

대전세종포럼

일류 경제도시, 미래 전략 수도를 선도하는 지식 플랫폼

DAEJEON SEJONG KNOWLEDGE PLATFORM





MISSION

시민 행복과 자부심을 높이는 매력 있는 도시건설

VISION

충청권 메가시티를 선도하는 지역 미래 연구의 구심점

- 지속가능한 도시발전의 견인연구
- 충청권 메가시티 건설의 실현
- 글로벌 네트워크 구축으로 연구역량 강화



- 혁신 기반 사회적가치 실현
- 소통·협력을 통한 공감의 조직문화 확산
- 사람중심의 인권과 안전한 일터조성
- 시민 공감형 정책 플랫폼 구축
- 상생협력 기반의 지역연구 고도화
- 최종 고객인 시민과 쌍방향 소통

DAEJEON SEJONG FORUM

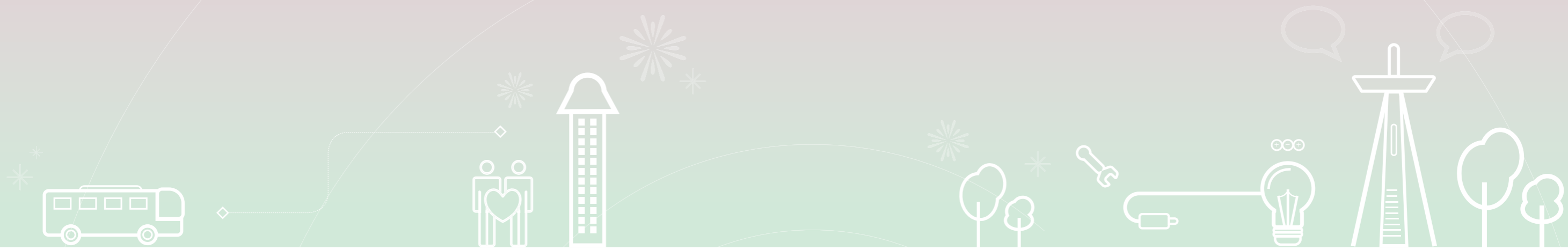
대전세종포럼

2024 봄 통권 제88호

Contents

대전세종포럼 / 2024 봄 통권 제88호

DAEJEON SEJONG FORUM



권두언
06 봄이 오면 좋은 소식이 오는
미래를 만들겠습니다
김영진 대전세종연구원장

담론 연구

- 기획특집**
- 10 지방소멸 문제해결을 위한 지역균형발전정책
유란희 국립강릉원주대학교 자치행정학과 교수
 - 24 세종시 청년인구 이동 변화와 과제
: 인구 성장판 늘리기 전략이 필요할 때
최성은 대전세종연구원 책임연구위원
 - 34 초저출산 및 초고령사회의 심각성과 원인 분석
황인도 한국은행 경제연구원 거시경제연구실장
 - 44 대학혁신역량 격차 해소와 지역소멸 대응
최종인 국립한밭대 융합경영학과 교수
 - 58 인구이동 데이터와 설문조사로 본 청년의 대전 이주
주혜진 대전세종연구원 책임연구위원
 - 70 지방 대도시의 인구감소 원인과 처방
강영주 대전세종연구원 선임연구위원
- 특별기고**
- 78 산업 대전환기 지역의 일자리 구조 변화와 과제
김영수 산업연구원 선임연구위원

정담 정담

- 대전·세종 STORY**
- 92 온고지신 미래를 설계하다
김영호 충청지방통계청 데이터분석팀 팀장
 - 96 통계청과 통계데이터센터 알고 계신지요?
오영미 충청지방통계청 지역통계과 주무관
- ISSUE&TALK**
- 100 초저출산국을 벗어나기 위한 지방의 역할과 방향
문숙경 목원대학교 교수
윤희일 경향신문 선임기자
장인수 한국보건사회연구원 인구모니터링센터 부연구위원

지역이 연구의 모토

DSI NEWS
110 연구원 뉴스

권 두 언

봄이 오면 좋은 소식이 오는 미래를 만들겠습니다

김영진 / 대전세종연구원장

사계절의 순환이 시작되고 있음을 느낄 수 있는 3월입니다. 봄이 성큼 다가온 것을 눈으로도 마음으로도 알 수 있습니다. 하지만 바빠 돌아가는 도시의 일상에서 얼마만큼 시간과 상황의 변화를 인식하고 있는지는 자신할 수 없습니다. 서서히 뜨거워지는 냄비 속 개구리처럼 인구감소의 위험을 인식하지 못한 채 지역경제를 논하고 있었던 것은 아닐까요?

대한민국이 인구감소로 국가소멸의 위기를 겪게 될 것이라는 염려가 많이 있습니다. 지난해 우리나라 합계출산율이 0.72이라는 통계수치는 모두를 충격에 빠뜨렸습니다. 십여 년 전부터 많은 연구자들이 인구 감소 시대가 오면 생산연령인구 감소, 세수와 세입 여건의 악화, 경제의 역동성 저하 등의 다양한 문제가 발생할 것이라는 경고를 했습니다. 예상보다 훨씬 더 빠르게 인구절벽에 처하게 되리라는 점을 깨닫지 못하고 있었습니다.

코로나19로 일상이 마비되는 불편을 겪고 나서야 그동안의 비효율적인 관행을 재정비할 수 있었던 것처럼, 저출산이라는 발등에 붙은 불을 끄기 위해 동분서주하게 되었습니다. 급격한 인구감소 위기 대응을 위하여 대통령 직속 기구로 저출산고령사회위원회를 만들어 지속적인 저출산·고령화 대책을 세웠습니다. 그렇지만 예산을 들인 것에 비해 효과는 미비했고 이는 0.72의 수치로 나타났습니다.

전국에서 유일하게 출산율이 증가한 대전광역시도 도시의 생활인구 유도, 안정적인 일자리 창출을 통해 지역의 활력을 높일 수 있는 방안을 마련하고 있습니다. 또 하반기부터 결혼장려금과 부모급여를 시행할 수 있는 결혼친화도시 조성을 위한 조례개정도 준비하고 있습니다.

대전세종포럼 봄호에서는 ‘지방시대의 인구감소 위기와 진단’을 주제로 여섯 편의 논담과 특별기고를 준비하였습니다. 지역불균형을 해결하기 위한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 제정되면서 지방시대위원회가 출범하였는데 중앙주도가 아니라 지역의 자율성이 좀 더 커지길 기대합니다.



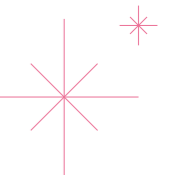
세종과 대전의 인구변화를 분석한 후 청년인구 유출에 대한 설문 연구 등 지방 대도시의 인구감소 원인과 처방을 제안하였습니다. 특히 청년 여성의 이동에 대한 객관적인 변화를 비교하여 정책을 어떻게 변화할 것인지, 저출산 해결을 위해 무엇을 해야 하는지를 찾아 보았습니다. 인구학에 기초한 과학적 통계를 활용하는 데이터 분석의 중요성을 소개하고 초저출산을 벗어나기 위한 지방의 역할에 대한 다양한 의견도 담았습니다.

디지털경제라는 산업 대전환에 따른 일자리 구조변화가 심화되면서 수도권 유입인구 편중이 커졌습니다. 이제 기업이 기술인재를 찾아가는 시대로 변하고 있습니다. 일하는 방식과 삶의 방식에 대한 패러다임이 변화하고 있음을 강조하고 싶습니다. 인구 저성장시대 도시관리정책을 세울 때 과도한 외연 확장은 도시의 중심성을 약화시킬 수도 있다는 조언도 놓치지 말아야 하겠습니다.

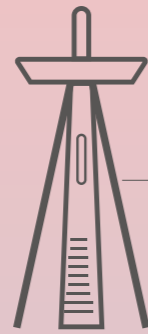
지역의 발전가능성을 보여주는 기준은 청년인구에 있습니다. 청년세대가 고용불안과 주거불안을 극복할 수 있는 혁신생태계 견인에 힘써야겠습니다. 그리고 혁신의 방향을 지역역량 강화에 두고 대학·기업·공공기관의 지역기여도를 평가하는 방법을 먼저 고려해야겠습니다.

봄이 오면 결혼에 대한 꿈을 키우던 시절이 있었습니다. 지금은 우리나라만이 아니라 미국을 비롯한 다른 나라의 결혼율도 빠르게 감소하고 있다고 합니다. 결혼을 하지 않을 권리 역시 중요하지만 많은 청년들이 인생에서 결혼을 부담이 아닌 행복을 위한 선택으로 여길 수 있는 미래를 만들어야겠습니다.

감사합니다.



DAEJEON SEJONG FORUM



논담(論談)

지방시대의 인구 감소 위기와 진단

기획특집

/ 유란희

국립강릉원주대학교 자치행정학과 교수

/ 최성은

대전세종연구원 책임연구원

/ 황인도

한국은행 경제연구원 거시경제연구실장

/ 최종인

국립한밭대 융합경영학과 교수

/ 주혜진

대전세종연구원 책임연구원

/ 강영주

대전세종연구원 선임연구원

특별기고

/ 김영수

산업연구원 선임연구원

기획특집 01

지방소멸 문제해결을 위한 지역균형발전정책

유란희 / 국립강릉원주대학교 자치행정학과 교수

I 지역불균형과 지방소멸

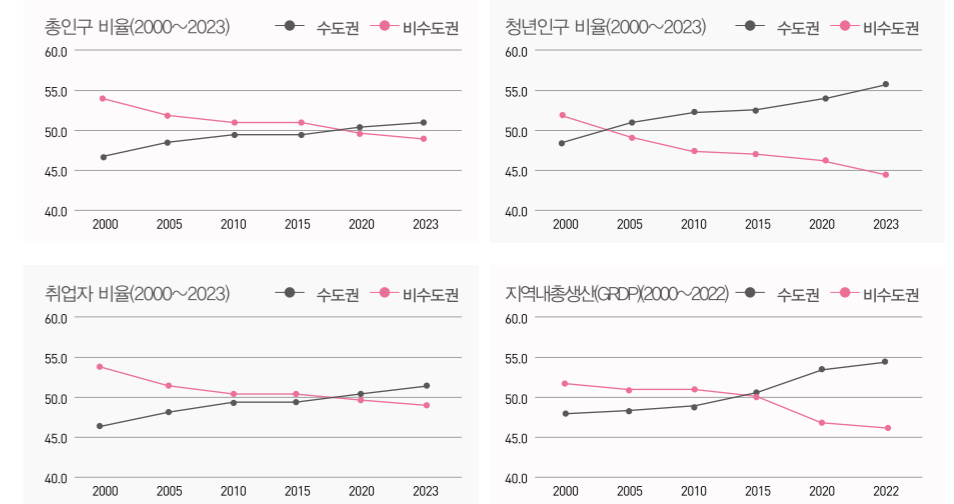
우리나라의 헌법에서는 국가의 균형발전을 위한 중앙정부와 지방정부의 의무를 명시하고 있다. 헌법 제122조와 제123조 2항에서 각각 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다(제122조).”, “국가는 지역 간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 지닌다(제123조 제2항).”라고 규정하는 것이다. 균형발전¹⁾은 국민 모두의 생산, 즉 경제활동과 생활의 기반을 위해서 필요하므로 국가적 차원에서 노력해야 하는 것으로 이해되어 왔다. 이를 반영하듯 역대 정부들은 중앙정부와 지방정부 차원에서 균형발전에 참여하도록 국가균형발전이나 지역균형발전 프로젝트로 균형발전정책을 다루어 왔다. 그러나 지난 20년 동안 국가 혹은 지역균형발전정책 속에서 지역 특화산업을 육성하고 지역별 성장기점을 육성하며 지방정부의 자율성과 분권을 확대하는 등 다양한 시도가 이루어졌는데도 불구하고, 지역의 인구감소 및 지방소멸 문제는 점차 심화되었다(금창호, 2021).

지역불균형의 문제는 다양한 지표들을 통해 어렵지 않게 확인할 수 있다. 2000년 이후 2023년 최근까지 서울과 인천, 경기를 중심으로 한 수도권과 비수도권 간 인구감소나 지역경제 악화 등으로 지방소멸의 징후가 나타나고 있기 때문이다. 아래의 <그림 1>을 살펴보면 2019년 말을 기점으로 총인구의 과반이 수도권에 몰려 살기 시작한 것을 알 수 있다. 청년인구의 경우 총인구보다 심각해 2000년대 초반에 일찍이 수도권에 집중되었으며 수도권과 비수도권 간에 격차가 점차 심각

1) 균형발전이란 국가적 차원에서 특정한 지역에 치우치는 것 없이 균형을 이루어 형식적·내용적 측면에서 지역민의 삶의 질이 향상되거나 개선된 상태에 도달하는 것을 의미함. 다소 추상적인 본 개념을 구체적으로 측정하기 위해 균형발전정책에서는 지역 간 격차가 없는 것으로 개념화하여 도시와 농촌 간 혹은 수도권과 비수도권 간의 지역격차를 완화하는 데 초점을 맞추는 경향임(차재권, 2017)

해지고 있다. 이는 단순히 인구불균형에 그치지 않는다. 청년이 수도권에 집중되는 이유는 명백하다. 일자리를 찾아서이다. 이로 인해 취업자 또한 수도권에 집중되어 있으며, 괜찮은 일자리가 판교 이남에서 생겨나지 않는 병폐가 발생하고 있다(김현호, 2022). 인구의 이동으로 지방의 대학과 상권 대부분이 생기를 잃고 있다. 지역의 활성화 정도를 보여주는 지역내 총생산(GRDP)이 비수도권의 경우 매년 빠르게 감소하는 것이 이를 증명한다. 하나의 나라에서 수도권은 출산율이 낮아지고 주택 가격이 상승하는 등 삶의 질이 나빠지고 지방(비수도권)은 고령화되어 생기와 활력을 잃어가는 소멸의 위기에 처해 있는 현상은 아이러니가 아닐 수 없다.

<그림 1> 수도권과 비수도권 간 총인구, 청년인구, 취업자, 지역내총생산 비율의 변화 (단위: %)



주: 청년인구는 20~34세 인구를 의미함
 자료: 통계청 행정구역별, 연령별 인구수, 취업자 수, 지역내총생산(https://kosis.kr/)

사람들은 살기 팍팍하다고 하면서도 왜 수도권으로 몰려들까? 수도권에 살기 팍팍한 만큼 다른 의미로 지방도 살기 팍팍하기 때문은 아닐까? 수도권에는 너무 많은 사람이 모여 살아 삶의 질이 떨어져 살기 팍팍한 반면, 지방에서는 살고 싶어도 사람과 일자리, 인프라가 없어 먹고 살기 팍팍한 것이다. 그렇다면 이 살기 팍팍한 상황을 지난 20년 동안 정부의 균형발전정책은 왜 해결하지 못했을까? 기존의 연구들은 정책사업 및 재원의 분산·중복 투자, 단기적 정책추진, 과도한 행정규제, 수도권과 비수도권 불균형에 대한 위기의식 부족, 지방쇠퇴 원인에 대한 이해 부족 등을 원인으로 지적한다(김영수, 2022; 윤소연, 2022; 임형백, 2013). 수도권 집중화와 지방의 지역소멸 위기를 극복하고 진정한 균형발전을 이루기 위해 그동안의 균형발전정책이 성과를 창출하지 못한 이유와 문제는 무엇인지를 되돌아볼 필요가 있는 시점이다. 이 위기를 극복하지 못한다면 지방소멸이 회복할 수 없는 수준에 이르게 될 것이기 때문이다.

II — 역대 정부의 균형발전정책

2000년대 이전에도 국토의 균형발전은 정부가 추진해야 하는 중요한 의무사항 중 하나였다. 1987년 민주화 이후에 지방자치제도가 전면 도입되면서, 지역격차 문제와 이를 해소하기 위한 방안이 지역민들의 관심이 높아지기 시작하였기 때문이다(차재권, 2017). 민주화 이전에는 주로 1970년대부터 진행된 도시화로 수도권 집중화 문제를 해결하기 위해 '대도시 인구집중 방지책(박정희 정부)', '수도권정비계획법(전두환 정부)' 등에 초점을 맞추었다가 민주화 이후 김영삼 정부, 김대중 정부 시절부터 국토종합개발계획에 지역균형개발, 지방 중소기업 육성, 지역산업 진흥계획 등 다양한 균형발전정책이 등장하기 시작했다. 그러나 가시적인 효과를 보지는 못하였으며, 수도권 집중이 심화되는 문제가 발생하였다(한경원, 2017). 단순히 수도권에 인구와 산업이 들어오지 못하게 하는 소극적 규제에 그쳤기 때문이다.

지방분권과 지역균형발전이 정부의 주요 공약이나 국정과제로 제시되면서 중요한 정책으로 관심받게 된 것은 2003년에 출범한 노무현 정부부터다. 이후 정부마다 비중은 달랐으나 정책적으로 중요한 이슈로 다루어지는 경향을 보였다.

01 노무현 정부(2003~2007)

노무현 정부는 본격적으로 균형발전의 기틀을 마련하였는데, 삼분(三分) 정책으로 수도권과 지방이 함께 번영하고 상생하는 전략을 추진하였다는 점에서 이전의 정부와는 차별화된다. 지역 스스로 지역발전을 위한 정책을 결정하는 역량의 분권, 수도권 중심의 기능과 산업을 지역으로 이전하는 분산, 그리고 지역의 특성화 발전을 도모하는 분업이 이에 해당한다. 이를 바탕으로 '전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설' 하고, '혁신주도형 지역발전을 통한 자립형 지방화 달성' 이라는 비전과 목표를 실현하고자 하였다.

당시에 핵심적으로 추진한 과제는 신활력지역의 발전 촉진, 지역 혁신역량 강화, 지역 전략산업 육성, 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 건설, 신수도권 정책 등이었다(한경원, 2017). 이를 위한 추진체제로 법적으로는 「국가균형발전 특별법」을 제정하였으며, 재정적으로는 국가균형발전특별회계를, 조직으로는 국가균형발전위원회와 지역혁신협의회를 추진기구로 설립하여 국가균형발전 5개년 계획을 추진함으로써 기반을 마련하였다. 그 결과 노무현 정부는 행정기능과 공공기관의 지방이전 추진으로 세종특별자치시와 혁신도시를 건설하였으며, 지역의 자립적인 성장기반을 구축하기 위한 지역전략산업을 육성하고 지역혁신클러스터를 조성하고자 하였다.

노무현 정부가 기획한 추진체계는 이후의 정부들에서 균형발전정책을 추진하기 위한 기틀이 되었다는 점에서 함의를 지닌다. 고도성장기를 지나며 심화된 지역불균형을 시정하기 위해 세종시와

혁신도시를 건설하는 등 중앙정부가 주도적으로 지역발전정책을 국정과제 수준에서 추진함으로써 국민통합의 기초를 마련한 것이다.

02 이명박 정부(2008~2012)

이명박 정부는 지역발전에 좀 더 초점을 맞춰 지역특성화와 지방분권, 자율성 확대, 지역 간 상생 협력을 도모하고자 하였다. '일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역 창조'를 비전으로 내세워 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역발전 전략을 추진하고자 한 것이다. 일자리를 비전과 목표로 전면에 내세워 지역의 일자리 문제를 중요한 이슈로 이해하고 있었다는 점에서 이명박 정부는 특징을 지닌다. 더불어 단순히 시·도나 시·군·구 등 행정구역을 공간 단위로 활용한 것이 아니라 기초생활권(163개)과 광역경제권(5+2개) 및 초광역개발권(4+3개) 등 목적과 기능을 중심으로 지역을 결합하였다는 점에서 이전 정부와 차별화된다. 기존에 16개 광역지방자치단체별로 수행되던 균형발전 계획이 실효성이 없다고 판단하여 기존의 행정구역을 2~3개씩 합쳐 규모의 경제를 도모한 것이다.

광역경제권은 권역별로 1개나 2개 정도의 대표산업을 선도사업으로 선정하였으며, 대학과 연계하여 해당 산업 분야의 인재를 양성하도록 함으로써 대학과 산업 간 산학협력을 강화하는 데 활용되었다. 이를 바탕으로 사회간접자본을 활용한 30대 선도 프로젝트가 추진되었으며, 첨단의료복합단지, 국제과학비즈니스벨트 등이 형성되었다. 정부에서 중점적으로 추진한 4대강 살리기도 주요한 핵심과제 중 하나였다. 기초생활권은 일반시, 도농복합시, 군 및 행정시 등 지역을 인구나 소득 및 서비스 접근성 등을 기준으로 유형화하여 차등지원하는 데 활용되었다. 전국의 163개 시·군 중심의 기초생활권을 광역경제권과 함께 육성함으로써 지역주민의 생활만족도를 향상하고자 한 것이다. 이전 정부에서 추진하였던 세종특별자치시나 혁신도시 관련 정책들도 지속하여 추진하였다.

추진체계는 다소 수정되었는데, 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 재정적으로 광역·지역발전 특별회계에서 포괄보조금 제도를 도입하여 지역의 자율성을 높인 한편, 지방소비세나 지방소득세, 지역상생발전기금을 신설하였다. 이는 균형발전정책과 관련하여 이명박 정부의 가장 큰 성과로 꼽힌다(한경원, 2017). 지역개발사업을 추진하는 과정에서 중앙정부가 공모를 받아 전략적으로 고려하고 자의적으로 판단하는 방식이 아니라 지역의 의사결정에 따라 집중할 수 있는 사업을 추진할 수 있도록 한 것이다. 이는 중앙정부의 의도에 맞춰 임의로 사업을 수행할 가능성을 배제할 것으로 기대되었다. 조직적으로는 이전 정부의 국가균형발전위원회 대신 광역발전위원회와 지역발전위원회를 추진기구로 활용하여 지역발전 5개년 계획을 추진하는 특징을 보였다.

03 박근혜 정부(2013~2017)

박근혜 정부는 이전 정부가 지역의 경제활성화 등 경쟁력을 강화하는 것에 집중한 것과 달리 지역의 삶의 질을 개선하는 것에 보다 초점을 맞추었다. 이명박 정부와 보수정권으로 이념적 틀은 공유하고 있으나 비전과 목표는 지역 간 서비스 연계를 강화하는 방향으로 달랐다. 지역경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 광역경제권 중심의 균형발전정책이 이루어졌으나 지역주민이 체감할 수 있는 변화가 없다는 것이 이유였다.

이에, '국민에게 행복을, 지역에 희망을'이라는 비전과 목표를 세우고 기존의 광역경제권을 지역 행복생활권(63개)으로 개편하는 작업을 시행하였다(송미령, 2013). 기존의 행정구역에 기반하지 않는 권역을 구상한다는 점에서 큰 틀을 공유하고 있었으나 정부가 인위적으로 권역을 설정했던 것과 달리 지방정부 간에 자율적으로 권역 설정에 합의하도록 한다는 점에서도 차이가 있었다. 지역마다 지역민이 느끼는 생활 범위, 서비스 영향범위 등은 다를 것이기 때문이었다. 지역이 자체적으로 생활 권역을 구성함으로써 중추도시권, 도시·농촌 연계권, 농·어촌권, 수도권 시범생활권 등의 유형으로 구분하였다. 이는 '지역희망(HOPE) 프로젝트'로 불렸다. 주민이 행복을 체감(happiness)할 수 있게 하고, 지역에 균등한 기회를 제공(opportunity)하며, 지역의 자율적 참여와 협업(partnership)을 통해 어디나 삶의 질(everywhere)을 높여 지역의 활력을 증진한다는 의미를 담고 있었다.

지역행복생활권에 기반한 추진과제는 지역 간에 연계와 협력을 통해 15개 지역특화발전 프로젝트를 추진하고, 새뜰마을 사업, 지역행복생활권 선도사업, 경제협력권 육성 사업 등이 포함되었다. 경제적 측면에서 지역산업과 지방대학 간 산학연계를 통해 지역에 특화된 인재를 양성하는 것을 넘어, 창조적인 마을 만들기를 통해 지역공동체를 육성하는 한편, 문화와 환경, 복지 및 의료 등에 있어서 서비스 질을 높이는 등 다양한 측면의 지역주도를 도모한 것이다. 박근혜 정부는 균형발전정책을 주도하는 주체가 이전의 정부보다 좀 더 지역 중심으로 변화되는 것을 시도하였다.

추진체계는 법적인 측면에서 이명박 정부와의 지속성을 추구하였다. 「국가균형발전 특별법」 아래 지역발전 5개년 계획을 추진한 것이다. 그러나 재정적 측면에서는 기존의 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 변경하였으며, 조직은 지역발전위원회와 함께 시·도생활권발전협의회를 구성하였다. 중요한 것은 특별회계에 대한 대통령 직속 자문기구인 지역발전위원회의 의견제시 권한을 강화하고자 하였다. 지원방식 또한 기존에 부처별로 지원하던 방식에서 지역 맞춤형, 패키지형으로 지원하는 방식으로 변경하고자 하였다.

04 문재인 정부(2017~2022)

이전 정부들의 균형발전정책에도 불구하고 인구와 생산, 고용 및 소득, 기업환경, 주거 등의 환경에서 지역불균형은 점차 심화되었다. 더불어 저성장 시대에 들어서면서, 문재인 정부 시기에는 저성장, 저고용, 저출산의 3저(低) 위기가 도래하였다. 본격적으로 인구절벽과 지방소멸에 대한 이슈가 골든타임을 지나고 있다는 논의 또한 빈번하게 나타나기 시작하였다.

문재인 정부는 5대 국정목표 중 하나로 '고르게 발전하는 지역'을 제시하여 지방소멸의 사회적 이슈를 정부의 주요 과제로 선정하였다. 처음으로 국가의 균형발전을 국정목표로 선정한 정부였다. 균형발전정책의 비전은 '지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국'이었다. 지역이 주도하여 자립성장의 기반을 마련할 수 있도록 3대 전략과 9대 핵심과제를 도출하였는데, 사람(안정되고 품격 있는 삶), 공간(방방곡곡 생기 도는 공간), 산업(일자리가 생겨나는 지역혁신)의 3대 전략과 각 전략별로 핵심과제가 3개씩 설계되었다. 사람 전략에서는 지역인재와 일자리의 선순환, 지역의 문화·관광 활성화, 기본적인 보건·복지체계의 구축이, 공간 전략에서는 농산어촌 활성화, 도시재생 뉴딜과 중소도시 제도약, 인구감소 지역의 강소 지역화가, 그리고 산업 전략에서는 혁신도시 시즌2, 지역산업 3대 혁신, 지역 유흥자산의 경제적 자산화가 담겼다. 이를 바탕으로 지방분권형 국가균형발전을 추구하고자 한 것이다.

3대 전략과 9대 핵심과제의 추진은 앞선 정부들과 마찬가지로 기존의 행정구역 이상의 권역이 구성되어 이루어졌는데, 초광역권(mega city)의 형성이 이에 해당한다. 기존의 행정구역 아래 광역시와 도 지역이 메가시티를 형성하여 문제에 공동 대응하도록 한 것이다. 이는 인적·물적 인프라가 갖춰진 구역을 중심으로 초광역권을 설정함으로써 경제적·산업적 시너지 효과를 창출하여 균형발전과 지역경제 활성화에 필요한 성장 거점을 만들기 위한 것으로 이해된다. 실제로 문재인 정부는 혁신클러스터로 지정된 지역이 기업환경 조성에 기여할 수 있도록 행·재정적 지원을 제공하는 한편, 연구개발 지원 등의 혜택을 제공하고자 하였다. 혁신도시 시즌2도 이러한 도시인프라를 갖춘 지역을 설계함으로써 주변 지역까지 특화발전, 생활환경 개선 등을 의도하였다고 할 수 있다.

문재인 정부의 균형발전정책은 노무현 정부의 정책 이름을 다시 가져와 활용하였으며, 「국가균형발전 특별법」을 바탕으로 국가균형발전 5개년 계획을 수립하였다는 점에서 노무현 정부와 정치적 이념을 공유하고 있기도 하다. 재정적 측면에서는 국가균형발전특별회계를 활용하였다. 조직은 이전 정부들에서 지역발전위원회로 변경되었던 것을 다시 국가균형발전위원회로 복원하고 위상과 역할을 강화하였다. 균형발전의 최상위 계획인 5개년 계획에 영향력을 발휘할 수 있도록 하였으며, 20개 중앙부처·청, 17개 시·도가 함께 참여하도록 하였다.

〈표 1〉 역대 정부의 균형발전 정책

| 구분 | 노무현 정부 | 이명박 정부 | 박근혜 정부 | 문재인 정부 |
|-------|--------------------------|--|--|--|
| 추진 배경 | 수도권 일극 집중 | 지역의 글로벌 경쟁력 취약 | 지역주민의 낮은 삶의 질과 행복지수 | 인구절벽과 지방소멸 |
| 정책 목표 | 국가균형발전 | 지역경쟁력 강화 | 생활체감형 지역발전 | 지방분권형 국가균형발전 |
| 주요 사업 | 세종·혁신도시, 지역전략산업, 신활력사업 등 | 광역경제권 선도산업, 30대 선도 프로젝트, 4대강 살리기, 지역 간 연계·협력 | 지역희망(HOPE) 프로젝트, 지역특화발전 프로젝트, 지역행복생활권 선도 사업, 새뜰마을 사업 | 3대 전략(사람, 공간, 산업) + 9대 핵심과제, 국가혁신 클러스터, 혁신도시 시즌2, 지역발전투자협약 등 |
| 공간 단위 | 시·도, 시·군·구 | 시·도, 시·군·구 + 기초생활권(163개), 광역경제권(5+27개), 초광역개발권(4+3개) | 시·도, 시·군·구 + 지역행복생활권(63개) | 시·도, 시·군·구 + 초광역권(메가시티) |
| 법적 기반 | 국가균형발전특별법 | 국가균형발전특별법 | 국가균형발전특별법 | 국가균형발전특별법 |
| 추진 계획 | 국가균형발전 5개년 계획 | 지역발전 5개년 계획 | 지역발전 5개년 계획 | 국가균형발전 5개년 계획 |
| 주요 자원 | 국가균형발전특별회계 | 광역·지역발전특별회계 | 지역발전특별회계 | 국가균형발전특별회계 |
| 주요 조직 | 국가균형발전위원회, 지역혁신협의회 | 지역발전위원회, 광역발전위원회 | 지역발전위원회, 시·도생활권발전협의회 | 국가균형발전위원회 |

자료: 송우경(2021), 최준석(2019), 한경원(2017) 바탕으로 정리

05 역대 정부의 균형발전정책 비교와 평가

2000년대 이후 심화된 지역불균형 문제를 해결하기 위해 역대 정부에서 추진한 균형발전정책은 나름의 성과를 창출한 것으로 평가되었다. 노무현 정부는 향후 균형발전정책을 추진하기 위한 기틀을 마련하였으며 균형발전정책을 정부의 주요 과제 수준으로 강화하였다. 이명박 정부는 노무현 정부 당시 중앙정부 중심으로 마련된 매뉴얼을 토대로 광역화와 연계한 재정분권을 위해 특별회계 규모를 확대하였으며, 단순히 행정구역을 활용한 것이 아니라 지역민들의 생활권, 지역의 기능 등을 중심으로 권역을 유형화하였다. 박근혜 정부의 균형발전 정책은 경제활성화에만 초점을 맞춘 것을 삶의 질과 행복이라는 키워드로 변형하여 소외계층의 체감도를 높였다고 평가한다. 문재인 정부는 본격적으로 국정과제 안에 지역불균형 이슈를 끌어옴으로써 지방소멸을 직접적으로 언급하여 다루기 시작하였으며, 국가적 차원의 균형발전의 법·제도 등을 복원하였다.

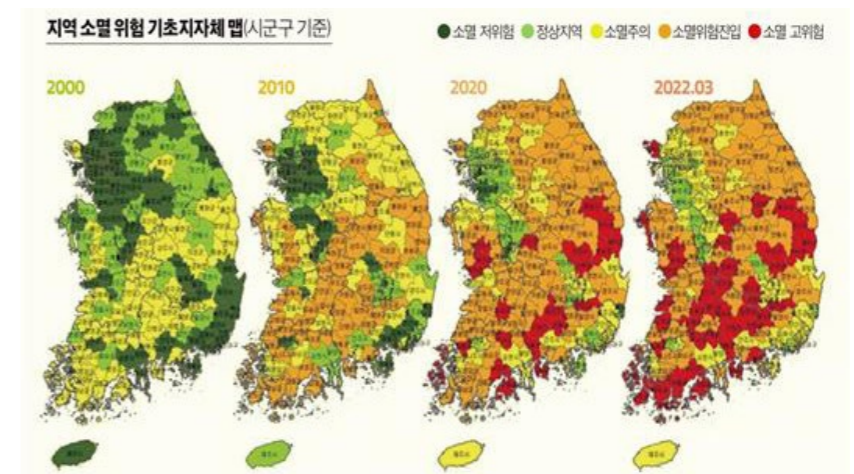
그러나 정부별로 추진한 균형발전정책에도 불구하고 지역불균형은 지속하여 심화되는 현상을 보였다. 각 정부에서 설계하고 진행한 균형발전정책이 지역 중심의 균형발전에 대한 가치를 충분히 담지 못하고 여전히 중앙정부가 주도하는 방식으로 접근하였기 때문이다. 지역이 필요성을 절실하게 느끼는 균형발전정책을 기획하는 데에도 불구하고 중앙정부의 필요에 의한 중앙 주도 정책설계 관행

이 20여 년간 여러 정부를 거치는 과정에서 개선되지 못하였다. 지역은 여전히 시행의 주체로만 머물렀으며 평가는 여전히 중앙집권적 체계를 형성하였다. 그러다 보니 균형발전정책에서 지역은 지속적으로 소외되는 현상을 겪었다. 대부분의 정부들이 지방분권과 지방화를 선전하였으나 추진체계에 어디에도 지역의 거버넌스는 제시되지 않은 점이 이를 반증한다.

이는 재원을 활용하는 과정에서도 그대로 나타났다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서 포괄보조금 방식 등으로 지역의 자율성을 높이고자 하였다고 설명하나 오히려 해당 시기를 거치면서 지역의 재원 투자의 자율성은 제한되는 결과를 낳았다(김현호 외, 2010). 중앙부처가 편성하는 사업의 비중이 증가하고 사후통제를 강화하여 지역이 용도나 규모 등을 결정하지 못하게 되었기 때문이다. 포괄보조금 방식을 도입하기는 하였으나 지역에서는 가능한 많은 예산을 받아오기 위해 사업을 과도하게 기획하게 되어 사업의 실효성 또한 떨어지게 되었다.

균형발전정책의 대부분이 여전히 개발과 성장시대에 머물러 관련 인프라를 지원하는 것 또한 문제로 지적된다. 지역의 경제성장, 경제 활성화를 위한 정책은 인구감소와 고령화·저출산의 저성장 혹은 축소의 시대에 적절하게 작동하기 어렵다. 문재인 정부에서는 이러한 지역 배경을 바탕으로 국정과제에 인구감소와 지방소멸을 내세웠으나 기존 정부에서 설계한 추진체계에 대한 개혁 없이 추진되어 정책이 효과적으로 추진되지 못하였다. 그 결과 지방소멸 위험군은 더 증가하여 지방소멸을 가속화하고 있을 뿐이다.

〈그림 2〉 지방소멸 위험지역의 변화(2000~2022)



주: 지방(지역)소멸 위험지수는 만 20~39세 여성인구를 만 65세 이상 인구가 넘는 것으로 지수가 1.0~1.5 미만이면 정상, 0.5 미만이면 소멸위험 지역으로 구분하며, 0.2보다 낮으면 소멸 고위험지역으로 구분함
 자료: 국가통계포털(KOSIS) 2000, 2010, 2020년은 각 연도의 주민등록연앙인구, 2022년은 월별 주민등록인구통계

III — 윤석열 정부의 지역균형발전정책

01 지역균형발전정책의 개요

2022년에 출범한 윤석열 정부는 문재인 정부와 동일하게 균형발전정책을 국정과제 수준으로 다룬다. 120대 국정과제 안에 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대(국정목표 6)’를 제시하면서 지방분권과 균형발전을 목표로 내세웠다. 지역의 차이가 기회와 생활의 격차로 이어지는 불평등을 방지하여 공정과 자율, 희망의 3대 가치를 실현하는 지방분권형 지역균형발전을 이루어 지방시대를 달성하겠다는 것이다. 현 정부의 문제 인식은 역대 정부와 다르지 않다. 수도권으로 인구나 산업, 경제, 인프라 등이 쏠리는 수도권 일극 집중과 지방소멸의 문제를 지방분권과 지방의 책임을 강화하고 지역 고유의 특성을 극대화하여 자생적 역량을 강화하겠다는 것이다.

현 정부의 추진체계는 이전의 정부들과 크게 차별화를 시도한다. 법적인 측면에서 근간을 이루었던 「국가균형발전 특별법(균형발전법)」을 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(지방분권법)」과 통합하여 2022년 11월 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안(통합법률안)」을 의결하였다. 이를 바탕으로 재정적 측면에서는 국가균형발전특별회계를 지역균형발전특별회계로 변경하였다. 정책과 사업을 추진하기 위한 주요 조직으로는 기존의 국가균형발전위원회가 아닌 지방시대위원회를 설립하여 ‘지방시대 종합계획(2023~2027)’을 기획하고 시행하도록 하였다. 이는 지방분권과 균형발전을 포괄하는 첫 통합계획으로 시·도 지방시대 계획과 중앙부처가 수립한 부문별 계획을 반영한 종합계획으로 1년 단위로 시행계획의 이행상황을 평가한다고 발표하였다(NABIS, 2022). 이는 역대 정부의 균형발전정책 집행을 위한 추진체계가 정책시행에 효과적이지 못했다는 비판을 반영한 결과로 보인다. 실제로 지방시대위원회는 제1차 지방시대 종합계획을 발표하면서 기존의 균형발전정책이 중앙정부 주도형으로 이루어졌기에 효율성 향상에 제약이 있었다고 설명하고 있다(지방시대위원회, 2023).

당초 현 정부는 국정과제 수준에서 지역의 균형발전을 제시하면서 3대 약속과 함께 15대 정책과제와 76개 실천과제를 발표한 바 있다²⁾. 이후 2022년 7월에 발표한 균형발전정책은 정책과제가 15개에서 10개로 요약되었다. 균형발전에서 지방으로 권한을 이양할 수 있는 세부 과제는 남기고 자기책임성, 기획 및 경영역량 등은 자치역량으로 축약하였으며, 혁신성장기반 강화에서는 대형국책사업, 신성장산업 등을 하위 항목으로 전환하였다(박재희 외, 2022). 이는 지방시대위원회가 2023년 종합계획을 발표하면서 4대 가치 실현을 위한 5대 전략으로 재구성되었으며, 이에 따라 중점 추진과제도 9개로 변경되는 과정을 거쳤다(지방시대위원회, 2023).

〈그림 3〉에서 확인할 수 있듯이, 자율과 공정, 연대 및 희망의 가치 실현을 위해 ① 자율성을 키우

는 과감한 지방분권, ② 인재를 기르는 담대한 교육개혁, ③ 일자리를 늘리는 창조적 혁신성장, ④ 개성을 살리는 주도적 특화발전, ⑤ 삶의 질을 높이는 맞춤형 생활복지를 추진하겠다는 것이다. 이를 위한 주요 사업에는 기회·교육발전특구와 도심융합특구 조성, 지방의 첨단전략산업 추진, 디지털 재창조를 통한 지방 신산업 강화, 로컬리즘 문화·콘텐츠 생태계 조성, 지방의 규제 일괄 해소로 민간투자 활성화, 생활인구 확대 그리고 이를 위한 분권형 국가경영시스템을 구축하는 것이 제안되었다. 비로소 현 정부의 균형발전정책의 틀이 마련된 것이다. 지방시대위원회가 발표한 추진계획은 이전의 정부들이 개별적으로 수립하였던 국가균형발전계획과 지방분권 실행계획을 통합하여 종합계획으로 다루었다는 점, 지방시대위원회가 중앙과 지방정부의 의견을 반영하여 총괄 조직으로 기능한다는 점에서 특징을 지닌다. 또한, 주요한 사업으로 교육, 지역의 정책과제로 산업 활성화에 초점을 맞추으로써 지역의 발전과 혁신을 주도하는 인재 양성에 중앙과 지방이 함께하는 한편, 지역 주도적 특성화를 지원할 수 있는 체계를 마련하였다는 점이 차별화된다.

〈그림 3〉 윤석열 정부 지방균형발전정책의 비전과 전략 및 추진과제 비교



주: 왼쪽은 윤석열 정부 출범 초기에 균형발전정책의 3대 가치와 전략 및 15대 과제를 제시한 것이며, 오른쪽은 지방시대위원회 설립 후 지방시대 종합계획을 통해 발표한 4대 가치와 5대 전략 및 9개 중점 추진과제를 의미함
자료: 제20대 대통령직인수위원회 백서(2022), 지방시대위원회의 제1차 지방시대 종합계획(2023)

2) 3대 약속은 ① 진정한 지역주도 균형발전(지방분권 강화, 재정력 강화, 교육혁신, 자치역량·소통·협력 강화), ② 혁신성장 기반 강화를 통한 지역일자리 창출(기업의 지방이전 및 투자촉진, 공공기관 이전 등 지역 성장거점 육성, 지역 맞춤형 창업·혁신생태계 조성), ③ 지역 스스로 고유한 특성 활성화(지역특화산업 육성, 지역사회의 자생적 창조역량 강화, 지방소멸 방지, 균형발전 추진체계를 의미함

기회발전특구(Opportunity Development Zone, 이하 ODZ)는 균형발전정책에서 현 정부가 가장 중점적으로 추진하는 핵심 정책수단으로 평가된다. 지역에 기업의 지방이전과 지방투자를 유도함으로써 지역일자리를 창출하여 청년인구의 유출을 막고 지방소멸을 방지하겠다는 것이다. 지역의 경제와 산업활성화는 역대 정부들에서도 균형발전정책의 틀 안에서 꾸준히 추진하던 사업 중 하나였다. 그러나 현 정부는 지방정부가 지역에 맞는 성장전략에 입각하여 지역특화모델과 규제특례를 신청하면 중앙 정부는 이전하는 기업과 투자하는 개인에게 각종 세제지원과 규제특례를 지원함으로써 지역이 원하는 경제·산업활성화를 도모할 수 있다는 점에서 차별화된다고 설명한다(김현호, 2022)³⁾. 이전의 정부들이 지역에 특구를 할당하던 틀에서 벗어나 지역이 스스로 특구를 구상하고 중앙정부에 지원을 요청하는 지역 중심의 전례 없는 파격적 조세정책이 이루어지는 것이다. 교육발전특구나 도시융합특구 역시 구체적인 지원이나 혜택의 내용은 다르나 지방정부가 주도하여 지역마다 다른 내용과 특성을 지니게 된다는 점에서 지역주도의 상향식 정책이라는 차별점을 지니게 된다. 다만 기존의 연구개발특구나 글로벌 혁신 특구(규제자유특구)와는 무엇이 다른지, 특구지정 지역이 지방 중에서도 대도시에 집중될 경우 지방 소멸 위험지역에 미치게 될 파급효과에 대한 고려가 이루어질 필요가 있다.

02 지역균형발전정책의 소고

윤석열 정부의 지역균형발전정책은 기존의 역대 정부들이 추진하였던 균형발전정책이 중앙정부 주도의 균형발전이었다는 점, 개발과 성장 중심의 패러다임으로 사업을 구상하여 비수도권 지역의 인구 감소와 지방소멸에 효과적이지 못하였다는 비판을 발판삼아 지방시대위원회를 필두로 지역이 참여하는 전략을 활용하였다. 정부가 출범한 이후부터 국정과제 발표, 대국민 발표 등을 거치며 핵심적인 비전과 목표는 유지하되 가치와 전략, 과제를 구체화하면서 국정과제로 균형발전정책을 발표했을 당시 대부분 우려하였던 구체성과 계획성의 부족이라는 비판을 다소 상쇄한 것으로도 보인다. 실제 지방시대 종합계획은 약 168페이지에 걸쳐 5대 전략에 따른 주요 사업들의 계획방안을 세세하게 설명하고 있다. 기회발전특구에서 지역과 이전 기업에 주어지는 세제혜택이나 교육발전특구에서 시행하는 주요한 지방대학 지원 사업들이 이를 반증한다. 특히나 지원의 내용들이 이전 정부에서는 시도하지 않았던 파격적인 내용을 담고 있다고도 설명한다.

그러나 여전히 현 정부의 지역균형발전정책이 효과적으로 작동할 수 있을 것인가에 대한 우려는 존재한다. 우선, 지방시대위원회의 설립으로 지방과 중앙이 함께 참여하여 지방분권과 균형발전을

3) 지방시대위원회가 발표한 기회발전특구는 세제지원 차원에서 지방으로 이전하는 기업에게 양도세 과세특례 부여, 창업기업에 법인세·취득세 감면, 재산세·지방소득세 등에서 혜택을 부여하며, 규제특례 차원에서는 국민의 건강과 안전, 환경 등에 문제가 있는 경우를 제외하고는 지방 투자를 제한하는 규제를 적용 배제할 것을 제시하고 있음. 더불어, 투자활성화를 위해 지방투자촉진보조금 지원비율을 5%p 가산할 계획을 제시함(지방시대위원회, 2023)

추구한다고 하지만, 여전히 중앙정부 중심으로 계획이 추진되지 않을지에 대한 걱정이 잔존한다. 5대 전략과 9개 중점사업을 구체화하는 과정에서 지역이 참여하는 설계가 이루어졌다고는 하지만 계획이 집행되는 과정과 보완하는 과정에서 지역은 보이지 않기 때문이다. 기회발전특구에서 지역이 원하는 특화 모델에 대하여 중앙정부는 다양한 혜택을 지원한다고 하지만, 큰 틀에서는 중앙정부가 특구의 선정 기준이나 지역경제 특성을 분석하여 지역에 제공하면 지방정부는 이를 바탕으로 특구 신청에 활용해야 한다. 역량이 부족한 지역에 일종의 가이드를 제공한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수도 있겠으나 지역의 특성을 이해하지 못한 중앙정부가 마련한 틀 안에서 얼마나 혁신적인 산업과 특화모델이 개발될 수 있을지는 여전히 미지수다.

지역주도의 균형발전을 위해 정부는 사업 시행에 필요한 전제로 과감한 지방분권을 시행하여 분권형 국가경영시스템을 만들겠다고 발표하였다. 지방분권이 완전히 실현된다면 지방의 역량이 향상될 것이고 이것이 지역이 주도하는 균형발전을 이끌어갈 수 있을지도 모른다. 그러나 앞선 주요 사업들이 구체적인 지원내용을 담고 있는 것과 다르게 분권형 국가 경영시스템을 구축하기 위한 계획은 자치조직권과 자치계획권 이양, 재정운용 자율성 강화, 맞춤형 협력체계 구축 등으로 비교적 모호하고 추상적으로 쓰여 있어 얼마나 실현될 수 있을지 알 수 없다.

무엇보다도 이전 정부들의 균형발전정책이 개발과 성장 시대의 패러다임을 가지고 있어 저출산과 고령화, 지방소멸의 정체와 축소의 시대에 작동하기 어렵다는 한계를 현 정부의 균형발전정책도 그대로 답습하고 있다는 것이 아쉽다. 5대 전략 중 하나로 삶의 질을 높이는 맞춤형 생활복지를 추진하겠다고 하였으나 9개 세부 사업 어디에도 생활복지를 실현하기 위한 과제는 제시하고 있지 못하다. 지역에 거주하는 지역민들이 체감할 수 있는 공공서비스의 개선과 이로 인해 삶의 질이 향상되었다고 느낄 수 있는 사업은 추상적으로나마 제시되고 있지 못한 것이다. 경제와 산업 활성화 위주의 사업추진이 정부가 주요하게 내세운 전략의 추진을 가능하게 할 것인가 의문이 드는 부분이다. 지방시대 종합계획이 완료되기 전까지 아직 많은 시간이 남았다. 지역이 주도하는 경제와 산업 활성화 이상의 지역 특성을 살린 종합계획의 실행으로 다시 한 번 변화가 필요하다.

IV — 지방소멸 시대의 균형발전정책의 방향

역대 정부에서 균형발전정책을 중심으로 수도권의 일극 집중을 해소하고 지방소멸 문제를 해결하고자 하였는데도 불구하고 비수도권 지역의 인구감소와 지방소멸 문제는 점차 심화되어 왔다. 현 정부에서 정부 출범 초기부터 지방시대를 열 목적으로 종합적 성격의 지역균형발전을 제시하여 전례 없는 파격적인 지원 내용을 제시하고 있으나, 여전히 인구감소와 지방소멸 문제를 해결할 수 있을지에 대해서는 우려되는 부분들이 있다.

지방시대를 구현하기 위한 지역균형발전정책은 어떻게 나아가야 할까? 그리고 지역균형발전정책이 골든타임을 놓치지 않도록, 인구감소와 지방소멸을 저지할 수 있게 하려면 무엇을 고민해야 할까? 이전 정부들에 대한 소고에서도 꾸준히 지적되었던 균형발전정책의 중요한 원칙들을 현 정부에서 다시 고민해보아야 할 것이다. 첫째로, 지역이 주도해 나갈 수 있는 분권형 균형발전 정책으로 전환되어야 한다. 지방정부의 자율적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 내적 역량을 강화하고 지역특성에 맞는 발전이 이루어지도록 해야 한다. 다음으로 경제와 산업 활성화에 치우친 정책이 아닌 경제발전과 성장 패러다임에서 제외된 지역민들의 삶의 개선을 위한 안전망을 갖추는 정책이 되어야 한다. 지방으로 이전하는 기업들이 많아지고 민간투자가 활성화된다고 해도 생활 인프라가 적절히 갖추어지지 않는다면 사람은 모여들지 않는다. 이전의 혁신도시 프로젝트들에서 이를 증명하였다. 공공기관과 기업체가 모여 있어도 주말이면 사람이 없는 유령도시가 되는 것이 이를 보여준다. 비수도권에서 수도권으로 떠나는 사람들이 느끼는 지역의 '살기 팍팍한 삶'은 단지 일자리가 없고 사업하기 좋은 환경이 아니기 때문만은 아니라는 것이다.

이 모든 방향에는 국가와 국토 균형발전에 대한 정부의 공간 정의가 담겨 있어야 할 것이다. 일자리, 교육, 정주 요건, 문화 및 보건과 복지 등의 기회가 왜 평등하게 제시되어야 하는지에 대한 철학이 담겨야 한다. 지역 간 격차가 계층 간 격차로 이어지지 않도록 하는 균형발전정책이 제시되어야 할 것이다. 그렇지 않다면 가속화되는 지방소멸의 위험 아래 수도권과 비수도권이 마치 분단된 국가처럼 달라지는 국가소멸의 시대를 불러올지 모를 일이다.

참고문헌

- 금창호. (2021). 국내 메가시티 전략과 발전과제. 지방자치이슈와 포럼, 38: 20-27.
- 김영수. (2022). 초광역권에 기반한 지역의 산업혁신 전략. 산업연구원.
- 김현호. (2022). 윤석열 정부의 지역균형발전정책의 추진. 지방자치이슈와 포럼, 43: 10-17.
- 김현호, 이소영, 오은주, 이원섭. (2010). 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구. 한국지방행정연구원.
- 박재희, 주희진, 김필, 이재용. (2022). 윤석열 정부의 지방분권 국정과제 및 실천과제의 평가. 한국정책연구, 22(4): 177-201.
- 송미령. (2013). 지역행복생활권의 의미와 과제. 지역과 발전, 12: 27-29.
- 송우경. (2021). 한국 지역정책의 변천과 시사점. 산업연구원.
- 윤소연. (2022). 국가균형발전정책의 진단과 개선방향. 지방자치정책 Brief, 151: 1-4.
- 임형백. (2013). 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012. 도시행정학보, 26(3): 315-339.
- 지방시대위원회. (2023). 제1차 지방시대 종합계획 2023-2027. 지방시대위원회.
- 차재권. (2017). 역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희 정부에서 박근혜 정부까지. 사회과학연구, 25(2): 130-174.
- 최준석. (2019). 문재인 정부의 국가균형발전 정책. 월간 공공정책, 165: 11-14.
- 한경원. (2017). 역대 정부의 지역발전 정책과 분권형 국가균형발전의 정책과제. 국토, 434: 20-25.
- NABIS(균형발전정보시스템), <https://www.nabis.go.kr/>

기 획 특 집 0 2

세종시 청년인구 이동 변화와 과제¹⁾ : 인구 성장판 늘리기 전략이 필요할 때

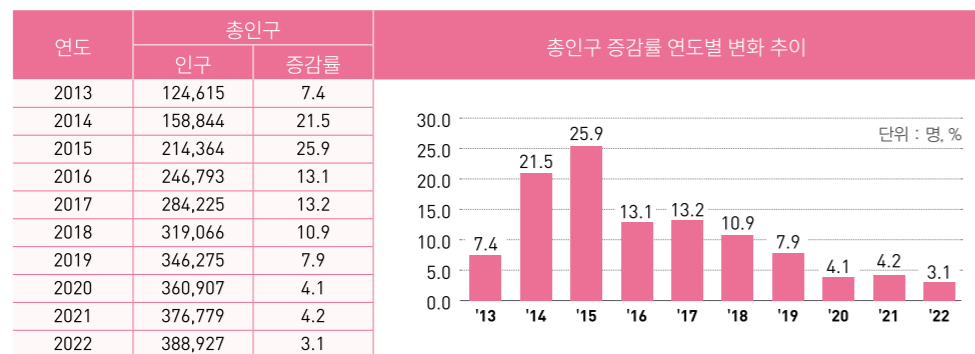
최성은 / 대전세종연구원 책임연구위원

I — 서론 : 가장 젊은 도시 세종시, 청년인구 이동 진단의 필요성

2022년 7월, 세종특별자치시(이하, 세종시)는 출범 10년을 맞이하였다. 행정중심복합도시로 시작된 단층계 행정체계를 가진 세종시는 그간 다양한 성과를 만들어왔고, 2024년 지금도 미래전략 도시로의 부상을 위하여 다양한 정책을 추진 중이다.

세종시는 국가균형발전과 수도권 인구 과밀 해소를 위한 전략적인 도시이기도 하다. 출범 초기 인구의 급속한 유입으로 인하여 수도권 인구 분산 측면에서 긍정적인 신호가 읽혔다. 더구나 ‘평균 연령 36.1세(2016, 2017년)의 가장 젊은 도시’ 타이틀은 ‘소멸위험’이라는 다소 극단적인 위기 논의 선상에서 세종시를 배제하기에 충분했다. 세종시의 총인구는 지속적으로 증가하고 있으나 증가세는 둔화하고 있다(아래 <표 1> 참조). 사람의 유년기 성장속도는 가파르지만, 어느 나이가 되면 그 속도는 감속되다 멈추기 마련이다. 그렇다면, 세종시의 도시 성장판은 몇 세까지 열려 있을까? 2024년 7월이면, 세종시는 출범 12년을 맞이한다. 세종시 전체의 평균 연령은 어느새 2022년 37.7세로 점차 높아졌다. 더구나 도농복합도시인 세종시의 읍·면·동별 평균연령의 차이가 크기 때문에 지역 내 인구위기 격차에 민감한 대응이 필요한 상황이다.

<표 1> 세종시 총인구 변화



자료: 통계포털(<https://kosis.kr/>), 행정안전부 <주민등록통계>, ‘세종특별자치시 주민등록인구통계’ 각 년도 자료 재구성

1) 이 글은 대전세종연구원 2023년 전략연구(2023-04) 보고서(과제명: <세종시 출범 10년에 따른 지역 인구변화 진단을 위한 상생협력연구: 충청지방통계청과의 협동연구 사례를 중심으로>)의 내용을 일부 발췌·수정하여 작성한 원고임

9개 면 지역의 경우, 46.6세(2015년)에서 49.2세(2022년)로 평균연령이 높아졌으며, 대학이 밀집해 있는 조치원을 지역조차도 36.8세에서 40.9세로 변화였다. 세종시 전체 평균연령을 낮추는데 가장 큰 영향을 미쳐온 이주민들이 가장 많이 거주하는 동 지역의 경우 2015년 31.4세에서 2022년 35.1세로 높아졌다.

우리가 주목해야 할 점은 2013년에 비하여 2022년에 인구가 감소한 읍, 면 지역에서 평균 연령이 증가하고 있다는 점이다. 이것은 감소한 인구 중 젊은 세대가 차지하는 비율이 크다는 것을 의미한다. 지역 청년인구 이동은 지역의 인구감소 위기를 측정하는 가장 중요한 지표 중 하나이자, 지역의 발전 가능성을 보여주는 기준이다. 우리가 세종시 읍, 면 지역의 청년 유출과 유입에 대하여 정확한 진단을 해야 하는 이유이다. 청년인구 감소는 지역소멸의 가장 직접적인 원인이기도 하며 15~49세 여성의 연령별 출산율 합계로 산출되는 합계출산율의 증감을 일으키는 주요한 요인이기도 하다(최성은 외, 2019). 여성의 인구이동에 따라 연령별 출산율 변동 방향성이 변하게 되기 때문에 청년 여성의 이동은 면밀히 관찰되어야 하는 ‘원인 지표’이자 지방정부의 ‘기대 요인’이라고 할 수 있다. 그러나 대부분의 연구에서는 청년 집단을 20~39세로 묶어 그 변화를 해석하고 정책의 방향성을 제시하고 있어 보완이 필요하다. 특히, 세종시 청년인구의 이동에 관한 읍, 면 지역 중심의 심층적 분석은 거의 부재한 상황이다. 이에 본 연구에서는 출범 10년 간의 청년 연령 범위 내 다양한 집단과 계층적 성격을 반영한 청년인구 이동의 특징을 고찰하고, 출범 이후 소멸위험도가 높아지고 있는 세종시 읍, 면 지역 청년의 이동 행태에 대한 진단을 통해, 세종시의 향후 10년의 인구 성장판을 늘리기 위한 준비 과제를 제안해보고자 한다.

II — 도농복합도시 세종시 청년인구 변화 특징

01 도농복합도시 세종시의 지역 내 인구 위기

세종시는 동 지역 외에 1개 읍, 9개 면 지역이 있는 ‘도농복합도시’이다. 대부분 농촌 지역인 읍, 면 지역과 행정중심복합도시로 조성이 시작된 동 지역 간 소멸위험지수 격차는 매우 크다. 특히, 9개 면 지역의 소멸위험도는 모두 ‘위험’ 지역이다(소멸위험 진입단계 지역 8곳, 고위험 지역 1곳).

소멸위험지수는 65세 이상 고령인구 수 대비 20~39세 여성인구 수의 비율로 계산된다. 이 값이 0.5 미만인 경우, 소멸위험이 크다고 해석할 수 있다(한국고용정보원 보도자료, 2022). 여성 청년인구의 사회적 이동이 그 해의 지역소멸위험 수준을 결정하는 주요한 원인이 되는 것이다.

아래 <그림 1>²⁾과 같이, 세종시의 지리적·공간적 소멸위험의 특징은 소멸위험 지역의 면적에

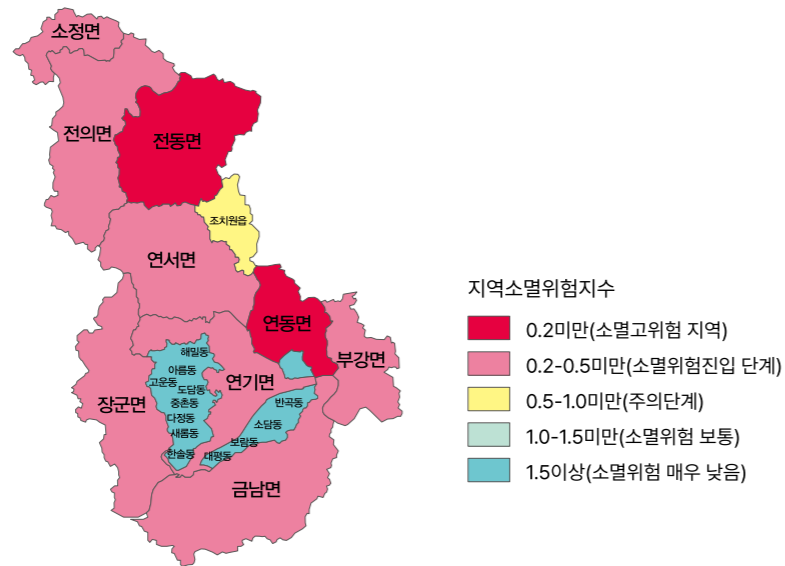
2) 소멸위험지수 = 20~39세 여성인구 수 / 65세 이상 고령인구 수

자료: KOSIS(‘주민등록인구현황’, 행정안전부, 2023.05.17. 재구성; 최성은 외(2023), <중앙-지방정부 간 저출산 위기 공동 대응을 위한 세종시 정책 제안>, [표 3-7] 발췌, 69쪽

서 두드러진다. 소멸고위험과 소멸위험진입 단계에 있는 지역의 면적은 세종시 전체의 88.4%를 차지한다.

행정중심복합도시로 시작된 세종시는 동 지역을 중심으로 한 신규 아파트 단지와 정돈된 도로, 새 건물 등의 이미지가 강해 농촌 지역이 상당한 면적을 차지하는 도농복합도시라는 점이 간과되기 일쑤다. 이 글에서는 도농복합도시 세종시의 청년인구 변화에 주목해 보고자 한다. 청년의 이주에 대한 선택은 도농복합도시인 세종시에서 어떻게 변해 왔을까?

〈그림 1〉 세종시 지역 내 소멸위험지역 현황

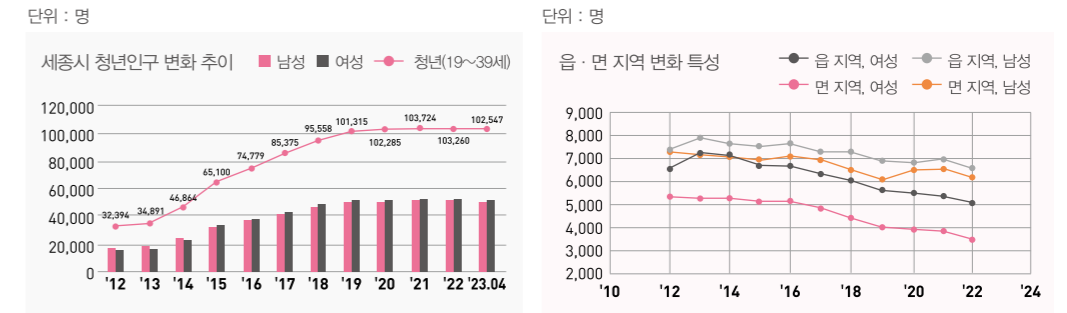


02 세종시 청년인구 변화 추이: 읍, 면 지역을 중심으로

1) 청년의 주민등록인구 변화

세종시의 청년인구도 총인구 변화추이와 비슷한 흐름을 보인다. 세종시 출범 이후 7년 정도는 19~39세 주민등록인구가 급격한 증가세를 보였으나, 최근에는 그 성장세가 둔화 또는 감소하는 추세이다. 이것은 인구이동에 있어 순이동의 감소와 연결된다. 시·도 간 전입 속도가 둔화되고 전출이 증가하면서 순이동이 감소하게 되는 것이다. 이어서 청년인구 이동의 특성을 살펴보자.

〈표 2〉 세종시 청년인구의 성별에 따른 변화(2012~2022년)

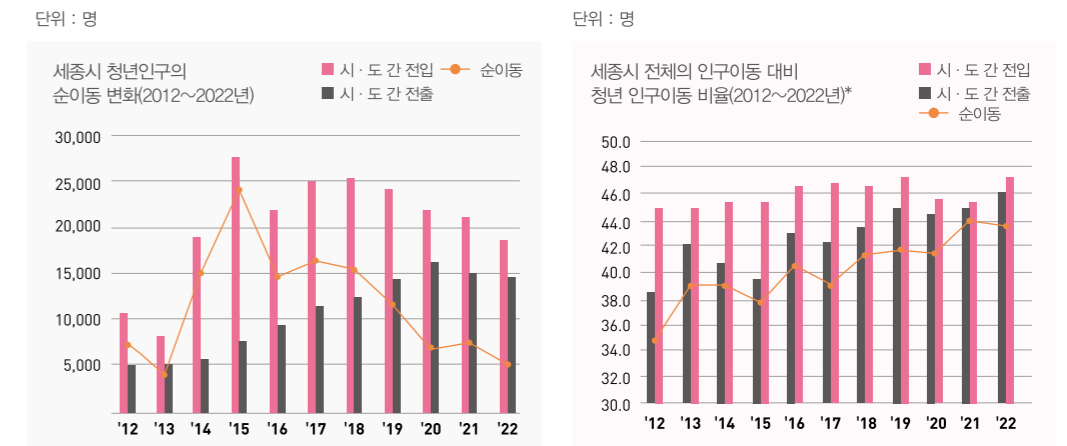


자료: 행정안전부 <주민등록통계> 각 년도 자료 재구성

2) 청년인구 이동의 특성

세종시 청년인구이동의 특성은 출범 이후부터 지금까지 순이동 방향이 양(+)의 방향을 띠는 점이다. 즉, 전출보다 전입이 큰 유입 초과 상태를 지속적으로 유지하고 있는 것이다. 다만, 순이동자 수는 세종시 인구이동 패턴과 유사하게 2015년 정점에 이른 후, 지속적으로 감소세를 보이고 있다. 청년인구의 이동이 세종시 전체 인구이동에서 차지하는 비율은 평균 40%를 웃돈다. 시·도 간 전입 인구에서 청년이 차지하는 비율은 평균 42.8%, 전출인구의 경우, 평균 46%에 이른다. 흥미로운 점은 총인구 증가율이 가장 높았던 2015년의 경우 청년인구 유입이 차지하는 비중은 39.6%로 다른 해에 비하여 높은 비율을 차지하지 않았다. 즉, 이 시기 청년이 아닌 중·장년 이상, 그리고 그들의 자녀 세대가 상대적으로 많이 이주하였다는 해석이 가능하다.

〈표 3〉 세종시 전체 인구이동에서 청년이 차지하는 비율



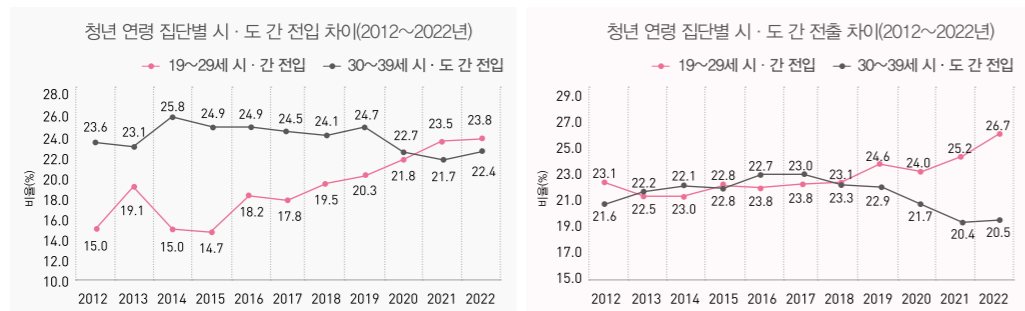
주*: 각 지표별 비율(%) = (해당 지표 세종시 청년(19~39세)인구) ÷ (해당 지표 세종시 전체인구) × 100

자료: 「국내인구이동통계」 통계청, MDIS

3) 20대 청년 vs. 30대 청년 집단별 인구이동 특성

2012~2022년 동안의 시·도 간 전입과 전출에서 청년의 연령 집단이 차지하는 비중을 비교한 결과, 20대(19~29세) 청년층의 경우 전입과 전출에서 차지하는 비중이 모두 증가하였다. 반면, 30대(30~39세) 청년층의 경우, 2019년 이후 전입이나 전출에서 차지하는 비중이 모두 감소하고 있어 인구이동이 20대 청년층에 비하여 상대적으로 활발한 편은 아니었다.

〈표 4〉 세종시 전체 인구이동에서 청년이 차지하는 비율



주: 각 지표별 비율(%) = (해당 지표 세종시 청년(19~39세)인구) ÷ (해당 지표 세종시 전체인구) × 100
 자료: '국내인구이동통계, 통계청, MDIS

먼저, 전입 부분을 살펴보자. 19~29세 청년층의 경우, 출범 초기라고 할 수 있는 2013년과 비교할 때 다소 부침은 있으나 전체 시·도 간 전입 인구에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가세를 보인다(2013년 19.1% ⇒ 2022년 23.8%). 30~39세 청년층의 경우는 2019년을 기점으로 감소세로 접어들었다(2013년 23.1% ⇒ 2022년 22.4%). 다음으로 전출 부분을 보면, 2018년을 기점으로 다른 지역으로 유출된 인구 중 20대 청년이 차지하는 비중은 점차 높아지는 추세를 보인다(2013년 23.1% ⇒ 2022년 26.7%). 반면 30대 청년층의 경우, 출범 초기라고 할 수 있는 2013년과 비교할 때 두드러진 변화는 나타나지 않는다(2013년 21.6% ⇒ 2022년 20.5%).

세종시 30대 청년층 인구이동의 특징은 시·도 내 이동에서 두드러진 차별성을 보인다. 2012~2022년까지 전체 시·도 내 이동 인구 대비 20대 청년의 비율은 평균 13.4% 정도인 반면, 30대 청년의 경우는 평균 22.2%로 나타났다.

이처럼 19세에서 39세에 이르는 청년의 연령 범위 내 인구이동 양상은 큰 차이를 나타내고 있었다. 출범 이후 10여년 간 세종시 30대 청년은 20대에 비하여 세종시 지역 내 활발한 이동을 보여 왔고, 20대 청년의 경우 시·도 간 이동에 있어 최근 5년 사이 전체 전출인구의 1/4가량을 차지하는 주요한 행위자 집단이 되어버렸다.

이들은 어디에서 왔다가 어디로 이동하는 것일까? 그리고 그 사유는 무엇인가? 세종시 청년 인구의 성장판을 늘리기 위해, 우리는 어떠한 매력적인 정책을 펼쳐야 할까? 이어서는 세종시 읍, 면 지역 청년인구 이동 지역과 그 사유를 훑어보고자 한다.

III — 세종시 읍, 면 지역 청년인구 이동 지역과 그 사유 훑어보기

01 세종시 읍, 면 지역 청년인구 이동 지역

세종시 읍, 면 지역 청년인구의 이동이 가장 활발히 이루어지는 곳은 '세종시 내 이동'이었다. 2013년과 2022년 모두 이전 거주지와 전출 지역 모두 1위를 차지했다. 그렇다면, 세종시 관내 이동을 제외하고 읍, 면 지역으로 전입한 청년의 이전 거주지 중 가장 높은 이동자 수 규모를 보인 곳은 어디일까? 2013년에는 충북(2위)과 대전(3위) 순으로 청년 유입이 활발히 이루어졌다. 그러나 2013년 대비 2022년을 비교할 때, 충북과 대전지역으로부터의 청년인구 유입은 비교적 큰 폭으로 감소하였고, 서울과 인천에서의 유입도 소폭 감소했다.

세종시 읍, 면 지역에서 다른 지역으로 떠나는 전출의 경우 2013년에는 충북(2위), 대전(3위), 충남(4위) 순으로 청년 전출이 많이 이루어졌다. 그러나 2013년 대비 2022년 서울, 인천, 경기 등 대도시로의 전출이 증가하는 경향을 보였으며, 대전, 충북, 충남 등으로의 전출은 비교적 감소하였다.

세종시 읍, 면 지역 청년인구 이동 지역은 출범 초기에 비하여 많은 변화가 일어났음을 확인할 수 있다. 특히, 수도권 인구 분산을 고려하여 출범한 세종시임에도 불구하고, 청년들의 수도권 유출 규모가 확연히 커졌다는 점은 유의해서 살펴볼 점이다.

〈표 5〉 청년의 전입 이전 거주지역/전출 지역 우선순위 변화(2013년 vs. 2022년)

| 구분 | 전입 이전 거주지역 | | 전출 지역 | |
|-----|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 2013년(읍 + 면 지역) | 2022년(읍 + 면 지역) | 2013년(읍 + 면 지역) | 2022년(읍 + 면 지역) |
| 1순위 | 세종 3,799명 | 세종 2,712명 | 세종 4,084명 | 세종 3,668명 |
| 2순위 | 충북 1,123명 | 그 외 지역 1,002명 | 충북 791명 | 경기 733명 |
| 3순위 | 대전 1,133명 | 경기 776명 | 대전 775명 | 충남 706명 |
| 4순위 | 충남 952명 | 대전 618명 | 충남 763명 | 대전 696명 |
| 5순위 | 그 외 지역 946명 | 충남 596명 | 경기 595명 | 그 외 지역 654명 |
| 6순위 | 경기 930명 | 서울 517명 | 그 외 지역 591명 | 서울 653명 |
| 7순위 | 서울 644명 | 충북 501명 | 서울 492명 | 충북 591명 |
| 8순위 | 인천 172명 | 인천 136명 | 인천 122명 | 인천 108명 |

02 청년 인구이동 사유 훑어보기

출범 초기인 2013년과 2022년의 두 시점 비교를 통해 세종시 외 지역의 청년들이 읍, 면 지역으로 전입한 주된 사유의 변화양상을 살펴보고자 한다.

'직업' 관련 전입 사유는 읍 지역에서 크게 감소한 반면, 면 지역에서는 증가했다. 이는 면 지역

의 직업 기회가 증가하거나, 또는 읍 지역의 일자리가 상대적으로 감소한 결과일 수 있다. '가족'과 '주택'을 사유로 한 전입은 모두 감소하였는데, 이는 세종시 읍, 면 지역의 주거환경이나 전입 청년의 가족 구성에 있어 이전과 다른 변화가 있었음을 시사한다(예: 1인 가구의 증가).

'교육'은 2013년 대비 2022년 가장 큰 변화량(증가)을 보였다. 이는 세종시 읍, 면 지역 내 위치한 대학교의 영향이라고 해석할 수 있다. 이 지역 내 대학을 중심으로 한 교육환경이 향상되었거나 이 지역으로의 교육 기회를 추구하는 청년들의 수요가 증가했다고 해석이 가능하다.

'주거환경'으로 인한 전입은 면 지역에서 매우 크게 증가했으며, 이는 주거환경의 질이 크게 향상되었거나 또는 주거비용이 상대적으로 저렴하기 때문에 해당 지역으로의 이주를 선택한 결과일 수 있다(예: 원룸 등 1인 가구가 거주할 수 있는 다세대 주택, 원룸가 신규 형성 등)

더불어 읍, 면 지역의 청년들이 전출하는 주된 사유들에 대해 2013년과 2022년을 비교 분석한 결과, 다음과 같은 경향이 나타났다. '직업' 관련 사유로 인한 전출이 읍 지역보다 면 지역에서 더 크게 증가하였다. 전입에서도 직업을 사유로 한 청년인구 이동은 면 지역이 증가하였는데, 이러한 이유가 무엇인지에 대하여 연령 집단별(20대 vs. 30대)로 검토해 볼 필요가 있겠다.

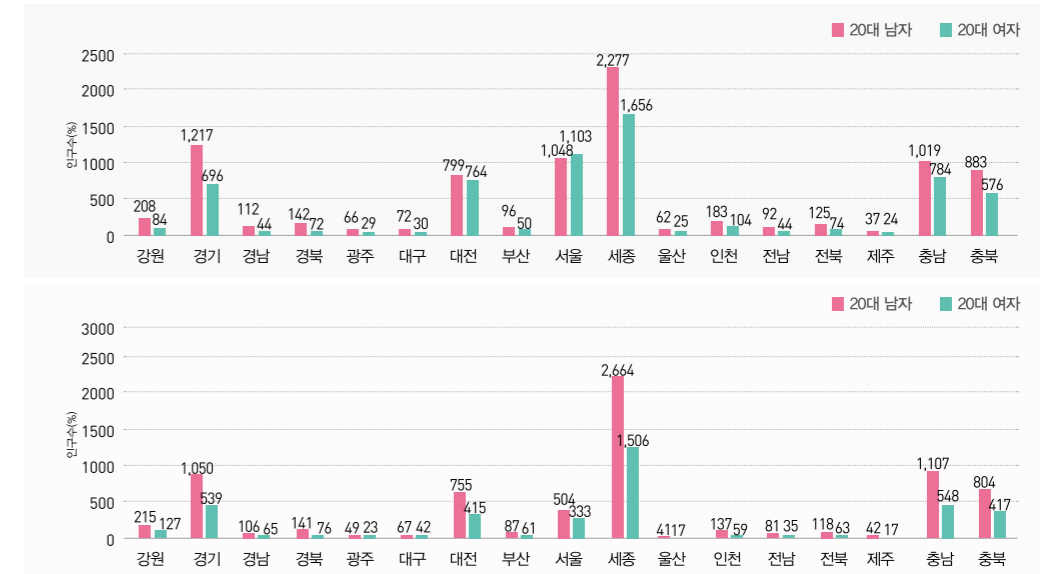
'가족'과 '주택' 사유로 인한 전출은 모두 감소하였다. 특히 '주택'을 사유로 한 읍 지역 전출의 큰 감소는 시·도 내 이동이 활발한 세종시 청년인구 이동의 특징을 고려할 때 세종시 출범 초기 동 지역 대규모 아파트 분양 및 입주에 따른 변화였음을 추정할 수 있다.

'교육'과 '주거환경'은 전출 사유 중 증가율이 가장 높은 특징을 보인다. 특히 '주거환경' 사유의 급격한 증가는 청년들의 생활 환경에 대한 높아진 기대와 우선순위를 반영한다고 볼 수 있다. 다만, 청년의 연령집단별(대학생 vs. 그 외 집단)이 읍, 면 지역에 다수 거주한다고 볼 때 대학교 졸업 이후의 주거환경(신도심 지역, 일자리, 자녀교육 등)을 의미할 가능성이 있어 향후 심층적인 조사가 필요하다고 판단된다.

〈표 6〉 19~39세 청년의 이동 사유별 우선순위 변화(2013년 vs. 2022년)

| 구분 | 전입 | | 전출 | |
|-----|-----------------|------------------------|-----------------|------------------------|
| | 2013년(읍 + 면 지역) | 2022년(읍 + 면 지역) | 2013년(읍 + 면 지역) | 2022년(읍 + 면 지역) |
| 1순위 | 직업: 3,486명 | 직업: 2,832명 | 주택: 2,842명 | 직업: 2,391명 |
| 2순위 | 주택: 2,894명 | 가족: 1,268명 | 직업: 2,163명 | 가족: 1,955명, 주택: 1,955명 |
| 3순위 | 가족: 2,180명 | 주택: 1,207명, 교육: 1,207명 | 가족: 2,111명 | - |
| 4순위 | 기타: 494명 | - | 기타: 667명 | 기타: 600명 |
| 5순위 | 교육: 391명 | 기타: 597명 | 교육: 259명 | 교육: 447명 |
| 6순위 | 주거환경: 156명 | 주거환경: 227명 | 주거환경: 131명 | 주거환경: 426명 |
| 7순위 | 자연환경: 98명 | 자연환경: 58명 | 자연환경: 40명 | 자연환경: 35명 |

〈표 7〉 '직업'을 사유로 전출한 읍, 면 지역 청년 특성(2012~2022년 누적)



자료: 「국내인구이동통계」, 통계청, MDS

19~39세의 청년 이동 사유 중 '직업'은 전입과 전출 사유 모두 1위를 차지하고 있다(2022년 기준). 본 연구에서는 읍, 면 지역에 거주하였던 청년 중 '직업'을 사유로 다른 지역으로 전출해 나간 청년들의 특성을 조금 더 면밀하게 분석해 보았다. 그 결과 연령 집단별, 성별로 상이한 이동 패턴이 나타나는 것을 확인하였다.

첫째, 20대보다 30대 청년의 세종시 내 이동이 활발한 것으로 분석되었다. 세종시 내로의 전출은 남성(20대: 2,277명, 30대: 2,664명)이 여성(20대: 1,656명, 30대: 1,506명)보다 많았으며, 이는 남성이 여성보다 지역 내에서 직업을 이유로 더 활발한 이동 경향을 보이는 것으로 해석될 수 있다. 둘째, 서울로의 전출의 경우, 20대 여성(1,103명)이 30대 남녀(남성 504명, 여성 333명)보다 압도적으로 많다는 특징을 보였다.

고등교육 과정(대학 등)을 마치고 정주를 선택하는 청년과 떠나는 청년 간의 성별, 연령별 격차가 두드러지고 있다는 것을 무엇을 의미하는가? 이것은 확인화된 청년 정책이 불러올 확장성의 한계를 보여준다. 예를 들어, 수도권으로의 유출이 증가하는 여성 20대 청년에게 매력적인 세종시는 무엇일까? 어떠한 일자리가 필요하며, 그녀들이 원하는 정주의 여건은 무엇일까? 청년정책이 수혜자의 시각에서 보다 심층적으로 기획되고 추진되어야 할 필요성을 보여주는 결과이다.

IV — 맷음말: 우려되는 변화와 대응 방안 모색

지금까지 도농복합도시 세종시 청년인구 변화 특징으로서 세종시 지역 내 인구 위기, 청년인구의 변화를 살펴보았다. 특히 세종시 읍, 면 지역의 청년인구 이동 특성과 그 사유를 살펴봄으로써 출범 이후 10여년 간의 세종시 20~30대 인구 변화를 구체적으로 짚어보았다.

세종시는 국가균형발전을 위해 만들어진 상징적인 도시이자, 향후 국가의 주요한 행정 기능의 중추적 기능을 수행해야 하는 도시로 끊임없이 성장해 나가야 하는 숙명을 가진 곳이다. 청년이 머물고, 살고 싶은 도시는 세종시가 가진 국가적 목적과 동시에 이루어져야 하는 과업이다. 이 글을 통해 제시한 '우려되는 변화'와 '대응 방안'이 세종시 청년에 대한 정책적 민감성을 높여, 궁극적인 세종시의 인구성장판 확대에 기여하길 바란다.

01 우려되는 변화

첫째, 유출 인구 중 청년이 차지하는 비중이 커지고 있다는 점이 우려된다. 2013년 시·도 간 전출 중 청년이 차지하는 비중은 44.7%였으나 2022년 47.2%이다. 특히, 20대가 차지하는 비중은 2013년은 전체 유출 인구의 23.1% 정도를 차지했으나, 2022년 26.7%를 차지했다. 비율상으로는 큰 변화가 아니라고 볼 수 있지만, 인구규모가 증가한 점을 고려하면 상당히 큰 변화다.

둘째, 세종시 청년인구의 수도권 이동 현상이 심화되고 있다는 점이다. 세종시 청년인구 이동은 초기 충청권 지역을 중심으로 활발하였으나(2014~2015년) 이후 감소세를 나타내고 있다. 그 대신 세종시 내 이동, 그리고 수도권을 포함한 다른 지역으로의 이동이 증가하고 있다. 출범 초기인 2013년에 비하여 2022년에 수도권, 특히 서울 지역으로 이동(전입, 전출)한 인구 중 청년이 차지하는 비중이 크게 높아졌다. 2022년 전입인구 중 51.8%(4,892명 중 2,533명)를, 전출인구의 61.3%(4,550명 중 2,790명)를 청년이 차지했다.

셋째, 인구이동(전출) 사유 '직업'에 대한 위기의식을 갖고 적극적인 대책을 마련해야 한다는 점이다. 직업을 사유로 이동하는 청년들의 이동패턴을 분석한 결과, 세종시 내의 일자리 부족, 교육 여건의 개선이 더디게 이루어질 경우 읍·면 지역의 청년들(특히, 20대)의 수도권으로의 유출은 심화될 전망이다.

02 어떻게 대응해야 하는가?

첫째, 세종시 인구정책 수립 시 지역 내 불균형을 고려한 정책 설계가 필요하다. 2021년에 수립한 <세종시 인구정책 기본계획(2021~2025년)>에는 읍, 면 지역의 인구 격차를 고려한 정책 대안이

포함되어 있지 않은 상황이다. 해당 기본계획은 '모든 세대가 함께 행복한 세종'을 비전으로 한, '사람' 중심의 추진 전략이 주를 이루고 있다. 아쉽게도 지역 내 인구감소 위기에 대한 전략은 포함하고 있지 않아, 향후 인구정책 중장기 기본계획 수립 시에는 지역 내 인구감소 위기 격차에 대한 추진 전략이 포함될 수 있도록 개선이 요구된다. 지역 내 인구감소 위기 격차에 대한 심층 조사와 분석이 기초가 되어야 함은 물론이다.

둘째, 청년의 시각에서 세종시 내의 일자리나 매력적인 정주 여건이 충족되어질 수 있도록 노력해야 한다. 세종시 청년인구 유출을 줄이고 유입을 촉진하기 위해서는 일자리와 더불어 비용 접근성이 높은 주거시설, 그리고 소위 '핫플레이스'라고 손꼽힐 수 있는 청년문화 거점지역 조성이 필요하다.

셋째, 이러한 정책 설계 시 주된 의사결정자는 청년이 되어야 한다. 이를 위해서는 「세종특별자치시 청년기본조례」에 근거하여 설치·운영 중인 청년센터의 기능 강화가 필요하다. 현재 세종시 청년센터는 '민관 협력 청년 정책의 허브'로서의 역할이 강조되어 운영 중이다. 세종시의 경우, 청년의 순유입이 감소하면서 주민등록인구의 증가세가 둔화되고, 이는 장기적으로 출산율에 영향을 미쳐 전체 인구의 감소도 가속화시킬 우려가 있는 부분이므로 지속적인 관심과 모니터링이 필요하다. 이 과정에서 청년센터의 기능인 정책 허브 역할이 정책의 기획, 적용, 완화 전략을 펼칠 수 있는 기능으로 확장된다면, 세종시에 특화된 정책 전달체계로서의 강점을 가질 수 있다고 본다.

마지막으로, 지역 고등교육정책과 청년정책의 유기적인 연계를 위한 세종시만의 추진 전략이 필요하다. 청년의 연령대가 20대에서 30대까지 넓게 분포되어 있어, 청년 내에서도 삶의 양태가 다변화하고 있다. 이것은 청년기가 진로 고민과 생애설계 변경이 모두 이루어질 수 있는 제2의 질풍노도의 시기가 되고 있다는 것을 의미한다. 지방 주도의 고등교육 변화와 혁신에 대한 요구에 있어, 기존의 청년정책이 어떻게 대응해 나갈 것인지에 대한 보다 폭넓고, 체계적인 전략이 필요하다. 그동안 청년정책으로 명명된 정책의 추진이 청년 대상 정책의 강화와 예산 증가를 가져온 것은 분명하다. 그러나 언제부터인지 청년으로 구분되어지는 분절화된 정책의 추진이 다른 정책과의 연계와 확산의 가능성을 저해해 오고 있지 않았는가를 고민해 볼 시기이다. 지역 주도의 고등교육정책 추진 시 청년정책과의 시너지를 위한 유연함과 열린 정책적 시각이 모든 정책 이해관계자에게 부여되길 바란다.

참고문헌

- 최성은 외. (2019). 세종시 출생 지표 변화에 관한 탐색적 연구. 대전세종연구원
- 최성은 외. (2023). 중앙-지방정부 간 저출산 위기 공동 대응을 위한 세종시 정책 제안. 대전세종연구원.
- 최성은 외. (2023). 세종시 출범 10년에 따른 지역 인구변화 진단을 위한 상생협력연구: 충청지방통계청과의 공동연구 사례를 중심으로. 대전세종연구원.

초저출산 및 초고령사회의 심각성과 원인 분석

황인도 / 한국은행 경제연구원 거시경제연구실장

I — 들어가는 말

한국은행 경제연구원은 2023년 11월 경제전망 보고서에 “초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구 구조의 원인, 영향, 대책”(황인도 외 2023)이라는 제목으로 심층연구한 결과를 게재하였다. 본 논담에서는 동 보고서에 담긴 내용을 중심으로 우리나라 저출산 고령화의 심각성과 그 원인에 관해 논하려 한다.

보고서의 제목에 “초”, “극단”이라는 매우 강한 어감의 용어를 많이 썼는데, 이는 우리 사회에 경각심을 주고자 하는 취지에서 그렇게 한 것이다. 어느새 우리 사회는 점점 하락하고 있는 출산율 수치에 대해 무덤덤해지고 있는 듯하다. 1.0명 미만의 출산율과 OECD 최저라는 수식어가 불더라도 어느새 익숙하게 받아들이고 있다.

그러나 인구문제를 깊게 들여다보는 전문가일수록, 외신이나 해외에 거주하는 사람일수록 2022년 0.78까지 떨어진 우리나라의 출산율을 가히 충격적인 수치로 받아들이고 있다. 인구학자인 조영태 교수는 이렇게 말하고 있다. “그동안 전 세계 인구학자들이 던져온 질문 중 하나가 ‘인구 규모가 어느 정도 되는 국가에서 합계출산율이 1.0 이하로 내려갈 수 있을까?’였는데, 가능하다는 것을 우리나라가 보여주고 있다. 인류 역사를 통틀어 전염병 창궐이나 전쟁, 체제 붕괴를 겪지 않는 한 0점대의 합계출산율은 인구학에서 거의 불가능한 숫자로 여겨졌다. 그런 출산율을 기록한 우리나라는 지금 보이지 않는 전쟁을 치르고 있는 것일까?”(조영태 2021, p.9).

실제 세계은행이 1960년부터 제공하고 있는 전 세계 217개 국가와 지역의 출산율 시계열 수치를 보더라도 인구 1천만 명 이상인 곳 중에서는 우리나라가 유일하게 1.0명 미만을 기록하고 있다. 그 외 1.0명을 한 번이라도 밑돈 곳은 홍콩, 싱가포르, 마카오, 팔라우, 푸에르토리코, 영국령 버진아일랜드 6곳으로 도시 규모의 국가나 지역뿐이다. 한편 통계 시계열은 사라졌지만, 다른 예는 독일 통일 직후 동독(인구 1,600만 명)에서 1992~1996년 중 0.8명~0.9명으로 출산율이 떨어진 사례가 있다. 이때는 그야말로 체제 붕괴 이후 시장경제로 전환되는 혼란기에 나타났던 수치이다. 그런데 이보다 낮은 수치를 우리나라가 기록하고 있다.

II — 저출산 고령화 문제의 심각성

01 수치로 본 우리나라 저출산 고령화: 사상 유례없는 수준과 속도로 진행

1) 출산율 수준: 홍콩 다음 세계 최저

합계출산율은 한 여성이 평생 동안 낳을 것으로 기대되는 자녀 수를 의미하는데, 인구 수가 유지되기 위해서는 2.1명이 되어야 한다. 국가별 비교가 가능한 2021년 기준으로 보면 우리나라 합계출산율 0.81명은 OECD 최저이며(38개 회원국 평균 1.58명), 전 세계 지역 및 국가(217곳)를 통틀어 홍콩 다음으로 낮은 수준이다. 홍콩의 최저치(21년 0.77명)도 정상적인 상태에서 나온 수치라기보다는 2019년 체제 불안과 민주화 시위에 따른 사회혼란기 이후 나온 수치이다. 통계청 추계에 따르면 우리나라 출산율은 그보다 더 떨어져 2023년 0.72명, 2024년 0.68명, 2025년 0.65명으로 하락할 것으로 전망된다. 현실화한다면 나라가 사라질지도 모른다는 공포에 휩싸였던 홍콩보다 더 낮은 수준으로 하락하는 것이다.

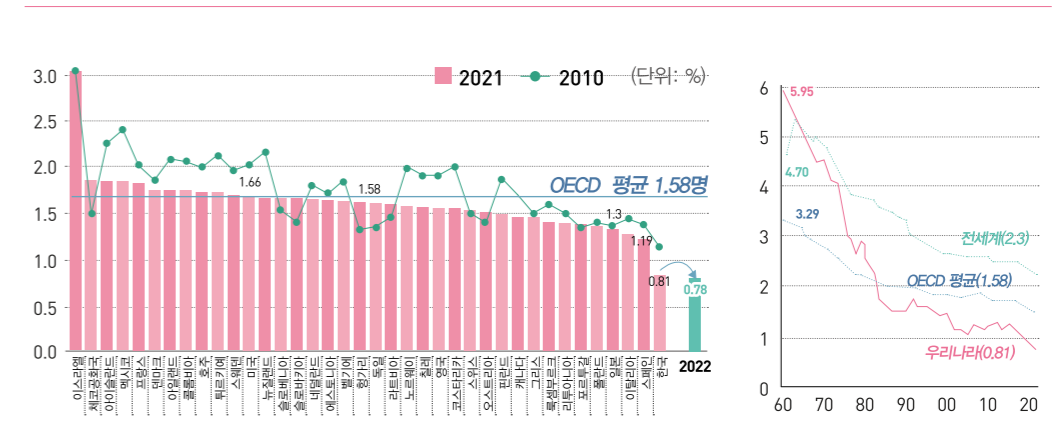
2) 지속기간: 20년 이상 1.3 하회

1.3명 미만의 합계출산율을 초저출산(lowest low fertility)이라고 부르는데, 우리나라는 2002년부터 20년 이상 초저출산을 겪고 있다. 세계은행 통계상 20년 이상 초저출산이 지속된 사례는 홍콩, 마카오, 한국 단 3곳뿐이며 인구 1천만 이상 국가로 한정하면 우리나라가 유일하다.

3) 하락률 세계 1위

우리나라는 출산 하락율에서도 전 세계 217곳 중 1위를 기록하였는데, 1960년 5.95명에서 2021년 0.81명으로 무려 86.4% 감소하였다.

〈그림 1〉 OECD 회원국의 합계출산율(좌)과 변화 추이(1960-2021년, 우)¹⁾



1) 자료: World Bank, 황인도 외(2023)에서 재인용

4) 고령화 속도 세계 1위

저출산의 영향으로 인구구조 역시 급속도로 고령화되고 있다.²⁾ UN의 2022년 인구전망에 따르면 향후 50년간 65세 이상 고령인구 비중의 증가폭에 있어 우리나라는 세계 1위를 기록할 것으로 전망된다(2020년 15.8%, 2070년 46.5%, +30.7%p). 이에 따라 고령인구 비중이 2046년부터는 일본을 추월하여 OECD 1위가 되고, 2062년부터는 홍콩을 추월하여 세계 1위가 될 것으로 전망되고 있다. 고령화는 생산가능인구의 감소, 노년부양비 증가 등을 통해 사회경제 전반에 큰 부담을 줄 것으로 예상된다.

5) 경제적 충격 예상

일각에서는 우리나라의 저출산이 저인구의 새로운 균형으로 이행하는 자연스러운 과정이므로 이에 대해 걱정할 필요가 없다는 의견을 내기도 한다. 인구가 너무 많기 때문에 입시 경쟁, 일자리 경쟁이 심하고 집값도 치솟는 불균형이 생겼는데, 이것이 저출산으로 해소되면서 새로운 균형으로 이행하는 과정에 있다는 것이다. 이행 과정이 맞다고 하더라도, 출산율 하락 속도가 너무 가파르고 그 수준 또한 너무 낮아 이행 과정에서 매우 큰 사회경제적 어려움을 초래한다는 것이 문제의 핵심이다. 그 파장을 고려한다면 ‘이행’보다는 ‘충격’ 혹은 ‘위기’라는 표현이 더 적절해 보인다.

02 거시적 영향: 성장과 분배의 이중고에 직면

저출산에 따른 노동인구의 감소는 성장잠재력 약화, 청년세대의 부양부담 심화, 재정과 연금의 지속가능성 훼손 등 여러 문제를 일으킬 것이다. 거시경제적 측면에서는 두 가지 큰 목표라 할 수 있는 성장과 분배 양면에서 어려움에 처할 수 있다.

1) 저성장 리스크 커지며 2050년대에는 수축 경제 시대 돌입

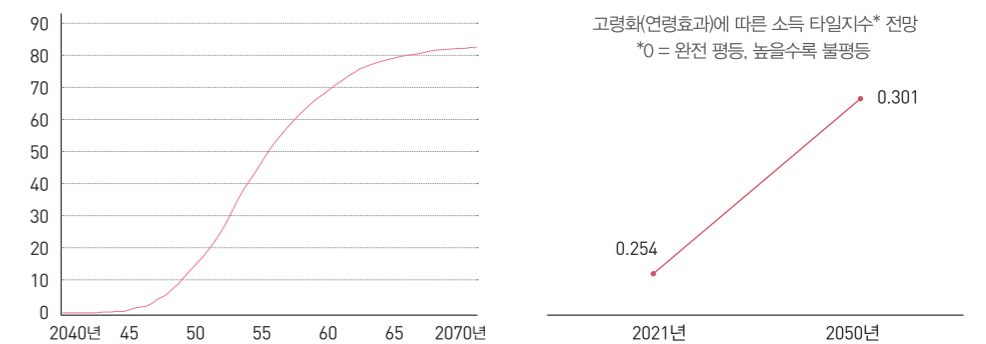
시계열모형 및 중첩세대모형을 통해 분석한 결과 저출산 고령화 흐름을 방지하는 경우 노동인구 감소 등으로 2050년대에는 우리나라가 추세적으로 마이너스의 성장률을 기록할 확률이 68%인 것으로 시산되었다(〈그림 2〉 좌측). 역성장 확률은 2050년 50.4%에서 2059년에는 79.0%로 점증하며 2060년 이후에는 80%를 상회하는 것으로 나타났다. 2050년대(2050~59) 평균으로는 68%로 시산되었다. 즉 가용자원을 충분히 쓰며 정상적으로 경제가 작동하더라도 경제규모가 “축소”되는 것이 정상(normal)인 경제가 되는 것이다. 이러한 시산 결과는 a) 우리나라 출산율의 미래분포를 시계열모형으로 추정한 후 b) 미래의 인구분포를 생성한 다음 c) 동 인구분포를 중첩세대모형에 적용하여 추세성장률을 도출하는 과정을 거쳐 나온 것이다. 이때 출산율을 제외한 다른 불확실성은 없다고 가정하였으며 중요소생산성은 매년 0.7%씩 고정적으로 증가한다고 가정하였다.

2) 우해봉(2023)에 따르면 우리나라 고령화의 핵심요인은 저출산이다. 65세 이상 인구 비중이 증가한 원인을 50년 시계에서 분해해 보면 저출산의 기여도가 약 70%, 기대수명 연장의 기여도는 30%로 나타났다.

2) 경제의 불평등 심화

다른 연령대보다 세대 내 불평등이 높은 고령층의 비중이 증가하면 경제 전반의 불평등도도 심화될 것으로 전망된다. 지니계수와 유사한 불평등지표인 타일지수(Theil index)를 가계동향조사 자료를 통해 시산해보면 우리 가계의 소득(시장소득) 타일지수는 2021년 현재 0.254로 나타난다. 그런데 향후의 고령층 비중 증가를 반영하여 재계산해 보면 2050년에는 0.301로 18.5% 상승할 것으로 전망된다(〈그림 2〉 우측). 타일지수는 0이면 완전 평등을, 높을수록 불평등함을 의미하는데 고령 인구가 늘어나는 효과만을 반영해도 불평등이 상당폭 심화될 것임을 예고하고 있다. 이러한 불평등은 사회 갈등(social conflict)을 촉발할 수 있음을 다수의 선행연구가 보고하고 있다.

〈그림 2〉 추세성장률 0% 이하 확률(좌) 및 고령화에 따른 소득불평등도 전망(우)³⁾



III — 저출산의 원인 분석⁴⁾

심층연구를 통해 다양한 층위별(개인-시도-국가) 분석한 결과 저출산의 원인은 ‘청년’, ‘경쟁 압력’, ‘불안’이라는 세 가지 키워드로 압축되었다. 즉 청년세대가 높은 경쟁압력과 불안에 노출되면서 결혼과 출산을 미루거나 포기하면서 저출산이 심화되는 것으로 분석되었다. 상술하자면 경쟁 압력(competitive pressure)이란 양질의 일자리를 얻기 위한 경쟁압력 등을 말하는 것이며, 불안(insecurity)이란 고용불안, 주거불안(혹은 주택마련비용에 대한 부담), 양육불안(육아 환경에 대한 불안, 양육비용 부담 등)을 말한다. 전체 분석 결과는 〈그림 3〉에 요약되어 있다.

3) 자세한 분석과정은 좌측 그림은 황인도 외(2023), 우측 그림은 손민규·황설용(2023) 참조
4) 앞서 서술한 바와 같이 인구구조 고령화의 주요인이 저출산이기 때문에(기여도 70%), 원인 분석은 저출산의 근본원인이 무엇인지를 중심으로 분석하였다.

〈그림 3〉 저출산의 원인 분석 결과 (황인도 외, 2023)



이러한 원인 진단 결과는 다층적인 분석을 통해 얻은 결론이다. 경쟁압력의 영향은 경쟁압력을 많이 느끼는 청년일수록 희망자녀 수가 유의하게 낮게 나타났고 경쟁압력과 정(+)의 관계를 지니는 인구밀도가 시도별 및 국가별 패널분석에서 출산율에 마이너스(-)의 영향을 미치는 점 등에서 관련성을 확인하였다. 이론적으로도 Sng et al.(2017), 장대익 외(2020)에 따르면 경쟁이 심한 환경에 사는 개인은 경쟁력 확보에 주력하고 결혼과 출산은 미루면서 저출산이 유발된다.

고용불안의 경우 고용 안정성에 따라 결혼의향이 크게 차이 나는 것을 확인했는데, 취업을 못 하거나 취업을 하더라도 비정규직이면 결혼의향이 유의하게 낮았고, 공공기관근무자·공무원은 크게 높았다. 시도별 패널분석에서도 실업률이 높을수록 출산율도 떨어지는 것을 확인하였다.

주거불안의 영향력은, 주택마련비용에 대한 정보를 먼저 제공한 후 결혼의향이나 희망자녀 수를 물어보면 그렇지 않은 경우에 비해 결혼의향과 희망자녀 수가 유의하게 낮게 나온 설문실험(전국 25~39세 2,000명 대상)에서 확인되었다. 시도별 및 국가별 패널분석에서도 거주하는 지역이나 국가의 주택가격이 높아지면 출산율이 하락함을 확인할 수 있었다.

양육 불안(양육환경, 양육비용) 역시 저출산과 연관된 것으로 나타났다. 국가별 패널분석에서 육아휴직 실이용기간(법정 육아휴직 가능기간 × 실제 이용률)이 짧을수록 출산율이 낮게 나타났으며, 개인별 분석에서는 자녀에 대한 금전적 지원 의무감이 강한 청년일수록 결혼의향과 희망자녀 수가 낮게(적게) 나타난 점에서 확인되었다.

01 통계 분석: 고용불안과 일자리 경쟁 심화

통계 분석 결과 양질의 일자리 부족으로 일자리 경쟁이 심화되고 청년의 소득여건도 좋지 않은 것으로 나타났다(〈표 1〉 참조). 흔히 낮은 청년 실업률(경제활동인구대비 실업자 수)을 근거로 우리나라 청년고용이 나쁘지 않다고 인식하고 있지만, 이는 경제활동인구로 분류되는 청년이 적기 때문에 나타나는 착시현상에 가깝다. 실질적인 고용상태를 가장 잘 포착하는 고용률(인구대비 취업자 수)을 보면 우리나라는 15~29세와 25~39세 고용률 모두 OECD 회원국 평균에 비해 크게 낮다. 고용의 질적인 측면을 국제비교가 가능한 임시직 비중을 통해 보면, 우리나라는 임시직 비중이 OECD 국가 중 두 번째로 높아 고용의 질이 좋지 않은 것으로 평가된다. 대기업-중소기업, 정규직-비정규직 간 임금격차가 확대되는 등 노동시장의 이중구조가 심화되면서 좋은 일자리를 향한 경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 청년층의 근로소득이 과거 대비 어떻게 변해왔는지 한국노동패널자료를 통해 확인한 결과 24~40세의 실질근로소득은 다른 연령대(41세 이상)에 비해 상대적으로 덜 증가하였으며 24~40세의 실질부채는 다른 연령대 대비 급증한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 관련 통계 분석 결과

| 분석 결과 | 관련 요인 |
|---|---------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> 고용기회(고용률): 과거보다 늘긴 했으나, 여타 OECD 국가에 비해 낮음 <ul style="list-style-type: none"> - 22년 15~29세 고용률: 한국 46.6% < OECD 평균 54.6% - 22년 25~39세 고용률: 한국 75.3% < OECD 평균 87.4% | 고용·소득 부진 & 일자리 경쟁심화 |
| <ul style="list-style-type: none"> 고용의 질은 비정규직 비중이 늘면서 과거보다 저하. 여타 OECD 국가대비 임시직 비중이 높아 고용의 질이 좋지 않은 편 <ul style="list-style-type: none"> - 15~29세 비정규직 비율: (03년) 31.8% → (22년) 41.4% - 22년 전연령 임시직(temporary employment) 비중: 한국 27.3%, OECD 평균 11.3% | |
| <ul style="list-style-type: none"> 노동시장 이중구조(정규직-비정규직, 대기업-중소기업) 심화 <ul style="list-style-type: none"> - 정규직-비정규직 임금격차: (04년) 1.5배 → (23년) 1.9배 - 대기업-중소기업 제조업 임금격차: (00년) 1.5배 → (22년) 1.9배 | |
| <ul style="list-style-type: none"> 양질의 일자리(정규직, 대기업)를 향한 경쟁이 과거보다 심화 <ul style="list-style-type: none"> - 경총 조사 대기업 신입채용 경쟁률: (08년) 30.3:1 → (17년) 38.5:1 | |
| <ul style="list-style-type: none"> 청년층의 근로소득 증가세는 상대적으로 부진, 부채는 급증(한국노동패널 원자료 분석 결과) <ul style="list-style-type: none"> - 실질근로소득(00 → 20년): 24~40세 1.56배, 41~55세 1.59배, 56~64세 1.71배 - 실질 부채(00 → 20년): 24~40세 4.69배, 41~55세 2.74배, 56~64세 2.38배 | |

02 청년들의 주관적 인식: 생활비 걱정이 많고 미래에 비관적

청년들의 주관적 인식을 살펴본 결과, 여타국 청년들보다 우리나라 청년들은 생활비 걱정이 많고, 우리 사회가 불평등하다고 느끼고 있으며, 미래세대에 대해서도 비관적으로 내다보고 있었다. 불평등하다는 인식이나 미래에 대한 부정적 전망은 Easterlin(1966), Becker and Barro(1988)의 모형에 따르면 저출산으로 이어질 수 있다.

〈표 2〉 청년의 주관적 인식 분석 결과

| 분석 결과 | 관련 요인 |
|---|---------------|
| <ul style="list-style-type: none"> 2022년 46개국 MZ세대 23,000명 설문 결과(딜로이트) - 우리나라 청년은 여타국 청년보다 생활비에 대한 걱정과 불안 높음 (가장 걱정하는 사항으로 생활비를 꼽은 비중: 한국MZ 45% vs 글로벌MZ 32%) | 높은 불안 |
| <ul style="list-style-type: none"> 전국 20~39세 2,000명 설문조사(2022.9~10월, 마크로밀엠브레인) - 84.9%의 청년들은 지난 10년간 한국사회의 불평등이 심각해졌다고 평가 - 87.4%는 향후 10년간 한국사회의 불평등이 더욱 심각해질 것으로 전망 - 61.6%는 자녀세대의 사회경제적 지위가 현재보다 저하될 것으로 전망 | 미래에 대한 비관적 기대 |

03 개인 단위 설문실험 결과

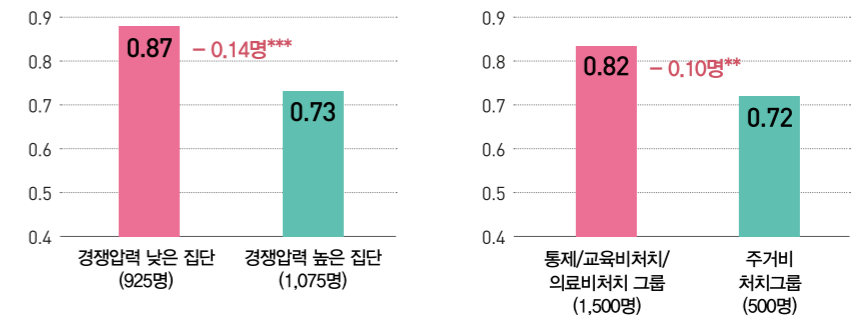
1) 경쟁압력: 경쟁압력 체감도 높을수록 낮은 출산의향

전국 25~39세 남녀 2,000명을 설문조사하여(2022.9월 한국갤럽) 실증분석한 결과, 경쟁압력 체감도가 높은 청년일수록 희망자녀 수가 유의하게 적게 나타나 경쟁압력의 부정적 영향을 확인할 수 있었다. 경쟁압력 체감도는 '내가 원하는 것과 같은 것을 원하는 경쟁자들이 많다' 등 총 5가지 문항에 동의하는 정도(5점 척도)에 따라 점수화하여 측정하였다. 경쟁압력 체감도가 높은 그룹의 평균 희망 자녀 수는 0.73명으로 낮은 그룹 평균 0.87명보다 0.14명이(조사포함) 적은 것으로 나타났다.

2) 주거불안: 주택마련 비용 연상 후에는 결혼·출산의향 저하

주택마련비용에 대한 부담 역시 저출산과 관련 있었다. 앞서 동일한 설문조사에서 무작위통제실험(Randomized Controlled Trial)을 하였는데, 주택마련비용을 먼저 연상케 한 후 결혼·출산의향을 묻은 그룹에서 결혼의향이 낮고 희망자녀 수가 적게 나타났다(〈그림4〉 참조). 4개 그룹을 비교하였는데, 결혼·출산의향을 제일 먼저 물어본 통제그룹과 주거비, 교육비, 의료비를 각각 먼저 물어본 후 결혼·출산의향을 물어본 3개의 처치그룹 중 주거비를 연상케 한 그룹에서 결혼의향과 희망자녀 수가 모두 유의한 수준에서 낮게 나왔다. 주택마련 비용을 연상하는 것만으로도 청년의 결혼·출산의향이 낮아진다는 것이 엄밀하게 확인된 것이다.

〈그림 4〉 청년 2,000명의 평균 희망자녀수: 경쟁압력 체감도별(좌) 및 실험그룹별(우)⁵⁾



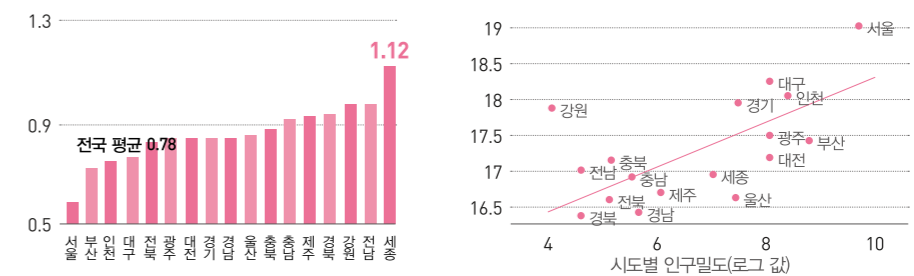
3) 미혼·무자녀 사유 설문결과: 고용·주거·양육 불안을 지목

동일한 설문조사에서 직접 청년들에게 본인과 주변 경험에 비추어 미혼인 사유, 자녀를 가지지 않는 사유에 관해 물어보았다. 미혼 사유로는 “결혼하고 싶지만, 상황이 여의치 않아서(취업, 생활 안정, 집 마련 문제 등)”라는 응답이 가장 많았고(35.7%), 자녀를 가지지 않는 이유로는 “아이 양육 및 교육비용이 부담되어서”(44.0%)를 가장 많이 꼽아, 이 역시 고용·주거·양육 불안이 저출산의 원인임을 시사하였다.

04 시도 단위 분석: 인구밀도, 주택전세가격, 고용여건과 연관

시도별 합계출산율을 보면 2022년 기준으로 세종시가 1.12명으로 가장 높고 서울이 0.59명, 전국 평균은 0.78명으로 편차가 큰 것을 알 수 있다. 고정효과 패널모형(16개 시도, 2005~2021년)을 통해 분석한 결과 경쟁압력과 정(+)의 관계를 지닌 인구밀도가 높을수록, 그리고 주택전세가격과 실업률이 높을수록 시도별 합계출산율이 낮아지는 것으로 나타났다(상세 결과는 황인도 외(2023) 참조).

〈그림 5〉 시도별 합계출산율(좌) 및 경쟁압력 체감도(우)⁶⁾



5) 미혼자는 결혼의향이 없으면 희망자녀 수=0으로 처리하였다. 2,000명 전체의 평균 희망자녀 수는 0.80명이다. 우측 그림 주거비 처치그룹에는 주택마련에 걸리는 기간, 준비정도 등을 질문(3개)하고, 관련정보(PRR 8.4년)를 제공한 후 결혼의향 등을 질문하였다. *** 와 ** 는 각각 1% 및 5% 유의수준에서 두 그룹의 평균이 유의하게 다름을 의미. 상세 내용은 황인도·남윤미(2023) 참조.

6) 상세 내용은 황인도 외(2023)를 참조. 우측 그림은 응답자의 거주 시도별로 경쟁압력 체감도(Compete)의 평균치를 나타내는데 인구밀도(Ln_Density)와의 상관계수는 +0.65이다. 회귀식(OLS) 분석 결과 실제 거주지역의 인구밀도가 높을수록 경쟁압력 체감도가 높은 것으로 나타났다.

05 국가별 패널분석

OECD 35개국의 연도별(2000~2021년) 패널자료를 이용하여 분석한 결과, 도시인구집중도(인구밀도×도시에 거주하는 인구비중)와 실질주택가격은 출산율에 부정적 영향을 미치며 반대로 청년층 고용률, 가족관련 정부지출(GDP대비 비중), 육아휴직 실이용기간(법정 가능기간×실제 이용률), 혼인의 출생아 비중은 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서 시도단위 분석과 일관되게 인구집중도와 주택가격이 상승할수록 출산율이 저하될 수 있음을 시사하고 있다.

IV — 맺음말

초저출산이 '경쟁압력'과 고용·주거·양육 측면의 '불안'과 연관된 것으로 나타난 만큼 해결을 위해서는 그 근본 원인을 들여다볼 필요가 있다. 경쟁압력 및 주거비 부담과 연관된 우리 사회의 구조적 문제점 중 하나가 바로 '수도권 집중'이다. 인적-물적 자원의 수도권 집중은 인구밀도와 경쟁압력 체감도를 높여 출산율에 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라 주택가격 상승압력을 통해서도 결혼과 출산에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 확인된다. 실제 인구밀도와 경쟁압력 체감도, 주택가격이 가장 높은 서울은 전국 최저의 출산율(0.59명, 2022년)을 보이며, 이 여건이 상대적으로 나은 대전(0.84명)과 세종(1.12명) 지역의 경우 전국 평균보다 높은 출산율을 유지하고 있다(〈그림 5〉 참조). 따라서 수도권 집중 완화는 국토균형발전이라는 당위적 측면에서뿐만 아니라 저출산 해결에도 큰 도움을 줄 것으로 생각된다. 정민수 외(2023)는 지역 청년들의 수도권 집중에 따른 우리나라 출산율 손실을 시산하였는데, 직간접적인 출생아 손실이 2021년 기준 전국 출생아 수(26만 명)의 4.1%에 달할 것으로 추산하였다.

수도권 집중을 완화할 수 있는 현실적인 방안의 하나가 바로 지역 거점도시 육성이다(정민수 외, 2023). 물론 소도시까지 개별 지역 하나하나가 지방의 특색을 살려 청년들을 유인할 수 있다면 그것이 최선이겠으나 현실적으로 수도권과 비교하여 경쟁력을 갖추기 쉽지 않다. 이보다는 지역 권역별 거점도시 육성에 집중하는 것이 실질적인 정책효과와 효율성을 기대할 수 있는 방안이라고 생각된다.

대전광역시와 세종특별시가 포함된 충청권역은 교통, 행정, 연구개발 등 많은 면에서 여타 권역보다 비교우위를 보유하고 있다. 이에 맞게 발전전략을 추구한다면 국토균형발전의 핵심축으로써 지역을 살리는 동시에 대한민국 전체적으로도 긍정적인 효과를 불러올 것으로 기대한다.

참고문헌

- 손민규, 황설웅. (2023). 우리나라의 인구고령화와 소득불평등. BOK 이슈노트 제2023-18호, 한국은행.
- 장대익, 차영재, 이만섭, 장재경. (2020). 우리나라 초저출생의 심리적 원인: 인구밀도로 인한 사회적 경쟁 및 수도권 집중을 중심으로. 감사원연구용역과제(990-20200004).
- 정민수, 김의정, 이현서, 홍성주, 이동렬. (2023). 지역간 인구이동과 지역경제. BOK이슈노트 제2023-29호, 한국은행.
- 조영태(2021). 인구 미래 공존, 서울: 북스톤.
- 황인도, 남윤미, 성원, 심세리, 염지인, 이병주, 이하림, 정종우, 조태형, 최영준, 황설웅, 손민규. (2023). 초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책. 한국은행 경제전망보고서(2023.11) 제3장.
- 황인도, 남윤미. (2023). 초저출산의 경제적·비경제적 원인: 설문 실험을 통한 분석. BOK 경제연구 2023-24, 한국은행.
- Becker, Gary S. and Robert J. Barro. (1988). A reformulation of the economic theory of fertility. Quarterly Journal of Economics, 103(1), 1 - 25.
- Easterlin, R. A. (1966). On the relation of economic factors to recent and projected fertility changes. Demography, 3(1), 131-153.
- Sng, O., Neuberger, S. L., Varnum, M. E., & Kenrick, D. T. (2017). The crowded life is a slow life: Population density and life history strategy. Journal of Personality and Social Psychology, 112(5), 736.

기 획 특 집 0 4

대학혁신역량 격차 해소와 지역소멸 대응¹⁾

최종인 / 국립한밭대 융합경영학과 교수

I — 서론

이런 배를 상상해 보자, 영국의 만화가가 그린 재미있고 의미심장한 배 그림이 있다. 두 명의 선장이 이끄는 작은 배로 좌우 양쪽에 노를 젓는 선원들의 장면이다. 배가 어디로 가냐는 질문에 대한 답은 목표를 향해 똑바로 가지 못하고 원을 그리다가 제자리로 온다는 것이다. 그 원인은 무엇일까? 먼저 노를 젓는 사람들의 불균형 문제를 들 수 있다. 한쪽 편에는 많은 인원과 튼튼한 사공이 있지만, 다른 한편은 힘이 약하고 숫자도 적다. 여기에 이 배의 리더가 두 명인 것도 문제이며, 리더들이 다른 방향을 바라보며 다른 비전을 제시한 점, 그리고 리더와 팔로어 간의 소통, 안전모 등 규정준수 여부와 같은 다양한 문제를 작은 배 안에서 잘 보여주고 있다. 이 그림을 벤처기업가들의 세미나에서 보여주고 질문을 하면 우리 회사 모습과 비슷하다는 사장님들의 의견이 많다. 왜냐하면 기술과 시장의 균형, 직원들의 이직, 우수 기술인력 또는 마케팅 전문가의 부족, 기술자로서 리더십의 한계 등 다양한 문제를 겪고 있기 때문이다.

지역소멸과 대응이란 주제를 다루면서 우리 대학과 지역, 국가의 현실이 이 배와 같지 않은지 생각해 본다. 모든 자원과 부, 인구, 일자리마저 수도권으로 계속 집중되고, 지역은 인구감소와 고령화를 겪고 있다. 양성된 인재마저 더 좋은 일자리를 찾아 수도권으로 향한다. 리더십들과 비전 또한 같은 방향이 아닌 것 같다. 인구소멸 지역의 분포를 보면 지방 소도시가 대부분이지만, 부산 등 지방 대도시도 예외는 아니다. 그렇다고 수도권의 삶의 질은 높은가? 일자리는 서울, 주거는 경기도에 있는 경우가 많아 출퇴근시간은 OECD 국가 중 가장 길고, 가장 낮은 출산율(서울 0.59, 세종 1.12)²⁾을 보이고 있다.

전 세계적으로 메트로(Metro)³⁾에 집중된 인구 비중을 살펴보면(그림 1), 우리나라의 수도권 집중이 얼마나 큰지 알 수 있다. 우리나라는 인구의 절반 이상이 수도권에 집중되는 데 반해, 일본과

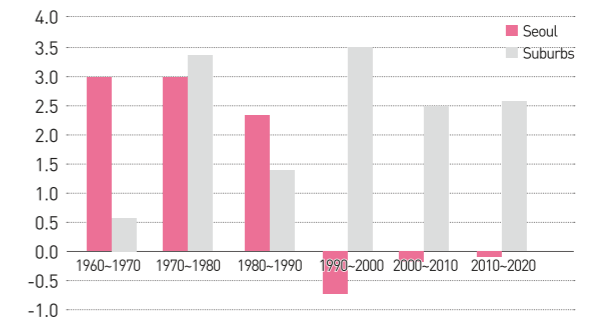
뉴질랜드는 30% 미만이고 호주와 캐나다는 20% 미만, 미국과 중국은 5% 안팎이다.⁴⁾ 우리나라의 상황을 좀 더 구체적으로 보면 수도권과 지역의 면적은 11.8% 대 88.2%인 데 반해, 국내총생산은 수도권 이 52.6%, 취업자 수는 50.5%, 인구는 50.4%를 차지하고 있으며, 이는 향후 더욱 증가할 추세이다.

〈그림 1〉 대규모 메트로에 집중된 인구 비중(2020/2021)



자료: Wendell Cox(2022.7)

〈그림 2〉 서울과 근교(Seoul and Suburbs): 인구 변화(1960~2020)



자료: Wendell Cox(2022.7)

서울과 인천, 경기도를 포함한 수도권의 인구변화 추이를 보면(그림 2), 1960년대 서울의 비중이 압도적이었으나 1970년대를 거치면서 서울 외곽의 인구변화가 더욱 커지고 있다. 1990년대부터 서울 인구는 몇십만 명씩 조금씩 줄고 있는 데 반해, 서울 근교는 200만~300만 명씩 늘고 있음을 알 수 있다. 이는 일자리는 서울, 주거는 경기도에 있는 경우가 늘어남을 잘 보여준다. 서울로의 도로와 철도가 촘촘히 늘고 있으며, 선거 때마다 도로와 철도망을 넓히는 등 출퇴근 혼잡과 시간단축 등에 대한 공약은 더욱 늘어날 것이다.

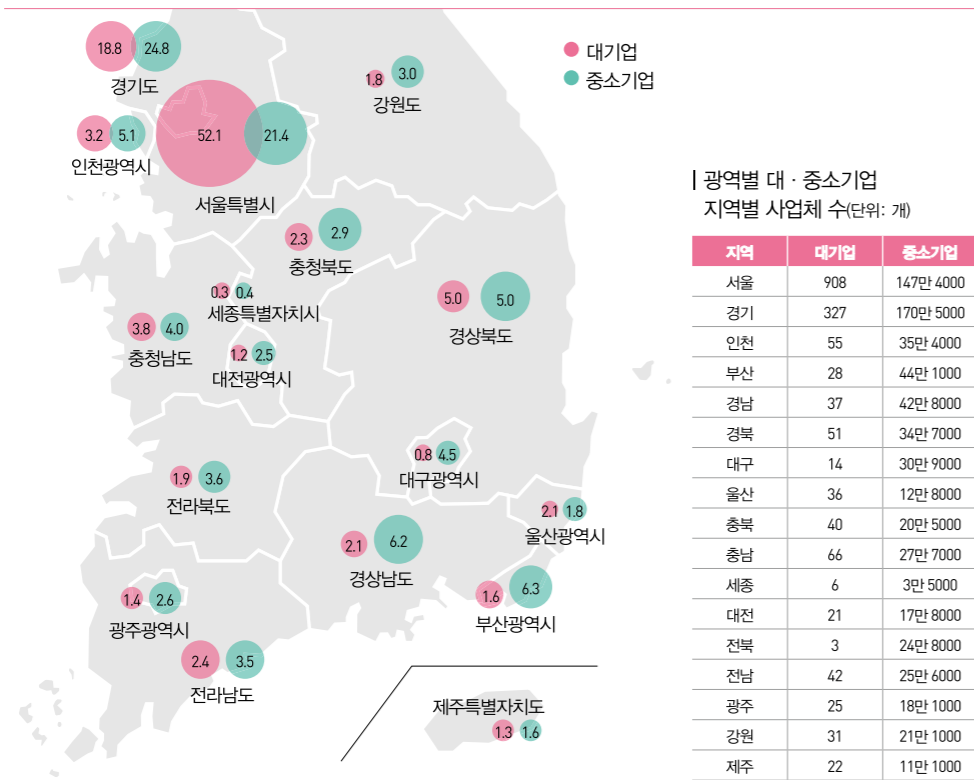
4) <https://www.newgeography.com/content/007504-korea-moving-suburbs-seoul>

1) 본고는 한국경영학회 등 5개 사회과학회와 국민통합위원회, 경제·인문사회연구회 국가전략연구센터가 공동으로 개최한 "위기와 도전의 한국사회, 국민통합의 길을 묻다"의 합동토론회의 발표 자료를 기반으로 재구성함(2023. 10. 24, 한국프레스센터)
 2) 한국여성정책연구원 출산율 및 합계출산율(행정구역별), 2022년 합계출산율 서울(0.59), 경기(0.84); 세종(1.12), 전남(0.97), 강원(0.97), 울산(0.85), 대전(0.84), 광주(0.84)
 3) '광역 도시권을 뜻하는 metropolitan의 준말이다.

II 왜 수도권에 집중하고, 지역을 떠나는가?

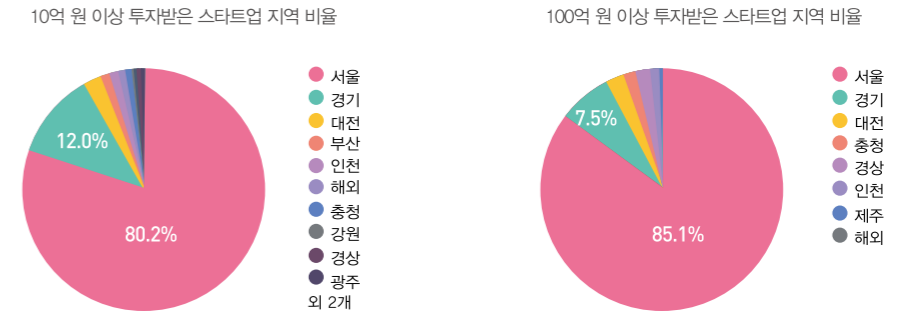
좋은 일자리, 좋은 대학, 좋은 투자처가 있는 곳으로 사람들이 이동해 가는 것은 한편으로 자연스러운 현상이지만 한 곳에만 집중된다면 나머지는 큰 타격을 입고, 결국 국가적인 재앙이 될 수 있다. 공정거래위원회가 발표한 자료의 2021년도 광역별 대기업 계열사 분포 수를 보면 수도권에 얼마나 많은 기업들이 위치하는지 알 수 있다. 1,782개 대기업 계열사를 중심으로 조사한 자료에서 보면 (그림 3), 서울에 절반이 넘는 908개 기업(52.1%), 경기도에 327개 기업(18.8%), 인천광역시 55개 기업(3.2%)로 74%가 수도권에 위치하고 있다. 이처럼 대기업 본사 74%가 수도권에 편중되면서 인적, 물적 자원을 블랙홀처럼 빨아들이고 있는 반면, 비수도권의 중소기업들은 심각한 인력난, 휴먼 리스크에 빠져 소멸 위기를 호소하고 있다. 그나마 중소기업의 분포를 보면 50%가 각각 수도권과 비수도권에 분포하고 있어 '지역경제의 마지막 버팀목' 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.⁵⁾

〈그림 3〉 광역별 대기업과 중소기업의 분포비율 : 74%가 수도권



자료: 중소기업뉴스(2022.3.28)

〈그림 4〉 10억 원, 100억 원 투자받은 기업의 위치 : 스타트업 생태계 분포도 역시 수도권 중심

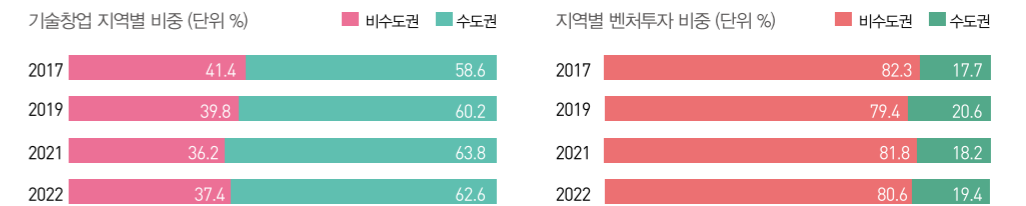


자료: 스타트업 얼라이언스(2019), 최성진(2023)

스타트업의 생태계 분포도 역시 수도권 중심임이 나타나고 있다. 10억 원 이상 투자받은 스타트업의 지역별 분포를 보면(그림 4), 서울이 80.2%, 경기도 12.0%로 총 92.2%가 수도권이다. 또한 그보다 큰 100억 원 이상 투자받은 스타트업의 지역별 분포를 보면, 역시 서울이 85.1%, 경기도 7.5%이다. 세 번째 투자 규모가 큰 도시는 대전으로 나타났다.

한편 기술창업의 지역별 분포를 보면(그림 5), 극단적으로 수도권이 높은 것은 아니다. 기술창업을 지역에서 하는 비중을 보면 2017년 41.4%에서 2022년 37.4%로 약간 감소하는 모습이며, 수도권에서 기술창업 비중은 같은 기간 58.6%에서 4% 증가한 62.6%로 나타났다. 그렇지만 지역별 벤처투자 비중은 수도권이 80%를 넘고, 지역은 20% 미만에 그치고 있어 투자에서도 수도권이 더 유리한 것을 알 수 있다.

〈그림 5〉 지역별 기술창업 비중의 추이



자료: 중소기업뉴스(2022.3.28)

5) <https://www.kbiznews.co.kr/news/articleView.html?idxno=90760>

〈표 1〉 대학생 1인당 교육비: 수도권과 지역국립대

| 서울 주요 대학 | | 지방 거점 국립대 | |
|----------|---------|-----------|---------|
| 학교명 | 1인당 교육비 | 학교명 | 1인당 교육비 |
| 서울대학교 | 4861만원 | 부산대학교 | 2005만원 |
| 연세대학교 | 3501만원 | 전남대학교 | 1920만원 |
| 성균관대학교 | 2840만원 | 충북대학교 | 1890만원 |
| 고려대학교 | 2753만원 | 제주대학교 | 1882만원 |
| 한양대학교 | 2282만원 | 경북대학교 | 1867만원 |
| 이화여자대학교 | 1901만원 | 전북대학교 | 1815만원 |
| 서강대학교 | 1770만원 | 경상대학교 | 1802만원 |
| 경희대학교 | 1604만원 | 강원대학교 | 1697만원 |

자료 : 경향신문(2022.5.17)

대학생 1인당 교육비를 수도권과 지역국립대로 구분해 보면 그 차이가 3배 가까이나 됨을 알 수 있다.(표 1) 물론 정부는 지방대학을 육성하기 위해 다양한 정책과 예산을 지원하고 있으며 우수한 인재도 양성되고 있다. 지역의 과기특성화 대학들과 거점대학들, 여러 특성화된 국립대와 사립대의 역량은 뛰어나지만 지역에서의 두뇌유출(brain drain)은 심각한 수준이다. LINC 3.0(산학연협력 선도 대학육성사업) 그리고 RIS(지자체와 대학 협력기반 지역혁신사업) 등 각종 재정지원 사업을 통해 양성된 인재들도 좋은 일자리를 찾아 지역을 떠나고 있다. 예를 들어 모빌리티를 특성화해 인재를 양성하는 경우, 인재와 맞는 기업들이 지역 내 부족해 수도권으로 일자리를 찾아 떠나는 모습이다. 한편 지역내에서 성장한 기업들, 예를 들어 기술기반의 기업들(NTBFs)인 코스닥 기업들조차 인재 확보에 어려움을 토로하며 대안으로 연구소를 서울이나 판교 등 수도권에 두거나 심지어 본사를 이전하기도 한다. 특히 작은 중소벤처기업들의 인재 확보에 대한 고민은 훨씬 더 깊다.

대학의 성과를 나타내는 지표 가운데, 산업계와 연결해 볼 수 있는 중요한 지표는 특허와 기술 이전이다. 과연 수도권 집중만큼이나 지역의 대학들이 보유한 성과가 큰 차이를 보이는지를 살펴보면 다음과 같다(표 2). 먼저 국내외 특허 출원과 등록을 중심으로 대학의 성과를 살펴보았다. 상위 7개 대학의 등록 건수를 살펴본 결과, 수도권 상위 평균 국내특허 등록건수는 388건이며, 지역대학 상위 평균 280개로 나타났다.

“기술이전수익”이란 대학 소속 연구진의 R&D 성과를 활용하고자 하는 기업이 해당 지식재산권을 획득하며 대학에 지불하는 금액을 말한다. 대학의 기술이전 규모는 소속 연구진이 논문과 학술적 성과뿐 아니라 실질적으로 사회와 기업에 도움이 되는 연구를 하고 있으며, 대학에서 구체적이고 실질적인 산학협력이 이뤄지고 있음을 보여주는 지표로 볼 수 있다. 기술이전료 상위 7개 대학 평균값으로 볼 때, 수도권 : 지역을 보면 46억 원 : 35억 원으로 나타나 약간의 차이를 보이고 있다(표 3). 아주대학교의 경우 특허 수(국내 161개 등록, 해외 45개 등록)는 아주 높지 않으나 기술이전액이 51억 원으로 매우 높게 나타나고 있어 특허의 경쟁력이 매우 높음을 알 수 있다.

이상 특허 건수와 기술이전을 통해 살펴본 결과, 수도권의 성과가 높은 것은 사실이지만 학생들의 수도권 집중에 비추어 본다면 지역 대학들의 성과 또한 매우 우수하다고 평가된다. 지역의 잠재력이 큼을 파악할 수 있다.

〈표 2〉 대학 특허로 본 지역별 차이 : 수도권과 지역

| 설립구분(2022) | 지역 | 학교 | (국내)출원 | (국내)등록 | (해외)출원 | (해외)등록 |
|------------|----|-----------|--------|--------|--------|--------|
| 사립 | 서울 | 경희대학교 | 450 | 240 | 163 | 111 |
| 사립 | 서울 | 고려대학교 | 1,020 | 524 | 462 | 115 |
| 국립 | 서울 | 서울과학기술대학교 | 207 | 78 | 24 | 13 |
| 국립대법인 | 서울 | 서울대학교 | 1,165 | 571 | 655 | 261 |
| 사립 | 서울 | 성균관대학교 | 727 | 333 | 270 | 110 |
| 사립 | 서울 | 연세대학교 | 1,022 | 538 | 454 | 92 |
| 사립 | 서울 | 중앙대학교 | 364 | 158 | 34 | 12 |
| 사립 | 서울 | 한양대학교 | 626 | 350 | 261 | 105 |
| 사립 | 경기 | 아주대학교 | 285 | 161 | 150 | 45 |
| 사립 | 경북 | 포항공과대학교 | 457 | 210 | 245 | 117 |
| 국립 | 광주 | 전남대학교 | 365 | 184 | 83 | 23 |
| 국립 | 대구 | 경북대학교 | 558 | 240 | 165 | 46 |
| 국립 | 대전 | 충남대학교 | 422 | 197 | 62 | 11 |
| 특별법인 | 대전 | 한국과학기술원 | 1,095 | 560 | 417 | 198 |
| 국립 | 대전 | 한밭대학교 | 173 | 69 | 10 | 3 |
| 국립 | 부산 | 부산대학교 | 332 | 158 | 73 | 23 |
| 특별법인 | 울산 | 울산과학기술원 | 390 | 246 | 205 | 75 |
| 국립 | 전북 | 전북대학교 | 232 | 119 | 41 | 7 |
| 국립 | 충북 | 충북대학교 | 315 | 164 | 44 | 5 |

자료: 대학알리미

〈표 3〉 기술이전으로 본 대학 위상 : 수도권, 지역

| 지역 | 학교 | (국내)출원 | (국내)등록 | (해외)출원 | (해외)등록 | 기술이전 건수 | 기술이전 수입료(원) |
|----|-----------|--------|--------|--------|--------|---------|---------------|
| 서울 | 경희대학교 | 493 | 333 | 152 | 103 | 87 | 4,671,690,388 |
| 서울 | 고려대학교 | 1,005 | 536 | 413 | 121 | 133 | 4,649,037,568 |
| 서울 | 서울과학기술대학교 | 116 | 127 | 14 | 8 | 62 | 822,545,454 |
| 서울 | 서울대학교 | 1,117 | 709 | 495 | 148 | 136 | 6,953,454,468 |
| 서울 | 성균관대학교 | 640 | 415 | 213 | 113 | 76 | 3,941,464,992 |
| 서울 | 연세대학교 | 958 | 629 | 306 | 116 | 110 | 8,908,229,060 |
| 서울 | 중앙대학교 | 262 | 193 | 24 | 11 | 55 | 1,333,876,995 |
| 서울 | 한양대학교 | 678 | 355 | 295 | 111 | 47 | 2,064,996,976 |
| 경기 | 아주대학교 | | | | | 71 | 5,209,155,971 |
| 경북 | 포항공과대학교 | 399 | 240 | 217 | 57 | 34 | 3,885,434,194 |
| 광주 | 전남대학교 | 331 | 217 | 81 | 15 | 96 | 2,320,934,707 |
| 대구 | 경북대학교 | 417 | 334 | 112 | 57 | 185 | 3,319,912,678 |
| 대전 | 충남대학교 | 284 | 290 | 46 | 15 | 228 | 3,158,046,833 |
| 대전 | 한국과학기술원 | 1,044 | 796 | 504 | 178 | 84 | 6,909,085,143 |
| 대전 | 한밭대학교 | 116 | 83 | 13 | - | 55 | 563,463,000 |
| 부산 | 부산대학교 | 354 | 201 | 53 | 21 | 90 | 2,450,854,847 |
| 울산 | 울산과학기술원 | 477 | 375 | 167 | 78 | 52 | 755,031,265 |
| 전북 | 전북대학교 | 223 | 171 | 49 | 16 | 133 | 1,742,975,248 |
| 충북 | 충북대학교 | 256 | 205 | 20 | 4 | 222 | 2,381,488,746 |

자료: 대학알리미

앞서 살펴본 것처럼 수도권에 갖는 매력은 매우 크지만 지역도 잠재력이 있음을 알 수 있다. 균형을 위한 기본여건을 어느 정도는 확보하고 있다. 그럼에도 지역대학의 혁신역량이 수도권과 비교해 하락하는 원인을 사회적, 경제적, 대학 요인 등으로 나눠서 보자. 첫째, 수도권 선호 사상이 더욱 커지면서 지역내 우수한 국립대 또는 사립대보다는 수도권 진학 선호도가 절대적으로 높다. 둘째, 인구 감소로 향후 수도권 대학정원만으로도 입시생을 충족시킬 가능성이 커지고 있다. 1970년대 100만 명대 출산아에 이어 2000년대 50만 출산인구, 그리고 2020년대의 20만 명대의 인구감소 등 감소의 시기가 더욱 빨라지고 있다. 셋째, 좋은 일자리의 수도권 집중 현상과 지역에서 창업해 성공한 기업들의 수도권 이전이다. 넷째, 지역대학의 재정 건전성 악화와 대학 리더십의 위기 등이다.

III — 지역생존을 위한 골든타임, 그 대안은?

서론에서 사례로 든 배의 모습에서처럼 불균형이 계속된다면 대한민국‘호’라는 배가 원하는 목표에 다다르기 어려울 것이다. 하지만 희망사항으로는 무너지지 않을 것 같던 ‘남아선호’ 사상이 어느 순간 사라진 것처럼 언젠가는 수도권 선호사상도 사라질 것을 기대한다. 그래서 최근 실리콘밸리 입주기업과 직원들이 다른 지역으로 이동하는 “실리콘밸리 엑소더스” 현상을 자세히 살펴볼 필요가 있다. 과연 어떤 노력이 지역의 생존과 성장을 가능하게 할 것인가? 대학, 지역, 그리고 중앙정부와 정치권의 노력으로 구분해서 살펴보면 다음과 같다.

01 먼저 정부의 정책노력과 의지이다.

첫째, 지역대학에 대한 투자를 과감히 확대해야 할 것이다. 우리나라가 1950년대와 1960년대 교육에 대한 투자와 높은 학습의욕, 그리고 과학기술 등 미래에 대한 투자가 있었기에 오늘날 세계 10대 경제규모의 선진국으로 변모할 수 있었다. 아래 〈표 4〉에서 보듯 한국의 초등 및 중고등 학생 1인당 공교육비 지출은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 평균을 웃돌지만, 대학 교육은 OECD 평균을 크게 밑돌고 있으며 이는 미래의 잠재력만이 아니라 현재의 혁신역량을 심각하게 훼손할 수 있다. 교육부와 한국교육개발원은 OECD가 세계 49개국(회원국 38개국·비회원국 11개국)을 대상으로 조사한 ‘OECD 교육지표 2023’의 주요 내용을 분석해 발표했다. 공교육비는 학부모가 사교육에 쓴 비용을 빼고 정부, 가계 등 민간이 사용한 모든 교육비를 뜻한다. 한편 그동안 정치적으로 판단해 대학등록금 동결을 16년째 하고 있는바, 이것이 서민의 삶을 얼마나 개선했는지를 분석하고 대학경쟁력 강화를 위한 등록금 인상 및 기부금제도 등 다양한 개선책이 마련되어야 할 것이다.

〈표 4〉 학생1인당 공교육비 지출액(단위 달러): 2012~2022 OECD 교육비 비교
- 대학의 1인당 공교육비는 OECD 평균의 67.5% 수준

| 구분 | | 2012년 (2009) | | 2013년 (2010) | | 2014년 (2011) | | 2015년 (2012) | | 2016년 (2013) | | 2017년 (2014) | | 2018년 (2015) | | 2019년 (2016) | | 2020년 (2017) | | 2021년 (2018) | | 2022년 (2019) | |
|---------|-----|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|
| | | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 | 순위 | 지출액 |
| 대한민국 | 초등 | 17 | 6,047 | 23 | 6,601 | 22 | 6,976 | 20 | 7,957 | 20 | 7,957 | 11 | 9,656 | 7 | 11,047 | 8 | 11,029 | 8 | 11,702 | 7 | 12,535 | 5 | 13,341 |
| | 중고등 | 15 | 9,399 | 21 | 8,060 | 23 | 8,199 | 22 | 8,592 | 22 | 8,592 | 18 | 10,316 | 9 | 12,202 | 8 | 12,370 | 8 | 13,579 | 4 | 14,978 | 2 | 17,078 |
| | 대학 | 25 | 9,513 | 21 | 9,972 | 23 | 9,927 | 31 | 9,323 | 31 | 9,323 | 31 | 9,570 | 27 | 10,109 | 27 | 10,486 | 28 | 10,633 | 28 | 11,290 | 30 | 11,287 |
| OECD 평균 | 초등 | 34 | 6,670 | 34 | 7,974 | 38 | 8,296 | 40 | 8,477 | 39 | 8,477 | 39 | 8,733 | 36 | 8,631 | 35 | 8,470 | 36 | 9,090 | 36 | 9,550 | 36 | 9,923 |
| | 중고등 | 37 | 9,312 | 34 | 9,014 | 38 | 9,280 | 40 | 9,811 | 40 | 9,811 | 40 | 10,106 | 36 | 10,010 | 35 | 9,968 | 37 | 10,547 | 37 | 11,192 | 36 | 11,400 |
| | 대학 | 37 | 13,728 | 33 | 13,528 | 37 | 13,958 | 39 | 15,772 | 40 | 15,772 | 40 | 16,143 | 36 | 15,656 | 35 | 15,556 | 37 | 16,327 | 37 | 17,065 | 36 | 17,559 |

출처 : 교육부, 한국교육개발원

*2012~2022 OECD 교육지표는 발표 연도 기준, 괄호 안의 2009~2019는 조사 연도를 의미함.

*OECD 평균 초등, 중고등, 대학의 순위 안에 숫자는 해당 연도 조사시기 OECD 가입 국가 중 조사가 된 국가의 숫자임.

-[참고] 연도별 OECD 국가 수: 2012~2013 42개국, 2016~2021 46개국, 2022 45개국

둘째, 지역에 대한 우수한 기업 유치와 유지 그리고 지원책이 있어야 할 것이다. 미국 아마존 제2 본사(HQ2) 이전의 사례처럼, 지방 주요 도시에 국내 대기업의 제2본사를 유인, 유치하도록 하는 정책이다. 이를 위한 세제 혜택, 상속문제 해결 등 해당기업에는 기업의 요구에 기반한 '파격적인 인센티브'를 주는 것이다. 정부와 정치권과 기업이 합의하여 함께 노력한다면 가능할 것이다. 이는 과거 공공기관 이전과 혁신도시 건설, 대기업의 창조경제혁신센터 지원 등에 이은 새로운 큰 계획이 될 수 있을 것이다.

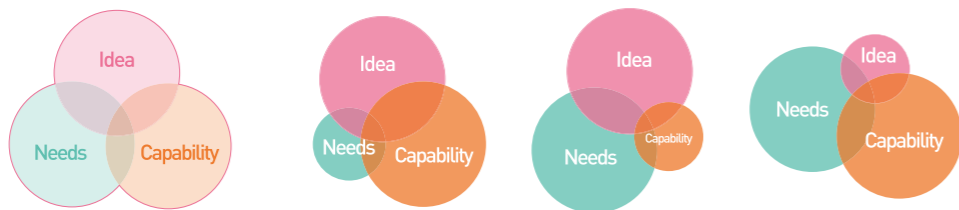
셋째, 대학선호 사상을 감안해 서울대 등 수도권 주요대학과 지역의 특성화된 대학들 간의 학문단위별 공동학위제 검토도 필요하다. 지역에 의대 등 신설, 확대 시 공학 또는 다른 분야와의 융합을 기반으로 가치창출 기회를 확대하는 것이다. 의공학, 의생명과학 등이 그 사례이다. 우수한 인재들이 어느 특정 한 분야에 가는 것을 좀 더 다양한 융합분야로 유도하는 효과적인 방법이 될 것이다.

02 다음은 대학의 혁신노력이다.

첫째, 대학교육에 대한 통합적 접근과 진정한 산학협력 바탕의 기업가적 대학으로의 전환이다. 일자리 창출에 포괄적으로 기여하고, 대학교육도 문제를 발굴하고 자기주도 및 협력의 학습으로 변혁해야 할 것이다. 이를 위한 현장실습, 캡스톤디자인 등이 활성화되어야 한다. 좋은 일자리 창출은 기존 기업 지원, 신규창업, 그리고 다른 기업들의 유치를 통해 가능하다.

대학혁신 역량이란 무엇인가? 논문과 특허만이 아니라 현장 중심의 자기주도 교육과 문제 해결능력, 시장의 문제를 파악하는 것과 독특한 아이디어를 내고 문제를 해결하는 창의성을 포함한다. 저자는 <그림 6>처럼 아이디어-니즈-역량(capability)의 연계를 통한 가치창출로 정의하며, 이를 잉크(INC)로 표현한다.⁶⁾ 세 개의 원이 만나는 곳에 가치, 즉 고객을 위한 가치가 창출된다. 하지만 현실은 세 개의 원이 같은 크기가 아니라 다른 크기를 갖고 있어 이에 대한 보완이 필요하다.

<그림 6> 아이디어-니즈-역량의 연계 : 잉크(INC) 모형



6) 김재규, 최종인 외(2018), 기업의 미래를 여는 사회가치경영, 클라우드나인.

둘째, 대학 리더십의 안정성과 구조의 혁신이다. 지금처럼 4년 또는 2년의 리더십으로는 한계가 있어 확대해야 하며, 국립대 총장을 교수, 직원, 학생의 선거로 선출하는 제도는 개선되어야 할 것이다. 선거가 아닌 미국의 총장초빙제도(President Search Committee)의 도입도 필요하다. 대학 내 기능별 학과구조 외에 매트릭스(matrix) 조직의 아카데미(Academy) 형태를 만들어 학문 간 수평적 협력구조를 만들고 사회와 시장의 문제를 종합적으로 해결하도록 예산을 투입해야 한다.⁷⁾ 특히 일정한 예산을 자율적으로 사용할 수 있는 재량권이 총장에게 주어져야 한다.

<사례> 노스캐롤라이나주립대 PSI(Plant Science Initiative) : 아카데미 모습

2023년 7월, 연구년 중 필자는 센테니얼 캠퍼스 내 신축건물인 PSI를 스티브 마크햄 부총장의 안내로 방문하였다. PSI(Plant Science Initiative)는 농업 및 바이오 분야 이해관계자들의 여러 욕구와 복잡한 문제해결을 위해 '아카데미'의 형태로 만들어졌다. 2022년에 NC State '플랜트 사이언스'(식물 과학) 빌딩이 문을 열면서 혁신허브로서 끊임없이 지식학협력을 실현하고 있다. 2014년부터 많은 기업과 협회, 주 정부, 동문, 시민 등 150여 후원자들의 지원 하에 약 1.6억 달러(2,100억원)가 모금되었다. PSI의 비전은 "식물과학 혁신을 통해 더 건강하고, 지속가능하며 보다 큰 미래를 창출하는 것"이다. 미션은 "노스캐롤라이나와 그 이상 지역의 농업과 환경의 큰 도전을 풀기 위해 학제적 팀 기반의 과학, 파트너십, 그리고 인재를 개발하는 것"이다. 여기서 'PSI 플랫폼'이란 "대학 리더들과 이해관계자들이 학문의 장벽을 없애고 학제적 연구 팀을 지원해 NC PSI 내에 만들어진 플랫폼"을 말한다. 이 플랫폼은 식물 개선, 강력한 농업의 시스템, 데이터 기반의 식물과학, 교육과 인재양성, 산학협력 등 다섯 가지 형태를 갖췄다.

매 3개년 전략을 가지고 있으며 그 핵심 영역을 보면 다음과 같다(PSI Strategic Plan 2025). 첫째, 과학적 임팩트이다. 연구와 교육 협력 측면에서 돌파구를 마련하여 이해관계자들에게 도움을 주고 있다. 구체적으로 기술과 데이터 경영 능력을 통합해 모든 측면의 NC PSI에 통합한다. 또한, 대규모 학제 연구를 통해 미래 농업으로 변환하며, 식물과학 경제적 효과를 높이기 위한 지역 허브가 되고, 농업의 차세대 문제해결 인재를 양성하는 것이다. 둘째, 산학협력과 소통이다. 연계망을 구축해 지식을 공유하는 것으로 노스캐롤라이나 주뿐만 아니라 전 세계로 확장하는 것이다. 노스캐롤라이나의 농업 분야 협력을 최우선시하고, 파트너십과 외부 협력을 강화한다. 셋째, 운영과 지배구조이다. 학제적 이니셔티브를 통해 핵심 학습을 공유하고, 대학과 협력해 최상의 도전 전략을 구축하는 것이다. 이를 위해 학제적 조직구조, 지배구조, 정책 및 인력관리의 모델을 개발하고 지속가능한 펀딩 모델을 만들고 있다. 융합 분야로서 PSI의 전문성은 다양한데, 예를 들어 데이터 경영, 이미징 시스템, 드론기술, 규제과학, 머신러닝, 바이오인포매틱스(생물정보학), 지능

시퀀싱과 에디팅, 로봇틱스, 배출탄소처리(carbon sequestration), 센서 기술, 해충 관리 등 다양한 다. 이처럼 다양한 전공의 교수들과 대학원생들이 학과의 벽을 넘어 농업과 바이오 현장의 문제를 다각적인 관점에서 해결하고 있다.

플랜트 사이언스는 또한 연구 결과의 사업화에도 집중하고 있다. 의대를 제외한 가운데 조사에서 노스캐롤라이나주립대(NC State)는 ‘연구 사업화’ 측면에서 미국 내 2위를 기록하였다(AUTM, Association of University Technology Managers). 이곳의 PSI 메이커스페이스 또한 센서와 드론, 농업용 IoT, 자동 데이터 습득 플랫폼 등을 제공해 연구생태계(아이디어-프로토타입-실천)가 이뤄지고 있다. 창업도 활발한데, 최근 소의 소화기관 효율을 높여 메탄을 감소시키고 우유 및 육질의 효과를 높이는 기술기반의 기업 Hoofprint Biome(2023)사 등의 사례가 있다. 한편 이곳에는 식물에 들어있는 인(磷)을 연구하는 STEPS(Science and Technology for Phosphorus Sustainability) 연구센터 등도 있다. NC State를 주축으로 아리조나주립대(ASU), 일리노이대학, 플로리다 대학, UNC-그린스보로, 클렘슨 대학 등과 공동으로 연구하는 융합센터이다.(최종인, 2023)

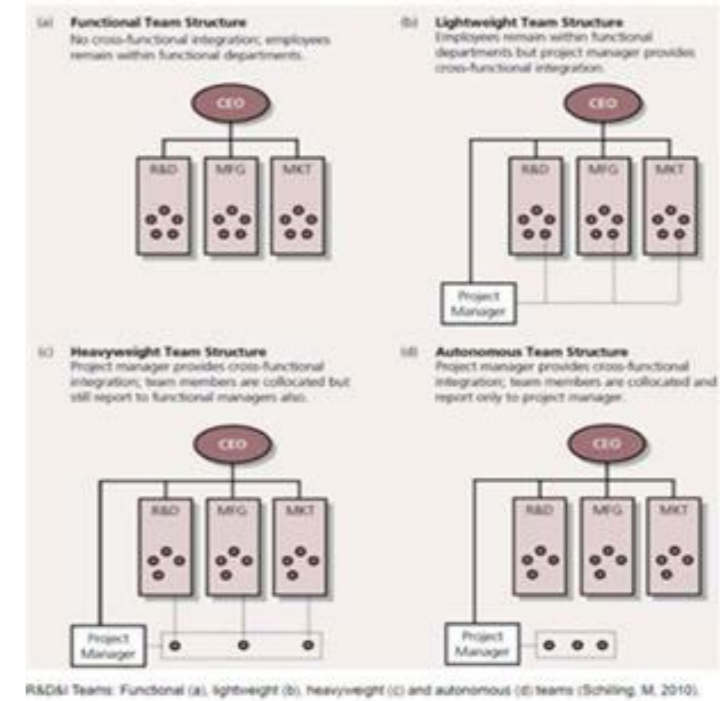
셋째, 캠퍼스 내와 지역으로의 기업가정신 교육의 실질적 확산이다. 지역대학을 정의할 때(OECD), “지역에 존재하는 대학이 아니라, 지역을 위한 대학”임을 감안해, 지역을 위한 대학의 기여도를 엄격히 평가하여 재정지원사업과 지속 연계가 필요하다. 혁신과 실질적 영향력(impact)을 포함하는 새로운 평가방식(예: WURI; World University Ranking for Innovation)의 도입, 정착도 필요하다.⁸⁾ 자자체에 도입될 ‘RISE(지역혁신중심 대학지원체계: Regional Innovation System & Education)’ 사업⁹⁾이 개별대학 지원만이 아니라 매트릭스 조직화¹⁰⁾를 통해(그림 7) 지역 차원에서 종합적으로 활용하여 지역역량을 최대한 높이는 데 기여해야 한다.

8) <https://www.wuri.world/>

9) RIS(지역혁신), LINC3.0(산학협력), LIFE(대학평생교육), HIVE(전문직업교육), 지방대학활성화사업 ⇒ RISE 통합(2025)

10) 최종인(2023), 미국의 새로운 산학협력 플랫폼: 리서치 트라이앵글파크(RTP) 사례, 교육개발, 기술호, 한국교육개발원, 58-65.

〈그림 7〉 매트릭스 조직의 모습



자료: Clark, Kim B, and Steven C. Wheelwright (1992)

03 지자체의 역할과 역량강화이다.

첫째, ‘도시 인사관리’ 도입이다. 기업은 지역경제를 활성화하고, 지역대학의 소멸을 막으며, 궁극적으로 지역의 소멸을 막는 중요한 역할을 한다. 대기업과 달리 중소벤처기업은 우수인재를 모집하는 데 한계가 있고, 복리후생을 제공하는 데도 어려움이 있어 이직 등 인재 유지와 유지에 고민이 많다. 그래서 기업가들은 ‘휴먼 리스크’를 시장과 기술의 리스크만큼이나 중요시하고 있다. 따라서 개별기업의 인사관리(모집, 개발, 활용, 보상, 유지)에 한계가 있으므로 도시와 지자체 차원에서 이를 돕고 지원하는 것이 필요하며 이를 ‘도시 인사관리’라고 부를 수 있다. 예를 들어 대기업은 모집에 신경 쓸 필요가 없지만 지역 내 중소벤처기업은 모집에서부터 큰 어려움이 있기 때문이다. 또한 복지와 보상(예: 내일채움공제) 및 유지관리도 지자체에서 할 수 있는 역할들이 많다.¹¹⁾

11) 최종인, 홍은영, 손운정(2023), 지역 인사관리 관점의 대전 청년과학기술인력 확보 및 정주방안, 한국인사관리학회, DISTEP.

둘째, 지산학 협력의 긴밀성이다. 이제 지자체와 대학의 협력이 강화되는 시점에 와 있다. “밀물은 모든 배를 들어 올린다.”(Rising tide lifts all the boats) 이 말은 케네디 대통령이 1963년 가을 연설에 사용해 더 잘 알려졌다. 경제가 좋아지면 모든 시민들에게 이익이 되기 때문에 정부 정책은 광범위한 경제·사회 발전에 초점을 두어야 한다는 격언이다. 지역소멸과 인구감소, 신기술로 인한 직업 소멸과 직업 생성이 가속화되는 가운데 ‘기업가 정신’이야말로 학생들과 시민들 그리고 공무원들이 앞으로 세상을 준비할 ‘페다고지(pedagogy)’으로서 다뤄져야 한다. 인공지능(AI)이 우리 앞에 성큼 다가선 지금, 교육은 학제적 팀 중심의 지역문제 해결 프로젝트를 위한 소프트 스킬과 네트워킹이 필요하다. 기업가 정신 교육이 그 역할을 할 수 있다. 대학생 전체와 모든 전공에 이것이 녹아들도록 대학과 지자체가 함께 노력해야 한다. ‘가상조직’ 내 관련 전문가를 모으고, 여기에 예산을 투입, 이곳에서 지역과 기업의 문제 등을 발굴하고 해결하며, 지속적으로 연구제안을 공동으로 만들어감으로써 경쟁력을 확보할 수 있다. 즉 ‘대학 전체교육, 학과가 아닌 아카데미 중심, 정규 교과목과 부전공’ 형태로 자리 잡아야 한다. 여기에 지역사회의 다양한 고민을 찾고 해결하는 구조여야 지속가능성이 담보된다(최종인, 2024).

이상의 내용을 통해 볼 때, 제목의 순서도 바뀌어야 하지 않을까? 지역소멸이 가중될수록 대학 혁신 역량의 격차는 더욱 커지기 때문이다. 결론적으로 지역의 생존은 수도권 성장에도 도움이 됨을 철저히 인식하고 상호보완·협력해 나가야 한다. 대한민국은 세계적으로 국가 차원의 역두뇌유출(reverse brain drain)의 성공적 사례를 보여준 바 있어, 국가 안에서도 이같은 좋은 사례들이 나타날 수 있도록 노력해야 할 것이다. 서론에서 제시한 불균형한 ‘배의 그림’과 달리 수도권과 지역 내에 균형을 이룰 골든타임을 맞고 있다. 지역 내 인재 유지(retention)와 일자리 창출 그리고 더 높은 삶의 질로 대한민국의 지속가능성을 확보해야 할 것이다.

참고문헌

- 김재구, 최종인 외. (2018). 기업의 미래를 여는 사회가치경영. 클라우드나인.
- 최성진. (2023). 스타트업이 이끄는 도시발전. 서울대 대학과 도시포럼 발표자료, 10월 16일.
- 최종인. (2023). 미국의 새로운 산학협력 플랫폼: 리서치 트라이앵글파크(RTP) 사례. 교육개발, 가을호, 한국교육개발원, 58-65.
- 최종인, 흥은영, 손윤정. (2023). 지역 인사관리 관점의 대전 청년과학기술인력 확보 및 정주방안. 한국인사관리학회, DISTEP.
- 최종인, 현병환. (2010). 국내 사이언스비즈니스파크 구축을 위한 전략 : 미국 RTP의 사례를 중심으로. 한국산학기술학회 논문지, 11(8): 2766-2773.
- 최종인. (2013). 리서치트라이앵글(RTP)의 새로운 50년 설계와 시사점. 혁신클러스터연구, 5(1), 47-70.
- 최종인. (2016). 기술사업화: 죽음의 계곡을 건너다. 한경사.
- 최종인. (2023). 혁신클러스터, RTP와 대덕특구의 르네상스. 중도일보 칼럼, 7월 25일.
- 최종인. (2023). '장수 국가' : 수도권과 지역 균형의 골든타임. 중도일보 칼럼, 11월 14일.
- 최종인. (2024). 밀물처럼 기업가정신이 모든 배를. 중도일보 칼럼, 2월 5일.
- Choi, Jong-in & Markham, Stephen, K.(2019). Creating a corporate entrepreneurial ecosystem: the case of entrepreneurship education in the RTP. USA. Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity, 5(3):62-76. <https://doi.org/10.3390/joitmc5030062>
- Clark, Kim B. and Steven C. Wheelwright (1992). Organizing and Leading "Heavyweight" Development Teams. California Management Review, 34(3):9-28. DOI:10.2307/41167421
- 노스캐롤라이나 주립대 센터니얼 캠퍼스. <https://centennial.ncsu.edu/> 또는 <https://centennial.ncsu.edu/innovation-district>
- 대기업집단 계열사 75% 수도권 집중... 지역경제 쇠락 부추긴다. 중소기업뉴스(2022.03.28). <https://www.kbiznews.co.kr/news/articleView.html?idxno=90760>
- KOREA: MOVING TO THE SUBURBS OF SEOUL. New Geographic, 07/03/2022. <https://www.newgeography.com/content/007504-korea-moving-suburbs-seoul>
- WURI (2024), WURI, <https://www.wuri.world/>
- 대학알리미, <https://www.academyinfo.go.kr/index.do>

기획특집 05

인구이동 데이터와 설문조사로 본 청년의 대전 이주

주혜진 / 대전세종연구원 책임연구위원

대전광역시 합계출산율¹⁾은 2020년 0.805명으로 저점이었으나, 2021년 0.810명으로 다소 상승했고, 2022년엔 0.842명으로 더 상승했다. 조출생률²⁾ 역시 2020과 2021년 (천명당) 5.1명으로 저점이었다가, 2022년 5.3명으로 증가했다. 2023년 출생 연간 통계는 2024년 2월 28일 잠정 공표될 예정이어서, 현재 공표된 최근 자료로만 본다면 대전시 출생 지표는 전국 광역지자체 중 유일하게 상승 추세에 있다.

어떤 이유로 2022년에 대전만이 유일하게 출산 지표가 상승했을까? 출산에 영향을 미치는 요인은 너무 다양하다. 출산 관련한 개인의 경험과 생각, 즉 '삶 그 자체'를 통합적으로 파악해야 하는 어려움이 있다. 결국 출산을 이끌어내는 정책적 지원 방안 모색은 출산력이 가장 왕성한 연령대인 25세에서 45세 청년층의 최근 경험과 생각 파악에 달려 있다.

이 글은 2023년 수행한 현안연구 <인구통계 및 전입 사유 분석을 통한 2022년 대전 합계출산율 반등 원인 도출> 결과와 본원 도시정보센터가 수행한 25~45세 청년층 대상 '정주 경험과 청년 및 출산 지원 정책 수요 조사'를 활용해 대전 청년층의 이동이 가지는 정책적 의미를 탐색한다.

1) '기간합계출산율'이란 한 여성이 15~49세의 생식기간 동안 특정 연도에 관찰된 연령별 출산율로 자녀를 낳는 경우, 해당 여성이 만 50세에 이르기까지 낳은 자녀수를 말한다. 여기서 '합계출산율'은 기간율로서, 특정의 역년(曆年)의 연령별 출산율을 하나의 코호트가 경험한다고 가정하고 계산한 것이다. (인구학회편, 2016: 733).

2) 특정 인구집단의 출산수준을 나타내는 기본적인 지표로, 1년간 총 출생아 수를 당해연도의 연앙인구로 나눈 수치를 1,000분비로 나타낸 것이다(통계청 통계설명자료). 지역 인구 1천명당으로 인구를 표준화시켜 (지역 간) 출산력을 비교할 수 있다.

I — 대전 청년층 인구 현황과 이동 특성

01 대전 청년층 인구와 출산

25~45세 청년층 인구는 2008년 536,331명으로, 대전 총인구 대비 36.2%를 차지하고 있었으나 이후 지속 감소하여 2022년 429,573명으로 대전 인구의 29.7%를 차지하고 있다. 이 연령대 청년 인구의 성별 차이는 계속 벌어지는 중이다. 2008년 남성이 여성보다 759명 많았던 데 비해, 2022년에는 남성이 여성보다 16,969명 많은 것으로 나타난다. 남성 청년은 병역 문제로 인해 여성 청년보다 주민등록률이 더 높을 것으로 추측한다 해도, 이러한 성별 격차의 지속 상승은 눈여겨볼 만하다.

여성 청년의 출산 현황은 '모의 연령별 출산율' 변화를 통해 살펴볼 수 있다. 2000년의 경우, 25~29세 연령대의 출산율이 153.8명으로 가장 높았던 반면, 2022년에는 30~34세 연령대의 출산율이 78.5명으로 가장 높게 나타난다.

〈표 1〉 대전광역시 합계출산율 및 모의 연령별 출산율 변화

(단위:명)

| 연도 | 합계 출산율 | 모의 연령별 출산율 | | | | | | |
|------|--------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | 15~19세 | 20~24세 | 25~29세 | 30~34세 | 35~39세 | 40~44세 | 45~49세 |
| 2000 | 1.501 | 2.9 | 38.7 | 153.8 | 84.6 | 17.6 | 3.0 | 0.1 |
| 2005 | 1.107 | 2.1 | 17.7 | 95.7 | 83.9 | 18.0 | 2.4 | 0.2 |
| 2010 | 1.205 | 1.4 | 16.5 | 78.4 | 111.2 | 31.5 | 3.5 | 0.2 |
| 2015 | 1.277 | 1.8 | 12.4 | 67.1 | 120.6 | 47.9 | 5.0 | 0.2 |
| 2020 | 0.805 | 0.8 | 5.9 | 30.1 | 76.1 | 39.7 | 6.4 | 0.2 |
| 2021 | 0.810 | 0.5 | 5.0 | 28.9 | 76.6 | 41.9 | 6.8 | 0.2 |
| 2022 | 0.842 | 0.3 | 5.0 | 26.8 | 78.5 | 47.4 | 8.3 | 0.2 |

자료 : 통계청, 인구동향조사

주 1. 합계출산율 : 가임여성 1명당 출생아 수

주 2. 모의 연령별 출산율 : 해당연령 여성 인구 1천명당 출생아 수

20대 초반 여성 청년의 출산은 계속 줄고 있고, 35세에서 44세 연령대의 출산은 지속 증가하고 있다. 20년 전엔 20대 후반 여성이 가장 출산을 많이 한 연령대였으나, 2022년엔 30대 초반 그리고 후반까지의 연령대가 출산을 가장 많이 한다.

5개 기초자치구 중 합계출산율이 가장 높은 곳은 유성구다. 모든 자치구에서 연령대별 출산은 30~34세가 가장 높고, 35~39세가 두 번째로 높은 동일한 경향을 보인다. 2022년 자치구별 출생아 수는 서구가 2,555명으로 가장 많았으며, 유성구 2,469명, 동구 915명 순이었다.

〈표 2〉 대전광역시 합계출산율 및 모의 연령별 출산율 변화 (단위 : 명, 세)

| 자치구 | 출생아 수 | 모의 평균 출산 연령 |
|-----|-------|-------------|
| 동구 | 915 | 33.33 |
| 중구 | 897 | 32.98 |
| 서구 | 2,555 | 33.18 |
| 유성구 | 2,469 | 33.61 |
| 대덕구 | 841 | 32.84 |

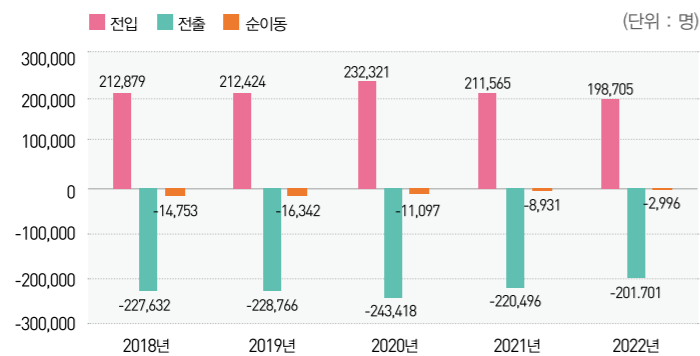
자료 : 통계청, 인구동향조사
 주 1. 1999년부터 영아사망 및 기아자료 등이 보완됨에 따라 미상 발생

유성구에서는 2022년에 아이가 두 번째로 많이 태어났지만, 출산한 여성의 평균 연령은 가장 높았다. 2022년 유성구 출생성비는 103명으로, 100명의 여아가 출생할 때 남이는 103명이 태어나, 자연 출생성비(105명 내외)를 보인다. 서구의 출생성비는 106명으로 역시 자연 출생성비를 보이는 반면, 중구와 동구는 각각 110명으로 나타나, 남아 출생비가 높다는 점을 알 수 있다. 가장 특이한 출생성비를 보이는 곳은 대덕구다. 2022년 대덕구의 출생아 수는 가장 적었지만, 출생성비는 119명³⁾으로 나타나, 사회적 혹은 의학적 요인이 작용한 인위적 출생성비를 드러냈다고 평할 수 있다. 출생성비는 흔히 그 사회의 남아선호사상, 즉 가부장적 문화를 드러내는 지표로 활용된다.

02 대전 청년층의 이동

최근 5년 동안 대전으로의 전입 전출 경향을 보면, 인구 유출 경향이 둔화된 걸 확인할 수 있다. 2018년엔 대전에서 다른 지역으로 전출해 나간 인구가 전입해 온 인구를 계산해 순이동을 살펴보면 -14,753명이었는데 비해, 2022년엔 -2,996명으로 상당히 완화됐다.

〈그림 1〉 2018~2022년 대전광역시 순이동인구(전입-전출) 변화

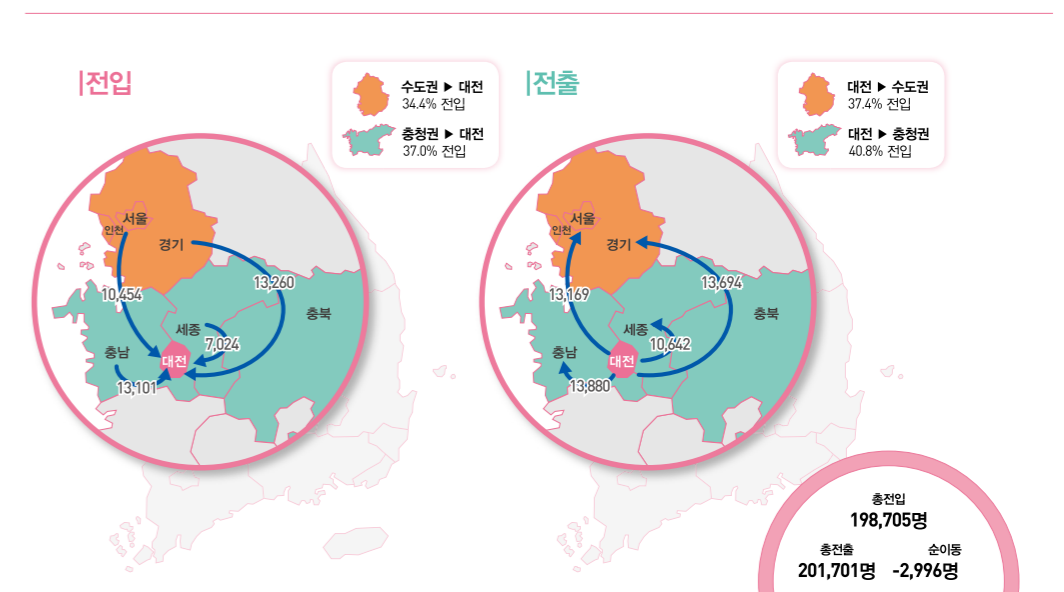


3) 2022년 대덕구 첫째아 출생성비는 134명이며, 둘째아 출생성비가 가장 높은 곳은 중구 119명, 셋째아 출생성비가 가장 높은 곳은 유성구 140명으로 나타났다.

대전으로 전입해 온 지역은 세종과 충남, 충북이 37.0%로 가장 높은 비중을 차지한다. 다음으로는 서울을 포함한 수도권으로 34.4%다. 경기 13,260명(17.6%), 충남 13,101명(17.4%), 서울 10,454명(13.9%) 그리고 세종 7,024명(9.3%) 순으로 2022년에 대전으로 전입해 왔다.

대전에서 가장 많이 전출해 간 곳은 세종과 충남·북으로 충청권 비중이 40.8%로 가장 높다. 아래 그림은 2022년 대전으로의 전입과 타지역으로의 전출 현황을 그림으로 나타낸 것이다.

〈그림 2〉 2022년 대전과 주요 시도 간 전출입 현황

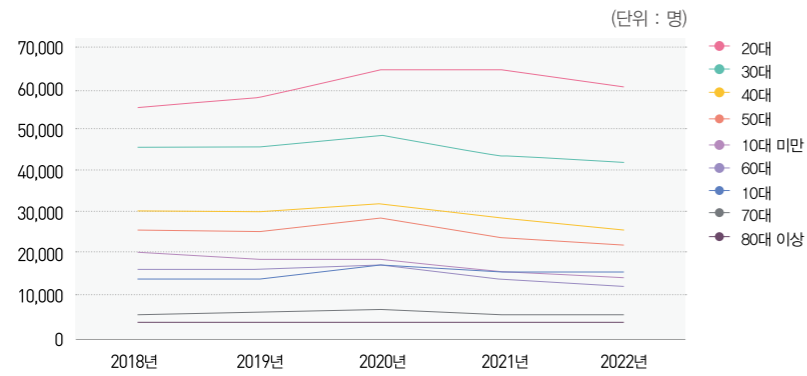


자료 : 대전세종인포그래픽스 2023-5호(통권 82호) 참고하여 재작성

대전으로의 전입·전출을 활발히 하는 지역은 세종을 포함한 충청권과 수도권이다. 대전과 이 지역들 간 순이동을 계산했을 때, 가장 큰 유출 값을 보인 곳은 세종으로 -3,618명이다.

최근 5년 동안 대전으로 전입해 온 인구를 연령대별로 살펴보면, 20대 인구의 전입이 늘었다는 점을 확인할 수 있다.

〈그림 3〉 2018~2022년 연령대별 전입 인구의 변화



20대와 30대의 전입이 활발하고, 특히 2020년에 이 청년층 인구의 대전 전입 수가 가장 많았다. 2020년은 대전과 인근 도시의 주택 거래가 가장 활발했던 때이기도 하다. 도시정보센터가 발행한 〈대전세종인포그래픽스〉 2023-9(통권 86호)에 따르면, 대전시 아파트 매매량은 2012년 1월 최저점을 찍은 후 2020년 6월 정점을 보였다. 2020년 아파트 거래가 가장 활발했다가 이후 급하락한 것을 보면, 이 시기 대전과 주변 도시 거주자 간 이동이 가장 활발했다는 점이 확인된다.

전입신고서 기준 전입 사유는 최근 5년 동안 ‘주택’과 ‘직업’이 가장 높은 비율을 보인다. 30대와 40대의 전입신고서에는 직업을 이유로 한 대전으로의 전입이 가장 높은 비중을 차지했다. 전입 사유 ‘주택’의 비중은 다른 해와 비교해 2020년에 가장 높아진 특성을 보였다.

II 청년의 대전 이주 사유와 정주 경험

01 대전 이주 청년 설문조사 개요

2021년과 2022년 합계출산율 반등은 2020년 전후 대전으로 이주한 청년층과 관련 있어 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 2020년 20대와 30대의 전입 인구 상승이 뚜렷하기 때문이다. 주택을 이유로 한 대전으로의 전입이 2020년에 뚜렷했다는 점도 눈여겨 볼 점이다. 주거 안정을 위해 대전으로 이주한 30대가 안정감을 찾으면서 출산 계획을 세우고 실제 출산으로 이어졌다는 추정이 가능하기 때문이다. 이들은 어떤 이주와 정주 경험을 가지고 있을까? 이들은 대전에서의 정주 경험을 어떻게 평가하고 있고, 앞으로 얼마나 오래 여기 살 것인가?

2023년 11월, 도시정보센터는 대전으로 전입한 경험이 있는 청년층(만 25~45세)을 대상으로 온·오프라인 설문조사를 실시했다. 온라인 조사는 전문조사기관의 패널을 활용했으며, 현장 면접 조사의 경우 통계청 마이크로데이터를 토대로 최근 5년 동안 30대 청년의 이주가 가장 많았던 법정동 상위 10개 동(노은, 관평, 신성, 온천, 원신흥, 둔산 등)을 대상으로 집중 진행했다.⁴⁾

조사기간은 2023년 11월 8일부터 27일까지 20일이며, 불성실한 응답 등 클리닝 후 분석에 활용한 최종 표본은 2,128건(case)이다. 남성 783명, 여성 1,345명의 응답을 분석했고, 20대가 449명으로 21.1%, 30대가 1,098명으로 51.6%, 그리고 40대가 581명으로 27.3%였다. 모든 응답자는 다른 지역에서 대전으로 이주한 경험이 있는데, 대전에서 태어났지만 타지역에 살다가 이주해 온 사람이 673명으로 전체 응답자의 31.6%, 타지역에서 출생한 사람은 1,455명으로 68.4%다. 전체 응답자 중 배우자가 있는 사람은 50.5%, 자녀가 있는 사람은 39.5%다.

조사 항목은 대전으로의 이주 계기와 이주 결정 요인, 다른 지역 방문 목적과 횟수 등 의존도, 대전 정주 환경과 생활에 대한 평가, 대전 정주 지속 의사 등이다. 본 글에서는 대전으로의 이주 계기와 정주 의사, 그리고 만족도를 살펴본다. 정책적 수요 파악을 위해 정책 영역별 중요도와 만족도 간 격차를 살펴보고자 한다.

02 대전으로의 이주 계기와 이유

25~45세 연령의 대전 이주 경험이 있는 응답자들이 대전으로 이주해 온 계기는 일과 관련한 것이 가장 큰 비중을 차지했다. 중복응답이 반영된 응답 결과를 분석한 결과, ‘직장 이전’이 44.0%, ‘취·창업’ 41.5%였고, ‘독립이나 결혼’ 34.8%, ‘학교 입학’이 18.7%, ‘주택계약만료’가 16.4%로 나타났다. 이러한 결과는 청년층의 전입신고서 상 전입사유를 분석해 나온 결과와 거의 유사하다. 직업 등 일과 관련한 사항이 이주 계기인 경우가 다수를 차지한다.

이주를 해야만 했던 이유가 ‘이주 계기’라면, 이주를 해야 하는 상황에서 굳이 대전을 선택한 이유는 ‘이주 사유’라 할 수 있다. 이주해야 하는 상황에서 대전을 선택한 이유를 여섯 가지 대분류 항목으로 나누고 각 항목에 세부 사유를 제시해 선택하게 했다. 여섯 가지 항목은 ‘직업’, ‘가족’, ‘경제·주택’, ‘교육’, ‘문화·환경’, ‘공동체·복지’다. 응답자들이 여섯 개의 대분류 항목 중 하나의 세부 사유를 선택할 수 있었으며, 대분류 항목에서 선택할 이유가 없으면 건너뛸 수 있었다. 여섯 개 분류 중 가장 높은 응답 비중을 보인 세부 사유를 표로 제시하면 다음과 같다.

4) 대전 외 지역에서 대전으로 이주한 모집단을 특정할 수 없기 때문에 표본 추출 시 임의 배분이 실시될 수 밖에 없었다.

〈표 3〉 대전으로의 이주 사유 (단위 : %)

| 대분류 | 높은 비중 보인 세부 이주 사유 | 비율 |
|----------|------------------------|------|
| 직업 | 근무처와 가까워서 | 51.4 |
| | 취업 또는 창업 기회 기대감 | 22.5 |
| 가족 | 결혼(배우자와 함께 거주하기 위해) | 27.3 |
| | 독립 | 25.0 |
| 경제와 주택 | 대전시 생활 물가 | 25.5 |
| | 매매·전세 가격의 적정성 | 21.9 |
| 교육 | 초중고 학교 인접성 | 25.1 |
| | 학원 등 교육 수준 | 22.4 |
| 문화와 거주환경 | 대중교통 이용 편의성 | 33.9 |
| | 교통체증 덜한 도로상황 | 32.3 |
| | 병·의원 이용 편의성 | 24.8 |
| | 산책로·공원 인접성 | 22.0 |
| 공동체와 복지 | 대전이 좋아서(그냥 대전에 살고 싶어서) | 40.3 |
| | 친한 지인이 많아서 | 31.7 |

주 1. 각 대분류별 총 사례 수는 2,128명임

주 2. 각 대분류 별로 질문지에 제시된 세부 사유의 수는 각기 다르며 다중응답이 가능했음

이주 사유 대분류에 따라 다수의 세부 사유들이 있었으나, 20% 이상 비중을 보인 응답을 주로 제시했다. 문화와 환경적인 세부 사유들이 많이 선택된 경향을 보였고, ‘쇼핑 편의성’이나 ‘오염시설 없는 쾌적한 주거환경’, 그리고 ‘낮은 범죄율’도 각기 20%에 가까운 선택을 받았다. 청년들의 대전 이주 사유에서 가장 흥미로운 점은 공동체와 관련된 것이다. 출산·양육 지원 정책이나 청년 주택 지원 정책 때문에 대전으로 이사왔다는 응답은 10%를 넘지 못했지만, ‘대전이 좋아서’나 ‘지인이 많고’ ‘이웃과 친밀한 교류를 할 수 있어서’란 응답은 많은 응답자들의 선택을 받았다. 청년세대가 중장년 세대와 달리 공동체성이 떨어지고 이웃과 교류를 꺼린다는 생각은 편견이거나 청년층의 공동체성과 다른 기준에 기반을 둔 의견이라 판단할 수 있다. 이주 경험이 있는 청년들은 지역과 관계 맺기를 원하고 있고, 거기에 ‘사람’이 매우 중요한 요소로 작용할 수 있다는 정책적 추정이 가능한 결과다.

서울과 경기 그리고 충남에서 대전으로 이주해 온 청년들은 직장이 대전으로 이전했거나, 직업을 대전에서 구했기 때문에, 창업을 해서 대전으로 이주했다고 가장 많이 답했다. 수도권에서 온 사람들과 충남에서 온 사람들 모두 ‘일’과 관련해 대전으로 왔다고 했지만, 수도권 이주자들의 주된 이유는 ‘직장의 이전’이었으나 충남의 경우엔 ‘취업과 창업을 했기 때문’이란 차이가 있다. 세종에서 대전으로 이주해 온 사람들이 가장 많이 꼽은 대전으로의 이주 사유는 ‘주택 계약 만료에 따른 퇴거 요구’였다.

03 대전 정주 만족도

대전 거주에 대한 전반적인 만족도를 5점 척도로 물었을 때, 67.2%의 응답자가 ‘만족’하거나 ‘매우 만족’한다고 답했다. 전반적 만족도는 평균 3.7점이었으며, ‘매우 불만족’하거나 ‘불만족’한다는 응답은 5.4%에 불과했다.

여섯 개의 이주 사유 영역에 속한 세부 사유들은 대전에서의 삶, 즉 정주 경험을 파악할 수 있는 기준이기도 하다. 직업과 교육, 거주 환경 등의 대분류에 속한 여러 세부 항목들은 대전시가 청년의 정주 지속을 위해 노력해야 할 정책 과제이기도 하기에, 각 항목별 만족도를 살펴볼 필요가 있다.

〈표 4〉 대전 정주 만족도

| 대분류 | 세부 정주 경험 측정 항목 | 평균 점수 |
|--------------------|--------------------|-------|
| 직업 | 근무처와의 접근성 | 3.8 |
| | 취업 또는 창업 기회 증가 | 3.1 |
| 경제와 주택 | 대전시 생활 물가 | 3.3 |
| | 매매·전세 가격의 적정성 | 3.1 |
| | 주택과 토지 투자 가치 상승 기대 | 3.0 |
| | 높은 지역 발전 가능성 | 3.1 |
| | 취약층 주택 지원 | 3.0 |
| 교육 | 초중고 학교 인접성 | 3.5 |
| | 학원 등 교육 수준 | 3.4 |
| | 영유아 돌봄 시설 | 3.3 |
| 문화와 거주환경 | 대중교통 이용 편의 | 3.5 |
| | 병·의원 이용 편의 | 3.7 |
| | 쇼핑시설 이용 편의 | 3.7 |
| | 오염·혐오시설 없는 쾌적한 환경 | 3.6 |
| | 산책로·공원 인접성 | 3.8 |
| | 낮은 범죄율 | 3.6 |
| | 문화예술시설의 다양성과 이용 편의 | 3.3 |
| 체육레저시설의 다양성과 이용 편의 | 3.3 | |
| 공동체와 복지 | 복지서비스와 시설 | 3.3 |
| | 출산과 양육 지원 정책 | 3.1 |
| | 친한 지인이 많은 정도 | 3.4 |
| | 지역민 모임이 많은 정도 | 3.1 |

주 1. 전혀 만족하지 않는다=1점 ~ 매우 만족한다=5점 척도로 구성됨

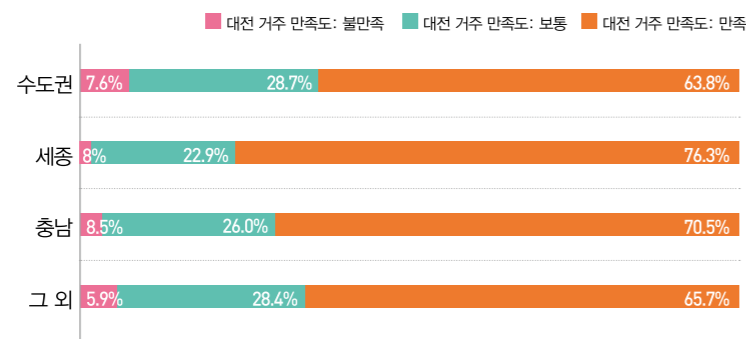
23개의 세부 항목 중 가장 높은 만족도 평점을 보인 항목은 ‘근무처와의 접근성’과 ‘산책로와 공원 인접성’이다. 대분류 항목 별로는 ‘경제와 주택’ 영역의 만족도가 상대적으로 낮은 편이며, ‘공동체와 복지’ 영역의 만족도도 낮게 나타났다. 친한 지인이 많아서 좋지만, 모임이나 교류는 적은 것이 불만으로 보인다.

교통과 환경 전반에 대한 만족도는 다른 영역에 비해 만족도가 높은 편이다. 생활의 기본적 편의 이기도 한 의료 서비스 이용 편의 및 범죄로부터의 안전에 대한 평가가 높게 나타났다. 생활 인프라 중 문화예술이나 체육, 레저 활동 관련 항목은 같은 영역 안에서 낮은 만족도를 보인다.

04 이전 거주지역별 대전 정주 만족도와 정주 지속 의사

응답자의 67.2%가 대전 정주에 만족하고 있는 것으로 나타났으나, 이전 거주지역별로 만족도는 약간의 차이가 있다. 세종시에서 대전으로 이주해 온 응답자들의 76.3%는 만족하거나 매우 만족한다고 답한 데 비해 수도권에서 온 경우에는 만족도가 63.8%로 이주지 중 가장 낮았다.

〈그림 4〉 직전 거주 지역별 대전 거주 만족도



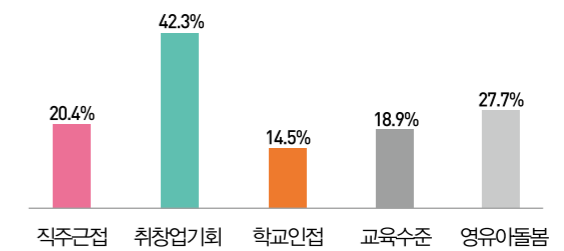
위 〈그림 4〉에 나타난 것처럼 수도권에서 대전으로 이주해 온 청년들의 거주 불만족 비율이 가장 높았다. 정주 만족도와 지속 의사는 유사한 응답 경향을 보인다. '3년 후에도 대전에 거주할 것인가'에 대한 동의 정도를 5점 척도로 물었을 때, 수도권에서 이주한 사람들의 정주 지속의사가 가장 낮게 나타났다. 이에 비해 세종에서 이주해 온 사람들은 '3년 후에도 대전에 살 것인가'란 물음에 긍정적으로 동의한 비율이 86.5%로 가장 높았다.

III — 대전으로 이주해 온 청년의 정책 수요

01 직업과 교육 영역

정주 지속의사를 높이고 출산 계획에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는 정책적 수요를 파악하기 위해, 직업과 교육 영역에서 청년들이 어떤 정책 수요를 가지고 있는지 세부 정책 과제에 대한 응답자들의 중요도와 만족도 간 격차를 살펴봤다. 개별 정책 영역이 중요하다고 응답한 비율(매우 중요, 중요)과 만족한다고 응답한 비율(매우 만족, 만족)을 차감해 나타났다. 비율의 크기가 크면 클수록 중요하다고 응답했으나 실제로는 만족도가 낮은, 즉 중요성과 만족도 사이 격차가 크다고 해석 가능하다.

〈그림 5〉 직업과 교육 영역 중요도와 만족도 격차

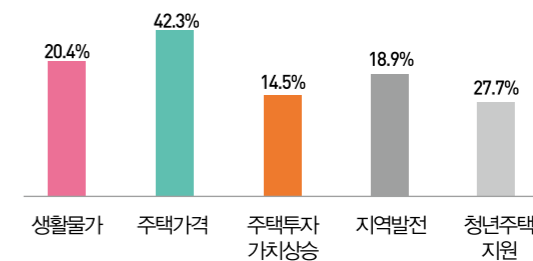


집중 개선이 필요한 세부 정책 과제는 '취업 또는 창업 기회'의 증가다. 취업이나 창업을 위한 기회 증가는 청년들에게 매우 중요하지만, 실제 만족도는 중요도 보다 떨어지고 있어 개선이 요구된다.

02 주택과 경제 영역

주택과 경제 영역에서 중요도와 만족도 사이 격차가 가장 크게 나타나는 항목은 '주택 매매와 전세 가격의 적정성'이다. 이어서 '대전의 생활물가'에 대한 중요도와 만족도 격차가 큰 것으로 나타났다.

〈그림 6〉 주택과 경제 영역 중요도와 만족도 격차



취약층(청년)주택 지원에 대해서는 중요도와 만족도 간 격차가 크지 않았다. 대전의 주택과 토지 주택 가격 상승으로 인한 기대감에 있어서도 다른 항목에 비해 중요도와 만족도 간 격차가 크지 않았다.

위와 같은 결과는 대전으로 이주해 온 청년들이 주거(주택구입)비용과 생활비 부담을 크게 느끼고 있음을 보여준다. 주거비용과 생활비 부담이 주는 중요성은 큰 데 비해, 현재 느끼는 걱정 수준은 그에 미치고 있지 못함을 드러낸다.

문화와 환경 영역에서 중요도와 만족도의 차이가 큰 항목은 ‘낮은 범죄율(28.2%p)’와 ‘소음 공해 등 오염시설 없는 쾌적한 환경(27.4%p)’였다. 문화와 환경 영역의 세부 항목 간 격차는 다른 영역에 비해 크지 않다. 이는 전반적으로 대전의 문화와 거주환경 여건이 다른 요소들에 비해 중요도와 만족도 간 균형이 잘 이루어지고 있음을 의미한다. 복지와 공동체 영역에서의 중요도와 만족도 간 격차도 비교적 30% 이하의 수준을 보이고 있다.

이번 설문조사에 응한 25~45세 청년의 약 70%가 2015년에서 2023년 사이에 대전으로 전입해 온 사람들이다. 이들은 대전에 최소 5년 이상 거주할 의사가 강하지만, 계속 일할 수 있다는 기대감이 적고, 주거 및 생활비에 대한 걱정이 크다. 불안정한 주택가격 형성 시기에 이동한 경험이 있는 청년들의 주거 안정에 도움이 되는 정책이 우선 필요하며, 공동체 안에서 지인들과의 관계 형성과 도움을 주고 받을 수 있는 기회의 확장이 요구된다.

참고문헌

- 통계청, (2016), 인구대사전, 한국인구학회 편.
- 황인도 외 11인, (2023), 초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책, 경제전망보고서, 한국은행.

기획특집 06

지방 대도시의 인구감소 원인과 처방

강영주 / 대전세종연구원 선임연구위원

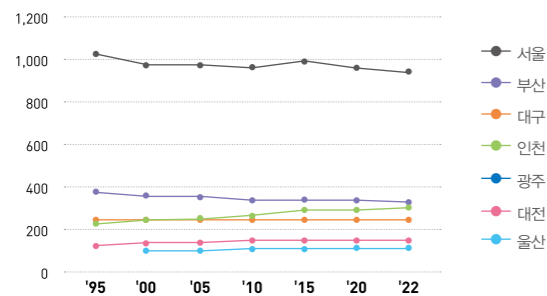
I — 인구감소, 심각한 확산

01 지방 대도시도 인구 감소를 걱정하는가?

지난 2021년 산업연구원(허문구·김윤수, 2021.8.)¹⁾은 우리나라의 잠재성장률이 5.1%(’01~’05년)에서 2.5%(’19~’20) 절반 이하로 감소한 상황에 대해 구조적 문제의 핵심을 저출산과 고령화로 분석하였다. 연구에 따르면 2017년부터 실질적 생산가능인구가 감소하고, 고령인구는 급격하게 증가하면서 성장동력이 저하된 것으로 나타나, 인구 감소 문제가 심화하면서 국가 성장잠재력을 떨어뜨리는 핵심요인이 된 것이다. 문제는 그동안 지속적인 성장을 기록해 오던 지방 대도시마저도 인구가 감소하기 시작했다는 데 심각성이 있다. 부산은 이미 1995년 이후 인구 감소가 시작되었으며, 대구는 2005년 이후 줄곧 인구가 감소하고 있다. 상기의 연구에서 혁신 기반 역량 및 미래산업 기반 역량이 압도적으로 높은 것으로 나타난 대전조차도 2015년 이후 인구가 줄곧 감소해 오고 있다.

〈그림 1〉 7개 특광역시 인구 추이(1995년~2022년)

단위 : 만명



자료: 통계청 「인구총조사」, 검색일자: 2024.02.06.

02 지방소멸, 지방 소도시에서 대도시로 전이

그동안 지방소멸 논의는 주로 지방 소도시를 대상으로 한정적으로 진행되어 왔다. 최근에 이런 상황에 변화가 생기기 시작했다. 수도권 규제 완화로 인한 기업과 대학 캠퍼스의 수도권 이전, 수도권 신도시 조성 및 주거공급 확대, GTX 등 일련의 수도권 인프라 개선으로 인한 인구 집중 기반의 강화, 코로나 상황에서의 경제부양을 위한 통화량 증가에서 기인한 수도권과 지방의 자산가치 격차 확대 등 작금의 상황 변화는 지방소멸 논의가 지방 소도시를 벗어나 지방 전체로 확산되는 계기를 제공하였다²⁾.

본고는 이런 상황 속에서 혁신경쟁력을 필두로 경쟁력이 높은 지역으로 평가되던 대전광역시가 인구감소와 전반적인 지역 경쟁력 감소 속에서 지방소멸의 문제에 직면하고 있음을 살펴보고, 이를 근본적으로 해소하기 위한 국가 및 지방차원의 대처 방안을 제시하고자 한다.

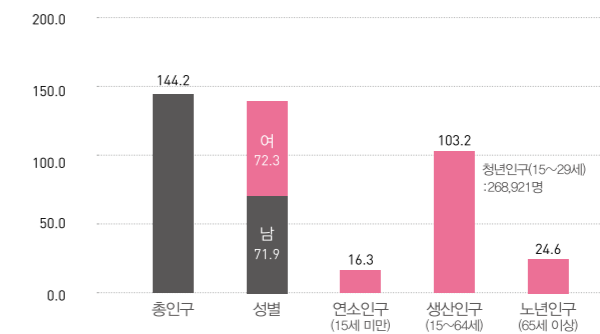
II — 대전의 인구 상황

01 2015년 이후 급격한 인구 감소 경험

대전광역시의 2024년 1월 현재 총인구는 1,441,562명으로 남자가 719,008명, 여자는 722,554명이며, 총인구 중 생산가능인구는 1,032,293명, 노년인구는 245,970명, 연소인구는 163,299명이다.

〈그림 2〉 대전시 인구 구성

단위 : 만명



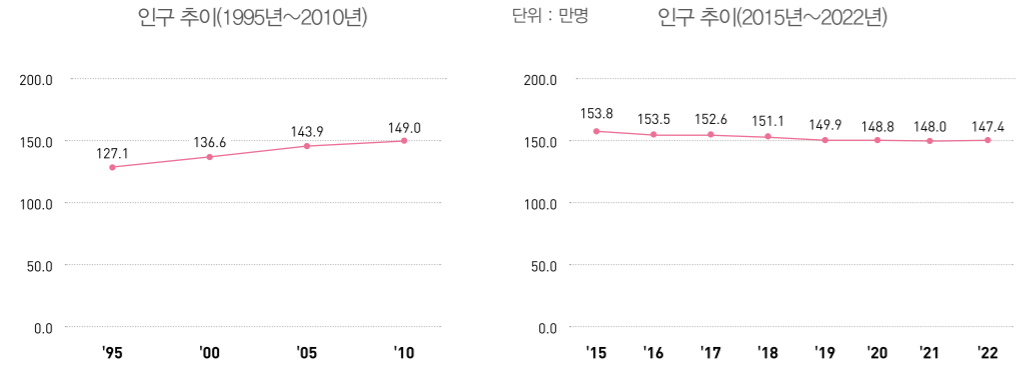
자료: 행정안전부 「주민등록인구현황」, 2024년 1월 기준, 검색일자: 2024.02.07.

대전광역시의 인구는 2015년 정점을 지나 지속적으로 감소하고 있으며, 최근 5년간 37,552명이 감소한 것으로 나타났다(통계청 인구총조사, 각 년도).

1) 허문구·김윤수(2021), 「지역별 혁신성장역량의 공간분포와 정책대응 기본방향」, 산업연구원 I-KIET 산업경제이슈 제120호.

2) 강영주(2021.9), 지방소멸의 시대 대도시도 인구감소를 걱정하는가?, NABIS 뉴스레터 36호 커버스토리.

〈그림 3〉 대전시 인구 추이

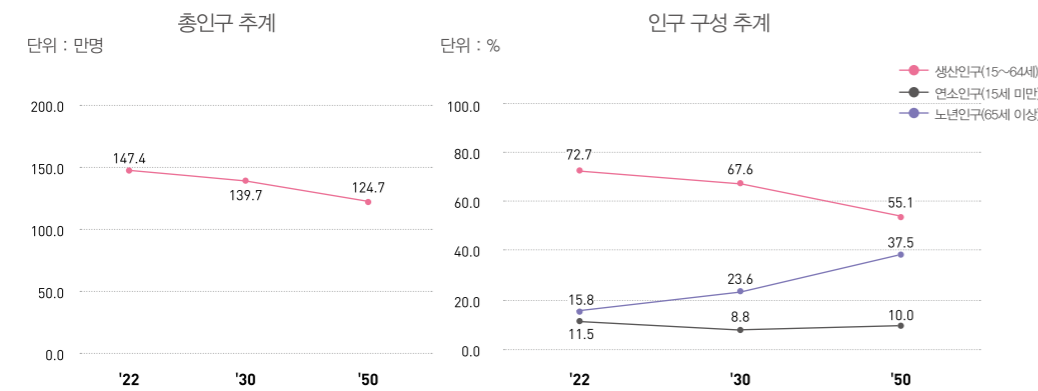


자료: 통계청 「인구총조사」, 검색일자: 2024.02.07

02 2050년에는 124만 7천 명까지 감소 예측

통계청의 추계에 따르면 이러한 추세는 현재 상황이 지속된다면 더욱 가속화하여 대전시 총인구는 2022년 1,473,662명에서 연평균 0.6%씩 감소하여 2030년 1,396,703명, 2050년 1,246,836명으로 226,826명 감소하는 것으로 예측되었다. 동시에 생산인구는 72.7%에서 55.1%로 감소하고, 반대로 노년인구는 15.8%에서 37.5%로 크게 증가하는 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 대전시 장래 인구 추계



자료: 통계청 「장래인구추계」, 중위추계 시나리오, 검색일자: 2024.02.07

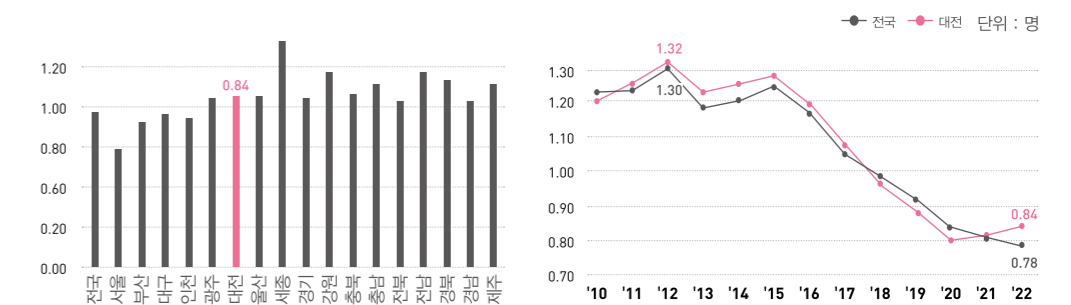
급격한 인구감소의 원인으로는 우선 자연 증감을 살펴볼 수 있다. 2022년 대전의 출산율은 0.84명에 머무르고 있다. 이는 서울의 합계출산율 0.59명, 부산과 대구의 잠정합계출산율 각각 0.72명, 0.76명 보다는 양호한 수치로 보일 수 있으나 전세계적으로 유래를 찾아볼 수 없는 낮은 수치다(대전의 최근 2년 합계출산율이 0.03명 증가(0.81→0.84)한 것은 지속 감소하고 있는 전국 출산율 대비 의미가 있는 것으로 볼 수 있으나, 추세의 반전으로 보기에는 조금 더 기간을 두고 살펴볼 필요가 있다). 출생아 수는 2022년 7,824명으로 2012년 15,279명에서 10년간 절반 가까이(48.8%)가 감소하였다. 관련하여 혼인건수도 동기간 41.9% 감소하였고, 결혼(초혼)연령 또한 남자 33.7세, 여자 31.3세로 각각 1.5세, 1.4세 증가하여 향후에도 인구문제의 개선은 바라보기 힘들 듯하다.

〈표 1〉 혼인 건수와 출생아 수

| 연도 | 혼인건수(단위 건) | | 출생아 수(단위 명) | |
|------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|
| | 대전 | 전국 | 대전 | 전국 |
| 2012 | 9,745 | 327,073 | 15,279 | 484,580 |
| 2022 | 5,662 | 191,690 | 7,824 | 254,628 |
| 증감 | -4,083(41.9%) | -135,383(41.4%) | -7,455(48.8%) | -229,952(48.6%) |

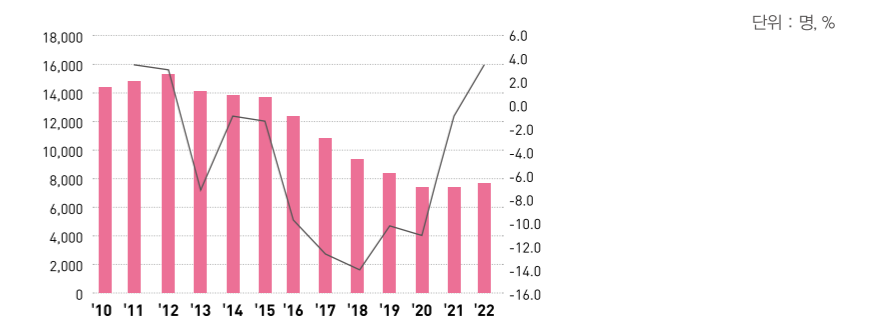
출처: 통계청, 인구동향조사 2012, 2022

〈그림 5〉 합계출산율 현황 및 추이



출처: 통계청 「인구동향조사」, 2024.02.07, 검색

〈그림 6〉 출생아 수 및 증감률

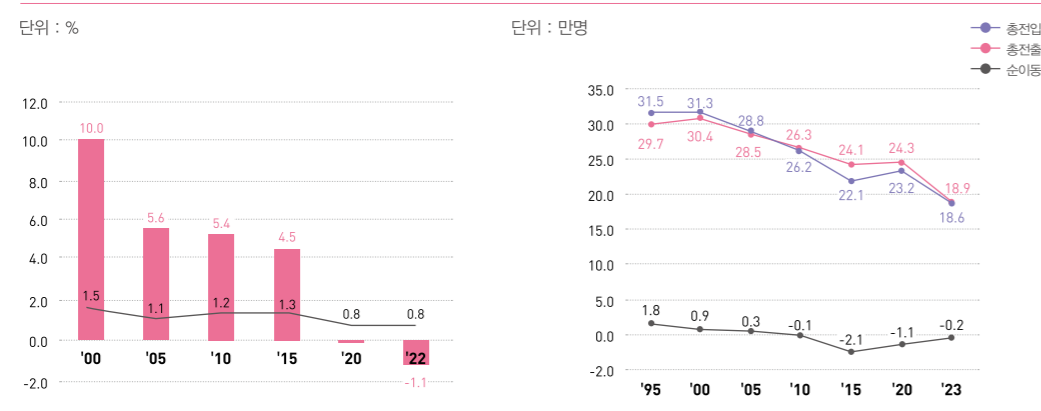


출처: 통계청 「인구동향조사」, 2024.02.07

03 자연증가를 감소와 사회적 감소의 동반 진행

인구의 증감은 자연증가와 사회적 증감으로 구성된다. 출산율 감소로 자연증가율이 2022년 마이너스로 전환되었으며, 대전의 사회적 증감은 이미 2010년부터 마이너스로 전환되었다.

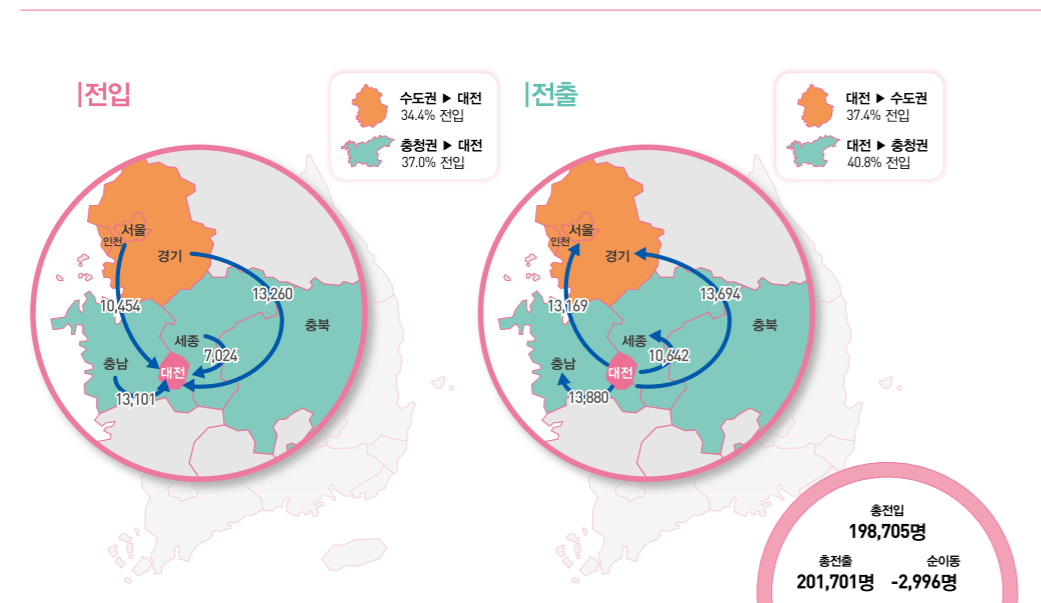
〈그림 7〉 자연증가율 및 합계출산율 추이(좌), 사회적 증감 추이(우)



출처 : 통계청 「인구동향조사」, 「국내인구이동통계」, 검색일자: 2024.02.07

대전시 사회적 인구 증가의 핵심을 이루는 전출은 2022년 총 78,417명, 전입은 75,421명으로 2,996명이 감소하였다. 이 중 수도권으로의 전출은 37.4%를 차지하는 데 반해 수도권으로부터의 전입은 34.4%로 여전히 수도권으로의 인구 유출이 상대적으로 심각한 것으로 나타났다.

〈그림 8〉 대전시 전입·전출 현황



주 : 총전입 및 총전출에는 지역 내 이동을 포함
출처 : 대전세종연구원 인포그래픽스 2023-5호(통권 82호)

특히 청년 세대주를 대상으로 한 조사에서는 2012년부터 2022년까지 지난 10개년간 총 121,511명의 청년세대주가 수도권으로 전출하고 80,070명이 전입하여 41,441명이 수도권으로 순유출된 것으로 나타났다. 반대로 세종시를 제외한 충청권으로부터는 23,645명이 순유입된 것으로 나타났다.

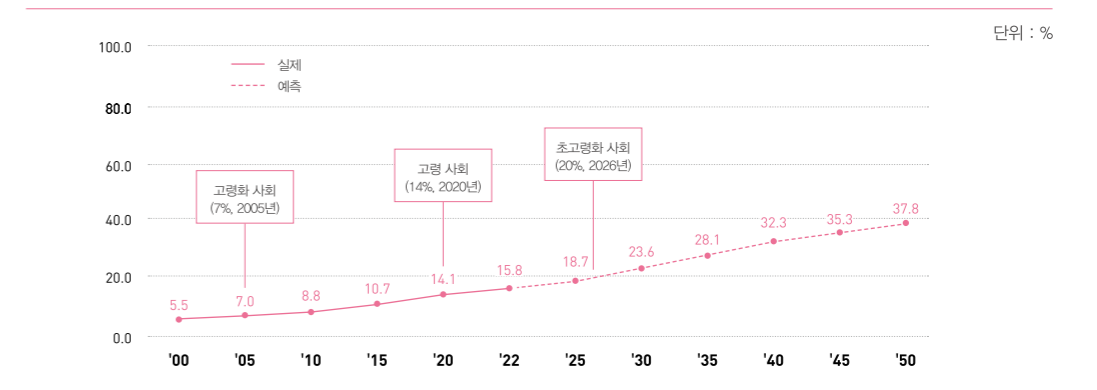
〈표 2〉 청년 1인 가구 전입·전출 현황

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 총합계 |
|----|-----|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 전출 | 수도권 | 9,579 | 9,168 | 9,566 | 9,648 | 10,208 | 10,577 | 11,436 | 12,207 | 13,035 | 13,043 | 13,044 | 121,511 |
| | 충청권 | 4,094 | 4,072 | 4,206 | 4,344 | 4,158 | 4,267 | 4,493 | 4,853 | 5,366 | 5,395 | 5,210 | 50,458 |
| 전입 | 수도권 | 6,327 | 6,038 | 6,281 | 6,778 | 6,969 | 7,036 | 7,174 | 7,558 | 8,090 | 8,803 | 9,016 | 80,070 |
| | 충청권 | 5,673 | 5,532 | 5,715 | 5,779 | 6,204 | 6,378 | 6,697 | 7,259 | 8,292 | 8,582 | 7,992 | 74,103 |

자료 : 통계청, 청년1인 가구 인구이동 2012-2022.

자연증감과 사회적 감소의 동반 진행으로 대전은 이미 2020년 고령사회에 진입하였고, 2026년에는 초고령화 사회에 진입할 것으로 예측된다. 반대로 생산인구(15~64세)는 2022년 72.7%에서 2030년 67.6%, 2050년 55.1%로 급격하게 감소하여 이로 인한 경쟁력 저하는 피하기 어려울 것으로 예측된다.

〈그림 9〉 노년인구 비중 추이 및 추계



출처 : 통계청 「인구총조사」, 「장래인구추계」, 검색일자: 2024.02.07

III — 결론

01 지방소멸의 시대, 대도시의 처방은?

지방소멸 위험 수준을 낮음, 보통, 주의, 위험으로 구분했을 때 전국 250개 시군구 중 41.2%에 해당하는 103곳이 '소멸위험지역³⁾'으로 분류⁴⁾되었다. 이미 지방소멸의 막바지에 이른 지역도 22곳에 이른다. 물론 지방소멸의 문제를 위 연구처럼 출산율 중심의 인구감소 측면으로만 접근하는 것은 한계가 있다. 지방소멸의 문제는 더 복합적인 요인이 작용하기 때문에 문제의 본질을 한 겹 더 벗겨서 살펴봐야 한다. 인구감소가 출산율 저하와 같은 자연요인뿐만 아니라 사회적 요인에 의해서도 발생하기 때문이다.

특히 수도권 집중 문제는 지방소멸의 가장 큰 요인이 되고 있다. 2020년 수도권 인구가 비수도권 인구를 넘어선 이래, 개선의 조짐이 보이지 않고 있다. 느슨해진 수도권 규제와 총선을 앞두고 여야 할 것 없이 열을 올리고 있는 GTX를 비롯한 수도권 인프라 확충은 수도권 투자 집중으로 수도권-지방간 자산가치의 격차를 심화시키고, 수도권 인구 집중을 더욱 부추기는 효과를 내고 있다. 수도권에 좋은 일자리, 교육, 문화 향유의 기회가 증가하면서 청년들의 수도권 집중은 날로 심각해지고 있고, 수도권 자산 가치의 상승은 청년인구의 출산 및 양육 환경을 악화시켜 출산율 저하는 더욱 심각해지고 있다.

수도권 일극 집중이 국가 경쟁력의 강화에 긍정적 영향을 미치던 시기에는 이러한 문제가 표면화 되지 않았으나, 인구감소가 경제적 측면을 넘어서 국가적 생존의 문제로 등장한 상황에서는 수도권 집중이 더 이상 국가 경쟁력을 높이는 것이 아니라, 수도권과 지방의 공멸을 가져올 수 있다는 것을 기억해야 한다. 수도권 집중이 해소되면 과연 지방소멸이 멈추겠는가 하는 차원으로 문제를 풀어가기 보다는 국가적 차원의 경쟁력 저하 혹은 소멸을 멈추기 위해서 수도권 집중을 우선 해소하지 못하면, 다른 어떤 해결 대안도 출발이 곤란하다는 차원에서 논의를 시작해야 할 것이다.

최근 대도시를 중심으로 일부 권역에 초광역 단일도시를 구성하고자 하는 메가시티 구상은 일견 수도권 집중을 완화할 유력한 대안으로 판단된다. 다만, 초창기에 메가시티 구상이 수도권과 지방의 양극화를 해소하기 위한 노력의 일환으로 시작되었으나, 최근의 관련 논의는 오히려 수도권을 대상으로 이슈화되고 있고, 이는 오히려 양극화를 더욱 부추기는 요인이 될 가능성이 크다. 이에 따라 이러한 이슈가 등장한 배경을 정확히 이해하고, 지방의 경쟁력을 더욱 훼손하는 방향으로 진행되지 않도록 메가시티 논의를 재점검할 필요가 있다. 또한 수도권의 핵심 기능을 지방으로 이전하는 혁신도시 2기 사업을 조속히 추진하고, 2차 공공기관 이전이 지방 혁신도시의 새로운 활력으로 작용하도록 할 필요가 있다.

대전시가 2022년 1월 도입한 양육수당 등 생애주기별 인구 정책이 아직 확실하게 출산율의 증가 혹은 인구유입의 증가로 나타난 것을 확신할 수는 없으나, 일부 증거(출산율의 2년 연속 증가, 수도권 청년인구 유출의 감소 경향 등)가 나타나기 시작한 것은 부인하기 어렵다. 지금까지 지역 차원의 인구정책이 효과를 거두었다는 것은 일부 강원도의 사례 등으로 거론된 적이 있으나, 광역시 차원에서 성과를 보이기 시작한 것은 대전이 처음이다. 따라서 중앙정부 차원의 수도권 일극 집중 완화 정책과 함께, 지역 차원의 적극적인 인구정책을 시험해 보는 것은 매우 의미있는 시도라 할 것이다.

모든 일에는 타이밍이 있다. 출산율 저하와 수도권 집중에서 시작된 지방소멸이 위험신호를 보내고 있다. 지방에 한정된 문제가 아닌 국가 차원에서의 시급한 논의가 필요하고, 지방정부의 적극적인 정책 노력 또한 절실하다.

3) 가임여성(20~39세)인구수/65세이상고령인구수

4) 고문익/김결(2021), 「한국 지방소멸의 공간 분포 변화 분석」, 한국지도학회지 21권 1호(65~74)

특별기고

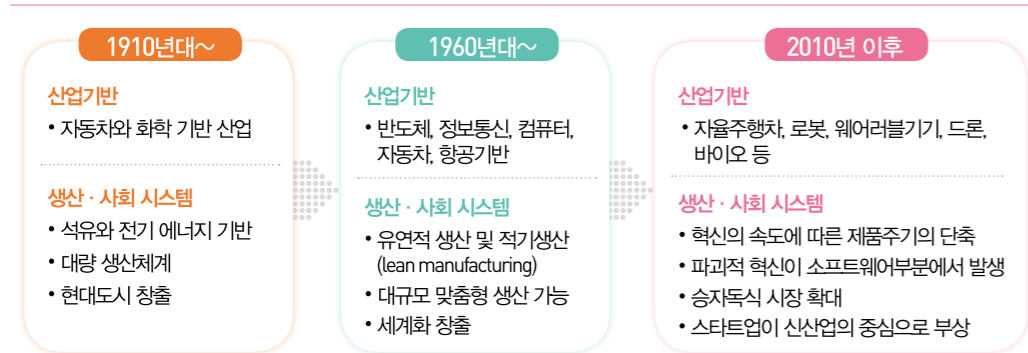
산업 대전환기 지역의 일자리 구조 변화와 과제

김영수 / 산업연구원 선임연구위원

I — 산업 대전환의 트렌드

일하는 방식과 삶의 방식을 변화시키고, 글로벌 시장의 새로운 리더를 창출하는 50년 주기의 거대한 전환(super cycle)이 존재한다고 한다(Kautzsch et al., 2018). 2010년대 이후 산업 대전환 사이클의 변화는 경제산업 전반의 디지털 전환에 기반한다. 정보의 디지털화와 인터넷을 통한 상호 연결성의 확대는 사람들 사이의 상호작용과 비즈니스 방식을 혁명적으로 변화시켰다. 집적회로 기술의 발달과 함께 컴퓨터 성능이 기하급수적으로 발전하여 디지털화와 상호 연결성이 대폭 확대되었고, 2007년 이후 스마트폰 사용 확대에 따라 모바일 연결성이 결합되면서 혁신적인 신제품과 어플리케이션 및 서비스가 등장하여 디지털 시대로의 전환을 주도한 것이다(김영수, 2022a). 최근의 가장 중요한 전환 동인은 단연 인공지능(artificial intelligence: AI) 기술이다. AI는 내연기관, 전기, 컴퓨터 등과 같이 다양한 산업에 '일반적'으로 사용될 수 있는 일반목적기술(General Purpose Technology)이다. 2010년대 이후 제4차 산업혁명 시대의 핵심적인 기술로 이전의 자동화 단계에서 지능화 단계로 전환하는 근간을 이루고 있다.

〈그림 1〉 경제·산업 대전환의 역사



자료: Kautzsch et al.(2018)에 기초하여 저자 작성

이러한 디지털 전환의 방향을 한마디로 표현하면, 소프트웨어 경쟁력이 중요한 시대로 가고 있다고 할 수 있다. 글로벌 산업의 헤게모니는 구글, 애플, 아마존, 테슬라 등 소프트웨어 기반 플랫폼 기업들이 장악하고 있다. 대표적 자동차기업인 폭스바겐도 소프트웨어 기반의 모빌리티기업으로 전환을 선언하고, 소프트웨어 인력을 대거 채용 중이다. 우리 경제도 디지털 데이터 기반의 초연결, 초지능, 저탄소사회의 전환을 본격화하고 있다.

산업 대전환의 두 번째 요인은 탄소중립을 위한 그린 전환이다. 기후위기에 따른 탄소중립은 인류의 생존이 걸려있는 거스를 수 없는 길이다. 화석에너지 중심으로 형성된 기존의 산업, 경제, 사회 전반의 시스템을 총체적으로 바꾸어나가지 않으면 안 된다. 우리나라는 2050년 탄소중립을 목표로 2030년까지 탄소배출량을 2018년 대비 40% 감축한다는 계획을 제시하였다.

이러한 탄소중립 목표가 국가적으로 매우 어려운 과제인 이유는 첫째, 한국의 탄소배출량은 세계 8위에 올랐으나, 문제는 국내 온실가스 배출량이 아직도 정점에 이르지 못한 것으로 보인다. EU는 1990년경부터 온실가스 총배출량이 감소세에 접어들었고, 미국은 2007년에, 일본은 2013년에 정점을 기록하고 감소추세에 있다. 이에 반해 한국은 2030년까지 증가세를 지속하여 8억 5,060만 톤까지 증가할 것으로 전망된다(김동구·손인성, 2018). 둘째는 주요 배출부문이 에너지 산업(39.5%), 제조업 및 건설업(25.6%), 수송(13.5%), 산업공정(7.8%)으로 전체 배출량의 약 86%를 차지하고 있는데, 이들 모두 쉽게 감축하기 어려운 분야이다.¹⁾

탄소중립을 위한 그린 전환이 국가전체 및 지역 산업의 위기요소로만 작용하는 것은 아니다. EU의 탄소국경조정제도(CBAM)가 2026년부터 본격적으로 시행될 예정인데, 우선 적용되는 철강, 알루미늄, 시멘트, 비료, 수소 등 6개 업종과 더불어 수출주력산업이면서 전력다소비업종인 반도체, 디스플레이, 이차전지 등의 RE100 실현이 기업의 자발적 이니셔티브가 아니라 필수 과제가 되고 있다. 이에 따라 전북 새만금 등 재생에너지 활용여건이 양호한 지역에 기업들의 투자가 증가하고 있고, 정부는 전력사용량이 많은 데이터센터의 수도권 집중을 막고 지방으로 분산하기 위한 정책을 추진하고 있다. 탄소중립을 위한 에너지 전환은 강원, 전북, 전남 등과 같이 풍력 및 태양광 등 재생에너지 발전기반이 양호한 지역의 경우 새로운 성장기회로 작용할 가능성이 크다.

산업 대전환의 세 번째 요인은 세계경제 환경의 급속한 변화다. 미국과 중국 간의 세계경제 패권 경쟁이 치열하다. 세계경제의 패권을 둘러싼 글로벌 산업전쟁의 역사가 반복되고 있는 것인데, 크게 3개의 전장(戰場)에서 벌어지고 있다. 첫째는 기술패권을 둘러싼 경쟁이다. 미국은 2019년 화웨이 반도체와 5G 기술통제를 시작으로 기술보호주의를 대폭 강화하고 있다. 4차산업혁명의 선도기술을 확보하기 위한 혁신경쟁을 벌이는 한편, 새로운 기술표준을 획득하기 위한 경쟁도 격화하고 있다.

1) 부문별 탄소배출 비중은 온실가스종합정보센터와 에너지공단 등 자료를 이용하여 산업연구원에서 정리한 내부자료에 따름.

두 번째는 글로벌 공급망을 둘러싼 경쟁이다. 미국은 반도체, 배터리, 의약품, 희토류 등 4대 품목에 대한 공급망 1차 조사를 마치고, 국방, 헬스 및 바이오, ICT, 에너지, 운송, 농식품 등 6대 산업에 대한 2차 조사를 추진 중이다. 공급망에 대한 전면적 점검을 통해 품목별 위기요인과 취약부문을 파악하고, 회복탄력성 증진을 위한 전략과 정책과제를 만들고 있다. 이에 대응하여 중국, 일본, EU 등도 공급망의 다변화와 리쇼어링 지원을 통한 내부화를 적극 추진하고 있다. 세 번째는 세계시장을 둘러싼 시장쟁탈전이다. WTO의 다자주의 체제를 대체하는 동맹국 중심의 시장분할이라 할 수 있다. 미국의 경우는 미-EU 무역기술이사회(TTC), 5 Eyes 국가간 동맹 등 다자주의보다는 양자 간, 동맹 간 협력체계 중심으로 전환하고 있다. EU는 탄소국경조정제도 도입을 통해 국제무역질서의 재편을 도모하고 있다. 3개의 전장에서 벌어지고 있는 글로벌 산업전쟁은 기술보호주의를 강화하고, 공급망의 불안정과 원자재 가격의 상승을 초래하며, 역세계화를 통한 세계시장의 축소를 가져와 대외 의존도가 큰 한국경제에는 모두 위기적 요인으로 작용할 가능성이 크다.

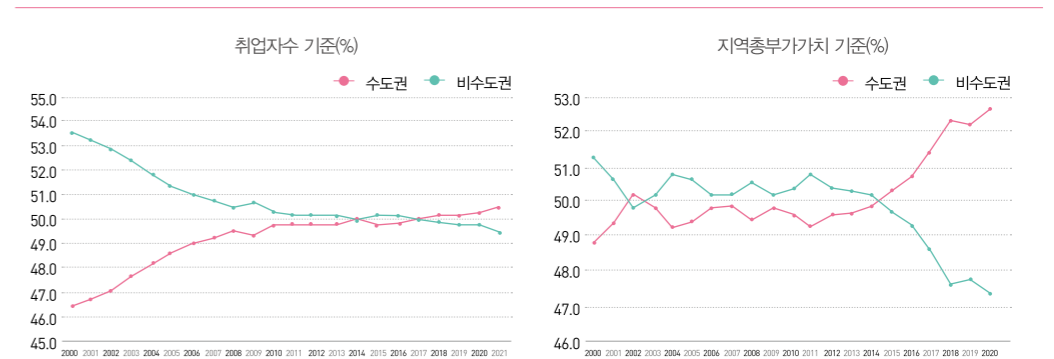
II — 산업 대전환이 지역에 미치는 영향

01 산업 전환과 경제권역 간 성장격차의 확대

수도권과 비수도권 간의 최근 추이에서 나타나는 중요한 특징은 2015년을 전후로 비수도권의 침체가 두드러지기 시작하였다는 점이다. 비수도권의 전국 대비 취업자 수 비중은 2000년 53.5%에서 빠른 속도로 줄어들다가 2009년 이후 2015년까지 50%를 약간 상회하는 수준에서 유지되는 모습을 보였는데, 이후 다시 감소 추세가 확대되면서 2021년 49.5%까지 하락하였다. 지역총부가가치 비중 추이는 보다 극적인 모습을 보이는데, 비수도권의 비중이 2015년경 50% 이하로 급속하게 하락하기 시작하여 2020년에는 47.3%까지 하락하였다.

2015년경이 변곡점으로 작용하고 있는데, 이때 도대체 무슨 일이 일어난 것일까? 가장 중요한 요인은 이 시기에 산업 및 기업의 디지털 전환이 본격화되었다는 점이다. 이를 가장 대표하는 현상은 2015년경을 전후하여 네이버와 카카오 등 소프트웨어 기반 플랫폼 기업들의 시가총액이 상위그룹으로 급부상한 것을 들 수 있다. 다른 한편으로 한국의 수출 주력산업인 조선과 자동차 분야 기업에서는 구조조정이 가시화되면서 동남권과 전북, 전남 등의 침체가 두드러지게 나타난 반면, 경기, 인천 등의 수도권은 반도체, 바이오 산업의 성장으로 부가가치가 큰 폭으로 성장하였다. 마지막으로 2010년 초반부터 시작된 수도권 공공기관의 지방이전이 대체로 마무리된 시점이 이 시기이다.

〈그림-2〉 수도권과 비수도권 간 전국대비 비중 추이



자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도(좌) / 자료: 통계청, 지역소득, 각년도(우)

수도권과 비수도권 간의 성장격차 확대는 경제권역별 지역내총생산 연평균 성장률을 비교해 보면 보다 명확하게 알 수 있다. 1995년 이후 수도권과 충청권이 지속적으로 높은 성장을 보이고 있으나 경제권역 간 성장격차가 확연하게 벌어지기 시작한 것은 2015~2020년간 성장률이다. 이 시기에 수도권은 전국에서 가장 높은 성장률인 연평균 3.02%를 보였고, 충청권도 2.88%의 성장률로 전국 평균보다 높았다. 반면, 한국의 주력제조업이 집적되어 있는 대경권과 동남권은 마이너스 성장률을 보여 경제규모가 오히려 축소된 것을 알 수 있다. 2000년대 초반까지만 해도 대경권과 동남권이 전국 평균보다 높은 성장률을 보였던 것을 감안하면, 2015년 이후에 경제권역 간 성장격차가 크게 벌어졌다는 것을 실감할 수 있다.

〈표 1〉 경제권역별 GRDP 총부가가치 연평균 성장률 (실질가격기준, %)

| 구분 | 1995~2000 | 2000~2005 | 2005~2010 | 2010~2015 | 2015~2020 |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 수도권 | 5.59 | 5.30 | 4.86 | 3.40 | 3.02 |
| 충청권 | 7.02 | 5.63 | 6.06 | 3.63 | 2.88 |
| 호남권 | 4.44 | 3.81 | 4.05 | 1.65 | 1.58 |
| 대경권 | 7.19 | 5.28 | 3.88 | 2.51 | -0.04 |
| 동남권 | 6.08 | 4.92 | 3.77 | 2.22 | -0.18 |
| 강원제주권 | 3.09 | 3.18 | 3.77 | 3.69 | 1.69 |
| 전국 | 5.75 | 5.04 | 4.60 | 3.00 | 2.08 |

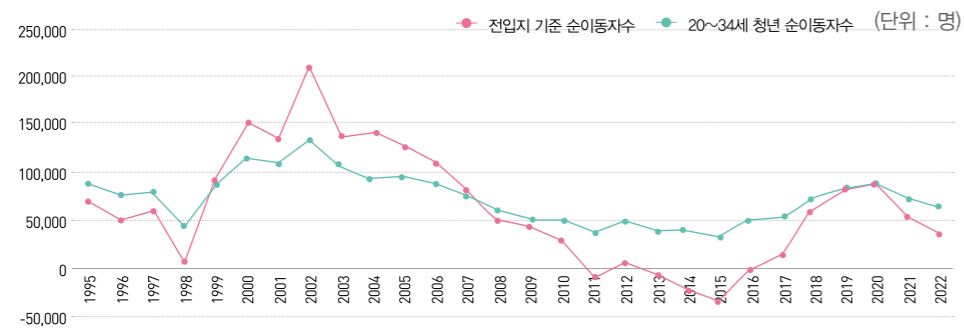
자료: 통계청, 지역소득, 각년도

2015년경부터 한국에서 디지털 전환이 본격적으로 이루어졌다는 점을 고려할 때, 산업의 디지털 전환 역량이 강하고, 반도체, 이차전지, 디스플레이 등 성장주도산업이 집적되어 있는 수도권과 충청권이 높은 성장을 지속하고 있는 것이다. 수출 중심의 주력제조업 집적지역(대경권과 동남권)은 디지털 전환에 뒤쳐져 전환의 충격을 크게 받고 있는 것이며, 산업의 대전환에 따른 성장 기회는 수도권과 충청권에 집중되는 경향을 보인다.

02 지역간 인구이동의 특성 변화: 청년층의 수도권 이동 확대

우리나라의 지역간 인구이동 추이를 보면, 2002년 수도권으로 전입한 전체 인구수(209,591명)와 20세~34세의 청년 순전입 인구수(132,913명)가 피크를 찍고 2015년까지 수도권 순이동자 수가 계속 줄어들었다. 2015년에는 수도권으로의 전입자보다 전출자가 32,950명이나 더 많았다. 물론 이 때도 청년층은 수도권으로 전입자가 33,329명에 달했다. 청년층의 지역간 인구이동은 대부분 교육과 취업을 위한 것이다. 수도권으로의 인구이동 추이가 변화를 보인 것은 2015년 이후로 청년층의 수도권 유입이 증가하면서 청년층 외 연령대의 인구들도 수도권으로의 전입이 같이 큰 폭으로 이루어지고 있다.

〈그림 3〉 수도권으로의 순전입 인구수 추이



자료: 통계청, 「국내인구이동통계」, 각년도

수도권으로의 전입 인구 추이를 기준으로 1기(1995~2002), 2기(2003~2015), 3기(2016~2022)로 구분하여 시도별로 전체 순전입인구와 20~34세 청년층 전입인구수를 연평균으로 살펴보면, 몇 가지 특징들이 발견된다. 첫째, 디지털 전환이 본격적으로 이루어지는 3기부터 서울로의 청년층 전입인구가 급증하였다. 전체 인구이동 측면에서는 서울에서 연평균 8만 명 이상 빠져나가고 있으나, 청년층은 3기의 경우 연평균 23,400명씩 계속 서울로 유입되고 있다. 둘째, 주력산업의 집적지인 울산, 경남의 경우 2015년 이전에는 전체 전입자수와 청년층 전입자수에서 플러스를 보이다가 2015년 이후부터 마이너스로 전환되었다. 경남의 경우는 특히 청년층의 유출인구 규모가 전체 유출인구에 비해 매우 큰 것으로 나타났다. 셋째, 강원, 충북, 충남은 전체 인구이동에서는 순유입을 보이지만, 청년층의 경우는 지속적으로 순유출을 보이고 있다. 이러한 지역간 인구이동의 추이에서 나타나는 여러 특징적 현상들은 대부분 뒤에서 언급할 지역산업의 일자리 구조변화와 직간접적으로 연결되어 있다.

〈표 2〉 시도별 전입지 기준 순이동자 수 추이

(단위 : 천 명)

| 구분 | 전입지 기준 순이동자 수(연평균) | | | 20~34세 청년 순이동자 수(연평균) | | |
|----|--------------------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|
| | 1995~2002 | 2003~2015 | 2016~2022 | 1995~2002 | 2003~2015 | 2016~2022 |
| 서울 | -149.2 | -78.8 | -86.4 | -33.1 | -2.4 | 23.4 |
| 부산 | -44.4 | -28.3 | -21.0 | -23.7 | -16.4 | -8.1 |
| 대구 | -10.7 | -14.1 | -16.0 | -6.2 | -9.2 | -7.7 |
| 인천 | 11.9 | 10.6 | 3.6 | 10.9 | 5.6 | 1.7 |
| 광주 | 1.6 | -2.7 | -6.5 | -0.3 | -3.3 | -3.7 |
| 대전 | 11.0 | -1.9 | -11.6 | 5.0 | -0.7 | -2.0 |
| 울산 | 1.0 | 0.5 | -11.3 | 2.3 | 1.2 | -5.2 |
| 세종 | 0.0 | 8.7 | 22.4 | 0.0 | 2.0 | 6.2 |
| 경기 | 235.5 | 119.5 | 131.0 | 115.3 | 61.4 | 45.7 |
| 강원 | -6.2 | -2.3 | 3.1 | -7.7 | -5.2 | -4.9 |
| 충북 | -0.3 | 2.0 | 3.9 | -3.9 | -2.5 | -2.0 |
| 충남 | 0.2 | 13.0 | 9.7 | -7.7 | 1.5 | -1.2 |
| 전북 | -16.5 | -10.4 | -8.2 | -15.3 | -10.1 | -9.2 |
| 전남 | -24.9 | -13.1 | -5.4 | -20.9 | -10.8 | -8.9 |
| 경북 | -12.0 | -9.4 | -6.3 | -12.7 | -9.0 | -11.5 |
| 경남 | 3.3 | 4.4 | -8.3 | -0.7 | -1.6 | -13.1 |
| 제주 | -0.3 | 2.3 | 7.3 | -1.2 | -0.4 | 0.5 |

자료: 통계청, 「국내인구이동통계」, 각년도

III 지역산업의 일자리 구조 변화

01 성장주도 첨단전략산업 일자리의 지역 간 편중

1990년대 및 2000년대 초반에는 자동차, 조선, 철강, 화학, 기계, 가전 등이 주력산업이었고, 이들 산업은 수도권 이외의 지역에 고루 분포되어 있었다. 국가산업과 지역산업이 동반성장하는 구조였다. 그러나 산업화시기 국가와 지역의 동반성장 구조는 디지털 전환이 본격화되면서 깨지고 있다. 제4차 산업혁명의 디지털 전환을 주도하는 성장산업들은 수도권과 충청권에의 집중도가 매우 높다. 반도체는 종사자 수 기준으로 수도권에 70.2%, 이차전지는 충청권에 62.4%, 바이오 의약품은 수도권과 충청권에 86.9%, 디스플레이가 속해 있는 영상 및 음향기기 제조업은 수도권에 69.2%가 집중되어 있다. 이들 산업이 첨단전략기술에 기반하여 디지털 전환을 선도하면서 성장을 끌어가고 있는 주역들이다. 성장주도 첨단전략산업이 수도권과 충청권에 고도로 집중되어 있기 때문에 경제권역 간 성장 격차가 커질 수밖에 없다.

〈표 3〉 국가 첨단전략산업의 경제권역별 분포(2020년 종사자수 기준)

(단위 : 명, %)

| 구분 | 반도체 제조업 | | 이차전지 및 축전지 제조업 | | 의약품 제조업 | | 영상 및 음향기기 제조업 | |
|-------|---------|-------|----------------|-------|---------|-------|---------------|-------|
| | 종사자 수 | 비중 | 종사자 수 | 비중 | 종사자 수 | 비중 | 종사자 수 | 비중 |
| 수도권 | 102,538 | 70.2 | 1,394 | 4.4 | 21,669 | 56.3 | 9,458 | 69.2 |
| 충청권 | 28,471 | 19.5 | 19,591 | 62.4 | 11,769 | 30.6 | 654 | 4.8 |
| 호남권 | 7,280 | 5.0 | 1,980 | 6.3 | 1,352 | 3.5 | 106 | 0.8 |
| 대경권 | 6,586 | 4.5 | 3,914 | 12.5 | 685 | 1.8 | 1,903 | 13.9 |
| 동남권 | 896 | 0.6 | 4,505 | 14.3 | 1,014 | 2.6 | 1,389 | 10.2 |
| 강원제주권 | 101 | 0.1 | 19 | 0.1 | 1,991 | 5.2 | 96 | 0.7 |
| 전국 | 146,092 | 100.0 | 31,404 | 100.0 | 38,492 | 100.0 | 13,666 | 100.0 |

자료: 통계청, 2020년 경제총조사

제조업 분야의 첨단전략산업에서 수도권과 충청권의 집중도가 매우 큰 것보다 더 중요한 문제가 있는데, 이는 디지털 전환과 혁신을 촉진하는 지식서비스업 관련기업 및 일자리가 수도권에 고도로 집중되어 있다는 점이다. 2020년 종사자 수 기준으로 소프트웨어 개발 및 공급업은 수도권에 87.3%, 컴퓨터 프로그래밍/시스템통합 및 관리업은 84.7%, 자연과학 및 공학연구개발업은 수도권과 충청권에 87.8%가 집중되어 있다. 반도체 설계, 자율주행, AI, 데이터 산업 등 소프트웨어 기반 성장산업의 수도권 편중이 반도체 제조, 바이오, 이차전지, 디스플레이 등 첨단제조업의 수도권 편중보다 더 심각한 문제인 것이다. 이러한 성장주도 첨단전략산업의 수도권 및 충청권의 편중이 기술인재와 청년층의 수도권 집중, 지역 산업도시의 위기, 지방소멸을 가속화시키는 핵심적 요인이다.

〈표 4〉 지식서비스산업의 경제권역별 분포(2020년 종사자수 기준)

(단위 : 명, %)

| 구분 | 소프트웨어 개발 및 공급업 | | 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 | | 자연과학 및 공학 연구개발업 | | 그 외 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업 | |
|-------|----------------|-------|-------------------------|-------|-----------------|-------|-------------------------|-------|
| | 종사자 수 | 비중 | 종사자 수 | 비중 | 종사자 수 | 비중 | 종사자 수 | 비중 |
| 수도권 | 263,637 | 87.3 | 129,890 | 84.7 | 184,415 | 73.1 | 25,043 | 78.4 |
| 충청권 | 11,264 | 3.7 | 7,212 | 4.7 | 37,010 | 14.7 | 1,722 | 5.4 |
| 호남권 | 5,128 | 1.7 | 3,246 | 2.1 | 9,990 | 4.0 | 1,358 | 4.3 |
| 대경권 | 6,747 | 2.2 | 4,321 | 2.8 | 7,574 | 3.0 | 1,063 | 3.3 |
| 동남권 | 9,961 | 3.3 | 7,317 | 4.8 | 9,845 | 3.9 | 2,304 | 7.2 |
| 강원제주권 | 5,154 | 1.7 | 1,302 | 0.8 | 3,463 | 1.4 | 453 | 1.4 |
| 전국 | 301,891 | 100.0 | 153,288 | 100.0 | 252,297 | 100.0 | 31,943 | 100.0 |

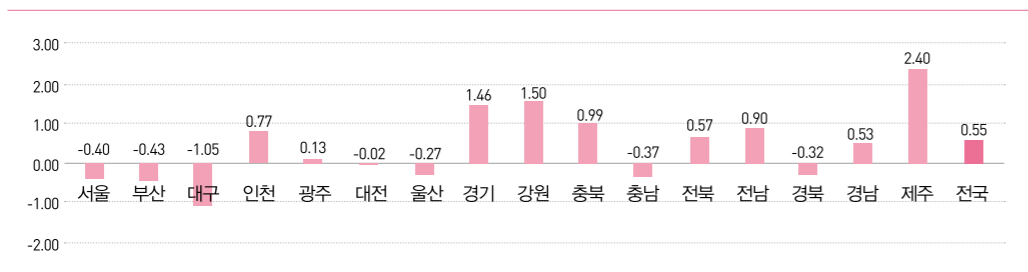
자료: 통계청, 2020년 경제총조사

02 비수도권 광역시들의 일자리 창출 역량 저하

지역경제의 활성화 정도를 파악할 때 가장 중요한 지표는 일자리 동향이다. 광역시·도를 중심으로 2015년~2020년간 고용성장률을 보면, 전국적으로는 연평균 0.55%씩 고용이 늘어났는데 광역시·도는 인천을 제외하고는 모든 광역시들의 고용성장률이 마이너스이거나 광주처럼 미세하게 플러스를 보이고 있다. 서울은 인천, 경기와 동일한 경제권으로 볼 수 있기 때문에 실제로는 수도권을 제외한 모든 광역시들의 일자리가 줄어들고 있다고 볼 수 있다. 2015년 이후 디지털경제가 가속화됨에 따른 비수도권 광역시들의 일자리 창출역량 저하 문제가 심각한 것이다.

〈그림 4〉 시도별 고용성장률 비교(2015~2020년간 연평균 성장률)

(단위 : %)

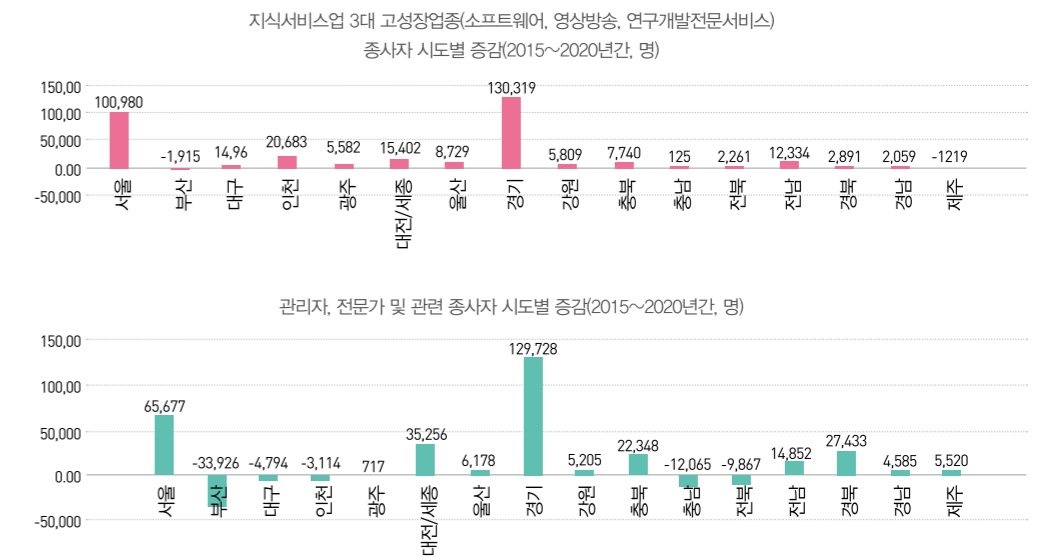


자료: 통계청, 지역별고용조사, 각년도

지식서비스업 3대업종(소프트웨어 및 정보서비스, 영상·방송·창작예술업, 연구개발 및 전문서비스업)의 광역시·도별 일자리 동향을 보면, 3대 업종의 전국 종사자수는 2015년~2020년 간 31.3만 명이 증가하였는데 이중 수도권에서 순증가한 종사자수는 25.2만 명, 전국대비 80.4%이다. 수도권 외의 지역으로는 대전·세종에서 15,402명이 늘어났는데 행정수도 이전의 영향이 큰 것으로 보인다. 직업별 분류에 따른 분석결과도 크게 다르지 않다. 직무상 관리자 그룹과 전문가 및 관련 종사자 그룹의 일자리도 최근 5년간 순증가의 75.8%가 수도권에 집중되어 있다. 대전·세종이나 전남처럼 특별한 정책요인을 제외하면, 산업전환을 선도하는 핵심 일자리들이 수도권에서만 늘어났다는 충격적 사실에 직면해 있다.

〈그림 5〉 양질의 고성장 일자리의 광역시·도별 추이

(단위 : 명)



자료: 통계청, 지역별고용조사, 각년도

4차 산업혁명 시대로 접어들면서 대도시권의 산업경쟁력과 복합기능의 중요성이 확대되고 있음에도 불구하고, 한국에서는 수도권에서만 대도시권 경쟁력이 작동하고 비수도권의 광역시들은 일자리 창출역량이 떨어지고 있는 것은 왜일까?

첫째는 비수도권 지역 중추도시의 지식서비스 기능이 취약하여 산업융합을 통한 경쟁력 제고가 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 둘째는 지역 내 우수인력의 수도권 유출이 심각한데, 지역의 생산현장과 밀착하여 운영되던 민간기업의 기술연구소들이 수도권으로 이전하여 지역의 혁신생태계가 와해될 위기에 있다는 점이다. 창원국가산단 내 삼성테크윈(2010년), 현대위아(2012년), 두산중공업(2014년) R&D센터가 수도권으로 이전하였고, 구미의 삼성모바일연구소는 수원으로(2009년), LG전

자 구미연구소는 평택으로, 광주 금호타이어의 기술연구소는 용인으로 이전(2013년)하였다. 수도권 이전의 배경으로 지방에서는 우수한 인력을 확보하기 어렵다는 이유를 들고 있는데, 인력 수급과 일자리 간에 악순환이 일어나고 있음을 보여준다. 세 번째 원인으로는 벤처캐피탈과 창업지원기능(엑셀러레이터)의 수도권 집중으로 지역의 벤처창업 생태계가 매우 취약하다는 점을 들 수 있고, 마지막으로 비수도권 광역시들의 취약한 일자리 기반 하에서 과도한 도시 외연 확산에 따라 도시의 중심성이 약화하고 있는 것도 한 요인으로 꼽을 수 있다.

IV — 산업대 전환기 지역의 산업 및 일자리 정책 과제

01 지역산업 성장의 새로운 패러다임으로 전환

우리나라는 산업화 초기단계에 축적된 자원이 부족한 상황에서 물적 자본을 성장산업 분야에 집중시키는 것이 중요하였다. 성장산업분야의 대기업에 자본을 집약시키고, 과학기술정책을 통해 기술개발 지원을 집중하고, 인력활용의 편의를 제도적으로 뒷받침하되, 그 대기업의 역량을 국내시장에 한정하지 않고 세계시장에서 발휘하게 하는 수출주도 성장전략을 취하였다. 한국은 성장분야에 선택과 집중 전략(picking winners)의 산업정책을 세계에서 가장 모범적으로 수행한 나라로 평가받고 있다.²⁾

지역의 성장정책에도 비슷한 전략이 적용되었다. 산업화 초기단계에는 산업단지, 도로, 항만, 공항, 전력 등 산업인프라를 각 지역에 구축하는 데 집중하였다. 지역 차원의 물적 자본 축적 과정이다. 특히, 산업단지의 지역별 배분에 정책적 관심을 많이 가졌는데, 지방에 산업단지를 미리 조성해 놓으면 기업이 유치되고 산업이 성장할 것으로 보았다. 그러나 오랫동안 미분양 상태로 남아 있던 목포 대불산단, 전북의 군장산단, 강원 북평산단의 사례에서 알 수 있는 것처럼 산업 성장을 위한 복합적 요인이 구비되지 않으면 지역 성장은 어렵다. 이에 따라 지역의 산업 육성을 위한 보다 직접적인 정책을 추진하게 되는데, 그 단초가 김대중 정부의 대구 밀라노프로젝트였다.³⁾ 1999년부터는 부산 신발산업, 경남 기계산업, 광주 광산업으로 확대되었고, 이후 수도권을 제외한 9개 광역시·도에도 3~4개의 전략산업을 선정하여 집중적으로 육성하는 지역전략산업 육성사업이 추진되었다. 국가 차원의 산업정책이 지역 차원의 산업정책에 적용되기 시작한 것이다.

2) Cherif & Hasanov, 2019, The Return of the Policy That Shall not be named: Principles of Industrial Policy, IMF Working Paper, WP/19/74

3) 섬유산업의 구조조정으로 대구 지역경제가 극심한 침체를 겪고 있는 상황에서 섬유산업을 사양산업으로만 보지 말고 이탈리아의 밀라노처럼 구조고도화와 패션산업으로 전환을 통해 새로운 부흥기를 일으켜보자는 의미로 밀라노프로젝트로 명명되었다.

국가 및 지역 차원에서 전개된 산업화시대의 성장전략은 신고전학과 성장론에 충실한 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 신고전학과 성장론이 4차 산업혁명과 탄소중립의 대전환기에도 계속 유효할 것인가? 4차 산업혁명의 특징은 혁신의 속도가 매우 빠르고, 혁신이 인적 자본에 체화된 소프트웨어 부문에서 발생하고, 지식서비스의 체증적 생산함수에 의해 승자독식이 가능하게 된다는 점이다. 이제는 성장패러다임의 전환이 필요한데, 기존의 자본(토지 포함) 투자와 기술 투자(생산공정 혁신을 위한 설비 중심) 주도형 성장에서 인적 자본과 사람의 가치를 높여 성장하는 시대로 전환될 필요가 있다.

4차 산업혁명의 디지털 경제 시대에는 자본과 설비중심의 기술보다 사람에 체화된 지식과 기술이 중요하다. 인적 자본과 사람의 가치를 높이는 동력은 경제주체의 역량(capability)인데, 디지털 경제시대는 산업화시대와 매우 다른 역량을 필요로 한다. 산업화 시대는 문자해독능력, 공학 기술, 근면성, 집단적 협력이 핵심 역량이라고 한다면, 지금은 디지털 리터러시(코딩역량 포함), STEM(Science, Technology, Engineering, Mathematics) 및 예술 교육, 창의성, 감성, 개방성의 역량이 중요하다.

디지털 경제 시대의 성장전략은 산업화 시대의 산업·기업 중심의 정책에서 개인과 인력 중심의 정책으로 전환될 필요가 있다. 물적 자본은 일정 정도 축적되어 있는 관계로 정책의 대상을 산업·기업(대기업, 중견·중소기업)에서 근로자·개인·벤처창업기업으로 전환하는 것이고, 경제주체들의 역량기반 성장을 통해 혁신경제로 나아가자는 것이다.

02 지역산업 육성 및 일자리 창출을 위한 주요 과제

첫째, 기존 주력산업에 대한 혁신투자 확대 및 신산업 육성을 위한 정책적 노력을 대폭 강화해야 한다. 먼저, 지역 주력산업 부문의 디지털 전환을 촉진하기 위한 획기적인 대책이 필요하다. 기존의 스마트공장 보급사업 중심의 지원에서 탈피하여 전면적 디지털 전환을 지원하기 위한 전략을 추진해야 한다. 스마트공장 설비와 솔루션 보급에만 머무르지 않고 운용인력의 교육, 디지털 전환을 주도할 인력의 채용 지원, 추가적 투자재원에 대한 금융지원 등이 함께 이루어져야 할 것이다.

지역의 잠재력을 최대한 활용할 수 있는 유망 신성장산업을 발굴하고 지속적으로 육성하는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 4차 산업혁명을 선도하는 IoT, 모바일, 3D, 클라우드컴퓨팅, 인공지능 등의 기술을 기존 산업에 적극 도입할 수 있도록 규제완화, 기술개발 등 전방위적 지원을 아끼지 않아야 한다. 문제는 중앙정부 및 지자체의 지원만으로 지역의 산업구조 개선이 이루어지지 않는다는 것이다. 정부 지원은 그야말로 마중물에 불과한 것이고, 기업 주도의 투자와 벤처 창업의 활성화가 뒷받침되어야 한다. 지역의 신산업 성장에 기업주도성을 뒷받침하기 위한 기업가적 발견과정의 현실적 운용방안에 대한 구체적 고민이 뒤따르지 않으면 안된다.

둘째, 디지털 경제시대 혁신을 선도할 인력을 양성하고 지역에 정착할 수 있는 인력 중심의 혁신 지원을 확대할 필요가 있다. 소프트웨어, IT 컨설팅, 기술개발, 디자인, 경영 관련 컨설팅, 글로벌 마케팅 전문인력 등 제조업 경쟁력과 직결될 수 있는 전문인력 양성체계를 갖추는 것이 중요하다. 특히, 데이터 기술인력, 고급 AI 인재의 부족 문제가 심각한데, 특단의 대책이 필요하다. 대학이나 직업 훈련기관과 같은 정규 교육기관에만 맡겨두어서는 데이터 기술인력의 부족 문제를 해소하기 어려운 상황이다. 프랑스의 에콜42, 서울42, 삼성의 청년SW아카데미(SSAFY) 등과 같이 민간기업과의 협업 하에 초광역권별로 데이터 기술인력을 집중 육성할 수 있도록 해야 한다. 제조업 중심의 R&D 지원에서 탈피하여 서비스R&D 지원을 초광역권별로 대폭 확대하는 것도 중요하다(김영수, 2022c).

셋째, 서비스업은 비정형적 자산과 지식 기반 자본에 크게 의존하기 때문에 창의인력의 역할이 중요하다. 또한 서비스업의 혁신은 기업 내부의 혁신 자원에 의존하는 내부 추동(internal push)보다는 소비자와 고객 주도의 외부견인(external pull)에 의해 유도되는 특성이 있다. 그만큼 다양한 외부 혁신주체들과의 네트워크가 활발해야 하고, 네트워크가 활성화될 수 있는 개방형 혁신환경을 갖추는 것이 중요하다. 따라서 지역 차원에서 지역에 특화된 제조업 연계형 지식서비스산업 중심의 맞춤형 비즈니스 환경과 지원체계를 갖추어 좋은 고부가가치 일자리를 창출에 역량을 집중해야 한다. 이를 위해서는 초광역권의 중추도시에 전문 비즈니스서비스, 행정, 문화, 교통, 국제교역 등 도시 중추 기능을 집약시킬 필요가 있다. 각 경제권역의 중추도시를 특화형 지식서비스업의 거점으로 육성하는 전략적 접근이 필요한 것이다.

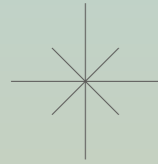
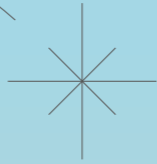
넷째, 대전환기의 일자리 전환과 마찰적 실업 최소화를 위해서는 경제주체들이 새로운 역량으로 무장될 필요가 있다. 자동화가 급진전되면서 직무내용이 변화하고 숙련의 양극화가 더욱 가속화되어 노동시장의 이중구조가 심화될 가능성이 크다. 특수고용노동자(보험설계사, 방문판매원, 택배기사 등)나 프리랜서, 플랫폼 노동이 증가하면서 고용이 파편화하고 단기화하는 것에도 대응이 필요하다. 노동시장의 이러한 모든 문제들은 노동이동의 원활화를 위한 직업교육훈련 강화와 노동시장의 이중 구조를 완화하기 위한 적극적 노동시장 정책을 그 어느 때보다도 강력하게 필요로 한다.

마지막으로 벤처창업기업과 인재가 선호하는 지역 만들기가 중요하다. 앞으로는 지역 성장에 대기업 못지않게 벤처창업기업의 역할이 더 확대될 것이다. 벤처창업기업의 성장에 있어서는 대전환기의 새로운 비즈니스 기회를 포착할 수 있는 우수한 기술인력이 핵심적인 자산이다. 이제는 기업과 일자리가 있는 곳으로 사람이 이동하는 'People follows job'에서 우수한 기술인재가 모여있는 지역으로 기업과 일자리가 이동하는 'Job follows people'의 시대로 전환하고 있다. 특히, 코로나 팬데믹 이후 새로운 트렌드로서 '노마드적 기술인력'이 등장하고 있는데, 원격근무가 가능한 지식서비스 기술인력들이 글로벌 유목민화하는 현상이다. 우리나라에서도 서핑의 메카인 양양에 숙박 및 휴식이 가능한 복합형 업무공간을 운영하는 기업이 있는 것처럼 지역의 편의시설 자원을 활용하거나 우수한 기술인력이 선호하는 지역환경을 만들면 지역 성장의 새로운 기회의 창이 열릴 것이다.

참고문헌

- 김동구, 손인성 (2018). 우리나라 온실가스 배출 정점 도달 시점 분석. 에너지경제연구원.
- 김영수 (2022a). 산업 대전환시대 산업정책의 방향과 전략. 주병기 외. 정의로운 전환: 지속 가능한 발전을 위한 정책 전환. 울곡출판사.
- 김영수 (2022b). 지역성장잠재력 분석과 지역산업정책 과제. KIET산업경제, 2022년 3월호, 산업연구원.
- 김영수 (2022c). 초광역권에 기반한 지역의 산업혁신 전략. KIET산업경제, 2022년 2월호, 산업연구원.
- 김영수, 김선배, 김현우, 최남희 (2015). 지역의 산업기술 혁신생태계 구축 방안. 산업연구원.
- 산업연구원 (2023년). 하반기 거시경제 전망. KIET 산업경제, 2023년 6월호, 산업연구원.
- 강재원 외 (2019). 중소기업 디지털 전환을 통한 경쟁력 제고. 중소기업연구원.
- 이정동 편 (2015). 축적의 시간. 서울: 지식노마드.
- 장근호 (2019). 우리나라 고용구조의 특징과 과제. 경제분석, 제25권 1호, 한국은행 경제연구원.
- 장석인 외 (2017). 글로벌 저성장시대 새로운 산업정책 방향과 과제 - 제4차 산업혁명 대응을 중심으로 -. 산업연구원.
- 정은미 외 (2019). 한국형 스마트 제조전략. 산업연구원.
- Cherif & Hasanov (2019). The Return of the Policy That Shall not be named: Principles of Industrial Policy. IMF Working Paper, WP/19/74.
- Ha-Joon Chang and Antonio Andreoni (2020). Industrial Policy in the 21st Century. Development and Change, 51(2): 324 - 351. International Institute of Social Studies.
- IDC (2015). Digital Transformation(DX): An Opportunity and an Imperative.
- Kautzsch, T., Kronenwett, D., Thibault, G., (2018). Megatrends and the Future of Industry: A New Era in Manufacturing Presents Long-term Opportunities. Oliver Wyman.
- Florida, Richard, (2014). Stratup City: The Urban Shift in Venture Capital and High Technology. Toronto: Martin Prosperity Institute.
- Florida, Richard. (2004). The rise of the creative class—and how it is transforming leisure, community and everyday life. New York: Basic Books.
- Katz, Bruce and Wagner, Julie. (2014). The Rise of Innovation Districts: A New Geography of Innovation in America. Metropolitan Policy Program at Brookings.
- MGI(Mckinsey Global Institute). (2023). The economic potential of generative AI: The next productivity frontier.
- MGI (2017). Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions in a Time of Automation.
- Moretti, Enrico. (2013). The New Geography of Jobs. Harper Business.
- OECD(2015). Data driven Innovation: Big Data for Growth and Well-being. OECD.

DAEJEON SEJONG FORUM



정담(情談)

통계로 바라보는 지방 인구 감소의 해결법

대전·세종 STORY

/김영호

충청지방통계청 데이터분석팀 팀장

/오영미

충청지방통계청 지역통계과 주무관

ISSUE&TALK

/문숙경

목원대학교 교수

/윤희일

경향신문 선임기자

/장인수

한국보건사회연구원

인구모니터링센터 부연구위원

온고지신 미래를 설계하다

김영호 / 충청지방통계청 데이터분석팀 팀장

‘온고지신’의 뜻은

“옛것을 익히고 그것을 미루어 새것을 알다”로 알려져 있다.

옛날부터 내려오는 문화, 역사, 언어 등
하나 하나가 소중한 미래의 자산이라는 뜻이다.

우리는 과거에 대한 정확한 이해를 통하여
미래를 바라보는 혜안을 키울 수 있다.

과거는 미래의 거울이기 때문이다.

溫故知新

통계청은 과거의 많은 이야기들을 잘 정돈하여 통계로 재탄생시키고 체계적으로 관리하여 언제든지 필요로 하는 사람들에게 서비스해 주는 기관이다.

소속 기관인 지방통계청은 지자체 정책 수립 시 실질적 기반으로 활용할 수 있도록 지역통계를 생산, 관리, 서비스하는 지역 데이터 허브기관으로서 매우 중요한 위치에서 각 관할 지역의 미래를 조향하고 있다.

특히 충청권 지자체의 지역정책수립 지원 등 지역통계 활성화의 중심에서 중요한 역할을 담당하고 있는 충청지방통계청 지역통계과는 지역민이 가장 관심을 두는 지역이슈들을 적극적으로 발굴하기 위해 지역통계 아이디어 공모전을 개최하여 양질의 수요자 중심 맞춤형 통계서비스를 생산해왔다. 필자는 충청지방통계청 지역통계과의 최근 몇 가지 성과를 통하여 충청지방통계청의 미션과 비전을 소개해 보고자 한다.

지난 몇 년간 감염병 여파로 인해 세계 경제상황은 침체되었으며, 우리나라도 예외는 아니었다. 고물가, 지역업자의 파산, 기업의 위기 등 가계·기업·금융계 모두가 어려워져 가고 있는 상황에서 충청지역의 각 지자체들은 지역경제를 살리기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이에 발맞추어 충청지방통계청 지역통계과는 충청지역의 업종별·지역별 사업체 분포, 지난 10년간 업종 흐름, 사업체 생멸현황, 매출액 등을 분석한 「충청지역 소상공인 사업체 분석서비스」(2021)를 제공하여 충청권 지자체의 소상공인 지원을 위한 정책을 뒷받침하는데 많은 도움을 주었다. 보건 분야에서는 코로나가 극심했던 2021년도에 「대전광역시 생활권역별 감염병안전지수」를 분석·제공하여 대전시 보건정책의 새로운 패러다임 전환 기반을 마련해 주었다. 또한 충청지역의 의료시설, 의료인력 등을 분석한 「충청권 의료인프라 통계」(2022)를 작성·공표하여 충청지역의 의료 수요·공급 정책수립에 기여한 바 있다.

사회·문화 분야에서는 충청남도의 성평등 지수에 영향을 미치는 주요 요인을 중심으로 전국·시·도와 비교분석한 맞춤형 서비스 「충청지역 여성과 남성의 삶」(2021)을 충청남도에 제공하였으며, 이에 충청남도 여성가족정책관은 “이런 중요한 분석자료를 통해서 향후 충남의 양성평등정책의 보다 더 발전적인 방향을 기대해 볼 수 있을 것 같다”고 평한 바 있다. 또 최근 몇 년 동안 1인 가구 비율이 전국에서 가장 높았던 대전광역시의 협업 요청으로 그동안 대전시 각각 부서마다 독자적으로 시행해 온 1인 가구 대응 정책에 대해 「대전시 1인가구 분석서비스」(2023)를 작성·제공하여 통합적인 정책수립자료로 활용할 수 있도록 지원하였다.



최근 큰 관심사로 떠오르는 지방의 메가시티 조성사업과 관련해서도 충청지역의 통합 발전을 위해 다양한 방식으로 통계적 지원을 아끼지 않았다. 아산만을 중심으로 조성되는 베이밸리 메가시티 건설사업과 관련하여 해당 4개 시·군을 경제권역으로 통합하는 「베이밸리 메가시티 기반통계(2023)를 충청남도에 작성·제공하였고, 대전광역시와 세종특별자치시를 인구, 교통 등 생활권역 단위로 분석한 「대전·세종 생활권 광역통계(2023)를 해당 지자체에 제공하여 두 광역지자체의 주요 공동 정책 수립을 지원하였다.

이처럼 충청지방통계청 지역통계과는 지역의 인구, 경제, 보건, 사회·문화 등 다양한 분야에서 많은 연구와 협업을 통해 가치 있는 지역통계를 생산·서비스해 왔고, 지자체의 통계를 기반으로 하는 정책수립을 적극적으로 지원하는 등 지역통계 활성화에 기여해 왔다.

이러한 지역 정책 지원을 위한 분석과제를 진행하면서 나타나는 공통적인 특징은 모든 분야에서 가장 영향력을 끼치는 요인이 '인구'라는 것이다. 대한민국은 OECD 회원국 중 합계출산율 최하위로 인구 감소 현상이 시작되었고, 초고령화 사회로의 진입을 눈앞에 두고 있다. 인구 감소는 한 나라의 노동력, 세수, 병역자원 등의 감소로 이어져 국력에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.



주요 과제들을 분석한 결과 충청지역 역시 대부분의 지역에서 인구 감소가 진행되고 있으나 희망은 있었다. 충청지역은 경제 중심 도시인 베이밸리 메가시티 지역과 행정중심의 도시인 세종특별시를 포함하고 있고, 지난 10년 간 전국에서 도시화가 「격자통계를 활용한 충청권 도시화 변천분석, 2022) 가장 빨리 진행되고 있는 곳이기도 하다.

베이밸리 지역(천안, 아산, 당진, 서산)과 세종시는 여전히 인구가 지속 증가하고 있고, 또한 대전시는 최근 합계출산율이 전국에서 유일하게 증가세를 보이고 있다.

전입, 전출 등 인구 이동과 출산율은 대표적인 인구 증감의 요소이다. 이러한 요소들은 특정 지역의 일자리나 정주여건 등에 따라서 증가하기도 하고 감소하기도 한다.



베이밸리 지역과 세종시는 지난 10년간 지속적으로 전출보다 전입이 증가해왔고, 합계출산율의 경우 세종시는 전국에서 항상 독보적으로 1위를 누리고 있다.

「베이밸리 메가시티 기반통계분석」 자료를 토대로 베이밸리 지역의 인구 증가 현상을 약설해 보면, 베이밸리 지역은 반도체, 디스플레이, 철강 등 대규모 제조업 기반의 경제구조와 노동시장으로 이루어져 있다. 상대적으로 높은 GRDP를 뒷받침하고 있는 수출중심의 경제구조로 생산연령 인구가 지속적으로 유입되고 있다. 세종시의 경우 「대전세종 생활권 광역통계, 2023) 높은 공원 비율, 잘 조성된 자전거도로 등 쾌적한 도시 환경과 행정수도로서의 기대감 등이 인구 증가의 주요 원인으로 보인다.

지역 연구기관과의 공동연구 사례로는 대전세종연구원과의 협업을 들 수 있다. 2023년 MOU를 체결하고, 지역 상생을 위한 공동연구를 시작하였다. 지역 통계과는 「세종시 출범 10년 인구변화 분석」 부분을 맡아 전국, 광역시·도 단위, 시·군 단위, 읍·면·동 단위까지 인구 이동 패턴을 분석하여 제공하였다.

이를 통해 세종시의 인구이동 양상이 주변의 지자체의 인구 이동과 깊게 연관되어 있다는 것을 발견할 수 있었다.

이처럼 우리는 지역상생과 균형발전을 위해 우리 충청지역의 일자리, 환경, 생활 인프라 등 인구 문제와 관련된 주요 요소에 대해 보다 더 면밀한 연구를 수행해야 하고, 지역 유관기관과의 공동연구 등 협업을 통하여 이러한 상생 에너지를 극대화해야 할 필요가 있다.

어느덧 대한민국은 지방소멸 시대에 접어들었다. “온고지신”... 우리는 과거의 많은 이야기들에 귀를 기울여야 한다. 또한 새로운 것에 적응하고, 이를 익혀가는 것은 결코 쉬운 일이 아님을 알고 있다. 충청지방통계청은 과거의 많은 이야기들 속에 담겨져 있는 중요한 의미들을 올바르게 잘 정리하고 다듬어서 우리 지역민들이 쉽게 이해하고, 활용할 수 있도록 고품질 지역통계로 미래의 비전을 이야기하고자 한다.

통계청과 통계데이터센터 알고 계신지요?

오영미 / 충청지방통계청 지역통계과 주무관

일하거나 공부할 때, 또는 일상생활에 필요한 통계자료가 있을 때 여러분이 가장 먼저 생각하는 곳이 어디일까요?
바로 통계청을 떠올리지 않을까 싶습니다. 통계청은 통계를 생산하고, 국가통계의 품질을 관리하고, 통계자료를 제공하는 국가 기관입니다. 통계청에서 제공하는 대표적 서비스에는 국가통계 포털, 통계지리정보서비스, 지표누리, 마이크로데이터통합서비스, 통계데이터센터 등이 있습니다.

국가통계포털 KOSIS

국내·국제·복합의 주요 통계를 한 곳에 모아 이용자가 원하는 통계를 한번에 찾을 수 있도록 제공하는 통계 서비스

통계지리정보서비스 SGIS

사용자에게 통계정보와 지리정보를 융·복합하여 새로운 서비스를 만들 수 있는 기반을 지원하고, 다양한 대화형 통계지도, 통계주제도 등의 서비스를 이용 가능

지표누리

여러 지표를 주제별로 모아 이용자가 쉽게 활용할 수 있도록 제공하는 지표통합서비스로
①e-나라지표, ②국가발전지표, ③한국의 사회지표, ④국민 삶의 질 지표, ⑤저출산 통계지표, ⑥지속가능한 발전 목표 총 6개의 지표체계를 제공하고 있습니다.

마이크로데이터 통합서비스(MDIS, MicroData Integrated Service)는 통계청에서 작성하는 마이크로데이터(통계조사 원자료에서 조사·입력오류 등을 수정한 개별단위인 개인, 가구, 사업체 등 자료)뿐만 아니라 정부 각 정부부처, 지자체, 연구기관 등 타 통계작성기관의 마이크로데이터를 한곳에 모아 국민들이 다양한 통계자료를 편리하게 이용할 수 있도록 서비스하고 있습니다. 그렇다면 아직 우리에게 익숙하지 않은 통계데이터센터(SDC)는 어떤 곳일까요? 통계자료를 이용할 수 있는 플랫폼인 SDC를 소개하고자 합니다.

통계데이터센터(SDC)는 어떤 곳인지?

통계데이터센터는 이용자가 개인정보 침해 없이 공공데이터를 편리하게 이용하고, 민간자료 및 외부 반입자료와 연계·융합이 가능하도록 구축된 플랫폼으로 2018년부터 운영해오고 있습니다. 이용 대상은 통계작성기관, 공공기관, 연구자 및 일반이용자 등 국민 누구나 이용 가능합니다. 이용 기간은 기본 1개월 범위에서 이용자가 정하여 신청하면 되고, 장기연구 등 분석이 필요한 경우에는 협의를 통해 이용 기간을 조정할 수 있습니다. 평일 9시부터 6시까지 이용할 수 있습니다.



통계데이터센터의 위치는?

현재 13개 센터를 운영 중입니다. 대전센터, 세종KD센터, 서울국회센터, 서울강남센터, 서울중구센터, 서울상암센터, 대구센터, 광주센터, 전북센터, 부산센터, 제주센터, 국립암센터, 서울대센터가 있습니다. 충청지역에서 두 개 센터를 운영 중인데 대전센터는 나라키움 대전센터 13층, 세종KD센터는 한국개발연구원 1층에 있습니다.

통계데이터센터 제공 서비스엔 어떤 것들이 있는지?

첫 번째는 센터 방문 이용 서비스로 이용자가 직접 방문하여 통계자료와 민간자료를 연계 분석하고, 센터 제공자료와 이용자 반입자료를 활용하여 연계 분석하는 서비스입니다.

두 번째는 주문형 분석서비스로 센터 방문이 어렵거나 직접 자료를 분석하기 힘든 이용자를 위한 서비스로 센터 이용자료를 활용한 연계 분석 후 이용자가 원하는 형태로 결과를 제공해주는 서비스입니다.

세 번째는 표본명부서비스로 통계작성기관이 승인통계 작성 목적으로 요청할 때 기업체의 조사표본 명부를 제공하는 서비스입니다. 분석이나 연구 목적인 경우에는 이용이 불가하고, 승인통계거나 승인 진행 중인 통계에만 서비스가 가능합니다.

네 번째는 분석도구, 분석자료 등 이용자 맞춤형 교육을 서비스합니다.

통계데이터센터에서 이용할 수 있는 통계도구는?

이용가능한 통계분석도구로는 SAS, SPSS, R, 파이썬 등이 있고 MS Office 2016, 한글 2014, QGIS 등도 이용할 수 있습니다.

통계데이터센터에서 제공하는 자료의 종류는?

행정통계자료 20종, 민간자료 35종, 기타자료 5종이 제공되고 있습니다.

행정통계자료는 다양한 행정자료와 조사자료를 연계 및 융합하여 만든 자료로 경제·사회, 인구·가구, 농림어업 부문 자료를 제공하고 있습니다. 특히 기업통계등록부는 우리나라 모든 기업 및 사업체에 관한 기본정보를 수록한 자료로 센터에서 가장 많이 이용되는 자료입니다.

민간데이터는 통계청에서 개별적으로 구입하거나 협약을 통해 입수한 자료로 인구·가구, 경제·사회, 건물·지가 등 35종을 제공하고 있으며, 센터에서 많이 활용되는 자료는 SKT 유동인구, KCB(코리아크레딧뷰, 개인신용정보 전문업체) 인구 이동 정보, 성·연령별 카드 매출 등이 있습니다.



통계데이터센터 이용 절차는?

센터 이용자가 먼저 홈페이지(<https://data.kostat.go.kr>)에서 이용 신청을 합니다. 이용 승인 여부 검토 후 10일 이내에 통보됩니다. 그리고 이용료를 결제하면 좌석이 배정되고, 이용자는 원하는 센터에 방문해서 자료 분석을 하시면 됩니다. 자료를 반입해야 할 경우에는 홈페이지에서 자료 반입을 신청하여 승인을 받은 후 이용할 수 있습니다.

분석이 모두 완료되면 결과에 대해 반출 신청을 해야 합니다. 반출 신청된 반출물은 센터 전문요원의 검토와 평가위원회의 승인 여부 검토를 거쳐 승인되며, 승인된 반출물은 통계데이터센터 홈페이지에 접속하여 다운로드 받으신 후 이용할 수 있습니다.

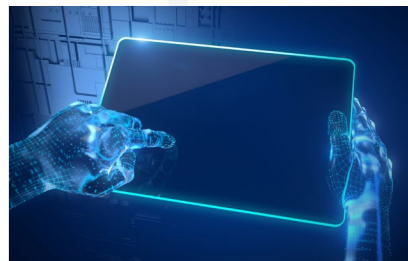
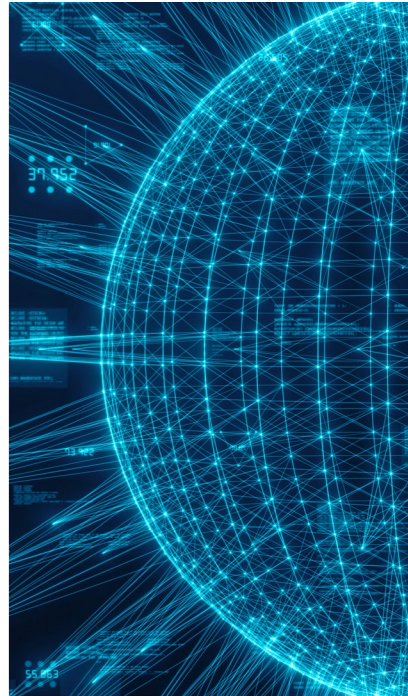
통계데이터센터 이용료는?

센터 이용 시 수수료가 있습니다. 기간제 수수료와 정액제 수수료가 있는데, 기간제 수수료는 1일 이용 시 1만 원으로 이용일수에 따라 산정이 됩니다. 교수 및 학생의 경우에는 수수료의 70%를 감면해 드리고 있습니다. 정액제 수수료는 1년 사용권으로 개인은 80만 원, 기관은 160만 원입니다. 정액제 기관의 직원은 따로 수수료를 지불하지 않고 센터 이용이 가능합니다.

통계데이터센터 이용 시 유의사항?

자료 보안을 위해 자료분석실에는 승인된 이용자만 출입 가능합니다. 휴대폰 카메라 촬영은 금지이며, 분석실에서는 인터넷이나 개인 USB 등 저장장치를 사용할 수 없습니다. 그리고 소지품은 분석실 외 비치된 사물함에 보관해야 합니다.

센터에서는 또한 자료분석 경험이 부족한 이용자를 위한 자료 이용 상담 및 연계·분석 지문 등 분석 컨설팅을 해드리고 있고, 실제 자료를 이용한 분석 실습 교육 프로그램도 진행하고 있습니다. 통계데이터센터 이용자가 편리하게 이용할 수 있도록 다양한 지원을 해드리고 있으니, 많은 이용 부탁드립니다. 더욱 많은 분들이 통계데이터센터를 이용하여 필요한 통계를 작성할 수 있기를 바랍니다.



초저출산국을 벗어나기 위한 지방의 역할과 방향

...

우리나라 합계출산율은 1982년 2.39를 정점으로 찍은 이후 지금까지 계속 하락 추세입니다.

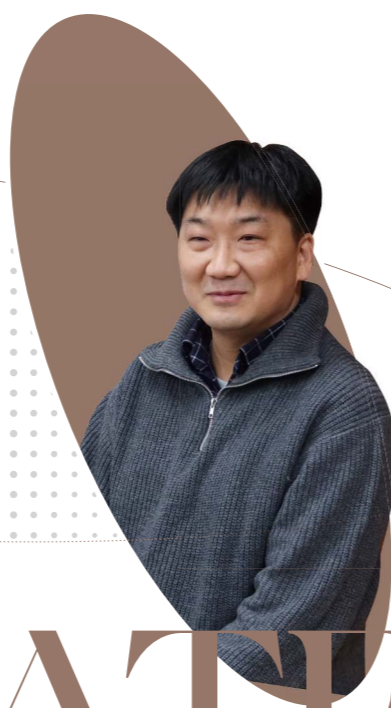
초저출산은 생산인구 감소와 고령화 문제까지 맞물리며 국가의 재정위기까지 초래할 것으로 보입니다.

과연 초저출산의 원인은 무엇이고, 어떻게 해결할 수 있을까. 이를 벗어날 방법으로 국가균형발전이 해결책이 되어주지 않을까 하는 등 우리나라가 직면한 초저출산 문제와 그 해결책에 대해 이야기를 나누어 보겠습니다.

문숙경 / 목원대학교 교수

윤희일 / 경향신문 선임기자

장인수 / 한국보건사회연구원 인구모니터링센터 부연구위원



BIRTHRATE

문숙경

안녕하세요. 목원대학교 빅데이터학과의 문숙경입니다. 1982년 우리나라 합계출산율이 2.39로 정점을 찍은 후 2024년까지 0.68까지 낮아질 것으로 전망되고 있습니다. 이처럼 우리나라가 초저출산국에 해당되는 원인은 무엇이라고 생각하시는지요?

윤희일

저출산 문제는 수도권 집중과 지방의 쇠퇴가 근본적 원인이라고 생각합니다. 그래서 이 문제를 해결하지 않으면 수많은 정책이 나와도 효과가 없다고 봐요. 수도권으로 가지 않아도 지역의 대학을 졸업하고, 지역 기업에 취직해서 아이를 낳고, 행복하게 살 수 있는 사회가 되어야 하거든요. 또 주택 문제도 있습니다. 우리나라는 다른 나라와 달리 주택 마련 초기 비용이 높아서 차라리 좋은 승용차를 타 즐기고 싶습니다. 그러다 보니 아이를 낳으려는 생각은 하지 않게 되는 것이죠.

장인수

한국 사회의 초저출산 현상을 한두 개의 원인으로 규명하기는 어려운 것 같습니다. 지금 말씀하신 수도권 집중이라든가 주거 문제를 비롯해서 교육도 있고요. 그간 중앙정부가 국가균형발전 정책을 수립·추진하였지만, 특별한 성과를 거두었다고 단언하기 어렵지요. 매년 1조 원의 지방소멸대응기금이 각 지자체별로 배분되는 예산은 평균적으로 수십억 원이며 이 예산으로 지역 인구 위기를 극복하는 것이 쉽지 않지 않습니까? 현실적인 정합성 측면에서 여의치 않은 부분이 있지 않을까 합니다.

문숙경

좋은 말씀 감사합니다. 초저출산 국가가 되면 노동력 부족,

구매력 감소 등 사회 경제 전반적으로 어떤 문제점들이 발생할 것으로 예상하시는지요?

윤희일

이 문제에 대해서는 논의의 흐름과 좀 거스르는 이야기를 하겠습니다. 적정한 수준의 인구 감소는 우리 사회에 새로운 기회를 줄 거라고 봐요. 예를 들면 학령인구 감소는 과도한 입시 경쟁 문제에 도움이 될 것이라 보고, 노동력 부족 문제는 우리나라의 기술 개발로 충분히 만회를 할 수 있을 것이라고 봅니다. 우리가 1,2차 산업 현장에서 필요한 노동력은 이민을 통해 해소할 수 있을 거라고 보고, 한국의 경제 구조 자체가 내수 시장이 작은 편이라 큰 충격은 없을 것이라 보고 있고요. 물론 적절한 수준의 감소폭이 어느 정도인지에 대해서는 연구가 있어야 하겠지만요.

장인수

생산 연령 인구가 감소하니 우리나라는 급격한 인구 고령화로 복지 수요가 증대됨에 따라 국가 채무가 지속적으로 증가했고, 이러한 양상들은 단편적인 논의일 수 있지만 재정 지속가능성에 좋지 않은 영향을 미치고 있다고 보여집니다. 그렇기에 저출산으로 인한 중요한 문제 중 하나가 재정 여건의 악화이지 않을까 생각합니다. 재정 여건은 정책을 추진하는 기반이자, 정책 수요를 판단하는 가능자이기 때문에 초저출산 국가가 됐을 때 국가 재정이나 지자체 재정의 악순환이 굉장히 중요하게 대두될 것이라고 말씀드리고 싶습니다.

문숙경

예, 좋은 말씀 감사합니다. 저도 두 분의 말씀에 공감하면서 국가재정 건전성 문제 내용을 참언해보려 합니다.

2023년도 한국은행 보고서에 의하면 2024년의 합계출산율

을 0.68로 예측을 하고 있습니다. 이 상황이 계속 유지된다면 2050년에는 4명 중에 3명이 65세 이상의 인구라는 거예요. 또한 노인 한 명의 예산이 아동에 쓰이는 예산의 4~10배가 더 투입된다고 합니다. 생산 인구는 4분의 1이고 노인 예산은 75%에 달하고, 또한 OECD 국가들 중 노인빈곤 문제가 최상위에 해당되고 있습니다. 그래서 저 또한 국가 재정 문제가 매우 시급한 문제가 아닐까 생각합니다.

장인수

지금 교수님께서 초저출산 양상이 지속될 경우 인구 고령화와 맞물린 중요한 인구학적인 쟁점을 잘 지적해주신 것 같습니다. 그리고 지자체의 경우 지방교부세가 계속 증가하고, 중앙정부 예산의존도가 지속 증가하고 있기 때문에 재정적 악순환으로 이어질 개연성이 보다 높아질 것으로 보입니다.

문숙경

그러면 2006년 제1차 저출산·고령 사회 기본계획을 출발점으로 정책을 시행한 지 20여 년이 되었는데, 그동안 저출산·고령화 사회와 관련하여 중앙정부나 지자체들이 시행한 주된 정책들은 무엇이며 이들 정책들은 어떻게 추진됐다고 보시나요?

윤희일

그동안 우리가 취했던 여러 출산 지원정책들, 정부나 지자체들이 했던 정책들 중 유일하게 희망을 보인 것이 노무현 정부가 진행한 지역균형발전 정책밖에 없다고 봅니다. 당시 지방이 가지고 있던 문제점들을 해결하고, 국가 전체 역량을 키우기 위한 정책이었으나, 이는 저출산 문제를 해결하는 아주 핵심적인 정책이었다고 생각합니다. 그래서 이 정책이 더욱 추진되었어야 했는데, 담보하였죠.

장인수

저는 저출산고령사회위원회를 비롯한 관련 부처에서 그간의 인구 정책에 대한 정교한 성과평가 측면에서는 한계점을 노정했다고밖에 말할 수가 없지 않을까 싶습니다.

문숙경

그동안 우리나라 정부나 지자체들마다 저출산에 관해 다양한 정책들을 제시하였으나 실사용자 측면에서는 사용할 수 없었던 정책들이 많았다고 생각합니다. 예컨대 육아휴직에 대한 정책들도 사용일수 등 지원혜택들은 잘 수립되어 있으나 실제 사용하는 비율은 해외 선진국에 비해 높지 않다고 알려져 있습니다. 공공기관이나 대기업 등을 제외한 대부분의 일반 중소기업에서 근무하는 상당수의 여성들, 비정규직

혹은 프리랜서 여성 등이 사용하기에는 매우 제한적일 수밖에 없는 것이 실정입니다. 향후 정책 수립 시에는 실제 사용하는 사람들의 의견을 충분히 반영하여 실사용률이 높은, 효율성이 높은 정책들이 제안되었으면 하는 바람입니다. 나아가서 육아휴직 같은 제도들이 법령으로 정해져 강제 시행될 수 있도록 금전 및 제도적인 보완들이 시급히 필요하다고 생각합니다.

문숙경

최근 5년간 지속적으로 감소하는 추세지만 2022년 통계청 KOSIS에 따르면 경력단절여성들의 수가 아직도 140만 명에 이른다고 합니다. 그리고 일과 가정 양립, 노동시장에서의 양성 평등 등에 관한 관련 정책에 300조 이상의 예산을 사용하였으나 OECD 국가들 중에서 하위를 차지하고 있습니다. 그동안 시행되어져 왔던 관련 정책들의 장단점을 분석하고 향후 보완되어야 할 부분은 무엇이라 생각하시는지요?

윤희일

여성의 고용률은 사회적인 분위기가 양성평등을 더욱 가속화해야 하는 것으로 보고 있습니다. 제 경험을 예로 들면 제가 다니는 신문사가 비교적 인권이라든가 노동자의 권리를 중시하고 남녀평등을 강조하는 곳이다 보니, 남성 기자에게도 육아휴직을 적극적으로 권장하거든요. 여성의 경력도 단절되지 않고, 육아에서 남성의 역할을 더 강조할 수 있는 사회·경제 구조와 기업 고용 시스템을 만드는 것이 아주 중요하다고 생각합니다.

장인수

성평등이 출산율을 제고했다는 연구 결과들이 나오고 있지만, 그런 연구 결과들을 보면 우리나라의 대상으로 실증한

연구는 아닙니다. 우리나라의 맞벌이 부부의 가사노동 시간 차이는 굉장히 고착화돼 있는데, 이러한 특성과 출산율 제고 간 연관성에 대하여 보다 심도 있게 논의할 필요가 있습니다. 이를 바탕으로 해서 비예산 사업이 아닌 관련 예산 사업을 발굴하고 일-가정 양립, 일-생활 균형 등을 고민해 보아야 합니다.

문숙경

그럼 노동시장 형평성이나 사회보장제도에서 최고의 정책 성과를 내고 있는 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽 국가들에게서 배울 점은 무엇이라 생각하시는지요?

윤희일

짧게 얘기를 할게요. 우리가 '받을 만큼 내야 된다'라는 인식을 바꿔야 한다고 생각을 해요. 우리나라 경제 규모를 봤을 때 북유럽 국가와 비슷하게 복지 수준을 갖춰 가고 있음에도 불구하고, 아직까지 부족한 인식 중에 하나는 우리가 받고자 하는 복지 혜택만큼 세금을 내려 하지 않는다는 점입니다.

장인수

우리나라의 현금성 저출산 정책이 아이를 출산하고 만 7세 정도에 집중돼 있는 경향이 있습니다. 아동수당이 대표적인데요, 자녀가 생년에 이르기까지 계속 지원해 줄 수 있는 제도 개선이 해외 사례를 통해서 도출할 수 있는 중요한 시사점이 아닐까 합니다. 물론 재정적인 여건을 보다 심도 있게 고려할 필요성은 다분합니다. 부모보험이나 부모 계좌 등의 제도를 통해 지속적으로 지원하는 정책과 지속적인 재정 지원에 따른 사회보험 제도 활성화 등의 논의가 꾸준히 나오고 있는 데 반해 뚜렷하게 개선된 정책 대응은 아직 미진한 것 같습니다.



문숙경

독일 같은 경우에도 1995년에 갑자기 출산율이 1.25로 뚝 떨어졌대요. 그래서 펼친 정책 중 가장 두드러진 게 이민 정책이었다고 합니다. 독일에 이민한 지 5년만 지나면 국적을 주더라고요. 이민자들이 낳은 아기들도 독일 국민과 동일하게 교육시키고 양육권을 보장했다고 합니다. 덕분에 독일에 서 출생한 신생아 중 약 25%에 달하는 아이가 이민 여성들이 낳은 아이라고 합니다. 체코도 자국에서 아기를 낳은 엄마들은 기혼자, 미혼모들뿐만 아니라 학생 신분일지라도 아이 한 명당 상당량의 지원금을 일시금 혹은 연금처럼 받을 수 있도록 지원하는 정책들로 인하여 출생률을 많이 끌어 올렸다고 합니다. 이러한 정책들을 우리가 눈여겨본다면 정책의 실효성을 높일 수 있지 않을까 생각을 해봅니다.

윤희일

지방균형발전 지역으로의 분산 필요성에 대해 계속 말씀드리게 되네요. 수도권 이외 지역의 도시를 사람이 살기 좋은 곳으로 만들어가는 정책을 적극적으로 추진해야 한다고 생각합니다. 일본도 출산율이 떨어지고 있고, 도쿄를 중심으로 한 수도권에 인구가 집중되는 현상이 나타나고 있지만 우리나라에 비하면 정도가 심하지 않습니다. 일본의 경우 여러 지방도시에서 철도역을 중심으로 한 일정 구역에 각종 기관은 물론 상업과 주거·교육시설까지 모아 삶의 여건을 개선함으로써 인구 유입을 유도하는 이른바 '콤팩트 도시' 구상이 시도되고 성과도 나타나고 있습니다. 우리도 이런 식으로 지방의 도시계획을 짜고 건설해 나간다면, 서울 생활에 지친 사람들이 몰려들고 출산율도 높아질 수 있지 않을까 생각해 봤습니다.

장인수

수도권 신도시 정책은 수도권의 과밀화를 완화하기 위한 논

의인데 그간 추진되었던 정책 추진 대상 지역을 살펴보면 비수도권 지역에 대전 일부 지역과 아산 일부 지역이 포함되어 있고, 나머지는 모두 수도권 지역입니다. 국가균형발전 정책과 수도권 대상 정책 간의 정합성이 좀 더 긴밀하게 고려되어야 하지 않을까 싶습니다.

문숙경

두 분 말씀에 적극 동감을 해요. 실제로 내놓고 있는 정책들은 수도권에 밀집한 인구를 분산하지 못합니다.

고령화는 합계출생율이 낮은 것도 문제이지만 지방 청년들의 수도권 이동으로 인한 지방인구 유출 문제 또한 원인으로 지적됩니다. 교육개혁과 지방의 양질의 일자리 창출 등에 관한 정책들에 보완하거나 추가 제안할 부분이 있다면 무엇인지요?

윤희일

'서울대학교'의 지방 이전에 더해 서울대를 포함한 모든 국립 대학의 통합이 서울 쏠림을 막을 수 있는 거의 유일한 방법이지 않을까 생각합니다. 예를 들면 대학 번호도 서울이 17번, 제주가 1번을 부여하는 등의 혁신적인 제도가 나오지 않는 한 서울로 학생을 보내는 일은 끊이지 않을 것이라고 생각합니다.

장인수

중앙정부가 최근에 지역 인구 위기에 대한 대응을 보다 적극적으로 추진하고 있고, 그중 지방대학 활성화 사업에 적지 않은 예산을 투입하는 것 같습니다. 또한 그간의 혁신도시 정책은 국가균형발전을 도모하기 위하여 공공기관 이전을 바탕으로 지역의 성장 거점을 개발하고 파급효과를 기대하기 위하여 추진된 정책인데, 여러 방면에서 비판의 목소리가 적지 않습니다. 공공기관 이전만으로는 실효성을 기대하기

쉽지 않다는 것입니다. 그런 점에서는 근본적인 개혁 아니고서는 큰 의미를 찾기 쉽지 않을 것 같습니다.

윤희일

최근 '글로벌 대학 30' 정책이 정부의 위기의식을 보여주고 있지만, 결과나 진행 방향을 보면 결국은 적당히 예산 받아서 일부 대학이 통폐합하는 형식에 그치지 않을까, 실제 효과가 있을까 하는 우려가 듭니다.

청년들이 지역을 떠나는 첫 번째 이유가 교육입니다. 처음 지역을 떠나 서울로 가는 이유가 대학인데, 거기에서 공부를 하고 나면 일자리도 많은 그곳에서 놀라있게 되는 거지요.

문숙경

대전시는 최근 인구전담부서를 신설하고 위원회를 출범시키는 등 조직을 정비하고 인구관련 각종 조례개정 및 '인구정책 기본계획(2023~2027)'을 세우며 인구감소 및 저출산율 문제에 대한 정책 활동들을 펼치고 있습니다. '인구정책 기본계획(2023~2027)'에 따른 세부 정책들은 어떤 것들이 있으며 이들에 대한 장단점 및 추가 보완되어야 할 부분은 무엇인지요?

윤희일

대전시가 기본적으로 지향하는 게 수도권에 대항하는 인구 집결 도시더라고요. 수도권에 인구와 힘이 집중하는 상황에서 충청권 메가시티를 만들고 힘을 키우겠다는 제도나 정책의 방향은 좋다고 봅니다. 그런데 세종, 충남, 충북에서 오가는 식의 '땅 따먹기' 인구 정책이 지자체 단위로 펼쳐지는 건 의미가 없습니다. 기본적으로 수도권의 인구를 받아들일 수 있는 도시로서의 지향점은 옳다고 봅니다. 그러면서도 우리 지역에 출생하는 인구를 늘리려는 정책에도 힘을 보태줘야 국가 인구 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않을까 하는

생각을 해봤습니다.

장인수

대전의 인구정책 종합계획에 넣었으면 하는 부분들이 있는데, 대전은 관할 자치구 간의 격차가 심화되는 지역 중에 하나입니다. 예를 들어서 동구나 대덕구는 인구가 감소하고 있기 때문에 인구 고령화가 심화되며 지자체의 재정적인 악순환이 이어질 개연성이 높습니다. 반면 서구, 유성구는 그 반대의 양상이 나타나고 있어 관할 지역 간 균형발전 논의도 같이 다뤄볼 필요가 있지 않을까 합니다.

문숙경

대전시에서 지금 추진하고 있는 정책 중에 인구 전담 부서를 신설했다는 게 굉장히 칭찬할 부분이 아닌가라는 생각이 들고요. 조금 다른 이야기로 넘어가면, 세종특별시는 5년 전인 2017년만 해도 출산 선호 지역에서 2022년에는 출산 회피지역으로 변경되고 특히 읍면 지역에서는 2013년에 비해 2022년에 인구가 감소하는 등(2023, 대전세종연구원 충청지방통계청과의 협동연구 성과보고회, 최성은 박사팀 외) 인구 문제 또한 회피할 수 없는 지역으로 변모되고 있는데요. 세종시의 인구정책에서 보완해야 할 점은 무엇이라 생각하십니까?

윤희일

세종시는 젊은 층을 중심으로 지금 인구가 늘어나고 있는 신도시와 농어촌 지역인 구도심으로 나뉩니다. 세종시의 인구 정책은 신도시, 그러니까 행복도시의 과밀화 지역 인구를 읍면 지역으로 분산시키는 정책을 추진한다면 양쪽의 문제를 동시에 해결할 수 있는 아주 좋은 기회를 가진 도시가 아닌가 싶습니다.



장인수

세종시가 최근 출산 회피 지역으로 바뀐 원인 중에 하나는 고등교육 인프라의 부재 아닌가 싶습니다. 세종시와 가장 가까운 대전 유성구와 비교만 해도 적지 않은 차이가 있죠. 그런 것들은 조금 아쉬운 지점이라서 정주 여건 개선 관련 연구 등을 진행할 필요가 있지 않을까 생각합니다.

문숙경

네, 맞습니다. 세종시가 잘 갖춰진 계획도시라 여기만큼 살기 좋은 도시가 없을 정도라 생각되지만, 아직까지 국·공립 및 사립대학, 대학병원, KTX 등과 같은 기차역 시설 및 대형 백화점 등과 같은 생활인프라가 취약한 점은 개선되어야 할 부분인 것 같습니다. 또한, 긍정적인 부분은 결코 아니지만 우리나라처럼 자녀 사교육 관심이나 의존도가 높은 나라는 없을 것인데 사설학원이 부재한 것도 서울, 대전과 같은 도시

로의 인구 유출 원인이 될 수 있다고 봅니다. 정책적으로 고민해봐야 할 문제입니다.

문숙경

현재 대통령 직속 저출산고령화위원회를 설치하고 19개 정부기관들이 참여하는 매머드급 인구정책기획단을 구성하는 등 중앙정부는 인구소멸문제에 적극 대응하고 있습니다. 그리고 각 지자체도 자체적으로 위원회를 발족하는 등 다양한 정책을 계획·시행하고 있는데요. 이처럼 중앙정부와 지자체 각각의 노력도 필요하지만 정부와 지자체 간의 협조와 지지가 또한 중요할 것으로 사료됩니다. 특별히 대전시와 세종시가 중앙정부에 시급히 협조를 요청해야 할 것이 있다면 무엇일까요?

윤희일

세종시가 이제 넘치는 수도권 인구를 받아들이는 그릇이 되어 된다는 측면에서 보면 수도권 인구를 분산시키는 데 결정적인 영향을 끼치고 있다는 점을 강조해야 하고, 이를 위해서 충청권 메가시티 조성에 필요한 인프라를 적극적으로 지원받아야 된다는 점을 인구 정책과 연관시켜서 제안을 해야 된다고 생각해요.

장인수

대전광역시 동구와 중구가 관심지역으로 포함이 되어 있는데요. 이 지역은 인구 고령화 심화 및 인구 규모의 감소 등 인구 변화를 종합적으로 고려할 때 행정적·재정적 지원을 받을 필요성이 적지 않다고 보여집니다. 특별 모니터링과 지원 확대는 지속하면서 대전세종연구원도 계속 관심을 가지고 모니터링할 필요가 있지 않을까 싶습니다.

문숙경

대전이 지금까지는 세종에 그 인구를 빼앗겼다는 생각을 해왔거든요. 하지만, '협력만이 살 길이다'라는 생각으로 지금처럼 예산을 나눠서 받지 말고 머리를 맞대서 큰 덩어리의 정책을 제시했으면 한다는 말씀을 드리고 싶습니다.

현 대통령 직속 저출산고령화위원회가 매머드급 인구정책기획단을 구성하고 있는데요. 만약에 대통령 직속 저출산고령화위원회 위원이거나 인구정책기획단 단원이시라면 현시점에서 가장 시급히 제안할 정책이 무엇인지 한두 가지를 제시하여 주십시오.

윤희일

제가 일관되게 바탕으로, 일단 위원회나 기획단의 본부를 다 지방으로 옮기시라는 말씀을 한번 해보고 싶고요. 저출산 문제를 해결하지 않으면 다른 모든 문제가 해결되지 않습니다.

국정의 기초 자체를 바꾸지 않으면 아무런 답이 나올 수 없다고 생각합니다. 저출산 문제를 해결할 수 있는 핵심 정책은 국토의 균형발전정책이라는 인식을 같이 하고 이것을 정책 결정권자인 대통령과 국회의원들한테 끊임없이 전달해야 하지 않을까 생각합니다.

장인수

정책 수혜자의 행동 변화를 유발할 수 있는 정책이 필요합니다. 예를 들면 아동수당을 10만 원 준다고 했을 때 정책이 의도하는 행동을 유발할 수 있는 수준인지 고려하고, 부족한 부분을 개선할 수 있도록 정책 성과를 지속적으로 평가, 환류할 수 있는 체계 구성과 운영이 필요합니다.

문숙경

아무리 좋은 정책이라고 해도 의식이 바뀌지 않으면 마냥 시간만 흐를 것 같아요. 저는 스웨덴처럼 육아휴직 기간 중 엄마뿐 아니라 아빠도 반드시 일정 부분을 같이 사용해야 한다는 것을 법률로 명시하여 기업의 남자 임원들이 육아휴직에 솔선수범하고 남자 직원들이 육아휴직 사용 및 육아 방법에 대한 이야기를 편히 나눌 수 있는 자연스러운 환경이 우리나라에서도 빨리 정착됐으면 좋겠습니다. 두 분 모두 수고 많으셨습니다. 감사합니다.

DAEJEON SEJONG FORUM



연구원 이모저모

DSI NEWS

/연구원 뉴스

연 구 원 N E W S



대전세종충청지역 연구기관 공동 세미나

2022년 체결한 대전세종충청지역 4개 연구기관 협약에 따라 12월 6일(수) 충남연구원, 충북연구원, 소상공인시장진흥공단과 함께 '지역상권 활성화'를 주제로 세미나를 개최하였다. ▲상권 활성화를 위한 법제정부 방안연구 ▲충남의 소상공인 디지털 전환 정책방안 모색 ▲세종시 1생활권 상가 활성화 방안 3개 주제발표를 듣고 종합토론을 이어갔다.



2024 적십자 희망나눔 모금 선포식 참석 및 후원

12월 7일(목) 대전세종적십자사에서 열린 2024 적십자 희망나눔 모금 선포식에 기빙클럽(Giving Club)으로 참석하여 시민들의 이웃사랑 성금 모금 참여 인식 확산에 동참하였다. 기빙클럽은 적십자에 100만 원 이상 기부한 개인, 기관 및 기업이면 가입 되는 기부 프로그램으로, 기부금은 위기가정 지원 및 재난구호 급식소 운영 등 적십자의 다양한 인도주의 사업에 사용된다.



울란바토르시 정책분석연구센터와 MOU 체결 및 공동 학술세미나 개최

12월 11일(월) 몽골 울란바토르시 정책분석연구센터와 MOU를 체결하고, 기념행사의 일환으로 공동 학술세미나를 개최하였다. 세미나는 2개 세션으로 나눠 진행되었으며, 첫 번째 세션에서는 '대전시와 울란바토르시의 미래발전계획을 주제로 양 시의 다양한 전략과 아이디어를 소개하였다. 두 번째 세션에서는 '대전시와 울란바토르시의 범죄예방 정책에 대한 논의가 이루어졌다.



2023년 제2회(통합27회) '젠더 콜로키움' 개최

12월 14일(목) 개최한 2023년 제2회(통합27회) 젠더 콜로키움은 젠더와 환경, 지역을 주제로 생태주의와 지역 여성들 간 미세한 관계들을 젠더 관점으로 짚어내고자 하였다. 김현미 연세대 교수와 박이은실 아주 작은 페미니즘학교 탕자 전담교수의 발표가 있었다.



2023 제3회 성인지 정책 포럼 개최

12월 15일(금) 커먼즈필드에서 여성단체 대표 및 활동가들과 여성의 대표성, 일자리, 돌봄, 지역청년여성 경력단절, 기후위기와 환경 등 삶과 직결된 복잡한 사회 이슈와 문제에 대응하는 여성리더십의 지향을 논의하는 자리를 갖고, 지역 여성의 경험과 요구가 여성단체의 목표와 방향, 그리고 활동에 통합될 수 있는 기회를 제공하고자 성인지 정책 포럼을 개최하였다.



지역사랑 환경정화 활동

2023년 12월 20일(수) 지역사회에 봉사하고 개인 및 부서 간 소통·화합의 장을 마련하고자 연구원 인근 지역(전민동, 문지동)에서 환경정화 활동을 실시하였다.



2023 충청지방통계청과의 협동연구 성과보고회

2023년 12월 21일(목) 충청지방통계청과의 2023년 협동연구 성과보고회를 대전청사 2층 ic 커뮤니티홀에서 개최하였다. 본 행사에서는 충청지방통계청과 첫 번째로 실시한 협동연구 '세종시 출범 10년에 따른 지역 인구변화 진단' 결과를 공유하고, 지역기관과의 상생협력을 통한 선도적 지역연구모델 구축과 운영을 위한 담론의 장을 마련하고자 하였다.



제1회 교육발전포럼

2023년 12월 27일(수) 제1회 교육발전포럼을 1층 대회의실에서 개최하였다. 포럼에서 지역 공교육 발전을 통해 저출생 문제 해결에 기여하고, 지역 교육 발전을 통한 국가 균형발전을 이루기 위한 '교육발전특구' 추진에 대하여 지자체와 교육청, 대학, 산업체 등 지역 주체가 협력하여 우수인재 양성 및 정주를 지원하는 방안을 논의하였다.



2023년 종무식 및 김기희 수석연구위원 퇴임식

2023년 12월 29일(금) 대전 본원 1층 로비에서 2023년 종무식 및 김기희 수석연구위원의 퇴임식을 개최하였다.



제2회 교육발전포럼

2024년 1월 17일(수) 제1회 교육발전포럼을 2층 대회의실에서 개최하였다. 지역 공교육 발전을 통해 수도권으로의 청년 이동 문제 해결에 기여하고 지역 교육발전을 통한 국가 균형발전을 목표로, 학령인구 감소와 산업구조 변화라는 현상에 맞춘 '대전 특성학교 활성화 방안'이 이번 포럼의 주요 논제이다.



대전세종연구원-월드뱅크 지속가능발전목표 달성을 위한 국제협력 세미나

1월 24일(수) 1층 대회의실에서 지역에서의 기후변화 대응 및 성인지예산/성별영향평가 추진 영향과 센터의 역할을 논의하는 국제협력 세미나를 개최하였다. 세미나에는 연구원 산하 대전시 탄소중립지원센터, 대전여성가족정책센터 관계자들과 월드뱅크의 SDGs(지속가능발전목표) 담당자들이 참석하였다.



2024년 대전세종지역학연구포럼

1월 25일(목) 2층 커뮤니티홀에서 대전세종지역학연구센터의 2023년 사업경과를 보고하고, 올해부터는 대전학과 세종학 센터가 분리되어 각자 추진하는 주요 사업계획을 설명하는 대전세종지역학연구포럼을 개최하였다.



한국유교문화진흥원과 MOU 체결

2월 15일(목) 한국유교문화진흥원과 한국유교문화 및 대전·세종 관련 학술연구 발전을 위한 인적·물적 협력 체계를 다지고, 사업을 공동으로 수행하기 위한 업무협약을 체결하였다.



도시정보센터 Data Talk

: 보건의료 빅데이터 연구 디자인과 분석

2월 16일(금) 연구원 도시정보센터에서는 '보건의료 빅데이터 연구 디자인과 분석'을 주제로 보건의료 빅데이터에 대한 이해와 이를 활용한 연구 및 정책발굴 사례를 살펴보는 Data Talk를 진행하였다.

편집위원

위원장 이재근 (대전세종연구원 기획조정실장)

위원 박명신 (중부대학교 학생성장교양학부 교수)

서기자 (목원대학교 창의교양학부 교수)

최도영 (대전대학교 경영학과 교수)

유병선 (대전세종연구원 책임연구위원)

한상헌 (대전세종연구원 책임연구위원)

이은재 (대전세종연구원 책임연구위원)

최성은 (대전세종연구원 책임연구위원)

남영식 (대전세종연구원 연구위원)

변성수 (대전세종연구원 연구위원)

정광진 (대전세종연구원 연구위원)

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제88호

발행일 2024년 3월 1일

발행인 김영진

발행처 대전세종연구원

등록번호 대전유성, 바00013

주소 34051 대전광역시 유성구 전민로37(문지동)

전화 042-530-3500

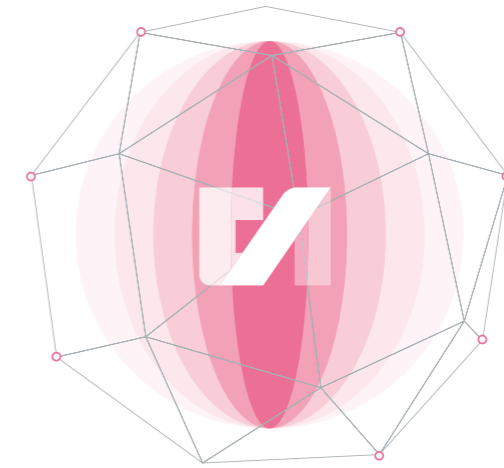
팩스 042-530-3508

제작 (주)봄인터랙티브미디어 (Tel.042-633-7800)

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

연구과제 제안 안내



대전세종연구원은 대전광역시·세종특별자치시 각계각층의 연구요구를 수용하고 활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여 연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적당하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면 대전세종연구원 홈페이지(www.dsi.re.kr) 시민의소리(연구제안)로 신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

DAEJEON
SEJONG
FORUM

www.dsi.re.kr