



2022.12.31.

국회미래연구원 | 기획연구보고서 | 22-03호

대전환 시대의 지역발전 정책이슈

민보경



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대전환 시대의 지역발전 정책이슈



연구진

내부 연구진

민보경 부연구위원

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

대한민국이 지난 세기 동안 보여준 경제성장과 민주주의의 달성은 눈부셨고, 이제는 당당히 세계 10대 경제 대국으로 우뚝 서게 되었습니다. 그러나 대한민국 미래에 위기로 회자(膾炙)된 지 꽤 오랜 시간이 지났지만 이에 대한 명쾌한 해결책이 마땅치 않은 문제가 있습니다. 바로 인구 위기의 문제입니다. 더욱 우려스러운 것은 인구 위기를 국가적 사회문제로 인식하고 이에 대응하였음에도 불구하고, 그 해결의 실마리가 잘 보이지 않는 데다가, 인구충격이 지역소멸 등 지역위기로 확산·심화하고 있다는 점입니다.

우리는 저출생과 고질적인 수도권 집중이라는 사회적 인구이동의 편향 문제를 안고 있습니다. 비수도권 지역은 인구유출이 일자리와 정주여건을 악화시키는 악순환을 만들고 있습니다. 저출생과 비수도권지역으로의 인구유입을 위한 정책적 노력과 함께 지역발전전략도 그 방향성을 다시 검토해야 할 시점입니다. 지역발전 전략은 기존의 인구양적 성장을 전제로 한 방식이 아닌 인구감소시대에 적절하고 효과적인 전략으로 전환해야 합니다. 그리고 미래 환경에 대응하면서 지역이 지속적으로 발전하기 위한 핵심요인을 발견하는 것이 필요합니다. 지금의 인구 위기도 적극적이고 유연하게 대처하고 관점을 달리하면 훌륭한 결실을 맺을 수 있다고 생각합니다.

본 연구는 새로운 환경 변화에 대응하기 위한 지역발전 전략 방안을 도출하기 위한 탐색적 성격의 과제로, 인구감소와 지역 위기 시대의 지역발전 관점의 변화, 지역발전 주요 정책 이슈를 제시하였습니다. 이러한 연구 결과는 2023년 지역발전과 지방소멸 위기 관련 중점과제를 수행하기 위한 기초자료로 활용될 것으로 기대합니다. 또한 연구 결과물이 국회가 지역의 미래를 위한 중장기 전략을 설계하고, 모든 국민이 어디에서 살든 지 행복할 수 있는 미래를 만들어가는 데 조금이나마 이바지할 수 있기를 바랍니다.

2022년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

목 차

제1장 서론	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 범위 및 방법	12
제2장 지역발전 패러다임 전환	15
제1절 지역발전 개념	17
제2절 새로운 환경변화를 고려한 지역발전	19
제3장 지역발전 지표 검토	29
제1절 지역발전 관련 지표 검토	31
제2절 지역 유형 도출 및 시사점	46
제4장 지역발전 미래 정책이슈	51
제1절 우리는 다시 인구성장을 경험할 수 있는가? 위기를 기회로	53
제2절 인구감소시대 공간의 효율적 활용전략은? 뭉치고 연결하기	57
제3절 누가 지역발전을 주도하는가? 지역이 주도하고 중앙은 지원	60
제4절 어디에 살든 행복할 수 있는가? 정주여건과 삶의 질 향상	63

제5장 결론	67
제1절 연구요약 및 시사점	69
제2절 향후 연구과제	73
참고문헌	75
Abstract	81
부록	85

표 목 차

[표 2-1] 기존 지역균형발전정책의 한계	24
[표 2-2] 새로운 지역균형발전을 위한 중앙정부와 지방정부 역할 및 추진 방향	25
[표 3-1] 균형발전지표 개요	32
[표 3-2] 시도별 지역발전지수 비교	35
[표 3-3] 지방소멸위험지수 설명	36
[표 3-4] K-지방소멸지수 지표	39
[표 3-5] 지역낙후도 지수 구성 지표	42
[표 3-6] 농촌경제연구원의 지역발전지수 지표	44
[표 3-7] 지방소멸, 인구감소 관련 지수 비교	46
[표 3-8] 지방소멸지수, 인구감소지수, K-지방소멸지수 결과 비교	48
[표 4-1] 인구위기 대응방식의 두 가지 접근 병용: 완화와 적응	54
[표 4-2] 인구변화에 따른 정책 어젠다(예시)	56
[표 4-3] 인구감소시대의 공간 정책 어젠다(예시)	59
[표 4-4] 중앙과 지방의 협력적 거버넌스 정책 어젠다(예시)	62
[표 4-5] 정주여건과 삶의 질 개선 정책 어젠다(예시)	65

[그림 2-1] 출생아 수와 사망자 수 추이(1970~2020)	20
[그림 2-2] 인구 자연감소 변화(2019.10.~2022.6.)	20
[그림 2-3] 시도별 인구분포(2021)	21
[그림 2-4] 수도권과 비수도권의 인구 비중 변화 추이(1999~2021)	21
[그림 2-5] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비중 변화 추이(2011~2020)	22
[그림 2-6] 시도별 수도권으로의 순이동(2001~2020)	22
[그림 2-7] 연령대별 비수도권에서 수도권으로의 인구 순이동(2010, 2020)	23
[그림 2-8] 미래 환경 변화	26
[그림 3-1] 지역발전지수 구성	34
[그림 3-2] 인구감소지역 현황	38
[그림 3-3] 농촌경제연구원의 지역발전지수 구성	43
[그림 3-4] 지방소멸 위기 지역 유형	49
[그림 4-1] 대도시-중소도시-농어촌 거점의 역할 예시	58
[그림 4-2] 균형발전정책 패러다임 변화	60
[그림 5-1] 지역의 미래전략 수립 방안	70
[그림 5-2] 지역의 미래 어젠다(예시)	72

요 약

1 서론

□ 인구감소시대를 맞이하면서 인구의 양적 성장을 전제로 한 기존의 지역 발전전략의 전환 불가피

- 지역의 발전을 위해서 인구유입을 위한 새로운 인구흐름 촉진 등 적극적 전략뿐 아니라 공공서비스 전달체계 변화, 맞춤형 생활공간 조성 등 인구 변화를 수용(acceptance)하고 적응(adaptation)하기 위한 다양한 방안 검토 필요

- 본 연구는 국회미래연구원의 2023년 국가 중장기 전략 연구의 일환으로 수행 예정인 지역의 중장기 전략을 위한 탐색연구로, 지역의 미래전략 수립을 위한 환경변화 이해, 지역발전에 대한 개념 제시, 지역발전과 쇠퇴와 관련한 지표 검토 및 비교, 향후 지역의 발전 방향 등 검토

2 지역발전 패러다임 전환

□ 지역발전 개념

- 지역발전은 특정한 공간적 범위를 갖는 지역의 경제성장 및 물적 기반 조성을 도모하고 주민의 삶의 질을 높이는 제반여건의 개선을 추구하는 일체의 목적, 활동 및 결과를 포괄하는 개념(국토지리정보원, 2019)

- 지역발전에서 발전의 의미는 경제학에서의 성장뿐 아니라 좀 더 철학적으로 사회의 양적 성장과 더불어 질적인 변화 내포
- 지역발전은 지역적 공간 범위에서의 복지(welfare)와 관련되어 있으므로 지역발전의 측정은 국내총생산(GDP), 성장률과 같은 통계치를 주로 활용하며 1인당 소

비, 빈곤율, 실업률, 고용률, 공공서비스에 대한 접근성 등을 보완적으로 사용 (Nijkamp & Abreu, 2009)

- 우리나라 지역발전정책의 제도적 근간을 이루고 있는 「국가균형발전특별법」에서 국가균형발전은 ‘지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 구현하는 것’으로 정의(제2조 1)
- 지역발전정책은 형평성에 의한 지역 간의 균형발전, 지역의 효율성 향상, 사회문화적 정체성 확보, 환경가치 향상 등을 통해 궁극적으로 지역에 살고 있는 주민의 행복 추구(김현호 외, 2010)

□ 새로운 환경변화를 고려한 지역발전

- 지역발전정책은 거시적인 미래의 환경변화를 고려하여 이에 대응하기 위한 방향으로 수립되어야 하므로, 미래 인구변화의 적응적 관점에서 환경변화를 고려한 동태적 접근으로 통합적 관점에서 미래지향적 발전 방안 모색
 - 2020년 기준 우리나라는 예상보다 빨리 인구의 정점을 찍고 데드크로스 현상이 나타나고 총인구가 감소
 - 인구분포를 수도권과 비수도권으로 구분하여 최근 20년간 변화를 살펴보면, 수도권으로의 인구집중은 점점 심화하다가 2012년 이후 정체 현상을 보이기도 하였으나 2017년 이후 다시 수도권으로의 집중화 심화
 - 인구, 고임금 양질의 일자리, 첨단사업 등이 편중된 수도권 집중 심화는 단순히 인구의 양적인 격차뿐 아니라 수도권과 비수도권의 질적 격차를 의미하는 것으로 이러한 질적 격차 심화는 다시 수도권 인구집중의 악순환을 발생
 - 분권화의 시대적 흐름에 따라 새로운 지역균형발전정책의 방향은 중앙-지방 간 협력적 지역거버넌스를 체계화하고 지역 단위의 통합적 추진체계 구축
 - 인구성장시대에 지역발전정책의 수단과 내용이 성장거점에 기반한 물리적 인프라 위주의 전략을 추진하였다면, 인구감소시대에는 인구변화에 적응하고 지역주민 삶의 질 향상에 초점을 두어 유희시설 활용, 생활서비스 제공 등을 중심으로 하는 전략 필요

- 분권의 요구가 강화되고 참여가 확대되면서 중앙정부의 권한과 책임이 지방자치단체, 시민사회 등에 이양됨에 따라 지역발전정책이 분권적, 참여적 구조로 전환되어 지역 특성에 적합한 발전전략을 수립하고 다양한 주체의 참여와 협력을 활성화하는 거버넌스 체계 마련 필요

3 지역발전 지표 검토

□ 지역 인구 및 지역발전 지표 고찰

- **인구감소에 따른 지방의 소멸 위기와 지역 쇠퇴에 대한 위기의식이 전국 가적 관심사로 부상하면서 지역발전과 지방소멸에 대한 연구 활발**
 - 국가균형발전위원회는 지역 격차를 해소하기 위한 균형발전지표(8개 부문 41개 세부지표)를 구성하여 지역의 환경 및 동향 분석 실시
 - 균형발전위원회는 지역발전을 구성하는 전반적 요인을 검토하여 지역의 발전 정도를 종합적으로 평가하고 살펴보기 위해 산업연구원의 지역발전 지수(Regional Development Index)를 활용하는데, 지역발전지수는 지역경제력지수, 주민활력지수 부문으로 구성되고, 각 부문에 대해 5개의 하위 평가지표로 구성
 - 한국고용정보원은 일본의 마스다가 사용한 접근방식을 적용하여 20~30대 여성인구 비중을 중심으로 각 지역의 소멸위험지수를 산출하여 지방소멸 위기지역 제시
 - 행정안전부는 인구감소지역을 선정하기 위해 인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화 비율, 유소년 비율, 조출생률, 재정자립도 등 지표 활용
 - 산업연구원은 거시경제를 중심으로 지역경제 선순환 메커니즘 개념을 활용하여 혁신활동, 산업구조 고도화, 고부가가치 기업, 지역성장 등 4대 부문의 대표지표를 사용하는 K-지방소멸지수 개발

□ 지역 유형 도출 및 시사점

- 지방소멸지수, 인구감소지수, K-지방소멸지수를 적용하여 위기지역으로 도출된 지역을 살펴본 결과 총 56개 지역이 세 지수 모두 해당 위기지역
 - 지방소멸지수는 특정 시점의 65세 이상 고령인구 수 대비 20~39세 여성 인구 수 비율로 계산하는 인구재생산력만으로 산출하였기 때문에 청년층 비율이 상대적으로 높은 편인 대도시 지역을 제외한 중소도시, 농산어촌 지역이 대부분으로, 전국의 절반에 가까운 지역이 해당
 - 인구감소지역은 시계열적 변화를 중심으로 감소추세를 주로 반영하는 것으로 고령인구 대비 젊은 여성의 비율이 낮더라도 사회적 이동(전출입)으로 인한 인구유입이 발생, 재정자립도가 높은 지역 등은 제외되는 경향
 - K-지방소멸지수에 의한 위기지역은 지역경제의 실물경제 순환과정과 밀접한 관련성이 있으므로 다른 두 지표보다 지역경제적 상황이 보다 반영되는 경향
 - 다양한 부처와 연구기관에서 급격한 인구감소와 지역 쇠퇴에 위기의식을 가지고 지표를 통해 실태를 파악하여 지역발전전략을 수립하고 있는 반면, 보다 효율적으로 대응하기 위해서는 국가 전체적인 시각에서 종합적이고 통합적인 대응방안을 마련할 필요

4 지역발전 미래 정책이슈

□ 우리는 다시 인구성장을 경험할 수 있는가? 위기를 기회로

- 지금까지의 지역발전전략은 기존 사회경제시스템을 유지하기 위한 지역 인구 규모의 유지 및 인구유입에 초점을 두었다면, 이제는 인구구조 변화에 맞추어 기존 시스템을 변화시키려는 대책도 병행 필요
 - 지속적인 저출생, 비혼의 증가 등의 시대적 흐름은 인구감소를 필연적으로 수반할 수밖에 없기에 인구감소의 거대한 흐름을 상수로 설정(적응전략)하여 미래전략을 수립하되 사회시스템이 대응할 수 있도록 그 변화의 속도를

둔화시키기 위한 노력(완화전략)을 병행하는 것이 필요

- 인구감소에 대한 적응은 지역 인구가 계속 살아갈 수 있는 공간을 마련한다는 의미로, 인구감소의 위기를 극복하고 기회로 전환할 수 있는 전략을 수립

□ 인구감소시대 공간의 효율적 활용전략은? 뭉치고 연결하기

- **인구감소에 대응(적응)하기 위한 공간전략으로 거점육성(compact)과 연결(network)의 발전 방향이 논의**

- 특히 인구가 감소하고 있는 농산어촌의 경우 지역에서 주민들이 향유하고 있는 서비스의 수준을 하락시키지 않도록 최대한 노력하는 것이 필요하며 생활인프라 중심의 거점을 조성하는 것이 바람직
- 행정구역 단위의 서비스 제공이 아니라 서비스 제공 범위와 기준을 재검토하여 인구변화를 고려한 효과적인 공간계획 수립

□ 누가 지역발전을 주도하는가? 지역이 주도하고 중앙은 지원

- **과거 중앙집권체제에서의 지역발전전략은 수도권과 중앙정부의 논리가 우선적으로 적용되었으나 이제는 분권화, 주민참여, 다양화의 흐름으로 전환되면서 지역주도의 맞춤형 지역발전전략 요구**

- 중앙이 주도하는 분산형 균형발전에서 이제는 지역이 주도하는 분권형 균형발전으로의 전환이 이루어지면서 중앙과 지방의 협업구조를 마련하는 것이 필요
- 2023년 1월 1일부터 시행되는 「인구감소지역지원특별법」은 인구감소 위기를 극복하기 위한 지방자치단체의 자율적이고 주도적인 지역발전과 국가 차원의 지역 맞춤형 지원 체계를 마련하기 위해 제정

□ 어디에 살든 행복할 수 있는가? 정주여건과 삶의 질 향상

- 출생아 수, 인구유입 등 인구의 양(量)에만 초점을 두는 것이 아닌 지역의 전반적 삶의 질(質) 제고를 위한 노력이 필요
 - 인구유출 방지를 위해서는 일자리뿐 아니라 주거, 교육, 교통, 의료, 문화 등 양질의 정주여건을 형성하는 것이 바람직
 - 국가적 최소서비스(national minimum), 지역에 맞는 목표(local optimum) 기준 및 수준의 상향을 검토하는 것이 필요

5 결론

□ 수도권 집중과 지방소멸의 위기 등으로 공간적 양극화가 심화되면서 지역발전은 균형발전을 목표로 제시

- 인구감소시대, 분권화 요구 증대, 기후위기, 4차 산업혁명 등 대전환의 시기에 지역발전전략 역시 기존의 방식과는 다른 새로운 패러다임의 전환이 필요
 - 기존의 인구감소를 부(負)의 영향을 가진 요소로만 바라보기보다는 기회로 전환할 수 있는 요인으로 이해하고 전략을 수립하는 것이 필요
 - 청년인구뿐 아니라 활력 있는 중장년 인구 유입, MZ세대 가치관에 걸맞은 지역 삶의 질 제고 정책, 정주인구 이외에 생활인구, 체류인구 등의 활성화 등 보다 적극적이고 새로운 지역의 전략 마련
 - 천편일률적인 지역정책이 아닌 지역 특성과 공간 위계를 고려한 효율적 전략 수립
 - 지방의 인구유출을 방지하고 정주여건을 향상하기 위해서는 단순히 일자리뿐 아니라 주거, 교육, 교통, 의료, 문화 등을 아우르는 양질의 생활기반 형성 필요

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제 1 절

연구의 배경 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

전 지구적 코로나19 바이러스의 습격, 기후위기와 생태위기, 디지털 혁명, 폭염·폭우·지진의 재난 등 새로운 위기와 변화의 소용돌이 속에서 대전환의 시대가 도래했다. 예측보다 빠른 2020년, 우리나라는 출생아 수가 사망자 수보다 적은 데드크로스(dead-cross)를 처음으로 경험하면서 인구감소의 시대를 맞이하였다. 2022년 11월, 통계청에 따르면 1-3분기 동안 출생아 수가 20만 명 미만인 경우가 최초 발생하였으며, 통상적으로 합계출산율 1.3명부터 초저출산 국가로 분류되지만 오늘날 우리 사회는 2022년 11월 기준 0.7명대의 출산율을 기록했다. 이러한 추세로 볼 때 앞으로 10년 후 우리나라가 인구절벽에 직면할 것이라는 우려는 현실로 다가오고 있으며 게다가 이는 전 국토에서 고르게 나타나는 것이 아니라 지방 중소도시, 농촌, 어촌 등에서 더욱 위기적 상황을 초래하고 있다.

저출산으로 인한 자연인구감소와 함께 지방인구 유출의 사회적 이동은 지방의 인구위기를 더욱 심화한다. 출판 당시 일본 사회에 충격을 줬던 일본 마스다 히로야의 「지방소멸(2014)」은 향후 30년 이내에 대도시만 존재하는 사회를 맞이할 것이라고 전망하였다. 일본은 2008년 인구 정점 이후 감소세로 접어들었는데 인구감소 속도는 도쿄보다 지방에서 더욱 빠르게 진행되어 2040년까지 전체 1,742개 중 896개 시정촌의 소멸 위기를 예측한 것이다. 「지방소멸」이 제기한 일본의 인구감소와 수도권 집중 위기 및 문제의식은 우리의 현실과 유사하다. 수도권과 지방의 양극화, 지역 격차는 그간의 균형발전 정책에도 불구하고 최근 더욱 심화되는 경향을 보이고 있다. 인구감소와 지방소멸의 위기는 향후 더욱 심해질 것으로 전망됨에 따라 미래 대한민국의 지속가능한 발전전략을 마련하기 위한 중앙정부, 지방자치단체의 정책적 노력, 국회 차원에서의 입법 개선과 제도적 방안이 요구된다.

그렇다면 대전환 시대의 지역의 발전전략은 무엇일까? 인구감소시대를 맞이하면서 인구의 양적 성장을 전제로 한 기존의 지역발전전략의 전환이 불가피해졌다. 그동안 추진해왔던 지역발전전략은 인구의 유입, 성장 또는 유지를 암묵적으로 전제하여 새로운 환경변

화에 적절히 대응하지 못한 채 국가적 자원배분의 왜곡과 비효율성을 초래하였다. 그러므로 지역의 발전을 위해서 인구유입을 위한 새로운 인구흐름 촉진 등 적극적 전략뿐 아니라 공공서비스 전달체계 변화, 맞춤형 생활공간 조성 등 인구변화를 수용(acceptance)하고 적응(adaptation)하기 위한 다양한 방안을 검토하는 것이 필요하다. 특히 인구감소, 인구구조 변화는 전국적으로 균등하게 나타나는 것이 아니라 지역에 따라 원인, 속도, 범위 등에서 차별적으로 발생함에 따라 지역 실정에 적합한 맞춤형 대응 전략이 필요하다.

미래환경의 변화에 따른 지역의 전략과 균형적인 지역발전이 효과적으로 국토공간에 실현되기 위해서는 공간적 위계와 지역적 특징을 고려하는 것이 필수적이다. 즉, 수도권 집중에 따른 지방소멸 위기 등 심화되는 국토공간의 불균형을 완화하고 지역 격차를 해소하기 위한 공간적 특성과 지역적 맥락을 활용한 공간전략이 효과적일 것이다. 수십 년간 지속되었던 수도권 규제정책의 실효성이 사실상 무력화되고, 수도권 지역에서의 주택 및 교통, 산업 간 불균형 등의 발전격차가 부각되면서 기존의 정책을 재평가하고 국가적 차원에서 미래 인구변화, 산업 변화, 공간적 위계 등을 고려한 효과적인 균형발전전략 수립과 지역별 변화 유형과 패턴을 고려한 맞춤형 전략의 필요성이 증가하였다.

인구감소, 인구구조 변화 이외에도 미래환경에 대응하면서 지역이 지속적으로 발전하기 위한 요인을 찾기 위해 노력해야 한다. 4차 산업혁명, 탄소중립, 개인의 삶의 질 증시 등 트렌드적 변화 속에서 기존 지역발전의 공식에 대한 검토가 필요하다. 기술과 환경의 변화, 개인의 삶의 질을 증시하는 가치관의 변화 등은 기존의 인구, 일자리 중심의 지역발전 전략에 대한 새로운 관점을 요구하며 지속가능한 지역발전전략을 가능하게 하고 이를 위해 지역의 양적 성장이 아닌 질적 성장에 필요한 요인이 무엇인지에 대해 고찰하는 것이 선행되어야 한다.

본 연구는 국회미래연구원의 2023년 국가 중장기 전략 연구의 일환으로 수행 예정인 지역의 중장기 전략을 위한 탐색연구로, 지역의 미래전략 수립을 위한 환경변화 이해, 지역발전 전략에 대한 개념 제시, 지역발전과 쇠퇴 관련한 지표 검토 및 비교, 향후 지역의 발전 방향 등을 검토하고자 한다. 그동안 인구감소, 지방소멸 위기에 대응하는 지역발전, 균형발전 연구들은 꾸준히 진행되어 왔으나 주로 인구, 지역경제적 측면에서 논의되어 왔으며 미래환경변화를 고려한 지역 전략을 제시하는 연구는 부족한 실정이다. 2023년도 지역 통계, 인구통계 등을 활용한 실증 분석을 통해 중소도시, 농촌, 어촌 등 유형별 지역 맞춤형 미래전략을 제시하기 위한 연구를 하기에 앞서 본 연구는 미래환경변화를 고려한 지역

발전의 개념을 정립하고, 지역발전 정책이슈를 도출하여 2023년도 연구에 활용하고자 한다. 즉, 본 연구는 미래환경의 변화를 고려한 지역발전의 개념 정립, 지역 특징을 고려한 지역 유형 도출 방식 검토, 지역발전의 방향 제시를 함으로써 국가균형발전의 미래전략 도출을 위한 차년도 연구를 위한 탐색과제의 역할을 한다.

제2절

연구의 범위 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 미래환경변화에 대한 대응하는 지역발전의 개념 정립과 관련 정책이슈를 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 관련 기관들과의 네트워크를 구축하고 지역발전과 관련한 각 기관의 연구성과를 공유함으로써 현재 진행 중인 지역발전 관련 연구를 종합적으로 살펴본다. 본 연구를 수행하기 위해 관련 기관과의 연구 세미나 개최, 전문가 자문, 문헌고찰 등의 방법을 활용한다. 특히, 지역발전, 지방소멸, 인구감소의 지역별 실태를 파악하기 위해 지표를 활용한 데이터 기반의 분석이 활용되고 있는데, 각 기관별로 제시한 지표 및 지수의 내용을 검토하고 비교하여 살펴본다. 이를 통해 지표체계를 활용하여 지역의 현황과 실태를 파악하고 지역발전전략을 위한 시사점을 제시한다. 특히, 인구감소 지역과 지방소멸의 위험에 처해 있는 위기지역과 지방의 농어촌 지역을 위한 전략적인 정책의제들에 초점을 맞춘다.

본 연구의 범위는 인구, 경제, 사회, 과학기술, 환경 등 지역발전 관련 정책의 전 분야를 대상으로 한다. 공간적 범위는 대한민국 전국을 대상으로 분석하되 특히, 인구감소의 위기적 상황에 놓인 지방을 중심으로 살펴보고자 한다.

이 연구는 총 5개 장으로 구성되며, 내용적 범위는 다음과 같다. 제1장은 연구의 배경과 목적, 연구의 범위와 방법을 다룬다. 제2장은 새로운 환경변화에 따른 지역발전의 패러다임 전환을 살펴본다. 미래환경변화에 대응하기 위한 앞으로의 지역발전의 방향을 검토한다. 제3장은 다양한 지역발전 지표와 인구감소, 지방소멸 관련 지표들을 살펴본다. 이러한 지표들을 활용해 지역의 유형을 살펴보고 각각의 지표들을 비교검토하여 시사점을 제시한다. 제4장은 지역발전 정책이슈를 미래지향적 관점에서 살펴본다. 미래환경변화를 고려한 지역발전 정책 어젠다를 도출한다. 마지막으로 제5장은 결론으로 종합 요약과 정책적 함의를 제시한다.

본 연구를 수행하기 위한 방법으로 먼저 지역발전 관련 선행연구와 지표체계를 검토한다. 인구통계를 활용한 지역 인구감소와 지방위기의 모니터링 방법론 구축을 위해 사회

및 정책 모니터링의 범위와 대상의 다양성, 종합성을 고려하여 한국지방행정연구원, 국토연구원, 산업연구원, 농촌경제연구원, 한국해양수산개발원 등 다양한 연구기관에서 지역발전 관련 지표체계 연구를 수행한 경험이 있는 연구자들의 세미나 국회미래연구원과 함께 한국지역개발학회, 한국지역학회, 한국지방행정연구원, 국토연구원, 산업연구원, 한국농촌경제연구원, 한국해양수산개발원 등이 참여하여 “지방소멸 위기 대응 전략 세미나”를 개최하여 각 기관의 지역발전 연구성과를 공유하고 논의하였다(일시: 2022.9.30., 장소: 국회도서관 국가전략정보센터, 부록 참고).

본 연구는 자문 등을 통해 전문가의 의견을 수렴하고자 하였다. 그리고 현재 논의되고 있는 지역의 인구감소와 지방소멸의 현황을 포착하기 위한 여러 지표체계의 결과를 비교 분석한다. 다양한 인구, 사회, 경제, 공간 지표의 활용으로 도출된 지방소멸 위기지역의 현황 진단 및 실태를 파악하기 위함이다. 마지막으로 미래환경변화와 미래 지역의 모습 및 미래 정책의 함의를 제시한다.

이러한 연구를 통해 미래환경변화에 대응하는 지역발전의 개념과 방향성을 재정립할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 지역연구 방법론 차원에서 지표체계를 활용한 데이터에 기반하여 지역의 실태를 평가함으로써 미래연구를 위한 실증적 분석방법을 제시할 수 있을 것이다. 이러한 연구결과는 2023년 지역의 중장기 발전전략의 연구를 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

제2장

지역발전 패러다임 전환

제1절 지역발전 개념

제2절 새로운 환경변화를 고려한 지역발전

제 1 절

지역발전 개념

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지역발전이란 특정한 공간적 범위를 갖는 지역의 경제성장 및 물적 기반 조성을 도모하고, 주민의 삶의 질을 높이는 제반 여건의 개선을 추구하는 일체의 목적, 활동 및 결과를 포괄하는 개념이다(국토지리정보원, 2019). 따라서 지역발전은 복수의 지역이라는 공간 단위를 포괄하는 물리적 영역을 대상으로 사회·경제적 양적 성장과 더불어 질적 개선을 의미한다(김용웅 외, 2009; 남창우 외, 2020에서 재인용). 지역발전은 지역적 공간 범위에서의 복지(welfare)와 관련되어 있으므로 지역발전의 측정은 국내총생산(GDP), 성장률과 같은 통계치를 주로 활용하며 1인당 소비, 빈곤율, 실업률, 고용률, 공공서비스에 대한 접근성 등이 보완적으로 사용된다(Nijkamp & Abreu, 2009).

지역발전에서 지역의 공간적 범위는 다양할 수 있는데, 통상적으로 지역은 국가의 하위 공간 단위를 의미한다. 우리나라의 경우 지역의 범위는 일반적으로 중앙정부의 하위 공간 단위로서 시·도의 광역자치단체와 시·군·구의 기초자치단체 등 행정구역을 중심으로 설정된다. 그러나 최근 실질적인 생활권이나 지역 간 협력적 거버넌스를 필요로 하는 지역 정책이 논의되면서 기존 행정구역의 경계를 넘어 기능 중심의 지역 범위로 다양해지고 있다. 종합하면, 지역이라는 공간 단위는 서로 공통의 특성을 지니거나 상호보완 및 연계의 특성을 가지면서 물리적 혹은 지리적으로 연속된 공간 단위로 정의할 수 있다(김용웅 외, 2009; 남창우 외, 2020에서 재인용).

지역 내 다양한 이해관계자들 즉, 지방자치단체, 공공기관, 기업, 지역단체, 주민들은 각자의 고유한 활동을 전개하기 위해 지역발전을 중요한 이슈로 여긴다. 지역발전정책은 지역발전을 유발하기 위한 정부의 모든 개입을 의미한다. 지역발전은 지역 단위의 경제성장까지 포괄하는 의미이기 때문에 관련된 모든 정부개입을 지역발전정책이라고 정의한다면, 사실상 경제성장과 관련된 거의 대부분의 정부정책은 지역발전정책이 된다(김용웅 외, 2009; 남창우 외, 2020에서 재인용). 지역발전정책의 외연을 좁히기 위해 좀 더 실효성을 고려하여 지역발전정책을 정의하기도 한다. 실질적 또는 정책의 유효성 측면에서 지역발전정책은 지역 간 상호보완 및 연계, 또는 효율적 자원배분 등 실질적으로 효과

를 볼 수 있는 정부의 개입을 의미한다(남창우 외, 2020). 이러한 실질적 지역발전정책은 몇 가지 목표를 가진다. 첫째, 인구와 산업의 지역 간 효율적 재배치로 이는 국가경제의 성장을 극대화하기 위해 지역의 생산요소를 효율적으로 재배분하는 것이다. 두 번째는 지역 간의 형평성 제고로서, 지역 간 소득과 성장의 불균등을 완화하는 것이다. 세 번째는 각 지역 단위의 발전을 위한 사회경제적 기반의 개선이다. 다시 설명하면, 앞의 두 가지 목표가 지역이라는 공간 단위의 상위 개념에서 부여되는 지역발전정책의 목표라면, 세 번째 목표는 지역이라는 공간 단위 내 효율적 자원 배분·이용 및 사회경제적 비용의 감축 등이라고 할 수 있다(김용웅 외, 2009; 남창우 외, 2020 재인용).

우리나라의 지역발전 정도는 공간적 측면에서 불균등하게 나타난다. 시장 경제 체제에서는 경제 요소의 불균등한 분포는 지역발전 정도의 공간적 격차로 나타나기 때문에 이를 해결하기 위한 정책의 필요성이 제기된다. 우리나라는 급속한 근대화와 산업화의 결과로 수도권 대 비수도권, 도시 대 농어촌 등의 구조적 지역 격차가 발생하였다. 1960년대 이래 발생한 급격한 근대화는 우리 사회에 눈부신 경제성장과 물질적 풍요를 가져다 주었지만, 그 이면에는 경제적 여건과 삶의 질 측면에서 지역 간 격차 심화의 문제도 초래하였다. 지역정책에 있어 중앙정부와 지방자치단체 등 공공 부문의 역할이 매우 중요하다. 이를 해소하기 위하여 정부는 다양한 낙후지역 발전 시책을 추진해 왔으며, 초기 기업 이전과 경제성장 기반 확충 등 인프라 투자에 초점을 둔 정책에서 점차 주민의 삶의 질과 행복에 초점을 두는 정책으로 발전해 왔다(국토지리정보원, 2019).

그동안 우리나라 지역발전정책은 국가경제성장의 수단적 도구에서 국정의 핵심과제 중의 하나로 격상되었으며, 지역발전정책의 일관된 정책방향은 지역 간 격차 완화이다(김현호 외, 2010). 우리나라 지역발전정책의 제도적 중심인 「국가균형발전특별법」에서 국가균형발전은 ‘지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 구현하는 것’으로 정의된다(제2조 1). 아울러 지역혁신은 ‘지역의 인적·물적 자원 개발과 과학기술·산업생산·기업지원·문화·금융 등의 분야에서 지역별 여건과 특성에 따라 지역의 발전역량을 창출·활용·확산시키는 것’을 말한다(「국가균형발전특별법」 제2조 1의2). 지역발전정책은 형평성에 의한 지역 간의 균형발전, 지역의 효율성 향상, 사회문화적 정체성 확보, 환경가치 향상 등을 통해 궁극적으로 지역에 살고 있는 주민의 행복을 추구한다(김현호 외, 2010).

제2절

새로운 환경변화를 고려한 지역발전

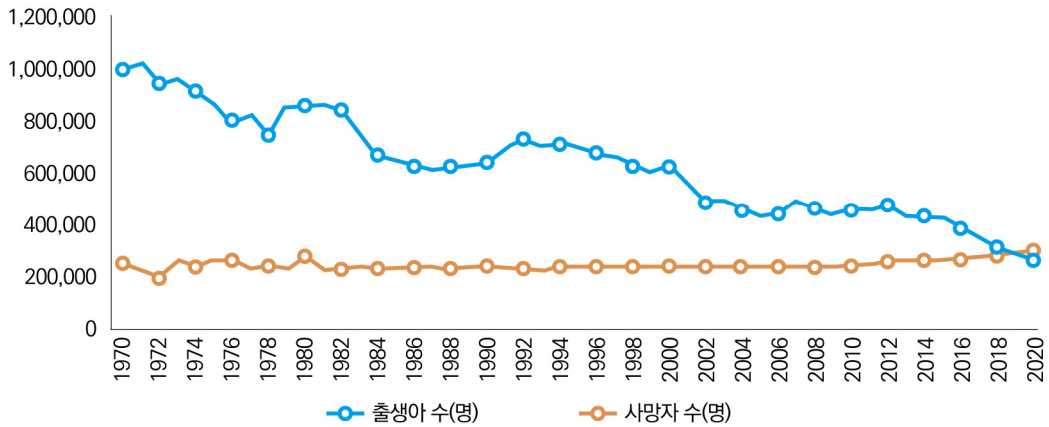
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지역발전정책은 거시적인 미래의 환경변화를 고려하여 이에 대응하기 위한 방향으로 수립되어야 한다. 지역발전에 관한 대부분의 선행연구들은 주로 인구감소, 지방소멸 위기 등에 대한 대응으로 기존 인구 유지 및 인구유입 중심의 전략을 전제함으로써 미래 지속적으로 발생할 인구감소에 대한 적응전략이 부재하다. 또한 인구 측면뿐 아니라 기후위기, 디지털 전환 등 전반적인 미래환경변화를 종합적으로 검토하여 지역발전 방안을 모색하는 것이 필요하다. 본 연구는 미래 인구변화의 적응적 관점에서 환경변화를 고려한 동태적 접근으로 통합적 관점에서 미래지향적 발전 방안을 모색하고자 한다. 그러므로 이 절에서는 지역발전정책을 둘러싼 여건의 변화와 메가트렌드를 검토한다.

1 인구 데드크로스 고착화

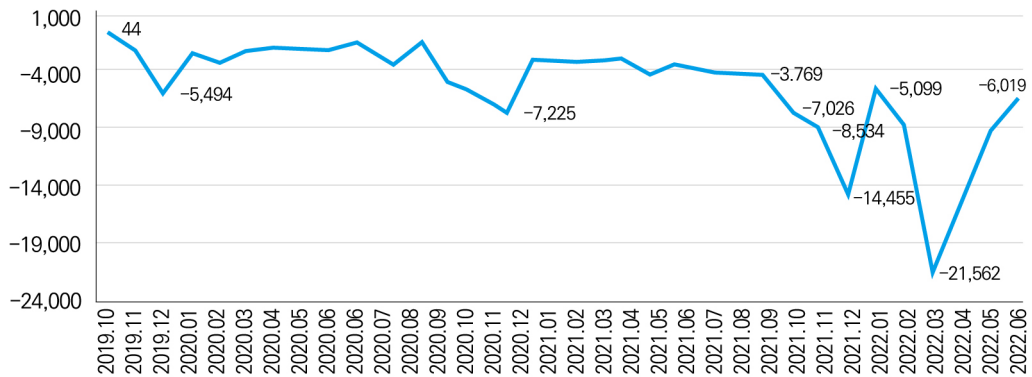
2020년 기준 우리나라는 예상보다 빨리 인구의 정점을 찍고 데드크로스 현상과 총인구의 감소를 맞이하였다. 인구의 데드크로스(dead-cross)는 사망자 수가 출생자 수보다 많아 인구의 자연감소가 나타남을 의미하여 시군구 단위로 보면 전체의 66%가 이미 데드크로스 현상을 경험하였으며 전체의 약 1/4은 2000년 이전에 이미 데드크로스 현상이 나타났다(차미숙 외, 2022).

합계출산율이 현재 인구 규모를 계속 유지하는 데 필요한 대체출산율(2.1명) 이하로 떨어진 1983년 시점 이후 이제 약 40년이 경과하였으며, 특히 2000년 이후 약 20년간 세계 최저출산 사회 경험을 하고 있다. 우리나라의 합계출산율은 2020년 0.84명, 2021년 0.81명으로 앞으로도 지속적인 최저출산 현상이 나타날 것으로 전망된다.



[그림 2-1] 출생아 수와 사망자 수 추이(1970~2020)

자료: 통계청, 인구동향조사

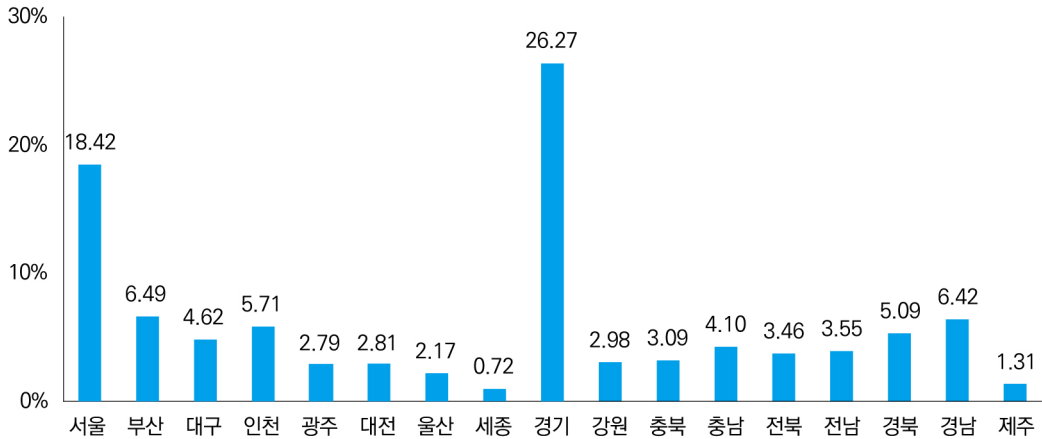


[그림 2-2] 인구 자연감소 변화(2019.10.~2022.6.)

자료: 통계청, 인구동향조사

2 수도권 집중 심화

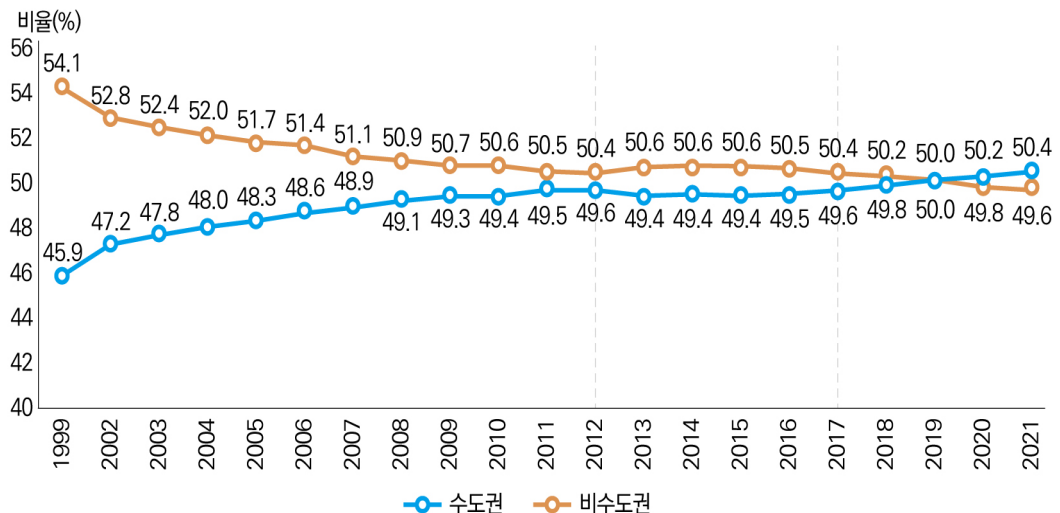
2021년 12월 말 주민등록인구 기준, 우리나라 전체 인구는 51,638,809명으로 이 중 26.27%(13,565,450명)가 경기도에 거주하고 있으며, 서울 인구는 전체의 18.42%(9,509,458명), 인천에는 5.71%(2,948,375명)가 거주하고 있다. 그러므로 전체 인구 중 절반이 넘는 50.39%가 수도권에 거주하고 있음을 알 수 있다.



[그림 2-3] 시도별 인구분포(2021)

자료: 행정안전부, 주민등록인구 현황

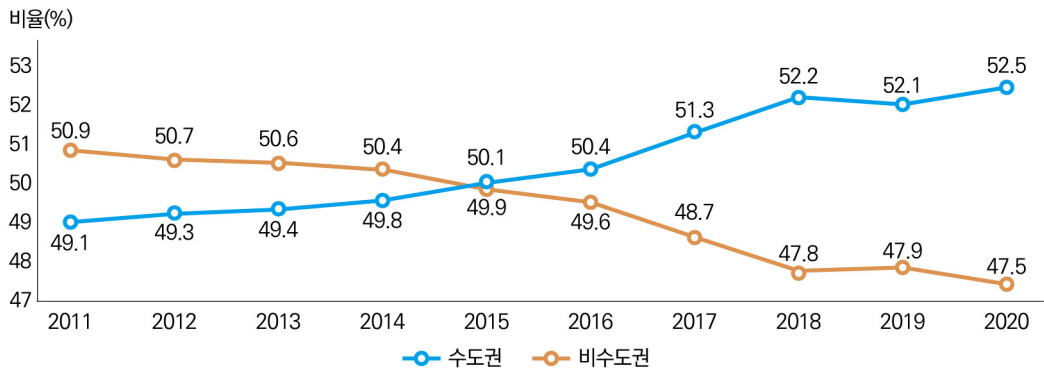
인구분포를 수도권과 비수도권으로 구분하여 최근 20년간 변화를 살펴보면, 수도권으로의 인구집중은 점점 심화하다가 2012년 이후 정체 현상을 보이기도 하였으나 2017년 이후 다시 수도권으로의 집중화가 심화되고 있다.



[그림 2-4] 수도권과 비수도권의 인구 비중 변화 추이(1999~2021)

자료: 행정안전부, 주민등록인구 현황

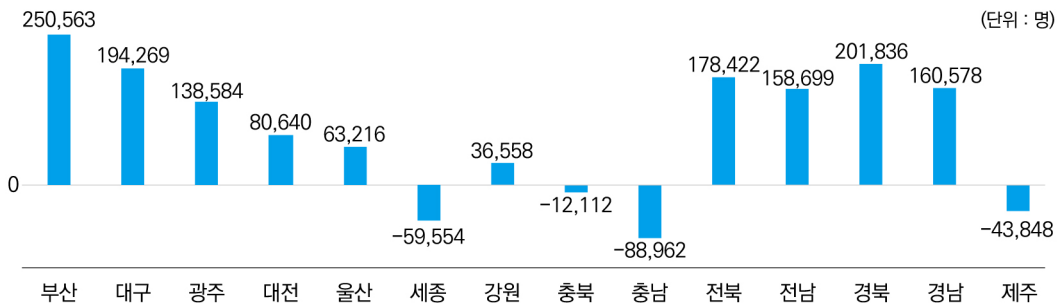
인구, 고임금 양질의 일자리, 첨단사업 등이 편중된 수도권 집중 심화는 단순히 인구의 양적인 격차뿐 아니라 수도권과 비수도권의 질적 격차를 의미하는 것으로 이러한 질적 격차 심화는 다시 수도권 인구집중의 악순환을 발생한다.



[그림 2-5] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비중 변화 추이(2011~2020)

자료 : 통계청, 지역소득

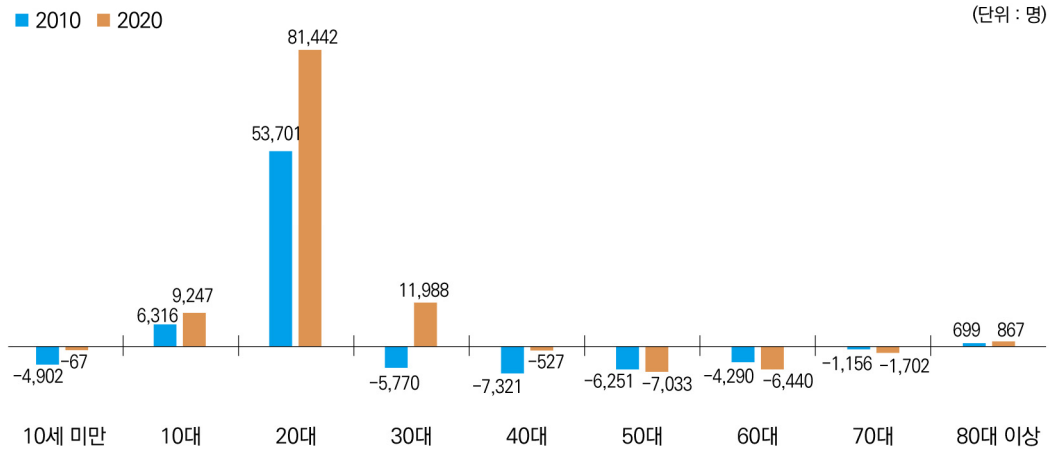
2001~2020년까지 비수도권에서 수도권으로의 인구이동을 살펴보면, 충남, 충북, 세종, 제주를 제외한 시도에서 수도권(서울, 경기, 인천)으로의 순이동 수가 많음을 알 수 있다. 즉, 최근 20년간 수도권에서 유출하여 세종, 충북, 충남, 제주로 유입된 인구흐름이 많은 반면, 나머지 시도(부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남)에서 유출된 인구는 수도권으로 유입이 많았으며 특히 부산, 경북, 대구, 전북 등에서 수도권으로의 인구유입이 많음을 알 수 있었다.



[그림 2-6] 시도별 수도권으로의 순이동(2001~2020)

자료: 하혜영·김예성(2021), p.6

비수도권에서 수도권으로의 인구이동은 주로 20대 청년층에서 집중되고 있다. 40대 이상 연령층에서는 수도권에서 비수도권으로 인구가 이동하는 반면, 20대는 대학 진학, 취업을 목적으로 수도권으로의 인구유입이 활발하며 특히 10년 전과 비교했을 때 증가 폭이 커졌음을 알 수 있다.



[그림 2-7] 연령대별 비수도권에서 수도권으로의 인구 순이동(2010, 2020)

자료: 하혜영·김예성(2021), p.7

3 분권화

지방자치가 본격적으로 시행된 지 30년이 지났음에도 불구하고 그동안 우리나라의 지역발전정책은 국가지역정책을 중심으로 대규모의 물리적 개발사업이 주를 이루었고 지역균형발전이라는 틀 하에서 목표와 추진전략, 추진 주체, 실천사업에 대한 일관성이 부족한 것으로 평가할 수 있다(양진홍 외, 2019). 특히 중앙주도의 하향식 독점사업으로 그 집행과 추진 주체가 분절되어 진행되었다. 중앙주도와 지방의존형 하향식 추진방식이 강하게 나타나면서, 즉 중앙부처가 집행단계에서 시군구 등 기초자치단체를 직접 관장함으로써 지방정부의 역할이 미흡하게 나타날 수밖에 없었다.

지역발전정책을 두고 중앙부처 간, 지역 간 할거주의의 폐해로 인하여 사업추진 주체의 분산과 난립, 그리고 사업의 상호연계 및 통합조정이 미흡하였다(양진홍 외, 2019). 지역발전지원사업 추진에 있어 각자 독자적 추진 등으로 인해 예산낭비가 발생할 수 있고 유

사중복적 사업의 효율성 통제가 곤란하였다. 실질적인 지방분권이 아닌 지방분산의 지역 발전정책을 실시함으로써 지역 간 격차를 축소하기 위한 정책을 집행하였다. 그렇게 됨에 따라 지역의 특성화를 반영하지 못한 전략이 진행되고 유사중복사업의 난무로 인해 지역 발전의 효과성은 부족하였다.

[표 2-1] 기존 지역균형발전정책의 한계

구분		설명
정책 설계	정책철학 실증	- 특별법 제정과 특별회계편성에서 헌법이 규정한 지역균형발전 가치, 철학 반영 부족 - 우리 사회의 민주적 가치인 지방분권에 대한 인식 반영 부족
	중앙주도 정책설계	- 지방보다 중앙정부의 필요에 의한 중앙주도의 정책설계 관행 지속 - 지자체는 여전히 중앙정책의 대리집행인, 공모사업 참여자적 역할.
정책 내용	개별·성장시대 인프라 중심	- 정책 대부분이 도로, SOC 등 인프라 공급중심으로 구성되어 인구감소, 저출산, 고령화 등 축소시대 적합한 내용 부재 - 대부분 지자체 자율편성 사업보다 인프라 위주의 부처편성사업 비중 증가
	균형에서 불균형 이동	- 균형, 불균형정책은 정책방향의 일관성 없이 정권에 따라 가변적
공간 계획	지자체 소외	- 정책시행의 주체인 지자체를 벗어나 광역경제권, 지역생활권 등의 추진으로 그림 상의 계획에 머무는 한계
추진 방식	분권보단 분산적 추진	- 권한과 재정의 지방이양보다는 수도권 기능의 지방분산 위주의 정책 추진
	중앙주도 정책 추진	- 중앙부처가 사업을 기획하고 점검, 평가하는 방식으로 중앙부처-시도-시군구로 이어지는 중앙집권적 정책체계 형성 - 특별회계 지자체 자율편성 사업마저 부처 공모방식 확대로 지자체 자율성 제약
	낮은 수준의 정책 지방화	- 사업기획, 입안, 추진, 평가, 자원 사용 등에서 지방의 권한 결여 - 주민의 참여 부재, 지역거버넌스 부재
자원 지원	자원 사용 자율성 부족	- 중앙부처가 자원 사용용도, 지역, 규모를 지정할 뿐 아니라 사후통제를 통해 지역 자원투자 자율성 여지 부족 - 특별회계 포괄보조를 도입했으나 사업군 확대, 포괄보조사업의 내역사업 여전히 존재
	일반회계국 고보조사업 과 중복	- 지역균형발전정책의 지방화, 분권화의 핵심인 지방의 자체 자원 부족 - 특별회계 부처편성사업과 부처 일반회계 국고보조사업과 동일

자료: 김현호(2017), p.64 재작성

그러므로 분권화의 시대적 흐름에 따라 새로운 지역균형발전정책의 방향은 중앙-지방 간 협력적 지역거버넌스를 체계화하고 지역 단위의 통합적 추진체계를 구축하여야 한다. 분권형 균형발전을 위한 국가의 지방발전정책 권한의 지방이양이 필요하다(양진홍 외, 2019).

[표 2-2] 새로운 지역균형발전을 위한 중앙정부와 지방정부 역할 및 추진 방향

원리	주체	접근 방향
적극적 보충성	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> - 하향식(top-down) - 포용적(inclusive) - 통합적(integrated) - 거시적(macroscopic) - 융합적(convergensive)
소극적 보충성	지방정부	<ul style="list-style-type: none"> - 상향식(bottom-up) - 미시적(microscopic) - 자율적(autonomous) - 내생적(endogenous) - 지역 간 협력 및 상생 (cooperative & win-win) - 장소 기반(place based)

자료: 김현호(2017), pp.56-57; 양진홍 외(2019), p.21에서 재인용

지역발전정책에 관련하여 기존에는 분권적 접근과 균형적 접근이 분리되어 적용되었으나 최근에는 분권과 균형발전의 정책 연계성이 강화되고 있다. 즉, 기존에는 분권적 접근과 균형적 접근이 각기 독립적이고 별개의 정책으로 활용되었으나 최근 분권적 요소와 균형적 요소를 통합하여 지역발전의 시너지 효과를 달성하는 포용적 접근이 제시된 것이다. 기본적으로 분권적 접근은 지방자치단체의 특성에 기반한 자율성을 확대하는 것이고 균형적 접근은 지방자치단체의 수준에 기반한 평등성을 강화하는 개념으로 양자 간에는 본질적으로 다른 방향성을 가지는 가치가 내재되어 있으나 이를 포용적 관점에서 융합하여 정책 간 통합을 확보하는 방향이 제시되고 있다(금창호 외, 2021).

지금까지 지역발전과 관련된 환경변화를 살펴봤는데, 그 밖에 기후위기, 디지털 전환, 코로나 팬데믹과 같은 예기치 못한 위협의 등장 등 글로벌 이슈를 고려하여 우리를 둘러싼 전반적인 미래환경의 변화를 보이면 [그림 2-8]과 같다.



[그림 2-8] 미래환경변화

자료: 민보경 외(2020)

미래환경변화는 지역정책에 다음과 같이 다양한 영향을 미칠 수 있다(금창호 외, 2021: 733-736). 기술변수는 행정의 운영적 측면에 주요한 영향을 미치며 융합기술의 발전과 초연결사회로의 발전 등으로 행정서비스의 공급방식이 획기적으로 전환될 것으로 예측된다. 또한 과학기술은 4차 산업혁명의 진전과 이에 따른 분야별 고용변화 등 지방자치의 운영에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망된다. 지구온난화에 따른 기온상승은 생태계의 변화와 자연재해 및 보건위기 등의 발생을 야기하며 지역의 재해관리와 보건위생에 대한 정책적 관리가 요청될 것으로 전망된다.

4 향후 지역발전 방향

1970년대 이후 수도권 집중에 대한 문제 인식이 꾸준히 제기되고 대책이 수립되어 진행되어 왔다. 그러나 수도권 집중은 여전히 계속되고 있으며 오히려 심화되었으며, 절대 인구가 감소하는 시기에 수도권 쏠림은 지방의 소멸 위기와 연결되어 심각한 상황에 처해 있다. 그동안의 지역발전정책은 수도권 규제 중심의 수도권과 비수도권의 제로섬 게임으로 전개되어 왔으나 어디에나 통용되는 천편일률적인 대책이 아닌 새로운 정책환경변화 속에서 주민이 참여하는 지역 맞춤형 전략을 마련해야 한다. 그동안의 지역발전정책 목표가 수도권과 지방, 도시와 농어촌 등 이분법적인 시각에서 균등한 발전에 치중되었다면 이제는 모든 지역이 각각의 인구, 사회문화, 경제, 역사 등 지역적 맥락을 고려하여 새로운 환경변화에 부합하여 발전할 수 있는 지역 기반을 구축하는 데 노력해야 한다.

인구성장시대에 지역발전정책의 수단과 내용이 성장거점에 기반한 물리적 인프라 위주의 전략을 추진하였다면, 인구감소시대에는 인구변화에 적응하고 지역주민 삶의 질 향상에 초점을 두어 유희시설 활용, 생활서비스 제공 등을 중심으로 하는 전략이 필요하다. 위기의 지역을 극복하기 위한 방안으로 인구를 유입하고 산업을 육성하기 위해 그동안 성장시대 지역발전정책 수단이었던 신도시 조성, 대규모 산업단지 조성 등은 인구감소시대에는 자원의 비효율적 배분을 악화시킬 수 있으므로 지역주민 삶의 질 제고를 위한 지역발전정책을 마련하여 인구유출을 방지하고 정주여건을 개선하는 전략이 바람직할 것이다.

그동안 지역발전에서 중시되었던 요소인 토지, 자본, 노동 등과 같은 경성요소(hard factor)의 중요성은 감소하고 환경, 생태, 문화, 여가, 어메니티 등 연성요소(soft factor)의 의미가 보다 강조되고 있다(Funck, 1991; 김현호 외, 2010에서 재인용). 이는 기후위기, 산업구조 변화 등의 환경변화와도 관련되어 있다. 화석에너지 대신에 재생에너지, 친환경에너지 등의 수요가 증가하는 것도 이와 무관하지 않으며, 지구온난화, 이상기온, 자연재해 등 기후변화에 의한 위기가 점차 심화됨에 따라 에너지 효율적인 도시계획을 고려해야 한다. 또한 제조업에서 지식정보산업 등으로의 변화로 인해 연성요소가 창조계급(creative class), 지식 노동자의 여가, 휴식, 명상 등과 같은 정신적인 이완(retreat)에 영향을 미쳐 새로운 아이디어, 창의성, 지식 등에 도움이 될 수 있다(Taylor, 1992; 김현호 외, 2010에서 재인용).

또한 분권에 대한 요구와 시민 참여가 확대되어 중앙정부의 권한과 책임이 지방자치단

대전환 시대의 지역발전 정책이슈 ...

체, 지역사회 등에 이양됨에 따라 지역발전정책이 분권적, 참여적 구조로 전환되어 지역 특성에 적합한 발전전략을 수립하고 다양한 주체의 참여와 협력을 활성화하는 거버넌스 체계를 마련하는 것이 필요하다.

제3장

지역발전 지표 검토

제1절 지역발전 관련 지표 검토

제2절 지역 유형 도출 및 시사점

제 1 절

지역발전 관련 지표 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

인구감소에 따른 지방의 소멸 위기와 지역 쇠퇴에 대한 위기의식이 전 국가적 관심사로 부상하면서 지역발전과 지방소멸에 대한 연구가 활발하다. 정부 차원에서도 지표를 활용한 데이터 기반의 지역 현황과 인구변화를 분석함으로써 지역에 대한 정책적 지원과 지역 발전을 위한 정책 자료로 활용한다. 그러므로 이 장에서는 최근 지역발전 관련 다양한 논의들을 살펴보고, 이를 활용한 결과를 비교하여 분석한 후 지역발전 관련 지표 및 데이터 연구 관련 시사점을 도출하고자 한다.

1 국가균형발전위원회, 지역발전지수¹⁾

대통령 직속 국가균형발전위원회는 「국가균형발전특별법」 제22조에 의거하여 지역 간의 불균형을 해소하고 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통해 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전의 효율적 추진을 위해 대통령에게 자문을 하기 위한 목적으로 설치되었다. 국가균형발전위원회는 지역 격차를 해소하기 위한 균형발전지표(8개 부문 41개 세부 지표)를 구성하여 지역의 환경 및 동향 분석을 실시하고 있다.

1) 국가균형발전위원회 홈페이지(<https://www.nabis.go.kr/contentsDetailView.do?menucd=174>)

[표 3-1] 균형발전지표 개요

부문	평가내용	세부지표
핵심지표	인구변화	연평균 인구증감률(%)
	재정기반	재정자립도 3개년 평균(%)
주거	주택의 질적 수준	노후주택 비율(%)
		빈집 비율(%)
		최저주거기준 미달가구 비율(%)
	기반시설 공급	상수도보급률(%) 하수도보급률(%)
교통	인프라 수준	도로포장률(%)
	기초시설 접근성	고속도로 IC 접근성(km)
		고속·고속화철도 접근성(km) 주차장 서비스권역 내 인구 비율(%)
산업, 일자리	산업	최근 3년간 사업체 수 증감률(%)
		최근 3년간 종사자 수 증감률(%)
	고부가가치산업	지식기반산업 집적도 3개년 평균
	고용	상용근로자 비중(%)
혁신	특허 건수(건)	
	연구개발인력당 연구개발비(천원)	
교육	교육시설 공급수준	유아(0~5세) 천 명당 보육시설 수(개소/천 명)
		학령인구 천 명당 학교 수(초중고) (개소/천 명)
	교육시설의 접근성	어린이집 서비스권역 내 영유아인구 비율(%) 초등학교 서비스권역 내 학령인구 비율(%)
문화, 여가	문화여가시설 공급	인구 십만 명당 문화기반시설 수(개소/십만 명)
		인구 천 명당 객석 수(객석 수/천 명)
	예술활동	인구 십만 명당 예술활동 건수(건수/십만 명)
	문화시설 접근성	공연문화시설 서비스권역 내 인구 비율(%)
도서관 서비스권역 내 인구 비율(%)		
공공체육시설 서비스권역 내 인구 비율(%)		

부문	평가내용	세부지표
안전	안전망 정도	구조구급대원 1인당 담당주민 수 (주민 수/구조구급대원 1명)
		119안전센터 1개당 담당주민 수 (주민 수/119안전센터1개)
	안전시설 접근성	소방서 접근성(km)
		경찰서 접근성(km)
환경	도시공원 공급수준	인구 천 명당 도시공원면적(㎡/천 명)
	녹지확보	녹지율(%)
	대기환경	1km ² 당 대기오염물질 배출량(톤/km ² ·년)
	도시공원 접근성	생활권공원 서비스권역 내 인구 비율(%)
보건, 복지	복지수요	65세이상 1인가구 비율(%)
		국민기초생활보장수급자 비율(%)
	보건복지 예산	사회복지 및 보건분야 지출비중(%)
	보건복지 시설공급	인구 십만 명당 사회복지시설 수(개소/십만 명)
		인구 천 명당 의료기관 병상 수(병상수/천 명)
	보건복지 시설 접근성	노인여가복지시설 서비스권역 내 노인 인구 비율(%)
응급의료시설 서비스권역 내 인구 비율(%)		
병원 서비스권역 내 인구 비율(%)		

자료: 국가균형발전위원회(2020)

균형발전위원회는 지역발전을 구성하는 전반적 요인을 종합하여 지역의 발전 정도를 살펴보고 평가하기 위해 산업연구원의 지역발전지수(Regional Development Index)를 활용한다. 지역발전지수는 크게 지역경제력지수와 주민활력지수 등 두 가지 부문으로 구분되며, 각 부문에 대해 5개씩 하위 평가지표를 구성한다. 지역경제력지수는 전반적인 지역의 경제력을 파악하기 위한 지표로서, 소득수준·혁신역량·인력기반·산업발전·SOC/재정력 지표 등 지역의 경제적 역량을 나타내는 5개의 하위 평가지표로 구성된다. 주민활력지수는 지역주민의 핵심 생활영역을 살펴보기 위한 지표로서, 주거생활·근로여건·교육여건·의료복지·문화/환경 등 지역주민 생활여건을 대표하는 5개의 하위 평가지표로 구성된다.



[그림 3-1] 지역발전지수 구성

자료: 국가균형발전위원회 홈페이지(<https://www.nabis.go.kr/contentsDetailView.do?menucd=174>)

국가균형발전위원회에서 공개한 시도별 지역발전지수를 살펴보면, 2019년 기준 종합 지표인 지역발전지수는 서울이 1위를 차지하였으며, 그 밖에 경기도가 2위, 대전이 3위이고, 하위지역은 강원(14위), 전북(15위), 전남(16위)으로 나타났다. 도 지역은 농어촌과 산림지역을 많이 포함하여 지역발전지수가 전반적으로 낮은 경향을 보였지만, 제조업이 발달된 경기(2위), 충남(5위)은 상위권으로 나타났다. 지역발전지수에 대해 2010년과 2019년을 비교해 보면, 제주가 10위에서 7위로 크게 상승하였으나 경남은 7위에서 10위로 떨어져 순위변화가 크게 나타났다. 그 밖에 경기·인천은 두 단계씩 순위가 상승하였으며, 울산과 경북은 두 단계씩 순위가 하락한 것을 알 수 있었다.

지역경제력지수는 2019년 기준 서울(1위), 경기(2위), 울산(3위) 등이 상위권을 차지하였으며, 2010년과 비교하면 제주가 크게 상승하였으며(13위에서 9위로), 그 밖에 대구(12위에서 10위로), 광주(8위에서 6위로)의 순위가 상승하였다. 반면 경남(7위에서 12위로), 경북(10위에서 13위로)은 크게 하락하였고, 인천, 울산, 전북도 각각 한 단계씩 순위가 하락하였다.

주민활력지수는 2019년 기준 제주(1위), 충북(2위), 광주(3위)가 상위권을 차지하였으며 2010년과 비교해 보면 충북·전남·광주가 큰 폭으로 상승한 반면, 대전과 전북이 크게 떨어진 것을 알 수 있었다.

[표 3-2] 시도별 지역발전지수 비교

	지역발전지수(종합)				지역경제력지수				주민활력지수			
	2010		2019		2010		2019		2010		2019	
	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위
서울	6.71	1	6.68	1	7.02	1	7.04	1	5.90	12	5.84	13
부산	5.59	13	5.52	13	5.55	11	5.44	11	5.68	15	5.73	15
대구	5.62	12	5.56	12	5.52	12	5.45	10	5.90	13	5.82	14
인천	5.66	11	5.69	9	5.82	6	5.77	7	5.25	16	5.51	16
광주	5.84	6	6.04	6	5.66	8	5.80	6	6.31	7	6.58	3
대전	6.28	3	6.23	3	6.22	4	6.21	4	6.44	4	6.28	8
울산	6.36	2	6.17	4	6.41	2	6.24	3	6.23	10	6.03	11
경기	6.26	4	6.29	2	6.41	3	6.44	2	5.87	14	5.93	12
강원	5.41	14	5.52	14	5.03	14	5.10	14	6.41	5	6.48	6
충북	5.82	8	6.00	8	5.62	9	5.75	8	6.33	6	6.58	2
충남	6.10	5	6.05	5	5.93	5	5.86	5	6.54	3	6.49	5
전북	5.39	15	5.36	15	4.93	15	4.86	16	6.62	1	6.53	4
전남	5.18	16	5.36	16	4.90	16	4.87	15	5.93	11	6.47	7
경북	5.78	9	5.57	11	5.59	10	5.30	13	6.29	8	6.19	9
경남	5.83	7	5.62	10	5.67	7	5.41	12	6.26	9	6.11	10
제주	5.69	10	6.03	7	5.37	13	5.60	9	6.55	2	7.04	1

자료: 국가균형발전위원회 홈페이지(<https://www.nabis.go.kr/contentsDetailView.do?menucd=174>)

2 한국고용정보원, 지방소멸지수²⁾

한국고용정보원은 일본의 마스다가 사용한 접근방식을 적용하여 20~30대 여성인구 비중을 중심으로 각 지역의 소멸위험지수를 산출하여 지방소멸 위기지역을 제시했다. 소멸위험지수는 각 지역의 65세 이상 고령인구 수 대비 20~39세 여성인구 수로 정의하는데, 소멸위험지수의 값이 1.0 미만으로 낮아지는 경우 그 지역은 인구학적으로 쇠퇴위험 단계에 접어들은 것이며, 소멸위험지수의 값이 0.5 미만은 소멸위험이 큰 것을 의미한다.

2) 이상호 외(2022), 『지방소멸위험지수 요약자료』, 『지역산업과 고용』 2022년 봄호, 한국고용정보원(<https://www.keis.or.kr/user/extra/main/4081/publication/reportList/jsp/LayoutPage.do?categoryIdx=262&pubIdx=8452&reportIdx=5731&spage2=2>)

통계청의 주민등록인구통계 자료를 분석해 보면(2022년 3월 기준), 소멸위험지역은 113 곳으로 나타나 전국 228개 시군구의 절반 가까운 지역(49.6%)이 해당되었다.

[표 3-3] 지방소멸위험지수 설명

명칭		소멸위험지수	
소멸 저위험		1.5 이상	
정상지역		1.0 ~ 1.5 미만	
소멸 주의		0.5 ~ 1.0 미만	
소멸위험지역	소멸위험 진입	0.2 ~ 0.5 미만	
	소멸 고위험	0.2 미만	

자료: 이상호 외(2022)

3 행정안전부, 인구감소지수³⁾

행정안전부는 「국가균형발전특별법」(이하 균특법) 제2조 및 동법 시행령 제2조의3에 근거하여 229개 지역(기초자치단체 226개, 세종특별자치시 1개, 제주특별자치도 내 행정시 2개) 중 인구감소지역에 대해 사회자본정비, 교육·문화·관광시설 확충을 위한 재정적·행정적 지원을 한다(균특법 제16조의 3). 인구감소지역은 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정 여건 등을 고려하여 지정한다(균특법 제2조 9호). 인구감소지역은 5년 단위로 지정하며, 인구감소지역의 지정을 위해 인구감소지역 지정안 마련(행안부), 관계기관 협의(중앙행정기관, 시·도지사 등), 국가균형발전위원회 심의, 지정·고시(행안부장관)의 절차를 거친다.

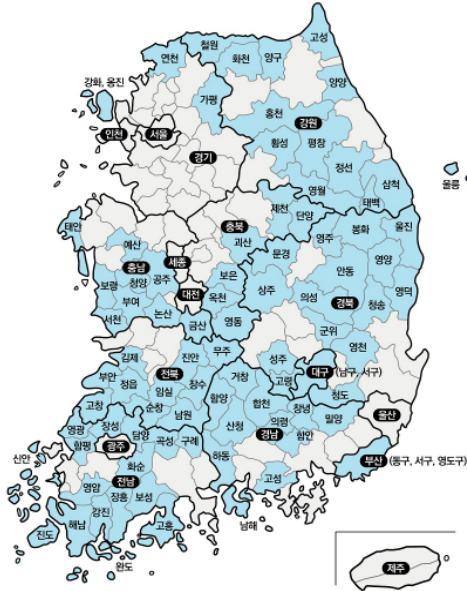
인구감소지역의 지정을 위해 다음의 8개의 인구지표를 활용해 229개 지역을 살펴본다.

- ① 연평균 인구증감률: 5년, 20년간의 인구증감률 변화를 살펴보고 최근 인구감소 추세와 인구감소의 지속성 판단, 지역의 행정수요 예측, 지역활력 검토(통계청, 주민등록인구 현황)

3) 행정안전부 웹페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>)

- ② 인구밀도: 최근 5년간 지역의 인구 밀집도 변화 검토(통계청, 행정구역 현황)
- ③ 청년순이동률: 최근 5년간 청년(19~34세)* 연앙인구 대비 청년순이동자 수 변화를 살펴보고 지역청년의 사회적 이동 추이 분석(통계청, 국내인구이동통계)
 - * 청년 19~34세(「청년기본법」 제2조 제1항에 근거)
- ④ 주간인구: 지역의 주간인구 규모를 통해 소비 및 경제활동 등 지역의 활력 검토(국가교통DB, 통근, 통학, 업무 통행인구)
- ⑤ 고령화 비율: 최근 5년간 총인구 대비 65세 이상 고령인구* 비율을 살펴보고 지역의 노인복지수요 검토(통계청, 주민등록인구 현황)
 - * 고령화인구 65세 이상(「국가균형발전특별법」 제2조 제9호에 근거)
- ⑥ 유소년 비율: 최근 5년간 총인구 대비 14세 이하 유소년인구* 비율을 살펴보고 향후 지역 인력 전망(통계청, 주민등록인구 현황)
 - * 유소년인구 14세 이하(「국가균형발전특별법」 제2조 제9호에 근거)
- ⑦ 조출생률: 최근 5년간 연앙인구 대비 출생아 수 비율을 살펴보고 지역 인구의 자연적 증감 추이 검토(통계청, 인구동향조사)
- ⑧ 재정자립도: 최근 5년간 지자체 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율 변화를 통해 지방재정여건 검토(통계청, 재정자립도)

인구감소지수는 표준화된 지표에 가중치를 반영하여 산정하였으며, 행정안전부는 8개의 인구감소지표를 활용해 18개의 관심지역과 89개의 인구감소감소지역을 지정하였다(2021년 10월). 이들 기초자치단체와 광역자치단체(서울, 세종을 제외한 15개 시도)를 대상으로 '22년, '23년도 지방소멸대응기금 배분금액을 결정하였다(2022년 8월). 지방소멸대응기금은 '22년부터 향후 10년간 매년 정부출연금 1조원을 재원으로 지원되며('22년의 경우 7,500억), 기초자치단체에 재원의 75%, 광역자치단체에 재원의 25%를 각각 배분한다. 기초자치단체는 기금 활용을 위한 투자계획을 수립하고, 이를 한국지방재정공제회에서 위촉한 평가단이 추진체계의 적절성, 계획의 연계성, 사업의 우수성 등에 근거하여 평가한다. 광역자치단체의 경우 인구감소지역 지정 비율, 인구감소지역 평균값 등을 고려하여 배분금액이 결정되고 이에 따라 투자계획을 수립한다.



부산(3)	동구 서구 영도구
대구(2)	남구 서구
인천(2)	강화군 옹진군
경기(2)	가평군 연천군
강원(12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
충북(6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
충남(9)	공주군 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
전북(10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
전남(16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
경북(16)	고령시 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
경남(11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군

(관심지역 18개) 대전 동구, 인천 동구, 부산 중구, 부산 금정구, 광주 동구, 경남 통영시, 강원 강릉시, 강원 동해시, 대전 중구, 경북 경주시, 경남 사천시, 경북 김천시, 대전 대덕구, 강원 인제군, 전북 익산시, 경기 동두천시, 강원 속초시, 경기 포천시

[그림 3-2] 인구감소지역 현황

자료: 행정안전부 웹페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>)

4 산업연구원, K-지방소멸지수⁴⁾

지방소멸에 직면한 지역을 보다 정제된 방법론을 통해 도출하고, 지방소멸지역의 인구 감소 극복을 위한 대안을 개발하고자 거시경제 차원에서 생산-분배-지출의 선순환구조와 지역경제의 실물경제 순환적 구조를 적용하여 산업연구원에서 K-지방소멸지수를 개발하였다. 지방소멸지수로 대표적인 일본 마스다의 지방소멸지수는 인구재생산력 중심의 자연 증감에 의존하고 있으나, 현실적으로 인구유출에 의한 지방소멸의 영향이 훨씬 더 크기 때문에 K-지방소멸지수는 지역경제와 인구유출의 실상을 잘 반영할 수 있다. 지역경제 선순환 메커니즘을 형성하는 4개 부문의 주요 지표를 사용하였다.

[표 3-4] K-지방소멸지수 지표

부문	측정지표	출처	산출방법
혁신활동	1인당 경상연구개발비	통계청, 광업제조업조사(MDIS)	경상연구개발비/총인구
산업구조 고도화	전 산업 다양성지수	산업연구원	세세분류 산업 가중치 합계
고부가가치 기업	지식산업 사업체 비율	산업연구원	지식산업사업체수/총사업체수
지역성장	천 명당 종사자 수	통계청, 전국사업체조사	총종사자수×(1,000명)/총인구
	1인당 GRDP	통계청, 지역소득	GRDP/총인구
	인구증감률	통계청, 주민등록인구	증감인원수/총인구

자료: 허문구 외(2022), p.32

인구이동은 지역경제 선순환 메커니즘과 밀접하게 연계되어 있는데 지역 간 이동은 소득, 일자리 등 지역의 실물경제와 관련되어 있으므로 높은 성장이 발생하는 지역으로 인구가 몰려드는 경향이 있다. 그러므로 지역순환경제상 소득이 유출되는 비수도권 지역의 경우는 지출이 감소함에 따라 생산활동에도 부정적 영향을 미치고 일자리 역시 줄어들어

4) 허문구 외(2022), 「지방소멸 시대의 인구감소 위기 극복방안: 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.

지역민은 다른 지역으로 이동하게 됨에 따라 지방소멸의 위기적 상황이 심화되기도 한다 (허문구 외, 2022).

인구유출로 인한 지방소멸은 지역경제 선순환 메커니즘을 통해 지역 외부의 인구를 유인(pull)하거나 지역의 인구를 밀어내는(push) 요인을 지역경제 선순환 메커니즘 살펴 볼 수 있다. 오늘날의 지식집약적 사회에서는 지역이 발전을 이루기 위해 혁신역량의 필요성이 제기된다. 고령화라는 세계적 추세로 인해 많은 국가 및 지역은 고령화로 인한 노동력 부족에 대응하기 위해 생산성을 높이는 정책에 집중하며 혁신역량을 강화하고자 한다. 게다가 혁신활동의 증가는 지역의 기술수준을 한 단계 끌어올리고 기존 산업의 고도화와 기술 간의 융복합에 의한 다각화 전략을 통해 미래 산업을 창출할 수 있다. 이러한 과정은 지역의 고부가가치화로의 산업구조 구도화를 가져올 수 있으며, 산업의 고도화는 지역 총생산 증가와 지역주민을 위한 좋은 일자리 등을 만들어낸다.

관련된 지표를 살펴보면, 혁신활동의 대표지표로는 '1인당 경상연구개발비'를 활용하였다. 일반적으로 국가 또는 시·도 차원에서 혁신을 측정할 때 가장 많이 사용되는 지표는 '국내총생산(지역내총생산) 대비 R&D 투자 비중'이지만 시·군·구 단위에서 구득가능한 경상연구개발비를 혁신활동의 대리지표로 채택하였다.

산업구조 고도화 부문을 측정하는 지표로 '전 산업 다양성지수'를 활용하였다. 산업 간의 융복합으로 새로운 고부가가치산업이 창출될 수 있으므로 산업고도화를 위해 다양한 산업이 전제될 필요가 있다.

고부가가치 기업의 대표 지표는 '총사업체 대비 지식산업 비율'을 사용하였는데, 여기에서의 지식산업은 지식제조업과 지식서비스업 모두를 포함한다. 마지막으로 지역성장에 관한 지표는 일자리, 소득, 인구 등 다양한 부문으로 나누어 측정하기 위해 '인구 천 명당 종사자 수', '1인당 지역내총생산', '인구증감률' 등을 채택하였다.

이러한 지표를 활용한 K-지방소멸지수를 통해 지역경제 순환구조에 바탕을 두어 분석한 결과, 228개 전국 시군구 가운데 소멸 위기에 빠진 지역은 59곳이었으며, 위험이 높은 지역은 전남 신안군, 인천 옹진군, 경북 울릉군, 경남 의령군, 경북 봉화군 순으로 나타났다.

5 한국개발연구원, 지역낙후도지수⁵⁾

한국개발연구원의 지역낙후도지수는 타당성평가에 있어 효율성만을 기준으로 할 경우 발생할 수 있는 지역 간 불균형 심화를 방지하고 지역균형발전의 국가 정책을 반영하기 위해 개발되었다. 지역낙후도 적용의 근본 목적은 낙후지역에서 수행되는 공공투자사업에 대해서 일종의 가점을 부여함으로써 다소 경제성이 낮더라도 사업을 추진하여 지역의 불균형 상태가 심화되지 않도록 하자는 것이다. 예비타당성조사 등 타당성평가에서 지역균형발전에 대한 요청은 점차 강조되고 있는 상황이며 특히 대규모 공공투자사업의 투자 우선순위 검토에 있어 해당 지역의 상대적 지역발전 정도를 살펴보고 있다.

지역발전의 개념을 인적, 물적, 사회경제적 개발을 통한 지역공동체의 경쟁력 강화 및 삶의 수준 향상이라고 정의할 수 있으며, 지역낙후도지수는 한 국가 내 여러 지역의 발전 정도를 나타내는 정량적 산출값이라 할 수 있다(김민호 외, 2020). 그동안 지역낙후도지수 산정에 사용되는 지표(인구증가율, 재정자립도, 노령화지수, 인구당 의사 수, 제조업 종사자 비율, 승용차 등록 대수, 도로율, 도시적 토지이용 비율 등 8개)들을 보완하기 위해 국내외 균형발전 관련 지표들을 검토하여 2020년 개선한 지역낙후도지표를 구성하였다(표 3-5). 그리고 구성된 지표를 요인분석을 통해 기본생활여건(경제, 보건·복지, 안전, 교육, 주거, 교통, 환경), 기타 경제활동여건(산업·일자리), 기타 여가향유여건(문화·여가) 등 3개 요인으로 구분하여 각 요인을 구성하는 지표의 가중치를 도출하여 지역낙후도지수를 산정하였다.

지역낙후도지수는 통계적인 방법을 이용하여 산정되었고 이를 통해 지역 간 비교가 가능하여 지역균형발전의 관점에서 어떤 측면을 보다 고려하거나 강조할 필요성이 있는지에 대해 실증적 증거를 제시할 수 있을 것이다.

5) 김민호 외(2020), 「타당성평가에서의 지역낙후도 분석 개선방안 연구」, 기획재정부·한국개발연구원

[표 3-5] 지역낙후도지수 구성 지표

부문	변수
인구	연평균 인구증감률
경제	재정자립도
주거	노후주택 비율
	빈집 비율
	상수도보급률
	하수도보급률
교통	도로포장률
	고속도로 IC 접근성
	고속·고속화철도 접근성
	주차장 서비스권역 내 인구 비율
산업·일자리	사업체 수 증감률
	종사자 수 증감률
	지식기반산업 집적도 3년 평균
	상용근로자 비중
교육	유아(0~5세) 천 명당 보육시설 수
	학령인구 천 명당 학교 수
	어린이집 서비스권역 내 영유아 비율
	초등교 서비스권역 내 학령인구 비율
문화·여가	인구 십만 명당 문화기반시설 수
	공연문화시설 서비스권역 내 인구 비율
	도서관 서비스권역 내 인구 비율
	공공체육시설 서비스권역 내 인구 비율
안전	119안전센터 1개당 담당주민 수
	소방서 접근성
	경찰서 접근성
환경	1㎢당 대기오염물질 배출량
	생활공원 서비스권역 내 인구 비율
보건·복지	65세 이상 1인가구 비율
	사회복지 및 보건 분야 지출비중
	인구 십만 명당 사회복지시설 수
	노인여가복지시설 서비스권역 내 노인 비율
	응급의료시설 서비스권역 내 인구 비율
	병원 서비스권역 내 인구 비율

자료: 김민호 외(2020)

6 한국농촌경제연구원, 지역발전지수

한국농촌경제연구원은 시·군의 삶의 질 여건과 지역발전 정도의 진단, 계획목표의 정립, 목표추진을 위한 정책 설계, 목표 대비 성과 측정 등을 통한 지역통계 기반의 지수 구축의 필요성에 따라 2007~2008년 지역발전지수를 개발하고 이후 일부를 수정, 보완하여 4가지 영역의 세부 변수 21개를 구성하였다.



[그림 3-3] 농촌경제연구원의 지역발전지수 구성

자료: 송미령 외(2021), p.18

지역발전지수는 시·군을 ‘삶터’, ‘일터’, ‘쉼터’, ‘공동체의 터’ 등 4가지의 개념으로 정리하고 각 부문의 발전 정도에 따라 지역 주민 삶의 질이 영향을 받는다고 가정한다(송미령 외, 2021). 각 영역별 발전 정도를 실증적 통계자료를 활용하여 지수를 산출해 지역별로 진단하고 상호비교를 한다. 시군 종합진단지표로서 지역발전지수는 4가지 개념과 연계되는 영역별 지수인 생활서비스 지수, 지역경제력 지수, 삶의 여유공간 지수, 주민활력 지수의 합으로 계산된다. 전문가 조사 등 객관적 통계자료 구축이 가능한 영역별 세부 변수 21개를 채택하여 선형 표준화를 수행하고, 영역별 지수의 가중치를 반영하여 종합지수를 도출한다.

[표 3-6] 농촌경제연구원의 지역발전지수 지표

영역별 지수	부문	지표
생활서비스 (삶터)	기초생활여건	노후주택 비율: 준공 30년 초과 주택 비율
		식수보급 및 하수처리 현대화: 상하수도보급률
	교육여건	공교육 기반: 1km ² 당 학교 수(초, 중, 고)
		사교육 기반: 인구 천 명당 사설학원 수
	보건, 복지여건	의료서비스 질: 인구 천 명당 의료인 수
		의료시설 기반: 인구 천 명당 병상 수
		아동복지 기반: 영유아(6세 미만) 천 명당 보육시설 수
노인복지 기반: 1km ² 당 노인여가복지시설 수		
지역경제력 (일터)	산업기반	사업체 기반: 총사업체 수
		경제활동력: 지난 5년간 연평균 사업체 증감률
		고용기회: 15세 이상 인구 대비 총일자리 수 비율 (사업체종사자 수+농업종사자 수)
	주민소득수준	소득수준: 1인당 지방소득세
	지자체 재정력	재정기반: 재정자립도
	지자체 경제규모	지역내총생산(GRDP): 2018년에 지표로 추가
삶의 여유공간 (쉼터)	녹색휴양기반	인구 천 명당 도시공원 면적
	녹지기반	녹지확보율: 녹지율
	문화휴양기반	문화시설: 문화기반시설 수
체육시설: 인구 천 명당 마을체육시설 수		
주민활력 (공동체의 터)	인구변화	인구증가율: 연평균 인구증가율(15~19년)
	인구구조	고령화율: 총인구 중 65세 이상 인구 비율
	인구활력	조출생률: 연앙인구 천 명 대비 출생자 비율

자료: 송미령 외(2021)

2020년 4개의 영역별 지수를 합산하여 지역발전지수를 산출한 결과, 상위권에 해당하는 지역은 수도권 남부와 인접 지역인 충청권 북부 그리고 부산, 대구, 울산 등 광역시 내에 있는 일부 군 지역이었다. 2020년 1~3위는 화성시, 수원시, 성남시 순위로, 화성시는 2010년 이래 계속 1위를 차지하고 있으며, 이는 지역경제력 및 신도시 개발로 인한 인구 유입의 효과로 판단된다(송미령 외, 2021). 상위 50위 내 군 지역은 부산 기장군, 대구 달

성군, 경북 울주군, 충북 진천군, 강원 화순군 등 총 5개 지역이다. 이들 지역 중 기장군, 울주군, 달성군의 경우 부산, 울산, 대구 등 광역시의 경제여건에 많은 영향을 받아 상위에 머무를 수 있었다고 판단되며 진천군은 지역경제력과 주민활력 영역에서 상위에 위치하였으며, 화순군은 생활서비스 영역 및 삶의 여유공간 영역에서 상위권에 포진하였기 때문에 순위가 높았다. 상위 50위로 신규 진입한 의정부시, 광명시, 의왕시, 양주시 등은 주택 공급에 따른 인구증가로 파악되며, 서산시는 제조업, 건설업 영역에서 사업체와 종사자가 큰 폭으로 상승하여 지역경제력 및 주민활력 영역에서의 성장한 것으로 판단된다(송미령 외, 2021).

제2절

지역 유형 도출 및 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞에서 지역발전 관련 다양한 지표들을 살펴보았다. 이 절에서는 유사한 지표들을 중심으로 각 지표들을 적용하여 제시된 인구위기지역이 어느 정도 차이가 있는지, 혹은 유사한지 검토하고자 한다. 이를 위해 앞에서 살펴본 지표들 중 지역의 인구소멸, 지방소멸 등 위기 또는 위험지역을 선별하기 위해 사용되는 지표로 가장 널리 알려진 지방소멸지수, 인구감소지수, K-지방소멸지수를 적용하여 위기지역으로 도출된 지역을 비교하여 살펴보고자 한다.

[표 3-7] 지방소멸, 인구감소 관련 지수 비교

	지방소멸지수 (한국고용정보원)	인구감소지수 (행정안전부)	K-지방소멸지수 (산업연구원)
지표	20~39세 여성/ 65세 이상 인구	연평균 인구증감률 인구밀도 청년순이동률 주간인구 고령화 비율 유소년 비율 조출생률 재정자립도	1인당 경상연구개발비 전 산업 다양성지수 지식산업 비율 천 명당 종사자 수 1인당 GRDP 인구증감률
특징	인구재생산력	인구구조/인구증감	지역경제 선순환 체계

자료: 허문구 외(2022) 재작성

먼저, 한국고용정보원의 지방소멸지수를 적용하여 제시된 소멸위험지역을 살펴보면, 2022년 전국 229개 기초지자체 가운데 절반에 가까운 113개(49.6%)로 나타났다. 65세 이상 인구 대비 20~39세의 인구 비율이 0.5 미만이면 소멸위험지역으로 분류된다. 2년 전인 2020년에 비해 11곳이 늘어 2022년 113개가 되었는데, 특히 최근 제조업이 급격

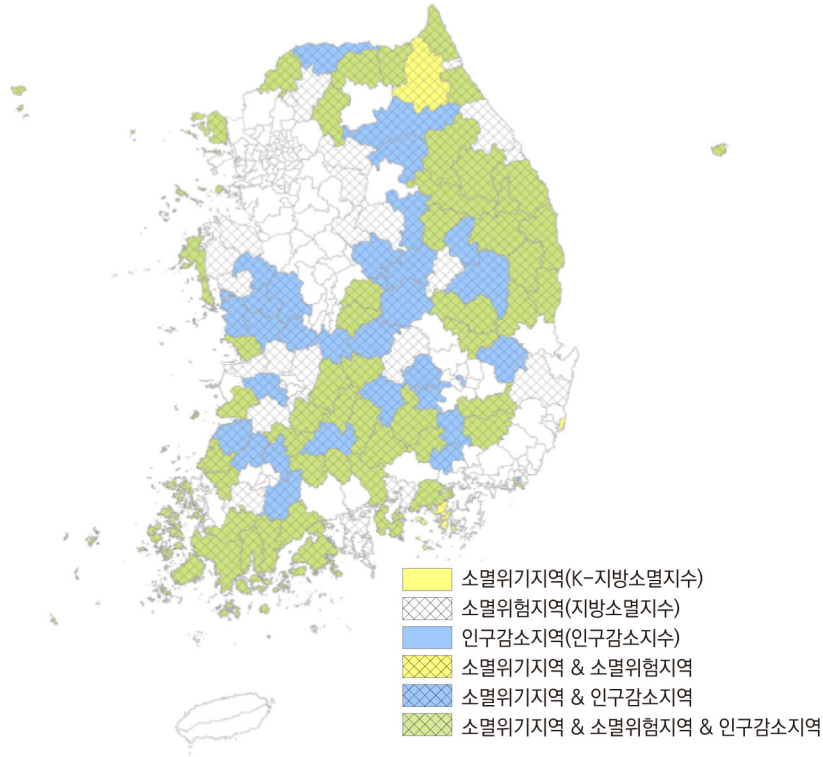
히 쇠퇴한 경남 통영시(자동차)와 전북 군산시(조선) 등이 처음으로 소멸위험지역에 포함되어 지역 전통 산업도시의 제조업 종사자 감소가 지방소멸 위기로 나타나고 있음을 알 수 있었다. 또한 수도권외의 경기도 포천시, 동두천시 등과 함께 강원도 속초시, 충남 당진시, 서산시, 충북 충주시, 전남 여수시, 나주시, 전북 익산시 등도 처음으로 소멸위험지역으로 분류되었다.

다음으로 행정안전부의 인구감소지수를 적용하여 살펴본 결과 인구감소지역은 89개 지역으로 나타났다. 인구감소지수를 구성하는 지표를 선정하기 위한 기준으로 법적 고려사항, 객관적 통계자료, 인구감소 현상을 설명하는 대표성 등을 검토하여 8개의 지표 즉, 인구밀도, 인구증감률, 조출생률, 주간인구, 재정자립도, 청년순이동률, 고령화 비율, 유소년 비율 등을 선정하고 지표별 가중치를 부여하여 최종적으로 인구감소지수를 산출하였다. 인구감소지역을 선정하기 위해 국가균형발전특별법에 의해 서울특별시를 제외하였으며, 수도권 내에서도 상대적으로 인구감소가 심각한 일부 경기도와 인천광역시, 도심공동화로 인한 인구감소가 나타나는 광역시 내 일부 자치구가 포함되었다.

마지막으로 K-지방소멸지수에 의해 도출된 지방소멸위험도가 큰 위기지역은 총 59개이다. 이 중 소멸위험지역은 지방소멸지수 0.5 미만으로 9개 지역, 소멸우려지역은 지방소멸지수 0.5~0.75 미만의 50개 지역이다. 지방소멸위험 9개 지역은 인천 용진군을 제외하면 나머지는 비수도권 군 지역(전남 신안군, 구례군, 경북 울릉군, 봉화군, 청송군, 영양군, 경남 의령군)으로 구성되어 있으며 소멸우려지역은 수도권인 경기(가평군, 연천군) 및 인천(강화군), 광역시인 부산(서구, 영도구), 울산(동구)의 지역들도 포함되었다. 울산광역시의 동구는 전통적으로 조선업 관련 비중이 높은 지역으로 안정된 일자리를 제공하고 견실한 인구구조가 형성되어 있을 것이라는 예상과는 달리 소멸우려지역으로 나타났다. 이러한 결과는 2016년부터 시작된 조선업의 위기가 지역내 산업 전반에 큰 부정적 영향을 미치면서 인구유출 및 지역경제 침체에 기인한 결과로 여겨진다(허문구 외, 2022).

[표 3-8] 지방소멸지수, 인구감소지수, K-지방소멸지수 결과 비교

지역	지방소멸지수	인구감소지수	K-지방소멸지수
	소멸위험지역 113개(2022)	인구감소지역 89개(2021)	위기지역 59개(2022)
부산	중구, 서구, 동구, 영도구	서구, 동구, 영도구	서구, 영도구
대구	서구	서구, 남구	-
인천	동구, 강화군, 옹진군	강화군, 옹진군	강화군, 옹진군
울산	-	-	동구
경기	동두천시, 포천시, 여주시, 연천군, 가평군, 양평군	연천군, 가평군	연천군, 가평군
강원	강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군	태백시, 삼척시, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 고성군, 양양군, 홍천군, 횡성군	태백시, 삼척시, 영월군, 평창군, 정선군, 화천군, 양구군, 고성군, 인제군, 양양군
충북	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 충주시, 제천시, 옥천군, 음성군,	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 제천시, 옥천군	보은군, 영동군, 단양군
충남	금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군, 공주시, 보령시, 서산시, 논산시, 당진시, 홍성군, 예산군	금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군, 공주시, 보령시, 논산시, 예산군	태안군, 서천군
전북	진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군	진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 김제시, 남원시, 정읍시	진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 부안군
전남	곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군, 여수시, 나주시, 담양군, 화순군, 영암군, 영광군, 장성군	곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군, 담양군, 화순군, 영암군, 영광군, 장성군,	곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군, 영암군
경북	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군, 경주시, 김천시, 안동시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 예천군, 울진군, 울릉군	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 문경시, 성주군, 봉화군, 상주시, 안동시, 영주시, 영천시, 울진군, 울릉군	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 봉화군, 울진군, 울릉군
경남	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군, 통영시, 사천시, 밀양시, 함안군, 거창군	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군, 밀양시, 함안군, 거창군	의령군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군, 밀양시, 통영시



[그림 3-4] 지방소멸 위기지역 유형

행정안전부 인구감소지수를 활용한 인구감소지역(하늘색), 산업연구원의 K-지방소멸 지수 활용 위기지역(노란색), 한국고용정보원의 지방소멸지수(격자무늬)를 활용한 소멸 위험지역을 비교한 결과, 세 가지 유형 모두 위기지역에 해당되는 곳(연두색 격자무늬 부분)은 총 56곳으로, 부산(영도구, 서구), 인천(강화군, 옹진군), 경기(연천군, 가평군), 강원(고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 태백시, 평창군, 화천군), 충북(단양군, 보은군, 영동군), 충남(서천군, 태안군), 전북(부안군, 무주군, 임실군, 순창군, 장수군, 진안군), 전남(강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 보성군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군), 경북(군위군, 봉화군, 영덕군, 영양군, 울릉군, 울진군, 의성군, 청송군), 경남(고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 하동군, 함양군, 합천군) 등으로 나타났다.

지방소멸지수는 특정 시점의 65세 이상 고령인구 수 대비 20~39세 여성인구 수 비율로 계산하는 인구재생산력만으로 산출하였기 때문에 청년층 비율이 상대적으로 높은 편

인 대도시 지역을 제외한 중소도시, 농산어촌 지역이 대부분으로, 전국의 절반에 가까운 지역이 해당되었다. 특히, 경기도 지역의 시군이 다수 포함(동두천시, 포천시, 여주시, 양평군, 연천군, 가평군 등)된 것이 특징이다.

인구감소지역은 시계열적 변화를 중심으로 감소추세를 주로 반영하는 것으로 고령인구 대비 젊은 여성의 비율이 낮더라도 사회적 이동(전출입)으로 인한 인구유입이 발생, 재정자립도가 높은 지역 등은 제외되는 경향이 있다(예를 들면, 동두천시, 포천시, 여주시, 양평군, 강릉시, 동해시 등).

K-지방소멸지수에 의한 위기지역은 지역경제의 실물경제 순환과정과 밀접한 관련성이 있으므로 다른 두 지표보다 지역경제적 상황이 보다 반영되는 경향을 나타냈다. 즉, K-지방소멸지수는 연구개발, 산업, 지역내총생산(GRDP), 인구증가 등 다양한 산업경제 지표를 포함하여 지역경제활력에 초점을 두고 있다. 가령, 울산 동구의 경우 지방소멸지수, 인구감소지수 등과 같이 인구통계 중심으로 살펴봤을 때는 위험지역에 포함되지 않았지만 지역의 실물경제 순환과정 지표인 K-지방소멸지수로 살펴볼 경우 조선업 위기에서 비롯한 지역경제의 위험이 반영되어 위기지역으로 분류되었다.

세 지수의 위기지역을 비교검토한 결과, K-지방소멸지수로 분류된 위기지역 59곳 중 인구감소지역과 지방소멸위험지역 모두에 해당하는 지역은 울산 동구, 강원 인제군, 경남 통영시를 제외한 56곳임을 확인할 수 있었다. 세 지수의 위기지역에 모두 해당하는 지역(그림 3-4의 연두색 격자무늬 해당 지역)은 최근 시점의 인구재생산력 기준, 시계열 검토를 통한 인구증감의 동태적 특징, 지역경제적 상황 등 다양한 측면에서 모두 위기적 상황에 처해 있음을 의미하는 것이다.

세 지수를 통해 비교한 결과를 종합해 보면, 인구증감, 고령화 비율, 인구재생산 등 인구지표는 지역경제지표와도 관련성이 있으며, 서로 다른 목적으로 만들어진 세 지표를 적용한 결과 많은 지역이 중첩적으로 위기지역으로 도출되는 것을 알 수 있었다. 다양한 부처와 연구기관에서 급격한 인구감소와 지역 쇠퇴에 위기의식을 가지고 지표를 통해 실태를 파악하여 지역발전전략을 수립하고 있는 반면, 보다 효율적으로 대응하기 위해서는 국가 전체적인 시각에서 종합적이고 통합적인 대응방안을 마련할 필요가 있다. 그러므로 중앙과 지방의 여러 행정기관 간의 협업은 물론, 각 연구기관들 간에도 활발한 논의와 협력체계를 구축하여 보다 효과적인 지역발전전략을 모색하는 것이 필요하다.

제4장

지역발전 미래 정책이슈

- 제1절 우리는 다시 인구성장을 경험할 수 있는가? 위기를 기회로
- 제2절 인구감소시대 공간의 효율적 활용전략은? 뭉치고 연결하기
- 제3절 누가 지역발전을 주도하는가? 지역이 주도하고 중앙은 지원
- 제4절 어디에 살든 행복할 수 있는가? 정주여건과 삶의 질 향상

제 1 절

우리는 다시 인구성장을 경험할 수 있는가? 위기를 기회로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리는 이제껏 경험하지 못했던 인구감소시대를 2022년 인구 데드크로스 이후 본격적으로 맞이하면서 이전의 인구성장시대의 지역발전전략과는 다른 새로운 관점의 전략이 요구되며 지역은 창조적인 발전을 위한 관리를 필요로 한다. 지역의 창조적 관리는 인구증가시대에 통용되었던 양적 팽창을 지양하고, 도시 및 지역환경의 질적 수준을 제고하고 지역주민의 만족도를 향상시키는 것을 목표로 한다(김현호 외, 2010). 1980년대 이후 계속적으로 균형발전에 대한 노력을 해왔음에도 불구하고 사실 크게 실효성 있는 결과를 가져오지 못했다. 그동안의 인구성장시대에는 지방 격차는 있지만 지방의 소멸이라는 위기적 상황까지 생각하지 못했으나 최근 인구감소시대의 전환으로 지방소멸에 대한 대책과 논의들이 국가적 의제로 부상하였다. 그러나 위기의식의 체감과는 별개로 크게 실효성 있는 대책들이 마련되지 못하였기에 지방소멸 담론과 정책에 대해 비판적으로 성찰하는 것은 의미가 있다.

지금까지의 지역발전전략은 기존 사회경제시스템을 유지하기 위한 지역 인구 규모의 유지 및 인구유입에 초점을 두었다면, 이제는 인구구조 변화에 맞추어 기존 시스템을 변화시키려는 대책도 병행해야 한다. 지속적인 저출생, 비혼의 증가 등의 시대적 흐름은 인구감소를 필연적으로 수반할 수밖에 없기에 인구감소의 거대한 흐름을 상수로 설정(적응 전략)하여 미래전략을 수립하되 사회시스템이 대응할 수 있도록 그 변화의 속도를 둔화시키기 위한 노력(완화전략)을 병행하는 것이 필요하다. 인구감소에 대한 적응은 근본적으로 지역 인구가 살아가기 위한 공간을 조성한다는 의미로, 인구감소를 기회로 전환할 수 있는 요인으로 이해하고 전략을 수립하는 것이 필요하다.

[표 4-1] 인구위기 대응방식의 두 가지 접근 병용: 완화와 적응

인구구조 변화를 완화(mitigation)	인구구조 변화에 적응(adaptation)
<ul style="list-style-type: none"> • 기존 사회경제시스템에 맞추기 위한 인구 규모와 구조 유지 • 인구총격의 원인인 저출산, 고령화, 인구유출을 해소하기 위해 출산장려정책, 청·장년 인구유입 등 인구증가를 위한 적극적 노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 규모와 인구구조 변화에 맞추어 기존 사회경제시스템 변화 • 인구감소, 고령화의 파급효과와 영향에 대해 지역 시스템을 변화하여 피해를 감소시키거나 새로운 기회를 모색하는 정책적 활동

자료: 민보경(2021)

최근 몇 년 사이 지방소멸 담론이 지역균형발전의 주요 관심사로 부각되면서, 지방소멸을 막기 위한 재원투자와 정책과제의 시행이 국가적으로 시급하다는 데 중앙정부, 지방정부, 국회, 학계, 지역사회 등 많은 이해관계자들이 동의하고 있다. 그럼에도 불구하고, 위기 인식의 지방소멸 담론이 오히려 지방의 인구감소 현상을 다층적으로 접근하거나 다양한 방식으로 지역발전정책을 수립하는 것을 방해할 수 있다. 즉, 인구의 양에만 집착하면 적절한 지역의 미래전략을 수립하는 데 있어 효과적인 대안을 마련하기 곤란한 경우가 발생할 수 있다. 가령, 인구가 감소하는 지역일지라도 미래가 밝은 지역이 있을 수도 있고, 아니면 부정적인 측면으로 접근해야 하는 지역이 있을 수 있는데 지방소멸에 급급한 채 지나치게 인구의 양적 측면에 매몰되어 인구유입에만 몰입한 전략을 추구하기도 한다. 특히 인구감소 위기에 대응하기 위해 출산장려금이나 청년인구의 유입을 지나치게 강조하게 되면 정책의 효과성을 가져오기 힘들 수 있다.

대부분의 인구감소지역은 청년인구 유입 정책에 몰두하고 있는데, 청년인구가 많으면 출산 등 인구의 자연증가나 활기찬 문화, 지역경제에 활기를 더할 수 있겠지만 이는 모든 지역에서 통용되는 절대적인 기준이 될 수는 없을 것이다. 그러므로 청년인구 유입에 매몰되어 지역발전전략을 수립하기보다는 지역의 맥락을 고려하여 지역 실정에 적합한 다양한 연령층에 초점을 두어 인구정책을 수립할 수 있다. 고령화 시대에 예를 들면, 경제력 있고, 활력 있는 중장년 인구가 많다면 지역은 활기를 띠게 될 수 있을 것이다.

고령화에 대응하는 지역여건을 마련하기 위해 고령인구의 주류화의 관점으로 접근하는 것이 필요하다. 고령인구를 단지 공공사회복지서비스의 수혜자만으로 보는 것이 아니라 실버산업 등 경제 부문에서의 적극적 소비자이자 잠재적 경제활동인구로 바라볼 수 있다. 즉, 지역경제의 새로운 소비계층과 새로운 노동인구로 간주하여 지역발전전략을 수

립하는 방안도 검토할 수 있다(김현호 외, 2010).

미국 애리조나의 선시티(Sun City)는 미국 최초의 대규모 은퇴자 마을(retirement community)로 전국에서 온 3만 명 이상이 거주한다. 은퇴자 마을은 국가 또는 지방자치단체의 자금으로 운영되는 양로원이나 요양원과 달리 입주자들이 개인적으로 비용을 지불하며, 이곳 노인들은 사는 동안 모든 서비스를 받는다. 선시티는 노인들이 자치회를 만들어 직접 도시를 운영하고 시장도 시의회도 따로 없다. 입주자들은 모두 노인 자치회에 참여해 시설 운영 방안을 결정하고 도시 정책에 영향력을 행사한다. 캘리포니아의 팜스프링스(Palm Springs) 역시 매력적인 관광지, 휴양지이자 고령자들이 많이 거주하는 대표적 실버타운이다. 선시티와 팜스프링스는 은퇴자들이 많이 거주하는 지역이지만 활력이 넘치는 매력적인 도시이다. 일반적으로 타 지역으로 이주하는 고령층은 당해 지역에서 은퇴하는 고령층보다 교육, 소득, 건강 수준이 높은 데다 은퇴자들은 투자소득, 자산소득, 연금 등의 비노동수익을 가지고 이주하기 때문에 이주 은퇴자들이 집단적으로 거주하는 미국 서부지역의 새로운 소득원이 되고 있다(강호제 외, 2015). 이러한 해외사례가 우리나라의 지방정부에 시사하는 바는 연금소득과 자산소득을 보유하고 전문지식을 갖추고 있는 고령자들을 적극적으로 유치하는 것이 지역경제의 기회 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 지자체는 자연환경 관리, 의료시설 확충, 은퇴자 친화형 인프라에 대한 투자 등을 통해 활동성 있는 고령자의 유치를 지역발전에 활용할 수 있다(강호제 외 2015). 그러므로 지역의 날씨, 위치, 문화, 역사 등 여러 맥락적 요인을 고려하고 새로운 환경변화를 반영해 다양한 방식의 지역발전전략을 수립하는 것이 필요하다.

MZ세대로 대표되는 오늘날의 청년층은 기존의 기성세대와는 다른 성향과 특징을 나타낸다. 청년층은 기성세대와는 달리 일을 사회적 의무로 여기지는 않으며 일보다는 여가를 중시한다(민보경 외, 2020). 청년 1인가구, 만혼과 비혼 경향의 증가 추세, 청년들의 자유로운 삶, 여가 중시 문화로 인해 공간이동성은 강화되어 나타나고 있다. 그러므로 진학, 취업, 창업 등 청년들의 생애주기를 고려하여 지역대학과 지역사회의 연계, 양질의 일자리 마련, 유희시설 등을 활용한 주거, 문화, 교육, 창업 등 공간 마련, 체류인구 및 생활인구 지원정책 등 청년들이 삶의 질 제고를 위한 좋은 환경의 지역을 선택할 수 있도록 제도적, 물리적 기반을 형성하는 것이 필요하다.

사회공간적 이동성이 극대화되는 미래의 지역에서 정주인구의 중요성은 현재보다 상대적으로 약화될 수 있다. 이러한 의미에서 정주인구의 규모가 작더라도 관광이나 비즈니스

등으로 지역을 찾는 사람이 많아진다면 생활인구, 관계인구, 체류인구 등의 인구개념이 더욱 중요해질 수 있다. 사람들이 머무를 수 있는 매력적인 지역으로 만들어내기 위해서는 지역마다 보유하고 있는 장소성(placeness)을 강조하면서 환경, 경관, 산업, 문화 등 다양한 분야에서 지역발전을 추구하고 변화를 이끌어내는 것이 필요하다. 이러한 지역은 출생아 수가 적고, 정주인구 규모가 작더라도 소멸하지 않고 활력을 가질 수 있다.

총인구가 감소하고 있는 시대에 지역의 정주인구 유입 정책은 제로섬(zero sum) 게임의 한계가 있다는 문제 인식하에 최근 비정주인구가 관심을 받으며 이를 활용한 전략이 제시되고 있다. 전 세계적으로 정보통신기술의 발달에 따른 네트워크, 가상공간의 등장으로 물리적 시공간 제약의 한계 극복, 다양한 교통수단의 발전 등에 의해 정주패턴의 변화가 나타나고 있다(안소현 외, 2022). 체류인구는 주소지를 등록하지는 않지만 통근, 통학 등 일상생활을 영위하기 위해 체류하는 것으로 생산과 소비 목적을 모두 포괄하는 것이며, 관광 방문인구는 일상생활에서 벗어나 이동 목적이 소비 관련이 주를 이룬다(안소현 외, 2022). 관계인구는 일본에서 처음 사용된 개념으로 이주는 하지 않더라도 지역에 관계를 맺어오는 인구를 뜻하며 단순히 방문하는 교류인구와 이주를 하는 정주인구의 중간 정도에 위치한다(이소영·김도형, 2021). 2023년 1월 1일부터 시행하는 「인구감소지역지원특별법」은 인구감소지역의 특례로 생활인구 확대를 위한 지원(제15조)을 명시하고 있는데, 생활인구의 개념은 특정 지역에 거주 또는 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로 주민등록을 한 사람이거나 통근, 통학, 관광, 지속적 교류 등을 위해 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람으로 기준을 제시하고 있어 정주인구를 포함하는 보다 포괄적 개념으로 사용된다. 그러므로 정주인구 이외에 이러한 다양한 인구개념을 활용하여 지역경제, 사회적 관계 등을 활성화하는 다각도의 전략을 모색하는 것이 필요하다.

[표 4-2] 인구변화에 따른 정책 어젠다(예시)

정책 어젠다(예시)
<ul style="list-style-type: none"> • 4차 산업혁명, 기후변화, 인구감소 등 지역 여건 변화를 고려한 지역발전전략 마련 • 인구감소에 따른 유희·노후시설, 빈집 등 공간 재정비 • 생활인구, 교류인구 유치를 통한 소비 증진 및 지역활력 제고 • 건강한 고령인구의 일자리 확대 • 친환경 산업, 스마트 농업 등 농촌 일자리 마련

제2절

인구감소시대 공간의 효율적 활용전략은? 뭉치고 연결하기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

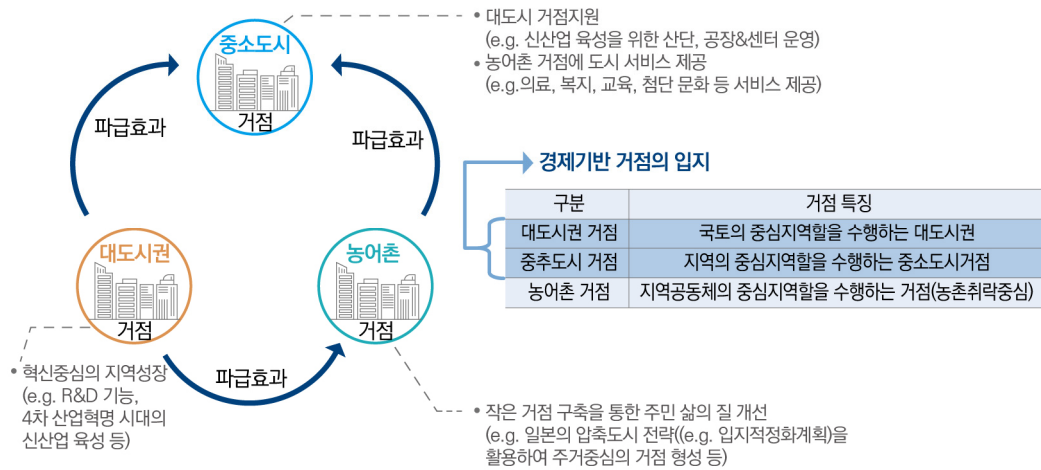
인구감소에 대응(적응)하기 위한 공간전략으로 거점육성(compact)과 연결(network)의 발전 방향이 논의되고 있다. 특히 인구가 감소하고 있는 농산어촌의 경우 지역에서 주민들이 향유하고 있는 서비스의 수준을 하락시키지 않도록 최대한 노력하는 것이 필요하며 생활인프라 중심의 거점을 조성하는 것이 바람직하다. 지역의 인구가 감소하면 기존의 공공서비스를 유지하는 것이 곤란한데 일부 서비스와 생활시설은 규모의 경제에 의해 제공되는 것이 필요하기 때문이다. 그러므로 행정구역 단위의 서비스 제공이 아니라 서비스 제공 범위와 기준을 재검토하여 인구변화를 고려한 효과적인 공간계획을 수립해야 한다.

인구감소지역에서의 공간전략으로 생활인프라의 복합화를 활용할 수 있는데, 복합화는 인구가 감소하는 특정 지역(마을) 단위에서 도서관, 체육시설, 마을회관과 같은 시설들을 개별적으로 운영관리하는 것이 곤란한 경우 하나의 건물에 작은 공간들로 모으는 방안으로 효율적 이용이 가능해진다.

인구가 감소하여 특히 중소도시들과 농어촌이 쇠퇴할 경우, 이들 지역에 거주하는 주민들의 서비스 접근성을 약화시킨다. 인구감소시대에는 양적·물리적 팽창보다는 국토이용의 질적 제고를 위한 공간관리시스템으로의 전환이 필요하다. 공간이용의 질적 제고는 쇠퇴하거나 노후화된 기존 시가지 등을 재정비하여 활성화시켜 기존 시가지를 기능별로 거점화하는 동시에 이들 간의 연계를 도모하는 것을 의미한다(김현호 외, 2010).

쇠퇴하는 지방 중소도시, 농어촌 등 지역 간의 기능적 연계를 유지하고, 의료, 문화, 사회서비스 등에 대한 접근성을 높이기 위해서는 거점별 적정 입지와 연계가 중요하다. 생활권 중심으로 여러 지역의 주민이 공동으로 이용하는 것을 고려할 수 있는데 이를 위해서는 각각의 서비스별 도달 범위, 주변 지역의 인구 규모, 공간상 거리, 교통조건 등을 고려하여 거점 지역의 육성과 주변 지역과의 연결성 강화가 필요하다. 지역의 효과적 관리를 위해서는 기능의 위계를 고려한 다핵적 연계구조를 형성하는 것이 요구되며 이를 구현하기 위한 도시 또는 지역 간의 연대와 협력이 필요하다. 거점과 배후지 간 기능을 배분하

기 위해서는 지역 내 주민들의 내부적 합의가 필요하며 거점과 배후지가 지방자치단체 행정구역의 경계를 넘어서는 경우에는 해당 지역 간의 합의가 있어야 한다. 따라서 계획 수립의 범위를 현재의 지방자치단체 경계에 기반한 도시계획구역을 넘어서 광역 단위의 계획 수립이 이루어져야 하며 거점의 조성은 대도시, 중소도시, 농어촌 등 공간 위계를 고려해 설계해야 한다(김현호 외, 2010).



[그림 4-1] 대도시-중소도시-농어촌 거점의 역할 예시

출처: 마강래(2021), 「인구축적, 지역주도의 미래전략」 세미나 발표자료, 국회미래연구원.

최근 우리 사회가 직면한 인구감소, 고령화, 저성장, 산업구조 변화 등과 같은 문제들은 정책 수요가 지역별, 공간 단위별로 상이하다는 점을 고려할 때 정책목표를 다층적으로 구성하는 것이 바람직하다. 국가균형발전을 위해 광역 지방정부 단위에서는 자립적인 지역경제 성장기반 강화를 통한 균형 추구를 정책목표를 설정하고, 기초정부 단위에서는 국토균형발전을 위한 정책목표를 주민 삶의 질 향상에 두고 어느 지역에 거주하더라도 기초 생활수준을 보장받을 수 있도록 해야 한다(민성희 외, 2019).

수도권 집중이라는 거대한 문제를 완화하기 위한 전략으로 초광역권 메가시티 전략이 제기되고 있다. 수도권과 비수도권의 불균형을 해소하기 위해서는 인구 천만 이상의 강력한 메가시티로 응집력을 가지고 인프라, 경제활동에 있어 규모의 경제가 필요하다는 것이다. 4차 산업혁명으로 인해 산업의 입지가 변화하면서 첨단기업들이 대도시로, 수도권으

로 집적되고 있으며, 특히 청년들이 선호하는 첨단기업들은 서울과 판교 등으로 집중되어 있다. 그러므로 지방의 메가시티 전략은 교통결절점을 중심으로 인재와 기업을 집적하여 산업생태계를 구축하여 수도권 쏠림 현상을 완화하는 것도 필요한데, 이를 위해서는 지역의 연대와 협력이 요구된다.

초광역권은 2개 이상의 시·도가 지역의 문제에 대한 공동 대응, 지역경쟁력 강화 등을 위해 상호 협의하여 자율적으로 설정하는 권역이다(박경현 외, 2022). 이와 관련하여 2021년 1월 12일 개정된 지방자치법은 특별자치단체에 대해 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때는 설치할 수 있음을 규정하고 있다. 부산·울산·경남의 경우 3개 시도 간 협의, 각 시도 의회의결을 거쳐 행정안전부의 규약승인(2022년 4월 18일)을 받고 특별지방자치단체의 위상을 가지게 되었으나 입장의 차이가 불거져 사실상 백지화되었다. 그리고 대구·경북, 대전·세종·충남·충북, 광주·전남 등 현재 진행 중인 초광역권 메가시티 역시 특별지방자치단체 구성단계와 범위가 다르고, 실제적으로 추진하는 과정에서 이해관계가 대립되고 입장 차이가 나타나 어려움이 크다. 단체장, 정권 교체 시마다 달라지는 새로운 전략이 아닌, 보다 장기적 관점에서 지역의 미래를 위한 지속가능하고 실효성 있는 전략의 수립과 추진이 필요하다. 이를 위해서 중앙정부는 초광역권 정책의 안정적 추진을 위한 중장기 정책방향 및 로드맵 제시, 구체적인 정책 지원수단 제시, 정책 추진을 위한 재원 확보 등을 하고, 초광역권을 구성하는 지방자치단체는 초광역권의 미래비전 및 발전목표에 부합하는 전략 수립과 사업기획, 구성 지자체 간 지속가능한 협업체계 구축, 정책 집행의 책임성 강화 등을 위한 노력이 필요하다(윤영모, 2022). 정부와 지자체는 초광역권 정책 추진 성과와 문제점 등을 지속적으로 모니터링하고 이를 토대로 정책 보완 및 제도 개선을 추진해야 한다.

[표 4-3] 인구감소시대의 공간 정책 어젠다(예시)

정책 어젠다(예시)
<ul style="list-style-type: none"> • 신성장동력 확보, 특화발전을 견인할 산업거점 조성 • 초광역권 등 지역 간 연계(생활권)에 대한 산업·교통·복지·문화 등 패키지 정책 지원 • 대도시(도심융합특구), 중소도시(2차 공공기관 이전, 혁신도시의 지역성장거점화, 지방대학 연계 창업 등 지원), 농어촌(생활거점)의 성장거점 육성 지원 • 지역 간 이동성(mobility) 강화를 위한 주변 지역과의 편리하고 효율적인 이동체계 구축 • 생활인프라의 지역 간 공동이용 및 복합화

제 3 절

누가 지역발전을 주도하는가? 지역이 주도하고 중앙은 지원

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

과거 중앙집권체제에서의 지역발전전략은 수도권과 중앙정부의 논리가 우선적으로 적용되었으나 이제는 분권화, 주민참여, 다양화의 흐름으로 전환되면서 지역주도의 맞춤형 지역발전전략이 요구된다. 그러므로 중앙이 주도하는 분산형 균형발전에서 이제는 지역이 주도하는 분권형 균형발전으로의 전환이 이루어지면서 중앙과 지방의 협업구조를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 분권과 통합적 지역발전 거버넌스 전략이 필요하며, 분권은 중앙정부가 가진 행재정 권한을 지방자치단체에 이양하고 자율성을 강화하는 것을 의미하며, 다른 방식으로 분권화된 지역 단위에서 중앙정부가 해야 할 역할을 효율적으로 할 수 있도록 하는 중앙정부의 지역화도 포함한다(양진홍 외, 2019).

구분	기존 균형발전정책 패러다임 (균형발전 1.0(1962~2003년) & 2.0(2003~2022년))	→	새로운 균형발전정책 패러다임 (균형발전 3.0)
국가위상	후진국에서 개발도상국으로		선진국 진입 및 안정화
시기	1962~2022년		2022년 이후
정책이슈	전후 복구와 빈곤 탈출 자립경제기반 구축 수도권 과밀·집중 완화 균형발전과 지방분산		포스트코로나 지역경제 회복 양극화와 격차 해소 삶의 질과 건강, 돌봄, 안전 수도권 집중 및 지방소멸 완화 지역주도와 지방분권
핵심가치	경제성장 지원 성장과 개발 지향 혁신, 분권, 포용		지역 간 불균형 해소 균등한 삶의 질 확보 자치분권과 지역주도 상생발전과 연계 협력 친환경, 공정, 지속가능성

[그림 4-2] 균형발전정책 패러다임 변화

자료: 차미숙 외(2022), p.310

정부는 이전과는 다른 새로운 균형발전 패러다임(균형발전 3.0)을 제시하면서 지역주도의 자율적인 공간형성 전략을 강조한다. 그동안의 중앙정부 주도의 개발촉과 개발권을 설정하는 방식은 균형발전정책의 목표와 대상이 다양해지면서 분권화된 사회에서는 더 이상 통용되기 곤란해졌다. 분권형 균형발전정책 목표를 실현하기 위해서는 지역주도의 자율적인 공간전략이 필요하다(차미숙 외, 2022).

2023년 1월 1일부터 시행되는 「인구감소지역지원특별법」(이하 인구감소지역법)은 인구감소 위기에 대응하기 위해 지방자치단체 간 또는 국가와 지방자치단체 간 협력 방안과 인구감소지역에 대한 특례 등을 규정함으로써 정주여건 개선과 지역 활력 도모를 목적으로 제정되었으며, 이를 통해 지방자치단체의 주도적 지역발전과 국가 차원 지역 맞춤형 지원 체계를 구축하고자 한다.

인구감소지역법은, 국가와 지자체(시·군·구, 시·도)는 상향식으로 인구감소지역대응 기본계획과 시행계획을 수립함을 명시하고 있다(「인구감소지역법」 제5조). 이러한 절차는 기존의 ‘국가균형발전 5개년 계획’, ‘저출산·고령사회 기본계획’ 등과 같이 국가단위 계획을 먼저 수립하고 이를 근간으로 시·도, 시·군·구 계획을 수립하는 방식에서 벗어난 것이다. 기존의 절차와 달리 인구감소지역법은 우선적으로 시·군·구가 기본계획을 수립하고, 이를 바탕으로 시·도가 계획을 수립하고, 마지막으로 시·군·구와 시·도의 계획을 기반으로 국가가 계획을 수립하는 상향식 수립 절차를 통하여 지역의 수요가 국가 정책에 반영될 가능성이 높다는 점에서 중요한 의미를 가진다(윤필환, 2022). 인구감소지역법은 지자체가 구상한 의견이 협의를 거쳐 중앙정부의 인구정책으로 입안되는 구조를 만들었다는 데 상당한 의미가 있음에도 불구하고 한계점과 추가적으로 검토할 부분이 있다. 인구감소에 대응하기 위한 효과성 있는 전략을 수립하고 실행할 수 있는 지자체의 역량, 중앙정부와 지자체 간 명확한 역할 분담체계, 특례 지원에서 제외되는 지역의 상대적 박탈감 등의 이슈는 인구감소지역법이 성공적으로 추진되기 위해 앞으로도 지속적으로 검토하고 보완해야 할 사항이다.

지역발전정책이 그동안 많은 투자에도 불구하고 효과적인 성과창출에 미흡한 것으로 평가받고 있는데 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 지역의 정책여건을 고려하는 것이 필요하다. 또한 지역발전사업의 효율성을 제고하고, 예산 제약상 지역 내에서의 선택과 집중이 요구되며, 지역의 경쟁력 강화를 위해 분권화에 기초하여 지방자치단체의 정책수용능력을 향상하는 것이 필요하다. 이를 위해 현재 중앙부처의 지역개발시책들을 과감하

계 지역 단위의 특별지방행정기관 또는 지방자치단체에 이양하는 방법을 통해 지방행정 기관과 중앙부처와의 상호 간 관계를 재구축하는 것이 필요하다(양진홍 외, 2019).

장기적 관점에서 지방소멸 위기에 대응하기 위해서는 지방자치단체가 자족성을 갖추고 경쟁력을 확보할 수 있도록 해야 한다. 이에 대한 방안으로 광역거점의 형성을 위해 광역뿐만 아니라 기초자치단체 수준의 광역연합을 검토할 수 있으며 장기적 관점에서 지역 차원의 행정통합 방안 등 지방행정체제를 개편하는 방안도 고려할 수 있을 것이다(하혜영·김예성, 2021).

[표 4-4] 중앙과 지방의 협력적 거버넌스 정책 어젠다(예시)

정책 어젠다(예시)

- 효율적인 지역발전 방식과 서비스 전달체계의 재설계
- 지역주도의 중앙정부 지원 방식의 제도화(지역주도 상향식 계획, 다부처-다지역 간 투자협약 활성화)
- 지역 간 연대와 협력 지원(지역주도의 초광역권)
- 지역의 자치역량 제고 및 책임성 강화
- 인구감소지역 지원 강화(지역 모니터링 강화, 특례 부여 등)

제4절

어디에 살든 행복할 수 있는가? 정주여건과 삶의 질 향상

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞에서 지역의 거점과 초광역 메가시티 등의 중요성을 지역발전전략과 연계하여 설명하였는데 사실 모든 지역이 혁신의 거점으로 활용되기는 사실상 곤란하다. 그러므로 혁신의 중심지가 되지 못하는 중소도시와 농산어촌 등의 지역은 지역주민의 삶의 질 제고를 목표로 노력하는 것이 중요한 의미를 가질 것이다. 특히 공간복지적 접근을 강화하여 지역주민들의 정주여건을 개선하여 다른 지역으로의 인구유출을 방지하기 위한 노력이 필요하다. 이러한 점에서 인구감소지역의 생활인프라 대한 재정투자가 필요하며, 이는 국가적 최저수준(national minimum)을 공간적으로 실현하는 수단으로 활용될 수 있다. 이를 위해서는 출생아 수, 인구유입 등 인구의 양(量)에만 초점을 두는 것이 아닌 지역의 전반적 삶의 질(質) 제고를 위한 노력이 필요하다. 인구유출 방지를 위해서는 일자리뿐 아니라 주거, 교육, 교통, 의료, 문화 등 양질의 정주여건을 형성하는 것이 바람직하다. 이를 위해 국가적 최저수준(national minimum), 지역에 맞는 목표(local optimum) 기준 및 수준의 상향을 검토하는 것이 필요하다.

인구감소지역에서의 공공서비스 제공을 위해서는 생활서비스 시설 및 프로그램의 복합화, 지역 간 연계화가 필요하다. 농어촌 지역의 경우 인구밀도가 낮고 서비스 공급 거점과 배후지 간의 거리가 비교적 멀다는 점을 감안하여 마을들 간의 거점을 활용하고 접근성을 개선할 필요가 있다. 이를 위해 지역에서의 이동성(mobility)을 향상하기 위해 지자체가 교통수단을 직접 운행하거나 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 특히, 고령자의 경우 이동성의 불편함을 고려하여 공간전략을 수립하는 것이 필요하다. 이를 위해서 주거, 문화, 학교, 직장 등을 걸어서 이동할 수 있는 거리에 배치하는 용도혼합(mixed use)에 의한 지역개발 방식을 적용할 수 있다. 이러한 용도혼합 방식은 이동거리를 감소시키고, 차량의 이용을 줄일 수 있기 때문에 에너지 사용 감소, 친환경 측면에서 대도시 지역에서도 활용하는 것이 필요하다.

인구감소 및 고령화가 급속하게 진행되는 환경변화에 대응하기 위해 의료, 복지, 문화, 쇼핑 등 일상생활서비스 시설을 접근성이 양호한 장소에 집약하여 생활서비스 거점을 조

성하고 운영하는 것이 바람직하다. 생활서비스 거점은 일상생활서비스와 지역활동, 고용 촉진, 안전과 안심 등의 중심지이며 장기적 관점에서 이를 근간으로 집락 재편을 유도하는 것이 필요하다(박진경 외, 2019). 일본의 사례를 살펴보면, 오코야마현의 니이미시의 '작은 거점 만들기'는 주민이 필요로 하는 공공시설을 파악하고 지역중심부에 다양한 시설과 기관을 한 곳에 집중된 종합시설을 건설하였다. 관련 시설들은 국도변 휴게소에 인접해 있고 지역의 운행 버스 전 노선이 경유하는 원스톱 서비스를 실현함으로써 지역의 중심부에 기능을 집중 배치하고 다양한 연령층의 교류의 장과 광역 교류 거점 기능을 담당한다(구형수 외, 2018). 또한 생활서비스 제공에 있어 4차 산업혁명과 디지털 전환 등의 정보통신기술과 과학기술의 발전은 인구감소지역에서 사회경제적 비용을 줄이기 위해서 활용될 수 있으므로, 이러한 환경변화에 대응하면서 지역문제를 해결하기 위한 장기적인 전략을 추진하여 기술혁신을 위한 지역 공간을 형성하도록 한다.

지역에서 진학, 직업, 주택 등을 이유로 다른 지역으로의 인구유출을 억제하고 자립하는 지역을 만들기 위해서는 교육, 일자리, 주거환경 등을 개선하여 지역의 인재를 유출하는 것을 예방해야 한다. 장기적인 지역의 발전을 위해서는 지역인재가 핵심적 요인이므로 지역인재의 발굴과 육성을 위한 전략을 추진하는 것이 필요하다. 지역의 청년들이 태어나서 자란 지역에서 진학하고 일자리를 찾기 위해서는 대학, 지자체, 기업 등이 지역발전 통합 거버넌스를 구축하여 지역인재 육성을 지원하는 것이 필요하다. 대학 캠퍼스 내로 특성화 관련 지역의 기업을 이전하여 산학연 협력을 추진하고, 혁신도시 내로 대학 캠퍼스를 이전하여 산학연 클러스터를 구축하여 지역발전을 위한 공간융합을 마련해야 한다. 가령 강원대, 원주 연세대, 한림대, 상지대 등의 의료기기 관련 산업, 충북대의 바이오 생명공학 산업, 제주대의 관광, 휴양, 힐링 관련 산업, 전남대의 풍력, 태양 등 신재생에너지 관련 산업 등과 같이 지방대학과 지역 특화산업이 연계하여 지역인재 정착과 지역혁신을 위한 협력방안을 추진할 수 있다.

아이 낳고 기르기 좋은 지역환경을 조성하기 위해 보건복지부 저출산·고령사회정책에 따라 추진되는 전형적인 저출산 시책 외에 지역사회가 함께하는 공동육아 프로그램 운영, 지역사회 돌봄 공동체 활성화, 교육하기 좋은 사회환경 조성 및 연계전략을 포함하는 것이 필요하다(박진경 외, 2019). 육아친화적 지역사회 조성을 위해 지역 내 거점 보육시설을 조성하여 부모의 출근길에 자녀를 맡기면 거점에서 아이들을 적절한 보육시설로 데려다주는 서비스를 제공할 수 있으며, 거점 보육시설 설치가 불가능한 소멸위험지역의 한계

마을에서는 찾아가는 보육서비스를 제공할 수 있다(구형수 외, 2018). 이러한 지역 전략을 위해서는 인구위기지역의 공동체가 저출산, 고령화 문제를 완화할 수 있도록 중앙에서 지원하는 것이 필요하며, 지역발전을 추진하기 위한 지역인재 양성 및 지역의 역량을 제고하는 방안을 모색해야 한다.

[표 4-5] 정주여건과 삶의 질 개선 정책 어젠다(예시)

정책 어젠다(예시)
<ul style="list-style-type: none"> • 지역에서의 삶의 질을 상향 평준화하여 지역 격차 극복(영국, Levelling Up) • 지역자산과 자원을 활용한 지역 특화(지역브랜드, 지역창업 등) • 생활 SOC 및 서비스 최소 기준 설정·운영으로 서비스 수혜 격차 해소 • 빅데이터 기반 생활 SOC 및 서비스 수준 모니터링 • 지역패키지형 생활서비스 지원과 삶의 질 향상

제5장

결론

제1절 연구요약 및 시사점

제2절 향후 연구과제

제 1절

연구요약 및 시사점

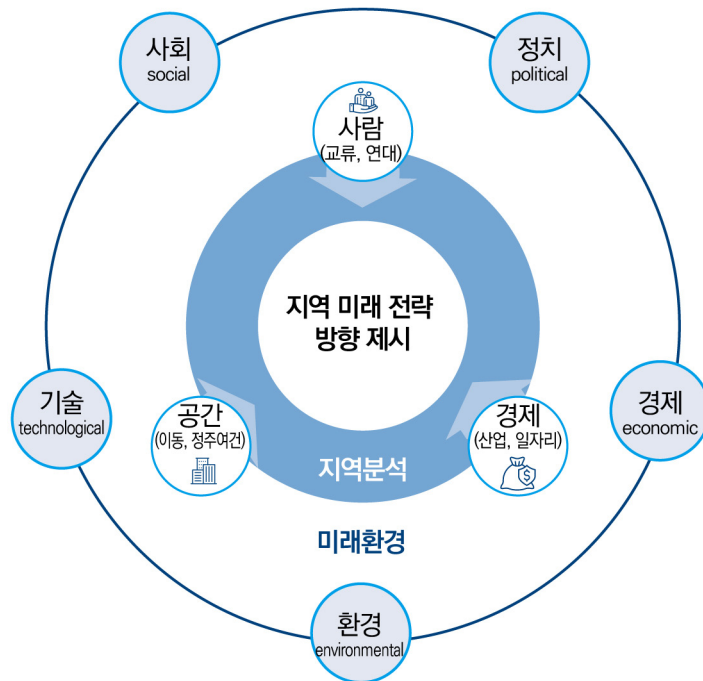
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞에서 살펴본 지역발전은 특정한 공간적 범위의 지역에서 경제성장과 물리적 기반을 조성하고, 주민의 삶의 질을 향상하기 위해 생활여건을 개선하는 일체의 활동과 그 결과를 포괄하는 개념으로, 최근에는 경제적·물질적 성장뿐 아니라 사회의 양적 성장, 더불어 질적인 변화를 포함한다. 특히, 수도권 집중과 지방소멸의 위기 등으로 공간적 양극화가 심화되면서 지역발전은 균형발전을 목표로 한다. 우리나라는 급속한 근대화와 산업화의 결과로 수도권 대 비수도권, 도시 대 농어촌 등의 구조적인 공간불평등이 발생하면서 1970년대 이후 지역 격차 완화를 위한 정책적 노력을 해왔음에도 불구하고 수도권 집중도는 점차 심화되고 있다. 게다가 출생아 수가 사망자 수에 못 미치는 자연인구감소로 절대인구가 정점을 지나 감소추세에 있는 것과 더불어 지방에서의 청년층을 중심으로 한 인구유출은 인구감소의 위기에 있어 지방에 더욱 타격이 크다. 그러므로 인구감소의 위기상황을 인식하고 기존 지역발전 방식에 대한 반성적 성찰이 필요한 시점이다.

정부는 인구감소와 지방의 위기를 완화하기 위해 실증적 데이터를 기반으로 지역을 진단하고 위기지역을 위한 다양한 정책 발굴과 지원을 위해 노력한다. 국가균형발전위원회는 균형발전지표, 지역발전지수를 통해 다양한 삶의 영역에서의 생활인프라와 접근성을 검토한다. 지방소멸과 관련하여 가장 많이 알려진 한국고용정보원의 지방소멸지수는 일본의 마스다가 사용한 접근방식을 적용하여 각 지역의 65세 이상 고령인구 수 대비 20~39세 여성인구 수로 측정한다. 행정안전부는 다양한 인구통계와 재정자립도를 기반으로 인구위기지역을 도출하여 행정적, 재정적 지원을 한다. 지방소멸대응기금은 인구감소지역을 지정하여, 2022년부터 향후 10년간 매년 1조원씩 기초자치단체와 광역지방자치단체에 지원한다. 지방소멸대응기금은 이제 시작의 단계라 아직 그 효과를 살펴보기에는 이르지만, 10년 한시로 추진된다는 한계로 인해 장기적인 사업을 발굴하기 어려운 구조이며 실상 연례적인 소규모 사업을 반복할 수밖에 없을 것이라는 우려가 제기된다(류영아, 2022). 산업연구원의 K-지방소멸지수는 인구통계로만 지역의 실태와 위기를 파악하는 데는 한계가 있기에 지역경제를 대표하는 혁신활동, 산업구조 고도화, 고부가가치 기

업, 지역성장 등 지역경제 선순환 메커니즘을 형성하는 영역을 구성하여 각 영역을 측정하는 지표를 제시하였다.

이러한 인구감소지수, 지방소멸지수를 통해 위기지역을 도출하여 비교한 결과, 지방소멸지수로 측정한 소멸위험지역 113개, 인구감소지역 89개, 지역경제 중심 위기지역 59개로 나타났으며 세 지수 모두 위기지역으로 제시된 곳은 56개로 나타났다. 즉, 재생산력 중심으로 살펴봤을 때 위기지역이 가장 광범위하여 부산 중구, 대구 서구, 경기의 동두천시, 포천시, 여주시 등 대도시, 수도권 도시 지역이 포함되기도 하였으며, 지역경제 중심의 위기지역은 부산의 영도구, 서구, 울산의 동구, 경남 통영시를 제외하고는 모두 군 지역으로 나타났다. 각각의 지표들의 특징과 목적이 다르기 때문에 일괄적으로 운영하지는 않더라도 지방소멸 위기에 효율적으로 대응하기 위해서는 국가 전체적인 시각에서 종합적이고 통합적인 검토가 필요하다.

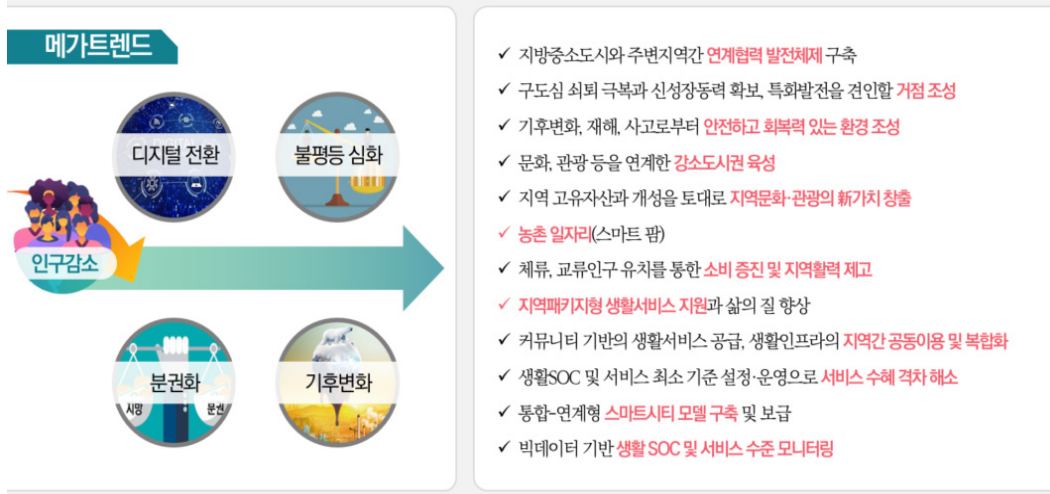


[그림 5-1] 지역의 미래전략 수립 방안

인구감소시대, 분권화 요구 증대, 기후위기, 4차 산업혁명 등 대전환의 시기에 지역발전전략 역시 기존의 방식과는 다른 새로운 패러다임의 전환이 필요하다. 인구성장시기의 지역발전전략은 더 이상 유효하지 않기에 창조적 관리를 위한 성찰이 필요하다. 인구의 양적 측면에 매몰되기보다는 인구구조 변화에 적응하기 위한 보다 선제적인 발전전략이 필요하다. 인구감소에 대한 적응은 소극적 측면에서의 단순한 적응의 관점이 아닌 지역의 인구가 살아갈 수 있는 근원적인 플랫폼을 형성한다는 측면으로 이해하는 것이 필요하다.

기존의 인구감소를 부(負)의 영향을 가진 요소로만 바라보기보다는 기회로 전환할 수 있는 요인으로 이해하고 전략을 수립하는 것이 필요하다. 가령 지방소멸의 위험이 높은 지역은 노동력 부족이 문제가 되지만 이를 극복하기 위해 혁신을 통한 기술수준 향상으로 생산성을 높이는 방안을 검토할 수 있다.

또한 청년인구뿐 아니라 활력 있는 중장년 인구 유입, MZ세대 가치관에 걸맞은 지역 삶의 질 제고 정책, 정주인구 이외에 생활인구, 체류인구 등의 활성화와 같은 보다 적극적이고 새로운 지역의 전략을 마련할 필요가 있다. 그리고千篇일률적인 지역정책이 아닌 지역 특성과 공간 위계를 고려한 효율적 전략이 필요하다. 대도시, 중소도시, 농어촌 등 위계를 고려한 거점의 설계가 필요하며, 가령 초광역권 대도시 전략사업을 위한 광역교통망 구축, 지방거점 중소도시의 육성과 주변 지역의 연결성 강화, 농산어촌의 생활인프라 중심의 거점 조성 등 다양한 방식의 뭉치고 연결하기 위한 전략을 모색해야 한다. 지역발전정책이 그동안 많은 투자에도 불구하고 효과적이지 못한 것은 지역의 정책여건을 고려하지 못한 채 진행되었기 때문된 것으로 이제는 지역의 매력과 다양한 특징을 고려한 지역주도의 맞춤형 지역발전전략이 요구된다. 이러한 흐름은 분권화 요구와 결합하여 분권형 균형발전으로의 전환과정으로 중앙과 지방 또는 지방과 지방의 협업체계를 마련할 필요가 있다. 그리고, 지방의 인구유출을 방지하고 정주여건을 향상하기 위해서는 단순히 일자리뿐 아니라 주거, 교육, 교통, 의료, 문화 등을 아우르는 양질의 생활기반을 형성해야 한다.



[그림 5-2] 지역의 미래 어젠다(예시)

제2절

향후 연구과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미래환경변화에 따라 지역발전의 정책은 기존과는 다른 접근이 요구된다. 정책의 분야별 비중에서는 인구정책과 고용정책, 균형정책, 보건정책 등에 대한 비중이 강화될 것이고 정책의 수행에서는 지방자치단체 간 협력체계가 활성화될 것이다(금창호 외, 2021). 그러므로 중앙과 지방의 역할, 지방자치단체 간의 거버넌스 구축 등을 위한 제도화 방안을 향후 연구에서 검토하는 것이 필요하다.

최근 지방소멸대응기금 등 지방의 주도로 지방자치단체의 경쟁을 유도하면서 정부가 인구감소지역에 우선적으로 정책적 지원을 하고 있다. 이제는 지역 스스로가 과거 인구성장을 전제로 인프라 건설, 경제 발전에 주력한 전략으로부터 벗어나 인구감소를 전제로 한 주민 삶의 질을 제고하는 스마트한 축소(smart decline) 전략을 마련하는 것이 필요하다. 과거 지역발전정책이 소외되고 배제하는 정책이었다면 새로운 지역발전정책은 포용하고 통합하는 정책으로 추진되는 것이 필요하다(박진경 외, 2019). 후속 과제에서는 대전환 시대에 지방의 중소도시, 농어촌 지역에서의 미래전략을 지역사회를 중심으로 유형별로 검토하여 앞으로의 지역발전의 모델을 제시할 계획이다. 이를 위해 인구통계, 공간정보를 활용한 데이터 분석, 인구감소지역의 발전전략 도출을 위한 지역사례 연구 등을 수행할 예정이다. 본 연구는 2023년 지역의 중장기 전략 도출 연구를 위한 탐색과제로, 보다 구체적이고 심화된 전략방안을 도출하기 위한 기초자료로 활용할 예정이다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 강호제·김창현·민성희·홍사흠(2015), 「고령인구를 활용한 지역경제 활성화 전략 연구」, 국토연구원.
- 국가균형발전위원회(2020), 「균형발전지표로 바라본 지역여건 변화」, 대통령직속 국가균형발전위원회.
- 국토지리정보원(2019), 「대한민국 국가지도집 2019」, 국토교통부.
- 구형수·강동우·조성호(2018), 「지방소멸 위기에 대한 국가적 대응 전략」, 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 금창호 외(2021), 「지방자치 30년 평가와 자치분권 미래비전 및 추진전략」, 한국지방행정연구원.
- 김민호·이호준·김석영·김형석·오승연(2020), 「타당성평가에서의 지역낙후도 분석 개선방안 연구」, 기획재정부·한국개발연구원.
- 김현호(2017), 「문재인 정부 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 쟁점 분석: 정책의 추진 시스템을 중심으로」, 『지방행정연구』 31(3), 한국지방행정연구원, pp. 51-80.
- 김현호·이소영·오은주·이원섭(2010), 「미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구」, 한국지방행정연구원.
- 김현호·이제연·김도형(2021), 「국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발」, 한국지방행정연구원.
- 남창우·송인호 외(2020), 「지역발전의 정책방향과 전략」, 한국개발연구원.
- 류영아(2022), 「지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화」, 『NARS 입법·정책』 Vol.108, 국회입법조사처.

- 마강래(2021), 「인구충격, 지역주도의 미래전략」, 『인구충격, 지역 주도의 미래 전략 세미나 자료집』, 국회미래연구원.
- 민보경(2021), 「인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략: 완화와 적응」, 『국가미래전략 Insight』 제34호, 국회미래연구원.
- 민보경·이채정·허종호(2020), 「지속가능한 미래를 위한 모니터링 체계 구축 연구」, 국회미래연구원.
- 민보경·허종호·이채정·박성원(2020), 「한국인의 미래 가치관 연구」, 국회미래연구원.
- 민성희 외(2019), 「국토 균형발전을 위한 공간전략 연구」, 국토연구원.
- 박경현·윤영모·고사론·양예림·조현지(2022), 「국토균형발전을 위한 초광역권 육성 전략」, 국토연구원.
- 박진경·김현호·김상민·임태경(2019), 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 인구」, 한 국지방행정연구원.
- 송미령·성주인·심재현·서형주(2021), 「2020 지역발전지수」, 한국농촌경제연구원.
- 안소현·이순자·민성희·김민아·전봉경·강민석·Timothy Lee(2022), 「인구감소시대, 체류 인구를 활용한 지역유형별 대응전략 연구」, 국토연구원.
- 양진홍 외(2019), 「지역균형발전을 위한 통합적 지역발전체계 구축 기초연구: 정부의 지역 발전지원사업 지원체계를 중심으로」, 국토연구원.
- 윤영모(2022), 「초광역권 육성을 위한 관련 법 개정 의의와 향후 과제」, 『국토이슈리포트』 제55호, 국토연구원.
- 윤필환(2022), 「인구감소지역 지원 특별법 주요내용과 향후 과제」, 대한민국시도지사협의회. (<https://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000010/view.do?nttId=14439&menuNo=200090>)
- 이상호 외(2022), 「지방소멸위험지수 요약자료」, 『지역산업과 고용』 2022년 봄호, 한국고용정보원 (<https://www.keis.or.kr/user/extra/main/4081/publication/reportList/jsp/LayOutPage.do?categoryIdx=262&pubIdx=8452&reportIdx=5731&spage2=2>)
- 차미숙·최예슬·조은주(2022), 「지방소멸 위기 대응 추진사례와 시사점」, 『국토이슈리포트』

제52호, 국토연구원.

차미숙·조은주·곽윤신·전봉경·송우경·최희선·이상대·이동우·남윤우·이수진(2022), 「국가 균형발전 3.0 패러다임 구축과 실천전략 연구」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.

하혜영·김예성(2021), 「지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제」, 『NARS 입법·정책』 Vol.85, 국회입법조사처.

허문구 외(2022), 「지방소멸 시대의 인구감소 위기 극복방안: 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로」, 경제인문사회연구회 협동연구총서.

Nijkamp, P. & Abreu, M.(2009), “Regional Development Theory”, International Encyclopedia of Human Geography, Oxford: Elsevier. pp. 202-207.

2 웹사이트

국가균형발전위원회 웹페이지,

<https://www.nabis.go.kr/contentsDetailView.do?menucd=174>

행정안전부 웹페이지,

<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>

Abstract

Regional Development Policy Issues in the Era of Great Transformation

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

As Korea faces an era of population decline, it is necessary to change its existing regional development strategy based on the quantitative growth of the population.

Regional development policies should be established in a way that responds to macroscopic future environmental changes; thus, it is necessary to seek future-oriented development plans from an integrated perspective with a dynamic approach that considers both such environmental changes as well as future demographic changes.

First, since current trends such as the continuing low birth rate and the decrease in marriage rate inevitably accompany a decrease in population, it is necessary to establish a future strategy by viewing the current trend of population decline as a constant. However, it is also necessary to make parallel efforts to slow the pace of change so that the social system can respond. While regional development strategies so far have focused on maintaining the local population size and promoting a population influx to maintain the existing socio-economic system, measures to change the existing system in line with changes in the demographic structure must also be prepared.

Second, an efficient spatial strategy to respond to population decline is compact network development. In particular, in rural areas where the population is declining, it is necessary to make the utmost effort not to decrease the quality of public services used by residents in the region, and it is desirable to create hubs focused on living infrastructure.

Third, regional development should be led by the local government and

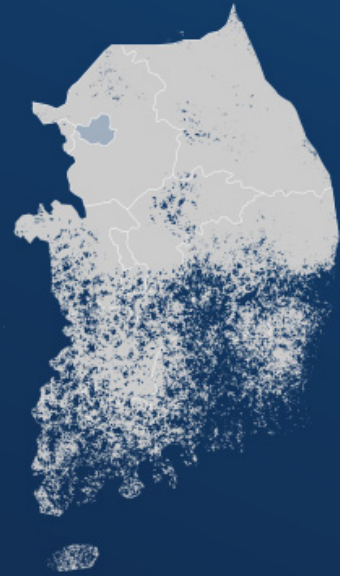
supported by the central government. Under the centralized system of the past, the logic of the Seoul metropolitan area and the national government were first applied to regional development strategies, but this is now shifting to decentralization, civic engagement, and diversification, requiring a customized regional development strategy.

Finally, strategies are needed to improve residents' quality of life so that they can be satisfied wherever they live. Efforts are needed to improve the overall quality of life in the region, rather than focusing only on the quantity of population, such as the number of births and population inflow. To prevent population outflow in the region, it is desirable to build high-quality settlement conditions, such as jobs, housing, education, transportation, medical care, and culture.

부록

지방소멸 위기대응 전략 세미나

2022. 09. 30.(금) 14:00~18:00
국회도서관 1층 국가전략정보센터



주최  한국지역개발학회  KRSA 한국지역학회  국회미래연구원  한국지방행정연구원
 KRIHS 국토연구원  KIET 산업연구원  KREI 한국농촌경제연구원  KMI 한국해양수산개발원

시 간	내 용	
개 회		
14:00 - 14:30	인사 말씀	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 개회사 <ul style="list-style-type: none"> • 김현호 한국지역개발학회 회장 ▶ 환영사 <ul style="list-style-type: none"> • 김일재 한국지방행정연구원 원장 • 김현곤 국회미래연구원 원장 ▶ 축사 <ul style="list-style-type: none"> • 이채익 국회 행정안전위원회 위원장 • 김교흥 국회 행정안전위원회 간사 • 이만희 국회 행정안전위원회 간사 • 이철우 대한민국시도지사협의회 회장 • 우동기 국가균형발전위원회 위원장 • 정해구 경제인문사회연구회 이사장
Session 1 : 지방소멸 대응방안		
14:30 - 15:20	좌장	<ul style="list-style-type: none"> • 박기관 전 한국지방자치학회 회장, 상지대학교 교수
	발표	지방소멸 대응방향 <ul style="list-style-type: none"> • 민보경 국회미래연구원 삶의질그룹장 지방소멸위기와 정책 대응 <ul style="list-style-type: none"> • 차미숙 국토연구원 선임연구위원
	토론	<ul style="list-style-type: none"> • 박상우 한국해양수산개발원 어촌연구부장 • 이상대 경기연구원 선임연구위원
15:20 - 15:30	Break Time	
Session 2 : 지역 인구소멸지수		
15:30 - 16:40	좌장	<ul style="list-style-type: none"> • 손정렬 한국지역학회 회장, 서울대학교 교수
	발표	인구감소사회 대응 농촌 정책 지향점 <ul style="list-style-type: none"> • 한이철 한국농촌경제연구원 부연구위원 인구감소지수 개발과 특성 <ul style="list-style-type: none"> • 이제연 한국지방행정연구원 지역균형발전실 실장 K-지방소멸지수 개발과 정책과제 <ul style="list-style-type: none"> • 허문구 산업연구원 국가균형발전연구센터 소장
	토론	<ul style="list-style-type: none"> • 김형태 KDI 공공투자관리센터 소장 • 이상림 한국보건사회연구원 연구위원 • 최충익 강원대학교 교수
16:40 - 16:50	Break Time	
16:50 - 18:00	좌장	<ul style="list-style-type: none"> • 김현호 한국지역개발학회 회장
	Round Table	<ul style="list-style-type: none"> • 김선조 행정안전부 지역발전정책관 • 김일재 한국지방행정연구원 원장 • 김종덕 한국해양수산개발원 원장 • 김태환 국토연구원 부원장 • 김현곤 국회미래연구원 원장 • 김홍상 한국농촌경제연구원 원장 • 허원순 한국경제신문 논설위원
폐 회		

대전환 시대의 지역발전 정책이슈

인쇄	2022년 12월 26일
발행	2022년 12월 31일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원
주소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 222호
전화	02)786-2190
팩스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인쇄처	명문인쇄공사(02-2079-9200)

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-87-8 (95350)

새로운 희망을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE