지방자치 30년,
개혁과 성공의 새 길을 여는 한국지방행정연구원

지방자치 정책Brief

2025. 9.
제193호

지역간 관계성을 고려한 맞춤형 지방소멸대응전략

박진경 선임연구위원

주요내용

• 인구감소의 방향성을 고려한 지방소멸 대응 필요

- 2010년대 중반 이후 산업과 공간의 대변혁으로 승자 독식 도시주의(winner-take-all-urbanism) 현상이 발생되면서 인구이동에 의한 지역간 비대칭성은 더 커지고 있어 인구감소 지역 자체적인 유출 저지, 유입 확대전략만으로는 지방소멸을 방지하는데 한계 내재
- 우리나라 비수도권 지역의 인구감소는 수도권과 비수도권, 지역 내 중심이 되는 인구거점도시와 지역의 인구흡수라는 중층적인 구조를 형성하고 있고 이동의 방향성이 존재해 보다 큰 틀에서 지역간 관계성 속에서 지방소멸대응전략을 고민해야 하는 시기

• 인구감소의 중층적·위계적 특성을 고려한 지역맞춤형 전략 미흡

- 광역시 자치구의 경우 도시외곽 중심의 신도시 개발과 도시개발사업 추진 등 외부적인 요인으로 자치구간 인구의 제로섬 관계를 형성하고 있으나 이에 대응하는 정책은 부재
- 중소도시의 경우 지역 내 인구댐 기능을 담당하고 있는 중추거점에 대한 지원을 통해 인구붕괴 가속화를 방지하는 한편 생활서비스를 배후지역과 공유할 수 있는 전략 설계 필요
- 대도시 배후지역으로서 농어촌 지역은 인근 도시와의 관계성이 크게 작용하고 있으므로 서로 영향을 주고받는 지역 간의 전략적 대응, 타지역과의 관계 접점 확대 등을 적극 고려할 필요

• 지역간 관계성 기반 맞춤형 지방소멸대응 전략 제언

- (인구책임성 확보전략) 광역시 자치구들은 인구증가지역이 타 자치구의 인구를 흡수한다는 측면에서 KTX 역세권 중심 민간 활용 상업·업무·문화 융복합 개발, 투자 전담기관을 통한 적극적 원도심 기업유치, 인구증가지역이 인구감소(관심)지역과 상생전략 등 추진 필요
- (인구댐 방어전략) 광역 내 중소 거점도시들이 인구 붕괴 방지선으로써 인구댐 역할을 할 수 있도록 수도권과 지방의 협동으로 비수도권의 신산업 일자리 창출, 산학연계형 교육으로 기업이 선호하는 혁신인재 양성, 젊은 세대가 선호하는 공간 조성 전략 등 추진 필요
- (도시와의 관계성 확보전략) 도시지역과 인구감소의 방향성이 일관되게 발생하는 농어촌지역은 관계인구 → 생활인구 → 정주인구 단계적 늘리기 전략, 지역 내 혁신 중소기업 적극 발굴 지원 및 일자리 지역교류 확대, 기술혁신을 통한 인구희소 상쇄, 도시와의 연결 전략 등 추진 필요
- (제도개선방안) 광역시의 경우 광역시 전체 차원에서 인구불균형을 시정하고, 개발사업 조정을 위한 인구영향평가제도 도입, 중소도시의 경우 인구댐 확보를 위한 지역활성화 목적의 투자펀드 제도 개선, 농어촌 지역의 경우 지방소멸대응기금 확대 및 지방의 인구흐름 전환에 사용 필요

01

지역간 관계성 기반 지방소멸 대응의 필요성

전반적인 지자체 인구감소 심화 속에서 개별 지역에 대한 처방의 한계

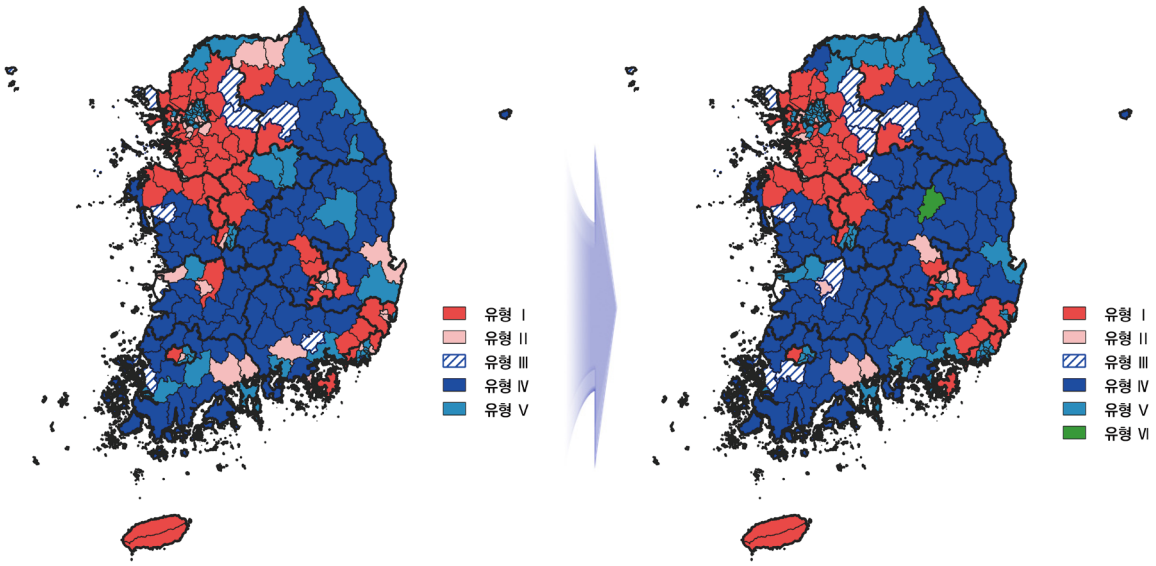
- 우리나라는 저출생 대책과 별도로 2022년 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정, 지방소멸대응기금을 도입하였고, 89개 인구감소지역 및 18개 인구감소관심지역을 지정하여 해당 지역에 대한 처방으로 다소 늦었지만 이후 지방소멸에 적극적으로 대응해오고 있음
  - 그러나 2010년대 중반 이후 신기술 변화와 디지털 전환의 가속화 등 4차 산업혁명시대 산업과 공간의 대변혁 속에서 지방자치단체의 인구감소는 전반적으로 심화되고 있고, 최근에는 특히, 사망자수가 많아지면서 자연감소 발생 가능성도 점차 확대되고 있는 추세
- 인구감소지역 위주의 정책 추진은 해당 지역에 대한 전문성을 강화하는 쪽으로 정책을 추진할 수 있는 장점은 있는 반면 지정된 지역을 중심으로 각자의 방식으로만 문제를 해결할 수 있어 서로 긴밀히 연관되어 있는 문제를 풀기 힘든 경우가 발생할 수 있음
- 2010년대 중반 이후 우리나라의 인구이동에 의한 지역간 비대칭성은 더 커지고 있고, 구미, 포항, 울산 등 대표적인 거점도시들의 인구유출 양상도 이미 시작된 바 인구감소지역 자체적인 유출 저지, 유입 확대전략만으로는 지방소멸을 방지하는데 근본적인 한계 내재

〈 인구증감(2016년 기준 vs 2023년 기준)에 따른 지자체 유형분류 결과 변화 〉

구분	자연증감	사회증감	유형	2000년 대비 2016년 기준					2000년 대비 2023년 기준				
				개수	비율	시	군	구	개수	비율	시	군	구
총 인구증가 지역 (+)	+	+	유형Ⅰ	55	24.0%	38	8	9	48	21.0%	34	6	8
	+	−	유형Ⅱ	28	12.2%	12	2	14	11	4.8%	7	−	4
	−	+	유형Ⅲ	8	3.5%	−	8	−	11	4.8%	2	9	−
	소계			91	39.7%	50	18	23	70	30.6%	43	15	12
총 인구감소 지역 (−)	−	−	유형Ⅳ	77	33.6%	14	59	4	88	38.4%	19	62	7
	+	−	유형Ⅴ	61	26.6%	14	5	42	70	30.6%	16	4	50
	−	+	유형Ⅵ	−	−	−	−	−	1	0.4%	−	1	−
	소계			138	60.3%	28	64	46	159	69.4%	35	67	57
합계				229	100.0%	78	82	69	229	100.0%	78	82	69

주: 1) 226개 기초지치단체외 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 대상
2) 박진경·김상민(2017)의 방법론을 적용하여 산정하였으며, 자연증감량은 2000년 이후 2023년까지 누적된 수치로서 연도별(출생자수-사망자수)의 합계를, 사회증감량은 2000년 이후 2023년까지 누적된 연도별(전입자수-전출자수)의 합계로 도출되며 누적된 순이동자수를 의미

〈 인구증감에 따른 지자체 유형 변화 〉



〈 2000년 대비 2016년 기준 〉　　〈 2000년 대비 2023년 기준 〉

지방소멸의 중층적·위계적 구조를 고려하여 보다 큰 틀에서 전략적 접근 필요

- 우리나라 비수도권 지역의 인구감소는 수도권과 비수도권, 지역 내 중심이 되는 인구거점도시와 지역의 인구흡수라는 중층적인 구조를 형성하고 있고 이동의 방향성이 존재해서 보다 큰 틀에서 지역과 지역의 관계성 속에서 지방소멸대응 전략을 고민해야 하는 시점
- 인구감소지역의 인구를 흡입하는 인구증가지역을 막연한 대척점으로만 설정할 것이 아니라 목적지로써의 '지역'을 선택하는 개인의 선택문제와 지역과 지역, 지역과 정책 간의 관계성을 복합적으로 고려한 공간유형별 전략적 정책 대응 필요

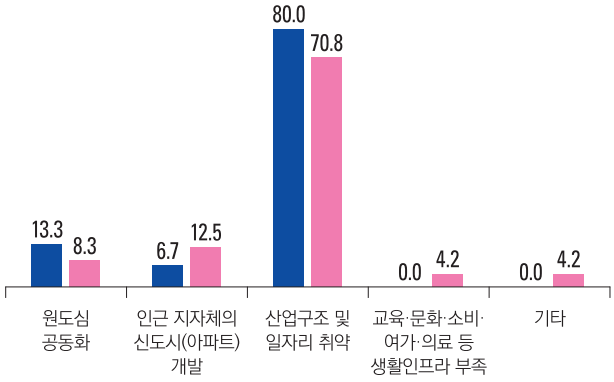
지방자치단체 인구감소 인식조사: 맞춤형 인구감소의 원인과 대응 요구

- 전국 지방자치단체 인구정책과, 지방소멸대응정책관, 균형발전과, 정책기획실 등 관련 부서 담당 공무원 인식조사(186부)를 2025년 4월 실시
  - 89개 인구감소지역과 18개 관심지역을 중심으로 추진 중인 지방소멸대응정책은 전체의 87.6%가 중요하다고 인식하고 있었고, 77.4%가 지방의 인구활력 제고에 성과를 창출하고 있다고 응답
- 해당지역의 인구감소 원인은 69.4%가 '산업·일자리' 때문이라고 응답했지만 지방소멸 방지를 위해서는 모든 지역이 첫째도 일자리, 둘째도 일자리, 셋째도 일자리가 중요하다고 응답
  - 지역위계별로 세부적인 인구감소의 주요 원인이나 대응전략은 다소 다르게 인식하고 있는 편으로 광역시 자치구는 '주택' 때문에 인구가 감소한다고 인식하고 있었고, 권역별로도 다소 상이해서 수도권은 '주택', 비수도권은 '산업·일자리' 때문이라고 인식
- 대도시, 중소도시, 농어촌 지역은 지방소멸 대응을 위해 시급한 전략은 상이하게 인식
  - 광역시 자치구는 원도심의 민간활용 융복합 개발을 위한 인센티브 및 마중물 투자 추진을, 중소도시는 인구댐 기능 강화를 위한 일자리·교육·의료·생활서비스 기능 강화 전략이 중요하다고 응답
  - 농어촌 지역은 인구감소 저지 전략으로 '새로운 사람 유입시키기(산토끼 유인)(57.1%)' 뿐만 아니라 '현재 거주인구 지키기(집토끼 사수)(42.9%)' 역시 높은 응답 비중을 나타내고 있어서 생활인구 활성화 뿐만 아니라 정주인구의 여건 개선 정책도 중요함을 시사

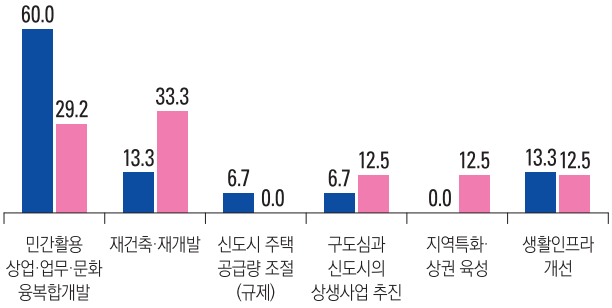
• 기술변화를 통한 전환시대를 맞이하여 기술과 산업 측면에서 시대에 적합한 여건을 만들고, 거기서 살아가야 할 사람들의 선호와 트렌드를 맞춤형으로 반영할 수 있어야 인구유치가 가능해짐

〈 지방자치단체 인식조사 결과 〉

대도시 자치구

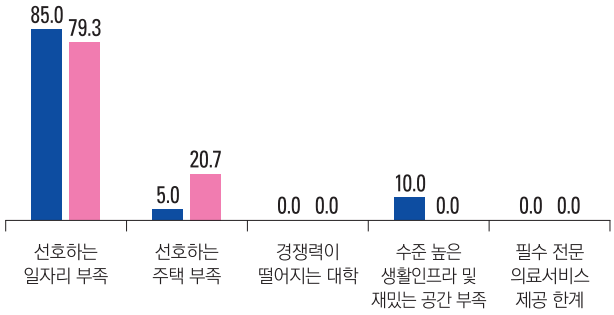


〈 인구감소의 주된 원인 인식 〉

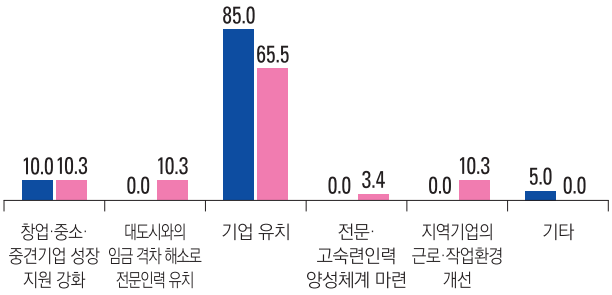


〈 원도심 공동화 방지를 위해 가장 시급한 전략 〉

중소도시

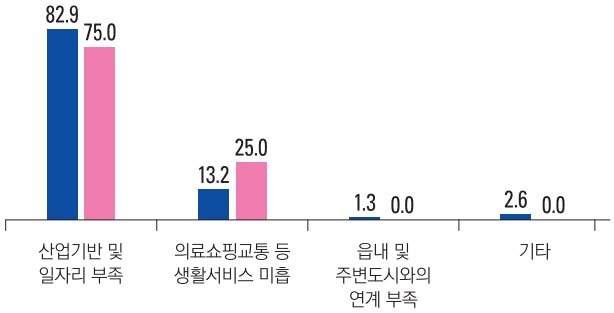


〈 인구감소의 주된 원인 인식 〉

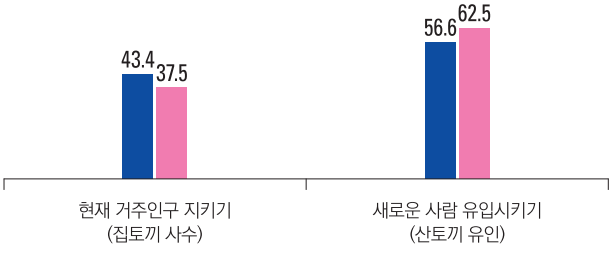


〈 인구감소 방지를 위해 가장 시급한 일자리 전략 〉

농어촌



〈 인구감소의 주된 원인 인식 〉



〈 인구감소 방지를 위해 더 중요하게 생각하는 전략 〉

■ 인구감소(관심)지역 ■ 기타 지자체 (단위: %)

02

인구증가지역 사례분석을 통한 유형별 지역간 관계성 분석

(시사점 1) 광역시 자치구는 인구의 제로섬 관계를 형성하고 있으나 이에 대응하는 정책 부재

- 2016년과 2023년 기준 모두 유형 I (+++)에 속하는 대전 유성구는 인구증가 과정에는 국가의 대덕연구단지 개발, 국가산업단지 지정과 대전시의 도시외곽 중심의 신도시 개발과 도시개발사업 추진 등의 외부적 요인의 영향이 큰 것으로 나타났고, 실제 인구이동분석을 통해 살펴본바 유성구와 다른 4개 자치구는 인구의 제로섬 관계를 형성
- 인구의 증가와 감소, 지역의 성장과 쇠퇴는 계획 공통의 관심이지만 저마다 각기 다른 처방만을 내어놓을 뿐 문제를 파생한 관계성 자체는 살피지 못하고 있어서 자치구의 경우, 광역자치단체를 중심으로 특정 지역개발에 따른 긍정적 또는 부정적 외부효과를 사전분석하는 등 개발 과정 전반을 컨트롤하는 접근 필요

(시사점 2) 중소도시는 전체 인구감소를 저지하는 인구댐에 대한 정책 지원 미흡

- 역시 유형 I (+++)에 속하는 강원 원주시는 강원권 내 유일하게 인구 30만 이상의 도시로 혁신도시와 기업도시 유치라는 정책적 수혜와 우수한 의료 및 교육 인프라 등으로 인구증가 경험
- 강원도 내 다른 시·군에서 유입된 인구 영향으로 증가세를 유지해오던 원주시의 인구증가폭은 갈수록 줄어드는 상황으로 원주시를 중심으로 한 인구댐 붕괴는 곧 강원도 인구감소 심화를 의미, 원주시마저 인구가 줄어들고 의료, 교육 등 상위 위계 인프라가 무너질 경우, 수도권으로의 인구유출 등에 따른 강원도 인구감소 속도는 가속화가 불가피
- 중소도시의 경우, 지역 내 인구댐 기능을 담당하고 있는 중추거점에 대한 예산 확보 등 실질적 지원 강화를 통해 인구붕괴 가속화를 방지하는 한편, 인구댐 지역으로의 인구편중에 따른 불균형을 최소화하기 위해 생활서비스 연계 강화 등 배후지역까지 나눌 수 있는 전략 설계 필요

(시사점 3) 대도시 배후도시로서의 농어촌 지역은 인근 도시와의 관계성이 크게 작용

- 유형 I (+++)에 속하는 몇 안되는 군지역 중 하나인 칠곡군은 대구와 구미의 배후도시로서 상대적으로 저렴한 지가와 도로, 대구 광역철도 등 교통접근성 개선, 카페도시 조성 등을 통해 인구가 증가하였으나, 출생률 저하와 함께 대구와 구미의 인구감소 여파는 결국 칠곡군에도 영향을 미쳐 칠곡군도 최근 인구 감소세를 보이고 있음
- 인구유입 및 증가를 뒷받침한 아파트 개발이 읍단위 지역을 중심으로 2016년까지 지속되었으나 최근 들어 저조하여 현재 칠곡군은 대경선 신규 역사가 설치되는 북삼읍과 구미 제3공단 인근에 위치한 석적읍 도시개발 사업을 통해 인구증가를 기대하는 상황으로 도시 간 관계성을 여전히 중요하게 고려
- 도시와의 관계성의 측면에서 서로 영향을 주고받는 지역 간의 전략적 대응, 타지역과의 관계 접점 확대 등을 적극 고려할 필요

03

지역간 관계성에 기반한 맞춤형 지방소멸대응전략 제언

광역시 자치구: 인구책임성 확보전략

- 광역시 자치구들은 자치구 간 인구의 제로섬 관계를 형성하나 이를 고려한 정책 대응이 미흡하므로 광역시 본청을 중심으로 광역시 입장에서 인구증가(감소)지역을 동시에 고려한 통합적인 인구전략을 추진하는 것을 제안함
- 서구의 인구감소가 생활권에 속해 있는 유성구의 인구증가로 이어지므로 광역시 입장에서 통합적인 접근이 필요하고, 인구증가지역인 유성구는 서구 등 타 자치구와 인구 제로섬 관계를 형성하고 있어 타 자치구의 인구를 흡수한다는 측면에서 '인구 책임성'이 있음
- 우선순위가 높은 인구책임성 확보 전략으로는 KTX 역세권 중심 민간 활용 상업·업무·문화 융복합 개발, 투자 전담기관을 통한 적극적 원도심 기업유치, 인구증가지역이 인구감소(관심)지역과 상생전략 마련의 3가지 전략을 추진할 필요가 있음

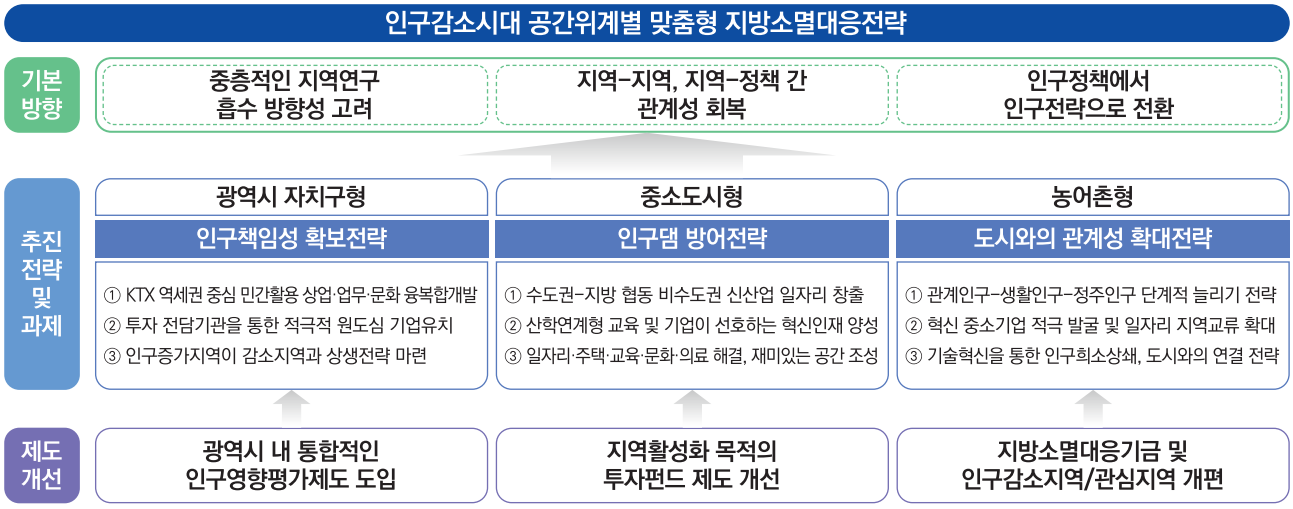
중소도시: 인구댐 방어전략

- 강원도 전체 인구감소를 저지하는 방어선으로 기능하는 원주시를 지원할 실질적인 대응책은 미흡한 가운데, 원주시와 같은 인구거점지역은 지방소멸 위기 지역만을 선택적으로 집중지원하는 현행 인구감소지역지원정책의 사각 지대에 놓여 있어 일자리·교육·문화·교통·의료 거점기능 확보를 통한 인구댐 기능 확보전략 추진을 제안함
- 광역 내 중소 거점도시들이 인구 붕괴 방지선으로써 인구댐 역할을 할 수 있으려면 일자리, 교육, 문화, 교통, 의료 등 종합적인 여건 개선을 통해 수도권으로의 인구유출을 저지할 필요가 있음
- 우선순위가 높은 인구댐 방어전략으로는 수도권과 지방의 협동으로 비수도권의 신산업 일자리 창출, 산학연계형 교육과 기업이 선호하는 혁신인재 양성, 일자리·주택·교육·문화·의료가 해결되고, 재미있는 공간 조성의 3가지 전략을 추진할 필요가 있음

농어촌: 도시와의 관계성 확대전략

- 칠곡군은 대구, 구미 등지의 인구흡입을 통해 인구증가를 이뤘지만 최근 이들 지역의 지속적인 인구 감소의 여파는 칠곡군마저 인구감소를 경험케 하는 상황에 도달하고 있으므로 농어촌 지역은 도시지역과의 관계성을 확대해 나갈 수 있도록 단계적·다양한 전략 추진을 제안함
- 칠곡군 유동인구의 압도적 과반을 차지하는 두 지역의 인구감소는 결국 칠곡군 사회적 증감에 영향을 미쳐 동반 인구감소를 유발
- 우선순위가 높은 도시와의 관계성 확대전략으로는 관계인구 → 생활인구 → 정주인구 단계적 늘리기 전략 추진, 지역 내 혁신 중소기업 적극 발굴 지원 및 일자리 지역교류 확대, 기술혁신을 통한 인구희소 상쇄, 도시와의 연결 전략 추진의 3가지 전략을 추진할 필요가 있음

〈 지역간 관계성을 고려한 지방소멸대응전략 추진방향 〉



제도개선방안

- 광역시의 경우 광역시 전체 차원에서 인구 불균형을 시정할 수 있도록 인구증가 자치구와 인구감소 자치구 간 개발사업 조정을 위한 인구영향평가제도 도입을 고려
  - 광역시의 인구영향평가제도는 지역이 처한 인구문제 및 인구구조의 개선에 부정적인 영향을 최소화하고, 인구특성을 고려한 인구정책이 입안될 수 있도록 제도를 도입하되 사전·사후 영향평가를 동시 고려
  - 대도시는 주로 주택이나 신도시 개발 등으로 지역 간 인구 불균형이 초래되므로 단기적으로는 인구정책 기본조례 등을 제정하고, 대상이 되어야 할 주택정책 등을 선정하여 시범 실시 후 중점추진과제 성과평가를 인구영향평가로 전환 가능
- 중소도시의 경우 인구댐 확보를 위해 지역활성화 목적의 투자펀드 제도 개선을 고려해 볼 수 있음
  - 2023년부터 지방소멸대응기금을 활용하여 비수도권의 지속가능한 지역경제 활성화를 위하여 최초의 정책펀드인 지역활성화투자펀드 제도를 도입하여 운영하기 시작
  - 지방소멸대응기금의 취지를 살려 지역의 인구댐 역할을 하는 거점지역들을 중심으로 융복합 개발사업을 추진하고, 지역 내에서 일자리 창출, 소득 증대, 산업 발전 등 지역투자의 지속가능성 확보 및 선순환 구조 창출 도모를 제안함
  - 펀드 방식이므로 추후 배당금이나 수익이 발생하면 이들 수익금은 인구감소 지역에 환원하는 방식 채택 가능
- 농어촌지역의 경우 인구감소지역 지정을 확대한다면 정부출연금을 재원으로 조성되는 지방소멸대응기금액 자체를 확대하고, 지방의 인구흐름 전환에 사용
  - 지방소멸대응기금은 단계별로 확대하고, 인구의 흐름을 바꾸는 효과적인 전략에 기금이 쓰일 수 있도록 성과 반영 확대 필요

참고문헌

- **박진경·이원도·김민영·양원탁·김주락·최민정(2025)**
  「인구증가지역 사례분석을 통한 맞춤형 지방소멸대응전략 연구」. 한국지방행정연구원.

내용문의

- **박진경** 한국지방행정연구원 지역균형발전실장(033-769-9892, jkpark@krila.re.kr)

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration
TEL. 033)769-9999 FAX. 033)769-9805 E-mail. brief@krila.re.kr
(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

COPYRIGHT(C) BY KRILA. ALL RIGHTS RESERVED

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.