

양적 확대에서 현장 안착으로

: 인구감소지역 특례의 실효성 제고 방향

양원탁 인구감소지역대응센터장

주요내용

- **현장 활용에 기반한 인구감소지역 특례의 개선 필요성**
 - 「인구감소지역 지원 특별법」 제정 이후 인구감소지역 특례가 양적으로 확대되고, 이를 활용하는 지자체와 사례 역시 증가하는 가운데, 특례의 실질적인 현장 안착 수준과 성과 점검이 요구됨
 - 특히, 제2차 인구감소지역 대응 기본계획 수립과 정책 성과관리 강화에 맞추어 특례 역시 현장 활용 과정에서 나타난 구체적인 특성과 성공요인에 기반하여 실효성 제고가 필요한 시점임
- **남해군 사례를 통해 확인된 특례 활용의 성공요인**
 - 남해군은 공유재산 우선 매각·대부, 노후·유헴시설 활용 범위 확대 특례를 지역 여건에 맞게 제도화하여 지역 활력 제고 사업 추진의 주요 걸림돌에 해당하는 ‘공간 확보’ 문제를 해결하고 있음
 - 특히, 지역 실정을 고려한 제도 마련, 담당자의 적극성과 전문성, 인구정책 총괄부서와 사업 부서 간 협업체계, 인구감소대응위원회를 활용한 심의·검토 기능 강화 등이 복합적으로 작용하여 성과를 창출함
 - 이는 특례의 성패가 단순히 제도 활용의 유무가 아니라 지역의 현장 수요에 맞추어 제도, 실행 기반, 협력체계가 함께 갖추어졌을 때 지역 현장에서 성공적으로 안착할 수 있다는 것을 보여줌
- **인구감소지역 특례의 실효성 제고를 위한 정책제언**
 - 생활서비스 유지, 유헴자원 활용 등 인구감소지역 현장에서 발생하는 구체적인 문제와 정책수요에 부합하는 맞춤형 특례를 중심으로 발굴하고 확대하는 것이 필요
 - 현행 특례에 대해서는 지역 현장에서 원활하게 작동될 수 있도록 기준, 절차 등의 세부사항이 필요한 경우 하위법령·조례 등에 규정하여 실제 현장에서 작동될 수 있도록 개선
 - 특례 업무 담당자의 역량 강화와 적극성 고취를 위해 성과 중심의 인센티브를 확대하고, 특례 활용 우수사례를 체계적으로 발굴·확산하여 활용 경험과 노하우를 공유
 - 지자체 내부에 인구정책 부서와 사업부서간 협업체계를 강화하여 분산된 특례 업무를 효율적으로 통합 관리하여 현장 적용성을 강화하고, 인구감소지역대응위원회 중심의 사전심의 기능을 강화

1

현장 활용에 기반한 인구감소지역 특례의 개선 필요성



인구감소지역의 복합·구조적 문제에 대응하기 위한 특례의 도입

- 인구감소지역은 인구감소와 고령화, 생활서비스 축소, 유흥시설 증가 등 복합적인 문제에 직면해 있으며, 인구 증가와 개발을 전제로 설계된 다수의 법·제도는 이러한 특수성을 반영하기에 한계가 발생
- 정부는 이러한 구조적 한계에 대응하기 위하여 2023년 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하고, 획일적인 법·제도에서 벗어나 인구감소지역의 실정에 부합하는 문제 해결을 위하여 특례를 도입

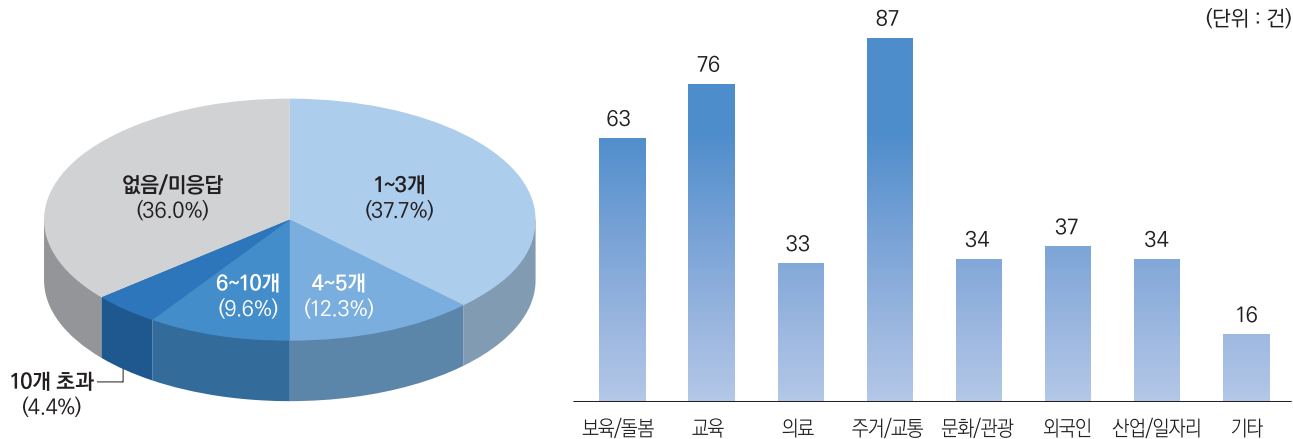


인구감소지역 특례의 양적 확대와 지자체 활용 현황

- 2023년 「인구감소지역 지원 특별법」이 시행되면서 보육, 교육, 의료, 주거·교통, 관광, 외국인 등 36건의 특례가 최초로 도입되었으며, 현재까지 특례 수는 지속해서 확대되고 있음
- 또한 특례 활용 현황 조사 결과에 따르면, 조사 대상 지방자치단체의 64%가 특례를 활용하고 있고, 연계사업을 포함한 특례의 구체적인 활용 사례는 380건에 달하는 것으로 나타남

〈 인구감소지역 지방자치단체의 특례 활용 현황과 분야별 활용 사례수 〉

(단위 : 건)



〈 인구감소지역 지자체의 특례 활용수 분포 〉

〈 인구감소지역 지자체의 분야별 특례 활용 사례 수 〉

* 자료 : 양원탁·박진경(2026)을 바탕으로 작성

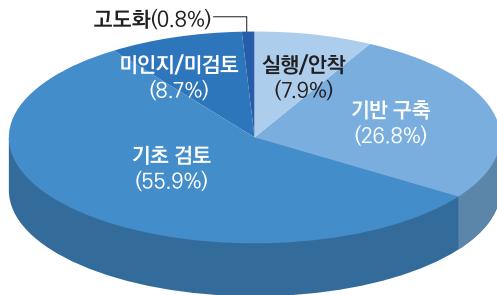


현장에서 체감하는 특례의 안착 수준은 상대적으로 부족

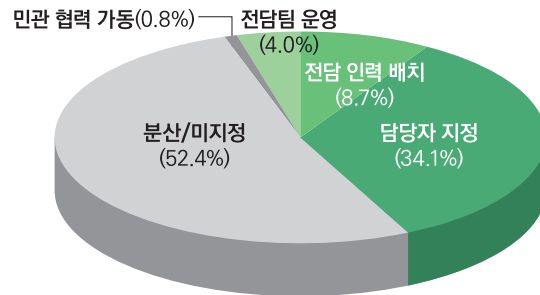
- 지자체 담당자 대상 인식조사 결과, 인구감소지역 특례가 지역에 기여하는 정도는 높은 편이며, 특히 '규제완화와 행정 간소화'에 대한 기여도를 가장 높게 평가하고 있음
 - 전체 127명의 응답자 중 109명(85.8%)은 특례가 해당 지역의 정주여건 개선과 지역활력 도모에 기여하는 정도를 '보통 수준' 이상으로 평가하고 있음
 - 특례가 지역에 가장 크게 기여하는 부분에 대해서는 '규제 완화/행정 간소화(37.0%)', '재원/예산 확보(21.3%)', '정주인프라 확충' 및 '정책추진 동력 확보(각 15.7%)'로 응답하였음

- 하지만, 해당 지자체의 특례 활용 단계¹⁾나 이를 위한 행정적 추진체계 구축에 대한 담당자 인식 수준은 낮게 나타나 현장에서 체감하는 특례의 안착 수준은 상대적으로 부족한 것으로 나타남
 - 지자체 담당자 인식조사 결과, 특례의 활용 단계로 '실행/안착'과 '고도화'의 응답 합계는 11개(8.7%)에 불과하고, 행정적 추진체계 구축 수준은 '분산 및 미지정(52.4%)'이 과반을 차지하는 것으로 나타남

〈지자체 특례 담당자의 현장 활용 단계와 행정체계 구축 수준에 대한 인식조사 결과〉



〈특례의 현장 활용 단계에 대한 인식〉



〈특례 활용을 위한 지자체 내 행정적 추진체계 구축 수준〉

* 주 : 무응답 1건을 제외한 수치임

* 자료 : 양원탁·박진경(2026)을 바탕으로 작성



현장 기반 활용성 측면에서 특례의 점검과 개선 필요

- 이재명 정부는 국정과제 54번 '소멸위기지역 재도약을 위한 지원 강화'를 통해 맞춤형 지원 확대를 추진 중이며, 행정안전부는 정책 효과가 외부로 유출되는 단순한 하드웨어 사업 중심에서 벗어나 인구유입 선순환 체계 구축을 위한 실질적인 정주여건 개선과 지역활력 제고로 정책 방향을 전환함
- '26년 인구감소지역 재지정과 제2차 대응기본계획 수립 시기가 도래하면서, 정책 전반에 대한 성과 점검 및 환류가 요구되는 가운데, 핵심 수단에 해당하는 특례 역시 단순한 양적 확대에 머무르지 않고, 지역 현장에서 어떻게 구현되어 실질적인 성과를 창출하고 있는지에 대한 점검과 개선이 필요한 상황임

2

남해군 사례를 통해 확인된 특례 활용의 성공요인



지역 활력 사업 추진의 걸림돌인 '공간 확보' 문제 인식과 특례 적용

- 인구감소지역은 빈집이나 유휴 공간이 많을 것으로 오인되지만, 현실에서는 집을 짓거나 이주할 땅이나 주택이 없고, 다양한 인구활력 사업을 추진하기 위한 '공간' 확보에 어려움을 겪는 경우가 많음

1) 특례의 활용 단계에 대한 구분은 다음과 같음

① 미인지/미검토	특례의 구체적인 내용을 아직 인지하지 못했거나, 내부적으로 검토한 바 없음
② 기초 검토	우리 지역에 필요한 특례가 무엇인지 부서별로 검토하거나 선별하는 단계
③ 제도화 준비	조례 제정, 시행 지침 마련 등 특례 적용을 위한 행정적 기반을 구축 중인 단계
④ 실행/안착	실제 사업과 연계하여 예산을 편성하거나 특례를 적용하여 집행 중인 단계
⑤ 고도화	기존 특례 활용 성과를 바탕으로 사업 확대와 신규 특례 발굴을 병행하는 단계

- 이에 「인구감소지역 지원 특별법」에는 ‘거주목적 수도권 이주자에 대한 공유재산 우선 매각·대부’, ‘노후·유휴 공공시설의 활용 범위 확대’ 등 지역 내 공공자산을 정주·청년 창업 등 지역 활력 제고를 위한 공간으로 활용할 수 있도록 특례를 마련하고 있음
- 남해군은 ‘공간’ 문제를 인구 유입과 정착을 저해하는 핵심 요소로 인식하고, 특례를 활용하여 지역 내 공공자산을 효율적으로 활용하여 지역의 정책 수요와 문제를 해소하고자 하고 있음



지역 실정에 부합하는 조례 제정을 통한 제도적 기반 마련

- 남해군은 특례의 현장 적용을 위해 '26년 2월 「남해군 인구감소 대응에 관한 조례」를 개정하여 수도권 이주자 공유재산 우선 매각·대부, 노후·유휴시설 활용에 관한 특례를 지역 실정에 맞게 제도화함
 - 공유재산 우선 매각·대부의 대상과 신청 자격, 거주 의무, 계약 해지, 수익계약, 사용료 감면 등의 근거와 세부사항을 규정하고, 이를 위한 사전 계획 수립과 심의회 심의 등의 절차를 규정
 - 또한 노후·유휴시설의 개념을 정의하고, 이들 시설의 지정 절차, 실태조사, 활용 가능 시설의 범위, 위원회 심의 및 고시 절차 등의 세부사항을 규정하여 현장에서 작동되기 위한 제도적 기반을 구축



담당자 전문성과 적극성에 기반한 실행체계의 구축

- 남해군은 특례 도입 과정에서 인구청년정책단 담당 공무원의 높은 이해도와 적극성을 바탕으로 지역 여건에 맞는 세부적인 운영 기준과 절차를 마련하여 현장 적용 기반을 구축하였음
 - 인구감소지역 특례를 지역 현장에 적용하기 위해서는 조례 정비, 법령 해석, 사업모델 설계, 관계기관 협의 등을 원활히 추진하기 위한 담당자의 이해도와 적극성이 요구됨
 - 이에 남해군 담당자는 전문성과 적극성을 바탕으로 유사 법률을 검토하고 세부적인 방법과 절차, 추진체계 구축, 관련 주체와의 협의 등 지역 실정에 부합하는 실행기반을 마련하는 데 중요한 역할을 수행함



특례 활용을 위한 협력적 추진체계 구축

- 남해군은 특례를 지역의 정책 수단으로 활용하기 위해 컨트롤타워로서 인구정책 총괄부서(인구청년정책단)의 기획력과 사업부서(재무과)의 실무 전문성을 결합한 협업체계를 구축하고 있음
 - 인구청년정책단은 특례 적용의 컨트롤타워로서 제반사항 검토, 기획, 조례 개정 등의 업무를 총괄하고, 재무과는 공유재산 관련 법적·행정적 요건을 검토하는 등 협업체계를 운영하고 있음
- 기존 공유재산심의회와 인구감소지역대응위원회를 활용하여 특례 적용의 적정성을 심의하도록 하여 절차적 타당성을 확보하고, 관련 부처와의 소통을 통해 법령 해석과 적용 과정에서의 쟁점을 조정함

3

인구감소지역 특례의 실효성 제고를 위한 정책제언



인구감소지역 실정에 부합하는 맞춤형 특례의 신설

- 남해군의 사례는 인구감소지역 특례가 지역에서 발생하는 구체적인 문제와 정책 수요를 반영할수록 실제 활용도가 높아지고 지역 여건에 맞는 성과를 창출할 가능성이 커질 수 있다는 것을 보여줌
 - 인구감소에도 불구하고 기존 유휴시설을 효율적으로 활용하지 못하거나 수도권에서 이주하고자 하여도 주택을 구하지 못하는 문제 등 지역 현장 수요에서 출발하여 특례의 활용 성과를 창출하고 있음
- 향후 인구감소지역의 특례는 지역 자원의 효율적 활용, 생활서비스 유지 등 인구감소지역 실정에 부합하고 실질적으로 지역 활력 제고에 기여할 수 있는 맞춤형 특례를 지속적으로 발굴·확대하는 것이 필요함
 - 남해군은 유휴공간 활용 관련 특례가 현장에서 작동되도록 구조화하였으나, 그럼에도 국고보조금 투입 노후·유휴시설의 용도 외 활용을 위해 중앙관서의 장의 승인이 필요하다는 점은 한계로 남아있음
 - 따라서 인구감소지역에서 국고보조금이 투입된 노후·유휴 시설을 지역 활력 제고를 위해 활용할 수 있도록 절차를 합리적으로 완화하는 특례 등 실정에 부합하는 특례의 지속적인 확대가 필요함



현행 특례의 활용도 제고를 위한 개선·정비

- 남해군 사례에서 살펴본 바와 같이, 특례가 현장에서 작동되기 위해서는 법률상의 선언적인 근거만으로 충분하지 않고, 시행령·시행규칙·지침 등 하위 규범이나 지자체 조례 등이 연계되어야 하는 경우 존재함
- 향후 인구감소지역 특례가 지역 현장에서 원활하게 활용되기 위해서는 상위법과 하위 규범 간의 공백을 해소하고 특례의 적용 절차와 기준을 지속해서 보완하는 법·제도적 기반을 구축하는 것이 필요함
 - 전국적으로 통일된 기준이나 절차가 필요한 경우 중앙부처 차원에서 시행령 등 하위법령에 세부적인 사항을 규정하여 신규 특례 적용 과정에서 발생하는 지자체의 과도한 행정부담을 해소
 - 나아가, 조례로 범위와 요건을 정할 수 있는 특례의 경우에는 지방자치단체가 지역 실정을 고려하여 조례상에 위임사항을 구체화할 수 있도록 지원이 필요



담당자 역량 강화를 위한 인센티브와 우수성과 확산

- 남해군 사례에서 조례 정비, 법령 해석, 협의 등 전 과정에 걸쳐 담당 공무원의 전문성과 적극성이 중요한 성공요인으로 작용했으나, 이는 지자체에서 일반적으로 적용되는 조건이라 보기는 어려움
 - 특히, 지역 현장에서 특례를 적용하는 과정은 담당자의 전문성과 행정적 부담, 시행착오를 수반하기 때문에 담당자가 적극성을 가지고 특례를 활용하는 것은 쉽지 않음
- 특례 담당자가 적극성과 전문성을 가지고 특례를 지역 현장에 적용하기 위하여 성과 기반 인센티브를 확대하고, 우수사례를 체계적으로 발굴·확산하여 신규 적용 시 발생하는 시행착오를 줄이도록 함
 - 특례를 활용해 예산 절감 등의 가시적인 성과를 창출한 담당자에 대해서는 「지방재정법」상 예산성과금이나 창안상여금 등의 기존 제도를 적극 활용하여 성과 중심의 인센티브를 확대하는 방안을 검토
 - 나아가, 인구감소 대응 우수사례 경진대회에 '특례 활용 부문'을 신설하여 우수 지자체와 담당자를 발굴·포상하고, 사례집 발간, 담당자 교육, 설명회 개최 등을 통해 성과와 노하우를 전국적으로 확산



원활한 협의와 조정을 위한 협력적 추진체계 정비

- 남해군은 특례 활용 과정에서 인구청년정책단의 총괄·기획과 재무과의 법령·행정절차 적합성 검토가 긴밀하게 결합하여 특례가 지역에서 안정적으로 활용될 수 있는 기반이 마련됨
- 지자체 차원에서는 인구정책 총괄부서와 사업부서가 긴밀히 협업하여 다양한 부처와 부문에 분산되어 있는 개별 특례를 지역에서 효과적으로 적용하기 위한 협업체계를 강화하는 것이 필요함
 - 나아가, 특례의 적용 과정에서 나타나는 행정적 위험 요소를 해소하고 절차적인 타당성을 확보하기 위하여 인구감소지역대응위원회의 사전심의 기능을 강화하는 것도 필요

〈인구감소지역 특례의 실효성 제고 방안〉

현장수요 부합성

현장 수요에 부합하는 맞춤형 특례 신설

- 인구감소지역 실정에 맞지 않는 법·제도상 제약을 해소하는 특례의 발굴
- 주거공간 확보, 유희시설 활용 등 지역 현안에 기반한 맞춤형 특례 신설

법·제도적 적용환경

현행 특례의 활용도 제고를 위한 개선·정비

- 전국 공통 기준이 필요한 경우 중앙부처에서 하위법령이나 지침에 규정
- 조례 위임사항은 지자체가 지역 실정에 맞게 구체화하도록 지원

행·재정적 실행기반

담당자 역량 강화를 위한 인센티브 도입과 우수성과 확산

- 특례 발굴·활용 담당 공무원에 대한 성과 기반 인센티브 확대
- 경진대회 우수 지자체 포상, 사례집, 교육을 통해 성공사례 확산

소통·협업체계

원활한 협의와 정책 조율을 위한 협력적 추진체계 정비

- 인구대응 총괄부서(총괄기획)와 사업부서(전문성 기반 현장적용)의 협업
- 지자체 인구감소지역대응위원회의 사전심의 강화로 절차적 타당성 확보

* 자료 : 저자 작성

참고문헌

- 양원탁·박진경(2026) 「인구감소지역 적용 특례의 현장 안착 성과분석 및 실효성 제고 방안」, 한국지방행정연구원.

내용문의

- 양원탁 한국지방행정연구원 인구감소지역대응센터장(033-769-9897, ywtak1103@krila.re.kr)

