

지방소멸 대응 방안으로서 공동체 형성 사업의 의제설정 과정 분석

안승혁

서울대학교 환경대학원 연구교수

Analysis of the Agenda Setting Process of the Community Formation Project as a Countermeasure Against Local Extinction

Ahn, Seunghyeok

Research Professor, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University

ABSTRACT : Using the multiple streams model, the agenda setting process of the community formation project as a countermeasure against local extinction was analyzed. Problem, policy, political flow of multiple streams model and policy entrepreneur concept were applied to the cases of Goseong-gun and Gokseong-gun. As a result of the analysis, the causes and problems of local extinction recognized by various stakeholders were identified, and in the process of gathering opinions, discourses on solutions such as job creation, securing convenience facilities, and strengthening community relations were formed to overcome problems. In the political stream, it was confirmed that policies supported by the government and the pledge of the county governor played an important role, and the impact of the policy entrepreneur's activities of the private research institute with successful experiences in a related project was examined. Lastly, as additional factors that caused differences in the process of the agenda setting for Goseong-gun and Gokseong-gun, the distance from site to nearby villages, and the experience of urban-to-rural migrants' activities were derived.

Key words : Multiple Streams Model, Agenda Setting, Local Extinction, Youth Influx, Community

I. 서론

지방소멸은 일본창성회의가 2014년에 소멸가능성도시 896 리스트를 발표하면서부터 일본에서 국가적 대응이 필요한 심각한 문제로 인식되었으며(Kim, 2022), 국내에서는 한국고용정보원이 일본의 지방소멸개념을 적용한 지방소멸위험지수를 2016년 처음 발표하면서 사회적 쟁점으로 부각되기 시작했다(Chung, 2019). 이후 지방소멸 위험지수가 발표될 때마다 각종 언론매체에서 농어촌 낙후지역의 지방쇠퇴가 빠른 속도로 진행되고 있다는 문제제기와 함께 대안 마련이 필요하다는 보도가 지속적으로 이루어졌다. 한국은 2020년 이후 3년 연속으로 출생자보다 사망자가 많은 인구감소 추세를 유지하고 있으며, 수

도권 집중 현상도 지속되고 있다(Ha, 2023). 비수도권의 양질의 일자리 부족 및 열악한 정주여건은 청년층의 수도권 유입을 가속화키면서 지역 격차가 심해지는 악순환이 나타나고 있다(Min, 2023; Koo, 2021).

고령화와 함께 인구유입보다 유출이 늘어나면서 인구가 감소하는 현상을 나타내기 위해 지방소멸 개념이 사용되고 있는데, 2022년 3월 기준 기초지자체 228개 중 113곳이 소멸위험지역으로 분류되었다(Korea Employment Information Service, 2022). 소멸위험지역은 2011년 63개에서 10년 사이에 절반 가까이 증가했으며, 대부분의 군 지역은 소멸위험단계로 농산어촌은 심각한 상황이라고 할 수 있다(Lee et al., 2021).

저출산·고령화를 특징으로 하는 인구감소시대에 중앙과 지방의 격차가 더욱 커지는 상황에서 젊은층에 매력적인 공간을 조성하고 육성할 필요성이 제기되었으며(Ha, 2017), 특히 농산어촌은 인구 과소화 문제가 빠르게 진행

Corresponding author : Ahn, Seunghyeok

Tel : 02-880-5678

E-mail : seunghyeok@gmail.com

되고 있기 때문에, 귀농·귀촌 인구 및 도농교류를 활용하여 지역 활성화를 도모할 필요가 있다. 지방소멸대응기금이나 농산어촌 유토피아 시범마을 사업을 통해 쇠퇴하는 지역에 새롭게 공동체를 형성하는 사업이 시도되고 있다. 인구 감소 위기에 처한 지방 낙후지역의 인구 유입을 도모하고 삶의 질을 향상시키기 위해 지자체들마다 대응 방안 마련이 중요한 과제로 여겨지고 있는 것이다. 원주민들이 고령화되어 경제 활동을 주도하기 어렵기 때문에 외부에서 유입되는 젊은 주민과 지역 사회가 협력하는 성공 사례가 주목을 받았고(Motani & NHK Hiroshima Coverage Group, 2013), 국내 지자체들에도 경북 의성군의 이웃사촌마을 조성 사업, 경남 함양군 서하초등학교 아이토피아 등 여러 실천 사업들이 성공적으로 추진된 바 있다(Song et al., 2021).

농산어촌 유토피아 활성화의 성공 요인 도출을 위해 주요 사업 내용과 이해관계자 협력 과정을 소개하는 일반적인 연구과제 사례 분석 방식은 벤치마킹 요소를 확인하는 데 유용하다. 그러나 사업에 대한 이해관계자들의 인식을 파악하고, 사업에 관해 어떠한 담론이 형성되며, 행위자들의 어떠한 행동을 통해 정책 과정의 흐름이 바뀌는지 파악하는 데에는 한계가 있다. 지방소멸 대응 방안에 대한 논의가 확산되고 적극적으로 사업 추진 방향을 모색하는 의제설정 단계를 중심으로 문제 해결 방안의 의미를 분석하는 연구는 이루어지지 않았다. 특정 쟁점이 공공 의제로 다루어지고 실행 계획을 수립하기 위한 흐름이 만들어질 때 형성되는 담론의 양상은 정부의 여건과 지역의 맥락에 따라 동일하지 않을 수 있다. 이 연구에서는 지방소멸 위기에 직면한 농산어촌에서 인구 유입을 위해 시도되는 공동체 형성 사업 추진 사례를 비교·분석함으로써 주요 영향 요인과 정책 과정의 특징을 살펴보고자 한다. 이를 통해 공동체 사업의 장애물과 해결책을 확인하고, 성공적인 사업 입안을 위한 시사점을 도출하는 것이 연구의 목적이다.

II. 이론적 배경

1. 의제설정

의제는 정부 관료 및 관료와 밀접하게 연관된 정부 외부 사람들이 크게 관심을 갖는 사안이나 문제를 가리킨다(Kingdon, 2013). 정책 과정에서 쟁점은 공공 및 미디어의 관심이 변화되는 것에 맞추어 5단계의 예측가능한 주기를 따라 간다(Downs, 1972). 1단계는 사전 문제 단계로 문제가 존재하지만 많은 관심이 없는 기간이다. 2단계에

는 문제가 공공 영역으로 들어와 정치적 의제로 진입하고, 이러한 의제 출현은 경고 신호를 발생시키고, 제안된 해결책은 열광적인 반응을 받게 된다. 3단계는 처음 생각보다 문제를 해결하는 것이 쉽지 않음을 인식하고, 제안된 해결책이 비용이 많이 들거나 실행하기 어렵거나 효과가 없는 것으로 밝혀질 수 있다. 4단계는 집중되었던 공공의 관심이 점차 감소하고, 5단계는 문제의 심각성이나 해결책의 효과에 대한 새로운 관심이 증가하여 주기가 새롭게 시작되기 전까지 사람들에게 잊혀지는 단계이다. 쟁점은 2단계에서 의제로 설정되면서 정책 형성으로 이어질 수 있고, 3단계를 거치면서 정책 과정에서 탈락할 수도 있다.

다중흐름모형에 따르면 특정 상황에서 문제, 정책, 정치의 세 가지 흐름이 합쳐져 의제를 변화시킬 기회가 창출되며, 이러한 순간을 정책 창문이라고 규정할 수 있다(Kingdon, 1995). 문제 흐름은 중요한 것으로 확인되거나 관심을 기울일 필요가 있는 공공의 사안을 말한다(Carter & Childs, 2018). 위기 상황을 나타내는 지표나 현재 운영되는 프로그램에 대한 피드백을 통해 문제가 관심을 끌게 되고, 다른 사례 혹은 이상적인 상태와 현재 수준을 비교함으로써 문제를 인식하게 된다(Kingdon, 2013). 해결책 혹은 정책 흐름은 많은 선택지가 만들어지는 정책 제안을 말하며, 제안들은 부유하고 다른 정책과 접촉하고 수정되고 결합되며, 다시 부유한다(Kingdon, 1995). 연설, 문서, 대화 등 다양한 방식으로 아이디어들이 제시되고, 기술적 타당성, 지배적인 가치, 정부의 분위기, 예산, 정치적 지지나 반대 등의 기준을 충족시키는 제안들이 살아남게 된다(Kingdon, 2013). 정치 흐름은 현재 분위기의 변화, 정부에서 변화, NGO의 캠페인을 포함하는 요인들로 구성되고, 공공 문제를 인식하여 잠재적 해결책을 지지하도록 만드는 과정을 말한다(Carter & Childs, 2018). 조직적인 반대가 없고 이해관계자들이 지지하는 의제가 중요하게 부각되며, 정부의 교체 같은 핵심 참여자의 변동은 정책 의제에 강력한 영향을 미친다(Kingdon, 2013).

의제설정이론은 능동적인 참여자로서 문제를 잠재적 해결책 및 특정 정치적 사건과 연결하는 정책 기업가의 역할에 주목한다(Kingdon, 1995). 문제, 정책, 정치의 세 가지 흐름이 수렴하면서 기회의 창이 열리는 순간, 요령 있는 정책 기업가는 정책결정자의 쟁점에 대한 관심이 정책 형성으로 이어지는 모멘텀을 증대시킬 수 있다(Gonclaves & De Santo, 2022). 사회적 쟁점으로 부각된 문제를 해결하기 위한 방안으로서 농산어촌에 새로운 공동체를 형성하는 사업 아이디어가 정책으로 형성되기 위해서는 사업 추진에 따른 이익이 지자체에 경제적·정치적으로 의미가 있어야 하고, 의사결정에 영향을 미치려면

정책 과정에서 대안을 효과적으로 표현하는 역량이 구비되어야 한다(Roberts, 2011). 정책 기업가 논의는 정책 해결책에 대한 헌신과 노력, 이 과정에서 구사하는 다차원적인 전략과 행동에 초점을 맞추며, 중대한 정책 변화를 촉진하는 역할을 수행한다는 측면에서, 현 제도와 권력관계의 유지를 원하는 이익 집단과는 구별된다(Petridou & Mintrom, 2021). 정책 기업가의 활동은 쟁점에 대한 담론이 정책으로 반영되는 데 있어 중요한 역할을 한다.

정책은 이해관계자들이 제공하는 아이디어와 신념이 사회적으로 의미를 갖는 담론 형태의 구성물로 이해할 수 있다(Fischer, 2003). 담론은 현상에 의미를 부여하여 특정 실천을 생산하고 재생산하고 변화시키는 아이디어, 개념, 범주의 총체로 규정되며, 참여자들이 논의에 기여하는 바를 구조화시킨 개념의 집합을 가리킨다(Hajer, 2002). 행위자들의 이해관계와 세계관이 다르더라도 정책 문제에 대해 동일한 용어와 개념을 공유하고 비슷한 인식을 가짐으로써 정책 네트워크가 형성될 수 있으며, 권력이나 물질적 획득뿐만 아니라 정당성, 지식, 의미, 주장과 같은 비물질적 자원을 통해서도 상호의존적인 관계가 형성된다(Bulkeley, 2000). 정책 문제를 개념화하고 해결책을 정당화하는 과정에서 사회적 실천으로서 담론이 중요한 역할을 한다(Mulderrig et al., 2019).

정치와 사회의 경계가 점점 더 모호해지는 현대 사회에서 의사결정은 두 가지 특성을 갖는다. 구조적 측면에서 정부와 비정부 행위자의 조직적·제도적 조정, 과정적 측면에서 사회적·정치적 행위자들의 역동적인 결과물을 위한 소통 메커니즘(O'Tool & Burdess, 2004)이다. 현대 사회 정책 과정의 큰 특징은 과거에 배제되었던 민간 부문 행위자의 역할이 증대된다는 점이다. 정책 네트워크는 정부와 민간 행위자들이 공식적, 비공식적 연계를 맺고 상호작용하는 과정을 설명하는 개념들이며, 담론에 기반한 해석적 접근법이 분석을 위해 활용될 수 있다(Rhodes, 2007). 이슈 네트워크는 상호의존성이 약하고 다양한 시각을 지닌 광범위한 행위자들이 정책 협의나 자문을 하는 것과 관련이 있으며, 네트워크에 들어오고 나가는 변동성이 크고, 자원 및 권력관계가 불균등하다는 특징을 갖는다(Rhodes & Marsh, 1992).

2. 농촌 공동체 형성

대안적인 공동체 조성 접근법이 주목받기 이전에 주변 자연환경을 활용하여 마을의 정체성을 형성하거나 새로운 인구 유입 사업과 연계하여 기존 마을 공동체가 활성화된 사례들이 존재한다. 철원군 양지리는 1970년에 정부에서 조성한 영농중심형 전략촌으로 처음 100세대가

입주하였고, 1980년대 후반 이후 철새 보호 활동과 1990년대 중반부터 시작된 친환경 농업을 바탕으로 생태마을이라는 정체성을 확보하고 주민-지자체-전문가 협업으로 두루미 생태관광 시설과 프로그램으로 수익을 창출할 수 있었다(Kim & Jung, 2020). 한편 유희부지를 활용하여 농업인력지원공간으로 외국인기숙사 및 생활편의시설을 설치하는 사업이 2019년부터 철원군 육단2리 양지마을에서 추진되었는데, 이 과정에서 농업인력지원공간을 운영하기 위해 기존 마을 주민들이 사회적협동조합을 설립하여 관련 이해관계자들과 협력적 네트워크를 형성하고 공익 지향적 방식으로 운영했으며, 그 결과 공동체의 신뢰와 유대 관계가 증진되었다(Lee & Kim, 2022).

귀농·귀촌의 주요 성공요인은 지역사회 참여 및 공동체 활성화 노력, 기존 경험과 재능 활용, 지속적인 소통, 원주민과 귀농·귀촌인의 협력, 일자리 창출과 수익의 공익적 사용, 귀농·귀촌 정책 활용 등이 있다(Park et al., 2019). 한국농촌경제연구원의 귀농·귀촌인 마을 사례 조사 결과에 따르면, 귀농·귀촌인이 많아질수록 교통과 경관이 중요시되고, 기존 주민의 부정적 인식이 감소하고 분위기가 점점 개방적인 방식으로 변화되었다(Ma et al., 2018). 그러나 개인 차원에서 기존 마을에 소수의 귀농·귀촌인들이 편입되는 방식은 주거 문제 및 원주민과의 갈등을 피하기 어려운 측면이 있다. 그래서 정부는 마을을 따로 조성하여 이주하는 사업도 실행하고 있고, 이러한 공동체 마을은 공동생활시설 설치 및 공동체 의식 함양 프로그램을 운영하기 용이하다는 장점이 있다(Park et al., 2018). 주거, 복지, 교육 등의 측면에서 살기 좋은 공간을 조성함으로써 도시의 청년 유입을 목표로 시행된 농어촌뉴타운 시범사업의 성공 요인으로 농업소득과 농외소득을 얻을 수 있는 적정 규모의 단지 조성, 에너지절약형 주택 설치, 임대 주택 비중 증대, 지역 주민들도 이용할 수 있는 편의시설 입지가 중요한 것으로 나타났다(Kim, 2014).

농촌 지역에서 추진된 마을 단위 규모의 대안적인 공동체 조성 사례들은 참여, 화합과 연대, 조화와 균형, 공평성과 평등 같은 공동체 원리를 지향한다는 점이 공통적이며, 지속가능성을 위해서는 경제활동과 기초서비스의 제공이 필요하다(Song et al., 2019). 유토피아 실현의 공간으로서 농촌 공동체는 일정 규모의 인구 유지, 살만한 물리적 공간 정비, 새로운 사업과 일자리 확충, 문화적 공동체 유지와 여가 기반 구축, 자연환경에 기반한 농촌 활용 등의 요소들이 복합적으로 구성된 다양한 유형이 존재할 수 있다(Song et al., 2020). 도시민이 활동하고 싶은 농촌의 모습은 설문조사 결과 다양한 일자리 창출 및 소득기회, 쾌적하고 편리한 주거 및 생활환경이 가장 중

요한 요소이고, 소득이 적더라도 원할 때 일하거나 일과 삶의 균형이 보장되는 삶을 선호하는 것으로 나타났다(Sung et al., 2020). 성공적인 농촌 유토피아 사업을 위해서는 민간 행위자들의 파트너십에 기반한 거버넌스 운영이 필요하여, 지역 농촌유토피아 추진 그룹에는 귀농·귀촌 조직, 마을 공동체, 사회단체, 주민 동아리 등이 참여할 수 있다(Jung, 2020). 농사 경험과 지역 연고가 없는 청년들의 농업활동을 지원하는 흥성군 젊은협업농장은 기존 지역사회 주체들의 지원 및 다른 단체와 연계한 프로그램 운영을 통한 경험, 지식, 인적 네트워크 형성 과정을 확인할 수 있는 사례이다(Sung et al., 2020).

III. 연구대상과 방법

1. 연구대상

정부는 2021년부터 「국가균형발전 특별법」에 따라 기초자치단체를 대상으로 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화 비율, 유소년 비율, 조출생률, 재정자립도를 기준으로 인구감소지역을 지정하여 5년 단위로 발표하고 있다. 전국의 기초자치단체 226개 중 89개가 인구감소지역으로 지정되었으며, 경남의 고성군과 전남의 곡성군은 인구감소지역에 해당된다. 이 두 지역은 인구감소 문제에 대응하여 외부인구 유입을 통한 지역 활성화를 도모하기 위해 지자체가 부지를 마련하여 공동체 조성 계획을 수립하고자 했다는 부분이 공통적이다. 차이점은 의제 설정 단계에서 곡성의 경우 사업을 추진하기로 결정되었고, 고성은 사업 추진에 대한 논의가 중단되었다는 점이다. 이러한 특성은 의제설정 과정을 비교 분석하기에 적합하다고 할 수 있다. 지방소멸 대응 방안으로서 새로운 공동체를 조성하는 정책 과정에서 두 지자체의 주요 행위자들이 제시한 담론과 활동이 연구의 대상이다.

고성의 경우 남쪽으로 바다가 있는 농어촌 지역으로 해안과 가까운 위치의 폐교 부지를 활용하고, 곡성의 경우 내륙에 위치한 농촌 지역으로 과거에 온천 부지로 개발하려고 마련해둔 곳에 대해 공동체 조성 방안이 검토되었다. 고성군 삼산면의 폐교를 활용하는 부지는 마을 안에 위치하고, 곡성군 삼기면의 부지는 기존 마을들과 완전히 떨어진 준보전산지이다. 전자는 소규모 공동체 조성을 염두하고, 후자는 대규모 공동체를 형성하는 것을 목표로 한다는 차이점도 존재한다. 지리적 특성과 기존 마을과의 거리는 새로운 공동체를 조성하는 방안에서 중요한 고려사항이다. 고성과 곡성은 인구감소 위협에 처



Figure 1. Target Sites of Goseong(top) & Gokseong(bottom)

한 농촌이라는 점은 공통적인데, 고성은 기존 마을과 인접하여 융합적인 접근법이 요구되고, 곡성은 기존 마을과 분리된 독립적인 방식의 공동체 형성이 가능한 곳이다. 이러한 공간적 특성은 농촌에서 이루어지는 공동체 형성 방안의 대표적인 두 유형이라고 할 수 있다.

2. 연구방법

지방소멸 대응 방안으로 제시된 공동체 조성 사업의 의제설정 단계를 분석하고 공동체 형성 사업에 영향을 미치는 요인들을 도출하기 위해 문헌 조사 및 다양한 이해관계자 면접과 함께 각 지자체별로 실시된 간담회를 통해 초점집단면접을 수행했다. 문헌조사는 고성과 곡성의 지방소멸 대응 활동을 살펴보기 위해 정부와 지자체의 보도자료 및 발간자료, 언론보도 내용을 활용했다.

이해관계자 면접 조사는 공동체 형성 사업 관련 주요 행위자들의 인식과 제안을 지자체가 파악하고 의견을 수렴하기 위한 연구과제의 일환으로 이루어졌다. 의견 수렴 과정에서 이해관계자들이 발언한 담론들은 지자체의 공동체 형성 사업 의제설정에 영향을 미칠 수 있다. 군청, 청년단체, 청년기업, 주민 대표, 대안 공동체, 교육기관, 지원센터, 농촌 공동체 관련 다양한 조직의 담당자를 대상으로 면접을 실시했다. 고성은 2022년 7월 14일과 15

Table 1. Interviewee List

Region	Affiliation	Participant	Note
Goseong	Rural Policy Division Official	Interviewee A1	
	Head of Samsan-myeon	Interviewee A2	
	Principal of Elementary School	Interviewee A3	
	Nearby Village Chief	Interviewee A4	
	Nearby Church Pastor	Interviewee A5	
	Experience Village Manager	Interviewee A6	
	Agricultural Group Chief	Interviewee A7	Youth
	Workation Company Chief	Interviewee A8	Youth
	Chairman of the Youth Council	Interviewee A9	Youth
	Pet Club Representative	Interviewee A10	Youth
	Tourism Support Organization Staff	Interviewee A11	
Gokseong	Population Policy Division Official	Interviewee B1	
	Migration Center Staff	Interviewee B2	
	Community Support Organization Staff	Interviewee B3	
	Education Foundation Staff	Interviewee B4	
	Nearby Village Chief	Interviewee B5	
	A Alternative Community Manager	Interviewee B6	
	B Alternative Community Chief	Interviewee B7	
	Local Tourism Organization Chief	Interviewee B8	Youth
	Chairman of the Youth Council	Interviewee B9	Youth
	Settlement Support Company Chief	Interviewee B10	Youth
	Farming Association Chief	Interviewee B11	Youth
	Old Local Business Chief	Interviewee B12	

일에 11명, 곡성은 2022년 7월 27일과 28일에 12명에 대해 면접이 이루어졌다. 정책 공동체 형성에 관한 선행연구 검토를 통해 확인된 주요 영향 요인으로 일자리, 주거, 편의·문화 시설, 공동체 관계, 생태 자원 측면에 초점을 맞추어 외부 인구를 유입하는 데 있어 문제점과 해결책에 대해 반구조화된 면접을 실시했으며, 그밖에 신규 공동체 형성에 관한 의견을 자유롭게 청취하였다.

초점집단면접은 주제에 대해 이야기할 것이 있는 비슷한 사회적 특성을 지닌 사람들을 선정하여 참여자들의 상호작용을 통해 보다 심층적인 정보를 얻을 수 있는 기법이다(Rabiee, 2004). 부지가 마을에 인접하여 주민 관심이 높은 고성군은 부지 인근 마을 주민 8명을 대상으로 2022년 10월 19일 면사무소에서 간담회가 1회 개최되고, 마을과 분리되어 주민 관심이 낮은 곡성은 주민 대신 주변 대학교 학생 3명과 2022년 11월 22일 온라인 간담회가 1회 개최되었다. 간담회는 일자리, 주거, 편의·문화 시설, 공동체 관계, 생태 자원 관련 문제점과 해결방안에 대해 질문을 제시하고 참여자들의 의견을 듣는 초점집단 면접 방식으로 이루어졌다. 고성군은 수용성 높은 효과적인 사업 추진을 위해 주민과 함께 공동체 형성의 문제점과 마을의 비전에 대한 논의가 진행되고, 곡성은 독립된 공

동체로 이주할 잠재력이 있는 사람들의 의견에 초점을 맞추어 공동체 형성 방안에 대한 논의가 이루어졌다.

면접과 초점집단면접 결과 수집된 이해관계자들의 답변 내용 및 문헌조사를 통해 확인된 사항들을 의제설정 이론의 다중흐름모형에 따라 문제, 정책, 정치, 정책기업가로 구분하여 분석을 수행했다. 문제, 정책, 정치 흐름에서 이해관계자들이 중요하게 제시하는 핵심 담론들을 비슷한 사항끼리 묶어서 정리하였고, 이해관계자 집단에 따라 담론에 어떠한 차이가 있는지도 분석하였다. 그리고 다중흐름모형에 포함되지 않은 정책 과정 영향 요인들을 도출하여 고성과 곡성에 대해 비교분석을 수행하였다.

IV. 연구 결과

1. 문제

가. 지방소멸 위기의식 증대

정책 과정에서 쟁점이 되는 문제는 체계적 지표나 위기로 나타나는 사건을 통해 관심을 촉발한다(Kingdon, 1995). 고성군의 인구는 2010년에 58,580명에서 2020년 51,361명으로 급감하였고, 65세 이상 노인인구 비율이 30.7%로 UN에서 규정하는 초고령사회(20% 이상)에 해당된다(Goseong-gun, 2022a). 곡성군의 인구는 2010년 32,290명에서 2020년 28,514명으로 감소하였고, 65세 이상 노인 인구 비율이 36.3%로 고성보다 더 높다(Gokseong-gun, 2022a). 최근 10년 동안 통계 지표에 따르면 농산어촌 지자체들은 인구의 지속적인 감소 현상을 심각한 문제로 여기지 않을 수 없고, 고성과 곡성도 예외가 아니다.

언론 기사를 통해 지방소멸 문제에 관한 담론이 꾸준히 제기되어 왔다. 2012년부터 2022년까지 10년 동안 54개 언론사에서 지방소멸을 키워드로 하는 기사가 9,759건이었으며(Kim, 2022), 전북 일간지를 대상으로 인구소멸 키워드 검색 결과 대부분의 관련 기사는 2016년 이후 등장한 것으로 나타났다(Ju, 2021). 또한 이러한 언론보도 연구에서 모두 청년이 매우 중요한 키워드로 분석되었다. 고성과 곡성의 지방소멸 문제를 지적하는 대표적인 기사는 다음과 같다. 경남 고성군은 인프라가 상대적으로 우수한 시단위 지역으로 인구 유출, 조선산업 쇠퇴로 인한 일자리 부족과 지역경제 위기에 따른 청년 유출을 문제의 원인으로 진단하고(Kukinews, 2022), 인구 5만명 선을 지키기 위해 2022년 6월 군수 취임 후 직원 주소 이전 방안을 시행하는 등 지방 소멸 위험을 중요한 사회적 문제로 인식하고 있다(Gyeongnam Ilbo, 2023). 전남 곡성은

2022년에 어린이집 2개소가 문을 닫고 운영되는 어린이집 9개소의 총원율은 절반 수준에 머물러 심각한 경영난을 겪고 있으며(Namdo Ilbo, 2022), 지방소멸 위기 극복 및 인구 유출 문제를 막기 위해 농촌 지역 교육 수준 향상 및 젊은층 유입을 목표로 2020년 미래교육재단을 출범시키기도 했다(Yonhap News, 2020; CMB Gwangju Broadcasting, 2022). 어린이집은 농촌 지역 인구 감소에 영향을 미치는 주요인이다(Kim and Choi, 2022).

고성은 주변 다른 지역과 임금격차가 있고 인프라와 일자리가 부족해 창원, 진주 등으로 유출되는 고성 출신 청년이 많은 상황이다(피면접자 A9). 곡성 부지 인근 마을 주민 대부분이 농업에 종사하는데 60대 이상 고령이고, 마을에 새롭게 유입되는 인구는 은퇴 후 휴양 목적이고 귀농 인구는 없음을 확인할 수 있었다(피면접자 B5). 고성도 고령화가 심각한 상황이어서, 지역이 살아나기 위해서는 초중고 자녀가 있는 가족이 유입될 필요가 제기되었다(피면접자 A4). 고성과 곡성 부지 주변 마을 이장들은 청년 인구 유입이 없는 상황을 문제로 인식하고 있었다. 주민 간담회와 면접에서 여러 주민들은 공통적으로 귀촌인의 대부분이 은퇴 생활을 즐기기 위한 사람들이어서 소멸위기를 극복하는 데 한계가 있음을 지적했다.

나. 일자리 문제

농촌 주민의 삶의 질을 결정하는 부문 중 소득·일자리가 가장 중요한 요인으로 평가된다(Noh et al., 2022). 고성과 곡성 사례에서 거의 모든 피면접자가 공통적으로 인구 유입 및 정착을 위해서는 일정 수준 이상의 소득을 창출할 수 있는 다양하고 안정적인 일자리 창출이 가장 중요한 사안이라고 인식하고 있었다. 일자리에 관한 문제 의식이 이해관계자들 사이에 공감대를 형성하면서 관련 담론이 주목받는 기반이 된다. 고성 주민 간담회에서도 청년들이 먹고 살 수 있는 방안과 기반 시설이 마련되어야 한다고 논의가 이루어졌다. 청년 일자리가 부족해서 인구 유입이 어려운 여건인 것이다(피면접자 A3).

일자리 담론 중 귀농 문제에 대해서는 주로 곡성의 중간지원조직과 농업 종사자들의 문제제기가 이루어졌다. 귀농의 경우 부모님 땅을 물려받은 경우가 아니라면 농지 마련이 어렵다는 문제가 있다(피면접자 B3). 또한 농사를 처음 시작하면 실패 가능성이 높아 도움이 필요한데, 이 부분이 부족하여 청년이 귀농하기 어려운 측면도 있다(피면접자 B11). 최근 각광받는 스마트팜은 전문인력이 없고 주민 인식도 낮으며, 친환경 농업은 인건비가 2배 이상 들어가고 수확량도 감소하여 벼 이외 작물은 현실적으로 어렵다는 의견도 있었다(피면접자 B9). 농촌과 어촌 성격이 혼합된 고성의 경우 귀어는 자본금이 많이

필요하여 쉽지 않고, 귀농은 몇 년간의 시행착오를 감당할 수 있어야 해서 버티기 어렵다는 문제가 있다(피면접자 A4). 귀농에 대한 인기가 줄어들고 있고, 귀농만으로는 먹고 살기 힘든 상황인 것이다(피면접자 B2).

곡성은 소비 시장이 크지 않아 창업해도 성공하기 어렵다는 의견이 제시되었다(피면접자 B12). 고성은 청년들이 선호하는 기업이 없고, 임금이 높지 않아 청년 구인에 어려움이 있으며(피면접자 A7), 삼산면의 경우 어업이나 양식업은 인력이 부족해 주로 외국인 노동자들이 종사하고 있는 상황이다(피면접자 A2, A4). 고성과 곡성 모두 귀촌인이 거주할 수 있는 주거시설들이 있으나 다 차지 않은 상태인데(피면접자 A3, B9), 이는 주거시설이 없어서 인구 유입이 안되는 것이 아니라 청년들을 위한 다양한 일자리가 부족하기 때문인 것이다.

단기 체험 참여자들의 일자리 연계 부족 문제는 지역에서 많은 청년 관련 활동을 해온 귀촌 청년들이 제기를 했고, 이러한 담론은 곡성이 두드러졌다. 한달 살이 등 체험 프로그램이 다수 있고 참여하는 청년들이 많이 있으나 일시적 체험에 그치고 정착률이 높지 않은 이유는 경제적인 문제가 크다(피면접자 B12). 곡성의 경우 한달 살기 프로그램에 참여하는 사람의 절반 미만이 잔류하여 단기 아르바이트로 생활하는데, 군에서 소개해주는 단기 아르바이트는 청년 수요에 적합하지 않기 때문에(피면접자 B8, B10), 기존 지역 일자리를 청년들에게 소개하는데에는 한계가 있다(피면접자 B10). 형식적으로 일자리 수와 주거지 수를 채우는 것은 정책의 지속성이 낮으며, 유입된 청년들이 주도적으로 자신의 가치를 실현할 수 있는 일자리를 만들거나 찾도록 지원할 필요가 있다는 의견이 있었다(피면접자 B8).

성공 사례로 알려진 곡성 100일 살이 청춘작당 프로젝트를 통해 단기 귀촌 경험을 한 청년들의 상당수가 정착을 하면서 일부는 기존 일자리에 취업하고 일부는 창업을 했는데, 청년들이 원하는 품질의 일자리를 곡성에서 더 이상 찾기 어려운 상황이어서 청춘작당 프로젝트가 중단되었다(피면접자 B10). 중간지원 조직에서 청춘작당 프로그램 참여자와 곡성의 기업체를 연결해주었는데, 청년들의 만족도가 낮은 편이었다(피면접자 B3). 전국적으로 농촌에서 살아보기 프로그램들이 추진되고 있지만, 청년들을 위한 일자리가 제시되지 않고 단순히 농촌의 삶을 경험하는 것만으로는 프로그램 종료 후 장기 정착 유도에 한계가 있을 수 있는 것이다(피면접자 B10).

다. 편의성, 공동체성, 생태성 문제

고성과 곡성 모두 읍에서 부지까지 버스 운행 빈도가 매우 낮아서, 자가용이 없는 경우 교통이 매우 불편한 상

황이다. 전형적인 농촌으로 청년들이 살기에 좋은 여건은 아니며(피면접자 B9), 여러 피면접자들이 편의 시설이 확충될 필요가 있음을 강조했다. 고성 부지 인근에 편의점이 없고 하나로 마트는 주말에 운영을 안하기 때문에, 도시의 편리한 생활에 익숙한 청년들에게 매력적인 곳은 아니다(피면접자 A5). 고성 부지에서 통영의 대형 마트까지 자가용으로 30분 걸리고, 사천, 진주 등 도시까지 1시간 이내에 이동가능하여 도시 인프라를 이용할 수가 있으나, 고성 내에는 편의시설과 문화시설이 부족한 편이다(피면접자 A4). 곡성 역시 문화 시설과 운동시설 부족이 문제점으로 인식되고 있었다(피면접자 B9). 그리고 곡성은 소아과, 정형외과 등 병원이 없고, 봉합 등 비교적 간단한 수술은 곡성 내에서도 가능하지만 큰 수술은 대부분 광주나 순천 등 큰 도시로 가는 불편함이 있는 상황이다(피면접자 B4). 또한 교육 여건에 아쉬움을 느껴 학생을 광주로 보내는 가구도 있는데, 청년층과 이주민이 바라는 교육에 대한 의견을 수렴하여 교육 서비스를 개선할 필요성이 제기되었다(피면접자 B3).

새롭게 공동체를 형성하기 위해서는 일자리와 편의시설 등 사회·경제적 여건이 중요하고, 이와 함께 청년들이 융합되어 공동체성과 친밀성을 느낄 수 있는 환경 조성도 필요하다. 지역 주민들은 원주민과 귀촌인 사이에 좋은 관계가 형성되어 있지 않다는 문제의식이 공통적이었고, 청년 활동이 활발하지 않은 고성에서는 청년들이 네트워크 부족과 지원 부족을 더 강조했다. 고성과 곡성 부지 인근 마을 모두 귀촌인과 원주민 사이에 교류가 거의 없는 상황이었다(피면접자 A4, B5). 원주민들은 정보 수집 능력이 좋은 귀촌인들이 각종 정부 지원 내용을 공유하지 않는 것에 대해 불만을 가지고 있었고(피면접자 B5), 이주해온 청년을 우대하는 정책이 원주민 청년을 역차별하는 측면이 있다는 문제제기도 있었다(피면접자 B12). 연고가 없는 사람이 마을에 들어오면 3년 안에 나가는 경우가 많고(피면접자 A6), 귀농귀촌센터에서 마을의 특성을 설명해주는 역할을 못하고 있어 정착이 어려운 측면이 있다(피면접자 A10). 청년 네트워크가 부족하고(피면접자 A9), 원주민과 귀촌인의 교류 부족도 문제이다(피면접자 B8).

공동체 형성 방안과 관련하여 제기될 수 있는 다른 문제점은 생태적 요소에 대한 고려 부족이다. 농촌 유토피아 구성요소는 사회적 자본(관계망, 연결망), 생태적 자본(환경, 경관 등), 경제적 자본(일, 소득), 물리적·기술적 자본(스마트팜 등), 문화적 자본(젊은세대 네트워크, 중년세대 건강-재능나눔, 앙코르 커리어)로 분류할 수 있는데(Song et al., 2021), 국내 사례를 보면 생태적 자본 관련 사업은 활발하지 않다. 두 지역 모두 공공과 민간의 여러

피면접자들이 환경 교육과 생태 관광 등의 분야에서 개발하거나 기존 사업과 연계할 수 있는 부분들에 대한 의견을 제시했다. 환경 가치를 추구하는 청년들이 늘어나는 시대에 적극적인 활용이 필요한 영역이지만 관련 계획과 인식은 아직 부족한 상황이다(피면접자 B8). 소득 창출 효과에도 불구하고 태양광 발전소가 산림을 훼손하고 경관을 해친다는 이유로 다수의 주민이 반대하고 있다는 점도 면접을 통해 확인할 수 있었다(피면접자 A4, B5).

라. 문제 담론 종합

고성과 곡성에서 인구 유입을 위한 공동체 조성과 관련된 문제점을 파악하기 위해 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴한 결과 핵심 담론은 일자리였고, 그 외에 교통 불편과 편의시설 부족, 원주민과 원만하지 않은 관계, 생태적 측면에 대한 고려 부족도 문제점으로 제시되었다. 지역 활성화를 위해서는 청년이 유입될 필요가 있는데, 청년이 귀농을 하기는 현실적으로 어려운 편이고, 체험 프로그램으로 방문한 청년들이 원하는 다양한 일자리가 부족하기 때문에 장기적인 정착 유도에 한계가 있는 상황임을 확인할 수 있었다.

“일자리가 있긴 있는데 청년 입장에서 맞는 일자리 품질이 없고, 곡성군 경제산업 같은 경우 농업을 제외하고는 제조업밖에 없거든요 소위 사회적 경제 기업이라고 하는 데서도 고용 능력을 가지고 있지는 않아요 일반 사무, 디자인, IT, 경영 기획, 본인 직무 성향 등에 맞는 일자리를 찾기는 어려워요.. 청년들이 원하는 일자리 품질이 다르잖아요 자기 성향이나 역량이 다른 것처럼. 다양성이 없다는 게 가장 큰 것 같아요.”(피면접자 B10)

2. 정책

가. 문제 해결방안으로서 정책 제안

지방소멸 문제의 해결책으로 전문가들에 의해 여러 정책 제안이 이루어져 왔다. 일자리를 포함하여 교육·문화·주거·의료 등 지역의 전반적 삶의 질 제고 노력(Min, 2023; Koo et al., 2018; Kim, 2022; Kim, 2021; Moon, 2021; Yoo et al., 2021), 지자체 존립을 위한 중앙정부의 재정 지원(Ha, 2023; Kim, 2021), 공동체문화 실천의 장으로서 네트워크 형성(Lee, 2022), 의료 인프라 확충과 일자리 창출(Kim, 2022), 지역 관광과 연계한 위케이션(Jo & Kim, 2022), 대중교통 이용 편의성 제고(Han, 2020), 농산어촌 유토피아 공동체 사업 실천(Song et al., 2021) 등의 정책에 관한 학술적 담론이 존재한다.

공동체 형성 사업에 대한 방안을 검토하고 만들어가는 과정에서 고성과 곡성은 사업에 반영하거나 지자체의 아이디어에 대한 지지를 확인하기 위해 다양한 이해관계자들이 생각하는 대안적인 방안에 대해 의견을 수렴했다. 문제를 해결하기 위한 아이디어들이 제시되고 지자체를 중심으로 공유되면서 사회적 구성물로서 공동체 형성 사업에 관한 담론 네트워크가 형성되었다고 할 수 있다.

나. 일자리 방안

지방소멸 위험에 영향을 미치는 요인을 분석한 선행연구에서 문제 해결을 위해서는 경제·산업 요인에 집중할 필요가 있다는 결론이 도출된 바 있다(Yoo, 2021). 농업 일자리 관련 정책 제안은 문제 흐름과 마찬가지로 곡성에서 많이 이루어졌고, 공공과 민간의 다양한 이해관계자들이 6차 산업 및 스마트팜 관련 의견들을 제시했다. 귀농이 잘 이루어지지 않는다는 문제 인식은 농사 대신 농산품을 가공하여 판매하는 분야에서 청년들의 일자리가 창출될 수 있다는 해결책으로 이어졌다. 고령화된 원주민들은 가공·판매·유통이 취약하므로 특산물 관련 상품을 개발하고(피면접자 B11, B12), 공동체 부지를 지역 농산물 판매장으로 활용하거나(피면접자 B11), 지역 농산물을 식재료로 사용하는 마을 식당을 운영하는 방안이 제시되었다(피면접자 A4). 최근 스마트팜이 각광을 받고 정부에서도 다양한 지원정책을 제공하면서, 곡성군은 지역 경제 활성화 및 일자리 창출 방안으로 스마트팜에 대한 관심이 높았다(피면접자 B1). 스마트팜에 관한 상담·교육·임대·대출 등의 방식으로 정책 지원이 필요한 상황에 대한 공감대가 형성되어 있었다(피면접자 B2, B6, B9). 청년에게는 스마트팜 설비가 비싸기 때문에 학교와 연계하여 체험용으로 운영하는 방식이 적절할 수 있다는 의견이 있었고(피면접자 B2, B3), 곡성군청은 정부에서 지원하는 임대형 스마트팜 사업을 활용하는 방안을 고려하고 있었다(피면접자 B1).

농업 이외 다른 일자리 사업 방안은 청년 기업가들의 경험에 기반한 대안을 확인할 수 있었다. 고성에서 최근 시작된 위케이션 기업은 마을에서 이미 하고 있던 바다 낚시 프로그램을 청년 위케이션 프로그램과 연결하는 방식으로 상부상조하고 있었고, 위케이션 기업 대표는 공유 오피스 등의 사업을 발굴하여 청년 유입을 증대시킬 수 있을 것이라는 의견을 제시했다(피면접자 A8). 곡성에서 청년 정착을 지원하는 업무를 주로 하는 기업의 대표는 지역 브랜딩을 통한 관계기업 유치가 일자리 창출 및 상주 인구 확대에 긍정적인 영향을 줄 수 있다고 생각하고 관련 사업을 추진하고 있었다(피면접자 B10). 문제 흐름과 비교하여 정책 흐름에서 일자리 관련 담론의 비중은

크지 않은데, 그 이유는 일자리 문제 해결 방안 도출이 그만큼 어렵기 때문으로 볼 수 있다.

다. 편의성 향상 방안

신규 공동체 형성 시 청년 유입의 중요한 요인 중 하나는 교통 편의성이다. 곡성의 청년 간담회에 참석한 대학생들은 대중교통 접근성이 보장된다면 거주할 청년들이 있을 거라고 이야기했다. 곡성 부지가 위치한 삼기면은 호남고속도로 곡성 나들목이 있어 광주, 남원, 순천, 담양, 구례를 연결하는 광역교통체계의 거점으로 인근 시·군과의 접근성이 좋기 때문에(피면접자 B1), 대중교통 편의성이 증대되면 거주지로 매력적인 공간이다. 그리고 공유 전기차, 공유 자전거를 활용하는 방안에 대한 의견이 제시되기도 했다(피면접자 B6).

고성과 곡성의 여러 피면접자들이 공통적으로 편의시설과 문화시설이 조성될 필요가 있음을 강조했다. 곡성의 청년 간담회에서 대학생들이 가장 중요하게 제시한 의견은 큰 마트, 헬스장, 도서관, 영화관, 공원 등의 시설이 인접해 있으면 좋겠다는 것이었다. 다양한 메뉴의 질 좋은 식사를 제공하는 식당 및 카페나 술집이 있으면 청년들이 선호하는 공간이 될 수 있다는 의견도 제시되었다. 즉 청년들이 좋아하는 즐길거리가 마련되어야 한다는 것이다(피면접자 B3).

주거 방안과 관련해서는 고성에 비해 규모가 큰 공동체 형성 사업을 고려 중이고, 귀촌 청년 관련 활동이 활발한 곡성에서 다양한 의견이 제시되었다. 주거비 부담이 큰 청년에게 합리적인 가격의 주거지는 지역 정착의 유인책이 될 수 있다(피면접자 B10). 곡성의 청년 간담회에 참여한 대학생은 곡성에서 가까운 대도시인 광주만 해도 월세가 부담스러운 편이라, 월세가 저렴하다면 컨테이너 하우스도 괜찮다는 입장을 보였다. 고령화와 인구 소멸 위기 상황에서 늘어나는 빈집 공간을 활용할 수 있는데(피면접자 B11), 노후화된 빈집의 리모델링 비용을 청년이 감당하기 어려우므로, 경북 의성처럼 협동조합이 수리하여 거주할 수 있는 환경을 조성하는 방안도 제시되었다(피면접자 B3). 곡성은 셰어하우스를 직접 건설하여 청년을 모집하고 현재 12명이 거주하고 있는 항꾸네 협동조합 사례가 있어 벤치마킹하기 좋은 지역이다(피면접자 B7).

라. 공동체성 회복 방안

청년 인구가 지역에 정착하여 적응하고 잘 지낼 수 있는 관계성에 대한 고민과 해결책이 다양한 이해관계자들의 지방소멸 대응 방안에서 큰 부분을 차지했다. 공동체 문화는 귀촌인이 어떻게 관계망을 형성하느냐에 달려있다고 할 수 있다(피면접자 A8). 귀촌인 정착 후 관리가

이루어져야 하며, 청년 교류 네트워크가 필요하다고 인식하고 있었다(피면접자 A9, B2). 고성외의 경우 현재는 교회나 운동 모임을 통해 청년 교류가 이루어지고 있는 상황이다(피면접자 A7, A8).

원주민과 귀촌인의 교류 프로그램에 대한 아이디어는 기존 청년 활동이 상대적으로 활발한 곡성에서 주로 제시되었다. 곡성에 귀촌한지 오래된 청년은 귀촌한 청년들끼리만 지내지 말고 장기적으로 지역 사회에 정착하려면 관계망이 확대되어야 한다는 의견을 제시했다(피면접자 B8). 농촌의 경우 주변인들과의 관계 형성이 중요하고, 귀촌인과 원주민이 교류하는 다양한 활동이 필요하다는 점에 대해서 공감대를 확인할 수 있었다(피면접자 B5, B8, B12). 귀농귀촌인이 지역에 융화되려는 태도를 갖는 것이 필요하며, 함께 어울릴 수 있는 문화 프로그램이 마련되어야 하고(피면접자 B9, B12), 원주민과 귀촌 청년들이 모일 수 있는 카페나 운동 시설 및 교류 프로그램을 통해 지역사회에 대한 애정이 커질 수 있다고 생각했다(피면접자 B9). 고성외의 경우 원주민과 귀촌인이 함께 주말 돌봄 프로그램으로 마을 학교를 운영하는 사례도 있었다(피면접자 A7).

문화 프로그램에 대한 청년들의 욕구는 곡성에서 확인할 수 있었다. 곡성 향꾸네 협동조합의 경우 귀촌인들이 문화생활에 대한 욕구가 있어서, 맥주 제조, 악기 연주 등 다양한 취미 생활을 자율적으로 즐기고 있으며, 협동조합에서 동아리 활동비를 지원하는 체계를 운영하고 있었다(피면접자 B7). 곡성 청년 간담회에 참여한 청년은 쉼어하우스로 공동생활을 하고, 텃밭 가꾸기, 원데이클래스, 마을행사 등 공동체 프로그램에 참여하고 싶다는 이야기를 했다.

곡성외의 성공적인 청년 공동체 사례로 알려진 청춘작당은 내규로 공동체 활동 참여를 의무화하고, 전시회, 홈커밍데이, 규정 위반시 패널티 부여, 갈등 관리 면담 등 다양한 공동체 형성 프로그램을 운영했는데, 공동체성 구축에 효과적이었다(피면접자 B10). 청춘작당 이후 죽곡면에 마을공동체 단체가 조직되어 마을 회관에서 함께 식사, 모내기 지원 등 원주민과 어울리고 공헌하는 프로그램이 진행되었으며, 갈등 최소화를 위해 원주민과 귀촌인 규칙을 만들어 운영하고 있다. 청년 정착 지원 기업 대표는 원주민과의 교류 등 공동체 활성화 프로그램 참여 의무를 강조했다(피면접자 B10).

마. 생태자원 활용 방안

공동체 형성 관련하여 두 지역 모두 인근에 자연·생태 자원이 풍부하므로 친환경 공동체 이미지를 부각시키고 생태관광·교육을 연계시킬 필요성을 여러 피면접자들로

부터 공통적으로 확인했다. 주로 관광·마을·교육 중간지원조직 성격의 이해관계자들이 생태자원 활용 방안에 대한 관심이 높았다. 고성외는 바다유리를 모아서 기념품 만들기 및 환경교육을 진행하는 버금상점, 생태 관광 지도사 협회 사람들이 생태 프로그램을 운영하는 로카, 귀농 귀촌 교육과 숙박을 실시하는 키친가든 등 생태관광 사업체가 최근에 활성화되기 시작했다(피면접자 A11). 이러한 기존 활동과의 연계 및 치유 테마의 먹거리 상품 개발(피면접자 A11), 부지 인근 숲을 활용한 생태체험학습(피면접자 A3) 등이 제안되었다. 곡성은 초등학교 시범 수업으로 벼 생태 체험 프로그램이 실시되었고(피면접자 B4), 최근 생태교육 강사 양성 프로그램이 진행되어 일자리 창출 효과가 있었다(피면접자 B3).

그리고 곡성외의 경우 쓰레기섬으로 방치되어온 제월섬이 섬진강 살리기 사업으로 부지 매입 후 생태복원이 되면서 관광지로 개발된 사례를 참고하여, 공동체에 생태 관련 센터를 조성하여 섬진강 관광 프로그램 연계가 필요하다는 의견이 있었다(피면접자 B3). 고성외의 경우도 자란도의 해양 치유센터 및 해양 치유길, 어촌체험마을과 연계한 관광 프로그램 개발 및 공동체에 환경교육센터를 조성하는 것이 유용할 수 있다는 의견이 제시되었다(피면접자 A11, A3).

귀촌 청년의 정착을 위한 활동에 관심이 높고 직접 대안을 실현하는 노력들을 해온 곡성외의 귀촌 청년들이 친환경 가치의 활용에 대해서도 높게 평가했고, 마을 이장들은 소득 사업으로 태양광 설치에 우호적인 의견을 제시했다. 청년 정착 지원 기업 대표는 청춘작당 프로그램 이후 여러 청년들이 친환경 가치관을 실천하는 먹거리 단체로 인지도가 있는 미실란에 취업을 했는데, 이러한 문화적 가치에 대한 청년의 수요를 파악하고 사업을 개발할 필요가 있음을 지적했다(피면접자 B10). 또한 향꾸네 협동조합에 정착한 귀촌인 청년이 전통시장 가게에서 비건 카레를 판매하고 있는 사례가 있는데, 친환경 제품 생산, 제로웨이스트샵 운영 등 친환경 사업이 늘어나면 청년들이 더 가고 싶은 지역이 될 거라는 의견도 있었다(피면접자 B8). 한편 부지 인근 마을 이장들은 공동체 부지에 태양광 발전소를 건설하여 원주민과 귀촌인이 공동으로 운영하면서 소득이 창출되고 이익이 공유된다면, 기존 원주민들의 태양광에 대한 부정적인 인식이 긍정적으로 바뀔 거라고 이야기했다(피면접자 A4, B5).

바. 정책 담론 종합

공동체 조성의 장애물을 해결하는 방안으로 일자리 및 공동체 관계 형성에 관한 여러 정책 제안이 이루어졌다. 농업과 관련하여 가공·유통·판매 사업 및 스마트팜 교육·

체험·임대 사업이 제시되었고, 특히 주변 생태자원을 활용한 관광·교육 프로그램 및 친환경 사업이 청년 유입을 증대시키는 데 도움이 될 거라는 답론이 여러 이해관계자들로부터 공통적으로 확인되었다. 저렴한 주거공간, 편의시설, 문화시설 조성도 청년 입장에서 중요한 유인동기로 논의되었으며, 청년 인구가 공동체에 융합되어 안정적으로 생활을 영위하기 위한 공동체 내부 및 지역 주민들과의 다양한 교류 활동 프로그램이 강조되었다.

“청년들 모임이나 만남이 있으면 좋겠고 도시에서는 취미라든지 퇴근후 할 수 있는 게 많잖아요 곡성은 그런 게 없으니까... 토박이와 귀촌인이 다 참여하는 읍내 청년 모임을 만들어서 같이 인사 나누고 술도 마시고 놀러도 가고 영화도 같이 보고 했는데, 놀 친구들이 없으니까 이런 걸 반겨하기는 하더라고요... 그 후 새롭게 곡성동네친구라는 프로젝트를 통해 군청 앞 마당에서 음악 공연을 하고, 섬진강 자전거 타기 등을 진행했는데, 그걸 통해서 서로 몰랐던 사람들이 알게 되고 곡성에 20-30년 살면서 청년을 위한 행사나 모임이 처음이다라는 말을 들었어요... 내려온 청년들이 본인들끼리만 지내는 경우가 많은데, 귀촌 청년만 참여하는 프로그램 말고 원래 곡성에 살고 있는 지역 청년들도 어울릴 수 있는 모임이나 행사를 같이 하는 게 좋다고 생각해요”(피면접자 B8)

3. 정치

가. 중앙 정부의 행동

한국 정부는 인구감소 및 지방소멸 문제에 효과적으로 대응하기 위한 제도적 기반 마련을 위해 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하여 2023년 1월부터 시행하고 있다. 또한 2021년부터 「국가균형발전 특별법」에 따라 인구감소 지역을 지정하고, 지역 주도의 지방소멸 대응 사업을 위한 재정 지원을 위해 「지방자치단체 기금관리기본법」에 지방소멸대응기금의 설치·운용 조항을 2021년 12월 신설하여 시행하고 있다. 지방소멸대응기금은 10년간 매년 1조원의 지원금이 책정되어 기초자치단체 75%, 광역자치단체 15%의 재원으로 들어가며, 지자체에서 제출한 투자계획을 평가하여 5개 평가등급에 따라 차등배분되는 데(Ministry of the Interior and Safety, 2022), 이 연구의 대상인 곡성과 고성군은 각각 B등급과 C등급을 받았다.

그리고 국가균형발전위원회는 2021년 8월 농산어촌유토피아 시범사업 참여 가이드라인을 마련했으며, 농산어촌의 전반적인 생활수준을 개선하기 위한 농산어촌 유토피아 시범사업이 2022년에 시작되었다(Presidential Committee for Balanced National Development et al., 2021). 지자체들

로부터 신청·접수를 받아 2021년 하반기에 평가·선정 절차를 거쳐 농산어촌 유토피아 시범사업 대상지들이 확정되었다. 영동군, 옥천군, 진도군, 의성군, 밀양시, 함양군, 하동군 등 7개 지구에 대해 농림축산식품부를 비롯한 4개 부처가 4~6년 동안 국비 1,165억원을 지원하는 농산어촌유토피아 시범사업 지역발전투자협약 체결안을 국가균형발전위원회에서 2022년 4월 의결했다(Presidential Committee for Balanced National Development, 2022).

나. 지방 정부의 행동

2022년 지방선거에서 당선된 고성 군수는 인구증가 및 일자리 창출을 강조하면서 지방소멸대응기금 투자계획의 체계적인 추진, 전 군민 참여 인구증가 운동 전개, 조례 개정, 인구정책 조직 기능 강화, 지역주도형 청년일자리 사업 발굴 및 확대, 청년인턴 사업 확대, 청년창업 지원 등의 공약사업을 추진하기로 했다(Goseong-gun, 2022b). 또한 중점 공약 사업으로 무인기 종합타운 기업 유치와 해상 풍력발전 전문단지 설립을 추진하고 있으며, 특히 스포츠산업의 도시를 표방하고 스포츠빌리지 조성 및 스포츠 시설 확충을 통해 지역경제를 활성화시킴으로써 인구를 회복할 계획이다(Goseong-gun, 2023). 그리고 농촌정책과에서 지방소멸 대응 방안의 일환으로 고성형 농촌유토피아 시범마을을 삼산면에 조성하는 계획을 검토하였으나, 실제 사업 추진으로 이어지지는 않았다(피면접자 A1).

민선8기의 곡성은 지방소멸과 인구감소 대응에 모든 역량을 집중하기로 했으며, 이를 위해 관광 시설 조성 및 스마트팜 조성사업 등이 진행되고, 특히 청년 인구 유입을 위한 정주환경 개선 사업이 지자체에서 높은 관심을 가지고 추진되고 있다. 핵심 공약 사업으로 스마트팜 단지 조성, 섬진강과 대항강변 관광 특화 시설 및 자연휴양림 조성, 청년 생활인구 1,000명이 살아가는 청년마을 청백스마트빌리지 조성 사업 등을 추진하기로 했으며, 이를 통해 인구 소멸문제를 해결할 계획이다(Gokseong-gun, 2022b). 청백스마트빌리지는 이미 확보한 지방소멸대응기금을 통해 추진하게 되며, 곡성형 유토피아 시범마을을 삼기면 부지에 구축한다는 내용이 지방소멸대응기금 투자계획에 포함되어 있다(피면접자 B1).

고성군은 2022년 말 조직개편을 통해 지방소멸 대응을 위한 조직으로 인구청년추진단을 신설하였으며, 추진단에서 지방소멸대응기금 활용 및 사업 발굴 업무를 중점적으로 수행하기로 했다(Goseong-gun, 2022c). 곡성군은 군의회, 광주전남연구원, 전남과학대학교, 농협은행, 금호타이어 곡성공장, 사회단체협의회, 이장 연합회, 청년 조직 등 정치, 교육, 산업, 농업, 청년 등을 대표하는 단체들이 참여하는 민관산학협력단이 2022년 11월에 출범했으며,

지방소멸대응기금 사업 계획을 공유하고 지방소멸 대응 전략 수립과 사업 발굴 협력을 하기로 했다(Gokseong-gun, 2022c). 지방소멸대응기금 계획 수립과 사업 추진을 위한 조직으로 고성군은 지자체 산하에 부서를 만들고, 곡성군은 주요 이해관계자를 아우르는 네트워크 단체를 구성하였다는 점에서 차이가 있다.

4. 정책 기업가

고성 및 곡성은 해남, 정읍, 농촌유토피아연구소, 농촌유토피아대학, 도농상생국민운동본부, 서울시교육청과 함께 2022년 1월 농산어촌유토피아 시범마을을 구축 업무협약식을 체결했다(Seoul Metropolitan Office of Education, 2022). 이 농산어촌유토피아 시범마을의 기본적인 접근법은 서울의 초·중학생이 농촌 학교에서 생태친화적 교육을 받는 농촌유학 프로그램 중 가족체류형 마을을 운영하는 계획으로 농촌유토피아연구소에서 주도하여 추진하는 것이다. 농촌유토피아연구소는 함양 서하면 작은학교 살리기 아이토피아(아이+유토피아) 사업을 추진한 핵심 행위자로서, 서하초학생모심위원회를 구성하여 많은 도시 가족이 전입하도록 활동을 하고, 함양군, 경상남도, 한국토지주택공사, 한국농촌경제연구원과 협력하여 농촌유학 프로그램 참여 학생과 학부모를 위한 임대주택을 2021년에 조성하였다(Hamyang-gun, 2021). 고성 및 곡성이 농산어촌유토피아 시범마을을 추진을 위해 농촌유토피아연구소와 협력 관계를 구축하게 된 배경은 함양 아이토피아 성공 사례를 주도한 경험이 있고, 연구소에서 지자체 담당 공무원들을 만나 사업을 적극적으로 설득했기 때문이다(피면접자 A1, B1).

시범마을을 구축 협약의 연장선 상에서 고성과 곡성은 농촌유토피아 시범마을을 만들기 계획을 수립하여 사업을 추진하기로 했고, 이때 농촌유학에 국한하지 않고 청년인구 유입에 초점을 맞춘 공동체 형성 방안을 마련하기로 했다(피면접자 A1, B1). 그런데 2022년 6월 지방선거 결과 7월부터 지자체장이 바뀌면서 고성군과 곡성군의 지방소멸 대응 방안에 대한 관점도 변화를 겪게 되었다. 고성은 소속 정당이 다른 군수가 당선되면서 기존 군수가 추진하던 정책 중 하나인 농촌유토피아 시범마을을 계획에 대한 지자체의 관심이 급격하게 감소하였고, 곡성은 동일 정당 소속의 다른 군수가 당선되면서 농촌유토피아 시범마을이 새로운 군수의 대규모 청년 마을 조성 사업과 맞물려 관심이 더욱 높아졌다.

그 결과 곡성을 비롯한 7개 지자체가 농촌유토피아연구소, 농촌유토피아대학, 벤처농업대학과 함께 농촌유토피아 선도마을 3.0 추진 협약식을 2023년 3월에 체결하

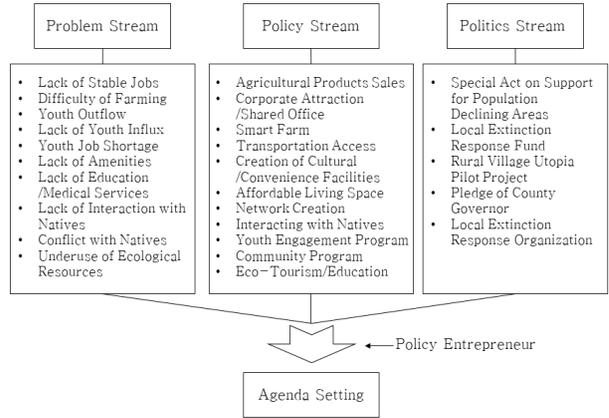


Figure 2. Agenda Setting and Policy Entrepreneur

였다(Yonhap News, 2023). 협약에 참여한 지자체들은 주거, 일자리, 문화, 교육, 의료, 복지, 환경 등 다양한 분야의 전반적인 삶의 질을 향상시키는 신규마을 건설을 목표로 하며, 곡성군은 지방소멸대응기금 등과 연계하여 삼기면 부지에 청년 유토피아 선도마을을 구축하는 사업의 구체적인 내용과 재정 확보 방안을 검토하기로 했다(피면접자 B1).

고성 사례의 경우 지방소멸을 둘러싼 다양한 이해관계자 담론 네트워크에서 제시된 문제점 흐름과 정책 흐름이 지자체에서 공유되었으나, 정치적 지지를 유지하는 데에는 실패했다. 그러나 곡성 사례에서는 인구 유입의 장애물로 작동하는 문제점이 다양한 정책 해결방안과 연결되고, 정치적 지지를 강화하는 데 성공하였다. 이 과정에서 농촌유토피아연구소는 비정기적으로 지자체 자문을 하고 소통을 하면서 농촌의 인구 감소 문제를 사회적 쟁점으로 부각시키고, 공동체 형성을 통한 인구 유입 증대 방안을 지자체가 의제로 설정하고, 궁극적으로 사업이 입안될 수 있도록 추진하는 정책 기업가로서 역할을 수행했다(피면접자 A1, B1). 기술적으로 타당하고, 지배적인 가치 및 현재의 분위기와 잘 맞으며, 재정적으로 실행가능하고, 정치적 지지를 받을 때, 정책 제안은 의제로 설정되어 진지하게 고려된다(Kingdon, 1995).

5. 정책 과정 다른 영향 요인

가. 부지와 인근 마을 거리 영향

곡성이 고성과 비교하여 인구 유입을 위한 공동체 형성 사업이 추진력을 가질 수 있게 된 다른 영향 요인으로는 부지와 인근 마을의 거리 및 귀촌인의 적극적 활동이 있다. 고성군은 대상 부지가 마을 내부에 위치하고 있어서 원주민의 협력이 중요하고, 곡성은 인근 마을과 떨어

진 독립된 부지로 원주민의 이해관계가 작동하지 않는 특징이 있다. 마을 주민들의 의견을 수렴하여 정책에 반영할 필요가 있는 경우와 유입 인구에게 매력적인 공간을 조성하는 것만 초점을 맞추면 되는 경우는 행정 입장에서 차이가 있을 수 있다. 고성군청은 지역 주민 의견을 수렴을 강조했다(피면접자 A1), 곡성군청은 귀촌 잠재력이 있는 청년들의 의견에 관심이 높았다(피면접자 B1).

고성 사례에서 부지가 마을 내부에 위치한 경우 새로운 인구 유입에 대한 주민들의 관심도가 매우 높음을 주민 간담회에서 확인할 수 있었다. 외부에서 사람들을 유입시켜 공동체를 형성하려는 군의 구상에 대해 주민들은 농산어촌개발사업을 통한 수익창출 모델과 비슷하게 인식하는 경향이 있었다. 마을에 무언가가 들어선다면, 반드시 주민들에게 이익이 되어야 한다는 생각이 강했다. 개발이 되고 외지인들이 계속 들어오게 된다면 마을 주민 소득 증대가 같이 이루어져야 하며, 그렇지 않다면 외지인들을 받아들일 이유가 없다는 입장이었다.

고성 부지 인근 마을은 과거에 광산이 있을 때는 소득이 높았으나 폐광이 되면서 소득이 줄어들어 소득 사업이 필요한 상황이다(피면접자 A4). 간담회 참석 주민들은 대상 부지를 그대로 두는 것보다는 어떤 식으로든 활용을 할 필요가 있다는 점에 대해서 공감대를 형성했다. 이장은 지역 자원을 활용한 소일거리를 통해 연령대가 높은 사람들이 돈벌이를 하면서 재미와 즐거움을 얻을 수 있는 사업이 함께 진행되어야 한다고 주장했다(피면접자 A4). 폐교를 활용하기 위해서는 주민 의견수렴이 필수적이어서 고성군청에서 부지를 매입하면서 설명회를 했을 때 특별한 주민 요구사항이 없었다고 했는데(피면접자 A1), 마을 이장은 사업이 마을에 이익이 되는 방식으로 추진되어야 한다는 입장을 강조하여 군과 주민 간 소통이 원활하지 않음을 확인할 수 있었다.

마을 내부에 공동체가 형성되는 경우는 유입 인구와 원주민 관계가 특히 중요하다. 개인주의적 성향의 이주민은 조용히 살고 싶은데(피면접자 A6), 지역 주민들은 공동체 활동을 중요시해서 갈등이 발생하기 때문에, 소통 및 갈등 해결을 위한 기구가 필요하다(피면접자 A2). 또한 기존에 거주하던 지역 주민들의 주거 환경은 열악한데, 이주민들에게 지원해주는 주택이 좋으면 시기할 수 있고, 원주민이 이주민에게 공동체 생활 측면에서 무언가를 요청할 때 이주민이 수용하지 않으면 갈등이 발생할 수 있다(피면접자 A3). 고성 부지 인근 마을의 경우 한 가지 예시로 좁은 공간의 주차 문제로 원주민과 이주민 사이에 불편한 관계가 형성되었다(피면접자 A4).

귀촌인 피면접자에 따르면 인구 유입 정책에서 부지 환경 뿐만 아니라 기존 마을의 분위기가 이주민에게 어

느 정도 개방적인지도 중요하며, 이주민은 마을 행사에 적극 참여하고 원주민과 긍정적인 관계 형성을 위해 노력할 필요가 있다(피면접자 A8, A10). 곡성 사례처럼 마을과 분리된 장소에 공동체를 만드는 경우는 이러한 관계성에 대해 상대적으로 신경을 덜 써도 되는 측면이 있고, 공동체 형성 사업에 대한 주민의 관심이 낮아 지역 수용성이 사업에 영향을 미치지 않는다.

나. 청년 공동체와 네트워크 구축 정도

고성은 군 차원에서 청년협의체를 조직하였으나 소수의 청년이 참여하는 네트워크로 활동이 형식적인 수준에 그치고(피면접자 A9), 귀촌인 중심의 대안적인 공동체 형성 성공 사례가 존재하지 않는 지역이다. 반면 곡성은 귀촌인들에 의해 자생적인 청년 네트워크 조직들이 활동을 해왔고(피면접자 B8, B10), 성공적인 대안 공동체 사례들이 존재한다. 기존에 대안 공동체와 청년 네트워크가 발달한 지역에서는 새로운 청년 공동체를 형성하는 사업에 대한 행정의 인식과 사회적 지지 기반이 탄탄할 수 있다.

예를 들어 곡성 향꾸네 협동조합은 조합 내 일자리를 공유하거나 이익을 나누는 활동은 없지만 귀촌인들이 자율적으로 생활을 영위하는 방식으로 운영되는 성공적인 대안 공동체로서 면접을 통해 생태지향적인 가치관을 가진 사람 위주로 구성원을 선발하여 운영되고 있다(피면접자 B7). 또한 곡성군의 지원을 받아 추진된 은퇴자 공동체 강빛마을과 청년 100일 귀촌 프로그램 청춘작당 사례는 성공적인 프로젝트로 언론에서 여러 차례 보도된 바 있다.

그리고 곡성은 농촌 살아보기 프로그램으로 운영된 청춘작당, 문화예술 분야 청년들이 주축이 된 길작은 도서관 등을 통해 청년이 꽤 유입된 상황이어서 청년 네트워크 활동이 용이한 여건이다(피면접자 B8). 청춘작당 이후 곡성에 정착한 귀촌인 중심의 곡성 청년 네트워크가 운영되고 있으며(피면접자 B10), 곡성군미래교육재단은 청년 파트너라는 네트워크를 형성하여 정기적으로 청년들의 의견을 청취하고 있었다(피면접자 B4). 귀촌인들이 지역 사회에 안정적으로 정착하기 위해서는 청년과 지역을 이어주는 네트워크가 필수적임을 여러 피면접자의 이야기를 통해 확인할 수 있었다.

V. 결 론

의제설정 과정에 대한 다중흐름모형에 따라 지방소멸 대응 방안을 둘러싼 문제, 정책, 정치 흐름을 분석하고, 이러한 세 가지 흐름이 교차되는 과정에서 사업을 활성화

화시키는 정책 기업가의 활동을 검토하고, 공동체 형성 사업 추진에 차이를 발생시킬 수 있는 다른 요인으로 부지와 인근 마을의 거리 및 귀촌인의 적극적 활동을 살펴 보았다. 분석 결과 주요 문제점으로 안정적인 일자리 부족, 귀농의 어려움, 청년 유출, 청년 유입 부족, 청년 일자리 부족, 편의시설 부족, 교육·의료 서비스 부족, 원주민과 교류 부족, 원주민과 갈등, 생태 자원 활용 미흡이 도출되었다. 정책 해결 방안으로는 농산물 판매, 공유 오피스·기업 유치, 스마트팜, 교통 접근성 개선, 문화·편의 시설 조성, 저렴한 주거 공간, 네트워크 구성, 원주민과 교류, 청년 참여 프로그램, 공동체 프로그램, 생태 관광·교육이 필요하다는 의견이 제시되었다. 문제 흐름과 정책 흐름에서 고성과 곡성은 특정 집단으로 규정할 수 없는 다양한 이해관계자들이 항목별로 비슷한 의견을 제시하는 경우가 많았고, 일자리 연계 문제 및 농업 관련 대안과 공동체성 강화 방안 관련 답론은 청년 활동이 상대적으로 활발한 고성에서 두드러졌다. 그리고 정치적 측면에서 인구감소지역 지원특별법, 지방소멸대응기금, 농산어촌 유토피아 시범사업, 군수 공약, 지방소멸 대응 조직의 의제설정 과정에 영향을 미쳤다.

문제, 정책, 정치 흐름이 존재하는 것만으로 사회적 쟁점이 공공 정책의 형성으로 이어지는 것은 아니다. 이러한 요소들을 하나로 묶어 지방 정부에서 추진해야 하는 중요한 의제로 인식시키고 정책이 만들어지도록 촉진하는 역할을 담당하는 행위자를 정책 기업가라고 할 수 있다. 고성과 곡성 사례의 경우 최근 다른 지역에서 인구 유입 사업을 성공적으로 진행하여 주목을 받은 민간 연구소가 정책 기업가 역할을 수행했다. 연구소에서 주도하여 두 지자체와 농산어촌유토피아 시범마을 구축 업무 협약식을 체결한 것까지는 공통적인 부분이다. 그런데 중간에 지방 선거로 두 지자체의 군수가 바뀌면서 고성은 공동체 형성이라는 의제가 행정의 관심에서 멀어졌고, 곡성은 청년마을 조성이라는 군수 핵심 공약과 맞물리면서 공동체 형성 의제가 더욱 탄력을 받게 되었다. 그 결과 곡성군은 연구소와 농산어촌유토피아 선도마을 협약식을 체결하고 지방소멸 대응기금 등을 활용하여 대상 부지를 개발하는 구체적인 계획을 수립하는 방향으로 무게 중심이 이동하였다.

고성과 비교하여 곡성의 정책 과정에서 공동체 형성 의제의 설정이 용이했던 요인으로는 정책 기업가의 활동 및 지자체장의 의지 이외에도 대상 부지가 기존 마을들과 거리가 떨어져 있다는 점과 기존에 대안적인 귀촌 공동체 사례 및 활동이 누적되어 있다는 점을 고려할 수 있다. 기존 마을에 인접하여 공동체 부지가 마련되면 원주민들은 자신들의 이해관계가 걸린 개발 사업의 일환으로 생각하고, 물질적 이익을 제공받아야 사업을 찬성하겠

다는 입장을 고수하는 경향이 있을 수 있다. 반면 곡성 사례처럼 마을과 분리된 부지에 공동체를 조성하는 방안은 지역 주민들의 관심이 낮아 수용성이 사업 추진에 영향을 미치지 않기 때문에 상대적으로 더 효과적인 공공 주도 사업 추진이 가능하다. 그리고 고성에서 귀촌인들의 사회적 활동이 미미한 편인 것과 대조적으로 곡성은 최근 많은 청년 귀촌인들이 유입되었고 성공적인 청년 귀촌인 공동체 사례들이 존재하며 곡성군청이 이러한 공동체를 지원한 경험이 있기 때문에, 새로운 공동체를 형성하는 사업도 그 연장선상에서 추진될 수 있다.

이 연구는 농촌의 지방소멸 위협에 대응하는 지자체의 정책 과정을 분석하는 것에 초점을 맞추었다. 지방소멸 관련 기존 연구들이 정량적인 요인 분석과 국내외 정책의 내용 분석에 치중되어, 정책 형성 과정에 대한 연구가 부족했는데, 이 연구는 그러한 부분을 보완하는 역할을 했다고 할 수 있다. 다중흐름모형과 정책 네트워크 답론 분석에 관한 선행 연구들처럼 문헌 조사와 이해관계자 면접을 중심으로 고성과 곡성의 의제설정 과정 사례 분석을 수행했다. 의제설정 단계를 분석한 다른 연구들에서는 사회적으로 많은 관심을 불러일으킨 쟁점에 대해 정부의 주요 부처와 의회 행위자 및 민간 단체 등에서 문제를 인식하여 무슨 정책 대안들을 제시하고, 해법에 대한 논의가 어떻게 바뀌고, 어떠한 사건이 영향을 미치는지 긴 시간적 범위에서 분석이 이루어졌다. 이 연구는 상대적으로 찬반이 갈리지 않는 작은 규모의 정책 의제를 대상으로 짧은 시간적 범위에서 의제가 설정되는 과정과 그 속에서 논의되는 답론의 구체적인 내용을 이해하고자 하였다. 이를 통해 지방소멸 대응 방안에 대한 다양한 이해관계자들의 인식과 제안사항을 유형별로 정리하고, 주요 정책 행위자의 역할을 고찰해볼 수 있었다. 정책 행위자들의 능동적인 활동의 특징을 분석하는 측면에서는 한계가 있는데, 추후 국가적 차원의 지방소멸 대응 의제설정 과정에 관한 연구가 이루어진다면, 정책 과정에 대한 보다 풍부한 이해를 할 수 있을 것이다.

이 논문은 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 이루어진 것임 (No. 5120200113713).

References

1. Birkland, T. A., 2015, An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public

- Policy Making 3rd Ed., New York: Routledge
2. Bulkeley, H., 2000, Discourse Coalitions and the Australian Climate Change Policy Network, *Environment and Planning C: Government and Policy* 18: 727-748.
 3. Chung, S. H., 2019, A Critical Review of the Local Extinction Discourse, *Korean Regional Sociology*, 20(3): 5-28.
 4. CMB Gwangju Broadcasting, 2022, Gokseong, Jeollanam-do, the Solution to Population Decline?
 5. Downs, A., 1972, 'Up and down with ecology: the issue-attention cycle', *Public Interest*, 28: 38-50.
 6. Dye, T. R., 2013, *Understanding Public Policy* 14th Ed., New Jersey: Pearson Education Limited.
 7. Fischer, F., 2003, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press.
 8. Gokseong-gun, 2022a, Gokseong-gun 2026 Mid- to Long-term Comprehensive Development Plan Complementary Establishment.
 9. Gokseong-gun, 2022b, Gokseong-gun Finalizes the Detailed Action Plan for the 8th Civil Election Pledge, Press Release.
 10. Gokseong-gun, 2022c, Gokseong-gun, public-private-industry-university cooperation foundation launched, Press Release.
 11. Goncalves, L., De Santo, E. M., 2022, Unpacking the Process: How Agenda-Setting Theory Explains the Case of Creating Large Scale Marine Protected Areas in Brazil, *Environmental Politics*, 31(2), 205-225.
 12. Goseong-gun, 2022a, The 60th 2021 Goseong-gun Statistical Yearbook.
 13. Goseong-gun, 2022b, 8th Civil Election Goseong-gun Pledge Project, Press Release.
 14. Goseong-gun, 2022c, Goseong-gun Public Notice No. 556.
 15. Goseong-gun, 2023, 2023 New Year's Message.
 16. Gyeongnam Ilbo, 2023, [Editorial] Efforts to Keep the Population above 50,000 in Goseong-gun.
 17. Ha, D. H., 2017, Regional Revitalization Policy and Decentralization of Japan in the Era of Declining Population. *Korean Local Administration Review*, 14(3): 1-27.
 18. Ha, H. Y., 2023, Implementation of the Special Act on Support for Population Declining Areas and Future Tasks, National Assembly Research Service.
 19. Hajer, M., 2002, Discourse Analysis and the Study of Policy Making, *European Political Science*, 2(1): 61-65.
 20. Hamyang-gun, 2021, Hamyang-gun Rural Utopia Opens the Way for Urban-rural Coexistence.
 21. Han, S. H., 2020, A Study on the Methodology of Building of Age-friendly City as an Alternative for Local Extinction Risk, *Journal of Korea Real Estate Society*, 38(4): 135-150.
 22. Jo H. N., Kim, Y. M., 2022, A Study on the Countermeasures for the Extinction on Local Cities through Workation: Focused on Jeollanamdo, *Journal of Convergence Tourism Contents*, 8(3): 75-90.
 23. Ju, S. H., 2021, Local Government Depopulation Status and Policy Alternatives, *Korean Journal of Local Government & Administration Studies*, 35(3): 295-320.
 24. Jung, D. C., 2020, Policy Proposals for the Realization of Rural Utopia, *Urban Information* 459.
 25. Kingdon, J. W., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd ed., HarperCollins College Publishers.
 26. Kingdon, J., 2013, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* Second Edition, Harlow: Pearson Education Limited.
 27. Kim, D. H., 2022, Social Awareness and Implications of the Crisis of Local Extinction, *Journal of Regional Studies*, 30(4): 129-153.
 28. Kim, J. H., 2022, A Study on the Extinction of Local Cities in Japan, *Journal of the Korea Real Estate Management Review*, 26: 229-244.
 29. Kim, J. S., 2014, A Study on the Success Factors and Improvement of Rural-Fishing New Town Project as a Means of the Return-Farm, *Journal of The Korean Regional Development Association*, 26(5): 51-73.
 30. Kim, J. Y., Kil, S. H., Jeong, M. G., 2022, A Study on the Influencing Factors of the Inflow of Core Productive Population by Local Governments in the Crisis of Population Extinction, *Journal of Local Government Studis*, 34(2): 211-236.
 31. Kim, N. W., 2022, Public Law Tasks in Response to Local Annihilation, *National Public law Review*, 18(3): 1-46.
 32. Kim, S. Y., Choi, J. A., 2022, Analyzing Migration Decision-Making Characteristics Based on Population Change Pattern and Distribution of Basic Living Services in Rural Areas, *Journal of Korean Society of Rural Planning*, 28(4): 1-9.

33. Kim, W. J., 2021, Review of measures to improve the legislation of the 「Special Act for Supporting Local Endangered Areas (Proposed)」 in line with population decline, *Local Government Law Journal*, 21(1): 147-177.
34. Kim, Y. K., Jung, K. S., 2020, Agricultural Strategic Village Formation and Eco-Village Transformation: A Case Study of Yangji-ri, *Society and History*, 125: 83-126.
35. Koo, H. S., Bae, Y. J., Kang, D. W., Jo, S. H., 2018, National Response Strategies to the Crisis of Local Extinction, *National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences*.
36. Koo, Y. M., 2001, Regional Disparities in Population Change and Urban Decline: Implications for the Low Fertility and Disappearing Region Issues, *The Geographical Journal of Korea*, 55(3): 301-320.
37. Korea Employment Information Service, 2022, As of March 2022, 1 out of 2 Cities, Counties and Districts Across the Country are at Risk of Extinction, *Press Release*.
38. Kukinews, 2022, Lee Sang-geun, Head of Goseong-gun, "We will do our best to increase the population to prevent local extinction".
39. Lee, H. N., Kim, S. H., 2022, Change and Collaboration of Rural Communities for Regional Regeneration: Focusing on the Construction of Agricultural Labor Force Support Space in Yangjimaetul, Cheorwon-gun, *Journal of Social Science*, 61(2): 25-47.
40. Lee, S. H., Seo, R., Park, S. M., Hwang, G. S., Kim, P., 2021, Local Job Cases and Models to Overcome Local Extinction Crisis, *Korea Employment Information Service*.
41. Lee, Y. B., 2022, Transformations in Value Practice Patterns : The Anthropocene, Local Extinction, and Community Culture, *The Journal of Humanities*, 50: 525-553.
42. Ma, S. J., Park, D. S., Ahn, S., ... Nam, K. C., 2018, Case Study of Villages of Returning Farmers and Urban-to-Rural Migrants: 4th Year (2018) - Case Study and Regional Conference Materials, *Korea Rural Economic Institute*.
43. Min, B. G., 2023, Response to Local Extinction Crisis. *National Assembly Futures Institute*.
44. Ministry of the Interior and Safety, 2022, Initial Distribution of the Local Disappearance Response Fund to Overcome the Crisis of Population Decline, *Press Release*.
45. Moon, B. H., 2021, Decentralization and Countermeasures against local annihilation, *Local Government Law Journal*, 21(3): 243-288.
46. Motani, NHK Hiroshima Coverage Group, 2013, *Satoyama Capitalism*, Kadokawa.
47. Mulderrig, J., Montessori, N. M., & Farrelly, M., 2019, *Critical Policy Discourse Analysis*, Edward Elgar Publishing.
48. Namdo Ilbo, 2022, A Direct hit to the Demographic Cliff, Gurye and Gokseong Daycare Centers are Closed one after Another.
49. Noh, S. H., Lee, H. S., Jung, W. H., 2022, Establishing Weights among Indicators of Rural Residents' Quality of Life Using AHP, *Journal Of The Korean Society Of Rural Planning*, 28(1): 27-35.
50. O'Toole, K., Burdess, N., 2004, New Community Governance in Small Rural Towns: The Australian Experience, *Journal of Rural Studies*, 20: 433-443.
51. Park, D. S., Ma, S. J., Hwang, J. I., Kim, K. I., 2019, Comprehensive Report on Investigation and Analysis of Successful Cases of Returning to Farming and Returning to Village, *Korea Rural Economic Institute*.
52. Park, K. O., Lee, S. U., Jung, J. I., 2018, Guidelines Development of Living and Social Environmental Aspects for the Planning of Back-to-Farm Community Village, *Journal of the Korean Institute of Rural Architecture*, 20(1): 1-10.
53. Petridou, E., Mintrom, M., 2021, A Research Agenda for the Study of Policy Entrepreneurs, *Policy Studies Journal*, 49(4), 943-967.
54. Presidential Committee for Balanced National Development, 2022, Held the 43rd National Committee for Balanced Development, *Press Release*.
55. Presidential Committee for Balanced National Development, Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Ministry of Oceans and Fisheries, 2021, Confirmation of 8 Rural Utopia Pilot Projects, *Press Release*.
56. Rabiee, F., 2004, Focus-group Interview and Data Analysis, *Proceedings of the Nutrition Society*, 63(4): 655-660.
57. Rhodes, R. A. W., 2007, *Understanding Governance*:

- Ten Years On, *Organization Studies*, 28(08): 1243-1264.
58. Rhodes, R. A. W., Marsh, D., 1992, New Directions in the Study of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21(1-2): 181-205.
59. Roberts, J., 2011, *Environmental Policy* 2nd Ed., Oxon: Routledge.
60. Seoul Metropolitan Office of Education, 2022, The Seoul Metropolitan Office of Education and Local Governments(Goseong, Gokseong, Haenam, and Jeongeup) Work Together to Strengthen Support for Rural Schooling of Family Stay Type, Press Release.
61. Song, M. R., Um, H. J., Park, J. E., ... Kim, S. M., 2019, Rural Utopia Concept for Happy Balanced Development, National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences.
62. Song, M. R., Hwang, J. H., Ku, J. I., ... Hwang, B. R., 2020, Establishment of a Pilot Plan to Create a Rural Utopia for the Realization of an Inclusive Society and Policy Implementation Plans, National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences.
63. Song, M. R., Yang, J. H., Kim, G. R., ... Choi, J. Y., 2021, A Study on the Action Model for Rural Utopia in the Homo-Hundred Era, National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences.
64. Sung, J. I., Song, M. R., Kim, K. S. ... Seo, H. J., 2020, Conditions and Tasks for Rural Utopia Concept, *Urban Information* 459.
65. Yonhap News, 2020, Launch of the Gokseong Future Education Foundation ... Proclamation of the vision of 'Pleasant Education City'.
66. Yonhap News, 2023, Finding a Solution to Low Birth Rate and Aging Society in 'Rural Utopia 3.0 Leading Village'.
67. Yoo, H. B., Tak, K. J., Mun, J. S., 2021, A Study on the Factors and Overcoming Methods of Extinction of Provinces in Korea: The Exploration with Machine Learning Methods, *The Korean Journal of Local Government Studies*, 24(4): 443-476.

-
- Received 5 April 2023
 - First Revised 17 May 2023
 - Finally Revised 24 May 2023
 - Accepted 26 May 2023