



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 인구감소 위기 대응을 위한 생활권 활성화 방안

**연구진** 이 원 도(부연구위원)  
유 수 동(부연구위원)

**발행일** 2023년 12월 31일

**발행인** 주 재 복

**발행처** 한국지방행정연구원

**주 소** (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

**전 화** 033-769-9999

**판매처** 정부간행물판매센터 02-394-0337

**인쇄처** 렉키컴퍼니 02-2677-1750

**ISBN** 978-89-7865-531-6

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는  
금합니다.



## 서 문

PREFACE

본 연구는 국가적 난제인 인구감소 위기 대응을 위한 과학적이고 실천적인 방안을 모색하는 연구이다. 인구감소 문제에 대한 대응을 위해 그동안 정부는 다양한 정책적 노력을 기울여왔다. 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정 이후 4차례의 「저출산·고령사회 기본계획」을 통해 인구구조 변화에 대한 중앙정부, 지방자치단체 등의 총체적인 변화와 적응을 강조해왔다. 이후 지역의 인구감소 문제가 심각해짐에 따라 「국가균형발전 특별법」과 동법 시행령을 개정하여 인구감소지역을 지정하고 행정·재정적 지원을 위한 법적 근거를 마련하였다. 이후 지역이 주도하여 인구감소 및 지방소멸 문제에 효과적으로 대응하고, 국가가 행정·재정적으로 지원하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 2023년 1월 1일 「인구감소지역 지원 특별법」이 시행되었으며, 인구감소 문제 해결을 위한 다양한 논의들이 활발히 이루어지고 있다.

하지만 인구감소 위기 대응을 위해서는 지방자치단체가 주도하여 지역의 자생력 및 지역활력 증진을 위해 노력해야 하며, 정부는 맞춤형 지원과 행·재정적 특례를 부여해야 한다. 지방자치단체의 관점과 이를 반영한 정책적 지원이 이루어질 수 있게 패러다임이 전환되어야 하며, 인구감소 문제 해결을 위한 정책방향 설계를 뒷받침할 수 있는 과학적 증거 기반과 실천적인 대안을 제시하는 연구는 그 어느 때보다도 중요하다 할 수 있다. 이러한 점에서 본 연구는 인구감소 위기 대응 및 지역 간 상생발전을 위해 생활권 설정에 초점을 두고, 인구감소지역 현황 및 특성분석부터 국내외 정책사례 조사·분석, 빅데이터를 활용한 인구감소지역 생활권 분석, 그리고 생활권 활성화를 위한 정책제언에 이르기까지 향후 인구감소 위기 대응을 위해 나아가야 할 정책방향과 제도화를 위한 풍부한 논의를 제공하고 있다.

아무쪼록 본 연구가 제시하는 인구감소지역의 생활권 설정(안)과 지역 활성화 전략, 맞춤형 특례 등 정책방향이 정부와 지방자치단체의 정책 수립에 도움이 되어 국가적 난제인 인구감소 위기 대응을 위한 실제적인 길잡이가 되어, 모든 국민이 어디서나 살기 좋은 지방시대를 실현하는데 기여할 수 있기를 바란다.

2023년 12월  
한국지방행정연구원장권한대행 주 재 복



## 요 약

지역 인구감소 위기는 저출산·고령화로 인한 자연적 인구감소 문제와 함께 수도권 인구과잉-비수도권의 인구과소 현상, 즉 지속적인 사회적 인구이동의 불균형으로 더욱 심각해지고 있다. 특히, 활력을 잃어가고 쇠퇴가 가속화되고 있는 비수도권 지역, 이른바 지방에선 더 나은 일자리 및 생활여건을 찾아 이주하는 청년인구의 급격한 유출로 지방소멸의 현실화가 우려되고 있다. 지방자치단체(이후 지자체)는 인구구조 변화와 지역 간 인구이동과 같은 주요 인구지표에 대한 현황파악과 특성분석을 통해 인구감소 위기를 객관적으로 바라보고, 지역별로 상이한 여건과 환경에 적합한 대응책을 마련하여 효과적인 대응전략을 마련해야 한다.

정부는 출산장려 및 정주인구 확보 경쟁과 같은 기존 하향식 접근방식의 인구정책에서 벗어나, 인구감소지역 지원 특별법과 동법 시행령에 기반하여 인구감소지역을 지정하고, 행·재정적 특례 지원을 통해 효과적인 인구감소 위기 대응 및 적응전략을 지원하는 역할로 전환하였다. 특히 행정안전부(이후 행안부)는 이러한 정책기조를 고려하여 정주여건 개선, 생활인구 확대, 지역경제 활성화를 통한 지역활력 제고를 통한 인구감소 위기 극복을 주문하고 있다. 이중 생활인구는 지역의 거주민, 외지인 체류인구, 외국인 등록인구를 포함하는 새로운 인구개념으로서, 거주지와 생활공간의 불일치 해소를 위하여 정주인구에서 특정 지역에 특정 시점별로 상이한 목적(예: 통근·통학, 관광, 휴양, 업무 등)을 지닌 체류인구로의 전환을 통해 지역별로 다르게 맞이하고 있는 인구감소 위기에 맞춤형 정책 대응이 가능할 것으로 기대되고 있다.

이러한 생활인구 확대 정책이 실효성 있게 진행되기 위해선 지역별 생활인구 특성 파악과 함께 행정경계를 넘어 일상생활을 영위하는 공간적 범위, 즉 생활권에 대한 개념정립 및 설정에 관한 구체적인 지침이 과학적 증거를 기반으로 마련되어야 한다. 현재 인구감소지역 특별법 시행령 제11조 생활권 설정에선 지역 생활권의 증진을 위한 시설 및 공공서비스의 공동이용 등 구체적인 연계, 협력에 관한 시행계획을 지자체 기본계획에 반영할 수 있으며, 국가는 주요 생활

인프라 확충과 서비스 운영을 우선 지원할 수 있다고 밝히고 있다. 다시 말해, 인구감소지역과 인접한 지자체간 자율적인 연계·협력체계 구축은 중앙정부로부터 추가적인 재원을 조달받을 수 있으며, 이는 지역 인구감소 문제 대응을 위한 효과적인 정책수립 및 집행을 가능케 한다.

하지만 제도적 기반과 달리 구체적인 생활권 설정에 대한 지침은 부재한 실정이다. 이는 인구감소지역 생활권의 개념정립이 명확하지 않으며, 어느 정도의 수준까지 지원할 것인지, 어떻게 평가할 것인지에 대한 추가적인 검토가 필요하다. 특히 이러한 지침의 부재는 인구감소지역 생활권 구성 및 설정에 대한 실효성 문제로 이어질 수 있다. 이에 본 연구에선 1) 일상적인 활동이 이루어지는 공간 범위로서 인구감소지역 생활권의 개념을 이론적 검토를 통해 정립하였고, 2) 기존 정책사례 검토를 통해 인구감소지역과 공간적으로 인접한 지자체와의 자발적인 협력체계 구축을 위해 어느 정도의 지역 간 연계성 및 상호작용을 지닌 지를 측정하기 위한 방법론을 선택하였다. 이후, 3) 지역활력 제고를 위한 세부목표인 정주여건 개선, 생활인구 확대, 지역경제 활성화 전략에 부합하는 지역 간 흐름 데이터에 새롭게 개발한 알고리즘을 적용하여 인구감소지역 광역-기초생활권역을 설정하였다. 마지막으로, 4) 설정된 인구감소지역 생활권 활성화를 위해 필요한 정책제언을 제시하였다. 즉, 생활권 특성을 고려한 지역 활성화 전략을 위한 법적·제도적 근거보완과 함께 기본특례와 생활권별 맞춤형 특례 부여 방안을 검토하였다. 이러한 맞춤형 특례 발굴은 생활권을 설정한 인구감소지역과 다른 지자체간 연계·협력 사업 추진을 위한 제반 시설의 설치와 서비스의 운영을 우선 지원할 수 있다는 내용이 규정되어 있음에 따라 새로운 지역특화발전 전략으로서 인구감소지역 생활권 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

본 연구의 구체적인 연구내용은 다음과 같다. 2장에서는 인구감소지역 생활권 개념정립을 위해 다음과 같은 내용을 포함하였다. 먼저, 인구감소 문제 대응정책 변화부터 살펴보았으며, 이후 선정된 인구감소지역의 지역 간 인구이동과 유출인구 현황분석을 통해 인구 안정성이 많이 떨어져 있으며, 더욱 심각한 위기



가 전망됨을 확인하였다. 이후 생활권 개념 설정을 위한 유사개념의 이론적 검토를 통해 인구감소지역 생활권 개념과 정책목표를 확립하였다.

다음으로, 3장에서 생활권과 관련된 국내외 정책사례를 검토하여, 인구감소지역 생활권 활성화를 위한 정책적 시사점을 확인하였다. 구체적으로, 인구감소지역의 바람직한 생활권 설정방향과 범위, 활성화 정책의 추진방향에 대하여 정책 사례를 분석하여 함의를 도출하였다.

4장에서 인구감소지역 지역활력 제고를 위한 정주여건 개선, 생활인구 확대, 지역경제 활성화와 같은 세부 정책목표 달성을 위해 연관된 실증 데이터를 바탕으로 광역 및 기초생활권을 지역 간 흐름 정도를 연계성과 상호작용의 지표로 측정하여 분류하였다. 이를 위해 본 연구에선 공간적 인접성과 시간적 연속성이 고려된 권역 검출을 위해 향상된 군집탐색 알고리즘을 개발하였다. 해당 분석결과를 바탕으로 인구감소지역은 지역활력 제고 세부목표별 생활권 분석결과를 유연하게 다른 지자체와의 협력체계 구축에 필요한 정책적 의사결정의 기초자료로 활용할 수 있다.

마지막으로 5장에서 인구감소지역 생활권 설정(안)의 결과를 바탕으로, 인구감소지역 지역 활성화 정책목표 달성을 위해 생활권별로 차별화된 전략마련이 필요하며, 이를 위한 제도적 근거의 보완과 개정을 제언하였다. 이러한 제도적 보완은 인구감소지역 기본 특례와 함께 세부목표인 정주여건 개선, 생활인구 확대, 지역경제 활성화와 관련된 특례를 생활권 특성을 고려하여 지정하는 것을 가능케할 것으로 기대된다. 최종적으로, 본 연구에서 제언하는 인구감소지역 생활권을 고려한 맞춤형 특례제도는 자율적, 주도적 지역발전과 국가 차원의 맞춤형 종합지원 체계 구축, 지자체간 연계·협력 활성화 등 인구감소지역 지원 특별법의 제정목적과 일치하며, 특례부여에 따른 인구감소지역 활성화 전략에 기여할 것으로 기대된다.



# 목 차

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위 및 방법	7
1. 연구범위	7
2. 연구방법	8
<b>제2장 인구감소지역의 현황 및 생활권 개념정립</b>	<b>11</b>
제1절 인구감소지역 대응전략의 변화	13
제2절 인구감소지역 인구변화 및 유출인구 현황분석	18
1. 지역 간 인구이동	18
2. 인구 안정성 평가	24
3. 소결 및 시사점	26
제3절 인구감소지역 생활권 개념	28
1. 생활권의 개념과 정책적 변화	28
2. 인구감소지역 생활권 개념과 정책목표	34
<b>제3장 인구감소지역 생활권 관련 정책사례 조사</b>	<b>37</b>
제1절 분석틀	39
제2절 중앙정부	42
1. 기초생활권계획	42
2. 지역행복생활권	47



제3절 지자체	55
1. 2030서울생활권계획	55
제4절 해외사례	61
1. 일본 立地適正化計画制度(입지적정화계획제도)	61
2. 독일 Cottbus City Stadtbau Program	72
3. 영국 Local Enterprise Partnership(LEP)	81
4. 독일 베를린 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan, BEP)	88
제5절 소결 및 정책적 시사점	94

## **제4장 인구감소지역 생활권 설정(안) 99**

제1절 빅데이터를 활용한 생활권 분석	101
1. 분석개요	101
2. 분석자료 및 방법	103
3. 시공간 연속성을 고려한 군집탐색 알고리즘 개발	104
제2절 생활권 설정(안)	114
1. 정주여건 개선을 위한 생활권 설정	114
2. 생활인구 확대를 위한 생활권 설정	124
3. 지역경제 활성화를 위한 생활권 설정	133
제3절 생활권 특성 및 소결	142
1. 광역생활권 탐색적 분석	142
2. 분석결과 요약	143

## **제5장 인구감소지역 생활권 활성화를 위한 정책제언 145**

제1절 연구요약 및 의의	147
---------------	-----



제2절 정책제언 .....	149
1. 생활권 특성을 고려한 지역 활성화 전략 .....	149
2. 생활인구 확대 지원을 위한 시책 제언 .....	158
3. 맞춤형 특례 발굴 .....	165
<b>참고문헌</b>	<b>190</b>
<b>Abstract</b>	<b>197</b>



## 표 목차

〈표 2-1〉 저출산·고령사회 기본계획의 변화 .....	14
〈표 2-2〉 권역별 최근 5년간 국내인구이동 현황 .....	19
〈표 2-3〉 최근 5년간 인구감소지역 및 관심지역의 평균 청년순이동률 변화 .....	21
〈표 2-4〉 최근 5년간 청년순이동률 상위 5개 기초지자체 .....	22
〈표 2-5〉 최근 5년간 청년순이동률 하위 5개 기초지자체 .....	23
〈표 2-6〉 최근 5년간 청년순이동률 하위 5개 기초지자체 .....	29
〈표 2-7〉 생활권의 위계별 기본수요의 종류 .....	31
〈표 2-8〉 지역생활권의 중심지 계층과 서비스 유형 .....	32
〈표 2-9〉 지역생활권의 유형 및 특징 .....	34
〈표 3-1〉 이명박 정부 지역발전정책의 3차원적 지역발전체계 .....	42
〈표 3-2〉 기초생활권계획 수립 체크리스트 .....	46
〈표 3-3〉 이명박 정부와 박근혜 정부의 지역발전정책 비교 .....	48
〈표 3-4〉 지역행복생활권 설정을 위한 지방자치단체 간 연계성 기준 .....	50
〈표 3-5〉 지역행복생활권 유형별 구성기준 및 현황 .....	51
〈표 3-6〉 서울특별시 지역생활권 구분 분석과정 .....	58
〈표 3-7〉 서울특별시 지역생활권 구분 .....	58
〈표 3-8〉 Cottbus의 지역공간 특징 .....	75
〈표 3-9〉 Cottbus의 도시 콤팩트화를 위한 지역공간 설정 .....	78
〈표 3-10〉 LEP의 계획수립 기능 유형화 .....	85
〈표 3-11〉 LEP의 실효성 증진을 위한 정책과제 .....	85
〈표 3-12〉 주요 LEP의 운영방향 .....	86
〈표 3-13〉 베를린의 법정 및 비법정 공간계획체계 .....	91
〈표 4-1〉 분석자료 특성 및 범위 .....	103
〈표 4-2〉 부울경 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	115
〈표 4-3〉 전남 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	117

<표 4-4> 수도권 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	119
<표 4-5> 충청 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	121
<표 4-6> 강원 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	123
<표 4-7> 부울경·울릉 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	125
<표 4-8> 전남·제주 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	127
<표 4-9> 북부 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	129
<표 4-10> 중부 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	131
<표 4-11> 부울경·울릉 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	134
<표 4-12> 전남·제주 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	136
<표 4-13> 북부 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	138
<표 4-14> 중부 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준) .....	140
<표 5-1> 인구감소지역 지역 활성화를 위한 생활권 특성별 추진전략 .....	158
<표 5-2> 인구감소지역의 정주여건 개선 시책 .....	160
<표 5-3> 인구감소지역의 지역활력 도모 시책 .....	161
<표 5-4> 인구감소지역의 연계·협력(생활권) 활성화 시책 .....	162
<표 5-5> 인구감소지역의 지역특화발전 시책 .....	164
<표 5-6> 인구감소지역 지원 특별법 시행령 개정방안: 조문 신설 .....	165
<표 5-7> 인구감소지역 생활권 특성을 고려한 특례 구조 .....	167
<표 5-8> 인구감소지역 지원 특별법 개정안: 조문 신설 .....	170
<표 5-9> 인구감소지역 생활권 연계·협력 특례: 생활권 종합계획의 수립 등 ...	171
<표 5-10> 인구감소지역 생활권 연계·협력 특례: 지방소멸대응기금의 연계 ...	172
<표 5-11> 인구감소지역 문화지구 지정·관리 등 특례 .....	173
<표 5-12> 인구감소지역 관광특구 지정·관리 등 특례 .....	174
<표 5-13> 인구감소지역 박물관 및 미술관의 등록 등 특례 .....	176
<표 5-14> 인구감소지역의 지구 및 특구 지정요건 특례: 관광특구 .....	177
<표 5-15> 인구감소지역의 도시·군관리계획 특례 .....	179



〈표 5-16〉 인구감소지역의 개발제한구역의 지정 등에 관한 도시·군관리계획의 입안 특례 .....	179
〈표 5-17〉 인구감소지역의 입지규제최소구역의 지정 등 특례 .....	180
〈표 5-18〉 인구감소지역의 빈집정비 사업시행계획서의 작성에 관한 조례 제정 특례 .....	181
〈표 5-19〉 인구감소지역의 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화사업 시범사업 등 특례 .....	183
〈표 5-20〉 인구감소지역의 산업위기선제대응지역 및 산업위기대응특별지역의 지정 신청 특례 .....	185
〈표 5-21〉 인구감소지역의 중소기업 창업 지원 특례 .....	186



# 그림 목차

[그림 1-1] 연구흐름도 .....	9
[그림 2-1] 광역지자체 '21년 순이동률 및 순인구 유입 .....	20
[그림 2-2] 전국 인구증감률-인구전환율 유형분류 결과 .....	25
[그림 3-1] 비교분석의 준거틀 .....	40
[그림 3-2] 국토의 3차원적 권역 구분 .....	44
[그림 3-3] 지역생활권사업의 체계 .....	53
[그림 3-4] 2030서울생활권계획에서의 생활권 설정 .....	56
[그림 3-5] 서울특별시 권역생활권의 구분 .....	57
[그림 3-6] 입지적정화계획의 유도구역도 및 유도구역 설정기준 .....	64
[그림 3-7] 입지적정화계획 개념도 .....	70
[그림 3-8] Cottbus 지구 도시계획을 위한 지역공간 구분 .....	74
[그림 3-9] Cottbus의 도시 콤팩트화 정책방향 .....	77
[그림 3-10] 영국 LEP 지도(2023년) .....	83
[그림 3-11] BEP 대상범위 .....	90
[그림 4-1] 지역 간 흐름의 정도를 고려한 권역부분을 위한 네트워크 작성(예시) ...	105
[그림 4-2] 전국 활동인구의 월평균('20년 6월) 유입량에 따른 생활권 분류결과 ...	107
[그림 4-3] 모듈성에 기반한 도시별 주중 및 주말 생활권 분류결과 .....	107
[그림 4-4] 지리적 인접성을 고려한 군집 재배치 알고리즘 참조사례 .....	112
[그림 4-5] 시계열 연속성을 고려한 군집 탐색 알고리즘 참조사례 .....	113
[그림 4-6] 통근통학 통행량 기반 부울경 광역생활권 분류 .....	114
[그림 4-7] 부울경 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	115
[그림 4-8] 통근통학 통행량 기반 전남 광역생활권 분류 .....	116
[그림 4-9] 전남 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	117



[그림 4-10] 통근통학 통행량 기반 수도권 광역생활권 분류 .....	118
[그림 4-11] 수도권 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	119
[그림 4-12] 통근통학 통행량 기반 충청 광역생활권 분류 .....	120
[그림 4-13] 충청 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	121
[그림 4-14] 통근통학 통행량 기반 강원 광역생활권 분류 .....	122
[그림 4-15] 강원 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	123
[그림 4-16] 유동인구 유입량 기반 부울경·울릉 광역생활권 .....	124
[그림 4-17] 부울경·울릉 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	125
[그림 4-18] 유동인구 유입량 기반 전남·제주 광역생활권 .....	126
[그림 4-19] 전남·제주 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	127
[그림 4-20] 유동인구 유입량 기반 북부 광역생활권 .....	128
[그림 4-21] 북부 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	129
[그림 4-22] 유동인구 유입량 기반 중부 광역생활권 .....	130
[그림 4-23] 중부 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	131
[그림 4-24] 유동인구 유입량 기반 경기남부 광역생활권 .....	132
[그림 4-25] 신용카드 거래량 기반 부울경·울릉 광역생활권 .....	133
[그림 4-26] 부울경·울릉 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	134
[그림 4-27] 신용카드 거래량 기반 전남·제주 광역생활권 .....	135
[그림 4-28] 전남·제주 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	136
[그림 4-29] 신용카드 거래량 기반 북부 광역생활권 .....	137
[그림 4-30] 북부 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	138
[그림 4-31] 신용카드 거래량 기반 중부 광역생활권 .....	139
[그림 4-32] 중부 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준) .....	140
[그림 4-33] 신용카드 거래량 기반 인천 광역생활권 .....	141
[그림 5-1] 인구감소지역 생활권 특성을 고려한 지역 활성화 전략 .....	150
[그림 5-2] 인구감소지역 생활권 활성화를 위한 맞춤형 특례 발굴 방향 .....	167

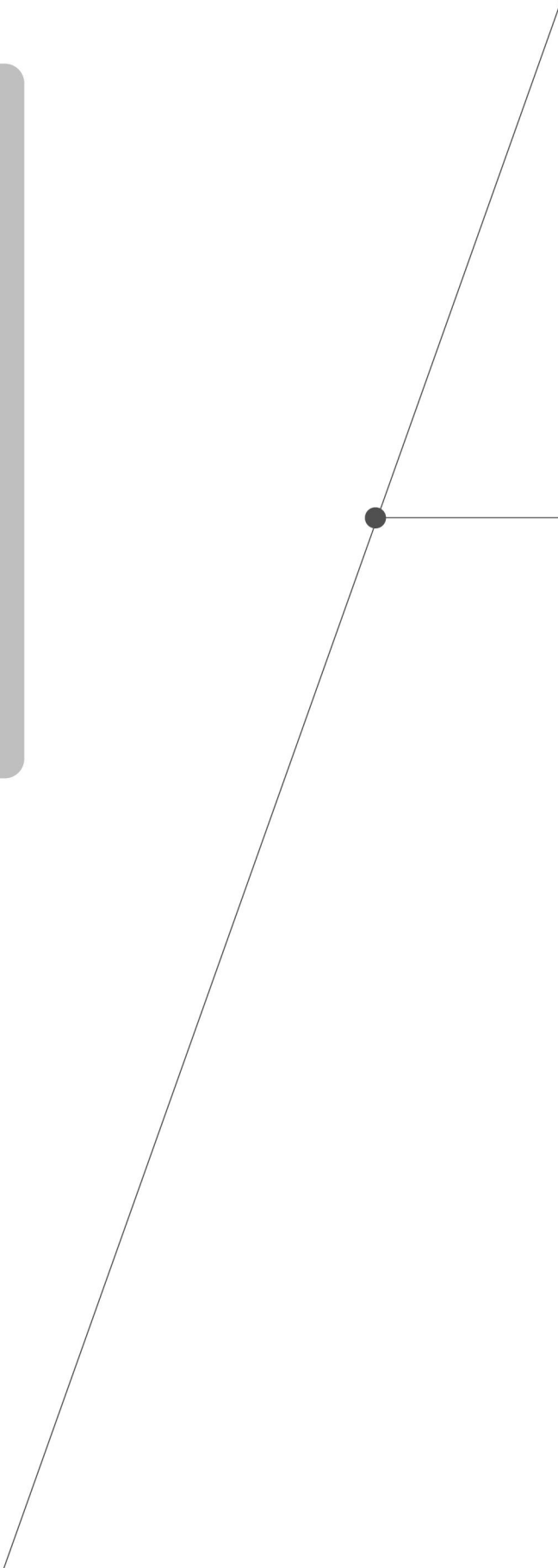
# 1

## 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법





Korea Research Institute for Local Administration



## 제1절 연구배경 및 목적

### 1. 연구배경

인구는 사회경제적 환경에 따른 구조적 변화와 함께 지역정책과 밀접하게 인구이동 특성이 나타나는 지표이며, 지역에 정주하거나(상주인구), 일상생활 혹은 단·장기적 체류를 위해 지역에 머무는 인구(생활인구) 등 사전적 정의 및 시공간적 범위에 따라 규모와 특성이 다양하게 측정될 수 있다(이상일·조대현, 2012).

이에 인구는 자연적 요인(출산과 사망)과 사회적 요인(인구이동)에 의해 높은 역동성을 지니고 변화하며(장인수 외, 2022), 지역의 정주여건 및 생활환경에 따라 그 특성과 속도는 상이할 수 있다(김한나 외, 2020). 특히 지역 간 인구이동(population migration)은 더 나은 삶의 질, 좋은 일자리, 쾌적한 생활환경 등을 갖춘 지역으로 이주하려는 개인의 의사결정이 반영된 결과로서, 인구문제 이해를 위해 꼭 필요한 중요한 지표이다(이상림, 2009; 김재태 외, 2018). 이에 인구학적 특성 및 이동요인(예: 이주목적)을 고려한 인구이동 특성에 대한 탐색적 분석은 전입지와 전출지의 인구구조 변화 및 그에 따른 파급효과를 함께 살펴봄으로써 지역 인구감소 위기에 효과적으로 대응할 수 있다(이원도·여효성, 2022).

우리나라는 현재 1) 저출산(인구감소에 따른 인구 데드크로스), 2) 고령화(초고령 사회) 심화로 인한 자연적 인구감소에 따른 구조적 변화와 함께 3) 수도권으로의 인구가 집중됨에 따른 비수도권 지역의 인구유출 및 분포의 불평등 심화(이후 지방소멸)로 이른바 3대 인구 리스크가 본격화되면서 국가와 지역 모두의 적극적인 대응이 요구되고 있다(기획재정부, 2021). 국가적 인구감소 위기대응을 위해 중앙정부는 그동안 고수하였던 하향식 접근방식의 인구정책에서 지방자치단체(이후 지자체)가 지역의 인구감소문제를 적극적으로 대응할 수 있도록 지원하는 역할로 변모하고 있다. 이는 인구감소지역 지원 특별법과 동법 시행령에 기반하여 인구감소지역을 지정하고, 행·재정적

특례 지원을 통해 확인할 수 있으며, 행정안전부(이후 행안부)는 이러한 정책기조에 발맞춰 정주여건 개선, 생활인구 확대, 지역경제 활성화를 통한 지역활력 제고를 목표로 지역별 맞춤형 인구감소 위기 대응과 국가 균형발전 실현을 위한 노력에 힘쓰고 있다.

특히 지역 인구감소 문제는 저출산·고령화와 함께 비수도권 지역의 수도권으로의 인구유출과 인구분포의 불균형 심화에 따른 지방소멸 위기와 밀접하게 맞닿아 있다. 특히, 활력을 잃어가고 지역쇠퇴(shrinking regions) 현상이 심화되고 있는 인구감소지역은 더 나은 일자리 및 생활여건을 찾아 이주하는 청년인구의 급격한 유출이 지속적으로 나타남에 따라, 지역이 가진 수용력을 넘어 최종적인 인구학적 쇠퇴단계인 한계 취락지(marginal settlements)로 전락할 수도 있다는 위기가 고조되고 있다. 이렇듯 지방소멸 문제는 국가 및 지역생존과 직결된 문제이므로, 디지털 기반에서 과학적인 관점과 같이 포괄적이고 과학적 증거에 기반한 접근방법을 통한 노력이 필요하다. 예컨대, 지방자치단체(이후 지자체)가 맞이하고 있는 지역별 인구감소 위기에 대한 폭넓은 이해를 바탕으로, 주도적으로 원인을 파악하고 적합한 대응방안을 모색하는 것이 요구된다.

특히 행안부는 지역활력 제고 방안 중 지역의 거주민, 외지인 체류인구, 외국인 등 록인구를 포함하는 새로운 인구개념인 생활인구의 확대를 통한 지역 인구감소 위기 대응을 주문하고 있다. 인구감소지역 지자체가 이러한 정책방향에 대응한 정책을 마련하기 위해선 특정 시점별 방문 및 체류목적(예: 통근통학, 관광, 휴양, 업무 등)을 지닌 생활인구 특성에 대한 이해가 사전적으로 필요하다. 또한, 생활인구 특성 파악과 더불어 행정경계를 넘어 일상생활을 영위하고 체류하는 생활인구의 생활환경, 즉 생활권에 대한 개념정립 및 설정에 대한 세부적인 지침(guideline)의 제도적 근거와 정책방향 설정이 요구된다.

이와 관련하여, 인구감소지역 특별법 시행령 제11조에선 인구감소지역이 자발적으로 다른 기초지자체와 생활권 설정이 가능하며, 생활권은 지역 생활편의 증진을 위한 시설 및 공공서비스의 공동이용 등 구체적인 연계, 협력에 관한 시행계획을 작성하고, 이후 지자체 기본계획에 반영을 통해 주요 생활 인프라 시설 확충과 서비스 운영에 먼저 지원받을 수 있음이 명시되어 있다. 다시 말해, 인구감소지역 생활권 설정은 인구감소지역이 달성하고자 하는 정책목표를 바탕으로, 생활환경을 공유하는 인접한 기초

지자체 간의 정책목표 설정과 구체적인 이행안을 마련하여 중앙정부의 추가적인 지원을 받을 수 있다는 것이다.

위와 같은 배경에서 본 연구는 인구감소지역과 다른 기초 지자체간의 자발적인 연계·협력관계 설정과 지역상생 전략 수립을 위해 지역 간 연계성 및 상호작용의 정도를 다양한 빅데이터를 활용하여 광역-기초생활권 분석을 수행하고, 분석결과를 바탕으로 인구감소지역이 다른 기초지자체 간 협력방안 마련을 위한 정책적 의사결정에 유용한 기초정보 전달과 함께 생활권 활성화를 위해 분류된 광역 및 기초생활권별 특성의 탐색적 분석을 통한 맞춤형 지역 활성화 전략제시를 목표로 연구를 진행하였다.

## 2. 연구목적

본 연구는 지역 간 연계·협력강화를 통한 인구감소 위기 대응 및 지역 간 상생발전 정책의 일환으로써 지역 간 연계성 및 상호작용 정도를 고려한 생활권 분류를 수행하여, 과학적인 관점의 실증적인 데이터를 활용한 분석결과를 바탕으로 생활권 분류 및 체계에 대한 세부내용을 제안하는 것과 함께 분류된 광역 및 기초생활권에 포함된 인구감소지역의 특성을 고려한 지역 활성화 세부전략 및 정책제언을 주요 연구목적으로 한다.

이를 위해 본 연구는 인구감소지역에 대한 현황분석과 특성에서 지역 인구감소 문제가 단순히 총인구 규모 감소뿐만 아니라 지역 자생력 및 역량 감소에 따른 인구유출 및 지역활력 감소를 확인하는 것으로 시작한다. 구체적으로, 인구감소지역의 인구변화 실태와 유출인구 특성을 분석하여, 지역 인구감소 문제는 저출산·고령화로 인한 총인구 규모 감소보다 수도권과 비수도권 간의 인구 불균형이 현재 지역 인구감소 문제를 더 심화시키고 있다는 것을 확인한다. 또한, 유동인구를 통해 지역의 사회적 활력을, 신용카드 데이터를 활용하여 경제적 활력수준을 각각 탐색하여 인구감소지역이 내포하고 있는 지역쇠퇴 현상을 확인하고자 한다. 이러한 현황분석은 인구감소지역이 청년인구 유출과 함께 경제활동인구 감소에 따른 지역경제 침체, 학령인구 및 병역자원 감소로 인한 지역 자립역량의 위축, 나아가 각종 복지 및 편의시설 및 공공서비스 공급 문제에 이르기까지 다양한 문제가 복합적으로 나타나고 있는 지역임을 확인하게 한다.

다음으로, 빅데이터를 활용한 생활권 분류에선 인구감소지역과 지리적으로 인접한 다른 기초지자체와 지역 간 연계성 및 상호작용 정도를 고려하여 설정된 광역 및 기초 생활권역을 제안하고자 한다. 이를 위해 본 연구에선 사전적으로 광역단위 연계·협력과 관련된 국내의 정책사례 분석을 수행하여 기존 정책의 한계점과 시사점을 살펴보고, 인구감소지역의 자생성 및 역량 강화를 위해 꼭 필요한 지역 간 연계·협력사항을 위해 생활권 계획 및 전략을 제시하고자 한다. 이를 위해서 본 연구에선 생활권에 대한 명확한 개념과 정책목표를 검토한다. 현재 인구감소지역 생활권 계획은 자발적인 기초 지자체 간의 협력을 통한 설정과 중앙정부가 이를 적극적으로 지원한다는 제도적 기반과는 상반되게 정책목표가 뚜렷하지 않고, 구체적인 세부지침 및 내용이 제공되지 않아 인구감소지역이 다른 기초 지자체와 공동의 정책목표 달성을 위해 지역 파트너십 체결이 유용한 것인지를 판단하기 어려움에 따라 관련 논의가 활발히 이루어지지 않고 있다.

이에 본 연구에선 인구감소지역과 다른 기초 지자체간의 파트너십 체결에 유용한 기초정보를 제공하여 생활권 활성화에 기여하고자 한다. 이를 위해 본 연구에선 지역협력 제고를 위한 세부목표(예: 정주여건 개선)와 부합하는 지역 간 흐름 데이터를 선택하여, 지역 간 연계성과 상호작용을 측정할 수 있는 네트워크 분석기법을 활용하여 전국 광역 및 기초생활권역을 분류하여, 이를 바탕으로 한 생활권 설정(안)을 제시하는 것을 주요 연구목적으로 한다. 이에 더하여, 생활권 관련 세부시책 제언과 생활권별 특성을 고려한 지역 활성화 전략을 제언함으로써 인구감소지역 생활권 활성화에 기여하고자 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

인구감소지역과 인접 지자체간 연계·협력강화를 위한 생활권 활성화 방안을 위해 본 연구에선 실증적인 분석결과를 바탕으로 정책적 제언을 작성하였다. 이를 위해 사용된 분석자료는 장기간에 걸쳐 수집된 시계열자료를 활용하여 추세변화를 확인할 수 있는 시간적 범위와 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개)을 포함한 전국 시군구를 공간적 범위를 지니고 있다.

분석에 앞서 본 연구는 먼저 인구감소지역의 인구현황 및 기존의 행정구역 경계를 넘은 연계·협력사례에 대한 국내의 정책사례를 조사하였으며, 이를 바탕으로 기존 정책사례의 한계점과 중요한 시사점을 확인할 수 있었다. 이후 실증적인 분석에선 네트워크 분석기법에서 개발된 군집탐색 알고리즘을 인구감소지역과 인접 지자체의 지리적 인접과 시계열적 연속성을 반영할 수 있도록 새로운 알고리즘을 작성하여 분석결과 작성에 활용하였다.

마지막으로, 연구결과의 실효성 있는 정책활용을 위해 제도적 근거인 세부시책을 작성하고, 분류된 인구감소지역별 기초생활권 특성을 바탕으로 지역 활성화 전략을 제시하는 것으로 연구를 마무리하였다. 이를 간단하게 줄이면 아래와 같다.

- 정책사례 및 인구변화 현황조사
  - (인구변화 현황조사) 인구감소지역의 인구변화 실태와 유출인구 특성 파악
  - (인구변화 현황조사) 지역활력 수준의 동태적 변화 탐색
  - (정책사례 조사) 광역 단위 지역정책의 국내외 문헌고찰
  - (정책사례 조사) 광역경제권 및 지역행복생활권의 한계 및 시사점 발굴
- 알고리즘 개발 및 생활권 분류
  - 네트워크 분석기법 시공간 연속성을 고려한 군집탐색 알고리즘 개발
  - 실증 데이터 분석을 통한 광역 및 기초생활권역 검출 및 특성의 탐색적 분석
- 정책제언
  - 제도적 개선방안 및 지역 활성화 전략 제언
  - 맞춤형 특례 발굴

## 2. 연구방법

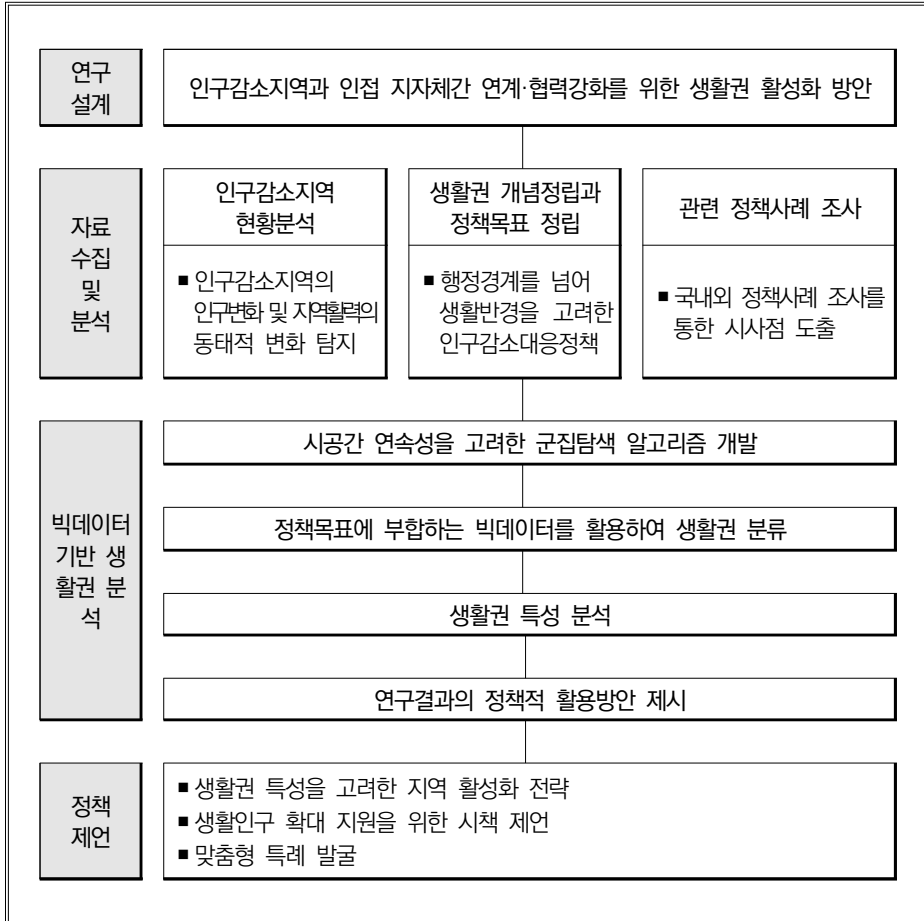
본 연구는 크게 문헌 및 사례조사, 빅데이터를 활용한 분석결과 작성, 그리고 이를 고려한 정책제언 순으로 앞서 밝힌 연구목적 달성을 위해 연구를 진행한다.

먼저, 인구감소지역 현황분석 및 다양한 정책사례 조사를 통해 지역 인구감소 위기 대응을 위한 새로운 지역정책으로서 생활권 계획이 필요성을 확인한다.

다음으로, 지역 간 연계성 및 상호작용 정도를 측정할 수 있는 네트워크 분석기법을 확인하고, 시공간 연속성을 고려한 군집탐색 알고리즘 개발을 통해 연구목적에 부합한 광역 및 기초생활권 분석을 수행할 수 있다. 이후, 탐색적 분석을 통해 인구감소지역 이 속한 생활권 특성을 확인하고, 맞춤형 지역 활성화 전략을 작성한다.

마지막으로, 인구감소지역이 생활인구 확대 등에 따라 강조되고 있는 생활반경과 이를 위한 지역 간 연계·협력의 중요성을 인식하고, 제도적 개선과 맞춤형 특례의 구체적인 사례제시와 같은 정책제언을 통한 생활권 활성화 방안을 제시하며 연구를 마친다.

그림 1-1 연구흐름도



출처: 저자 작성





# 2

## 인구감소지역의 현황 및 생활권 개념정립

제1절 인구감소지역 대응전략의 변화

제2절 인구감소지역 인구변화 및  
유출인구 현황분석

제3절 인구감소지역 생활권 개념 설정





Korea Research Institute for Local Administration

## 제2장

## 인구감소지역의 현황 및 생활권 개념정립

## 제1절 인구감소지역 대응전략의 변화

인구감소 문제에 대한 대응을 위해 그동안 정부는 다양한 정책적인 노력을 기울여왔다. 인구감소와 관련된 정책적 대응은 인구정책으로 시작되었다. 인구정책은 인구가 국가와 사회에 유리하게 변화하도록 직·간접적으로 유도하는 정책으로 정의할 수 있다. 인구정책은 통상적으로 인구총량의 증감이나 인구자질의 향상을 일차적인 목표로 하는 국가 또는 공공단체의 노력을 총괄하는 것이지만, 인구총량의 증감을 가져오는 인구과정의 3가지 요소인 출생, 사망, 이동을 적극적으로 조절하는 행동계획과 실천이 수반되는 것으로 제한되기도 한다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016). 물론, 정책목표로서 인구자질을 성, 연령 등 순수한 인구학적 구조로 제한하는지, 아니면 사회·경제적인 구조까지 포함하느냐에 따라 인구정책의 범주가 달라질 수는 있으나, 일반적으로 인구정책에서는 정책목표를 인구학적 구조의 변경으로 제한하는 경우가 많았다(조남훈 외, 2006). 인구정책은 인구변동으로 일어날 수 있는 파급효과를 사전에 제거 또는 완화하는지, 사후적으로 대응하는지에 따라 인구조정정책과 인구대응정책으로 구분된다(하연희·문명제, 2007).<sup>1)</sup>

우리나라의 인구정책은 인구조정을 중심으로 정책이 추진되어 왔다. 1961년 베이비붐 등에 따른 급격한 인구증가율을 낮추기 위하여 출산을 억제하는 방향으로 패러다임이 전환되었고, 1996년에는 장기간에 걸친 인구증가 억제정책의 후유증을 치유하고 생식보건을 증진하기 위하여 인구자질 향상을 지향하는 패러다임으로, 2005년에는 저출산현상이 심화됨에 따라 출산율을 회복하는 방향으로 인구정책의 패러다임이 전환되었다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016). 그리고 이제는 인구대응정책으로 전환해야 하는 시기에 직면해 있다. 우리나라 인구정책의 패러다임을 정리해보면, ‘출산 억제

1) 가족계획사업, 해외 이민사업, 인구자질 향상 등은 인구총량이나 인구구조에 영향을 미치지 위한 사전적인 접근법으로 인구조정정책으로 볼 수 있으며, 인구 변동에 따라 파생하는 각종 문제에 대응하기 위한 주택정책, 식량정책, 교육정책, 사회복지정책 등은 인구대응정책으로 간주할 수 있다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016).

(1962~1995)-인구자질 향상(1996~2004)-출산 장려(2005~2020)-인구감소 대응(2021~)<sup>2)</sup>’으로 구분할 수 있을 것이다.

2005년 합계출산율이 1.08명으로 사상 최저를 기록하면서 저출산 문제에 대한 사회적 위기감이 고조되었다. 이에 정부는 저출산 대응을 국정과제로 공식적으로 채택하였으며, 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였다. 「저출산·고령사회기본법」을 법적 근거로 하여 5년마다 「저출산·고령사회 기본계획」을 수립·추진하였으나, 출산 장려 등 인구증가 및 유지에 기반한 인구정책은 한계에 부딪혔다(대한민국정부, 2016). 이후 2019년 「제3차 저출산·고령사회 수정 기본계획」에서부터 출산장려가 아닌 저출산으로 이어진 사회구조적인 원인규명에 집중하게 되면서 인구감소와 고령화, 수도권 집중 위기 속에서 기존의 인구증가·유지정책을 연결·관계인구를 통한 (체류)인구의 유입으로 방향을 전환하였다(이소영·김도형, 2021). 이러한 기초 하에 현재 「제4차 저출산고령사회 기본계획」은 인구변화대응을 위한 종합대책으로서 사회혁신을 목표로 인구구조 변화에 대한 중앙정부, 지자체 등의 총체적인 변화와 적응을 강조하고 있다(이원도·유수동·김영룡, 2023).

**표 2-1** 저출산·고령사회 기본계획의 변화

구분	제1차 저출산·고령사회 기본계획	제2차 저출산·고령사회 기본계획	제3차 저출산·고령사회 기본계획	제4차 저출산·고령사회 기본계획
비전	모든 세대가 함께 하는 지속발전가능 사회	저출산·고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현	모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회
목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 출산율 회복</li> <li>■ 저출산·고령사회 대응기반 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 점진적 출산율 회복</li> <li>■ OECD 평균수준 출산율 회복</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 아이와 함께 행복한 사회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개인의 삶의 질 향상</li> <li>■ 성평등하고 공정한 사회</li> <li>■ 인구변화 대응 사회 혁신</li> </ul>

2) 인구감소 대응을 위한 개별법인 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정된 2022년 6월 이후를 본격적인 ‘인구감소 대응시기’로 정의하고자 한다.

구분	제1차 저출산·고령사회 기본계획	제2차 저출산·고령사회 기본계획	제3차 저출산·고령사회 기본계획	제4차 저출산·고령사회 기본계획
추진 전략 및 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 출산과 양육에 유리한 환경 조성</li> <li>- 결혼·출산·양육에 대한 사회적책임 강화</li> <li>- 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성</li> <li>■ 미래 성장동력 확보</li> <li>- 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축</li> <li>- 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 출산과 양육에 유리한 환경 조성</li> <li>- 일과 가정의 양립 일상화</li> <li>- 결혼, 출산, 양육 부담 경감</li> <li>- 아동청소년의 건전한 성장 환경 조성</li> <li>■ 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선</li> <li>- 잠재인력 활용 기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고</li> <li>- 인구구조변화에 대응한 경제사회 제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청년 일자리·주거 대책 강화</li> <li>- 청년고용 활성화</li> <li>- 신혼부부 맞춤형 주거지원 강화</li> <li>■ 난임 등 출생에 대한 사회적책임 실현</li> <li>- 임신·출산에 대한 의료적 지원 확대</li> <li>- 포용적 가족형태 인식 확산</li> <li>■ 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁</li> <li>- 맞춤형 보육·돌봄 확대</li> <li>- 자녀와 부모가 행복한 교육개혁</li> <li>■ 일·가정양립 사각지대 해소</li> <li>- 양성이 평등한 일·가정양립</li> <li>- 중소기업·비정규직도 아이 키우기 좋은 환경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성</li> <li>■ 건강하고 능동적인 고령사회 구축</li> <li>■ 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회</li> <li>■ 인구구조 변화에 대한 적응</li> </ul>
추진 기반 및 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성</li> <li>■ 정책추진체계의 효과성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육홍보 강화 및 민간부문의 적극적 참여 유도</li> <li>■ 법적·제도적·재정적 기반 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 민간·지역·정부 협력으로 전사회적 대응 체계 강화</li> <li>■ 저출산 극복을 위한 인식·문화 개선 대대적 확산</li> <li>■ 지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연도별 중앙부처·지자체 시행계획 수립</li> <li>■ 중앙·지자체 인구문제 공동대응 협의체 운영 등 중앙·지방 거버넌스 구축</li> </ul>

출처: 대한민국정부(2006, 2010, 2016), 관계부처합동(2020)

정부는 지역의 인구감소 문제가 심각해짐에 따라 「국가균형발전 특별법」과 동법 시행령을 개정하여 인구감소지역을 지정하고, 행정·재정적 지원을 위한 법적 근거를 마

련하였다. 또한 행정안전부는 지역의 인구감소 위기에 효과적으로 대응하기 위해 「국가균형발전 특별법」 제2조 및 동법 시행령 제2조의3에 근거하여 인구감소지역을 지정·고시하였다(행정안전부 고시 제2021-66호<sup>3)</sup>). 이후 2022년 6월 10일 「인구감소지역 지원 특별법」이 공포되었으며, 2023년 1월 1일 시행되었다. 「인구감소지역 지원 특별법」은 지역이 주도하여 인구감소 및 지방소멸 문제에 효과적으로 대응하고, 국가가 행정·재정적으로 지원하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 제정되었다.

인구감소지역을 관할하는 시·도 또는 인구감소지역에 속하는 시·군·구는 시·군·구 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획과 시·도 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획을 수립하고 시책을 추진함으로써 인구감소지역의 여건과 특성에 맞는 특화된 발전을 추진해야 한다(「인구감소지역 지원 특별법」 제5조~제7조). 특히, 지방교부세 지원, 생활인구의 확대 지원, 주민 및 지역 역량 강화, 청년·중장년 등의 정착 지원, 생활환경·경관의 개선, 정보통신기술의 활용 등 인구감소지역의 지역특성을 반영한 맞춤형 지원을 규정하고 있다(「인구감소지역 지원 특별법」 제13조~제20조). 이와 함께 보육·교육·의료·주거·교통·문화기반의 확충, 「출입국관리법」에 대한 특례, 노후·유희 시설의 정비 및 활용, 산업단지에 대한 지원 등 인구감소지역에 대한 특례를 부여하고 있다(「인구감소지역 지원 특별법」 제21조~제28조). 특히, 행정안전부는 인구감소지역에 대한 재정 지원을 위해 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 개정을 통해 지방소멸대응기금을 설치하고 지역별 여건과 투자계획 등을 고려하여 연 1조원 규모로 10년간 지원할 계획이다.

인구감소지역 지정과 「인구감소지역 지원 특별법」 제정을 통해 지방자치단체가 주도하여 생활인구를 확대하고 정주여건을 개선할 수 있도록 맞춤형 지원과 행·재정적 특례를 위한 제도적 기반이 마련되었다. 이와 같은 정부의 인구감소 대응 노력은 자연적 인구감소와 사회적 인구유출 등의 어려움을 겪고 있는 인구감소지역의 정주 여건을 개선하고, 자생력 및 지역활력 증진을 위한 법적·제도적·정책적 기반을 마련한 것으로 그 의의가 있다.

3) ‘연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도’ 지표를 최종 선정하여 8개 지표별 가중치를 부여하고 이를 종합한 ‘인구감소지수’를 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 인구감소지역 89곳을 지정·고시하였으며, 추가로 18개의 관심지역을 선정하였다(이원도·유수동·김영룡, 2023).

이처럼 정부의 인구감소지역 지정을 통한 지역의 인구감소 위기 대응은 기존 인구증가 및 분산 등 인구조정 및 관리 위주의 정책을 벗어나, 인구감소에 따라 발생하게 되는 다양한 사회적 문제들에 대한 대응을 강조하는 인구변화 적응전략으로의 전환을 준비하고 있는 것이다(이원도·유수동·김영룡, 2023). 특히, 지방자치단체가 자율적·주도적으로 지역발전을 도모하고 중앙정부가 지역맞춤형으로 지원하는 상향식 접근방식은 인구감소지역의 지역 여건과 특화발전을 위한 실효성 있는 정책들이 추진될 수 있는 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있다. 이를 위해서는 「인구감소지역 지원 특별법」에서 규정되어 있는 것처럼, 인구감소지역에 속하는 시·군·구는 주도적으로 지역특성에 맞는 지역활력 증진 정책을 발굴·추진하여야 하며, 국가와 인구감소지역을 관할하는 시·도는 지역별 맞춤형 지원을 위한 역할에 집중해야 할 것이다(「인구감소지역 지원 특별법」 제3조). 특히, 인구감소지역, 즉 지방자치단체 차원에서 지역의 역량 강화와 매력 향상을 통해 인구감소위기 대응을 위한 보다 창의적·혁신적인 특화발전전략과 실효성 있는 계획 수립, 그리고 구체적·차별화된 특화사업이 추진될 필요가 있다.

## 제2절 인구감소지역 인구변화 및 유출인구 현황분석

### 1. 지역 간 인구이동

지역 간 인구이동 지표는 인구이동량과 이동방향과 같은 유용한 정보를 제공하여 정책수립에 필요한 기초자료이자 현황파악에 기여하고 있다. 이에 인구감소시대에 더욱 시의성 있는 지표를 통해 지역현황 파악의 중요성이 요구되고 있다(민성희 외, 2017).

지표생산을 위한 지역 간 인구이동 자료는 주로 정주인구 (혹은 상주인구)를 기반으로 작성되며, 정주인구는 주요 거주지(usual residence)에 등록된 인구로 정의할 수 있으며, 행정경계에 따른 주민등록인구와 같이 인구조사 시점에 특정한 지역에 늘 거주하는 인구현황을 통해 파악할 수 있다. 지표작성을 위해 본 연구에서 사용된 정주인구 데이터는 인구주택총조사(5년마다 조사) 혹은 주민등록 전산망의 주민등록표(매월 갱신)에 등재된 전수인구에 관한 자료이며, 특히 특성 탐색을 위해 통계청 국내인구이동통계 마이크로데이터를 활용하였다.

특히 본 연구에선 지역 간 인구이동의 최근 5년간('17~'21년)의 연도별 증감률과 청년순이동률 지표를 통해 인구감소지역이 수도권 지역, 그리고 전국평균과 비교하여 어떠한 추이를 나타내고 있는 지를 확인하였다.

#### 1) 인구이동 주요지표의 동태적 변화

비수도권에서 수도권으로의 대규모 인구이동은 더 나은 삶의 질, 좋은 일자리, 쾌적한 생활환경 등의 다양한 요인들이 의사결정에 따른 결과이다. 최근 5년간 국내인구이동 현황에서 총이동 지표는 연도별로 큰 차이를 보이지 않지만, 수도권과 비수도권 권역별 구분에 따른 순이동자수를 살펴보면 전입, 전출인구에 따른 순인구 유입(전출<전입)과 유출(전출>전입) 패턴이 상이한 것을 확인할 수 있었다.

특히 수도권은 '17년(1.6만)에서 '18년(6만)으로 전년 대비 약 275% 증가하였으며, '21년에도 전년 대비 증가폭은 다소 감소하였으나, 최근 5년간 지속해서 순인구 유입이 늘어나고 있는 것을 확인하였다. 또한, 중부권도 순인구 유입이 지속해서 늘어나고 있지만, '17년(4.2만)에서 '18년(2.8만), 그리고 '19년(1.1만)으로 규모가 각



33%, 61%까지 전년 대비 감소하는 추세를 보였다. 하지만 호남권과 영남권은 최근 5년간 계속 전입인구보다 전출인구가 많은 인구의 순유출이 지속되었으며, 영남권의 경우 약 8만 명에 해당하는 순인구 유출이 '20년에 발생하였음을 확인하였다.

이를 광역지자체별로 살펴본 결과 '21년 기준으로 순유입률(양의 순유입률)은 세종(3.9%), 경기(1.1%), 제주(0.6%), 반면에 순유출률(음의 순이동률)은 울산(-1.2%), 서울(-1.1%), 대구(-1%) 순으로 나타났다. 인구이동량을 바탕으로 순유입이 나타난 광역지자체는 경기(15.1만), 세종(1.4만), 인천(1.1만)으로, 이와 반대로 순유출은 서울(-10.6만), 대구(-2.4만), 부산(-1.9만), 경남과 울산(-1.4만)순으로 나타난 것을 확인하였다.

이를 요약하면, 세종과 경기는 인구가 (주민등록인구 대비) 순유입되었으며, 반면 서울과 대구는 순유출된 것으로 나타났다. 하지만 '21년 기준 서울 전입자의 63.8%는 인접한 경기도로 전출했지만, 대구는 경북(44.4%), 서울(13.2%), 경기(13%), 그리고 부산은 경남(38.9%), 서울(14.8%), 경기(12.8%) 순으로 타 광역지자체로 전출되었다는 점에서 차이를 지닌다. 이는 지방 광역시에서 높은 비중의 전출인구가 수도권으로 전입되었으며, 수도권 내부에선 서울에서 인접 수도권으로 인구가 유출되었음을 시사한다.

**표 2-2** 권역별 최근 5년간 국내인구이동 현황

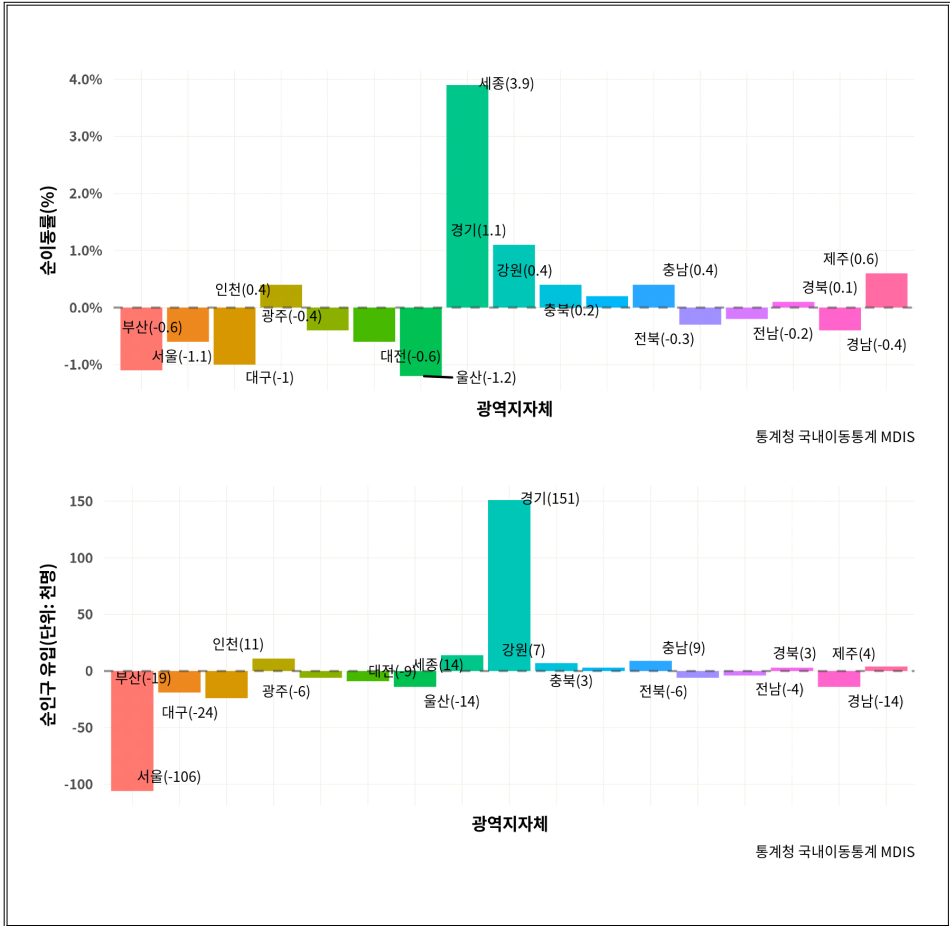
(단위: 천명, %, 천건)

지표		'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
총이동	이동자수	7,154	7,297	7,104	7,735	7,213
	이동률(%)	14.0	14.2	13.8	15.1	14.1
	전입신고건수	4,570	4,728	4,734	5,183	5,004
	이동자성비 (여성=100)	104.1	103.7	104.6	103.4	104.7
권역별 순이동자 수	수도권	16	60	83	88	56
	중부권	42	28	11	12	24
	호남권	-18	-28	-25	-24	-16
	영남권	-54	-69	-71	-78	-67

주: 수도권 : 서울, 인천, 경기 / 중부권 : 대전, 강원, 충북, 충남, 세종 / 호남권 : 광주, 전북, 전남 / 영남권 : 부산, 대구, 울산, 경북, 경남

출처: 통계청 국내인구이동통계

그림 2-1 광역지자체 '21년 순이동률 및 순인구 유입



출처: 저자 작성

## 2) 청년순이동률

청년순이동률은 청년기본법 제2조 제1항에 근거한 청년층(19~34세)의 연안인구 대비 순이동자 변화를 통해 지역 인구의 사회적 이동 추이를 확인하는 지표로서 인구감소지수

세부지표로도 사용되고 있다. 최근 5년간 인구감소지역의 평균 청년순이동률은 전국 평균보다 더 높은 음의 값을 보였으며, 이는 해당 지역의 청년인구의 순유출(전입<전출)이 진행되고 있다고 해석될 수 있다. 반면 일반지역은 양의 값이 나타났는데, 이는 청년인구의 총규모 감소에도 불구하고 인구감소지역과 관심지역으로부터의 전입인구(순유입)에 의한 것으로 판단된다. 특히 인구감소지역은 최근 5년 평균 청년순이동률이 약 -6.1%로 나타남에 따라 청년층의 인구유출이 심각한 상황임을 확인할 수 있다.

최근 5년간 청년순이동률의 상위 5개 기초지자체를 확인한 결과, 세종('17년 17.5%, '18년 15.7%), 인천 중구('18년 11.4%, '19년 18.4%), 경기 화성시('17년 13%, '18년 11.5%, '19년 11.2%)에서 상대적으로 높은 연속적인 순유입률이 나타났으며, 일부 경기와 부산지역에서도 순유입을 보였다. 이를 바탕으로 청년순이동률은 신도시개발과 대규모 택지개발 등의 직주근접과 생활여건이 좋은 지역으로 이주에 양적인(positive) 연관성을 지녔음을 확인하였다.

반면 최근 5년간 청년순이동률 하위 5개 기초지자체를 확인한 결과, 대부분 인구감소지역으로서 강원 고성군('17년 -17%, '18년 -13.2%), 경남 하동군('18년 -11.1%, '20년 -15.7%, '21년 -15%), 전북 고창군('18년 -17.4%, '19년 -11%), 전북 장수군('17년 -9.7%, '19년 -12.3%), 충북 영동군('20년 -14.2%, '21년 -16.3%) 등에서 상대적으로 높은 연속적인 순유출률을 보였다. 나아가 해당 지역의 유출된 청년인구는 대부분 수도권으로 전입된 것으로 확인되어, 인구감소지역 청년인구의 수도권 전입은 지속적인 지역발전과 국가 균형발전에 저해요인임을 확인하였다.

**표 2-3** 최근 5년간 인구감소지역 및 관심지역의 평균 청년순이동률 변화

지역구분	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
인구감소지역	-4.2%	-5.4%	-6.0%	-7.7%	-7.5%
관심지역	-2.4%	-3.6%	-2.8%	-2.4%	-1.0%
일반지역	0.6%	0.5%	0.3%	0.3%	0.2%
전국	-1.5%	-2.1%	-2.4%	-3.0%	-2.8%

출처: 통계청 국내인구이동통계

**표 2-4** 최근 5년간 청년순이동률 상위 5개 기초지자체

연도	기초지자체명	청년순이동률(%)	지역구분
'17년	세종특별자치시	17.5%	일반지역
	대구광역시 달성군	15.6%	일반지역
	경기도 화성시	13.0%	일반지역
	부산광역시 강서구	12.5%	일반지역
	경기도 하남시	10.7%	일반지역
'18년	세종특별자치시	15.7%	일반지역
	경기도 화성시	14.7%	일반지역
	경기도 김포시	11.8%	일반지역
	경기도 하남시	11.5%	일반지역
	인천광역시 중구	11.4%	일반지역
'19년	인천광역시 중구	18.4%	일반지역
	경기도 하남시	12.1%	일반지역
	경기도 화성시	11.2%	일반지역
	세종특별자치시	11.0%	일반지역
	부산광역시 강서구	8.7%	일반지역
'20년	경기도 하남시	15.3%	일반지역
	경기도 김포시	12.2%	일반지역
	부산광역시 강서구	11.1%	일반지역
	부산광역시 기장군	9.6%	일반지역
	경기도 과천시	9.5%	일반지역
'21년	경기도 과천시	15.4%	일반지역
	경기도 하남시	10.9%	일반지역
	경기도 평택시	9.6%	일반지역
	전라남도 무안군	9.3%	일반지역
	부산광역시 강서구	8.8%	일반지역

출처: 통계청 국내인구이동통계

표 2-5 최근 5년간 청년순이동률 하위 5개 기초지자체

연도	기초지자체명	청년순이동률(%)	지역구분
'17년	경기도 과천시	-14.1%	일반지역
	전라북도 장수군	-9.7%	인구감소지역
	강원도 삼척시	-8.2%	인구감소지역
	강원도 태백시	-7.8%	인구감소지역
	경상남도 합천군	-7.7%	인구감소지역
'18년	전라북도 고창군	-17.4%	인구감소지역
	강원도 고성군	-17.0%	인구감소지역
	경상남도 하동군	-11.1%	인구감소지역
	강원도 화천군	-10.6%	인구감소지역
	전라남도 함평군	-10.0%	인구감소지역
'19년	강원도 고성군	-13.2%	인구감소지역
	전라북도 장수군	-12.3%	인구감소지역
	전라남도 곡성군	-11.5%	인구감소지역
	전라남도 보성군	-11.2%	인구감소지역
	전라북도 고창군	-11.0%	인구감소지역
'20년	전라북도 임실군	-18.2%	인구감소지역
	경상남도 하동군	-15.7%	인구감소지역
	전라남도 구례군	-15.2%	인구감소지역
	충청북도 영동군	-14.2%	인구감소지역
	충청남도 청양군	-14.1%	인구감소지역
'21년	충청북도 괴산군	-18.5%	인구감소지역
	충청북도 영동군	-16.3%	인구감소지역
	경상남도 하동군	-15.0%	인구감소지역
	전라남도 진도군	-12.8%	인구감소지역
	경상북도 봉화군	-11.8%	인구감소지역

출처: 통계청 국내인구이동통계

## 2. 인구 안정성 평가

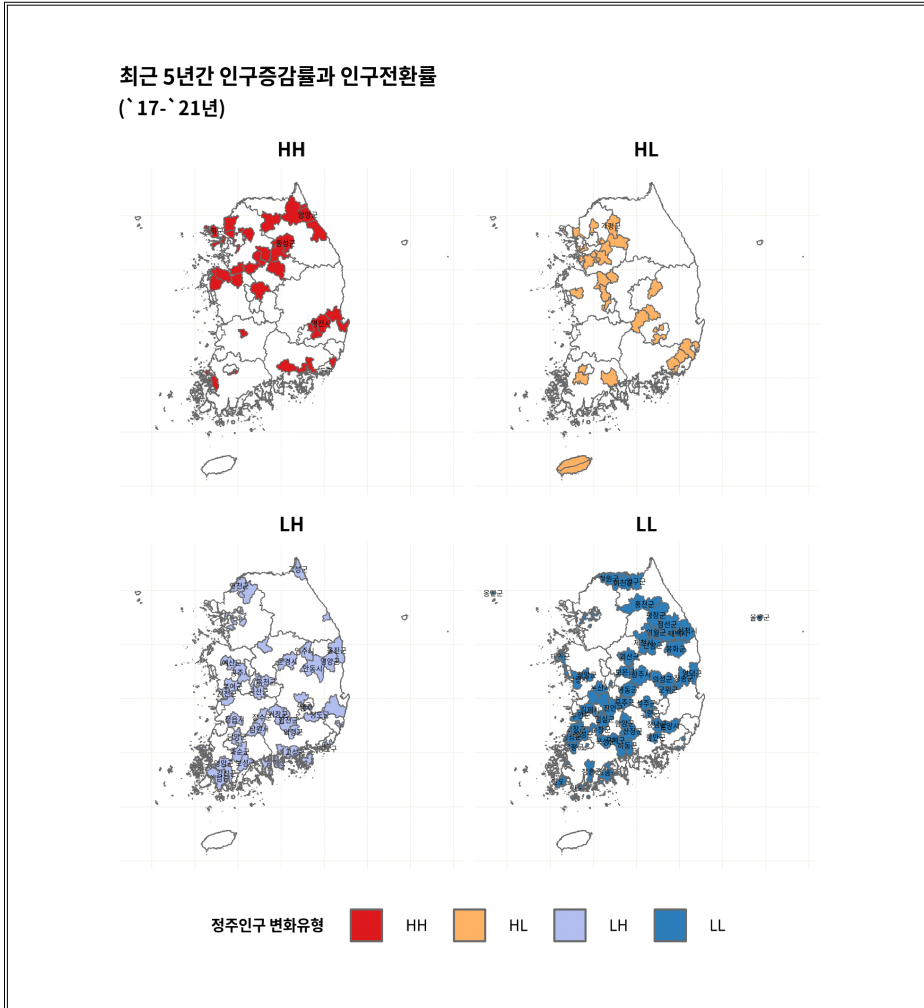
정주인구의 증가와 인구이동은 지역 인구구조의 변화를 초래하며, 이로 인한 정주인구 구성의 변화는 지역경제, 주택시장, 서비스의 새로운 수요와 빠른 대응이 요구될 수 있다. 이에 본 연구에선 지역 인구구성 변화 탐지를 위해 정주인구 안정성(population stability)을 나타내는 인구성장률(population growth rate)과 인구변화 혹은 전환율(population turnover rate) 지표를 측정하고, 이를 바탕으로 인구 안정성 평가를 위한 유형분류를 진행하였다.

인구전환율은 인구이동 유입과 유출량에 따라 지역의 정주인구 구성이 얼마나 변화하였는지를 살펴보는 지표로서, 인구성장률과 함께 분석하여 지역 인구구성이 인구규모 변화와 함께 어떻게 변화하였는지를 살펴볼 수 있다(Dennett & Stillwell 2008). 예를 들어, 비수도권 지역 청년인구의 유출로 인해 수도권 지역은 높은 인구성장률과 높은 인구구성의 변화를 보이지만, 시간이 지남에 따라 청년인구의 유입이 고정적으로 발생함에 따라 지역 연령대별 인구구성비에 큰 변화가 나타나지 않아, 인구전환율은 계속 감소하는 것으로 나타날 수 있다.

이에 본 연구에선 최근 5년간('17~'21년)의 전국 평균 인구성장률과 인구전환율 값을 바탕으로, HH, HL, LH, LL 4가지 유형분류를 통해 인구감소지역의 정주인구 안정성에 대하여 살펴보았으며 탐색적 분석결과는 다음과 같다. 높은 인구성장률과 높은 인구전환율(HH)이 나타난 지역은 인구규모가 증가하면서 동시에 인구구성이 상대적으로 많이 변화함에 따라 유입되는 인구 특성에 따라 새로운 서비스와 생활SOC, 그리고 생활환경(amenity)의 새로운 수요와 요구가 나타날 수 있다. 다음으로, 높은 인구성장률과 낮은 인구전환율(HL)을 보이는 지역은 인구규모가 증가하면서 동시에 새롭게 유입되거나 유출된 인구가 상대적으로 지역으로서, 인구 정주성 계속 강화를 위해 생애주기를 고려하거나 인구 특성에 따라 필요한 공동시설 확충 등 정주여건의 지속적인 개선이 필요한 지역이다.

반면에 낮은 인구성장률과 높은 인구전환율(LH)을 보이는 지역은 정주인구 안정성이 매우 떨어지는 지역으로 인구 안정성이 상대적으로 떨어지고, 높은 인구전환율로 인해 지역공동체 활성화 및 지역정책 수립에 어려움을 겪을 수 있다. 마지막으로, 낮은 인구성장률과 낮은 인구전환율(LL)이 나타난 지역은 상대적으로 고령화 인구 비율이 높은 지역으로서, 성장이 정체되고 인구구성 변화가 매우 적은 지역임을 확인하였다

그림 2-2 전국 인구증감률-인구전환율 유형분류 결과



출처: 이원도 외 (2023)

분석결과, 높은 인구성장률-높은 인구전환율은 대부분 수도권 일대에서 나타났으며, 부산, 광주, 대구광역시 일부가 포함되었음을 확인하였다, 반면 높은 인구성장률

-낮은 인구전환율은 서울에 인접한 인천·경기지역과 세종, 제주가 포함된 것으로 나타났다.

인구감소지역은 부산 동구, 인천 강화군, 강원 횡성군, 강원 양양군, 경북 영천시(HH)와 경기 가평군(HL)을 제외하고는 모두 낮은 인구성장률-높은 인구전환율(LH) 혹은 낮은 인구성장률-낮은 인구 전환율(LL)로 나타났다는 특성을 보였다. 낮은 인구성장률-높은 인구전환율이 나타난 대표적인 인구감소지역은 인구성장률을 기준으로 대구 서구(-3.86%), 부산 영도구(-2.75%), 전남 보성군(-2.64%), 강원 고성군(-2.43%), 전남 신안군(-2.4%) 순으로 나타났으며, 인구전환율 기준으로는 강원 고성군(6.74%), 전남 영암군(4.86%), 경북 문경시(4.57%), 전남 화순군(3.98%), 전북 장수군(3.34%) 순으로 나타났다. 이 중 강원 고성군은 인구성장률도 상대적으로 매우 낮음(-2.43%)과 동시에 인구전환율도 상대적으로 매우 큰 값(6.74%)을 보여 정주인구 안정성이 매우 낮은 지역으로 확인되었다.

다음으로, 낮은 인구성장률-낮은 인구성장률이 나타난 대표적인 인구감소지역은 전북 고창군(-3.12%), 전북 임실군(-3.02%), 경북 울릉군(-2.94%), 경남 하동군(-2.92%), 강원 태백시(-2.91%) 순으로 나타났으며, 인구전환율 기준으로는 충북 괴산군(-7.44%), 전남 진도군(-5.51%), 충북 영동군(-5.19%), 전북 진안군(-4.68%), 전북 순창군(-4.25%) 순으로 확인되었다. 이 중 전북 고창군은 인구성장률(-3.12%)과 인구전환율(-3.52%)이 상대적으로 매우 낮은 지역으로서, 총인구 감소와 함께 인구의 유출입이 활발하지 않아 인구구성도 매우 고착화되어 있는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 유형분류 및 탐색기법은 향후 인구감소지역 원인 탐색을 위한 사례분석에 활용될 예정이며, 성별, 연령대별 인구이동 마이크로데이터를 활용한 정주인구 안정성 평가를 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3. 소결 및 시사점

본 연구에선 국내이동인구 마이크로데이터를 활용하여 지역 간 인구이동 주요지표와 인구 안정성에 대한 분석을 수행하여 다음과 같은 시사점을 도출하였다.



첫째, 지방 청년인구의 수도권으로의 유출은 순이동률과 순이동자수에 대한 현황분석을 통해 뚜렷이 나타남을 확인하였으며, 청년인구의 유출은 단순히 생산가능인구 유출에 끝나지 않고, 지역 성장 저해 및 쇠퇴를 초래한다는 점에서 지역별 맞춤형 대응 전략 마련이 필요한 것을 확인하였다.

둘째, 대부분 인구감소지역은 낮은 인구성장률을 보였으나, 인구 전환율에는 지역별로 차이가 존재하였다. 이는 정주민구의 잦은 이주(높은 인구 전환율)와 정주민구의 고착화(낮은 인구 전환율)가 각각 주된 원인으로 판단되며, 연령대별 인구 안정성 평가를 통해 인구감소의 원인 탐색이 추가로 필요함을 확인하였다.

셋째, 지역 간 인구이동 패턴을 확인한 결과, 비수도권의 중소도시는 물론 광역시도 일부에서도 수도권으로 인구가 집중되게 유출되는 패턴을 확인하였으며, 청년순이동률에서 이러한 특성이 더욱 두드러지는 것을 확인하였다. 이는 인구감소지역의 정주여건 및 생활환경이 상대적으로 덜 매력적으로 느끼고 있음을 시사하며, 체류인구 유입 및 유출인구 방지를 위해선 지역의 특성을 고려하여 매력적인 재화 및 서비스 시설의 개선이 필요함을 확인하였다.

## 제3절 인구감소지역 생활권 개념

### 1. 생활권의 개념과 정책적 변화

#### 1) 생활권 개념의 이론적 검토

생활권은 일반적으로 인간의 생활이 영위되고 있는 장소와 그 범위를 의미한다(남영우, 1985). 인간이 일상생활을 위해 활동하게 되는 공간적 범위인 생활권에 대한 개념은 다양한 관점에서 정의되고 있다. 생활권에 대한 관점은 사회적 문제를 물리적 계획 관점에서 해결하려던 것을 점차 사회·정치·경제적인 측면의 영역을 포괄하여 이해하고자 하는 방향으로 확대되어 왔다.

생활권에 대한 이론적 개념은 근린주구이론(Neighborhood Unit Theory)에서부터 출발한다. 도시의 가장 기초적인 공동지역사회(Community)는 근린주구(Neighborhood Unit) 또는 근린생활권이라 할 수 있다(Perry, 1929). 그러나 근린주구라는 용어는 매우 광범위하고 다변적으로 사용되며, 주거단지계획의 기본적인 생활권 계획단위 등으로 사용되었다(정삼석, 2004). 이후 단계구성론(Hierarchical Organization Theory)이 도입되면서 생활권의 위계적 구성이 이루어졌다. 1970년대에는 지구 차원의 생활권 개념이 적용되었으며, 1980년대에는 도시적인 차원의 생활권이 구상되었다(강인호, 2000). 이후 2000년대에는 새로운 계획개념들이 본격적으로 반영되면서 블록의 규모, 개발 밀도, 동선체계와 시설배치 등 생활권 개념에 변화를 가져왔다(이종화·구자훈, 2009). 일반적으로 생활권은 도시의 물리적인 환경을 중심으로 논의되어 왔다. 생활권 개념은 토지이용이나 교통, 인구와 밀도, 생활양식 등을 중심으로 살펴볼 수 있다(Paul & Thomas, 1962). 다음의 <표 2-6>은 주거지 계획과 관련된 다양한 이론들에서 생활권과 관련된 항목들을 정리한 것이다.

표 2-6 최근 5년간 청년순이동률 하위 5개 기초지자체

구분	근린주구 이론	일상생활권	단계구성론	어반 빌리지	전통 근린 개발	대중교통 지향개발
이용권 (반경)	400m	1.5km (225 ha)	800m (60~100ha)	400~900m	400m	600m
근린 밀도 (세대/ha)	20~25세대/ha (95인/ha)	90인/ha	20~30세대/ha	75~125인/ha	45세대/ha	45세대/ha
거주민구	약 6,000명 (3,000~9,600명)	약 2만명	1,600~2,000가구	3,000~5,000명	-	-
중심지	초등학교	공공시설	소학교, 공공시설 등	커뮤니티시설, 상업시설, 대중교통지점		
토지이용	단일용도			복합용도(가로활성화)		
주요교통수단	자동차 중심			대중교통수단 중심		
블록체계	슈퍼블록			중규모 블록		
가로	보차분리(컬데크, 루프형 등)			보차 혼용(보행자 우선의 가로)		
건축물	단독주택, 단일용도건물			집합주택 및 복합용도 건축물		

출처: 이종화·구자훈(2009)

생활권을 중심으로 하는 계획이론들에서의 공간적 범위는 초등학교 중심의 보행권에서 커뮤니티시설과 교통결절점 중심의 권역으로 변화하였고, 보행권 이상의 보다 광역적인 위계에서의 공간적 특성을 고려하고 있다(이종화·구자훈, 2009). 생활권 공간구조는 독립적인 근린주구 개념에서 개방성 및 상호연계를 중시하는 개념으로 변화되었으며, 주구단위의 적정밀도(인구 규모와 밀도)는 역세권을 중심으로 하는 고밀배치를 유도하고 있다. 또한 보차혼용을 통한 가로환경 활성화, 보행자 중심의 보행체계, 대중교통 중심 공간구조를 기준으로 생활권 권역이 변화되고 있다. 생활권 관련 계획이론들과 최근의 논의들을 종합해보면 생활권의 개념적 정의는 이용권(반경), 인구, 동선체계, 중심지, 토지이용, 교통, 블록체계, 공간구조를 통해 다양하게 접근될 수 있으며, 관련 계획에서 추구하는 목적과 계획대상지의 공간적인 특성에 따라 생활권의 범위를 정의할 수 있을 것이다.

## 2) 생활권 개념에 대한 정책적 변화

우리나라에서 생활권 개념에 대한 정책적 접근은 정주생활권으로부터 시작하였다. 정주생활권이란 “중심도시와 배후지가 통합된 권역으로서 주민의 안정된 삶의 기본수요를 충족하는 일일생활권”을 의미한다(최양부 외, 1982; 최양부·윤원근, 1993). 정주생활권은 삶(정부)의 공간, 도농통합의 실현, 기초수요 충족, 지방주의에 충실, 계층구조 형성, 인간과 자연과의 공존 등을 구현하기 위한 개념적 공간단위이다(한국지방행정연구원, 2008). 이러한 정주생활권은 1979년 소단위지역개발을 시작으로 중간적·혼합적 지역개발방식으로 각 부처마다 생활권 개념을 도입하면서 대두되기 시작하였다(최상철, 1982). 정주생활권은 중심지(central place)의 기능과 종류, 위계에 따라 중심지와 배후지역의 크기가 결정되며, 일정한 포섭원리에 따라 계층을 형성하면서 공간을 구획하기 때문에, 중심지는 대도시-중도시-소도시-읍·면-마을 등으로 계층화하였다(한국지방행정연구원, 2008).

이러한 정주생활권은 우리나라 상황에서 도농통합적인 지역개발의 논리적 근거로 활용되었으며, 특히, 농촌개발에서 관심의 대상이 되었다. 이는 도시 위주 성장거점전략과 도농분리적인 시승격제도로 인한 농촌 피폐화가 크게 작용하였기 때문이다. 즉, 종래의 도농분리적인 시각으로는 쇠퇴해 가는 농촌의 문제를 농촌의 독자적인 역량만으로는 해결하기 어렵다고 판단한 것이었다. 이에 정주생활권 개념은 1990년대 도농통합론으로 발전하게 되었고, 1995년부터 시·군통합의 이론적 근거로서 작용되었다. 1995년 도농통합이 요구되는 시·군 간 통합이 지속적으로 이루어져 52개 도농복합시(40개 도농통합시)가 탄생하면서 상당수의 기초자치단체가 도농통합적 행정단위로 전환되었다(한국지방행정연구원, 2008). 이로 인해 기초자치단체인 시·군이 생활권 계획 수립과 이의 실현을 위한 행정·재정적 집행능력을 보유한 정주생활권에 가장 근접한 권역으로 인식되었다. 행정구역은 그 자체가 오랜 시간을 거쳐 자연적·역사적·문화적으로 생활권에 근거를 두고 진화한 산물로 판단하였기 때문이었다.

이후 이명박 정부에서부터 생활권 개념을 정책적으로 구분하기 시작하였다. 생활권을 “사람들이 살아가는데 필요한 시설과 서비스, 일자리, 환경 등 기본수요를 충족시킬 수 있는 인간정주(human settlement)의 기본적인 공간단위”로 정의하고, 기초생활권, 지역생활권, 광역생활권으로 구분하였다(한국지방행정연구원, 2008). 기초생활권

은 중심지로부터 가까운 거리에서 주민들의 기본수요를 충족시키기 위하여 중심지와 배후지역(보완지역)으로 이루어진 정주생활권(1차생활권)과 동일한 개념으로 접근하고, 소도시 또는 중소도시를 중심지로 일상생활에 필요한 기본수요를 충족시키는 기능을 수행하도록 하였다. 그리고 지역생활권과 광역생활권은 대도시나 거점도시를 중심으로 하는 다수의 기초생활권을 포함한 상위계층의 생활권으로 정의하였다(지역발전위원회 외, 2009). 특히, 생활권은 기초생활권, 지역생활권, 광역생활권의 위계에 따라 기본수요<sup>4)</sup>의 차이가 존재하는데, 생활권의 위계별 기본수요의 종류로는 다음의 <표 2-7>와 같다.

**표 2-7** 생활권의 위계별 기본수요의 종류

구분	기초생활권	지역생활권	광역생활권
공공서비스	기초 행정서비스, 대중교통, 마을회관 등	기초자치단체 간 공동행정	광역자치단체 간 공동행정
생활환경	기초생활환경(주택, 상하수도, 오폐수처리, 주차장, 정보화 기반 등)	지역 단위 생활환경 관련 공동시설	광역권 단위 생활환경 관련 공동시설
교육·문화	초중등교육, 문화회관, 도서관, 교육·여가시설	고등교육, 산업교육시설	전문교육, 국제교육시설
보건·위생	1차진료 (보건진료소-보건지소-보건소)	2차진료	3차진료
산업·경제·고용	시장, 지역농업, 향토산업, 체험관광 등	지역전략산업, 가공 및 유통시설	글로벌성장산업, 국가차원의 전략산업

출처: 한국지방행정연구원(2008)

기초생활권 방식에 의한 지역개발은 중심도시와 배후농촌을 분리하지 않고 하나의 통합된 지역조직으로 파악하고, 양자의 관계를 지배·종속적이 아니라 상호보완적 관계

4) 기본수요는 품위 있는 인간생활에 필수적인 최소한의 수요를 의미한다. 집단의 생존과 복리에 본질적으로 필요한 식수, 보건위생, 대중교통, 교육시설 등 사회적 수요와 개인의 사적 소비와 관련된 의식주생활과 개인적 취미나 기호 등의 선택권을 포함한 개인적 수요를 포함한다(한국지방행정연구원, 2008).

로 이해하여 통합적으로 접근하고자 하였다(한국지방행정연구원, 2008). 이와 같은 도·농통합적인 지역개발을 통해 기존의 마을 및 지구단위의 개발에서 생활권 단위로 정책대상의 공간적인 범위를 확대하게 되었다. 그러나 이명박 정부는 기초생활권보다는 광역생활권의 경제적 기능을 강조한 개념인 광역경제권 중심의 지역발전정책을 추진하게 되면서 기초생활권이나 지역생활권에 대한 정책 추진은 상대적으로 미흡한 상황이었다.

이후 2013년 7월 18일 지역발전위원회는 제1차 국정보고에서 박근혜 정부의 새로운 지역발전정책으로 지역행복생활권이 중심이 되는 지역희망(HOPE) 프로젝트를 발표하였다(지역발전위원회, 2014). 박근혜 정부의 지역행복생활권 정책은 시·군 간 연대·협력을 통해 일상생활권 내에서 주민행복 증진 및 삶의 질 개선에 필요한 조건들을 충족시키고자 하는 목적을 갖고 있는 지역발전전략이었다. 지역행복생활권 정책에서 지역생활권의 개념적 정의는 “전국 어디서나 주민이 불편함 없이 기초인프라, 일자리, 교육·문화·복지 서비스가 충족되는 일상생활의 공간범위로서 중심도시, 농어촌중심지(읍·면), 배후마을을 포괄하며, 지방자치단체 간 접근성, 기능적·지리적 관계, 역사·문화적 동질성, 지방자치단체의 협력의지 등을 감안하여 연계성이 높은 2~4개 지방자치단체 간 자율협정에 따라 구성된 권역”으로 정의되었다(지역발전위원회, 2013; 2014). 지역생활권의 중심지 계층과 서비스 유형은 다음의 <표 2-8>과 같다.

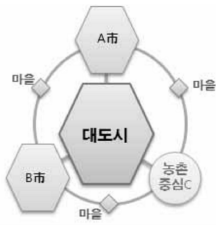



**표 2-8** 지역생활권의 중심지 계층과 서비스 유형

중심지 계층	마을	농어촌중심지(읍·면)	도시
	기초생활서비스	복합서비스	고차서비스
서비스 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초생활인프라</li> <li>■ 지역공동체 활성화</li> <li>■ 환경과 경관 보존, 활용</li> <li>■ 안전하고, 쾌적한 생활환경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 향토산업, 도농교류센터</li> <li>■ 초중등교육, 평생교육</li> <li>■ 생활친화형 문화·체육공간</li> <li>■ 기초의료, 복합서비스센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 혼잡도로정비, 쇼핑센터</li> <li>■ 지역산업 육성, 일자리 창출</li> <li>■ 대형도서관, 문화공연장 등</li> <li>■ 중환자치료, 지역의료거점</li> </ul>

출처: 김선기·박승규(2015)

이러한 지역생활권에 대한 개념적 정의에 따라 지역생활권을 위계에 따라 중추도시 생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권으로 유형화를 하였다. 중추도시생활권은 지역의 중추기능을 수행하는 대도시 주변 또는 중소규모의 도시가 연담된 지역이 대상이다(지역발전위원회, 2014). 이 권역은 주로 경제·문화·복지 등 도시의 복합기능 재생, 권역별 특화발전 및 기능분담 등을 통해 지역의 발전거점으로 육성하는 것을 목표로 삼고 있으며, 도시재생, 전통시장 정비, 노후산단 재정비, 전략산업 육성, 혼잡도로 개선, 생활공원 조성, 지방대학 특성화 등을 주요사업으로 추진하였다(김선기·박승규, 2015). 도농연계생활권은 지역의 거점기능을 수행하는 1~2개 정도의 중소도시와 연계성이 높은 인근 농촌지역이 결합한 형태의 권역이다(지역발전위원회, 2014). 이 권역은 중소도시 및 농어촌 중심지가 생활권의 거점기능을 수행하고, 서비스 전달체계 개선과 도농연계기능 강화를 통해 삶의 질을 향상시키는 것이 목표이며, 도시재생, 전통제조업·향토산업 육성, 로컬푸드 활성화, 거점형 기숙학교, 미니복합타운 등을 주요 사업을 추진하였다(김선기·박승규, 2015). 농어촌생활권은 농어촌의 성격을 강하게 가진 생활권으로서 2~3개의 농어촌 및 배후마을로 구성된 지역이다(지역발전위원회, 2014). 이 권역에서는 농어촌 중심지를 배후마을에 대한 기초서비스의 전달거점으로 육성하며, 주민생활에 불편함이 없도록 최소한의 삶의 질을 보장하는데 목표를 두고 창조마을 만들기, 복합서비스센터, 지역공동체 활성화, 복합관광 활성화, 의료취약지 정비, 생태·환경 복원 등의 사업을 추진하였다(김선기·박승규, 2015). 이처럼 지역생활권을 중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권으로 유형화한 것은 생활권과 중심지 특성을 반영함으로써 권역별로 차별화된 정책을 추진하기 위한 목적이었다.

표 2-9 지역생활권의 유형 및 특징

중추도시생활권		도농연계생활권	농어촌생활권
대도시 중심형	네트워크도시형		
			
<p>■ 대도시 근교생활권</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 도시는 고차서비스 기능 보유</li> <li>- 근교 도시들은 필요한 기능을 상호 보완</li> </ul>	<p>■ 중소도시가 모여있는 곳에 설정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중심성을 갖는 도시와 주변도시를 기능적으로 연계</li> <li>- 개별도시는 고차 기능의 완결성이 떨어져 만족스러운 서비스 제공 제한</li> </ul>	<p>■ 중심도시와 여러 농촌 중심지를 연계하여 설정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가장 일반적인 생활권 유형</li> <li>- 중심도시가 주변지역에 고차서비스나 경제 교육 등의 거점기능 수행</li> </ul>	<p>■ 특별한 중심도시가 없이 농촌지역을 연계하여 설정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌중심지 간 기능별 특화 및 역할분담 중요</li> </ul>

출처: 김선기·박승규(2015)

## 2. 인구감소지역 생활권 개념과 정책목표

생활권의 개념과 범위는 정책적 지향점과 도시계획의 목적에 따라 상이하게 정의된다는 점을 확인할 수 있었다. 공통적으로 생활권은 공간적 개념으로서 자연적·역사적·문화적인 배경을 전제로 인구, 이용권(반경)과 동선체계, 교통, 공간구조 등 공간적인 특성에 따라 그 범위가 정의된다. 그리고 중심지와 배후지역 간의 위계를 고려하여 생활권 계획을 수립하며, 해당 권역은 계획 수립 및 실현을 위한 행정·재정적 집행능력을 보유하고 있어야 한다. 인구감소지역의 생활권 개념에 대한 접근은 이러한 점을 고려하되, 「인구감소지역 지원 특별법」에서 규정하고 있는 내용을 중심으로 검토함으로써 현행 법체계와의 정합성을 유지하고자 한다.



인구감소지역 생활권에 대한 개념 정의는 「인구감소지역 지원 특별법」에서 살펴볼 수 있다. 「인구감소지역 지원 특별법」 제11조에서는 생활권을 “인구감소지역의 주민 생활편의 증진 등을 위한 권역”으로 정의하고 있다. ‘주민 생활편의 증진 등을 위한 권역’이라는 표현은 매우 추상적이기 때문에 「인구감소지역 지원 특별법」의 제정 목적과 지향점을 통해 인구감소지역 생활권이 내포하는 의미를 파악할 수 있다. 「인구감소지역 지원 특별법」 제정 목적은 인구감소 문제 대응을 위한 지원체계를 구축하고 일자리, 주거, 교통, 문화, 교육, 의료 등 다양한 분야에 걸친 종합적 지원을 하는 것이다(「인구감소지역 지원 특별법」 제정문, 2022). 또한 인구감소지역의 정주 여건을 개선하고 지역의 활력을 도모하여 국가균형발전에 기여함을 목적으로 하고 있다(「인구감소지역 지원 특별법」 제1조).

■ 「인구감소지역 지원 특별법」

- 제1조(목적) 이 법은 인구감소 위기 대응을 위한 지방자치단체의 자율적·주도적 지역발전과 국가 차원의 지역 맞춤형 종합지원 체계를 구축하고, 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계·협력 활성화 방안과 인구감소지역에 대한 특례 등을 규정함으로써 인구감소지역의 정주 여건을 개선하고 지역의 활력을 도모하여 국가 균형발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

또한 주민등록상 주민 외 시·군·구를 방문하여 체류하는 사람을 생활인구로 포함하여 필요한 시책 등을 수립·시행해야 하며(「인구감소지역 지원 특별법」 제15조), 청년 및 중장년 등의 정착 지원을 위한 일자리, 창업, 주거 등 관련 사업의 우선 지원(「인구감소지역 지원 특별법」 제17조), 인구감소지역의 보육, 교육, 의료, 주거·교통, 문화, 외국인, 노후·유휴시설 관리, 산업단지 등의 분야에 관한 특례 마련(「인구감소지역 지원 특별법」 제21조~제28조)이 강조되고 있다. 특히, 생활권 설정과 관련해서는 지방자치단체가 상호 협력하여 주민 생활편의 증진을 도모해야 하며(「인구감소지역 지원 특별법」 제11조), 도시와 인구감소지역 내 농어촌 간의 원활한 교류를 촉진해야 한다(「인구감소지역 지원 특별법」 제12조).

■ 「인구감소지역 지원 특별법」

- 제11조(생활권 연계·협력 추진) ① 지방자치단체는 다른 지방자치단체(「지방자치법」 제2조에 따른 지방자치단체를 말한다)와 협의를 거쳐 인구감소지역의 주민 생활편의 증진 등을 위한 권역(이하 “생활권”이라 한다)을 설정할 수 있다.
- 제12조(도시와 교류·협력 촉진) 국가와 지방자치단체는 도시와 인구감소지역 내 농어촌 간의 원활한 교류 촉진을 위해 다음 각 호의 시책을 우선 추진하고 지원할 수 있다.
- 제15조(생활인구의 확대 지원) ① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내 생활인구를 확대하기 위하여 필요한 지원시책 등을 수립·시행할 수 있다.
- 제17조(청년·중장년 등의 정착 지원) ① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내 청년·중장년 등의 일자리를 확충하고 정착을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사업을 우선 지원할 수 있다.

이와 같은 「인구감소지역 지원 특별법」의 목적과 강조점, 지향점 검토와 함께, 생활권과 관련된 주요 이론들과 생활권 개념에 대한 정책적 변화를 종합해보면, 인구감소지역 생활권은 “사람들이 살아가고 활동하는 기본적인 공간단위로서, 일상생활을 위한 기초 인프라, 일자리, 주거, 교육, 의료, 환경, 복지, 문화, 교통 서비스가 제공되고 영위하여 기본적인 인간욕구를 충족시킬 수 있는 공간범위”로 정의하는 것이 바람직할 것이다. 이를 바탕으로 인구감소지역 생활권 설정 목표는 정주여건을 개선하고 지역활력을 도모할 수 있는 사회·경제적인 측면의 권역(생활권)을 형성한다는 것이라 할 수 있다. 생활권은 사회·경제적 기능과 지리적 접근성, 권역 내 동질성을 고려하여 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

# 3

## 인구감소지역 생활권 관련 정책사례 조사

제1절 분석틀

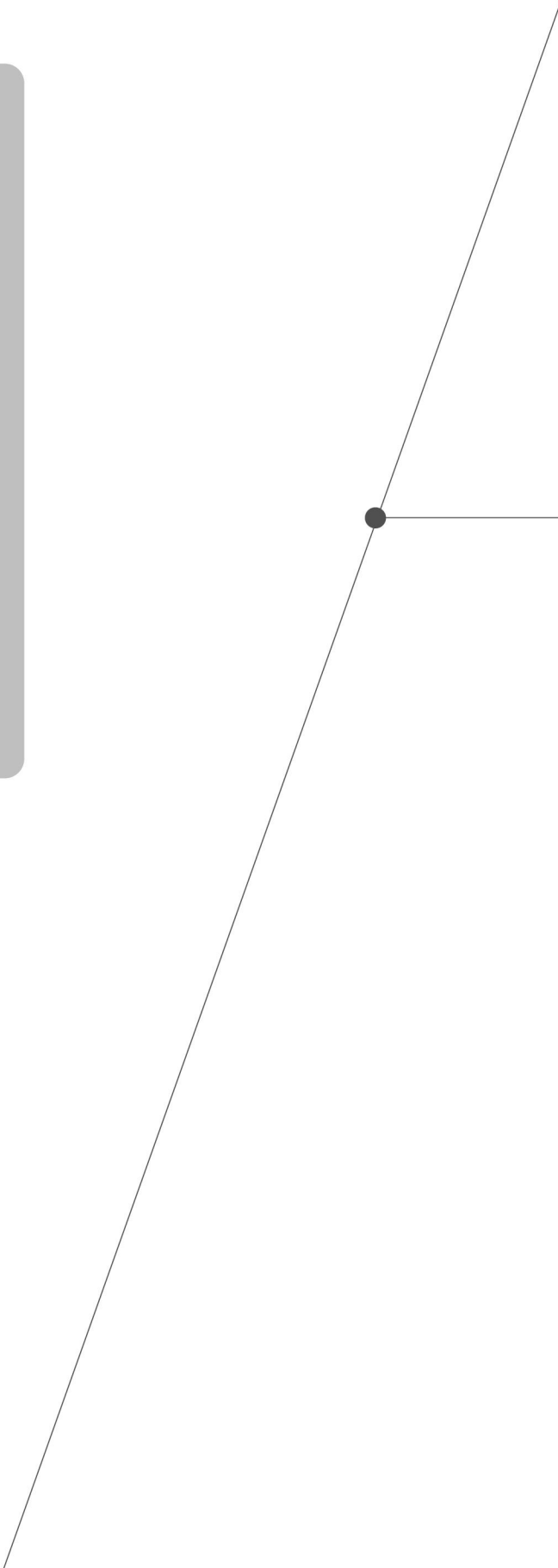
제2절 중앙정부

제3절 지자체

제4절 해외사례

제5절 소결 및 정책적 시사점





Korea Research Institute for Local Administration

## 제3장 인구감소지역 생활권 관련 정책사례 조사

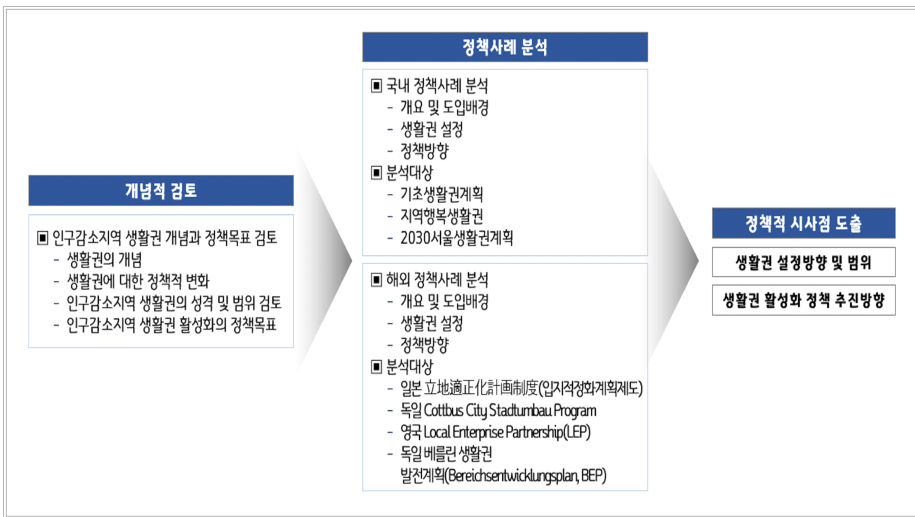
### 제1절 분석틀

제3장에서는 인구감소지역의 생활권과 관련된 정책에 초점을 두고, 국내외 사례의 종합적·체계적인 비교분석을 통해 인구감소지역의 생활권 활성화 정책 수립을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구에서는 최대유사체계설계(Most Similar System Design)에 의한 비교를 통해 우리나라와 해외국가의 지방자치단체 간 생활권 설정과 활성화 정책을 비교분석하고자 한다. 정책의 비교분석은 둘 또는 그 이상의 정책을 체계적·종합적으로 비교하는 것으로서, 가장 보편적인 형식은 국가 간, 유사 지방자치단체 간의 비교분석이다. 생활권 설정에 관한 관점과 인구감소, 사회적·경제적 지역활력과 같이 동일한 정책문제를 다루고 있는 국가 또는 지방자치단체의 정책을 상호 비교 분석하는 것이다(Popple & Leighninger, 2004). 특히, 최대유사체계설계에 따른 비교분석은 정책의 특성과 내용을 파악함으로써 적실성과 효과성을 담보하기 위한 정책적 시사점을 도출할 가능성이 크다(Przeworski & Teune, 1970).

제3장의 주요 연구목적은 지역발전을 위한 정책적 측면에서 생활권을 다루었던 우리나라의 정책사례를 살펴보고, 우리나라보다 인구감소와 지역활력 문제에 먼저 정책적으로 대응한 선진외국의 지방자치단체 간 생활권 설정과 활성화 정책을 비교분석하는 것으로서 전형적인 비교연구라 할 수 있다. 비교연구는 특정한 것과 일반적인 것을 구별할 수 있고, 다양한 아이디어들을 도출할 수 있게 해주며, 동일한 문제에 대한 새로운 해결방안을 얻게 할 수 있는 창조적인 사고력을 증가시켜준다(Rodgers et al., 1979). 비교연구의 이점으로는 다음과 같은 것들이 제시되고 있다(Higgins, 1981). 첫째, 정책의 일반적인 부분(모든 국가와 정부에 일반적으로 해당되는 부분)과 특수한 부분(특정 상황에 특수하게 해당되는 부분)을 구별할 수 있다. 둘째, 다른 나라의 정책사례와 과거의 정책적 경험을 통해 교훈을 얻을 수 있고, 정책의 선택 범위를 넓혀준다. 마지막으로, 정책결과에 대한 제도적·사회적·문화적 변수 등에 대한 영향 요소들을 밝혀낼 수 있다. 본 연구에서는 특정 정책을 비교하는 문제영역별 비교분석 접근

방법을 활용하였다. 국내외 정책사례를 비교·분석함으로써 인구감소와 지역활력 문제에 대응하기 위한 정책의 특성을 살펴볼 수 있으며, 이를 통해 인구감소지역의 생활권 활성화 정책 수립을 위한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

**그림 3-1** 비교분석의 준거틀



인구감소지역 생활권 활성화 관련 정책분석은 국내외 정책사례를 중심으로 비교분석하며 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 연구대상으로는 본격적인 인구감소 대응정책 이전에 지역발전(균형발전)차원에서 접근되었던 우리나라의 정책사례와 해외 선진 국가 지방자치단체의 정책을 비교분석의 대상으로 한다. 둘째, 연구내용은 인구감소문제 대응 및 지역활력을 목적으로 추진되었던 생활권 관련 활성화 정책의 방향과 세부 내용을 분석한다. 구체적으로 생활권을 중심으로 하는 지역발전 및 지역활력 정책의 도입배경을 살펴보고 생활권 설정기준 및 관점, 주요 정책방향을 분석한다. 셋째, 공간적 범위는 국가 간 비교를 위해 생활권 활성화와 관련된 우리나라 중앙정부와 지방자치단체를 국내 비교 대상으로, 인구감소와 지역활력 문제 해결을 위해 새로운 관점의 정책을 적극적으로 추진하고 있는 일본, 독일, 영국을 국가 간 비교 대상으로 설정하였다.

국내의 정책사례 분석의 절차는 다음과 같다. 먼저, 생활권의 개념과 이에 대한 정책적 변화, 인구감소지역의 생활권 개념과 정책목표를 살펴본다. 생활권에 대한 개념적 논의와 함께 정책적 개념의 변화를 살펴보고, 인구감소지역의 생활권이 내포하고 있는 의미를 파악한다. 다만, 인구감소지역의 생활권 개념은 현행법과의 적합성을 유지하기 위해 「인구감소지역 지원 특별법」에서 규정하고 있는 내용으로 한정하되, 향후 개정 가능성을 고려하여 성격 및 범위를 확장하여 접근한다.

다음으로, 국내 정책사례는 생활권이라는 개념을 다루었던 지역발전(균형발전)정책과 지방자치단체의 생활권 관련 계획을 살펴본다. 이명박 정부의 지역발전정책에서 제시된 기초생활권계획, 박근혜 정부에서 추진되었던 지역행복생활권의 국가적 차원의 정책사례와 함께, 2030서울생활권계획의 지방자치단체 차원의 정책사례를 분석한다. 해외 정책사례는 인구감소와 지역활력 문제에 대응하기 위한 생활권 활성화 관련 정책인 일본 立地適正化計画制度(입지적정화계획제도), 독일 Cottbus City Stadtumbau Program, 영국 Local Enterprise Partnership(LEP), 독일 베를린 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan, BEP) 정책사례를 분석한다. 국내외 정책사례는 개요 및 도입배경, 생활권 설정, 정책방향을 중심으로 조사·분석한다.

마지막으로, 국내외 정책사례들의 특징과 주안점을 종합적으로 비교·분석하여 인구감소지역 생활권 활성화를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 특히, 한국적 맥락에서 인구감소지역의 바람직한 생활권 설정방향과 범위, 생활권 활성화 정책을 어떠한 방향으로 어떻게 추진해야 하는지에 대한 함의를 도출하고자 한다.

## 제2절 중앙정부

### 1. 기초생활권계획

#### 1) 개요 및 도입배경

이명박 정부의 지역발전정책 패러다임은 노무현 정부가 추진하였던 ‘균형-혁신-분산’에서 ‘상생-경쟁-분권’으로 전환되었다. 이명박 정부 지역발전정책의 비전은 일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조로, 기본방향은 광역경제권 구축, 특성화된 지역발전, 지방분권-자율, 지역간 협력-상생 등이다(안태환, 2010). 즉, ‘세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간 구축’, ‘지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전 추구’, ‘지방분권·자율을 통한 지역주도적 발전체제로의 전환’, ‘지역간 협력과 상생을 통한 동반발전 추구’로 정의할 수 있다. 지역발전정책의 기본방향을 실천하기 위해 전 국토의 성장 잠재력 극대화, 신성장 동력 발굴을 통한 지역 특화발전 견인, 행·재정 권한의 지방이양 확대 등 분권 강화, 수도권과 지방의 상생 발전, 혁신·행정중심복합도시 등 기존 시책의 발전적 보완 등을 5대 추진전략으로 설정하였다. 특히, 전 국토의 모든 지역이 성장의 잠재력을 극대화할 수 있도록 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권으로 구분하여 개발계획을 수립·시행하는데 주안점을 두었다. 이와 같은 국토의 3차원적 지역발전체계는 국토의 다원적인 개발과 관련된 새로운 계획지역의 개념을 제시한 것으로 볼 수 있다.

**표 3-1** 이명박 정부 지역발전정책의 3차원적 지역발전체계

차원	공간구조	공간단위	개발방향	계획체계
기초생활권	점(點)적	163개 시·군	기본수요 충족	기초생활권계획
광역경제권	면(面)적	5+2 광역경제권	지역경쟁력 강화	광역경제권 발전계획
초광역개발권	선(線)적	4+3벨트	국가경쟁력 강화	초광역개발권기본구상

출처: 지역발전위원회(2010)



이명박 정부의 지역발전정책은 지난 정부에서 설정한 국가균형발전정책의 큰 틀을 유지하면서 시대상황에 맞게 한 단계 업그레이드한 것으로 평가된다(안영진, 2011a). 더불어 지역발전정책의 정책수단 및 추진시책 측면에서 수도권과 지방의 글로벌 경쟁력 극대화, 지속적인 성장을 위한 인프라 구축, 사람과 제도 혁신 중심 등을 지향하였으며, 정책의 실효성 담보 및 구체적 성과달성을 지향하는 실용적 성격이 강하게 표현된 것이라 할 수 있다. 특히, 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권이라는 공간구조적 발전체계의 정립은 과거에 언급되지 않았던 새로운 전략구상이라는데 의의가 있다(안영진, 2011b).

물론, 이명박 정부는 3차원적 지역발전체계 중 5+2 광역경제권에 가장 역점을 두고 추진하였으나, 정주여건 개선, 소득·일자리 창출, 노동통합형 개발, 포괄 보조금 지원 등 기초 수요의 충족을 위한 기초생활권계획을 추진하였다. 기초생활권계획은 어느 시·군에 살든지 주민의 기본적인 삶의 질 보장을 비전으로 제시하고, 추진전략으로는 ‘특성화-차별화된 개발’, ‘삶의 질-소득 제고’, ‘차등적인 생활기반 확충’, ‘연계-협력 활성화’ 등을 제시하였다(안태환, 2010). 이러한 기초생활권계획은 3차원적 지역발전체계에서 가장 기본적·실체적이고, 하위적인 성격을 띠는 계획이라 할 수 있다.

## 2) 생활권 설정

이명박 정부에서는 기초생활권을 “사람들이 살아가는데 필요한 서비스, 일자리, 환경 등 기본적인 필요(basic needs)를 충족시킬 수 있는 최소 공간단위”로 정의하였으며, 행정적인 편의를 위해 대도시를 제외한 163개 시·군이 기초생활권으로 설정하였다. 즉, 기초생활권은 시·군별 특성화와 주민생활공간의 재창출을 위해 관할 행정구역을 공간적인 범위로 설정하였다. 이러한 점에서 기초생활권은 기초자치단체가 주체가 되는 공적인 단위로서 관할하는 법적인 행정구역, 즉 배타적인 행정구역으로 볼 수 있다.

그림 3-2 국토의 3차원적 권역 구분



출처: 한국지방행정연구원(2008)

### 3) 정책방향

기초생활권계획의 비전은 “전국 어느 시·군에 살든지 주민의 기본적 삶의 보장”이며, 추진전략으로는 다음과 같다(지역발전위원회 외, 2009). 첫째, 유형별 특성화-차별화 전략이다. 시·군은 지역실정에 맞는 기초생활권 유형을 자율적으로 선택하고 특성화-차별화된 개발을 추진한다. 둘째, 소득증대와 삶의 질 개선을 도모한다. 하드웨어 중심 개발을 탈피하여 소프트웨어 중심 개발을 추구하고 지역특화-향토산업 육성을 통한 소득과 일자리를 창출한다. 셋째, 차등적인 생활기반 확충이다. 농산처운, 지방 중소도시 등의 정주-주거기반 확충을 통해 전국 어디든지 최소한의 생활수준을 보장하고, 낙후도가 심한지역은 성장촉진지역으로, 접경지역 및 도서 등을 특수상항지역으로 설정하여 차등적으로 지원한다. 넷째, 지역간 연계-협력 활성화 전략이다. 시·군 간의 협력을 촉진하기 위해 기초생활권계획의 공동 수립을 추진하며, 협력모범사례에 대한 인센티브 제공, 사업분야별 개발의 시너지 효과를 극대화한다(지역발전위원회 외, 2009).

기초생활권계획의 성격은 법정 자율계획, 5년 단위 실행계획, 전략적 종합계획으로 지역발전5개년계획과 연계되어야 한다. 기초생활권계획은 국가균형발전특별법에 의한 법정 자율계획이지만 의무계획이고, 5년 단위의 중장기 투자계획, 시·군 간 공동 협력 계획이며, 시·군이 자체적으로 자율적인 의사와 구상을 통해 계획을 수립한다. 계획의 범위는 광역지역발전특별회계+지방비, 일반보조사업, 기금, 민자사업 등으로 구성되며, 시·군이 5년 내에 달성하고자 하는 정책목표를 실현하기 위한 종합계획으로 구성된다.

기초생활권계획의 주요 권장 사항으로는 첫째, 지역여건분석, 새로운 지역자원 발굴·산업화 등 지역여건을 반영한 특화발전계획으로 구상되어야 한다. 둘째, 사업대상 위치를 지도에 표시하는 등 계획을 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 도식화하여야 한다. 셋째, 시·군 내 사업간 연계(시설복합화), 시·군 간 연계·협력 사업 발굴을 강화해야 하며, 우수계획에 대해서는 신규사업 반영 등 인센티브를 강화하였다. 넷째, 도시계획, 중기재정계획, 시군발전계획 등 기존의 다양한 계획 등을 참조하여 계획을 수립하여야 한다. 기존계획을 참조하여 5년 내에 도달하고자 하는 목표를 설정하고, 제한된 자원의 효율성 극대화를 위해 사업의 종류·우선순위를 결정하는 것이 핵심이다. 다섯째, 주민들의 의견을 반영하여 계획을 수립하여야 한다. 이를 통해 지역주민의 다양한 의견수렴 및 안정적인 지역개발 추진을 위한 근거로 활용하여야 한다. 이는 지역개발에 대한 지역주민의 책임성을 강화하고, 지속적인 정책 추진을 위한 기반이 되어야 한다. 마지막으로, 시·군 간 공동계획 수립을 적극적으로 권장한다. 특히, 시·군 간 통합 논의가 이루어지는 지역은 자율적으로 공동계획을 수립하는 것을 장기적인 지역개발계획 수립 차원에서 검토 후 추진하여야 한다.

시·군의 기초생활권계획 수립을 위해 시·도별 또는 광역경제권별로 지원체계를 구축하였다. 시·도의 장기적인 발전구상과 시·군 기초생활권계획과의 정합성을 확보하고, 시·군 간 연계협력 사업 발굴을 위한 촉진제기의 마련을 강조하였다. 또한 광역지역발전특별회계 중 시·도 자율편성 재원 배분기준을 수립하여 추진하도록 하였다. 시·도의 정책목표 실현을 위한 정책을 강화하고, 단순한 시·군별 균등배분을 지양하기 위해 광역지역발전특별회계 평가 시 이를 반영하도록 하였다. 기초생활권계획 수립 시 활용된 체크리스트는 다음의 <표 3-6>과 같다. 신지역 발전정책 기초생활권의 이해,

기초생활권계획의 수립체계 및 절차, 기초생활권계획의 체계 및 내용, 기초생활권 집행계획 및 기타로 구성되었다.

**표 3-2** 기초생활권계획 수립 체크리스트

구분	주요 내용
신지역 발전 정책 기초생활 권 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·군의 기초생활권 발전전략의 중요성에 대한 인식은?</li> <li>■ 생활공감, 친서민 발전정책의 중요성에 대한 지역적 공감대가 형성되어 있는가?</li> <li>■ 3차원적 국토발전(초광역, 광역, 기초)의 토대로서 기초생활권 발전의 중요성에 대한 인식이 확보되어 있는가?</li> <li>■ 광특회계 지원 포괄보조(사업, 공간계획의 자율성 등)에 의한 지역발전계획에 대한 이해가 확보되어 있는가?</li> <li>■ 광역발전계정, 지역개발계정 가운데 지역개발계정의 기초생활권 지원에 대한 인식은?</li> <li>■ 종래의 중앙주도적 유사, 중복, 분할적 사업추진에서 지역주도의 통합적 추진에 대한 이해는?</li> <li>■ 규모의 경제에 기반한 신지역 발전정책에서 기초생활권 발전의 관계는?</li> <li>■ 발전의 시각지대로서의 기초생활권에 대한 현주소 인식은?</li> </ul>
기초 생활권 계획의 수립 체계 및 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초생활권 계획수립의 추진체계의 존재는?</li> <li>■ 기초생활권 계획수립 참여주체와 인력구성은?</li> <li>■ 계획수립에 대한 주민의견 청취 및 반영을 할 수 있는 채널이나 수단을 확보하고 있는가?</li> <li>■ 주민의견을 청취할 수 있는 채널이나 수단의 가동은, 주민참여의 활성화 정도는?</li> <li>■ 계획수립에 대한 단체장의 관심과 의지는?</li> <li>■ 계획수립을 점검하기 위한 단체장 주도의 장치(업무성과 점검 등)는 어떤 것을 가동하고 있는가?</li> <li>■ 계획수립의 절차적 투명성은?</li> <li>■ 계획수립에 대한 관련부처 공무원의 참여수단</li> <li>■ 계획수립에 대한 관련부처 공무원의 참여의 활성화 정도는 어떠한 수준인가?</li> </ul>
기초 생활권 계획의 체계 및 내용 (1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수립하고 있는 계획이 전반적으로 체계성과 논리성을 보유하고 있는가?</li> <li>■ 계획체계가 고민과 노력의 산물인가?</li> <li>■ 지역의 여건과 특성(지역유형 등)과 부합하는 계획체계를 수립하고 있는가?</li> <li>■ 계획수립의 내용적 범위가 적합한가(포괄보조 7개 정책군, 24개 사업군과의 부합)</li> <li>■ 수립하고 있는 계획의 시간적 범위가 적정한가?</li> <li>■ 기초생활권 발전계획을 수립하기 위한 지역의 여건분석에서 주민의 수요파악은?</li> <li>■ 기초생활권 발전계획 수립을 위한 관련계획의 검토 및 지역의 잠재력 분석은?</li> <li>■ 지역의 특화발전, 창조적 발전을 견인할 수 있는 미래상 및 발전목표가 추출되었는가?</li> <li>■ 추진전략은 미래상과 부합하게 설정되어 있는지?</li> <li>■ 협력계획 수립을 위한 노력은?</li> </ul>

구분	주요 내용
기초생활권 계획의 체계 및 내용 (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역간 협력사업의 발굴 및 계획은?</li> <li>■ 지역내 사업간 연계 및 복합화 계획은 존재하는가?</li> <li>■ 7개 부문별 사업의 계획이 포괄보조 사업편성 지침에 부합되게 작성되었는지?</li> <li>■ 계속사업의 선정 및 계획이 적정한지?</li> <li>■ 신규사업의 발굴 및 계획의 절차가 적절한지?               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발굴 및 계획의 적정성</li> </ul> </li> <li>■ 개발한 사업내용이 명확하게 제시되었는가?               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업개요, 사업내용, 사업성과 제시 등</li> </ul> </li> <li>■ 기초생활 기반확충 사업의 계획시 해당 지역의 지역구분에 부합되게 사업내용이 선정되고 계획이 되었는지?</li> </ul>
기초생활권 집행 계획 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단독사업의 추진체계가 적정하게 구성, 제시되었는지?</li> <li>■ 협력사업의 추진체계가 적정하게 구성, 제시되었는지?</li> <li>■ 사업성고를 극대화시킬 수 있는 추진체계가 구축되었는지?</li> <li>■ 계획한 사업의 투자재원이 적정하게 산출되었는지?</li> <li>■ 자원조달의 주체는 적합한지?</li> <li>■ 5개년 기간별 재원투자 계획이 효율적, 합리적으로 계획되어 있는지?</li> <li>■ 집행계획을 체크할 수 있는 장치는 구비되어 있는지?</li> <li>■ 계획추진의 성과를 점검할 수 있는 시스템은 구비하고 있는지?</li> <li>■ 사업추진 중간성과 시스템의 구비는?</li> <li>■ 초광역 개발권, 광역 경제권과 연계한 기초생활권 발전계획의 성과를 창출하기 위한 방안은?</li> </ul>

출처: 지역발전위원회 외(2009)

## 2. 지역행복생활권

### 1) 개요 및 도입배경

박근혜 정부의 지역발전정책은 이명박 정부에서 추진하였던 초광역협력사업보다는 지역경제 활성화를 통한 삶의 질 개선에 초점을 맞추고 ‘지역행복생활권’ 정책을 추진하였다. 지역행복생활권 정책은 그동안의 지역발전정책이 많은 예산과 노력에도 불구하고 지역과 주민이 직면하고 있는 실질적인 문제를 해결하지 못하였다는 반성에서 출발하게 되었다. 소득 수준의 향상으로 교육, 복지, 문화 등 삶의 질과 행복을 체감할 수 있는 서비스에 대한 수요가 증가하였고, 행정구역을 넘어 보다 광역화되는 국민의 생활패턴과 공공서비스 공급 사이에 괴리 확대 현상이 높아짐에 따라, 이에 적극적인

로 대응해야 할 필요성에 기초한 것이었다(차미숙 외, 2014). 이러한 정책방향에 따라 박근혜 정부는 ‘지역희망(HOPE) 프로젝트’를 지역발전의 정책기조로 제시하였다. 주요 추진전략으로 ‘지역행복생활권 구현’, ‘맞춤형·패키지 지원’, ‘지역주도 및 협력 강화’를 설정하였다.

박근혜 정부는 지역행복생활권, 중추도시생활권, 경제협력권 사업을 추진하였다. 지역행복생활권은 중심도시, 농촌중심지, 배후마을을 포함하는 개념으로 지방자치단체와 지역주민이 주도하여 중심도시, 농어촌중심지, 마을을 공공·상업서비스를 기반으로 유기적으로 연계한 권역이다(김예성·하혜영, 2022). 시·군이 인근지역과의 자발적이나 협의를 통해 생활권을 설정하여 발전계획을 수립하면 정부가 맞춤형 지원을 하는 구조이다. 중추도시생활권은 대도시 주변 및 중소규모 도시 연접지역으로, 경제·문화·복지 등 도시의 복합기능을 재생하고, 권역별 특화발전 및 기능분담 등을 통해 지역발전거점을 육성하는 전략이다. 경제협력권은 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업 및 교통 등의 협력사업 추진을 위하여 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도가 상호 협의하여 설정한 권역으로, 비수도권 14개 시·도를 대상으로 2~3개 시·도가 한 개의 협력사업을 선정하여 공동육성하는 사업으로 연접하지 않은 시·도들이 산업생태계를 반영하여 경제협력권을 구성하였다(김예성·하혜영, 2022). 이를 위해 박근혜 정부는 「국가균형발전 특별법」 개정을 통해 기존의 초광역개발권, 광역경제권발전계획 및 광역경제권발전위원회 폐지, 광역·지역발전특별회계를 지역발전특별회계로 개편하였다. 이처럼 박근혜 정부의 균형발전정책은 이명박 정부가 추진하였던 초광역협력보다는 지역경제 활성화에 중점을 두고 있었다.

**표 3-3 이명박 정부와 박근혜 정부의 지역발전정책 비교**

구분	이명박 정부		박근혜 정부
	광역경제권	기초생활권	지역행복생활권
목적	■ 글로벌 지역경쟁력 제고	■ 기본적 삶의 질 보장	■ 주민행복+지역경쟁력 증진
권역 설정	■ 중앙정부 주도 ■ 인위적 권역 설정		■ 지방자치단체 자율 주도 ■ 자연적 생활권 반영
권역 단위	■ 2~3개 사도를 하나의 광역경제권으로 지정(5+2 광역경제권)	■ 시·군단위 기초생활권 설정	■ 주민생활 서비스 이용 등으로 연계된 복수의 시·군(지역행복생활권)

구분	이명박 정부		박근혜 정부
	광역경제권	기초생활권	지역행복생활권
추진 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역경제권발전위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·군(자율적 협의체)</li> <li>■ 시·도(조정·지원기구)</li> </ul>
중점 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역선도산업 육성</li> <li>■ 선도산업 인력양성</li> <li>■ 광역기반시설 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개별 시·군 단위 지역 개발 및 생활기반 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 생활권 단위의 다양한 주민체감형 사업 추진</li> <li>■ 도시재생, 지역공동체 육성</li> <li>■ 지역산업, 일자리 창출</li> <li>■ 지역인재, 지방대학 육성</li> <li>■ 문화, 환경, 복지, 의료</li> </ul>

출처: 지역발전위원회(2013)

## 2) 생활권 설정

박근혜 정부에서는 지역행복생활권은 “전국 어디서나 주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등 기본생활 서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간”으로 규정하였다(지역발전위원회, 2014). 지역행복생활권은 2개 이상의 시·군 간 자율적인 협약을 통해 설정하기 때문에, 기존 행정구역 단위에서 벗어나 지방자치단체 간 연계협력을 촉진하는 기반을 조성하기 위한 것이었다.

지역행복생활권 구성의 기본원칙은 다음과 같다(지역발전위원회, 2013). 첫째, 지역특성을 반영한 다양한 형태의 생활권이 되도록 지역에 융통성을 부여한다. 둘째, 공표된 통계자료와 객관적인 근거자료를 기본으로 한다. 셋째, 인구규모, 지역간 연계성 등 정량적 기준은 유연하게 적용하고, 지역실정에 적합한 독자적인 기준을 활용토록 한다. 넷째, 인구 및 접근성뿐만 아니라, 기능적·역사적 연계성 및 주민의식 등을 종합적으로 고려하여 생활권을 구성한다. 다섯째, 광역 시·도의 경계를 넘어서는 생활권 구성도 가능하다. 여섯째, 하나의 지방자치단체는 하나의 생활권에 포함되는 것이 원칙이나 주민의 생활권 및 지리적 여건 등에 따라 2개 이내 생활권에 중복적으로 포함될 수 있다.

이러한 기본원칙에 따라 지역행복생활권의 구성단위는 지리적으로 가까운 2~4개의 지방자치단체로 구성할 수 있다. 인접하지 않은 시·군 간에는 생활권 구성이 원칙적으로 불가능하지만, 연결한 시·군이 함께 참여하는 경우에는 생활권 구성이 예외적으로

가능하다. 중추도시생활권은 관할 자치구뿐만 아니라 인근 시·군을 포함할 수 있기 때문에 4개 이상의 연속된 지방자치단체로 생활권을 구성할 수 있다. 도 지역은 시(특별자치도는 행정시)·군, 특별시·광역시는 특별시·광역시 단위로 구성하되, 예외적으로 필요한 경우에는 특별시·광역시 구·군의 생활권 구성도 가능하다(지역발전위원회, 2013). 그 외 생활권은 4개 이내의 지방자치단체로 구성하되, 지역특성에 따라 4개 이상의 지방자치단체로 구성할 수밖에 없는 경우에는 예외적으로 생활권 구성을 인정한다(차미숙 외, 2014).

지역행복생활권 설정을 위한 지방자치단체 간 연계성을 판단하기 위한 기준은 다음의 <표 3-8>과 같다. 이는 권고사항이며, 지역특성에 따라 유연하게 활용 가능하도록 하였다.

**표 3-4** 지역행복생활권 설정을 위한 지방자치단체 간 연계성 기준

구분	지표성격	내용	비고
접근성	정량지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통근율, 역통근율, 통근량 비중, 지방자치단체 간 이동 시간, 통학권, 상품구매 및 서비스 이용권</li> </ul>	통계자료 활용
기능적 연계		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산업, 관광, 물류, 로컬푸드 등의 전후방 연계성</li> </ul>	지역통계자료 활용
지리적 연계	정성지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연접성, 수계, 산 등 자연자원 공유</li> </ul>	주민설문조사, 기타자료 활용
기타		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 문화적 동질성, 주민들이 인식하고 희망하는 협력적 생활권, 기존의 연계협력 사업권</li> <li>- 지방자치단체 간 연계협력 의지, 연계협력 실적 등 사회적 통합성, 생태환경 및 역사·문화적 동질성 등</li> </ul>	

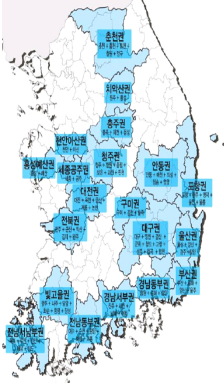


출처: 지역발전위원회(2013)

원칙적으로 지역행복생활권 구성은 지방자치단체 간 자율적인 의사결정에 그 기반을 두고 있었으나, 지역발전위원회는 연계성 확보기준을 매뉴얼 방식으로 제공하였다(차미숙 외, 2014). 이를 활용하여 지역발전위원회는 지방자치단체 간의 접근성, 기능적·지리적인 관계, 역사·문화적인 동질성, 지방자치단체 간의 연계·협력 의지 및 실적 등을 고려하여 연계성이 높은 지역끼리 생활권을 구성하도록 유도하였다. 또한 지방자치단체 간 연계성을 판단할 수 있는 정량적·정성적 자료들을 근거로 생활권을 구



성하되, 지방자치단체가 지역특성에 보다 적합한 지표를 선택하게 함으로써 합리적인 생활권 구성을 유도하였다. 이와 같은 지역행복생활권의 구성원칙과 연계성 기준에 따라 지역발전위원회는 2014년 중추도시생활권 20개, 도농연계생활권 13개, 농어촌생활권 21개, 시범생활권 2개 등 총 56개의 지역행복생활권 구성을 승인하였다.

**표 3-5 지역행복생활권 유형별 구성기준 및 현황**

구분	중추도시생활권	도농연계생활권	농어촌생활권
대상 지역 및 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역발전의 중추적인 기능을 수행하는 중심도시 및 이와 연계된 지역들이 상호 기능적인 연계와 협력 의지를 바탕으로 자발적으로 구성하는 도시형 연계협력공간</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1~2개의 중소규모 중심 도시 및 인근 농어촌으로 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌 성격이 강한 2~3개 시·군으로 구성</li> </ul>
구성 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심도시 또는 2개 이상의 연담도시 인구가 50만 명 이상인 지역이 인근 지역과 동일 생활권을 형성하는 지역(대도시중심형, 네트워크 도시형)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 10~50만명 전후 개별 중심도시 또는 2개 이상 연담도시가 인근지역과 일자리, 교육, 문화, 의료, 복지 서비스 등을 연계 공유하는 생활권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별한 중심기능이 발달하지 않은 인구 10만명 전후의 농어촌 시·군이 지리적·기능적으로 연계된 생활권</li> </ul>
중점 추진 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시권 중심기능의 연계 및 경제적·사회적 활력 강화</li> <li>일자리 창출 및 창조적 발전기반 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중심도시와 인근 농어촌의 연계발전 및 협력 촉진</li> <li>중심도시 및 농어촌 중심지 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌 생활여건 개선을 위한 중심지, 미울장비 및 연계</li> <li>농어촌 특화산업 육성 및 지역공동체 활성화</li> </ul>
생활권 구성 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>생활권: 20개</li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>생활권: 13개</li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>생활권: 21개</li> </ul> 

주: 시범생활권 2개소 미포함  
출처: 지역발전위원회(2013); 차미숙 외(2014)

### 3) 정책방향

박근혜 정부는 과거 외형중심의 지역정책이 아닌, 실질적으로 주민이 체감할 수 있는 ‘삶의 질’ 개선을 위주로, 행정구역을 넘어 주민생활에 필요한 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 복지 등 기본 생활서비스가 제공되는 ‘지역행복생활권’ 구현을 추진하였다. 이를 위해 박근혜 정부는 지역주도와 협력, 중앙정부의 맞춤형 지원을 강조하였다. 지역주도의 지역 일자리 창출과 삶의 질 향상을 목적으로 생활권 구성 지방자치단체 협력을 증진하기 위한 협의체 구성과 발전과제 발굴을 추진하였다. 시·도는 지역 내 생활권의 비전 및 목표 등을 공유하고, 시·군은 생활권 발전계획을 수립하고 지역 주민에게 절실한 기초생활 인프라 등 삶의 질 개선, 산업·경제·문화 등 지역의 공동자원을 연계한 지역발전과제 발굴을 추진하였다. 또한 지역발전위원회는 부처 간 협업 컨트롤타워 역할을 강화하고, 상향식 사업발굴을 지원하였다. 생활권 과제 선정, 예산 반영 및 평가 등 생활권정책 전반에 대한 부처 간 협업 및 총괄조정을 담당하였다. 그리고 각 부처는 생활권 지원조직 구성, 생활권과제 우선지원, 패키지 지원, 주요사업 증액 및 신규과제 추진 등 인센티브를 제공하였다(지역발전위원회, 2015a).

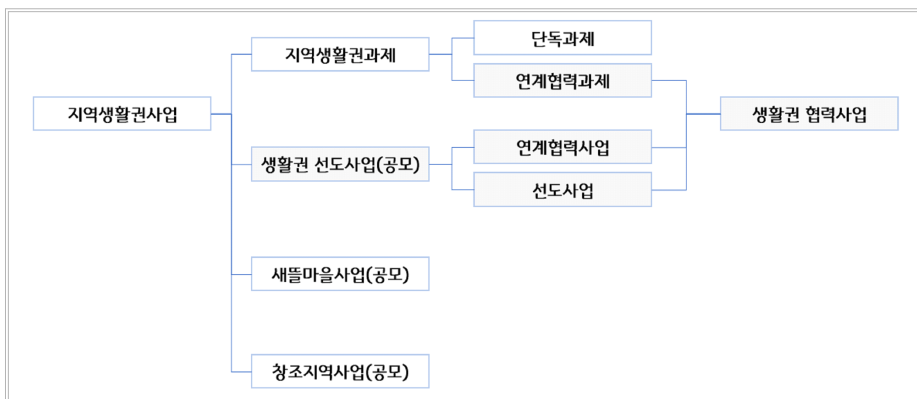
지역행복생활권 정책에서 추진된 지역생활권사업은 지역발전특별회계의 세출사업인 지역생활권과제를 기본으로 하고, 그밖에 지역생활권 선도사업, 새뜰마을사업, 창조지역사업 등 공모사업으로 구성되었다(지역발전위원회, 2015b). 지역생활권과제는 지역발전특별회계의 세출사업으로서 통상의 지역발전특별회계의 예산과정에 따라 주로 지역발전특별회계 생활기반계정(자치단체 편성)에서 지원하는 20+5 포괄보조사업이며, 지방자치단체가 단독으로 추진하는 단독과제와 2개 이상의 시·군이 자율적으로 구성한 지역행복생활권을 기반으로 지방자치단체 간 연계·협력을 통해 생활권 내 주민의 삶의 질 개선과 특화발전을 공동으로 추진하는 사업이었다(김선기·박승규, 2015).

주민생활 밀착형 시·군 단독과제는 주민행복 체감을 위하여 작지만 절실한 과제를 중심으로 주민 불편해소 및 삶의 질 개선과 직결되는 과제로서 추진되었다. 예를 들어, 농어촌 중심지 육성, 슬레이트 지붕 철거, 가축분뇨처리, LPG 탱크 지원, 마을단위 주거환경 정비, 농기계 임대사업 등이 해당되었다. 연계·협력과제는 각종 시설·서비스, 지역자원의 생활권 내 연계 및 공동활용을 통해 생활권 어디에서든지 기본적인 서비스를 향유할 수 있는 과제로서 추진되었다. 기초생활인프라 및 교육·문화·의료·복

지 등 기존 시설 및 서비스의 연계·공동이용, 연계교통망 및 서비스 확충이 해당되며, 문화체육시설, 상하수도, 폐기물처리시설, 지역거점학교 육성, 도농간 의료 서비스 연계, 광역버스정보시스템 구축, 농어촌버스 운영 등이 포함되었다. 또한 산업경제적 기반, 역사문화적 가치 등 지역의 공동자원을 연계 또는 기능별 특화분담을 통해 생활권 전체의 경쟁력을 제고할 수 있는 과제로서 추진되었다. 예를 들어, 도시재생사업, 도시첨단단지 조성, 지역특화산업, 광역산업클러스터, 도농간 일자리 연계, 관광자원·지역문화행사 연계, 하천·산림·도로 공동개발 등이 해당되었다(지역발전위원회, 2015a).

새뜰마을사업은 주거취약지역의 주민들의 기본적인 생활수준 보장을 위해 안전과 위생 등 생활인프라를 확충하고 주거환경을 개선하는 취약지역 생활여건 개선 프로젝트로 추진되었다. 창조지역사업은 지역의 유·무형의 자산을 활용하여 적은 예산으로 창의적인 발상과 지역주민들의 참여를 바탕으로 사회적·문화적인 부가가치를 창출하고, 지역발전을 위한 잠재역량을 강화하는 사업으로 창조산업형, 지역재생형, 자원창조형, 인재육성형으로 사업유형을 구분하여 공모사업으로 추진하였다(지역발전위원회, 2015c).

**그림 3-3** 지역생활권사업의 체계



특히, 지역생활권 협력사업은 생활권 내 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업으로써 연계협력과제와 생활권 선도사업이 해당되는데, 생활권 선도사업은 박근혜 정부의 지역생활권정책이 지향하는 정책목표를 달성하기 위한 대표적인 브랜드 사업으로 중요한 위상을 차지하였다(김선기·박승규, 2015). 생활권 선도사업은 주민 삶의 질 향상과 매우 밀접한 관련이 있기 때문에 사업소요 및 우선순위가 높고, 시급성과 긴요함, 주민 체감성을 보유하고 있는 사업으로 생활권을 구성한 지방자치단체가 공동으로 추진하는 협력사업이었다. 생활권의 경계를 넘어 연접한 지방자치단체 간 연계·협력도 가능하도록 하였다(지역발전위원회, 2015c). 사업방식은 지방자치단체 간 공동계획, 역할 분담에 따른 공동업무 수행, 시설의 공동설치 및 이용, 공동투자 등 실질적인 공동 협력방식으로 사업을 수행하도록 하였다(김선기·박승규, 2015).

## 제3절 지자체

### 1. 2030서울생활권계획

#### 1) 개요 및 도입배경

2009년 2월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정으로 도시기본계획의 승인 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 이양됨에 따라, 지방자치단체장의 계획수립 자율권이 확대되었다. 이로 인해 서울시장의 권한과 책임 하에 서울의 특성과 시정의 방향을 도시기본계획에 적극적으로 반영할 수 있어 계획의 실현성을 높일 수 있는 기반이 마련되었다. 즉, 법령에서 명시하고 있는 각 부문을 종합적으로 포괄하되, 지방자치단체의 특수성을 반영한 정책의 우선순위 설정과 핵심 이슈 중심 전략계획으로의 전환이 가능하게 되었다. 이에 서울특별시는 도시기본계획 수립과 관련된 법·제도의 변화에 맞추어 서울특별시의 자율성과 독자성을 확보하고, 시민의 다양한 요구에 대응할 수 있는 선제적인 계획체계로 전면 개편하였다(서울특별시, 2014). 2030 서울플랜(2030 서울도시기본계획)은 법령에서 명시하고 있는 각 부문을 종합적으로 포괄하되, 수립방식과 계획의 편제 등은 서울특별시의 특성을 반영하여 구성하였다. 즉, 시민의 삶과 직결되는 핵심 이슈 중심의 전략계획적 성격을 강화하고, 시민이 이해하기 쉽게 계획서를 서술하였으며, 자치구 및 수도권 도시와의 관계를 고려한 광역거버넌스를 강조하여 대한민국의 수도이자 역사문화도시인 서울특별시의 특성에 맞는 도시기본계획을 수립하였다(서울특별시, 2014). 이와 같은 2030서울도시기본계획을 구체화하기 위해 서울특별시는 2030서울생활권계획(권역생활권계획, 지역생활권계획)을 수립하였다.

2030서울생활권계획의 의의는 전국 최초로 생활권계획을 도입한 것으로 생활권계획의 법정화 달성, 다양한 관련 계획과의 사업 조정, 주민의견을 반영한 종합계획으로서 정책집행의 효과를 기대할 수 있다는 점이다. 또한 동단위 주민참여단을 구성하여 워크숍 개최를 통해 주민참여를 통한 상향식 계획을 수립하면서 주민참여형 도시계획체계로서의 의미가 있다. 그리고 서울특별시와 자치구가 함께 수립함으로써 협력적인 도시계획체계를 운영하고 있다. 이러한 점에서 서울특별시와 자치구의 각종 심의 및 행정집행 등에서 자의적·즉흥적인 판단이 아닌, 체계적인 근거에 의하여 판단할 수 있는 기준으로 활용될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

그림 3-4 2030서울생활권계획에서의 생활권 설정



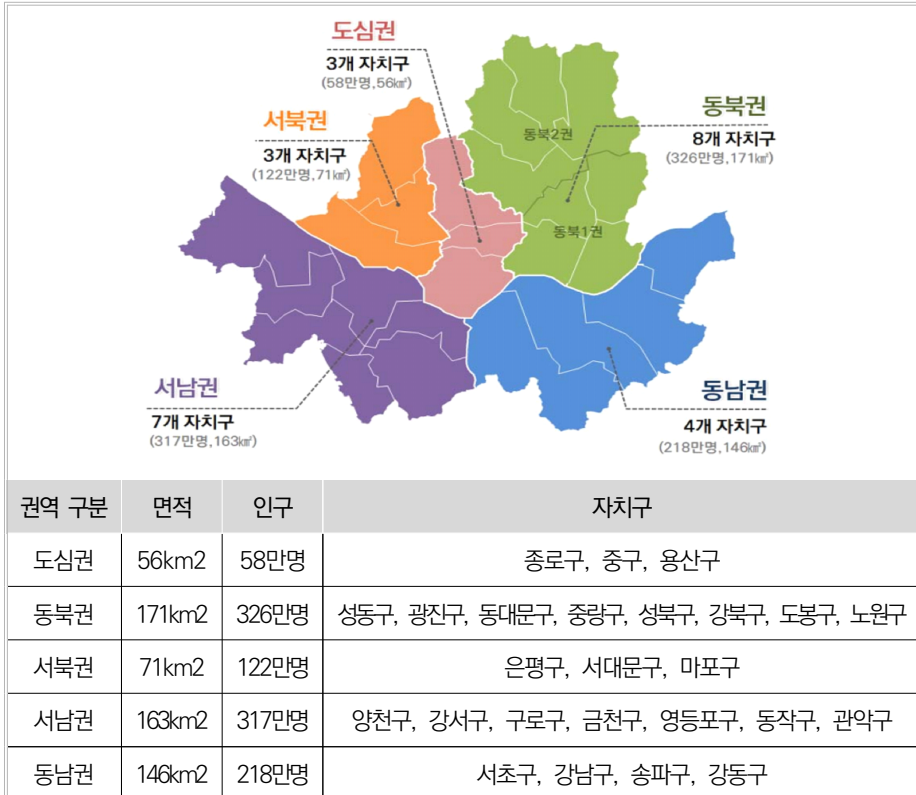
출처: 서울시청 홈페이지(<https://urban.seoul.go.kr/view/html/PMNU2030000000>, 검색일: 2023.06.30.)

## 2) 생활권 설정

2030서울생활권계획에서 생활권은 “통근, 쇼핑·여가, 친교·업무, 공공서비스 등 시민들의 일상적인 생활활동이 이루어지는 공간”으로 정의되고 있다. 즉, 시민들이 활동, 교류, 일상생활을 영위하는 공간적 단위로 생활권을 바라보고 있다.

2030서울생활권계획에서의 생활권은 공간적으로 도심생활권, 동북생활권, 서북생활권, 서남생활권, 동남생활권으로 5개 권역 생활권으로 구성하여 2030서울도시기본계획에서 설정한 생활권 구분과 일관성을 유지하고 있다. 지역밀착형 계획 수요에 대응하기 위하여 생활권을 권역생활권과 지역생활권으로 구분하였다. 권역생활권은 2030서울도시기본계획에서 지형·지세·, 하천, 도로 등의 자연적·물리적 환경뿐만 아니라, 도시의 성장과정과 영향권, 중심지 기능과 토지이용 특성, 행정구획과 교육학군, 주거지와 거주인구의 특성, 관련계획 등을 종합적으로 고려하여 설정한 5개 권역 생활권의 구분을 따르며, 고차의 업무·상업기능과 경제활동이 이루어지는 공간적 범위로서 도심·광역중심 등 고차중심지와 그 배후지를 포함하는 지역으로 정의하였다(서울특별시, 2018).

그림 3-5 서울특별시 권역생활권의 구분



주: 인구는 2030서울도시기본계획 기준

출처: 서울특별시(2018)

지역생활권은 관련계획과의 연계성 확보를 위해 생활권계획 선행연구인 주민참여형 지역생활권 시범계획(2013)년과 2025년 주거환경정비기본계획(2016년)의 주거생활권 구분 프로세스를 활용하되, 중심지 특성 분석을 통한 생활권을 진행하고 자치구의 견수렴을 통해 지역생활권을 구분하였으며, 일상적인 생활활동이 이루어지는 공간범위로 정의하였다(서울특별시, 2018). 기본적인 공간단위는 행정동 경계와 자치구 경계를 넘지 않도록 설정하되, 시·자치구 경계지역은 계획내용의 공유를 통해 계획의 일

관성과 연속성을 확보하도록 하였으며, 거주인구 10만명 내외, 행정동 3~5개를 원칙으로 지역생활권을 구분하되, 대규모 개발계획 수립지역은 계획인구를 반영하는 등 지역특성을 고려하여 탄력적으로 구분하였다(서울특별시, 2018). 지역생활권 구분 원칙에 따라 1) 자연환경 및 도시골격 검토, 2) 중심지 특성 검토, 3)洞 간 연계성 검토, 4) 자치구 등과 협의 및 보완을 통해 생활권 구분을 확정하였다.

**표 3-6** 서울특별시 지역생활권 구분 분석과정

구분	분석내용
[1단계] 자연환경 및 도시 골격 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 자연환경: 서울시내 주요하천 및 산 등 자연환경적 요소</li> <li>▣ 기반시설 및 대규모 시설: 주요도로 및 대학교, 하수처리장 등 대규모 시설</li> <li>▣ 관련계획: 도시기본계획, 지구단위계획, 자치구발전계획 등</li> </ul>
[2단계] 중심지 특성 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 토지이용 특성: 용도지역, 개발계획</li> <li>▣ 중심지 특성: 주요 역세권 이용특성 및 도시자족기능(근린상업·업무시설, 산업 등) 밀집 검토</li> <li>▣ 주거지 특성: 주거유형, 인구규모 및 가구특성 등</li> </ul>
[3단계] 洞 간 연계성 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 洞간 통행량 검토: 행정동 간 일상통행량 및 교통시설 연계성 분석</li> <li>▣ 기타 지역특성 검토: 법정동 구분, 역사적 특성(주거지 형성과정, 역사적 배경 등), 선거구 등</li> </ul>
[4단계] 자치구 등과 협의 및 보완을 통한 생활권 구분 확정	

출처: 서울특별시(2018)

지역생활권 구분 분석결과, 서울특별시는 전역을 총 116개의 지역생활권으로 구분하였다. 서울특별시 지역생활권은 다음의 <표 3-7>과 같다.

**표 3-7** 서울특별시 지역생활권 구분

권역	자치구	지역생활권	권역	자치구	지역생활권
도 심 권 (11)	종로구(4)	평창·부암, 청운효자 사직, 혜화·이화, 창신·송인	서 북 권 (14)	은평구(5)	불광, 연신내, 응암, 진관, 수색
	중구(3)	소공·회현, 필동·장충, 신당·황학		서대문구(4)	홍제, 충정, 신촌, 가좌



권역	자치구	지역생활권	권역	자치구	지역생활권
북부권 (36)	용산구(4)	청파·원효, 이촌·한강, 후암·용산, 한남	서남권 (33)	마포구(5)	합정·서교, 성산, 아현, 상암, 용강
	성동구(4)	성수·송정, 왕십리·행당·응봉, 마장·사근·응답, 금호·옥수		양천구(5)	목동1, 목동2, 신월1, 신월2, 신정
	광진구(4)	중곡, 건대입구, 자양, 구의·광장		강서구(6)	화곡1, 화곡2, 발산, 염창, 공항·방화, 마곡
	동대문구(4)	장안, 청량리, 전농·답십리, 이문·휘경		구로구(4)	오류·수궁, 구로·신도림, 고척·개봉, 구로디지털단지
	종로구(3)	신내·망우, 면목, 중화·목동		금천구(3)	독산, 시흥, 가산
	성북구(5)	정릉, 장위·석관, 종암·월곡, 성북·동선, 길음		영등포구(5)	영등포, 당산, 여의도, 신길, 대림
	강북구(4)	수유, 미아, 번동, 삼각산		동작구(5)	상도, 사당, 노량진, 신대방, 흑석
	도봉구(5)	창동, 쌍문, 초안산, 도봉, 방학		관악구(5)	난곡, 대학, 낙성대, 봉천, 신림
	노원구(7)	노원, 월계, 공릉, 상계, 마들, 중계, 하계	동남권 (22)	서초구(4)	방배, 양재, 반포, 서초
				강남구(6)	역삼·논현, 삼성, 압구정·청담, 대치·도곡, 개포·일원, 수서·세곡
		송파구(7)		가락, 석촌, 송파, 거여·마천, 잠실1, 잠실2, 문정	
			강동구(5)	천호·성내, 암사, 길동·둔촌, 명일·고덕, 강일·상일	

출처: 서울특별시(2018)

### 3) 정책방향

2030서울생활권계획은 기본적으로 권역·지역별 현황조사·분석, 발전구상, 공간관리지침으로 구분하여 수립되어 있다. 현황조사·분석을 통해 발전구상 계획을 수립하고, 이를 공간 단위로 구체화한 공간관리지침과 상호 연계되도록 하고 있다(서울특별시, 2018). 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

현황조사 및 여건분석은 해당 생활권의 특성 및 잠재력을 파악하고, 문제점 및 현안

과제를 도출하기 위한 목적이 있다. 권역생활권계획에서는 2030서울도시기본계획과 서울특별시 차원의 교통·공원·경관 등 각종 부문별계획을 조사·분석하고 있다, 지역생활권계획에서는 각 부문별계획 중 지역단위까지 상세한 계획(도시·주거환경정비기본계획, 한강변관리기본계획 등)이 수립된 경우에 대해 조사·분석하고, 자치구별 발전계획, 사업계획 등도 조사·분석하고 있다. 기본적인 조사·분석항목은 인구 및 가구특성, 산업·일자리, 도시공간 및 도시정비, 주거 및 건축물, 생활서비스시설, 교통체계 및 시설, 지역특화자원, 주민의견, 자치구 정책사항 등으로 하되 지역특성에 따라 추가하여 실시하였으며, 분야별로 다양하게 분석된 현황특성 종합을 통해 권역·지역별로 발전구상을 위한 과제를 도출하였다(서울특별시, 2018).

생활권계획 발전구상에서는 2030서울도시기본계획의 핵심이슈별 목표·전략과 권역별 구상, 자치구·주민의견을 반영하여 권역 및 지역의 종합적인 발전방향과 전략을 제시하고 있다. 내용적으로 지역발전의 방향을 제시하는 계획으로, 공간에 관한 사항을 주로 다루되, 복지, 문화, 환경 등 시민생활과 관련된 모든 분야를 아우르는 계획으로 수립되도록 하였으며, 종합적·나열식 계획이 아닌 지역의 당면과제 위주로 대응하는 전략적 계획으로 구성하도록 하고 있다(서울특별시, 2018). 권역발전구상은 2030서울도시기본계획의 5개 핵심이슈를 도시공간, 산업·일자리, 주거(정비), 교통, 역사·문화·관광, 환경·안전, 복지·교육으로 7개 분야로 구성하고 있으며, 지역현안과제에 해당하는 분야를 중심으로 계획을 수립하고 있다.

권역생활권의 미래상은 2030서울도시기본계획 상 권역별 구상에서 설정한 발전방향과 권역 내 자치구의 발전방향을 종합적으로 고려하여 설정하고, 지역생활권 발전방향은 지역의 주요 이슈와 주민참여단 워크숍 결과를 바탕으로 지역 고유의 특성이 잘 드러날 수 있도록 설정하고자 하였다. 권역별·지역별 미래상과 발전방향을 구체화하여 핵심이슈 해결을 위한 이슈별 목표 설정과 추진전략을 제시하고 있다. 목표 및 전략은 지역의 문제해소, 강점의 강화, 기회요소의 활용 측면 등을 고려하여 권역·지역생활권의 종합적인 발전방향을 제시하고 있다(서울특별시, 2018).

## 제4절 해외사례

### 1. 일본 立地適正化計画制度(입지적정화계획제도)

#### 1) 개요 및 도입배경

우리나라보다 인구감소 현상을 먼저 경험하고 있는 일본에서는 2005년부터 전체 인구가 감소하는 국면으로 전환되었으며, 그 이전부터 지방에서는 지속적인 인구감소로 인해 사회기반시설의 유지관리비 증가, 고령자 증가에 따른 교통약자 문제 등이 표면화되었다. 이와 같은 지방도시의 인구감소문제는 기존의 도시구조 유지 자체가 어려워질 것이라는 사회적 불안감이 증가하였다. 일본에서 인구감소 문제가 도시에 영향을 크게 미치는 영향은 경제성장기 이후 급격한 인구증가와 자동차 보급으로 인해 시가지가 저밀도로 확산되어 농지를 침식하는 형태의 무질서한 택지개발이 많았다는 특징 때문이다(윤장식·이삼수, 2019). 교외지역의 무질서한 개발은 기반시설이 증가되어 지방자치단체의 재정적 압박이 심화될 수 밖에 없었으며, 중심 시가지의 쇠퇴와 공동화 현상, 지역주민들의 생활의 질 저하 등 다양한 문제를 발생시켰다. 이에 일본에서는 행정비용의 절감, 환경부하 저감, 고령화로 인한 교통약자 배려 등 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 도시 콤팩트화를 추구하는 지방자치단체가 늘어나기 시작하였으며, 개발에 대한 수요가 낮아진 교외지역에 대해서는 도시의 축소를 주목하여 도시기능 역시 콤팩트화하고자 하는 시도들이 논의되기 시작하였다.

이러한 배경 하에서 일본 정부는 2014년 8월 「都市再生特別措置法(도시재생특별조치법)」 개정을 통해 ‘立地適正化計画制度(입지적정화계획제도)’를 도입하였다. 입지적정화계획제도는 도시의 콤팩트화 추진에 있어 중심이 되는 거점지역을 각 지방자치단체의 도시계획구역 내 ‘都市機能誘導区域(도시기능유도구역)’을 지정하고, 그 주변에 ‘居住誘導区域(거주유도구역)’을 지정하는 것이다. 즉, 도시의 콤팩트화를 추진함으로써 구역 지정 및 도시기능 유도·강화를 위한 규제완화와 재정지원을 하는 제도이다. 입지적정화계획제도의 도입목적은 인구의 급격한 감소와 고령화를 배경으로 고령자나 새로운 세대에게 있어 안심할 수 있는 건강하고 쾌적한 생활환경을 실현하고, 지방자치단체의 재정적인 측면과 지역경제 활성화 측면에서 지속가능한 도시경영을 가능하는

게 하는 것이었다. 즉, 의료·복지시설, 상업시설이나 주거 등을 정리·입지하여 고령자를 비롯한 지역주민들이 대중교통에 의해 생활편리시설 등에 편리하게 접근할 수 있도록 하기 위해 도시의 전체구조를 재검토하기 위한 것이었다(国土交通省 홈페이지, 검색일: 2023.06.27.). 이를 위해 입지적정화계획제도에서는 행정과 지역주민, 민간사업자의 협력을 통해 콤팩트한 도시(마을)만들기를 강조하고 있으며, 이는 곧 ‘コンパクト・プラス・ネットワーク(컴팩트・플러스・네트워크)’로 정의된다.

## 2) 생활권 설정: 거주유도구역과 도시기능유도구역

거주유도구역은 인구감소가 진행 중인 지역이라고 해도 일정구역에 대하여 인구밀도를 유지함으로써 생활편의 및 커뮤니티가 지속적으로 확보될 수 있도록 유도하는 구역이며, 도시기능유도구역은 거주유도구역 내에 지정이 가능한 구역으로서 도시의 중심거점이나 생활거점에 도시기능을 집약함으로써 의료·복지·상업 등 각종 생활편의시설의 효율적인 제공을 목적으로 한다(고주연·이승일, 2017). 이에 도시기능유도구역에서의 유도시설은 도시전체의 연령별 인구구성 현황 및 장래의 인구구성 변화를 고려하여 현재 시설의 충족 정도나 배치 등을 감안하고 필요 시설을 설정해야 한다.

### (1) 거주유도구역

거주유도구역의 설정은 실제 시가지의 축소와 밀접한 관계를 가지며, 구역의 설정이 실제 지역주민들의 생활과 밀접한 관계를 가지기 때문에, 계획을 수립하는 지방자치단체에게는 매우 민감한 사안이라 할 수 있다(윤철재·쿠로세 타케후미, 2019). 가장 핵심적인 부분은 도시기능유도구역과의 접근성을 거주유도구역 설정을 위한 주요 기준으로 활용하고 있다는 것이다. 飯塚市(이즈카시), 北九州市(기타큐슈시), 長崎市(나가사키시)의 경우에는 도시기능유도구역 자체를, 弘前市(히로사키시), 熊本市(구마모토시), 大野市(오노시)의 경우에는 도시기능유도구역으로의 편리한 접근성을 거주유도구역 설정을 위한 최상위 기준으로 활용하고 있다. 철도역과 버스정류장, 그리고 이러한 대중교통을 연결하고 있는 공공교통축으로부터의 접근성 역시 주요 설정기준으로 활용되고 있다. 주요 철도역으로부터는 반경 800m~1km의 범위에서, 기타 역 및 버

스정류장으로부터는 300m~500m의 반경 범위로 설정되고 있다(윤철재·쿠로세 타케후미, 2019).

더불어 적정한 인구밀도 유지 역시 통계적인 기준으로 거주유도구역 설정을 위한 기준으로 활용되고 있으며, 도보권과 인구밀도를 통해 순차적으로 구역을 설정해 나가는 방법도 여러 지역에서 자주 활용하고 있다. 정량적인 지표로서 인구밀도는 30인~40인/ha 범위에서 활용되고 있으며, 특정시점에서의 인구밀도와 최근 인구 증가율을 포함하여 설정 기준으로 활용되기도 한다.

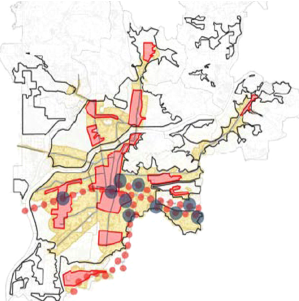
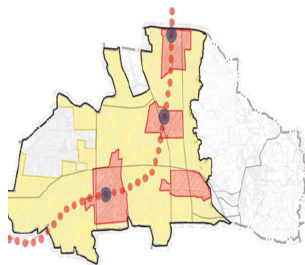
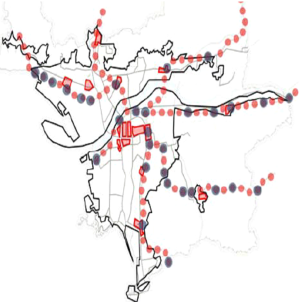
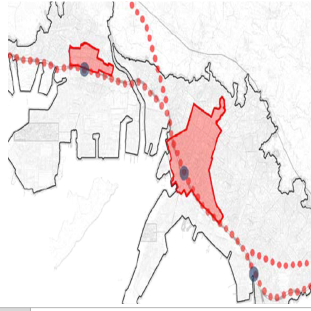
金沢市(카나자와시)와 岐阜市(기후시)의 경우에는 상위계획과의 관련성을 거주유도구역 설정기준으로 활용하고 있으며, 도심내의 주거회귀를 촉진하기 위한 구역들이 해당된다. 더불어 소수의 경우지만, 지방자치단체의 현재 상황을 고려하기도 한다. 大野市(오노시)와 長崎市(나가사키시)는 도시 기반의 정비 완료 및 새로운 투자의 필요성이 없는 구역으로, 柏市(가이와시)는 대규모 공원과 녹지로부터의 접근성 등 지방자치단체의 도시 기반 상황과 자연지형 등을 고려하여 거주유도구역을 설정하고 있다.

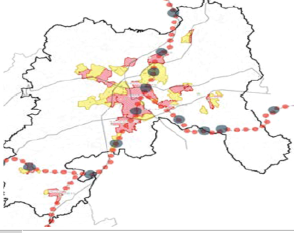
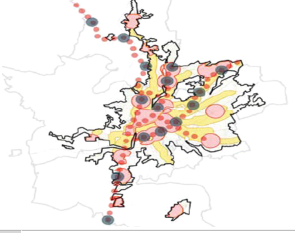

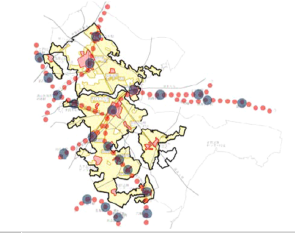
## (2) 도시기능유도구역

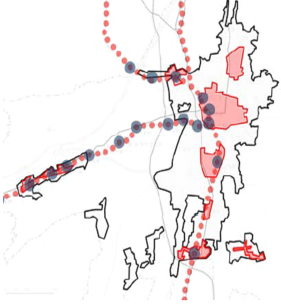

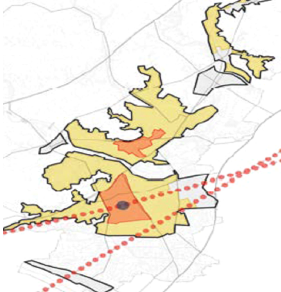
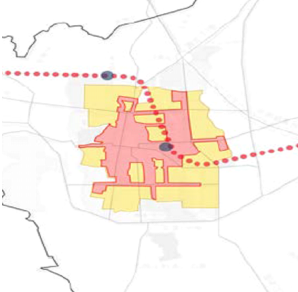
도시기능유도구역은 도시생활의 거점을 집약 및 형성시키기 위한 목적으로 지방자치단체가 추진하고 있는 상위계획과의 연관성을 가지고 설정하고 있다. 대부분 해당 지방자치단체의 도시계획 마스터플랜 등 상위계획에서 규정하고 있는 위계별 거점들을 주로 활용하고 있다. 도시기능유도구역은 중심시가지, 중심거점, 광역거점 등을 포함하고 있으며, 지역거점, 커뮤니티거점, 생활교류거점 등 위계별 생활거점 역시 도시기능유도구역의 설정기준으로 활용되고 있다.

北九州市(기타큐슈시)의 경우 상위계획에서의 도심 및 거점을 그대로 적용하고 있으며, 和歌山市(와카야마시), 枚方市(히라카타시), 熊本市(구마모토시)는 상위계획에서의 거점과 함께 도보권 개념을 추가하여 도시기능유도구역을 설정하고 있다. 弘前市(히로사키시), 金沢市(카나자와시), 大東市(다이토시), 高松市(다카마쓰시)는 상위계획에서의 거점에 학교와 연구단지, 육아, 의료복지 등의 지구를 도시 상황에 맞게 별도 추가지정하고 있다. 그러나 黒部市(구로베시), 藤枝市(후지에다시)는 관련 상위계획과 무관한 설정기준을 활용하고 있는데, 이는 철도역 및 버스 등 공공교통과의 접근성을 고려하고 있기 때문이다.


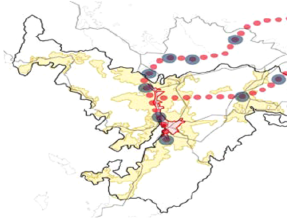
**그림 3-6** 입지적정화계획의 유도구역도 및 유도구역 설정기준

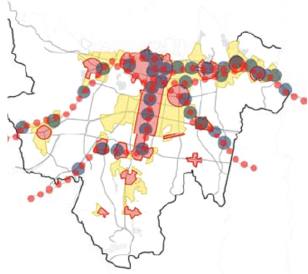
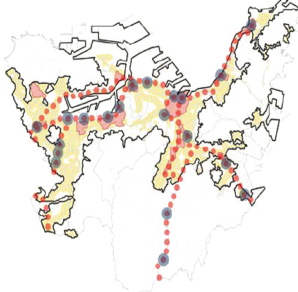
〈기후현 기후市〉		〈오사카부 다이토市〉	
			
거주유도 구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도심거주촉진구역</li> <li>■ 거주촉진구역: 철도역 기준 1km, 주요 버스노선 정류장 기준 약 500m 이내</li> </ul>	거주유도 구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시가화구역 전체</li> </ul>
도시가능 유도구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도심거점구역</li> <li>■ 지역생활·도시가능거점구역: 상업 지역 및 도시가능 유도시설이 입지한 제2종 중고층 주거전용지역</li> </ul>	도시가능 유도구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ JR 3개역 기준 500m 이내</li> <li>■ 학술 연구영역(대학입지)</li> </ul>
〈와카야마현 와카야마市〉		〈아마구치현 슈난市〉	
			
거주유도 구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미지정</li> </ul>	거주유도 구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미지정</li> </ul>
도시가능 유도구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중심거점(시가지) 구역</li> <li>■ 지역거점구역: 거점철도역·버스노선 기준 300~500m</li> <li>■ 기타 용도지역 및 지형, 상업·의료시설 집적 등 고려</li> </ul>	도시가능 유도구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역도시거점</li> <li>■ 지역도시거점 중 1개소</li> </ul>

〈후쿠오카현 이즈카시〉		〈구마모토현 구마모토시〉	
		<b>거주유도 구역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 도시기능유도구역 및 그 주변의 공공교통편리지역 인근의 철도역 반경 800m, 1일 운행 수 왕복 15회 이상의 버스정류장 반경 300m 내 구역 추출</li> <li>▣ 상기 구역 중 인구밀도가 향후 높아지거나 유지될 수 있는 구역(30인/ha 이상)</li> </ul>
<b>도시기능 유도구역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 중심거점형 3개소</li> <li>▣ 지역거점형 4개소</li> <li>▣ 커뮤니티거점 4개소</li> <li>▣ 주거지속형 4개소</li> <li>▣ 학원도시형 4개소</li> <li>(각 거점 및 거점기준 최인근 교통시설 반경 800m, 커뮤니티 거점, 근린레벨 주요 역 버스정류장, 대학 주변 최인근 교통시설 반경 500m)</li> </ul>	<b>거주유도 구역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 도시기능유도구역</li> <li>▣ 공공교통축 연선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 철도역 반경 500m 이내</li> <li>- 운행 수 1일 76회 이상 버스노선 반경 300m 이내</li> </ul> </li> </ul>
<b>도시기능 유도구역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 중심시가지(약 415ha)</li> <li>▣ 지역거점 15개소 부근 철도역 및 버스정류장 반경 800m 이내</li> </ul>	<b>도시기능 유도구역</b>	
〈아오모리현 무츠시〉		〈치바현 가시와시〉	
		<b>거주유도 구역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 특정 설정 기준 없음</li> </ul>
<b>도시기능 유도구역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 특정 설정 기준 없음</li> </ul>	<b>거주유도 구역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 도시기반 일체적 시가지 정비 실시 완료 지역</li> <li>▣ 2,500m<sup>2</sup> 이상 공원·녹지 이용권 (반경 500m)</li> <li>▣ 철도역 이용권(반경 800m~1km) 내</li> <li>▣ 버스노선 편도 60회/일 이상 양측 300m 범위</li> </ul>
<b>도시기능 유도구역</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 도시거점 2개소</li> <li>▣ 교류거점 1개소</li> <li>▣ 생활거점 8개소</li> <li>▣ 소규모 거점 7개소</li> </ul>	<b>도시기능 유도구역</b>	

〈나가노현 마츠모토市〉		〈도야마현 구로베市〉	
		<p><b>거주유도 구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 미지정</li> </ul>	<p><b>거주유도 구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 상위계획 중심 시가지 구역 기본 설정</li> <li>■ 공업계 용도지역 제외</li> <li>■ 택지화가 진행되지 않은 지역 제외</li> <li>■ 철도역 반경 800m 권내</li> </ul>
<p><b>도시기능 유도구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시중심거점 1개소</li> <li>■ 지역거점 7개소(철도역, 주요 버스 정류장 반경 500m, 대학주변구역)</li> </ul>	<p><b>도시기능 유도구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 상업지역</li> <li>■ 간선도로 상 커뮤니티 교통통행 부분</li> <li>■ 인프라 정비 갖춘 유도시설 입지 예상구역</li> </ul>	<p><b>거주유도 구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 생활편리성 확보구역: 생활거점까지 공공교통 접근성 용이 지역(정류장 반경 500m)</li> <li>■ 인구밀도 확보구역(40인/ha)</li> <li>■ 재해에 대한 안전 확보구역</li> </ul>	<p><b>거주유도 구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시기능유도구역으로부터의 고령자 도보권(500m)을 기본으로 하되, 공공교통의 편리성, 장래일정 수준의 인구집적이 필요한 구역 위주 설정</li> <li>■ 새로운 인프라, 공공투자 필요성 낮은 기존 시가지 위주 설정</li> </ul>
〈시즈오카현 후지에다市〉		〈후쿠이현 오노市〉	
		<p><b>도시기능 유도구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공교통 편리구역(철도 800m, 버스 300m 반경)</li> <li>■ 기존 공공시설 입지 또는 마치즈쿠리 추진중인 지역</li> </ul>	<p><b>도시기능 유도구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중심 시가지 포함 주요 철도선 주변 구역</li> <li>■ 주요 공공교통축 연도 도시기능 입지지역</li> <li>■ 상기 인접 공공시설 계획지역/상업지역</li> </ul>



〈오사카부 히라카타市〉		〈히로시마현 미하라市〉	
			
거주유도 구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 주택지가 형성되는 등 향후 일정 수준 거주가 예상되는 지역</li> <li>▣ 철도역 등 주변지역의 일상생활 필요시설(의료, 복지, 상업 등)이 확보된 지역</li> <li>▣ 공공교통기능 확충이 도모됨에 따라 편리성이 높고, 도시기능에 접근성이 좋은 지역을 중심으로 설정</li> </ul>	거주유도 구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 계속해서 인구밀도를 유지할 수 있는 구역</li> <li>▣ 일상생활서비스 시설이 집적되어 있는 구역</li> <li>▣ 도시기능유도구역에 접근성이 높은 구역</li> <li>▣ 재해위험이 적은 구역</li> </ul>
도시기능 유도구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 광역중심거점 1개소</li> <li>▣ 광역거점 3개소</li> <li>▣ 지구거점 6개소</li> <li>▣ 기타 3개소 철도역 800m~1km, 버스정류장 300~500m 반경 범위 내 설정</li> </ul>	도시기능 유도구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 장래 도시구조 생활거점 2개소 주변 구역(800m)</li> </ul>
〈나가사키현 나가사키市〉			
			
거주유도 구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 도시기능유도구역</li> <li>▣ 지형적 제약 적은 평지, 도시기반 정비 장소</li> <li>▣ 전통건조물군 보존지구</li> <li>▣ 공공교통 편리성 높은 버스 노선 (평균 30대 이상) 도로 접도 토지</li> <li>▣ 소방·구급활동 가능 폭원 6m 이상 도로 접도 토지</li> </ul>		
도시기능 유도구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 도심주변부(중심시가지활성화계획 구역) + 노면전차 500m 권내</li> <li>▣ 북·동·남부 지역거점 내 중심 버스 정류장 반경 1km 내의 공공교통 연계축에 인접한 상업지역 추출</li> </ul>		

〈카가와현 다카마쓰市〉	〈후코오카현 기타큐슈市〉
	
<p><b>거주유도 구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인구유지 또는 증가 예상 구역 선정: 2015년 기준 인구밀도 30/ha 이상 + 과거 10년인구 증가율 50% 이상 중 하나를 만족하는 구역</li> <li>■ 상기 중 교통편리구역 추출: 철도역 반경 800m/국도·주요지방로 연도 300m권 이내</li> <li>■ 상기 중 기반 정비 완료구역 추출</li> <li>■ 상위계획거점 주변구역 추출: 광역·지역교류거점 반경 2km, 생활교류거점 반경 1km이내</li> </ul>	<p><b>거주유도 구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시기능유도구역</li> <li>■ 공공교통이용권(철도역 반경 500m, 버스노선 반경 300m)</li> <li>■ 양호한 주거환경 보전구역</li> </ul>
<p><b>도시기능 유도구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역도시기능유도구역(중심거점 반경 2km 범위)</li> <li>■ 일반도시기능유도구역 중앙연계축 1개소(3개 철도선 중첩부)/지역교류거점 8개소 반경 800m/생활교류거점 8개소 반경 600m</li> <li>■ 학술도시기능유도구역(대학 및 R&amp;D 시설 집적구역)</li> </ul>	<p><b>도시기능 유도구역</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 상위계획에서 정한 도심 1개소, 부도심 1개소, 지역거점 10개소</li> </ul>

출처: 윤철재·쿠로세 타케후미(2019), 国土交通省 홈페이지([https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/toshi\\_city\\_plan\\_tk\\_000039.html](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000039.html), 검색일: 2023.06.27.)

### 3) 정책방향

입지정정화계획제도에서 정책적으로 강조하는 부분은 다음과 같다. 지금까지의 도시계획에 근거하는 ‘市町村マスタープラン(시정촌 마스터 플랜)’이나 ‘土地利用規制

(토지이용규제)’ 등과는 다른 완전히 새로운 구조라는 것을 인식하고 도시기능과 주거 문제에 대한 검토가 중요하다는 것이다. 지금까지는 인구의 증가나 성장·확대가 전제되는 가운데, 미래의 도시 모습이 어느 정도 예측가능한 상황 속에서 토지이용규제나 도시 인프라 정비를 중심으로 도시계획을 수립해 왔었다. 그러나 향후에는 인구가 감소될 가능성이 크기 때문에, 지속가능하고 안전·안심하고 살 수 있는 도시 만들기를 진행하기 위해서는 지금까지의 토지이용규제뿐만 아니라, 지역주민 삶의 질 및 지역기업의 경제활동 등에 크게 주목하여 양적이 아닌 질적 향상을 도모하기 위해 도시를 관리·통제·조절한다고 하는 새로운 관점을 가져야 한다. 즉, 첫째, 도시계획제도의 제도적 수단에 대해서도 조정구역의 규제, 도시계획시설의 재검토, 민간을 활용한 개발 등을 고도화하는 것이 필요하다. 둘째, 도시계획에서 명확하게 드러나지 않았던 각종 도시기능에 주목하여 이를 도시계획에 반영하고, 이러한 기능을 강화하여 거주 문제를 포함한 도시내의 다양한 활동을 유도하는 것으로 새로운 도시구조를 구축하고 시야를 넓혀 대처하는 것이 필요하다.

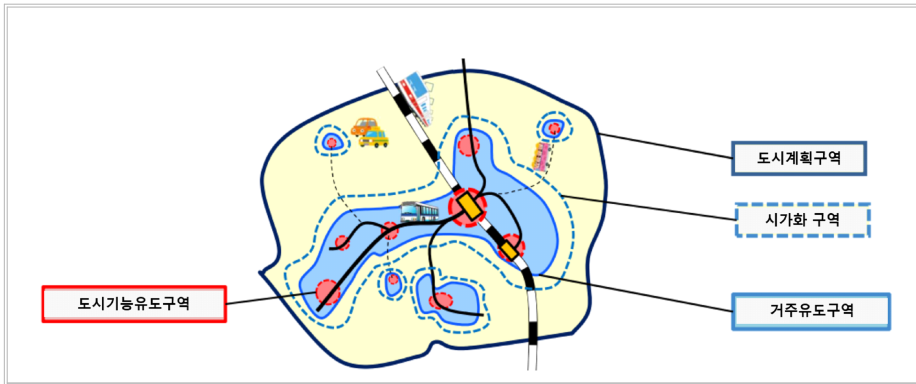
또한 도시 콤팩트화에 대해서는 지금까지 지방자치단체는 인구감소, 재정 악화 등에 대한 대응으로서 유지 측면을 강조해 왔으나, 보다 현명하고 바람직한 토지이용에 의해 인구밀도를 유지하는 것으로 생산성 및 삶의 질 향상 등에 공헌할 수 있는 시책에 주목하는 것이 필요하다. 더불어 기후변화에 의해 발생하는 자연재해에 대한 대응으로서 재해에 강한 마을 만들기를 목표로 도시 콤팩트화를 진행하는 것이 필요하다.

입지적정화계획의 주요 내용은 기본방침, 주거 및 도시기능의 유도를 위한 구역설정, 대중교통시설과 유도시설의 확보를 위한 시책, 토지확보 방안, 비용보조, 시설유도 및 정비를 위한 사업, 토지구획정리, 사업추진에 관하여 필요한 사항(주차장배치적정화구역, 적지등관리구역), 시가화조정구역의 설정, 방재계획 수립) 등으로 구성되어 있다(国土交通省, 2023). 입지적정화계획의 기본방침은 ‘コンパクトシティ・プラス・ネットワークの推進(컴팩트 시티 플러스 네트워크)’의 도시공간을 실현하기 위해 거주를 유도하는 구역(거주유도구역), 도시기능의 입지를 유도하는 구역(도시기능유도구역) 등을 지정하고 대중교통재편을 통해 각 구역을 연계함으로써 지속가능한 도시구현을 도모하는 것이다.

입지적정화계획 수립의 주체는 지방자치단체이다. 계획에는 현장조사를 통한 계획

의 대상구역 및 기본방침 설정, 각종 계획구역의 설정, 계획책정 이후의 토지이용 유도방안, 재정·금융상의 지원조치 등을 수록하고 있으며, 계획 수립 이후에는 구역설정과 관련된 입지시설의 유도를 위한 권고와 재정지원, 환경개선, 대중교통서비스 향상 등의 시책을 전개하여야 한다(고주연·이승일, 2017). 현재 전국 지방자치단체에서 도시기능시설의 분포상황을 파악하여 중점유도시설 선정 및 지정구역의 관리방향 정립 등 구체적인 계획 책정을 추진하고 있다(国土交通省 홈페이지, 검색일: 2023.06.27.)

**그림 3-7** 입지적정화계획 개념도



출처: 国土交通省(2023)

이러한 ‘컴팩트 시티 플러스 네트워크’는 다음과 같은 전략을 통해 추진되고 있다. 첫째, 도시 전체를 바라보는 마스터 플랜의 수립이다. 입지적정화계획은 거주 기능이나 의료·복지·상업, 대중교통 등의 다양한 도시 기능의 유도에 의해 도시 전역을 바라본 마스터 플랜으로서 자리매김되는 시정촌 마스터 플랜의 고도화를 추진한다. 둘째, 도시계획과 대중교통의 통합이다. 거주나 도시의 생활을 유지하는 기능의 유도와 함께 지역교통의 재편과 제휴에 의한 컴팩트한 도시 만들기를 추진한다. 셋째, 도시계획과 민간시설의 유도, 즉 지역개발에 있어 행정과 민간 간의 융합이다. 시설의 정부에 대한 지원이나 입지를 원활하게 유도하는 도시구조를 구축하고, 인프라 정비, 토지이용 규제 등 기존 제도와 입지적정화계획 간의 융합에 의한 새로운 지역개발을 추진한다.

넷째, 시정촌(市町村)의 주체성과 都道府県(도도부현)의 광역적 조정이다. 입지적정화계획의 실현을 위해서는 인접 시정촌과의 연계·협력이 매우 중요하다. 또한 도도부현은 입지적정화계획을 작성하고 있는 시정촌의 의견을 고려하여 광역적인 조정을 도모한다. 다섯째, 시가지 공동화 방지를 위한 선택지의 활용이다. 거주나 민간시설의 입지를 원활하게 관리·통제·조절할 수 있도록 시가지 공동화 방지를 위한 새로운 선택지로 설정하여 활용하는 것이다. 여섯째, 시간축을 가지는 액션플랜계획이다. 입지적정화계획의 달성 정도를 평가하여 상황에 맞추어 도시계획이나 거주유도구역을 지속적으로 재검토하는 등 시간축을 가지는 액션플랜으로서 입지적정화계획을 운용하는 것이다. 마지막으로, 마을 만들기를 위한 공적 부동산의 활용이다. 대부분의 지역은 재정상황의 악화나 시설의 노후화 등을 배경으로 하고 있기 때문에, 공적 부동산의 재검토와 활용이 중요하다. 미래의 변화를 전망하여 공공시설 재배치나 공적 부동산을 활용한 민간기능의 유도를 도모한다.

입지적정화계획제도에서는 거주유도구역과 도시기능유도구역 내부의 인구밀도 유지, 도시기능의 점진적 유도를 위한 각종 지원 시책들이 이루어진다. 거주유도구역에는 대중교통 유지 및 확충 등을 위한 물리적인 정비 지원, 인구밀도 유지를 위한 주택 구입과 임대료 지원 등 경제적 조치, 재해 및 범죄로부터 안전한 주거환경 조성을 위한 시책 등이 포함된다. 도시기능유도구역에는 국가적 차원에서 민간 유도시설에 대한 세제, 직접적인 금융지원, 민간사업자의 유도시설 정비 지원, 국가 지원을 통해 시정촌이 실시하게 되는 공공유도시설과 주변 보행공간의 물리적인 정비, 시정촌이 독자적으로 시행하는 민간 사업자에 대한 유도시설 운용 비용의 지원 등이 포함된다(윤철재·쿠로세 타케후미, 2019; 国土交通省 홈페이지, 검색일: 2023.06.27.).

거주유도구역과 도시기능유도구역 외부에 대해서는 규제와 견제책 역시 제도적으로 이루어지고 있다. 거주유도구역 외부에서 일정 규모 이상의 주택, 기숙사, 노인시설 등을 새롭게 개발할 경우 시정촌장에게 의무적으로 신고하게 되어 있다. 만약 이러한 시설들이 거주유도구역 내부에 주택 등 입지 유지 및 유도에 지장이 있을 것으로 예상되면, 그 정도에 따라 지방자치단체는 거주유도구역 내부로의 유도, 개발규모의 축소, 개발행위의 자체 중단 등의 조정을 할 수 있다. 도시기능유도구역에서의 유도시설의 경우, 구역 외부 지역에서 개발행위를 하고자 하는 경우에도 시정촌장에 대한 신고가

의무화되어 있으며, 거주유도구역과 마찬가지로 지방자치단체는 개발행위 등 규모의 축소, 도시기능유도구역 내 공유지와 미이용지에서의 개발행위 실시, 개발행위의 자체 중단 등의 조정을 할 수 있다.

## 2. 독일 Cottbus City Stadtumbau Program

### 1) 개요 및 도입배경

독일의 Cottbus는 인구 10만명 미만의 중소도시이다. 19세기 이전에는 인구 1만명 미만의 농업중심 도시였으나, 베를린과 비교적 가까운 거리적 이점으로 인해 철도가 개통되었고, 구동독의 공업화 정책으로 섬유중심 경공업 도시로 발전하였다. 이후 제2차 세계대전과 함께 동독의 다른 도시와 마찬가지로 도시의 많은 주요 산업시설과 도시지역이 폐허가 되면서 도시발전의 정체되었다(Kühn, 2007). 그러나 Cottbus는 동독 수도권 행정구역으로 편입되어 석탄 및 에너지 기반산업을 바탕으로 성장하게 되었다(박종기, 2014). 에너지산업뿐만 아니라, 건설, 섬유, 가구, 식품산업이 동시에 발전되면서 많은 노동자들이 Cottbus로 이주하였다. 1976년 인구 10만 명을 돌파하였고, 1989년에는 약 13만명의 대도시(Großstadt)로 발전하였다.

Cottbus 지역은 공업기반 도시발전으로 인구가 증가하고 도시지역이 확장되었으나, 1990년 독일 통일 이후에는 동독지역 지방도시와 마찬가지로 다음과 같은 점으로 인해 도시가 쇠퇴하게 되었다. 첫째, 도시 사회적 문제이다. 독일 통일 이후 정주환경 및 경제적 여건이 월등한 서독지역 도시로의 이주가 급격히 증가하였으며, 2010년 이후에는 Dresden(드레스덴), Leipzig(라이프치히) 등과 같은 동독지역 대도시로의 인구유출로 인해 Cottbus 인구가 지속적으로 감소하고 있다(Bundesministerium fuer Verkehr, 2012; <https://www.cottbus.de/en/>, 검색일: 2023.06.27.). 이러한 Cottbus의 인구감소는 독일사회의 저출산 및 초고령화 사회의 진입과 밀접한 관련을 갖는다.

둘째, 주거환경 문제이다. 2013년 기준으로 Cottbus 주거 건물의 70% 이상은 1949년부터 1991년 사이에 건축된 철근콘크리트 조립식 대형패널축조방식(Plattenbau)에 임대아파트이다(박종기, 2014). 주거환경의 노쇠화로 인해 거주하고 있는 지역주민들

은 불편, 불결, 잠재적인 범죄(Slum)에 노출되어 있었다. 주거환경 문제는 다른 지역으로의 이주를 결정하는 주원인으로 지목되었으며, 임대아파트 공실률은 계속 높아짐에 따라 근교지역의 대규모 주거단지에서의 도시공가 현상이 발생하였다. 이와 같은 Cottbus지역의 낙후된 주거환경은 도시슬럼화, 잠재적 범죄 발생, 지역주민들의 불안감 조성 등 정주환경의 질이 총체적으로 저하되는 상황이었다.

셋째, 경제적 쇠퇴 문제이다. Cottbus 지역의 인구감소, 저출산 및 고령화라는 사회적 문제와 낙후된 주거환경은 취업률과 실업률에도 영향을 미치게 되었다. Cottbus의 경제활동종사자의 비율은 2001년 47.4%, 2003년 46.5%, 2005년 41.3%로 지속적으로 감소하였으며, 실업률은 2001년 20.6%, 2003년 20.6%, 2005년 25.5%로 뚜렷한 변화 없이 높은 비율을 유지하고 있었으며, 전체 실업률 중 장기실업자 비율은 40% 이상을 차지하고 있었다(Stadt Cottbus, 2007). 실업률과 같은 경제적 쇠퇴 문제는 도시공간의 물리적 쇠퇴와 도시 슬럼화에 영향을 미쳤다.

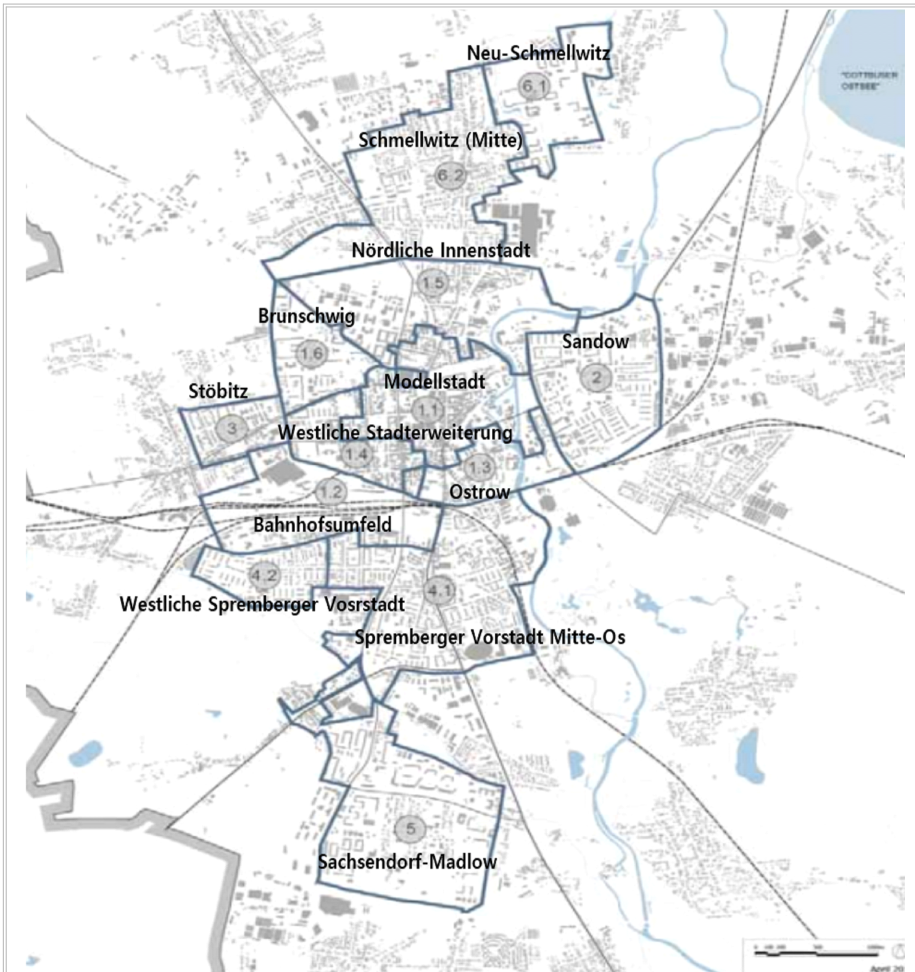
이와 같은 인구감소, 저출산 및 고령화, 주거환경 개선, 경제적 쇠퇴를 해소하기 위해 Cottbus는 도시재개발사업(Stadtumbau Program)의 일환으로 도시거점화 활성화 개발계획사업을 추진하였다. 2002년 첫 시행 이후, 2006년, 2010년, 2018년 세 차례의 개정을 거쳐 지금까지 사업을 추진하고 있다. 시행 초기에는 인구감소, 지역산업 쇠퇴 등 도시문제 해결에 대응하였다. 2006년에는 기존 도심의 사회적 배경 및 도시공간구조의 균형을 유지하면서 주거, 문화, 녹지시설, 교통체계 등을 개선하여 새로운 도심기능을 부여하는 도심 재활성화가 핵심과제였다. 2008년부터는 Brandenburg(브란덴부르크주)의 재정적 지원을 받아 도시재생사업의 추진과정에서 발생할 수 있는 위험상황을 최소화시키고자 노력하고 있다(Stadt Cottbus, 2010b).

## 2) 생활권 설정: 지역공간

Cottbus는 Stadtumbau Program의 실행을 위해 지역을 구분하였다. 도시계획을 위한 지역 구분은 19개의 행정구역 중 농촌지역인 ländlich geprägten Ortsteile을 제외한 7개 지역, 토지이용계획(Flächennutzungsplan) 상 건설용도지구(Bauflächen)에 해당하는 지역, 도시 내 공실 등의 문제가 있는 지역 및 도시 콤팩트화를 목표로 도시

정체성을 강화하고 인구의 집적을 목표로 하는 도시지역으로 총 13개 지역으로 구분하였다(Stadt Cottbus, 2010a). 6개의 도심지역과 7개의 주변 도시지역으로 구분된다.

**그림 3-8** Cottbus 지구 도시계획을 위한 지역공간 구분



출처: Stadt Cottbus(2010a)



도심과 밀접하게 얽혀 있는 지역은 1.1부터 1.6까지로 가장 높은 개발 우선순위를 가지는 지역이다. 도시의 외연적인 확장보다는 도심 내부의 개발을 우선시하는 원칙에 따라 중심 또는 중심 인접지역으로서 높은 우선순위를 가진다. 두 번째 우선순위를 가지는 지역은 Sandow(2), Stöbitz(3), Spremberger Vorstadt Mitte-Ost(4.1), Schmellwitz (Mitte)(6.2) 지역으로 Cottbus 중심부에 인접한 지역이다. 이 지역들은 유리한 지리적 위치로 인해 도시의 콤팩트화를 안정 및 발전시키는 역할이 기대된다. 가장 후순위는 Sachsendorf-Madlow(5), Neu-Schmellwitz(6.1) 지역으로 도시개발 과정에서 높은 주택 공실률로 인해 해체가 요구되는 지역이며, Westliche Spremberger Vosrstadt(4.2) 지역은 도시공간적으로 주변지역과의 통합 정도가 미미한 지역이다.

표 3-8 Cottbus의 지역공간 특징

구분	내용
도심 지역	Modellstadt (1.1) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도심지역의 중심에 위치하고 있으며, 전통적으로 중요한 지역</li> <li>■ 과거로부터 도시의 정치·경제·사회·문화적 기능들이 집적</li> <li>■ 도시의 기능적 중심가의 역할을 하며, 지역 내 접근 가능한 공원 및 녹지가 분포</li> </ul>
	Bahnhofsumfeld (1.2) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cottbus 중앙역이 위치한 지역으로 교통기능의 중심이 되는 지역임</li> <li>■ 사무실 건물과 호텔이 밀집한 대규모 복합단지가 위치</li> <li>■ 동서로 뻗은 철도로 인해 중앙역으로의 접근이 어렵다는 문제가 있으며, 중앙역 주변에 유희공간이 산재</li> </ul>
	Ostrow (1.3) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도심에 위치한 지역으로 소매점이 밀집해 있으며, Spree River와 인접하여 도시공원이 위치하고 있는 지역</li> <li>■ 소매점의 이전으로 인한 공실 및 유희공간의 잠재력이 있는 지역</li> <li>■ 은행, 병원 등의 사회기반시설이 밀집</li> </ul>
	Westliche Stadterweiterung (1.4) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부분적으로 1950~1960년대 지어진 건물이 위치한 지역</li> <li>■ 주거와 산업이 혼합된 지역</li> <li>■ 역사적으로 중요한 건물이 일부 위치하고 있으며, 과거 가축시장으로 사용된 부지가 큰 유희지로 남아 있는 지역</li> </ul>
	Nördliche Innenstadt (1.5) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Brandenburgische 공과대학이 위치한 지역으로 Spree River가 인접</li> <li>■ 1960~1970년대 지어진 공동주택과 부분적으로 녹지가 산재한 지역</li> </ul>

	구분	내용
	Brunschwig (1.6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1980년대 지어진 공동주택이 위치한 지역</li> <li>■ 도심 중심과 가까운 주거지역으로 주거와 상업시설이 적절하게 혼합된 안정된 지역</li> <li>■ 지역 중심에 Brunschwig Park가 위치하여 주거환경이 우수함</li> </ul>
	Sandow (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시의 공업화로 발전된 지역</li> <li>■ 1960년~1980년대 지어진 조립식 공동주택이 밀집</li> <li>■ 거주, 업무, 여가, 상업시설이 긴밀하게 혼합된 지역</li> <li>■ 도시공간 전역에 걸쳐 녹지가 분포</li> </ul>
	Stöbitz (3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1960~1970년대 지어진 건물과 지구 내부에 단독주택이 위치한 지역</li> <li>■ 공동주택단지 내부로 녹지가 형성되어 있고, 우수한 정주환경을 제공하는 지역</li> </ul>
	Spremberger Vorstadt Mitte-Ost (4.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1920~1930년대 지어진 건물과 1950~1960년대 지어진 건물이 주를 이루고 있는 지역</li> <li>■ 스포츠센터 및 학교 등 사회기반시설, 종합병원이 인접하여 주거환경이 우수한 지역</li> </ul>
주변 도시 지역	Westliche Spremberger Vosrstadt (4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도심지역에서 떨어진 지역으로 지속적인 모니터링이 필요한 지역</li> <li>■ 주로 1950~1960년대 지어진 건물이 분포</li> <li>■ 북쪽으로 기차선로가 지나가며, 서쪽으로 농경지가 위치하여 고립된 지역</li> </ul>
	Sachsendorf-Ma dlow (5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시 기반산업이 발달함에 따라 지어진 대규모 주거단지가 위치한 지역</li> <li>■ 대부분 1970년대 및 1980년대 지어진 대규모 조립식 공동주택으로 열악한 주거환경을 보이는 지역</li> <li>■ 지역 중앙에 위치한 단독주택 지구는 우수한 주거환경을 갖춘 지역</li> </ul>
	Neu-Schmellwitz (6.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대규모 주택단지가 밀집한 지역으로 1980년대 지어진 건물이 주를 이루는 지역</li> <li>■ 도시 기반 에너지 산업을 중심으로 한 노동자 주택이 대부분이며, 인구유출로 인해 많은 공실이 발생하고 있는 지역</li> </ul>
	Schmellwitz (Mitte) (6.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1920~1930년대 지어진 건물과 1950년대 지어진 건물이 위치한 지역</li> <li>■ 지역 내 주택은 대부분 단독주택이며, 지역 서쪽과 남쪽으로 공동주택이 밀집</li> </ul>

출처: Stadt Cottbus(2010a)

### 3) 정책방향

Cottbus City Stadtumbau Program은 인구감소에 따른 도시의 콤팩트화를 정책방향으로 설정하고 있다. 도시 외부부터 분해하고 내부로 압축하여 도시 외부에서 내부

중심을 향해 도시의 볼륨을 줄여가겠다는 개념을 제시하였다(Stadt Cottbus, 2005). 이를 바탕으로 Cottbus는 다음과 같은 정책목표를 실현하고자 한다. 첫째, 도심지역의 강화와 개발이다. Cottbus의 도심지역은 역사적 맥락을 가진 지역이자, 지역 경제·사회·문화·정치적 기능들이 유지되고 있는 지역이다. 그러나 낙후된 주거환경 문제가 있는 지역으로 도심지역을 개발하여 Cottbus의 정체성을 강화하고 인구증가를 주요 정책 목표로 하고 있다. 둘째, 외부지역의 해체이다. 인구감소에 따라 농촌 등 도시 외부에 분포한 주택의 공실률이 높아졌기 때문에, 이러한 지역을 계획적으로 해체하여 도시의 공간구조를 콤팩트하게 사용하는 것을 주요 정책목표로 하고 있다. 즉, Cottbus의 Stadtumbau Program은 도시 전반에 걸쳐 개발 및 재개발을 추진하는 것이 아니라, 인구감소에 따른 도시 쇠퇴·축소 현상을 계획적인 도심 집중과 외부지역 해체를 통해 도시의 콤팩트화를 실현하고자 하는 것이다.

**그림 3-9** Cottbus의 도시 콤팩트화 정책방향



출처: Stadt Cottbus(2005)

도심지역은 도심 강화에 초점을 맞춰 지역개발 및 개선을 우선시하고 도시기능 강화 및 결함 해소에 중점을 두었으며, 주변 도시지역은 지역 상황에 따라 주거지로서의 정주환경 안정 및 유지를 목표로 하거나 낙후된 주거환경에 대해서는 해체를 통해 전체

도시구조의 안정화를 목표로 하였다(Stadt Cottbus, 2010a). 이러한 전략적 목표 하에 Cottbus는 도심지역과 주변도시지역 유형 구분에 대한 세 가지 우선순위에 따라 개별적인 전략을 추진하였다. 첫째, 가장 높은 우선순위가 있는 지역에서는 도시발전을 위한 조치들을 우선시하였다. 목표는 중심지 역할을 강화할 수 있는 시설 및 인프라 등의 집중과 매력적이고 미래지향적인 콤팩트한 핵심 지역을 만드는 것이다. 둘째, 중간 수준의 우선순위가 있는 지역에서는 도시발전 및 외부지역의 해체작업이 동시에 추진되었다. Cottbus의 도시구조 안정화를 위해 신축 시설 및 인프라를 구축하는 한편, 일부 낙후된 주택 등을 해체하여 지역의 장기적이고 지속가능한 개선을 주요 목표로 한다. 셋째, 가장 낮은 우선순위가 적용되는 지역에서는 주로 해체작업을 추진하였다. 특히, Neu-Schmellwitz(6.1)의 주변지역, 넓은 공간과 높은 주택 공실률을 가진 Sachsendorf-Madlow(6.2)의 일부 지역에 대한 전략적 목표는 Cottbus의 주거기능에 대한 광범위한 변화와 축소과정을 추진하였다. 물론, 해당 지역에 대한 새로운 시설 및 인프라 구축은 적절한 타당성이 입증된 경우에만 수행되는 것을 목표로 하였다. 이러한 전략에 의해 Cottbus의 도시 콤팩트화는 구분된 지역공간의 상황 및 요구사항을 고려하여 다음과 같은 방향성을 수립하였다.

표 3-9 Cottbus의 도시 콤팩트화를 위한 지역공간 설정

구역	내용	영역	
		도심지역	주변도시 지역
통합지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시기능을 안정적으로 확보할 수 있는 지역</li> </ul>	Modellstadt(1.1), Westliche Stadterweiterung(1.4), Nördliche Innenstadt(1.5)	Spremberger Vorstadt Mitte-Ost(4.1), Schmellwitz(Mitte)(6.2)
모니터링 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>이전에는 안정적인 도시지역이었으나, 중장기적으로 모니터링해야 하는 지역</li> </ul>	-	Westliche Spremberger Vorstadt(4.2)
구조조정 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시기능의 구조조정 및 개편 필요성이 높은 불안정한 지역이나, 잠재력과 관련하여 개발 및 강화가 필요한 지역</li> </ul>	Bahnhofsumfeld(1.2), Ostrow(1.3)	Sandow(2)

구역	내용	영역	
		도심지역	주변도시 지역
해체지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대규모로 해체 또는 도시의 다른 지역을 강화하기 위해 해체되어야 하는 도시 외곽지역</li> </ul>	-	Neu-Schmellwitz(6.1)
복합지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2개 이상의 특성이 복합적으로 존재하는 도심지역 또는 주변 도시지역</li> </ul>	Brunschwig(1.6)	Ströbitz(3), Sachsendorf-Madlow(5)

출처: Stadt Cottbus(2010a)

도심지역에서의 통합지역은 Modellstadt(1.1), Westliche Stadterweiterung(1.4), Nördliche Innenstadt(1.5)가 해당되며, 젊은 인구층 거주 및 우수한 물리적 환경 등으로 인해 도시기능이 안정화된 지역이라 할 수 있다. 도시기능의 안정적인 유지 및 추가적인 개발을 통해 도심지역으로의 집중을 실현하고자 하였다. 또한 주변도시 지역에서의 통합지역은 Spremberger Vorstadt Mitte-Ost(4.1), Schmellwitz (Mitte)(6.2)가 해당되며, 지역적으로 우수한 환경의 유지와 안정화를 목표로 하고 있다. Spremberger Vorstadt Mitte-Ost(4.1) 지역은 거주하고 있는 고령자 인구의 비율이 높은 지역이지만 낮은 공실률, 기차역과 가까운 지리적 위치, 종합병원 접근성, 녹지의 분포 등으로 인해 통합지역에 해당된다. Schmellwitz (Mitte)(6.2) 지역은 높은 아동 비율과 30~65세 인구가 분포하고, 단독주택단지 등 양질의 주거환경이 넓게 분포하고 있는 지역으로 통합지역에 해당된다.

Westliche Spremberger Vorstadt(4.2) 지역은 가장 높은 고령자 비율로 인해 자연적인 인구감소, 도심지역과의 단절된 위치 등으로 인해 향후 주택의 공실률이 발생할 것으로 예상되는 지역으로 모니터링 지역에 해당된다. 이 지역에서는 적극적인 환경 개선이나 해체작업 없이 중장기적인 모니터링을 통한 도시 기능의 관리를 주요 목표로 한다.

Bahnhofsumfeld(1.2), Ostrow(1.3), Sandow(2) 지역은 Cottbus 도시 전체에 중요한 기능을 가진 지역으로 평가되지만, 방치되어 있는 유휴공간과 고령층 거주 등의 이유로 인해 구조조정 지역에 해당한다. 그러나 지역자산 및 잠재력을 활용하여 도심 지역으로의 전환을 계획하였다. 특히, Bahnhofsumfeld(1.2) 지역은 유휴공간을 활용

하여 중앙역과 연계되는 교통거점 중심지역으로서의 기능을 강화하고, Ostrow(1.3) 지역은 공실화된 산업시설 해체 및 활용을 통해 지역발전을 목표로 하였다. Sandow(2) 지역은 높은 고령층 비율, 과거 공업화 정책으로 건설된 대규모 조립식 주택단지인 낙후된 주거환경을 보이고 있으나, 도심지역과 가까운 지리적 위치, 다양한 용도의 건물들이 혼합되어 있어 향후 발전을 기대할 수 있는 지역으로 구조조정 지역에 해당된다.

Neu-Schmellwitz(6.1) 지역은 Sandow(2) 지역처럼 노동자들을 위한 대규모 조립식 공동주택단지가 위치하고 있으나 높은 수준의 주택 공실률과 함께 가까운 지역으로의 인구이동으로 인해 해체지역에 해당된다. 이 지역에서는 인구감소에 따른 주택과 사회기반시설의 철거 및 용도변경을 주요 목표로 한다.

2개 이상의 특성이 복합적으로 존재하는 복합지역으로는 Brunshwig(1.6), Ströbitz(3), Sachsendorf-Madlow(5) 지역이 해당된다. Brunshwig(1.6) 지역은 Brandenburgische 공과대학으로 인해 다수의 학생인구가 거주하고 있어 평균연령이 낮으나 주로 1~2인 가구로 인해 향후 인구이동으로 인한 인구감소가 예상되는 지역으로 통합지역에 해당되면서 중장기적으로 지역 인구감소에 대한 모니터링이 필요한 복합지역이다. 이에 젊은 인구층을 위한 사회기반시설과 주거지에 대한 개선조치를 통해 장기적인 지역 안정화를 목표로 하였다. Ströbitz(3) 지역은 조립식 공동주택이 일부 위치하면서 주거환경이 우수하지 못하나, 젊은 연령대의 인구와 학생이 주로 거주하는 지역이다. 이로 인해 안정된 지역이라 할 수 있으나 인구감소로 인한 학생 수 감소에 따른 공실률 증가가 향후 예상되면서 중장기적으로 모니터링이 필요한 모니터링 지역에도 동시에 해당된다. 이에 Ströbitz(3) 지역은 현재 상태를 유지하되 주거환경에 대한 개선 등 안정화를 주요 목표로 한다. Sachsendorf-Madlow(5) 지역은 통합지역, 모니터링 지역, 해체지역이 동시에 적용되는 복합지역이다. 지역의 중앙에 위치하고 있는 단독주택지구는 우수한 주거환경으로 인해 통합지역에 해당되지만, 외곽지역은 대규모 조립식 공동주택이 위치해 낙후된 주거환경과 공실률 등의 문제로 인해 모니터링 지역과 해체지역이 중첩되어 해당되는 지역이다. 이에 Sachsendorf-Madlow(5) 지역은 통합지역에 대한 유지·관리·안정화와 함께 외곽지역의 대규모 조립식 공동주택에 대한 해체 및 용도변경을 주요 목표로 한다.

### 3. 영국 Local Enterprise Partnership(LEP)

#### 1) 개요 및 도입배경

영국 정부는 2000년대 초 개별 행정구역 단위의 정책에 대한 한계를 인식하여 지역 간 격차를 줄이기 위한 도시권 육성정책을 추진하였다. 지방자치단체 간 협력을 통해 구체적인 도시권 범위를 결정하고, 각각의 발전계획(City Region Development Program, CRDP)을 수립하였다. 지역개발청(Regional Development Agencies, RDA)은 발전계획에 대해 3년 간의 재정적인 지원을 실시하였다. 이후 2007년에는 지역 내 공공부문과 민간부문을 포함하는 경제적 공동체로서 다지역협약(Multi Area Agreement, MAA) 제도를 도입하였다. 다지역협약의 공간적인 범위는 통근지역, 주택시장지역 등 기능적인 경제지역을 최대한 반영하여 설정하였다. 2009년에는 맨체스터 맨체스터(Manchester City-Region)와 리즈 도시권(Leeds City Region)을 시범 법정도시권으로 지정하여 재정 자율성과 법적지위를 부여하는 다양한 정책을 추진하였다(행정안전부, 2018).

2010년 시범 법정 도시권의 연립정부가 출범하게 되면서 기존 도시권 육성정책의 문제점을 개선하기 위한 노력이 이루어졌으며, 지방자치단체 및 지역사회 권한 강화 정책을 추진하였다. 영국 정부는 기존의 RDA가 지나치게 광역적 개념으로 접근하여 지역의 대도시 차원의 문제를 해결하지 못하고, 중앙집권적인 상위하달식의 관료제적인 체제의 문제를 지방자치단체의 입장에서 해결하고자 하는 지방분권적 접근방법이 필요하다고 인식하였다(소순창·최현선, 2016). 즉, 지방과 지역산업계의 협력이라는 민간주도 지역경제성장 패러다임을 강조하면서 새로운 관점의 지역발전정책을 추진하였다. 더불어 당시 국가재정문제의 위기상황 대처, 광역권 내 갈등해결과 권역내 대도시 중심 지역경제 활성화를 핵심적인 과제로 설정하였다. 이에 지역경제발전을 담당하던 RDA를 해체하고 새로운 민관협력기구체제의 발족을 추진하였다. 2010년부터 2012년까지 런던 RDA를 제외한 9개 RDA를 폐지하고, 과거 노동당 정부가 추진하였던 도시권 육성정책을 상향식 접근방법인 ‘지방자치단체기업협의회(Local Enterprise Partnership, LEP)’ 정책으로 전환하였다. 즉, LEP를 지역발전을 전담하는 대체기관으로 전환한 것이었다. LEP는 통근권을 중심으로 설정되는 지방자치단체 및 기업의

연합체이다. 정부와 지방자치단체뿐만 아니라, 지역의 중소기업을 포함한 기업체들의 광범위한 참여와 지원을 독려하고, 지역정책의 주체로서 민간기업의 참여를 보장하였다. 2011년 4월 최초의 LEP가 설립된 이후, 2023년 현재 총 38개의 LEPs가 설립되어 있다.

## 2) 생활권 설정: 기능적 경제권역

영국 정부는 기존 RDA의 관할 범위가 광범위하여 지역의 정체성 확보와 지역 소재 기업들의 실질적인 지원이 어렵다고 판단하였다. 이러한 점에서 LEP의 권역설정은 산업·문화적 요소를 공유하는 2개 이상의 County(카운티)를 합친 정도의 공간범위로 구성하는 방향으로 권고되고 있다. 그러나 만약 단일 카운티가 기능적 경제권을 대표할 경우에는 단일 카운티의 LEP가 가능하며, 기능적 경제권으로 기존 RDA 지역을 산업계와 민간부문이 강력하게 요구할 경우에는 하나의 LEP 설정도 가능하도록 하였다. 일반적으로 기존 RDA 권역은 기능적 경제권으로 크고, 단일 카운티나 단일 도시지역은 기능적 경제권으로는 협소하여 새로운 LEP의 권역설정을 강조하였다(소순창·최현선, 2016).

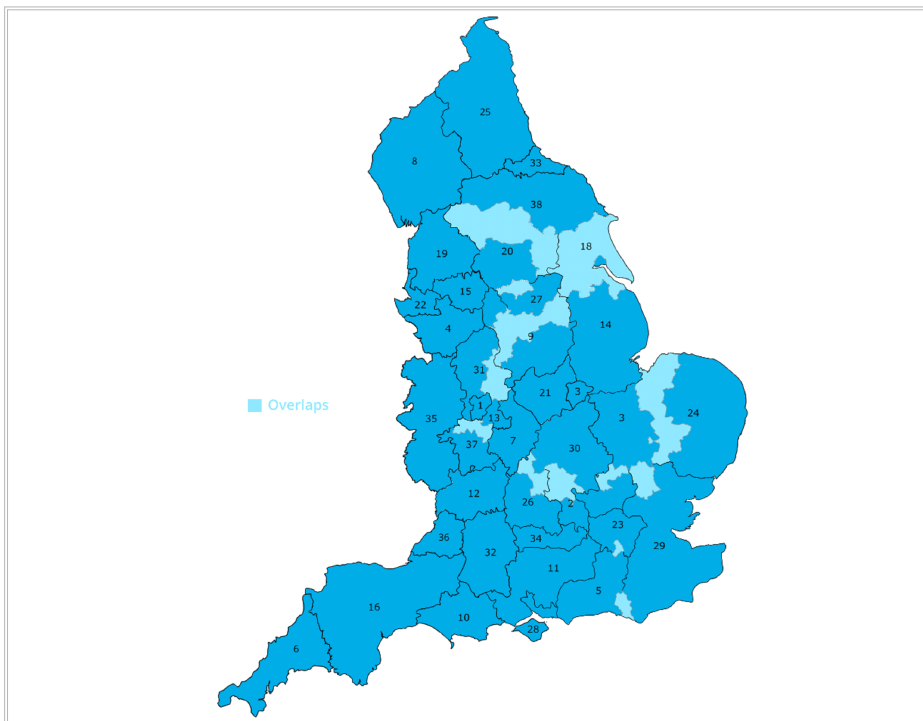
이러한 가이드라인을 바탕으로 LEP 설립을 공모한 결과, LEP의 권역설정은 지방정부 주도, 산업계 주도, 또는 지방정부와 산업계의 협력 등 다양한 형태로 제출되었다. 동일 권역에서 2개 이상의 LEP 제안서가 제출되기도 하였고, 기존 RDA 권역이 겹치는 LEP, 동일한 카운티의 District(디스트릭트)들이 분할되어 다른 LEP 권역에 속하는 사례도 많이 제출되었다. 결과적으로 38개의 LEP가 설립을 승인받게 되면서 기존의 9개 권역으로 구성되었던 RDA 권역이 4배 이상 분할된 것으로 볼 수 있다. 예를 들어, 과거 West Midlands RDA의 권역은 버밍엄을 축으로 한 광역대도시권(city-region)을 포괄했으나, LEP 체제로 이행을 추진하면서 6개의 LEP 권역으로 분리되었다(이종호, 2011). 당초에는 기존 RDA 권역으로 단일 LEP를 설립하기로 하였으나, 권역설정에 대한 논의과정에서 지역 간, 집단 간 이해관계가 대립되면서 결과적으로 6개의 소권역으로 분할되었다. 기존 Yorkshire & the Humber RDA 권역 역시 5개의 LEP 권역으로 분할되었다. 또한 North East 지역은 LEP로 승인된 Tees Valley LEP 구역을 제외한 North East 지역 전체가 하나의 LEP로 승인되기도 하였다



(DBIS, 2011). 이와 같은 LEP 권역설정은 지방차원에서도 행정구역과 기능적 경제 권역이 불일치하는 지역이 많다는 것을 의미한다(김재홍, 2011).

2023년 현재 영국의 모든 지역은 총 38개의 LEP 권역으로 이루어져 있다. LEP 권역설정은 사람들이 실제로 출퇴근하는 지역노동시장과 같은 사항을 고려하여 기능적 경제영역을 반영하도록 설계하는 것을 권고하고 있다. 또한 충분한 규모의 경제를 제공할 수 있을만큼 커야 한다는 것을 기본적인 권역설정방향으로 제시하고 있다. 이러한 점에서 LEP는 여러 지방자치단체를 포괄하며, 일부 지방자치단체는 여러 LEP 내에 있는 경우도 있다.

**그림 3-10** 영국 LEP 지도(2023년)



출처: Institute for Government 홈페이지(<https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/local-enterprise-partnerships>, 검색일: 2023.06.28.)

### 3) 정책방향

영국 정부가 LEP를 출범하게 된 가장 주요한 이유는 우선적으로 재정지출 삭감을 도모하기 위한 것이었다. RDA가 폐지되면서 RDA의 포괄보조금(Single Pot)은 지역 성장기금(Regional Growth Fund)으로 계승되었는데, 그 규모는 약 1/3로 축소되었다(정준호·이일영, 2017). 중앙정부로부터 안정적인 자금 지원을 보장받지 못하게 되면서 LEP는 스스로 운영자금을 마련해야만 했다. 물론 초기 LEP 정착금은 일부 소규모로 지원받지만, 민간기업 및 단체들과 경쟁하여 지역성장기금에서 운영자금을 확보해야 했으며, LEP에 대한 우선권이나 특별대우는 없었다(NAO, 2012). 이러한 점에서 LEP는 민간부문 투자와의 연계를 강조하는 방향으로 설계되었다. LEP는 공공기관 형태였던 RDA와는 달리 법적 지위가 보장되지 않는 임시기구로서, 카운티 수준의 지방자치단체들이 민간부문과 파트너십을 형성하여 중앙정부에 입찰하는 방식으로 승인되었다(정준호·이일영, 2017). LEP에 선정되기 위한 기준은 ‘기능 지역’, ‘산업계의 지원’, ‘지방자치단체의 지원’, ‘부가가치와 전략적 비전’이었으며, 민간부문의 투자와 기업 지원이 매우 강조되었다(Pugalis & Townsend, 2012).

LEP는 경제적으로 기능하는 공간적 범위가 잘 작동될 수 있도록 설계되었다. 과거 RDA는 행정적으로 구획된 범위에 기반하여 운영되었기 때문에 규모의 경제를 제공하기가 어렵고, 민간부문의 제한적인 참여, 전략적인 정책 추진이 제대로 이루어지지 못했다는 비판이 존재하였다. 이에 LEP는 통근권이나 경제활동에 기반한 기능지역단위를 중심으로 하여 민간부문과의 협력을 바탕으로 지역정책의 장기적인 비전과 전략을 수립할 수 있도록 의도적으로 설계되었다.

영국 정부는 LEP의 기능과 조직형태 등을 법적으로 규정하지 않고, 각 지역의 상황과 특성 등에 따라 탄력적으로 LEP를 설계할 수 있도록 유도하면서 다음과 같은 사항을 고려할 것을 권고하고 있다. LEP는 지역의 환경과 상황을 고려하여 다양한 구조로 설계되어야 한다. 지역의 기업 등 산업체들이 LEP 운영에 직접적으로 참여하여 지역 산업계의 대표성을 확보해야 한다. 또한 LEP의 핵심적인 역할은 지역경제 활성화를 위해 필요한 기능을 수행해야 한다. 기존 RDA 기능인 권역계획, 주택, 지방교통 및 사회간접자본, 고용증진, 인적자원개발, 중소기업 및 창업지원, 저탄소 경제성장, 관광, 도시재생 등은 전반적으로 LEP에 이관되었다(소순창·최현선, 2016).

LEP의 핵심적인 역할은 교통, 관광, 경제개발, 기업지원, 주택 등의 정책분야에 대한 계획수립이다(RTPI, 2014). LEP는 지역 내 경제적인 자원을 배분할 수 있는 유연한 틀을 제공하고 있다. 특히, 지역계획수립 기관들이 계획을 수립할 때, 자문기능을 수행하며, LEP의 계획수립 기능을 유형화하면 다음과 같다.

**표 3-10** LEP의 계획수립 기능 유형화

구분	내용
비즈니스형	■ 정책수립, 의사결정, 자금지원 수행
로비형	■ 정책, 의사결정, 자금지원에 대한 영향력 행사
공간비전 및 공간계획 수립형	■ 법정 지역계획에 전략적 관점 제공을 통한 전략적 경제개발 우선순위 설정 및 인프라 공급 유도
다지역 계획수립형	■ 비즈니스 친화적 계획 수립, 개발신청과정 신속화 지원
조정자 유형	■ 단일 지방자치단체보다 큰 사업의 우선순위에 관한 공감대 도출

출처: 차미숙 외(2014)

LEP가 지역경제 활성화 등 경제적으로 기능하는 공간적 범위로서 작동하기 위해 다음과 같은 정책과제들이 제안되었다.

**표 3-11** LEP의 실효성 증진을 위한 정책과제

구분	내용
중앙정부 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부는 LEP를 신뢰하고, 급격한 시스템 기반의 변화나 시간소모적인 관료주의적 절차를 부과하지 않은채 작동할 수 있도록 시간을 주어야 한다.</li> <li>■ 정부는 LEP들이 독자적으로 작동할 수 있는 인력과 기본적인 능력을 갖출 수 있도록, 그리고 상이한 지역적 이해(local interests)를 조정하고 재균형(rebalance)을 유지할 수 있도록 적절한 수준의 핵심재원(core funding)을 제공해야 한다.</li> <li>■ 정부는 LEP들이 사용할 수 있는 통합재원(consolidating funding)을 확보하고, LEP들이 지역경제에 투자할 수 있도록 재정매커니즘(local financing mechanism)을 확충해야 한다.</li> <li>■ 정부는 LEP 해당지역으로 자원과 권한을 이양하는 Local Growth Deals을 할 수 있도록 해야 한다(City Deals 등).</li> <li>■ 정부는 LEPemf이 해당지역 내에서 고용과 인력, 숙련기술을 잘 조정할 수 있도록 권한을 부여해야 한다.</li> </ul>

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부는 LEP들과 높은 수준의 접근성을 확보해야 하며, LEP와 엔터프라이즈존(EZ) 간에도 일관된 커뮤니케이션을 확보토록 해야 한다. 특히, LEP 이슈와 관련하여 범부처에 걸쳐있는 업무와 관련해 단일통로(a single point of contact)를 제공해야 한다.</li> <li>■ 정부는 모든 중앙부처와 기관들이 지역성장 목표를 지향하고 있으며, 국가경제발전과제를 설정함에 있어 LEP가 밀접히 관여하고 있음을 명료히 해야 한다.</li> <li>■ 정부는 잉글랜드 내 외국인투자가 LEP 및 엔터프라이즈존(EZ)에서 이루어질 수 있도록 일관되게 지원해야 한다.</li> </ul>
LEP 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부에 의해 지원받고 있는 LEP들은 해당지역을 위한 전략적 비전 설정과 정책 전달(project delivery) 수행 간에 적절한 균형을 유지하도록 해야 한다.</li> <li>■ LEP들은 광범위한 지역기업 분야 및 지역경제, 산업 및 커뮤니티 내 핵심부문(key sectors)들과 폭넓고 심층적인 연계를 가질 필요가 있다.</li> <li>■ 정부로부터 재정지원을 받고 있는 LEP들은 전략적 계획, 교통, 주거 및 인프라 등 다양한 분야에 걸쳐 협력을 할 필요가 있다.</li> </ul>
지방자치단체 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체들은 LEP 전체 영역에 걸쳐 기업친화적인 환경을 창출하는데 있어 리더십을 발휘해야 하며, LEP들이 지방자치단체 계층 및 행정구역을 초월하여 협력할 수 있도록 도와주어야 한다.</li> </ul>

출처: 차미숙 외(2014) 재인용

2023년 현재 영국 전역의 36개 LEPs는 지역경제의 우선순위를 결정하고, 경제성장 및 일자리 창출 주도, 인프라 개선, 지역 내 인력·기술을 향상시키기 위한 활동을 수행하는데 중점적인 역할을 하고 있다. 주요 LEP의 운영방향은 다음과 같다.

**표 3-12** 주요 LEP의 운영방향

구분	내용
Buckinghamshire Local Enterprise Partnership	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지속가능한 경제성장을 위한 조건을 구축하는 지방정부와 민간부문 간 비즈니스 주도의 동등한 파트너십을 구현하고, ■ 비즈니스 커뮤니티 지원 성장시키기 위한 새로운 아이디어와 기회 창출을 목표로 운영한다.</li> </ul>
The Business Board	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경제성장을 주도하고 내부 투자를 확보하며 일자리를 보호하고 창출하기 위한 기업, 교육 및 지방 당국 파트너와의 협력을 목표로 운영한다.</li> </ul>
Cheshire and Warrington Local Enterprise Partnership	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 영국에서 가장 건강하고 지속 가능하며 포용적이고 성장하는 경제로 만들고 Cheshire와 Warrington을 더 살기 좋고 일하고 방문하기 좋은 곳으로 만들기 위해 노력하는 업계 및 커뮤니티 파트너와 함께 여러 조직을 통합하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>

구분	내용
Coast to Capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제 회복과 새로운 비즈니스 현실을 지원하는 데 중요한 역할을 하고, Coast to Capital의 사업 기반을 지속적으로 성장시키고 투자를 유지하며 일자리를 창출할 수 있는 가장 중요한 기회에 집중하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>
Cornwall & Isles of Scilly Local Enterprise Partnership	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 지역의 경제 전략을 설정하고, 창조적이고 탄소중립적인 경제를 통해 사람, 지역사회 및 기업이 번성할 수 있는 기회를 실현하고 환경에 도움이 되며 모두에게 뛰어난 삶의 질을 제공하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>
CLEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>영국에서 가장 빠르게 성장하는 경제 중 하나를 만들어 카운티의 경제 성장에 기여하는 모든 활동에 대한 전략적 리드를 제공하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>
D2N2	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용주, 교육 및 정부를 연결하여 투자를 촉진하고 혁신적인 파트너십 작업을 위한 고유한 기회를 식별하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>
DORSET LEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 기업, 지방정부, 교육기관 및 기타 기관과 협력하여 경제성장을 주도하고 자금 및 투자를 유치하며 생산성을 높여 Dorset을 위한 지역경제 성장 전략을 공동 개발하는 진정한 파트너십 구현을 목표로 운영한다.</li> </ul>
Enterprise M3	<ul style="list-style-type: none"> <li>혁신, 일자리 창출, 인프라 개선 및 인력 기술 향상을 통해 경제성장과 생산성을 제공하는 활동을 수행하고 지역경제 우선순위를 결정하는 비즈니스 주도 파트너십 구현을 목표로 운영한다.</li> </ul>
gfirst LEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gloucestershire가 영국에서 비즈니스를 위한 최고의 장소가 될 수 있도록 카운티의 비즈니스 커뮤니티와 공공 및 자원 부문과 협력하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>
Greater Birmingham & Solihull LEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Greater Birmingham과 Solihull 지역의 경제성장을 주도하여 일자리를 창출하고 모든 주민들의 삶의 질을 높이는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>
Great Lincolnshire LEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제성장을 주도하고 지역 비즈니스 커뮤니티의 목소리 역할을 하여 해당 지역의 경제적 이익이 적절하게 표현될 수 있도록 노력하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>
Greater Manchester LEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>디지털, 에너지 및 산업, 생명공학의 미래 잠재력에 초점을 맞춘 빠른 성장 기회와 함께 건강 혁신 및 첨단 소재 분야에서 지역의 핵심 강점을 식별한 과학 및 혁신을 주도하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>
Hertfordshire LEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hertfordshire의 역동적인 생명과학 부문을 성장시키기 위해 대학의 시설과 전문성을 활용하여 세계적인 학술 연구 수준에 도달하는 것을 목표로 운영한다.</li> </ul>

출처: LEP Network 홈페이지(<https://www.lepnetwork.net/about-leps/the-36-leps/>, 검색일: 2023.06.28.)

## 4. 독일 베를린 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan, BEP)

### 1) 개요 및 도입배경

1990년 독일 통일 이후 베를린(Berlin)은 공간적으로 큰 변화를 경험할 것으로 예상되었다. 수도 기능이 옮겨오게 되면서 각종 산업·업무공간, 주택수요 등이 급증할 것으로 전망되었고 이에 대비하기 위해 대규모 상업·업무지역, 주택개발계획이 수립되었다. 그러나 그동안 분단으로 인해 제한되었던 서베를린의 교외화가 진행되어 베를린 외곽지역으로 인구가 이동하면서 당초 예상했던만큼의 인구가 베를린으로 유입되지 않았다. 이에 급격한 인구증가에 대비한 시가지 및 주택개발사업으로 인해 주거·업무공간의 과다공급 현상이 나타났다. 이처럼 베를린은 사회적·공간적 분화현상, 공기질의 증가, 재정 부족 등의 문제를 경험하게 되었고, 예측인구과 공간 수요량을 재조정하기 위한 공간계획체계의 개편 필요성이 높아지게 되면서 생활권 발전계획이 주목받게 되었다.

생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan, BEP) 수립의 제도적인 근거는 1987년 「건설법전 시행법(AGBuaGB)」이 개정되면서 마련되었다. 개정된 내용으로는 “생활권 발전계획은 토지의 용도계획, 도시설계계획, 정비 및 개발사업의 우선순위 등에 관한 내용을 중심으로 수립한다. 생활권 발전계획은 모든 행정청 및 관계부처에 구속력이 있으며, 법적 구속력이 있는 건설유도계획 수립 시 생활권 발전계획을 고려해야 한다.”고 규정되어 있었다(「건설법전 시행법(AGBuaGB)」 제3조 제2항). 1990년 독일이 통일되면서 동베를린 지역의 자치구가 BEP를 수립하게 되면서 서베를린의 생활권 발전계획의 재검토뿐만 아니라, 새로운 도시기본계획 수립에 영향을 미치는 계획으로서 그 기대가 높아지게 되었다.

1998년 「건설법전(BuaGB)」 개정에서는 “건설유도계획은 지방자치단체가 수립하고 결정한 기타 도시계획적 사항을 고려해야 한다.”라는 조항이 새롭게 삽입되었다(「건설법전(BuaGB)」 제1조 제5항). 이로 인해 그동안 비법정계획이었던 BEP의 위상이 법정계획인 건설유도계획으로 상향 조정되었으며, BEP의 내용은 지방자치단체 내에서 행정적인 구속력을 갖게 되었다.

## 2) 생활권 설정: 도시 중심지구

2001년 베를린시는 기존의 23개 자치구를 12개 자치구로 통폐합하였고, 61개 권역으로 구분하여 자치구당 적게는 3개, 많게는 7개로 생활권을 구분하여 BEP를 수립하게 되었다(양재섭 외, 2013). 생활권 설정은 주거, 업무, 상업, 문화 등 기능적 복합화를 중심으로 설정되었으며, BEP는 이러한 기능적 연계성을 강화하여 도심 활성화를 위한 목표를 강조하고 있다.

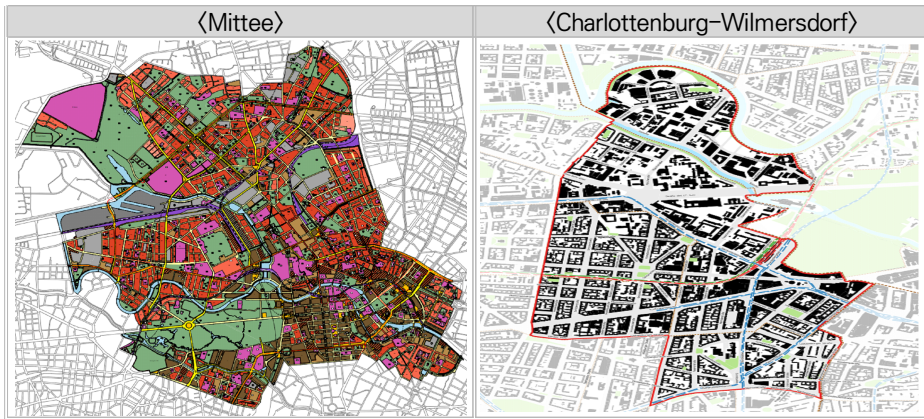
BEP에서의 도시 중심지구 개발은 필요한 사회복지시설, 공원녹지시설, 상공업시설, 교통시설, 공공공간, 주택지 등에 대한 수요를 파악하고 적합한 공간입지를 제시하여야 한다(Bezirksamt Mitte von Berlin Abt. Stadtentwicklung, 2004). 개발지구를 설정할 때는 도시구조, 사회기반시설, 녹지 및 열린 공간, 상업, 소매업, 교통 인프라 등 전통적인 공간 입지를 넘어서야 하며, 도심기능의 복합화, 도시구조의 질적 향상 등 재설계 측면에서 접근하는 것이 요구된다(BSM, 2008). 이에 도시 중심지구는 도시 전체 및 하위 지구의 강점과 약점 분석, 지역주민들의 요구사항 등을 고려하여 도시개발을 위한 지침을 수립하여 추진한다(Bezirksamt Mitte von Berlin Abt. Stadtentwicklung, 2005).

베를린 Mitte(미테) 지구는 BEP의 수립의 기본원칙으로 ‘주거지로 확보하기 위한 도시개발과 사회대책의 수립’, ‘주요 지구 및 전체 도시 영역에 대한 통합과 연계, 인프라 및 사회구조적 결함 및 갈등 감소, 상업용 건물 부지 및 상업적으로 생산적인 기존 구조물 확보 및 개발, 자연구조와 자원 보호 개선 개발 환경오염제거, 대중교통뿐만 아니라 걷기 및 자전거 타기에 대한 목표 선호도를 중심으로 구역을 확정한다(Bezirksamt Mitte 홈페이지, 검색일: 2023.06.28.). 기본적으로 전체 지구 수준과 세분화된 하위 지구 수준을 고려하고 있다. 도시친화적인 방식으로 새로운 중심 위치를 행정, 서비스, 경제, 의회 기능과 연결하는 개발계획 측면에서 설정하고자 한다. 중심지는 도심 환경에서 모든 영역의 기능적 네트워크, 개방된 접근성과 연속성을 통해 지역주민들의 일상생활을 위한 필수적인 상호작용을 촉진할 수 있는 기회를 제공하는 방향으로 설정한다.

베를린 Charlottenburg-Wilmersdorf(City West) 지구는 기존 도시구조를 위협에 빠뜨리지 않고 도시 중심지구의 기능적 밀집화를 통해 컴팩트한 복합용도구역으로 도시 디자인을 확보하고자 한다(Charlottenburg-Wilmersdorf, 2022). 기존 중심지 기

능의 활성화를 통한 다핵공간구조 강화, 역세권 등 공공교통의 결절점을 중심으로 고용·업무중심기능 강화, 중심지구 도시기반시설 및 공공시설 유지·관리, 시가지의 신중한 주거지 정비 등을 통해 기능의 복합화를 유도하고 있다. 즉, 활기넘치는 도시 중심지구를 구현하여 City West 지구 전체의 매력적이고 미래지향적인 지역으로 개발하는 것을 강조하고 있다.

**그림 3-11** BEP 대상범위



출처: Mittee 홈페이지(<https://www.berlin.de/ba-mitte/>, 검색일 2023.06.28.), Charlottenburg-Wilmersdorf 홈페이지(<https://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/>, 검색일 2023.06.28.)

### 3) 정책방향

BEP는 베를린시의 「건설법전 시행법(AGBuaGB)」에 근거하여 자치구(Bezirk)가 수립하고, 자치구의회가 승인하는 법정계획이다. BEP는 자치구 전 지역을 3~7개 생활권으로 구분하고, 1:5,000~1:10,000 범위 내에서 생활권별로 발전계획을 수립하는 것으로, 도시발전계획보다 공간적·내용적으로 더 구체적인 계획이다(양재섭, 2013). BEP는 법정계획은 도시기본계획(Flächennutzungsplan, FNP)와 지구상세계획(Bebauungsplan, B-Plan)의 내용을 반영하면서 자치구의 계획목표와 개발사업을 연계·조정하는 역할을 하게 된다. 이러한 점에서 BEP는 도시 전 지역이 대상인 FNP, 도시



발전계획(Stadtentwicklungsplanung, STEP), 자연환경프로그램(Landschaftsprogramm) 보다는 하위계획이고, B-Plan과 녹지경관계획(Grünordnungsplan)보다는 상위계획에 해당된다. BEP의 주요내용으로는 토지의 건축적 이용(용도지역의 세분화), 토지의 개발밀도(용적률 및 건폐율 등), 사회공공시설, 녹지 및 공공공간, 공급처리시설, 도로 교통시설, 기타 기반시설의 설치 등이 포함되어 있다.

표 3-13 베를린의 법정 및 비법정 공간계획체계

구분		내용
법정계획	건설법전(BuaGB)	도시기본계획(Flächennutzungsplan, FNP) 지구상세계획(Bebauungsplan, B-Plan)
	건설법전 시행법(AGBuaGB)	도시발전계획(Stadtentwicklungsplanung, STEP) 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan, BEP)
비법정계획		지구마스터플랜(Städtebaulicher Rahmenplan) 전략적 권역계획(Planwerke)

「건설법전 시행법(AGBuaGB)」에서 규정되고 있는 BEP의 시행지침 상 BEP의 수립 기준과 법적 위상은 다음과 같다(「건설법전 시행법(AGBuaGB)」 제4조 제2항).

- BEP는 상위계획의 계획목표 및 발전방향을 실현하는 수단이다.
- BEP는 환경조경계획(Landschaftsplan), 교통 및 사회복지 등 부문별 계획에서 설정한 계획목표를 고려하여 수립하여야 한다.
- BEP는 자치구에서 필요한 사회복지시설, 공원녹지시설, 상공업시설, 교통시설, 공공공간, 주택지 등에 대한 수요를 파악하고 적합한 공간입지를 제시하여야 한다.
- BEP는 행정적 구속력을 가지는 계획이다.

City West 지구는 다음과 같은 방향으로 중심지구 발전을 위해 노력하고 있다(Charlottenburg-Wilmersdorf, 2022). 첫째, 기존의 도시구조와 형태를 식별하고 장점을 살려 발전시키는 방향으로 도시 중심지구 개발을 추진하고 있다. City West 지

구 내 중심장소의 발전을 중시한다. 컴팩트한 복합용도구역으로 독특한 도시 디자인을 확보하고 기능과 기후변화에 따른 요구사항을 고려하여 신중하게 개발한다. 도시계획의 품질을 강화하고 건물의 철거와 신축보다는 개선과 보존을 중시한다. 또한 기존 도시구조를 유지하면서 사회기반시설의 활용을 촉진하며, 높은 수준의 도시 디자인 품질을 갖춘 균형잡힌 거리공간을 조성한다.

둘째, City West 지구가 기존에 갖고 있는 고유한 공간의 조화를 유지하면서 추가적인 개발을 도모한다. City West의 정체성과 다양성의 조합을 통한 문화·휴양 서비스의 제공과 함께 주거, 서비스, 소매업 등의 복합적인 장소로 개발한다. 공공 공간의 활성화를 촉진하기 위해 서비스 이용 시간을 상이하게 설정하며, 다양한 문화·휴양시설을 확보하고 갤러리 야외무대, 아트하우스 영화관 등 광범위한 비상업적인 문화 서비스를 제공한다.

셋째, City West의 새로운 건물은 미래지향적인 도시를 위한 부가가치를 제공해야 한다. 주거를 포함한 복합 용도, 공공복지·문화 지향적 용도, 사회기반시설을 고려하여 부가가치를 높일 수 있는 방향으로 개발한다. 도시의 순환적인 측면에서 신축보다는 기존 건물의 리노베이션을 우선시한다. 신규 건축의 경우에는 탄소감축, 녹색건축물 등 탄소중립을 촉진하고 생태학적 부가가치를 창출한다. 그리고 기존 구획을 기반으로 구조적인 개발을 구현하며, 지역주민들이 이용하기 쉬운 방향으로 녹지공간의 밀집화를 추구한다.

넷째, 사회적인 상호작용과 지역주민의 참여를 지속적으로 촉진한다. 공용 사용을 위해 개인 소유주 및 공공부문과 협력하여 공개적으로 접근할 수 있는 적절한 공간을 선별하고, 필요한 경우 공간적·시간적으로 제한하여 혼합적인 사용을 배제한다. 또한 커뮤니티시설과 다중이용시설을 강화하며, 공공장소 확보를 위한 적극적인 부동산 정책을 지속적으로 추진한다.

마지막으로, 공공 공간의 활용성을 강화한다. 공공 공간의 탄력적인 재설계를 통해 다양한 거주지 중심 활용성을 강화한다. 밀집된 주거지역에서 주거의 질 향상을 위해 열린 공간의 부족을 보완하며, 거리를 점진적으로 개방하여 열린 공간으로 재건한다. 사회 인프라 측면에서 공공시설의 제공은 제한된 범위에서만 영향을 받을 수 있는 인구구조의 예측가능한 변화에 맞추어야 한다. 특히, 인구통계학적 및 사회구조적 변화

로 인해 학교 및 유아시설 영역의 인프라 제공은 새로운 접근방식과 의사결정을 고려해야 한다. 어린이집이나 학교 건물이 필요한 경우, 임시 공간의 활용방안을 개발한다.

## 제5절 소결 및 정책적 시사점

앞에서 살펴본 인구감소지역 생활권 관련 정책사례에 대해 크게 생활권 설정과 정책 방향이라는 두 가지 측면을 비교하고, 인구감소지역의 생활권 활성화를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

먼저, 생활권 설정의 경우 국내사례들은 관할 행정구역을 공간적인 생활권 범위로 설정하였다. 기초생활권계획, 지역행복생활권, 2030서울생활권계획에서는 지방행정 구역과 경계를 중심으로 생활권 범위가 설정되었다. 이는 곧 생활권에 대한 기본적인 접근이 지방자치단체의 공간적인 관할영역과 자치권의 행사범위, 제공하는 행정서비스의 공급범위를 중점적으로 고려하였다는 것을 의미한다. 물론, 2030서울생활권계획에서는 기초단위(자치구 내) 수준에서 행정동 단위에서의 생활권을 설정하였으나, 마찬가지로 기존 행정구역과 경계를 유지하고 있다. 이는 행정구역 자체가 자연적·역사적·문화적으로 생활권에 근거를 두고 진화한 산물이라는 점을 반영한 것이라 할 수 있다. 물론, 생활권 설정 절차에서 다양한 지표를 활용하고 지방자치단체의 자율적인 의사결정을 보장하였으나, 결과적으로 설정된 생활권이 기존 관할구역과 경계를 유지하고 있는 것으로 나타났기 때문에 지역특성의 반영과 주민 생활권의 증진을 위한 사회·경제적인 측면의 공간범위로 설정되었는가에 대한 의문을 제기할 수 있다. 즉, 당시 통계적인 지표들에 대한 빅데이터 수집 및 활용방식의 제한으로 인해 단편적인 통계자료(단년도 중심 등) 활용, 시계열적 흐름과 변화를 파악하지 못하였다는 한계가 존재하기 때문에, 과연 실제적인 생활권의 공간구조가 설정되었는지를 과학적으로 검토할 필요가 있다. 또한 지역행복생활권과 2030서울생활권계획에서는 생활권 설정을 위한 지방자치단체 간 연계성 기준과 지역생활권 구분 원칙을 지방자치단체가 유연하게 활용할 수 있도록 제시하였으나, 지역 간 인구이동, 일상생활의 통계, 경제적 관계 등 일상적이면서 국지적인 흐름을 고려하지 못한 것으로 판단된다. 특히, 이러한 빅데이터 방법론의 부재로 인해 생활권 내 중심지 특성을 파악하지 못한채, 기존 행정구역을 중심으로 생활권을 설정한 것으로 판단된다. 이러한 점에서 국내사례들은 생활권에 대한 행정관리의 효율성과 권한 행사의 수월성을 확보하기 위한 방향으로 설정되었다고 할 수 있으며, 향후 빅데이터 분석을 통해 지방행정구역 및 경계를 뛰어넘은 생활권의

존재 여부를 검토하여 실제적인 생활권을 설정할 필요가 있다.

해외사례들은 단순히 생활권을 설정하는 것을 넘어서 기능적인 접근을 고려하고 있다. 기초단위 수준에서 기능적으로 도시 내 중심거점 및 생활거점을 구분하여 기존 중심가 기능을 강화하고 있다. 기초단위의 경우, 일본 立地適正化計画制度(입지적정화 계획제도) 사례에서는 도시생활 거점의 집약 형성을 위한 목적에 따라 거주유도구역과 도시기능유도구역을, 독일 Cottbus City Stadtumbau Program 사례에서는 기능적인 개발우선순위에 따라 도심지역과 주변 도시지역을 분류하고 통합지역, 모니터링지역, 구조조정지역, 해체지역, 복합지역으로 구분하고 있으며, 독일 베를린 생활권 발전계획(Bereichsentwicklungsplan, BEP) 사례에서는 도시 중심지구를 설정하여 주거, 업무, 상업, 문화 등 기능적 연계성을 강화하여 도심 활성화를 추진하고 있다. 광역단위의 경우, 영국 Local Enterprise Partnership(LEP) 사례는 지역 정체성 확보와 지역 경제 활성화 측면에서 기능적 경제권역을 구분하여 생활권을 설정하고 있다. 이러한 점에서 「인구감소지역 지원 특별법」의 제정 목적과 해외 정책사례들을 종합해보면, 향후 인구감소지역의 생활권 설정은 정주 여건 개선과 지역활력 도모를 위한 목적으로 기능적인 관점에서 정주여건 개선과 생활인구 확보, 지역경제 활성화라는 측면에서 지역의 사회적·경제적 활력(지역활력)을 높일 수 있는 방향으로 설정될 필요가 있다.

다음으로, 정책방향의 경우 국내사례들은 자율적인 생활권 설정과 지역 간 연계·협력을 강조하였으나 그 실효성에 문제를 제기할 수 있다. 기초생활권계획과 지역행복생활권은 중앙정부 주도의 하향식 추진과 인위적인 권역 설정, 거버넌스 구축 실패, 지역 추진체계 및 제도 개선 미흡, 산업·관광에 한정된 추진 분야 등의 문제점이 있었다(관계부처합동, 2021). 특히, 중앙정부 주도 하향식 정책추진으로 인해 지방자치단체 간 연계·협력이 이루어지지 않았으며, 초광역 단위 중심으로 정책추진이 되었으나 이마저도 지역의 필요성에 의해 기획·합의된 것이 아니라 중앙정부가 제시한 비전과 목표에 의해 관련 정책 및 사업이 지속적으로 추진되지 못하였다(강현수·강민규, 2020). 또한 협력사업 발굴에 대한 지방자치단체의 동기가 부족하였기 때문에 장기적인 비전을 가지고 사업이 선정된 것이 아니라, 지방자치단체의 숙원사업이 협력사업으로 선정되는 경향이 있었으며(기정훈 외, 2020), 지방자치단체 간 과도한 경쟁을 유발하는 국책사업 선정방식으로 인해 갈등을 유발하는 등 새로운 형태의 지역이기주의

가 조장되었다는 비판도 있다(차재권, 2017). 또한 2030서울생활권계획은 그동안 행정관리를 위해 도심권, 동북권, 서북권, 서남권, 동남권 등으로 구분하였던 행정구역을 그대로 활용하여 도심생활권(도심권), 동북생활권(동북권), 서북생활권(서북권), 서남생활권(서남권), 동남생활권(동남권)의 권역생활권으로 설정한 후 권역생활권별 생활권계획을 수립하고 있다는 점에서 생활권 구분을 위한 첫 시작점이 인위적으로 설정된 점이 아쉬움으로 남는다. 또한 서울특별시 행정구역 내부를 중심으로 생활권계획이 수립되면서 대도시권 확장에 따른 광역생활권에 대한 실효적인 대응정책의 마련 부족, 서울·경기·인천 등 수도권 3개 시·도권의 공동 대도시권 공간계획 수립 및 광역 거버넌스체계의 구축이 미흡한 것으로 판단된다. 더불어 권역생활권계획은 각 권역별 특화발전을 추구하면서 인접 및 연접 권역과의 연계·협력 사업은 상대적으로 부재하다. 특히, 지역생활권 단위에서는 인접·연접 생활권과의 연계·협력 사업은 더욱 찾아보기 어려운 상황이다. 이는 광역생활권 및 지역생활권별의 차별성을 강조하여 특화사업 위주로 사업을 발굴·추진하여 지역의 발전을 도모하고자 하는 정책방향의 결과물이라 할 수 있다. 더불어 광역자치단체(서울특별시)의 역할을 자치구 간 중복 투자 및 이해관계 상충을 조정·보완하는 것으로 설정하였기 때문에 권역생활권 간, 인접·연접 지역 간 연계·협력사업을 유인할 동기가 미흡했던 것으로 판단된다. 물론, 도시기본계획 내용을 생활권단위로 구체화·종합화, 하위계획 및 관련계획에 대한 지침 제시, 주민참여에 의한 상향식 계획이 이루어졌다는 점은 높이 평가할 만하다. 따라서 향후 광역생활권과 지역생활권 간뿐만 아니라, 경기도, 인천광역시 등 인접·연접 지방자치단체와의 연계·협력사업을 발굴·추진할 필요가 있으며, 거버넌스 구축과 추진체계 작동을 위한 계획 수립, 집행 권한 등을 연계·협력 지방자치단체에 부여할 필요가 있다.

해외사례들은 생활권, 즉 생활권 내 중심지를 중심으로 하는 도시발전계획을 수립하고 있다. 일본 立地適正化計画制度(입지적정화계획제도) 사례에서는 도시전체를 일부 기능뿐만 아니라 다양한 기능을 고려하여 인구감소에 대응하고 있다. 입지적정화계획은 일종의 마스터플랜의 성격을 가진 계획으로서 주거, 상업, 의료, 복지 등의 생활서비스시설과 함께 공공교통 기능을 종합적으로 계획하고, 도시전체를 대상으로 중심시가지에서의 유희부지, 빈집과 인구분산을 함께 검토하고 있다(윤장식·이삼수, 2019). 특히, 기존의 도시기반시설을 적극적으로 활용하여 도시계획과 민간시설의 융합을 추

진하고 있으며, 민간시설의 입지 유도에 집중하고 있다. 또한 도시기반시설 활용은 「도시계획법」에 근거한 정비, 의료, 상업, 복지 등 생활서비스시설의 입지적인 정비를 도모하고 있다. 특히, 주거 및 민간시설의 입지를 유도하여 시가지 공동화 현상의 방지를 위한 새로운 선택지로 활용하고 있는데, 거주유도구역과 도시기능유도구역의 지정을 통해 보다 세분화된 구역을 설정하고 있다. 거주유도구역, 도시기능유도구역에 대한 정기적인 모니터링을 통해 생활권 활성화와 도시발전계획과의 연계성을 점검하고 있다. 독일 Cottbus City Stadtumbau Program 사례의 경우에는 집약형 도시구조 실현을 위해 지역적 전략 추진과 함께 각 지역별 개선 조치와 철거 조치를 바탕으로 하는 물리적 조치를 강조하고 있다. 특히, 인구 집중을 위해 도심지역에 위치한 주거공간에 대한 조치계획과 함께 도시계획에 따른 전략상 중요한 지역에 대한 주거공간 조치가 이루어지고 있다.

또한 생활권의 기능적 강화를 위해 지방분권화와 협력적 거버넌스 체계를 구축하고 있으며, 민간부문의 주도적인 참여를 보장하고 있다. 영국 Local Enterprise Partnership(LEP) 사례는 지방분권화 및 지역중심 정책을 추진하기 위한 수단으로 LEP를 도입·운영하고 있으며, 지역의 다양한 경제적 이해관계자들이 참여하고 협력하는 거버넌스 구조를 강조하고 있다. 특히, 지방자치단체가 수행하지 않았던 중앙정부의 기능들을 이양하고, 지역 산업계, 사회적 기업, 지역대학 등 민간부문이 LEP 운영을 주도하고 있다. 이처럼 LEP는 지역이 지역발전정책을 주도할 수 있도록 지방분권화 측면에서 국가기능의 지방이양이 동시에 이루어지고 있으며, 지역의 경제적 기능을 우선적으로 고려하여 권역을 설정하고 있기 때문에, 지역 내 민간부문의 참여와 지속적인 지역경제 활성화를 위한 지역중심의 제도적 장치를 마련하고 있다. 이러한 점은 광역적으로 설계된 경제권역이 비효율적이고 지방자치단체, 지역주민 및 지역 산업계 등 지역의 참여가 제한될 수 있다는 점에서 기인한 것이라 할 수 있다. 따라서 지역경제 활성화를 위한 생활권(권역) 설정을 위해서는 광역적인 권역 설정을 지양하고 경제적 기능을 중심으로 행정구역을 초월할 수 있도록 하되, 소규모 권역을 중심으로 기능적인 경제권을 고려하는 것이 필요하며, 정책 및 사업의 발굴·추진을 위해서는 지방으로의 기능이양과 함께 민간부문의 참여를 제도화하는 것이 요구된다.

국내의 정책사례들을 통한 정책적 시사점들은 인구감소 대응 및 지역활력을 위한 대

안이라는 점에서 향후 인구감소지역의 생활권 활성화를 모색하기 위한 방향 설정에 도움이 될 수 있을 것이다. 이에 제4장에서는 빅데이터를 활용한 보다 과학적이고 객관적인 생활권 설정방안을 모색하고, 제5장에서는 인구감소지역의 생활권 활성화를 위한 정책적·제도적 지원방안을 제안하고자 한다.



# 4

## 인구감소지역 생활권 설정(안)

제1절 빅데이터를 활용한 생활권 분석

제2절 생활권 설정(안)

제3절 생활권 특성 및 소결





Korea Research Institute for Local Administration

## 제4장 인구감소지역 생활권 설정(안)

### 제1절 빅데이터를 활용한 생활권 분석

#### 1. 분석개요

앞선 인구감소지역 현황분석 및 생활권 관련 지역 간 연계·협력을 강조한 정책사례 조사에 따른 시사점은 다음과 같다. 첫째, 인구감소지역은 급격한 청년인구 유출과 그에 따른 정주인구 감소(spatial depopulation)뿐만 아니라, 장기적으로 점진적이거나 급진적으로 인구과소(underpopulation)에 따라 지역의 수용력과 역량이 저하되고 있는 지역(shrinking regions)이다. 둘째, 지역 특성을 고려한 대응방안 마련 및 전략수립을 지자체가 주도하며, 중앙정부는 장기적인 재정지원(예: 지방소멸 대응 기금사업)을 통한 동반관계(이후 파트너십)를 구축하여 인구감소 위기를 함께 대응하고 있으나, 기초지자체별 산발적인 대응 및 전략만으로는 현재 인구감소지역이 맞이하고 있는 지방소멸 위기를 완화 및 해소하는 데 한계가 존재한다. 이를 극복하기 위해선, 인접한 지자체 간 연대를 통한 정책목표 공유와 구체적인 이행안에 기초한 연계·협력이 필요하다. 셋째, 인구감소지역의 생활인구 확대를 위해선 거주지와 일상생활 장소의 공간 불일치(예: 통근·통학)를 인식하고, 단·장기 체류인구가 지역에서 영위하고 있는 일상생활의 공간적 범위 및 행정경계의 공유에 주목할 필요가 있다.

특히 이러한 시사점은 행안부가 생활인구 개념을 지역 인구감소 현황 및 정책효과 평가지표로 선정하고, 생활인구 특성 분석결과를 정책수립에 적극적으로 활용할 것을 밝힘에 따라 의미하는 바가 크다. 생활인구는 정주인구와 (단·장기간) 외지인 체류인구, 등록된 외국인을 포괄하는 새로운 인구개념이며, 인구감소지역의 생활인구 확대를 위해선 기존 출산장려 정책과 주민등록인구 유입책 마련과 같은 노력과 함께 장기적인 지역 인구감소 추세의 완화 및 적응을 위해 지역을 방문·체류하는 생활인구의 방문목적(예: 통근·통학, 관광, 휴양, 업무 등)과 체류기간을 분석하여 인구감소대응 정책에 반영하는 것이 필요하다. 나아가 주요 활동이 이뤄지고 있는 지역의 위치와 함께 활동

을 수행하는 인구집단 및 그 특성에 대한 분석이 필요하다. 다시말해, 인구감소시대의 지역에선 더 많은 생활인구가 방문·체류하여 다양한 공간에서 인구활력이 넘칠 수 있도록 주요 방문·체류목적을 고려하여 지역 매력도를 증진(예: 맞춤형 시설 및 서비스 제공)해야 하며, 생활반경을 함께 공유하고 있는 인접한 지자체와의 기능적 연계 및 역할 재분배가 함께 논의하는 장이 마련되어야 할 것이다. 이러한 관점에서, 인구감소 지역은 다른 기초지자체와의 공동의 정책목표 달성을 위한 생활권 설정을 통해 상생발전에 필요한 추가적인 지원을 받을 수 있는 제도적 근거가 마련되어 있다. 이에 본 연구에선 인구감소지역의 지역활력 제고를 위해 생활인구 확대, 정주여건 개선, 지역경제 활성화와 같은 세부 정책목표 달성을 위해 연관된 실증 데이터를 바탕으로 광역 및 기초생활권을 빅데이터를 활용하여 분석하였다. 구체적으로, 지역 간 연대에 따른 협력(synergy) 효과 극대를 위해 지역 간 연계성 및 상호작용 정도를 다양한 지역 간 흐름(flow) 데이터를 활용하여 전국을 광역과 기초생활권 체계로 분류하였으며, 인구감소지역은 지역활력 제고 세부목표에 따라 상이한 분석결과를 바탕으로 유연하게 다른 지자체와의 파트너십설정에 필요한 정책결정 과정에 활용할 수 있다.

다시 말해, 빅데이터를 활용한 생활권 분석은 실증 데이터 분석을 통한 증거기반정책(evidence-based policy)으로서 인구감소지역이 다른 기초지자체와의 생활권 설정에 필요한 기초정보를 제공하는데 그 의의가 있다, 이후 인구감소지역은 빅데이터의 종류 및 특성에 따라 상이하게 분류되는 광역 및 기초생활권의 시공간적 범위(spatial and temporal extent)를 고려하여, 정책목표에 따라 더욱 유연하게 지자체 간 협력관계를 설정하는데 참조할 수 있다. 인구감소지역이 주도하는 지역 파트너십 체결과 이러한 접근방법은 행정구역 경계를 벗어난 광역 차원의 권역과 관련된 지난 정책들이 대부분 실증적 자료에 기초하지 않거나 한정되어 제시하였던 정책효과 달성에 어려움을 겪었다는 점(Park et al. 2020)에서 의의를 지닌다. 마지막으로, 본 연구의 생활권 분석은 지역 간 연계·협력 활성화를 통한 지역 인구감소 위기 대응을 지원하기 위한 정책연구로 수행되었으며, 인구감소지역이 다른 기초지자체와 연대하여 공동의 정책목표 달성을 위한 생활권 설정 및 지자체간 연계·협력에 대한 구체적인 방안 마련을 위하여 아래와 같은 질문에 응답하는 것을 목표로 연구를 수행하였다.

- 1) 생활반경으로서 생활권은 어떻게 분류될 수 있는가?
- 2) 지리적 인접성 및 시계열적 연속성을 고려한 생활권 분석이 가능한가?
- 3) 지자체 간 공동의 목표 달성(예: 정주여건 개선)을 위해 어떠한 자료를 활용하여 지역 간 연계성 혹은 상호작용의 정도에 따른 생활권 분류가 가능한가?

## 2. 분석자료 및 방법

본 연구에선 향상된 군집탐색(community detection) 알고리즘에 다양한 지역 간 플로우 데이터를 활용하여, 공간적 인접성(spatial adjacency)과 시간적 연속성이 고려된 권역을 검출하였다. 실험적으로 각 정책목표에 부합하는 생활범위를 지닌 생활권 분류를 위해 각기 다른 데이터를 활용하여 유형분류를 시도하였다. 이를 위해 '05년부터 '19년까지 연간 전국 시군구 간 통근통학 통행량이 정주여건 개선을 위한 데이터로 활용되었으며, '19년부터 '21년까지 월별 지역 간 이동통신데이터를 통해 추정된 (평균) 유동인구 수와 신용카드 소비 데이터 기반의 (누적된) 오프라인 상점 신용카드 거래량을 통근통학 통행량과 같이 기종점 형태(Origin-Destination)로 재작성하여, 군집탐색에서 연결강도, 즉 지역 간 연계성 및 상호작용 속성정보로 활용하였다.

표 4-1 분석자료 특성 및 범위

세부목표	관련 데이터	데이터 설명	시간적 범위 (해상도)	공간적 범위 (단위)	출처
정주여건 개선	통근통학 통행량	여객 기종점(origin-destination) 조사자료를 통해 전국 지역간 통근통학 목적 통행량을 추정	'05~'19년 (연간)	전국 시군구	국가교통 DB
생활인구 확대	유동인구 유입량	이동통신데이터에서 추정된 일별 유동인구 유입량의 월평균 값을 산정하여 분석에 활용	'19~'21년 (월간)	*	SKT기반 자료

세부목표	관련 데이터	데이터 설명	시간적 범위 (해상도)	공간적 범위 (단위)	출처
지역경제 활성화	신용카드 거래량	일별 신용카드 발급자가 방문한 지역에서 물품(재화)구입 또는 용역(서비스)사용 명세의 월평균 값을 산정하여 분석에 활용	'19~'21년 (월간)		신한카드 기반자료

주: 전국 시군구 행정구역은 162개 지역으로 함역(예: 서울 종로구 → 서울)하여 분석에 활용하였음  
출처: 저자 작성

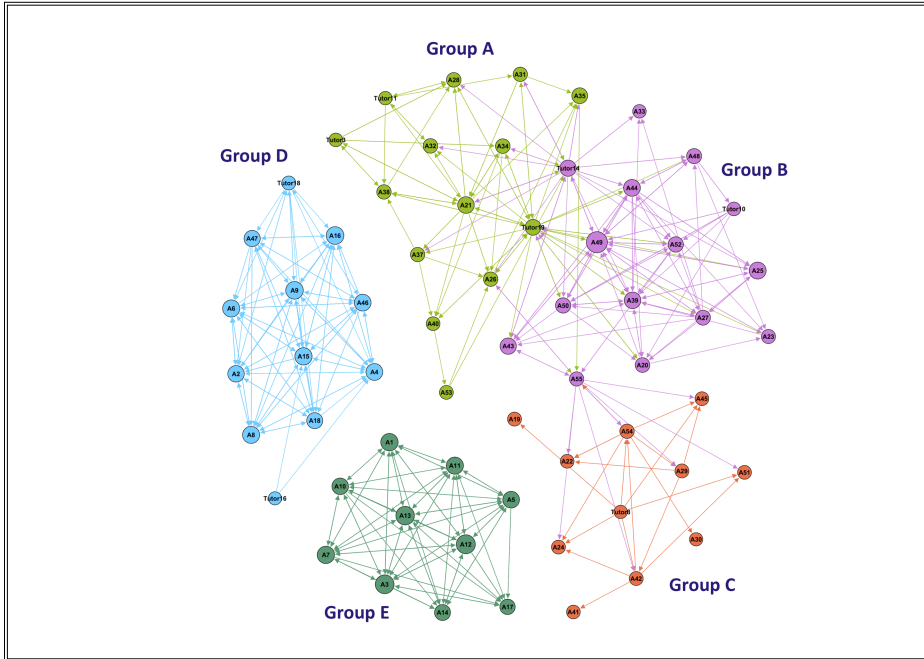
### 3. 시공간 연속성을 고려한 군집탐색 알고리즘 개발<sup>5)</sup>

#### 1) 선행연구

생활권은 지역에서 일상적인 활동이 이루어지는 공간적 범위, 즉 거주자 또는 방문자들의 일상생활과 밀접한 한계범위(구미경·양우현, 2016)로 정의될 수 있다. 이에 생활권 설정은 권역을 구분하는 데 있어 지역적 특성이 고려되어야 하며, 다양한 이해관계를 지닌 주체들이 공감하는 정책목표 및 지역 발전정책과 같은 맥락에서 논의되어야 한다. 이에 본 연구에선 지역 간 통행량 및 매출건수를 바탕으로 지역 간의 관계를 결절점(node)과 연결선(link)으로 구성된 연결망(network)을 구성하고, 작성된 네트워크를 사회 연결망 분석(social network analysis) 중 군집탐색(community detection) 기법을 활용하여 생활권 분석을 수행하였다. 군집탐색 기법은 그래프 기반의 거대 네트워크를 최대한의 군집 내 동질성과 군집 간 이질성을 지닐수 있도록 구분하는 기법으로서, 작성된 모듈성(Modularity)을 통해 권역을 분류하였다. 여기서, 모듈성(Modularity)은 군집 내 상호연계성과 군집 간 상호배타성을 나타내는 척도로 0부터 1까지의 값을 지니며, 1에 가까울수록 생활권이 잘 분류되었다고 해석될 수 있다(이원도 외, 2022).

5) 해당 알고리즘은 연구자문에 참여하신 권규상 교수(충북대학교 도시공학과), 박소현 교수(한국조지메이슨대학교 데이터과학과)와 공동으로 작성하였다.

**그림 4-1** 지역 간 흐름의 정도를 고려한 권역부분을 위한 네트워크 작성(예시)



출처: Saqr et al. (2018). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0203590.g003>

네트워크 분석을 위해 본 연구에선 다양한 빅데이터에서 지역 간 기종점 (origin-destination) 형태로 인구이동과 거래명세 자료를 변환하는 전처리 과정을 거친 이후에, 작성한 알고리즘을 바탕으로 군집탐색을 수행하여, 분석결과를 토대로 생활권을 설정하였다. 이 과정에서 기존 정책연구에서 대도시권을 중심으로 광역적인 분류를 거친 후, 다시 중심도시와 그로부터 일정한 공간범위 내의 배후지역으로 구성된 2층(tier) 권역 체계로 제안되었음을 참조하였다. 이에 본 연구는 모듈성을 바탕으로 1차 권역(광역생활권)을 검출하고, 다시 광역생활권 내에서 군집 간 상호배타성이 최대가 되는 2차 권역(기초생활권)을 다시 분류하는 과정으로 분석을 진행하였다.

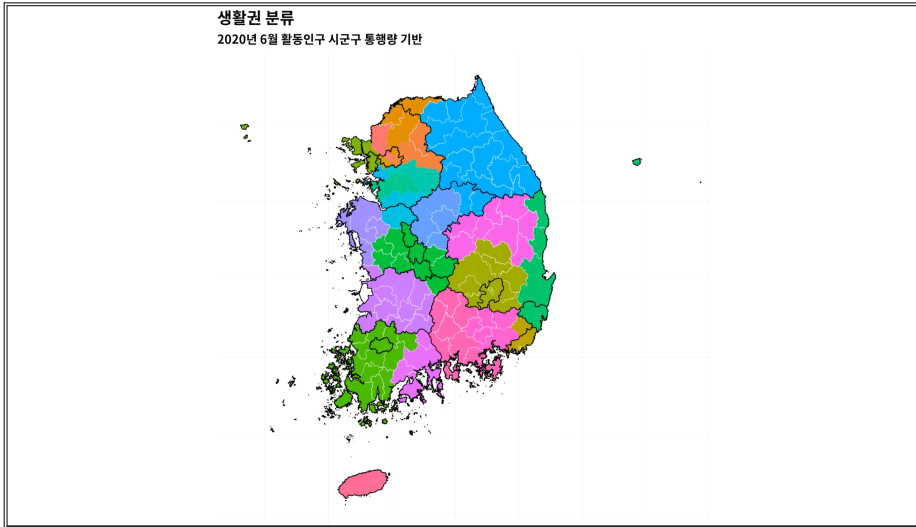
이와 관련하여, 이원도 외 (2022)는 이동통신 데이터를 통해 작성한 활동인구 데이

터에 다양한 군집탐색 알고리즘을 적용하였다. 이후, 작성된 모듈성 값을 비교하여 최적의 상향식 군집 탐색 알고리즘 기법(Louvain 알고리즘)을 선택하였으며, ('20년 6월 활동인구 통행량을 기반으로) 전국을 24개의 생활권으로 분류하였다. 김규혁 외(2022)의 연구에서는 이동통신 데이터 기반의 유동인구 데이터의 인구가동량이 시간의 흐름에 따라 상이하다는 점에 착안하여, 조금 더 미시적인 읍면동 간 기종점 통행량 자료를 기반으로 생활권을 도출하였으며, 위의 선행연구와 같은 상향식 군집 탐색 알고리즘 기법(Louvain 알고리즘)을 적용하여 시간대별로 지역 간 중심성이 변화하고, 달라지는 모듈성에 따라 분류되는 권역이 상이함을 확인하였다. 두 연구에서 공통으로 상향식 알고리즘이 최적의 군집 탐색에 활용되었다는 점과 빅데이터의 특성, 시공간적 단위에 따라 분류되는 군집의 공간적 범위 및 행정경계가 상이하다는 점을 본 연구방향을 설정에 주요한 시사점을 제공하였다. 또한, 인구감소지역 및 인접한 기초지자체 간 공간효과 및 시계열 변화를 반영한 생활권 분류기법 적용의 필요성과 이를 위해선 상향식 군집 탐색 알고리즘에 여러 가지 제약조건이 반영된 새로운 알고리즘 개발이 필요하다는 것을 확인하였다.

이를 고려하여 본 연구에선 공간적으로 인접하면서 시간의 흐름에도 계속성을 지닌 권역 판별을 위한 알고리즘 개발을 수행하였다. 이후 단편적인 자료가 아닌 시계열자료를 사용하여 시공간 연속성을 지닌 생활권을 분류하였다. 특히 본 연구를 위해 작성된 알고리즘은 인구감소지역과 인접지역과의 상호작용을 고려한 생활권 분류를 통해 인구감소지역이 생활권 내에서 어떠한 역할(예: 중심지, 점이지대, 배후지역) 및 영향력을 확인할 수 있으며, 같은 생활권에 포함된 다른 지자체와의 특성 비교를 통해 권역별 인구감소 위기 및 지방소멸 대응을 위한 지역 활성화 전략을 작성하는데 기여할 수 있다는 점에서 기존연구와 차별성을 지닌다.

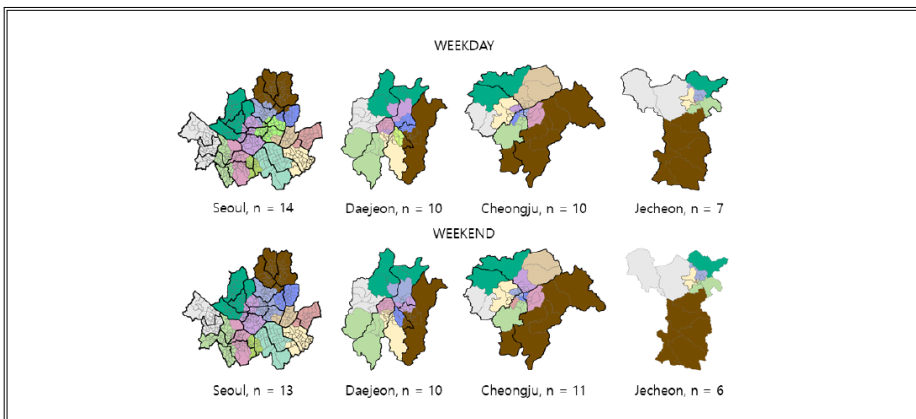


**그림 4-2** 전국 활동인구의 월평균('20년 6월) 유입량에 따른 생활권 분류결과



출처: 이원도 외(2022: 93)

**그림 4-3** 모듈성에 기반한 도시별 주중 및 주말 생활권 분류결과



출처: 김규혁 외 (2022: 675)

## 2) 알고리즘 개발

본 연구에선 Wang et al. (2021)이 제안한 공간적 제약이 반영된 레이던 알고리즘 (spatially constrained Leiden algorithm)을 참조하여 공간적으로 연속적인 군집탐색이 가능한 소스코드를 Python으로 작성하였고, 시간의 흐름(예: 월별)에 따라 변화하는 유동인구 및 신용카드 거래량이 변화함에 따라 가변적인 군집탐색(dynamic community detection) 문제에 Zhao et al. (2023)이 제안한 Consensus network를 구축하여, 시계열 변화에도 동일한 군집탐색에 대응하게 하였다. 개발된 알고리즘에서 시공간 연속성을 고려하기 위해 사용되는 주요 매개변수(parameter)는 다음과 같다.

- 최소 통행량(thresholds) : thre = 10 or 100
- 매개중심성(betweenness centrality): Cent
- 지리적 인접성(공간 가중치 적용): k = 1 to 4  
\*k: K-nearest neighbours(KNN) 알고리즘 매개변수
- 시계열 연속성(전체기간 중 생활권에 속한 횟수): weight

### (1) 최소 통행량

본 연구에선 최소통행량을 통해 지역 간 연계성과 상호작용을 최소요구치를 설정하였다. 이에 통근·통학 데이터의 지역 간 최소통행량은 10건, 유동인구와 신용카드 거래량의 최소통행량은 100건으로 설정하여 생활권 분류를 진행하였다. 여기서, 최소통행량 매개변수 선택 시 레이던 알고리즘은 최선의 연결성을 보장하는 군집탐색을 위해 군집 간 이질적인 군집성 값이 최대까지 수렴이 될 때까지 계산을 반복하는 과정을 거치도록 스크립트를 작성하였다.

### (2) 매개 중심성

앞서 밝힌 것처럼 본 연구에선 측정된 모듈성을 바탕으로 분화된 광역생활권의 내부 기초생활권의 중심지, 즉 중소거점도시를 검출하는 과정을 거친다. 이 과정에서 매개 중심성이 높은 지역은 다른 지역과의 중개자(broker)로서, 기초생활권역의 거점역할을 수행하게 된다.

## 최소통행량 설정 및 매개 중심성 측정 스크립트

```

# (1) time series of interaction strengths of each dynamic community

con = range(1,len(consensus)+1)
stamp = range(2005,len(data.year.unique()+2005))
thre = 7
node_s = node_o

for i in con: # for each community in the consensus network

    globals()[f'sub_consensus_{i}'] = []
    globals()[f'num_{i}'] = []
    globals()[f'strength_{i}'] = []

    data_con = data[data["o.gungu"].isin(list(consensus[i-1]))]
    data_con = data_con[data_con["d.gungu"].isin(list(consensus[i-1]))]
    data_con = data_con.loc[data_con['o.gungu'] != data_con['d.gungu']]
    data_con = data_con.loc[data_con['cmt'] > thre]
    node_sub = node_s[node_s["SGG_CD"].isin(list(consensus[i-1]))]

    for j in stamp:

        df_y = data_con[data_con["year"]==j]

        # interaction strengths
        strength = df_y['cmt'].sum()
        globals()[f'strength_{i}'].append(strength)

        # set edge attributes
        g = nx.from_pandas_edgelist(df_y, source = 'o.gungu', target = 'd.gungu',
            edge_attr='cmt', create_using=nx.DiGraph())
        #g = g.to_undirected()
        # set node attributes

```

```
node_attr = nodes.set_index('SGG_CD').to_dict('index')
nx.set_node_attributes(g, node_attr)

# leiden algorithm
coms = algorithms.leiden(g, weights = 'cmt')

for k in range(0, len(coms.communities)):
    if k == 0:
        louv = {members : k for members in coms.communities[k]}
    else:
        temp = {members : k for members in coms.communities[k]}
        louv = louv | temp

node_sub[f'community_{j}'] = [louv.get(node) for node in node_sub['SGG_CD']]
col = 'community_' + str(j)

# apply the spatial-constraint function repeatedly to remove every unconnected
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)
louv, node_sub = sc(louv, node_sub, col)

# betweenness centrality
Cent = nx.betweenness_centrality(g)
Cent = pd.DataFrame.from_dict(Cent, orient = 'index')
Cent.columns = [f'cent_{j}']
```

```

Cent = Cent.rename_axis('SGG_CD').reset_index()
node_sub = node_sub.merge(Cent, left_on=['SGG_CD'], right_on=['SGG_CD'])

sub_consensus = []
for com in set(louv.values()):
list_nodes = [nodes for nodes in louv.keys() if louv[nodes] == com]
sub_consensus = sub_consensus + [list_nodes]

globals()[f'sub_consensus_{i}'].append(sub_consensus)
globals()[f'num_{i}'].append(len(sub_consensus))

globals()[f'data_con_{i}'] = data_con
globals()[f'node_sub_{i}'] = node_sub
globals()[f'strength_{i}'] = pd.DataFrame(globals()[f'strength_{i}'], columns =
['strength'])
globals()[f'strength_{i}'] = globals()[f'strength_{i}']/globals()[f'strength_{i}'].max()
globals()[f'strength_{i}']['num_sub'] = globals()[f'num_{i}']
globals()[f'strength_{i}']['stamp'] = globals()[f'strength_{i}'].index + 2005
globals()[f'strength_{i}']['community'] = 'C' + str(i)

```

### (3) 지리적 인접성

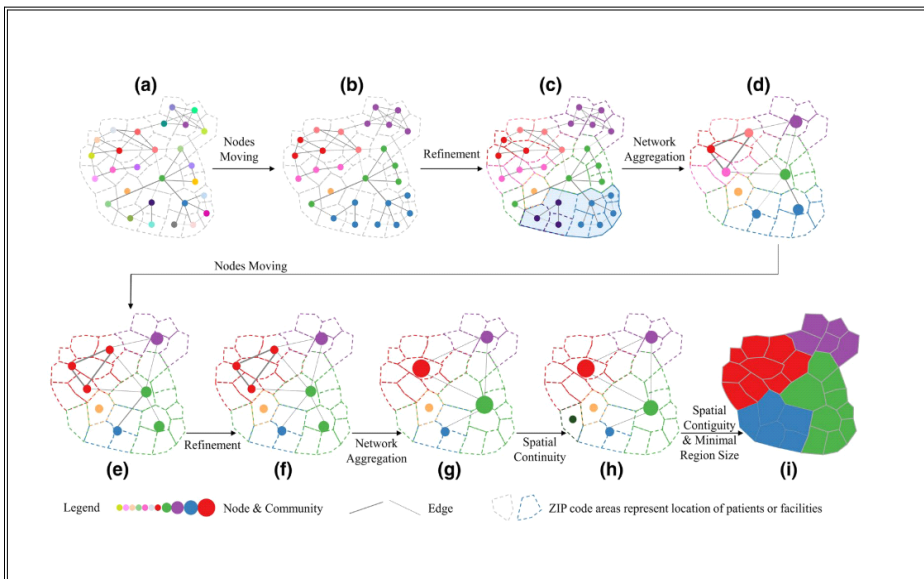
본 연구에선 그동안 네트워크 분석에서 고려되지 못했던 공간효과를 반영하기 위해 기초지자체 간의 인접한 정도를 공간 가중치 매개변수를 통해 확인하였으며, 해당 매개변수는 지리적으로 불연속적인 군집유형을 확인된 근린지역(neighbours)으로 재배치하는 추가적인 과정을 알고리즘에 포함하였다. 이후, 광역 및 기초생활권 분류를 위해 근접한 지역 수(k)를 1부터 4까지 실험하였으며, 실험결과 인접하는 4개의 기초지자체를 근린 지역으로 설정하는 것이 타당하다고 판단하여, 해당 매개변수를 바탕으로 이후 생활권 분석을 진행하였다.

### 지리적 인접성 고려를 위한 매개변수 추가 스크립트

```
# spatial weight:
https://geographicdata.science/book/notebooks/04_spatial_weights.html
# Queen + knn4
W_Q = libpysal.weights.contiguity.Queen.from_dataframe(map_df,
idVariable='SGG_CD')
W_knn4 = libpysal.weights.KNN.from_dataframe(map_df, k=4, ids='SGG_CD')
W = libpysal.weights.set_operations.w_union(W_Q, W_knn4)

W_dic = W.neighbors # in a dictionary form
```

**그림 4-4** 지리적 인접성을 고려한 군집 재배치 알고리즘 참조사례



출처: Wang et al. (2021: 1070)

#### (4) 시계열 연속성

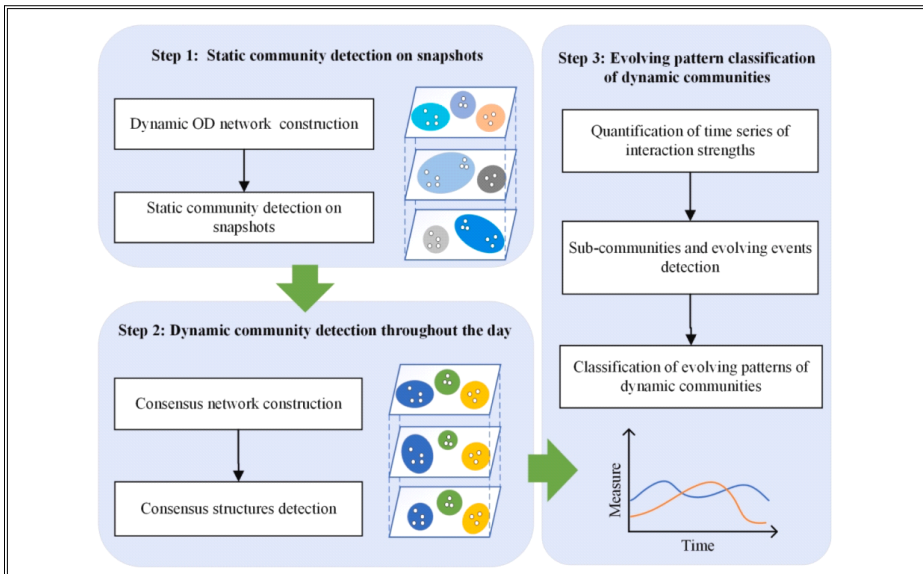
시간의 흐름에 따라 변화하는 가변적인 군집탐색에 시계열적 연속성을 지닌 군집탐

색을 위해서 데이터별 시간적 범위에 대한 최소요구치(통근통학 데이터: 10년/15년, 유동인구과 신용카드 데이터: 2년/3년)를 설정하였다. 여기서, Consensus network 구축을 통한 군집탐색 시 데이터의 전체 시간적 범위에서 최소요구치 미만으로 같은 군집으로 검출되었을 경우, 해당 기초지자체는 군집에서 빠져나가 고립된(isolated) 군집을 구성하거나, 아무 군집에도 속하지 못하는 것(no group)으로 결과를 생성하도록 스크립트를 작성하였다.

### 최소요구치 이상으로 공통의 군집으로 검출된 지역을 선정하는 스크립트

```
# groupby columns
comm = comm.groupby(comm.columns.tolist(),as_index=False).size()
comm = comm.assign(weight = comm['size']/len(data.year.unique()))
```

**그림 4-5** 시계열 연속성을 고려한 군집 탐색 알고리즘 참조사례



출처: Zhao et al. (2023: 212)

## 제2절 생활권 설정(안)

### 1. 정주여건 개선을 위한 생활권 설정

#### (1) 통근통학 통행량 기반 부울경 광역생활권

그림 4-6 통근통학 통행량 기반 부울경 광역생활권 분류

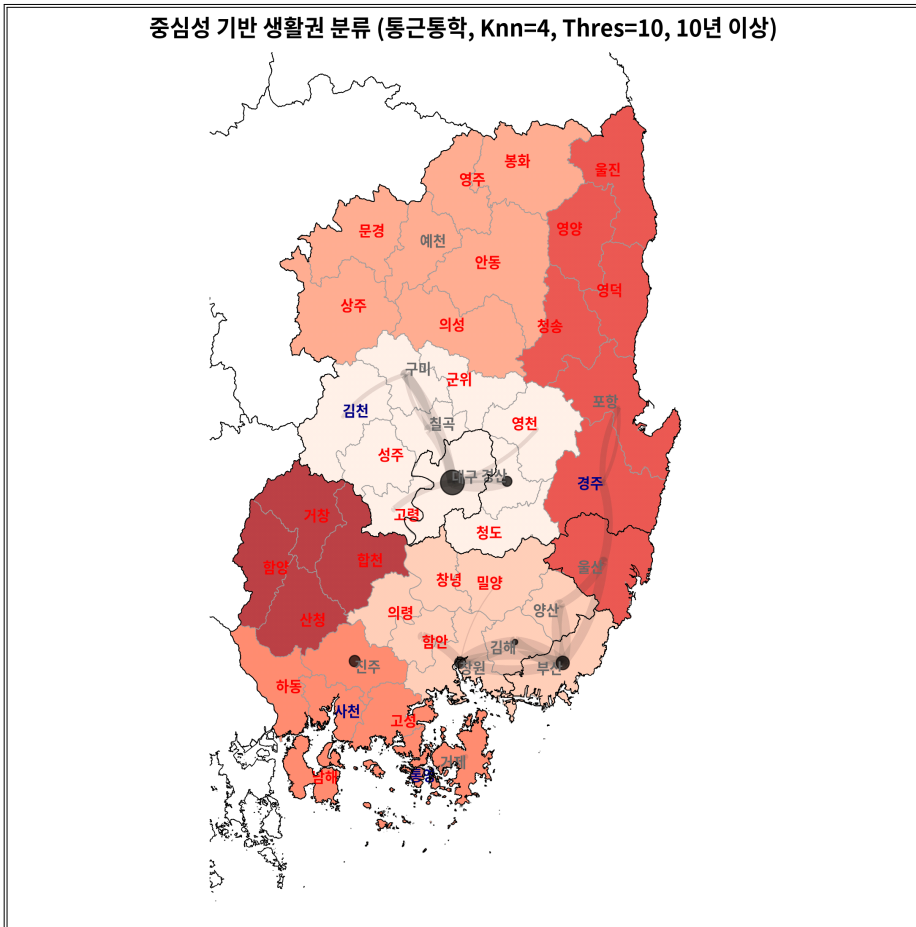
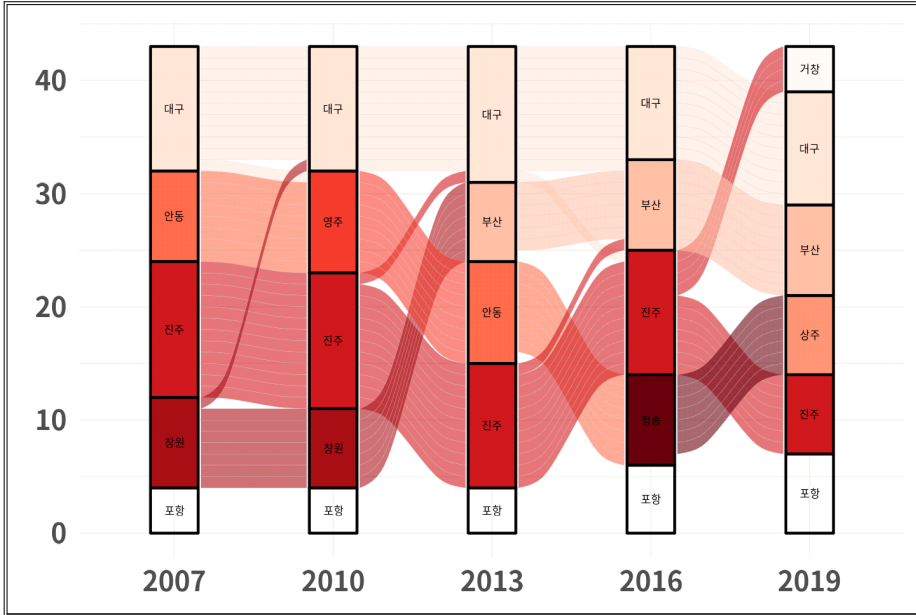




그림 4-7 부울경 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

표 4-2 부울경 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
거창	산청, 함양, 함천 (3개)
대구	김천, 구미, 영천, 경산, 군위, 청도, 고령, 성주, 칠곡 (9개)
부산	김해, 밀양, 양산, 의령, 창녕, 창원, 함안 (7개)
상주	문경, 봉화, 안동, 예천, 의성 (5개)
진주	통영, 사천, 거제, 고성, 남해, 하동 (6개)
포항	울산, 경주, 청송, 영양, 영덕, 울진 (6개)

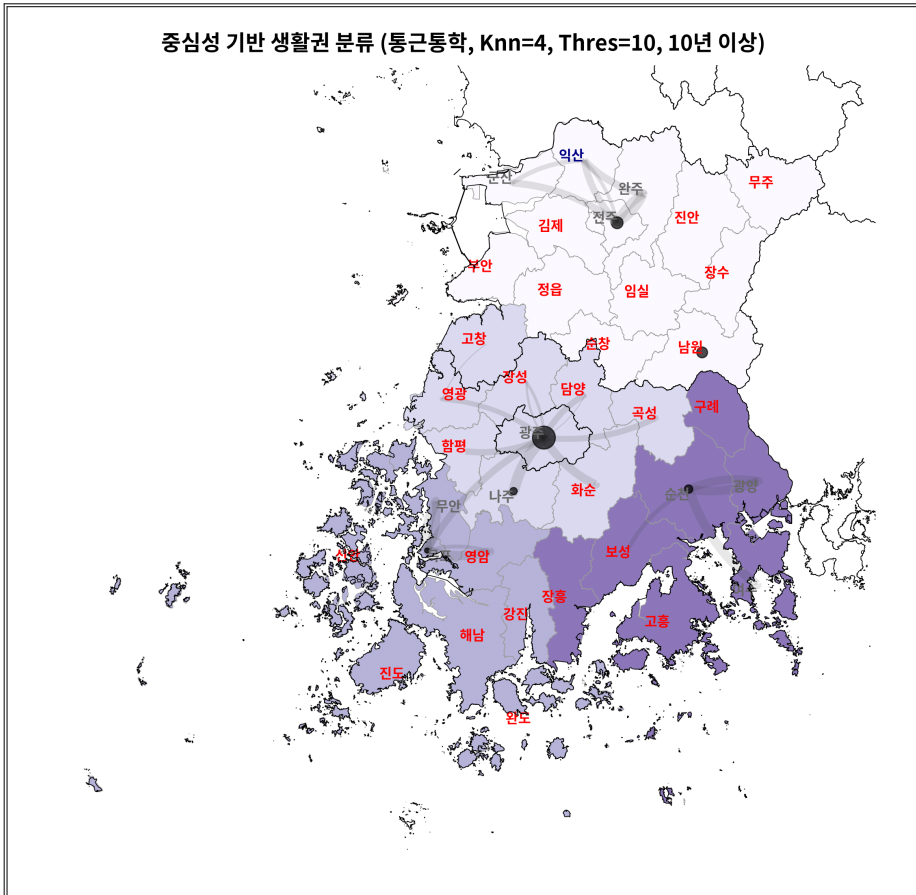
주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

부울경 광역생활권은 시간의 흐름에 따라 기초생활권내 중소거점도시가 계속 변화하는 양상을 보이고 있으며, 거창, 상주는 인구감소지역임에도 불구하고 기초생활권 중소거점도시 역할을 담당하는 것으로 나타났다.

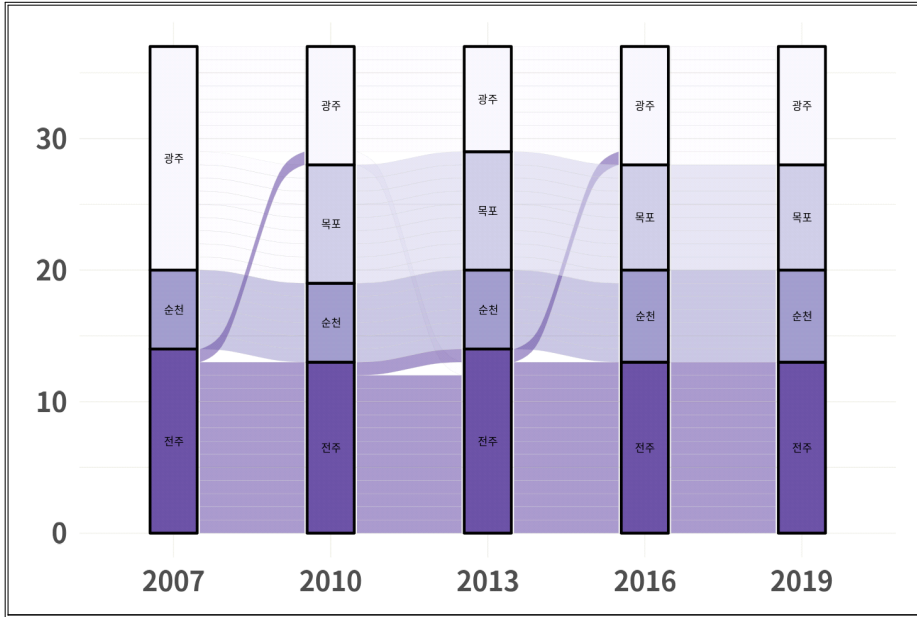
(2) 통근통학 통행량 기반 전남 광역생활권

그림 4-8 통근통학 통행량 기반 전남 광역생활권 분류



출처: 저자 작성

그림 4-9 전남 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

표 4-3 전남 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
광주	고창, 곡성, 나주, 담양, 영광, 장성, 함평, 화순 (8개)
목포	강진, 무안, 신안, 영암, 완도, 진도, 해남 (7개)
순천	고흥, 광양, 구례, 보성, 여수, 장흥 (6개)
전주	군산, 김제, 남원, 무주, 부안, 순창, 완주, 익산, 임실, 장수, 정읍, 진안 (12개)

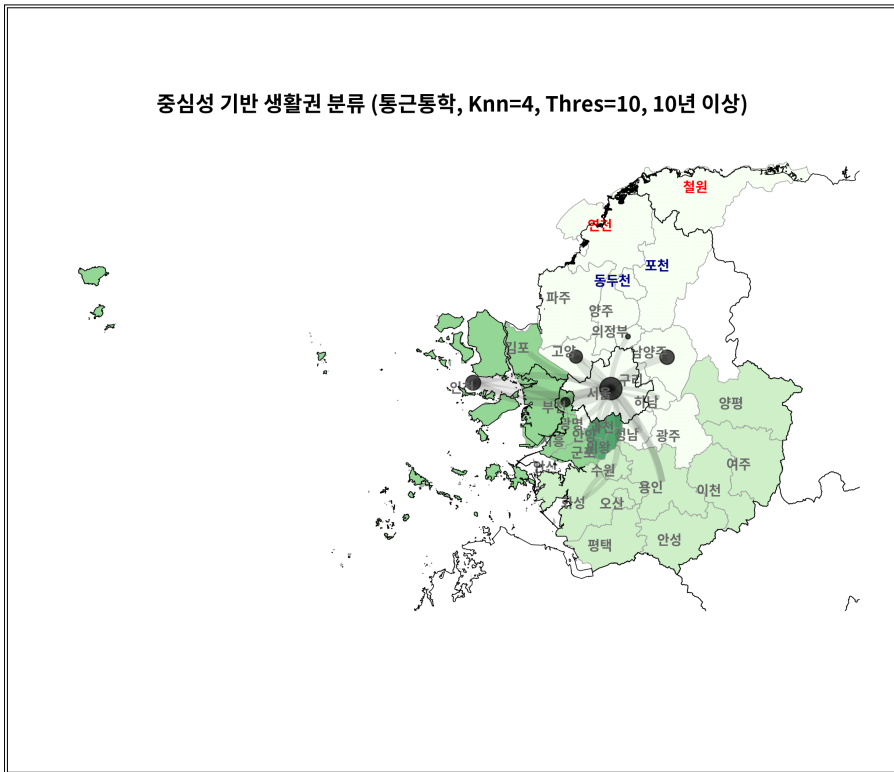
주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

전남 광역생활권에선 광주를 중심으로 하는 기초생활권에서 목포를 거점으로 하는 기초생활권이 '10년 이후 분화되어 나타났으며, 전주를 중심으로 한 기초생활권 배후 지역은 군산, 완주, 익산(관심지역)을 제외하고 모두 인구감소지역으로 구성된 특성을 보였다.

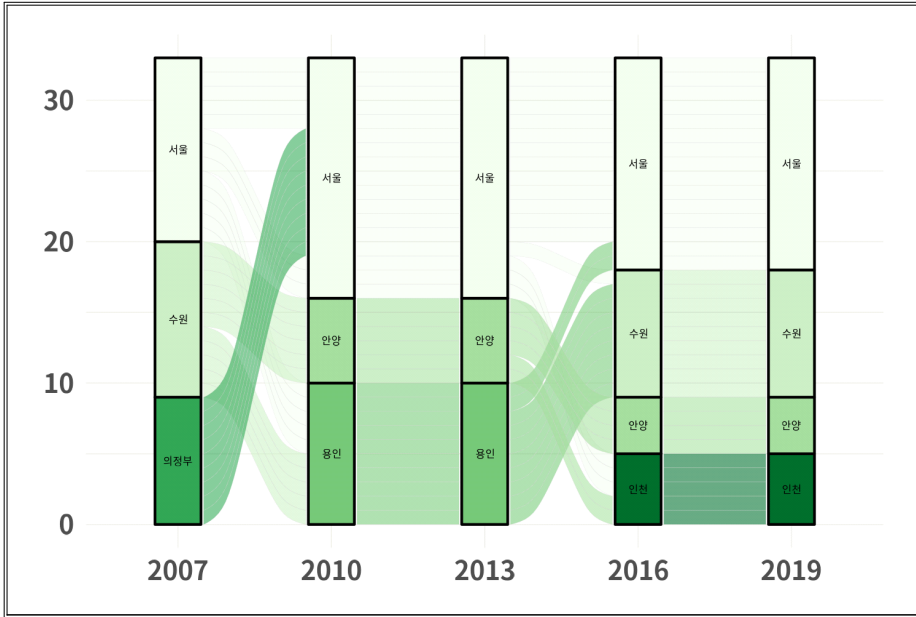
### (3) 통근통학 통행량 기반 수도권 광역생활권

그림 4-10 통근통학 통행량 기반 수도권 광역생활권 분류



출처: 저자 작성

그림 4-11 수도권 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성.

표 4-4 수도권 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
서울	고양, 광명, 광주, 구리, 남양주, 동두천, 성남, 양주, <b>연천</b> , 의정부, <b>철원</b> , 파주, 포천, 하남 (14개)
수원	안성, 양평, 여주, 오산, 용인, 이천, 평택, 화성 (8개)
안양	과천, 군포, 의왕 (3개)
인천	김포, 부천, 시흥, 안산 (4개)

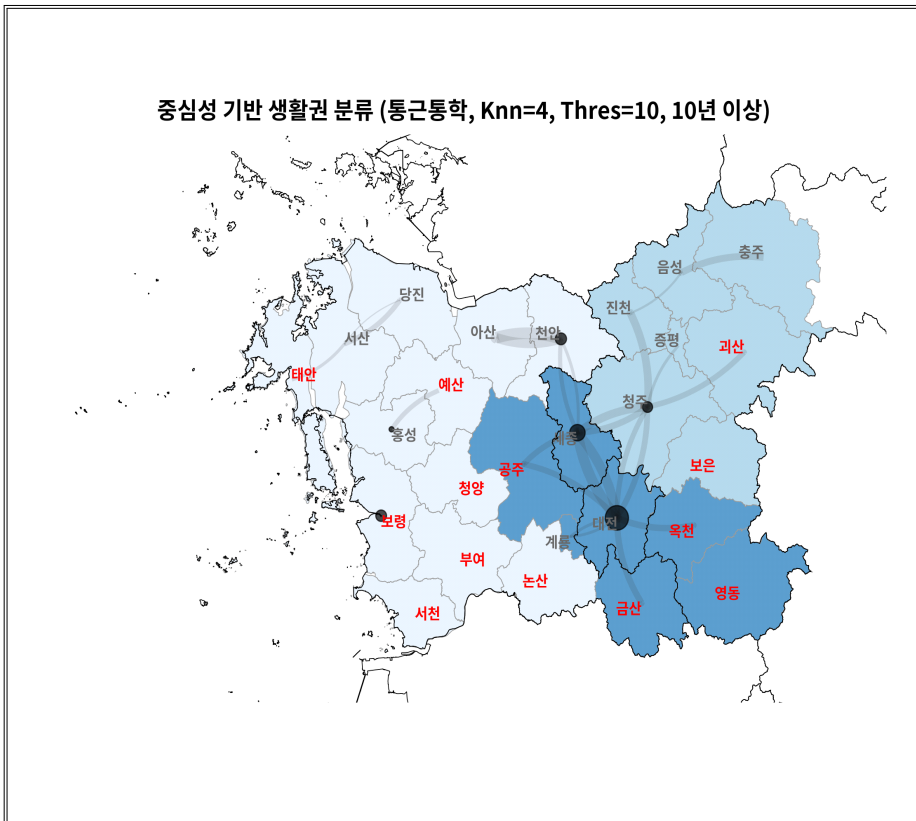
주: **굵은 글씨**는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

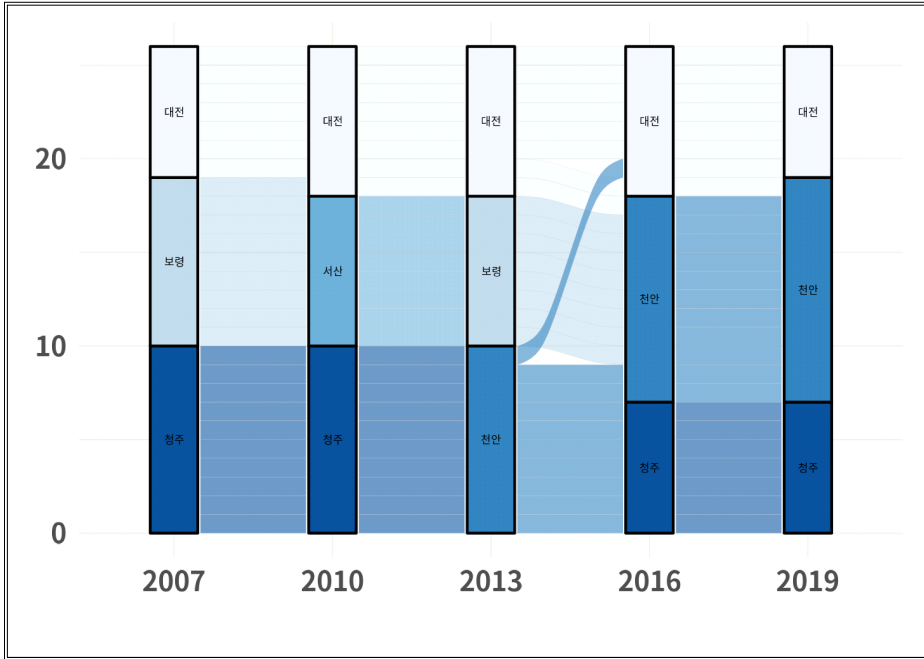
수도권 광역생활권의 주요 중심지는 서울, 수원, 인천으로 나타났으며, 의정부를 중심으로 한 기초생활권이 '10년에 서울로 합역된 것으로 나타났다. 또한, 용인을 중심으로 한 기초생활권은 '16년에 수원으로 중심지가 이동하였으며, 일부는 서울로 분화된 양상을 확인하였다.

(4) 통근통학 통행량 기반 충청 광역생활권

그림 4-12 통근통학 통행량 기반 충청 광역생활권 분류



출처: 저자 작성

**그림 4-13** 충청 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)


출처: 저자 작성

**표 4-5** 충청 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
대전	계룡, 공주, 금산, 세종, 영동, 옥천 (6개)
천안	논산, 당진, 보령, 부여, 서산, 서천, 아산, 예산, 청양, 태안, 홍성 (11개)
청주	충주, 보은, 증평, 진천, 괴산, 음성 (6개)

주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

충청 광역생활권의 주요 중심지는 대전, 청주, 천안으로 나타났으며, '13년 천안을 중심으로 한 기초생활권 일부가 대전으로 합역된 특성을 보였다.

(5) 통근통학 통행량 기반 강원 광역생활권

그림 4-14 통근통학 통행량 기반 강원 광역생활권 분류

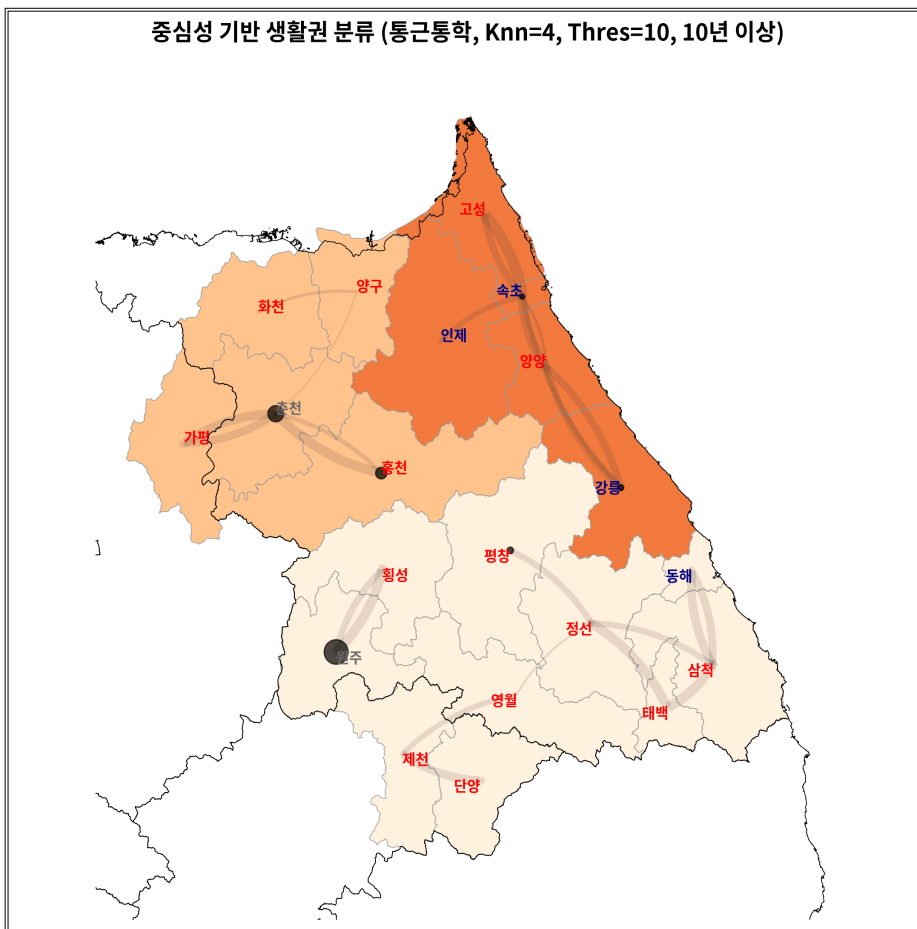
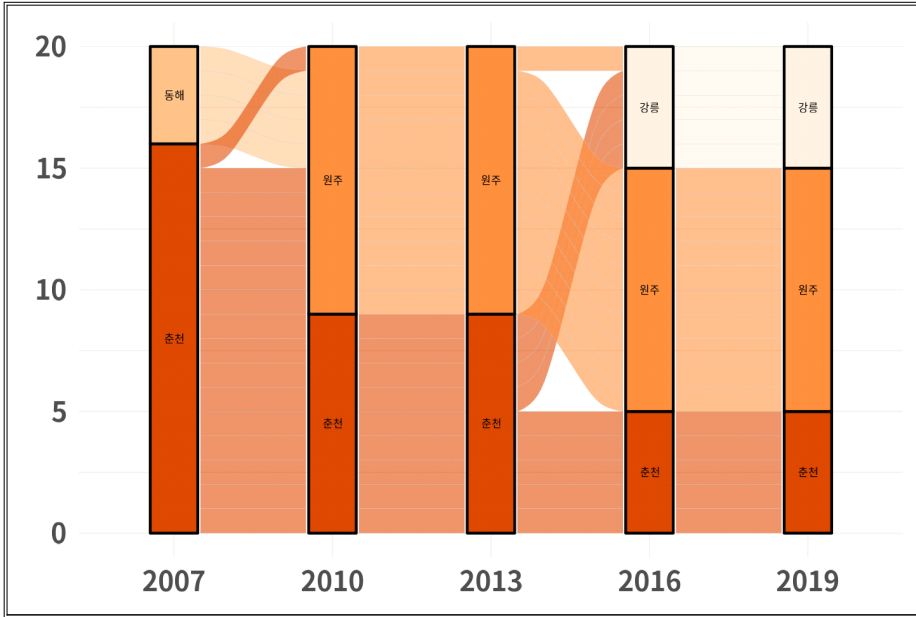




그림 4-15 강원 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

표 4-6 강원 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
강릉	속초, 인제, 고성, 양양 (4개)
원주	단양, 동해, 삼척, 영월, 정선, 제천, 태백, 평창, 횡성 (9개)
춘천	가평, 양구, 홍천, 화천 (4개)

주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

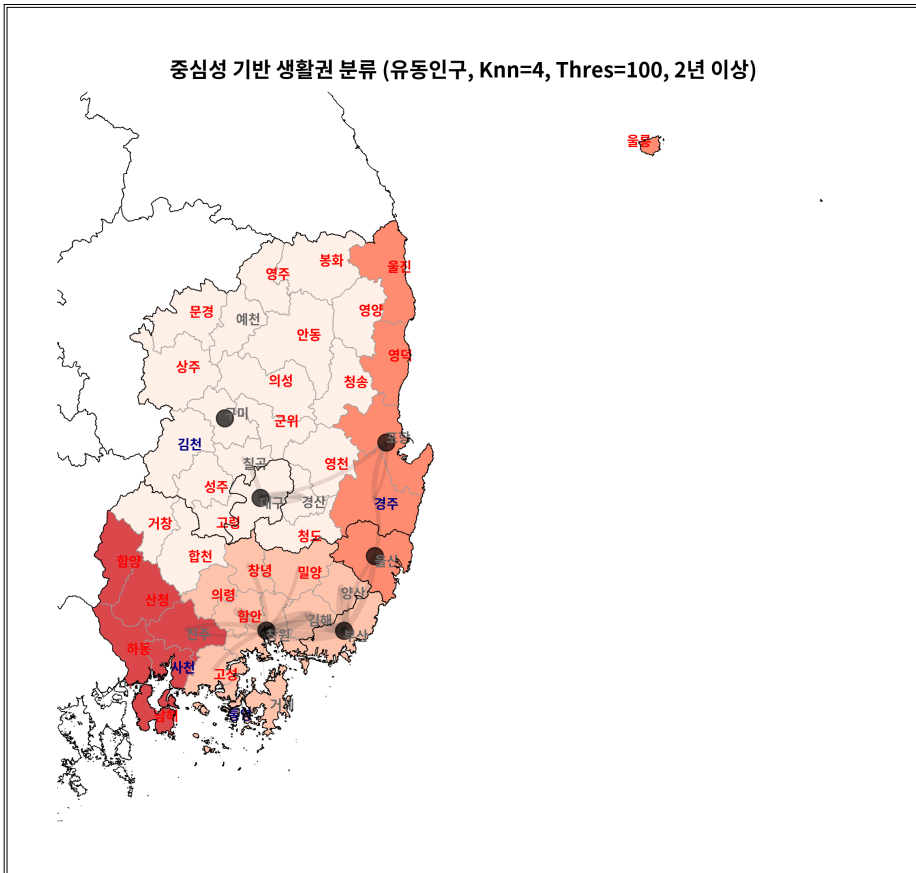
출처: 저자 작성

광원 광역생활권의 주요 중심지는 강릉, 원주, 춘천으로 나타났으며, 대부분의 기초 생활권 배후지역은 인구감소지역으로 구성되어 있는 특성을 보였다.

## 2. 생활인구 확대를 위한 생활권 설정

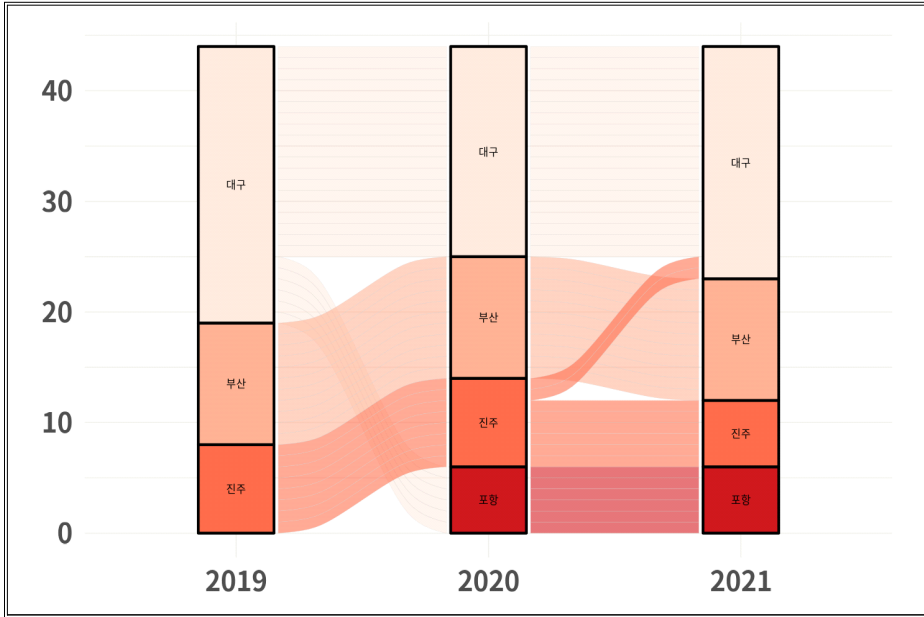
### (1) 유동인구 유입량 기반 부울경·울릉 광역생활권

**그림 4-16** 유동인구 유입량 기반 부울경·울릉 광역생활권



출처: 저자 작성

그림 4-17 부울경·울릉 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

표 4-7 부울경·울릉 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
대구	거창, 경산, 고령, 구미, 군위, 김천, 문경, 봉화, 상주, 성주, 안동, 영양, 영주, 영천, 예천, 의성, 청도, 청송, 칠곡, 합천 (20개)
부산	거제, 고성, 김해, 밀양, 양산, 의령, 창녕, 창원, 통영, 함안 (10개)
진주	사천, 남해, 하동, 산청, 함양 (5개)
포항	울산, 경주, 영덕, 울진, 울릉 (5개)

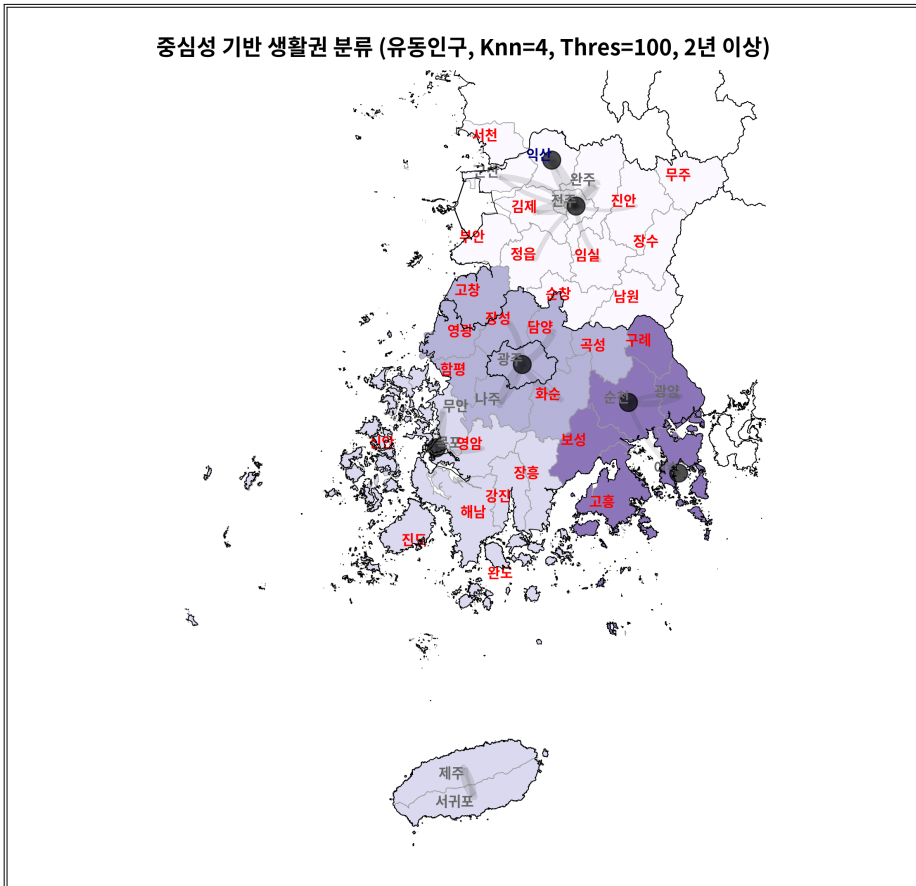
주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

부울경·울릉 광역생활권은 통근통학을 기반으로 한 생활권 분류보다 대구를 중심으로 한 기초생활권역이 확대되게 나타났으며, 많은 인구감소지역이 해당 기초생활권에 포함되어 있는 특성을 보였다.

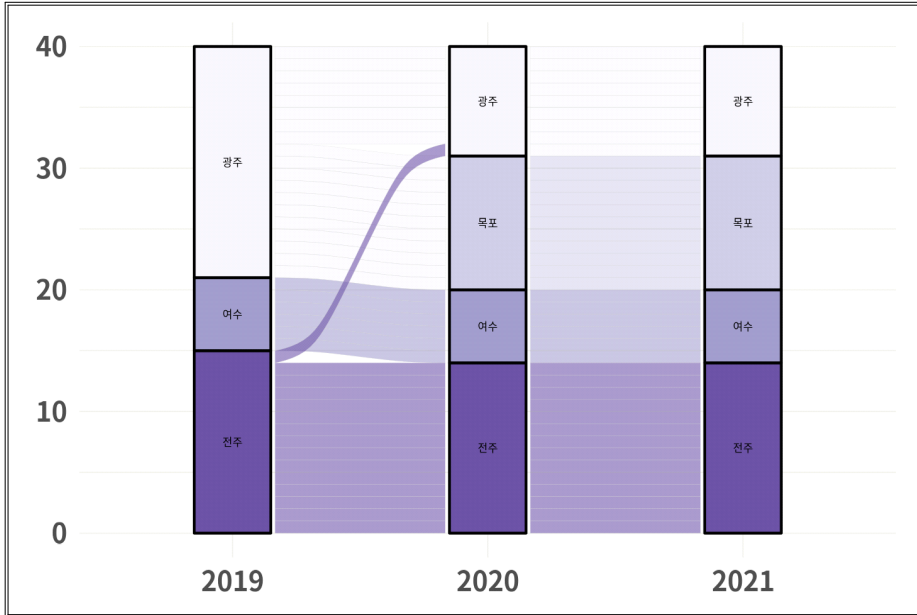
(2) 유동인구 유입량 기반 전남·제주 광역생활권

**그림 4-18** 유동인구 유입량 기반 전남·제주 광역생활권



출처: 저자 작성

**그림 4-19** 전남·제주 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

**표 4-8** 전남·제주 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
광주	고창, 곡성, 나주, 담양, 영광, 장성, 함평, 화순 (8개)
목포	강진, 무안, 서귀포, 신안, 영암, 완도, 장흥, 제주, 진도, 해남 (10개)
여수	고흥, 광양, 구례, 보성, 순천 (5개)
전주	군산, 김제, 남원, 무주, 부안, 서천, 순창, 완주, 익산, 임실, 장수, 정읍, 진안 (13개)

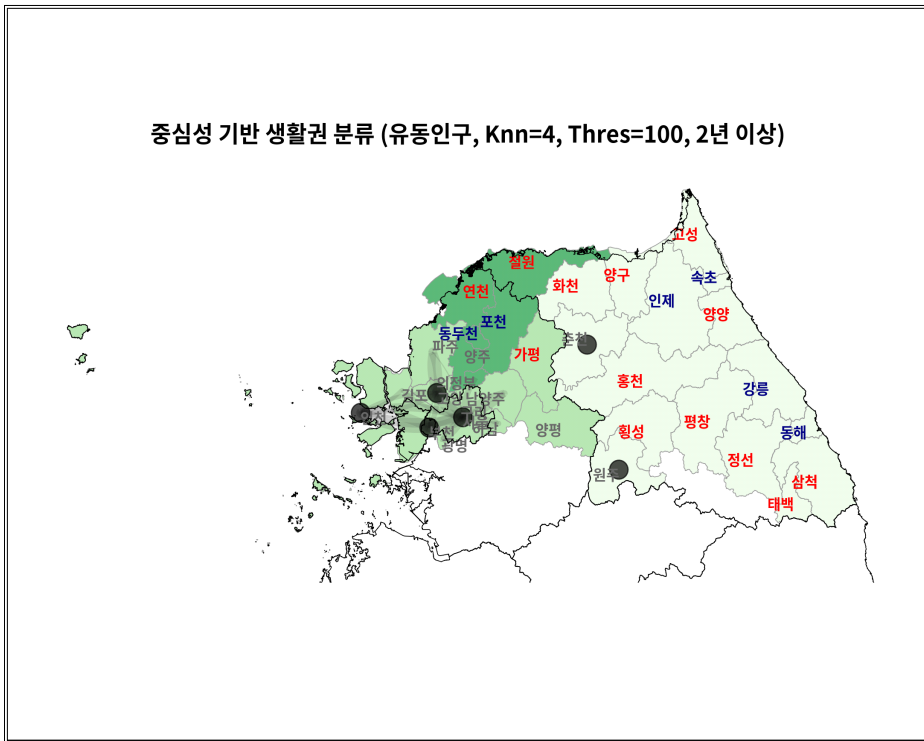
주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

전남·제주 광역생활권은 통근통학 기반 생활권 분석보다 유동인구를 기반으로 한 분석에선 목포를 중심으로 한 기초생활권역이 확대된 것을 확인하였다. 또한, 전주와 광주를 중심으로 한 기초생활권 배후지의 대부분은 인구감소지역으로 구성된 특성을 보였다.

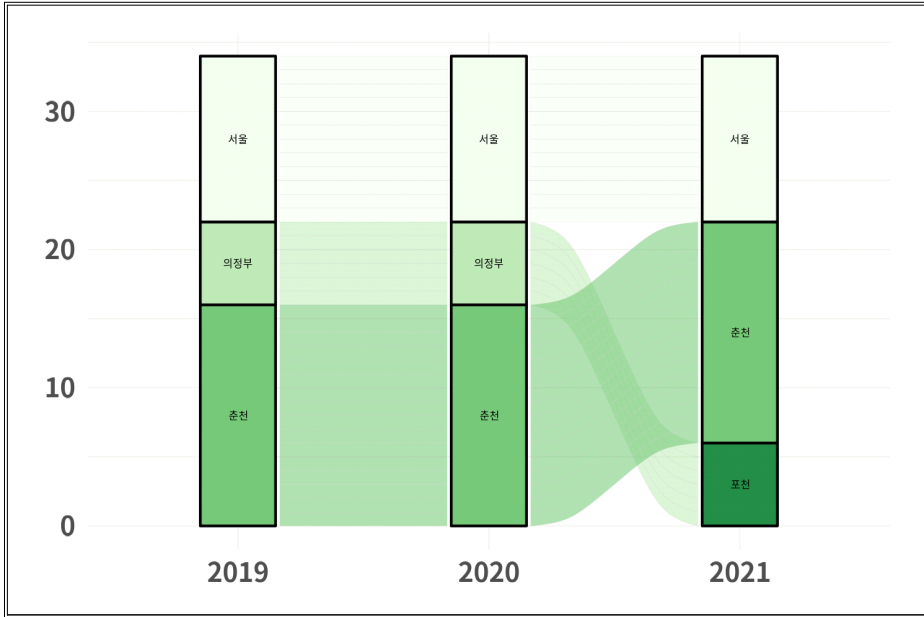
(3) 유동인구 유입량 기반 북부 광역생활권

**그림 4-20** 유동인구 유입량 기반 북부 광역생활권



출처: 저자 작성

그림 4-21 북부 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

표 4-9 북부 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
서울	가평, 고양, 광명, 구리, 김포, 남양주, 부천, 양평, 인천, 파주, 하남 (11개)
춘천	강릉, 고성, 동해, 삼척, 속초, 양구, 양양, 원주, 인제, 정선, 태백, 평창, 홍천, 화천, 횡성 (15개)
포천	동두천, 양주, 연천, 의정부, 철원 (5개)

주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

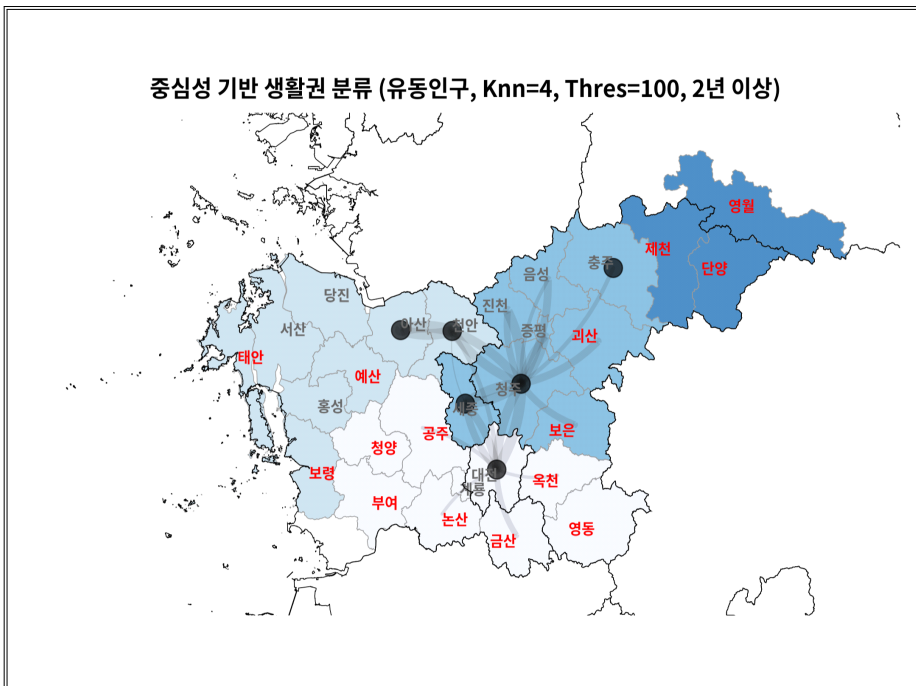
출처: 저자 작성

북부 광역생활권은 통근통학 기반 생활권 분석보다 유동인구를 기반으로 한 생활권 분석에선 경기와 강원지역이 북부 광역생활권으로 포함된 특성을 보였다. 특히, 유동 인구 기반으로 한 생활권 분류에선 춘천이 원주보다 더 높은 중심성과 연결성을 지닌 것으로 나타났다.

#### (4) 유동인구 유입량 기반 중부 광역생활권

중부 광역생활권에서 제천은 인구감소지역이지만 단양과 영월지역에 대해 중심지 역할을 수행하고 있음을 확인하였다.

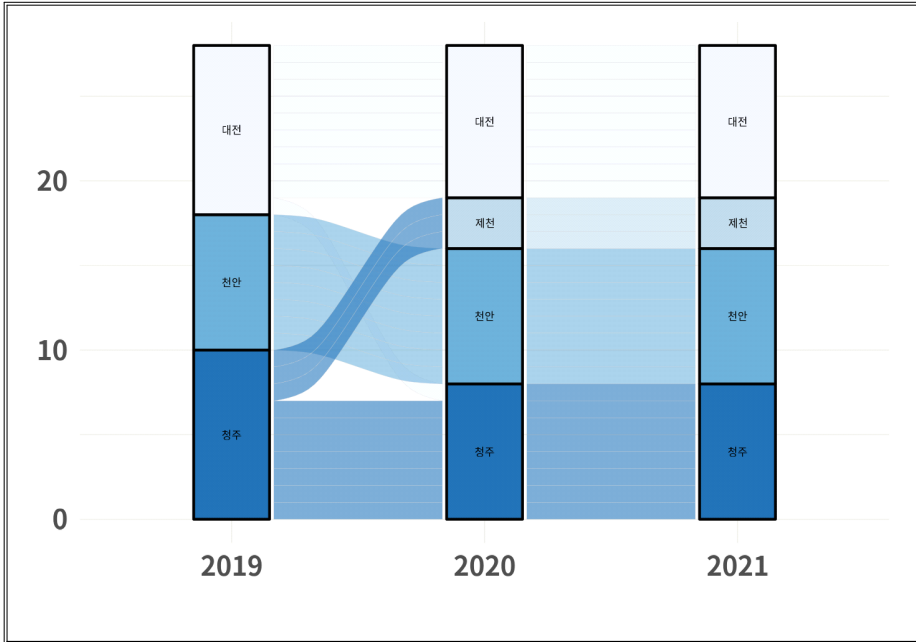
그림 4-22 유동인구 유입량 기반 중부 광역생활권



출처: 저자 작성



**그림 4-23** 중부 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

**표 4-10** 중부 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

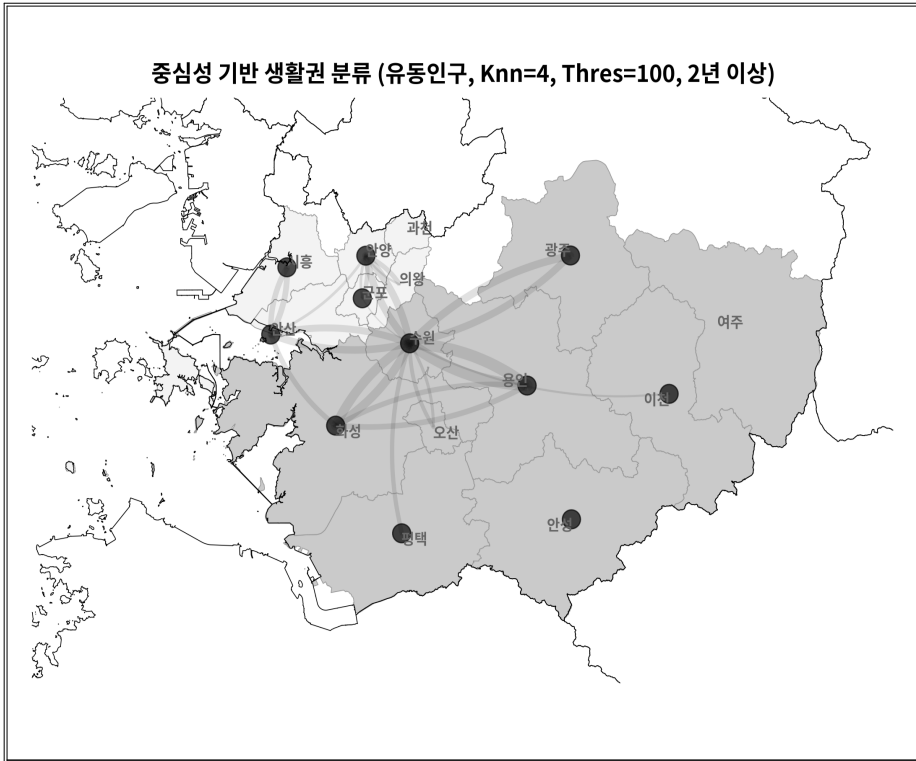
기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
대전	계룡, 공주, 금산, 논산, 부여, 영동, 옥천, 청양 (8개)
제천	단양, 영월 (2개)
천안	당진, 보령, 서산, 아산, 예산, 태안, 홍성 (7개)
청주	괴산, 보은, 세종, 음성, 증평, 진천, 충주 (7개)

주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

(5) 유동인구 유입량 기반 경기남부 광역생활권

그림 4-24 유동인구 유입량 기반 경기남부 광역생활권

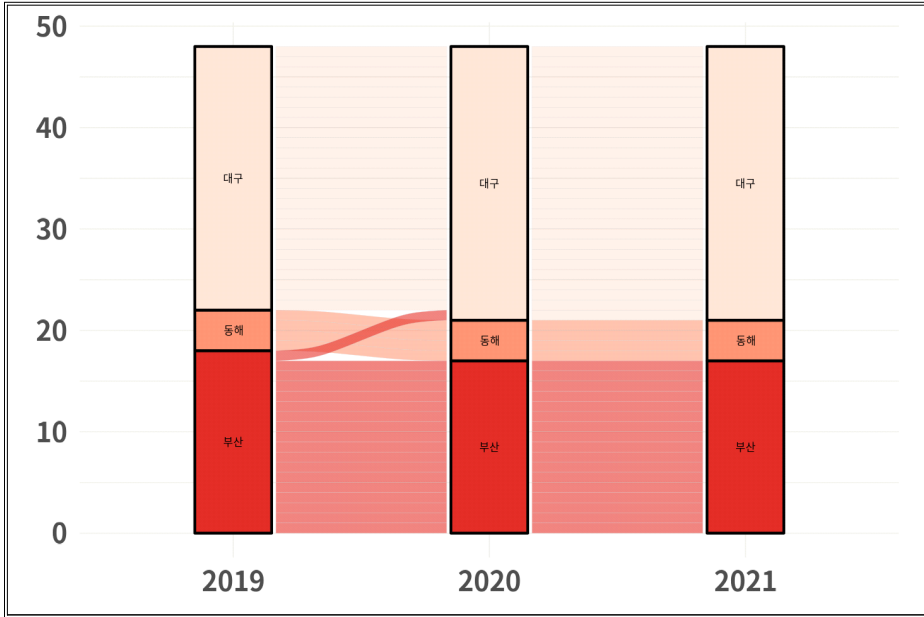


출처: 저자 작성

경기 남부는 유동인구 유입량을 활용한 생활권 분석에선 독자적인 광역생활권으로 분류되었다. 또한, 대부분의 지역이 일정수준 이상의 중심성과 연결성의 우위를 지니고 있으며, 중소거점도시를 구별하기 어려운 특성을 보였다.



**그림 4-26** 부울경·울릉 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

**표 4-11** 부울경·울릉 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
대구	거창, 경산, 경주, 고령, 구미, 군위, 김천, 문경, 봉화, 상주, 성주, 안동, 영덕, 영양, 영주, 영천, 예천, 울릉, 울산, 울진, 의성, 청도, 청송, 칠곡, 포항, 합천 (26개)
부산	거제, 고성, 김해, 남해, 밀양, 사천, 산청, 양산, 의령, 진주, 창녕, 창원, 통영, 하동, 함안, 함양 (16개)
동해	삼척, 정선, 태백 (3개)

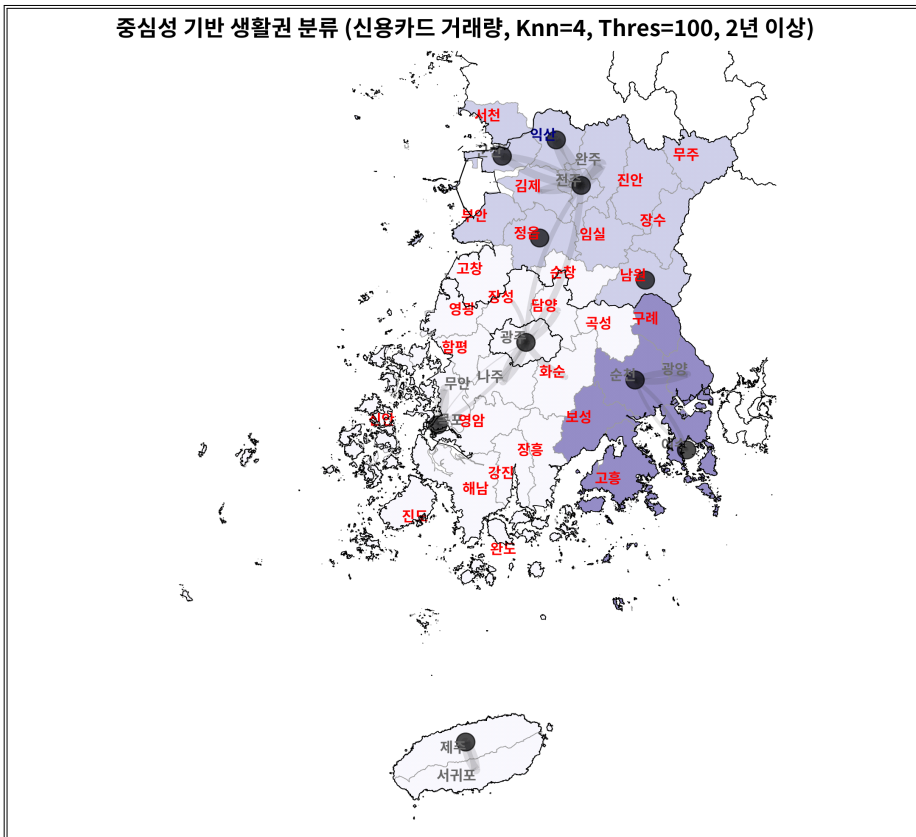
주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

신용카드 거래량을 활용한 생활권 분석에서 부울경·울릉 광역생활권은 유동인구 기반 생활권 분석과 비슷한 결과를 보였다. 하지만, 포항·울산 기초생활권이 대구를 중심으로 한 기초생활권에 합여되는 것으로 나타났으며, 공간적 범위가 더욱 확장된 것을 확인하였다.

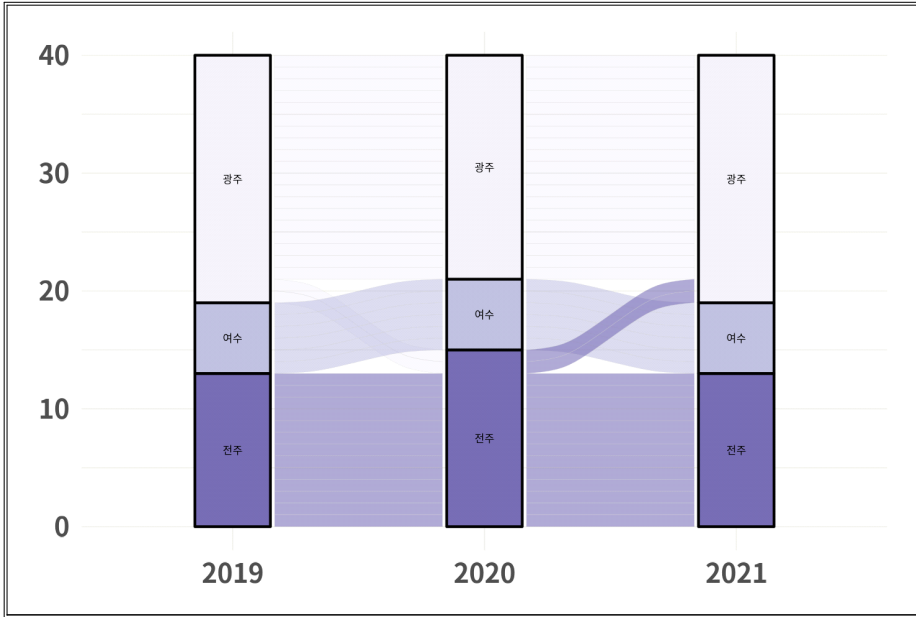
(2) 신용카드 거래량 기반 전남·제주 광역생활권

그림 4-27 신용카드 거래량 기반 전남·제주 광역생활권



출처: 저자 작성

그림 4-28 전남·제주 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성.

표 4-12 전남·제주 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
광주	강진, 고창, 곡성, 나주, 담양, 목포, 무안, 서귀포, 순창, 신안, 영광, 영암, 완도, 장성, 장흥, 제주, 진도, 함평, 해남, 화순 (20개)
여수	고흥, 광양, 구례, 보성, 순천 (5개)
전주	군산, 김제, 남원, 무주, 부안, 서천, 완주, 익산, 임실, 장수, 정읍, 진안 (12개)

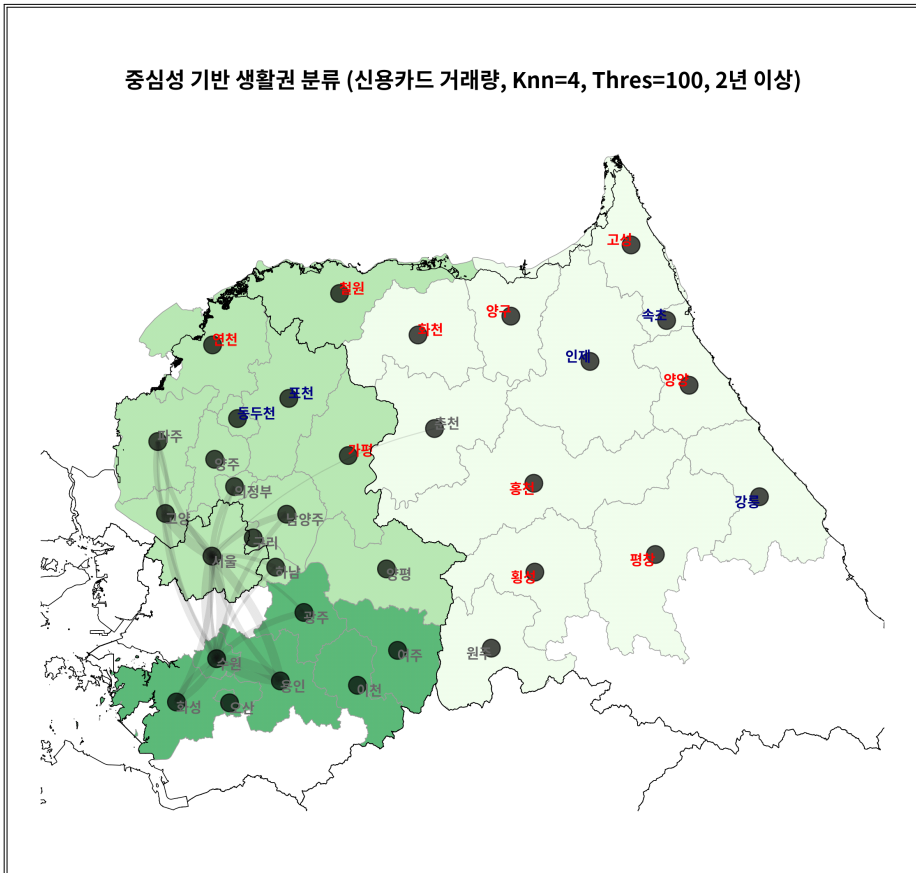
주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

신용카드 거래량을 활용한 생활권 분석에서 전남·제주 광역생활권은 유동인구 기반 생활권 분석과 비슷한 결과를 보이지만, 목포를 중심으로 한 기초생활권이 광주 기초 생활권에 합역되는 특성을 보였다.

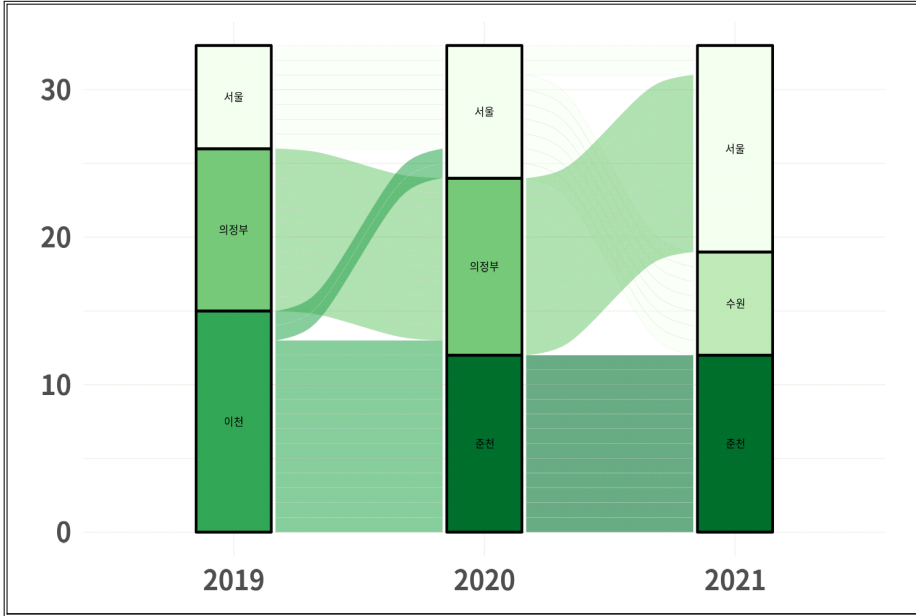
### (3) 신용카드 거래량 기반 북부 광역생활권

**그림 4-29** 신용카드 거래량 기반 북부 광역생활권



출처: 저자 작성

그림 4-30 북부 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

표 4-13 북부 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
서울	가평, 고양, 구리, 남양주, 동두천, 양주, 양평, <b>연천</b> , 의정부, <b>철원</b> , 파주, 포천, 하남 (13개)
수원	광주, 여주, 오산, 용인, 이천, 화성 (6개)
춘천	강릉, 고성, 속초, <b>양구</b> , <b>양양</b> , 원주, 인제, <b>평창</b> , <b>홍천</b> , <b>화천</b> , <b>횡성</b> (11개)

주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

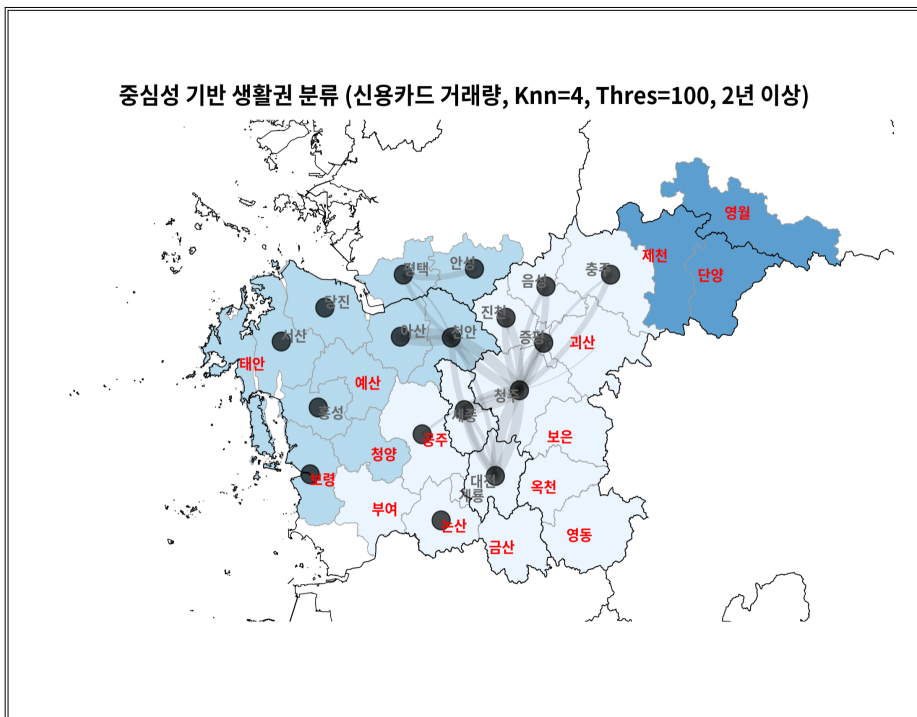
출처: 저자 작성



신용카드 거래량을 활용한 생활권 분석에서 북부 광역생활권은 유동인구 기반 생활권 분석과 비슷한 결과를 보이었다. 하지만, 인천을 중심으로 한 기초생활권이 다른 권역으로 분할되게 나타났으며, 수원을 주축으로 경기남부 지역이 기초생활권을 구성하여 광역생활권에 포함되는 특성을 보였다.

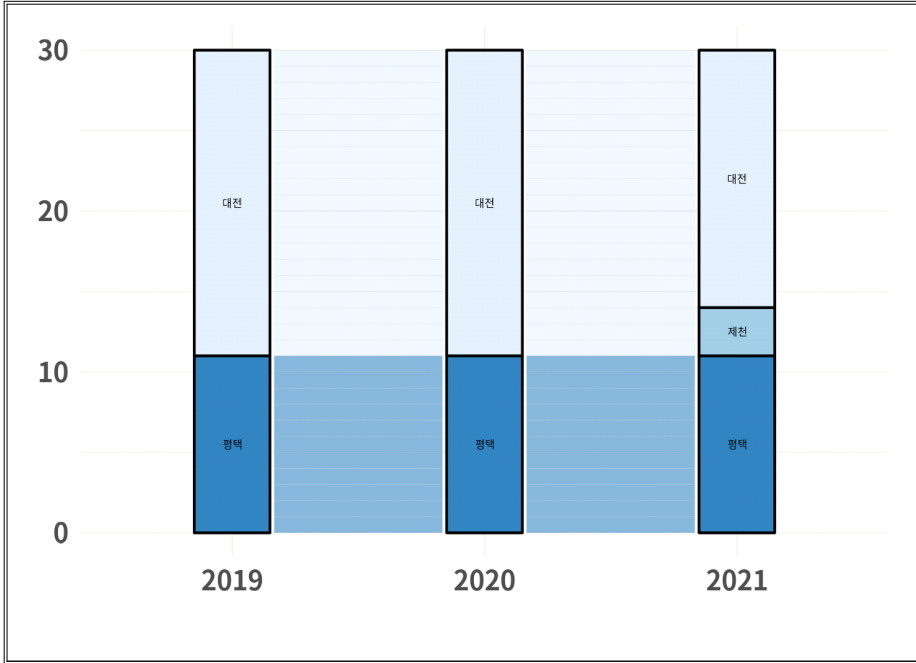
#### (4) 신용카드 거래량 기반 중부 광역생활권

**그림 4-31** 신용카드 거래량 기반 중부 광역생활권



출처: 저자 작성

**그림 4-32** 중부 광역생활권내 기초생활권 구분 ('19년 기준)



출처: 저자 작성

**표 4-14** 중부 광역생활권내 기초생활권 구성 ('19년 기준)

기초생활권 중소거점도시	기초생활권 배후지역
대전	계룡, 공주, 과산, 금산, 논산, 보은, 부여, 세종, 영동, 옥천, 음성, 증평, 진천, 청주, 충주 (15개)
제천	영월, 제천 (2개)
청주	당진, 보령, 서산, 아산, 안성, 예산, 천안, 청양, 태안, 홍성 (10개)

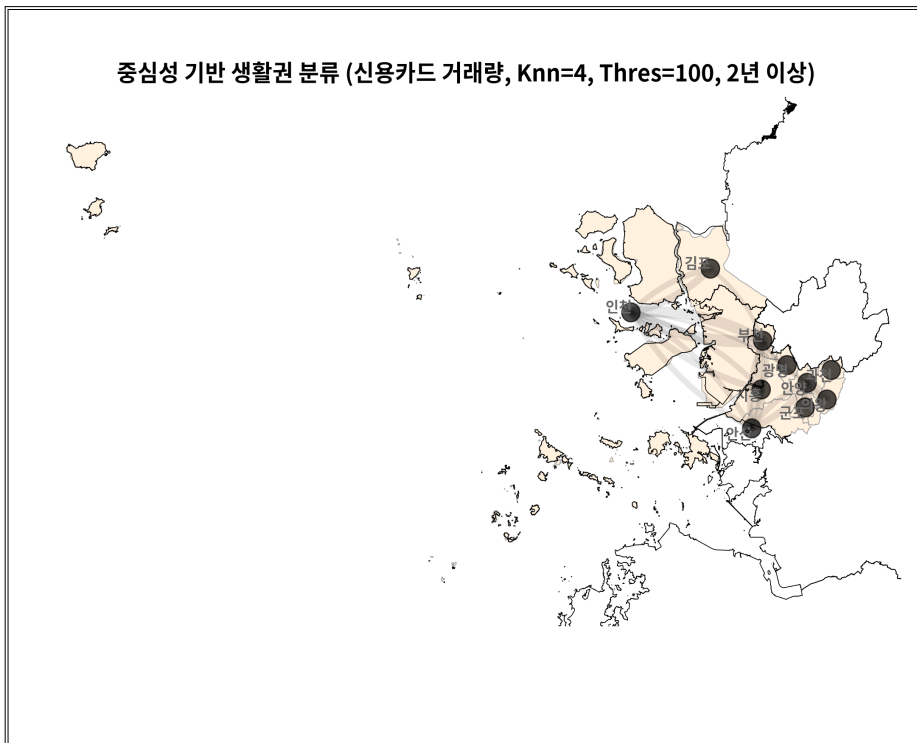
주: 굵은 글씨는 인구감소지역, 밑줄표기는 관심지역을 나타냄

출처: 저자 작성

중부 광역생활권에선 유동인구 기반 생활권 분석에서 분화되었던 청주를 기반으로 한 기초생활권이 신용카드 거래량 기반 생활권 분석에선 대전 기초생활권에 합역되는 특성을 보였다.

#### (5) 신용카드 거래량 기반 인천 광역생활권

**그림 4-33** 신용카드 거래량 기반 인천 광역생활권



출처: 저자 작성

인천과 경기 남부지역은 유동인구 유입량 기반 생활권 분석과 같이 독자적인 광역생활권으로 분류되었으며, 대부분의 지역이 일정수준 이상의 중심성과 연결성의 우위를 지니고 있으며, 중소거점도시를 구별하기 어렵다는 특성을 확인하였다.

## 제3절 생활권 특성 및 소결

### 1. 광역생활권 탐색적 분석

인구감소지역 지역활력 제고를 위한 세부목표에 부합하는 빅데이터 기반의 기초생활권역 분류결과는 아래와 같이 나타났다.

#### (1) 통근통학 통행량 기반

- 부울경 광역생활권: **거창**, 대구, 부산, **상주**, 진주, 포항 기초생활권역
- 전남 광역생활권: 광주, 목포, 순천, 전주 기초생활권역
- 수도권 광역생활권: 서울, 수원, 안양, 인천 기초생활권역
- 충청 광역생활권: 대전, 천안, 청주 기초생활권역
- 강원 광역생활권: 강릉, 원주, 춘천 기초생활권역

#### (2) 유동인구 유입량 기반

- 부울경·울릉 광역생활권: 대구, 부산, 진주, 포항 기초생활권역
- 전남·제주 광역생활권: 광주, 목포, 여수, 전주 기초생활권역
- 북부 (수도권, 강원) 광역생활권: 서울, 춘천, **포천** 기초생활권역
- 중부 (충청, 강원 일부) 광역생활권: 대전, **제천**, 천안, 청주 기초생활권역
- 경기남부 광역생활권

#### (3) 신용카드 거래량 기반

- 부울경·울릉 광역생활권 (강원 일부 포함): 대구, 부산, **동해** 기초생활권역
- 전남·제주 광역생활권: 광주, 여수, 전주 기초생활권역
- 북부 (수도권, 강원) 광역생활권: 서울, 수원, 춘천 기초생활권역
- 중부 (충청, 강원 일부) 광역생활권: 대전, **제천**, 청주 기초생활권역
- 인천 광역생활권

## 2. 분석결과 요약

본 연구의 생활권 설정(안)은 인구감소지역이 다른 기초지자체와의 세부적인 지역 활력 제고를 위한 공동의 목표에 적합한 데이터를 활용하여 시공간 연속성을 고려한 군집탐색 알고리즘을 통해 광역-기초생활권역을 분류하였다. 분석결과, 통근통학 통행량 기반 생활권은 일부지역을 제외하고 기존 광역시도 행정경계와 거의 유사한 특성을 보였으며, 광역시의 중심성이 매우 높게 나타났다. 반면에, 실체감형 생활반경에 기반한 생활권 분석 수행을 위해 활용한 유동인구 유입량과 신용카드 거래량 데이터를 활용한 생활권 분류는 행정경계와 일치하는 않은 결과가 나타났다. 대표적으로 경기와 강원지역이 하나의 광역생활권으로 분류되었으며, 그중 일부 권역(예: 유동인구: 경기남부, 신용카드: 인천과 경기남부)은 독자적인 광역생활권을 구성하는 것으로 나타났다. 또한, 거창, 상주, 제천과 같은 인구감소지역이 높은 연결성을 지니고 중소거점도시의 기능을 담당하고 있다는 것을 확인하였다. 이에 해당 기초지자체는 기초생활권역으로 분류된 지역과 지역활력 제고를 위한 공동의 목표를 작성하고, 연계·협력방안을 마련하여 독자적인 기초생활권역으로 자리매김하는 것이 필요할 것이다.

다음으로, 유동인구 유입량과 신용카드 거래량 데이터를 활용한 분석에선 광역생활권역이 보다 넓고 행정경계와 불일치하지 않게 나타났다. 이는 앞서 밝힌 것처럼, 현대 정보통신기술 및 교통수단의 발달로 인해 이동성이 향상되어 사람들의 일상생활의 범위는 점점 넓어지고 있다. 대표적인 사례가 수도권 인접한 지역에 거주하면서 서울에서 대부분의 일상생활을 영위하는 서울광역생활권을 사례로 들 수 있다.

해당 분석결과는 인구감소지역이 1) 같은 기초생활권역 중소거점도시와의 연계·협력 강화를 통해 배후지역으로서 상향 평준화를 위한 지역발전 정책에 주력하거나, 광주에서 분리된 목표 기초생활권과 같이 2) 주변 배후지역과의 기능적 연계 및 주요 시설 재배치를 통한 독자적인 기초생활권역을 구성하여 상생발전을 추구하는 전략을 세우기 위한 기초자료로 활용될 수 있다.



# 5

## 인구감소지역 생활권 활성화를 위한 정책제언

제1절 연구요약 및 의의

제2절 정책제언





Korea Research Institute for Local Administration



## 제5장 인구감소지역 생활권 활성화를 위한 정책제언

### 제1절 연구요약 및 의의

본 연구는 행정경계를 넘어 인구감소지역과 다른 지자체 간의 협력체계 구축의 필요성을 생활권 개념에 대한 이론적 검토를 통해 확인하였고, 빅데이터를 활용한 생활권 설정(안)을 제시하여 생활권 활성화를 통한 인구감소위기 대응을 제안하였다. 다시 말해, 인구감소지역과 다른 지자체와의 지역 간 연계성 및 상호작용의 정도를 지역활력 제고 세부목표(예: 생활인구 확대)와 부합하는 데이터를 사용하여 측정하였으며, 나아가 시공간 연속성을 고려한 군집탐색 기법을 통해 광역-기초생활권역을 분류하였다.

이러한 인구감소지역 지자체간 협력체계 구축을 통한 생활권 간 연계·협력 활성화의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 지자체 독자적인 노력으로 인구감소 위기 극복은 현실적으로 어렵다. 즉, 지역 주도의 전략적 인구감소 위기 대응방안 마련은 필수적이지만, 위기는 장기적으로 지속될 것으로 전망되므로 지역 간 네트워크 형성을 통한 관계인구의 창출과 확대를 고려해야 한다. 관계인구란 해당 지역에 거주하고 있지는 않지만 여가, 업무, 사회적 기여 등 다양한 활동을 통해 지역과 관계를 맺고 있는 인구(이소영, 김도형 2021)를 말한다.

둘째, 지역특화발전 전략마련을 통한 생존이 필요하다. 즉, 노령인구 증가와 청년인구 유출로 인해 인구구조의 급격한 변화와 인구 안정성이 위협받고 있는 인구감소지역은 주변 배후지역과의 기능적 연계 및 주요 시설 재배치를 통해 공간적 확장을 경계하고, 수요대응형 거점 시설 집약화 및 거점-중간-소외지역의 기능적 연계를 통해 감소하는 수요와 이에 따라 같이 감소하는 공급의 효율적인 자원배분에 힘써야 한다. 이후 이어진 정책제언에선 생활권 활성화를 통한 지역특화발전 달성을 위해 지역혁신 거버넌스체계의 작동, 지역특성을 고려한 종합 시스템 구축, 지역주민의 참여 및 교류, 지자체간 통합조정 기능 강화 등이 필요함을 기술하였다.

셋째, 인구감소지역 생활권 특성에 따른 맞춤형 특례 발굴이 필요하다. 이를 위해

이어진 정책제언에선 시행령 세부시책 제언 및 개선방안을 통한 맞춤형 특례부여 방안을 제시하였다. 즉, 중소거점도시로서 광역지자체와의 접근성 향상을 통한 상향 평준화 발전이 요구되는 지역은 관광특구 및 입지규제최소지역 지정을 통한 지역발전 정책이 제안되며, 반면에 주변 배후지역과 독자적인 기초생활권을 구성하는 상생전략이 요구되는 지역은 지역혁신 선도기업 육성과 산업위기선제대응지역과 같이 새로운 성장동력을 마련할 수 있는 특례방안을 검토하였다.

## 제2절 정책제언

### 1. 생활권 특성을 고려한 지역 활성화 전략

#### 1) 정책목표

「인구감소지역 지원 특별법」과 국내외 정책사례 분석, 빅데이터를 활용한 인구감소 지역 생활권 특성 분석결과를 통해 인구감소지역의 생활권 특성을 고려한 지역 활성화 전략은 정주여건 개선(정주인구), 사회적 활력 증진(생활인구 확대), 경제적 활력 증진(지역경제 활성화)을 목표로 추진될 필요가 있다. 따라서 정주여건 개선, 생활인구 확대, 지역경제 활성화를 인구감소지역의 지역 활성화를 위한 정책목표로 설정하고자 한다. 이와 같은 목표 달성을 위해서는 생활권 특성을 고려한 추진전략뿐만 아니라, 이의 실현을 위한 안정적인 기반이 될 수 있는 추진체계의 역할도 중요할 수밖에 없다. 즉, 인구감소 문제에 대한 적극적인 대응을 위해서는 생활권(지역) 간 연계·협력이 활성화되는 것이 효율적·효과적이라 할 수 있으며, 인구감소 대응은 지방자치분권과 반드시 연계되어야 한다. 인구감소지역이 지역별 특수성을 살리고, 지역 여건에 맞는 정책과 행정서비스를 제공하기 위해서는 반드시 자치권 강화와 연계하여 논의되는 것이 필요하다.

이러한 점에서 인구감소지역의 추진전략이라 할 수 있는 정주여건 개선, 사회적 활력 증진, 경제적 활력 증진은 반드시 생활권(지역) 간 연계·협력, 지방자치분권과 지방행정체제의 뒷받침이 필요하다 할 수 있다. 더불어 인구감소지역의 생활권 특성을 고려하여 기초생활권 내 중소거점도시, 주변 배후지역(독자적 기초생활권)의 차별화된 전략이 요구된다.

그림 5-1 인구감소지역 생활권 특성을 고려한 지역 활성화 전략



## 2) 추진전략

### (1) 생활인구 확대

인구감소지역의 생활인구 확대를 위해서는 다음과 같은 전략이 요구된다. 지역이 보유한 역사·문화·환경 등 각종 자원을 적극적으로 개발하고 마케팅을 활용하여 생활인구를 확대하는 사업·프로그램을 운영하여야 한다.

첫째, 공간·장소 활력지원 사업이 필요하다. 지역특성과 지역에 입지하고 있는 기존 시설들을 매개로 하여 시너지 효과를 창출할 수 있는 시설들을 추가적으로 발굴하여 배치해 나가는 방향으로 계획 및 사업이 추진되어야 한다. 이 경우 생활권과 연계하여 중소거점도시를 중심으로 공간·장소의 기능 재편을 추진하는 것이 필요하며, 주변 배후지역(독자적 기초 생활권)으로 확장해 나가는 것이 필요하다. 또한 빈집을 활용한 주거공간 및 커뮤니티 공간 등을 확보하는 것이 필요하다. 더 많은 생활인구가 방문 및 정착하고 창업 등 경제활동을 이어갈 수 있도록 기존의 빈집과 유휴공간 등을 적극적으로 파악·확보 및 리모델링하는 것이 요구된다. 더불어 생활인구 확대 프로그램과 기반을 정비하는 것이 필요하다. 버스킹, 공연, 플리마켓, 바자회, 토크쇼 등 생활인구들이 더 많이 교류할 수 있는 다양한 프로그램을 만들고 생활인구와 주민들이 함께 즐길 수 있는 문화로 발전할 수 있도록 지원하여야 한다.

둘째, 인구감소지역에서 살아보기 사업을 전면적으로 확대하여야 한다. 생활인구 및 대상자들에게 지역의 정보를 제공하고 지역 특화사업 및 창업과 관련된 체험활동을 제공하게 함으로써 지역에 대한 관심을 불러일으키고 향후 정착이 용이할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 한옥스테이, 귀농귀촌, 청년마을 만들기 등의 사업과 연계하고, 지역의 관광명소 등을 적극적으로 활용하여 해당 지역과 관련된 다양한 경험을 할 수 있도록 지원하고, 지역주민들과 교류할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 또한 정착을 위한 후속 지원 프로그램을 연계하여 운영하는 것이 필요하다. 지역에 살아보기 사업이 단순한 체험활동으로 끝나는 것이 아닌, 정착을 희망하는 대상자들이 원활하게 지역사회에 안주할 수 있도록 후속 프로그램을 개발·운영하여야 한다. 특히, 주거와 관련된 부분은 빈집 리모델링 및 알선 등의 정보 제공과 정착 희망자와 지역주민 간의 소통기회를 제공하는 것 역시 중요하다. 더불어 지역 내 다양한 일자리 및 창업 기회

에 대한 컨설팅, 설명회 등을 개최하고, 해당 지역으로 이주한 사람들을 멘토로 지정함으로써 커뮤니티를 사전에 조성하는 것이 필요하다.

셋째, 은퇴자 맞춤형 주거복합단지를 조성하는 것이 필요하다. 은퇴자 주거복합단지는 대도시 고령자가 중소지방으로 이주해 지역주민과 교류하면서 활동적인 생활을 지속하고, 필요한 의료서비스를 원활히 받을 수 있는 고령자 커뮤니티 케어 모델이라 할 수 있다. 은퇴자 맞춤형 주거복합단지는 인구감소지역의 자연환경과 의료시설, 커뮤니티 시설 등을 연계하는 방향으로 조성되어야 한다. 골프장, 수영장, 공방 등을 갖춘 레크리에이션 센터와 쇼핑센터, 종합병원 등이 주거복합단지에 조성되어야 한다. 이러한 주거복합단지 내 시설을 이용한 프로그램뿐만 아니라, 자연환경을 체험할 수 있는 프로그램, 농어촌 마을과의 상생 프로그램 등의 개발·운영 역시 필요하다. 즉, 은퇴자 맞춤형 주거복합단지는 주거시설뿐만 아니라, 의료, 돌봄, 여가, 레포츠 등의 시설을 기반으로 거주자의 활동성에 맞춘 다양한 프로그램이 함께 운영되어야 한다.

마지막으로, 관광 활성화를 위한 관광거점사업이 필요하다. 관광, 숙박, 교통, 교육 프로그램 등 다양한 분야 간 연계를 통해 생활인구를 확대하고, 수도권에 거주하는 사람들이 지역에 머물 수 있도록 유도하여야 한다. 이러한 프로그램이 잘 운영되기 위해서는 운영 인력이 중요하고, 지역의 특성과 현황을 이해할 수 있는 인력의 양성이 중요하다. 더불어 교통 접근성을 높임으로써 관광지, 숙박, 교육장소 등과의 연계 기능을 강화할 필요가 있으며, 생활권을 아우를 수 있는 관광 플랫폼을 운영하여 생활권 내 인접지역으로 관광, 숙박, 음식 등 확장될 수 있도록 하는 것이 핵심적이라 할 수 있다. 물론, 이 경우, 생활권과 생활인구를 고려하여 중소거점도시를 중심으로 관광거점 사업을 추진하는 것이 필요하며, 주변배후지역(독자적 기초 생활권)으로 확장해 나가는 것이 필요하다. 이와 함께 문화관광타운을 조성하여 원도심 성장기반 마련 및 지역관광 거점화를 전략적으로 추진하여야 한다. 원도심의 상권 활성화를 유도하고, 다양한 지역문화축제를 연계하는 것이 필요하다. 또한 생활형 커뮤니티 공원 조성도 생활인구 확대에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

## (2) 정주여건 개선

인구감소지역의 정주여건 개선을 위해서는 다음과 같은 전략이 요구된다. 정주여건 개선은 지역주민의 삶의 질 향상과 지역의 매력도를 높일 수 있는 방향으로 이루어져야 한다.

첫째, 지역복지 향상을 위한 원스톱 복지공간의 조성이 필요하다. 인구감소지역 지역주민들은 경제활동, 출산·육아, 문화활동 등 사회전반에 걸쳐 수도권에 비해 그 수준이 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 인간으로서의 권리를 보장하기 위한 복지서비스 실현을 위해 지역복지와 관련된 종합적인 정보 및 활동을 할 수 있는 공간을 마련하는 것이 필요하다. 지역 내 복지에 대한 수요 파악을 통해 원스톱 복지공간을 조성하고, 생활권별로 기본계획을 수립하는 것이 필요하다. 이를 통해 지역 내 원스톱 복지공간의 주요 기능에 대한 분석을 실시하여 생활권별 최적의 공간을 조성할 필요가 있다. 이 경우, 준광역 수준의 복지기능은 중소거점도시를 중심으로 조성하는 것이 필요하다.

둘째, 생활밀착형 도시공간 조성이 필요하다. 다양한 라이프스타일을 실현하기 위해 도시공간 거점을 조성하고, 지역주민들이 정기·반복·중장기적으로 관계를 맺고 순환하는 방식으로 전환될 필요가 있다. 생활밀착형 도시공간 조성을 통해 지역 내 인구감소의 악순환을 끊고, 균형적인 발전과 지역사회의 통합을 도모하여야 한다. 소공원, 근린공원, 하천 및 공공시설 주변공간, 사회기반 시설 등의 휴게공간을 조성하고 리모델링을 하는 것이 필요하며, 다가구 밀집지역 내 건물과 건물 사잇공간을 활용할 필요가 있다. 이와 같은 공공공간 조성을 위한 부지 확보 및 시설 건립·정비 등의 비용을 지원하고, 부지 선정 및 조성을 위한 의사결정과정에 있어 주민들이 참여하는 리빙랩을 운영할 필요가 있다.

셋째, 거점 중심 도시재생 활성화 사업이 필요하다. 인구감소지역의 공통적인 문제점은 사업체 및 종사자 감소, 불량주택 및 공가 증가, 상권위축 및 기능 저하로 인해 구도심이 악화되고 있다. 특히, 인구감소지역의 특성상 전면재건축 및 재개발은 사업의 실효성이 낮아 신규 택지 조성은 근본적인 해결책이 되기 어렵다. 이러한 점에서 노후 주택 등 밀집지역을 중소도시의 라이프스타일과 생애주기에 맞춘 블록 단위 주거단지로 정비할 필요가 있다. 이와 같은 거점 중심 도시재생 활성화 사업은 인구감소지역 구도심의 기능 회복과 거점별 지역상권이 융합되는 방향으로 지역자원을 활용한 주

거환경개선과 마을공동체 회복, 상권 활성화, 주요 관광자원 및 역사문화자원의 연계·육성이 이루어져야 한다. 이를 위해 지역특화 재생사업 추진, 중소도시형 블록단위 주택정비사업, 지역의 역사·문화·관광자원을 활용한 지역공동체 활성화가 필요하다.

마지막으로, 유휴공간을 활용한 문화거점공간 조성이 필요하다. 대부분의 인구감소 지역은 중앙집중식 거주분포의 특성을 지니고 있고, 원도심 지역은 공동화 현상이 심화되고 있다. 이에 낙후된 원도심을 지역문화의 중심으로 전환하기 위해 지역주민 중심 문화공간으로 활성화하고, 인근 유휴공간의 발굴 및 활용을 통해 문화거점공간을 조성하는 것이 필요하다. 문화시설과 야외공간이 결합된 문화거점을 조성하고, 규모 및 여건 등을 고려하여 지역주민의 다양한 문화예술활동이 이루어지는 복합공간으로 조성하는 것이 요구된다. 이러한 공간은 지역문화의 특성화 및 문화다양성이 발현되는 거점으로 창출해야 하며, 문화적 특성을 고려한 프로그램 개발·운영이 필요하다. 문화거점공간 조성은 도시재생사업, 생활SOC복합화사업 등과 연계하는 것이 효과적이라 할 수 있으며, 원도심 중심으로 생활권 문화거점 조성사업, 거점별 시민문화학교 운영, 문화플랫폼 구축 등을 통해 지역문화의 중심지로의 발전과 함께 지역공동체 활성화를 도모하여야 한다.

### (3) 지역경제 활성화

인구감소지역의 지역경제 활성화를 위해서는 다음과 같은 전략이 요구된다. 인구감소 위기에 대응하기 위해서는 장기적인 관점에서 대상별 특화 일자리 창출, 맞춤형 일자리 서비스 제공, 지속가능한 산업기반 마련 등의 노력이 필요하다.

첫째, 청년, 노인, 여성 등 지역맞춤형 일자리 교육이 필요하다. 청년의 경우, 청년취업타운을 조성하는 것이 요구된다. 청년취업타운에서는 청년 취업 및 전문인력 양성, 정착을 위한 다양한 교육 및 창업, 그리고 주거지원 프로그램을 연계하여 추진하는 것이 필요하다. 청년취업 및 전문인력 육성, 외부인구 유입 지원, 정착 지원, 성장지원까지 전과정을 통합·연계하여 운영하는 것이 필요하다. 노인의 경우, 전문기술 전수 인력 양성이 요구된다. 고용 취약계층인 노인의 일자리 지원사업 및 지역맞춤형 일자리 창출 사업을 통해 소득보전과 건강한 노후생활 보장을 도모하고, 더 나아가 청년세대에게 다양한 기술과 노하우를 전수함으로써 지역 내 관련 산업의 연속성을 확보할



수 있을 것으로 기대된다. 이를 위해 전문기술을 보유한 노인을 위한 일자리를 마련하여 기술 전수 프로그램을 개발·운영하는 것이 필요하다. 특히, 지역맞춤형 일자리 교육은 지역의 사회적경제 조직과 연계하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

둘째, 업종 변경 및 창업 등 일자리 창출을 위한 공간을 지원하여야 한다. 창업기업 지원사업, 지역정착 지원사업 등을 통해 교육 및 멘토링, 컨설팅, 창업활동비 지원 등이 이루어지고 있으나, 창업 및 취업 등을 기획·추진하기 위한 지원공간은 부족한 상황이다. 빈집, 폐창고, 유희공공부지 및 시설 등을 발굴하고, 이를 활용하여 소규모 대상자들을 위한 창업 및 취업 등을 위한 공간으로 지원하는 것이 필요하다. 각 읍·면·동별 빈집 및 유희시설 등을 발굴하고 지역별 특성에 맞는 창업 및 취업 공간으로 조성할 필요가 있다. 이 경우, 도시재생 사업 등과 연계하여 추진하는 것이 효과적이라 할 수 있다.

셋째, 일자리 창출을 위한 지역 내 독립적인 전문기관의 설치가 필요하다. 전문기관의 설치를 통해 청년, 여성, 노인 등 대상별 특성에 맞게 취업상담, 직업교육훈련, 직업체험, 취업알선-사후관리-고용유지 등 맞춤형 서비스를 원스톱으로 제공하는 것이 필요하다. 지역 내 일자리 창출 전문기관에서는 청년, 여성, 노인 등 일자리 창출, 재취업, 고용유지, 경력단절 예방 등을 위한 다양한 일자리 지원사업을 추진함으로써 지역 내 인력 수급의 불균형 해소 및 일자리·고용 안전망을 강화하여야 한다. 이 경우, 생활권과 생활인구를 고려하여 중소거점도시를 중심으로 일자리 창출 전문기관의 설치가 필요하며, 향후 주변배후지역(독자적 기초 생활권)으로 확장해 나가는 것이 필요하다.

마지막으로, 인구감소지역의 지역경제가 활성화되려면 민간투자 주도의 생태계를 조성·발전시켜야 한다. 그동안 정부는 지역경제 활성화를 위해 다양한 정책을 추진해 왔고, 수원시, 파주시, 화성시 등 긍정적인 성과가 나타나고 있다. 그러나 창업과 성장을 위한 생태계가 활성화되려면, 투자와 회수, 재투자라는 선순환적인 사이클이 지속적으로 이루어져야 한다. 인구감소지역에 대한 민간 투자와 관련하여 창업자금 조달이 보증이나 융자보다는 투자에 의해 조달될 수 있도록 창업금융 생태계를 변화시켜야 하며, 정부 지원 또는 특례를 부여할 필요가 있다. 이를 위해서는 민간 투자회사, 엔젤투자 등이 활성화될 수 있도록 자본이득에 대한 세제적 혜택을 확대할 필요가 있다. 이 경우, 기능적 집적화를 위해 중소거점도시를 중심으로 주변배후지역(독자적 기초 생활권)으로 확장해 나가는 것이 필요하다.

#### (4) 생활권(지역) 간 연계·협력 활성화

인구감소지역의 생활권(지역) 간 연계·협력 활성화를 위해서는 다음과 같은 전략이 요구된다. 첫째, 인구감소지역의 생활권 활성화 정책 및 사업 등은 지역혁신 거버넌스 체계에서 작동되어야 한다. 지역혁신체계는 지역경제정책의 일환으로 추진되고 있으므로, 새로운 패러다임이 요구하는 정부 역할을 위한 다양한 노력이 요구되고 있다(유수동·박현욱, 2022). 이러한 점에서 생활권 간 연계·협력을 위한 지역혁신체계는 구성 지방자치단체, 지역대학, 지역기업, 지역주민, 시민사회 등 지역 내 다양한 주체들을 중심으로 네트워크를 형성하여 공공서비스 생산과정과 새로운 지식 창출, 확산 및 교류, 활용 등의 과정에 공동으로 참여하여 지역발전을 주도해 나가는 시스템 구축이 반드시 필요하다. 인구감소지역의 생활권 활성화를 위한 지역혁신 거버넌스는 지역혁신체계의 효율적인 작동과 지역발전정책의 추진을 위해 지방자치단체와 중앙정부, 다양한 지역 내 주체들이 생활권 활성화 정책의 입안과 결정, 집행에 참여하며, 상호 협력하는 관리·운영체계로서 작동되어야 한다. 특히, 지역별로 산업구조와 지역기업 간 관계, 문화, 인적·물적 자원 등이 상이할 수 있기 때문에, 모든 인구감소지역에 유사하게 적용되는 인구감소 위기 대응 지원정책과 생활권 활성화 정책은 지역 내 혁신과정을 관리하기 어려우며, 지역혁신체계로 이어질 가능성은 매우 낮다고 할 수 있다. 이러한 점에서 인구감소지역의 생활권 간 연계·협력의 방향은 동일 생활권의 지역이 처한 고유 상황들을 고려하고 동시에 상호 공감대를 형성한 후 추진되어야 할 것이다. 더불어 민관 파트너십을 최대한 활용하는 것이 필요하다.

둘째, 인구감소지역의 생활권 연계·협력은 각 지역의 다양한 특성들을 고려할 수 있는 종합적인 시스템을 구축하여야 한다. 참여 지방자치단체가 기능을 적절하게 분담하여 수평적인 연계와 협력적 관계를 형성하고, 생활권 활성화 정책 및 사업 등이 해당 지역과 생활권 전체의 발전으로 이어질 수 있도록 매개하는 시스템 구축이 필요하다. 참여 지방자치단체의 재량과 자율성 강화와 함께 책임소재를 명확화 할 필요가 있으며, 모니터링과 평가를 통해 통제와 학습 메커니즘이 지역에 구축될 수 있도록 지속적인 노력을 기울여야 한다. 지방자치단체의 역량과 자원을 벗어나는 정책 및 사업수행, 계획에 대해 시·도 및 중앙정부는 지원 및 컨설팅을 제공하고, 전국적인 차원에서 단위 사업 간 연계와 중복사업에 대한 조정 등을 통해 비효율적인 자원의 배분을 줄여나

가는 것이 필요하다.

셋째, 인구감소지역의 생활권 연계·협력은 지역주민의 참여와 교류가 반드시 필요하다. 지방자치단체 간 연계·협력과 지역혁신을 위한 작업은 비용이 많이 들고, 시간이 많이 소요되고, 갈등을 유발하는 등 위험할 수 있으며, 그 방향을 예측하는 것 역시 어렵다. 그러나 대부분의 사회혁신, 즉 지역혁신은 기존 환경과 지역주민들의 기대 사이의 불일치에서 비롯되기 때문에 지역주민들의 참여는 좋은 출발점이 될 수 있다(유수동, 2021). 동일 생활권을 공유하고 있는 지역주민들이 실제로 무엇을 원하고 필요로 하고 있는지를 알 수 있기 때문에, 생활권 활성화를 위한 방향을 설정하는데 많은 도움이 될 수 있다. 특히, 지역주민의 참여와 교류과정을 통해 지역주민들이 원하는 행정서비스의 품질을 개선하고 지역혁신을 위한 기반을 조성할 수 있다.

마지막으로, 생활권 활성화 계획 및 정책 등에 관한 지방자치단체 간 통합조정 기능의 강화가 필요하다. 정부 지원정책의 가장 큰 문제점 중 하나는 지원사업이 너무 많고 복잡하며 여러 부처에 분산되어 운영되고 있다는 것이다(조경호 외, 2021). 그동안 각종 지역문제 해결을 위해 부처마다, 지방자치단체마다 지원사업과 프로그램들을 운영해 오면서 정부 지원정책의 효율성과 성과를 효과적으로 조정 및 관리할 수 있는 체계가 미흡한 상태이다. 조정의 원리에 따르면, 지나치게 분화된 조직은 할거주의, 비협조 등의 문제를 유발하기 때문에, 효과적·효율적인 인구감소 위기 대응과 생활권 활성화 지원정책을 위해서는 조정기능이 반드시 필요하다. 즉, 국가 전체적인 차원에서 인구감소 위기 대응과 생활권 활성화를 위한 지원과 관련된 모든 예산과 기능을 합리적으로 통합하고 조정함으로써 정책성과를 높일 필요가 있다. 이러한 점은 동일 생활권을 구성하여 관련 정책을 추진하고 하는 지방자치단체 역시 동일하게 적용될 수 있다.

**표 5-1** 인구감소지역 지역 활성화를 위한 생활권 특성별 추진전략

추진전략	주요 내용	주요 주체
생활인구 확대	■ 공간·장소 활력지원 사업	기초생활권 내 중소 거점도시 중심
	■ 살아보기 사업 전면 확대	기초생활권 내 중소 거점도시, 주변 배후지역(독자적 기초 생활권)
	■ 은퇴자 맞춤형 주거복합단지 조성	
	■ 관광거점사업	기초생활권 내 중소 거점도시 중심
	■ 문화관광타운 조성	기초생활권 내 중소 거점도시, 주변 배후지역(독자적 기초 생활권)
정주여건 개선	■ 원스톱 복지공간 조성	기초생활권 내 중소 거점도시 중심, 주변 배후지역(독자적 기초 생활권)
	■ 생활밀착형 도시공간 조성	기초생활권 내 중소 거점도시, 주변 배후지역(독자적 기초 생활권)
	■ 거점 중심 도시재생 활성화 사업	
	■ 유희공간 활용 문화거점공간 조성	
지역경제 활성화	■ 지역맞춤형 일자리 교육	기초생활권 내 중소 거점도시, 주변 배후지역(독자적 기초 생활권)
	■ 업종변경 및 창업 등 일자리 창출 공간 지원	기초생활권 내 중소 거점도시 중심
	■ 일자리 창출 전문기관 설치·운영	
	■ 민간투자 주도 생태계 조성·발전	기초생활권 내 중소 거점도시 중심
생활권(지역)간 연계·협력 활성화	■ 지역혁신 거버넌스체계의 작동	기초생활권 내 중소 거점도시, 주변 배후지역(독자적 기초 생활권)
	■ 각 지역특성을 고려한 종합 시스템 구축	
	■ 지역주민의 참여 및 교류	
	■ 지방자치단체 간 통합조정 기능 강화	

## 2. 생활인구 확대 지원을 위한 시책 제언

인구감소지역 생활권 활성화를 위해서는 생활인구가 핵심적인 역할을 할 것으로 기대된다. 생활인구는 인구감소지역의 경제적·사회적 활력을 높일 수 있는 개념으로서 관련 정책의 초점을 생활인구 확대에 둘 필요가 있다. 이러한 방향성에 따라 「인구감소지역 지원 특별법」 등 관련 법령에서도 인구감소지역의 지역활력을 증진하는 방안으로서 생활인구에 주목하고 있다. 「인구감소지역 지원 특별법」 제정·시행에 따라 생활인구에 대한 개념과 지원에 대한 내용이 새롭게 규정되었다. 「인구감소지역 지원 특별법」에 따르면, “생활인구”란, 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사

람으로서 ‘주민등록법」 제6조 제1항에 따라 주민으로 등록한 사람’, ‘통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람’, ‘외국인 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람’으로 정의되고 있다(「인구감소지역 지원 특별법」 제2조 제2호). 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」에는 생활인구의 요건으로 ‘행정안전부 장관이 정하여 고시하는 기준에 따른 체류횟수가 월 1회 이상인 사람으로 하고, 이 경우 1일 최대 체류횟수는 실제 체류횟수와 관계없이 1회’로 하고 있으며, ‘출입국관리법」 제31조에 따라 외국인등록을 한 사람’, ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소신고를 한 사람’으로 규정하고 있다(「인구감소지역 지원 특별법 시행령」 제2조). 물론 과학적인 방법을 통해 생활인구의 요건과 범위 등이 변화될 수 있으나, 본 연구에서는 관련 법령에 규정된 내용에 따라 생활인구의 범위를 한정하고자 한다.

또한 「인구감소지역 지원 특별법」에서는 생활인구의 확대 지원을 위해 “국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내 생활인구를 확대하기 위하여 필요한 지원시책 등을 수립·시행할 수 있다”, “지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 생활인구에 대하여 「인구감소지역 지원 특별법」에 따른 시책을 적용할 수 있다”로 규정하고 있다. 그러나 인구감소지역 내 생활인구 확대를 위한 지원시책에 대한 내용이 구체적으로 규정되어 있지 못해 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」 개정을 통해 그 내용과 방향성을 제시할 필요가 있다.

생활인구를 중심으로 하는 인구감소지역 생활권 활성화를 위해서는 「인구감소지역 지원 특별법」의 제정 목적<sup>6)</sup>을 고려하여 크게 4가지 차원의 논의가 필요하다. 첫째, 인구감소지역의 정주여건 개선이다. 정주여건은 거주(거주자)하거나, 새롭게 정착(이주자)할 수 있는 환경이나 조건을 의미한다. 정주여건은 일반적으로 거주지, 일자리, 교육 및 의료 서비스, 문화, 지역사회 커뮤니티 등의 요소를 포함한다. 정주여건 개선 문제는 거주하고 있는 지역주민의 삶의 질 뿐만 아니라, 체류하는 사람들에게도 거주

6) 「인구감소지역 지원 특별법」은 인구감소 위기 대응을 위한 지방자치단체의 자율적·주도적 지역발전과 국가 차원의 지역 맞춤형 종합지원 체계를 구축하고, 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계·협력 활성화 방안과 인구감소지역에 대한 특례 등을 규정함으로써 인구감소지역의 정주 여건을 개선하고 지역의 활력을 도모하여 국가 균형발전에 기여하는 것을 목적으로 제정되었다(「인구감소지역 지원 특별법」 제1조).

하고 싶은 매력을 느낄 수 있도록 하는 중요한 문제라 할 수 있다. 이러한 점에서 인구감소지역의 정주여건 개선은 시간과 투자, 그리고 지속적인 협력·지원이 필요하다. 정주여건 개선을 위해서는 다음과 같은 시책이 필요하다.

**표 5-2** 인구감소지역의 정주여건 개선 시책

구분	주요 시책	정책대상
거주환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 주택 개발 및 보수, 리모델링, 주택 구입자 및 임차인에 대한 경제적 혜택</li> </ul>	거주자
인프라 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 교통 및 통신 등 접근성 향상</li> <li>▣ 수도, 전력, 가스 등 기본 인프라의 현대화 및 안정적 보급·유지</li> </ul>	거주자
교육 및 인적자원 투자	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 고품질 교육 시스템 구축 및 지역 내 교육 수준 향상</li> <li>▣ 지역 내 인적자원개발</li> </ul>	거주자
의료서비스 접근성 및 수준 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 병원, 의원 등 의료서비스 접근성 향상</li> <li>▣ 의료 서비스 수준 향상</li> <li>▣ 의료 전문가의 다양성</li> </ul>	거주자
문화 및 관광자원 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 문화활동 및 관광자원 개발·개선을 통한 다양한 활동 제공</li> <li>▣ 지역 정체성과 관광산업을 발전시키기 위한 문화·관광자원 활용</li> </ul>	거주자 및 체류자
지역사회 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 지역사회 및 커뮤니티 활성화</li> <li>▣ 지역주민, 지역기업, 정부, 시민사회 간 협력 강화</li> </ul>	거주자
지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 새로운 산업 부문 육성 및 지역기업 육성을 통한 일자리 창출</li> <li>▣ 기술 및 직업교육 제공</li> </ul>	거주자

둘째, 인구감소지역의 지역활력 도모이다. 지역활력은 지역의 경제적 활력과 사회적 활력을 의미한다. 지역활력은 역동성이 높고 활발한 인구 및 경제활동을 의미하며, 생활인구의 유출입 변동 및 생산·소비와 같은 일상생활의 활동과 매력도가 높은 재화 및 서비스 기능 등의 요소를 포함한다(이원도·유수동·김영룡, 2023). 지역활력은 특정 시점의 현황이 아니라 장기적인 시계열적 파형(waveforms in time-series)을 고려해야 하며, 급변하는 사회경제적 환경에서 지역 내부의 변화와 적응을 통해 안정적이고 일정한 활력 수준에 대한 문제라 할 수 있다(Marsch, 2021; 이원도·유수동·김영룡, 2023). 이러한 점에서 인구감소지역의 지역활력 도모는 (정주)인구유입과 정착 촉진을 통한 사회적 활력 증진과 지역 실정에 맞는 소득과 일자리 창출을 통한 경제적 활력 증진 차원에서 동시에 접근하는 것이 필요하다. 인구감소지역의 지역활력 도모를

위해서는 다음과 같은 시책이 필요하다.

**표 5-3** 인구감소지역의 지역활력 도모 시책

구분	주요 시책	정책대상
사회적 활력 (생활 인구 확대)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 정보 제공 및 홍보</li> <li>▣ 삶의 질, 경제적 기회, 교육 및 의료서비스, 문화생활 등 정보제공 및 홍보</li> </ul>	이주 대상자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 저렴하고 안정적인 주거 환경 제공 및 주택 지원</li> <li>▣ 주택 구입 지원금 제공</li> <li>▣ 임대주택에 대한 보조금 제공 등</li> </ul>	거주자 및 이주 대상자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 이주 및 정착을 위한 법적 절차 등 간소화</li> <li>▣ 출산·육아돌봄 여건 개선 및 서비스 지원</li> <li>▣ 의료돌봄 여건 개선 및 서비스 지원</li> </ul>	이주 대상자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 지역사회활동에 대한 참여 및 소통 기회 제공</li> <li>▣ 다양한 문화 프로그램 및 행사 등 활동 기회 제공</li> <li>▣ 지역자원을 활용한 사회 참여 기회 제공</li> <li>▣ 지역사회 소재 단체, 비영리기관, 교회, 학교 등과의 협력 기회 제공 및 사회서비스 지원</li> </ul>	거주자 및 이주 대상자
경제적 활력 (지역 경제 활성화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원사업</li> <li>▣ 신규 이주자 대상(특성별)을 위한 일자리 창출 및 모집 지원(타켓형)</li> <li>▣ 현지 기업 협력 채용 프로그램 개발</li> <li>▣ 지역자원 활용 창업 촉진 프로그램 개발</li> </ul>	거주자 및 이주 대상자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 새로운 기업을 유치하기 위한 세제 혜택 및 금융 지원 제공</li> <li>▣ 유치 기업 종사자 대상 주거 보조금 제공</li> </ul>	이주 대상자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 소상공인 및 창업자들을 위한 지원 프로그램 제공</li> <li>▣ 기업 창업 및 업종변경 교육 프로그램 제공</li> <li>▣ 영농 창업 및 정착 지원</li> </ul>	거주자 및 이주 대상자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 현지 대학 및 직업교육기관과의 협력을 통한 새로운 인재 양성 및 기술 향상 지원</li> <li>▣ 직업교육 및 기술훈련 프로그램 개발</li> <li>▣ 전문교육 참여 지원금 제공</li> </ul>	거주자 및 이주 대상자

셋째, 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계·협력 활성화이다. 연계·협력은 복수의 지역이나 지방자치단체, 행위주체 간 공동의 목표 달성을 위해 긴밀한 상호보완 관계를 유지하여 상호이익을 증진시키고, 그 성과를 공유하는 것을 의미한다. 연계·협력은 공동의 목표 달성과 그 과정(역할과 노력), 책임과 권한, 자원, 결과의 공유 등의 요소를 포함한다(권영섭, 2011; 김현호·오은주, 2008; 이소영·박진경, 2021; 한표환 외, 2002). 연계·협력은 참여주체 간의 역할 및 책임을 명확히 하고, 정보 공유 및 의사결정과정을 조직적으로 관리해야 하며, 서로 협력하여 공공서비스 및 사회경제적 활동을 향상시킬 수 있는 목적으로 이루어져야 한다. 이러한 점에서 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계·협력 활성화는 인구감소 위기 대응이라는 공동의 목표 달성을 위해 인적·물적자원 및 인프라 공유·공동개발, 공동의 노력과 수평적인 의사결정과정, 명확한 책임과 권한, 역할의 분담 등을 통해 서로 협력하여 인구감소문제의 해결과 공공서비스의 품질을 향상시킴으로써 연계·협력의 결과물인 사회경제적 혜택을 공유하는 것이 필요하다. 더불어 특정지역의 상황과 행정수요를 고려하여 연계·협력 프로세스를 설계해야 하며, 장기적인 공동의 비전, 다양한 이해관계자의 노력과 지원이 반드시 필요하다. 인구감소위기 대응을 위한 연계·협력을 위해서는 다음과 같은 시책이 필요하다.

**표 5-4** 인구감소지역의 연계·협력(생활권) 활성화 시책

구분	주요 시책	정책대상
공동 정책 개발 및 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공동 정책 및 프로그램 개발·실행</li> <li>■ 협력적 거버넌스 구축·운영</li> </ul>	지방자치단체, 국가(지원)
데이터 및 정보 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 각종 통계 및 동향 데이터 구축·공유</li> <li>■ 정확한 정보 확보, 정책결정과정 활용결과 공유</li> </ul>	지방자치단체, 국가
인프라 개발 및 공유	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도로, 상수도, 하수도 시설 등 중요 인프라 개발·연계</li> <li>■ 공동 인프라 개발 및 유지보수</li> <li>■ 유희자원의 실태파악 및 개편, 공동활용</li> </ul>	지방자치단체, 국가(지원)
교통 및 이동성 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대중교통체계의 확대 및 개편</li> <li>■ 지역 공간구조 개편 및 도시재생 등 지역활력 제고</li> </ul>	지방자치단체, 국가(지원)



구분	주요 시책	정책대상
지역경제 및 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산업 클러스터 개발</li> <li>■ 지역기업 성장 및 창업 지원</li> <li>■ 노동시장 개선</li> <li>■ 일자리 창출 및 소상공인 지원</li> </ul>	지방자치단체, 국가
교육 및 문화 프로그램 개발·운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육 및 문화프로그램 공동 개발 및 활동 지원</li> <li>■ 지역주민, 교육기관, 문화예술기관 등 상호 교류 프로그램 개발·운영</li> </ul>	지방자치단체, 국가(지원)
지역환경 개선·연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역환경 및 공원 개선</li> <li>■ 녹지공간 확장 및 녹지축 연계</li> <li>■ 환경친화적 인프라 개발·연계</li> </ul>	지방자치단체, 국가(지원)
주민참여 및 교류 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역주민 간 교류를 위한 참여 프로젝트 개발·운영</li> <li>■ 지역 간 커뮤니티 활동 연계·강화 지원</li> </ul>	지방자치단체

넷째, 인구감소지역의 지역특화발전이다. 지역특화발전은 해당 지역의 독특한 자원, 문화, 산업 등 지역의 특수성을 활용하여 지역경제 및 지역사회를 활성화하고, 지속가능한 발전을 추구하는 것을 의미한다. 인구감소지역의 지역특화발전은 인구감소로 인해 지역활력 수준이 저하된 지역을 활성화시키고, 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 것이 주요 목적이라 할 수 있다. 지역특화 발전을 위해서는 지역의 현안문제 해결과 특화 발전을 위한 과제들을 중심으로 정책기획역량을 강화하고 필요한 권한이 부여되어야 하며, 지역주민 및 인접 시·군·구 의견수렴 및 공유와 상생 발전을 고려하는 것이 바람직하다(유수동·박현욱, 2023). 이러한 점에서 인구감소지역의 지역특성에 맞는 시책과 제도개선이 필요하며, 이를 통해 자립적·지속적인 성장기반을 구축하여 지역특화발전과 지역혁신에 기여할 수 있어야 한다. 인구감소지역의 지역특화 발전을 위해서는 다음과 같은 시책이 필요하다.

**표 5-5** 인구감소지역의 지역특화발전 시책

구분	주요 시책	정책대상
지역 브랜딩 및 마케팅	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 지역 브랜드 발굴 및 강화, 홍보</li> <li>▣ 지역 특산물 및 지역문화를 강조한 마케팅 전략 개발</li> </ul>	지방자치단체
농식품 분야 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 지역 농수산물 생산 지원, 지역 특산물 홍보 및 상품 개발 지원</li> <li>▣ 농어촌 체험 투어 등 농촌관광 프로그램 개발, 농식품-관광 결합 상품 개발</li> </ul>	지방자치단체
클러스터 구축 및 신산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 기업 및 협동조합 등 클러스터 구축 및 협력촉진 지원</li> <li>▣ 기술 및 혁신분야 중소기업 육성, 기술 및 인력 공유</li> <li>▣ 신재생 에너지 및 친환경 기술 분야 등 투자 유치, 신산업 분야 개척</li> <li>▣ 친환경 프로젝트 개발 및 사업 추진</li> </ul>	지방자치단체, 국가(지원)
문화 및 관광 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 지역의 역사, 문화, 예술 등 독특한 문화자원 발굴·활용</li> <li>▣ 관광코스 개발 및 관광업체 육성·지원</li> </ul>	지방자치단체
지역사회 참여 및 교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 지역주민 대상 교육 및 직업훈련 프로그램 제공 등 인적자원 개발 향상</li> <li>▣ 주민참여 독려 및 지역 커뮤니티 조직 지원</li> <li>▣ 지역사회 내 사회적 연대 확립·강화</li> </ul>	지방자치단체
디지털화 및 인프라 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 인터넷 및 디지털 인프라 구축 확장</li> <li>▣ 데이터기반행정 정착 지원</li> </ul>	지방자치단체, 국가(지원)

이처럼 생활인구를 중심으로 하는 인구감소지역 생활권 활성화를 위해서는 정주여건 개선, 지역활력 도모, 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계·협력 활성화, 인구감소지역의 지역특화발전과 관련된 시책이 필요하다 할 수 있다. 이러한 점에서 생활인구 확대를 위한 세부시책이 포함된 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」의 개정방안은 다음과 같다. 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」 제2조에서 생활인구의 요건을 규정하고 있는 바, 제2조의2를 신설하여 생활인구의 확대 지원에 관한 내용을 새롭게 규정하는 것이 필요하다. 해당 조문에서는 인구감소지역 내 생활인구를 확대하기 위한 정주여건 개선 사업, 지역활력 도모 사업, 연계·협력 사업, 생활권 활성화 사업, 지역특화발전 사업 등에 대해 국가와 지방자치단체가 우선적으로 지원할 수 있도록 하는 내용을 규정하는 것이 필요하다. 특히, 이러한 시책사업들은 시·군·구 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획과 연계되어야 하며, 생활인구를 산정·활용한 시책사업을 우선적으로 지원하여야 한다는 내용을 규정하는 것이 바람직할 것이다.

**표 5-6 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」 개정방안: 조문 신설**

■ 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」

**제2조의2(생활인구의 확대 지원)** ① 국가와 지방자치단체는 법 제15조 제1항에 따라 인구감소지역 내 생활인구를 확대하기 위한 다음 각 호의 시책사업을 시행하는 경우에는 우선적으로 지원할 수 있다. 다만, 시책사업은 시·군·구 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획과 연계되도록 하여야 한다.

1. 인구감소지역에 속한 시·군·구의 정주여건 개선을 위한 사업
  2. 인구감소지역에 속한 시·군·구의 지역활력 도모를 위한 사업
  3. 인구감소지역을 관할하는 시·도 또는 인구감소지역에 속하는 시·군·구(구는 자치구를 말하며, 이 하 시·도와 시·군·구를 합쳐 “지방자치단체”라 한다) 간 연계·협력을 위한 사업
  4. 인구감소지역의 생활권 활성화를 위한 사업
  5. 인구감소지역에 속한 시·군·구의 지역특화발전을 위한 사업
  6. 그 밖에 인구감소지역 내 생활인구 확대를 위해 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우
- ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 사업을 지원하기 위한 행정적·재정적 지원 등을 할 수 있다. 이 경우 생활인구를 산정·활용한 시책사업은 우선적으로 지원하여야 한다.
- ③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 생활인구의 확대 지원에 관한 구체적 사항은 행정안전부장관이 정한다.

### 3. 맞춤형 특례 발굴

#### 1) 기본방향

「인구감소지역 지원 특별법」에서 강조하고 있는 사항으로는 인구감소지역의 시·군·구는 지역의 여건과 특성에 맞는 특화된 발전을 추진하여야 하며, 인구감소지역을 관할하는 시·도와 국가는 인구감소지역의 특성을 반영한 맞춤형 지원을 추진하여야 한다는 것이다. 「인구감소지역 지원 특별법」을 통해 인구감소지역에 대한 행정·재정적 특례를 지원하도록 되어 있으나, 지역이 주도하여 인구감소 문제에 효과적으로 대응하기 위해

서는 지방자치단체에 대한 권한의 부여가 반드시 필요하다(유수동·전대욱, 2022). 인구감소지역이 인구감소 위기에 대응하기 위해서는 행정·재정적 지원에 그쳐서는 안 되며, 지역의 특화발전 추진을 위한 권한이 함께 부여되어야 하는 것이다(유수동·박현욱, 2023).

따라서 인구감소지역의 생활권 활성화를 위한 맞춤형 특례는 중앙정부의 지원사업 방식보다는 인구감소지역의 시·군·구가 스스로 지역적 여건에 입각한 발전전략을 마련하고 추진하는데 저해가 되는 요소들을 극복하기 위한 방향으로 발굴하고자 한다. 즉, 인구감소지역 생활권 특성에 기반한 행정·재정적 특례 등을 발굴하고자 하며, 주된 특례 발굴 방향은 인구감소지역의 시·군·구에 실질적인 권한이 부여될 수 있도록 기획, 인·허가 등 정책결정과 관련된 사무를 중심으로 발굴하고자 한다. 다시 말해 단순 집행사무와 절차적 사무는 특례 발굴 시 지양하고자 한다.

이러한 점을 고려하여 인구감소지역의 생활권 활성화를 위한 맞춤형 특례 발굴 기본 방향은 「인구감소지역 지원 특별법」에서 규정하고 있는 특례를 포함하되, 인구감소지역에 대한 기본특례, 정주여건 개선, 생활인구 확대, 지역경제 활성화와 관련된 특례를 발굴하고자 한다. 이 경우 인구감소지역 생활권의 특성에 따른 관련 행정수요의 특수성과 지속성을 고려한다.

특례대상은 사무특례, 조직특례, 재정특례, 국가의 지도·감독특례를 포괄하여 발굴한다. 다만, 분권적 측면과 역량적 측면을 고려하여 인구감소지역별 차등적으로 특례를 부여한다. 따라서 인구감소지역 시·군·구의 역량을 평가하여 특례를 부여하는 것이 필요하다. 사무특례의 경우, 사무처리에 필요한 조직 및 재원이 지원되어야 하므로 조직특례, 재정특례와 연계하여 발굴하며, 재정특례로 지원되는 재원은 용도제한을 제거하여 포괄보조금 형태로 지원될 필요가 있다. 국가의 지도·감독 특례는 인구감소지역 관할 시·도의 특수성을 고려하여 발굴한다. 그리고 인구 50만 이상 대도시의 특례와 인구 100만 이상 대도시의 특례, 광역사무 및 국가사무 등을 검토하여 생활권 활성화를 위한 특례를 발굴한다.

그림 5-2 인구감소지역 생활권 활성화를 위한 맞춤형 특례 발굴 방향

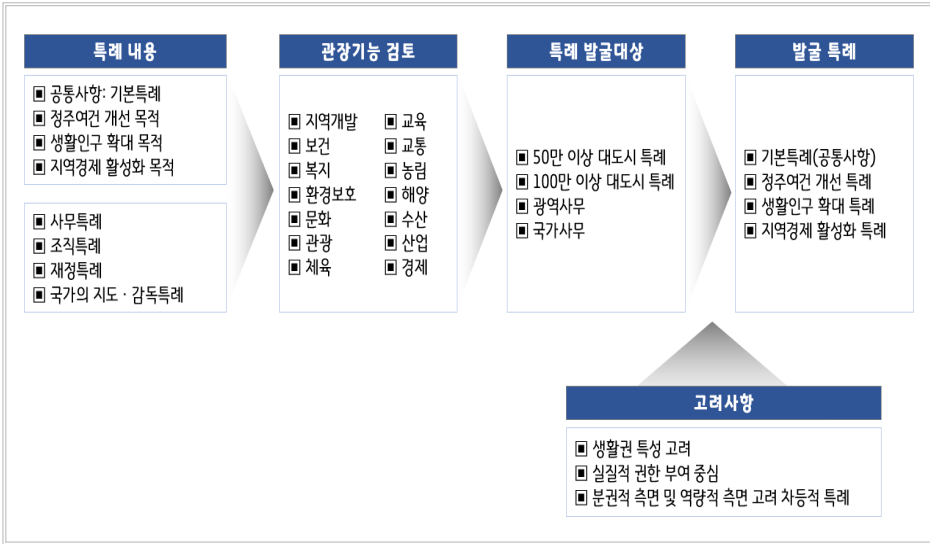


표 5-7 인구감소지역 생활권 특성을 고려한 특례 구조

구분	전략	특례	비고
기본 특례	생활권 연계·협력	□ 기본특례: 특례부여 및 지원	신설
		□ 생활권 연계·협력 특례	신설
기초생활권 내 중소 거점도시 특례	생활인구 확대	□ 문화지구 지정·관리 등 특례	시·도지사→시장·군수·구청장
		□ 관광특구 지정·관리 등 특례	시·도지사→시장·군수·구청장
		□ 박물관 및 미술관의 등록 등 특례	시·도지사→시장·군수·구청장
		□ 각종 특구 지정 등 기본요건 산정 시 생활인구 개념 도입	신설
	정주여건 개선	□ 도시·군관리계획 특례	시·도지사→시장·군수·구청장
		□ 개발제한구역의 지정 등에 관한 도시·군관리계획의 입안 특례	시·도 경유 배제
		□ 입지규제최소구역의 지정 등 특례	시·도지사→시장·군수·구청장
		□ 빈집정비 사업시행계획서의 작성에 관한 조례 제정 특례	시·도지사→시장·군수·구청장

구분	전략	특례	비고
	지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시 녹화사업 시범사업 등 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
		<ul style="list-style-type: none"> <li>산업위기선제대응지역 및 산업위기대응 특별지역의 지정 신청 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
		<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업 창업 지원 특례</li> </ul>	중소벤처기업부장관
		<ul style="list-style-type: none"> <li>지역혁신 선도기업의 육성 등 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
주변 배후지역 (독자적 기초 생활권) 특례	생활인구 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화지구 지정·관리 등 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
		<ul style="list-style-type: none"> <li>박물관 및 미술관의 등록 등 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
		<ul style="list-style-type: none"> <li>각종 특구 지정 등 기본요건 산정 시 생활인구 개념 도입</li> </ul>	신설
	정주여건 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>입지구제최소구역의 지정 등 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
		<ul style="list-style-type: none"> <li>반집정비 사업시행계획서의 작성에 관한 조례 제정 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
		<ul style="list-style-type: none"> <li>도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시 녹화사업 시범사업 등 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
	지역경제 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업위기선제대응지역 및 산업위기대응 특별지역의 지정 신청 특례</li> </ul>	시·도지사→시장·군수·구청장
		<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업 창업 지원 특례</li> </ul>	중소벤처기업부장관

## 2) 공통사항: 기본특례

### (1) 특례부여 및 지원

인구감소지역의 생활권이 활성화되기 위해서는 특례의 범위를 사전에 제한하지 않고, 인구감소지역의 특성과 행정수요에 따라 특례 부여의 가능성을 열어두는 것이 필요하다. 이를 위해 「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따른 지역맞춤형 시군구 특례제도에 주목할 필요가 있다. 지역맞춤형 시군구 특례제도는 시·군·구별 지역특성과 함께 지역이 직면하고 있는 다양한 문제들에 대하여 효과적·효율적으로 대응할 수 있는 특례제도로서, 기존 지방자치단체 대상 특례제도와는 달리 특례의 적용대상과 범위가 사전에 제한되어 있지 않다는 특징이 있다(유수동·박현욱, 2023). 즉, 인구 50만 이상 대도시, 인구 100만 이상 대도시 등 인구규모로 포괄되지 않는 다양한 요소들을 고려해야 한다는 점에서 개별 시·군·구의 특성과 행정수요 등을 강조하는 지역맞춤형

특례라 할 수 있다(유수동·전대욱, 2022). 특히, 인구감소 위기라는 국가적 난제에 대응하기 위해서는 인구감소지역의 개별적인 지역특성과 역량, 행정수요, 그리고 다양한 영역에서의 지원이 필요할 수밖에 없기 때문에, 현재의 「인구감소지역 지원 특별법」 ‘제5장 인구감소지역에 대한 특례’에서처럼 특례 내용을 사전에 나열하는 방식은 그 실효성에 있어 상당히 제한적일 수밖에 없다. 더불어 인구감소지역에 속하는 시·군·구가 해당 지역의 실정과 지역에 필요한 특례 역시 가장 잘 발굴할 수 있다는 점에서 기존 특례부여 방식을 전환할 필요가 있다.

따라서 「인구감소지역 지원 특별법」에 「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따른 지역맞춤형 시군구 특례제도에 대한 내용을 조문으로서 새롭게 규정할 필요가 있다. 이러한 점은 지역맞춤형 시군구 특례제도가 지역의 실정에 맞는 행정과 지역특화발전을 위해 필요한 권한 및 사무 등 특례를 시·군·구가 직접 발굴하여 신청할 수 있도록 한다는 점(유수동·박현욱, 2023)에서 그 방향성을 같이 하는 것이라 할 수 있다. 더불어 「지방자치법 시행령」 제119조에 따르면, “해당 시·군·구에 특례가 필요하다고 인정할 수 있는 자연적·사회적인 행정수요가 분명하게 존재할 것(실질적인 행정수요)”, “해당 시·군·구의 지역적 여건에 입각한 발전전략 이행에 특례가 필요하다고 인정되는 경우로서 인접한 시·군·구의 발전에도 기여할 수 있을 것(국가균형발전)”, “인구감소지역으로서 관계 법령상 시책 추진과 지원 외에 추가적인 특례가 필요하다고 인정될 것(지방소멸위기)” 중 하나에 해당하는 기준에 충족하면 해당 시·군·구에 특례를 둘 수 있도록 규정하고 있다(유수동·전대욱, 2022). 이와 같은 지역맞춤형 시군구 특례제도의 지정기준은 자율적·주도적 지역발전, 국가 차원의 지역 맞춤형 종합지원 체계 구축, 지방자치단체 간 연계·협력 활성화 등 「인구감소지역 지원 특별법」의 제정 목적 실현과 인구감소지역 생활권 활성화와 그 목적이 일치한다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 「인구감소지역 지원 특별법」에 「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따른 지역맞춤형 시군구 특례에 대한 조문을 새롭게 규정하는 것은 인구감소지역에 대한 특례 부여에 따른 실효성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 해당 조문은 「인구감소지역 지원 특별법」 제29조에 신설하는 것이 필요하다. 「인구감소지역 지원 특별법」 제5장은 인구감소지역에 대한 특례를 규정한 장으로서 제21조부터 제28조까지 각종 특례에 대한 조문으로 구성되어 있는 바, 제29조에 인구감소지역에 대한 특례부여 및 지원에 관한 내용을 신설하는 것이 바람직할 것이다.

표 5-8 「인구감소지역 지원 특별법」 개정안: 조문 신설

■ 「인구감소지역 지원 특별법」

- 제29조(특례부여 및 지원)** ① 인구감소지역에 속하는 시·군·구(구는 자치구를 말한다)는 시·도지사 및 협의를 거쳐 「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따라 해당 시·군·구에 대한 특례부여를 행정안전부장관에게 요청할 수 있다.
- ② 행정안전부장관은 제1항에 따른 요청을 받은 경우 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 부여할 수 있다.
- ③ 인구감소지역을 관할하는 시·도는 특례를 부여받은 시·군·구가 수행하는 사업에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

(2) 생활권 연계·협력 특례

「인구감소지역 지원 특별법」 제11조(생활권 연계·협력 추진)에 따르면, 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 협의를 거쳐 인구감소지역의 주민 생활편의 증진 등을 위한 권역(생활권)을 설정할 수 있으며, 특별지방자치단체, 행정협의회, 지방자치단체조합 등을 구성할 수 있다. 또한 행정안전부 장관 및 시·도지사는 생활권 구성을 활성화하기 위한 권고 및 지원을 할 수 있으며, 생활권을 설정한 지방자치단체는 생활권 단위로 시설 및 공공서비스의 공동이용 등 연계·협력 방안을 마련하고 이를 시·도 인구감소지역대응기본계획(시·도기본계획) 및 시·군·구 인구감소지역대응기본계획(시·군·구기본계획)에 반영할 수 있다는 내용을 규정하고 있다. 또한 국가는 생활권을 설정한 지방자치단체의 연계·협력 사업 추진을 위해 일자리·교육·의료·환경·복지·문화·교통 등 시설의 설치와 서비스의 운영을 우선 지원할 수 있다는 내용이 규정되어 있다.

「인구감소지역 지원 특별법」에 동일 생활권 권역의 지방자치단체 간 상호 연계·협력을 활성화하기 위한 기본적인 내용과 지원이 명시되어 있다는 점은 매우 바람직하나, 생활권 단위 연계·협력방안을 시·군·구기본계획에 반영하도록 함으로써 각 지방자치단체 간 지속적인 조정 및 일관성을 확보하기 어렵다는 한계가 존재한다. 물론 상위 계획인 시·도기본계획에 반영하도록 하고 있다는 점은 긍정적이나, 시·도 경계를 초월하는 생활권의 경우 시·군·구기본계획에서의 한계가 나타날 수밖에 없다. 이러한 점을



극복하기 위해 시·군·구 단위에서 공동으로 ‘생활권 종합계획(가칭)’이 수립되어 시행될 필요가 있다. 생활권 종합계획은 동일 생활권 권역의 지방자치단체가 공동으로 협의·조정·확정하여 계획을 수립·시행해야 하며, 그 내용은 시·군·구기본계획과 시·도 기본계획에 반영되어야 한다. 또한 실행계획을 수립하여 지속적인 모니터링과 계획의 조정·변경이 필요하다.

이러한 점에서 생활권 연계·협력을 위한 생활권 종합계획 수립에 관한 내용은 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」이나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 새롭게 신설할 필요가 있으며, 생활권 종합계획을 수립·시행한 지방자치단체에게 행정적·재정적 특례를 부여할 필요가 있다.

#### 표 5-9 인구감소지역의 생활권 연계·협력 특례: 생활권 종합계획의 수립 등

##### ■ 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

**제00조(생활권 종합계획)** ① 2개 이상의 지방자치단체가 동일한 생활권을 이루고 있는 지역을 광역적으로 개발할 필요가 있는 경우 공동으로 생활권 개발에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여 시행할 수 있다.

② 종합계획의 내용에는 교통시설, 용수공급시설, 하수처리시설, 폐기물처리시설, 에너지공급시설, 정보통신시설, 공동이용시설 및 노후·유휴시설의 복합적인 정비·활용시설 등에 관한 사업계획이 포함되어야 하며, 필요한 경우 개별시설로 한정하여 계획을 수립할 수 있다.

③ 동일한 생활권을 이루고 있는 2개 이상의 지방자치단체는 공동으로 종합계획을 수립할 때에는 각 지방자치단체의 심의·의결을 통해 확정하고, 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.

④ 제3항에 따라 확정·고시된 종합계획에 따른 사업시행은 해당 사업과 관련된 법률에서 정하는 절차에 따른다.

⑤ 생활권 종합계획은 시·도기본계획 및 시·군·구기본계획에 반영하여야 한다.

⑥ 국가와 지방자치단체는 생활권 종합계획의 시행에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 종합계획 수립·시행에 필요한 사항은 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

더불어 인구감소지역의 생활권 활성화를 위한 실효성 제고를 위해 생활권 종합계획과 지방소멸대응기금을 연계할 필요가 있다. 생활권 종합계획을 수립할 때에는 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획과 연계되도록 하는 조문을 신설하고, 지방소멸대응기금의 투자계획 평가 시, 가점을 부여하는 방식을 도입할 필요가 있다.

표 5-10

**인구감소지역의 생활권 연계·협력 특례: 생활권 종합계획과 지방소멸대응기금의 연계**

■ 「인구감소지역 지원 특별법」

**제20조(지방소멸대응기금과 연계)** ① 지방자치단체의 장은 시도기본계획 및 시·군·구기본계획을 수립할 때에는 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획과 연계되도록 하여야 한다.

② 「지방자치단체 기금관리기본법」 제26조에 따른 지방소멸대응기금심의위원회는 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획 심의 성과분석 시 생활권 종합계획을 수립·시행한 지방자치단체에 대하여 가점을 부여할 수 있다.

### 3) 생활인구 확대 특례

#### (1) 문화지구 지정·관리 등 특례

생활인구 확대를 위해서는 인구감소지역의 매력도를 높일 필요가 있으며, 지역을 방문·체류하는 생활인구의 방문목적(통근·통학, 관광, 휴양, 업무 등)을 달성할 수 있도록 하여야 한다. 즉, 단·장기 체류인구가 지역에서 영위하고 있는 일상생활에 대한 만족도를 높이고, 지속적으로 방문·체류하고자 하는 욕구를 충족시켜주는 것이 중요하다. 특히, 문화·관광 등 여가생활과 관련된 활동은 인간의 삶의 질 향상에 기여할 수 있고, 심리적·신체적인 에너지의 회복과 구축에 영향을 미치기 때문에(고명철 외, 2021), 매력적인 지역을 만들기 위해 인구감소지역에 대한 문화·관광 등에 대한 특례가 부여될 필요가 있다.

「인구감소지역 지원 특별법」에서는 인구감소지역에 대한 특례로서 문화기반의 확충을 위한 특례를 부여하고 그 지원을 규정하고 있다(「인구감소지역 지원 특별법」 제25조, 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」 제13조). 그러나 문화 향유 기회를 직접 제공하거나 문화 향유를 촉진하기 위하여 소요되는 비용의 일부를 지원하거나, 관련 시설 설치·이전하려는 자에 대한 행정적·재정적 지원에 머물러 있어 인구감소지역에 속한 시·군·구의 자율적·주도적인 계획 및 관련 사업의 추진에 대한 권한이 제한되어 있다. 이러한 점에서 인구감소지역이 지역별로 특색있는 고유의 문화를 발전시켜 생활인구에게 매력적인 지역으로 발전되기 위해서는 보다 강화된 특례가 부여될 필요가 있다. 따라서 「지역문화진흥법」 제18조 및 제24조에 따른 문화지구 지정·관리와 과태료 부과·징수에 대한 특례 부여가 필요하다. 문화지구 지정·관리 권한은 자율적·주도적인 지역 문화진흥 계획·실행, 과태료 부과·징수 권한은 책임성을 제고할 것으로 기대된다.

#### 표 5-11 인구감소지역의 문화지구 지정·관리 등 특례

##### ■ 「지역문화진흥법」

- 제18조(문화지구의 지정·관리)** ① 시·도지사 및 대도시 시장(「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장을 말한다. 이하 같다)은 지역문화진흥을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 해당 지방자치단체의 조례를 제정하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 문화지구로 지정할 수 있다.
1. 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역
  2. 특성화된 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지거나 개최되는 지역
  3. 그 밖에 유형·무형의 문화자원이나 문화적 특성 보존을 위하여 문화지구로 지정하는 것이 필요하다고 인정되는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역
- ② 제1항에 따라 지정된 문화지구를 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화지구관리계획을 작성하여 시·도지사의 승인(특별자치시장·특별자치도지사·대도시 시장의 경우는 제외한다)을 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ③ 시·도지사 및 대도시 시장은 문화지구의 유지·보존 및 활성화를 위하여 문화지구에서

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 영업 또는 시설의 설치를 금지하거나 제한할 수 있다.

1. 「사행행위 등 규제 및 처벌 특별법」에 따른 사행행위영업
2. 「식품위생법」에 따른 식품접객업 중 대통령령으로 정하는 것
3. 그 밖에 문화지구의 지정 목적을 해칠 우려가 있는 영업 또는 시설로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것

**④ 제1항부터 제3항까지에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 문화지구를 지정·관리할 수 있다.**

**⑤** 국가와 지방자치단체는 제2항에 따른 문화지구관리계획에 따라 설치 또는 운영이 권장되는 문화시설 등에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

(이하 생략)

## (2) 관광특구 지정·관리 등 특례: 기초생활권 내 중소거점도시 중심

「인구감소지역 지원 특별법」에서는 문화기반의 확충에 대한 특례에서 관광시설 설치·이전하려는 자에 대한 행정적·재정적 지원, 인구감소지역에서의 문화·예술·관광 사업을 활성화하기 위하여 지방자치단체나 관련 사업의 시행자에게 필요한 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다(「인구감소지역 지원 특별법」 제25조). 이러한 점에서 인구감소지역에 속하는 시·군·구의 자율적·주도적인 관광 여건 조성과 관광자원 개발, 관광사업 육성에 대한 권한은 부재하다 할 수 있다. 따라서 「관광진흥법」 제70조, 제70조의2, 제71조, 제73조에 대한 특례 부여를 통해 인구감소지역의 관광진흥과 생활인구의 확대를 도모하는 것이 필요하다. 더불어 관광특구의 지정요건으로 생활인구 개념을 도입하는 것이 필요하다.

### 표 5-12 인구감소지역의 관광특구 지정·관리 등 특례

#### ■ 「관광진흥법」

**제70조(관광특구의 지정)** ① 관광특구는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역 중에서 시장·군수·구청장의 신청(특별자치시 및 특별자치도의 경우는 제외한다)에 따라 시·도지사가 지정

한다. 이 경우 관광특구로 지정하려는 대상지역이 같은 시·도 내에서 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 공동으로 지정을 신청하여야 하고, 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 공동으로 지정을 신청하고 해당 시·도지사가 공동으로 지정하여야 한다.

1. 외국인 관광객 수가 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것
2. 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 관광안내시설, 공공편의시설 및 숙박시설 등이 갖추어져 외국인 관광객의 관광수요를 충족시킬 수 있는 지역일 것
3. 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지의 비율이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하지 아니할 것
4. 제1호부터 제3호까지의 요건을 갖춘 지역이 서로 분리되어 있지 아니할 것
- ② 제1항 각 호 외의 부분 전단에도 불구하고 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 따른 인구 100만 이상 대도시(이하 "특례시"라 한다)의 시장은 관할 구역 내에서 제1항 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역을 관광특구로 지정할 수 있다.
- ③ **제1항 각 호 외의 부분 전단에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 관광특구를 지정할 수 있다.**
- ④ **제3항에 따른 관광특구 지정요건에 관하여는 대통령령으로 정한다.**
- ⑤ 관광특구의 지정·취소·면적변경 및 고시에 관하여는 제52조제2항·제3항·제5항 및 제6항을 준용한다. 이 경우 "시·도지사"는 "시·도지사 또는 특례시의 시장"으로 본다.

(이하 생략)

### (3) 박물관 및 미술관의 등록 등 특례

「인구감소지역 지원 특별법」에서는 인구감소지역에 대한 특례로서 박물관 또는 미술관을 설립·운영하는 자에 대해 2개의 박물관 또는 2개의 미술관에 공동으로 학예사를 둘 수 있도록 규정하고 있다(「인구감소지역 지원 특별법」 제25조 제2항, 「인구감소지역 지원 특별법 시행령 제12조」). 그러나 인구감소지역이 방문·체류하는 생활인구의 문화향유 기회 제공과 매력적인 지역으로 발전하기 위해서는 문화·예술 발전을 위해 보다 강화된 특례가 부여될 필요가 있다. 따라서 「박물관 및 미술관 진흥법」 제16조, 제17조, 제17조의2, 제17조의3, 제18조, 제22조 및 제28조부터 제32조까지에 대한 특례 부여를 통해 인구감소지역의 문화·예술 발전을 도모하는 것이 필요하다.

**표 5-13** 인구감소지역의 박물관 및 미술관의 등록 등 특례

■ 「박물관 및 미술관 진흥법」

**제16조(등록 등)** ① 박물관과 미술관을 설립·운영하려는 자는 그 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 학예사와 박물관자료 또는 미술관자료 및 시설을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 국립 박물관 및 미술관은 문화체육관광부장관에게, 공립 박물관 및 미술관은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장(이하 “대도시 시장”이라 한다)에게 등록하여야 한다. 다만, 사립·대학 박물관 및 미술관은 시·도지사 또는 대도시 시장에게 등록할 수 있다.

② 제1항에 따라 등록하려는 자(이하 “신청인”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 개관 전까지 등록 신청을 하여야 한다.

③ 문화체육관광부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 제2항에 따른 등록신청을 받은 경우 신청일부터 40일 이내에 등록심의를 거쳐 그 결과를 신청인에게 통보하여야 한다.

④ **제1항부터 제3항까지에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 박물관과 미술관을 설립·운영하려는 자는 시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다.**

⑤ **제4항**에 따른 등록, 심의방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.  
(이하 생략)

(4) 각종 특구 지정 등 기본요건 산정 시 생활인구 개념 도입

지방자치단체를 대상으로 하는 특례제도는 차등분권을 지향하여 각종 지구 및 특구 지정 시 인구규모라는 일정한 요건 및 기준을 통해 특례 부여를 제한하고 있다(유수동·박현욱, 2023). 이러한 점에서 인구감소지역에 속한 시·군·구는 각종 지구 및 특구 지정을 받기 어려운 상황이기 때문에, 지역특화발전에 많은 어려움이 존재할 수밖에 없다. 따라서 지역발전을 위한 다양한 지구 및 특구 지정 시, 생활인구의 개념을 도입하는 것이 필요하다.

「인구감소지역 지원 특별법」 및 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」에 따라 생활인구의 세부요건을 규정하기 위한 「생활인구의 세부요건 등에 관한 규정(행정안전부고시

제2023-33호)이 제정·시행되었다. 해당 규정에는 생활인구 산정 대상, 및 산정 내용 등에 대한 내용이 규정되어 있으며, 생활인구 산정결과를 공표할 수 있도록 하고 있다. 따라서 각종 지구 및 특구 지정 등 기본요건 산정 시 생활인구 산정결과를 활용하는 것이 필요하다. 생활인구 개념의 도입은 그동안 특구 및 지구 지정을 신청조차 못하였던 인구감소지역의 지역특화발전에 실제적으로 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

#### 표 5-14 인구감소지역의 지구 및 특구 지정요건 특례: 관광특구

##### ■ 「관광진흥법」

**제70조(관광특구의 지정)** ① 관광특구는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역 중에서 시장·군수·구청장의 신청(특별자치시 및 특별자치도의 경우는 제외한다)에 따라 시·도지사가 지정한다. 이 경우 관광특구로 지정하려는 대상지역이 같은 시·도 내에서 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 공동으로 지정을 신청하여야 하고, 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 공동으로 지정을 신청하고 해당 시·도지사가 공동으로 지정하여야 한다.

1. 외국인 관광객 수가 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것
2. **생활인구 수가 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것**
3. 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 관광안내시설, 공공편익시설 및 숙박시설 등이 갖추어져 외국인 관광객의 관광수요를 충족시킬 수 있는 지역일 것
4. 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지의 비율이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하지 아니할 것
5. 제1호부터 **제4호**까지의 요건을 갖춘 지역이 서로 분리되어 있지 아니할 것  
(이하 생략)

##### ■ 「관광진흥법 시행령」

**제58조(관광특구의 지정요건)** ① 법 제70조제1항제1호에서 "대통령령으로 정하는 기준"이란 문화체육관광부장관이 고시하는 기준을 갖춘 통계전문기관의 통계결과 해당 지역의 최근 1년간 외국인 관광객 수가 10만명(서울특별시는 50만 명)인 것을 말한다.

② 법 제70조제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 기준"이란 **행정안전부장관이 고시하는 기준을 갖춘 통계전문기관의 통계결과 해당 지역의 최근 1년간 생활인구 수가 00만명인 것을 말한다.**

③ 법 제70법 제70조제1항제3호에서 "대통령령으로 정하는 기준"이란 관광특구 전체 면적 중 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지가 차지하는 비율이 10퍼센트인 것을 말한다.

#### 4) 정주여건 개선 특례

##### (1) 도시·군관리계획 특례: 기초생활권 내 중소거점도시 중심

인구감소지역의 정주여건 개선과 생활권이 활성화되기 위해서는 도시계획체계와의 연계성이 반드시 필요하다. 선진외국의 사례에서는 생활권과 생활권 내 중심지를 핵심으로 하는 도시발전계획을 수립하고 있으며, 생활권의 주거, 상업, 의료, 복지, 교통 기능을 강화하고 있다. 이처럼 생활권은 도시계획에서 매우 중요한 전략적 위치이자 지역활력을 위한 1차적인 정책대상으로 설정하고 있다. 따라서 인구감소지역은 '도시·군관리계획'을 직접 결정하여 정주여건 개선 및 생활권과 관련된 지역의 공간구조와 발전방향에 대한 계획을 수립할 수 있도록 하여야 한다. 도시·군관리계획은 시·도지사가 처리하는 사무로서 인구 50만 이상 시의 경우, 직접 처리할 수 있는 사무로 특례가 부여되고 있기 때문에(「지방자치법 시행령」 [별표 3]), 인구감소지역의 도시·군관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정되고 있다. 이러한 점에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제29조 "도시·군관리계획의 결정"에 대한 특례의 적용이 필요하다. 그러나 도시·군관리계획은 해당 시·군·구에 미치는 영향이 크기 때문에, 인구감소지역 시·군·구의 역량을 고려하여 특례를 부여하는 것이 바람직할 것이다.

특례 부여를 위한 방법은 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」에 새로운 조문을 신설하거나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제29조를 개정하는 방안이 있다. 특히, 특례 부여 후 해당 시·군·구가 도시·군관리계획을 운용할 역량이 부족한 경우로 판단될 가능성도 존재하기 때문에 지정 및 지정해제하는 방식이 합리적이다. 이러한 점에서 「지방자치법」 제198조 제2장 제2호에 따른 지역맞춤형 시군구 특례제도를 활용하여 특례를 부여하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 지역맞춤형 시군구 특례제도를 통해 행정안전부 장관은 해당 특례를 둘 수 있는 인구감소지역 시·군·구를 지정하고 지정사실을 관보에 고시하는 것이 필요하다.



### 표 5-15 인구감소지역의 도시·군관리계획 특례

#### ■ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

**제29조(도시·군관리계획의 결정권자)** ① 도시·군관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정한다. 다만, 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 “대도시”라 한다) 및 「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구의 장이 직접 결정하고, 다음 각 호의 도시·군관리계획은 시장 또는 군수가 직접 결정한다.

1. 시장 또는 군수가 입안한 지구단위계획구역의 지정·변경과 지구단위계획의 수립·변경에 관한 도시·군관리계획
2. 제52조제1항제1호의2에 따라 지구단위계획으로 대체하는 용도지구 폐지에 관한 도시·군관리계획(해당 시장(대도시 시장은 제외한다) 또는 군수가 도지사와의 미리 협의한 경우에 한정한다)

이와 함께 생활권과 관련된 지역의 포괄적·종합적인 공간구조 재편을 위해 단계적으로 인구 100만 이상 대도시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무에 대한 특례(「지방자치법 시행령」 [별표 4] 부역도 검토할 필요가 있다. 즉, “도지사를 거치지 않고, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발 제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획 변경 결정 요청(이 경우 미리 관할 도지사와 협의해야 한다.)”에 대한 특례의 적용이 필요하다.

### 표 5-16 인구감소지역의 개발제한구역의 지정 등에 관한 도시·군관리계획의 입안 특례

#### ■ 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

**제4조(개발제한구역의 지정 등에 관한 도시·군관리계획의 입안)** ① 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획(이하 “도시·군관리계획”이라 한다)은 해당 도시지역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 이 조에서 “입안권자”라 한다)가 입안(立案)한다. 다만, 국가계획과 관련된 경우에는 국토교통부장관

이 직접 도시·군관리계획을 입안하거나 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 따라 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장 및 군수의 의견을 들은 후 도시·군관리계획을 입안할 수 있으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 광역도시계획과 관련된 경우에는 도지사가 직접 도시·군관리계획을 입안하거나 관계 시장 또는 군수의 요청에 따라 관할 시장이나 군수의 의견을 들은 후 도시·군관리계획을 입안할 수 있다.

**② 제1항에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 도지사를 거치지 않고 개발제한구역의 지정 등에 관한 도시·군관리계획을 입안할 수 있다.**

(이하 생략)

## (2) 입지규제최소구역의 지정 등 특례

인구감소지역의 정주여건 개선을 위해서는 도시 준비가 필요할 수밖에 없기 때문에, 입지규제최소구역의 지정 권한이 특례로 부여될 필요가 있다. 더불어 기능 중심으로 권역 및 지역 내 공간적인 거점을 육성하는 것이 필요하다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2에 따른 입지규제최소구역의 지정 권한은 50만 이상 대도시 특례이기 때문에, 인구감소지역에 대한 특례의 적용이 필요하다. 해당 권한은 도시·군관리계획에 대한 특례 부여 시, 자동으로 인정된다. 그러나 도시·군관리계획의 영향력을 고려해보면, 모든 인구감소지역에 도시·군관리계획 특례 부여가 현실적으로 어렵기 때문에, 입지규제최소구역 지정 등에 대한 특례는 인구감소지역에 기본적으로 부여될 필요가 있다. 다만, 입지규제최소구역 지정 등은 지역의 생활권 중심지역에 한정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

### 표 5-17 인구감소지역의 입지규제최소구역의 지정 등 특례

#### ■ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

**제40조의2(입지규제최소구역의 지정 등)** ① 제29조에 따른 도시·군관리계획의 결정권자(이하 "도시·군관리계획 결정권자"라 한다)는 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시켜 도시

정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정되면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역과 그 주변지역의 전부 또는 일부를 입지규제최소구역으로 지정할 수 있다.

1. 도시·군기본계획에 따른 도심·부도심 또는 생활권의 중심지역
2. 철도역사, 터미널, 항만, 공공청사, 문화시설 등의 기반시설 중 지역의 거점 역할을 수행하는 시설을 중심으로 주변지역을 집중적으로 정비할 필요가 있는 지역
3. 세 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지로부터 1킬로미터 이내에 위치한 지역
4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제3호에 따른 노후·불량건축물이 밀집한 주거지역 또는 공업지역으로 정비가 시급한 지역
5. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제5호에 따른 도시재생활성화지역 중 같은 법 제2조제1항제6호에 따른 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 지역
6. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시·군·구의 생활권 중심지역
7. 그 밖에 창의적인 지역개발이 필요한 지역으로 대통령령으로 정하는 지역  
(이하 생략)

### (3) 빈집정비 사업시행계획서의 작성에 관한 조례 제정 특례

인구감소지역은 낙후된 지역이 상당수 존재하고, 인구감소로 인해 빈집 비율이 높은 상황이다. 따라서 주거환경 개선을 위해 방치된 빈집을 효율적으로 정비하고 소규모주택 정비를 활성화시킬 필요가 있다. 이러한 점에서 인구감소지역에 빈집 및 소규모주택 정비에 대한 특례를 부여하는 것이 필요하다. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따르면, 빈집정비사업 시행을 위해 필요한 사항은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 시·도) 또는 인구 50만 이상 대도시의 조례로 정하도록 되어 있다. 이러한 점에서 인구감소지역에 속하는 시·군·구의 자율적·주도적인 빈집정비사업을 추진하고, 실효성을 제고하기 위해 관련 조례에 대한 특례가 부여될 필요가 있다.

#### 표 5-18 인구감소지역의 빈집정비 사업시행계획서의 작성에 관한 조례 제정 특례

##### ■ 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」

제13조(사업시행계획서의 작성) ① 사업시행자는 다음 각 호의 사항을 포함하는 사업시행계획

서를 작성하여야 한다. 다만, 제3호 및 제4호는 제9조제4호의 방법으로 빈집정비사업을 시행하는 경우에 한정한다.

1. 사업시행구역 및 그 면적
2. 토지이용계획(건축물배치계획을 포함한다)
3. 정비기반시설 및 공동이용시설의 설치계획
4. 임대주택의 건설계획
5. 건축물의 높이 및 용적률 등에 관한 건축계획
6. 수용 또는 사용할 토지·물건 또는 권리의 세목과 그 소유자 및 권리자의 성명·주소
7. 그 밖에 빈집정비사업 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 조례(이하 “시·도조례”라 한다)로 정하는 사항

**② 제1항 제7호에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시·군 및 자치구는 빈집정비사업 시행을 위하여 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다.**

#### (4) 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화사업 시범사업 등 특례

도시공원 및 녹지 조성은 시민들의 삶의 질에 영향을 미치기 때문에, 인구감소지역의 정주여건 개선에 매우 중요하다 할 수 있다. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 따르면, 국토교통부장관은 공원녹지를 확충하고 그 수준을 높이기 위하여 필요한 경우에는 직권 또는 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 대도시 시장의 요청에 의하여 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화사업을 시범사업으로 지정하여 필요한 지원을 할 수 있다(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제3조). 해당 권한과 연계하여 제15조(도시공원의 세분 및 규모), 제17조(도시공원 결정의 실효), 제28조(취락지구에 대한 특례)에 대한 인구감소지역에 대한 특례가 부여될 필요가 있다.

## 표 5-19

인구감소지역의 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화사업  
시범사업 등 특례

## ■ 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

**제3조(시범사업)** ① 국토교통부장관은 공원녹지를 확충하고 그 수준을 높이기 위하여 필요한 경우에는 직권으로 또는 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 대도시 시장(「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장을 말한다. 이하 같다)의 요청에 의하여 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화사업을 시범사업으로 지정하여 필요한 지원을 할 수 있다.

② 국토교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 대도시 시장에게 제1항에 따른 시범사업의 지정에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 시범사업의 지정을 요청할 수 있다.

④ 제1항에 따른 시범사업의 지정기준, 지정절차, 지원내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(이하 생략)

**제28조(취락지구에 대한 특례)** ① 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시자연공원구역에 주민이 집단적으로 거주하는 취락을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제1항제8호에 따른 취락지구(이하 "취락지구"라 한다)로 지정할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 취락지구를 지정할 수 있다.

③ 취락을 구성하는 주택의 수, 단위면적당 주택의 수, 취락지구의 경계 설정기준 등 취락지구의 지정기준과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 취락지구에서의 건축물의 용도·높이·연면적·건폐율 및 용적률에 관하여는 제27조제3항에도 불구하고 따로 대통령령으로 정한다.

## 5) 지역경제 활성화 특례

### (1) 산업위기선제대응지역 및 산업위기대응특별지역의 지정 신청 특례

인구감소지역의 지역경제 활성화를 위해서는 산업단지에 대한 지원만으로는 그 효과의 지속가능성에 한계가 존재할 수밖에 없다. 「인구감소지역 지원 특별법」에는 산업단지에 대한 지원을 특례로 규정하고 있으나(「인구감소지역 지원 특별법」 제28조), 인구감소 위기 대응뿐만 아니라, 지역의 활력을 도모하고 지역맞춤형 종합적인 지원을 위해서는 추가적인 특례가 부여될 필요가 있다. 이러한 점에서 인구감소지역에 속하는 시·군·구가 시·도 경유를 배제하여 산업위기선제대응지역 및 산업위기대응특별지역의 지정을 신청하는 등 산업 기능과 관련된 권한을 부여할 필요가 있다.

「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」에 따르면, 시·도지사는 산업위기선제대응지역계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기선제대응지역의 지정을 신청할 수 있도록 되어 있다(「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제8조 제1항). 또한 시·도지사는 산업위기대응특별지역계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기대응특별지역의 지정을 신청할 수 있다(「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제9조 제1항). 인구감소지역에 속하는 시·군·구가 지역 산업 및 경제 여건 악화에 적극적·주도적으로 대응하기 위해서는 관련 계획의 수립과 지정 신청 권한이 부여될 필요가 있다. 특히, 산업위기대응특별지역으로 지정되면, 국유재산·공유재산의 사용료·대부료 감면, 조세 및 부담금 등의 감면, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 관한 특례, 국고보조금의 인상지원의 특례가 부여되기 때문에, 인구감소지역의 지역 산업의 경쟁력을 강화하고 지역경제의 조속한 회복에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 인구감소지역에 속하는 시·군·구에 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제8조, 제9조에 대한 특례 부여가 필요하다.

표 5-20

### 인구감소지역의 산업위기선제대응지역 및 산업위기대응특별지역의 지정 신청 특례

#### ■ 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」

**제8조(산업위기선제대응지역의 지정 등)** ① 시·도지사는 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업위기선제대응지역계획(이하 "선제대응 지역계획"이라 한다)을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기선제대응지역의 지정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 신청대상이 되는 지역은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되어야 한다. 이 경우 다음 각 호의 해당 여부를 판단하는 방법은 대통령령으로 정한다.

1. 대규모 재해·질병이나 국제정세 변동이 발생한 경우
2. 지역의 주된 산업 내 기업의 도산, 구조조정, 주요 사업장의 폐쇄·이전 등이 발생한 경우
3. 그 밖에 지역의 주된 산업이 현저하게 악화될 우려가 있는 사유가 발생한 경우

③ 제1항에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 선제대응지역계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기선제대응지역의 지정을 신청할 수 있다.

(이하 생략)

**제9조(산업위기대응특별지역의 지정 신청 등)** ① 시·도지사는 관할 행정구역의 전부 또는 일부에 대하여 산업위기대응특별지역의 지정을 받으려는 경우 다음 각 호의 내용을 포함하는 산업위기대응특별지역계획(이하 "산업위기지역계획"이라 한다)을 수립하여 산업통상자원부장관에게 지정을 신청하여야 한다.

1. 산업위기대응특별지역 신청대상 지역
2. 산업위기대응특별지역 지정의 필요성
3. 해당 지역의 산업위기 대응 및 지역경제의 회복을 위하여 필요한 지원 사항
4. 해당 지방자치단체의 지역 산업위기 대응에 관한 자체 계획
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 제1항에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 산업위기지역계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기대응특별지역의 지정을 신청할 수 있다.

(이하 생략)

## (2) 중소기업 창업 지원 특례

인구감소지역의 지역경제 활성화는 중장기적인 측면에서 접근해야 하기 때문에, 관련 교육 및 훈련이 지속적으로 이루어져야 한다. 「인구감소지역 지원 특별법」에는 평생교육사업(학습형 일자리 창출, 고용과 복지의 연계, 해당 지역의 현안)에 관한 행정적·재정적 지원에 대한 특례만이 규정되어 있어(「인구감소지역 지원 특별법」 제22조 제7항), 창업과 관련된 교육에 관한 특례가 부재하다. 지역경제의 근본적인 체질을 개선하기 위해서는 기업 및 창업교육을 통해 기업가정신을 함양시킬 필요가 있다. 이러한 점에서 인구감소지역에 속하는 시·군·구에 창업생태계를 조성하기 위해 창업 활성화 지원사업, 기업가정신 및 창업교육의 활성화, 창업대학원의 지정 등 중소기업 창업 지원 특례가 부여될 필요가 있다. 따라서 「중소기업창업 지원법」 제10조(창업 활성화 지원사업의 추진 등), 제16조(기업가정신의 함양 및 확산), 제18조(창업교육의 활성화), 제19조(창업대학원의 지정 등), 제20조(창업문화 및 분위기 확산) 등에 대한 특례가 부여되어야 한다.

### 표 5-21 인구감소지역의 중소기업 창업 지원 특례

#### ■ 「중소기업창업 지원법」

**제10조(창업 활성화 지원사업의 추진 등)** ① 중소벤처기업부장관은 중소기업의 창업을 활성화 하고 창업기업등의 성장·발전을 지원하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 사업을 추진하거나 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다.

1. 창업기업등의 발굴·육성 및 그에 대한 지원
2. 창업기업등의 우수한 아이디어 사업화에 대한 지원
3. 기업, 창업 관련 단체 등을 통한 창업기업등의 발굴·육성
4. 창업기업등의 판로개척 및 해외진출 지원
5. 창업기업등에 대한 창업교육 및 창업기반시설 확충
6. 해외인재 또는 해외기업 유치 활성화
7. 인터넷 등 정보통신망을 통한 창업정책 및 창업기업등과 관련한 지식·정보 등 데이터의 축적, 가공, 공유 및 활용 등의 촉진



8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 사업을 추진하는 경우에는 다음 각 호의 자를 우대할 수 있다.

1. 예비청년창업자 또는 청년창업기업
2. 여성 예비창업자 또는 여성창업기업(창업기업 대표자의 성별이 여성인 창업기업을 말한다)
3. 장애인(「장애인기업활동 촉진법」 제2조제1호의 장애인을 말한다) 예비창업자 또는 장애인창업기업(창업기업 대표자가 「장애인기업활동 촉진법」 제2조제1호의 장애인인 창업기업을 말한다)

③ 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 사업을 추진하는 경우에는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시·군·구(자치구를 말한다)에 「주민등록법」 제6조 제1항에 따라 주민으로 등록된 및 본사·주사무소 또는 사업장을 두고 있는 자를 우선하여 지원할 수 있다.

④ 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 사업을 추진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 대학, 연구기관, 공공기관, 창업 관련 단체, 창업기업등에 해당 사업을 수행하는 데에 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.

⑤ 제4항에 따른 출연·보조의 절차 및 방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

(이하 생략)

**제18조(창업교육의 활성화)** ① 중소벤처기업부장관은 창업저변의 확충 및 예비창업자의 준비된 창업을 위하여 아동·청소년, 대학생 및 청년 등 국민과 창업기업등에 창업교육을 할 수 있다.

② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 창업교육을 효율적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 사항을 추진할 수 있다.

1. 창업교육의 내용·방법 등에 관한 연구
2. 창업교육 콘텐츠의 기획 및 개발
3. 지역별 창업교육의 활성화
4. 창업교육을 통한 창업인식 개선
5. 창업교육에 관한 국제협력
6. 창업교육 강사 등의 양성 및 활동 지원
7. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」 등에 따른 학교의 교육, 「직업교육훈련 촉진법」에 따른 직업교육훈련, 「진로교육법」에 따른 진로교육 및 「평생교육법」에 따른 평생교육

등과 창업교육 간 연계

8. 그 밖에 창업교육의 활성화를 위하여 중소벤처기업부장관이 필요하다고 인정하는 사항

③ **중소벤처기업부장관은 제2항에 따른 사업을 추진하는 경우에는 「지방자치분권 및 지역 균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시·군·구(자치구를 말한다)에 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록된 아동·청소년, 대학생 및 청년 등을 우선하여 지원할 수 있다.**

④ 중소벤처기업부장관은 제2항 각 호에 따른 사항을 추진하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조를 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 적극 협조하여야 한다.

(이하 생략)

(3) 지역혁신 선도기업의 육성 등 특례: 기초생활권 내 중소거점도시 중심

인구감소지역의 지역경제 활성화를 위해서는 지역중소기업이 매우 중요한 역할을 할 수밖에 없다. 지역중소기업의 혁신을 촉진하고 관련 육성 정책이 추진되어야 하며, 이를 통해 지역중소기업의 경쟁력 강화, 지역산업 및 지역경제를 활성화시킬 수 있다. 이러한 점에서 인구감소지역에 속하는 시·군·구에 우수한 혁신역량과 성장 가능성을 보유한 지역중소기업을 발굴·육성하기 위한 특례가 부여될 필요가 있다. 따라서 「지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률」 제12조(지역혁신 선도기업의 육성 등), 제15조(지역중소기업 스마트혁신지구의 지정) 등에 대한 특례가 부여되어야 한다.

표 5-22 인구감소지역의 지역혁신 선도기업의 육성 등 특례

■ 「지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률」

**제12조(지역혁신 선도기업의 육성 등)** ① 수도권 외의 지역을 관할하는 시도지사는 고용안정, 수출증대 등 관할 지역의 산업과 경제에 미치는 영향이 크거나 우수한 혁신역량과 성장 가능성을 보유한 지역중소기업을 지역혁신 선도기업으로 선정하여 다음 각 호의 사항에 관한 사업을 할 수 있다.

1. 지역혁신 선도기업의 중장기 발전을 위한 전략의 수립 지원

2. 재정, 금융 등 행정적·기술적·재정적 지원
  3. 기술·인력·금융·경영·해외진출 등 사업에 대한 지원 및 분야별 전문가의 파견·알선
  4. 특히, 기술동향 등 기술혁신을 위한 정보의 제공
  5. 해외진출 전략에 대한 지도 및 자문
  6. 그 밖에 지역혁신 선도기업으로의 성장을 촉진하기 위하여 필요한 사항
- ② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 사업을 지원하기 위한 행정적·재정적 지원 등을 할 수 있다.
- ③ 시도지사는 제1항의 선정을 받은 기업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 유효기간을 정하여 지역혁신 선도기업 선정서를 발급할 수 있다.
- ④ **제1항부터 제3항까지에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 지역혁신 선도기업을 선정할 수 있다.**
- ⑥ 지역혁신 선도기업의 선정 요건 및 절차, 지원 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(이하 생략)

**제15조(지역중소기업 스마트혁신지구의 지정)** ① 시도지사는 지역중소기업의 육성 및 혁신 촉진을 위하여 필요하다고 인정할 경우 대통령령으로 정하는 지역중소기업 밀집지역을 지역중소기업 스마트혁신지구(이하 "혁신지구"라 한다)로 지정하여 줄 것을 중소벤처기업부장관에게 신청할 수 있다.

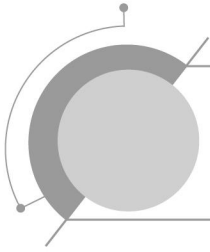
② 시도지사는 제1항에 따라 혁신지구의 지정을 신청하려는 경우 다음 각 호의 사항이 포함된 혁신지구 실시계획을 수립하여 중소벤처기업부장관에게 제출하여야 한다.

1. 혁신지구 조성의 목표·전략 및 추진체계에 관한 사항
2. 혁신지구 내 지역중소기업의 현황 및 지원에 관한 사항
3. 재원의 조달 및 운용에 관한 사항
4. 그 밖에 혁신지구의 조성 및 지원을 위하여 필요한 사항

③ **제1항과 제2항에도 불구하고, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 지역에 속하는 시장·군수구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 지역중소기업 스마트혁신지구를 지정하여 줄 것을 중소벤처기업부장관에게 신청할 수 있다.**

④ 중소벤처기업부장관은 제1항과 제2항에 따른 혁신지구의 지정 신청을 받은 경우 협의회의 심의를 거쳐 혁신지구를 지정할 수 있다. 이 경우 중소벤처기업부장관은 제31조에 따른 지역중소기업 전문연구기관의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 결과에 따라 지정 여부, 지정 기간 및 지원 내용을 결정하여 시도지사에게 통보하여야 한다.

⑤ 혁신지구의 지정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



## 참고문헌

### <논문 및 보고서>

- 강인호. (2000). 주거지 계획에서 단계구성론의 형성과 전개에 관한 연구. 「계획계」, 16(9): 11-20.
- 강현수·강민규. (2020). 균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안. 「국토이슈리포트」, 제23호.
- 고명철·유수동·김다은·박상우. (2021). 「산림복지서비스에 의한 삶의 질 측정척도 개발」. 국립산림과학원 위탁연구보고서.
- 고주연·이승일. (2017). 일본의 지속가능 도시재생 계획에 관한 사례 연구: 입지적정 화계획의 도시기능유도구역 설정을 중심으로. 「국토계획」, 52(6): 5-25.
- 관계부처합동. (2020). 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021-2025)」.
- 관계부처합동. (2021). 「초광역협력 지원전략(안)」.
- 권영섭. (2011). 광역경제권 연계·협력사업의 실효성 제고방안. 「국토정책브리프」, 제326호(2011. 5. 30.). 국토연구원.
- 기정훈 외. (2020). 「국가균형발전을 위한 초광역협력사업 추진전략」. 국가균형발전 위원회 연구용역보고서.
- 김선기·박승규. (2015). 「지역행복생활권 협력사업 성과창출방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김예성·하혜영. (2022). 국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제. 「NARS 입법·정책」, 제105호.
- 김재홍. (2011). 잉글랜드 광역경제권 정책의 전화 : RDA의 폐지와 LEP 창설을 중심으로. 「지방정부연구」, 15(1): 187-214.
- 김현호·오은주. (2008). 「지역간 경제협력의 실태분석과 활성화 방안」. 한국지방행정연구원 기본연구보고서.
- 대한민국정부. (2006). 「제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006-2010)」.
- 대한민국정부. (2010). 「제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011-2015)」.
- 대한민국정부. (2016). 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020)」.

- 민성희·변필성·김선희·이순자·황명화·차은혜. (2017). 「인구 및 국토 공간구조 변화 전망과 대응방향」. 국토연구원.
- 박종기. (2014). 독일 지방도시 Cottbus 도시재생 사례 및 기법에 관한 연구. 「대한 건축학회논문집」, 30(11): 147-158.
- 변필성·권규상·이효란·김다윗·김동한·김승범. (2020). 「도시의 영향권과 기능 연계 권 분석을 통한 도시권 획정 연구」. 국토연구원 연구보고서.
- 서울특별시. (2014). 「2030 서울도시기본계획」.
- 서울특별시. (2018). 「2030 서울 생활권계획」.
- 소순창·최현선. (2018). 지역정주권정책의 해외사례연구. 「현대사회와 행정」, 26(1): 105-138.
- 안영진. (2011a). 우리나라 광역경제권 정책의 추진현황과 발전과제. 「한국지역지리 학회지」, 17(5): 638-647.
- 안영진. (2011a). 우리나라 광역경제권 정책의 추진현황과 발전과제. 「한국지역지리 학회지」, 17(5): 638-647.
- 안영진. (2011b). 초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책. 「국토지리학회지」, 25(3): 361-374.
- 안태환. (2010). 기초생활권계획 수립상의 문제점과 개선방안: 전략계획의 관점에서. 「한국지역개발학회지」, 22(3): 35-62.
- 안태환. (2011). 초광역개발권 전략을 통해 살펴본 이명박 정부의 지역발전정책. 「국토지리학회지」, 25(3): 361-374.
- 양재섭 외. (2010). 「세계 대도시의 도시기본계획 운영방식 비교연구: 런던, 베를린, 뉴욕, 도쿄」. 서울시정개발연구원 연구보고서.
- 유수동. (2021). 사회혁신을 위한 리빙랩 활용에 관한 연구: Hamburg의 Finding Places 사례를 중심으로. 「한독사회과학논총」, 31(3): 94-119.
- 유수동·박현욱. (2022). 중소벤처기업 지원정책의 미래 방향성에 관한 연구: 퓨처스 휠 기법을 통해. 「한국지방행정학보」, 19(3): 131-151.
- 유수동·박현욱. (2023). 시군구 특례제도의 차별성과 발전방향. 「한국지방자치학회보」, 35(2): 51-70.
- 유수동·전대욱. (2022). 「시군구 특례제도 지정기준 구체화 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.

- 윤장식·이삼수. (2019). 일본의 축소도시 대응정책의 도시계획적 함의: 입지적정화 계획을 중심으로. 「국도계획」, 54(2): 17-32.
- 윤철재·쿠로세 타케후미. (2019). 일본 입지적정화계획의 대표사례분석을 통한 집약형 도시구조의 형성방안에 관한 연구. 「한국도시설계학회지」, 20(5): 117-130.
- 이소영·김도형. (2021). 「작지만 강한 연결: 관계인구를 활용한 인구유입방안」. 한국지방행정연구원 정책이슈리포트.
- 이소영·박진경. (2021). 「지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 활성화 방안」. 한국지방행정연구원 기본연구보고서.
- 이원도·유수동·김영룡. (2023). 인구감소 위기 대응을 위한 지역활력의 시계열 변동성 분석. 「지방행정연구」, 37(1): 251-280.
- 이원도·윤소연·신두섭·전대욱·여효성·이경은·유수동·윤준호·유란희. (2022). 「인구감소지역 지원방안 연구: 인구감소지역 빅데이터 분석」. 한국지방행정연구원.
- 이종호. (2011). 영국 지역발전기구의 활동 성과와 구조재편 동향. 「한국경제지리학회지」, 14(4): 553-567.
- 이종화·구자훈. (2009). 생활권 개념의 변화에 따른 주거지 계획의 시기별 특성 변화: 국내 신도시 및 신시가지 계획을 중심으로. 「한국주거학회논문집」, 20(4): 79-88.
- 인구정책50년사 편찬위원회. 「한국 인구정책 50년: 출산억제에서 출산장려로」. 정삼석. (2004). 「도시계획」. 서울: 기문당.
- 정준호·이일영. (2017). 분권형 발전을 위한 지역 연합 전략: 영국 사례의 검토와 한국의 적용. 「동향과 전망」, 101: 68-106.
- 정현욱. (2021). 「생활권계획 수립범위와 실행계획에 관한 연구」. 울산연구원 기본과제연구보고서.
- 조경호·진종순·조주연·유수동. (2021). 「중소기업 지원 효율화 제고를 위한 정부 역할 분석 연구」. 중소벤처기업연구원 연구용역보고서.
- 조남훈 외. (2006). 「저출산고령사회 기본계획의 이해」. 한국보건사회연구원 연구보고서.
- 지역발전위원회 외. (2009). 「기초생활권 발전계획 수립 매뉴얼」.
- 지역발전위원회. (2010). 「2009년도 지역발전계획에 관한 연차보고서」.

- 지역발전위원회. (2013). 「지역행복생활권 가이드라인」.
- 지역발전위원회. (2014). 「지역행복생활권-지역특화발전프로젝트」, 지역발전위원회 본위원회 회의자료.
- 지역발전위원회. (2015a). 「2015년 지역행복생활권사업 가이드라인」.
- 지역발전위원회. (2015b). 「2015년 지역행복생활권 선도사업 가이드라인」.
- 지역발전위원회. (2015c). 「2016년 신규 창조지역사업 선정 가이드라인」.
- 차미숙·이원섭·김창현·임은선·이미영·박재희. (2014). 「지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구」. 국토연구원 연구보고서.
- 차재권. (2017). 역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희정부에서 박근혜정부까지. 「사회과학연구」, 25(2): 130-174.
- 최상철. (1982). 지방정주생활권개발의 배경과 방향. 「환경논총」, 19: 99-109.
- 최양부 외. (1985). 「정주생활권 설정 및 유형화」. 한국농촌경제연구원 연구보고서.
- 최양부·윤원근. (1993). 도·농통합적 시·균형정구역 설정방안. 「지방행정연구」, 8(2): 87-104.
- 하연희·문명제. (2007). 정책목표의 변화에 따른 정책도구의 전략적 선택과 효과: 우리나라 인구정책을 중심으로. 「정부학연구」, 13(2): 75-106.
- 한국지방행정연구원. (2008). 「기초생활권 형성 및 발전촉진 연구」.
- 한표환·김필두·김선기. (2002). 「자치단체간 협력사업 활성화 방안」. 한국지방행정연구원 기본연구보고서.
- 행정안전부. (2018). 「생활권 중심의 지역협력방안 연구」. 훈련과제 연구보고서.
- 国土交通省. (2023). 「立地適正化計画作成の手引き」.
- Beratungsgesellschaft für Stadterneuerung und Modernisierung mbH(BSM). (2008). *Städtebauliche Leitlinien Karlshorst-West Blockdamnweg Erläuterungsbericht*.
- Bezirksamt Mitte von Berlin Abt. Stadtentwicklung (2004). *Bereichsentwicklungsplanung (BEP) 2004*.
- Bezirksamt Mitte von Berlin Abt. Stadtentwicklung (2005). *Bezirkentwicklungsplanung Mitte 2004*.
- BMI. (2020). *50 Years of the Urban Development Support Programme in Germany*.

- Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(BMVBS). (2012). *10 Jahre Stadtumbau Ost-Berichte aus der Praxis*. Charlottenburg-Wilmersdorf. (2022). *Entwicklungsleitlinien für die City West*. DBIS(Department of Business, Innovation and Skills). (2011). North East Joins Local Enterprise Partnership Network. [www.bis.gov.uk/newsroom](http://www.bis.gov.uk/newsroom)(검색일: 2023.06.27.).
- Dennett, A., & Stillwell, J. (2008). Population turnover and churn: enhancing understanding of internal migration in Britain through measures of stability. *Population Trends*, 134: 24-41.
- Higgins, J. (1981). *State of Welfare: Comparative Analysis in Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell and Martin Robertson.
- Manfred Kühn. (2007). *Visions or Projects: Urban Regeneration Strategies in Cottbus and Goerlitz*. 43rd Iocarp Congress.
- Marsch, L. A. (2021). Digital health data-driven approaches to understand human behavior. *Neuropsychopharmacology*, 46(1): 191-196. <https://doi.org/10.1038/s41386-020-0761-5>
- NAO. (2012). *The Royal Growth Fund*. London, UK: National Audit Office.
- Park, S., Kwon, K., & Park, S. (2020). Delineation of Functional Economic Areas in Korea based on Inter-firm Transaction Networks. *Journal of the Economic Geographical Society of Korea*, 23(1): 117. <https://doi.org/10.23841/egsk.2020.23.1.1>
- Paul D., & Thomas, A. R. (1962). A Choice Theory of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 28(2): 103-115.
- Perry, C. A. (1929). The neighborhood unit, a scheme of arrangement for the family-life community. Monograph One in *Neighborhood and Community Planning, Regional Plan of New York and Its Environs*. New York: Committee on Regional Plan of New York and Its Environs.
- Popple, P., & Leighninger, L. (2004). *The Policy-Based Profession(3rd ed)*. Pearson Education Inc.
- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.



- Pugalis, L., & Townsend, A. R. (2012). Spatial Rescaling of Economic Planning: The English Way. *SPATIUM International Review*, 27: 1-7.
- Rodgers, N. B., Doron, A., & Jones, A. M. (1979). *The Study of Social Policy: A Comparative Approach*. UK: G. Allen & Unwin.
- RTPI. (2014). *Planning for Growth: The Role of Local Enterprise Partnerships in England*. Interim Report.
- Sagr, M., Fors, U., & Nouri, J. (2018). Using social network analysis to understand online Problem-Based Learning and predict performance. *PLOS ONE*, 13(9), e0203590. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0203590>
- Stadtverwaltung Cottbus. (2005). *Stadtumbaukonzept Fortschreibung 2005*.
- Stadtverwaltung Cottbus. (2007). *Gewerbeflächenentwicklungskonzept fuer die Stadt Cottbus*.
- Stadtverwaltung Cottbus. (2010a). *Stadtumbaustrategiekonzept Cottbus 2020*.
- Stadtverwaltung Cottbus. (2010b). *Zielgruppenorientierte Wohnungsversorgung in der Stadt Cottbus*. 2 Entwurfstand.
- Wang, C., Wang, F., & Onega, T. (2021). Network optimization approach to delineating health care service areas: Spatially constrained Louvain and Leiden algorithms. *Transactions in GIS*, 25(2), 10651081. <https://doi.org/10.1111/tgis.12722>
- Zhao, Y., Chen, B. Y., Gao, F., & Zhu, X. (2023). Dynamic community detection considering daily rhythms of human mobility. *Travel Behaviour and Society*, 31(October 2022), 209222. <https://doi.org/10.1016/j.tbs.2022.12.009>

<웹 페이지>

서울시청(<https://urban.seoul.go.kr/view/html/PMNU2030000000>) (검색일: 2023.06.30.)

Charlottenburg-Wilmersdorf(<https://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/>) (검색일: 2023.06.28.)

Cottbus(<https://www.cottbus.de/en/>) (검색일: 2023.06.27.)

LEP Network(<https://www.lepnetwork.net/>)(검색일: 2023. 06. 28.)

Mittee(<https://www.berlin.de/ba-mitte/>)(검색일: 2023. 06. 28.)

Institute for Government(<https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/local-enterprise-partnerships>)(검색일: 2023. 06. 28.)

国土交通省(<https://www.mlit.go.jp/>)(검색일: 2023. 06. 27.)



# Abstract

## Strengthening Inter-regional Partnerships for Depopulation Areas in South Korea

South Korea has been facing the grand challenges of population decline, characterised by low birth rates and an ageing population. This issue is exacerbated by the uneven distribution of population across regions in South Korea, with urban areas experiencing overpopulation while peripheral and rural regions suffering from depopulation. To address this issue, the central government has designated 89 regions as “depopulation areas”, where population shrinking with consistent out-migration of young people to prosperous cities offering for better liveability and more job opportunities has significantly weakened local vitality and its resilience for future recovery.

The central government has recently shifted approaches from population policy to population strategy. In order to response to short-term demographic challenges and embrace longer-term adaptation to ongoing population shrinking, Designating demographic decline areas can provide special administrative and financial support based on the Special Act on Support for Demographic Decline Areas and the Enforcement Decree of the same Act. Additionally, the Ministry of the Interior and Safety (MOIS) is actively endeavoring to address demographic challenges by improving living standards, attracting more visitors, and rehabilitating local economies through job creation initiatives. The concept of the “monthly living population“, which encompasses (registered) usual residents, (non-registered) visitors with a temporal residence, and registered foreigners, has been adopted as an alternative population outputs allowing to guide tailored policy interventions for depopulation areas. However, effective implementation of this policy requires the identification of "daily activity-spaces" beyond administrative boundaries, along with a comprehensive examination of the regional characteristics of the monthly living population based on scientific evidence. This approach is anchored in Article 11 of the Enforcement Decree of the Special Act on Declining Population Areas,

which enables and emphasises sub-regional partnerships between depopulation areas with additional financial support from the central government. The overall policy aim is to foster collaboration between depopulation areas to develop shared solutions to tackle population decline together.

Despite the existing institutional setting, there remains a lack of clear guidelines for policy implementation, particularly regarding the definition and support mechanisms of delineating spatial extents of depopulated areas. To address this gap, this study aims to propose a strategy for fostering inter-regional partnerships among depopulation areas accounting for their living boundaries delineated by daily activity-spaces of their ambient populations. Specifically, the study aims to (1) crystallising the concept of spatial extents of depopulation areas through a theoretical review, (2) assess inter-regional connectivity and interaction levels using novel data sources to facilitate regional groupings, (3) develop an advanced community detection algorithm considering spatial adjacency and temporal consistency, and (4) propose effective policy recommendations to bond sub-regional partnerships among depopulation areas.

This study is structured as follows: Chapter 2 provides a comprehensive literature review to establish the concept of daily activity-spaces of monthly living populations and their role in promoting sub-regional partnerships among depopulation areas. This includes an analysis of policy changes aimed at addressing population decline and an examination of population characteristics of depopulation areas. The analysis of the current status of inter-regional population movement and population outflow in the selected depopulation areas confirms that population stability is significantly reduced with a more serious crisis expected. Chapter 3 examines domestic and international policies to extract insights applicable to the application of daily activity-spaces of depopulation areas. In Chapter 4, analysis results has shown that grouped 1st-tier and 2nd-tier spatial extents for depopulation areas using novel data resources and an advanced community detection approach, and presented the findings of the analysis. Finally, Chapter 5 discusses the policy implications of the research findings and offers recommendations for fostering inter-regional partnerships to tackle population decline effectively.