

‘지역재생잠재력지수’의 의의와 시사점

송미령·성주인·심재현·서형주

요 약

지방소멸위험지수는 인구 감소에 대한 경고를 보내기는 하나 별다른 대안 없이 지방의 부정적 위기감을 가중

- 지방소멸위험지수에는 현재 가장 큰 비율을 차지하는 40~50대 연령집단은 전혀 반영되지 않고 있으며, 실제 현실적으로는 가임기 여성 인구수(15~49세)가 많은 시 지역보다 상대적으로 가임기 여성 인구수가 적은 군 지역의 합계출산율이 더욱 높음.
- 더욱이 인구의 수만 가지고 지방소멸을 논의하는 것은 적절치 않고, 지역의 육아 및 보육 분위기 등 지역사회 상황 등을 함께 고려할 수 있는 더욱 긍정적인 성격의 지표 발굴이 필요함.

지역재생잠재력지수는 지역에서 얼마나 인구를 증가시킬 잠재력이 있는지를 파악할 수 있는 지수로, 두 자녀 이상 출생률 대비 출산가능인구 비율로 구성

- 지역재생잠재력지수는 출생아 수를 넘어 지역의 전반적인 출산 분위기를 파악하는 데 초점을 두며 지수 값 1을 기준으로 수치의 의미를 해석함. 지방소멸위험지수가 제대로 포착하지 못하는 지역사회 육아·보육의 전반적인 분위기를 간접적으로 파악하는 것이 가능함.
- 전국 229개 시·군·구를 대상으로 산출한 지역재생잠재력지수는 군 지역, 시 지역, 구 지역 순으로 평균 지수 값이 높게 나타나며, 지수 값이 2 이상인 19개 상위 지역은 모두 군 지역임. 수도권 및 대도시 지역의 지역재생잠재력지수가 오히려 낮게 나타나고 있으며 경북·경남, 전남 군 지역에서 지수 값이 높게 분포하는 특징이 나타남.
- 그러나 지역재생잠재력지수가 높은 지역의 아이들이 학령기에 접어들면서 관련 생활 인프라가 상대적으로 나은 지역으로 이주를 하며 지역의 인구가 감소하는 문제가 나타남.

지역재생잠재력지수가 높은 농촌 지자체에서는 지역 내 출산 장려 분위기 조성에 더불어 학령기 아동이 걱정 없이 성장·거주할 수 있는 지속가능한 인구 유지 방안 마련이 필요

- 저출산을 극복하기 위해서는 아이를 출산하는 것이 자연스럽고 출산 후 아이를 지역사회가 함께 돌봐줄 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 것이 중요함.
- 더불어 농촌의 학령기 아동들이 다른 지역으로 떠나지 않고 지역 내에서도 양질의 교육을 받고 안정된 일자리도 구할 수 있는 근본적인 인구 유출 억제 정책이 필요함.
- 산청군의 ‘찾아가는 산부인과’ 사업과 경남도의 임산부 배려문화 확산을 위한 ‘맘 편한 원스톱 보육센터’ 설치, 의성군의 출산·일자리·주거 연계 지원, 강진군의 주민 공동육아카페와 다함께 돌봄센터, 고령군의 민간 단체 중심 ‘사회복지 협의회’ 구성 등은 학습해야 할 주요 사례임.

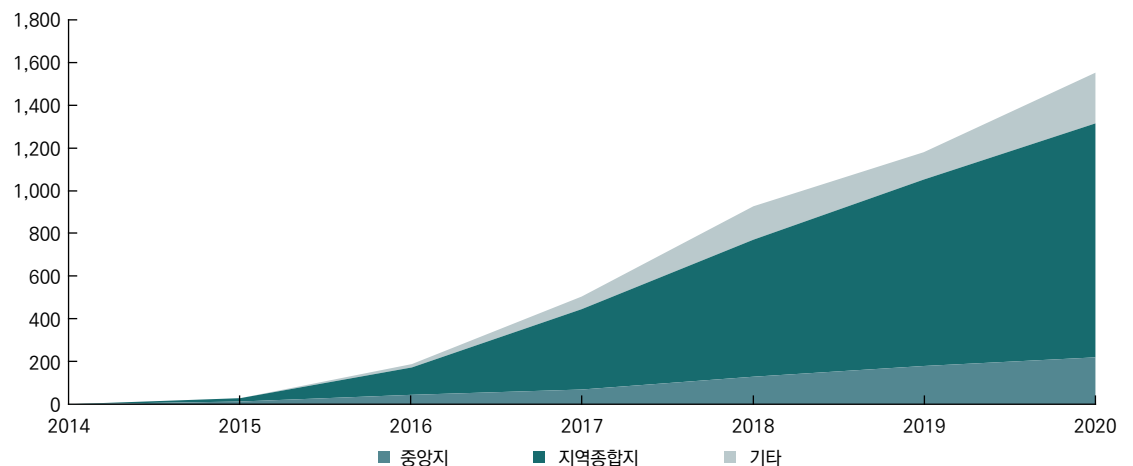
01

지방의 소멸 위기감과 재생 잠재력

고령화·저출산에 기인하여 지방소멸에 대한 위기감이 날로 높아지는 상황

- 통계청 자료에 따르면, 만 65세 이상의 전국 고령인구 비율은 2000년 7.0%에서 2020년 16.4%로 20년 사이에 2배가 넘게 증가하였으며 2025년에는 20%가 넘는 초고령사회에 진입할 것임.
- 경제개발협력기구(OECD) 국가들의 고령인구 증가율은 연평균 2.6%이지만 대한민국은 4.4%로서, 37개국 중 고령화가 가장 급속히 진행되어 2048년에는 세계에서 가장 나이 든 나라가 될 전망이다(한국경제연구원 2021).
- 통계청 자료에 따르면 합계출산율 역시 2000년 1.48명에서 2020년 0.84명으로 급감하였는데, OECD 국가 중 합계출산율이 1명 미만인 나라는 한국이 유일할 정도로 심각한 수준임.
- 한국언론진흥재단의 빅카인즈 뉴스 검색·분석을 통해 ‘지방소멸’에 관련한 언론 기사 건수를 집계한 결과, 2014년 0건에서 2020년 1,559건으로 나타나 관련 뉴스가 급격히 증가함.
- 특히 지역종합지에서 ‘지방소멸’에 관련한 기사가 집중적으로 쏟아져 나오는 실정이어서 지방에서 느끼는 위기감은 더욱 고조되는 것으로 판단됨.

〈그림 1〉 언론에서 표출된 ‘지방소멸’ 관련 키워드 기사 건수

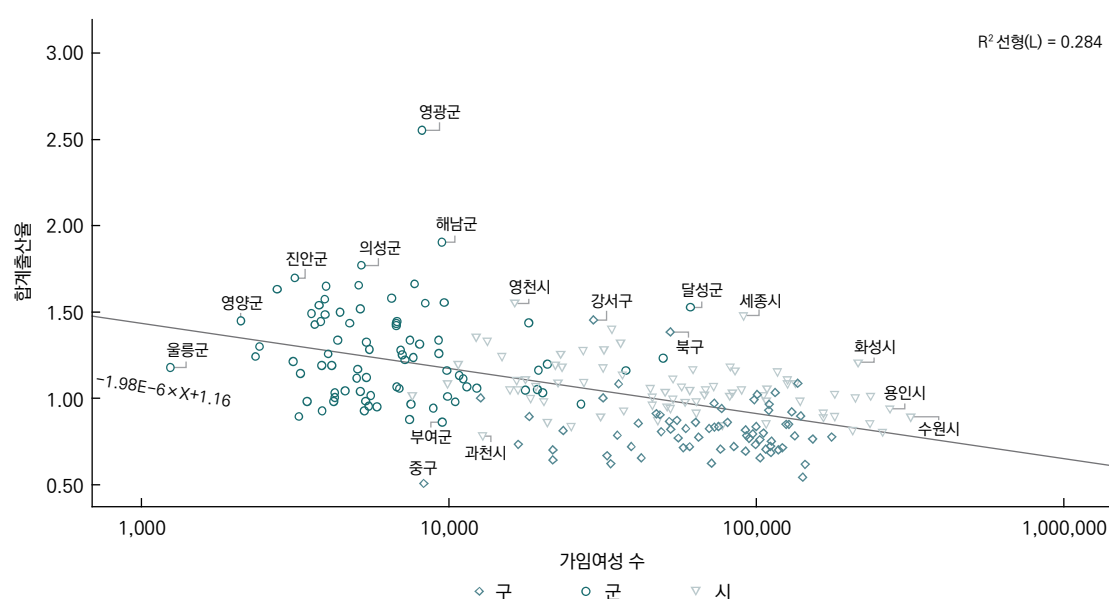


자료: 빅카인즈 키워드 분석(<https://www.bigkinds.or.kr/>).

지방소멸위험지수의 무비판적 수용은 지양할 필요

- 일본에서도 이러한 상황이 수년 전부터 사회적 이슈로 떠올랐음. 일본은 도쿄권의 인구 집중 및 지방의 인구 감소에 따른 ‘지방소멸’ 문제에 대처하고자 여러 정책을 추진 중임. 일본에서 일명 ‘마스다보고서’를 통해 ‘지방소멸위험지수(65세 이상 인구 대비 가임여성 비율)’가 처음 수치로 제시되면서 지방소멸 문제가 사회적 이슈로 부각됨(마스다 2015).
- 국내 일부 연구에서는 일본의 맥락에서 고안된 이 ‘지방소멸위험지수’를 비판 없이 빌려 국내에 적용하고 있음. 언론 매체에서도 이를 그대로 인용하고 있음.
- 현재 우리나라 인구 구조로는 1960~1970년대 출생 코호트(현재 40~50대 연령)가 가장 큰 비율을 차지하는데, 이들 연령집단은 ‘지방소멸위험지수’에는 전혀 반영되지 않는 등 이 지수는 그다지 현실적이지 못해 실제 인구변동 문제의 심각성 예측을 왜곡할 위험이 있음(이상림 외 2018).
- 지방소멸위험지수가 지니고 있는 가임여성의 ‘대체 출산 가정’은 초저출산 상황이 지속되고 있다는 점에서 적절하지 않으며, 지방소멸위험지수의 값이 0.5 이하일 경우 지역이 사라질 위험이 크다는 주장도 판단 근거가 부족함(정성호 2019).
- 가임기 여성 인구수(15~49세)가 많은 시·군·구보다 상대적으로 가임기 여성 인구수가 적은 군·지역의 합계출산율이 더욱 높음. 전반적으로 가임기 여성 인구수가 증가할수록 합계출산율이 낮아지는 경향임. 가령, 영광군은 가임기 여성 인구수가 8,000여 명이며 합계출산율은 2.54에 달함. 반면, 가임기 여성 인구수가 1만 2,000여 명인 과천시와 과천시시의 합계출산율은 0.78에 불과함.

〈그림 2〉 시·군·구별 가임여성 수와 합계출산율 간의 관계



주: 그래프의 이해를 돕기 위해 가임여성 수 축은 로그 눈금값으로 설정.
 자료: 통계청(2019). 인구동향조사, 인구총조사.

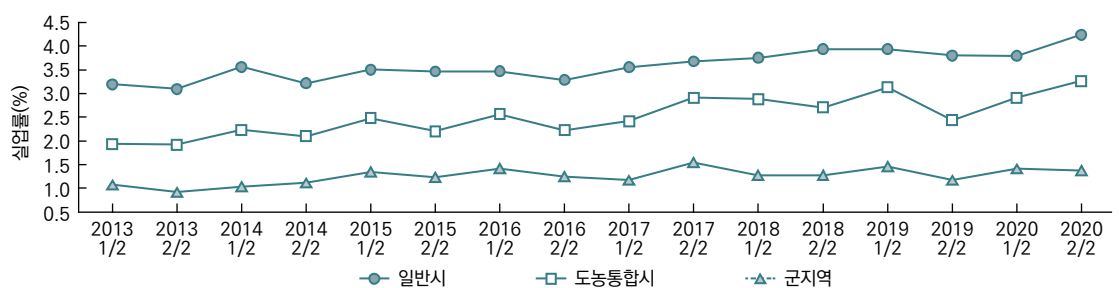
‘지역재생잠재력지수’의 의의와 시사점

- ‘지방소멸위험지수’의 무이동 가정이나 자연 감소 가정을 그대로 따른다고 하더라도, 이들 소멸위험 지역들은 30년 후 고령화지수(노인인구 대비 아동인구 비율)가 크게 높아질 뿐이지 인구 자체가 사라진다고 판단할 근거는 찾기 힘들. 이처럼 현실성이 부족한 불충분한 전망은 오히려 지방 인구 감소에 대한 대중적 이해를 잘못된 방향으로 왜곡시킬 위험성이 있음(이상립 외 2018).
- 인구의 수만 가지고 지방소멸을 논의하는 것은 적절치 않고, 지방소멸 위기의식을 과도하게 조장할 우려가 있음. 출생, 사망, 전입, 전출과 같은 인구의 동태적인 특성을 종합적으로 고려하지 않고 단순히 가임여성 문제로 인구 감소를 귀결시킴. 지역의 육아 및 보육 분위기 등 지역사회의 상황 등을 파악하기 어려운 수치만을 제공함.
- 저출산에 대한 경고를 보낼 수는 있지만 별다른 대안 없이 과도한 부정적 공포심을 조장하는 것이라 판단됨.

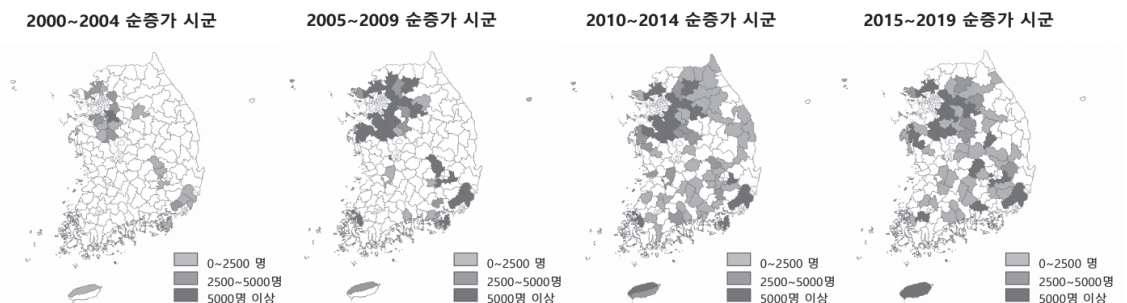
최근 농촌 지역은 도시 지역보다 실업률이 낮고, 귀농·귀촌 유입으로 인구가 늘어나는 지역도 다수 존재

- 군 지역이 일반시에 비해 실업률이 최대 3배 이상 낮고 읍·면을 포함하는 도농통합시도 일반시에 비해 실업률이 낮음.
- 소위 지방소멸론에 입각하여 단기적인 인구 유치·증가 시책에만 머물지 말고 농촌이 지닌 성장 잠재력을 살려서 지역의 중장기적인 지속가능성을 높이는 방안을 찾아야 함.
- 지방소멸위험지수의 대척점에 있는 개념으로 지역의 인구 성장 잠재력을 측정할 수 있는 지수를 개발하고 긍정적인 측면에서의 지역의 발전 가능성을 탐색할 필요가 있음.

〈그림 3〉 지역별 실업률 및 인구 순증가 시군의 변화



자료: 통계청 지역별 고용조사, 반기별.



자료: 성주인 외(2021).

02

지역재생잠재력지수의 개념과 시사점

2.1. 지역재생잠재력지수의 의미

지역재생잠재력지수는 지역에서 얼마나 인구를 증가시킬 잠재력이 있는지를 파악할 수 있는 지수로, 출산가능인구 비율 대비 두 자녀 이상 출생률로 구성

$$\text{지역 재생 잠재력 지수} = \frac{\text{둘째 이상 출생률}}{\text{출산가능인구 비율}} = \frac{\frac{\text{둘째 이상 출생아 수}}{\text{총 출생아 수}}}{\frac{\text{15-49세 여성인구}}{\text{총 여성인구}}}$$

- 둘째 이상 출생률은 특정 1년간의 총 출생아 중에서 둘째 이상으로 태어난 아이(둘째 이상 출생아/총 출생아)의 비율이며, 출산가능인구 비율은 총 여성인구 대비 15세에서 49세 여성(가임여성) 인구를 의미함.¹⁾

지역재생잠재력지수는 출생아 수를 넘어 지역의 전반적 출산 분위기를 파악하는 데 초점을 두며 지수 값 1을 기준으로 수치의 의미를 해석

- 첫째, 이 지수는 아이가 얼마나 태어나는가보다는 지역의 전반적인 출산 분위기를 파악할 수 있게 해 줌. 지역에서 둘째 이상(2명 이상) 자녀가 얼마나 분포하는지를 알려주는 지수이며, 이 지수를 통해 지방소멸위험지수가 제대로 포착하지 못하는 지역사회 육아·보육의 전반적인 분위기를 간접적으로 파악하는 것이 가능함.
- 둘째, 지수 값이 1 이상이면 지역에서 인구가 재생산되고 있음을 의미함. 이 지수는 출생과 관련한 동태적인 특성이 반영되었다는 장점이 있음.
- 셋째, 지수 값이 1 미만이면 출산가능인구 중에서 태어난 자녀의 비율이 1명 이하가 되어 향후 인구가 감소할 것을 의미함.
- 넷째, 이 지수는 출산가능인구 비율이 높더라도 둘째 이상 출생 비율이 낮으면 그 수치가 낮게 측정되어 향후 인구가 줄어들 것으로 예측할 수 있게 하는 장점이 있음.

1) 지수를 구성하는 지표 간의 상관관계는 <부록 1>에서 설명. 지수는 송미령 외(2020)의 연구를 수정·보완하여 정리한 것임.

- 다섯째, 지수의 구성을 보면 동일 조건에서 총 여성인구가 높아지면 지수가 커지는 경향이 있는데, 이는 지역에 여성이 잔류하게 될 확률이 높다는 것을 의미하고 지역에 육아·보육 지원 기능이 발달하여 지역재생잠재력지수가 커짐을 의미함.
- 여섯째, 동일 조건에서 가임여성인구가 많아지면 지수는 감소하는데 이는 지역에 아이를 낳지 않는 분위기가 조성되어 있음을 의미함. 마찬가지로 한 자녀 출생이 많으면 지수는 감소하는 경향을 보임.
- 다만, 이 지수는 다양한 재생 잠재력 부문 중 출산, 육아·보육에 관련한 전반적인 분위기를 살펴보는 것으로 모든 재생 잠재력을 대표하지는 못한다는 한계가 있음. 정확히는 인구의 재생 잠재력을 살펴보는 것이나, 귀농·귀촌 등과 같은 인구 유입의 동력을 직접적으로는 파악하지 못하는 한계가 있음. 다만, 여성의 잔류 확률을 통해 그러한 측면도 일부 간접적으로는 반영되었다고 할 수 있음.

2.2. 지역재생잠재력지수의 공간분포 및 특징

전국 229개 시·군·구를 대상으로 산출한 지역재생잠재력지수는 **군 지역, 시 지역, 구 지역 순으로 평균 지수 값이 높으며, 지수 값이 2 이상인 상위 지역은 모두 군 지역**

- 군 지역이 시 지역 및 특·광역시보다 인구 재생력 자체로는 더 큰 역할을 하고 있음.
- 특·광역시의 경우, 지수 평균값이 1 이하로 미래 인구의 재생력 측면에서 긍정적인 효과를 발휘하지 못함.

〈표 1〉 지역재생잠재력지수의 기초 통계

구분	구	시	군
평균	0.89	1.11	1.68
최대	1.46	1.75	2.64
최소	0.58	0.74	0.96
표준편차	0.17	0.22	0.37

자료: 저자 작성.

- 시·군·구별 분포를 살펴보면 지수 값이 2 이상 상위 지역은 모두 군 지역으로 19개 군에 달하는 반면, 69개 자치구 중 55개 구 지역에서 지수 값이 1 미만으로 나타남. 즉, 특·광역시의 지역에서는 다른 지역보다 아이들을 더 낳지 않는 분위기가 형성되어 있음을 의미함.

〈표 2〉 지역재생잠재력지수의 시·군·구별 분포

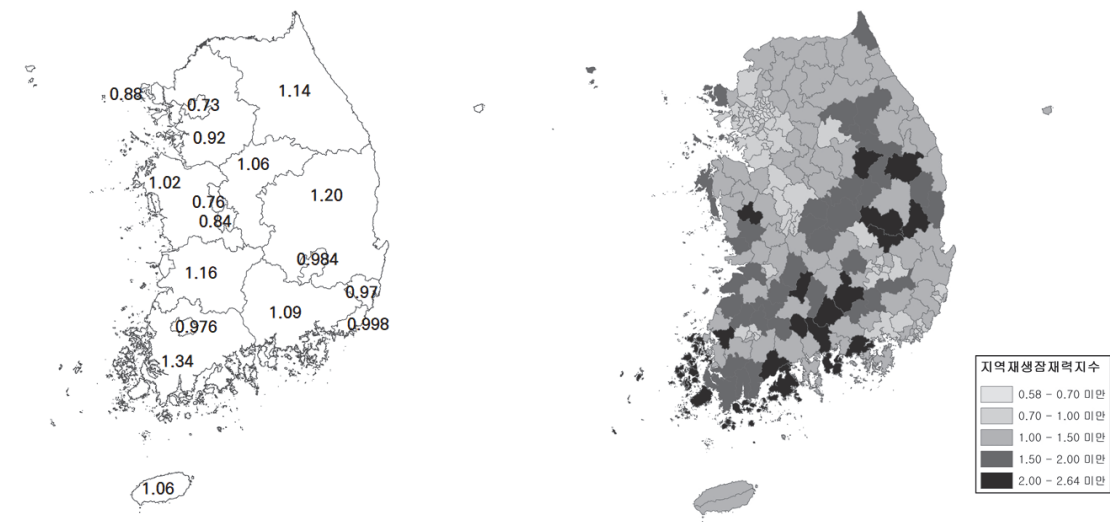
구분	구	시	군
1 미만	55	28	1
1~2 미만	14	50	62
2 이상	0	0	19
합계	69	78	82

자료: 저자 작성.

수도권 및 대도시 지역에서 지역재생잠재력지수가 낮으며 경북·경남, 전남 군 지역에서 지수 값이 높음

- 시도별로는 서울, 세종, 광역시, 경기도의 지역재생잠재력지수가 1 미만이었고, 전라남도과 경상북도 1.2 이상의 가장 높은 값을 나타냄.
- 시도별로는 지역재생잠재력지수 2 이상인 지역이 없으나 시·군·구별로는 2 이상의 값을 나타내는 지역들이 있는데 모두 군 지역임.
- 2 이상의 높은 값을 가지는 지역으로 산청군, 보성군, 신안군, 고흥군, 하동군, 의성군, 봉화군, 합천군, 군위군, 청송군, 남해군, 장수군, 완도군, 구례군, 단양군, 함평군, 고성군(경남), 진도군, 청양군이 있음. 이 지자체들에는 다른 지역과 비교하여 출산을 꺼리지 않는 분위기가 상대적으로 우세하게 형성되어 있다고 볼 수 있음.

〈그림 4〉 지역재생잠재력지수의 시도 및 시·군·구별 공간분포



자료: 저자 작성.

〈표 3〉 지역재생잠재력지수의 시·군·구별 분포

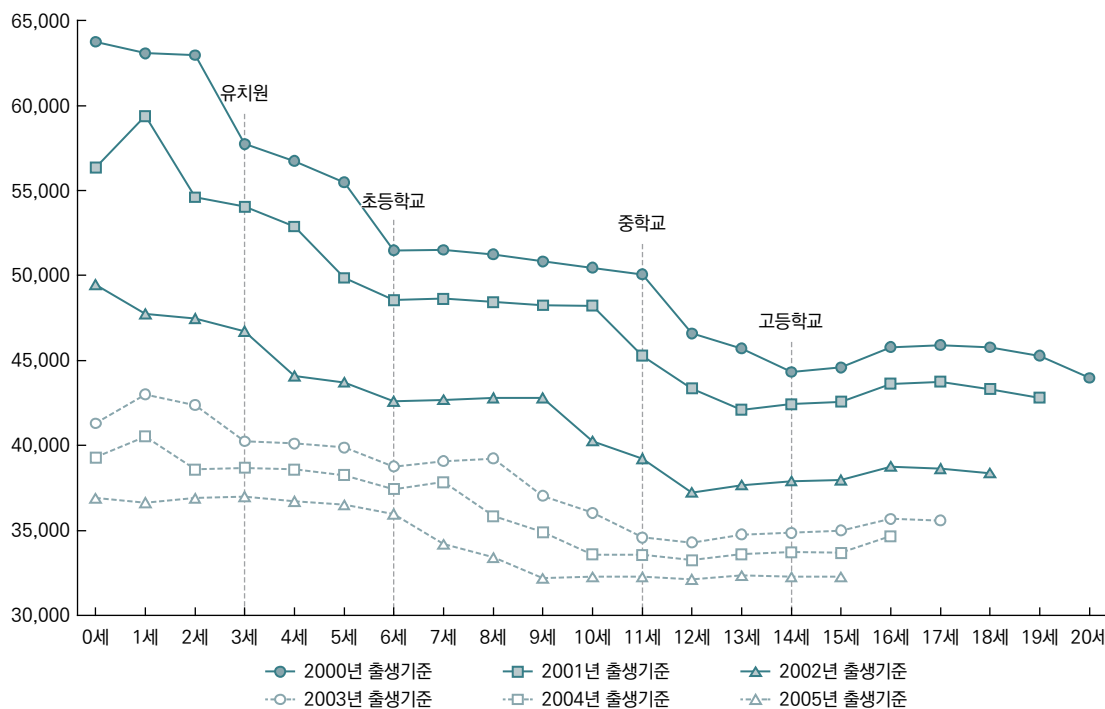
순위	시·군명	행정구역	지수 값	순위	시·군명	행정구역	지수 값
1	산청군	군 지역	2.64	26	영양군	군 지역	1.83
2	보성군	군 지역	2.59	27	진안군	군 지역	1.82
3	신안군	군 지역	2.49	28	의령군	군 지역	1.81
4	고흥군	군 지역	2.43	29	서천군	군 지역	1.79
5	하동군	군 지역	2.39	30	옥천군	군 지역	1.79
6	의성군	군 지역	2.25	31	해남군	군 지역	1.76
7	봉화군	군 지역	2.24	32	순창군	군 지역	1.76
8	합천군	군 지역	2.22	33	문경시	도농통합시	1.75
9	군위군	군 지역	2.17	34	태안군	군 지역	1.74
10	청송군	군 지역	2.13	35	김제시	도농통합시	1.74
11	남해군	군 지역	2.10	36	부여군	군 지역	1.73
12	장수군	군 지역	2.10	37	예천군	군 지역	1.71
13	완도군	군 지역	2.09	38	장흥군	군 지역	1.71
14	구례군	군 지역	2.07	39	영덕군	군 지역	1.70
15	단양군	군 지역	2.07	40	창녕군	군 지역	1.70
16	함평군	군 지역	2.06	41	부안군	군 지역	1.69
17	고성군(경남)	군 지역	2.05	42	곡성군	군 지역	1.65
18	진도군	군 지역	2.01	43	평창군	군 지역	1.64
19	청양군	군 지역	2.01	44	영월군	군 지역	1.63
20	강진군	군 지역	1.98	45	고성군(강원)	군 지역	1.61
21	함양군	군 지역	1.92	46	성주군	군 지역	1.59
22	고창군	군 지역	1.92	47	영주시	도농통합시	1.59
23	보은군	군 지역	1.90	48	영암군	군 지역	1.58
24	횡성군	군 지역	1.87	49	웅진군	군 지역	1.54
25	임실군	군 지역	1.83	50	청도군	군 지역	1.53

자료: 저자 작성.

농촌에서 아이들이 성장하고 정착할 수 있는 환경을 국가 및 지역사회가 마련할 필요가 있음

- 지역재생잠재력지수로는 농촌이 상대적으로 그 잠재력이 더 높음에도 불구하고 인구 감소는 계속되고 있음. 이는 농촌에서 도시보다 아이를 많이 낳더라도 그 아이를 양육하고 교육하는 데 필요한 인프라 등이 부족한 것을 비롯해 어려움이 많아 아이들의 학령이 높아질수록 농촌 지역 이탈률도 높아지기 때문임.
- 군 지역에서 태어난 아동들은 유치원 입학기인 만 3세쯤 군 지역에서 시나 구 지역으로 이탈하는 것으로 나타나고 이후 초등학교 입학기인 만 6세경에 이탈자 수가 커짐. 이후 중학교, 고등학교 입학기에 이탈자가 증가함.
- 근래로 올수록 유치원 시기의 아동 이탈은 다소 감소하는 것으로 보이거나 초등학교 입학기 아동의 농촌에서 도시로의 이탈은 두드러지는 것으로 나타남.
- 이러한 경향을 종합해 볼 때, 아이를 출산하는 것이 자연스러운 분위기를 조성하고 출산 후 아이를 지역사회가 함께 돌봐줄 수 있는 시스템을 갖추는 게 중요하지만, 더 나아가 아이들이 지역에서 성장하고 정착할 수 있도록 양질의 교육을 받을 수 있는 기회를 제공해야 함을 알 수 있음. 즉, 농촌에 살 아도 도시만큼의 교육 서비스를 받을 수 있어야 지속가능한 인구를 유지할 수 있을 것으로 판단됨.

〈그림 5〉 군 지역에서의 출생연도별 인구 변화량



주: 해당 자료는 2020년 만 20세까지의 인구수를 연령별로 표현한 것임. 예를 들어, 2000년 출생 기준 그래프에서 3세의 의미는 군 지역에서 2000년에 태어났던 만 3세의 인구수를 의미.

자료: 통계청(각 연도). 시·군·구 연령(1세)별 주민등록연앙인구.

인구 유출 억제와 신규 인구 유입을 통한 사회적 인구 증가책이 동시에 요구됨

- 지역재생잠재력지수가 평균값 이상을 기록한 시·군(총 62개) 중 지난 5년간 인구의 순유입을 기록한 곳은 26개, 5년 평균 귀농·귀촌 유입량이 증가 추세를 나타낸 곳은 14개임.
- 이들 시·군 중 상당수는 지방소멸위험지수 상위권에 해당하는 곳으로 농촌 지자체에서 ‘지방소멸론’에서 제시한 시나리오와는 전혀 다른 방향으로 변화가 진행되고 있음을 보여줌.
- 반면 이처럼 최근 인구 유입 추세를 보이기 시작한 일부 지역을 제외한 상당수 농촌 시·군은 여전히 인구 기반 유지가 쉽지 않은 상황이어서, 출산 장려와 더불어 새로운 인구의 지역 유입, 정착을 지원하는 다방면의 시책이 추진되어야 함을 시사함.

〈표 4〉 지역재생잠재력지수 상위 시·군(62개) 중 인구 순유입 및 귀농·귀촌 증가 지역 현황

구분	시·도별 해당 시·군 목록
5년간 인구 순유입 시·군 (26개)	(인천) 강화군 , 옹진군 (강원) 횡성군, 영월군, (충북) 보은군, 옥천군, 단양군 (충남) 청양군 , 태안군 (전북) 진안군 , 임실군 (전남) 담양군 , 구례군, 장성군 (경북) 상주시 , 군위군, 의성군 , 청송군 , 청도군, 성주군, 예천군 (경남) 밀양시, 창녕군, 산청군, 함양군 , 거창군
5년간 귀농·귀촌 평균 유입량 증가 시·군 (14개)	(인천) 강화군 (강원) 평창군 (충남) 청양군 (전북) 진안군 (전남) 담양군 , 고흥군, 장성군 (경북) 상주시 , 문경시, 의성군 , 청송군 , 예천군 (경남) 함양군 , 거창군

주 1) 지역재생잠재력이 평균값 이상을 기록한 62개 시·군을 대상으로 집계.

2) 2015~2019년 사이의 인구 순유입 시·군 및 5년간 귀농·귀촌 유입량이 증가 추세를 나타낸 시·군을 표시함.

3) 두 지표 모두 해당되는 지역은 경우 밑줄로 강조함.

자료: 통계청 인구이동통계 및 귀농·귀촌 통계를 기초로 저자 작성.

03

지역재생잠재력 강화 관련 주요 사례

(의성군 안계면) 출산부터 일자리·주거까지 연계 지원

출산·보육 지원을 위한 '의성군 출산통합지원센터'와 일자리와 주거, 의료와 교육, 복지 및 문화 기반을 두루 갖춘 '이웃사촌 시범마을'을 연계 조성

- 출산통합지원센터를 통해 영·유아들에게는 장난감 대여와 놀이방, 체험교육 서비스를 제공, 부모에게는 임신과 출산, 보육 관련 다양한 프로그램을 지원하는 원스톱 서비스를 제공
- 2016년 행정안전부의 '뉴-베이비붐' 선도 지자체 선정 사업의 일환으로 안계면에 건립, 1,322 m^2 부지에 지상 2층 건물로 프로그램과 회의실, 아기 놀이방, 장난감대여소, 엄마쉼터 등의 시설을 조성

이웃사촌 시범마을은 지방소멸 극복 모델로서 유입 청년의 안정적 정착을 위해 일자리와 주거, 의료, 복지 등을 두루 갖춘 행복마을을 조성하는 사업

- 정보기술(IT) 시설을 갖춘 스마트팜에서 청년들이 농업을 배우고 창업할 수 있도록 지원하는 청년 농부 사업 수행(29명의 청년 농부 유입)
- 도시청년의 농촌 정착을 위한 청춘구 행복동 사업 수행(15명의 도시청년 유입)
- 2022년까지 임대주택 140가구 조성 계획
- 에너지 자립마을 조성 추진 중
- 의성군은 '인구소멸 위험' 전국 1위 지역이었으나, 경북 23개 시·군 중 귀농 실적 1위를 차지하였고 합계출산율 전국 3위를 차지

(강진군 성전면) 주민 '공동육아카페'와 '다함께 돌봄센터'

성전면 농촌중심지 활성화 사업지구 내에 '아이 키우기 좋은 여성친화도시' 조성 사업의 일환으로 공동육아카페 3호점을 조성

‘지역재생잠재력지수’의 의의와 시사점

- 면 단위 아동과 부모가 함께 소통하는 공간의 확대를 위해 조성하였으며, 1호점과 2호점은 강진읍 내에 설치되어 운영 중임.
- 지역 거주 학부모들의 교류 공간 및 아이들의 놀이 공간으로 구성하여, 4명의 학부모가 자원봉사자로서 교대 근무하는 방식으로 월요일부터 토요일까지(오전 11시~오후 6시) 운영

최근에는 지역사회 중심의 자발적이고 주도적인 아동 돌봄 공동체 기반을 조성해 농촌 보육환경을 개선하고 초등돌봄의 사각지대를 해소해 나가고자 성전면에 ‘다함께 돌봄센터’를 건립

- 소득에 상관없이 지역 내 모든 초등학생이 이용 가능하며, 교사와 아이들이 그림책을 보며 소통하는 창의력 향상 수업과 축구교실, 음악 수업 등을 진행
- 방과 후 돌봄 공백을 해결하고 맞벌이 가정 및 취약계층의 양육 부담을 경감하기 위해 월요일부터 금요일까지(오전 10시~오후 7시) 운영

(고흥군) 민간 단체 중심의 출산 장려 정책 추진

지자체 중심의 출산 정책보다는 ‘고흥의 모든 군민이 나선다’는 취지로 민간 단체 중심의 출산 장려 정책을 추진

- 고흥 내 23곳의 금융기관과 업체들이 ‘사회복지 협의회’를 구성, 출산 가정에 장려금과 ‘축복꾸러미 세트’ 후원 물품을 선물
- 지역의 식당이나 커피숍, 미용실 등도 다자녀 가정 추가 할인에 참여(80개 이상 업체가 참여)
- 이 외에도 백일사진 촬영권 지원, 셋째 아이 이상 돌맞이 축하금 지원, 다자녀 가정 생활 속 상생 등 다양한 맞춤형 출산 장려 지원을 ‘자발적 민간 참여’로 추진

군은 그동안 보건소 산하였던 출산장려팀을 분리, 전담케 하여 다양한 정책 개발

- 청년인구 유입과 결혼친화적인 분위기 조성을 위해 신혼부부 결혼장려금, 청년부부 웨딩촬영비, 청년부부 내집 마련 대출이자 지원 사업을 시행
- 출산장려 및 양육비 지원에 관한 조례 제정(전라남도고흥군조례 제2793호)
- 최근 ‘2020년 대한민국 대표브랜드 대상’ 중 ‘출산장려도시 부문’에 선정
- 2019년 기준, 도시에서 유입된 귀농인이 176명으로 전국에서 가장 많았으며, 2018년부터 1년 10개월 동안 1,745가구, 2,245명이 고흥군으로 전입

04

시사점

일부 연구 등에서 주장하는 지방소멸 전망은 인구 감소로 인한 위험을 과장되게 경고하는 주장으로서 이런 현상이 장래 현실로 나타나기는 어려울 것으로 보임. 농촌 지자체에서는 현실성이 떨어지는 인구소멸 전망에 기반한 대응책을 무비판적으로 도입하기보다 지속가능한 인구 유지 혹은 스마트한 저밀도사회 준비 방안이 필요

- 저출산·고령화에 따른 인구 감소로 인해 발생할 수 있는 사회·경제적 파장은 있을 수 있으나 반대로 인구가 지속적으로 증가해도 다양한 문제가 발생할 수 있음.
- 따라서 지속가능한 국가가 될 수 있도록 인구 재생 측면에서 더욱 다양한 방안 마련이 필요한 상황임.

인구 재생 방안 마련에 앞서 현황 파악을 위해 부정적인 측면에서 고령화·저출산 실태를 확산하기보다는 긍정적인 측면에서 지역의 인구 재생 잠재력에 초점을 맞춘 지역재생잠재력지수 활용 등의 개선이 필요

- 인구 감소에 영향을 주는 저출산·고령화의 문제를 새로운 관점으로 살펴볼 필요가 있음. 고령화 문제 근간에는 저출산의 문제도 있지만, 의료기술의 발달과 식생활 개선으로 인한 기대수명의 증가로 고령층이 늘어난 영향도 있음. 즉, 건강한 고령층을 만들고 그들이 영위할 수 있는 다양한 사회·경제·문화적 해결책을 제시하여 사회 발전에 이바지하는 방안을 제시한다면 새로운 기회가 될 수 있을 것으로 판단됨.
- 반면, 저출산은 미래 인구를 급감시키는 직접적인 요인이 되므로 지속가능한 미래를 위해서는 무엇보다 사회적 분위기를 전환하고 다양한 정책 방안을 마련해야 함.
- 독일·일본 등과 같은 국가에서는 아직도 우리와 유사하게 저출산의 문제점을 고민하고 있지만, 프랑스 등 일부 국가들은 사회의식의 변화와 다양한 정책 지원 등으로 저출산 문제를 해결함.
- 인구의 재생력이 높은 지역이 어디인지, 그러한 지역에서는 어떠한 활동이 벌어졌는지를 파악하고 지역 특성에 적합한 방안을 모색한다면 장래 지속가능한 농촌을 만들 수 있는 구체적 초석을 마련할 수 있을 것임.

소위 소멸위험지역이라고 불리는 농촌은 인구의 재생력 측면에서 오히려 잠재력이 높음

- 지역재생잠재력지수는 농촌 지역의 가임기 여성이 도시보다 수적으로는 적어도 결혼하면 자녀를 도시보다 많이 낳는 경향이 있다는 것을 보여줌. 따라서 농촌 지역의 잠재력이 실제 지역재생으로 이어지려면 농촌 지역에서 다양하고 적절한 결혼·임신·출산·육아·보육 및 청년 유입 정책을 펼칠 필요가 있음.
- 즉, 국가 전체의 저출산 문제 해법이 농촌 지역의 삶의 여건을 개선하는 데서 비롯될 수 있음을 주목해야 함.

저출산을 극복하려면 아이를 출산하는 것이 자연스럽고 출산 후 아이를 지역사회가 함께 돌봐줄 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 것이 중요

- 여러 지역의 사례를 살펴보면 단순한 출산장려금 제공으로 인한 효과는 그리 크지 않음. 이보다는 아이를 출산하는 것이 자연스럽고 아이를 출산하고 나면 지역사회가 함께 돌봐줄 수 있어 육아 및 보육에 있어 안심할 수 있도록 하는 것이 더 큰 효과를 발휘할 것임.
- 유아기 이후 아이들이 지역에서 성장하고 정착할 수 있도록 양질의 교육을 받을 기회를 제공할 필요가 있음. 다자녀 출산 이후 학령기가 되면 많은 유소년이 도시 지역으로 학업을 위해 이동하는 경향이 있음. 농촌에 살아도 도시만큼의 교육 서비스를 받을 수 있도록 하는 방안 마련도 필요함. 나아가 다양한 농촌형 일자리를 만들어내고 농촌에서의 정보통신 인프라 및 위성 사무소 등과 같이 일의 환경 구축도 잘 이루어지도록 할 필요가 있음.
- 청년이 돌아오는 농촌만큼 청년이 떠나지 않는 농촌을 만드는 것이 중요한 정책 과제임.
- 로버트 머튼(Robert K. Merton)이 주창한 ‘자기 충족적 효과(self-fulfilling prophecy)’ 처럼 ‘지방은 소멸한다’는 상황에 대해 잘못된 판단이나 정의를 내려 다음 행동들이 처음의 잘못된 생각을 현실화하는 방향으로 되도록 하기보다는, 역으로 재생잠재력이 있음을 믿고 재생의 방향으로 가기 위한 긍정적 대안들을 많이 발굴하려는 노력이 필요함.

부 록

지역재생잠재력지수의 세부 지표 간 상관관계

단순히 여성이 많다는 것으로만, 인구의 재생산, 지역의 재생산 잠재력이 증가하는 것이 아님

- 지표 간 상관관계를 살펴본 결과 15~49세 여성인구, 총 여성인구 수, 총 출생아 수, 둘째 이상 출생아 수는 0.9 이상으로 매우 높은 상관관계를 보임.
- 하지만, 출생률 및 둘째 이상 출생률로 살펴보면, 위의 지표들과는 약하지만 음의 상관관계를 갖는 것으로 나타남. 특히 출산가능인구 비율과 둘째 이상 출생률은 -0.53으로 중정도의 음의 상관관계임.
- 이를 종합해 보면, 아이가 늘어나 지역이 재생될 수 있는 잠재력은 여성이 아이를 낳는 것으로 향상 되는 것이 아니라, 지역에서 아이를 낳을 수 있는 분위기, 아이를 기를 수 있는 환경 조성이 더 중요한 정책적 요인임을 파악할 수 있음.

〈부표 1〉 지역재생잠재력지수 지표 간 상관관계

구분	15~49세 여성인구	총 여성 인구 수	총 출생아 수	둘째 이상 출생아 수	출산가능 인구 비율	출생률	둘째 이상 출생률	지역재생 잠재력 지수
15~49세 여성인구	1	.997**	.974**	.959**	.725**	-.302**	-.442**	-.647**
총 여성인구 수	.997**	1	.970**	.958**	.706**	-.311**	-.426**	-.635**
총 출생아 수	.974**	.970**	1	.992**	.704**	-.177**	-.397**	-.619**
둘째 이상 출생아 수	.959**	.958**	.992**	1	.685**	-.164*	-.314**	-.587**
출산가능인구 비율	.725**	.706**	.704**	.685**	1	-.404**	-.530**	-.937**
출생률	-.302**	-.311**	-.177**	-.164*	-.404**	1	.264**	.418**
둘째 이상 출생률	-.442**	-.426**	-.397**	-.314**	-.530**	.264**	1	.722**
지역재생잠재력지수	-.647**	-.635**	-.619**	-.587**	-.937**	.418**	.722**	1

주 1) **: 상관관계가 0.01 수준에서 유의(양측).

2) Pearson 상관계수.

자료: 저자 작성.

참고문헌

마스다 히로야. 2015. 『지방소멸』. 와이즈베리.

성주인·한이철·민경찬. 2021. “농촌정책의 새 지평, 농촌 재생.” 한국농촌경제연구원 농업전망 2021.

이상림·이지혜·Bernhard Koppen·임소정·성백선. 2018. 『지역 인구공동화 전망과 정책적 함의』. 한국보건사회연구원.

정성호. 2019. “지방소멸론에 대한 비판적 검토.” 『지역사회학』 20(3): 5-28.

한국경제연구원. 2021. 주요국 고령화 현황 및 대응책 비교 보도자료.

〈http://www.keri.org/web/www/news_02?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&_EXT_BBS_messageId=356132〉. 검색일: 2021. 3. 23.

통계청. 〈<https://kosis.kr>〉. 검색일: 2021. 3. 30.

빅카인즈 키워드 분석. 〈<https://www.bigkinds.or.kr/>〉. 검색일: 2021. 3. 23.

KREI 농정포커스

감 수	박시현 명예선임연구위원	061-820-2343	shpark@krei.re.kr
내 용 문 의	송미령 선임연구위원	061-820-2351	mrsong@krei.re.kr
발 간 물 문 의	성진석 책임전문원	061-820-2212	jssaint@krei.re.kr

※ 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.

※ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

KREI 농정포커스 제197호

‘지역재생잠재력지수’의 의의와 시사점

등 록	제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행	2021. 4.
발 행 인	김홍상
발 행 처	한국농촌경제연구원 우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601 대표전화 1833-5500
인 쇄 처	(주)에이치에이엔컴퍼니
I S S N	2672-0159

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.