

# ISSUE & FOCUS

Newsletter 2023-4

## 인구 감소와 지방소멸 대책

이용환 한반도선진화재단 사무총장

최영호 한반도선진화재단 정책위원

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

우리는 지금 저출산·고령화로 인한 인구 감소와 수도권 집중화가 유발한 지방소멸 위기라는 두 개의 큰 과제에 직면해 있다. 이 과제들은 서로 악순환의 고리로 작용하고 있다.

### – 인구구조 변화 요인과 대응

한국의 인구는 다른 OECD 국가보다 빠른 속도로 고령화되고 있다. 2018년 한국인의 기대수명은 82.7세로 OECD 평균보다 1.9세 높다. 반면 신생아는 급격히 줄고 있다. 2022년 출산율은 0.78까지 떨어졌다. 서울은 0.59에 불과하다. OECD 평균 합계출산율은 1.59(2020기준)다. 전체로는 OECD의 절반이고 서울은 1/3 수준이다. OECD 회원국 중 유일하게 출산율이 1명대 아래로 16년째 꼴찌를 하고 있다. 그 원인은 수도권 인구집중과 경쟁 격화, 주거 문제, 사교육비 증가 등 다양하고, 젊은 세대의 가치관 변화 등 비가시적으로 누적된 원인도 존재한다. 하지만 이 문제는 단기간에 개선할 수 없는 중장기적 과제이다. 때문에 최소 20년을 내다보는 안목을 가지고 종합적으로 정책을 마련해야 한다.

인구문제에 일찍 대처한 프랑스나 스웨덴을 살펴보자. 프랑스는 중앙정부의 ‘가족·아동·여성인권부’와 ‘사회통합총국’에서 인구 및 출산 문제를 총괄한다. 1999년에는 동거 부부의 권리를 인정하는 ‘시민연대협약’과 같은 정책대응으로 인구가 2009년 이후 매년 0.5% 정도 증가하고 있다. 스웨덴도 1940년대에 초당파적 ‘인구연구위원회’를 설치하고 지속적으로 대응함으로서, 현재 인구 1,050만 명에서 2050년에는 1,300만 명 이상으로 증가할 것으로 전망하고 있다. 반면, 우리나라는 정부의 ‘저출산고령화위원회’가 2005년에 창설되어 20년이 다 됐지만 성과는 미흡하다. 이제는 중앙정부와 지방정부가 허심탄회하게 손잡고 대책을 마련해서 과감하게 실행해야 한다.

저출산 못지않게 중요한 과제가 노인인구 비중 증가이다. 현재 추세라면 2025년에 전체 인구 중 노인인구 비율이 20%를 넘어 초고령사회로 진입할 것으로 예상된다. 저출산에 의한 인구 감소와 인구 고령화에 더하여 수도권인구 집중은 비도시지역의 소멸을 촉진하는 요인으로 대책 마련이 절실한 상황이다. 우선 우리나라는 국토 면적에 비해 인구 과밀국가임을 고려한 적정인구 개념을 정립하고, 이를 기준으로 부족한 인구를 어떻게 충원할 것인가를 고민해야 한다.

우선 시급한 것은 일손 부족 문제이다. 생산가능인구 감소는 AI·로봇 융합형 과학 기술을 적극적으로 이용하면 어느 정도 대처할 수 있을 것이다. 국방인력 부족도 어느 정도 대응할 수 있다. 소비 부문에서는 구매력이 중요한데 이는 괜찮은 일자리를 창출하는 경제성장으로 소득증진이 이루어져야 가능하다. 인구를 늘리는 유인책도 중요하다. 중앙정부와 지방정부가 인구정책을 전면적으로 재점검하고 이민정책을 포함한 미래를 대비한 종합대책을 마련해야 한다. 혈연을 중시하는 우리나라 문화에서 이민정책은 쉽지 않은 과제이다. 그러나 요즘에는 가족의 개념이 전통적인 혈연 중심에서 언어와 주거의 동시성을 고려하는 방향으로 바뀌고 있다. 혈연관계가 아니더라도 같이 살고 있으면 가족으로 보는 시대이다.

## – 지방소멸 대응 정책과제

OECD가 발표한 ‘한국의 인구구조와 지역발전정책 방향’ 보고서(2023.2)에 의하면, 한국은 OECD 32개국 중 6번째로 도시인구집중도가 높은 나라이다(2019년 기준). 5만 명 이상의 도시에 거주하는 인구가 83%, 50만 명 이상의 도시에 거주하는 인구는 76%이다. 이는 OECD의 평균 도시인구 비율 55%보다 훨씬 높다. 반면 비도시지역에 거주하는 인구비율은 11.3%로 OECD 평균 29%보다 훨씬 낮다. 일본의 ‘국립 사회보장·인구문제연구소’에 따르면, 인구집중은 저출산과도 직접적 관련이 있다고 보고되었다. 여러모로 지방소멸대책이 절실한 상황이다.

우리나라의 수도권 도시집중과 이로 인한 지방소멸 문제는 해묵은 난제이다. 이제는 중앙정부 주도형에서 벗어나 중앙정부는 지원하고, 지방정부가 이끌고 가는 대응이 필요하다. 대한민국 정부는 지난 2월에 6개 분야 57개 과제를 선정하여 중앙의 권한을 지방에 이양해나가고 있다. 이에 더하여 재정적 조치가 따르는 실질적 권한이양이 필요하다.

지방시대는 지방정부가 자율, 자기책임 원칙에 의거 발전전략을 수립하고 추진하면서 중앙정부와 협력하고 다른 지방정부와 연대를 통해 지방발전을 구현하는 것이다. 중앙정부는 창의적 노력을 기울이는 지방정부를 선별해 지원함으로써 개방과 경쟁을 유발해야 한다. 지방발전 제1의 과제는 발전동력확보이다. 지방정부는 아직까지 중앙집권적 행정문화에 익숙하다. 우선 이를 극복하는 차원에서 어떤 지방도시를 만들 것인가를 검토해서 청사진을 내놓고 혁신을 유발하는 환경조성에 나서야 한다. 지역의 특수성을 살려서 지역 색깔을 드러내고 지속적인 인프라 확충과 행정서비스를 펼쳐야 한다. 지방소멸을 막기 위해서는 지방자치단체끼리 통합도 할 수 있다는 각오로 임해야 한다.

지방에 사람이 오게 하려면 무엇이 있어야 한다. 청년층이 수도권에 집중되는 것은 지방보다 수도권이 더 매력적이기 때문이다. 지방을 매력적인 곳으로 만들면 저절로 사람이 오고 지방에 머무를 것이다. 한국 사회에서 가장 중요한 매력은 일자리, 교육, 문화, 의료 및 삶의 편의성일 것이다. 지방에 와서 살더라도 불편함이 덜어지고 즐거운 마음으로 지낼 수 있어야 한다. 대안 중 하나가 소도시이다. MZ 세대는 전통적인 농촌 지역을 소도시라고 부른다고 한다. 이는 도시의 편의성이 농촌에도 필요함을 의미한다. 그러려면 학교, 병원, 상업시설과 함께 일자리를 만드는 기업을 유치해야 한다. 기업을 유치하려면 세금, 금융, 토지 등 인센티브와 함께 시대변화에 부응한 디지털 환경조성 그리고 기업의 인력 수요에 부응한 인력을 지방대학이 공급할 수 있어야 한다. 이 문제는 지방대학 혼자서 해결할 수 없는 문제이므로 지방정부가 나서고 중앙정부는 지원에 최선을 다해야 한다. 디지털 시대에 부응한 직업교육 강화, 일자리 공유 및 시간제 근로 기회 확대와 함께 지방에 거주하는 여성, 노인, 장애인 등 유휴인력 활용방안도 고민하여 실행해야 한다. 지방정부가 인재 양성에서부터 취업과 창업 그리고 일, 생활, 놀이를 함께 해결할 수 있는 지역발전 생태계를 선도해 나가야 한다.

지방발전 생태계가 이루어지면 기업 유치도 원활해질 수 있다. 그래도 어려우면 창업에 대한 열정은 있으나 자금 여력이 없는 청년들에게 스타트업의 기회를 열어주는 것도 한 방법이다. 구체적인 방법은 지방정부 상황에 맞게 개발해야 할 것이다. 교육 특화, 문화 특화도 병행할 수 있으면 금상첨화다. 지역의 특색을 살리는 로컬브랜드 육성도 병행하여 지역 기업들의 자생력을 높여야 한다.

## – 시대의 흐름과 조화된 대응 필요

살기 좋은 지방은 삶의 질을 추구하는 요즘 시대의 욕구와 맞아떨어진다. 예전에는 직장과 주거가 가까운 직주근접(職住近接)을 선호했지만, 요즘에는 평일은 도시의 일터에서 일하고 주말에는 가족과 함께 공기 좋고 물 맑은 지방에서 보내고 싶어 한다. 이제는 직장에 매일 출근하지 않아도 언제, 어디서나 일을 할 수 있는 시대이다. 지방정부는 듀얼라이프를 선호하는 시대적 흐름과 코로나 팬데믹으로 익숙해진 재택근무 방식을 기회로 활용해야 한다.

실제로 IT기업 중에는 재택근무를 넓게 인정하는 회사가 적지 않다. 이런 기업에 종사하는 사람들은 ‘일(Work)하면서 삶(Life)의 균형(Balance)’을 추구하는 워라벨을 즐기고자 한다. 지방정부는 이들의 욕구에 맞는 살기 좋은 지역을 만들어 이들이 오도록 흡인력을 발휘해야 한다. 꼭 거주인구만 유치할 필요는 없다. 생활인구 증가에도 관심갖고 정책을 설계하면 좋을 것이다.

지방에 살면서 마음에 여유가 생기고 삶이 풍요롭고 만족해지면 인구는 늘어날 수 있다. 지방에서도 질 높은 교육과 의료서비스를 받을 수 있으면 사람들은 온다. 교육 의료 문화 복지를 한 번에 모두 이룰 수는 없다. 우선 하나를 특화해서 이루어내면 나머지는 단계적으로 추진해도 될 것이다. 지방정부가 이 흐름을 제대로 활용하면 수도권 인구분산의 계기도 될 수 있을 것이다. 차제에 욕심을 부려서 외국인도 오고 싶어 하는 곳으로 만들면 더욱 좋을 것이다.

금년 상반기에 설립 예정인 출입국·이민관리청도 인구 증가에 기여할 수 있을 것이다. 이민정책에서 유념할 것은 후진국의 단순 노무자보다 고급인력 스카우트이다. 이를 위해서 중앙정부와 지방정부가 함께 해외 인재와 투자유치에 장애가 되는 규제를 풀고 세계 평균보다 높은 세율은 낮추어야 한다. 지방대학에서도 한국어 과정을 개설해서 K팝 팬을 비롯하여 해외 젊은이들을 유치하는 노력을 펼쳐야 한다.

이상에서 언급한 노력들이 결실을 맺고 인정받으면 지방시대의 정책들이 인구 증가의 동인으로 작용할 수 있을 것이다. 우선은 수도권 집중, 저출산, 지방소멸은 서로 맞물린 악순환의 고리임을 인정해야 한다. 그리고 정치권과 사회 지도층이 초당파적으로 허심탄회하게 논의하여 대응책을 마련하고 국민을 설득하여 하루빨리 시행해야 할 것이다.

**※ 내 마음같은 정책을 만나셨다면 수신번호 #7079-4545로 후원문자를 보내주세요.**  
(한 통 2,000원)