁾ 구성요소 1차 수준 분석에서는 산업 및

6) AHP 기법의 신뢰성분석은 개개인의 판단상의 오차 정도를 측정하는 방법인 일관성 비율(Consistency Ratio 이하 CR)을 계산함으로써 가능하다. 일반적으로 일관성 비율은 그 값이 0.1보다 작을 경우 응답자

일자리 부문 정책(0.443), 인구 부문 정책(0.298), 국토공간 부문 정책(0.259) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 1단계 분석결과

1차 수준	중요도
인구 부문 정책	0.298
국토공간 부문 정책	0.259
산업 및 일자리 부문 정책	0.443
일관성 비율(통합)	0.005

2. 2차 수준 요인 분석결과

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 2단계 인구부문 분석을 보면, 교육 및 문화 여건 개선(0.437), 복지안전망 구축(0.306), 인구유입(0.257) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.059로 나타났다.

〈표 3〉 지역소멸 극복을 위한 정책(인구부문) 중요도 2단계 분석결과

1차 수준	2차수준	중요도
인구 부문 정책	인구유입	0.257
	교육 및 문화 여건 개선	0.437
	복지안전망 구축	0.306
일관성 비율(통합)		0.059

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 2단계 국토공간 부문 분석을 보면, 매력적인 도시 공간 창출(0.385), 사회 안전망 강화(0.362), 휴양관광도시 기반 구축(0.253) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.080로 나타났다.

〈표 4〉 지역소멸 극복을 위한 정책(국토공간 부문) 중요도 2단계 분석결과

1차 수준	2차 수준	중요도
국토공간 부문 정책	매력적인 도시 공간 창출	0.385
	휴양관광도시 기반 구축	0.253
	사회 안전망 강화	0.362
일관성 비율(통합)		0.080

가 일관성 있게 이원비교를 수행한 것으로 판단해왔다. 하지만 일관성 비율이 0.2 이하의 범위에서도 일관성이 유지될 수 있다고 본다(오재록, 2014; 주상현, 2019: 293). 본 연구에서는 일관성 비율이 0.2 이하이면 일관성이 있다고 보고 분석대상에 포함시켰다.

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 2단계 산업 및 일자리 부문 분석을 보면, 일자리 창출(0.426), 산업구조 재편 정책(0.309), 신성장 산업기반 구축(0.265) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.002로 나타났다.

〈표 5〉 지역소멸 극복을 위한 정책(산업 및 일자리 부문) 중요도 2단계 분석결과

1차 수준	2차수준	중요도
산업 및 일자리 부문 정책	신성장 산업기반 구축	0.265
	일자리 창출	0.426
	산업구조 재편 정책	0.309
일관성 비율(통합)		0.002

3. 3차 수준 요인 분석 결과

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 인구유입 부문 분석을 보면, 생활인구 정책 강화(0.351), 맞춤형 귀농귀촌 활성화(0.341), 출산 장려 정책(0.308) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.076으로 나타났다.

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 교육 및 문화 여건 개선 부문 분석을 보면, 의료 및 보건 여건 개선(0.374), 초중고등학교 교육 지원(0.336), 젊은 층 문화 및 여가 공간 확충(0.290) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.039로 나타났다.

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 복지안전망 구축 부문 분석을 보면, 맞춤형 통합 돌봄 정책 추진(0.408), 노인 및 장애인 정책(0.313), 취약계층 복지 서비스 확충(0.279) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.006으로 나타났다.

〈표 6〉 지역소멸 극복을 위한 정책(인구 부문 정책) 중요도 3단계 분석 결과

1차 수준	2차 수준	3차 수준	중요도
인구 부문 정책	인구유입	맞춤형 귀농귀촌 활성화	0.341
		출산 장려 정책	0.308
		생활인구 정책 강화	0.351
	일관성 비율		0.076
	교육 및 문화 여건 개선	젊은 층 문화 및 여가 공간 확충	0.290
		초중고등학교 교육 지원	0.336
		의료 및 보건 여건 개선	0.374
	일관성 비율		0.039
	복지안전망 구축	맞춤형 통합 돌봄 정책 추진	0.408
		노인 및 장애인 정책	0.313
		취약계층 복지 서비스 확충	0.279
	일관성 비율		0.006

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 매력적인 도시 공간 창출 부문 분석을 보면, 지역 필수 인프라 확충(0.418), 안정적인 정주 여건 조성(0.356), 폐교 및 빈집 활용정책 추진(0.226) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.011로 나타났다.

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 휴양관광도시 기반 구축 부문 분석을 보면, 도시재생 뉴딜 사업 추진(0.360), 마을공동체 활성화(0.332), 농산어촌 관광 활성화(0.308) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.087로 나타났다.

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 사회 안전망 강화 부문 분석을 보면, 사회 재난 안전망 강화(0.378), 자연재해 안전망 구축(0.327), 감염병 대응체계 구축(0.296) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.013으로 나타났다.

〈표 7〉 지역소멸 극복을 위한 정책(국토공간 부문 정책) 중요도 3단계 분석 결과

1차 수준	2차 수준	3차 수준	중요도	
국토공간 부문 정책	매력적인 도시 공간 창출	지역 필수 인프라 확충	0.418	
		안정적인 정주 여건 조성	0.356	
		폐교 및 빈집 활용정책 추진	0.226	
	일관성 비율			0.011
	휴양관광도시 기반 구축	농산어촌 관광 활성화	0.308	
		마을공동체 활성화	0.332	
		도시재생 뉴딜 사업 추진	0.360	
	일관성 비율			0.087
	사회 안전망 강화	자연재해 안전망 구축	0.327	
		사회 재난 안전망 강화	0.378	
		감염병 대응체계 구축	0.296	
	일관성 비율			0.013

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 신성장 산업기반 구축 부문 분석을 보면, 지역발전 특구 전략 추진(0.376), 정부지원 기금 활용 정책 개발 및 추진(0.321), 신재생 에너지 정책(0.303) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.005로 나타났다.

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 일자리 창출 부문 분석을 보면, 청년 창업 및 지역 취업 지원(0.419), 고용지원 서비스 제도 강화(0.295), 공공형 맞춤형 일자리 창출 정책(0.286) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.077로 나타났다.

지역소멸 극복을 위한 정책 중요도 3차수준 산업구조 재편 정책 부문 분석을 보면, 기업유치(제조업 유치)(0.339), 스마트 농업 확산(0.336), ESG 도입 및 강화(0.325) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 본 분석에서의 일관성 비율은 0.096으로 나타났다.

〈표 8〉 지역소멸 극복을 위한 정책(산업 및 일자리 부문 정책) 중요도 3단계 분석 결과

1차 수준	2차 수준	3차 수준	중요도	
산업 및 일자리 부문 정책	신성장 산업기반 구축	신재생 에너지 정책	0.303	
		지역발전 특구 전략 추진	0.376	
		정부지원 기금 활용 정책 개발 및 추진	0.321	
			일관성 비율	0.005
	일자리 창출	고용지원 서비스 제도 강화	0.295	
		공공형 맞춤형 일자리 창출 정책	0.286	
		청년 창업 및 지역 취업 지원	0.419	
			일관성 비율	0.077
	산업구조 재편 정책	스마트 농업 확산	0.336	
		기업유치(제조업 유치)	0.339	
		ESG 도입 및 강화	0.325	
			일관성 비율	0.096

4. 구성요소 종합 분석결과

지방정부의 지역소멸 극복을 위한 다양한 정책들을 대상으로 우선순위 분석을 살펴보면, 청년 창업 및 지역 취업 지원(0.0791), 고용지원 서비스 제도 강화(0.0557), 공공형 맞춤형 일자리 창출 정책(0.0540), 의료 및 보건 여건 개선(0.0487), 기업유치(제조업 유치)(0.0464), 스마트 농업 확산(0.0460), ESG 도입 및 강화(0.0445), 지역발전 특구 전략 추진(0.0441) 순으로 나타났다.

지역의 인구소멸에 대한 노력은 다양한 정책들로 나타나고 있다. 이 연구는 지방정부 수준에서 시행되고 있는 주요 정책들을 27개로 유형화 하여 분석을 수행하였으며, 지방정부 지역 인구소멸을 극복하기 위해서는 청년 창업 및 지역 취업 지원, 고용지원 서비스 제도 강화, 공공형 맞춤형 일자리 창출 정책, 의료 및 보건 여건 개선, 기업유치(제조업 유치) 등이 중요한 요인임을 전문가들은 인식하고 있었다. 결국 일자리가 지역의 소멸을 극복하기 위해 중요한 요인이며, 중앙정부와 지방정부는 이러한 문제는 어떻게 해결해 나갈 것인가가 중요한 과제임을 알 수 있다. 구성요소 1차 수준 분석에서도 산업 및 일자리 부문 정책(0.443), 인구 부문 정책(0.298), 국토공간 부문 정책(0.259) 순으로 중요도를 인식하고 있는 것으로 나타나 다른 요인에 비해 산업 및 일자리 부문 정책 중요도에 대한 인식이 매우 높고 중요하다는 점을 알 수 있다. 이러한 연구결과는 고용정보원(2019)이 조사한 ‘청년 사회생활 실태조사’에서 비수도권 이주·정착을 위해선 ‘안정적인 일자리’가 필수라고 응답하고 있는 점을 볼 때 상당히 의미있는 연구결과를 제시하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 지역에 안정적인 일자리가 주어진다면 청년들이 지역에 돌아올 것이고, 이는 수도권으로의 집중을 피할 수 있는 중요한 방향이 될 수 있기 때문에 정부는 지역에 안정적인 일자리를 제공해 줄 수 있는 정책들을 과감하게 추진해 나가야 할 것이다.

〈표 9〉 3차 수준 종합분석 결과

단계	요소	최종 중요도	최종 순위
3차 수준	맞춤형 귀농귀촌 활성화	0.0260	21
	출산 장려 정책	0.0236	24
	생활인구 정책 강화	0.0269	20
	젊은 층 문화 및 여가 공간 확충	0.0378	11
	초중고등학교 교육 지원	0.0437	9
	의료 및 보건 여건 개선	0.0487	4
	맞춤형 통합 돌봄 정책 추진	0.0372	13
	노인 및 장애인 정책	0.0285	18
	취약계층 복지 서비스 확충	0.0254	22
	지역 필수 인프라 확충	0.0417	10
	안정적인 정주 여건 조성	0.0355	15
	폐교 및 빈집 활용정책 추진	0.0225	25
	농산어촌 관광 활성화	0.0202	27
	마을공동체 활성화	0.0218	26
	도시재생 뉴딜 사업 추진	0.0236	23
	자연재해 안전망 구축	0.0306	17
	사회 재난 안전망 강화	0.0354	16
	감염병 대응체계 구축	0.0278	19
	신재생 에너지 정책	0.0356	14
	지역발전 특구 전략 추진	0.0441	8
	정부지원 기금 활용 정책 개발 및 추진	0.0377	12
	고용지원 서비스 제도 강화	0.0557	2
	공공형 맞춤형 일자리 창출 정책	0.0540	3
	청년 창업 및 지역 취업 지원	0.0791	1
	스마트 농업 확산	0.0460	6
기업유치(제조업 유치)	0.0464	5	
ESG 도입 및 강화	0.0445	7	

V. 결론

이 연구는 지방소멸 대응정책에 대한 다양한 요인들을 검토하여 이들 요인들에 대해 전문가들을 대상으로 AHP 연구방법을 통해 지방소멸 대응정책들의 우선순위를 파악함으로써 지역에서 지방소멸의 극복을 위한 효과적인 대응전략을 제시해 보는데 연구의 목적을 두고 있다. 연구결과를 통해 이 연구는 다음과 같은 몇가지 연구의 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 지역의 특화된 정책들의 발굴과 계획수립이 요구된다. 최근 지역 인구소멸에 대한 대응노력의 하나로 2021년 지방자치단체 기금관리기본법 개정을 통해 2022년에 도입된 지방소멸대응기

금은 지방소멸의 문제에 대응할 목적으로 중앙정부가 재정여건이 취약한 지방자치단체(기초자치단체 75%, 광역자치단체 25%)를 직접 지원하는 재정지원 제도가 도입되었다. 또한 2023년 1월부터 고향사랑기부제가 시행되면 지방정부는 지역별 특화된 발전전략을 수립하여 지방소멸에 대응해 나갈 것으로 기대되고 있다. 지역소멸을 극복하기 위한 중앙정부와 지방정부의 재정투입이 적극적으로 이루어지고 있는 바, 이러한 재정을 효과적으로 사용할 수 있는 지역의 특화된 발전 전략들에 대한 아이디어가 적극적으로 발굴되어야 한다.⁷⁾ 특히 기초자치단체의 경우 행정이 중심이 되어야 하며, 이를 위해 지방정부 수준에서 조직개편을 통해 고향사랑기부제를 전담할 부서의 설치나 지방소멸대응기금을 효과적으로 사용하기 위한 전략을 개발할 과 수준의 미래전략과 등이 설치되어 「국가균형발전 특별법」에서 명시된 사항들을 중심으로 지역의 소멸을 극복하기 위한 적극적이고 특화된 지역발전 정책들이 발굴되어야 할 것이다.

둘째, 이 연구의 분석결과를 보면 지역 인구소멸을 극복하기 위해서는 청년 창업 및 지역 취업 지원, 고용지원 서비스 제도 강화, 공공형 맞춤형 일자리 창출 정책, 의료 및 보건 여건 개선, 기업 유치(제조업 유치) 등이 중요한 요인임을 알 수 있다. 고등학교를 졸업한 학생이 수도권 대학을 선호하는 것은 수도권에 양질의 일자리가 많고 교육의 질이 높기 때문이다. 지방에 있는 양질의 학생들이 지역에 머무를 수 있도록 하기 위해 지역에 양질의 일자리가 많아야 한다. 이러한 측면에서 공공기관 지역인재 채용제도는 상당한 의미를 가지고 있다고 본다. 2021년 3월 개정된 「지역대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(지역대 육성법)」에 따르면 공공기관의 장이 이전지역에 소재하는 대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 일정 비율 이상 채용하도록 하고 있다. 최근 윤석열 정부는 공공조직의 슬림화를 위해 공공기관의 채용인원 축소가 예상되지만 향후 대학 졸업 후 공공기관의 지역인재 의무 채용비율을 현재 30%에서 50%로 확대하는 법안이 통과가 되면 2019년 공공기관 채용인원이 33,447명에 이르는 점을 볼 때 지역발전과 지방대 활성화를 가져올 수 있는 중요한 요소가 될 것으로 분석된다. 공공기관 채용인원 중 비수도권 학생들이 50%를 확보할 수 있다면 지역 학생들이 수도권 대학으로 진학하려는 경향을 상당히 줄일 수 있다고 보며, 이는 지역에 혁신적인 변화를 가져올 수 있다. 때문에 아직 윤석열 정부에서 공공기관 2차 지방 이전에 대한 밑그림이 구체화 되지 않고 있는 실정이지만, 국가 균형발전과 수도권과 지역의 상생을 위해 지방으로의 공공기관 2차 이전에 대한 계획을 수립하고 적극적인 추진이 필요하다고 본다.

셋째, 지역적 특성이 고려된 지역별 특화산업 육성 정책이 추진되어야 한다. 이 연구는 시군 지역 중 군지역의 인구소멸이 특히 심각하기에 군지역 행정에 전문성을 가진 분들을 대상으로 분석을 수행하였다. 연구결과를 통해서 보면 27개 정책 중 스마트 농업 확산이 6위에 랭크된 것을 보면 농촌지역의 경우 4차산업혁명 시대에 부응하는 스마트 농업정책과 같은 지역별 특화산업 육성

7) 이러한 지역 인구소멸에 대한 대응노력의 하나로 2021년 지방자치단체 기금관리기본법 개정을 통해 2022년에 도입된 지방소멸대응기금은 지방소멸의 문제에 대응할 목적으로 중앙정부가 재정여건이 취약한 지방자치단체(기초자치단체 75%, 광역자치단체 25%)를 직접 지원하는 재정지원 제도가 도입되었다. 또한 2023년 1월부터 고향사랑기부제가 시행되면 지방정부는 지역별 특화된 발전전략을 수립하여 지방소멸에 대응해 나갈 것으로 기대되고 있다.

정책이 추진될 필요가 있다. 스마트 농업(CSA)은 이미 농업부문에서 적극적으로 활용되고 있으며, 스마트한 통신매체를 활용하여 농업부문의 제반 문제를 해결하고 경영하는 방식이다. 2019년 현재 전 세계 연간 온실가스 배출량의 10% 이상이 농업 생산에서 기인하다는 보고를 통해서 볼 때, 녹색 및 기후 복원 관행에 대한 새로운 접근법으로서 기후 스마트 농업(CSA)은 지속 가능한 개발 목표(SDG)와 파리 협정의 목표에 도달하기 위한 국제적인 목표 집합 전략이며, 농촌지역 공동화가 가속화되고 있는 군단위 농촌지역에서 지역적으로 수용 가능한 해결책을 도출하는 데 중요한 시사점을 줄 수 있다. 스마트 농업 활성화를 위해 이해관계자, 정책 입안자 및 지역사회에 걸쳐 협업 노력과 커뮤니케이션이 필요하다. 최근 정부는 스마트농업 기반 농업혁신방안을 마련하기 위해 3대 추진 전략으로 스마트농업혁신 민간주체 육성, 품목별 스마트 농업 도입 확산, 스마트농업 성장기반 강화를 제시하였다. 스마트 농업은 2022년 전세계 161억불 규모로 연평균 10%씩 빠르게 성장하고 있으며, 거대 농업기업들과 첨단기술기업들이 기술발전과 시장확장을 선도하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 우리나라는 2021년 3천억원 규모로 추산되고 있는 바, 저조한 스마트농업 관련 기술발전과 농가도입 수준을 확대하고, 농업인의 기술활용역량을 강화시키는 노력이 필요하다. 한국과학기술기획평가원(2020)의 보고서에 의하면 우리나라 스마트농업 기술은 최고기술국(유럽연합) 대비 70% 수준(기술격차 4년)으로 평가되고 있는 바, 스마트농업 관련 전문지식과 기술 활용능력을 갖춘 전문가 배출, 핵심기술을 보유한 시장선도기업 성장을 적극 추진해 나가야 한다. 이 외에도 인구감소로 인한 지역소멸을 막고 지속가능한 지역균형 발전이라는 정책적 효과를 거두기 위해서는 해당 지역을 기회발전특구로 지정하고, 이러한 지역에 투자하는 기업에 대해 세제 혜택 및 행·재정적 지원을 적극적으로 해야 한다

넷째, 본 연구의 분석결과 의료 및 보건 여건 개선이 4순위로 나타났다. 한국의 여건에서 군지역의 경우 의료 및 보건여건이 매우 취약하여 농촌지역 공동화를 가속화시키고 있는 바, 저출산고령화 시대에 따라 공공보건 의료서비스 강화를 통한 안전망을 구축해 나가야 한다. 주상현(2019)의 연구에서 보듯이 자치단체가 초고령화 시대에 접어들어 급속한 고령화에 치매, 뇌출혈 등 노인성 질환이 증가함에 따라 이에 대한 지방정부의 적극적인 대응노력 즉, 치매검진 및 조기발견, 간호·간병서비스의 통합 제공, 의료·복지·돌봄·요양서비스 제공과 치료 서비스 제공이 필요하다. 또한 예방 및 관리중심의 건강관리가 강화되도록 함으로써 향후 복지서비스와 연계를 통해 지역에 기반한 건강증진 및 질병예방을 위한 건강관리 체계 구축을 추진해 나가야만 지역에 인구가 머무를 수 있는 기반이 될 것이다.

마지막으로 일본의 정치인이자 학자인 마스다 히로야는 일본은 ‘중핵 도시’ 구축을 통해 지방소멸의 속도를 줄이고 반등할 수 있는 기반을 마련했다”며 비교적 성장 동력을 확보한 지방 도시와 그 주변 지역을 육성하는 정책을 지속적으로 추진해 나가야 한다고 논의하고 있다. 그는 젊은 사람들이 지방을 떠나지 않고 정착하려면 지역대학 출신 인재가 해당 지역에서 취업이 가능하도록 산업을 육성해야 하며, 그 과정에서 지방금융의 역할이 중요하며, ‘스타트업’ 창업의 주요성을 강조하고 있다(연합뉴스, 2023년 1월 6일자). 또한 정권 교체와는 무관하게 정책의 연속성 구축, 도시 사는 사람이 생활의 절반을 도시에서 보내는 등 유연한 생활스타일이 가능하게 되는 시스템 구

축, 지방자치분권 강화, 광역시도간 연계를 강화한 초광역협력사업 추진, 산업고도화나 좋은 일자리 창출을 위한 혁신역량 구축 등이 향후 필요할 것으로 보인다.

이 연구에서 분석대상으로 삼은 지방정부 지역소멸 위기 극복방안 구성요소의 계층적 구조도에 설정된 요인들이 지방정부 지역소멸 대응정책을 모두 대표하는 요인들은 될 수 없다. 다만, 기존 연구들을 통해 가장 중요한 요인들을 도출하고자 노력하였고, 이를 실증적으로 분석해 보았다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다. 후속연구를 통해 보다 다양한 지역소멸에 대응할 수 있는 효과적인 정책들이 도출되고, 정교한 연구방법을 통해 정책의 우선순위에 대한 논의가 이루어진다면 지방정부의 지역소멸 대응 정책의 실효성이 보다 더 확보될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 감사원. (2021). 인구보고서.
 「고향사랑기부금에 관한 법률」. 일부개정 2023.01.03
 「광남일보」. (2021). 마을공동체 활성화 기본법 조속히 제정해야. 2021. 12. 20.
 구형수·강동우·조성호. (2018). 『지방소멸 위기에대한 국가적 대응전략』, 경제·인구사회연구회 협동연구총서, 경제인문사회연구회.
 「국가균형발전 특별법」. 일부개정 2022. 02. 03.
 김두순·김성록. (2019). 농촌 지역 주민역량이 개발만족에 미치는 영향. 「한국자치행정학보」, 33(3): 61-79.
 김지영·길상혁·정문기. (2022). 소멸위기 지방정부의 핵심생산가능인구 유입 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 34(2): 211-236.
 류영아. (2022). 지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화. NARS 입법정책 108.
 머니투데이. (2021). 출산장려금 받고 6개월 후 ‘떡튀’?..감사원이 밝혀낸 ‘해남군의 역설’. 2021년 8월 26일자.
 박진경·김도형. (2020). 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안. 한국지방행정연구원 연구보고서. 2020-13.
 서연미·김은란·민성희·조은주·강민규. (2020). 『국가위기지역 설정을 통한 균형발전 지원체계 개편 연구』, 국토연구원, 2020.
 송미령·성주인·심재현·서향주. (2021). 『2020 지역발전지수』, 한국농촌경제연구원 연구보고서.
 연합뉴스. 지방소멸 최고 권위의 일본학자 “한국의 진짜 문제는”. 2023년 1월 6일자, <https://www.mk.co.kr/news/economy/10597350>.
 오재록. (2014). 「관료제 권력의 이론과 실제」. 서울: 대영문화사.
 유한별·탁근주·문정승. (2021). 한국 지방소멸 요인과 극복 방안에 관한 연구: 머신러닝 방법을 통한 탐색. 「지방정부연구」, 24(4): 443-476.

- 윤성호·주상현. (2018). 농촌 노인돌봄의 한계와 새로운 정책 방향: 노인돌봄을 위한 지역공동체 조성을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 32(1): 203-223.
- 이성재·한국환. (2021). 인구감소 유형에 따른 실태분석 및 대응 연구: 전라북도 읍면을 중심으로. 「지역사회연구」, 29(3): 21-47.
- 이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018: 2013-2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로. 「한국고용정보원 고용동향 브리프」. 07.
- _____. (2022). 「일자리 양극화와 지방소멸 위기, 대안적 일자리 전략이 필요하다」, 『지역산업과 고용』, 한국고용정보원, 2022.4
- 이찬영·문제철. (2016). 광주·전남 지역의 연령별·이동지역별 인구이동 결정요인 분석. 「산업경제연구」. 29(6): 2239-2266.
- 장인봉. (2018). 지방자치단체 귀촌귀농 활성화에 관한 인식조사와 정책적 함의: 경기북부를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 32(4): 315-339.
- 주상현. (2019). 도시재생사업 성공요인 중요도 분석과 정책적 함의: 전문가와 지역주민 인식 비교를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 33(1): 285-307.
- _____. (2020). 지방자치단체 농촌공동화 실태와 정책방안. 「한국비교정부학보」, 24(4): 111-136.
- _____. (2021). 지방자치단체 인구소멸 실태와 정책 방안. 「한국자치행정학보」, 35(3): 295-321.
- 주상현·이승환·이민우. (2019). 농촌공동화의 특성과 정책적 함의. 「한국비교정부학보」, 23(4): 235-256.
- 주재복. (2016). 인구절벽 대비 군 단위 자치단체의 행정운영 효율화 방안. 한국지방행정연구원, 「지방자치 정책Brief」, 5.
- 「지역대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률(지역대 육성법)». (2021). 법률 제18812호
- 최영출. (2019). 지역주민들의 삶의 만족에 대한 영향요인 결합조건 탐색: 의사결정 나무분석 (decision tree analysis)의 적용. 「한국자치행정학보」, 33(1): 1-26.
- 최예나. (2016). 전라북도 주민들의 삶의 만족도 결정요인 분석: 개인요인과 지역요인을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 30(3): 291-312.
- 하혜영·김예성. (2021). 지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제. NARS 입법정책 85.
- 한국고용정보원. (2018). 한국의 지방소멸 2018: 2013-2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로. 「고용동향 브리프」. 7월호.
- _____. (2020). 2019 청년 사회생활 실태조사.
- 한국지방행정연구원. (2021). 마을공동체활성화기본법(안)의 쟁점과 의의. 지방자치정책브리프. 127.
- _____. (2021). 지역 청년인구 유출과 지자체의 대응방향. 지방자치정책브리프. 116.
- 행정안전부. (2022). 지방소멸대응기금 배분기준 고시, 2022. 2.
- CBS 노컷 뉴스, "누가 시골 와서 살겠어? 빈집이 많지"..지역 소멸 임박. 2021년 8월 21일자.
- Masuda Report. (2014). *Death and Revitalization of Local Cities*.
- Peterson, P. E. (1981). *City limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tibout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 64: 416-424.

주상현(朱相炫): 전북대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(논문: 지방정부간 정책갈등에 관한 연구), 현재 전북대학교 교수로 재직하고 있다. 학문적 관심분야는 재무행정, 기획론, 지역정책이며, 주요 논문으로는 “커뮤니티 비즈니스 연구동향 및 특성분석(2017)”, “국가사무의 기능이양에 대한 중앙-지방정부 공무원의 인식 연구(2018)”, “도시재생사업 성공요인 중요도 분석과 정책적 함의: 전문가와 지역주민 인식 비교를 중심으로(2019)”, “지방자치단체 농촌 공동화 실태와 정책 방안(2020)”, “지방자치단체 인구소멸 실태와 정책 방안(2021)” 외 다수의 논문이 있다.(ju1414@jbnu.ac.kr)

〈논문접수일: 2023. 1. 10 / 심사개시일: 2023. 1. 19 / 심사완료일: 2023. 2. 17〉

Abstract

Analysis of the Priorities of Local Extinction Response Policy and Policy Implications

Ju, Sang-Hyeon

The purpose of this study is to suggest an effective response strategy for overcoming local extinction by identifying the priorities of local extinction response policies through the AHP research method.

The AHP research method was analyzed focusing on the 1st level(population sector policy, national space sector policy, industry and job sector policy), 2nd level factors(9 factors), and 3rd level factors(27 factors).

The analysis results are youth entrepreneurship and local employment support(0.0791), employment support service system reinforcement(0.0557), customized job creation policy(0.0540), medical and health condition improvement(0.0487), business attraction(0.0464), spread of smart agriculture(0.0460), introduction and reinforcement of ESG(0.0445), and promotion of special regional development strategy(0.0441).

Based on the analysis results, this study presented the following policy implications. First, discovering specialized policies for the region, Second, supporting youth entrepreneurship and local employment, strengthening the employment support service system, customized job creation policies, improving medical and health conditions, attracting companies, etc. Third, Promotion of differentiated regional specialized industry policies, Fourth, strengthening of public health and medical services in accordance with the low birth rate and aging population.

Key Words: Local Extinction, Rural Depopulation, AHP, Local Extinction Response Policy, Specialized Industry, local Extinction Response Fund