지방자치 30년,
개혁과 성공의 새 길을 여는 KRILA

자체연구 2025-04

인구증가지역 사례분석을 통한 맞춤형 지방소멸대응 전략 연구

박진경
이원도
김민영
양원탁
김주락
최민정

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

참여연구진

저 자 **박진경, 이원도, 김민영, 양원탁, 김주락, 최민정**

연 구 진 **연구책임자** 박진경 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

공동연구원 이원도 | 한국지방행정연구원 부연구위원

김민영 | 한국지방행정연구원 부연구위원

양원탁 | 한국지방행정연구원 부연구위원

김주락 | 한국지방행정연구원 부연구위원

최민정 | 한국지방행정연구원 위촉연구원

연구요약

1. 연구개요

□ 연구배경

❍ 세계 유례없는 저출생·고령화로 급격한 인구구조 변화와 인구절벽 위기

- 인구, 생산, 고용, 소득 수도권 일극 집중에 따른 지방소멸 우려, 서열화되어 있는 대학은 임금시장의 격차로 이어져 지역의 핵심인적자본인 청년들은 점차 더 수도권으로 이동, 다시 지역기업도 유출되는 지방의 악순환 발생

❍ '90년대부터 지역균형발전정책을 추진, '21년 6월 구 균특법을 개정하여 인구감소지역에 대한 행재정적 지원근거를 마련하였고, '21년 10월에는 89개 인구감소지역을 지정, 지방소멸대응기금을 도입하고 세부적인 정책 지원을 시작

- 그럼에도 불구하고 2010년대 중반 이후 신기술 변화, 디지털 전환이 가속화되면서 지역간 불균형은 점차 더 확대되는 추세

□ 연구목적

❍ 본 연구의 목적은 2000년 이후 시계열적인 지자체의 인구감소 특성 진단에 기반하여 맞춤형의 지방소멸 대응전략 및 과제 도출, 지방자치단체의 현실적인 정책대안을 개발, 제안하는 것임

- 지역과 지역 간 관계, 인구증가지역과 인구감소지역(관심지역) 간 관계, 지역과 정책 간 관계 속에서 연구를 진행하는 분석틀 설정

❍ 89개 인구감소지역 및 18개 관심지역을 지정해 추진하고 있는 지방소멸 대응정책에서 벗어나 보다 큰 틀에서 보다 종합적으로 지방소멸을 방지할 수 있는 실효적인 전략을 모색

- 이를 위해 공간위계별로 대도시-중소도시-농어촌 지역의 대표 인구증가 지역 심층사례 분석을 실시하고, 지방소멸대응전략의 단서를 찾고자 함

2. 주요 연구내용

1) 2000년 이후 시계열적 지자체 인구변화 실태분석 및 유형분류

□ 총인구증감, 자연인구증감, 사회인구증감을 복합적으로 고려한 지자체 유형분류

❍ 본 연구는 박진경·김상민(2017)의 방법론을 적용하여 인구증감량을 자연증감량과 사회증감량으로 구분하고 이들의 부호와 총인구증감량의 부호를 사용해 직관적으로 이해하기 쉽도록 유형을 분류함

- 이때 '인구'는 행정인구, 즉 '주민등록인구'를 기반으로 총인구증감량은 2023년 전체 주민등록인구에서 2000년 전체 주민등록인구를 빼서 구함
- 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

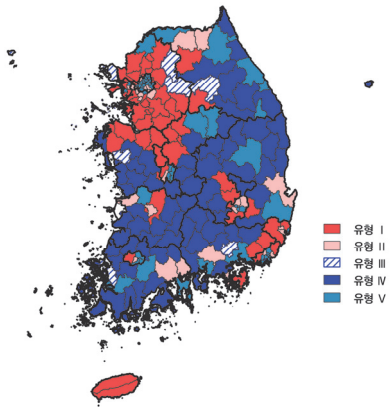
* 주민등록인구는 기본적으로 전년도 주민등록인구에서 출생과 사망, 전입과 전출에 의해 (+)와 (–)가 생기기 때문에 단년도로 자연증감과 사회증감을 비교하게 되면 그해에 자연적, 사회적으로 인구가 증가했다 하더라도 총인구는 감소하거나, 자연적, 사회적으로 인구가 감소했다 하더라도 총인구는 증가하는 지역이 있을 수 있어 누적량을 사용함

| 표 1 | 인구증감(2000~2023)에 따른 지자체 유형분류 결과

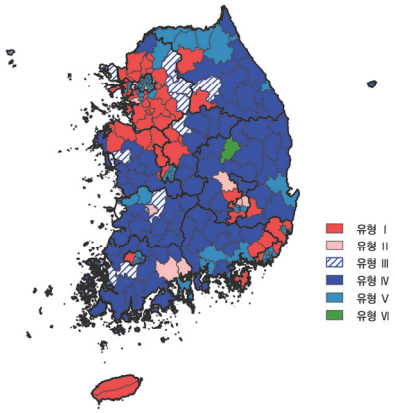
구분	자연증감	사회증감	유형	개수	비율	시	군	구
총 인구증가 지역 (+)	+	+	유형 Ⅰ	48	21.0%	34	6	8
	+	–	유형 Ⅱ	11	4.8%	7	–	4
	–	+	유형 Ⅲ	11	4.8%	2	9	–
	소계			70	30.6%	43	15	12
총 인구감소 지역 (–)	–	–	유형 Ⅳ	88	38.4%	19	62	7
	+	–	유형 Ⅴ	70	30.6%	16	4	50
	–	+	유형 Ⅵ	1	0.4%	–	1	–
	소계			159	69.4%	35	67	57
합계				229	100.0%	78	82	69

주: 226개 기초지치단체외 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 대상

| 그림 1 | 인구증감에 따른 지자체 유형 변화(2000년 대비 2016년과 2023년 비교)



〈2000~2016 기준, 박진경·김상민(2017)〉



〈2000~2023 기준〉

□ 전반적으로 인구감소 심화 및 자연감소 발생 가능성도 확대되고 있는 추세

❍ 2000년 대비 2016년에 91개(39.7%)가 총인구증가지역이었으나 2023년에는 70개(30.6%)에 불과하고, 지난 7년간 무려 21개의 지역이 감소했고, 총인구감소지역은 138개(60.3%)에서 159개(69.4%)로 증가

- 전반적으로 대도시 자치구에서부터 지방의 거점 중소도시까지 전반적으로 인구감소가 눈에 띄게 심화되는 상황 속에서 군지역들의 경우에도 기존 인구증가지역에서 인구감소지역으로의 편입이 늘어나는 경향

❍ 지방자치단체의 인구감소 원인은 국가의 인구감소 원인과 달리 저출생보다는 사회적 인구감소로 인해 발생하지만 최근으로 올수록 사망자수가 많아지면서 자연감소 발생 가능성도 점차 확대되고 있는 추세

□ 반전 가능성이 내포된 성장지역군 vs 인구감소 가속화가 우려되는 감소지역군

❍ 현재는 총인구증가지역이지만 유형 Ⅱ(++-)에 속해 있는 지역들은 향후 유형 Ⅴ(-+-)의 인구감소지역으로 편입될 가능성이 있고, 유형 Ⅴ(-+-)는 다시 유형 Ⅵ(---)로 옮겨가고 있는 상황

- 유형 Ⅱ(++-)에 포함되어 있던 자치구들, 즉 부산 북구와 해운대구, 대전

서구와 대구 달서구, 인천 부평구, 광주 서구, 울산 중구와 남구는 2023년 기준 유형 Ⅴ(-+-)로 인구감소지역에 편입

- 유형 Ⅱ(++-)에 포함되어 있던 시지역들, 즉 전북 군산, 경북 포항, 경남 진주와 통영이, 군지역인 강원 화천과 양구가 2023년 기준 유형 Ⅴ(-+-)로 인구감소지역에 편입

❍ 주로 자치구와 시지역들이 많이 포함되어 있는 유형 Ⅴ(-++)는 인구확보에 취약할 가능성 확대

- 2016년 기준 유형 Ⅴ(-+-)에 포함되어 있던 강원 강릉과 태백, 충북 충주와 제천, 경북 경주와 안동 등이 2023년 기준 유형 Ⅳ(---)로 전환
- 광역시 자치구 중에서도 2016년 기준 유형 Ⅴ(-+-)에 포함되어 있던 대구 중구와 남구, 광주 동구가 2023년 기준 유형 Ⅳ(---)로 전환

□ 쇠퇴 속 기회: 일부 군지역의 긍정적 변화 조짐

❍ 인구감소지역이지만 주로 전형적인 농어촌지역인 군지역들의 기회요인도 생겨나고 있음

- 전형적인 농어촌지역인 군지역에 해당하는 유형 Ⅳ(---)의 경우 총인구는 꾸준히 감소하고, 자연감소량이 점차 급속히 커지고 있으나, 사회 감소량은 최근으로 올수록 감소폭이 줄어들고 있음
- 유형 Ⅲ(+-+)에 자치구나 시지역은 없고, 충북 음성, 충남 홍성, 강원 횡성, 전남 무안, 전북 완주와 같은 지역들이 포함되어 인구가 증가하고 있음

2) 지방자치단체 인구감소 인식조사

□ 지방소멸대응정책의 지방 인구활력 제고 중요도와 성과 인식

❍ 인구정책 및 지방소멸대응 관련 지자체 공무원 인식조사(186부) 결과 기술변화로 산업의 지형이 대도시 중심으로 재편되고 있고, 생산·고용·기업·소득 등 모든 측면에서 수도권 일극집중이 강화되고 있는 상황에서, 현재 89개 인구감소지역과 18개 관심지역을 중심으로 추진 중인 지방소멸대응정책은 전체의 87.6%가 보통 이상이라 응답해 중요하다고 인식하고 있었음

- 광역 본청 96.5%, 군지역 91.0%가 중요도를 더 높게 평가했고, 자치구와 시지역은 87.5%와 78.6%로 상대적으로 다소 낮게 평가했음

❍ 현재 추진 중인 지방소멸대응정책 및 인구대응정책 등은 지방의 인구활력 제고에 성과를 창출하고 있다고 응답한 비율도 77.4%로 높게 나타남

- 인구감소지역 지원 및 지방소멸대응정책은 지역이 주도하는 상향식의 추진체계를 지니고 있지만 지방소멸 대응을 위한 역할분담에 대해서는 중앙정부의 역할이 중요하다는 인식이 강하게 나타났음

* 지방소멸대응정책은 중앙(49.1%)의 역할이 가장 크다고 인식되고 있었고, 기초(27.0%), 광역(23.9%) 순으로 나타남

| 표 2 | 지방소멸대응정책의 인구활력제고 성과

구분		거의 없다	없는 편이다	보통이다	다소 있다	매우 있다	합계	보통 이상
지자체 유형	광역 본청	0 (0.0)	1 (3.4)	10 (34.5)	10 (34.5)	8 (27.6)	29 (100.0)	96.6
	기초 (자치구)	0 (0.0)	6 (25.0)	11 (45.8)	6 (25.0)	1 (4.2)	24 (100.0)	75.0
	기초 (시)	8 (14.3)	12 (21.4)	13 (23.2)	16 (28.6)	7 (12.5)	56 (100.0)	64.3
	기초 (군)	4 (5.2)	11 (14.3)	23 (29.9)	26 (33.8)	13 (16.9)	77 (100.0)	80.6
권역	수도권	3 (12.0)	5 (20.0)	7 (28.0)	5 (20.0)	5 (20.0)	25 (100.0)	68.0
	강원권	0 (0.0)	3 (23.1)	5 (38.5)	5 (38.5)	0 (0.0)	13 (100.0)	77.0
	충청권	2 (6.3)	5 (15.6)	8 (25.0)	9 (28.1)	8 (25.0)	32 (100.0)	78.1
	경상권	5 (6.8)	12 (16.2)	23 (31.1)	24 (32.4)	10 (13.5)	74 (100.0)	77.0
	호남권	2 (4.8)	5 (11.9)	14 (33.3)	15 (35.7)	6 (14.3)	42 (100.0)	83.3
합계		12 (6.5)	30 (16.1)	57 (30.6)	58 (31.2)	29 (15.6)	186 (100.0)	77.4

주: 수도권은 서울 제외

□ **첫째도 일자리, 둘째도 일자리, 셋째도 일자리가 중요하다고 인식**

○ 해당지역의 인구감소 원인은 69.4%가 '산업·일자리' 때문이라고 응답했지만 지방소멸 방지를 위해서는 모든 지역이 첫째도 일자리, 둘째도 일자리, 셋째도 일자리가 중요하다고 응답함

- 그러나 지역유형별로 세부적인 인구감소의 주된 원인이나 대응전략은 다소 다르게 인식하고 있는 편

  * 광역시 자치구는 '주택' 때문에 인구가 감소한다고 인식하고 있었고, 권역별로도 다소 상이해서 수도권은 '주택', 비수도권은 '산업·일자리' 때문이라고 인식

○ 그러나 지방소멸방지정책으로는 '산업·일자리' 부문에 36.0%를 추진하고 있고, 주택(주거환경)정책으로 25.3%, 돌봄·교육·학원정책으로 16.7%, 복지 정책으로 9.7%, 문화·소비·여가정책으로 8.1% 등으로 추진하고 있다고 응답함

□ **대도시-중소도시-농어촌의 맞춤형 시급 전략은 상이하게 인식**

○ 대도시는 원도심의 민간활용 융복합 개발을 위한 인센티브 및 마중물 투자 추진을, 중소도시의 인구댐 기능 강화를 위한 일자리·교육·의료·생활서비스 기능 강화 전략이 중요하다고 응답함

- 광역시 자치구의 원도심 공동화 원인으로 '주택노후'(25.6%)와 '교육·문화·소비·여가·의료 등 생활인프라 부족'(25.6%), '외곽 아파트 개발(23.1%)', '도심 상권 침체(23.1%)' 등 다양한 응답이 고르게 나타남
- 중소도시의 인구감소 원인으로 대도시 대비 임금수준이 높은 일자리 부족(일자리), 지역대학의 경쟁력 저하(교육)의 응답이 가장 높게 나타남

○ 특히, 농어촌 지역의 인구감소 저지 전략으로는 '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 여건개선 정책도 중요함을 시사

- 일자리 자체가 부족해서 일자리 정책이 가장 중요하다고 했으나 생활인구 체류 목적과 지자체의 주된 정책은 관광(60.7%)에 치중되어 있어 정책 다변화 필요

3) 공간위계별 인구증가지역의 심층사례 분석

□ 지역간 관계성 측면에서 살펴본 대전 유성구의 인구증가와 정책적 한계

❍ 유성구의 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 형성하고 있었음

- 인구유입에 직간접적으로 연관을 맺는 개발사업 등은 구 단위 지자체가 컨트롤 할 수 없는 국가나 광역지자체의 결정에 따른 외생적 요인으로 인구증가의 제로섬 관계는 언제든 뒤바뀔 수 있음을 인지하는 것이 중요

  * 장기적(long-term)인 개인의 주거지 선택에 따른 유성구 등록인구의 인구이동은 전입, 전출이 모두 유성구를 제외한 대전의 서구 등 타 자치구의 이동이 대부분으로 시지역이나 군지역의 인구유출에 비해 수도권으로 나가는 비율이 현저히 낮고, 동일한 광역시 내부에서 주로 이동하는 경향이 강함

  * 단기적(short-term) 유동인구의 이동 경향은 대전 서구와의 연계가 가장 큰 것으로 나타나 최근 5년 간 대전 서구 순인구 1만명이 유성구로 주민등록을 옮겼지만 여전히 서구로 가장 많이 방문을 하고 있다는 의미

❍ 광역시 자치구간 인구 제로섬 관계 대응정책 부재

- 정책분석 결과 자치구 간 인구의 제로섬 관계는 사실상 정책의 사각지대로, 인구의 증가와 감소, 지역의 성장과 쇠퇴는 계획 공통의 관심이지만 저마다 각기 다른 처방만을 내어놓을 뿐 문제를 파생한 관계성 자체는 제대로 살피지 못하고 있음
- 도시기본계획은 도시성장의 청사진으로서 개발축이나 특화축을 대상으로 홀로 질주하고, 도시재생전략계획은 도시쇠퇴지역인 원도심을 대상으로 사후처방하기에 급급

❍ 광역시 자치구의 경우, 자치구 전체를 관할하는 광역자치단체를 중심으로 특정지역개발에 따른 긍정적 또는 부정적 외부효과를 사전분석하는 일종의 인구영향평가 등을 실시하고 개발 과정 전반을 컨트롤하는 접근이 필요함

□ **지역간 관계성 측면에서 살펴본 강원 원주시의 인구증가와 정책적 한계**

❍ 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

  * 원주시 유입인구는 강원도 내 타 시군으로부터 유인된 비중이 크고, 청년인구도 도내로부터의 순유입 비중이 큰 편으로 의료나 교육 등을 이유로 수도권으로 향하는 도 내 인구의 유출을 방지하고 강원도 전체의 인구 붕괴를 저지하는 역할을 담당하고 있는 것으로 판단됨

❍ 지역의 인구감소 저지 방어선 기능을 하는 중소도시 정책지원 미흡

- 「인구감소지역지원특별법」 하에서 강원도 내 12개 인구감소지역을 지원하는 제도적 지원이 가동 중이지만, 실제 강원도의 인구 유출을 방지하고 지방소멸을 저지하는 방어선으로서의 원주시에 대한 정책적 대응과 지원은 미흡
- 도종합계획 등을 통해 지역중추거점을 중심으로 집적이익을 압축하고 생활서비스, 교통 등 주변지역과의 연계방안을 통해 상생구조를 확립해야할 필요성은 강조하지만, 실질적인 정책 대응 부족
- 인구증가지역이라는 정책의 분류 속에 원주시와 같은 인구댐 지역은 정책의 사각지대에 놓여 있는 상황으로 인구경쟁력을 가진 인구댐을 전략적으로 강화 지원할 정책 대응은 부재

  * 의료, 교육 등 고차서비스를 제공하는 상위 위계 인프라가 무너질 경우, 수도권으로의 빨대효과는 더욱 극명하게 나타날 것이지만 인구댐과 인구감소지역 간 관계성을 고려한 정책대응은 사실상 부재한 상황

❍ 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 설계가 필요함

□ **지역간 관계성 측면에서 살펴본 경북 칠곡군의 인구증가와 정책적 한계**

○ 칠곡군은 대구와 구미의 배후도시로서 상대적으로 저렴한 지가와 도로, 대구광역철도 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 도시개발사업을 통해 인구증가를 기대하는 상황으로 도시 간 관계성을 여전히 중요하게 고려

○ 인근 도시와의 관계의 접점을 늘리는 차별적인 농어촌 지역 전략 요구

- 대구와 구미의 배후지역으로서 칠곡군은 지역 인구의 증가에서부터 감소에 이르기까지 인근 도시와의 관계성이 크게 작용하고 있었지만 중심도시의 지속적인 인구감소에 따른 동반 감소세 속에서 마땅한 정책 대응을 하지 못하는 상황
- 「인구감소지역지원특별법」 제정 및 시행에 따라 정책적으로 인구의 개념은 정주인구에서 유동인구를 고려한 생활인구까지 크게 확장되었지만, 여전히 지자체별 정책의 영역은 관계성을 고려하지 못한 채 행정구역 경계 속에 갇혀있다고 볼 수 있음
- 인구와 지역의 관계성 측면에서 지역은 서로 영향을 주고받는 하나의 권역 범주에서 전략적 정책 대응이 필요하고 더 나아가 인구감소에 대응하는 차원에서 다른 지역과의 관계의 접점을 넓혀 나가는 것이 중요함
- 도시와의 관계성 측면을 고려한 정책 전반의 전략적 대응이 필요하고, 유동인구 확보 차원에서 도시지역 등 타 지역과 관계의 접점을 늘리는 전략이 요구됨

○ 농어촌형의 경우, 도시와의 관계성의 측면에서 서로 영향을 주고받는 지역 간의 전략적 대응, 타지역과의 관계 접점 확대 등을 적극 고려할 필요가 있음

3. 주요 발견점 및 대안 모색

1) 주요 발견점

□ 인구감소지역 위주의 정책처방에서 벗어나 보다 큰 틀에서 지방소멸 정책처방 필요

○ 우리나라는 '22년 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정, 지방소멸대응기금을 도입하였고, 89개 인구감소지역 및 18개 관심지역을 지정하여 해당지역에 대한 처방으로 지방소멸에 적극적으로 대응해오고 있음

○ 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

- 지자체의 시계열적인 인구특성 및 변화 실태 분석 결과 인구감소지역의 인구를 흡입하는 인구증가지역을 막연한 대척점으로만 설정할 것이 아니라 보다 큰 틀에서 전략적인 접근 및 방안 도출 필요

□ 지역과 지역, 인구증가지역과 인구감소지역 간 관계성 속에서 접근 필요

○ 인구감소는 결국 개인이 선택하는 목적지로써의 '지역'을 선택하는 개인의 문제와 지역과 지역, 지역과 정책 간의 관계성을 고려한 공간유형별 전략적 정책 대응 구상이 필요함

- 전환시대, 기술과 혁신 측면에서 적합한 여건을 만들고, 거기서 살아가야 할 사람들의 선호와 트렌드를 반영할 수 있어야 인구유치가 가능해짐

  * 개인이 이동하는 지역 선택은 지역이 인구를 끌어당기는 '구심력'과 밀어내는 '원심력' 사이에서 지역이 가지는 다양한 매력도를 따져 선택

○ 인구증가지역과 인구감소지역, 관심지역과 인구감소지역 간 관계성, 지역-정책 간 다층적인 관계성 중요

- 2010년대 중반 이후 우리나라의 인구이동에 의한 지역간 비대칭성은 더 커지고 있고, 구미, 포항, 울산 등 대표적인 거점도시들의 인구유출 양상이 시작된 바 인구와 지역, 지역과 지역의 관계성 속에서 지방소멸대응전략을

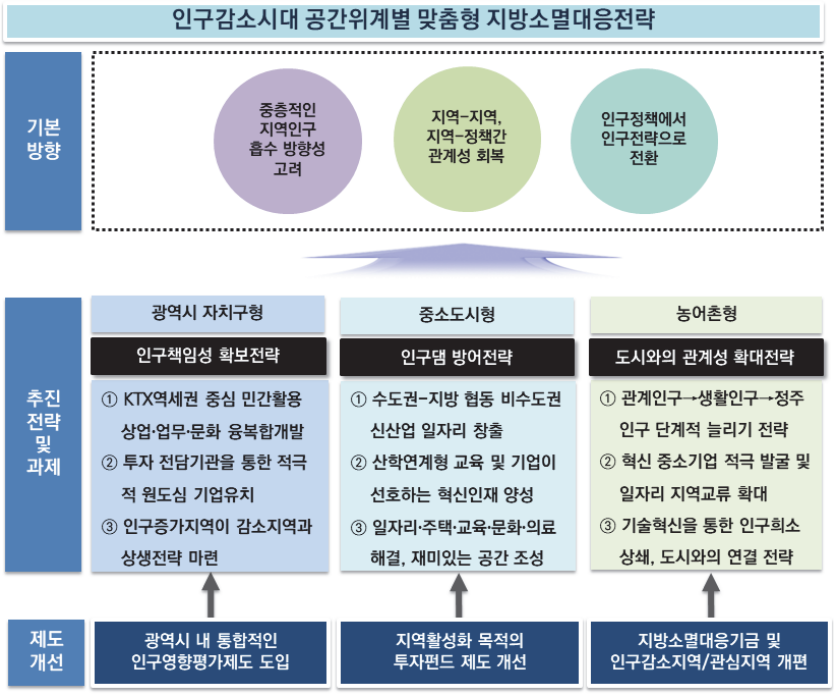
고민해야 하는 시점으로 인구감소지역 자체적인 유출 저지, 유입 확대전략으로는 지방소멸을 방지하는데 근본적인 한계 내재

□ 생활인구 중심의 인구공유정책도 중요하지만 지역의 '등록인구'는 여전히 중요

❍ 최근 '생활인구' 중심의 정책이 활발하게 추진되고 있으나 지방자치단체 입장에서는 행정직제와 사무배분, 지방의석수와 선거구, 공무원 기준인건비와 교부세 등 지방행재정이 대부분 주민등록인구를 기준으로 산정되므로 지자체 설문조사 결과 등록인구는 여전히 중요한 것으로 인식되고 있었음

- 최근 '특정지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람'으로서 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조2항과 관련 행정안전부 고시 제 2023-33호에 의거 새로운 인구개념이 도입됨

| 그림 2 | 지역간 관계성을 고려한 지방소멸대응전략 추진방향



2) 지역간 관계성에 기반한 맞춤형 추진전략 제안

□ 광역시 자치구: 인구책임성 확보전략

○ 분석결과 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

- 인구증가지역인 유성구는 서구 등 타 자치구와 인구 제로섬 관계를 형성하고 있어 타 자치구의 인구를 흡수한다는 측면에서 '인구 책임성'이 있음

  * 서구의 인구감소가 생활권에 속해 있는 유성구의 인구증가로 이어지므로 광역시 입장에서 통합적인 접근이 필요

○ 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 추진전략을 제시함

□ 중소도시: 인구댐 방어전략

○ 강원도 전체 인구감소를 저지하는 방어선으로 기능하는 원주시를 지원할 실질적인 대응책은 미흡한 가운데, 원주시와 같은 인구거점지역은 지방소멸 위기지역만을 선택적으로 집중지원하는 현행 인구감소지역지원정책의 사각지대에 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 추진전략을 제시함

□ **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 추진전략을 제시함

3) 제도개선방안

□ **광역시 인구불균형을 시정할 수 있도록 인구영향평가제도 도입**

○ 광역시 전체 차원에서 인구증가 자치구와 인구감소 자치구의 개발사업 조정을 위한 인구정책 목적에 따른 인구영향평가제도 도입 고려

- 인구영향평가제도는 인구구조 불균형이 초래되지 않도록 지역별 인구특성을 고려한 인구정책이 입안될 수 있도록 정책의 영향 정도를 분석하여 시민에게 고지할 목적으로 제도를 도입하되 사전·사후 영향평가를 동시 고려

○ 대전 유성구와 서구의 사례에서처럼 광역시의 경우 주로 주택이나 신도시 개발 등으로 지역 간 인구 불균형이 초래되므로 단기적으로는 인구정책 기본조례 등을 제정하고, 신도시 개발 등 대상정책을 선정하여 시범 실시 후 중점추진과제 성과평가를 인구영향평가로 전환

- 인구정책이 실제 인구구조 및 규모에 어떠한 영향을 끼치고 있는지 단기적으로 시범 적용하되, 장기적으로는 핵심시책에 대한 사업부서의 체크리스트 작성, 관련 전문가의 심층 평가 실시, 심층 평가 결과서 개선 및 권고사항 사업부서 송부 등의 심층평가 실시

□ **인구댐 확보를 위해 지역활성화 목적의 투자펀드 제도 개선**

❍ 2023년부터 지방소멸대응기금(1천억원)을 활용하여 비수도권의 지속가능한 지역경제 활성화를 위하여 최초의 정책펀드인 지역활성화투자펀드 제도를 도입하여 운영하기 시작했음

- 수도권을 제외하고, Negative 방식으로 추진되는 지역활성화투자펀드는 지방소멸대응기금에서 1,000억원이 출자되었지만 인구감소지역에 해당하는 지역은 충북 단양군 뿐임

  * 2025년 현재 충북 단양역 복합관광시설 개발사업(제1호), 경북 구미 국가산단 기숙사 건설사업(제2호), 전남 여수 묘도 LNG 터미널 건설사업(제3호), 경북 경주 강동 수소연료전지 발전소(제4호), 충남 서산 글로벌홀티컴플렉스 1단계 사업(제5호)의 5개 프로젝트가 선정

❍ 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 인구감소지역에 환원하는 방식 채택 가능

□ **지방소멸대응기금 및 인구감소지역과 관심지역 개편**

❍ 2021년「지방분권균형발전법」하에서 지정된 89개 '인구감소지역'은 법률상 매 5년마다 재지정하여 공표하도록 되어 있으므로재지정시기가 2026년 도래

- 지정시 지표 선정 타당성을 재검토하고, 타당한 인구감소지수에 따라서 심화된 지방의 인구감소 요소가 반영이 되어 인구감소지역이 선정이 될 것이지만 면밀한 검토 후 유형 Ⅵ(---)에 포함되어 있는 농어촌 지역을 중심으로 인구감소지역과 관심지역 지정 확대를 고려해 볼 수 있음

❍ 인구감소지역 지정을 확대한다면 정부출연금을 재원으로 조성되는 지방소멸대응기금액 자체를 15조 이상으로 확대하고, 지방의 인구흐름 전환에 사용

- 지방소멸대응기금은 단계별로 확대하고, 인구의 흐름을 바꾸는 효과적인 전략에 기금이 쓰일 수 있도록 성과 반영 확대 필요

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적 ····· 3
1. 연구배경 ····· 3
2. 연구목적 ····· 5

제2절 연구범위 및 방법 ····· 6
1. 연구범위 ····· 6
2. 연구방법 ····· 8

제 2 장 인구감소와 지방소멸 관련 논의

제1절 지방소멸의 개념과 특성 ····· 11
1. 지역의 흥망성쇠 ····· 11
2. 지방소멸의 개념 ····· 13
3. 인구감소 및 지방소멸의 특성 ····· 17

제2절 지방소멸의 다양한 쟁점 ····· 20
1. 내·외생적 성장관리전략 쟁점 ····· 20
2. 유효한 인구유입전략 쟁점 ····· 22
3. 공간위계별 발전전략 쟁점 ····· 26

제3절 인구감소 및 지방소멸의 원인과 대응 ····· 29
1. 외국의 인구감소 원인과 대응 ····· 29
2. 한국의 지방소멸 원인과 대응 ····· 37

제4절 연구 분석틀 ····· 57

목 차

제 3 장 지방자치단체 인구변화 실태분석

제1절 인구증감에 따른 지자체 유형분류 ····· 61
1. 유형분류 방법 ····· 61
2. 지자체 유형분류 결과 ····· 63
3. 유형별 세부 자치단체 ····· 69

제2절 유형별 인구변화 특성 분석 ····· 75
1. 유형별 인구규모와 증감률 ····· 75
2. 유형별·기간별 자연증감량과 사회증감량 ····· 80
3. 유형별·연령대별 인구증감량 ····· 83
4. 유형별·기간별·연령대별 인구변화 ····· 85

제3절 시사점 ····· 91
1. 전반적인 인구감소 심화 및 자연감소 발생 가능성 확대 ····· 91
2. 인구감소 반전 가능성이 내포된 성장지역군: 유형 Ⅱ(+-+)의 진단 ····· 95
3. 인구감소의 가속화가 우려되는 감소지역군: 유형 Ⅴ(-+-)의 진단 ····· 96
4. 쇠퇴 속 기회: 일부 군지역의 긍정적 변화 조짐 ····· 96

제 4 장 지방자치단체 인구감소 인식조사

제1절 인식조사 개요 ····· 101
1. 조사목적 ····· 101
2. 조사대상과 기간 ····· 102
3. 조사방법 ····· 102

제2절 인식조사 결과 ····· 104
1. 지방소멸대응정책의 성과 및 중요도 ····· 104

목 차

2. 대도시 인구감소의 주된 원인과 지방소멸 방지전략의 우선순위 ····· 119
3. 중소도시 인구감소의 주된 원인과 지방소멸 방지전략의 우선순위 ····· 125
4. 농어촌 인구감소의 주된 원인과 지방소멸 방지전략의 우선순위 ····· 134

제3절 시사점 ····· 146
1. 지방소멸대응정책의 인구활력제고 중요성과 성과 인식 ····· 146
2. 인구감소 원인과 별개로 첫째도, 둘째도, 셋째도 일자리가 중요하다고 인식 ····· 147
3. 대도시-중소도시-농어촌의 맞춤형 시급 전략은 상이하게 인식 ····· 148

제 5 장 지역별 인구증가 사례분석

제1절 심층사례 분석개요 ····· 153
1. 분석목적 ····· 153
2. 사례 선정기준 ····· 154
3. 분석내용 ····· 156

제2절 대전: 유성구 사례분석 ····· 158
1. 인구현황 및 추세변화 ····· 158
2. 등록인구와 유동인구의 이동특성 ····· 161
3. 정성적 인구증가 원인분석 및 정책분석 ····· 172

제3절 강원: 원주시 사례분석 ····· 186
1. 인구현황 및 추세변화 ····· 186
2. 등록인구와 유동인구의 이동특성 ····· 189
3. 정성적 인구증가 원인분석 및 정책분석 ····· 199

제4절 경북: 칠곡군 사례분석 ····· 209
1. 인구현황 및 추세변화 ····· 209

목 차

2. 등록인구와 유동인구의 이동특성 ····· 212
3. 정성적 인구증가 원인분석 및 정책분석 ····· 223

제5절 시사점 ····· 232
1. 광역시 자치구간 인구 제로섬 관계 대응정책 부재 ····· 232
2. 지역의 인구감소 저지 방어선 기능을 하는 중소도시 정책지원 미흡 ·· 233
3. 인근 도시와의 관계의 접점을 늘리는 차별적인 농어촌 지역 전략 요구 ····· 234
4. 소결

제 6 장 지역간 관계성을 고려한 지방소멸 대응전략

제1절 지역간 관계성을 고려한 지방소멸대응전략 추진방향 ····· 241
1. 중층적인 지역 인구 흡수 방향성 고려 ····· 241
2. 인구감소지역정책을 확장한 종합적인 정책 대응 ····· 244
3. 인구정책에서 인구전략으로 전환 ····· 245

제2절 지역맞춤형 추진전략 ····· 248
1. 광역시 자치구: 인구책임성 확보전략 ····· 248
2. 중소도시: 인구댐 방어전략 ····· 253
3. 농어촌: 도시와의 관계성 확대전략 ····· 259

제3절 제도개선방안 ····· 265
1. 광역시 인구불균형을 시정하기 위한 인구영향평가제도 도입 ····· 265
2. 인구댐 확보를 위해 지역활성화 목적의 투자펀드 제도 개선 ····· 267
3. 지방소멸대응기금 및 인구감소지역과 관심지역 개편 ····· 269

【참고문헌】 ····· 273
【부록】 공무원 인식조사 서술형 응답 ····· 281

표 목차

표 2-1 | 「인구감소지역 지원 특별법」 제정 이전 발의된 관련 특별법에서 지방소멸의 개념 ····· 14
표 2-2 | 축소도시의 개념 ····· 29
표 2-3 | 국외 축소도시 사례 ····· 30
표 2-4 | 국외 성장관리정책의 특징 비교 ····· 31
표 2-5 | 국외의 인구감소 대응전략의 장단점 ····· 34
표 2-6 | 국외의 인구감소 대응전략의 내용 및 주요 실행수단 ····· 36
표 2-7 | 인구감소의 원인과 대응방안(대도시) ····· 42
표 2-8 | 인구감소의 원인과 대응방안(중소도시) ····· 48
표 2-9 | 인구감소의 원인과 대응방안(농어촌) ····· 56

표 3-1 | 인구증감(2000~2016)에 따른 지자체 유형분류 결과 ····· 64
표 3-2 | 인구증감(2000~2023)에 따른 지자체 유형분류 결과 ····· 64
표 3-3 | 인구증감에 따른 지자체 유형분류 결과(자치구) ····· 70
표 3-4 | 인구증감에 따른 지자체 유형분류 결과(시지역) ····· 72
표 3-5 | 인구증감에 따른 지자체 유형분류 결과(군지역) ····· 74
표 3-6 | 지자체 유형별 총인구수와 총인구 평균(2023년) ····· 75
표 3-7 | 지자체 유형별 인구증감량 및 연평균 인구증감률(2000~2023년) ····· 77
표 3-8 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 연평균 인구증감률(2000~2023년) ··· 78
표 3-9 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 평균 인구증감량(2000~2023년) ····· 79
표 3-10 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 자연증감량(2000~2023년) ····· 80
표 3-11 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 사회증감량(2000~2023년) ····· 81
표 3-12 | 지자체 유형별 연령대별 총인구증감량(2000~2023년) ····· 84
표 3-13 | 지자체 유형별 연령대별 평균 인구증감량(2000~2023년) ····· 85
표 3-14 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 연령대별 인구비율 변화 (2000~2023년) ····· 86
표 3-15 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 20~30대 비율변화(2000~2023년) ·· 90

표 목차

표 4-1 | 설문조사 참여자 현황 ····· 103
표 4-2 | 해당 지역 인구감소 또는 증가의 원인(1순위) ····· 104
표 4-3 | 해당 지역 인구감소 또는 증가의 원인(1+2순위) ····· 106
표 4-4 | 해당 지역의 강점과 매력(1순위) ····· 108
표 4-5 | 해당 지역의 강점과 매력(1+2순위) ····· 109
표 4-6 | 비수도권에서 지방소멸 방지를 위해 가장 중요한 부문(1순위) ····· 110
표 4-7 | 비수도권에서 지방소멸 방지를 위해 중요한 부문(1+2순위) ····· 111
표 4-8 | 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책 (1순위) ····· 112
표 4-9 | 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책 (1+2순위) ····· 114
표 4-10 | 현재 추진 중인 지방소멸대응정책의 인구활력 제고 중요성 ····· 115
표 4-11 | 지방소멸대응정책의 인구활력제고 성과 ····· 116
표 4-12 | 광역시 자치구 인구감소의 주된 원인 ····· 119
표 4-13 | 원도심 공동화 발생의 주된 원인 ····· 120
표 4-14 | 원도심 공동화 방지를 위해 가장 시급한 전략 ····· 121
표 4-15 | 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성으로 인한 인구감소의 주된 원인 ····· 122
표 4-16 | 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성 개선을 위한 가장 시급한 전략 ····· 123
표 4-17 | 시지역 인구감소의 주된 원인 ····· 125
표 4-18 | 일자리 문제로 인한 인구감소의 주된 원인 ····· 127
표 4-19 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략 ····· 128
표 4-20 | 교육 문제로 인한 인구감소의 주된 원인 ····· 129
표 4-21 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 교육 전략 ····· 130
표 4-22 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 생활서비스 전략 ····· 132
표 4-23 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 보건·의료 전략 ····· 133
표 4-24 | 군지역 인구감소의 주된 원인 ····· 134

표 목차

표 4-25 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략 ····· 136
표 4-26 | 기초 생활서비스 중 가장 시급한 전략 ····· 137
표 4-27 | 생활거점 조성을 위해 가장 중요한 전략 ····· 139
표 4-28 | 인구감소 저지를 위해 지자체에서 더 중요하게 생각하는 전략 ····· 140
표 4-29 | 군 지역 유입 인구 유형 ····· 141
표 4-30 | 생활인구의 체류 목적 ····· 142
표 4-31 | 생활인구 활성화를 위해 추진하는 주요 정책 ····· 145

표 5-1 | 사례지역 1차 선정 기준(유형 I) ····· 155
표 5-2 | 사례지역 최종선정 ····· 156
표 5-3 | 사례 분석틀 ····· 157
표 5-4 | 대전 유성구 인구증감률(2019~2023) ····· 159
표 5-5 | 대전 유성구 연령대별 인구현황(2019~2023) ····· 160
표 5-6 | 대전 유성구와 타 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 162
표 5-7 | 대전 유성구와 자치구 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 163
표 5-8 | 대전 유성구와 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 165
표 5-9 | 대전 유성구와 전국 시·군·구 간 최근 5년간 평균 순이동률 ····· 168
표 5-10 | 인접 시·도(대전·충남)에서의 대전 유성구 유입비율 ····· 170
표 5-11 | 대전 유성구 지역개발사업 현황(2025년 4월초 기준) ····· 174
표 5-12 | 2040 대전도시기본계획 권역별 계획인구 산정 ····· 179
표 5-13 | 강원 원주시 인구증감률(2019~2023) ····· 187
표 5-14 | 강원 원주시 연령대별 인구현황(2019~2023) ····· 188
표 5-15 | 강원 원주시와 타 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 190

표 목차

표 5-16 | 강원 원주시와 강원 타 시·군 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 191
표 5-17 | 강원 원주시와 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 193
표 5-18 | 강원 원주시와 전국 시·군·구 간 최근 5년간 평균 순이동률 ····· 196
표 5-19 | 인접 시·도(강원·서울·경기) 지역별 강원 원주시 방문자 분포 ····· 197
표 5-20 | 경북 칠곡군 인구증감률(2019~2023) ····· 210
표 5-21 | 경북 칠곡군 연령대별 인구현황(2019~2023) ····· 211
표 5-22 | 경북 칠곡군과 타 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 213
표 5-23 | 경북 칠곡군과 경북 시·군 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 214
표 5-24 | 경북 칠곡군과 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량 (순이동 내림차순) ····· 217
표 5-25 | 경북 칠곡군과 전국 시·군·구 간 최근 5년간 평균 순이동률 ····· 220
표 5-26 | 인접 시·도(대구·경북)에서의 경북 칠곡군 유입 비율 ····· 222
표 5-27 | 칠곡군 읍단위 지역 아파트 입주개시 및 가구수 현황 (2000년대 이후) ····· 226

표 6-1 | 인구정책과 인구전략 개념 비교 ····· 246
표 6-2 | 지방자치단체 기금관리기본법 내 지방소멸대응기금 조항 ····· 272

그림 목차

그림 2-1 | 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역 집중도 변화와 고용, 인구(미국) ····· 12
그림 2-2 | 2021년 10월 지정된 인구감소지역과 관심지역 ····· 15
그림 2-3 | 인구감소지역 대응정책의 추진체계 ····· 16
그림 2-4 | 총인구 초과 전입률과 전입률 및 전출률과의 관계(2019) ····· 17
그림 2-5 | 인구이동에 의한 종합적 악순환 구조 ····· 18
그림 2-6 | 인구감소의 악영향 ····· 19
그림 2-7 | 20대 청년인구와 60세 이상 장·고령층의 순이동의 방향 (2000-2020) ····· 23
그림 2-8 | 인구감소 및 인구이동의 분석틀 ····· 58

그림 3-1 | 인구증가지역의 유형별 기초자치단체 개수 비율 ····· 63
그림 3-2 | 인구증감에 따른 지자체 유형 분류(2000~2016) ····· 65
그림 3-3 | 인구증감에 따른 지자체 유형 분류(2000~2023) ····· 65
그림 3-4 | 지자체별 자연증감량 분포(2000~2023) ····· 66
그림 3-5 | 지자체별 사회증감량 분포(2000~2023) ····· 66
그림 3-6 | 인구증가지역의 유형별 기초자치단체 개수 비율 ····· 67
그림 3-7 | 인구감소지역의 유형별 기초자치단체 개수 비율 ····· 68
그림 3-8 | 지자체 유형별 총인구 규모 비중(2023년) ····· 76
그림 3-9 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 연평균 인구증감률 변화 ····· 79
그림 3-10 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 자연증감과 사회증감 추이 ····· 82
그림 3-11 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 연령대별 비율 변화 ····· 88
그림 3-12 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 20~30대 비율변화 ····· 90
그림 3-13 | 기간별(5년 단위) 연령대별 순이동 추세 ····· 91
그림 3-14 | 인구증가지역의 기간별(5년 단위) 연령대별 순이동 추이 ····· 93
그림 3-15 | 인구감소지역의 기간별(5년 단위) 연령대별 순이동 추이 ····· 94

그림 목차

그림 4-1 | 권역별 해당 지역의 인구감소 또는 증가의 원인(1순위) ····· 105
그림 4-2 | 지자체 유형별 해당 지역 인구감소 또는 증가의 원인(1+2순위) ···· 107
그림 4-3 | 지자체 유형별 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책(1순위) ····· 113
그림 4-4 | 권역별 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책(1순위) ····· 113
그림 4-5 | 현재 추진 중인 지방소멸대응정책의 인구활력 제고 중요성(평점) ·· 115
그림 4-6 | 지방소멸대응정책의 인구활력제고 성과(평점) ····· 117
그림 4-7 | 지방소멸 대응을 위한 주체 간 역할분담(평균) ····· 118
그림 4-8 | 지자체 유형별 광역시 자치구 인구감소의 주된 원인 ····· 119
그림 4-9 | 지자체 유형별 원도심 공동화 방지를 위해 가장 시급한 전략 ····· 121
그림 4-10 | 지자체 유형별 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성으로 인한 인구감소의 주된 원인 ····· 122
그림 4-11 | 지자체 유형별 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성 개선을 위한 가장 시급한 전략 ····· 124
그림 4-12 | 지자체 유형별 시지역 인구감소의 주된 원인 ····· 126
그림 4-13 | 지자체 유형별 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략 ···· 128
그림 4-14 | 지자체 유형별 교육 문제로 인한 인구감소의 주된 원인 ····· 129
그림 4-15 | 지자체 유형별 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 교육 전략 ····· 131
그림 4-16 | 지자체 유형별 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 보건·의료 전략 ·· 133
그림 4-17 | 군지역 인구감소의 주된 원인 ····· 135
그림 4-18 | 권역별 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략 ····· 136
그림 4-19 | 권역별 기초 생활서비스 중 가장 시급한 전략 ····· 138
그림 4-20 | 권역별 생활거점 조성을 위해 가장 중요한 전략 ····· 139
그림 4-21 | 권역별 인구감소 저지를 위해 지자체에서 더 중요하게 생각하는 전략 ····· 140
그림 4-22 | 권역별 군 지역 유입 인구 유형 ····· 142
그림 4-23 | 권역별 생활인구의 체류 목적 ····· 143

그림 목차

그림 5-1 | 대전 유성구 주민등록인구 현황(2019~2023) ····· 158
그림 5-2 | 대전 유성구 연령대별 인구 비중(2019~2023) ····· 160
그림 5-3 | 대전 유성구와 대전 타 자치구, 타 시·도간 최근 5년간 (2019~2023) 누적 순이동 ····· 161
그림 5-4 | 대전 유성구와 자치구 간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동 ·· 163
그림 5-5 | 최근 5년간(2019~2023) 시·도에서 대전 유성구로의 연령대별 누적 순이동 ····· 164
그림 5-6 | 최근 5년간(2019~2023) 대전 유성구로의 전입사유와 전출사유 ··· 166
그림 5-7 | 대전 유성구 최근 5년간(2019~2023) 평균 순이동률 ····· 169
그림 5-8 | 인접 시·도(대전·충남) 지역별 대전 유성구 방문자 분포 ····· 171
그림 5-9 | 대전 유성구의 행정구역 ····· 172
그림 5-10 | 대전 유성구 재정자립도(2024년 기준)와 노후주택비율 (2023년 기준) ····· 173
그림 5-11 | 대전 유성구 인구 관련 정책 대응 현황 ····· 177
그림 5-12 | 2040 대전도시기본계획 도시공간구조 ····· 178
그림 5-13 | 2040 대전도시기본계획 생활권 설정 현황 ····· 179
그림 5-14 | 2040 대전도시기본계획 생활권별 발전전략 구분 ····· 180
그림 5-15 | 대전시 도시재생사업 추진현황 ····· 181
그림 5-16 | 도시재생 공간 위계 구분 및 개념 ····· 182
그림 5-17 | 대전시 행정동별 종합쇠퇴등급 분석도 ····· 183
그림 5-18 | 대전시 인구중심점 및 개발밀도, 잠재력 분석 ····· 183
그림 5-19 | 대전시 도시재생 생활권 구상도 ····· 184
그림 5-20 | 대전시 도시재생 재활성화지역 지정현황 ····· 184
그림 5-21 | 강원 원주시 주민등록인구 현황(2019~2023) ····· 186
그림 5-22 | 강원 원주시 연령대별 인구 비중(2019~2023) ····· 188
그림 5-23 | 강원 원주시와 타 시·도간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동 · 189
그림 5-24 | 강원 원주시와 강원 타 시·군 간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동 ····· 191

그림 목차

그림 5-25 | 최근 5년간(2019~2023) 시·도에서 강원 원주시로의 연령대별 누적 순이동 ····· 192
그림 5-26 | 최근 5년간(2019~2023) 강원 원주시로의 전입사유와 전출사유 ··· 194
그림 5-27 | 강원 원주시 최근 5년간(2019~2023) 평균 순이동률 ····· 195
그림 5-28 | 인접 시·도(강원·서울·경기) 지역별 강원 원주시 방문자 분포 ····· 198
그림 5-29 | 강원 원주시의 위치 및 행정구역 ····· 199
그림 5-30 | 원주 혁신도시 전경 ····· 200
그림 5-31 | 전국 상급종합병원 분포현황(제5기 2024-2026) ····· 201
그림 5-32 | 강원 원주시 인구정책 5개년 기본계획 설문결과 ····· 203
그림 5-33 | 강원 원주시 인구정책 5개년 기본계획 비전과 전략 ····· 204
그림 5-34 | 강원 원주시 인구정책 5개년 기본계획 전략별 중점사업 현황 ····· 205
그림 5-35 | 강원 상생지역권 및 강소도시권 · 특화자원지역권 ····· 206
그림 5-36 | 강원 컴팩트 네트워크 강소도시권 개념도 ····· 207
그림 5-37 | 경북 칠곡군 주민등록인구 현황(2019~2023) ····· 209
그림 5-38 | 경북 칠곡군 연령대별 인구 비중(2019~2023) ····· 211
그림 5-39 | 경북 칠곡군과 타 시·도간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동 · 212
그림 5-40 | 경북 시·군 간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동 ····· 215
그림 5-41 | 최근 5년간(2019~2023) 시·도에서 경북 칠곡군으로의 연령대별 누적 순이동 ····· 216
그림 5-42 | 최근 5년간(2019~2023) 경북 칠곡군으로의 전입사유와 전출사유 ····· 218
그림 5-43 | 경북 칠곡군 최근 5년간(2019~2023) 평균 순이동률 ····· 221
그림 5-44 | 인접 시·도(대구·경북) 지역별 경북 칠곡군 방문자 분포 ····· 222
그림 5-45 | 칠곡군 위치도 및 행정구역도 ····· 223
그림 5-46 | 경북 칠곡군 재정자립도(2024년 기준)와 노후주택비율(2023년) ··· 224
그림 5-47 | 광역철도 대경선 노선도 ····· 225
그림 5-48 | 경북 칠곡군 저출생 극복 인구정책 ····· 228
그림 5-49 | 경북 칠곡군 관광거점 ····· 229

그림 목차

그림 5-50 | 경북 칠곡군 카페 입지 현황 ····· 230
그림 5-51 | 2040칠곡군기본계획 내 철도시설 계획도 ····· 231

그림 6-1 | 지역간 관계성을 고려한 지방소멸대응전략 추진방향 ····· 247
그림 6-2 | 암묵지 전파가 쉬운 공간적 특징 ····· 258
그림 6-3 | 일본 총무성의 관계인구와 인재력 강화정책 ····· 262
그림 6-4 | 지역활성화투자펀드 세부구조 ····· 268

제 1 장

서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

Chapter 1

서 론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

□ 세계 유래 없는 저출생·고령화로 급격한 인구구조 변화와 인구절벽 위기

❍ 급격한 출산율 하락으로 총인구(주민등록인구)는 이미 2019년 51,850천명으로 정점을 찍고 2020년부터 감소 시작, 2017년부터는 생산연령인구가 감소하기 시작해 고령인구수가 유소년인구수 초월하여 인구구조 역전

- 합계출산율은 2023년 0.72명으로 1970년 4.53명 대비 3.81명이 감소했고, 세계 합계출산율 2.25명보다 1.53명이 낮은 수준(통계청, 2024.9), 서울은 0.55명으로 반토막

  * 2023년 고령인구 비율은 19.0%, 수도권 16.7%(고령사회), 비수도권 21.2%(초고령사회)

❍ 시·도별 총인구는 2022년 서울, 부산, 대구 등 11개 시·도에서 마이너스 인구성장을 하고 있으며, 2039년부터는 세종을 제외한 나머지 모든 16개 시·도에서 마이너스 인구성장을 보일 전망(통계청, 2024.5)

- 2022년 세종을 제외한 16개 시·도에서 출생아수보다 사망자수가 많은 인구자연감소, 2045년부터는 모든 시·도에서 인구 자연감소를 보일 전망(통계청, 2024.5)
- 비수도권의 인구감소는 농어촌지역과 중소도시 뿐만 아니라 대도시까지 쇠퇴가 일어나면서 인구감소가 진행되고 있음

□ 인구, 생산, 고용, 소득 수도권 일극 집중에 따른 지방소멸 우려

❍ 수도권의 인구는 2019년부터, 생산(GRDP)은 2015년부터 비수도권을 초과

하기 시작했고, 취업자의 50.7%, 대기업 본사의 74.1%, 상장기업과 상장기업의 72.1%가 수도권에 위치

- 2000년 대비 2020년에 전국 시·군·구의 66%(151개)에서 인구가 감소하고 있으며, 인구정점 대비 20% 이상 인구가 감소한 시·군·구는 전국의 27%(60개)

* 취업자수는 2023년 기준, 대기업수는 금융감독원 전자공시시스템 자료 기준 2021년 공정거래위원회가 40개 상호출자한 기업집단을 지정할 당시 소속회사(계열사)를 말하며, 상장기업수는 2020년 한국거래소 자료 기준

❍ 수도권과 비수도권 간 정주여건 및 교육여건 격차도 확대되어 수도권을 정점으로 서열화되어 있는 대학은 임금시장의 격차로 이어져 지역의 핵심인적자본인 청년들은 점차 더 수도권으로 이동, 다시 지역기업도 유출되는 지방의 악순환

- 2018년 기준 전국 340개 대학교 중 116개(34.1%), 학생수 39.5%가 수도권에 위치(통계청, KOSIS)

□ 산업과 공간의 대변혁으로 지역간 격차 확대와 지방의 상대적 박탈감 증대

❍ 2010년대 중반 이후부터는 신기술 변화, 디지털 전환이 가속화되면서 기술중심의 성장전략이 인적자본 중심의 성장전략으로 변화되어 지방의 주력 제조업의 성장동력은 급격하게 둔화되었고 산업 경쟁력은 대도시 중심으로 재편되고 있음

- 우리나라 경제는 외환위기 등을 거치면서 경제성장률은 둔화, 저성장이 고착화되면서 고성장지역과 저성장지역으로 분화되고 지역간 소득격차도 확대

❍ 더욱이 부동산 가격폭등으로 촉발된 지방의 심각한 상대적 박탈감은 기회와 정의가 부재하다는 인식으로 지방의 위기가 국가의 위기로 전이되는 양상(박진경·한표환, 2024)

- 산업 대전환시대 산업과 공간의 대변혁이 일어나고 지방의 인구감소 위기가 맞물리면서 수도권 일극집중이 심화되고 광역시까지 지방소멸 위기 봉착

□ **지방소멸대응에 대응한 지자체의 정책적 대안 마련 필요**

❍ 이에 ‘21년 6월 구 균특법을 개정하여 인구감소지역에 대한 행재정적 지원 근거를 마련하였고, ’21년 10월에는 89개 인구감소지역을 지정하고 지방소멸대응기금을 도입하여 인구감소지역 등에 재정지원을 시작하였고, 세부적인 특례 지원

- 정부 최종 통합재정지출 기준 지역투자는 2018년 239조원에서 2022년 330조원(관계부처합동, 2023.7)으로 늘었고, 2021년에는 89곳의 인구감소지역을 지정하고 지방소멸대응기금 신설, 연 1조원씩 10년간 지원

❍ 1990년대부터 수도권 집중방지와 지역간 균형발전을 위한 처방을 시작했고, 2000년대 들어서서는 본격적으로 국가균형발전정책을 추진해오고 있지만 2010년대 중반 이후 지역간 불균형은 점차 더 확대되는 추세

- 지자체의 구체적인 인구감소 및 지방소멸 변화 전망을 토대로 현실적인 정책대안 개발 필요

2. 연구목적

□ **인구감소시대 지자체의 현실적인 지방소멸 대비책 모색**

❍ 지방자치단체의 인구감소 특성 진단 및 문제점 분석, 인구가 감소하는 원인 및 인구가 증가하는 이유 상세 분석

- 출생과 사망의 자연적인 인구증감, 인구유입과 유출의 사회적 인구증감을 고려한 지자체 인구감소 특성 진단, 인구유출 및 인구감소의 상세 원인 분석 등

❍ 인구감소시대 인구감소 특성에 기반한 지방소멸 대응 전략 및 과제 도출, 지방자치단체의 현실적인 정책대안 개발

- 인구감소지역의 위기 탈출을 위한 타겟별 인구유입전략 모색
- 지방소멸에 대응한 지자체의 실효적인 정책대안 개발, 과제 도출

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

□ 공간 범위

❍ 연구의 공간적 범위는 시·군·구 단위 226개의 전국 기초지방자치단체와 제주시와 서귀포시, 그리고 세종시를 고려한 229개 지역을 대상으로 함
- 2012년 7월 출범한 세종특별자치시는 광역자치단체이지만 '시'로 구분하여 공간 범위에 포함
- 제주시와 서귀포시는 행정시로 기초자치단체가 아니지만 세종시와 마찬가지로 '시'로 구분하여 공간 범위에 포함

❍ 2000년 이후 이루어진 도농통합 등으로 바뀐 행정구역은 2024년 현재 행정구역을 기준으로 자료를 통합
- 2001년에 통합한 화성군과 화성시, 광주군과 광주시, 2003년에 통합한 양주군과 양주시, 포천군과 포천시, 2010년 통합한 창원시와, 마산시 및 진해시, 2013년에 통합한 여주군과 여주시, 2014년에 통합한 청원군과 청주시 등을 현재 행정구역으로 변환
- 2023년 7월 1일 군위군이 경상북도에서 대구광역시로 편입되어 2023년 이전 군위군 자료는 대구광역시로 구분

□ 시간 범위

❍ 지방자치단체의 인구변화 특성분석에 사용되는 자료는 최신 자료를 사용할 수 있도록 기준년도는 2024년(2023년)이며, 인구구조 변화분석을 위한 비교년도는 2000년임
- 최신자료를 활용할 수 없을 때에는 현재를 기준으로 가장 최신년도(2023년) 자료를 활용하도록 함

❍ 1995년 행정구역체계의 전면 개편으로 도농통합시가 출범하였고, 1997년

울산시의 광역시로의 승격 등으로 행정구역체계가 전면 변경되었으므로 그 이전년도를 활용하기는 현실적으로 힘들어서 2000년을 비교년도로 활용
- 통계청에서 제공하고 있는 인구동향조사 자료 등도 2000년부터 제공되고 있음

□ 내용 범위

❍ 인구감소의 지역적 편차와 실태분석 및 특성 진단
- 지역별로 편차가 발생하고 있는 인구구조 변화추세를 파악하기 위하여 지방자치단체의 지역별 인구감소 문제점과 특성 진단
- 출생과 사망의 자연적인 인구증감, 유출과 유입의 사회적인 인구증감을 고려하여 지자체 인구유형을 구분하고, 유형별 인구구조의 특성 분석
- 226개 기초자치단체와 세종시, 제주도의 2개 행정시를 포함한 229개 지역의 인구구조를 비교하여 인구증가지역과 인구감소지역의 특성 비교

❍ 지자체 인구감소 및 인구증가의 원인 분석
- 설문조사 등을 활용하여 주택, 일자리, 교육, 의료 등 통계적인 자료로 분석할 수 있는 인구감소 및 인구유출의 대분류 방식의 원인분석 외에 보다 세부적인 지역별 원인 분석
- 대전 유성구나 강원 원주시 등 신도시 개발 및 혁신도시 이전 등으로 인구가 증가하는 지역 등을 선별하여 정성적 사례분석을 실시하고 인구증가지역의 단서 발견

❍ 지방소멸에 대응한 지자체의 현실적인 정책대안 및 과제 제안
- 공무원 인식조사 및 전문가 설문조사, 심층 의견조사 등을 통한 지방소멸 대응정책의 대안 도출
- 인구감소시대 지방소멸대응정책의 새로운 구체적인 실천전략 및 추진과제 제안
- 인구구조 변화와 인구감소 특성에 기반한 인구감소지역의 정책 방안 및 전략 마련, 제도개선방안 도출

* 본 연구에서 '지방소멸'이라는 용어는「지방분권균형발전법」및「인구감소지역 지원 특별법」에 의거 지정된 89개 인구감소지역과 18개 관심지역을 지원하기

위해 마련된 「지방자치단체 기금관리 기본법」상 지방소멸대응기금 기반 지방소멸대응정책만을 의미하는 것은 아니고 보다 넓은 의미에서의 '지방소멸'을 다루도록 하고, 행정체계 개편을 정책대안의 범주로 다루지는 않음

2. 연구방법

□ 문헌검토

○ World Bank 등 국제기구, 국책연구기관과 시·도연구원 등의 균형발전정책과 지방소멸대응 관련 연구보고서, 연구논문, 정부간행물, 홈페이지 등 문헌 검토

○ 지방시대위원회, 행정안전부, 지방자치단체 등 관련 인구감소대응정책 및 지방소멸대응 현안 분석 및 정책동향 분석

□ 통계분석 등 정량분석

○ 통계청(KOSIS), 관련 통계 포털 등 활용 가능한 통계데이터 DB를 구축하고, 인구감소 및 지방소멸 현황 조사

○ 226개 기초자치단체와 세종시, 제주도의 2개 행정시를 포함한 229개 지역의 인구 격차분석, 89개 인구감소지역 등 지역인구 및 지방소멸 실태분석

□ 공무원 설문조사

○ 관계 기관 공무원 설문조사

- 지방시대위원회 및 중앙부처의 균형발전 담당 공무원, 광역 및 기초자치단체의 지방소멸대응 담당 공무원 대상 설문조사 실시

□ 전문가 인터뷰

○ 전문가 심층 인터뷰 및 자문회의, 의견조사

- 관련 전문가 및 공무원 등과 FGI 자문회의, 워크숍 등을 개최하여 이슈 도출, 대응전략 논의

제 2 장

인구감소와 지방소멸 관련 논의

제1절 지방소멸의 개념과 특성

제2절 지방소멸의 다양한 쟁점

제3절 인구감소 및 지방소멸의 원인과 대응

제4절 연구 분석틀

Chapter 2

인구감소와 지방소멸 관련 논의

제1절 지방소멸의 개념과 특성

1. 지역의 흥망성쇠

□ 인간의 경제활동이 이루어지는 장소, 지역

❍ 인간의 행위가 장소 기반으로 이루어진다고 했을 때 특정한 장소에서 인간의 경제활동이 많이 발생하게 되면 그 장소는 인간의 경제활동에 유리한 지역이 되고 이들 지역을 중심으로 사람들이 모여들게 됨

- 사람들이 모이는 장소를 중심으로 지역은 지속적으로 성장을 하게 되고 성장하는 지역이 인간의 삶의 질 관점에서도 발전하게 되면 다시 사람들이 모이게 되는 선순환 구조가 생김

  * 인구가 증가하는 지역은 일자리, 교육, 주거, 문화 등 총체적인 인간 삶의 질이 증가하여 어메니티가 우수한 장점을 지닌 지역일 가능성이 높음

□ 4차 산업혁명을 주도하는 지역을 중심으로 불균형 발전 증가 경향

❍ 최근 신기술변화, 디지털 전환 가속화 등으로 AI, 알고리즘, Data, 센서 등 4차 산업혁명 시대에 접어들면서 기술변화를 통한 거대한 전환시대를 맞아 공간과 지역의 명암은 달라지고 있는 추세

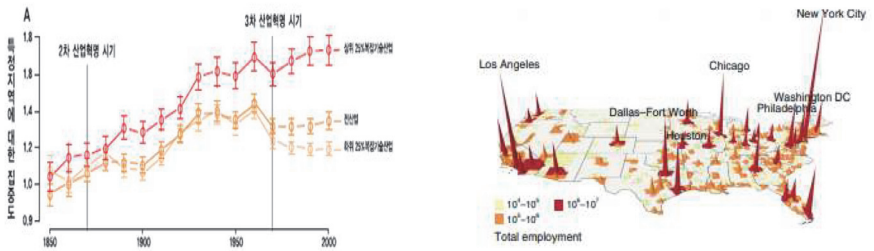
- 공간의 생산과 소비 및 인구의 증감은 문명의 변화와 밀접한 관련성이 있어 3차 산업혁명 시대에 급속하게 성장해서 사람들이 많이 모이던 지역이라고 하였더라도 4차 산업혁명 시대에는 반대로 쇠락하는 지역이 될 수도 있음
- 대표적으로 한때 자동차 산업의 중심지로 각광을 받고 성장을 해서 인구를 끌여들였던 미국의 러스트벨트 지역에 자리잡고 있는 디트로이트, 클리브랜드, 세인트루인스 등은 3차 산업혁명 시대에, 미국 서비 실리콘밸리 지역은 4차

산업혁명시대에 사람들이 많이 모이는 지역이라 할 수 있음(김현호 외, 2021: 28)

❍ Friedman(2006)은 정보기술과 인터넷의 발달로 지역들이 평평(flat) 해졌다고 했지만 Florida(2017)는 세계의 지역들이 성장과 발전, 그에 따른 인구와 고용 측면에서 평평(flat)하지 않고 이전보다 더 뾰족(spiky)해지고 있다고 하였음(김현호 외, 재인용)

- 지역마다 인구증감 차이가 더 심해지고, 이는 결국 지배적인 경제활동의 소수의 수퍼도시(super cities)가 독식할 수 있는 승자 독식 도시주의(winner-take-all-urbanism) 현상이 발생할 수 있다고 설명
- Balland(2020)의 연구에서도 1차 산업혁명 이후 2000년까지 신기술산업 및 복잡기술활동(Complex activities)의 공간적인 입지 분석결과 이들 산업의 공간적인 집중도는 점점 더 증가하고 IT 격차도 증가하고 있다고 함

| 그림 2-1 | 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역 집중도 변화와 고용, 인구(미국)



〈문명의 디지털화와 지역〉 〈spiky world〉

출처: Balland et al.(2020)을 참조한 김현호 외(2021) 재인용

❍ 현재와 같이 인구감소 및 지방소멸시대에 접어들게 되면 기술과 산업 측면에서 적합한 입지 여건을 만들 수 있는 지역을 중심으로 인구가 증가하게 되므로 그렇지 못한 지역들은 인구의 유치나 고용 창출이 어려워진다는 것을 반증함

- AI나 디지털 기술이 발전하고 있는 지금과 같은 시대에 기술이 따라가지 못하는 지역들은 지역의 인구감소나 지방소멸의 가능성이 높아지고, 지역의 불균형 격차가 심화될 소지가 큼

2. 지방소멸의 개념

□ 마스다 히로야(增田寬也)에서 유래된 '지방소멸'

❍ 지방소멸이라는 용어는 학술적인 용어는 아니고, 일본창성회의(日本創成會議)[1]의 의장이었던 마스다 히로야가 2014년, 일본창성회의 보고서와 「지방소멸(地方消滅)」 책을 출간하면서 시작된 용어임

- 도쿄 일극권으로 인구유입이 지속된다는 가정 하에서 향후 25년간 지방 인구가 급감해 약 절반의 지자체가 소멸할 수 있다고 발표함

  * 미국이나 유럽에서는 전 세계적으로 산업화 시기에 번성했던 도시들에서 인구감소가 시작되자 도시 축소(urban shrinkage) 또는 축소 도시(shrinking cities) 논의가 진행

- 인구감소로 2040년에 20~39세 젊은 여성 인구가 현재의 50% 이하가 되는 시·구·정·촌이 약 50%, 896개가 되어 소멸할 것이라고 전망

❍ '지방소멸'이라는 자극적인 용어는 그동안의 인구감소 위험에 대비해야 한다는 산발적이고 막연한 언급을 뛰어넘어 일본의 상당수 지역에게 지방소멸 지역이라는 꼬리표를 붙여 이들 지역의 생존 자체를 걱정하게 하는 위기의식을 불러일으킴(정성호, 2019; 김현호 외, 2021: 32)

- 우리나라에서도 「지방소멸(地方消滅)」 책이 번역되어 발간되고, 이상호(2014)가 "한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석"을 지역 고용동향 브리프에 전국 지방소멸지수를 발표하면서 위기감이 퍼지는 계기가 됨

❍ 일본의 국토교통성에서는 2014년 7월에 '국토의 그랜드 디자인 2050'을 공표하면서 "무거주화 지역"을 전망

- 무거주화지역을 포함하여 장래 인구가 절반 이하로 감소하는 지역은 현재 거주지역의 약 63%가 될 것이라고 예측

1) 동일본대지진 발생 이후 일본 생산성 본부가 동일본 지역의 재건과 부흥, 오후쿠 지방의 창생을 일본의 창생 계기로 삼자는 취지에서 산하에 2011월 5월에 발족한 민간회의체를 말함

□ 특별법 제정 이전 인구감소 및 지방소멸 개념

❍ 2014년 이후 우리나라에서는 2022년 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정되기 전까지 행정안전부의 인구감소와 관련된 연구들에서는 '지방소멸'이라는 용어보다는 '인구감소지역'이라는 용어를 더 많이 사용했었음(박진경 외, 2019; 김현호 외, 2019; 구 균특법 등)

- 그러나 당시 발의되었던 다수의 법률안에서는 '지방소멸', '인구소멸', '인구감소' 등 다양한 용어를 사용했었음

  * '지방소멸지역', '인구감소지역' 등의 용어가 부정적이라는 시각에서 낙후지역을 의미하는 '성장촉진지역'과 같이 보다 긍정적 용어를 사용해야 한다는 지적도 있었음

❍ 마스다 히로야와 이상호가 인구 재생산에 기반해서 지방소멸의 위험으로 개념을 설명하는 데 반해 대부분 발의된 법률에서는 국가나 지자체의 지원 등 정책적 목적으로 지역의 인구감소에 접근함

| 표 2-1 | 「인구감소지역 지원 특별법」 제정 이전 발의된 관련 특별법에서 지방소멸의 개념

구분	개념
지방소멸위기지역 지원특별법 (이만희 / 김승남 / 김형동)	자연적 및 사회적 요인으로 인한 인구의 감소로 지역의 존립 자체가 위태로울 수 있는 지역으로서 행정안전부장관이 지정한 지역
지방소멸위기지역 지원특별법 (이원택)	인구감소 수준이 다른 지역에 비하여 현저히 높고, 해당 지역의 면적 대비 인구 비율이 다른 지역보다 낮아 지역의 발전 및 낙후도가 심한 곳으로 행정안전부장관이 지정한 지역
인구소멸위기지역 지원 특별법 (서삼석)	인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 제주도 행정시)·군·구를 대상으로 행정안전부장관이 지정한 지역
인구감소지역 발전 특별법 (배준영/강석호)	인구감소 수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 높아 지역의 발전 및 낙후도가 심한 지역으로 행정안전부장관이 지정한 지역

자료: 의안정보시스템

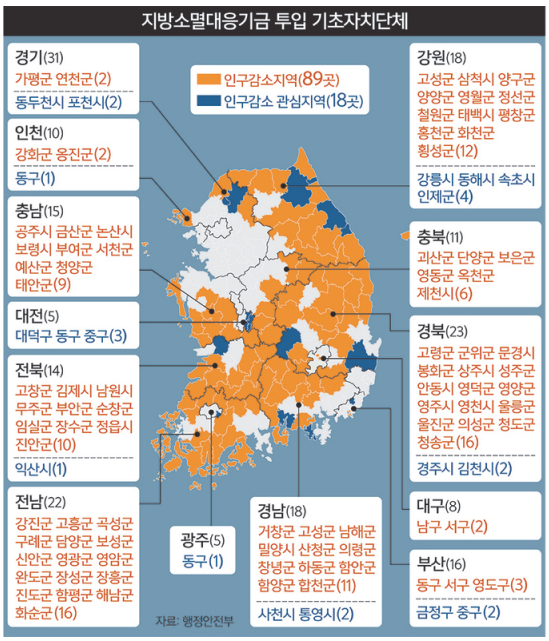
□ 특별법 제정 이후 인구감소 및 지방소멸 개념

❍ 2025년 현재 인구감소로 인해 지방소멸이 우려되는 지역은 「지방자치분권

및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)」 제2조에 근거해서 '인구감소지역'이라는 용어를 법률적으로 사용하고 있음

- 인구감소지역은 인구증감률, 65세 이상 고령인구 비율, 조출생률 등 8대 지표를 고려하여 대통령령으로 정하는 지역으로 정의되며, 2021년 10월, 89개의 인구감소지역과 18개의 관심지역이 지정되었음

| 그림 2-2 | 2021년 10월 지정된 인구감소지역과 관심지역



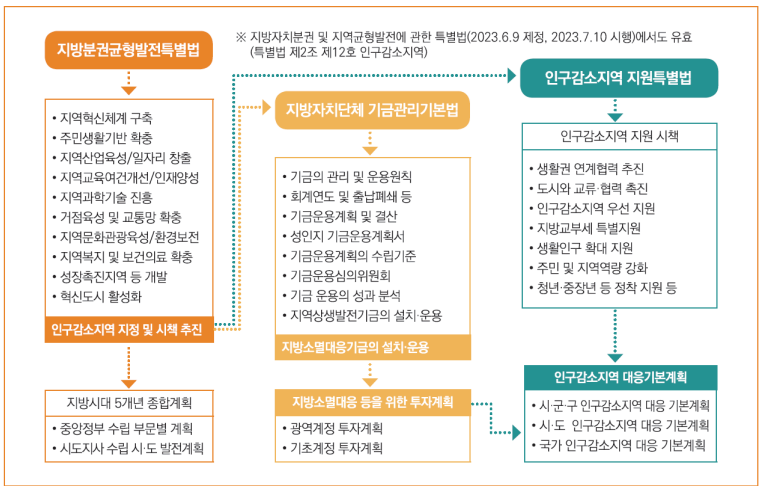
자료: 행정안전부

❍ 지방분권균형발전법과 더불어 인구감소 위기 대응을 위하여 지자체간 및 국가와 지자체 간 연계협력 활성화 방안 등을 마련하고, 지역의 활력을 도모하여 국가균형발전에 기여하는 것을 목적으로 「인구감소지역 지원 특별법」이 2022년 6월 제정되어 2023년 11월부터 시행

- 89개 인구감소지역 및 이를 관할하는 11개 시·도는 5년 단위의 인구감소지역 대응 기본계획을 상향식으로 수립하였고, 국가는 이를 지원하기 위하여

국가 기본계획 수립하였으며 이러한 기본계획은 지방소멸대응기금 투자계획과 연계

| 그림 2-3 | 인구감소지역 대응정책의 추진체계



자료: 이소영(2024), 인구감소지역 대응정책의 협력적 추진방안. 「지방자치 이슈와 포럼」 제50호. 한국지방행정연구원.

❍ 「지방자치단체 기금 관리법」에 근거를 두고 2022년부터 매년 1조원씩 10년간 지원되는 '지방소멸대응기금'이라는 용어를 함께 사용함으로써 우리나라는 '인구감소'와 '지방소멸'이라는 개념을 함께 사용하고 있음

- 지방소멸대응기금의 재원은 정부출연금을 조성되며, 지방자치단체는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제27조에 의거, 지방소멸대응기금을 활용하여 사업을 추진하기 위하여 지역 여건 분석, 전략 수립, 기금사업 설계 등을 포함한 투자계획을 수립하여 지방소멸대응기금심의위원회에 제출해야 함
- 지방소멸대응기금의 상세 배분기준은 행정안전부 고시 제2022-11호로 규정하고 있으며, 광역지원계정은 인구감소지수와 재정 및 인구여건을 고려하여, 기초지원계정은 지방소멸대응 투자계획 평가결과에 따라서 차등배분

- 지방자치단체는 지역 여건을 분석하여 기본방향 및 전략을 수립, 이를 달성하기 위한 기금사업, 타 재정·정책 연계방안, 운영 및 관리체계 등을 설계함

* 지방소멸대응기금심의위원회는 동법 제26조에 의거 기금관리조합 산하에 설치하며, 광역지원계정심의위원회와 기초지원계정심의위원회로 구분

3. 인구감소 및 지방소멸의 특성

□ 자연증감보다 인구이동(인구유출)으로 발생하는 지방의 인구감소

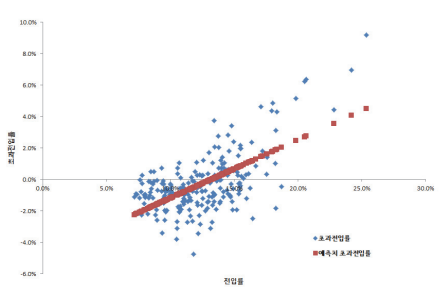
❍ 메커니즘에 의하면 지역의 인구감소는 본질적으로 인구유출에 의해 발생, 인구유출은 지방의 인구감소·지역축소를 가져오는 핵심적인 근인변수(proxy variable)가 됨(이상림 외, 2018: 25)

- 지역의 인구유출을 감소시키고, 타 지역으로부터 유입을 증가시키는 요인이 결국 해당 지역의 인구를 증대시키는 요인이 됨

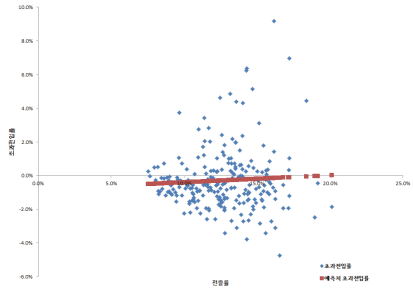
❍ 우리나라 지자체의 2000년 이후 인구감소 및 지역격차는 자연증감보다 사회증감에 따라 크게 영향을 받음(박진경·김상민, 2017)

- 총인구 초과 전입률의 경우 전출률과는 피어슨 상관계수가 0.055로 거의 상관관계가 성립하지 않고, 전입률과는 피어슨 상관계수가 99% 유의 수준에서 0.631로 양의 상관관계가 존재(박진경·김도형, 2020)

| 그림 2-4 | 총인구 초과 전입률과 전입률 및 전출률과의 관계(2019)



〈총인구 초과 전입률과 전입률과의 관계〉



〈총인구 초과 전입률과 전출률과의 관계〉

출처: 박진경·김도형(2020): 177

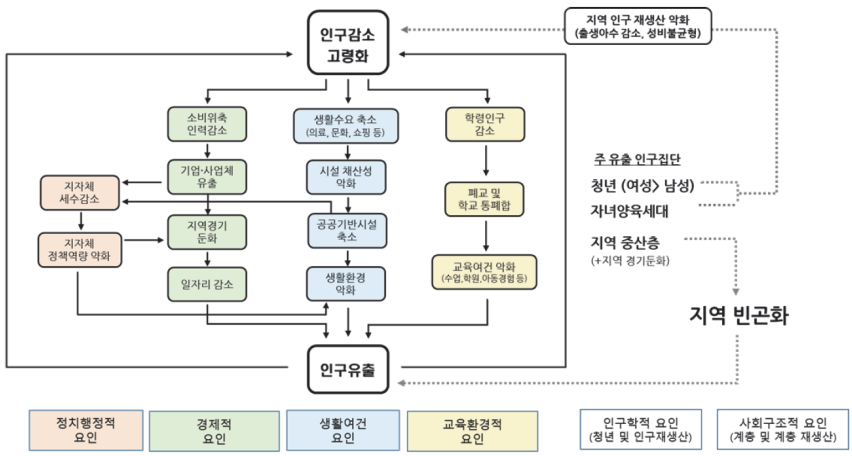
❍ 지역의 인구유출, 즉 지역간 인구이동은 국가 전체 차원에서 제로섬(Zero-sum) 게임이 아니며, 지방인구의 사회유출을 저지해야만 국가의 인구위기를 타결할 수 있다는 위기감이 「인구감소지역 지원 특별법」 제정의 배경이 되기도 함

□ 지방소멸의 악순환 구조

❍ 일본의 인구지리학자 Elis(2008)는 인구이동과 경제, 생활, 교육 등 지역의 사회경제적인 특성들과의 관계성을 설명함

- 지역에 인구가 유출되게 되면 지역의 경제와 생활, 교육환경 등이 악화되면서 다시 인구가 유출하므로 인구유출의 악순환이 발생된다는 것

| 그림 2-5 | 인구이동에 의한 종합적 악순환 구조



자료: 이상림·최인선(2023), 국내 인구이동의 변동양상과 정책적 함의, 한국보건사회연구원.

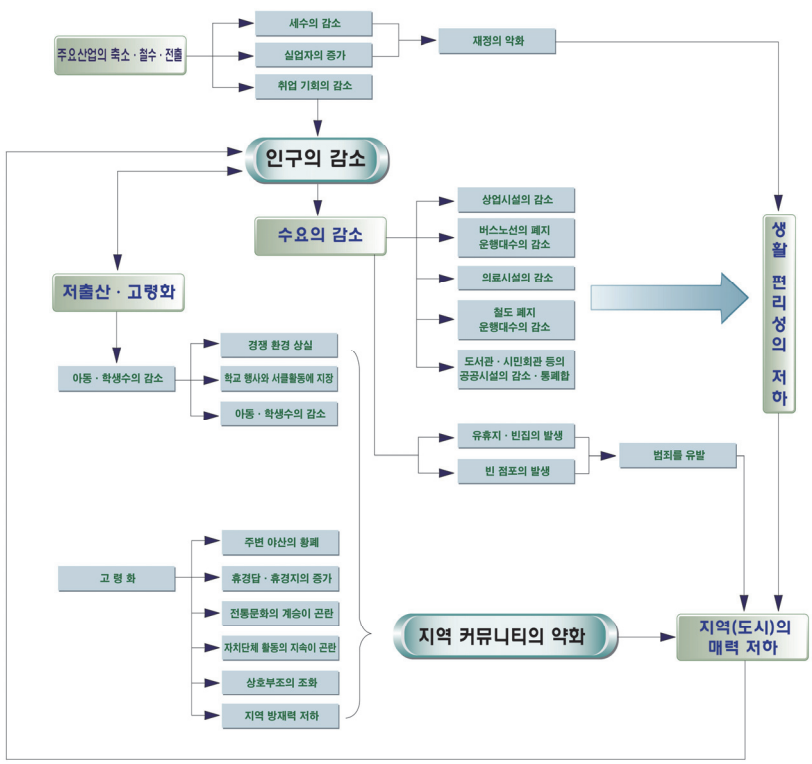
❍ 이영성(2008)은 고령인구가 1% 증가하면 노동자 1인당 생산량은 0.719% 감소한다는 연구결과를 제시하기도 함

- 65세 이상 고령인구 비율이 늘어난 지역의 경우에는 GRDP가 감소한 반면 생산연령인구가 증가한 지역의 경우에는 GRDP 증가(NABO, 2019)
- 60세 이상 인구가 10% 증가하면 1인당 GDP 성장률은 5.5%씩 감소 (Maestas, Mullen and Powell, 2016)

❍ 인구감소가 심각한 지방에서 수도권이나 대도시 지역으로 인구가 유출되게 되면 단순하게 인구감소를 넘어서서 지역의 총체적이고 구조적인 문제를 야기할 가능성이 매우 큼

- 인구유출은 청년, 여성, 고학력, 고숙련도, 중산층 중심으로 진행될 가능성이 높고, 이는 지역의 입장에서는 인재의 유출과 지역경제 침체, 지역 중산층이 붕괴되면서 빈곤화가 진행될 위험성이 커짐(이상림·최인선, 2023)
- 비수도권의 인구감소와 수도권 대도시의 인구집중은 수도권의 주거비 상승으로 출산율을 더욱 하락시켜 국가 인구감소를 가속화할 가능성이 있음(국회예산정책처, 2020)

| 그림 2-6 | 인구감소의 악영향



자료: 타히라노부히사(2005: 72); 원광희 외(2010: 19)에서 재인용

제2절 지방소멸의 다양한 쟁점

1. 내·외생적 성장관리전략 쟁점

□ 성장관리 전략 수립을 위한 접근 방식 이슈

❍ 지역의 성장관리 전략은 크게 성장거점에 대한 자원의 집중과 낙수효과를 유도하는 성장거점 전략과 지역이 지닌 고유한 자원과 역량을 바탕으로 지속가능한 발전을 도모하는 내생적 발전 전략으로 구분할 수 있음

- 성장거점 전략은 신고전적 균형모델에 기초하여 지역 간 생산요소의 자연스러운 이동을 통해 성장 격차가 완화된다는 가정으로 과거 생산요소가 부족했던 우리나라의 효율적인 경제성장 전략으로 활용되었으나, 이를 통해 발생한 지역 간의 격차가 해소되지 않는 부작용이 발생하였음
- 내생적 성장 전략은 낙수효과에 대한 비판적인 시각과 지식기반사회 도래로 인해 인적 자본과 혁신의 중요성이 강조되면서 지역의 내부 자원과 분산 투자에 기반하여 지속가능한 발전을 도모하는 전략에 해당함

❍ 성장거점 전략은 효율성에 입각하여 정부 주도로 특정 지역에 자원을 투입(외생)하여 빠른 초기 성과를 창출하는 특성을 지님

- 반면 내생적 발전전략은 지역 내부의 자원과 주체를 활용하여 고르게 분산 투자하여 지속가능한 발전을 도모하는 전략을 의미한다고 볼 수 있음

❍ 인구감소지역의 성장관리 전략으로서 성장거점 전략과 내생적 성장 전략은 효율성, 형평성, 지속가능성 측면에서 추구하는 가치나 성과의 차이가 있고, 지역이 지닌 목표와 조건의 특성이 고려되어야 할 필요

□ 지역경제 활성화 전략 수단에 관한 접근 방식 이슈

❍ 지역 차원에서 지역경제 활성화 수단은 크게 외부 기업을 유치하는 전략과 내부의 창업 및 기존 향토기업의 경쟁력 강화 전략으로 구분할 수 있음

- 기업 유치 전략은 외부 자본 유입을 통해 단기간에 산업군 형성과 고용 창출이

가능하나, 기업유치 효과의 역외 유출과 외부 의존도 증가 한계가 있음
- 반면 내부의 창업 및 기존 향토기업 육성 전략은 단기적인 경제적 효과나 혁신 창출 효과는 제한적이나, 지역 경제의 자생력 강화의 장점이 있음

❍ 지역경제 활성화 전략은 각각의 장, 단점이 차이가 있고, 전략의 선정은 지역의 산업경제 구조와 입지특성, 정책목표 등의 검토가 필요

□ 유휴시설 활용방식에 대한 쟁점

❍ 인구감소는 각종 시설에 관한 이용수요 감소를 수반하며, 이로 인해 공·폐가, 폐산업시설, 폐철도, 폐교 등 유휴시설이 증가하며, 지방자치단체에서는 유휴시설 문제에 어떻게 대응할 것인가에 대한 쟁점이 발생
- 유휴시설의 활용 방식은 크게 리모델링하여 새로운 수요에 맞게 용도를 전환하여 활용하는 방식과 철거 정비로 녹지화하는 방식으로 구분할 수 있음

❍ 유휴시설의 리모델링 방식은 새로운 지역 활력의 기회를 창출할 수 있지만 초기 투자 비용과 지속적인 유지·관리 비용이 발생하고, 철거 정비(녹지화)는 새로운 활력의 기회 창출은 제한적이나, 유지·관리 및 환경적인 이점이 있음
- 유휴시설 활용의 각 방식 역시 장, 단점이 차이가 있고, 해당 시설의 특성, 지방자치단체의 정책목표, 주민 수요 등을 고려할 필요가 있음

□ 인구감소지역에 대한 지원 및 배분방식의 선정 이슈

❍ 재원 배분 방식은 크게 기준이나 조건 없이 균등하게 지원이 이루어지는 보편적 지원 방식과 지원 대상 지역을 선정하여 선별적 지원 방식으로 구분 가능
- 이는 기본적으로 접근하는 시각이나 공간적 범위 등에 따라 해석이 달라질 수 있음

❍ 국가적인 차원에서 살펴보면 낙후지역 등에 재원을 균등하게 배분하거나 정량적 기준에 의해 단순 차등 배분하는 방식은 보편적인 지원에 가깝다고 볼 수 있음
- 투자계획 등을 평가하여 성과 창출이 가능한 지역을 중심으로 차등 배분하는 방식은 선별적 지원 방식에 가깝다고 볼 수 있음

❍ 인구감소지역의 경우 투자계획을 평가하여 지방소멸대응기금을 차등 배분하는 선별적 방식과 인구감소지역 지수를 활용하여 단순 차등 배분하는 보편적 방식에 관한 쟁점 발생(2023년 제3회 중앙지방협력회의 회의록, 2023.4.26.)

2. 유효한 인구유입전략 쟁점

□ 인구유출 방지전략과 인구유입 촉진전략(새로운 인구개념 포함)의 선택 문제

❍ 인구의 수도권 집중이 지속되면서 비수도권 지역은 인구가 유출되고, 새로운 인구가 유입되지 않아 인구가 빠르게 감소함

- 인구감소는 지역의 활력을 저하하고, 주민의 삶의 질을 낮춰 다시 주민이 떠나는 요인이 되는 악순환의 고리를 형성(염지선 외, 2024)

❍ 인구감소 추세에 맞춰 생활환경을 개선해 주민이 지역을 떠나지 않고도 높은 수준의 삶의 질을 유지하며 살아갈 수 있도록 지원해 인구유출을 최소화하는 방안과 지역의 매력도를 높여 새로운 인구를 유치하는 방안 사이의 균형과 전략적인 선택이 필요함(박진경·김도형, 2020)

- 국가 총인구가 감소하는 상황에서, 한 지역의 인구 증가는 필연적으로 다른 지역의 인구 감소를 유발하므로 모든 지역에서 인구 유입 정책이 성공적으로 이뤄질 수는 없는 상황임

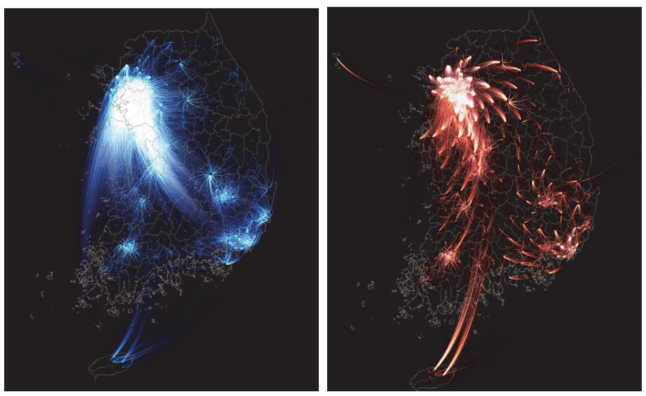
❍ 거주의사가 있음에도 일자리, 주거환경 등 더 나은 여건을 찾아 지역을 떠날 수밖에 없는 주민의 이탈을 최소화하기 위해, 지역의 생활 인프라를 재조정하고, 지역의 특성을 고려한 맞춤형 활성화 방안 마련이 필요함

- 비교적 낮은 생활비, 쾌적한 자연환경, 문화적 매력, 사회적 자본 등 타지역, 특히 수도권 주민이 매력적으로 느낄 수 있는 생활환경 및 정주여건을 마련해 인구 유입을 추진
- 또한 생활인구, 관계인구 등 대안적이고 확장된 인구개념을 활용한 지역 활성화 추진 방안을 함께 검토할 필요

□ 떠나려는 청년층 유치와 중장년층 정착에 따른 사회복지비 지원 쟁점

❍ 청년, 중장년, 여성 등 인구학적 특성에 따라 인구 이동의 원인과 양상이 서로 다르게 나타나며 방향성도 상이함

| 그림 2-7 | 20대 청년인구와 60세 이상 장·고령층의 순이동의 방향(2000-2020)



〈20대 청년인구 순이동패턴〉 〈60세 이상 순이동패턴〉

자료: https://www.vw-lab.com/

❍ 비수도권 지역 인구감소의 문제 가운데 하나로 생산성이 높은 청년층이 수도권으로 유출된다는 점이 지적되고 있음(염지선 외, 2024)

- 비수도권 청년층의 수도권 이동 사유는 주로 직업, 교육, 주거환경으로, 고등학교 졸업 후 대학에 진학하는 시점과 대학 졸업 후 취업하는 시기에 주로 발생(민보경, 2022)
- 청년 인구 유출을 최소화하기 위해 나고 자란 지역에서 교육받고, 취업해 살 수 있는 환경을 조성할 필요가 있음
- 일자리를 포함한 경제적 요인 외에 청년의 욕구를 충족하는 지역의 사회문화적, 자연환경적 특성을 활용해 출향인 등 수도권 청년의 (재)유입 전략 모색이 요구됨(박진경·김도형, 2020; 하혜영·김예성, 2021)

❍ 중·장년 인구는 서울과 지방 광역시 등 주로 대도시에서 순유출되고, 도 단위 자치단체에서 순유입되는 모습을 보임(통계청, 2024)

- 중장년층의 전문성과 경험을 활용할 수 있는 일자리 창출, 재취업 지원 등을 통한 지역 정착 유도 방안을 탐색할 필요가 있음
- 경제력을 갖춘 은퇴자의 유입을 통해 소비, 의료시설 등 관련 산업의 활성화를 꾀할 수 있으나, 빈약한 기반시설은 이들의 유입을 어렵게 만들고, 다른 한편으로 이들이 유입되는 경우 사회복지비용의 증가로 지방재정에 어려움을 가중할 수 있다는 우려가 제기되고 있음

❍ 청년 여성의 경우 직업을 이유로 수도권으로 이주하는 비중이 과거에 비해 크게 증가했으며, 이는 이들이 자신이 나고 자란 지역에서 적절한 일자리를 찾을 수 없음을 의미함(민보경, 2022)

- 청년 여성의 역량, 욕구와 지역의 제조기업이 원하는 역량이 불일치하는 노동시장의 미스매치를 극복하고, 지역 노동시장에서 여성인력을 활용할 수 있는 방안을 모색해야 함(염지선 외, 2024)

□ 외국인 노동자 유입과 외국인의 인권 및 복지 이슈

❍ 외국인 유입은 인구감소에 대응하고, 지역경제의 활력을 높이기 위한 방안으로 활발하게 논의되고 있음

❍ 외국인 유입이 정책적 효과를 보이기 위해서는 지역이 필요로 하는 성격과 규모의 이민자 유입과 더불어 유입된 이주민이 지역사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하는 것이 필요함(최선영, 2024)

- 지금까지의 외국인 정책은 저숙련, 저임금의 단기순환 인력 유입을 통한 산업인력수급 안정화에 초점이 맞춰져 있었으나, 숙련·전문인력 이민자 정주의 필요성이 부각되며 고학력 전문인력 유치, 유학생의 전문 인력화, 중숙련인력으로 성장한 기존 이민자의 국내 정주 유도에도 정책적 관심이 커지고 있음(유자영 외, 2024)
- 잠시 머물고 떠날 인력 수급 관점의 외국인 이민이 아닌, 정책의 대상이자 지역사회의 행위주체로서 외국인을 유치하고자 한다면, 이들의 안정적인 지역사회 정착을 위한 정책적 지원과 외국인 유입으로 인해 발생할 수 있는 지역사회의 갈등을 조정하는 방안을 마련해야 함(김도원 외, 2022; 한기덕, 2023)

❍ 따라서 인구 감소에 대응하고, 지역 경제를 활성화 하기 위한 목적을 달성하기 위해, 지역이 원하는 외국인의 성격을 파악하고, 이들의 유입에서 정착, 기존 지역사회와의 통합에 이르는 단계적 지원방안을 모색할 필요가 있음

□ 원격의료 등 인구감소의 한계를 극복하는 기술도입 찬반 이슈

❍ 원격의료는 대면의료와 대비되는 개념으로, 환자가 병원이나 의원을 직접 방문하지 않고 정보통신기술을 활용해 원거리에 있는 의료진으로부터 의료가 시행되는 것을 뜻함(최용전, 2015)

❍ 원격의료는 의료인프라가 부족한 지방 중소도시 및 농어촌 지역의 의료 접근성을 높여 지방소멸 문제에 효과적으로 대응할 가능성이 있지만, 이를 둘러싼 다양한 쟁점이 존재함

❍ 원격의료는 의료접근성의 시공간적 한계를 극복할 수 있으므로 거동이 불편한 노인이나 장애인, 의료 인프라가 부족한 지역에도 적절한 의료 서비스를 제공할 수 있으므로, 의료 사각지대를 해소해 주민의 삶의 질 향상을 꾀할 수 있음
  - 국토 면적이 넓은 미국과 호주는 비도시지역의 의료접근성 향상을 위해, 대도시에 기능이 집중한 프랑스와 일본은 농어촌, 중소도시 지역의 의료인력 부족 문제 해소를 위해 원격의료를 도입함(김유석 외, 2022; 정영효, 2023)

❍ 그러나 원격진료는 의학적 안전성, 임상적 유효성, 정책적 유효성 등의 문제를 해결해야 하는 과제를 가지고 있음(임지연·김진숙, 2022)
  - 비대면 진료의 오진 가능성, 의료기기 오류로 인한 사고 등의 문제 발생 시 책임 소재 및 면책 규정이 미비하고, 각종 한계로 인한 의료 서비스의 질적 저하, 의약품 구입 불편 등 의학적 안전성과 임상적 유효성 등의 문제 상존
  - 우리나라는 의료접근성이 비교적 좋은 나라로, 원격의료를 도입하면 대형병원 쏠림이 가속화하면서 기존 의료기관의 수요를 줄여 오히려 지역의 의료전달체계가 붕괴할 우려와 함께 디지털 접근성 문제로 의료접근성 개선이 필요한 저소득층이나 고령층이 소외될 우려도 제기되는 등 정책적 유효성 문제가 선결 과제로 지목됨

○ 인구감소지역은 일반적으로 의료접근성이 낮지만, 고령화 심화 등으로 의료 수요가 많다는 점에서(박지해 외, 2023), 원격의료 도입과 관련한 다양한 쟁점과 대안을 검토해 효율적인 정책적 방안을 마련할 필요가 있음

3. 공간위계별 발전전략 쟁점

□ 시·도/시·군·구/읍·면·동 적합한 공간적 위계 논란

○ 지역의 인구감소 위기 및 지방소멸 대응시 공간적 위계는 시·도, 시·군·구, 그리고 읍·면·동에 이르기까지 다양한 행정구역을 고려할 수 있음
- 행정구역 체계별로 수행할 수 있는 역할의 차이가 존재하고, 이에 따른 정책적 효과가 다르므로 어떠한 행정구역 체계를 중심으로 지방소멸 대응에 대응해야 하는지에 관한 논의가 진행 중임

○ 시·도 단위가 적정하다는 견해에선 중앙과 지방의 가교역할을 수행함으로써 시의성 높은 정책 수립 및 집행, 그리고 감독이 가능할 수 있음을 강조함
- 하지만 일각에선 시·도 단위로는 내부지역의 지방소멸 위험 격차를 확인하기 어려우며, 효과적인 대응이 어려울 수 있음을 지적하고 있음

○ 시·군·구 단위가 적정하다는 견해에선 다양한 사회경제적 특성 지표를 쉽게 확보할 수 있어서 지방소멸 위기 현황을 정확하게 진단할 수 있으며, 이를 바탕으로 수립된 맞춤형 지방소멸대응 사업계획 수립을 통해 실질적인 정책 효과를 거둘 수 있음을 강조함
- 지방소멸대응기금 투자계획 평가결과에서 인구감소지역 지자체들이 제출한 사업계획서 대부분이 유사하거나 중복되며, 차별화된 계획서를 작성하기엔 전문성이 부족하다는 지적이 있었음

○ 최근 효과적인 지방소멸 대응 정책수립을 위해선 데이터 기반의 과학적인 증거가 중요하며, 이를 위해선 시·도와 시·군·구를 넘어 읍·면·동 단위의 현황 파악과 미래 예측을 통한 적극적인 대응이 필요하다는 견해가 제시되었음
- 하지만, 읍·면·동 단위의 세밀한 분석을 위한 기초자료 수집이 어려우며, 행정경계의 잦은 변동으로 인한 현실적인 제약이 존재함

□ 인구감소지역 지정 쟁점

❍ 분석 단위를 시·군·구로 설정하는 현행 기준에 대한 재검토가 제기됨
- 일부에서는 읍·면·동 단위에서 인구감소가 뚜렷한 지역을 관할하는 시·군·구를 추가 지정해야 한다고 주장함
- '26년 재지정 시, 인구감소지수의 계산 가능성과 정책 효과성 등을 종합적으로 검토하여 어느 단위를 활용할지 논의가 필요함

❍ 인구감소지역 지정 규모의 산정 기준이 명확하지 않다는 비판이 있음
- 기존에는 인구감소지수가 급격히 하락하기 직전 지점까지를 반영해 총 89개 지역을 선정했으나, 재지정 시 이 규모를 축소·유지·확대할지에 대한 기준을 마련해야 한다는 지적이 제기됨

❍ 자치구를 인구감소지역에 포함할 것인지를 둘러싼 문제가 있음
- 부산광역시와 대구광역시 내 자치구들이 인구감소지역으로 지정된 데 대해, 자치구가 시·군과 다른 특성을 지닌다는 이유로 제외해야 한다는 의견이 나옴

❍ 장래 인구 전망치 활용 여부 역시 쟁점으로 꼽힘
- 일부에서는 미래 인구 증가 가능성이 있는 지역을 현재 기준으로 인구감소지역에 포함하는 것은 불합리하다고 주장하나, 장래 인구 전망치는 예측치에 불과하므로 한계가 있으며, '26년 재지정 시에는 현실적 자료를 우선 고려해야 한다는 견해도 공존함

❍ 재정 여건 지표에 대해서는 재정자립도가 지방자치단체의 재정적 상황을 충분히 나타내지 못한다는 비판이 있음
- 행정안전부는 다양한 지표로 지방재정을 파악하지만, 인구감소지역 지정 목적상 재정자립도는 중요한 보조지표라는 견해가 있음
- 국책연구원과 시도연구원이 합의·발표한 균형발전지표에도 인구변화율과 함께 활용되고 있어, 지역 여건을 종합평가하는 핵심 지표라는 시각이 존재

❍ 인구밀도 지표는 법적 근거와 인구감소와의 직접적 연관성이 불명확하다는 문제 제기가 있음

- 다만 인구밀도를 비롯한 인구 관련 지표는 관계 중앙행정기관, 시·도, 시·군·구 의견을 반영해 선정되었으므로, 향후 재지정 과정에서 완전히 제외할지는 추가 논의와 공론화를 거쳐 결정하는 것이 바람직하다는 의견이 제기됨

□ 단독 행정구역 단위의 전략과 연계 생활권 단위의 전략 모색 접근방식 이슈

❍ 생활권은 행정경계를 넘어 거주인구와 체류인구인 생활인구 모두가 일상생활을 영위하는 공간단위로 정의할 수 있음
- 특히 생활권은 지역특성을 반영하여 일상생활의 공간적 범위를 공유하는 지자체간 주민 생활편의 증진을 위해 설정될 수 있음
- 하지만 기존 기초생활권 계획과 지역행복생활권 등에선 행정경계를 중심으로 생활권 범위를 설정하였음

❍ 인구감소지역 생활권은 지자체 간의 칸막이를 없애고 자발적인 협약을 통해 설정하여, 추가적인 행·재정적 지원을 받을 수 있음
- 특히 인구감소시대 새로운 지역정책으로써 생활권은 지자체간 연계·협력을 활성화하여 지방소멸 위기에 공동으로 대응할 수 있고, 상호보완을 통한 시너지 효과 창출이 가능함
- 예컨대, 부산은 인구감소지역으로 지정된 서구, 동구, 영도구와 인접한 중구를 원도심 통합 생활권으로 묶어 행정경계를 허물고 단편적인 원도심 정책을 종합해 공동으로 활용하는 방안과 미래 발전 방향을 제시하고 있음

❍ 하지만 인구감소지역 생활권 조성의 움직임은 아직 뚜렷하게 나타나지 않고 있음
- 이는 지역경쟁 중심의 기존 정책방향과 지자체간 주도권 확보 등과 같은 이해관계 문제, 지원체계 부재, 그리고 실질적 효과성에 대한 충분한 검토 부족 등이 지적되고 있음

제3절 인구감소 및 지방소멸의 원인과 대응

1. 외국의 인구감소 원인과 대응

□ 축소도시(Shrinking City)의 확산

❍ 전 세계적으로 인구는 감소하고 있는 추세로 1950년 이후 전 세계적으로 350개 이상의 지역들이 심각한 인구감소를 경험하고 있음(Oswalt, 2008)

- 도시 축소(urban shrinkage)는 이미 지속적으로 발생하고 있으며, 특히, 산업화가 급속하게 진전되면서 성장했던 세계의 도시들은 인구가 감소해 미국 도시들의 약 13%, 유럽 도시들의 약 54%가 진행(Wiechmann and Pallagst, 2012)

| 표 2-2 | 축소도시의 개념

구분	개념
Pallagst(2008)	인구밀도가 높았던 도시 내에서 인구가 감소하거나 구조적 위기를 유발하는 산업부문에서의 변화가 나타나는 도시
Reckien & Martinez-Fernandez (2011)	지난 40-50년에 걸쳐 인구감소, 고용감소, 오래 지속된 경기 침체를 경험하는 도시와 지역
Martinez-Fernandez et al.(2012)	구조적 위기의 징후로서 인구감소, 경제침체, 고용감소와 함께 다양한 사회적 문제를 겪고 있는 도시
Hollstein(2014)	도시경계, 기반시설은 동일하나 인구, 경제측면에서 심각한 감소, 방치 건조환경 증가
SCiRN	최소 10만명 이상의 인구가 밀집한 도시가 지난 2년 이상 동안 인구가 감소하고 구조적 위기에 직면하면서 경제적 변화를 겪고 있는 도시
독일 축소도시 프로젝트	다양한 원인들로 인하여 인구와 경제규모가 감소하고 있는 도시로 인구학적 쇠퇴에 주목

자료: 이희연·한수경(2014)을 참조하여 수정

❍ 축소도시(shrinking city)는 여러 학술적인 정의가 내려지는데, 인구감소가 축소도시를 규정하는 주요 공통분모라고 할 수 있음(이희연·한수경, 2014)

- 축소는 쇠퇴, 낙후, 침체 등과 유사한 개념으로 표현되지만 2000년대 이후부터 축소도시는 부정적인 현상으로 받아들이기보다는 긍적적인 하나의 기회로 받아들이자는 발상의 전환을 꾀하고 있음

❍ 축소도시(shrinking city)는 스마트 축소(smart decline), 우아하게 줄여지기(shrink gracefully), 창조적 축소(creative shrinkage) 등의 개념으로 씌여지기 시작

- 인구나 건물, 토지 사용 등을 최대한 적게 하고 덜 개발하여 작은 것이 아름다움(small can be beautiful)을 강조(Popper&Popper, 2002)
- 창조적인 축소(creative shrinkage), 우아하게 줄여지기(shrink gracefully), 현명한 축소(shrinking smart) 등의 표현 사용(Lanks, 2006; Planetizen, 2009; Pallagst, 2009)
- 전통적 성장 중심의 계획에서 축소하는 지역 중심의 계획으로 변화 진행(Hollander et al, 2009)

| 표 2-3 | 국외 축소도시 사례

구분	예시
미국 오하이오주 영스타운 (Youngstown, Ohio, USA)	영스타운 2010 계획(Youngstown 2010 Plan)을 통해 성장 전략에서 전환하여, 인구 감소에 대응하고 삶의 질 향상을 중심으로 한 도시 재구조화 전략을 실행함
미국 뉴욕 버팔로 (Buffalo, New York, USA)	도시 외곽 지역의 미활용 인프라를 축소하는 동시에, 도심 지역에 대한 선택적 재투자를 통해 성장과 축소 전략을 병행하며 도시의 기능적 효율성을 향상함
미국 미시간주 디트로이트 (Detroit, Michigan, USA)	수십 년간의 쇠퇴를 겪은 이후, 도시 트리아지(urban triage) 전략을 채택하여 도심 재성장을 촉진하고 외곽 지역의 축소를 체계적으로 관리하는 이중 전략을 실행함
독일 라이프치히 (Leipzig, Germany)	독일 통일 이후 급격히 증가한 공실률 문제를 해결하기 위해 기존 성장 전략에서 스마트 축소 전략으로 전환하여 지속가능한 도시 재생을 도모함
일본 기타큐슈	컴팩트 시티 정책과 특정 지역의 타깃 성장 이니셔티브를 균형 있게 병행하여, 지역 내 성장과 축소 간의 조화를 이루는 전략을 추진함
이탈리아 타란토 (Taranto, Italy)	산업 재생 프로젝트와 도시 축소 전략을 결합하여, 지역 경제 재건과 환경적 지속 가능성을 동시에 추구하는 통합적 접근 방식을 채택함

| 표 2-4 | 국외 성장관리정책의 특징 비교

구분	특징
컴팩트시티 (Compact City)	• 에너너지 위기에 대한 반성에서 지속가능도시의 공간형태로 제기 • 특징 - 도시형태의 콤팩트 - 용도혼합과적절한 가로계획 - 체계적인 교통 네트워크 - 환경규제 및 수준 높은 도시경영
뉴어바니즘 (New Urbanism)	• 미국의 도시 스프롤 현상, 인종 및 소득계층별 분리현상에 대한 대응 • 특징(아와니 원칙) - 커뮤니티는 주택 이외에도 상점, 학교, 공원, 공공시설 등의 복합적 기능을 지닐 것 - 대부분의 시설과 활동거점은 역과 정류장에서 도보접근이 가능할 것 - 다양한 계층, 연령층의 주민들이 공존할 것 - 에너지 소비를 억제하고 환경보전에 노력할 것
어반빌리지 (Urban Village)	• 찰스황태자가 어번빌리지를 주창하였으며 어번빌리지포럼(Urban Village Forum)이라는 조직을 구성하여 도시재생사업 추진 • 뉴어버니즘(미국)과 어번빌리지(영국)의 특징은 서로 유사하나 미국의 도시계획은 대부분 민간주도로 추진되며 경제적인 측면에서 시장지향적 성격을 띄는 반면, 영국을 비롯한 유럽의 도시계획은 도시계획 및 개발을 복지정책과 연계하려는 움직임이 보인다는 점에서 차이(예컨대, 저소득층을 대상으로 한 사회주택인 파운드베리)

출처: 마쓰나가 야스미쓰(2009), 윤혜정(2002), 임양빈(2006), 서수정(2007), 세타 후미히코 외(2006)을 인용한 박진경·이소영(2016) 재인용

□ 컴팩트시티(Compact City)

❍ 컴팩트시티(Compact City)는 일본에서 2005년 「국토형성계획법」을 제정하면서 물리적인 개발 위주의 전국총합개발계획에서 질적인 개발과 사회통합적 개발을 강조하는 국토형성계획을 수립하면서 적용되는 개념임

- 국토형성계획을 수립할 때 지역과 더 나아가 국토에 대해서 물리적인 개발 위주의 계획이 아니라 이용자 중심의 계획으로 전환하는 계기
- 크라이슬러의 중심지 이론에 입각해서 보다 광역적인 차원에서 도시기능의 적정입지를 반영하여 기능을 배분하고 이에 따라서 역할을 분담할 수 있도록 설정하는 전략

❍ 일본은 도시형성계획을 수립하면서 도시정책에 컴팩트시티(Compact City) 개념을 적용해서 지역 내에서 기능을 분산하는 동시에 권역 내에서 핵심적인 기능을 집적하도록 함
- 핵심기능은 공간적으로 집중지역을 활성화시키고 집중 지역 간에 네트워크, 즉 교통 흐름을 연계하여 집적시킴
- 토지이용을 집약적으로 이용하게 하고, 환경에 가치를 두고 개발을 추진하는 전략임

❍ 카이도우(海道, 2001; 세타 후미히코 외 2006)는 일본의 컴팩트시티(Compact City)에 대한 세 가지 유형 제시(박진경·이소영, 2006 : 19 재인용)
- 첫째, 대도시 유형은 다심연계형 컴팩트시티(Compact City)로서 공공교통으로 연결하는 특색이 있는 근린지구-마을-도시-광역권 단계구성의 대도시체계를 의미
- 둘째, 중도시 유형은 다중다층형 컴팩트시티(Compact City)로, 밀도가 높은 시가지 또는 활기찬 센터가 존재하여 교류지역으로서의 위상을 갖는 권역 내 부심이 존재하고 그 주변에 잘 정돈된 근린과 재편성된 교외로 구성되는 체계를 의미
- 셋째, 소도시 유형은 환경공생형 컴팩트시티로, 자연조건을 살려 중층적 기능으로 이루어진 인구 10만 정도의 도시를 상정

□ 뉴어바니즘(New Urbanism)과 어반빌리지(Urban Village)

❍ 뉴어바니즘(New Urbanism)은 미국에서 도시의 급속한 팽창으로 교외가 스프롤되어 무분별하게 도시가 확장되는 현상에 대응하기 위한 전략이라 할 수 있음
- 예를 들어 메릴랜드주에서는 주정부가 나서서 성장관리정책을 주도하여 광역적으로는 기존 발달 지역을 중심으로 발전시키지만 그 외 지역에 대해서는 보존을 하는 등 도시의 성장을 계획적으로 관리하고자 하는 필요성에서 시작됨
- 메릴랜드주의 적합한 지역에 개발을 집중, 논란이 있거나 쉽게 파괴될 수 있는 지역은 보호, 농촌지역에서 성장은 현재 존재하는 거점지역으로

집중하고 자원을 보호, 미 동부의 가장 중요한 지역인 체사피크는 효과적으로 관리, 자원낭비 억제, 규제 메커니즘 정비, 재정확보 메커니즘 정비 등 7가지 비전을 제시하고 있음(박진경·이소영, 2006 : 20 재인용)

○ 영국의 어반빌리지(Urban Village)는 경기침체로 도시가 스프롤되어 도심에 공동화 현상이 심각해져서 도심을 활성화하기 위한 도시재생(urban regeneration) 필요성이 대두되면서 시작

- 뉴어바니즘(New Urbanism)과 어반빌리지(Urban Village)는 유사하지만 미국의 경우에는 대부분 민간주도로 추진되지만 영국의 경우에는 도시계획이 복지정책과 연계된다는 차이점이 있음

○ 뉴어바니즘(New Urbanism)과 어반빌리지(Urban Village)가 내부 집약적인 토지이용과 용도 혼합, 대중교통 및 도보의 접근성을 강조한다는 특징이 있음

- 이에 반해 컴팩트시티(Compact City)는 권역 내에서 중심부와 주변부 간의 관계성을 중시해서 중심부와 주변부 간에 교통체계 구축과 순환시스템 연결을 강조한다는 특징이 있음

□ 인구감소에 대응하는 전략

○ 외국의 경우 인구감소에 대응하는 전략은 축소도시의 관점에서 수축전략과 혼합전략으로 구분 가능

- 수축전략은 미사용 자원의 용도를 변경하여 인구 및 경제 감소를 겪고 있는 지역에 현실적이고 지속가능한 접근 방식을 제공하지만, 강력한 정치적 의지가 필요하고 사회적 불평등을 영속화할 위험이 있음
- 혼합전략은 잠재력이 높은 지역의 성장을 촉진하는 동시에 다른 지역의 쇠퇴를 관리함으로써 성장과 감소의 균형을 맞추기 위해 노력하지만, 그 복잡성으로 인해 신중한 조정이 필요하고 소외된 구역을 소홀히 할 위험이 있음

  * 성장지향 전략은 주로 경제 성장을 주도하고 투자, 기업, 주민을 유치하는 데 중점을 두는 전략이라 할 수 있음

| 표 2-5 | 국외의 인구감소 대응전략의 장단점

구분	장점	단점
성장 전략	• 경제 성장과 일자리 창출을 촉진함 (Sousa & Pinho, 2015) • 투자, 기업, 주민을 유치함 (Berglund, 2020b) • 낙관주의를 바탕으로 자금을 확보함 (Schatz, 2017)	• 장기적으로 인구가 감소하는 도시에서는 지속가능하지 않음 (Wiechmann & Pallagst, 2012)
수축 전략	• 인구 및 경제 감소에 직면한 도시에 현실적이고 지속가능한 대안임 (Wiechmann & Pallagst, 2012) • 사용하지 않는 자원의 용도를 변경하여 효율성을 개선하고 거주성을 높임 (Sousa & Pinho, 2015; Berglund, 2020a)	• 성장할 수 없는 지역을 소외시키고 인구 감소에 대한 낙인을 지속시킬 수 있음 (Hospers, 2014; Schatz, 2017) • 강력한 정치적 의지와 지역사회 참여가 필요함(Sousa & Pinho, 2015)
혼합 전략	• 성장과 쇠퇴의 균형을 맞출 수 있음 (Schatz, 2017; Hu et al., 2021) • 효율적인 자원 사용을 촉진함 (Camarda et al., 2015)	• 잠재력이 높은 분야의 성장을 촉진하는 동시에 다른 분야의 쇠퇴를 관리하는 것을 목표로 하는 만큼 신중한 조정이 필요함 (Schatz, 2017; Hu et al., 2021) • 소외된 이웃을 방치하여 불평등을 악화시킬 수 있음 (Berglund, 2020b; Hospers, 2014)

출처: 저자 작성

❍ 성장전략은 주로 주민, 기업, 투자를 유치하여 인구 및 경제 확장을 촉진하는 목표를 추구하며, 이를 실현하기 위한 수단으로 인프라 확장(Infrastructure expansion), 부동산 개발(Real estate development), 마케팅·브랜딩(Marketing/branding), 기업 유치(Business attraction) 등을 활용한다고 볼 수 있음

- 인프라 확장은 경제 성장을 지원하기 위해 새로운 도로, 교량, 교통 시스템을 구축하고 인구 증가를 수용하기 위한 공공시설을 확충을 의미함
- 부동산 개발은 주거단지, 상업지구, 산업단지 개발과 같은 대규모 프로젝트를 추진하며, 개발자가 건설에 참여할 수 있도록 보조금 또는 인센티브를 제공하는 정책을 의미함

- 마케팅·브랜딩은 관광객, 투자자, 새로운 거주자를 유치하기 위해 도시 또는 지역 이미지를 개선하는 것을 의미하며, 도시를 문화, 혁신 또는 비즈니스 기회의 허브로 홍보함
- 기업 유치는 새로운 산업을 육성하고 기업을 유치하기 위해 세제 혜택, 보조금, 규제 유연성을 제공하며, 특별한 경우 이를 지원하기 위해 특별 구역을 설정하기도 함

❍ 수축전략은 수요 감소를 반영하여 인프라, 서비스, 토지 사용을 축소함으로 구조적 쇠퇴를 인식하고 이에 적응하는 것을 목표로 하며, 이를 실현하기 위한 수단으로 인프라 축소·철거(Infrastructure retrenchment/demolition), 토지 재사용(Land reuse), 서비스 재편(Service reorganzation), 지역사회 참여(Community engagement) 등을 활용

- 인프라 축소·철거는 도로, 공공시설 등 활용도가 낮은 인프라를 통합하거나 철거하며, 빈 건물과 재고 주택을 철거하여 유지 관리 비용을 절감하는 것을 의미함
- 토지 재사용은 유휴지를 녹지, 공원, 생태 복원 지역 등으로 용도를 변경하고 도시 농장이나 레크레이션 시설과 같은 커뮤니티 공간으로 조성하는 것을 의미함
- 서비스 재편은 인구 이동에 맞춰 학교, 의료시설, 대중교통 노선을 통합하며, 더 적은 인구의 요구를 더 효율적으로 충족하기 위해 도시 서비스를 최적화하는 작업을 의미함
- 커뮤니티 참여는 계획 결정에 주민의견을 반영하여 전략이 지역사회 요구와 일치할 수 있도록 하는 과정을 의미하며, 이해관계자와 협력하여 포용적이고 지속가능한 의사결정 과정을 촉진함

❍ 혼합전략은 성장 지향 전략과 축소 수용 전략을 결합하여 지역 상황에 맞게 접근 방식을 조정하는 것을 목표로 하며, 이를 실현하기 위한 수단으로 장소 기반 정책(Place-based policies), 선택적 재개발(Selective redevelopment), 부분적 인프라 축소(Partial infrastructure retrenchment) 등을 활용함

- 장소 기반 정책은 특정 지역을 개발 구역으로 지정하여 투자를 유치하며,

특정 지역의 성장을 촉진하기 위해 보조금이나 세제 감면과 같은 인센티브를 제공함

- 선택적 재개발은 경제적, 인구학적 잠재력이 높은 지역을 선정하여 집중적인 투자와 활성화를 도모하며, 성장하는 지역의 토지이용 효율성을 극대화하기 위해 복합용도 개발을 추진함
- 부분적 인프라 축소는 불가피한 인구감소를 겪고 있는 지역의 인프라와 서비스를 축소하는 동시에 필수 서비스는 보존하며, 성장지역과 쇠퇴지역 간 투자 균형을 맞추는 것을 의미함

| 표 2-6 | 국외의 인구감소 대응전략의 내용 및 주요 실행수단

구분	주요 실행수단	단점
성장전략	• 인구·경제 확대를 주된 목표로, 주민·기업·투자를 유치하고 대규모 개발 사업이나 성장 중심 정책을 통해 성장을 추구함	• 인프라 확충 • 부동산 개발 (주택·상업용 건물 신축, 대규모 개발 프로젝트) • 마케팅·브랜딩 (지역 이미지 제고, 투자 유치 홍보) • 기업 및 산업 유치 (세제 혜택, 용도 변경 지원)
수축전략	• 구조적·장기적 인구감소나 경제적 쇠퇴를 인정하고, 이에 맞춰 인프라·서비스·토지 이용을 축소하거나 재조정하는 데 초점을 둠 • 무리한 성장 대신 효율적 자원 활용과 주민 삶의 질 개선을 강조함	• 미사용 인프라 통합·철거 • 유휴 부지 재활용 (녹지·생태 복원, 커뮤니티 공간 조성) • 서비스 재편 (학교·의료시설 통합, 버스 노선 최적화) • 주민·이해관계자 참여 (지역사회 의견 수렴, 협력적 의사결정)
혼합전략	• 지역적 상황에 따라 성장 전략과 수축 수용 전략을 결합·조정하여 부분적으로는 발전을 도모하면서도, 구조적 쇠퇴가 불가피한 지역에서는 축소를 수용·관리함 • 성장 가능성이 높은 지점에 집중 투자하며, 쇠퇴 지역은 축소에 맞춰 자원 재분배와 거주환경 개선에 힘씀	• 장소 기반 정책 (개발구역 지정, 특정 지역 인센티브 부여) • 선택적 재개발 (경제·인구 잠재력이 높은 지역에 집중 투자) • 부분적 인프라 축소 (인구 감소가 불가피한 구역에만 축소 적용)

출처: 저자 작성

2. 한국의 지방소멸 원인과 대응

1) 대도시

(1) 주요 인구감소 원인

□ 원도심의 주택 노후화로 인구 유출

❍ 원도심의 주택을 비롯한 주거환경의 물리적인 노후화는 주거환경의 질적 저하를 초래해 대도시, 즉 광역시 자치구 인구감소의 중요한 요인으로 작용
- 특히, 건축된 지 30년 이상 경과한 주택이 밀집한 지역에서는 주택 유지·보수 비용 증가, 생활 편의성 저하, 안전 문제 등이 발생하며, 거주민의 이탈이 가속화됨
- 원도심 지역의 오래된 건축물은 내진 설계 미흡, 난방·단열 성능 저하, 배관 및 전기시설 노후화 등의 문제를 안고 있어 주거 만족도가 낮아지며, 특히 젊은 세대와 신혼부부의 거주 기피 현상이 두드러짐

❍ 그럼에도 불구하고 노후 주택 지역에서는 주민 간 이해관계 충돌, 사업성 부족 등의 이유로 주택 재건축·재개발 사업이 지연되거나 추진하기 어려운 경우가 더 많음
- 주택이 노후화되면서 해당 지역이 저소득층 밀집 지역으로 변화하는 경향이 있고, 이로 인해 지역 내 상권 위축, 치안 악화 등 문제가 생겨 중산층 및 청년층 이탈이 지속됨

□ 인근 신도시 개발로 새로운 아파트를 찾아서 인구이동

❍ 원도심 외곽에 새로운 아파트 건설로 상대적으로 낙후된 원도심에서 신도시로의 이동이 활발하게 이루어짐
- 울산 지역에서는 북구로의 인구 유입이 활발하며, 중구·남구·동구 등 기존 원도심의 인구 감소가 가속화됨(이윤형 외, 2021)

❍ 신도시 신축 신규 주택공급이 증가하면서 쾌적한 주거환경이 조성되므로 기존 원도심 대비 정주 매력도가 높아짐

- 신도시 개발 과정에서 대형 쇼핑몰, 병원, 공공시설, 광역 교통망 등이 집중적으로 들어서면서, 원도심과의 격차가 심화됨
- 부산의 정관신도시, 해운대 신시가지·센텀시티 등의 개발로 인해, 인근 울산 일부 지역에서 부산으로의 인구 유출 현상도 발생(이윤형 외, 2021)

□ 오래된 도심이 많아 교육·보육·의료·문화·여가 등 생활인프라 부족

❍ 교육·보육 시설, 의료시설, 공공 편의시설 등 생활인프라 부족으로 주민의 생활 편의를 저하시켜 거주 만족도를 낮춤

- 원도심 지역의 초·중등학교는 신도시 대비 교육 환경이 열악한 경우가 많고, 신도시 지역의 신설 학교 및 학원 밀집 지역으로 학부모들이 이동하면서 원도심 학령기 인구가 급감
  * 인천 중구의 경우 0~19세 인구 비율이 신도시 지역보다 현저히 낮은데, 이는 교육·보육 인프라 부족 문제 때문일 가능성을 제기(이인재·최민아, 2021)
- 도서관, 복합문화센터, 체육시설 등 생활 SOC 부족으로 인해 문화·여가 생활이 불편하고, 의료 인프라 역시 신도시에 비해 부족하여, 대형 병원 및 전문 의료시설 이용을 위해 인근 도시로 이동하는 경우가 많음

❍ 대학이 부족한 지역에서는 청년층이 학업을 위해 외부 지역으로 이동하게 되며, 졸업 이후에도 해당 지역에 정착하지 않는 경향이 강함

- 울산의 경우, 고교 졸업자의 80%가 타 지역 대학으로 진학하며, 졸업 후에도 울산으로 돌아오는 비율이 낮아 청년층 유출이 지속됨(이윤형 외, 2021)
- 반면, 대구광역시 달서구는 계명대학교, 대구공업대학교 등 여러 대학이 위치해 있어 20~29세 청년층 비율이 상대적으로 높음(지방행정발전연구원, 2023)

□ 상업시설 낙후 및 지역상권 침체

❍ 원도심의 상업시설이 노후화되면서 소비력이 높은 계층이 유출되고, 남아 있는 상권은 저소득층 중심으로 변화하는 경향이 있어서 상권 위축 및 경제적 침체도 진행됨

- 빈 점포 증가, 대형 쇼핑몰의 신도시 집중 현상이 나타나면서 소매업·자영업 기반이 약화됨

❍ 신도시 개발과 함께 대형 쇼핑몰, 복합 상업시설 등이 신도시에 집중되면서 원도심 상권이 위축
- 지역 내 중산층 및 청년층이 감소하면서 소매업·자영업 기반이 약화되고, 상업시설이 폐업하거나 공실률이 증가하면서 지역 상권의 악순환 지속

□ 고부가가치 산업 및 서비스업 부족과 산업구조 불균형으로 우수 일자리 부족

❍ 산업 구조가 특정산업에 의존도가 높은 지역에서는 그 산업의 경기 변동이 직접적으로 지역 경제와 고용 환경에 영향을 미치기 때문에 대응력이 낮아 경제충격이 가해지면 빠르게 회복하기가 어려움
- 제조업·중공업·조선업 등에 의존도가 높은 지역에서는 해당 산업이 침체될 경우, 대규모 실업과 함께 인구 유출이 발생하는 문제가 나타남
  * 울산광역시는 조선업과 자동차 산업 중심의 경제 구조를 가지고 있었으나, 2016년 이후 조선업 불황과 자동차 산업 경쟁력 약화로 인해 대규모 실업 사태가 발생(이윤형 외, 2021)했고, 중구, 남구, 동구 등 울산 지역의 인구가 지속적으로 감소하고 있으며, 고용 기회를 찾아 타 지역으로 이동하는 현상이 심화
- 제조업·조선업이 침체된 지역에서는 새로운 일자리 창출이 어려워 청년층이 대도시나 수도권으로 이동하는 현상이 심화됨

❍ 전통적으로 제조업 위주의 경제구조를 가지고 있어 신산업과 서비스업 발전이 더디면, 청년층을 비롯한 전문 인력의 유출이 발생하게 되는데, 수도권과 달리 지방 대도시에서는 디지털·IT·바이오 등 신산업 육성이 미흡하여, 전문 인력이 수도권으로 유출되는 경향을 보임
- 수도권과 비교해 창업 기회 및 소비자 기반이 부족하여, 자영업과 상업시설이 활성화되기 어려움
- 지방 대도시에서는 서비스업 기반이 취약하여 고학력 청년층이 IT·금융·미디어 산업이 발달한 수도권으로 이동하는 현상이 두드러짐

○ 대기업은 안정적인 일자리와 높은 임금을 제공하는 핵심 경제 주체로, 대기업이 위치한 지역에서는 상대적으로 청년층과 전문 인력이 정착하는 경향이 강함
- 주요 대기업의 본사와 연구소가 서울·경기 등 수도권에 집중되어 있으며, 이에 따라 지방의 우수 인재들이 수도권으로 이동하는 현상이 심화됨

(2) 주요 인구감소 대응방안

□ 원도심 활성화

○ 재건축·재개발을 통해 노후된 건축물을 철거하고 새로운 주택과 기반시설을 조성하여 정주 여건을 개선함으로써 주택 노후화에 대응
- 도시재생사업을 통해 기존 건축물과 지역의 특성을 살리면서도 거주환경을 개선하고, 지역 경제를 활성화함
- 원도심의 역사적 가치 보존과 함께 소규모 정비사업을 추진하여 지속 가능한 도시 환경 조성
- 주거 취약계층을 대상으로는 집수리 지원을 통해 노후주택의 보수 및 개량을 지원하여 주택 거주성 및 안전성 확보

○ 신도시의 과도한 주택 공급을 방지하고, 원도심 내 재개발 및 정비사업과 균형을 맞추는 정책 추진

○ 지역의 역사·문화·산업과 연계된 특화 상권을 조성하여 차별화된 경제활동을 촉진
- 상업·업무 기능을 복합적으로 개발하여 유동인구 증가 및 상업 활성화를 유도하고, 창업기업 및 소상공인에게 세제 혜택, 임대료 지원 등의 인센티브를 제공

○ 원도심의 생활인프라를 확충하여 도서관, 문화시설, 복합문화센터, 체육시설 등 공공 편의시설을 정비하고 확충하여 지역 주민의 삶의 질 향상을 도모
- 문화·예술 시설(공연장, 전시장 등) 확대를 통해 도시의 문화적 매력을 높이고, 관광산업과 연계함
- 대중교통 개선을 통해 원도심과 신도시 간의 접근성을 높이고, 교통 혼잡을 해소함

- 공원 및 녹지 공간 확대를 통해 도시 내 녹지 비율을 높여 주거 쾌적성을 높이고 생활권 내 녹지 접근성을 높임
- 보도 정비, 보행자 우선 도로 확대 등을 통해 보행 친화적 도시 환경을 조성함

□ 산업구조 불균형 완화 및 고용환경 개선

❍ 조선·철강·자동차 등 전통 제조업을 친환경·디지털 전환 산업으로 유도하여 새로운 성장 동력을 확보함으로써 산업 경쟁력을 유지하고, 기존 산업 중심의 경제 구조에서 벗어나 미래 성장 가능성이 높은 다양한 산업을 육성함
- 국가 차원의 연구·개발(R&D) 지원을 통해 제조업의 첨단 기술 융합을 촉진함
- 친환경 에너지(수소·태양광), 스마트 모빌리티, 로봇·자동화 산업 등의 유망 분야에 대한 투자 증대

❍ 고부가가치 산업 및 서비스업 부족에 대응하기 위하여 첨단 기술 기반 산업(예: AI, 반도체, 바이오, 콘텐츠 등)의 특화 단지 조성을 통해 신산업을 유치함
- 기술 창업을 지원하는 스타트업 허브를 구축하고 창업 지원금을 확대하거나 기술 창업과 연계된 벤처 펀드를 조성하고 스타트업 육성 정책을 강화함

❍ 대기업 일자리가 부족한 한계를 보완하기 위해서 기업이 지방으로 이전할 수 있도록 세제 혜택, 입지 지원, 인프라 투자 확대를 지원함
- 해외 및 국내 대기업과 협력하여 연구개발(R&D) 센터 및 혁신 클러스터를 구축하고, 연구개발 중심의 일자리 창출로 고급 인력 유입 및 정착을 유도

| 표 2-7 | 인구감소의 원인과 대응방안(대도시)

구분	인구감소의 주요 원인	대응방안
원도심 공동화	원도심의 주거환경 노후화	• 재건축·재개발 확대 • 재생사업 추진 • 취약계층 집수리 지원 등
	인근 신도시 개발	• 신도시 주택 공급량 조절
	도심의 상권 침체	• 지역 특화 상권 육성 • 상업·업무 복합 개발 • 상권 활성화를 위한 인센티브 제공
	교육·보육·문화·여가·의료 등 생활인프라 부족	• 생활SOC 확충, 대중교통 개선, 공원 확대 등 인프라 개선 • 다양한 문화활동 전개
산업구조 불균형 및 고용 환경 취약	특정 산업(예: 제조업, 조선업, 철강업 등) 의존도가 높은 지역의 경기 침체	• 기존 산업의 고도화 및 신산업 전환 지원 • 산업 다각화 및 새로운 성장동력 확보
	고부가가치 산업(예: 첨단 산업, IT·지식기반 산업, 금융·서비스업 등) 및 서비스업 부족	• AI, 반도체, 바이오, 콘텐츠 산업 등 신산업 특화 클러스터 조성 • 기술 창업 지원
	대기업 일자리 부족	• 대기업 지역 이전 유도 • 글로벌 기업 R&D센터 조성

출처: 저자 작성

2) 중소도시

(1) 주요 인구감소 원인

□ 선호하는 양질의 일자리(decent job) 부족과 전문 인재 부족

❍ 중소도시는 대도시와 비교하여 지역에서 제공하는 일자리의 다양성은 제한적이고, 특히 양질의 일자리를 찾아 이주하는 청년 증가

- 청년의 학력수준이 높아지고, 제조업에 대한 선호가 낮아지면서 중화학공업, 기계공업, 조선업 등 중공업 중심의 산업구조를 보이는 지방도시는 청년에게 매력적인 일자리를 제공하지 못하고 있음(김유현, 2021)

❍ 청년이 선호하는 일자리는 부족하고, 임금과 근로환경의 격차, 교육·훈련 및 창업 여건 미비 등으로 청년이 유출되니 우수인재를 유치하기가 어려워져 기업 역시 전문 인재를 따라 이동하는 악순환 발생

- 중소도시는 대도시와 비교하여 청년이 선호하는 양질의 일자리가 부족하고, 임금 격차로 인해 우수인재 유치에도 한계(민보경, 2024; 문영만·장표, 2017)
- 중소도시의 열악한 근로환경, 전문 교육·훈련 부족, 열악한 창업 생태계는 대도시로의 인구 유출로 이어질 수 있음(이상호 외, 2021, 박정은 외, 2015)

□ 경쟁력이 떨어지는 지역 대학

❍ 우리나라는 1인 독립 청년들의 경우에는 대학 진학 등을 목적으로 주로 서울로 이동을 하지만 자녀의 초중등교육이 본격화되는 30대 후반 이후에는 교육여건이 더 나은 지역으로 이주하는 경향이 나타남

- 과거에는 동일 광역시·도 내 지역거점대학으로 진학하는 경우가 많아 이것이 지방 도시의 인구 버팀목 역할을 했었음(민보경, 2022)
- 그러나 최근에는 수도권 대학에 대한 선호도가 높아지며 지방 광역시와 중소도시를 거치지 않고 수도권으로 이주하는 대학 진학생이 증가하며 청년 인구 유출 문제가 심화함(이찬영·문제철, 2016)

❍ 고등교육은 지역의 청년들이 수도권으로 이주하는 결정적인 역할을 하고 있으며, 졸업 이후 취업과 연계되기 때문에 한번 지역을 떠난 청년은 다시 돌아오지 않는 경우가 대부분임

- 수도권 대학으로 진학한 비수도권 출신 학생은 수도권에서 취업하려는 경향이 강하지만, 비수도권 대학에 진학한 수도권 출신 학생은 졸업 후 회귀하려는 경향이 강하게 나타남(정충대, 2020; 민성희, 2022; 한요셉, 2022)
- 양질의 일자리와 관련, 지역 내 졸업자라 할지라도 전문대 졸업자보다 4년제 대학 졸업자의 역외 유출 가능성이 큼(정충대, 2020; 권혁범·신형진, 2022)

❍ 중소도시의 인구 유출 원인으로 지역대학의 경쟁력 약화, 산학 연계의 미흡, 공교육 경쟁력 약화, 사교육 인프라 부족 등 열악한 교육환경 문제가 제기

- 수도권 대비 열악한 중소도시 대학의 연구 및 교육환경 문제는 대학 경쟁력을 감소시켜 지역으로의 진학을 감소시키는 요인으로 작용(유한구 외, 2024)

- 지역대학-산업계, 지역-대학의 연계 부족에 따른 미스매치는 인구유출의 원인으로 지적(김동철·김정원, 2015; 서연미, 2023)
- 중소도시는 대도시와 비교하여 교사의 전문성, 교육과정 상대적으로 공교육 환경이 상대적으로 열악한 상황(윤기찬·김순양, 2015)
- 중소도시는 부족한 사교육 인프라로 인해 대도시와 비교하여 교육비 지출이 적으며, 이는 인구유출로 이어질 수 있음(유한구 외, 2024)

□ 필수 전문 의료서비스 제공의 한계

❍ 수도권과 대도시와 비교하여 중소도시의 보건/의료 서비스는 양적, 질적으로 경쟁력이 떨어지며, 전문적인 중증 의료서비스를 받기 위해서는 대도시로 이동을 해야 하는 상황이 발생

- 중소도시는 대도시 대비 대형종합병원, 필수진료, 응급·중증의료 관련 격차가 발생하며 이는 인구유출의 요인으로 작용할 수 있음(정현·전희정, 2024)
- 중소도시는 대도시와 비교하여 의료장비, 의료인력 측면 서비스의 질과 난임, 산후조리 등 출산 서비스 격차가 발생(이용재, 2005; 이재희 외, 2022)

□ 수준 높은 생활 인프라 및 재미있는 공간 부족

❍ 중소도시는 광역 단위 교통체계, 소비, 문화 인프라 부족과 양질의 주거환경 제공 등 상대적으로 열악한 생활환경 문제는 인구감소로 이어질 수 있음

- 수도권, 대도시 중심의 광역 교통체계는 중소도시의 광역 교통 접근성은 상대적으로 열악하며, 이는 인구유출 요인으로 작용할 수 있음(민성희, 2024; 민보경 외, 2024)
- 중소도시는 광역 차원의 소비, 문화기능, 양질의 주택 인프라 문제는 인구유출 문제로 이어질 수 있음(민보경, 2024; 민보경 외, 2024; 임준홍 외, 2010)

❍ 청년층은 복합문화공간에 대한 선호가 높고, 도시 어메니티의 질적인 수준을 고려하는 등 단순히 기반시설의 유무가 아닌, 시설의 질적인 차별성과 특징이 인구 이동에 중요하게 작용함(김현우·강명구, 2020)

(2) 주요 인구감소 대응방안

□ 신산업 중심의 기업유치 및 선호 일자리(decent job) 창출

❍ 중소거점도시가 지역내 인구를 흡수해 수도권으로 유출되지 않도록 원하는 일자리, 양질의 일자리 창출을 위하여 청년이 선호하는 첨단기업, 공공기관 등의 유치와 전문인력 유출 감소를 위해 임금 수준 향상

- 중소도시의 첨단기업, 기관 유치를 통해 청년이 선호하는 양질의 일자리를 창출하고, 임금 격차 해소를 위한 인센티브 제공 필요성 제기(민보경, 2024; 문형만·홍장표, 2017)
- 수도권과 지방, 대기업과 중소기업 간 임금 격차 완화를 위해 비수도권 취업자의 소득을 증대할 수 있는 보조금, 세제 혜택 등의 정책적 지원을 지자체와 지역 기업이 공동으로 노력(한요셉, 2022; 허문구 외, 2022)

❍ 근로환경은 청년 근로자의 눈높이에 맞는 생활 인프라를 함께 공급해 지방에서도 높은 수준의 삶의 질을 누릴 수 있도록 배려해야 함(김현우·강명구, 2020)

- 지역 기업 공동의 복지제도 도입 등을 통해 각종 편의시설의 지정할인제 도입, 공동 활용 등을 통해 근무환경을 개선하고 복리후생의 질을 높일 수 있음(김용현, 2012)
- 청년내일채움공제, 청년전용창업자금, 청년수당제도 등의 청년 취창업 관련 지원 정책을 지역별로 차등 적용해 인구감소지역에 더 많은 지원이 이뤄지도록 함(허문구 외, 2022)

❍ 중소도시의 근로환경 개선, 지역산업 맞춤형 인력양성 프로그램 강화, 창업생태계 강화에 관한 필요성도 제시

- 기업의 근로환경 및 문화 개선, 지역산업에 부합하는 맞춤형 교육·훈련의 확대 등 인력양성의 전문성 강화의 필요성도 제시(이상호 외, 2021)
- 중소도시의 창업 촉진과 창업기업의 성장을 위한 지원체계 강화를 통한 일자리 창출의 필요성도 제시(박정은 외, 2016)

□ 교육을 통한 지역인재 양성과 지역대학 개혁을 통한 제대로 된 경쟁력 강화

❍ 초·중등 교육여건 개선 및 공교육 서비스 수준 향상, 수도권 우수학원 유치 등 사교육 서비스 질 제고

- 지역 특성에 밀착한 교육, 방과후학교 프로그램을 확대해 맞춤형 인재를 양성하고, 온오프라인 강의 수강 지원, 교육 바우처 제공, 평생교육 시스템 운영 등을 통해 열악한 교육 여건을 개선(차미숙, 2022b)
- 지자체와 교육청 협력을 통해 인근 도시 초·중학교의 방과 후 활동, 체험활동이 농산어촌에서 이뤄질 수 있도록 지원(허문구 외, 2022)

❍ 중소도시 지역대학의 경쟁력 강화, 지역-대학 연계 강화, 지역 맞춤형 대학교육, 산업 연계를 통한 지역 인재 육성 및 정착

- 중소도시의 교육서비스 수준 향상을 위해 지역대학의 연구, 교육환경 개선과 산-학, 지역-대학 연계 강화(유한구 외, 서연미, 2023)
- 청년이 나고 자란 곳에서 대학에 진학하고, 취업으로 이어지는 여건을 만드는 것이 지방의 인구위기 극복을 위한 방안임(민보경, 2022)
- 따라서 지방대학은 지역사회와의 연계를 강화하는 방향으로 교육과 연구가 이뤄질 수 있도록 노력해야 하며, 지자체와 교육청은 고등교육 및 직업교육의 질적 개선을 위해 관심을 기울여야 함(정충대, 2020; 한요셉, 2022)
- 또한 등록금 감면, 장학금 지원 등으로 학비 부담을 낮춰 지역 학생이 지역대학에 진학하도록 유도하고, 졸업 후 지역 내에서 취업할 수 있도록 대학-산업 간 연계를 강화(주상현, 2021)

❍ 지역 거점대학에 현장 수요를 반영한 계약학과, 특화산업 관련학과 등을 확대, 개편하고, 지역 기업과의 협업체계를 구축(구형수 외, 2018; 허문구 외, 2022)

- 기업은 필요에 맞은 인적자원을 안정적으로 확보하고, 학생 취업 문제를 해소함과 동시에 졸업 후에도 지역에서 정주 가능
- 해당 학과를 졸업하고 지역 기업에 취업한 학생이 일정 기간 이상 근무하는 경우 '청년내일채움공제' 등을 통해 목돈 지원을 추가해 지역 내 장기 정주를 유도

□ 전문적인 보건·의료 거점 서비스 인프라 구축

❍ 중소도시의 보건·의료 서비스 전문성 강화를 위하여 전문의료 인프라 확충, 응급·특수 의료 확대 등의 논의가 진행

- 전문의료 인프라 확충을 위해 거점 공공병원 및 필수진료과 운영 지원을 확대하고, 응급·중증 환재 대응체계 강화 논의 진행(정현·전희정, 2024)

❍ 중소도시의 의료서비스 품질 제고와 출산 관련 인프라 확충을 통해 인구감소에 대응하기 위한 논의도 진행

- 대도시 대비 열악한 의료서비스 문제에 대응하여 의료 장비 확충, 의료 인력의 전문성 강화의 필요성도 제기(이용재, 2005)
- 중소도시에 부족한 난임, 출산, 산후조리 등 출산 관련 전문적인 의료·보건 서비스 제공을 위한 인프라 확충 필요성도 제기(이재희 외, 2022)

□ 수준 높은 생활·소비·편의시설 확대

❍ 중소도시의 교통 및 정주환경 개선을 위한 광역 교통인프라 확충, 소비, 문화 서비스 기능 확대, 양질의 주택환경 제공의 필요성도 제시

- 중소도시의 광역 교통 인프라 부족에 대응하여 대도시, 주변 지역과 연계를 위한 교통 인프라 확충 필요성 제시(민성희, 2024; 민보경 외, 2024)
- 중소도시의 광역 생활서비스 기능 확대를 위한 대형쇼핑센터, 유통시설, 문화·공연·예술 서비스 확충 논의도 진행(민보경, 2024; 민보경 외, 2024))
- 중소도시의 양질의 주거환경 제공을 위한 양질의 주택 공급과 주거환경 개선의 필요성도 제시(임준홍 외, 2010)

| 표 2-8 | 인구감소의 원인과 대응방안(중소도시)

구분	인구감소 주요 원인	대응방안
선호 일자리 부족	대도시 대비 양질의 선호 일자리 부족 (첨단/신산업/공공 등)	• 신산업 중심 첨단기업·기관 유치를 통한 양질의 선호일자리 확보
	대도시 임금격차에 따른 전문인력 유치 한계	• 임금 격차 해소를 위한 인센티브 제공
	수도권/대도시 대비 열악한 근로환경	• 기업 근로환경 개선을 위한 지원 강화
	전문인력 양성을 위한 교육·훈련 부족	• 전문·숙련인력 양성을 위한 교육·훈련 확대
	대도시 대비 열악한 창업 생태계	• 창업 촉진과 창업기업 성장 지원 강화
낮은 교육 학원 경쟁력	경쟁력이 떨어지는 지역 대학	• 대학개혁 및 지역거점대학 연구·교육환경 개선 지원 강화
	지역산업계-대학 연계 미흡과 미스매칭	• 산학연계형 인력양성 교육과정 확대
	대도시 대비 양질의 공교육 제공 한계	• 교육과정, 교원 등 공교육 질적 수준 개선
	대도시 대비 부족한 사교육 인프라	• 수도권 우수학원 유치 및 우수강사 초빙 지원
필수 전문 의료 서비스 미흡	대형종합병원 및 필수 진료과 부족에 따른 공백	• 거점 공공병원 및 필수진료과 운영 지원
	응급·중증환자 의료 인프라 부족	• 응급·중증 환자 대응 의료체계 강화
	대도시 대비 의료장비, 인력 등 서비스 품질 저하	• 의료장비 및 인력의 전문성 강화 지원
	난임·출산의료 및 산후조리 인프라 부족	• 난임·출산 의료체계 및 산후조리 인프라 확충
생활 금융 소비 여가 기능 미흡	수도권/대도시와의 광역 교통체계 미비	• 대도시 및 주변도시와의 교통인프라 확충
	고차위 소비를 위한 대형쇼핑·유통시설 부재	• 광역 단위 소비기능(대형쇼핑·유통) 공급
	고차위 문화·공연·예술·여가 기능 부재	• 광역 단위 문화·공연·예술·여가 기능 확충
	양질의 주택 인프라 부족 및 노후된 주거환경	• 양질의 주택 공급 및 주거환경 개선

자료: 저자 작성

3) 농어촌

(1) 주요 인구감소 원인

□ **산업기반이 취약하고, 일자리 부족**

❍ 우리나라의 인구이동은 주로 인접한 중소도시가 30대 연령 이상의 가족중심 청년인구들은 지역 내 또는 시·도 내에서 흡수하지만 20대 내지 30대 초반의 청년인구들은 수도권으로 이동하는 양상

- 주로 89개 인구감소지역에 포함되어 있는 농어촌 지역들의 인구감소 역시 인구유출이 인구감소의 주된 원인으로 작용하며, 청년층(20~30대)의 순이동이 사회적 증감과 가장 상관관계가 높게 나타남(박진경 외, 2019; 차미숙, 2022a)

  * 청년층의 인구이동은 전통적으로 경제적 요인이 중요하게 작용하는 것으로 알려져 있으며(Todaro, 1996), 그 외에 지역적 상황에 따라 요인을 확인할 필요가 있음

- 사회적 감소와 자연 감소가 동시에 발생하는 취약지역은 주민이 일자리 문제로 지역을 이탈하는 경향이 강하게 나타남(박진경·김상민, 2017)
- 청년층은 더 많은 일자리를 찾아다니므로, 지역의 일자리가 많아질수록 소멸위험은 낮아짐(구형수 등, 2018)

❍ 인구감소지역에서 비인구감소지역으로 이주한 인구는 대체로 고학력, 고숙련, 고임금 직종 등 이른바 선호 직종 종사자인 반면, 소멸고위험지역은 상용직, 전문직, 전문대 졸업 이상 취업자가 일할 일자리가 부족한 상황(최예술, 2021; 이상호·이나경, 2023)

- 수도권, 대도시와 지방도시 간 임금 격차 역시 인구 유출의 원인으로 지목됨

❍ 양질의 일자리를 찾아 청년이 비인구감소지역으로 떠나고, 인구감소지역에는 임금 수준이 비교적 낮은 육체노동 위주의 단순 노무직 종사자 비율이 높아지며 임금 격차가 확대됨(최예술, 2021)

- 소멸고위험지역의 취업자 평균임금은 249만 원으로 정상지역(316만 원)보다 20% 정도 낮은 수치를 보임(이상호·이나경, 2023)

❍ 양질의 일자리는 연령대와 성별에 따라 차별적으로 영향을 미침

- 20대는 양질의 일자리를 찾아 수도권으로 떠나는 인구가 많은 반면, 4~50대는 고용률의 영향이 지역에 따라 서로 다르게 나타남(이찬영· 문제철, 2016)
- 취업 시점에 이른 청년 여성(25~29세)이 직업을 이유로 수도권으로 이동하는 비중은 과거보다 크게 높아졌으며, 이는 지역의 제조기업이 요구하는 역량과 청년 여성 역량의 불일치로 인한 결과임(민보경, 2022; 염지선 외, 2024)

□ 기초적인 의료 등 생활서비스가 부족하고 기반시설 노후

❍ 연령대와 무관하게 삶의 질과 연관된 정주여건은 인구이동에 유의한 영향(이찬영·문제철, 2016)을 미치는데 농어촌 지역들은 의료, 문화 등 생활서비스가 비교적 부족하고 기반시설 노후화되는 등 정주여건이 도시와 차이가 남

- 생활 인프라 공급이 지역별로 차이를 보이면서, 쇠퇴지역은 기초적인 생활 인프라 접근성이 낮아지고, 정주의 만족도 역시 떨어짐(대한국토·도시계획학회, 2021)
- 우리나라 읍·면 지역의 약 40%에서 기본적인 의료 투약체계가 정상적으로 이뤄지지 못할 우려가 있고, 약 25%에서 의·식과 관련한 서비스의 지속적인 공급이 어려운 상황임(한이철 외, 2022)

□ 비수도권 거주에 대한 부정적 인식과 지역에 대한 정보 부족

❍ 지역 노동시장의 다수를 이루는 중소기업에 대한 사회적 인식과 낙오자, 실패자 등 지방에 거주, 정착하는 청년에 대한 부정적 인식, 그리고 미래 발전가능성에 대한 불안감은 청년층의 이탈을 부추김(구형수 외, 2016; 권혁범·신형진, 2022; 전희진 외, 2024)

- 수도권 중심의 사회적 분위기는 지방 청년이 나고 자란 곳을 떠나 기회와 자본이 집중한 수도권으로 이주해야 성공하는 것이라는 혹은 성공할 수 있다는 믿음을 주입(여수연, 2022)

❍ 점점 더 수도권이나 대도시에서 태어나는 아이들이 많아지고, 수도권에서 50% 이상의 인구가 밀집해 있다보니 지방에 대한 정보나 인식 자체가 부족

(2) 주요 인구감소 대응방안

□ 지역 고유의 특성과 자산을 활용한 특화산업 육성 및 고부가가치화

❍ 첨단산업을 모든 지역에 주력산업화 하는 것은 가능하지도 않고, 이상적이지도 않으므로 지역적 특성을 고려해 특화가 가능한 산업을 중심으로, 디지털 기술 등 신기술과 접목해 가치를 높이거나 산업구조를 고도화하는 전략 필요(허문구 외, 2022; 염지선 외, 2024)

- 지역 특화, 지역 전략 산업을 중심으로 중소, 중견기업을 지원해 지역 내에서 양질의 일자리 제공(이찬영,문제철, 2016)
  * 양질의 일자리를 찾아 지역을 떠나는 청년의 발걸음을 되돌리고, 특히 제조업 분야에서 마땅한 일자리를 찾지 못해 수도권으로 유출하는 청년 여성의 지역 내 고용 시장 유입을 유도

❍ 인구감소지역은 도시에 비해 기업이 입지할 유인이 많지 않으므로 다양한 기업지원을 통해 입지를 유도하고, 이를 통해 최소한의 혁신을 유도하기 위한 필수적인 인프라를 갖출 수 있도록 해나가야 함

- 토지 가격이 비교적 저렴하므로 기간 내 무상 임대, 임대료 감면 등을 추진하고, 상속세, 법인세 감면 등의 혜택 등을 고려(허문구 외, 2022)
- 지방 거점도시 인접 정도에 따라 혜택을 달리해 직주의 근접을 유도

❍ 지역 내 마을경제 내에서 상품화, 산업화, 고부가가치화를 통한 지역의 소득창출

- 농산어촌의 소규모 지역에서 특산품 판매 등 지역 고유의 자산을 활용한 마을기업을 활성화해 고용을 창출하고, 상품화, 산업화, 고부가가치화를 지원(구형수 외, 2018)
- 지역사회와 주민의 삶의 질 향상을 위한 마을기업은 생활서비스 공급과 지역 활성화의 대안이 될 수 있으며, 현장과 밀접한 지방정부의 지원과 관심이 필요함(이소영·김상민, 2017; 제현정, 2019)

□ 중소·중견기업 및 중숙련 인재에 대한 지원 강화

❍ 인구감소지역의 경우 중소·중견기업이 다수를 이루고 있는 만큼, 이들이 필요로 하는 보통 수준의 기술(low-mid-tech)과 중숙련 인재 양성에 대한 지원이 더 현실적임(염지선 외, 2024)

- 지역 내 중소·중견기업이 필요로 하는 상대적 저숙련자(전문대학 및 고교 졸업자)의 교육훈련 강화를 통한 생산성 제고(정충대, 2020)
- 이들은 고학력, 고숙련 인재에 비해 지역에 남을 가능성이 높으므로 보다 실질적인 투자라 할 수 있음(염지선 외, 2024)
- 이 과정에서 지역 노동시장의 대다수를 차지하는 중소·중견기업에 대한 인식과 처우 개선 활동이 동반되어야 함(권혁범 외, 2022)

❍ 지방 기업에 취업하는 지역인재에 대한 지원은 지역 정착에 효과적으로 작동(한요셉, 2022)

□ 집약형 생활거점 형성과 중소도시 간 연계 강화

❍ 최소요구치에 미달하는 과소한 인구를 보유한 도시가 모든 기능을 보유하는 것은 한계가 있으므로, 인접 지역과의 인프라 및 서비스 공동 활용, 공동거점 조성 등의 대안을 통해 인구감소에도 불구하고 기본적인 서비스를 공급할 수 있는 방안 강구(대한국토도시계획학회, 2021; 민성희 외, 2022; 염지선 외, 2024)

- 철도역, 버스터미널 등 주변 지역으로의 이동이 수월하고, 이미 일정 수준의 시설이 갖춰진 중심지에 일자리와 주거 시설, 학교와 병원, 문화 및 복지 시설 등 각종 생활 인프라를 집중 배치해 인프라의 유지, 관리 비용을 절감하고, 인구가 자연스레 모여 살 수 있도록 유도(박진경 외, 2019; 허문구 외, 2022)
- 이러한 생활거점에 필수적인 생활 서비스를 민간이 제공할 수 있도록, 임대수익이자상환비율(RTI) 규제 완화, 공공임대상가 조성 후 우선 입주권 부여 등의 혜택 제공(구형수 외, 2018)
- 인근지역 주민의 생활거점으로의 원활한 이동을 보장하는 교통 연계성을 확보하고, 접근성 개선

❍ 보육 시설의 질적 향상과 효율성 증대를 위한 거점 보육시설을 조성하되, 분만 시설이 없거나, 보육시설 설치가 어려운 지역의 주민에 대해 출산과 보육수요를 감안한 찾아가는 서비스 제공

- 주요 교통 결절을 중심으로 거점 보육시설을 설치하고, 소규모로 분산된

복수의 보육시설과 연계해 서비스를 제공하며, 사회복지법인 등에 해당 업무를 위탁하는 방식으로 운영하는 방안을 계획할 수 있음

□ 첨단기술을 활용한 혁신적인 생활서비스 제공

○ 자율주행, 공유교통, 수요응답형 버스 등 기술 중심의 대중교통 서비스 체계로 전환하고, 기술이 인구감소를 상쇄할 수 있도록 혁신적 생활서비스 제공
- 버스 중심의 기존 대중교통 체계는 인구가 과소한 지역에 적절한 방안이 되기 어려우며, 운영의 효율성을 높이고, 이용자의 만족도를 높일 수 있는 대중교통체계를 구축해야 함(구형수 외, 2018; 박진경 외, 2019; 임서현·홍성진, 2019)
- 수요응답형 대중교통서비스 확대, 마을택시 운영 등의 맞춤형 대중교통을 통해 운영의 효율을 높이고, 주민의 수요에 탄력적으로 대응
- 비효율·비수익 버스 노선을 대체해 공공형 대중교통 수단으로 전환하고, 기존 업체의 운수사업 포기가 원활하게 이뤄지도록 제도 개편

○ 스마트빌리지, 디지털 마을 전환 등을 통한 행·재정 효율화(염지선 외 2024)
- 혁신적인 생활서비스 전달체계를 구축하여 주민의 생활편의 향상 도모

○ 비대면 진료는 의료취약지역의 의료서비스 접근성을 높일 수 있는 방안으로, 주민 접근성이 좋고 보건 인력이 상주하는 보건진료소 등에 비대면 진료 시설을 조성(한이철 외, 2022)하는 등 의료접근성 향상 및 고령자의 안정적인 거주를 위한 지원
- 고령화 정도가 높은 수준인 인구감소지역은 만성질환 고령자에 대한 정기적인 관리가 중요하므로, 재진과 같은 경우는 비대면 진료만으로도 소기의 의료행위 목적을 달성할 수 있음

○ 고령자가 지속적으로 건강관리를 받으면서 살던 곳에서 살 수 있도록 하는 다양한 정책적 지원책을 마련(차미숙, 2022b) 하여 사회적 관계를 통한 지역사회 재활성화 도모
- 의료서비스 접근성을 높이기 위해 재택진료와 방문진료서비스 사업을 확대하고, 마을주치의의 제도화 추진

- 지속 돌봄 은퇴자복합단지(Continuing Care Retirement Community : 건강할 때부터 사망할 때까지 한 곳에 거주하는 '지역사회 지속거주(AIP·Aging in Place)' 개념을 바탕으로, 생활 지원 주거시설, 요양병원, 호스피스에 이르기까지 단계별 돌봄 시설이 모여있어 노년기 주거지 단절의 문제 회복에 유용

□ 유휴공간 활용 및 재구조화

❍ 쓰임을 잃고 방치된 유휴공간은 무조건적인 재개발보다는 사용 가치를 판단해 현재 필요에 맞는 일시적인 용도로 활용하거나, 철거를 통해 주변 환경 개선을 도모하는 방안을 고려(구형수 외, 2018)해 규제 완화, 개선을 통해 유휴시설을 주민 지원시설로 활용

- 민간에서 유휴시설을 활용해 주민에게 기초생활서비스를 제공하려는 경우, 사용 허가가 아닌 관리위탁 형식으로 건물을 사용할 수 있게 지원(한이철 외, 2022)
- 유휴시설을 사회서비스와 결합한 공동거주시설로 제공하기 위해 용도 변경 등의 규제를 완화하고, 리모델링 비용을 지원해 취약계층의 안정적인 주거를 도모(구형수 외, 2018)

❍ 유휴공간을 재구성해 주민을 위한 커뮤니티 공간을 조성하고, 재택 근무자를 위한 위성 오피스, 코워킹 스페이스 등으로 쓰임을 다양화해 생활인구의 방문을 유도(차미숙, 2022b; 이원도·유수동, 2023)

□ 도농연계를 통한 생활인구 활성화와 도시민의 농어촌 이주 지원

❍ 도시와 다른 농어촌의 자연환경, 차별화된 문화적 경험을 즐기려는 도시민의 유입을 늘려 지역 활성화 추진

- 농산어촌 유학 활성화, 도농교류 및 체험 프로그램, '살아보기' 프로그램, 공유 오피스 및 워케이션 확대 등을 통한 생활인구 증대(차미숙, 2022b; 이대웅, 2023; 이원도·유수동, 2023)
- 농어촌 지역은 정주 주민만으로는 기초적인 생활서비스 제공이 쉽지 않으므로,

지역을 찾은 도시지역 주민이 함께 사용하는 방식이 서비스의 공급에 효율적이며, 따라서 지역사회 유지에 필요한 기본 생활서비스 제공 활동에 참여하고, 마을 활성화 사업에 기여하는 도시민에 대한 지원 방안이 필요함(허문구 외, 2022)

❍ 삶의 목적이나 인생의 주기에 따라 삶의 공간에 변화를 추구하는 인구의 농어촌, 중소도시 유입에 대응(차미숙, 2022a)

- 정주 측면에서 비수도권이 수도권에 대해 갖는 비교우위는 낮은 주거 비용과 쾌적한 환경, 도시에 비해 낮은 경쟁의 정도 등이므로, 이를 활용한 인구 유입을 추진할 수 있음(박진경·김도형, 2020; 염지선 외, 2024)

❍ 적절한 수준의 소득과 중·저비용 구조 내에서 높은 삶의 질을 누릴 수 있는 정주여건을 마련해 청년인구 유출을 방지하고, 도시 주민의 역도시화(counterurbanization) 유도(염지선 외, 2024)

- 인구감소지역의 경제·사회·문화적 가치를 발견하고 이를 사업화하는 로컬 크리에이터의 정주와 사업을 위한 지원(염지선 외, 2024)
- 특히 귀환 가능성이 있는 지역 연고 출향민의 체류를 유도할 필요가 있음(이찬영·이홍후, 2016)

❍ 귀농귀촌을 선택한 도시 주민의 안정적인 정착과 지역사회 통합을 이끄는 이주·정착 코디네이터를 육성해, 이들의 이주를 돕고, 원주민과의 갈등을 최소화(구형수 외, 2018)

- 주민과 이주민 사이의 갈등으로 인한 귀농귀촌 포기 사례가 다수 보고되고 있으므로, 주민들에게 인구감소로 인한 지방소멸에 대한 공감대를 형성하고, 갈등관리 방안을 마련해 이주민이 실제로 정착해 정주할 수 있도록 지원해야 함(차미숙, 2022a).

| 표 2-9 | 인구감소의 원인과 대응방안(농어촌)

구분	인구감소 주요 원인	대응방안
산업기반 취약·일자리 부족	일자리의 다양성 부족 양질의 일자리 부족 수요자-공급자 역량의 불일치	• 지역의 고유한 자산을 활용한 특화산업 육성 • 소규모 창업 활성화 지원
	육체노동 위주의 단순 노무직 중심, 열악한 근무 여건	• 지역 내 가능성이 높은 중소·중견기업 성장 지원 • 중숙련 인재 양성
	도시지역과의 임금격차	• 보조금, 세제혜택 등을 활용한 임금 증대 도모 • 지역기업의 근무환경 개선
기초생활 서비스 공급 부족	주택 등 인프라 부족	• 유휴공간 등을 활용한 새로운 거주공간 조성 및 • 보금자리 주택 등 주거지원
	교육, 의료, 문화시설 등 미비	• 지역밀착교육, 온오프라인 강의수강 지원, 교육 바우처 등 초중등 교육 여건 개선 • 비대면 진료, 디지털 마을 전환 등 의료 서비스 기능 증대
거점 미비 도농 연계 부족	생활거점 미형성	• 관내 생활거점 조성과 거점의 의료·문화 등 생활서비스 제공 • 첨단기술을 활용한 혁신적인 생활서비스 제공 (기술 중심 교통체계 혁신 등) • 인구감소지역과 관심지역간 거점 연계
	도농 연계 부족	• 생활인구 활성화(도농교류, 워케이션 등) • 관계인구 활성화 • 이주 코디네이터 양성

출처: 저자 작성

제4절 연구 분석틀

□ 지역과 지역간 관계성 속에서 접근

❍ 이동하는 지역으로의 이동은 지역이 인구를 끌어당기는 '구심력'과 밀어내는 '원심력' 사이에서 지역이 가지는 다양한 매력도를 따져 개인이 선택하는 것
- 지역이 가지는 매력도는 경제적 조건일수도 문화적인 조건일수도 또는 주거환경일수도 있음

❍ 전체 우리나라 총인구이동은 선진국처럼 줄어들고 있지만 2010년대 중반 이후 인구이동에 의한 지역간 비대칭성은 더 커지고 있음
- 지역 간 인구 비대칭성은 지방에서 수도권으로의 인구이동, 특히 청년인구의 인구이동에 의해서 주도
- 20대를 비롯한 어린 청년인구들은 서울로 집중되지만 30대 이상 가족 단위의 다양한 연령대는 경기도, 또는 주변의 인접 중소도시에서 지역 내 인구를 흡수하고 있기 때문에 지역과 지역간 관계나 인구이동을 함께 살펴볼 필요

□ 인구증가지역(거점중소도시)과 인구감소지역(관심지역) 간 관계성 속에서 접근

❍ 광역시에서 나가는 인구이동은 시지역이나 군지역의 유출에 비해서 수도권으로 가는 비율이 현격히 낮고, 동일 광역시 내에서 또는 해당 광역시 내에서의 관심지역 등으로 이동하는 경향이 강함
- 중소도시나 군지역에서 나가는 인구이동은 광역시에 비해서 수도권으로 유출되는 비율이 더 높게 나타나지만 같은 시·도 안에서 이동하는 비율이 약 40%로 훨씬 더 많음

❍ 전체 우리나라 총인구이동은 선진국처럼 줄어들고 있지만 2010년대 중반 이후 인구이동에 의한 지역간 비대칭성은 더 커지고 있고 구미, 포항, 울산 등 성장거점(Growth Pole)의 인구유출 양상이 나타나기 시작
- 수도권에서 지방인구가 유출되는데, 이들이 대부분 청년인구들로 구성되어

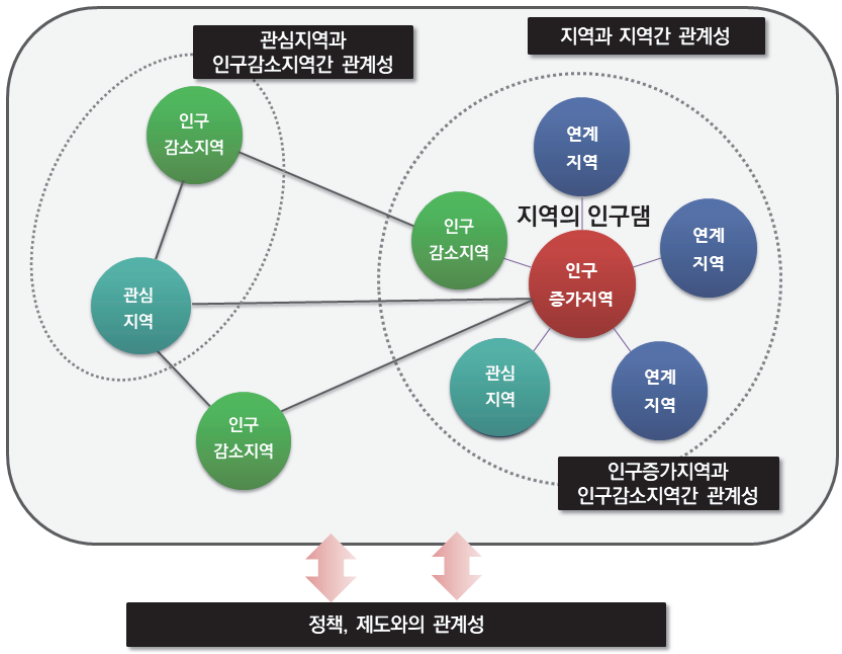
있고, 대도시 지역도 마찬가지로 청년인구의 유출이 심각해서 지방의 광역시들이 주변 도 지역의 인구를 흡수하면서 지역 청년들의 수도권 유출을 막아주는 기능을 제대로 하지 못하고 있는 것으로 해석(이상림·최인선: 55)할 수 있으므로 인구증가지역과 감소지역간 관계성 속에서 접근 필요

□ 지역 간 관계는 중앙과 지방의 정책 관계성도 중요

❍ 지방 거점도시의 중심지 기능 강화하여 인구댐 역할을 하고, 주변 연계도시나 인구감소지역의 생활인구 등을 활성화하여 지역의 수도권 유출을 저지하기 위해서는 정책 간 연계도 필요

- 수도권으로 이주하지 않더라도 도시적 삶을 누릴 수 있도록 광역시 등의 지역 거점도시에 특화산업 개발 등을 통해 고용 기회를 창출하고, 다양한 경제·사회·문화적 기능을 갖추도록 정책 지원 필요

| 그림 2-8 | 인구감소 및 인구이동의 분석틀



제 3 장

지방자치단체 인구변화 실태분석

제1절 인구증감에 따른 지자체 유형분류

제2절 유형별 인구변화 특성 분석

제3절 시사점

Chapter

3 지방자치단체 인구변화 실태분석

제1절 인구증감에 따른 지자체 유형분류

1. 유형분류 방법

□ 인구와 인구구조의 범위

❍ 인구증감에 따른 지자체의 유형을 분류할 때 사용되는 '인구'는 행정인구, 즉 '주민등록인구'를 기반으로 함

- 최근「인구감소지역 지원 특별법」제2조2항과 관련 행정안전부 고시 제2023-33호에 의거 '생활인구' 개념이 새롭게 도입되었으나 지방자치단체 입장에서는 행정직제와 사무배분, 지방의석수와 선거구, 공무원 기준인건비와 교부세 등 지방행재정이 대부분 주민등록인구를 기준으로 산정되기 때문에 '등록인구'는 여전히 중요하기 때문

  * 생활인구는 '특정지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람'으로서 첫째,「주민등록법」제5조1항에 따라 주민으로 등록한 사람(주민등록인구), 둘째, 통근, 통학, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정지역을 방문하여 체류하는 사람으로서 월 1회 이상, 1일 동안 머무른 시간의 총합이 3시간 이상인 사람(체류인구), 셋째, 외국인 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람(등록외국인)을 말함

❍ 일반적으로 '인구구조'란 성별, 연령별, 학령별 등 구조적으로 구분된 인구의 분포를 의미

- 지방자치단체의 인구감소와 지방소멸은 여러 선행연구에서 밝혀진 바와 같이 고령화와 청년인구의 수도권으로의 이동이 핵심고리가 되는바 본 연구에서 인구구조는 '연령대별' 인구구조를 주로 의미함

□ 분석에 활용되는 자료

❍ 통계청(KOSIS)에서 제공되는 자료 중에서 주민등록인구와 통계청의 인구동향조사 및 국내인구이동통계를 활용
- 229개 시·군·구별 총인구는 행정안전부 주민등록인구를 활용

❍ 자연증감 인구를 산출하기 위한 출생자수와 사망자수 자료는 통계청 인구동향조사 자료를, 사회증감인구를 산출하기 위한 전입자수와 전출자수는 통계청 국내인구이동통계를 활용
- 2025년 현재 주민등록인구와 전입자수, 전출자수는 2024년까지 활용이 가능하나, 출생자수와 사망자수가 2023년까지 활용이 가능해서 2023년까지 자료를 사용

□ 지자체 유형분류법: 총인구증감, 자연인구증감, 사회인구증감을 고려한 분류

❍ 유형을 분류하는 방법은 대부분 군집분석(Category Analysis, Clustering Analysis) 등으로 수행되는 것이 일반적이지만 분석 후에 군집의 결과가 왜 그렇게 특정한 그룹으로 나뉘었는지 설명하기가 어렵고, 군집개수(k)를 결정해야 하는 문제가 발생
- 군집의 개수를 사전에 정해야 하기 때문에 적절한 군집 개수를 잘못 설정하면 분석의 신뢰성이 떨어질 수 있고, 이상치(outlier)에 민감해서 군집결과가 왜곡될 가능성도 있음
  * 데이터 내에 숨겨져 있는 패턴을 발견하거나 군집화된 데이터를 대표그룹으로 요약이 가능하므로 데이터 분석과 시각화를 용이하게 한다는 장점은 있음

❍ 이에 본 연구는 박진경·김상민(2017)의 방법론을 적용하여 인구증감량을 자연증감량과 사회증감량으로 구분하고 이들의 부호와 총인구증감량의 부호를 사용해 직관적으로 이해하기 쉽도록 유형을 분류하도록 함
- 총인구증감량은 2023년 전체 주민등록인구에서 2000년 전체 주민등록인구를 빼서 구함
- 자연증감량은 2000년 이후 2023년까지 누적된 수치로서 연도별(출생자수 – 사망자수)의 합계를 의미

- 사회증감량은 2000년 이후 2023년까지 누적된 연도별(전입자수 - 전출자수)의 합계로 도출되며 누적된 순이동자수를 의미
  * 주민등록인구는 기본적으로 전년도 주민등록인구에서 출생과 사망, 전입과 전출에 의해 (+)와 (-)가 생기기 때문에 단년도로 자연증감과 사회증감을 비교하게 되면 그해에 자연적, 사회적으로 인구가 증가했다 하더라도 총인구는 감소하거나, 자연적, 사회적으로 인구가 감소했다 하더라도 총인구는 증가하는 지역이 있을 수 있어 누적량을 사용함

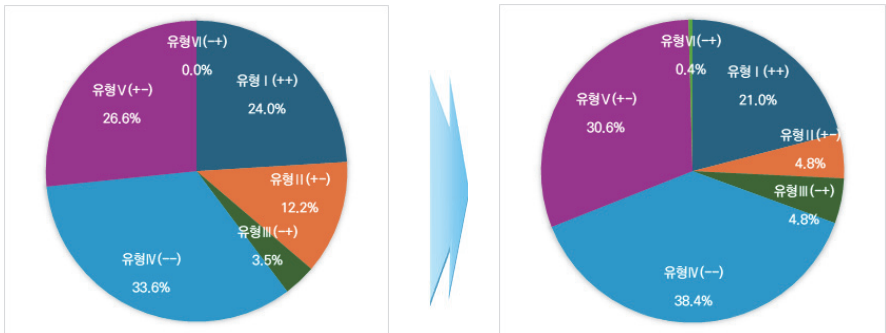
❍ 2000~2023년까지 누적된 인구증감에 의해 도출된 지자체의 인구유형은 박진경·김상민(2017)의 2000~2016년 결과와 비교하여 세부 자치단체가 시계열적으로 어떻게 인구가 변하였는지 비교·분석하도록 함

2. 지자체 유형분류 결과

□ 2016년 기준 5개 유형에서 2023년 6개 유형으로 변화

❍ 2000년 대비 2023년에 주민등록인구가 증가하는 총인구증가지역(유형 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)은 전체 229개 지역 중에서 70개(30.6%)에 해당
- 2000년 대비 2016년 기준 91개(39.7%)였던 총인구증가지역은 2023년에 70개로 지난 7년간 무려 21개의 지역이 감소하였음

| 그림 3-1 | 인구증가지역의 유형별 기초자치단체 개수 비율



〈2000~2016 기준〉 〈2000~2023 기준〉

❍ 2000년 대비 2023년에 주민등록인구가 감소하는 총인구감소지역(유형 Ⅳ, Ⅴ, Ⅵ)은 전체 229개 지역 중에서 159개(69.4%)에 해당

- 2000년 대비 2016년에 138개(60.3%)였으나 2023년에는 총인구감소지역이 21개 지역이 더 늘어나 인구감소 경향이 더욱 심화되었다고 볼 수 있음

| 표 3-1 | 인구증감(2000~2016)에 따른 지자체 유형분류 결과

구분	자연 증감	사회 증감	유형	개수	비율	시	군	구
총 인구증가 지역 (+)	+	+	유형 Ⅰ	55	24.0%	38	8	9
	+	-	유형 Ⅱ	28	12.2%	12	2	14
	-	+	유형 Ⅲ	8	3.5%	-	8	-
	소계			91	39.7%	50	18	23
총 인구감소 지역 (-)	-	-	유형 Ⅳ	77	33.6%	14	59	4
	+	-	유형 Ⅴ	61	26.6%	14	5	42
	-	+	유형 Ⅵ	-	-	-	-	-
	소계			138	60.3%	28	64	46
합계				229	100.0%	78	82	69

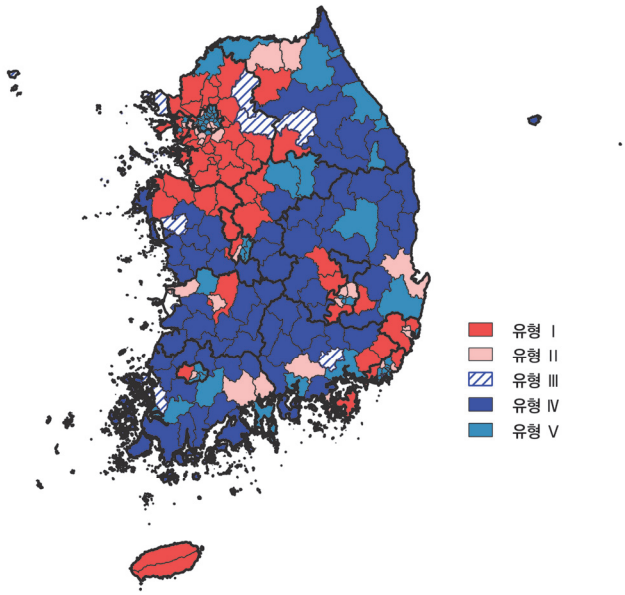
주: 226개 기초지치단체외 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 대상
자료: 박진경·김상민(2017)의 결과에 세종, 제주, 서귀포시 포함

| 표 3-2 | 인구증감(2000~2023)에 따른 지자체 유형분류 결과

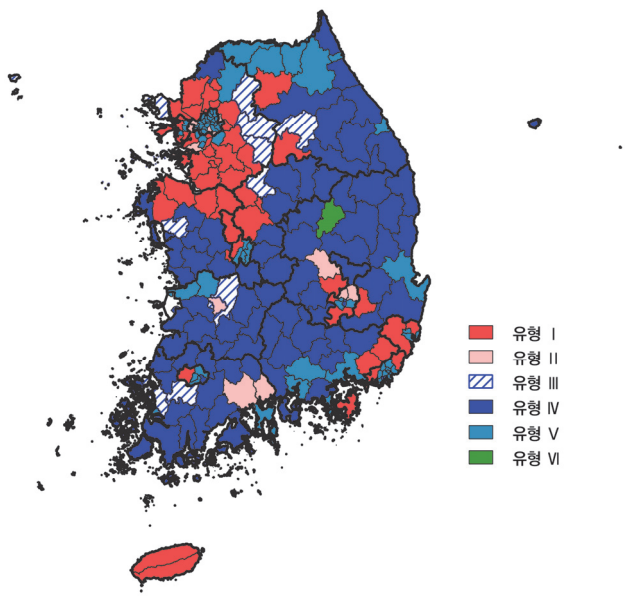
구분	자연 증감	사회 증감	유형	개수	비율	시	군	구
총 인구증가 지역 (+)	+	+	유형 Ⅰ	48	21.0%	34	6	8
	+	-	유형 Ⅱ	11	4.8%	7	-	4
	-	+	유형 Ⅲ	11	4.8%	2	9	-
	소계			70	30.6%	43	15	12
총 인구감소 지역 (-)	-	-	유형 Ⅳ	88	38.4%	19	62	7
	+	-	유형 Ⅴ	70	30.6%	16	4	50
	-	+	유형 Ⅵ	1	0.4%	-	1	-
	소계			159	69.4%	35	67	57
합계				229	100.0%	78	82	69

주: 226개 기초지치단체외 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하여 총 229개 대상

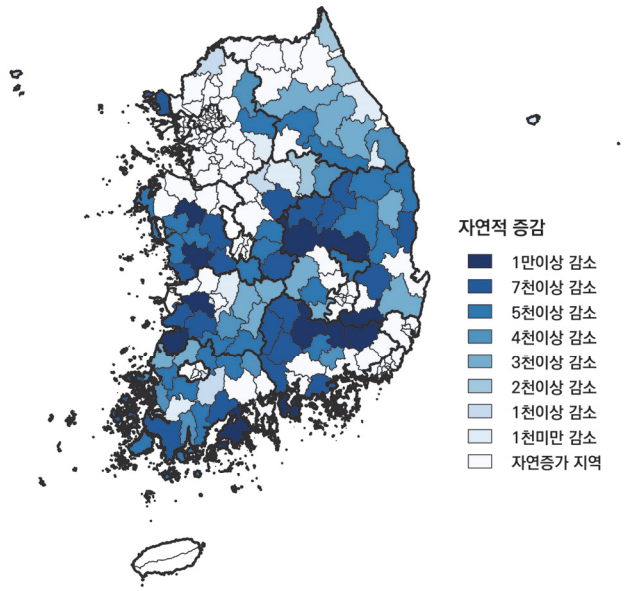
| 그림 3-2 | 인구증감에 따른 지자체 유형 분류(2000~2016)



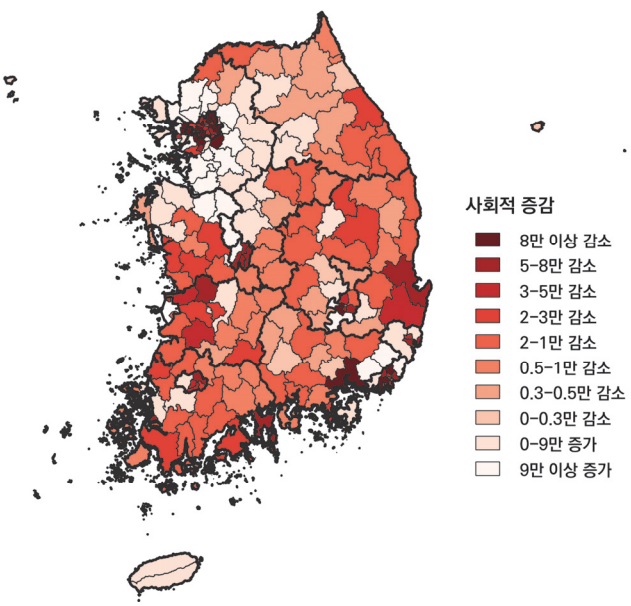
| 그림 3-3 | 인구증감에 따른 지자체 유형 분류(2000~2023)



| 그림 3-4 | 지자체별 자연증감량 분포(2000~2023)



| 그림 3-5 | 지자체별 사회증감량 분포(2000~2023)



□ 총인구증가지역(유형 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)

❍ 총인구증가지역 중에서 유형 Ⅰ(+++)은 자연증감량과 사회증감량이 모두 증가하여 2000년 대비 2023년에 총인구가 증가하는 지역으로 2016년에는 55개(24.0%)였으나 2023년에는 48개(21.0%)로 감소

- 주로 경기도 등 인구가 증가하는 시지역으로 2023년 기준 자치구 8개와 시지역이 34개, 군지역 6개가 포함되어 있음

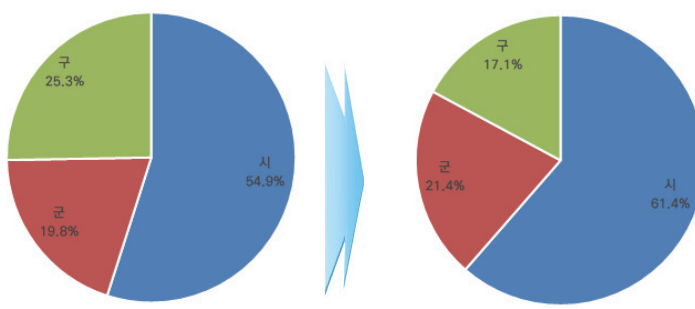
❍ 유형 Ⅱ(++-)는 사회증감량은 감소하지만 자연증감량이 사회증감량보다 더 많이 증가하여 총인구가 증가하고 있는 지역으로 2016년에는 총 28개(12.2%)였으나, 2023년에는 17개가 감소하여 11개 지역(4.8%)에 지나지 않음

- 인구가 지속적으로 유출되고 있으나, 해당지역에는 출생자수가 사망자수보다 많고, 인구유출량보다 자연증가인구가 더 많아서 총인구는 증가

❍ 유형 Ⅲ(+-+)은 자연증감량은 감소하지만 사회증감량이 더 많이 증가하여 총인구가 증가하는 지역으로 2016년에는 8개(3.5%)였으나, 2023년에는 11개(4.8%)지역으로 증가했음

- 출생자수가 사망자수보다 적어서 자연적으로는 인구가 감소하고 있으나, 해당지역에는 전입되는 인구가 많아 사회적으로 인구유입이 많이 되고 있어 총인구가 증가

| 그림 3-6 | 인구증가지역의 유형별 기초자치단체 개수 비율



〈2000~2016 기준〉 〈2000~2023 기준〉

□ 총인구감소지역(유형 Ⅳ, Ⅴ, Ⅵ)

❍ 총인구감소지역 중에서 유형 Ⅳ(---)는 자연증감량과 사회증감량이 모두 감소하여 2000년 대비 2023년에 총인구가 감소하는 지역으로 인구감소가 가장 심각한 군지역들이 주로 해당

- 2016년에는 77개(33.6%)였으나 2023년에는 88개(38.4%)로 11개 지역이 증가하였음

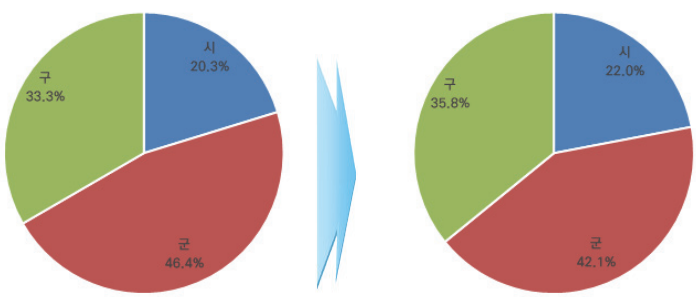
❍ 유형 Ⅴ(--+-)는 자연증감량은 증가하지만 사회증감량이 더 많이 감소하여 총인구가 감소하고 있는 지역으로 2016년에는 총 61개(26.6%)였으나, 2023년에는 70개로 9개 지역이 추가되었음

- 해당지역에는 출생자수가 사망자수보다 그래도 많지만, 인구가 지속적으로 유출되고 있어서 총인구가 감소

❍ 특히, 2016년 기준으로는 볼 수 없었던 유형 Ⅵ(--+) 유형이 2023년 기준으로 보이기 시작했는데, 1개 지역(경북 예천군)이 유형 Ⅵ으로 분류

- 이는 인구유입이 되고 있어 사회증감은 (+) 부호를 띄지만 출생자수에 비해 사망자수가 많아 자연증감이 (-)로 돌아섰고, 자연감소량이 사회증가량보다 더 크다는 것을 의미

| 그림 3-7 | 인구감소지역의 유형별 기초자치단체 개수 비율



〈2000~2016 기준〉 〈2000~2023 기준〉

3. 유형별 세부 자치단체

□ 자치구 지역

❍ 인구증감 유형별로 세부 자치단체를 살펴보기 위해 자치구, 시지역, 군지역으로 구분하여 살펴보면 자치구의 경우 총인구증가지역이 2016년 기준 23개에서 2023년 기준 12개로 절반으로 감소하였음

- 유형 Ⅰ(+++)은 총 9개에서 서울 강서구가 유형 Ⅱ(++-)로 바뀌면서 8개로 감소
- 자치구의 경우 자연적으로는 감소하나, 사회적 유입이 일어나 총인구가 증가하는 유형 Ⅲ(+-+) 지역은 2016년과 마찬가지로 2023년에도 없어서 자연감소가 발생하는 지역은 나타나지 않음

❍ 유형 Ⅱ(++-)는 부산, 대전, 인천, 광주, 울산 광역시들의 2016년 기준 인구증가지역들이 인구감소지역으로 대거 바뀌면서 14개에서 4개 지자체로 급격히 감소하였음

- 2016년에는 인구증가지역으로 분류되었다가 2023년 인구감소지역으로 바뀐 자치구로는 서울 은평구, 구로구와 강남구, 부산 북구와 해운대구, 대전 서구, 대구 달서구, 인천 부평구, 광주 서구, 울산 중구와 남구임

❍ 한편 자치구 지역에서도 총인구감소지역이 46개에서 57개로 11개 지역이 증가하였음

- 유형 중에서 가장 심각한 지역인 유형 Ⅳ(---)의 경우 유형 Ⅴ(-+-)에 속했던 대구광역시의 중구와 남구, 광주광역시 동구가 3개 추가되면서 2016년 4개에서 2023년 7개로 증가
- 유형 Ⅱ(++-)이었다가 유형 Ⅴ(-+-)로 바뀌어 인구감소지역이 된 자치구들을 지역별로 보면 서울은 인구증가지역이었던 은평구와 구로구, 강남구가 추가되었고 부산은 북구와 해운대구, 대전 서구, 대구 달서구, 인천 부평구와 계양구, 광주 서구, 울산 중구와 남구에 해당함

| 표 3-3 | 인구증감에 따른 지자체 유형분류 결과(자치구)

2000-2016기준		서울	부산	대전	대구	인천	광주	울산
총 인구 증가 지역 (23개)	유형 Ⅰ (++) (9개)	강서구	강서구	유성구	-	중구, 연수구, 남동구, 서구	광산구	북구
	유형 Ⅱ (+-) (14개)	은평구, 구로구, 서초구, 강남구	북구, 해운대구	서구	동구, 북구, 달서구	부평구	서구	중구, 남구
	소계	5	3	2	3	5	2	3
총 인구 감소 지역 (46개)	유형 Ⅳ (--) (4개)	-	중구, 서구, 동구, 영도구	-	-	-	-	-
	유형 Ⅴ (+-) (42개)	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 서대문구, 마포군, 양천구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 송파구, 강동구	부산진구, 동래구, 남구, 사하구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구	동구, 중구, 대덕구	중구, 서구, 남구, 수성구	동구, 미추홀구, 계양구	동구, 남구, 북구	동구
	소계	20	12	3	4	3	3	1
합계(69개)		25	15	5	7	8	5	4
2000-2023기준		서울	부산	대전	대구	인천	광주	울산
총 인구 증가 지역 (12개)	유형 Ⅰ (++) (8개)	-	강서구	유성구	-	중구, 연수구, 남동구, 서구	광산구	북구
	유형 Ⅱ (+-) (4개)	강서구, 서초구	-	-	동구, 북구	-	-	-
	소계	2	1	1	2	4	1	1
총 인구 감소 지역 (57개)	유형 Ⅳ (--) (7개)	-	중구, 서구, 동구, 영도구	-	중구, 남구	-	동구	-
	유형 Ⅴ (+-) (50개)	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강남구, 송파구, 강동구	부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구	동구, 중구, 서구, 대덕구	서구, 수성구, 달서구	동구, 미추홀구, 부평구, 계양구	서구, 남구, 북구	중구, 남구, 동구
	소계	23	14	4	5	4	4	3
합계(69개)		25	15	5	7	8	5	4

□ **시지역**

❍ 시지역들은 총인구증가지역이 2016년 기준 50개에서 2023년 기준 43개로 7개가 감소했음

❍ 유형 Ⅰ(+++)의 경우 2016년 기준 경기도 안산시와 구리시, 포천시, 여주시, 경북 구미시 등이 2023년에 유형이 바뀌면서 38개에서 34개로 4개 지자체가 감소함

- 인구증가지역 중에서 유형 Ⅰ(+++)은 2016년 당시 주로 수원시와 용인시, 평택시 등 경기도에 주로 밀집해 있었으며, 강원도 원주시와 춘천시, 충남 천안시와 아산시, 충북 청주시, 전북 전주시, 전남 순천시와 광양시, 경남 양산시와 진주시 등 지방의 대표 거점도시들이 포함되어 있었음
- 2023년 기준으로 눈에 띄는 점은 인구감소지역이었던 과천시(유형 Ⅴ)가 인구증가지역(유형 Ⅰ)으로 편입되었고, 전북 군산시와 경북 포항시가 인구증가지역(유형 Ⅱ)에서 인구감소지역(유형 Ⅴ)으로 바뀐 반면 전남 나주시는 인구감소지역(유형 Ⅳ)이었다가 인구증가지역(유형 Ⅲ)으로 바뀌었음

❍ 자연적으로는 증가하나, 인구가 그래도 유출되고 있던 인구증가지역, 유형 Ⅱ(++-) 지역들은 2016년 기준 13개 지역이었다가 2023년 기준 7개로 줄어들었음

- 경기도 성남시와 안양시, 부천시, 광명시, 군포시를 비롯하여 전북 전주시와 군산시, 전남 순천시와 광양시, 경북 포항시, 경남 진주시와 통영시가 포함되어 있었으나, 경기도 도시들은 유형 Ⅴ(-+-)로 인구감소지역이 되었고, 전북 군산시와 경북 포항시 등도 유형 Ⅴ(-+-)로 바뀜

❍ 유형 Ⅲ(+-+)의 경우 2016년에는 보이지 않았으나, 2023년에는 경기 여주시와 전남 나주시가 포함되었음

- 경기 여주시는 2016년 유형 Ⅰ(+++)이었다가 2023년에 유형 Ⅲ(+-+)으로 바뀌었고, 전남 나주시는 유형 Ⅳ(---)에 속하는 총인구감소지역이었다가 2023년에 유형Ⅲ(+-+)으로 인구증가지역에 편입됨

| 표 3-4 | 인구증감에 따른 지자체 유형분류 결과(시지역)

2000-2016기준		세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
총 인구 증가 지역 (50개)	유형 Ⅰ (++) (38개)	세종	수원, 의정부, 평택, 동두천, 안산, 고양, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 의왕, 하남, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주, 포천, 여주	춘천, 원주	청주	천안, 아산, 서산, 계룡, 당진	-	-	구미, 경산	김해, 거제, 양산	제주, 서귀포
	유형 Ⅱ (+-) (12개)	-	성남, 안양, 부천, 광명, 군포	-	-	-	전주, 군산	순천, 광양	포항	진주, 통영	-
	소계	1	27	2	1	5	2	2	3	5	2
총 인구 감소 지역 (28개)	유형 Ⅳ (--) (14개)	-	-	삼척	-	공주, 보령, 논산	정읍, 남원, 김제	나주	김천, 영주, 영천, 상주, 문경	밀양	-
	유형 Ⅴ (+-) (14개)	-	과천	강릉, 동해, 태백, 속초	충주, 제천	-	익산	목포, 여수	경주, 안동	창원, 사천	-
	소계	-	1	5	2	3	4	3	7	3	-
합계(78개)		1	28	7	3	8	6	5	10	8	2
2000-2023기준		세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
총 인구 증가 지역 (43개)	유형 Ⅰ (++) (34개)	세종	수원, 의정부, 평택, 동두천, 고양, 과천, 남양주, 오산, 시흥, 의왕, 하남, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주	춘천, 원주	청주	천안, 아산, 서산, 계룡, 당진	-	-	경산	김해, 거제, 양산	제주, 서귀포
	유형 Ⅱ (+-) (7개)	-	부천, 안산, 구리	-	-	-	전주	순천, 광양	구미	-	-
	유형 Ⅲ (-+) (2개)	-	여주	-	-	-	-	나주	-	-	-
	소계	1	23	2	1	5	1	3	2	3	2
총 인구 감소 지역 (35개)	유형 Ⅳ (--) (19개)	-	-	강릉, 태백, 삼척	충주, 제천	공주, 보령, 논산	정읍, 남원, 김제,	-	경주, 김천, 안동, 영주, 영천, 상주, 문경	밀양	-
	유형 Ⅴ (+-) (16개)	-	성남, 안양, 광명, 군포, 포천	동해, 속초	-	-	군산, 익산	목포, 여수	포항	창원, 진주, 통영, 사천	-
	소계	-	5	5	2	3	5	2	8	5	-
합계(78개)		1	28	7	3	8	6	5	10	8	2

○ 2016년에는 인구 증가지역이었던 경기 성남, 안양, 광명, 군포, 전북 군산, 경북 포항, 경남 진주, 통영시 등 대표적인 거점 중소도시들이 2023년에는 인구감소지역으로 편입되는 특징을 보이고 있음
  - 경기도 과천시와 전남 나주시의 경우에는 반대로 2016년 인구감소지역이었다가 2023년 인구증가지역으로 편입되었음

□ 군지역

○ 군지역에서는 2016년 기준 총인구증가지역이었던 강원 화천군과 양구군, 경남 함안군이 인구감소지역으로 바뀌면서 2016년 18개에서 2023년 15개로 감소하였음
  - 강원 화천군과 양구군은 군지역에서 유일하게 유형 Ⅱ(++-)에 속하던 두 지역이었으나 2023년 기준 유형 Ⅴ(-+-)로 바뀜

○ 인구증가지역에서는 유형 Ⅰ(+++)에 속하던 충북 음성군과 전북 완주군이 유형 Ⅲ(+-+)으로 바뀌었고 2016년 2개였던 유형 Ⅱ(++-)는 2023년에 사라졌음
  - 이에 따라서 유형 Ⅲ(+-+)의 경우 2016년 8개였으나 2023년에는 경남 함안군이 없어지고 충북 음성군과 전북 완주군이 편입되어 9개로 증가하였음

○ 총인구감소지역에는 큰 변동은 없으나 인구의 자연적, 사회적 감소가 모두 일어나는 가장 심각한 유형 Ⅳ(---)이 2016년 59개에서 2023년 62개로 3개 지역이 더 증가하였음
  - 인구의 자연감소가 사회감소보다 더 크게 일어나 인구가 감소하는 유형 Ⅵ(--+)이 새롭게 나타났는데 경북 예천군이 이에 해당됨

| 표 3-5 | 인구증감에 따른 지자체 유형분류 결과(군지역)

2000-2016기준		광역시	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
총 인구 증가 지역 (18개)	유형 Ⅰ (++) (8개)	부산기장 대구달성 울산울주	-	-	증평, 진천, 음성	-	완주	-	칠곡	-
	유형 Ⅱ (+-) (2개)	-	-	화천, 양구	-	-	-	-	-	-
	유형 Ⅲ (-+) (8개)	인천강화, 인천옹진	가평, 양평	횡성	-	홍성	-	무안	-	함안
	소계	5	2	3	3	1	1	1	1	1
총 인구 감소 지역 (64개)	유형 Ⅳ (--) (59개)	군위군	-	홍천, 영월, 평창, 정선, 고성, 양양	보은, 옥천, 영동, 괴산, 단양	금산, 부여, 서천, 청양, 예산, 태안	진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안	담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안	의성, 청송, 영양, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울진, 울릉	의령, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천
	유형 Ⅴ (+-) (5개)	-	연천	철원, 인제	-	-	-	화순, 영암	-	-
	소계	1	1	8	5	6	7	16	11	9
합계(82개)		6	3	11	8	7	8	17	12	10
2000-2023기준		광역시	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
총 인구 증가 지역 (15개)	유형 Ⅰ (++) (6개)	부산기장 대구달성 울산울주	-	-	증평, 진천	-	-	-	칠곡	-
	유형 Ⅲ (-+) (9개)	인천강화, 인천옹진	가평, 양평	횡성	음성	홍성	완주	무안	-	-
	소계	5	2	1	3	1	1	1	1	-
총 인구 감소 지역 (67개)	유형 Ⅳ (--) (62개)	대구군위	연천	홍천, 영월, 평창, 정선, 고성, 양양	보은, 옥천, 영동, 괴산, 단양	금산, 부여, 서천, 청양, 예산, 태안	진안, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안	담양, 곡성, 구례, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 함평, 영광, 장성, 완도, 진도, 신안	의성, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 봉화, 울진, 울릉	의령, 함안, 창녕, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천
	유형 Ⅴ (+-) (4개)	-	-	철원, 화천, 양구, 인제	-	-	-	-	-	-
	유형 Ⅵ (-+) (1개)	-	-	-	-	-	-	-	예천	-
	소계	1	1	10	5	6	7	16	11	10
합계(82개)		6	3	11	8	7	8	17	12	10

제2절 유형별 인구변화 특성 분석

1. 유형별 인구규모와 증감률

□ 총인구 규모

❍ 2023년 기준 인구증가지역은 총 2,431만 명으로 전체 인구의 47.4%를 차지하고 있으며, 반면 인구감소지역은 총 2,701만 명으로 52.6%를 차지

- 2023년 기준 지자체 유형별로 인구증가지역인 유형 Ⅰ(+++)의 인구가 1,857만 명으로 전체의 36.2%를 차지하며 가장 많고, 그다음으로는 인구감소지역인 유형 Ⅴ(-+-)가 2,157만 명으로 42.0%를 차지

  * 경기도의 대부분 시 지역이 유형 Ⅰ(+++)에, 서울시의 대부분 자치구가 유형 Ⅴ(-+-)에 포함되어 있어 총인구 규모가 큰 편

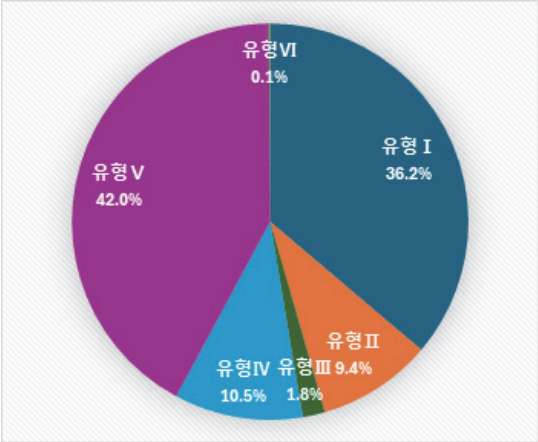
| 표 3-6 | 지자체 유형별 총인구수와 총인구 평균(2023년)

(단위: 천명, %)

구분			인구증가지역				인구감소지역			
			합계	유형 Ⅰ	유형 Ⅱ	유형 Ⅲ	합계	유형 Ⅳ	유형 Ⅴ	유형 Ⅵ
총인구수	인구수	합계	24,313	18,572	4,809	932	27,013	5,383	21,574	55
		시	18,195	14,887	3,075	232	7,630	2,222	5,408	-
		군	1,594	894	-	700	2,661	2,489	118	55
		구	4,524	2,791	1,733	-	16,721	672	16,048	-
	비율	합계	47.4	36.2	9.4	1.8	52.6	10.5	42.0	0.1
		시	74.8	80.2	64.0	24.9	28.2	41.3	25.1	-
		군	6.6	4.8	0.0	75.1	9.9	46.2	0.5	100.0
		구	18.6	15.0	36.0	0.0	61.9	12.5	74.4	-
총인구 평균		합계	347	387	437	85	170	61	308	55
		시	423	438	439	116	218	117	338	-
		군	106	149	-	78	40	40	29	55
		구	377	349	433	-	293	96	321	-

주: 1) 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)
2) 총인구 평균 = 유형별 총인구수 / 유형별 지자체 수

| 그림 3-8 | 지자체 유형별 총인구 규모 비중(2023년)



□ 평균 인구 규모

❍ 2023년 기준 인구감소지역의 평균 인구 규모는 지자체당 17만 명으로, 인구증가지역 34만 7천 명의 48.9% 수준에 해당

- 인구증가지역에 포함되는 시 지역의 평균 인구 규모는 이보다 더 커서 지자체당 42만 3천 명에 달하며, 반면 인구감소지역에 포함되는 시 지역의 평균 인구 규모는 21만 8천 명으로 51.5% 수준에 불과함

❍ 인구증가지역의 경우 시 지역의 평균 인구 규모는 지자체당 약 42만명 수준으로 나타났으며, 자치구 37만 7천명보다 큰 것으로 나타났고, 군지역의 경우에도 지자체당 약 10만명 수준으로 큰 편

- 반면, 인구감소지역의 경우 에는 시지역의 지자체당 평균 인구 규모가 인구증가지역의 약 절반 수준(21만 8천명)이고, 군지역의 경우에는 지자체당 약 4만명 수준으로 작게 나타남
- 특히, 유형 Ⅴ(-+-)에 포함되는 군 지역의 평균 인구 규모는 약 3만 명으로 가장 작은 것으로 나타남

❍ 인구증가지역 내에서도 유형 Ⅲ(+--+)에 속하는 지역은 평균 인구 규모가 8만 5천 명으로 상대적으로 작고, 자치구 지역은 포함이 되어 있지 않음

- 반면, 인구감소지역 중에서도 유형 Ⅳ(---)에 해당하는 지역은 평균 인구 규모가 약 6만 명으로,이 중에서 군지역의 경우 지자체당 인구는 약 4만명 수준으로 나타남

□ 인구증감량 및 인구증감률(2000~2023)

❍ 2000년부터 2023년까지 인구증가지역은 총 782만명이 증가한 반면 인구감소지역은 총 426만명이 감소하였음

- 인구증가지역의 경우 시지역의 증가량(624만명)이 자치구(118만명)나 군지역(40만명)보다 높게 나타난 반면 인구감소지역에서는 구지역(244만명)의 감소량이 군지역(90만명)이나 시지역(92만명)에 비해서 가장 크게 나타나고 있음

| 표 3-7 | 지자체 유형별 인구증감량 및 연평균 인구증감률(2000~2023년)

(단위: 천명, %)

구분			인구증가지역				인구감소지역			
			합계	유형 Ⅰ	유형 Ⅱ	유형 Ⅲ	합계	유형 Ⅳ	유형 Ⅴ	유형 Ⅵ
인구증감량	증감량	합계	7,820	7,439	264	116	-4,260	-1,639	-2,616	-5
		시	6,239	6,022	198	20	-924	-497	-427	-
		군	401	305	-	97	-900	-878	-18	-5
		구	1,179	1,112	67	-	-2,435	-264	-2,171	-
	평균	합계	112	157	20	11	-27	-19	-39	-5
		시	72	177	28	10	-26	-26	-27	-
		군	31	51	-	11	-8	-14	-4	-5
		구	78	139	17	-	-41	-38	-43	-
연평균 인구 증감률		합계	1.8	2.4	0.3	0.6	-0.9	-1.2	-0.6	-0.4
		시	2.0		0.3	0.4	-0.7	-1.0	-0.4	
		군	1.1	1.7		0.7	-1.2	-1.3	-0.5	-0.3
		구	1.8	2.6	0.2		-0.7	-1.4	-0.6	

주: 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)

❍ 인구증가지역은 연평균 900명씩 꾸준히 감소해왔다고 볼 수 있음
- 인구는 시지역에서 연평균 2천명씩 가장 크게 증가해왔던 반면 군지역에서 연평균 1천명씩 가장 크게 감소해왔음
  * 현재 기초지치단체는 시지역이 75개, 군지역이 82개, 자치구가 69개로 226개임

❍ 2000년 이후 5년씩 기간별로 연평균하여 인구증감률을 살펴보면 인구증가지역의 경우에는 2000년대 초반에는 평균적으로 약 2%씩 증가하다가 최근에는 증가세가 둔화하고는 있음
- 인구감소지역의 경우 2000년대 초반에는 1.5%씩 연평균 인구가 감소했으나 2010년대 초반에는 0.4%씩 감소하는 것으로 감소율이 둔화되다가 2020년대 초반 현재 더 커지고 있는 추세

| 표 3-8 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 연평균 인구증감률(2000~2023년)

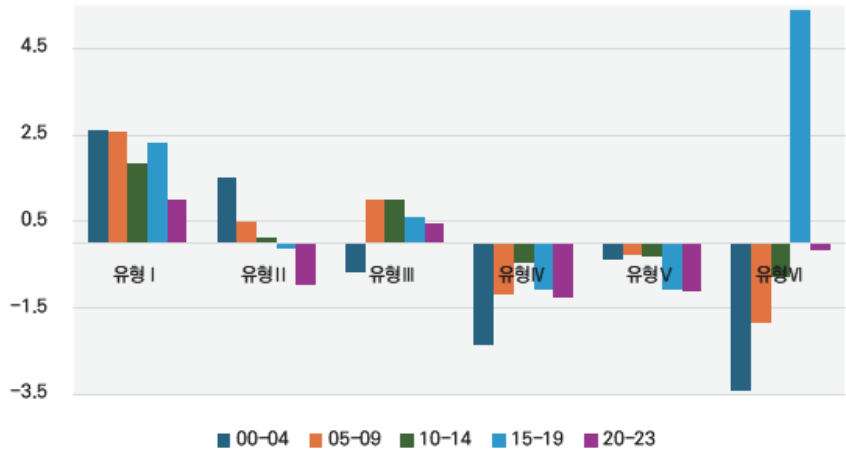
(단위: %)

구분		'00-'04	'05-'09	'10-'14	'15-19	'20-'23	'00-'23
인구증가지역	소계	1.9	2.0	1.5	1.7	0.6	1.8
	유형 I	2.6	2.6	1.9	2.3	1.0	2.4
	유형 II	1.5	0.5	0.1	-0.1	-1.0	0.3
	유형 III	-0.7	1.0	1.0	0.6	0.4	0.6
인구감소지역	소계	-1.5	-0.8	-0.4	-1.0	-1.2	-0.9
	유형 IV	-2.3	-1.2	-0.4	-1.1	-1.3	-1.2
	유형 V	-0.4	-0.3	-0.3	-1.1	-1.1	-0.6
	유형 VI	-3.4	-1.8	-0.8	5.4	-0.2	-0.3

주: 1) 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)
2) 기간별로 평균하여 계산함

❍ 연평균 인구증감률의 기간별 변화를 그림으로 살펴보더라도 인구증가지역은 2000년대 초반에 비해 연평균 인구증감률이 감소하는 경향을 보이고 있지만 인구감소지역은 2010년대 초반까지 다소 감소하다가 최근 다시 커지고 있음
- 유형 I 의 연평균 인구증가율은 타 지자체 유형보다 높게 나타나고 있는데, 이는 광역시 자치구의 인구증가가 컸기 때문임

| 그림 3-9 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 연평균 인구증감률 변화



❍ 평균 인구증감량의 기간별 변화를 보면 인구증가지역의 최근(2020~2023년) 증가량은 약 5천명으로 지난 기간 2만 여명에 비해 1/4 수준으로 감소하였음

- 인구감소지역은 2015~2019년에 평균 7천명이 감소하여 가장 많았으나 2020~2023년 약 5천명으로 다소 감소량이 줄어들었음

| 표 3-9 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 평균 인구증감량(2000~2023년)

(단위: 천명)

구분		'00-'04	'05-'09	'10-'14	'15-19	'20-'23	'00-'23
인구증가지역	소계	23.6	20.8	19.2	20.6	4.9	111.7
	유형Ⅰ	28.4	27.8	26.6	30.9	10.1	155.0
	유형Ⅱ	28.5	9.3	2.7	-6.4	-14.3	24.0
	유형Ⅲ	-2.4	1.9	3.4	2.5	1.5	10.6
인구감소지역	소계	-5.1	-2.9	-3.6	-7.0	-5.3	-26.8
	유형Ⅳ	-6.6	-3.2	-1.7	-2.6	-2.1	-18.6
	유형Ⅴ	-3.1	-2.5	-5.9	-12.9	-9.5	-37.4
	유형Ⅵ	-7.8	-3.6	-1.9	10.4	-0.3	-4.6

주: 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)

2. 유형별·기간별 자연증감량과 사회증감량

□ 기간별 누적 순자연증감량

❍ 인구증가지역에 해당하는 유형 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ의 2000년 이후 2023년까지 누적 자연증감량은 약 220만명으로 평균적으로 지자체당 3.1만명이 증가

- 유형 Ⅰ(+++)과 유형 Ⅱ(++-)의 평균 자연증감량은 각각 지자체당 3.6만명과 4.9만명으로 비슷하게 나타남
- 인구감소지역 중 자연증감량이 증가한 유형에 해당하는 유형 Ⅴ(-++)의 경우 평균 자연증감량이 2.7만명으로 나타나 인구증가지역에 비해서 크지는 않는 것으로 나타남

| 표 3-10 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 자연증감량(2000~2023년)

(단위: 천명)

구분			'00-'04	'05-'09	'10-'14	'15-19	'20-'23	'00-'23
총자연증감량	인구증가지역	소계	670.1	579.0	460.1	363.7	1.4	2,195.2
		유형Ⅰ	478.4	431.6	361.0	307.9	34.6	1,706.3
		유형Ⅱ	191.8	151.2	104.8	68.8	-11.3	534.4
		유형Ⅲ	-0.1	-3.8	-5.7	-13.1	-21.9	-45.4
	인구감소지역	소계	765.2	488.9	311.5	35.3	-337.4	1,357.0
		유형Ⅳ	-33.0	-72.4	-74.3	-153.6	-196.0	-544.2
		유형Ⅴ	800.1	563.2	387.2	190.5	-139.5	1,910.4
		유형Ⅵ	-1.9	-1.9	-1.4	-1.7	-1.9	-9.1
평균자연증감량	인구증가지역	소계	9.6	8.3	6.6	5.2	0.0	31.4
		유형Ⅰ	10.0	9.0	7.5	6.4	0.7	35.5
		유형Ⅱ	17.4	13.7	9.5	6.3	-1.0	48.6
		유형Ⅲ	0.0	-0.3	-0.5	-1.2	-2.0	-4.1
	인구감소지역	소계	4.8	3.1	2.0	0.2	-2.1	8.5
		유형Ⅳ	-0.4	-0.8	-0.8	-1.7	-2.2	-6.2
		유형Ⅴ	11.4	8.0	5.5	2.7	-2.0	27.3
		유형Ⅵ	-1.9	-1.9	-1.4	-1.7	-1.9	-9.1

주: 1) 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)
2) 평균 자연증감량 = 자연증감량/지자체수
3) 유형Ⅵ은 1개 군으로 총합과 평균이 같음

□ 기간별 누적 순사회증감량

❍ 인구증가지역의 사회증가량은 전체 기간(2000~2023) 동안 589만명으로 이 중에서 가장 크게 증가한 유형 Ⅰ(+++)의 경우 2010년대 초반까지는 증가량이 다소 감소하고 있었으나, 2015~2019년에 가장 크게 증가했음

- 유형Ⅱ(++-)의 사회감소는 2005~2009년 기간부터 두드러지게 나타남

❍ 인구감소지역의 경우 유형Ⅴ(-+-)의 사회적 감소가 2000년부터 2023년 누적 461만명으로 가장 많음

- 인구감소지역 중 사회증감량이 증가한 유형 Ⅵ(--+)의 평균 사회증감량은 2천명으로 인구증가지역에 비해 규모가 적음

| 표 3-11 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 사회증감량(2000~2023년)

(단위: 천명)

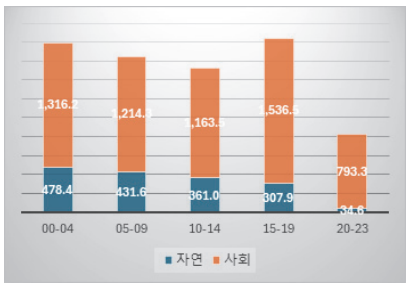
구분			'00-'04	'05-'09	'10-'14	'15-19	'20-'23	'00-'23
총사회증감량	인구증가지역	소계	1,466.3	1,215.5	1,104.0	1,431.5	675.9	5,893.3
		유형Ⅰ	1,316.2	1,214.3	1,163.5	1,536.5	793.3	6,023.8
		유형Ⅱ	181.3	-22.4	-107.2	-166.3	-164.0	-278.6
		유형Ⅲ	-31.1	23.6	47.7	61.3	46.6	148.1
	인구감소지역	소계	-1,466.3	-1,215.5	-1,104.0	-1,431.5	-675.9	-5,893.3
		유형Ⅳ	-675.8	-344.2	-123.8	-116.1	-29.5	-1,289.4
		유형Ⅴ	-782.7	-868.3	-979.3	-1,327.0	-648.6	-4,606.0
		유형Ⅵ	-7.9	-3.0	-0.9	11.6	2.3	2.1
평균사회증감량	인구증가지역	소계	20.9	17.4	15.8	20.4	9.7	84.2
		유형Ⅰ	27.4	25.3	24.2	32.0	16.5	125.5
		유형Ⅱ	16.5	-2.0	-9.7	-15.1	-14.9	-25.3
		유형Ⅲ	-2.8	2.1	4.3	5.6	4.2	13.5
	인구감소지역	소계	-9.2	-7.6	-6.9	-9.0	-4.3	-37.1
		유형Ⅳ	-7.7	-3.9	-1.4	-1.3	-0.3	-14.7
		유형Ⅴ	-11.2	-12.4	-14.0	-19.0	-9.3	-65.8
		유형Ⅵ	-7.9	-3.0	-0.9	11.6	2.3	2.1

주: 1) 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)
2) 평균 자연증감량 = 자연증감량/지자체수
3) 유형Ⅵ은 1개 군으로 총합과 평균이 같음

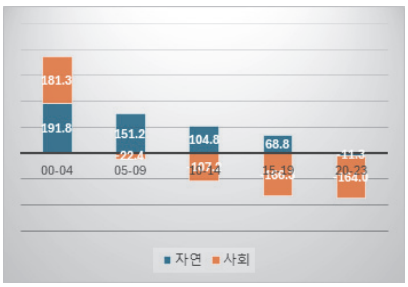
❍ 23년간 인구가 증가해 인구증가지역에 포함되어 있지만 유형 Ⅰ(+++)과 유형Ⅱ(++-)의 자연증가량은 곧 감소추세로 갈 것이고, 특히, 유형Ⅱ(++-)의 경우에는 인구감소지역으로 편입될 가능성이 커지고 있음을 알 수 있음

- 인구감소지역 중에서 주로 군지역에 해당하는 유형 Ⅳ(---)의 자연감소량은 계속해서 증가추세, 유형 Ⅴ(-+-) 역시 자연감소로 돌아섰음을 알 수 있음

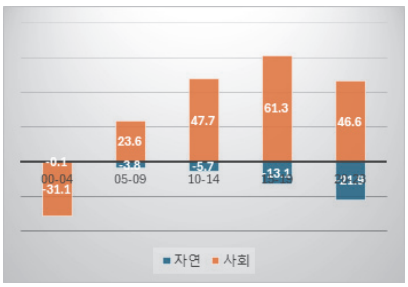
| 그림 3-10 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 자연증감과 사회증감 추이



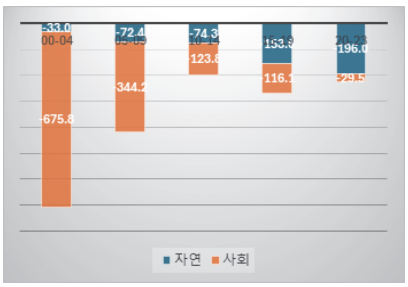
〈유형 Ⅰ〉



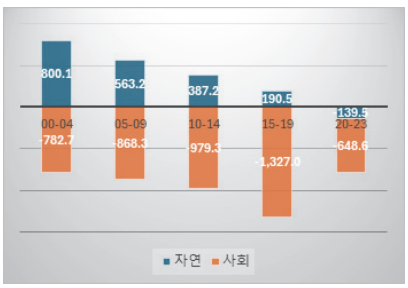
〈유형 Ⅱ〉



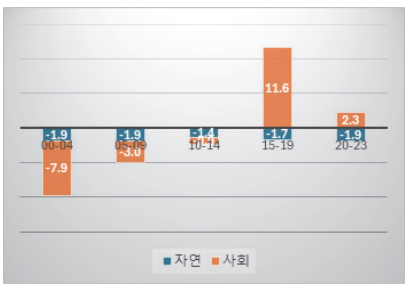
〈유형 Ⅲ〉



〈유형 Ⅳ〉



〈유형 Ⅴ〉



〈유형 Ⅵ〉

3. 유형별·연령대별 인구증감량

□ 지자체 유형별 연령대별 인구증감량

❍ 전 유형에서 15세 미만 인구는 감소하는 반면 고령인구는 증가하고 있음
- 인구증가지역의 경우 15세 미만 유소년인구는 2000년 대비 2023년에 88.4만명이 감소했으나, 고령인구는 302.4만명이 증가
- 인구감소지역의 경우 유소년인구는 361.3만명이 감소하였으나, 고령인구는 387.0만명이 증가함

❍ 인구증가지역에서는 유형Ⅱ(++-)의 유소년인구 감소량이 53.2만명, 인구감소지역에서는 유형Ⅴ(-+-)의 감소량이 285.7만명으로 가장 많았음
- 고령인구는 인구증가지역에서 유형Ⅰ(+++)이 225.6만명, 인구감소지역에서는 유형Ⅴ(-+-)가 301.4만명 증가하여 가장 많았음

❍ 생산연령인구는 인구증가지역에서는 증가하고 있지만 인구감소지역에서는 감소하는 경향을 보이고 있음
- 인구증가지역의 경우 생산가능인구가 575.6만명 증가한 반면 인구감소지역에서는 470.0만명이 감소
- 유형 Ⅰ(+++)의 생산가능인구수가 559.0만명으로 가장 많이 증가하였고 유형 Ⅴ(-+-)는 289.1만명이 감소하여 가장 많이 감소함

❍ 20~30대 인구의 경우 인구증가지역은 2000년 대비 2023년 9천명이 증가한 반면 인구감소지역은 467.5만명이 감소하였음
- 오로지 유형 Ⅰ(+++)에서 56.4 만명이 증가하였고 다른 유형은 모두 감소하였음
- 인구의 사회적 감소가 큰 유형 Ⅴ(-+-)의 경우 20~30대 청년인구 감소량이 약 593만명으로 다른 유형에 비해 큼

❍ 20-30대 여성인구는 인구증가지역에서 10.6만명이 감소하고 인구감소지역에서는 229.0만명이 감소
- 특히 인구 증가지역에서는 유형 Ⅱ(++-), 인구 감소지역에서는 유형 Ⅴ(-+-)에서 감소량이 크게 나타남

| 표 3-12 | 지자체 유형별 연령대별 총인구증감량(2000~2023년)

(단위: 천명)

구분		15세 미만 인구	생산가능 인구	고령인구	20-30대 인구	20-30대 여성인구
인구증가 지역	소계	-884.8	5,755.6	3,024.4	9.3	-105.9
	유형Ⅰ	-298.6	5,590.4	2,256.1	564.1	182.5
	유형Ⅱ	-532.3	144.9	611.7	-478.6	-256.3
	유형Ⅲ	-53.9	20.3	156.5	-76.2	-32.2
인구감소 지역	소계	-3,613.2	-4,699.5	3,869.5	-4,675.1	-2,289.1
	유형Ⅳ	-754.6	-1,797.8	848.1	-1,259.1	-578.9
	유형Ⅴ	-2,857.1	-2,890.9	3,014.4	-3,409.3	-1,707.5
	유형Ⅵ	-1.5	-10.8	7.0	-6.7	-2.6

주: 1) 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)
2) 세종시는 2012년부터 포함

□ 지자체 유형별 연령대별 평균 인구증감량

❍ 15세 미만 유소년 인구의 경우 전 유형에서 평균적으로 감소하고 있고, 인구증가지역에서는 지자체별로 유형Ⅱ(++-)가 4.6만명씩 감소했고 인구감소지역에서는 유형 Ⅴ(-+-)가 4.0만명씩 감소하였음

- 고령인구는 유형 Ⅰ과 Ⅱ가 지자체별로 각 4.3만, 5.1만명이 증가했고 인구감소지역 중에는 유형 Ⅴ가 약 4.0만명이 평균적으로 증가했음

❍ 생산가능인구의 지역별 양극화가 심화되고 있는데 인구증가지역에서는 증가하고 인구감소지역에서는 감소했음

- 특히 유형 Ⅰ(+++)에서 지자체 평균적으로 11.7만명씩 증가했고 유형Ⅴ 지자체는 평균 3.8만명이 감소

❍ 20~30대 인구의 경우 유형 Ⅰ 지자체 평균 1천명이 증가했고 다른 유형의 지자체에서는 감소하며 20-30대 여성 인구의 경우 모든 유형의 지자체가 감소

- 20-30대 여성인구의 경우 특히 유형Ⅱ(인구증가지역)와 유형Ⅴ(인구감소지역)에서 감소폭이 크게 나타남

| 표 3-13 | 지자체 유형별 연령대별 평균 인구증감량(2000~2023년)

(단위: 천명)

구분		15세미만 인구	생산가능 인구	고령인구	20-30대 인구	20-30대 여성인구
인구증가 지역	소계	-11.2	83.4	39.6	1.1	-1.0
	유형 I	-4.7	116.7	43.0	12.5	4.2
	유형 II	-46.2	19.2	51.0	-40.7	-21.9
	유형 III	-4.7	2.2	13.1	-6.9	-2.9
인구감소 지역	소계	-22.1	-27.3	22.6	-28.6	-14.0
	유형 IV	-8.3	-19.3	9.0	-14.0	-6.4
	유형 V	-39.7	-37.6	39.9	-47.4	-23.8
	유형 VI	-1.2	-10.0	6.7	-6.3	-2.5

주: 1) 226개 기초지치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)
2) 세종시는 2012년부터 계산

4. 유형별·기간별·연령대별 인구변화

□ 유소년 인구 비율이 지속적으로 감소하고 65세 이상 고령인구 비율은 증가

❍ 모든 지역에서 생산연령인구(15~64세)는 비교적 안정적으로 70% 수준을 유지하고 있지만 유형 Ⅳ(---)와 유형 Ⅵ(--+)의 경우 각각 64.3%와 60.7%로 타 유형 대비 적은 편임

- 생산연령인구(15~64세)는 유형Ⅱ(++-)의 생산가능인구 비율이 73.2%로 타 유형에 비해 가장 높았음

❍ 인구증가지역의 14세 이하 유소년 인구는 2000년대 초반 217%에서 점차 낮아져서 2020년대 초반 최근에는 13%로 낮아진 반면 65세 이상 고령인구 비율은 8.6%에서 16.7%로 높아졌음

- 유형 Ⅰ(+++)의 경우 생산가능인구 비율은 71.3%로 비교적 높게 유지되고 있지만 점차 감소 추세를 보이고 있고, 14세 이하 비율 이 2000~2004년 22.7%에서 2020~2023년 13.9%로 감소하고 있어 출산율 하락이 심화되고 있음

- 유형 Ⅱ(++-) 역시 유소년 인구는 2000~2004년 22.3%에서 2020~2023년 11.9%로 지속적으로 감소하고 있고 고령인구는 6.1%에서 15.4%로 증가하고 있어 고령화가 심화되고 있음

| 표 3-14 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 연령대별 인구비율 변화(2000~2023년)

(단위: %)

구분			'00-'04	'05-'09	'10-'14	'15-19	'20-'23	'00-'23
인구증가지역	평균	14세 이하	21.7	19.1	16.4	14.6	13.0	17.1
		15~64세	69.7	70.5	71.7	71.8	70.4	70.8
		65세 이상	8.6	10.4	11.9	13.6	16.7	12.1
	유형 Ⅰ	14세 이하	22.7	20.1	17.3	15.5	13.9	18.1
		15~64세	69.6	70.8	72.2	72.5	71.4	71.3
		65세 이상	7.6	9.2	10.5	12.0	14.7	10.7
	유형 Ⅱ	14세 이하	22.3	19.4	15.9	13.6	11.9	16.8
		15~64세	71.6	72.8	74.5	74.4	72.7	73.2
		65세 이상	6.1	7.8	9.6	12.0	15.4	10.0
	유형 Ⅲ	14세 이하	16.9	14.8	12.7	11.4	10.0	13.3
		15~64세	67.9	66.9	66.9	66.3	63.5	66.4
		65세 이상	15.2	18.3	20.4	22.3	26.5	20.3
인구감소지역	평균	14세 이하	17.1	14.9	12.3	10.4	9.0	8.9
		15~64세	70.6	69.2	68.9	67.5	64.3	63.9
		65세 이상	12.3	16.0	18.8	22.0	26.6	27.2
	유형 Ⅳ	14세 이하	15.3	13.3	11.0	9.2	7.9	11.5
		15~64세	68.1	65.4	64.6	63.0	59.3	64.3
		65세 이상	16.5	21.3	24.4	27.8	32.8	24.2
	유형 Ⅴ	14세 이하	19.4	16.8	14.0	11.9	10.4	14.7
		15~64세	73.7	74.0	74.4	73.4	70.8	73.4
		65세 이상	6.8	9.1	11.6	14.7	18.8	11.9
	유형 Ⅵ	14세 이하	12.1	10.3	9.3	10.7	12.2	10.9
		15~64세	66.5	62.1	59.8	57.9	56.5	60.7
		65세 이상	21.3	27.5	30.9	31.3	31.3	28.4

주: 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)

□ 유형 Ⅳ와 유형 Ⅵ은 초고령화가 진행 중이며 생산연령인구의 감소 심각

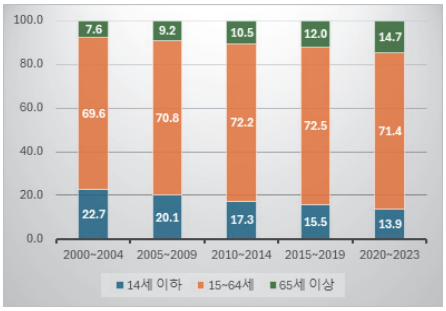
❍ 인구감소지역의 고령인구 비율은 2000년대 초반 12.3%에서 2020년대 초반 26.6%로 상승해서 인구감소지역의 고령인구 비율 16.7%에 비해 상당히 높아 대조적인 상황을 나타내고 있음

- 유형Ⅳ(---)는 생산가능인구가 2000~2004년 68.1%에서 2020~2023년 59.3%로 감소한 반면 65세 이상 고령인구는 같은 기간 16.5%에서 32.8%로 크게 증가하여 초고령화 사회 진입
- 유형 Ⅴ(-+-)는 생산연령인구가 73.7%에서 70.8%로 비교적 적게 감소해서 생산연령인구 비율은 높지만, 전출이 많아서 인구 유지가 어렵고 인구가 감소하고 있음

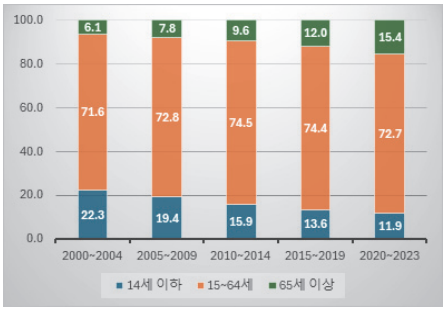
❍ 유형 Ⅵ(--+)은 예천군에 해당되며, 생산연령인구 비율은 2000~2004년 66.5%에서 2020~2023년 56.5%로 감소

- 경북도청 이전 등으로 2010년대 후반 사회증가로 인구가 증가했으나, 고령인구 비율은 21.3%에서 31.3%로 증가해 있는 상황

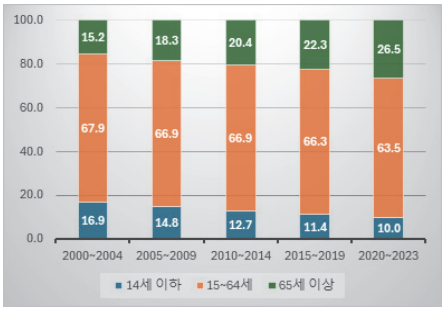
| 그림 3-11 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 연령대별 비율 변화



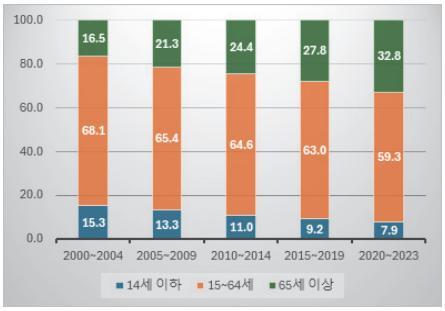
〈유형 Ⅰ〉



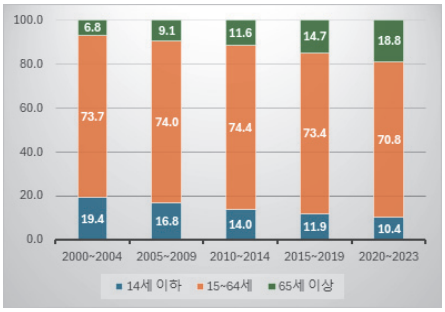
〈유형 Ⅱ〉



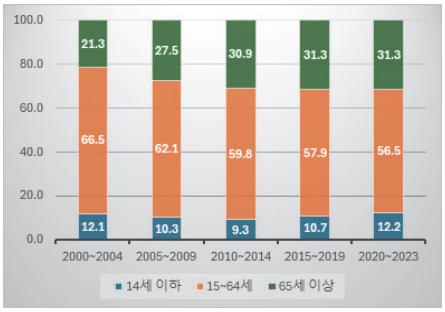
〈유형 Ⅲ〉



〈유형 Ⅳ〉



〈유형 Ⅴ〉



〈유형 Ⅵ〉

□ 지자체 유형별 20~30대 인구 비율 변화

❍ 전반적으로 출산율 감소로 모든 지역에서 20~30대 인구는 감소하고 있고, 인구증가지역(유형 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)에서도 전체적으로 20~30대 인구 비율은 감소하고 있음

- 2000~2004년 기간에 인구증가지역의 20~30대 인구 비율은 34.7%였으나 2020~2023년 24.8%로 지속적으로 감소

❍ 유형 Ⅰ(+++)의 경우에는 2000~2004년 35.6%에서 2020~2023년 25.7%로 감소

- 다만, 다른 유형에 비해 감소폭이 상대적으로 완만하여 여전히 청년층 유입이 꾸준히 이루어지고 있는 것으로 해석

❍ 유형 Ⅱ(++-)의 경우 같은 기간 36.3%에서 26.7%로 감소했으며 유형 Ⅲ(+-+)은 28.8%에서 19.1%로 감소

- 특히 유형 Ⅲ(+-+)은 인구증가지역 중에서도 가장 큰 감소폭을 보이고 있으며, 출생보다 사망자가 많아 자연 감소가 진행되는 가운데, 사회적 유입도 충분하지 못해 지속적인 감소가 발생하고 있음

□ 인구감소지역은 20~30대 인구 비율이 더 빠르게 감소

❍ 인구감소지역 전체의 20~30대 인구비율은 2000~2004년 31.4%에서 2020~2023년 20.5%로 인구증가지역에 비해서 더 크게 감소하였음

- 특히, 유형 Ⅳ(---)는 2000~2004년 27.9%에서 2020~2023년 16.0%로 감소해 가장 급격한 감소세를 보이고 있음

❍ 유형 Ⅴ(-+-)는 같은 기간 35.8%에서 26.1%로 감소하고 있어 지연적으로는 증가했으나, 사회적 유출이 꾸준히 발생하고 있는 지역에 해당

- 유형 Ⅵ(--+)의 경우 2015년 후반에 사회증감량이 비교적 크게 증가해 인구감소 추세를 다소 방어했으나, 20~30대 인구비율은 2000년대 초반 24.1%에서 2020년대 초반 16.6%로 감소했음

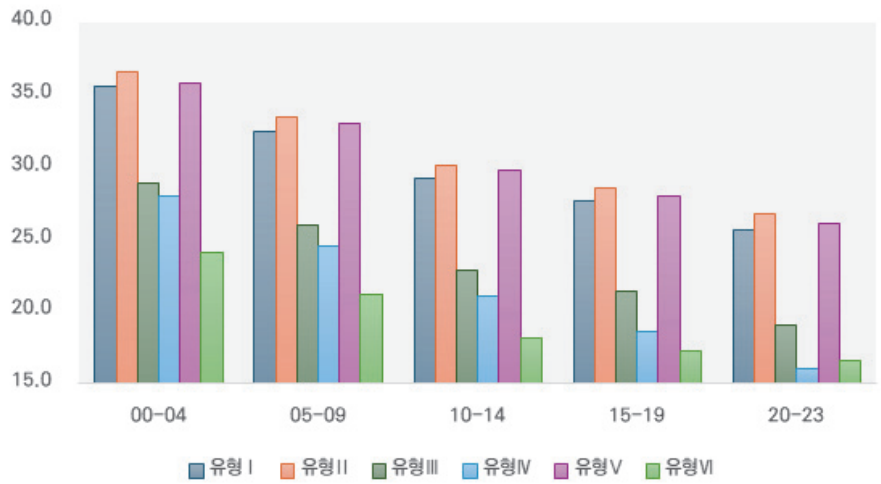
| 표 3-15 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 20~30대 비율변화(2000~2023년)

(단위: %)

구분		'00-'04	'05-'09	'10-'14	'15-19	'20-'23	'00-'23
인구증가 지역	소계	34.7	31.6	28.3	26.8	24.8	29.4
	유형Ⅰ	35.6	32.5	29.2	27.7	25.7	30.3
	유형Ⅱ	36.6	33.4	30.1	28.5	26.7	31.3
	유형Ⅲ	28.8	25.9	22.9	21.3	19.1	23.8
인구감소 지역	소계	31.4	28.3	24.8	22.7	20.5	25.7
	유형Ⅳ	27.9	24.6	21.0	18.6	16.0	21.9
	유형Ⅴ	35.8	33.0	29.8	27.9	26.1	30.7
	유형Ⅵ	24.1	21.2	18.2	17.2	16.6	19.6

주: 226개 기초자치단체 외 세종시, 제주시, 서귀포시 포함(229개)

| 그림 3-12 | 기간별(5년 단위) 지자체 유형별 20~30대 비율변화



제3절 시사점

1. 전반적인 인구감소 심화 및 자연감소 발생 가능성 확대

□ 2016년 대비 2023년에 지방자치단체의 인구감소 심화

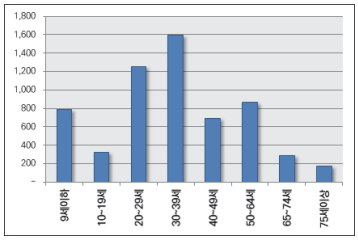
❍ 226개 기초자치단체와 세종시와 제주시, 서귀포시를 포함하는 229개 시·군·구 지역은 2000년 대비 2016년에 91개(39.7%)가 총인구증가지역이었으나 2023년에는 70개로 지난 7년간 무려 21개의 지역이 감소했고, 총인구감소지역은 138개(60.3%)에서 159개(69.4%)로 증가

- 2000년 대비 2023년에 주민등록인구가 증가하는 총인구증가지역(유형 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ)은 전체 229개 지역 중에서 70개(30.6%)에 해당
- 주민등록인구가 감소하는 총인구감소지역(유형 Ⅳ, Ⅴ, Ⅵ)은 전체 229개 지역 중에서 159개(69.4%)에 해당

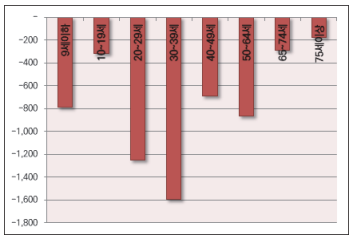
❍ 전반적으로 광역시 자치구의 인구감소와 지방의 거점 중소도시의 인구감소가 눈에 띄게 심화되는 상황 속에서 군지역들의 경우에도 기존 인구증가지역에서 감소지역으로의 이전이 늘어나는 경향

- 특히, 주로 경기도 시·군 지역과 광역시의 일부 자치구를 중심으로 편재되어 있는 유형 Ⅰ(+++)을 비롯한 총인구증가지역들은 인구감소지역의 젊은 20~30대 인구를 주로 흡수하면서 인구증가지역을 유지했고, 10대 미만과 50대도 이들 지역으로 이동함

| 그림 3-13 | 기간별(5년 단위) 연령대별 순이동 추세



〈안구증가지역〉



〈인구감소지역〉

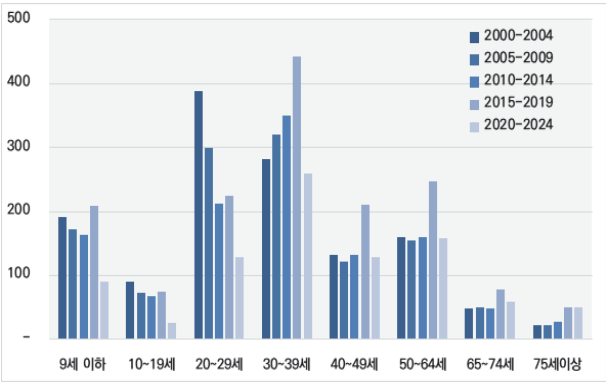
□ 사회감소와 더불어 전반적으로 자연감소 발생 가능성 확대

❍ 지방자치단체의 인구감소 원인은 국가의 인구감소 원인과 달리 저출생보다는 사회적 인구감소로 인해 발생(박진경·이소영, 2016; 박진경·김상민, 2017; 이상림 2017, 2018, 2020; 전남·경북, 2020; 김현호 외, 2021 외 다수)
- 〈그림 3-14〉에서 보는 바와 같이 이러한 사회적 인구감소와 더불어 최근으로 올수록 사망자수가 많아지면서 자연감소 발생 가능성도 확대

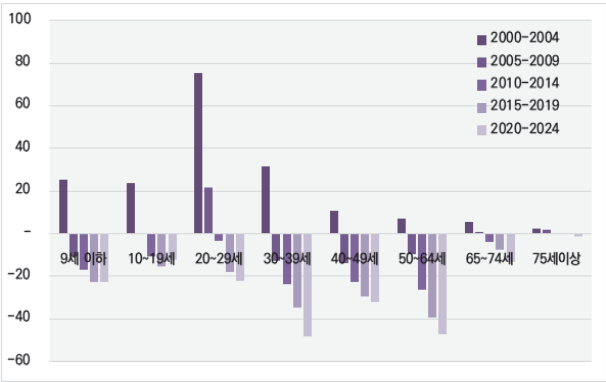
❍ 〈그림 3-10〉와 〈그림 3-14〉에서 총인구증가지역 중에서 그동안 인구자연증가가 발생하던 유형 Ⅰ(+++)과 유형 Ⅱ(++-)의 경우 낙폭을 줄이며 점차 자연적 인구감소 추세를 보일 것으로 전망
- 주로 경기도의 인구가 늘어나는 시지역들로 구성되어 있는 자연증가, 사회증가, 총인구 증가의 유형 Ⅰ(+++) 경우에도 모든 연령대가 2000년 이후 모든 기간에 걸쳐 인구가 증가해오고 있지만 자연증감량이 점차 감소하고 있어 향후 자연감소가 발생할 가능성이 크게 나타나고 있음
  * 유형 Ⅰ(+++)에 속하는 지역들은 부산 강서구, 광주 광산구, 대전 유성구, 울산 북구 등 대표적 자치구와 용인, 화성, 수원, 김포 등 경기도의 시지역들, 그리고 충북 청주, 충남 천안·아산, 강원 원주, 경북 경산, 경남 김해, 양산 등 꾸준한 인구증가세를 보이고 있는 지방의 거점지역들에 해당
- 유형 Ⅱ(++-)에 속하는 지역들도 대부분 시지역으로 2016년 기준 13개 지역이었다가 2023년 기준 7개로 줄어들어서 전북 전주, 전남 순천과 광양, 경북 구미 등이 포함

❍ 총인구감소지역 중에서도 그동안 총인구는 감소했지만 자연적 인구증가가 이루어지던 유형 Ⅴ(-+-)의 경우에도 2020년 이후 자연감소로 뒤바뀜
- 인구감소지역의 유형 Ⅳ(---)의 경우에도 자연감소량이 점차 급속히 커지고 있음
  * 유형 Ⅴ(-+-) 역시 대부분 시지역들로 2016년 기준으로는 사회적으로는 인구가 감소했으나 자연적으로는 인구가 증가해 인구증가지역에 포함되어 있었던 경기 성남, 안양, 광명, 군포, 전북 군산, 경북 포항, 경남 진주, 통영시 등 대표적인 거점 중소도시들이 2023년에는 인구감소지역으로 전환

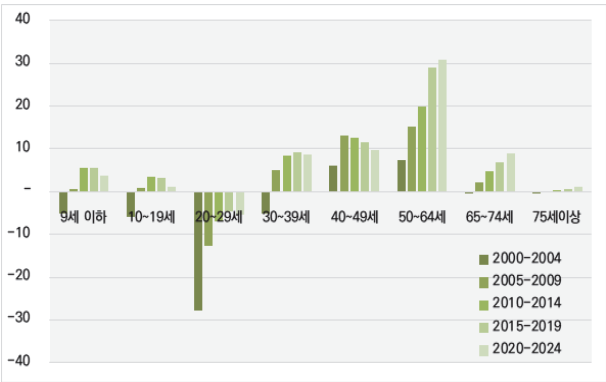
| 그림 3-14 | 인구증가지역의 기간별(5년 단위) 연령대별 순이동 추이



〈유형 Ⅰ〉

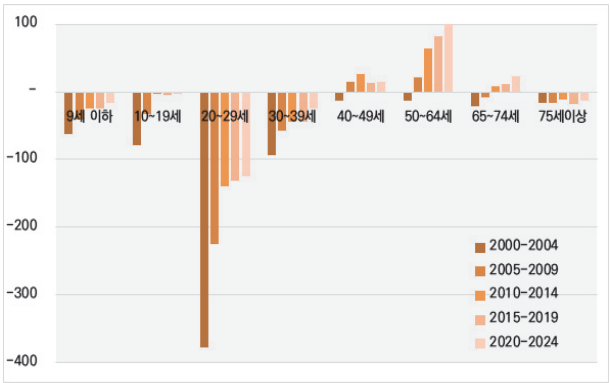


〈유형 Ⅱ〉

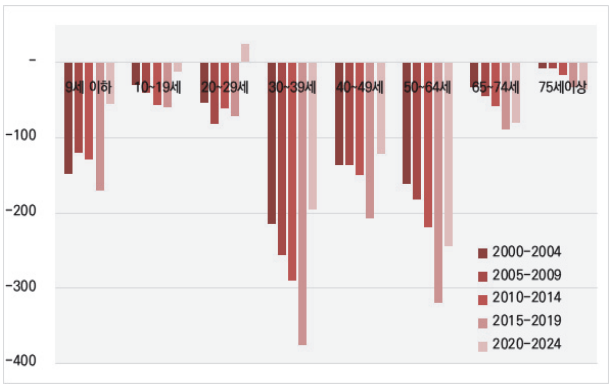


〈유형 Ⅲ〉

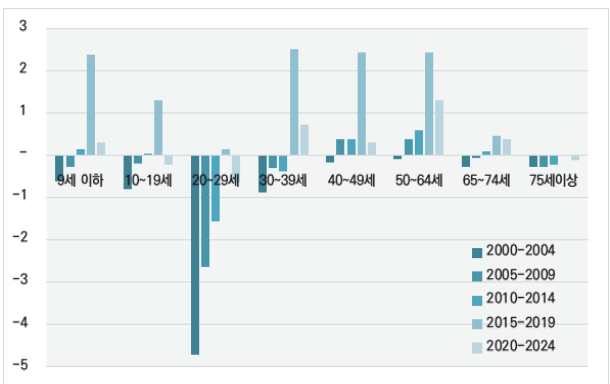
| 그림 3-15 | 인구감소지역의 기간별(5년 단위) 연령대별 순이동 추이



〈유형 Ⅳ〉



〈유형 Ⅴ〉



〈유형 Ⅵ〉

2. 인구감소 반전 가능성이 내포된 성장지역군: 유형 II(+−+)의 진단

□ 인구증가지역 중 유형 I(+++)을 제외하고 유형 III(+−+)의 경우는 긍정적

❍ 유형 III(+-+)의 경우에는 2000년대 중반 이후 자연감소가 발생하고 있고 그 추세는 커지고 있지만 20대를 제외하고는 전 연령대가 꾸준히 유입되고 있어 인구유지측면에서 긍정적인 지역들임

- 유형 III은 자치구나 시지역은 없고, 충북 음성, 충남 홍성, 강원 횡성, 전남 무안, 전북 완주와 같은 지역들이 포함

□ 인구증가지역 중 유형 II(++-)의 경우에는 향후 인구감소 가능성 내재

❍ 그러나 현재는 총인구증가지역이지만 유형 II(++-)에 속해 있는 지역들은 향후 인구감소지역으로 편입될 가능성이 있을 것으로 예상됨

- 자연감소량이 전 기간에 걸쳐 (-)로 감소하고 있으며, 점차 최근으로 올수록 그 규모 자체가 커지고 있고, 연령대별로 2000년대에는 10대와 20대가 다소 유입되었으나, 그 이후에는 전 연령대가 유출되고 있는 추세이기 때문

❍ 2016년 기준 유형 II(++-)에 포함되어 있던 자치구들, 즉 부산 북구와 해운대구, 대전 서구와 대구 달서구, 인천 부평구, 광주 서구, 울산 중구와 남구는 2023년 기준 유형 V(-+-)로 인구감소지역에 편입

- 2016년 기준 유형 II(++-)에 포함되어 있던 시지역들, 즉 전북 군산, 경북 포항, 경남 진주와 통영이, 군지역인 강원 화천과 양구가 2023년 기준 유형 V(-+-)로 인구감소지역에 편입

❍ 따라서 인구증가지역 중에서 유형 II(++-)에 포함된 지역들은 인구감소가 지속된다면 향후 유형 V(-+-)로 갈 가능성도 배재할 수 없음

3. 인구감소의 가속화가 우려되는 감소지역군: 유형 Ⅴ(-+-)의 진단

□ 인구감소지역 중 유형 Ⅴ(-+-) 지역들은 인구확보에 취약

❍ 주로 자치구와 시지역들이 많이 포함되어 있는 유형 Ⅴ(-+-)가 인구확보에 취약할 가능성이 커지고 있음

- 이들 지역은 2020년 초반 최근에 자연증감량이 감소로 돌아섰고, 전연령층에 있어 사회감소가 뚜렷
- 유형 Ⅴ(-+-)의 30대, 40대, 50대의 감소는 2015년 중후반에 가장 크게 발생함

❍ 2016년 기준 유형 Ⅴ(-+-)에 포함되어 있던 강원 강릉과 태백, 충북 충주와 제천, 경북 경주와 안동 등이 2023년 기준 유형 Ⅳ(---)로 전환

- 광역시 자치구 중에서도 2016년 기준 유형 Ⅴ(-+-)에 포함되어 있던 대구 중구와 남구, 광주 동구가 2023년 기준 유형 Ⅳ(---)로 편입

4. 쇠퇴 속 기회: 일부 군지역의 긍정적 변화 조짐

□ 인구감소지역이지만 일부 군지역들의 기회요인도 생겨남

❍ 인구감소지역의 경우에는 주로 전형적인 농어촌지역인 군지역에 해당하는 유형 Ⅳ(---)의 경우 총인구는 꾸준히 감소하고, 자연감소량이 점차 급속히 커지고 있으나, 사회 감소량은 최근으로 올수록 감소폭이 줄어들고 있음

- 유형 Ⅳ(---)의 사회감소는 2000년대 초반에 가장 컸고, 그 이후에는 점차 줄어들었고, 〈그림 3-15〉에서 보는 바와 같이 특히, 50대와 40대를 중심으로 2000년대 초반부터 유형 Ⅳ(---)으로의 유입이 일어나고 있고, 최근으로 올수록 증가량이 커지고 있는 추세

❍ 유형 Ⅵ(--+)은 예천군으로 2016년 기준으로는 유형 Ⅳ(---)에 포함되어 있는 총인구감소지역이었으나 2023년 기준으로는 새로운 유형인 유형 Ⅵ(--+)으로 구분

- 예천군의 경우 연령대별로 젊은 20대 인구는 비록 유출하고 있으나 2015년

중반 이후 유입되기도 했었고, 도청 이전 등으로 2015년 중반 이후 꾸준히 30대~50대가 유입되고 있어 총인구감소지역이지만 사회적인 인구유입이 되고 있음

제 4 장

지방자치단체 인구감소 인식조사

제1절 인식조사 개요

제2절 인식조사 결과

제3절 시사점

Chapter 4

지방자치단체 인구감소 인식조사

제1절 인식조사 개요

1. 조사목적

□ **정량분석에서 도출하지 못하는 세부적인 인구감소의 원인분석 보완**

○ 현재 지방자치단체의 인구가 감소하는 주요 원인은 사회적인 인구유출 때문이라는 통계적 검증 결과가 도출되어 있으나 직업, 가족, 주택, 교육 등의 대분류 성격의 원인 외 세부적인 원인을 파악하기는 어려움

- 국내 국가통계포털(KOSIS)에서 제공되고 있는 국내이동통계는 기본적으로 주민등록을 옮기면서 전입신고서를 작성할 때 작성하는 데이터를 바탕으로 제공됨

  * 전입신고서상에서 전입사유는 직업, 가족, 주택, 교육, 주거환경, 자연환경, 기타의 7가지로 구분되고, 세대주와 세대원 등이 구분되어 전입에 가장 큰 영향을 미친 사유를 선택하도록 되어 있음

□ **지역적인 특성을 고려한 원인분석과 대응방안 마련 활용**

○ 사회적으로 인구가 유출되는 지역의 유출 원인은 대부분 대도시 지역과 중소도시 지역의 경우 주택 때문이며, 가족, 직업, 교육 순이고, 농어촌 지역의 경우에는 주택보다는 직업 때문에 유출되는 경향이 있어 일자리 문제가 군지역의 인구유출을 가속화시키고 있는 것으로 알려져 있음(박진경·김상민: 144)

- 주택과 일자리 문제 때문에 인구가 유출된다고 하더라도 지역의 특성에 따라서 세부적인 원인은 조금씩 다를 것이기 때문에 정량분석에서 도출해내지 못하는 지역별 인구감소의 원인분석을 통해 정성적으로 원인을

밝혀내고 이를 단서로 인구감소지역의 지방소멸대응전략을 도출하는데 활용 가능

2. 조사대상과 기간

□ 조사대상

○ 공무원 조사 대상은 전국 기초 지방자치단체의 인구정책을 담당하는 부서와 기획실을 대상으로 조사함

- 광역자치단체: 지방소멸대응정책관, 인구정책과, 균형발전과, 정책기획실 등 인구정책 및 지방소멸대응정책을 담당하는 부서
- 기초자치단체: 인구정책과, 균형발전과, 청년정책과, 기획예산과 등 인구정책 및 지방소멸기금사업을 담당하는 부서

□ 조사기간

○ 조사기간: 2025년 3월 31일~4월 11일(2주 간)

3. 조사방법

□ 조사방법

○ 행정안전부 균형발전제도과의 업무연락망을 활용해 인터넷 및 메일링 서비스를 통한 설문조사 방식으로 진행

□ 조사 참여자 현황

○ 설문조사 참여자는 총 186명으로 인구대응 관련부서가 157명(84.4%)가 대부분을 차지하며, 권역과 지방자치단체 유형은 비교적 고르게 조사가 이루어졌음

- 인구감소지역에 해당하는 지방자치단체 공무원이 110명(59.1%), 관심지역이 14명(7.5%), 기타 지방자치단체가 62명(33.3%)를 차지
- 권역의 경우 경상권이 74명(39.8%)으로 가장 많고, 호남권 42명(22.6%), 충청권 32명(17.2%), 수도권 25명(13.4%), 강원권 13명(7.0%)를 차지
- 지자체 유형은 기초(군) 77명(41.4%), 기초(시) 56명(30.1%), 광역(본청) 29명(15.6%), 기초(광역시 자치구) 24명(12.9%) 순서를 나타냄

| 표 4-1 | 설문조사 참여자 현황

(단위: 명, %)

구분		응답자 수	비율
소속	인구대응 관련부서[1)]	157	84.4
	기획부서	26	14.0
	기타 부서	3	1.6
인구감소지역 여부	인구감소지역[2)]	110	59.1
	관심지역 해당	14	7.5
	기타 지방자치단체	62	33.3
권역 구분	수도권(서울 제외)	25	13.4
	강원권	13	7.0
	충청권	32	17.2
	경상권	74	39.8
	호남권	42	22.6
지자체 유형	광역(본청)	29	15.6
	기초(광역시 자치구)	24	12.9
	기초(시)	56	30.1
	기초(군)	77	41.4
합계		186	100.0

주: 1) 인구대응 관련부서는 인구정책과, 인구청년정책과, 균형발전과, 지방소멸대응담당관 등을 의미
2) 인구감소지역 및 관심지역은 「지방분권균형발전법」상의 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개) 의미
3) 지자체 유형 오기입 지자체 중에 확인 가능한 응답은 연구진이 수정하여 집계하였음

제2절 인식조사 결과

1. 지방소멸대응정책의 성과 및 중요도

□ 해당 지역의 인구감소 또는 증가의 원인

❍ 해당 지역의 인구감소 또는 증가의 가장 큰 원인(1순위)으로 '산업·일자리'의 응답이 69.4%(129명)를 나타내어 압도적으로 높은 비중을 차지함

- 다음으로 '주택(주거환경)' 요인이 21.5%(40명)로 나타났고, '돌봄·교육·학원'(3.2%, 6명), '문화·소비·여가'(2.2%, 4명), '의료'(1.6%, 3명), '대학'(1.1%, 2명), '복지'(0.5%, 1명) 순으로 나타남

| 표 4-2 | 해당 지역 인구감소 또는 증가의 원인(1순위)

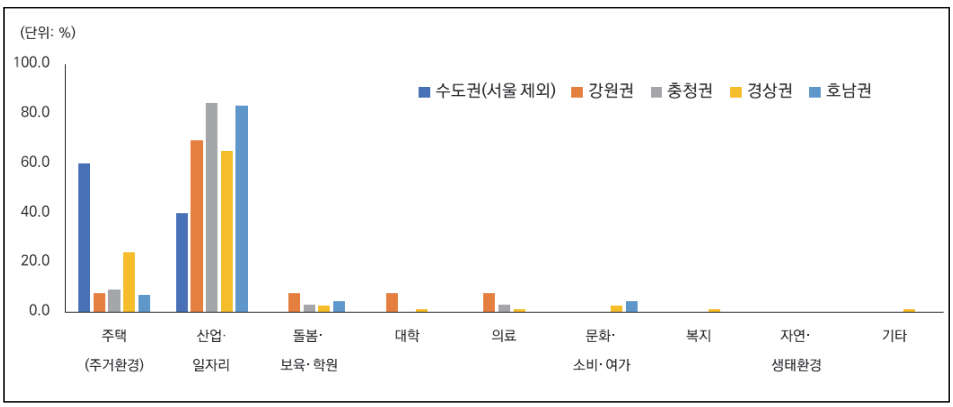
구분		주택(주거환경)	산업·일자리	돌봄·교육·학원	대학	의료	문화·소비·여가	복지	자연·생태환경	기타	합계
지자체 유형	광역 본청	2 (6.9)	25 (86.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (6.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (100)
	기초 (자치구)	12 (50.0)	11 (45.8)	1 (4.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	24 (100)
	기초 (시)	15 (26.8)	37 (66.1)	2 (3.6)	1 (1.8)	0 (0.0)	1 (1.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	56 (100)
	기초 (군)	11 (14.3)	56 (72.7)	3 (3.9)	1 (1.3)	3 (3.9)	1 (1.3)	1 (1.3)	0 (0.0)	1 (1.3)	77 (100)
권역	수도권	15 (60.0)	10 (40.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	25 (100)
	강원권	1 (7.7)	9 (69.2)	1 (7.7)	1 (7.7)	1 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	13 (100)
	충청권	3 (9.4)	27 (84.4)	1 (3.1)	0 (0.0)	1 (3.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	32 (100)
	경상권	18 (24.3)	48 (64.9)	2 (2.7)	1 (1.4)	1 (1.4)	2 (2.7)	1 (1.4)	0 (0.0)	1 (1.4)	74 (100)
	호남권	3 (7.1)	35 (83.3)	2 (4.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (4.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	42 (100)
합계		40 (21.5)	129 (69.4)	6 (3.2)	2 (1.1)	3 (1.6)	4 (2.2)	1 (0.5)	0 (0.0)	1 (0.5)	186 (100)

주: 수도권은 서울 제외

❍ 지자체 유형별로 살펴보면, 광역(본청)과 기초(시 지역, 군 지역)은 '산업·일자리', 기초(자치구)는 '주택' 요인이 주요 원인으로 나타남
- 광역 본청 응답자의 86.2%(25명)가 '산업·일자리' 문제를 가장 큰 원인으로 인식하였음
- 자치구는 '주택(주거환경)'(50.0%, 12명)과 '산업·일자리'(45.8%, 11명)가 주요 원인으로 비슷하게 나타났음
- 기초 시 단위는 '산업·일자리'(66.1%, 37명), 기초 군 단위는 '산업· 일자리'(72.7%, 56명)가 가장 큰 원인으로 지목되었음

❍ 권역별로 살펴보면, 수도권은 '주택', 비수도권은 '산업·일자리'가 인구감소 또는 증가의 주된 원인으로 나타남
- 수도권에서 '주택(주거환경)의 가장 큰 원인으로 응답한 비율이 60.0%(15명)로 가장 높게 나타남
- 비수도권인 강원권(69.2%, 9명), 충청권(84.4%, 27명), 경상권(64.9%, 48명), 호남권(83.3%, 35명)은 '산업·일자리'를 인구감소 주된 원인으로 지목하였음

| 그림 4-1 | 권역별 해당 지역의 인구감소 또는 증가의 원인(1순위)



❍ 인구감소 원인에 대한 1~2순위 응답을 종합하면, '산업·일자리'의 평균 점수가 0.39로 가장 높게 나타나 인구감소(또는 증가)의 가장 주요한 원인으로 인식
- 다음으로 '주택(주거환경)' 요인은 0.17로 두 번째로 높은 점수를 기록하였으며, 나머지 요인들은 상대적으로 낮은 점수를 나타냄

❍ 지자체 유형별로 살펴보면, 광역 본청과 시·군 지역은 '산업·일자리' 요인의 점수가 각각 0.47, 0.38, 0.40으로 가장 높게 나타남
- 자치구는 '산업·일자리'(0.32)와 '주택(주거환경)'(0.32) 요인의 점수가 비슷하게 나타나 주거환경 요인의 중요성 인식이 상대적으로 높게 나타남

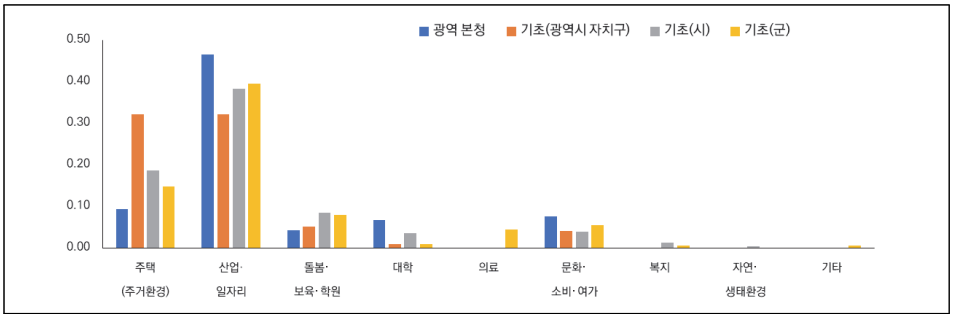
❍ 권역별로 살펴보면, 수도권에서 '주택(주거환경)' 요인의 평균 점수가 0.35로 가장 높고, 비수도권에서는 산업·일자리의 점수가 높게 나타남
- 강원권(0.40), 충청권(0.47), 경상권(0.37), 호남권(0.43) 등 비수도권 지역에서는 '산업·일자리' 요인이 가장 높은 점수를 기록하여 권역별 인식 차이가 뚜렷하게 나타남

| 표 4-3 | 해당 지역 인구감소 또는 증가의 원인(1+2순위)

구분		주택(주거환경)	산업·일자리	돌봄·교육·학원	대학	의료	문화·소비·여가	복지	자연·생태환경	기타	합계
지자체 유형	광역(본청)	0.09	0.47	0.04	0.07	0.00	0.08	0.00	0.00	0.00	0.75
	기초(자치구)	0.32	0.32	0.05	0.01	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.75
	기초(시)	0.19	0.38	0.08	0.04	0.00	0.04	0.01	0.00	0.00	0.75
	기초(군)	0.15	0.40	0.08	0.01	0.05	0.06	0.01	0.00	0.01	0.75
권역	수도권	0.35	0.29	0.05	0.00	0.02	0.02	0.01	0.01	0.00	0.75
	강원권	0.12	0.40	0.10	0.06	0.04	0.04	0.00	0.00	0.00	0.75
	충청권	0.11	0.47	0.08	0.02	0.02	0.05	0.00	0.00	0.00	0.75
	경상권	0.20	0.37	0.07	0.03	0.02	0.04	0.01	0.00	0.01	0.75
	호남권	0.10	0.43	0.08	0.03	0.01	0.09	0.01	0.00	0.00	0.75
합계		0.17	0.39	0.07	0.03	0.02	0.05	0.01	0.00	0.00	0.75

주: 1) 수도권은 서울 제외
2) 1순위는 1점, 2순위는 0.5점의 가중치를 적용하여 산출된 합산점수를 응답자수로 나누어 산출

| 그림 4-2 | 지자체 유형별 해당 지역 인구감소 또는 증가의 원인(1+2순위)



□ 해당 지역의 강점과 매력

❍ 해당 지역의 강점과 매력에 대하여 '자연·생태환경(54.8%)'의 응답 비중이 가장 높고, '주택(주거환경)'(15.6%), '산업·일자리'(8.6%) 순서를 나타냄

❍ 군 지역은 자연·생태환경을 압도적 강점으로 인식한 반면, 자치구는 주택과 자연환경 요인을 고르게 응답하였음

- 지자체 유형별로 살펴보면, 군 지역 응답자의 76.6%가 자연·생태환경을 지역의 가장 큰 강점으로 응답해 다른 유형 대비 월등히 높은 비율을 보였음
- 시 지역 역시 자연·생태환경 응답 비율이 46.4%로 가장 높았음
- 광역 본청은 자연환경(37.9%)과 주택(20.7%), 문화·소비·여가(17.2%) 요인에 대한 응답 비중이 고르게 나타났음
- 자치구는 주택(33.3%)과 자연·생태환경(25.0%) 응답 비중이 비슷하게 나타나 생활환경적 요인에 대한 선호가 상대적으로 높게 나타났음

❍ 비수도권은 자연·생태환경을 공통된 강점으로 인식한 반면, 수도권은 주택과 산업·일자리 등 생활환경 요인의 응답이 상대적으로 높았음

- 충청권(68.8%), 호남권(66.7%), 강원권(53.8%), 경상권(48.6%) 등 비수도권 전 지역에서 자연·생태환경을 가장 큰 강점으로 응답한 비율이 높았음
- 반면 수도권은 자연·생태환경 응답 비율이 36.0%로 상대적으로 낮았으며, 주택(24.0%)과 산업·일자리(16.0%) 등 생활환경 관련 요인에 대한 응답 비율이 높게 나타났음

| 표 4-4 | 해당 지역의 강점과 매력(1순위)

구분		주택 (주거 환경)	산업· 일자리	돌봄· 교육· 학원	대학	의료	문화· 소비· 여가	복지	자연· 생태 환경	기타	합계
지자체 유형	광역 본청	6 (20.7)	4 (13.8)	0 (0.0)	2 (6.9)	1 (3.4)	5 (17.2)	0 (0.0)	11 (37.9)	0 (0.0)	29 (100)
	기초 (자치구)	8 (33.3)	1 (4.2)	2 (8.3)	1 (4.2)	3 (12.5)	2 (8.3)	1 (4.2)	6 (25.0)	0 (0.0)	24 (100)
	기초 (시)	10 (17.9)	8 (14.3)	4 (7.1)	0 (0.0)	1 (1.8)	3 (5.4)	3 (5.4)	26 (46.4)	1 (1.8)	56 (100)
	기초 (군)	5 (6.5)	3 (3.9)	4 (5.2)	0 (0.0)	1 (1.3)	0 (0.0)	4 (5.2)	59 (76.6)	1 (1.3)	77 (100)
권역	수도권	6 (24.0)	4 (16.0)	2 (8.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (8.0)	2 (8.0)	9 (36.0)	0 (0.0)	25 (100)
	강원권	2 (15.4)	0 (0.0)	3 (23.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (53.8)	1 (7.7)	13 (100)
	충청권	2 (6.3)	3 (9.4)	1 (3.1)	2 (6.3)	0 (0.0)	2 (6.3)	0 (0.0)	22 (68.8)	0 (0.0)	32 (100)
	경상권	15 (20.3)	7 (9.5)	2 (2.7)	1 (1.4)	4 (5.4)	4 (5.4)	5 (6.8)	36 (48.6)	0 (0.0)	74 (100)
	호남권	4 (9.5)	2 (4.8)	2 (4.8)	0 (0.0)	2 (4.8)	2 (4.8)	1 (2.4)	28 (66.7)	1 (2.4)	42 (100)
합계		29 (15.6)	16 (8.6)	10 (5.4)	3 (1.6)	6 (3.2)	10 (5.4)	8 (4.3)	102 (54.8)	2 (1.1)	186 (100)

주: 수도권은 서울 제외

❍ 지역이 지닌 강점과 매력에 대한 1~2순위 응답을 종합하면, 전체적으로 '자연·생태환경' 요인의 합산 점수가 0.32로 가장 높게 나타났으며, 이는 다른 요인들과 비교해 월등히 높은 수준임

- 그 외 '주택(주거환경)'(0.11), '복지'(0.10), '문화·소비·여가'(0.05), '산업·일자리'(0.05) 등의 순으로 나타났음

❍ 군 지역은 자연·생태환경을 압도적 강점으로 인식한 반면, 자치구는 주택과 자연환경 요인이 비슷하게 응답되었음

- 군 지역은 자연·생태환경이 0.42로 가장 높고, 복지(0.15)가 그 뒤를 이었음
- 시 지역도 자연·생태환경(0.28) 점수가 가장 높았으며, 주택(0.13)과 산업·일자리(0.10)의 비중이 상대적으로 높은 편이었음
- 자치구는 자연·생태환경(0.19)과 주택(0.18) 점수가 비슷하게 나타났음
- 광역 본청은 자연·생태환경(0.23), 주택(0.15), 문화·소비·여가(0.12) 순으로 나타났음

❍ 비수도권 전 권역에서 자연·생태환경 요인이 가장 높게 나타난 반면, 수도권은 주택과 생활환경 요인에 대한 점수가 상대적으로 높았음

- 권역별로 살펴보면, 비수도권 지역은 자연·생태환경 점수가 충청권(0.38), 호남권(0.36), 강원권(0.31), 경상권(0.30) 순으로 높게 나타났음
- 수도권은 자연·생태환경 점수(0.22)가 상대적으로 낮은 편이며, 주택(0.16), 산업·일자리(0.09), 문화·소비·여가(0.09), 복지(0.09) 등 생활환경 관련 요인 점수가 다른 권역에 비해 높은 편으로 나타났음

| 표 4-5 | 해당 지역의 강점과 매력(1+2순위)

구분		주택(주거환경)	산업·일자리	돌봄·교육·학원	대학	의료	문화·소비·여가	복지	자연·생태환경	기타	합계
지자체 유형	광역(본청)	0.15	0.07	0.03	0.05	0.03	0.12	0.04	0.23	0.03	0.75
	기초(자치구)	0.18	0.03	0.06	0.04	0.08	0.11	0.05	0.19	0.00	0.75
	기초(시)	0.13	0.10	0.05	0.01	0.03	0.05	0.08	0.28	0.03	0.75
	기초(군)	0.06	0.02	0.05	0.01	0.01	0.01	0.15	0.42	0.04	0.75
권역	수도권	0.16	0.09	0.05	0.01	0.01	0.09	0.09	0.22	0.03	0.75
	강원권	0.10	0.02	0.12	0.00	0.04	0.00	0.12	0.31	0.06	0.75
	충청권	0.05	0.06	0.05	0.05	0.01	0.05	0.09	0.38	0.00	0.75
	경상권	0.12	0.06	0.04	0.01	0.03	0.06	0.10	0.30	0.03	0.75
	호남권	0.11	0.02	0.04	0.01	0.03	0.03	0.11	0.36	0.04	0.75
합계		0.11	0.05	0.05	0.02	0.03	0.05	0.10	0.32	0.03	0.75

주: 1) 수도권은 서울 제외
2) 1순위는 1점, 2순위는 0.5점의 가중치를 적용하여 산출된 합산점수를 응답자수로 나누어 산출

□ 비수도권에서 지방소멸 방지를 위해 가장 중요한 부문

❍ 전체적으로 '산업·일자리'가 86.0%로 압도적으로 높은 응답 비중을 보였으며, 다음으로 '주택(주거환경)'(7.5%), '돌봄·교육·학원'(5.4%) 순으로 나타났음
- 그 외 부문들은 응답 비율이 매우 낮게 나타났음
- 모든 지자체 유형에서 '산업·일자리'가 지방소멸 대응을 위한 최우선 과제로 인식되었으며, 군 지역은 주택·교육 부문 응답 비중이 상대적으로 높았음
- 비수도권 전 권역에서 '산업·일자리' 확보가 지방소멸 대응의 핵심 과제로 인식된 가운데, 강원권에서 주택·교육 관련 응답이 다소 높게 나타났음

| 표 4-6 | 비수도권에서 지방소멸 방지를 위해 가장 중요한 부문(1순위)

구분		주택 (주거 환경)	산업· 일자리	돌봄· 교육· 학원	대학	의료	문화· 소비· 여가	복지	자연· 생태 환경	기타	합계
지자체 유형	광역 본청	1 (3.4)	26 (89.7)	1 (3.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (100)
	기초 (자치구)	3 (12.5)	21 (87.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	24 (100)
	기초 (시)	2 (3.6)	51 (91.1)	3 (5.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	56 (100)
	기초 (군)	8 (10.4)	62 (80.5)	6 (7.8)	0 (0.0)	1 (1.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	77 (100)
권역	수도권	3 (12.0)	21 (84.0)	1 (4.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	25 (100)
	강원권	1 (7.7)	10 (76.9)	1 (7.7)	0 (0.0)	1 (7.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	13 (100)
	충청권	2 (6.3)	29 (90.6)	1 (3.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	32 (100)
	경상권	7 (9.5)	63 (85.1)	4 (5.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	74 (100)
	호남권	1 (2.4)	37 (88.1)	3 (7.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (2.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	42 (100)
합계		14 (7.5)	160 (86.0)	10 (5.4)	0 (0.0)	1 (0.5)	0 (0.0)	1 (0.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	186 (100)

주: 수도권은 서울 제외

○ 비수도권에서 지방소멸 방지를 위해 중요한 부문에 대한 1~2순위 응답을 종합하면, 전체적으로 '산업·일자리' 부문이 0.45로 가장 높은 점수를 기록
- 다음으로 '주택(주거환경)'(0.13), '돌봄·교육·학원'(0.09) 순으로 나타났으며, 그 외 부문들은 상대적으로 낮은 점수를 기록하였음
- 모든 지자체 유형에서 산업·일자리가 지방소멸 대응 최우선 과제로 인식되었으며, 군 지역은 주택과 교육 부문의 점수가 상대적으로 높게 나타났음
- 비수도권 전 권역에서 산업·일자리가 가장 높은 점수를 기록하였으며, 강원권은 주택과 의료·교육 등 생활환경 관련 점수가 상대적으로 높게 나타났음

| 표 4-7 | 비수도권에서 지방소멸 방지를 위해 중요한 부문(1+2순위)

구분		주택(주거환경)	산업·일자리	돌봄·교육·학원	대학	의료	문화·소비·여가	복지	자연·생태환경	기타	합계
지자체 유형	광역(본청)	0.10	0.45	0.05	0.02	0.03	0.07	0.03	0.00	0.00	0.75
	기초(자치구)	0.17	0.46	0.06	0.01	0.00	0.04	0.01	0.00	0.00	0.75
	기초(시)	0.09	0.47	0.11	0.00	0.01	0.06	0.01	0.00	0.00	0.75
	기초(군)	0.15	0.43	0.09	0.01	0.03	0.04	0.00	0.01	0.00	0.75
권역	수도권	0.14	0.45	0.10	0.01	0.00	0.05	0.00	0.00	0.00	0.75
	강원권	0.13	0.40	0.08	0.00	0.04	0.06	0.02	0.02	0.00	0.75
	충청권	0.13	0.46	0.09	0.01	0.02	0.05	0.01	0.00	0.00	0.75
	경상권	0.14	0.45	0.08	0.01	0.02	0.04	0.00	0.00	0.00	0.75
	호남권	0.09	0.44	0.09	0.01	0.04	0.05	0.02	0.01	0.00	0.75
합계		0.13	0.45	0.09	0.01	0.02	0.05	0.01	0.00	0.00	0.75

주: 1) 수도권은 서울 제외
2) 1순위는 1점, 2순위는 00.5점의 가중치를 적용하여 산출된 합산점수를 응답자수로 나누어 산출

□ 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책

○ 전체적으로 '산업·일자리' 부문이 36.0%로 가장 높은 응답 비율을 보였으며, '주택(주거환경)'(25.3%)과 '돌봄·교육·학원'(16.7%) 부문이 뒤를 이었음
- 그 외 '복지'(9.7%), '문화·소비·여가'(8.1%) 등 생활환경 개선과 관련한 응답이 일부 나타났음

| 표 4-8 | 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책(1순위)

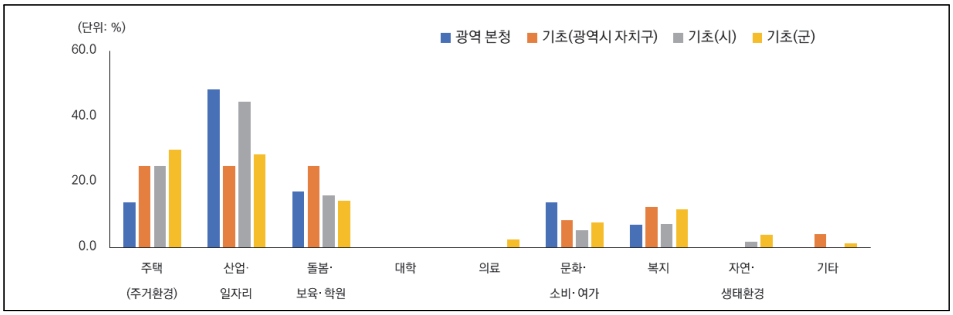
구분		주택 (주거 환경)	산업·일자리	돌봄·교육·학원	대학	의료	문화·소비·여가	복지	자연·생태 환경	기타	합계
지자체 유형	광역 본청	4 (13.8)	14 (48.3)	5 (17.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (13.8)	2 (6.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (100)
	기초 (자치구)	6 (25.0)	6 (25.0)	6 (25.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (8.3)	3 (12.5)	0 (0.0)	1 (4.2)	24 (100)
	기초 (시)	14 (25.0)	25 (44.6)	9 (16.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (5.4)	4 (7.1)	1 (1.8)	0 (0.0)	56 (100)
	기초 (군)	23 (29.9)	22 (28.6)	11 (14.3)	0 (0.0)	2 (2.6)	6 (7.8)	9 (11.7)	3 (3.9)	1 (1.3)	77 (100)
권역	수도권	10 (40.0)	5 (20.0)	4 (16.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (8.0)	2 (8.0)	2 (8.0)	0 (0.0)	25 (100)
	강원권	0 (0.0)	5 (38.5)	3 (23.1)	0 (0.0)	1 (7.7)	1 (7.7)	2 (15.4)	0 (0.0)	1 (7.7)	13 (100)
	충청권	5 (15.6)	13 (40.6)	3 (9.4)	0 (0.0)	1 (3.1)	3 (9.4)	7 (21.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	32 (100)
	경상권	18 (24.3)	29 (39.2)	15 (20.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (9.5)	4 (5.4)	0 (0.0)	1 (1.4)	74 (100)
	호남권	14 (33.3)	15 (35.7)	6 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (4.8)	3 (7.1)	2 (4.8)	0 (0.0)	42 (100)
합계		47 (25.3)	67 (36.0)	31 (16.7)	0 (0.0)	2 (1.1)	15 (8.1)	18 (9.7)	4 (2.2)	2 (1.1)	186 (100)

주: 수도권은 서울 제외

❍ 광역과 시 지역은 산업·일자리 부문 응답이 가장 높았고, 군 지역은 주택과 산업·일자리가 비슷하게 나타났으며, 자치구는 다양한 정책 수요가 고르게 나타났음

- 지자체 유형별로 보면, 광역 본청은 산업·일자리(48.3%) 응답이 가장 높았으며, 시 지역도 산업·일자리(44.6%) 응답 비율이 가장 높았음
- 군 지역은 주택(29.9%)과 산업·일자리(28.6%) 응답 비율이 비슷하게 나타나 생활환경 개선과 일자리 창출이 모두 중요한 과제로 인식되고 있었음
- 자치구는 주택(25.0%), 산업·일자리(25.0%), 돌봄·교육·학원(25.0%) 응답 비율이 동일하게 나타나 다양한 정책적 수요가 분포하고 있음

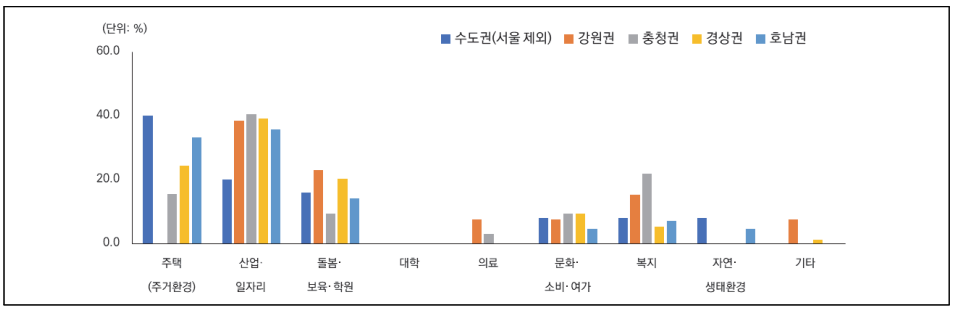
| 그림 4-3 | 지자체 유형별 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책(1순위)



❍ 비수도권은 산업·일자리가 지방소멸 대응 핵심 과제로 나타났으며, 수도권은 주택 부문 응답 비율이 가장 높았음

- 권역별로 보면, 충청권(40.6%), 경상권(39.2%), 강원권(38.5%), 호남권(35.7%) 등 비수도권 지역은 산업·일자리가 가장 높은 응답 비율을 기록함
- 반면 수도권은 주택(40.0%) 응답 비율이 가장 높았으며, 산업·일자리(20.0%)는 상대적으로 낮게 나타났음

| 그림 4-4 | 권역별 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책(1순위)



❍ 지방소멸 방지를 위해 우선 추진 중인 정책 부문에 대해 1~2순위 응답을 종합하면, '산업·일자리' 부문이 0.23으로 가장 높은 점수를 기록하였으며, '주택(주거환경)'(0.19), '돌봄·교육·학원'(0.14) 순으로 나타났음

- 그 외 복지(0.08), 문화·소비·여가(0.06) 등이 뒤를 이었으며 나머지 부문은 낮은 점수를 기록하였음

○ 광역과 시 지역, 비수도권을 중심으로 산업·일자리 부문의 점수가 높게 나타났고, 자치구, 군, 수도권을 중심으로 주택 부문의 점수가 높게 나타남
- 광여과 시 지역의 경우에는 산업·일자리 부문 점수가 가장 높았고, 군 지역은 주택과 산업·일자리 점수가 비슷하게 나타났으며, 자치구는 주택·교육·일자리 등 다양한 부문의 점수가 고르게 분포했음
- 비수도권은 산업·일자리 점수가 가장 높게 나타났으며, 수도권은 주택 점수가 가장 높아 권역별 정책 수요 차이가 뚜렷하게 나타났음

| 표 4-9 | 해당 지역에서 지방소멸 방지를 위해 우선하여 추진 중인 정책(1+2순위)

구분		주택 (주거 환경)	산업·일자리	돌봄·교육·학원	대학	의료	문화·소비·여가	복지	자연·생태 환경	기타	합계
지자체 유형	광역(본청)	0.16	0.27	0.16	0.00	0.01	0.09	0.07	0.00	0.00	0.75
	기초(자치구)	0.19	0.17	0.18	0.00	0.00	0.06	0.09	0.02	0.04	0.75
	기초(시)	0.17	0.28	0.13	0.00	0.01	0.06	0.07	0.02	0.00	0.75
	기초(군)	0.22	0.19	0.12	0.00	0.03	0.05	0.08	0.04	0.01	0.75
권역	수도권	0.25	0.16	0.13	0.00	0.01	0.06	0.08	0.06	0.00	0.75
	강원권	0.08	0.19	0.21	0.00	0.04	0.04	0.12	0.04	0.04	0.75
	충청권	0.13	0.26	0.09	0.00	0.04	0.06	0.13	0.02	0.01	0.75
	경상권	0.18	0.24	0.16	0.00	0.02	0.07	0.06	0.01	0.01	0.75
	호남권	0.26	0.24	0.11	0.01	0.00	0.05	0.05	0.02	0.01	0.75
합계		0.19	0.23	0.14	0.00	0.02	0.06	0.08	0.02	0.01	0.75

주: 1) 수도권은 서울 제외
2) 1순위는 1점, 2순위는 0.5점의 가중치를 적용하여 산출된 합산점수를 응답자수로 나누어 산출

□ 현재 추진 중인 지방소멸대응정책의 인구활력 제고 중요성

○ 응답자의 87.6%가 현재 추진 중인 지방소멸대응 정책이 인구활력 제고를 위해 중요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났음

○ 광역 본청과 군 지역은 현재 추진 중인 지방소멸대응정책을 인구활력 제고에 매우 중요한 정책으로 인식하는 수준이 가장 높게 나타났음
- 광역 본청은 '매우 중요하다'의 응답 비율이 55.2%, 평점 4.4점으로 높게

나타났고, 군 지역 역시 '매우 중요하다' 응답이 45.5%, 평균 평점 4.1점으로 높은 수준을 나타냄

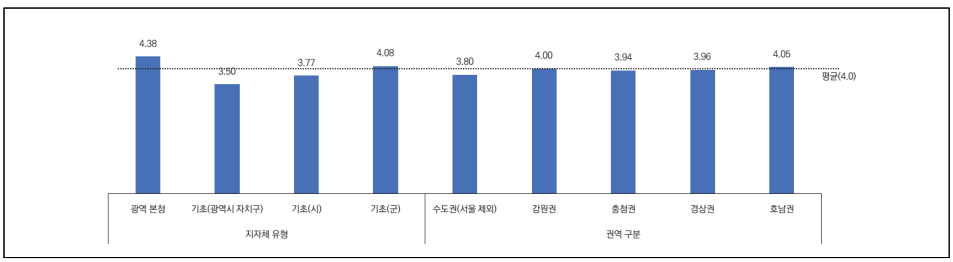
- 반면 자치구는 '보통이다'(37.5%) 응답 비율이 가장 높고 '매우 중요하다' 응답은 12.5%에 그쳐, 평균 평점 3.5점으로 가장 낮게 나타났음

| 표 4-10 | 현재 추진 중인 지방소멸대응정책의 인구활력 제고 중요성

구분		매우 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다	합계	보통 이상
지자체 유형	광역 본청	0 (0.0)	1 (3.4)	3 (10.3)	9 (31.0)	16 (55.2)	29 (100.0)	96.5
	기초 (자치구)	0 (0.0)	3 (12.5)	9 (37.5)	9 (37.5)	3 (12.5)	24 (100.0)	87.5
	기초 (시)	4 (7.1)	8 (14.3)	8 (14.3)	13 (23.2)	23 (41.1)	56 (100.0)	78.6
	기초 (군)	3 (3.9)	4 (5.2)	12 (15.6)	23 (29.9)	35 (45.5)	77 (100.0)	91.0
권역	수도권	0 (0.0)	5 (20.0)	5 (20.0)	5 (20.0)	10 (40.0)	25 (100.0)	80.0
	강원권	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (23.1)	7 (53.8)	3 (23.1)	13 (100.0)	100.0
	충청권	2 (6.3)	3 (9.4)	5 (15.6)	7 (21.9)	15 (46.9)	32 (100.0)	84.4
	경상권	2 (2.7)	8 (10.8)	11 (14.9)	23 (31.1)	30 (40.5)	74 (100.0)	86.5
	호남권	3 (7.1)	0 (0.0)	8 (19.0)	12 (28.6)	19 (45.2)	42 (100.0)	92.8
합계		7 (3.8)	16 (8.6)	32 (17.2)	54 (29.0)	77 (41.4)	186 (100.0)	87.6

주: 수도권은 서울 제외

| 그림 4-5 | 현재 추진 중인 지방소멸대응정책의 인구활력 제고 중요성(평점)



□ 지방소멸대응정책 인구활력 제고 성과

○ 현재 추진되고 있는 지방소멸대응정책(행정안전부의 지방소멸대응기금 사업, 인구대응정책 등)이 지방 인구활력 제고에 성과가 있다고 생각하는지에 대해 전체 77.4%가 보통이상으로 응답하였음

- 전체적으로 '다소 있다'(31.2%)와 '보통이다'(30.6%)가 비슷한 비율로 나타났으며, '매우 있다'는 15.6%로 상대적으로 낮은 수준이었음
- '거의 없다'(6.5%) 또는 '없는 편이다'(16.1%)라고 부정적으로 평가한 비율은 약 22.6%에 불과함

| 표 4-11 | 지방소멸대응정책의 인구활력제고 성과

구분		거의 없다	없는 편이다	보통이다	다소 있다	매우 있다	합계	보통 이상
지자체 유형	광역 본청	0 (0.0)	1 (3.4)	10 (34.5)	10 (34.5)	8 (27.6)	29 (100.0)	96.6
	기초 (자치구)	0 (0.0)	6 (25.0)	11 (45.8)	6 (25.0)	1 (4.2)	24 (100.0)	75.0
	기초 (시)	8 (14.3)	12 (21.4)	13 (23.2)	16 (28.6)	7 (12.5)	56 (100.0)	64.3
	기초 (군)	4 (5.2)	11 (14.3)	23 (29.9)	26 (33.8)	13 (16.9)	77 (100.0)	80.6
권역	수도권	3 (12.0)	5 (20.0)	7 (28.0)	5 (20.0)	5 (20.0)	25 (100.0)	68.0
	강원권	0 (0.0)	3 (23.1)	5 (38.5)	5 (38.5)	0 (0.0)	13 (100.0)	77.0
	충청권	2 (6.3)	5 (15.6)	8 (25.0)	9 (28.1)	8 (25.0)	32 (100.0)	78.1
	경상권	5 (6.8)	12 (16.2)	23 (31.1)	24 (32.4)	10 (13.5)	74 (100.0)	77.0
	호남권	2 (4.8)	5 (11.9)	14 (33.3)	15 (35.7)	6 (14.3)	42 (100.0)	83.3
합계		12 (6.5)	30 (16.1)	57 (30.6)	58 (31.2)	29 (15.6)	186 (100.0)	77.4

주: 수도권은 서울 제외

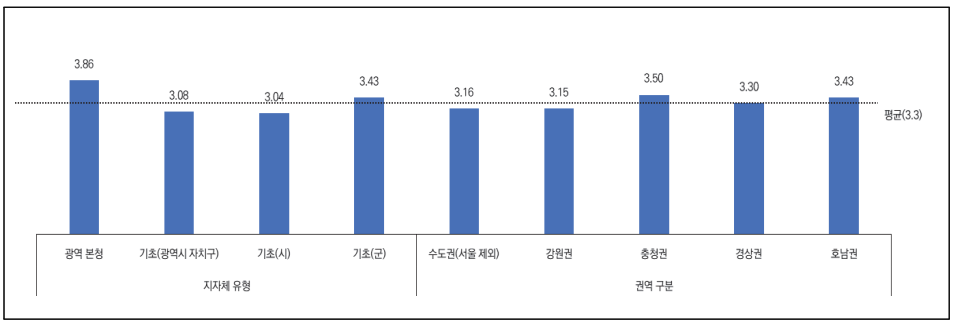
○ 지자체 유형별로 살펴보면, 광역 본청과 군 지역은 정책 성과에 대한 긍정적 인식 수준이 상대적으로 높았고, 시 지역과 자치구는 성과 인식 수준이 상대적으로 낮게 나타났음

- 광역 본청은 96.6%가 보통 이상 성과가 있다고 인식해 가장 높았으며 '매우 있다'(27.6%) 또는 '다소 있다'(34.5%)는 응답 비율이 상당히 높게 나타남
- 군 지역 역시 80.6%가 보통 이상으로 인구활력 제고에 성과가 있다고 응답해 비교적 높았으며 긍정적 평가가 우세함
- 반면 시 지역은 64.3%가 보통이상의 성과가 있다고 응답해서 가장 낮게 나타났으며, '거의 없다'(14.3%) 또는 '없는 편이다'(21.4%) 응답 비율이 높아 정책 성과에 대한 회의적 인식이 상대적으로 강하게 나타났으며, 자치구 또한 평균 64.3%로 다른 지역에 비해서 낮은 편이었음

○ 또한 지역적으로 비수도권 권역이 정책 성과에 대한 긍정적 인식 수준이 수도권보다 다소 높게 나타났음

- 평점으로 살펴보면, 충청권은 평균 평점 3.5점으로 가장 높게 나타났으며 '매우 있다'(25.0%)와 '다소 있다'(28.1%) 응답 비율이 높았음
- 경상권(3.3점), 호남권(3.4점), 강원권(3.2점) 등 비수도권 권역은 평균 평점이 모두 3.2점 이상으로 수도권(3.2점)보다 다소 높은 수준을 보였음
- 수도권은 '거의 없다'(12.0%)와 '없는 편이다'(20.0%) 응답 비율이 비수도권 대비 높게 나타나 정책 성과에 대한 평가가 상대적으로 낮은 것으로 나타남

| 그림 4-6 | 지방소멸대응정책의 인구활력제고 성과(평점)



□ 지방소멸 대응을 위한 주체 간 역할분담

❍ 지방소멸 방지를 위한 정책 추진에서 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간 역할 분담 비중에 대해 응답한 결과를 보면, 중앙정부의 주도적 개입이 여전히 중요하다는 인식이 강하게 유지되고 있음

- 전체 평균 기준으로 중앙정부의 역할이 49.1%라고 가장 크다고 인식하고 있었고, 기초지자체(27.0%), 광역지자체(23.9%) 순으로 나타났음

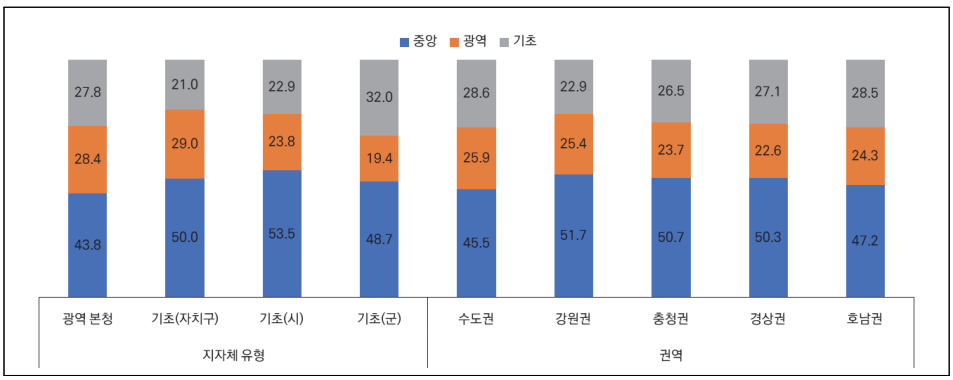
❍ 기초자치단체일수록 중앙정부의 역할을 더 크게 인식하는 경향이 있으며, 군은 상대적으로 기초지자체의 역할 비중을 가장 높게 보았음

- 지자체 유형별로 보면, 기초 시(53.5%), 자치구(50.0%), 군(48.7%) 모두 중앙정부의 역할을 더 크게 인식하였으며, 특히 기초 시는 중앙에 대한 의존 비중이 가장 높았음
- 반면 기초 군 지역은 기초지자체 자체의 역할을 32.0%로 가장 높게 평가해 지역 여건에 맞춘 자율적 대응의 중요성을 상대적으로 더 크게 인식하는 것으로 나타남

❍ 모든 권역에서 중앙정부의 역할이 가장 높게 인식되었으며, 기초지자체의 역할은 권역에 따라 인식 차이가 다소 나타났음

- 권역별로 보면, 강원권(51.7%), 충청권(50.7%), 경상권(50.3%) 등 모든 비수도권 지역은 중앙정부의 역할을 크게 인식하고 있었음

| 그림 4-7 | 지방소멸 대응을 위한 주체 간 역할분담(평균)



2. 대도시 인구감소의 주된 원인과 지방소멸 방지전략의 우선순위

□ 광역시 자치구 인구감소의 주된 원인

○ '산업구조 및 일자리 취약'을 인구감소의 주된 원인으로 인식한 응답이 74.4%로 압도적으로 높고, '원도심 공동화'(10.3%), '인근 지자체의 신도시(아파트) 개발'(10.3%) 등은 상대적으로 낮은 비율을 기록함

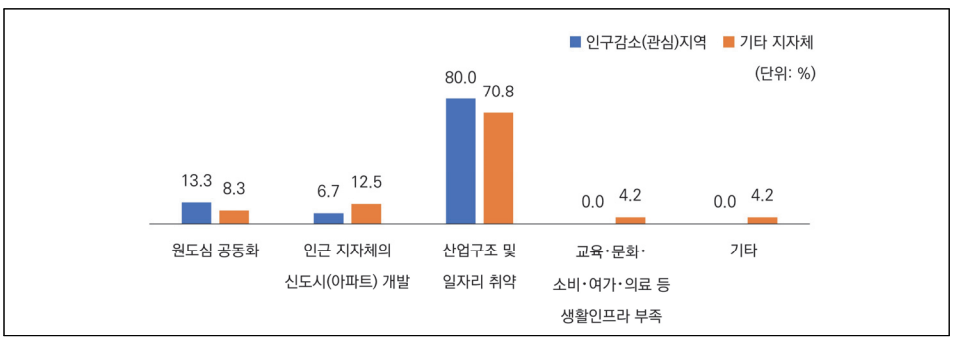
- 인구감소(관심)지역은 '산업구조 및 일자리 취약'을 원인으로 응답한 비율이 80.0%로 매우 높았으며, 기타 지역도 70.8%로 나타남
- 기타 지역은 '인근 지자체 신도시 개발'(12.5%)과 '원도심 공동화'(8.3%)의 응답 비율이 상대적으로 높아 주거 및 생활환경 관련 인식이 일부 나타남

| 표 4-12 | 광역시 자치구 인구감소의 주된 원인

구분	원도심 공동화	인근 지자체의 신도시 (아파트) 개발	산업구조 및 일자리 취약	교육·문화·소비·여가·의료 등 생활인프라 부족	기타	합계
인구감소 (관심)지역	2 (13.3)	1 (6.7)	12 (80.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	15 (100.0)
기타 지자체	2 (8.3)	3 (12.5)	17 (70.8)	1 (4.2)	1 (4.2)	24 (100.0)
합계	4 (10.3)	4 (10.3)	29 (74.4)	1 (2.6)	1 (2.6)	39 (100.0)

주: 본청(광역시)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-8 | 지자체 유형별 광역시 자치구 인구감소의 주된 원인



□ 원도심 공동화 발생의 주된 원인

❍ 원도심 공동화 발생의 주요 원인으로 '주택노후'(25.6%)와 '교육·문화·소비·여가·의료 등 생활인프라 부족'(25.6%)이 가장 높은 비중을 차지
- 원도심 공동화의 원인이 단일 요인보다는 주거환경, 생활인프라, 상권 침체, 주변개발 등 복합적 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타남

❍ 인구감소(관심)지역은 원도심 공동화, 인근 신도시 개발, 교육·문화·소비·여가·의료 등 생활인프라 부족을 주요 원인으로 고르게 인식하였고, 기타 지자체는 산업구조 및 일자리 취약 응답 비중이 가장 높았음
- 인구감소(관심)지역은 '원도심 공동화'(26.7%), '교육·문화·소비·여가·의료 등 생활인프라 부족'(26.7%), '인근 지자체 신도시 개발'(13.3%)이 비슷한 수준으로 나타났음
- 기타 지자체는 '산업구조 및 일자리 취약'(29.2%) 응답 비율이 가장 높았음

| 표 4-13 | 원도심 공동화 발생의 주된 원인

구분	주택 노후	외곽 아파트 개발로 도시 확장(스프롤)	도심의 상권 침체	교육·문화·소비·여가·의료 등 생활인프라 부족	기타	합계
인구감소(관심)지역	4 (26.7)	4 (26.7)	2 (13.3)	4 (26.7)	1 (6.7)	15 (100.0)
기타 지자체	6 (25.0)	5 (20.8)	7 (29.2)	6 (25.0)	0 (0.0)	24 (100.0)
합계	10 (25.6)	9 (23.1)	9 (23.1)	10 (25.6)	1 (2.6)	39 (100.0)

주: 본청(광역시)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

□ 원도심 공동화 방지를 위해 가장 시급한 전략

❍ 광역시 자치구에서 원도심 공동화를 막기 위해 가장 시급하다고 생각하는 전략에 대한 응답 결과를 보면, '민간 활용 상업·업무·문화 융복합 개발(도심 재구조화)'을 꼽은 비율이 41.0%로 가장 높았으며, '재건축·재개발'(25.6%), '생활 인프라 개선'(12.8%)이 뒤를 이었음

- ‘구도심-신도시 상생사업 추진’(10.3%), ‘지역특화 상권육성’(7.7%), ‘신도시 주택공급량 조절’(2.6%) 등은 상대적으로 낮은 비율을 보였음

❍ 인구감소(관심)지역은 민간 중심의 복합개발을 가장 시급한 전략으로 인식한 반면, 기타 지자체는 재건축·재개발에 대한 응답 비중이 높았음

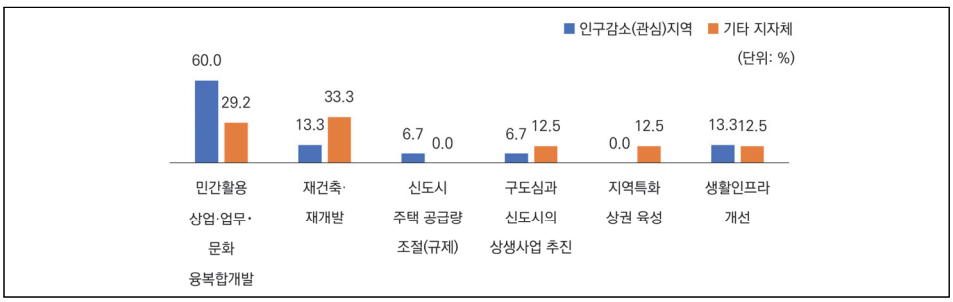
- 지자체 유형별로 살펴보면, 인구감소(관심)지역은 ‘민간 융복합 개발’(60.0%)이 가장 높은 비중을 차지했으며, ‘재건축·재개발’과 ‘생활 인프라 개선’이 각각 13.3%로 나타났음
- 반면 기타 지자체는 ‘재건축·재개발’(33.3%)이 가장 높았고, ‘민간 융복합 개발’은 29.2%, 그 외 다양한 전략이 고르게 분산되어 있었음
- 이는 인구감소지역일수록 민간 투자와 복합기능 도입을 통한 활력 회복 전략에 대한 요구가 강하다는 것을 보여줌

| 표 4-14 | 원도심 공동화 방지를 위해 가장 시급한 전략

구분	민간활용 상업·업무·문화 융복합 개발 (도심 재구조화)	재건축·재개발	신도시 주택공급량 조절 (규제)	구도심과 신도시의 상생사업 추진	지역특화 상권육성	생활 인프라 개선	합계
인구감소 (관심)지역	9 (60.0)	2 (13.3)	1 (6.7)	1 (6.7)	0 (0.0)	2 (13.3)	15 (100.0)
기타 지자체	7 (29.2)	8 (33.3)	0 (0.0)	3 (12.5)	3 (12.5)	3 (12.5)	24 (100.0)
합계	16 (41.0)	10 (25.6)	1 (2.6)	4 (10.3)	3 (7.7)	5 (12.8)	39 (100.0)

주: 본청(광역시)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-9 | 지자체 유형별 원도심 공동화 방지를 위해 가장 시급한 전략



□ 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성으로 인한 인구감소의 주된 원인

❍ 산업구조 불균형과 고용환경의 취약성에 따른 인구감소의 주된 원인에 대해 '특정 산업 의존도가 높은 지역의 경기 침체'의 응답 비중이 41.0%로 가장 높음
- '고부가가치 산업 및 서비스업 부족'(25.6%)이 뒤를 이었으며, '대기업 일자리 부족'은 2.6%로 매우 낮은 응답률을 보였음

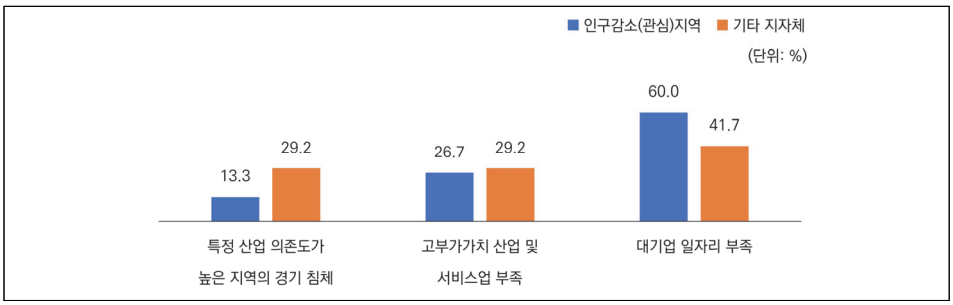
❍ 인구감소(관심)지역은 '특정 산업 의존도가 높은 지역의 경기 침체'를, 기타 지자체는 '고부가가치 산업 및 서비스업 부족'을 주된 원인으로 인식하였음
- 지자체 유형별로 보면, 인구감소(관심)지역의 60.0%는 '특정 산업 의존도가 높은 지역의 경기 침체'를 주된 원인으로 응답했음
- 기타 지자체는 '고부가가치 산업 및 서비스업 부족'(33.3%) 응답 비율이 가장 높고, '특정 산업 의존도가 높은 지역의 경기 침체' 응답도 29.2%를 차지

| 표 4-15 | 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성으로 인한 인구감소의 주된 원인

구분	특정 산업 의존도가 높은 지역의 경기 침체	고부가가치 산업 및 서비스업 부족	대기업 일자리 부족	합계
인구감소 (관심)지역	9 (60.0)	2 (13.3)	1 (6.7)	15 (100.0)
기타 지자체	7 (29.2)	8 (33.3)	0 (0.0)	24 (100.0)
합계	16 (41.0)	10 (25.6)	1 (2.6)	39 (100.0)

주: 본청(광역시)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-10 | 지자체 유형별 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성으로 인한 인구감소의 주된 원인



□ 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성 개선을 위한 가장 시급한 전략

❍ 산업구조 불균형 및 고용환경의 취약성을 해소하기 위해 가장 시급한 전략이 무엇인지에 대한 응답 결과를 보면, '대기업 지역 이전 유도'가 43.6%로 가장 높은 비중을 차지하였음

- 다음으로 '산업 다각화 및 새로운 성장동력 확보'(33.3%), '기존 산업 고도화 및 신산업 전환 지원'(17.9%) 순으로 나타났음
- 반면 '첨단산업 특화 클러스터 조성'(5.1%)은 일부 응답에 그쳤고, '기술창업 지원'과 '글로벌 기업 R&D센터 조성'은 응답이 없었음

❍ 인구감소(관심)지역과 기타 지자체 모두 대기업의 지역 이전 유도를 가장 시급한 전략으로 인식하였음

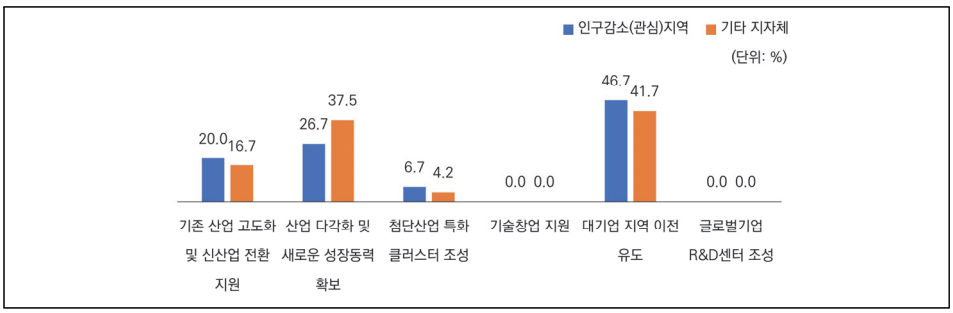
- 지자체 유형별로 살펴보면, 인구감소(관심)지역은 '대기업 지역 이전 유도'(46.7%)가 가장 높았으며, '산업 다각화'(26.7%)와 '기존 산업 고도화'(20.0%)도 주요 응답으로 나타났음
- 기타 지자체 또한 '대기업 유도'(41.7%)가 가장 높았고, '산업 다각화'(37.5%), '기존 산업 고도화'(16.7%) 순으로 응답되었음
- 두 유형 모두 민간 중심의 대규모 고용기반 확보를 우선 전략으로 인식하고 있다는 점에서 일관된 인식 흐름을 보임

| 표 4-16 | 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성 개선을 위한 가장 시급한 전략

구분	기존산업 고도화 및 신산업 전환 지원	산업 다각화 및 새로운 성장동력 확보	첨단산업 특화 클러스터 조성	기술 창업 지원	대기업 지역 이전 유도	글로벌 기업 R&D 센터 조성	합계
인구감소 (관심)지역	3 (20.0)	4 (26.7)	1 (6.7)	0 (0.0)	7 (46.7)	0 (0.0)	15 (100.0)
기타 지자체	4 (16.7)	9 (37.5)	1 (4.2)	0 (0.0)	10 (41.7)	0 (0.0)	24 (100.0)
합계	7 (17.9)	13 (33.3)	2 (5.1)	0 (0.0)	17 (43.6)	0 (0.0)	39 (100.0)

주: 본청(광역시)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-11 | 지자체 유형별 산업구조 불균형 및 고용환경 취약성 개선을 위한 가장 시급한 전략



□ 광역시 자치구 지방소멸 대응을 위해 가장 필요하고 시급한 전략

❍ 응답자들은 지방소멸을 막기 위한 가장 시급하고 실효성 있는 전략으로 양질의 일자리 창출, 청년 정착 유인책, 주거·생활인프라 개선, 그리고 중앙정부 및 대기업의 역할 확대를 반복적으로 언급했음

- 양질의 일자리 창출 관련 “대기업 유치”, “공공기관 이전”, “창업지원”, “고부가가치 산업 기반 조성”, “첨단산업 클러스터 조성” 등이 다수 언급되었음
- 청년·청년가구 유입 유인책: “청년 일자리 우선 설치”, “주거 안정 보장”, “현금성 지원” 등 생애 초기 단계의 정책적 접근 필요성이 제시됨
- 생활·주거 인프라 구축: “신도시와 연계된 정주여건 개선”, “교통, 주택, 복지 복합개발”, “원도심 환경 개선” 등이 언급됨
- 지역 맞춤형 전략과 지방자치 강화: “기초지자체가 지역 현안은 잘 파악하지만 투자 방향성 설계 능력 부족”이라는 지적과 함께, “지방이양과 자율성 확대”, “중앙-광역-기초 간 역할 정립 필요”라는 의견이 다수 제기됨
- 보편적 인구정책의 한계 인식과 체감형 정책 필요성: 단기성과 중심 정책에 대한 회의적 시각으로 실질적 체감이 가능한 정책 설계 필요성 강조(예: “결혼·출산 단계별 맞춤형 정책”, “청년 인프라 중심도시 구축” 등)

❍ 인구감소(관심)지역 응답자는 공공기관 이전과 대기업 유치, 일자리-주거 복합개발, 중앙정부의 역할과 지역 간 협력을 강조하였으며, 기타 지자체 응답자는 정부 재정이양 필요성, 청년 정착 유인책, 기초지자체의 한계 인식, 일자리 없이는 실효 없음 등의 현실적 인식을 중심으로 응답함

3. 중소도시 인구감소의 주된 원인과 지방소멸 방지전략의 우선순위

□ 시지역 인구감소의 주된 원인

❍ 시지역에서 인구감소가 발생하는 주된 원인에 대해 응답한 결과를 보면, ‘선호하는 일자리 부족’이 81.6%로 압도적으로 높은 비율을 보였음

- ‘선호하는 주택(아파트 등) 부족’(14.3%)이 두 번째를 차지하며, ‘대학 경쟁력’이나 ‘의료서비스 제공 한계’는 전혀 언급되지 않았음

| 표 4-17 | 시지역 인구감소의 주된 원인

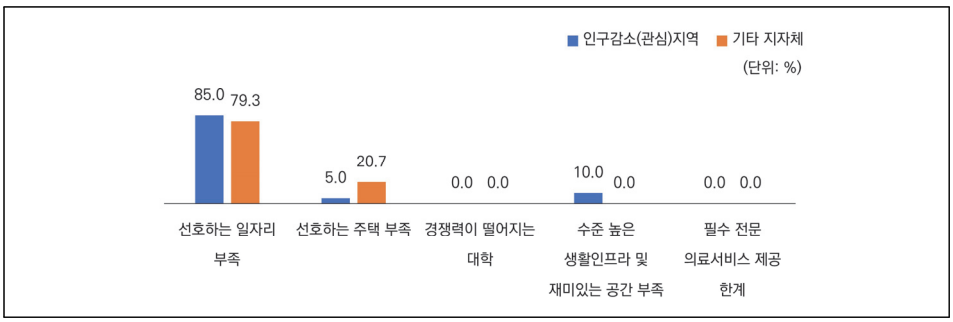
구분	선호하는 일자리 (decent job) 부족	선호하는 주택(아파트 등) 부족	경쟁력이 떨어지는 대학	문화·소비 등 수준 높은 생활 인프라 및 재미있는 공간 부족	필수 전문 의료서비스 제공 한계	합계
인구감소 (관심)지역	17 (85.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
기타 지자체	23 (79.3)	6 (20.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	29 (100.0)
합계	40 (81.6)	7 (14.3)	0 (0.0)	2 (4.1)	0 (0.0)	49 (100.0)

주: 본청(도 지역)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

❍ 인구감소(관심)지역과 기타 지자체 모두에서 선호하는 일자리 부족이 인구감소의 가장 큰 원인으로 인식되었으며, 기타 지자체는 선호하는 주택 부족에 대한 응답이 상대적으로 높았음

- 인구감소(관심)지역에서는 응답자의 85.0%가 ‘선호하는 일자리 부족’을 인구감소의 가장 큰 원인으로 인식했으며, ‘주택 부족’(5.0%)과 ‘생활 인프라 부족’(10.0%)이 소수 응답되었음
- 기타 지자체 역시 ‘선호하는 일자리 부족’ 응답이 79.3%로 가장 높았고, ‘주택 부족’은 20.7%로 나타나 상대적으로 주거환경 요인에 대한 인식이 더 반영되었음

| 그림 4-12 | 지자체 유형별 시지역 인구감소의 주된 원인



□ 일자리 문제로 인한 인구감소의 주된 원인

❍ 시 지역에서 인구감소가 일자리와 관련되어 발생하는 경우 그 가장 주된 원인이 무엇인지에 대한 응답 결과를 보면, '대도시 대비 임금수준이 높은 일자리 부족'이 55.1%로 가장 높은 비중을 차지했으며, '기업이나 일자리 자체 부족'이 34.7%로 뒤를 이었음

- 그 외 '근로·작업환경 열악'(6.1%), '창업 생태계 열악'(2.0%) 응답은 매우 소수에 그쳤음

❍ 인구감소(관심)지역과 기타 지자체 모두 '임금수준이 높은 양질의 일자리 부족'을 가장 중요한 원인으로 인식하였음

- 인구감소(관심)지역에서는 60.0%가 '대도시 대비 임금 수준이 높은 일자리 부족'을 선택하였으며, '일자리 자체 부족'(25.0%)과 '근로환경 열악'(10.0%)도 일부 언급되었음
- 기타 지자체에서도 '임금수준 높은 일자리 부족'이 51.7%로 가장 높았고, '일자리 자체 부족'(41.4%)이 뒤를 이었음
- 양적 일자리 공급을 넘어 질 높은 일자리의 부재가 구조적 문제로 인식되고 있음

| 표 4-18 | 일자리 문제로 인한 인구감소의 주된 원인

구분	기업이나 일자리 자체가 부족함	대도시 대비 임금수준이 높은 일자리 부족 (첨단신산업, 공공기관등)	대도시 대비 열악한 근로·작업환경	대도시 대비 열악한 창업생태계	기타	합계
인구감소 (관심)지역	5 (25.0)	12 (60.0)	2 (10.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
기타 지자체	12 (41.4)	15 (51.7)	1 (3.4)	0 (0.0)	1 (3.4)	29 (100.0)
합계	17 (34.7)	27 (55.1)	3 (6.1)	1 (2.0)	1 (2.0)	49 (100.0)

주: 본청(도 지역)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

□ 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략

❍ 시 지역의 인구감소를 저지하기 위해 가장 시급하다고 생각하는 일자리 전략에 대해 응답한 결과를 보면, '기업 유치(첨단기업, 신산업, 공공기관 등)'가 73.5%로 압도적으로 높은 비중을 차지

- '탄탄한 창업·중소·중견기업 성장 지원 강화'(10.2%), '임금 격차 해소를 통한 전문인력 유치'(6.1%)가 뒤를 이었으며, '근로환경 개선'(6.1%)과 '인력 양성 체계 구축'(2.0%) 응답은 소수에 그쳤음

❍ 인구감소(관심)지역은 기업 유치 전략에 절대적으로 집중된 반면, 기타 지자체는 다양한 전략 간 분산된 응답이 나타났음

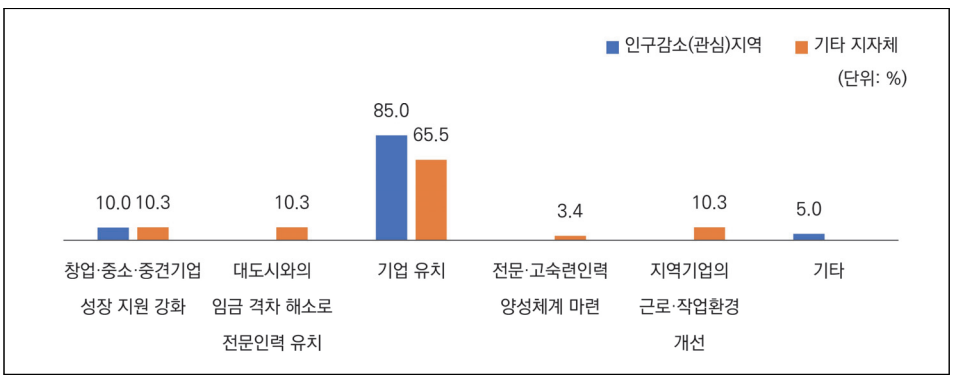
- 인구감소(관심)지역의 85.0%는 '기업 유치'를 가장 시급한 전략으로 꼽았으며, 다른 전략에 대한 응답은 거의 없었음
- 반면 기타 지자체의 경우에도 '기업 유치'가 65.5%로 가장 높았지만, '창업·중소기업 성장 지원'(10.3%), '임금 격차 해소'(10.3%), '근로환경 개선'(10.3%) 등 보다 다양한 전략에 대한 수요가 분산되어 나타났음

| 표 4-19 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략

구분	탄탄한 창업·중소·중견기업 성장 지원 강화	대도시와의 임금 격차 해소로 전문 인력 유치 (인센티브 제공 등)	기업 유치 (첨단기업, 신산업, 공공기관 등)	전문·고숙련 인력을 지역에서 제대로 양성하는 체계 마련	지역 기업의 근로·작업 환경 개선	기타	합계
인구감소 (관심)지역	2 (10.0)	0 (0.0)	17 (85.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.0)	20 (100.0)
기타 지자체	3 (10.3)	3 (10.3)	19 (65.5)	1 (3.4)	3 (10.3)	0 (0.0)	29 (100.0)
합계	5 (10.2)	3 (6.1)	36 (73.5)	1 (2.0)	3 (6.1)	1 (2.0)	49 (100.0)

주: 본청(도 지역)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-13 | 지자체 유형별 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략



□ 교육 문제로 인한 인구감소의 주된 원인

❍ 시 지역에서 교육과 관련하여 인구가 감소한다고 느끼는 경우 그 주된 원인이 무엇인지에 대한 인식 조사 결과를 보면, '지역대학 경쟁력 저하'(42.9%)과 '사교육 환경 부족'(32.7%)이 주요 원인으로 지목되었음

- '양질의 초·중·고 공교육 제공 한계'는 16.3%로 나타났으며, '돌봄·교육 환경 미흡'(6.1%)은 상대적으로 적은 비중을 차지했음

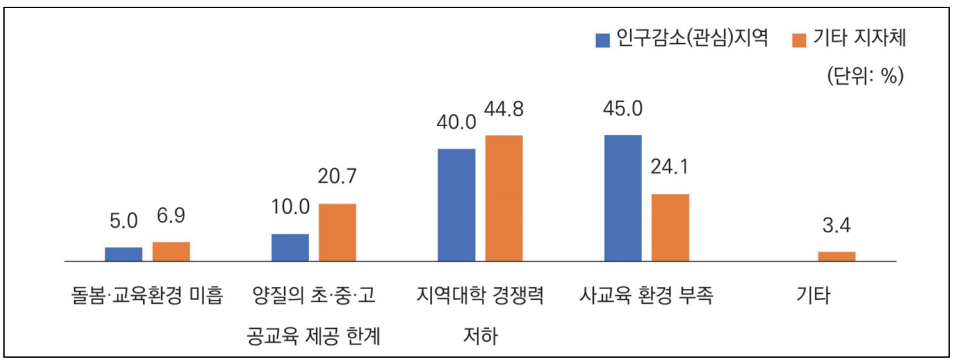
❍ 인구감소(관심)지역과 기타 지자체 모두에서 교육 관련 인구감소의 주요 원인으로 지역대학 경쟁력과 사교육 환경의 열세를 공통적으로 인식하였음
- 인구감소(관심)지역의 경우 '지역대학 경쟁력 저하'(40.0%)와 '사교육 환경 부족'(45.0%)이 가장 높은 비율로 선택되었으며, 기타 지자체에서도 '지역대학 경쟁력 저하'(44.8%)와 '사교육 환경 부족'(24.1%)이 주요 원인이었음
- 기타 지자체는 상대적으로 '양질의 초·중·고 공교육 제공 한계'(20.7%) 응답 비율이 더 높게 나타나 지역 간 교육 인프라 전반에 대한 우려가 더 폭넓게 인식되었음을 보여줌

| 표 4-20 | 교육 문제로 인한 인구감소의 주된 원인

구분	돌봄·교육환경 미흡	양질의 초·중·고 공교육 제공 한계	지역대학 경쟁력 저하	대도시 대비 사교육 환경 부족	기타	합계
인구감소 (관심)지역	1 (5.0)	2 (10.0)	8 (40.0)	9 (45.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
기타 지자체	2 (6.9)	6 (20.7)	13 (44.8)	7 (24.1)	1 (3.4)	29 (100.0)
합계	3 (6.1)	8 (16.3)	21 (42.9)	16 (32.7)	1 (2.0)	49 (100.0)

주: 본청(도 지역)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-14 | 지자체 유형별 교육 문제로 인한 인구감소의 주된 원인



□ 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 교육 전략

❍ 시 지역에서 인구감소를 막기 위해 교육 분야에서 가장 시급하게 추진되어야 할 전략이 무엇인지에 대한 응답 결과를 보면, 응답자들은 '지역거점대학의 특성화 및 경쟁력 확보'(33.3%)와 '산학연계형 인력양성 및 지역산업-대학 연계 강화'(20.4%), '사교육 환경 개선'(26.5%) 등을 주요 전략으로 꼽았음

- 초·중·고 공교육 강화(14.3%)와 돌봄·교육환경 개선(6.7%)은 상대적으로 낮은 응답률을 보였음

❍ 인구감소(관심)지역은 고르게 응답이 분산된 반면, 기타 지자체는 지역 대학 경쟁력 강화와 사교육 환경 개선에 더 높은 비중을 두었음

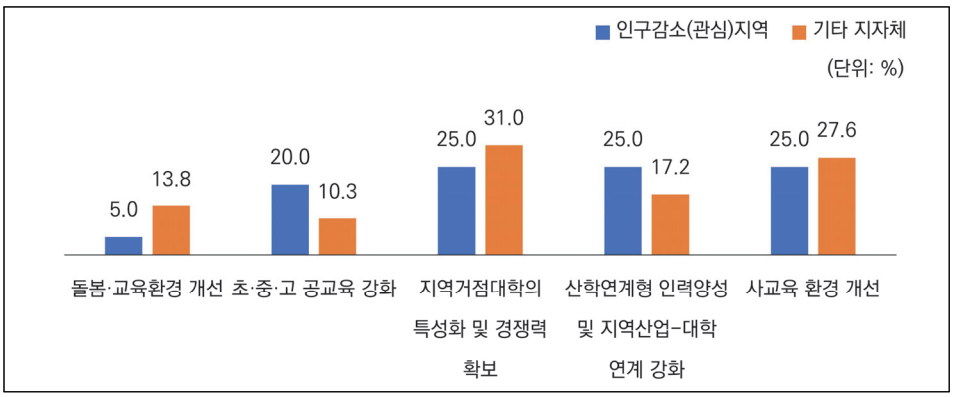
- 인구감소(관심)지역은 다섯 개 항목에 응답이 고르게 분포되어 있어 복합적 대응의 필요성을 드러냈음
- 특히 '지역거점대학의 특성화 및 경쟁력 확보'(25.0%), '산학연계형 인력양성 및 지역산업-대학 연계 강화'(25.0%), '사교육 환경 개선'(25.0%)이 동일한 비중을 차지했음
- 반면 기타 지자체에서는 '지역거점대학의 특성화 및 경쟁력 확보'(31.0%)와 '사교육 환경 개선'(27.6%) 응답이 다수를 차지하며, 수도권과의 교육 경쟁력 격차 해소에 더 강한 관심이 나타났음

| 표 4-21 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 교육 전략

구분	돌봄·교육 환경 개선	초·중·고 공교육 강화	지역 거점대학의 특성화 및 경쟁력 확보	산학연계형 인력양성 및 지역산업-대학 연계 강화	사교육 환경 개선 (수도권 우수 학원·강사 초빙 등)	합계
인구감소 (관심)지역	1 (5.0)	4 (20.0)	5 (25.0)	5 (25.0)	5 (25.0)	20 (100.0)
기타 지자체	4 (13.8)	3 (10.3)	9 (31.0)	5 (17.2)	8 (27.6)	29 (100.0)
합계	5 (6.7)	7 (0.0)	14 (33.3)	10 (40.0)	13 (20.0)	49 (100.0)

주: 본청(도 지역)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-15 | 지자체 유형별 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 교육 전략



□ 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 생활서비스 전략

❍ 응답자들은 시 지역의 인구감소를 막기 위한 가장 시급한 생활서비스 전략으로 '양질의 문화·공연·예술·여가 환경 개선'(59.2%)을 압도적으로 선택하였음

- 이어 '광역 교통 인프라 확충'(22.4%)과 '소비 기능 확대'(18.4%)가 뒤를 이었으며, '양질의 주택 공급 및 주거환경 개선'(0.0%)은 응답은 전무
- 정주 여건 중에서도 문화·여가 및 라이프스타일 기반에 대한 수요가 강한 것으로 나타남

❍ 모든 유형에서 문화·여가 환경의 개선이 핵심 전략으로 인식되었으며, 인구감소(관심)지역은 소비 기능 확대 수요도 높게 나타났음

- 인구감소(관심)지역의 절반(50.0%)은 '양질의 문화·공연·예술·여가 환경 개선'을 선택했고, 나머지는 '소비 기능 확대'(30.0%)와 '광역 교통 인프라 확충'(20.0%)에 응답했음
- 기타 지자체는 65.5%가 '양질의 문화·공연·예술·여가 환경 개선'을 선택했고 '광역 교통 인프라 확충'(24.1%)와 '소비 기능 확대'(10.3%)가 일부 분포

| 표 4-22 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 생활서비스 전략

구분	대도시-중소도시-주변환경 연계 광역 교통 인프라 확충	소비(대형쇼핑센터·유통센터 등) 기능 확대	양질의 문화·공연·예술·여가 환경 개선	양질의 주택 공급 및 주거 환경 개선	합계
인구감소 (관심)지역	4 (20.0)	6 (30.0)	10 (50.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
기타 지자체	7 (24.1)	3 (10.3)	19 (65.5)	0 (0.0)	29 (100.0)
합계	11 (22.4)	9 (18.4)	29 (59.2)	0 (0.0)	49 (100.0)

주: 본청(도 지역)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

□ 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 보건·의료 전략

❍ 응답자들은 시 지역에서 인구감소를 막기 위해 가장 시급한 보건·의료 전략으로 '거점공공병원 및 필수진료과 운영 지원'(34.7%)을 가장 많이 선택
- 이 외에는 '의료장비·인력의 전문성 강화'(32.7%), '응급·중증의료 인프라 확충'(22.4%), '출산의료 확충'(10.2%) 순서로 응답 비율이 높게 나타남
- 출산 관련 전략은 특정 권역과 기타 지자체에서만 제한적으로 언급되어, 보편적 전략으로는 인식되지 않는 경향이 나타났음

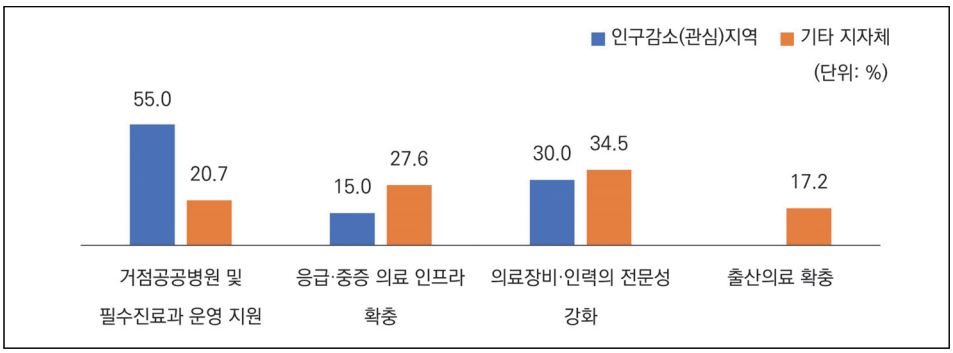
❍ 인구감소(관심)지역은 거점공공병원 및 필수진료과 운영을, 기타 지자체는 전문 인력 확충과 응급의료 체계 개선을 우선 전략으로 인식하였음
- 인구감소(관심)지역은 '거점공공병원 및 필수진료과 운영 지원'(55.0%)이 과반 이상을 차지하여 필수 의료 접근성 문제에 대한 인식이 크게 반영
- 기타 지자체는 '의료장비·인력의 전문성 강화'(34.5%), '응급·중증 의료 인프라 확충'(27.6%), '거점공공병원 및 필수진료과 운영 지원'(20.7%) 등 다양한 항목에 분산되었음

| 표 4-23 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 보건·의료 전략

구분	거점공공병원 및 필수진료과 운영 지원	응급·중증 의료 인프라 확충	의료장비·인력의 전문성 강화	난임·산후조리 등 출산의료 확충	합계
인구감소 (관심)지역	11 (55.0)	3 (15.0)	6 (30.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
기타 지자체	6 (20.7)	8 (27.6)	10 (34.5)	5 (17.2)	29 (100.0)
합계	17 (34.7)	11 (22.4)	16 (32.7)	5 (10.2)	49 (100.0)

주: 본청(도 지역)의 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-16 | 지자체 유형별 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 보건·의료 전략



□ 중소도시의 거점기능 강화를 위해 가장 필요한 전략

❍ 응답자들은 중소도시가 인구 유입을 견인하고 인근 소도시의 지방소멸을 저지하기 위해서는 “양질의 일자리 창출”, “광역교통망 확충”, “교육·의료 인프라 확충”, 그리고 “공공기관 이전 및 중앙정부 역할 강화”가 핵심이라고 인식했음

❍ 인구감소(관심)지역 응답자는 “수도권 집중 억제와 지역 기능 분산을 위한 중앙정부 주도”와 “의료·교육·교통 등 실질적 정주 여건 강화”를 가장 많이 제시했으며, 기타 지자체 응답자는 “기업 및 대규모 일자리 유치”와 “공공기관 이전을 통한 지역 기능 부여”를 핵심 전략으로 제시했음

4. 농어촌 인구감소의 주된 원인과 지방소멸 방지전략의 우선순위

□ 군지역 인구감소의 주된 원인

❍ 군지역 인구감소의 가장 주된 원인으로 응답자의 82.1%가 산업기반 및 일자리 부족을 지목하였으며, 의료·쇼핑·교통 등 생활서비스 미흡(14.3%)과 읍내 및 주변도시와의 연계 부족(1.2%)은 상대적으로 낮은 응답률을 보였음

- 이는 군 지역의 인구 유출이 복합적 생활환경보다는 경제기반 부재에 절대적으로 기인하고 있음을 보여줌

❍ 전 권역에서 산업기반 및 일자리 부족이 주요 원인으로 지목되었으며, 경상권은 생활서비스 부재에 대한 문제의식도 상대적으로 높았음

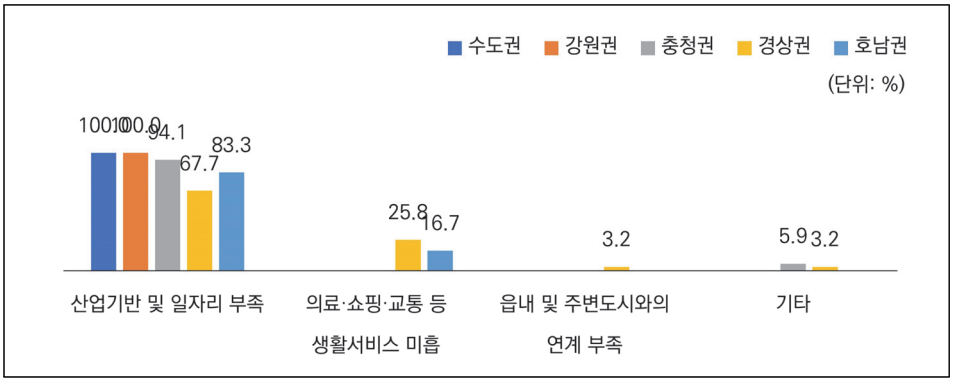
- 수도권과 강원권의 경우, 모든 응답자가 '산업기반 및 일자리 자체가 부족'(100.0%)한 점을 선택했고, 충청권도 94.1%가 동일 응답함
- 경상권은 산업기반 및 일자리 부족이 67.7%로 다소 낮게 나타났고, 의료·쇼핑·교통 등 생활서비스 미흡(25.8%)이 상대적으로 많이 언급되었음
- 호남권은 83.3%가 산업기반 및 일자리 부족을 지적했으며, 나머지는 생활서비스 미흡(16.7%)으로 분산되었음

| 표 4-24 | 군지역 인구감소의 주된 원인

구분	산업기반 및 일자리 자체가 부족	의료·쇼핑·교통 등 생활서비스 미흡	읍내 및 주변도시와의 연계 부족	기타	합계
수도권	5 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
강원권	7 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (100.0)
충청권	16 (94.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.9)	17 (100.0)
경상권	21 (67.7)	8 (25.8)	1 (3.2)	1 (3.2)	31 (100.0)
호남권	20 (83.3)	4 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	24 (100.0)
합계	69 (82.1)	12 (14.3)	1 (1.2)	2 (2.4)	84 (100.0)

주: 본청(도 지역) 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-17 | 군지역 인구감소의 주된 원인



□ 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략

❍ 군 지역에서 일자리 유출을 막기 위한 가장 시급한 전략으로 '지역자산을 활용한 특화산업 육성 및 고부가가치화'가 절반 이상(54.8%)의 압도적 선택을 받았음
- 이어 '중소기업 지원 확대'(23.8%), '도시-농촌 간 임금격차 완화'(10.7%) 순으로 나타났음
- 군 지역의 경제 구조 특성상 고유 자원의 산업화와 지역 기반 기업의 경쟁력 확보가 핵심 대응 전략으로 인식되고 있는 것으로 나타남

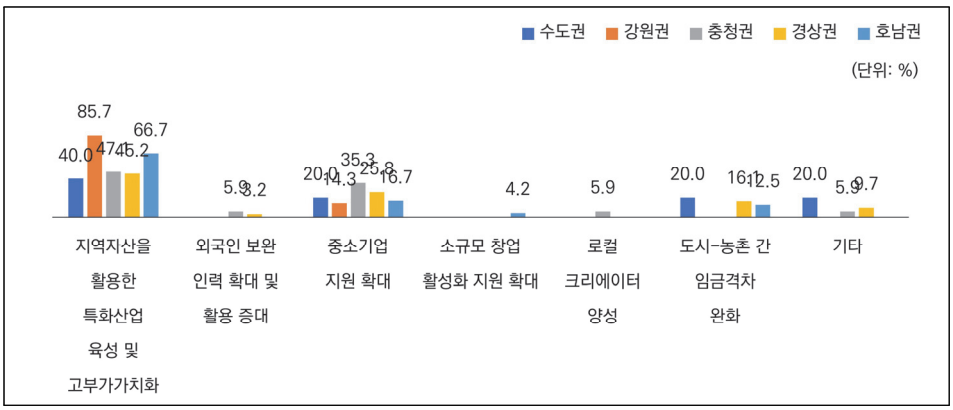
❍ 전 권역에서 지역 특화산업 육성이 핵심 전략으로 인식되는 가운데, 경상권과 충청권은 중소기업 지원과 임금격차 해소에 대한 수요도 상대적으로 높았음
- 강원권(85.7%), 호남권(66.7%)은 압도적으로 지역자산 기반 산업 육성을 선택해, 지역자산의 활용 및 고부가가치 산업화에 대한 전략적 필요성이 강하게 드러났음
- 충청권(47.1%)과 경상권(45.2%)은 지역특화산업 육성과 함께 지역 내 성장가능성이 있는 중소기업 지원을 중요한 전략으로 인식하고 있었음
- 경상권은 특히 도시-농촌 간 임금격차 완화(16.1%)에 대한 요구도 타 권역보다 높아, 정주 유인을 높이기 위한 임금 보완 정책이 필요한 것으로 나타남

| 표 4-25 | 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략

구분	지역자산을 활용한 특화산업 육성 및 고부가가치화	외국인 보완 인력 확대 및 활용 증대	지역 중소기업 지원 확대	소규모 창업 활성화 지원 확대	로컬 크리에이터 양성	도시-농촌 간 임금 격차 완화 (세제 혜택 등)	기타	합계
수도권	2 (40.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	1 (20.0)	5 (100)
강원권	6 (85.7)	0 (0.0)	1 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (100)
충청권	8 (47.1)	1 (5.9)	6 (35.3)	0 (0.0)	1 (5.9)	0 (0.0)	1 (5.9)	17 (100)
경상권	14 (45.2)	1 (3.2)	8 (25.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (16.1)	3 (9.7)	31 (100)
호남권	16 (66.7)	0 (0.0)	4 (16.7)	1 (4.2)	0 (0.0)	3 (12.5)	0 (0.0)	24 (100)
합계	46 (54.8)	2 (2.4)	20 (23.8)	1 (1.2)	1 (1.2)	9 (10.7)	5 (6.0)	84 (100)

주: 본청(도 지역) 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-18 | 권역별 인구감소 저지를 위해 가장 시급한 일자리 전략



□ 기초 생활서비스 중 가장 시급한 전략

❍ 군 지역 인구감소 대응을 위한 기초생활서비스 전략 중 '보금자리 주택 공급 및 거주환경 개선'이 가장 시급한 전략으로 인식되었으며, 전체 응답자의 56.0%가 이를 선택했음

- 이어서 의료서비스 강화(14.3%), 초·중등 교육여건 개선(11.9%), 교통문제 해결(10.7%) 등이 뒤를 이었음

❍ 모든 권역에서 주택 공급 및 거주환경 개선이 핵심 전략으로 인식된 가운데, 수도권은 의료, 강원권은 교통, 호남권은 문화시설의 관심이 상대적으로 높음

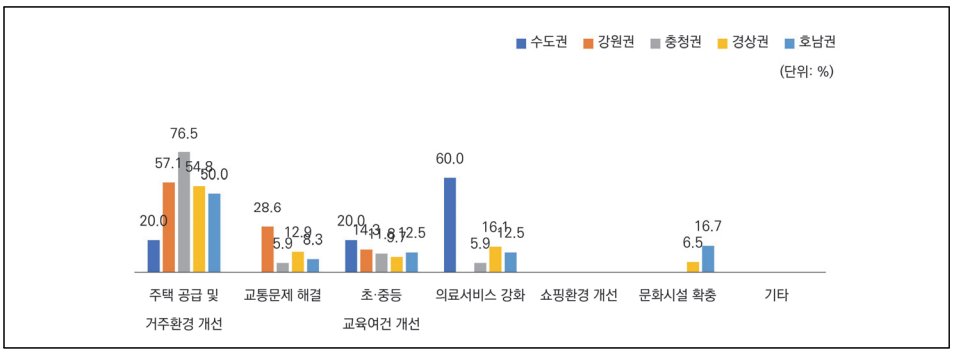
- 수도권(군 지역)은 '의료서비스 강화'가 60.0%로 가장 높게 나타났으며, 주택공급은 20.0%로 낮았음
- 강원권은 주택 공급 및 주거환경 개선(57.1%)과 함께 교통 문제 해결(28.6%)을 복합적으로 인식했음
- 호남권은 주택(50.0%)과 함께 문화시설 확충(16.7%), 교육·의료 각각(12.5%)로 다양한 생활수준 향상 욕구가 드러난 지역이었음

| 표 4-26 | 기초 생활서비스 중 가장 시급한 전략

구분	주택 보급 및 거주환경 개선	교통 문제 해결	초·중등 교육여건 개선	의료 서비스 강화	쇼핑 환경 개선	문화 시설 확충	기타	합계
수도권	1 (20.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	3 (60.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100)
강원권	4 (57.1)	2 (28.6)	1 (14.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (100)
충청권	13 (76.5)	1 (5.9)	2 (11.8)	1 (5.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	17 (100)
경상권	17 (54.8)	4 (12.9)	3 (9.7)	5 (16.1)	0 (0.0)	2 (6.5)	0 (0.0)	31 (100)
호남권	12 (50.0)	2 (8.3)	3 (12.5)	3 (12.5)	0 (0.0)	4 (16.7)	0 (0.0)	24 (100)
합계	47 (56.0)	9 (10.7)	10 (11.9)	12 (14.3)	0 (0.0)	6 (7.1)	0 (0.0)	84 (100)

주: 본청(도 지역) 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-19 | 권역별 기초 생활서비스 중 가장 시급한 전략



□ 생활거점 조성을 위해 가장 중요한 전략

❍ 군 지역 인구감소 대응을 위한 생활거점 전략 중 '관내 작은 생활거점 조성'이 가장 중요한 전략으로 인식되었으며, 전체 응답자의 59.5%가 이를 선택했음
- 이어서 '거점 간 교통연계성 확보 및 접근성 개선'(21.4%), '중소도시와의 생활 연계 확대'(19.0%)가 뒤를 이었음
- 기초생활권 안에서의 자족성 확보와 접근성 개선이 군 지역 활성화의 핵심이라는 공통된 인식이 반영된 것으로 나타남

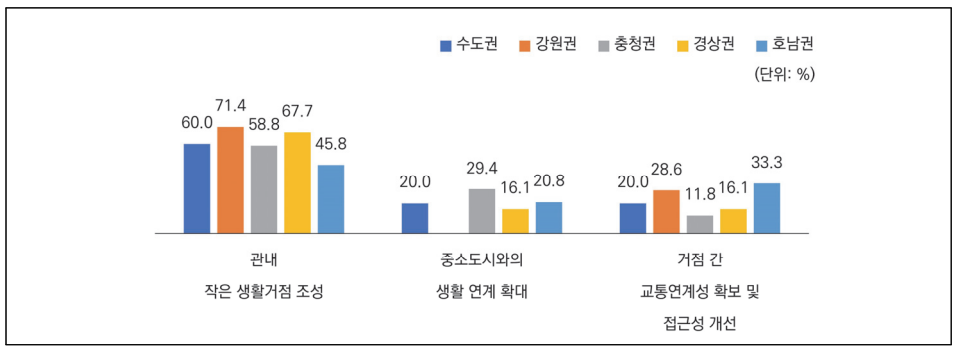
❍ 전 권역에서 '관내 작은 생활거점 조성'이 공통적으로 핵심 전략으로 인식된 가운데, 호남권은 거점 간 교통연계 확보 필요성이 가장 두드러졌음
- 수도권 응답자의 60.0%가 '관내 작은 생활거점 조성', 20.0%가 '거점 간 교통연계성 확보 및 접근성 개선'을 선택해 비교적 균형적인 반응을 보였음
- 강원권은 '작은 생활거점 조성'에 대한 응답이 71.4%로 매우 높았으며, 중소도시 연계 수요는 전무해 내부 자족형 구조 선호가 확인되었음
- 충청권은 작은 생활거점 조성(58.8%)과 중소도시 연계 확대(29.4%)가 두드러졌으며, 접근성 확보 수요는 상대적으로 낮았음
- 경상권은 거점 조성 응답이 67.7%로 가장 높은 수준이었으며, 중소도시와의 생활 연계 확대, 접근성 개선은 각각 16.1%로 동일하게 나타났음
- 호남권은 작은 생활거점 조성이 상대적으로 낮은 45.8%였고, 거점 간 교통연계성 확보가 33.3%로 가장 높아 접근 편의성에 대한 요구가 강하게 나타남

| 표 4-27 | 생활거점 조성을 위해 가장 중요한 전략

구분	관내 작은 생활거점 조성	중소도시와의 생활 연계 확대	거점 간 교통연계성 확보 및 접근성 개선	합계
수도권	3 (60.0)	1 (20.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
강원권	5 (71.4)	0 (0.0)	2 (28.6)	7 (100.0)
충청권	10 (58.8)	5 (29.4)	2 (11.8)	17 (100.0)
경상권	21 (67.7)	5 (16.1)	5 (16.1)	31 (100.0)
호남권	11 (45.8)	5 (20.8)	8 (33.3)	24 (100.0)
합계	50 (59.5)	16 (19.0)	18 (21.4)	84 (100.0)

주: 본청(도 지역) 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-20 | 권역별 생활거점 조성을 위해 가장 중요한 전략



□ 인구감소 저지를 위해 지자체에서 더 중요하게 생각하는 전략

❍ 군 지역에서 인구감소를 저지하기 위한 전략으로는 '새로운 사람 유입시키기(산토끼 유인)' 전략이 전체 응답의 57.1%로 더 많은 선택을 받았으며, '현재 거주인구 지키기(집토끼 사수)'는 42.9%였음

- 정주 인구의 유지도 중요하지만, 외부 인구 유입을 통해 지역 활력을 새롭게 확보해야 한다는 인식이 강하게 작용하고 있는 것으로 나타남

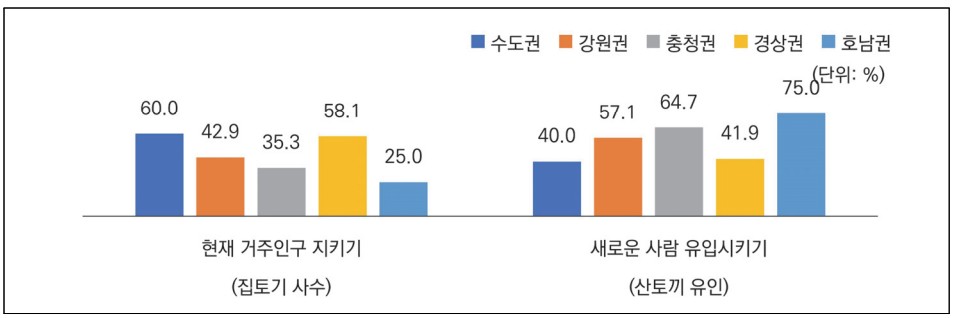
○ 호남권과 충청권은 유입 전략 선호가 강한 반면, 수도권과 경상권은 정주인구 유지에 더 무게를 두는 경향이 확인되었음
- 수도권 군 지역은 60.0%가 정주인구 유지(집토끼 사수)를 선택, 기존 인구 보호에 집중하는 전략을 중시했고, 강원권은 비슷한 비율로 양 전략이 혼재되어 미묘한 균형(57.1% 유입 vs 42.9% 유지)이 나타났음
- 충청권에서는 64.7%가 외부 인구 유입을 선택, 지역 확장적 시각이 강한 편으로 나타남
- 경상권은 다소 이례적으로 58.1%가 정주인구 유지를 선택하며, 기존 공동체 보호와 내실 있는 전략 선호 경향이 확인됨
- 호남권은 가장 높은 비율인 75.0%가 외부 유입 전략을 지지하여, 적극적인 외부 유입 및 개방적 접근의 필요성 인식이 강함을 보여줌

| 표 4-28 | 인구감소 저지를 위해 지자체에서 더 중요하게 생각하는 전략

구분	현재 거주인구 지키기 (집토끼 사수)		새로운 사람 유입시키기 (산토끼 유인)		합계	
수도권	3	(60.0)	2	(40.0)	5	(100.0)
강원권	3	(42.9)	4	(57.1)	7	(100.0)
충청권	6	(35.3)	11	(64.7)	17	(100.0)
경상권	18	(58.1)	13	(41.9)	31	(100.0)
호남권	6	(25.0)	18	(75.0)	24	(100.0)
합계	36	(42.9)	48	(57.1)	84	(100.0)

주: 본청(도 지역) 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-21 | 권역별 인구감소 저지를 위해 지자체에서 더 중요하게 생각하는 전략



□ 군 지역 유입 인구 유형

❍ 군 지역에서 유입되는 인구 유형에 대해 가장 많은 응답자(57.1%)가 'U턴형(고향 귀환형)'이라고 인식하고 있으며, 이어서 'J턴형(도시를 떠나 고향 인근 지방으로 이주)' 33.3%, 'I턴형(연고 없는 이주)'은 9.5%로 나타났음
- 연고 기반 이주가 여전히 군 지역 유입의 주요 경로로 나타남

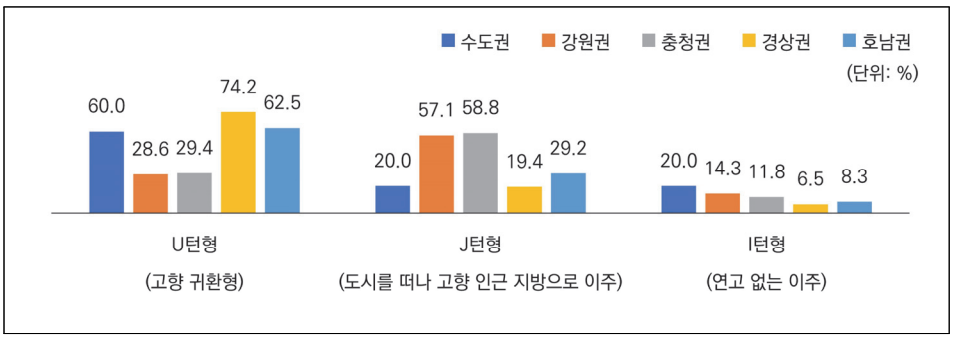
❍ 경상권과 호남권은 U턴형 유입이 강하고, 충청·강원권은 J턴형이 더 두드러짐
- 수도권은 U턴형 60%, J/I턴형 각각 20%로, 연고 기반 유입이 강한 가운데 일부 이질적 유입도 감지됨
- 강원권은 J턴형이 57.1%로 가장 많고, U턴형은 28.6%에 불과하여 고향보다는 생활권 유사성을 가진 이주가 많음
- 충청권은 J턴형 58.8%, U턴형 29.4%로 강원권과 유사한 패턴을 보임
- 경상권은 U턴형 비중이 74.2%로 가장 높아, 전통적인 귀향 성향이 뚜렷함
- 호남권 역시 U턴형이 62.5%, J턴형은 29.2%로, 고향 중심의 유입 경향이 강하게 나타남

| 표 4-29 | 군 지역 유입 인구 유형

구분	U턴형 (고향 귀환형)	J턴형 (도시를 떠나 고향 인근 지방으로 이주)	I턴형 (연고 없는 이주)	합계
수도권	3 (60.0)	1 (20.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
강원권	2 (28.6)	4 (57.1)	1 (14.3)	7 (100.0)
충청권	5 (29.4)	10 (58.8)	2 (11.8)	17 (100.0)
경상권	23 (74.2)	6 (19.4)	2 (6.5)	31 (100.0)
호남권	15 (62.5)	7 (29.2)	2 (8.3)	24 (100.0)
합계	48 (57.1)	28 (33.3)	8 (9.5)	84 (100.0)

주: 본청(도 지역) 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-22 | 권역별 군 지역 유입 인구 유형



□ 생활인구의 체류 목적과 이유

○ 군 지역에서 등록된 정주 인구가 아닌 생활인구가 주로 방문하는 목적은 관광 목적(60.7%)이 가장 많으며, 다음으로는 통근 목적(32.1%)이 두드러짐

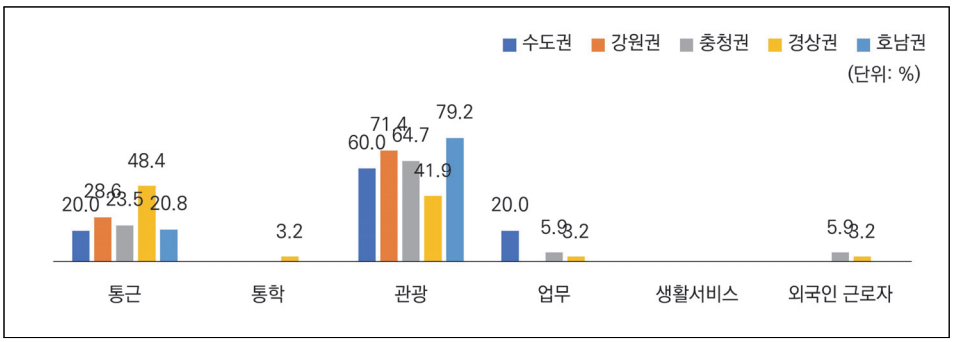
- 통학(1.2%), 업무(3.6%), 외국인 근로자(2.4%)는 소수에 해당하며, 쇼핑·의료·행정 등 일상생활 서비스 목적은 응답이 없었음
- 모든 권역에서 생활인구의 주된 목적으로 관광에 대한 응답 비중이 높게 나타났으며, 경상권의 경우 통근 목적도 크게 나타남

| 표 4-30 | 생활인구의 체류 목적

구분	통근	통학	관광	업무	생활 서비스	외국인 근로자	합계
수도권	1 (20.0)	0 (0.0)	3 (60.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (100.0)
강원권	2 (28.6)	0 (0.0)	5 (71.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (100.0)
충청권	4 (23.5)	0 (0.0)	11 (64.7)	1 (5.9)	0 (0.0)	1 (5.9)	17 (100.0)
경상권	15 (48.4)	1 (3.2)	13 (41.9)	1 (3.2)	0 (0.0)	1 (3.2)	31 (100.0)
호남권	5 (20.8)	0 (0.0)	19 (79.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	24 (100.0)
합계	27 (32.1)	1 (1.2)	51 (60.7)	3 (3.6)	0 (0.0)	2 (2.4)	84 (100.0)

주: 본청(도 지역) 응답은 포함하였으며, 무응답과 지자체 유형 오기입한 응답은 제외하였음

| 그림 4-23 | 권역별 생활인구의 체류 목적



❍ 생활인구 유입의 주요 목적은 관광과 통근으로 양분됨

- 관광 목적의 체류가 절대 다수를 차지하며, 이는 풍부한 자연자원(계곡, 해변, 산림 등), 지역 고유의 문화자원(전통 축제, 특산물, 역사유산 등), 계절 관광(여름 휴가철, 겨울축제 등)의 활용도 증가와 관련이 있음
- 실제 다수의 응답에서 군 지역은 “대표적인 관광지” 혹은 “광역시 인근의 주말 관광지”로 인식되고 있었으며, “생활인구가 관광시점에 폭증한다”는 언급이 반복적으로 제시되었음

❍ 통근형 생활인구는 군 지역의 일자리 집중과 정주 여건 미비로 형성됨

- 공공기관, 관공서, 산업단지 등 주요 일자리가 군 지역에 집중되어 있음에도 불구하고, 주거는 인접 중소도시 또는 광역시에 형성되는 구조로 인해 군 지역은 통근형 생활인구 비중도 상당한 편임
- 응답자들은 관내 공동주택 부족, 교육·보육·의료 등의 생활 인프라 열악, 상업시설 미비 등의 사유로 인해 다수의 직장인이 관외에서 출퇴근한다고 진단하였음

❍ 생활인구는 정주인구 감소를 일정 부분 보완하고 있으나, 구조적 한계도 존재함

- 생활인구의 유입은 군 지역의 정주인구 감소에 대한 부분적 대응책으로 기능하고 있으나, 응답자들은 그 체류가 대체로 단기적·계절적·일시적 성격에 머무른다고 지적하였음
- 관광·축제 시기 중심의 일회성 방문은 지역경제에 일부 긍정적 영향을 미칠

수 있으나, 정주로의 전환 가능성은 낮으며 지역사회의 지속가능성 확보에는 한계가 있는 것으로 인식하고 있음

❍ 관광 중심 생활인구 확대 정책은 지역 간 불균형을 심화시킬 수 있음
- 여러 응답에서는 지역 행정력과 예산이 관광사업에 과도하게 집중됨에 따라, 교육, 복지, 주거 등 정주기반 강화 전략이 상대적으로 소외되고 있다는 우려도 제기되었음
- 특히 “관광 외에는 체류 사유가 없다”, “관광 외에는 행정력이 거의 없다”는 서술은 지역 내 정책 편중 및 단기성과 지향의 한계를 반영함

□ 생활인구 활성화를 위해 추진하는 주요 정책

❍ 군 지역에서 생활인구의 유입 및 활성화를 위한 주요 정책으로 관광 활성화 전략이 전체 응답의 60.7%를 차지하며 가장 높은 비중을 보였음
- 그 외에 도농교류 및 체험 프로그램 확대(19.0%), 임시 주택, 기숙사 등 거주공간 마련(7.1%), 공유오피스 및 워케이션 확대(6.0%), 농산어촌 유학 활성화(3.6%) 순으로 나타났음
- 군 지역이 생활인구 확보에 있어 단기 체류 중심의 접근에 집중하고 있음

❍ 권역별로 수도권, 강원권, 호남권 모두 관광 중심의 전략을 우선시하고 있고, 충청권, 경상권은 도농교류 확대와 임시 거주공간 마련을 병행 추진하는 양상
- 수도권은 관광 활성화가 80.0%로 가장 높았고, 강원권은 관광 활성화 71.4%, 도농교류 및 농산어촌 유학이 각각 14.3%로 나타남
- 충청권은 관광(58.8%) 외에 도농교류(29.4%)와 워케이션 확대 및 임시 거주공간 마련이 각각 5.9%가 병행되고 있음
- 경상권은 관광 활성화(54.8%) 외에도 도농교류 확대(25.8%), 임시 거주공간 마련(9.7%), 워케이션 확대(6.5%) 등 복수 전략이 병행되고 있음
- 호남권은 관광 활성화가 62.5%로 가장 높지만, 워케이션 확대, 임시 거주공간 마련, 도농교류, 농산어촌 유학 등 응답이 모두 8.3%씩 고르게 나타나 다양한 실험적 접근을 시도하고 있는 특징이 나타남

○ 생활인구 활성화를 위한 기타 사업으로는 귀농·귀촌 기반 정착 지원, 관광 인프라 연계 사업, 단기체류형 프로그램, 청년·육아 정책 등이 제시
- 특히 관광 중심 접근의 한계를 넘어서기 위한 정주 연계 노력과 재정 부족으로 인한 프로그램 운영의 한계에 대한 대응 필요성이 다수 지적되었음

| 표 4-31 | 생활인구 활성화를 위해 추진하는 주요 정책

구분	관광 활성화	공유오피스 및 워케이션 확대	임시 거주공간 마련	도농교류 및 체험 프로그램 확대	농산어촌 유학 활성화	기타	합계
수도권	4 (80.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
강원권	5 (71.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)	1 (14.3)	0 (0.0)	7 (100.0)
충청권	10 (58.8)	1 (5.9)	1 (5.9)	5 (29.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	17 (100.0)
경상권	17 (54.8)	2 (6.5)	3 (9.7)	8 (25.8)	0 (0.0)	1 (3.2)	31 (100.0)
호남권	15 (62.5)	2 (8.3)	2 (8.3)	2 (8.3)	2 (8.3)	1 (4.2)	24 (100.0)
합계	51 (60.7)	5 (6.0)	6 (7.1)	16 (19.0)	3 (3.6)	3 (3.6)	84 (100.0)

□ 인구감소 저지를 위한 인구 유입 전략에 관한 의견

○ 군지역의 소멸을 막기 위해서는 관계인구 → 생활인구 → 정주인구로 이어지는 단계적 유입 전략이 필요하다는 의견이 주를 이뤘음

○ 핵심 전략으로는 양질의 일자리 창출, 정주여건 개선, 도시와의 교통 접근성 확보, 주택 공급 확대, 그리고 정주 지원과 지역 공동체 융화 프로그램이 제안됨

○ 또한 지방소멸대응정책의 보편성과 실효성 강화, 지자체 간 협력체계 마련에 대한 요구도 높게 나타남

제3절 시사점

1. 지방소멸대응정책의 인구활력제고 중요성과 성과 인식

□ **지방의 인구활력제고에 중요한 역할을 하고 있는 지방소멸대응정책**

○ 기술변화로 산업의 지형이 대도시 중심으로 재편되고 있고, 생산·고용·기업·소득 등 모든 측면에서 수도권 일극집중이 강화되고 있는 상황에서, 현재 89개 인구감소지역과 18개 관심지역을 중심으로 추진 중인 지방소멸대응정책은 전체의 87.6%가 보통이상이라 응답해 중요하다고 인식하고 있었음

- 광역 본청 96.5%, 군지역 91.0%가 중요도를 더 높게 평가했고, 자치구와 시지역은 87.5%와 78.6%로 상대적으로 다소 낮았음

  * 광역 본청과 기초지방자치단체 지방소멸대응정책 및 인구정책, 균형발전과, 정책기획실 등 관련 부서를 대상으로 2025년 3월 31일부터 2주간 설문을 진행했으며, 186명이 응답함

□ **지방소멸대응정책의 인구활력제고 성과 창출**

○ 현재 추진 중인 지방소멸대응정책 및 인구대응정책 등은 지방의 인구활력 제고에 성과를 창출하고 있다고 응답한 비율이 77.4%로 높게 나타남

- 광역 본청이 지방소멸대응정책의 인구활력 제고 성과를 보통이상으로 평가한 비율이 96.6%로 가장 높았고, 군지역 80.6%, 자치구 75.0%, 시지역 64.3% 순으로 평가함

  * 광역 본청은 중요도와 성과를 비슷하게 높게 평가했고, 다른 지역들은 중요도에 비해서 성과를 다소 낮은 수준으로 평가했음

○ 지역적으로 비수도권 권역이 정책 성과에 대한 긍정적 인식 수준이 수도권보다 더 높게 나타났음

□ **지방소멸대응을 위한 국가의 역할을 중요하게 인식**

○ 인구감소지역 지원 및 지방소멸대응정책은 지역이 주도하는 상향식의 추진 체계를 지니고 있지만 지방소멸 대응을 위한 역할분담에 대해서는 중앙정부의 역할이 중요하다는 인식이 강하게 나타났음

- 특히, 인구감소의 원인으로 가장 핵심적인 원인으로 지목되는 '산업·일자리' 부문의 정책은 중앙정부를 중심으로 추진되며 지방자치단체에서 중장기적으로 추진하기에 상당히 어려운 특성을 나타낸다는 의견이 많았음
  * 전체 평균 기준으로 중앙정부의 역할이 49.1%라고 가장 크다고 인식하고 있었고, 기초지자체(27.0%), 광역지자체(23.9%) 순으로 나타났음

❍ 인구감소 대응 정책의 효과성과 체감도 향상을 위해서는 산업·일자리 등 지방자치단체 차원에서 대응이 어렵고 장기적인 접근이 필요한 영역에 대해서는 일정 수준 국가의 주도적인 역할과 국가-지자체의 적절한 역할분담이 이루어질 필요는 있어 보임
- 특히, 산업·일자리 부문에서 가장 시급한 대응책으로 꼽고 있는 기업유치(대도시·중소도시) 또는 특화산업 육성(농어촌)에 관한 구체적인 대응책 마련이 필요하다고 응답함

2. 인구감소 원인과 별개로 첫째도, 둘째도, 셋째도 일자리가 중요하다고 인식

□ 인구감소의 주된 원인은 지역유형이나 여건에 따라 다르게 인식

❍ 광역 본청과 기초지방자치단체 지방소멸대응정책 및 인구정책, 균형발전과, 정책기획실 등 관련 부서를 대상으로 설문을 진행한 결과 해당지역의 인구감소 원인은 69.4%가 '산업·일자리' 때문이라고 응답함
- 그러나 지자체 유형별로 광역 본청(86.2%)과 시지역(66.1%), 군지역(72.7%)이 다소 상이하게 인구감소의 원인을 인식하고 있었음
- 모두 산업·일자리 때문에 인구가 감소하고 있다고 인식했지만 시지역보다 군지역이 일자리를 인구감소의 원인으로 응답한 비율이 더 높았음

❍ 광역시 자치구는 '주택(주거환경)' 때문에 인구가 감소하고 있다고 인식하고 있는 비율이 50.0%로 다르게 나타남
- 권역별로 다소 상이해서 수도권은 '주택', 비수도권은 '산업·일자리'때문이라고 인식

□ **비수도권 지방소멸 방지를 위해서는 첫째도 일자리, 둘째도 일자리, 셋째도 일자리**

❍ 인구감소의 원인은 일자리, 또는 주택 등으로 발생하지만 지방소멸 방지를 위해서 비수도권에서는 '산업·일자리'가 가장 중요하다 라는 응답은 86.0%로 압도적이었음

- 인구감소의 원인 인식과는 다르게, '산업·일자리'가 지방소멸 대응의 핵심과제라는 인식은 광역 본청이 89.7%, 광역시 자치구가 87.5%, 시지역이 91.1%, 군지역이 80.5%로 첫째도 일자리, 둘째도 일자리, 셋째도 일자리라고 인식하고 있었음

❍ 그러나 지방소멸방지정책으로는 '산업·일자리' 부문에 36.0%를 추진하고 있고, 주택(주거환경)정책으로 25.3%, 돌봄·교육·학원정책으로 16.7%, 복지정책으로 9.7%, 문화·소비·여가정책으로 8.1% 등으로 추진하고 있다고 응답함

- 해당지역의 강점과 매력은 자연·생태환경이라고 응답한 비율이 54.8%였지만 자연·생태환경과 관련된 정책을 추진하고 있는 비율은 2.2%에 불과

3. 대도시-중소도시-농어촌의 맞춤형 시급 전략은 상이하게 인식

□ **대도시 원도심의 민간활용 융복합 개발을 위한 인센티브 및 마중물 투자 추진**

❍ 광역시 자치구의 원도심 공동화 방지를 위해 민간을 활용한 융복합 개발이 이루어질 수 있도록 인센티브를 강화하고 정부의 마중물 투자를 추진해야 한다고 응답함

- 광역시 자치구의 원도심 공동화 원인으로 '주택노후'(25.6%)와 '교육·문화·소비·여가·의료 등 생활인프라 부족'(25.6%), '외곽 아파트 개발(23.1%)', '도심 상권 침체(23.1%)' 등 다양한 응답이 고르게 나타남
- 광역시 자치구에서 원도심 공동화 방지를 위한 가장 시급한 전략으로 '민간활용 상업·업무·문화 융복합 개발(도심 재구조화)'을 꼽은 비율이 41.0%로 가장 높게 나타남
- 광역시 자치구 원도심 지역의 융복합 개발을 촉진하기 위해서는 제도 및

재정적 인센티브(세제, 금융지원, 용적률·건폐율 완화 등)를 강화하고, 정부의 마중물 투자 또는 앵커 프로젝트 추진을 통해 민간 참여 확대가 필요하다고 인식

□ 중소도시의 인구댐 기능 강화를 위한 일자리·교육·의료·생활서비스 기능 강화

○ 중소도시(시 지역)의 부문별 인구감소 대응을 위한 가장 시급한 전략으로서 거점 기능 강화와 관련한 응답 비율이 높게 나타나므로 일정 수준 수요(인구)를 넘어선 생활서비스 기능 확충을 통해 인구댐 기능을 강화할 필요가 있다고 인식하고 있었음

- 중소도시의 인구감소 원인으로 대도시 대비 임금수준이 높은 일자리 부족(일자리), 지역대학의 경쟁력 저하(교육)의 응답이 가장 높게 나타남
- 인구감소 저지를 위한 가장 시급한 전략으로는 양질의 문화·공연·예술·여가 환경 개선(생활서비스), 거점공공병원 및 필수진료과 운영 지원(보건의료)등 생활서비스에 관한 거점기능 강화 관련 응답이 가장 높은 비중을 차지하였음
- 중소도시의 경우 일자리, 교육, 의료, 문화 관련 서비스에 대해서는 일정 수준 수요(인구)를 넘어선 기능 도입을 통해 인구댐으로서의 기능을 강화할 필요

□ 농어촌은 생활인구 정책의 다변화와 함께 거주인구 지키기 전략도 필요

○ 농어촌(군 지역)의 인구감소 저지 전략으로는 '새로운 사람 유입시키기(산토끼 유인)(57.1%)'뿐만 아니라 '현재 거주인구 지키기(집토끼 사수)(42.9%)' 역시 높은 응답 비중을 나타내므로 주민들의 거주환경 개선을 위한 작은 생활거점 개선 및 주택 보급 등 현재 거주하는 주민들의 정주환경 개선도 필요

- 농어촌 지역의 인구감소 대응을 위한 기초생활서비스 전략 중 '보금자리 주택 공급 및 거주환경 개선'이 가장 시급한 전략으로 인식되었음
- 농어촌 지역의 인구감소 대응을 위한 생활거점 전략 중 '관내 작은 생활거점 조성'이 가장 중요한 전략으로 인식되었음

○ 농어촌(군 지역)의 생활인구 체류 목적과 지자체의 주된 정책은 관광에 치중되어 있으며, 이들의 정주화와 인구유입 효과로 이어질 수 있도록 정책을 다변화할 필요가 있다고 판단됨

- 생활인구가 주로 방문하는 목적은 관광 목적(60.7%)이 가장 많은 비중을 차지하고, 지자체의 생활인구의 유입 및 활성화를 위한 주요 정책 역시 관광 활성화 전략이 전체 응답의 60.7%를 차지
- 현재 관광·축제 시기 중심의 일회성 방문은 지역경제에 일부 긍정적 영향을 미칠 수 있으나, 재방문률을 높이거나 방문에서 정주로의 전환 가능성을 높여 나갈 필요성이 있음
- 또한 지역 행정력과 예산이 관광사업에 과도하게 집중되면서 지역주민을 위한 교육, 복지, 주거 등 정주기반 강화 전략이 상대적으로 소외될 가능성도 있어 정책 다변화가 필요

제 5 장

지역별 인구증가 사례분석

제1절 심층사례 분석개요
제2절 대전: 유성구 사례분석
제3절 강원: 원주시 사례분석
제4절 경북: 칠곡군 사례분석
제5절 시사점

Chapter

5 지역별 인구증가 사례분석

제1절 심층사례 분석개요

1. 분석목적

□ **개인-지역, 지역-지역, 지역과 정책 간 관계성 분석**

○ 개인과 지역, 지역과 지역, 그리고 지역과 정책 간 관계성을 강조하는 본 연구는 정성적인 사례 연구를 통해 이들 관계성의 실태와 대안을 살펴보고자 하며, 이는 흔히 접하는 선도지역 중심의 우수 사례분석과 구분됨

- 흔히 지방의 인구이동은 제로섬(zero-sum) 관계라 통칭되나, 제로섬의 실상을 살펴보면 인구집단의 특성, 공간 위계나 속성 등에 따라 중층적 구조를 형성하고 있음
- 인구이동을 다루는 대다수의 연구가 인구이동의 양이나 패턴 등을 분석해 관계성을 조명하고 있지만, 실질적인 지역의 정책 대응 지점까지 연결하여 다루지는 못하는 한계가 있어 이를 극복하기 위함
- 따라서 본 연구의 사례는 현상을 파악하기 위한 공간 지점으로서 우수 사례에 대한 분석연구는 아님

□ **인구증가지역-인구감소지역(관심지역) 간 관계성 분석**

○ 인구감소시대 지방소멸대응 정책의 실효성을 확보하는 차원에서 인구증가지역(광역시 자치구 또는 거점중소도시)과 인구감소지역(관심지역) 간 관계성을 고려하는 것은 더욱 중요함

- 인간과 공간의 상호 관계와 유기체로서의 공간 개념에 따라 인구와 지역, 지역과 지역은 직간접적으로 영향을 주고받고 있으며, 정책은 이러한 관계성을 충분히 살피는 과정이 필요

❍ 인구감소지역의 인구를 흡입하는 인구증가지역을 막연한 대척점으로만 설정할 것이 아니라 인구증가지역과 인구감소지역 간 관계성을 고려한 구체적인 접근 및 방안 도출 목적

2. 사례 선정기준

□ 1차: 비수도권 유형 Ⅰ(+++)에 포함되어 있는 인구증가지역 대상

❍ 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하는 전체 229개 시·군·구 지역 중에서 비수도권에 있고, 2000년 대비 2023년 총인구가 증가한 지역을 대상으로 공간 위계 및 특성에 따른 차이를 반영하여 일차적으로 사례대상으로 선정함

- 제3장에서 2000년 대비 2023년 주민등록인구가 증가하는 총인구증가 지역은 70개이며, 이 중 자연증감량과 사회증감량이 모두 증가하는 지역인 유형 I (+++)은 48개(21.0%)

❍ 국가 인구가 절대적으로 줄어들면서 사실상 대부분 지역이 인구감소지역에 속하는 가운데 인구의 자연적 및 사회적 증가를 통한 지역의 인구증가는 곧 지역경쟁력의 상대적 우위를 의미

- 본 연구는 인구경쟁의 우위를 점하게 한 지역의 인구 증가를 지역 간 관계성의 측면에서 살피고 이와 연관된 지역의 정책적 대응을 살피고자 함

❍ 유형 I (+++)에 속하는 지역 또한 공간유형별 권역별 분포 편차가 존재하여 주로 경기도 등 인구가 증가하는 시지역이 절대 다수를 차지

- 유형 I (+++)의 경우 2023년 기준 자치구 8개와 시지역 34개, 군지역 6개를 포함하여 공간유형별로 차등을 보임
- 이중 서울, 인천, 경기 등 수도권을 제외한 비수도권 유형 I (+++)은 22개로 자치구 4개, 시지역 15개, 군지역 3개임

❍ 본 연구는 인구경쟁에 있어 수도권 대비 상대적 약세이고 인구감소실태가 심각한 비수도권 내 지역 중 지난 20여 년간 인구가 증가한 것으로 나타나는 시·군·구를 대상으로 1차 사례 선정 범위를 좁히고, 이중 공간 위계와 특성 등에

따른 차이를 반영하여 대도시형, 중소도시, 농촌형으로 사례지역을 구분하여 선정

- 수도권과 비수도권의 인구불균형, 공간 위계와 특성 등을 두루 고려하여 사례지역 선정

| 표 5-1 | 사례지역 1차 선정 기준(유형 I)

구분	자치구	시지역	군지역
수도권	인천 중구, 인천 연수구, 인천 남동구, 인천 서구	수원, 의정부, 평택, 동두천, 고양, 과천, 남양주, 오산, 시흥, 의왕, 하남, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 화성, 광주, 양주	부산 기장군, 대구 달성군, 울산 울주군
비수도권	부산 강서구, 대전 유성구, 광주 광산구, 울산 북구	세종, 춘천, 원주, 청주, 천안, 아산, 서산, 계룡, 당진, 경산, 김해, 거제, 양산, 제주, 서귀포	증평, 진천, 칠곡

□ 2차: 동일 공간 유형 중 분석 의의나 정책적 시사점 등이 큰 지역 선정

❍ 비수도권 광역시 자치구 중 유형 I (+++)에 속하는 지역 중에서 2000년부터 현재까지 인구가 지속적으로 증가하고 있는 대전 유성구를 대도시형 사례로 선정

- 대전 유성구는 2000년 15만 7천 명에서 인구가 꾸준히 늘어나 2024년 약 37만 명으로 2배 이상이 됨
- 도안지구 등 신규택지개발 및 정주환경 양호로 지역매력도가 높은 편

❍ 유형 I (+++)에 속하는 비수도권 시지역 중에서 인구가 지속 증가하는 한편, 혁신도시가 조성되었고 도내 광역시가 없어 대신 거점 기능을 담당하고 있는 강원 원주시를 중소도시 사례로 선정

- 강원 원주시는 대전 유성구만큼은 아니지만 2000년 27만 명에서 2024년 36만 명으로 인구가 지속 증가하였고, 혁신도시 및 기업도시가 소재하는 지역거점으로 도내 인구의 수도권 유출을 방지하는 역할 수행

❍ 농어촌으로는 2016년과 2023년 기준 모두 유형 I (+++)에 속해 있는 지역은 단 3곳으로 충남 진천과 음성, 경북 칠곡군이 이에 해당하는 바 원주시가 혁신도시형임을 감안하여 경북 칠곡군을 사례로 선정

- 경북 칠곡군과 충북의 증평군, 진천군은 각각 대구광역시 및 청주시와 인접한 배후지역으로서의 성격 보유
- 진천군의 경우, 충북혁신도시 유치로 인구가 지속 증가한 영향이 크고, 증평군 또한 대규모 택지개발에 따른 인구증가가 뚜렷해 분석에서 제외
- 칠곡군은 2000년대 10만여 명에서 2016년 12만 3천여 명으로 정점을 찍은 후 소폭 감소하는 추세로 2024년 현재 10만 7천 명이나 최근 5년간 생활인구가 지속 증가하는 추세

| 표 5-2 | 사례지역 최종선정

구분	지역	선정이유
대도시형	대전 유성구	2000년부터 인구가 꾸준히 늘어나 대전권 자치구 중 인구증가 유일 신도시 개발 등으로 인한 정주환경 양호
중소도시	강원 원주시	혁신도시, 기업도시 등에 따른 인구증가 수도권으로의 인구유출을 방지하는 도내 인구댐 기능 담당
농어촌	경북 칠곡군	대구광역시 배후지역으로서 인구증가 및 감소를 경험 수도권 및 인근 지역의 유동인구를 포섭하기 위한 다양한 전략 마련

3. 분석내용

□ 정책 대응의 전략적인 공간적인 범위 파악

❍ 본 연구는 인구증가지역 사례를 통해 공간 위계 및 특성에 따라 중층적으로 형성되는 인구의 제로섬 관계의 공간적 범위를 재확인하고 이를 정책대응의 전략적 범위로 상정함

- 대도시는 동일 광역시 내 이동, 중소도시와 농촌지역은 같은 시·도 내 이동과 수도권 이동 등 지역인구의 증가 및 감소에 영향을 미치는 관계성의 공간적 범위를 분석하고 이를 관련 정책의 전략적 범위로 정함

□ 인구의 관계성을 고려한 정책의 전략적 대응 여부 및 문제점 파악

❍ 본 연구는 인구증가지역과 인구의 제로섬 관계를 형성하는 인구감소지역 간 상호관계가 정책적으로 어떻게 다뤄지고 있는지를 분석

- 대도시형은 해당 자치구와 자치구 간 이동을 포괄하는 공간 범위로서의 광역시를, 중소도시와 농촌형은 각각의 지역과 해당 광역자치도 등을 중심으로 정책적 대응의 관계성 여부 및 문제점 파악

❍ 이는 정책 추진의 비효율성 및 미스매치 등을 다루는 지점으로 정책의 미비나 엇박자, 부정합 등을 조명

- 이를 통해 정책 간 연계 고리 부재, 정책의 사각지대 파악, 정책 추진의 책임성 확보 등 유의미한 시사점을 도출하고자 함

| 표 5-3 | 사례 분석틀

분석 목표	분석 지점	세부 분석 내용
정책의 전략적 대응의 공간적 범위 파악	인구증가지역의 인구 구조 및 이동 특성 파악	인구 추세 및 구조 변화 시도간, 인접 지역간 인구이동 연령대별 인구이동 순이동률, 청년인구 순이동률 유동인구 목적지 선택
정책의 전략적 대응 여부 및 문제점 파악	인구증가지역 및 인근 지역 인구 및 지역발전 관련 정책 분석	인구이동에 영향을 미치거나 이를 고려한 각종 계획 및 정책 분석(인구정책, 도시재생, 생활인구 등)

제2절 대전: 유성구 사례분석

1. 인구현황 및 추세변화

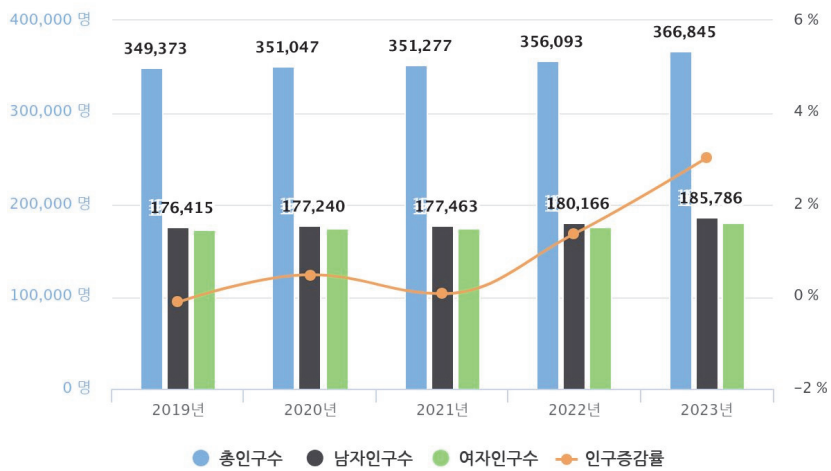
□ 대전 유성구 인구증감률

❍ 최근 5년간(2019~2023년) 대전 유성구의 연평균 인구성장률은 1.23%로, 계속 증가하는 추세로 나타나고 있으며, 제3장에서 분석한 지자체 유형에서 2016년과 2023년 기준 모두 유형 Ⅲ(+++)에 속하는 인구증가지역임

- 2019년 이후 5년 간 전국적으로 등록인구는 지속적으로 감소해 연평균 0.25%가 감소하였고, 대전광역시 전체로도 2019년 1,475천명에서 2023년 1,442천명으로 연평균 0.56%씩 감소했지만 대전 유성구는 2023년에 전년 대비 상대적으로 높은 3%의 인구증가율을 보이고 있음

* 제3장에서 지자체 인구 유형 Ⅲ(+++)은 자연적, 사회적으로 모두 인구가 증가하는 지역에 해당

| 그림 5-1 | 대전 유성구 주민등록인구 현황(2019~2023)



자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

| 표 5-4 | 대전 유성구 인구증감률(2019~2023)

(단위: 천명)

구분		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	최근 5년간 연평균 증감률
대전광역시		1,475	1,464	1,452	1,446	1,442	-0.56%
자치구	동구	227	223	222	220	218	-1.02%
	중구	240	236	230	227	223	-1.84%
	서구	481	478	473	470	465	-0.87%
	유성구	349	351	351	356	367	1.23%
	대덕구	177	176	175	173	170	-1.03%
전국		51,850	51,829	51,639	51,439	51,325	-0.25%

자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

□ 대전 유성구 인구구조 변화

❍ 2023년 기준 대전 유성구의 생산연령인구(15~64세)는 총인구의 74.4%로, 대전광역시(71.7%)와 전국 평균(70%)보다 높지만 2019년(75.2%) 이후 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있음

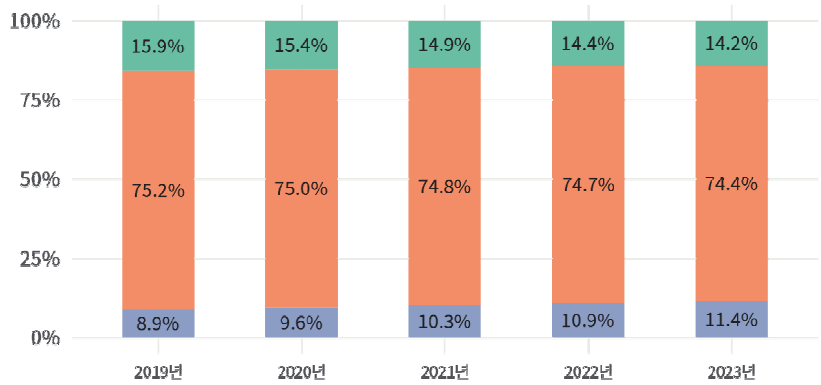
- 2023년도를 기준으로 11.4%를 차지하는 유소년 인구(0~14세)의 비중은 대전광역시(17%)와 전국 평균(19%)보다 낮음
- 유소년 인구의 연평균 증감률(-2.8%)은 대전광역시(-3.2%)와 전국 평균(-3.1%)보다 더디게 감소하는 추세를 보임
- 생산가능인구의 연평균 성장률(-0.3%) 또한 대전광역시(-0.6%)와 전국 평균(-0.7%)보단 점진적으로 감소하고 있음

❍ 65세 이상 고령인구 비중 역시 14.2%로 대전광역시 17%와 전국 평균(19%)보다 낮은 편

- 그러나 대전 유성구의 65세 이상 고령인구의 연평균 성장률은 6.4%로 대전광역시(5.9%)와 전국 평균(5.2%)보다 빠른 것으로 나타남

❍ 종합하면 대전 유성구의 주민등록인구 중 고령인구는 상대적으로 급격히 증가하는 추세이며, 이에 따라 생산가능인구와 유소년 인구는 점진적으로 감소하고 있음

| 그림 5-2 | 대전 유성구 연령대별 인구 비중(2019~2023)



자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

| 표 5-5 | 대전 유성구 연령대별 인구현황(2019~2023)

(단위: %)

구분	연령대	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 성장률
대전 유성구	0-14세	15.9%	15.4%	14.9%	14.4%	14.2%	-2.8%
	15-64세	75.2%	75.0%	74.8%	74.7%	74.4%	-0.3%
	65세 이상	8.9%	9.6%	10.3%	10.9%	11.4%	6.4%
대전광역시	0-14세	13.0%	12.6%	12.2%	11.8%	11.4%	-3.2%
	15-64세	73.5%	73.0%	72.6%	72.1%	71.7%	-0.6%
	65세 이상	13.5%	14.4%	15.2%	16.1%	17.0%	5.9%
전국	0-14세	12.5%	12.2%	11.9%	11.5%	11.0%	-3.1%
	15-64세	72.0%	71.4%	71.0%	70.5%	70.0%	-0.7%
	65세 이상	15.5%	16.4%	17.1%	18.0%	19.0%	5.2%

자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

2. 등록인구와 유동인구의 이동특성

1) 등록인구 이동특성

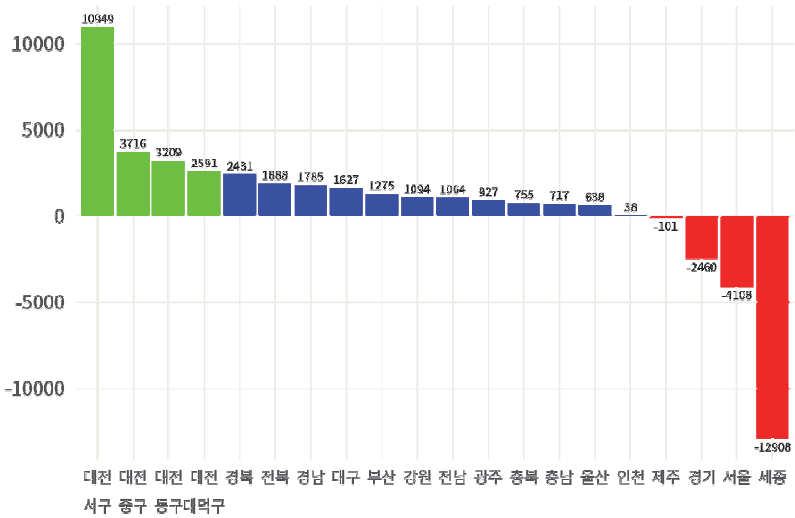
□ 시·도 간 인구이동

○ 통계청에서 제공하고 있는 국내인구이동통계를 기준으로 대전 유성구의 등록인구는 최근 5년(2019~2023) 간 타 시·도 및 대전을 제외한 타 자치구에서 총 21만 8,779명이 전입하였고, 20만 3,652명이 전출하여 15,127명이 순유입된 것으로 나타났음

- 타 시·도는 경북(2,431명)에서 가장 많이 인구가 순유입되었으며, 그 다음으로 전북(1,888명), 경남(1,785명), 대구(1,627명) 순으로 많았음

* 국내인구이동통계는 주민등록 전입·재등록신고서를 기준으로 작성되는 통계로서 행정구역 경계(시·군·구, 읍·면·동)을 넘어 다른 지역에서 특정지역으로 이동해오는 경우에 전입자수로, 이동해간 경우에 전출자수로 집계됨

| 그림 5-3 | 대전 유성구와 대전 타 자치구, 타 시·도간 최근 5년간 (2019~2023) 누적 순이동



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

❍ 대전 유성구 등록인구의 이동은 전입, 전출이 모두 유성구를 제외한 대전의 타 자치구의 이동이 대부분인 것을 알 수 있음

- 대전광역시 내부의 인구이동을 제외하면 세종으로 13.6%가 유출되어 순이동량 -12,908명으로 가장 많이 인구가 순유출되었으며, 그 다음으로는 서울 4,108명, 경기 2,460명 순으로 인구 순유출이 발생함
- 세종특별자치시로의 많은 순유출은 행복도시 및 공공기관 이전과 신도시 개발로 인한 주거 목적의 이주가 많을 것으로 예상됨

| 표 5-6 | 대전 유성구와 타 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명)

전출·전입지	전입		전출		순이동
	전입자 수	비율	전출자 수	비율	
대전(유성구 제외)	87,717	40.1%	-67,252	33.0%	20,465
경북	6,370	2.9%	-3,939	1.9%	2,431
전북	6,430	2.9%	-4,542	2.2%	1,888
경남	4,700	2.1%	-2,915	1.4%	1,785
대구	4,355	2.0%	-2,728	1.3%	1,627
부산	3,910	1.8%	-2,635	1.3%	1,275
강원	5,603	2.6%	-4,509	2.2%	1,094
전남	3,138	1.4%	-2,074	1.0%	1,064
광주	2,618	1.2%	-1,691	0.8%	927
충북	10,223	4.7%	-9,468	4.6%	755
충남	19,869	9.1%	-19,152	9.4%	717
울산	1,516	0.7%	-878	0.4%	638
인천	3,568	1.6%	-3,530	1.7%	38
제주	1,116	0.5%	-1,217	0.6%	-101
경기	23,490	10.7%	-25,950	12.7%	-2,460
서울	19,283	8.8%	-23,391	11.5%	-4,108
세종	14,873	6.8%	-27,781	13.6%	-12,908
합계	218,779	100.0%	-203,652	100.0%	15,127

주: 군위군은 대구로 2023년 7월 1일에 편입되었으나, 본 연구에선 분석의 편의성을 위해 2019년부터 대구로 포함해 분석하였음

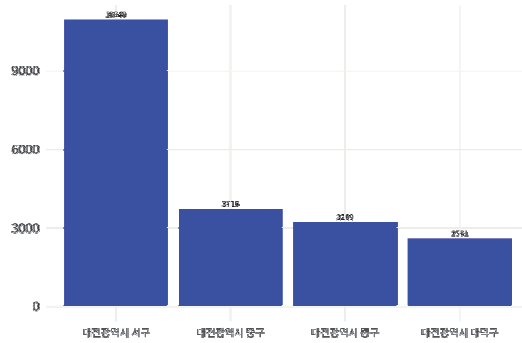
자료: 통계청 국내인구이동통계

□ 대전광역시 자치구 간 인구이동

❍ 대전광역시의 타 모든 자치구로부터 유성구로의 인구 순유입이 나타났으며, 대전 서구에서 가장 많은 인구가 유입되었음

- 최근 5년간 서구에서 유성구로 5만 2,337명이 전입하였고, 4만 1,388명이 전출하여 10,949명이 순유입된 것으로 나타남
- 관심지역에 해당하는 대전 동구, 중구, 대덕구로부터도 인구가 순유입됨

| 그림 5-4 | 대전 유성구와 자치구 간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

| 표 5-7 | 대전 유성구와 자치구 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명, %)

전출·전입지	전입자 수	전출자 수	순이동
서구	52,337 (60%)	-41,388 (62%)	10,949 (54%)
중구	12,461 (14%)	-8,745 (13%)	3,716 (18%)
동구	10,789 (12%)	-7,580 (11%)	3,209 (16%)
대덕구	12,130 (14%)	-9,539 (14%)	2,591 (13%)
합계	87,717	-67,252	20,465

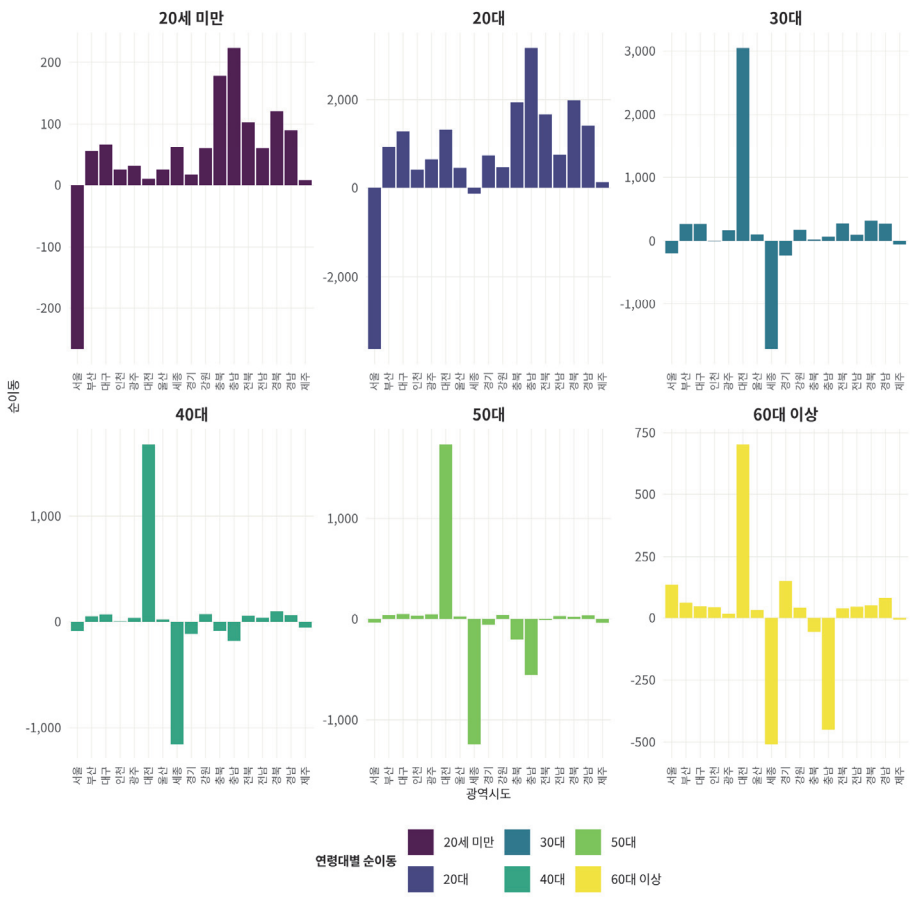
주: %는 해당 열(column)별 비중을 나타냄.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

□ 대전인구통계학적 특성별 인구이동

❍ 연령대별 인구이동

- 대전 유성구의 20대는 서울로, 30대 이상은 세종으로 순유출되었으나, 대전의 타 자치구에서 유성구로는 30대 이상의 순유입이 나타났고, 인접한 충북과 충남으로 40대 이상의 순유출이 발생하는 특징을 보이고 있음

| 그림 5-5 | 최근 5년간(2019~2023) 시·도에서 대전 유성구로의 연령대별 누적 순이동



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

| 표 5-8 | 대전 유성구와 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명)

시·도	20세 미만	20대	30대	40대	50대	60대 이상	순이동
대전(유성구 제외)	4,031	3,328	5,313	2,793	2,988	2,012	20,465
경북	266	1,600	298	114	40	113	2,431
충남	175	1,373	204	60	-14	90	1,888
전북	212	1,109	221	41	27	175	1,785
경남	133	1,008	293	52	63	78	1,627
충북	106	801	214	16	21	117	1,275
대구	195	428	208	112	72	79	1,094
부산	184	605	88	44	52	91	1,064
전남	83	536	178	20	58	52	927
광주	127	1,195	-95	-111	-313	-48	755
강원	191	2,074	-80	-215	-734	-519	717
울산	79	364	101	22	17	55	638
인천	-34	182	-145	-42	10	67	38
경기	-54	130	-63	-78	-28	-8	-101
제주	-560	-572	-812	-375	-263	122	-2,460
서울	-855	-3,220	-29	-118	-45	159	-4,108
세종	-2,565	-2,008	-2,779	-2,070	-2,260	-1,226	-12,908

자료: 통계청 국내인구이동통계.

❍ 전출입사유별 인구이동[2)]

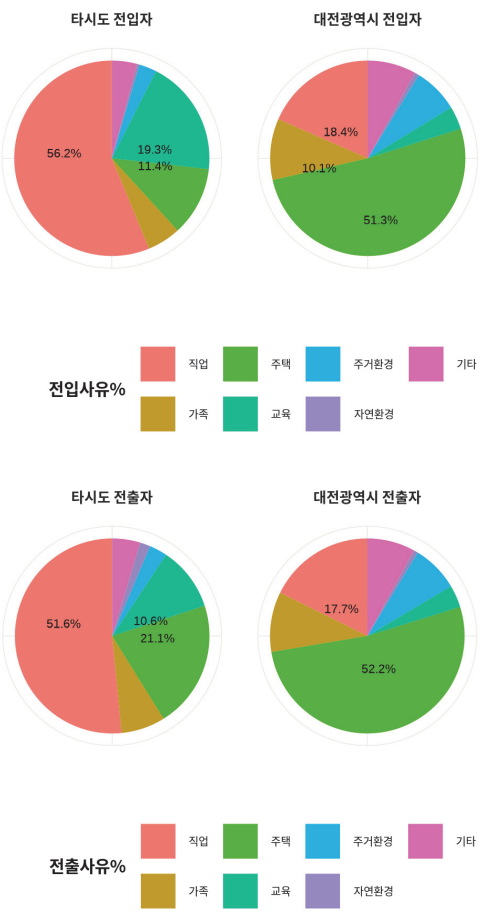
- 대전 유성구-타 시·도, 대전 유성구-대전 타 자치구 간 인구이동의 전입사유는 차이가 있음
- 타 시·도에서 대전 유성구로의 주요 전입 사유는 **직업(56.2%)**이며, 교육(19.3%), 주택(11.4%) 순이고, 대전 유성구에서 타 시·도로의 주요 전출 사유는 **직업(51.6%)**, 주택(21.1%), 교육(10.6%) 순으로 나타남

2) 이제연·김현호(2021)를 참조하여 세대주만을 대상으로 전출입 사유를 정리하였음

- 대전광역시 타 자치구 전입자의 주된 유성구 전입 사유는 **주택(51.3%)**이며, 그다음으로 직업(18.4%), 가족(10.1%) 순, 전출 사유도 **주택(52.2%)**가 가장 많음

  * 전입 사유 중 가족은 결혼상태(결혼, 이혼, 별거, 사별 등)와 세대구성(분가, 독립 등)이 연관되어 있음

| 그림 5-6 | 최근 5년간(2019~2023) 대전 유성구로의 전입사유와 전출사유



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

□ 순이동률

❍ 모든 연령대의 평균 순이동률

- 순이동률은 주민등록연앙인구(mid-year population) 100명당 전입인구와 전출인구의 차를 의미하며, 순이동률이 높을수록 전출대비 전입인구가 많은 것을 의미함[3)]
- 본 연구에서는 최근 5년간 연도별 순이동률을 계산 후, 이에 대한 평균값을 바탕으로 평균 순이동률을 시각화하였음
- 대전 유성구에서 최근 5년간 평균 순이동률은 대전 서구(0.61)가 가장 높고, 세종특별자치시(-0.74)가 가장 낮았음
- 다시 말해, 대전 서구는 대전 유성구로의 전입이 다른 시·군·구보다 상대적으로 높으며, 이와 반대로 대전 유성구에서 세종특별자치도로의 전출이 두드러짐
- 그다음으로 순이동률이 높은 지역은 대전광역시 자치구인 중구(0.21), 대전 동구(0.18), 대전 대덕구(0.14)였으며, 경북 구미(0.03)와 대구 달서구(0.02)도 상대적으로 높았음
- 세종특별자치도 다음으로 순이동률이 낮은 지역은 경기 화성시(-0.06), 충남 계룡(-0.05), 그리고 서울 자치구 일대(-0.02 내외)로 나타났으며, 상대적으로 비중이 작음

❍ 청년인구의 평균 순이동률

- 청년인구(만 20~34세 대상)의 최근 5년간 평균 순이동률은 모든 연령대의 주요 전입·전출지 경향과 유사하였으나, 순이동률 절댓값이 더욱 크게 나타남
- 특히 대전광역시 관심지역(동구, 중구, 대덕구)의 평균 순이동률(≥0.19)이 모든 연령대(≥0.18)보다 더 높고, 이와 반대로 세종특별자치도로의 순이동률(-0.91)은 모든 연령대보다 더 낮아(-0.74) 해당 지역으로의 전입·전출이 모든 연령대보다 더 집중된 것을 확인하였음
- 서울 자치구(관악구, 영등포구, 강남구, 마포구, 강서구, 서대문구, 그리고 동작구 등)로의 평균 순이동률이 상대적으로 낮게 나타남(≤-0.05)

3) 본 연구에선 주민등록연앙인구 대신 주민등록인구를 사용하였음.

- 이는 서울로의 순유출이 최근 5년간 대전 유성구에서 발생하고 있으며, 모든 연령대보다 그 절댓값이 더욱 높아진 것은 청년인구가 더 나은 일자리 및 교육 기회를 제공하는 것에 따른 인구이동으로 해석될 수 있음

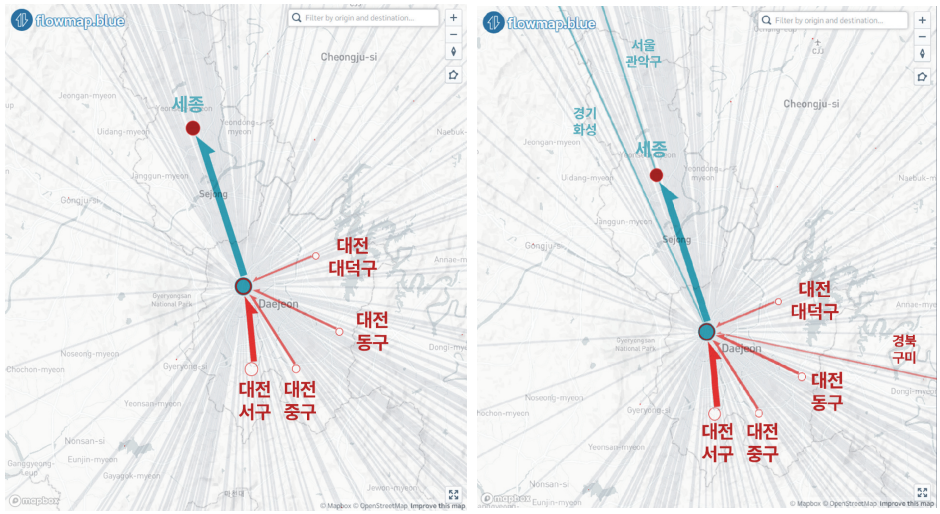
| 표 5-9 | 대전 유성구와 전국 시·군·구 간 최근 5년간 평균 순이동률

(단위: 명, %)

모든 연령대			청년인구		
시·군·구	누적 순이동	평균 순이동률	시·군·구	누적 순이동	평균 순이동률
대전 서구	10,949	0.61	대전 서구	3,172	0.79
대전 중구	3,716	0.21	대전 중구	1,197	0.30
대전 동구	3,209	0.18	대전 동구	1,089	0.27
대전 대덕구	2,591	0.14	대전 대덕구	780	0.19
경북 구미	579	0.03	경북 구미	426	0.11
대구 달서구	443	0.02	전북 익산	373	0.09
전북 익산	407	0.02	충남 공주	351	0.09
전북 전주 완산구	349	0.02	대구 달서구	330	0.08
전북 군산	335	0.02	충도 논산	320	0.08
대구 북구	331	0.02	전북 전주 완산구	302	0.08
			…		
서울 마포구	-281	-0.02	경기 수원 영통구	-167	-0.04
서울 강서구	-314	-0.02	서울 동작구	-181	-0.05
서울 영등포구	-321	-0.02	서울 서대문구	-197	-0.05
경기 평택	-360	-0.02	서울 강서구	-226	-0.06
서울 송파구	-383	-0.02	서울 마포구	-246	-0.06
서울 강남구	-454	-0.03	서울 강남구	-266	-0.07
서울 관악구	-735	-0.04	서울 영등포구	-291	-0.07
충남 계룡	-853	-0.05	경기 화성시	-591	-0.15
경기 화성	-1,003	-0.06	서울 관악구	-661	-0.16
세종특별자치시	-12,908	-0.74	세종특별자치시	-3,583	-0.91

주: 상/하위 평균 순이동률 10개 시·군·구를 나타냄.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

| 그림 5-7 | 대전 유성구 최근 5년간(2019~2023) 평균 순이동률



〈모든 연령대〉 〈청년인구〉

주: 순유입(적색)과 순유출(청록색), 그리고 순이동률(%) 크기를 선의 굵기로 표현하였음.
자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

2) 유동인구 이동특성

□ 일상생활 활동을 위한 인접 시·도에서의 목적지 선택

❍ 국내이동통계 분석을 통한 지역 간 인구이동이 개인의 주거지 선택에 따른 장기적(long-term)인 개인의 의사결정이 반영된 이동 결과라고 한다면, 유동인구의 지역간 인구이동은 일상생활 활동을 위한 단기적인(short-term) 이동 경향이라 할 수 있음

- 본 연구에서는 행정안전부(2023)[4]에서 수집된 이동통신 데이터(SKT 기반 이동통신 데이터)를 기반으로 집계된 유동인구의 지역별 방문객 유입지 분포 결과를 집계하였음
- 수집된 유동인구 데이터는 월별로 집계된 자료이며, 지역 간 통행량은 월별 변동이 존재하므로 월평균 자료[5]를 분석에 사용하였음

4) 행정안전부(2023)의 「인구감소지역 지원방안 연구: 원인 분석」을 수행하기 위하여 한국지방행정연구원에서 구매한 민간 빅데이터(SKT 통신데이터)를 활용함

□ 대전 유성구의 유동인구 분포

❍ 인접 시·도인 대전·충남에서 다른 지역에 방문한 유동인구 중 대전 유성구를 목적지로 선택한 방문자 수와 지역별 분포를 살펴보면 다음과 같음

- 2023년 기준 연평균 대전 유성구 월별 방문객은 약 465만 1천 명으로 나타났으며, 인접한 대전과 세종에서 방문한 비율이 약 86.1%를 차지
- 대전 서구는 유동인구 중 다른 지역 방문자(유출인구) 약 693만 8천 명 중에 약 198만 6천 명(약 42.7%)이 대전 유성구를 주요 목적지로 방문하였음
- 그다음으로는 대전 대덕구(약 13.4%), 중구(약 12%), 동구(9.4%), 그리고 세종특별자치시(8.5%)로 나타남

❍ 국내인구이동통계에서와 마찬가지로 대전 유성구의 유동인구 역시 대전 서구와의 연계가 가장 큰 것으로 나타나고 있음

- 최근 5년 간 대전 서구 순인구 1만명이 유성구로 주민등록을 옮겼지만 여전히 서구로 가장 많이 방문을 하고 있다는 의미임
- 전입자수 기준으로 서구(24%), 중구와 대덕구(각 6%) 순이었으나, 유동인구 기준으로는 서구(43%), 대덕구(13%), 중구(2%) 순

| 표 5-10 | 인접 시·도(대전·충남)에서의 대전 유성구 유입비율

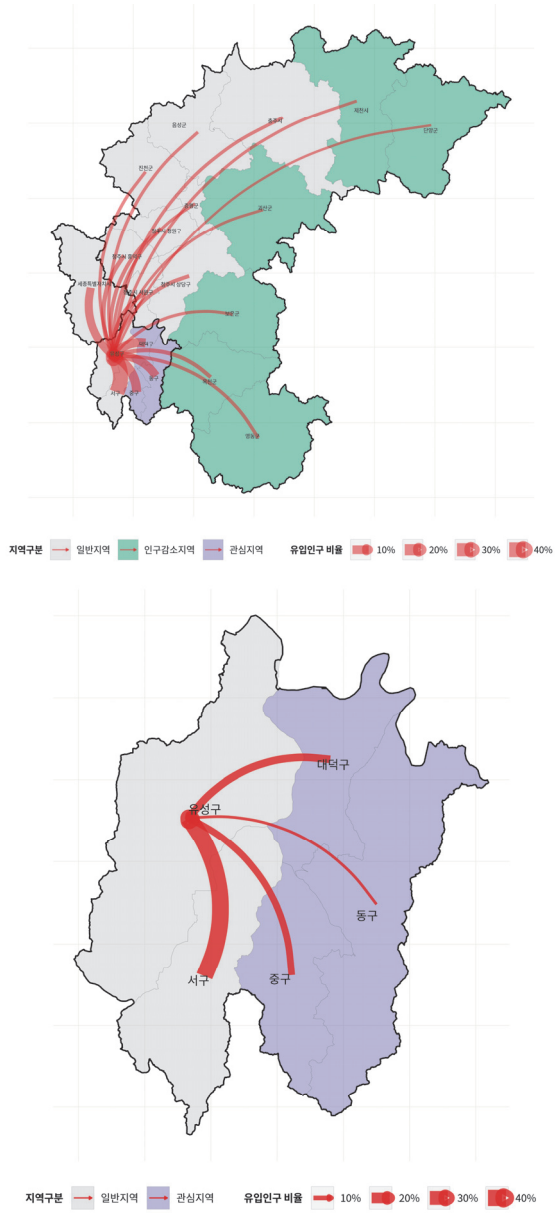
(단위: 천명/월, %)

시·군·구	방문자수	방문자 분포
대전 서구	1,986	42.7%
대전 대덕구	625	13.4%
대전 중구	560	12.0%
대전 동구	439	9.4%
세종	395	8.5%
	…	
전체	4,651	100%

주: 상위 5개 주요 유입지를 나타냄
자료: 행정안전부(2023)의 「인구감소지역 지원방안 연구: 원인 분석」의 SKT 기반 이동통신 데이터

5) 월별로 산정된 12개월 자료의 평균값을 의미함

| 그림 5-8 | 인접 시·도(대전·충남) 지역별 대전 유성구 방문자 분포



주: 지역별 유출인구 중 대전 유성구로 유입된 인구분포를 선의 굵기로 표현하였음
자료: 행정안전부(2023)의 「인구감소지역 지원방안 연구: 원인 분석」의 SKT 기반 이동통신 데이터

3. 정성적 인구증가 원인분석 및 정책분석

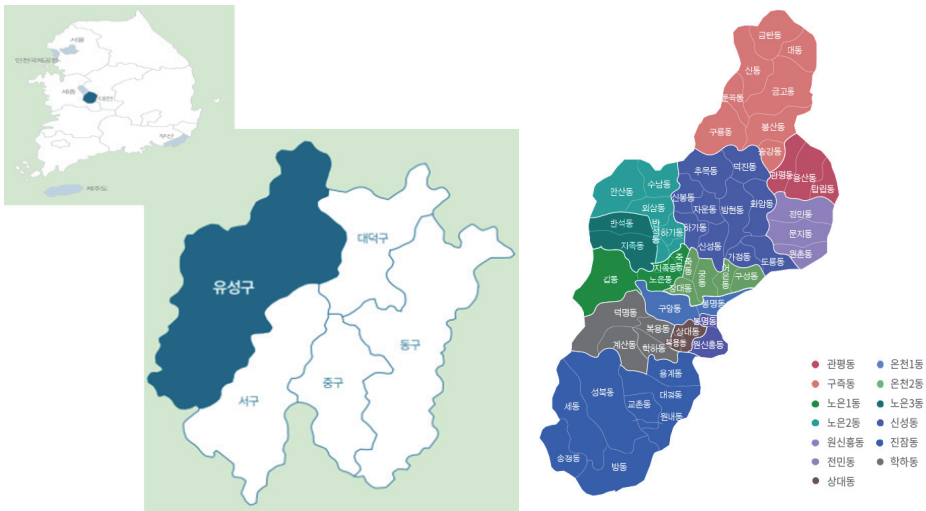
1) 정성적 인구증가 원인분석

□ 유성구 개요

○ 유성구는 대전광역시 서북부에 위치한 5개 자치구 중 하나로 행정면적은 약 177㎢이며 전체 대전시 면적의 33% 정도를 차지

- 2022년 기준 유성구의 인구밀도는 1㎢당 2,058명으로 동구 다음으로 낮은 편에 속하고, 주요 지역과의 거리상 세종특별자치시가 22㎞로 인접

| 그림 5-9 | 대전 유성구의 행정구역



자료: 대전 유성구청 홈페이지.

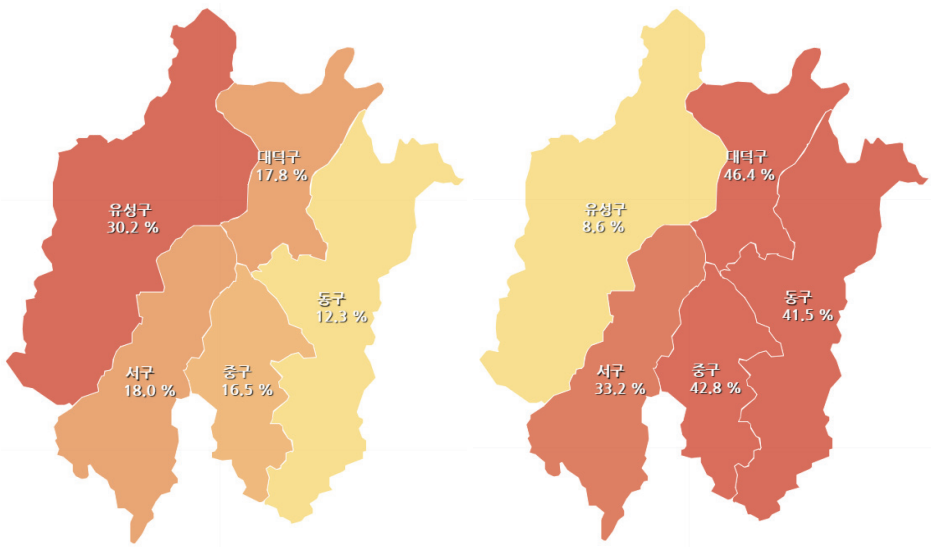
○ 유성구는 유성온천지구, 대덕연구단지, 엑스포과학공원 등의 주요 명소를 소재한 관광휴양도시이자 과학문화도시임

- 유성온천은 1994년 관광특구지역으로 지정되었고, 1973년부터 20년간 계획조성된 대덕연구단지가 입지하고 있으며 93년 대전 엑스포 등을 성공 개최하였고, 2011년 국제과학비즈니스벨트 거점지구로 확정됨

❍ 유성구는 대전 자치구 중 유일하게 인구가 증가하고 있는 자치구로 도안지구 2단계, 죽동·학하 지구 등 신도시 개발 등을 통해 상대적으로 양호한 정주환경 보유하고 있는 것으로 나타남

- 실제 유성구의 재정자립도는 2024년 기준 30.2%로 대전광역시 내 다른 자치구에 비해 압도적 우위 차지
- 노후주택비율 또한 2023년 기준 8.6%로 대덕구 46.4%, 중구 42.8%, 동구 41.5%, 서구 33.2%에 비해 매우 낮은 편
  * 대전광역시에는 인구감소지역으로 지정된 지역은 없고, 대덕구, 동구, 중구가 관심지역으로 지정되어 있음

| 그림 5-10 | 대전 유성구 재정자립도(2024년 기준)와 노후주택비율(2023년 기준)



재정자립도 노후주택비율

자료: 통계청 e-지방지표

□ 유성구 정성적 인구증가 원인분석

❍ 유성구 인구증가를 이끈 지역개발사업에는 동별현안사업과 도안2단계 도시개발사업, 유성시장지구 도시재정비 촉진사업 등이 있음
- 2025년 4월 기준 기 추진되었거나 추진 중인 동별 현안 사업은 41건(동별 중복된 사업 제외)이며, 도안2단계 도시개발사업은 총 12개 구역으로 나눠 진행 중이고, 유성시장지구 도시재정비 촉진사업은 장대, 구암, 봉명동 일원으로 2030년까지 추진할 계획

❍ 지역개발사업의 현황을 살펴보면 유성구의 정주환경은 인구증가 수요에 맞춰 생활편의시설 등이 확충되는 추세이고, 향후에도 추가적으로 인구 증가가 전망됨
- 동별 현안사업의 상당 수가 복합커뮤니티센터나 행정복지센터, 문화체육센터 건립, 초등학교 설립 등 지역의 인구증가에 따른 기반시설 확충에 해당
- 도안 2단계 사업은 4만 6천명 대규모의 인구증가를 계획한 도시개발사업임
- 유성시장지구 도시재정비 촉진사업 수용인구는 16,047인(6,797세대)임

❍ 이밖에 유성구 학하동 일원에 설립 예정인 서남부종합스포츠타운과 교촌동 나노·반도체 국가산업단지 조성에 따른 그린벨트(GB) 해제 등 지역개발 관련 호재 지속
- 교촌동 일원에 국가산업단지가 들어서면서 배후 주거지인 도안신도시에 대한 주거매력도 급증
- 서남부종합스포츠타운은 서울 올림픽공원의 절반 규모에 달하는 규모로 향후 충청권 문화콘텐츠의 랜드마크로 자리매김할 전망

| 표 5-11 | 대전 유성구 지역개발사업 현황(2025년 4월초 기준)

구분	사업명	비고
동별현안사업	진잠동 복합커뮤니티센터 건립	완료
	진잠사회복지관 건립	추진중
	방동 수변공간 여기기반 조성사업	완료
	방동 수변공간 여가녹지 조성사업	완료
	성북동 숲속야영장 조성사업	완료
	학하동 복합커뮤니티센터 건립	추진중
	복합문화예술센터 조성(구 유스호스텔)	추진중

구분	사업명	비고
	화산천 하천재해예방사업	추진중
	유성대로-화산교(동서대로) 도로개설	추진중
	작은내수변공원 복합문화체육센터 건립	추진중
	갑천생태호수공원 조성	추진중
	원신흥동 부설주차장 증설 및 유료화 추진	완료
	상대동 행정복지센터 건립	추진중
	복용초등학교 설립	완료
	유성온천지구 관광거점 조성사업	추진중
	봉명동 일원 공영주차장 조성공사	완료
	유성구 보훈회관 건립	완료
	유성복합터미널 조성사업	추진중
	목재친화도시 조성사업	추진중
	유성구 하천정비 사업	완료
	장대 도시첨단산업단지 조성사업	추진중
	한국임업진흥원(본원) 이전 유치	추진중
	스타트업파크(앵커건물) 및 청년마을조성	완료
	죽동2지구 택지개발지구 지정 및 이주 보상	추진중
	골목형상점가 지정 및 활성화 추진	추진중
	갑동 경로당 부지매입 추진	완료
	대전 안산 첨단국방산업단지 조성	추진중
	(가칭)노은3동 사회복지관 건립	추진중
	노은3동 마을커뮤니티 공간 조성	추진중
	신성동 복합커뮤니티센터 건립	추진중
	유성 반다비 체육센터 건립	완료
	전민복합문화센터 건립	완료
	대덕특구 동측진입로 개설	추진중
	원촌동 하수처리장 이전	추진중
	청벽산공원사거리-엑스포아파트 간 도로확장공사	추진중
	갑천변 꽃단지 조성	완료
	송강지구 하수관로 정비사업(1구역)	추진중
	송강어린이공원 환경정비사업	완료
	봉산동 주민공동이용시설 건립	추진중
	유성대로 연결도로(2구간) 개설	추진중
	관평동 커뮤니티센터 건립	완료
도시개발 사업	도안 2-1 지구 ~ 도안 2-12 지구	사업기간은 지구별로 상이 수용계획인원 45,986인
도시정비 사업	유성시장지구 도시재정비 촉진사업	사업기간: 2008-2030년 수용계획인원 16,047인

자료: 대전 유성구청 홈페이지.

2) 주요 정책 현황 및 분석

(1) 유성구

□ 유성구 인구정책 기본계획(2025~2029)

❍ 유성구는 최근 제1차 인구정책 기본계획(2025~2029)을 수립하고 향후 5년간 출산 및 보육, 청년, 고령화 등 79개 사업에 9,672억 원을 투자할 계획임
- 크게 포용적 돌봄체계 강화와 생애주기별 평생학습 지원, 역동적이고 경쟁력 있는 젊은 도시 조성, 건강하고 안정적인 노후 지원, 쾌적하고 품격있는 정주환경 조성, 미래 인구구조 변화에 능동적 대응 등 인구정책 5대 전략에 맞춰 인구정책을 추진할 계획임(유성구청 보도자료, 25.2.25)

❍ 유성구는 인구정책 기본계획을 통해 그동안 인구가 대전 자치구 중 유일하게 증가하였지만, 앞으로 본격적인 인구정책 지원에 행정력을 집중하여 인구를 더욱 늘릴 방침
- 점점 빨라지는 고령사회 진입과 저출생 및 수도권 집중화에 선제적이고 능동적으로 대응할 필요성 강조(유성구청 보도자료, 25.2.25)

□ 유성구 청년정책 기본계획(2025~2029)

❍ 유성구는 청년들을 위한 일자리·주거·복지 등의 선순환 환경을 구축해 청년들이 머물고 싶은 도시 조성과 관련한 내용을 담은 제2차 유성구 청년정책 기본계획(2025~2029)을 최근 수립(유성구청 보도자료, 25.3.4)
- 청년의 일자리 환경 구축, 청년의 거주 안정 기반 조성, 청년의 삶의 질 개선, 청년의 미래 역량 강화, 청년이 주도하고 만드는 유성 등 5대 추진전략을 중심으로 총 46개의 세부사업을 추진할 계획
- 이를 통해 청년의 지역 유출 방지 및 지역 내 안정적 정착 등을 유도함

❍ 실제 본 계획 수립을 위해 청년 실태조사를 실시한 결과, 유성구 거주 청년의 83.8%가 유성구에 '계속 살고 싶다'고 응답(유성구청 보도자료, 25.3.4)
- 타지역으로 이주하고 싶은 청년의 경우, 더 나은 일자리 구직(26.3%), 통학·통근 어려움(19.3%), 주거비 부담(19.3%) 등을 이유로 제시함

| 그림 5-11 | 대전 유성구 인구 관련 정책 대응 현황





자료: 대전 유성구청 홈페이지

□ 유성구 정책분석

❍ 유성구는 지역민을 위한 인구정책적 지원 강화 및 정주환경 개선 등을 통해 정주인구를 지키고, 청년에 대한 정책적 지원을 통해 특정 인구 집단의 수도권 유출을 방지하며, 외부인구 유입을 기대하게끔 하는 국가산업단지 조성 및 도시개발사업 등도 다수 추진하고 있는 상황

- 앞선 인구이동분석에서 나타난 바와 같이 인근에 있는 세종시로의 인구 유출에도 불구하고 유성구의 인구는 꾸준히 증가하고 있으며 이는 대전시 내 자치구 중 유일

❍ 그러나 유성구의 인구증가는 대전시 내 타 자치구로부터의 인구 유입 영향이 분명하고 이는 곧 유성구의 전략적 정책 대응 범위와 관련하지만, 유성구가 이를 제대로 인식하고 대응하는지는 미지수

- 인구경쟁에 있어 대전시 내 타 자치구 대비 유성구의 상대적 우위는 확실
- 신문 보도 등을 통해 확인되는 유성구의 입장은 도안지구 2단계를 비롯해 죽동·학하 지구 등 신도시 개발이 활발히 추진되었고, 돌봄·교육에 대한 사회적 책임과 정주환경 개선에 주력하였다는 내부적 평가만이 있을 뿐임
- 인구유입에 직간접적으로 연관을 맺는 개발사업 등은 구 단위 지자체가 컨트롤 할 수 없는 국가나 광역지자체의 결정에 따른 외생적 요인으로 인구증가의 제로섬 관계는 언제든 뒤바뀔 수 있음을 인지하는 것은 중요

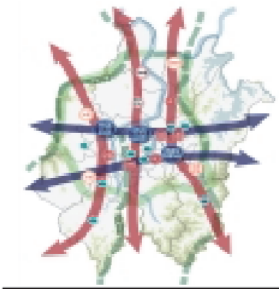
(2) 대전광역시

□ 2040 대전도시기본계획

❍ 대전시는 대내외적인 여건 변화와 국토정책 기조 변화, 지역 주요 현안 및 정책 수요 등을 반영하여 2040 대전도시기본계획을 수립함

- 본 계획은 장기적으로 대전광역시가 공간적으로 발전하여야 할 구조적인 틀을 제시하고, 부문별 정책 방향 등을 제시하는 종합계획임(대전광역시, 2025)

| 그림 5-12 | 2040 대전도시기본계획 도시공간구조

공간구조 구상도	중심지 체계	
	3도심	유성도심, 둔산도심, 대전역 혁신도심
	6지역중심	연축, 오정, 용전, 오류, 도마, 도안
	9지구중심	학하, 관저, 내(변), 태평, 용문, 중리, 송촌, 낭월, 흑석
	2특화거점	ISBB주)(신동 · 관평), 연구단지(전민 · 신성)
	4관문거점	노은, 신탄진, 가오 · 판암, 진잠

주: ISBB는 국제과학비즈니스벨트(International Science Business Belt)영문명의 축약어
자료: 대전광역시(2025), 2040 대전도시기본계획.

❍ 본 계획은 목표연도(2040년) 계획인구를 148만 명으로 산정하였고, 공간의 효율적 개발을 위해 도시공간구조를 '도심-지역중심-지구중심-특화거점-관문거점' 중심지체계로 구상

- 2023년 기준 대전시 인구는 약 144만 명으로 통계청의 2040년 추계인구는 137만 명 정도로 감소할 것으로 예상하나, 대전시가 추진하는 택지개발, 산업단지개발, 주택건설사업과 생활인구 유입 등에 따른 사회적 인구증가분을 고려하여 148만 명으로 계획지표 확정
- 도시공간구조는 유성도심, 둔산도심, 대전역혁신도심 등 3도심 – 6지역중심 – 9지구중심 – 2특화거점 - 4관문거점 중심지체계 확정

- 이러한 공간구조는 도시공간의 유기적 발전 및 균형발전 도모 등을 위해 5개의 개발축과 7개의 특화축으로 재설정됨

❍ 행정구역별로 대생활권을 구분하여 살펴보면 유성도심은 유성구와 서구, 둔산도심은 서구, 대전역혁신도심은 대덕구, 동구, 중구가 해당함

| 그림 5-13 | 2040 대전도시기본계획 생활권 설정 현황

대생활권		행정구역	
명칭	면적(㎢)	자치구	행정동
유성 도심	241.6	유성구	• 온천동, 상대동, 원신흥동, 전민동, 학하동, 노은동, 관평동, 구즉동, 진잠동
		서구	• 관저동, 가수원동, 도안동, 기성동
둔산 도심	30.6	서구	• 복수동, 정림동, 내동, 변동, 용문동, 탄방동, 괴정동, 가장동, 만년동, 갈마동, 둔산동, 월평동
대전역 혁신 도심	267.5	대덕구	• 오정동, 대화동, 회덕동, 비래동, 중리동, 신탄진동, 석봉동, 덕암동, 목상동, 송촌동, 법동
		동구	• 효동, 용운동, 자양동, 용전동, 홍도동, 대청동, 산내동, 중앙동, 신인동, 대동, 성남동, 삼성동, 판암동, 가양동
		중구	• 은행선화동, 목동, 중촌동, 대흥동, 문창동, 석교동, 대사동, 부사동, 용두동, 오류동, 산성동, 문화동, 유천동, 태평동

자료: 대전광역시(2025), 2040 대전도시기본계획.

❍ 이 때, 2035년까지 권역별로는 인구가 유일하게 증가하는 곳은 유성도심 생활권으로 2025년 49만여 명에서 2035년 53만여 명으로 4만 명 정도 늘었다가 이후 2040년 1만 명 감소 예상

- 둔산도심, 대전역혁신도심은 2025년부터 지속 감소하는 추세

| 표 5-12 | 2040 대전도시기본계획 권역별 계획인구 산정

(단위: 명)

구분	2025년 (1단계)	2030년 (2단계)	2035년 (3단계)	2040년 (4단계)
유성도심대생활권	491,000	531,000	531,000	521,000
둔산도심생활권	366,000	363,000	360,000	352,000
대전역 혁신도심 대생활권	633,000	627,000	619,000	607,000
계획인구(총계)	1,490,000	1,520,000	1,510,000	1,480,000

자료: 대전광역시(2025), 2040 대전도시기본계획.

○ 생활권별 발전전략을 살펴보면, 유성도심은 신도심에 해당하고 신규개발 및 예정지를 중심으로 다수의 사업이 집중
- 반면 둔산도심, 대전역혁신도심은 기개발지를 중심으로 재정비 촉진사업 등 도시정비사업이 분포함

| 그림 5-14 | 2040 대전도시기본계획 생활권별 발전전략 구분

구 분		유성도심 대생활권	둔산도심 대생활권	대전역 혁신도심 대생활권
중심지체계 측면 지역구분		신도심	기존도심	
(행정동)		(온천1·2동)	(갈마1·2동, 둔산1·2·3동, 만년동, 월평1·2·3동)	(삼성동, 중앙동, 은행선화동)
생활권별 지역구분 및 발전전략	기존도심 (기개발지)	• **노은1지구**: 노후계획도시 재정비 • **유성재정비촉진지구**: 도시정비사업	• **둔산신도시**: 노후계획도시 재정비 • **도마·변동재정비촉진지구**: 도시정비사업 • **월평공원, 한밭수목원**: 대표공원 조성	• **대전역세권재정비촉진지구**: 도심융합특구 조성 • **상서·평촌, 신흥재정비촉진지구**: 도시정비사업 • **법동, 송촌, 중리1·2지구**: 노후계획도시 재정비 • **대전산단, 대덕산단, 하소친환경일반산단**: 전통산업 업사이클링
	신도심 (신규개발(예정)지)	• **국제과학비즈니스벨트 (신곡/둔곡지구)** : 기존 산업고도화 • **하기지구, 원촌지구, K-컨덜스웨어 등** : BIG4 산업 육성 및 신규 산업용지 확보 • **도안2단계, 3단계**: 정주여가기능강화 • **서남부종합스포츠타운, 호국보훈메모리얼파크**: 생활여건개선 및 확충	-	• **대전연축지구**: 공공기관 이전 • **신대지구/삼정지구** : 신규 산업용지 확보 • **선량지구** : 대전의료원 설립
	공통관리전략 (N분생활권 실천전략)	• 3대하천변 친수환경조성 (갑천) • 생활SOC확충	• 3대하천변 친수환경조성 (갑천/유등천) • 생활SOC확충	• 3대하천변 친수환경조성 (갑천/유등천/대전천) • 생활SOC확충

자료: 대전광역시(2025), 2040 대전도시기본계획.

□ 2035 대전광역시 도시재생전략계획

❍ 대전시는 원도심 및 쇠퇴지역 활성화를 목적으로 도시재생전략계획 수립·시행하고 있음

- 본 계획은「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의거한 법정계획으로 목표연도는 2035년이며 계획의 공간적 범위는 대전광역시 행정구역 전역의 82개 행정동 내 도시지역을 대상으로 함

❍ 대전시는 2016년부터 16개의 도시재생사업을 추진하는 등 나름의 성과를 보였지만 주민들의 체감도가 상대적으로 저조하고 소수의 사업을 제외한 사업 대부분이 지연되는 문제가 나타남(대전광역시, 2024)

| 그림 5-15 | 대전시 도시재생사업 추진현황

연번	사업명	사업위치	사업유형	사업비	사업기간
1	원도심 쇠퇴의 상징에서 희망의 공간으로	동구 중앙동/삼성동 중구 은행선화동/대흥동	경제기반	360억원	2016~2023
2	어은동 일벌(BEES) SHARE PLATFORM	유성구 어은동	우동살	146억원	2018~2021
3	대전 중심 중촌, 주민 맞춤으로 재생 날개짓	중구 중촌동	일반근린	98억원	2018~2022
4	지역활성화의 새여울을 여는 신탄진 상권활력UP 프로젝트	대덕구 신탄진동	중심시가지	900억원	2018~2024
5	가오 새터말 살리기	동구 가오동	주거지	188억원	2018~2023
6	도란도란 행복이 꽃피는 도솔마을	서구 도마2동	주거지	297억원	2019~2024
7	북적북적 오정 & 한남 청춘 스트리트	대덕구 오정동	일반근린	275억원	2019~2024
8	대동하늘마을 도시재생 뉴딜사업	동구 대동	우동살	115억원	2019~2023
9	수밋들의 어울림과 함께 그리는 숲	서구 정림동	일반근린	115억원	2020~2021
10	버들잎 공동체의 뿌리 깊은 마을 만들기	중구 유천동	일반근린	188억원	2020~2025
11	살기 좋은 도마실, 기분 좋은 마실길	서구 도마1동	일반근린	279억원	2020~2025
12	대전산업단지 스마트주차장	대덕구 대화동	인정사업	116억원	2021~2025
13	숲과 목재문화의 조화 공동체 문화 중심지 낭월 포레스트 벨리	동구 낭월동	일반근린	486억원	2021~2024
14	대전로 활력재생으로 피어나는 희망복원 프로젝트	동구 정동	중심시가지	5,543억원	2021~2025
15	함께 GREEN마을 꿈의 대화	대덕구 대화동	주거지	386억원	2022~2025
16	정이 넘치는 희망의 돌다리를 놓다	중구 석교동	일반근린	226억원	2022~2025
합 계				9,718억원	

자료: 대전광역시(2024), 2035 대전도시재생전략계획.

❍ 본 계획은 기존 도시재생 전략계획을 재정비하는 한편 정책 및 여건 변화에 맞는 도시재생 추진 기반을 모색하고자 생활권 개념을 신규 적용함
- 도시재생활성화지역이라는 점 단위 접근에서 벗어나 도시재생 생활권이라는 면 단위 접근 강조

| 그림 5-16 | 도시재생 공간 위계 구분 및 개념

구분	개념	내용	비고
도시재생활성화지역	점단위 실행수단	◦ 각 지역의 도시재생자원을 활용한 도시재생사업이 추진되는 기초 단위의 도시재생 추진 대상지	
도시재생 생활권	면단위 실행수단	◦ 각각의 도시재생사업(활성화지역) 및 관련사업간 기능적 · 공간적 연계를 통한 도시재생을 집중할 지역	
도시재생권역	생활권단위 실행수단	◦ 상위계획에서 제시하는 생활권역을 대상으로 한 도시재생 발전 전략 제시	
대전시 도시공간	–	◦ 대전시의 도시재생 전략과 목표를 달성을 통해 도시재생을 실현해야 하는 공간 범위	

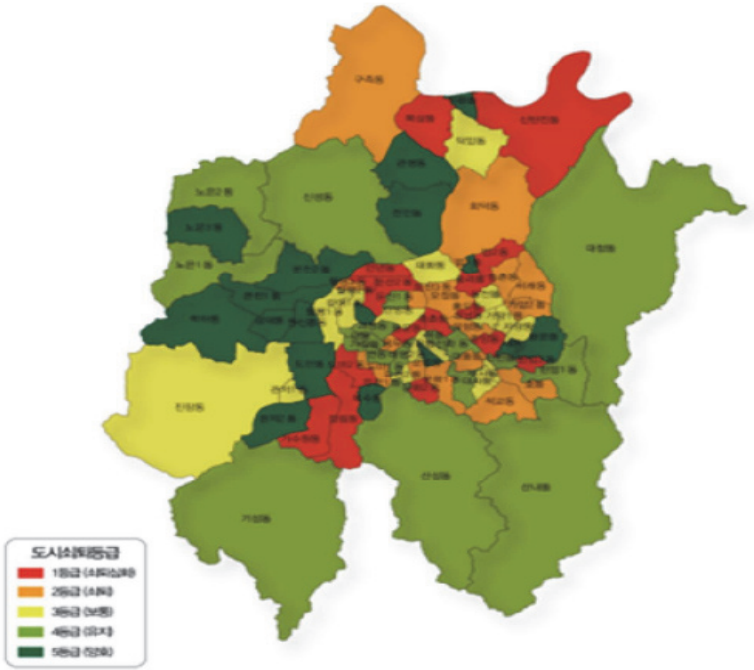


자료: 대전광역시(2024), 2035 대전도시재생전략계획.

❍ 먼저 본 계획에서 실시한 행정동별 쇠퇴지표 분석결과를 살펴보면 유성구를 제외한 중구 중촌동,서구 둔산2동과 만년동, 동구 판암2동, 대덕구 목상동 등 대전시 4개 자치구에서 쇠퇴지역이 나타남

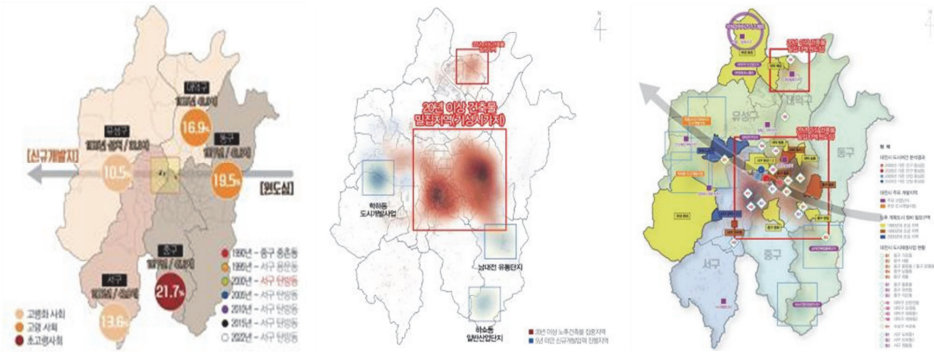
❍ 또한 인구중심점 이동 분석, 개발밀도 분석, 잠재력 분석 등을 실시한 결과, 지역의 성장 및 쇠퇴와 관련한 유의미한 관계성을 파악함
- 인구의 크기를 무게로 여겼을 때 무게중심이 되는 지점을 의미하는 인구중심점은 1990년 중구에서 2022년 서구 방향으로 이동하였고, 개발축 또한 중구와 동구 중심에서 서구와 유성구로 이동하였으며, 원도심 개발사업 이면에 인구와 상권이 도시외곽의 산업단지 및 도시개발사업의 수혜지인 유성구 등지의 신규개발지로 이동하는 일종의 빨대효과가 일어나고 있음을 파악

| 그림 5-17 | 대전시 행정동별 종합쇠퇴등급 분석도



자료: 대전광역시(2024), 2035 대전도시재생전략계획.

| 그림 5-18 | 대전시 인구중심점 및 개발밀도, 잠재력 분석



인구중심점 분석　　개발밀도 분석　　잠재력 분석

자료: 대전광역시(2024), 2035 대전도시재생전략계획.

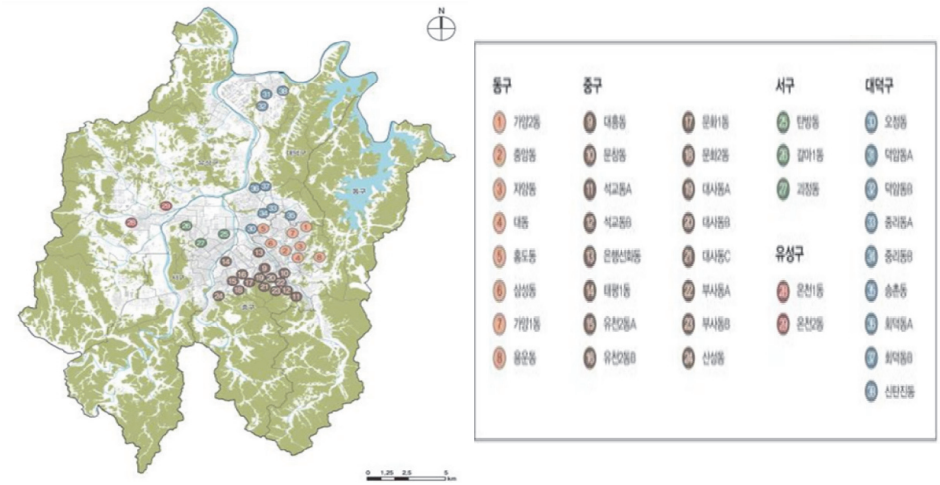
○ 이를 토대로 본 계획은 면 단위 도시재생 생활권과 도시재생활성화지역을 선정
- 동구, 중구A와 B, 둔산, 대덕, 유성 도시재생생활권 이상 6곳이며 도시재생 활성화지역은 대전 원도심 대부분 지역과 대덕구 신탄진동 일원임

| 그림 5-19 | 대전시 도시재생 생활권 구상도



자료: 대전광역시(2024), 2035 대전도시재생전략계획.

| 그림 5-20 | 대전시 도시재생 재활성화지역 지정현황



자료: 대전광역시(2024), 2035 대전도시재생전략계획.

□ 대전광역시 정책분석

❍ 2040 대전도시기본계획의 경우, 지역의 개발여건이나 인구 등 공간 위계에 영향을 미치는 변수를 그저 주어진 전제로 받아들이고 공간전략의 영향 범위는 설정 지역을 벗어나지 않을 것이라 여기는 한계가 있음

- 본 계획의 특성상 토지의 효율적 이용과 관리를 위해 공간의 위계를 상정하고 위계별 체계적인 발전전략을 수립하여 각 권역은 해당 지역의 발전을 위한 성장 및 관리전략을 부여받으나, 이는 거시적 · 단면적 · 정태적 공간구상으로 실제 계획집행에서는 미시적 · 전면적 · 동태적 접근을 통한 보완 필요
- 특정 지역에서 추진되는 발전전략의 외부효과는 단순히 해당 지역에만 영향을 미치지 않기에 지역 간 관계성의 측면에서 따져볼 필요가 있음

❍ 2035 대전도시재생전략계획의 경우, 원도심 쇠퇴 및 지역불균형 심화의 원인으로 대덕연구개발특구를 비롯해 90년대부터 시작된 대규모 개발사업의 도시외곽(유성구 일원) 집중 등을 제기하고 있으나 문제해결을 위한 전략의 범위는 원도심으로만 한정하여 상대적 격차 따라잡기에 급급

- 인구와 도시성장의 제로섬으로서 원도심과 신도시의 관계성은 확인하고 있으나 전략 방안은 도시재생활성화지역이라는 국지적이고 협소한 공간단위 중심으로만 해법 모색
- 최근 수립된 2035 대전도시재생전략계획은 기존 개별적이고 산발적인 사업 추진의 한계에서 벗어나고자 도시재생 필요지역을 중심으로 도시재생 생활권이라는 개념을 도입해 면 단위로 확장하고자 하나 이것 또한 자치구별 근린의 범위에 국한
- 원도심(인구감소지역)과 신도시(인구증가지역) 등 지역 간 관계성을 고려한 종합적인 접근 필요

제3절 강원: 원주시 사례분석

1. 인구현황 및 추세변화

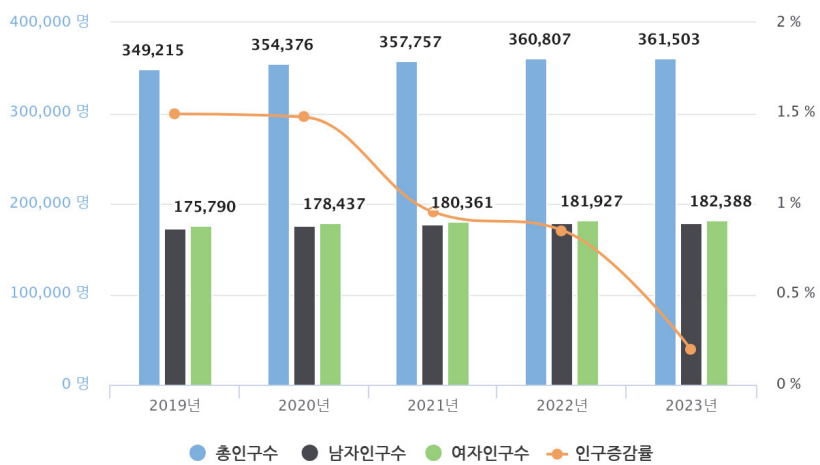
□ 강원 원주시 인구증감률

❍ 최근 5년간(2019~2023년) 강원 원주시의 연평균 성장률은 0.87%로써 크지는 않지만 총인구는 완만하게 증가하는 추세를 보이고 있으며, 대전 유성구와 마찬가지로 제3장에서 분석한 지자체 유형에서 2016년과 2023년 기준 모두 유형 Ⅲ(+++)에 속하는 인구증가지역임

- 2019년 이후 5년 간 전국적으로 등록인구는 지속적으로 감소해 연평균 0.25%가 감소하였고, 강원특별자치도 역시 0.22%씩 연평균 인구가 감소하고 있음을 감안하면 상당히 다른 패턴을 보이고 있다고 볼 수 있음

* 제3장에서 지자체 인구 유형 Ⅲ(+++)은 자연적, 사회적으로 모두 인구가 증가하는 지역에 해당

| 그림 5-21 | 강원 원주시 주민등록인구 현황(2019~2023)



자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

| 표 5-13 | 강원 원주시 인구증감률(2019~2023)

(단위: 천명)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	최근 5년간 연평균 성장률(%)
강원 원주시	349	354	358	361	362	0.87%
강원특별자치도	1,542	1,543	1,538	1,536	1,528	-0.22%
전국	51,850	51,829	51,639	51,439	51,325	-0.25%

자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

□ 강원 원주시 인구구조 변화

❍ 강원 원주시의 2023년 기준 생산연령인구(15~64세)는 총인구의 70.3%로 강원특별자치도(65.9%)와 전국 평균(70%)보다 높은 것으로 나타났으나, 2019년 72.5%에서 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있음

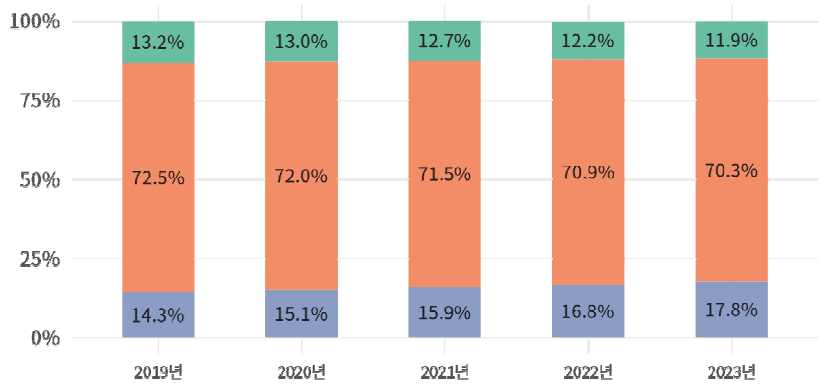
- 2023년 기준 11.9%를 차지하는 유소년 인구(0~14세)의 비중은 강원특별자치도(10.1%)와 전국 평균(11%)보다 높은 반면 65세 이상 고령인구 비중은 17.8%로 강원특별자치도(24%)와 전국 평균(19%)보다 낮은 것으로 나타남

❍ 강원 원주시의 유소년 인구(-2.6%)와 생산연령인구(-0.8%)의 연평균 증감률은 강원특별자치도(각각 -2.8%, -1.2%)보다 높지만, 전국 평균(각각 -3.1%, -0.7%)과는 비슷하거나 낮음

- 유소년 인구 비중은 2019년(11.3%)에서 계속 감소하고 있지만, 강원특별자치도(-2.8%)와 전국 평균(-3.1%)보단 점진적인 추이를 보임
- 고령인구의 연평균 증감률(5.6%)은 강원특별자치도(5.2%)와 전국 평균(5.2%)보다 상대적으로 빠른 속도로 증가하는 추세임

❍ 종합하면 강원 원주시 유소년 인구와 생산연령인구는 강원특별자치도 평균 대비 매우 높은 편이지만 전국과 비교하면 전국 평균과는 비슷한 수준이라 할 수 있음

| 그림 5-22 | 강원 원주시 연령대별 인구 비중(2019~2023)



자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

| 표 5-14 | 강원 원주시 연령대별 인구현황(2019~2023)

(단위: %)

구분	연령대	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 성장률
강원 원주시	0-14세	13.2%	13.0%	12.7%	12.2%	11.9%	-2.6%
	15-64세	72.5%	72.0%	71.5%	70.9%	70.3%	-0.8%
	65세 이상	14.3%	15.1%	15.9%	16.8%	17.8%	5.6%
강원특별자치도	0-14세	11.3%	11.0%	10.8%	10.5%	10.1%	-2.8%
	15-64세	69.1%	68.2%	67.5%	66.8%	65.9%	-1.2%
	65세 이상	19.6%	20.7%	21.7%	22.8%	24.0%	5.2%
전국	0-14세	12.5%	12.2%	11.9%	11.5%	11.0%	-3.1%
	15-64세	72.0%	71.4%	71.0%	70.5%	70.0%	-0.7%
	65세 이상	15.5%	16.4%	17.1%	18.0%	19.0%	5.2%

자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

2. 등록인구와 유동인구의 이동특성

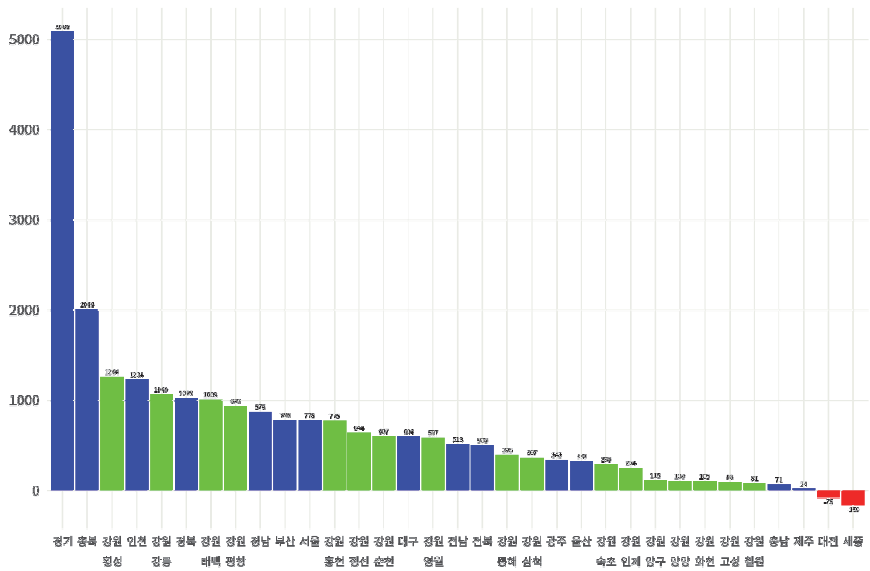
1) 등록인구 이동특성

□ 시·도 간 인구이동

○ 통계청에서 제공하고 있는 국내인구이동통계를 기준으로 원주시의 등록인구는 최근 5년(2019~2023) 간 타 시·도 및 원주를 제외한 강원도에서 약 12만 6천명이 전입하였고, 10만 4천명이 전출하여 22,670명이 순유입된 것으로 나타났음

- 타 시·도 중에서는 경기(5,086명)에서 가장 많은 인구가 순유입되었으며, 그다음으로 충북(2,009명), 인천(1,234명), 경북(1,028명) 순으로 많았음
- 반면 세종(-159명)과 대전(-75명)으로는 일부 인구가 순유출되었음

| 그림 5-23 | 강원 원주시와 타 시·도간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음
자료: 통계청 국내인구이동통계

| 표 5-15 | 강원 원주시와 타 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명)

전출·전입지	전입		전출		순이동
	전입자 수	비율	전출자 수	비율	
강원(원주시 제외)	31,838	25.2%	-23,122	22.3%	8,716
경기	35,005	27.7%	-29,919	28.9%	5,086
충북	8,807	7.0%	-6,798	6.6%	2,009
인천	5,574	4.4%	-4,340	4.2%	1,234
경북	4,013	3.2%	-2,985	2.9%	1,028
경남	2,463	2.0%	-1,587	1.5%	876
부산	2,287	1.8%	-1,501	1.4%	786
서울	22,004	17.4%	-21,226	20.5%	778
대구	2,178	1.7%	-1,574	1.5%	604
전남	1,304	1.0%	-791	0.8%	513
전북	1,611	1.3%	-1,105	1.1%	506
광주	1,065	0.8%	-722	0.7%	343
울산	886	0.7%	-556	0.5%	330
충남	3,110	2.5%	-3,039	2.9%	71
제주	1,082	0.9%	-1,058	1.0%	24
대전	2,301	1.8%	-2,376	2.3%	-75
세종	777	0.6%	-936	0.9%	-159
합계	126,305	100.0%	-103,635	100.0%	22,670

주: 군위군은 대구로 2023년 7월 1일에 편입되었으나, 본 연구에선 분석의 편의성을 위해 2019년부터 대구로 포함해 분석하였음

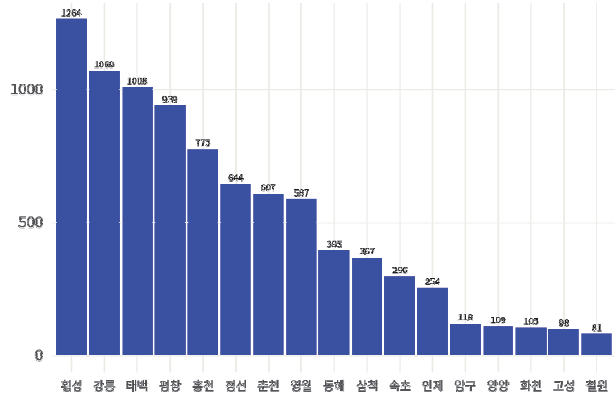
자료: 통계청 국내인구이동통계

□ 강원특별자치도 시·군 간 인구이동

❍ 강원 타 시·군에서 원주시로 꾸준한 인구 순유입이 되고 있으며, 인접한 횡성, 평창, 영월 등에서 상대적으로 많은 인구가 순유입되고 있음

- 도내 주요 도시인 강릉(1,069명), 춘천(607명), 그리고 속초(296명)에서도 인구가 순유입되었음
- 원주 혁신도시로의 공공기관 이전이 2021년도(한국광해광업공단)에 마무리되었음을 고려할 때, 2021년 이후에도 수도권 및 주변지역으로부터의 인구가 유입되고 있음을 알 수 있음

| 그림 5-24 | 강원 원주시와 강원 타 시·군 간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

| 표 5-16 | 강원 원주시와 강원 타 시·군 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명, %)

전출·전입지	전입자 수	전출자 수	순이동
횡성군	5,982 (19%)	-4,718 (20%)	1,264 (15%)
강릉시	4,135 (13%)	-3,066 (13%)	1,069 (12%)
태백시	1,852 (6%)	-844 (4%)	1,008 (12%)
평창군	2,520 (8%)	-1,581 (7%)	939 (11%)
홍천군	2,088 (7%)	-1,313 (6%)	775 (9%)
정선군	1,514 (5%)	-870 (4%)	644 (7%)
춘천시	5,427 (17%)	-4,820 (21%)	607 (7%)
영월군	1,995 (6%)	-1,408 (6%)	587 (7%)
동해시	1,408 (4%)	-1,013 (4%)	395 (5%)
삼척시	1,150 (4%)	-783 (3%)	367 (4%)
속초시	1,139 (4%)	-843 (4%)	296 (3%)
인제군	743 (2%)	-489 (2%)	254 (3%)
양구군	503 (2%)	-385 (2%)	118 (1%)
양양군	352 (1%)	-243 (1%)	109 (1%)
화천군	393 (1%)	-288 (1%)	105 (1%)
고성군	284 (1%)	-186 (1%)	98 (1%)
철원군	353 (1%)	-272 (1%)	81 (1%)
합계	31,838	-23,122	8,716

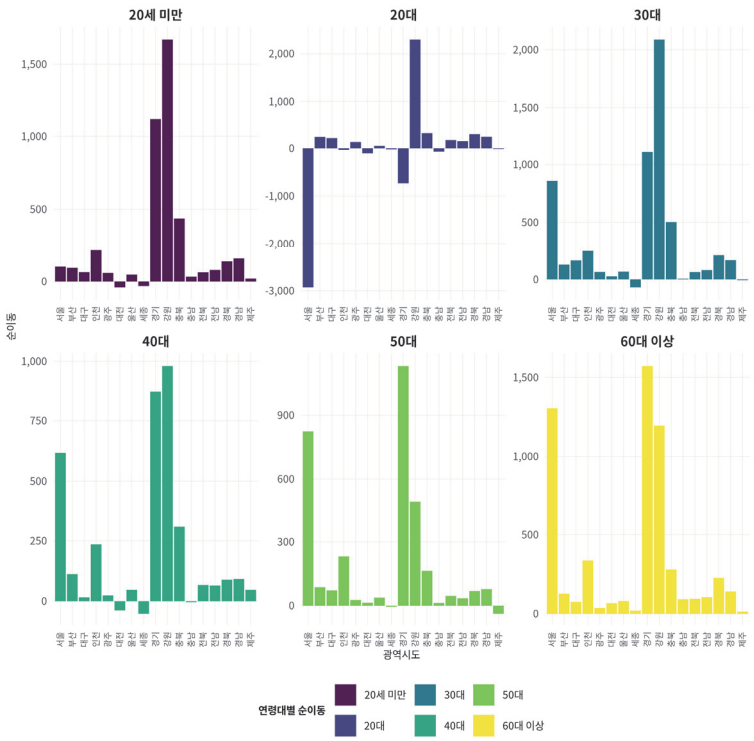
주: %는 해당 열(column)별 비중을 나타냄.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

□ 인구통계학적 특성별 인구이동

❍ 연령대별 인구이동

- 강원 원주시의 20대 인구는 수도권인 서울(2,929명)과 경기(731)로 순유출되고 있는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있음
- 또한 순이동량이 적지만 일부 세종(-159명)과 대전(-75명)으로의 순유출도 나타나고 있는데, 세종으로는 50대 이하, 대전으로는 20대와 40대에서 순유출되고 있음
- 반면 강원 타 시·군, 모든 연령대에서 강원 원주시 인구 순유입이 나타남

| 그림 5-25 | 최근 5년간(2019~2023) 시·도에서 강원 원주시로의 연령대별 누적 순이동



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

| 표 5-17 | 강원 원주시와 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명)

시·도	20세 미만	20대	30대	40대	50대	60대 이상	순이동
강원(원주시 제외)	1,668	2,296	2,088	980	489	1,195	8,716
경기	1,124	-731	1,109	870	1,136	1,578	5,086
충북	437	317	503	308	164	280	2,009
인천	215	-32	247	235	232	337	1,234
경북	138	296	209	89	69	227	1,028
경남	158	241	166	92	78	141	876
부산	94	238	128	112	87	127	786
서울	102	-2,929	859	617	824	1,305	778
대구	64	213	164	16	72	75	604
전남	79	149	80	65	35	105	513
전북	63	172	63	67	46	95	506
광주	59	132	64	24	27	37	343
울산	47	50	67	47	38	81	330
충남	33	-69	6	-4	13	92	71
제주	20	-12	-7	47	-38	14	24
대전	-40	-104	26	-38	14	67	-75
세종	-31	-22	-69	-52	-5	20	-159

자료: 통계청 국내인구이동통계.

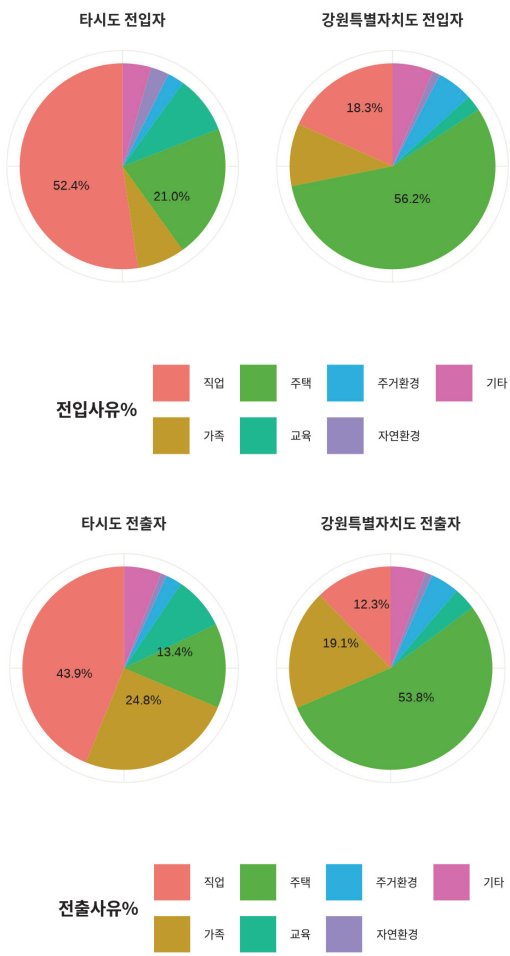
❍ 전출입사유별 인구이동

- 타 시·도에서 강원 원주시로 전입한 사유는 **직업(52.4%)**과 주택(21.0%)이 주된 사유이고, 원주에서 타 시·도로 전출한 주요 사유는 **직업(43.9%)**, 가족(24.8%), 주택(13.4%) 순으로 나타남
- 반면 강원 내 타 시·군에서 원주로 전입한 주된 전입 사유는 **주택(56.2%)**과 직업(18.2%)이고, 원주에서 타 시·도로 전출한 주요 사유는 **주택(53.8%)**, 가족(19.1%), 그리고 직업(12.3%) 순임
- 즉, 대전 유성구와 마찬가지로 강원 원주시도 광역 밖으로 유출되는 인구는

주로 20대이기 때문에 유출 사유는 주로 직업 때문이고, 유입되는 인구도 직업 때문에 유입됨

- 반면 광역 내에서의 인구이동은 주로 20대를 제외한 연령대에서 주로 주택 때문에 이동하는 경향이 큰 것으로 분석되고 있음

| 그림 5-26 | 최근 5년간(2019~2023) 강원 원주시로의 전입사유와 전출사유



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

□ 순이동률

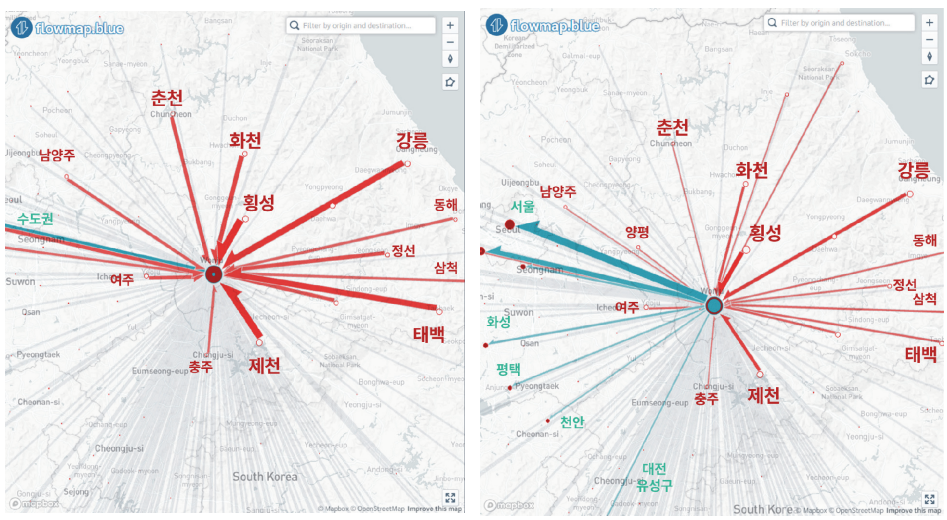
❍ 모든 연령대의 평균 순이동률

- 강원 원주시는 대부분의 시·군으로부터 인구가 순유입되고 있지만 특히 강원 내 시·군으로부터의 최근 5년간 평균 순이동률이 매우 높아서 유입인구는 같은 강원 내부 인구 비중이 매우 큼
- 구체적으로 강원 횡성(0.07), 강릉(0.06), 태백(0.06), 평창(0.05), 홍천(0.04), 정선(0.04), 춘천(0.03), 그리고 영월(0.03)에서 상대적으로 평균 순이동률이 높았음
- 매우 적은 수준이기는 하지만 서울 관악구를 비롯한 수도권과 세종(-0.01)으로 인구가 순유출되었음

❍ 청년인구의 평균 순이동률

- 강원 내 타 시·군으로부터의 순유입이 더욱 크게 나타났으며, 다른 연령대보다 수도권(서울, 경기 화성과 평택 등)으로의 순유출이 많았음

| 그림 5-27 | 강원 원주시 최근 5년간(2019~2023) 평균 순이동률



〈모든 연령대〉 〈청년인구〉

주: 순유입(적색)과 순유출(청록색), 그리고 순이동률(%) 크기를 선의 굵기로 표현하였음.
자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

| 표 5-18 | 강원 원주시와 전국 시·군·구 간 최근 5년간 평균 순이동률

(단위: 명, %)

모든 연령대			청년인구		
시·군·구	누적 순이동	평균 순이동률	시·군·구	누적 순이동	평균 순이동률
강원 횡성	1,264	0.07	강원 횡성	704	0.21
충북 제천	1,256	0.07	강원 강릉	500	0.15
강원 강릉	1,069	0.06	충북 제천	481	0.15
강원 태백	1,008	0.06	강원 홍천	335	0.10
강원 평창	939	0.05	강원 평창	311	0.09
강원 홍천	775	0.04	강원 영월	265	0.08
강원 정선	644	0.04	강원 태백	235	0.07
강원 춘천	607	0.03	강원 삼척	231	0.07
경기 부천	594	0.03	경기 여주	213	0.06
강원 영월	587	0.03	강원 동해	194	0.06
		…			
충남 계룡	-55	0.00	서울 송파구	-139	-0.04
충남 아산	-68	0.00	서울 마포구	-145	-0.04
서울 서대문구	-74	0.00	대전 유성구	-149	-0.05
서울 성북구	-80	0.00	서울 성북구	-153	-0.05
충남 천안 서북구	-108	-0.01	서울 영등포구	-160	-0.05
세종특별자치시	-159	-0.01	경기 평택	-169	-0.05
대전 유성구	-164	-0.01	서울 광진구	-188	-0.06
경기 화성	-177	-0.01	서울 동작구	-203	-0.06
경기 평택	-280	-0.02	경기 화성	-238	-0.07
서울 관악구	-448	-0.03	서울 관악구	-634	-0.19

주: 상/하위 평균 순이동률 10개 시·군·구를 나타냄.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

2) 유동인구 이동특성

□ 인접 시·도 내 유동인구 분포

○ 인접 시·도인 강원·서울·경기에서 다른 지역에 방문한 유동인구 중 강원 원주시를 목적지로 선택한 방문자 수와 지역별 분포를 살펴보았음

- 2023년 기준 연평균 강원 원주시의 월별 방문객은 약 149만 5천 명으로 경기도 방문자가 약 63만 5천 명(42.5%)으로 가장 많았고 강원 타 시군 방문자가 약 47만 3천 명(31.6%), 서울이 약 38만 7천 명(25.9%) 순으로 나타남
- 시·군으로 세분하여 살펴보면 인접한 강원 횡성(약 9.7%)이 제일 비중이 높았고, 강원 춘천(약 5.3%), 경기 여주(약 4.7%), 강원 강릉(약 3%), 강원 평창(약 2.9%), 서울 송파구(약 2.2%) 순으로 나타남
- 이와 반대로 인접한 인구감소지역인 강원 횡성군(전체 유동인구 대비 40%), 평창(13.9%), 그리고 영월(10.9%)에서는 강원 원주시로의 유동인구 방문지 집중이 나타남

❍ 광역시인 대전 유성구와는 다른 패턴을 보이고 있는데, 강원 원주시의 경우 국내인구이동통계에서는 강원 내 타 시군에서의 전입이 25%, 경기 28%, 서울 17% 순이었지만 유동인구는 이들 지역과 더 크게 연계되어 있는 것으로 나타남
- 방문자 분포는 경기에서 43%가 방문을 했고, 서울에서는 26%가, 강원의 타 시군에서도 32% 방문하여 보다 많은 지역들이 연계되어 있음

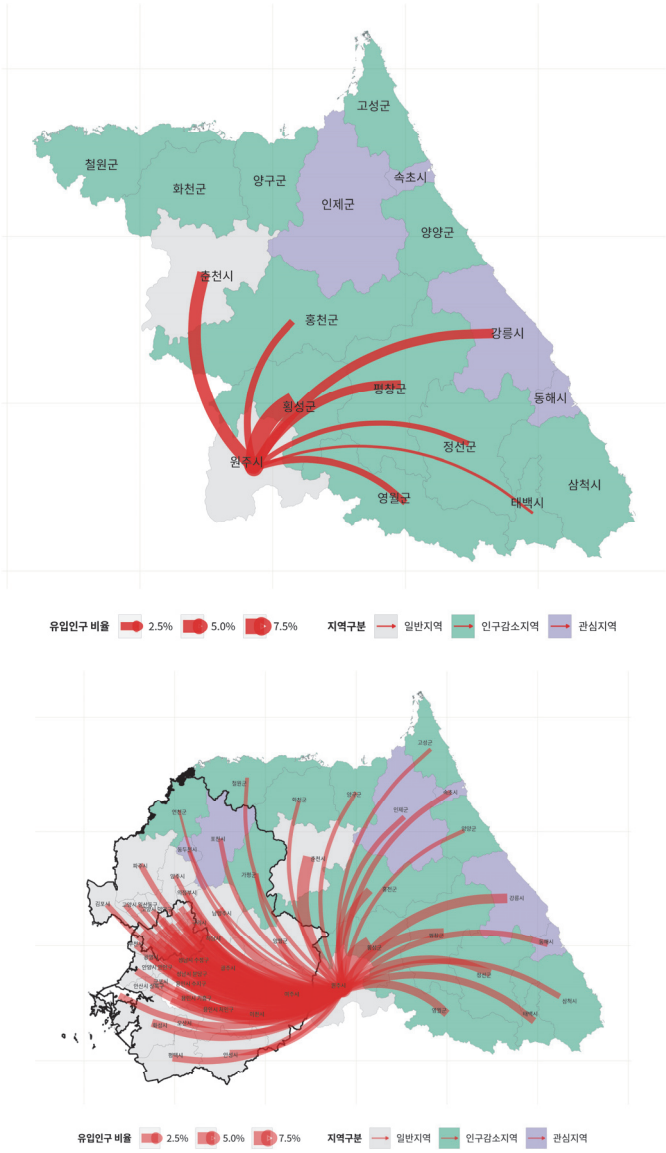
| 표 5-19 | 인접 시·도(강원·서울·경기) 지역별 강원 원주시 방문자 분포

(단위: 천명/월, %)

시·도/시·군·구	방문자수	방문자 분포
경기(시·군 합계)	635	42.5%
서울(자치구 합계)	387	25.9%
강원 횡성군	145	9.7%
강원 춘천시	79	5.3%
경기 여주시	70	4.7%
강원 강릉시	45	3.0%
강원 평창군	43	2.9%
	…	
전체	1,495	100%

주: 상위 5개 주요 유입지를 나타냄
자료: 행정안전부(2023)의 「인구감소지역 지원방안 연구: 원인 분석」의 SKT 기반 이동통신 데이터

| 그림 5-28 | 인접 시·도(강원·서울·경기) 지역별 강원 원주시 방문자 분포



주: 지역별 유출인구 중 강원 원주시로 유입된 인구분포를 선의 굵기로 표현하였음.
자료: 행정안전부(2023)의 「인구감소지역 지원방안 연구: 원인 분석」의 SKT 기반 이동통신 데이터

3. 정성적 인구증가 원인분석 및 정책분석

1) 정성적 인구증가 원인분석

□ 원주시 개요

○ 원주시는 강원특별자치도의 남서부에 위치한 내륙지역으로 영동과 수도권 지역을 잇는 교통 및 물류의 요충지이자 경제도시이고 강원도 유일 인구 30만 이상의 도시임

- 2023년 기준 행정구역 면적은 868.23㎢으로 강원도 전체 면적의 5.1% 차지하며 춘천시, 강릉시와 함께 강원도 3대 시 지역에 속함
- 동쪽의 영월·평창군, 서쪽의 경기도 여주시·양평군, 북쪽의 횡성군, 남쪽의 충청북도 충주·제천시 등과 인접

| 그림 5-29 | 강원 원주시의 위치 및 행정구역



자료: 강원 원주시청 홈페이지.

○ 원주시는 치악산국립공원, 소금산 그랜드밸리, 뮤지엄산 등의 관광거점을 보유하고 있으며, 2023년 한해 원주시 주요관광지를 방문한 총 방문객 수는 300만 명 정도임

- 방문자의 거주지역은 도 내는 물론 수도권, 충청북도 등지로 나타남

❍ 원주시는 인구증가 및 도시발전의 기폭제 역할을 하는 혁신도시와 기업도시를 동시 유치한 전국 유일의 지역
- 반곡관설동 일원 110만평 규모의 혁신도시는 2007년부터 2017년 사업기간 동안 계획인구 3만 1천 명(11,930세대)을 목표로 추진되었으며, 현재 국민건강보험공단 등 13개 공공기관이 입주를 완료한 상황
- 지정면과 호저면 일원 160만평 규모의 기업도시는 계획인구 3만 2천여명(12,715세대)를 목표로 2019년 완공되어 첨단의료·연구, 제약, 건강바이오산업 집적지로 특화

| 그림 5-30 | 원주 혁신도시 전경



자료: 강원도민일보. 혁신도시 시즌2 경쟁치열 내달 윤곽. 23.6.28보도.

□ 원주시 정성적 인구증가 원인분석

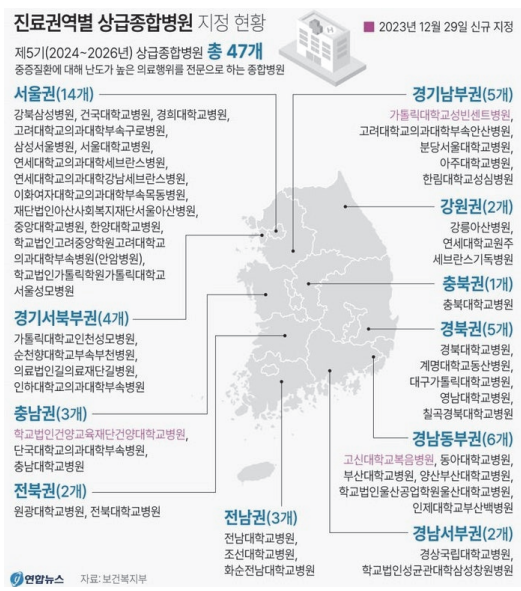
❍ 강원 원주시는 교통의 요지라는 특성상 강원도 내는 물론 수도권이나 충청북도 등 타 지역과의 교류가 두드러지는 편임
- 도로교통으로는 영동고속도로, 광주원주고속도로가 연결되고, 철도교통은 안동, 영주, 제천 등을 노선으로 하는 중앙선과 인천 송도에서 강원 강릉을 잇는 경강선 등이 원주를 경유함

❍ 원주시는 원주세브란스기독병원, 강원특별자치도 원주의료원 등 종합병원과 강릉원주대학교 원주캠퍼스, 경동대학교 메디컬캠퍼스, 상지대학교, 연세대학교 미래캠퍼스, 한라대학교 등 4년제 대학 5곳이 입지하여 의료, 교육 등 필수적 성격의 고차서비스 측면에서 세력권 형성

❍ 특히 원주세브란스기독병원의 경우, 국내 의료기관 중에서도 최상위 수준의 의료서비스를 제공하는 상급종합병원으로 강원권뿐만 아니라 인근 지역에까지 미치는 영향력 대단

- 최근 보건복지부는 제5기(2024년~2026년) 상급종합병원으로 총 47개 기관을 지정하였는데, 강원권에서는 원주세브란스기독병원과 강릉아산병원 두 곳이 전부
- 상급종합병원의 전국적 분포 및 입지 현황 등을 고려할 때 원주세브란스기독병원의 영향 범위는 강원 전역 및 경기 여주, 충북의 충주와 제천, 단양, 경북 북부의 영주, 안동, 문경, 봉화 등지를 포함함

| 그림 5-31 | 전국 상급종합병원 분포현황(제5기 2024-2026)



자료: 연합뉴스. 진료권역별 상급종합병원 지정현황. 23.12.29.보도.

❍ 원주시는 우수한 의료 및 교육 인프라를 기반으로 강원도의 인구댐 역할 수행
- 의료나 교육 등을 이유로 수도권으로 향하는 도 내 인구의 유출을 방지하고 강원도 전체의 인구 붕괴를 저지하는 역할 담당
- 특히 대학 진학 등을 이유로 지역을 떠나는 청년인구를 사로잡아 지역 내 정착 유도하고 노동 인력으로서 기능함으로써 지역경제 활성화에 기여

❍ 이는 앞선 인구이동분석을 통해서도 확인되는바, 원주시 유입인구는 도 내 타 시군으로부터의 비중이 크고, 청년인구도 도내로부터의 순유입 비중이 큰 편임
- 따라서 원주시의 정책 대응은 단순히 원주시만을 범위로 할 것이 아니라 수도권에 대항한 강원도 전체의 인구 유출 및 붕괴 방지선으로서 역할도 전략적으로 중요한 지점

2) 주요 정책 현황 및 분석

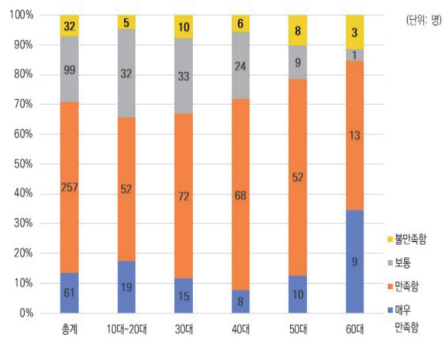
□ 원주시 인구정책 5개년 기본계획

❍ 원주시는 2023년 12월 인구정책 5개년 기본계획 수립을 통해 원주시의 여건에 맞는 지역발전 전략과 인구감소 대응 방안을 마련하고자 함

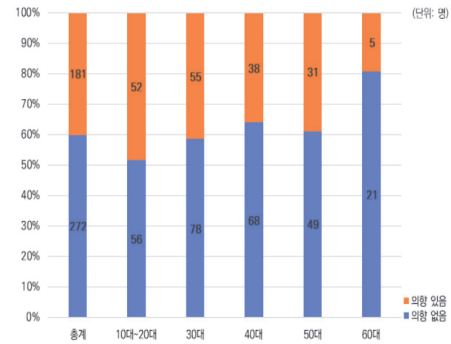
❍ 먼저, 지역 실태를 반영한 계획 수립 과정에서 주민 453명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 원주시 거주만족도는 높은 편이었고, 타지역 이주 의향은 전반적으로 낮았으나 연령별 차이 존재
- 원주시로 이사온 이유는 30대는 일자리를, 40-50대는 가족을 응답함
- 10-20대의 이주의향은 52(의향있음) : 56(의향없음) 으로 동률에 가까움

❍ 주민이 평가한 원주시의 우수한 분야로는 공기, 물, 녹지 등 자연환경에 대한 의견이 가장 높았고, 미흡한 분야로는 전 연령대에서 문화시설 부문을, 10-20대의 경우 교통환경 불편을 크게 호소
- 이를 중요도와 만족도를 중심으로 하는 IPA(Importance-Performance Analysis) 분석 적용 결과, 주민들은 교통환경과 근로환경에 대한 중점 개선을 원하고, 의료환경, 주거환경, 자연환경 등은 유지 관리가 필요하다고 분석

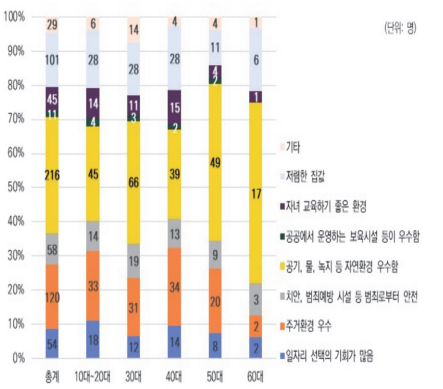
| 그림 5-32 | 강원 원주시 인구정책 5개년 기본계획 설문결과



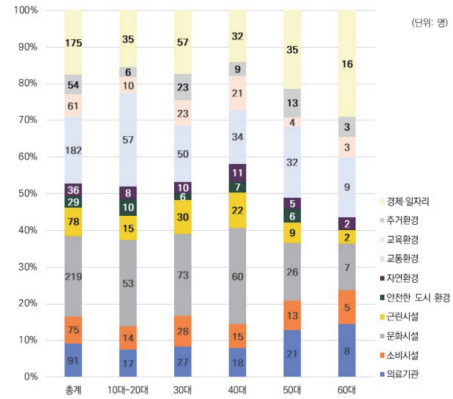
거주지 만족도



타지역 이주 의향



우수한 분야



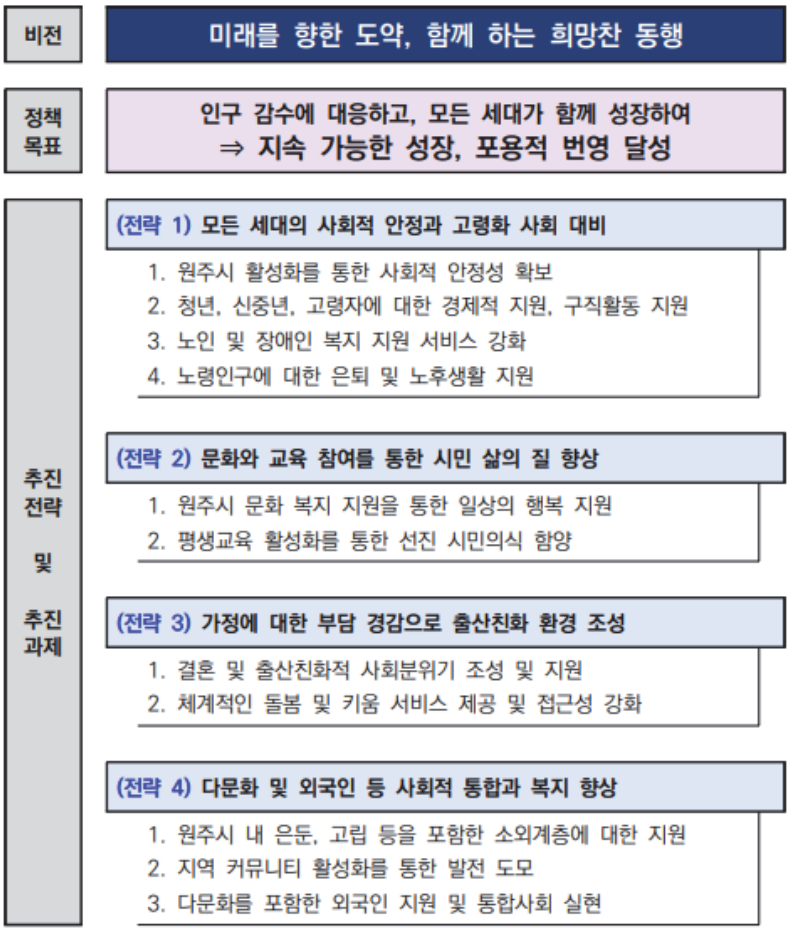
미흡한 분야

자료: 원주시청(2023). 원주시 인구정책 5개년 기본계획 수립 연구용역.

❍ 이상의 내용을 토대로 본 계획은 '미래를 향한 도약, 함께 하는 희망찬 동행'이라는 비전하에 정책 목표와 4가지 전략 수립

- 정책목표는 인구감소에 대응하고 모든 세대가 함께 성장하여 지속가능한 성장, 포용적 번영 달성으로 상정
- 추진전략은 ①모든 세대의 사회적 안정과 고령화 사회 대비, ②문화와 교육 참여를 통한 시민 삶의 질 향상, ③가정에 대한 부담 경감으로 출산친화 환경 조성, ④다문화 및 외국인 등 사회적 통합과 복지 향상 이상 4가지임

| 그림 5-33 | 강원 원주시 인구정책 5개년 기본계획 비전과 전략

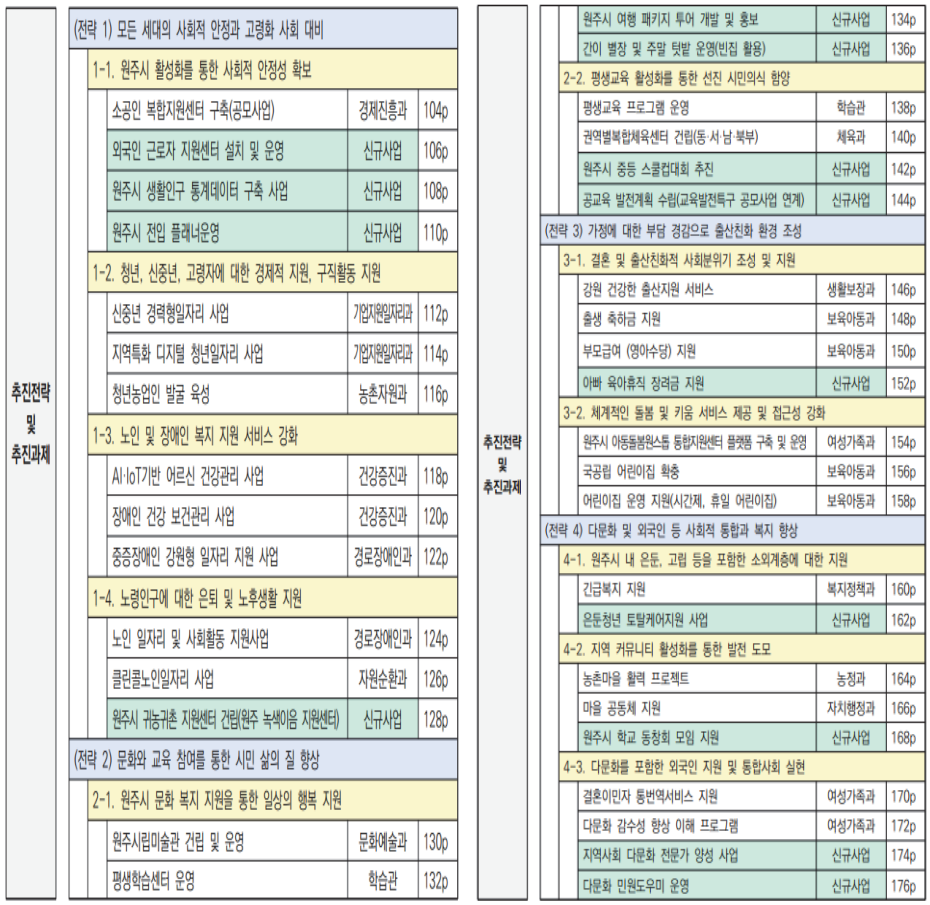


자료: 원주시청(2023). 원주시 인구정책 5개년 기본계획 수립 연구용역.

❍ 추진전략별 중점사업은 총 37개로 산업, 복지, 문화관광 등 다방면에 걸쳐 사업 구상 및 제시

- 원주시 전입플래너 운영, 생활인구 통계데이터 구축사업, 원주시 귀농귀촌 지원센터 건립 등이 신규사업으로 발굴됨
- 그러나 청년정책에 대한 접근은 상대적으로 약한 편

| 그림 5-34 | 강원 원주시 인구정책 5개년 기본계획 전략별 중점사업 현황



추진전략 및 추진과제			
(전략 1) 모든 세대의 사회적 안정과 고령화 사회 대비			
1-1. 원주시 활성화를 통한 사회적 안정성 확보			
	소공인 복합지원센터 구축(공모사업)	경제진흥과	104p
	외국인 근로자 지원센터 설치 및 운영	신규사업	106p
	원주시 생활인구 통계데이터 구축 사업	신규사업	108p
	원주시 전입 플래너운영	신규사업	110p
1-2. 청년, 신중년, 고령자에 대한 경제적 지원, 구직활동 지원			
	신중년 경력형일자리 사업	기업지원일자리과	112p
	지역특화 디지털 청년일자리 사업	기업지원일자리과	114p
	청년농업인 발굴 육성	농촌자원과	116p
1-3. 노인 및 장애인 복지 지원 서비스 강화			
	AI·IoT기반 어르신 건강관리 사업	건강증진과	118p
	장애인 건강 보건관리 사업	건강증진과	120p
	중증장애인 강원형 일자리 지원 사업	경로장애인과	122p
1-4. 노령인구에 대한 은퇴 및 노후생활 지원			
	노인 일자리 및 사회활동 지원사업	경로장애인과	124p
	클린콜노인일자리 사업	자원순환과	126p
	원주시 귀농귀촌 지원센터 건립(원주 녹색이음 지원센터)	신규사업	128p
(전략 2) 문화와 교육 참여를 통한 시민 삶의 질 향상			
2-1. 원주시 문화 복지 지원을 통한 일상의 행복 지원			
	원주시립미술관 건립 및 운영	문화예술과	130p
	평생학습센터 운영	학습관	132p

추진전략 및 추진과제			
	원주시 여행 패키지 투어 개발 및 홍보	신규사업	134p
	간이 별장 및 주말 텃밭 운영(빈집 활용)	신규사업	136p
2-2. 평생교육 활성화를 통한 선진 시민의식 함양			
	평생교육 프로그램 운영	학습관	138p
	권역별복합체육센터 건립(동·서·남·북부)	체육과	140p
	원주시 중등 스쿨컴대회 추진	신규사업	142p
	공교육 발전계획 수립(교육발전특구 공모사업 연계)	신규사업	144p
(전략 3) 가정에 대한 부담 경감으로 출산친화 환경 조성			
3-1. 결혼 및 출산친화적 사회분위기 조성 및 지원			
	강원 건강한 출산지원 서비스	생활보장과	146p
	출생 축하금 지원	보육아동과	148p
	부모급여 (영아수당) 지원	보육아동과	150p
	아빠 육아휴직 장려금 지원	신규사업	152p
3-2. 체계적인 돌봄 및 키움 서비스 제공 및 접근성 강화			
	원주시 아동돌봄허브 통합지원센터 플랫폼 구축 및 운영	여성가족과	154p
	국공립 어린이집 확충	보육아동과	156p
	어린이집 운영 지원(시간제, 휴일 어린이집)	보육아동과	158p
(전략 4) 다문화 및 외국인 등 사회적 통합과 복지 향상			
4-1. 원주시 내 은둔, 고립 등을 포함한 소외계층에 대한 지원			
	긴급복지 지원	복지정책과	160p
	은둔청년 토탈케어지원 사업	신규사업	162p
4-2. 지역 커뮤니티 활성화를 통한 발전 도모			
	농촌마을 활력 프로젝트	농정과	164p
	마을 공동체 지원	자치행정과	166p
	원주시 학교 동창회 모임 지원	신규사업	168p
4-3. 다문화를 포함한 외국인 지원 및 통합사회 실현			
	결혼이민자 통번역서비스 지원	여성가족과	170p
	다문화 감수성 향상 이해 프로그램	여성가족과	172p
	지역사회 다문화 전문가 양성 사업	신규사업	174p
	다문화 민원도우미 운영	신규사업	176p

자료: 원주시청(2023). 원주시 인구정책 5개년 기본계획 수립 연구용역.

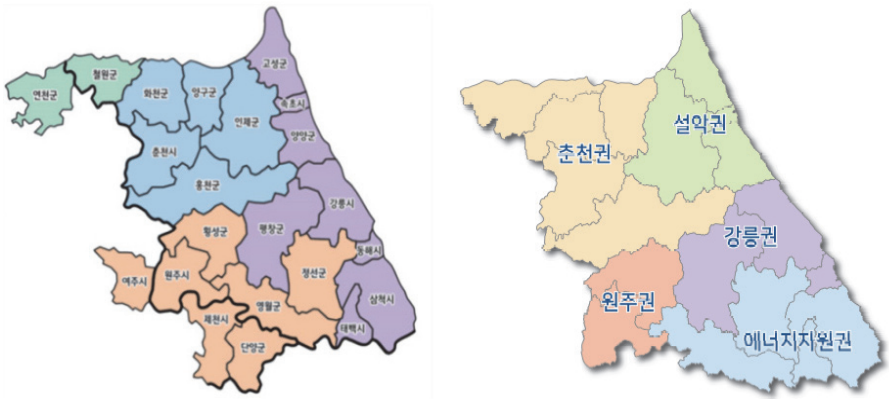
□ 강원특별자치도 2021-2040 종합계획

❍ 강원도는 2021-2040 종합계획을 통해 지역혁신을 위한 상생형 균형발전 추진 방침을 밝히고, 도내 중추 거점 연계 기능 강화와 일자리와 정주여건을 고루 갖춘 중소도시권 육성, 포용적 지역균형발전 추진을 강조함

- 지역의 3대 강소도시권 중추 거점 춘천권, 원주권, 강릉권을 중심으로 동일 생활권과 경제권을 이루는 시군을 연합한 강소도시권 형성이 핵심

- 3대 권역 중 원주권은 원주시와 횡성군을 포함하며 지역 간 연계 강화를 통해 지역경제활성화와 일자리 창출 등 균형성장 기대

| 그림 5-35 | 강원 상생지역권 및 강소도시권 · 특화자원지역권



자료: 강원특별자치도청(2021). 2021-2040 강원도종합계획.

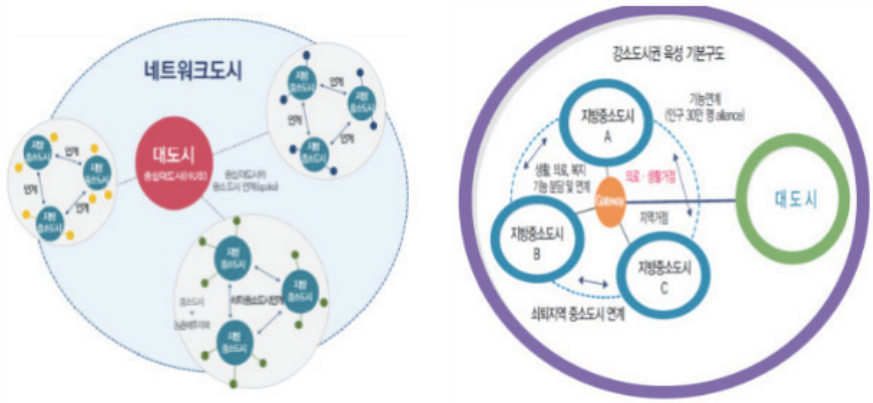
❍ 이와 관련하여 강원도는 지역혁신을 위한 상생형 균형발전 추진을 도모할 시·군 계획지침을 다음과 같이 정리함

- 시군은 교통, 환경, 토지이용 분야에서 당면한 공통의 문제나 광역 행정 수요를 해결하기 위하여 주변 지역과의 자율적인 강소도시권 연계·협력 방안을 우선 강구
- 시군은 읍면동 간의 지역발전 수준 격차를 해소하기 위해 지역균형발전 기본계획수립을 통해 맞춤형 지역발전 추진방안 마련
- 시군은 인구감소로 인하여 개별적인 사업계획의 수립·집행이 어려운 시·군은 인접 시군과 연계하여 통합계획의 수립 및 공동 집행 방안 강구

❍ 한편, 인구감소 대응 도시·지역의 체계적인 공간관리의 일환으로 시거점지역

- 인접 시군·낙후지역 등 연계 컴팩트-네트워크 생활권 도입을 언급함
- 거점지역의 기능 및 역할 강화, 거점지역과 인접지역의 접근성 향상, 수요대응형 생활서비스 전달 시스템 구축을 통한 생활서비스 연계성 확보 등으로 지역생활권 형성을 강조함

| 그림 5-36 | 강원 컴팩트 네트워크 강소도시권 개념도



자료: 강원특별자치도청(2021). 2021-2040 강원도종합계획.

❍ 마지막으로 본 계획의 시군별 발전방향에 따른 원주시 계획을 살펴보면 인접 지역 연계·협력 및 지역발전 혁신 강화, 대표 핵심사업군 육성 통한 미래 신성장동력 발굴, 원주형 수요자 맞춤 주거생활공간 조성 및 복지도시 구축, 중부권 중추도시 기반 확충을 위한 광역물류교통망 확충 등을 발전방향으로 제시함

- 원주-여주-충주 등 인접 지역 연계한 협력적 관광자원 발굴하고 농업 분야 기반 육성과 혁신 강화 통한 경쟁력 제고 및 도농격차 해소
- 생명의료과학산업 육성, 자동차 전장부품 산업단지 조성 등 미래산업 육성
- 스마트 귀촌주거단지, 스마트 농촌주택 정비사업, 농업아카데미 등 농업 전문인력 양성
- 시니어 복합주거단지, 청년 및 신혼부부 복합주거단지 등 다양한 인구계층을 유입하기 위한 첨단 복합기능의 정주공간 조성 방안 모색
- 도로연계, 접근성 개선 등 지역 간 연계성 강화를 위한 광역교통망 확충과 복합유통·물류단지 조성 방안 모색

□ **정책분석**

❍ 원주시 인구정책 5개년 기본계획의 경우, 지역 특화된 인구정책계획 수립을 통해 선제적이고 체계적인 접근을 도모한다는 측면에서 의미가 있으나,지방거점 중소도시로서의 위상과 역할을 고려한 전략적 정책접근이 부재하고 청년에 대한 정책지원 또한 상대적으로 부족

- 원주시 인구증가의 과정에는 혁신도시와 기업도시 등에 힘입은 수도권 전입인구를 비롯해 도내 타 시군으로부터의 인구 유입이 있지만, 본 계획은 지역거점으로서의 원주시의 위상 및 배후지역과의 인구 및 기능 연계 역할을 충분히 파악하지 못하여 인구 유입 추가 및 유출 방지 등에 전략적으로 대응하지 못하고 있음
- 지역 내 다수의 대학이 소재한 이점 덕분에 도 내 청년인구의 순이동률이 확인될 만큼 인구경쟁력에 있어 유리한 측면을 확보하고 있지만, 이들을 위한 정책지원은 미흡한 편

❍ 강원도 2021-2040종합계획의 경우, 원주, 춘천, 강릉 등 도내 중추거점을 중심으로 인근 시군 간 연계협력을 적극적으로 강조하나, 종합계획의 특성상 도의 계획방향과 전략을 실현할 구체적인 사업지점이 불분명하고 도 계획과 원주시 계획 간 접점 확인이 어려움

- 지역균형 발전 및 인구감소 대응을 위해 지역거점 구축과 주변 지역과의 연계 및 상생, 생활권 형성 등을 강조하나 이를 실질적으로 실현할 방안은 부재
- 도 계획과 원주시의 계획 간 유기적 연계가 부족하여 강원도 인구댐 기능과 관련한 원주시의 거점전략과 인근지역 상생전략은 찾아보기 어려움

제4절 경북: 칠곡군 사례분석

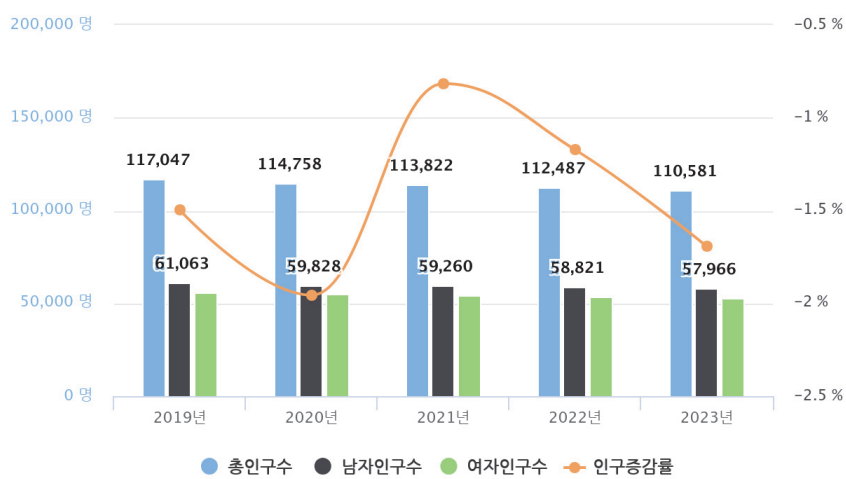
1. 인구현황 및 추세변화

□ 경북 칠곡군 인구증감률

❍ 경북 칠곡군의 인구는 군지역임에도 인구가 상당히 많은 편으로 2000년 약 10만 4천명에서 지속적으로 증가해 2016년 12만 3천명으로 정점을 찍고 그 후 지속적으로 감소해 2024년에는 약 10만 7천명 수준

- 최근 5년간(2019~2023년) 인구는 연평균 1.41%씩 감소했지만 2000년 대비 2016년과 2023년 기준 모두 유형 Ⅲ(+++)에 속하는 인구증가지역임
  * 제3장에서 지자체 인구 유형 Ⅲ(+++)은 2000년 대비 2023년에 자연적, 사회적으로 모두 인구가 증가하는 지역에 해당
- 2020년에 소폭 감소했다가 2021년에 다시 반등, 이후 다시 점진적으로 감소하는 추세

| 그림 5-37 | 경북 칠곡군 주민등록인구 현황(2019~2023)



자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

| 표 5-20 | 경북 칠곡군 인구증감률(2019~2023)

(단위: 천명)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	최근 5년간 연평균 증감률(%)
경북 칠곡군	117	115	114	112	111	-1.41%
경상북도	2,666	2,639	2,627	2,600	2,554	-1.06%
전국	51,850	51,829	51,639	51,439	51,325	-0.25%

자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

□ 경북 칠곡군 인구구조 변화

❍ 경북 칠곡군은 군지역이지만 2023년 기준 인구가 상당히 많은 편이고, 이 중에서 생산연령인구(15~64세)는 총인구의 69.9%로 일반적인 전국 평균(70.0%) 수준인 것으로 나타남

- 생산연령인구가 전국 평균 수준이기는 하지만 경북 평균(65.1%)보다 생산연령인구 비중이 최근 5년간 높게 나타나고 있음
- 생산연령인구의 연평균 감소율(-0.5%)도 경북 평균(-1%)과 전국 평균(-0.7%)보다 낮게 나타남

❍ 최근 5년간 유소년 인구(0~14세)의 비중은 경북 평균보다 항상 높았고 2023년에 11.2%로 전국 평균(11.0%)보다 높음

- 그러나 유소년 인구의 연평균 감소율(-5.1%)은 경북 평균(-3.2%)과 전국 평균(-3.1%)보다 높아서 상대적으로 빠르게 감소하는 추세를 보이고 있음

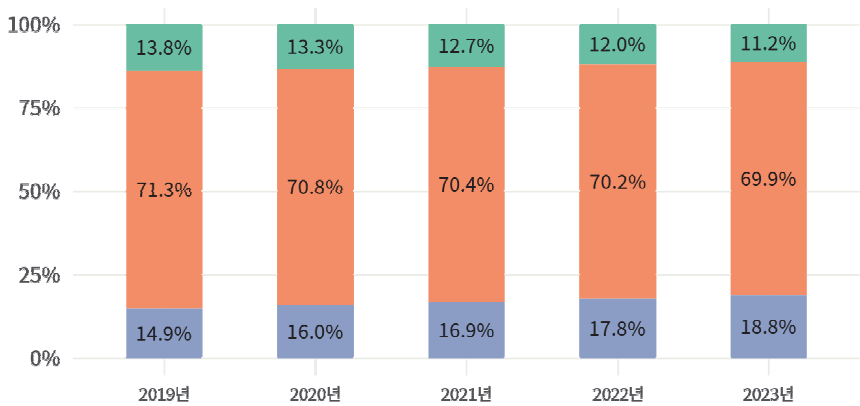
❍ 고령인구도 점차 증가하고 있지만 경북 칠곡군의 최근 5년간 고령인구 비율(18.8%)은 전국 평균(19.0%) 및 경북 평균(24.7%)보다 상당히 낮은 수준임

- 하지만 최근 5년간 경북 칠곡군 고령인구의 연평균 성장률(6.0%)은 경상북도 평균(4.6%)과 전국 평균(5.2%)보다 높아서 매년 고령인구가 빠르게 증가하는 추세임

❍ 종합하면, 경북 칠곡군의 등록인구 중 고령인구는 점차 증가하는 추세이지만

경북 대비 상당히 낮은 편이고, 생산연령인구도 전국 평균보다 낮은 속도로 감소하고 있으며, 유소년 인구 비중은 경북 평균 대비 높아서 비교적 낮은 연령대 인구가 많은 편임

| 그림 5-38 | 경북 칠곡군 연령대별 인구 비중(2019~2023)



자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

| 표 5-21 | 경북 칠곡군 연령대별 인구현황(2019~2023)

(단위: %)

구분	연령대	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 성장률
경북 칠곡군	0-14세	13.8%	13.3%	12.7%	12.0%	11.2%	-5.1%
	15-64세	71.3%	70.8%	70.4%	70.2%	69.9%	-0.5%
	65세 이상	14.9%	16.0%	16.9%	17.8%	18.8%	6.0%
경상북도	0-14세	11.6%	11.3%	11.0%	10.6%	10.2%	-3.2%
	15-64세	67.8%	66.9%	66.3%	65.6%	65.1%	-1.0%
	65세 이상	20.6%	21.7%	22.7%	23.8%	24.7%	4.6%
전국	0-14세	12.5%	12.2%	11.9%	11.5%	11.0%	-3.1%
	15-64세	72.0%	71.4%	71.0%	70.5%	70.0%	-0.7%
	65세 이상	15.5%	16.4%	17.1%	18.0%	19.0%	5.2%

자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

2. 등록인구와 유동인구의 이동특성

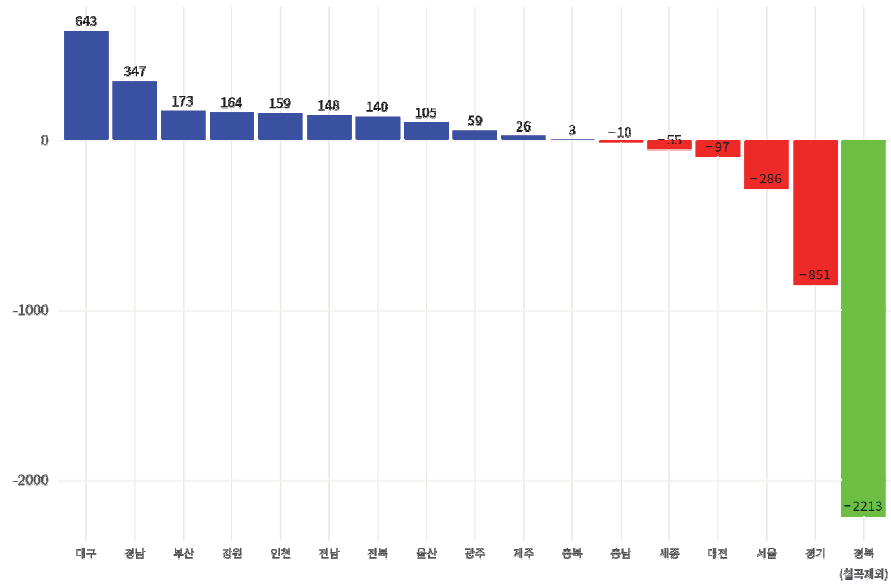
1) 등록인구 이동특성

□ 시·도 간 인구이동

❍ 제3장에서 2000년 대비 2016년과 2023년 기준 모두 유형 Ⅲ(+++)에 속하는 인구증가지역이지만 최근 5년(2019~2023) 간에는 타 시·도에서 경북 칠곡군으로 약 4만 6천명이 전입하였고, 약 4만 7천명이 전출하여 1,545명이 순유출된 것으로 나타나고 있음

- 타 시·도에서는 주로 대구(643명)에서 인구가 순유입되었고, 그 다음으로 경남(347명), 부산(173명), 강원(164명) 순으로 나타남
- 경북 타 시·군 특히, 구미로 2,213명의 인구가 순유출되었고, 경기(851명), 서울(286명), 대전(97명), 세종(55명), 그리고 충남(10명) 순으로 나타남

| 그림 5-39 | 경북 칠곡군과 타 시·도간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

| 표 5-22 | 경북 칠곡군과 타 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명)

전출·전입지	전입		전출		순이동
	전입자 수	비율	전출자 수	비율	
대구	14,911	32.6%	-14,268	30.1%	643
경남	1,841	4.0%	-1,494	3.2%	347
부산	1,282	2.8%	-1,109	2.3%	173
강원	360	0.8%	-196	0.4%	164
인천	568	1.2%	-409	0.9%	159
전남	282	0.6%	-134	0.3%	148
전북	280	0.6%	-140	0.3%	140
울산	630	1.4%	-525	1.1%	105
광주	174	0.4%	-115	0.2%	59
제주	241	0.5%	-215	0.5%	26
충북	631	1.4%	-628	1.3%	3
충남	657	1.4%	-667	1.4%	-10
세종	95	0.2%	-150	0.3%	-55
대전	513	1.1%	-610	1.3%	-97
서울	1,483	3.2%	-1,769	3.7%	-286
경기	2,846	6.2%	-3,697	7.8%	-851
경북(칠곡군 제외)	19,011	41.5%	-21,224	44.8%	-2,213
합계	45,805	100.0%	-47,350	100.0%	-1,545

주: 군위군은 대구로 2023년 7월 1일에 편입되었으나, 본 연구에선 분석의 편의성을 위해 2019년부터 대구로 포함해 분석하였음
자료: 통계청 국내인구이동통계

□ 경북 시·군 간 인구이동

○ 최근 5년(2019~2023) 간 경북 타 시·군과 칠곡군과의 인구이동은 인근 중소도시인 구미로 대부분이 유출되고 있는 것으로 나타나는데, 칠곡군에서 경북 관내 전출의 67%가 구미로 주민등록을 이전하였음

- 최근 5년간 경북 타 시·군에서 경북 칠곡군으로 1만 9,011명이 전입하였고, 2만 1,224명이 전출하여 2,213명이 순유출됨

- 인접한 성주군(364명)과 고령군(47명)을 포함하여, 상대적으로 거리가 떨어진 울진군(50명)과 영양군(30명) 등에서는 인구가 순유입되었음
- 반대로 인접한 구미시로는 67%인 2,255명이 유출되었고, 다음으로는 수치가 크지는 않지만 김천시(285명), 경산시(83명), 포항시(74명), 그리고 영천시(37명) 순으로 인구가 순유출되었음

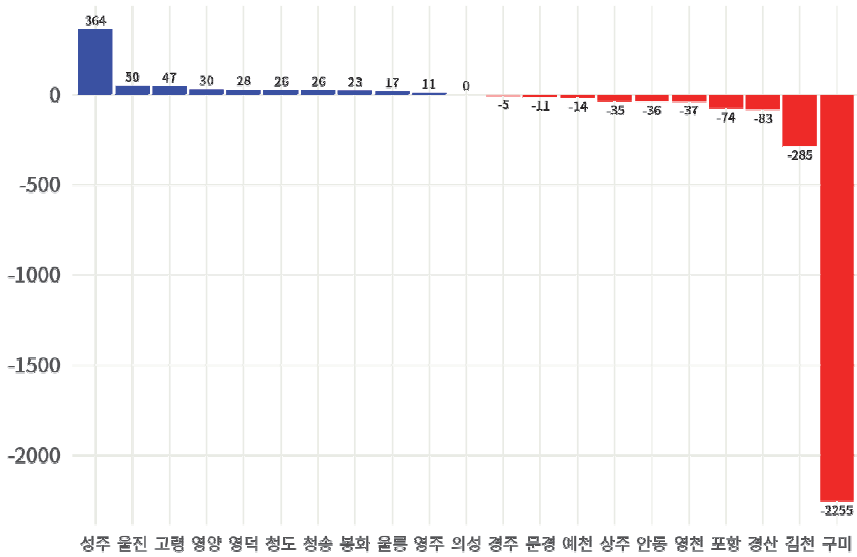
| 표 5-23 | 경북 칠곡군과 경북 시·군 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명, %)

전출·전입지	전입자 수	전출자 수	순이동
성주군	1,274 (7%)	-910 (4%)	364
울진군	99 (1%)	-49 (0%)	50
고령군	162 (1%)	-115 (1%)	47
영양군	52 (0%)	-22 (0%)	30
영덕군	76 (0%)	-48 (0%)	28
청송군	68 (0%)	-42 (0%)	26
청도군	112 (1%)	-86 (0%)	26
봉화군	52 (0%)	-29 (0%)	23
울릉군	44 (0%)	-27 (0%)	17
영주시	150 (1%)	-139 (1%)	11
의성군	324 (2%)	-324 (2%)	0
경주시	290 (2%)	-295 (1%)	-5
문경시	257 (1%)	-268 (1%)	-11
예천군	129 (1%)	-143 (1%)	-14
상주시	401 (2%)	-436 (2%)	-35
안동시	368 (2%)	-404 (2%)	-36
영천시	318 (2%)	-355 (2%)	-37
포항시	559 (3%)	-633 (3%)	-74
경산시	1,068 (6%)	-1,151 (5%)	-83
김천시	1,145 (6%)	-1,430 (7%)	-285
구미시	12,063 (63%)	-14,318 (67%)	-2,255
합계	19,011	-21,224	-2,213

주: %는 해당 열(column)별 비중을 나타냄.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

| 그림 5-40 | 경북 시·군 간 최근 5년간(2019~2023) 누적 순이동



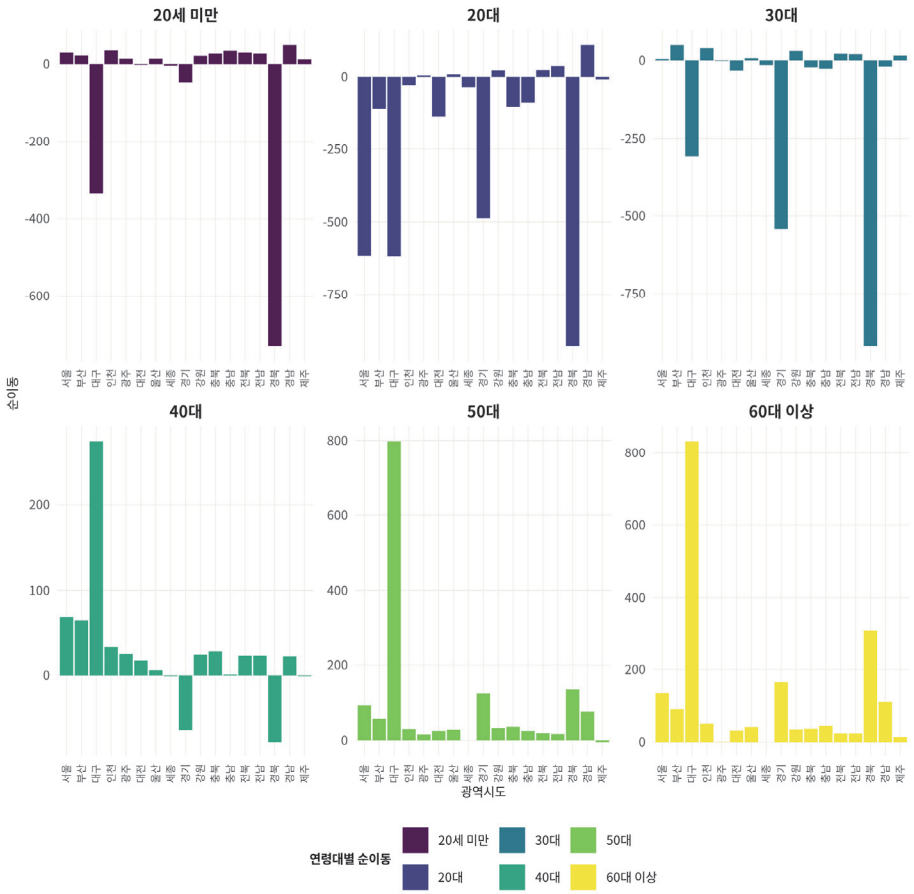
주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

□ 인구통계학적 특성별 인구이동

❍ 연령대별 인구이동

- 경북 칠곡군의 인구이동은 주로 대구와 구미 간에 나타나고 있는 바 대구에서는 순유입, 구미로는 순유출이 발생하고 있음
- 우선 전체적으로 대구로부터는 인구 순유입이 발생하지만 30대 이하는 순유출되고 있고, 50대 이상 연령층은 특히 순유입이 많이 발생함
- 구미를 비롯한 타 경북지역도 마찬가지로 30대 이하 연령층은 순유출되지만 40대 이후, 특히 50대 이상 인구의 순유입이 발생
- 구미를 제외하면 경기와 서울이 많은 비중을 차지하며 인구가 유출되는데, 서울은 20대, 경기는 20대와 30대의 유출 경향이 뚜렷하게 나타나고 있음

| 그림 5-41 | 최근 5년간(2019~2023) 시·도에서 경북 칠곡군으로의 연령대별 누적 순이동



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음
자료: 통계청 국내인구이동통계

| 표 5-24 | 경북 칠곡군과 시·도 간 최근 5년간 누적 인구이동량(순이동 내림차순)

(단위: 명)

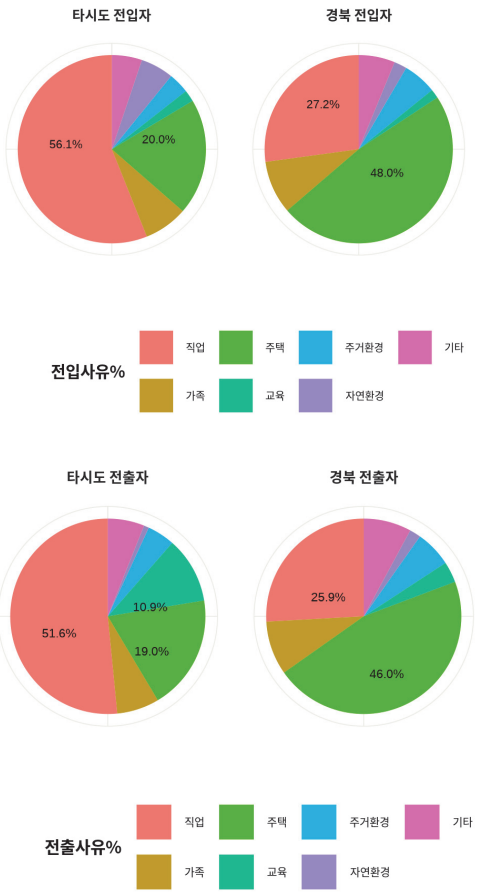
시·도	20세 미만	20대	30대	40대	50대	60대 이상	순이동
경북(칠곡군 제외)	-730	-928	-919	-78	135	307	-2,213
대구	-335	-618	-310	275	798	833	643
경남	49	109	-20	22	76	111	347
부산	22	-110	49	64	57	91	173
강원	21	22	30	24	32	35	164
인천	35	-29	39	33	30	51	159
전남	27	37	20	23	17	24	148
전북	30	23	21	23	19	24	140
울산	14	8	7	6	28	42	105
광주	14	5	-2	25	16	1	59
제주	12	-9	15	-1	-5	14	26
충북	27	-103	-22	28	36	37	3
충남	34	-88	-27	1	25	45	-10
세종	-4	-35	-15	-1	0	0	-55
대전	-2	-136	-33	17	25	32	-97
서울	30	-616	4	68	93	135	-286
경기	-47	-487	-542	-64	124	165	-851

자료: 통계청 국내인구이동통계.

❍ 전출입사유별 인구이동

- 타 시·도에서 경북 칠곡군으로 유입되는 인구의 주요 전입 사유는 주로 **직업(56.1%)** 때문이며, 주택(20.0%) 순으로 나타나고 있으며, 경북 칠곡군에서 타 시·도로의 주요 전출 사유 역시 **직업(51.6%)**, 주택(19%), 교육(10.9%) 순으로 나타남
- 이와 달리 경북 내 타 시·군에서의 칠곡군 주요 전입 사유는 **주택(48.0%)**과 직업(27.2%)이고, 경북 칠곡군에서 경북 내 타 시·군으로의 주요 전출 사유는 **주택(46.0%)**과 직업(25.9%)으로 확인되었음

| 그림 5-42 | 최근 5년간(2019~2023) 경북 칠곡군으로의 전입사유와 전출사유



주: 마이크로데이터 통합서비스(MDIS)를 통해 구득한 자료를 바탕으로 작성하였음.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

❍ 결론적으로 대전 유성구, 강원 원주시, 경북 칠곡군이 모두 광역 밖으로 유출·유입되는 인구의 유출·유입 사유는 주로 직업 때문이고, 광역 내에서의 유출·유입 사유는 주로 주택 때문이라 볼 수 있음

- 다만, 지역의 특성이 있기 때문에 광역 간 이동으로 대전 유성구나 경북 칠곡군으로 유입되는 사유가 직업 때문인 비율(56.2%와 56.1%)이 원주

(52.4%)보다는 더 크고, 직업 때문에 전출되는 비율(51.6%와 51.6%)도 원주(43.9%)보다 더 크게 나타남

- 광역 내 이동은 주로 주택 때문에 이동하는데, 원주가 56.2%(전출은 53.8%)로 가장 크고, 대전 유성구 51.3%(전출은 52.2%), 칠곡군 48.0%(46.0%) 순으로 나타나고 있음

□ 순이동률

❍ 모든 연령대의 평균 순이동률

- 경북 칠곡군은 대부분 인근 대구에서 인구가 순유입되고 있으며, 평균 순이동률이 가장 높은 지역은 대구 달서구(0.07), 경북 성주군(0.06), 대구 서구(0.05), 북구(0.02), 동구(0.01), 수성구(0.01) 순이지만 모두 누적 순유입이 100명 내외로 매우 적었음
- 경북 구미(-0.39)와 경기 파주(-0.14)를 제외하면 순이동률이 낮은 다른 지역으로의 누적 순유출이 100명 내외로 매우 적어서 주로 경북 구미로 인구가 순유출되고 있음
- 요약하면 경북 칠곡군은 인근에 있는 지방 대도시인 대구와 중소도시인 구미시, 김천시와의 인구이동이 상대적으로 활발한 것으로 보여짐
- 또한 경북 내 농어촌 지역인 성주군, 울진군, 그리고 고령군으로부터의 순유입이 발생하고는 있지만 경북 구미나 경기 파주 등을 제외하면 다른 지역과의 최근 5년간 평균 순이동률 절댓값이 모두 0.1 미만으로 나타나, 경북 칠곡군의 사회적 인구증감 변동은 크지 않다고 볼 수 있음

❍ 청년인구의 평균 순이동률

- 청년인구(만 20~34세 대상)의 최근 5년간 평균 순이동률은 모든 연령대의 주요 전입·전출지 경향과 차이를 보이고 있음
- 대구 달서구와 동구는 전체 연령대의 경우 칠곡군으로 순유입되고 있지만 청년인구의 경우에는 반대로 이들 지역으로 순유출되고 있는 특징을 보임
- 또한 다른 지역으로의 하위 10위 평균 순이동률이 전체 연령대보다 상대적으로 낮았음(≤-0.1)

- 이를 통해 경북 칠곡군 청년인구의 순유입비는 전체 연령대와 비슷한 수준이지만, 순유출비는 상대적으로 더 높아 전체 연령대보다 청년인구 인구 순유출이 더욱 뚜렷한 양상임을 확인할 수 있음

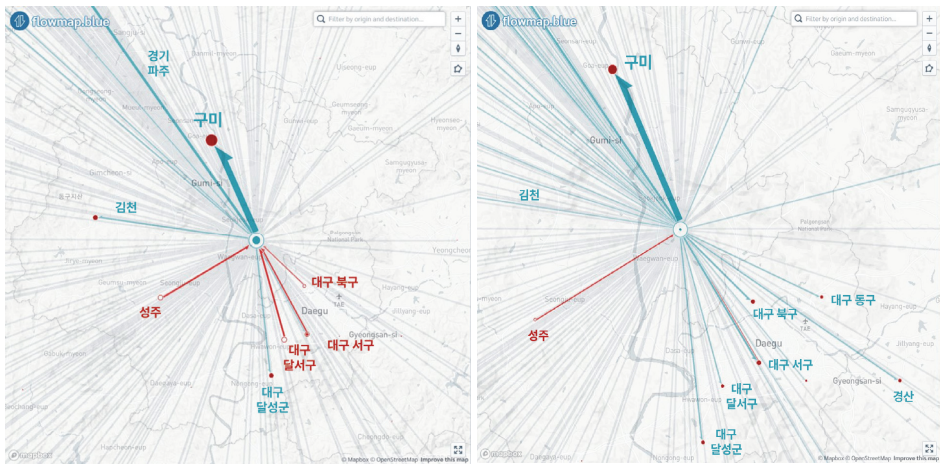
| 표 5-25 | 경북 칠곡군과 전국 시·군·구 간 최근 5년간 평균 순이동률

(단위: 명, %)

모든 연령대			청년인구		
시·군·구	누적 순이동	평균 순이동률	시·군·구	누적 순이동	평균 순이동률
대구 달서구	406	0.07	경북 성주	99	0.11
경북 성주	364	0.06	대구 서구	33	0.03
대구 서구	287	0.05	경북 울진	24	0.03
대구 북구	145	0.02	경남 창원 의창구	15	0.02
대구 동구	83	0.01	울산 중구	14	0.02
대구 수성구	74	0.01	경남 창원 마산회원구	15	0.02
경북 울진	50	0.01	전남 보성	3	0.02
경북 고령	47	0.01	강원 양양	3	0.02
인천 서구	35	0.01	경남 창원 마산합포구	12	0.01
인천 부평구	36	0.01	경북 고령군	13	0.01
…					
충북 청주 흥덕구	-75	-0.01	대구 동구	-99	-0.11
경북 경산	-83	-0.02	대구 달서구	-105	-0.13
대구 중구	-127	-0.02	대구 남구	-118	-0.14
경기 화성	-143	-0.02	경북 경산시	-127	-0.15
서울 관악구	-143	-0.03	서울 관악구	-147	-0.17
경기 평택	-182	-0.03	대구 달성군	-157	-0.18
대구 달성군	-249	-0.04	대구 중구	-166	-0.19
경북 김천	-285	-0.05	대구 북구	-208	-0.26
경기 파주	-788	-0.14	경기 파주	-403	-0.45
경북 구미	-2,255	-0.39	경북 구미	-1,459	-1.58

주: 상/하위 평균 순이동률 10개 시·군·구를 나타냄.
자료: 통계청 국내인구이동통계.

| 그림 5-43 | 경북 칠곡군 최근 5년간(2019~2023) 평균 순이동률



〈모든 연령대〉 〈청년인구〉

주: 순유입(적색)과 순유출(청록색), 그리고 순이동률(%) 크기를 선의 굵기로 표현하였음.
자료: 행정안전부 주민등록 인구통계.

2) 유동인구 이동특성

□ 인접 시·도 내 유동인구 분포

❍ 인접 시·도인 대구·경북에서 다른 지역에 방문한 유동인구 중 경북 칠곡군을 목적지로 선택한 방문자 수와 지역별 분포를 살펴보았음

- 2023년 연평균 경북 칠곡군의 월별 방문객은 약 174만 5천 명으로 대부분 경북 구미(26.8%)와 대구(63.2%)가 90.0%를 차지해 칠곡군을 방문하는 유동인구는 대부분 경북 구미와 대구에 거주하고 있다고 볼 수 있음

❍ 최근 5년간 순인구 2천 3백명이 구미로 주민등록을 이전해 갔고, 대구 순인구 6백명이 칠곡군으로 주민등록을 이전해 왔지만 유동인구는 대구와의 연계가 63.2%로 가장 높음

- 주민등록상 전입자수를 기준으로 칠곡군의 전체 전입자수 중에서 최근 5년간 대구에서 전입해오는 비율은 32.6%, 구미에서 전입해오는 비율은 26.3%이지만 방문자 비율은 대구 방문객이 63.2%, 구미 방문객이 26.8%

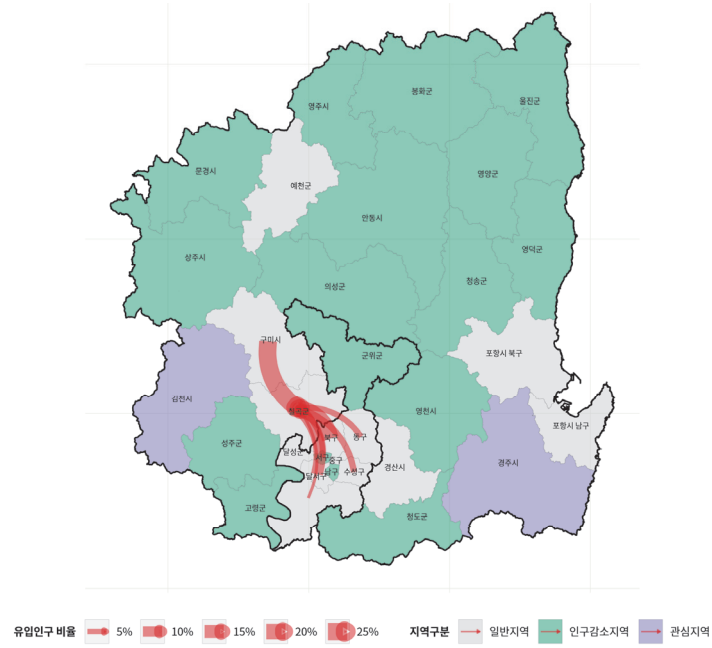
| 표 5-26 | 인접 시·도(대구·경북)에서의 경북 칠곡군 유입 비율

(단위: 천명/월, %)

시·군·구	방문자수	방문자 분포
경북 구미시	468	26.8%
대구 북구	429	24.6%
대구 달서구	222	12.7%
대구 수성구	99	5.6%
대구 서구	97	5.6%
	…	
전체	1,745	100%

주: 상위 5개 주요 유입지를 나타냄.
자료: 행정안전부(2023)의 「인구감소지역 지원방안 연구: 원인 분석」의 SKT 기반 이동통신 데이터

| 그림 5-44 | 인접 시·도(대구·경북) 지역별 경북 칠곡군 방문자 분포



주: 지역별 유출인구 중 경북 칠곡군로 유입된 인구분포를 선의 굵기로 표현하였음,
울릉군은 지도 표기편의를 위해 제외하였음.
자료: 행정안전부(2023)의 「인구감소지역 지원방안 연구: 원인 분석」의 SKT 기반 이동통신 데이터

3. 정성적 인구증가 원인분석 및 정책분석

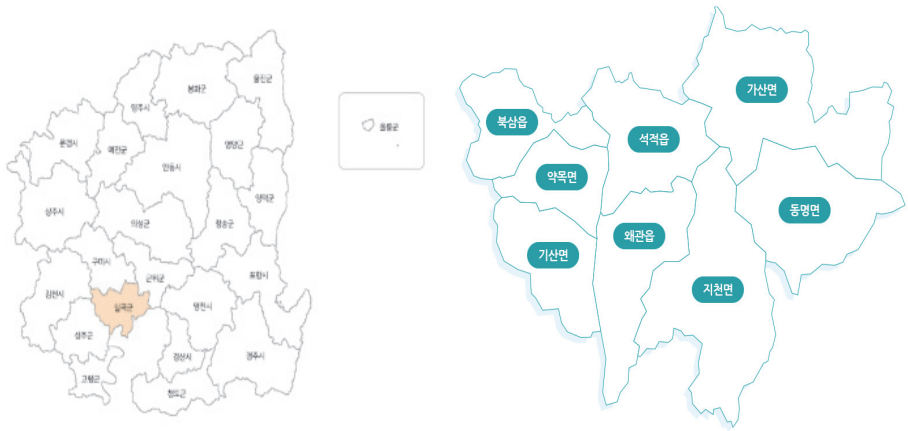
1) 정성적 인구증가 원인분석

□ 칠곡군 개요

○ 칠곡군은 경상북도 서남쪽에 있는 군으로 경북도 내 군 단위 지역 중 가장 많은 인구를 보유하고, 대구광역시와 구미시 인근에 있어 배후지로서의 성격이 강함

- 행정면적은 450.93㎢으로 경상북도 23개 시군 중 20번째로 작은 편이나 위치상 지역중추도시와 인접하여 연계성이 우수
- 인구가 10만 이상의 군 단위 지역으로 같은 군 지역 중 경북도청 이전에 따른 도시개발사업이 추진된 예천군을 제외하고 유일한 인구감소지역 비지정지역임
- 그러나 칠곡군은 대구 칠곡지구와의 혼동 문제, 칠곡군 동명면 대구 편입 요구, 구미 칠곡통합 등 행정구역 편입 및 통합 논의가 끊이지 않는 편임
- 과거 칠곡읍이 대구로 편입된 바 있고, 대구 북구 동천동, 구암동 일대의 칠곡지구 명칭이 그대로 남아 있어 칠곡군과 혼동 야기

| 그림 5-45 | 칠곡군 위치도 및 행정구역도



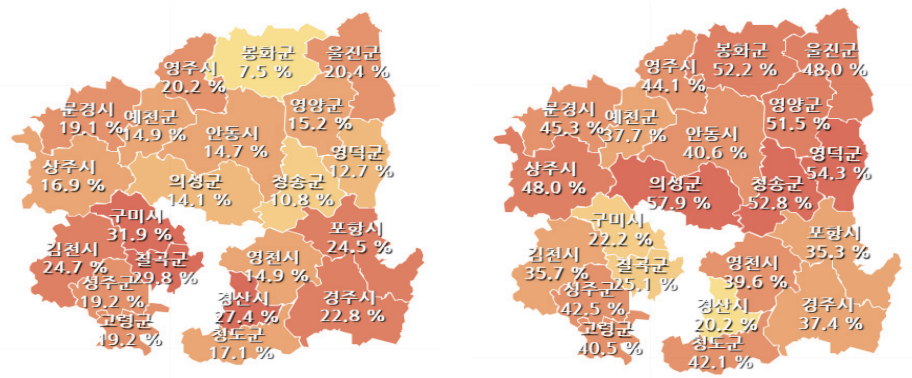
자료: 칠곡군청 홈페이지.

❍ 칠곡군은 대도시 인근지역 및 낙동강 유역으로서 근교 농업이 발달하였고, 대구와 구미에서 이전한 중소기업 공장이 많이 분포함

- 소비지와의 도달거리가 중요한 과채, 원예농업 등이 특화하였고, 구미의 전자부품 산업, 대구의 기계부품, 금속가공 산업 등의 영향을 받아 관련 산업의 비중이 큼

❍ 칠곡군의 재정자립도는 경북도 내 타 시군 대비 높고, 노후주택 비율은 낮은 편으로 재정운영의 자립능력이 상대적 우위에 있고 비교적 양호한 도시환경 보유

| 그림 5-46 | 경북 칠곡군 재정자립도(2024년 기준)와 노후주택비율(2023년)



재정자립도 노후주택비율

주: 경북 울릉군은 분석 제외
자료: 통계청 e-지방지표

❍ 칠곡군은 일제강점기에 세워져 현재 호국의 다리로 알려진 왜관철교, 낙동강 전투를 기념하는 칠곡호국평화기념관, 칠곡보 생태공원, 가산산성 등의 관광자원을 보유 중이며 2022년 문화도시로 지정

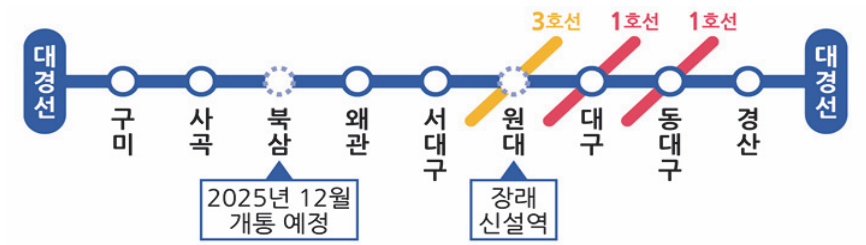
- 경북도와 연계해 2023년까지의 칠곡군 생활인구를 집계한 결과, 21만 명 정도로 추산되었고, 이는 2022년 기준 주민등록인구보다 10만 명 많은 수치
- 문화체육관광부의 제4차 법정 문화도시로 선정되어 2027년까지 5년간 150억 원의 예산 투자를 통해 마을별 문화 자산을 관광자원으로 개발할 방침

□ 칠곡군 정성적 인구증가 원인분석

❍ 구미시와 대구광역시를 생활권으로 하는 칠곡군의 인구는 꾸준히 늘어나 2016년 12.3만 명까지 증가

- 평상시 지역중심지인 왜관읍에서 대구시내를 연결하는 칠곡대로와 국도 4호선 등을 이용해 출퇴근하는 인구가 많고, 칠곡군의 주요 국도인 25번, 33번, 67번 등은 국가산단이 위치한 구미시와 연결
- 칠곡 왜관역과 북삼역(예정)을 경유하는 대구권 광역철도인 대경선이 24년 12월 개통함에 따라 접근성이 크게 개선된 상황

| 그림 5-47 | 광역철도 대경선 노선도



자료: 칠곡군청 홈페이지.

❍ 본 연구에서도 경북 칠곡군으로 방문하는 유동인구는 대부분 경북 구미와 대구에서 거주할 정도로 도시 간 연계성이 매우 높았고, 칠곡군의 인구유입 및 유출 또한 이들 지역을 중심으로 이뤄짐

- 2023년 기준 연평균 경북 칠곡군 방문객 중 경북 구미(26.8%)와 대구(63.2%)의 비중이 압도적이었고, 칠곡군 주민등록인구의 인구이동 또한 대구와 구미, 김천 등지를 중심으로 활발하게 나타남

❍ 이처럼 구미와 대구의 배후도시로서의 칠곡군은 구미 3공단 일부가 위치한 석적읍 일대와 왜관읍, 북산읍 등 읍 단위 지역을 중심으로 아파트 개발이 2010년 중후반까지 이어지고, 이것이 칠곡군의 인구증가세를 이끈 것으로 보임

- 특히, 석적읍은 다른 읍지역보다 높은 개발수요 확인

| 표 5-27 | 칠곡군 읍단위 지역 아파트 입주개시 및 가구수 현황(2000년대 이후)

구분	아파트명	입주년월	가구수
왜관읍	한빛	2000년 10월	513
	왜관대동다숲1단지	2007년 8월	293
	왜관대동다숲2단지	2007년 8월	312
	이원리버빌	2007년 9월	207
	왜관한양수자인	2017년 2월	299
	칠곡왜관협성휴포레	2017년 11월	606
	칠곡왜관태왕아너스센텀	2019년 1월	728
	칠곡왜관월드메르디앙웰리지	2025년 2월	352
석적읍	3공단 부영	2000년 5월	2,635
	우방신천지타운	2002년 5월	1,999
	한솔솔파크	2008년 4월	498
	중리금호어울림	2008년 5월	579
	하우스토리	2008년 10월	302
	칠곡효성해링턴플레이스 2단지	2015년 5월	576
	칠곡효성해링턴플레이스 3단지	2015년 8월	563
	칠곡효성해링턴플레이스 1단지	2016년 7월	835
	세원O2리움	2016년 7월	140
북삼읍	숭오용우	2000년 8월	150
	로얄	2002년 8월	185
	숭오화성파크	2002년 11월	527
	칠곡북삼서희스타힐스더퍼스트	2020년 9월	999

주: 단지 규모 100가구 이상의 공동주택 중 아파트 대상
자료: 부동산114 검색

❍ 그러나 2017년 이후 칠곡군의 인구는 감소세로 전환한 상태로 대구, 구미 등 인근지역의 인구감소 등에 따른 여파로 인구가 감소하기 시작
- 대구의 인구는 2016년 이전부터 지속 감소하는 상황이었고, 구미는 칠곡과 유사하게 2017년을 정점으로 감소 추세로 전환

❍ 현재 칠곡군은 북산읍 율리도시개발지구, 석적읍 중리도시개발사업 추진 등을 통해 정주인구 증가와 지역경제 활성화 모색 중임

- 대구권 광역철도 대경선의 북삼역 신규개통에 따른 역세권 효과와 구미 3공단 배후 주거지로서의 중리지구 인구증가를 기대하는 상황

2) 주요 정책 현황 및 분석

□ 칠곡군 인구정책종합계획

❍ 칠곡군은 2019년 인구정책종합계획을 수립하고 '지속가능한 발전, 미래가 매력적인 칠곡'이라는 비전 아래 일자리 창출, 출산·보육·교육환경 개선, 정주여건 개선, 인구변화 대응체계 구축 등 4대 전략을 수립

- 청년정책으로 미혼남녀 커플매칭 사업, 작은 결혼식장 운영 등을 비롯해 결혼·임신·출산와 관련하여 첫째아이부터 지원하는 산모·신생아 건강관리 지원사업, 다자녀 수도요금 감면 사업, 사립유치원 셋째아 유아학비 지원 사업 등을 추진 중임
- 유니세프 아동친화도시 조성사업을 비롯해 정주여건 개선 사업으로 대경선 북삼역 신설, 북삼도시개발사업, 북삼 · 석적 국민체육센터 건립, 칠곡 공예 테마사업 조성사업 추진, 인구정책 기본조례 제정 및 민관협력 인구 정책 위원회 구성 등을 계획하였으며 현재 이들 사업은 소기의 목표를 달성

❍ 현재 칠곡군은 '계속 머무르고 살기 좋은 칠곡'을 목표로 하여 결혼·임신·출산, 교육·보육, 청년·일자리, 고령사회대비, 인프라 확충 등 5개 분야 40개 사업을 추진 중임

❍ 특히 청년정책을 강화하여 양질의 일자리 조성, 주거·복지 지원 등을 계획함

- 청년일자리 확대를 위한 칠곡군 첨단농산업 U시티 프로젝트를 비롯해 청년예비창업가 육성사업, 청년창업 지역 정착 지원사업, 미취업청년 점프업(jump-up) 지원사업, 청년일자리창출 우수기업 지원사업, 중소기업 정규직 프로젝트 등을 추진
- 청년층 주거비 경감 및 경제적 부담 해소를 위해 청년 이사비 지원사업, 청년근로자 사랑채움사업, 청년월세지원사업, 전세보증금반환보증 보증료 지원사업 등을 시행할 계획임

| 그림 5-48 | 경북 칠곡군 저출생 극복 인구정책



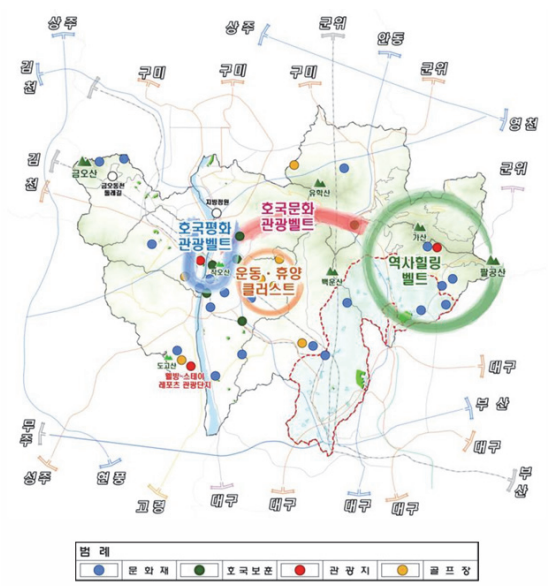
자료: 칠곡군청 홈페이지.

□ 칠곡군 생활인구 유입 및 지역개발 정책

❍ 생활인구 유입과 관련하여 U자형 호국평화관광벨트 조성과 지역주요명소 등과 연계한 관광콘텐츠를 개발하는 한편, 왜관시장을 문화관광형 시장으로 육성해 로컬 대표 명소화 사업을 진행 중임

- U자형 호국평화관광벨트 사업은 호국평화 테마파크 조성공사가 핵심으로 120억 원의 사업비를 들여 호국의다리를 비롯한 주변 1만㎡를 정비하고 이를 주변 관광지와 연계하여 관광객을 유치할 계획임

| 그림 5-49 | 경북 칠곡군 관광거점



자료: 칠곡군청(2024). 2040칠곡군기본계획

- 왜관시장은 2023년 중소벤처기업부 공모사업 '특성화시장 도약지원 문화관광형' 시장에 최종선정되어 야시장 및 프리마켓, 차 없는 거리 시범운영을 통한 문화공연, 특화상품 개발 등 다양한 사업을 펼친 바 있음

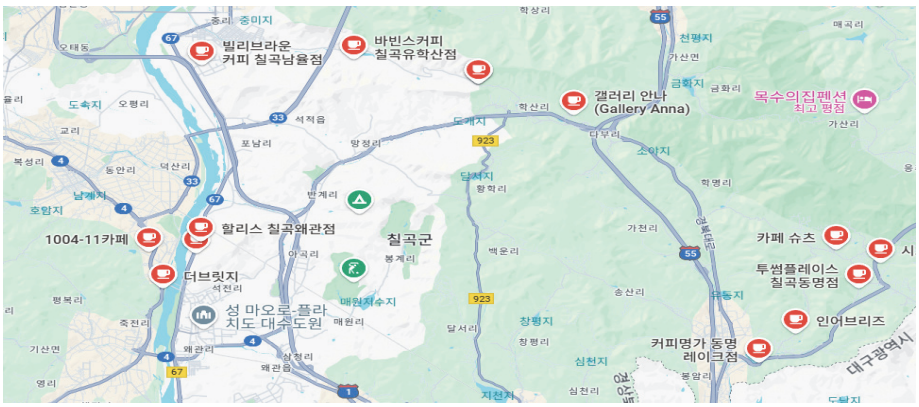
❍ 칠곡군은 체류형 관광도시로 전환을 위해 2028년까지 칠곡군 기산면 노석리 일대 약 30만 평 부지에 웰빙-스테이 레포츠 관광단지를 개발할 예정

- 그동안 지역 내 대규모 리조트나 호텔 등 숙박시설이 부족해 경유지나 일일관광지로서의 성격이 강했으나 경북 서남권을 대표하는 대규모 복합 레저형 관광단지 조성을 통해 생활인구의 방문 및 체류시간 증대를 유도할 계획

❍ 이밖에 최근 칠곡군은 낙동강 유역의 우수한 경관을 배경 삼아 초대형 카페들이 들어서면서 카페 도시로서 명성을 얻고 있음

- 칠곡군 호국의다리 인근을 비롯해 낙동강 수변 카페가 블로그, SNS 등을 통해 입소문나기 시작하면서 이곳을 찾는 유동인구 유입을 위한 홍보를 강화하고 있음

| 그림 5-50 | 경북 칠곡군 카페 입지 현황

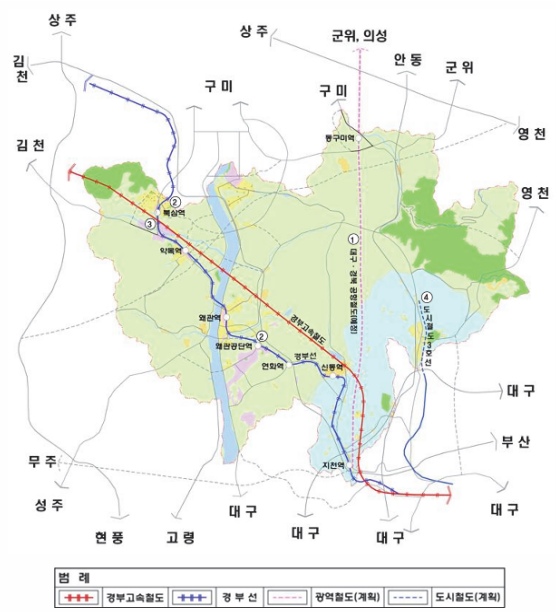


자료: 구글 지도 검색.

❍ 또한 칠곡군은 2040 칠곡군기본계획 내 기반시설 확충과 관련하여 대구·경북의 실질적인 단일 생활권 형성 차원에서 철도시설 설치계획 등을 통해 지역 간 교통연계를 강화하고자 함

- 관 내를 지나는 대경선 왜관역과 북삼역 외 장기계획상태의 왜관공단역 조기 설치와 약목역 추가 정차 추진, 구미국가산업단지와 인접한 칠곡 서부생활권 내(가칭)KTX 칠곡 · 구미역 유치 추진 등을 언급

| 그림 5-51 | 2040칠곡군기본계획 내 철도시설 계획도



자료: 칠곡군청(2024). 2040칠곡군기본계획

□ 정책분석

❍ 칠곡군은 인구정책종합계획을 통해 지역민의 생애주기별 맞춤형 인구정책을 지원하는 한편 생활인구 유입을 위해 관광 및 지역개발에 힘쓰고 있음

- 특히, 인구정책위원회 개최 등을 통해 인구감소 대응을 위한 신규 · 현안 정책에 대한 논의 활발
- 호국안보도시로서의 도시이미지를 제고하는 한편, 경관 등 우수한 지역 자원을 활용한 관광 트렌드에 대응하면서 체류형 관광지로서의 기반을 조성 중임

❍ 또한 칠곡군은 인근 지역과의 관계성을 강조하여 교통 연계 및 접근성 강화를 통해 실질적인 생활권 구현을 정책적으로 추진할 계획임

- 광역철도인 대경선과 경부고속철도 등 지역을 지나는 철도시설의 연계 접점을 늘려 칠곡군과 인근지역 간 관계성을 제고하고자 함

제5절 시사점

1. 광역시 자치구간 인구 제로섬 관계 대응정책 부재

□ 지역- 지역의 관계성 측면에서 살펴본 유성구의 인구증가

❍ 유성구는 2000년대부터 대전권 자치구 중 유일하게 지속적인 인구증가를 경험하고 있는 지자체로서 주변 지역과의 인구경쟁에 있어 우위성을 확보
- 유성구를 제외한 동구, 중구, 대덕구는 행안부가 지정한 인구관심지역에 해당하고 서구의 인구도 최근 10년간 지속 감소하고 있음

❍ 유성구의 인구증가 과정에는 국가의 대덕연구단지 개발, 국가산업단지 지정과 대전시의 도시외곽 중심의 도시개발사업 추진 등의 외부적 요인의 영향이 큰 것으로 나타났고, 실제 인구이동분석을 통해 살펴본바 유성구와 다른 4개 자치구는 인구의 제로섬 관계를 형성
- 4개 자치구로부터 유성구로의 인구 순유입이 확인되었고, 이는 청년인구의 경우도 마찬가지임

□ 자치구 간 인구의 제로섬 관계에 대한 정책의 전략적 대응 부재

❍ 정책분석 결과, 계획별 목적과 접근방식 등이 상이하여 자치구 간 인구의 관계성을 다루는 정책은 사실상 부재
- 유성구는 지역을 중심으로 한 개발 이슈 등을 인구증가의 기회로 받아들이고 인구증가의 토대를 강화하는 차원에서 인구정책 추진
- 대전시 도시기본계획은 거시적이고 장기적인 계획 성격으로 인해 지역의 관계성을 고려하지 못하고 공간의 유기적 연계 역시 개발축 내지 특화축으로만 접근하는 것이 전부
- 대전시 도시재생전략계획은 원도심 활성화를 위한 쇠퇴 원인 파악으로 지역의 관계성을 다루지만 이를 정책 대응의 영역까지 확장 연결하지 못함

❍ 자치구 간 인구의 제로섬 관계는 사실상 정책의 사각지대로, 인구의 증가와

감소, 지역의 성장과 쇠퇴는 계획 공통의 관심이지만 저마다 각기 다른 처방만을 내어놓을 뿐 문제를 파생한 관계성 자체는 제대로 살피지 못함

- 도시기본계획은 도시성장의 청사진으로서 홀로 질주하고, 도시재생전략계획은 도시쇠퇴지역을 대상으로 사후처방하기에 급급
- 대전시 인구는 최근 10년간 지속 감소 중으로 인구의 총량이 늘지 않은 상태에서 유성구 인구증가 이면에는 나머지 자치구의 인구를 빼앗아온 상황이 존재하고 이는 결국 대전시 입장에서 제로섬 경쟁일 수 있음

2. 지역의 인구감소 저지 방어선 기능을 하는 중소도시 정책지원 미흡

□ 지역- 지역의 관계성 측면에서 살펴본 원주시의 인구증가

❍ 강원 원주시는 강원권 내 유일하게 인구 30만 이상의 도시로 혁신도시와 기업도시 유치라는 정책적 수혜와 우수한 의료 및 교육 인프라 등으로 인구증가를 경험

- 최근 5년간 강원 원주시로의 평균 순이동률을 살펴보면 강원도 내 시·군으로부터의 높은 인구 유입비를 확인할 수 있고, 청년인구의 순유입 비중이 다른 연령대 대비 크게 나타나 생산가능인구 증가 등 인구구조 양호

❍ 그러나 강원도 인구는 2017년 이후 감소 추세로 인구의 총량이 점점 줄어드는 상황에서 도 내 다른 시·군에서 유입된 인구 영향으로 증가세를 유지한 원주시 인구의 증가폭이 갈수록 줄어드는 상황은 인구댐 붕괴에 따른 강원도 인구감소 심화를 예고

- 강원도 인구감소 속도를 늦춰주던 원주시마저 인구가 줄어들기 시작하면 지방소멸위기는 가중될 것이기에 차제에 강원 중핵도시로서 원주시 역할을 재정립하고 이에 대한 지원을 강화할 필요가 있음

□ 강원도 인구댐으로서 역할하는 지역거점에 대한 정책지원 미흡

❍ 인구와 지역, 지역과 지역의 관계성 측면에서 원주시는 강원도 전체 인구감소를 저지하는 방어선으로 기능하나 이에 대한 정책적 대응 및 지원은 미흡

- 도종합계획 등을 통해 지역중추거점을 중심으로 집적이익을 압축하고 생활서비스, 교통 등 주변지역과의 연계방안을 통해 상생구조를 확립해야할 필요성은 강조하지만, 실질적인 정책 대응은 부족

❍ 「인구감소지역지원특별법」 제정 및 시행을 통해 강원도 내 12개 인구감소지역을 지원하는 제도적 지원이 가동 중이지만, 실제 강원도의 인구 유출을 방지하고 지방소멸을 저지하는 원주시에 대한 정책은 부재한 상황임
- 인구증가지역이라는 정책의 분류 속에 원주시와 같은 인구댐 지역은 정책의 사각지대에 놓여 있는 상황

❍ 행정 권역을 넘어 기능 권역의 측면에서 원주시는 우수한 의료 및 교육 서비스 환경을 보유하고 있어 인구경쟁력을 갖추고 있음에도 불구하고 이를 강화 지원할 전략적 정책 대응은 부재
- 의료, 교육 등 고차서비스를 제공하는 상위 위계 인프라가 무너질 경우, 수도권으로의 빨대효과는 더욱 극명하게 나타날 것임

3. 인근 도시와의 관계의 접점을 늘리는 차별적인 농어촌 지역 전략 요구

□ 지역- 지역의 관계성 측면에서 살펴본 칠곡군의 인구증가

❍ 칠곡군은 대구와 구미의 배후도시로서 상대적으로 저렴한 지가와 교통접근성 개선 등을 통해 인구가 증가하였으나, 출생률 저하와 함께 대구와 구미 등지의 동반 인구감소 등의 영향으로 최근 감소세를 보이고 있음
- 인구유입 및 증가를 뒷받침한 아파트 개발이 읍단위 지역을 중심으로 2016년까지 지속되었으나 최근 들어 저조한 상황
- 칠곡군은 대구, 구미 등지의 인구흡입을 통해 인구증가를 이뤘지만, 이들 지역의 지속적인 인구감소 여파는 결국 칠곡군에도 영향을 미치는 상태

❍ 현재 칠곡군은 대경선 신규역사가 설치되는 북삼읍과 구미 제3공단 인근에 위치한 석적읍 도시개발사업을 통해 인구증가를 기대하는 상황으로 도시 간 관계성을 여전히 중요하게 고려

□ **농어촌의 경우, 인근 도시와의 관계성을 고려한 인구감소대응전략 필요**

○ 대구와 구미의 배후지역으로서 칠곡군은 지역 인구의 증가에서부터 감소에 이르기까지 인근 도시와의 관계성이 크게 작용한 사례였음

○ 「인구감소지역지원특별법」 제정 및 시행에 따라 정책적으로 인구의 개념은 정주인구에서 유동인구를 고려한 생활인구까지 크게 확장되었지만, 여전히 지자체별 정책의 영역은 관계성을 고려하지 못한 채 행정구역 경계 속에 갇혀있다고 볼 수 있음

- 도시와의 관계성 측면을 고려한 정책 전반의 전략적 대응이 필요하고, 유동인구 확보 차원에서 수도권 지역 등과 관계의 접점을 늘리는 전략이 요구됨

4. 소결

□ **지역과 지역 간 관계성 재확인**

○ 수도권의 성장 이면에는 산업구조의 변화에 부합하는 인구-지역, 지역-지역 간 관계성에 따른 발전전략 내포

- 4차 산업혁명이 도래하고 산업구조가 대도시를 중심으로 IT, 바이오, 콘텐츠 등 고부가가치산업을 형성하며 혁신 인재를 끌어당기고 있는 가운데 산업구조 변화에 부합하는 수도권은 통째로 발전하고 있지만, 비수도권 지역은 행정구역을 경계로 각개전투 중인 상황(마강래, 2023)

○ 심지어 인구이동의 제로섬 관계 속에서 인구증가와 감소의 희비가 분명하게 드러나고 있음에도 불구하고 이를 고려한 정책의 정책적 접근은 부재

- 본 연구에서 살펴본 바와 같이 광역시 자치구는 자치구 간 제 살 파먹기 경쟁 중이었고, 중소도시로서 인구가 증가하는 광역도 내 지역중추거점은 도 전체의 인구유출을 막는 인구댐으로서 역할을 하고 있었지만 이를 지원하는 정책은 미흡하였으며, 농촌형으로서 대도시 및 거점도시의 배후지역은 중심도시의 지속적인 인구감소에 따른 동반 감소세 속에서 마땅한 정책 대응을 하지 못하는 상황이었음

□ **정책의 분절적 접근 및 지원 미비, 행정구역의 배타성 등에 따른 정책 대응 사각지대 발생**

○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「지방자치분권 및 지역균형에 관한 특별법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「인구감소지역지원 특별법」 등 국토의 균형발전과 효율적 이용, 지방소멸대응과 관련한 제도적 근거 아래 여러 정책이 추진 중이나 각각의 분절적 접근과 엇박자 등으로 사실상 인구-지역, 지역-지역의 관계성의 측면에서 정책 대응은 사각지대나 다름이 없음

- 하나의 문제를 두고 정책별로 서로 다른 진단과 처방에 급급할 뿐 정책 간 연계는 부차적이거나 단절적
- 그리하여 인간과 지역, 지역과 지역 간 유기적 연계로 인한 연쇄적 파급효과는 제때 제대로 고려되지 못하고, 특정 지역의 인구 쏠림과 쇠퇴에 따른 현상은 마치 이와 별개인 듯 다뤄지고 있음

○ 특히 인구이동의 제로섬 관계가 내포하는 중층적 구조는 매우 복잡다단하여 행정구역별로 정책의 배타성을 드러내기보다 도시연계성을 고려한 전략적 접근이 필요하지만, 정책의 현장은 이를 충분히 인식하지 못하는 상황

- 지역의 입장에서 인구이동에 따른 제로섬 관계는 불변 지속되나 관계의 속성은 언제든 변화할 수 있음
- 예컨대, 칠곡군은 대구와 구미 등지와 생활권을 공유하면서 이들 지역으로부터의 인구를 흡입하는 등 대구-구미 vs. 칠곡이라는 인구의 제로섬 관계를 형성하였지만, 이후 대구와 구미의 총량적 인구감소로 인해 대구-구미-칠곡은 수도권 등지로 인구유출을 경험하는 공통의 관계축을 구성

□ **지역-지역의 관계성을 고려한 공간유형별 정책 대응 전략 구상 필요**

○ 현행 정책은 전문화라는 명목으로 파편화되어 각자의 방식으로 문제해결을 강조하나 서로 긴밀히 연관된 문제에 대한 분절적 접근은 오히려 사태를 악화시킬 수도 있기에 경계할 필요가 있음

- 정책 간 일방소통 속에 현장의 정책은 현실을 표류하고 있음을 인지

○ 지역-지역의 관계성을 고려한 공간유형별 전략적 정책 대응 구상 필요

- 광역시 자치구의 경우, 자치구 전체를 관할하는 광역자치단체를 중심으로 특정지역개발에 따른 긍정적 또는 부정적 외부효과를 사전분석하는 일종의 인구영향평가 등을 실시하고 개발 과정전반을 컨트롤하는 접근이 필요함
- 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 설계가 필요함
- 농촌형의 경우, 도시와의 관계성의 측면에서 서로 영향을 주고받는 지역 간의 전략적 대응, 타지역과의 관계 접점 확대 등을 적극 고려할 필요가 있음

제 6 장

지역간 관계성을 고려한 지방소멸 대응전략

제1절 지역간 관계성을 고려한 지방소멸대응 전략 추진방향

제2절 지역맞춤형 추진전략

제3절 제도개선방안

Chapter 6

지역간 관계성을 고려한 지방소멸 대응전략

제1절 지역간 관계성을 고려한 지방소멸대응전략 추진방향

1. 중층적인 지역 인구 흡수 방향성 고려

□ **생애주기별 인구이동 성향 및 청·장년기 가장 높은 인구이동률**

❍ 인구이동 관련 선행연구에 따르면 생애주기에 따른 인구집단별 이동 특성이 어느 정도는 존재

- 일반적으로 생애주기별로 아동기·청소년기에는 이동률이 낮고 청년기·성인기가 되면 이동률이 급속히 증가하는데, 가족을 형성하거나 출산기가 되면 최고점을 찍고, 점차 낮아지는 패턴을 나타냄

  * 선진국으로 갈수록 일반적으로 인구이동의 총량은 감소(Champion et al., 2018) 하지만 금융위기나 부동산 경기 침체 등 심각하게 경제 상황이 변하게 되면 이례적인 현상을 보이기도 함

- 사회에 따라서 은퇴기 이동률이 다소 증가하기도 하지만 국내의 경우 70대 후반이 되면서 다소 상승하는 경향을 보이는데, 이는 은퇴기 이동보다는 요양병원 입원이나 돌봄을 위한 거주지 이전과 관련(이상림 외, 2018: 78)

❍ 지역의 인구이동은 연령대별로 복잡한 특성을 가지고 있는데, 같은 인구감소 지역이라고 하더라도 지역의 특성이 모든 인구집단의 인구이동에 똑같이 영향을 미치는 것이 아니라 그러한 선택의 결정력은 인구 집단에 따라서 선택적으로 이루어짐(이상림 외, 2018: 88)

- 청년기 인구가 유출되면 해당 지역은 지속적으로 젊은 인구가 빠져나가 고령화가 더 심각해지기 때문에 지역의 활력에 문제가 발생할 수 있음

□ **지역유형별 비수도권 인구이동의 일반적인 방향성**

❍ 우리나라 비수도권 지역에서 인구가 유출되는 목적지는 출발지의 특성에 따라서 지역유형별로 상이하게 나타나고 있음

- 광역시 자치구에서 나가는 인구이동은 시지역이나 군지역의 인구유출에 비해 수도권으로 나가는 비율이 현저히 낮고, 동일한 광역시 내부에서 주로 이동하는 경향이 강함
- 제4장에서 지방자치단체는 자치구 역시 인구감소의 원인이 첫째도 일자리, 둘째도 일자리, 셋째도 일자리라고 인식하고 있었지만 실상은 대전 유성구 등 신도시 주택 개발로 인한 도시의 확장 및 스프롤이 해당 자치구 인구감소에 더 큰 영향을 끼치고 있었음

  * 광역시 내에서의 인구 이동을 제외하면 자치구는 수도권보다 인근 중소도시로의 이동 비율이 더 높아서 인근 신도시 개발 및 개인의 신규 주택 선호 때문일 가능성(경북 칠곡, 경남 양산, 광주 나주)을 배제할 수 없음

- 강원 원주시나 경북 칠곡군에서 보는 바와 같이 중소도시나 군지역에서 나가는 인구이동은 광역시에 비해서 수도권으로 유출되는 비율이 더 높게 나타나기는 하지만 같은 시·도 내에서 이동하는 비율이 훨씬 더 많음

  * 혁신도시가 조성된 거점 중소도시 등은 주변 소도시나 농어촌 지역의 인구뿐만 아니라 광역시의 인구까지도 흡수하고 있는 경향(강원 원주시)

❍ 비수도권의 인구이동에서 청년인구에게는 서울과 경기 등 수도권이 선호하는 매우 큰 목적지에 해당하지만 자세히 살펴보면 같은 권역 내에서 이루어지는 비율이 상당히 크게 나타난다는 의미임

□ **수도권 vs 비수도권, 권역 내 거점 중소도시 vs 지역의 인구 흡수 구조 중요**

❍ 문제는 2010년대 중반 이후 지방의 순유입이 순유출로 바뀌었는데, 가장 큰 원인은 비수도권의 청년인구가 수도권으로 순유출이 급격히 높아졌으며, 결국 수도권의 인구집중이 비수도권 청년의 유입에서 비롯되고 있다는 사실임(이상림·최인선, 2023)

- 일반적으로는 이동거리가 멀어지면 이동률이 낮아지지만 우리나라의 경우 시·도간 이동이 시·군·구간 이동보다 이동률이 오히려 더 높음

* 우리나라는 면적이 좁아서 지역간 지리적 거리가 멀지 않고, 주택 부동산 시장이 인구이동에 큰 영향을 끼치기 때문에 외곽 신도시 건설 등으로 신규 아파트 시장이 들어서면 이동률이 급격히 높아짐

- 특히, 시·도간 이동은 대학진학을 하는 10대 후반과 20대 초반 매우 집중되는데, 초기 성인기 시·도간 이동은 청년 단독 1인의 이동률이 가장 높고, 시·군·구간 이동은 부모와 함께 또는 혼인 후 부부와 자녀가 함께 이동하는 가족이동 비율이 더 높음

  * 비수도권에서 서울로의 유입은 대부분 20대의 1인 청년인구로 구성되어 있는 반면 경기도 유입인구는 젊은 청년인구의 비율은 낮고 비교적 넓은 연령대 청년들이 유입되고 있어 경기도는 서울의 30대 이상 인구를 대부분 흡수하면서 지방의 청년인구도 흡수

- 수도권으로 지방 인구가 유출되는데, 이들의 대부분은 청년인구들로 구성되어 있고, 대도시 지역도 마찬가지로 청년인구의 유출이 심각해서 지방의 광역시들이 주변 도 지역의 인구를 흡수하면서 지역 청년들의 수도권 유출을 막아주는 기능을 제대로 하지 못하고 있는 것으로 해석될 수 있음(이상림·최인선: 55)

❍ 결론적으로 우리나라 비수도권 지역의 인구감소는 수도권과 비수도권, 지역 내 중심이 되는 거점 중소도시와 지역의 인구 흡수라는 중층적 구조에서 살펴보아야 함

- 지역 간 인구 비대칭성은 지방에서 수도권으로의 인구이동, 특히 청년인구의 인구이동에 의해서 주도
- 지방의 광역시나 거점 중도도시들이 특히, 지역 청년인구를 흡수해 주지 못하면 지역 청년인구의 수도권 유출을 가속화시키는 결과 초래

  * 청년인구는 생애시기별로 크게 3번의 이동을 하는데, 대학진학을 위한 1차 이동에서 수도권 및 대도시로 이동하며, 첫 취업을 하는 2차 이동에서 비수도권 청년들이 수도권으로 취업을 하며, 첫 취업 이후 직장을 이동하는 3차 이동에서 우리나라는 극히 일부가 주로 울산, 충남, 경남, 제주 등으로 귀환함. 청년시기 해당지역을 떠난 청년들의 귀환률은 우리나라의 경우 극히 낮음(박진경·김도형, 2020)

2. 인구감소지역정책을 확장한 종합적인 정책 대응

□ 4차 산업혁명과 전환시대, 공간과 지역의 흥망성쇠 반복

❍ 인간의 행위가 장소를 기반으로 이루어진다고 했을 때 사람들이 모이는 장소를 중심으로 지역은 발전해 나감

- 최근 급속한 기술변화와 디지털 전환 가속화 등으로 AI, 알고리즘, Data, 센서 등 4차 산업혁명시대에 접어들면서 기술변화로 인한 공간과 지역의 명암이 크게 달라지고 있음

❍ 공간의 생산과 소비, 인구의 증감과 지역의 발전은 고정되어 있지 아니하며, 성장과 쇠락을 반복하고 있지만 세계의 지역들은 점점 더 수퍼도시(super cities)들의 독식구조 현상이 짙어지는 추세(Florida, 2017; Balland, 2020 등)

□ 인구감소지역 대응정책을 확장하여 지역 간 연결된 관계성 고려 필요

❍ 현재 우리나라는 2021년에 「지방분권균형발전법」을 개정하여 89개 '인구감소지역'을 지정하고, 2022년에는 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하여 지방소멸대응정책을 추진하고 있지만 주로 89개 인구감소지역과 18개 관심지역을 대상으로 다루고 있음

- 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

❍ 인구감소는 결국 개인이 선택하는 목적지로써의 '지역'을 선택하는 개인의 문제와 인구-지역, 지역-지역, 지역-정책 간의 관계성을 고려한 공간유형별 전략적 정책 대응 구상이 필요함

- 개인이 이동하는 지역 선택은 지역이 인구를 끌어당기는 '구심력'과 밀어내는 '원심력' 사이에서 지역이 가지는 다양한 매력도를 따져 선택

  * 전환시대, 기술과 혁신 측면에서 적합한 여건을 만들고, 거기서 살아가야 할 사람들의 선호와 트렌드를 반영할 수 있어야 인구유치가 가능해짐

- 2010년대 중반 이후 우리나라의 인구이동에 의한 지역간 비대칭성은 더 커지고 있고, 심지어 제3장에서 분석한 바와 같이 구미, 포항, 울산 등 대표적인 거점도시들의 인구유출 양상이 시작된 바 인구와 지역, 지역과 지역의 관계성 속에서 지방소멸대응전략을 고민해야 하는 시점

❍ 특히, 인구감소시대 지방소멸대응정책의 실효성을 확보하기 위해서는 비수도권의 광역시나 거점 중소도시 등 인구증가지역과 인구감소지역 간 관계성, 그리고 관심지역과 인구감소지역 간 관계성을 고려하는 것이 중요

- 인구감소지역이나 관심지역의 인구를 흡입하는 인구증가지역을 막연하게 대척점으로만 설정할 것이 아니라 이들 지역 간에 밀접하게 연결되어 있는 관계성을 복합적으로 고려해서 구체적으로 접근하고 방안을 도출

❍ 지방 거점도시의 중심지 기능 강화하여 인구댐 역할을 하고, 주변 연계도시나 인구감소지역의 생활인구 등을 활성화하여 지역의 수도권 유출을 저지하기 위해서는 정책 간 연계도 필요

- 수도권으로 이주하지 않더라도 도시적 삶을 누릴 수 있도록 광역시 등의 지역 거점도시에 특화산업 개발 등을 통해 고용 기회를 창출하고, 다양한 경제·사회·문화적 기능을 갖추도록 정책 지원 필요

3. 인구정책에서 인구전략으로 전환

□ 스톡 개념에 기반한 인구정책에서 관계 개념을 중시한 인구전략으로의 전환

❍ 사회경제적 필요에 맞춘 인구 규모와 구조, 인구동태에 대한 조정과 관리를 목적으로 한 인구정책과 달리 인구변동의 사회적 영향을 전체 사회에 유리하도록 유도하는 인구전략(demographic strategies)에 관한 개념 부상

- 일종의 스톡(stock)으로서 인구를 관리 · 통제하는 것이 아니라 인구와 사회와의 관계를 중시한 인구의 전략적 접근 강조

❍ 인구를 총량적으로 관리·통제해온 기존 인구정책의 관점에서 벗어나 인구와 사회와의 관계를 살피고 이를 적절히 대응하는 것이 중요한 시점으로 전환

- 정책의 영역 또한 인구와 연관된 사회, 경제 등 정책 일반으로 인구정책의 외연 확장

❍ 이처럼 인구변동에 따른 정책 환경 및 수요의 다변화 속에서 현상의 복잡성과 복합성은 증대하나 이를 선제적으로 책임성있게 대응하는 정책적 조치는 부재
- 인구변동에 따른 경제·사회, 보건, 환경 등 연쇄적 정책 환경변화의 파장으로 구체적 사건들이 실제적인 정책 대응 지점으로 나타나는 상황으로 사후 조치만 거듭할 수는 없음(이상림 외, 2022)

| 표 6-1 | 인구정책과 인구전략 개념 비교

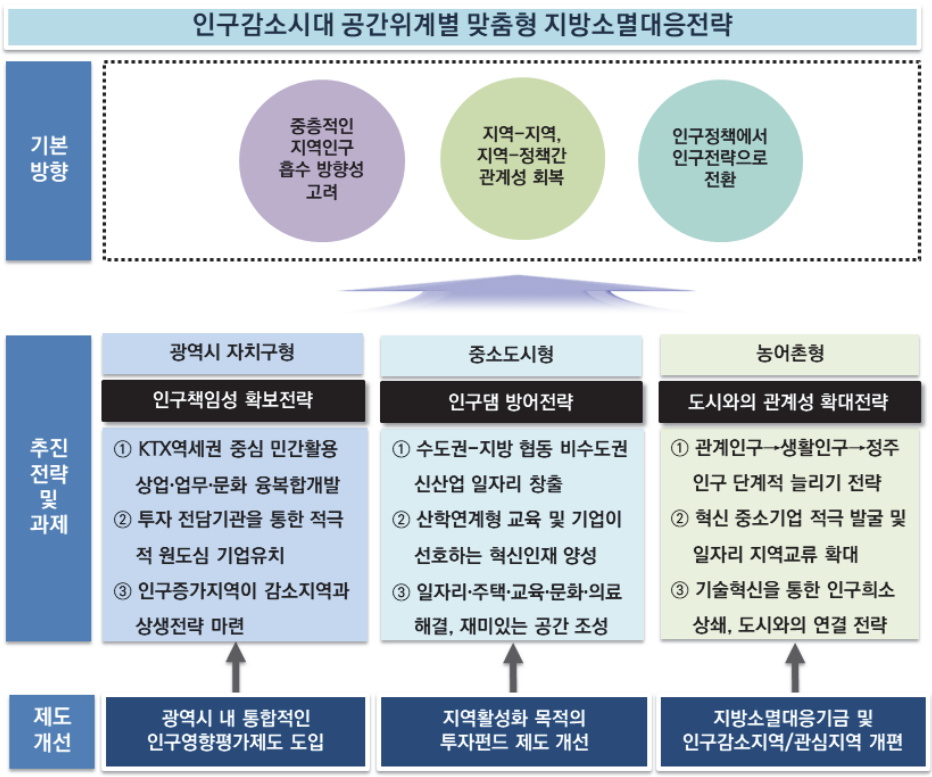
구분	인구정책 (population policy)	인구전략 (demographic strategies)
목적	사회경제적 필요에 맞춘 인구규모와 구조 및 인구동태의 조정과 관리	인구변동의 사회적 영향을 전체 사회에 유리하도록 유도
대상	인구현상 (출산력, 사망력, 인구이동 및 분포 등)	인구와 사회와의 관계
주체	중앙정부를 중심으로 한 지자체 등 공공부문	공공부문과 민간 (동등한 관계)
도구	가족계획, 지원형 가족정책 (정부의 직접적 통제)	인구와 연관된 사회·경제 정책 일반
방식	인구사업의 운영 (부처·민간의 동원)	참여와 담론 구성

자료: 이상림 외(2022)

□ 공간위계나 속성 등을 고려한 정책 대응

❍ 인간과 공간의 상호 관계와 유기체로서 공간 개념에 따라 인구와 지역, 지역과 지역은 직간접적으로 영향을 주고받고 있으며, 정책은 이러한 관계성을 충분히 살피는 과정이 필요함
- 흔히 지방의 인구이동은 제로섬(zero-sum) 관계라 통칭되기도 하는데, 제로섬의 실상을 살펴보면 인구집단의 특성, 공간 위계나 속성 등에 따라 다층적 구조를 형성하고 있어 정책적으로 대응시 전략적 범위를 설정할 필요성도 생겨나게 됨

| 그림 6-1 | 지역간 관계성을 고려한 지방소멸대응전략 추진방향



제2절 지역맞춤형 추진전략

1. 광역시 자치구: 인구책임성 확보전략

1) 추진방향

□ 대도시형 : 자치구 간 인구의 제로섬 관계 형성하나 이를 고려한 정책 대응 미흡

○ 유성구는 대전권 내 자치구 간 인구경쟁에 있어 우위성을 확보하고 인구유입을 통한 인구증가를 경험하고 있으나 대부분 서구 인구를 흡입한 결과로써 이는 결국 대전시 입장에서 제 살 파먹기 경쟁에 해당할 수 있음

- 최근 10년간 대전시 인구는 지속 감소하는 가운데, 유성구의 인구증가 과정에는 국가의 대덕연구단지 개발, 국가산업단지 지정과 대전시의 도시 외곽 중심의 도시개발사업 추진 등의 외부적 요인의 영향이 큰 것으로 나타났고, 실제 인구이동분석을 통해 살펴본바 유성구와 다른 4개 자치구는 인구의 제로섬 관계를 형성하고 있어 '인구 책임성'이 있다고 볼 수 있음

  * 이상림·최인선(2023)은 수도권 지역이 우리나라 지방인구에 대한 '인구책임성'을 중요하게 인식해야 함을 언급

○ 그러나 정책별 각기 다른 처방 속에 자치구 간 인구의 제로섬 관계를 고려한 정책적 대응이 부재한 상황

- 대전시 도시재생전략계획 등을 통해 원도심 활성화를 위한 쇠퇴 원인을 파악하며 지역의 관계성을 다루지만, 이를 정책대응까지 연결시켜 다루지는 못하고 있고, 결국 관련 계획마다 상이한 목적과 접근 방식으로 인해 자치구 간 인구의 관계성을 다루는 정책 대응은 사실상 부재

□ 광역시 본청 중심 인구증가(감소)지역을 동시에 고려한 통합적 인구전략 추진

○ 인구정책은 해당 지역의 인구문제를 해결하기 위해서 특정한 이념과 목적하에서 중앙정부나 지방자치단체가 실시하는 일련의 정책을 의미

- 인구규모, 인구구조, 인구분포, 출생과 사망, 전입과 전출 등 인구 이동 등에 변화를 일으키기 위해서 실시하는 모든 정책들이 인구정책과 관련됨

- 인구감소 문제는 인구구조 뿐만 아니라 사회구조, 경제구조, 공간구조, 노동력, 환경문제 등 다양한 영역에 광범위한 문제를 일으킴
- 지역 내에서도 갈수록 신규 아파트 선호도가 증대되다 보니 신규 주택이 공급되는 신도시를 중심으로 인구가 집중되고, 인구가 신도시에 집중되다 보니 고용을 위한 첨단·신성장 기업이 다시 신도시로 집중하는 악순환 발생

❍ 예컨대 대전광역시 유성구가 서구의 인구를 흡수해 인구가 성장하고 있지만 주민등록지는 유성구로 옮겼으나 서구와의 유동인구는 여전히 많다는 점을 감안, 인구증가지역과 인구감소지역을 대상으로 본청에서 통합적인 인구정책 추진 필요

- 유성구와 서구가 제각각 인구증가지역에서는 인구가 많아져서 발생하는 문제를 해결하기 위해 출생 및 돌봄 인프라를 확충하고, 인구감소지역은 인구가 줄어서 방치되는 인프라 문제과 고령화 문제를 해결하기 위해 고심하는 것이 아니라 서구의 인구감소는 유성구의 인구증가로 이어지므로 광역시 입장에서 통합적으로 접근할 필요

  * 지방소멸 방지를 위한 주체간 역할분담 비중을 묻는 설문조사에서 중앙의 역할이 가장 중요하지만, 자치구는 중앙이 50%, 광역이 29%, 기초가 21%로 응답해 광역 본청이나 시·군 지역보다 광역 본청의 역할이 더 크다고 인식하고 있음

2) 주요 추진전략

□ 추진전략 1: KTX 역세권 중심 민간 활용 상업·업무·문화 융복합 개발

❍ 광역시는 중소도시나 농어촌 지역에 비해서 인구 밀집도가 높지만 대전 대덕구, 동구, 중구 등 관심지역이나 인구감소지역으로 선정될만큼 원도심의 인프라 노후화 등이 진행되어 광역시 내 타 자치구나 인근 세종시로의 인구유출 문제가 심각함

- 광역시 내 기존 시가지는 상대적으로 지가가 높아서 주거비와 생활비가 높지만 높은 지가로 재개발은 어려워서 도심지 외곽으로 도시는 자꾸만 외연확장(스프롤)하는 경향이 있음

❍ 결국은 대전·세종권 등 하나의 생활권으로 묶이는 광역권 안에서 광역권 전체가

큰 계획을 세울 수 있도록 조율할 수 있는 구조가 필요하고, 기존의 도심지를 함께 활성화하여 공간을 재구조화 하는 전략이 가장 필요

- 대전 유성구와 같이 신도시나 신규 주택 개발을 규제하거나 하는 방식으로 막을 수는 없기 때문에 원도심의 기능을 복원시켜 주는 전략들이 필요함
  * 제4장에서 광역시 자치구들은 원도심 공동화를 막기 위해서는 응답자 중 가장 많은 비율(41.0%)로 민간을 활용한 상업·업무·문화 융복합 개발로 도심을 재구조화 하는 것이라고 응답하였음

❍ 원도심은 노후화되고 있지만 대전의 경우에도 대전역 등 교통이 편리한 지역들이 많기 때문에 KTX 역세권을 중심으로 도시·문화·사회 등 복합용도의 융복합 거점을 조성하는 전략을 제안함

- 민간이 주도해서 혁신공간으로 조성할 수 있도록 용도나 밀도 규제를 철폐하고 융복합 도시개발이 가능하도록 해야 함
- 인구증가지역인 유성구와 인구감소지역인 서구가 보다 긴밀하게 연계될 수 있도록 하고, 신도시의 정주기능과 원도심의 산업기능을 모빌리티로 연결하는 전략 추진

□ 추진전략 2: 투자 전담기관을 통한 적극적 원도심 기업유치

❍ 제4장에서 지방자치단체는 인구감소(증가)의 주요 원인은 산업·일자리(1순위, 69.4%), 비수도권 지역에서 지방소멸 방지를 위해 가장 필요한 부문은 첫째도 일자리, 둘째도 일자리, 셋째도 일자리라고 응답하고 있음

- 제4장에서 광역시 자치구의 경우 광역 외로 인구가 이동하는 경우보다 대도시 내에서의 이동이 많아 신도시 개발로 인한 도시확장 문제가 크게 발생하고 있음에도 체감적으로 산업구조 및 일자리가 취약해서 인구가 빠져나가고 있다고 인식하고 있었음
- 그러나 광역 외로 유출되는 인구가 대부분 청년인구임을 감안하면 이들의 귀환률이 낮아 일자리 문제는 역시 중요한 부문임을 부정할 수 없음

❍ 지역산업정책은 지역균형발전정책의 요체이며 단언컨대 가장 중요한 지역정책이지만 지역주력산업 선정이나 첨단전략산업 지정 등 지역주력산업

육성정책이 여전히 특정 산업을 해당 시·도에 지정하거나 산업코드를 제한하는 방식으로 중앙정부 위주로 추진되고 있는 것이 현실(박진경 외, 2024: 255)

- 제4장에서 광역시 자치구들은 산업구조가 불균형되고 고용환경이 취약한 이유는 대기업 일자리가 부족하기 때문이고, 이를 개선하기 위해서는 지역에 대기업 이전을 유도하는 것이 가장 시급하다고 인식하고 있어 지역의 입장에서 기업유치는 그만큼 어렵지만 유효한 수단일 가능성이 큼

❍ 다만 우리나라 경제도 성숙되어 고용없는 성장(jobless growth) 시대로 가고 있으므로 무조건 대기업이기보다는 일자리 성장동력을 창출할 수 있는 기업 위주의 유치가 필요

- 또한 광역시와 같은 거점도시의 경우에는 기회요인이 크기 때문에 보다 적극적으로 원도심을 공간적으로 재구조화하고, 거기에 적극적으로 국내외 기업을 유치해서 원도심 활성화를 도모할 수 있어야 함
- 서울과 대전, 경남 등이 현재 국내외 기업과 자본을 유치하기 위하여 투자 전담기관을 설치하고, 기업유치에 나서고 있는 것은 이와 무관하지 않음

〈광역자치단체의 투자 전담기관 설치 사례〉

국내외 기업과 자본을 유치하기 위한 투자 전담기관 설치

■ 서울: 서울경제진흥원 애 인베스트 서울 설치(20명의 전문가로 구성)
  - 해외 기업 유치, 벤처기업 자본유치 담당
  - 향후 전담 출연기관인 서울투자진흥재단 설립 예정
■ 대전: 투자금융공사 설립 추진 중
  - 대덕연구단지 입주한 연구소기업과 벤처기업에 국내외 자금 유치

지자체	명칭	기능
서울	인베스트서울	해외기업, 벤처기업 유치
경남	경남투자청	국내외 기업 유치
대전	투자금융공사	벤처기업 자금 연계
전북	전북투자청	국내외 기업, 자본 유치

출처: https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20250415024003&wlog_tag3=naver

□ 추진전략 3: 인구증가지역이 인구감소(관심)지역과 상생전략 마련

❍ 현재 대전 유성구 사례에서 살펴본 바와 같이 유성구는 타 자치구의 인구를 흡수하고 있지만 자체적으로 인구증가와 도시 경쟁력 강화를 위한 인구정책을 독자적으로 추진하고 있음

- 유성구는 출산·보육 지원, 청년 정착 유도 등의 사업을, 서구는 인구유출에 따라서 출산·보육 지원정책보다는 전 세대의 삶의 질 제고를 목표로 독자적으로 각각의 인구정책을 추진하고 있음

❍ 따라서 인구책임성 확보 측면에서 대표적인 대전 유성구, 울산 북구 등 광역시 자치구 들은 주민등록은 옮겼으나 원도심과의 유동인구는 여전히 많기 때문에 인구증가지역들이 주도하여 원도심 지역과의 상생전략을 마련하고 공생할 수 있는 전략 필요

- 원도심의 생활서비스 강화, 상권 활성화 상생 프로그램 도입 등을 통한 상생적인 지역경제 활성화 도모

〈부산광역시 원도심활성화 축제, '택슐랭'〉

'택시'와 '미슐랭(Michelin)'의 합성어로 10년 이상 경력의 베테랑 택시기사들이 추천하는 지역 맛집을 중심으로 한 미식관광 축제

■ 장소: 부산 원도심 4개 구(중구, 서구, 동구, 영도구)
■ 주최: 부산광역시, 부산축제조직위원회
- 미식투어프로그램(도보 미션 투어, 택시투어)
- 공연 및 체험 프로그램(지역 예술인 공연, 다양한 체험 프로그램 제공)



출처: 부산문화관광축제조직위원회

2. 중소도시: 인구댐 방어전략

1) 추진방향

□ 중소도시 : 도내 인구댐 역할을 통해 인구감소를 저지하나 이에 대한 지원 미흡

○ 강원도 내 다른 시·군에서 유입된 인구 영향으로 증가세를 유지해오던 원주시의 인구증가폭은 갈수록 줄어드는 상황으로 강원도 전체 인구유출 및 붕괴 방지선으로서 인구댐 원주시의 위상은 위태

- 강원도 인구는 2017년 이후 점차 증가율이 감소하는 추세로 접어들어 인구 총량은 점점 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

○ 정책분석 결과, 강원도 전체 인구감소를 저지하는 방어선으로 기능하는 원주시를 지원할 실질적인 대응책은 미흡한 가운데, 원주시와 같은 인구거점 지역은 지방소멸위기 지역만을 선택적으로 집중지원하는 현행 인구감소 지역지원 정책의 사각지대에 있다고도 볼 수 있음

- 관련 정책을 분석한 결과, 지역중추거점을 중심으로 주변지역과의 연계 방안을 통해 상생구조 확립에 대한 방향성만 확인되는 상황
- 「인구감소지역지원특별법」 의거 지방소멸위기라 파악되는 인구감소 지역은 체계적 지원을 받지만, 도내 인구 유출 및 감소를 실질적으로 저지하는 원주시는 인구증가지역이라는 이유로 고려대상조차 되지 못함

□ 일자리·교육·문화·교통·의료 거점기능 확보를 통한 인구댐 기능 확보전략 추진

○ 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

- 생활서비스 거점을 유지하기 위해서는 보통 거점대학의 경우 배후에 인구가 약 10만명, 응급 의료기관은 약 5만명, 백화점은 30만명 이상은 있어야 가능(구자훈, 2024)[6]

- 지방의 거점 인구댐 역할을 하는 도시는 대학, 응급 의료기관, 백화점과 같은 중심기능을 담당할 수 있어야 하고 그 주변으로 문화와 복지 생활서비스 기능이 전략적으로 배치되고 이들의 관계는 대중교통이 연결되어 생활인구가 공생하는 상생전략이 필요
  * 제3장에서 광역시 자치구의 인구감소 심화와 구미, 포항, 군산, 진주, 통영 등 대표적인 지방의 거점 중소도시들의 인구 감소 악화에도 불구하고 강원 원주시의 경우 광역시가 없는 강원도의 특성도 있지만 수도권과 인접해서 교통이 편리하고, 혁신산업 일자리[7]가 늘고 있으며, 의료, 교육 등 필수적인 고차 생활서비스 면에서 세력권을 형성함에 따라서 강원도 전체의 인구 붕괴를 저지하는 역할을 효과적으로 담당하고 있는 것으로 분석됨
- 일본의 연계중추도시권과 흡사하며, 이는 28개로 형성하여 중규모 중심도시와 인접 소도시를 교통으로 연결하고 인구를 공유하는 도시권 구상에 해당
  * 제4장의 설문조사에서 현재 지방소멸대응기금이 기초자치단체 단위로 배분되고 있지만 적은 투자로 많은 효과를 낼 수 있도록 중소도시에도 투자가 필요하다는 의견도 있었음

❍ 뭐니 뭐니 해도 가장 중요한 중소도시의 거점 기능의 핵심은 수도권의 첨단산업과 연계된 산업 육성정책과 맞춤형 일자리 지원이라 볼 수 있음
- 특히, 중소도시의 대학들이 산업과 연계해 취업으로 연결될 수 있도록 해서 중소도시의 생산기능이 확보되어야 하며, 대도시 대비 임금 수준이 높은 신산업 일자리 중심으로 재편될 필요가 있음
  * 제4장에서 중소도시들은 중소도시 인구감소의 주된 원인으로 선호하는 일자리(decent job) 부족이라는 의견이 81.6%로 주택이나 교육, 문화, 의료 등의 부문보다 월등히 높았고, 일자리 측면에서 인구감소의 주요 원인은 첨단 신산업, 공공기관 등 높은 임금수준의 일자리 부족(55.1%) 때문이라고 응답하였음

---

6) 구자훈(2024), [도시칼럼] 축소세계에서 지방도시 생존전략, 무등일보 2024.3.14일자

7) 국토연구원은 2022년 기준 연구개발(R&D) 중심의 혁신산업 일자리가 수도권에 집중(63.4%)되면서 지역간 불균형이 심화되고 있지만 강원원주횡성권, 청주남부권, 전주동부권, 나주권이 강소지역으로 혁신산업 일자리가 빠른 속도로 늘고 있다고 지적했음(매일일보, 2025년 4월 1일자) (https://www.imaeil.com/page/view/2025033118593020084)

2) 주요 추진전략

□ 추진전략 1: 수도권과 지방의 협동으로 비수도권의 신산업 일자리 창출

❍ 산업 대전환기, 성장의 패러다임이 기술 중심에서 인적자본 중심으로 바뀌고 있어 혁신성장기업이 인재를 찾아 다시 수도권으로 회귀함에 따라서 제조업 중심의 지역의 산업 생태계는 위태로운 상황

- 창원 국가산단 삼성 테크윈이 2010년에, 현대 위아는 2012년에, 두산 중공업 R&D 센터는 2014년에 다시 수도권으로 이전, 구미 삼성모바일 연구소는 2009년에 수원으로 이전했고, 광주 금호타이어 기술연구소는 2013년 용인으로, LG전자 구미 연구소는 평택으로 이전(김영수, 2022)

  * 국제적으로도 인구 및 자본이 집중해 서울, 동경, 뉴욕, 런던 등 소수의 대도시에서 승자독식 도시화(Winner-Take-All Urbanism)가 진행되면 가장 타격을 받는 지역은 지방도시에 해당(앨런 말라흐 저, 2024)

❍ 국내 디지털 전환을 주도하고 있는 사물인터넷, 클라우드, 빅데이터, 블록체인, 가상현실, 3D 프린팅 등 디지털 핵심기술산업은 수도권에 70% 이상이 집중되어 있어 가치사슬 연계구조상 수도권과 대결구도가 아니라 가치사슬의 연계를 활용하여 수도권과 비수도권의 산업을 연계하여 육성하는 전략이 필요

- 7대 핵심기술산업은 현재 수도권에 76.5%가 집중되어 있으며, 핵심기술 전체의 거래관계는 거래비중의 90% 이상이 서울과 경기 지역이 타 지역과 관계를 맺고 있음(산업연구원, 2022와 2023)

❍ 즉, 수도권의 첨단산업 및 디지털 신산업 등과 경쟁하지 않고, 가치사슬의 연계구조 및 산업 네트워크를 연계하여 비수도권에 새로운 신산업 일자리를 늘릴 수 있는 공생구조로 가야 함

- 지역적인 인접성이라는 물리적 조건에 국한되지 않고, 개방적인 협력권을 형성하여 상생하는 개방적 지역혁신체계 구축
- 예를 들어 지역에 소재한 기업이 주관기관으로 공동연구를 진행하지만 수도권의 연구소가 함께 참여해서 협동할 수 있는 구조로 광역협력사업을 추진할 때 지방의 혁신생태계가 확장될 수 있음(박진경 외, 2024: 260)

□ 추진전략 2: 산학연계형 교육과 기업이 선호하는 혁신인재 양성

❍ 중소도시에서 인구감소를 막기 위해 가장 시급한 교육 전략은 산학연계형 인력양성 교육과정 확대를 통한 지역산업과 대학의 연계라고 할 수 있을 것임
- 지방의 대표 지역거점 대학들이 제대로된 특성화 교육을 통해서 대학의 경쟁력을 확보하고, 지역산업 맞춤형 인재를 양성해 나가야 함

  * 제4장에서 중소도시들은 교육 측면에서 인구가 감소하는 주된 원인은 대학 서열화에서 경쟁력이 떨어지기 때문(42.9%)이라는 의견이 가장 많았고, 대도시 대비 부족한 사교육 환경(32.7%) 등도 문제라고 인식했음

❍ 지역내 자원과 산업구조를 면밀히 따져 우위에 있는 산업을 선정하고, 해당 산업에서 요구하는 핵심역량을 중심으로 산학연 협력을 통한 전문적이고 실무형 교육 프로그램을 대학에서 제공할 수 있어야 함
- 산업수요에 부합하도록 수요에 맞는 교육을 하고, 기술혁신을 선도하는 인재 확보를 통한 지역 내 기업 고용 수요를 충족시켜 나감

❍ 지역대학과 지자체는 연구기관 및 산업계 등이 참여하는 지역혁신플랫폼 기반으로 지역산업 특화형 인력을 양성
- 지방자치단체는 지역대학이 양성한 인재가 지역에서 취·창업하고, 더 나아가 정착할 수 있도록 일자리를 연계하고, 정주여건을 개선해 나가는 장기적인 플랜 필요

❍ 또한 성장의 패러다임이 산업과 공간의 대변혁, 신기술의 변화로 기술중심 성장전략(people to jobs)에서 인적자본 중심 성장전략(jobs to people)으로 전환
- 이는 곧 바이오, 미래차, 콘텐츠, AI, 소프트웨어 등 고부가가치산업 기업이 그들이 선호하는 혁신인재가 있는 곳으로 이전할 가능성이 크다는 것을 의미
- 지금 당장은 아니어도 산업과 공간의 대변혁 속에서 지역과 지역대학이 기업이 선호하는 인재를 양성하고 대학혁신을 도모할 때 해당 지역에 신산업 일자리가 만들어질 수 있음
- 대학이 아니더라도 산업정책과 일자리정책을 연계하여 민간 기업의 수요에 맞춘 일자리 중심의 정책적 지원이 필요하며, 이에 부합하는 인력 양성

〈강원, 원주시에 첫 공공 한국반도체교육원 설립 추진〉

옛 원주역 일원 원도심에 기업과의 협력을 통한 맞춤형 인재양성, 실무 중심 교육기회를 제공하는 반도체교육원 착공

- 총사업비 434억원(국비와 지방비 매칭)
- 총면적2,768㎡ 부지에 지상 2층 규모로 건립
- 반도체 관련 소재·부품·장비 기업 유치

출처: https://www.munhwa.com/article/11499532?ref=naver

□ 추진전략 3: 일자리·주택·교육·문화·의료가 해결되고, 재미있는 공간 조성

❍ 최근 반도체 클러스터가 수원, 용인을 중심으로 한 수도권 남부권에 조성되면서 전후방 산업들이 집적되기 시작했고, 음성·진천까지도 산업 클러스터가 확장되는 추세여서 성장하는 산업의 중심지 변화는 산업 전환을 기반으로 이해할 필요기 있음

- 지식기반 제조업은 서울 디지털 산업단지와 성남 하이테크밸리로 이어지고 다시 용인, 음성, 천안으로 이어지는 구도

❍ 그런데 수도권에 성장하고 있는 ICT 기반 지식기반 서비스업과 반도체 산업을 중심으로 한 지식기반 제조업 등 신산업들은 기존의 산업단지에 집적하는 것이 아니라 이른바 '판교밸리'로 대변되는 쾌적하고 젊은 인구들이 선호하는 업무지역에서 성장하는 경향을 보이고 있음

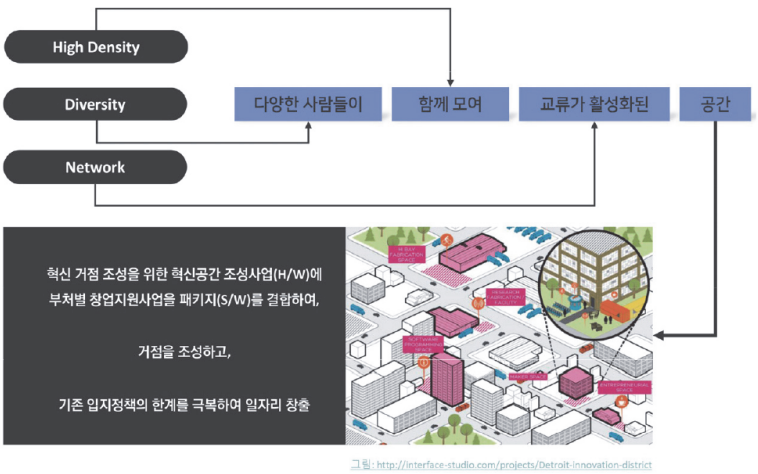
- 젊은 세대들은 워라밸 등을 중시하는 라이프스타일을 가지고 있고, 재미있는 공간을 선호함
- 젊은 인구의 선호도를 반영하여 삶터, 일터, 놀이터를 복합적으로 고려하고, 도시와의 격차를 줄일 수 있는 방향으로 공간을 조성

* 제4장에서 중소도시들은 인구감소 방지를 위해 가장 시급한 생활서비스로 양질의 문화·공연·예술·여가 환경 개선(59.2%)과 대도시와 중소도시, 주변환경을 연계하는 교통 인프라 확충(22.4%)을 꼽았음

❍ 지식전파의 보고로서 혁신공간의 특징은 밀도, 다양성, 네트워크의 3가지로 정의되고 있고, 첨단산업에 맞는 젊은 혁신 인재들은 기본적으로 밀도 있는 공간, 다양한 사람을 만날 수 있는 공간, 재미있는 공간들을 선호(마강래, 2023)

- 혁신적 아이디어 생성을 가능케 하는 다양성이 필수로 작용하는 가운데 다양한 사람 간의 만남과 소통을 위한 네트워크 공간의 중요성을 강조

| 그림 6-2 | 암묵지 전파가 쉬운 공간적 특징



자료: 마강래(2023)

❍ 놀거리와 볼거리, 즐길거리가 많은 도시에서 청년들은 느슨한 연계 기반 교류와 소통을 통해 개인의 역량을 강화함

- 구글, 카카오 등 플랫폼 경제 기반의 기업들이 혁신성 강화를 위해 느슨한 연계를 기반으로 공간을 집적화하고 다양한 플랫폼 사업을 확장시켜 나가기 때문에 새로운 형태의 커뮤니케이션 거점 공간 등이 공간적으로 필요한 시대가 도래

3. 농어촌: 도시와의 관계성 확대전략

1) 추진방향

□ 농어촌 : 대도시 배후지역으로서 인근 도시와의 관계성을 고려한 접근 미흡

❍ 칠곡군은 인근 도시와의 관계성 측면에서 대구, 구미 등과 같은 추세의 인구 증감을 보여준 사례에 해당

- 여기에 출산율 저하, 수도권으로의 인구 유출 등은 최근 구미, 대구와 함께 인구 감소 국면을 가중

  * 최근에 감소하고는 있지만 칠곡군의 인구는 군지역임에도 인구가 상당히 많은 편으로 2000년 약 10만 4천명에서 지속적으로 증가해 2016년 12만 3천명으로 정점을 찍고 그 후 지속적으로 감소해 2024년에는 약 10만 7천명 수준

❍ 칠곡군은 대구, 구미 등지의 인구흡입을 통해 인구증가를 이뤘지만 최근 이들 지역의 지속적인 인구 감소의 여파는 칠곡군마저 인구감소를 경험케 하는 상황에 도달

- 대도시인 대구와 거점도시인 구미의 배후도시로서 칠곡군은 이들 지역과의 지리적 인접성과 상대적으로 저렴한 지가 등으로 인구가 증가
- 그러나 대구는 10년 이상 지속적인 인구감소를 경험 중이고, 구미시는 2017년을 정점으로 감소세로 전환
- 칠곡군 유동인구의 압도적 과반을 차지하는 두 지역의 인구감소는 결국 칠곡군 사회적 증감에 영향을 미쳐 동반 인구감소를 유발

□ 도시지역과의 관계성을 확대해 나갈 수 있도록 단계적·다양한 전략 추진

❍ 즉, 칠곡군은 대구-구미 등과의 관계성에 있어 떼려야 뗄 수 없는 관계를 형성하고 있기에 이를 고려한 인구감소대응전략 마련이 필요하고 지역인구 감소에 대응할 유동인구 확보 차원에서 타지역과의 관계성을 정책적으로 확대해 나갈 필요가 있음

- 인구와 지역의 관계성 측면에서 지역은 서로 영향을 주고받는 하나의 권역 범주에서 전략적 정책 대응이 필요하고 더 나아가 인구감소에 대응하는 차원에서 다른 지역과의 관계의 접점을 넓혀 나가는 것이 중요함

❍ 지방소멸에 대응하기 위하여 인구감소지역과 관심지역을 지정하고, 해당 지역에 대해서 지방소멸대응정책을 추진하는 것이 중요한 시점이지만 해당 지역에 대한 전문성은 강화되겠으나, 인구증가지역과 인구감소지역간 관계를 들여다보기는 힘들어질 가능성도 배제할 수 없음

- 인구와 지역 측면에서 대도시-중소도시-농어촌을 통합적으로 고려하여 이들 유형별로 정책적인 차별성을 확보할 수 있도록 큰 그림 필요
- 정책 간 연계 고리 부재, 정책의 사각지대 파악, 정책 추진의 책임성 확보 등이 지역유형별로 다소 상이할 것이기 때문

❍ 경북 칠곡군의 카페도시처럼 도시와의 접점을 늘려가기 위해서는 기본적으로 지역마다 매력 있고 특색 있는 정주환경 조성 필요

- 기존의 원도심에 남아 있는 역사적인 곳이나 고유한 상점 거리, 특화된 시장통과 카페 골목 등을 유지하면서 한편으로는 예술 활동과 다양한 문화 참여 프로그램을 늘리고, 문화·여가 활동까지 지원해서 해당 지역에 살고 싶은 정주환경 조성

  * 지방소멸 방지를 위해서 농어촌 지역들은 제4장에서 현재 거주하고 있는 정주인구를 지키는 집토끼 전략(42.9%)보다는 새로운 사람을 유입시키는 산토끼 전략(57.1%)을 더 중시하고 있었으나, 수도권이나 경상권 등 인구규모가 큰 지역에서는 반대로 집토끼 전략(수도권 60.0%, 경상권 58.1%)을 더 중시하는 경향을 보였음

- 인구감소지역들이 보유한 매력적인 자연환경과 역사문화자원 등은 대도시, 빌딩숲 등 인구밀집지역에서는 느낄 수 없는 힐링, 여가, 사색 등의 이색적인 가치 경험을 제공하는 지역자산으로 이를 적극적으로 전략화 할 필요(이소영 외, 2023: 21)

  * 제4장에서 설문조사 결과 해당지역이 지닌 강점과 매력의 1순위는 자연·생태환경(54.8%)이라고 응답한 비율이 산업·일자리(8.6%), 돌봄·교육·학원(5.4%), 문화·소비·여가(5.4%), 복지(4.3%), 의료(3.2%), 대학(4.6%)보다 훨씬 높았음

- 정주환경 조성과 관광객 유치 등의 생활인구 늘리기 전략의 결합을 통한 지역 알리기, 정착 도모

2) 주요 추진전략

□ 추진전략 1: 관계인구→생활인구→정주인구 단계적 늘리기 전략 추진

❍ 「인구감소지역 지원 특별법」에 의거 새로운 인구개념인 '생활인구 '개념이 도입되어 정주인구를 타겟으로 한 주거 중심의 지역정책에서 업무, 여가, 관광, 상업 등 생활권 중심의 생활인구 타겟 지역정책으로 변환되고 있음

- 생활인구는 '특정지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람'으로서 주민등록인구와 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정지역을 방문하는 체류인구, 그리고 외국인 인구를 포함(행정안전부 고시 제2023-33호)

❍ 현재 생활인구 늘리기는 주로 관광 중심(60.0%)으로 단기형으로 추진 중인 경향이 많은 것으로 나타나고 있으나 통근 목적(32.1%)의 생활인구도 상당히 존재 하는 것으로 조사됨

- 그러나 경북 칠곡군의 사례를 살펴 보면 카페도시 조성 등으로 도시의 젊은 세대들이 선호하는 공간을 조성함으로써 도시와 농어촌 간의 교류를 확대, 상시적인 지역 알리기, 도시와의 교류를 활성화할 수 있도록 지역의 매력도 증대전략을 추진하고 있음
- 교통의 발달과 이동 욕구 증대로 다양한 목적의 지역 방문이 증가하는 경향이 있어 관광이나 일시적·단기적 방문에서 장기 체류나 정기적 교류 활동 등 활동 범주가 다양해지고 있음

❍ 관계인구→생활인구→정주인구로 이어지는 단계적인 과정을 통해 도시와의 교류를 확대하고, 관계성을 증대시켜 정착을 유도하는 전략 추진 필요

- 첫 번째로 관계를 만들고, 두 번째로 반복 방문을 유도하고, 세 번째로는 일자리와 주거, 공동체를 연결해 정착을 지원

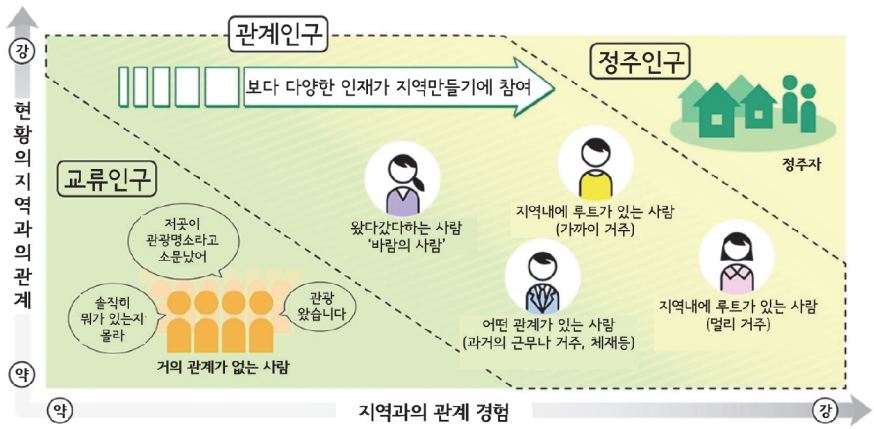
❍ 일본은 생활인구와 유사한 개념을 활용해 특정지역에 대해서 관광인구 이상, 정주인구 미만의 관계를 맺은 사람들을 '관계인구'라고 칭하여 근거리 거주 연고자, 원거리 거주 지역 연고자, 왕래하는 사람, 과거 근무나 거주 체류 등 여러 형태로 이들을 활성화하는 전략을 추진하고 있으며 지방으로의 거주 촉진정책을 입법화하여 '두지역 거주 정책' 추진 중

- 관계인구→생활인구→정주인구 단계에서 보자면 관계인구는 해당 지역에 관심을 가지고 정보를 수집하거나 탐색하는 등 관심 단계에 있는 인구를, 생활인구는 구체적으로 실행단계에 있는 인구, 정주인구는 정착단계에 있는 인구라고 볼 수 있음(이원도 외, 2023: 87)

  * 제4장에서 조사결과 해당 지자체로 유입되는 사람들은 대부분 U턴으로 과거 해당 지역에서 나고 자란 사람이 다시 고향으로 돌아오는 이주 형태가 57.1%로 전혀 연고가 없는 지역으로의 이동인 I턴은 9.5%에 지나지 않는 것으로 조사됨

  * 도시를 버리고 지방으로 이주하되 고향과 가까운 지역으로 돌아오는 이주 형태인 J턴이 33.3%로 관광으로 방문했거나 연고가 없는 사람이 지역에 정착하는 것은 사실은 상당히 어려운 일이라 할 수 있음

| 그림 6-3 | 일본 총무성의 관계인구와 인재력 강화정책



자료: 박진경·김도형(2020)

❍ 산토끼는 잡았으나 전입한 인구가 다시 돌아가는 상황도 생겨나고 있으므로 세대적, 문화적 격차를 완화하는 정책을 꾸준히 추진

- 지방소멸대응전략이 소멸위기에 처한 지역을 위한 정책이 아니라 도시민의 정책으로 귀결되지 않으려면 생활습관이 다른 원주민과 도시민이 소통하고 화합할 수 있도록 기회를 제공해야 함

□ 추진전략 2: 지역 내 혁신 중소기업 적극 발굴 지원 및 일자리 지역교류 확대

❍ 제4장에서 농어촌지역들은 인구감소의 가장 큰 원인으로 산업기반이 취약하고 일자리 자체가 부족해서(82.1%)라고 응답했고, 가장 시급한 농어촌 지역들의 일자리 전략으로 지역자산을 활용한 특화산업 육성 및 고부가가치화(54.8%), 그 다음으로는 지역내 성장가능성이 있는 중소기업 지원 확대(23.8%)라고 응답했지만 주로 관광(60%) 중심으로 정책을 추진하고 있음

- 지역에 있는 유무형의 고유한 자산들, 즉 자연자원, 문화자원, 인적자원 등을 활용하여 고부가가치화 할 수 있는 비즈니스 생태계 조성 필요
- 대부분 대기업의 지방이전 또는 공공기관 이전 등에 대한 방안을 해법으로 제시하지만 사실상 새싹 단계에서부터 기업을 보육하는 시스템을 구축하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있음

❍ 관광산업에 국한된 것이 아니라 부여 서울농장, 서울 넥스트 로컬 등 일자리 사업 등을 중심으로 보다 다양한 영역으로 도시와의 관계성을 창출

- 청년들이 즐기는 감성적인 소비나 선호도를 반영하여 차별화된 경쟁력을 창출할 수 있는 구조로 추진

  * 서울시의 '넥스트로컬' 사업은 초기 2개월 동안에는 교통비와 숙박비를 지원하여 지역현장조사를 진행하고, 그 이후 사업화할 수 있도록 사업비를 지원하며, 맞춤형 교육과 컨설팅, 창업팀간 네트워킹 등을 지원해오고 있음(박진경 외, 2024)

〈서울시 청년 지역교류 지원사업 사례〉

청년문제 해결을 위한 청년 지역교류 모델 발굴 및 프로젝트 지원
■ 지원대상: 대표자가 청년(만19~39세)인 법인, 기업, 단체
(조건: 서울과 지방의 청년단체 2개 이상이 컨소시엄 형태로 공동응모 해야 함)
■ 지원내용: 연결형 최대 30백만 원, 교류형 최대 100백만 원 이내 차등지원
■ 지원유형
- 연결형: 서울과 지역 청년단체 연결을 통한 다양한 분야의 청년 지역교류모델 가능성 탐색
- 교류형: 청년마을조성 등 구체적인 현장 활동으로 청년문제를 해결하는 프로젝트 진행

출처: 박진경 외(2024), 지역청년지원에 관합 법제도 수립방안 연구

□ 추진전략 3: 기술혁신을 통한 인구희소 상쇄, 도시와의 연결 전략 추진

❍ 과소인구를 보유한 지역들이 모든 생활서비스 기능을 보유하도록 하는 것은 한계가 있기 때문에 관내 작은생활 거점을 중심으로 기본적인 서비스를 공급받을 수 있도록 하고, 거점 간에는 효율적으로 연결구조를 제공함

- 철도역, 버스터미널 등 주변 지역으로의 이동이 수월하고, 이미 일정 수준의 시설이 갖춰진 중심지에 일자리와 주거 시설, 학교와 병원, 문화 및 복지 시설 등 각종 생활 인프라를 집중 배치해 인프라의 유지, 관리 비용을 절감하고, 인구가 자연스레 모여 살 수 있도록 유도(박진경 외, 2019; 허문구 외, 2022)

  * 제4장에서 농어촌지역들은 여전히 거점을 조성해야 한다면 관내에 작은생활거점이 필요하다고 인식(59.5%)하고 있으며, 주변 중소도시와의 연계성을 고려(19.0%)해야 한다는 의견은 비교적 적었음

❍ 자율주행과 수요응답형 버스 등 교통혁신, 기술혁신을 통한 혁신공간 창출, 기술이 인구 희소를 상쇄할 수 있도록 혁신적인 생활서비스를 제공해 나감

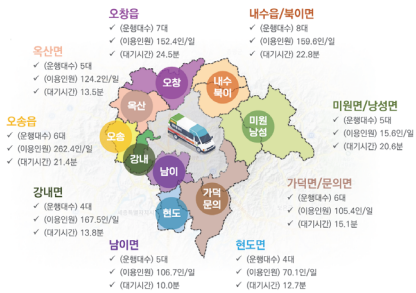
- 작은생활거점 간 연결은 전 세계적으로 자율주행 상용화가 추진되고 있는 현 시점에서 「모빌리티 혁신법」으로 가능해진 민간의 플랫폼 등을 활용해 인구감소지역의 교통권을 확보하고, 생활인구 증대를 통한 경제활성화 도모

〈교통소외지역 플랫폼 기반 DRT, 청주 콜버스 사례〉

대중교통 최소 서비스 미달지역인 읍면 지역을 중심으로 수요응답형 버스 구축 사례

■ 도입배경: 청주 도심을 제외하고, 읍면지역을 중심으로 대중교통 취약지역이 많아 막대한 버스 보조금 소요

■ 플랫폼 구축 이용자 스마트폰 앱, 콜센터 등 호출을 통한 수요응답형 버스 운행



출처: 청주시(2025), 수요응답형 버스 청주 콜버스

제3절 제도개선방안

1. 광역시 인구불균형을 시정하기 위한 인구영향평가제도 도입

1) 필요성

□ 광역시 자치구간 인구 제로섬 관계에 대한 정책대응 미흡

○ 대전 유성구 사례분석 결과 유성구는 대전권 내 자치구 간 인구경쟁에 있어 우위성을 확보하고 인구유입을 통한 인구증가를 경험하고 있으나 대부분 광역시 내 서구 인구를 흡입한 결과로써 대전과 세종의 생활권 범위 내에서 보자면 제로섬 관계가 성립함

- 대전 유성구의 인구증가 과정에는 국가의 대덕연구단지 개발, 국가산업단지 지정, 외곽 중심의 신도시 개발사업 추진 등의 외부적 요인의 영향이 큰 바 대전광역시 전체 차원에서는 '인구책임성'을 중요하게 인식할 필요

○ 유성구는 타 자치구의 인구를 흡수하고 있지만 자체적으로 인구증가와 도시 경쟁력 강화를 위한 인구정책을 독자적으로 추진

- 그러나 인구를 주로 빼어오는 대전 유성구와 인구를 주로 빼기는 서구 간에는 유동인구가 여전히 많아서 이들 간에 상생전략을 마련하여 공생할 필요

□ 광역시 전체 차원에서 인구증가지역과 인구감소지역의 개발사업 조정 필요

○ 새로운 인구정책 환경에 대응하고 정책 추진의 외부효과나 오류 등을 사전에 예측 관리하기 위한 실효성 있는 인구영향평가 제도 도입 등이 강구될 필요

- 인구영향평가란 정책, 계획, 사업 등의 수립 및 시행에 따라 지역의 인구구조 및 주민의 일상적 삶에 미칠 영향을 선제적으로 예측하고 적절한 대안을 제시함으로써 지역사회의 인구변동에 능동적으로 대처하는 제도를 의미 (이병호 외: 2018, 하경준 외, 2020)
- 인구영향평가의 선제성을 강조하는 한편 제도의 실효성 제고를 위해 정책 추진 전반에 걸쳐 정책 주체의 책임성을 강화하는 것이 중요

2) 도입방안

□ 인구증가지역과 인구감소지역간 인구정책 목적에 따른 인구영향평가제도 도입

○ 영향평가는 여러 정책대안들에 대해서 비용과 편익을 예상해 최종적인 안을 확정하는 사전적 영향분석(Impact Analysis)과 사후적 영향평가(Impact Assessment)로 보통 구분됨

- 영향평가는 또한 환경영향평가나 교통영향평가 등 사업을 제재할 목적으로 추진하는 규재형 영향평가와 성별·고용·문화영향평가 등 구속력은 없고, 권고적 성격을 갖는 영향평가로 구분 가능

○ 인구영향평가 제도는 지역 간 인구구조 및 규모의 개선에 긍정적인 영향을 끼치기 위한 규범적인 영향평가제도이므로, 지방자치단체의 인구정책 목적에 따라서 인구영향평가제도 도입 필요

- 인구영향평가제도는 인구구조 불균형이 초래되지 않도록 지역별 인구특성을 고려한 인구정책이 입안될 수 있도록 정책의 영향 정도를 분석하여 시민에게 고지할 목적으로 제도를 도입하되 사전·사후 영향평가를 동시 고려
- 고용·성별영향평가 등 유사 영향평가제도에서처럼 주요 재정지출 사업을 선정하여 중점 평가하고 결과를 환류받는 체계로 운용할 수 있음

□ 인구영향평가 시범사업을 거쳐 중점추진과제 성과평가를 인구영향평가로 전환

○ 대전 유성구와 서구의 사례에서처럼 광역시의 경우 주로 주택이나 신도시 개발 등으로 지역 간 인구 불균형이 초래되므로 단기적으로는 인구정책 기본조례 등을 제정하고, 신도시 개발 등 대상정책을 선정하여 시범 실시

- 인구영향평가 제도를 실효적으로 도입하기 위해서는 인구정책이 실제 인구구조 및 규모에 어떠한 영향을 끼치고 있는지를 판별할 수 있도록 인구영향평가 시범 적용 필요

○ 장기적으로는 핵심시책에 대한 사업부서의 체크리스트 작성, 관련 전문가의 심층 평가 실시, 심층 평가 결과서 개선 및 권고사항 사업부서 송부 등의 심층평가를 실시할 수 있음

2. 인구댐 확보를 위해 지역활성화 목적의 투자펀드 제도 개선

1) 필요성

□ 인구거점지역의 정책 지원 미흡

○ 강원 원주시나 춘천시, 전북 전주시, 경북 구미시와 포항시, 충북 청주시 등 강원도 전체 또는 도 지역 전체의 인구감소를 저지하는 방어선 기능을 하는 인구거점지역들은 인구가 수도권으로 유출되거나 인구붕괴의 방지선 역할을 담당하고 있으나 정책적으로는 이들 지역을 지원하는 정책은 미흡

- 이들 지역이 인구가 줄어들게 된다면 강원도 또는 도 지역 전체의 인구감소 속도는 가속화될 가능성이 높음

  * 특히, 광역시가 존재하지 않는 강원 및 전북특별자치도의 경우에는 원주와 춘천, 전주시가 광역시의 역할을 대신하고 있어 이들 지역이 없었다면 수도권으로의 청년이탈이 불가피

□ 투자 개념의 실질적인 지역개발 모색

○ 한정된 재원으로 인구거점지역들은 비교적 비교 우위가 있기 때문에 거점에 투자하여 효율성을 담보할 수 있는 가능성은 커짐

- 비수도권에서도 시장과 가까운 '공간'을 창조하고, 민간을 적극적으로 개입시켜 추진 '주체'를 다양화하며, 장소간·부문간 융합을 통한 오픈형 방식으로 지역정책을 추진해 나갈 필요(박진경·양원탁, 2024: 162)

○ 인구거점지역의 거점 기능을 복원시키고 지역의 경쟁력을 확보할 수 있는 투자개념의 지역개발사업 추진

- 지역발전의 트렌드를 혁신적인 공간으로의 변신을 꾀하면서 민간을 적극 활용하여 사업을 추진하는 주체나 방향, 방식에 있어서 다변화를 꾀함
- 민간의 여러 참여 주체가 참여하여 적극적인 방식으로 대규모의 집중화된 투자를 함으로써 투자를 통한 실질적인 지역개발 추진
- 민간자본을 끌어들일 수 있는 정도의 지역에 소규모의 단발성 지역개발 사업보다는 보다 대규모 사업을 추진함으로써 효과 극대화 도모

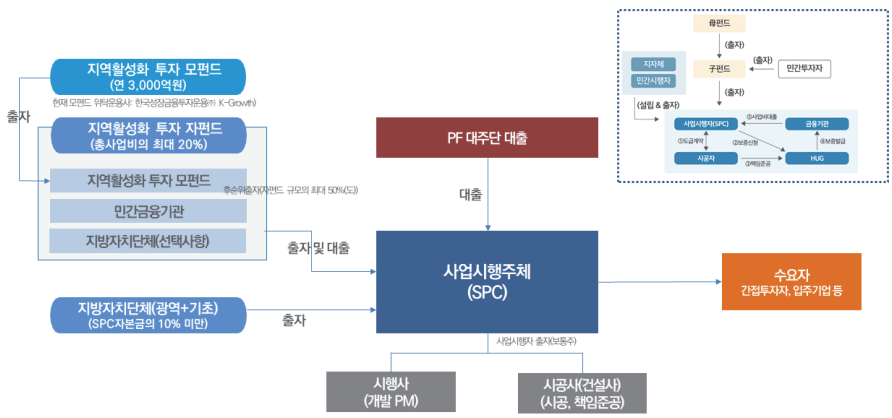
2) 개선방안

□ 지방소멸대응기금에서 출자하는 지역활성화 투자 펀드

❍ 우리나라는 2023년 하반기부터 비수도권의 지속가능한 지역경제 활성화를 위하여 최초의 정책펀드인 지역활성화투자펀드 제도를 도입하여 운영하기 시작함

- 재정의존도 높은 단발적·소규모 지역투자의 한계를 극복하고 민간자본을 끌어들여 프로젝트 파이낸스(Project Finance, PF) 레버리지를 활용함으로써 지역·민간 주도의 지속가능한 대규모 프로젝트를 추진할 목적으로 도입(관계부처 합동, 2023.7)

| 그림 6-4 | 지역활성화투자펀드 세부구조



자료: 박진경(2024)

❍ 「지방분권균형발전법 시행령」 제44조의 2, 출자범위에 관한 고시(행정안전부 고시 2024-7호), 지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준(행정안전부 고시 제2024-6호) 등을 개정하고, 지방소멸대응기금 광역계정분을 펀드에 출자

- 지역활성화 투자 모펀드는 정부재정(1천억원), 정책금융(1천억원) 지방소멸대응기금(1천억원)의 연 3천억원 규모로 조성

□ 인구댐 방어전략으로서 지역활성화 투자 펀드 제도 개선

❍ 2025년 현재 충북 단양역 복합관광시설 개발사업(제1호), 경북 구미 국가산단 기숙사 건설사업(제2호), 전남 여수 묘도 LNG 터미널 건설사업(제3호), 경북 경주 강동 수소연료전지 발전소(제4호), 충남 서산 글로벌홀티컴플렉스 1단계 사업(제5호)의 5개 프로젝트가 선정됨

- 수도권을 제외하고, Negative 방식으로 추진되는 지역활성화투자펀드는 지방소멸대응기금에서 1,000억원이 출자되었지만 인구감소지역에 해당하는 지역은 충북 단양군 뿐임

❍ 현 제도상 펀드 취지와 공익성 등을 저해하지 않는 범위 내에서 자치단체가 자유롭게 선정 가능하지만 여러 단계에서 수익성을 기반으로 사업을 선정하되 지자체가 SPC에 참여하여 지역의 일자리 창출과 세수 증가, 인구유입, 지역상권 활성화 등 지역경제 활성화 효과가 큰 프로젝트를 발굴하도록 유도할 필요(박진경·양원탁, 2024)

- 이에 지방소멸대응기금의 취지를 살려 지역의 인구댐 역할을 하는 지역들을 중심으로 융복합 개발사업을 추진하고, 지역 내에서 일자리 창출, 소득 증대, 산업 발전 등 지역투자의 지속가능성 확보 및 선순환 구조 창출 도모
- 펀드 방식이므로 추후 배당금이나 수익이 발생하면 이들 수익금은 인구감소지역에 환원하는 방식 채택 가능

3. 지방소멸대응기금 및 인구감소지역과 관심지역 개편

1) 필요성

□ 인구유출로 발생하는 지방의 인구감소 심화

❍ 메커니즘에 의하면 국가의 인구감소와 달리 지방의 인구감소는 본질적으로 인구유출에 의해 발생하고, 인구유출은 지방의 인구감소·지역축소를 가져오는 핵심적인 근인변수가 됨

- 지역간 인구이동을 국가 전체 차원에서 제로섬(Zero-sum)으로만 본다면

결국 국가의 인구위기를 타결할 수 있다는 위기감이 「인구감소지역 지원 특별법」 제정의 배경이 되기도 했음

❍ 그러나 제3장에서 지방자치단체의 인구감소의 시계열 자료를 분석한 결과 지방의 인구감소는 2016년 대비 2023년에 더욱 심각해짐

- 전반적으로 광역시 자치구의 인구감소 심화와 지방의 거점 중소도시의 인구감소가 눈에 띄게 악화되는 상황 속에서 군지역들의 경우에도 기존 인구증가지역에서 감소지역으로의 전환되고 있는 경향

* 기술변화와 디지털 전환 가속화로 4차 산업혁명시대가 도래함에 따라서 수퍼도시(super cities)들의 독식화와 첨단 기업 및 인재의 대도시 회귀가 트렌드화로 자리잡고 있음

❍ 226개 기초자치단체와 세종시와 제주시, 서귀포시를 포함하는 229개 시·군·구 지역은 2000년 대비 2016년에 91개(39.7%)가 총인구증가지역 이었으나 2023년에는 70개로 지난 7년간 무려 21개의 지역이 감소했고, 총인구감소지역은 138개(60.3%)에서 159개(69.4%)로 증가

- 유형별로 인구증가지역 중 유형 Ⅱ(++-)와 유형 Ⅴ(-+-)가 인구확보에 취약할 가능성이 커지고 있고, 인구감소지역에 편입될 가능성이 확대되고 있음

□ 인구유출과 자연감소 가능성도 확대

❍ 본 연구에서 2023년 기준 지방자치단체의 인구감소는 사회적 인구감소와 더불어 최근으로 올수록 사망자수가 많아지면서 자연감소 발생 가능성도 확대

- 총인구증가지역 중에서 그동안 인구 자연증가가 발생하던 유형 Ⅰ(+++)과 유형 Ⅱ(++-)의 경우 낙폭을 줄이며 점차 자연적 인구감소 추세를 보일 것으로 전망
- 총인구감소지역 중에서도 그동안 총인구는 감소했지만 자연적 인구증가가 이루어지던 유형 Ⅴ(-+-)의 경우에도 2020년 이후 자연감소로 전환

2) 개선방안

□ 행안부에서 지정하는 인구감소지역 지정 확대 고려

❍ 우리나라는 2021년 10월, 「지방분권균형발전법」을 개정해 인구감소로 인해 지방소멸이 우려되는 89개 '인구감소지역'을 지정하고, 2022년 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정해 중앙정부 차원에서 이들 지역을 지원해오고 있음
- '인구감소지역'은 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 지역을 말하며, 현행법상 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)」 제2조에 근거를 두고 있음
- 89개 인구감소지역은 부산(3)과 대구(2) 자치구에 5개, 인천 2개 군지역, 경기 2개 군지역, 강원(12), 충북(6)과 충남(9), 전북(10), 전남(16), 경북(16), 경남(11) 지정

❍ 현재 인구감소지역은 인구증감률, 65세 이상 고령인구 비율, 조출생률 등 8대 지표를 고려한 인구감소지수에 의거해 지정되었음
- 인구감소 방지, 공동체 유지, 지방소멸 가능성 감소 요소로서 인구감소율, 인구감소 지속성, 유소년 인구와 생산연령인구 및 고령인구 비율, 조출생률, 재정여건 등 고려

❍ 인구감소지역은 법률상 매 5년마다 재지정하여 공표하도록 되어 있으므로 법적인 절차에 의거 인구감소지역 재지정시기가 2026년으로 도래하고 있음
- 「지방분권균형발전법」상 2021년 10월에 89개가 지정되었으므로 법적 절차에 따라서 2026년 10월에 재지정해야 함

❍ 재지정시 지표 선정 타당성을 재검토하고, 타당한 인구감소지수에 따라서 심화된 지방의 인구감소 요소가 반영이 되어 인구감소지역이 선정이 될 것이지만 면밀한 검토 후 인구감소지역을 확대 지정하는 안을 고려해 볼 수 있음
- 본 연구는 광역시의 인구감소지역 및 관심지역은 가급적 광역시 차원에서 통합적으로 인구정책을 추진하도록 하고, 본 연구는 유형 Ⅵ(---)에 포함되어 있는 농어촌 지역을 중심으로 인구감소지역 지정 확대를 제안함

□ 지방소멸대응기금액 증액

❍ 107개 인구감소지역과 관심지역은 「지방자치단체 기금 관리법」에 근거를 두고 지방소멸대응기금 투자계획을 수립해서 2022년부터 매년 1조원씩 10년간 지방소멸대응기금을 지원

- 지방소멸대응기금의 재원은 정부출연금으로 조성되며, 광역지원계정은 인구감소지수와 재정 및 인구여건을 고려하여, 기초지원계정은 지방소멸대응투자계획 평가결과에 따라서 차등 배분함(행정안전부 고시 제2022-11호)

| 표 6-2 | 지방자치단체 기금관리기본법 내 지방소멸대응기금 조항

구분	내용
지방소멸대응기금 설치·운용 (제22조)	• 시·도는 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 지방소멸대응기금을 설치함 • 지방소멸대응기금을 설치하는 시·도는 기금관리조합을 통하여 기금을 관리·운용함
지방소멸대응기금 재원(제23조)	• 정부출연금 1조원 • 지방소멸대응기금의 전년도 결산상 잉여금
지방소멸 대응기금 용도 (제24조)	• 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·도에 대한 재정지원 • 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·군·구에 대한 재정지원 • 그밖에 지방소멸대응기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

❍ 제4장에서 지방자치단체는 지방의 인구활력 제고에 지방소멸대응기금이 상당히 중요하며, 2022년부터 추진되고 있지만 성과를 내고 있다고 응답함

* 응답자 186명이 5점 척도 조사에서 지방소멸대응기금은 중요하다(29.0%), 매우 중요하다(41.4%)라고 응답해 중요 이상(70.4%), 보통 이상(87.6%)로 응답했고, 보통 이상 성과를 내고 있다고 응답한 비율은 77.4%

❍ 인구감소지역 지정을 확대한다면 정부출연금을 재원으로 조성되는 지방소멸대응기금액 자체를 15조 이상으로 확대하고, 나눠먹기 방식이 아니라 현재 우려스럽게 진행되고 있는 지방의 인구흐름을 전환할 수 있도록 지역과 지역의 관계 속에서 쓰일 수 있도록 해나가야 함

- 지방소멸대응기금은 단계별로 확대하고, 인구의 흐름을 바꾸는 효과적인 전략에 기금이 쓰일 수 있도록 성과 반영

참고문헌

[국내문헌]

강원택(편). (2014).「한국 지방자치의 현실과 개혁 과제」. 사회평론.

강호제 외. (2015). 고령인구를 활용한 지역경제 활성화 전략 연구. 기본 15-12. 국토연구원.

구양미. (2021). 인구변화와 도시쇠퇴의 지역불균형: 저출산과 지방소멸 문제에 대한 시사점.「국토지리학회지」. 55(3): 301~320.

구형수 외. (2016).「저성장시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구」. 국토연구원.

구형수 외. (2018). 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.

권혁범·신형진. (2022). 대구·경북지역 대졸자의 취업 이동 연구 : 사회연결망과 직업가치 요인이 이동목적지의 선택에 미치는 영향,「사회과학 담론과 정책」15(1), pp. 303~323.

김동신. (2021). 지역 청년층 인구이동의 경제적 및 사회문화적 요인에 관한 연구 : 대구광역시의 사례를 중심으로,「정책개발연구」21(2), pp. 177-205.

김민영·이소영. (2024).「인구감소지역·관심지역 구분 및 행재정적 지원 확대방안」. 한국지방행정연구원.

김선기 외. (2013).「지역간 격차 해소 및 균형발전방안」. 지역발전위원회·한국지방행정연구원.

김성길 외. (2017). 인구감소가 주는 기회: 축소도시의 이해와 적응전략.「도시정보」. 427: 4~21.

김순은. (2018). 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략.「지방행정연구」. 32(1): 35~60.

김영수. (2022). 초광역권에 기반한 지역의 산업혁신 전략.「월간 KIET 산업경제」51-64.

김용현. (2012). 지역 청년 역외유출 원인과 해소방안 연구 : 대구경북지역을 중심으로,「대구경북연구」11(3), pp. 47-62.

김웅용. (2011). 지역균형발전의 의미와 과제. 충남연구원.

김유현. (2021). 지역의 경제·생활여건이 청년인구이동에 미치는 영향,「한국행정학보」55(2), pp. 337-367.

김현우·강명구. (2020). 삶의 자기결정권 선호에 따른 밀레니얼 세대 청년층의 인구이동 특징,「한국지역개발학회지」32(5), pp. 49~78.

김현호·김도형. (2017).「지방분권형 지역균형발전정책의 설계」. 한국지방행정연구원.

김현호 외. (2019).「국민 삶의 질 향상을 위한 국가균형발전정책 추진체계 개선방안」. 국가균형발전위원회·한국지방행정연구원.

김현호 외. (2021).「국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발」. 한국지방행정연구원.

마강래. (2018).「지방분권이 지방을 망친다-지방분권의 함정, 균형발전의 역설」. 개마고원.

마강래. (2023). 위기의 지역을 살리는 암묵지의 힘,「제4차 지방소멸대응 협력포럼 자료집(23.11.)」29-48.

문영만·홍장표. (2017). 청년층의 노동시장 격차 및 지역인재 유출요인 - 수도권과 비수도권을 중심으로 -

민보경. (2022). 청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가?, 국회미래전략 Insight 58호. 국회미래연구원.

민보경. (2024). 청년의 지역 거주의향과 삶의 만족도. 국가미래전략 Insight 120호, 국회미래연구원.

민보경 외. (2024). 인구감소시대 지역거점 육성 전략. 국회미래연구원.

민보경 외. (2024). 인구위기에 대응하는 지역의 미래 전략. 국회미래연구원.

민성희. (2024). 저출산·고령화시대의 국토 공간구조 변화와 대응과제. 월간교통.

민성희 외. (2019). 국토균형발전을 위한 공간전략 연구, 국토연구원.

민성희 외. (2022). 인구변화의 구조적 위험과 대응전략 : 각론 4. 수도권 집중과 지역 인구감소 대응, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.

박진경·김상민. (2017). 인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구, 한국지방행정 연구원.

박진경·이소영. (2016).「인구감소지역의 새로운 지역발전정책방안」. 한국지방행정연구원.

박진경 외. (2019).「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」. 한국지방행정연구원.

박진경 외. (2024).「지방시대 지역주도 균형발전 추진방안 연구-지역간 기능적 연계구조 분석을 중심으로」. 한국지방행정연구원.

박진경·김도형. (2020).「인구감소시대 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안」. 한국지방행정연구원.

박진경·김민영. (2024).「지역청년지원에 관한 법·제도 수립방안 연구」. 한국지방행정연구원.

박진경·양원탁. (2024).「지역활성화 투자 펀드 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.

박정은 외. (2021). 도심의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생방안 연구. 국토연구원.

서연미 외. (2020).「국가위기지역 설정을 통한 균형발전 지원체계 개편 연구」. 국토연구원.

서연미 외. (2023). 지역인구 감소시대, 지역과 대학의 결합모델에 관한 연구. 2023 ISSUE 64, 경제·인문사회연구회.

소진광. (2018). 공간정의 관점에서의 지역격차와 지역균형발전.「한국지역개발 학회지」. 30(4): 1~26.

송상훈. (2012). 우리나라 지역개발 정책과 지방분권의 연계방안.「새마을운동과 지역사회개발연구」, 8: 83~107.

송우경. (2021). 한국 지역정책의 변천과 시사점: 2000년대 참여정부 이후 4개 정부를 중심으로.「이슈페이퍼」. 산업연구원.

안홍기 외. (2017).「저성장기 지역균형발전 정책방향과 과제」. 국토연구원.

양원탁 외. (2023).「지역균형발전을 위한 중장기 정책방안 연구」. 한국지방행정연구원.

양진홍 외. (2019).「지역균형발전을 위한 통합적 지역발전체계 구축 기초연구: 정부의 지역발전지원사업 지원체계를 중심으로」. 국토연구원.

엄창옥. (2018). 지역청년의 정주 및 귀환 결정요인 : 대구지역 사례분석을 중심으로,「지역사회연구」36(3), pp. 259~283.

여수연. (2022). “꼭 떠나야 하나요?”: 지방 여성청년의 생애기획과 정체성, 서울시립대학교 석사학위논문.

염지선. (2023). 인구감소 시대의 국민이 바라보는 지방소멸과 대응 정책. KIPA ISSUE

PAPER 137. 한국행정연구원.

염지선 외. (2024). 축소사회 인구구조 변화 적응을 위한 지역정책 새판짜기. 열린정책랩 워킹그룹 정책의제 1. 한국행정연구원.

오은주. (2024). 전환시대 지역의 변화와 균형발전정책.「한국지방행정연구원 창의혁신포럼(24.5.)」1-40.

우동기. (2023). 지방시대 비전과 전략.「제7회 국가현안 대토론회 지방의 위기, 국회의 역할을 논하다」. 대한민국국회.

유한구 외. (2024). 지방분산과 균형발전을 통한 인구 저출산 대응 전략(교육부문). 경제·인문사회연구회 협동연구총서 24-21-04. 경제인문사회연구회.

이기우. (2022). 새 정부의 지방분권과 지역균형발전 정책의 방향성.「지방행정연구」. 36(4): 3~44.

이대웅. (2023). 지방의 청년세대 인구구조와 이동에 관한 실태 분석 및 정책 연구 : 강원도를 중심으로,「한국지방자치학회보」35(1), pp. 29~56.

이상호 외. (2021). 지방소멸 위기 극복을 위한 지역 일자리 사례와 모델. 기본연구 2021-12, 한국고용정보원.

이상호·이나경. (2023). 지방소멸위험 지역의 최근 현황과 특징,「지역산업과 고용」2023년 봄호. pp.112~119.

이소영. (2024). 인구감소지역 대응정책의 협력적 추진방안.「지방자치 이슈와 포럼」제50호. 한국지방행정연구원.

이소영·김상민. (2017).「인구감소지역 정주공간 현대화 및 생활서비스 지원체계 개선방안」. 한국지방행정연구원.

이소영 외. (2021).「신균형발전정책 구상 및 개편방안」. 한국지방행정연구원.

이소영 외. (2023).「더 나은 미래를 위한 도전-지방소멸대응전략」. 한국지방행정연구원.

이원도·이소영·홍근석. (2023).「인구감소지역 생활인구 활성화 방안 연구」. 한국지방행정연구원.

이원섭 외. (2019).「분권형 국가균형발전의 실천 전략 연구」. 국토연구원.

이용재. (2005). 의료자원 분포의 지역간 불평등과 의료이용. 사회복지정책 22, p.255-279.

이윤형 외. (2021).「울산인구정책종합 계획 수립에 따른 방안 연구」. 울산연구원.

이인재·최민아. (2021).「인구정책사례에 기반한 중구 인구정책 방향」. 인천연구원.

이제연·김현호. (2021). 「강원도 인구이동 분석을 통한 지역특화발전 방안연구」. 한국지방행정연구원.

이재희 외. (2022). 저출생시대 육아인프라 추이분석 및 대응방안(1): 임실·출산 관련 인프라를 중심으로

이종수 외. (2007).「국정운영의 통합성 확보와 균형발전을 위한 정책과제 연구」. 행정자치부.

이찬영·문제철. (2016). 광주·전남 지역의 연령별·이동지역별 인구이동 결정요인 분석,「산업경제연구」29(6), pp. 2239~2266.

이찬영·이홍후. (2016). 청년층의 지역 간 인구이동 결정요인 분석과 전망.「경제연구」34(4), pp. 143-169.

임서현·홍성진. (2019). 소멸위기 지방도시의 지역 유형별 이동권 확보방안 연구, 한국교통연구원 기본연구과제.

임준홍 외. (2010). 지방중소도시 쇠퇴 실태와 원인에 관한 연구. 충남리뷰 2010 겨울, 충남연구원.

장인수 외. (2023).「인천광역시 인구정책 종합계획(2024~2028) 수립 연구용역」. 한국보건사회연구원.

전희진 외. (2024). 전북특별자치도 청년 인구 확대 방안 연구 :청년 여성을 중심으로. 전북연구원 정책연구과제.

정현·전희정. (2024). 의료시설 접근성의 지역 간 격차와 결정 요인, 대한국토·도시계획학회지「국토계획」, 59(3), p.74-97.

정충대. (2020). 광역도 지역 청년 대졸자의 수도권 유출 원인,「지역사회연구」28(2), pp. 1-18.

제현정. (2019). 인구감소지역 유형별 대응정책 사례 연구,「한국도시지리학회」22(1), pp. 131-147.

조성호 외. (2005).「국가균형발전을 위한 지방분권 전략 연구」. 경기연구원 연구보고서.

주상현. (2021). 지방자치단체 인구소멸 실태와 정책 방안,「한국자치행정학보」35(3),

pp. 297~322.

지방시대위원회. (2023).「제1차 지방시대 종합계획(2023-2027)」.

차미숙. (2022a). 지방소멸 위기 대응 추진사례와 시사점, 국토이슈리포트 52호.

차미숙. (2022b). 지방소멸 대응 정책 방향과 추진전략, 국토이슈리포트 57호.

최봉문 외. (2021). 인구감소시대 지역 상생발전을 위한 공간모델 구축 연구, 대한국토·도시계획학회 연구보고서.

최예술. (2021). 지방 중소도시의 유출인구 직종 특성 분석. 국토연구 108, p.3-18.

최예술 외. (2023).「지역균형발전을 위한 도농 연계 실태 진단과 실천전략 연구」. 국토연구원.

통계청. (20240528).「장래인구추계 시·도편: 2022~2052년」.

통계청. (20240923).「2022년 기준 장래인구추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망」.

한요셉. (2022). 청년층의 지역 선택을 고려한 지방소멸 대응방향, KDI정책포럼 제290호.

한이철 외. (2022). 인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안, 한국농촌경제연구원.

행정안전부. (2023).「인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안 연구」. 한국지방행정연구원.

행정안전부·한국지방재정공제회. (2024.5). 2025년 지방소멸대응기금 투자계획 평가체계 변경 안내.

허문구 외. (2022). 지방소멸 시대의 인구감소 위기극복 방안 : 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.

Balland, P.-A., Jara-Figueroa C., Petralia, S., Steijn, M., Rigby, D., Hidalgo, C. A. (2020). Complex Economic Activiteis Concentrate in Large Cities. Nature Human Behaviour, 4: 248-254.

Berglund, Lisa. (2020a). “Critiques of the Shrinking Cities Literature from an Urban Political Economy Framework.” Journal of Planning Literature35 (4): 423–39. https://doi.org/10.1177/0885412220928507.

Berglund, Lisa. (2020b). “The Shrinking City as a Growth Machine: Detroit’s Reinvention of Growth through Triage, Foundation Work and Talent

Attraction." International Journal of Urban and Regional Research44 (2): 219–47. https://doi.org/10.1111/1468-2427.12858.

Camarda, Domenico, Francesco Rotondo, and Francesco Selicato. (2015). "Strategies for Dealing with Urban Shrinkage: Issues and Scenarios in Taranto." European Planning Studies23 (1): 126–46. https://doi.org/10.1080/09654313.2013.820099.

Franklin, Rachel S. (2021). "The Demographic Burden of Population Loss in US Cities, 2000–2010." Journal of Geographical Systems23 (2): 209–30. https://doi.org/10.1007/s10109-019-00303-4.

Glaeser E. L. (2011). 이진원 옮김. 「도시의 승리」(Triumph of the City). 해냄.

Glaeser E. and J. D. Gettlieb. (2006). Urban Resurgence and the Consumer City. Urban Studies, 43(8): 1275-1299.

Hospers, Gert-Jan. (2014). "Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement." European Planning Studies 22 (7): 1507–23. https://doi.org/10.1080/09654313.2013.793655.

Hu, Yukun, Zhiyu Wang, and Taotao Deng. (2021). "Expansion in the Shrinkin g Cities: Does Place-Based Policy Help to Curb Urban Shrinkage in China?" Cities113 (June):103188. https://doi.org/10.1016/j.cities. 2021.103188.

Laura Schatz. (2017). "Going for Growth and Managing Decline: The Complex Mix of Planning Strategies in Broken Hill, NSW, Australia." Town Planning Review88:43–57. https://doi.org/10.3828/TPR.2017.5.

Leick, Birgit, and Thilo Lang. (2018). "Re-Thinking Non-Core Regions: Plannin g Strategies and Practices beyond Growth." European Planning Studi es26 (2): 213–28. https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1363398.

Martinez-Fernandez, Cristina, Ivonne Audirac, Sylvie Fol, and Emmanuèle Cunningham-Sabot. (2012). "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization." International Journal of Urban and Regional Research 36 (2): 213–25. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01092.x.

Sousa, Sílvia, and Paulo Pinho. (2015). "Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm." European Planning Studies23 (1): 12–32. https://doi.org/10.1080/09654313.2013.820082.

Todaro, M. P. (1996). Income Expectations, Rural-Urban Migration and Employment in Africa, International Labour Review 135(3-4), pp. 387~413.

Wiechmann, Thorsten, and Karina M. Pallagst. (2012). "Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies." International Journal of Urban and Regional Resea rch36 (2): 261–80. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01095.x.

[기타]

동아일보, 지방대 5곳 중 1곳꼴… 신입생 80%도 못채워, 2023.5.22.

행정안전부 인구감소지정 (https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do)

행정안전부 주민등록 인구통계 (https://jumin.mois.go.kr)

통계청 MDIS 국내인구이동통계 (https://mdis.kostat.go.kr)

KOSIS인구상황판 학령인구 (https://kosis.kr/visual/populationKorea/populationIndex.do)

부 록

□ 공무원 인식조사 서술형 응답

| 부록 표 1 | 광역시 자치구 지방소멸 대응을 위해 가장 필요하고 시급한 전략

구분	내용
인구감소 (관심) 지역	• 공공기관 지역이전 • 기존 산업체계 재편, 대기업 등 유치로 고학력 인력 유출 방지 및 유인책 필요 • 양질의 일자리 창출에 따른 지역인재 수도권 유출 방지 필요(혁신도시 등 공공 주도의 정책의 효과는 미약한 것으로 보임) • 대기업, 중견기업의 수도권 집중은 인재풀, 교통 등 주요인프라 격차에 의한 것으로 보이며, 이를 극복하기 위해 중앙정부 주도의 양질의 컨설팅을 병행하고, 해당지역에 필요한 사업의 방향성을 중앙정부 또는 광역에서 잡아주는 과정이 필요하다고 생각함 • 인구감소의 원인이 되는 지역 현안은 기초지자체선에서 가장 잘 파악하고 있을 것이나, 해당 현안을 극복하기 위한 최적의 투자계획으로 이어지지 않음. 기초지자체의 경우 민선지자체장의 의중이 투자 방향에 크게 작용하며, 이것이 최적의 투자로 이어지리라는 보장이 없음. • 양질의 일자리 창출을 위한 지원정책(창업 등) • 어느 정도 선의 현금성경비의 지원(청년층의 삶의 터전을 정하는 시점, 육아가 시작되는 시점 등)을 허용하여 체감되는 정책의 시행이 필요하다고 생각합니다. • 일자리 증가를 위한 기업 규제 완화, 국가산업단지 및 연구단지의 지방 건설 • 기업, 주거가 융합된 복합적인 개발을 통한 안정적인 일자리 및 주거환경보장 • 일자리 창출(대기업 이전, 창업 지원, 첨단산업 특화 클러스터 조성 등) • 일자리 확충, 일자리부족 • 주거환경 개선 및 청년 일자리 창출 • 청년 인구 이동 억제를 위한 대학 및 일자리 등을 지역에 우선 설치 • 체감형 정책 필요
기타 지자체	• 기초지자체 담당자 입장에서 사실 지표에 크게 영향을 미칠 정도로 할 수 있는 일은 없다고 생각됩니다. 요즘 미혼남녀 만남 프로그램으로 만남 유도를 통한 저출생 극복을 하려는 시도를 하지만 직원 차출 등의 부작용에 대한 기사가 나고 있을뿐더러, 예산도 한계가 있어 커다란 효과를 낼 수 있는 방법은 딱히 없다고 생각합니다. 자치구 입장에서 정부의 흐름을 쫓아 이를 지원하는 데서 그치지 않을까요. 의미 없이 진행되는 다양한 사업들에 대한 예산이 아깝다고 생각됩니다. • 서울은 둥지가 없고 지방은 먹이가 없다고 합니다. 지방에 양질의 일자리를 만드는 것이 가장 시급하다고 생각합니다. 기업 이전이 어렵다면 대학교 이전이라도 생각해 보면 좋겠다고 생각합니다. • 신도시 및 신산업단지 개발과 함께 그에 따른 다양한 주거 인프라 구축 • 안정적 일자리 및 주택공급 • 양질의 일자리, 주거, 교육, 문화 여건 개선 • 열악한 원도심 생활환경 개선(주거, 교통, 문화, 복지 등)

구분	내용
	• 일자리 및 주거복지 지원 정책 다수 필요 • 일자리 생성 및 그에 따른 유입인구의 안정적인 거주지 마련 • 일자리창출, 고부가가치산업 육성 등 지역소멸을 위한 방편은 될 수 있지만 근본적인 해결을 위해서는 출산율 제고가 가장 시급히 해결해야 할 문제가 아닐까 생각합니다. • 정부주도의 보편적 인구정책을 각 지자체에 일률적 도입은 한계가 있다고 봄. 각 지자체별 인구특성과 지역특성에 맞는 사업추진이 필요하며, 이를 위해서는 지방으로의 재정이양을 통해 지방자치단체의 역할 부여가 필요하다고 생각됨. 광역시 내 기초지자체 재원으로는 별도의 인구정책이라 할 수 있는 시책을 추진하기가 사실상 어려움. 아울러 인구소멸기금 또한, 현재 인구감소지역에 지원하고 있으나, 인구감소지역 뿐만 아니라. 향후 인구 노령화 등이 빠르게 진행되는 도시에도 지원하여, 그 문제를 사전에 예방하는 정책도 필요하다고 판단됨. • 지역 간 사업공유가 원활히 되어, 인구 제로섬게임이 아닌 지역 간 상생이 이루어졌으면 좋겠습니다. • 철도 및 도로 확충 • 첫째도 일자리, 둘째도 일자리, 셋째도 일자리라고 생각합니다. • 양질의 일자리(주로 대기업이겠지요..)가 매우 부족하다 보니 지방에는 노인만 남게 되고 있습니다. • 젊은층은 일자리를 찾아 떠나고, 계속 인구가 유출되는 악순환이 반복되고 있다고 생각합니다. • 일자리가 있으면 사람이 따라오고 정주하며 결혼과 출산도 생각하게 되지 않을까요. • 청년일자리 조성, 성장 전 단계별 지원 정책 필요하면 언제든지 연락주세요. • 청년층이 선호하는 산업의 지방 이전, 서울대학교와 같은 우수한 서울 지역 대학의 지방 이전 • 청년층이 선호하는 양질의 일자리, 인프라조성(문화시설, 대형쇼핑몰 등) • 특색 있는 도시 구축과 교통 발전

| 부록 표 2 | 중소도시 거점기능 강화를 위해 가장 필요한 전략

구분	내용
인구감소 (관심) 지역	• 경기 수도권 산업체의 지방이전 추진, 공공기관의 확실한 지방 이전 이러한 정책을 위한 세제 및 다양한 혜택 지원 필요 • 국책사업 및 공공기관 유치, 지역 특화산업 육성 • 무늬만이 아닌 모든 분야에서 진정한 의미의 지역균형발전이 실현되어야 함 • 수도권 대기업 및 공공기관 유치 • 수도권과 비교했을 때 경쟁력 있는 특화분야를 조성해야 한다고 생각함. • 수도권에 집중 되어있는 공공기관 강제 이전. 국가가 막지 못하는 인구 소멸을 지방에 재정지원 해준다고 가능할까요. • 양질의 기업 유치와 의료 인프라 확충 • 양질의 일자리 및 주택공급

구분	내용
	• 인근 소도시와의 통근, 통학 등 교통체계 개선, 중소도시에 양질의 일자리가 확충되고 인근 소도시에 돌봄 보육 환경이 강화된다면 상호작용 할 수 있을 것 • 인접 지자체와 연계 방안 활성화 • 일자리 확대 기업 유치 • 중소도시가 인구댐 역할을 하기 위해서는 일자리-문화-교육-교통 등을 종합적으로 개선해야 한다. 지역맞춤형 특화산업 육성, 정주환경 조성, 광역 협력을 통해 수도권으로의 인구 유출을 줄이는 전략이 필요하다. • 중소도시에 제대로 된 인력을 갖춘 대형 의료기관, 병원을 설립하고 주변 소도시 및 대도시와의 연계 교통시설이 확충되어 있다면 주변지역의 고령화 인구 사망을 막고, 출산 병원 선택지도 늘어나며, 더 거주 여건이 나은 도시로 이주를 결심하는 사람들의 수를 줄일 수 있는 큰 발판이 될 것이라 생각함. 또는 의료기관은 어렵더라도 교통을 확충하는 것이 가장 최우선이라 생각함. 중소도시의 좁은 차선 및 농로 등을 개선하고 도로 확충, 직선 도로, 지역 간 이동거리 감축 및 이동시간 감소는 출퇴근자들의 이주도 막을 수 있을 것 • 지방에서 태어난 사람들 대부분 지방에서 살고 싶다는 설문조사 결과를 본 적이 있는 것 같아요. 그럼에도 수도권으로 이동하는 이유는 대학교육, 취직이라 생각합니다. 고등교육과 일자리를 어떻게 지방으로 분산시키고 거점화시킬지 고민해봐야 한다고 생각합니다. • 지역활성화 • 진짜 솔직하게 작성합니다. 지방에서 인구정책으로 인구를 늘릴 수 있는거에는 분명히 한계가 있습니다. • 분명 지방에서도 인구정책으로 인구유입을 어느 정도 기획할 수 있으나, 대부분 주요정책(공공주택공급, 첨단산업일자리, 광역교통, 거점의료기관확보 등)은 중앙정부에서 구현할 수 있고, 중앙에 지원이 없으면 지자체는 할 수 없다고 봅니다. • 또한 냉정하게 말해서, 지자체 간 통합도 어느정도 추진해야 한다고 생각합니다.
기타 지자체	• 공공기관 이전 및 기업 지방 유치 등을 통해 양질의 일자리를 늘리는 방법이 가장 효과적인 지방소멸 저지 및 인구유출을 막는 정책이라 생각함. • 규제사항 완화, 지역 균형발전을 위한 특화 사업(또는 정책) 추진 • 기업 유치 • 기업 유치, 일자리 마련 • 대기업 등 유망 기업을 지역에 유치할 수 있도록 정부 차원의 적극적인 지원 정책이 필요함 • 도시 통합을 통한 주거 인프라 공유가 필요함. • 서울과 수도권에서 누릴 수 있는 인프라를 누릴 수 있는 서울과 대등한 정도의 거점 메가시티 구축 • 수도권 인구유출에 대한 전략보다는, 대한민국 전체 인구를 늘릴수 있는 전략을 연구해야한다고 생각합니다. • 수도권의 기능을 분산하여 수도권으로 집중되는 인구 분산 필요 • 수도권 규제 강력히 강화(기업, 대학, 인프라 등) • 양질의 일자리 창출 및 대도시와의 임금격차 해소 방안 마련이 필요하다고 생각합니다. 이를 위해서는 대기업, 중견기업 등을 유치하고, 연구소 등 전문인력을 확보하기

구분	내용
	위해 무엇을 어떻게 해야 할지 많은 고민이 필요합니다. • 양질의 일자리 창출 및 보육환경 개선 • 양질의 일자리 확보, 대학 역량 강화 등 • 양질의 일자리 확충 및 신규주택 공급 • 양질의 일자리(대기업과 차이 및 복지수준) 확보와 머물며 즐길 수 있는 문화환경 • 인구감소지역외의 일반 지역도 인구가 감소되고 있음에도 불구하고, 지방소멸대응기금 등의 지원 혜택을 받지 못함으로써 지역 재정이 좋지 않은 상황에서 인구감소에 대한 대책을 마련하려고해도 한계가 있는 현실입니다. 지방소멸대응기금이 인구감소지역 외에도 일부 활용할 수 있도록 제한을 풀어주셨으면 하는 바람입니다. • 인구정책은 중앙정부에서 주도적으로 실시해주셔야 한다고 생각합니다. 지금은 일률적으로 모든 지자체에서 인구정책 담당부서, 담당자를 지정하도록 하니 수도권이든 지방이든 공무원들이 본인 지자체 인구가 증가해야 한다는 압박을 느끼고 있고, 그게 또 성과가 되고 자랑거리가 되는 상황입니다. 그런데 수도권에서 전입으로 인하여 인구가 늘었다면서 성과라고 자랑하는 게 말이 되나요...? 나라 전체로 봤을 때는 아무 일도 일어나지 않은 것인데 말이죠... 우리나라 전체 인구가 증가하고(출생과 외국인정책이 핵심이겠지요) 전국이 균형적으로 발전하는 것이 맞는 방향일텐데, 지금은 그냥 지자체끼리 경쟁을 시켜 뺏고 뺏기게 하는 분위기입니다. • 일자리 창출 및 주거환경개선을 위한 예산 확보, 현재 지방소멸대응 기금은 기초지자체 단위로 배분하고 있으나, 이를 시군의 읍면동 수준까지 지방소멸지수를 조사하여, 지방소멸대응기금의 올바른 분배가 필요하다고 생각함. 지방소멸대응기금을 소멸하고 있는 시군에 집중적으로 투자하기 보다는 적은 투자로 많은 효과를 낼 수 있는 중소도시에도 투자가 필요하다고 생각함 • 재정자립도가 낮은 각 자치단체에서 추진하기 어려운 대형 공연장, 임신출산 및 노령인구를 위한 전문병원, 키즈카페 등 아이들과 함께 할 수 있는 놀이(여가)시설 등 건립 추진과 이에 따른 국가적 지원 필요 • 중소도시에 인구가 머무르기 위해 양질의 주거환경이 제공되어야하며 인근의 대도시나 광역도시와의 접근성이 편리하도록 도로망 확충 및 대충교통 확대 등 교통의 개선이 필요하다. 또한 중소도시의 대학들이 산업과 연계하여 취업과 연결될 수 있도록 개편하여 교육과 취업을 중소도시 안에서 모두 수행할 수 있도록 하여야 생산가능인가 대도시로 유출되는 것을 막을 수 있다. • 중소도시의 인구유입을 위해서 대도시에서는 개발하기 어려운 국가산단을 확충하여 양질의 일자리를 제공할 수 있는 기업을 유치하고, 인구(청년)가 머무를 수 있는 공공 주거환경의 조성, 해당 지역이 가지고 있는 관광자원의 활용이나 문화향유기회 확대를 통해 지역내 경제활동을 활성하는 것이 하나의 방법이라고 본다. • 첨단기업 유치(일자리) • 출생부터 사망까지 생에 모든 교육, 산업, 여가를 지역에서 충분히 누릴 수 있는 인프라 구축

| 부록 표 3 | 농어촌지역 인구감소 저지를 위한 인구 유입 전략

구분	내용
내용	• 1.주요 중소기업 입주(정주 여건 마련) 2. 접근 편리한 교통인프라(고속도로) 구축(울진은 육지속의 섬이라 불림) 3.공공기관, 공공기업의유치 이 3가지는 현재 인구증가율이 높은 경기도 지역을 보면 쉽게 알 수 있습니다. 위 사항이 개선되면 인구감소 문제도 해결될 수 있다고 사료됩니다. 감사합니다. • 공공기관 이전 유치 • 관계인구 및 생활인구 활성화를 통한 정주인구 증가를 위한 정책 추진을 위해서는 기반 마련을 위한 지자체 재정 부담이 크고 효과성 또한 크게 기대할 수 없다고 생각함.(소멸지역을 위한 정책이 아닌 일부 도시민을 위한 정책일 수도 있음) • 소멸위기 대응을 위해서는 일자리 창출을 통하여 정주인구증가가 우선되고 거기에 더하여 생활인구 증가를 위한 정책이 펼쳐져야 함에도 정부정책지시에 따른 업무처리에 급급한 실정임. • 도시민유치를 통한 정착을 위해서는 생활습관이 다른 원주민과 도시민이 서로 소통하고 화합할 수 있는 기회제공이 필요함. • 관광산업 활성화 및 일자리 창출 • 국회, 중앙정부 등 주요 공공시설 지방 이전 분산 추진 • 군 지역에서 일정 소득이 있는 일자리 창출이 필요 • 군만의 일자리와 주거지를 확보해야 하고, 군 안에서 어느 정도의 정주여건(문화, 교육, 보육, 의료 등)이 도시에 나가지 않을 정도가 되어야 한다. • 군지역 공공기관 임직원 또는 기업 근로자에게 임금 인센티브, 세제혜택을 부여하는 등 경제적인 유인책을 제공하여 도시지역의 근로자가 지역으로 분산되도록 해야 함. 전출과 전입의 가장 큰 요인은 일자리임. • 군지역 내에서 컴팩트시티를 조성하여 거주지역 내에 인프라를 집중함(읍, 면지역 거점에 모여살며 농사 등 외곽지로 출퇴근), 현실적으로 모든 지역의 인프라를 조성할 수 없고 흩어지게 되면 예산대비 그 효과가 미미함. • 군지역 소멸을 막기 위해서는 관계인구 → 생활인구 → 정주인구로 이어지는 단계적 정착 유도 전략이 필요하다고 생각한다. 도시민에게 감성적 체험을 제공해 관계를 만들고, 생활 인프라를 통해 반복 방문을 유도하며, 마지막으로 일자리와 주거, 공동체 연결을 통해 정착을 지원해야 하는데 지역 여건상 인적, 물적(예산)이 많이 부족한 현실이다. • 귀농귀촌 체험프로그램과 관광자원 체험프로그램을 연계한 귀농귀촌 전략 • 균형발전 정책의 획기적인 시행이 필요합니다. 서울지역에 밀집해 있는 기반시설 및 모든 여건들의 실질적인 지방으로의 분산 정책이 있어야 한다고 생각합니다. 그리고 광역화 정책이 더욱더 작은 곳의 소멸을 가속화한다고 생각합니다. 통합과 광역화도 필요하지만, 세심하게 소규모 지자체를 살릴 방법을 고민해 봐야 한다고 생각합니다. • 그 도시(지역)만의 특색을 살려서 매력있는 콘텐츠를 만들어 가는 것 • 기존 정주인구가 행복하게 살아야... • 기회발전특구 등 지역 산업의 활성화 전략으로 인해 일자리 창출 • 농산어촌 살아보기를 통한 지역 알기와 로컬크리에이터 지원으로 지역을 특별하게 만들고 알릴 수 있는 창업지원이 필요

구분	내용
	• 다양한 일자리 창출 • 단기 거주에서 중장기 거주로 확대하는 체험 프로그램 확대 • 도농간 교통편의 제고 및 지역 특화산업 개발 • 도농교류프로그램 으로 지역을 체험할 수 있는 기회 제공(귀농귀촌학교, 워케이션, 지역살아보기, 온오프라인 장터운영), 도시민이 수시로 방문할 수 있는 거점마을조성(주말농장등), 귀촌예정자에 지역공동체에 스며들 수 있도록 영농정보 교류, 일자리 정보교류등 • 도로망확충 • 도시 청년들이 지역특화자원을 활용해 취창업 할 수 있도록 지원 기반 확충, 이들이 안정적으로 거주 할 수 있는 공간 제공 등 농촌지역도 청년들이 살만한 공간이라는 매력도를 제공해주는 것이 필요하다고 생각됨. • 일부시군은 이러한 사업들이 정부, 광역지자체의 도움으로 선 시행해 자리 잡고 있으나, 아직 시도조차 해보지 않은 지자체도 많음. 기시행한 시군의 노하우를 시작조차 못한 시군에 전달 할 수 있는 협력체계, 네트워크지원도 필요함 • 도시민 대상으로 중장기 체험형 프로그램 운영 (계절 근무, 워케이션) • 도시민들이 군지역 체험해보기 • 문화, 여가 등 문화시설 확충 필요 • 문화 인프라조성, 교육여건 및 지역병원 환경 개선 • 산업시설의 수도권 집중을 막기 위해 수도권 소재 기업 등을 지방으로 이전 조치 및 지방 거점 또는 압축 도시 조성 필요. 지역 특성에 맞는 차별화된 기업들을 지방이전하기 위한 파격적인 유인책을 강력하게 추진할 필요가 있음 • 살아보기, 체류프로그램 • 생활인구 부분에서 단순 관광인구에서 파생되는 생활인구가 아닌 다방면에서의 생활인구 증가 뿐 아니라 • 다른 관점에서의 접근도 필요하다고 본다.(외국인유입 등) • 생활 인프라 확보(의료시설 등) • 수도권 대학 지방이전 • 수도권에 집중된 주요 기관의 지방이전 • 수도권에서 지방으로 인구가 이전하기 위해서는 가장 기본적인 생활인프라(교육, 의료) 마련이 필수 • 현재의 지방소멸 대응기금 사업들은 지역별로 특색있거나 독특한, 지역적색깔을 담아내도록 되어 있지만 군지역 거주민들(이주민 포함)이 가장 원하는 부분은 특색이 아닌 보편성이라고 생각 • 귀촌인들의 경우에도 본인이 도시에서 누릴 수 있는 최소한의 인프라(생활)을 지방에서 하고 싶은 것이지 지방의 열악한 인프라를 감당하며 거주하길 원하는 것은 아님 • 앞으로 지방소멸 정책방향이 특별하고 특색있는 것을 추구하는 것이 아닌 • 말그대로 "어디서나 살기좋은" 지방시대를 위해서 생활 보편성의 수준을 끌어올리는 전략을 모색했으면 함 • 양질의 일자리 창출이 가장 필요하다고 생각함. 합천군의 경우 주변 대도시와의 거리가 대부분 1시간 이상 되기에 일자리가 있다면 1시간 출퇴근하는 도시민이, 합천군에 정주인구로 전환될 수도 있음.

구분	내용
	• 여건에 따라 다른데 우리군의 경우는 통근자를 위한 저렴한 주거시설 과정 주여건개선(신도시건설등) • 외부 관광객 유치 활성화 • 인근 도시의 인구유입을 위해 거주환경을 개선하고 각종 문화·예술·복지환경을 조성하며 적극적인 홍보와 군의 특색있는 이미지 제고가 필요함 • 일자리 • 일자리 및 정주공간 확보 • 일자리 정책 및 주거환경 개선 • 일자리 제공 • 일자리 확충 및 교육, 돌봄, 거주 환경 개선 • 일자리마련 • 일자리와 교육 인프라 확충 • 일자리와 주거문제 확보 • 저렴한 주택공급 • 전방위적인 전략 • 1.도시와는 차별화 된 저렴한 주거공급-공공임대주택: 도시로 출퇴근 가능하게 하는 저렴하고 좋은 주거시설제공 2.계속 정주할 수 있는 일자리제공-공공일자리 3.가족단위 정주를 위한 교육 인프라등: 직은 학교라도 아이들이 많은 경험을 할 수 있는 기회제공 • 전입하는 인구가 없는게 아니라 전입한 인구가 버티지 못하고 돌아가는 게 문제입니다. 자원은 원주민에게 편재되어 있고, 그 자원을 활용할 수 있는 역량은 이주민에게 편재되어 있습니다. 이 두 가지를 안정적으로 중재하는 연결고리가 없는 것이 문제입니다. 양자가 만나고 갈등하는 공간은 결국 마을입니다. 단순히 하드웨어를 지원하는 사업 이상으로 필요한 것은 엄연히 존재하는 세대적, 문화적 격차를 완화하는 정책이 필요합니다. 왜 어느 마을은 텃세가 심하고 어느 마을은 그렇지 않은지, 어느 마을은 인구가 조금씩 늘어나는데 어느 마을은 감소만 하는지, 심지어 왜 행정리 단위로 하는 인구분석 통계자료 하나가 없는지 생각해 봐야 합니다. • 젊은 인구 유인에 있어서는 결국엔 일자리 창출이 중요하다고 생각합니다. • 정착지원 및 지역민과의 융화 정책 • 제가 생각할 때는 버릴건 버리고 취할건 취해야한다고 생각합니다. 군지역 전체를 키우려는 것이 아니라 군지역 내 집중화를 통해 필요한 기초 인프라를 확충하여 거점화 할 필요가 있다고 생각합니다. 중구난방 하드웨어 시설을 확충하는 것은 불필요하다고 생각합니다. • 주거 교육 복지 확충을 통한 출산율 증대 • 주거 안정 및 직업 확대 • 주거, 문화 등 정주여건 개선, 교통 접근성 개선 • 주거기반 조성 • 주택 및 주거문제가 가장 먼저 해결되어야 정주까지의 도모가 가능하다고 생각 • 주택 제공 및 일자리 제공 • 지역에서 직접 살아보며 정을 붙이는 것. 여유롭고 좋은 기억이 남은 곳에 다시 찾아오게 되고 주변에 알리게 되는 것 같음

구분	내용
	• 지역의 일자리 창출 및 노령화가 됨에 따른 의료서비스를 받을 수 있는 교통망 발달 • 지역특화산업 육성을 통한 일자리 창출 • 지자체 통합 • 청년들이 올 수 있도록 일자리 창출 • 최근 인구가 가장 많이 증가한 지역은 기업과 일자리가 많이 들어선 지자체가 많았습니다. 지자체에서도 인구 늘리기를 위한 많은 노력을 기울이고는 있지만, 여전히 유출이 심한 상황입니다. • 행사성, 관광사업, 공모사업 등의 자치단체 경쟁보다는 자치단체의 여건을 객관적으로 인지하고, 근처 큰 도시와의 교통 등 연결을 통한 위성 도시로서의 역할을 부여하는 것이 좋다고 생각함. • 기업 유치 • 단순한 관광을 넘어 장기간 체류할 수 있도록 유도하는 프로그램이 필요. 예를 들어, 농업 체험, 지역 특산물 제작 워크숍, 장기 거주형 여행 패키지 등을 운영하여 해당 시군에 매력을 느낄 수 있을 것으로 보입니다. • 먹고 살기 편해야 함 • 의견 없음 • 인구감소지역으로 지정된 지자체에 한해 생활인구 산출 데이터를 제공하고 있어 그 외 지역은 자체적인 생활인구 산출 및 관리에 어려움이 있습니다. • 통일화된 산정기준을 반영하여 생활인구 데이터를 전국 지자체에 제공했으면 합니다

자체연구 2025-04

인구증가지역 사례분석을 통한 맞춤형 지방소멸대응 전략 연구

저 자	**박진경** | 한국지방행정연구원 선임연구위원 **이원도** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **김민영** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **양원탁** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **김주락** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **최민정** | 한국지방행정연구원 위촉연구원

발 행 일	2025년 4월 30일
발 행 처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화	033-769-9999
홈 페 이 지	http://www.krila.re.kr
인 쇄 처	세일포커스(주) 02-2275-6894

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지 공공누리 공공저작물 자유이용허락