

지방소멸 위기에 대응한 공간정책 및 사업모델 개발

연구관리 2024-072호

지방소멸 위기에 대응한 공간정책 및 사업모델 개발

지 은 이 이삼수, 문준경, 윤병훈, 권영환
발 행 인 정창무
발 행 처 한국토지주택공사 토지주택연구원
주 소 (34047) 대전 유성구 엑스포로 539번길 99
홈 페이지 <http://lhi.lh.or.kr>

전화 번호 042-866-8669
이 메 일 l3water@lh.or.kr

이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구·검토한 기초자료로써 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없습니다.
우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

지방소멸 위기에 대응한 공간정책 및 사업모델 개발

Development of Spatial Policy and Project Model in response to the Crisis of
Local Extinction

이삼수·문준경·윤병훈·권영환

참여연구진

연구책임

이삼수 LH 토지주택연구원 단장

연구진

문준경 LH 토지주택연구원 수석연구원

윤병훈 LH 토지주택연구원 수석연구원

권영환 LH 토지주택연구원 연구원

연구심의위원

진규남 LH 토지주택연구원 연구기획실장(심의위원장)

김상기 LH 도시정비처 팀장

윤주선 충남대학교 교수

이미홍 LH 토지주택연구원 실장

임준홍 충남연구원 선임연구위원

자문위원 (가나다순)

김승범 (주)브이더블유엘 소장

정광진 대전세종연구원 연구위원

외부 필진

김준우 대구대학교 교수

윤소연 한국지방행정연구원 부연구위원

윤진영 비플랜 대표

홍성조 충북대학교 교수

위탁연구기관

(주)경간도시디자인건축사사무소

■ 연구의 배경 및 목적

지방중소도시의 경우 인구감소 및 산업유출, 그리고 빈집증가 등 도시쇠퇴를 넘어 지역소멸이라는 심각한 상황에 직면하고 있음

- 한국고용정보원에 의하면 전국 228개 시군구 중 소멸위험지역은 2013년 75개, 2018년 89개, 그리고 2019년 97개로 지속적으로 증가하고 있음
- 또한 행정안전부(2021)는 89개 시군을 인구감소지역으로 선정하여 지역소멸에 대응하기 위하여 연간 1조원 규모의 지방소멸대응기금을 집중적으로 투자하고 있음

지역경제 쇠퇴 및 인구유출로 인한 지방소멸의 위기에 대응하기 위한 다양한 정책 및 제도를 검토하고, 공간정책과 연계한 범부처 패키지형 지방소멸 대응 사업모델을 제시함

■ 사례지역의 선정

「지방자치분권 및 지방균형발전에 관한 특별법(이하, 지방분권균형발전법)」 상의 89개 인구감소지역을 대상으로 함

지방소멸에 대응하기 위한 공간정책과 연계하기 위하여 「도시·군기본계획수립지침」 상의 도시위상별 유형으로는 강소도시 및 자립도시, 인구추세 유형으로는 성숙안정형 및 감소형에 해당하는 3개 지자체를 사례지역으로 선정함

구분	도시규모	잠재력		인구추세 유형
		개발잠재형	개발신중형	
충청남도	강소도시	공주시		감소형
전라북도	자립도시		남원시	감소형
경상북도	자립도시		청도군	성숙안정형

■ 지방소멸 대응 공간정책 및 사업모델 개요

공간정책 방향은 「도시·군기본계획 수립지침」의 도시정책방향에 근거하여 도시위상 및 인구추세 유형에 따라 제시함

- 강소도시(인구 10만~50만 미만)는 도시발전 유도에 중점을 두되 도시성장관리를 병행하며, 다핵 또는 단핵의 도시공간구조로서 밀도관리 및 도시외곽의 개발은 억제하되, 계획적 개발유도
- 자립도시(인구 10만 미만)는 도시과소화 장지에 중점을 두고 주변도시와 연계 병행하며, 단핵의 도시공간구조로서 집약적 토지이용 및 생활서비스 시설 거점화, 성장유도선 설정 등 도시확산 방지

도시공간정책은 지방중소도시의 인구감소지역에 대하여 “콤팩트-네트워크 도시” 구현을 실현하기 위하여 도시적정화계획을 계획수단으로 제안함

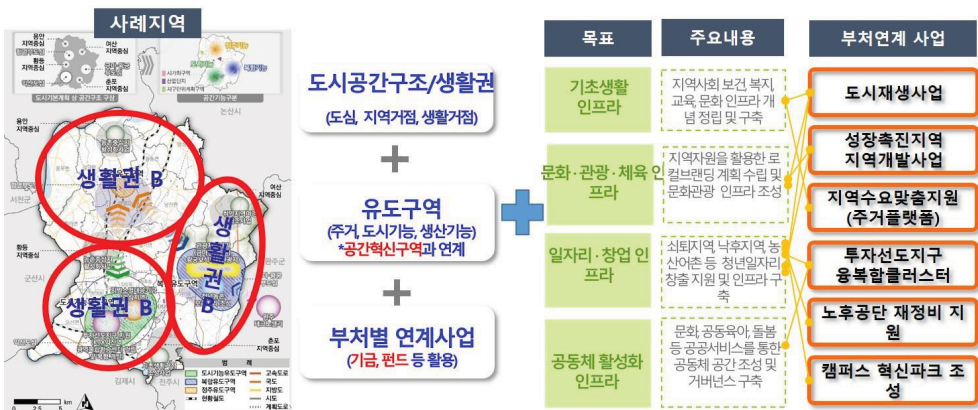
지방소멸대응 사업모델은 공간정책(도시규모적정화)의 연계를 근간으로 생활인프라(기존+도입 필요시설), 관계부처 연계사업(국토부, 행안부, 농림부 등) 및 정부 재원(지방소멸대응기금, 지역활성화투자펀드, 도시재생특별회계 등) 등을 활용함

대상지역			도시 공간정책			지방소멸 대응 사업모델	
	도시 위상	인구 추세	도시정책	공간 구조	토지이용계획	공간정책 연계	부처사업 연계
인구 감소 지역	강소 도시	성장-안정형, 감소형	도시발전 유도 중점 도시성장관리 병행	다핵 또는 단핵	밀도관리, 도시외곽 개발억제+계획적 개발	콤팩트-네트워크 도시 구현을 위한 도시규모적정화 방안	생활인프라 (기존 + 도입 필요시설) + 관계부처 연계사업 (국토부, 행안부, 농림부 등) + 기금, 펀드 등
	자립 도시		도시 과소화 방지 중점 주변도시와 연계 병행	단핵	집약적 토지이용 및 생활서비스 시설 거점화, 성장유도선 설정 등 도시확산 방지		



■ 지방소멸 대응 사업모델 제시(충남 공주시)

(지방소멸 대응 사업모델 개념) 인구감소와 관련한 공간정책 및 제도를 검토하여 지방소멸에 대응할 수 있는 새로운 공간모델의 적용가능성을 검토함



공주시 지방소멸 대응 사업모델 시범적용

- 문화관광, 상업을 연계한 도심관광 기능 고도화, 점적 분산된 교육자산 연계, 산업기능 강화 등 현안을 고려한 도시기능유도구역 사업모델 제시
- 기 추진된 다양한 사업의 후속 연계 및 실효력 거점 조성을 위하여 신규 부처사업 및 연계사업 발굴
- 주거 및 산업 부문의 사업수요를 고려하여 도심기능활성화 및 도심주택정비 관련 LH사업 발굴, 정부-지자체-LH협업을 위한 재정지원 방안 모색



■ 지방소멸 대응 사업 추진 관련 거버넌스 구축 및 LH 역할

지방소멸 대응 사업모델을 실현시키기 위해서는 지방소멸 대응 부처연계 패키지형 사업추진을 위한 중앙정부 및 지자체, 공공기관 등 거버넌스 체계의 구축이 필요하다

중앙정부의 부처협업 사업과의 연계, 지자체 관련 계획 및 사업과의 연계, 그리고 공공의 기금 및 펀드의 활용방안 등을 제시. 또한 LH 등 공공기관의 역할을 명확히 제시함

LH의 사업참여를 위해서는 지방소멸 대응 사업의 참여와 관련한 근거 마련이 필요함

- 지방소멸 대응과 관련하여 기존의 노후계획도시 정비사업 및 도시재생사업의 지원기구와 같이 지방소멸 대응 사업모델 발굴 및 사업추진을 위한 지원기구로 참여 가능. 지방소멸 관련사업 예산 및 기금 등을 지원기구가 직접 활용하는 방안도 고려
- 지방소멸 대응과 관련한 개발 사업단위로 참여하는 방안은 지역개발사업의 투자선도 지구, 지역활력타운사업, 지방소멸대응기금 투자계획 상의 임대주택 공급, 도시재생사업의 임대주택 공급 등임. LH 참여시 기금 활용 등 인센티브 관련 제도개선과 연계

분야	부처	계획		사업
		중점계획	부처	
정책 수립	지방시대위원회	정부 지방시대 종합계획 (지방소멸 관련 사업 명시)		지방소멸 관련 종합적인 사업 제시
+				
정책 및 사업지원	행정안전부 국토교통부 문화관광부 농림축산식품부 산업자원통신부 교육부 해양수산부 과학기술통신부 등	인구감소지역 대응 기본계획		부처별 지방소멸 대응 관련 사업
+				
사업 추진	지방자치단체 (광역, 기초)	시도 지방시대 계획 및 시행계획 인구감소지역 대응 시행계획 생활인구 확대 기본계획(신설 필요)	도시·군기본계획/ 생활권계획 도시재생전략계획/ 활성화계획 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획	지방소멸 대응 관련 사업과 연계
사업 시행 및 지원	공공기관(중앙, 지자체)	자금 및 재정 지원 계획		공공기관 관련 사업 시행 및 지원

■ 지방소멸 대응 사업모델 실현화 방안 제시

LH 참여 가능사업 및 부처연계 지원 기반 구축을 위한 제도적 지원방안을 도출함

- 지방소멸 대응 공간정책 적용을 위한 시뮬레이션이 현실적으로 적용되기 위해 도시 및 지역정책에서 다부처 연계지원 기반 필요
- 공간정책사업의 효율적 배치를 위한 기반시설 구축 지원방안, 권역별 생활인구 유입과 정착 활성화를 위한 지원방안 등 다양한 정책 개선안 검토

사업모델 실현을 위하여 우선적인 제도개선이 필요한 지원방안을 도출함

- 기반시설 구축 지원을 위한 재정 보조 및 기금, 펀드 등 금융 지원방안, 기반시설 조성비 지원, 절차 간소화 및 사업성 확보를 위한 행정지원 등
- 지방으로의 인구 정착 및 생활인구 방문 활성화를 위한 주택마련 지원제도, 임대주택 및 귀촌체험주택 활성화 및 입주자 기준 완화 등
- 유입된 생활인구의 장기적 정착을 위한 지원 프로그램, 장기적인 시설 및 서비스의 운영관리 등

기반시설 및 주거단지 조성 지원방안		생활인구 유인 및 정착 지원방안	
재정보조 및 금융지원	임대주택 운영비의 지자체 재정 보조	이주자의 주택 취득 규제완화	주택수 산정 제외
	주택도시기금 도시계정의 활용		
	지역활성화투자펀드 활용		
	지방소멸대응기금 지원 확대		
기반시설 조성 및 운영 지원	지방소멸대응기금의 주거지원사업 필수 추진	외지인 특별공급 및 장기 정착 인센티브	세컨드 홈 과세특례 적용
	기반시설 조성비의 지자체 재정 부담		수도권 이주자 등 특별공급 제도 마련
행정 지원	인구감소지역 특례 확대 적용	정착지원 프로그램 및 체험주택 활성화	입주대상자의 확대 및 적정 주택가격 설정
	지자체의 토지 권원 확보		임대주택 입주자격 완화
	국공유지 활용 지원		귀촌주택 구입자금 지원
	리츠사업 추진시 지자체의 금융상환 부담		외지인 장기 정착시 추가 인센티브 부여
	미분양 주택 필지에 대한 지자체의 매입 확약		이주정착 보조금
	주거단지 가치분 비율 상향		귀촌 체험주택 활성화
세제 감면	소규모 지역개발사업의 면적기준 확대		지역사회 융화 및 교류 프로그램 지원
	사업시행자에 대한 세제감면 외 추가 특례 부여		일자리 알선 및 지원
	민간임대 단독주택 세제감면 혜택 부여		지역사회 재능기부 활동 지원

자료 : 문준경 외(2024)

주제어

지방소멸, 축소도시, 공간정책, 사업모델, 인구감소지역

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1.1. 연구배경	1
1.2. 연구목적	2
2. 연구의 범위 및 방법	3
2.1. 연구의 범위	3
2.2. 연구의 수행방법	3
2.3. 연구의 대상지역 범위 설정	4
3. 연구의 수행체계	6

제2장 선행연구 및 국내외 정책 검토

1. 지방소멸의 개념 및 선행연구 검토	7
1.1. 지방소멸의 개념 및 원인	7
1.2. 선행연구 검토	13
2. 지방소멸 대응 관련 국내외 정책 및 제도 검토	18
2.1. 국내 인구감소 및 지방소멸 관련 정책 및 제도	18
2.2. 일본 인구감소 및 지방소멸 관련 정책 및 제도	26
3. 지방소멸을 바라보는 시각 및 이슈 도출	44
3.1. 지방소멸을 바라보는 시각	44
3.2. 지방소멸의 대응 정책 및 방안 검토	47

제3장 지방중소도시 지방소멸의 실태분석

1. 지방소멸 진단을 위한 기초자료 구축	51
1.1. 인구측면의 지방소멸 진단 지표	51
1.2. 지방소멸 종합진단지표 도출	52

2. 인구 관점에서 지방소멸 현상 진단	55
2.1. 전국의 인구변화 추이	55
2.2. 인구동향 분석	62
2.3. 인구추계	66
2.4. 소결	71
3. 지방소멸 종합 진단지표 분석	73
3.1. 지방소멸 종합진단 지표 개요	73
3.2. 지방소멸 종합진단 결과	74
3.3. 지방소멸에 미치는 영향요인 분석	98
4. 지방소멸의 공간정책 대응방안 검토	101
4.1. 지방소멸 대응 공간정책 검토	101
4.2. 지방소멸에 대응한 공간정책의 방향	107

제4장 지방소멸 대응을 위한 공간 정책 및 제도 솔루션 검토

1. 지방소멸 대응 공간 정책과 부처사업 연계 범위 검토	111
1.1. 지방소멸 대응 관련 공간 정책의 연계방향	111
1.2. 부처연계사업의 지원 현황 및 사업 특성	118
1.3. 공간정책과 연계한 지방소멸 대응 연계사업 유형화	132
2. 공간정책과 연계한 지방소멸 대응 사업모델 적용방안 제시	137
2.1. 사례지역 선정 및 분석 방법검토	137
2.2. 사례지역의 기능적 축소분석	144
2.3. 사례지역의 공공/민간 서비스 공급현황 분석	165
2.4. 사례지역의 도시적정화계획구역 설정 및 종합분석	179
2.5. 사례지역의 지방소멸 대응 범부처 공간정책 사업모델 구상	194
3. 지방소멸 대응 공간 솔루션 적용을 위한 제도개선 방안 검토	224
3.1. 지방소멸 대응 공간정책 수립 방향	224
3.2. 지방소멸 대응 사업모델 실현화 방안	228
3.3. 지방소멸 대응 거버넌스 체계 구축	239

제5장 결 론

1. 연구결과 요약	245
2. 연구의 시사점 및 한계	247

참고문헌	251
------	-----

부 록	259
--------	-----

표차례 List of Tables

[표 1-1] 연구수행 방법	4
[표 1-2] 연구의 대상지역 선정 기준	5
[표 1-3] 인구감소지역 중 도시위상 및 인구추세 유형 대상지역 추출	5
[표 2-1] 도시축소, 도시쇠퇴, 지방소멸 주요 현상 및 양상	11
[표 2-2] 선행연구 및 시사점 정리	16
[표 2-3] 지방소멸대응기금 기초지원계정 배분	19
[표 2-4] 지방소멸대응기금 광역지원계정 배분	20
[표 2-5] 지역균형발전 시책 및 인구감소지역 지원시책 비교	25
[표 2-6] 일본의 과소지역 지정요건	32
[표 2-7] 일본의 과소지역 시정촌 현황	32
[표 2-8] 제1기 및 제2기 지방창생종합전략 기본방향 및 주요시책	34
[표 2-9] 지방창생전략 조정정책의 주요 시책	35
[표 2-10] 고차지방도시연합 및 연계중추도시권의 개념	39
[표 2-11] 한국과 일본의 지방소멸 대응 공간정책 비교	43
[표 2-12] 축소도시, 쇠퇴지역, 소멸위험지역, 인구감소지역 비교	44
[표 2-13] 인구감소를 바라보는 국가 및 지역차원의 접근방식	45
[표 2-14] 저출산 완화를 위한 정책도입시 예상 효과	46
[표 2-15] 인구감소를 바라보는 도시 및 농촌 차원의 접근방식	47
[표 2-16] 지방소멸 대응 정책 및 대응방안	48
[표 3-1] 인구측면의 지방소멸 실태분석 지표	51
[표 3-2] 도시축소, 도시쇠퇴, 지방소멸 진단지표 종합	53
[표 3-3] 전국의 인구변화 추이	55
[표 3-4] 광역시도별 인구변화	57
[표 3-5] 전국 시군구의 인구규모별 인구변화	58
[표 3-6] 전국 시군구의 인구규모별 인구변화율	58

[표 3-7] 전국 시군구의 인구규모별 인구감소 지자체 현황	59
[표 3-8] 전국 시군구 10년 단위 인구변화율 추이	60
[표 3-9] 인구규모별 지자체수 변화	61
[표 3-10] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율	62
[표 3-11] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율	63
[표 3-12] 인구의 데드크로스 시군구 현황	64
[표 3-13] 인구의 데드크로스 시군구 현황	65
[표 3-14] 광역 시도별 인구변화 예측	69
[표 3-15] 전국 시군구 지방소멸위험지역 변화	70
[표 3-16] 지방소멸 종합진단 지표(안)	73
[표 3-17] 도시규모별 수도권/비수도권 및 인구감소/비감소지역 연평균 인구증감률	74
[표 3-18] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 인구밀도	75
[표 3-19] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 인구밀도	75
[표 3-20] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 청년순이동률	76
[표 3-21] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 청년순이동률	76
[표 3-22] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 고령화비율	77
[표 3-23] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 고령화비율	77
[표 3-24] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 유소년비율	78
[표 3-25] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 유소년비율	78
[표 3-26] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 조출생률	79
[표 3-27] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 조출생률	79
[표 3-28] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 독거노인가구비율	80
[표 3-29] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 독거노인가구비율	80
[표 3-30] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 경제활동인구	81
[표 3-31] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 경제활동인구	81
[표 3-32] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 유동인구	82
[표 3-33] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 유동인구	82
[표 3-34] 도시규모별 수도권/비수도권 및 인구감소/비감소지역 유동인구 변화	83
[표 3-35] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 지방소멸위험지수	83
[표 3-36] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 지방소멸위험지수	84
[표 3-37] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 사업체수	85

[표 3-38] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 사업체수	85
[표 3-39] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 종사자수	86
[표 3-40] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 종사자수	86
[표 3-41] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 일인당지방세액	87
[표 3-42] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 일인당지방세액	87
[표 3-43] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 재정자립도	88
[표 3-44] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 재정자립도	88
[표 3-45] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 지역내총생산	89
[표 3-46] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 지역내총생산	89
[표 3-47] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 지가변동률	90
[표 3-48] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 지가변동률	90
[표 3-49] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 매출액	91
[표 3-50] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 매출액	91
[표 3-51] 도시규모별 수도권/비수도권 및 인구감소/비감소지역 매출액 변화	92
[표 3-52] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 노후건축물비율	93
[표 3-53] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 노후건축물비율	93
[표 3-54] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 빈집비율	94
[표 3-55] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 빈집비율	94
[표 3-56] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 일인당 공원면적	95
[표 3-57] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 일인당 공원면적	95
[표 3-58] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 학교수	96
[표 3-59] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 학교수	96
[표 3-60] 지방소멸 종합진단 지표(최근 5년간 변화율) 기초통계량	98
[표 3-61] 지방소멸 영향요인 분석	99
[표 3-62] 도시위상별 도시·군기본계획 수립기준	101
[표 3-63] 공간범위에 따른 콤팩트-네트워크의 개념	104
[표 3-64] 토지이용 구분 및 계획수립의 공간적 대상 범위설정	107
[표 3-65] 인구성장도시 및 인구감소도시 공간정책 비교	108
[표 3-66] 도시 및 농촌공간계획의 연계방안 모색	109
[표 4-1] 지역균형발전 관련 법령과 정책지원 대상지역의 구분	115
[표 4-2] 지역균형발전 관련 지표별 대상지역 현황	116

[표 4-3] 사례지역 현황(2023년 12월 기준)	123
[표 4-4] 지방소멸대응기금 투자계획서상 주요 사업 유형	125
[표 4-5] 지역활력타운 연계지원 부처사업 지원내용 및 특성	128
[표 4-6] 2023년도 지역활력타운 부처사업 연계구상 현황	129
[표 4-7] 2024년도 지역활력타운 부처사업 연계구상 현황	130
[표 4-8] 2023년도 광역지자체별 지역활력타운 부처사업 연계구상 현황	130
[표 4-9] 2024년도 광역지자체별 지역활력타운 부처사업 연계구상 현황	131
[표 4-10] 도시적정화계획구역 내 유도구역 설정방향	133
[표 4-11] 연구의 대상지역 선정 기준(도시규모 및 인구추세 유형)	138
[표 4-12] 연구의 대상지역 선정 기준(도시여건)	138
[표 4-13] 사례 대상지역 선정절차	139
[표 4-14] 사례 대상지역 1차 및 2차 선정 결과	139
[표 4-15] 사례대상지역 3차 선정결과	140
[표 4-16] 사례대상지역 최종 선정결과	140
[표 4-17] 공간정책의 적용방안 및 사업모델 적용방안 검토	143
[표 4-18] 공주시 시가화 격자 기술통계량	151
[표 4-19] 공주시 축소지역별 주요 특징	155
[표 4-20] 남원시 시가화 격자 기술통계량	156
[표 4-21] 남원시 축소지역별 주요 특징	159
[표 4-22] 청도군 시가화 격자 기술통계량	160
[표 4-23] 청도군 축소지역 별 주요 특징	162
[표 4-24] 기능적 축소지역 유형화	164
[표 4-25] 생활서비스인프라 관련 용어	165
[표 4-26] 소도시 생활서비스인프라 공급 현황 검토 기준	167
[표 4-27] 충남 공주시 서비스 공급 현황-개요	169
[표 4-28] 전북 남원시 서비스 공급 현황-개요	172
[표 4-29] 경북 청도군 서비스 공급 현황-개요	174
[표 4-30] 4개 시군 서비스 공급 현황 비교	176
[표 4-31] 읍단위 서비스 공급 현황 비교	178
[표 4-32] 유도구분 상 도시적정화계획구역 설정 범위	179
[표 4-33] 도시기능유도구역 범위 설정	179

[표 4-34] 주거유도구역 범위 설정	180
[표 4-35] 생산유도구역 범위 설정	180
[표 4-36] 용도구분 상 도시적정화계획구역 설정 범위	181
[표 4-37] 도시기능유도구역 범위 설정	181
[표 4-38] 주거유도구역 범위 설정	182
[표 4-39] 생산유도구역 범위 설정	182
[표 4-40] 용도구분 상 도시적정화계획구역 설정 범위	183
[표 4-41] 도시기능유도구역 범위 설정	183
[표 4-42] 주거유도구역 범위 설정	184
[표 4-43] 연계사업 실행계획	203
[표 4-44] 남원시 연계사업 실행계획	209
[표 4-45] 청도군 연계 사업실행계획	216
[표 4-46] LH 추진사업의 지방소멸 대응 사업모델 적용가능한 검토	218
[표 4-47] 지방소멸 대응을 위한 주체간 역할	229
[표 4-48] 인구감소지역 특례조항과 연계방안	233
[표 4-49] 정부부처별 지역활성화 관련 물리적 시설 조성사업의 연계방안(안)	236
[표 4-50] 생활인구의 유인 및 정착 지원방안(예시)	238
[표 4-51] 지방소멸 대응을 위한 공간정책 부처연계사업의 참여 주체간 역할(안)	239
[표 4-52] 인구감소지역 지원 특별법 개정(안)	240
[표 4-53] 지방소멸 대응 사업 관련 거버넌스 체계구축 방안	241
[표 5-1] 지방소멸에 대응한 공간정책의 연계방안	247
[표 5-2] 지방소멸에 대응한 공간정책 및 정책사업간의 연계방안	248

그림차례 List of Figures

[그림 1-1] 연구수행 체계	6
[그림 2-1] 지역소멸 단계	9
[그림 2-2] 인구감소지역 지정현황	19
[그림 2-3] 「인구감소지역 지원 특별법」 상의 조직 및 계획체계	23
[그림 2-4] 지방소멸 대응 관련계획 및 조직체계	24
[그림 2-5] 총인구의 인구증감 및 인구증감율의 추이	26
[그림 2-6] 일본 총인구 추이 및 장래 추계	27
[그림 2-7] 장래인구 추계	27
[그림 2-8] 3대도시권 및 지방권의 인구이동 변화	28
[그림 2-9] 도시규모별 인구동향	29
[그림 2-10] 도시규모별 인구동향	30
[그림 2-11] 대류축진형 국토 조성 방법	35
[그림 2-12] 대류형 국토형성	38
[그림 2-13] 대류형 국토의 개념	39
[그림 2-14] 일본의 도시재생 정책 추진체계	40
[그림 2-15] 입지적정화계획제도의 개념	41
[그림 3-1] 수도권 및 비수도권별 인구변화 분석	55
[그림 3-2] 광역권별 인구변화 분석	57
[그림 3-3] 전국 시군구별 인구변화 분석	59
[그림 3-4] 전국 시군구 인구규모별 지자체수 변화 추이	61
[그림 3-5] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율	62
[그림 3-6] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율	63
[그림 3-7] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율	64
[그림 3-8] 인구의 데드크로스 시군구 현황	65
[그림 3-9] 총인구 및 인구성장률	66

[그림 3-10] 출생아수 및 사망자수	67
[그림 3-11] 시도별 총인구 증감	67
[그림 3-12] 시도별 인구성장률	67
[그림 3-13] 시도별 자연증가율	68
[그림 3-14] 시도별 중위연령	68
[그림 3-15] 도시권과 콤팩트-네트워크의 개념	105
[그림 3-16] 생활권계획과 연계한 콤팩트-네트워크(도시적정화계획)의 개념	106
[그림 4-1] 제1차 인구감소지역대응 기본계획의 비전·목표 및 추진과제	112
[그림 4-2] 인구감소 및 지방소멸 대응 정부부처 사업 분석(예시)	114
[그림 4-3] 공간정책 대상지역의 공간적 분포 특성(예시)	115
[그림 4-4] 지방소멸기금/지역개발사업/지역활력타운/어촌산활력 부처사업의 중복지원 가능지역	117
[그림 4-5] 인구감소지역 및 성장촉진지역 지정 현황	118
[그림 4-6] 인구규모별 인구감소지역 평균 지방소멸대응기금 배분액	119
[그림 4-7] 인구규모별 관심지역 평균 지방소멸대응기금 배분액	120
[그림 4-8] 지방소멸대응기금 광역지원계정 분배액	120
[그림 4-9] 광역시도별 지방소멸대응기금 기초지원계정(인구감소지역) 분배액	121
[그림 4-10] 인구감소지역당 평균 지방소멸대응기금 기초지원계정 분배액	121
[그림 4-11] 광역시도별 지방소멸대응기금 기초지원계정(관심지역) 분배액	122
[그림 4-12] 관심지역당 평균 지방소멸대응기금 기초지원계정 분배액	122
[그림 4-13] 사례지역 분포	124
[그림 4-14] 지역활력타운 조성 예시	127
[그림 4-15] 연계사업 도출 프로세스	134
[그림 4-16] 공간전략에 따른 연계사업 구분	134
[그림 4-17] 도시기능유도구역 연계사업	135
[그림 4-18] 생산유도구역 연계사업	136
[그림 4-19] 주거유도구역 연계사업	136
[그림 4-20] 사례지역 분석방법	141
[그림 4-21] 공간정책과 연계한 사업모델 적용방안(예시)	142
[그림 4-22] 기능적 축소지역 추출 과정	144
[그림 4-23] AMOEBA Clustering 과정	145
[그림 4-24] 시기화지역 추출 과정	147

[그림 4-25] 도시별 시가화 격차 추출 결과	148
[그림 4-26] 도시별 서비스 인구 분포	149
[그림 4-27] AMOEBA Clustering 인접 셀 채택 계산 방식	150
[그림 4-28] 공주시 AMOEBA Clustering 결과	152
[그림 4-29] 남원시 AMOEBA Clustering 결과	157
[그림 4-30] 청도군 AMOEBA Clustering 결과	160
[그림 4-31] 충남 공주시 읍면동별 인프라 분포	170
[그림 4-32] 전북 남원시 읍면동별 인프라 분포	172
[그림 4-33] 경북 청도군 읍면동별 인프라 분포	174
[그림 4-34] 공주시 도시규모적정화계획 선정과정	180
[그림 4-35] 남원시 도시규모적정화계획 선정과정	182
[그림 4-36] 청도군 도시규모적정화계획 선정과정	184
[그림 4-37] 공주시 원도심 종합분석도	186
[그림 4-38] 유구읍 종합분석	187
[그림 4-39] 공주역 일대 종합분석도	188
[그림 4-40] 공주시 지방소멸대응 공간정책 수립 SWOT 분석	189
[그림 4-41] 남원시 종합분석 및 적용가능성 검토	191
[그림 4-42] 남원시 지방소멸대응 공간정책 수립 SWOT 분석	191
[그림 4-43] 청도군 원도심 종합분석	193
[그림 4-44] 청도군 지방소멸대응 공간정책 수립 SWOT 분석	193
[그림 4-45] 공주시 지방소멸 대응 비전 및 전략	195
[그림 4-46] 공주시 도심권 연계사업 구상도	197
[그림 4-47] 공주시 도심권 도시기능유도구역 사업모델 예시도	198
[그림 4-48] 공주시 유구읍 연계사업 구상도	199
[그림 4-49] 공주시 유구읍 주거유도구역 사업모델예시도	200
[그림 4-50] 공주시 공주역일대 연계사업 구상도	201
[그림 4-51] 공주역 투자선도지구 개념도	202
[그림 4-52] 공주시 공주역일대 생산유도구역 사업모델 예시도	202
[그림 4-53] 남원시 지방소멸 대응 비전 및 전략	205
[그림 4-54] 남원시 부처사업 적용 모델구상도	206
[그림 4-55] 남원시 글로벌·로컬브랜드 상권 창출사업 개념도	207

[그림 4-56] 남원시 도시기능유도구역 세부사업계획 예시도	207
[그림 4-57] 남원역 투자선도지구 개념도	208
[그림 4-58] 남원시 생산유도구역 세부사업계획 예시도	208
[그림 4-59] 청도군 지방소멸 대응 비전 및 전략	211
[그림 4-60] 청도군 부처사업 적용 모델구상도	212
[그림 4-61] 청도군 산지유통센터(APC) 개념도	213
[그림 4-62] 청도군 도시기능유도구역 세부사업계획 예시도	214
[그림 4-63] 청도군 주거유도구역 세부사업계획 예시도	215
[그림 4-64] 공주시의 지방소멸대응 LH 사업참여방안 검토	220
[그림 4-65] 남원시의 지방소멸대응 LH 사업참여방안 검토	221
[그림 4-66] 청도군의 지방소멸대응 LH 사업참여방안 검토	223
[그림 4-67] 지방소멸대응정책 패러다임의 전환	225
[그림 4-68] 새로운 지방소멸 대응정책 목표와 전략	226
[그림 4-69] 인구감소지역의 세컨드 홈 특례 적용	230
[그림 4-70] 지역활성화투자펀드의 조성 특성	234
[그림 4-71] 공공협약제도의 특성	242
[그림 4-72] 지방소멸 대응 사업추진을 위한 LH와 함양군의 협약 및 사업비 지원 확약 사례	244

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1.1. 연구배경

지방중소도시의 경우 인구감소 및 산업유출, 그리고 빈집증가 등 도시쇠퇴를 넘어 지역소멸이라는 심각한 상황에 직면하고 있다(이삼수, 2023). 한국고용정보원에서 매년 발표하는 전국 228개 시군구의 소멸위험지역 현황을 살펴보면, 2013년에는 75개, 2018년에는 89개, 2019년에는 97개, 그리고 2023년에는 119개(52.2%)로 절반 이상을 넘었으며, 또한 지속적으로 증가하고 있다. 또한 행정안전부(2021)는 89개 시군을 인구감소지역으로 선정하여 지역소멸에 대응하기 위하여 연간 1조 원 규모의 지방소멸대응기금을 집중적으로 투자하고 있다. 저출생·고령화시대의 진입으로 통계청 인구추계 시나리오를 토대로 현재 연2.2% 수준인 장기 경제성장률은 2023년대 1.5%, 2040년대 (0.9%)부터 0% 진입 예상으로 지방소멸의 가속화가 예상되고 있다(국회 예산정책처, 2023).

우리나라의 초저출산은 2021년 기준 OECD 및 홍콩을 제외한 세계 최저이며, 지속기간은 202년부터 1.3미만을 21년을 지속하고 있다는 측면에서 유례를 찾기 힘들 정도로 심각한 수준인데 이는 미혼율이 증가하면서 더욱 가속화되고 있다(한국은행, 2023). 앞으로 저출산·고령화에 제대로 대응하지 못할 경우 우리나라는 성장과 분배 양면에서 큰 어려움을 맞을 것으로 예상되며, 2050년대 0% 이하의 성장세를 보일 확률이 68%로 예상되며, 분배측면에서도 경제전반의 불평등도 심화가 예상된다(한국은행, 2023). 인구감소의 근본원인인 초저출산(기여율 약 70%)는 청년들이 느끼는 높은 경쟁압력과 고용·주거·양육 측면의 불안과 연관된 것으로 나타났다(한국은행, 2023).

장기간의 경기침체 및 저출생·고령화로 인한 저성장시대로의 진입으로 인하여 도시정책 패러다임도 도시개발에서 도시관리 정책으로 변화하고 있다. 대부분 지방중소도시들이 도시정책으로 도시재생에 집중하고 있으나 도시정책, 지역개발, 도시재생 등

개별 정책과 수단은 본질적 대응으로 정책 효과는 미흡하다(이삼수 외, 2024).

인구감소시대의 축소도시 및 지방소멸 위기에 대응하기 위한 국토공간의 정책 및 제도의 새로운 솔루션이 요구되고 있으며, 이를 위하여 지방소멸 대응을 위한 공간 정책 및 제도의 재검토가 필요한 시점이다.

1.2. 연구목적

우리나라는 인구의 자연적인 감소와 더불어 인구의 급격한 고령화, 수도권으로의 인구집중 등으로 인구와 관련한 문제가 심각하게 대두되고 있으며, 인구감소로 인한 지역위기, 지방소멸론까지 거론되고 있다. 초저출산 및 초고령화사회 문제의 효과적인 대책을 추진하여 고용·주거·양육 여건을 개선할 경우 출산율을 일정부분 제고할 수 있으며, 잠재성장률도 높이는 것으로 나타났다(한국은행, 2023).

이러한 지방소멸 위기에 있는 지방중소도시의 문제해결을 위하여 고용·주거·양육 여건을 개선하기 위하여 각 부처별 지역균형발전정책 사업을 검토하여 패키지형 정책으로 발굴하고자 한다. 「국가균형발전특별법」 제4조에 따른 국가균형발전 5개년 계획상의 균특회계를 포함한 일반회계, 특별회계, 기금 등으로 지원되는 사업 중 인구감소지역을 대상으로 하는 사업을 포함하여 검토한다. 아울러 쇠퇴지역, 낙후지역, 인구감소지역 등 공간을 대상으로 하는 사업을 중점적으로 검토하기 위해 국토교통부, 농림축산식품부, 행정안전부, 문화체육관광부, 중소벤처기업부 등이 지원하는 사업을 검토한다.

지방소멸 위기시대의 지방소멸의 실체를 명확히 규명하고, 이에 대비한 도시·주택 분야의 정부정책 연계 및 공사의 사업역량을 집결한 사업모델 및 방식을 제안하고자 한다.

고령자 및 청소년 등 지역의 생활인구에 특화된 일자리 제공과 공공서비스 연계 모델을 제안하고, 또한 지방이주 및 귀촌 희망자에 대한 복수거주제, 1가구 2주택 및 세제개편 등을 포함한 실질적으로 작동가능한 제도 개선방안의 도출이 필요하다.

2. 연구의 범위 및 방법

2.1. 연구의 범위

- 지방소멸 관련 국내외 정책 및 제도 분석
 - 지방소멸의 개념 및 선행연구 검토
 - 지방소멸 대응 관련 국내외 정책 및 제도 검토
 - 지방소멸을 바라보는 시각 및 이슈 도출
 - 지방중소도시 지방소멸의 실체 분석
- 지방소멸 진단을 위한 기초자료 구축
 - 지방소멸의 원인 및 실태 진단
 - 지방소멸의 진단 이슈 및 대응방안 검토
- 지방소멸 대응을 위한 국토공간 정책 및 제도 솔루션 검토
 - 지방소멸 대응 국토공간 정책과 부처사업 연계범위 검토
 - 지방소멸 대응 범부처 공간정책 사업모델 적용방안 제시
 - 지방소멸 대응 공간정책 적용을 위한 제도개선 방안 검토

2.2. 연구의 수행방법

본 연구는 지방소멸 정책 및 제도 관련 국내외 사례 검토, 지방소멸 관련 개념 정의를 토대로 지역소멸에 대응하기 위한 국토공간 정책 및 제도적 측면의 다양한 방안을 제시한다.

이를 위해 주된 연구방법은 국내·외 문헌(학술논문, 연구분석, 기존 지방소멸 관련 R&D 자료, 공공기관(중앙, 지자체) 보고서 등) 분석, 관련 전문가 자문, 공간 빅데이터를 활용한 공간분석 등을 수행한다. 도시 및 지역분야 민·관·학 전문가, 지방소멸대응기금 담당 등 유관분야 전문가 Pool을 구성하여 상시자문을 통해 연구계획 구체화 및 실효성 있는 연구성과의 도출이 필요하다.

그리고 도시 및 지역정책 분야 연구진을 중심으로 연구과제를 수행하고, 지방소멸 대응을 위한 국토공간 정책솔루션 모델 구상도 등 일부 기술적 지원은 부분위탁을 추진한다.

[표 1-1] 연구수행 방법

연구목표	주요 연구내용	주요 연구방법론	업무분장	
			내부	외부 (위탁, 원고)
인구감소 및 지방소멸 관련 국내외 정책 및 제도 분석	지방소멸의 개념 및 선행연구 검토	문헌정리	○	
	지방소멸 대응 관련 국내외 정책 및 제도 검토	문헌정리	○	
	지방소멸을 바라보는 시각 및 이슈 도출	문헌정리 전문가 자문	○	
지방중소도시 지방소멸의 실제 분석	지방소멸 진단을 위한 기초자료 구축	문헌정리	○	
	지방소멸의 원인 및 실제 진단	데이터 분석 외부원고	○	
	지방소멸의 진단 이슈 및 대응방안 검토	전문가 자문 외부원고	○	○ (원고)
지방소멸 대응을 위한 국토공간 정책 및 제도 솔루션 검토	지방소멸 대응 국토공간정책과 부처사업 연계범위 검토	문헌정리	○	
	지방소멸 대응 범부처 공간정책 사업모델 적용방안 제시	위탁연구		○ (위탁연구)
	지방소멸 대응 공간정책 적용을 위한 제도개선 방안 검토	전문가 자문	○	

2.3. 연구의 대상지역 범위 설정

본 연구는 지방소멸에 대응하기 위한 공간정책적인 대안을 마련하기 위해서는 「도시·군기본계획수립지침」 상의 도시위상별 유형으로는 강소도시 및 자립도시, 인구추세 유형으로는 성숙안정형 및 감소형, 그리고 「지방자치분권 및 지방균형 발전에 관한 특별법(이하, 지방분권균형발전법)」 상의 89개 인구감소지역을 대상으로 심층 사례지역을 선정하였다. 이와 관련하여 구체적인 기준은 인구규모는 50만명 미만이며, 최근 5년간 인구감소가 5% 이상인 기초지자체 중에서 인구감소지역으로 선정된 시군을 대상으로 선정한다.

또한 공간정책과 관련하여 「도시·군기본계획수립지침」에서 인구가 감소하는 성숙·안정형과 감소형의 시·군은 가급적 콤팩트-네트워크 도시가 구현되기 위한 공간구조를 목표로 하여야 하며, 이를 위하여 시·도지사는 관할 구역 또는 시·군에 적합한 성장유도선 설정 등의 계획기준을 마련하여 운영하도록 하고 있다(국토교통부훈령, 2023). 이와 관련하여 도시의 위상별 도시·군기본계획 수립기준에서 도시공간구조와 관련하여 강소도시는 도시 여건에 따라 다핵 또는 단핵 도시공간 구조를 설정하며, 자립도시는 도시 여건에 따라 단핵 도시공간 구조를 유도하도록 하고 있기 때문에 강소도시 및 자립도시를 각각 1곳씩 선정한다. 강소도시 및 자립도시이면서 성숙안정형 및 감소형은 모두 인구감소지역에 해당된다.

[표 1-2] 연구의 대상지역 선정 기준

구분		거점도시	강소도시	자립도시
대상도시		- 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 - 인구 50만명 이상의 도시 - 광역자치단체 도청소재지	- 인구 10만명 이상 50만명 미만의 도시	- 인구 10만명 미만의 도시
인구추세유형	성장형	수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 이상 증가하였거나 향후 5년간 5퍼센트 이상 증가가 예상되는 시·군		
	성숙·안정형	수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 미만 증가 또는 감소하였거나 향후 5년간 5퍼센트 미만 증가 또는 감소가 예상되는 시·군		
	감소형	수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 이상 감소하였거나 향후 5년간 5퍼센트 이상 감소가 예상되는 시·군		
인구감소지역		인구감소지수를 바탕으로 지자체 및 관계부처 등과의 협의하고 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 고시한 89개 시·군		

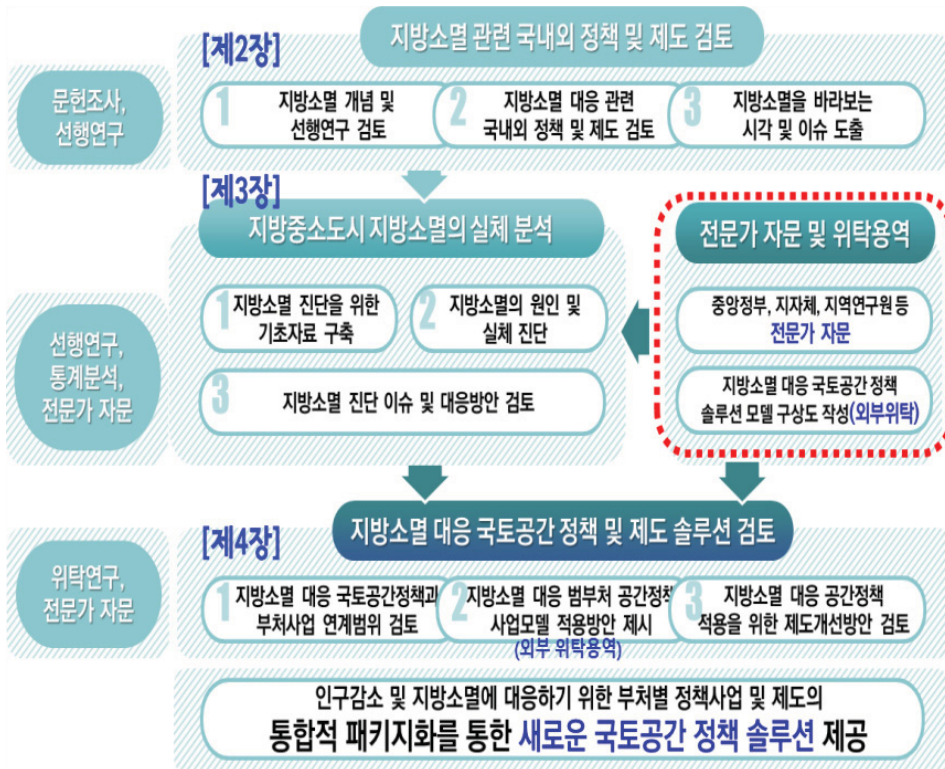
출처 : 「도사군기본계획수립지침」 [별첨6] '도시 위상별 도사군기본계획 수립기준'을 참고하여 재작성

[표 1-3] 인구감소지역 중 도시위상 및 인구추세 유형 대상지역 추출

구분	거점도시	강소도시(7개)	자립도시(67개)
인구추세 유형	성장형		
	성숙·안정형 (부산) 동구 (대구) 군위군 (인천) 강화군, 옹진군 (충남) 예산군	(충북) 제천시 (경북) 영천시 (경남) 밀양시	(부산) 동구 (대구) 군위군 (인천) 강화군, 옹진군 (경기) 가평군 (강원) 홍천군, 횡성군, 평창군, 고성군, 양양군 (충남) 예산군, 태안군 (전북) 김제시 (전남) 담양군, 화순군, 영암군, 영광군 (경북) 문경시, 청도군 (경남) 거창군
	감소형 (부산) 서구, 영도구 (대구) 서구, 남구 (경북) 안동시	(부산) 서구, 영도구 (대구) 서구, 남구 (충남) 공주시, 논산시 (전북) 정읍시 (경북) 안동시, 영주시	(경기) 연천군 (강원) 태백시, 삼척시, 영월군, 강선군, 철원군, 화천군, 양구군 (충북) 보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군 (충남) 보령시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군 (전북) 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군 (전남) 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군 (경북) 상주시, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울진군, 울릉군 (경남) 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군

주 : 인구감소지역에 해당되나 거점도시의 경우 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도, 광역자치단체 도청소재지는 제외함

3. 연구의 수행체계



[그림 1-1] 연구수행 체계

제2장 선행연구 및 국내외 정책 검토

1. 지방소멸의 개념 및 선행연구 검토

1.1. 지방소멸의 개념 및 원인

1) 지방소멸의 개념

본 연구에서는 최근 문헌 조사를 통해 지방소멸과 유사한 개념으로 도시축소, 도시 쇠퇴 등을 도출하고, 각각의 개념을 종합화하여 비교분석하였다.

먼저 도시축소는 지속적으로 인구가 감소하며 경제적·사회적·구조적 측면에서 위기를 경험하는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 Schilling and Lohan(2008)은 40년간 25% 이상 인구가 감소하고 손상된 건축물과 유휴부동산 등에서 문제가 발생하는 것을 도시축소로 정의하고, Pallagst(2009)은 2년 이상 인구가 크게 감소하고, 극심한 경제적 변화로 구조적 위기가 나타나고 있는 것을 도시축소로 보고 있다. 또한 쇠퇴도시 혹은 도시쇠퇴의 경우에도 도시 전체 또는 특정 지역이 다양한 요인에 의하여 사회적·물리적으로 낙후되는 현상을 의미한다.

지방소멸은 지역사회의 인구가 감소하여 인프라 및 생활서비스 공급, 생활의 애로 등으로 인해 공동체가 제대로 기능하기 어려운 상태를 지칭하고 있다(김현호, 2021)¹⁾. 지방소멸이란 용어는 일본의 마스다 히로아(増田寛也)가 2014년 6월 「중앙공론(中央公論)」에 소개된 창성회의 보고서인 「성장을 이어가는 21세기를 위하여 : 저출산 극복을 위한 지방활성화 전략」을 통하여 지방소멸 가능지역을 발표하였다. 즉 지역의 급격하고 지속적인 인구감소를 지방소멸이라고 정의하고 있다. 지방소멸지역은 2014~2040년 사이에 현재와 같은 인구감소 추세라면, 20~39세의 여성인구가 50% 이하로 감소하여 지역의 재생산력이 떨어지는 지역을 말하며, 일본의 기초지자체인 시구정촌 중에서 49.8%에 달하는 869개 지역이 소멸지역에 해당된다.

1) 김현호(2021), “지방소멸, 어떻게 방지할 것인가?”, 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프 No.131, 한국지방행정연구원

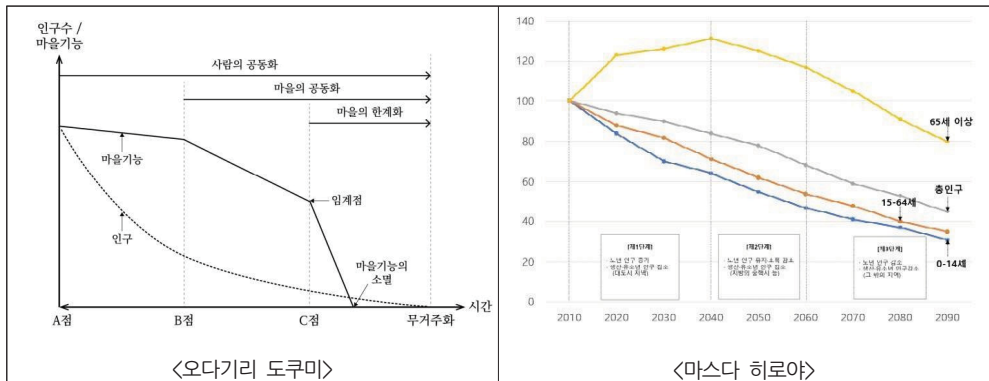
마스다 히로야(2015)와 이상호(2016)는 '20-39세 여성인구 비율과 65세이상 고령 인구 비율의 상대비'를 지역소멸지수로 활용하였다(이삼수 외, 2019). 지역소멸지수가 0.5 미만인 도시를 소멸위험도시로 정의하고 있으며, 전체 228개 시군구 중 2013년에는 75개, 2019년 97개, 그리고 2022년에는 113개가 소멸위험도시이다(이삼수 외, 2023).

최근 이정은 외(2023)은 축소도시, 쇠퇴도시, 지방소멸 관련 문헌을 고찰하여 축소도시, 쇠퇴도시, 지방소멸 관련 주요 키워드를 다음과 같이 도출하였다. 먼저 축소도시의 경우 인구, 감소, 쇠퇴, 경제 등의 단어가 두드러졌고, 구조, 산업, 긍정, 지속 등과 같은 단어와도 연관되는 것으로 나타났다. 이는 인구감소와 경제침체를 기준으로 축소도시를 정의하고 있는 연구 등과 관련되는 것으로 볼 수 있다. 쇠퇴도시의 경우 인구, 감소, 물리, 사회, 환경, 경제, 노후 등의 키워드가 도출되었는데, 이를 통해 쇠퇴도시는 물리적, 사회적, 환경적, 경제적 등 종합적인 측면에서 접근되고 있음을 알 수 있다. 지방소멸의 경우 고령화, 유출, 마을, 여성, 저출산 등의 주요 키워드로 확인되었는데, 이는 고령화와 여성에 초점을 두고 지역의 생산가능성에 집중하고 있음을 의미한다.

인구사회학적, 경제적 측면에서 다양한 지방소멸의 개념을 정리하고 우리나라 실정에 맞는 지방소멸의 명확한 개념의 제시가 필요하다.

2) 지방소멸의 원인진단

통상 지방소멸은 지역의 인구감소 → 공동체 기능의 저하 → 지역의 완전한 인구소멸의 단계로 진행된다고 보고 있다(小田切徳美, 2008; 마스다 히로야 외, 2015). 오다기리 도쿠미(小田切徳美)는 마을을 대상으로 마을의 소멸이 사람의 공동화 → 마을의 공동화 → 마을의 한계화 단계를 거쳐 소멸한다고 보고 있다. 마스다 히로야는 노년인구 증가와 생산·유소년 인구의 감소 → 노년인구 유지 및 소폭 감소와 생산·유소년 인구 감소 → 노년인구와 생산·유소년 인구 감소단계를 거칠 것으로 예측하고 있다(김현호 외, 2021).



[그림 2-1] 지역소멸 단계

출처 : 김현호(2021)

인구감소는 저출산 및 인구이동(유입<유출>)이 주요 원인이며, 특히 지방중소도시의 지방소멸의 우려는 급격한 인구유출로 인한 인구감소와 더불어 지역의 고령화에 따른 저출산의 영향으로 분석되고 있다. 도시 전체의 고령화는 저출산과는 달리 인구감소를 일시적으로 늦추는 역할도 한다.

저출산 원인으로는 청년들이 느끼는 높은 경쟁압력 및 고용·주거·양육 측면의 불안과 연계(한국은행, 2023), 출산율 하락요인은 첫째는 주택매매가격과 전세가격, 초등학교 사교육비, 둘째 이상은 주택매매가격, 전세가격 및 고등학교 사교육비 영향으로 분석하고 있다(국토연구원, 2024). 인구이동(유출) 원인은 초기에는 일자리 및 교육 문제가 가장 컸으며, 이후에도 이러한 상황의 고착화로 인하여 청장년인구의 부족 및 고령화는 지역산업의 붕괴, 지방재정 악화 등의 악순환이 지속되고 있다.

지방중소도시의 인구이동의 특징은 10대, 20대의 인구유출이 심하고, 40대 이상의 장년층의 유입은 증가하는 추세임. 장년층의 유입은 인구의 사회적 증가(유입-유출)에는 영향을 미치나 자연적 증가(출생-사망)에는 영향을 미치지 못하고 있다.

국가적 차원의 인구감소는 ‘지방소멸’에 대한 위기감을 높이고 있다. 지방소멸이 발생하는 원인은 다양하고 복잡하지만 앞서 제시한 진단지표와 연계하여 다음과 같이 원인을 종합화할 수 있다.

첫째, 노령화와 인구감소에 따른 문제이다. 사회·경제적 여건 변화에 따른 저출산 및 고령화로 인하여 지역의 인구가 지속적으로 감소하고 있다. 특히 젊은 청년층이 유학, 취·창업 등의 경제적 이유나 더 나은 생활환경을 찾기 위해 도시로 이동하면서

지역 인구구조 불균형 문제가 나타나며, 이는 고령화를 가속시키고 있는 요인이 되고 있다.

둘째, 불균형한 산업구조에 따른 일자리 부족 문제이다. 일부 지방의 경우 특정 자원이나 산업에 의존하는 경우가 있어, 산업구조 변화로 인해 위축되면 지역 전체의 위기로 이어질 수 있다. 지방에서는 산업구조 변화 및 기존 산업 위축 등으로 인하여 일자리 부족 문제가 심각하다. 특히 일자리 부족으로 인해 고용기회를 얻을 수 없어 청년층이 지역을 떠나는 경향이 크다.

셋째, 인프라 불균형에 따른 지역소외이다. 수도권 지역과 지방간 인프라 및 공공 시설 불균형 문제도 지방소멸을 가속화시키는 주요 요인에 해당된다. 수도권 혹은 대도시에 집중되어 있는 교통, 문화시설, 교육 등의 지속적인 발전은 결국 지방에서의 생활만족도에 악영향을 미치고, 지속적으로 편의성을 낮추는 요인이 된다.

넷째, 열악한 주거환경 문제이다. 일부 지방의 경우 주거환경의 불편함을 호소하며 많은 젊은 세대들이 도시로 이동하는 경향이 있다. 특히 수도권 및 대도시와 비교하여 열악한 주거환경은 지속적으로 인구감소를 가속화시키는 요인이 되고 있다.

지방소멸 문제는 단순히 인구증가 정책(출산을 제고, 이민정책, 청년인구 유입 등) 측면 뿐만 아니라, 일자리, 교육, 문화 등을 담을 수 있는 공간정책 등 다차원적인 접근을 통해 해결방안의 모색이 필요하다.

3) 지방소멸 현상

지방소멸의 위기에 빠진 많은 지방 중소도시는 도시축소, 도시쇠퇴 등과 함께 많은 어려움을 겪고 있다. 이정은 외(2023)는 도시축소, 도시쇠퇴, 지방소멸 유형별로 인구사회, 산업경제, 물리환경 측면에서 주요 현상 및 양상을 종합하여 제시하였다.

본 연구에서는 도시축소와 도시쇠퇴를 묶어 인구사회, 산업경제, 물리환경 측면에서 주요 현상 및 양상을 분석하였다. 먼저 인구사회 측면에서 청년인구 유출 및 고령화, 지역내 인구부족, 인구유출 가속화, 생활인프라 취약, 생활서비스의 질 저하, 도시기능 저하로 인한 삶의 질 저하 등이 해당된다. 또한 폭염·화재 등 각종 재해 취약, 재난저감 능력 저조, 지역슬럼화, 경찰인력 축소에 따른 범죄율 급증, 도시경쟁력 취약 및 양극화 심화 등도 도시축소 및 도시쇠퇴에 따른 주요 현상에 해당된다.

산업경제 측면에서 사업체 및 일자리 감소, 경제위축, 상권활력 감소, 지가하락, 주택수요 및 구매력 약화, 소비절벽, 세수감소 및 도시관리 비용 증가 등이 해당된다. 물리·환경 측면에서 빈집증가, 기반시설 노후화 및 불량화, 정주환경 악화, 버스노선 축소로 인한 자가용 이용 증가 및 대기오염 물질 배출 증가 등이 해당된다.

지방소멸의 경우 도시축소와 도시쇠퇴에 따른 양상과 인구사회, 산업경제, 물리환경 측면에서 유사한 양상을 띄고 있다. 인구사회 측면에서 청년인구 유출 및 고령화, 지역내 인재 부족, 인구유출 가속화, 생활인프라 취약 및 생활 서비스의 질 저하, 지방학교 소멸 및 통폐합, 지방대학 붕괴, 공동체 활동공간 부족, 지역 커뮤니티 기능 저하, 지역주민의 부정적 지역인식 확대 등이 해당된다. 산업경제 측면에서는 사업체 및 일자리 감소, 경제위축, 상권활력 감소, 지가하락, 주택수요 및 구매력 약화, 소비절벽, 세수감소, 도시관리 비용 증가 등이 대표적인 현상이다. 물리환경 측면에서는 빈집증가, 기반시설 노후화 및 불량화, 정주환경 악화 등이 해당된다.

[표 2-1] 도시축소, 도시쇠퇴, 지방소멸 주요 현상 및 양상

분류	구분		주요 현상 및 양상
	도시축소/ 도시쇠퇴	지방소멸	
인구 사회	○	○	청년 인구 유출 및 고령화, 지역내 인구 부족, 인구유출 가속화
	○	○	보육·교육·문화·의료 등의 생활인프라 취약, 생활서비스 질 저하
		○	지방학교 소멸 및 통폐합, 지방대학 붕괴
	○		복합적 도시기능 저하로 인한 삶의 질 저하
		○	공동체 활동공간 부족, 지역 커뮤니티 기능 저하, 지역주민의 부정적 지역인식
	○		폭염·화재 등 각종 재해 취약, 재난 저감 능력 저조
	○		지역 슬럼화, 경찰 인력 축소에 따른 범죄율 급증
산업 경제			도시경쟁력 취약, 양극화 심화
	○	○	사업체 및 일자리 감소, 경제위축, 상권활력 감소, 지가하락, 주택수요 및 구매력 약화, 소비절벽
	○	○	세수감소, 도시관리 비용 증가
물리 환경	○	○	빈집증가, 기반시설 노후화 및 불량화, 정주환경 악화
	○		버스노선 축소로 인해 자가용 이용 증가 및 대기 오염 물질 배출 증가

출처 : 이정은 외(2023)을 토대로 재작성함

지방소멸의 주요 현상 및 양상을 종합하여 지방소멸에 따른 문제점은 다음과 같이 종합할 수 있다. 첫째, 고령화 문제의 심각화이다. 젊은 청년세대가 외부로 유출되면서 인구감소와 고령화가 심화되고 있다.

이는 결국 노인인구 증가로 이어져 노인관련 의료 및 복지 서비스 수요 증가로 이어져, 지자체의 재정부담이 될 수 있다.

특히 농촌지역의 경우 위기가 더욱 심각한데, 농업이 주요 소득원이 되는 지역의 경우 일자리 부족과 고령화로 인하여 농촌지역 전체의 경제적 위기가 가중되고 있다.

둘째, 지역경제의 지속적인 위축이다. 지역내 일자리 부족과 소비감소로 인해 지역내 소득이 감소하면, 이는 결국 지역경제의 위축을 초래할 수 밖에 없다. 또한 지방소멸로 인해 토지가치가 하락하고 농경지가 활용되지 않는 경우, 지역의 경제적 가치가 줄어들게 되며 이는 결국 지역발전을 저해하는 요인이 될 수 있다.

셋째, 빈집 확산에 따른 안전·환경 문제 발생이다. 지방소멸로 인하여 인구가 줄어들면서 지속적으로 빈집이 확대되고 있다. 이는 결국 지역의 부동산 시장에 부정적인 영향을 미치게 되고, 제대로 관리되지 않고 방치되는 빈집의 경우 깨진 유리창 이론과 같이 지역 전체의 안전과 환경문제를 야기할 수 있다.

넷째, 인프라 및 서비스 부족 문제이다. 고령화와 인구감소로 인해 교육, 의료, 문화 등의 공공서비스가 부족해질 수 있다. 특히 의료서비스 부족은 고령인구가 증가함에도 불구하고 건강한 삶을 유지하는데 큰 어려움을 준다. 또한 사회적 복지시설 부족으로 인해 취약계층 지원이 어려워지고, 이를 통해 사회적 커뮤니티가 약화될 수 있다. 지방소멸위험지역의 경우 교통망, 통신망, 상하수도 시설 등의 공급 부족으로 생활의 편의성이 저하되고, 또한 지역주민들의 안전문제가 발생할 수 있다.

다섯째, 교육의 질 하락으로 인한 학령인구 유출 가속화이다. 인구감소로 인한 지방소멸의 위협은 교육시설의 부족 및 교육의 질 저하를 초래하고, 또한 학생들의 교육수준까지 낮아지게 할 수 있다. 따라서 더 나은 교육환경을 선호하는 가족단위 이주가 증가하며 지역내 인구가 지속적으로 감소하고 있다.

여섯째, 지역간 격차 증대에 따른 악순환이다. 다양한 원인 등에 의하여 소멸된 지역과 도시 간의 사회적·경제적 격차가 증대될 수 밖에 없다. 이로 인해 기존 자원의 불균형이 더욱 심화되고, 정치적 측면에서도 부정적인 영향을 받을 수 있다. 소멸된 지역의 인구감소로 인해 해당 지역의 정치적 영향력이 약화되면, 중앙정부나 다른 지역과의 자원 분배에서 불리한 입장이 될 수 있다.

1.2. 선행연구 검토

1) 선행연구 검토

그동안 지방소멸과 관련한 다양한 연구가 수행되었으며, 본 연구와 관련이 있는 것은 쇠퇴도시/축소도시, 지방소멸 지역선정, 지방소멸 영향분석, 그리고 지방소멸 대응정책 및 제도 등으로 구분할 수 있다.

쇠퇴도시/축소도시 관련 연구는 인구감소시대의 지방중소도시의 쇠퇴도시 및 축소도시 실태분석을 통하여 유형화하는 연구가 대부분이다. 지방소멸 지역선정과 관련해서는 인구감소지역 지정기준과 더불어 소멸위험지수를 통한 소멸위험지역을 분석하였다. 지방소멸 영향요인과 관련해서는 전국 시군구를 대상으로 지방소멸 위험의 사회, 경제, 문화 등의 다양한 설명요인을 분석하였다.

지방소멸 대응 정책 및 제도와 관련해서는 인구감소지역의 문제해결을 위한 「인구감소지역 지원 특별법」 등의 정책 및 제도 지원을 위한 정책로드맵을 제시하였다.

(1) 쇠퇴도시/축소도시 관련 연구

이삼수 외(2023)는 인구의 급격한 감소로 인하여 지방소멸의 위험이 있는 중소도시를 콤팩트-네트워크 도시공간구조로의 재편을 위한 도시계획으로 도시적정화계획을 제안하였다. 또한 영주시, 익산시, 아산시 등 3개 도시를 사례지역으로 선정하여 도시적정화계획을 실현하기 위한 사업화 방안을 제시하였다. 이를 통해 인구감소에 대응하기 위한 지방중소도시의 도시공간을 합리적으로 조정하기 위하여 도시 기능 및 밀도를 연계한 새로운 도시의 공간계획으로서 도시적정화계획의 필요성을 제안하였다.

강은택(2020)은 미래에 우리나라 인구가 급속하게 감소할 것으로 예상되는 시점에서 77개 도시를 대상으로 지속적인 축소도시와 성장·안정도시, 일시적인 축소도시와 성장·안정도시 4가지의 유형으로 구분하였다. 이를 토대로 유형별 주민들의 현재의 전반적인 삶의 만족도와 5년 후 전반적인 삶의 만족도를 예상 측면에서 실증분석을 하였다.

구형수 외(2016)는 한국의 지방중소도시의 인구 감소 및 도시공간의 축소현상에 대한 대응책의 미흡한 점을 고려하여 한국 도시의 축소실태를 살펴보고, 이러한 축소현상이 나타나게 되는 메커니즘을 분석하였다. 이를 바탕으로 외국의 정책사례와

시사점을 도출하여 도시축소 대응을 위한 효과적인 정책 추진체계 구축 및 다양한 제도를 도입하여 통합적으로 운영하는 것에 대한 필요성을 제시하였다.

이희연 외(2010)는 도시 내부의 쇠퇴를 진단 및 실태를 상대적으로 비교하기 위한 지표로 인구·사회, 경제·산업, 물리적 환경의 총 15개의 지표들을 선정하였다. 민감도 분석과 공간패턴을 분석하기 위하여 3가지 방법을 적용한 복합쇠퇴지수를 바탕으로 83개 시에 속한 동·읍 2171개 가운데 쇠퇴가 심각한 상위 30%에 속하는 동·읍을 대상으로 분석하였다.

(2) 지방소멸 지역선정 관련 연구

정성호 외(2018)는 통계청의 장래인구추계는 시군별로 세분화 되어 있지 않고 전국 및 시도에 한정되어 있으며, 지방소멸에 대한 논의는 현재 인구구조에만 기초하여 논의 되고 있음을 말하고 있다. 강원도의 경우도 시군별 장래인구추계와 지방소멸에 대하여 논의된 적이 없다. 이를 위한 강원도 18개 시군별 장래인구추계를 바탕으로 강원도 지자체의 지방소멸의 가능성을 논의하고 있다.

박승규 외(2017)는 향후 예측가능한 인구 소멸지역을 파악하기 위해 전국 226개 시군구(세종시, 제주시, 서귀포시 제외)를 대상으로 인구증감률, 노령인구비율, 생산가능 인구비율, 젊은여성 인구비율, 주민세, 재정자립도 지표를 활용하여 4안의 대안별로 지표를 구성하여 분석하였다. 이를 바탕으로 인구감소지역에 대한 지원의 필요성 및 정책적인 제언을 제시하였다.

이상호(2016)는 지방소멸 가능성을 측정하는 지표로 20~39세 여성인구를 선정하여 마스다 히로야의 ‘지방소멸’ 책에서 제시하고 있는 접근방식과 지표들을 차용·변용하여 228개 기초 지자체를 대상으로 7가지 분석을 통해 한국의 지방소멸은 일본과 다르지 않음을 제시하였다.

(3) 지방소멸 영향요인 관련 연구

고문익 외(2021)는 2020년 기준 전국 250개 시군구를 대상으로 한국의 지방소멸 위험에 대한 설명인자를 도출하고자 상관분석, 회귀분석, 주성분 분석을 하였다. 계량분석의 독립변수로는 총 12개로 인구적 측면에서 4개, 경제적 측면과 물리적 측면에서 각각 3개, 복지적 측면에서 2개로 선정하였고 계량분석의 종속 변수로는 지방소멸위험지수를 선정하여 분석하였다.

유한별 외(2021)는 지방자치단체 중 시군구별로 지방소멸위험지역을 분류하였으며, 정부 기능분류에 따라 일반 공공행정, 국방, 공공질서, 그리고 안전 등 10개 분야로 구분하여 지방소멸 위험에 영향을 미치거나 지역의 매력도에 영향을 미치는 요인들을 도출하였다.

(4) 지방소멸 대응 정책 및 제도 관련 연구

김현호 외(2019)는 지자체 인구감소 및 지방소멸을 방지하기 위해 228개 시군구를 대상으로 2008년부터 2017년까지의 인구 증감율을 분석 및 인구감소통합지원 사업(2017~2018년) 20개의 사업 성과 및 문제점을 분석하였다. 이를 통해 인구감소 지역의 보다 적실하게 방지할 수 있는 지자체 정책과 통합지원사업의 개선 및 발전 방안을 제시하였다.

박진경 외(2019)는 국가 차원에서의 접근방식과는 다른 지역 사회의 인구감소문제를 해결하기 위해 인구감소 지역의 포용적 지역발전정책 방안 및 제도개선 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 지역인구감소 대응 범부처 종합대책 마련 및 국가균형발전특별법 개정안을 제시하였다.

구형수 외(2018)는 현재 한국과 일본을 중심으로 지방소멸에 대한 위기감이 고조되고 있는 가운데 지방소멸의 위기를 극복하고자 ‘사람-일자리-장소(공간)’ 분야가 연계된 범부처의 정책 로드맵을 제시하였고 소멸위험지역이 처한 현실을 반영한 유형별 전략 및 대응전략을 제시하였다.

이소영 외(2017)는 현재 인구구조 변화를 반영한 지역발전정책의 부재와 낙후지역 사업에도 불구하고 인구유입 저조, 생활서비스 부족 및 접근성 등의 취약, 인구감소 문제를 대응하기 위한 중앙정부의 대표 정책은 보건사회정책 위주로 구성되어 있어 이를 해결하고자 인구감소지역의 인구 유출을 완화하고 지역 활성화를 위한 법·제도((가칭)인구 및 지역활력촉진 종합계획 수립 특별법안) 마련을 제시하였다.

[표 2-2] 선행연구 및 시사점 정리

분류	연구명 (연구자, 년도)	시사점
쇠퇴도시/ 축소도시	지방중소도시의 인구감소에 대응한 도시규모 적정화방안 연구 (이삼수 외, 2023)	- 인구감소시대에 맞게 지방중소도시의 도시공간의 합리적인 조정을 위해 서는 도시기능 및 밀도가 연계된 새로운 공간계획으로서 도시규모 적정 화계획의 도입의 필요성을 제언
	축소도시 주민들의 삶의 만족도에 관한 연구 (강은택, 2020)	- 77개 도시를 4가지 유형으로 현재 삶의 만족도와 5년후 삶의 만족도 예 상 측면에서 실증분석(지속적 축소도시, 일시적 축소도시, 일시적 성장· 안정도시, 지속적 성장·안정도시) - 현재의 전반적인 삶의 만족도 분석결과 지속적 축소도시 보다 일시적 성 장·안정도시에 거주하는 사람들의 삶의 만족도가 높음
	저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구 (구형수 외, 2016)	- 한국의 도시축소 실태 및 메커니즘 분석 - 도시축소 대응을 위해서는 효과적인 정책 추진체계를 구축 및 다양한 제 도를 도입하고 통합적으로 운영하는 것이 필요함
	도시 내부의 쇠퇴실태와 공간패턴 (이희연 외, 2010)	- 도시 내부의 쇠퇴를 진단하기 위한 복합쇠퇴지수 산출 및 민감도 분석과 공간패턴을 분석 - 전국 쇠퇴 상위 30%에 서울을 비롯한 광역시의 동·읍이 포함되어 있으 며, 상위 10위에 속한 도시 내부의 쇠퇴는 상당히 심각함
지방소멸 지역선정	강원 지역의 소멸 가능성에 관한 연구 (정성호 외, 2018)	- 강원도 18개 시군별 장래인구추계를 바탕으로 지방소멸의 가능성 논의 - 강원도 18개 지자체 중 춘천시, 원주시, 화천군, 양구군 등 4개 지자체 제외 나머지 14개 지자체는 지방소멸 위험이 높은 것으로 나타남
	인구감소지역의 지정기준과 시뮬레이션 연구 (박승규 외, 2017)	- 인구감소지역 추출을 위해 인구증감률, 노령인구비율, 생산가능 인구비 율, 젊은여성 인구비율, 주민세, 재정자립도로 지표를 구성하여 분석 - 전국 226개 시군구(세종시, 제주시, 서귀포시 제외) 중 79개 시군구가 인구감소 위기에 직면하고 있는 것으로 분석
	지방소멸에 관한 7가지 분석 (이상호, 2016)	- 지방소멸 가능성을 측정하는 지표로 20-39세 여성인구를 선정하여 마스 다가 사용한 접근방식과 지표들을 차용·변용하여 7가지 분석을 시도 - 기초 지자체별로 2014년 초고령화 사회에 진입한 곳은 228개 중 78개로 분석
지방소멸 영향요인	한국의 지방소멸위험에 대한 설명인자 연구 (고문익 외, 2021)	- 2020년 기준 전국 250개 시·군·구 대상으로 상관분석, 회귀분석, 주성분 분석을 함 - 상관분석 결과 자연적 증감률, GRDP, 재정자립도와 강한 양의 상관관계를, 독 거노인가구 비율, 보험료부담 대비 급여비 비율, 기초연금 수급률은 강한 음의 상관관계를 보임 - 회귀분석 결과 사회적 증감률, 자연적 증감률, 출생률, 독거노인가구 비율, GRDP, 재정자립도, 빈집 비율 총 7개 변수가 유의한 것으로 나타남 - 주성분분석 결과 제1인자로 '고령화', 제 2인자로 '저출산', 제3인자로 '경제'가 추출되었음
	한국 지방소멸 요인과 극복 방안에 관한 연구 (유한별 외, 2021)	- 지방소멸 위험에 영향을 미치거나 지역의 매력도에 영향을 미치는 요인들을 도출 - 지방소멸 위험에 높은 영향으로 평균연령, 부동산업/정보통신업 사업체 수, 요 양병원, 건강보험 적용인구, 광업 사업체 수, 유치원 수, 혼인 건 수, 인구증가 율, 유치원아 수, 노인가가 복지시설 수, 문화기반시설 수, 부동산업 종사자 수, 유치원 교원 수, 주택 수 - 지역의 매력도를 높이는 것으로 경제시설, 문화시설, 의료시설

분류	연구명 (연구자, 년도)	시사점
지방소멸 대응 정책 및 제도	인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발 (김현호 외, 2019)	- 지자체 인구감소 및 지방소멸을 방지하기 위한 정책과 동시에 통합지원 사업의 개선 및 발전방안 제시 - 인구특례지역 도입, 국가균형발전특별법 개정, 인구감소지역 지원 특별법 제정의 제도개선 제시
	국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발 (김현호 외, 2021)	- 지방소멸을 방지하기 위한 전략을 개발하여 제시하고, 지역의 인구성장 과 활력을 보다 체계적으로 지원할 수 있는 방안 제시 - 지방소멸에 대한 개념과 관련한 이론적 관점과 수준, 지방소멸 위험지역 의 식별, 인구감소지역의 지방소멸을 방지하기 위한 전략과 방안 제시
	지역인구감소 대응을 위한 종합 대책 마련 연구 (박진경 외, 2019)	- 인구감소 지역의 포용적 지역발전정책 방안 도출 및 제도개선방안 모색 - 지역인구감소 대응 범부처 종합대책 마련 및 국가균형발전특별법 개정안 제시
	지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략 (구형수 외, 2018)	- 지방소멸의 위기를 극복하고자 ‘사람·일자리·공간’ 분야가 연계된 범부처 정책 로드맵 제시 - 공간적 측면에서 존립 위기의 생활서비스 유지·확보대책을 마련하고, 사회적 가치 창출을 위해 유휴·방치 건축물을 혁신적으로 활용 - 산업·일자리 측면에서 지방거점도시 연계형 지역 특화산업 클러스터를 조성하 고, 농산어촌 이주·정착을 지원하는 사회적 일자리를 창출 - 인구(출산·육아 등) 측면에서 출산·육아 친화적인 지방을 만들고, 사회적 기업 을 활용한 지역사회 돌봄 체계를 구축
	지방소멸대응지역 활력특별법 연구 (이소영 외, 2017)	- 인구감소지역의 인구 유출을 완화하고 지역 활성화를 위한 법·제도 마련 - (가칭)인구 및 지역활력촉진 종합계획 수립 특별법안 제시

2) 선행연구와의 차별성

본 연구는 이러한 연구결과를 토대로 국토공간정책과 연계한 통합적인 지방소멸 대응 전략을 제시하는 것이 본 연구의 가장 큰 차별성이라 할 수 있다. 지방소멸과 관련해서는 저출산·고령화, 지역경제 쇠퇴 등 지방의 인구감소와 관련한 많은 선행 연구가 이루어졌으며, 본 연구는 선행연구 결과를 토대로 지방소멸의 대응 전략으로서 국토공간정책과 부처 사업의 통합모델을 제시하고자 한다.

2. 지방소멸 대응 관련 국내외 정책 및 제도 검토

2.1. 국내 인구감소 및 지방소멸 관련 정책 및 제도

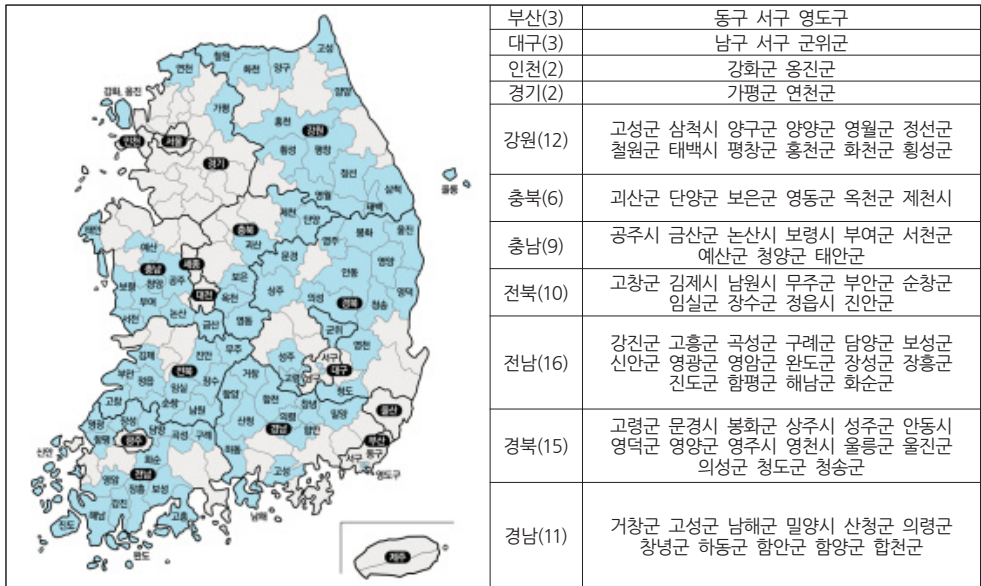
1) 중앙정부의 지방소멸 관련 정책

그동안 우리나라는 지방소멸 대응정책은 명시적으로 존재하지 않았으며, 이와 관련해서는 저출산 및 고령사회 대응 관련 정책들이 추진되었다. 저출산·고령사회 대응정책은 2005년 5월에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하여 저출산·고령사회회기본계획 5개년계획을 수립하여 추진하고 있다. 저출산·고령사회기본계획 5개년계획은 임신, 출산, 육아 지원 등의 인구의 자연적인 증가에만 초점을 둔 시책으로 추진되어 왔다.

(1) 행정안전부

① 인구감소지역의 지정

2020년 12월 8일에 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법((舊)국가균형발전특별법)」의 개정 및 2021년 6월 9일에는 동법 시행령 개정으로 ‘인구감소지역’에 대한 규정을 최초로 도입하였다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조에서 인구감소지역은 ‘인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구’로 정의하고 있으며, 또한 동법 제22조에서 인구감소지역의 지원 등을 규정하고 있다. 인구감소지역의 지정은 최근 자연적인 인구감소와 더불어 사회적인 인구 유출로 인하여 지역사회의 활력이 저하되는 악순환을 해소하기 위한 기반을 마련하였으며, 행정안전부는 전문 연구기관과 협력하여 각계 전문가 의견수렴, 관계부처 협의 등 과정을 통해 인구감소지수를 개발하고, 이에 근거하여 89개 인구감소지역을 지정·고시하였다(행정안전부, 2021).



[그림 2-2] 인구감소지역 지정현황

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

② 지방소멸대응기금의 지원

지방소멸대응기금은 인구감소지역 및 관심지역을 대상으로 지역이 주도하는 지방소멸과 관련한 대응사업의 재정지원을 위하여 도입되었으며, 10년간(‘22년~’31년) 간 연 1조원(광역 25%, 기초 75%)을 지원하는 취지이다. 지원대상은 광역지자체 15개, 기초지자체 107개 등 총 122개 지자체이며, 광역은 서울 및 세종은 제외하며, 기초지자체는 인구감소지역 89개, 관심지역 18개이다. 기초지자체는 투자계획을 평가하여 결과에 따라 차등배분하며, 광역지자체는 인구감소지수, 재정 및 인구 여건 등을 고려하도록 하고 있다.

[표 2-3] 지방소멸대응기금 기초지원계정 배분

구분	인구감소지역		관심지역	
대상지역	인구감소지수를 기준으로 지정·고시(‘21.10.19)한 89개 지역		인구감소지수가 인구감소지역 다음으로 높은 18개 지역	
배분규모	95%		5%	
	(‘22년) 5,343.75억	(‘23년) 7,125억	(‘22년) 281.25억	(‘23년) 375억
최대한도	(‘22년) 90억	(‘23년) 120억	(‘22년) 23억	(‘23년) 30억

출처 : 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/localextinctionFund/screen.do>)

[표 2-4] 지방소멸대응기금 광역지원계정 배분

구분	인구감소지역 관할 광역지자체(11개)	그 외 광역지자체(6개)
22년 배분금액	378억(전남)~4억(경기) * 경북(363억), 강원(258억) 등	14억(광주, 제주)~9억(대전, 울산) * 서울, 세종 배분액 없음
23년 배분금액	505억(전남)~5억(경기) * 경북(485억), 강원(345억) 등	18.75억(광주, 제주)~12.5억(대전, 울산) * 서울, 세종 배분액 없음

출처: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/localextinctionFund/screen.do>)

③ 「인구감소지역 지원 특별법」 제정

2022년 6월에 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하여 인구감소지역의 인구감소 문제를 대응하기 위한 지원체계 구축 및 종합적인 지원 규정을 마련하고, 생활인구 개념을 처음으로 도입하였다.

인구의 자연감소와 수도권 등 도시로의 인구집중으로 인한 인구구조와 경제의 불균형 현상으로 일부 지역은 활력저하의 문제를 겪고 있고, 이는 다시 인구의 사회적 유출을 일으키며 악순환이 지속되고 있다(조용혁, 2023). 이러한 악순환을 끊기 위해서는 그간 정부 중심으로 추진하였던 인구감소 문제 대응 체계를 지역이 주도하는 대응 체계로 개편하여 지역 여건을 고려한 맞춤형 정책이 추진될 수 있도록 하는 한편, 국가 차원의 맞춤형 종합지원 체계 및 지방자치단체 간 연계와 협력 체계를 구축하여 국가와 지방자치단체가 인구감소 문제에 공동의 책임을 갖고 협력하여 대응할 필요가 있다(국가법률정보센터, 2022). 이에 정부는 인구감소 문제를 대응하기 위한 지원체계의 구축 및 일자리, 주거, 교통, 문화, 교육, 의료 등 다양한 분야의 종합적인 지원을 위하여 2022년 6월에 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하였다. 인구감소 위기 대응을 위한 지방자치단체의 자율적·주도적 지역발전과 국가 차원의 맞춤형 종합지원 체계 및 연계·협력 활성화 체계를 구축하여 인구감소지역의 정주 여건을 개선하고 지역의 활력을 도모하여 국가 균형발전에 기여하는 것이 목적이다(국가법률정보센터, 2022). 특히 주민등록인구가 아닌 시·군·구를 업무, 관광 등으로 방문하는 사람을 생활인구로 정의하여 인구감소에 대응하고 지역활성화를 위한 시책을 도입하였다.

(2) 국토교통부

국토교통부는 2023년에 지방소멸 위기 대응을 위해 다부처 협업형 지역활력타운 7곳을 선정하였으며, 2024년에는 민간이 주도하고 공공이 지원하는 지역상생협약

사업의 공모를 비수도권 인구감소지역을 대상으로 9곳에 50억씩 지원하고 있다. 다부처 협업형 지역활력타운은 지방소멸에 대응하고 지방이주 수요의 정착지원을 위해 다부처(국토교통부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 해양수산부, 교육부) 협업으로 주거·돌봄·일자리 복합 주거거점을 조성하는 사업이다. 주요 사업내용은 은퇴자·청년층 등 수요자 맞춤형 주택유형(단독·타운 하우스 등)을 제공하고 다양한 주택공급 방식(주택·분양, 임대 등)으로 맞춤형 주거를 제공하고 7개 부처(10건) 및 광역지자체(4건) 연계지원 사업²⁾을 활용해 돌봄·일자리·문화 등 생활서비스를 제공한다.

민관협력 지역상생협약 사업은 지방자치단체와 민간이 협력하는 지역발전투자협약 제도를 통하여 지역상생, 일자리 창출, 그리고 지역간 연계 등 지역이 원하는 사업을 자율적으로 추진하는 사업이다. 지자체와 민간은 빈집 등을 활용하여 업무와 휴가를 병행할 수 있는 위케이션 공간, 취미·체험공간, 지역대학 및 기업이 함께 참여하는 취창업 지원 등 다양한 사업을 추진할 수 있다.

또한 귀농인구 및 인구유출을 막기 위해 지역의 거주환경을 지원하기 위한 지자체 맞춤형 임대주택을 도입할 예정이다. 양육이나 귀농 등의 수요를 감안하여 각 지자체가 사업을 제안하는 ‘지역제안형 특화임대(건설임대)’를 도입하여 임대주택을 건설하고 싶은 경우 한국토지주택공사 등 공공주택사업자와 협의하여 지역제안형 특화임대에 응모하여 사업을 ‘25년 하반기에 추진할 계획이다.

(3) 농림축산식품부

농촌의 난개발과 지역소멸 위기 등에 대응하기 위하여 「농촌공간 재구조화 및 재생에 관한 법률」을 2023년 3월에 제정하였다. 농촌의 난개발과 지역소멸 위기 등에 대응하여 농촌공간의 재구조화와 재생지원에 필요한 사항을 규정함으로써 삶터·일터·쉼터로서의 농촌다움을 회복하고 국토의 균형발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 농촌공간의 특성을 고려한 중장기 계획수립을 바탕으로 농촌공간 기능재편을 통한 통합지원 체계를 구축하여 농촌의 난개발, 지역 불균형 및 농촌소멸 문제를 적극적으로 해결하기 위하여 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침·기본계획·시행계획을 수립하고, 지역특성을 고려한 농촌특화지구를 지정하도록 하며, 시

2) 지역개발·주택(국토부), 소멸기금(행안부), 돌봄(복지부), 창업(중기부), 체육시설(문체부), 농어촌지역 지원(농림·해수부), 작은도서관·영화관·생활문화센터(광역지자체)

행계획의 이행을 지원하기 위한 농촌협약 제도를 신설하는 한편, 중앙·광역·기초 농촌공간정책심의회 및 농촌공간정책 지원 추진체계를 마련하고자 하였다(국가법령정보센터, 2023). 이 법률의 주요내용은 국가차원에서 농촌공간의 미래상과 장기적인 발전 방향을 제시하기 위하여 농림축산식품부장관이 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침을 10년마다 수립하며, 시장·군수 또는 특별자치시장은 시행계획이 승인되거나 확정되면 농촌특화지구를 지정하여 고시하고, 주민 등은 농촌특화지구의 지정, 개발 및 관리에 필요한 주민 자치규약 등을 마련·이행하기 위한 주민협정을 체결할 수 있도록 규정하고 있다(농림축산식품부, 2023.02.27)³⁾.

(4) 산업통상자원부

산업통상자원부와 행정안전부는 '국내 복귀(유턴) 기업' 지원과 지방소멸에 대응하기 위하여 지방소멸 대응사업과 외국인 투자유치와의 연계 가능한 사업을 중심으로 협업사업을 추진할 예정이다. 산업통상자원부의 예산 중에서 외국인 직접투자 유치, 유턴 기업지원 예산(3617억원)과 행정안전부의 지방소멸대응기금(1조원)의 협업예산을 통해 원원효과를 기대하고 있다.

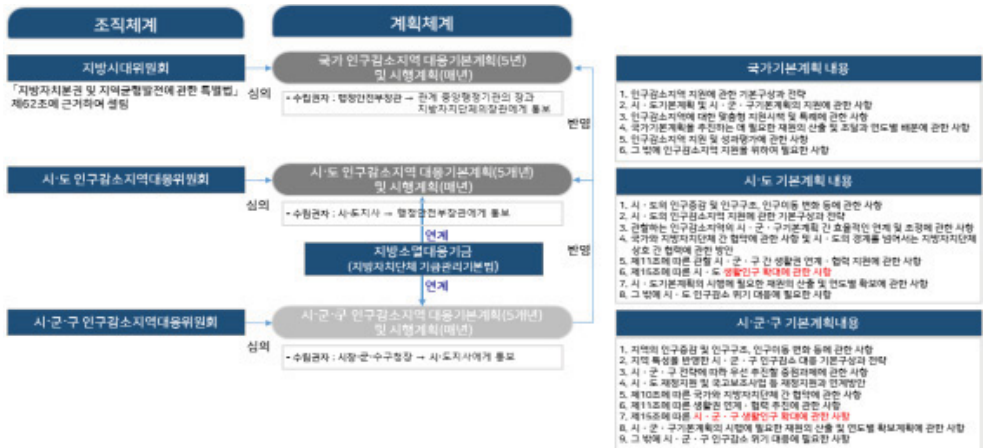
2) 인구감소 및 지방소멸 대응정책 및 계획

(1) 인구감소지역에 대한 종합적인 대응계획

인구감소지역의 지정은 앞에서 설명한 바와 같이 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 및 시행령 제3조에 의해 인구감소지역을 지정하고, 인구감소지역 관련 계획체계는 「인구감소지역 지원 특별법」에 의해 중앙정부, 광역지자체, 기초지자체의 인구감소지역 대응 기본계획 및 시행계획을 수립하도록 하고 있다.

조직체계는 중앙정부는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의한 지방시대위원회, 시도 및 시군구는 인구감소지역대응위원회를 설치하여 대응기본계획 및 시행계획을 심의하도록 하고 있다.

3) 농림축산식품부 보도자료(2023.02.27), “농촌공간계획 제도화의 첫걸음, 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법」 제정”



[그림 2-3] 「인구감소지역 지원 특별법」상의 조직 및 계획체계

출처: 저자작성

인구감소 및 지방소멸을 대응하기 위한 관련계획 및 조직체계를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방소멸 관련 대응은 시도 및 시·군·구의 인구감소지역 대응기본계획 및 시행계획에서 언급하고 있으나, 지방소멸 대응 관련 공간 정책의 지원은 아직까지 미흡한 실정이다. 둘째, 인구감소지역 대응정책과 관련한 국가 인구감소지역 대응기본계획은 지방시대위원회에서 심의하고 있지만, 각 부처의 지방소멸 대응을 위한 사업을 종합적인 컨트롤타워로서의 역할은 불분명하다. 셋째, 행정안전부가 중심이 되어 인구감소지역에 대응한 다양한 사업추진을 도모하고 있지만, 지방소멸이라는 측면에서 범부처적인 협력체계 구축이 필요하다.

인구감소대응 정책과 관련하여 국가정책은 지방시대위원회 및 행정안전부, 광역지자체 및 기초지자체의 역할이 명확하게 제시되어 있다. 이는 지방소멸을 인구감소지역내의 인구감소대응 정책의 일환으로 추진된다면 추진체계 상의 문제는 없을 수 있다. 하지만 인구감소지역이 아닌 지역의 경우 지방소멸 대응 정책을 추진하기 위한 정책 및 지원체계가 불분명하며, 이를 위한 중앙부처 및 지자체의 역할과 관련한 제도개선이 필요하다.

「인구감소지역 지원 특별법」에서 인구감소지역이 아닌 기초지자체의 경우 시·군·구 인구감소지역 대응 기본계획 수립을 할 수 없으며, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서는 기초지자체의 지방시대계획 및 시행계획 수립의 근거가 없다. 이에 따라 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 인구감소지역 및 지방소멸에 대한 지원근거를 마련할 필요가 있다.

		지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법	인구감소지역 지원 특별법
관련 계획	중앙	지방시대 종합계획	국가 인구감소지역 대응기본계획(5년) 및 시행계획(매년)
	광역	시·도 지방시대계획 및 시행계획	시·도 인구감소지역 대응기본계획(5개년) 및 시행계획(매년)
	기초		시·군·구 인구감소지역 대응기본계획(5개년) 및 시행계획(매년)
관련 조직	중앙	지방시대위원회/지방시대기획단	지방시대위원회
	광역	시·도 지방시대위원회/지원단	시·도 인구감소지역대응위원회
	기초		시·군·구 인구감소지역대응위원회

[그림 2-4] 지방소멸 대응 관련계획 및 조직체계

출처: 저자작성

지방소멸에 대응하기 위한 정책은 지방자치단체의 수요에 맞게 다부처가 연계된 협력적 지원체계 구축이 필요하다. 인구감소지역의 지원 정책은 인구감소지역을 대상으로 지역활성화 및 지방소멸 대응책으로 추진되고 있기 때문에 지방자치단체는 인구감소지역이며, 소관부처는 행정안전부이다. 하지만 실제 지원시책을 살펴보면 다부처가 연계되어 있으며 이를 위한 제도적 정비가 필요하다.

「인구감소지역 지원 특별법」 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 지역균형발전 시책 및 인구감소지역과 관련한 지역특성을 반영한 맞춤형 지원 및 특례 관련 사업은 부처사업과 연계되어야 하며, 실제 지역균형발전 시책 및 인구감소지역 지원 정책은 다양한 부처사업과 연계되어 있다. 단순히 인구감소 및 지방소멸 대응 뿐만 아니라 지역균형발전과도 연계되어야 하며, 이를 통한 정책이 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 부처간 협력체계를 구축하여야 한다.

따라서 지방소멸을 대응하기 위한 부처간 협력체계 구축과 관련해서는 「인구감소지역 지원 특별법」은 인구감소지역을 대상으로 하기 때문에 보다 효과적인 지원을 위해서는 보다 상위법적 성격을 가지고 있는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서 명확하게 제시하여야 한다.

[표 2-5] 지역균형발전 시책 및 인구감소지역 지원시책 비교

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 (지역균형발전시책)	인구감소지역 지원 특별법 (지역특성을 반영한 맞춤형 지원 및 특례)	비고
지역혁신체계의 구축	-	
주민 생활기반 확충과 지역발전 역량 강화	주민 및 지역역량 강화 생활환경 및 경관의 개선 청년·중장년 등의 정착 지원	행정안전부 국토교통부
지역 산업육성 및 일자리 창출등 지역경제 활성화 촉진	산업단지에 대한 지원	산업자원통신부 국토교통부
지역 교육여건 개선과 인재 양성	교육기관의 확충	교육부
지역과학기술 및 정보통신의 진흥	정보통신기술의 활용	과학기술통신부
지역균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충	주거·교통기반의 확충 노후·유흥시설의 정비 및 활용	국토교통부
지역문화·관광의 육성 및 환경보전	문화기반의 확충	문화관광부 환경부
지역의 복지 및 보건의료의 확충	보육기반의 확충, 의료기반의 확충	보건복지부

출처 : 저자 작성

(2) 지방소멸 대응 정책 및 제도 평가

현재 인구감소 및 지방소멸 관련 대응정책은 지방시대위원회, 행정안전부가 주도적으로 추진하고 있으며, 이에 대응하기 위한 공간전략으로서는 국토교통부 및 농림축산식품부 등이 있다. 국토교통부에서는 도시·군기본계획, 성장관리계획, 생활권계획 등이 있으며, 농림축산식품부는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 등이 있으나 이러한 국토공간 정책 측면에서 지방소멸에 대응하기에는 한계가 있다.

이를 위해서는 인구감소 및 지방소멸에 대응할 수 있는 공간정책을 종합적으로 컨트롤할 수 있는 정책적 고려가 필요하다. 또한 국토교통부의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 농림축산식품부의 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」, 그리고 행정안전부의 「인구감소지역 지원 특별법」 등 인구감소 및 지방소멸 대응하기 위한 다부처에서 정책을 연계한 패키지형 사업의 추진이 필요한 시점이다.

2.2. 일본 인구감소 및 지방소멸 관련 정책 및 제도

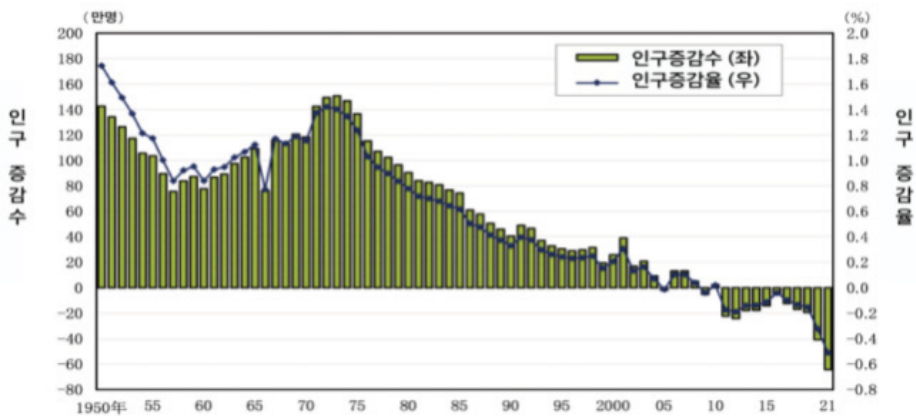
일본의 인구변화를 토대로 인구감소 및 지방소멸 대응 정책인 지방창생전략 및 국토 그랜드디자인 2050 등을 검토하여 시사점을 도출하고자 한다.

1) 일본의 인구변화

(1) 인구추이

일본 인구는 2022년 7월 현재 약 1억 2,484만 명으로 인구가 최고치를 기록하였던 2008년 1억 2,808만 명보다 약 324만 명(약 2.6%)이 감소하였으며, 이는 연평균 25만 명이 감소한 수준이다.

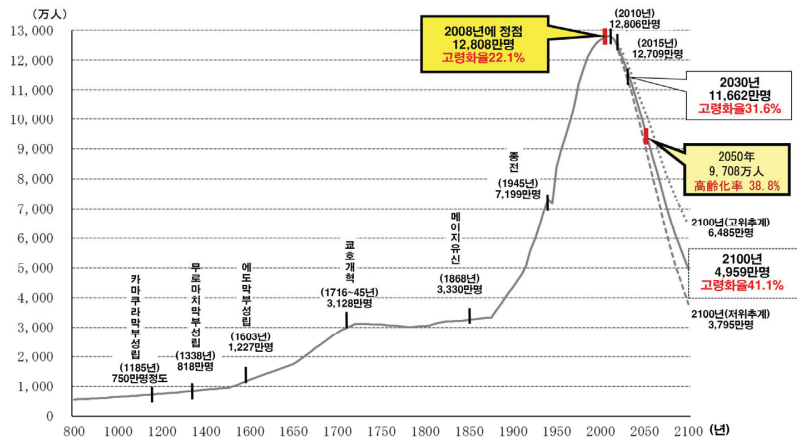
인구감소는 10년이상 지속적으로 일어나고 있으며, 인구감소의 폭도 지속적으로 커지고 있는 상황이다. 2020년 대비 2021년의 인구감소가 64만 4천명(0.51%)에 달한다. 인구의 자연적인 감소는 15년간 연속으로 진행되었으며, 2021년에는 2020년에 비해 60만 9천명의 자연 감소가 발생하였다.



[그림 2-5] 총인구의 인구증감 및 인구증감율의 추이(1950년~2021년)

출처: 人口推計 (2021年 (令和3年) 10月1日現在) -全国: 年齢 (各歳)、男女別人口
都道府県: 年齢 (5歳階級)、男女別人口- 2022年4月15日公表

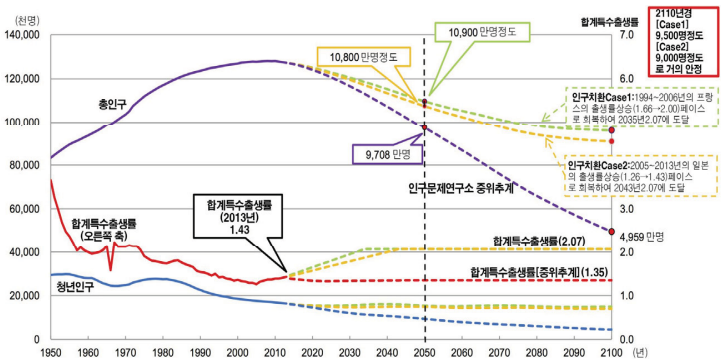
일본의 인구변화를 장기적으로 살펴보면, 일본의 총인구는 앞으로 100년간 약 100년전(메이지시대 후반)의 수준으로 돌아갈 가능성이 높을 것으로 전망하고 있다 (国土交通省, 2017).



[그림 2-6] 일본 총인구 추이 및 장래 추계

출처 : 国土交通省(2017), 都市計画に関する現況と課題, p.3

출생을 변화를 고려한 장래 인구변화를 살펴보면, 국립사회보장·인구문제연구소의 중위추계⁴⁾(출생률 1.35) 예측에서는 총인구가 2050년 1억 명, 2100년 5천만 명으로 전망하고 있다. 앞으로 20년 후에 인구치환수준⁵⁾(출생률 2.07)까지 출생률이 증가될 경우에는 인구감소가 완만해져 2110년 정도에는 9,500만 명 수준으로 예상하고 있다.



[그림 2-7] 장래인구 추계

출처 : 国土交通省(2017), 都市計画に関する現況と課題, p.4

‘인구치환 Case1’은 프랑스의 출생률 회복의 경우를 참고하여 2013년 남녀연령별 인구(총인구)를 기준인구로 하여(합계특수출생률1.43), 1994~2006년의 프랑스

4) '중위추계'는 국립사회보장·인구문제연구소의 '일본의 장래추계인구'의 중위추계(출생중위, 사망중위)를 의미함

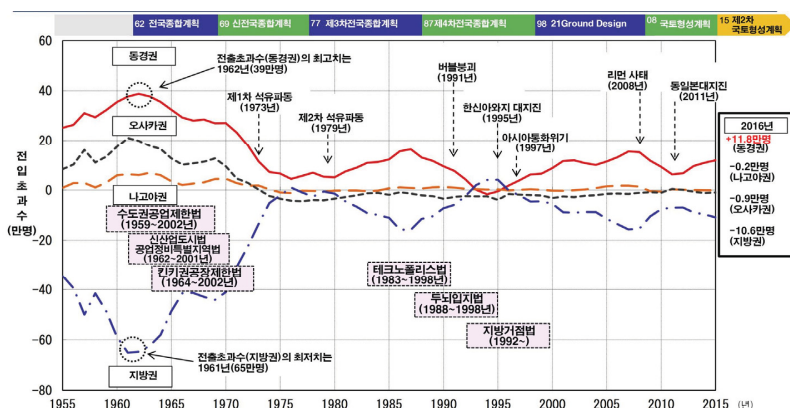
5) 인구가 증가하지도 감소하지도 않는 상태의 합계특수출생률의 수준을 의미하며, 일본의 인구치환수준은 2.07임

출생률의 변화(1.66에서 2.00으로 상승)의 연평균 출생률이 매년 0.03씩 상승하여 2035년에는 인구치환수준(2.07)에 도달하고 이후에는 비슷한 수준으로 유지된다는 시나리오로 추계한 것이다(이삼수 외, 2018). 또한, '인구치환 Case2'는 2005~2013년까지 일본의 출생률이 1.26에서 1.43으로 상승한 출생률 회복페이스를 고려하여 연평균 출생률이 매년 0.02씩 상승하여 2043년에 인구치환수준(2.07)에 도달하고 그 후에는 유지된다는 시나리오로 추계한 결과이다(이삼수 외, 2018). 이와 같이 일본은 심각한 인구감소가 진행되는 가운데 인구감소 완화는 출생률 회복이 중요한 과제로 보고 있다.

(2) 인구이동 추이

일본의 인구이동의 변화는 주민기본대장으로 분석하였으며, 고도경제성장기에는 3대 도시권으로 인구가 지속적으로 유입되어 1962년에 정점을 기록하였다. 1980년대부터는 대도시권으로 인구유입이 조금 줄어들었지만, 이후 버블경제기에는 도쿄권에 인구가 유입되었다. 버블경제 붕괴 후에는 일시적으로 도쿄권에서 전출초과를 보였지만 2000년대에는 다시 인구유입이 증가하였다.

2016년 일본 총무성의 발표에 의하면 도쿄권의 전입초과가 5년 만에 감소세를 보였고, 나고야권 및 오사카권에서는 4년 연속으로 전출초과를 하였다. 또한, 전국의 1,719개 지자체 중에서 424개 지자체(24.7%)가 전입초과이며, 반면에 1,295개 지자체(75.3%)가 전출초과를 기록하여 전국의 약 70% 이상의 지자체에서 전출초과 추세를 보이고 있다(이삼수 외, 2018).



[그림 2-8] 3대도시권 및 지방권의 인구이동 변화

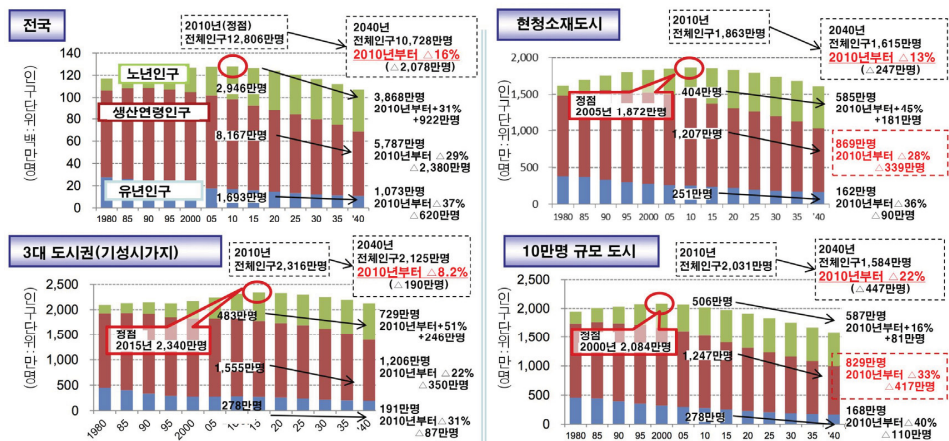
출처 : 国土交通省(2017), 都市計画に関する現況と課題, p.5

(3) 도시규모별 동향

① 도시규모별 인구동향

도시규모별로 인구동향을 살펴보면, 3대 도시권의 인구수가 2015년에 정점에 달하고 감소할 것으로 전망하였다(국토교통부, 2021). 한편, 2005년에 현청소재 도시⁶⁾는 인구 10만 명 규모의 도시⁷⁾에서는 2000년에 정점을 기록하고 감소하고 있으며, 지방도시가 3대도시권보다 인구감소가 일찍 시작되었다.

또한, 인구감소 정도는 3대 도시권이 2010년 대비 2040년에 8.2%가 감소할 것으로 예상되나, 현청소재도시에서는 13%, 10만 명 도시에서는 22%를 예상하고 있어 지방도시에서의 인구감소가 더욱 심각한 상황이다(국토교통부, 2021). 특히, 고령 인구의 증가에 비하여 생산연령인구가 감소폭이 더 크게 예상되는 등 지역의 심각한 활력저하가 우려되고 있다.



[그림 2-9] 도시규모별 인구동향

출처 : 국토교통부(2017), 도시계획에 관한 현황과 과제, p.6

② 도시규모별 고령화동향

도시규모별로 고령인구수의 변화를 살펴보면, 2010년의 고령인구를 100으로 두고 2050년에는 도쿄권이 157, 나고야권이 136, 오사카권이 129, 지방권이 112로

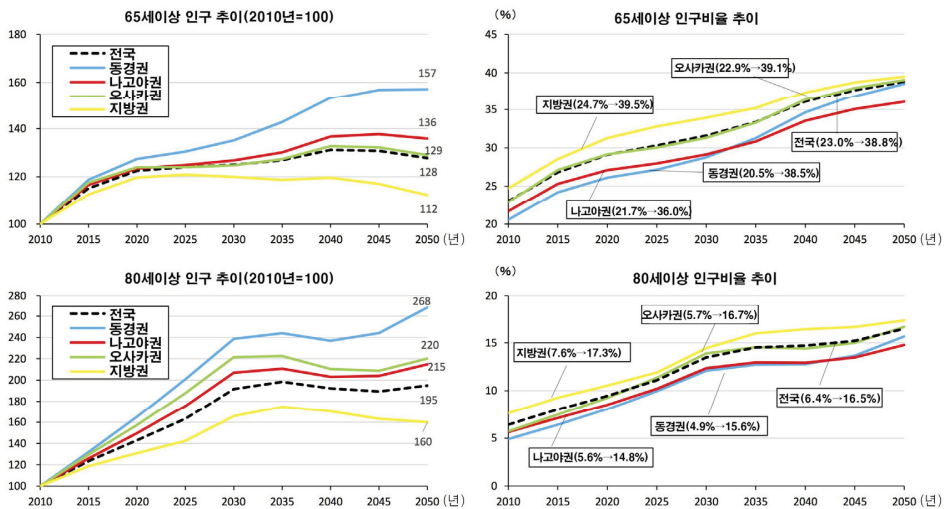
6) '현청소재도시'는 3대도시권을 제외한 도현청(道県庁)이 위치한 지자체를 의미

7) '10만 명 규모 도시'는 3대도시권, 현청소재도시를 제외한 인구5~15만 명의 지자체를 의미

예상되어 다른 권역에 비해 도쿄권에서 현저하게 고령인구의 증가가 예상된다(국토교통부, 2021). 또한, 80세 이상은 2050년에 도쿄권이 268, 나고야권이 215, 오사카권이 220, 지방권이 160으로 예상되어 지방권보다 대도시권의 고령인구 문제가 더욱 심각할 것으로 예상된다(이삼수 외, 2018). 고령화비율은 모든 권역에서 상승할 것으로 예상되고 있고 지방권이 3대도시권보다 계속해서 높은 고령화비율을 보일 것으로 예상된다(국토교통부, 2021).

모든 권역에서 비슷한 고령화비율을 보이고 있어 고령화 문제는 권역에 상관없이 동일하게 대두될 것으로 예상된다. 하지만, 지방권은 고령화인구 자체의 증가는 둔화되거나 생산연령인구의 심각한 감소로 고령화비율이 높아지는 반면, 3대 도시권은 고령인구 자체가 급격하게 증가하여 지방권과 비슷한 고령화비율이 예상된다.

따라서 3대 도시권과 지방권의 고령화의 문제는 다른 양상으로 전개될 것으로 예측된다. 즉, 근본적으로 지방권은 저출산으로 인한 지속적인 인구감소와 3대 도시권은 인구고령화로 인한 고령인구의 급격한 증가 문제가 예상되는 등 지역의 인구 특성에 맞게 문제해결을 위한 대응의 필요성을 제기하고 있다.



[그림 2-10] 도시규모별 인구동향

출처 : 국토교통부(2017), 都市計画に関する現況と課題, p.7

2) 지방소멸 대응 관련 정책

(1) 인구과소지역 대응⁸⁾⁹⁾

일본은 지방소멸을 대응하기 위하여 1970년에 제1차 「과소지역대책긴급조치법」을 한시법으로 제정하였다. 이 법률은 과도한 인구감소 방지, 주민복지 향상, 지역사회 기반 강화 그리고 지역 격차의 시정이 목적이다. 1980년에 제정된 제2차 「과소지역진흥특별조치법」은 과소지역 진흥, 주민복지 향상, 고용 증대, 그리고 지역격차 시정이며, 특히 주민복지 및 고용 증대를 강조하였다.

1990년에 제정된 제3차 「과소지역활성화특별조치법」은 소멸위기지역 지정에 필요한 인구요건으로 기존의 인구감소를 뿐만 아니라 아동 비율 및 고령자 비율을 추가하였다. 2000년에 제정된 제4차 「과소지역자립촉진특별조치법」은 과소지역의 자립 촉진과 아름다운 국토형성을 목적에 추가하였으며, 10년 한시법을 2020년까지 연장하여 시행하였다. 2017년 3월 31일에는 「과소지역자립촉진특별조치법」을 일부 개정하여 과소지역 지원의 실시 상황을 감안하여 과소지역의 선정요건을 추가하고, 지정정책을 일부 변경 및 추가하였다(하혜영, 2019).

그리고 2021년 제정된 제5차 「과소지역의 지속적인 발전지원에 관한 특별조치법」도 10년 한시법이며, 과소지역의 기능이 식량 공급 및 환경보전 기능 뿐만 아니라 코로나 19의 영향으로 인구과집중으로 인한 감염병 확산 완화지역으로서의 기능이 강조되었으며, 정주인구의 절대적인 감소에 따라 관계인구 개념을 받아들인 것이 특징이다.

과소지역의 지정요건은 크게 인구요건과 재정요건으로 구분한다. 과소요건에서 구체적인 지정요건을 정하고, 이를 중심으로 일부 과소, 합병 과소, 간주 과소, 인구조사결과반영에서 더욱 상세화하고 있다.

인구요건은 크게 장기 40년과 중기 25년으로 나뉘며, 장기 40년은 다시 재정력지수와 고령자비율, 청년비율을 고려하여 분류하고 있다. 재정력 요건은 평균 3년 평균으로 정하고, 공영경기 수입이 있는 지역은 제외하여 형평성을 갖추고자 하고 있다. 또한 인구요건의 기준연도를 1960년에서 1975년으로 변경하였는데, 이는 1960년 경제부흥으로 지방인구의 도시유입이 가장 높았고, 1975년에는 이러한 변화가 일단락 된 점을 반영하여 인구변동 기준을 현실화하였다.

8) 조경희(2022), 일본의 지방소멸 대응법률과 시사점

9) 하혜영(2019), 일본 인구감소지역 대책 입법동향, 외국입법 동향과 분석 제4호

기존 1930년을 기준연도로 과소지역으로 지정된 지역은 보조금 삭감으로 인한 피해를 최소화하기 위하여 지정요건을 완화하였다. 그리고 과소지역에서 일반지역으로 변경된 지자체에 대해서는 경과조치(기간연장 및 국고보조 부담률 인상 등)을 두어 일반지역으로 이동할 수 있게 하였다.

[표 2-6] 일본의 과소지역 지정요건

구분	인구요건		재정요건
장기① 40년 (1975~2015년)	인구감소 지자체 평균인 28% 이상 감소 - 재정력지수 평균이 0.4이하인 인구감소 지자체 평균 23% 이상 감소 - 25년간 인구증가율이 10% 이상인 경우는 제외		2017~2019년 동안 재정력 지수 평균이 0.51 이하 ※공영경기 수익이 40억엔을 초과할 경우는 제외
장기② 40년 (1975~2015년)	인구감소 지자체 평균인 23% 이상 감소 - 고령자비율이나 청년비율을 충족하는 경우 인구감소를 기준치 완화 - 25년간 인구증가율이 10% 이상인 경우는 제외		
	2015년 고령자비율 - 65세 이상 인구비율	인구감소 지자체 평균 35% 이상	
	2015년 청년비율 - 15세~30세 인구비율	인구감소 지자체 평균 11% 이하	
중기 25년 (1990~2015년)	인구감소 지자체 평균 21% 이상 감소		

출처 : 조경희(2019) 참조

일본의 인구과소지역은 2018년 4월 1일 기준 817개 시정촌이며, 전국 1,719개의 약 47.5%로 절반 정도이며, 과소지역의 인구는 약 1,087만명으로 전국 인구의 8.6%에 불과하지만 행정구역 면적은 59.7%를 차지하고 있다(하혜영, 2019).

[표 2-7] 일본의 과소지역 시정촌 현황

구분	시정촌수	인구수	행정구역 면적
과소지역	817개(47.5%)	10,878,797명(8.6%)	225,468km ² (59.7%)
비과소지역	902개(52.5%)	116,215,948명(91.4%)	152,503km ² (40.3%)
전국	1,719개(100%)	127,094,745명(100%)	377,971km ² (100%)

출처 : 하혜영(2019)

(2) 지방창생전략의 수립

일본의 인구감소에 대응하기 위해 시행한 대표적인 정책이 마을·사람·일자리 창생(이하, 지방창생)이다. 일본정부는 지역의 인구감소, 지역경제 축소 등을 극복하고 장래의 성장력을 확보할 수 있는 인구 1억명을 유지하기 위하여 2014년에 「마을·사람·일자리 창생법(이하, 지방창생법)」을 제정하였다.

2060년까지 지방창생의 기본 목표 및 방향 등을 제시하기 위한 “마을·사람·일자리 창생 장기비전”과 이를 지원하는 5년 단위계획인 “마을·사람·일자리 종합전략”을 수립하였다. 2014년에 제1기 지방창생종합전략(2015~2019)을 수립하였으며, 2019년에 제1기 종합전략을 개정하여 제2기 지방창생종합전략(2020~2024)을 수립하여 활용하고 있다. 장기비전의 목표는 2060년에 인구 1억명 유지, 출산율 1.8 회복, 그리고 GDP 성장률 1.5~2%를 유지하는 것이다.

① 제1기 지방창생종합전략 (2015~2019)

제1기 종합전략의 경우 기본목표는 4개이다. 먼저 일자리와 사람의 선순환을 만들기 위한 목표인 ①지방에서 안정된 고용 창출, ②지방으로 새로운 사람들의 흐름 창출, ③청년 세대의 결혼, 출산, 육아의 희망 실현인 인구감소에 대한 “적극정책”과 더불어 선순환을 지지할 수 있는 마을의 활성화를 위한 목표로 ④시대에 적합한 마을만들기, 안심하고 삶을 영위할 수 있는 지역과 지역의 연계가 “조정정책”으로 구분하고 있다.

2019년에 제1기 지방창생 종합전략이 종료되고, 2020년에 제2기 지방창생 종합전략이 시행되었다. 내각부는 1기 지방창생 종합전략의 성과로 지방의 청년 취업률, 방일 외국인 여행자 수, 농림 수산물 식품의 수출액은 일관되게 증가하는 등 일자리 창생은 일정 부분 성과를 보이고 있다. 하지만 도쿄권으로의 전입 초과는 여전히 일관되게 증가하고 있어 이에 대한 보다 적극적인 대응방안이 필요한 것으로 발표하였다.

② 제2기 지방창생종합전략 (2020~2024; 관계인구의 정책도입)

제2기 지방창생 장기비전(2019년 12월 각의 결정)은 도쿄에 인구가 집중되는 도쿄 일극집중에 대응하기 위해 기존의 지방도시로의 이주 촉진 외에 지역과의 관계 강화를 목표로 하는 “관계인구 창출·확대” 등이 신규로 도입되었다.

제2기 지방창생 종합전략은 기본목표가 4개에서 6개로 증가하였다. 1기의 목표와 비슷한 맥락인 ‘①돈을 벌 수 있는 지역을 만드는 동시에 안심하고 일할 수 있도록 한다, ②지방과의 연결을 구축하여 지방으로의 새로운 사람의 흐름을 만든다, ③결혼·출산·육아의 희망을 이룬다, ④사람들이 모여 안심하고 살 수 있는 매력있는 지역을 만든다’라는 4개 기본목표에 모두 적용하는 횡단적 목표 2개가 추가되었다(内閣府地方創生推進事務局, 2019). 횡단적 목표로는 ‘⑤다양한 인재의 활약을 추진한다, ⑥새로운 시대의 흐름을 동력으로 한다’를 설정하였다(内閣府地方創生推進事務局, 2019).

[표 2-8] 제1기 및 제2기 지방창생종합전략 기본방향 및 주요시책

기본방향		주요 시책		구분
일자리와 사람의 선순환 만들기				
제 2 기 지방창생종합전략	제 1 기 지방창생종합전략	① 지방에서 안정된 고용 창출 (①돈을 벌 수 있는 지역을 만드는 동시에 안심하고 일할 수 있도록 한다)	가. 지역산업의 경쟁력 강화 포괄적 창업지원, 중추기업지원, 지역이노베이션 추진, 대내적 역축진, 금융지원 나. 지역산업의 경쟁력 강화 서비스산업의 부가가치향상, 농림수산업의 성장 산업화 다. 지방의 인재환류, 인재육성, 고용대책 지역일자리지원센터, 프로페셔널인재 센터	적극 정책
		② 지방으로 새로운 사람들의 흐름 창출 (②지방과의 연결을 구축하여 지방으로의 새로운 사람의 흐름을 만든다)	가. 지방이주 추진 이주촉진센터의 개설, 이주정보 일원화시스템, 지방거주 추진 국민회의, 일본판 CCRC 나. 지방거점강화, 지방채용 및 노동 확대 기업의 지방거점 강화, 위성오피스 촉진 다. 지방대학 등 창생 5개년 전략	
		③ 청년세대의 결혼, 출산, 육아의 희망 실현 (③결혼·출산·육아의 희망을 이룬다)	가. 청년고용대책 추진, 정사원 실현가속 나. 결혼, 출산, 육아 지원 다. 일자리와 생활의 조화	
	선순환을 지지할 수 있는 마을 활성화			
		④ 시대에 적합한 마을만들기, 안심하고 삶을 영위할 수 있는 지역과 지역을 연계 (④사람들이 모여 안심하고 살 수 있는 매력있는 지역을 만든다)	가. 작은거점 형성지원 나. 지방도시에서의 경제,생활권 형성 도시의 콤팩트화와 주변 등 네트워크 형성, 연계중추도시권 형성, 정주자립권 형성 촉진 다. 대도시권의 안심되는 삶 확보 라. 기존스톡의 관리 강화	조정 정책
		⑤다양한 인재의 활약을 추진한다	가. 누구나가 활약하는 지역사회의 추진 나. 다양한 사람들의 활약에 의한 지방창생 추진	확대적 목표
		⑥새로운 시대의 흐름을 동력으로 한다	가. 지방창생 SDGs의 실현 등 지속가능한 마을 만들기 나. 지역에 대한 Society 5.0 추진	

주 : ()은 제2기 지방창생종합전략 기본 방향임

출처: 内閣府地方創生推進事務局(2019)의 ‘まち・ひと・しごと創生長期ビジョン’을 토대로 재작성함

③ 조정정책의 주요 시책

조정정책의 주요 시책으로 작은거점 형성, 지방도시에서의 경제·생활권 형성 등이 제시되어 있으며, KPI(Key Performance Index)로 입지적정화계획 수립 사·장·촌 150개 소, 정주자립권의 협력 체결 140건, 연계중추도시권 30개 권역 유도 등이 지정되어 있다(배진원 외, 2020).

[표 2-9] 지방창생전략 조정정책의 주요 시책

구분	주요시책
가. 작은거점 형성지원	- '작은 거점'(다세대 교류·다기능형 거점) 형성 - 공공 초·중학교 적정 규모화, 소규모 학교 활성화, 휴교한 학교 재개 지원
나. 지방도시에서의 경제, 생활권 형성	- 도시의 콤팩트화와 주변 등의 교통 네트워크 형성 - 지방도시의 거점이 되는 중심 시가지 등의 활성화를 강력하게 뒷받침하는 포괄적 정책 패키지 책정
다. 지역연계를 통한 경제, 생활권 형성	- 연계중추도시권 형성 - 경주자립권 형성



[그림 2-11] 대류축진형 국토 조성 방법

출처: 国土交通省, 2015, 第2次国土形成計画

“콤팩트화와 주변 등의 교통네트워크 형성”의 경우 지방도시에서의 경제·생활권 형성 시책에 속해있으며, 이를 실현하기 위한 제1기 지방창생 종합전략 액션 플랜으로 법규 개정 및 전담조직 구성 등의 3가지 플랜이 제시되어 있다.

첫째, 「도시재생특별조치법(2002년 법률 제22호)」 및 「지역대중교통 활성화 및 재생에 관한 법률」(2007년 법률 제59호)의 입지적정화 계획제도 및 지역대중교통망 형성계획제도에 대한 주자·보급을 도모하며, 복수 시정촌이 연계하여 대응하는 경우에 지원하고, 광역 연계형 콤팩트시티 구축 및 대중교통 네트워크 재구축 지원을 강화하고 있다.

둘째, 「중심시가지 활성화에 관한 법률(1998년 법률 제92호)」의 중심시가지 활성화 기본계획과도 연계하여 임팩트 파급효과가 높은 민간 프로젝트에 대한 집중 지원을 통해 중심시가지에서의 복합적인 기능(상업, 문화, 교육, 의료, 거주)의 내실화를 도모하는 동시에 '토지의 소유와 이용의 분리' 방법 등을 활용한 이러한 기능의 재정비 등 빈 점포의 해소와 매력 있는 도시 조성을 위한 대응을 지원하고 있다.

셋째, 정책대응을 보다 원활하게 추진되도록 관계부처로 구성하는 「콤팩트 시티 형성 지원 팀(가칭)」을 설치하였다. 법규 개정 및 전담조직 구성이 2017년에 완료되면서 입지적정화계획이 법정계획으로 수립되기 시작하였다. 제2기 지방창생 종합전략 액션 플랜에서는 개정된 「도시재생특별조치법(2002년 법률 제22호)」 및 「지역대중교통 활성화 및 재생에 관한 법률」(2007년 법률 제59호)의 입지적정화 계획제도 및 지역대중교통망 형성계획제도에 기초하여 도시의 콤팩트화와 대중교통망 재구축을 비롯한 주변 등의 교통네트워크 형성을 적극적으로 추진하도록 하였으며, 제1기에서 KPI인 150개 시정촌, 제2기에는 300개 시정촌으로 목표치를 상향하여 수정하였다.

3) 지방소멸 관련 도시계획적 대응

(1) 인구감소에 대응한 정책 방향

① 도시화 압력에 대응

1960년대의 고도성장기 이후, 3대 도시권을 중심으로 많은 도시에 인구가 유입되었으며, 유인된 인구가 그 지역에서 정착하여 아이를 출산하면서 인구가 증가하기 시작하였다. 도시화 진행과 인구증가에 대응하기 위해서 도시교외지역에는 주택 지개발이 왕성하게 이루어졌다(이삼수 외, 2018).

이러한 도시화의 흐름을 재검토한 첫 정부의 정책으로는 1997년 6월의 도시계획 중앙심의회 기본정책부회(国土交通省 都市計画中央審議會基本政策部会)의 ‘앞으로의 도시정책의 바람직한 방향에 관하여(今後の都市政策のあり方について)’라는 중간보고서¹⁰⁾가 있다. 이 중간보고서에서는 도시화 흐름의 변화를 ‘일본 인구의 정점이 다가오고 있는 상황에서 도시의 확장속도가 저하’되고 있고, ‘도시 내부에는 대도시, 지방도시 관계없이 여러 문제가 발생되고 있고’, 특히 도시중심부에서는 ‘공동화 등의 새로운 문제가 대두되고 있다’고 제기하고 있다(이삼수 외, 2018). 또한 인구 및 산업이 도시로 집중하여 도시가 확대하는 ‘도시화사회’에서 도시화가 안정되어 산업, 문화 등의 활동이 도시를 공유하는 장소로 전개되는 ‘도시형사회’로 진행되고 있으며, 도시확장을 위한 대응보다도 도시 내부로의 문제에

10) 国土交通省 都市計画中央審議會基本政策部会中間とりまとめ(1997.06.09.), “今後の都市政策のあり方について”

초점을 맞추어 도시 확대형에서 축소형으로 도시재구축의 추진을 제시하였다(이삼수 외, 2018).

② 집약형 도시구조로의 전환

2003년에는 인구감소가 사회에 크게 영향을 줄 것으로 인식되어 시가지축소와 도시재생을 목표로 하는 도시정책 비전이 담긴 ‘도시재생비전¹¹⁾’에 이어, 2007년에는 ‘새로운 시대의 도시계획은 어떻게 되어야 하는가¹²⁾’에서 ‘집약형 도시구조를 향한 전환’이 제창되어 콤팩트시티의 실현을 위한 전략적인 시책을 제시하였다.

2011년에는 동일본대지진이 일어나, 에너지수급의 변화에 의한 에너지면의 제약을 도시구조에 고려하는 과제가 표면화되었고 집약형 도시구조와 저탄소·순환형 사회의 실현이 중요시되기 시작했다. 결과적으로 ‘도시계획 관련 제도의 앞으로의 전개에 대해서(都市計画に関する諸制度の今後の展開について)¹³⁾’에서는 도시의 저탄소화와 도시기능의 집약화 및 공공교통기능의 이용촉진 등을 나타내어 콤팩트 시티의 중요성이 넓게 인식되었다. 이러한 흐름을 받아 2012년에는 「도시의 저탄소화 촉진에 관한 법률(이하 에코마치법)」이 제정되어 법률에 근거한 법정계획을 지자체가 입안가능하게 되었으며, 콤팩트시티 정책을 중심으로 한 시책도입이 전국 지자체에서 시작되었다.

「에코마치법」에 근거하여 ‘저탄소마치즈쿠리계획’을 작성하고, 이와 연계하여 2013년에 ‘콤팩트시티 형성지원사업’으로 콤팩트시티 추진을 위하여 국비가 지원되었다. 이는 도시기능의 집적화하여 도별로 생활가능한 집약형 도시를 실현하여 확산된 도시기능의 집약 및 생활권의 재구축을 위해 의료시설, 사회복지시설, 교육 문화시설 등 도시의 중심시설을 집약지역으로 이전 및 이전적지의 도시적 토지이용으로의 전환을 촉진하는 지원제도를 도입하였다(이삼수 외, 2018).

③ 콤팩트-네트워크형 국토정책으로 전환 : 2050 국토 그랜드디자인

국토교통성은 2012년부터 검토한 국토계획을 2014년에 ‘국토 그랜드디자인-대류

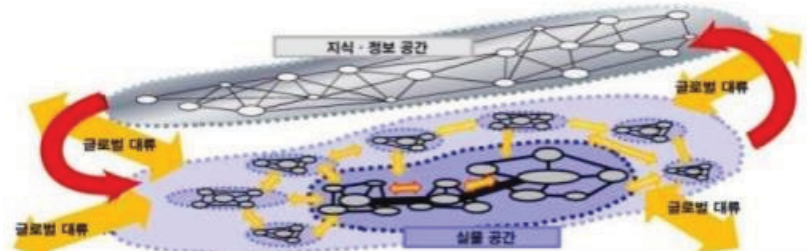
11) 国土交通省 社会資本整備審議会(2003.12.24.), “国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか答申”

12) 国土交通省 社会資本整備審議会(2007.07.20.), “新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。第二次答申”

13) 国土交通省 社会資本整備審議会 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会 中間とりまとめ(2012.09.03.), “都市計画に関する諸制度の今後の展開について”

(対流) 촉진형 국토의 형성' 정책을 발표하였다. '국토의 그랜드디자인 2050(国土のグランドデザイン2050)'은 급속하게 진행되는 인구감소와 대규모 재해 등 국토를 둘러싼 상황의 변화와 위기감을 공유하면서 2050년을 내다보는 국토계획의 이념과 방향을 담고 있다(이삼수 외, 2018). 이 계획의 중요한 키워드는 '컴팩트 플러스 네트워크'이다. 이는 인구감소와 고령화 문제를 대응하기 위하여 의료, 복지 등의 다양한 공공서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 집약적 도시구조의 구축이 필수불가결한 요소이다. 집약적인 도시구조로 인한 축소된 상권은 네트워크화로 기능을 회복하는 것이 기본적인 정책 방향으로 제시되었다.

국토교통성은 2014년에 “국토그랜드디자인 2050” 및 2015년에 “제2차 국토형성 계획”의 수립으로 인구감소에 대응하는 장기적 국토계획을 제시하고 있다. 국토 그랜드디자인 2050을 통해 국토의 미래상을 “실물공간과 지식·정보공간이 융합한 대류촉진형 국토”로 선정하고, 사람, 마을, 사·정·촌간의 대류(對流)들을 발생시켜 국토 전체가 연결하는 “컴팩트+네트워크”를 추진하고 있다. “컴팩트+네트워크”는 인구가 감소하는 상황에서 ① 각종 생활서비스를 일정 공간에 집약시켜 보다 효율적으로 제공하는 컴팩트 정책과 ② 복수의 사·정·촌 연계를 통해 고차서비스를 유지할 수 있는 인구를 확보하는 네트워크 정책을 추진하며, 이를 통해 생활서비스와 고차서비스가 원활히 제공되는 정주환경을 조성하는 것을 목표로 하고 있다.



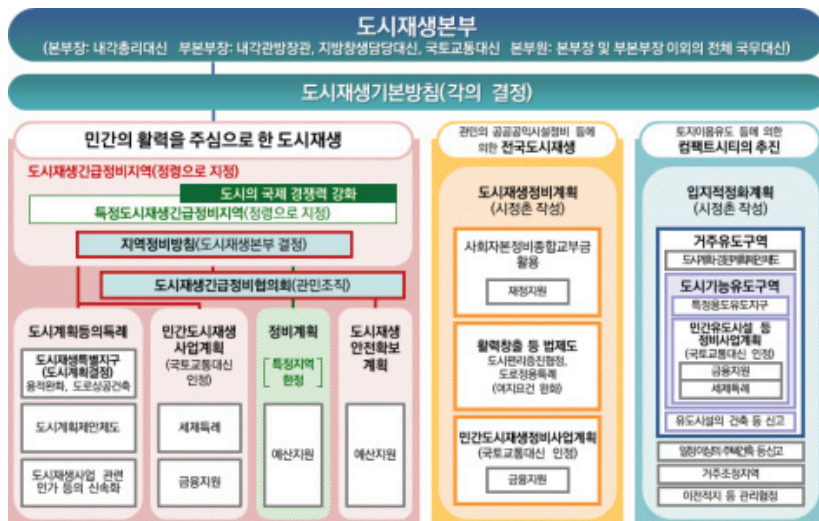
[그림 2-12] 대류형 국토형성

출처: 국토교통省, 2015, 第2次国土形成計画

구체적으로 2050 국토 그랜드디자인에서 제시한 지방 권역의 미래상으로 콤팩트 시티 형성, 고차지방도시연합으로 기능분담·연계, '작은 거점'에 의한 생활지원 등이 제시되고 있다. 고차지방도시연합과 연계중추도시권은 시정촌의 연계를 통한 경제권 및 생활권을 조성을 목표로 하는 광역연계 정책이다.

④ 콤팩트시티 정책의 중심인 입지적정화계획

2014년에 「도시재생특별조치법」 제7차 개정으로 지방도시에 의료·복지·근린상업 시설 등 생활과 밀접한 도시기능증진시설이 주거지역과 떨어져면서 발생하는 다양한 문제의 해결을 위한 정책으로 입지적정화계획의 제도화가 이루어졌다(이삼수 외, 2018). 즉, 주거와 도시기능증진시설의 배치조정을 통해 접근성을 향상시키는 입지적정화계획을 수립하고 이를 실현하기 위한 다양한 특례제도를 추가함으로써 성숙사회의 축소도시에 대응한 지방 중소도시 모습에 대한 방향을 제시하였다(이삼수 외, 2018). 입지적정화계획은 현행 「도시계획법」의 지역지구제보다 더 상세하게 콤팩트시티를 실현하기 위한 목적으로 지역지구의 설정이 가능하게 되었다.

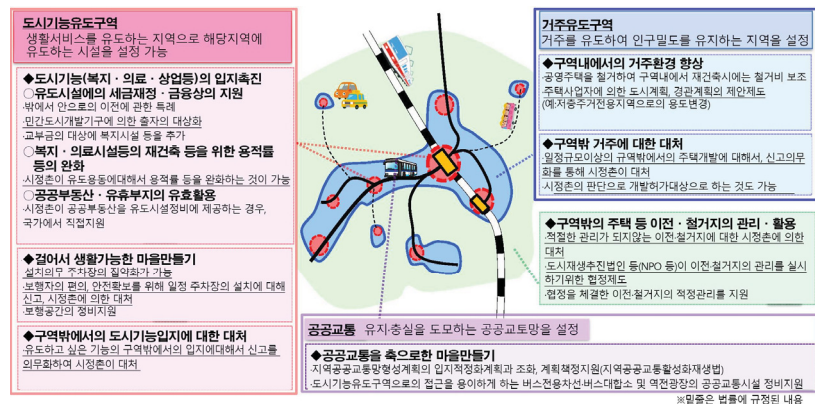


[그림 2-14] 일본의 도시재생 정책 추진체계

출처 : 国土交通省 都市再生本部(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/toshisaisei/index.html>)

재정적인 측면에서 특례조치와 세제조치 등 다양한 정책이 도입되었으며, 새로 신설된 ‘도시기능입지지원사업’은 유도구역 내로 시설을 유도하기 위하여 일정부분 국바를 지원하게 되었고, 이전부터 추진된 민간도시개발추진기구(MINTO)의 마을재생활자업무가 추가되었다. 또한 ‘사회자본정비종합교부금(구(舊)마치즈쿠리 교부금)’은 유도구역내 사업의 보조율을 높이는 인센티브도 추진되었다. 그리고 콤팩트시티 형성지원사업에 입지적정화계획을 포함시켜 일정부분 보조금 확대가 추진되었다.

입지적정화계획은 도시전체의 주거 및 복지·의료·상업 등의 도시기능의 입지를 유도하고, 이러한 기능들을 연결하기 위하여 공공교통네트워크와의 연계를 추진하는 종합적인 마스터플랜으로서 역할을 하고 있다. 또한 민간의 도시기능에 대한 투자 및 주거를 효과적으로 유도하는 기반을 구축하고 있다. 지역에 필요한 기능을 유도하고, 집적하기 위한 지자체의 정책추진을 위한 계획수립 및 사업추진에 재정적인 지원도 마련하였다.



[그림 2-15] 입지적정화계획제도의 개념

출처 : 国土交通省(2015), 「都市再生特別措置法等の改正について」

4) 일본의 지방소멸 대응 정책의 시사점(한국 vs. 일본)

지방소멸 대응과 관련한 공간정책은 인구감소에 따른 도시공간구조의 재편과 관련이 되어 있으며, 우리나라는 「도시·군기본계획 수립지침」에서 단핵 또는 다핵의 콤팩트-네트워크 도시공간구조로의 재편을 제시하고 있다. 하지만 콤팩트-네트워크 도시공간구조 목표, 전략, 그리고 실행방안에 대해서는 제시하지 않고 있다. 이러한 측면에서 일본의 도시계획마스터플랜과 입지적정화계획과의 관계를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

첫째, 일본의 입지적정화계획이 '도시계획법'이 아닌 '도시재생특별조치법'에 위치하고 있는 이유도 도시계획을 실현하기 위한 사업적 실행수단으로서의 역할을 도모하기 위한 목적이다(윤장식·이삼수, 2019). 도시·군기본계획에서는 인구감소시대에 맞게 도시공간구조 및 생활권계획, 토지이용 등의 방향성을 제시하고, 인구감소 시대에 대응하기 위한 콤팩트-네트워크 도시의 실현수단으로서의 역할을 도모한다. 인구감소시대에 맞게 도시·군기본계획의 방향을 구체적으로 실현하기 위한 수단(재정 및 세제지원, 인센티브 등)으로서 콤팩트-네트워크 도시로의 전환을 도모하기 위한 역할이 필요하다.

둘째, 일본의 입지적정화계획을 수립할 경우 도시기능을 유지·유도하기 위한 지원제도를 국가로부터 받을 수 있다. 국가로부터 지원제도에는 도시재구조축전략사업(교부금), 도시기능입지지원사업(민간보조) 등 외 국가로부터 교부금 등의 확충과 민간사업자에 대한 직접적인 지원 등 유도시설을 도시기능유도구역 내에 유치, 유도하기 위한 지원제도가 마련되어 있다. 우리나라도 도시·군기본계획은 인구감소, 지방소멸 등 축소도시시대에 맞는 도시전체를 콤팩트-네트워크형 도시공간구조를 재편하고, 이를 근거로 도시기능의 집적 및 생활서비스의 연계를 유도하기 위한 도다양한 부처사업과 재정지원을 패키지화하는 전략이 필요하다.

마지막으로 일본의 입지적정화계획은 「도시재생특별조치법」에 따른 독립된 계획이지만 입지적정화계획이 시정촌 도시계획 마스터플랜의 내용 중 주거 및 도시기능 증진시설의 입지적정화를 실현시키는 계획으로 간주되고 있다. 따라서 입지적정화계획을 수립할 시에 도시계획 마스터플랜의 내용이 반영되며, 시정촌 도시계획 마스터플랜의 개정 시기가 오면 시정촌 도시계획 마스터플랜에 입지적정화계획의 내용(특히 거주 및 도시기능 유도 방침)을 포함시키는 등 내용의 정합성을 확보해야 한다.

우리나라도 도시·군기본계획의 중심지체계 및 생활권계획, 토지이용계획 등으로 고려하여 중심지체계별 적절한 인구밀도를 유도하기 위한 도시생활서비스를 제공하기 위한 하위계획 또는 부문별 계획의 수단으로서 도시재생전략계획 및 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획과의 정합성 및 연계방안을 모색해야 한다.

[표 2-11] 한국과 일본의 지방소멸 대응 공간정책 비교

구분	한국			일본	
	도시·군기본계획	도시재생전략계획	농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획	도시계획 마스터플랜	입지적정화계획
근거법률	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률	도시계획법	도시재생특별조치법
수립주체	시장, 군수	시장, 군수	시장, 군수	기초지자체장(시장·군수)	기초지자체장(시장·군수)
수립범위	도시의 전체 행정구역	행정구역내 도시지역(용도지역)	농촌(읍·면지역)	도시계획구역 준도시계획구역	도시계획구역(도시기능유도구역 및 거주유도구역 지정은 도시계획구역내 시가지지역)
계획기간	20년 (5년마다 재검토)	10년	10년	20년 (5년마다 재검토)	대략 10~20년(법적 근거는 없음) (5년마다 재검토)
구역설정 목적	도시성장관리구역 도시성장선	도시재생활성화지역	농촌재생활성화 지역 농촌특화지구		거주유도구역은 도시계획구역 내의 시가지지역에서 주거 및 도시기능 유도 및 집적(도시계획구역내 시가지지역 축소)
도시·군기본계획과의 관계		-	-		시장·군수 도시계획 마스터플랜의 내용 중 주거 및 도시기능증진시설의 입지적정화를 실현시키는 계획

3. 지방소멸을 바라보는 시각 및 이슈 도출

3.1. 지방소멸을 바라보는 시각

1) 지방소멸 개념 및 산정방식의 부재

우리나라의 실정에 맞는 지방소멸의 재정립을 통한 실질적인 해결방안의 모색이 필요하다. 앞에서 설명한 바와 같이 지역소멸은 ‘지역사회의 인구가 감소하여 인프라 및 생활서비스 공급, 생활의 애로 등으로 인해 공동체가 제대로 기능하기 어려운 상태’를 지칭하고 있다(김현호, 2021). 하지만 우리나라의 다양한 정책에서는 법률에서 쇠퇴지역, 인구감소지역 등의 개념은 제시하고 있다. 하지만 지방소멸과 관련한 명확한 개념은 제시되지 않고, 소멸위험지역 및 인구감소지역 등으로 혼용하여 사용되고 있다.

지방소멸위험지수의 기준과 관련하여 일본 마스다 히로야(2015)가 제안한 ‘20-39세 여성인구 비율과 65세이상 고령인구 비율의 상대비’인 지역소멸지수를 한국 상황을 고려한 새로운 지수개발의 고려도 필요하다. 예를 들면 한국형 지역소멸지수는 ‘20-49세 여성인구 비율과 75세이상 고령인구 비율의 상대비’로 변경 등도 고민할 수 있다. 정책적인 측면에서는 기존의 인프라 구축 위주의 낙후지역 개발정책 및 출산율 제고 정책으로 사회적 인구유출 방지, 그리고 정부의 단기·단편적인 인구감소지역의 지원 등 정책적인 한계를 지니고 있다(하혜영·김예성, 2021)¹⁴⁾.

[표 2-12] 축소도시, 쇠퇴지역, 소멸위험지역, 인구감소지역 비교

구분	축소도시	쇠퇴지역	소멸위험지역	인구감소지역
대상	지방도시	전국 시군의 읍면동(도시지역)	전국 시군구	전국 시군구(특별시 제외)
법적근거	없음	도시재생생활성화 및 지원에 관한 특별법	없음	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법
산정근거	명확한 근거는 없음 (대부분 일정기간동안의 인구증감률로 산정)	인구, 산업, 건축물 노후도 중 2개 이상 부합	소멸위험지수(0.5미만) (20~39세 여성인구수/65세이상 고령인구수)	인구감소지수 (연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도)
현황	각 연구에 따라 다름	지방중소도시의 쇠퇴도시는 24개	2013년 75개, 2018년 89개, 2019년 97개, 2022년 113개	89곳 지정 (행정안전부장관 고시, 2021.10.19)

출처 : 이삼수 외(2023)의 내용을 토대로 재작성함

14) 하혜영·김예성(2021), 지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제, NARS 입법정책 Vol.85, 국회입법조사처

2) 지방소멸에 대한 공간정책의 시각적 차이 발생

(1) 국가 및 지역차원의 접근방식

지방소멸은 단순히 지역의 도시들이 인구가 감소하는 현상 뿐만 아니라 지역내 다 사회, 경제, 문화, 복지, 교육 등과 연계하여 고민되어야 한다. 지방중소도시의 지방소멸 대응전략은 국가적 차원 및 특정지역 차원의 투트랙에서 접근이 필요하다. 즉, 지방소멸은 국가적 차원의 인구감소가 아닌 특정지역의 인구감소에 대한 원인진단 및 대응방안의 제시가 필요하다.

[표 2-13] 인구감소를 바라보는 국가 및 지역차원의 접근방식

국가적 인구감소 문제(종적 측면)	구분	특정지역 인구감소 문제(횡적 측면)
낮은 출산율	주요 원인	인구의 사회적 이동(전입<전출)
국가 전체의 인구감소(고령화)	인구 현상	특정지역(지방소멸지역)의 인구감소
국가 성장동력 약화, 국가 인구 위기	발생 문제	지역공동체 붕괴, 지역경제 위기
서울, 부산 등 대도시 포함 전국 지역	대상 지역	지방소멸위험지역(인구감소지역)
출산율 향상 정책 *지역간 횡적 인구가동에는 관심없음	대응 방향	인구(청년 등) 정착 관련 지역매력 창출 * 국가의 종적 인구증감에는 관심 없음
저출산 고령화 대응	대응 정책	취업, 일자리, 교육 등 인구 유치를 위한 지역매력 창출 시책 * 생활인구 활성화 방안
메가시티 전략	공간정책	콤팩트-네트워크 도시 전략 (축소도시 또는 도시적정화)

출처 : 김현호(2021)을 토대로 재작성함

저출산 대응으로서는 고용·주거불안과 경쟁압력을 낮추려면 구조정책이 절실하며, 구조정책과 함께 저출산 대응 예산을 늘리고 실질적인 일-가정 양립환경의 조성을 제시하고 있다(한국은행, 2023). 특정지역의 지방소멸 대응은 인구 정착을 위한 지역활력 및 매력 창출이 필요하며, 취업, 일자리, 교육 등 인구 유지 및 유치를 위한 지역매력 창출 시책이 필요함. 지역소멸에 대응하고 지역경제 활성화를 위한 생활인구 확대 정책 등이 논의되고 있다.

[표 2-14] 저출산 완화를 위한 정책도입시 예상 효과

구조정책	가족 지원예산 대폭 확대	‘실질적인’ 일-가정 양립환경 조성	아이 중심의 지원체제로
<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장 이중구조 완화 - 주택가격 하향 안정(가계부채 안정화) - 수도권 집중 완화 - 교육과정에서의 경쟁압력 완화 	<ul style="list-style-type: none"> - OECD 34개국 평균(2.2%)에 크게 못 미치는 GDP 대비 가족 관련 지원예산을 확대(한국 19년 1.37%, 20년 1.55%) 	<ul style="list-style-type: none"> - OECD 최하위권의 육아휴직 이용률 등 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 부모 및 법률혼 중심의 정상가정 위주의 지원체계 -> 아이 중심의 지원체제로 전환(예) 신생아 특공 :혼인 여부와 관계없이 2년 이내 임신·출산했던 사실을 증명하면 자격 부여
=> 청년층(15-39세) 고용률(58.0%)이 OECD 34개국 평균 수준(66.6%)으로 높아질 경우 : 출산율 +0.12 => 주택가격 하향 안정화(-4%)시 : 출산율 +0.002	=> GDP 대비 가족 관련 지원예산을 OECD 평균 수준으로 높일 경우 : 출산율 +0.06	=> 육아휴직 실이용기간(법정가능기간 52주×이용률 19.8%)을 OECD 34개국 평균 수준(69.4주×88.4%)으로 높일 경우 : 출산율 +0.10	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 가정형태에 대한 제도적 수용성 제고

출처 : 한국은행(2023)

지방소멸의 문제는 특정지역의 인구감소 문제에 대한 원인 및 현상, 발생지역 등의 분석을 통하여 대응방향 및 정책을 제시하여야 한다. 특히 지방중소도시의 인구감소 및 지방소멸에 대응하기 위한 공간적으로는 「도시·군기본계획 수립지침」에서 제시하고 있는 콤팩트-네트워크 도시전략으로 접근하여야 한다. 즉 축소도시에 대응한 새로운 공간계획으로서 도시규모 적정화를 실현하기 위한 수단으로서 콤팩트-네트워크 공간구조로의 재편이 필요하다.

(2) 도시 및 농촌의 접근 방식

지방소멸이 일어나는 공간측면에서 도시와 농촌의 접근방식은 상당히 다르게 나타나고 있다.

도시와 관련해서는 인구감소 및 지방소멸과 관련한 국토교통부를 비롯한 국토공간정책 및 제도를 점검하고 이에 대한 새로운 방향성의 제시가 필요하다. 국정과제 38번(국토공간의 효율적 성장전략 지원)과 연계한 강소도시·낙후지역 육성은 신규 국가산단 조성, 역사·문화 등 지역의 고유자산을 활용한 지역 특화 재생 등을 통해 차별화된 강소도시를 육성하고, 인구 유입과 정착을 위해 주·자·일·자·리·생활인프라가 결합된 생활 거점을 조성하고(이삼수, 2023), 혁신도시를 인재와 기업이 모이는 지역거점으로 강화하는 내용과도 연계할 수 있다(제20대 대통령직 인수위원회, 2022).

또한 농촌과 관련해서는 국정과제 70번(농산촌 지원강화 및 성장환경 조성)은 농촌공간의 쾌적성·편리성을 높이고, 농촌주민 삶의 질을 향상시키기 위한 농촌공간 재구조화계획을 도입하기 위하여 「농촌공간 재구조화 및 재생에 관한 법률」을 제정되었다.

[표 2-15] 인구감소를 바라보는 도시 및 농촌 차원의 접근방식

도시의 인구감소	구분	농촌의 인구감소
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	근거법령	농촌재구조화 및 재생지원에 관한 법률
도시전체 또는 도시지역	대상지역	농촌(읍면)
인구감소로 인한 도시쇠퇴 및 공동화	발생문제	지역공동체 붕괴, 지역경제 위기
도시공간구조 재편(콤팩트-네트워크) 도시기능 강화(생활SOC 공급) 등	대응방향	농촌공간 재구조화 및 재생
도시군기본계획 도시재생전략계획	공간정책	농촌공간 재구조화 및 재생 계획

출처 : 저자작성

3.2. 지방소멸의 대응 정책 및 방안 검토

지방소멸을 둘러싼 다양한 이슈를 점검하고 이에 대응하기 위한 다양한 방안을 검토하고자 한다. 지방분권과 지역균형, 지방소멸의 이슈에 대해 논의하고, 지방소멸을 바라보는 다양한 시각에 맞춰 대응방안을 제시하고자 한다.

지방소멸에 직면한 대다수 지방 중소도시(시군구, 읍면동 포함)에서는 인구사회, 산업경제, 물리환경 측면에서 복합적인 위기를 겪고 있다. 본 연구에서는 인구사회, 산업경제, 물리환경 측면에서 지방소멸 원인 및 양상을 종합적으로 고려하여, 지방소멸에 대응하기 위한 방안을 제시한다.¹⁵⁾

15) <https://info.greennews360.com/rural-depopulation/> 을 토대로 재작성함

[표 2-16] 지방소멸 대응 정책 및 대응방안

구분	이슈	대응방안	비고
인구 사회	지방중소도시의 출산 및 양육환경 개선	- 출산률 높이기 위한 보육시설 확충, 교육 및 보육서비스 질 향상, 육아휴직 확대, 출산후 복직 지원	
	포용적 이민정책 고려	- 이민정책 개선, 다문화정책을 활용한 외국인 노동자 및 이민자 도입 유도, 다양한 문화가 공존할 수 있는 사회 분위기 조성	
	다양한 계층의 참여기회 확대	- 여성, 노인, 장애인 등 다양한 계층의 노동력 적극적 활용, 직업 재교육 및 훈련 프로그램 확대, 노인을 위한 커뮤니티 프로그램, 멘토링, 봉사활동 지원	
	지역주민 참여 강화를 기반 구축	- 지방정부 역할 강화하여 자치권 보장, 지역주민들의 다양한 요구를 반영하는 제도적 장치 마련	
산업 경제	공공 및 민간부문 재원 적극 활용	- 중앙부처(국토부, 문광부, 농림부, 행안부, 중기부, 해수부 등) 정책사업 활용, 신산업분야 및 혁신기업 지역 유	
	지역에 맞는 새로운 산업의 발굴 및 육성	- 특화된 관광산업 육성, 관광명소 개발 및 관광 인프라 향상통해 지역주민들에게 일자리와 소득 기회 제공	
	지역내 고용 기회 다변화	- 중소기업과 스타트업 지원, 직업교육과 기술향상 프로그램 운영	
	유연한 노동환경 조성	- 유연한 근무시간 및 원격근무 옵션 제공, 초과근무 최소화, 일과 여가/가정 균형감 있게 유지	
	노동력 향상을 위한 교육 강화	- 맞춤형 인재양성위한 교육, 과학, 기술, 공학, 수학 교육 확대를 통해 학생들의 창의성과 기술력 개발,	
	주택시장 활성화를 위한 적극적 노력	- 저렴한 주택공급과 임대주택 지원, 일자리와 연계하여 청년층/저소득층 지역 유입 유도	
물리 환경	빈집문제 해결 등 지역재생 필요	- 빈집 재건축하거나 리모델링 통해 주거환경 개선, 지역에 새로운 주거공간 마련하여 생활인구 유인	
	지방과 도심간 연결성 강화를 위한 네트워크 전략 도입	- 지방 중소도시와 대도시 상호교류, 지방에서 도시의 서비스 및 기회 제공	

인구사회 측면에서 지방소멸에 대응하기 위한 방안은 다음과 같다. 첫째, 지방 중소도시의 출산 및 양육환경이 개선되어야 한다. 저출산이 인구감소의 중요한 원인인 만큼 출산률을 높이기 위하여 보육시설 확충, 교육 및 보육 서비스의 질 향상, 육아휴직 확대 및 출산후 복직 지원 등의 제도를 통해 젊은 부모들이 출산과 육아에서 불편함을 겪지 않는 환경이 조성되어야 한다. 또한 출산장려금, 육아지원금 등 경제적 인센티브를 통해 출산에 대한 경제적 부담을 완하시켜 주고, 주거와 교육비에 대한 혜택을 제공해 주어야 한다. 둘째, 포용적 이민정책에 대한 심도있는 고려가 필요하다. 인구의 절대적 수치가 감소하는 상황에서 지방중소도시의 인구를 증가시키는 것은 현실적으로 어렵다. 따라서 새로운 대안으로 인구감소에 대처하기 위해 이민정책을 개선하고, 다문화정책을 적극적으로 활용하여 외국인 노동자 및 이민자의 유입을 유도할 수 있다. 다만 외국인 노동자가 지역에 정착할 수 있도록 다양한 문화가 공존할 수 있는 사회 분위기를 조성해야 한다.

셋째, 다양한 계층의 참여기회가 확대되어야 한다. 취약계층이 증가하는 것을 부정적으로만 보지 말고, 노동시장에서 여성, 노인, 장애인 등 다양한 계층의 노동력을 적극적으로 활용해야 한다. 이를 위해 직업 재교육 및 훈련 프로그램을 확대하고, 다양한 계층의 경력을 개발할 수 있도록 지원이 이루어져야 한다. 또한 노인들의 사회적 참여를 촉진하여 그들의 경험과 지식을 적극적으로 활용해야 한다. 노인을 위한 커뮤니티 프로그램, 멘토링, 봉사활동 등을 통해 그들이 사회적 기여를 할 수 있도록 발판이 마련되어야 한다. 넷째, 지역주민 참여를 강화하기 위한 기반을 구축한다. 지역의 발전방향을 결정하는데 지역사회 및 지역주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 시스템을 구축한다. 이를 위해 지자체의 역할 강화 및 자치권 보장, 그리고 지역주민들의 다양한 요구를 반영하는 제도가 마련되어야 한다.

산업경제 측면에서 가장 필요한 것은 지역경제를 재활성화하고 일자리를 창출하기 위한 적극적인 노력을 폼을 수 있고, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 지방소멸에 대응하기 위한 공공 및 민간부문의 재원을 적극적으로 활용한다. 쇠퇴 및 낙후, 인구감소 대응을 위해 중앙정부(국토교통부, 문화체육관광부, 농림수산업부, 행정안전부, 중소벤처기업부, 해양수산부 등) 정책사업을 적극적으로 활용하여 국비를 확보한다. 또한 새로운 산업분야나 혁신기업들을 지역에 적극적으로 유치하여 지역경제의 다양성을 증진시킨다. 둘째, 지역에 맞는 새로운 산업을 발굴 및 육성한다. 지방의 경우 다양한 자연경관과 문화유산을 보유하고 있기 때문에, 이를 적극적으로 활용한 특화된 관광산업을 육성해야 한다. 셋째, 지역내 고용 기회를 다변화한다. 일자리를 찾는 젊은 층의 다른 지역으로의 이주를 막기 위하여 현지 기업들에 대한 지원과 육성을 통해 일자리를 창출한다. 구체적으로 중소기업과 스타트업 지원, 직업교육과 기술향상 프로그램 등을 통해 지역내 고용기회를 확대한다. 넷째, 유연한 노동환경이 조성되어야 한다. 다양한 근로조건을 제공하여 다양한 인구가 층이 근로를 할 수 있도록 지원이 이루어져야 한다. 즉 유연한 근무시간 및 원격 근무 옵션 제공, 초과근무 최소화 등 다양한 일자리를 제공하여, 일과 여가/가정이 균형감 있게 유지될 수 있도록 해야 한다. 다섯째, 노동력 향상을 위한 교육이 강화되어야 한다. 인구이동의 가장 중요한 요인은 일자리와 교육환경이다. 이러한 관점에서 인구감소에 적극적으로 대응하기 위해 미래에 적용할 수 있는 맞춤형 인재양성을 위한 교육이 이루어져야 한다. 과학, 기술, 공학, 수학 교육 확대를 통해 학생들의 창의성과 기술력을 개발하고, 미래를 대비할 수 있도록 기반이 구축되어야 한다.

다섯째, 주택시장 활성화를 위한 적극적 노력이 필요하다. 인구감소가 지속되는 지방도시의 지방소멸에 대응하기 위하여 저렴한 주택공급과 임대주택 등의 지원으로 지방거주시 주거비용을 낮출 수 있도록 해야 한다. 일자리와 연계하여 경제적으로 여유가 없는 청년층, 저소득층의 지역유입을 유도할 수 있다.

물리환경 측면에서 지방소멸에 대응하는 방안은 다음과 같다. 첫째, 빈집문제 해결 등 지역재생이 필요하다. 지역내 방치되어 있는 빈집 문제를 해결하기 위하여 지역 재생 프로젝트를 적극적으로 추진하고, 빈집을 다양한 용도로 재활용한다. 빈집 재건축 및 리모델링을 통하여 주거환경을 개선하고, 소멸위험지역에 새로운 주거공간을 마련하여 생활인구 유인을 위한 기반이 구축되어야 한다. 둘째, 지방과 도심 간 연결성을 강화하기 위한 네트워크 전략을 도입한다. 대도시와 지방소도시간의 교통망 및 인프라를 강화하여 지역으로의 접근성을 높인다. 지방 중소도시와 대도시와의 상호교류를 적극적으로 유도하고, 지역의 도심에서 거주하면서 기본적으로 누려야 하는 서비스 및 기회에 쉽게 노출되고 접할 수 있는 환경을 조성한다. 예를 들어, 도시와 교류·상생을 위한 도시-지방간 사람·물자 정보 확대 지원, 수도권 개발이익의 지방교차보조 프로그램 발굴 및 확대, 수도권 거주자 이주시 수도권 주택 대상 주택연금 월지급금 할증 지급 등이 해당된다.

지방소멸은 특정지역의 문제에서 시작되며, 지역주도의 지방소멸 대응정책을 위한 증거기반의 실증정책의 강화가 필요하다. 지역맞춤형 지방소멸 대응 정책발굴과 함께 지방소멸에 대응하기 위한 다양한 정책의 실증기반의 사회적 실험을 통하여 지속가능성을 도모할 필요가 있다.

지난 30년간 인구감소 등 주요 대응 정책으로 이행해 왔던 지자체 대상 재정적 지원의 효과성에 대한 국민들은 다소 회의적인 평가를 내리고 있다(염지선, 2023)¹⁶. 지자체별 지역공간과 인구특성에 기반한 지역맞춤형 정책 이행시 지역단위에서의 정책실험을 통해 정책의 오류 및 효과성 분석을 실시하고, 이러한 증거기반 정책의 기획 및 이행으로 장기적 안목에서 지역의 인구구조 변화 및 지역소멸에 대응할 필요가 있다(염지선, 2023).

16) 염지선(2023), 인구감소 시대의 국민이 바라보는 지방소멸과 대응정책, KIPA Issue Pager 통권 137호, 한국행정연구원

제3장 지방중소도시 지방소멸의 실태분석

1. 지방소멸 진단을 위한 기초자료 구축

1.1. 인구측면의 지방소멸 진단 지표

지방소멸과 관련하여 인구측면에서 진단하기 위하여 인구추이, 인구이동, 인구동태, 생활인구, 그리고 인구추계 등을 중심으로 분석하였다.

총인구 추이는 전국, 수도권/비수도권, 광역권, 광역시도, 시군구, 그리고 인구규모 측면에서 1975년부터 2023년까지의 시계열 자료를 구축하여 분석하였다. 주민등록 인구이동은 전국, 수도권/비수도권, 광역권, 광역시도는 1970년부터 2023년, 시군구 및 인구규모별로는 1995년부터 2023년까지의 시계열 자료를 구축하여 분석하였다. 또한 인구동태는 전국, 수도권/비수도권, 광역권, 광역시도는 1970년부터 2023년, 시군구 및 인구규모별로는 2000년부터 2023년까지의 시계열 자료를 구축하여 분석하였다. 또한 인구추계는 통계청의 자료를 활용하여 전국은 2020-2070, 광역시도는 2020-2050의 인구를 정리하였다.

이러한 자료구축을 토대로 다양한 위계의 공간범위에서의 인구감소 실태를 실증적으로 분석하였으며, 이러한 분석결과를 토대로 정책적 대안을 도출하고자 하였다.

[표 3-1] 인구측면의 지방소멸 실태분석 지표

분류	분석 지표	공간범위	분석시점
인구추이	총인구	시도, 시군구	1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2020, 2023
인구이동	인구이동, 순인구이동	시도, 시군구	시 도 : 1970-2023(각년도) 시군구 : 1995-2023(각년도)
인구동태	출생아수, 사망자수, 합산출산율	시도, 시군구	시 도 : 1970-2023(각년도) 시군구 : 2000-2023(각년도)
인구추계	총인구	시도	전 국 : 1960-2070, 2017-2117 시 도 : 2020-2050

1.2. 지방소멸 종합진단지표 도출

지역소멸과 관련한 인구, 사회, 경제, 교육, 인프라 등 다양한 측면의 영향을 분석하기 위하여 종합진단지표를 도출하며 심층적인 분석을 실시하고자 한다. 앞서 언급한 바와 같이 지방소멸과 유사한 개념에 해당하는 도시축소, 도시쇠퇴 등과 함께 지방소멸을 진단하는 다양한 지표를 종합화 한후, 지방소멸을 진단할 수 있는 평가지표를 도출하였다.

우선 도시축소 진단과 관련 연구는 대표적으로 최재현(2020), 정광진 외(2021), 이현정(2021), 구지영(2023) 등의 연구가 있는데, 공통적으로 인구증감률을 주요 진단지표로 제시하였다. 최재현(2020)은 총인구(인구규모), 합계출산율, 출생지수, 고령지수, 고령인구비율, 자연증가율, 사회증가율 등의 인구특성, 1인당 지방세 부담액,),정자립도 등의 재정특성, 단독주택비율, 아파트비율, 신규건축물비율(5년이하), 노후건축물비율(30년이상), 지역내 주택중 빈집비율 등의 물리적 환경 특성을 통해 축소도시를 구분하였다. 정광진 외(2021)는 전국 인구 이동특성(총전입, 총전출, 시군구내 이동, 시도간 이동, 시도간 전입/전출, 시도내 전입/전출, 총 순이동, 시군구간/시도간/시도내 상호작용, 시도간/시도내 흡입력), 연령별 이동특성, 세부 이동특성(수도권 상호작용, 지역광역시 상호작용, 수도권 흡입력, 지역광역시 흡입력) 등을 기준으로 축소도시 유형을 구분하였다. 이현정(2021)은 인구변화율을 고려하여 축소도시를 선정한 후, 인구유출 지속성과 지리적 인접성을 고려하여 유형을 구분하였다. 구지영(2023)은 인구수와 인구밀도를 함께 고려하여 지방 대도시의 축소단계 진입 여부를 진단하고, 도시성장 양상을 분석하였다.

도시쇠퇴 진단 관련 연구는 최형관 외(2018), 이재홍 외(2020), 박선영 외(2021), 한승석 외(2022), 정지윤 외(2022), 남재형 외(2018), 임효진 외(2021), 장용일 외(2019), 원주성 외(2020), 정지은(2022), 임석희(2018) 등이 있고, 인구사회, 산업경제, 물리·환경 측면에서 다양한 지표를 제시하였다. 인구증감률, 사업체수증감률, 노후주택비율 등의 쇠퇴지표 외에 인구사회 측면 노령화지수, 고령인구수, 독거노인가구비율 등의 지표가 활용되었다. 산업경제 측면에서는 천명당 종사자수, 종사자수 증감률, 총사업체수증감률 등의 지표가 사용되었고, 물리환경 측면에서는 노후주택비율과 신규주택비율 등이 활용되었다.

지방소멸 관련 연구는 정주원 외(2022), 정정화(2020), 고문익 외(2021), 이태호 외(2022), 장문현(2023), 이시형 외(2018), 정성호(2020), 하지혜 외(2022), 조성제(2022), 이민주 외(2023), 구양미(2021) 등이 있고, 도시쇠퇴와 유사하게 인구사회, 산업경제, 물리·환경 측면에서 다양한 지표가 활용되었다. 대표적으로 지방소멸 위험지수(가임여성인구 대비 고령인구 비율) 지표가 활용되었고, 연구별로 차이가 있으나 인구사회 측면에서 인구밀도, 인구변화율, 청년순이동률, 유소년인구, 생산가능인구, 중간인구, 노령화지수, 고령인구비율, 독거노인가구비율, 유소년비율, 조출생률, 지방소멸위험지수, 인구감소지수, 산업경제 측면에서 100인 이상 사업체 비율, 재정자립도, GRDP, 물리·환경 측면에서 노후주택비율, 빈집비율, 도로율 등이 활용되었다.

[표 3-2] 도시축소, 도시쇠퇴, 지방소멸 진단지표 종합

분류	진단지표	도시축소, 도시쇠퇴, 지방소멸 유형별 구분		
		도시축소/도시쇠퇴	지방소멸	종합***
인구사회	인구밀도*	○	○	◎
	연평균 인구증감률*		○	◎
	인구변화율	○	○	◎
	인구순이동률	○		
	청년순이동률*		○	◎
	유소년비율*		○	◎
	경제활동인구	○	○	◎
	주간인구(유동인구)*		○	◎
	기초생활수급자(천인당)	○		
	노령화지수	○	○	◎
	고령인구비율/고령화비율*	○	○	◎
	독거노인가구비율	○	○	◎
	가구증감률	○		
	1인가구비율	○		
	조출생률*			
	지방소멸위험지수**		○	◎
산업경제	사업체수	○		◎●
	종사자수	○		◎●
	사업체당 종사자수	○		
	제조업 종사자비율	○		
	도소매업 종사자비율	○		

분류	진단지표	도시축소, 도시쇠퇴, 지방소멸 유형별 구분		
		도시축소/도시쇠퇴	지방소멸	종합***
	고차산업 종사자수	○		
	지방세액(1인당)	○		◎●
	재정자립도*	○	○	◎
	GRDP		○	◎
	의료보험료	○		
	자가주택 비율	○		
	소득금액(가구)	○		
	지가변동률	○		◎●
	매출액			◎
물리환경	노후주택비율	○	○	◎
	소형주택비율	○		
	신규주택비율	○		
	빈집비율	○	○	◎
	주거불량주택	○		
	과소필지	○		
	읍면중심지 지역접근성	○		
	일인당 공원면적	○		◎●
	학교수	○		◎●

*지방소멸지수 : 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 유동인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생율, 재정자립도

**지방소멸위험지수 : 65세이상 노인인구 대비 가임여성인구(20~39세)

***종합 : 지방소멸지수 관련 변수 외 도시축소, 도시쇠퇴 중복지표 선정(◎), 지방소멸 관련 현안 관련 지표

출처 : 이정은 외(2023)을 토대로 재작성함

2. 인구 관점에서 지방소멸 현상 진단

2.1. 전국의 인구변화 추이

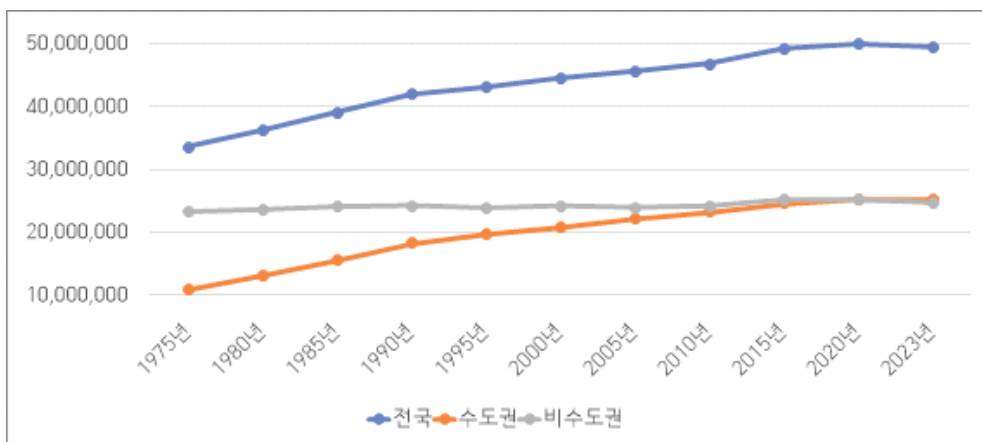
1) 수도권 및 비수도권 인구추이

전국의 인구는 1975년부터 2023년까지 대략 50년의 변화 추이를 분석하였다. 전국인구는 1975년에 3,470만명에서 급격하게 증가하여 2020년에 5,183만명(인구의 최고 피크는 2019년의 5,185만명임)으로 정점에 도달한 이후 감소하기 시작하여 2023년에는 5,133만명 수준이다. 대략 4년 동안 52만명이 감소하였다.

또한 수도권 및 비수도권의 인구변화 또한 지속적으로 증가하였다. 특히 수도권의 인구는 1975년 1,093만명에서 2023년에 2,601만명으로 1,509만명(138%)이 급격하게 증가하였으며, 이에 비해 비수도권의 경우 1975년 2,378만명에서 2023년에 2,531만명으로 154만명(6.5%)으로 그 증가폭은 수도권에 비해 미미하다.

[표 3-3] 전국의 인구변화 추이('75~'23년) (단위: 명, %)

구분	1975년	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2023년
전국	34,704,286	37,436,315	40,448,486	43,410,899	44,608,726	46,136,101	47,278,951	48,580,293	51,069,375	51,829,023	51,325,329
수도권	10,928,413	13,298,241	15,820,156	18,586,128	20,189,146	21,354,490	22,766,850	23,836,272	25,273,824	26,038,307	26,014,265
	31.49	35.52	39.11	42.81	45.26	46.29	48.15	49.07	49.49	50.24	50.69
비수도권	23,775,873	24,138,074	24,628,330	24,824,771	24,419,580	24,781,611	24,512,101	24,744,021	25,795,551	25,790,716	25,311,064
	68.51	64.48	60.89	57.19	54.74	53.71	51.85	50.93	50.51	49.76	49.31



[그림 3-1] 수도권 및 비수도권별 인구변화 분석(1975-2023)

1975년에는 수도권 및 비수도권의 인구비율 31.5% : 68.5%에서 2003년에는 50.7% : 49.3%로 수도권의 인구비율이 역전되었다. 특히 수도권과 비수도권의 인구가 역전된 시기는 2019년이다.

수도권과 비수도권의 인구변화는 비수도권에서 수도권으로의 인구이동 및 자연증가가 중요한 원인으로 파악되고 있다.

2) 광역권 및 광역시도별 인구추이

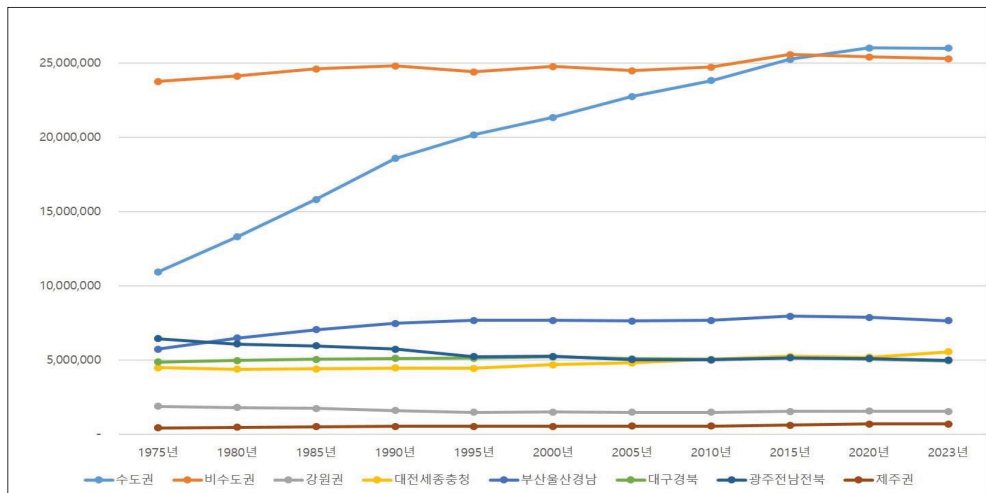
7개 광역권별 인구변화(‘75년~’23년)를 살펴보면, 수도권(138.0%), 제주(64.0%), 부울경권(33.4%), 대세충권(24.2%), 그리고 대구경북권(1.5%)은 인구가 증가하였으나, 강원(-17.9%) 및 광주전라권(-22.7%)은 감소하였다. 즉, 강원권과 광주전라권만 인구가 감소하였으며, 나머지 광역권은 모두 인구가 증가하였다. 강원을 제외하면 실질적으로 광역권에서는 광주전라권에서만 인구가 감소하였다고 볼 수 있다.

17개 시도별 인구변화를 살펴보면, 강원도, 충청남도, 경상북도, 전라북도, 전라남도의 인구가 감소하였으나, 충청남도의 경우 세종시가 분리된 점을 감안하며 실질적인 인구감소는 없다고 볼 수 있다. 따라서 강원도, 경상북도, 전라북도, 전라남도 등 4개 광역시도에서 인구감소가 있었다. 특히 전라남도(-44.4%), 전라북도(-28.6%), 경상북도(-23.5%)은 인구가 20% 이상 감소하는 등 인구감소가 가장 큰 광역지자체이다.

1975년에는 수도권 1,093만명 다음으로 광주전라권 644만명, 부울경권이 573만명, 대구경북권 486만명, 그리고 대전세종충청권이 447만명 순이었으나, 2023년에는 수도권이 2,601만명, 부울경권이 765만명, 대전세종충청권이 555만명, 광주전라권이 498만명, 그리고 대구경북권이 493만으로 수도권, 부울경권, 그리고 대전세종충청권의 인구증가가 두드러지게 나타났다.

[표 3-4] 광역시도별 인구변화('75~'23년) (단위 : 천명, %)

구 분	1975년	1985년	1995년	2005년	2015년	2023년	75-23년	85-23년	95-23년	05-23년	15-23년					
전국	34,704.29	40,448.49	44,608.73	47,278.95	51,069.38	51,325.33	16,621.04	47.9	10,877	26.9	6,717	15.1	4,046	8.6	256	0.5
수도권	10,928.41	15,820.16	20,189.15	22,766.85	25,273.82	26,014.27	15,085.85	138.0	10,194	64.4	5,825	28.9	3,247	14.3	740	2.9
	31.49	39.11	45.26	48.15	49.49	50.69	90.76		93.72		86.73		80.25		289.29	
서울특별시	6,889.44	9,639.11	10,231.22	9,820.17	9,904.31	9,386.03	2,496.59	36.2	-253	-2.6	-845	-8.3	-434	-4.4	-518	-5.2
인천광역시	965.09	1,527.06	2,308.19	2,531.28	2,890.45	2,997.41	2,032.32	210.6	1,470	96.3	689	29.9	466	18.4	107	3.7
경기도	3,073.88	4,653.99	7,649.74	10,415.40	12,479.06	13,630.82	10,556.94	343.4	8,977	192.9	5,981	78.2	3,215	30.9	1,152	9.2
비수도권	23,775.87	24,628.33	24,419.58	24,512.10	25,795.55	25,311.06	1,535.19	6.5	683	2.8	891	3.7	799	3.3	-484	-1.9
	68.51	60.89	54.74	51.85	50.51	49.31	9.24		6.28		13.27		19.75		-189.29	
강원도	1,861.55	1,724.81	1,466.24	1,464.56	1,518.04	1,527.81	-333.74	-17.9	-197	-11.4	62	4.2	63	4.3	10	0.6
대전세종충청권	4,470.61	4,392.18	4,435.70	4,792.80	5,439.63	5,552.33	1,081.72	24.2	1,160	26.4	1,117	25.2	760	15.8	113	2.1
대전광역시	639.59	943.01	1,272.12	1,442.86	1,538.39	1,442.22	802.63	125.5	499	52.9	170	13.4	-1	-0.0	-96	-6.3
충청북도	1,522.11	1,391.00	1,396.73	1,460.45	1,589.35	1,593.47	71.36	4.7	202	14.6	197	14.1	133	9.1	4	0.3
충청남도	2,203.65	1,965.53	1,686.01	1,808.68	2,107.80	2,130.12	-73.54	-3.3	165	8.4	444	26.3	321	17.8	22	1.1
세종특별자치시	105.26	92.64	80.84	80.82	204.09	386.53	281.26	267.2	294	317.3	306	378.1	306	378.3	182	89.4
부산울산경남권	5,733.15	7,031.46	7,659.95	7,629.12	7,949.88	7,648.18	1,915.03	33.4	617	8.8	-12	-0.2	19	0.2	-302	-3.8
부산광역시	2,580.47	3,595.41	3,814.33	3,523.58	3,448.74	3,293.36	712.89	27.6	-302	-8.4	-521	-13.7	-230	-6.5	-155	-4.5
울산광역시	377.62	669.71	967.43	1,049.18	1,166.62	1,103.66	726.04	192.3	434	64.8	136	14.1	54	5.2	-63	-5.4
경상남도	2,775.06	2,766.34	2,878.19	3,056.36	3,334.52	3,251.16	476.10	17.2	485	17.5	373	13.0	195	6.4	-83	-2.5
대구경북권	4,858.41	5,040.80	5,125.73	5,072.19	5,146.35	4,929.28	70.88	1.5	-112	-2.2	-196	-3.8	-143	-2.8	-217	-4.2
대구광역시	1,517.43	2,110.17	2,449.42	2,464.55	2,466.05	2,374.96	857.53	56.5	265	12.5	-74	-3.0	-90	-3.6	-91	-3.7
경상북도	3,340.98	2,930.63	2,676.31	2,607.64	2,680.29	2,554.32	-786.65	-23.5	-376	-12.8	-122	-4.6	-53	-2.0	-126	-4.7
광주전라권	6,440.42	5,950.51	5,226.52	5,021.55	5,136.04	4,978.21	-1,462.21	-22.7	-972	-16.3	-248	-4.8	-43	-0.9	-158	-3.1
광주광역시	737.28	1,042.51	1,257.64	1,417.72	1,502.88	1,419.24	681.95	92.5	377	36.1	162	12.8	2	0.1	-84	-5.6
전라북도	2,456.38	2,202.08	1,902.04	1,784.01	1,834.11	1,754.76	-701.62	-28.6	-447	-20.3	-147	-7.7	-29	-1.6	-79	-4.3
전라남도	3,246.76	2,705.92	2,066.84	1,819.82	1,799.04	1,804.22	-1,442.55	-44.4	-902	-33.3	-263	-12.7	-16	-0.9	5	0.3
제주특별자치도	411.73	488.58	505.44	531.89	605.62	675.25	263.53	64.0	187	38.2	170	33.6	143	27.0	70	11.5



[그림 3-2] 광역권별 인구변화 분석(1975-2023년)

3) 전국 시군구 인구규모별 인구 추이

2023년 인구규모(5만이하, 5만-10만, 10-20만, 20-30만, 30-50만, 대도시(50만 이상), 특광역시) 기준으로 인구변화를 분석하였다. 전국의 인구는 2020년부터 감소하기 시작한 반면, 인구규모에 따라 인구감소의 시기가 상당히 다른 양상을 보이고 있다.

인구 5만이하 및 5만-10만의 지자체의 경우에는 2010년까지 지속적으로 감소하고 있으며, 인구 10만-20만의 경우에는 2000년대 초반까지 감소하고 있다. 또한 인구 20만-30만 및 특광역시의 지자체의 경우는 2015년 이후 인구가 감소하고 있다. 하지만 인구 30-50만, 인구 50만이상 대도시의 경우에는 1975년 이후 2023년까지 인구감소가 나타나지 않고 있다.

특히, 인구 5만 이하의 지자체의 경우 2010년 이후 인구가 증가하였으나, 2020년 이후 다시 인구가 감소하기 시작하였다.

[표 3-5] 전국 시군구의 인구규모별 인구변화('75~'23년) (단위: 명)

구 분	1975년	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2023년
전국	34,704,286	37,436,315	40,448,486	43,410,899	44,608,726	46,136,101	47,278,951	48,580,293	51,069,375	51,829,023	51,325,329
5만이하	5,158,808	4,333,499	3,786,890	3,092,351	2,441,909	2,228,471	1,941,890	1,835,130	1,930,158	1,946,068	1,864,513
5-10만	4,344,311	3,828,524	3,504,273	3,058,385	2,578,214	2,466,659	2,244,717	2,190,987	2,321,248	2,322,357	2,288,060
10-20만	3,504,543	3,269,509	3,141,738	3,105,787	2,870,915	2,923,900	2,895,655	2,910,805	3,102,697	3,143,955	3,097,372
20-30만	2,759,928	2,917,935	3,131,858	3,358,633	3,562,034	3,777,385	3,800,229	3,960,920	4,119,073	4,056,728	4,006,586
30-50만	1,842,188	2,069,752	2,264,345	2,576,202	2,802,135	3,135,973	3,478,099	3,833,183	4,337,463	4,859,343	4,963,064
대도시	3,215,038	3,966,279	4,955,075	6,385,245	7,942,644	9,245,685	10,563,662	11,369,476	12,115,194	12,649,939	12,702,329
특광역시	13,879,470	17,050,817	19,664,307	21,834,296	22,410,875	22,358,028	22,354,699	22,479,792	23,143,542	22,850,633	22,403,405

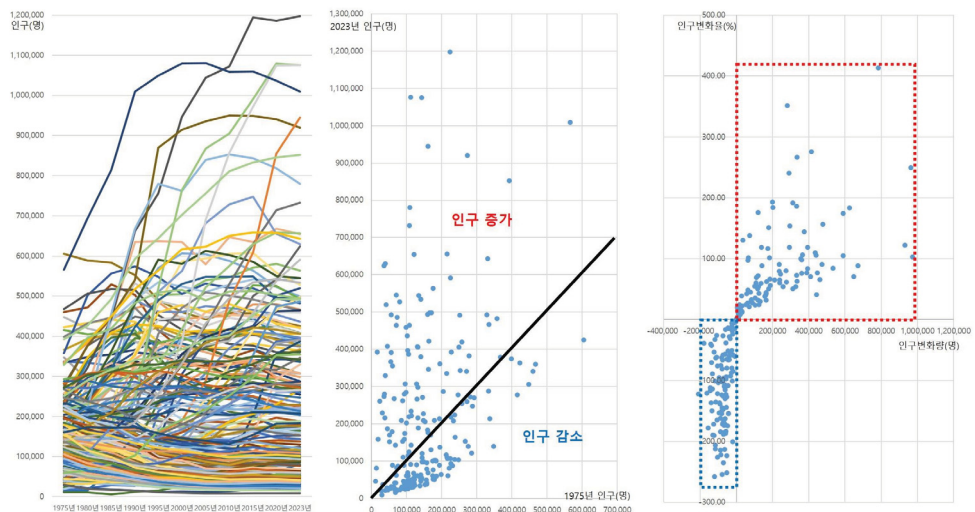
[표 3-6] 전국 시군구의 인구규모별 인구변화율('75~'23년) (단위: %)

구분	75-80년	80-85년	85-90년	90-95년	95-00년	00-05년	05-10년	10-15년	15-20년	20-23년
전국	7.87	8.05	7.32	2.76	3.42	2.48	2.75	5.12	1.49	-0.97
5만이하	-16.00	-12.61	-18.34	-21.03	-8.74	-12.86	-5.50	5.18	0.82	-4.19
5-10만	-11.87	-8.47	-12.72	-15.70	-4.33	-9.00	-2.39	5.95	0.05	-1.48
10-20만	-6.71	-3.91	-1.14	-7.56	1.85	-0.97	0.52	6.59	1.33	-1.48
20-30만	5.73	7.33	7.24	6.06	6.05	0.60	4.23	3.99	-1.51	-1.24
30-50만	12.35	9.40	13.77	8.77	11.91	10.91	10.21	13.16	12.03	2.13
대도시	23.37	24.93	28.86	24.39	16.41	14.26	7.63	6.56	4.41	0.41
특광역시	22.85	15.33	11.04	2.64	-0.24	-0.01	0.56	2.95	-1.27	-1.96

전국 229개 지자체의 인구감소 시기를 살펴보면, 인구 5만 이하의 54개 시군구 중에서 '75년~80년까지 53개에서 인구감소가 나타났으며, 지속적으로 인구가 감소하고 있다. 5만~10만의 경우 32개 중 29개, 10~20만의 경우 23개 중 20개가 '75~80년부터 인구감소가 나타나기 시작하였다. 또한 특광역시의 기초지자체 76개 중 20개 이상은 '75~80년부터 인구감소가 나타나기 시작하였으며, '90년 이후 인구가 감소하는 지역이 확대되었다. 이는 특광역시의 도심인구의 감소에 따른 영향으로 분석된다. 특히 인구규모가 큰 30~50만, 대도시의 경우에는 2000년 이후 인구가 감소하기 시작하는 지자체가 나타나기 시작하였다.

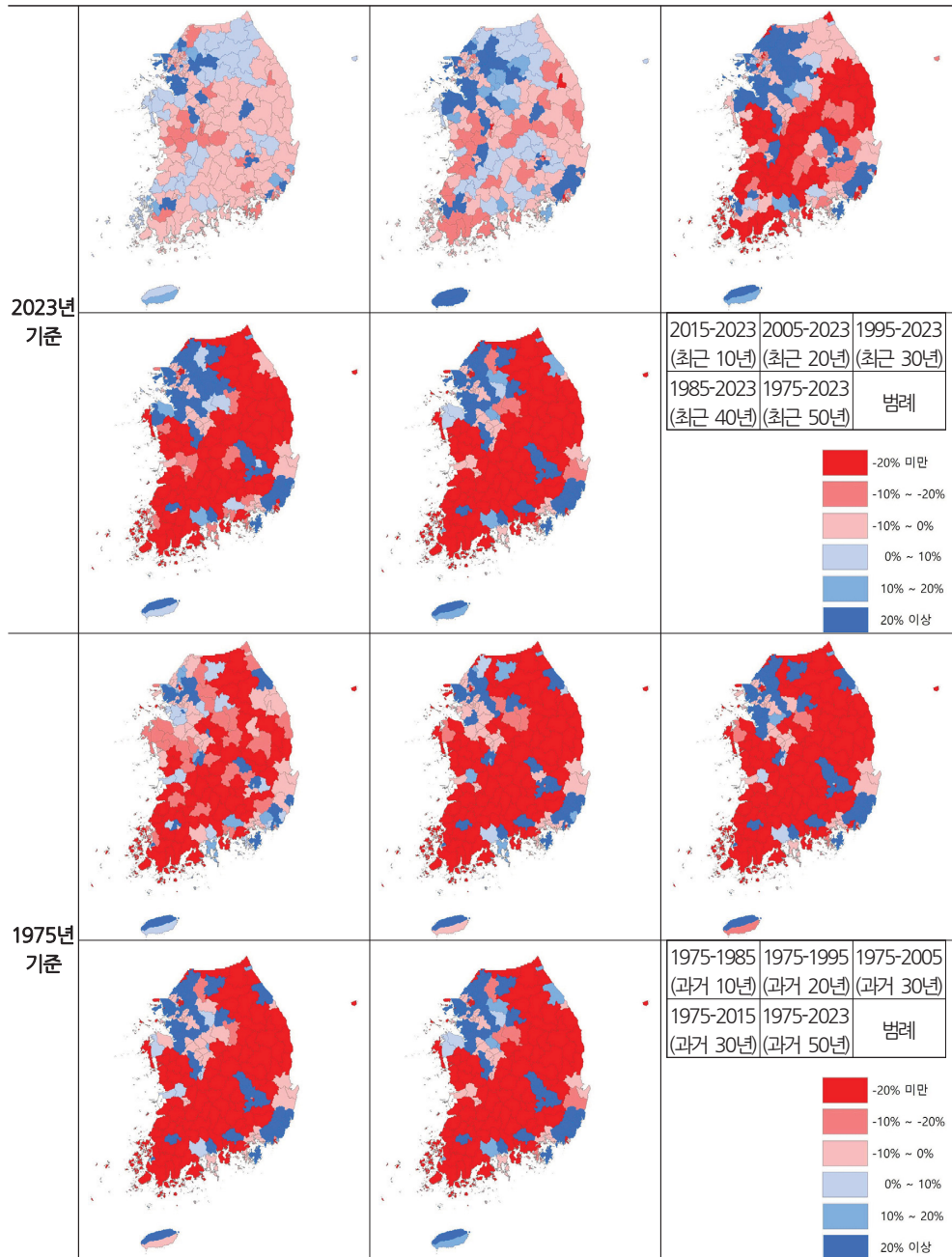
[표 3-7] 전국 시군구의 인구규모별 인구감소 지자체 현황('75~23년, 10년 단위) (단위: 개)

구분	지자체수	75-23년 (48년)	85-23년 (40년)	95-23년 (30년)	05-23년 (20년)	15-'23년 (10년)
전국	229	123	134	145	127	148
5만이하	54	52	53	51	33	39
5-10만	32	28	26	24	20	21
10-20만	23	12	12	11	10	13
20-30만	16	5	6	7	7	11
30-50만	12	0	0	1	0	3
대도시	16	0	0	2	5	7
특광역시	76	26	37	49	52	54



[그림 3-3] 전국 시군구별 인구변화 분석(1975-2023년)

[표 3-8] 전국 시군구 10년 단위 인구변화율 추이(1975-2023년)(단위 : %)



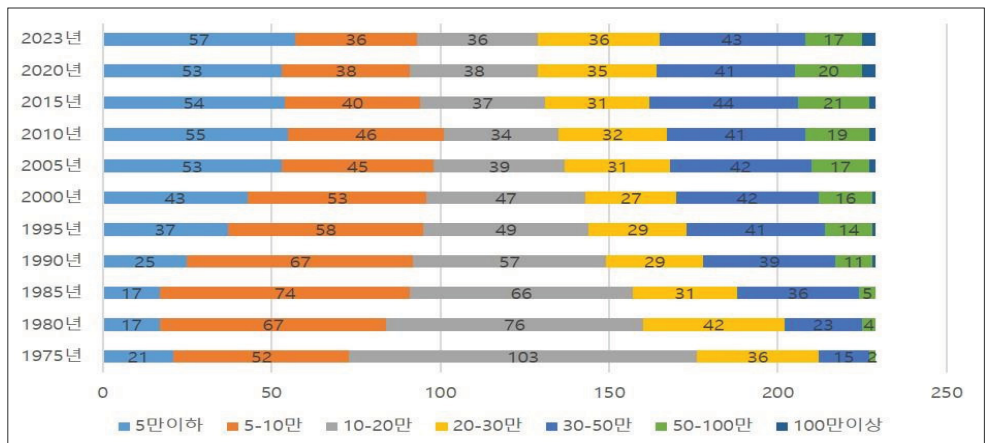
4) 인구규모별 지자체수 변화추이

앞에서 도시규모별 인구변화 추이 및 인구감소 시점 등을 분석하여 설명하였다. 인구규모가 작을수록 인구감소가 많으며, 인구감소의 시기 또한 빠르게 나타났다.

인구규모를 5만이하, 5만-10만, 10-20만, 20-30만, 30만-50만, 50만-100만, 그리고 100만이상으로 구분하여 지자체수의 변화추이를 분석하였다. 인구 5만이하의 지자체수는 1975년 21개에서 2023년 57개로 2.7배(36개)가 늘어났으며, 인구 5만-10만의 경우에는 반대로 1975년 52개에서 2023년 36개로 줄어들었다. 인구 10-20만은 103개에서 36개로 큰 폭으로 감소하였으며, 20-30만의 경우 거의 변화가 없다. 또한 30만-50만(15개→43개), 50만-100만(2개→17개), 그리고 100만 이상(0개→4개)의 지자체수는 꾸준히 증가하고 있다.

[표 3-9] 인구규모별 지자체수 변화(75~23년)

구 분	1975년	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2023년
전 국	229	229	229	229	229	229	229	229	229	229	229
5만이하	21	17	17	25	37	43	53	55	54	53	57
5-10만	52	67	74	67	58	53	45	46	40	38	36
10-20만	103	76	66	57	49	47	39	34	37	38	36
20-30만	36	42	31	29	29	27	31	32	31	35	36
30-50만	15	23	36	39	41	42	42	41	44	41	43
50-100만	2	4	5	11	14	16	17	19	21	20	17
100만 이상	0	0	0	1	1	1	2	2	2	4	4



[그림 3-4] 전국 시군구 인구규모별 지자체수 변화 추이(1975-2023년)

2.2. 인구동향 분석

1) 출생아수 및 사망자수 추이

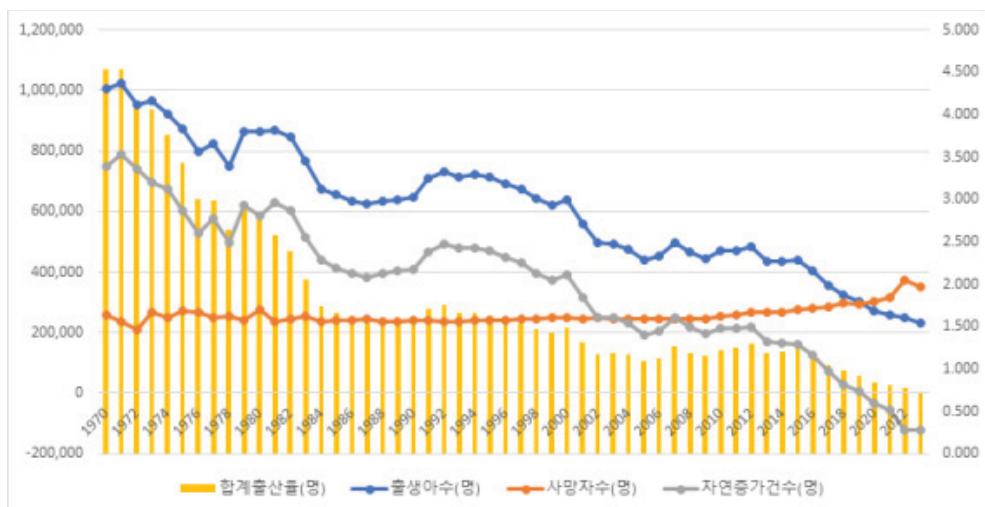
인구동향 중에서 출생아수 및 사망자수, 합계출산율 추이를 살펴보면, 출생아수는 1970년대 초반에는 100만이 넘었으며, 2000년에 들어서면서 50만명 이하로 줄어들었으며, 2020년대로 들어서는 20만명대로 급격하게 감소하고 있다.

사망자수는 1970년대에 25만~27만명 수준에서 감소하다가, 2010년에 25만명을 다시 증가하였으며, 2020년대에 30만명을 넘어들면서 차차 증가하고 있다.

합계출산율의 경우 1970년대 4.5에서 1975년 3.4, 1980년 2.8, 그리고 1985년에 1.7로 급격하게 감소하였으며, 2020년 이후 1이하로 감소하는 등 합계출산율의 급격한 하락을 경험하고 있다.

[표 3-10] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율(1970-2023년) (단위 : 명)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2023
출생아수	1,006,645	874,030	862,835	655,489	649,738	715,020	640,089	438,707	470,171	438,420	272,337	230,000
사망자수	258,589	270,657	277,284	240,418	241,616	242,838	248,740	246,220	255,405	275,895	304,948	352,700
자연증가인수	748,056	603,373	585,551	415,071	408,122	472,182	391,349	192,833	214,766	162,525	-32,611	-122,800
합계출산율	4.530	3.430	2.820	1.660	1.570	1.634	1.480	1.085	1.226	1.239	0.837	0.720

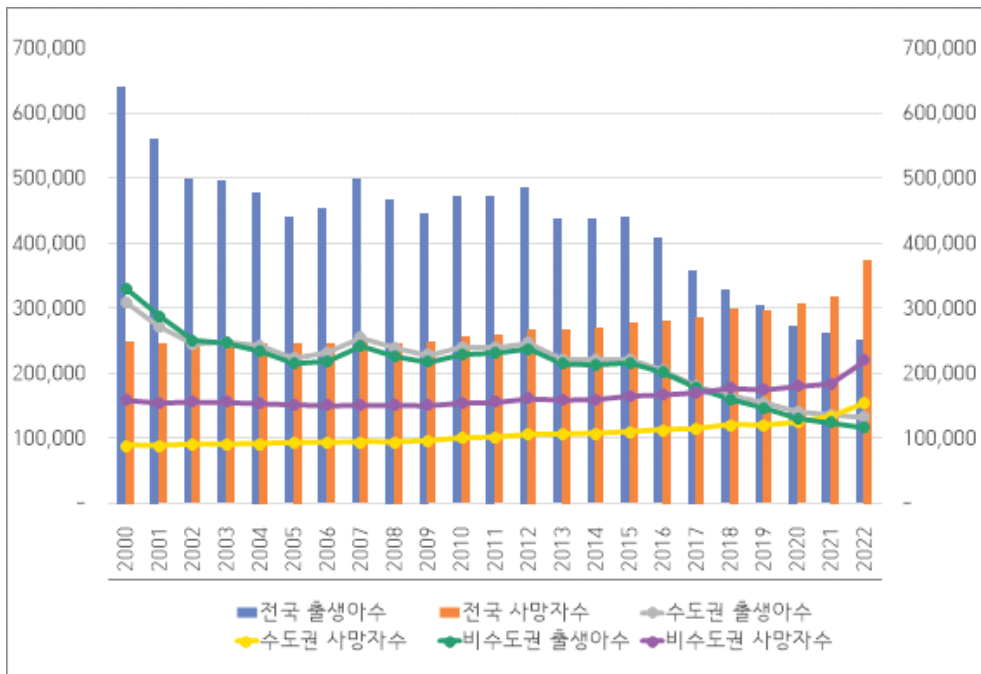


[그림 3-5] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율(1970-2023년)

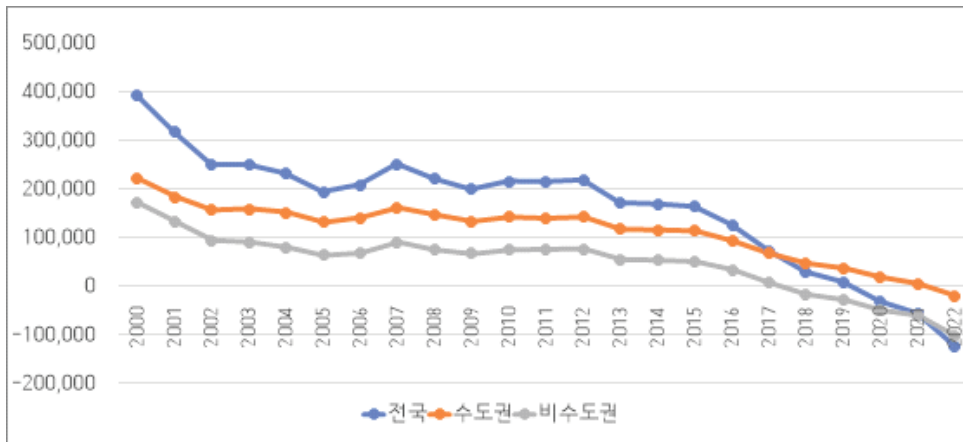
2020년 이후에는 출생아수 대비 사망자수가 넘어서기 시작하는 인구의 데드크로스가 발생하고 있다. 2022년에는 출생아수 보다 사망자수가 12.4만명 더 많은 것으로 나타났다.

[표 3-11] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율(2000-2022년) (단위: 명)

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2022년
전국(a-b)	391,349	192,833	214,766	162,525	-32,611	-123,753
출생아수(a)	640,089	438,707	470,171	438,420	272,337	249,186
사망자수(b)	248,740	245,874	255,405	275,895	304,948	372,939
수도권(a-b)	220,252	130,141	140,867	112,481	17,217	-20,874
출생아수(a)	309,291	223,027	240,771	221,991	141,222	132,389
사망자수(b)	89,039	92,886	99,904	109,510	124,005	153,263
비수도권(a-b)	171,097	62,692	73,899	50,044	-49,828	-102,879
출생아수(a)	330,798	215,680	229,400	216,429	131,115	116,797
사망자수(b)	159,701	152,988	155,501	166,385	180,943	219,676



[그림 3-6] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율(2000-2022년)



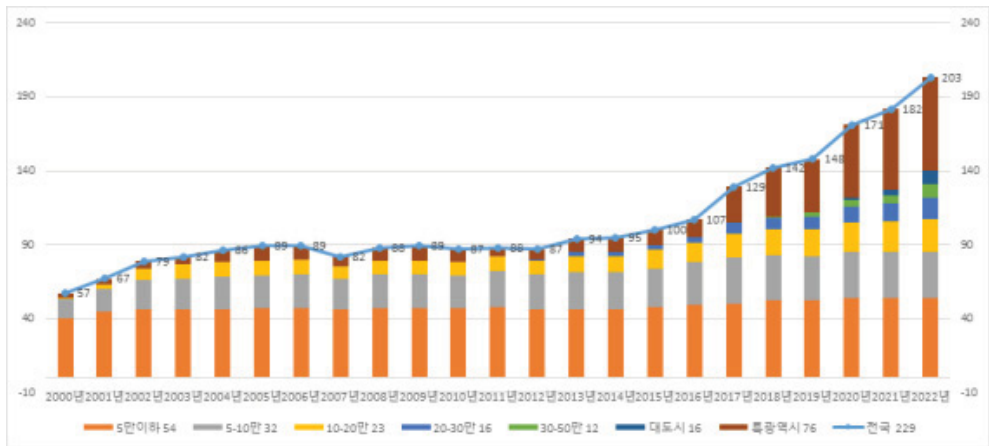
[그림 3-7] 전국 출생아수 및 사망자수, 합계출산율(2000-2022년)

2) 데드크로스 지자체 현황

전국의 인구 데드크로스는 2000년 이후에 발생하였지만 전국 229개 시군구를 대상으로 살펴보면, 2000년에 57개, 2005년 89개, 2010년 87개, 2015년 100개, 2020년 171개, 그리고 2022년에는 203개로 급격하게 증가하고 있다. 이는 전체 시군구의 약 90%가 인구의 데드크로스를 경험하고 있는 등 출생아수의 감소와 더불어 사망자수의 증가는 지방소멸의 중요한 요인으로 볼 수 있다.

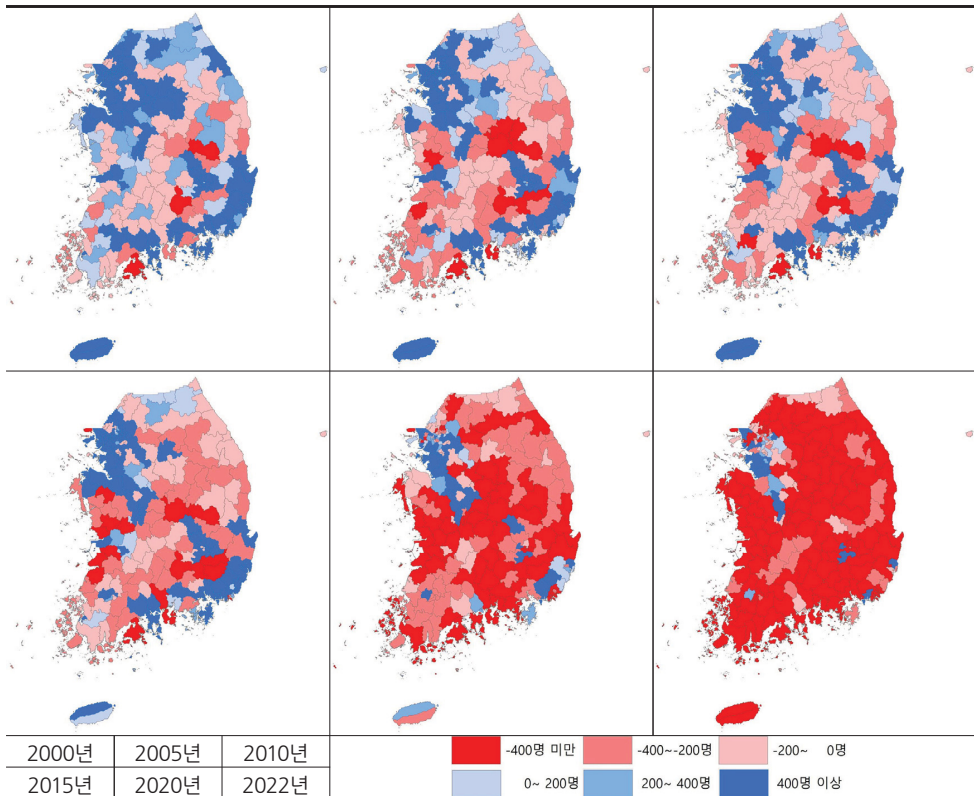
[표 3-12] 인구의 데드크로스 시군구 현황(2000~2022년) (단위 : 개)

구 분		2000년	2005년	2010년	2015년	2020년	2022년
전국	229	57	89	87	100	171	203
5만이하	54	40	47	47	48	54	54
5-10만	32	13	22	22	26	31	31
10-20만	23	1	10	9	13	20	22
20-30만	16	0	0	0	3	11	15
30-50만	12	0	0	0	0	4	9
대도시	16	0	0	0	0	2	9
특광역시	76	3	10	9	10	49	63



[그림 3-8] 인구의 데드크로스 시군구 현황(2000~2022년)

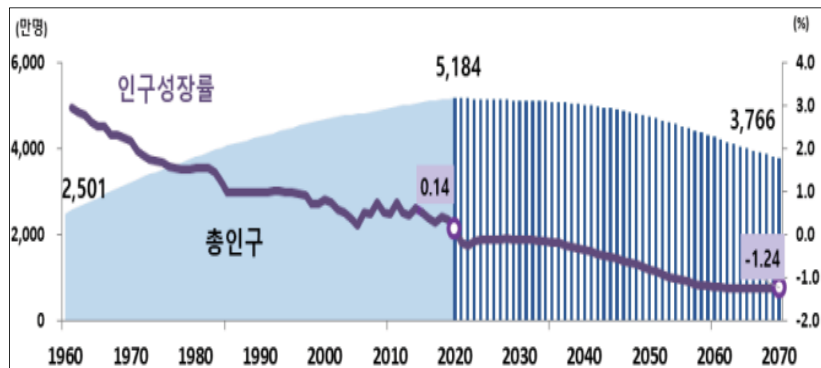
[표 3-13] 인구의 데드크로스 시군구 현황(2000~2022년)



2.3. 인구추계

1) 전국 장래인구 추계

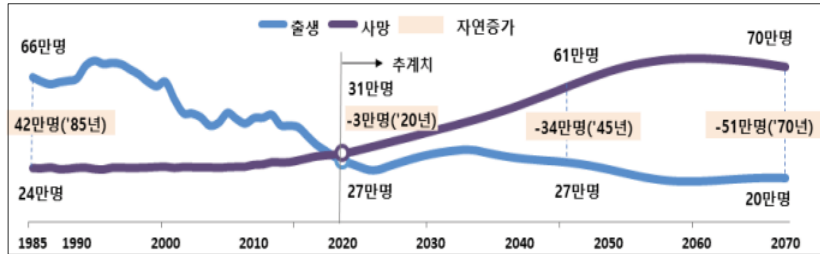
전국의 총인구는 2020년 말 현재 5,184만명에서 향후 10년간은 연평균 6만명 내외로 감소해 2030년 5,120만명 수준으로 감소하고, 2070년에 3,766만명(1979년 수준)으로 전망된다(통계청, 2021), 또한 저위 추계 가정시에는 2070년 인구는 3,153만명(1969년 수준), 고위 추계 가정시에는 2070년에 4,438만명(1993년 수준)에 이를 전망이다. 또한 인구성장률은 2021년에서 2035년까지는 -0.1% 정도 수준이나, 이 이후에는 감소 속도가 더욱 빨라져 2070년에는 -1.24% 수준으로 전망된다(통계청, 2021).



[그림 3-9] 총인구 및 인구성장률(1960~2070년)

출처 : 통계청(2021), 장래인구추계: 2020~2070년

인구의 자연감소(출생아수-사망자수) 규모는 2020년에는 -3만명에서 2030년에는 -10만명, 그리고 2070년에는 -51만명 수준으로 계속 감소폭이 커질 전망이다(통계청, 2021). 출생아는 2020년 27만명에서 2070년 20만명(2020년의 71.5% 수준)으로 감소하고, 사망자는 2020년 31만명에서 2070년 70만명(2020년의 2.3배 수준)으로 증가할 전망이다(통계청, 2021).

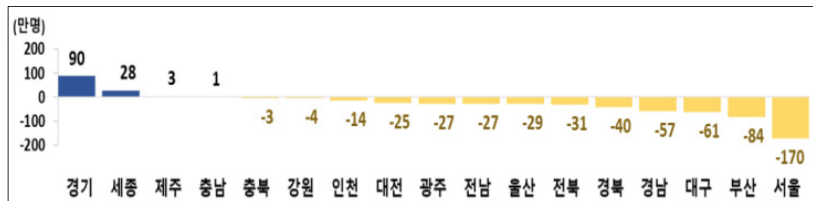


[그림 3-10] 출생아수 및 사망자수(1985~2070년)

출처 : 통계청(2021), 장래인구추계: 2020~2070년

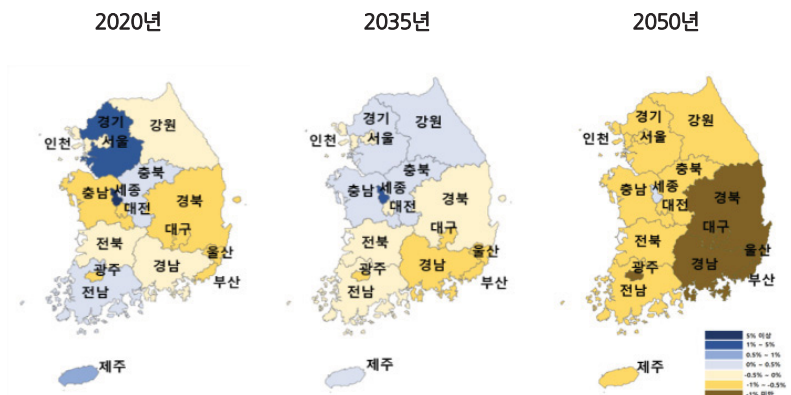
2) 광역별 인구전망

전국 시도의 총인구는 2020년 대비 2050년 시도별 인구는 4개 시도(경기, 세종, 제주, 충남)에서 증가하고, 13개 시도는 감소할 것으로 전망되며, 인구성장률은 2020년 12개 시도(서울, 부산, 울산, 대전, 광주 등)에서 마이너스 인구성장, 2040년 이후는 세종을 제외한 16개 시도에서 마이너스 인구성장을 예측하였다(통계청, 2022).



[그림 3-11] 시도별 총인구 증감(2020년 대비 2050년)

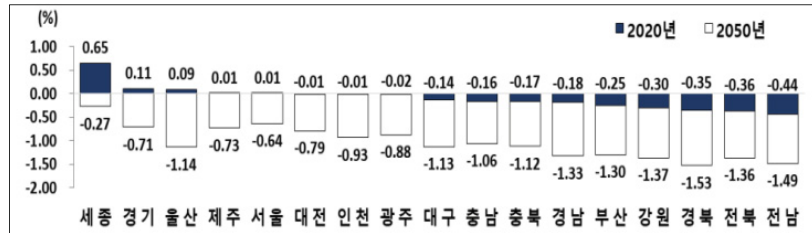
출처 : 통계청(2022)



[그림 3-12] 시도별 인구성장률(2020년, 2035년, 2050년)

출처 : 통계청(2022)

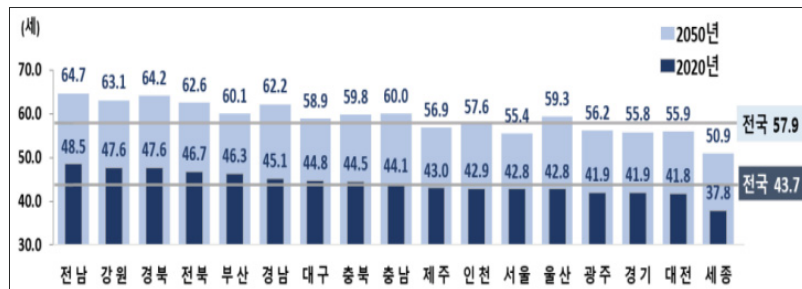
2020년 12개 시도(전남, 강원, 전북, 경북 등)에서 출생아수보다 사망자수가 많은 인구의 자연감소가 발생하고, 2045년 이후는 모든 시도에서 인구의 자연감소할 전망이다(통계청, 2022).



[그림 3-13] 시도별 자연증가율(2020년 및 2050년)

출처 : 통계청(2022)

전국 시도의 2020년 중위연령은 전남(48.5세)이 가장 높고, 세종(37.8세)이 가장 낮으며, 2050년 중위연령은 전남(64.7세), 경북(64.2세), 강원(63.1세) 순으로 높고, 세종(50.9세), 서울(55.4세), 경기(55.8세) 순으로 낮게 전망된다(통계청, 2022). 또한 2020년 대비 2050년 생산연령인구 감소율이 높은 지역은 울산(-50.6%)과 대구(-49.0%), 낮은 지역은 경기(-22.2%)와 제주(-23.6%)로 나타났다(통계청, 2022). 세종의 생산연령인구는 2050년까지 48.1%(12만명) 증가할 전망이다(통계청, 2022). 이와 더불어 2050년 65세 이상 고령인구 비중은 전남(49.5%), 경북(48.9%), 강원(47.2%) 순으로 높고, 세종(28.8%), 경기(36.4%), 서울(37.0%) 순으로 낮으며, 2020년 대비 2050년 유소년인구는 세종(20.0%)에서 증가하고, 16개 시도는 감소할 전망이다(통계청, 2022).



[그림 3-14] 시도별 중위연령(2020년 및 2050년)

출처 : 통계청(2022)

이와 더불어 감사원(2021)은 인구구조변화 대응실태1(지역) 감사보고서에서 2017년부터 2117년까지 광역시도의 인구변화를 예측하였다.

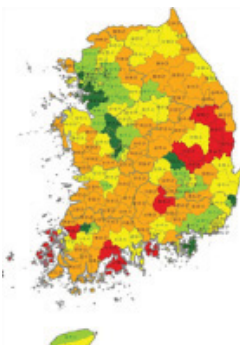
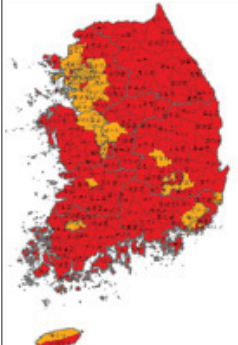
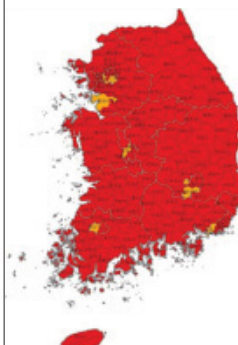
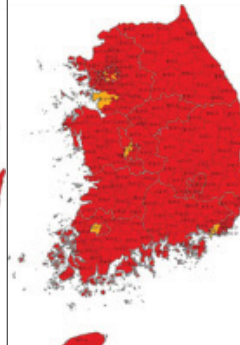
[표 3-14] 광역시도별 인구변화 예측(2117년)

구분	총인구									
	2017년	2047년	2067년	2117년	2017년 대비 2047년		2017년 대비 2067년		2017년 대비 2117년	
					증감	증감률	증감	증감률	증감	증감률
전국	5,136	4,771	3,689	1,510	-366	-7.1	-1,447	-28.2	-3,627	-70.6
서울	977	813	629	262	-164	-16.8	-348	-35.6	-715	-73.2
부산	342	263	191	73	-79	-23.2	-152	-44.4	-269	-78.6
대구	246	196	142	54	-50	-20.2	-104	-42.3	-191	-77.9
인천	292	288	228	95	-4	-1.4	-65	-22.2	-198	-67.6
광주	150	123	91	35	-27	-17.8	-59	-39.4	-114	-76.3
대전	153	129	99	41	-24	-15.7	-53	-34.9	-112	-73.1
울산	116	94	68	26	-22	-18.8	-48	-41.5	-90	-77.4
세종	27	58	54	24	31	118.4	27	102.5	-3	-10.3
경기	1,279	1,358	1,065	441	80	6.2	-214	-16.7	-837	-65.5
강원	152	144	114	48	-8	-5.2	-38	-24.8	-105	-68.8
충북	161	160	127	53	-1	-0.6	-34	-20.9	-108	-66.8
충남	215	226	183	78	11	4.9	-32	-15.0	-138	-64.0
전북	183	154	118	48	-29	-15.7	-65	-35.4	-135	-73.7
전남	180	158	122	49	-22	-12.1	-57	-31.9	-130	-72.5
경북	268	234	176	70	-34	-12.6	-91	-34.1	-198	-73.8
경남	334	296	219	85	-38	-11.4	-115	-34.3	-249	-74.5
제주	63	77	63	27	13	20.7	0	-0.7	-37	-58.2
수도권	2,548	2,460	1,921	798	-88	-3.5	-626	-24.6	-1,750	-68.7
중부권	708	717	578	243	9	1.3	-130	-18.3	-464	-65.6
호남권	575	511	394	160	-64	-11.1	-181	-31.5	-416	-72.3
영남권	1,306	1,083	796	309	-223	-17.0	-510	-39.0	-996	-76.3

출처 : 감사원(2021), 인구구조변화 대응실태 1(지역) 감사보고서)

지방중소도시의 지방소멸 원인 및 실체를 다양한 지표 및 기준을 통하여 다각적으로 진단하였다. 지방소멸의 위기는 현재 진행형이며, 저출산 고령화로 더욱 가속화되고 있는 양상이다. 감사원(2021)에 따르면 2017년 83곳, 2047년 157곳, 2067년 216곳, 그리고 2117년에는 221곳으로 전체 시군구의 96.5%가 소멸위험지역으로 예상하고 있다. 지방소멸의 원인에 기반한 지방소멸의 실체를 합리적으로 정리하고 이에 대한 해결방안을 모색하여야 한다.

[표 3-15] 전국 시군구 지방소멸위험지역 변화

구분		소멸위험지수	2017년	2047년	2067년	2117년
소멸위험 낮음 (저위험지역)		1.5이상	16 (7.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
소멸위험보통 (정상지역)		1.0이상~1.5미만	62 (27.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
① 주의단계		0.5이상~1.0미만	68 (29.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
② 소멸 위험 단계	소멸위험 진입단계	0.2이상~0.5미만	71 (31.0)	72 (31.4)	13 (5.7)	8 (3.5)
	소멸 고위험단계	0.2미만	12 (5.2)	157 (68.6)	216 (94.3)	221 (96.5)
	소계		83 (36.2)	229 (100)	229 (100)	229 (100)
합계			229 (100.0)	229 (100.0)	229 (100.0)	229 (100.0)
① 2017년		② 2047년	③ 2067년		④ 2117년	
						
【소멸고위험지역(12곳)】 - 전남(4) : 고흥, 보성, 함평, 신안 - 경북(6) : 군위, 의성, 청송, 영양, 영덕, 봉화 - 경남(2) : 남해, 합천		【소멸위험지역(72곳)】 - 서울(23) : 종로, 성동, 중랑, 은평, 서초, 강서, 송파 등 - 부산(3) : 부산진, 강서, 연제 - 광주(3) : 북, 서, 광산 - 인천(5) : 중, 연수, 남동, 부평, 서 - 대전(2) : 서, 유성 등 대도시 구가 소멸위험진입단계 진입 【소멸고위험지역(157곳)】 - 서울(2) : 강북, 도봉 - 부산(13) : 해운대, 동래 등 - 광주(2) : 동, 남 - 대전(3) : 동, 중, 대덕 - 인천(5) : 동, 강화 등 - 대구(5) : 수성, 남 등 일부 구가 고위험단계 진입		【소멸위험진입→고위험지역(59곳)】 - 서울(15) : 노원, 금천, 종로 등 - 부산 (2) : 연제, 부산진 - 광주 (2) : 북, 서 - 인천 (5) : 남동, 부평 등 - 대전 (1) : 서 - 대구 (2) : 북, 중 등 대도시 구가 소멸위험진입단계→고위험단계로 진입		【8개를 제외*한 221개 시·군·구가 고위험단계】 - 서울(4) : 강남, 광진, 관악, 마포 - 부산(1) : 강서 - 광주(1) : 광산 - 대전(1) : 유성 - 경기(1) : 화성

출처 : 감사원(2021), 인구구조변화 대응실태 1(지역) 감사보고서)

2.4. 소결

본 절에서는 인구관점에서 인구감소 및 지방소멸을 공간단위별, 시기별로 심층적으로 분석하였다.

먼저 공간단위별 분석과 관련하여 7개 광역권별로는 강원권과 광주전라권만 인구가 감소하였으며, 나머지 광역권은 모두 인구가 증가하였다. 강원을 제외하면 실질적으로 광역권에서는 광주전라권에서만 인구가 감소하였다고 볼 수 있다. 17개 시도별 인구변화를 살펴보면, 강원도, 충청남도, 경상북도, 전라북도, 전라남도의 인구가 감소하였으나, 충청남도의 경우 세종시가 분리된 점을 감안하며 실질적인 인구감소는 없다고 볼 수 있다. 따라서 강원도, 경상북도, 전라북도, 전라남도 등 4개 광역시도에서 인구감소가 있었다. 이에 비해 229개 시군구별 인구변화를 살펴보면, 지난 50년간 123개 시군구에서 인구가 감소하였으며, 인구규모가 작은 5만이하의 경우 54개 중 52개, 5-10만은 32개 중 28개의 시군구에서 인구가 감소하였다. 특광역시인 경우에도 76개 지자체 중에서 원도심을 중심으로 26개가 감소였으며, 특히, 특광역시를 포함한 인구 30만-50만, 대도시의 경우 최근에 인구가 감소하는 지자체가 확대되고 있다. 전국, 광역권(메가시티), 광역시도(광역권), 기초지자체(시군구), 읍면동 차원에서 느끼는 지방소멸의 체감도는 다르다. 지방소멸 체감도는 국가 < 광역권 < 광역시도 < 시군구 등 행정구역의 범위가 작을수록 더 높게 나타나고 있다. 이러한 관점에서 최근의 지방소멸에 대응하기 위한 메가시티 전략은 지방소멸의 원인을 파악하기에는 한계가 있으나, 메가시티를 통한 인구담 정책 등 지방소멸 대응 전략으로서의 역할은 기대할 수 있을 것이다.

인구감소와 관련하여 시기별로 어떤 지역들이 지방소멸의 체감도가 높은지 분석이 필요하다. 먼저 전국 229개 지자체의 인구감소 시기를 살펴보면, 인구 5만이하의 54개 시군구 중에서 '75년-80년까지 53개에서 인구감소가 나타났으며, 지속적으로 인구가 감소하고 있다. 5만-10만의 경우 32개 중 29개, 10-20만의 경우 23개 중 20개가 '75-80년부터 인구감소가 나타나기 시작하였다. 또한 특광역시의 기초지자체 76개 중 20개 이상은 '75-80년부터 인구감소가 나타나기 시작하였으며, '90년 이후 인구감소지역이 확대되었다. 특히 인구규모가 큰 30-50만, 대도시의 경우에는 2000년 이후 인구감소가 나타나기 시작하였다.

이와 관련하여 우리나라 인구의 주요 변곡점을 정리하면 먼저, 전국 시군구에서 인구증가보다 인구감소가 많아지기 시작한 시점은 1970년대 중반부터이며, 실제 인구감소 및 지방소멸은 50년 전부터 일어나고 있었다는 점이다. 전국인구의 지속적인 증가에도 불구하고 2017년에는 비수도권의 인구가 감소하기 시작하였으며, 이러한 영향으로 2019년에는 처음으로 수도권의 인구가 비수도권의 인구를 추월하게 되는 등 수도권과 비수도권의 인구불균형이 더욱 심화되었다.

특히 2015년에서 2020년 사이에는 출생아수보다 사망자수가 많아지는 인구의 데드크로스가 일어나는 지자체수가 절반이상이 되었다. 또한 수도권 집중과 비수도권의 인구감소는 결국 2020년부터 전국의 인구가 감소하기 시작하였으며, 더욱 심각한 상황은 2021년부터 수도권의 인구도 감소하기 시작하였다는 점이다.

전국의 인구 감소 및 수도권의 인구감소가 도래하였으며, 또한 지속적인 수도권으로의 인구유입 감소는 수도권에서의 대규모 주택 및 교통인프라 공급이 진행되고 있는 상황에서 향후 지방소멸 문제 뿐만 아니라 수도권의 위기로 이어질 수 있다.

3. 지방소멸 종합 진단지표 분석

3.1. 지방소멸 종합진단 지표 개요

기존 도시쇠퇴 및 도시축소, 지방소멸 관련 지표 중 본 연구에서는 시군구 단위로 시계열적으로 구득가능한 지표를 중심으로 최근 5년간 지방소멸에 따른 양상을 분석하였다. 지방소멸 진단을 위한 지표는 크게 인구사회, 산업경제, 물리환경 분야로 분류하였으며, 인구사회는 연평균 인구증감율, 인구밀도, 청년순이동률, 고령인구비율/고령화비율, 유소년 비율, 조출생률, 독거노인가구비율, 경제활동인구, 유동인구, 지방소멸위험지수 등 10개이다. 산업경제는 사업체수, 종사자수, 지방세액(1인당), 재정자립도, GRDP, 지가변동률, 매출액 등 7개, 그리고 물리환경은 노후건축물비율, 빈집비율, 일인당 공원면적, 학교수 등 4개를 주요 지표로 선정하였다.

[표 3-16] 지방소멸 종합진단 지표(안)

분류	진단지표	공간단위	자료시기	산정방식	자료출처
인구사회 (10개)	연평균 인구증감률	시군구	2003 ~ 2023	20년, 5년간의 인구증감률 변화 분석으로 인구 감소의 지속성 및 최근 인구감소추세 판단	통계청
	인구밀도	시군구	2019 ~ 2023	행정구역 면적당 인구	통계청
	청년순이동률	시군구	2019 ~ 2023	청년(19~34세) 연평균 인구 대비 청년 순이동자수	통계청
	고령화비율	시군구	2019 ~ 2023	총인구 대비 65세 이상 고령인구	통계청
	유소년비율	시군구	2019 ~ 2023	총인구 대비 14세 이하 유소년인구	통계청
	조출생률	시군구	2019 ~ 2023	연평균 인구 대비 출생아 수	통계청
	독거노인가구비율	시군구	2018 ~ 2022	전국 일반가구중 혼자살고 있는 노인가구 비율	통계청
	경제활동인구	시군구	2021 ~ 2023	만15세 이상 인구 중에서 일할 수 있는 능력이 있어 취업한 인구와 취업할 의사가 있는 취업 가능한 인구	통계청
	유동인구	시군구	2019 ~ 2022		SKT 통신데이터
	지방소멸위험지수	시군구	2019 ~ 2023	65세 이상 고령 인구 대비 20~39세 여성인구	통계청
산업경제 (7개)	사업체수	시군구	2018 ~ 2022	사업체수	고용노동부
	종사자수	시군구	2018 ~ 2022	종사자수	고용노동부
	지방세액(1인당)	시군구	2016 ~ 2020	인구수 대비 지방세액	행정안전부
	재정자립도	시군구	2019 ~ 2023	지자체 일반회계 규모 대비 자체수입	행정안전부
	지역내총생산 (GRDP)	시군구	2017 ~ 2021	지역에서 창출된 최종생산물가액 합	통계청
	지가변동률	시군구	2016 ~ 2020	개발공시지가가 변화	행정안전부
	매출액	시군구	2019 ~ 2022		SKT 통신데이터
물리환경 (4개)	노후건축물비율	시군구	2018 ~ 2022	전국 건축물 대비 20년 이상 건축물 비율	국토교통부
	빈집비율	시군구	2018 ~ 2022	1년 이상 미거주 또는 사용하지 아니하는 주택 비율	통계청
	일인당 공원면적	시군구	2018 ~ 2022	인구수 대비 공원면적	한국국토정보공사, 통계청
	학교수	시군구	2018 ~ 2022	학교수	한국국토정보공사

3.2. 지방소멸 종합진단 결과

1) 인구사회

① 연평균 인구증감률

20년, 5년간의 인구증감률 변화 분석은 인구감소의 지속성 및 최근 인구감소추세 판단, 지역의 인구활력 및 행정수요를 반영할 수 있다.

$$(\text{산정식_2023년 기준}) \frac{2023\text{년 인구}^{\frac{1}{19}}}{2003\text{년 인구}} - 1, \frac{2023\text{년 인구}^{\frac{1}{4}}}{2019\text{년 인구}} - 1$$

도시규모별 수도권/비수도권 연평균 인구증감률은 5만이하 중소도시가 낮고, 2023년 기준 20년 인구증감률이 5만이하 -0.927이고 수도권(-0.827)보다 비수도권(-0.929)이 낮은 것으로 나타났다. 5만이하 중소도시 2023년 기준의 5년 인구증감률 역시 수도권(-1.303)보다 비수도권(-1.531)이 낮은 것으로 나타나, 비수도권 지역의 인구감소가 큰 편으로 나타났다. 20년 인구증감률 추이를 보면 5만이하, 5-10만 규모의 도시는 감소하는 양상을 보이나, 10만 이상 도시는 성장하고 있어 인구증감률 차원에서 격차가 큰 편으로 나타났다.

[표 3-17] 도시규모별 수도권/비수도권 및 인구감소/비감소지역 연평균 인구증감률

구분	수도권 / 비수도권						인구감소 / 비감소					
	20년 인구증감률			5년 인구증감률			20년 인구증감률			5년 인구증감률		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	-0.927	-0.827	-0.929	-1.526	-1.303	-1.531	-0.927	-1.024	0.720	-1.526	-1.632	0.272
5-10만	-0.488	0.722	-0.614	-0.593	2.289	-0.892	-0.488	-0.897	0.556	-0.593	-1.265	1.123
10-20만	0.353	0.617	0.259	-0.239	0.077	-0.351	0.353	-0.736	0.737	-0.239	-1.022	0.037
20-30만	0.353	1.213	-0.037	-0.390	0.301	-0.704	0.353	0.000	0.353	-0.390	-	-0.390
30-50만	1.875	3.525	0.697	0.813	2.364	-0.295	1.875	-0.672	2.107	0.813	-1.348	1.009
대도시	1.305	1.593	0.730	0.431	0.733	-0.173	1.305	0.000	1.305	0.431	-	0.431
특광역시	-0.035	-0.082	0.003	-0.595	-0.591	-0.598	-0.035	-1.031	0.069	-0.595	-0.963	-0.556
전국	-0.042	0.623	-0.304	-0.610	0.072	-0.880	-0.042	-0.968	0.483	-0.610	-1.433	-0.144

② 인구밀도

2019년부터 2023년까지 최근 5년간 행정구역 면적당 인구의 밀도변화는 지역의 상대적인 인구규모(밀집도)의 변화 및 공간적으로 집적된 경제활동 수준을 분석할 수 있다. 특광역시를 제외하고 일반적으로 도시규모가 적을수록, 평균 인구밀도가 감소하는 양상을 보이고 있다. 그리고 수도권과 비수도권을 비교한 결과 비수도권의 인구밀도가 더욱 큰 비율로 감소하고, 특히 5만이하의 경우 6.3%내외로 가장 큰 비율로 감소하고 있다. 수도권 지역의 경우 5만이하, 특광역시를 제외하고는 대부분 인구밀도가 증가하는 양상을 보이고 있다. 인구감소지역의 경우 10~20만, 30~50만 지역의 인구밀도 감소율이 6.8% 정도로 나타났고, 인구비감소지역의 경우 5만이하, 5~10만, 특광역시 외를 제외하고 평균 인구밀도가 증가하는 양상을 보인다.

[표 3-18] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 인구밀도 (단위 : 명/㎢, %)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	71.5	66.0	71.6	67.3	62.1	67.4	-5.9%	-5.9%	-5.9%
5-10만	223.0	900.5	153.0	235.7	1,069.6	149.4	5.7%	18.8%	-2.4%
10-20만	624.5	1,631.7	269.1	608.3	1,578.4	265.9	-2.6%	-3.3%	-1.2%
20-30만	1,947.0	4,480.5	795.4	1,860.6	4,286.8	757.8	-4.4%	-4.3%	-4.7%
30-50만	1,222.8	2,252.6	487.2	1,332.1	2,517.5	485.5	8.9%	11.8%	-0.3%
대도시	4,170.6	5,373.1	1,525.2	4,118.0	5,297.4	1,523.3	-1.3%	-1.4%	-0.1%
특광역시	9,798.6	14,102.9	6,124.2	9,415.6	13,609.6	5,835.3	-3.9%	-3.5%	-4.7%
전국	3,854.2	9,074.7	1,740.4	3,722.2	8,808.7	1,662.7	-3.4%	-2.9%	-4.5%

[표 3-19] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 인구밀도 (단위 : 명/㎢, %)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	624.5	137.5	796.4	608.3	131.8	776.4	-2.6%	-4.1%	-2.5%
5-10만	1,947.0	-	1,947.0	1,860.6	-	1,860.6	-4.4%	-	-4.4%
10-20만	1,222.8	177.7	1,317.8	1,332.1	165.6	1,438.2	8.9%	-6.8%	9.1%
20-30만	223.0	94.4	551.9	235.7	89.4	609.6	5.7%	-5.3%	10.5%
30-50만	71.5	68.0	131.9	67.3	63.2	136.0	-5.9%	-7.1%	3.1%
대도시	4,170.6	-	4,170.6	4,118.0	-	4,118.0	-1.3%	-	-1.3%
특광역시	9,798.6	5,611.9	10,291.1	9,415.6	5,169.8	9,915.1	-3.9%	-7.9%	-3.7%
전국	3,854.2	579.0	5,936.2	3,722.2	534.8	5,748.6	-3.4%	-7.6%	-3.2%

③ 청년순이동률

2019년도부터 2023년 까지 최근 5년간 청년(19~34세) 연앙 인구대비 청년의 순 이동자수 변화는 도시규모가 적을수록 청년순이동률이 감소하는 것으로 나타났다. 2023년의 경우 대도시와 특광역시에서 청년순이동율이 양(+)으로 나타났지만, 30-50만, 20-30만, 10-20만, 5-10만, 5만이하 등에서는 모두 음(-)으로 나타나 청년인구의 대도시 집중을 확인할 수 있다. 또한 인구감소지역의 경우 인구규모에 상관없이 누락된 값(20-30만, 대도시)을 제외한 모든 규모의 도시에서 청년순이동률을 감소하고 있는 것으로 나타났다.

[표 3-20] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 청년순이동률 (단위 : %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	-6.5%	-2.9%	-6.5%	-4.8%	-2.3%	-4.8%	1.7%p	0.6%p	1.7%p
5-10만	-4.4%	-1.8%	-4.7%	-2.9%	-1.8%	-3.0%	1.5%p	0.0%p	1.7%p
10-20만	-2.7%	-1.5%	-3.2%	-1.3%	-1.1%	-1.4%	1.4%p	0.4%p	1.8%p
20-30만	-1.1%	1.6%	-2.4%	-1.2%	1.2%	-2.2%	-0.1%p	-0.4%p	0.2%p
30-50만	1.2%	4.5%	-1.1%	-0.7%	0.6%	-1.6%	-1.9%p	-3.9%p	-0.5%p
대도시	1.5%	2.2%	-0.2%	0.1%	0.7%	-1.3%	-1.4%p	-1.5%p	-1.1%p
특광역시	-0.1%	1.2%	-1.2%	0.1%	1.4%	-0.9%	0.2%p	0.2%p	0.3%p
전국	-2.4%	1.2%	-3.8%	-1.7%	0.8%	-2.7%	0.7%p	-0.4%p	1.1%p

[표 3-21] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 청년순이동률 (단위 : %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	-6.5%	-6.9%	0.6%	-4.8%	-4.8%	-4.5%	1.7%p	2.1%p	-5.1%p
5-10만	-4.4%	-5.5%	-1.6%	-2.9%	-4.0%	-0.1%	1.5%p	1.5%p	1.5%p
10-20만	-2.7%	-4.0%	-2.3%	-1.3%	-3.3%	-0.6%	1.4%p	0.7%p	1.7%p
20-30만	-1.1%	-	-1.1%	-1.2%	-	-1.2%	-0.1%p	-	-0.1%p
30-50만	1.2%	-3.8%	1.7%	-0.7%	-5.0%	-0.3%	-1.9%p	-1.2%p	-2.0%p
대도시	1.5%	-	1.5%	0.1%	-	0.1%	-1.4%p	-	-1.4%p
특광역시	-0.1%	-3.4%	0.3%	0.1%	-2.3%	0.4%	0.2%p	1.1%p	0.1%p
전국	-2.4%	-6.0%	-0.1%	-1.7%	-4.3%	-0.1%	0.7%p	1.7%p	0.0%p

④ 고령화비율

지방소멸의 대표적 특성에 해당하는 ‘총인구 대비 65세 이상 고령인구’인 고령화비율의 경우 특광역시 제외하고 수도권 및 비수도권 모두 도시규모가 적을수록 증가하는 양상을 보이고 있다. 2019년 대비 2023년 수도권, 비수도권 고령화비율 변화율을 살펴보면, 수도권 및 비수도권 모두 5만 이후 규모 도시의 변화율이 가장 크게 나타났다. 인구감소지역과 인구비감소지역을 비교하면 2019년과 2023년 모두 인구감소지역의 고령화비율이 높은 것으로 나타났으나, 2019년 대비 2023년 변화율을 보면 모든 규모의 인구감소지역의 고령화비율이 비감소지역보다 증가하는 것으로 나타났다.

[표 3-22] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 고령화비율 (단위: %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	30.0%	25.1%	30.1%	35.2%	31.0%	35.3%	5.2%p	5.9%p	5.2%p
5-10만	26.7%	19.3%	27.4%	31.2%	22.9%	32.1%	4.5%p	3.6%p	4.7%p
10-20만	22.7%	17.7%	24.5%	27.1%	22.1%	28.8%	4.4%p	4.4%p	4.3%p
20-30만	15.7%	12.6%	17.2%	19.5%	15.8%	21.2%	3.8%p	3.2%p	4.0%p
30-50만	15.5%	12.9%	17.4%	19.6%	15.8%	22.3%	4.1%p	2.9%p	4.9%p
대도시	11.4%	11.5%	11.0%	14.4%	14.6%	13.9%	3.0%p	3.1%p	2.9%p
특광역시	16.4%	15.8%	16.9%	20.2%	19.3%	20.9%	3.8%p	3.5%p	4.0%p
전국	21.2%	15.1%	23.7%	25.5%	18.6%	28.3%	4.3%p	3.5%p	4.6%p

[표 3-23] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 고령화비율 (단위: %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	30.0%	30.7%	18.6%	35.2%	36.0%	22.4%	5.2%p	5.3%p	3.8%p
5-10만	26.7%	29.2%	20.3%	31.2%	34.3%	23.3%	4.5%p	5.1%p	3.0%p
10-20만	22.7%	25.2%	21.9%	27.1%	29.9%	26.1%	4.4%p	4.7%p	4.2%p
20-30만	15.7%	-	15.7%	19.5%	-	19.5%	3.8%p	-	3.8%p
30-50만	15.5%	39.6%	13.3%	19.6%	51.9%	16.6%	4.1%p	12.3%p	3.3%p
대도시	11.4%	-	11.4%	14.4%	-	14.4%	3.0%p	-	3.0%p
특광역시	16.4%	26.7%	15.2%	20.2%	31.8%	18.8%	3.8%p	5.1%p	3.6%p
전국	21.2%	29.6%	15.9%	25.5%	34.9%	19.5%	4.3%p	5.3%p	3.6%p

⑤ 유소년비율

2019년도부터 2023년까지 최근 5년간 총인구 대비 14세 이하 유소년의 인구 변화는 향후 지역의 노동시장 변화 및 지역침체도를 분석할 수 있다. 2019년의 경우 특광역시, 5만이하를 제외하고 대부분 수도권의 유소년 비율이 높게 나타났고, 2023년도 비슷한 양상을 보이고 있다. 2019년 대비 2023년 변화율의 경우 20-30만을 제외하고 대부분 비수도권에 비해 수도권의 비율이 큰 것으로 나타났다. 또한 인구 비감소지역보다 인구감소지역의 유소년 비율이 낮은 편이고, 이는 2019년 2023년 모두 비슷한 양상을 보이고 있다. 다만 인구감소지역보다 인구비감소지역의 변화가 크게 나타나, 인구감소지역과 인구비감소지역의 격차는 적어질 것으로 예측된다.

[표 3-24] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 유소년비율 (단위 : %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	12.3%	11.6%	12.6%	10.7%	9.9%	11.0%	-1.6%p	-1.7%p	-1.6%p
5-10만	13.2%	14.2%	12.7%	11.4%	12.1%	11.1%	-1.8%p	-2.1%p	-1.6%p
10-20만	14.1%	14.9%	13.6%	12.6%	13.3%	12.1%	-1.5%p	-1.6%p	-1.5%p
20-30만	10.1%	11.2%	10.0%	8.9%	10.8%	8.7%	-1.2%p	-0.4%p	-1.3%p
30-50만	8.6%	10.0%	8.5%	7.2%	8.3%	7.2%	-1.4%p	-1.7%p	-1.3%p
대도시	14.0%	13.8%	14.2%	12.2%	12.1%	12.4%	-1.8%p	-1.7%p	-1.8%p
특광역시	11.3%	10.7%	11.8%	10.0%	9.3%	10.6%	-1.3%p	-1.4%p	-1.2%p
전국	11.1%	11.9%	10.7%	9.7%	10.4%	9.4%	-1.4%p	-1.5%p	-1.3%p

[표 3-25] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 유소년비율 (단위 : %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	12.3%	10.1%	13.1%	10.7%	8.8%	11.4%	-1.6%p	-1.3%p	-1.7%p
5-10만	13.2%	-	13.2%	11.4%	-	11.4%	-1.8%p	-	-1.8%p
10-20만	14.1%	10.4%	14.5%	12.6%	8.9%	12.9%	-1.5%p	-1.5%p	-1.6%p
20-30만	10.1%	9.1%	12.7%	8.9%	7.8%	11.7%	-1.2%p	-1.3%p	-1.0%p
30-50만	8.6%	8.3%	12.4%	7.2%	7.0%	10.8%	-1.4%p	-1.3%p	-1.6%p
대도시	14.0%	-	14.0%	12.2%	-	12.2%	-1.8%p	-	-1.8%p
특광역시	11.3%	7.4%	11.8%	10.0%	6.6%	10.4%	-1.3%p	-0.8%p	-1.4%p
전국	11.1%	8.6%	12.6%	9.7%	7.3%	11.1%	-1.4%p	-1.3%p	-1.5%p

⑥ 조출생률

조출생률은 인구의 자연증가율을 나타내는 중요한 지표로, 조출생률이 낮을수록 인구가 줄어드는 속도를 의미한다. 2019년부터 2023년까지 최근 5년간 연앙인구 대비 출생아수 변화를 분석하였다. 2019년과 2023년 모두 특광역시를 제외하고 도시규모가 작을수록, 비수도권 지역일수록 조출생률이 낮게 나타났다. 2019년 대비 2023년 변화율을 살펴보면, 도시규모가 적을수록 비수도권에서 더욱 감소하는 것으로 나타났다. 인구감소지역의 경우에도 2019년과 2023년 모두 비감소지역보다 조출생률이 낮고, 5만이하 도시의 경우 인구감소지역보다 인구비감소지역의 조출생률이 많이 감소하는 양상을 보인다.

[표 3-26] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 조출생률 (단위 : %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	0.5%	0.6%	0.5%	0.3%	0.5%	0.3%	-0.2%p	-0.1%p	-0.2%p
5-10만	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	0.3%	-0.1%p	0.0%p	-0.2%p
10-20만	0.6%	0.5%	0.6%	0.4%	0.4%	0.4%	-0.2%p	-0.1%p	-0.2%p
20-30만	0.6%	0.7%	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%	-0.2%p	-0.2%p	-0.1%p
30-50만	0.7%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	-0.2%p	-0.2%p	-0.1%p
대도시	0.7%	0.6%	0.7%	0.5%	0.5%	0.5%	-0.2%p	-0.1%p	-0.2%p
특광역시	0.6%	0.6%	0.6%	0.4%	0.4%	0.4%	-0.2%p	-0.2%p	-0.2%p
전국	0.5%	0.6%	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%	-0.1%p	-0.1%p	-0.1%p

[표 3-27] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 조출생률 (단위 : %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	0.5%	0.4%	1.4%	0.3%	0.3%	0.9%	-0.2%p	-0.1%p	-0.5%p
5-10만	0.5%	0.5%	0.5%	0.4%	0.3%	0.5%	-0.1%p	-0.2%p	0.0%p
10-20만	0.6%	0.5%	0.6%	0.4%	0.4%	0.4%	-0.2%p	-0.1%p	-0.2%p
20-30만	0.6%	-	0.6%	0.4%	-	0.4%	-0.2%p	-	-0.2%p
30-50만	0.7%	0.5%	0.7%	0.5%	0.3%	0.5%	-0.2%p	-0.2%p	-0.2%p
대도시	0.7%	-	0.7%	0.5%	-	0.5%	-0.2%p	-	-0.2%p
특광역시	0.6%	0.4%	0.6%	0.4%	0.4%	0.4%	-0.2%p	0.0%p	-0.2%p
전국	0.5%	0.4%	0.6%	0.4%	0.3%	0.5%	-0.1%p	-0.1%p	-0.1%p

⑦ 독거노인가구비율

독거노인가구비율은 사회복지 측면에서도 중요한 지표로 지방소멸을 설명하는 대표적인 지표로 볼 수 있다. 2018년, 2022년 모두 도시규모가 적을수록 독거노인가구의 비율이 크게 나타났고, 수도권 및 비수도권 비교 결과 비수도권 지역의 독거노인 가구비율이 크게 나타났다. 2018년 대비 2022년 변화율을 살펴보면 도시규모가 적어질수록 수도권 변화율이 크게 나타나, 수도권 중소도시 독거노인가구 문제가 심각해질 것으로 예측된다. 인구감소지역과 인구비감소지역의 경우에도 일반적으로 인구감소지역의 독거노인가구비율이 높고, 2018년 대비 2022년 변화율을 살펴보면 인구감소지역이 인구비감소지역보다 높은 것으로 나타났다.

[표 3-28] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 독거노인가구비율 (단위 : %, %p)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	17.5%	12.7%	17.6%	19.8%	16.1%	19.9%	2.3%p	3.4%p	2.3%p
5-10만	15.0%	9.1%	15.6%	17.0%	11.3%	17.6%	2.0%p	2.2%p	2.0%p
10-20만	9.8%	7.6%	10.5%	11.8%	9.5%	12.6%	2.0%p	1.9%p	2.1%p
20-30만	7.5%	5.4%	8.5%	9.6%	7.1%	10.7%	2.1%p	1.7%p	2.2%p
30-50만	6.4%	5.0%	7.5%	8.2%	6.4%	9.5%	1.8%p	1.4%p	2.0%p
대도시	5.1%	4.7%	5.8%	6.7%	6.3%	7.6%	1.6%p	1.6%p	1.8%p
특광역시	7.2%	6.3%	8.0%	9.3%	8.3%	10.2%	2.1%p	2.0%p	2.2%p
전국	10.8%	6.2%	12.7%	12.9%	8.1%	14.8%	2.1%p	1.9%p	2.1%p

[표 3-29] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 독거노인가구비율 (단위 : %, %p)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	17.5%	17.9%	9.3%	19.8%	20.3%	11.2%	2.3%p	2.4%p	1.9%p
5-10만	15.0%	16.7%	10.6%	17.0%	18.9%	12.2%	2.0%p	2.2%p	1.6%p
10-20만	9.8%	13.9%	8.3%	11.8%	16.4%	10.1%	2.0%p	2.5%p	1.8%p
20-30만	7.5%	-	7.5%	9.6%	-	9.6%	2.1%p	-	2.1%p
30-50만	6.4%	12.6%	5.9%	8.2%	15.0%	7.6%	1.8%p	2.4%p	1.7%p
대도시	5.1%	-	5.1%	6.7%	-	6.7%	1.6%p	-	1.6%p
특광역시	7.2%	13.3%	6.5%	9.3%	16.1%	8.5%	2.1%p	2.8%p	2.0%p
전국	10.8%	16.9%	6.9%	12.9%	19.2%	8.9%	2.1%p	2.3%p	2.0%p

⑧ 경제활동인구

경제활동인구는 15세이상 인구 중에서 일정수준 이상의 수입이 있는 일에 종사하거나 취업을 위하여 구직활동을 하는 사람을 의미하고, 지역활력과도 밀접한 관련을 가지고 있다. 2021년과 2023년 모두 특광역시를 제외하고 도시규모가 클수록 경제활동인구가 많고, 전국 기준 비수도권에 비해 수도권의 경제활동인구가 2배 이상인 만큼 큰 차이가 있다. 2021년 대비 대부분 경제활동인구가 증가하고 있으나, 수도권 5만이하 중소도시의 경우에만 경제활동인구가 감소하고 있다. 인구감소지역과 비감소지역의 차이는 수도권/비수도권지역의 차이보다 더욱 크게 나타났으나, 2021년 대비 2023년 경제활동인구 변화율은 인구비감소지역이 인구감소지역보다 높은 편이다.

[표 3-30] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 경제활동인구 (단위 : 천명, %)

구분	2021			2023			2021년 대비 2023년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	23.1	23.0	23.1	23.3	20.0	23.4	0.9%	-13.0%	1.3%
5-10만	39.6	37.3	39.8	40.5	40.5	40.6	2.3%	8.6%	2.0%
10-20만	93.0	86.6	95.3	96.5	88.0	99.6	3.8%	1.6%	4.5%
20-30만	139.1	136.0	140.5	143.5	141.8	144.3	3.2%	4.3%	2.7%
30-50만	226.3	220.8	230.3	236.8	239.6	234.9	4.6%	8.5%	2.0%
대도시	389.9	436.4	287.6	408.4	458.9	297.5	4.7%	5.2%	3.4%
특광역시	154.3	189.0	124.7	159.7	196.0	128.6	3.5%	3.7%	3.1%
전국	120.4	209.9	84.1	124.8	219.5	86.5	3.7%	4.6%	2.9%

[표 3-31] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 경제활동인구 (단위 : 천명, %)

구분	2021			2023			2021년 대비 2023년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	23.1	21.8	45.7	23.3	21.9	47.8	0.9%	0.5%	4.6%
5-10만	39.6	38.7	42.1	40.5	39.0	44.6	2.3%	0.8%	5.9%
10-20만	93.0	76.5	98.9	96.5	80.0	102.4	3.8%	4.6%	3.5%
20-30만	139.1	-	139.1	143.5	-	143.5	3.2%	-	3.2%
30-50만	226.3	56.0	241.8	236.8	56.5	253.2	4.6%	0.9%	4.7%
대도시	389.9	-	389.9	408.4	-	408.4	4.7%	-	4.7%
특광역시	154.3	44.7	167.2	159.7	45.8	173.1	3.5%	2.5%	3.5%
전국	120.4	32.3	176.4	124.8	32.8	183.4	3.7%	1.5%	4.0%

⑨ 유동인구

유동인구는 지역상권 및 지역활력을 판단할 수 있는 대표적인 지표로 도시재생사업 평가 등에도 활용되는 지표이다. 본 연구에서는 SKT 통신데이터 기반의 유동인구가 많은 편이다. 또한 인구감소지역보다 인구비감소지역의 유동인구가 5배 정도로 많은 만큼, 지방소멸여부를 판단하는데 활용될 수 있다. 2019년 대비 2022년 수도권/비수도권 유동인구 변화를 살펴보면 5만이하, 20-30만, 30-50만, 대도시의 변화율이 비수도권보다 수도권에서 크게 나타났다.

[표 3-32] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 유동인구 (단위 : 천명)

구분	2019			2022		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	106,991,005	91,069,800	107,291,405	110,234,183	103,301,755	110,364,983
5-10만	179,227,376	181,362,513	179,006,499	185,461,488	183,457,808	185,668,765
10-20만	364,987,221	419,865,872	345,618,285	370,731,133	412,644,225	355,938,277
20-30만	519,847,378	470,366,718	542,338,587	554,030,258	531,220,737	564,398,222
30-50만	718,521,843	663,284,280	757,977,245	769,499,893	743,192,735	788,290,720
대도시	1,436,321,599	1,414,015,074	1,485,395,954	1,511,556,620	1,520,554,679	1,491,760,890
특광역시	533,192,760	616,026,412	462,481,105	527,391,866	612,784,198	454,495,973
전국	438,214,462	696,025,724	333,824,626	448,818,341	722,350,853	338,062,846

[표 3-33] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 유동인구 (단위 : 천명)

구분	2019			2022		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	106,991,005	100,135,866	223,528,361	110,234,183	103,975,662	216,629,030
5-10만	179,227,376	184,816,928	164,942,963	185,461,488	185,676,311	184,912,496
10-20만	364,987,221	268,248,529	399,130,289	370,731,133	286,199,687	400,565,761
20-30만	519,847,378	-	519,847,378	554,030,258	-	554,030,258
30-50만	718,521,843	240,208,581	762,004,867	769,499,893	255,137,377	816,260,122
대도시	1,436,321,599	-	1,436,321,599	1,511,556,620	-	1,511,556,620
특광역시	533,192,760	177,759,028	575,008,493	527,391,866	167,450,788	569,737,876
전국	438,214,462	141,904,388	626,583,010	448,818,341	144,778,154	642,101,032

[표 3-34] 도시규모별 수도권/비수도권 및 인구감소/비감소지역 유동인구 변화 (단위 : %)

구분	2019년 대비 2022년			2019년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	인구감소	비감소
5만이하	3.0%	13.4%	2.9%	3.0%	3.8%	-3.1%
5-10만	3.5%	1.2%	3.7%	3.5%	0.5%	12.1%
10-20만	1.6%	-1.7%	3.0%	1.6%	6.7%	0.4%
20-30만	6.6%	12.9%	4.1%	6.6%	-	6.6%
30-50만	7.1%	12.0%	4.0%	7.1%	6.2%	7.1%
대도시	5.2%	7.5%	0.4%	5.2%	-	5.2%
특광역시	-1.1%	-0.5%	-1.7%	-1.1%	-5.8%	-0.9%
전국	2.4%	3.8%	1.3%	2.4%	2.0%	2.5%

⑩ 지방소멸위험지수

지방소멸위험지수는 최근 5년간 기준 65세 이상 고령인구수 대비 20~39세 여성인구수로 0.5 미만이면 소멸위험지역, 0.5~1.0인 경우 소멸주의, 1.0~1.5인 경우 보통, 1.5이상인 경우 소멸저위험지역으로 수치가 낮을수록 지방소멸 위험이 높은 것으로 볼 수 있다. 2019년과 2023년 모두 수도권보다 비수도권의 지수가 낮고, 도시 규모가 적을수록 낮은 양상을 보인다. 2019년 대비 2023년 변화를 살펴보면 모든 유형에서 수도권보다 비수도권의 음(-) 변화율이 크게 나타나, 비수도권 지역의 지방소멸 위기가 가중되고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 2019년과 2023년 모두 인구감소지역이 인구비감소지역보다 지방소멸위험이 크게 나타났고, 2019년 대비 2023년 변화율의 경우에도 인구감소지역의 변화율이 크게 나타났다.

[표 3-35] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 지방소멸위험지수

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	0.27	0.36	0.27	0.19	0.25	0.19	-29.6%	-30.6%	-29.6%
5-10만	0.35	0.62	0.32	0.27	0.52	0.24	-22.9%	-16.1%	-25.0%
10-20만	0.59	0.69	0.55	0.42	0.50	0.39	-28.8%	-27.5%	-29.1%
20-30만	0.81	1.09	0.68	0.57	0.78	0.48	-29.6%	-28.4%	-29.4%
30-50만	1.00	1.04	0.96	0.72	0.78	0.68	-28.0%	-25.0%	-29.2%
대도시	1.11	1.22	0.88	0.81	0.90	0.62	-27.0%	-26.2%	-29.5%
특광역시	0.90	0.97	0.83	0.68	0.78	0.60	-24.4%	-19.6%	-27.7%
전국	0.66	0.98	0.53	0.49	0.75	0.38	-25.8%	-23.5%	-28.3%

[표 3-36] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 지방소멸위험지수

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	0.27	0.26	0.55	0.19	0.18	0.40	-29.6%	-30.8%	-27.3%
5-10만	0.35	0.28	0.54	0.27	0.20	0.44	-22.9%	-28.6%	-18.5%
10-20만	0.59	0.36	0.67	0.42	0.26	0.47	-28.8%	-27.8%	-29.9%
20-30만	0.81	-	0.81	0.57	-	0.57	-29.6%	-	-29.6%
30-50만	1.00	1.00	1.00	0.72	0.81	0.71	-28.0%	-19.0%	-29.0%
대도시	1.11	-	1.11	0.81	-	0.81	-27.0%	-	-27.0%
특광역시	0.90	0.38	0.96	0.68	0.29	0.73	-24.4%	-23.7%	-24.0%
전국	0.66	0.29	0.89	0.49	0.21	0.66	-25.8%	-27.6%	-25.8%

본 연구에서는 인구사회 측면에서 지방소멸 현황을 살펴보기 위하여 연평균 인구 증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 독거노인가구 비율, 경제활동인구, 유동인구, 지방소멸위험지수 등 10개 지표의 변화를 살펴보았다. 10개 지표 중에서 고령화비율, 독거노인가구비율, 지방소멸위험지수 등 3개는 낮을수록 부정적인 지표에 해당되고, 나머지 7개 지표는 높을수록 긍정적인 변화에 해당된다.

도시규모, 수도권/비수도권, 인구감소지역/비감소지역 등 유형에 따라 지표별로 차이가 있지만, 긍정적인 지표는 인구규모가 크고 수도권, 인구비감소지역 일수록 높게 나타났다. 이에 반해 고령화비율, 독거노인가구비율, 지방소멸위험지수 등 부정적 지표 3개의 경우, 인구규모가 작을수록 비수도권, 인구감소지역 일수록 높게 나타나는 양상을 보이고 있다.

2) 산업경제

① 사업체수

사업체수는 산업활동을 수행하고 있는 종사자 1인 이상의 사업체를 의미하고, 지역 경 활력을 평가하는 대표적인 지표로 쇠퇴지표에도 해당된다. 2018년과 2022년 모두 도시규모가 적을수록 사업체수가 적고, 수도권지역이 비수도권지역의 2배 이상으로 많은 사업체수가 집중되어 있다. 2018년 대비 2022년 변화율을 살펴보면, 수도권 지역이 비수도권 지역보다 높은 것으로 나타나, 수도권 집중이 가속화되고 있다. 또한 인구감소지역보다 인구비감소지역의 사업체수가 6배 이상 많은 것으로 나타났다. 2018년 대비 2022년 사업체수 변화율은 인구감소지역보다 인구비감소지역이 높은 것으로 나타났다.

[표 3-37] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 사업체수 (단위 : 개, %)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	1,478	1,527	1,477	1,575	1,624	1,574	6.6%	6.4%	6.6%
5-10만	2,503	2,764	2,477	2,667	2,831	2,650	6.6%	2.4%	7.0%
10-20만	5,513	6,459	5,179	5,926	6,923	5,575	7.5%	7.2%	7.6%
20-30만	9,441	9,178	9,561	9,722	9,703	9,730	3.0%	5.7%	1.8%
30-50만	14,465	15,159	13,968	15,977	18,433	14,223	10.5%	21.6%	1.8%
대도시	29,825	30,280	28,822	31,604	32,626	29,356	6.0%	7.7%	1.9%
특광역시	12,385	15,340	9,862	12,373	15,614	9,606	-0.1%	1.8%	-2.6%
전국	8,864	15,761	6,071	9,170	16,632	6,149	3.5%	5.5%	1.3%

[표 3-38] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 사업체수 (단위 : 개, %)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	1,478	1,376	3,216	1,575	1,445	3,791	6.6%	5.0%	17.9%
5-10만	2,503	2,438	2,671	2,667	2,606	2,822	6.6%	6.9%	5.7%
10-20만	5,513	4,433	5,894	5,926	4,439	6,452	7.5%	0.1%	9.5%
20-30만	9,441	-	9,441	9,722	-	9,722	3.0%	-	3.0%
30-50만	14,465	3,559	15,456	15,977	3,808	17,083	10.5%	7.0%	10.5%
대도시	29,825	-	29,825	31,604	-	31,604	6.0%	-	6.0%
특광역시	12,385	3,868	13,387	12,373	3,657	13,398	-0.1%	-5.5%	0.1%
전국	8,864	2,105	13,160	9,170	2,172	13,619	3.5%	3.2%	3.5%

② 종사자수

종사자수도 사업체수와 유사하게 지역활력을 평가하는 대표적인 지표에 해당된다. 2018년과 2022년 모두 도시규모가 적을수록 종사자수가 적고, 수도권 지역이 비수도권지역의 3배 내외로 종사자수가 많은 편이다. 2018년 대비 2022년 수도권 및 비수도권 모두 종사자수가 증가하고 있는데, 도시규모가 클수록 수도권의 변화율이 높게 나타났다. 또한 인구감소지역에 비해 인구비감소지역의 종사자수가 많은 편이고, 2018년 대비 2022년 변화율은 5만이하, 10~20만 규모의 경우 비감소지역이 높게 나타났다.

[표 3-39] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 종사자수 (단위 : 개, %)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	11,008	9,946	11,028	11,912	10,748	11,934	8.2%	8.1%	8.2%
5-10만	19,543	22,129	19,276	20,614	22,388	20,431	5.5%	1.2%	6.0%
10-20만	48,559	52,635	47,120	51,506	54,666	50,391	6.1%	3.9%	6.9%
20-30만	81,883	81,512	82,052	83,549	85,158	82,817	2.0%	4.5%	0.9%
30-50만	119,680	116,285	122,106	126,847	129,882	124,679	6.0%	11.7%	2.1%
대도시	267,893	274,711	252,893	279,804	290,138	257,071	4.4%	5.6%	1.7%
특광역시	116,178	153,888	83,987	118,584	159,624	83,550	2.1%	3.7%	-0.5%
전국	79,471	148,318	51,594	82,252	155,446	52,615	3.5%	4.8%	2.0%

[표 3-40] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 종사자수 (단위 : 개)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	11,008	9,381	38,657	11,912	10,096	42,778	8.2%	7.6%	10.7%
5-10만	19,543	18,611	21,926	20,614	19,816	22,652	5.5%	6.5%	3.3%
10-20만	48,559	32,968	54,062	51,506	33,969	57,696	6.1%	3.0%	6.7%
20-30만	81,883	-	81,883	83,549	-	83,549	2.0%	-	2.0%
30-50만	119,680	26,132	128,185	126,847	30,565	135,600	6.0%	17.0%	5.8%
대도시	267,893	-	267,893	279,804	-	279,804	4.4%	-	4.4%
특광역시	116,178	32,384	126,037	118,584	31,472	128,832	2.1%	-2.8%	2.2%
전국	79,471	15,612	120,066	82,252	16,369	124,135	3.5%	4.8%	3.4%

③ 일인당 지방세액

주민 일인당 지방세 부담액은 지역의 조세부담 수준을 확인하고, 지역간 불균형 정도를 평가할 수 있는 대표적인 지표에 해당된다. 2016년의 경우 수도권 5-10만 규모 지역의 일인당지방세액이 가장 높게 나타났으나, 2020년에 큰 폭으로 감소하였다. 전반적으로 수도권 지역의 2016년 대비 변화율이 높게 나타났다. 인구감소지역에 비해 인구비감소지역의 일인당지방세액이 많으나, 2016년 대비 2020년에 인구감소지역이 인구비감소지역보다 일인당 지방세액 증가율이 높게 나타났다.

[표 3-41] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 일인당지방세액 (단위 : 천원/명, %)

구분	2016			2020			2016년 대비 2020년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	822	1,479	809	1,285	1,711	1,277	56.3%	15.7%	57.8%
5-10만	1,153	4,457	915	1,381	2,588	1,256	19.8%	-41.9%	37.3%
10-20만	1,194	1,294	1,158	1,530	1,946	1,383	28.1%	50.4%	19.4%
20-30만	1,089	1,286	999	1,374	1,665	1,241	26.2%	29.5%	24.2%
30-50만	1,305	1,450	1,201	1,518	1,786	1,326	16.3%	23.2%	10.4%
대도시	1,291	1,352	1,157	1,603	1,732	1,320	24.2%	28.1%	14.1%
특광역시	1,308	1,604	1,055	1,773	2,360	1,272	35.6%	47.1%	20.6%
전국	1,143	1,580	966	1,526	2,122	1,284	33.5%	34.3%	32.9%

[표 3-42] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 일인당지방세액 (단위 : 천원/명, %)

구분	2016			2020			2016년 대비 2020년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	822	789	1,366	1,285	1,259	1,722	56.3%	59.6%	26.1%
5-10만	1,153	937	1,704	1,381	1,272	1,659	19.8%	35.8%	-2.6%
10-20만	1,194	892	1,300	1,530	1,188	1,651	28.1%	33.2%	27.0%
20-30만	1,089	-	1,089	1,374	-	1,374	26.2%	-	26.2%
30-50만	1,305	987	1,334	1,518	1,312	1,537	16.3%	32.9%	15.2%
대도시	1,291	-	1,291	1,603	-	1,603	24.2%	-	24.2%
특광역시	1,308	894	1,356	1,773	1,204	1,840	35.6%	34.7%	35.7%
전국	1,143	846	1,332	1,526	1,253	1,699	33.5%	48.1%	27.6%

④ 재정자립도

지자체의 재정자립도는 재정수입의 자체 충당 능력을 의미하며, 도시관리를 위해 많은 비용이 들어가는 만큼 재정자립도는 중요한 지표에 해당된다. 2019년과 2023년 모두 도시규모가 클수록, 수도권지역 일수록 재정자립도가 큰 편이다. 2019년 대비 2023년의 경우 수도권지역보다 비수도권의 재정자립도 감소가 크게 나타났다. 다만 5만이하 비수도권 도시의 경우 재정자립도가 증가하는 양상을 보였다. 인구감소지역과 인구비감소지역을 비교한 결과 비감소지역의 재정자립도가 2배 이상으로 나타났다. 2019년과 2023년 모두 특광역시 제외하고 도시규모가 클수록 재정자립도가 높은 편이다. 다만 2019년 대비 2023년 변화 양상을 살펴보면, 인구감소지역 재정자립도 전반적으로 증가하나 인구비감소지역의 경우 감소하는 특성이 나타났다.

[표 3-43] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 재정자립도 (단위 : %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	8.8%	16.4%	8.6%	9.5%	15.0%	9.3%	0.7%p	-1.4%p	0.7%p
5-10만	13.8%	24.7%	12.7%	13.8%	26.6%	12.5%	0.0%p	1.9%p	-0.2%p
10-20만	20.9%	28.2%	18.1%	19.1%	26.7%	16.3%	-1.8%p	-1.5%p	-1.8%p
20-30만	26.5%	36.6%	21.9%	23.7%	34.6%	18.7%	-2.8%p	-2.0%p	-3.2%p
30-50만	33.0%	36.1%	30.8%	30.2%	35.6%	26.3%	-2.8%p	-0.5%p	-4.5%p
대도시	40.5%	45.7%	29.2%	37.4%	42.9%	25.4%	-3.1%p	-2.8%p	-3.8%p
특광역시	23.6%	26.7%	20.9%	23.8%	27.5%	20.6%	0.2%p	0.8%p	-0.3%p
전국	20.3%	31.2%	15.9%	19.8%	30.9%	15.3%	-0.5%p	-0.3%p	-0.6%p

[표 3-44] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 재정자립도 (단위 : %, %p)

구분	2019			2023			2019년 대비 2023년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	8.8%	8.8%	8.3%	9.5%	9.4%	9.6%	0.7%p	0.6%p	1.3%p
5-10만	13.8%	11.7%	19.1%	13.8%	11.7%	19.1%	0.0%p	0.0%p	0.0%p
10-20만	20.9%	12.3%	24.1%	19.1%	12.3%	21.7%	-1.8%p	0.0%p	-2.4%p
20-30만	26.5%	-	26.5%	23.7%	-	23.7%	-2.8%p	-	-2.8%p
30-50만	33.0%	35.8%	32.7%	30.2%	34.9%	29.8%	-2.8%p	-0.9%p	-2.9%p
대도시	40.5%	-	40.5%	37.4%	-	37.4%	-3.1%p	-	-3.1%p
특광역시	23.6%	10.6%	25.1%	23.8%	11.8%	25.2%	0.2%p	1.2%p	0.1%p
전국	20.3%	10.3%	26.8%	19.8%	10.7%	25.6%	-0.5%p	0.4%p	-1.2%p

⑤ 지역내총생산(GRDP)

지역내총생산은 경제활동에 따라 지역내 발생한 부가가치의 양으로 지역의 경제적인 상황을 보여주는 대표적인 지표에 해당한다. 2017년과 2021년 모두 도시규모가 적을수록 지역내총생산이 적고, 수도권 지역이 비수도권보다 높게 나타났다. 2017년 대비 2021년 변화를 살펴보면 수도권 5만이하 도시의 변화율이 40% 내외로 큰 성장을 보이고 있다. 인구감소지역에 비해 인구비감소지역의 지역내총생산이 크고, 2017년 대비 2021년에 5만이하, 10-20만, 특광역시의 경우 인구감소지역의 변화율이 높게 나타났다.

[표 3-45] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 지역내총생산 (단위 : 백만원, %)

구분	2017			2021			2017년 대비 2021년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	1,160	1,312	1,157	1,309	1,880	1,298	14.4%	43.3%	13.9%
5-10만	2,755	2,762	2,754	3,054	2,810	3,079	11.7%	3.6%	12.5%
10-20만	6,221	4,653	6,775	7,155	5,435	7,762	16.1%	19.2%	15.0%
20-30만	9,084	8,916	9,161	10,620	11,521	10,210	13.8%	19.8%	11.0%
30-50만	15,156	11,035	18,100	15,954	13,138	17,966	11.4%	21.2%	4.3%
대도시	26,153	28,560	20,859	29,786	32,999	22,718	11.8%	13.1%	8.9%
특광역시	10,530	14,075	7,504	11,993	16,306	8,311	12.5%	14.2%	11.1%
전국	8,034	14,304	5,496	9,093	16,665	6,027	13.2%	15.4%	12.3%

[표 3-46] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 지역내총생산 (단위 : 백만원, %)

구분	2017			2021			2017년 대비 2021년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	1,160	1,151	1,322	1,309	1,298	1,493	14.4%	14.6%	12.2%
5-10만	2,755	2,513	3,372	3,054	2,773	3,771	11.7%	11.4%	12.3%
10-20만	6,221	3,288	7,257	7,155	3,941	8,289	16.1%	18.9%	15.1%
20-30만	9,084	-	9,084	10,620	-	10,620	13.8%	-	13.8%
30-50만	15,156	30,789	13,735	15,954	31,555	14,536	11.4%	2.5%	12.2%
대도시	26,153	-	26,153	29,786	-	29,786	11.8%	-	11.8%
특광역시	10,530	2,451	11,480	11,993	2,669	13,090	12.5%	14.2%	12.3%
전국	8,034	2,097	11,809	9,093	2,320	13,399	13.2%	13.9%	12.8%

⑥ 지가변동률

공시지가는 양도세, 상속세 등 각종 세금을 부과하는 기준으로 활용되기 때문에, 지자체의 세입과 밀접한 관련이 있다. 2016년 수도권과 비수도권의 지가변동률은 큰 차이가 없었는데, 2020년에는 비수도권보다 수도권의 지가변동률이 높게 나타나 수도권-비수도권 격차가 크게 나타났다. 또한 전반적으로 도시규모가 클수록 지가변동률도 높은 편이다. 인구감소지역보다 인구비감소지역의 지가변동률이 큰 편이고, 2016년 대비 2020년 인구비감소지역의 평균 지가변동률 변화(%p)가 높은 편이라 인구감소지역과 비감소지역 간의 격차는 확대될 것으로 예측된다.

[표 3-47] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 지가변동률 (단위 : %, %p)

구분	2016			2020			2016년 대비 2020년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	1.5%	1.1%	1.5%	2.2%	1.8%	2.2%	0.7%p	0.7%p	0.7%p
5-10만	1.5%	1.5%	1.5%	2.4%	3.7%	2.3%	0.9%p	2.2%p	0.8%p
10-20만	2.1%	2.2%	2.0%	2.1%	3.6%	1.6%	0.0%p	1.4%p	-0.4%p
20-30만	1.8%	2.1%	1.6%	2.9%	4.0%	2.4%	1.1%p	1.9%p	0.8%p
30-50만	2.4%	2.0%	2.8%	2.4%	4.1%	1.2%	0.0%p	2.1%p	-1.6%p
대도시	2.2%	2.4%	1.6%	3.4%	4.1%	1.9%	1.2%p	1.7%p	0.3%p
특광역시	1.7%	2.0%	1.3%	3.9%	4.3%	3.6%	2.2%p	2.3%p	2.3%p
전국	1.7%	2.1%	1.6%	2.9%	4.1%	2.5%	1.2%p	2.0%p	0.9%p

[표 3-48] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 지가변동률 (단위 : %, %p)

구분	2016			2020			2016년 대비 2020년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	1.5%	1.5%	2.4%	2.2%	2.2%	2.9%	0.7%	0.7%	0.5%
5-10만	1.5%	1.3%	2.1%	2.4%	2.2%	2.9%	0.9%	0.9%	0.9%
10-20만	2.1%	2.2%	2.0%	2.1%	1.9%	2.2%	0.1%	-0.2%	0.2%
20-30만	1.8%	-	1.8%	2.9%	-	2.9%	1.2%	-	1.2%
30-50만	2.4%	2.2%	2.5%	2.4%	2.9%	2.4%	0.0%	0.7%	-0.1%
대도시	2.2%	-	2.2%	3.4%	-	3.4%	1.2%	-	1.2%
특광역시	1.7%	0.5%	1.8%	3.9%	3.4%	4.0%	2.2%	2.8%	2.2%
전국	1.7%	1.4%	1.9%	2.9%	2.3%	3.4%	1.2%	0.9%	1.4%

⑦ 매출액

매출액은 인구사회 측면의 유동인구와 함께 도시재생사업의 성과를 평가하는 대표적 지표로서 지역활력과 밀접한 관련이 있기 때문에, 지방소멸의 관점에서도 중요한 지표에 해당된다. 특광역시 제외하고 수도권, 비수도권 모두 도시규모가 커질수록 매출액이 증가하는 특성을 보이고 있다. 또한 2019년 대비 2022년 수도권, 비수도권 모두 매출액이 증가하고, 증가는 비수도권 지역이 더 크게 나타났다. 인구감소지역과 인구비감소지역의 경우를 비교한 결과 인구비감소지역의 평균 매출액이 10배 이상 높게 나타났고, 전국을 기준으로 인구비감소지역의 매출액 변화율이 큰 것으로 나타났다.

[표 3-49] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 매출액 (단위 : 백만원)

구분	2019			2022		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	226,751	223,962	226,803	274,384	302,104	273,861
5-10만	500,714	552,689	495,337	593,783	761,707	576,411
10-20만	1,171,510	1,367,160	1,102,457	1,453,941	1,862,306	1,309,813
20-30만	2,657,350	2,962,708	2,518,551	2,936,498	3,365,984	2,741,278
30-50만	3,469,445	3,530,660	3,425,719	4,419,557	4,857,632	4,106,647
대도시	9,234,540	10,270,841	6,954,679	10,576,769	11,737,644	8,022,845
특광역시	4,119,610	5,865,604	2,629,127	4,768,315	6,723,144	3,099,559
전국	2,620,987	5,467,079	1,468,582	3,051,954	6,353,080	1,715,301

[표 3-50] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 매출액 (단위 : 백만원)

구분	2019			2022		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	226,751	202,852	633,020	274,384	247,452	732,241
5-10만	500,714	455,490	616,286	593,783	522,494	775,967
10-20만	1,171,510	830,590	1,291,834	1,453,941	905,048	1,647,668
20-30만	2,657,350	-	2,657,350	2,936,498	-	2,936,498
30-50만	3,469,445	772,762	3,714,598	4,419,557	1,017,647	4,728,822
대도시	9,234,540	-	9,234,540	10,576,769	-	10,576,769
특광역시	4,119,610	670,278	4,525,414	4,768,315	732,716	5,243,092
전국	2,620,987	358,879	4,059,041	3,051,954	415,135	4,728,217

[표 3-51] 도시규모별 수도권/비수도권 및 인구감소/비감소지역 매출액 변화 (단위 : %)

구분	2019년 대비 2022년			2019년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	인구감소	비감소
5만이하	21.0%	34.9%	20.7%	21.0%	22.0%	15.7%
5-10만	18.6%	37.8%	16.4%	18.6%	14.7%	25.9%
10-20만	24.1%	36.2%	18.8%	24.1%	9.0%	27.5%
20-30만	10.5%	13.6%	8.8%	10.5%	-	10.5%
30-50만	27.4%	37.6%	19.9%	27.4%	31.7%	27.3%
대도시	14.5%	14.3%	15.4%	14.5%	-	14.5%
특광역시	15.7%	14.6%	17.9%	15.7%	9.3%	15.9%
전국	16.4%	16.2%	16.8%	16.4%	15.7%	16.5%

앞서 인구사회 측면에서는 고령화비율, 독거노인가구비율, 지방소멸위험지수 등의 경우 적을수록 긍정적인 지표에 해당되었으나, 산업경제 측면의 사업체수, 종사자수, 일인당지방세액, 재정자립도, 지역내총생산(GRDP), 자가변동률, 매출액 등 7개 지표는 모두 클수록 긍정적인 지표에 해당된다.

도시규모, 수도권/비수도권, 인구감소지역/비감소지역 등 유형에 따라 지표별로 약간씩 차이가 있지만, 일반적으로 인구규모가 크고 수도권 및 비인구감소지역 일수록 해당 지표는 긍정적인 것으로 나타났다.

3) 물리환경

① 노후건축물비율

지역의 쇠퇴여부를 평가하는데 중요한 요소인 노후건축물비율은 지방소멸과도 밀접한 관련이 있다. 2018년에는 전국을 기준으로 비수도권 노후건축물비율이 높았으나, 2022년에는 수도권 노후건축비율이 높은 것으로 나타났다. 2018년 대비 2022년 변화율을 보면, 모든 규모에서 수도권의 변화율이 높은 편이었다. 2018년에는 인구감소지역과 비감소지역의 차이가 크지 않았지만, 2018년 대비 2022년에는 인구감소지역보다 비감소지역의 노후건축물비율이 크게 증가해서 전국기준으로도 4.8%p 정도 차이가 발생하였다.

[표 3-52] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 노후건축물비율 (단위 : %, %p)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	58.7%	55.8%	58.7%	62.4%	66.7%	62.4%	3.7%p	10.9%p	3.7%p
5-10만	57.4%	48.4%	58.4%	62.2%	57.0%	62.8%	4.8%p	8.6%p	4.4%p
10-20만	53.2%	44.7%	56.2%	62.7%	56.7%	64.8%	9.5%p	12.0%p	8.6%p
20-30만	56.8%	50.0%	59.9%	68.0%	66.0%	68.9%	11.2%p	16.0%p	9.0%p
30-50만	44.3%	35.8%	50.4%	58.3%	52.6%	62.3%	14.0%p	16.8%p	11.9%p
대도시	48.8%	46.1%	54.8%	64.6%	64.1%	65.6%	15.8%p	18.0%p	10.8%p
특광역시	68.8%	68.8%	68.7%	75.1%	74.9%	75.3%	6.3%p	6.1%p	6.6%p
전국	59.7%	57.8%	60.5%	67.0%	68.2%	66.5%	7.3%p	10.4%p	6.0%p

[표 3-53] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 노후건축물비율 (단위 : %, %p)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	58.7%	59.6%	43.6%	62.4%	63.1%	51.2%	3.7%p	3.5%p	7.6%p
5-10만	57.4%	57.3%	57.6%	62.2%	61.9%	63.1%	4.8%p	4.6%p	5.5%p
10-20만	53.2%	60.4%	50.7%	62.7%	67.9%	60.8%	9.5%p	7.5%p	10.1%p
20-30만	56.8%	-	56.8%	68.0%	-	68.0%	11.2%p	-	11.2%p
30-50만	44.3%	45.5%	44.2%	58.3%	52.4%	58.8%	14.0%p	6.9%p	14.6%p
대도시	48.8%	-	48.8%	64.6%	-	64.6%	15.8%p	-	15.8%p
특광역시	68.8%	71.6%	68.4%	75.1%	74.2%	75.2%	6.3%p	2.6%p	6.8%p
전국	59.7%	60.0%	59.6%	67.0%	64.0%	68.8%	7.3%p	4.0%p	9.2%p

② 빈집비율

지방소멸의 위기에 있는 대부분 중소도시는 빈집이 증가하며 지역쇠퇴를 가중하는 요인이 되고 있기 때문에, 빈집비율도 지방소멸의 중요한 지표에 해당된다. 수도권 지역과 다르게 2018년과 2022년 모두 비수도권의 경우 도시규모가 적을수록 빈집 비율이 증가하는 특성을 보이고 있다. 2018년 대비 2022년을 비교한 결과 수도권 5만이하, 5-10만, 20-30만을 제외하고, 빈집비율이 감소하는 것으로 나타났다. 인구감소지역과 비감소지역을 비교하면, 대부분 인구감소지역의 빈집비율이 높게 나타났다. 2018년 대비 2022년의 경우 전국을 기준으로 인구감소지역이 비감소지역보다 빈집비율이 더 많이 감소하고 있지만, 5만이하 도시의 경우 비감소지역의 감소비율이 큰 편 이었다.

[표 3-54] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 빈집비율 (단위 : %, %p)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	14.7%	2.7%	14.9%	14.2%	5.3%	14.4%	-0.5%p	2.6%p	-0.5%p
5-10만	14.3%	8.4%	14.9%	13.8%	10.2%	14.2%	-0.5%p	1.8%p	-0.7%p
10-20만	12.4%	7.6%	14.1%	11.5%	6.9%	13.2%	-0.9%p	-0.7%p	-0.9%p
20-30만	10.4%	5.8%	12.6%	10.2%	6.0%	12.1%	-0.2%p	0.2%p	-0.5%p
30-50만	8.7%	6.2%	10.5%	7.9%	4.9%	10.0%	-0.8%p	-1.3%p	-0.5%p
대도시	6.9%	6.0%	8.8%	6.2%	5.6%	7.7%	-0.7%p	-0.4%p	-1.1%p
특광역시	6.2%	4.6%	7.6%	6.1%	4.7%	7.4%	-0.1%p	0.1%p	-0.2%p
전국	10.5%	5.5%	12.5%	10.1%	5.4%	12.0%	-0.4%p	-0.1%p	-0.5%p

[표 3-55] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 빈집비율 (단위 : %, %p)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	14.7%	14.6%	15.1%	14.2%	14.2%	13.7%	-0.5%p	-0.4%p	-1.4%p
5-10만	14.3%	14.8%	13.0%	13.8%	14.0%	13.3%	-0.5%p	-0.8%p	0.3%p
10-20만	12.4%	13.1%	12.2%	11.5%	12.1%	11.3%	-0.9%p	-1.0%p	-0.9%p
20-30만	10.4%	-	10.4%	10.2%	-	10.2%	-0.2%p	-	-0.2%p
30-50만	8.7%	12.4%	8.4%	7.9%	13.0%	7.4%	-0.8%p	0.6%p	-1.0%p
대도시	6.9%	-	6.9%	6.2%	-	6.2%	-0.7%p	-	-0.7%p
특광역시	6.2%	9.8%	5.9%	6.1%	9.9%	5.7%	-0.1%p	0.1%p	-0.2%p
전국	10.5%	14.2%	8.1%	10.1%	13.7%	7.8%	-0.4%p	-0.5%p	-0.3%p

③ 일인당 공원면적

공원은 삶의 질과 밀접한 관련이 있기 때문에, 지방소멸 및 지역간 불균형 등을 평가할 때 많이 활용되는 지표에 해당된다. 2018년과 2022년 모두 특광역시를 제외하고 도시규모가 적어질수록 일인당 공원면적은 감소하고, 수도권 보다 비수도권의 크기가 적게 나타났다. 2018년 대비 2022년 전국을 기준으로 수도권의 일인당 공원면적은 증가하나, 비수도권은 감소하고 있다. 다만 5만이하 도시의 경우 수도권 및 비수도권 모두 감소하고 있다. 2018년과 2022년 모두 인구감소지역과 비교하여 인구비감소지역의 일인당 공원면적이 큰 편이었다. 2018년 대비 2022년 인구감소지역에서는 감소하는 양상을 보이고 있고, 인구비감소지역의 경우 20-30만, 특광역시를 제외하고 증가하고 있다.

[표 3-56] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 일인당 공원면적 (단위 : km²/명, %)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	40,479	44,633	40,401	38,098	42,062	38,023	-5.9%	-5.8%	-5.9%
5-10만	70,667	72,429	70,485	68,814	77,278	67,939	-2.6%	6.7%	-3.6%
10-20만	143,561	153,227	140,150	142,449	153,323	138,612	-0.8%	0.1%	-1.1%
20-30만	255,580	250,997	257,663	251,068	250,032	251,538	-1.8%	-0.4%	-2.4%
30-50만	374,865	388,048	365,448	392,876	432,165	364,812	4.8%	11.4%	-0.2%
대도시	776,427	790,968	744,438	793,741	816,783	743,049	2.2%	3.3%	-0.2%
특광역시	303,506	363,436	252,345	295,683	354,162	245,761	-2.6%	-2.6%	-2.6%
전국	226,315	390,870	159,685	224,625	393,714	156,159	-0.7%	0.7%	-2.2%

[표 3-57] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 일인당 공원면적 (단위 : km²/명, %)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	40,479	38,818	68,728	38,098	36,213	70,137	-5.9%	-6.7%	2.1%
5-10만	70,667	68,083	77,270	68,814	64,610	79,559	-2.6%	-5.1%	3.0%
10-20만	143,561	120,813	151,590	142,449	115,910	151,816	-0.8%	-4.1%	0.1%
20-30만	255,580	-	255,580	251,068	-	251,068	-1.8%	-	-1.8%
30-50만	374,865	101,990	399,672	392,876	97,157	419,760	4.8%	-4.7%	5.0%
대도시	776,427	-	776,427	793,741	-	793,741	2.2%	-	2.2%
특광역시	303,506	95,785	327,943	295,683	89,364	319,956	-2.6%	-6.7%	-2.4%
전국	226,315	57,739	333,481	224,625	54,387	332,847	-0.7%	-5.8%	-0.2%

④ 학교수

학령인구가 감소하며 지역내 학교가 폐교되며 지방소멸을 가속화시키고 있기 때문에, 학교는 지방소멸을 진단하는데 중요한 지표에 해당된다. 2018년과 2019년 모두 평균 학교수는 수도권이 비수도권보다 많고, 도시규모가 작을수록 학교수는 적어지는 경향이 있다. 2018년 대비 2022년 전국 기준으로 수도권 도시는 증가하고 있으나, 5-10만, 5만이하 도시의 학교수는 감소하는 것으로 나타났다. 학교수는 인구감소지역보다 인구비감소지역이 많은 편이나, 2018년 대비 2022년 인구비감소 지역 5만이하 도시의 학교수는 가장 큰 폭으로 감소하고 있다.

[표 3-58] 도시규모별 수도권/비수도권 평균 학교수 (단위 : 개, %)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권	전국	수도권	비수도권
5만이하	26.2	22.0	26.3	26.1	21.0	26.2	-0.4%	-4.5%	-0.4%
5-10만	34.2	21.7	35.5	34.3	20.3	35.7	0.3%	-6.5%	0.6%
10-20만	49.4	46.2	50.5	51.0	47.7	52.2	3.2%	3.2%	3.4%
20-30만	81.0	59.4	90.8	80.9	59.6	90.5	-0.1%	0.3%	-0.3%
30-50만	98.2	83.4	108.7	98.2	86.8	106.3	0.0%	4.1%	-2.2%
대도시	177.1	172.5	187.0	183.7	180.8	190.0	3.7%	4.8%	1.6%
특광역시	46.0	48.3	44.0	45.8	48.0	43.9	-0.4%	-0.6%	-0.2%
전국	54.3	70.7	47.7	54.9	72.3	47.9	1.1%	2.3%	0.4%

[표 3-59] 도시규모별 인구감소/비감소지역 평균 학교수 (단위 : 개, %)

구분	2018			2022			2018년 대비 2022년		
	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소	전국	인구감소	비감소
5만이하	26.2	25.7	34.3	26.1	25.7	33.0	-0.4%	0.0%	-3.8%
5-10만	34.2	36.7	27.8	34.3	36.4	28.9	0.3%	-0.8%	4.0%
10-20만	49.4	45.2	50.9	51.0	47.8	52.1	3.2%	5.8%	2.4%
20-30만	81.0	-	81.0	80.9	-	80.9	-0.1%	-	-0.1%
30-50만	98.2	18.0	105.5	98.2	18.0	105.5	0.0%	0.0%	0.0%
대도시	177.1	-	177.1	183.7	-	183.7	3.7%	-	3.7%
특광역시	46.0	17.6	49.3	45.8	17.3	49.2	-0.4%	-1.7%	-0.2%
전국	54.3	29.1	70.4	54.9	29.1	71.3	1.1%	0.0%	1.3%

물리환경 측면에서 노후건축물비율, 빈집비율 등은 클수록 부정적인 지표에 해당하고, 일인당 공원면적 및 학교수는 클수록 긍정적인 지표에 해당된다. 노후건축물 비율의 경우 수도권/비수도권의 양상에 큰 차이가 없었지만, 빈집비율은 수도권보다 비수도권이 높고 인구감소지역이 인구비감소지역보다 높게 나타났다. 긍정적인 지표에 해당하는 일인당 공원면적, 학교수 등의 경우에 수도권-비수도권, 인구감소지역-인구비감소지역, 도시규모 등 유형별로 차이가 크게 나타났다.

3.3. 지방소멸에 미치는 영향요인 분석

본 연구에서는 앞서 인구사회, 산업경제, 물리환경 별로 살펴본 지표를 활용하여, 지방소멸에 미치는 영향요인을 다중회귀분석을 통해 분석하였다. 종속변수는 지방소멸위험지수로 하고, 수도권/비수도권, 인구감소/인구비감소 지역여부 등의 입지요인, 연평균 인구증감률(5년), 청년순이동률, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 독거노인가구비율, 경제활동인구, 유동인구 등의 인구사회 요인, 사업체수, 종사자수, 지방세액, 재정자립도, 지역내총생산, 자가변동률, 매출액 등의 산업경제 요인, 노후건축물비율, 빈집비율, 일인당공원면적, 학교수 등의 물리환경요인을 독립변수로 설정하였다. 각 지표값은 최근 5년간 변화율을 기준으로 하였고, 기초통계량은 다음과 같다.

[표 3-60] 지방소멸 종합진단 지표(최근 5년간 변화율) 기초통계량

분류	진단지표	자료시기	최대값(Max)	최소값(min)	평균(Avg)	표준편차(Stdev)
종속변수	지방소멸위험지수	2019 ~ 2023	43.7%	-36.6%	3.1%	11.7%
입지요인	수도권(1)/비수도권(0)	2023	1	0	0.3	0.4
	인구감소(1)/비감소(0)	2023	1	0	0.4	0.5
인구사회	연평균 인구증감률	2019 ~ 2023	8.6%	-3.1%	-0.6%	1.5%
	청년순이동률	2019 ~ 2023	34.4%	-13.3%	-2.4%	6.9%
	고령화비율	2019 ~ 2023	27.3%	-21.3%	-4.1%	7.8%
	유소년비율	2019 ~ 2023	48.0%	-4.6%	21.6%	7.8%
	조출생률	2019 ~ 2023	18.6%	-25.6%	-13.2%	5.4%
	독거노인가구비율	2018 ~ 2022	54.3%	-100.0%	-24.4%	18.1%
	경제활동인구	2021 ~ 2023	61.4%	-2.5%	23.9%	11.5%
	유동인구*	2019 ~ 2022	23.4%	-13.0%	2.8%	4.8%
산업경제	사업체수	2018 ~ 2022	10.8%	-47.6%	-26.9%	8.3%
	종사자수	2018 ~ 2022	51.1%	-23.6%	4.0%	11.1%
	지방세액(1인당)	2016 ~ 2020	44.1%	-16.3%	4.9%	9.7%
	재정자립도	2019 ~ 2023	403.4%	-99.9%	22.8%	51.9%
	지역내총생산 (GRDP)	2017 ~ 2021	80.0%	-44.8%	2.2%	16.7%
	자가변동률	2016 ~ 2020	57.8%	-46.0%	13.2%	11.9%
물리환경	매출액*	2019 ~ 2022	2745.2%	-131.4%	284.9%	476.7%
	노후건축물비율	2018 ~ 2022	86.6%	-25.8%	20.1%	16.6%
	빈집비율	2018 ~ 2022	113.7%	-28.4%	14.9%	19.2%
	일인당 공원면적	2018 ~ 2022	274.4%	-50.6%	1.7%	31.4%
	학교수	2018 ~ 2022	34.4%	-13.3%	-2.3%	6.9%

*데이터 구축시점을 고려하여 2019~2022 4년간 데이터 활용

[표 3-61] 지방소멸 영향요인 분석

Predictor		Regression Analysis				Collinearity Statistics	
		Estimate	SE	t	p	VIF	Tolerance
입지요인	Intercept	-0.07930	0.01583	-5.011	<0.001		
	수도권(1)/비수도권(0)	0.04138	0.00866	4.780	<0.001***	1.89	0.529
	인구감소(1)/비감소(0)	-0.02866	0.00961	-2.983	0.003***	2.70	0.371
인구사회	연평균 인구증감률	-0.68262	0.44679	-1.528	0.128	5.87	0.170
	청년순이동률	0.39149	0.07095	5.518	<0.001***	3.73	0.268
	고령화비율	-0.52088	0.07212	-7.223	<0.001***	3.92	0.255
	유소년비율	0.15367	0.07522	2.043	0.042**	2.05	0.488
	조출생률	0.03852	0.01775	2.170	0.031**	1.27	0.788
	독거노인가구비율	-0.13985	0.05685	-2.460	0.015**	5.25	0.191
	경제활동인구	0.19878	0.07710	2.578	0.011**	1.70	0.588
	유동인구	-0.00435	0.02686	-0.162	0.872	1.21	0.830
산업경제	사업체수	-0.14040	0.04350	-3.228	0.001***	2.87	0.349
	종사자수	-0.04667	0.04616	-1.011	0.313	2.48	0.404
	지방세액(1인당)	0.01863	0.00604	3.086	0.002***	1.21	0.827
	재정자립도	-0.00906	0.02051	-0.442	0.659	1.45	0.689
	지역내총생산 (GRDP)	0.01323	0.02762	0.479	0.632	1.33	0.753
	지가변동률	1.34e-4	6.61e-4	0.203	0.839	1.22	0.819
	매출액	-0.01037	0.01994	-0.520	0.604	1.34	0.744
물리환경	노후건축물비율	-0.02788	0.01970	-1.415	0.159	1.76	0.569
	빈집비율	0.00449	0.00960	0.468	0.641	1.12	0.891
	일인당 공원면적	0.02189	0.05722	0.383	0.702	1.91	0.524
	학교수	-0.00637	0.03300	-0.193	0.847	1.05	0.952

주) *<0.1, **<0.05, ***<0.01 / R= 0.869, R²=0.754, Adj-R²= 0.729

다중회귀분석을 통해 지방소멸에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음과 같다. 다중 공선성을 고려하여 인구사회 지표 중 연평균 인구증감률을 제외한 분석모형의 설명력(Adj-R²)은 0.729로 비교적 높게 나타났다. 통계적으로 유의미한 변수는 수도권/비수도권, 인구감소/비감소지역, 청년순이동률, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 독거노인가구비율, 경제활동인구, 사업체수, 지방세액(1인당) 등으로 나타났다.

입지요인, 인구사회, 산업경제, 물리환경 부분의 지표 중에서 주로 입지요인과 인구사회 부분이 지방소멸에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다.

종속변수인 지방소멸위험지수는 수치가 적을수록 지방소멸의 위험이 높은 지역에 해당되기 때문에, 음(-)의 방향성을 가진다.

먼저 입지요인의 경우 수도권/비수도권 여부가 양(+)의 영향을 미치기 때문에, 수도권일수록 지방소멸위험지수가 커지며 위험도가 낮아지고 있는 것으로 볼 수 있다. 인구감소/비감소지역의 경우 음(-)의 영향을 미치기 때문에, 인구감소지역 일수록 지방소멸위험지수가 작아지며 위험도가 커지는 것으로 분석되었다.

다음으로 인구사회 측면에서는 청년순이동률, 유소년비율, 조출생률, 경제활동인구 등이 양(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉 청년순이동률, 유소년비율, 조출생률, 경제활동인구 등이 증가할수록 지방소멸위험지수가 커지기 때문에, 지방소멸위험도는 낮아진다. 고령화비율, 독거노인가구비율 등은 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나왔다. 즉 고령화비율, 독거노인가구비율 등이 증가할수록 지방소멸위험지수가 적어지기 때문에, 지방소멸 위험도는 높아진다.

다음으로 경제산업 측면에서는 사업체수, 일인당 지방세액이 통계적으로 유의미한 지표로 나왔다. 사업체수는 지방소멸위험지수에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사업체수는 도시쇠퇴 여부를 설명하는 대표적인 지표로 사업체수가 증가할수록 긍정적인 지표에 해당된다. 하지만 다중회귀분석결과 최근 5년 기준 사업체수 변화율이 클수록 오히려 지방소멸위험지수가 적어지며, 지방소멸 위험도가 높아지는 것으로 나타났다. 일인당 지방세액은 긍정적인 지표로 지방소멸위험지수에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일인당 지방세액이 증가할수록 지방소멸위험지수가 커지기 때문에, 지방소멸 위험도는 감소한다.

4. 지방소멸의 공간정책 대응방안 검토

4.1. 지방소멸 대응 공간정책 검토

1) 도시·군기본계획 관련 공간정책 검토

「도시·군기본계획 수립지침」 1-2-2(지속가능성)에서는 도시·군기본계획을 수립하는 목적은 궁극적으로 국토의 이용·개발과 보전을 위한 국토관리의 지속가능성을 담보해야 하며, 특히, 인구 감소가 도시에 미치는 영향을 파악하여 부문별 계획 수립시 반영하여야 한다고 명시하고 있다(국토교통부훈령 제1694호, 2023).

또한 시·군에서 도시·군기본계획을 수립하는 경우 토지이용, 기반시설, 도심 및 주거환경, 경제·산업 분야 등에 대해서 해당 지자체의 인구 추세, 도시 위상 등 도시유형을 고려하여 차별화되게 수립할 수 있다. 인구 추세에 따른 유형은 성장형, 성숙·안정형, 감소형으로 구분하고, 도시 위상에 따른 유형은 거점도시, 강소도시, 자립도시로 구분하고 있다(국토교통부훈령 제1694호, 2023).

[표 3-62] 도시위상별 도시군기본계획 수립기준

구분	거점도시	강소도시	자립도시
대상도시	- 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 - 인구 50만명 이상의 도시 - 광역자치단체 도청소재지	- 인구 10만명 이상 50만명 미만의 도시	- 인구 10만명 미만의 도시
도시위상	- (주변 도시에 대한 지역거점이나 수위도시 역할을 수행하는 도시)	- 도시 자체적으로 독자성을 가지며, 주변 소도시에 대한 지원 기능을 수행하는 도시	- 도시로써 도시 자체적으로 자족성을 갖지 못하고, 도시 자체의 기능 보완이나 주변 도시와의 연계를 통해 자족성을 갖는 도시
도시정책방향	- 도시발전을 유도하고 외곽지역의 난개발 방지를 위한 도시성장관리 병행	- 도시발전 유도에 중점을 두며, 필요시 도시성장관리 병행	- 도시의 과소화 방지에 중점을 두며, 주변도시와 연계 병행
도시공간구조	- 다핵 도시공간구조를 유도하며 도시 내 균형발전 도모	- 도시 여건에 따라 다핵 또는 단핵 도시공간구조 설정	- 도시 여건에 따라 단핵 도시공간구조 유도
토지이용 계획	- 밀도 관리를 통한 토지이용 계획 수립	- 밀도관리를 통한 토지이용계획 수립	- 집약적 토지이용 및 생활 서비스 시설의 거점화 유도
	- 도시 외곽지역의 개발을 억제하되 필요시 계획적 개발 허용	- 도시 외곽지역의 개발을 억제하되 필요시 계획적 개발 허용	- 성장유도선 설정 등 도시 확산 방지
인구 추세 유형	성장형	- 수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 이상 증가하였거나 향후 5년간 5퍼센트 이상 증가가 예상되는 시·군	- 수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 이상 증가하였거나 향후 5년간 5퍼센트 이상 증가가 예상되는 시·군
	성숙·안정형	- 수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 미만 증가 또는 감소하였거나 향후 5년간 5퍼센트 미만 증가 또는 감소가 예상되는 시·군	- 수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 미만 증가 또는 감소하였거나 향후 5년간 5퍼센트 미만 증가 또는 감소가 예상되는 시·군
	감소형	- 수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 이상 감소하였거나 향후 5년간 5퍼센트 이상 감소가 예상되는 시·군	- 수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 이상 감소하였거나 향후 5년간 5퍼센트 이상 감소가 예상되는 시·군

출처 : (국토교통부훈령 제1694호, 2023) 「도시·군기본계획수립지침」 [별첨6] '도시 위상별 도시·군기본계획 수립기준'을 참고하여 재작성

총인구는 상주인구와 주간활동인구로 나누어 설정할 수 있으며, 주야간인구 및 가구(세대)의 현황을 분석하여 최근 10년간의 인구증가 추세와 관련 상위계획상의 지표, 가용토지자원과 인구수용능력, 환경용량 등을 고려하여 목표연도 및 단계별 최종연도의 인구지표를 적정규모로 정한다. 이 경우 국토종합계획, 시·도종합계획, 수도권정비계획, 광역도시계획 등 상위계획상 인구지표와 통계청의 인구추계치를 활용하여야 하며, 목표연도 인구추계치는 특별한 사유가 없는 한 해당 시·군의 도종합계획 상 인구지표와 통계청 인구추계치의 105퍼센트 이하로 하여야 한다. 다만, 성장형의 경우에는 승인권자가 판단하여 110퍼센트 이하로 할 수 있다.

주간활동인구는 상주인구를 기준으로 추정하되, 주변시·군으로의 통근·통학자, 관광객, 군인 등 비상주인구의 영향력을 감안하여 이를 주간활동인구에 합산할 수 있다. 다만 과도한 주간활동인구 추정으로 과다하게 기반시설이 계획되지 않도록 합리적인 수준에서 추정하고, 통계자료나 교통·통신 데이터 등 근거자료를 제시한다.

공간구조의 진단은 시가지면적 변화추이 및 주요 교통축의 변화추이, 지역별 중심지 구조(단핵구조, 다핵구조)와 도시성장형태(확산, 축소, 정체) 등을 분석하여 공간구조를 진단하며, 산업 및 기능, 토지이용분포 등을 고려하여 기존 공간구조의 문제점을 종합적으로 분석한다.

도시·군기본계획 수립시 공간구조의 개편방향은 당해 시·군 및 주변 시·군의 지형·개발상태·환경오염 등 여건과 목표연도의 개발지표에 의한 중심지체계를 설정하고, 토지이용계획, 교통계획, 기타 도시·군기본계획의 근간이 되는 사항을 대상으로 하여 2개안 이상의 기본골격안을 구상하도록 하고 있다. 이 때 인구가 감소하는 성숙·안정형과 감소형의 시·군은 가급적 콤팩트-네트워크 도시가 구현되기 위한 공간구조를 목표로 하여야 하며, 이를 위하여 시·도지사는 관할 구역 또는 시·군에 적합한 성장유도선 설정 등의 계획기준을 마련하여 운영할 수 있다(국토교통부훈령 제1694호, 2023).

2) 지방소멸에 대응한 콤팩트-네트워크 공간정책 방향

(1) 콤팩트-네트워크의 개념

인구가 감소하는 상황에서 생활서비스를 효율적으로 제공하기 위한 국토 전략의 하나이며, 도시 기능 및 인프라를 집약화하고 도시의 고차서비스가 유지될 수 있는 인구 규모를 확보하는 전략을 의미한다(이삼수: 2023, 이삼수 외: 2023).

국토 및 도시공간 구조를 기능적으로 공간 위계별로 집약화하고 집약화된 지역은 상호 간 네트워크를 강화하여 도시기능이나 시설의 이용을 효율화하고자 하는 개념이다(이삼수: 2023, 이삼수 외: 2023). 특히, 지방 중소도시의 인구감소 및 지방 소멸에 대응하기 위한 콤팩트-네트워크 전략은 성장거점 전략과 네트워크 전략으로 구분할 있다.

성장거점전략은 발전잠재력을 가진 특정한 지역을 선정하고, 그 지역을 정부가 집중개발하여 그 결과로 창출되는 파급효과를 주변지역으로 확산시킴으로써 전 지역의 성장을 유도하는 전략이다(이삼수: 2023, 이삼수 외: 2023). 이 전략은 규모의 경제 측면에서 발전요인을 활용할 수 있고, 대도시로 향하는 지방인구의 이출을 막을 수 있고, 생활환경의 개선을 원활하게 하고, 주변 배후인 낙후지역의 발전을 유도하고, 산업의 발전을 유도하고, 집적경제의 이점을 살려 나갈 수 있다.

네트워크 전략은 일정한 공간적 범위 내에서 2개 이상의 독립적인 도시들이 기능적으로 상호보완적으로 협력하고 네트워크 경제의 효과와 집적경제의 효과를 추구한다(최병두, 2015). 도시의 전문성의 확보, 네트워크의 구축과 이를 통한 외부성의 증대, 도시 간 상호보완성과 분업화를 통한 경쟁력의 제고, 네트워크로 연계된 집적의 경제 및 범위의 경제, 경제적 불확실성의 감소와 중심지 도시체계에 의한 불균등 완화 등 많은 효과를 가지는 전략이다(최병두, 2015).

독자적으로 살아남을 수 없는 지방 중소도시와 소도읍지역의 자족성 향상 및 경쟁력 강화를 위한 지역 간 연계·협력전략의 일환으로 거주강소지역권 전략을 선택할 수 있다. 거주강소지역권 전략은 성장거점전략과 네트워크 전략을 모두 활용 가능한 전략으로, 거주강소지역 거점도시에서 주변지역으로 창출되는 파급효과를 확산시키면서, 도시들이 상호보완적으로 협력하여 집적경제의 효과 등을 추구하면서 전 지역의 성장을 유도한다.

2022년에 국토교통부는 국토도시계획체계 개편방안에서 대도시권은 생활권계획 및 도시혁신계획구역, 그리고 중소도시 및 농촌의 생활권을 위하여 지방중소도시는 도시적정화계획 및 농촌은 농촌생활권계획을 제시하였다. 이에 따라 2023년 1월에 도시계획체계를 개편하는 혁신방안을 발표하였으며, 내용은 생활권계획의 제도화, 공간혁신구역 3종(도시혁신구역, 복합용도구역, 도시군계획시설입체복합구역)의 도입 등 「국토계획법」의 개정을 추진하였다. 이를 통하여 대도시권은 메가시티 전략, 지방중소도시의 콤팩트-네트워크 도시공간구조로의 전환을 도모하고자 하였다.

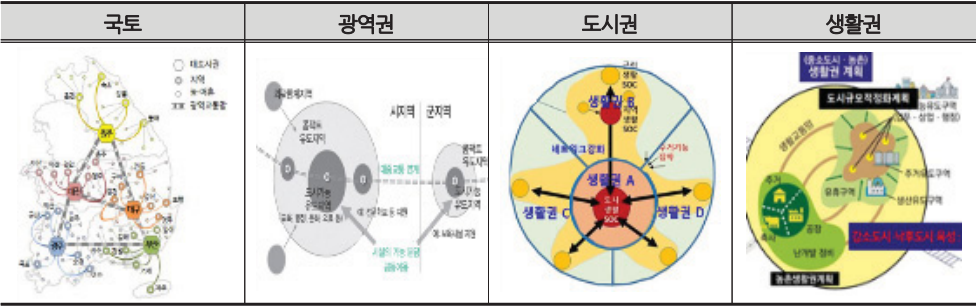
2024년 1월에 「국토계획법」이 개정되어 생활권계획 및 공간혁신구역 3종(도시 혁신구역, 복합용도구역, 도시군계획시설입체복합구역)의 도입되었다. 특히 생활 권계획은 기존에는 도시·군 기본계획의 부문별계획에서 별도의 계획으로 위상이 강화되었으며, 지역 현안에 대응하기 위한 전략적 계획이자 중간적인 계획으로 운 영될 예정이다.

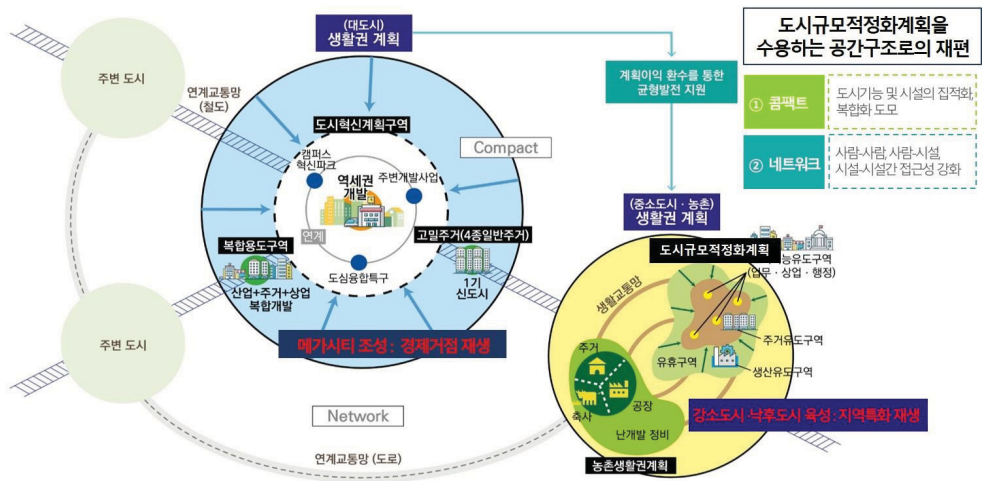
이에 앞서 2023년 3월에 농림수산식품부는 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관 한 법률」을 제정하여 농촌공간의 특성을 고려한 중장기 계획 수립으로 농촌공간 의 기능재생과 더불어 농촌의 난개발, 지역 불균형 및 농촌소멸 문제를 적극적으로 해결하기 위해 농촌공간 재구조화 및 재생 기본방침·기본계획·시행계획을 수립 하고, 지역 특색을 고려한 농촌특화지구 등 농촌공간계획 제도를 도입하였다(국가 법률정보센터, 2024).

특히 대도시를 중심으로 한 생활권계획과 농촌공간계획은 제도가 도입되었지만, 지방중소도시의 콤팩트-네트워크 공간구조로의 전환을 위한 도시적정화계획은 도 입되지 못하였다. 실제 지방중소도시의 지방소멸에 대응하기 위한 공간구조로서 도시적정화계획을 실현하기 위한 콤팩트-네트워크 전략이 필요하다.

또한 콤팩트-네트워크의 개념은 국토, 광역권, 도시권, 생활권 차원 등 공간범위에 따라 다르며, 본 연구의 지방소멸에 대응한 공간구조는 도시권 및 도시내 생활권에 서의 콤팩트-네트워크를 실현하는 방안으로 접근해야 한다.

[표 3-63] 공간범위에 따른 콤팩트-네트워크의 개념





[그림 3-15] 도시권과 콤팩트-네트워크의 개념

출처 : 국토교통부(2022), 국토도시계획체계 개편방안 (내부자료)

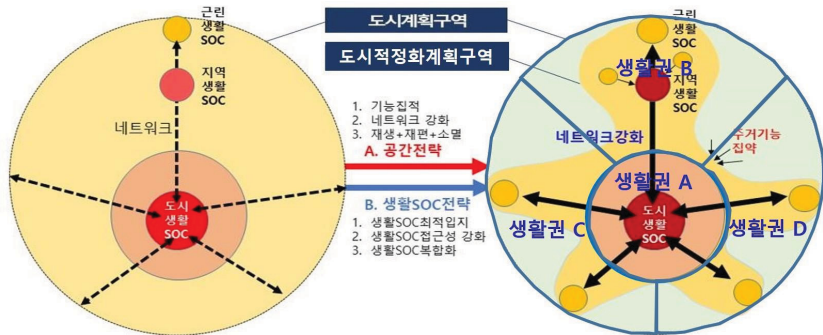
(2) 도시적정화계획의 개념¹⁷⁾

도시적정화계획은 인구가 급격하게 감소하고 있는 중소도시를 콤팩트-네트워크 도시로 전환하기 위한 공간구조 재편을 위한 도시계획을 말한다. 지방중소도시의 콤팩트-네트워크 도시로의 전환을 위해 생활SOC의 효율적 공급과 계획적 입지관리를 위하여 “모으고, 연결하고, 필요시 공급하기” 전략을 담은 도시계획을 의미한다(국토교통부, 2021). 도시적정화계획은 「국토계획법」 상의 성장관리계획과 연계한 효율적인 토지이용을 도모하고, 생활권 단위에서 일상생활이 가능하도록 기초생활인프라를 제공하며, 이를 위하여 효율적인 교통네트워크를 구축과 연계를 도모한다.

도시적정화계획은 공간구조 재편, 생활SOC 공급, 네트워크 강화 등을 주요 전략으로 제시한다. 먼저 공간구조 재편과 관련해서는 확산형 공간구조에서 압축형 공간구조로 재편하고, 이에 대응하기 위한 생활SOC 공급은 생활권별 위계를 고려한 거점을 설정한다(이삼수, 2023). 생활SOC의 공급은 도시공간구조 및 생활권 위계와 연계한 시설의 기능 및 공급기준을 제시하고, 또한 생활SOC의 공급은 콤팩트전략에 맞게 집약화 및 복합화를 유도한다.

17) 도시적정화계획은 아직 제도로 도입되지 않았기 때문에 관련 내용은 이삼수 외(2023)의 “지방중소도시의 인구감소에 대응한 도시규모 적정화 방안 연구” 내용을 토대로 재정리하였음

그리고 네트워크의 강화는 생활권별 거점에 공급된 생활SOC를 중심의 시설과 시설, 시설과 사람간의 효율적인 접근성을 강화한다. 또한 농촌공간의 특성을 반영한 농촌공간 재구조화 및 재생계획과 연계하여 도시·군기본계획 및 농촌의 공간정책의 연계를 도모한다.



[그림 3-16] 생활권계획과 연계한 콤팩트-네트워크(도시적정화계획)의 개념

출처 : 국토교통부(2021)의 자료를 토대로 일부 수정보완함

4.2. 지방소멸에 대응한 공간정책의 방향

1) 지방소멸에 대응한 공간정책의 방향 설정

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’)」 등 관련 법률 및 지침에 근거한 토지이용 구분 및 계획수립 대상 범위는 다음과 같이 정리할 수 있다. 특히 「도시·군기본계획 수립지침」 상의 용지구분과 개발행위허가기준상의 용도구분은 3개로 구분되어 매우 유사한 성격을 가지고 있지만, 용지와 용도구분 상 차이는 생산관리지역이 용지구분에서는 보전용지, 용도구분에서는 유도용도로 정의되어 있다. 또한 「성장관리계획 수립지침」에서는 비시가화지역을 녹지지역, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역으로 규정하고 있으며, 이외 지역은 시가화지역으로 볼 수 있다.

지방소멸 및 인구감소시대의 공간정책은 도시분야의 도시·군기본계획의 생활권계획과 성장관리계획과 더불어 농촌분야의 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 등의 다양한 계획수립 대상범위와 토지이용 구분을 함께 고려하여야 한다. 이를 위해서는 「성장관리계획 수립지침」 상의 시가화지역, 「도시·군기본계획 수립지침」 상의 시가화용지, 그리고 「개발행위허가 운영지침」 상의 시가화용도에 대한 주거 및 생활인프라를 콤팩트화하는 정책을 추진해야 한다. 그리고 비시가화지역, 시가화예정용지 및 보전용지, 유보용도 및 보전용도에 대해서는 성장관리계획 및 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획의 틀 속에서 합리적으로 관리할 수 있는 공간정책 필요하다.

[표 3-64] 토지이용 구분 및 계획수립의 공간적 대상 범위설정

용도지역			시가화구분	용지구분	개발행위허가 용도구분	계획수립 대상범위		
행정 구역	도시 지역	주거지역	시가화지역	시가화용지	시가화 용도	도시·군 기본계획 / 생활권계획	도시재생 전략계획	<div><div></div></div> 성장관리 계획
		상업지역						
		공업지역						
	녹지 지역	비시가화지역	자연녹지	시가화예정용지	유보용도			
			생산녹지					
			보전녹지					
	비도시 지역		관리지역	시가화예정용지	유보용도			
			계획관리 생산관리					
			보전관리	보전용지	보전용도			
			농림지역					
자연환경보전지역								

출처 : 이삼수 외(2023)의 자료를 토대로 수정·보완함

지방소멸에 대응한 정책정책은 기본적으로 「인구감소지역 지원 특별법」 상의인 구감소지역이면서 「도시·군기본계획 수립지침」 상의 강소도시 및 자립도시 중 성 속·안정형과 감소형을 대상으로 추진한다.

이를 위하여 강소도시와 자립도시의 공간정책의 방향을 정리하면, 먼저 강소도시 의 공간정책 기본방향은 도시발전 유도에 중점을 두며, 필요시 도시성장관리를 병 행하며, 다핵 또는 단핵의 콤팩트-네트워크형 도시공간구조를 설정하며, 밀도관리 를 통한 토지이용계획 수립 및 도시 외곽지역의 개발을 억제하되 필요시 계획적 개 발을 허용하는 토지이용계획을 수립한다.

자립도시의 공간정책 기본방향은 도시의 과소화 방지에 중점을 두며, 주변도시와 연계를 병행하며, 단핵의 콤팩트-네트워크 도시공간구조를 설정하며, 집약적 토지 이용 및 생활 서비스 시설의 거점화를 유도하기 위해 성장유도선의 설정 등 도시 확산을 방지하기 위한 토지이용계획을 수립한다.

따라서 지방소멸이 예상되는 인구감소지역의 경우에는 단핵 또는 다핵의 콤팩트- 네트워크 공간구조로의 전환을 도모하여야 한다. 이를 위해서는 도시·군기본계획을 토대로 농촌공간계획과의 효율적인 연계가 필요하다.

[표 3-65] 인구성장도시 및 인구감소도시 공간정책 비교

구분	인구성장도시		인구감소도시	
	거점도시		강소도시	자립도시
인구 추세 유형	성장형	<ul style="list-style-type: none"> - 대상도시 : 30만 이상(거점도시 및 강소도시), 성장형 인구추세 - 기본방향 : <u>도시발전 유도</u>에 중점을 두며, 필 요시 <u>도시성장관리 병행</u> - 공간구조 : <u>다핵 도시공간구조</u>를 유도하여 <u>도시 내 균형발전</u> 도모 - 토지이용계획 : <u>밀도관리</u>를 통한 토지이용계 획 수립 및 <u>도시 외곽지역의 개발을 억제</u>하 되 필요시 계획적 개발 허용 	-	-
	성숙·안정형		<ul style="list-style-type: none"> - 대상도시 : 인구 10만 이상 30만 미만(강소도시), 성숙·안정형 및 감소형 인구추세 - 기본방향 : <u>도시발전 유도</u>에 중점을 두며, 필요시 <u>도시성 장관리 병행</u> - 공간구조 : <u>다핵 또는 단핵 의 콤팩트-네트워크 도시공 간구조</u> 설정 - 토지이용계획 : <u>밀도관리</u>를 통한 토지이용계획 수립 및 <u>도시 외곽지역의 개발을 억 제</u>하되 필요시 계획적 개발 허용 	<ul style="list-style-type: none"> - 대상도시 :인구 10만 미만 (자립도시), - 성숙·안정형 및 감소형 인구추세 - 기본방향 : <u>도시의 과소화 방지</u>에 중점을 두며, <u>주변도 시와 연계 병행</u> - 공간구조 : <u>단핵의 콤팩트-네트워크 도시공간구조</u> 설정 - 토지이용계획 : <u>집약적 토 지이용 및 생활 서비스 시 설의 거점화</u> 유도, <u>성장유 도선 설정</u> 등 도시 확산 방지
	감소형	-		

2) 도시 및 농촌공간계획의 연계방안 검토

도시지역과 농촌지역을 구분하는 일반적인 기준은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1호에 따른 용도지역으로 구분한다. 용도지역상으로 도시지역과 비도시지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)으로 구분하되, 농촌지역은 비도시지역을 말한다. 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」에서 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제3조제5호에 따른 농촌을 의미하며, 행정구역 단위인 읍·면의 지역을 말한다. 이와 관련하여 읍면의 지역에도 용도지역상 도시지역으로 지정된 곳이 있기 때문에 도시와 농촌을 용도지역이나 행정구역 단위로 획일적으로 구분하기에는 한계가 있다.

[표 3-66] 도시 및 농촌공간계획의 연계방안 모색

구분			국토계획법	도시재생법	농촌공간재구조화법
계획			도시·군기본계획	도시재생전략계획	농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획
대상			전국 시군 (인구 10만 이상 의무)	전국 시군	전국 139개 시군
계획 수립 대상	도시	동 지역	행정구역	도시지역 ¹⁾	-
	농촌	읍 지역 면 지역		-	농촌 ²⁾
하위계획			도시·군관리계획 (성장관리계획)	도시재생활성화계획 (도시재생활성화지역)	농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 (농촌재생활성화지역, 농촌특화지구) 농촌공간 재구조화 및 재생 사업계획
역할/수단			토지이용계획 및 도시공간구조 설정, 시기화 또는 용지 구분 성장유도선 설정	도시재생사업	농촌공간 재구조화 및 재생사업
생활권 설정			생활권 설정	도시군기본계획상의 생활권과 동일 또는 상이	도시군기본계획상의 생활권과의 관계 파악 불가
공간 위계			도심/부도심		중심지
			지역중심		거점마을(상위/중위/하위) 배후마을
사업추진 방식			도시군계획시설사업	도시재생사업 (정부 공모사업으로 100-250억원 지원)	농촌공간 재구조화 및 재생사업 (농촌협약을 체결하여 5년간 최대 300억원 패키지 지원)
제도개선			성장관리계획구역 및 유도구역의 명확화 (농촌재생활성화지역을 포함하여 수립)	도심기능유도구역, 주거유도구역 생산유도구역	- 주거유도구역 생산유도구역
+					
정책지원 연계			인구감소지역 대응 기본계획 지방소멸대응기금 투자계획		

1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1호제1항의 도시지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역)을 말함

2) 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제3조제5호의 읍·면의 지역, 읍·면 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업 인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역을 말함

지방소멸 위기에 대응하기 위한 공간정책을 위해서는 도시 및 농촌 공간정책과의 연계가 필요하며, 이를 위해서는 도시·군기본계획이 공간정책의 상위계획으로서 생활권 설정, 성장관리계획, 시가화 또는 용지 구분, 그리고 성장유도선을 설정하는 역할이 필요하다.

이를 통하여 실제 도시 및 농촌에 필요한 도시기능을 집적시키기 위한 전략으로서 는 도시지역은 도시재생전략계획, 농촌지역은 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 등을 활용하여 이를 실현화하는 방안이 적절할 수 있다.

제4장 지방소멸 대응을 위한 공간 정책 및 제도 솔루션 검토

1. 지방소멸 대응 공간 정책과 부처사업 연계 범위 검토

1.1. 지방소멸 대응 관련 공간 정책의 연계방향

1) 정부의 지방소멸 대응 부처사업 연계방향

정부가 2023년 12월에 발표한 「제1차 인구감소지역대응 기본계획」에서는 지자체가 수립한 인구감소지역 대응 기본계획을 종합하여 국가 전체의 지방 소멸 위기 극복 및 새로운 활력 제고라는 목표를 수립하고, '3대 전략, 16대 추진과제 및 43개 실천과제'를 제시하였다(관계부처합동, 2023). 중점전략으로는 지역맞춤형 일자리 창출과 산업의 진흥, 매력적인 정주여건 조성 및 생활인구 유입 활성화 등을 도모하고 있다.

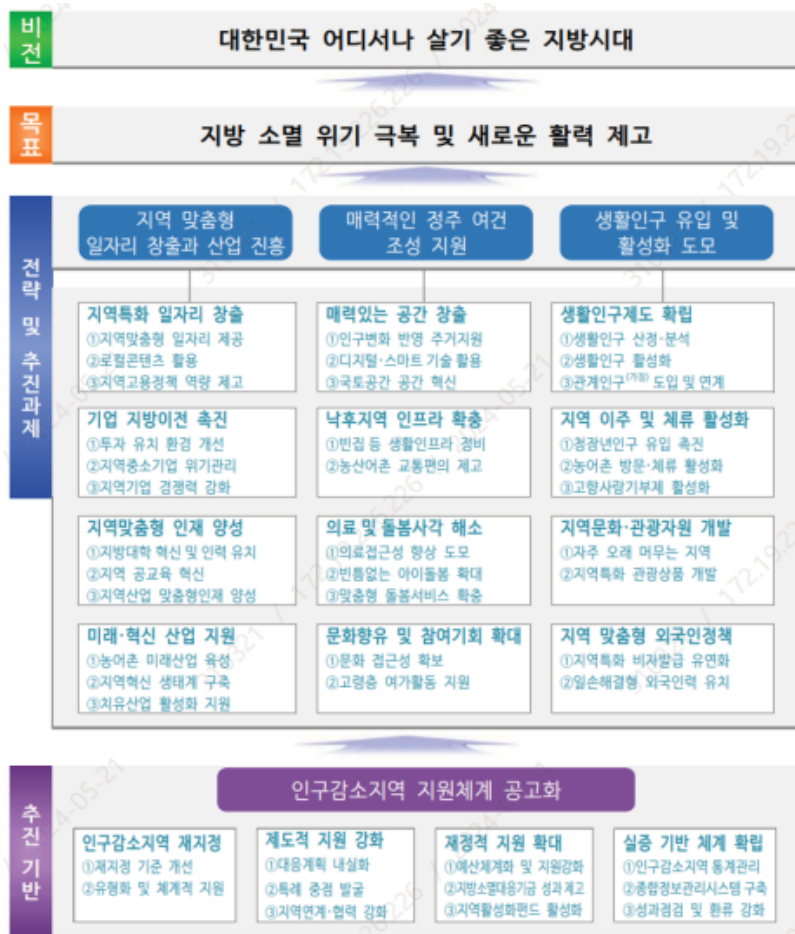
인구감소시대 지방 소멸 위기 극복을 위하여 정부는 지방소멸대응기금과 타 사업 간 연계 강화를 위해 지자체 중심의 연계·협력사업에 대한 지원체계를 강화하고, 정부부처가 연계·협력사업을 발굴하여 지역에서 여건에 적합한 사업을 선택할 수 있도록 메뉴판 형식으로 제공한다.

지방의 활력 제고를 위하여 국토공간 혁신 과제로서 농촌지역은 체계적 개발 및 보전을 위한 농촌공간의 재구조화와 재생 지원을 위한 농촌공간계획 제도를 도입¹⁸⁾ 하였다. 어촌지역은 차별화된 경제·생활안전 인프라를 구축하는 어촌신활력증진사업 추진하며, 연안지역은 지역산업, 영해관리 등과 연계한 인근 인구감소지역 기초 인프라 개선을 위한 권역별 특화항만 개발을 추진한다. 한편, 도시지역에서는 '복합용도구역', '도시혁신구역' 등 도시기능을 콤팩트하게 융복합하는 계획을 수립하고, 특히 생활권 단위로 도시계획을 수립하도록 도시계획체계를 개편하였다.

지역간 균형발전을 위해서는 고향올래 프로그램의 일환으로 두 지역 알아보기 지원 확대, 로컬유학 생활인프라 및 은퇴자 대상 공동체마을 조성, 청년 대상 복합공간 및

18) 농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률 제정('23.3.) 및 시행('24.3.)

위케이션 등 지원을 확대한다. 농촌유학의 경우 농촌생활학교체험을 통한 도농교류 확대와 농촌교육 활성화를 위해 전국 지자체와 시도 교육청 등이 협력하여 프로그램을 진행한다. 각 지역별 대표 문화자원을 망라한 ‘로컬100’ 프로그램을 확산하여 지역방문 캠페인을 연계 추진한다. 또한, SH의 서울-삼척의 지방순환거주모델(안)인 골드시티와 같이 수도권과 비수도권을 연결하여 지역균형발전 및 상생방안, 내외국인의 지역 방문이 체류(스테이)로 이어지고 지역 거주로 연결될 수 있는 생활공감형·체감형 정착 지원 등을 지원하고 있다.



[그림 4-1] 제1차 인구감소지역대응 기본계획의 비전·목표 및 추진과제(관계부처합동, 2023.12)

2) 각 부처사업의 연계범위 검토

본 절에서는 국토공간을 대상으로 하는 부처별 정책사업을 종합적으로 검토하고, 각 대상지역과 타겟층, 지원 성격 등을 고려하여 도시와 주거/산업 공간 등에 연계할 수 있는 토털 패키지사업을 발굴함으로써 지방소멸 대응 전략을 도출하고자 한다.

정부는 인구감소 및 지방소멸 대응을 위하여 각 부처의 특색을 살려 도시 및 농촌 지역의 생활인프라 확충, 생활인구를 위한 주택 지원, 지역의 일자리 지원, 교육 및 문화 등 정주여건 지원 등 다양한 분야의 지원 정책을 전개하고 있다.

먼저 공간 부문에서, 국토부는 쇠퇴한 도시지역의 활력 제고를 위한 도시재생사업, 도시권의 혁신거점 조성을 위한 혁신지구, 캠퍼스 혁신파크, 노후 공업지역 재생을 위한 산단재생, 노후공단 재정비 등을 지원하고, 주거 생활환경 개선을 위한 도시 활력증진지역개발사업(우리동네살리기), 성장촉진지역 지역개발사업, 지역수요맞춤지원사업, 투자선도지구 지원사업 등을 지원하고 있다.

농림부는 농산어촌의 정주환경 개선을 지원하고, 주민들의 삶의 질 향상을 위하여 일반농산어촌개발사업, 취약지역생활여건개조사업(새뜰마을), 농촌협약 및 농촌공간정비 프로젝트 등이 진행되고 있다.

행안부는 인구감소 및 지방소멸 위기를 겪고 있는 지방중소도시를 지원하고자 89개 인구감소지역과 18개 관심지역에 대하여 2022년부터 매년 1조원 규모의 지방소멸대응기금을 투자하여 지자체가 신청하는 생활인구 유입 및 지역 활력 제고와 관련된 다양한 사업을 지원하고 있다. 또한, 공공의 저활용되고 있는 유휴공간을 주민주도의 공유공간으로 지원하는 지역사회 활성화 기반조성사업, 지역발전에서 소외된 도서지역을 위한 특수상황지역개발사업 등이 있다.

문체부는 관광단지 개발을 위한 문화관광자원개발사업, 웰니스관광 클러스터 육성사업, 폐산업시설 등 유휴공간 문화재생사업 등을 지원한다.

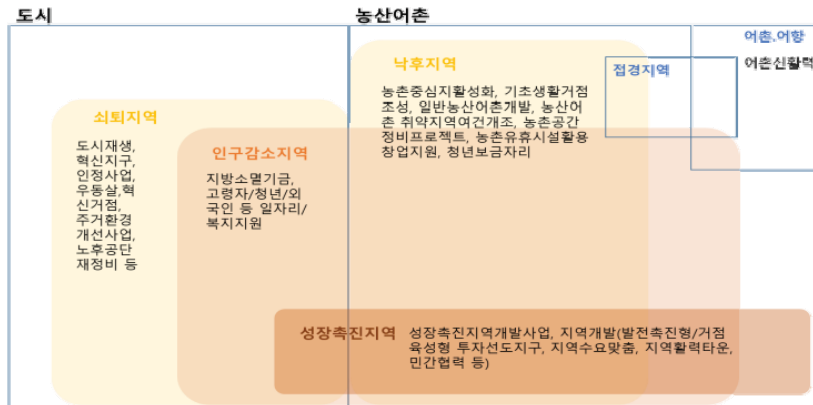
그 밖에 복지부, 중기부 등에서는 생활인구 유입과 정착을 지원하기 위한 문화, 여가, 복지, 교육, 보육, 커뮤니티 증진 등의 프로그램 사업과 창업, 일자리 지원 사업이 다양하게 추진되고 있으나 공간 중심의 물리적시설 사업이 아닌 S/W프로그램 및 역량강화 사업 등이 대부분이다.

[illegible]

출처 : 이삼수 외(2023)

각 부처별 정책사업은 개별 근거법령 또는 정책 공모사업 가이드라인 규정에 따라 대상지역과 타겟층을 제한하는 경우가 있다. 예를 들어 도시재생사업의 경우 도시재생특별법 제13조 4항에 의거하여 인구/사업체의 감소 및 노후주택 증가 등 쇠퇴지표를 2개 이상 충족하는 쇠퇴지역을 대상으로 하며, 도시재생전략계획 및 활성화계획을 수립하여야 도시재생사업의 국비 지원이 가능한 구조이다. 지역개발사업은 지방분권법 제34조에 따른 성장촉진지역으로 지정된 지역을 대상으로 하며, 지역개발지원법에 따른 지역개발계획을 수립하여야 지원할 수 있는 사업과 아닌 사업으로 다시 구분된다. 지역활력타운의 경우 지역개발지원법에 따른 지역개발계획을 수립하고 있지만 70개의 성장촉진지역을 대상으로 하는 것이 아니라, 수도권 인구의 지방 정착을 목적으로 하는 정책 특성상 수도권과 제주, 광역시 지역을 제외한 7개 도지역의 120개 기초지자체를 대상으로 한다고 공모 지침에 명시하고 있다. 일반농산어촌개발사업의 경우 사업유형에 따라 테마형 서비스 거점은 읍면 단위에 조성하고, 시군 역량강화사업은 전체 사군을 대상으로 진행한다.

이처럼 도시와 농산어촌지역의 개별 법령에 따른 부처사업 지원이 가능한 대상지역이 다르고, 지원 성격에 따라 공모 대상 지역이 다른 경우도 있기 때문에 개별 공간정책의 지원대상과 특성에 대해서는 보다 면밀한 종합 검토를 통하여 연계 추진 전략을 도출할 필요가 있다.



[그림 4-3] 공간정책 대상지역의 공간적 분포 특성(예시)

[표 4-1] 지역균형발전 관련 법령과 정책지원 대상지역의 구분

구분	관련 법령	정의	대상지역	주관 부처
① 낙후지역	지역개발 및 지원에 관한 법	국가균형발전특별법의 성장축진지역 및 특수상황지역	106개 시군	-
	① 성장축진지역	국가균형발전 특별법 생활환경이 열악하고 개발수준이 저조하여 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위해 기반시설의 구축 등 특별한 배려가 필요한 지역	70개 시군 (수도권, 제주 제외)	국토부
	② 특수상황지역	국가균형발전 특별법 접경지역, 개발대상도시 새만금사업지역	36개 시군	-
	접경지역	접경지역지원 특별법 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 맞닿아 있는 시군	15개 시군	행안부
	개발대상도시	도시개발 촉진법 개발이 필요하다고 인정되는 섬	188개 도서 (21개 시군)	행안부
	새만금사업지역	새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 안쪽 토지, 호소 등 지역	1개 사업	국토부
	③ 지역활성화지역	지역개발 및 지원에 관한 법 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 특별한 배려가 필요한 지역	22개 시군	국토부
② 인구 감소지역	④ 인구감소지역	국가균형 발전특별법 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시군·구	89개 시군 (서울제외)	행안부
	⑤ 인구관심지역	지방자치단체 기관관리기본법 인구감소지역 외 인구감소지수가 높은 지역	18개 시군 (서울제외)	행안부
③ 쇠퇴지역 (도시재생활성화지역)		도시재생 특별법 인구감소, 사업체감소, 노후주택증가의 지정요건 중 2개 이상 해당하는 읍면동 단위를 도시재생활성화지역으로 지정	228개 시군	국토부

[표 4-2] 지역균형발전 관련 지표별 대상지역 현황

구분	국토부·행안부	행안부		한국고용정보원	산업연구원
	성장촉진지역 (70)	인구감소지역 (89)	관심지역 (18)	소멸위험지역(113)	K-지방소멸(59)
서울	-	-	-	-	-
부산	-	서구, 동구, 영도구 (3)	중구, 금정구 (2)	중구, 서구, 동구, 영도구 (4)	영도구, 서구 (2)
대구	-	서구, 남구 (2)	-	서구 (1)	-
인천	-	강화군, 옹진군 (2)	동구 (1)	강화군, 동구, 옹진군 (3)	옹진군, 강화군 (2)
광주	-	-	동구 (1)	-	-
대전	-	-	동구, 중구, 대덕구 (3)	-	-
울산	-	-	-	-	동구 (1)
세종	-	-	-	-	-
경기	-	연천군, 가평군 (2)	동두천시, 포천시 (2)	동두천시, 포천시, 여주시, 연천군, 가평군, 양평군 (6)	연천군, 가평군 (2)
강원	태백시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군 (8)	태백시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 고성군, 양양군 (12)	강릉시, 동해시, 속초시, 인제군 (4)	강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 삼척시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군 (16)	고성군, 삼척시, 정선군, 영월군, 태백시, 화천군, 인제군, 평창군, 양양군, 양구군 (10)
충북	보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군 (5)	제천시, 보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군 (6)	-	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 충주시, 제천시, 옥천군, 음성군 (8)	단양군, 보은군, 영동군 (3)
충남	공주시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 예산군 (6)	공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 예산군, 태안군 (9)	-	금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군, 공주시, 보령시, 서산시, 논산시, 당진시, 홍성군, 예산군 (12)	태안군, 서천군 (2)
전북	정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고령군, 부안군 (10)	정읍시, 남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고령군, 부안군 (10)	익산시 (1)	진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군 (13)	장수군, 임실군, 무주군, 부안군, 순창군, 진안군 (6)
전남	담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군 (16)	담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군 (16)	-	곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군, 여수시, 나주시, 담양군, 화순군, 영암군, 영광군, 장성군 (18)	신안군, 구례군, 영암군, 보성군, 강진군, 장흥군, 완도군, 함평군, 영광군, 해남군, 고흥군, 함평군, 영광군, 곡성군 (13)
경북	안동시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울진군, 울릉군 (16)	안동시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울진군, 울릉군 (16)	경주시, 김천시 (2)	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 김천시, 인동시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 예천군, 울진군, 울릉군 (19)	청송군, 봉화군, 영양군, 울릉군, 군위군, 울진군, 청도군, 영덕군, 의성군 (9)
경남	밀양시, 의령군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군 (9)	밀양시, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군 (11)	통영시, 사천시 (2)	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 합천군, 통영시, 사천시, 밀양시, 함안군, 거창군 (13)	의령군, 산청군, 하동군, 고성군, 함양군, 통영시, 밀양시, 합천군 (9)
제주	-	-	-	-	-

4) 각 부처사업 패키지 추진시 중복지원 가능지역의 검토

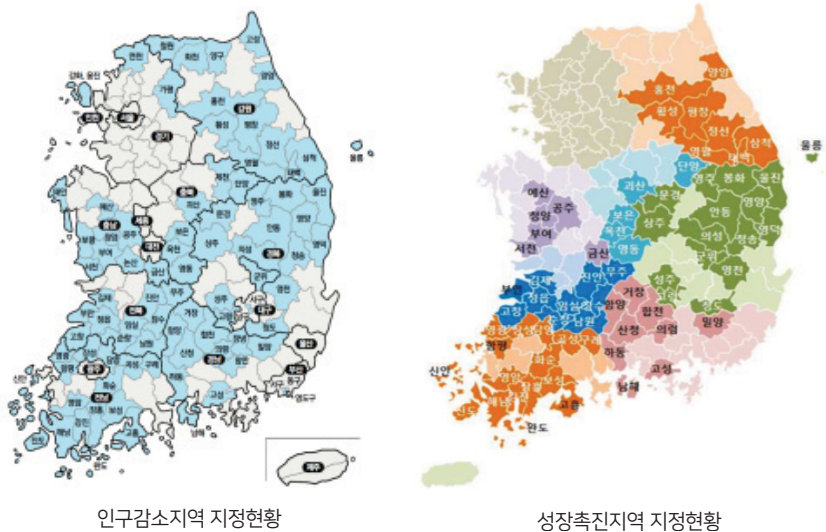
관계법령에 따라 각 부처사업의 공간 분포 및 대상지역 현황을 고려할 때, 특정 지역에 대하여 부처연계사업을 패키지화 할 경우 해당 부처사업을 적용할 수 있는 대상지역은 아래와 같이 고려될 수 있다.

예를 들어, 지역활력타운 조성사업의 국비지원 대상지역은 7개 도 지역의 120개 기초지자체이나, 지방소멸기금을 중복으로 활용하고자 할 경우 9개 광역시/도의 89개 인구감소지역과 18개 인구관심지역으로 지정된 지역 중 광역시에 포함된 기초지자체는 제외한다. 여기에 지역수요맞춤사업을 중복으로 지원받고자 하는 경우 7개 도 지역의 70개(군위군 제외시 69개) 성장촉진지역으로 지정된 지자체와 중첩되는 지자체를 추출한다. 최종적으로 지역활력타운 대상 120개 기초지자체 중 지방소멸대응기금과 지역수요맞춤지원사업 국비지원을 패키지로 구성할 수 있는 지자체는 65개 지자체로 축소된다. 어촌신활력 사업도 패키지와 할 경우에는 항만과 어항을 보유한 11개 광역시/도의 81개 기초지자체 중 6개 도 지역의 25개 기초지자체로 더욱 축소된다.

[illegible]

[그림 4-4] 지방소멸기금-지역개발사업-지역활력타운-어촌신활력 부처사업의 중복지원 가능지역

- * 인구감소지역 : 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 및 같은 법 시행령 제3조, 89개 시군구, 인구감소지역을 관할하는 시도(11개), 지정주기 5년('21.10월 최초 지정)
- * 성장촉진지역 : 지방분권균형발전법에 따라 생활환경 열악하고 개발수준 저조하여 지역사회기반시설 구축 등에 배려가 필요한 지역으로 5년마다 인구감소 및 재정여건 등을 평가하여 지방 시 군 70곳을 지정, 지역개발계획 수립 및 국가 지원(1곳당 국비 150억원 지원)



[그림 4-5] 인구감소지역 및 성장촉진지역 지정 현황

1.2. 부처연계사업의 지원 현황 및 사업 특성

1) 지방소멸대응기금

(1) 지방소멸 대응기금 배분 현황

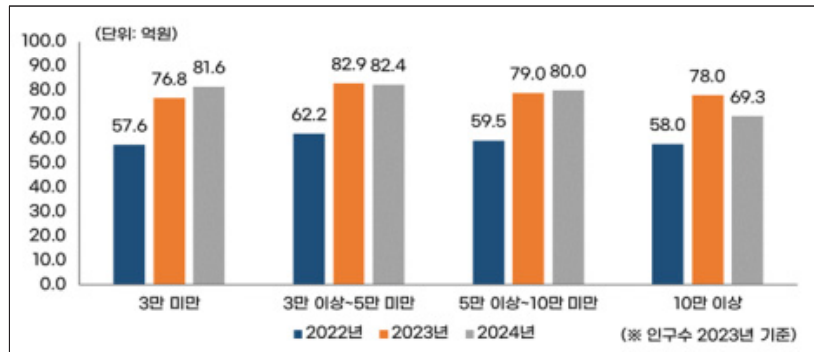
① 기본현황

지방소멸대응기금은 2022년부터 2024년 현재까지 총 3개년에 대한 투자계획서가 수립되었으며, 이를 통해 총 2조 7천5백억 원의 지방소멸대응기금이 배분되어 사업이 운영되고 있다. 2022년도는 제도 도입으로 인한 사업추진의 어려움 등을 고려하여 총 기금의 75%(7,500억 원)만 집행되었으며, 2025년도 투자계획서는 '24년 상반기에 수립·완료 후 하반기에 평가할 예정이다.

② 인구규모별 배분 규모

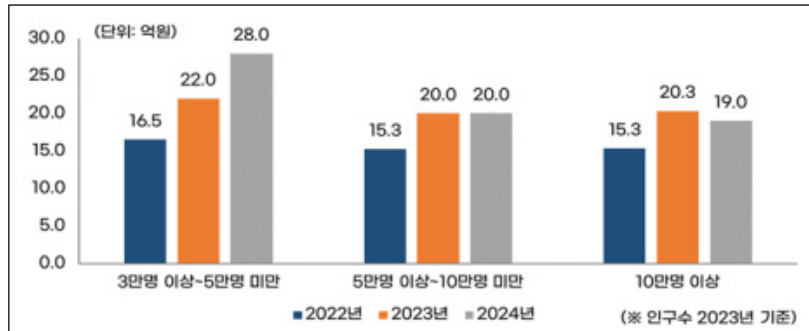
2022년부터 2024년까지 인구규모별 인구감소지역의 평균 지방소멸대응기금 배분액을 살펴보면, '23년 대비 '24년에 인구 3만명 미만인 지방자치단체의 평균 배분액은 약 4.8억 원 증가한 것으로 나타났고, 인구 5만명 이상~10만명 미만인 지방자치단체의 평균 배분액도 약 1억 원 증가한 것으로 나타났다.

반면, 인구 3만명 이상~5만명 미만인 지방자치단체와 인구 10만명 이상인 지방자치단체는 '23년 대비 '24년에 평균 기금배분액이 감소한 것으로 나타났으며, 지방자치단체당 평균 감소액은 인구 10만명 이상이 약 8.7억 원으로 나타나 가장 큰 폭의 변화가 있었던 것으로 분석되었다.



[그림 4-6] 인구규모별 인구감소지역 평균 지방소멸대응기금 배분액(2022~2024년)

2022년부터 2024년까지 인구규모별 관심지역의 평균 지방소멸대응기금 배분액을 살펴보면, 인구 3만명 이상~5만명 미만에 해당하는 지방자치단체에서 가장 크게 기금 배분액이 증가하였다. 인구 3만명 이상~5만명 미만의 관심지역은 '22년 대비 '24년의 평균 기금배분액이 약 2배 수준으로 증가하였으며, '23년과 비교했을 때는 지방자치단체별로 평균 6억 원을 더 배분받은 것으로 나타났다. 한편, 인구 5만명 이상~10만명 미만에 해당하는 지방자치단체에서는 '23년 대비 '24년에 기금배분액 규모에 변화가 없었으며, 인구 10만명 이상에 해당하는 지방자치단체는 평균 기금배분액이 약 1.3억 원이 감소하였다.

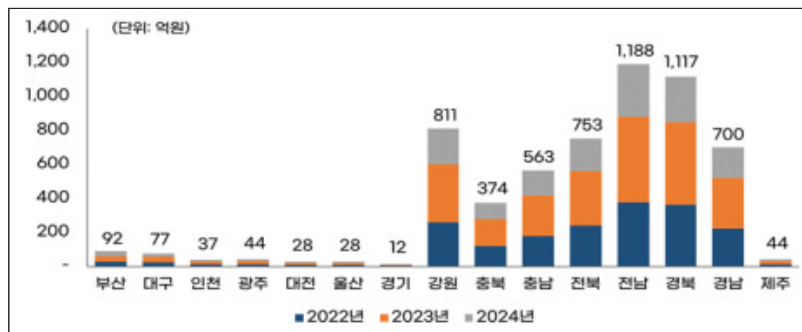


[그림 4-7] 인구규모별 관심지역 평균 지방소멸대응기금 배분액(2022~2024년)

③ 광역시도별 배분 규모

2022년부터 2024년까지 배분된 지방소멸대응기금(광역지원계정, 기초지원계정)을 광역시도별로 분석하였다.

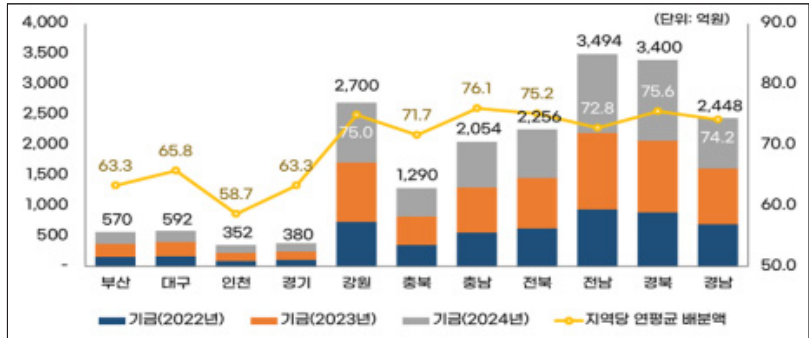
먼저, 광역지원계정의 경우 도가 광역시보다 분배액이 컸으며, 이는 도에 속한 인구감소지역이 많고 배분계수도 높기 때문이다. 3개년 총액을 기준으로 전라남도가 1,188억 원으로 가장 많았고, 이어서 경상북도 1,117억 원, 강원도 811억 원 순으로 나타났다. 광역시 중에서는 부산이 가장 많이 배정받았다.



[그림 4-8] 지방소멸대응기금 광역지원계정 분배액(2022~2024년)

인구감소지역의 지방소멸대응기금(기초지원계정) 분배액을 광역시도별로 살펴본 결과에서도 3개년(2022~2024년) 총액을 기준으로 전라남도가 가장 많고, 경상북도, 강원도 순으로 나타났다. 광역시 중에서는 대구광역시가 592억 원으로 가장 많았다. 반면, 인구감소지역당 평균 배분액(2022~2024년)을 살펴보면 충청남도에 속한

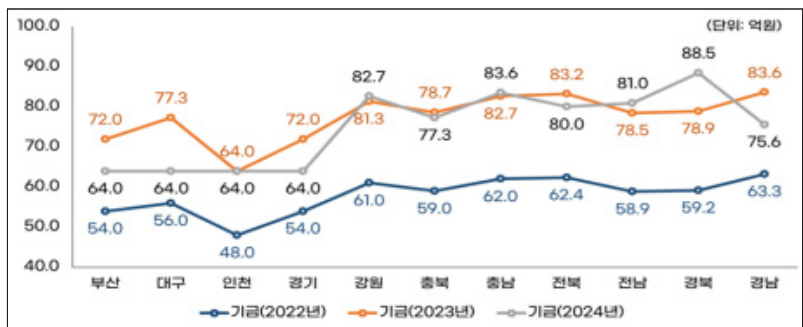
인구감소지역에 매년 평균 76.1억 원으로 가장 많은 금액이 배분된 것으로 나타났으며, 이어서 경상북도, 전라북도 순으로 나타났다. 인천광역시에 속한 인구감소지역이 평균 58억 7천만원으로 가장 적게 배분된 것으로 나타났으며, 충청남도에 속한 지역과 비교하면 평균 약 17억 4천만 원이 적게 배분되었다.



[그림 4-9] 광역시도별 지방소멸대응기금 기초지원계정(인구감소지역) 분배액(2022~2024년)

연도별 인구감소지역의 평균 지방소멸대응기금(기초지원계정) 배분액을 살펴보면, '23년 대비 '24년에 평균 기금배분액이 증가한 지역은 경상북도, 전라남도, 강원특별자치도, 충청남도에 불과한 것으로 나타났다. 해당 광역지방자치단체에 속한 지역들이 '24년도 투자계획서 가 더 우수한 평가를 받았음을 유추할 수 있다.

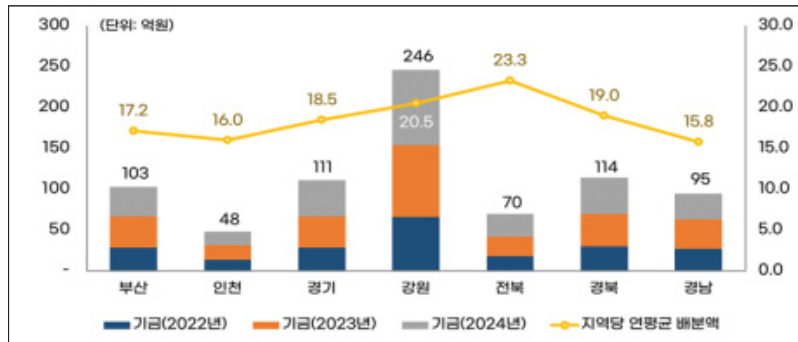
한편, 광역시(부산, 대구, 경기, 인천)에 속한 인구감소지역은 '24년도에 모두 평균 분배액이 64억 원으로 동일한 것으로 나타났다.



[그림 4-10] 인구감소지역당 평균 지방소멸대응기금 기초지원계정 분배액(2022~2024년)

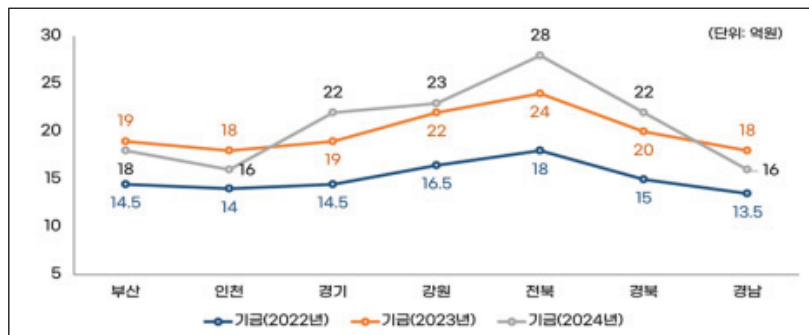
광역시도별 관심지역의 지방소멸대응기금(기초지원계정) 분배액을 살펴보면, 강원특별자치도에 총 246억 원으로 가장 많은 지방소멸대응기금이 배정된 것으로 나타났다.

이는 두 번째로 높은 경기도와 비교해도 약 2배 이상 많은 배분액이다. 반면, 관심 지역당 평균 배분액(2022~2024년)을 살펴보면 전라북도에 속한 지역이 매년 평균 23.3억 원으로 기금배분액이 가장 높았으며, 경상남도과 인천광역시시는 약 16억 원으로 낮은 편에 속하는 것으로 나타났다.



[그림 4-11] 광역시도별 지방소멸대응기금 기초지원계정(관심지역) 분배액(2022~2024년)

강원특별자치도는 타 광역시도에 비해 지방소멸대응기금을 배분받는 관심지역이 많으면서 동시에 개별 지역당 평균 기금배분액도 높은 지역에 속하는 것으로 나타났다. 연도별 관심지역의 평균 지방소멸대응기금(기초지원계정) 배분액을 살펴보면, '23년 대비 '24년에 평균 기금배분액이 증가한 지역은 경기도, 강원특별자치도, 전라북도, 경상북도로 나타났다. 부산광역시와 인천광역시, 경상남도는 '23년 대비 '24년에 평균 기금배분액이 감소하였다. 전라북도에 속한 관심지역은 익산시 1곳으로 지난 3년간 타 광역시에 속한 관심지역에 비해 평가 결과가 우수하여 평균적으로 높은 금액을 배정받은 것으로 나타났다.



[그림 4-12] 관심지역당 평균 지방소멸대응기금 기초지원계정 분배액(2022~2024년)

(2) 지방소멸대응기금 투자계획의 사업내용 및 특성 분석

① 분석개요

지방소멸대응기금을 배분받는 시·군·자치구를 대상으로 사례지역을 선정하여 지방소멸대응기금이 어떤 유형의 공간사업에 활용되었는지에 대하여 분석하였다. 분석에 활용한 자료는 ‘2023년도 지방소멸대응기금 투자계획’이며, 인구 규모와 소속 광역지자체 유형을 고려하여 총 10곳을 선정하였다. 사례지역에서 지방소멸대응기금을 활용하여 추진하는 전체 계획사업을 대상으로 사업의 유형을 구분하고, 공간사업에 해당하는 사업을 중심으로 세부내용을 분석하였다.

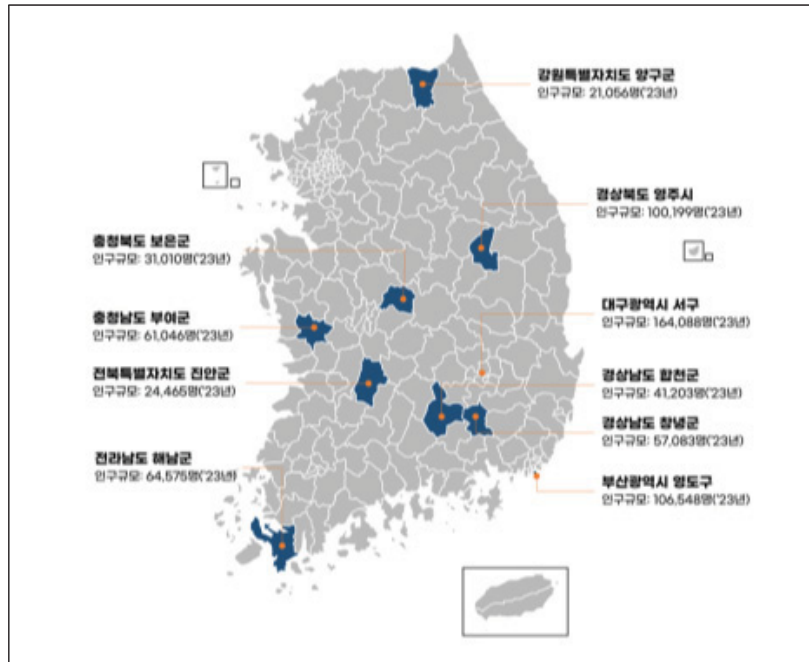
② 대상 사례지역 현황

분석 대상 사례지역은 총 10곳으로 인구 규모와 소속 광역지자체 유형을 고려하여 5만 명 이하 4곳, 5만 명 초과 10만 명 이하 3곳, 10만 명 초과 3곳을 선정하였다. 대상지역은 부산광역시 영도군, 대구광역시 서구, 강원특별자치도 양구군, 충청북도 보은군, 충청남도 부여군 전북특별자치도 진안군, 전라남도 해남군, 경상북도 영주시, 경상남도 합천군, 창녕군이 해당된다. 해당 지역들은 평균적으로 약 217억원(‘22~’24년)의 지방소멸대응기금을 배분받은 것으로 나타났다.

[표 4-3] 사례지역 현황(2023년 12월 기준)

구분		양구군	보은군	진안군	합천군	부여군
광역시도		강원	충북	전북	경남	충남
인구규모		21,056	31,010	24,465	41,203	61,046
면적(km)		700.85	584.55	787.12	983.42	624.69
행정구역		1읍 4면	1읍 10면	1읍 10면	1읍 16면	1읍 15면
재정자립도		9.6	10.4	7.0	8.1	9.4
기금 분배액	2022년	60	60	60	60	72
	2023년	80	80	80	80	96
	2024년	64	80	64	64	144
	합계	204	220	204	204	312
구분		해남군	창녕군	영도구	서구	영주시
광역시도		전남	경남	부산	대구	경북
인구규모(명)		64,575	57,083	106,548	164,088	100,199
면적(km)		992.48	533.46	13.98	17.74	668.49
행정구역		1읍 13면	2읍 12면	11동	17동	1읍9면10동
재정자립도		7.7	13.1	10.7	13.9	11.5
기금 분배액 (억원)	2022년	54	54	54	60	60
	2023년	72	72	72	80	80
	2024년	112	64	64	64	64
	합계	238	190	190	204	204

주) 재정자립도는 세입과목 개편 후 자료임



[그림 4-13] 사례지역 분포

③ 주요 사업 유형

인구감소지역 및 관심지역에서 수립한 <2023년도 지방소멸대응기금 투자계획>을 토대로 지방소멸대응기금을 활용하여 지역에서 추진하는 사업들의 유형을 분류하였다. 사업의 형태와 목적을 바탕으로 구분한 결과, 크게 7개 유형으로 구분할 수 있다.

먼저, ‘주거시설공급 사업’은 지역민 또는 귀농·귀촌인구, 청년·신혼부부, 내·외국인 근로자, 단기형 체류인구 등이 머무를 수 있는 주거 형태의 시설을 공급하는 사업을 의미한다. 사례지역에서 추진하는 관련 사업으로는 경남 합천군의 ‘청년·신혼부부 행복주택 건립’ 사업, 경북 영주시 ‘귀농·귀촌인 정착준비 보금자리 조성’ 사업, 전북 진안군 ‘진안고원 공공임대주택 조성’ 사업, 충남 부여군 ‘농촌 근로자(외국인+내국인) 기숙사 건립’ 사업, 충북 보은군 ‘수요맞춤형 주거공간 조성’ 사업 등이 있다.

[표 4-4] 지방소멸대응기금 투자계획서상 주요 사업 유형

구분		설명
주거시설공급		- 지역 내 청년·신혼부부·고령자 등을 위한 임대주택 구축, 내·외국인 근로자 숙소사, 체류형 단기주거시설 구축 등 수요맞춤형 주거시설 공급 사업
인프라 조성	생활	- 의료시설, 문화·예술시설, 체육시설, 보육시설, 복지시설, 청소년시설, 쉼터, 공원 조성 등 주민들의 생활편의 향상을 위한 시설 조성 사업
	산업·일자리	- 산업단지 조성, 일자리지원센터, 인큐베이팅센터, 위케이션 공간조성, 스마트팜 조성 등 산업기반 구축 및 일자리 확보를 위한 지원사업
	관광	- 관광지 개발, 관광시설(모노레일, 스마트모빌리티, 안내소, 체험시설 등), 숙박시설(캠핑장, 호텔 등) 설치 관련 사업
정주환경개선		- 도로난간, 골목길, 공원시설, CCTV 등의 시설 정비, 도로포장 및 보행환경 개선, 경로당 리모델링 등 노후시설 재정비 및 리모델링 사업
거점공간조성 및 활성화		- 광장·특화거리 조성, 예술인마을, 특화마을 조성 등 지역 내 인구활력 거점공간 조성 사업
기타		- 취업 연계 프로그램, 학습지원, 지역 네트워크 운영, 일자리 지원, 인재양성 프로그램 등 소프트웨어 사업 - 그 외 공간사업에 해당하지 않는 사업

인프라 조성 사업은 생활 인프라, 산업·일자리 관련 인프라, 관광인프라 조성 사업으로 구분된다. ‘생활 인프라 조성 사업’은 지역 내 주민들의 생활편의 향상을 위한 의료시설, 공연장·미술관, 체육시설, 보육시설 등을 조성하는 사업으로 개별 건축물의 기능적 역할을 강조하는 사업이 해당된다. 사례지역에서 추진하는 관련 사업으로는 강원 양구군의 ‘버드나무 예술창고 조성’ 사업과 ‘취약지역 의료인프라 구축’ 사업, 경남 창녕군 ‘글로벌 평생학습관 조성’ 사업과 ‘권역별 파크골프장과 체육시설 확충’ 사업, 경남 합천군의 ‘스마트 미래학교 조성’ 사업, 경북 영주시 ‘유희공간을 활용한 생활체육공원 조성’ 사업, 전북 진안군 ‘전세대 학습공간 모두배움터 조성’ 사업, 충남 부여군 ‘공립치매 전담형 종합요양시설 건립’ 사업, 충북 보은군 ‘원스톱 복지플랫폼 구축’ 사업 등이 있다.

‘산업·일자리 인프라 조성 사업’은 지역 내 특화산업 육성이나 일자리 지원 등을 위하여 추진되는 시설 조성사업으로 위케이션 공간조성, 스마트팜 구축, 일자리지원센터 설립 등의 사업이 해당된다. 사례지역에서 추진하는 관련 사업으로는 경남 합천군의 ‘산림 체류형 청년창업센터 조성’, ‘수제형 로컬푸드 청년창업 육성’ 사업, 전남 해남군 ‘스테이션H(솔라시도 스마트 쉼터) 조성 및 운영’ 사업, 대구 서구 ‘첫걸음 과학기술인 인큐베이팅 센터 조성 및 인재육성’ 사업 등이 있다.

‘관광인프라 조성 사업’은 관광지 개발이나 관광시설 확충 등에 관한 사업을 의미하는 것으로 중단기형 여행객·방문객을 대상으로 하는 관광분야 인프라 조성사업이 해당된다. 사례지역에서 추진하는 관련 사업으로는 강원 양구군의 ‘양구 종합관광 안내센터 조성’ 사업, ‘Designed by MZ 포토존 조성’ 사업, 경남 창녕군 ‘자하곡 힐링숲 조성’ 사업, 경남 합천군 ‘합천운석충돌구 상징물 건립’ 사업, 경북 영주시 ‘삼가리 여우 휴게마당 조성’ 사업, 전북 진안군 ‘진안고원 촌스런 마을여행 활성화’ 사업, ‘체류형 관광을 위한 다양한 체험 및 숙박시설 조성’ 사업, 충남 부여군 ‘백마강 반산저수지 실감형 디지털 테마파크’ 사업 등이 있다.

‘정주환경 개선 사업’은 지역 주민들이 생활하는 데 필요한 다양한 물리적 환경을 개선하여 삶의 질을 높이는 것을 목표로 하는 사업으로서 노후주택 리모델링 등의 주거환경 개선, 도로정비·교통시설물 교체 등 교통인프라 개선, 가로수 식재·쓰레기 처리 등의 환경개선 사업 등이 포함된다. 사례지역에서 추진하는 관련 사업으로는 강원 양구군의 ‘생활밀착형 탄소흡수 정원 조성사업’이 있다.

‘거점공간조성 및 활성화 사업’은 개별 시설물 단위가 아니라 주변 공간까지 포함하여 지역의 인구활력 증대를 위한 거점공간을 조성하는 사업으로 광장·특화거리 등의 조성, 특화마을 조성 사업 등이 해당된다. 사례지역에서 추진하는 관련 사업으로는 강원 양구군의 ‘백토마을 강원거점 공예 지역특성화’, 경남 창녕군 ‘청년 거점공간 확충’, 전남 해남군 ‘해남 예술인촌 조성’ 사업 등이 있다.

마지막으로 ‘기타 사업’은 취업·일자리, 학습, 인재양성 등을 위한 소프트웨어 사업과 상위 공간사업 유형에 해당하지 않는 사업들이 포함된다. 사례지역에서 추진하는 관련 사업으로는 강원 양구군의 ‘공정관광기반 로컬크리에이터 양성사업 추진’ 사업, 경남 창녕군 ‘어린이집 특별활동 지원’ 사업, 경북 영주시 ‘인구활력센터 조성’ 사업, 대구 서구 ‘1인 가구 지역상생 해피 파트너스 사업’, 부산 영도구 ‘인구 활력이음 사업’, 전남 해남군 ‘내집에서 99세까지 건강하게 프로젝트’ 사업, 전북 진안군 ‘특화교육 운영’ 사업, 충남 부여군 ‘귀농귀촌유입 및 정착 프로그램 사업’ 사업, 충북 보은군 ‘웰컴! 보은! 네트워크운영’ 사업 등이 해당된다.

2) 지역활력타운

(1) 8개 부처사업 연계지원을 통한 생활인프라+서비스+주거 통합 조성

지역활력타운은 2023년부터 시작된 지역균형발전 정책사업으로, 지방소멸 위기 대응, 은퇴자·청년들의 지방 정착 지원을 목적으로 수도권 인구의 지방 이주 수요에 적합한 맞춤형 주거 및 도시 수준의 생활시설 및 서비스를 제공하고자 하는 특성이 있다.

지역활력타운의 강점은 8개 부처가 협력하여 부처사업을 패키지로 지원함으로써 지방 소도시·농촌지역의 부족한 생활거점 인프라 및 서비스 도입, 지역의 정주여건 개선으로 정주인구 증가 및 외지인 유입 활성화의 기회가 될 수 있어 인구감소·고령화 지역에서 특히 주목하는 정책이다.

특히, 지방시대위원회-부처-지자체의 지역발전투자협약 체결을 통해 정부의 사업 지원이 확보됨에 따라 지자체의 개별 공모 신청기간 단축 및 사업비 사전확보가 가능하다는 장점이 높다. 지역활력타운 공모 사업으로 선정시 각 부처의 검토를 거쳐 확정하며, 각 부처사업의 선정 인정 또는 개별 공모사업 추진시 가점이 부여된다. 부처사업은 유형 및 예산규모가 다양하여 국토부에서 지역별 자문건축가 파견으로 전체사업의 균형과 특색있는 단지조성을 지원하고, 추진단계별 컨설팅 및 지역개발계획 수립으로 민간시행 사업의 실현가능성 향상 및 사업진행 관리를 지원하고 있다.



[그림 4-14] 지역활력타운 조성 예시

출처 : 2023년도 지역활력타운 공모 지침, 국토부

(2) 부처연계사업 메뉴판 제공

지역활력타운 공모 지침에서는 다부처 연계지원 가능사업을 메뉴판식으로 제시하고 있다. 2023년도에는 국토부, 행안부, 문체부, 해수부, 농림부, 복지부, 중기부의 7개 부처가 10개 국비지원사업을 메뉴판으로 제시하였고, 2024년도에는 교육부의 합류로 총 8개 부처의 18개 사업을 제시하고 있다. 2023년도 공모 대비 2024년도에는 교육부의 학교복합시설 건립 지원사업 외에 농촌 노인/아이 돌봄 및 로컬브랜딩/크리에이터 육성 등 일자리 관련 S/W 프로그램이 다수 추가되었다.

[표 4-5] 지역활력타운 연계지원 부처사업 지원내용 및 특성

부처(8)	사업명(18)	지원한도	지원대상	지원내용	통합공모 지원방향	비고
행안부	지방소멸대응기금	지역여건에 따라 선정	인구감소지역	기반시설조성	사업지원	H/W+S/W
	로컬브랜딩활성화	13억원 (국비5:지방비5)	희망 시·군·구	로컬브랜딩 활성화 사업비용	가점부여	S/W(신규)
국토부	지역수요맞춤지원	30억원	성장촉진지역	교통 및 공공 문화 체육시설, 지역주민 편의증진 사업	사업지원	H/W+S/W
	도시재생/우동살	50억원 (국비6:지방비4)	도시재생활성화 지역	생활편의시설 공급, 주거지 정비	가점부여	H/W+S/W
교육부	학교복합시설	총 사업비의 20~50%	지자체·교육청 공동신청, 지역현안 사업	교육·돌봄, 체육·문화 융도 학교복합시설 건립비 지원	우선선정	H/W+S/W (신규)
문체부	국민체육센터	30억원	지자체(광역 및 기초) 자본보조	시설 건립비 지원	사업지원	H/W
복지부	노인맞춤돌봄서비스	타운 내 독거노인 등 거주자수를 반영하여 시·군·구 연간 대상자 수 배정	독거노인 등	안전지원, 사회참여, 생활교육, 일상 생활분야 서비스 지원	우선배정	S/W
	응급안전안심서비스		독거노인 및 장애인	ICT장비 설치·정비 및 안부확인 등	우선배정	S/W
	노인일자리사업	타운 내 65세 이상 거주자 수를 반영하여 연간 시·군·구 일자리 수 배정(국비5:지방비5)	65세 이상 노인	노인 대상 일자리 제공	우선배정	S/W
농림부	농촌돌봄농장	55백만원	사회적 농업 실천 중인 농촌지역 소재 조직	사회적 농업활동 운영비, 네트워크구축 비용, 기획비, 홍보비, 시설비 등	가점부여	S/W
	농촌아이돌봄지원	개소당 시설비 152백만원, 운영비 13.7백만원 (국비5:지방비5)	농촌 읍면·도서지역 영유아 현원 3~10인 이하 국공립·사회복지법인 어린이집	시설비, 운영비	우선선정	S/W
해수부	어촌신활력증진	70억원	국가어항외범정어항배후 지역, 어촌마을	생활서비스거점시설 (어촌스테이션) 조성 및 창업지원 등	가점부여	H/W+S/W
	청년어업인 정착지원	어촌정착금 1인당 최대 월 110만원	만40세 미만, 수산업경력 3년 이하 청년어업인	수산업 경영비 및 가계자금 지원	가점부여	S/W(신규)
중기부	중소기업 혁신바우처	최대 50백만원	주 업종이 제조업인 중소기업	컨설팅, 기술지원, 마케팅 프로그램	가점부여	S/W(신규)
	신사업창업사관학교	최대 40백만원	예비창업자(소상공인)	창업상담·지도·교육, 사업화자금 패키지 지원	가점부여	S/W(신규)
	로컬크리에이터	최대 40백만원	로컬크리에이터 총족 소상공인	로컬크리에이터 비즈니스모델(BM) 구체화, 멘토링, 브랜딩, 마케팅 자금	가점부여	S/W(신규)
	로컬브랜드 창출	최대 2.5억원	로컬크리에이터가 대표기업인 3개사 이상 팀	골목상권 브랜드화를 위한 상권 기획, 교육·컨설팅, 사업화 소요자금	가점부여	S/W(신규)
	소상공인 성장지원	최대 1억원	소상공인	선발된 유망 소상공인에 대해 사업 고도화 자금 지원	가점부여	S/W(신규)

자료 : 도시민의 지방 정착을 위한 지역활력타운 조성방안(문준경 외, 2024)

(3) 지자체의 부처연계사업 구성 특성

지자체는 부처사업 메뉴판에 제시된 사업을 자율적으로 선택하여 패키지와 하고, 지역 여건에 적합한 국비 지원 사업의 규모를 제안하고 있다. 지역활력타운 공모기간에 지자체가 준비중인 구상안에 대한 분석 연구(문준경 외, 2024)를 인용하면, 2023년도 사전컨설팅을 실시한 40개 사업계획은 부처사업 총 167개를 포함하여 평균 4.2개의 연계사업을 패키지로 구성하고 있다. 2024년도 사전컨설팅을 신청한 38개 사업 중 사업내용을 확인할 수 있는 36개 사업은 부처사업 총 136개를 포함하여 평균 3.8개 연계사업을 구성하였고, 총사업비 규모는 평균적으로 200억~300억원 사이로 분포하는 특성이 나타났다.

연계사업은 대부분 지방소멸대응기금 활용, 지역수요맞춤지원사업, 국민체육센터 건립 계획을 포함하고 있으며, 대규모 지원사업(H/W, H/W+S/W)을 주로 매칭하고, S/W프로그램 매칭은 상대적으로 적은 경향이 나타났으며, 2023년과 2024년에 각각 최종 선정된 사업구역의 경우에도 유사하였다.

공모 지침에 제시된 사업 외에 타 국비지원사업과의 연계계획은 미흡한 편이며, 기 선정된 국비 지원사업만 연계사업 개념으로 나열하는 경우가 대부분이었다. 이는 다부처 메뉴판사업 외에는 연계부처사업의 선정 및 예산확보 가능성을 담보할 수 없고, 차후 년도에는 해당 부처의 공모계획 지속 여부가 모호하거나 개별 공모시기가 상이한 경우는 사업구상에서 다루지 못하는 것으로 파악되었다.

[표 4-6] 2023년도 지역활력타운 부처사업 연계구상 현황(지자체 평균 4.2개 구상)

부처사업		사전컨설팅(40)		최종 선정(7)		비고
부처(7)	사업명	사업수	비율	사업수	비율	
계(사업수)		167	100%	25	100%	
행안부	지방소멸대응기금	39	23%	7	28%	H/W+S/W
국토부	지역수요맞춤지원	32	19%	6	24%	H/W+S/W
	도시재생(우리동네살리기)	12	7%	4	16%	H/W+S/W
문체부	국민체육센터 건립	26	16%	4	16%	H/W
복지부	노인맞춤돌봄서비스	12	7%	1	4%	S/W
	응급안전안심서비스	5	3%	0	0%	S/W
복지부, 중기부	노인일자리	14	8%	2	8%	S/W
농림부	사회적농장지원	14	8%	1	4%	S/W
	농촌공동아이돌봄	11	7%	0	0%	S/W
해수부	어촌신활력증진	2	1%	0	0%	H/W+S/W

자료 : 문준경 외, (2024)

[표 4-7] 2024년도 지역활력타운 부처사업 연계구상 현황(지자체 평균 3.8개 구상)

부처사업		사전컨설팅(36)		최종 선정(10)		비고
부처(8)	사업명(18)	사업수	비율	사업수	비율	
계(사업수)		136	100%	37	100%	
행안부	지방소멸대응기금	29	21%	9	24%	H/W+S/W
	로컬브랜딩	7	5%	3	8%	S/W(신규)
국토부	지역수요맞춤지원	27	20%	9	24%	H/W+S/W
	도시재생/우동살	8	6%	1	3%	H/W+S/W
교육부	학교복합시설	2	1%	1	3%	H/W+S/W(신규)
문체부	국민체육센터	23	17%	7	19%	H/W
복지부	노인맞춤돌봄서비스	7	5%	1	3%	S/W
	응급안전안심서비스	7	5%	1	3%	S/W
	노인일자리사업	4	3%	1	3%	S/W
농림부	농촌돌봄농장	8	6%	1	3%	S/W
	농촌공동아이돌봄	4	3%	1	3%	S/W
해수부	어촌신활력증진	1	1%	1	3%	H/W+S/W
	청년어업인 정착지원	-	0%	-	0%	S/W(신규)
중기부	중소기업 혁신바우처	1	1%	-	0%	S/W(신규)
	신사업창업사관	2	1%	-	0%	S/W(신규)
	로컬크리에이터	4	3%	1	3%	S/W(신규)
	로컬브랜드	1	1%	-	0%	S/W(신규)
	소상공인 성장지원	1	1%	-	0%	S/W(신규)

자료 : 문준경 외, (2024)

7개 도(道) 지역별로 부처사업의 패키지 경향을 살펴보면, 지자체별 고령자·유소년 등 인구구성, 사회적 인구이동 수요, 각 지역활력타운 컨셉 및 타겟층 설정 등에 따라 국비지원사업을 매칭하는 경향이 나타났다.

[표 4-8] 2023년도 광역지자체별 지역활력타운 부처사업 연계구상 현황(사전컨설팅 기준)

부처사업		사전컨설팅(40)								비고
부처	사업명	계	강원 (7)	충북 (3)	충남 (6)	전북 (6)	전남 (8)	경북 (5)	경남 (5)	
계(사업수)		167	33	16	25	35	26	17	15	
행안부	지방소멸대응기금	39	18%	19%	24%	17%	31%	29%	33%	H/W+S/W
국토부	지역수요맞춤지원	32	9%	19%	12%	17%	31%	29%	27%	H/W+S/W
	우리동네살리기	12	6%	0%	16%	3%	8%	6%	13%	H/W+S/W
문체부	국민체육센터	26	18%	13%	12%	14%	15%	24%	13%	H/W
복지부	노인맞춤돌봄서비스	12	6%	13%	12%	14%	0%	0%	0%	S/W
	응급안전안심서비스	5	6%	6%	0%	6%	0%	0%	0%	S/W
복지중기부	노인일자리사업	14	6%	13%	8%	17%	4%	0%	7%	S/W
농림부	사회적농장지원	14	18%	6%	4%	6%	8%	6%	7%	S/W
	농촌공동아이돌봄	11	12%	13%	8%	6%	0%	6%	0%	S/W
해수부	어촌신활력증진	2	0%	0%	4%	0%	4%	0%	0%	H/W+S/W

자료 : 문준경 외, (2024)

2023년 공모에서는 강원도가 농림부사업(사회적농장, 농촌공동아이돌봄), 전북·충북·충남도에서 복지부사업(노인일자리, 노인맞춤돌봄)을 상대적으로 많이 포함되었다. 2024년 공모에서는 충남도가 혁신일자리 관련 사업(도시재생, 로컬브랜딩, 신사업창업사관, 로컬크리에이터), 경남·충북도는 은퇴자 맞춤 지원사업(노인맞춤돌봄, 응급안전서비스, 농촌돌봄농장 등)을 상대적으로 많이 포함되는 것으로 나타났다.

[표 4-9] 2024년도 광역지자체별 지역활력타운 부처사업 연계구상 현황(사전컨설팅 기준)

부처사업		사전컨설팅(36)								비고
부처	사업명	계	강원 (7)	충북 (2)	충남 (5)	전북 (5)	전남 (7)	경북 (4)	경남 (6)	
	계(사업수)	136	24	7	13	27	23	13	29	
행안부	지방소멸대응기금	29	21%	29%	15%	19%	30%	31%	14%	H/W+S/W
	로컬브랜딩	7	4%	0%	15%	4%	4%	0%	7%	S/W(신규)
국토부	지역수요맞춤지원	27	17%	29%	23%	19%	30%	23%	10%	H/W+S/W
	도시재생/우동살	8	8%	0%	23%	0%	4%	0%	7%	H/W+S/W
교육부	학교복합시설	2	4%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	H/W+S/W(신규)
문체부	국민체육센터	23	29%	14%	8%	11%	13%	31%	14%	H/W
복지부	노인맞춤돌봄서비스	7	0%	14%	0%	11%	0%	0%	10%	S/W
	응급안전안심서비스	7	4%	14%	0%	7%	0%	0%	10%	S/W
	노인일자리사업	4	4%	0%	0%	4%	4%	0%	3%	S/W
농림부	농촌돌봄농장	8	4%	0%	0%	4%	9%	8%	10%	S/W
	농촌공동아이돌봄	4	0%	0%	0%	11%	0%	0%	3%	S/W
해수부	어촌신활력증진	1	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	H/W+S/W
	청년어업인정착지원	-	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	S/W(신규)
중기부	중소기업혁신바우처	1	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	S/W(신규)
	신사업창업사관	2	0%	0%	8%	4%	0%	0%	0%	S/W(신규)
	로컬크리에이터	4	4%	0%	8%	0%	4%	0%	3%	S/W(신규)
	로컬브랜드	1	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	S/W(신규)
	소상공인 성장지원	1	0%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	S/W(신규)

자료 : 문준경 외, (2024)

1.3. 공간정책과 연계한 지방소멸 대응 연계사업 유형화

1) 도시규모 적정화계획 개념¹⁹⁾

도시규모 적정화계획의 개념은 소멸위기 지방중소도시지역의 공간재편을 위한 도시계획으로 “국토계획법”상의 성장관리계획과 연계하여 효율적인 토지이용을 도모하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 일상생활 영위가 가능한 기초생활 인프라 제공 및 효율적인 교통네트워크 구축을 통해 삶의 질 상승을 도모하고자 정립한 개념이다.

‘콤팩트-네트워크 도시’로 전환하기 위한 공간 재편 계획으로 콤팩트-네트워크의 개념은 인구감소 상황에서 생활서비스를 효율적으로 제공하기 위한 도시규모 적정화계획 개념 중 국토 전략의 하나이며, 도시기능 및 인프라를 집약화하고 도시의 고차서비스가 유지되는 인구 규모 확보 전략으로 인구가 급격하게 감소하고 있는 중소도시의 공간재편을 위한 전략이다.

도시규모 적정화 계획에서는 콤팩트-네트워크 도시로의 전환을 위해 확산형 공간 구조에서 압축형 공간구조로 재편하고 효율적인 생활SOC공급을 위한 생활권 등 위계별 거점을 설정하고 있다.

본 연구에서는 선행연구인 ‘도시규모 적정화계획 개념’을 적용하여 콤팩트-네트워크 전략구축을 위해 생활거점에 맞는 생활SOC시설을 집약화하고 효율적인 시설의 이용 및 운영을 위해 생활SOC시설을 복합화 하는 등 생활SOC시설의 합리적인 공급을 유도하고자 하였다. 또한 SOC시설 집약화 및 복합화를 통하여 시설 간 접근성을 강화하고 대중교통 및 마이크로 모빌리티 활용으로 시설 접근성 강화하는 등 생활SOC의 합리적 공급과 효율적인 이용을 통한 생활권 거점 간 접근성 강화하고자 하였다.

2) 도시규모 적정화계획구역 설정

- 도시규모 적정화계획 개념을 활용하여 지방소멸 위기 대응이 필요한 지역을 콤팩트-네트워크 공간구조로 개편하기 위해 전략적 공간으로 도시규모 적정화계획구역을 설정하였다. 도시규모 적정화계획구역은 도시규모 및 적정 인구밀도 등을 고려하여 도시기능유도구역, 생산유도구역, 주거유도구역으로 설정하였다.

19) LH 토지주택연구원, 지방중소도시의 인구감소에 대응한 도시규모 적정화방안 연구, 2023.

먼저 도시기능유도구역은 주거유도구역 내 밀도높은 도심지역으로 지역거점으로 서의 고차서비스를 제공하는 역할을 수용하기 위해 재편되는 구역이며, 생산유도 구역은 기존 산업단지 농공단지 등을 활용하여 산업기능 및 연계서비스를 제공하며, 주거유도구역은 주거기능과 연계된 기초적인 서비스 제공의 역할을 가지고 있다.

본 연구는 사례지역 2곳을 대상으로 각 지자체 해당 지역의 특성에 맞게 도시규모 적정화계획을 통해 각 유도구역을 지정하고 그에 따른 전략을 수립할 수 있도록 진행하였다.

[표 4-10] 도시적정화계획구역 내 유도구역 설정방향

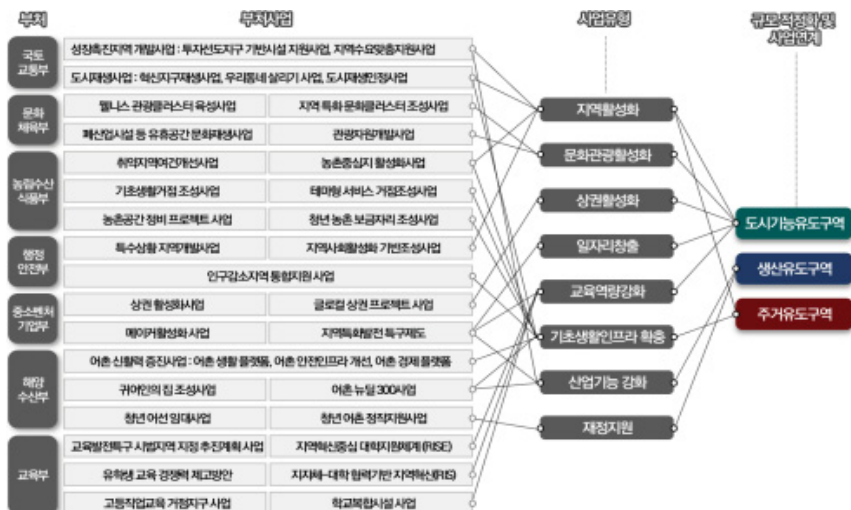
구 분		주요 용도지역	주요 도입기능
도시규모 적정화 계획구역	도시기능유도구역	상업지역	업무, 상업, 행정지원시설
	주거유도구역	주거지역	주거, 근린생활시설
	생산유도구역	공업지역(산업단지, 농공단지 등)	공장, 주거, 근린생활시설
	기타	녹지지역 및 관리지역 등	주거, 근린생활시설 등

3) 연계사업 도출

도시규모 적정화계획 연계사업은 각 부처에서 추진하는 사업의 분류 및 사업유형에 따라 규모 적정화 및 연계사업 유형을 구분하여 적용가능한 연계사업을 도출하였다.

국토교통부, 문화체육관광부 등 7개 범부처에서 추진하는 부처 사업 및 다부처 연계사업의 유형을 지역 활성화, 문화관광 활성화, 상권 활성화, 일자리 창출, 교육 역량강화, 기초생활 인프라 확충, 산업기능 강화, 재정지원으로 구분하였다.

또한 도시규모 적정화 계획을 통해 도시공간 성격에 따라 구분한 도시기능유도구역, 생산유도구역, 주거유도구역에 적합한 사업유형을 고려하여 연계 가능한 부처 사업을 적용하였다.



[그림 4-15] 연계사업 도출 프로세스

각 도시공간 특성에 따라 구분한 도시기능유도구역, 생산유도구역, 주거유도구역의 공간적 대상과 역할을 정의하고 그에 따른 부처사업을 연계하여 지방소멸 위기 대응 전략을 수립하였다.

또한 각 도시규모 적정화계획에 따른 구역 정립 시 도시기능유도구역은 도심 및 지역거점, 생산유도구역은 산업단지, 농공단지, 어촌산업단지, 문화산업단지 등 공업지역, 주거유도구역은 도시지역과 농촌지역, 어촌지역 등 도시지역에 설정하였다.



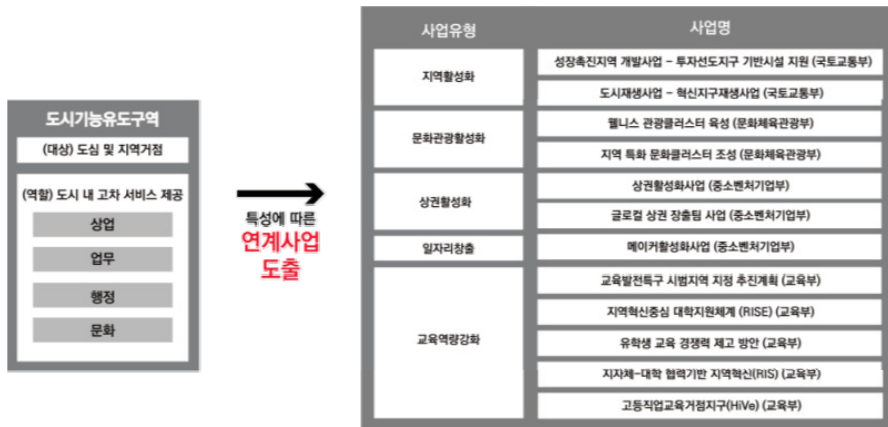
[그림 4-16] 공간전략에 따른 연계사업 구분

(1) 도시기능유도구역 연계사업

도시기능유도구역은 기본적으로 주거유도구역 내에 지정하도록 하며, 도시공간 구조상 원도심 및 신도시 등 도심 및 지역거점에 해당한다.

상업, 금융, 업무, 문화, 숙박 등 도시 내 고차서비스를 제공하는 역할을 정립하였으며, 이와 같은 특성에 따라 지역 활성화, 문화관광 활성화, 상권 활성화, 일자리 창출, 교육 역량강화로 사업유형을 구분하여 총 12개의 연계사업을 도출하였다.

연계사업은 교육부 5개, 중소벤처기업부 3개, 문화체육관광부 2개, 국토교통부 2개 순으로 높게 나타났으며, 교육 관련 행정·업무와 관련 고차 서비스 제공과 관련한 사업 위주로 도출되었다.

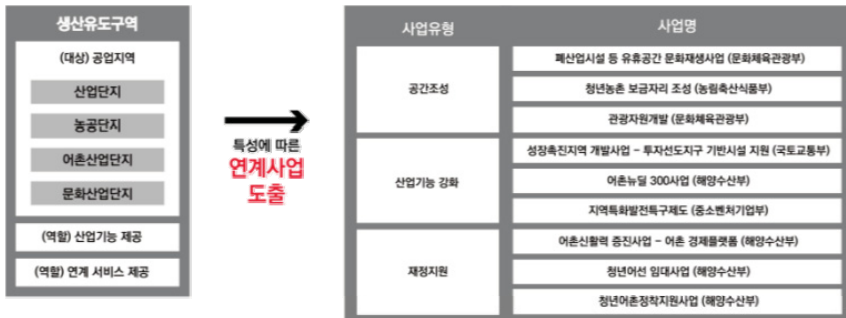


[그림 4-17] 도시기능유도구역 연계사업

(2) 생산유도구역 연계사업

생산유도구역은 농공단지, 산업단지 등의 공업 밀집지역의 재구조화를 위한 산업 기능을 제공하고 이와 연계된 도시서비스를 제공하고자 하는 역할을 정립하였다.

이와 같은 특성에 따라 공간조성, 산업기능 강화, 재정지원으로 사업유형을 구분하여 총 9개의 연계사업을 도출하였으며, 해양수산부 4개, 문화체육관광부 2개, 농림축산식품부 및 국토교통부, 중소벤처기업부 각 1개의 연계사업이 도출되었다.

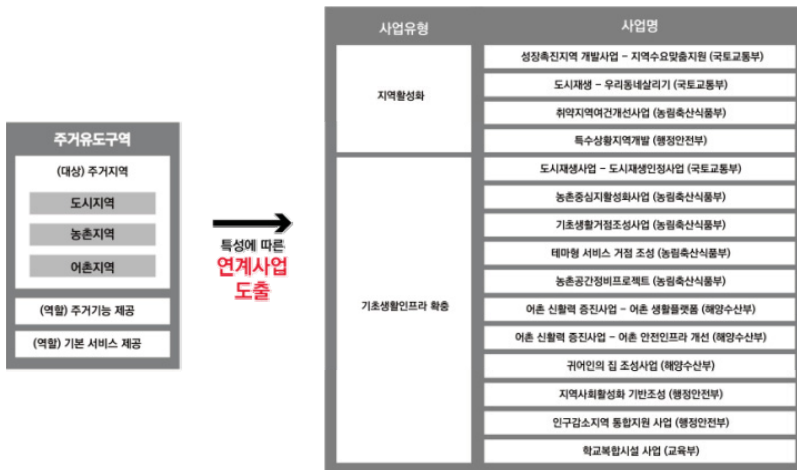


[그림 4-18] 생산유도구역 연계사업

(3) 주거유도구역 연계사업

주거유도구역은 주거기능과 연계된 기본적 서비스 기능 제공하고자 하는 역할로 이와 같은 특성에 따라 지역활성화, 기초생활인프라 확충으로 사업유형을 구분하여 총 15개의 연계사업을 도출하였다.

농림축산식품부 5개, 해양수산부 및 국토교통부 각 3개, 행정안전부 3개, 교육부 1개 순으로 높게 나타났으며, 농촌지역을 대상으로 한 기초생활인프라 확충을 지원하는 사업 위주로 도출되었다.



[그림 4-19] 주거유도구역 연계사업

2. 공간정책과 연계한 지방소멸 대응 사업모델 적용방안 제시

2.1. 사례지역 선정 및 분석 방법검토

1) 사례지역의 선정기준

사례지역의 선정기준은 크게 3단계로 진행되며 먼저, 「지방자치분권 및 지방균형 발전에 관한 특별법」 상의 89개 인구감소지역을 1차 대상으로 한다. 둘째, 지방소멸에 대응하기 위한 공간정책적인 대안을 마련하기 위해서는 「도시군기본계획수립지침」 상의 도시위상별 유형으로는 강소도시 및 자립도시, 인구추세 유형으로는 성숙안정형 및 감소형을 대상으로 한다. 그리고 LH 사업참여 측면에서는 한국토지공사(2023)은 도시여건 분석결과를 활용하여 경쟁우위형, 개발잠재형, 개발신중형, 정비형 등 4개 유형중에서 개발잠재형과 개발신중형을 대상으로 한다.

공간정책과 관련하여 「도시군기본계획수립지침」에서 인구가 감소하는 성숙·안정형과 감소형의 시·군은 가급적 콤팩트-네트워크 도시가 구현되기 위한 공간구조를 목표로 하여야 하며, 이를 위하여 시·도지사는 관할 구역 또는 시·군에 적합한 성장유도선 설정 등의 계획기준을 마련하여 운영하도록 하고 있다(국토교통부훈령 제1694호, 2023). 이와 관련하여 도시 위상별로 도시군기본계획 수립기준에서 도시공간구조와 관련하여 강소도시는 도시 여건에 따라 다핵 또는 단핵 도시공간구조를 설정하며, 자립도시는 도시 여건에 따라 단핵 도시공간 구조를 유도하도록 하고 있기 때문에 강소도시 및 자립도시를 각각 1곳씩 선정한다. 강소도시 및 자립도시이면서 성숙안정형 및 감소형은 모두 인구감소지역해 해당된다.

따라서 본 연구에서의 사례지역은 인구감소지역 89개 중 강소도시 및 자립도시를 대상으로 인구추세 유형이 성숙안정형 및 감소형에 해당되며, LH 사업여건을 고려할 경우 개발잠재력이 일정부분 있는 개발잠재형과 개발신중형을 대상으로 3개 시군을 선정하였다. 단, 패키지 연구로 추진되고 있는 “경남 생활인구 유인을 위한 지자체 협력 방안”연구와의 사례지역 중복성을 없애기 위하여 경상남도의 시군은 및 강원특별자치도는 제외한다.

[표 4-11] 연구의 대상지역 선정 기준(도시규모 및 인구추세 유형)

구분		거점도시	강소도시	자립도시
대상도시		- 특별시·광역시·특별자치시· 특별자치도 - 인구 50만명 이상의 도시 - 광역자치단체 도청소재지	- 인구 10만명 이상 50만명 미 만의 도시	- 인구 10만명 미만의 도시
인구 추세 유형	성장형	수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 이상 증가하였거나 향후 5년간 5퍼센트 이상 증가가 예상되는 시·군		
	성숙 안정형	수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 미만 증가 또는 감소하였거나 향후 5년간 5퍼센트 미만 증가 또는 감소가 예상되는 시·군		
	감소형	수립 또는 정비할 도시·군기본계획의 기준연도부터 직전 5년간 통계청 인구가 5퍼센트 이상 감소하였거나 향후 5년간 5퍼센트 이상 감소가 예상되는 시·군		
	인구감소지역	인구감소지수를 바탕으로 현장의 의견을 반영하기 위한 지자체 및 관계부처 등과의 협의하고 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 선정(89개 시군)		

출처 : 「도시군기본계획수립지침」 [별첨6] '도시 위상별 도시군기본계획 수립기준'을 참고하여 재작성

[표 4-12] 연구의 대상지역 선정 기준(도시여건)

구분	산출식	출처
경쟁우위형	4개 유형 모두 1, 2, 4분면에 속한 도시	지방도시 중 가장 경쟁력 있고 양질의 일자리 및 생활환경 제공이 가능하여 성장 수요를 기대할 수 있는 도시로 개발에서 최우선으로 고려 가능
개발잠재형	3개 유형이 1, 2, 4분면에 속한 도시	도시의 성장성, 산업기반, 서비스 수준 등을 종합적으로 평가할 때 개발에 대한 긍정적 검토가 가능하며 부족한 부분을 보완하는 방식으로 도시 경쟁력을 높이는 개발 전략 수립 필요
개발신중형	1~2개 유형이 1, 2, 4분면에 속한 도시	신규 택지개발보다는 도시 정비 및 재생을 통한 도시환경개선 및 재도약을 위한 발전 전략 모색이 필요하며, 개발에 대한 신중한 검토가 필요
정비형	4개 유형 모두 3분면에 속한 도시	규모, 성장성, 산업기반, 서비스 등 전반적인 도시기능의 경쟁력이 미흡한 도시로 신규 도시 개발보다 쇠퇴방지를 위한 농촌발전전략 프로그램 필요

출처 : 한국토지주택공사(2023), 역세권 지역개발전략 연구

2) 사례지역 선정결과

사례지역은 89개 인구감소지역을 대상으로 인구위상 및 인구추세 유형을 감안하여 2개 지자체를 선정하였다. 인구위상은 강소도시(10~50만) 및 자립도시(10만미만), 인구추세 유형은 성숙안정형 및 감소형을 대상으로 하며, 도시여건 분석결과 개발 잠재형 및 개발신중형으로 대상으로 하였다.

[표 4-13] 사례 대상지역 선정절차

1차 기준 (인구감소)	2차 기준		3차기준 (도시잠재력)	비고
	도시위상	인구추세		
인구감소지역	거점도시 강소도시 자립도시	성장형 성숙안정형 감소형	경쟁우위형 개발잠재형 개발신중형 경비형	1차, 2차, 3차 기준을 모두 충족하는 3개 지자체 선정 (단, 경남 및 강원 제외)

[표 4-14] 사례 대상지역 1차 및 2차 선정 결과

구분	거점도시	강소도시(7개) (10만~50만)	자립도시(67개) (10만 미만)
인구 추세 유형	성장형		
	성숙 안정형 (부산) 동구 (대구) 군위군 (인천) 강화군, 옹진군 (충남) 예산군	(충북) 제천시 (경북) 영천시 (경남) 밀양시	(경기) 가평군 (강원) 홍천군, 횡성군, 평창군, 고성군, 양양군 (충남) 태안군 (전북) 김제시 (전남) 담양군, 화순군, 영암군, 영광군 (경북) 문경시, 청도군 (경남) 거창군
	감소형 (부산) 서구, 영도구 (대구) 서구, 남구 (경북) 안동시	(충남) 공주시, 논산시 (전북) 정읍시 (경북) 안동시, 영주시	(경기) 연천군 (강원) 태백시, 삼척시, 영월군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군 (충북) 보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군 (충남) 보령시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군 (전북) 남원시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군 (전남) 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군 (경북) 상주시, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 고령군, 성주군, 봉화군, 울진군, 울릉군 (경남) 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 함천군

주 : 인구감소지역에 해당되나 거점도시의 경우 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도, 광역자치단체 도청소재지는 제외함

한국토지주택공사(2023)의 역세권 지역개발전략 연구에서 제시한 속성 중에서 인구감소율은 인구감소지역이라 대부분 인구는 감소하고 수도권에서도 심지어 서울에서도 인구는 감소하고 있는 등 가구증가율을 통해 개발잠재력을 보여주는 것이 가능하다. 거점도시의 주변에 비해 유출보다 유입이 많은 경우 주변의 거점역할을 하며, 예를들어 교육, 의료, 직장 등으로 인해 주변보다 인구유입이 많은 지역을 선정하고자 하였다.

3차 선정결과로 충북 6개, 충남 8개 시군, 전북 8개 시군, 전남 10개 시군, 경북 14개 시군 등 46개 시군이 선정되었다.

이와 더불어 지난해 국정감사에서 지방의 구도심을 살리면서 지역 균형발전을

도모할 수 있도록 특정지역 중소도시를 모델로 삼아 연구용역 수행의 필요성을 언급하였다. 국정감사시 의견을 반영하여 전북 익산시를 사례지역으로 선정하고자 하였으나, 인구감소지역에 해당되지 않아 제외하였다. 익산시를 제외한 전북지역의 대체지역으로 남원시를 선정하였다.

[표 4-15] 사례대상지역 3차 선정결과

구분	경쟁우위형	개발잠재형	개발신중형	정비형
강원도		횡성군, 양양군	홍성군, 평창군, 태백시, 삼척시, 영월군, 정선군, 양구군, 고성군	철원군, 화천군
충청북도		제천시, 옥천군	괴산군*, 보은군, 영동군, 단양군	-
충청남도		공주시*, 금산군	논산시**, 서천군, 예산군*, 태안군*, 부여군, 청양군	보령시
전라북도		임실군	정읍시**, 남원시**, 김제시, 무주군, 순창군, 고창군, 부안군	진안군, 장수군
전라남도	담양군	곡성군, 장성군*	구례군, 고흥군, 화순군*, 영암군, 함평군, 해남군, 영광군, 신안군	보성군, 장흥군, 강진군, 완도군, 진도군
경상북도		안동시*, 성주군, 울릉군	영주시**, 영천시*, 상주시**, 문경시, 영덕군, 청도군*, 고령군, 군위군*, 의성군, 청송군*, 울진군**	영양군, 봉화군
경상남도	밀양시	외령군, 고성군	함안군, 창녕군, 남해군, 산청군, 함양군, 합천군	하동군, 거창군

* 최근3년('18~'21) 가구증가율 1.5%(임의치) 이상

** 거점도시 (유입이 유출보다 많은곳)

출처 : 한국토지주택공사(2023), 역세권 지역개발전략 연구

이러한 분석결과를 토대로 충청권, 경상권, 전라권의 권역별 안배 및 지자체의 정부정책 수행 의지 등을 고려하여 강소도시-감소형-개발잠재형으로 충남 공주시, 자립도시-성숙안정형-개발신중형으로 경북 청도권, 그리고 자립도시-감소형-개발신중형으로 전북 남원시 를 선정하였다.

[표 4-16] 사례대상지역 최종 선정결과

구분	도시규모	잠재력		인구추세 유형
		개발잠재형	개발신중형	
충청남도	강소도시	공주시		감소형
전라북도	자립도시		남원시	감소형
경상북도	자립도시		청도군	성숙안정형

* 최근3년('18~'21) 가구증가율 1.5%(임의치) 이상

** 거점도시 (유입이 유출보다 많은곳)

출처 : 한국토지주택공사(2023), 역세권 지역개발전략 연구

구체적인 선정사유는 자립도시-감소형의 충남 공주시는 대도시 인근(대전광역시) 및 최근 급격하게 성장하고 있는 세종시에 인접하고 있어 지역내 다핵의 콤팩트-네트워크 공간구조 및 주변지역과의 연계방안 등을 모색할 수 있다.

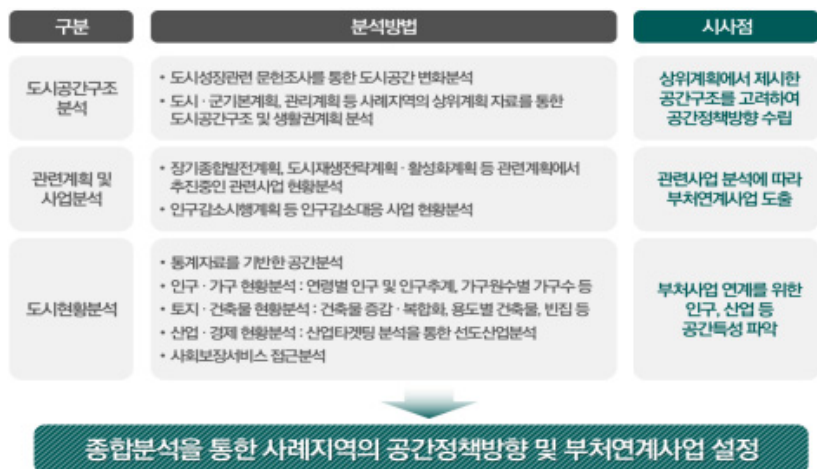
강소도시-성숙안정형의 경북 청도군은 대도시(대구광역시 및 울산광역시)에 인접하고 있으며, 지자체가 콤팩트도시로의 전환을 도모하는 등 단핵의 콤팩트-네트워크 공간구조로의 전환을 도모할 수 있다. 또한 강소도시-감소형의 전북 남원시는 주변에 대도시 등이 인접하고 있지 않으며, 도시의 독자적인 단핵의 콤팩트-네트워크 공간구조로의 전환을 통한 독자적인 지방소멸 대응 방안을 모색할 수 있다.

3) 사례지역의 분석 방법 및 이슈도출

사례지역의 공간정책 방향과 부처연계사업 발굴을 위하여 도시공간구조 분석, 관련계획 및 사업 분석, 도시현황분석을 진행하였다.

도시공간구조 분석은 도시성장관련 문헌조사를 통하여 도시공간의 시대적 변화를 분석하고, 도시·군기본계획 등 상위계획 검토로 주요 발전축과, 도심, 거점 등의 공간구조, 생활권 계획을 파악하는 방법을 진행하였다. 또한 관련계획 및 사업분석은 사례대상지의 장기종합발전계획과 인구감소시행계획등의 주요 계획 및 추진사업을 분석하여 부처연계사업 도출의 기초자료로 활용하였다.

도시현황분석은 인구가구, 토지·건축물, 산업·경제, 사회보장서비스 접근성 분석 등을 통하여 사례지역의 장기적인 변화 및 도시공간특성을 도출하였다. 또한 현황종합분석은 다양한 분석방법을 활용한 공간분석과 SWOT분석으로 이슈를 도출하며, 도출된 이슈에 따라 사례지역의 공간정책 방향 및 연계가능한 부처별 사업을 검토하였다.



[그림 4-20] 사례지역 분석방법

4) 사례지역의 공간정책과 연계한 사업모델 적용방안 검토

지방소멸에 대응하기 위한 공간정책과 연계하기 위해서는 범부처 사업과의 연계를 통하여 합리적인 대응방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서는 먼저 관련 정책으로서 도시정책분야에서는 도시·군기본계획 및 도시재생전략계획, 농촌분야는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획, 그리고 지방소멸 대응 관련 시책은 인구감소지역 대응 기본계획 및 지방소멸대응기금 투자계획 등을 검토한다.

지방소멸과 관련한 공간정책은 도시군기본계획의 도시공간구조 및 생활권계획 등과 연계하여 인구감소시대에 대응할 수 있는 새로운 공간모델의 적용가능성을 검토한다. 이는 인구감소지역의 콤팩트-네트워크 공간구조 및 생활권계획을 연계하여 유도구역을 설정하고, 유도구역에 필요한 기능은 부처사업 및 LH 사업과 연계하는 방안을 제시한다.



[그림 4-21] 공간정책(도시군기본계획 및 생활권계획)과 연계한 사업모델 적용방안(예시)

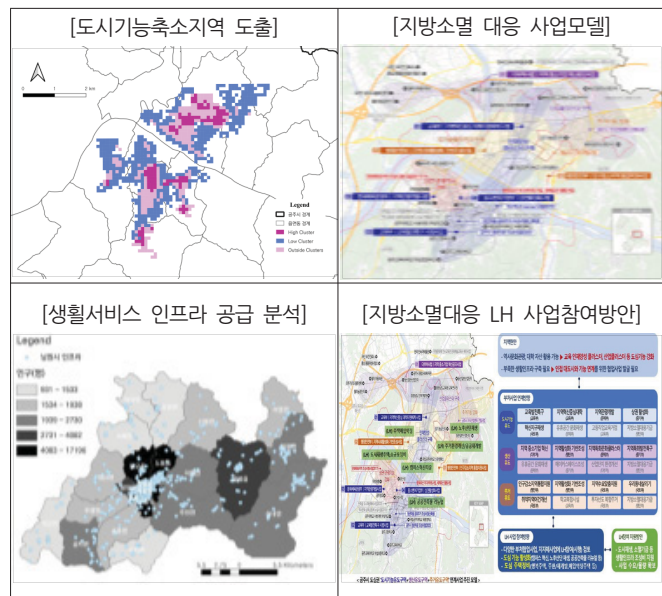
출처 : 이삼수 외(2023)

공간정책 도출과 관련해서는 도시기능 축소분석, 생활서비스 공급 분석, 그리고 도시적정화계획구역의 적용을 검토한다. 도시기능 축소분석은 시가지지역, 인간활동 지역 등의 분석으로 도시기능 축소지역을 도출하며, 분석을 통하여 분석하며, 생활서비스 공급 분석은 공공/민간 생활서비스 공급현황 분석(교육, 공공, 문화체육, 상업, 의료, 복지시설)을 통하여 인구대비 시설별 공급기준을 분석하며, 도시적정화계획구역의 설정은 인구감소지역이 추구하는 콤팩트-네트워크 공간구조와 연계하여 도시기능유도구역, 주거유도구역, 생산유도구역을 검토한다.

또한 지방소멸 대응 사업모델 적용방안은 사업모델 구상, LH 참여방안, 그리고 제도개선을 검토하였다. 사업모델 구상은 비전 및 전략, 유도구역별 부처사업 도출, 사업모델 구상 및 실현화방안을 제시하며, LH 참여방안은 LH 참여가능사업 도출, 지방소멸대응지원기구 및 개발사업 참여 등을 검토하며, 제도개선과 관련해서는 부처협업, LH 사업참여, 기금 등 정부재원 활용방안 등을 중심으로 정리하였다.

[표 4-17] 공간정책의 적용방안 및 사업모델 적용방안 검토

사례지역		관련 정책	공간정책 연계			사업모델 적용방안		
			도시 기능 축소 분석	생활서비스 공급 분석	도시적정화 계획구역 검토	모델구상	LH 참여방안	제도개선
인구 감소 지역	공주시	도시군기본계획 도시재생전략계획 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획	기능적 축소지역 도출 (시가화지역, 인간활동지역 등 분석)	공공/민간 생활서비스 공급현황 분석 (교육, 공공, 문화체육, 상업, 의료, 복지시설) 인구대비 시설별 공급기준 분석	도시적정화계 획구역 설정 (도시기능유도 구역, 주거유도구역, 생산유도구역)	비전 및 전략 유도구역별 부처사업 도출 사업모델 구상 및 실현화방안 제시	LH 참여가능사업 도출 사업참여방안 도출 (지방소멸대응 지원기구, 개발사업 참여 등)	부처협업, LH 사업참여, 기금 등 정부재원 활용방안 등 제도개선
	남원시	인구감소지역 대응 기본계획						
	청도권	지방소멸대응기금 투자계획						

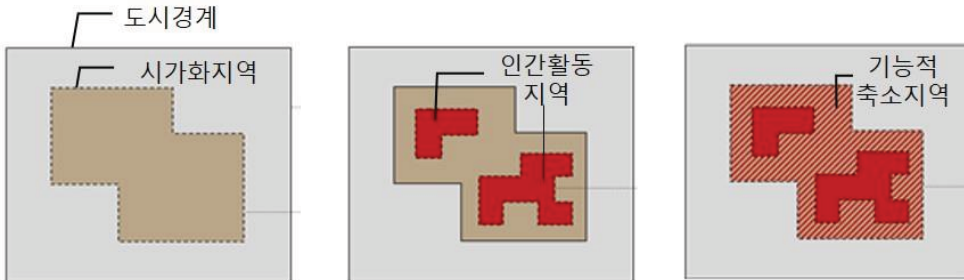


2.2. 사례지역의 기능적 축소분석

1) 기능적 축소분석 방법론

(1) 분석방법론 설정

본 연구는 Ma, Q., et al.(2020)의 기능적 축소 개념을 인용하여 도시 내 국지적 축소영역을 도출한다. 기능적 축소영역을 추출하기 위한 본 연구의 방법론은 그림 1과 같다. 도시의 건조지역과 인간활동이 집중되는 지역을 overlay하여 공간적 불일치를 식별하고, 해당 지역을 도시가 기능적으로 축소한 영역으로 파악한다.



[그림 4-22] 기능적 축소지역 추출 과정

출처 : Ma, Q., et al., 2020을 바탕으로 재구성

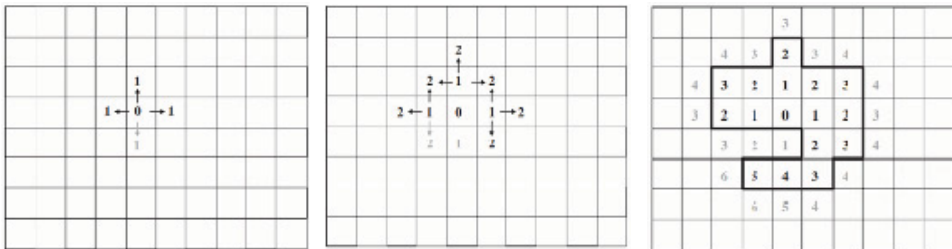
도시의 건조지역과 인간활동지역을 식별하기 위해, 각각 서비스인구 데이터, 토지 피복데이터를 활용하였다. 토지피복데이터는 지구표면 지형지물의 형태를 일정 기준에 따라 분류하여, 동질의 특성을 Color Indexing한 공간정보 DB이다. 서비스인구란, 특정 시점 및 지역에서 서비스에 접근하는 인구로, 상주인구, 직장인구, 방문인구 등 서비스를 소비하는 각 인구통계 특징을 반영하는 현재인구라는 점에서(김강영 이견학, 2016), 인간활동을 대변하기 적합하다고 판단하였다.

인간활동지역과 건조지역의 공간적 이질성을 파악하기 위해, 건조지역에 해당하는 격자 내 서비스인구 데이터에 불규칙한 형태의 군집을 탐색할 수 있는(권필유기윤, 2015) AMOEBA(A Multidirectional Optimum, Ecotope-Based Algorithm) Clustering을 적용하였다.

Aldtsdt and Getis(2006)에 따르면, AMOEBA는 하나 이상의 seed 공간단위로부터 다방향적으로 공간적 연관성을 계산한다. 해당 과정은 공간적 클러스터링에 널리 적용되는 G_i^* 를 기반으로 하며(권필유기윤, 2015), 군집을 식별하는 세부과정은 그림 2와 같다.

Clustering 과정에 있어, seed 셀을 기준으로 인접한 셀을 찾아 나간다. 먼저 seed 셀의 G_i^* 를 계산하고 해당 통계량을 $G_i^*(0)$ 이라고 한다. 그리고 seed셀과 이웃한 다음 셀에서의 G_i^* 를 계산하고, 해당 통계량은 $G_i^*(1)$ 이 된다. 이 때, $G_i^*(0)$ 이 0보다 크고, $G_i^*(1)$ 이 $G_i^*(0)$ 보다 크다면 해당 셀은 군집으로 채택된다. 해당 과정을 반복하여 이웃한 셀에서의 G_i^* 를 계산하고, 점진적으로 군집을 채택하여 영역을 확장한다. 또한, 해당 과정을 반복할 횟수를 즉, Cluster로 판단할 지정할 수 있다. (c)는 해당 과정을 $G_i^*(6)$ 까지 반복한 최종 군집 결과로, 핫스팟과 유사한 형태를 갖도록 식별됨을 확인할 수 있다.

일반적인 공간통계치를 활용한 Cluster는 보통 산발적으로 추출되는 반면, AMOEBA는 연속된 하나의 Cluster 형태로 식별할 수 있다(김영호, 2012). 따라서 AMOEBA는 공간적으로 연속적이고, 조밀하며 불규칙한 형태의 군집 추출에 용이하다는 장점을 갖는다(Ma, Q. et al., 2020). 본 연구는 각 격자별로 인간의 활동량을 대변하는 서비스인구수를 변수로 활용하여 AMOEBA 클러스터링을 실시하였다. 이를 통하여 도출된 군집은 인간의 활동량이 많으며, 공간적으로 군집되어 있는 클러스터로 이해할 수 있다. 이를 본 연구의 인간활동지역으로 활용하였다.



(a) $G_i^*(0)$ 와 $G_i^*(1)$ 의 정의

(b) $G_i^*(2)$ 의 정의

(c) 최종 Clustering 결과 : $G_i^*(6)$ 의 정의

출처 : Aldstadt & Getis, 2006

[그림 4-23] AMOEBA Clustering 과정

(2) 시가화지역 도출

건조지역, 즉 시가화지역을 식별하기 위해 환경공간정보서비스에서 제공하는 세분류 토지피복데이터를 활용하였다.

토지피복지도는 시가화 건조지역, 농업지역, 산림지역 등으로 구성되어 있다.

본 연구에서는 토지피복 중에서 시가화-건조지역에 해당하는 항목을 추출하여 활용하였다. 시가화-건조지역에는 주거지역, 공업지역, 상업지역, 문화체육휴양지역, 교통지역, 공공시설지역이 포함되어 있다.

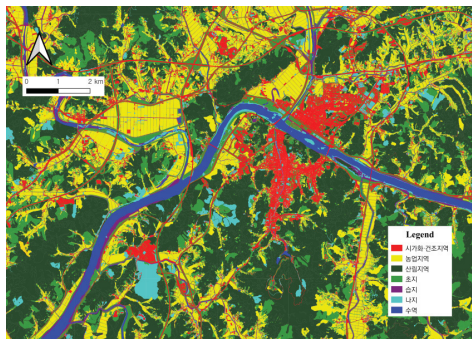
본 연구의 분석단위는 100m 격자단위이며, 각 격자마다 시가화-건조지역이 차지하는 비율이 다양하다. 일부 격자는 시가화-건조지역이 거의 존재하지 않는 반면, 일부 격자는 시가화-건조지역의 면적이 100%에 이르기도 한다. 따라서 시가화-건조지역이 조금이라도 포함된 모든 지역을 일괄적으로 시가화-건조지역으로 판단하기에는 무리가 있으며, 시가화-건조지역이 100%를 차지하는 격자만을 시가화지역으로 판단하는 것도 무리가 있다.

따라서 어떠한 격자를 시가화지역으로 판단할지에 대한 기준이 필요하다. 본 연구는 다음과 같은 단계를 거쳐 시가화지역에 해당하는 격자를 식별하였다. (1 단계) 격자 내 시가화-건조지역이 10% 이상인 격자들을 추출한다. 이 과정을 통하여 시가화-건조지역이 거의 존재하지 않는, 즉 격자 내 시가화-건조지역의 면적이 10% 미만인 격자들은 탈락하게 된다.

(2단계) 격자 내 시가화-건조지역 면적비율이 50% 이상인 격자들을 추출한다. 시가화-건조지역 면적비율이 50% 이상인 격자들은 해당 지역의 핵심적인 시가화지역으로 판단할 수 있다.

(3단계) 앞의 2단계에서 도출된 격자를 오버레이 한다.

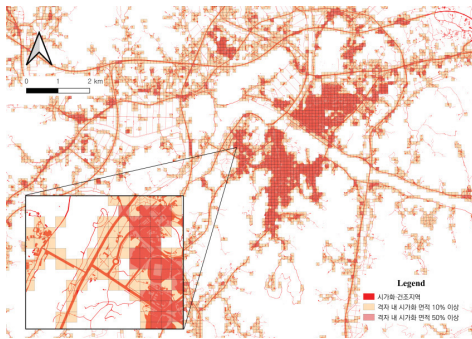
(4단계) 1단계에서 도출된 레이어 중에서 2단계에서 도출된 레이어가 접촉(touch) 및 중첩(overlap)하고 있는 격자들을 시가화지역으로 판단한다. 즉, 시가화-건조지역 면적비율이 10% 이상인 격자(1단계) 중에서 시가화-건조지역 면적비율이 50%인 격자(2단계)에 연속적으로 접하고 있는 격자들을 시가화지역으로 도출한다. 이 과정을 통하여 시가화-건조지역 면적비율이 10% 이상인 격자 중에서 시가화-건조지역 면적비율이 50%인 격자와 연계되지 않은 격자는 탈락하게 된다. 이렇게 탈락되는 격자는 대부분 도로를 격자내에 도로 또는 도로의 인접지역만을 시가화-건조지역으로 가지는 격자들이다. 4단계에서 탈락된 격자(d)의 예시를 확인할 수 있다.



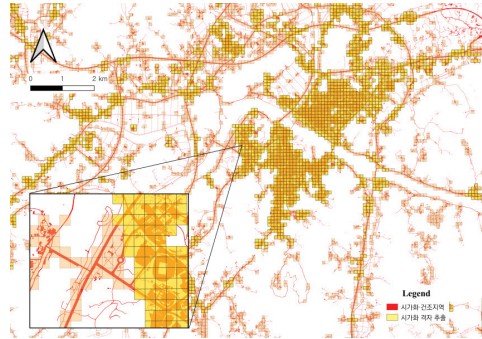
(1단계) 토지피복지도



(2단계) 토지피복지도 내 시가화-건조지역 추출



(3단계) 격자 내 시가화 면적 10% 이상 및 50% 이상인 격자 추출



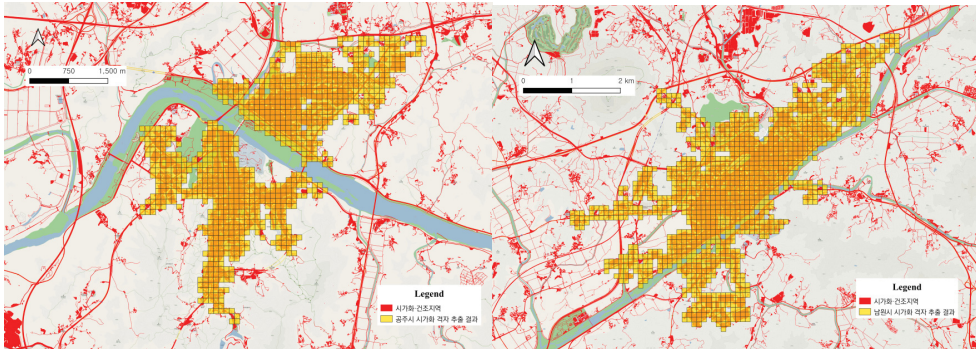
(4단계) 시가화 격자 추출 결과

[그림 4-24] 시가화지역 추출 과정

이와 같은 과정을 거쳐서 사례지역에서 도출된 100m 격자단위의 시가화지역은 그림 [그림 4-25]과 같다. 사례지역은 시가화지역 외에도 읍면소재지를 중심으로 여러 개의 시가화지역을 가지고 있다. 그러나 본 연구에서는 3개 지자체의 원도심을 중심으로 하는 시가화지역만을 분석의 대상으로 한다. 따라서 각 지자체에서 가장 중심지의 시가화지역만을 도출하였다.

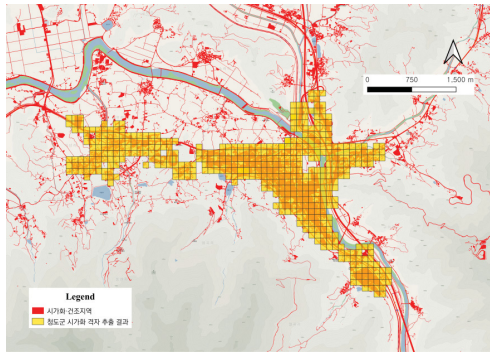
따라서 공주시와 남원시는 원도심을 중심으로 하며, 동지역의 중심지 인근의 시가화지역을 추출하였다. 청도군의 경우, 읍과 면지역으로 이루어져 있으므로 읍지역을 대상으로 하며, 읍사무소 소재지가 포함된 중심지를 추출하였다.

한편, 시가화지역 식별 과정에서 산업단지는 건조지역에서 제외하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 추출된 시가지와 산업단지가 연담되어 발전하는 경우가 있으며, 주로 농촌지역에서 이러한 특징을 확인할 수 있다. 따라서 시가지와 연담되어 있는 산업단지의 경우 시가지의 일부로 판단하여 시가화지역에 포함하였다.



(a) 공주시 시가화 격자 추출 결과

(b) 남원시 시가화 격자 추출 결과



(c) 청도군 시가화 격자 추출 결과

[그림 4-25] 도시별 시가화 격자 추출 결과

(3) 인간활동지역 도출

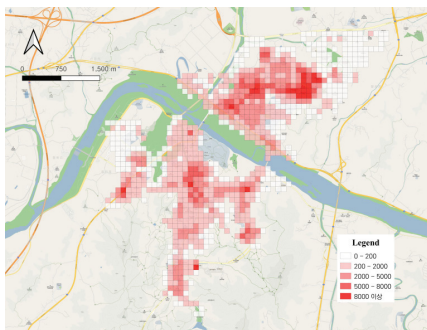
인간활동지역 식별은 SKT에서 제공하는 통신 빅데이터 기반 서비스인구 데이터를 활용하였다. 해당자료는 100m 격자단위로 구축되며, 격자당 1월부터 12월까지 월별로 집계되어 있다. 또한 특성에 따라 주거인구, 직장인구, 방문인구로 구분되며, 시점에 따라서는 주중과 주말로 구분이 가능하다. 인간활동지역의 추출이 여러 인구특성을 적절히 반영해야 한다는 점에서, 주거인구, 직장인구 및 방문인구를 합산한 총 인구수치를 활용하였으며, 주중 서비스 인구를 대상으로 분석하였다. 주말을 포함할 시 주거인구보다 직장인구 및 방문인구의 특성이 약화될 수 있고, 이는 학교 혹은 업무시설과 같이 주중을 중심으로 운영되는 서비스의 인구특성 포착을 약화시킨다. 따라서 주중 서비스 인구의 평균값을 분석에 활용하였다.

서비스인구 데이터 전처리에는 다음과 같은 과정으로 수행되었다. 먼저 격자별로 구축되어 있는 주거인구 일평균 값을 월별로 평균을 낸다(a). 이때 주거인구 일평균의

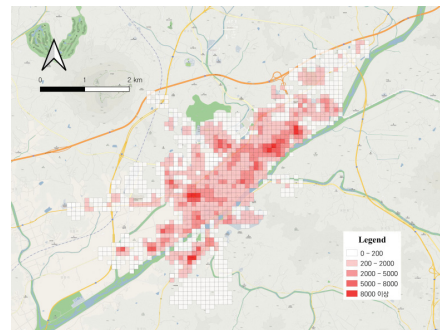
평균값이 1월부터 12월까지 월마다 도출된다. 다음으로, 직장인구와 방문인구도 동일한 과정으로 일평균 값의 평균을 구한다(b, c). 마지막으로, 앞서 도출된 (a), (b), (c) 값의 합을 구한다. 이렇게 도출된 값은 각 격자의 1월에서 12월 주중의 주거인구, 직장인구, 방문인구를 합한 서비스 인구의 일평균값으로 판단할 수 있다. 해당 값의 각 도시별 현황을 나타낸 것은 [그림 4-26]와 같다.

청도군이 비교적 중심부를 기점으로 인구가 밀집된 상태와 반대로 공주시와 남원시는 두 영역 이상의 인구밀집 지역을 갖는 것을 확인할 수 있다. 특히 공주시는 금강이 존재하기 때문에 강의 남북으로 서비스 인구의 분포가 분리되어 있는 것으로 나타났다.

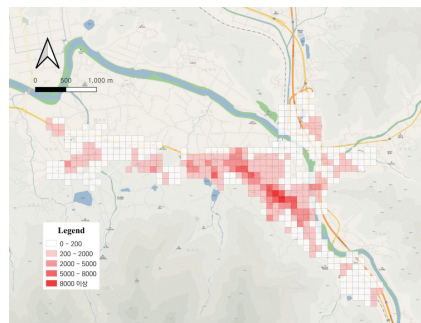
앞에서 설명한 바와 같이 3개의 사례지역 시군은 읍면동 소재지를 중심으로 독립된 시가지지역이 존재하며, 해당 지역에도 인간활동지역이 존재한다. 그러나 본 연구에서는 각 지자체의 원도심을 중심으로 하는 가장 큰 1개의 시가지지역을 분석 대상으로 한다. 따라서 따라서 본 분석에서는 앞에서 도출된 3개 시의 가장 중심적인 시가지지역의 서비스인구 분포만을 보고하였다.



(a) 공주시 서비스 인구 분포



(b) 남원시 서비스 인구 분포



(c) 청도군 서비스 인구 분포

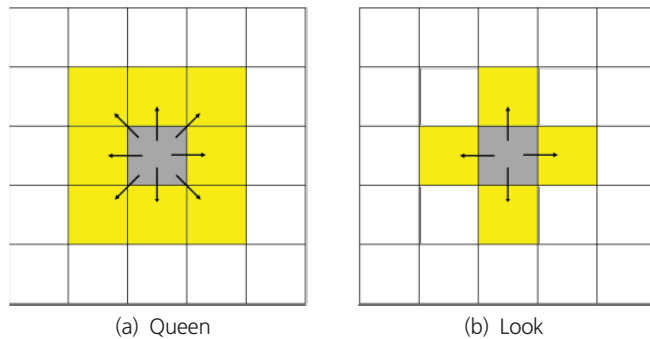
[그림 4-26] 도시별 서비스 인구 분포

(4) 기능적 축소지역 도출

AMOEBa Clustering을 활용하여 기능적 축소지역을 확인하는 과정에 있어 인접한 셀을 선정하는 방식은 크게 두 가지이다. 먼저 Queen의 방식은 중심 셀을 기준으로 셀과 닿아있는 상하좌우의 셀과 대각선 방향의 셀을 인접한 셀로 계산한다. 반면 Look의 방식은 중심 셀과 닿아있는 상하좌우의 셀만을 인접셀로 계산한다.

지역적 특성을 고려하고자 할 때, Look의 방식을 채택하기에는 거리적으로 중심셀과 가까운 대각선 방향의 셀을 반영할 수 없으므로, 본 연구에서는 Queen의 방식으로 분석을 진행하였다. 또한 Queen의 방식은 한 지점에서의 인접지역이 베퍼의 형태와 유사하므로 지역적으로 인접하다는 의미에 더 부합한 방식이라고 판단하였다.

본 연구에서 AMOEBa Clustering 분석 결과는 크게 3가지 영역으로 도출된다.



[그림 4-27] AMOEBa Clustering 인접 셀 채택 계산 방식

High Cluster는 인간활동지역이 활발하게 이루어지는 영역이고, 이때의 영역은 각 셀과의 인접성을 고려한 인간활동영역의 군집을 의미한다. 즉, 인구가 많은 지역임과 동시에 다른 인구가 많은 지역과도 연계성을 갖는 권역인 것이다. Low Cluster는 인간활동이 잘 일어나지 않거나, 인간활동이 산발적으로 발생하여 연관성을 찾기 어려운 경우에 해당한다. 따라서 본 연구에서는 시가지지역 내 기능적 축소지역으로 판단할 수 있다. 한편 Outside Cluster는 HighCluster와 Low Cluster에 해당하지 않는 중간적인 지역을 의미한다. 클러스터링의 기준이 되는 서비스인구의 값이 High Cluster와 Low Cluster의 중간적인 값을 나타낸다. 따라서 인간활동의 양이 일정수준 이지만, 인간활동이 연계성을 갖추면서 활발히 일어나는 지역은 아닌 것으로 판단할 수 있다. 본 연구는 High Cluster 및 Outside Cluster를 인간활동지역으로 정의하고, Low Cluster를 시가지지역 내에서 인간활동의 양이 적은 기능적 축소지역으로 정의하였다.

2) 사례지역의 기능적 축소지역 검토

(1) 공주시

아래의 표는 공주시의 분석대상인 시가화지역 격자들의 기술통계량을 요약한 것이다. 전체 시가화지역의 서비스인구는 최소값 0부터 최대값 13847.54를 가지며, 시가화지역 중 서비스 인구가 없는 지역도 존재함을 알 수 있다.

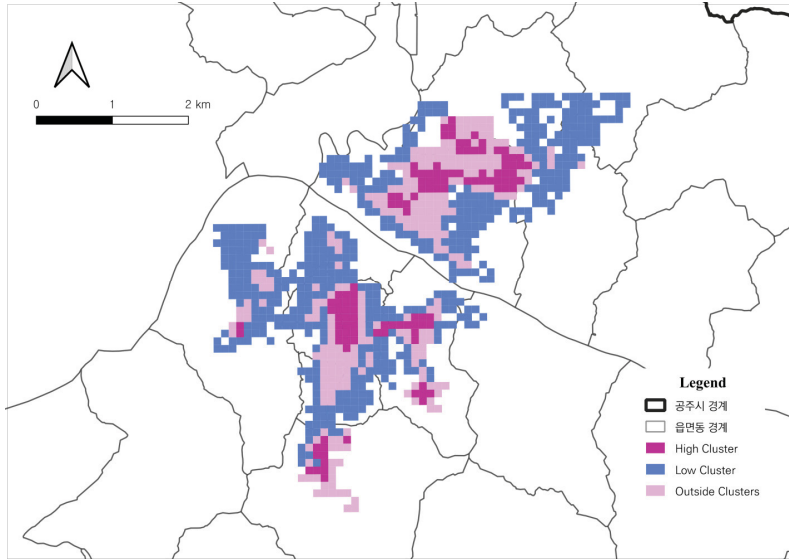
[표 4-18] 공주시 시가화 격자 기술통계량

구분		최소	최대	평균	표준편차	분산
시가화지역	서비스인구수	0.00	13847.54	965.46	1753.74	3075600.47
	시가화비율	10.09	100.00	50.32	25.87	669.17
인간활동 지역	High Cluster	서비스인구수	536.38	13847.54	4712.24	2766.26
		시가화비율	17.07	100.00	76.88	20.43
	Outside Cluster	서비스인구수	0.00	7364.77	1388.73	1205.07
		시가화비율	10.09	100.00	57.91	25.83
기능적 축소지역 (Low Cluster)	서비스인구수	0.00	2089.97	221.25	320.77	102895.23
	시가화비율	10.11	100.00	43.40	23.03	530.53

100m 격자 내 시가화영역 비율은 시가화지역 전처리 방식에 따라 10%부터 100%까지 분포하고 있다. 전반적으로 인간활동이 집중적으로 일어나는 High Cluster는 Low Cluster, 즉 기능적 축소지역보다 시가화비율과 서비스인구수가 높게 나타났다. 반면 Low Cluster의 시가화비율은 최대 100%, 평균 43.40%의 값을 가진다. 이를 통해 시가화비율이 높은 격자, 즉 시가화지역이 Low Cluster에 어느정도 포함되어 있음을 예상할 수 있다. 건조지역임에도 불구하고, 인간활동이 약화된 상태의 지역, 기능적으로 축소된 지역이 존재함을 시사한다.

공주시 분석대상 시가화지역의 AMOEBA Clustering 결과는 상술한 바와 같이, 파란색으로 표시된 Low Cluster를 기능적 축소지역으로 정의한다. 전체적으로 금강을 기준으로 시가화 지역이 분리됨에 따라 각각 분리된 두 영역이 별개의 축소 패턴을 갖는 것으로 나타났다. 북쪽은 기능적 축소(Low Cluster)가 가장자리부터 진행되는 형태를 갖는다. 금강 남측지역은 북측지역과 달리 인간활동지역이 다핵구조를 갖는데, 이는 기능적 수축이 인간활동지역의 외곽 뿐 아니라 건조지역 내부에도 형성되어 있음을 시사한다. 또한 금강 북측과 마찬가지로 주로 인간활동지역의 가장자리에서 기능수축이 일어나고 있다. 기능적 축소는 금강 북측의 경우 주로 시가지의 동쪽에 밀집되어 있는 것으로 나타났다.

금강 남측의 경우 북측과 비교했을 때 상대적으로 시가지 내부에 더욱 축소가 이루어지고 있는데, 주로 금강과 인접한 북서쪽에 밀집된 형태이다.



[그림 4-28] 공주시 AMOEBA Clustering 결과

공주시의 기능적 축소지역을 세부적으로 파악하기 위해 기능적 축소지역의 주요 지역을 확대하여 살펴보고자 한다. 주요 축소지역은 6개 지역으로 확인할 수 있으며 각각의 지역을 A 지역 ~ F 지역으로 표현하였다. 기능적 축소지역 (A)의 위치는 하단의 키맵에 나타나 있다. 지역 (A)는 남북방향으로 뻗어있는 4차선 도로(백제큰길)를 포함하고 있는데, 도로를 기준으로 한 서쪽영역과 동쪽영역의 기능적 축소가 밀집된 것을 확인할 수 있다. 지역 (A)의 서쪽은 중학교와 고등학교를 비롯해 저층 노후 주택지로 구성되어 있다. 본 연구에서는 서비스 인구 데이터를 1월부터 12월까지 모든 해를 포함하였으므로, 방학기간의 영향을 받아 축소지역으로 식별되었을 가능성이 있다. 또한, 저층 노후 건물 밀집지역으로 인한 미약한 서비스 인구 수치가 예상되며, 도로 건너편 중심지와와의 연계가 필요하다고 판단된다. 백제큰길과 닿아있는 동쪽영역은 내부의 의당로를 따라 저층 상가로 구성된 지역이다. 대표적인 시설로는 병원, 건설자재 판매시설, 노인복지센터, 아파트단지 일부가 있다. 또한 해당 지역은 4차선 이상의 도로와 회전교차로 등 차량통행량이 많고, 도로면적이 시가지 면적 비율에 높은 영향을 미쳤을 것으로 예상된다.

[그림 4-28]은 공주시 시가지내 주요 축소지역 (B)를 확대한 것이다. Out Cluster 인 기능적 축소로 식별된 격자들이 대부분 공주대학교에 밀집되어 있음을 알 수 있다. 앞서 언급된 중학교 및 고등학교 시설처럼, 해당 대학교 내 서비스 인구 또한 방학기간이 포함되어 있기 때문에 축소 여부에 영향을 주었을 것으로 예상된다. 또한 수자원 공사와 대형 종교시설 및 주차장 부지, 저층 주거지, 차량 정비소 및 주유소 시설이 포함되어 있다. 해당 시설은 시가지 외곽에 주로 입지하게 되는 시설로, 도보보다 차량을 이용한 접근이 용이하다. 따라서 인간활동이 낮게 나타남과 동시에 인간활동간 연계성이 낮다는 가능성을 시사한다.

다음 주요 축소지역 (C)은 공주시 시가화 지역의 북동쪽 가장자리에 위치한다. 해당 지역은 월송지구 개발의 영향으로 새롭게 건축된 아파트단지가 위치하고 있다. 서비스 인구의 기준연도가 2022년임을 감안하면, 당시의 미분양된 아파트와 입주한 지 오래 지나지 않은 아파트에서 인구활동이 활발하게 이루어지지 않았을 것으로 예상된다. 또한 해당 부지가 건설중이거나, 완공되지 오래 지나지 않았다면 건조지역로 식별되어도 서비스 인구가 낮게 도출될 수 있다. 또한 외곽지역에는 자동차 관련 시설, 농공단지 등 공업시설들이 다수 입지하고 있어 인간활동이 집중적으로 일어나는 지역으로 보기에 한계가 있다. 새롭게 개발되고 있는 택지가 효율적인 성과를 갖기 위해서는 주거시설 단일 기능만이 입지하는 것이 아닌 여러 용도를 복합적으로 고려한 시설을 유치하고 중심 시가지와 연계성을 강화하는 것이 필요하다고 판단된다.

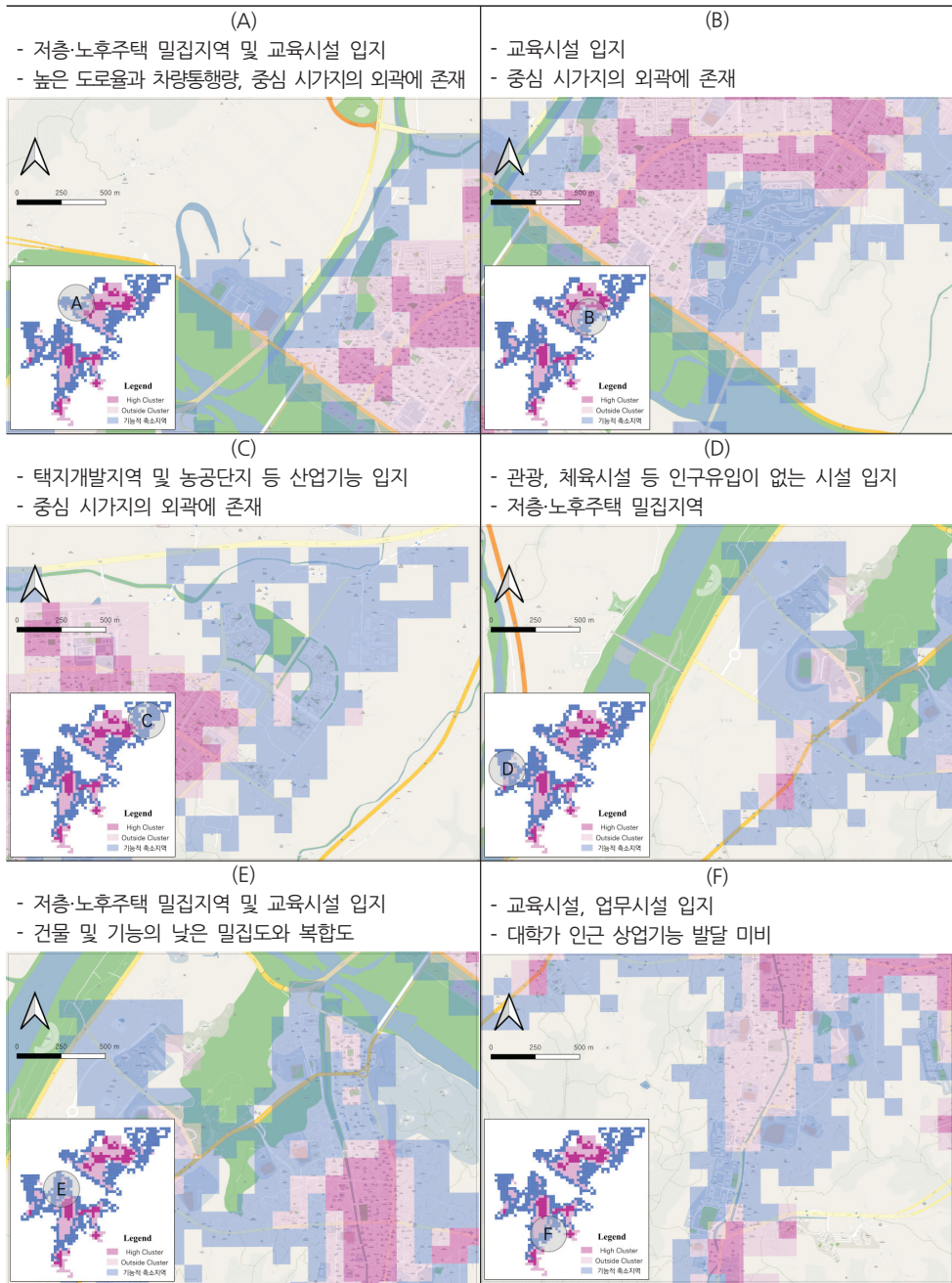
축소지역 (D)는 공주시 시가지의 서쪽에 위치하며, 여러 관광시설 및 체육시설이 입지하고 있다. 해당 축소지역의 주요 시설로는 한옥마을, 박물관, 역사관, 운동장 등이 있다. 특히 관광시설은 인구유입이 매해 꾸준하지 않고 특정 해에 집중적으로 관광객의 방문이 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 인간활동이 집중적으로 이루어지기 어렵다고 해석할 수 있다. 보훈공원 남측에는 저층 노후 주거지가 밀집되어 있다. 따라서 해당 지역은 인구활동이 집중적으로 일어나기 어렵고, 주거인구가 어느정도 존재하더라도 인간활동 간 연계성을 갖기 어렵다. 이의 경우 저층 노후 주거지의 거주민은 다른 시가지로 이동하여 서비스를 충족하는 인구유출 구조가 형성되고, 결과적으로 해당 지역은 기능적으로 축소하게 되는 것이다.

체육시설은 인간활동이 집중적으로 일어나는 High Cluster는 아니지만, 어느정도 체육관을 이용하는 인구가 확인되었다. 따라서 체육관은 인근과의 연계가 강화된다면 인간활동의 활성화를 기대할 수 있다고 판단된다.

축소지역은 인간활동지역과 기능적 축소지역이 모두 분포하고 있는 형태를 확인할 수 있다. 해당 지역은 남북으로 흐르는 제민천을 기준으로 서측과 동측으로 나누어진다. 제민천 서측 축소지역은 주로 저층 주택이 밀집되어 있으며, 주거지의 성격이 강하다. 반면 제민천 동측 축소지역은 주로 원룸시설과 숙박시설, 음식점이 입지해 있다. 해당 지역은 High Cluster에 해당하는 인간활동영역과 인접해 있는데, 인간활동영역의 상업, 업무와 같은 주요 기능의 영향이 미치는 권역으로 예상된다. 인간활동영역은 시장, 병원, 교육시설, 은행, 우체국 등 여러 기능의 시설이 복합적으로 밀집되어 있는 반면, 해당 축소지역은 건물의 차원과 기능의 차원에서 밀집도, 복합도가 상대적으로 낮은 특징이 있다.

축소지역 (F)는 인간활동지역(High Cluster)의 사이에 위치하고 있다. 해당 축소지역 내에는 공주시청, 초등학교 및 고등학교, 대학교가 위치하고 있다. 업무 및 교육의 기능이 높은 지역임에도 불구하고, 해당 시설과 더불어 다른 기능이 집적되지 않은 구조이다. 특히 공주교육대학교 인근 원룸이 다수 존재하지만, 해당 시설과 더불어 상업적, 근린생활적 기능이 발달하지 않았다. 인간활동지역이 인근에 위치하고 있는 것으로 보아, 추가적인 기능이 축소지역에서 발달하지 않고 축소지역의 인구가 주변 지역으로 서비스를 누리기 위해 인구가 유출되는 구조를 예상할 수 있다.

[표 4-19] 공주시 축소지역별 주요 특징



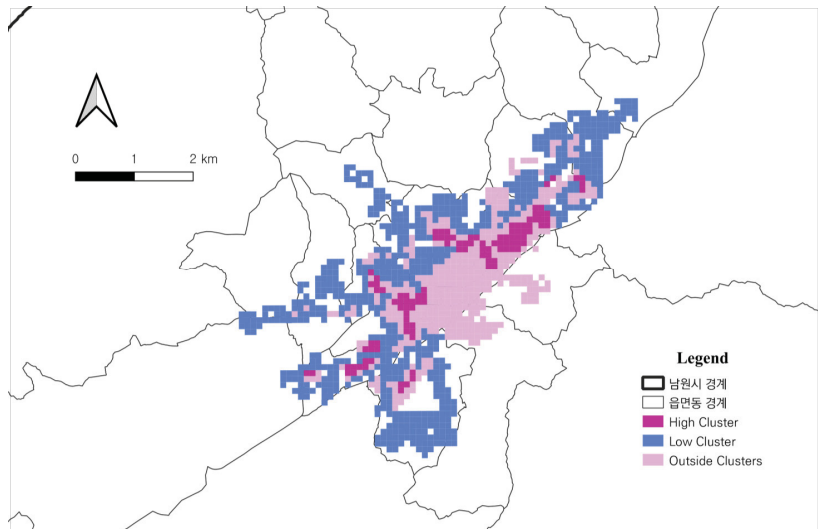
(2) 남원시

[표 4-20]은 남원시의 시가화지역으로 채택된 모든 격자의 기술통계량을 나타낸 것이다. High Cluster의 서비스인구수는 959.26명부터 12370.46명까지 분포하고 있으며, 4774.06명의 평균값을 갖는다. Outside Cluster와 Low Cluster의 서비스인구수는 High Cluster보다 더 적은 것으로 나타났다. 공주시와 동일하게 남원시의 Low Cluster도 시가화비율이 최대 100%, 평균 46.36%의 값을 가진다. 시가화지역임에도 불구하고 인간활동이 낮게 나타나 기능적 축소가 일어난 지역이 존재하는 것이다.

[표 4-20] 남원시 시가화 격자 기술통계량

구분		최소	최대	평균	표준편차	분산	
시가화 지역		서비스인구수	0.00	12370.46	943.58	1577.36	2488055.13
		시가화비율	10.04	100.00	55.88	26.81	718.86
인간활동 지역	High Cluster	서비스인구수	959.26	12370.46	4774.06	2117.87	4485363.84
		시가화비율	42.74	100.00	83.22	15.03	266.05
	Outside Cluster	서비스인구수	0.00	7140.06	1250.00	902.86	815154.63
		시가화비율	10.27	100.00	64.54	26.18	685.53
기능적 축소지역 (Low Cluster)		서비스인구수	0.00	806.35	137.95	184.35	33984.82
		시가화비율	10.04	100.00	46.36	23.73	563.34

남원시 시가화지역의 AMOEBA Clustering 결과이다. 남원시의 시가화지역은 공주시, 청도군과 비교했을 때, 가장 High Cluster의 연결성이 낮게 도출되었고 Outside Cluster가 넓게 분포해 있다. 특히 시가지의 남서측은 High, Low, Outside Cluster가 모두 섞여있는 형태를 갖는다. 해당 지역은 시가화지역 내 기능적 축소지역이 다수 분포하고 있으며, 인간활동의 연계가 부족하다. 따라서 공간적 축소에 대응하기 위한 계획이 시급한 것으로 판단된다.



[그림 4-29] 남원시 AMOEBA Clustering 결과

남원시의 기능적 축소지역을 세밀하게 파악하기 위해 주요 축소영역을 도출하여 해당 영역의 특성을 분석하였다. 각 주요 축소영역은 지역 A ~ 지역 F까지 총 6개로 구분하였다. 축소지역 A는 남원시 시가지와 인접해 있는 지역이다. 해당 축소지역 내에는 연수원, 리조트와 같이 특정 해에 한정된 유입인구 패턴이 예상되는 시설들이 존재한다. 따라서 인간활동의 활성화와 연계성을 갖기 어렵다고 판단된다. 또한 남원향교를 중심으로 저층 노후 주택이 밀집되어 있으므로, 해당 지역 또한 시가지 내 기능적 축소지역임을 이해할 수 있다. 한편 축소지역 (A)는 인간활동지역과 인접해 있는데, 인간활동지역에는 아파트단지와 단지 인근의 상가, 세무서, 행정복지센터 등의 시설이 입지하고 있는 것으로 나타났다.

축소지역 B는 남원시 시가지의 동북쪽에 위치한다. 축소지역은 고속도로, 국도 등 도로시설의 비율이 높은 시가지 지역이다. 해당 축소지역 내부에는 대형 공장시설이 입지해 있으며, 공장시설 인근에는 물류시설, 자동차시설 등 공장시설과 연계된 다른 시설들도 존재한다. 의료원 아래 지역은 저층 주거지가 밀집되어 있는데, 해당 지역에는 주거지로서의 기능 이외에는 다른 서비스가 열악한 것으로 보인다. 한편 남원공설운동장과 의료원은 축소격자가 존재하지만, 일부 Outside Cluster가 식별된 것으로 보아 인간활동이 어느 정도 일어나고 있다고 판단된다. 인간활동이 집중적으로 일어나는 High Cluster는 대부분 아파트 단지에 해당하는 것으로 나타났다.

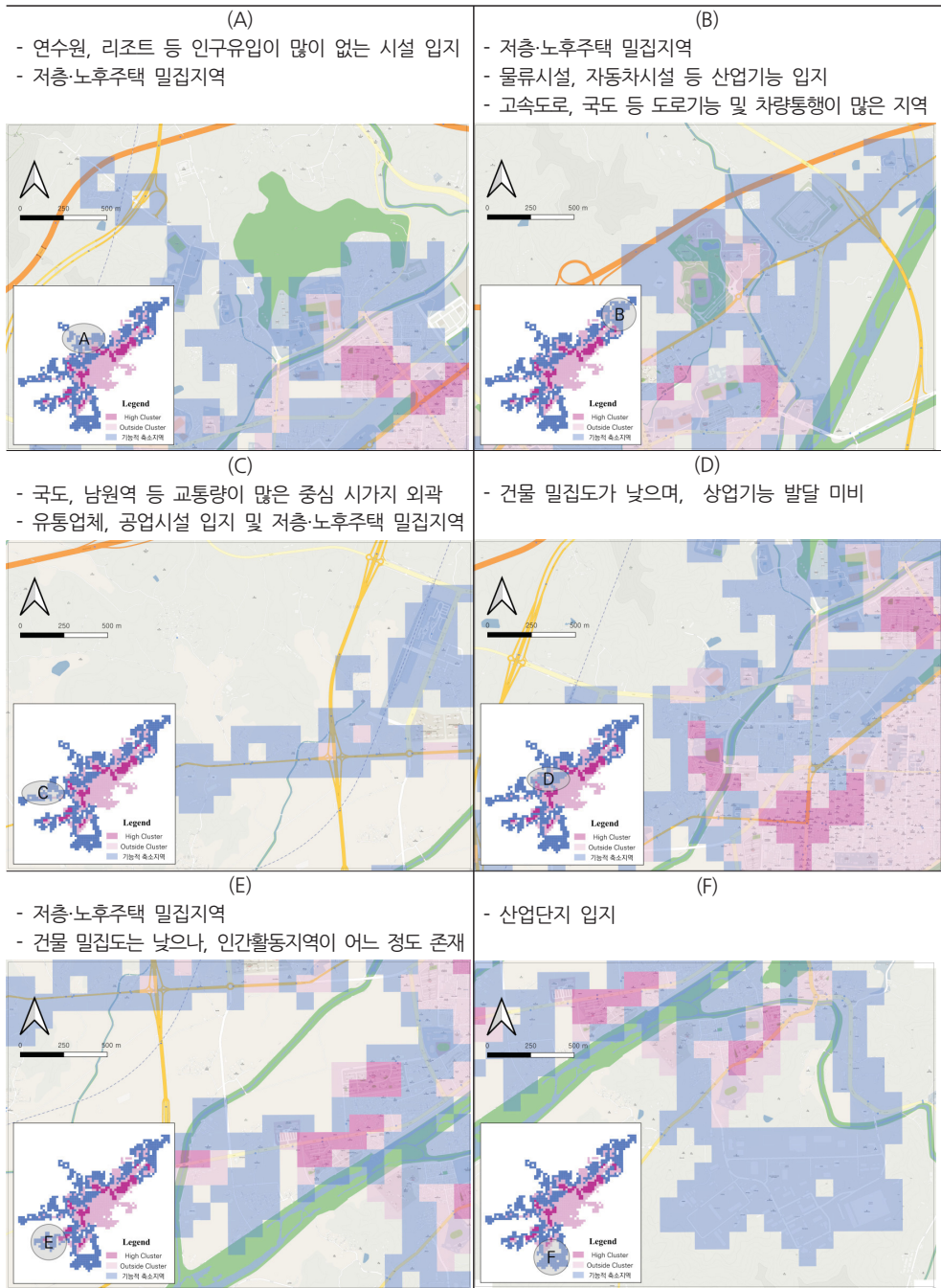
축소지역 C는 남원시 시가지의 서쪽 지역으로, 국도와 남원역이 위치하고 있는 교통결절점이다. 남원역이 존재함에도 불구하고, 역을 중심으로 한 상권이 크게 발달하지 않았다. 따라서 여러 서비스나 인구가 활성화되는 지역이 아님을 예상할 수 있다. 대형 화물차나 운송의 기능이 활성화되는 곳이기 때문에, 해당 지역에는 유통업체나 주유소 등 공업시설과 유통시설이 주를 이루고 있다. 약간의 주거시설도 포함되어 있으나 대부분 저층 주거지로 나타났다. 해당 지역은 시가지 중심으로부터 도로로의 접근성이 낮고 대부분 차량을 이용해서 통과하는 구간이다. 따라서 인간활동이 집중적으로 일어나는 영역과는 연계가 미흡할 수밖에 없다고 판단된다.

축소지역 D는 앞서 언급된 축소지역 C와 연담된 지역으로서, 축소지역 (C)에서 남원시 시가지 중심으로 이동하기 위해서는 (D)를 거쳐야 하는 초입 지역이다. 축소지역 (D)에는 주거기능, 업무기능, 유통기능 등 여러 기능의 시설이 입지하고 있다. 그러나 특정 한 기능의 역할 비중이 높지 않고, 대부분의 건물이 저층구조의 형태이다. 또한 해당 축소지역을 뒷받침할 상업기능이나 근린생활기능이 뒷받침되지 않아 인간활동의 집적이 어려운 구조라고 판단된다. 해당 축소지역의 남측에 인간활동중심지가 넓게 위치하고 있어, 서비스 충족을 위해 해당 축소지역의 인구가 중심지로 유출되는 이동패턴이 예상된다.

축소지역 E는 남원시의 다른 주요 축소지역과 다르게 High Cluster, Outside Cluster, Low Cluster(기능적 축소지역)이 고르게 분포하는 구조를 갖는다. 해당 지역의 내부를 살펴본 결과, 주로 축소지역을 중심으로는 저층 노후 주택지가 존재하는 것으로 파악된다. 고밀복합의 기능이 부재함에도 불구하고 장례식장, 보건소, 아파트 등 인간활동에 영향력이 큰 주요 거점시설이 존재하여 곳곳에 인간활동영역이 식별되는 결과가 도출되었음이 예상된다. 따라서 효율적인 토지이용을 위해서는 인간활동영역간의 연계 및 주요 거점시설을 뒷받침하는 기능의 강화가 필요할 것으로 판단된다.

축소지역 F는 다른 축소지역과 비교했을 때 비교적 축소격자가 집적된 면적이 크고 단일의 기능을 갖는다. 해당 축소지역은 산업단지로서 유입인구의 특성이 한정되어 있기 때문에 축소지역으로 식별되는 결과가 도출되었다. 그러나 시가지와 연계된 산업단지가 서비스 인구수가 높지 않다고 하여 지역 (F)가 기능적으로 축소했다고 판단하기는 어려우며, 해당 지역의 도출은 결과의 예외로 남기고자 한다.

[표 4-21] 남원시 축소지역별 주요 특징



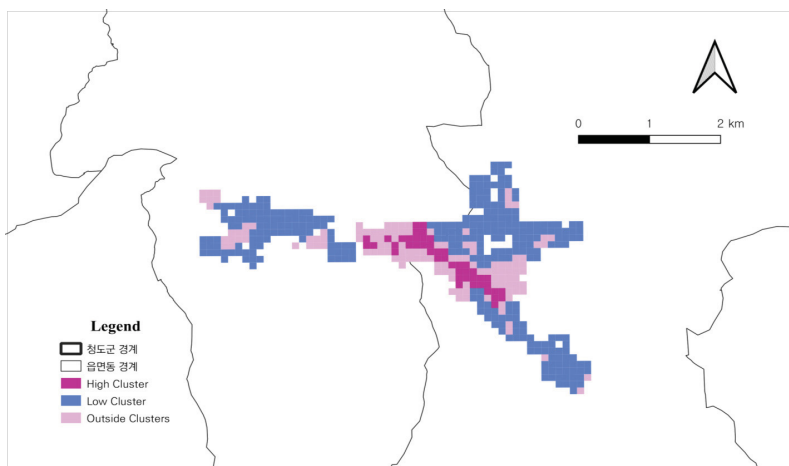
(3) 청도군

[표 4-22]는 청도군의 시가화지역에 해당하는 모든 격자의 기술통계량을 나타낸 것이다. 공주시와 남원시와는 달리 농촌지역에 해당하는 청도군은 전반적으로 타 도시에 비해 서비스인구수가 낮은 것으로 나타났다. High Cluster의 경우 서비스인구수가 평균 4049.22명, 시가화비율이 평균 84.4%로 나타났다. Low Cluster는 서비스인구수가 평균 103.23명, 시가화비율이 42.83%로 도출되었다. 공주시, 남원시와 마찬가지로 Low Cluster 내에도 시가화비율이 100%에 해당하는 격자가 포함되어 있으며, 해당 지역에서 기능적 축소가 크게 일어나고 있음을 예상할 수 있다.

[표 4-22] 청도군 시가화 격자 기술통계량

구분		최소	최대	평균	표준편차	분산	
시가화 지역		서비스인구수	0.00	10304.43	672.48	1346.74	1813703.35
		시가화비율	10.24	100.00	49.89	24.88	618.78
인간활동 지역	High Cluster	서비스인구수	1202.30	10304.43	4049.22	2006.46	4025868.78
		시가화비율	26.15	100.00	84.40	17.11	292.82
	Outside Cluster	서비스인구수	1.04	4668.72	861.09	711.92	506827.21
		시가화비율	10.69	100.00	54.57	24.57	603.62
기능적 축소지역 (Low Cluster)		서비스인구수	0.00	519.54	103.23	120.44	14505.38
		시가화비율	10.24	100.00	42.83	20.99	440.50

청도군은 공주시, 남원시와는 다르게 High Cluster가 비교적 일련의 공간으로 도출되어 인간활동의 연계가 타 도시에 비해 높은 것으로 나타났다. 이는 도시지역보다 오히려 농촌지역이 작은 건조영역 내에서도 인간활동이 효율적으로 집약될 수 있음을 시사한다.



[그림 4-30] 청도군 AMOEBA Clustering 결과

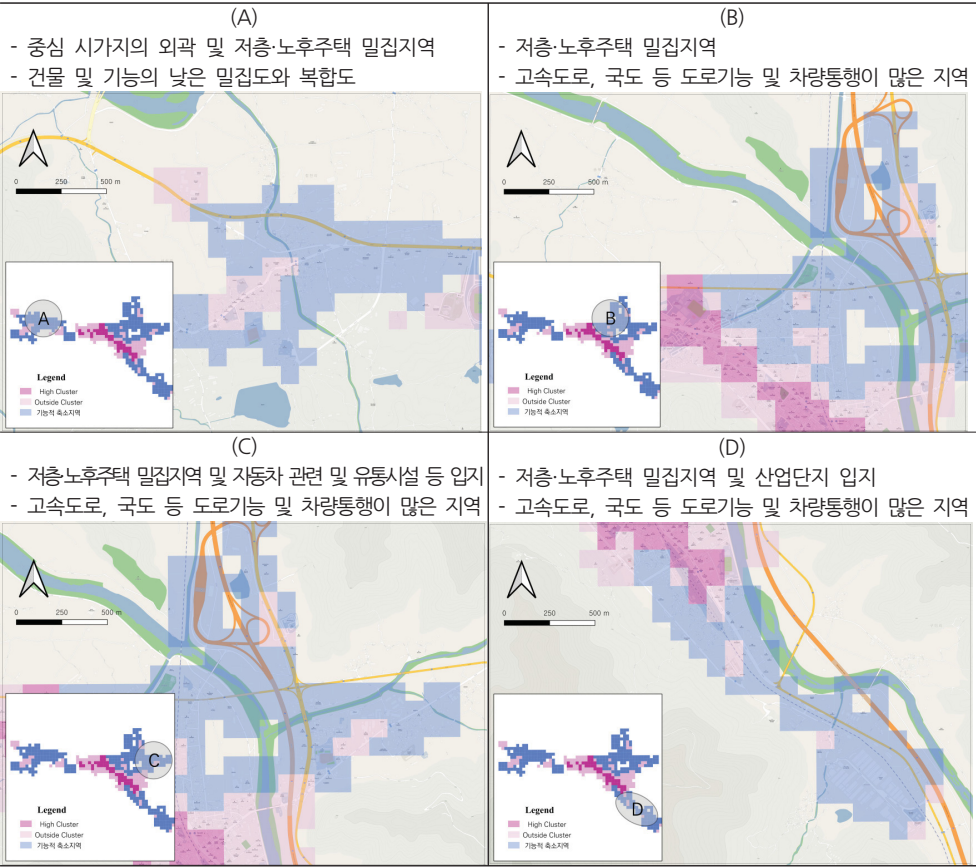
청도군의 기능적 축소지역의 특징을 세밀하게 파악하기 위해 주요 축소지역을 (A)-(D)로 구분하여 지역 내 주요 시설들을 살펴보고자 한다. 청도군 주요 축소지역 (A)는 청도군청이 속한 주요 시가지와 상대적으로 멀리 위치하고 있으며, 주로 저층 노후 주택지가 밀집되어 있는 것으로 나타났다. 해당 축소지역 내에는 여러 건물과 서비스를 찾기 어려우며, 중심 시가지까지의 보행환경이 미흡하다. 따라서 중심 시가지와의 인간활동 연계가 어려운 구조로 예상할 수 있다. 한편 축소지역 A는 Outside Cluster에 해당하는 인간활동지역이 일부 식별되었는데, 파출소와 우체국, 읍사무소, 은행의 시설과 함께 음식점들이 미약하게 밀집하고 있는 것으로 나타났다.

축소지역 B의 북측은 고속도로와 국도가 위치하고 있어 시가화면적 중 도로면적의 비율이 높을 것으로 예상된다. 해당 축소지역은 저층 주거시설 밀집지역으로, 주거기능의 성격이 강하다. 또한 청도군의 주요 인간활동지역과 인접해 있는데, 주요 시가지에는 주택시설 뿐 아니라 음식점, 병원, 법원, 은행, 시장 등 다양한 기능이 밀집되어 있다. 따라서 축소지역 (B)에서 주요 시가지로의 서비스 인구 유출이 예상되며, 인간활동이 집적되기 위해서는 단일의 기능을 갖는 지역보다 다종의, 복합적인 기능을 갖는 지역이 유리함을 시사한다.

축소지역 C는 고속도로 IC와 교차로가 포함되어 있어 교통량이 많은 지역임을 예상할 수 있다. 도로를 제외한 축소지역 내에서는 주거지 기능 뿐 아니라 여러 기능이 집적해 있는데, 자동차관련시설, 유통시설이 대부분을 차지하고 있어 다양한 특성의 인구가 융합될 수 있는 구조는 아니다. 따라서 인간활동이 밀집되기에는 한계가 있다고 예상된다. 또한 청도천이 중심 시가지로 접근성을 약화시켜 인간활동 간 연계체계가 미흡함이 예상된다. 한편, 축소지역 (C)의 남측은 인간활동지역으로 식별되었는데, 해당 지역은 청도역과 중학교, 고등학교, 업무시설 및 상업시설이 입지하고 있어 축소지역보다 다기능을 갖추고 있음이 확인된다.

축소지역 D는 고속도로와 국도가 인접하고 있어 차량통행이 많은 지역으로 예상할 수 있다. 또한 인근에 청도역이 위치해 있으나, 역으로부터 축소지역까지 연계된 상권이나 시민들이 다양한 서비스를 누릴 수 있는 여건이 부족하다고 판단된다. 시가지의 남측지역은 농공단지와 저층 노후 주거지가 밀집되어 있어 여러 특성의 인구패턴이 집적되기 어려운 구조라고 예상된다.

[표 4-23] 청도군 축소지역 별 주요 특징



3) 소결

본 연구는 도시축소 현상이 진행중인 지방 중소도시를 중심으로 시가화 지역 내 기능적 축소지역을 도출하였다. Ma, Q., et al.(2020)의 접근을 인용하여 인간활동지역과 시가화-건조지역이 불일치하는 공간을 기능적 축소 지역으로 정의하였다. 기능적 축소지역은 AMOEBA Clustering을 통해 식별하였는데, 분석 결과는 3가지 Cluster로 구분되어 도출된다. High Cluster는 인간활동이 많이 일어나면서 인접한 인간활동간 연계성도 있는 인간활동이 중점적으로 이루어지는 지역이다. Low Cluster는 인간활동이 미약하게 일어나면서 인간활동 간 연계성 또한 낮음을 의미한다. Outside Cluster는 High Cluster와 Low Cluster 모두에 속하지 않는 지역으로, 인간활동이 연계성을 갖추면서 높게 일어나지는 않지만, 인간활동이 낮게 일어나는 지역에도 해당하지 않는다. 따라서 본 연구에서는 High Cluster와 Outside Cluster를 인간활동지역, Low Cluster를 기능적 축소지역으로 판단하였다.

연구의 공간적 범위인 공주시, 남원시, 청도군의 분석 결과, 기능적 축소는 도시마다 조금씩 다른 패턴을 보인다. 타 도시와 비교했을 때 공주시는 High Cluster가 다핵구조를 갖는다. 이는 기능적 수축이 시가지의 외곽 뿐 아니라 인간활동지역 내부에도 일부 형성되고 있음을 시사한다. 남원시는 High Cluster 간 연결성이 가장 낮고, Outside Cluster가 넓게 분포하고 있다. 이는 중심 시가지에서 인간활동이 어느 정도 일어나고 있으나, 인간활동 간 연계체계가 미약한 구조임을 시사한다. 청도군은 High Cluster가 비교적 일련의 공간으로 도출되어 타 도시에 비해 인간활동 간 연계가 높음을 알 수 있다. 이는 도시지역보다 농촌지역에서 오히려 좁은 시가지역내 효율적인 인간활동이 이루어지고 있음을 시사한다.

앞서 도출된 공주시, 남원시, 청도군을 대상으로 주요 축소지역들을 살펴보았다. 축소지역들은 지역마다 시설적, 서비스적 측면에서 여러 가지 특징을 보이는데, 그중 공통된 특징을 기준으로 유형화하여 비교해보고자 한다.

먼저 시가지 외곽 및 저층-노후주택 밀집유형은 가장 많은 주요 축소지역이 해당하는 특징이다. 해당 유형은 중심 시가지의 외곽에 위치하면서 고속도로, 국도, 교차로의 영향으로 도로율이 높고 차량통행량이 많은 지역이다. 또한 저층-노후주택이 밀집되어 있어 서비스나 인간활동의 집적이 어려운 구조라는 특징이 있다.

산업단지 유형은 축소지역 내 농공단지나 산업단지, 공업시설이 위치하는 지역이다. 중심 시가지와의 거리가 멀고, 인근에 자동차 관련 시설, 유통시설, 주유소 등 연관된 시설이 입지하고 있다는 특징이 있다.

관광시설 및 연수원 입지 유형은 축소지역 내의 시설이 근린생활과 밀접하지 않고, 인구패턴이 매해 일정하지 않아 인간활동의 집적이 어려운 지역을 의미한다. 해당 지역에는 역사문화시설, 연수원, 리조트 등이 입지하고 있다.

건물 및 서비스 미비 유형은 중심지와 거리가 가깝거나, 인간활동이 집적되는 거점 시설이 존재함에도 불구하고 축소지역으로 식별된 지역이다. 해당 지역은 저층 건물이 대부분으로, 시설 밀집도가 낮거나 서비스 복합도가 낮다는 특징이 있다.

본 연구에서는 지방 중소도시인 공주시, 남원시, 청도군을 대상으로 기능적 축소지역을 식별하였다. 분석결과, 지방 중소도시에서 인간활동지역과 시가지지역이 불일치하는 공간이 존재하였다. 또한 주요 축소지역별로 고유의 특징이 도출되었으며, 유사한 패턴을 보이는 지역간 유형화를 통해 축소원인을 세부적으로 파악하여 해당 지역의 효율적인 관리체계 마련에 시사점을 제공한다.

[표 4-24] 기능적 축소지역 유형화

유형	주요 특징	축소지역
시가지 외곽 및 저층·노후주택 밀집 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 중심 시가지와 먼 위치 - 저층·노후주택 밀집 지역 - 높은 도로율 및 차량통행 - 고속도로, 국도, 교차로 위치 	공주 (A), 공주 (B), 남원 (B), 남원 (C), 청도 (A), 청도 (B), 청도 (C)
산업단지 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 산업단지 위치 - 자동차 관련 시설, 유통시설, 공업시설 등 위치 	공주 (C), 남원 (F), 청도 (D)
관광시설 및 연수원 입지 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 관광시설, 체육시설, 연수원 등 인구유입이 일정하지 않은 시설 지역 	공주 (D), 남원 (A),
건물 및 서비스 미비 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 건물의 낮은 밀집도 - 시설 및 서비스의 낮은 밀집도와 복합도 - 주요 거점 시설(학교, 업무시설 등)이 있음에도 인근 상권 발달 미비 	공주 (E), 공주 (F), 남원 (D), 남원 (E),

2.3. 사례지역의 공공/민간 서비스 공급현황 분석

1) 공공/민간 서비스 현황 조사 기준

(1) 생활서비스인프라의 정의 및 범위

생활서비스인프라란 ‘주민의 일상생활과 밀접하게 연관되며 보행으로 이용가능한 시설로, 시민의 삶의 질 제고를 위해 공공이 관리해야 할 최소한의 시설’을 의미한다(서울특별시, 2018). 이러한 생활서비스인프라는 권역생활서비스인프라와 지역생활서비스인프라로 구분되며 지역생활서비스인프라와 유사한 것으로 기초생활인프라, 생활밀착형인프라, 생활SOC 등의 용어가 사용되고 있다(서울디지털재단, 2020).

[표 4-25] 생활서비스인프라 관련 용어

구분	내용
생활서비스시설	국토계획법에 의한 53개 기반시설 중 지역주민의 일상생활에 없어서는 안될 생활인프라 시설 (2030 서울생활권계획)
기초생활인프라	도시재생 기반시설 중 도시주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위해 필요한 시설 (도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제4조 6호)
생활밀착형인프라	일반적인 도시계획시설과 구분되는 국민 일상생활의 질을 향상시키기 위한 시설 (서수경 외, 2015)
생활SOC	생활과 SOC(사회간접자본)가 결합된 용어로서 여가·건강·안전·환경 분야 등 국민의 생활과 직결되는 지역단위의 소규모 생활인프라 (국토교통부)

자료: 서울디지털재단, 2020

생활서비스인프라는 지역주민의 일상생활 편의시설로서 공원, 주차장, 도서관, 여가복지시설, 보육시설 등이 이에 포함된다. 생활서비스인프라 공급의 경우, 지역주민의 의견 및 서비스 소외지역의 유무, 불균등 등을 종합적으로 분석함으로써 공급 대상과 범위가 선정된다.

(2) 생활서비스인프라의 현황 조사 범주

본 연구에서는 생활서비스인프라로서 지방중소도시의 공공 및 민간 서비스 공급현황을 분석하기 위해 교육, 상업, 문화·체육, 의료, 복지, 교통을 주요 범주로 설정하고자 한다.

① 교육시설

교육 인프라는 지역 사회의 발전과 경제적 성장을 촉진하는 핵심 요소로서 교육 서비스의 적절한 공급은 지역 인구의 교육 수준 향상과 직결되며, 장기적으로 지역의

경쟁력을 높이는 데 기여한다. 선행 연구에서는 교육 인프라로서 학교 수, 교사 1인당 학생 수, 학급당 학생 수, 학교의 물리적 접근성 등을 주요 지표로 사용한 바 있다(국토연구원, 2016). 본 연구에서는 읍면동을 기준으로 하여 어린이집 및 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학 및 사설학원의 수를 중심으로 지역의 교육 인프라를 분석보았다.

② 공공시설

공공시설은 도시의 일상 생활 및 사회적 기능을 유지하는 데 필수적인 요소이다. 공공시설을 통해 주민들의 행정지원 및 사회적 안전망을 구축하는 중요한 기능을 할 수 있다. 선행 연구에서는 경찰서, 소방서, 우체국, 행정복지센터 등을 공공시설의 핵심지표로 다루고 있으며, 본 연구에서도 이러한 지표를 기준으로 소도시의 공공시설 공급현황을 분석하였다. 특히 소도시의 공공 기능을 담당하고 있는 파출소, 119안전센터 등의 소규모 공공시설 수와 분포를 포함하여 살펴봄으로써 각 지역의 안전과 생활편의성 향상에 영향을 미치는 공공인프라를 폭넓게 분석하고자 하였다.

③ 문화·체육시설

문화 및 체육시설은 지역 주민들의 건강증진 및 삶의 질 제고에 중요한 역할을 하며, 지역의 사회적 자본을 강화하는 데 기여할 수 있다. 소도시의 문화·체육 인프라는 지역공동체의 정체성을 형성하고, 사회적 연대를 촉진하는 데 중요한 기여를 할 수 있다. 선행 연구에서는 도서관, 박물관, 문화예술회관 등과 같은 시설들이 문화 인프라의 핵심으로 간주되며, 이러한 시설의 접근성과 이용 가능성이 주민들의 문화적 삶에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 본 연구에서는 문화 및 체육인프라로서 소도시 내 도서관, 박물관, 영화관 등 문화시설의 수와 위치, 그리고 체육관 및 공원, 운동장 등의 체육시설 수와 위치를 통하여 문화 및 체육 인프라 공급 현황을 확인하였다.

④ 상업시설

상업 시설은 도시 경제의 활성화와 주민들의 일상 생활 편의성을 높이는 중요한 요소이다. 상업 서비스는 지역 주민들이 필요로 하는 다양한 상품과 서비스를 제공하며, 지역 경제의 자립도를 높이는 데 기여한다. 본 연구에서는 이러한 상업 인프라의 기능을 담당하는 마트, 소매점, 식당, 편의점, 은행 등 상업시설의 수와 분포를 주요 지표로 설정하여 상업 서비스의 접근성과 제공 현황을 지역별로 살펴보고자 하였다.

⑤ 의료시설

의료 서비스는 주민들의 건강과 직결된 필수 서비스로, 특히 소도시의 경우 의료 서비스의 접근성과 질이 주민들의 생활 수준을 결정하는 중요한 요소 중 하나로 기능할 수 있다. 관련 연구에서는 병원, 보건소, 약국 등 주요 의료시설의 분포와 인구 대비 의료 인력 및 병상 수 등을 의료 인프라의 핵심 지표로 설정한 바 있다. 본 연구에서도 소도시 내 병원, 보건소, 약국 등의 주요 의료시설 수와 위치를 의료인프라로서 측정하여 소도시의 의료서비스 공급현황을 살펴보았다.

⑥ 복지시설

복지 서비스는 모든 주민이 기본적인 삶의 질을 유지할 수 있도록 지원하는 중요한 요소이자 사회적 약자를 보호하기 위한 안전망의 역할을 한다. 특히 소멸위험지역으로 분류되는 소도시의 경우, 노인 인구비율이 높으므로 노인 대상 복지 시스템이 더욱 요구되는 상황이다. 복지 인프라를 측정하는 기존 연구에서는 노인복지시설 및 아동복지센터, 장애인지원시설 등이 복지인프라의 주요 지표로 사용된 바 있으며 본 연구에서는 각 소도시의 노인복지시설, 아동복지센터, 장애인 지원 시설 등의 수와 분포를 통해 복지 인프라를 측정하였다.

이상의 논의를 통해 본 연구에서는 다음의 지표를 통해 각 유형별 생활서비스 인프라의 공급 현황을 읍면동을 중심으로 살펴보았다.

[표 4-26] 소도시 생활서비스인프라 공급 현황 검토 기준

구분	지표
교육	어린이집 및 유치원 수, 초등학교 수, 중학교 수, 고등학교 수, 대학 수, 사설학원 수
공공시설	경찰서 수(파출소 포함), 소방서 수(119 안전센터 포함), 우체국 수, 행정복지센터 수
문화·체육	도서관 수, 박물관 수, 문화예술회관 수, 체육관 수, 공원 및 운동장 수
상업	마트 수, 소매점 수(카페 포함), 식당 수, 편의점 수, 은행 수
의료	병원 수, 보건소 수, 약국 수, 인구 대비 의료 인력 수, 병상 수
복지	노인복지시설 수(경로당, 양로원 포함), 아동복지센터 수, 장애인지원시설 수, 고용복지센터 수, 자활센터 수, 자원봉사센터 수 등

(3) 생활서비스인프라의 수집 및 분석방법

다음으로 본 연구에서는 충남 공주시, 전북 남원시, 경북 청도군의 공공/민간 인프라 현황을 분석하기 위해 네이버 지도(Naver map)를 활용하여 데이터를 수집하고 수치화하는 방법을 사용하였다.

먼저, 각 도시 내 주요 인프라(공공시설, 의료기관, 학교, 상업시설 등)에 대한 정보를 얻기 위해 Python의 웹 크롤링 라이브러리를 활용하여 네이버 지도를 크롤링하였다. 이후 각 도시의 인프라 분포를 확인하기 위해, 인프라의 유형과 주소를 함께 크롤링하였고, 수집된 주소 데이터를 기반으로 해당 위치의 좌표를 추출하여 GIS 프로그램에 입력하였다.

또한 데이터의 정확성을 높이기 위해, 크롤링 과정에서 수집된 데이터를 개별 검토하여 중복 및 오류데이터를 클리닝하는 과정을 거쳤으며 인프라의 실제 위치와 수치화된 결과가 일치하는지 확인함으로써 데이터의 신뢰성을 높이고자 하였다.

2) 사례지역의 공공/민간 서비스 공급현황 분석

(1) 공주시

공주시의 공공 및 민간서비스 공급현황을 살펴본 결과, 전반적으로 신관동(535개)이 공주시에서 가장 많은 인프라를 보유하고 있는 것으로 나타나 다양한 서비스 공급이 가능한 중심지로서 기능하고 있는 것으로 사료되었다. 반면 이인면(37개)과 신평면(39개)은 인프라가 매우 적은 지역으로 확인되었다. 아래의 그림은 공주시의 인프라 분포와 인구 밀도를 시각적으로 나타낸 것이다. 지도의 읍면동별 색이 짙을수록 인구밀도가 높은 것을 의미하며, 인구밀도와 인프라 분포의 상관관계를 볼 때 신관동, 월송동, 웅진동 등 공주심의 중심지에 해당하는 지역의 경우 인구밀도가 높고 인프라 또한 밀집하는 것으로 확인되었다.

각 서비스 유형별 분포를 살펴보면 아래의 표와 같다. 먼저, 공공시설로서 행정복지센터 및 소방, 경찰 등의 서비스의 경우 각 읍면동별로 공공시설의 수가 비교적 고르게 분포되어 있으며, 신관동(8개)과 웅진동(8개)이 가장 많은 공공시설을 갖추고 있는 것으로 나타난 반면, 이인면(3개)은 공공시설이 가장 적게 분포하고 있음을 확인하였다.

교육 부문의 경우 어린이집과 유치원, 초중고등학교 및 대학, 사설학원 등을 포함하며, 각 읍면동별로 편차가 있는 것으로 나타났다. 신관동은 105개의 교육 관련 인프라를 보유하고 있어, 교육 중심지로서의 역할을 하고 있고 월송동(70개)과 중학동(55개)도 교육 인프라가 잘 갖추어져 있으나, 이인면(5개)과 탄천면(5개)은 교육 인프라가 매우 부족한 상태임을 확인하였다.

문화 및 체육시설은 문화센터, 체육관 등이 포함된다. 신관동(34개)과 중학동(42개)은 이 분야에서 많은 시설을 보유하고 있어, 다양한 문화체육 활동을 향유할 수 있는 것으로 확인되었다. 반면 이인면은 문화체육 시설이 전무하고, 탄천면과 신평면은 각각 3개와 5개의 시설만 보유하고 있는 것으로 나타났다.

복지 인프라의 경우, 신관동(41개)과 웅진동(24개)은 복지 서비스가 잘 갖추어져 있는 것으로 나타났으나, 이인면(15개)과 탄천면(16개)은 상대적으로 복지 인프라가 적어, 복지 서비스 접근성이 떨어질 가능성이 있음을 시사하였다.

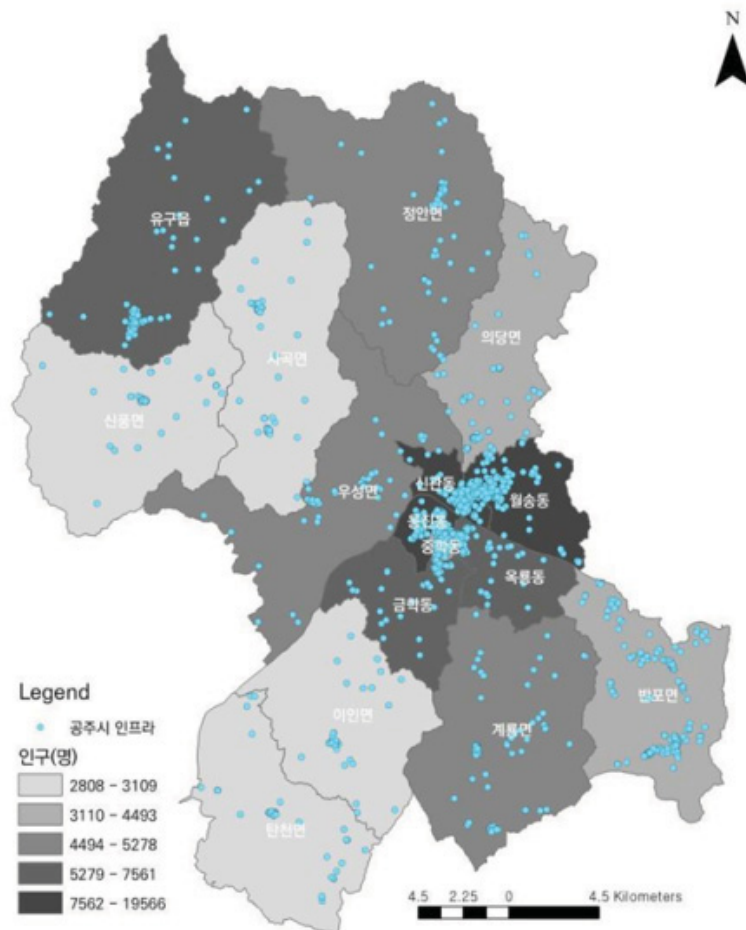
상업 인프라는 주민들의 소비 활동을 지원하는 시설들로서 상점, 마트, 식당 등을 포괄한다. 신관동(285개)은 상업 인프라에서 압도적으로 많은 비중을 차지하며, 공주시 내 주요 상업 중심지임을 확인할 수 있고 웅진동(102개)과 중학동(91개)도 상업 활동이 활발하게 이루어지는 것으로 나타났다. 반면, 이인면(12개)과 신평면(15개)은 상업 인프라가 매우 부족한 지역으로 나타났다.

의료 인프라는 병원, 약국, 보건소 및 보건진료소 등을 포함한다. 타 인프라의 분포와 유사하게 의료 인프라 또한 신관동(62개)이 가장 풍부한 것으로 확인되었고, 웅진동(66개) 또한 많은 의료 시설을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 이인면(2개)과 신평면(4개) 등은 의료 시설이 매우 부족하여, 공주시 내 읍면동별로 의료 서비스 접근성에 큰 차이가 있을 수 있음을 시사한다.

[표 4-27] 충남 공주시 서비스 공급 현황-개요

생활권	읍면동	교육	공공시설	문화체육	상업	의료	복지	총계
도심	신관동	105	8	34	285	62	41	535
	월송동	70	2	11	80	9	28	200
	웅진동	21	8	32	102	66	24	253
	옥룡동	14	2	7	39	3	25	90
	금학동	19	5	6	19	7	5	61
	우성면	14	5	6	21	4	12	62
	중학동	55	7	42	91	28	24	247
유구	유구읍	18	7	10	37	22	25	119
	신평면	3	5	5	15	4	7	39
	사곡면	6	5	4	26	4	11	56
경안	경안면	9	7	6	37	7	12	78
의당	의당면	13	5	6	19	3	12	58
탄천·공주역	이인면	5	3	-	12	2	15	37
	탄천면	5	5	3	11	6	16	46
	계룡면	11	6	9	31	8	13	78
반포	반포면	11	6	21	110	11	6	165
총계		379	86	202	935	246	276	2124

자료: 네이버지도 <https://map.naver.com/>, 크롤링 일자 : 2024-08-20



[그림 4-31] 충남 공주시 읍면동별 인프라 분포

(2) 남원시

남원시의 공공 및 민간 서비스 공급현황을 분석한 결과, 전반적으로 도통동(449개)이 남원시에서 가장 많은 인프라를 보유하고 있어, 다양한 서비스 공급이 가능한 중심지로서 기능하고 있는 것으로 확인되었다. 도통동은 교육(146개), 상업(204개), 복지(36개) 분야에서 특히 많은 인프라를 보유하고 있어, 남원시 내에서의 서비스 접근성이 매우 높은 지역으로 나타났다. 반면, 덕과면(11개), 주생면(21개), 사매면(28개) 등은 인프라가 매우 적은 지역으로 확인되었다.

각 읍면동별로 서비스 유형별 분포를 살펴보면 아래와 같다. 먼저 교육시설의 경우, 도심 생활권에 속하는 도통동(146개)이 가장 많은 교육 인프라를 갖추고 있어 남원시의 교육 중심지로서의 역할을 하고 있으며, 죽향동(24개)과 향교동(42개)이 교육 인프라가 잘 갖추어진 것으로 확인되었다. 반면, 산동면과 주천면 등 외곽 지역의 경우 3개에서 5개의 교육시설을 보유하고 있어, 교육 서비스의 접근성이 매우 제한적인 것으로 나타났다.

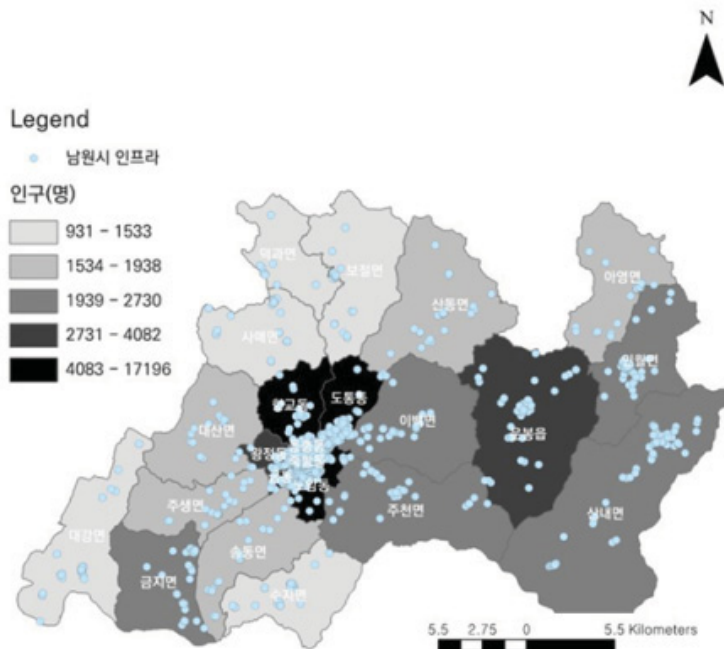
문화 및 체육시설의 분포를 살펴보면, 도심생활권에 속하는 도통동(40개)과 죽향동(36개)이 문화 및 체육 활동을 위한 다양한 시설을 갖추고 있어 주민들의 여가활동이 활발하게 이루어질 수 있는 지역인 것으로 나타났다. 반면, 송동면(2개), 덕과면(1개) 등은 문화체육시설이 매우 부족한 것으로 확인되었다. 상업시설의 경우 도통동(204개)과 죽향동(148개)이 가장 많은 상업 인프라를 보유하고 있어, 남원시의 상업 중심지로 기능하고 있음을 확인하였다. 반면, 주생면(4개), 덕과면(1개) 등은 상업 인프라가 매우 부족한 지역으로, 주민들의 일상적 소비 활동을 위한 인프라가 충원될 필요가 있는 것으로 나타났다.

의료시설 측면에서는 죽향동(44개)과 동충동(24개)의 경우 의료 인프라를 잘 갖추고 있어, 지역 주민들의 의료접근성이 비교적 우수한 것으로 나타났다. 마지막으로 복지시설은 도통동(36개)과 동충동(28개)이 잘 갖추어져 있어, 복지 서비스의 접근성이 높은 지역으로 분석되었다. 반면, 덕과면(2개), 대산면(8개) 등은 복지시설이 상대적으로 부족한 것으로 나타났다. 전체 읍면동별 분포를 확인한 결과, 남원시의 전체 인프라는 도통동(449개), 죽향동(281개), 동충동(125개) 등 도심 지역을 중심으로 분포되어 있으며, 덕과면(11개), 주생면(21개) 등 외곽 지역은 인프라가 매우 부족하여, 서비스 접근성에 큰 격차가 있음을 확인하였다.

[표 4-28] 전북 남원시 서비스 공급 현황-개요

생활권	읍면동	교육	공공시설	문화체육	상업	의료	복지	총계
도심	도통동	146	6	40	204	17	36	449
	향교동	42	6	13	83	14	28	186
	금동	16	2	20	105	24	9	176
	노암동	14	4	23	58	2	7	108
	왕정동	11	4	4	38	17	13	87
	동충동	21	2	14	36	24	28	125
도심 (외각)	죽향동	24	6	36	148	44	23	281
	주천면	3	6	5	24	4	3	45
	이백면	5	6	8	7	3	12	41
운봉	산동면	3	6	3	9	3	8	32
	운봉읍	13	6	10	20	7	10	66
인월	산내면	4	6	13	60	2	4	89
	인월면	12	8	8	52	12	17	109
주생	아영면	4	5	7	14	2	5	37
	주생면	3	5	4	4	1	4	21
사매	금지면	5	5	4	11	3	6	34
	송동면	4	6	2	5	4	4	25
	수지면	3	8	2	8	2	5	28
	대산면	5	5	1	6	2	8	27
	대강면	3	5	3	6	3	10	30
사매	보절면	5	6	1	6	3	3	24
	사매면	3	6	4	5	5	5	28
	덕과면	2	2	1	1	3	2	11
총계		351	121	226	910	201	250	2059

자료: 네이버지도 <https://map.naver.com/>, 크롤링 일자 : 2024-08-20



[그림 4-32] 전북 남원시 읍면동별 인프라 분포

(3) 청도군

청도군의 공공 및 민간 서비스 공급현황을 살펴본 결과, 전반적으로 청도읍(575개)이 청도군에서 가장 많은 인프라를 보유하고 있어, 다양한 서비스 공급이 가능한 중심지로서 기능하고 있는 것으로 확인되었다. 청도읍은 교육(42개), 상업(323개), 복지(127개) 분야에서 특히 많은 인프라를 보유하고 있어, 청도군 내에서의 서비스 접근성이 매우 높은 지역으로 나타났다. 반면, 각남면(45개)과 각북면(72개)은 인프라가 상대적으로 적은 지역으로 확인되었다.

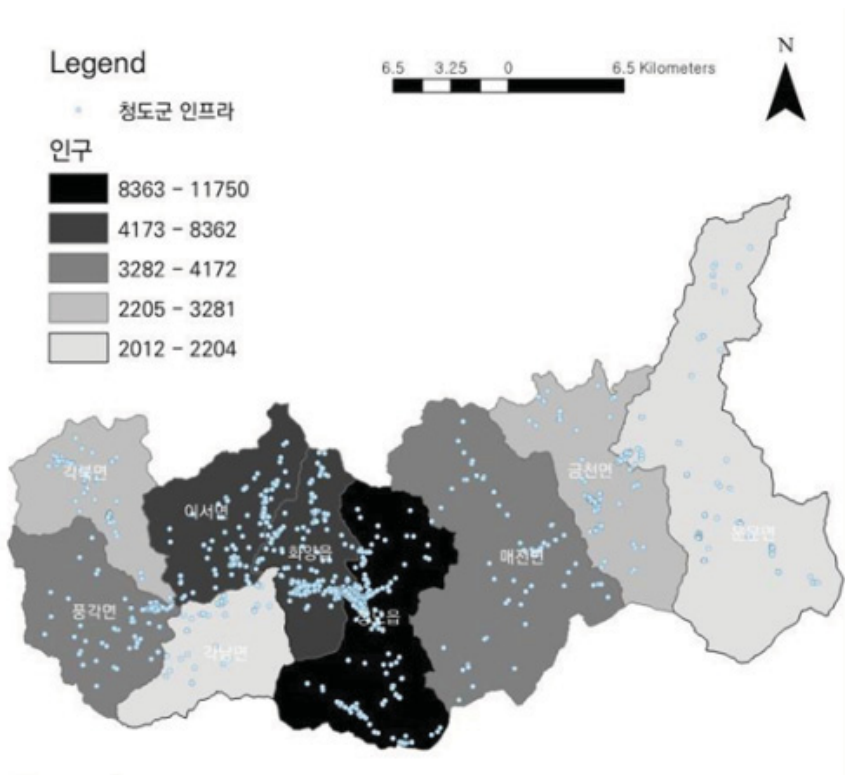
각 읍면동별 서비스 유형별 분포를 살펴보면 아래와 같다. 먼저 교육시설의 경우, 청도읍(42개)이 가장 많은 교육 인프라를 갖추고 있어 청도군의 교육 중심지로서의 역할을 하고 있으며, 화양읍(41개)과 이서면(13개)도 교육 인프라가 잘 갖추어진 것으로 확인되었다. 반면, 각남면(2개)과 각북면(2개)은 교육시설이 매우 적어, 교육 서비스의 접근성이 제한적인 것으로 나타났다. 문화 및 체육시설의 분포를 살펴보면, 화양읍(41개)과 청도읍(27개)이 문화 및 체육 활동을 위한 다양한 시설을 갖추고 있어 주민들의 여가활동이 활발하게 이루어질 수 있는 지역으로 나타났다. 반면, 각남면(4개)과 매전면(6개) 등은 문화체육시설이 매우 부족한 것으로 확인되었다. 상업시설의 경우, 청도읍(323개)과 화양읍(146개)이 가장 많은 상업 인프라를 보유하고 있어, 청도군의 상업 중심지로 기능하고 있음을 확인하였다. 반면, 각남면(9개)과 매전면(19개) 등은 상업 인프라가 상대적으로 부족한 지역으로, 주민들의 일상적 소비 활동을 위한 인프라가 충원될 필요가 있는 것으로 나타났다. 의료시설 측면에서는 청도읍(44개)과 풍각면(17개)의 경우 의료 인프라를 잘 갖추고 있어, 지역 주민들의 의료 접근성이 양호한 것으로 나타났다. 그러나, 각남면(4개), 이서면(7개) 등 일부 지역은 의료 인프라가 부족하여, 개선이 필요한 것으로 보인다. 마지막으로 복지시설은 청도읍(127개)과 이서면(47개)이 잘 갖추어져 있어, 복지 서비스의 접근성이 높은 지역으로 분석되었다. 반면, 각남면(23개), 각북면(23개) 등은 복지시설이 상대적으로 부족한 것으로 나타났다.

전체 읍면동별 분포를 확인한 결과, 청도군의 전체 인프라는 청도읍(575개), 화양읍(324개) 등 도심 지역을 중심으로 분포되어 있으며, 각남면(45개), 각북면(72개) 등 외곽 지역은 인프라가 상대적으로 부족하여, 서비스 접근성에 차이가 있음을 확인하였다.

[표 4-29] 경북 청도군 서비스 공급 현황-개요

생활권	읍면동	교육	공공시설	문화체육	상업	의료	복지	총계
도심	청도읍	42	12	27	323	44	127	575
	화양읍	41	4	41	146	16	76	324
서편 지역	각남면	2	3	4	9	4	23	45
	풍각면	11	5	8	54	17	52	147
	각북면	2	4	8	27	8	23	72
	이서면	13	4	15	55	7	47	141
동편 지역	운문면	1	6	8	68	5	18	106
	금천면	7	5	11	44	10	34	111
	매전면	4	4	6	19	9	40	82
총계		123	47	128	745	120	440	1,603

자료: 네이버지도 <https://map.naver.com/>, 크롤링 일자 : 2024-08-20



[그림 4-33] 경북 청도권 읍면동별 인프라 분포

3) 사례지역의 시설별 인구 기준 분석

(1) 소도시 인구 대비 서비스 공급 분석

충남 공주시, 전북 남원시, 경북 청도군의 공공 및 민간 서비스 공급현황을 비교한 결과, 각 시군의 인구 대비 서비스 인프라에는 차이가 있는 것으로 분석되었다.

먼저, 교육시설의 경우, 총 시설 수에서 공주시가 379개로 가장 많았으며, 남원시(343개), 청도군(121개) 순으로 나타났다. 인구 대비 시설 수로 보면 남원시가 천명당 4.47개로 가장 높아 교육 인프라가 잘 구축된 것으로 나타났다. 공주시는 3.71개, 청도군은 2.95개로 상대적으로 낮은 편임을 확인하였다.

공공시설의 경우, 청도군이 47개, 남원시와 공주시는 각각 93개와 86개의 공공시설을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 인구 대비 공공시설 수에서는 남원시는 1.21개, 청도군이 1.15개로 비슷하였으며, 반면 공주시는 0.84개로 비교적 낮은 것으로 분석되었다.

문화체육시설의 경우, 남원시가 226개로 가장 많은 시설을 보유하고 있으며, 공주시가 202개, 청도군이 128개로 나타났다. 인구 대비 문화체육시설 수에서는 청도군이 인구천명당 3.12개로 가장 높았으며, 남원시는 2.94개, 공주시 1.98개로 비교적 낮은 수준이었다.

상업시설은 공주시가 935개로 가장 많은 상업시설이 있는 것으로 나타났고, 남원시가 910개, 청도군은 745개로 나타났다. 인구 대비 상업시설 수에서는 청도군이 18.19개, 남원시가 11.85개, 공주시가 9.16개로 확인되었다.

의료시설의 경우, 공주시는 246개의 의료시설을 보유하고 있으며, 남원시가 201개, 청도군이 115개로 나타났다. 인구 대비 의료시설 수에서는 청도군이 천명당 2.80개로 가장 높은 수치를 보였으며, 남원시가 2.62개, 공주시가 2.41개로 비슷한 수준이었다.

마지막으로 복지시설의 경우, 청도군이 440개, 남원시가 247개, 공주시가 276개로 나타났다. 인구 대비 복지시설 수에서는 청도군이 천명당 10.73개로 가장 높은 수준으로 보였으며, 남원시와 공주시는 각각 3.22개, 2.70개로 나타났다.

시설 입지 현황 분석 결과, 절대적인 시설 수에서는 공주시와 남원시가 우위를 보이는 반면, 청도군은 인구 대비 시설 수에서 높은 수준을 보이는 것으로 확인되었다.

[표 4-30] 4개 시군 서비스 공급 현황 비교

구분	시설명	공주시 (인구: 102,104)		남원시 (인구: 76,781)		청도군 (인구: 40,984)	
		시설수 (개소)	인구대비 시설 수 (천명당)a)	시설수 (개소)	인구대비 시설 수 (천명당)a)	시설수 (개소)	인구대비 시설 수 (천명당)a)
교육 시설	어린이집	64	0.63	57	0.74	11	0.27
	유치원	34	0.33	28	0.36	14	0.34
	초등학교	32	0.31	29	0.38	12	0.29
	중학교	15	0.15	13	0.17	6	0.15
	고등학교	10	0.10	9	0.12	5	0.12
	학원	224	2.19	207	2.70	73	1.78
	소계	379	3.71	343	4.47	121	2.95
공공 시설	경찰서	22	0.22	22	0.29	13	0.32
	소방서	17	0.17	10	0.13	4	0.1
	우체국	31	0.30	38	0.49	21	0.51
	행정복지센터	16	0.16	23	0.30	9	0.22
	소계	86	0.84	93	1.21	47	1.15
문화 체육 시설	도서관	24	0.24	26	0.34	5	0.12
	문화시설	145	1.42	173	2.25	106	2.59
	체육시설	33	0.32	27	0.35	17	0.41
	소계	202	1.98	226	2.94	128	3.12
상업 시설	마트	149	1.46	256	3.33	107	2.61
	소매점	255	2.50	241	3.14	284	6.93
	식당	298	2.92	299	3.89	297	7.25
	은행	84	0.82	68	0.89	24	0.59
	편의점	149	1.46	46	0.60	33	0.81
	소계	935	9.16	910	11.85	745	18.19
의료 시설	병원	154	1.51	115	1.50	53	1.29
	보건(지)소	32	0.31	41	0.53	39	0.95
	약국	60	0.59	45	0.59	23	0.56
	소계	246	2.41	201	2.62	115	2.8
복지 시설	일반복지시설	41	0.40	43	0.56	28	0.68
	가정복지시설	6	0.06	8	0.10	1	0.02
	노인복지시설	150	1.47	139	1.81	358	8.73
	아동청소년 복지시설	20	0.20	24	0.31	16	0.39
	기타	57	0.56	63	0.82	37	0.9
	소계	276	2.70	247	3.22	440	10.73
총 계		2,124	20.80	2,059	26.82	1,596	38.93

a) 인구대비 시설 수 = (시설수 / 전체 인구) * 1000

(2) 읍단위 기준 공공/민간시설 인구 기준 분석

충남 공주시 유구읍, 전북 남원시 운봉읍, 경북 청도군 청도읍의 공공 및 민간 서비스 공급현황을 시설 유형별로 비교한 결과는 다음과 같다.

먼저 교육시설의 경우, 총 시설 수에서 청도읍이 42개로 가장 많았으며, 유구읍(18개), 운봉읍(13개) 순으로 나타났다. 인구 대비 시설 수로는 청도읍이 천명당 3.67개로 가장 높았으며, 운봉읍이 3.46개, 유구읍이 2.53개로 나타났다. 공공시설에서는 청도읍과 유구읍이 각각 12개, 운봉읍이 6개를 보유한 것으로 나타났다. 인구 대비 공공시설 수는 운봉읍이 1.60개, 청도읍이 1.05개, 유구읍이 0.98개로 나타났다.

문화체육시설의 경우, 청도읍이 27개, 운봉읍이 10개, 유구읍이 10개를 보유한 것으로 나타났다. 인구 대비 문화체육시설 수는 운봉읍이 인구천명당 2.66개, 청도읍이 2.36개, 유구읍이 1.40개로 확인되었다. 상업시설에서는 청도읍이 323개, 유구읍이 37개, 운봉읍이 20개로 나타났다. 인구 대비 상업시설 수는 청도읍이 인구천명당 28.25개, 유구읍이 5.20개, 운봉읍이 5.33개로 확인되었다. 의료시설의 경우, 청도읍이 44개로 가장 많은 의료시설을 보유하고 있으며, 유구읍이 21개, 운봉읍이 7개를 보유한 것으로 나타났다. 인구 대비 의료시설 수는 청도읍이 천명당 3.85개로 가장 높았으며, 유구읍이 2.94개, 운봉읍이 1.86개로 나타났다.

복지시설에서는 청도읍이 127개, 유구읍이 25개, 운봉읍이 10개를 보유한 것으로 나타났다. 인구 대비 복지시설 수는 청도읍이 인구천명당 11.1개, 유구읍이 3.51개, 운봉읍이 2.67개로 나타났다.

각 읍 단위의 총 시설 수와 인구 대비 시설 수를 종합적으로 분석한 결과, 청도읍은 인구 대비 시설 수에서 상대적으로 높은 수준을 보였으며, 공주시 유구읍과 남원시 운봉읍은 시설 수와 인구 대비 시설 수에서 비교적 낮은 수준을 보이는 것으로 확인되었다.

[표 4-31] 읍단위 서비스 공급 현황 비교

구분	시설명	공주시 유구읍 (인구: 7,571)		남원시 운봉읍 (인구: 3,770)		청도군 청도읍 (인구: 11,437)	
		시설수 (개소)	인구대비 시설 수 (천명당)a)	시설수 (개소)	인구대비 시설 수 (천명당)a)	시설수 (개소)	인구대비 시설 수 (천명당)a)
교육 시설	어린이집	1	0.14	2	0.53	3	0.26
	유치원	3	0.42	1	0.27	4	0.35
	초등학교	4	0.56	1	0.27	2	0.17
	중학교	1	0.14	1	0.27	1	0.09
	고등학교	1	0.14	1	0.27	1	0.09
	학원	8	1.12	7	1.86	1	2.62
	소계	18	2.53	13	3.46	42	3.67
공공 시설	경찰서	2	0.28	1	0.27	3	0.26
	소방서	1	0.14	2	0.53	2	0.17
	우체국	3	0.42	2	0.53	6	0.52
	행정복지센터	1	0.14	1	0.27	1	0.09
	소계	7	0.98	6	1.60	12	1.05
문화 체육 시설	도서관	2	0.28	1	0.27	1	0.09
	문화시설	5	0.70	7	1.86	22	1.92
	체육시설	3	0.42	2	0.53	4	0.35
	소계	10	1.40	10	2.66	27	2.36
상업 시설	마트	10	1.40	5	1.33	39	3.41
	소매점	8	1.12	6	1.60	124	10.84
	식당	6	0.84	4	1.06	132	11.54
	편의점	10	1.4	1	0.27	15	1.31
	은행	3	0.42	4	1.06	13	1.14
	소계	37	5.20	20	5.33	323	28.25
의료 시설	병원	12	1.68	2	0.53	29	2.54
	보건(지)소	3	0.42	4	1.06	2	0.17
	약국	6	0.84	1	0.27	13	1.14
	소계	21	2.94	7	1.86	44	3.85
복지 시설	일반복지시설	1	0.14	1	0.27	4	0.35
	가정복지시설	1	0.14	1	0.27	-	-
	노인복지시설	19	2.67	4	1.06	96	8.39
	아동청소년 복지시설	2	0.28	1	0.27	4	0.35
	자원봉사센터	-	-	2	0.53	1	0.09
	기타	2	0.28	1	0.27	22	1.92
	소계	25	3.51	10	2.67	127	11.1
총 계		119	16.71	66	17.07	448	39.17

a) 인구대비 시설 수 = (시설수 / 읍 인구) * 1000

2.4. 사례지역의 도시적정화계획구역 설정 및 종합분석

1) 도시적정화계획구역의 설정방법

(1) 충남 공주시

① 도시적정화계획구역 설정 범위

사례지역의 도시규모적정화계획은 지자체 상위계획과 관련계획, 광역교통망의 분석을 통해 공간구조를 검토하고, 용도지역 등의 도시계획현황, 인구밀도와 건축물 압축도 등의 도시밀도 현황분석 결과를 종합하여 선정근거를 마련하였다.

공주시의 경우 성장관리계획을 수립하고 있어 선형연구에 따라 도시적정화계획구역 설정 기준을 도시 내 시가화지역·유보지역 및 성장관리계획구역을 그 범위로 설정하도록 하여야 하나, 앞서 검토한 바와 같이 공주시 성장관리계획구역은 계획관리지역 내 전반적인 지역에 지정되어 있어 시가화지역과 유보지역 범위와 동일하며 변별력이 없는 것으로 판단하였다.

따라서 공주시 도시적정화계획구역 범위는 도시지역 중 주거지역, 상업지역, 공업지역 녹지지역과 비도시지역 중 계획관리지역과 생산관리지역 내에서 지정하도록 그 범위를 설정하였으며, 국제법 및 성장관리계획수립지침에 따라 시가화지역을 주거지역, 상업지역, 공업지역으로 설정하였으며 유보지역을 자연녹지지역, 계획관리지역, 생산관리지역으로 설정하였다.

[표 4-32] 용도구분 상 도시적정화계획구역 설정 범위

구분	도시관리계획 상 용도지역
시가화지역	주거지역, 상업지역, 공업지역
유보지역	자연녹지지역, 계획관리지역, 생산관리지역

② 도시적정화계획구역내 유도구역의 설정방안

도시기능유도구역은 도시 내 고차서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 구역이므로 개발행위허가 기준상 시가화용지에 해당하는 것으로 판단하였으며, 이 중 상업, 업무, 행정 등의 시설이 집적한 주거지역 및 상업지역을 그 범위로 설정하였다.

[표 4-33] 도시기능유도구역 범위 설정

구분	도시관리계획 상 용도지역	비고
도시기능유도구역	일반사항	주거지역, 상업지역
	특수사항	자연녹지지역, 보전녹지지역

주거유도구역은 도시지역 중 주거지역과 녹지지역에 해당하는 지역에 지정하도록 한다. 도심기능유도구역 및 생산유도구역과의 연계성을 고려하여 적정배치하되 쾌적한 정주환경을 조성하기에 적합한 지역으로 배치하도록 한다. 도심의 경우 주거환경개선사업, 도시개발사업 등의 정주환경 조성을 목적으로 하는 지구단위계획구역을 우선 고려하여 지정하도록 하며, 비도심의 경우 정주환경 조성을 목적으로 하는 자연취락지구는 반드시 포함하여 지정하도록 한다.

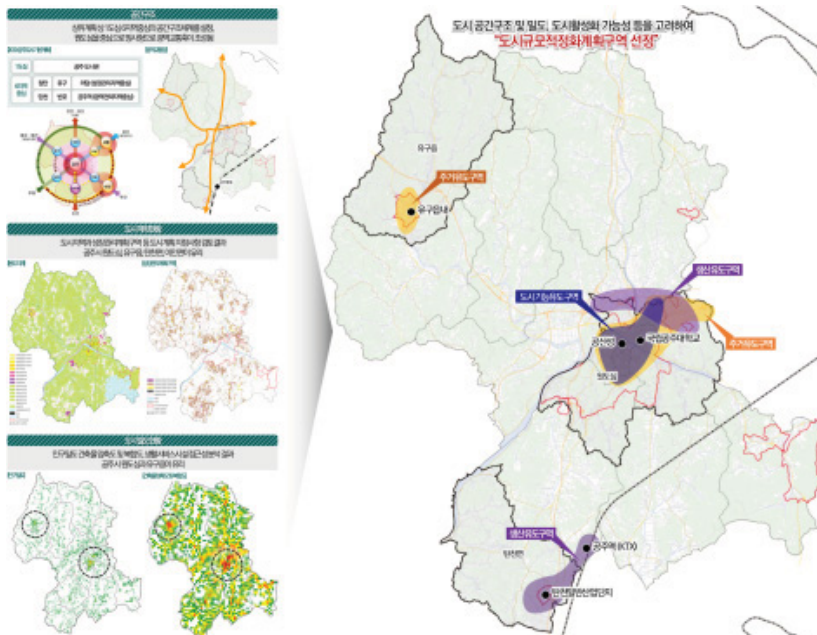
[표 4-34] 주거유도구역 범위 설정

구분	도시관리계획 상 용도지역	비고
주거유도구역	도심	전용주거지역, 일반주거지역
	비도심	계획관리지역, 자연녹지지역

생산유도구역 범위는 공업지역을 필수로 포함하도록 설정하되, 산업단지 및 농공단지 등 산업기능의 활성화 및 유희산업시설의 활용 및 연계를 위하여 일부 계획관리지역을 포함하도록 한다.

[표 4-35] 생산유도구역 범위 설정

구분	도시관리계획 상 용도지역	비고
생산유도구역	일반사항	공업지역
	특수사항	계획관리지역 (성장관리계획구역)



[그림 4-34] 공주시 도시규모적정화계획 선정과정

(2) 전북 남원시

① 도시적정화계획구역 설정 범위

남원시의 경우 가장 도시활성화의 가능성이 높은 지역을 압축적으로 계획할 수 있도록 선정 범위를 검토하였다.

공간구조를 토대로 먼저 남원시 도시규모적정화계획구역 범위는 도시지역 중 주거지역, 상업지역, 공업지역 녹지지역 내에서 지정하도록 그 범위를 설정하였으며, 국계법 및 성장관리계획 수립지침에 따라 시가화지역을 주거지역, 상업지역, 공업지역으로 설정하였으며 유보지역을 자연녹지지역으로 설정하였다.

또한 남원시 도시규모적정화계획구역을 선정하기에 앞서 남원시 전역에서 도시지역으로 지정된 지역은 3지역이나, 사업 연계 시 실현 가능성이 높은 지역을 우선적으로 선정하기 위해 선행한 인문환경분석 부문에서 밀도 및 접근성 분석에서 도출된 인구 및 건축물 밀도, 건축물 압축도 및 복합도 등을 고려하여 상대적으로 도시기능을 유지하고 있는 지역을 선정하였다. 이에 따라 남원시청, 광한루원이 입지하고 있는 원도심을 중심으로 도시규모적정화계획구역을 선정하도록 하였다.

[표 4-36] 용도구분 상 도시적정화계획구역 설정 범위

구분	도시관리계획 상 용도지역
시가화지역	주거지역, 상업지역, 공업지역
유보지역	자연녹지지역

② 도시적정화계획구역내 유도구역의 설정방안

도시기능유도구역은 남원시 상업, 관광 등 도심의 기능 강화를 목적으로 하고 있어 상업지역을 우선적으로 범위에 포함하되 연결한 관광문화자산 및 골목상권 등의 연계를 위해 주거지역과 자연녹지지역, 보전녹지지역을 포함하여 범위를 설정하였다.

[표 4-37] 도시기능유도구역 범위 설정

구분	도시관리계획 상 용도지역	비고
도시기능유도구역	일반사항	주거지역, 상업지역
	특수사항	자연녹지지역, 보전녹지지역

주거유도구역은 남원시 원도심 내 주거 및 기초생활인프라 시설의 균형적인 공급을 위해 일반주거지역을 범위로 설정하되, 주거지역 외 주거형 성장관리계획구역으로 지정된 지역을 우선적으로 고려하기 위해 자연녹지지역을 범위에 하도록 하였다.

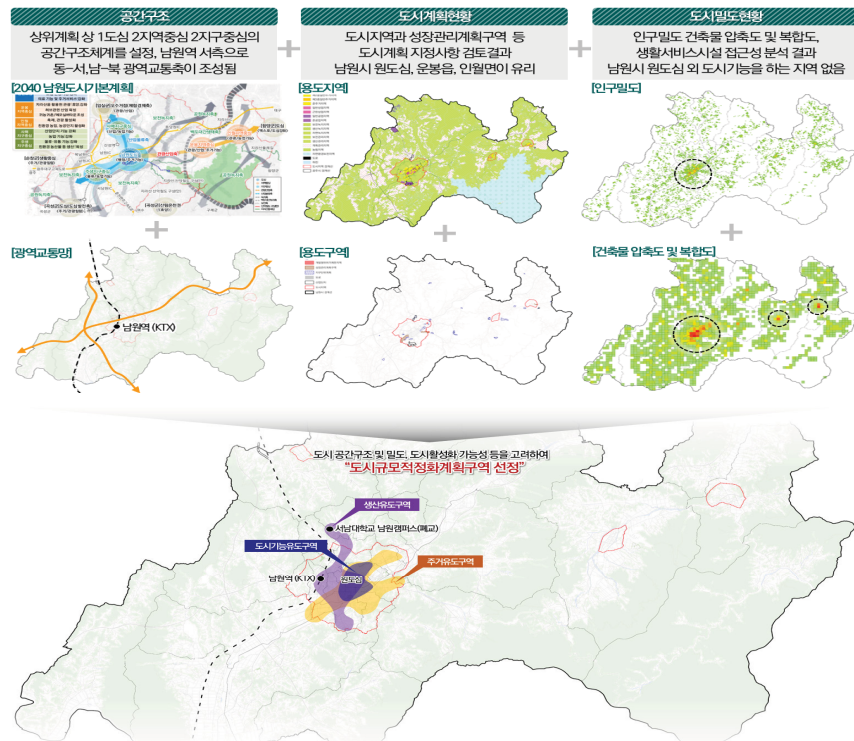
[표 4-38] 주거유도구역 범위 설정

구분		도시관리계획 상 용도지역	비고
주거유도구역	일반사항	일반주거지역	주거형 지구단위계획구역 우선 지정
	특수사항	자연녹지지역	주거형 성장관리계획구역 우선 지정

생산유도구역은 산업기능의 성장과 강화의 목적을 수행하기 위해 원도심 남측에 지정된 일반공업지역을 필수로 포함하도록 하되 남원역 KTX 철도역, 철도노선 등 인접한 광역교통거점을 연계할 수 있도록 자연녹지지역과 남원역과 면한 일반상업지역을 포함하여 범위를 설정하였다.

[표 4-39] 생산유도구역 범위 설정

구분		도시관리계획 상 용도지역	비고
생산유도구역	일반사항	일반공업지역	
	특수사항	자연녹지지역, 일반상업지역	



[그림 4-35] 남원시 도시규모적정화계획 선정과정

(3) 경북 청도군

① 도시적정화계획구역 설정 범위

청도군의 경우 현재 도시기본계획을 수립하지 않아 2009년에 수립한 2020청도도시기본계획을 참고하여 공간구조를 파악하였다. 뿐만아니라 도시계획현황 중 성장관리계획구역은 2024년 7월에 수립하여 성장관리계획수립 고시자료를 토대로 검토하였다.

청도군 도시규모적정화계획구역을 선정하기에 앞서 청도군 전역에서 도시지역으로 지정된 지역은 2지역이나, 인구 및 건축물 밀도, 압축도 교통현황 등을 고려하여 청도군청과 청도군 농업기술센터, 청도재래시장 등이 입지하고 있는 원도심을 중심으로 도시규모적정화계획구역을 선정하도록 하였으며 선정 범위는 다음과 같다.

[표 4-40] 용도구분 상 도시적정화계획구역 설정 범위

구분	도시관리계획 상 용도지역
시가화지역	주거지역, 상업지역
유보지역	자연녹지지역, 생산녹지지역

② 도시적정화계획구역내 유도구역의 설정방안

도시기능유도구역은 상권활성화 등 청도군의 기초적인 경제기반 강화를 목적으로 하고 있어 상업지역을 우선적으로 범위에 포함하되 주거지역과 자연녹지지역, 보전녹지지역을 포함하여 범위를 설정하였다.

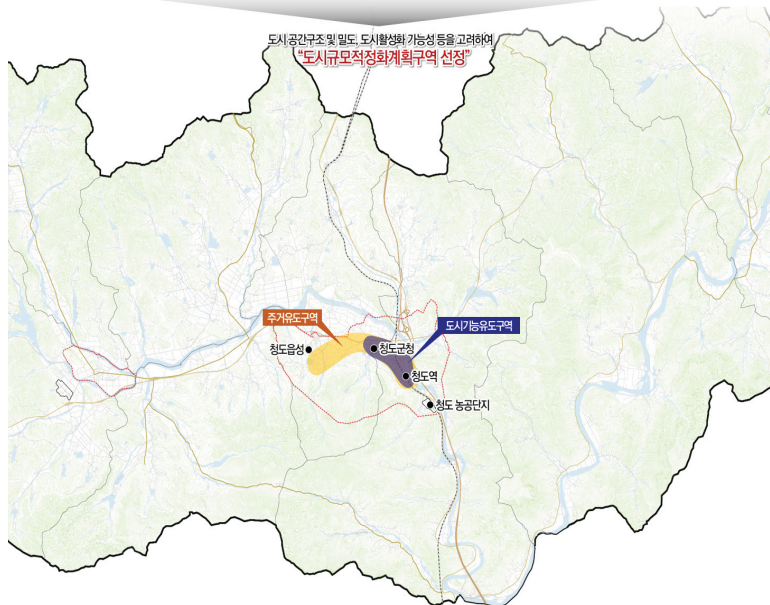
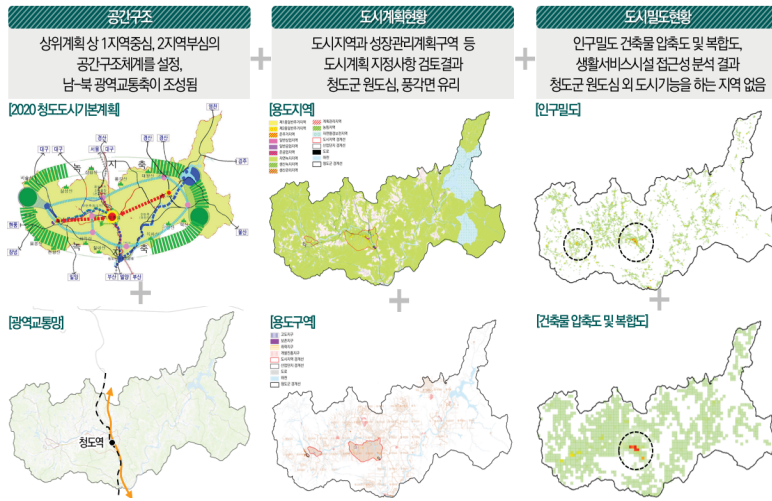
[표 4-41] 도시기능유도구역 범위 설정

구분	도시관리계획 상 용도지역	비고
도시기능유도구역	일반사항	주거지역, 상업지역
	특수사항	자연녹지지역, 보전녹지지역

주거유도구역은 청도군원도심 내 주거 및 기초생활인프라 시설의 균형적인 공급을 위해 일반주거지역을 범위로 설정하되, 자연취락지구, 근린형 성장관리계획구역 등 기존 취락의 보존과 근린생활시설 조성의 유도를 위해 자연녹지지역을 범위에 포함하도록 하였다.

[표 4-42] 주거유도구역 범위 설정

구분		도시관리계획 상 용도지역	비고
주거유도구역	일반사항	전용주거지역, 일반주거지역	
	특수사항	자연녹지지역	자연취락지구, 근린형 성장관리계획구역 우선 지정



[그림 4-36] 청도군 도시규모적정화계획 선정과정

2) 도시적정화계획구역 종합분석 및 적용가능성 검토

(1) 충남 공주시

① 도시적정화계획구역 종합분석

• 공주시

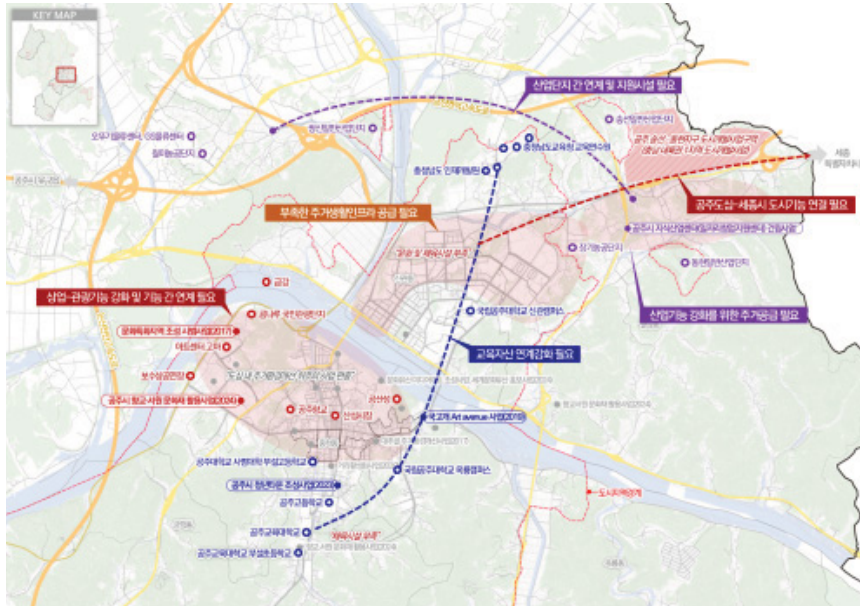
공주시는 공산성을 중심으로 웅진동, 중학동 북측 일대에 수려한 역사문화자산이 밀집되어 있으나, 이를 관광하기 위해 방문하는 관광객을 대상으로 공급할 수 있는 상권 연계가 부족하다. 또한 역사문화자산 인근으로 분포하고 있는 원도심을 대상으로 주거환경 개선 위주의 사업이 추진되어 왔으며, 관광거점의 기능강화 및 상권 활성화를 위한 연계사업 도입이 필요하다.

교육자산의 연계 및 활용성으로 충청남도교육연수원을 비롯하여 국립공주대학교, 공주교육대학교, 부설초등학교까지 공주시 도심 중앙에 남북방향으로 수려한 교육 자산이 분포하고 있으나, 점적으로 분산되어 있어 이를 활용한 전략이 필요한 실정이다. 현재 공주시 청년타운 조성사업 등 학교 인근 청년 정착을 위한 사업을 추진 하였으며, 공주교육대학교를 중심으로 초등학교부터 대학교까지 연계할 수 있는 자원이 풍부하게 조성되어 있어 이를 적극적으로 활용하여 인재양성의 거점이 될 수 있는 연계사업 도입이 필요하다.

공주시 도심의 경우 산업고도화가 가능한 산업단지 및 농공단지가 분포되어 있으나 이를 강화하는 차원의 지원이 부족한 실정이다. 점적으로 분산되어 있는 산업단지를 산업거점으로 판단하고, 산업간 연계 및 강화를 위한 클러스터 구축이 필요하다고 판단된다. 이를 위해 산업단지 고도화를 위한 사업 연계뿐만 아니라 직장인의 쾌적한 근무환경을 위한 지원시설 강화를 위한 사업 연계가 필요하다.

산업기능 강화를 통해 청년인구가 유입될 수 있다고 판단되며 이에 따라 산업단지 인근 주거 및 생활SOC시설 공급이 필요하다. 또한 세종특별자치시와 연계한 주거 공급을 통해 공주시뿐만 아니라 세종시와의 직주근접 환경을 제공할 수 있다. 원도심 인구분석 및 생활SOC시설 소외지역 분석을 바탕으로 기조성되어있는 주거지역을 대상으로 주거환경의 확장은 필요하지 않을 것으로 판단된다. 하지만 인구밀도가 가장 높은 신관동, 월성동 일부지역의 문화시설 및 체육시설 부족, 시설 공급의 불균형을 해소하기 위해 생활SOC시설의 공급을 위한 연계사업 도입이 필요한 실정이다.

또한 공주시 금강을 기준으로 사업이 남측에만 집중되어있는 것을 감안하여 불 대
균형적인 발전을 위해 신관동, 월송동 일부지역의 인프라 구축 등 주민 삶의 질을
향상을 도모하는 시설 공급이 필요하다.



[그림 4-37] 공주시 원도심 종합분석도

• 유구읍

유구읍은 인구분포나 건축물 압축도 및 복합도, 지역 접근성에 비해 직물공장, 산
업단지 등 산업자원이 풍부한 것으로 분석되었다. 또한 최근에는 노후 공공건축물
개선사업과 공공시설을 활용한 거점시설 조성사업 등을 추진하고 있어 주민을 위
한 거점시설 마련을 위한 노력이 시도되고 있는 것으로 분석되었다. 2021년에는
농어촌 취약지역 생활여건 개조사업을 추진하였으며 섬유를 소재로 한 테마거리
및 문화공간 조성으로 거주환경을 개선하고 관광객 유치에 위한 다양한 사업을 도
입한 것으로 조사되었다.

도시지역 북측 직물공장 밀집지역과 유구자카드 일반산업단지, 유구농공단지 등
지역 내 경제성장을 도모할 수 있는 산업거점이 많이 분포하고 있는 것에 비해 공
공체육시설, 문화시설 등 지역주민 및 근로자를 위한 기초생활서비스 시설은 절대
적으로 부족한 것으로 분석되며, 장기적인 산업기능 강화를 위해 근로자의 삶의 질
향상을 도모할 수 있는 기초생활서비스시설 공급이 필요하다.

② 충남 공주시 종합분석 및 연계사업 적용가능성 검토

공주시는 도심 내 우수한 자연과 역사문화자원과 공주역의 광역교통인프라를 지니고 있으며 국립공주대학교라는 우수한 대학자산을 보유하고 있는 강점이 있어 이를 적극적으로 활용할 수 있는 전략을 수립하여야 하며, 이 때 원도심에 해당하는 중학동과 인접한 신시가지 신관동에 집중된 도시기능과 부족한 문화·생활 인프라와 높은 제조업 의존도 및 관광경쟁력 저하의 약점을 해소하는 방안을 함께 모색하여야 한다.

또한 지속적으로 증가하는 사업체 및 종사자수를 적극적으로 활용하고 공주시에 인접하고 있는 세종시·대전시 등 대도시의 인프라, 도심 내 지역자산과 저이용 부지 등 다양한 잠재 요소들을 활용하는 전략이 필요한 실정이다.

한편 인접한 대도시로 유출되는 인구문제, 인구 고령화 현상, 경제활동 인구감소 문제 등 인구구조의 변화로 인해 양상되는 도시문제와 도시의 노후화 지속으로 인해 발생하는 낙후지역, 불리한 입지조건인 공주역 등 위협요소로 작동되는 다양한 공주시 내 도시문제에 대한 대응방안 또한 모색하여야 한다.

공주시가 지닌 강점을 활용하고 잠재력을 강화하기 위하여 공주역 중심의 역세권 도시기능을 강화하고, 인접 도시와 차별화된 관광 활성화 및 인재교육·창업을 육성 목적으로 한다. 또한 위협요소를 고려한 약점을 보완하기 위하여 산학연계를 통한 고차산업 청년 일자리 창출하고, 저이용 자원을 적극 활용하여 미래 변화에 대응한 생활 인프라의 재배치 및 위케이션 중심의 관광 활성화를 도모하고자 한다.



역사문화 및 대학자산을 활용하고 부족한 생활인프라의 구축 필요
도심기능 강화 및 인접 대도시와 기능연계를 할 수 있는 사업 발굴 필요
 [그림 4-40] 공주시 지방소멸대응 공간정책 수립 SWOT 분석

(2) 전북 남원시

① 전북 남원시 종합분석 및 연계사업 적용가능성 검토

남원시는 원도심 중심에 광한루원, 남원읍성, 남원향교, 춘향테마파크 등 우수한 역사문화자산을 갖추고 있으며 남원역(SRT, KTX)과 남원공용버스터미널, 광주대 구고속도로 등 높은 광역접근성을 갖추고 있다. 이를 바탕으로 “춘향제” 등 문화축제를 통해 주중, 주말 많은 생활인구를 인근 주변지역뿐 아니라 서울, 부산, 광주 등 광역적 대도시로부터도 유입시키고 있다. 하지만 지속적인 고령화와 경제활동인구의 급격한 감소로 도시활력이 약화되고 도시기능이 쇠퇴하고 있어 이를 보완하기 위한 우수한 자산과 잠재력을 활용한 전략이 필요하다.

따라서 생활인구의 지속적인 체류와 정착을 위하여 (구)남원역 등 개발가능한 국공유지 가용지를 활용하여 지역의 매력을 제고할 수 있는 거점시설을 조성하고, 중소기업벤처부의 로컬브랜드 상권 창출사업 등 지역의 특징을 활용하여 상권활성화를 유도할 수 있는 중앙부처 연계사업의 지속적인 추진을 통해 역사문화예술거점의 위상을 강화할 필요가 있다.

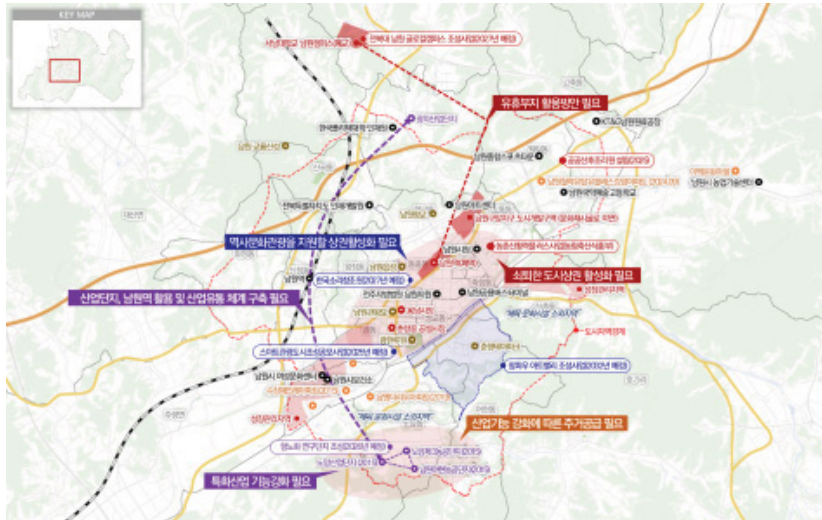
남원시는 원도심 중심 및 인근지역에 대규모 국공유지 가용지를 보유하고 있어 이를 활용하여 쇠퇴한 도시상권의 활성화가 필요하다. 서남대학교 남원캠퍼스(폐교) 부지는 전북대 남원 글로벌캠퍼스를 조성하고 있어 이와 연계한 청년들의 직-주-락을 지원할 수 있는 인프라 계획이 필요하다.

또한 (구)남원역 부지는 폐철길을 활용한 공원화 계획을 통한 도심 그린웨이 구축 등 전략과제를 실천하고, 인접한 역사문화자산과 연계할 수 있는 거점시설을 조성하는 등 원도심 활력을 제고할 수 있는 다양한 연계 사업추진 및 관련 운영계획이 필요하다.

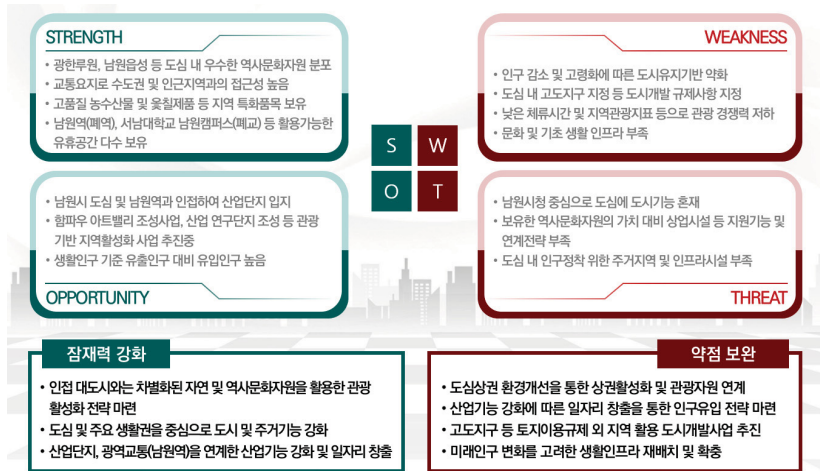
남원시는 도심기능과 인구가 집중된 원도심과 접근성이 좋고 고속도로, 철도 등을 통한 광역접근성이 우수한 위치에 노암, 남원어현, 광치 등 산업단지가 자리 잡고 있어 주변의 우수한 자연환경을 활용한 화장품, 건강식품산업 및 역사문화자산과 연계한 목공예산업 등 산업육성에 높은 잠재력 기반을 갖추고 있다. 따라서 청년 정착 및 취·창업지원, 일자리창출 등 산업기능 강화와 연계한 인구유입 전략을 마련할 필요가 있다.

산업단지와 원도심과 인접한 금동 일대의 성장관리지역과 서남대 남원캠퍼스(폐교)부지 등을 계획적으로 관리하고 활용하여 추후 산업기능 강화를 통해 다양한

경제활동인구가 유입될 수 있는 가능성에 대응한 양질의 정주환경을 조성할 필요가 있다. 생활SOC시설 분석을 통해 원도심 내 부족한 문화체육시설을 확충할 수 있는 연계사업 도입이 필요하다.



[그림 4-41] 남원시 종합분석 및 적용가능성 검토



원도심 상권강화, 아트밸리 조성사업 연계 등 도심관광자원을 적극 활용하여

도시정책 기반기능 및 관광·산업강화 전략 마련 필요

[그림 4-42] 남원시 지방소멸대응 공간정책 수립 SWOT 분석

(3) 경북 청도군

① 경북 청도군 종합분석 및 연계사업 적용가능성 검토

청도군의 산업은 도소매 및 제조업을 중심으로 사업체수 및 종사자수가 지속적으로 성장하고 있는 추세이며, 경상북도 내에서도 선도, 신흥산업으로서 활용이 필요한 것으로 분석되었다. 철도 및 고속도로를 통해 대구, 경산, 부산 등 우수한 광역접근성과 농산물 가공센터 및 농업기술센터와 공판장, 재래시장 등 원도심 내 풍부한 산업인프라를 갖추고 있는 것으로 분석되었다. 또한, 한우, 단감 등 고품질 과수·임산물 생산으로 지역 특산물 중심으로 농업생산이 발달하였고 이를 활용한 청도소싸움, 청도와인(감)터널 등 다양한 지역관광자산을 보유하고 있다.

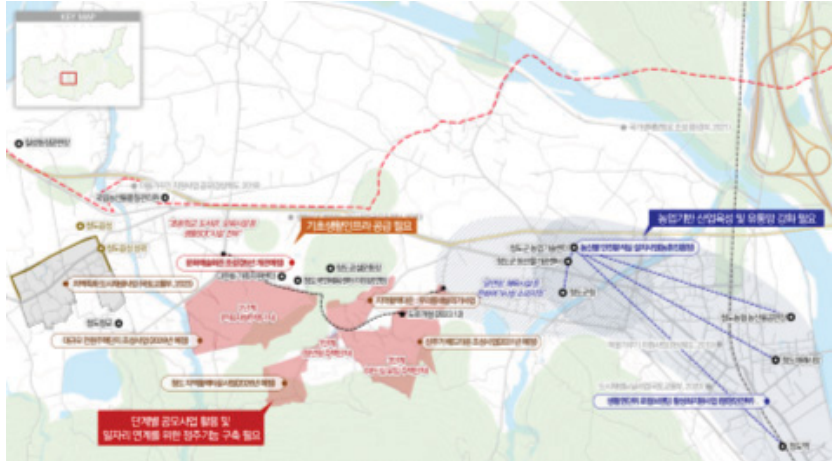
따라서 다양한 지역 농축산물을 활용하고 농촌진흥청 및 행정안전부 등 중앙부처에서 실시하는 관련 사업과 연계하여 농업기반의 산업육성 및 유통망 강화가 필요하다.

청도군 전체인구 중 50대 이상 인구가 약 72%에 달하여 경제활동인구가 월등히 부족하고 지속적으로 고령화가 가속되고 있다. 또한 대구광역시 및 경산시 등 주변지역으로 유출인구가 발생하고 있어 인구구조 변화로 인해 양상되는 도시쇠퇴 현상 등 위협요인으로 작동되는 다양한 도시문제에 대한 대응을 위하여 일자리와 정주기능을 연계한 사업추진을 통해 정착을 유도할 수 있는 방안이 필요하다.

우수한 광역접근성과 국가유산, 다양한 문화축제 운영 등으로 주중 유입인구가 유출인구 대비 2배 이상 월등히 높게 나타났으며, 지역특화 도시재생사업 및 지역활력타운 조성사업, 전원주택단지 조성사업 등 다양한 정주기능 사업을 추진 또는 계획하고 있어 추후 지속적인 공모사업 추진 및 주거인프라 확충을 통한 청년 정착 및 청년 취·창업활동 지원 등을 통한 인구 유입전략 계획이 필요하다.

인구감소 및 고령화에 따라 도시기능을 유지하기 위한 기반이 약화되어 있고, 문화 및 기초생활인프라가 부족하며 지역 내 균형적인 서비스를 제공하고 있지 못하고 있어 미래인구 변화를 고려한 생활인프라 확충 및 재배치 계획이 필요하다. 원도심 내 다양한 서비스 소외지역 분석을 바탕으로 기초성된 생활SOC시설로 집중 배치된 청도군청 및 청도역 주변 등 원도심지역보다 청도공설운동장 및 청도읍성 주변의 국공유지 가용지를 활용하여 양질의 문화·체육인프라와 연계한 다양한 생활SOC시설 공급을 통해 균형적인 발전이 가능할 것으로 판단된다.

또한, 기존의 인구구성 및 앞으로 유입될 청년 및 경제활동인구를 고려한 취·창업 활동 지원 등 경제활동, 주거생활 등 다양한 삶의 질 향상을 위한 생활SOC시설 공급을 위해 지속적인 연계사업 추진이 필요하다.



[그림 4-43] 청도군 원도심 종합분석



농축산기반산업을 활용하여 청년인구를 유입할 수 있는
기초적인 도시기능구축을 위한 도시기반강화전략 마련 필요
 [그림 4-44] 청도군 지방소멸대응 공간정책 수립 SWOT 분석

2.5. 사례지역의 지방소멸 대응 범부처 공간정책 사업모델 구상

1) 공주시 지방소멸 대응 범부처 공간정책 사업모델 구상

(1) 지방소멸대응 공간정책 사업모델 구상

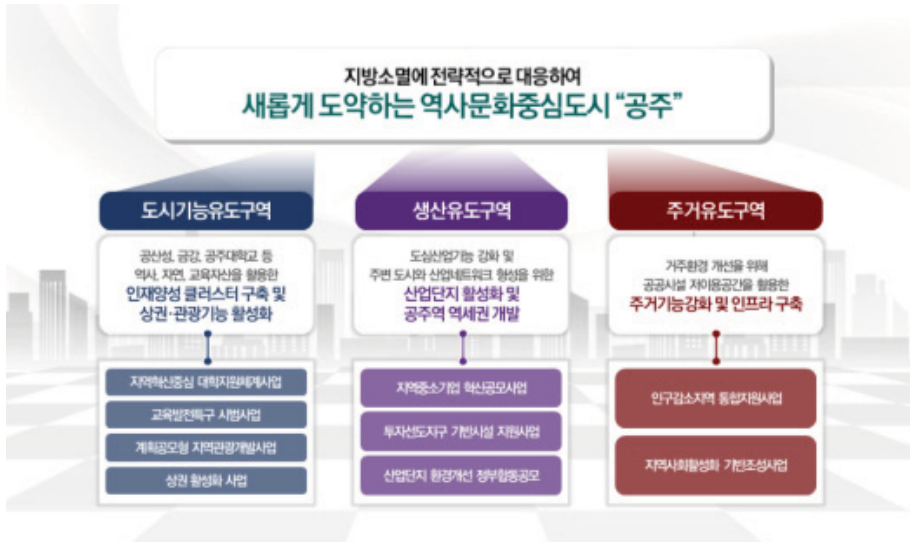
① 비전 및 전략

공주시의 현황분석과 부처별 사업 검토를 통하여 도시적정화계획(안)을 구상하고 공주시 2040 중장기종합발전계획에서 제시한 비전을 고려하여 “지방소멸에 전략적으로 대응하여 새롭게 도약하는 역사문화 중심도시, 공주”를 비전으로 설정하였다.

도시기능유도구역의 전략으로는 공산성, 금강, 공주대학교 등 역사·자연·교육자산을 활용한 클러스터 구축이다. 공산성, 금강, 공주대학교 등 역사자산, 자연자산, 교육자산을 적극적으로 활용하여 인재양성 클러스터 구축 및 상·관광·광기능 활성화를 통한 도시재편의 전략을 수립하였다. 공주시 도심은 공산성, 무령왕릉 등 다수의 역사문화자산과 금강의 수려한 자연자산, 국립공주대학교 등 교육자산의 강점을 보유하고 있다. 이러한 자산과 연계되는 사업발굴을 통하여 도심 활성화를 유도하는 도시기능유도구역으로서의 중앙부처 사업 연계 전략을 수립하였다.

생산유도구역의 전략으로는 주변 도시와 산업네트워크 형성을 위한 공주역 역세권 개발이다. 공주역, 탄천IC 등 우수한 광역교통망을 연계하여 공주역 일대 첨단산업과 주거 복합개발을 유도하는 범부처사업을 도출하고 연계하였다. 이를 통해 주변 도시와 네트워크를 형성하는 생산거점을 조성하는 전략을 수립하였다. 또한 공주IC, 서공주IC, 남공주IC 일대 산업단지의 유휴공간을 활용하여 도심과 연계되는 문화생산 거점 조성하여 생산유도구역으로서의 범부처 사업 연계 전략을 수립하였다.

주거유도구역의 전략으로는 저이용공간을 활용한 주거기능강화 및 인프라 구축이다. 도심 및 유구읍의 저이용공간을 활용하여 거주환경을 지원하는 생활SOC를 확충하는 사업을 연계하여 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 전략을 수립하였다.



[그림 4-45] 공주시 지방소멸 대응 비전 및 전략

(2) 공주시 도심권 사업모델 구상

① 부처사업 적용모델 구상

2030공주도시기본계획에서 1도심인 도심권의 기능강화와 압축적 공간구조 재편을 위하여 도심권에 도시기능유도구역, 생산유도구역, 주거유도구역을 계획하였다. 역사, 자연, 교육 등 공주시 도심자원을 활용하고 기존에 추진되었던 사업들과 연계하여 도시기능을 고도화할 수 있는 중앙부처 사업을 검토하였으며, 도시외곽에 입지한 산업단지 및 농공단지의 기능강화 및 배후지역 거주환경 마련을 위해 범부처사업을 도입할 수 있도록 하였다.

도시기능유도구역은 교육자산을 활용한 인재양성 클러스터 구축과 관광자원을 지원할 수 있는 상업 및 관광기능 강화사업을 계획하였다.

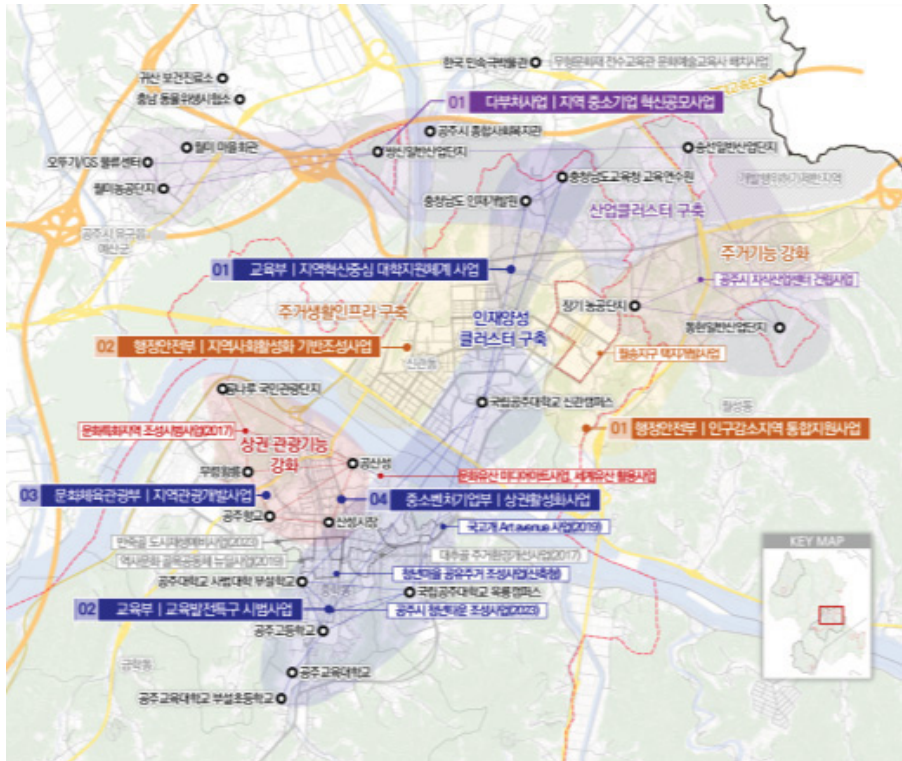
인재양성 클러스터 구축을 위하여 2023년에 추진한 “공주시 청년타운 조성사업”과 함께 중학동, 금학동에 입지한 국립공주대학교 옥룡캠퍼스, 공주교육대학교, 공주교육대학교부설초등학교 등 교육자산을 활용한 교육관련 고차서비스를 제공할 수 있도록 한다. 이를 위해 교육부에서 주관하는 “교육발전특구 시범사업 지정 추진계획”을 연계하여 청년 유치 전략을 실현하도록 한다.

또한 신관동, 월송동에 입지한 충청남도 인재개발원, 충청남도교육청 교육연수원, 국립공주대학교 신관캠퍼스 등을 활용하여 교육부에서 주관하는 “지역 혁신 중심 대학지원 체계 사업”을 연계하도록 하며, 이를 통해 공주시 도심 남-북을 잇는 청년 인재 양성 클러스터를 구축하여 교육관련 고차서비스를 강화할 수 있다.

상업 및 관광기능 강화측면에서 2017년에 추진한 “문화특화지역 조성 시범사업”을 기반으로 금강을 비롯한 공산성, 무령왕릉, 공주향교 등 공주시 역사문화자원을 활용한 관광기능 강화전략을 마련한다. 이를 위해 문화체육관광부에서 주관하는 “관광자원 개발사업”을 연계하여 공주 도심 관광거점을 활성화하도록 한다. 공주시 도심의 상권거점인 산성시장을 활용하여 중소벤처기업부에서 주관하는 “상권활성화 사업”을 연계하여 도심 상권을 활성화하고 관광객을 비롯한 지역주민의 인프라를 제공하도록 계획하였다.

쌍신일반산업단지, 송선일반산업단지, 동현일반산업단지, 월미농공단지, 장기농공단지 등 다수의 산업단지와 농공단지가 위치하고 있어 산업 기반이 구축된 상황이며, 공주시에서 지식산업센터 건립사업 등을 추진중에 있어서 향후 산업적인 성장 가능성이 높은 지역이다. 산업간 연계강화를 통한 유통망 개선, 일자리 창출 등 산업 클러스터 구축이 위하여 지방소멸 위기지역을 대상으로 지역기업 일자리 중심의 육성을 지원하는 다부처사업인 “지역 중소기업 혁신공모사업”을 연계하였다.

생산유도구역과 연계되어 산업단지 근로자를 대상으로 양질의 거주공간을 제공하기 위하여 행정안전부의 “인구감소지역 통합지원사업”을 연계하여 근로자 연계 주거공급을 계획하였다. 또한, 주민들의 생활편의성 증대를 위해서는 문화시설, 체육시설 등 부족한 생활SOC 확충이 필요하므로, 행정안전부의 “지역사회활성화 기반 조성사업”을 연계하여 인프라를 구축하고자 한다.



[그림 4-46] 공주시 도심권 연계사업 구상도

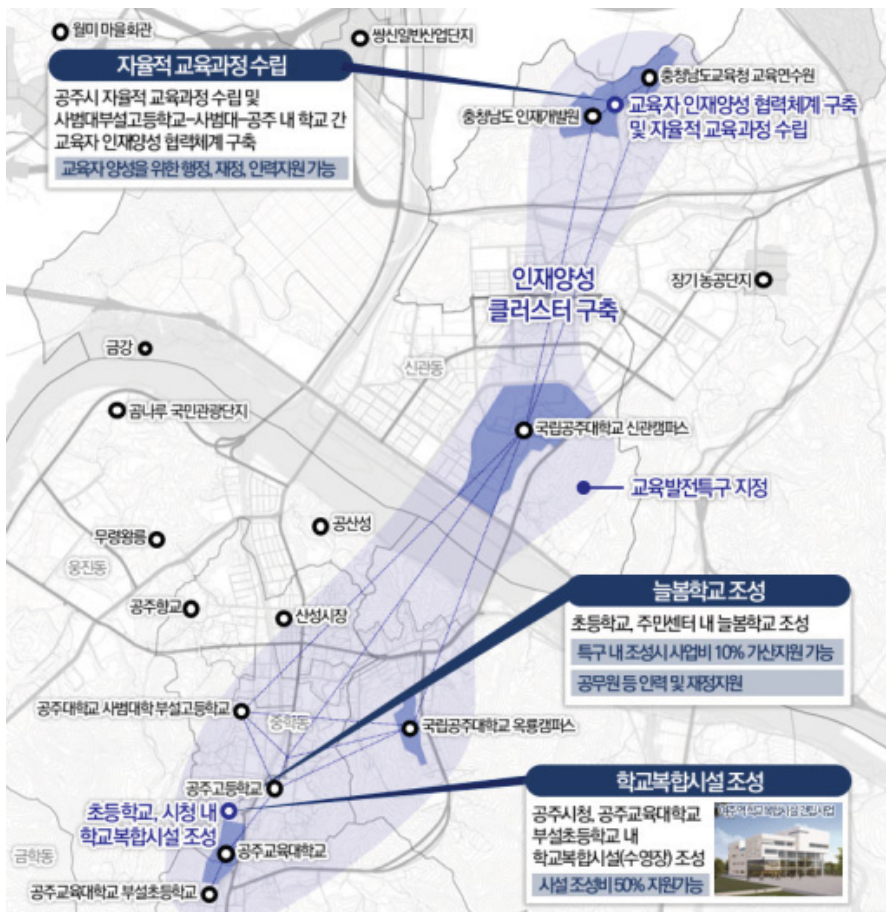
도시지역유도구역	인재양성 클러스터 구축, 상권강화	생산유도구역	산업 클러스터 구축	주거유도구역	주거기능강화 및 인프라구축
<p>01 교육부 “지역혁신중심 대학지원체계사업” 인재개발원, 국립공주대 등 FSE제고 및 인재양성</p> <p>02 교육부 “교육발전특구 시범사업” 거주환경 제고, 일자리 마련 등 교육자 양성 및 장학 여건 제고으로 교육중심 교육, 취업, 창업, 창조 선순환체계 구축</p> <p>03 문화체육관광부 “계획공동형 지역관광개발사업” 역사문화인프라를 활용하여 관광기능 강화</p> <p>04 중소벤처기업부 “상권활성화사업” 상권시장 및 유통상권 활성화 및 관광거점과의 연계</p>	<p>01 다부처사업 “지역 중소기업 혁신공모사업” 지원소별 위기관리 대상 지역기업 일자리 중심의 육성을 통한 산업단지 기능 강화</p> <p>공주시 원도심 뿐만 아니라 공주시 전역 지역업체를 부양하는 산업거점으로 성장</p>	<p>01 행정안전부 “인구감소지역 통합지원사업” 주거, 문화, 복지 통합지원 복합타운하우스 공급으로 산업단지근로자 대상 거주환경 제고</p> <p>02 행정안전부 “지역사회활성화 기반조성사업” 유류부지를 활용하여 문화시설, 체육시설, 공유오피스 등 공동주거인근 부속한 인프라시설 공급</p>			

② 세부사업계획

국립공주대학교, 공주교육대학교, 충청남도 인재개발원 등 교육과 관련된 우수한 자산들을 연계 및 강화를 위하여 교육부의 “교육발전특구 시범사업”을 연계사업으로 계획하였다.

교육발전특구 지정을 위해서는 국립공주대학교(사범대)와 공주교육대학교를 중심으로 공주시, 다수의 교육기관 간 교육협력체를 설립하여야 한다. 교육협력체를 중심으로 공주시 자율적 교육과정 수립 및 국립공주대학교 사범대 부설고등학교 -

국립공주대학교 - 공주 내 초등학교 및 중학교의 연계를 통하여 교육자 인재양성 협력체계를 구축하고자 한다. 교육발전특구의 주요사업으로는 학생-주민을 대상으로 교육문화 거점시설(늘봄학교, 학교복합시설)을 조성하여 양질의 교육서비스를 제공하고자 한다. 교육발전특구 지정시 3년간 지방교육재정 특별교부금 최대 100억원 지원이 가능하며, 학교복합시설 조성시 사업비의 50%지원이 가능하므로 도보권으로 접근가능한 초등학교의 학교복합화를 통하여 지역사회에 필요한 기능을 도입하고자 한다.



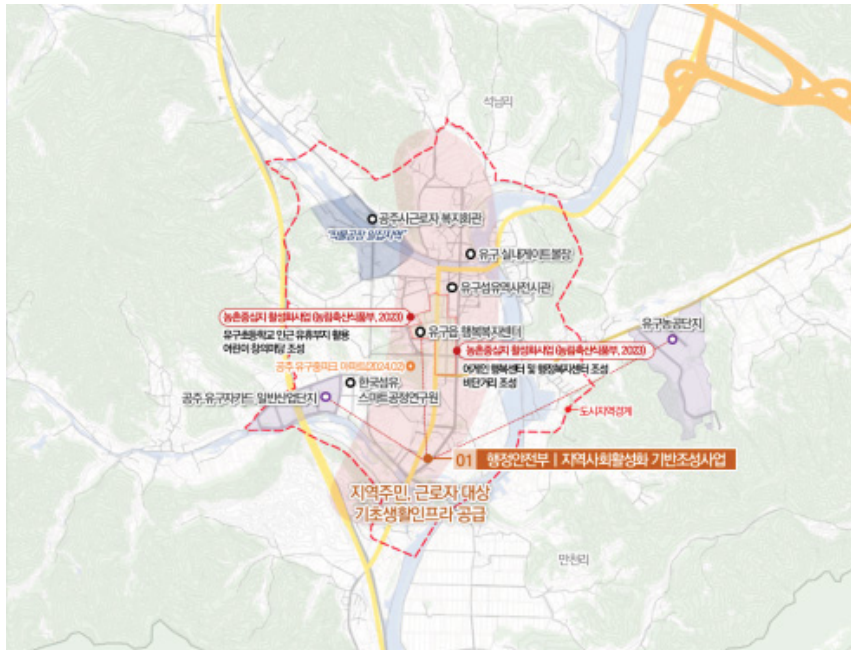
[그림 4-47] 공주시 도심권 도시기능유도구역 사업모델 예시도

(3) 공주시 유구읍 사업모델 구상

① 부처사업 적용모델 구상

2030공주도시기본계획에서 6지역중심에 해당하는 유구읍은 도심권 다음으로 가장 많은 인구밀도와 건축물 밀집도로 정주환경을 강화할 수 있는 주거유도구역을 계획하였다.

농촌중심지 활성화사업을 통하여 행정복지센터 조성 등 거점시설 조성사업을 추진 중에 있으나, 주민과 인근 산업·농공단지의 근로자들을 위한 공공체육시설은 부족한 것으로 분석되었다. 수영장, 실내체육관, 어린이 실내놀이터 등 체육문화기능을 도입하기 위하여 행정안전부의 “지역사회활성화 기반조성사업”을 연계하였다.



[그림 4-48] 공주시 유구읍 연계사업 구상도

주거유도구역 지역주민, 근로자 대상 부족한 기초생활인프라 공급

01 행정안전부 “지역사회활성화 기반조성사업”
수영장, 실내체육관, 어린이 실내놀이터 등 유구읍 주민과 인근 산업단지 근로자의 체육문화를 제공할 수 있는 체육문화복합시설 조성

↓

지역주민의 건강한 여가생활을 증진시킬 수 있는 정주환경 미려거주환경 제공
대상지 서측 산업단지, 동측 농공단지, 북측 직물공장의 근무환경 및 근무시간 외 여가활동 증진

여주시 체육센터 조경도

② 세부사업계획

지역사회활성화 기반조성사업의 예시로 지역주민과 인근 산업단지 근로자의 건강한 여가생활 증진을 위하여 체육문화복합시설을 계획하였다. 체육문화복합시설의 조성을 위해서 행정안전부 “지역사회활성화 기반조성사업”을 연계하였다. 지역사회활성화 기반조성사업은 사군 공모사업으로 공모사업에 선정되면 공간조성 사업비로 국비를 최대 10억원 지원받을 수 있다. 사업실현성 확보를 위하여 유구읍 행정복지센터 인근의 저이용 공공용지 등을 활용하고자 한다.



[그림 4-49] 공주시 유구읍 주거유도구역 사업모델예시도



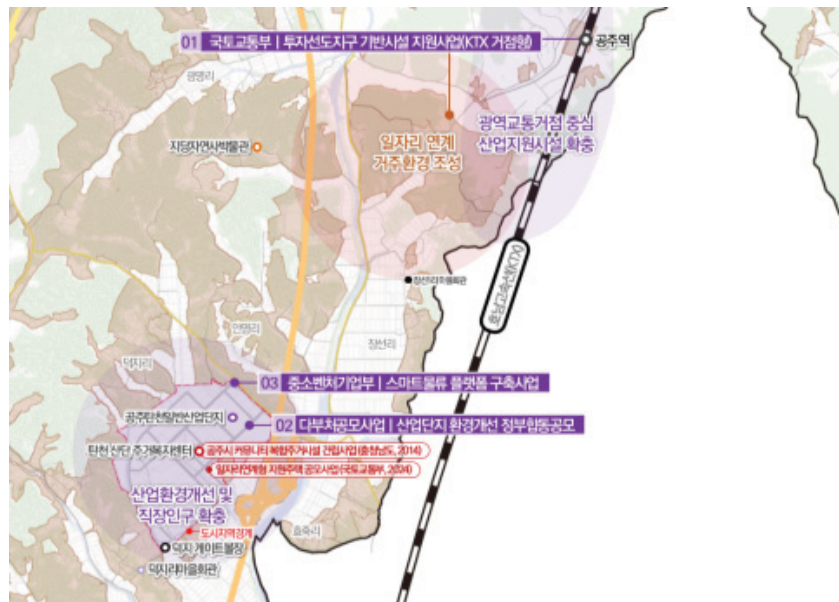
(4) 공주시 공주역 사업모델 구상

① 부처사업 적용모델 구상

2030공주도시기본계획에서 6지역중심에 해당하는 공주역 일대는 광역교통거점으로서의 잠재력을 바탕으로 생산유도구역과 주거유도구역을 계획하였다.

광역교통거점으로서 공주역일대의 기능강화를 위하여 국토교통부 “투자선도지구 기반시설 지원사업”을 연계하여 공주역 내 저이용공간을 활용하여 광역교통-산업 복합지원시설을 계획하였다. 공주역 남측의 탄천일반산업단지의 활성화를 위해서 다부처공모사업인 “산업단지 환경개선 정부합동공모”사업과 중소벤처기업부 “스마트물류 플랫폼 구축사업”을 연계하여 산업단지 내 공동직장이린이집, 스마트 물류플랫폼 등 인프라를 확충하고자 한다.

국토교통부 “투자선도지구” 사업과 연계하여 공주역 일대 성장관리계획구역을 활용하여 산업단지와 연계한 일자리 연계형 주거단지를 조성하고자 한다.



[그림 4-50] 공주시 공주역일대 연계사업 구상도

② 세부사업계획

국토교통부의 “KTJ거점형 투자선도지구” 지정으로 공주역 복합개발 및 인근 성장관리계획구역 일대에 민간투자를 통한 도시개발사업을 계획하였다. 공주역 복합개발을 통하여 취업·창업지원과 문화기능 등을 확충하고, 배후지역 도시개발사업을 통하여 일자리 연계형 주택공급 등 광역교통거점을 중심으로 새로운 중심지를 형성하고자 한다.



[그림 4-51] 공주역 투자선도지구 개념도

투자선도지구로 지정 후 공주역 복합시설 조성할 경우 투자선도지구 사업의 공공 기반시설 조성지원비(최대 100억원)의 활용이 가능하다.



[그림 4-52] 공주시 공주역일대 생산유도구역 사업모델 예시도

(5) 공주시 도시적정화계획 연계사업모델 실현화방안

공주시 도시적정화계획 사업모델의 실현을 위해 [표-45]와 같이 지원대상, 지원예산, 해당지역의 지원자격을 검토하였으며, 지방소멸에 대응하기 위하여 중앙부처 연계사업으로 5개 부처, 10개 사업을 계획하였다. 연계사업 외 행정안전부의 “지방소멸대응 기금사업”으로 연간 약 100억원의 지자체 사업도 실행할 수 있다.

[표 4-43] 연계사업 실행계획

유도 구역	사업 부처	사업명	지원대상	지원내용	지원예산	매칭비 (국비: 지방비)	비고
도시 가능 유도 구역	교육부	지역혁신중심 대학지원체계	희망 지자체	지역산업연계 교육거점 조성비(HW) 산학연 클러스터구축 및 기술개발지원비(SW) 취창업프로그램 운영비및 은퇴자 교육프로그램 운영비(SW)등	글로벌대학 조성시 5년간 1,000억원 지원	100:0	-
	교육부	교육발전특구 시범사업	희망 지자체 중 수도권이 아닌 지역	교육거점시설 조성비(HW), 학교 내 기반환경 조성비(HW) 지자체 자체 교육과정 수립비(SW) 프로그램 운영비(SW)등	지방교육재정특별교부금 최대 100억원 지원	100:0	-
	문화체육 관광부	계획공모형 지역관광 개발사업	희망 지자체	지역관광 기반시설조성비(HW) 관광자원 관리 및 운영비, 지역특화 콘텐츠 발굴비(SW)등	지역별 4년간 60억원 지원	100:0	-
	중소벤처 기업부	상권활성화 사업	상권활성화구역 (전통시장법) 자율상권구역 (지역상권법)	거점공간 조성 및 상권환경개선비(HW) 특화상품 미 브랜드 개발비(SW)	일반상권 최대 120억원 도심형 소형상권 최대 60억원	50:50	산성시장 일대 활성화구역 지정
생산 유도 구역	행정 안전부 중소벤처 기업부	지역 중소기업 혁신공모사업	비수도권 인구감소지역 중 희망 지자체	스마트지원센터 지역 중소기업 거점시설 조성비(HW) 중소기업 전문인력 양성 및 기업강화 지원비(SW) 등	지방소멸대응기금 과제당 1천만원 내외 지원		-
	국토 교통부	투자선도지구 기반시설 지원사업 (KTX거점형)	지역개발사업 대상 낙후지역(성장촉진 지역,특수상권지역) 거점지역	기반시설 조성비(HW) 규제특례, 조세감면, 국유재산 임대료 감면등 자금지원(SW)	기반시설 조성시 최대 50억원 지원 (성장촉진지역 100억원)	100:0	-
	중소벤처 기업부	스마트물류 플랫폼 구축사업	스마트그린산단 지정산단	물류플랫폼 구축 및 운영비(HW,SW) 물류센터 구축 및 공동활용 물류환경 구축비(HW)	3년간 1개 산업단지 당 50억원 내외 지원		-
	다부처 사업	산업단지 환경개선 정부합동공모	산업단지 또는 노후산업단지 산단대개조지역	복합문화센터 건립, 중소기업 공동작장 여린이집 조성 등(HW) 일터혁신 컨설팅, 찾아가는 교육지원(SW)등	각 사업별 지원비 지정		-
주거 유도 구역	행정 안전부	인구감소지역 통합지원사업	인구감소지역	청장년 창업공간, 창업지원시설, 정보교류센터 등 소통·교류 공간 조성비(HW)	지자체당 8-10억원 지원	50:50	4-5개 자치단체 대상 40억원 지정
	행정 안전부	지역사회 활성화 기반조성사업	희망 지자체	지역사회활성화 공간 조성비(HW) 정부·시민간 네트워크 및 역량강화지원(SW) 등	사업 당 최대 20억원 지원	50:50	-
-	행정 안전부	지방소멸대응 기금사업	지자체 122곳	지방소멸 대응을 위한 기반시설 조성사업(HW)	연간 1조원 지자체 당 64억원~144억원	100:0	투자계획 평가결과에 따라 차등배분

2) 남원시 지방소멸 대응 범부처 공간정책 사업모델 구상

(1) 지방소멸대응공간정책 사업모델 구상

① 비전 및 전략

남원시 상위계획인 2040남원도시기본계획과 2030남원시 중장기종합발전계획에서는 남원시의 공간구조를 다핵구조로 설정하여 행정, 산업, 업무, 관광기능이 압축된 도심중심과 농업-유통, 관광-산업을 구분하여 별도의 지역중심 체제를 제시하고 있으나 현황분석과 부처사업 검토를 통하여 단핵구조의 공간구조 설정이 필요하다고 판단하여, 남원시 원도심에 압축된 “선별적 전략을 통해 압축적으로 도시기능을 강화하는 관광문화-산업중심도시 남원”으로 비전을 설정하였다. 남원시 도시적정화계획 수립을 통해 남원시 원도심에 집중된 도시기능을 강화하고 고도화하여 인접한 지역의 거점지역으로서의 위상을 강화하고자 한다.

도시기능유도구역의 전략으로는 남원시 도시기능유도구역을 대상으로 광한루원, 남원관왕묘 등 남원시 원도심에 밀집하고 있는 역사문화관광자산과 지역거점으로 활용가능한 남원역 폐역, 대규모 문화관광단지인 함파우아트밸리 등 우수한 자산을 적극적으로 활용하여 남원시 역사문화예술거점으로서의 위상강화 전략을 수립하였다. 특히 수려한 관광자산에 비해 도심 상권 등 도심관광기능이 활성화 할 수 있는 지원시설의 역할이 저조하다고 판단하여 도심상권기능을 강화할 수 있는 전략을 수립하였다.

생산유도구역의 전략으로는 남원시의 도심산업기능을 강화하고 농공단지, 산업단지, 대학 등을 연계하여 산-학-연 클러스터 구축 실현하고자 하였으며 이를 통해 도시기능이 고도화될 있도록 전략을 수립하였다.

주거유도구역의 전략으로는 남원시 원도심 도시기능 강화 및 고도화에 따라 유입되는 인구를 대비하여 직주근접을 실현할 수 있는 거주환경 조성 및 지역생활인프라를 공급하는 전략을 수립하였다. 현재 운행중인 남원역(KTX), 원도심 중앙에 위치하고 있는 남원역(폐역), 도시확산 가능성을 고려하여 지정한 도시지역 내 성장관리계획구역(주거형) 등을 연계하여 거주부터 경제활동, 여가활동, 나아가 관광까지 모든 활동이 가능한 압축적인 도시를 실현하고자 하였다.



[그림 4-53] 남원시 지방소멸 대응 비전 및 전략

(2) 남원시 사업모델 구상

① 부처사업 적용모델 구상

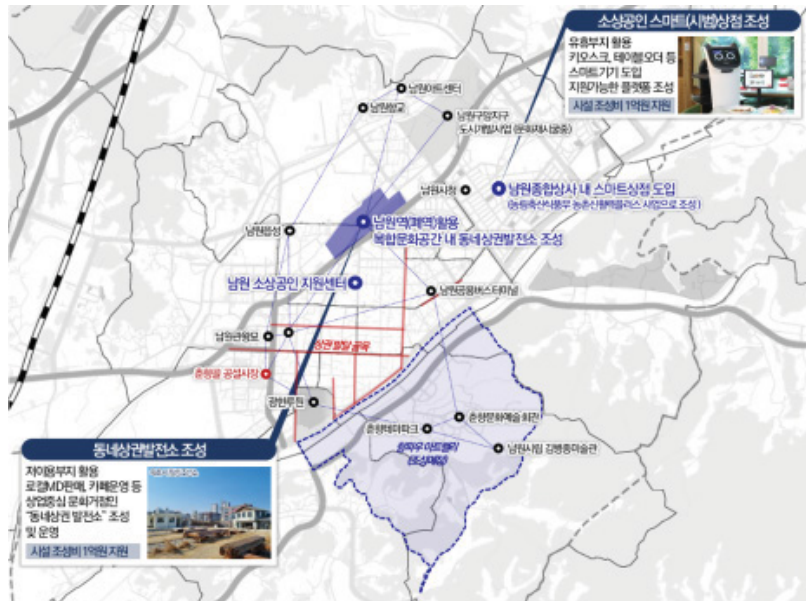
남원시 원도심을 중심으로 도시기능유도구역, 생산유도구역, 주거유도구역을 설정하고 각 유도구역에 적합한 정부부처사업을 연계하여 단핵구조의 도시적정화계획을 수립하였다. 먼저 남원시는 광한루원, 남원 교통산성 등 수려한 역사문화자산과 대규모 관광단지 조성 사업인 “함파우아트밸리 조성사업” 등 지역관광자산을 활용하여 도심 관광기능 강화 및 활성화를 위한 전략을 수립하고 있다. 이에 도심 내 수려한 관광자원의 활성화에 따른 관광 지원시설로서 도심 지역 상권의 활성화가 필요하다고 판단하며, 역사문화예술 거점으로서의 위상강화를 위하여 중소벤처기업부에서 주관하는 “로컬브랜드 상권 창출사업”을 연계하였다. 또한 산-학-연 클러스터 구축을 위해 국토교통부에서 주관하는 “투자선도지구 기반시설 지원사업”과 중소벤처기업부에서 주관하는 “중소기업 기술개발 지원사업”을 연계하고 남원역 인근에 지정되어있는 성장관리계획구역을 대상으로 투자선도지구로 지정 후 LH, 캠코 등 민간투자개발사업과 연계하여 복합주거단지를 조성할 수 있도록 계획하였다.



[그림 4-55] 남원시 글로벌·로컬브랜드 상권 창출사업 개념도

“글로벌·로컬브랜드 상권 창출사업”으로 남원시의 소상공인 스마트상점 조성, 동네상권발전소 등 공간적인 로컬브랜드 조성사업이 가능하며, 2023년에 농림축산식품부에서 추진한 농촌신활력플러스 사업의 일환으로 조성된 로컬편집샵 “남원종합상사”와 연계하여 물리적, 프로그램적 상권활성화 방안 연계가 가능하다.

또한 지역 상권의 브랜드 창출을 목적으로 하기 때문에 지속가능한 운영전략을 중요시하여 로컬브랜드 창출팀 구성시 운영비 10억원을 지원하며, 글로벌 상권 창출사업시 최대 55억원, 로컬브랜드 상권 창출 사업시 최대 10억원이 지원된다.



[그림 4-56] 남원시 도시기능유도구역 세부사업계획 예시도

생산유도구역 내에서는 도심산업기능 강화를 위하여 남원역을 활용한 산업지원시설을 조성하도록 계획하였다. 국토교통부에서 주관하는 “투자선도지구 지정”사업의 일환으로 기반시설 지원사업과 연계하여 남원역 복합개발 및 인근 성장관리계획구역 일대를 주거단지로 조성할 수 있도록 세부사업계획을 수립하였다.

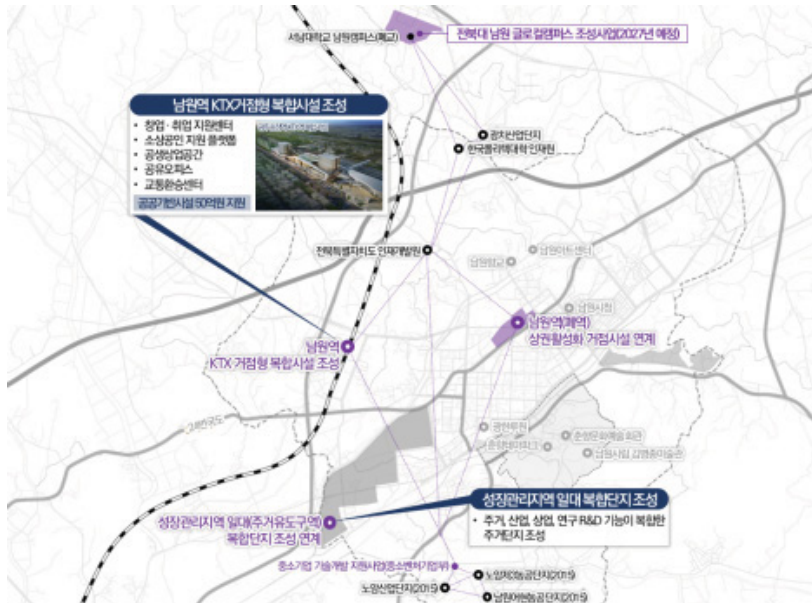
투자선도지구로 지정되는 경우 필요 기반시설 조성비를 포함하여 법인세, 소득세 등 세제 부담금 감면, 건폐율 및 용적률 완화, 특별건축구역 및 인허가 의제 등 물리적 공간개선 및 규제완화 등 지역 개발을 위하여 과감한 완화 조항을 제안하고 있다.

“투자선도지구 지정” 정책사업 연계 시 남원역과 남원역 원도심 성장관리계획구역을 연계하여 남원역 일대를 투자선도지구로 지정하고 창업지원, 소상공인지원, 직장인 지원이 가능한 산업중심 복합시설을 조성할 수 있다.



[그림 4-57] 남원역 투자선도지구 개념도

투자선도지구로 지정하여 지역 내 필요한 공공기반시설을 조성하는 경우 100% 국비로 조성가능하며, 일반형으로 지정된 지역인 경우 국비 50억원, 낙후형으로 지정된 지역인 경우 국비 최대 100억원까지 지원가능하다. 또한 낙후지역인 경우 지방 소멸위기대응기금과 연계하여 사업비 지원이 가능하다.



[그림4-58] 남원시 생산유도구역 세부사업계획 예시도

(3) 남원시 도시적정화계획 연계사업모델 실현화방안

남원시 도시적정화계획 사업모델의 실현을 위해 지원대상, 지원예산, 해당지역의 지원자격을 검토하였으며, 도시기능유도구역에 연계한 “글로벌상권 및 로컬브랜드 상권 창출사업”을 포함하여 생산유도구역에 연계한 “투자선도지구 기반시설 지원 사업”, “중소기업 기술개발지원 사업(산학연 collabo R&D)”은 적게는 50%부터 크게는 100%까지 국비 투입이 가능하며 사업 모두 지방소멸대응기금을 연계하여 투입가능한 사업이므로 지방비 투입이 필요한 사업이라도 재정비 절감이 가능하다.

한편 중소벤처기업부에서 주관하는 글로벌 상권 및 로컬브랜드 상권 창출사업은 글로벌 상권 부문과 로컬브랜드 상권창출 부문으로 나누어져 있으며, 교차 지원과 중복지원이 불가하기 때문에 추후 글로벌 상권 및 로컬브랜드 상권 창출사업 지원 시 남원시의 상권 여건을 면밀히 검토하여 적합한 부문을 지원할 수 있도록 전략을 마련할 필요가 있다.

[표 4-44] 남원시 연계사업 실행계획

유도 구역	사업 부처	사업명	지원대상	지원내용	지원예산	매칭비 (국비: 지방비)	비고
도시기능 유도구역	중소벤처 기업부	글로벌상권 및 로컬브랜드 상권창출사업	점포수30개 이상 상업지역 자율상권구역(예비 가능) 지역상생구역(예비 가능)	동네상권발전소, 스마트상점 등 시설조성(HW) 로컬브랜드 창출팀사업, 동네상권 컨설팅, 로컬 크리에이터 사업 등 운영(SW)	글로벌상권창출 사업화자금 최대 55억원 로컬브랜드 상권창출사업 최대 10억원 지원	50:50	중복지원 불가
생산 유도구역	국토 교통부	투자선도지구 기반시설 지원사업 (KTX거점형)	지역개발사업 대상 낙후지역(성장축진지역, 특수상향지역) 거점지역(낙후지역 외 지역)	기반시설 조성(HW) 규제특례, 조세감면, 국유재산 임대료 및 부담금 감면등 자금지원(SW)	기반시설 조성시 최대 50억원 지원 (성장축진지역 100억원)	100:0	주거유도구역 투자선도지구 지정 후 민간투자개발
	중소벤처 기업부	중소기업 기술개발지원사 업 산학연 collabo R&D	주관연구개발기관 (기업부설연구소 또는 연구개발전담부서를 보유하고 있거나 설치계획이 있는 중소기업) 공동연구개발기관 (산학연R&D 공동연구개발기관으로 등록된 대학 또는 연구기관)	연구인력 확보가 어려운 중소기업의 협력R&D 지원(SW) 사업화 아이템 개발 등 중소기업 혁신과 성장에 필요한 사업화 중심 협력 R&D지원(SW)	산학협력기술개발 최대 20억원 산연협력기술개발 최대20억원 지원	75:25	정부지원 연구개발비 지원 한도 75% 이내
-	행정 안전부	지방소멸대응기 금사업	지자체 122곳 (인구감소지역 89곳 인구감소관심지역 18곳 포함)	지방소멸 대응을 위한 기반시설 조성사업(HW) (지자체 여건에 적합한 투자계획 제출 및 평가조건)	연간 1조원 지자체 당 64억원~144억원 (광역·기초지자체차 등배분)	100:0	기초지자체의 경우 투자계획 평가결과에 따라 차등배분

3) 청도군 지방소멸 대응 범부처 공간정책 사업모델 구상

(1) 지방소멸대응 공간정책 사업모델 구상

① 비전 및 전략

청도군 상위계획인 청도군 2030 종합발전계획과 인구감소 지역대응 기본계획에서 제시한 공간구상 및 비전을 고려하고 청도군 현황분석과 부처별 사업검토를 통하여 “무너진 도시기반과 자족기능을 형성하고 도시기능을 안정화하기 위한 정착하고 싶은 도시 청도”로 비전을 설정하였다. 청도군 도시적정화계획 수립을 통해 청도군의 기초적인 도시기능을 구축하고 도시경제를 안정화하여 자족이 가능한 도시로 재편하고자 한다.

도시기능유도구역의 전략으로는 청도군은 지역특산물을 기반한 농산업의 기능 강화와 산업기능을 고도화할 수 있는 유통망 강화전략을 수립하였다. 현재 청도군은 단감, 한우 등 우수한 농축산품을 생산하고 있으며 이를 활용하여 다양한 지역관광 자산을 보유하고 있는 반면에 도시경제 활성화를 위한 산업기반 구축이 부족한 것을 감안하여 자산의 강점을 극대화한 농축산업 기능 강화전략을 수립하였다. 도시기능유도구역 내 입지한 청도농협 농산물공판장, 농업기반 행정지원을 담당하는 농업기술센터 등을 연계하여 농축산물의 생산-유통-판매의 안정적인고 활발한 경제구조를 구축하고자 하였다.

주거유도구역의 전략으로는 청도군에서 내세우고 있는 지자체 전략인 제2의 주거공급정책과 연계하여 유입되는 청년의 장기적인 정착을 도모하기 위해 질높은 거주환경을 조성하고자 하였다. 귀농귀촌 청년주택, 은퇴자 대상 주택 등 타지역으로부터의 인구유입을 목표로 하는 청도군의 전략과 함께 보육관련 복지사업을 투입하여 영유아, 어린이, 청소년 등 자녀를 둔 청년층의 장기체류 및 정착을 도모하고자 전략을 수립하였다.



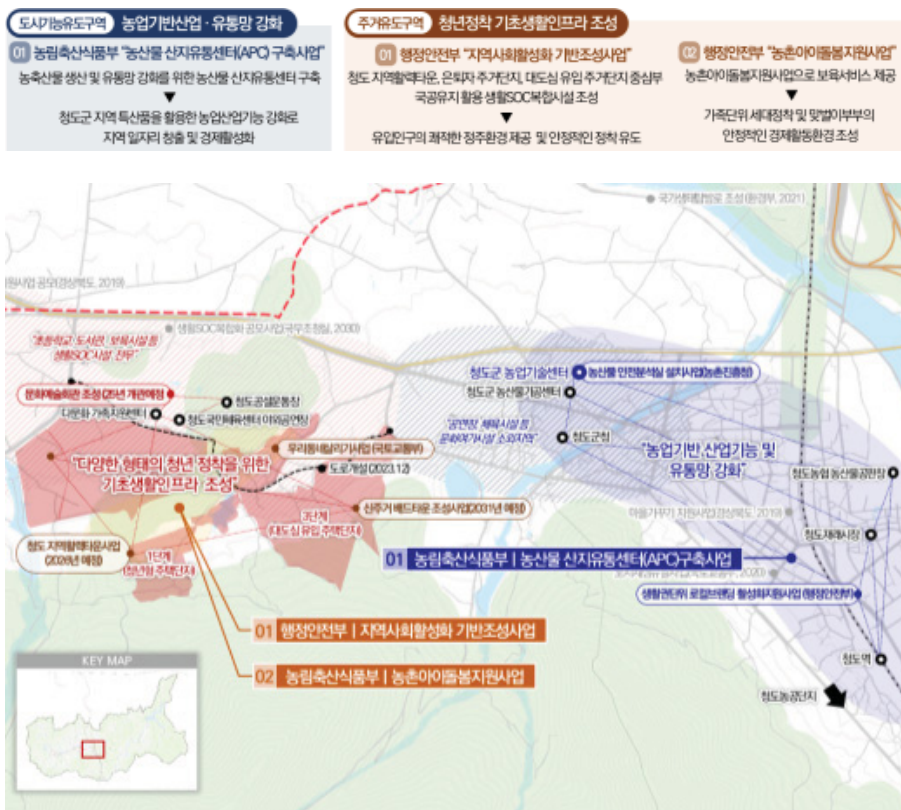
[그림 4-59] 청도군 지방소멸 대응 비전 및 전략

(2) 청도군 사업모델 구상

① 부처사업 적용모델 구상

청도군 원도심을 중심으로 도시기능유도구역과 주거유도구역을 설정하고 각 유도 구역에 적합한 정부부처 사업을 연계하여 단핵구조의 도시적정화계획을 수립하였다. 먼저 청도군청, 청도군 농업기술센터 등 농축산업의 기능강화에 따른 행정적 지원을 담당하는 공공기관을 주축으로 청도재래시장과 청도농협농산물공판장을 활용하여 도시기능유도구역 내 농업 기반 산업기능 및 유통망 강화전략을 수립하였다. 2021년부터 2023년까지 농촌진흥청에서 추진한 농산물 안전분석실 설치사업을 통해 향상된 농축산 지역특산품을 기반으로 농림축산식품부에서 주관하는 “농산물산지유통센터(APC) 건축사업”과 연계하여 청도군 지역특산품의 광역 유통망을 강화하여 청도군의 지역경제 부흥에 기여할 수 있도록 구상하였다. 고품질 지역특산품의 광역 유통기능 고도화를 위해 청도농협 농산물 공판장과 청도역을 활용 및 연계할 수 있다.

다음으로 2023년에 선정된 다부처공모사업 “지역활력타운 공모사업”과 연계하여 추가적으로 유입될 인구를 대비하는 기초생활인프라 조성전략을 수립하였다. 2026년 완공 예정인 청도군 지역활력타운사업을 시작으로 2단계 은퇴자 주택 공급, 3단계 대도시 유입 주택단지 공급정책으로 인해 유입될 인구의 쾌적한 정주환경 조성을 위해 다양한 형태의 유입청년 정착을 위한 기초생활인프라 공급으로 설정한 주거유도구역 내 행정안전부가 주관하는 지역활성화 기반조성사업, 농림축산식품부가 주관하는 농촌아이돌봄지원사업을 연계하고자 구상하였다.



[그림 4-60] 청도군 부처사업 적용 모델구상도

② 세부사업계획

청도군 세부계획사업으로 도시기능유도구역을 대상으로 농축산업 산업기능 및 유통망 강화를 위한 정부부처 공모사업으로 농림축산식품부에서 주관하는 “농산물 산지유통센터(APC)구축사업”을 연계하여 청도군 도시적정화계획 모델의 세부사업계획을 수립하였다. “농산물 산지유통센터 구축사업”에서 조성하는 농산물 산지유통센터는 농산물 선별, 포장, 상품화, 수집, 저장 출하까지 지역특산품이 소비자에게 공급되기까지의 물류를 담당하는 산지유통 복합시설로 디지털 기반이 취약한 지역의 유통환경 변화를 도모하기 위한 사업이다.

농산물 산지유통센터 조성으로 농축산물을 기반하는 청도군은 균질한 품질의 농축산물을 소비자에게 공급할 수 있으며 스마트화를 통한 소비자의 즉각적인 상품 품질 피드백으로 청도군 농축산 지역특산물의 고품질 농축산물을 생산할 수 있으며, 체계적인 유통관리로 농축산품의 피해를 최소화할 수 있다.



[그림 4-61] 청도군 산지유통센터(APC) 개념도

또한 농림축산식품부 재정인 농산물 가격안정기금을 지원하여 추진하는 사업으로 지역별 1회당 최대 60억원까지 지원된다. 시설조성 유형별 국비지원비가 상이하나 최대 국비 50%까지 지원되는 것으로 조사되었으며, 산지유통센터(APC)구축사업을 통해 농축산물 산업강화에 따른 지역활성화를 도모할 수 있다.

한편, 산지유통센터(APC)구축사업의 지원 자격은 원예산업종합계획에 참여한 지자체 또는 산지통합마케팅 조직을 기준으로 하였으나, 청도군은 2017년 원예산업종합계획에 참여한 이력이 있어 연계사업 실현가능성이 높은 것으로 판단된다.

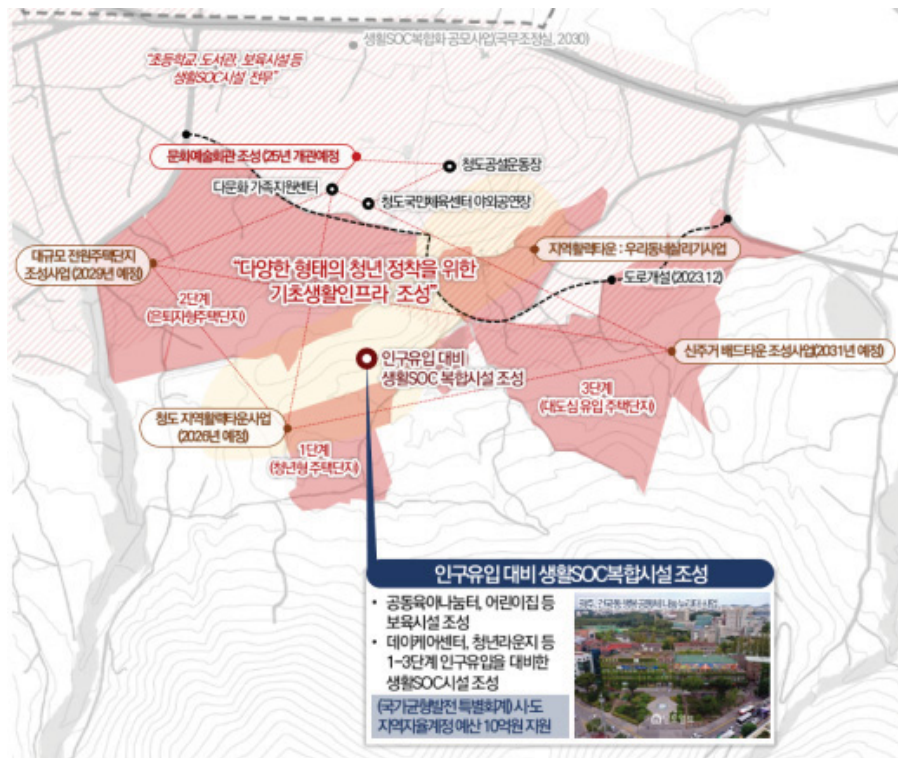


[그림 4-62] 청도군 도시기능유도구역 세부사업계획 예시도

청도군 주거유도구역을 대상으로 다양한 형태의 유입 청년들을 대상으로 지역정착을 위한 기초생활인프라 조성차원에서 행정안전부가 주관하는 “지역사회 활성화 기반조성사업”을 연계하였다. “지역사회 활성화 기반조성 사업”은 동네창고, 옛 주민센터 등 비어있는 공공공간을 활용하여 마을도서관, 공유사무실 등 지역에서 필요로 하는 공간으로 개조하고 공급하는 사업으로 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 기초생활서비스 지원사업이다.

지역사회활성화 기반조성사업으로 공동육아나눔터, 국공립어린이집 등 1인 청년뿐만 아니라 가족 단위의 청년의 유치와 정착을 도모할 수 있는 연계사업으로 국비와 지방비는 50:50이며 국가균형발전 특별회계로 책정된 사·도지역자율계정 예산으로 국비 최대 10억원, 총사업비 최대 20억원까지 지원가능한 사업이다.

지역사회활성화 기반조성사업은 현재 청도군에서 추진중인 1단계 생활권 조성사업 지역활력타운사업, 2단계 은퇴자 주택단지 조성사업, 3단계 대도시 유입 주택단지 조성사업 등 타지역 인구정착계획을 감안하여 쾌적하고 편리한 거주환경 조성 및 기초생활인프라시설 공급으로 장기적인 체류와 정착을 도모할 수 있다.



(3) 청도군 도시적정화계획 연계사업모델 실현화방안

청도군 도시적정화계획 사업모델의 실현을 위해 지원대상, 지원예산, 해당지역의 지원자격을 검토하였으며, 도시기능유도구역에 연계한 “스마트 농산물 산지유통센터(APC) 구축사업”을 포함하여 주거유도구역에 연계한 “지역사회활성화 기반조성사업”, “농촌아이돌봄 지원사업”은 모두 국비와 지방비의 매칭비율이 50:50으로 지자체 재정비 투입이 필요한 사업인 것으로 조사되었다. 하지만 3개 사업 모두 지방소멸대응기금 투입이 가능한 사업으로 사업 간 재정지원 연계가 가능하며 행정안전부가 지정한 인구감소지역에 해당하는 청도군의 경우 지방소멸대응기금 투입을 통해 지자체 재정비의 절감이 가능하다.

[표 4-45] 청도군 연계 사업실행계획

유도 구역	사업 부처	사업명	지원대상	지원내용	지원예산	매칭비 (국비: 지방비)	비고
도시기능 유도구역	농림축산 식품부	스마트 농산물 산지유통센터 (APC)구축사업	원예산업종합계획 참여한 지자체 또는 산지통합마케팅 조직 산지유통 혁신조직 선정조직 푸드플랜패키지 지원대상 선정 지자체	농산물 산지유통센터 구축(HW) 스마트 유통시스템 구축(SW) 유통망 강화 컨설팅·자금지원(SW)	농산물 가격안정기금 활용 사업비 합계 최대 60억원 지원	50:50	청도군은 원예산업 종합계획 참여(2017) 이력있음
주거 유도구역	행정 안전부	지역사회활성화 기반조성사업	희망 지자체	지역사회활성화 공간 조성비(HW) 정부·시민간 네트워크 및 역량강화를 위한 조사연구비용 지원(SW) 등	사업 당 최대 20억원 지원	50:50	-
	행정 안전부	농촌아이돌봄 지원사업	농촌 읍면·도서지역 영유아 현원 3~10인 이하 국공립·사회복지법인 어린이집	어린이집 조성(HW) 어린이집 운영 및 교구비(SW)	개소당 시설 조성비 1억 5천2백만원 어린이집 운영비 1천 3백 70만원 지원	50:50	지역활력타운 연계사업으로 추진 가능
-	행정 안전부	지방소멸대응 기금사업	지자체 122곳 (인구감소지역 89곳 인구감소관심지역 18곳 포함)	지방소멸 대응을 위한 기반시설 조성사업(HW)	연간 1조원 지자체 당 64억원~144억원	100:0	기초지자체의 경우 투자계획 평가결과에 따라 차등배분

4) 지방소멸 대응 범부처 사업모델의 LH 참여방안 검토

(1) 지방소멸 대응 사업모델의 LH 참여 가능사업 검토

방소멸 대응 범부처 사업모델에 LH가 참여하거나 사업추진에 협력할 수 있는 방안은 크게 지원기구(총괄사업관리자) 및 개발사업 시행자로서의 역할을 검토할 수 있다.

첫째, 도시재생사업이나 노후계획도시 정비사업, 재정비촉진지구 등과 같이 지원기구 또는 총괄사업관리자 등의 역할로 참여를 통하여 지방소멸 대응 범부처 사업의 기획 및 조정, 사업모델 발굴, 사업추진을 위한 다양한 추진주체에 대한 조율 및 조정, 전문 컨설팅 등의 다양한 기능을 수행할 수 있다. 이 경우 지방소멸 대응 관련 범부처 사업을 위해 정부와 지자체에서 보조하는 재정 및 기금 등을 총괄사업관리자가 직접 활용하는 권한을 가질 수 있도록 제도적 정비가 수반되어야 한다.

이 경우 LH가 지방소멸대응 사업을 보다 적극적으로 추진하기 위해서는 지자체와 LH와 연계하여 민간 또는 귀농귀촌인, 은퇴자 등을 대상으로 사업공모를 통하여 사업타당성을 확보한 사업에 대하여 총괄사업관리자로서 사업을 추진하는 방안을 검토할 수 있다. 사업의 계획 단계부터 개발 및 운영을 함께 실현할 수 있는 타운메니지먼트의 역할을 수행할 수 있으며, 각각의 계획 단계에 맞추어 사업지연 없이 적정 시기에 사업을 추진할 수 있다는 점이 있다.

둘째, 지방소멸 대응 관련 개발사업의 단위별로 사업시행자로서 참여하는 방안이다. 예를 들어, 지역개발사업 중 투자선도지구의 도시개발사업 시행자, 지역활력타운 조성사업의 부지조성 및 주택건설 사업시행자, 지방소멸대응기금 투자계획 상의 공공임대주택 공급이나 도시재생사업에 따른 임대주택 공급 등의 역할이다. 이러한 사업들은 대부분 소규모 지역개발 및 지역활성화, 도시재생 측면에서 추진하기 때문에 대부분 규모의 경제를 이루지 못하여 사업성이 취약한 특성을 가진다.

낙후지역이나 쇠퇴지역에서 임대주택 건설을 추진하는 공익사업에 대해서는 LH의 사업 참여시 지방소멸대응기금 활용에 대하여 지자체의 적극 협조가 필요하며, 지역활력타운 등 지역활성화를 목적으로 추진하는 사업에 대해서도 주택도시기금의 도시계정을 활용하여 사업시행자에게 출자, 융자, 투자를 할 수 있도록 제도개선을 연계 지원하여야 한다.

LH가 그간 시행해 온 사업영역과 LH혁신안 등을 고려한 사업참여 여건 등을 종합하고, 지방소멸 대응과 관련된 사업 취지를 고려할 때 참여가능한 개별사업을 정리하면 다음 표와 같다.

[표 4-46] LH 추진사업의 지방소멸 대응 사업모델 적용가능한 검토

구분		근거법	사업추진 현황	적용 가능성 검토
단지개발	단지개발(공공주택지구 조성사업)	공공주택특별법	총 20곳 / 사업비 27조 9천억원 (비수도권)	△
	단지개발(택지개발사업)	택지개발촉진법	총 7곳 / 사업비 5조 8,085억원 (비수도권)	×
	단지개발(도시개발사업)	도시개발법	총 18곳 / 사업비 14조 1,760억원	×
	단지개발(공공지원민간임대)	민간임대주택에 관한 특별법	총 20곳, 사업비 6조 8,795억원	×
	단지개발(산업단지, 경제자유구역)	산업입지 및 개발에 관한 법률 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 등	국가 : 15곳, 도청 : 19곳 물류 : 2곳, 일반산업 : 3곳 공업지역 : 5곳, 연구특구 : 2곳 산업재생 : 1곳, 경제자유구역 : 4곳	×
	단지개발(도시재생혁신지구)	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	총 5곳 / 1조 3,222억원	△
지역개발	투자선도지구	지역개발 및 지원에 관한 법률	총 9곳 / 3조원	○
	지역활력타운	지역개발 및 지원에 관한 법률		○ (LH참여 미정)
	생활거점조성사업(舊 주거플랫폼)	지역개발 및 지원에 관한 법률	총 29곳 / 1,066억원	○
주택건설	주택건설(마을정비형 공공주택)	공공주택특별법, 마을정비형 공공주택사업 업무처리지침	총 39곳 / 1조 1,295억원	×
	주택건설(행복, 공임, 국민, 영구 등)			○
	도시재생주택사업(노후청사 복합개발, 뉴딜연계 주택사업)		총 81곳	○
도시주택정비	도심공공주택 복합사업	공공주택 특별법	53곳	×
	공공경비사업(재개발, 재건축, 공공참여)	도시 및 주거환경정비법	35곳	△
	정비사업(주거환경개선)	도시 및 주거환경정비법	19곳	○
	항만재개발	항만재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률	총 1곳 / 4조 7,959억원	×
	정비사업(주거재생혁신지구)	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	총 3곳 / 9,900억원	○
	소규모정비사업(소규모재개발, 재건축, 가로주택, 자율주택)	빈집 및 소규모주택정비에 관한 특례법	총 81곳 / 사업비 4조원	○
	쪽방촌 공공주택사업	공공주택특별법	총 3곳 / 1조 8,593억원	×
주거복지	기존주택매입(매입임대)			○
	기존주택매입(민간매입약정)			○
	기존주택매입(공공리모델링)			○
	수선유지급여			○
기타	그린리모델링			○
	공공건축물 리뉴얼사업	건축투자활성화 대책	총 5곳 / 1조 6,744억원	○
	정기방치 건축물 정비사업	방치건축물 정비법	총 4곳 / 1,666억원	○
	비축(빈집매입)			○
	비축(순수비축)	LH 공사법 등		○
	국유재산(국유지 위탁사업)	국유재산법	총 20곳 / 사업비 8.2조원	○
	리츠사업	부동산금융회사법		○
	생활 SOC 위탁개발사업	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	총 27곳 / 2,617억원	○

주) ○ : 적용 가능성 有, △ : 적용 가능성 고려, × : 적용 가능성 低 또는 無

(2) 사례지역별 지방소멸대응 사업의 LH 참여방안

앞에서 제시한 LH의 참여가능한 지방소멸 대응 관련 사업의 적용방안을 보다 구체화하기 위하여 사례지역 3곳(공주시, 남원시, 청도군)을 대상으로 검토를 진행하였다. 지역별로 도시 규모 및 지역특성, 기존 추진사업 현황, 추가적으로 지역사회에 보완해야 할 사업아이템 등의 현안을 고려하여 부처연계사업의 연계 추진방안을 모색하고 LH의 사업 참여방안을 제시하였다.

① 대도시 인접 & 강소도시<공주시>

공주시는 대전광역시와 세종특별자치시에 인접한 강소도시로, 백제역사문화의 고도이다. 역사문화관광과 공주대학교 등 대학 자산이 활용 가능한 특성이 있는 반면, 주거 등 생활인프라는 상대적으로 미흡하여 인접 대도시와의 기능 연계를 통한 도시기능 유지관리가 필요한 여건이다. 따라서 문화관광, 상업을 연계한 도심관광 기능 고도화, 점적 분산된 교육자산 연계, 그리고 산업기능 강화 등 현안을 고려한 사업모형을 제시하였다. 또한, 원도심을 중심으로 기 추진된 다양한 사업들의 후속 연계 및 실효력 거점 조성을 위하여 신규 부처사업 및 연계사업의 발굴을 고려하였다.

이에 따라 원도심을 중심으로 도시기능유도구역에 교육발전특구, 지역혁신중심대학, 지역관광개발사업 등을 추가 발굴하고, 생산유도구역에서는 지역중소기업혁신사업, 지역활성화 기반 조성사업, 지역특화문화클러스터 조성사업 등을 통해 산업혁신과 활성화를 구상하였다. 주거유도구역에는 인구감소지역통합지원사업, 지역수요맞춤지원사업, 우리동네살리기 및 취약지역생활여건개선사업 등의 연계를 통해 생활인프라 확충 및 주민지원 프로그램의 연계를 구상하였다.

이러한 부처사업을 연계 지원하고자 주거 및 산업 부문의 사업수요를 고려하여 도심기능활성화 및 도심주택정비 관련 LH 사업을 발굴하였다. 우선 도심기능 활성화를 위하여 공주대를 중심으로 캠퍼스 혁신파크, 북측 산단지역을 대상으로 노후산단재생사업, 공공건축물 리뉴얼사업 등을 추진할 수 있으며, 도심의 부족한 주택건설을 위하여 행복주택 건설, 주거환경개선사업 또는 공공재개발사업을 통한 임대주택 공급, 그리고 원도심의 도시재생사업 등과 연계한 매입약정주택 사업 등을 추진할 수 있다.

LH 참여사업의 추진을 위해서는 소규모정비와 지역활성화 사업추진에 대한 공공기관의 사업성 부족을 보전하기 위하여 정부-지자체-LH협업을 통한 재정 지원 및

안정적 추진 기반 조성이 필요하며, 도시재생사업, 지방소멸대응기금의 재정 보조, 생활인프라 조성에 대한 지자체 재정 보조 또는 사업 분담 등의 모색이 필요하다. 아울러 지방 소도시의 사업 추진에 있어 안정적 사업수요와 적정 물량 확보를 통해 적정규모의 사업추진 및 공실 방지를 도모할 수 있도록 종합적인 사전협의와 협력 추진이 필요하다.



[그림 4-64] 공주시의 지방소멸대응 LH 사업참여방안 검토

② 소규모 단독 & 자립도시 <남원시>

남원시는 연결한 대도시가 없이 산지와 농지 등으로 둘러싸여 소규모 단독 도시의 형태로 자리잡고 있으며, 인구 10만 규모의 자립도시로 분류된다. 남원시청이 위치한 원도심을 중심으로 광한루, 춘향테마파크, 남원향교 및 남원 아트센터 등 풍부한 역사문화자원을 보유하고 있다. 다만, 역사문화관광의 재방문 관광객 유치에 따라 관광산업이 축소되면서 도시 발전에 난항을 겪었고 대규모 문화레저단지의 성격을 가진 함파우아트밸리 조성을 통해 생활인구 유치를 도모하고 있다. 또한, 지역대학인 서남대학교의 폐교에 따라 청년과 청소년의 지역 유출이 심화됨에 따라, 전북대학교 글로벌캠퍼스, 서남대학교 부지, 한국폴리텍대학 인재개발원 등을 활용한 지역의 교육환경 개선 및 청년일자리 지원 정책의 연계 추진이 시급한 상황이다. 또한, 지역의 산업과 경제 측면에서는 화이트 뷰티 산업, 향노화연구단지 조성 등으로 새로운 산업혁신과 지역경제 활력을 도모하고 있다.

이에 따라 도시에 집중되어 왔던 관광기능과 산업기능의 활용은 극대화하여 역사문화예술거점으로서의 위상을 강화하고, 인구와 산업의 정체를 극복하기 위하여 산학연클러스터의 조성, 일자리연계형 거주환경 조성이 필요하며 이와 관련한 청년과

일자리 관련 연계사업의 발굴이 필요하다. 남원시의 지역특성과 현안을 고려할 때 소규모 원도심(1도심 1부도심) 규모에 적합한 부처사업 및 지자체사업 등의 패키지화를 통한 적정 사업규모의 확보 및 연계조성을 도모할 필요가 있다.

우선 도시기능유도구역에서는 지역의 정체성 및 브랜드 가치 향상을 위한 부처사업 구상을 통해 로컬드랜드 사업, 지역 중소기업 혁신 공모사업, 교육발전특구 등의 사업을 연계할 수 있다. 생산유도구역에서는 산업과 주거 기능의 복합개발을 유도하는 투자선도지구, 중소기업기술 개발, 지역 중소기업 혁신 사업 등의 추진이 가능하다. 주거유도구역에서는 지역수요맞춤지원사업, 지역사회 활성화 기반 조성 사업, 인구감소지역 통합 지원사업 등을 통하여 지역사회에 필요한 생활인프라 및 주거안정 프로그램의 지원이 가능할 것으로 판단된다.

이러한 부처연계사업의 추진에 있어서 LH는 물리적시설 설치 중심의 패키지사업에 참여를 검토할 수 있는데, 도심 기능의 활성화를 위하여 남원역KTX를 중심으로 하는 역세권 투자선도지구의 도시개발사업의 시행자로 참여할 수 있으며, 주거 수요에 대응하여 소규모 주택정비, 매입약정주택, 행복주택 건설 등에 참여하는 방안을 제시하였다.

LH의 사업참여 활성화를 위해서는 소규모 단독 입지의 도시 특성을 고려하여 사업의 실현가능성을 높일 수 있도록 초기 구상부터 연계사업의 패키지화에 대하여 지자체와의 긴밀한 협의가 필요하다. 또한, 정부-지자체-LH의 협업을 토대로 부처연계사업과 지자체사업을 통한 생활인프라 및 기반 조성 등의 지원과 함께, 주택건설에 대한 도시재생사업 및 지방소멸대응기금의 재정 지원 등을 모색할 필요가 있다.



[그림 4-65] 남원시의 지방소멸대응 LH 사업참여방안 검토

③ 대도시 인접 & 농촌지역 <청도군>

청도군은 대구광역시에 인접한 소규모 농촌지역으로, 수려한 자연경관과 대도시와의 양호한 접근성의 강점이 있으며 귀촌인구가 지속적으로 증가하는 지역이다. 농촌지역의 특성상 생활인프라가 전반적으로 미흡한 상황이나, 지역 자체의 생활서비스를 별도 공급하지 못하더라도 연접한 대구광역시의 기존 인프라와 생활거점시설, 의료·복지문화 등의 서비스를 연계 활용하는 방안을 모색할 수 있다. 이에 따라 청년 또는 은퇴자의 신규 유입을 위한 귀촌주거단지를 조성하고, 청년 정착을 위한 일자리 지원, 문화시설, 어린이돌봄시설, 노인돌봄시설 등의 조성하고 함께 관련 프로그램 운영 지원을 통하여 생활인구와 정착인구 확충을 도모할 수 있다.

지역의 생활거점 및 경제기반 활성화 측면에서 도시기능유도구역의 부처연계사업은 농산물 산지유통센터 건립, 지역활성화 기반 조성사업, 자연경관을 활용한 웰니스 관광 클러스터 구축 등의 사업을 연계할 수 있다. 주거유도구역에서는 지역사회 활성화 기반 조성사업, 기초생활 거점 조성사업 등을 통해 부족한 생활인프라를 확충하고, 농촌 아이돌봄사업, 노인일자리 연계사업 등을 통해 주민들의 생활편의 및 돌봄서비스를 제공할 수 있다.

LH의 사업참여에 대해서는 청도군에서 청도읍과 화양읍의 중간지역을 신규 개발지로서 은퇴자 및 청년들의 신규 주거단지와 생활거점을 단계별로 추진하는 계획이 있으므로, 타 지역에서 청도군으로의 귀촌 활성화 지원을 위한 신거점 계획개발 추진이라는 현안을 고려하여야 한다. 따라서 신규 개발지역에 관련 귀촌자 대상 주택지 공급 및 농촌거점 조성사업의 발굴이 필요하며 종합발전계획의 구상 및 기획, 단계별 사업추진의 방향성에 대한 컨설팅, 지방소멸 대응 관련 부처사업의 연계 및 패키지사업의 추진에 대한 총괄사업관리자 역할 등을 수행할 수 있다. 국비지원 사업과 지자체 재원사업을 연계하여 구성하고, 농촌중심지활성화, 지역활성화, 생활인구 유치를 위한 지방소멸대응기금 등의 투자사업 확대 유치를 위한 노력을 지자체와 함께 개진할 수 있을 것이다.

다만, 지역활력타운 등 소규모 귀촌주택단지, 공공임대주택 조성 등에 대하여 지자체에서 공공기관에 대한 요구는 높으나, 사업의 실행력을 확보하기 위해서는 신규 주거단지 조성 실현을 위한 사업간 패키지화가 관건이다.

지역연안

- 귀촌인구 증가 대도시 안전 감점 활용 ▶ 청년 및 은퇴자 신규 유입 귀촌주거단지 조성
- 농지여부 부족한 생활인프라 구축 필요 ▶ 청년 정착 일자리/문화/아름이노인 돌봄시설 조성

부차사업 연계방향

도시기능 유도	농산림산지유동력 창출	지역활성화 기반조성 실행	헬스나눔광물클러스터 개발	지역특화발전특구 개발
청년농촌 정착지대 (준주거)	농촌농업기반시설 개발	관광지점개발 실행	도시민간인사사업 실행	
지역활성화실행기반 실행	농촌어업농촌 개발	농촌중심지활성화 실행	청년농촌정착지 개발	
취업인력지역거점생 성	기초생활기반조성 실행	노인양육지원특구 개발	지방소멸예방자금 개발	

지역연안

- 농촌심지 지역활성화 지방소멸대응기금 투자사업 등 연계
- 국외취업박람회와 지자체 재향사업의 연계 구성
- 나눈 지방소멸 대응 컨설팅, 패커지사업 총괄관리자 등 역할

나눔에 지향함

- 부차사업과 주핵사업
패커지사업 사업규모 확보
- 부족한 사업일 보충

<청도읍 중심지 '도시기능유도구'에 '주거유도구역' 연차사업 추진 예정 >

제4장 지방소멸 대응을 위한 공간 정책 및 제도 솔루션 검토 · 223

3. 지방소멸 대응 공간 솔루션 적용을 위한 제도개선 방안 검토

3.1. 지방소멸 대응 공간정책 수립 방향

인구감소 및 지방소멸 대응을 위하여 앞 장에서 서술한 콤팩트-네트워크 전략 및 입지적정화계획 등의 개념을 도입한 도시·공간계획 수립을 통해 인구 추세와 시설 현황 등을 고려한 장기적인 관점의 효율적 공간 정책을 도모하여야 한다. 세부적인 공간 정책 수립 방향에 대해서는 앞 장의 선행연구 분석 및 본 장에서 진행 중인 사업모델 시뮬레이션 결과를 토대로 정책 발전방향 및 제도개선 방안에 대하여 정리하였다.

1) 지방소멸 대응 공간정책의 기본 원칙과 배경

일본의 경우 인구의 절대적인 감소와 지방소멸의 위기를 겪으면서 인구감소가 지역에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 2015년 일본 국토교통성의 조사에 의하면, 인구감소에 따른 지역적 영향으로 세수 감소/행정서비스 저하/지역인프라 노후화(40.0%)를 가장 큰 영향으로 인식되었으며, 생활서비스 축소(20.0%), 주민 조직/담당자 등 지역인재 부족(18.3%), 공공교통 철수/축소(8.0%), 빈집/빈 점포/경작방치토지 증가(6.3%), 학교 통폐합/폐교(5.1%) 순으로 응답하고 있다(차미숙 외, 2023).²⁰⁾

과거에는 저출산·고령화 현상이 지방소멸을 초래하는 주요 요인으로 여겨졌지만, 인구의 사회적 감소와 타 지역으로 유출이 주요 변수라는 실증 분석 결과들이 제시되면서 인구의 자연적 감소에 대응하여 출산율을 높이기 위한 인구사회정책의 한계가 지적되고 있다. 이에 따라 기존 인구사회정책에서 탈피한 지역발전정책과 정책 융합(Policy Mix)이 필요하며, 중앙정부가 주도하는 하향식 정책추진 방식은 지방현장의 다양성 및 정책수요 변화에 적절히 대응하지 못한다고 제시되었다. 인구감소지역에 대한 지원 성과를 도출하기 위해서는 범부처 차원의 협업사업 추진 확대와 지자체 차원의 전략적인 연계와 통합적 추진방식 활용이 요구되며, 지방의 주도성 확보가 새로운 지방소멸 대응정책 성공의 관건으로 작용할 것이다(차미숙 외, 2022).²¹⁾

20) 차미숙 외(2023), 인구감소시대 지역 발전을 위한 규제 개선 및 특례 방안, 국토정책브리프, 국토연구원, 2023.10.23



[그림 4-67] 지방소멸대응정책 패러다임의 전환

자료 : 차미숙 외(2022)

지방소멸과 관련한 대응 정책은 인구감소시대의 지속가능한 지역발전과 사회통합 구현을 위하여 ① 활력 있는 지역, ② 동등한 삶의 질, ③ 자립적인 지역 만들기 등의 목표를 실현하기 위한 추진전략을 제시하였다(차미숙 외, 2022).²²⁾

이를 실현하기 위한 전략①은, 전 생애에 걸쳐 건강하고 품격있는 생활 실현을 목표로 한다. 보육, 교육, 의료·건강 등 생활필수 인프라의 수혜 격차로 인한 인구유출 심화와 지방소멸을 예방하기 위해 어디서 살더라도 적정기준의 서비스를 누릴 수 있도록 기본권으로 보장하며, 청년층뿐만 아니라 중장년·고령자·여성·외국인 등 다양한 주체의 활약을 통한 세대조화·통합형 지역사회 구현하는 것이다.

전략②는, 개성있는 매력공간 창출로 생활인구 확보와 유출을 억제하는 것을 목표로 한다. 재택근무, 4도3촌(4도3村, 4일은 도시에서 3일은 촌에서), 한달살기 등 라이프스타일 변화와 평생 한곳에서 살던 사회(place-bound tradition)에서 인생주기별, 삶의 추구 목적에 따라 ‘삶의 공간’을 변화시키는 사회(time-bound tradition)로 전환 대비가 필요하다. 또한, 높은 수준의 주거공간과 편리한 이동·접근, 생활서비스, 문화 향유기회 등 정주여건의 수준을 높여 거주민의 삶의 질 제고, 체류·생활 인구의 유차·정착 확대가 요구된다.

전략③은, 지역자원 기반의 생산·소득 및 좋은 일자리를 확충하는 것을 목표로 한다. 지역특산물 및 일자리의 생산성과 부가가치를 높여 지역경제 활력을 높이는 한편, 스마트팜, 스마트팩토리 등 디지털 전환을 촉진하여 지역산업 기반을 업그레이드한다.

21) 차미숙 외(2022), 지방소멸 대응 정책 방향과 추진전략, 국토이슈리포트, 국토연구원, 2022.02.17

22) 차미숙 외(2023), 인구감소시대 지역 발전을 위한 규제 개선 및 특례 방안, 국토정책브리프, 국토연구원, 2023.10.23

대기업 및 중소기업, 공공기관의 지방 이전 시 획기적인 인센티브 제공, 위성오피스 및 코워킹 공간 조성 으로 재택근무 및 원격근무가 수월한 스마트인프라 기반 강화도 주요 방안이다.

전략④는, 지역 간 교류·협력으로 상생과 공존의 문화를 확산시키는 것이다. 수도권 및 대도시는 지방 청년의 유입으로 활력과 생산성을 유지하고 있으므로 서울시 및 대도시와 인구가 유출되는 농산어촌 지역 간의 도-농 교류와 상생을 모색할 필요가 있다. 또한, 인구감소로 과소 지자체가 발생하고 있으므로 생활권을 자율적으로 구성·운영하고, 생활서비스의 적정 공급을 위해 특별지방자치단체 구성·운영 지원 확대가 필요하며, 주민참여형 지역관리와 중간지원조직 운영을 통해 지속가능한 지역사회생태계 조성 촉진이 필요하다.

전략⑤는, 지역이 주도하는 분권 역량과 실증 기반 강화이다. 지방소멸을 가속화하는 요인으로 지적되는 중앙정부 주도와 지방의 국고보조금 의존 행태를 최소화하는 한편, 포괄적인 예산 지원 및 다부처 협업사업 확대로 분권 역량을 강화시키는 것이다. 지역 주도의 분권형 계획 수립으로 맞춤형 지방소멸 대응이 가능하게 하고, 중앙정부는 계획 수립 과정에서 컨설팅 지원 및 중앙-지방 간 협약 체결을 통해 지원 역할을 강화한다. 중앙정부는 지방의 인구변화와 계획의 실행, 핵심성과지표(Key Performance Indicator: KPI)를 모니터링하여 실증적 정책 기반을 조성하고, 지방소멸 대응 우수사례와 성공모델을 발굴·확산하여 정책 성과와 사회적 공감대 확산할 필요가 있다.



[그림 4-68] 새로운 지방소멸 대응정책 목표와 전략

자료 : 차미숙 외(2022)

2) 도시규모 적정화계획 및 콤팩트시티-네트워크 전략의 적용

일본 국토교통성에 따르면, 2023년 3월 기준 도시계획구역이 지정되어 있는 1,374개 지자체 중 675개(49.1%)가 입지적정화계획을 수립 중이거나 완료하였다(国土交通省, 2023). 인구 100만 명 이상 지자체는 8개(72.7%), 50~100만 명은 15개(62.5%), 20~50만 명은 78개(82.1%), 10~20만 명은 108개(70.6%), 5~10만 명은 163개(67.4%), 그리고 5만 명 미만 303개(35.7%)로 인구 5만 명 미만 지자체의 계획수립 실적이 낮은 것으로 나타났다. 계획수립을 미검토한 사유는 콤팩트시티에 대한 필요성이 낮거나, 인력이 부족하여 검토하지 못한 비중도 높았다(김진범, 2024).²³⁾

한편, 지자체 총인구 대비 거주유도구역 인구가 유자·증가한 지자체는 63.9%였으며, 429개 지자체 중 증가한 곳은 259개(60.4%), 유지 15개(3.5%), 감소 155개(36.1%)로 나타났다(김진범, 2024). 지자체 도시기능 유도구역에서 유도시설이 유자·증가한 지자체는 63.6%로, 431개 지자체 중 증가 149개(34.6%), 유지 125개(29.0%), 감소 157개(36.4%)로 나타났다(김진범, 2024).²⁴⁾

인구감소가 진행되고 있는 상황에서도 비도시지역은 각종 건축 개발 행위로 도시 공간구조가 무질서하게 확산되고 있는 등, 기성시가지의 의료, 상업 등 생활서비스 기능의 쇠퇴 및 노후화된 도시기반시설의 정비 비용의 증가로 인하여 생활서비스를 모든 주민에게 원활하게 제공하기에는 한계가 있다. 따라서 지역주민의 생활서비스에 필요한 도시기능을 ‘모으고 연결하는’ 전략이 필요하며, ‘집약형 국토·도시 구조의 형성’이 필요한 시점이다. 현행 도시재생과 도시계획, 대중교통 등 관련제도를 연계보완하기 위한 제도로써 ‘도시적정화계획’을 도입하는 방안의 검토가 필요하다. 지자체의 공공시설 정비사업에 대해서는 지역균형발전특별회계의 도시재생사업과 시·군·구계정사업, 지방소멸대응기금 등을 활용하여 통합·지원하고, 지자체 단독사업에 대해서는 지방채발행 특례 제공 검토가 필요하다(김진범, 2024).

23) 김진범(2024), 원자료 日本 国土交通(2023), 立地適正化計画の取組状況に関する全国的傾向: アウトプット指標(作成市町村数)について, 第1回立地適正化計画の実効性の向上に向けたあり方検討会 配付資料 1-1. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001712725.pdf

24) 김진범(2024), 원자료 日本 国土交通(2023), 立地適正化計画の取組状況に関する全国的傾向: アウトカム(誘導状況)と評価について, 第1回立地適正化計画の実効性の向上に向けたあり方検討会 配付資料 1-2. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001712726.pdf

3.2. 지방소멸 대응 사업모델 실현화 방안 : 부처연계지원 기반 구축 및 제도적 지원

1) 지방소멸 대응 사업모델 실현화 방안 검토

정부는 2024년 경제정책방향을 발표하였으며, 비인구감소지역의 1주택자가 인구 감소지역에서 새로 주택을 구입해도 1주택자로 간주할 예정이며, 1주택자는 재산 세·중부세·양도세 등에서 세제 혜택도 부여할 계획이다(기획재정부, 2024.01.04)²⁵⁾. 이와 더불어 지방소멸 대응을 위한 정주인구 확보를 위한 복수거주제(Multi-habitation), 1가구 2주택 및 세제개편(상속세, 중부세 제외 또는 감면) 등 실질적인 제도개선이 필요한 시점이다.

지방소멸 대응 공간정책 적용을 위한 사업모델의 시뮬레이션이 현실적으로 적용되기 위해서는 도시 및 지역정책에서 다부처 연계 지원을 위한 기반 마련이 필요하며, 생활인구의 산정 및 활용 등 새로운 인구관리정책의 도입을 위한 제도개선 검토를 진행할 예정이다. 공간 정책사업의 효율적 배치를 위한 기반시설 구축 지원방안, 그리고 권역별로 생활인구의 유입과 정착 활성화를 위한 지원하기 위하여 다양한 정책 개선안 검토가 필요하다.

우선 기반시설 구축 지원을 위해서는 재정 보조 및 기금·펀드 등 금융 지원방안, 기반시설 조성 비용의 지원 등을 검토할 예정이다.

다음으로는, 대상권역으로 이주 정착 또는 집결되는 생활인구의 지역 정착 측면에서 이주자에 대한 주택취득 관련 규제 완화 등 초기 정착비용의 부담 경감 방안을 검토하고, (분양·임대)주택의 특별공급 및 우선 입주 권한 부여, 임대주택의 입주자격 완화 등을 통해 이주 활성화를 지원할 필요가 있다. 공공임대주택의 경우 생활 인구 유입 확대를 위해서는 소득 및 가구구성원 등 입주자격 기준의 완화 검토가 필요하다.

마지막으로 유입된 생활인구의 장기적 정착 지원을 위하여 생활지원 및 지역사회 융화 프로그램, 일자리 알선 및 재능기부 활동 지원 등 필요하며, 귀촌 체험주택을 조성하여 관계인구의 지속 유입 및 지역 정착의 선순환 체계에 대하여 구상하고자 한다.

25) 기획재정부(2024.01.04), 2024년 경제정책 방향

[표 4-47] 지방소멸 대응을 위한 주체간 역할

기반시설 및 주거단지 조성 지원방안		생활인구 유인 및 정착 지원방안	
재정보조 및 금융지원	임대주택 운영비의 지자체 재정 보조	이주자의 주택 취득 규제완화	주택수 산정 제외
	주택도시자금 도시계정의 활용		
	지역활성화투자펀드 활용		
	지방소멸대응기금 지원 확대		
	지방소멸대응기금의 주거지원사업 필수 추진		세컨드 홈 과세특례 적용
기반시설 조성 및 운영 지원	기반시설 조성비의 지자체 재정 분담	외지인 특별공급 및 장기 정착 인센티브	수도권 이주자 등 특별공급 제도 마련
	인구감소지역 특례 확대 적용		입주대상의 확대 및 적정 주택가격 설정
행정 지원	지자체의 토지 권원 확보		임대주택 입주자역 완화
	국공유지 활용 지원		귀촌주택 구입자금 지원
	리츠사업 추진시 지자체의 금융상환 분담		외지인 장기 정착시 추가 인센티브 부여
	미분양 주택 필지에 대한 지자체의 매입 확약	정착지원 프로그램 및 체험주택 활성화	이주정착 보조금
	주거단지 가처분 비율 상향		귀촌 체험주택 활성화
세제 감면	소규모 지역개발사업의 면적기준 확대		지역사회 융화 및 교류 프로그램 지원
	사업시행자에 대한 세제감면 외 추가 특례 부여		일자리 알선 및 지원
	민간임대 단독주택 세제감면 혜택 부여		지역사회 재능기부 활동 지원

자료 : 문준경 외(2024)

2) 기반시설 및 주거단지 조성 지원을 위한 제도개선안 도출(안)

(1) 인구감소지역 세컨드 홈 특례지역 확대 적용

2024년 4월 기재부는 인구감소지역에서 세컨드 홈 주택 취득시 세제혜택 지원 방안을 발표²⁶⁾함에 따라 소비여력이 큰 생활인구를 인구감소지역으로 유입시켜 지역 활성화를 지원할 계획을 발표하였다. 기존 1주택자가 인구감소지역에서 주택을 1채 추가로 취득하더라도 1세대 1주택과 같이 세제 특례를 부여할 계획이다. 인구감소지역 내에서의 추가 주택구입 부담이 감소하고, 해당지역의 주택거래 활성화 및 생활인구 확대 등을 기대할 수 있다. 특례지역(인구감소지역)에서 '24년 이후 취득한 주택 중 공시가격 4억원 이하(통상 취득가액 6억원 이하) 주택을 신규로 1주택을 취득하는 경우에 한하며, 기존 2주택자는 지원대상에서 제외된다.

26) 「인구감소지역 부활 3중 프로젝트」 추진방안(관계부처합동(2024. 4. 15.))

	전체주택	세컨드 홈 특례지역	기존 주택	신규 주택	적용여부
특례 비적용지역					
비인구감소지역 + 인구감소지역 중 수도권·광역시	세컨드 홈 특례지역 (A)	세컨드 홈 특례지역 (B)	특례 비적용지역 + 특례지역 A + 특례지역 A + 세컨드 홈 특례지역	세컨드 홈 특례지역 + 특례지역 B + 특례지역 A + 특례 비적용지역	적용 적용 미적용 미적용
재산세	▶ (기존 1주택 + 인구감소지역 1주택) 1세대 1주택 특례* 적용 * 과표 구간별 세율 인하($\triangle 0.05\%$), 공정시장가액비율 특례(60→43~45%) 적용				
종부세	▶ (기존 1주택 + 인구감소지역 1주택) 1세대 1주택 특례* 적용 * 기본공제 12억원, 고령자·장기보유 세액공제 최대 80%				
양도세	▶ (기존 1주택 + 인구감소지역 1주택) 중과배제 및 1세대 1주택 특례 적용 * 1세대 1주택 비과세(12억원 이하) 등				

[그림 4-69] 인구감소지역의 세컨드 홈 특례 적용

출처 : 관계부처합동, 2024.4.15.

상기 정책은 89개 인구감소지역을 대상으로 하고 있으나, 18개 인구감소 관심지역뿐만 아니라 일부 인구 정체 및 감소 위기를 겪고 있는 지방 중소도시, 지역활력타운 조성 가능성이 높은 지자체 중 인구감소지역에 해당하지 않는 지자체 등은 세컨드 홈 특례지역에서 제외되어 세컨드 홈 수요자의 유입 지원 정책에서 소외 가능성이 존재한다.

- 세컨드 홈 특례지역 : 인구감소지역 중 광역시 제외 등 83개 기초지자체²⁷⁾
- 인구감소지역 : 전국 89개 감소지역+18개 관심지역=107개 기초지자체
- 지역활력타운 : 전국 7개 도 지역의 120개 기초지자체

유사 지원제도로써 『조세특례제한법』 제99조의4에 따른 농어촌주택의 경우 농어촌주택등 취득자에 대한 양도소득세 과세특례를 부여하고 있는데, 종합부동산세(종합부동산세법 제8조제2항), 양도소득세(소득세법 시행령 제167조의10제1항), 취득세(지방세법 시행령 제28조의4제5항) 등의 혜택이 있다.

따라서, 공간정책 중 인구감소지역으로 지정되지 않았으나 인구감소 위기가 다가오고 있는 지방 중소도시와 농어촌지역에 대해서는 보다 포괄적인 특례 적용이 필요하며, 해당지역의 세컨드 홈 구입 및 지역활력타운 내 조성 주택에 대해서도 세컨드 홈 과세특례를 동일하게 적용하도록 정책 확대가 필요하다. 이로 인해 지방권 주택 구입 시 취득세 경감, 수도권 유주택자의 지방주택 구입 시 양도세 경감 등으로 지방권 생활인구 확대 및 이주 결정의 실질적인 효과가 나타날 수 있다.

27) 인구감소지역 중 부동산 투기 등 우려 있는 수도권·광역시를 제외하되 접경지역 및 광역시 군 지역(인천 강화군·옹진군, 경기 연천군+대구 군위군)은 포함(인구감소지역 부활3중 프로젝트, 2024.4.15)

인구성장 시기에 만들어놓은 기준과 제도의 불합리성이 제기, 인구감소시대에 불합리한 규제를 발굴하여 개선하는 동시에 새로운 시대에 부합하는 기준과 제도를 마련할 필요가 있다. 또한, 어린이집-유치원 통합 운영, 보건진료소 설치기준(인구기준) 완화, 후계 농업경영인 대상자 연령제한 및 귀농인 지원 자격요건 완화, 전통주에 대한 주세 감면 확대 등 불합리한 규제 개선을 검토할 수 있다. 한편, 유연거주 활성화와 복수주소제 도입, 인구감소지역 내 세컨드하우스 세제 감면 등 새로운 제도의 마련할 필요가 있다(차미숙 외, 2022).

(2) 인구감소지역 귀촌 주거단지 조성을 위한 지방소멸대응기금 안정적 지원 명시

지방소멸대응기금은 인구감소지역 89곳, 관심지역 18곳을 대상으로 2024년도 평가등급별로 64~144억원, 2025년도 통상 72억원 및 최대160억원을 지원하고 있으며, 광역계정을 통해 광역 15곳(서울·세종 제외)에 대하여 추가 지원하고 있다. 지방소멸대응기금의 지원 규모 및 넓은 활용성 등으로 지자체 관심이 높으며, 행안부를 포함해 정부부처는 인구감소 대응을 위한 부처연계 지원방안에 합의하고 있다.

그러나 매년 투자계획서 평가에 따른 재원의 차등적 배분구조로 인해, 차후 년도 지원금의 감액 발생시 기 선정된 단위사업의 안정적 추진을 담보할 수 없는 상황이 발생하면서 기획부터 준공까지 약 5~7년이 소요되는 지역활력타운 조성사업의 안정적인 재원 조달이 담보되기 어려운 현실이다.

인구감소지역의 생활인구 유입 및 정착 지원을 위해서는 귀촌 주거단지 조성이 중요하며, 이를 지원하기 위하여 지방소멸대응기금 투자계획서 평가시 생활인구 정착을 지원하는 주거단지 조성사업 도입을 권장 또는 의무화(평가 가점 부여 등)하는 방안이 필요하다.

지방소멸 대응을 위해 활용이 가능한 재원은 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금, 국고보조금, 지방교부세, 고향사랑기부금, 정책펀드 등으로 구분된다. 지방소멸대응기금은 2021년 7월 ‘2단계 재정분권 추진방향’의 일환으로 국가 일반회계 예산(연간 1조 원)을 확보하여 기금 신설, 2022~2031년(10년)간 광역 25%, 기초 75%로 배분하며 지역이 주도적으로 수립한 투자계획에 따라 평가를 통해 지원하고 있다. 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세를 신설하면서 지자체 간 재정 불균형 조정 목적으로 도입(2030년까지 한시 운영), 수도권 3개 지자체의 출연금을 주 재원으로 하는 기금으로 비수도권 14개 광역자치단체에 지원하고 있다.

또한, 인구감소지역에 대해 12개 중앙부처의 사업 공모 시 우대 지원 협약(52개 국 고보조사업 약 2조 5,600억 원), 인구감소지역에 대한 범부처 협업사업 및 패키지 사업 추진 시 지원 예정이다. 고향사랑기부금의 경우 「고향사랑 기부금에 관한 법률」 제정(2021년 10월), 2023년 1월부터 시행하고 있다. 지방자치단체가 주민복지 증진 등의 용도로 사용하기 위한 재원 마련을 위하여 해당 지자체의 주민이 아닌 사람으로부터 자발적으로 제공받거나 모금을 통하여 취득하는 금전을 의미한다.(차미숙 외, 2022)

(3) 인구감소지역 특례 확대로 귀촌 주거단지의 기반시설 설치 등 지원

『인구감소지역법』은 인구감소지역의 지원 및 규제에 대한 각종 특례조항을 제시하고 있으며, 「제1차 인구감소지역대응 기본계획」에서 인구감소지역 규제 완화, 행·재정적 지원 강화, 생활인구 활성화 등 다양한 특례를 위한 법령 개정 계획을 발표하였다. 2023년 36개 특례에서 2026년 150개로 확대 예정이다.

동법 제24조에서 국가 및 지자체는 인구감소지역으로 이주하는 사람에 대하여 『공공주택특별법』에서 정하는 공공임대주택을 우선 공급하도록 명시하고 있는데, 공간정책과 연계하여 생활인구의 정주여건 향상을 위한 보육·교육 환경 조성, 평생교육 및 문화관광 프로그램, 일자리 정보제공 등의 특례 사업과 연계하여 양질의 거주환경 조성이 가능할 것으로 판단된다.

다만, 지방권 생활인구 확대를 위한 주거 및 일자리 부문의 중요성이 높은 만큼, 인구감소지역 귀촌인 대상의 주거지원 규제 완화 및 인센티브 지원은 지속 추가될 필요가 있다. 동법 제24조에서는 공공임대주택 우선 공급 및 노후주택 개·보수 지원 조항만 제시되어 있으나, 수도권·대도시권 등 타 지역에서 인구감소지역으로 이주하는 귀촌인을 위한 주거단지 조성시 기반시설 설치비용 또는 주거비의 일부 등을 지원함으로써 생활인구 유입 활성화를 도모할 필요가 있다.

[표 4-48] 인구감소지역 특례조항과 연계방안

분야	인구감소지역법에 따른 인구감소지역 특례 주요 내용(36건)	연계필요
보육 (3)	(국가·지자체) 인구감소지역에 국공립어린이집을 우선적으로 설치 가능(§21)	○
	(국가·지자체) 민간·가정어린이집을 기부채납 및 무상임대 방식으로 국공립어린이집으로 전환 가능(§21)	
	(국가·지자체) 인구감소지역 소재 어린이집의 보육환경 개선을 위해 행·재정적 지원가능(§21)	○(인근)
교육 (11)	(교육감) 유·초·중·고등학교의 시설·설비 및 교원 등의 통합 운영 및 필요한 비용 지원 가능(§22)	○(인근)
	(교육감) 공립 유·초·중·고등학교 및 분교를 폐교하는 경우, 시·군·구청장의 의견 청취(§22)	
	(시·군·구청장) 「지방교육재정교부금법」 제11조제8항에도 불구하고, 유치원 및 학교의 교육 경비 보조 가능(§22)	
	(교육부장관) 유치원 및 학교의 교육여건 개선 등을 위해 「지방교육교부금법」의 교부금 지원 가능(§22)	◎(인근)
	(교육감) 정규 교육과정 외 프로그램, 방과후 과점등을 운영하는 유치원 및 학교에 행·재정적 지원 가능(§22)	○(인근)
	(교육감) 인구감소지역 내 학교(사립학교 제외)에 대해 설립 기준, 인가에 대한 특례 부여 가능(§22)	
	(교육부장관·지자체장) 평생교육사업을 수립·추진하고, 이에 필요한 행·재정적 지원 가능(§22)	◎
	(국가·지자체) 인구감소지역에 교육시설을 설치·이전하려는 자에게 우선적으로 행·재정적 지원 가능(§22)	
	(국가·지자체) 지방대학 교육·연구여건 개선을 위해 교원 및 시설·설비 확보등에 필요한 지원 가능(§22)	
	(국가·지자체) 인구감소지역에 있는 지방대학의 재학생·졸업생에 대하여 임용, 채용 등에 지원강화(§22)	
	(교육부) 고등교육재정지원 기본계획에 인구감소지역 소재 대학 지원계획을 포함하여 수립(§22)	
의료 (4)	(국가·지자체) 거주지를 방문하여 진료 등을 행하는 사업을 수행하고 행·재정적 지원 가능(§23)	◎
	(국가·지자체) 의료기관 설치, 의료인 확보 시책수립·시행, 지역보건의료기관 간 협력강화 (§23)	○
	(국가·지자체) 필수의료 제공이 가능한 의료기관을 지정하고 비용을 보조·지원 가능(§23)	◎
	(시·도지사) 의료취약지역이면서 인구감소지역에 소재한 의료기관 중 거점의료기관 지정하고 우선 지원 가능(§23)	○
주거·교통 (6)	(국가·지자체) 인구감소지역으로 이주하는 사람에 대하여 공주법의 공공임대주택 우선 공급가능(§24)	◎
	(국가·지자체) 지역 경주여건 개선을 위해 노후화된 주택의 개선을 위한 비용의 일부 지원가능(§24)	○(인근)
	(지자체) 거주 목적으로 수도권에서 인구감소지역으로 이전하는 사람에게 공유지 우선 매각가능(§24)	◎
	(국가·지자체) 「민간투자법」에 따른 사회기반시설을 설치·유지·보수하는 것을우선 지원 가능(§24)	◎
	(국가·지자체) 섬 지역의 내항여객선을 이용하는 섬 주민, 섬 주민 차량에 대해 운임·요금 지원 가능(§24)	
문화 (5)	(국가·지자체) 인구감소지역 주민의 교통편의를 위해 해당 지역에 적합한 교통서비스 지원가능(§24)	◎
	인구감소지역의 단독주택에 작은도서관설립 가능(§25)	◎
	인구감소지역에 박물관·미술관 설립·운영시 학예사 운영 기준 등 완화 적용 (§25)	
	(국가·지자체) 인구감소지역으로 문화·관광·체육시설을 설치·이전하려는 자에게 행·재정적 지원 가능(§25)	○(인근)
	(국가·지자체) 문화 향유 기회를 제공하거나 촉진하기 위하여 소요되는 비용 지원 가능(§25)	◎
그 외 (7)	(문화부장관) 문화·예술·관광사업을 활성화하기 위해 지자체나 사업 시행자에게 재정적 지원 가능(§25)	◎
	(행안부장관) 인구감소지역에 대해 「지방교부세법」에 따른 지방교부세 특별 지원 가능(§14)	
	(법무부장관) 영주자격 및 장기체류자격 외국인에 대해 사증 발급절차, 체류자격 변경등의 요건 완화 가능(§26)	
	(국가·지자체) 산업단지 조성 지원, 입주기업체의 판로개척 지원등에 대한 행·재정적 지원 가능(§28)	
	(국가·지자체) 인구감소대응계획의 원활한 수행을 위해 상호 간 협약 체결 가능(§10)	
	(지자체) 노후·유휴시설 활용 촉진을 위해 조례로 그 활용범위를 확대 가능(§27)	○(인근)
	(국가·지자체) 산학연 협력 활성화, 전문인력 양성 등 지역사회 역량강화를 위한 시책 추진 가능(§16)	○
	(국가·지자체) 일자리 정보 제공, 컨설팅등 청년·중장년 등의 정착 촉진을 위해 지원 가능(§17)	◎

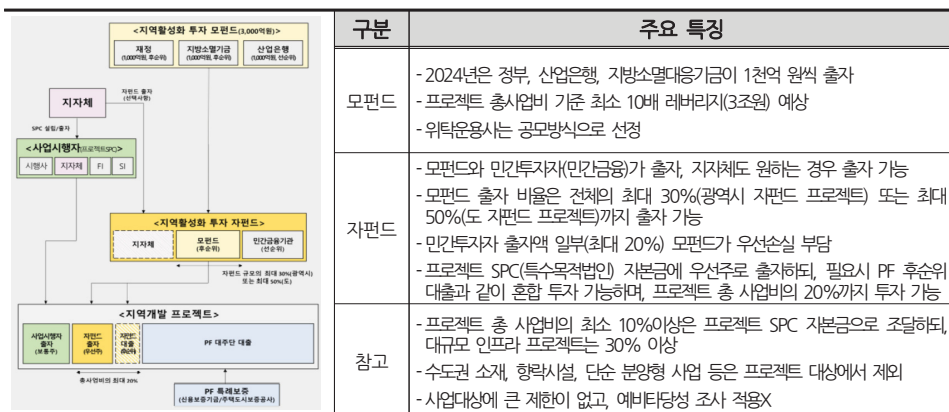
자료 : 「인구감소지역법」 및 「제1차 인구감소지역대응 기본계획(정부, 2023.12)」을 참고하여 연구진 작성

(4) 지역활성화투자펀드를 활용한 사업규모 확대 및 금융 지원

행안부는 인구감소대응기본계획 추진방안(2024.4)을 통해 지방소멸대응기금 광역계정 1천억 원을 지역활성화투자펀드에 출자(연 2~3조원, 15개 사업)하여 비수도권 대규모사업 지원계획을 제시²⁸⁾하였다. 펀드의 사업성 및 수익성 추구의 취지에 맞는 사업발굴을 위해 지역주도 맞춤형 추진체계 구축, 펀드와 지방소멸대응기금, 타 펀드사업, 국고보조사업, 지자체사업 등의 연계 강화를 통해 지역 거점 중점사업 추진이 가능하다.

지역활성화투자펀드는 지역이 발굴한 프로젝트에 정부 금융 지원으로 신속 추진, 지역활성화에 기여, 지속가능한 대규모 프로젝트 추진이 목적이다. 다만 인구감소 위기를 겪고 있는 지방 중소도시와 농촌지역에서 단일 사업만으로 민간 투자를 유치하기에는 역부족이므로, 부처연계사업을 포함하여 지역개발사업, 주거단지 조성사업 등을 결합하여 사업규모의 확장 및 민간투자의 적극 유치가 필요하다.

지역활성화투자펀드가 투자하는 프로젝트 사업은 투자심사 등을 통한 수익사업에 출자 가능하나, 현실적으로 수도권 이외 지방에서 소규모 지역개발사업은 사업성을 담보할 수 없으므로, 초과되는 사업비용 발생시 지방소멸기금 등으로 보전하는 방안 도입도 필요할 것이다.



[그림 4-70] 지역활성화투자펀드의 조성 특성

자료 : LH사내세미나-인구감소지역과 지방소멸대응기금(윤소연, 2023.11.30.)

28) 지역활성화펀드 조성 및 사업추진을 위하여 『지방분권균형발전법』 시행령 개정으로 지자체 펀드출자 근거 마련, 지역활성화투자펀드(모펀드)에 기금(광역계정) 출자를 위한 '지방소멸대응기금 배분기준' 개정 추진

(5) 다부처 연계지원사업에 대한 지자체 선호 특성 반영

도시재생사업, 마을정비형공공임대주택 조성, 어촌신활력사업, 농촌중심지활성화사업, 새뜰마을사업 등 다양한 공간정책의 추진 사례를 살펴보면, 지자체는 공모사업의 특성상 정해진 사업기간 중 가시적인 성과를 도출하고 주민 선호 시설을 유지하기 위한 사업을 추진하는 경향이 나타난다. 지역활력타운의 경우에도 국비지원사업 매칭시 지방소멸대응기금 활용, 지역수요맞춤 지원사업, 국민체육센터 건립 계획 등을 거의 필수적으로 포함하면서 H/W 시설사업 또는 H/W+S/W프로그램이 융합된 유형의 물리적 시설 정비 사업을 선호하는 경향이 나타났다.

특정 사업에 치중하지 않고 지역에서 보유한 생활거점 인프라 현황 및 지역활력타운 추진 전략에 부합하는 시설 또는 서비스의 매칭이 필요하며, 생활인프라의 시설 유형과 종류, 서비스수준 및 용량, 대상지 및 인근 마을에서의 접근성, 프로그램 사업의 지속적 개발 및 운영 여부 등의 확인이 필요하다.

(6) 입주자 특성 및 서비스 영역을 고려하여 주거+시설+서비스 패키지 공급 효율화

다부처 연계지원을 통한 지역사회 생활인프라 확충시 입주자 특성 및 단지 유형, 서비스 영역(이용규모) 등을 고려하여 주거유형, 시설규모, 서비스 형태 등을 전략적으로 공급하는 방안 마련이 필요하다. 소규모 타운조성의 경우에는 근린형 생활인프라 시설과 서비스 공급이 효율적인데, 주거지원(주택공급), 생활인프라 확충, S/W프로그램의 균형있는 사업을 패키지화 할 수 있도록 보다 다양한 부처연계사업 pool 구축이 필요하다. 지방 중소도시로 유입되는 생활인구의 지속 정착을 위하여 일자리·의료·복지문화 등 수요자 맞춤형 S/W프로그램 도입, 지역사회 체험인구 확대 등을 유도할 필요가 있다.

또한, 부처별로 보유한 다양한 사업을 활용해 안정적 정주여건 조성(공공 주택 및 생활 인프라), 지역경제 활성화 및 청년인구 유입(취·창업 지원, 중장년 일자리 및 여가문화, 아동 청소년의 돌봄 및 학습 지원 등) 등 추진전략 도출이 필요하다. 유입 정주생활인구의 니즈 맞춤형 프로그램 매칭 지원으로 사업종료 후 장기 정착을 유도하고, 특히 지역에서 살아보기, 농어촌유학 프로그램, 워케이션 등과 연계한 단기 지역체험 및 체류형 생활인구의 유입 확대 지원이 필요하다. 신규 유입되는 외지인의 지방 정착 활성화를 위해서는 공모 지침에서 제시된 18개의 메뉴판사업에 추가적으로 일자리, 문화여가, 육아 돌봄 지원 등과 관련한 정착 지원 프로그램의 발굴 및 지원을 도모할 필요가 있다.

[표 4-49] 정부부처별 지역활성화 관련 물리적 시설 조성사업의 연계방안(안)

부처	사업명	H/W 시설		주요 특성	연계방안
		주거지원	인프라확충		
행안부	지방소멸대응기금	○	◎	기반시설조성	유입인구의 안정적 정주여건
	로컬브랜딩활성화		○	로컬브랜딩 활성화 사업비용	
국토부	일자리연계형지원주택	◎	○	지역 창업·예술인, 중소기업근로자 정주 지원	유입인구의 안정적 정주여건
	공공지원민간임대주택	◎	○	무주택 청년층의 장기간 안정적 주거 지원	
	마을정비형공공임대주택	◎	○	소도시, 읍면지역 150호 내외 공공주택 건설	
	도시재생(지역특화재생)	○	◎	도시브랜드화, 창업공간, 골목상권 활성화	생활인프라, 지역활성화
	투자선도지구		◎	주거관광산업 여건 개선, 특화산업 육성 지원	
	지역수요맞춤지원	○	◎	교통 및 공공·문화 체육시설, 지역주민 편의증진 사업	
문체부	위케이션		◎	근로자의 일과 휴가 지원, 지역관광 활성화	생활인구 여가문화, 지역마케팅
	국민체육센터		◎	체육시설 건립	
	생활문화센터 조성		◎	지역 생활문화 활성화를 위한 복합문화공간	
농림부	농촌협약		◎	농촌재생 및 생활권 활성화, 정주여건 개선	지역활성화
	지역특화임대형 스마트팜 단지조성		◎	지역특화단지 조성, 부지·기반/온실/에너지시설	스마트팜 활성화 및 일자리
	스마트팜 혁신밸리 조성		◎	스마트팜 집적화, 창업 기술혁신 융복합클러스터	
	청년 농촌보금자리 조성	◎		30호 내외 단독주택형, 공동육아/문화여가/커뮤니티	청년 정주여건
	농촌돌봄농장		○	사회적 농업활동 시설 구축 등	유입인구의 안정적 정주여건
	농촌아이돌봄지원		○	아이돌봄 시설 구축 등	
해수부	어촌신활력증진	○	◎	생활서비스거점시설 조성	일자리 지원
교육부	그린스마트 미래학교		◎	노후 학교시설 리모델링, 공간혁신, 학교시설 복합화로 지역주민 공동 활용	학생·학부모 유입, 지역 생활인프라
	학교복합시설		◎	교육·돌봄, 체육·문화 용도 학교복합시설 건립	생활인프라, 지역활성화
고용부	중장년 청춘문화공간 조성		○	중장년 내일센터 내 인문여가문화 취업지원서비스	중장년 지원
여가부	공동육아나눔터		◎	공동육아 공간·프로그램, 자녀돌봄 놀이활동	영유아돌봄, 학부모유입
환경부	탄소중립설비 지원		○	인버터공기압축기 등 공정설비 교체, 연료전화	친환경 건축 단지 조성
	친환경에너지타운 조성		○	환경기초시설의 재생에너지 활용 및 주민 지원	

자료 : 문준경 외, 2024 , 자료를 재구성

3) 생활인구 유인 및 정착 지원을 위한 제도개선안 도출(안)

(1) 생활인구 유치를 위한 정착 프로그램 및 체험주택 운영 활성화

현재 많은 농촌지역에서 도시권 인구의 체류 및 정착을 유도하는 과정에서 귀농인에 대해서는 귀농주택 알선 및 이주정착금 지원, 주택 및 농지 취득자금의 저리 융자, 귀농주택 리모델링비 지급 등 다양한 지원이 이루어지고 있다.

반면, 귀촌인은 이주정착 지원 예산 및 프로그램 지원에 대해 상대적으로 소외되는 상황이 발생하고 있다. 귀농인은 주택임대료 지원, 이사비, 주민교류 활동비 등 다양한 예산 지원과 함께 농업기술센터에서 기술전수 및 귀농생활에 대한 교육컨설팅 등도 지원하고 있으나, 지역에 단기, 중장기로 체류하는 생활인구인 귀촌인에 대한 재정적, 행정적 정착 지원 프로그램은 확연히 부족한 실태가 많은 연구에서 지적되고 있다.

전국적으로 귀촌인구가 점차 증가하고 있는 상황이므로 귀촌인에 대한 이주정착 보조금 및 지원 프로그램의 확대가 필요한 상황에서, 특히 은퇴자 세대 귀촌인의 경우 정보수집의 한계 등을 고려하여야 한다. 지방권 귀농귀촌지원센터 및 농업기술센터, 귀농귀촌인 연합회 등을 중심으로 청년 귀농인과 차별화된 초기 정착 지원 상담, 의료·복지·여가·문화 프로그램 등에 대한 혜택 정보의 제공이 필요한 시점이다. 농지 및 주택의 알선, 건축, 수선 알선, 주거 정착 보조, 농촌문화 교육, 재취업 알선, 세대 맞춤형 문화여가 프로그램 등에 대한 다양한 정착 지원 프로그램의 구축 및 운영을 통해 지역사회와의 장기적인 정착을 유도할 필요가 있다.

(2) 체험주택 확대 및 활성화, 홍보 등 강화 필요

선행연구(문준경 외, 2024)를 통해 지방 중소도시와 농촌지역으로 정착을 희망하는 귀촌 관심인구 중에서 청년세대와 학부모세대, 영농인 등을 중심으로 체험주택 조성 필요성이 매우 높게 선호되는 특성이 나타났다. 농촌지역의 귀농인의 집은 인지도가 높은 농촌의 경우 농촌유학 및 은퇴자, 휴양인의 수요자가 많아 대기가 장기간 소요될 수 있고 지자체마다 3개월~1년 이내의 단기간으로 운영되는 한계가 나타나고 있다.

이러한 측면을 고려한다면 지역내 체험주택 조성 및 체험기간 확대 제공의 필요성이 높다고 할 수 있다. 생활인구를 위한 체험주택 조성시 생활인프라 확충으로

우수한 생활서비스를 향유할 수 있고 양질의 귀촌주택에 체류하면서 지역을 탐색하는 경험 제공할 수 있어야 한다.

귀촌 관심인구가 일정기간 지방(농촌)에서 살아보기 체험을 통해 지역에 대한 관심과 흥미를 유발해 지역문화와 귀촌생활의 매력을 확산시킬 수 있는 홍보 기회로 활용될 경우 지역사회 활력 제고 및 장기 정착 가능성 역시 증대될 수 있다. 체험주택 경험자는 지역에 정기적으로 방문하는 관계인구가 되거나, 적극적으로 귀촌을 결정하는 정주인구가 될 가능성이 있으므로, 지역에서는 새로운 인구와 활기를 유입시키기 위한 동력으로 귀촌체험 프로그램 운영이 필요하다.

또한, 지역의 문화·관광·산업 및 혁신자원 등을 활용하여 지역활력타운에 단기 귀촌 체험자와 중기 체류인구를 유입시켜 장기적으로 지역 전체의 생활인구 확대 및 선순환을 유도하는 전략도 필요하다. 귀촌 체험주택은 공공임대주택으로 지자체가 직접 조성하거나, 시행자와 협의하여 조성 후 운영관리까지 위탁하는 방식으로 조성 가능하다.

[표 4-50] 생활인구의 유인 및 정착 지원방안(예시)

구분	항목	주요내용	비고
이주자의 주택 취득 규제완화	주택수 산정 제외	- 지역활력타운 주택 취득시 주택수 산정 제외로 이주자의 세금 부담 경감을 통해 세컨드 홈 활성화 도모	기재부, 국토부 협의, 법 개정
	세컨드 홈 과세특례 적용	- 지역활력타운 주택 취득시 인구감소지역 세컨드홈 특례지역과 동일한 세제혜택을 부여하여 이주자 유입 지원	기재부 협의
외지인 특별공급 및 장기 정착 인센티브 부여	수도권 이주자 등 특별공급 제도 마련	- 수도권대도시권 인구가 지역활력타운에 관심을 가지고 정착 할 수 있도록 우선 공급 및 특별공급할 수 있도록 운영	주택공급 규칙, 민간임대주택법 등 개정
	임주대상의 확대 및 적정 주택가격 설정	- 중산층 은퇴자 등을 타겟으로 하므로 조성되는 주택의 임주대상 계층을 종전 공공주택 기준보다 확대 - 양질의 주거단지 조성하되 적정 분양가임대로 형성 필요	지자체, 시행자 협의
	임대주택 입주자격 완화	- 공공임대주택 입주자격을 적용하면 중산층 은퇴자 및 청장년층의 입주가 제한되므로, 인구감소지역에서 지역활력타운 조성시 임대주택의 입주자 자격조건을 완화하는 특례 조치 필요	공주택법, 민간임대법 등 개정
	귀촌주택 구입자금 지원	- 귀농주택 구입 지원사업에 비농업인은 제외되고 있어, 지역활력타운으로 이주하는 영농준비자 및 스마트팜 등의 근무자에게도 저금리 용자를 통해 초기 정착 지원	금융권 협의
	외지인 장기 정착시 추가 인센티브 부여	- 외지인이 지역활력타운 임대주택에 장기 거주시 임대료 할인 - 임대후 분양전환 가능시 우선 분양 및 취득세 등 감면 지원	지자체, 시행자 협의
정착지원 프로그램 및 체험주택 활성화	이주정착 보조금	- 귀촌인에게도 귀농인과 유사한 수준의 이주정착 지원금 및 자금 융자,주택개량비, 이사비, 주민 교류 활동비 등의 지원	지자체 결정
	귀촌 체험주택 활성화	- 지역활력타운 주거단지 내 일정 규모의 귀촌 체험주택을 건립하여 귀촌 관심인구의 유입을 통해 장기적으로 지역 내 관계인구 확보 및 정착인구로 선순환 체계 마련	지자체, 시행자 협의
	지역사회 융화 및 교류 프로그램 지원	- 초기 정착시 주민간 융화 프로그램 운영, 교류지원금 등을 지원하여 선주인과 갈등 예방 및 역귀촌 방지 도모	지자체 결정
	일자리 알선 및 지원	- 지역기업, 농업 등 일자리 연계, 안정적 고용지원사업 등	지자체 결정
	지역사회 재능기부 활동 지원	- 기술전수, 문화예술, 돌봄지원 등 시니어 사회활동 기회 증진	지자체 결정

자료 : 문준경 외, 2024

3.3. 지방소멸 대응 거버넌스 체계 구축

1) 거버넌스 체계 구축 방향

인구감소 및 지방소멸 대응을 위한 공간정책 부처연계사업이 체계적으로 진행되기 위해서는 정부와 지자체, 사업시행자(공공, 민간), 유관단체 등 지원조직, 주민협의체 등 각 참여주체 간의 협력체계 구축 및 역할분담 방안 등을 명확히 설정하기 위한 거버넌스 체계 구축이 우선적으로 필요하다. 또한, 개별사업의 실행을 위한 사업수단, 사업구조, 재원조달 방안, 협력체계 등이 존재하는지 등을 검토할 필요성이 있다.

[표 4-51] 지방소멸 대응을 위한 공간정책 부처연계사업의 참여 주체간 역할(안)

구분	중앙정부	공기업(LH)	지자체
기본역할	<ul style="list-style-type: none"> - 저출산 대응을 위한 출산장려, 일·가정 양립, 산업시설의 지방이전 등 직접 대응 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공디벨로퍼로서 부지 조성 및 주택 공급 등 사업시행 - 공간 정책 및 계획수립 전문 컨설팅(지방소멸대응 자원기구) - 공공/민간 사업시행자 및 유관단체와의 이해관계 조율 및 협력 추진 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구구조의 변화에 대한 적응 및 순응형 정책으로 지역인구 유출방지 - 정부 지원축진을 위한 살기 좋은 공간창출로 주민의 삶의 질 향상을 위한 지역맞춤형 인구감소 관련 대응 정책 전략 설계 등
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> - 부처 사업예산, 지방소멸대응기금, 도시재생 정부예산, 주택도시기금, 지역활성화 투자펀드 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 자체 사업예산 	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 예산, 부처 연계사업 매칭예산

LH의 인구감소 및 지방소멸 대응을 위한 사업 참여를 위한 근거마련이 필요하다. 지방소멸 대응과 관련한 공간계획과 연계하여 다양한 부처사업과 연계한 사업발굴이 필요하며, 이를 위해서는 중앙정부 및 지자체, 그리고 민간과의 거버넌스를 구축하고 이를 실현하기 위한 전문기관이 필요하다. 현재 「인구감소지역 지원 특별법」에 근거하여 운영되고 있는 ‘인구감소지역대응센터’는 국가기본계획, 시·도 기본계획, 시·군·구기본계획 수립을 위한 정책지원 및 운영과 관련된 실태조사를 실시하고 있다. 하지만 인구감소 및 지방소멸 대응과 관련한 지역 특성을 반영한 맞춤형 지원 및 특례사업을 추진하고 지원하기 위해서는 단기적으로는 「인구감소지역 지원 특별법」에 ‘인구감소지역대응 지원기구’ 등의 설치를 위한 제도개선이 필요하다.

[표 4-52] 인구감소지역 지원 특별법 개정(안)

현행	개정(안)
제30조의2(신설)	제30조의2(인구감소지역대응 지원기구의 설치·운영) ① 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 전문성을 갖춘 공공기관에 인구감소지역대응지원기구를 설치·운영하게 할 수 있다. ② 인구감소지역대응지원기구의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 지방소멸 대응 사업추진을 위한 거버체계 구축 방안

(1) 생활권 중심의 연계협력적 사업추진 체계의 구축²⁹⁾

행안부는 2024년 4월, 생활권 중심의 연계·협력 강화를 위하여 인접 지자체와 행정협의회·조합·특별지자체 등이 체계적으로 연계·협력사업을 추진할 수 있도록 공공협약제도 도입 계획을 발표하였다.

생활권 내 주민체감형 서비스, 공동시설 구축, 교육·의료질 개선, 일자리 연계 등 중심으로 추진하는 내용이 골자이다. 행정구역으로 발생하는 생활 속 불편 해소를 위해 복수 지자체가 공동의 행정서비스 제공(종량제봉투 공동사용, 농어촌버스 공동이용 등)하거나, 지자체간 경계지역에 주민이 공동으로 이용할 수 있는 업무·생활시설을 구축하여 효율적 자원 활용(화장장(납비시설), 체육센터(유치시설) 등)하는 내용이 포함된다.

지방소멸 대응 사업모델을 실현시키기 위해서는 지방소멸 대응 부처연계 패키지형 사업추진을 위한 중앙정부 및 지자체, 공공기관 등 거버넌스 체계의 구축이 필요하다. 중앙정부의 부처협업 사업과의 연계, 지자체 관련 계획 및 사업과의 연계, 그리고 공공의 자금 및 펀드의 활용방안 등을 제시한다. 또한 LH 등 공공기관의 역할을 명확히 제시한다.

29) 관계부처합동(2023.12.)M 제1차 인구감소지역대응 기본계획 - 인구감소지역 활력 제고 추진 -

[표 4-53] 지방소멸 대응 사업 관련 거버넌스 체계구축 방안

분야	부처	계획		사업
		중점계획	부처	
정책 수립	지방시대위원회	정부 지방시대 종합계획 (지방소멸 관련 사업 명시)		지방소멸 관련 종합적인 사업 제시
+				
정책 및 사업지원	행정안전부 국토교통부 문화관광부 농림축산식품부 산업자원통신부 교육부 해양수산부 과학기술통신부 등	인구감소지역 대응 기본계획		부처별 지방소멸 대응 관련 사업
+				
사업 추진	지방자치단체 (광역, 기초)	시도 지방시대 계획 및 시행계획 인구감소지역 대응 시행계획 생활인구 확대 기본계획(신설 필요)	도시·군기본계획/ 생활권계획 도시재생전략계획/ 활성화계획 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획	지방소멸 대응 관련 사업과 연계
사업 시행 및 지원	공공기관(중앙, 지자체)	지금 및 재정 지원 계획		공공기관 관련 사업 시행 및 지원

또한, 관계부처, 지자체, 전문기관 등의 협력체계 강화를 통해 각종 인구감소대응 현안의 논의, 제도개선, 재정사업, 연계·협력사업 등을 협력 추진하도록 하고 있다.

(2) 원거리 지역간 상생 협력관계의 구축 및 파트너십 강화

인구감소지역대응 기본계획에서는 지역간 상생 협력 관계 구축을 통한 지역균형발전을 도모하기 위하여 인구감소지역의 빈집·폐교 등을 활용하고, 도시민 방문을 유도할 수 있는 프로그램 마련 및 활성화 지원 필요성이 강조하고 있다.

부여 서울농장, 괴산 서울농장 등의 사례처럼 인구감소지역에 방문한 도시민에게 텃밭 이용권, 숙박시설 우선권, 식당·로컬마켓 할인 혜택 등을 부여함으로써 지역 사회에 주기적인 주말농장 방문인구가 증가하고 지역사회 활력 제고를 지향한다. 수도권 등 이주민에게 지역 시설 등을 우선 이용하게 하거나, 할인 혜택 등 부여한다면 효용이 증가하는 효과가 기대된다.

또한, 수도권 등 대도시 주민이 일상에서 벗어나 몸과 마음을 치유·회복하도록 지방의 치유산업(스파·식단·명상 등)과 연계 방안을 추진하고, 지자체 간 등 소관 사무를 공동으로 협력하여 처리하기 위해 별도 조직 없이 역할 분담 등에 대해 협약을 체결하는 공공협약 제도(지방자치법 개정안 제164조의2)를 활용하여 대도시-인구감소지역 간 협약을 체결하여 지역 맞춤형 인구 유입 전략 기획·추진하는 방안을 제시하고 있다.



[그림 4-71] 공공협약제도의 특성

자료 : LH사내세미나-인구감소지역과 지방소멸대응기금(윤소연, 2023.11.30.)

(3) 사업구상 단계부터 연계사업의 패키지화 협의 추진

인구감소지역에서 LH사업 구상시 지방소멸대응기금 활용사업의 연계 추진이 적극 검토되어야 하며, 부처연계사업의 초기 구상단계에서부터 지자체와 함께 도시 재생사업, 도시정비사업, 지방소멸대응기금 투자사업 등 연계 가능한 사업들과 패키지화에 대한 논의가 필요하다.

사업시행자 또는 총괄사업관리자, 전문 컨설팅기관 등의 입장에서 해당 사업 특성을 고려한 적정 입지의 선정, 부지 확보 시기 및 방법, 통합적 수요분석에 따른 적정 사업규모 도출, 사업간 내용적 연계성 확보 등을 사전에 검토하고 의견을 조율할 수 있으며, 부처사업, 수익사업, 손실사업 간의 사업비 연계 활용 및 개발이익 교차보전 등의 효율적 사업구상이 가능할 수 있다.

사업구상 단계부터 사업시행 기관의 참여 및 연계사업의 패키지화 의견 수렴을 거칠 경우, 지방권에서 사업성 및 수요 부족 등으로 검토가 어려웠던 단지개발 및 주택건설 관련 사업의 추진동력 확보가 가능할 수 있으며, 생활인프라 등에 대한 연계 지원을 통하여 사업지구의 정주여건 개선 및 매력 향상을 도모할 수 있다.

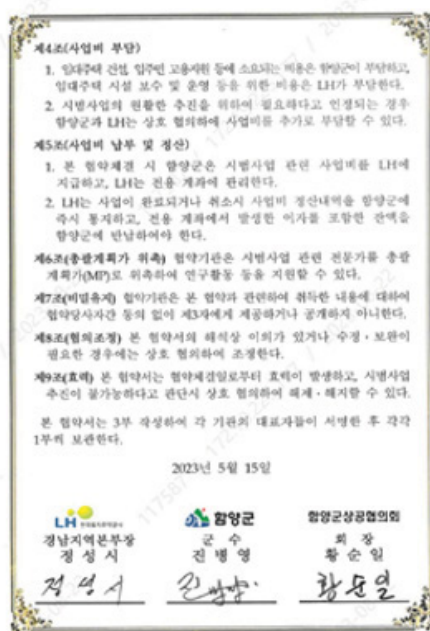
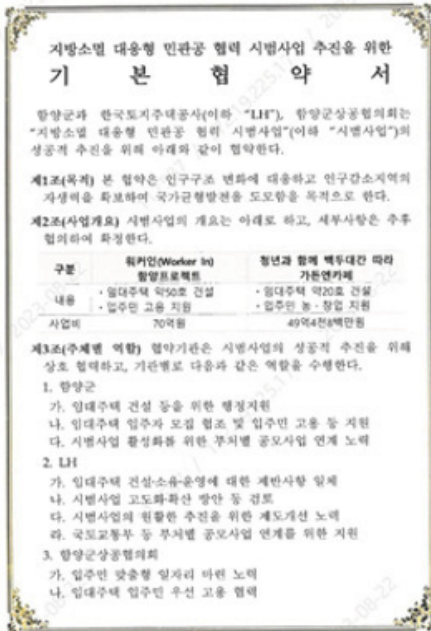
(4) 지방소멸대응기금 등 지원규모 변동 우려가 있는 사업의 안정적 지원 확보

지방소멸대응기금의 경우 투자계획서 평가에 따른 예산 차등 배분으로, 2024년 평가에서는 최고 등급 144억원부터 최저 등급 64억원까지 차등화하였으며, 2025년 평가에서는 우수 등급 160억원, 양호 등급 72억원의 2개 등급으로 차등 배정하고 있다. 매년 평가체계가 상이하고 평가 등급에 따라 80억 원 이상의 지원예산 차이가 발생함에 따라 지방소멸대응기금 활용 사업을 추진할 경우 매년 사업예산의 변동성 우려가 발생하고 있다.

당초 계획되어 있던 사업계획이 축소 조정되거나 지연될 소지가 있다. 공간정책 추진을 위한 부처연계사업이 다수 포함되었더라도 지방소멸대응기금의 추가 지원이 별도로 부여되지 않고, 오히려 차후년도 평가등급 하향시 연차별 자금지원에 차질이 발생할 우려가 있다.

따라서 시행자 입장에서 안정적인 사업 추진을 위해서는 사업지역 지자체와의 기금 지원에 대한 확약을 전제로 사업참여가 필요하다. 고금리 지속에 따른 건설단가 상승 등 사업여건 변경시 기금 배분 예산의 추가 확보 지원 등에 대한 상호협력적 노력이 필요하다. 시도 배분 기금은 지자체 균등배분 또는 S/W 추진사업이 많으므로 시도 배분 기금의 효율적 활용방안에 대한 고민도 필요하다. LH와 같은 전문기관은 사업추진 및 계획수립 경험을 살려 지자체가 기금사업 투자계획서를 우수하게 작성할 수 있도록 지원하여 높은 평가등급 획득을 통해 해당 사업추진을 위한 안정적 재원 마련을 도모할 필요도 있다.

이러한 측면에서 LH 경남지역본부와 함양군, 함양군 상공협의회가 지방소멸 대응형 민관공 협력 시범사업 추진을 위한 협약을 체결한 사례를 참고할 필요가 있다. 함양군은 위커인 함양 프로젝트의 위케이션 임대주택 50호 건설, 가든엔카페 청년 임대주택 20호 건설을 위하여 시범사업 성공을 위하여 2023년 협약 체결 이후 지방소멸대응기금 120억원을 LH에 기탁하고, 추가적으로 중앙부처 공모사업 연계 노력 등 임대주택 건설 활성화를 지원하고 있다. LH는 지방 농촌지역의 새로운 LH 사업모델 구축 및 고도화를 위하여 재무부담을 낮추면서 사업을 활성화할 수 있는 정책 및 제도개선 노력, 시범사업의 원활한 추진 등을 도모하고 있다. 이러한 협업구조 및 사업예산 지원 확약을 통해 공공시행자의 사업추진 안정화를 도모하고, 사업추진을 활성화하기 위하여 보다 다양한 제도개선 방안을 모색해야 할 것이다.



[그림 4-72] 지방소멸 대응 사업추진을 위한 LH와 함양군의 협약 및 사업비 지원 협약 사례

자료 : LH내부자료

제5장 결론

1. 연구결과 요약

본 연구는 지방중소도시의 인구감소에 따른 지방소멸 위기에 대응하기 위한 공간 정책을 제시하고, 지방소멸에 대응하기 위한 범부처 사업등이 연계된 사업모델을 제시하는 것이 목적이다. 본 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방소멸을 바라보는 공간정책 측면에서 다양한 시각적 차이가 발생하고 있다. 지방소멸은 단순히 지역의 도시들이 인구가 감소하는 현상 뿐만 아니라 지역내 사회, 경제, 문화, 복지, 교육 등과 연계하여 고민되어야 한다. 지방중소도시의 지방소멸 대응전략은 국가적 차원 및 특정지역 차원의 투트랙에서 접근이 필요하다. 즉, 지방소멸은 국가적 차원의 인구감소가 아닌 특정지역의 인구감소에 대한 원인진단 및 대응방안이 제시되어야 한다. 또한 지방소멸이 일어나는 대상으로서 도시와 농촌의 접근방식은 상당히 다르게 나타나고 있다. 도시측면에서는 「국토계획법」에 의한 도시군기본계획이라는 공간계획과 「도시재생법」에서는 도시재생사업을 통하여 문제를 해결하려고 하고 있다. 또한 농촌과 관련해서는 「농촌공간재구조화법」에 따른 농촌공간재구조화 및 재생계획과 이를 실현하기위한 사업방식을 들 수 있다. 도시와 농촌공간의 계획적 연계를 통한 특정지역의 지방소멸에 대한 대응 전략의 제시가 필요하다.

둘째, 인구감소 측면에서의 지방소멸은 지역, 도시규모, 시간적 측면에서 다양하게 나타나고 있다. 시도별로는 강원도, 충청남도, 경상북도, 전라북도, 전라남도의 인구가 감소하였으나, 충청남도의 경우 세종시가 분리된 점을 감안하며 실질적인 인구감소는 없다고 볼 수 있다. 따라서 강원도, 경상북도, 전라북도, 전라남도 등 4개 광역시도에서 인구감소가 있었다. 또한 시군구별로는 지난 50년간 123개 시군구에서 인구가 감소하였으며, 인구규모가 작은 5만 이하의 경우 54개 중 52개, 5-10만은 32개 중 28개의 시군구에서 인구가 감소하였다. 특광역시도의 경우에도 76개 지자체 중에서 원도심을 중심으로 26개가 감소하였으며, 특히, 특광역시를 포함한 인구 30만-50만, 대도시의 경우 최근에 인구가 감소하는 지자체가 확대되고 있다.

전국, 광역권(메가시티), 광역시도(광역권), 기초지자체(시군구), 읍면동 차원에서 느끼는 지방소멸의 체감도는 다르다. 지방소멸 체감도는 국가 < 광역권 < 광역시도 < 시군구 등 행정구역의 범위가 작을수록 더 높게 나타나고 있다. 최근의 지방소멸에 대응하기 위한 메가시티 전략은 지방소멸의 원인을 파악하기에는 한계가 있으나, 메가시티를 통한 인구담 정책 등 지방소멸 대응 전략으로서의 역할을 기대할 수 있다. 또한 2020년 이후에는 전국의 인구감소 및 수도권외의 인구감소가 도래하였으며, 또한 지속적인 수도권으로의 인구유입 감소는 수도권에서의 대규모 주택 및 교통인프라 공급이 진행되고 있는 상황에서 향후 지방소멸 문제 뿐만 아니라 수도권의 위기로 이어질 수 있다.

셋째, 지방소멸에 대응하기 위한 공간정책이 실질적으로 작동하기 위한 도시 및 농촌 공간정책의 연계방안을 제시하였다. 지방소멸에 대응한 공간정책은 기본적으로 「인구감소지역 지원 특별법」 상의 인구감소지역이면서 「도시·군기본계획 수립 지침」 상의 강소도시 및 자립도시 중 성숙·안정형과 감소형을 대상으로 추진한다. 공간구조는 도시규모에 따라 다핵 또는 단핵의 콤팩트-네트워크형 도시공간구조를 설정한다. 또한 지방소멸 위기에 대응하기 위한 공간정책을 위해서는 도시 및 농촌 공간정책과의 연계가 필요하며, 도시군기본계획을 근거로 도시지역(도시재생전략계획) + 농촌지역(농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획)을 연계하여 활용할 수 있다. 실제 지방소멸에 대응하기 위한 사업수단으로는 도시재생사업과 농촌공간 재구조화 및 재생사업을 중심으로 하고, 이와 더불어 다양한 부처사업의 연계가 가능하다.

넷째, 지방소멸을 대응하기 위해서는 공간정책을 토대로 다양한 중앙정부, 지자체, 공공기관 등이 협력할 수 있는 사업모델을 제시하였다. 지방소멸 대응 사업모델의 적용방안은 사업모델 구상, LH 참여방안, 그리고 제도개선 등을 검토하였다. 사업모델 구상은 비전 및 전략, 유도구역별 부처사업 도출, 사업모델 구상 및 실현화방안을 제시하며, LH 참여방안은 LH 참여가능사업 도출, 지방소멸대응지원기구 및 개발사업 참여 등을 검토하였으며, 제도개선과 관련해서는 부처협업, LH 사업참여, 기금 등 정부재원 활용방안 등을 제시하였다.

2. 연구의 시사점 및 한계

본 연구는 지방소멸 위기에 대응하기 위한 공간정책을 토대로 사업모델을 제시하기 위한 몇 가지의 시사점을 주고 있다.

첫째, 지방소멸에 대응하기 위한 공간정책의 새로운 개념 및 접근방식을 실증적으로 제시하였다. 국토교통부의 「도시군기본계획 수립지침」에서 새롭게 제시된 도시위상과 인구추세 유형을 반영하였다. 이를 통하여 실제 도시 및 농촌에 필요한 도시기능을 집적시키기 위한 전략으로서는 도시지역은 도시재생전략계획, 농촌지역은 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 등을 활용하는 방안이 적절할 수 있다. 공간정책은 도시군기본계획을 근거로 콤팩트-네트워크 공간구조로 전환하기 위하여 도시지역(도시재생전략계획) + 농촌지역(농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획)의 계획은 연계하여 사업을 추진할 수 있다. 실제 지방소멸에 대응하기 위한 사업수단으로는 도시재생사업과 농촌공간 재구조화 및 재생사업을 중심으로 하고, 이와 더불어 다양한 부처사업의 연계가 가능하다.

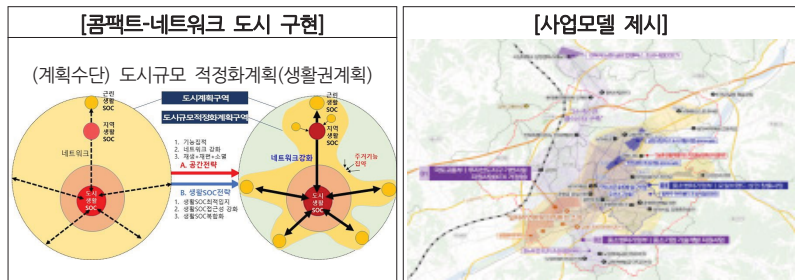
[표 5-1] 지방소멸에 대응한 공간정책의 연계방안

구분		국토계획법	도시재생법	농촌공간재구조화법
계획		도시·군기본계획	도시재생전략계획	농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획
대상		전국 시군 (인구 10만 이상 의무)	전국 시군	전국 139개 시군
계획 수립 대상	도시	행정구역	도시지역	농촌
	농촌			
하위계획		도시·군관리계획 (성장관리계획)	도시재생활성화계획 (도시재생활성화지역)	농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획 (농촌재생활성화지역, 농촌특화지구) 농촌공간 재구조화 및 재생 사업계획
역할/수단		토지이용계획 및 도시공간구조 설정, 시기화 또는 용지 구분 성장유도선 설정	도시재생사업	농촌공간 재구조화 및 재생사업
생활권 설정		생활권 설정	도시군기본계획상의 생활권과 연계	도시군기본계획상의 생활권과 연계하여 농촌재생활성화지역 지정
공간 위계		도심/부도심		중심지
		지역중심		거점마을(상위/중위/하위)
				배후마을
사업추진 방식		도시군계획시설사업	도시재생사업 (정부 공모사업으로 100-250억원 지원)	농촌공간 재구조화 및 재생사업 (농촌협약을 체결하여 5년간 최대 300억원 패키지 지원)

둘째, 지금까지의 지방소멸 대응 정책은 행정안전부가 중심이 되어 인구감소에 대응하기 위한 재정 및 예산 지원 등의 정책에 중점을 두었지만, 본 연구는 공간정책과 정책사업을 연계하여 정책의 실행력 및 효율성을 높이고자 하였다. 공간정책은 국토교통부의 도시군기본계획 및 도시재생전략계획, 농림축산식품부의 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획이 콤팩트-네트워크 공간구조로의 전환을 위한 연계방안을 제시하였다. 또한 인구감소시대에 도시축소에 맞는 공간정책을 기반으로 하여 행정안전부의 지방소멸대응기금 등 다양한 정부부처의 재정집행의 효율성 및 효과성을 높이고자 하였다.

[표 5-2] 지방소멸에 대응한 공간정책 및 정책사업간의 연계방안

대상지역		도시 공간정책			지방소멸 대응 사업모델	
도시위상	인구추세	도시정책	공간구조	토지이용계획	공간정책 연계	부처사업 연계
인구 감소 지역	강소도시	도시발전 유도 중점 도시성장관리 병행	다핵 또는 단핵	밀도관리, 도시외곽 개발억제+계획적 개발	콤팩트-네트워크 도시 구현을 위한 도시적정화 방안	생활인프라 (기존 + 도입 필요시설) + 관계부처 연계사업 (국토부, 행안부, 농림부 등) + 기금, 펀드 등
	자립도시	도시 과소화 방지 중점 주변도시와 연계 병행	단핵	집약적 토지이용 및 생활서비스 시설 거점화, 성장유도선 설정 등 도시확산 방지		



셋째, 지방소멸 위기에 대응한 공간정책과 정책사업이 연계된 사업모델을 실증적으로 제시하였다. 도시위상 및 인구추세를 반영한 사례지역을 통하여 지방소멸에 대응하기 위한 공간정책의 방향성을 제시하고, 공간정책과 연계한 부처연계형 사업모델을 제시하였다. 먼저, 공간정책 방향과 부처연계사업 발굴을 위하여 도시공간구조 분석, 관련계획 및 사업 분석, 도시현황분석을 진행하였다. 도시공간구조 분석은 도시성장관련 문헌조사를 통하여 도시공간의 시대적 변화를 분석하고, 도시·군기본계획 등 상위계획 검토를 통해 주요 발전축과, 도심, 거점 등의 공간구조, 생활권 계획을 파악하는 방법을 진행하였다.

또한 관련계획 및 사업분석은 사례대상지의 장기종합발전계획과 인구감소지역 시행계획 등의 주요 계획 및 추진사업을 분석하여 부처연계사업 도출의 기초자료로 활용하였다. 또한, 도시현황 분석은 인구가구, 토지·건축물, 산업·경제, 사회보장서비스 접근성 분석 등을 통하여 사례지역의 장기적인 변화 및 도시공간특성을 도출하였다. 또한 현황종합분석은 다양한 분석방법을 활용한 공간분석과 SWOT 분석으로 이슈를 도출하며, 도출된 이슈에 따라 사례지역의 공간정책 방향 및 연계가능한 부처별 사업을 검토하였다.

하지만, 앞에서 제시한 바와 같이 지방소멸 위기에 대응한 공간정책 및 사업모델을 제시하였으나, 실제 다양한 지자체의 여건을 고려한 부처연계형 사업모델 적용에 있어서는 한계가 있다.

첫째, 지방소멸 위기에 대응한 공간정책의 경우 아직 법적 근거가 불명확하고 이에 대한 제도개선이 필요하다. 실제 「도시·군기본계획 수립지침」 도시위상 및 인구추세에 따라 단핵 또는 다핵의 콤팩트-네트워크 도시로의 전환을 도모하고 있으나, 실제 도시공간구조에서의 콤팩트-네트워크의 개념 제시가 미흡하다. 이에 대한 기준 및 제도개선이 필요하다.

둘째, 공간정책과 연계한 부처간 협업사업 모델을 제시하기에는 부처간 협업모델의 실현가능성에는 한계가 있다. 기존의 도시재생사업이나 지역활력타운 등과 다 부처협업사업을 추진하고 있으나, 실제 사업추진 과정에서는 부처간 협업을 위한 거버넌스 체계의 구축에 한계가 있다. 또한 LH 사업 참여에 있어서도 지방소멸 대응과 관련한 공간계획에서필요한 사업의 발굴이 필요하나, 현재 사업추진은 단발성 사업 중심으로 추진하고 있다. 이를 위해서는 단기적으로는 「인구감소지역 지원 특별법」에 ‘인구감소지역대응 지원기구’ 등의 설치를 통한 적극적인 사업발굴 및 추진을 위한 제도개선이 필요하다.

셋째, 도시위상 및 인구추세 유형을 감안하여 3개 사례지역을 중심으로 공간정책 및 사업모델을 제시하였으나, 지방소멸 대응 전략은 모든 지자체에 적용하기에는 한계가 있다. 즉, 모든 지자체가 가지고 있는 도시 특성 등이 상이하므로 일반화하기에는 무리가 있으며, 이를 위해서는 공간정책 및 사업모델의 가이드라인 등을 제시할 필요가 있다. 이를 위해서는 「인구감소지역 지원 특별법」이 재정지원 중심이기 때문에 공간정책과 부처사업을 연계하여 통합적인 사업추진을 위한 「지방소멸 대응의 효율적 추진 및 지원을 위한 특별법(안)」의 제정도 필요하다.

참고문헌 Reference

[국내문헌]

감사원(2021), 인구구조변화 대응실태 1(지역) 감사보고서.

강인호(2019), 지방소도시의 도시축소 및 실태에 관한 실증적 연구, 한국지역개발학회지 31(5), pp45-72.

강인호, 이영철, 염대봉(2015), “도시 수축 : 도시재생의 새로운 패러다임”, 한국사회와 행정연구, 26(3), 25-50.

강은택(2020), 축소도시 주민들의 삶의 만족도에 관한 연구, 한국주택관리연구원.

강현수, 강민규(2020), 균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안, 국토연구원.

고문의 외(2021), 한국의 지방소멸위험에 대한 설명인자 연구, 한국교원대학교.

구양미(2021), “인구 변화와 도시 쇠퇴의 지역 불균형: 저출산과 지방소멸 문제에 대한 시사점”, 국토지리학회지, 55(3), 301-320.

구형수 외(2016), 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구, 국토연구원.

구형수 외(2018), 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략, 국토연구원.

권규상 (2019), “네트워크 커뮤니티 발견법을 활용한 기능지역 구분의 의미와 효용성”, 대한지리학회지 제54권, 3호: 405-420.

권필, 유기운(2015), “AMOEBA 기법을 활용한 상권 경계 탐지”, 대한공간정보학회지, 23(2), 11-16.

국토교통부(2021), 인구감소시대 지역상생 발전을 위한 공간모델 구축연구.

국토교통부(2022), 국토도시계획체계 개편방안 (내부자료).

김감영, 이진학(2016), “아동통신 빅데이터를 이용한 현재인구 추정과 개선 방안 연구”, 한국도시지리학회지, 19(2), 181-196.

김걸, 고문의(2021), “한국의 지방소멸위험에 대한 설명인자 연구”. 한국도시지리학회지, 24(1), 17-27.

김영호(2012), “AMOEBA 기법을 응용한 서울시 자전거 네트워크의 클러스터 분석”, 한국도시지리학회지, 15(3), 77-88.

김진범(2024), “인구감소에 대응한 일본의 입지적정화계획 운용실태와 시사점”, 국토정책 Brief, 국토연구원, No.964, pp.10-12.

김새힘, 조미정(2019), “인구구조 변화 특성을 반영한 인구감소 지역의 유형화와 도시축소 실태 분석 연구”, 도시재생 5(1), pp67-81.

김현호 외(2019), 인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발, 한국지방행정연구원.

김현호 외(2021), 국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발, 한국지방행정연구원.

김현호(2021), “지방소멸, 어떻게 방지할 것인가?”, 꼭 알아야할 지방자치 정책브리프 No.131, 한국지방행정연구원.

대한민국정부(2005), 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020).

대한민국정부(2019), 제5차 국토종합계획.

류영아(2022), “지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화”, 국회입법조사처. NARS 입법·정책 제108호.

마강래 (2017), 지방도시 살생부. 개마고원.

마강래 (2018), 지방분권이 지방을 망친다, 개마고원.

마스다 히로야, 김정환(2015), 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략, 와이즈베리.

문준경 외(2024), 도시민의 지방 정착을 위한 지역활력타운 조성방안, LH 토지주택연구원

민성희, 이순자, 홍시흠, 유현아, 조정희(2020), 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구, 국토연구원.

박경현 외(2020), 국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향, 국토연구원.

박과영, 김갑성(2014), 도시 공공서비스의 효율적 공급을 위한 적정 도시규모 분석: 지방 상수도서비스를 대상으로, 도시행정학보 27(2), pp231-261.

박승규 외(2017), 인구감소지역의 지정기준과 시뮬레이션 연구, 한국지방행정연구원.

박정은 외(2024), “지방 중소도시 활성화를 위한 혁신지구제도 확대·개편 방안”, 국토정책 Brief No.971, 국토연구원.

박진경 외(2019), 지역인구감소 대응을 위한 종합 대책 마련 연구, 한국지방행정연구원.

박진백, 권건우(2024), “저출산 원인 진단과 부동산 정책방향”, 국토정책 Brief No.947, 국토연구원.

배진원 외(2020), 빅데이터를 활용한 지역연계권역별 특성분석, LH 토지주택연구원.

변필성, 권규상, 이효란, 김다윗, 김동한, 김승범(2020), 도시의 영향권과 기능 연계권 분석을 통한 도시권 획정 연구, 국토연구원.

변창흠, 권영섭(2007), “도시규모별 혁신잠재력과 혁신창출능력 간의 연계성에 관한 연구”, 국토연구 제55권, pp137-154.

백상 후지이, 유미 외(2016), 양제에서 중소도시의 미래를 보다, 미세움.

서울디지털재단(2020), 서울시 지역생활서비스시설 불균등 특성분석을 통한 격차해소 방안.

서울특별시(2018), 2030 서울생활권계획.

- 서원석(2016), “도시지속성을 위한 규모 및 인구변화별 도시유형 특성요인 분석”, 한국지역 개발학회지 28(5), pp29-44.
- 성은영, 임유경, 심경미, 윤주선(2015), 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구, 건축도시공간연구소.
- 손가영, 홍성조(2023), “인구감소 중소도시의 공간적 축소에 관한 연구” 국토연구 Vol.119, 101-120.
- 송미령 외(2009), 기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 송윤정(2024), “지방소멸대응기금 2022년 배분액 사업별 집행률 현황”, 나라살림 브리핑.
- 염지선(2023), “인구감소 시대의 국민이 바라보는 지방소멸과 대응정책”, KIPA Issue Pager 통권 137호, 한국행정연구원.
- 염철호, 이여경, 이경재, 주소현(2015), 지역 공공시설의 효율적 조성·활용을 위한 종합적 자산관리계획 수립방안 연구, 건축도시공간연구소.
- 오윤표, 강진학(2002), “우리나라 도시의 인구성쇠패턴에 관한 연구”, 대한국토도시계획학회지 37(1), pp45-55.
- 유한별, 탁근주, 문정승 (2021), “한국 지방소멸 요인과 극복 방안에 관한 연구: 머신러닝 방법을 통한 탐색”, 지방정부연구, 24(4), 443-476.
- 윤소연(2023), “인구감소지역과 지방소멸대응기금, LH사내세미나 발제자료, LH 토지주택연구원.
- 윤장식, 이삼수(2019), “일본의 축소도시 대응정책의 도시계획적 함의 : 입지적정화계획을 중심으로”, 국토계획 No.54(2), pp.17-32.
- 윤주선, 김영하(2015), 중소도시 마을연계형 거점공간의 지속가능한 운영방안, 건축도시공간연구소.
- 윤철재, 이다건(2019), “인구감소 시대의 적절한 도시규모에 대한 소고”, 건축 63(9), pp43-46.
- 이미홍 외(2019), 지역상생을 위한 지방중소도시 연계유형별 특성분석, 토지주택연구원.
- 이민주, 백일순(2023), “지방소멸시대의 도시축소: 계량서지학적 방법론을 활용한 국내외 도시축소 연구동향 분석”, 한국도시지리학회지, 26(2), 17-35.
- 이삼수(2023), “지방 중소도시의 인구감소와 도시공간 재구조화”, 행정포커스 No.164, 한국행정연구원
- 이삼수, 전혜진, 이재수 (2019), “축소도시의 진단 기준과 사례 분석 및 발생요인 연구”, 도시부동산연구 18(6), 83-100.
- 이삼수 외(2018), 도시재생 2.0 시대의 정책대응 방안 연구, LH 토지주택연구원.
- 이삼수 외(2023), “지방중소도시의 인구감소에 대응한 도시규모 적정화 방안 연구”, LH 토지주택연구원.

- 이삼수, 정광진(2020), 축소도시, 커뮤니케이션북스.
- 이상호(2016), 지방소멸에 관한 7가지 분석, 한국고용정보원.
- 이소영 외(2017), 지방소멸대응지역 활력특별법 연구, 한국지방행정연구원.
- 이시형, 김걸(2018), 격자분석 기법을 활용한 공주시의 축소도시 사례 연구, 한국도시지리학회지, 21(3), 35-46.
- 이용우·변필성·김동한·임지영·임용호·유현아(2016), 미래 대도시권 전망과 대응전략 연구, 국토연구원.
- 이희연 외(2010), 도시 내부의 쇠퇴실태와 공간패턴, 서울대학교.
- 임예지, 이민석(2018), “빅데이터를 활용한 중소도시의 도심변화유형 분석 전라남도 4개 시의 공간정보 데이터를 중심으로”, 대한건축학회지 20(1), pp35-42.
- 임주환(2023), 지방소멸대응기금이 지방정주에 요구하는 것, 희망제작소.
- 임형백 (2017), “인구감소시대에 축소도시를 활용한 도시계획”, 도시행정정보 30(2), pp87-114.
- 정성호 외(2018), 강원 지역의 소멸 가능성에 관한 연구, 강원대학교.
- 조경희(2022), 일본의 지방소멸 대응법률과 시사점, 국회도서관 법률정보실.
- 최재현, 박판기(2020), “한국 축소도시의 지역적 특성과 도시정책의 방향”, 한국도시지리학회지, 23(2), 1-13.
- 제20대 대통령직인수위원회(2022), 윤석열정부 110대 국정과제.
- 차미숙 외(2023), “인구감소시대 지역 발전을 위한 규제 개선 및 특례 방안”, 국토정책 Brief, 국토연구원, 2023.10.23.
- 차미숙 외(2022), “지방소멸 대응 정책 방향과 추진전략”, 국토이슈리포트, 국토연구원, 2022.02.17.
- 최병두(2015), “네트워크도시 이론과 영남권 지역의 발전 전망”, 한국지역지리학회지 21(1), 1-20.
- 최예술(2020), 축소도시 분류 및 유출인구 직종 특성 분석, 국토연구원.
- 하혜영(2019), “일본 인구감소지역 대책 입법동향”, 외국입법 동향과 분석 제4호, 국회입법조사처.
- 하혜영·김예성(2021), “지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제”, NARS 입법정책 Vol.85, 국회입법조사처.
- 한국은행(2023), “초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책”.
- 한국지방재정공제회(2023), 지방소멸대응기금 2024년 투자계획 작성 안내서.
- 한국토지주택공사(2023), 역세권 지역개발전략 연구.
- 한스 페터 가츠바일러 외 (2016) 독일의 소중도시에 관한 연구. 국토연구원.

한승석, 정환영 (2020) 농촌생활서비스의 기능 및 서비스권역 분석: 충청남도 홍성군을 사례지역으로, 한국도시지리학회지 제23권 3호, pp85-105.

황명화 외 (2016), 지역경제 정책지원을 위한 플로우 빅데이터 활용방안 연구. 국토연구원.

관계부처합동(2023), 제1차 인구감소지역대응 기본계획.

관계부처합동(2023), 2023년도 지역활력타운 공모 지침.

관계부처합동(2024), 2024년도 지역활력타운 공모 지침.

관계부처합동(2024), 『인구감소지역 부활 3종 프로젝트』 추진방안.

공주시(2022), 2040 공주시 중장기 종합발전계획.

국토교통부훈령(2023), 도시·군기본계획수립지침.

남원시(2023), 2040 남원 도시기본계획.

대구광역시 서구(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

보은군(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

부여군(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

영도구(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

영주시(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

양구군(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

진안군(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

창녕군(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

통계청(2021), 장래인구추계: 2020~2070년.

통계청(2022), 시도 장래인구추계: 2020~2050년.

합천군(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

해남군(2023), 2023년도 지방소멸대응기금 투자계획.

[언론보도자료]

농림축산식품부 보도자료(2023.02.27.), “농촌공간계획 제도화의 첫걸음, 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법」 제정”.

문화체육관광부 보도자료(2024.05.09.), “8개 부처 협업으로 지역활력타운 10개소 선정”.

오마이뉴스 보도자료(2024.02.04.), “정부와 국회, 지방소멸대응기금제도 전면 재조정하라”.

중소벤처기업부 보도자료(2024.03.20.), “지방소멸 대응을 위한 새로운 시도, 중기부-행안부-지자체 협력 강화”.

[웹사이트]

국가법률정보센터 홈페이지(www.law.go.kr)

네이버 지도(www.map.naver.com)

서울디지털재단 홈페이지(www.sdf.seoul.kr)

행정안전부 홈페이지(www.mois.go.kr)

国土交通省 都市再生本部(www.kantei.go.jp)

[외국 문헌]

Aldstadt, J., & Getis, A.(2006). Using AMOEBA to create a spatial weights matrix and identify spatial clusters. *Geographical analysis*, 38(4), 327-343.

Aoki, T.(2022). Confronting future urban perforation: Spatial analysis of districts in Japan with potential for being sparsely inhabited. *Cities*, 122, 103515.

Alves, D., Barreira, A. P., Guimarães, M. H., & Panagopoulos, T.(2016). Historical trajectories of currently shrinking Portuguese cities: A typology of urban shrinkage. *Cities*, 52, 20-29.

Caselli, B., Ventura, P., & Zazzi, M.(2020). Performance-based spatial monitoring. An interpretative model for long-term shrinking medium-small Italian towns. *Sustainable Cities and Society*, 53, 101924.

Deng, T., Wang, D., Yang, Y., & Yang, H.(2019). Shrinking cities in growing China: Did high speed rail further aggravate urban shrinkage?. *Cities*, 86, 210-219.

Frazier, A. E., & Bagchi-Sen, S.(2015). Developing open space networks in shrinking cities. *Applied Geography*, 59, 1-9.

Haase, D., Haase, A., Kabisch, N., Kabisch, S., & Rink, D.(2012). Actors and factors in land-use simulation: The challenge of urban shrinkage. *Environmental Modelling & Software*, 35, 92-103.

Hartt, M., & Hackworth, J.(2020). Shrinking cities, shrinking households, or both?. *International Journal of Urban and Regional Research*, 44(6), 1083-1095.

- Hu, D.(2021). Identification of Shrinking Cities on the Main Island of Taiwan Based on Census Data and Population Registers: A Spatial Analysis. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(10), 694.
- Ma, Q., Gong, Z., Kang, J., Tao, R., & Dang, A. (2020). Measuring functional urban shrinkage with multi-source geospatial big data: A case study of the Beijing-Tianjin-Hebei Megaregion. *Remote Sensing*, 12(16), 2513.
- Pallagst, K. (2009), Shrinking cities in the United States of America: Three cases. Three planning stories. *The future of Shrinking Cities*, 1, 81-88. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.469.1050&rep=rep1&type=pdf>
- Peng, W., Gao, W., Yuan, X., Wang, R., & Jiang, J. (2019). Spatiotemporal differences in determinants of city shrinkage Based on semiparametric geographically weighted regression. *Sustainability*, 11(24), 6891.
- Schilling, J., & Logan, J. (2008), Greening the Rust Belt: A green infrastructure model for right sizing America's shrinking cities. *Journal of the American Planning Association*, 74(4), 451-466.
- Sun, H., Zhou, G., Liu, Y., & Fu, H. (2024). Relationship between the degree and spatial pattern of urban shrinkage based on nighttime light data: a case study of the old industrial area in Northeast China. *International Journal of Urban Sciences*, 28(1), 157-181.
- United Nations Statistical Division (2008). Principles and recommendations for population and housing censuses, United Nations Publications.
- Wang, F., Deng, X., Gao, Y., Long, H., & Liu, Z. (2020). Shrinking or expanding? City spatial distribution and simulation analyses based on regionalization along the Yellow River. *Journal of Urban Planning and Development*, 146(4), 04020035.
- Zhou, Y., Li, C., Zheng, W., Rong, Y., & Liu, W. (2021). Identification of urban shrinkage using NPP-VIIRS nighttime light data at the county level in China. *Cities*, 118, 103373.

国土交通省(2014), 国土のグランドデザイン2050

国土交通省(2015), 第2次国土形成計画

国土交通省(2017), 都市計画に関する現況と課題

国土交通省(2023), 立地適正化計画の取組状況に関する全国的傾向: アウトプット指標(作成市町村数)について

国土交通省 社会資本整備審議会 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会 中間とりまとめ(2012.09.03.), “都市計画に関する諸制度の今後の展開について”

国土交通省 都市計画中央審議会基本政策部会中間とりまとめ(1997.06.09.), “今後の都市政策のあり方について”

国土交通省 社会資本整備審議会(2003.12.24.), “国際化、情報化、高齢化、人口減少等21世紀の新しい潮流に対応した都市再生のあり方はいかにあるべきか答申”

国土交通省 社会資本整備審議会(2007.07.20.), “新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。第二次答申”

内閣府地方創生推進事務局(2019), まち・ひと・しごと創生長期ビジョン(令和元年改訂版)

小田切徳美(2018), 「関係人口論」とその展開-「住み続ける国土」

1. 범부처 지원사업

범부처 지원사업을 검토하기 위해 국토교통부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 해양수산부, 행정안전부, 중소벤처기업부, 교육부인 7개 부처와 다부처 연계사업을 하드웨어(HW)사업 측면과 소프트웨어(SW)측면으로 분류하여 검토하였다.

1.1. 국토교통부 지원사업

국토교통부 지원사업은 쇠퇴 및 낙후지역, 인구 및 사업체 감소 지역, 성장촉진지역 등을 대상으로 기반시설 공급 등 공간조성 및 프로그램 사업을 지원하고 있으며 크게 ‘성장촉진지역 지역개발사업’, ‘도시재생사업’으로 유형을 구분하여 진행하고 있다.

‘성장촉진지역 지역개발사업’은 국가균형발전특별법에 의거하며, 성장촉진지역 70개 시·군과 성장촉진지역을 주로 대상으로 한다. 또한 ‘도시재생사업’은 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법에 의거하며, 인구감소 및 산업체감소, 노후주택증가 등 쇠퇴요건 2개 이상인 곳을 대상으로 한다. 지역수요맞춤사업, 투자선도지구 기반시설 지원사업으로 유형을 구분하여 하드웨어사업과 소프트웨어 사업을 지원하고 있으며, ‘도시재생사업’은 도시경제기반형, 근린재생형, 혁신지구재생형, 도시재생인정사업, 우리동네살리기로 유형을 구분하여 하드웨어사업과 소프트웨어 사업을 지원하고 있는 것으로 파악되었다.

하드웨어(HW)사업으로는 주로 특화 복합 단지 조성 및 기초생활인프라 확충, 소규모 주택정비사업 등 물리적 공간개선 사업이 주를 이루고 있고, 소프트웨어(SW)사업으로는 주민역량강화사업 또는 문화프로그램, 일자리 관련 지원 프로그램을 지원하고 있다.

[표 3] 국토교통부 지원사업

구분	성장촉진지역 지역개발사업						도시재생사업	
	지역수요맞춤지원		투자선도지구 기반시설 지원				도시경제기반형	
			발전촉진형		거점육성형			
사업 유형	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
	공간조성	일자리지원	산업육성, 자금지원	-	산업육성, 자금지원	-	공간조성	일자리·문화지원
주요 내용	유입인구 수요를 반영하여 지역맞춤형 생활거점 조성 (공공임대, 생활인프라, 일자리 등 종합적 지원)		성장촉진지역에 특화산업 육성 및 관광단지 조성 등 추진		강소거점으로 육성하기 위한 산업단지 또는 산업·상업·주거 등이 복합된 단지 조성		노후·유흥산업·경제 거점 지역과 주변을 대상으로 기반시설 정비와 복합앵커시설 구축	
지원 근거	국가균형발전특별법 / 지역 개발 및 지원에 관한 법률						도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	
대상 지역	모든 사업 : 「국가균형발전특별법」 제3조, 제34조에 따른 성장촉진지역 70개 시·군 거점육성형 : 성장촉진지역 외 (2022년 : 잠재력을 갖춘 지방중소도시 철도역 및 인근지역)						쇠퇴요건 2개 이상 해당시	
면적 기준	3만㎡ 미만		3만㎡ 이상		일반형 10만㎡이상, KTX지역경제거점형 기준無		-	
연계 방안	생활SOC공급		공간구조 개편		공간구조 개편		생활SOC공급 + 네트워크강화	
구분	도시재생사업							
	근린재생형		혁신지구재생사업		도시재생인정사업		우리동네살리기	
사업 유형	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
	공간조성	일자리·문화지원	공간조성, 산업육성	-	공간조성	-	공간조성	교육지원
주요 내용	생활권 단위의 기초생활인프라 확충, 공동체 및 골목경제 활성화 추진		공공주도로 주거·상업·업무 등 도시기능을 복합화하는 면단위 개발방식 (지구단위개발)		소규모 재생사업으로 전략계획수립지역 내 활성화계획수립 없이 시행하는 점단위 사업		생활권 단위로 기초생활인프라 및 생활편의시설 공급, 소규모 주택정비사업 등 추진	
지원 근거	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법						국가균형발전법	
대상 지역	모든 사업 : 쇠퇴요건(인구 및 사업체감소, 노후주택증가) 2개이상 해당 시 도시재생인정사업 : 기초생활인프라의 국가적 최저기준에 미달하는 지역 중 활성화 계획 미수립 지역							
면적 기준	-		200만㎡ 미만, 주거재생 20㎡ 이내		10만㎡ 미만		5만㎡ 이내	
연계 방안	생활SOC공급 + 네트워크강화		생활SOC공급 + 네트워크강화		생활SOC공급		생활SOC공급 + 네트워크강화	

1.2. 문화체육관광부 지원사업

문화체육관광부 지원사업은 인구감소지역, 중소도시, 노후산업단지 및 폐산업시설, 유희공간, 관광단지 등 다양한 지역을 대상으로 공간조성 및 산업육성을 위주로 지원하고 있으며, 크게 관광자원개발사업, 웰니스 클러스터 육성사업, 폐산업시설 등 유희공간 문화재생사업, 지방시대 지역문화정책 추진전략 사업으로 구분하여 지원하고 있다.

먼저 ‘관광자원개발사업’은 관광진흥법에 따른 관광단지 개발사업으로 하드웨어(HW)부문만 지원하고 있으며 주로 공간조성 및 산업육성을 지원하고 있다. 또한 ‘웰니스 관광클러스터 육성’은 시도 및 시·군·구 등 지자체를 대상으로 하고 있으며, 산업육성 및 문화지원 등 하드웨어(HW)부문과 소프트웨어(SW)부문을 모두 지원하고 있는 것으로 파악되었다. ‘폐산업시설 등 유희공간 문화재생사업’은 노후 산업단지, 폐산업시설, 유희공간을 대상으로 하며 ‘지방시대 지역문화정책 추진전략에 따른 사업’은 인구감소지역, 중소도시, 거점도시 등을 대상으로 사업을 지원하고 있다.

전반적인 하드웨어(HW)사업은 주로 문화 및 관광 거점 인프라 조성 등이 주를 이루고 있으며, 그에 따른 문화 지원 및 관광프로그램 개발 등과 같은 소프트웨어(SW)사업 추진 중이다.

[표 4] 문화체육관광부 지원사업

구분	관광자원개발		웰니스 관광클러스터 육성		폐산업시설 등 유희공간 문화재생사업		지방시대 지역문화정책 추진전략	
	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
사업 유형	공간조성, 산업육성	-	산업육성	문화지원	공간조성	문화지원	공간조성	-
주요 내용	관광단지 내 기반시설 및 노후시설 리모델링 조성, 관광상품 개발		웰니스 관광 자원 발굴, 지역관광산업 등과 연계를 통해 관광 생태계 구축		방치된 유희공간을 지역민, 지역예술인이 참여하는 문화커뮤니티 공간 조성		철도 고속화, 동서연결철도 및 권역별 광역철도 확대 및 소외지역 고속도로 신설하여 지역 간 도로망 확충	
지원 근거	관광기본법, 관광진흥법, 국가균형발전특별법		관광진흥법, 관광진흥개발기금법		문화예술진흥법, 국가균형발전특별법		국가통합교통체계효율화법	
대상 지역	관광진흥법 제52조에 따른 관광단지		시도 및 시군구		노후 산업단지, 폐산업시설, 유희공간 등		시·군	
연계 방안	공간구조 개편 + 생활SOC공급		공간구조 개편		생활SOC공급 + 네트워크강화		네트워크 강화	

구분	지방시대 지역문화정책 추진전략							
	지역 특화 문화클러스터 조성		대한민국 문화도시		지역문화 진흥정책		재정 효율 운용지원	
사업 유형	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
	산업육성	문화지원	공간조성	문화지원	산업육성	문화지원	-	문화지원
주요 내용	권역별 대규모 유휴공간, 문화기반시설 및 거점시설 중심으로 문화지구 지정		문화도시 준비기간 후 3년간 지원		지역문화진흥법 개정을 통해 하향식방식에서 국가·지자체 동시 수립 방식으로 변경		균형발전 재원의 문화 분야 효율적 활용 위한 '지역문화컨설팅단'운영	
지원 근거	지역문화진흥법		지방시대 시행계획		지방시대 시행계획		지방자치단체 기금법	
대상 지역	영남권, 호남권, 충청권, 강원권		인구감소지역, 중소도시, 거점도시 등		인구감소지역, 중소도시, 거점도시 등		문화부문 사업을 기획·추진 중인 기초지자체	
연계 방안	공간구조개편		공간구조 개편 + 생활SOC공급		네트워크 강화		네트워크 강화	

1.3. 농림축산식품부 지원사업

일반농어촌지역(또는 1·2계층 외 읍·면), 농어촌 취약지역, 시·군(특·광역시 제외)를 대상으로 기초생활인프라 확충, 서비스 거점 조성 등 공간조성 및 역량강화 등 교육 위주 사업으로 이루어져 있다.

‘농촌중심지 활성화사업’, ‘기초생활 거점조성사업’은 일반 농산어촌지역 1·2계층 외 읍·면, ‘테마형 서비스 거점 조성’과 ‘시군역량강화사업’은 일반농산어촌지역 전체 읍·면, ‘취약지역여건 개조사업’의 대상지는 농어촌 취약지역, ‘농촌공간정비 프로젝트’는 해당 시군 농촌생활권 내, ‘청년농촌보급자리 조성’은 특광역시 제외한 155개 시·군, ‘농촌 유희시설 활용 창업지원사업’은 시·군을 대상으로 하고 있다.

정주환경 개선 및 삶의 질 향상을 목적으로 한 생활인프라 공급 및 노후주택 정비 등 하드웨어 사업이 대부분이며, 돌봄서비스 및 주민역량강화교육 등 다양한 소프트웨어사업 추진 중이다.

[표 5] 농림축산식품부 지원사업

구분	농촌중심지활성화사업		기초생활거점조성사업		테마형 서비스 거점 조성		시군역량강화사업	
사업 유형	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
	공간조성	-	공간조성	-	공간조성	-	-	교육지원
주요 내용	읍면소재지에 생활SOC 시설확충, 서비스 공급 및 배후마을로 서비스 전달을 위한 시설 및 프로그램 등 조성				사회적경제조직 등과 빈집·유희시설을 소규모 거점으로 조성하여 서비스 제공		역량강화 및 완료지구 사후관리, 활성화 프로그램 운영 등	

지원 근거	국가균형발전특별법 제10조, 제34조, 제35조의2, 제35조의3, 제40조 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제38조, 제39조 농어촌정비법 제52조 내지 제71조							
대상 지역	일반농산어촌지역 1·2계층 외 읍·면				일반농산어촌지역 전체 읍·면			
연계 방안	생활SOC공급 + 네트워크강화		생활SOC공급 + 네트워크강화		생활SOC공급		네트워크 강화	
구분	취약지역여건개조사업		농촌공간정비프로젝트		청년농촌보금자리 조성		농촌유희시설활용창업 지원	
사업 유형	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
	공간조성	교육지원	공간조성	교육지원	공간조성	-	공간조성, 자금지원	-
주요 내용	기초생활인프라 확충 및 주택 정비, 일자리·문화·복지 분야 지원, 주민역량강화사업 추진		유해시설 철거·이전이 기본 조건, 지역특성을 반영한 정비지구 및 이전지구 조성 계획		청년층 고려 공동시설 복합된 주거단지 조성		유희시설을 창업공간 및 사회서비스 제공 공간으로 계획 리모델링비 등 지원	
지원 근거	국가균형발전특별법		농어촌정비법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 (모든 사업) 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률, 농업·농촌 및 식품산업 기본법 (농촌 유희시설 활용 창업지원사업)					
대상 지역	농어촌 취약지역 (최소 30가구 이상, 30년이상 노후주택비율이 40%이상 or 슬레이트지붕 주택비율이 40%이상인 지역)		해당 시·군의 농촌공간전략계획에서 설정한 농촌생활권 내		특·광역시를 제외한 155개 시·군(세종시, 제주시 포함)		시·군	
연계 방안	생활SOC공급 + 네트워크강화		공간구조 개편 + 생활SOC공급 + 네트워크강화		생활SOC공급 + 네트워크강화		생활SOC공급	

1.4. 해양수산물 지원사업

해양수산물 사업은 주로 어촌지역과 그 배후지역을 대상으로 하며, 공간조성 및 산업육성, 자금지원, 일자리 지원, 교육 지원 등의 사업으로 이루어져 있다. 먼저 ‘어촌뉴딜 300사업’은 국가 어항을 제외한 어항과 그 배후 어촌 마을, ‘어촌 경제플랫폼’은 어촌 경제거점 25개소, ‘어촌 생활플랫폼’은 소규모 어촌 100개소, ‘어촌 안전인프라 개선’은 자립형 어촌 175개소, ‘귀어인의 집 조성사업’은 시·군, 그 외의 사업들은 어촌 및 그 배후지역을 대상으로 한다.

정주환경 개선 및 어촌특화산업, 어촌정착 등을 목적으로 한 기초생활인프라 공급 및 자금지원 등 하드웨어 사업이 대부분이며, 주민역량강화사업 등 일부 소프트웨어 사업이 추진 중이다.

[표 6] 해양수산부 지원사업

구분	어촌뉴딜 300사업		어촌신활력 증진사업					
			어촌 경제플랫폼		어촌 생활플랫폼		어촌 안전인프라 개선	
사업 유형	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
	공간조성, 산업육성	일자리·문화 교육지원	공간조성, 산업육성		공간조성		공간조성, 자금지원	
주요 내용	접근성 및 정주여건 개선, 수산·관광 등 산업발전, 주민역량강화 등 지역 활력 도모		수산업 기반 중심지역에 기반시설 조성 및 재정 지원과 민간투자 유치 촉진		소규모 어촌·어항 대상으로 낙후된 생활·안전시설 개선		중규모 어항과 주변지역을 대상으로 어촌의 정주·소득 창출 환경을 개선해 자립형 어촌 조성	
지원 근거	어촌·어항법 제47조의 3, 47조의 6							
대상 지역	국가 어항을 제외한 어항과 그 배후 어촌 마을		어촌 경제거점 25개소		소규모 어촌 100개소		자립형 어촌 175개소	
연계 방안	생활SOC공급		생활SOC공급		네트워크강화		-	
구분	청년어선 임대사업		어촌소멸 대응을 위한 어촌특화 로드맵 구축 연구		청년어촌정착지원사업		귀어인의 집 조성사업	
사업 유형	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
	자금지원		공간조성, 산업육성	일자리·교육지원	자금지원		공간조성	
주요 내용	기존어업인의 연안어선·어선어업을 희망하는 청년과 매칭, 임차료 지원		어촌특화지원 기반 마련, 어촌특화 신규 사업 발굴, 어촌특화지원센터 역할 확대 등 어촌 특화 로드맵 구축		만 40세 미만 수산업경영 경력 3년 이하 경영인에게 정착지원금 지급		귀어귀촌 희망자 대상 체류형 기술교육·체험을 위한 임시거처 조성	
지원 근거	어촌특화발전 지원 특별법				모든 사업 : 수산업·어촌 발전 기본법 / 귀농·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률 청년어촌정착지원사업 : 후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률			
대상 지역	어촌 및 그 배후지역		어촌 및 그 배후지역		어촌 및 그 배후지역		시·군	
연계 방안	네트워크강화		-		네트워크강화		-	

1.5. 행정안전부 지원사업

행정안전부 지원사업은 주로 지자체(시·군·구 또는 서울·세종을 제외한 인구감소지역)를 대상으로 하며, 기초생활인프라 확충 및 어촌 특화사업 육성 및 일자리 지원 및 교육 프로그램, 지원금 지급 등의 사업으로 이루어져 있다.

[표 7] 행정안전부 지원사업

구분	지방소멸대응기금		지역사회활성화 기반조성		특수상황지역개발		인구감소지역 통합지원사업	
	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
사업 유형	자금지원		공간조성		공간조성, 산업육성	교육지원	공간조성	교육지원
주요 내용	지역 주도의 지방소멸 대응 사업 추진을 위한 재정지원		공공 유휴·저활용 공간을 주민 활동 공간으로 조성		소외된 지역을 대상으로 기초생활기반시설 공급 및 특화산업개발 등		청년을 위한 공간(교육시설, 일자리 창출공간, 주거시설 등) 조성	
지원 근거	지방자치단체 기금관리기본법		국가균형발전특별법				국가균형발전특별법 / 균형발전 5개년 계획	
대상 지역	총 122개 지자체(광역시 15개*, 기초 107개**) * (광역시) 서울, 세종 제외 ** (기초) 인구감소지역 89개, 관심지역 18개		시·도, 시·군·구		접경지역지원 특별법 시행령 제2조에 따른 접경지역 15개 시·군 및 섬발전촉진법 제4조에 따른 371개 개발대상섬 중 성장촉진지역이 아닌 188개 섬		시·군·구	
연계 방안	-		생활SOC공급		생활SOC공급 + 네트워크강화		생활SOC공급 + 네트워크강화	

2.6. 중소벤처기업부 지원사업

중소벤처기업부 지원사업은 주로 지자체(시·군) 또는 상권을 대상으로 하며, 기초 생활인프라 확충 및 어촌 특화사업 육성 및 일자리 지원 및 교육 프로그램, 지원금 지급 등의 사업으로 이루어져 있다.

[표 8] 중소벤처기업부 지원사업

구분	지역특화발전특구제도		상권활성화사업		메이커활성화사업		글로벌 상권 창출팀 사업	
	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
사업 유형	산업육성		공간조성, 자금지원	교육지원	자금지원		자금지원	
주요 내용	특구지정을 통해 규제완화 및 권한 이양 등 지원		상권 전반을 지원하며 상권환경개선과 재정지원		제조·창작공간에서 시제품 제작, 제품화 등의 지원을 위해 컨소시엄 구성		글로벌상권 창출을 위한 사업화자금 지원	
지원 근거	중소기업 인력지원 특별법 제18조의 2		전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 / 지역상권 상생 및 활성화에 관한 법률		중소기업창업 지원법 제4조의 2		-	
대상 지역	시·군		일반상권, 도심형소형상권		-		-	
연계 방안	-		-		네트워크 강화		-	

1.7. 교육부 지원사업

주로 학령 인구 감소 및 수도권 대학 집중에 대응하기 위한 사업을 지원하고 있으며, 공간조성, 교육 및 일자리 지원, 자금지원 성격의 사업 중심으로 이루어져 있다.

[표 9] 교육부 지원사업

구분	교육발전특구 시범지역 지정 추진계획		지역혁신중심 대학지원체계 (RISE)		유학생 교육 경쟁력 제고 방안		지자체-대학 협력기반 지역혁신 (RIS)	
	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
사업 유형	공간조성, 자금지원	교육지원	자금지원		공간조성, 자금지원	교육지원		교육·일자리지원
주요 내용	지역 주체가 협력하여 우수 인재 양성에서 경주까지 지원하는 교육발전특구 지정		지자체의 대학지원 권한 확대 및 규제 완화로 지역과 대학의 동반성장 추진		해외인재특화형 교육국제화특구 지정, RISE 내에서 해외인재유치전략 운영, 첨단·신산업 인재 유치 등 실시		지자체, 대학 및 지역혁신기관들이 분야를 선정하여 대학과 연계 및 지역혁신기관과 협업하여 과제 수행 지원	
지원 근거	교육발전특구 지정·운영을 위한 특별법(24. 下 예정)		지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률		교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법 재외국민의 교육지원 등에 관한 법률 시행령		지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 제21조	
대상 지역	기초지자체, 광역지자체, 광역지자체가 지정하는 기초지자체		사·도 (시범지역: 경남, 경북, 대구, 부산, 전남, 전북, 충북)		7개 라이즈(RISE) 시범 지자체 이후 모든 사·도로 확대		광역자치단체 (수도권정비계획법 시행령 제2조에 따른 수도권 제외) 대학 (고등교육법 제2조에 따른 학교) 지역혁신기관	
연계 방안	공간구조 개편		-		-		-	
구분	고등직업교육거점지구 (Hive)		자율형 공립고 2.0		학교복합시설 사업		글로벌대학30	
	HW	SW	HW	SW	HW	SW	HW	SW
사업 유형		교육·일자리지원	자금지원		공간조성, 자금지원		자금지원	
주요 내용	전문대학과 기초자치단체가 컨소시엄 구성하여 지역 특화산업을 선정 및 강화 등의 역할 및 일자리 지원		지역 주체와 협약하여 특성화된 프로그램, 진로체험 등을 자율적으로 운영하도록 행·재정적 지원		학교 유휴부지에 문화, 체육, 복지시설을 복합화하여 교육·돌봄 및 평생교육 공간으로 활용		지자체, 지역 산업계 등과 파트너십을 기반으로 대학·지역의 성장을 목표로 지역대학에 투자 및 지원	
지원 근거	고등직업교육거점지구 사업 기본계획 고등직업교육거점지구 사업 사업비 관리·운영지침		자율형 공립고등학교의 지정 및 운영에 관한 훈령		학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률		고등교육법 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률	
대상 지역	전문대학 사·군·구		전국 공립 일반고		초·중등교육법에 따른 초·중·고교		비수도권 일반재정지원대학 또는 국립대학	
연계 방안	네트워크 강화		-		생활SOC 공급		-	

1.8. 다부처 연계사업

다부처 공모사업은 주로 지자체를 대상으로 공간조성, 자금지원, 교육·일자리 지원을 중심으로 이뤄지고 있으며, 협의체 및 협약은 관광을 통한 지방 방문 인구 확대, 농촌의 노동인구 유입, 도시 및 농어촌의 빈집 관리 등을 목적으로 체결되고 있다.

일자리 제공 및 산업육성을 위한 인프라 조성의 하드웨어 사업과 생활편의, 일자리 지원, 제도 정비 등으로 좋은 정주 환경을 조성하는 소프트웨어사업을 추진하고 있다.

[표 10] 다부처 연계사업

구분	지역활력타운 조성							
사업 유형	HW				SW			
	공간조성, 자금지원				일자리지원			
주요 내용	지방소멸, 초고령화 등 인구 리스크에 대응하기 위해 8개 부처가 업무협약 체결 은퇴자 및 청년층 등의 지역 정착을 위해 주거, 문화, 복지 등이 복합된 주거단지를 조성하여 맞춤형 주거 제공							
	행정안전부		국도교통부		문화체육관광부		교육부	
	HW	공간조성	HW	공간조성	HW	자금지원	HW	공간조성
	지방소멸대응기금으로 기반시설 조성		교통, 공공문화체육시설, 생활편의시설 공급, 주거지 정비		국민체육센터 건립비 지원		학교복합시설 조성으로 돌봄 서비스 제공	
	보건복지부		농림축산식품부		해양수산부		중소벤처기업부	
	SW	일자리지원	HW	공간조성, 자금지원	HW	공간조성	HW	자금지원
			SW	일자리지원			SW	일자리지원
	일상생활지원, 응급상황 모니터링 및 119연계 대응, 농인 대상 일자리 제공		농촌지역 소재의 사회적 농업 조직 지원, 소규모 어린이집 설치 및 운영지원		복합생활시설 등 경제·생활 인프라 지원		혁신바우처, 지역중소기업 지원, 창업지원, 일자리 연계사업 마련	
대상 지역	기초자치단체							
연계 방안	생활SOC 공급 + 네트워크 강화							
구분	지역혁신 공모사업							
사업 유형	HW				SW			
	공간조성				교육지원			
주요 내용	산업·일자리 창출을 위한 지역 내 기업육성과 인프라 조성을 위해 기초지자체가 주도해 지방소멸대응전략 수립, 지역 중소기업 지원사업과 지방소멸대응기금을 연계하여 지원							
	행정안전부				중소벤처기업부			
	HW	공간조성	SW	교육지원	SW	교육지원	SW	교육지원
지방소멸대응기금으로 청년창업센터, 실습공장, 기술교통센터 등 기반 인프라 구축 지원		과제 고도화를 위한 기술애로 해소, 실증 및 시제품 제작, 인증, 마케팅 등 소프트웨어 중심의 사업화를 지원						
대상 지역	89개 인구감소 지역 및 18개 관심지역 등 107개 지자체							
연계 방안	생활SOC 공급							