

인구감소에 대응한 지역행복정책

한국지방행정연구원
지역발전실 김도형

CONTENTS

- I 수도권 집중과 인구감소문제
- II 지역 간 연계·협력사업 사례
- III 행복과 지역정책: 일본 구마모토현의 교훈

I

수도권 집중과 인구감소문제

01 수도권 쏠림 현상

수도권과 비수도권 지표 추이

■ 지역내총생산(GRDP) 비중



자료 : 지방시대위원회(2023), 연합뉴스

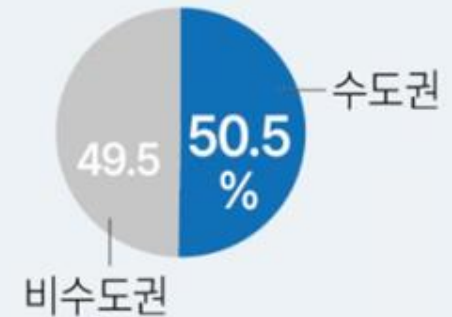
2015년 수도권과 비수도권의
GRDP 역전 현상 발생

■ 인구 비중



2019년 수도권 인구 비중이
비수도권 인구비중 추월

■ 취업자 수 (2021)



■ 100대 기업 본사 (2022)

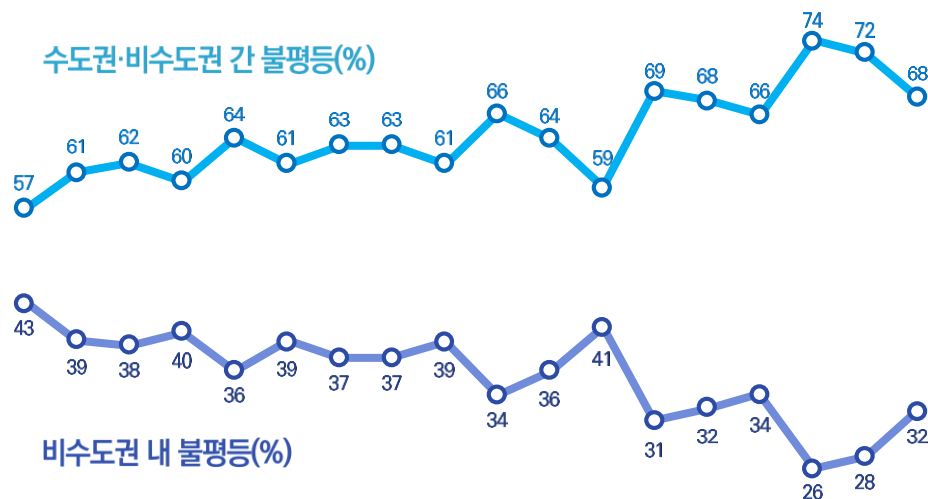


비수도권과 임금격차 확대 속에
수도권 취업자수 빠른 증가

01 수도권 쏠림 현상

수도권 집중과 격차 확대

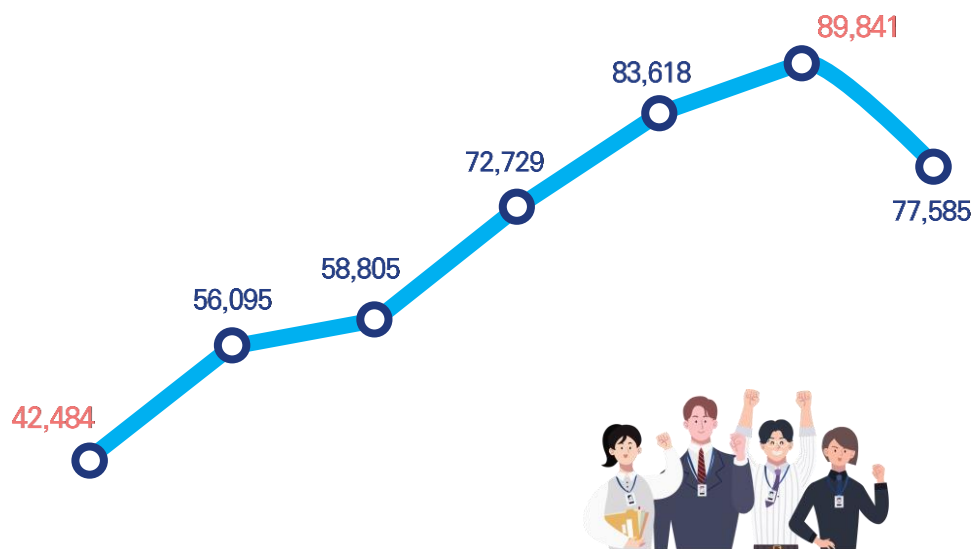
■ 지역 간 격차의 확대



자료 : 산업연구원(2023)

국내 지역격차(100)에서 수도권-비수도권 간 격차가 약 70%, 비수도권 내 격차가 약 30% 차지

■ 청년인구의 수도권 순이동



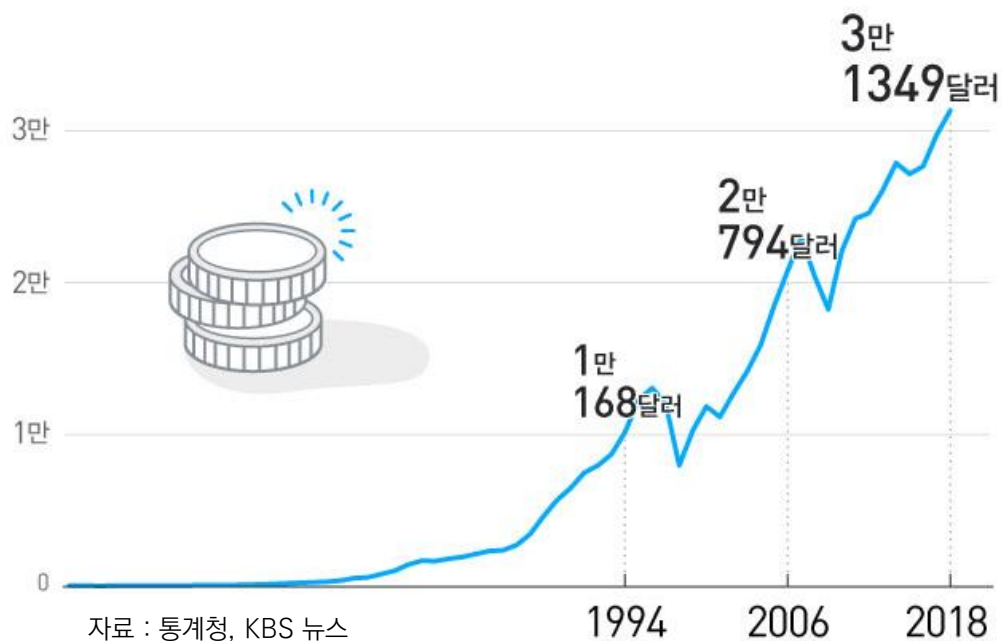
자료 : 통계청, 인구이동통계

5년간 청년인구 2배 수도권 유입으로 저출산, 고령화, 청년층 대이동의 삼중고

01 수도권 쏠림 현상

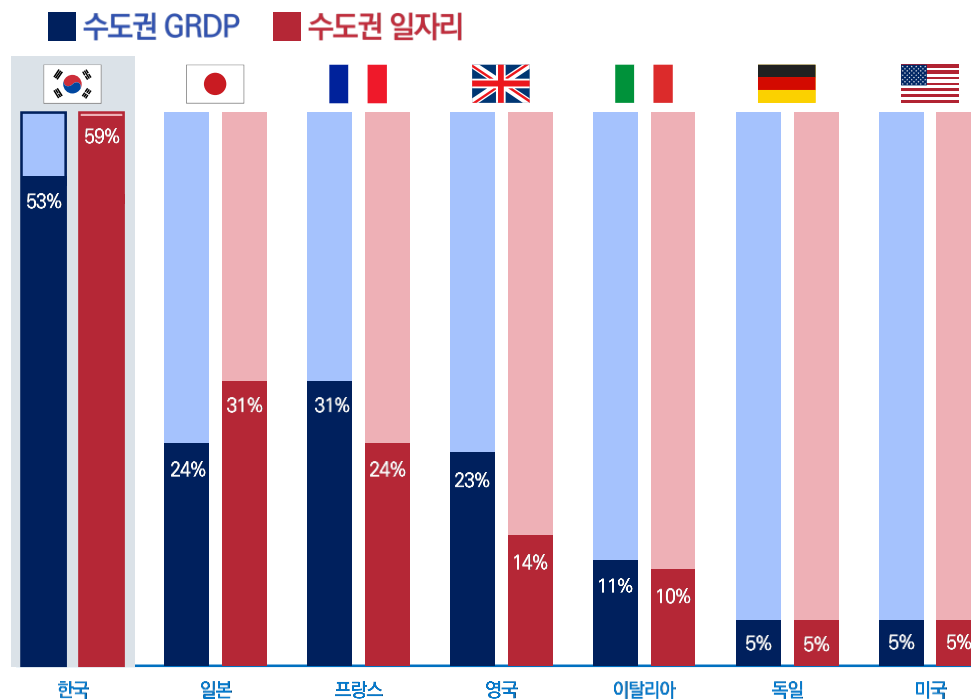
'30-50' 클럽 진입과 국가 간 비교

■ 한국 1인당 국민소득 (1945~2018년)



2018년, 세계에서 7번째로 '30-50' 클럽에 진입
(1인당 국민소득 3만 달러, 인구 5천만 명을 넘는 국가)

■ 국가 간 수도권 집중도 비교 (2022년 기준)

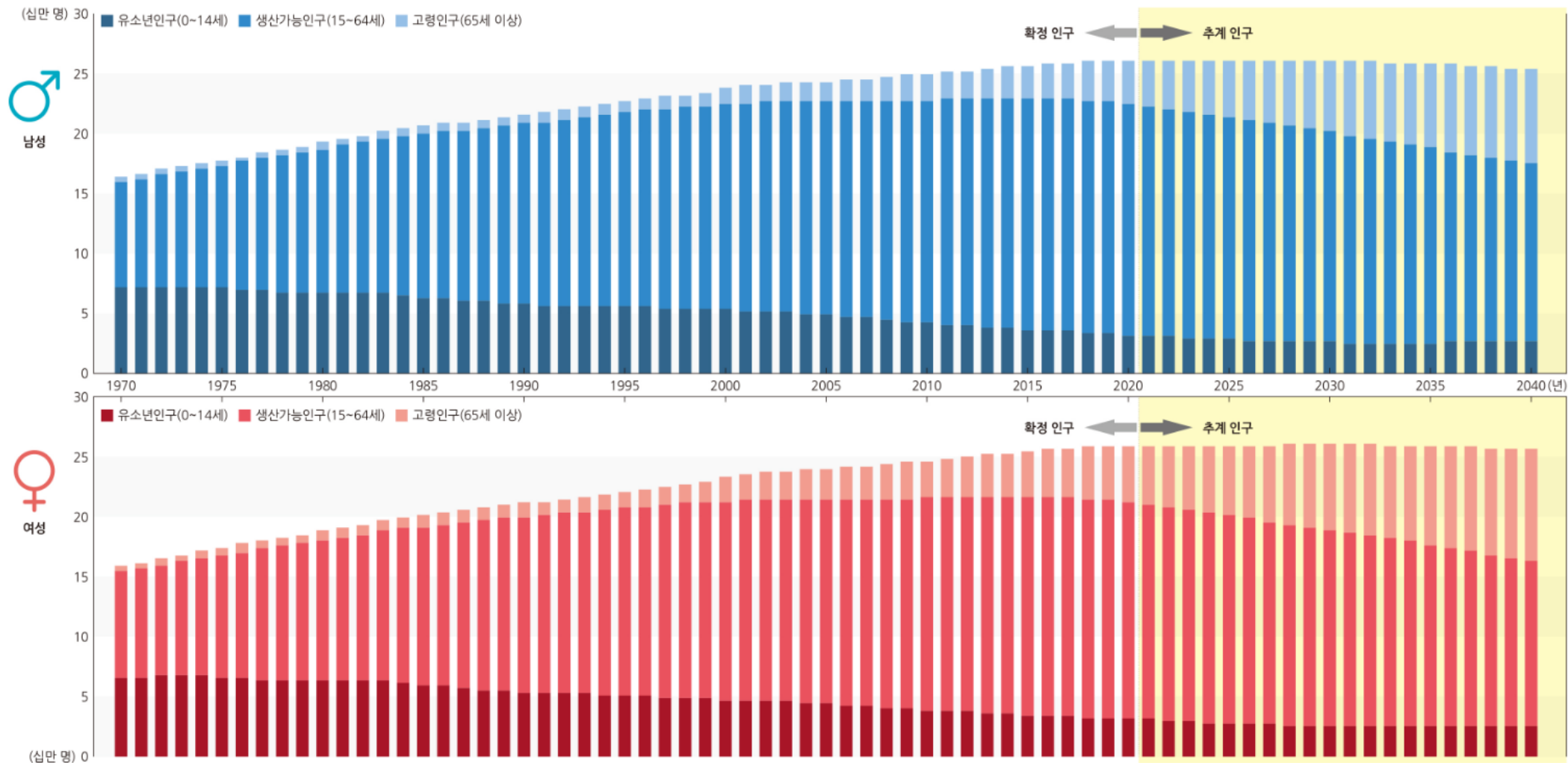


주 : 일본과 영국의 일자리 집중도 기준연도는 각각 2021년과 2024년 5월
자료 : 권영진 의원실, 국회입법조사처 조사

국내 수도권 GRDP, 일자리 비중은 50% 이상으로 다른
OECD 국가에 비해 높은 집중도 시현 (국회 입법조사처, 2020)

02 인구감소 현상

성·연령별 인구변화 추이 (1970~2040년)



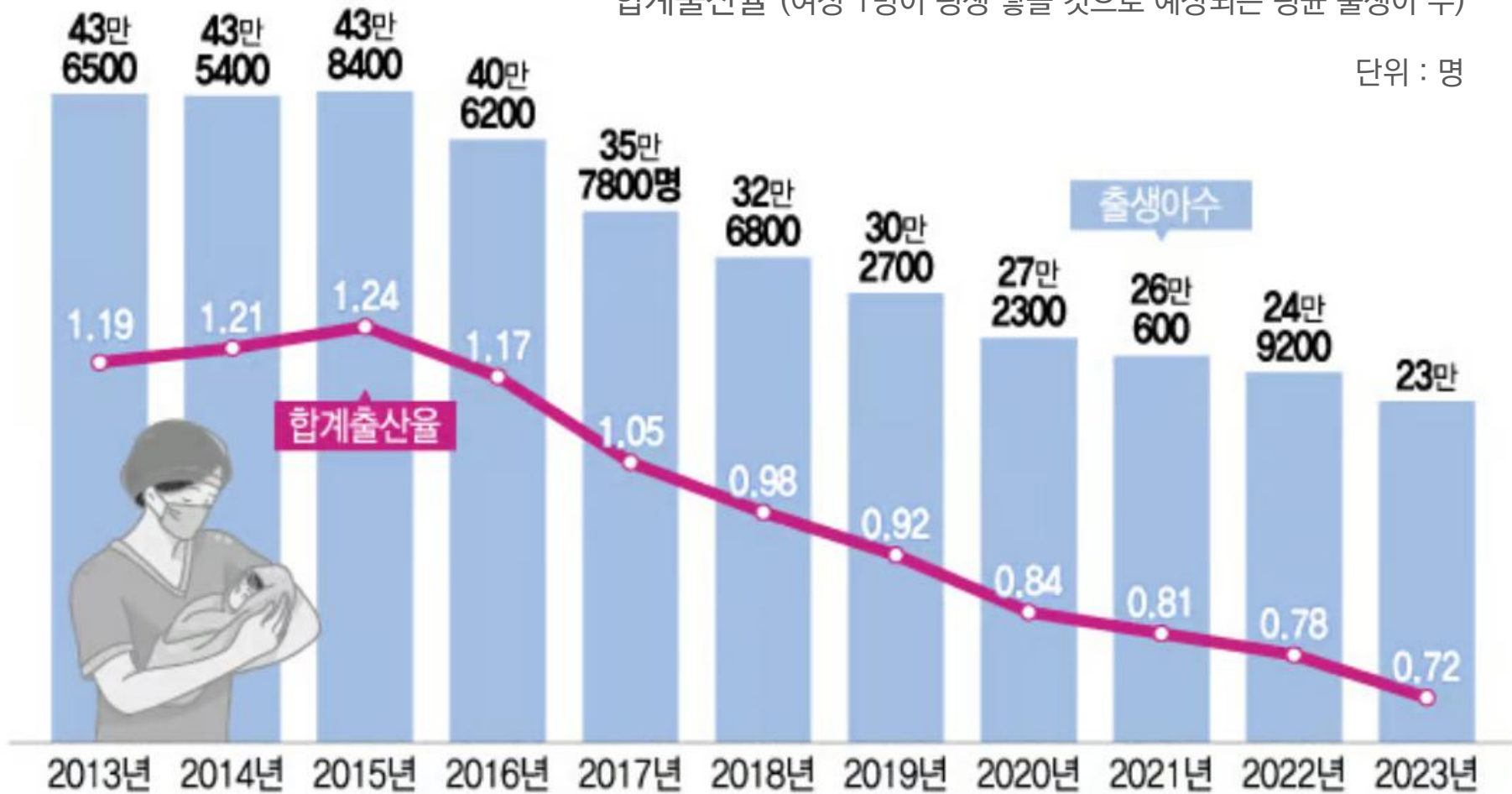
자료 : 통계청, 대한민국 국가지도집

02 인구감소 현상

출생아 수 합계출산율 추이 (2013~2023년)

* 합계출산율 (여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수)

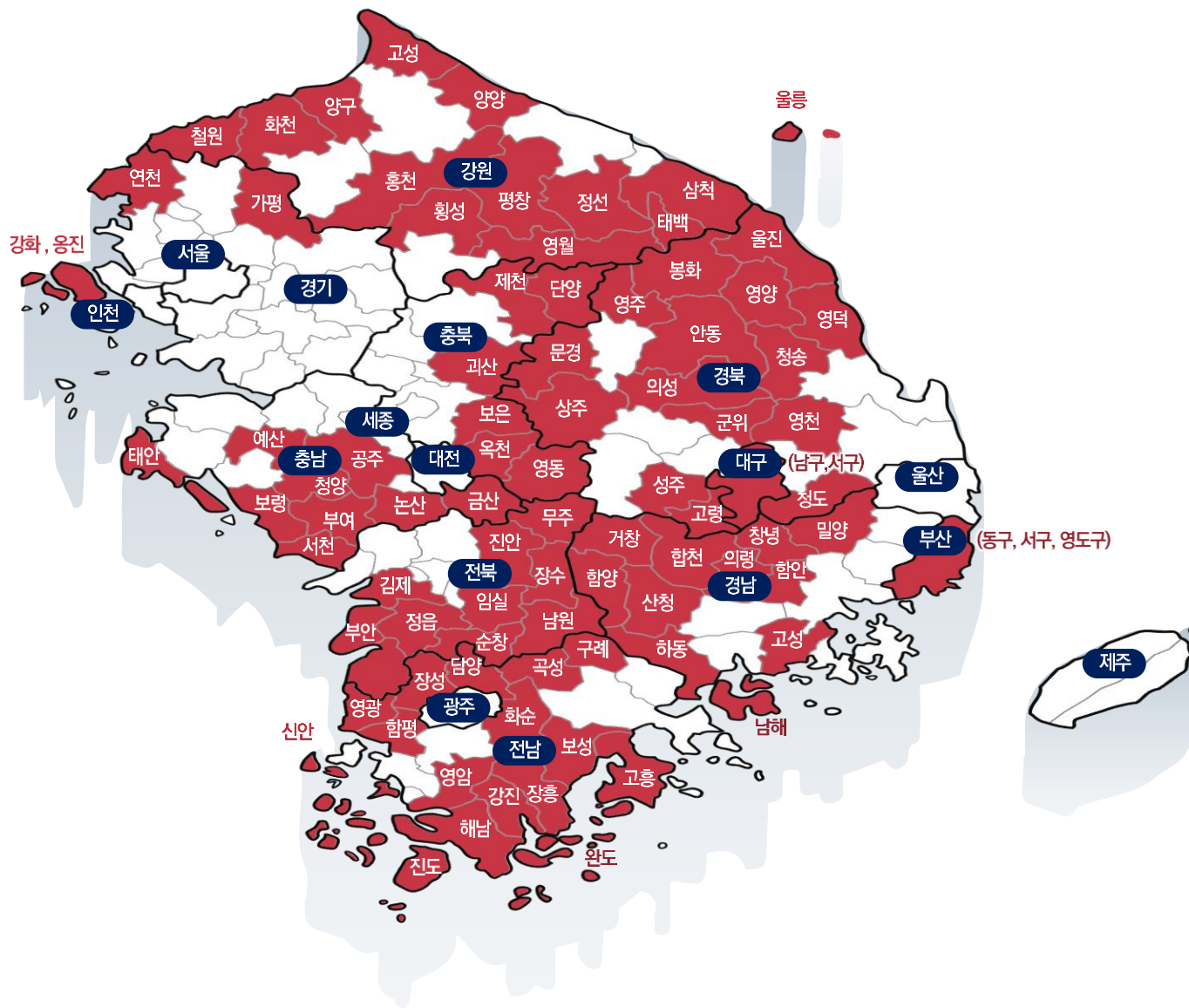
단위 : 명



자료 : 통계청, 머니투데이

03 인구감소지역 지방소멸대응기금

226개 기초자치단체 중 89개 인구감소지역 지정 (2021년)



03 인구감소지역 지방소멸대응기금

기금의 배경과 운영방향

✓ 기금 도입 배경 : 지방소멸 및 지역 인구감소 대응 목적

- 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 동법 시행령 개정으로 지방소멸대응기금 신설('22~'31)
- 연 1조원(기초 75%, 광역 25%), 10년간 총 10조원 규모로 지원('22년은 7,500억원)
- 지자체 **자주재원**이자 지방소멸 대응을 위한 **목적재원**

✓ 기금 운영 기본방향 : 목적성, 자율성, 성과 지향

- 지방소멸 대응이라는 **목적 달성**을 위해 활용
- 지역 여건을 고려한 **창의적이고 차별화된 사업** 추진
- 투자계획을 평가하여 **사업 우수성에 따라 차등 배분**



계정별 배분액 산정

- 기초계정은 차등배분, 광역계정은 정액배분

기초지원계정

인구감소지역

- ✓ 89개 지역
- ✓ 기초계정의 95% 배분
- ✓ 최대한도 2022년 90억, 2023년 120억, 2024년 144억

관심지역

- ✓ 18개 지역
- ✓ 기초계정의 5% 배분
- ✓ 최대한도 2022년 23억, 2023년 30억, 2024년 36억



광역지원계정

인구감소지역 관할 시도

- ✓ 11개 지역
- ✓ 배분금액 2022년 378억(전남)~4억(경기)
2023년 505억(전남)~5억(경기)
2024년 306억(전남)~3억(경기)

그 외 시도

- ✓ 4개 지역
- ✓ 배분금액 2022년 14억(광주, 제주)~9억(대전, 울산)
2023년 18.75억(광주, 제주)~12.5억(대전, 울산)
2024년 11억(광주, 제주)~7억(대전, 울산)

* 서울, 세종 배분액 없음

절차

투자계획안 수립·제출(기초) → 투자계획 평가(평가단) →
지자체 협의·자문(심의위원회) → 투자계획 수정·제출(기초) →
조합회의 의결로 최종 결정(조합)

절차

투자계획 수립·제출(광역) → 지자체 협의·자문(심의위원회) →
투자계획 수정·제출(광역) → 조합회의 의결로 최종 결정(조합)

03 인구감소지역 지방소멸대응기금

기금 배분 절차 (2024년)



기금 투자계획 현황

투자계획 개념

지자체가 **지방소멸대응기금**에서 교부되는 재원을
활용한 사업을 추진하기 위해
의무적으로 수립·제출하여야 하는 계획

- ✓ 지방소멸 대응 전략과 목표 수립
- ✓ 기금사업, 연계·협력 및 추진체계 등을 설계
- ✓ 기금사업을 마중물로 활용하여 효과성 제고

➤ 기초지자체 배분금액은 평가단이 기금사업의 우수성
등 **투자계획을 평가하여 결정함**

투자계획 수립주체

지방자치단체의 장

- ✓ (광역) 지역간 연계·협력사업, 인구감소지역 지원사업 등
- ✓ (기초)지역에 맞는 전략 및 목표 수립 이를 기금사업으로 구체화

투자계획 범위

- ✓ (시간적) **중·장기적** 목표·전략수립, **연차별 추진계획** 명확히 제시
- ✓ (공간적) **광역지자체**는 **인구감소지역 집중지원**, **기초지자체**는
타 사업과 연계·집적화 할 수 있는 **거점 중심** 추진
- ✓ (내용적) 지방소멸 대응 목적에 부합, 종료 후 **지속적으로 효과** 발생

투자계획 수립 시 고려사항

지속적인 성과창출

- ✓ 지역 인구활력을 증진하고 지속적으로 성과를 창출하는 사업 발굴·추진
- ➡ 실현 가능한 계획을 수립하고, 타당성, 효과·효율성을 제고하는 방향으로 추진

타 사업 연계

- ✓ 기금을 마중물로 활용하여 국고보조사업, 지자체사업, 민간자본사업 등 타사업과 연계되도록 계획 수립
- ➡ 지자체 내 기금 사업간 연계하고, 지자체 간의 사업·정책을 연계하여 추진

추진체계

- ✓ 다양한 조직이 참여하고 안정적으로 운영 가능한 추진체계 구축
- ➡ 단체장 중심으로 실현 가능한 계획을 수립하고, 타당성, 효과·효율성을 제고하는 방향으로 추진

04 기금투자계획: 정선군

부처사업과 기금사업의 연계



04 기금투자계획: 정선군

정선군 지방소멸대응기금 투자계획 (2023)

언제든지 올 수 있고 언제든지 쉴 수 있는

내 마음속 국민고향 정선

국민고향 정선

정선군민이면 누구나 누릴 수 있도록 기본적으로 안전하고 건강한 정주환경 보장

사람중심 정선6+1케어

생활인구 10% 증대

일자리 100개

정주인구 33,000명 유지

지역상생을 위한 청년 정선

(지속)청년마을 조성 및 정선
형 청년 일자리케어

(지속)버스 공영제 고도화로
소외 없는 교통케어

모든 세대를 위한 활력 정선

(지속)몸과 마음이 건강한
의료건강케어

(지속)꿈을 만들어가는
차별 없는 교육케어

(지속)정주여건 개선을 위
한 주거복지케어

생활인구 증대를 위한 국민고향 정선

(지속+신규)생활인구 증대
를 위한 문화관광케어

(신규)국민고향
정선이 플러스 케어

정선군 지방소멸대응기금 투자계획 계획도

언제든지 올 수 있고 언제든지 쉴 수 있는

내 마음속 국민고향 정선

국민고향 정선

사람중심 정선6+1케어

지역상생을 위한 청년정선

청년 + 생활 SOC

정선읍과 북평면 중심의 거점

북평면

여량면

임계면

중심거점
정선읍

생활인구 유입

생활인구 증대를 위한 국민고향정선

문화관광+정선이플러스

임계면과 화암면 중심의 농산촌권

향토마을로 관광인구 확대

교통케어로 접근성 개선

의료인구 유입

신동읍

사북읍

모든 세대를 위한 활력증진

의료건강 + 교육 + 주거복지

강원랜드가 위치한
사북읍과 고함읍 중심 폐광지역권

II

지역 간 연계·협력사업 사례

01 분만취약지 안전한 출산 인프라 구축

안전 출산 인프라

- 산모 관리가 어려운 자치단체 보건소와 강원대병원 산부인과 간 핫라인 개설, 고위험 산모를 발굴하고 모바일 앱으로 연결, 집중 관리하여 안전한 출산 유도



01

- 전국 최초로 고위험 임산부를 위한 임신 등록 사업 개발

02

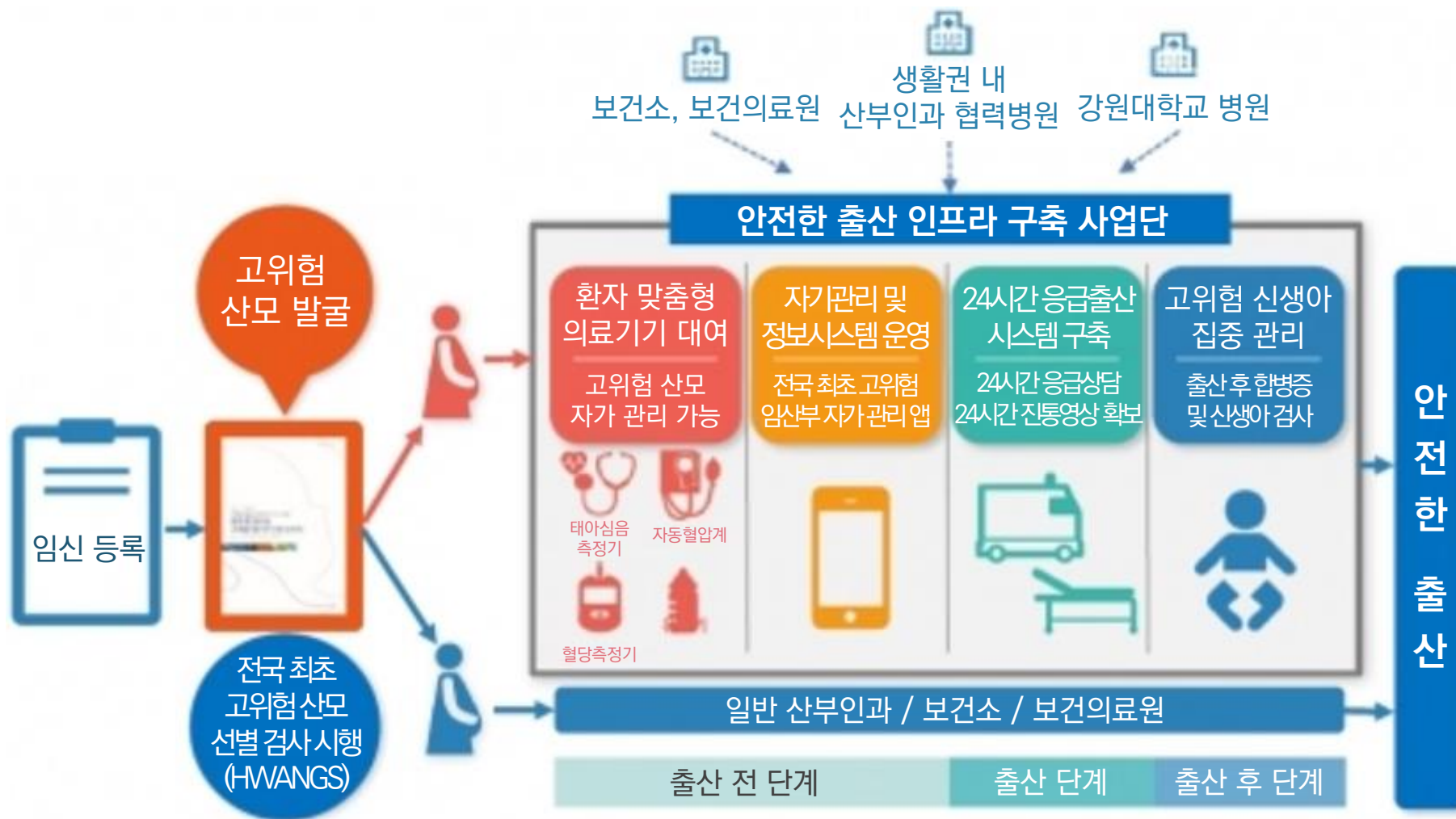
- 고위험 임산부가 24시간 응급상담이 가능한 시스템 구축

03

- 응급 상황 시 대처가 가능한 응급 출산 시스템 구축

01 분만취약지 안전한 출산 인프라 구축

안전한 출산 인프라 구축 사업체계



02 증평군 행복학습거점센터

행복학습프로그램 운영

- 증평군립도서관을 활용해 행복학습거점센터(평생학습관)를 건립하여 인근 4개 군 주민 대상으로 행복학습프로그램 운영 (교양, 어학, 인문학, 동아리활동 등)



01

- 인접 지역 주민들이 증평군립도서관을 공동으로 활용하여 예산 절감

02

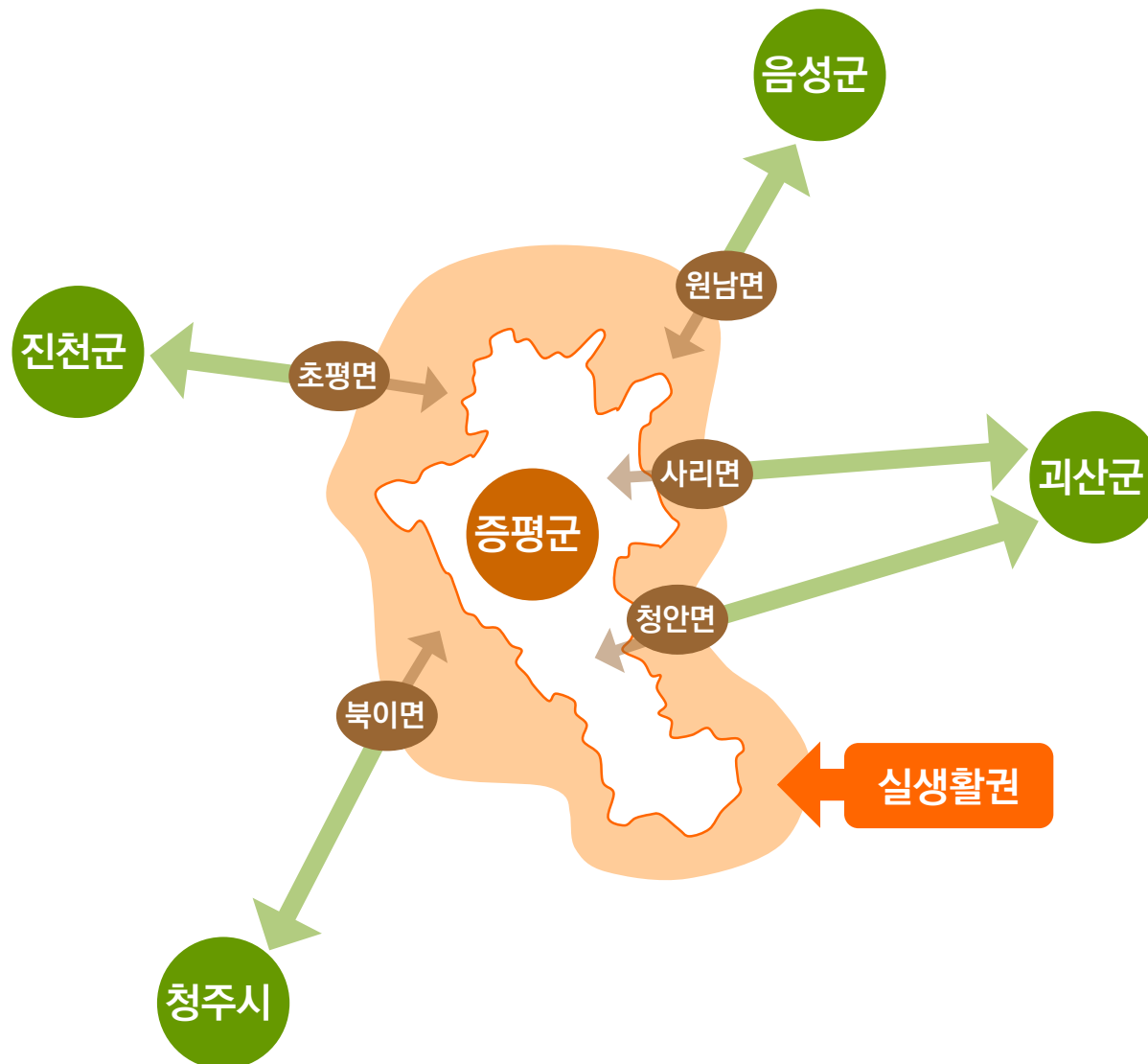
- 공동학습, 박람회 공동참여 등을 통해 주민 인적 교류 활성화

03

- 주민 주도의 자발적 동아리 결성 및 재능기부 활성화

02 증평군 행복학습거점센터

증평군의 실생활권 범위



02 증평군 행복학습거점센터

■ 행복학습거점센터로 활용한 도서관

“저는 진천군 초평면에 살고 있지만 실생활권은 증평군입니다. 증평여중을 다녔고, 지금도 모든 생활은 증평에서 하고 있습니다.

...

집에서 증평도서관까지 10분밖에 안 걸리지만 진천도서관까지는 1시간이 넘습니다. 증평도서관을 이용하고 싶어도 자격이 되질 않아 이용할 수 없습니다.”

- 한 대학생이 증평도서관 홈페이지에 올린 글

- 증평도서관의 우수 인프라를 4개 군이 행복학습거점센터로 공동 활용
- 행정구역의 경계는 다르나 생활권을 공유하는 주민들이 사업을 통해 도서관의 공동 활용 유도



03 취약지응급실 원격협진시스템

원격의료 응급협진시스템

- 거점병원(전남대병원)과 취약지 병원 간 협진을 통해 응급환자 실시간 원격 영상진단 등 신속하고 적절한 의료 서비스 제공



01

- 응급환자 상황에 신속히 대처할 수 있어 증상 악화 방지 및 사망 위험 감소

02

- 의료 사각지대에 대한 의료 자문으로 불필요한 환자 이송 방지

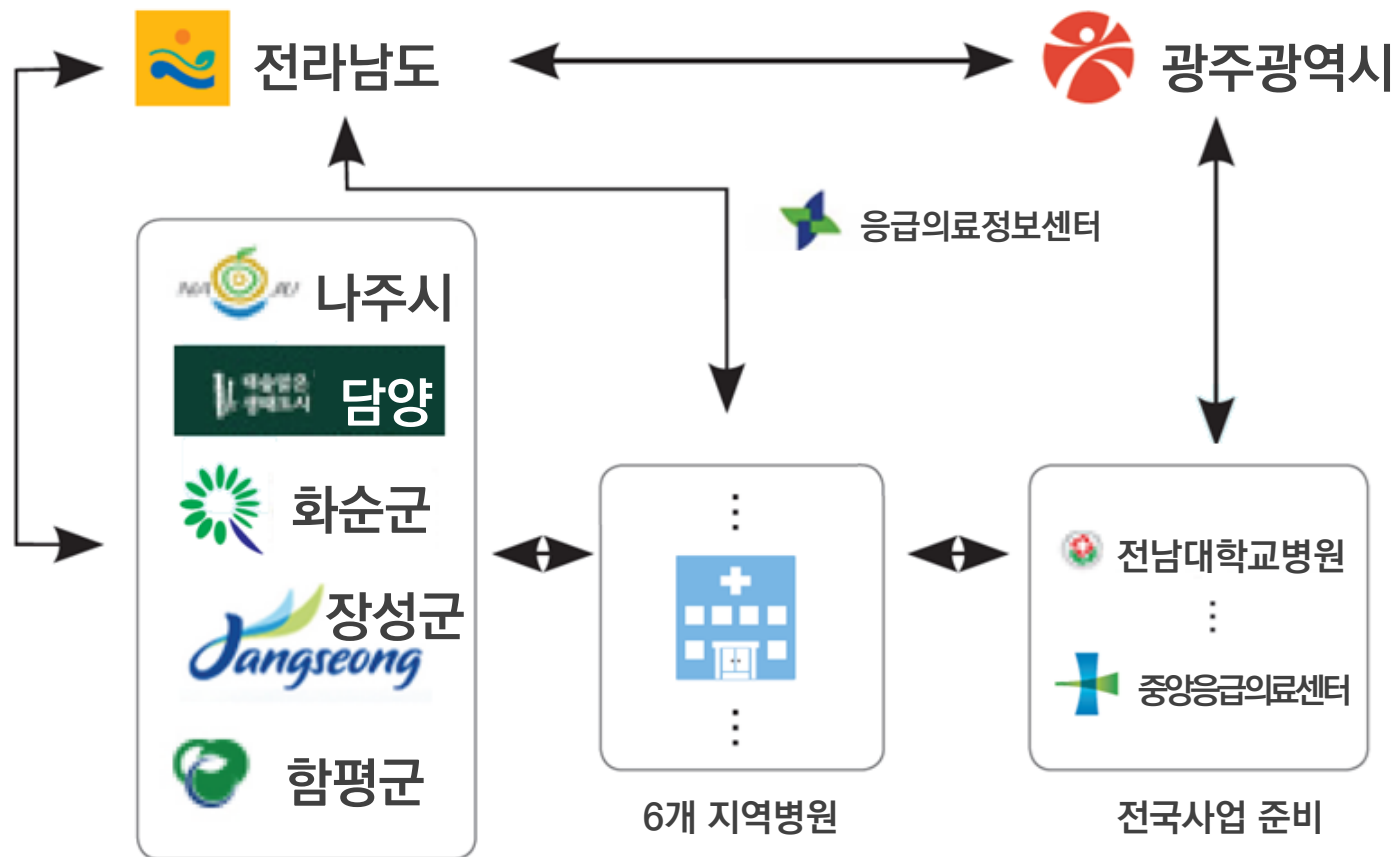
03

- 전국 원격의료 협진시스템의 표준 제공 및 응급협진시스템의 전국 확산에 기여

03 취약지응급실 원격협진시스템

응급협진시스템 구축 개념도

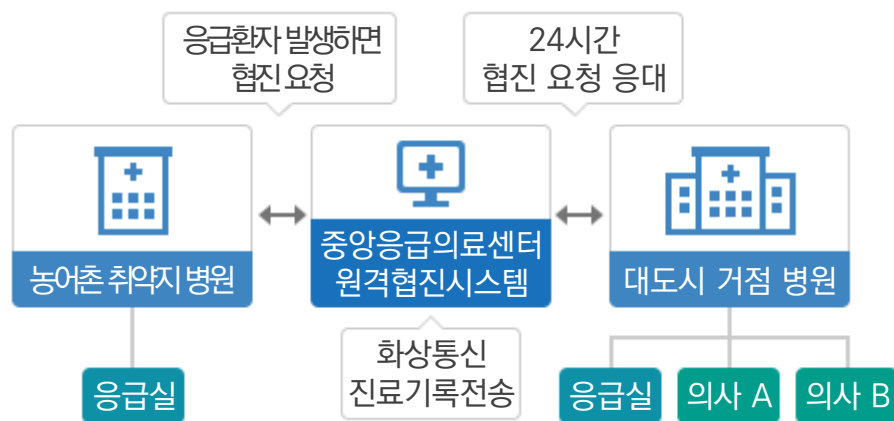
- 보다 많은 응급치료 취약지 병원을 추가해 골든타임을 사수하고자 하는, 광주광역시와 전라남도의 공동협력 강화 의지를 엿볼 수 있는 좋은 사례



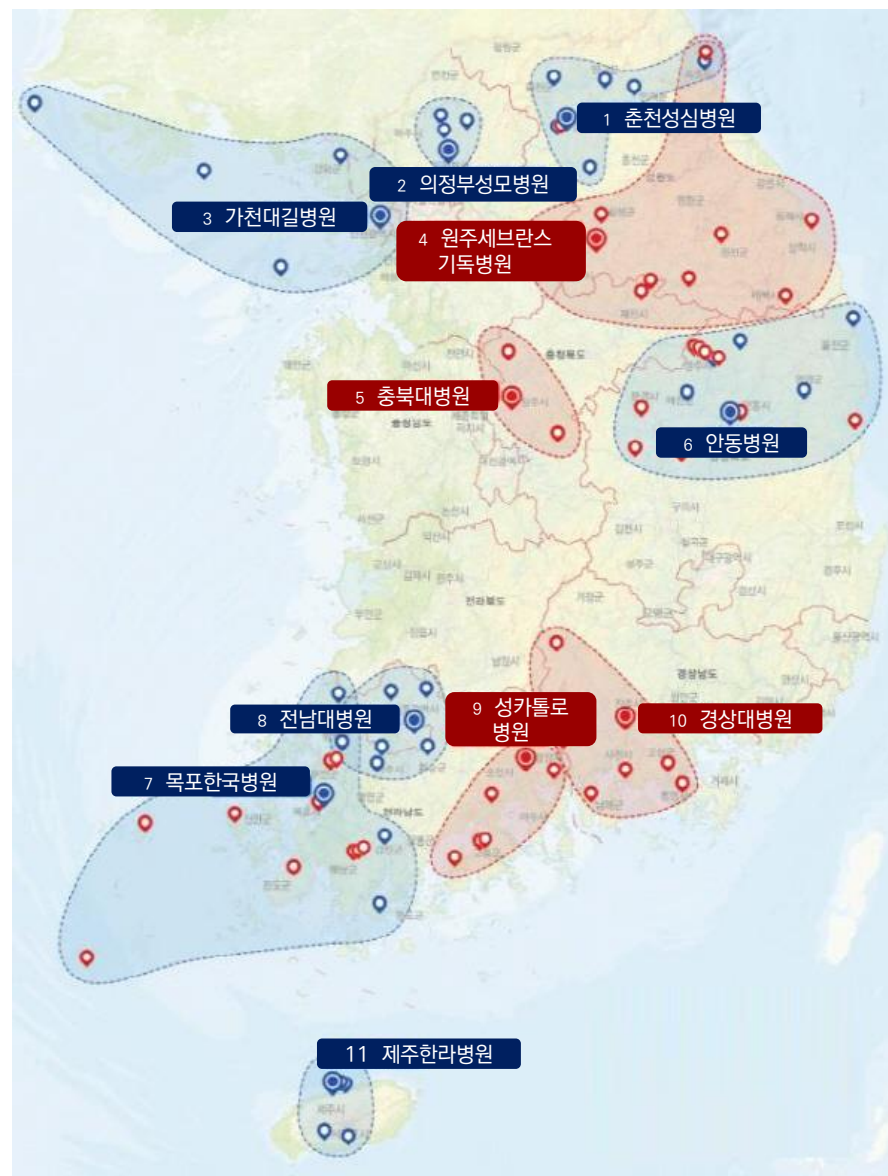
03 취약지응급실 원격협진시스템

응급의료 취약지 원격협진 네트워크

- 2016년부터 사업의 전국 확산 시행
 - ✓ 당시 11개 응급 권역, 74개 농어촌 응급실 참여
 - ✓ 2024년 현재 29개 권역 44개 권역응급의료센터 운영 중



- 2024년부터 ‘의료취약지 원격협진사업’ 시행
 - ✓ 보건소, 보건진료소 등 지역보건의료기관 중심
 - ✓ 주로 섬·벽지 등 의료취약지역에서 참여, 70대 이상 다수



III

행복과 지역정책: 일본 구마모토현의 교훈

01 구마모토현의 행복정책

■ '쿠마몬' 캐릭터의 개발과 대성공

- 2010년 신칸센 개통과 함께, 오사카(간사이) 지역의 관광객 유치를 위해 준비한 캐릭터
✓ 쿠마몬은 '구마모토'熊本에서의 '쿠마'熊와 지역 방언 '몬'(사람)의 합성어
- 지역 마스코트 사업의 모범이자 경이적인 성공 모델로 자리 잡으며 전무후무한 대성공을 거둠
- 담당 공무원의 치밀한 비즈니스 감각과 자치 단체장의 전폭적인 지원이 성공의 주요 요인
- 2017년 1조 4천억 원의 천문학적인 매출을 기록하고 이후 지속적인 성장을 기록
- '지방소멸'이라는 말이 횡행하고, 인구 급감과 급격한 산업 구조의 변동으로 어려움에 처한 지자체에 한 줄기 빛이 되어 줌



01 구마모토현의 행복정책

지사의 행복정책 의지와 리더십

- 도쿄대 법대 교수에 재직하다 자신의 고향 구마모토가 1조 2천억 엔의 부채로 어려움에 처하자 ‘역경 속에서 꿈을 갖자’는 슬로건으로 지사 선거에 출마
- 지사 취임 후 월급 124만 엔에서 100만 엔을 스스로 삭감
✓ 자신은 헌신하면서도 직원들의 복지는 중요하게 생각하는, 지혜롭고 현명한 리더

“행복을 위해서는 월급이 중요합니다.
이 문제는 지사로서 신경쓸테니 안심하고
공무원으로서 열심을 다하시길 바랍니다.”

- 2015년 신년사에서

- 제2의 쿠마몬을 찾자
✓ 쿠마몬과 같은 행복정책을 발굴하자.
- 2014년 1월 지사 직속 행복부 설치, 부장으로 ‘쿠마몬’ 임명



01 구마모토현의 행복정책

현정의 방향과 목표

“현민들이 일본에서 가장 행복함을 느낄 수 있는 현으로 만들겠다”

- 2024년 4월, 16년의 임기를 마치고 퇴임 (2008년 취임)
 - ✓ 1기에 <구마모토의 꿈 4개년 전략(2008-2011)> 수립
 - ✓ ‘구마모토의 꿈’ : 현민들이 ‘구마모토에 태어나기를 잘했다, 구마모토에 살아서 좋았다, 구마모토에서 계속 살고 싶다’라고 말할 수 있는 지역의 실현
- 2012년 3월 재선 성공 → 연속적 정책 추진에 탄력
 - ✓ <행복체감 구마모토 4개년 전략(2012-2015)> 마련
 - ✓ ‘현민 한 사람 한 사람이 행복을 체감하고 정든 지역에서 꿈을 갖고 자부심으로 가득한 삶을 살 수 있는 구마모토의 실현’
- 3기와 4기에서도 ‘현민 총행복량 최대화’를 현정의 최대 목표로 언급
 - ✓ <구마모토 복구 부흥 4개년 전략(2016-2019)>
 - ✓ <새로운 구마모토 창조를 위한 기본방침(2020-2023)>



01 구마모토현의 행복정책

“네 가지를 하지 말라”

- 첫째, 할 수 없다고 말하지 말라
 - ✓ ‘반드시 할 수 있다는 마음으로 일하라
- 둘째, 모험을 두려워하지 말라
 - ✓ 지나친 신중함이 갖는 함정을 경계할 것
- 셋째, 국가의 탓으로 돌리지 말라
 - ✓ 중앙정부에 너무 의존하지 말라
 - ✓ 중앙정부가 배워갈 수 있는 정책을 만들어야
- 넷째, 다른 현과 비교하지 말라
 - ✓ ‘이 정도면 괜찮겠지’ 하는 안주함을 주의
 - ✓ 더 선진국에서 모델을 찾자는 적극적 의미

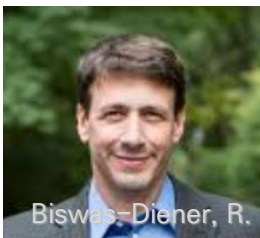


행복과 인간관계

- “행복한 사람이 좋은 인간관계를 맺으며 이러한 좋은 관계가 개인을 더 행복하게 만든다”
- Diener & Biswas-Diener, 2008
- “행복한 삶을 결정짓는 요인은 지식이나 지위가 아닌 사회적 인간관계에 있다” - Vaillant, 2002
- “행복은 이기주의자에게 오지 않으며, 청년에게 지위보다는 다른 사람을 돕는 데 더 많은 가치를 두도록 가르쳐야 한다” - Layard, 2005
- “어려울 때 이웃이 도와줄 거라는 기대감이 높은 사회는 국민을 행복하게 만든다” - Helliwell, 2016
- “높은 지위를 차지하려는 경쟁은 사회적으로 큰 낭비이며 소득이 늘어나도 행복해지지 않는다”
- Frank, 1985; 2011; Frank & Cook, 1995; Frey, 2008
- “파이가 커지면 조각도 커진다는 논리는 거짓이며, 참다운 풍요는 물질의 풍요가 아닌 마음의 풍요에 있다” - Lummis, 2000



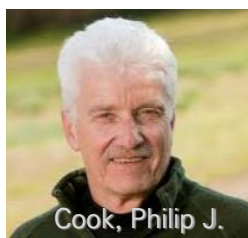
Diener, Ed



Biswas-Diener, R.



Frank, Robert H.



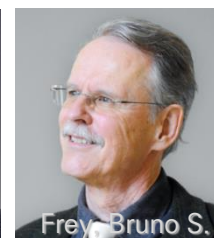
Cook, Philip J.



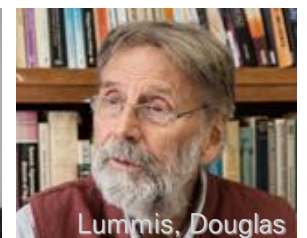
Vaillant, George E.



Helliwell, John F.



Frey, Bruno S.



Lummis, Douglas

■ 행복의 영향요인 ‘빅 세븐’ (Layard, 2005)



- 가족 간 사랑이 모든 관계의 원천
- 실업은 사람들의 자존감에 큰 타격
 - ✓ 실직이 불행한 이유를 소득이 아닌 일 자체의 상실로 접근

02 행복과 정책

■ 행복과 지역정책

“내재적 선^{internal goods}은 공동체를 풍요롭게 하지만, 외면적 선^{external goods}은 가질수록 타인이 덜 갖게 되는 속성이 있어 승자와 패자가 함께 있을 수밖에 없는 경쟁의 대상이 된다”

- MackIntyre, 1981

“소득이 일정 수준을 충족하면 그 이상의 소득은 행복과 큰 연관성이 없고, 돈보다는 가족과 친구 등 사람과의 친밀한 관계, 지역공동체에 기여하는 봉사활동 등이 행복에 더 많은 영향을 미친다” - Frey & Stutzer, 2001; 2005, Thoits & Hewitt, 2001; Helliwell & Putnam, 2004; Dunn et al.

- 복지 증진과 사회적 유대감 강화를 도모하는 지속적인 행복은 정책의 목표로서 정당한 것 (Bok, 2010)
- 지자체 차원의 행복한 지역발전정책 추진을 위해서는, 개인 행복을 둘러싼 환경의 질을 높이고 인위적인 노력으로 환경을 개선해 주민들의 행복 향상에 기여하는 방향으로 정책을 수립·집행해야
- 주민들에게 삶의 질을 향상시키고 행복을 추구하도록 돕는 것은 정부의 중요한 정책 가운데 하나 (Duncan, 2013)
- 정부는 주민들에게 행복 향상을 위해 삶의 질과 상관성이 높은 공공서비스를 파악해 지원할 필요가 있음 (김병섭 외, 2015)

03 행복한 정치

정치가의 요건과 정치의 의미

- 최고 관직 담당자가 갖추어야 할 세 가지 자격 요건 (아리스토텔레스의 정치학)
 - ✓ 1) 기존의 헌정 질서에 대한 충성 2) 관직 의무 이행을 위한 고도의 능력 3) 선과 정의
 - ✓ 정치가에게 요구되는 덕목은 헌신, 실력, 인성 등
 - ✓ “국가에 대한 충성심이 높아야 하고 최고의 행정 능력을 가져야 하며 정의롭고 도덕성이 높아야 한다”
- ‘정치’의 사전적 의미
 - ✓ “국민들이 인간다운 삶을 영위하게 하고 상호 간의 이해를 조정하며, 사회질서를 바로잡는 역할”
- ‘정치적’의 의미는?
 - ✓ 아리스토텔레스가 말한 정치가의 덕목을 갖추거나 정치의 사전적 의미에 충실한 것과는 정반대의 뜻으로 이해되는 것이 우리의 현실
 - ✓ 즉 국민에게 봉사하기 위한 목적이 아닌, 자신의 입신^{立身}을 위해 권력을 추구하고, 이를 위해 권모술수^{權謀術數}에 능한 사람이 ‘정치적’이라는 평가를 듣게 되는 것
 - ✓ 원래의 선한 의미로서 ‘행복한 정치’가 실천된다면 일상에서도 ‘정치적’이라는 말이 본래의 선한 뜻을 점차 회복해 갈 수 있을 것으로 기대

감사합니다

