



2024.12.30.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 24-03호

인구감소시대 지역거점 육성 전략

민보경, 이동우, 이유현, 박승규, 조영재, 임준홍



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

인구감소시대 지역거점 육성 전략



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

내부연구진

민보경 연구위원(연구책임)

외부연구진

이동우 소장(한일국토정책비교연구소)

이유현 교수(아주대학교)

조영재 선임연구위원(충남연구원)

임준홍 선임연구위원(충남연구원)

박승규 교수(국립군산대학교)

연구자문

윤소연 부연구위원(한국지방행정연구원)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 연구원의 국회미래연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

오늘날 우리 사회가 마주하고 있는 인구감소와 지역쇠퇴의 도전은 국가의 지속가능성과 직결된 중요한 과제입니다. 지속적인 저출생 고령화는 위기적 요인으로 작용하며 여기에 수도권으로 인구가 집중되면서 지방은 인구 유출로 인해 정주여건이 열악해지는 악순환에 빠져 있습니다. 이러한 시대적 흐름 속에서 우리는 새로운 시각과 접근으로 지역발전 전략을 모색해야 할 필요성을 절감하고 있습니다.

본 연구는 인구감소시대에 적합한 지역거점의 역할과 전략을 제시하고자 하였습니다. 기존의 양적 성장 중심의 개발 방식에서 벗어나, 삶의 질을 제고하고 지속가능성을 확보하는 새로운 지역발전의 비전을 제안하고자 했습니다. 이를 통해 본 연구는 대도시, 중소도시, 농어촌 등 각기 다른 지역의 특성과 필요를 반영한 맞춤형 거점 전략을 탐구했습니다.

특히, 본 연구는 국내외 사례를 폭넓게 검토하여 지역의 중심성이 어떻게 효율적으로 유지되고 강화될 수 있는지에 대한 실질적인 대안을 제시합니다. 이 과정에서 국가 균형발전과 지방소멸 위기 극복을 위한 통합적이고 실천적인 방향을 모색했습니다.

이 보고서가 우리 사회가 직면한 위기를 기회로 전환하고, 새로운 지방시대를 여는데 중요한 이정표가 되기를 희망합니다. 아울러 본 연구를 통해 제시된 정책적 대안이 현실에 실질적인 변화를 가져오는 데 기여할 수 있기를 기대합니다.

2024년 12월
국회미래연구원

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제2장 인구변화와 지역거점	9
제1절 지역거점	11
제2절 인구변화와 지역 정책	20
제3절 지역거점 정책 흐름: 국토종합계획을 중심으로	25
제3장 지역거점 변화 및 지역생활권 분석	39
제1절 지역거점 변화 및 영향요인 분석: 전남과 경북을 중심으로	41
제2절 지역생활권 분석	77
제4장 해외 사례 검토	117
제1절 일본의 지역거점 정책	119
제2절 프랑스의 지역거점 정책	165

제5장 지역거점 조성을 위한 미래 전략 195

제1절 거점의 역할 재정립 197

제2절 인구감소지역에서의 거점 전략 202

제6장 결론 217

제1절 연구요약 및 시사점 219

제2절 연구의 한계 및 후속 연구 방향 223

참고문헌 225

Abstract 235

[표 2-1] 중심지 위계별 시설과 공급 범위	11
[표 2-2] 지역발전 관련 주요 이론	17
[표 2-3] 거점의 법률적 개념	19
[표 2-4] 전국 인구과소지역 변화	23
[표 2-5] 제1차 국토종합계획의 8개 중심도시 인구 전망	26
[표 2-6] 제3차 국토종합계획, 신산업지대별 개발 전략	28
[표 2-7] 첨단기술산업단지 유형별 개발 전략	29
[표 2-8] 혁신도시의 주요 구성 요소	32
[표 2-9] 균형발전 정책 패러다임의 변화	34
[표 3-1] 분석 대상 지역 기초통계분석	46
[표 3-2] 외삽법 추정 방법	49
[표 3-3] 대상 지역-Ⅰ(전라남도) 연도별 지역거점 변화(순위)	55
[표 3-4] 대상 지역-Ⅱ(경상북도) 연도별 지역거점 변화(순위)	59
[표 3-5] 대상 지역-Ⅰ(전라남도) 패널연립방정식 분석 결과	61
[표 3-6] 대상 지역-Ⅱ(경상북도) 패널연립방정식 분석 결과	63
[표 3-7] 충격요인 단위 변화 설정	64
[표 3-8] 교육, 일자리, 사회환경 단위 변화에 의한 인구변화	65
[표 3-9] 지역요인 변화로 인한 대상 지역-Ⅰ(전라남도) 지역거점 simulation 결과(순위)	67
[표 3-10] 지역요인 변화로 인한 대상 지역-Ⅱ(경상북도) 지역거점 simulation 결과(순위)	70
[표 3-11] 통행목적의 구분	79
[표 3-12] 통행목적별 통행량 및 비중(2019)	81
[표 3-13] 지역별 총 목적 통행량 및 지역 내 통행량 비중(2019)	83
[표 3-14] 통행목적별 군집 개수 및 모듈성	84
[표 3-15] 총통행량 기준 생활권 분석 결과	89
[표 3-16] 출근·등교 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과	93

[표 3-17] 업무 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과	97
[표 3-18] 쇼핑·여가 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과	101
[표 3-19] 귀가 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과	105
[표 3-20] 기타 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과	108
[표 3-21] 권역별 생활권 종합 비교(총통행량, 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가)	110
[표 4-1] 일본의 인구 추이 및 전망	120
[표 4-2] 개발거점의 선정 기준	122
[표 4-3] 2전층에서 제시된 7대 블록별 구성 광역지자체	125
[표 4-4] 다극분산형 국토를 구성하는 권역 중 대도시권의 공간적 범위	128
[표 4-5] '제2기 마을·사람·일자리 창생 종합전략(2020 개정판)'의 '작은 거점' 관련 시책	144
[표 4-6] '지적(知的) 대류거점' 만들기 사례	149
[표 4-7] 일본의 국토계획과 지역거점	160
[표 4-8] 일본의 유형별 지역거점과 시사점	163
[표 4-9] 제5차 계획 기간 내 프랑스 경쟁거점 목록	175
[표 4-10] 농촌활성화지역 내 주요 혜택(면세와 사회적 지원)	189
[표 4-11] 프랑스 위계에 따른 차별적 거점 전략	191
[표 5-1] 인구변화에 따른 지역거점의 역할	197
[표 5-2] 일본 거점별 필요 시설 설정 사례	204
[표 5-3] 농촌지역 작은 거점(거점마을) 유형(예시) 및 특징	211
[표 5-4] 기존 법률에서 '거점'의 성격과 역할 전환(예시)	214

[그림 1-1] 연구 흐름도	7
[그림 2-1] 중심지 체계와 네트워크 체계	13
[그림 2-2] 총인구 및 인구성장률(1960-2070)	20
[그림 2-3] 출생아 수와 사망자 수 추이(1983-2022)	21
[그림 2-4] 시·도별 인구분포(2023)	21
[그림 2-5] 수도권과 비수도권 인구 비율(2002-2023)	22
[그림 2-6] 인구과소지역 현황	23
[그림 2-7] 광역권의 전략적 개발	31
[그림 2-8] 10개 혁신도시 현황	33
[그림 3-1] 단계별 분석 체계	43
[그림 3-2] 주요 분석 방법 체계 간 인과관계	47
[그림 3-3] 전라남도 시·군 상호의존성 지수 연도별 변화(순위)	52
[그림 3-4] 전라남도 시·군 중심성 지수 연도별 변화(순위)	53
[그림 3-5] 전라남도 시·군 복잡성 지수 연도별 변화(순위)	54
[그림 3-6] 경상북도 시·군 상호의존성 지수 연도별 변화(순위)	56
[그림 3-7] 경상북도 시·군 중심성 지수 연도별 변화(순위)	57
[그림 3-8] 경상북도 시·군 복잡성 지수 연도별 변화(순위)	58
[그림 3-9] 전라남도 시·군별 simulation 전·후 차이(순위)	67
[그림 3-10] 경상북도 시·군별 simulation 전·후 차이(순위)	69
[그림 3-11] 통행목적별 지역생활권 중심지 분포	86
[그림 3-12] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 총 목적 통행량	88
[그림 3-13] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 출근·등교	93
[그림 3-14] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 업무	97
[그림 3-15] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 쇼핑·여가	101
[그림 3-16] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 귀가	104
[그림 3-17] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 기타	108
[그림 4-1] 일본의 인구 추이와 국토계획 수립 시기	121

[그림 4-2] 신산업도시와 공업정비특별지역	124
[그림 4-3] 신칸센 노선도(2024년 3월 현재)	126
[그림 4-4] ‘작은 거점’ 만들기의 이미지	143
[그림 4-5] 입지적정화계획의 이미지	146
[그림 4-6] 미야자키시의 입지적정화계획	147
[그림 4-7] ‘지적(知的) 대류거점’의 이미지	149
[그림 4-8] 일본중앙회랑의 위치 및 이미지	153
[그림 4-9] 지역생활권의 이미지	155
[그림 4-10] 프랑스의 인구구조	167
[그림 4-11] 프랑스 국토 내 대규모 거점-중거점-소규모 거점	169
[그림 4-12] 중소도시에 위치한 경쟁거점(주황색)	173
[그림 4-13] 제5차 계획 기간 내 프랑스 경쟁거점 분포	176
[그림 4-14] 프랑스의 메트로폴	178
[그림 4-15] 프랑스 중형도시의 문제 유형(인구, 고용, 부동산 가격)	183

요 약

1 서론

□ 인구감소시대의 지역발전 정책은 기존의 양적 성장 방식과는 달라져야 하며, 인구증가시대의 거점 전략의 재검토 필요

● 인구감소시대에는 기존의 물리적·하드웨어 중심의 지역 개발이 아닌 주변 지역의 성장과 주민 삶의 질 제고를 위한 종합적인 지역발전을 도모하는 것이 필요함

- 인구감소시대 지역거점의 역할은 무엇인가? 지역의 거점에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 대도시, 중소도시, 농어촌 등 지역 유형을 고려한 거점 육성 전략은 무엇인가?
- 본 연구는 인구감소시대의 지역거점의 역할을 살펴보고 이를 효과적으로 형성하고 육성하기 위한 정책적 수단과 제도 개선 방안을 제시하고자 함



〈연구 흐름도〉

2 인구변화와 지역거점

□ 지역거점의 이론적 검토를 위해 중심지 이론, 네트워크 도시 이론, 성장거점 이론, 지역혁신체계론 등을 고찰하고, 법률에서의 거점의 개념을 살펴봄

- 지역거점은 한 도시 내에서 중심지 역할을 하는 경우도 있으며, 여러 도시들을 연계하면서 중심성을 띠는 경우 등 다양한 위계와 기능을 가질 수 있음

- 본 연구에서의 지역거점은 도시권 등 광역적 공간 단위에서 중심성을 가지는 지점 또는 하나의 도시 단위에서 생활서비스나 생산기능이 집적된 지점 등 다양한 공간 단위에서의 중심지로 정의함
- 우리나라의 여러 법률에서 ‘거점’이라는 용어는 지역발전과 균형성장을 위한 핵심적인 역할을 하지만 거점의 의미를 명확히 제시하지 않고 있음
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서 ‘지역균형발전 거점’이라는 용어를 사용하고 있으나 용어에 대한 정의는 부재하며, 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에서 ‘거점지역’의 개념을 “산업, 문화, 관광, 교통, 물류 등의 기능 수행에 필요한 인적·물적 기반을 갖추고 있어 인근지역과의 관계에서 중심이 되는 지역”으로 규정하여 거점의 중심성을 강조함

□ 인구감소는 지방도시의 경제적 침체와 사회적 쇠퇴를 가속화하는 주요 요인으로 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 인구 유출을 막을 수 있는 지역거점의 육성 필요

- 2020년을 기준으로 우리나라는 예상보다 빨리 인구의 정점을 찍고 데드크로스 현상과 총인구의 감소를 맞이하였으며 사회적 이동으로 인한 지역 인구의 유출이 심화되어 인구분포의 지역별 차이가 고착화되고 있음
- 국내 인구는 2020년 5,184만 명으로 최고점을 기록한 이후 감소하였으며, 2023년 현재 5,156만 명 수준으로 2020년 이후 우리나라는 인구감소시대로 전환

- 2023년 주민등록인구 기준 우리나라 전체 인구는 5132만 5,329명으로, 이 중 과반수가 서울과 경기, 인천 지역에 거주. 세부적으로 전체 인구의 26.6%(1,363만 821명)가 경기도에 거주하고 있으며, 서울에는 전체의 18.3%(938만 6,034명)가, 인천에는 전체의 5.8%(299만 7,410명)가 거주
- 인구가 감소하는 지방도시는 거주민의 삶의 질 유지를 위한 생활서비스 제공이 한계에 직면하고 기반시설 유지를 위해 필요한 개인의 부담이 증가하면서 집약적인 도시 구조의 필요성이 제기되며, 지역거점은 지방도시의 경제적, 사회적 기능을 집중시키는 핵심 역할

□ 국토종합계획의 흐름을 살펴본 결과, 제4차 계획 이후부터 거점의 역할이 성장극에서 균형발전 수단으로 전환됨을 확인

- 제1차 국토종합계획부터 제4차 국토종합계획까지 모두 인구증가시대에 수립된 것으로 2019년에 수립된 제5차 국토종합계획은 인구감소와 저성장시대를 고려하고 있음
 - 총 여덟 번의 국토계획 중 1990년대의 제3차 계획까지는 고도의 경제성장과 인구증가시대에 국가가 주도적으로 수립하였다는 공통점이 있으며, 정부가 적극적으로 국가의 경제개발과 성장을 지원하기 위하여 불균형발전 전략을 채택하여 수도권과 경부축, 지방의 산업도시들을 적극적으로 육성하는 성장거점 전략 추진
 - 제4차 계획 이후부터 국가 주도의 인프라 구축이 어느 정도 성공적으로 달성되고, 지방자치와 분권화 등으로 지방자치단체의 권한이 강화되면서 국가가 직접적으로 지역거점을 선정하고 주도하는 방식의 한계가 드러남
 - 제4차 국토종합계획까지는 모두 인구증가시대에 수립된 것으로 2019년에 수립된 제5차 국토종합계획에서는 인구감소와 저성장시대로의 전환대비를 중요한 고려 요소로 언급하고 있으나, 여전히 인구증가시대에 만들어진 계획으로서 인구감소를 체감하고 있다고 볼 수는 없음

3 지역거점 변화 및 지역생활권 분석

□ 1992-2023년 시계열 자료를 활용하여 지역거점의 변화와 영향요인을 분석하기 위해 전라남도와 경상북도를 사례로 살펴봄

- 지역거점의 변화는 상대적으로 인구가 적은 지역에서의 인구이동으로 변화가 나타나고 있으며, 중심지역 및 상대적으로 우위에 있는 지역의 변화는 크지 않은 것으로 나타남

- 상호의존성, 중심성, 복잡성을 통해 지역거점의 변화를 살펴본 결과 시간의 흐름에 따라 변화가 나타났으며, 특히 복잡성은 타 기초자치단체와의 연계성이 큰 것을 의미하는데 이는 상대적으로 변화의 폭이 큰 것을 확인
- 지역이 가지고 있는 자원 및 특성이 개선될 경우 상위 그룹 내 기초자치단체의 변화에 비해 중·하위 그룹 내 지자체의 변화가 상대적으로 크게 유도되는 것으로 나타남
- 지역의 인구증가는 단지 해당 지역의 인구만을 성장시키는 것이 아니라 해당 지역으로의 인구이동을 촉발시키는 원동력으로 영향을 미치게 되며 이로 인해 주변 지역에서의 인구를 흡인하는 경향을 나타냄
- 교육, 일자리, 정주여건에 대한 지역의 균형발전은 지역거점의 변화를 유도하는 것으로 나타났으며 지역의 교육, 일자리, 정주여건 개선을 통한 지역 개발 및 발전은 지역과의 연계를 확대해 복잡성 지수를 증대시키는 것을 확인

□ 전국 시·군·구 간 통행데이터를 활용하여 전국을 대상으로 지역생활권을 분석하고 특징을 살펴봄

- 국가교통DB에서 제공하는 2019년 전국 여객 기종점 통행량(O/D) 데이터를 활용하여 통행목적에 총합, 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가, 귀가, 기타 등 6개 목적으로 구분하여 지역생활권 도출

- 분석 결과를 살펴보면, 통행목적에 따라 생활권의 분포와 구성이 달라지기 때문에 목적별로 중심지가 변화하는 경향을 보이지만, 그럼에도 일관

- 되게 중심지로서의 기능을 유지하는 지역이 다수 존재하는 것으로 나타남
- 대표적으로 부산진구, 울산 남구, 제주시는 총통행량, 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가 모두에서 중심지역으로 나타났으며 대체로 광역시에 속한 지역이거나 도청이 소재하는 지역의 중심도시로서, 주변 지역보다 인구가 많고 행정·경제·산업·교육 등의 인프라가 비교적 잘 갖춰져 있는 지역에 해당
 - 통근·통학과 같은 주요 목적 통행뿐만 아니라 쇼핑·여가, 기타 등 다목적 통행에서도 이들 지역이 중심지로 도출된다는 점은, 해당 지역들이 단순한 기능적 중심지로서의 역할을 넘어서 복합적 중심지로서의 역할을 수행하고 있음을 시사함

4 해외 사례 검토

□ 일본은 총 8차례 국토계획이 수립되었는데 인구감소가 나타난 2008년 이후 수립된 계획은 제1차 국토형성계획(2008), 제2차 국토형성계획(2015), 제3차 국토형성계획(2023) 등 총 3차례

- 이미 일본에서 10년 이상 실천되고 있는 전략의 도입을 검토해볼 수 있는데, 산업거점으로는 일본의 ‘지적 대류거점’, 생활거점으로는 일본의 입지 적정화계획과 ‘작은 거점’ 제도 도입이 해당됨
 - 2008년에 수립된 제1차 국토형성계획은 지역거점으로 광역권별 중추거점도시권, 광역권별 거점도시 등이 언급되고 있으나, 전국계획보다는 각 광역권별 광역지방계획에서 다루는 것으로 명시함
 - 2015년에 수립된 제2차 국토형성계획은 계획 목표를 ‘대류(對流) 촉진형 국토 형성’으로 설정하고, 목표 달성을 위한 전략으로 ‘컴팩트+네트워크’와 ‘도쿄 일극집중의 시정’이 강조되고 있음. 관련된 지역거점으로는 ‘작은 거점’, ‘컴팩트시티’, ‘지적(知的) 대류거점’이 제시되어 있는데, ‘작은 거점’ 만들기는 당초 국토교통성을 중심으로 전개되었으나 아베 정부의 지방창생 정책 추진과 함께 내각부를 중심으로 한 범부처적 사업으로 확대

- 2023년에 수립된 제3차 국토형성계획의 계획 목표는 ‘끊김 없는(seamless) 거점 연결형 국토’이고, 목표 달성을 위한 핵심 전략으로 일본중양회랑 형성, 지역생활권 형성을 들고 있음

□ 프랑스는 수도인 파리를 중심으로 정치, 행정적 측면에서 중앙집권적 성격이 강하므로 우리나라와 유사하지만 비교적 지역적으로 균형 있게 발전

● 프랑스의 경우 인구감소 대응과 국토경쟁력 강화를 위해 국가 및 대도시 차원, 중소도시 차원, 농어촌 지역 차원에서의 다층적 거점 전략을 수립하고 이행하고 있음

- 프랑스는 인구감소와 지방소멸 위기에 대응하기 위해 국가, 대도시, 중소도시, 농촌지역을 대상으로 한 다층적 거점 전략을 수립해 시행하고 있음
- 국가 및 대도시 차원에서는 경쟁거점 정책을 통해 첨단기술산업과 산학연생태계를 육성하고 있으며, 중소도시 차원에서는 도시중심(Action Coeur de Ville) 프로젝트를 통해 인구 10만~2만 명의 중형도시 활성화를 목표로 하며, 도시 내 정주여건 개선과 상권 회복에 초점을 맞추고 있음
- 농촌지역 차원에서는 농촌활성화지역 정책(FRR)을 통해 공공서비스 강화와 경제 활성화를 지원

5 지역거점 조성을 위한 미래 전략

□ 인구감소시대의 지역거점의 역할 재정립 및 공간 위계에 따른 미래 전략 수립 필요

- 인구감소시대의 지역거점은 효율성과 지속가능성을 중심으로 자원의 효율적 사용과 도시의 기능 유지를 목표로 함

- 인구감소시대는 콤팩트한 도시 구조와 기능 집중을 통해 최소 자원으로 효율적인 자원 배분을 추진하며, 주거, 상업, 공공서비스가 복합된 개발을 지향하는 인구변화에 대한 준비 및 대책 마련, 기후변화에 대한 대응이 우선시되어야 함을 알 수 있었음
- 최근 수도권 집중이 심화되면서 수도권에 필적할 만한 지방의 경쟁력 있는 대도시를 중심으로 하는 초광역권에 대한 정책적 논의가 활발히 진행되고 있음. 초광역권은 단순히 행정구역의 결합이 아니라 도시와 지역의 연계활동을 기반으로 하므로 중심성과 연계구조가 핵심 요인
- 중소도시를 중심으로 지역별로 산재되어 있는 역사·문화자원을 연계하는 관광거점을 조성하고, 폐교·빈집 등 유휴공간을 실버타운, 도시농업, 임대주택, 문화공간 등 생활 인프라 공급의 거점으로 활성화하는 방안 등을 고려할 수 있음
- 농어촌 지역, 특히 소멸위험지역에서의 기초생활서비스 제공, 농촌지역의 수요 대응을 위한 작은 거점을 육성하는 것을 제안함

6 결론

□ 최근 인구감소와 지방도시의 쇠퇴는 대한민국의 지속가능성을 위협하는 심각한 문제로 등장하였으며 본 연구는 최근 인구변화에 따라 기존 인구성장시대의 거점의 정책 변화의 필요성을 확인하고 지방시대를 위한 새로운 거점 전략과 균형발전 정책을 위한 개선 방안을 제시

- **인구증가시대와 인구감소시대의 지역거점은 그 성격과 역할에서 근본적으로 다른 접근이 필요하며 이는 단순한 조정이 아니라, 새로운 전환의 관점에서 이루어져야 함**
 - 인구감소시대의 지역거점은 생활서비스와 필수 인프라 제공에 중점을 두며, 지역사회의 안정성과 삶의 질을 유지하면서 경제활동을 효율적으로 집중하고 유지하는 역할
 - 향후 과거의 지역발전 정책의 한계 및 문제점에 대한 실증적 검토를 통해 앞으로 나아갈 방향 제시 필요
 - 인구감소시대에 효율적 국토 공간을 조성하기 위한 보다 장기적 시계의 정책 방향을 마련하는 것이 요구됨

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최근 인구감소와 지방도시의 쇠퇴는 대한민국의 지속가능성을 위협하는 심각한 문제로 등장하였다. 특히, 지방 중소도시에서 인구 유출과 고령화가 급격히 진행되면서 경제·사회적 구조가 붕괴되고, 지역의 활력이 저하되고 있는 실정이다. 이러한 인구감소는 지방정부의 인프라 운영 비용을 증가시키고, 지역경제 활동을 위축시키며, 공공서비스 제공에도 큰 어려움을 초래한다(김현호·박진경, 2019).

2020년 출생아 수가 사망자 수보다 적은 인구 데드크로스를 경험하면서 이후 인구감소가 새로운 표준으로 등장한 뉴노멀(New normal) 시대는 과거 인구성장을 전제로 한 거점의 역할 변화를 요구한다. 인구증가시대에는 지역에서 유출되는 인구가 지역거점으로 유입되는 패턴을 보여 시·도 단위의 인구 유지에는 큰 어려움이 없었으며, 수도권 인구 집중 완화라는 큰 목표 달성을 위하여 지역거점을 육성하여 인구를 모으는 전략을 도모하였다. 그러나 인구감소시대에는 지역에서 유출된 인구가 바로 대도시나 수도권으로 이동하여 수도권과 비수도권의 인구 격차 현상은 더욱 심화되는 반면, 수도권 역시 지속적인 저출생으로 인한 인구 자연감소가 나타나면서 새로운 국면에 접어들었다.

인구증가시대의 수도권 인구 집중은 수도권의 인구 과밀과 수도권과 지역 간 상대적 격차 확대라는 두 가지 현상이 동시에 문제시되면서 지역거점 육성 전략은 인구 유출 지역에서 유출되는 인구를 수도권 대신 지역거점에서 흡수하여 인구담을 형성한다는 취지에서 도입되었다. 인구증가시대에는 인구 유출 지역에서 거점으로 인구가 이동되더라도 지역의 유지 자체에는 큰 문제가 없었다. 따라서 수도권 인구 집중 억제라는 큰 목표 달성을 위하여 인구담 역할을 하는 거점을 육성하여 그곳으로 인구를 모으는 전략이 의미 있었다.

그러나 인구변화, 산업구조 전환 등 환경이 달라지면서 이러한 방식은 더 이상 통용되기 힘들며 새로운 변화가 요구된다. 지방의 인구 유출 지역은 인구 유출에 인구의 자연적 감소까지 더해져서 지역의 유지 자체가 곤란해지는 이른바 지역소멸이 우려되는

상황이 나타나고 있다. 지역에서 유출된 청년들은 원하는 일자리와 교육, 문화 등의 기회를 찾아서 지방의 대도시가 아닌 수도권으로 이동한다. 청년층의 사회적 이동으로 수도권에 인구 집중이 계속되고 있지만 인구의 자연적 감소로 향후 수도권 인구수 자체는 크게 증가하지 않으며 장기적으로는 감소할 것으로 전망되고 있다.

인구증가시대에는 수도권 인구 급증과 과밀 해소가 균형발전 정책의 가장 중요한 정책 목표였다면, 인구감소시대에는 인구과소지역의 인구 확보가 보다 시급한 문제로 부상하고 있다. 특히, 과거의 지역거점 육성 전략은 인근의 인구과소지역에서 유출되는 인구 수용을 전제로 한 도시 규모 확대나 인구담의 역할 강화에 초점을 두었다면, 인구감소시대에 필요한 지역거점은 기존의 인구담과 성장거점으로서의 역할뿐만 아니라 과소지역 인구의 지역 정착 지원 및 주민의 삶의 질 개선을 위한 서비스 거점으로서의 역할 등 지역의 여건에 따라 다양한 역할 전환의 검토가 필요하다. 이제는 인구감소를 전제로 하는 지역거점의 역할을 살펴봐야 할 시점이다.

국토균형발전과 지속가능한 발전을 위해서는 수도권 일극 중심 발전 구조에서 벗어나는 동시에 기존의 거점 개발 방식의 한계를 보완하면서 새로운 여건 변화에 대처하기 위한 중장기 전략을 모색해야 한다. 기존의 물리적·하드웨어 중심의 지역 개발이 아닌 주변 지역의 성장과 주민 삶의 질에 미치는 효과 및 영향에 초점을 둔 종합적인 지역발전을 도모할 역량 제고와 지역혁신을 이끌어내기 위한 전략적 접근이 필요하다. 지금까지의 거점도시는 공공기관 이전, 산업단지 건설 등 신도시 방식의 물리적 건설에 중심을 두고 추진되었으나 인구감소시대에는 지역의 관점에서 거점도시와 주변 지역, 특히 소멸위험지역의 지속가능성과 성장에 미치는 효과와 영향에 초점을 두는 지역발전 전략을 마련하는 것이 바람직하다. 그렇다면 인구감소시대 지역거점의 역할은 무엇인가? 지역의 거점에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 거점과 주변 지역은 어떻게 연계될 수 있는가? 대도시, 중소도시, 농어촌 등 지역 유형을 고려한 거점 육성 전략은 무엇인가?

이에 대한 답을 찾기 위해 본 연구에서는 인구감소시대의 지역거점의 역할을 살펴보고, 이를 효과적으로 형성하고 육성하기 위한 다양한 정책적 수단과 제도 개선 방안을 도출하고자 한다. 이를 통해 궁극적으로는 인구감소시대에도 지속가능한 도시 구조를 설계하고, 지방도시의 활력을 회복하는 전략의 바탕을 제공할 수 있을 것이다. 지역소멸 대응 전략으로서 수도권으로의 인구 유출을 방지하고 지역 경쟁력을 높이기 위한 거점도시의 역할과 성공 요인을 모색하는 것이 필요하다.

제2절 연구의 범위 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 최근 인구변화에 따라 기존 인구성장시대의 성장거점 정책의 변화 필요성을 확인함으로써 지방시대를 위한 새로운 성장거점 전략과 균형발전 정책에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

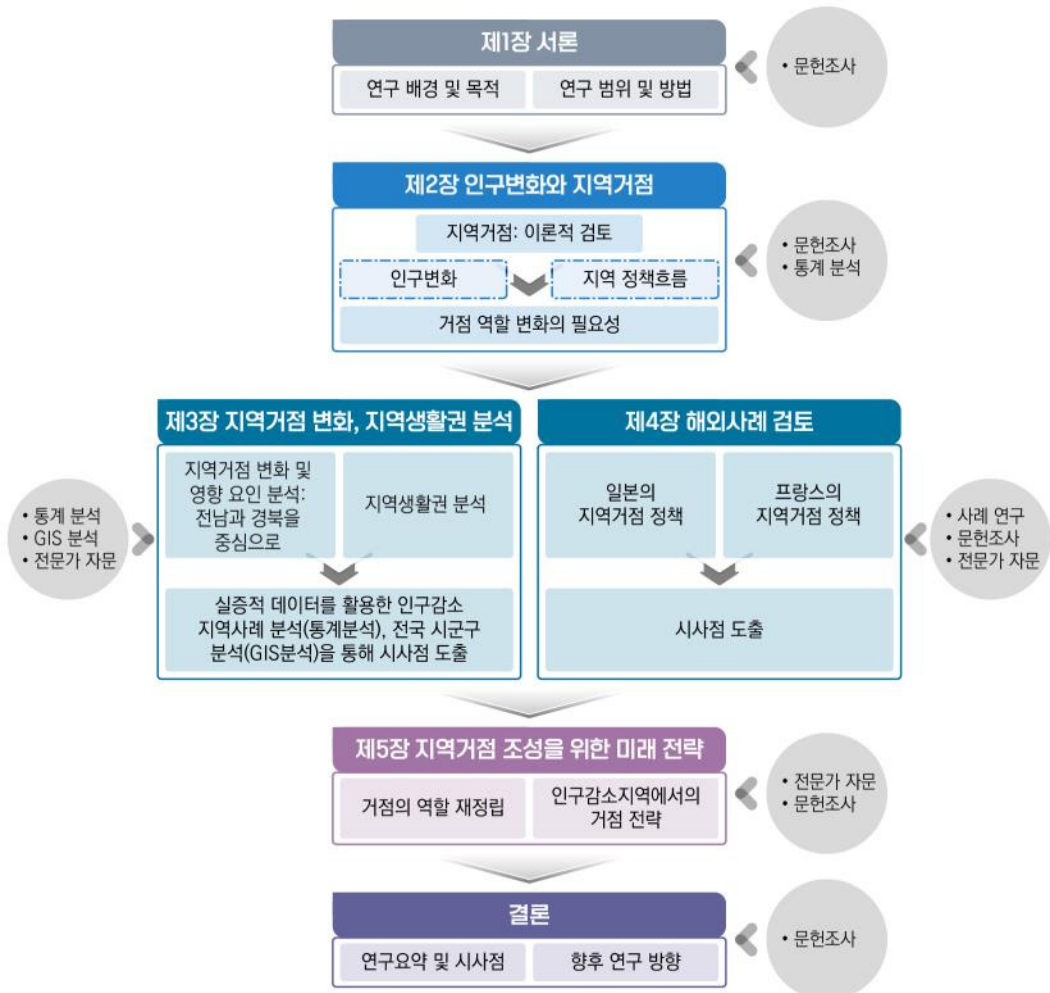
기존 연구들은 주로 도시권 중심의 경제적·혁신적 기능을 중점으로 고찰하였으며 인구감소시대의 지역 유형, 특성을 고려한 지역 맞춤형 전략 등이 미흡하다. 선행연구의 대부분은 혁신공간으로서의 대도시권 중심의 경제발전 전략, 도시권 내의 상호 연계된 공간 전략을 제시하고 있어 인구감소지역, 소멸위험지역과의 연결 전략은 부족하다는 한계가 있다(김은란 외, 2021; 류승한 외, 2017; 조성철 외, 2021). 이뿐만 아니라 기존 연구들(문운상, 2018; 서태성 외, 2007)은 거점의 역할을 인구, 일자리 등 양적 측면에서의 성장 중심으로 다루고 있어 미래 환경 변화에 부합하는 거점의 개념을 재정립하고 거점 개발 방식의 전환을 검토하는 것이 필요하다. 이에 본 연구는 인구감소, 인구구조 변화, 저성장 등 미래 환경 변화를 고려하여 기존 거점 개발 방식 전환의 필요성을 확인하고, 지역의 경제적, 양(量)적 성장뿐 아니라 주민의 삶의 질 제고를 고려한 지역의 거점 전략을 도출하고자 한다.

본 연구의 공간적 범위는 시·도 등 광역적 차원에서 주변 지역의 거점이 되는 도시 단위에 초점을 두되, 공간 위계에 따라 대도시, 중소도시, 농어촌 등 거점 역할을 하는 지자체 및 인근 지역을 중심으로 분석한다. 그리고 인구통계, 지역통계를 활용한 실증 분석은 전국을 대상으로 시·군·구 단위로 실시하며, 지역적 특징, 입지적 특성을 고려하여 지역의 주요 거점도시, 농어촌 거점지역 등을 중심으로 살펴본다.

연구의 시간적 범위는 인구성장시대의 거점과 인구감소시대의 거점의 역할 변화를 살펴보기 위해 1970년대부터 최근까지의 자료를 분석한다. 제1차 국토종합개발계획(1972-1981) 이후 지역 및 거점 정책의 흐름을 분석하기 위해 1970년부터 최근까지의 문헌을 검토한다.

본 연구는 문헌분석, 통계분석, GIS분석, 사례 연구를 통해 인구감소시대에 대응하는 지역거점 육성 전략을 도출하는 것으로, 구체적인 연구 방법은 다음과 같다. 먼저, 지역거점에 관한 국내외 관련 이론, 정책적 검토를 실시한다. 특히 지역거점에 대한 정책적 검토를 위하여 제1차 국토종합계획(1972-1981)부터 최근 자료인 제5차 국토종합계획(2020-2040)을 고찰한다. 이를 통해 지방도시의 거점 형성 및 육성 전략에 대한 이론적 근거를 마련하고, 인구감소시대의 지역거점의 개념과 역할을 파악한다. 그리고 통계자료를 활용하여 실증분석과 공간분석을 수행함으로써 지역거점 변화 및 영향요인과 지역생활권을 살펴본다.

다음은 일본, 프랑스 등 인구감소시대의 지역거점, 균형발전을 위한 거점 전략의 선진국 사례를 분석한다. 이를 바탕으로, 한국의 지역거점 전략 수립을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 우리보다 앞서 인구감소를 겪은 일본의 국토계획 변화를 살펴봄으로써 시사점을 얻을 수 있으며, 프랑스는 대도시, 중소도시, 농어촌 등 다양한 층위에서 지역거점 정책을 실시하고 있으며 특히, 프랑스의 대표적 거점 정책인 경쟁거점(pôle de compétitivité) 등을 살펴봄으로써 시사점을 도출한다. 마지막으로 문헌분석, 통계분석, 사례 연구 등을 종합하여 도출한 결론을 바탕으로, 인구감소시대의 지역거점 육성을 위한 정책 방향을 제안한다. 이를 통해 지역균형발전, 인구감소지역 지원 등 정부가 추진하는 정책의 방향을 제시하고, 지역 활력 증진, 지역경제 활성화, 지역 주민 삶의 질 제고를 위한 미래 전략을 발굴하고자 한다.



[그림 1-1] 연구 흐름도

제2장

인구변화와 지역거점

제1절 지역거점

제2절 인구변화와 지역 정책

제3절 지역거점 정책 흐름

제 1 절 지역거점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 이론적 검토

가. 중심지 이론

크리스탈러(Christaller)에 의해 정립된 중심지 이론(central place theory)에서 중심지는 배후지역에 다양한 서비스와 재화를 제공하는 지역으로 중심지(central place)와 중심성(centrality)을 구분한다(Christaller, 1966). 중심지는 중심 기능을 수행하는 지점으로 위계에 따라 배후지에 차별화된 서비스를 제공하고 중심성은 지점이 중심 기능을 수행하는 정도로 상대적 중요도를 의미하는데, 중심성이 높은 중심지는 더 넓은 배후지역에 서비스를 제공하는 특징을 나타낸다(신학철 외, 2022; 구동회, 2022). 크리스탈러는 행정, 의료, 교육 등 중심지가 제공하는 서비스의 특성에 따라 고차, 중차, 저차 중심지가 발생한다고 주장하였다(한승석 외, 2023). 독일의 중심지는 서비스 유형과 공급 범위에 따라 기본 중심지, 중급 중심지, 상급 중심지로 구분될 수 있다(Friedrich et al., 2021; 한승석 외, 2023 재인용).

[표 2-1] 중심지 위계별 시설과 공급 범위

중심지 구분	주요 시설	공급 범위 (최소 인구 규모)
상급 중심지	전문 상점, 대형 은행 및 신용기관, 전문대학/대학교, 중점 진료 병원, 전문도서관, 스포츠 경기장, 장거리 기차역	상위 영역 (인구 200,000~300,000명)
중급 중심지	백화점, 병원, 전문의, 호텔, 요양원, 극장, 박물관, 청소년시설, 중고등학교, 도서관, 대형 체육시설, 기차역	중간 영역 (인구 30,000~40,000명)
기본 중심지/ 소중심지	우체국, 은행, 소매업, 일반의, 치과의사, 약국, 어린이집, 초등학교, 스포츠시설	근거리 영역 (인구 7,000~10,000명)

출처: 한승석 외(2023), p.372.

중심지 이론은 크리스탈러에 의해 발표될 당시 중심지 체계를 설명하는 데 매우 타당한 것으로 평가되었으나 이후 교통의 발달, 산업화, 도시화 등으로 현실에 부합하지 않는 문제점을 나타내기도 한다. 특히 소비자의 최소거리이동 원칙과 그에 기반한 육각형의 배후지 형태를 포함하여 중심지 체계의 변화를 적절히 수용하지 못하는 정태성의 문제가 제기되고 있다(권오혁, 2016).

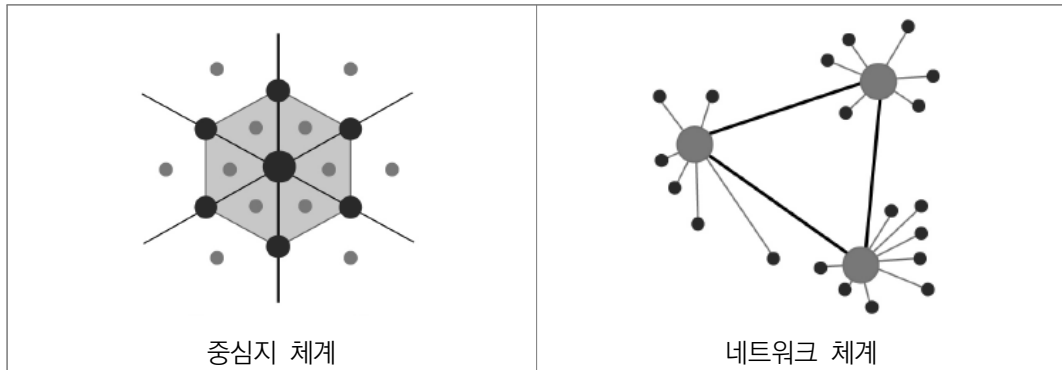
도시의 중심 기능이 모여 있는 중심지는 도시의 공간구조에 따라 그 기능이 차별적인 특징을 나타낸다. 도시가 성장하면서 배후지역에 새로운 중심지가 형성되기도 하는데 도시가 성장함에 따라 인구와 일자리, 서비스의 수요로 인해 중심지가 형성되고 중심지들이 유사한 도시기능을 수행하는 특성을 나타내는 경향이 있다(Burger & Meijers, 2012; 신학철 외, 2022 재인용). 이러한 공간구조는 다중심구조(polycentric spatial structure)로 균등하게 도시기능이 분배되는 특징을 나타내며 배후지역에 형성된 새로운 중심지의 산업 다양성은 기존 도심에 비해 낮은 경향이 있지만, 일정 규모 이상으로 성장한 중심지는 도심과 비슷한 수준의 다양성을 지니는 것으로 나타난다(Modarres, 2003; 신학철 외, 2022 재인용).

나. 네트워크 도시 이론

지역 간 연계협력은 각 지역의 특성들을 파악하고 상호보완의 특성들을 최적으로 결합하여 공통의 목표를 추진하는 것으로, 네트워크 도시체계를 구성한다(이백진 외, 2017). 네트워크 도시는 일정한 지역적 범위 내에서 기능적 관계를 맺고 있는 다른 도시들과 도시기능을 상호의존하는 것으로, 하나의 도시체계 안에서 존재하는 네트워크 도시체계의 한 구성원으로서의 도시를 의미한다. 네트워크 도시는 공통의 기본 도시기능에 더하여 상호의존적인 고차적 도시기능을 체계 내 다른 도시와 주고받음으로써 더 높은 생산성, 효율성, 지역 주민의 생활의 질 향상을 도모할 수 있다.

앞에서 살펴본 중심지는 네트워크와 매우 긴밀하게 관련되어 있지만 중심지 이론과 네트워크 도시 이론의 핵심 부분은 다소 차이가 있다. 중심지 이론은 중심성(centrality)을 핵심 요인으로 하여 규모에 의한 위계성을 특징으로 가지는 반면, 네트워크 도시 이론은 결절성(nodality)을 핵심 요인으로 이해하고 규모보다는 도시 간의

유기적인 관계를 강조한다(남기찬·김홍석, 2015). 즉, 중심지형 도시체계가 인근 도시 간에 경쟁적인 관계를 가진다면, 네트워크 도시는 둘 이상의 도시가 상호보완적이며 협력 구조를 활용해 서로 성장 가능한 시너지를 만들어낼 수 있다(이종서, 2024). 중심지 이론이 지역 간 수직적 측면에서의 서열화를 강조한다면 네트워크 이론은 수평적인 측면에서 연계에 중심을 두고 있다(남기찬·김홍석, 2015). 그러므로 지역거점은 하나의 지역 내에서의 중심지의 역할을 하기도 하며, 복수의 지역을 네트워크로 연결하는 중심지의 역할을 할 수도 있다.



[그림 2-1] 중심지 체계와 네트워크 체계

출처: 김동주 외(2009), p.7; 이종서(2024), p.256 재인용

다. 성장거점 이론

성장거점(growth center)은 성장잠재력이 높은 도시나 지역의 중심지를 집중 투자, 개발하면 그 개발 효과가 주변 지역으로 확산하여 지역 전체의 발전을 유도하게 된다는 개념(김성길, 2007; 서태성 외, 2007)으로 경제성장은 모든 지역이 아니라 몇 개의 성장잠재력이 큰 지역으로부터 시작된다는 것이다.

성장거점은 선도산업을 의미하는 페루(Perroux, 1972)의 ‘성장극(growth pole)’에서 기원하여 부드빌(Boudeville)에 의해 성장산업이 집중되어 있는 공간이라는 의미로서 성장거점으로 발전하였다(서태성 외, 2007). 성장거점의 전제는 거점이 성장의 시발점으로서의 분극효과(polarization effect) 또는 집적경제(agglomeration economies)

로 하여 연관 부문의 성장을 촉진하는 방아쇠(trigger) 역할을 담당하는 것이다(서태성 외, 2007). 거점의 파급효과는 다양한 경로를 통해 주변 지역으로 발전되며, 성공의 여부는 선도산업 유치, 선도산업과 지역산업의 연계, 분극효과 및 집적 불경제의 정도, 역류효과 및 파급효과 발생 여부 등에 달려 있다(서태성 외, 2007).

이는 전 세계적으로 1950년대 중반부터 1970년대까지 지역 개발의 주요한 전략으로 제시되었으나 거점도시로의 투자 집중으로 인한 자원 배분상의 비형평성 및 주변부 소외, 이론이 주장한 쇄신 확산의 불확실성, 거점도시에 대한 투자 효율성 강조로 나머지 주변 지역과의 통합발전 결여, 낙후지역 내에서의 새로운 불균형 초래 등의 부정적 효과가 나타나기도 하였다.

프랑스 경제학자 페루(Perroux)의 성장극 이론(Growth Pole Theory)은 성장을 가져오는 경제력의 시발점으로, ① 성장을 유도하고 그 성장을 다른 곳으로 확산, ② 성장을 촉진시키는 혁신 및 새로운 방법을 받아들이는 성향, ③ 충분히 큰 규모, ④ 전체 산업의 평균성장률보다 훨씬 높은 성장률과 다른 산업과의 높은 연계성을 특징으로 한다.

뮈르달(Myrdal)은 성장거점을 중심으로 보고 중심도시와 주변 지역에서 일어나는 순환인과포형(circular causation)과 역류(backwash) 및 확산효과(spread effect)의 개념을 갖고 성장거점을 설명하였다(Myrdal, 1957). 뮈르달은 역류효과의 개념을 통해 성장거점이 주변 지역의 성장잠재력을 흡수할 수 있다는 점을 지적하였다(차재권 외, 2014).

히시먼(Hirschman)은 한 지역을 개발된 지역(성장거점)과 미개발지(낙후지역)로 나누어 분극화(polarized)와 확산효과(trickle-down effect)로 설명하였다(Hirschman, 1975; 김성길, 2007 재인용). 확산효과는 ① 성장거점지역이 낙후된 지역에서 농산물을 구매하게 되면 낙후지역의 수출 증가, ② 성장거점이 잉여자본을 낙후지역에 투자하게 되면 낙후지역은 빠르게 성장 가능, ③ 성장거점지역이 낙후지역의 실업자를 흡수함으로써 낙후지역 노동자들의 소득 증가 등으로 설명할 수 있다. 분극화 효과는 ① 성장거점지역과 낙후지역의 경쟁에서 낙후지역은 항상 불리한 위치에 있으며, ② 개발지역과 낙후지역의 교역에서 낙후지역은 값싼 농산물을 공급하고 값비싼 공산품을 구입하는 불리한 입장이고, ③ 낙후지역의 젊은 세대, 유능한 기능공, 관리직 종사자들의 유출이 발생하는데, 이러한 분극화 효과는 낙후지역이 성장거점지역의 성장 효과를 받아들

여 자체 성장이 시작되면 감소하는 경향이 나타난다.

프리드먼(Friedmann)은 도시는 중심지를 기점으로 공간의 계층구조를 형성한다고 설명하였다(Friedmann, 1966). 한 지역의 경제성장은 성장거점인 도시에서 일어나고 이것은 도시계층구조를 따라서 주변 지역으로 확산된다. 프리드먼(Friedmann)의 설명에 따르면, 중심도시의 영향력의 크기는 규모에 비례하고, 경제성장의 파급효과는 그 중심도시에서 거리가 멀어질수록 감소한다.

모즐리(Moseley)는 성장거점은 도시지역의 핵을 가리키는 것이라 하며, 도시지역은 도시의 핵을 중심으로 통근, 통학이 가능한 주변 지역까지를 포함하고 핵을 둘러싸고 있는 도시지역에서는 경제활동이 비교적 활발하다고 하였다(김성길, 2007).

종합하자면, 성장거점은 한 도시지역의 서비스 기능을 담당하고 있으며 또한 다양화된 산업구조를 이루고 있어 인구, 경제활동, 고용, 소득이 증가하고 있거나 증가할 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 또한 성장거점은 일정한 수준의 인구 규모를 가지고 자력으로 성장할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 성장거점은 국가 경제에 연계되어 있고 노동시장의 중심지이자 소도매업의 중심지로서 훌륭한 통신체계를 갖추고 있으며, 성장거점 자체가 어느 정도 이상으로 성장하게 되면 그 성장의 일부를 다른 지역으로 확산시키는 특성을 가진다.

전략거점은 낙후지역 또는 침체지역에 성장잠재력과 개발가능성이 큰 중심지, 또는 거점을 선정하여 이를 집중 개발함으로써 개발 효과를 주변 지역으로 파급시킨다는 점에서는 전통적인 성장거점 이론과 동일한 맥락이지만 다음과 같은 차별적 특징을 가진다(서태성 외, 2007). 성장거점은 주변 지역으로의 성장이 당연하게 나타나는 것을 전제로 하지만 전략거점은 혁신 확산의 불확실성에 기반하여 의도적인 통합개발 정책을 통해서만이 그 긍정적 파급효과가 보장된다고 설명한다. 전략거점은 국가적 성장거점을 조성하려는 것이 아니라 국가균형발전 논리 구조하에서의 지역거점 육성이 정책 목표이다. 전략거점은 단일 거점의 양적 규모 확대를 통한 산출 증대를 추구하지 않고 네트워크를 통한 규모의 경제를 창출하고자 한다. 즉, 전략거점은 복수의 지역을 네트워크로 묶어 집적경제 효과를 창출하고, 이를 촉진하기 위한 외부 요인들을 공급하는 것이 요구된다.

라. 지역혁신체계론

지역혁신체계(Regional Innovation System)는 기술혁신시스템(Technological Innovation System)을 지역 차원에서 이해하기 위한 개념으로 지역을 단위로 하여 경제적으로 유용한 새로운 기술과 지식의 생산, 확산, 활용에서 상호작용하는 요소들과 주체들 간에 형성되는 관계로 정의할 수 있다(윤윤규·이재호, 2004). 즉, 지역혁신체계는 제한된 공간상에서 형성된 혁신 주체들 간의 네트워크, 특정 산업과 이를 지원하는 다양한 기능의 군집을 의미하는 클러스터, 이러한 네트워크와 클러스터에 영향을 미치는 사회·문화·제도와 지방 거버넌스를 포괄하는 총체적인 시스템으로 정의할 수 있다(윤영모 외, 2018).

지역혁신체계론은 혁신 주체들 간의 상호교류 및 학습 네트워크의 시너지 효과에 초점을 두고 상호작용을 촉진하는 방안에 관심을 가진다(김은란 외, 2021). 지역혁신체계의 구성 요소는 혁신을 위한 구체적인 지원체제인 물리적 하부구조(도로, 공항, 통신망)와 사회적 하부구조(대학 연구소, 금융기관, 교육훈련기관, 지방정부)를 포함하며 상부구조는 지역의 조직과 제도, 규범, 문화, 분위기를 의미한다(김용웅 외, 2009).

지역혁신체계의 가장 핵심적인 부분은 산업클러스터이며 이는 산업생산체계를 중심으로 과학기술체계, 기업지원체계, 기술지원체계, 그리고 비즈니스 서비스 기관 등을 주요 구성 요소로 한다(윤윤규·이재호, 2004). 지역혁신체계를 구축하기 위해서는 지역 혁신의 주체인 기업, 대학, 연구소, 지원기관 등의 역량을 강화해야 하며, 이들의 혁신 활동과 상호협력을 지원할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요하다. 특히, 혁신 주체 간 상호작용은 가장 핵심적인 요소인데, 이를 통해 각 주체가 지닌 지식 및 기술을 결합하여 새로운 혁신을 창출하는 긍정적 외부경제효과를 가져오며, 공동행위에 의해 발생하는 집합적 효율성 제고에 기여할 수 있다(윤영모 외, 2018)

이상에서 살펴본 거점을 활용한 지역발전의 이론은 크게 고전적 지역주의 이론과 신 지역주의 이론으로 구분되는데, 고전적 이론으로는 성장극을 활용하는 성장거점 이론과 도시와 농촌을 통합한 농도개발론이 있으며, 신지역주의 이론은 신산업지구, 산업클러스터, 지역혁신체계 등이 대표적이다.

[표 2-2] 지역발전 관련 주요 이론

구분	이론	주요 내용	대표 학자
고전적 지역주의 이론	성장거점 이론 (growth center)	- 상대적으로 낙후된 지역의 경제성장과 발전을 유도하기 위해서는 특정한 장소 또는 도시에 공업 부문의 발전 추진적 기업(propulsive unit)이나 팽창산업(expanding industries)을 유치·입지시키면 그 성장 효과가 배후지역으로 흘러넘쳐 주변 지역의 경제도 함께 성장하고 발전한다는 논리 - 높은 성장이 기대되는 기업이나 산업을 한 지역에 집중하여 성장거점을 마련함으로써 그 발전 효과가 주변 지역으로 확산되도록 한다는 이론	Perroux(1955), Boudeville(1966), Darwent(1969)
	농도개발론 (agropolitan development)	소도시와 주변 농촌지역을 통합한 농도지구(agropolitan district)를 중심으로 지역 주민들이 주체가 되어 가능한 한 지역의 내부자원으로 농업과 공업(경공업)을 병행 발전시키고 주민의 기본 수요 또는 욕구(basic needs)도 충족되도록 하여 도농균형발전을 실현	Friedmann & Douglass(1975, 1978)
신지역주의 이론	신산업지구이론	- 유사한 업종의 중소기업들이 산업집적지를 형성하여 기업 간 거래 연계와 근접성을 강화하여 관련 산업의 경쟁력 확보 1990년대 신산업지구로 불리는 산업지역들이 성장하면서 오히려 지리적 위치나 장소의 중요성이 부각됨	Piore & Sabel(1984), Markusen et al. (1986), Scott(1988)
	산업 클러스터 이론	상호 관련성이 높은 기업과 지원기관을 특정 지역에 집중시키면 공간접근성으로 인해 기업 간 거래 비용 감소와 네트워크 촉진을 통해 기술혁신의 잠재력이 높아지고 지역 경쟁력이 향상	Porter(1998), Krugman(1995)
	지역혁신 시스템 이론	- 세계화와 정보통신기술의 발달로 지식기반경제의 발달이 주목되면서 지역 단위에서의 공간적 집적인 클러스터가 산업 경쟁력의 중요한 요소로 부각 - 지역발전에 있어서 기술혁신을 강조하며 특정 지역이 내생적 혁신을 창출하기 위해서는 물리적 인프라(도로, 공항 등)뿐만 아니라 경제주체 간의 협력적 네트워크 형성과 상호 공공학습을 통한 기술과 정보의 교류 촉진, 혁신을 촉진하는 제도와 환경 조성이 중요함을 강조	Cook(1992), Cooke et al. 1998)

출처: 이재하(2012), pp.142-144 재정리.

선행연구를 검토한 결과, 지역거점은 한 도시 내에서 중심지 역할을 하는 경우도 있으며, 여러 도시들을 연계하면서 광역권을 형성하여 그 안에서 중심지의 역할을 하기도 한다. 그러므로 본 연구에서의 지역은 기초지방자치단체(시·군·구)에서부터 여러 광역자치단체(시·도)를 포괄하는 광역권까지 포함하여 비교적 광범위하게 살펴볼 예정이다. 이에 따라, 지역거점은 시·군·구 또는 한 도시 내에서 중심성이 높은 지점일 수도 있으며, 여러 도시를 연계하는 광역권 내에서 중심성이 높은 지점을 포함하며 이들은 중심지의 위계에 따라 공급하는 서비스 수준과 서비스의 도달 범위에서 차별적인 특징을 가지게 된다. 즉, 본 연구에서의 지역거점은 여러 지방자치단체 또는 도시들로 구성된 광역적 공간 단위에서 중심 역할을 수행하는 도시 수준의 공간을 의미하기도 하고, 하나의 도시 단위에서 생활서비스나 생산기능이 집적된 공간을 의미하기도 한다.

2 법률적 개념 검토

우리나라의 여러 법률에서 ‘거점’이라는 용어는 지역발전과 균형성장을 위한 핵심적인 역할을 한다. 법률적, 제도적으로 지역균형발전 거점이라는 용어를 사용하고 있으나 거점의 의미를 명확히 제시하지 않고 있다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서 ‘지역균형발전 거점’이라는 용어를 사용하고 있으나 용어에 대한 정의는 부재하다.

「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에서 ‘거점지역’의 개념을 “산업, 문화, 관광, 교통, 물류 등의 기능 수행에 필요한 인적·물적 기반을 갖추고 있어 인근지역과의 관계에서 중심이 되는 지역”으로 규정하여 거점의 중심성을 강조한다.

[표 2-3] 거점의 법률적 개념

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(지방분권균형발전법)

제17조(지역균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충) 국가와 지방자치단체는 지역균형발전 및 지역 간 협력 촉진에 필요한 지역균형발전 거점을 육성하고 교통·물류망을 확충하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.

1. 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따른 행정중심복합도시(이하 “행정중심복합도시”라 한다), 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따른 혁신도시(이하 “혁신도시”라 한다), 「기업도시개발 특별법」에 따른 기업도시(이하 “기업도시”라 한다) 등 발전 거점 도시의 육성 및 배후 산업과 지역과의 연계에 관한 사항
2. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따른 경제자유구역(이하 “경제자유구역”이라 한다)의 활성화에 관한 사항
3. 지역균형발전 거점 간 연계 강화를 위한 도로 및 철도 등 지역 교통·물류망의 확충에 관한 사항

지역 개발 및 지원에 관한 법률(지역개발지원법)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

...

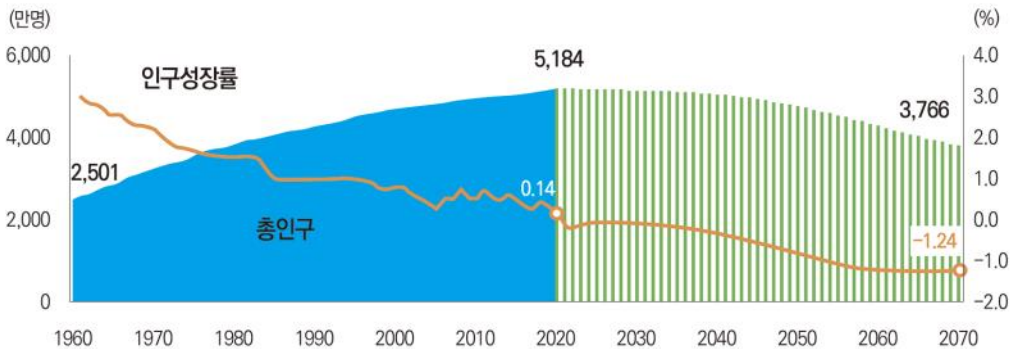
6. “거점지역”이란 산업·문화·관광·교통·물류 등의 기능 수행에 필요한 인적·물적 기반을 갖추고 있어 인근지역과의 관계에서 중심이 되는 지역을 말한다.

제2절 인구변화와 지역 정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 인구변화

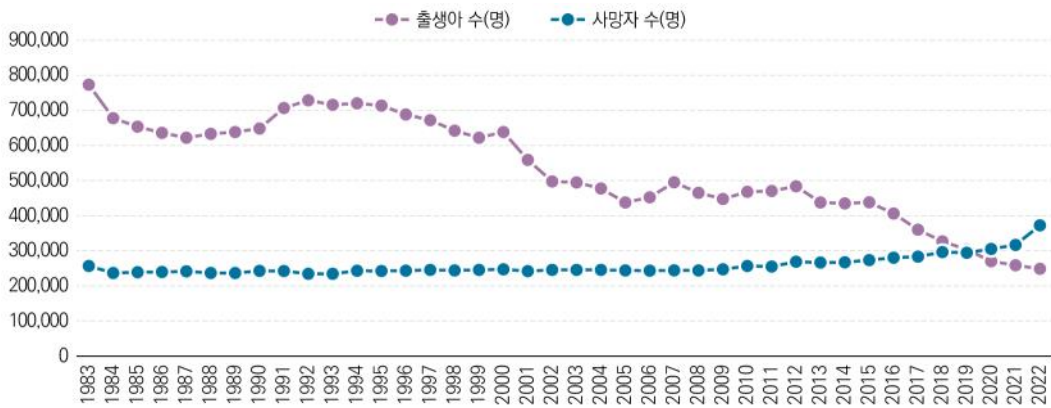
통계청 자료에 따르면, 국내 인구는 2020년 5,184만 명으로 최고점을 기록한 이후 감소하였으며, 2023년 현재 5,156만 명 수준으로 2020년 이후 우리나라는 인구감소 시대로 전환되었다. 즉, 2020년을 기준으로 우리나라는 예상보다 빨리 인구의 정점을 찍고 데드크로스 현상과 총인구의 감소를 맞이한 것이다. 인구의 데드크로스(dead-cross)는 사망자 수가 출생자 수보다 많아 인구의 자연감소가 나타남을 의미하며, 시·군·구 단위로 보면 전체의 66%가 이미 데드크로스 현상을 경험하였고 전체의 약 4분의 1은 2000년 이전 이미 데드크로스 현상이 나타났다(차미숙 외, 2022). 국내 인구는 2030년 5,120만 명으로 감소하고, 2070년에는 3,766만 명 수준까지 감소할 것으로 전망된다(통계청 보도자료, 2021.12.9.).¹⁾



[그림 2-2] 총인구 및 인구성장률(1960-2070)

출처: 통계청 보도자료(2021.12.9.), 장래인구추계: 2020-2070년

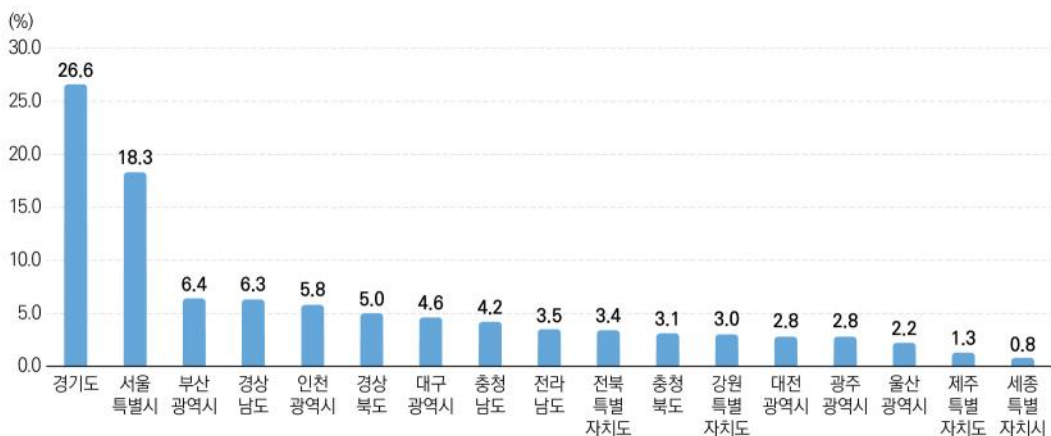
1) 통계청 보도자료(2021.12.9.) 장래인구추계: 2020-2070년.



[그림 2-3] 출생아 수와 사망자 수 추이(1983-2022)

출처: 통계청, 인구동향조사, 각 연도

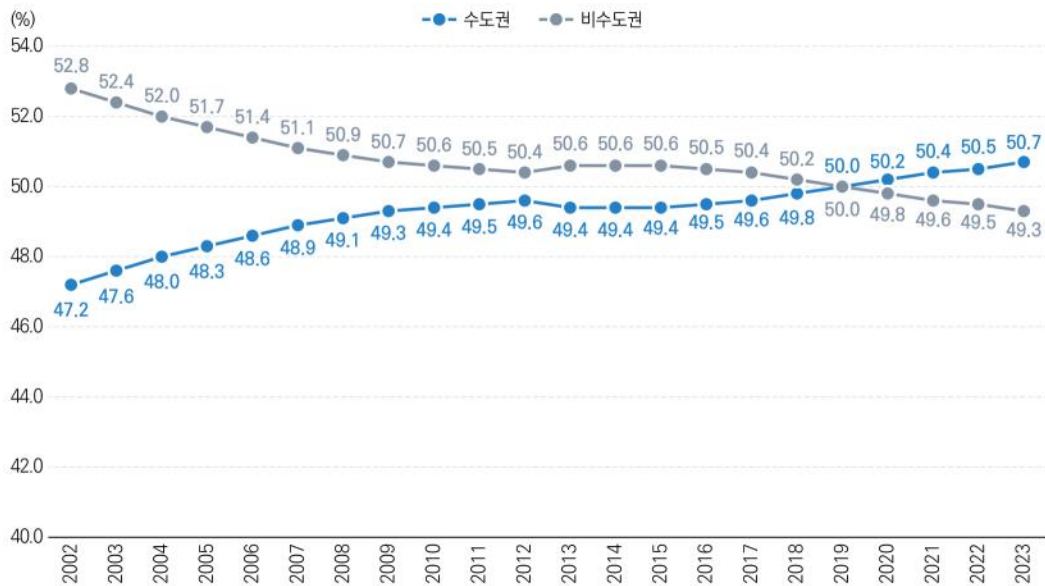
인구의 자연감소뿐만 아니라 사회적 이동으로 인한 지역 인구의 유출이 심화되어 인구분포의 지역별 차이가 고착화되고 있다. 2023년 주민등록인구 기준 우리나라 전체 인구는 5,132만 5,329명으로, 이 중 과반수가 서울과 경기, 인천 지역에 거주하고 있다. 세부적으로 전체 인구의 26.6%(1,363만 821명)가 경기도에 거주하며, 서울에는 전체의 18.3%(938만 6,034명)가, 인천에는 전체의 5.8%(299만 7,410명)가 거주하고 있다.



[그림 2-4] 시·도별 인구분포(2023)

출처: 행정안전부, 주민등록인구 현황

인구분포를 수도권과 비수도권으로 구분하여 최근 20년간 변화를 살펴보면, 수도권으로의 인구 집중은 점점 심화하다가 2012년 이후 정체 현상을 보이기도 하였으나 2017년 이후 다시 수도권으로의 집중화가 심화되고 있음을 알 수 있다. 2023년 기준 수도권에 거주하는 인구는 전체 인구의 50.7%이고, 비수도권 거주 인구는 49.3%로 수도권 쏠림 현상이 심화되었다.



[그림 2-5] 수도권과 비수도권 인구 비율(2002-2023)

출처: 국가통계포털(KOSIS), 행정안전부 주민등록인구통계.

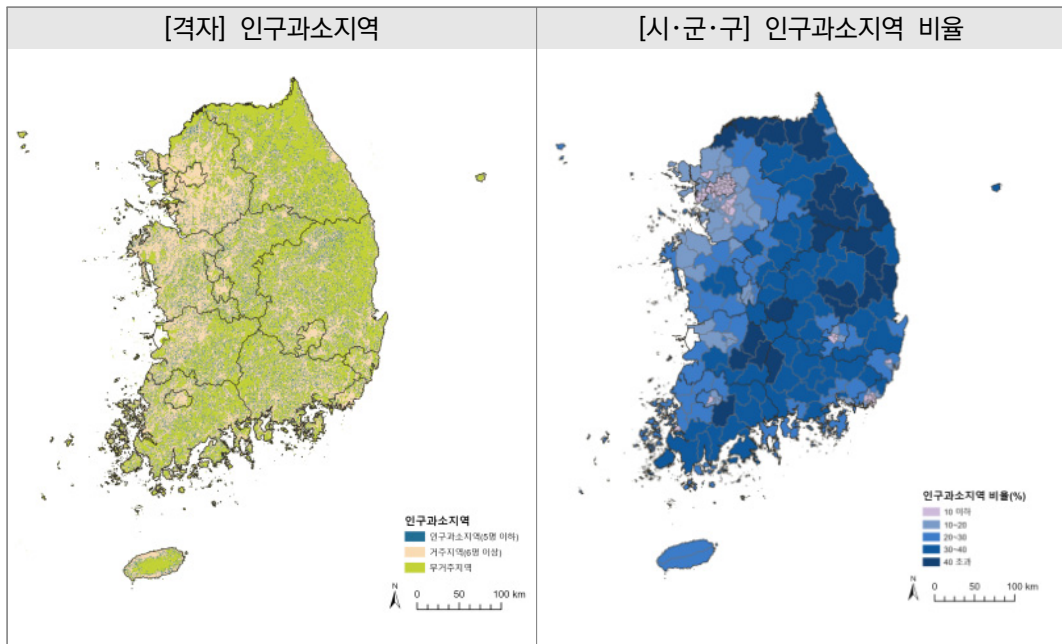
인구의 지역적 편재로 인구과소지역이 증가하는 추세로, 2021년 국토조사 국토지표에 따른 인구과소지역(격자 내 거주인구 5명 이하 지역 여부 및 시·군·구 내 인구거주 지역 중 인구과소지역이 차지하는 비율²⁾을 산출)은 전 국토의 14.3%이다. 이는 2020년도에 비해 0.2%p 증가한 수치로, 6명 이상 거주지역은 34.2%로 0.4%p 감소하였고, 무거주지역은 동일하였다.

2) 인구과소지역 비율 산식: (행정구역 내 인구과소지역 격자 수 ÷ 행정구역 내 인구거주 격자 수) × 100%

[표 2-4] 전국 인구과소지역 변화

구분	2021년	2020년	2019년	2018년
인구과소지역(%)	14.3	14.1	13.7	13.3
6명 이상 거주지역(%)	34.2	34.4	34.6	34.6
무거주지역(%)	51.5	51.5	51.7	52.1

출처: 국토교통부, 국토지리정보원(2022) 2021년 국토조사(2022), p.171



[그림 2-6] 인구과소지역 현황

출처: 2021년 국토조사(2022), 국토교통부 국토지리정보원, p.173.

2 인구감소와 지방도시 쇠퇴

인구감소는 지방도시의 경제적 침체와 사회적 쇠퇴를 가속화하는 주요 요인이다. 인구가 줄어들면서 지방도시의 상업, 주거, 공공서비스의 이용자 수가 감소하고, 그로 인해 도시기능이 약화되며, 이는 도시의 전반적인 활력을 저하시킨다. 지역의 인구감소는 경제활동을 위축하고, 이것은 재화와 서비스에 대한 공급을 약화시키고, 이는 취업 기

회의 축소, 세수 및 공공서비스의 감소를 가져오고, 인구 유출을 가속화하는 악순환을 초래한다(김현호 외, 2019). 따라서 인구감소와 도시 쇠퇴 속에서도 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 주민들이 일상적인 생활을 영위하여 인구 유출을 막을 수 있는 지역거점의 육성이 중요하다. 지역거점은 상업, 주거, 공공서비스 등을 집중적으로 제공하여 주민의 생활 편의성을 높이고, 도시의 경제적 기능을 유지하게 한다. 또한, 거점 간 네트워크를 통해 도시 내외의 이동성과 접근성을 강화함으로써 지역 간 교류와 경제적 활동을 촉진할 수 있다. 따라서 인구감소 속에서도 지방도시의 활력 회복과 지속가능한 도시 운영을 위해서는 지역거점을 중심으로 도시 구조를 재편성하는 것이 필요하다. 거점 중심의 개발은 자원의 효율적 사용과 경제적 활성화를 동시에 가능하게 하며, 이를 통해 도시의 쇠퇴를 막고 지속가능한 발전을 도모할 수 있을 것이다.

지역거점은 지방도시의 경제적, 사회적 기능을 집중시키는 핵심적인 역할을 한다. 인구가 감소하는 상황에서 도시 전체를 균일하게 개발하고 유지하는 것은 비효율적이며, 이로 인해 자원의 낭비가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 거점 중심의 도시 구조가 필요하다.

인구가 감소하는 지방도시에는 거주민의 삶의 질 유지를 위한 생활서비스 제공이 한계에 직면하고 기반시설 유지를 위해 필요한 개인의 부담이 증가하면서 집약적인 도시 구조의 필요성이 제기된다(이삼수 외, 2017). 콤팩트 네트워크 시티는 인구감소시대에 지방도시가 지속가능하게 발전하기 위한 핵심적인 도시 구조 모델로 도시 내 거점을 형성하여 특정 지역에 도시 기능과 역할을 집중시키고, 거점을 네트워크로 연결하는 것이다. 일본의 도야마시는 상당수의 인구가 유출되어 도심이 공동화됨에 따라 거점집중형의 집약적인 도시 구조를 만들기 위해 철도를 비롯한 공공교통을 활성화시켜 교통망 인근에 거주, 상업, 업무, 문화 등 도시의 제반 기능을 집적시켜 시민들이 일상생활에 필요한 기능을 향유할 수 있게 하였다(권규상·서민호, 2019). 거점 간의 원활한 연결은 도시 내에서의 경제적 교류를 촉진하고, 주민들이 일상생활을 영위하는 데 필요한 상업, 공공서비스 등에 더욱 쉽게 접근할 수 있게 한다. 콤팩트 네트워크 시티는 도시 내 이동성을 높이고, 각 거점이 서로의 경제적·사회적 기능을 보완하면서 전체적인 발전을 도모할 수 있게 한다. 콤팩트 네트워크 방식은 거점 간 상호보완적 발전을 가능하게 함으로써 도시의 균형발전을 도모하고, 인구가 감소하는 지역임에도 불구하고 주민의 삶의 질을 유지하고 도시의 지속가능한 발전을 보장할 수 있게 한다.

제3절

지역거점 정책 흐름: 국토종합계획을 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지역거점 육성은 국토의 균형발전을 위한 핵심적 전략의 하나로 자리매김해왔다. 여기에서는 국토종합계획을 통해 지역거점 정책의 흐름을 살펴보고자 한다.

1 권역별 중심도시 육성: 제1차 국토종합계획(1972-1981)

우리나라 국토 지역 개발에 성장거점 개념이 도입된 것은 대규모 산업기지 중심의 거점 개발을 추구한 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)부터라고 할 수 있다. 제1차 국토종합계획은 대규모 사업 위주의 거점 개발 방식을 통해 국가발전과 산업화의 기반을 구축하는 데 초점을 두었다(류승한 외, 2017).

경제발전에 따른 생산권 및 소비권의 확대는 도시세력권의 광역화를 초래하여 도시 성장과 상호 간의 독자적 균형 있는 발전을 저해하는 경향을 나타냈다. 불합리한 도시 성장을 개선하기 위해 국토개발권역에 따른 자원의 부존 상태, 역사적 발전연혁과 인문 지리적 환경, 바람직한 도시의 기능 및 공업을 비롯한 제 산업의 입지인자와 교통 및 인구의 분포 등을 고려한 세력권을 감안하여 권역별 중심도시를 적정 배치하여 육성하는 동시에 도시의 계서화(階序化)에 따라 대권중심도시, 소권중심도시 및 지구중심도시로 구분함으로써 도시의 균형 있는 발전을 도모하고자 했다.

당시 도시 발전 형태는 양극화 현상을 나타내어 서울과 부산의 양대 도시에 인구와 산업이 과대 집중되었고, 불균형한 인구 집중 상태를 개선하기 위해 서울, 부산, 대구 등 대도시 인구 집중을 합리적으로 규제하고 권역별 지방중심도시의 기능을 강화해 적정 규모의 인구를 배분하고자 하였다.

제1차 국토종합개발계획(1972-1981)에서는 서울(한강유역권), 대전(금강유역권), 부산(낙동강유역권), 광주(영산강유역권) 등 4개 도시를 대권(大圈)중심도시, 강릉(태백권),

전주(전주권), 대구(대구권), 제주(제주권)의 4개 도시를 중권(中圈)중심도시, 춘천, 원주, 청주, 천안, 목포, 순천, 안동, 포항, 진주 등 9개 도시를 소권(小圈)중심도시로 각각 설정한 바 있다. 그리고 산업과 관련하여서는 대도시 공업 분산을 위한 지역 공업거점으로 포항, 울산, 마산, 삼천포, 여수 등을 설정하고 이들을 네트워크화하는 동남해안 중화학공업벨트 구상을 제시하였다.

8개의 중심도시는 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 전주, 강릉, 제주로 이 중 서울, 부산, 대구를 제외한 강릉, 대전, 전주, 광주, 제주 등 5개 도시에 대하여는 교통시설을 비롯한 사회간접자본시설을 확충 정비하는 한편, 고용 증대를 위한 공업의 적정 배치로 그 권역의 경제적, 문화적 기능을 강화토록 하였다. 소권중심도시 및 시급 도시와 읍급 지구중심도시는 각 도시의 산업, 관광, 문화, 교통 등 그 배후지가 가지는 특성을 고려하여 소권 및 그 지구의 중심도시로서 중권중심도시와 유기적으로 연결 개발함과 동시에 특히 인구 20만~30만 규모 도시의 육성 강화책을 강구하였다(제1차국토종합계획, p.74).

[표 2-5] 제1차 국토종합계획의 8개 중심도시 인구 전망

(단위: 천명)

구분	1970년	1976년	1981년	1970-1981년간 연평균 증가율
서울	5,536	6,100	6,300	1.2%
부산	1,881	2,200	2,500	2.6%
대구	1,083	1,300	1,500	3.1%
광주	503	770	1,100	7.6%
대전	415	570	750	5.7%
전주	263	410	600	8.7%
강릉	74	130	200	9.6%
제주	106	150	200	6.0%

자료: 대한민국정부(1971), 제1차 국토종합계획(1972-1981), p.71

2 성장거점도시 전략: 제2차 국토종합계획(1982-1991)

지역서비스 기능을 갖추고 성장잠재력이 큰 도시로서 주변 낙후지역 개발에 선도적 역할을 수행할 수 있도록 1980년 당시 50개의 시급 도시 가운데 15개 도시를 성장거점도시로 선정하였다(제2차 국토종합계획, pp.31-33). 제1차 성장거점도시는 서울과 부산의 기능을 분담하고, 국토의 다핵적 발전을 위한 국토 중앙부의 3대 핵으로 대전, 광주, 대구를 선정하였다(서울 및 부산 지향형 인구의 수용 정착 기지로서의 역할, 국제 및 국가적 차원의 중추관리기능 담당). 제2차 성장거점도시는 도청 소재지와 지역 중심 도시로서 성장잠재력이 크고 중심성이 강한 춘천, 강릉, 원주, 청주, 천안, 전주, 남원, 목포, 순천, 진주, 안동, 청주 등 12개 도시를 선정하였다(지방발전 및 서비스 기능의 중심지 역할).

성장거점도시별 개발지표는 인구, 공장부지, 택지, 상수도보급률 등이고, 성장거점도시의 개발 육성을 위한 추진 방안으로 지방공업개발법에 의한 지방공업개발장려지구의 지정 확대와 공장 유치에 필요한 세제상의 혜택을 부여하고, 행정권한을 대폭 지방에 이양하여 중앙의 중추관리기능을 성장거점도시에서 분담하였다. 그리고 대학 및 연구기관 등 유치에 필요한 용지 확보 대책으로서 녹지전용을 허용하고, 이들 시책의 실효성을 보장하고 일괄적인 통제 및 관리가 가능하도록 하는 제도적 장치로서 성장거점도시 개발촉진법을 제정하였다(제2차 국토종합계획, p.32).

대도시 주변 도시 및 중소도시 육성 방안으로 서울, 부산 양대 도시의 주변 도시와 지방도시 중 성장거점도시로 선정되지 않은 그 밖의 중소도시는 기능상 보완관계를 유지하면서 개별 도시의 특성과 개발 정도에 따라 육성한다는 것을 제시하였다. 연담도시화의 방안으로 전주-이리-군산, 순천-여수, 마산-창원-진해, 강릉-동해, 진주-삼천포 등(개별 도시의 집적된 기능을 강화하여 상호보완적 관련 개발)을 제시하였다. 인천, 수원, 안양, 의정부 등 수도권 내의 도시는 수도권정비계획에 따라 종합정비를 하고, 자생적 성장이 가능한 마산, 창원을 비롯한 울산, 충무, 진해, 김해 등 부산권정비계획을 수립하여 정비 및 육성을 하고자 하였다. 지방도시로서 중심성이 강한 포항, 충주, 제천, 영주, 정주 등 지역생활권 중심도시는 배후지역을 포함한 생활권 내 주민을 위한 서비스 기능을 강화하고 군산, 이리, 속초, 동해, 여수, 삼천포, 구미 등 생활권 부심도시는 중심도시와의 기능 분담으로 연관 개발을 추진하고자 했다(제2차 국토종합계획, p.33).

3 신산업지대: 제3차 국토종합계획(1992-2001)

지방공업의 활성화, 수도권 공업입지의 적정 관리(지역 간 형평성 제고), 수도권 지역의 공업입지 억제와 수도권 내 적정 분산, 부품 및 하청기업 수요를 유발하는 대기업의 지방 이전 유도(조세 감면, 금융지원 확대), 수도권의 제조업에 대한 과밀부담금 징수 및 징수 재원을 지방공업발전에 투자(수도권과 지방 간 입지여건상 격차 완화 및 지방 개발 촉진)하는 것을 명시하였다(제2차 국토종합계획, p.45). 중부 및 서남부 지역 신산업지대의 계획적 개발: 아산만-대전-청주, 군장-이리-전주, 목포-광주-광양만 등 중부와 서남부 지역에 신산업지대를 계획적으로 조성하고, 산업지대별 특성에 맞는 적정 산업을 육성하고자 했다. 구체적으로 아산만-대전-청주 신산업지대는 수도권의 산업 집중 압력 흡수 및 수도권 이전 기업 분산 수용을 목적으로 하고, 군장-이리-전주 신산업지대는 기초소재형 임해산업과 조립가공형 내륙공업 거점을 구축하고자 하였으며, 목포-광주-광양만 신산업지대는 기술집약형 내륙공업과 임해기간산업 거점을 형성하기 위함이다.

[표 2-6] 제3차 국토종합계획, 신산업지대별 개발 전략

구분	아산만-대전-청주	군장-이리-전주	목포-광주-광양만
개발계획	- 아산만 지역에 임해형 기초 소재산업과 대규모 조립공장 배치 - 대전·청주 지역에 기술집약형 공업 배치 - 금융·교통·연구 등 지원 기능 강화 - 수도권 이전 공장 수용 및 민간투자 적극 유도	- 군장 지역에 임해공단 조성 - 전주·이리 지역에 내륙형 공단 개발 - 전주 첨단기술산업단지 중심의 기술집중적 산업 육성 - 간척매립지 활용 및 국가 차원의 기반시설 지원	- 광양·대불 지역에 교역과 임해공업거점 형성 - 광주·광양·대불 주변에 중소공단 개발 - 광주 첨단기술산업단지 중심의 기술집중적 산업 육성 - 간척매립지 활용 및 기반시설 국가 지원
기반시설 확충	- 서해안, 경부, 중부 고속도로, 아산만 - 대청댐, 보령댐 용수개발	- 서해안, 전주-군산-이리 고속도로/군장신항 - 금강하구언댐, 용담댐, 대아댐 용수개발	- 광주-광양, 광주-목포 고속도로/광양컨테이너항 및 대불공업만 - 주암댐, 영산강 하구언, 수어댐 용수개발

자료: 대한민국정부(1992), 제3차 국토종합계획(1992-2001), p.47

동남해안 공업벨트의 산업구조 고도화를 명시하고 있는데, 이는 대도시 섬유, 화학, 조립금속 등 기존 산업을 중소도시로 분산하고 산업구조를 기술집약형으로 유도하고, 공업집적이 낮은 중소도시에 중소공단 개발 및 기존 공업도시의 기술개발, 정보·인력훈련 기능을 강화하는 것이다.

그리고 낙후지역 개발 촉진을 위한 중소공단 개발을 명시하고 있는데 예를 들면, 강원 지역은 춘천·강릉 첨단기술산업단지, 북평·문막공단 등, 경북 북부 지역은 영주·안동·상주·점촌 공단 등, 경북 서부 지역은 첨단기술산업단지, 사천·삼천포공단 등이다. 첨단기술산업단지를 지역 특성에 맞게 다양한 형태로 개발하고 유치 기능, 단지 규모, 입지 조건 등에 따라 종합형, 생산중심형, 전문단지형으로 개발하고자 하였다.

[표 2-기] 첨단기술산업단지 유형별 개발 전략

구분	종합형	생산중심형	전문단지형
유치 기능	기초·응용 연구, 생산, 주거	응용 연구, 개발산업	응용 연구, 생산(특정 업종)
단지 규모	대규모	중규모	중소규모
입지 조건	지방 대도시 국제공항, 고속도로, 공과대학 등 인접, 관련 공업 집적		지방 중소도시 고속도로, 공과대학 등 인접지역

자료: 대한민국정부(1992), 제3차 국토종합계획(1992-2001), p.47.

4 광역권 개발: 제4차 국토종합계획(2000-2020)

제4차 국토종합계획은 지역발전을 선도하는 지역균형개발의 거점을 형성하기 위해 10대 광역권 개발을 제시하고 있다. 이는 규모의 경제를 지닌 지역경제집적 기반 구축을 통해 수도권에 대응하는 지역발전 선도지역으로 육성하기 위한 것이다. 이를 위해 도로, 철도 등 광역적 교통체계 형성과 용수공급 등 광역 서비스를 공급한다.

광역권별 개발 방향은 다음과 같다.

아산만권: 대중국 교류 증대에 대비한 물류기능 분담거점, 수도권의 산업 분산과 서해안 개발의 교두보 확대

전주·군장권: 환황해경제권의 국제적 생산거점 형성, 복합산업지대 조성 및 영상산업

의 육성

광주·목포권: 중국 및 동남아경제권과의 국제교류거점 육성, 광소자, 레이저, 광통신 등 첨단 광산업 및 지식산업 유치

광양만·진주권: 동북아 중추항만도시 및 항공산업도시 육성, 영호남 협력개발의 시범 지역으로 발전

부산·울산·경남권: 동북아 항만, 물류 및 국제교역중추도시 육성, 기존 산업의 지식 기반화 및 고도화를 통한 재활성화

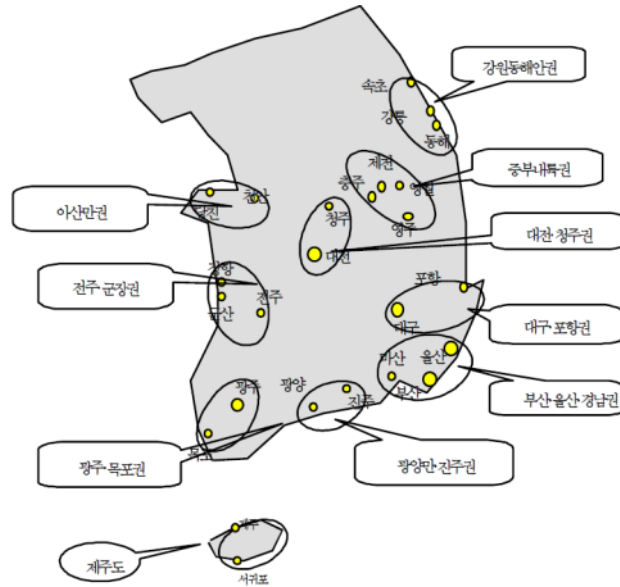
대구·포항권: 환동해경제권의 국제교류거점 강화, 섬유산업의 고부가가치화 및 지식 기반산업 육성

강원동해안권: 국제적 휴양·관광거점으로 육성, 통일에 대비한 대북 경제·문화 교류 거점 조성

중부내륙권: 관광문화자원을 활용한 내륙낙후지역의 새로운 활로 개척, 내륙물류기반 구축 및 친환경적 첨단지식산업 발전거점 육성

대전·청주권: 국가행정중추기능 분담 및 내륙국제교류거점 기능, 과학기술·첨단산업 이 특화된 지역으로 육성

제주도: 국제자유도시 기반 조성으로 아·태 지역 관광·물류·금융·교역 중심화, 친환경적 농축산업 및 첨단 생명공학산업 육성



[그림 2-기 광역권의 전략적 개발

자료: 건설교통부(1999), 제4차 국토종합계획(2000-2020), p.24.

5 행복도시와 혁신도시: 제4차 수정국토종합계획(2006-2020)

정부는 수도권에 집중된 인구 및 경제력을 분산시켜 수도권 과밀화를 개선하고, 비수도권에서 혁신도시의 거점화를 통해 국토균형발전을 도모하고자 수도권 소재 공공기관의 지방 이전을 추진하였다(정민수 외, 2024). 2000년대 초반 정부는 수도권 집중의 근원적 해소와 자립형 지방화를 달성하기 위해 혁신도시 건설 및 공공기관 지방 이전 정책을 수립하였다. 이는 수도권 진입을 억제하는 입지규제 중심의 소극적 접근에서 탈피하여 공공기관 지방 이전을 통한 적극적인 자립형 지역발전 전략으로의 전환을 도모한 것이다. 혁신도시는 지방 이전 공공기관과 지역 내 산학연관 사이의 협력 및 네트워크를 통해 혁신을 창출, 확산, 활용하여 지역발전을 견인하는 지리적 공간을 의미한다(건설교통부, 2006).

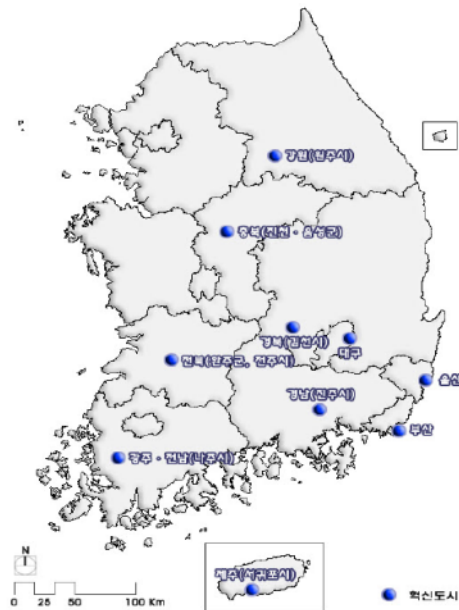
[표 2-8] 혁신도시의 주요 구성 요소

구성 요소	주요 내용
혁신 주체	공공기관, 기업, 대학, 연구소 등
네트워킹 지원시설	혁신 주체 간의 공동협력 및 네트워킹을 지원하는 각종 시설
도시시설	주거, 교육, 문화, 여가 공간 등

출처: 건설교통부(2006), 21세기 지방화시대를 여는 혁신도시 기본구상 방향; 윤영모 외(2022), p.42.

혁신도시 정책의 목적은 수도권 소재 공공기관의 지방 이전을 계기로 혁신주도형 경제의 지역거점을 형성함으로써 수도권과 지방 간 불균형을 해소하고 지역의 특색 있는 발전을 촉진하는 것이다(건설교통부, 2006). 혁신도시의 개발은 3단계로 추진하며, 1단계(2007-2012년)에는 혁신도시 건설, 이전 공공기관 및 연관기업 정착을 중점 추진하고, 2단계(2013-2020년)에는 기업, 대학, 연구소 등을 유치하고 상호 연계, 협력을 활성화하여 산학연 정착을 중점 추진하며, 3단계(2021-2030년)에는 혁신도시 내 전략산업의 성장동력을 확보하고 기업, 대학, 연구소 등을 추가 유치하여 자생력을 보유한 혁신클러스터를 형성하여 혁신 확산을 중점으로 추진한다(윤영모, 2022, p.43).

2005년 12월 10개 혁신도시 입지 선정이 완료된 이후 정부는 ‘공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법’을 제정하였다. 2007년 하반기부터 10개 혁신도시별 부지 조성 공사에 착공하여 2012년부터 수도권 소재 공공기관의 혁신도시 이전이 본격적으로 시작되었다. 2019년 112개 공공기관의 혁신도시 이전이 완료되었으며, 2018년 혁신도시 종합발전계획(2018-2022)을 수립하여 혁신도시별 이전 공공기관의 기능, 대학·연구소·기업 등을 기반으로 혁신도시별 특화발전방향을 제시하였다. 이전 공공기관 수는 총 153개로 10개 혁신도시에 112개 기관(임직원 수 4만 5,000명), 세종시에 19개 기관(4,000명), 기타 지역에 22개 기관(6,000명)이 입주하였다. 10대 혁신도시에 입주한 이전 기관 수는 제주가 7개로 가장 적고, 광주·전남이 16개로 가장 많으며, 공공기관 이전 인원도 제주가 816명으로 가장 적고, 광주·전남이 7,698명으로 가장 많다. 혁신도시 유형은 공공기관 이전 입지에 따라 내부신시가지형(부산, 대구, 울산), 인근신시가지형(경남, 전북, 제주), 외곽신도시형(광주·전남, 경북, 강원, 충북)으로 분류할 수 있다(정민수 외, 2024).



[그림 2-8] 10개 혁신도시 현황

출처: 윤영모 외(2019), 혁신도시 종합발전계획 수립연구, p.7, 국토교통부.

6. 소결

우리나라 외에도 다양한 국가에서 채택한 성장거점 방식이 배후지의 발전을 동반하지 못하자, 배후지를 발전시키는 수단으로 성장거점 전략의 효과성에 대한 한계가 드러나고 있다. 가령, 주요 농촌중심지 또는 중소도시를 대상으로 성장거점을 무분별하게 지정하였다는 점, 성장잠재력에 대한 명확한 평가 없이 성장하고 있는 도시를 성장거점 도시로 지정하였다는 점, 성장촉진을 위한 지원 수단이 충분하지 못했다는 점 등이다 (Friedmann, 1979; Hansen, 1975).

우리나라의 경우 역시 1980년~1990년대 들어서면서 불균형성장전략³⁾은 수도권과 비수도권 간, 대도시와 농산어촌 간, 계층 간, 부문 간의 불균형 분배, 도시의 과밀화로

3) 균형성장이론(전략)은 부문 간 보완적 투자(complementary investment)를 통한 동시적인 발전으로 국가발전을 도모하는 전략으로, Rosenstein-Rodan(1961)은 저발전국이 빈곤의 악순환에서 벗어나기 위한 방법으로 일정 규모 이상의 투자를 통해 최소 필요 수준의 성장을 이루는 이른바 '빅 푸시(big-push) 전략'이 대표적이라 하였음(임형백, 2013, p.317).

인한 외부불경제의 심각성에 봉착하게 되었다. 또한 세계화, 지방화와 지식기반경제의 부상으로 고전적인 성장거점 방식은 한계에 직면하였다. 즉, 세계화와 지식경제로의 변화는 인적자원과 각종 정보, 기술인프라가 풍부한 도시 경쟁력과 혁신에 대한 중요성을 부각시키는 동시에 지방화는 중앙정부로부터 지방자치단체로의 분권화에 대한 요구를 증대시킴으로써 중앙정부가 주도하는 성장거점 방식의 지역발전은 점차 한계에 직면하였다. 특히, 1990년대 지방자치제의 도입 이후, 지역 자원과 지방자치단체 역량의 중요성이 강조되었고, 지역경제발전의 방식으로 지역 자원과 네트워크의 중요성을 강조한 산업클러스터, 지역혁신체계 등 신지역주의적 개발 패러다임이 등장하였다.

[표 2-9] 균형발전 정책 패러다임의 변화

균형발전 정책		시기	관련 계획	목표 (가치)	주요 정책	관련 법률
중앙주도적 (중앙집권적) 불균형발전		'60년대 -'70년대	제1차 경제개발5개년계획 (1962-1967) 제1차 국토종합개발계획 (1972-1981)	빈곤극복 국토극복 (경제적 능률성)	특정 지역 개발, 성장거점 개발 채택 산업구조 고도화 및 중화학 공업 농어촌 개발정책	-
중앙주도적 (중앙집권적) 균형발전		'80년대- '90년대	제3차 국토종합개발계획 (1992-2001)	경제성장 (사회적형 평성)	분산된 성장거점도시 육성 및 지역생활권 조성 대도시 성장 억제와 인구 분산 낙후지역 개발 촉진	도서개발촉진법, 오지개발촉진법, 농어촌개발촉진 법
지방 주도적 균형 발전	지방 분권적 균형 발전	'00년대- '10년대 말	제4차 국토종합계획 (2000-2020) 제1차 국가균형발전5개년 계획 (2004-2008)	세계화, 지역특성 화(경쟁력 강화)	지방분권 분산정책(자립형 지방발전, 공공기관 지방 이전, 행복도시 조성) 국제경쟁력 강화 정책 수도권규제정책, 지방특성화정책 낙후지역 체계적 개발 (지방소도읍 육성, 접경지역 지원, 신활력 지원 개발)	지방분권특별법, 국가균형발전 특별법, 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법
	지방 시대 균형 발전	'20년대 초-현재	제5차 국토종합계획 (2020-2040), 제1차 지방시대종합계획 (2023-2027)	균등기회 (자율, 공정, 희망)	4대 지역발전특구(기회발전, 교육발전, 도심융합, 문화) 제도 도입 제2기 공공기관 지방 이전 인구감소 특별 지원	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법

출처: 박진경·한표환(2024), p.74 재정리

거점도시는 빠른 성장을 계속하고 주변 지역은 느린 성장 또는 공동화 현상을 경험하게 되면서 성장거점과 주변 지역과의 격차는 계속해서 증대한다. 성장거점은 일단 성장하고 어느 한계에 도달하면 규모의 불경제 때문에 성장이 둔화되고 주변 지역에서 성장이 발생하는 것이 주된 이론이나 실제적으로는 성장거점에 투자가 계속되는 한 계속 성장함으로써 새로운 형태의 불균형을 야기할 수 있다(류승한 외, 2017).

지역거점 육성은 국토의 균형발전을 위한 핵심 전략 중 하나로 자리매김해왔다. 예를 들어 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)에서는 서울(한강유역권), 대전(금강유역권), 부산(낙동강유역권), 광주(영산강유역권) 등 4개 도시를 대권(大圈)중심도시, 강릉(태백권), 전주(전주권), 대구(대구권), 제주(제주권)의 4개 도시를 중권(中圈)중심도시, 춘천, 원주, 청주, 천안, 목포, 순천, 안동, 포항, 진주 등 9개 도시를 소권(小圈)중심도시로 각각 설정한 바 있다. 그리고 산업과 관련하여서는 대도시 공업 분산을 위한 지역 공업거점으로 포항, 울산, 마산, 삼천포, 여수 등을 설정하고 이들을 네트워크화하는 동남해안 중화학공업벨트 구상을 제시하였다.

제2차 국토종합개발계획(1982-1991)에서는 성장거점도시 전략을 채택하였는데 대전, 광주, 대구 등 3개 대도시를 제1차 성장거점도시로, 춘천, 강릉, 원주, 청주, 천안, 전주, 남원, 목포, 순천, 진주, 안동, 제주 등 15개 도시를 제2차 성장거점도시로, 서울, 부산, 충주, 제천, 정주, 남원, 영주, 영월, 서산, 홍성, 강진, 점촌, 거창 등 13개 도시를 생활권중심도시로 각각 설정하였다. 산업과 관련하여 대구-구미 공업지대, 광주-목포 공업지대, 전주-군산 공업지대, 대전-청주 공업지대, 원주-충주 및 동해-삼척 공업지대 등을 지역의 산업거점으로 조성하는 정책 방향을 제시하고 있다. 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987-1991)이 88올림픽 등에 대비하기 위하여 수립된 바 있으나 계획의 기조와 내용이 크게 바뀐 것은 아니었다.

제3차 국토종합개발계획(1992-2001)에서는 수도권 견제를 위한 중추관리기능 특화 육성 거점으로 부산, 대구, 대전, 광주 등 4개 지방 대도시를 상정하고, 도별 중추관리기능 강화 거점으로 춘천, 청주, 전주, 제주의 4개 도별 중심도시를 설정하고 있다. 아울러 지역의 산업거점으로는 아산만-대전-청주 신산업지대, 군장-이리-전주 신산업지대, 목포-광주-광양만 신산업지대 등의 신산업지대 구상이 제시되었다.

제4차 국토종합계획(2000-2020)에서는 수도권 이외 지역의 대도시 및 산업지대를

중심으로 10개 광역권을 지정하여 각각을 지역경제 집적 거점으로 육성한다는 전략을 제시하고 있다. 10개 광역권은 아산만권, 전주·군장권, 광주·목포권, 광양만·진주권, 부산·울산·경남권, 대구·포항권, 강원동해안권, 중부내륙권, 대전·청주권, 제주도 등이다.

제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)에서는 자립형 지역거점 형성을 위하여 광역권, 행복도시, 혁신도시, 기업도시, 고속철도 역세권 등을, 개방형 경제협력거점 형성을 위하여 경제자유구역, 국제자유도시 등을 각각 개발한다는 구상을 제시하였다.

제4차 국토종합계획 재수정계획(2011-2020)에서는 개방형 국토축과 전국을 5+2 광역경제권으로 구분하고 대도시와 KTX 정차 도시를 중심으로 거점도시권으로 언급하고 있으나 구체적으로 지명을 특정하지는 않고 있다.

제5차 국토종합계획(2020-2040)에서는 별도의 권역이나 거점을 지정하지는 않았으며, 지방 대도시와 세종시, 혁신도시, 기업도시 등 지역 위계별로 기존의 균형발전거점으로 자리매김시키고, 도시재생을 통하여 지역의 구도심을 혁신거점으로 재정립한다는 방향을 제시하였다. 그리고 농산어촌에서 학교, 소방, 관공서 등 공공서비스와 고용의 기회가 제공되는 곳을 지역거점으로 정의하고 있는데, 이것을 특정 지역으로 구체화하지는 않았다.

이상의 국토종합계획 중 3차까지의 계획은 대체로 그 실천력이 높았던 것으로 평가된다. 즉, 국토종합계획을 토대로 거점도시나 연계를 위한 도시나 인프라의 건설 등이 뒷받침되었다고 볼 수 있다. 그러나 제4차 국토종합계획 이후 계획은 20년 장기 계획으로 바뀌면서 국토의 발전을 위한 전략계획으로 변화하였다. 즉, 제3차 계획 때의 신산업지대 등 광역권 개발이나, 4차 수정계획(2006-2020)에서의 행복도시, 혁신도시, 기업도시, KTX 역세권 개발 등을 제외한 10대 광역권, 이명박 정부의 5+2 광역경제권 등은 사실상 구체적으로 사업화되지 못했다.

총 여덟 번의 국토계획 중 1990년대의 제3차 계획까지는 고도의 경제성장과 인구증가시대에 국가가 주도적으로 수립하였다는 공통점이 있다. 즉, 정부가 적극적으로 국가의 경제개발과 성장을 지원하기 위하여 불균형발전 전략을 채택하여 수도권과 경부축, 지방의 산업도시들을 적극적으로 육성하는 성장거점을 지정하고 이를 뒷받침하기 위한 인프라를 적극적으로 구축하는 전략을 추진하였다. 그러나 제4차 계획 이후부터 국가 주도의 인프라 구축이 어느 정도 성공적으로 달성되고, 지방자치와 분권화 등으로 지방

자치단체의 권한이 강화되면서 국가가 직접적으로 지역거점을 선정하고 주도하는 방식의 한계가 드러났으며, 이에 따라 국토종합계획도 10년에서 20년 단위의 장기 전략계획으로 성격이 바뀌게 된다. 그러면서 '거점'의 역할도 기존 개별 연대에서의 경제·산업 발전을 위한 성장극 역할에서 균형발전 수단으로서 수도권과 비수도권의 격차를 완화하고 지역 쇠퇴를 방어하기 위한 역할로 바뀌게 된다.

또한 2020년대 제4차 국토종합계획까지는 모두 인구증가시대에 수립된 것이다. 2019년에 수립된 제5차 국토종합계획에서는 인구감소와 저성장시대로의 전환 대비를 중요한 고려 요소로 언급하고 있으나, 여전히 인구증가시대에 만들어진 계획으로서 인구감소를 체감하고 있다고 볼 수는 없다. 그러므로 이제 성장극으로서의 거점의 역할 이외에 인구감소시대에 어떻게 거점을 활용할 수 있을지 검토하여 지역 주민의 삶의 질 제고를 위한 거점 전략을 마련하는 것이 필요한 시점이다.

제3장

지역거점 변화 및 지역생활권 분석

제1절 지역거점 변화 및 영향요인 분석: 전남과 경북을 중심으로

제2절 지역생활권 분석

제1절

지역거점 변화 및 영향요인 분석: 전남과 경북을 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 개요

가. 분석의 배경

과거 거점 개발 방식을 통한 낙수효과로 주변 지역의 성장을 유도하기 위해 특정 지역을 선택한 후 개발 및 발전을 유도하는 방식이 활용되었다. 개발 및 발전 초기에는 거점 개발 방식이 유효하게 적용되었으나, 이후 기초자치단체 중심으로 한 지역들의 다양한 개발 방식으로 지역의 특색이 나타나기도 하였다. 이로 인해 기존 거점 역할을 하는 지역은 자원의 보유 및 활용, 시간의 흐름에 따른 특성 변화로 특정 지역이 수행하는 거점 기능은 점차 바뀌어가는 추세이다. 이러한 거점 개발 방식은 궁극적으로 지역들의 균형 있는 발전을 유도하는 정책으로 예산과 자원의 한계를 극복하기 위한 하나의 개발 방식으로 활용되었다. 지역거점 역할을 수행하는 지역은 특정 지역으로 한정되는 경우도 있지만, 지역거점의 역할 수행, 주변 지역의 추가적인 발전으로 인해 유기체와 같은 변화가 발생할 수도 있다.

권역의 중심 역할을 하는 지역거점은 시간의 흐름과 함께 변화되기도 한다. 즉, 지역거점은 지역 내 자원에 의해 주변 지역의 수요를 충족하는 거점 역할을 수행하며, 주변 지역의 수요는 지역거점 역할을 하는 지역의 다양한 원인에 의해 유도된다. 지역거점은 주로 유동성을 띠고 있는 개체인 인구, 통행량, 물동량 등에 의해서 논의될 수 있으며, 모든 변화 요인의 매개요인인 인구의 이동에 의해 주로 설명될 수 있다. 이때의 인구는 지역변화에 따라 지역 내에 축적되는 인구를 의미하며, 인구를 구성하는 요인은 크게 자연적 인구증감과 사회적 인구증감에 의해 결정된다. 여기서 자연적 인구는 출생과 사망에 의한 인구변화, 그리고 사회적 인구는 인구의 유입과 유출로 인한 인구이동을 의미한다. 따라서, 지역 내 내포된 자원, 시설, 환경에 대한 요인에 의해 인구변화라는 매개요인을 거쳐 최종적으로 지역거점의 변화가 유도된다.

나. 분석의 목적

지역거점은 특정 지역에 한정되어 지속되는 것이 아니라 지역에 내재된 자원 및 지역이 직면한 환경에 의해 변환되고 지역이 유기적으로 연결되어 변형되는 것을 의미할 수 있다. 따라서, 본 연구는 지역거점의 변화 정도를 파악하고, 지역의 거점을 변화시키는 주요 요인인 인구요인의 변화 원인을 파악하며, 지역 내 자원이 변화될 경우 지역거점이 변하는 정도를 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 다음의 가정에 기반하여 실증적인 분석을 실시함으로써 지역거점의 변화 가능성 및 정도를 파악하였다.

가정 1. 지역의 자원 특성 및 변화에 의해 지역으로의 인구 유입은 증가할 것이다.

가정 2. 지역의 순인구 증가로 인하여 지역 인구는 증가할 것이다.

가정 3. 교육, 일자리, 정주여건 변화에 의해서 지역으로의 인구 유입은 변화될 것이다.

가정 4. 지역거점 역할을 하는 지역은 주변 지역으로부터의 인구 유입이 활성화될 것이다.

가정 5. 지역 내 자원 활성화로 유입되는 인구는 지역거점에 대한 의존도를 감소시킬 것이다.

가정 6. 지역의 인구증가로 인한 지역 성장은 타 지역과의 연계성을 증가시킬 것이다.

다. 분석의 체계

지역거점의 변화 정도를 파악하기 위하여 본 연구는 3개 단계에 의하여 실증적인 분석을 실시하였다. 전체적인 연구 진행은 “현황 및 변화 파악→요인 분석→Simulation→지역거점 변화 파악”의 과정으로 구분하였다. 첫 번째 단계는 89개 인구감소지역 중 가장 많은 기초자치단체가 포함된 권역을 연구 대상 지역으로 설정하였으며, 각각 16개의 인구감소지역이 속한 전라남도(22개 기초자치단체)와 경상북도(23개 기초자치단체¹⁾)를 대상지로 선택하였다. 또한, 지역거점에 대한 추세변화를 파악하기 위하여

1) 2024년 기준 경상북도의 기초자치단체는 22개로 군위군은 2023년 7월 대구광역시로 편입되었다. 공간적인 편입은 이루어진 반면, 기능적인 부분은 분석 시점인 2023년에도 존치되고 있어 본 연구의 2023년 경상북도 기초자치단체의 분석에는 군위군을 포함시켜 상호관계를 파악하였다.

2012~2022년의 권역별/기초자치단체별 지역거점의 변화 양상을 검토하였으며, 지역 거점의 변화와 함께 개별 기초자치단체의 타 지역 의존도를 상호의존도 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수로 분석하여 기초자치단체별 거점 및 의존 변화를 전라남도 및 경상북도 기초자치단체를 대상으로 확인하였다. 두 번째 단계는 대상 권역인 전라남도 및 경상북도 기초자치단체의 인구순유입 결정요인을 일자리, 교육, 정주여건, 재정 측면에서 분석하였다. 또한, 인구순유입이 유도되는 주요 결정요인 중, 일자리, 교육, 정주여건 변화를 외생적인 충격으로 반영하여 그 결과를 도출하였다. 세 번째 단계는 2단계에서의 외생적인 충격이 적용되어 변화되는 지역거점 및 의존지역의 변화를 상호의존도 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수로 분석하였으며, 외생적 충격 적용 전·후로 상호 비교하여 그 변화 양상을 파악하였다. 더불어, 일자리, 교육, 정주여건에 대한 변화가 지역별 수준에 따라 차별적인 결과를 유도할 것으로 판단되어, 상대적으로 중심성 지수가 큰 지역과 그렇지 않은 지역으로 구분하여 그 결과를 상호 비교하였다. [그림 3-1]은 전체 연구 진행의 단계별 주요 방법과 세부 분석 과정 체계를 나타낸다.



[그림 3-1] 단계별 분석 체계

2 분석 자료 및 방법론

가. 분석 자료

1) 공간적 및 시간적 범위

합계출산율 감소로 인한 저출산 및 고령자 사망률 증가에 따른 자연 인구감소로 지역의 인구는 줄어드는 추세이다. 인구감소를 포함하여 지역의 인구가 변화할 때의 지역의 거점 변화를 파악하기 위하여 인구감소지역 중 대표적으로 인구감소가 크게 진행되는 기초자치단체가 포함된 전라남도과 경상북도를 대상 지역으로 선정하였다.²⁾ 특히, 비수도권으로 제한되어 발표된 기존의 인구감소지역 중 지리적인 특성을 반영하기 위하여 전라권과 경상권 중 대표 권역을 설정하고 지리적인 특성의 존재 정도를 고려하였다.

또한, 시간의 흐름에 따른 지역거점의 변화와 이의 결정요인을 도출하기 위하여 대상 권역의 최대 1992~2023년 지역통계를 활용하여 전체적인 분석 시점을 설정하였다. 근원적인 지역통계의 시계열 구축의 한계와 분석 방법별 시계열 자료 활용의 차별성을 고려하여 차별적인 시간적 범위를 설정하였다. 우선, 시간적인 범위에서 지역 간 인구 유입 및 유출에 대한 인구이동은 기초자치단체별 인구이동 자료가 존재하는 2012~2023년을 대상으로 활용하였다. 주민등록인구의 경우 전라남도 및 경상북도의 전체 시·군 중 대부분은 해당 시점의 자료를 확보할 수 있었다. 다만, 전라남도의 광양시, 경상북도의 문경시의 주민등록인구 자료는 1995~2023년 가용성이 확보되어 주민등록인구의 전체적인 분석 시점은 인구구성요인별로 차별적으로 설정하였다. 또한, 대상 지역의 일자리, 교육, 정주여건, 재정 관련 자료의 공표 주기가 각각 다르게 파악되어 향후 결정요인 분석에 맞춰 시간적인 범위를 설정하였다.

방법론적인 측면에서 지역거점 변화의 현황을 파악하기 위한 지역 간 상호의존도 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수는 2012~2023년을 대상으로 파악하였으며, 인구통계와

2) 전라남도와 경상북도는 비수도권 중 가장 많은 기초자치단체를 포함하고 있는 광역도부에 해당하며, 더불어 전체 인구감소지역 89개 중 전라남도와 경상북도에 16개의 기초자치단체가 지정되었다. 특히, 인구감소지역으로 선정된 지역은 저출산 및 고령화로 인한 인구의 자연적 감소에 의한 인구감소 외에 인구 유출로 인한 사회적 감소에 의해 인구감소 특성이 가속화되었다. 따라서, 광역도 내 인구 유출 및 광역도 외 인구 유출 특성을 반영하기 위하여 인구감소지역이 상대적으로 많이 포함된 전라남도와 경상북도를 연구의 대상 지역으로 설정하였다. 한편, 경상북도의 군위군은 2023년 7월 대구광역시로 편입되어 2024년 11월을 기준으로 경상북도의 인구감소 기초자치단체는 15개로 구성되어 있다.

지역 자원 및 특성에 대한 자료의 공통적인 시간 범위는 2005~2022년으로 사용하여 지역 내 특성 변화에 따른 인구변화를 파악하였다. 더불어, 지역으로의 인구 유입을 유발하며 인구 유출을 방지하는 결정요인의 적용을 통한 시뮬레이션은 2023년을 대상으로 분석을 실시함으로써 일자리, 교육, 정주여건 변화의 사전·사후 결과를 도출하였다.

2) 변수 설정 및 기초통계분석

지역의 거점을 도출하기 위해서는 독립, 매개, 결과변수의 설정이 필요하다. 독립변수는 지역의 어메니티 조성, 매개변수는 인구이동, 결과변수는 지역거점 변화로 고려할 수 있다. 즉, 지역의 어메니티 확보를 통한 변화는 인구의 유출입 변화를 통해 지역의 주민등록인구의 변화를 초래함으로써 궁극적으로 지역의 중심 및 의존지역의 변화가 야기된다. 이러한 일련의 과정을 통해 지역의 거점은 변화하게 된다. 지역의 거점 변화를 유도하는 지역 특성은 일자리, 교육, 정주여건, 재정 분야로 크게 구분할 수 있으며, 기초자치단체 단위에서 파악할 수 있는 자료를 활용하여 분석을 실시하였다. 인구 관련 변수는 주민등록인구, 출생자, 사망자, 순이동으로 구분함으로써 인구구성요인의 변화에 따라 지역의 인구가 변화되는 과정을 반영하였다. 일자리 관련 변수는 전체 산업의 종사자 수와 사업체 수를 동시에 적용하였다. 종사자 수는 일자리 총량의 반영을 의미하며, 사업체 수는 일자리 창출 기반의 정도를 반영하였다. 교육 관련 변수는 일반적으로 고려될 수 있는 초등학교 교원 수, 시설 수를 배제하고 지역으로부터의 유출인구 수요에 부합할 수 있는 사설학원 수를 활용하였다. 또한, 정주여건은 주거와 환경으로 구분할 수 있다. 주거 공급에 대한 여건 및 환경 조성을 대표하는 지역통계로 고려될 수 있는 아파트 및 주택매매지수가 있다. 반면, 통계청의 아파트 및 주택매매지수에 대한 지역통계는 권역별로 특정 지역만을 대상으로 하고 있어 기초자치단체를 대상으로 활용이 불가능하다. 따라서, 본 연구는 주거면적의 확보 정도와 사회복지예산 비중을 활용하여 지역에서의 거주에 대한 접근성과 생활의 편의성 정도를 간접적으로 고려하였다. 더불어, 지역의 재정적인 여건을 반영하기 위해 재정자립도를 활용하였으며, 끝으로 경제변동에 따른 출생, 사망, 인구이동 변화를 고려하기 위해 2008년 세계금융위기, 2020~2022년 경제위기 시점을 더미로 활용하였다. 경제위기에 직면했을 때의 인구변화 특성을 고려하였다. 본 연구는 기초자치단체를 대상으로 하여 시계열 확보에 대한 한계가 존재함에 따라 개별 권역별 자료에 대한 패널자료를 구축하여 자유도를 확보하

였다. 다음 표는 분석에 사용된 대상 지역의 기초통계분석을 나타낸다.

[표 3-1] 분석 대상 지역 기초통계분석

구분		최대		최소		평균		표준편차	
변수명	단위	전남	경북	전남	경북	전남	경북	전남	경북
주민등록인구 (pop)	명	301,389	519,584	24,655	8,867	86,340	116,411	77,239	126,250
출생자 (birth)	명	2,743	5,386	41	20	636	871	660	1,166
사망자 (dead)	명/인구 십만명	2,054	2,266	440	341	1,091	1,059	306	345
인구순이동 (nm)	명	7,566	8,320	-5,255	-5,371	-351	-248	1,331	1,415
사설학원 수 (priedu)	개/인구 천명	3.80	4.20	0.10	0.10	1.05	0.97	0.55	0.48
종사자 (lab)	명	109,716	176,598	2,866	1,485	20,582	32,579	22,646	43,542
사업체 수 (firm)	개	11,634	18,956	546	341	2,654	3,648	2,642	4,087
주거면적 (house)	1000m ²	347,112	347,112	3,720	-	77,495	74,126	79,038	78,899
사회복지 예산 비중 (social)	%	46.30	39.70	-	-	16.98	17.31	9.53	9.66
재정자립도 (fin)	%	49.40	57.90	6.40	6.70	15.82	18.92	8.28	9.34
경제변화 (crisis)	dummy	1.00	1.00	-	-	0.22	0.22	0.42	0.42

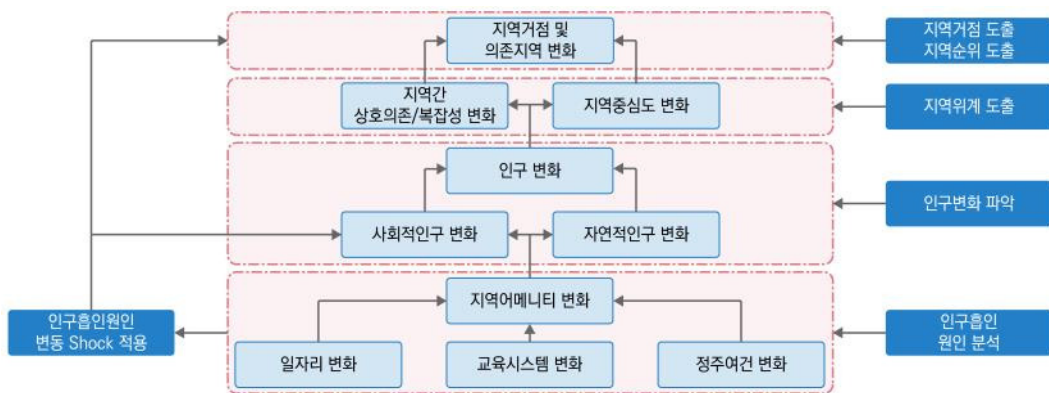
출처: 연구진 산출

나. 분석 방법론

1) 주요 연구 방법

권역별 기초자치단체를 대상으로 한 지역거점의 변화를 파악하기 위하여 본 연구는 [그림 3-2]의 주요 분석 방법으로 구성되었다. 첫째, 인구흡인 원인 분석은 지역 내 자

원 및 특성으로 인해 상대적으로 우위에 있는 지역으로 이동하는 인구이동 특성을 고려하여 인구 유입과 유출 차이에 대한 인구 순이동 원인을 파악하는 과정을 의미한다. 둘째, 지역 인구변화 파악은 지역의 인구구성요인인 자연적 및 사회적 인구의 변화 추세를 반영하여 지역거점 변화를 유도하는 정도를 권역별/인구구성요인별 패널연립방정식으로 파악하였다. 셋째, 지역의 위계에 대한 분석 방법은 인구흡인 원인의 변화로 인한 지역거점의 변화를 지역 간 상호의존도 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수로 파악하였다. 중심성 지수는 특정 지역에 대한 타 지역의 의존 정도로 지역의 거점 정도를 의미한다. 이와는 반대로, 상호의존성 지수는 타 지역에 대한 의존 정도, 복잡성은 타 도시와의 연계 정도를 파악하는 데 활용된다. 이를 바탕으로, 인구이동에 대한 원인 파악, 이로 인한 인구변화로 초래되는 거점 및 의존 지역의 변화를 도출하였다.



[그림 3-2] 주요 분석 방법 체계 간 인과관계

출처: 연구진 작성

2) 인구흡인 원인 분석 방법

지역거점은 권역 내 기초자치단체 간 인구이동이 많은 지역으로 정의할 수 있다. 이 때 지역거점으로는 인구가 주로 유입되며, 그 외 지역에서는 인구가 유출된다. 인구이동을 유발하는 원인을 도출하기 위해 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 변화를 고려하여 대상 권역인 전라남도과 경상북도 2개 권역의 지역거점의 변화를 차별적으로 분석하였다. 즉, 지역거점은 타 지역에 비해 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건이 양호하

여 인구가 유입되며, 이와 반대로 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건이 양호하지 못한 지역의 인구는 유출되게 된다. 따라서 인구가 유입되는 지역을 해당 권역의 지역거점으로 논의할 수 있다. 이를 위해서 대상 권역 내의 인구이동으로 한정하여 인구 유입 및 유출을 구분하였다. 더불어, 기초자치단체를 대상으로 지역통계가 가지고 있는 근원적인 시계열 문제인 짧은 관측치 문제를 극복하기 위하여 전라남도와 경상북도의 기초자치단체를 대상으로 패널연립방정식 체계를 구축하였으며, SUR에 의해 결정요인을 분석하였다. 식(1)과 식(2)는 각각 전라남도과 경상북도 패널연립방정식 체계이며, 패널연립방정식 체계 내 세부 식은 인구구성요인에 미치는 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 영향을 나타낸다.

$$\begin{aligned} pop_{rt} &= f_1(birth_{rt}, dead_{rt}, nm_{rt}, pop_{rt-1}, social_{rt}) \\ birth_{rt} &= f_2(pop_{rt-1}, nm_{rt}, house_{rt}, priedu_{rt}, lab_{rt}, firm_{rt}, crisis_{rt}) \\ dead_{rt} &= f_3(lab_{rt}, fin_{rt}) \\ nm_{rt} &= f_4(pop_{rt-1}, lab_{rt}, fin_{rt}, social_{rt}) \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} pop_{rt} &= g_1(birth_{rt}, dead_{rt}, nm_{rt}, pop_{rt-1}, fin_{rt}) \\ birth_{rt} &= g_2(nm_{rt}, priedu_{rt}, lab_{rt}, firm_{rt}, crisis_{rt}) \\ dead_{rt} &= g_3(lab_{rt}, fin_{rt}, house_{rt}) \\ nm_{rt} &= g_4(lab_{rt}, firm_{rt}, fin_{rt}, social_{rt}) \end{aligned} \quad (2)$$

r, t : 지역, 연도

3) 인구변화 도출 방법

대상 권역 시·군 기초자치단체의 인구변화를 파악하는 데는 두 가지 방법이 고려될 수 있다. 우선, 자연적 인구 및 사회적 인구 증감이 고려되지 않고 전체 인구의 변화 흐름만을 고려하는 외삽법으로 대상 권역 기초자치단체의 전체 인구변화를 파악할 수 있다. 하지만 현실적으로 자연적 인구 중 출생으로 인해 지역의 거점이 조성되기까지는 출생자가 경제활동을 주도할 수 있는 기간인 최소 15년이라는 시간이 필요하다. 따라서 지역의 인구를 구성하는 요인은 자연적 인구증감에 대한 부분 외에 대상 권역 시·군으로의 인구이동으로 인한 사회적 인구증감을 고려하기도 하는데, 이때 조성법이 활용된

다. 조성법에 의한 인구추정 역시 자연적 인구와 사회적 인구로 구성된다. 이때 자연적 인구는 해당 시·군의 출생 및 사망에 의한 인구변화만을 고려하는 반면, 지역 내로의 인구 유입 및 지역 외로의 인구 유출을 의미하는 사회적 인구변화는 대상 권역의 거점이 변화되게 되는 결과로 고려할 수 있다. 외삽법은 시계열 인구자료를 활용하여 미래의 인구를 추정하는 방식을 나타내며, 통상적으로 인구의 흐름 형태를 고려하여 모형식을 설정하여 개별적인 모형은 각각 차별적인 형태를 나타내게 된다. 즉, 추세연장에 의한 외삽법은 선형식, 기하곡선식, 포물선식, 수정지수곡선식, 고펜퍼츠식, 로지스틱식을 사용하여 다음 표와 같이 개별적으로 인구변화의 흐름이 파악될 수 있다.

[표 3-2] 외삽법 추정 방법

연번	모형 구분	모형식
1	선형식 (Linear curve model)	$P_t = a + bt$
2	기하곡선식 (Exponential curve model)	$P_t = ae^{bt}$
3	포물선식 (Parabolalic curve model)	$P_t = a + bt + ct^2$
4	수정지수곡선식 (Modified exponential curve model)	$P_t = c + ab^t$
5	고뎜퍼츠식 (Gompertz curve model)	$P_t = ca^{b^t}$
6	로지스틱식 (Logistic curve model)	$P_t = (c + ab^t)^{-1}$

출처: 연구진 작성

주: P_t : t 시점 인구, a : 초기인구, b : 기울기, c : 인구상한선, e : 자연지수, t : t 연도

외삽법에 의한 인구추정은 추세연장이라는 장점이 있는 반면 인구구성요인의 변화를 차별적으로 적용하는 데에는 한계가 존재한다. 조성법은 인구의 시계열 형태 외에 연령대별 인구가 변화하는 측면을 확률적인 측면을 고려하여 외삽법과는 차별된다. 조성법은 통상적으로 연령대별 생존율(생존율) 및 사망률을 적용하여 t 연도에서 $t+1$ 연도로 갈 때 인구가 생존 또는 사망할 확률을 적용하는 것을 의미한다. 인구이동 역시 인구가 유입 및 유출될 확률의 적용으로 변화된다. 따라서, 식(3)의 출생과 사망에 의한 인구변화가 지역거점 조성에 상대적으로 큰 시간이 필요한 반면, 인구 유입 및 유출에 대한

인구이동은 매년 지역의 자원 및 특성 변화에 따라 달라져 총인구 형성에 기여함으로써 지역거점 변화를 유도하게 된다.

$$pop_{rt} = birth_{rt} - dead_{rt} + im_{rt} - om_{rt} \quad (3)$$

$im_{rt}(om_{rt})$: t 연도 r 지역 인구 유입(유출)

4) 거점 및 의존 지역 도출 방법

지역의 거점은 다양한 원인으로 변화가 유발되지만, 거점 변화의 결과는 인구의 변화로 집약될 수 있다. 즉, 지역이 가지고 있는 자원 및 특성별 상대적인 이점으로 인하여 인구 유입이 증가하고 인구 유출이 감소함으로써 인구 순이동이 증가하여 지역의 거점은 유도된다. 따라서, 연차별로 인구이동 흐름에 따라 연역적으로 지역거점 역할을 하는 기초자치단체를 도출할 수 있다. 지역의 인구는 시·도 및 시·군·구를 기반으로 이동하게 되며, 이 중 시·군·구의 인구이동과 관련한 지역통계는 2012년부터 존재한다. 따라서, 2012~2024년 지역통계를 활용하여 대상 지역인 전라남도과 경상북도의 기초자치단체별 지역거점 변화를 도출하였다. 인구이동을 활용한 지역거점의 변화는 지역의 상호의존도 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수로 측정이 가능하며, 대상 지역 내 인구이동으로 제한하여 거점 변화로 가정하였다. 지역거점 변화를 도출하기 위한 상호의존성 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수는 각각 식(4)~식(6)으로 결정된다. 식(4)의 상호의존성 지수는 i 와 j 지역 간 양방향 상호관계를 의미하며 타 지역에 대한 의존이 클수록 상호의존성 지수는 증가한다.

$$w_{ij} = \frac{im_{ij} + om_{ij}}{\sum_{j=1}^n (im_{ij} + om_{ij})} \quad (4)$$

w_{ij} : j 지역에 대한 i 지역 상호의존성 지수

$im_{ij}(om_{ij})$: $i(j)$ 지역에서 $j(i)$ 지역으로의 인구 유입(유출)

중심성 지수는 식(4)의 상호의존성 지수 결과를 활용하여 j 지역에 의존하는 타 지역 i 의 상호의존성 지수를 종합하여 도출한다.

$$central_i = \sum_{j=1}^n w_{ji} \quad (5)$$

w_{ji} : j 지역에 대한 i 지역 상호의존성 지수

더불어, 다수의 도시와의 상호작용 정도를 측정하는 복잡성 지수는 식(4)의 상호의존성 지수의 표준편차와 평균을 활용하여 도출되며, 각 지역의 상호의존성 지수의 변이계수를 나타낸다. 한편, 해석의 용이성을 확보하기 위하여 변이계수의 역수 형태로 식(6)을 구성하였다. 복잡성 지수가 높을수록 상호작용에 따른 효율적이고 안정적인 공간구조임을 의미한다.

$$complexity_i = \frac{\mu_i}{\sigma_i} \quad (6)$$

σ_i : i 지역 상호의존성 지수 표준편차

μ_i : i 지역 상호의존성 지수 평균

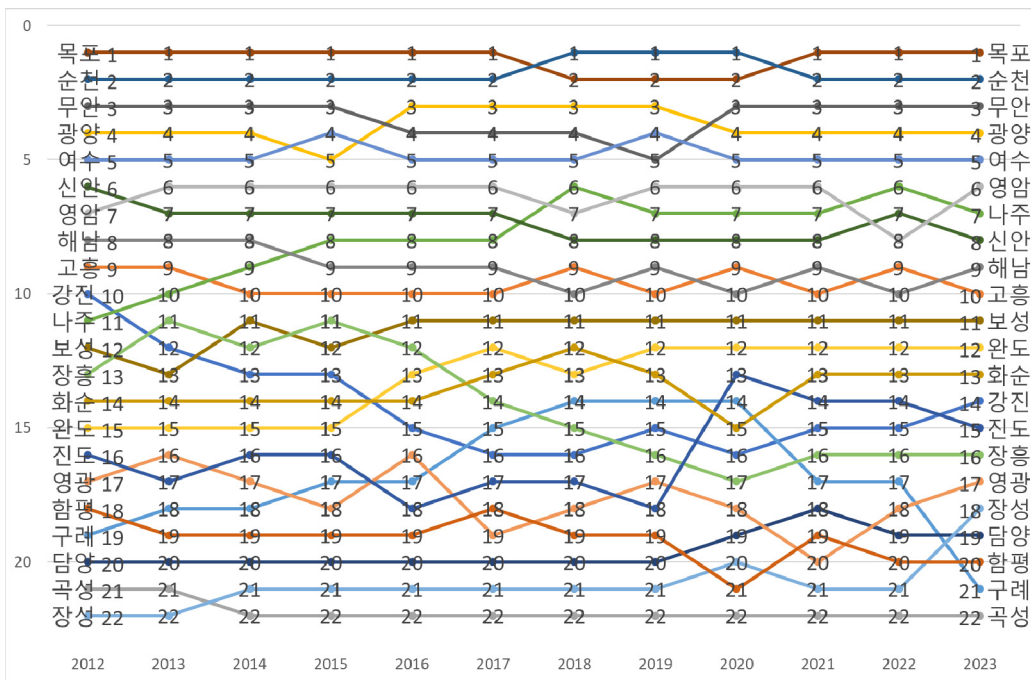
2 분석 결과

가. 지역거점 변화추이 분석

1) 전라남도

지역으로의 인구 유입 및 유출로 인한 인구이동 흐름을 활용하여 j 지역에 대한 i 지역의 상호의존성 w_{ij} 를 도출하였으며, 상호의존성 지수의 연차별/기초자치단체별 순위 변화는 [그림 3-3]과 같다. 지역 간 상호의존관계를 나타내는 상호의존도 지수에 의해 타 기초자치단체와의 상호의존 관계가 가장 큰 기초자치단체는 목포, 순천, 무안, 광양, 여

수 5개 기초자치단체로 분석되었다. 다시 말해, 5개 지역은 2012년부터 2023년까지 타 지역과의 인구가동이 활발한 지역으로 지역 내 자원 및 특성이 타 지역에 비해 양호한 측면을 간접적으로 파악할 수 있다. 6~14위 중위 그룹 기초단체는 2012년 대비 2023년 상호의존성 지수 순위가 서로 대체되는 결과가 도출되었다. 반면, 22개 기초자치단체 중 15위 이상 하위 지역의 상호의존성 지수는 해당 하위 그룹 내에서 변화가 교환되는 것으로 나타나 상위 및 하위 그룹 내 상호의존성 지수에 비해 중위 그룹 내 상호의존성 지수의 변화가 크게 나타났다.

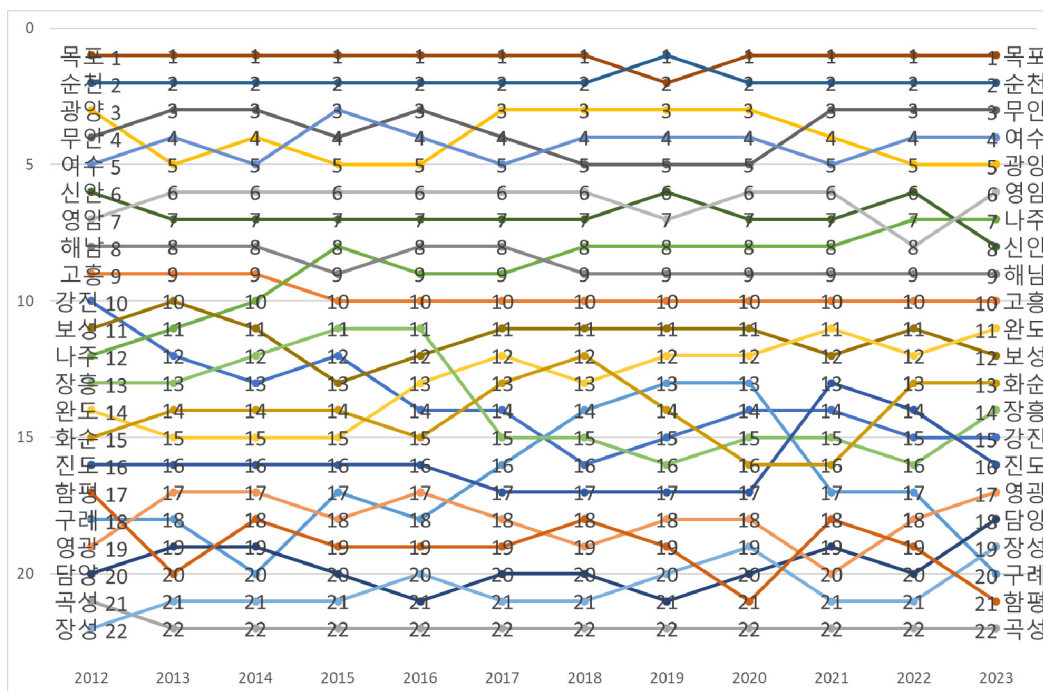


[그림 3-3] 전라남도 시·군 상호의존성 지수 연도별 변화(순위)

출처: 연구진 산출 및 작성

타 지역과의 상호의존 정도를 의미하는 상호의존성 지수에 기반한 중심성 지수는 타 지역이 특정 지역에 의존하는 정도를 파악함으로써 상호의존성 지수와 차별된다. 상호의존성 지수의 결과에서 도출된 목포, 순천, 무안, 여수, 광양과 마찬가지로 전라남도의 지역거점으로 논의될 수 있는 지역은 2012~2023년 5개 지역으로, 중심성이 높은 지

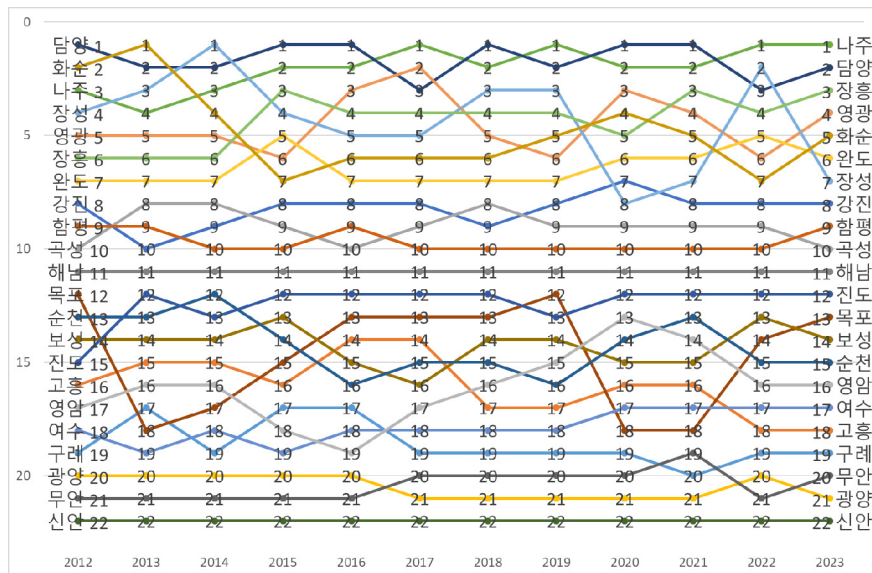
역으로 지역거점 역할을 하는 것으로 나타났다. 하지만 이러한 상위 그룹 내 5개 지역은 연도별로 고정된 결과를 도출하는 것이 아닌 차별적으로 중심성 지수는 변화되는 것으로 나타났다. 중위 그룹에 속하는 지역 역시 전체적인 흐름은 비슷하지만, 중하위로 갈수록 변화폭은 커지는 것으로 분석되었다. 즉, 상위-중위 중심성 지수 변화에 따라 지역은 변화되는 것으로 파악됨으로써 지역의 거점은 변화되는 것을 알 수 있다. 한편, 이러한 지역거점은 그룹 내에서 변화되는 특성을 나타냈다. 특히 상위-중위-하위 그룹 내 변화는 상위에서 하위로 갈수록 보다 강해지는 것으로 나타났다. 이에 따라 [그림 3-4]의 변화에 대한 중심성 지수의 시점별 변화의 진동폭(fluctuation)은 보다 커지는 것으로 나타났다. 반면, 최하위를 나타내는 지역의 변화는 발생하지 않고 고정되는 현상을 파악할 수 있다. 중심성 지수를 기준으로 할 경우 전라남도 기초자치단체의 중심성은 연도별로 변화되지만, 이러한 특성은 중·하위 그룹에서 보다 크게 나타났다.



[그림 3-4] 전라남도 시·군 중심성 지수 연도별 변화(순위)

출처: 연구진 산출 및 작성

변이계수 개념 특성을 가진 복잡성 지수는 표본 지역 상호의존성 지수의 표준편차 평균을 활용하여 평균 대비 상호의존성 지수의 산포도를 측정한 것이다. 이러한 복잡성 지수는 해당 기초자치단체가 타 기초자치단체와 상대적으로 얼마나 연계가 되고 있는지를 나타낸다. 복잡성 지수가 높을수록 타 기초자치단체와의 연계가 큰 것을 뜻하며, 보다 활발한 연계가 이루어진 것을 의미한다. 복잡성 지수가 높은 지역은 2012년 담양, 화순, 나주, 장성, 영광, 장흥 순에서 2023년 나주, 담양, 장흥, 영광, 화순, 완도 순으로 변화되었다. 복잡성 지수가 높은 기초자치단체는 타 지역과 연계되는 정도가 높은 것을 의미한다. 반면, 이러한 특성은 기초자치단체 간 상호관계에 의한 상호의존성 지수 및 중심성 지수와는 상이한 특성을 나타낸다. 상호의존성 지수 및 중심성 지수는 기초자치단체 간 상호의존 관계에 의한 연계 관계를 나타내는 반면, 복잡성 지수는 상호의존 관계에 대한 퍼진 정도, 즉, 분산이 작을수록 기초자치단체 상호의존 평균에 상대적으로 근접하는 것을 의미한다. 이에 복잡성 지수 상위 그룹 내 기초자치단체는 상대적으로 상호의존성 지수가 낮은 기초자치단체에 해당한다. 반면, 상호의존성 지수 및 중심성 지수가 상위 그룹에 속하는 기초자치단체의 복잡성 지수는 상대적으로 낮은 순위를 나타냄으로써 기초자치단체 평균과는 차별적으로 분포되는 특성을 나타내는 것으로 분석되었다.



[그림 3-5] 전라남도 시·군 복잡성 지수 연도별 변화(순위)

[표 3-3] 대상 지역- I (전라남도) 연도별 지역거점 변화(순위)

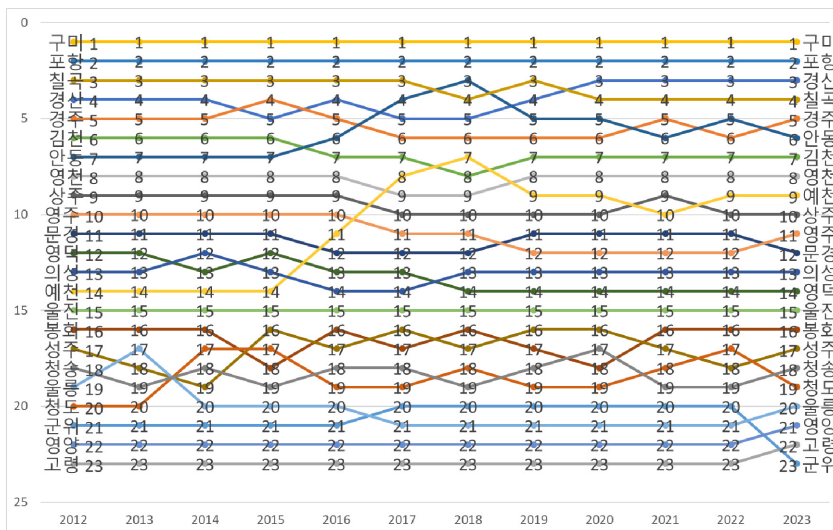
구분	지역	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
1	목포시	1 / 12 / 1	1 / 18 / 1	1 / 17 / 1	1 / 15 / 1	1 / 13 / 1	1 / 13 / 1	2 / 13 / 1	2 / 12 / 2	2 / 18 / 1	1 / 18 / 1	1 / 14 / 1
2	여수시	5 / 18 / 5	5 / 19 / 4	5 / 18 / 5	4 / 19 / 3	5 / 18 / 4	5 / 18 / 5	5 / 18 / 4	4 / 18 / 4	5 / 17 / 4	5 / 17 / 5	5 / 17 / 4
3	순천시	2 / 13 / 2	2 / 13 / 2	2 / 12 / 2	2 / 14 / 2	2 / 16 / 2	2 / 15 / 2	1 / 15 / 2	1 / 16 / 1	1 / 14 / 2	2 / 13 / 2	2 / 15 / 2
4	나주시	11 / 3 / 12	10 / 4 / 11	9 / 3 / 10	8 / 2 / 8	8 / 2 / 9	8 / 1 / 9	6 / 2 / 8	7 / 1 / 8	7 / 2 / 8	7 / 2 / 8	6 / 1 / 7
5	광양시	4 / 20 / 3	4 / 20 / 5	4 / 20 / 4	5 / 20 / 5	3 / 20 / 5	3 / 21 / 3	3 / 21 / 3	3 / 21 / 3	4 / 21 / 3	4 / 21 / 4	4 / 20 / 5
6	담양군	20 / 1 / 20	20 / 2 / 19	20 / 2 / 19	20 / 1 / 20	20 / 1 / 21	20 / 3 / 20	20 / 1 / 20	20 / 2 / 21	19 / 1 / 20	18 / 1 / 19	19 / 3 / 20
7	곡성군	21 / 10 / 21	21 / 8 / 22	22 / 8 / 22	22 / 9 / 22	22 / 10 / 22	22 / 9 / 22	22 / 8 / 22	22 / 9 / 22	22 / 9 / 22	22 / 9 / 22	22 / 9 / 22
8	구례군	19 / 19 / 18	18 / 17 / 18	19 / 20	17 / 17 / 17	17 / 17 / 18	15 / 19 / 16	14 / 19 / 14	14 / 19 / 13	14 / 19 / 13	17 / 20 / 17	17 / 19 / 17
9	고흥군	9 / 16 / 9	9 / 15 / 9	10 / 15 / 9	10 / 16 / 10	10 / 14 / 10	10 / 14 / 10	9 / 17 / 10	10 / 17 / 10	9 / 16 / 10	10 / 16 / 10	9 / 18 / 10
10	보성군	12 / 14 / 11	13 / 14 / 10	11 / 14 / 11	12 / 13 / 13	11 / 15 / 12	11 / 16 / 11	11 / 14 / 11	11 / 14 / 11	11 / 15 / 11	11 / 15 / 12	11 / 13 / 11
11	화순군	14 / 2 / 15	14 / 1 / 14	14 / 4 / 14	14 / 7 / 14	14 / 6 / 15	13 / 6 / 13	12 / 6 / 12	13 / 5 / 14	15 / 4 / 16	13 / 5 / 16	13 / 7 / 13
12	장흥군	13 / 6 / 13	11 / 6 / 13	12 / 6 / 12	11 / 3 / 11	12 / 4 / 11	14 / 4 / 15	15 / 4 / 15	16 / 4 / 16	17 / 5 / 15	16 / 3 / 15	16 / 4 / 16
13	강진군	10 / 8 / 10	12 / 10 / 12	13 / 9 / 13	13 / 8 / 12	15 / 8 / 14	16 / 8 / 14	16 / 9 / 16	15 / 8 / 15	16 / 7 / 14	15 / 8 / 14	15 / 8 / 15
14	해남군	8 / 11 / 8	8 / 11 / 8	8 / 11 / 8	9 / 11 / 9	9 / 11 / 8	9 / 11 / 8	10 / 11 / 9	9 / 11 / 9	10 / 11 / 9	9 / 11 / 9	10 / 11 / 9
15	영암군	7 / 17 / 7	6 / 16 / 6	6 / 16 / 6	6 / 18 / 6	6 / 19 / 6	6 / 17 / 6	7 / 16 / 6	6 / 15 / 7	6 / 13 / 6	6 / 14 / 6	8 / 16 / 8
16	무안군	3 / 21 / 4	3 / 21 / 3	3 / 21 / 3	3 / 21 / 4	4 / 21 / 3	4 / 20 / 4	4 / 20 / 5	5 / 20 / 5	3 / 20 / 5	3 / 19 / 3	3 / 21 / 3
17	함평군	18 / 9 / 17	19 / 9 / 20	19 / 10 / 18	19 / 10 / 19	19 / 9 / 19	18 / 10 / 19	19 / 10 / 18	19 / 10 / 19	21 / 10 / 21	19 / 10 / 18	20 / 10 / 19
18	영광군	17 / 5 / 19	16 / 5 / 17	17 / 5 / 17	18 / 6 / 18	16 / 3 / 17	19 / 2 / 18	18 / 5 / 19	17 / 6 / 18	18 / 3 / 18	20 / 4 / 20	18 / 6 / 18
19	장성군	22 / 4 / 22	22 / 3 / 21	21 / 1 / 21	21 / 4 / 21	21 / 5 / 20	21 / 5 / 21	21 / 3 / 21	21 / 3 / 20	20 / 8 / 19	21 / 7 / 21	21 / 2 / 21
20	완도군	15 / 7 / 14	15 / 7 / 15	15 / 7 / 15	15 / 5 / 15	13 / 7 / 13	12 / 7 / 12	13 / 7 / 13	12 / 7 / 12	12 / 6 / 12	12 / 6 / 11	12 / 5 / 12
21	진도군	16 / 15 / 16	17 / 12 / 16	16 / 13 / 16	16 / 12 / 16	18 / 12 / 16	17 / 12 / 17	17 / 12 / 17	18 / 13 / 17	13 / 12 / 17	14 / 12 / 13	14 / 12 / 14
22	신안군	6 / 22 / 6	7 / 22 / 7	7 / 22 / 7	7 / 22 / 7	7 / 22 / 7	7 / 22 / 7	8 / 22 / 7	8 / 22 / 6	8 / 22 / 7	8 / 22 / 7	7 / 22 / 6

출처: 연구진 산출 및 작성

주: 지역거점 변화에 대한 “00/00/00”는 각각 “상호의존 지수/복잡성 지수/중심성 지수” 순위를 의미

2) 경상북도

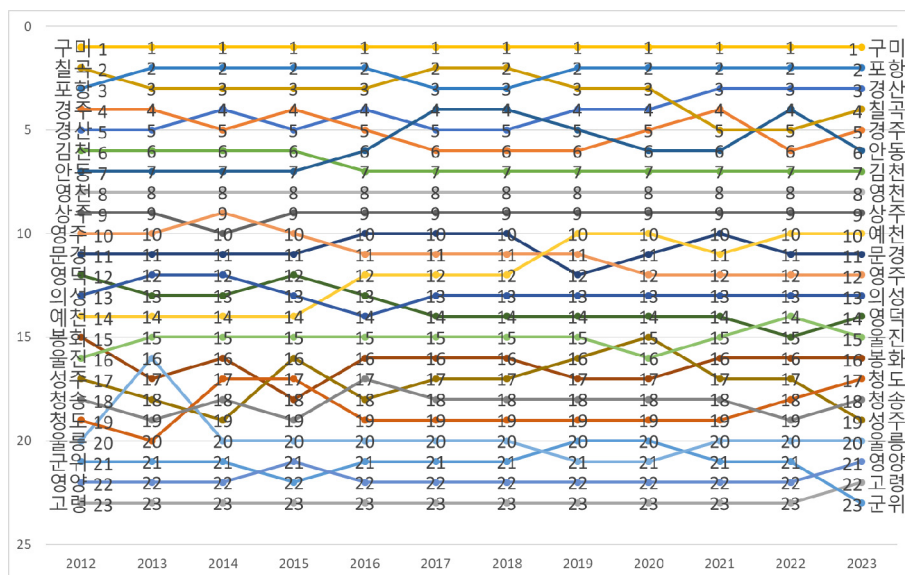
경상북도 기초자치단체를 대상으로 j 지역에 대한 i 지역의 상호의존성 w_{ij} 를 인구이동을 활용하여 도출하였으며, 이에 대한 연차별/기초자치단체별 순위 변화는 [그림 3-6]과 같다. 2012년 상호의존성 지수가 가장 크게 나타난 기초자치단체는 구미, 포항, 칠곡, 경산, 경주, 김천으로 분석되었으며, 2023년에는 구미, 포항, 경산, 칠곡, 경주, 안동, 김천 순으로 상호의존성 지수가 변화되는 것으로 나타났다. 상호의존성 지수 상위 그룹 중 구미, 포항의 상호의존성 지수는 연도별로 변화가 없는 것으로 나타났다. 반면, 상위 그룹 내 이외 지역의 상호의존성 지수는 연도별로 변화가 발생하였으며, 안동의 경우 2012년 7위에서 2018년 3위, 2023년 6위로 변화되었다. 특히, 안동은 2016년 경상북도청의 안동시 이전, 2018년 공공기관 이전에 따라 상호의존성 지수 변화가 상위 그룹 내에서 상대적으로 크게 나타났다. 따라서, 상호의존성 지수는 지역 내 근원적인 자원 및 특성에 따라 구미, 포항과 같이 경상북도 내에서 타 기초자치단체와 상호의존성이 강화된 특성을 파악할 수 있다. 더불어 지역 내 대규모 개발 사업 및 공공기관 이전 정책에 따라 상위 그룹 내 기초자치단체의 상호의존성 지수가 증가되는 특성을 파악할 수 있었다. 경상북도 역시 상위 및 하위 그룹에서의 상호의존성 변화에 비해 중위 그룹에서의 상호의존성 지수 변화가 더 큰 특성을 파악할 수 있다.



[그림 3-6] 경상북도 시·군 상호의존성 지수 연도별 변화(순위)

출처: 연구진 산출 및 작성

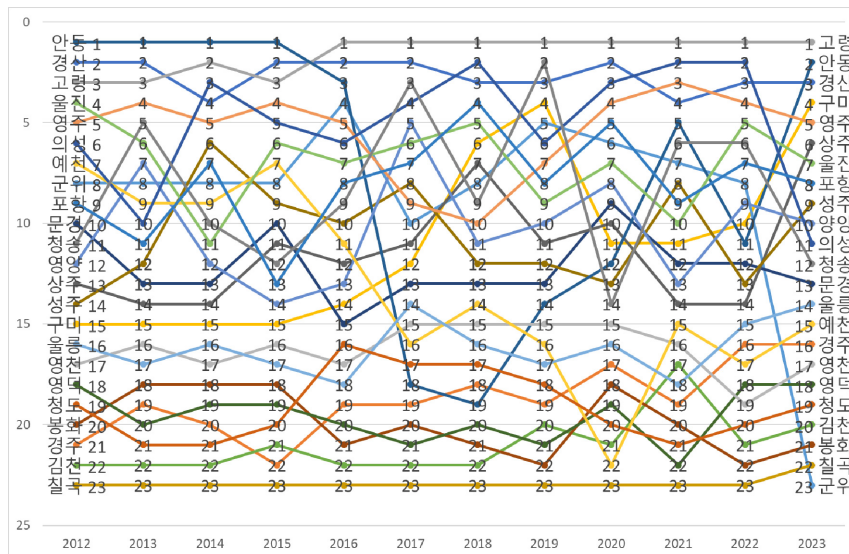
상호의존성 지수에 기반하여 타 지역이 특정 지역에 어느 정도 의존하는지를 나타내는 중심성 지수는 2012년 기준 구미, 칠곡, 포항, 경주, 경산, 김천, 안동에 대한 의존에서 2023년 구미, 포항, 경산, 칠곡, 경주, 안동, 김천에 대한 의존으로 변화되었다. 경상북도 지역거점에 대한 분석 기간 양극 시점인 2012년, 2023년의 중심성 지수 상위 지역은 동일하였으나, 구미를 제외하고 나머지 상위 그룹의 기초자치단체는 연도별로 변화가 있는 것으로 나타났다. 즉, 상위 그룹의 지역거점은 연도별로 차별적인 특성을 가진 것으로 분석되었다. 반면, 영천, 상주 등 8~15위 중위 그룹 기초자치단체 역시 분석 기간 양극 시점에서는 큰 변화가 없었으나 연도별로 살펴보았을 때에는 변화가 크게 나타났다. 특히, 예천의 경우 2012년 14위에서 2016년 12위, 2023년 10위로 점차 중심지 지수가 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 특성은 2008년 경상북도 안동시 풍천면과 예천군 호명면이 경북도청 이전지로 지명된 후 2016년 경북도청의 신도시 내부 이전에 따른 결과로 판단된다. 이는 지역 내 자원의 활성화로 인한 지역의 가치 증대는 인구 유입 유인으로 작용하여 지역의 중심지 역할이 증대되는 것을 의미한다. 반면, 16위 이상의 하위 그룹에서는 중심지 지수의 변화가 보다 극심한 것으로 나타났으나, 최하위 기초자치단체로 갈수록 중심지 지수 변화는 점차 감소하는 것으로 나타났다.



[그림 3-기] 경상북도 시·군 중심성 지수 연도별 변화(순위)

출처: 연구진 산출 및 작성

복잡성 지수는 표본 지역 상호의존성 지수 표준편차의 평균을 활용하여 평균 대비 상호의존성 지수의 산포도를 측정하는 것을 의미하며 변이계수 개념 특성을 가진다. 높은 복잡성 지수는 기초자치단체 간 연계성이 높은 것으로 해석할 수 있으며, 이는 기초자치단체 간 특성이 상대적으로 유사한 것을 의미한다. 즉, 기초자치단체 간 특성이 유사함으로써 상대적으로 인구 유입 및 유출 변화가 발생하지 않는 것을 의미한다. 이러한 특성은 상호의존성 지수 및 중심성 지수와는 차별적인 것을 의미한다. 안동과 예천의 경우 2012년 각각 1위, 7위에서 2016년 안동 3위, 예천 11위, 2017년 안동 18위, 예천 16위로 복잡성 지수가 하락하였다. 복잡성 지수를 나타내는 표준편차 변화가 큰 것을 뜻하며, 이는 평균에서 상대적으로 넓게 분포하는 것을 의미한다. 즉, 공공기관 이전을 통한 인구 유입 변화로 인해 기존의 인구구성과는 다른 형태를 나타내는 것으로 파악할 수 있다. 이와는 반대로 영주, 고령과 같은 상호의존성 지수 및 중심성 지수 중위 및 하위 그룹 내 기초자치단체는 2023년 복잡성 지수가 상위 그룹으로 변화되는 것으로 나타났다. 지역의 자원 및 특성이 낮은 지역은 주변 지역과 큰 차별이 없어 복잡성 지수가 높게 나타났다. 경상북도 역시 기초자치단체 간 상호의존성 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수를 통해 지역의 거점이 연도별로 변화되었으며, 지역 자원 및 특성 변화에 따라 변화가 유도되는 특성이 파악되었다.



[그림 3-8] 경상북도 시·군 복잡성 지수 연도별 변화(순위)

출처: 연구진 산출 및 작성

[표 3-4] 대상 지역-Ⅱ(경상북도) 연도별 지역거점 변화(순위)

구분	지역	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
1	포항시	2 / 9 / 3	2 / 11 / 2	2 / 7 / 2	2 / 13 / 2	2 / 8 / 2	2 / 7 / 3	2 / 4 / 3	2 / 8 / 2	2 / 5 / 2	2 / 9 / 2	2 / 7 / 2
2	경주시	5 / 21 / 4	5 / 19 / 4	5 / 20 / 5	4 / 22 / 4	5 / 19 / 5	6 / 19 / 6	6 / 18 / 6	6 / 19 / 6	6 / 17 / 5	5 / 19 / 4	6 / 16 / 6
3	김천시	6 / 22 / 6	6 / 22 / 6	6 / 22 / 6	6 / 21 / 6	7 / 22 / 7	7 / 22 / 7	8 / 22 / 7	7 / 20 / 7	7 / 21 / 7	7 / 17 / 7	7 / 21 / 7
4	안동시	7 / 1 / 7	7 / 1 / 7	7 / 1 / 7	7 / 1 / 7	6 / 3 / 6	4 / 18 / 4	3 / 19 / 4	5 / 14 / 5	5 / 12 / 6	6 / 5 / 6	5 / 11 / 4
5	구미시	1 / 15 / 1	1 / 15 / 1	1 / 15 / 1	1 / 15 / 1	1 / 14 / 1	1 / 12 / 1	1 / 6 / 1	1 / 4 / 1	1 / 11 / 1	1 / 11 / 1	1 / 10 / 1
6	영주시	10 / 5 / 10	10 / 4 / 10	10 / 5 / 9	10 / 4 / 10	10 / 5 / 11	11 / 9 / 11	11 / 10 / 11	12 / 7 / 11	12 / 4 / 12	12 / 3 / 12	12 / 4 / 12
7	영천시	8 / 17 / 8	8 / 16 / 8	8 / 17 / 8	8 / 16 / 8	8 / 17 / 8	9 / 15 / 8	9 / 15 / 8	8 / 15 / 8	8 / 15 / 8	8 / 16 / 8	8 / 19 / 8
8	상주시	9 / 13 / 9	9 / 14 / 9	9 / 14 / 10	9 / 11 / 9	9 / 12 / 9	10 / 11 / 9	10 / 7 / 9	10 / 11 / 9	10 / 10 / 9	9 / 14 / 9	10 / 14 / 9
9	문경시	11 / 10 / 11	11 / 13 / 11	11 / 13 / 11	11 / 10 / 11	12 / 15 / 10	12 / 13 / 10	12 / 13 / 10	11 / 13 / 12	11 / 9 / 11	11 / 12 / 10	11 / 12 / 11
10	경산시	4 / 2 / 5	4 / 2 / 5	4 / 4 / 4	5 / 2 / 5	4 / 2 / 4	5 / 2 / 5	5 / 3 / 5	4 / 3 / 4	3 / 2 / 4	3 / 4 / 3	3 / 3 / 3
11	군위군	21 / 8 / 21	21 / 8 / 21	21 / 8 / 21	21 / 8 / 22	21 / 4 / 21	20 / 10 / 21	20 / 8 / 21	20 / 5 / 20	20 / 6 / 20	20 / 7 / 21	20 / 8 / 21
12	의성군	13 / 6 / 13	13 / 10 / 12	12 / 3 / 12	13 / 5 / 13	14 / 6 / 14	14 / 4 / 13	13 / 2 / 13	13 / 6 / 13	13 / 3 / 13	13 / 2 / 13	13 / 2 / 13
13	청송군	18 / 11 / 18	19 / 5 / 19	18 / 10 / 18	19 / 12 / 19	18 / 9 / 17	18 / 3 / 18	19 / 9 / 18	18 / 2 / 18	17 / 14 / 18	19 / 6 / 18	19 / 6 / 19
14	영양군	22 / 12 / 22	22 / 7 / 22	22 / 12 / 22	22 / 14 / 21	22 / 13 / 22	22 / 5 / 22	22 / 11 / 22	22 / 10 / 22	22 / 8 / 22	22 / 13 / 22	22 / 9 / 22
15	영덕군	12 / 18 / 12	12 / 20 / 13	13 / 19 / 13	12 / 19 / 12	13 / 20 / 13	13 / 21 / 14	14 / 20 / 14	14 / 21 / 14	14 / 19 / 14	14 / 22 / 14	14 / 18 / 15
16	청도군	20 / 19 / 19	20 / 21 / 20	17 / 21 / 17	17 / 20 / 17	19 / 16 / 19	19 / 17 / 19	18 / 17 / 19	19 / 18 / 19	19 / 20 / 19	18 / 21 / 19	17 / 20 / 18
17	고령군	23 / 3 / 23	23 / 3 / 23	23 / 2 / 23	23 / 3 / 23	23 / 1 / 23	23 / 1 / 23	23 / 1 / 23	23 / 1 / 23	23 / 1 / 23	23 / 1 / 23	23 / 1 / 23
18	성주군	17 / 14 / 17	18 / 12 / 18	19 / 6 / 19	16 / 9 / 16	17 / 10 / 18	16 / 8 / 17	17 / 12 / 17	16 / 12 / 16	16 / 13 / 15	17 / 8 / 17	18 / 13 / 17
19	칠곡군	3 / 23 / 2	3 / 23 / 3	3 / 23 / 3	3 / 23 / 3	3 / 23 / 3	3 / 23 / 2	4 / 23 / 2	3 / 23 / 3	4 / 23 / 3	4 / 23 / 5	4 / 23 / 5
20	예천군	14 / 7 / 14	14 / 9 / 14	14 / 9 / 14	14 / 7 / 14	11 / 11 / 12	8 / 16 / 12	7 / 14 / 12	9 / 16 / 10	9 / 22 / 10	10 / 15 / 11	9 / 17 / 10
21	봉화군	16 / 20 / 15	16 / 18 / 17	16 / 18 / 16	18 / 18 / 18	16 / 21 / 16	17 / 20 / 16	16 / 21 / 16	17 / 22 / 17	18 / 18 / 17	16 / 20 / 16	16 / 22 / 16
22	울진군	15 / 4 / 16	15 / 6 / 15	15 / 11 / 15	15 / 6 / 15	15 / 7 / 15	15 / 6 / 15	15 / 5 / 15	15 / 9 / 15	15 / 7 / 16	15 / 10 / 15	15 / 5 / 14
23	울릉군	19 / 16 / 20	17 / 17 / 16	20 / 16 / 20	20 / 17 / 20	20 / 18 / 20	21 / 14 / 20	21 / 16 / 20	21 / 17 / 21	21 / 16 / 21	21 / 18 / 20	21 / 15 / 20

출처: 연구진 산출

주: 지역거점 변화에 대한 “00/00/00”는 각각 “상호의존 지수/복잡성 지수/중심성 지수” 순위를 나타낸다.

나. 기초자치단체 인구흡인 원인 분석

1) 전라남도

지역의 거점은 연차별로 변화되는 것으로 파악되었다. 특히, 통행량 및 물동량 변화로 분석할 수 있는 기초자치단체 간 의존관계를 인구이동으로 전환하여 파악함으로써 지역으로 유입되는 인구순이동 변화에 의해서도 지역거점이 변화하는 특성을 확인하였다. 따라서 지역의 거점 변화를 유도하는 인구순이동의 결정요인으로 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건 등을 설정하고 지역의 자원 및 특성과 인구구성요인과의 연관 관계를 파악하였다. 전라남도 기초자치단체의 주민등록인구는 출생자와 인구순이동에 따라 증가하는 것으로 나타났으며, 특히 일반회계 중 사회복지예산 비중의 증가에 따라서도 주민등록인구는 증가하였다. 반면, 사망자에 의해서는 주민등록인구가 감소함으로써 지역의 주민등록인구를 구성하는 자연적 인구와 사회적 인구변화에 이론과 부합되는 결과가 도출되었다. 전라남도 기초자치단체의 주민등록인구는 사망률이 상승하여 고령 인구의 사망이 늘어나는 자연적 인구감소에 직면하게 되더라도, 동일하게 출산율이 제고될 경우에는 전라남도 기초자치단체의 인구는 증가하는 것으로 분석되었다.

전라남도 기초자치단체의 출생자는 인구 유입, 전년도 주민등록인구, 주거면적, 사교육, 일자리에 의해서 증가하는 것으로 나타났으며, 금융위기 및 코로나 팬데믹으로 인한 경제위기에는 감소함을 확인할 수 있었다. 특히, 고용여건에 대해 일자리와 사업체 수와의 연관 관계를 살펴본 결과, 일자리 수에 대한 양적인 고용여건이 확충될 경우에 출생자는 증가하는 것으로 분석되었다. 더불어, 출생자 수와 함께 자연적 인구변화를 구성하는 사망자 수는 일자리와 기초자치단체의 재정여건이 확충될 경우에 감소하는 것으로 나타나 재정적인 여건에 의해 사망자 수는 감소하는 특성이 있음을 확인하였다. 주민등록인구 구성요인 중 인구 유입 및 유출에 대한 인구순이동은 일자리와 재정여건이 확대되고 일반회계 중 사회복지예산 비중이 클수록, 즉, 고용과 지역 재정 및 사회복지 건전성이 확보될 경우에 인구의 유입이 증가하고 유출이 감소하는 특성이 파악되었다.

정리하자면, 지역에서의 교육, 일자리, 재정여건이 확보될 경우, 출산율 증대를 통한 출생자 수 증가, 일자리 확보로 인한 고령세대에 대한 부양 능력 증가로 기인되는 사망자 수 감소, 일자리 확보 및 지역 사회복지 안전망 확충으로 해당 지역으로의 인구 유입이 활성화되고 해당 지역의 인구 유출이 감소하는 특성이 확인할 수 있었다. [표

3-5]는 전라남도 기초자치단체의 인구구성요인에 대한 결정요인 분석 결과를 나타낸다.

[표 3-5] 대상 지역-Ⅰ(전라남도) 패널연립방정식 분석 결과

변수	주민등록인구	출생자	사망자	인구순이동
출생자	1.673198*** (0.060)	.	.	.
사망자	-0.303043*** (0.066)	.	.	.
인구순이동	0.970980*** (0.009)	0.027275*** (0.008)	.	.
주민등록인구 t-1	0.989208*** (0.000)	0.011742*** (0.001)	.	-0.013180*** (0.002)
주거면적	.	0.000524 (0.000)	.	.
사설학원 수	.	128.870171*** (29.724)	.	.
일자리 수	.	0.001746 (0.002)	-0.005620*** (0.001)	0.025418** (0.010)
사업체 수	.	-0.159884*** (0.028)	.	.
재정자립도	.	.	-15.544132*** (1.995)	13.996704 (14.482)
사회복지예산 비중	2.079013 (1.584)	.	.	9.045794 (9.070)
경제위기	.	-116.397022*** (23.376)	.	.
상수항	81.677783 (92.811)	-132.431921*** (24.484)	1,459.640984*** (23.472)	-93.431960 (242.749)
Obs	374	374	374	374
R-sq	0.999	0.916	0.636	0.099

출처: 연구진 산출 및 작성

주: 해당 분석 결과는 식(1)의 패널연립방정식에 의한 결과를 의미

2) 경상북도

경상북도의 인구구성요인에 대한 결정요인은 기본적으로 전라남도과 동일하게 분석을 시행하였다. 분석 과정에서 변수 간 다중공선성에 의한 부호의 오류가 발생하여 이론적으로 부합되지 않는 방향성을 보이는 변수는 타 변수로 대체하거나 삭제하여 분석을 시행하였다. 분석 결과, 경상북도의 주민등록인구는 출생자, 사망자, 인구순이동에 의해 조성법에 대한 이론 방식에 부합되는 영향이 도출되었다. 경상북도의 자연적 인구를 구성하는 출생자와 사망자의 영향은 전라남도에 비해서 상대적으로 작은 것으로 분석되었다. 경상북도의 주민등록인구가 증가하는 요인으로는 재정자립도의 확보에 따라 주민등록인구는 증가하는 것으로 파악되었으나 유의성이 확보되지 못하였다.

자연적 인구를 구성하는 요인 중 출생자는 인구순이동에 의해 증가하는 것으로 나타났다. 전라남도에 비해 약 2배 정도의 주민등록인구를 증대시키는 것으로 분석되었다. 전라남도에 비해 상대적으로 적게 나타났으나 사설학원 수와 일자리에 의해서도 출생자가 증가했고, 특히 재정자립도 확대를 통한 재정여건의 개선으로 출생자가 증대되는 것을 확인할 수 있었다. 사망자 수는 일자리와 재정여건 확대에 따라 감소하였고, 주거면적 확대에 따라서도 사망자는 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 특성은 급속한 개발로 고령 세대가 영향을 받는 정도가 반영된 것으로 판단된다. 한편, 사회적 인구변화를 나타내는 인구순이동은 고용과 사회복지여건에 의해 인구 유입이 증대되는 것으로 나타났으며, 이는 전라남도에 비해 보다 크게 인구순이동에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 일자리와 사업체 수에 대한 인구순이동의 영향은 기업체의 수보다는 실질적인 일자리 공급의 결과인 일자리 수의 증가에 의해 인구 유입이 이루어지는 특성을 보였다. 정리하자면, 경상북도 기초자치단체의 교육, 일자리, 재정여건이 확보될 경우에는 출생자 증가, 사망자 감소, 인구 유입 증가를 야기하여 경상북도 기초자치단체의 주민등록인구가 증가하는 특성이 확인되었다.

[표 3-6] 대상 지역-Ⅱ(경상북도) 패널연립방정식 분석 결과

변수	주민등록인구	출생자	사망자	인구순이동
출생자	1.646847*** (0.047)	.	.	.
사망자	-0.182902** (0.076)	.	.	.
인구순이동	0.974178*** (0.014)	0.044194*** (0.016)	.	.
주민등록인구 t-1	0.989755*** (0.000)	.	.	.
주거면적	.	.	-0.000054 (0.000)	.
사설학원 수	.	33.584936 (54.748)	.	.
일자리 수	.	0.016528*** (0.001)	-0.001224** (0.001)	0.027938*** (0.008)
사업체 수	.	.	.	-0.482829*** (0.084)
재정자립도	3.021477 (4.284)	42.711758*** (4.741)	-23.633576*** (2.570)	42.309525*** (14.580)
사회복지예산 비중	.	.	.	20.102556** (8.425)
경제위기	.	-267.075757*** (47.557)	.	.
상수항	-89.397495 (125.993)	-443.339794*** (73.548)	1,552.421150*** (36.252)	-537.143552** (252.429)
Obs	391	391	391	391
R-sq	0.999	0.881	0.589	0.146

출처: 연구진 산출 및 작성

주: 해당 분석 결과는 식(2)의 패널연립방정식에 의한 결과를 의미

다. 지역거점 변화 시뮬레이션

1) 충격변화 요인 구축

지역의 인구변화 요인은 다양한 측면에서 고려할 수 있다. 본 연구는 교육, 일자리, 정주여건을 지역 인구변화에 대한 영향요인으로 설정하였으며, 사설학원 수를 활용하여 교육 수요, 일자리 수를 활용하여 고용 수요, 일반회계 중 사회복지예산 비중을 활용하여 정주여건에 대한 수요를 반영하였다([표 3-7] 참고).

[표 3-7] 충격요인 단위 변화 설정

구분	주민등록인구		출생자		사망자		인구순이동	
	사회복지예산 비중	%	사설학원 수	개	일자리	개	일자리	개
전라남도 경상북도			일자리	개			사회복지예산 비중	개 /천명

인구구성요인은 출생, 사망, 인구순이동으로 구성된다. 외삽법에 의한 인구추계는 과거 추세에 의한 연장 방법으로 인구구성요인의 변화를 반영하는 데에는 한계가 있다. 또한 과거 추세에 의한 외삽법은 사회적 인구변화를 반영하는 측면에서도 한계가 존재한다. 따라서 인구구성요인의 결정요인을 활용할 경우 인구구성요인의 변화에 기초한 조성법에 근거하여 인구변화를 파악하는 방법이 타당하다. 따라서, 본 연구에서는 인구구성요인에 대한 결정요인을 파악하고 이를 통해 지역의 주민등록인구가 증가하는 조성법에 근간한 분석 방법을 활용하였다. 특히, 기초자치단체의 주민등록인구는 일자리, 교육, 일반회계 중 사회복지예산 비중의 변화에 의해 출생자, 사망자, 인구순이동의 변화를 초래하고 출생자, 사망자, 인구순이동, 일반회계 중 사회복지예산 비중에 의해 기초자치단체의 주민등록인구가 순차적으로 변화하는 특성을 반영하였다. [표 3-7]의 충격변화 요인을 적용할 경우 교육, 일자리, 일반회계 중 사회복지예산 비중 단위 변화³⁾에 의한 인구구성요인 및 주민등록인구의 변화는 [표 3-8]과 같다.

3) 인구구성 요소인 주민등록인구, 출생, 사망, 인구 유입에 대한 교육, 일자리, 사회환경 변화의 영향을 의미한다. 이때의 정책적 의사결정을 위하여 해당 지표에 대한 증가분을 반영하여 적용하였다.

[표 3-8] 교육, 일자리, 사회환경 단위 변화에 의한 인구변화

(단위: 명)

구분	주민등록인구	출생자	사망자	인구순이동
전라남도	2,265.135	1,288.719	-0.056	90.712
경상북도	749.469	336.015	-0.012	201.305

출처: 연구진 산출

주: 인구변화를 유도하는 교육, 일자리, 사회환경 변화는 각각 학원, 일자리, 사회복지예산 비중에 대한 단위 변화가 10단위로 증가한 경우를 반영하였을 때의 인구변화를 의미

특히, 상호의존성 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수에서 파악된 것과 같이 타 지역이 특정 지역에 의존함으로써 지역의 거점을 파악할 수 있는 중심성 지수는 연도별로 변화되는 것으로 나타나 지역의 중심거점이 연도별로 변화함을 확인할 수 있었다. 대상 지역인 전라남도 및 경상북도의 기초자치단체 중 상호의존성 지수 및 중심성 지수 상위 그룹 내 기초자치단체의 변화는 상대적으로 작게 변화되는 데 반해, 중·하위 그룹 내 기초자치단체는 상대적으로 크게 변화되는 특성이 파악되었다. 따라서, 본 연구는 대상 권역 내 기초자치단체의 지역거점 변화가 발생하는 변화 대상 기초자치단체를 상호의존성 지수 하위 50% 기초자치단체를 대상으로 분석하였다. 즉, 상대적으로 변화가 작은 상위 그룹 기초자치단체 특성 변화와 상위 그룹 대비 상대적으로 큰 상호의존성 지수 및 중심성 지수 변화를 나타내는 중·하위 그룹 기초자치단체로 구분함으로써 하위 50% 기초자치단체의 교육, 일자리, 정주여건 변화에 따라 변화되는 지역 특성을 상위·하위 50% 구간으로 차별적으로 도출하였다.

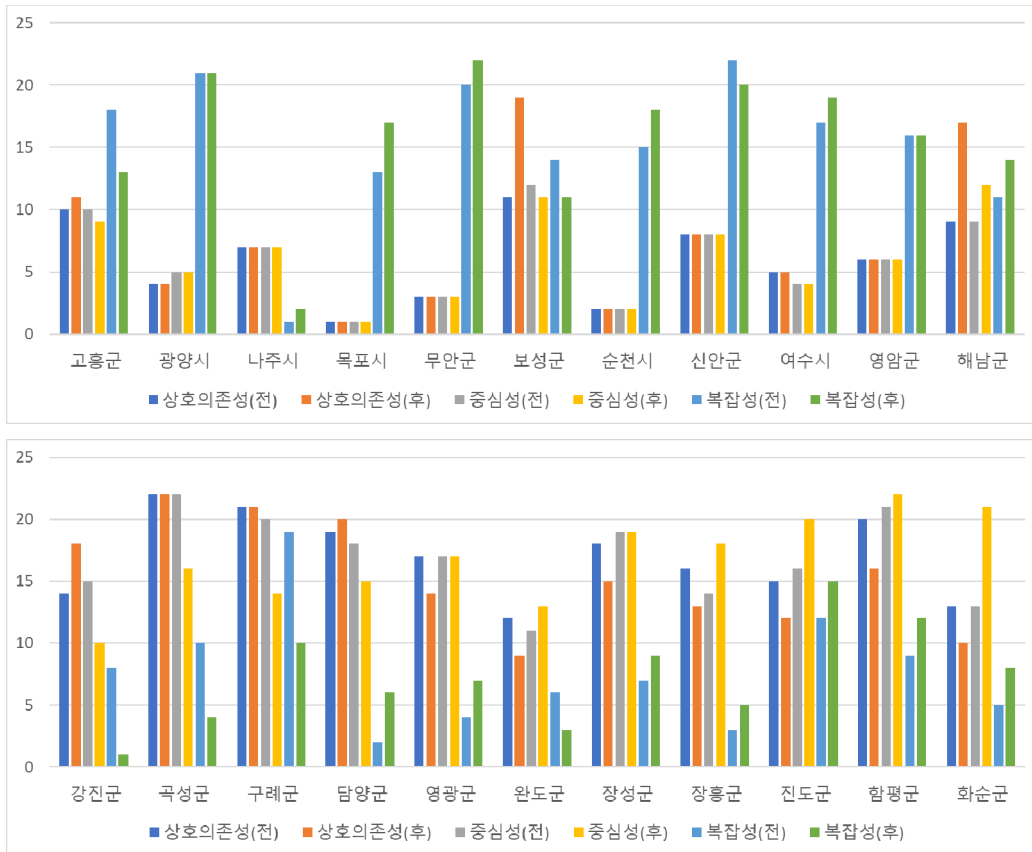
2) 시뮬레이션 분석 결과

전라남도 및 경상북도를 대상으로 교육, 일자리, 정주여건에 대한 변화가 발생하였을 때 지역의 거점 변화를 파악하였다. 이때의 지역거점 변화 요인은 지역의 인구가 흡인되는 전라남도 및 경상북도의 패널연립방정식의 결과를 활용하였으며, 특히 하위 50%에 해당하는 기초자치단체를 대상으로 [표 3-8]의 교육, 일자리, 정주여건의 개선이 이루어질 경우 전라남도 및 경상북도 상·하위 기초자치단체의 변화를 상호의존성 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수 변화로 파악하였다.

가) 전라남도

전라남도 상호의존성 지수 하위 50% 지역에 해당하는 기초자치단체의 교육, 일자리, 정주여건의 개선을 적용하여 지역의 자원 및 특성 개선이 개선되었을 때의 지역거점 변화를 파악하였다. 이때의 기초자치단체 교육, 일자리, 정주여건의 개선 정도는 [표 3-7]의 충격요인을 각각 10단위 증가시켰을 때의 변화를 적용하였다. 기초자치단체별 상호의존성 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수 변화를 보다 효율적으로 파악하기 위하여 1단위 변화에 비해 극단적인 [표 3-8]의 변화를 활용하였다.

전라남도 상호의존성 지수 하위 50% 기초자치단체의 교육, 일자리, 정주여건이 개선될 경우 상호의존성 상위 50% 기초자치단체의 중심성 지수는 고흥, 보성, 해남을 제외하고 변화가 없는 것으로 나타났다. 고흥, 보성, 해남의 중심성은 각각 1, 1, -3 순위가 증감하였다. 반면, 상호의존성 지수 하위 50% 기초자치단체의 중심성은 담양, 곡성, 구례, 강진에서 크게 증대되었다. 즉, 교육, 일자리, 정주여건이 개선될 경우 상호의존성 지수 하위 50% 지역은 대체로 중심성 지수가 개선됨에 따라 타 지역에서 해당 지역으로 인구가 유입되는 결과가 초래됨으로써 지역의 주민등록인구가 증대되어 지역거점으로 개선되어가는 결과가 나타났다. 특히, 곡성, 구례, 강진을 제외한 모든 지역에서 복잡성 지수가 감소함으로써 타 기초자치단체와의 차이가 보다 커지는 것을 의미한다. 즉, 교육, 일자리, 정주여건의 개선으로 인해 타 기초자치단체 대비 교육, 일자리, 정주여건이 증가하여 중심성 지수가 증가하는 효과가 나타났다. 따라서, 지역의 자원 및 특성을 개선시키기 위한 교육, 일자리, 정주여건 개선 정도를 상호의존성 하위 50% 지역을 대상으로 적용하였을 경우 하위 그룹에 포함되는 지역의 중심성 지수는 개선되며, 타 기초자치단체의 교육, 일자리, 정주여건과 차별되어 복잡성 지수가 감소되는 것으로 나타났다.



[그림 3-9] 전라남도 시·군별 simulation 전·후 차이(순위)

출처: 연구진 산출 및 작성

주1: 전라남도 지역거점(上), 의존지역(下)

주2: 시뮬레이션에 의한 비교는 전과 후로 비교하여 제시

[표 3-9] 지역요인 변화로 인한 대상 지역-Ⅰ (전라남도) 지역거점 simulation 결과(순위)

구분	지역	변화 전			변화 후			차이		
		상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수	상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수	상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수
1	목포시	1	1	13	1	1	17	0	0	-4
2	여수시	5	4	17	5	4	19	0	0	-2
3	순천시	2	2	15	2	2	18	0	0	-3
4	나주시	7	7	1	7	7	2	0	0	-1

구분	지역	변화 전			변화 후			차이		
		상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수	상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수	상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수
5	광양시	4	5	21	4	5	21	0	0	0
6	담양군	19	18	2	20	15	6	-1	3	-4
7	곡성군	22	22	10	22	16	4	0	6	6
8	구례군	21	20	19	21	14	10	0	6	9
9	고흥군	10	10	18	11	9	13	-1	1	5
10	보성군	11	12	14	19	11	11	-8	1	3
11	화순군	13	13	5	10	21	8	3	-8	-3
12	장흥군	16	14	3	13	18	5	3	-4	-2
13	강진군	14	15	8	18	10	1	-4	5	7
14	해남군	9	9	11	17	12	14	-8	-3	-3
15	영암군	6	6	16	6	6	16	0	0	0
16	무안군	3	3	20	3	3	22	0	0	-2
17	함평군	20	21	9	16	22	12	4	-1	-3
18	영광군	17	17	4	14	17	7	3	0	-3
19	장성군	18	19	7	15	19	9	3	0	-2
20	완도군	12	11	6	9	13	3	3	-2	3
21	진도군	15	16	12	12	20	15	3	-4	-3
22	신안군	8	8	22	8	8	20	0	0	2

출처: 연구진 산출 및 작성

주1: 음영 처리된 기초자치단체는 상호의존성 지수 하위 50%에 해당하는 기초자치단체를 의미

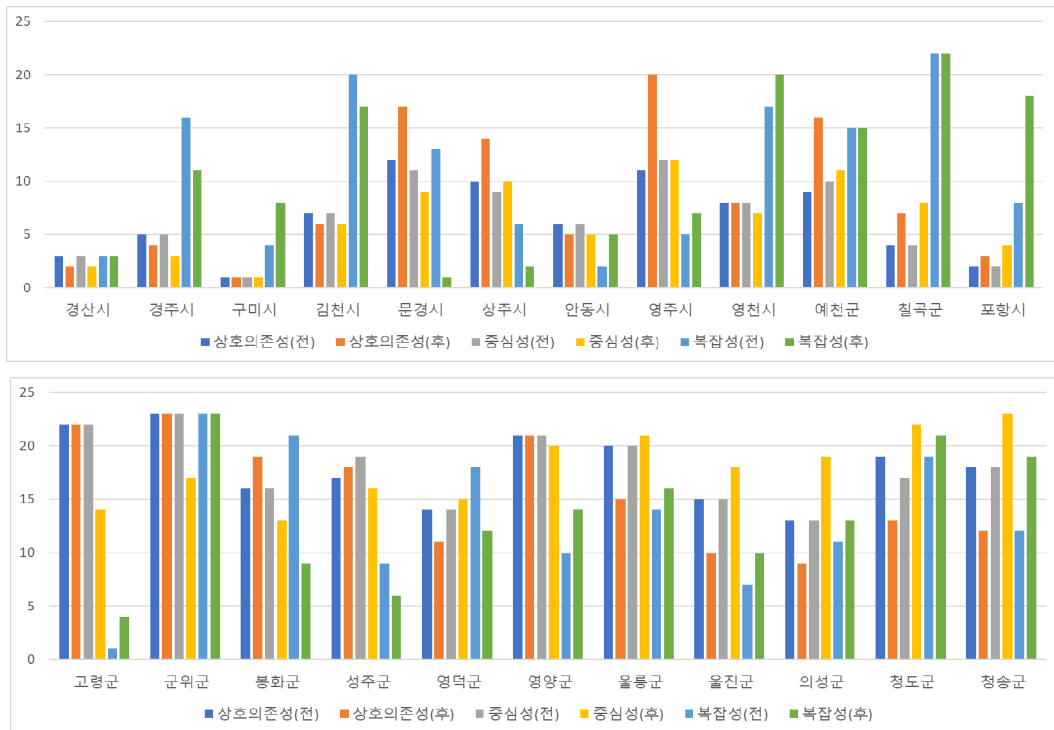
주2: 상호의존성 지수 및 중심성 지수의 차이가 (+)일 경우 교육, 일자리, 정주여건 개선으로 인해 타 기초자치단체와의 연계가 활성화되어 지역거점화되는 것을 의미

주3: 복잡성 지수의 차이가 (+)일 경우는 교육, 일자리, 정주여건 개선으로 인해 타 기초자치단체와 유사한 교육, 일자리, 정주여건 환경이 조성되는 것을 의미

나) 경상북도

경상북도 상호의존성 지수 하위 50% 지역에 해당하는 기초자치단체의 교육, 일자리, 정주여건의 개선을 적용하여 지역의 자원 및 특성이 개선되었을 때의 지역의 거점 변화를 전라남도과 동일한 기준에 의하여 파악하였다. 상호의존성 하위 50% 지역에 대한 교육, 일자리, 정주여건 개선 정도를 반영하였을 때의 상위 그룹에 포함되는 기초자치단체의 중심성 지수는 포항, 상주, 칠곡, 예천에서 감소하였다. 특히, 영주와 예천의 상

호의존성 지수는 큰 폭으로 감소하였다. 반면, 하위 그룹에 포함되는 군위, 고령, 성주, 봉화의 중심성 지수는 개선된 것으로 나타남으로써 하위 그룹 기초자치단체의 교육, 일자리, 정주여건 개선은 지역의 자원 및 특성을 확보하는 역할을 수행하는 것으로 파악되었다. 이는 지역으로의 인구 유입 활성화를 유도하며, 이에 따라 해당 지역의 중심성 지수는 개선되어 지역거점이 변화되는 것으로 분석되었다. 특히, 경상북도의 기존 거점 역할을 수행하였던 지역의 중심성 변화를 유도함으로써 지역의 균형발전은 인구 확보를 통해 지역을 유지할 수 있는 필수 여건이 충족되는 것으로 판단할 수 있다. 더불어, 상호의존성 하위 50%에 대한 [표 3-10]의 교육, 일자리, 정주여건 개선 정도를 보다 증대시킬 경우에는 경상북도 최대 중심지로 나타나는 구미의 중심성 지수도 감소하는 것으로 나타났다.



[그림 3-10] 경상북도 시·군별 simulation 전·후 차이(순위)

출처: 연구진 산출 및 작성

주1: 경상북도 지역거점(上), 의존지역(下)

주2: 시뮬레이션에 의한 비교는 전과 후로 비교하여 제시

[표 3-10] 지역요인 변화로 인한 대상 지역-II(경상북도) 지역거점 simulation 결과(순위)

구분	지역	변화 전			변화 후			차이		
		상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수	상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수	상호 의존성 지수	중심성 지수	복잡성 지수
1	포항시	2	2	8	3	4	18	-1	-2	-10
2	경주시	5	5	16	4	3	11	1	2	5
3	김천시	7	7	20	6	6	17	1	1	3
4	안동시	6	6	2	5	5	5	1	1	-3
5	구미시	1	1	4	1	1	8	0	0	-4
6	영주시	11	12	5	20	12	7	-9	0	-2
7	영천시	8	8	17	8	7	20	0	1	-3
8	상주시	10	9	6	14	10	2	-4	-1	4
9	문경시	12	11	13	17	9	1	-5	2	12
10	경산시	3	3	3	2	2	3	1	1	0
11	군위군	23	23	23	23	17	23	0	6	0
12	의성군	13	13	11	9	19	13	4	-6	-2
13	청송군	18	18	12	12	23	19	6	-5	-7
14	영양군	21	21	10	21	20	14	0	1	-4
15	영덕군	14	14	18	11	15	12	3	-1	6
16	청도군	19	17	19	13	22	21	6	-5	-2
17	고령군	22	22	1	22	14	4	0	8	-3
18	성주군	17	19	9	18	16	6	-1	3	3
19	칠곡군	4	4	22	7	8	22	-3	-4	0
20	예천군	9	10	15	16	11	15	-7	-1	0
21	봉화군	16	16	21	19	13	9	-3	3	12
22	울진군	15	15	7	10	18	10	5	-3	-3
23	울릉군	20	20	14	15	21	16	5	-1	-2

출처: 연구진 산출 및 작성

주1: 음영 처리된 기초자치단체는 상호의존성 지수 하위 50%에 해당하는 기초자치단체를 의미

주2: 상호의존성 지수 및 중심성 지수의 차이가 (+)일 경우 교육, 일자리, 정주여건 개선으로 인해 타 기초자치단체와의 연계가 활성화되어 지역거점화되는 것을 의미

주3: 복잡성 지수의 차이가 (+)일 경우는 교육, 일자리, 정주여건 개선으로 인해 타 기초자치단체와 유사한 교육, 일자리, 정주여건 환경이 조성되는 것을 의미

주4: 군위군은 2023년 7월 대구광역시로 편입되었으나, 과거 연도와의 정합성을 유지하기 위하여 2023년 기준 경상북도에 포함하여 분석

라. 종합 및 시사점

지역거점은 지역이 가지고 있는 특성에 의해서 연도별로 변화된다. 지역거점 변화는 상대적으로 인구가 적은 지역에서의 인구이동으로 인해 변화가 이루어지는 특성을 나타내고 있다. 반면, 연도별로 지역의 거점은 변화하지만 중심지역 및 상대적으로 우위에 있는 지역의 변화는 크지 않다. 특히, 지역이 가지고 있는 자원 및 특성이 개선될 경우에는 상위, 중위, 하위 그룹에 대한 변화를 유도하게 되며, 상위 그룹 내 기초자치단체의 변화에 비해 중·하위 그룹 내 기초자치단체의 변화를 상대적으로 크게 유도하였다. 더불어, 지역의 자원 및 특성에 대한 개선이 지속적으로 이루어질 때에는 상위 그룹 내 기초자치단체의 지역거점 역시 변화시키는 것으로 분석되었다. 이러한 특성은 지역으로의 인구이동이 미치는 영향을 단적으로 보여주는 것으로 판단된다. 즉, 지역의 인구증가는 단지 해당 지역의 인구만을 성장시키는 것이 아니라 해당 지역으로의 인구이동을 촉발시키는 원동력으로 영향을 미치게 되며, 이로 인해 주변 지역에서 인구를 흡인하는 경향을 나타내게 된다.

전라남도와 경상북도로 구분하여 지리적인 특성이 존재하는가를 파악하였으며, 그 결과 지리적인 차이가 크게 나타나지 않고 유사한 결과가 도출되었다. 지역의 거점 변화를 파악하기 위한 연도별 상호의존성 지수 변화는 전라남도의 경우 타 지역과 연관되는 상호의존성 지수가 높은 지역에서는 시점별로 크게 나타나지 않았다. 즉, 시간의 흐름에 따라 타 지역과의 상호관계가 형성되는 상위 지역의 지역 간 순위 변동은 존재하지 않았다. 즉, 지역이 가지고 있는 자원 및 특성이 타 지역에 비해 고착됨으로써 타 지역과의 연계가 활성화된 것을 의미하며, 지속적으로 상위 기초자치단체로의 인구 유입이 활성화된 것을 의미한다. 더불어, 이러한 상호의존성 지수에 의한 관계는 상위 기초자치단체는 단순히 인구의 유입만이 아닌 유출을 통해 상호 연관되어 있는 것을 의미한다. 경상북도의 경우, 특히, 상호의존성 지수는 지역이 가진 개발 및 발전사업, 즉, 공공기관 이전 및 신도시에 따라 인구 유입이 활성화됨으로써 크게 변화되는 것으로 나타났다.

연도별 지역거점 변화를 파악하기 위한 중심성 지수 변화는 타 기초자치단체에서 특정 지역으로 인구가 유입되는 정도를 활용함으로써 지역거점의 역할을 하는 것을 의미한다. 즉, 상호의존성 지수는 타 지역과의 인구이동 관계를 통해 상호 지역 간 연계성을 나타내는 반면, 중심성은 특정 지역으로 인구가 유입되는 결과를 통해서 지역의 거점이

형성되는 것을 나타낸다. 따라서, 중심성은 상호의존성 지수에 비해 전라남도 상위지역인 목포, 순천의 경우 중심성은 변하지 않는 것으로 나타났다. 반면, 상호의존성 지수가 높았던 무안, 광양, 여수의 상대적인 지역거점화는 변화된 것으로 분석되었다. 즉, 타 지역과의 상호의존성 지수가 높았던 무안(2023년 3위)의 중심성 지수는 2012년 4위에서 2023년 3위로 변화되었으며, 여수(2023년 5위) 역시 2012년 5위에서 4위로 중심성 지수가 변화되었다. 경상북도의 경우 신도시 및 혁신도시 개발에 따른 청사 및 공공기관 이전의 영향으로 중심성 지수가 변동되는 것으로 나타났다. 즉, 대규모 개발 사업 및 정책으로 인한 인구이동에 따라 중심지가 변화되는 것으로 나타났다. 이러한 특성은 예천시의 경우에서도 비슷하게 나타남으로써 지역으로의 인구흡인 요인이 형성될 경우에는 이를 통해 중심성 지수가 증가되는 것으로 나타났다. 중심성 지수는 상위 그룹에서 하위 그룹으로 갈수록 그 변화 정도는 크게 작용되었으며, 특히 중위 그룹에서의 중심성 지수 변동폭이 크게 나타났다. 반면, 최상위 및 최하위 기초자치단체에서의 중심성 지수 변화는 파악하기 어려웠다. 그럼에도 불구하고, 연도별로 지역거점은 변화되는 것으로 나타났으며 이에 대한 원인은 지역이 가지고 있는 자원의 유무 및 정도에 대한 것으로 파악되었다.

복잡성 지수는 상호의존성 지수의 표준편차를 평균으로 나눈 변이계수를 의미하며, 상호의존성의 산포도 특성을 의미한다. 반면, 변이계수의 역수로 복잡성 지수를 도출하였다. 이에 따라 평균치에 얼마나 근접하는지에 대한 정도를 파악하였다. 상호의존성 지수 및 중심성 지수가 상대적으로 높은 기초자치단체가 복잡성 지수는 낮게 나타났다. 즉, 기초자치단체 간 연계가 되어 있지만, 연계된 타 기초자치단체와 비슷한 수준일 경우에 복잡성 지수는 크게 도출된다. 따라서, 인구이동을 기준으로 할 경우 기초자치단체 간 인구이동 변화가 정체되어 있는 상태를 의미할 수 있으며, 이는 서로 비슷하게 인구이동이 이루어지거나 또는 인구이동이 발생하지 않는 상태를 나타낸다. 즉, 타 기초자치단체와의 상호의존성 지수가 상대적으로 낮은 기초자치단체가 상위 그룹에 나타나고 있어 기초자치단체 간 인구이동이 상대적으로 낮은 지역의 복잡성 지수가 크게 나타났다. 특히, 복잡성 지수를 활용하여 그룹 간 분포 특성을 고려할 수 있으며, 상호 유사한 특성을 통해 군집이 이루어지고 있는 특성을 파악할 수 있다.

특히, 상호의존성 지수와 중심성 지수 상위 기초자치단체는 크게 변화가 되지 않는

반면, 중·하위 기초자치단체의 상대적인 변화는 존재하는 것으로 나타났다. 따라서, 기존 연도별 기초자치단체의 지역거점 변화는 크지 않았으며, 이는 지역거점 역할을 하는 기초자치단체의 상대적인 자원 및 특성의 차별성에 기인한 것으로 파악된다.

따라서, 기초자치단체가 가지고 있는 자원 및 특성의 변화를 도출하기 위하여 지역으로 인구가 유입되어 출생으로 연계되며, 지역의 환경 개선에 따른 사망률 감소를 통해 궁극적으로 주민등록인구가 증가하는 관계를 설정하였다. 이를 위해 본 연구는 지역거점의 변화를 유도하는 원인을 파악하고자 주민등록인구를 구성하는 출생자, 사망자, 인구 유입과의 관계에 대해서 패널연립방정식을 구축하였다. 지역거점의 변화를 도출하기 위한 패널연립방정식 분석으로 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 변화에 대한 지역의 자원 및 특성과 인구구성요인의 연관 관계를 파악하였다. 그 결과 교육, 일자리, 정주여건이 개선될 경우에는 출생자 증가, 사망자 감소, 인구 유입 증가 및 인구 유출 감소를 통해 주민등록인구가 증가하는 것으로 분석되었다. 따라서, 특히 상대적으로 타 지역과의 상호의존성이 낮은 지역이 추가적으로 확보해야 할 지역 자원 및 특성을 파악하였다.

또한, 본 분석은 지역의 거점 변화를 연도별로 파악하고, 지역거점 변화의 원인을 도출하여 원인에 대한 충격이 발생할 경우의 지역거점 변화를 상호의존성 지수, 중심성 지수, 복잡성 지수로 그 차이를 도출하였다. 패널연립방정식에서 도출한 결과를 활용하여 교육, 일자리, 정주여건에 대한 개선을 상호의존성 지수 하위 50% 기초자치단체를 대상으로 적용하였으며 적용 전·후를 2023년을 대상으로 도출하였다. 특히, 상호의존성 및 중심도 상위 기초자치단체의 시간의 흐름에 따른 순위 변화는 크지 않은 것으로 나타났다. 따라서, 상호의존성 기준 하위 그룹 내 기초자치단체에 대한 교육, 일자리, 정주여건 환경을 조성하여 하위 그룹 내 기초자치단체의 중심성 지수 변화를 파악하였다. 교육, 일자리, 정주여건 환경이 개선됨에 따라 하위 그룹 내 기초자치단체의 중심성 지수는 증가하였으며, 상위 그룹 내 기초자치단체의 중심성 지수는 감소하였다. 즉, 교육, 일자리, 정주여건에 대한 지역의 균형발전은 지역거점의 변화를 유도하는 것으로 나타났다. 따라서, 지역의 인구감소는 단순한 자연적 인구감소로 인한 주민등록인구 감소를 의미하는 것이 아니라 사회적 인구감소를 통해 지역의 주민등록인구가 감소하는 것임을 파악할 수 있다. 더불어, 지역의 교육, 일자리, 정주여건 개선을 통한 지역 개발

및 발전은 지역과의 연계를 확대해 복잡성 지수를 증대시키는 것으로 나타났으며, 인구 유입을 활성화시켜 지역의 성장을 견인할 수 있는 근원이 확보되는 것으로 나타났다.

본 분석은 지역의 거점은 변화될 것이라는 가정하에 지역거점 변화를 유도하는 근본적인 영향요인을 파악하는 것에서 시작하였다. 지리적인 특성을 반영하기 위하여 전라남도 및 경상북도로 구분하여 그 결과를 비교하여 파악하였으며, 대상 지역 내 기초자치단체의 중심지역 및 의존지역으로 구분하여 지역 간 관계를 상호 비교하였다. 특히, 하위 지역에 내포된 상대적인 자원 및 특성 부족을 지역의 인구변화를 유도하는 영향요인 중 교육, 일자리, 정주여건을 대상으로 시뮬레이션함으로써 상위 및 하위 지역의 변화를 파악하였다.

첫째, 지리적인 차이는 크게 존재하지 않는 것으로 파악되었다. 즉, 전라권 및 경상권 특성과는 상관없이 동일하게 지역의 거점 역할을 하는 상위 그룹 내 기초자치단체로의 인구 유입 증대를 통한 주민등록인구 증가는 지속되는 것으로 나타났다. 반면, 지역거점 역할의 수행 정도를 지역 내 순위로 가정할 경우에 지역 내에서의 순위 변화는 존재하였으나, 순위 변동폭은 크지 않았다. 반면, 하위 그룹에 있는 지역의 순위 변동폭은 점차 크게 증가하였다. 이러한 특성은 기초자치단체 간 상호의존성 지수 및 중심성 지수로 파악하였으며, 중심성 지수가 높은 기초자치단체의 상호의존성 역시 높게 나타났다. 따라서, 기초자치단체 간 상호 연계가 많은 기초자치단체에서 중심성 지수가 높게 도출되었다.

둘째, 기초자치단체 간 격차를 유발하여 기초자치단체 간 인구이동을 초래하는 원인은 교육, 일자리, 정주여건인 것으로 파악되었다. 특히, 기초자치단체의 주민등록인구를 구성하는 인구구성요인의 개별 결정요인을 파악하고 이를 조성법에 의한 방식으로 기초자치단체의 주민등록인구 변화를 추계하였으며, 출생자 증가, 사망자 감소, 인구이동 증가에 의해 기초자치단체의 주민등록인구는 증가하였다. 특히, 일자리와 교육 수요에 대한 대응은 기초자치단체의 출생자를 증대시키는 것으로 나타났으며, 일자리와 기초자치단체의 재정여건 개선은 젊은 세대의 소득에 대한 근원 확충과 함께 노령 세대의 수요를 동시에 충족시키는 결과를 나타냈다. 즉, 세대 간 소득이전에 대한 근원이 확보되는 결과가 도출되었다. 또한, 일자리와 정주여건에 대한 개선은 해당 지역으로의 인구 유입을 촉발시켜 지역의 주민등록인구를 종합적으로 증대시키는 역할을 하였다.

셋째, 주민등록인구를 증대시키는 요인 중 출생자, 사망자, 인구순이동의 변화에 영향을 미치는 교육, 일자리, 정주여건에 대한 개선을 상대적으로 기초자치단체 간 상호 의존성이 낮은 지역에 대해서 적용하였다. 즉, 상대적으로 열악한 지역에 대한 환경 개선이 이루어질 경우 지역거점지역(중심성 지수 상위)과 의존지역(중심성 지수 하위)의 변화를 파악하였다. 교육, 일자리, 정주여건이 개선될 경우에는 중심성 지수 하위 지역의 중심성 지수는 증가하는 것으로 나타났으며, 더불어, 중심성 지수 상위 지역의 중심성 지수는 감소하는 것으로 분석되었다. 즉, 지역의 환경을 개선하기 위한 지역균형발전 정책이 추진되어 기초자치단체별 균형 있는 교육, 일자리, 정주여건이 조성될 경우 특정 지역에 의존하는 정도는 완화되는 것으로 나타났다.

넷째, 지역거점의 변화 추이, 원인 파악, 원인 개선을 통한 지역거점의 변화 추계를 수행할 경우 ‘가정 ① 지역의 자원 특성 및 변화에 의해 지역으로의 인구 유입은 증가할 것이다’에 대해서는 지역 자원 및 특성에 대한 개선으로 해당 지역으로의 인구 유입은 증가하는 것으로 나타났다. 이는 전남에 비해 경북에서 인구순이동이 크게 증가하는 것으로 분석되었으며, 사회복지예산 비중에 크게 영향을 받았다. 특히, ‘가정 ② 지역의 순인구 증가로 인하여 지역 인구는 증가할 것이다’ 역시 지역 자원 및 특성 개선을 통한 인구순이동 증가, 인구순이동 증가로 인한 출생자 증가를 통해 지역의 주민등록인구는 증가하는 것으로 나타났다. ‘가정 ③ 교육, 일자리, 정주여건 변화에 의해서 지역으로의 인구 유입은 변화될 것이다’ 역시 주요 환경 개선 요인인 교육, 일자리, 정주여건 개선으로 충족되는 것으로 나타났다. ‘가정 ④ 지역거점 역할을 하는 지역은 주변 지역으로부터의 인구 유입이 활성화될 것이다’는 교육, 일자리, 정주여건이 개선되었을 경우 전남과 경북으로 인구가 보다 유입되며 상호의존성 지수와 중심성 지수가 증대되는 결과가 나타났다. ‘가정 ⑤ 지역 내 자원 활성화로 유입되는 인구는 지역거점에 대한 의존도를 감소시킬 것이다’ 역시 교육, 일자리, 정주여건 개선으로 해당 지역의 여건이 개선됨에 따라 타 지역에 대한 의존도는 감소하는 것으로 나타났다. ‘가정 ⑥ 지역의 인구 증가로 인한 지역성장은 타 지역과의 연계성을 증가시킬 것이다’는 교육, 일자리, 정주여건 개선으로 해당 지역의 상호의존성을 확대해 지역 간 연계를 증대시키는 것으로 나타났으며, 타 지역과의 형평한 환경 조성으로 복잡성 지수가 감소하였다.

따라서, 지역거점은 시점별로 차별적으로 변화하게 되며 연도별 주변 지역의 수요에

따라 변화되는 것을 확인하였다. 주된 원인은 기초자치단체 내 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건인 것으로 파악되었다. 특히, 지역 내 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 개선은 출생자 증가 및 사망자 감소를 통한 자연적 인구의 증가, 인구 유입 증가 및 인구 유출 감소를 통한 사회적 인구증가를 유도하여 전체 인구를 증대시키는 결과를 가져왔다. 특히, 지역의 교육, 일자리, 정주여건을 개선시킬 경우 기존 지역거점 역할을 하는 지역의 중심성 지수는 감소하는 반면, 기존 의존지역(배후지) 역할을 하는 지역의 중심성 지수는 증가하였다. 특히, 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 개선은 특정 지역의 발전만을 의미하는 것이 아니라 지역에서의 지역 간 변이가 축소되는 균형발전으로 지역의 형평한 상호관계가 유도되는 긍정적인 결과가 실증적으로 파악되었다.

제2절 지역생활권 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 개요

가. 연구의 목적

본 분석은 전국 시·군·구 간 통행데이터를 바탕으로 지역생활권의 구조와 중심지 특성을 분석하고, 이를 통해 국토균형발전과 인구감소에 대응하기 위한 전략적 거점지역을 위한 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 구체적으로, 본 분석은 통행목적에 따른 생활권의 분포와 중심지 변화를 탐색함으로써, 각 지역의 특성에 맞는 지역 맞춤형 발전 전략을 수립하기 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

이를 위해, 본 분석에서는 총 목적 통행량을 기반으로 지역생활권을 살펴보고 각각의 특징을 도출하였다. 또한, 지역생활권의 특성을 다각적으로 파악하기 위하여 다양한 통행목적별로 네트워크상의 생활권 및 중심지를 비교·분석하였다. 통행목적별로 일관되게 중심지로서 기능하는 지역을 살펴봄으로써 이들 지역이 거점지역으로서 어떠한 역할을 할 수 있을지를 함께 제시하고자 한다.

나. 연구의 범위

본 연구는 국가교통DB에서 제공하는 2019년 전국 여객 기종점 통행량(O/D) 데이터를 활용하여 전국을 대상으로 지역생활권을 도출하는 것을 목표로 한다. 전국 여객 기종점 통행량 데이터는 250개 시·군·구를 대상으로 각 지역 간 통행량 정보를 포함하고 있으며, 총 8개의 통행목적(총합, 출근, 등교, 업무, 쇼핑, 귀가, 여가, 기타)에 대한 정보를 제공하고 있다. 본 연구에서는 통행 목적을 6개 유형(총합, 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가, 귀가, 기타)으로 재구성하여 분석 범위를 설정하였다. 그리고 도출된 생활권별 특성과 거점지역의 여건을 분석하기 위하여 통계청에서 제공하는 지역별 통계자료(2022

~2023년)를 활용하였다. 이에 본 연구의 공간적 범위는 전국으로서 행정시⁴⁾·행정구⁵⁾를 포함한 250개 시·군·구를 대상으로 하며, 시간적 범위는 2019~2023년으로 설정하였다.

2 분석 자료 및 방법

가. 데이터 수집

본 연구에서는 지역생활권을 도출하기 위한 기초 데이터로서 국가교통DB에서 제공하는 2019년 전국 여객 기종점 통행량(O/D) 데이터를 활용하였다. 이 데이터는 각종 교통계획의 수립에 활용되는 기초자료로서 가구통행실태조사, 장거리통행실태조사 등의 조사자료를 활용하여 전국의 여객 기종점 통행량을 추정하고, 교통수요모형을 기반으로 목표 연도별 장래 여객 기종점 통행량을 예측한다. 데이터는 2001년부터 구축되었으며, 현재는 2019년을 기준 연도로 하는 자료가 가장 최신 자료로 배포되고 있다. 전국 여객 기종점 통행량(O/D) 데이터의 경우 가장 최신의 기준 연도 데이터를 활용하더라도 현재 시점과 다소 격차가 존재하지만, 2017년 현장조사를 통해 전수화한 자료에 기반하고 있어 신뢰성이 높고 전국을 대상으로 지역 간 통행량을 목적별·수단별로 파악할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 일상생활에서의 지역 간 이동이 주로 교통수단에 의해서 발생하기 때문에 통행패턴에 기반한 지역 간 연계구조 분석을 통해 사람들의 생활 범위를 파악하는 데 적절하다. 이에 본 연구에서는 2019년 전국 지역 간 여객 기종점 통행량(O/D) 데이터를 활용하여 통행목적별 생활권을 분석하였다. 전국 지역 간 목적별 통행량 자료는 총 8개 항목(총합, 출근, 등교, 업무, 쇼핑, 귀가, 여가, 기타)으로 제공되고 있으며, 본 연구에서는 이를 가공하여 6개 목적(총합, 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가, 귀가, 기타)으로 구분하여 분석하였다. 지역 간 데이터의 경우 행정시·행정구를 포함하여 250개 지역에 대한 matrix 데이터를 포함하고 있어 이를 별도로 구분하지 않고 그대로 활용하였다.

4) 제주특별자치도의 관할구역 안에 두는 지방자치단체가 아닌 시.

5) 지방자치단체가 아닌 구로서 도 관할구역 내의 인구 50만 이상의 시에 설치하는 구.

[표 3-11] 통행목적의 구분

유형		설명
1	총 목적 통행량	• 전체 목적 통행의 합
2	출근·등교 통행량	• 통행목적지가 회사나 사무실인 출근 통행, 통행자가 초·중·고·대학생이며, 통행목적지가 학교인 등교 통행의 합
3	업무 통행량	• 통행목적지 업무인 통행
4	쇼핑·여가 통행량	• 통행목적지가 집, 학원, 회사가 아니며 쇼핑 또는 여가생활을 하기 위한 통행
5	귀가 통행량	• 통행목적지가 집인 귀가 통행
6	기타 통행량	• 통행목적지 배움/친교/개인인 통행

출처: 경기도 교통정보센터, 〈여객목적OD(TRIP기반) 설명자료〉 참고

나. 분석 방법론

본 연구에서는 전국 시·군·구 간 목적 통행량 자료를 토대로 지역생활권을 도출하기 위하여 군집 탐지(community detection) 기법을 활용하였다. 군집 탐지(community detection) 기법은 생활권 분석에서 많이 활용되는 방법론으로서, 네트워크 구조에서 연결 밀도가 높은 노드(nodes)를 탐지하여 군집을 구분하는 기법이다⁶⁾. 이는 군집 내 엣지(edges)의 가중치(Weight)를 최대화함과 동시에 군집 간 엣지의 가중치는 최소화하여 집단을 분리한다(Newman & Girvan, 2004). 본 연구에서는 전국 지역 간 목적 통행량 데이터를 기반으로 생활권을 분석하였으므로 250개 시·군·구가 네트워크상의 노드가 되고, 통행량의 발생 유무가 엣지, 통행량의 규모가 가중치가 된다. 즉, 시·군·구 단위 지역 간 통행량을 기준으로 연결성이 높은 지역끼리 군집을 형성하게 되며, 이러한 결과를 지역생활권으로 분류하였다. 한편, 본 연구에서는 A_{ii} , A_{jj} 와 같이 지역 내에서 발생하는 통행량은 그대로 분석에 포함하여 반영하였다. 일반적으로 기종점 통행량 데이터를 기반으로 군집 탐지 기법을 적용할 때는 지역 내 발생하는 통행량을 어떻게 처리할 것인지가 중요한 고려사항이 될 수 있다(김규혁 외, 2021). 본 연구에서는 총통행량을 기준으로 거주지 내 이동이 전체 통행량의 약 48.5%를 차지하는 것으로 나타났다으며, 거주지 내 이동량이 전체 이동량의 상당 부분을 차지하는 상황에서 이를 배

6) 네트워크는 강하게 연결된 노드(nodes)의 집합을 나타내며(Granovetter, 1973), 군집이란 특정 네트워크에서도 서로 높은 유사성을 갖는 집단을 의미함. 군집은 주로 클러스터(cluster) 또는 커뮤니티(community)라는 용어로 활용됨.

제할 경우 분석 결과에 왜곡이 발생할 수 있다는 점을 고려하여 지역 내 통행량도 분석에 포함하였다.

네트워크 구조에서 군집이 잘 도출되었는지를 판별하는 척도로는 일반적으로 모듈성(modularity)이 활용된다. 모듈성이란 군집 내에서는 높은 연계성을, 군집 간에는 낮은 연결성을 나타내는 척도로서(Girvan & Newman, 2002), -1에서 1 사이의 값을 가진다. 모듈성이 클수록 군집이 잘 탐지되었다는 것을 의미하며, 음수일 경우에는 서로 상관관계가 거의 없다고 판단한다. 연구에서는 일반적으로 모듈성 값이 0.3~0.7 정도면 통계적으로 유의미한 군집을 찾아냈다고 할 수 있다(Xie & Szymanski, 2011). 모듈성(Q)은 아래 식으로 나타낼 수 있다.

$$Q = \frac{1}{2w} \sum_{i,j} (A_{ij} - \frac{k_i k_j}{2w}) \delta(C_i, C_j)$$

수식에서 A_{ij} 는 노드 i 와 노드 j 사이 엣지의 가중치로서 본 연구에서는 노드 i 와 노드 j 사이의 통행량을 의미한다. k_i 와 k_j 는 노드의 가중 차수(weighted degree)를 의미하는 것으로, 각각 노드 i 와 노드 j 에 연결된 엣지들의 가중치의 합(=총통행량)을 나타낸다. c_i 와 c_j 는 노드 i 와 노드 j 가 할당된 군집을 의미하며, $\delta(C_i, C_j)$ 는 지시함수(indicator function)로서 동일 군집에 속하면 1, 그렇지 않으면 0으로 반영하겠다는 것을 나타낸다. w 는 네트워크 내 엣지 가중치의 합으로써 양방향 네트워크의 경우 통행량이 양쪽에서 발생하므로 $2w$ 로 표현된다. 결과적으로 계산된 값을 $2w$ 로 나눠 표준화함으로써 Q 는 -1과 1 사이의 값을 가지게 된다. 가중 네트워크(weighted network)의 경우 엣지의 존재 여부만이 아니라 엣지의 강도(가중치)까지 고려하여 모듈성(modularity)을 계산하므로, 네트워크에서의 상호작용의 강도를 반영할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구에서는 군집 탐지 기법 중에서도 Louvain 알고리즘을 적용하였는데, 이는 네트워크 내 군집을 탐지하기 위하여 개별 노드에서 시작하여 점점 큰 군집을 형성하는 상향식(bottom-up) 방법을 채택한다. 기본적으로 Louvain 알고리즘은 네트워크상에 도출된 군집 간의 중첩은 없다는 것을 가정하기 때문에 노드의 수를 높여가면서 각각의 군집의 모듈성(modularity)이 최대화되는 지점을 도출한다. 분석은 더 이상 모듈성이

증가하지 않거나 한 개의 노드만 남을 때까지 반복된다. Louvain 알고리즘은 노드를 이동하면서 모듈성의 변화량을 탐지하고, 반복을 통해 점진적으로 모듈성을 최적화하기 때문에 큰 네트워크에도 적용할 수 있을 정도로 효율적인 장점이 있다. 다만, 이 알고리즘의 경우 최적화 알고리즘이기 때문에 실행할 때마다 다른 경로로 최종 군집 구조에 도달할 수 있으며, 무작위성(randomness)을 포함하고 있어 반복할 때마다 다른 결과가 도출될 수 있다. 이에 본 연구에서는 알고리즘을 5회 실행한 후, 가장 높은 모듈성 값을 가진 군집 구조를 최종적으로 선택하였다.

다. 기초통계량

2019년 전국 지역 간 여객 기종점(O/D) 통행량은 총 89,253천통행/일로 나타났다. 목적별로 살펴보면 귀가 통행이 38,983천통행/일(43.7%)로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났고, 출근·등교 통행이 26,172천통행/일(29.3%)로 두 번째로 많은 비중을 차지하였다. 이어 쇼핑·여가 통행 8,828천통행/일(9.9%), 기타 통행 8,311천통행/일(9.3%), 업무 통행 6,958천통행/일(7.8%) 순으로 나타났으며, 하위 3개 목적 통행의 비중은 전체 통행량의 약 4분의 1 수준인 것으로 나타났다.

[표 3-12] 통행목적별 통행량 및 비중(2019)

구분	출근·등교	업무	쇼핑·여가	귀가	기타	전체
통행량(통행/일)	26,172,100	6,958,302	8,828,183	38,983,891	8,311,193	89,253,669
비중(%)	29.3	7.8	9.9	43.7	9.3	100.0

출처: 연구진 산출 및 작성

지역별 유입·유출 통행량을 토대로 일일 총 목적 통행량을 산출한 결과, 경기도가 약 23,613천통행/일로 통행량이 가장 많고 이어 서울특별시 약 21,438천통행/일, 부산광역시 약 7,187천통행/일, 인천광역시 약 5,585천통행/일, 대구광역시 약 4,964천통행/일 순으로 높게 나타났다. 대체로 인구수가 많은 지역일수록 통행량이 많이 발생하기 때문에 높게 나타났다는 것을 알 수 있다. 동일 광역시·도 내 통행량은 전국 평균 76.9%로 모든 지역에서 전반적으로 높았으나, 섬 지역인 제주특별자치도가 95.6%로 가장 높게 나타났으며 이어 전라북도 89.4%, 강원특별자치도 86.4%, 부산광역시

84.9% 순으로 높게 나타났다.

한편, 광역시·도에 속한 시·군·구의 평균 목적 통행량과 지역 내 통행량의 비중을 살펴본 결과는 다음과 같다. 먼저, 서울특별시에 속한 25개 구의 일일 평균 목적 통행량은 약 1,225천통행/일로 가장 많은 것으로 나타났는데, 이들의 지역 내 통행량의 비중은 15.2%로 낮게 나타났다. 인구 규모에 맞게 통행량은 많이 발생하지만, 지역 내 이동보다는 지역 간 이동이 활발하다는 것을 알 수 있다. 이어 제주특별자치도에 속한 시의 평균 목적 통행량이 많은 것으로 나타났는데, 서울특별시와 달리 제주특별자치도에 속한 시·군의 관내 통행량의 비중은 76.7%로 가장 높게 나타났다. 섬 지역으로서 인접하고 있는 지역이 제한적이기는 하지만, 지역 간 이동보다 지역 내 이동이 주로 발생한다는 점은 특징이라고 할 수 있다.

시·군·구별 평균 통행량 패턴은 전반적으로 도에 속한 지역보다는 광역시에 속한 지역들의 평균 목적 통행량이 높은 것으로 나타났고, 지역 내 통행량의 비중은 도에 속한 지역이 광역시에 속한 지역보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이러한 경향은 지역 내 인구밀도와 지역 간 평균거리가 영향을 주었을 것으로 판단된다. 상대적으로 광역시는 면적이 작아 지역 간 이동거리가 가까울 뿐만 아니라 높은 인구밀도로 인해 지역 간 행정·주거·산업·여가·인프라 등이 기능적으로 분담되어 있을 가능성이 높아 상대적으로 도 지역보다 지역 간 통행이 활발하게 나타나는 것으로 판단된다. 다만, 경기도의 경우 총 목적 통행량 대비 지역 내 통행량의 비중이 다른 도 지역에 비해 낮게 나타났는데, 이는 경기도의 도시발달 과정과 목적을 고려했을 때 경기도 타 지역 및 서울특별시의 이동량이 많아서 나타난 결과일 것으로 추정된다.

[표 3-13] 지역별 총 목적 통행량 및 지역 내 통행량 비중(2019)

시·도	시·도별 통행량(n=17)			시·군·구별 평균 통행량(n=229)		
	총 목적 통행량 (통행/일)	지역 내 통행량 (통행/일)	지역 내 통행 비중(%)	총 목적 통행량 (통행/일)	지역 내 통행량 (통행/일)	지역 내 통행 비중(%)
서울	21,438,166	13,830,640	64.5	1,224,845	185,907	15.2
부산	7,187,465	6,101,050	84.9	666,643	163,889	24.6
대구	4,963,599	3,953,292	79.6	812,266	178,500	22.0
인천	5,584,698	3,418,499	61.2	720,124	180,195	25.0
광주	3,530,513	2,931,592	83.0	991,306	301,115	30.4
대전	3,501,785	2,710,758	77.4	943,872	298,637	31.6
울산	2,425,919	2,004,033	82.6	682,662	203,329	29.8
세종	765,868	332,138	43.4	765,868	332,138	43.4
경기	23,613,410	15,599,647	66.1	953,269	311,669	32.7
강원	3,078,547	2,659,904	86.4	194,101	124,701	64.2
충북	3,280,318	2,587,753	78.9	376,394	157,067	41.7
충남	4,665,737	3,676,286	78.8	368,557	187,578	50.9
전북	3,164,000	2,827,556	89.4	290,254	137,714	47.4
전남	3,045,410	2,384,448	78.3	165,495	81,317	49.1
경북	5,002,989	3,802,080	76.0	261,522	138,708	53.0
경남	5,994,316	4,822,773	80.5	407,840	193,110	47.3
제주	1,850,269	1,769,358	95.6	1,024,196	785,617	76.7

주1) 시·군·구별 평균 통행량은 행정구를 제외한 229개(세종특별자치시, 제주시, 서귀포시 포함)로 산출함

주2) 지역별 총 목적 통행량은 해당 지역에서의 유출통행, 해당 지역으로의 유입통행의 합계로 산출하기 때문에 전국 지역 간 여객 기종점 통행량 총합과 차이가 있음(ex. 서울과 경기를 예시로 설명하면, 서울의 총 목적 통행량은 서울→서울, 서울→경기, 경기→서울이 포함되고, 경기의 총 목적 통행량에는 경기→경기, 경기→서울, 서울→경기가 포함됨)

출처: 연구진 산출 및 작성

3 분석 결과

가. 생활권 분석

전국 지역 간 여객 기종점 통행량(O/D) 데이터를 토대로 군집 탐지(community detection) 기법을 적용하여 생활권의 범위를 분석한 결과는 다음과 같다. 통행목적별 총 6개로 구분하여 각각에 대한 분석을 수행한 결과, 모듈성(modularity)은 0.71~0.83 사이의 값으로 나타나 통계적으로 유의미한 군집을 찾아낸 것으로 나타났다. 통행 목적별로 생활권의 개수는 최소 16개에서 최대 24개로 분화되었으며, 총 목적 통행량 데이터를 기준으로 전국 시·군·구의 지역생활권은 19개로 분화되었다.

[표 3-14] 통행목적별 군집 개수 및 모듈성

	유형	모듈성(modularity)	군집 개수(=n)
1	총 목적 통행량	0.777034434	19
2	출근·등교 통행량	0.769392808	24
3	업무 통행량	0.713376399	16
4	쇼핑·여가 통행량	0.802120628	18
5	귀가 통행량	0.779957723	22
6	기타 통행량	0.829954518	23

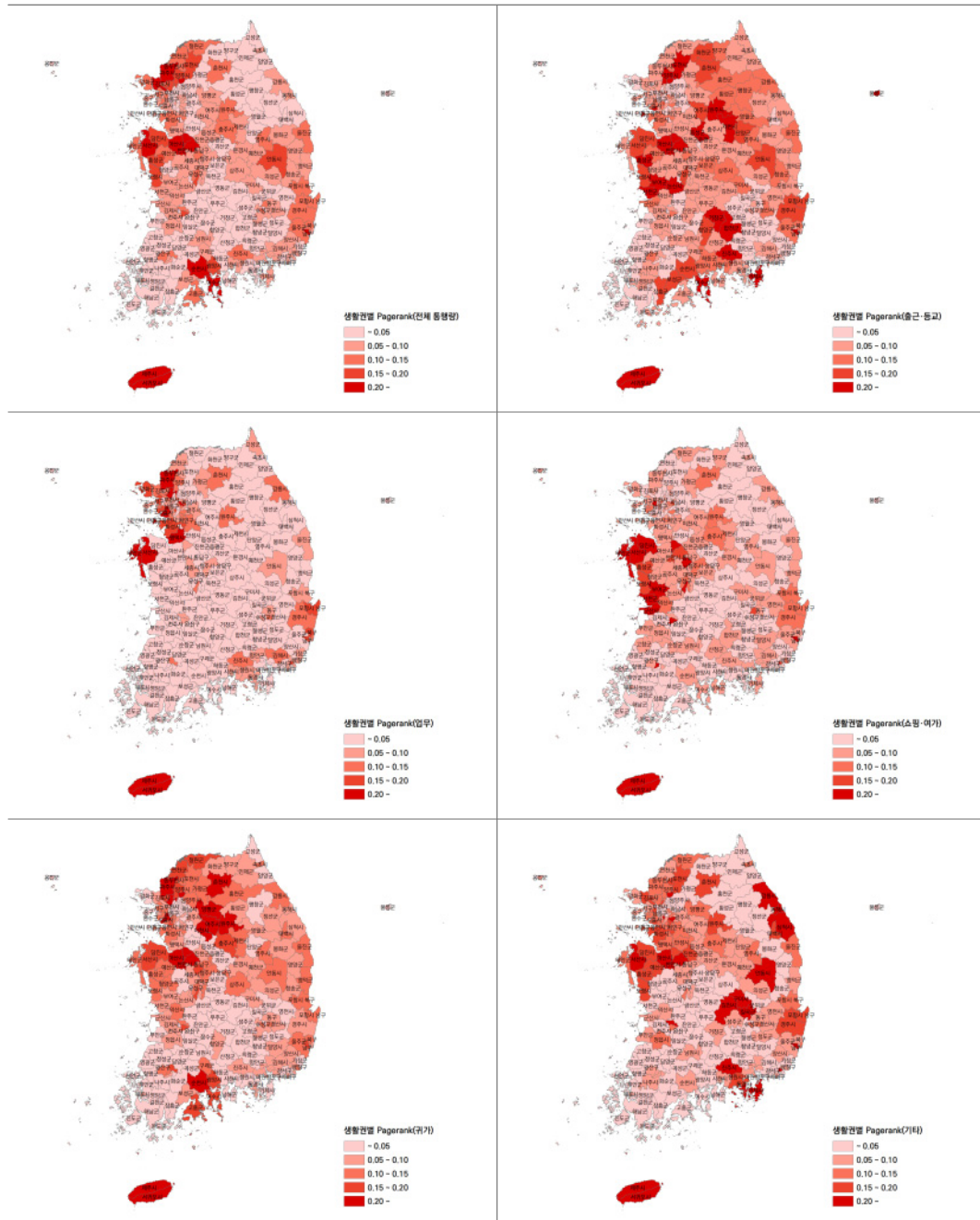
출처: 연구진 산출 및 작성

이와 함께 본 연구에서는 각각의 생활권에서 가장 중심지로서 기능하는 지역을 분석하였다. 중심지를 분석하는 방식으로는 지역 내 제공되는 서비스와 시설의 입지계수(Location Quotient, LQ)를 이용하는 데이비스(Davies, 1967)의 기능지수법이나 네트워크상에서의 노드별 중요도를 분석하는 중심성(centrality) 분석 기법⁷⁾이 많이 활용되고 있다. 본 연구에서는 전국 여객 기종점 통행량(O/D) 데이터가 통행패턴의 변화에 따라 네트워크 구조가 변화하는 동적 정보라는 점을 고려하여, PageRank 지수를 활용하여 통행목적별 네트워크 구조에서 중심지로서 기능하는 지역을 비교·분석하였다. PageRank 지수는 네트워크 내의 연속적 흐름을 고려하여 노드의 중요도를 평가하는

7) 중심성을 측정하는 방법으로는 대표적으로 프리만(Freeman, 1979)이 제시한 연결 정도 중심성(degree centrality), 근접 중심성(closeness centrality), 매개 중심성(betweenness centrality) 등이 있으며, 이 외에도 특성벡터 중심성(eigenvector centrality), PageRank, HITS 등 다양한 중심성 지표가 활용되고 있음.

지수로서, 각 노드(시·군·구) 간의 단순한 연결 유무뿐만 아니라 특정 지역이 네트워크 내에서 전반적인 통행량을 얼마나 유인하는지를 통해 중심적인 역할을 하는 지점을 식별할 수 있다. 즉, 네트워크 내에서의 직접 연결뿐만 아니라 통행량이 많은 주요 노드와 얼마나 많이 연결되었는지를 함께 고려하기에 간접 연결에 따른 중요도를 함께 반영하며, 이에 따라 통행 흐름의 특성을 고려하여 영향력을 갖는 중심지를 분석하는 데 유용하다. PageRank 지수는 0에서 1 사이의 값을 가지며, 1에 가까울수록 특정 노드가 네트워크 내에서 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다. PageRank의 값은 네트워크 내 모든 노드들의 합이 1이 되도록 정규화되기 때문에 네트워크 내 노드의 수가 많을수록 분배되는 PageRank 값이 낮아질 가능성이 존재한다. 이에 본 연구에서는 통행목적별 생활권 분석을 통해 분화된 생활권을 기준으로 PageRank 지수를 산정하였으며, 특정 기준값을 두지 않고 각 생활권에서 PageRank 값이 가장 높은 지역을 중심으로 나타냈다.

통행목적별 지역생활권 중심지 분석 결과는 [그림 3-11]과 같다. PageRank가 높다는 것은 교통량이 많을 뿐만 아니라 교통 결절점으로써 통행 네트워크 전반에서 지배적인 위치를 갖는 것을 의미한다. 분석 결과를 살펴보면, 통행목적에 따라 생활권의 분포와 구성이 달라지기 때문에 목적별로 중심지가 변화하는 경향을 보이지만, 그럼에도 일관되게 중심지로서의 기능을 유지하는 지역이 다수 존재하는 것으로 나타났다. 대표적으로 전체 통행량을 나타내는 총 목적 통행량의 경우 강남구(서울), 부산진구(부산), 달서구(대구), 남동구(인천), 광주 북구(광주), 대전 서구(대전), 울산 남구(울산), 춘천시(강원), 의정부시·화성시(경기), 청주시 흥덕구(충북), 천안시·서산시(충남), 전주시 완산구(전북), 안동시(경북), 진주시(경남), 제주시(제주) 등이 중심지역으로 나타났다. 이 지역들은 대체로 광역시에 속한 지역이거나 도청이 소재하고 있는 지역의 중심도시로서, 주변 지역보다 인구가 많고 행정·경제·산업·교육 등의 인프라가 비교적 잘 갖춰져 있는 지역에 해당한다. 이러한 특징으로 인해 도출된 중심지들은 교통접근성이 높을 가능성이 크며, 이는 통근·통학이나 상업적 이동을 유발할 수 있을 것으로 판단된다. 총 목적 통행량에서 중심지로 도출된 지역들은 다른 목적 통행량 분석 결과에서도 반복적으로 중심지로 도출되었다. 통근·통학과 같은 주요 목적 통행뿐만 아니라 쇼핑·여가, 기타 등 다목적 통행에서도 이들 지역이 중심지로 도출된다는 점은, 해당 지역들이 단순한 기능적 중심지로서의 역할을 넘어서 복합적 중심지로서의 역할을 수행하고 있음을 시사한다. 이는 인프라가 잘 갖춰진 지역일수록 다양한 목적의 통행이 활성화되며, 지속 가능한 경제활동 및 지역 내 상호작용이 더욱 활발하게 이루어진다는 것을 보여준다.



[그림 3-11] 통행목적별 지역생활권 중심지 분포

출처: 연구진 작성

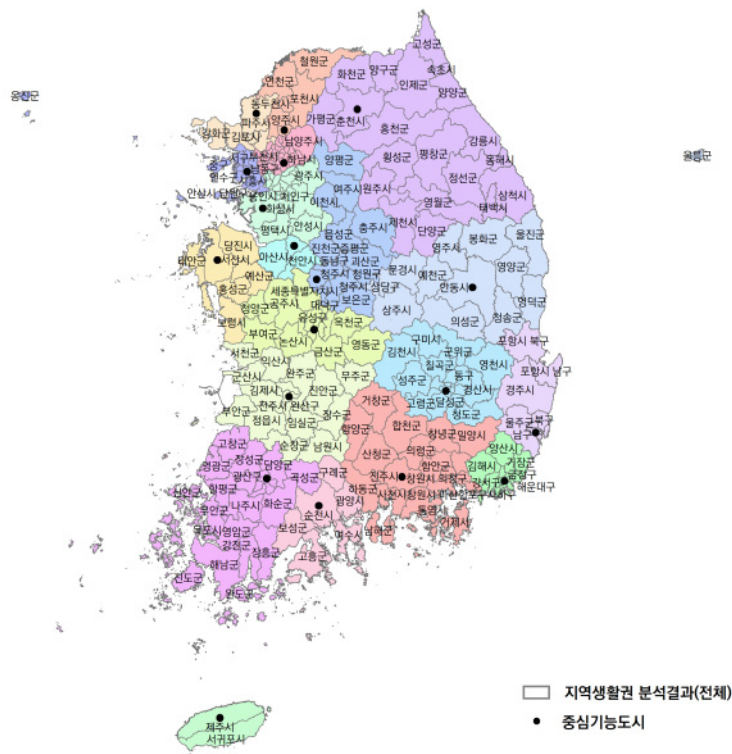
나. 통행목적별 생활권 및 중심지

1) 총 목적 통행량

총 목적 통행량을 기준으로 지역생활권을 분석한 결과, 19개의 생활권으로 분화되었다. 생활권의 범위는 광역 행정구역의 경계와 유사성이 높은 것으로 나타났으며, 분화된 지역의 면적은 권역에 따라 큰 차이가 있었다. 특히, 춘천시를 중심으로 하는 강원권의 경우 군집 내 지역의 개수는 20개로 나타났으며, 가장 넓은 면적을 생활권으로 갖는 것으로 도출되었다. 이 생활권의 경우 기본적으로 강원도 내 지역이 다수 포함되어 있으며, 인접지역인 경기도 가평군과 충청북도 제천시, 단양군이 속하는 것으로 나타났다. 서울권의 경우 30개 지역이 포함되는 것으로 나타났고, 가장 높은 중심성을 갖는 지역은 강남구로 분석되었다. 서울특별시에 속한 25개 구뿐만 아니라 넓게는 경기도 광명시, 구리시, 과천시, 하남시, 남양주시까지 생활권에 해당하는 것으로 분석되었다. 한편, 경기도 북부 지역은 2개의 생활권으로 구분되었다. 먼저, 의정부시를 중심으로 하는 경기 동북부권은 동두천시, 연천군, 포천시, 양주시, 강원 철원군을 포함하는 것으로 나타났으며, 파주시를 중심으로 하는 경기도 서북부권은 고양시와 김포시, 인천 강화군이 하나의 생활권으로 분석되었다. 경기도 남부 지역은 크게 화성시를 중심으로 하여 수원시, 안양시, 성남시, 평택시 등 19개 지역이 하나의 생활권을 이루고 있는 것으로 나타났으며, 부천시, 시흥시, 안산시 등은 인천 남동구를 중심으로 하는 인천권에 속했고 양평군, 여주시, 이천시, 충청시, 청주시 흥덕구를 중심으로 하는 충북권의 생활권역으로 분석되었다. 이를 통해 경기도 내 시·군·구의 경우 통행량을 기반으로 생활권을 분석한 결과에서 총 6개 생활권으로 분화되는 것으로 나타났다.

남부 지역의 지역생활권 분석 결과를 살펴보면, 먼저 부산권의 경우 부산광역시 내 군·구뿐만 아니라 인접한 경상남도 양산시, 김해시와 하나의 생활권을 이루는 것으로 나타났으며, 울산광역시의 경우에는 경북 포항시, 경주시와 하나의 생활권을 이루는 것으로 분석되었다. 대구광역시 달서구를 중심으로 두는 대구권에는 경상북도 구미시, 영천시, 김천시, 청도군 등 대구광역시와 인접한 지역이 다수 속하는 것으로 나타났으며, 이 외의 경상북도 지역은 안동시를 중심으로 하여 북부 지역들이 하나의 생활권을 이루고 있는 것으로 분석되었다. 한편, 경상남도는 진주시를 중심으로 하여 창원시, 거제시 등 20개 지역이 하나의 생활권으로 분류되었으며 이 생활권의 범위에는 타 광역시·도

에 속한 지역은 포함하지 않는 것으로 나타났다. 전라권의 경우 총 3개의 생활권이 도출되었다. 전라남도권은 광주광역시 북구를 중심으로 나주시, 목포시 등 22개 지역이 연결된 생활권과 함께 순천시를 중심으로 광양시, 구례군, 보성군, 여수시, 고흥군이 이루는 생활권으로 각각 구분되었다. 전라북도권의 중심지역은 전주시 완산구로 분석되었으며, 충청남도 서천군을 포함한 총 15개 지역이 하나의 생활권을 이루는 것으로 나타났다. 충청남도는 총 3개의 생활권으로 구분되었다. 천안시와 아산시가 하나의 생활권으로 분석되었고, 서산시를 중심으로 하여 보령시, 태안군, 예산군, 홍성군, 당진시가 하나의 생활권으로 나타났다. 그 외 논산시, 공주시, 부여군, 청양군, 금산군 등은 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도 옥천군, 영동군과 함께 14개 지역이 포함된 하나의 생활권을 이루는 것으로 나타났다. 마지막으로 제주권은 섬이라는 특수성으로 인해 제주시와 서귀포시만이 하나의 생활권으로 구분되었다.



[그림 3-12] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 총 목적 통행량

출처: 연구진 작성

[표 3-15] 총통행량 기준 생활권 분석 결과

구분	중심지	연계지역	개수
군집1	강남구(0.071)	광명시, 송파구, 서초구, 서울 중구, 영등포구, 마포구, 강서구, 종로구, 성북구, 노원구, 관악구, 남양주시, 구로구, 강동구, 동작구, 하남시, 동대문구, 광진구, 성동구, 은평구, 양천구, 구리시, 중랑구, 용산구, 서대문구, 과천시, 금천구, 강북구, 도봉구	30
군집2	부산진구(0.1)	영도구, 부산 중구, 부산 동구, 부산 서구, 사하구, 수영구, 사상구, 연제구, 금정구, 강서구, 기장군, 동래구, 부산 북구, 부산 남구, 해운대구, 김해시, 양산시	18
군집3	달서구(0.121)	수성구, 대구 남구, 대구 동구, 대구 중구, 대구 서구, 대구 북구, 군위군, 달성군, 영천시, 김천시, 구미시, 경산시, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군	17
군집4	남동구(0.115)	미추홀구, 연수구, 인천 서구, 옹진군, 부평구, 계양구, 인천 중구, 인천 동구, 부천시, 안산시 단원구, 안산시 상록구, 시흥시	13
군집5	파주시(0.219)	강화군, 고양시 덕양구, 고양시 일산동구, 고양시 일산서구, 김포시	6
군집6	광주 북구(0.127)	광산구, 광주 서구, 광주 남구, 광주 동구, 고창군, 나주시, 목포시, 담양군, 곡성군, 화순군, 영암군, 장흥군, 해남군, 강진군, 함평군, 영광군, 완도군, 장성군, 진도군, 신안군, 무안군	22
군집7	대전 서구(0.181)	대덕구, 유성구, 대전 동구, 대전 중구, 옥천군, 영동군, 공주시, 금산군, 청양군, 부여군, 계룡시, 논산시, 세종특별자치시	14
군집8	울산 남구(0.204)	울주군, 울산 동구, 울산 중구, 울산 북구, 포항시 남구, 포항시 북구, 경주시	8
군집9	화성시(0.11)	수원시 권선구, 수원시 팔달구, 수원시 장안구, 안양시 만안구, 성남시 수정구, 성남시 중원구, 성남시 분당구, 수원시 영통구, 평택시, 안양시 동안구, 군포시, 오산시, 용인시 기흥구, 용인시 수지구, 용인시 처인구, 의왕시, 안성시, 광주시	19
군집10	의정부시(0.248)	동두천시, 연천군, 포천시, 양주시, 철원군	6
군집11	청주시 흥덕구(0.149)	이천시, 여주시, 양평군, 진천군, 청주시 청원구, 충주시, 괴산군, 보은군, 증평군, 청주시 상당구, 청주시 서원구, 음성군	13
군집12	춘천시(0.112)	강릉시, 원주시, 가평군, 태백시, 횡성군, 평창군, 삼척시, 영월군, 동해시, 홍천군, 속초시, 양양군, 양구군, 인제군, 화천군, 정선군, 고성군, 제천시, 단양군	20
군집13	천안시 서북구(0.409)	천안시 동남구, 아산시	3
군집14	서산시(0.207)	보령시, 태안군, 예산군, 홍성군, 당진시	6
군집15	전주시 완산구(0.164)	서천군, 군산시, 익산시, 정읍시, 완주군, 남원시, 진안군, 김제시, 무주군, 임실군, 전주시 덕진구, 순창군, 부안군, 장수군	15
군집16	순천시(0.284)	광양시, 여수시, 구례군, 고흥군, 보성군	6
군집17	안동시(0.172)	영주시, 문경시, 상주시, 청송군, 의성군, 영양군, 영덕군, 울진군, 울릉군, 예천군, 봉화군	12

구분	중심지	연계지역	개수
군집18	진주시(0.117)	창원시 성산구, 창원시 의창구, 창원시 마산합포구, 창원시 마산회원구, 창원시 진해구, 의령군, 통영시, 사천시, 거제시, 합천군, 밀양시, 고성군, 창녕군, 하동군, 거창군, 산청군, 함양군, 남해군, 함안군	20
군집19	제주시(0.618)	서귀포시	2

출처: 연구진 작성

2) 출근·등교 목적 통행량

출근과 등교 목적의 통행량을 하나로 합쳐 이를 기준으로 지역생활권을 분석하였다. 그 결과 총 목적 통행량보다 더 많은 24개 생활권이 도출되었다. 출근·등교의 경우 거의 매일 일어나는 일상적 활동이기 때문에 생활반경의 범위가 작은 것을 선호하는 경향이 존재하고, 이로 인해 비교적 지역생활권의 수가 많이 도출된 것으로 판단된다.

구체적으로 분석 결과를 살펴보면, 서울권은 강남구를 중심지역으로 하여 총 목적 통행량과 동일한 지역들이 생활권으로 분화되었다. 이에 서울특별시내에 속한 지역 외에도 경기도 광명시, 구리시, 과천시, 하남시, 남양주시까지 하나의 생활권으로 연결되는 것으로 나타났다. 경기도 북부 지역도 총 목적 통행량과 마찬가지로 2개의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 다만, 경기 동북부 지역은 포천시를 중심으로 하여 총 목적 통행량 기반 생활권 분석 결과와 동일한 6개 지역이 포함된 것과 달리, 경기 서북부 지역은 인천광역시에 속한 시·군·구들까지 하나의 생활권을 형성하는 것으로 분석되었다. 분화된 생활권의 중심지로는 인천광역시 남동구가 해당하는 것으로 나타났다. 이에 안산시 단원구를 중심으로 안양시, 군포시, 시흥시, 의왕시가 출근·등교 목적의 하나의 생활권으로 나타났고, 경기도 남부 지역은 수원시, 안성시, 광주시, 성남시, 용인시, 화성시, 평택시 등 16개 시·군·구가 하나의 생활권을 형성하는 것으로 분석되었다. 경기도 남부지역에서 출근·등교 목적 통행량의 중심지로는 성남시 분당구가 해당하는 것으로 나타났다.

강원권은 총 목적 통행량 기반 생활권 분석 결과와 많은 차이를 보였는데, 기존에 하나의 생활권으로 나타났던 지역들이 총 3개 지역으로 분화되어 3개의 중심지가 존재하는 것으로 분석되었다. 먼저, 강원 영동지역이 다수 포함된 생활권에서는 강릉시가 중심지로서 기능하는 것으로 나타났으며, 이 생활권에는 속초시, 정선군, 삼척시, 동해시,

평창군, 태백시, 인제군, 고성군, 양양군 외에도 경상북도 울진군 등 총 11개 지역이 포함되었다. 춘천시를 중심으로 홍천군, 화천군, 양구군과 경기도 여주시, 양평군, 가평군이 하나의 생활권을 형성하였으며, 원주시를 중심으로 인접지역인 횡성군과 영월군, 충청북도 제천시, 단양군이 하나의 생활권으로 분석되었다. 충북권은 제천시와 단양군을 제외한 지역들이 동일 생활권으로 분화되었으며, 혁신도시가 위치한 음성군이 이 생활권의 중심도시로 나타났다.

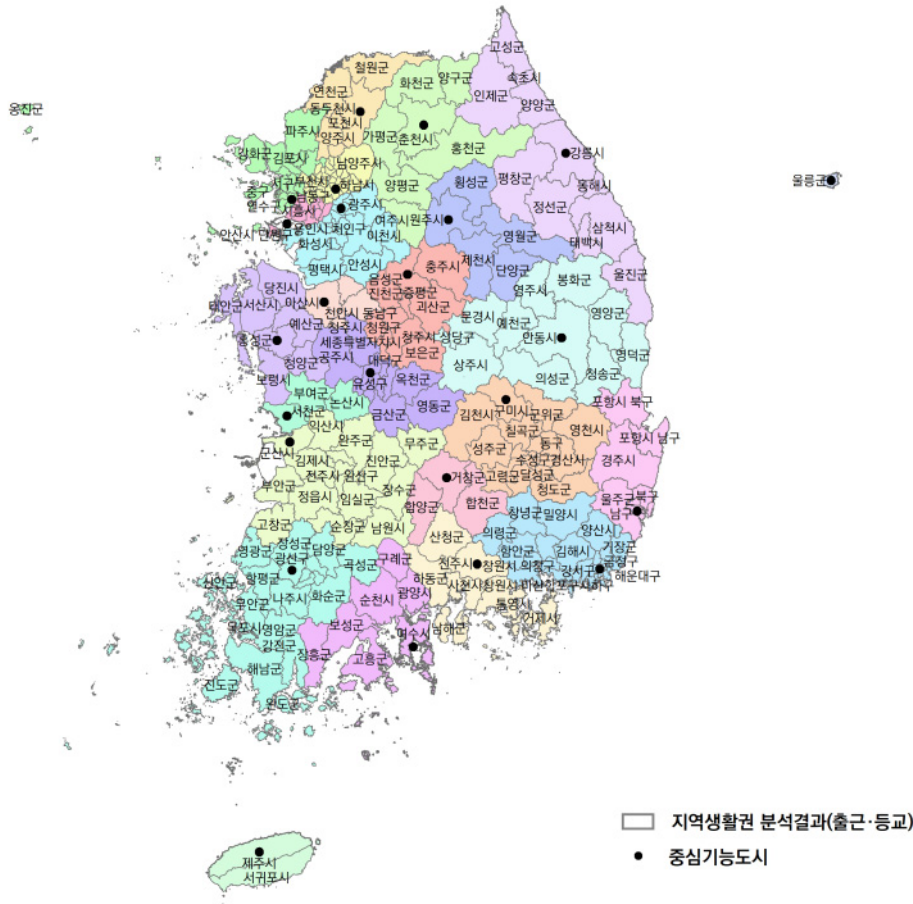
경북·울산권은 총 목적 통행량의 결과와 매우 유사한 생활권을 형성하는 것으로 분석되었다. 울진군과 울릉군이 타 생활권으로 분류되기는 하였으나, 여전히 안동시를 중심으로 하나의 생활권을 이루는 것으로 나타났고, 대구광역시와 주변 지역이 구미시를 중심으로 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 또, 울산광역시 남구를 중심으로 울산광역시 내 기초지방자치단체와 경상북도 포항시, 경주시가 하나의 생활권으로 분석되었다. 한편, 경남·부산권은 3개 생활권으로 분화되었는데 부산진구를 중심으로 하여 창원시, 양산시, 김해시, 의령군 등까지 총 27개 시·군·구가 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났고, 거창군을 중심으로 함천군과 함양군이 하나의 생활권을 이루는 것으로 나타났다. 진주시의 경우 여전히 중심지로서 기능하는 것으로 나타났으나 생활권의 범위는 고성군, 통영시, 산청군 등 8개 지역이 해당하는 것으로 나타났다.

전라권의 경우 생활권의 범위가 총 목적 통행량의 생활권과 큰 차이는 없었으나 중심 지역에는 차이가 있는 것으로 나타났다. 총 목적 통행량에서는 비교적 지리적으로 가운데에 위치한 지역이 중심지로서 기능하는 것으로 나타났으나, 출근·등교 목적 통행량에서는 이러한 경향이 나타나지 않았다. 이에 여수시를 중심으로 순천시, 장흥군, 고흥군, 보성군, 광양시, 구례군이 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났으며, 광주광역시 광산구를 중심으로 총 목적 통행량 기준 동일 생활권에 해당했던 고창군과 장흥군을 제외한 20개 지역이 동일 생활권으로 분석되었다. 전북권의 경우에는 군산시가 중심지로서 역할을 수행하는 것으로 나타났으며, 전라북도에 속한 기초지방자치단체가 하나의 생활권을 형성하는 것으로 분석되었다. 이러한 결과를 통해 우리나라 남부 지역의 출근·등교 목적의 통행량 기반 생활권은 광역시·도의 경계를 비교적 유지하는 것을 알 수 있다.

한편, 충남권의 경우 4개 생활권으로 분화되는 것으로 분석되었다. 먼저 서천군을 중

심지로 부여군과 논산시가 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 이 지역들은 총 목적 통행량을 기반으로 분석한 결과에서는 다른 생활권을 형성했었는데 출근·등교 목적의 생활권에서는 하나의 연계지역으로 분류되었으며, 이에 따라 다른 목적의 통행이 총 목적 통행에 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 대전광역시, 세종특별자치시를 포함하는 생활권으로는 대전광역시 유성구가 중심도시로 나타났으며, 공주시, 계룡시, 금산군과 충북 영동군, 옥천군 등이 이 생활권의 범위에 속하는 것으로 분석되었다. 아산시와 천안시는 총 목적 통행량 기반 분석에 이어 출근·등교 목적의 통행량 분석에서도 서로가 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났으며, 출근·등교 목적에서는 아산시가 중심도시로서 기능하는 것으로 나타났다. 충남 서부 지역에 속하는 지역인 태안군, 서산시, 당진시, 예산군, 청양군, 보령시 등은 홍성군을 중심으로 하여 하나의 생활권을 이루고 있었다.

출근·등교 목적 통행량 기반 생활권 분석 결과에서 울릉군과 제주특별자치도는 각각 단일 생활권을 형성하는 것으로 나타났는데, 이는 출근·등교가 일상적인 생활 범위를 반영한다는 점에서 비교적 먼 거리에 있는 섬 지역이 육지에 있는 지역과 일상적 생활권을 형성하기에는 한계가 있기 때문에 나타난 결과로 판단된다. 그리고 제주특별자치도의 생활권에서는 제주시가 출근·등교 통행량에서는 중심지역으로 분류되었으나, 중심성의 점수에서 큰 차이를 보이지는 않았다.



[그림 3-13] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 출근·등교

출처: 연구진 작성

[표 3-16] 출근·등교 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과

구분	중심지	연계지역	개수
군집1	강남구(0.123)	광명시, 송파구, 서초구, 서울 중구, 영등포구, 마포구, 강서구, 종로구, 성북구, 노원구, 관악구, 남양주시, 구로구, 강동구, 동작구, 하남시, 동대문구, 광진구, 성동구, 은평구, 양천구, 구리시, 중랑구, 용산구, 서대문구, 과천시, 금천구, 강북구, 도봉구	30
군집2	부산진구(0.076)	양산시, 의령군, 창원시 성산구, 창원시 의창구, 창원시 마산회원구, 창원시 마산합포구, 밀양시, 사하구, 김해시, 함안군, 함양군, 창녕군, 창원시 마산합포구, 밀양시, 사하구, 김해시, 함안군, 함양군, 창녕군	27

구분	중심지	연계지역	개수
		창원시 진해구, 사상구, 수영구, 동래구, 강서구, 부산 북구, 금정구, 기장군, 연제구, 부산 남구, 해운대구, 부산 중구, 영도구, 부산 서구, 부산 동구	
군집3	구미시(0.131)	성주군, 칠곡군, 경산시, 김천시, 영천시, 수성구, 달서구, 대구 중구, 대구 남구, 청도군, 고령군, 군위군, 달성군, 대구 동구, 대구 북구, 대구 서구	17
군집4	남동구(0.091)	고양시 일산서구, 인천 동구, 고양시 덕양구, 부천시, 부평구, 인천 서구, 강화군, 고양시 일산동구, 용진군, 연수구, 파주시, 김포시, 인천 중구, 계양구, 미추홀구	16
군집5	광산구(0.145)	해남군, 신안군, 강진군, 영광군, 화순군, 영암군, 진도군, 무안군, 곡성군, 장성군, 목포시, 광주 북구, 완도군, 담양군, 광주 서구, 나주시, 함평군, 광주 남구, 광주 동구	20
군집6	유성구(0.167)	세종특별자치시, 공주시, 계룡시, 대전 중구, 영동군, 금산군, 대전 동구, 옥천군, 대전 서구, 대덕구	11
군집7	울산 남구(0.203)	포항시 북구, 포항시 남구, 경주시, 울주군, 울산 북구, 울산 동구, 울산 중구	8
군집8	성남시 분당구(0.148)	수원시 영통구, 안성시, 성남시 수정구, 광주시, 수원시 팔달구, 수원시 권선구, 용인시 처인구, 용인시 기흥구, 화성시, 평택시, 성남시 중원구, 수원시 장안구, 이천시, 오산시, 용인시 수지구	16
군집9	포천시(0.322)	연천군, 동두천시, 양주시, 철원군, 의정부시	6
군집10	안산시 단원구(0.271)	안양시 동안구, 안산시 상록구, 안양시 만안구, 군포시, 시흥시, 의왕시	7
군집11	춘천시(0.199)	여주시, 홍천군, 양평군, 가평군, 화천군, 양구군	7
군집12	원주시(0.287)	단양군, 영월군, 횡성군, 제천시	5
군집13	강릉시(0.145)	속초시, 정선군, 삼척시, 울진군, 동해시, 평창군, 태백시, 인제군, 고성군, 양양군	11
군집14	음성군(0.216)	진천군, 청주시 상당구, 괴산군, 청주시 흥덕구, 보은군, 충주시, 청주시 서원구, 증평군, 청주시 청원구	10
군집15	아산시(0.456)	천안시 서북구, 천안시 동남구	3
군집16	홍성군(0.234)	서산시, 보령시, 태안군, 예산군, 당진시, 청양군	7
군집17	서천군(0.41)	부여군, 논산시	3
군집18	군산시(0.127)	전주시 완산구, 익산시, 정읍시, 전주시 덕진구, 남원시, 장수군, 임실군, 김제시, 무주군, 진안군, 고창군, 부안군, 순창군, 완주군	15
군집19	여수시(0.207)	장흥군, 순천시, 고흥군, 보성군, 광양시, 구례군	7
군집20	안동시(0.158)	예천군, 의성군, 봉화군, 영덕군, 영주시, 상주시, 문경시, 청송군, 영양군	10

구분	중심지	연계지역	개수
군집21	울릉군(1)	-	1
군집22	진주시(0.248)	고성군, 통영시, 산청군, 남해군, 사천시, 거제시, 하동군	8
군집23	거창군(0.533)	합천군, 함양군	3
군집24	제주시(0.55)	서귀포시	2

출처: 연구진 작성

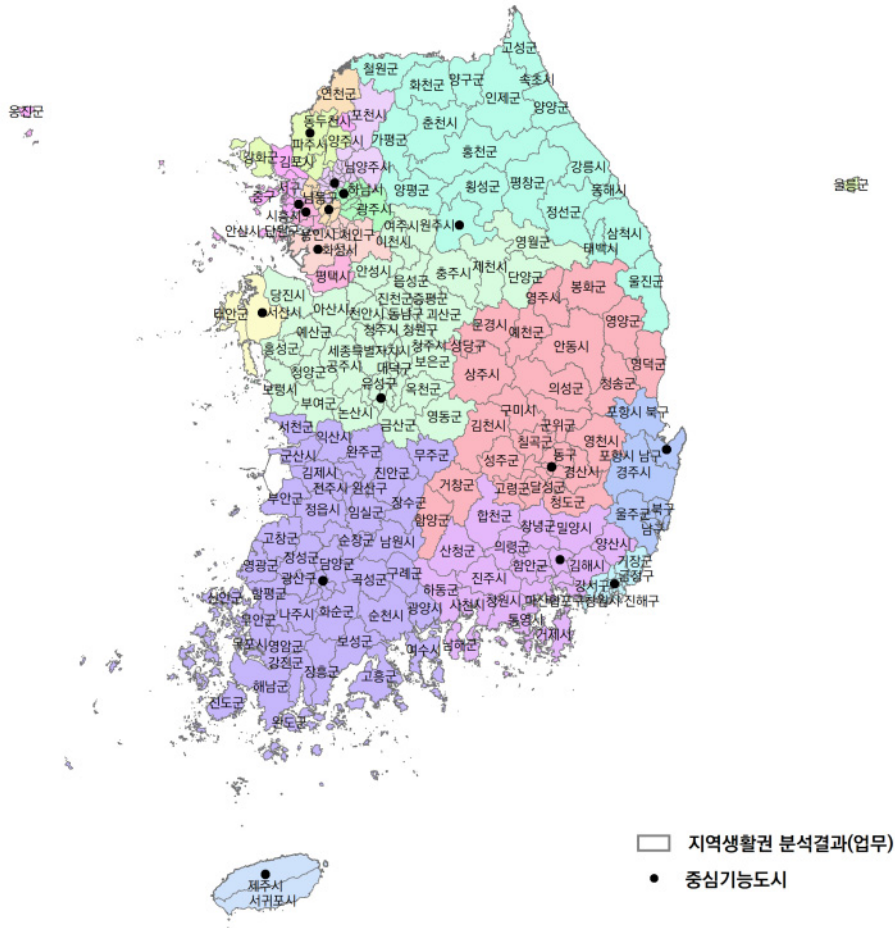
3) 업무 목적 통행량

업무 목적 통행량을 기준으로 지역생활권을 분석한 결과, 전국이 총 16개의 생활권으로 분화되었다. 업무 목적 통행량 기반 생활권 분석 결과에서 특이한 것은 수도권에서는 생활권이 상당히 분화된 형태를 보인다는 것이다. 또한, 인접하지 않은 지역 간에 생활권을 형성하는 형태가 다수 나타났다. 가령 경기도 북부 지역에 위치한 동두천시는 인천광역시 남동구를 중심지역으로 하는 생활권에 속하는 것으로 나타났으며, 이에 김포시, 옹진군 등의 연계지역으로 분류되었다. 또한 연천군은 인접지역이 아닌 안양시 동안구를 중심지역으로 하는 생활권에 속하는 것으로 나타났는데, 이는 부천시와의 업무 목적 통행량이 타 통행량에 비해 월등히 높아 생활권 형성에 영향을 준 것으로 분석되었다. 평택시도 마찬가지로 인접한 화성시, 안성시 등과 생활권을 형성하지 않고 시흥시, 안산시와 함께 하나의 생활권으로 분류되었다. 이러한 경향은 업무 목적의 통행은 일상적으로 발생하는 출근·등교와 달리 비일상적으로 발생하는 먼 거리의 이동을 포함하기 때문에 나타난 결과로 판단되며, 이에 생활권의 범위와 수가 다른 목적 통행량에 비해 넓고 적게 나타났다고 이해할 수 있다. 한편, 경상북도 울릉군의 경우에는 파주시를 중심으로 하는 경기도 동북부권의 생활권에 포함되는 것으로 나타났는데, 실질적인 통행량을 살펴봤을 때 울릉군을 중심으로 발생한 업무 목적의 통행량이 극히 적은 낮은 숫자임에도 영향을 크게 미친 것으로 보이며 따라서 유의미한 생활권이라고 하기는 어려운 것으로 판단된다.

이 외에 수도권을 제외한 지역들에서는 대체로 광역시·도의 관할범위와 유사한 형태로 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 강원권의 경우 경기도 가평군과 양평군, 경상북도 울진군을 포함하여 강원특별자치도 내 시·군·구 전역이 하나의 생활권을 형성하였으며, 총 목적 통행 및 출근·등교 목적 통행의 결과와 달리 원주시가 중심으로 나타

났다. 충청권의 경우 충청북도와 충청남도, 대전광역시, 세종특별자치시가 전반적으로 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타나 업무 목적의 통행 범위가 상당히 넓은 것으로 분석되었다. 이 생활권의 중심지는 대전광역시 서구로 나타났으며 충청권 외 지역으로 강원도 영월군과 경기도 여주시, 이천시, 안성시 등이 함께 포함되었다. 한편, 충청남도 서산시와 태안군은 충청권의 광범위한 생활권에서 벗어나 별도의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다.

전라권도 마찬가지로 전라남·북도가 하나의 큰 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 이에 업무 목적의 생활권의 범위가 상당히 큰 것을 알 수 있으며, 비교적 중앙에 위치한 광주광역시 북구가 이 생활권의 중심지역인 것으로 나타났다. 경상권의 경우 대구광역시와 경상북도, 경상남도, 부산광역시가 각각 행정구역 경계를 중심으로 분화되어 생활권을 형성하고 있는 것으로 나타났는데, 일부 지역(경상남도 거창군, 함양군, 포항시, 경주시, 울진군)은 다른 생활권에 속하는 것으로 분류되었다. 한편, 울산광역시와 포항시·경주시는 앞선 총 목적 통행량과 출근·등교 목적 통행량 분석 결과와 마찬가지로 업무 목적 통행량에서도 하나의 생활권으로 분류되었다. 이에 산업·일자리 등에서 이 지역 간의 연계성이 매우 높을 것으로 판단된다. 그리고 업무 목적의 통행량에서도 제주특별자치도는 별도의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다.



[그림 3-14] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 업무

출처: 연구진 작성

[표 3-17] 업무 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과

구분	중심지	연계지역	개수
군집1	서울 중구(0.177)	종로구, 계양구, 마포구, 남양주시, 포천시, 성동구, 서대문구, 부평구, 용산구, 도봉구, 관악구, 중랑구, 동대문구, 노원구, 성북구, 은평구, 강북구, 영등포구, 의정부시, 구리시	21
군집2	강남구(0.205)	송파구, 강동구, 하남시, 서초구, 광진구, 성남시 수정구, 성남시 중원구, 광주시, 성남시 분당구	10

구분	중심지	연계지역	개수
군집3	안양시 동안구(0.153)	군포시, 과천시, 의왕시, 연천군, 강서구, 동작구, 금천구, 양천구, 구로구, 부천시, 안양시 만안구, 광명시	13
군집4	부산진구(0.152)	연제구, 부산 북구, 영도구, 수영구, 동래구, 부산 중구, 부산 남구, 강서구, 사상구, 해운대구, 사하구, 부산 서구, 부산 동구, 금정구, 기장군	16
군집5	대구 중구(0.14)	김천시, 달성군, 영천시, 상주시, 영주시, 대구 서구, 군위군, 대구 남구, 안동시, 수성구, 문경시, 대구 동구, 대구 북구, 구미시, 성주군, 청도군, 경산시, 영양군, 예천군, 의성군, 거창군, 영덕군, 봉화군, 달서구, 칠곡군, 청송군, 고령군, 함양군	29
군집6	남동구(0.198)	김포시, 미추홀구, 인천 중구, 연수구, 옹진군, 인천 동구, 인천 서구, 동두천시	9
군집7	파주시(0.261)	고양시 일산서구, 고양시 일산동구, 고양시 덕양구, 양주시, 강화군, 울릉군*	7
군집8	광주 북구(0.116)	신안군, 화순군, 곡성군, 고흥군, 구례군, 광주 동구, 완도군, 장성군, 강진군, 함평군, 진도군, 무안군, 광주 서구, 광양시, 장흥군, 영암군, 해남군, 완주군, 광산구, 영광군, 보성군, 담양군, 여수시, 임실군, 군산시, 정읍시, 나주시, 광주 남구, 서천군, 진안군, 장수군, 김제시, 고창군, 남원시, 순천시, 전주시 완산구, 부안군, 무주군, 순창군, 전주시 덕진구, 익산시, 목포시	43
군집9	대전 서구(0.1)	세종특별자치시, 대전 동구, 천안시 서북구, 대전 중구, 금산군, 대덕구, 홍성군, 안성시, 공주시, 아산시, 이천시, 충주시, 예산군, 영월군, 부여군, 유성구, 보은군, 당진시, 청주시 청원구, 계룡시, 여주시, 보령시, 논산시, 단양군, 천안시 동남구, 제천시, 청양군, 영동군, 증평군, 청주시 서원구, 청주시 상당구, 옥천군, 음성군, 청주시 흥덕구, 괴산군, 진천군	37
군집10	포항시 남구(0.196)	경주시, 포항시 북구, 울산 중구, 울산 북구, 울산 남구, 울주군, 울산 동구	8
군집11	화성시(0.2)	용인시 처인구, 오산시, 용인시 기흥구, 용인시 수지구, 수원시 영통구, 수원시 장안구, 수원시 팔달구, 수원시 권선구	9
군집12	시흥시(0.325)	안산시 상록구, 안산시 단원구, 평택시	4
군집13	원주시(0.122)	울진군, 정선군, 양양군, 춘천시, 가평군, 양평군, 철원군, 평창군, 홍천군, 속초시, 삼척시, 화천군, 횡성군, 고성군, 태백시, 인제군, 양구군, 동해시, 강릉시	20
군집14	서산시(0.656)	태안군	2
군집15	창원시 의창구(0.137)	창원시 성산구, 창원시 마산합포구, 창원시 마산회원구, 김해시, 양산시, 거제시, 산청군, 밀양시, 남해군, 의령군, 창원시 진해구, 함안군, 합천군, 하동군, 진주시, 사천시, 통영시, 창녕군, 고성군	20
군집16	제주시(0.667)	서귀포시	2

주) 울릉군의 경우 지역 간 업무 목적의 통행량이 극히 적어 유의미하다고 보기 어려우므로 별도 군집으로 분류 필요할 것으로 판단됨

출처: 연구진 작성

4) 쇼핑·여가 목적 통행량

쇼핑과 여가 목적의 통행량을 하나로 합쳐 이를 기준으로 지역생활권을 분석하였다. 그 결과 총 18개의 생활권이 도출되었다. 쇼핑·여가 목적의 통행은 소비시설의 유무나 규모, 교통접근성 등에 영향을 받으며, 이에 따라 산업·일자리 부문의 유사성·연계성이 영향을 주는 출근·업무 목적의 통행패턴과 차이가 있을 가능성이 높다.

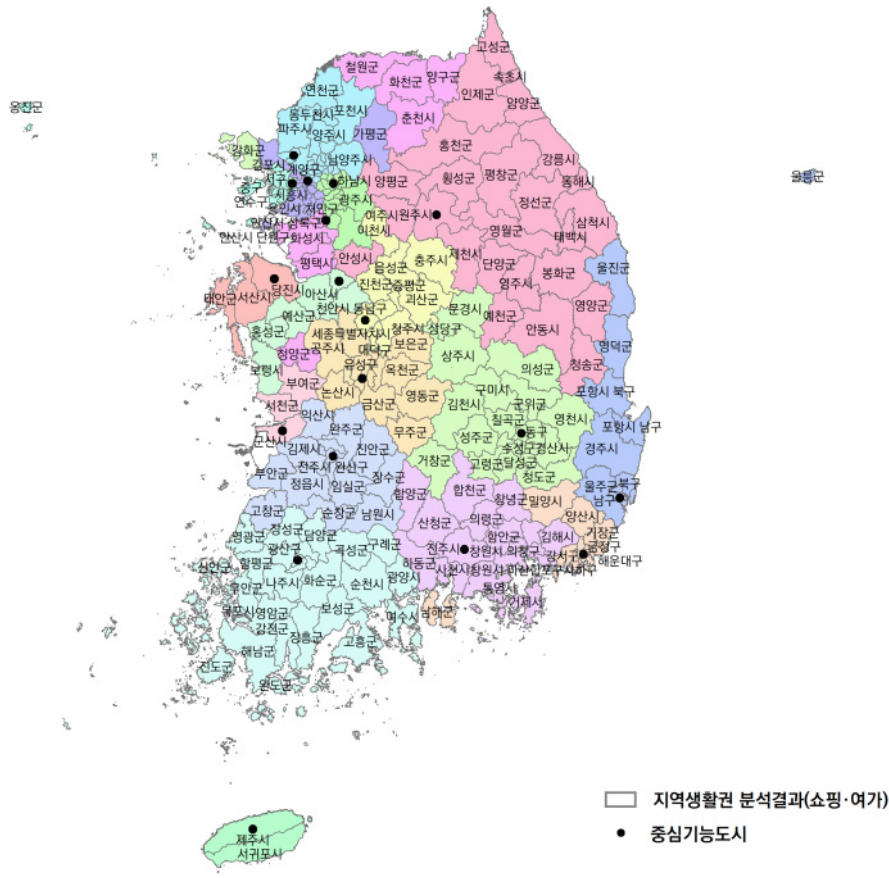
쇼핑·여가 부문의 지역생활권 분석 결과, 서울권 지역의 분화가 눈에 띄게 나타났다. 출근·등교 및 업무 목적의 통행에서 하나의 생활권으로 연결되었던 것과 달리 서울특별시 내 기초지방자치단체는 인접한 경기도 내 시·군·구와 생활권을 형성하며 북부권, 서남권, 남동권으로 구분되었다. 먼저, 서울 중구, 종로구, 서대문구, 은평구, 동대문구 등은 고양시 일산동구를 중심으로 하는 생활권에 속하는 것으로 나타났다. 이 생활권에는 경기도 파주시, 동두천시, 연천군, 포천시, 의정부시, 남양주시 등 23개 시·군·구가 하나의 생활권을 이루는 것으로 분석되었다. 또한, 송파구를 중심지역으로 서초구, 강동구, 성동구, 광진구, 강남구 등이 하나의 생활권을 형성하였고, 이 군집에는 인접한 경기도의 용인시, 하남시, 광주시, 성남시가 포함되는 것으로 나타났다. 서울 서남부 생활권의 중심지는 영등포구로 나타났고, 이 생활권에는 구로구, 동작구, 가평군을 포함하여 총 18개의 지역이 속하는 것으로 나타났다. 다만, 가평군의 경우 생활권과 이격되어 있어 생활권 조정이 필요할 것으로 판단된다. 김포시와의 통행량이 높은 비중을 차지하고 있기는 하지만 춘천시와의 통행량도 상당수를 차지하므로 춘천시가 속한 생활권으로 조정이 가능할 것으로 판단된다.

한편, 경기도 부천시도 생활권 중심지 중의 하나로 나타났다. 다만, 경기도 내 지역이 아닌 인천광역시 내 기초지방자치단체와 생활권을 형성하는 것으로 분석되었다. 또한, 경기도 내 지역 중에서는 수원시, 평택시, 화성시, 오산시 등이 수원시 영통구를 중심으로 생활권을 형성하는 것으로 나타났는데, 비교적 먼 거리인 강원특별자치도 철원군, 양구군, 화천군, 춘천시와 충청남도 청양군이 하나의 생활권으로 분류되어 다소 특이한 결과를 보였다. 이에 인접지역을 중심으로 생활권을 분리할 필요가 있을 것으로 판단되며, 청양군과 같이 이격된 고립지역의 경우 인접지역과의 통행량을 파악하여 생활권을 조정할 필요가 있을 것으로 판단된다. 청양군의 경우 화성시와의 쇼핑·여가 목적 통행량이 가장 많았으나, 인접성을 고려한다면 공주시·예산군이 속한 생활권으로 통합될 수

있을 것으로 판단된다.

충청권의 경우 당진시를 중심으로 서산시, 태안군이 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났고, 군산시를 중심으로 부여군과 서천군, 천안시 서북구를 중심으로 아산시, 예산군, 보령시, 홍성군 등이 하나의 생활권으로 연결되었다. 충청북도의 경우 3개 생활권으로 분화되어 나타났는데, 제천시와 단양군의 경우에는 강원권 및 경북 일부 지역들과 생활권을 형성하였고, 보은군, 옥천군, 영동군은 대구광역시 및 세종특별자치시를 포함하는 충남권 생활권으로 분화되었다. 한편, 그 외 지역들은 경기도 이천시와 함께 청주시 흥덕구를 중심지역으로 하는 생활권으로 분류되었다.

전라권의 경우 전라북도와 전라남도의 광역시·도 경계를 따라 생활권이 분화되었고, 경상권도 비교적 경상북도와 경상남도의 광역시·도 경계를 유지하며 생활권이 분화되는 특성을 보였다. 한편, 출근·업무 목적 통행량 분석에서 울산광역시와 포항시, 경주시가 형성하던 생활권은 쇼핑·여가 목적 통행량 분석에서는 울진군과 영덕군까지 확장되는 특징을 보였고, 부산광역지도 양산시, 밀양시, 남해군과 함께 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다.



[그림 3-15] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 쇼핑·여가

출처: 연구진 작성

[표 3-18] 쇼핑·여가 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과

구분	중심지	연계지역	개수
군집1	고양시 일산동구(0.09)	파주시, 남양주시, 양주시, 서울 중구, 서대문구, 은평구, 종로구, 의정부시, 강북구, 포천시, 동대문구, 도봉구, 구리시, 용산구, 고양시 일산서구, 연천군, 중랑구, 노원구, 성북구, 동두천시, 마포구, 고양시 덕양구	23
군집2	송파구(0.188)	용인시 수지구, 용인시 처인구, 하남시, 용인시 기흥구, 광주시, 서초구, 성남시 중원구, 강동구, 성동구, 성남시 수정구, 광진구, 강남구, 성남시 분당구	14

구분	중심지	연계지역	개수
군집3	영등포구(0.13)	군포시, 의왕시, 시흥시, 강서구, 안양시 동안구, 구로구, 동작구, 안산시 상록구, 안양시 만안구, 금천구, 양천구, 가평군, 김포시, 광명시, 관악구, 안산시 단원구, 과천시	18
군집4	부산진구(0.194)	부산 동구, 부산 서구, 부산 남구, 영도구, 수영구, 부산 중구, 사상구, 밀양시, 기장군, 사하구, 해운대구, 금정구, 연제구, 양산시, 강서구, 남해군, 부산 북구, 동래구	19
군집5	대구 북구(0.167)	의성군, 경산시, 문경시, 청도군, 영천시, 구미시, 김천시, 대구 중구, 성주군, 고령군, 수성구, 군위군, 칠곡군, 거창군, 상주시, 달성군, 대구 동구, 대구 서구, 대구 남구, 달서구, 강화군	22
군집6	부천시(0.206)	옹진군, 부평구, 남동구, 인천 서구, 연수구, 인천 중구, 인천 동구, 계양구, 미추홀구	10
군집7	광주 서구(0.237)	광주 북구, 나주시, 광양시, 완도군, 영광군, 진도군, 담양군, 구례군, 여수시, 보성군, 고흥군, 신안군, 광주 동구, 광주 남구, 광산군, 장성군, 함평군, 무안군, 순천시, 강진군, 목포시, 곡성군, 화순군, 영암군, 해남군, 장흥군	27
군집8	대전 서구(0.211)	세종특별자치시, 무주군, 논산시, 계룡시, 옥천군, 보은군, 공주시, 대덕구, 대전 동구, 영동군, 금산군, 대전 중구, 유성구	14
군집9	울산 남구(0.245)	영덕군, 울주군, 울산 북구, 울산 동구, 울진군, 울산 중구, 울릉군, 포항시 남구, 포항시 북구, 경주시	11
군집10	수원시 영통구(0.118)	청양군, 수원시 장안구, 평택시, 화성시, 오산시, 화천군, 수원시 팔달구, 수원시 권선구, 춘천시, 양구군, 철원군	12
군집11	청주시 흥덕구(0.254)	청주시 상당구, 청주시 흥덕구, 이천시, 괴산군, 청주시 청원구, 음성군, 청주시 서원구, 증평군, 진천군, 충주시	10
군집12	원주시(0.105)	안동시, 청송군, 단양군, 안성시, 영양군, 양양군, 여주시, 영주시, 예천군, 고성군, 봉화군, 제천시, 강릉시, 태백시, 정선군, 홍천군, 횡성군, 삼척시, 영월군, 속초시, 동해시, 양평군, 평창군, 인제군	25
군집13	천안시 서북구(0.365)	홍성군, 아산시, 보령시, 예산군, 천안시 동남구	6
군집14	당진시(0.353)	서산시, 태안군	3
군집15	군산시(0.465)	서천군, 부여군	3
군집16	전주시 완산구(0.282)	완주군, 장수군, 김제시, 남원시, 순창군, 전주시 덕진구, 정읍시, 익산시, 진안군, 부안군, 고창군, 임실군	13
군집17	진주시(0.098)	거제시, 통영시, 창녕군, 창원시 마산회원구, 함안군, 사천시, 창원시 마산합포구, 창원시 진해구, 의령군, 김해시, 함양군, 산청군, 하동군, 창원시 성산구, 합천군, 고성군, 창원시 의창구	18
군집18	제주시(0.547)	서귀포시	2

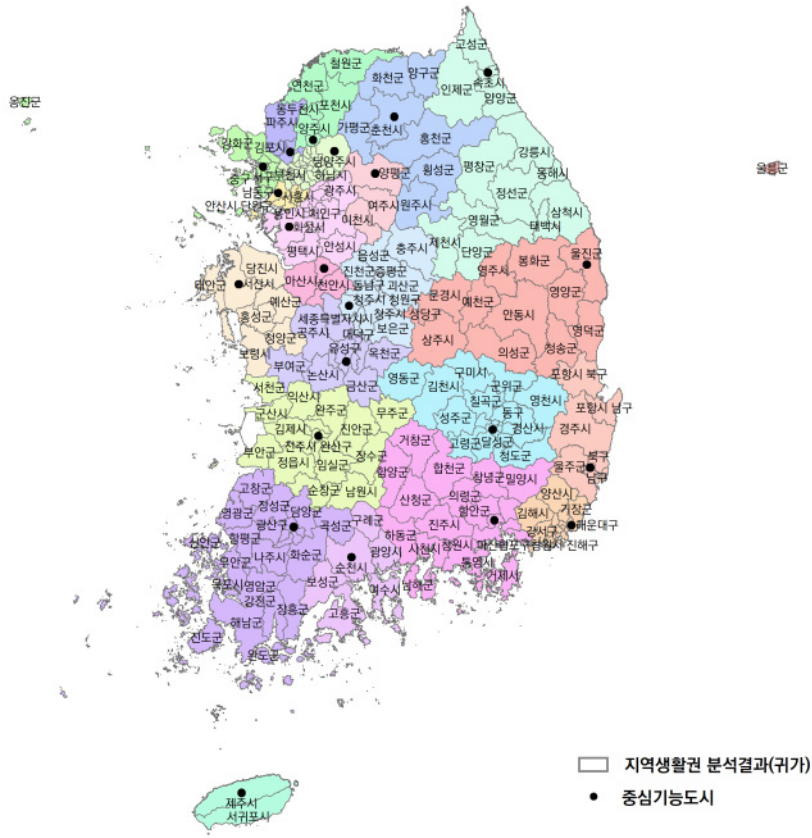
출처: 연구진 작성

5) 귀가 목적 통행량

귀가 목적 통행은 통행목적지가 집인 통행으로서 전국 지역 간 여객 기종점 통행량(O/D)에서 가장 많은 비중을 차지하는 목적 통행에 해당한다. 본 연구에서 귀가 목적 통행량을 기준으로 지역생활권을 분석한 결과, 전국이 총 22개의 생활권으로 분화되었다. 먼저, 서울권의 경우 남양주시가 중심지역으로 도출되었으며, 생활권의 범위는 총 목적 통행량과 동일하게 30개 지역이 해당하는 것으로 나타났다. 경기도의 경우 서울권으로 분화된 지역까지 포함하면 총 8개 생활권으로 나뉘는 것으로 나타났다. 먼저, 의정부시를 중심지역으로 하여 포천시, 양주시, 연천군, 철원군, 동두천시가 하나의 생활권을 형성하였고, 고양시 덕양구를 중심지역으로 하여 파주시와 고양시가 하나의 생활권으로 나타났다. 경기도 서부지역의 김포시, 부천시, 인천광역시 기초지방자치단체와 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났으며, 인천과 인접한 시흥시와 의왕시, 안양시, 안산시, 군포시가 별도의 생활권으로 분화되었다. 경기도 남부권의 귀가 목적 중심지역은 화성시로 나타났다. 화성시를 중심으로 용인시, 성남시, 수원시, 광주시, 안성시, 오산시, 평택시까지 하나의 생활권으로 분류되었다. 이천시, 여주시, 양평군이 동일 생활권으로 분류되었는데, 가평군의 경우 경기도가 아닌 강원특별자치도 내 지역들과 춘천시를 중심으로 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 강원특별자치도의 나머지 지역들은 속초시를 중심으로 생활권을 이루었는데 이 생활권에는 충청북도 단양군과 제천시가 포함되는 것으로 나타났다. 분석 결과에서는 고성군부터 제천시까지가 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났으나, 이동거리 등을 고려하여 권역을 조정할 필요도 있을 것으로 판단된다. 충청북도의 귀가 목적 통행량 중심지는 청주시 흥덕구로 나타났다. 앞서 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가 등의 목적 통행량을 기반으로 분석한 결과와 마찬가지로 청주시, 충주시, 음성군, 진천군, 괴산군, 보은군, 증평군 등이 하나의 생활권으로 도출되었다. 귀가 목적 통행량 기반의 생활권 분석에서도 대전광역시, 세종특별자치시, 그리고 이에 연접한 충청남도 내 기초지방자치단체들이 하나의 생활권으로 분류되었다. 중심지역은 대전 서구로 나타났으며 총 12개 시·군·구가 포함되었다. 아산시와 천안시는 별도의 생활권을 형성하였으며, 당진시, 태안군, 서산시, 예산군, 홍성군, 청양군, 보령시가 서산시를 중심으로 하는 생활권으로 분화되었다. 경상도와 전라도의 경우 앞서 다른 분석들과 마찬가지로 대체로 광역 행정구역 경계가 유지되는 형태로 생활권이 분화되는 것으로 나타났다. 먼저, 전북권의 경우 전주시 완산구를 중심으로 고창군을 제

외한 전라북도에 속한 모든 지역들이 생활권을 형성하였고, 전남권의 경우 광주 북구를 중심으로 22개 시·군·구가 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 한편, 전남권에서는 순천시를 중심으로 구례군, 보성군, 고흥군, 여수시, 광양시가 별도의 생활권을 형성하였다.

부산광역시에는 귀가 목적 통행량에서 김해시, 양산시와 동일 생활권으로 분류되었다. 이 생활권의 중심지는 해운대구로 나타났다. 울산광역시는 다른 분석과 마찬가지로 경주시, 포항시와 생활권을 형성하였으며, 대구광역시와 인접지역들은 달서구를 중심지로 하여 18개 시·군·구가 하나의 생활권으로 나타났다. 경남권에서는 창원시 마산회원구를 중심지로 20개 시·군·구가 생활권을 형성하는 것으로 나타났고, 경북권에서는 울진군이 중심지가 되어 12개 지역이 하나의 생활권으로 분석되었다.



[그림 3-16] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 귀가

출처: 연구진 작성

[표 3-19] 귀가 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과

구분	중심지	연계지역	개수
군집1	남양주시(0.099)	하남시, 강서구, 은평구, 도봉구, 관악구, 노원구, 양천구, 중랑구, 성북구, 송파구, 구로구, 강북구, 강동구, 동작구, 과천시, 동대문구, 서초구, 영등포구, 마포구, 서대문구, 강남구, 광진구, 광명시, 구리시, 금천구, 성동구, 용산구, 종로구, 서울 중구	30
군집2	해운대구(0.101)	수영구, 영도구, 연제구, 사상구, 김해시, 금정구, 강서구, 기장군, 양산시, 사하구, 부산 중구, 부산 남구, 부산 북구, 부산진구, 부산 동구, 동래구, 부산 서구	18
군집3	달서구(0.141)	경산시, 영동군, 청도군, 고령군, 군위군, 성주군, 수성구, 칠곡군, 대구 서구, 대구 동구, 영천시, 대구 남구, 대구 북구, 구미시, 김천시, 대구 중구, 달성군	18
군집4	인천 서구(0.139)	남동구, 연수구, 미추홀구, 부평구, 강화군, 김포시, 계양구, 인천 중구, 인천 동구, 옹진군, 부천시	12
군집5	광주 북구(0.168)	곡성군, 담양군, 영암군, 함평군, 화순군, 영광군, 해남군, 강진군, 고창군, 완도군, 장흥군, 장성군, 무안군, 진도군, 광주 동구, 목포시, 신안군, 나주시, 광주 남구, 광산구, 광주 서구	22
군집6	대전 서구(0.188)	계룡시, 공주시, 세종특별자치시, 금산군, 옥천군, 대덕구, 부여군, 논산시, 유성구, 대전 동구, 대전 중구	12
군집7	울산 중구(0.173)	울산 북구, 울산 남구, 울산 동구, 포항시 남구, 포항시 북구, 울주군, 경주시	8
군집8	화성시(0.146)	용인시 처인구, 성남시 분당구, 용인시 기흥구, 수원시 권선구, 성남시 수정구, 광주시, 수원시 팔달구, 성남시 중원구, 안성시, 용인시 수지구, 수원시 장안구, 수원시 영통구, 오산시, 평택시	15
군집9	의정부시(0.22)	포천시, 양주시, 연천군, 철원군, 동두천시	6
군집10	시흥시(0.205)	의왕시, 안양시 동안구, 안양시 만안구, 안산시 단원구, 안산시 상록구, 군포시	7
군집11	고양시 덕양구(0.336)	파주시, 고양시 일산서구, 고양시 일산동구	4
군집12	양평군(0.403)	여주시, 이천시	3
군집13	춘천시(0.316)	원주시, 가평군, 화천군, 양구군, 홍천군, 횡성군	7
군집14	속초시(0.136)	단양군, 제천시, 고성군, 강릉시, 태백시, 양양군, 삼척시, 정선군, 평창군, 영월군, 동해시, 인제군	13
군집15	청주시 흥덕구(0.19)	청주시 상당구, 진천군, 청주시 청원구, 충주시, 괴산군, 증평군, 청주시 서원구, 보은군, 음성군	10
군집16	천안시 서북구(0.482)	천안시 동남구, 아산시	3
군집17	서산시(0.192)	보령시, 예산군, 당진시, 홍성군, 태안군, 청양군	7
군집18	전주시 완산구(0.155)	임실군, 부안군, 순창군, 진안군, 장수군, 서천군, 군산시, 전주시 덕진구, 정읍시, 남원시, 완주군, 익산시, 김제시, 무주군	15

구분	중심지	연계지역	개수
군집19	순천시(0.262)	구례군, 보성군, 고흥군, 여수시, 광양시	6
군집20	울진군(0.135)	문경시, 상주시, 청송군, 의성군, 영덕군, 봉화군, 울릉군, 영양군, 예천군, 영주시, 안동시	12
군집21	창원시 마산회원구(0.086)	창원시 성산구, 통영시, 사천시, 창원시 의창구, 창원시 진해구, 밀양시, 진주시, 거창군, 하동군, 의령군, 고성군, 함양군, 거제시, 함안군, 합천군, 산청군, 창원시 마산합포구, 창녕군, 남해군	20
군집22	제주시(0.696)	서귀포시	2

출처: 연구진 작성.

6) 기타 목적 통행량

기타 목적 통행량을 기준으로 지역생활권을 분석한 결과, 전국에 총 23개의 생활권이 형성되는 것으로 나타났다. 기타 목적 통행량 분석에서는 경기권과 강원권, 경북권, 경남권에서 생활권이 좀 더 분화되는 특성을 보였다. 먼저, 서울권에서는 강남구가 중심지로 나타났으며, 29개 지역이 동일 생활권으로 분류되었다. 다만, 서울특별시 은평구는 강화군, 고양시, 김포시, 파주시와 함께 하나의 생활권으로 분화되어 출근·등교, 귀가 등에서의 패턴과 차이를 보였다. 철원군과 포천시, 양주시, 동두천시 등은 의정부시를 중심으로 생활권을 형성하는 것으로 나타났으며, 연천군은 특이하게 춘천시를 중심으로 하는 강원권 지역들과 하나의 생활권으로 분화되었다. 다만, 강원권에서는 모든 지역이 포함되지 않고, 강릉시, 동해시, 삼척시, 태백시가 별도의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 기타 목적 통행량에서는 인천광역시와 경기도 부천시가 하나의 생활권을 형성하였고, 안양시 동안구를 중심으로 안산시, 군포시, 의왕시, 시흥시와 함께 응진군이 하나의 생활권으로 분석되었다. 경기 서남부 지역에서는 수원시 영통구가 중심지로 나타났으며, 동남부 지역에서는 성남시 분당구가 중심지로 나타났다. 한편, 양평군과 여주시, 이천시, 안성시 등은 충청북도의 진천군을 중심지로 하여 괴산군, 충주시, 음성군과 하나의 생활권을 형성하는 것으로 분석되었다.

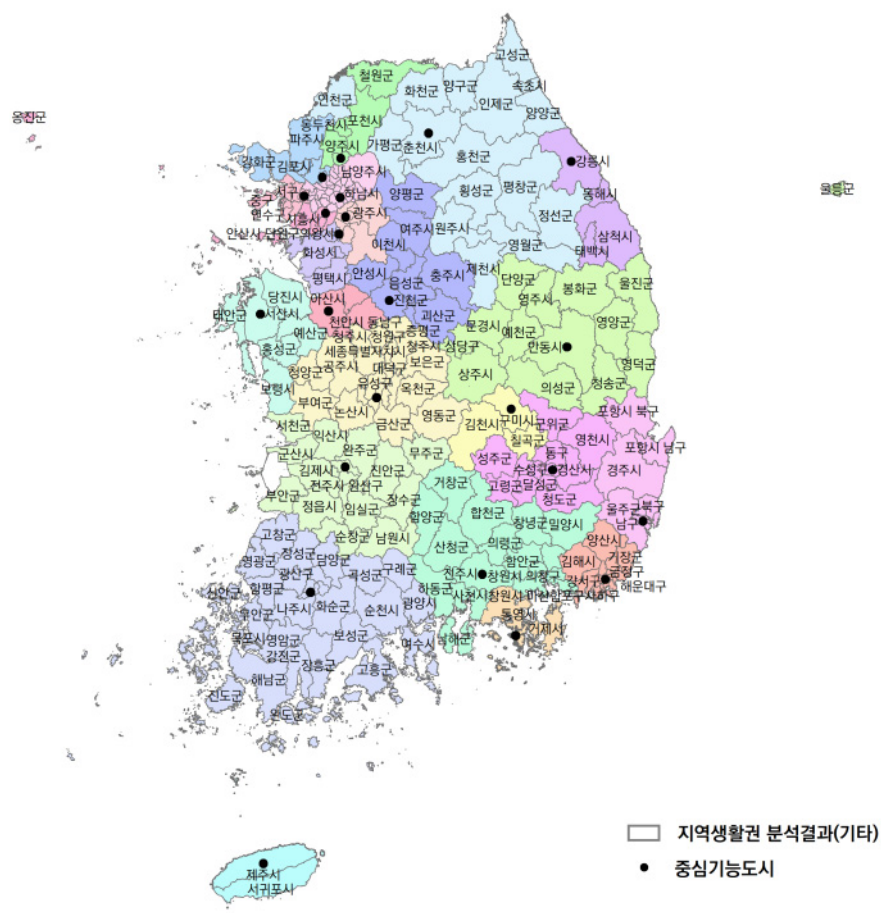
충남권에서는 기타 목적 통행량도 아산시와 천안시가 별도의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 또한, 귀가 목적 통행량 기반 생활권 분석과 유사하게 서산시를 중심으로 보령시, 예산군, 태안군, 홍성군, 당진시 등이 하나의 생활권을 형성하였다. 대전광역시, 세종특별자치시가 포함된 생활권의 경우에는 기존의 다른 생활권 분석 결과에서

보다 확장된 형태로 나타났다. 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도의 주변 지역뿐만 아니라 충청북도의 청주시, 영동군, 옥천군, 보은군 등도 동일 생활권에 포함되어 총 19개 시·군·구가 하나의 큰 생활권을 형성하는 것으로 나타났다.

전라권의 경우에는 비교적 행정구역 경계가 유지되는 것으로 나타났다. 다만 전라북도 고창군의 경우 전라북도 지역들이 아닌 전라남도 지역들과 동일 생활권으로 분류되었다. 전라권의 중심지로는 전주시 덕진구와 광주 남구가 각각 도출되었다.

경상권에서는 비교적 생활권이 다양하게 분화되었는데, 먼저 경북권에서는 안동시를 중심으로 하여 봉화군, 영주시, 영양군 등과 충청북도 단양군이 하나의 생활권을 형성하는 것으로 나타났고, 구미시가 중심지가 되어 김천시, 칠곡군이 별도의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다. 한편, 대구광역시의 경우 영천시, 경산시, 청도군, 고령군, 성주군 등과 생활권을 형성하였고, 중심지는 대구광역시 수성구로 나타났다. 울산광역시 는 기타 목적 통행량 기반 생활권 분석에서도 남구를 중심으로 하여 포항시, 경주시와 하나의 생활권으로 나타났다. 경상남도의 경우 진주시가 중심지가 되어 17개 지역이 생활권을 형성하였으나, 통영시와 거제시, 고성군은 별도의 생활권을 형성하였다.

부산광역시도 귀가 목적 통행량 기반 생활권 분석과 마찬가지로 김해시, 양산시와 동일 생활권으로 나타났고, 제주특별자치도는 섬 지역이라는 특성으로 인해 제주시, 서귀포시 두 지역이 별도의 생활권을 형성하는 것으로 나타났다.



[그림 3-17] 통행데이터 기반 지역생활권 분석 결과 - 기타

출처: 연구진 작성

[표 3-20] 기타 목적 통행량 기준 생활권 분석 결과

구분	중심지	연계지역	개수
군집1	강남구(0.133)	서초구, 서대문구, 관악구, 종로구, 과천시, 광명시, 영등포구, 송파구, 하남시, 구리시, 광진구, 동작구, 금천구, 서울 중구, 노원구, 성동구, 마포구, 양천구, 동대문구, 용산구, 강서구, 성북구, 강북구, 강동구, 구로구, 도봉구, 남양주시, 중랑구	29
군집2	은평구(0.198)	강화군, 고양시 일산서구, 고양시 덕양구, 고양시 일산동구, 김포시, 파주시	7

구분	중심지	연계지역	개수
군집3	부산진구(0.309)	기장군, 김해시, 해운대구, 금정구, 부산 북구, 사하구, 부산 남구, 동래구, 수영구, 연제구, 강서구, 양산시, 사상구, 부산 동구, 영도구, 부산 서구, 부산 중구	18
군집4	수성구(0.142)	경산시, 영천시, 대구 중구, 대구 남구, 대구 북구, 달성군, 대구 서구, 청도군, 성주군, 달서구, 대구 동구, 군위군, 고령군	14
군집5	부천시(0.172)	남동구, 부평구, 연수구, 인천 서구, 계양구, 미추홀구, 인천 중구, 인천 동구	9
군집6	안양시 동안구(0.216)	옹진군, 안양시 만안구, 안산시 상록구, 안산시 단원구, 군포시, 의왕시, 시흥시	8
군집7	광주 남구(0.094)	광양시, 신안군, 보성군, 담양군, 구례군, 곡성군, 완도군, 광주 동구, 화순군, 강진군, 나주시, 해남군, 함평군, 광주 북구, 고흥군, 영광군, 영암군, 장흥군, 광산구, 순천시, 목포시, 광주 서구, 여수시, 고창군, 진도군, 장성군, 무안군	28
군집8	대전 서구(0.144)	세종특별자치시, 영동군, 논산시, 금산군, 옥천군, 청주시 청원구, 계룡시, 부여군, 보은군, 청주시 서원구, 공주시, 청양군, 유성구, 청주시 흥덕구, 청주시 상당구, 대전 동구, 대덕구, 대전 중구	19
군집9	울산 남구(0.225)	포항시 북구, 포항시 남구, 경주시, 울산 중구, 울산 북구, 울산 동구, 울주군	8
군집10	수원시 영통구(0.2)	수원시 권선구, 평택시, 수원시 장안구, 수원시 팔달구, 오산시, 화성시	7
군집11	성남시 분당구(0.364)	성남시 수정구, 성남시 중원구, 용인시 기흥구, 용인시 수지구, 용인시 처인구, 광주시	7
군집12	의정부시(0.371)	동두천시, 철원군, 양주시, 포천시	5
군집13	진천군(0.181)	괴산군, 충주시, 증평군, 음성군, 여주시, 양평군, 이천시, 안성시	9
군집14	춘천시(0.192)	고성군, 가평군, 제천시, 양양군, 인제군, 양구군, 연천군, 영월군, 원주시, 횡성군, 홍천군, 평창군, 화천군, 속초시, 정선군	16
군집15	강릉시(0.386)	동해시, 태백시, 삼척시	4
군집16	안동시(0.247)	영주시, 문경시, 영양군, 청송군, 단양군, 의성군, 영덕군, 울릉군, 상주시, 울진군, 예천군, 봉화군	13
군집17	아산시(0.549)	천안시 동남구, 천안시 서북구	3
군집18	서산시(0.228)	보령시, 예산군, 태안군, 홍성군, 당진시	6
군집19	전주시 덕진구(0.241)	남원시, 전주시 완산구, 김제시, 완주군, 서천군, 군산시, 익산시, 장수군, 정읍시, 임실군, 진안군, 무주군, 부안군, 순창군	15
군집20	구미시(0.534)	김천시, 칠곡군	3
군집21	진주시(0.218)	창원시 성산구, 거창군, 합천군, 창원시 의창구, 창원시 마산합포구, 창원시 마산회원구, 창원시 진해구, 산청군, 밀양시, 사천시, 의령군, 함안군, 함양군, 남해군, 하동군, 창녕군	17
군집22	통영시(0.472)	거제시, 고성군	3
군집23	제주시(0.678)	서귀포시	2

출처: 연구진 작성

4 종합 및 시사점

분석 결과를 살펴보면, 통행목적에 따라 생활권의 분포와 구성이 달라지기 때문에 목적별로 중심지가 변화하는 경향을 보이지만, 그럼에도 일관되게 중심지로서의 기능을 유지하는 지역이 다수 존재하는 것으로 나타났다. 대표적으로 부산진구, 울산 남구, 제주시는 총통행량, 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가 모두에서 중심지역으로 나타났다. 그리고 이 지역들은 대체로 광역시에 속한 지역이거나 도청이 소재하고 있는 지역의 중심도시로서, 주변 지역보다 인구가 많고 행정·경제·산업·교육 등의 인프라가 비교적 잘 갖춰져 있는 지역에 해당한다. 이러한 특징으로 인해 도출된 중심지들은 교통접근성이 높을 가능성이 크며, 이는 통근·통학이나 상업적 이동을 유발할 수 있을 것으로 판단된다. 총 목적 통행량에서 중심지로 도출된 지역들은 다른 목적 통행량 분석 결과에서도 반복적으로 중심지로 도출되었다. 통근·통학과 같은 주요 목적 통행뿐만 아니라 쇼핑·여가, 기타 등 다목적 통행에서도 이들 지역이 중심지로 도출된다는 점은, 해당 지역들이 단순한 기능적 중심지로서의 역할을 넘어서 복합적 중심지로서의 역할을 수행하고 있음을 시사한다. 이는 인프라가 잘 갖춰진 지역일수록 다양한 목적의 통행이 활성화되며, 지속가능한 경제활동 및 지역 내 상호작용이 더욱 활발하게 이루어진다는 것을 보여준다.

[표 3-21] 권역별 생활권 종합 비교(총통행량, 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가)

구분		기준	개수	연계지역
수도권	서울 강남구	총통행량, 출근·등교	30	광명시, 송파구, 서초구, 서울 중구, 영등포구, 마포구, 강서구, 종로구, 성북구, 노원구, 관악구, 남양주시, 구로구, 강동구, 동작구, 하남시, 동대문구, 광진구, 성동구, 은평구, 양천구, 구리시, 중랑구, 용산구, 서대문구, 과천시, 금천구, 강북구, 도봉구
		업무	10	송파구, 강동구, 하남시, 서초구, 광진구, 성남시 수정구, 성남시 중원구, 광주시, 성남시 분당구
	서울 중구	업무	21	종로구, 계양구, 마포구, 남양주시, 포천시, 성동구, 서대문구, 부평구, 용산구, 도봉구, 관악구, 중랑구, 동대문구, 노원구, 성북구, 은평구, 강북구, 영등포구, 의정부시, 구리시
	서울 송파구	쇼핑·여가	14	용인시 수지구, 용인시 처안구, 하남시, 용인시 기흥구, 광주시, 서초구, 성남시 중원구, 강동구, 성동구, 성남시 수정구, 광진구, 강남구, 성남시 분당구
	서울 영등포구	쇼핑·여가	18	군포시, 의왕시, 시흥시, 강서구, 안양시 동안구, 구로구, 동작구, 안산시 상록구, 안양시 만안구, 금천구, 양천구, 가평군, 김포시,

구분	기준	개수	연계지역	
인천 남동구			광명시, 관악구, 안산시 단원구, 과천시	
	총통행량	13	미추홀구, 연수구, 인천 서구, 옹진군, 부평구, 계양구, 인천 중구, 인천 동구, 부천시, 안산시 단원구, 안산시 상록구, 시흥시	
	출근·등교	16	고양시 일산서구, 인천 동구, 고양시 덕양구, 부천시, 부평구, 인천 서구, 강화군, 고양시 일산동구, 옹진군, 연수구, 파주시, 김포시, 인천 중구, 계양구, 미추홀구	
	업무	9	김포시, 미추홀구, 인천 중구, 연수구, 옹진군, 인천 동구, 인천 서구, 동두천시	
	총통행량	6	강화군, 고양시 덕양구, 고양시 일산동구, 고양시 일산서구, 김포시	
	업무	8	고양시 일산서구, 고양시 일산동구, 고양시 덕양구, 양주시, 강화군	
	총통행량	19	수원시 권선구, 수원시 팔달구, 수원시 장안구, 안양시 만안구, 성남시 수정구, 성남시 중원구, 성남시 분당구, 수원시 영통구, 평택시, 안양시 동안구, 군포시, 오산시, 용인시 기흥구, 용인시 수지구, 용인시 처인구, 의왕시, 안성시, 광주시	
	업무	9	용인시 처인구, 오산시, 용인시 기흥구, 용인시 수지구, 수원시 영통구, 수원시 장안구, 수원시 팔달구, 수원시 권선구	
의정부시	총통행량	6	동두천시, 연천군, 포천시, 양주시, 철원군	
성남시 분당구	출근·등교	16	수원시 영통구, 안성시, 성남시 수정구, 광주시, 수원시 팔달구, 수원시 권선구, 용인시 처인구, 용인시 기흥구, 화성시, 평택시, 성남시 중원구, 수원시 장안구, 이천시, 오산시, 용인시 수지구	
포천시	출근·등교	6	연천군, 동두천시, 양주시, 철원군, 의정부시	
안산시 단원구	출근·등교	7	안양시 동안구, 안산시 상록구, 안양시 만안구, 군포시, 시흥시, 의왕시	
안양시 동안구	업무	13	군포시, 과천시, 의왕시, 연천군, 강서구, 동작구, 금천구, 양천구, 구로구, 부천시, 안양시 만안구, 광명시	
시흥시	업무	4	안산시 상록구, 안산시 단원구, 평택시	
고양시 일산동구	쇼핑·여가	23	파주시, 남양주시, 양주시, 서울 중구, 서대문구, 은평구, 종로구, 의정부시, 강북구, 포천시, 동대문구, 도봉구, 구리시, 용산구, 고양시 일산서구, 연천군, 중랑구, 노원구, 성북구, 동두천시, 마포구, 고양시 덕양구,	
부천시	쇼핑·여가	10	옹진군, 부평구, 남동구, 인천 서구, 연수구, 인천 중구, 인천 동구, 계양구, 미추홀구	
수원시 영통구	쇼핑·여가	12	청양군, 수원시 장안구, 평택시, 화성시, 오산시, 화천군, 수원시 팔달구, 수원시 권선구, 춘천시, 양구군, 철원군	
광역시 도시권	부산진구	총통행량	18	영도구, 부산 중구, 부산 동구, 부산 서구, 사하구, 수영구, 사상구, 연제구, 금정구, 강서구, 기장군, 동래구, 부산 북구, 부산 남

구분	기준	개수	연계지역
			구, 해운대구, 김해시, 양산시
	출근·등교	27	양산시, 의령군, 창원시 성산구, 창원시 의창구, 창원시 마산회원구, 창원시 마산합포구, 밀양시, 사하구, 김해시, 함안군, 창원시 진해구, 사상구, 수영구, 동래구, 강서구, 부산 북구, 금정구, 기장군, 연제구, 부산 남구, 해운대구, 부산 중구, 영도구, 부산 서구, 부산 동구
	업무	16	연제구, 부산 북구, 영도구, 수영구, 동래구, 부산 중구, 부산 남구, 강서구, 사상구, 해운대구, 사하구, 부산 서구, 부산 동구, 금정구, 기장군
	쇼핑·여가	19	부산 동구, 부산 서구, 부산 남구, 영도구, 수영구, 부산 중구, 사상구, 밀양시, 기장군, 사하구, 해운대구, 금정구, 연제구, 양산시, 강서구, 남해군, 부산 북구, 동래구
대구 달서구	총통행량	17	수성구, 대구 남구, 대구 동구, 대구 중구, 대구 서구, 대구 북구, 군위군, 달성군, 영천시, 김천시, 구미시, 경산시, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군
대구 중구	업무	29	김천시, 달성군, 영천시, 상주시, 영주시, 대구 서구, 군위군, 대구 남구, 안동시, 수성구, 문경시, 대구 동구, 대구 북구, 구미시, 성주군, 청도군, 경산시, 영양군, 예천군, 의성군, 거창군, 영덕군, 봉화군, 달서구, 칠곡군, 청송군, 고령군, 함양군
대구 북구	쇼핑·여가	22	의성군, 경산시, 문경시, 청도군, 영천시, 구미시, 김천시, 대구 중구, 성주군, 고령군, 수성구, 군위군, 칠곡군, 거창군, 상주시, 달성군, 대구 동구, 대구 서구, 대구 남구, 달서구, 강화군
광주 북구	총통행량	22	광산구, 광주 서구, 광주 남구, 광주 동구, 고창군, 나주시, 목포시, 담양군, 곡성군, 화순군, 영암군, 장흥군, 해남군, 강진군, 함평군, 영광군, 완도군, 장성군, 진도군, 신안군, 무안군
	업무	43	신안군, 화순군, 곡성군, 고흥군, 구례군, 광주 동구, 완도군, 장성군, 강진군, 함평군, 진도군, 무안군, 광주 서구, 광양시, 장흥군, 영암군, 해남군, 완주군, 광산구, 영광군, 보성군, 담양군, 여수시, 임실군, 군산시, 정읍시, 나주시, 광주 남구, 서천군, 진안군, 장수군, 김제시, 고창군, 남원시, 순천시, 전주시 완산구, 부안군, 무주군, 순창군, 전주시 덕진구, 익산시, 목포시
광주 광산구	출근·등교	20	해남군, 신안군, 강진군, 영광군, 화순군, 영암군, 진도군, 무안군, 곡성군, 장성군, 목포시, 광주 북구, 완도군, 담양군, 광주 서구, 나주시, 함평군, 광주 남구, 광주 동구
광주 서구	쇼핑·여가	27	광주 북구, 나주시, 광양시, 완도군, 영광군, 진도군, 담양군, 구례군, 여수시, 보성군, 고흥군, 신안군, 광주 동구, 광주 남구, 광산구, 장성군, 함평군, 무안군, 순천시, 강진군, 목포시, 곡성군, 화순군, 영암군, 해남군, 장흥군

구분		기준	개수	연계지역
	대전 서구	총통행량	14	대덕구, 유성구, 대전 동구, 대전 중구, 옥천군, 영동군, 공주시, 금산군, 청양군, 부여군, 계룡시, 논산시, 세종특별자치시
		업무	37	세종특별자치시, 대전 동구, 천안시 서북구, 대전 중구, 금산군, 대덕구, 홍성군, 안성시, 공주시, 아산시, 이천시, 충주시, 예산군, 영월군, 부여군, 유성구, 보은군, 당진시, 청주시 청원구, 계룡시, 여주시, 보령시, 논산시, 단양군, 천안시 동남구, 제천시, 청양군, 영동군, 증평군, 청주시 서원구, 청주시 상당구, 옥천군, 음성군, 청주시 흥덕구, 과산군, 진천군
		쇼핑·여가	14	세종특별자치시, 무주군, 논산시, 계룡시, 옥천군, 보은군, 공주시, 대덕구, 대전 동구, 영동군, 금산군, 대전 중구, 유성구
	대전 유성구	출근·등교	11	세종특별자치시, 공주시, 계룡시, 대전 중구, 영동군, 금산군, 대전 동구, 옥천군, 대전 서구, 대덕구
	울산 남구	총통행량, 출근·등교	8	울주군, 울산 동구, 울산 중구, 울산 북구, 포항시 남구, 포항시 북구, 경주시
		쇼핑·여가	11	영덕군, 울주군, 울산 북구, 울산 동구, 울진군, 울산 중구, 울릉군, 포항시 남구, 포항시 북구, 경주시
중심도시 50만 이상 대도시	청주시 흥덕구	총통행량	13	이천시, 여주시, 양평군, 진천군, 청주시 청원구, 충주시, 과산군, 보은군, 증평군, 청주시 상당구, 청주시 서원구, 음성군
		쇼핑·여가	10	청주시 상당구, 청주시 흥덕구, 이천시, 과산군, 청주시 청원구, 음성군, 청주시 서원구, 증평군, 진천군, 충주시
	천안시 서북구	총통행량	3	천안시 동남구, 아산시
		쇼핑·여가	6	홍성군, 아산시, 보령시, 예산군, 천안시 동남구
	전주시 완산구	총통행량	15	서천군, 군산시, 익산시, 정읍시, 완주군, 남원시, 진안군, 김제시, 무주군, 임실군, 전주시 덕진구, 순창군, 부안군, 장수군
		쇼핑·여가	13	완주군, 장수군, 김제시, 남원시, 순창군, 전주시 덕진구, 정읍시, 익산시, 진안군, 부안군, 고창군, 임실군
	포항시 남구	업무	8	경주시, 포항시 북구, 울산 중구, 울산 북구, 울산 남구, 울주군, 울산 동구
	창원시 의창구	업무	20	창원시 성산구, 창원시 마산합포구, 창원시 마산회원구, 김해시, 양산시, 거제시, 산청군, 밀양시, 남해군, 의령군, 창원시 진해구, 함안군, 함천군, 하동군, 진주시, 사천시, 통영시, 창녕군, 고성군
지방 중소도시	춘천시	총통행량	20	강릉시, 원주시, 가평군, 태백시, 횡성군, 평창군, 삼척시, 영월군, 동해시, 홍천군, 속초시, 양양군, 양구군, 인제군, 화천군, 정선군, 고성군, 제천시, 단양군
		출근·등교	7	여주시, 홍천군, 양평군, 가평군, 화천군, 양구군
	서산시	총통행량	5	보령시, 태안군, 예산군, 홍성군, 당진시

구분	기준	개수	연계지역
순천시	총통행량	6	광양시, 여주시, 구례군, 고흥군, 보성군
안동시	총통행량	12	영주시, 문경시, 상주시, 청송군, 의성군, 영양군, 영덕군, 울진군, 울릉군, 예천군, 봉화군
	출근·등교	10	예천군, 의성군, 봉화군, 영덕군, 영주시, 상주시, 문경시, 청송군, 영양군
진주시	총통행량	20	창원시 성산구, 창원시 의창구, 창원시 마산합포구, 창원시 마산회원구, 창원시 진해구, 의령군, 통영시, 사천시, 거제시, 합천군, 밀양시, 고성군, 창녕군, 하동군, 거창군, 산청군, 함양군, 남해군, 함안군
	출근·등교	8	고성군, 통영시, 산청군, 남해군, 사천시, 거제시, 하동군
	쇼핑·여가	18	거제시, 통영시, 창녕군, 창원시 마산회원구, 함안군, 사천시, 창원시 마산합포구, 창원시 진해구, 의령군, 김해시, 함양군, 산청군, 하동군, 창원시 성산구, 합천군, 고성군, 창원시 의창구
제주시	총통행량, 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가	2	서귀포시
구미시	출근·등교	17	성주군, 칠곡군, 경산시, 김천시, 영천시, 수성구, 달서구, 대구 중구, 대구 남구, 청도군, 고령군, 군위군, 달성군, 대구 동구, 대구 북구, 대구 서구
원주시	출근·등교	5	단양군, 영월군, 횡성군, 제천시
	업무	20	울진군, 정선군, 양양군, 춘천시, 가평군, 양평군, 철원군, 평창군, 홍천군, 속초시, 삼척시, 화천군, 횡성군, 고성군, 태백시, 인제군, 양구군, 동해시, 강릉시
	쇼핑·여가	25	안동시, 청송군, 단양군, 안성시, 영양군, 양양군, 여주시, 영주시, 예천군, 고성군, 봉화군, 제천시, 강릉시, 태백시, 정선군, 홍천군, 횡성군, 삼척시, 영월군, 속초시, 동해시, 양평군, 평창군, 인제군
강릉시	출근·등교	11	속초시, 정선군, 삼척시, 울진군, 동해시, 평창군, 태백시, 인제군, 고성군, 양양군
음성군	출근·등교	10	진천군, 청주시 상당구, 괴산군, 청주시 흥덕구, 보은군, 충주시, 청주시 서원구, 증평군, 청주시 청원구
아산시	출근·등교	3	천안시 서북구, 천안시 동남구
홍성군	출근·등교	7	서산시, 보령시, 태안군, 예산군, 당진시, 청양군
서천군	출근·등교	3	부여군, 논산시
군산시	출근·등교	15	전주시 완산구, 익산시, 정읍시, 전주시 덕진구, 남원시, 장수군, 임실군, 김제시, 무주군, 진안군, 고창군, 부안군, 순창군, 완주군

구분	기준	개수	연계지역	
		쇼핑·여가	3	서천군, 부여군
	여수시	출근·등교	7	장흥군, 순천시, 고흥군, 보성군, 광양시, 구례군
	울릉군	출근·등교	1	-
	거창군	출근·등교	3	합천군, 함양군
	서산시	업무	2	태안군
	당진시	쇼핑·여가	3	서산시, 태안군

출처: 연구진 작성

중심지는 배후지역에 출근·등교, 업무, 쇼핑·여가 등의 서비스를 원활히 공급하고 활력을 유지하기 위한 거점 기능을 수행하고 있다. 최근 지방도시에서 인구가 감소하고 있지만, 앞으로도 지방 중심도시는 지역 주민들의 삶에서 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다.

지역생활권에서 중심지가 맡아온 다양한 계층과 역할, 지역 주민의 삶의 질 수요를 고려하여, 생활권을 반영한 거점도시로서의 역할을 새롭게 개편할 필요성이 제기된다. 지역의 중심지 계층 규모를 정확히 진단하기 위한 기준이 필요하며, 이와 더불어, 의료·복지·교육·문화 등 농촌 주민의 삶의 질 서비스 수요를 보다 세부적으로 진단하는 것이 필요하다.

제4장

해외 사례 검토

제1절 일본의 지역거점 정책

제2절 프랑스의 지역거점 정책

제 1 절

일본의 지역거점 정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일본은 2008년부터 이미 인구감소가 시작되었다. 일본은 1962년 제1차 전국종합개발계획을 수립한 이래 1998년 제5차 전국종합개발계획까지 5차례의 국토계획을 수립하였는데 모두 인구증가시대에 수립된 것들이다. 인구감소에 대비하여 2005년에 기존의 국토종합개발법을 국토형성계획법으로 개정하는 등 국토계획 제도를 전면적으로 개편하였으며, 바뀐 제도에 근거하여 지금까지 총 3차례의 국토계획이 수립되었다. 2008년에 제1차 국토형성계획, 2015년에 제2차 국토형성계획이, 그리고 2023년 7월에 제3차 국토형성계획이 각각 수립되었다.

본 연구에서는 제1차 전국종합개발계획에서 제3차 국토형성계획에 이르기까지 총 8차례 수립된 일본의 국토계획 내용을 지역거점 정책을 중심으로 시계열적으로 조망해보고자 한다. 특히, 인구감소가 나타난 2008년 이후 국토계획인 제1차 국토형성계획(2008), 제2차 국토형성계획(2015), 제3차 국토형성계획(2023)을 중심으로 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

우리나라의 경우 2025년이면 제5차 국토종합계획 수립 후 5년이 된다. 국토기본법에서는 국토종합계획을 5년마다 수정하도록 규정하고 있다. 따라서 2025년에는 제5차 국토종합계획 수정계획이 수립될 전망이다. 대한민국이 인구감소시대로 전환한 후 최초의 국토계획이 되는 셈이다. 인구감소를 먼저 경험한 일본의 사례는 제5차 국토종합계획 수정계획 수립에 유용한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

1 일본의 인구 추이와 시기별 국토계획 수립 실태

우리나라의 인구센서스에 해당하는 국세조사 결과를 보면 일본 인구는 1950년 8,411만 명에서 2005년 1억 2,777만 명으로 꾸준히 증가해왔다. 이후 총무성 통계국에서는 인구추계를 통하여 일본 인구가 2008년 1억 2,808만 명을 정점으로 감소추세에 진입하였다고 공식 발표하였다. 실제 국세조사 결과 2010년 1억 2,806만 명, 2015년 1억 2,709만 명, 2020년 1억 2,615만 명으로 계속 인구가 감소하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 일본의 장래인구 추계기관인 사회보장·인구문제연구소에서는 일본 인구가 2030년 1억 2,012만 명, 2040년 1억 1,284만 명으로 감소한다고 전망하고 있다.

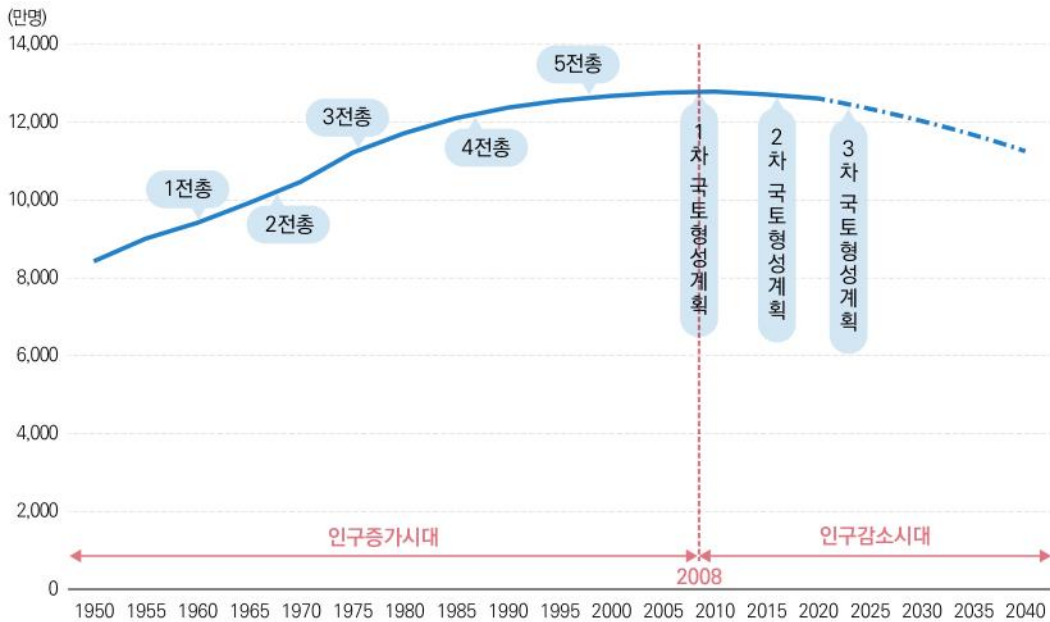
[표 4-1] 일본의 인구 추이 및 전망

(단위: 만명)

연도	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
인구수	8,411	9,008	9,430	9,921	10,467	11,194	11,706
연도	1985	1990	1995	2000	2005	(2008)	2010
인구수	12,105	12,361	12,557	12,693	12,777	12,808	12,806
연도	2015	2020	(2025)	(2030)	(2035)	(2040)	
인구수	12,709	12,615	12,326	12,012	11,664	11,284	

출처: 총무성 통계국, 국세조사(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200521>)
 단, 2008년은 총무성 통계국의 인구추계(stat.go.jp/data/jinsui/2017np/index.html#a05k28-a),
 2025~2040년은 국립 사회보장·인구문제연구소의 장래 추계인구
 (https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023_gaiyou.pdf).

일본은 1950년에 제정된 국토종합개발법에 근거하여 1962년에 제1차 전국종합개발 계획(1전총), 1969년에 2전총, 1977년에 3전총, 1987년에 4전총, 1998년에 5전총이 각각 수립되었다. 이상의 계획은 모두 인구증가시대에 수립된 것이다. 2008년부터의 인구감소를 앞두고 일본은 2005년에 국토종합개발법을 국토형성계획법으로 개정하였다. 그리고 바뀐 법에 근거하여 2008년에 제1차 국토형성계획, 2015년에 제2차 국토형성계획, 2023년에 제3차 국토형성계획을 각각 수립하였다. 이 3차례의 국토형성계획은 모두 인구감소시대에 수립된 것들이다.



[그림 4-1] 일본의 인구 추이와 국토계획 수립 시기

출처: [표 4-1]을 토대로 연구진 작성

2 인구증가시대의 국토계획과 지역거점 육성 전략

가. 제1차 전국종합개발계획(1962)

전국종합개발계획의 근거 법률인 국토종합개발법은 1950년에 제정되었다. 동법은 제 1조에서 법의 제정 목적을 “... 국토의 자연적 조건을 고려하여 경제, 사회, 문화 등에 관한 시책의 종합적 견지에서 국토의 종합적 이용, 개발 및 보전을 도모하고 산업입지를 적정화하여 사회복지의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.

국토종합개발법은 1950년에 제정되었으나, 실제 동법에 근거하여 전국종합개발계획이 수립된 것은 12년 뒤인 1962년이였다. 1950년에 발발한 한국전쟁의 영향으로 일본 경제는 특수를 누리게 되었고, 도쿄권 등 대도시권을 중심으로 한 제조업 발달과 이에 따른 노동력 이동으로 대도시권은 과밀 문제를, 농촌지역은 과소(過疎) 문제를 각각 경험하고 있었다.

제1차 전국총합개발계획(이하 1전총)의 계획 목표는 ‘지역 간 균형 있는 발전’이며 이를 추진하기 위한 전략으로 거점 개발 방식을 채택하고 있다. 도시의 과대화를 방지하고 지역 격차를 축소하기 위해 공업의 분산을 도모하는 것이 필요하며, 장기적 관점 및 국민경제 전체적 관점에서 개발 효과가 최대화될 수 있도록 개발 효과가 높은 것부터 순차적, 집중적으로 추진하는 개발 방식을 채택하였다.

거점 개발 방식을 채택하고 있는 만큼, 1전총에서 제시하는 지역거점의 유형은 ‘개발 거점’이다. 그리고 규모에 따라 다시 대규모 개발거점과 중규모, 소규모 개발거점으로 구분하고 있다.

1전총에서는 대규모 개발거점을 공업개발거점과 지방개발거점으로 유형화하고 있다. 전자는 주로 대규모 공업 집적을 통하여 주변 개발을 촉진하는 역할을 수행하게 되고, 후자는 대규모 외부경제의 집적을 통하여 도교, 오사카, 나고야가 보유하고 있는 외부경제 집적을 이용하기 어려운 지역들의 비약적 발전을 선도하는 중추적 역할을 수행하게 된다. 1전총에서는 대규모 공업개발거점과 지방개발거점의 선정 기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

[표 4-2] 개발거점의 선정 기준

구분	선정 기준
대규모 공업개발거점	• 공업에 적합한, 양호한 입지 조건일 것 • 해당 거점 또는 가까운 곳에 중규모 정도의 외부경제 집적이 있을 것 • 대규모 공업 집적을 통하여 주변 개발이 촉진되는 효과가 있을 것
대규모 지방개발거점	• 상당한 규모의 외부경제 집적이 존재하며, 그 지방의 행정, 문화 등 중심지가 되기에 적합한 조건을 갖추고 있을 것 • 그 지방의 개발을 촉진시킬 수 있을 만한 대규모 외부경제 집적 형성이 가능할 것
중규모 지방개발거점	• 대규모 지방개발거점에 준함
소규모 지방개발거점	• 공업 등의 생산기능, 유통, 행정, 교육, 관광 등의 기능 특화에 적합한 조건을 갖추고 있을 것 • 거점 개발이 주변 개발을 촉진하는 효과가 있을 것

출처: 제1차 전국총합개발계획

1전총에서 제시된 대규모 개발거점 형성을 위하여 1962년에는 ‘신산업도시 건설 촉진법’이, 1964년에는 ‘공업정비특별지역 정비 촉진법’이 각각 제정되었다.

‘신산업도시 건설 촉진법’ 제1조에서는 제정 목적을 “인구 및 산업의 과도한 대도시 집중을 방지하고 지역 격차를 시정해나가는 동시에 고용의 안정을 도모하기 위하여, 산업입지 조건 및 도시시설 정비를 통하여 그 지방의 개발·발전 중심지로서의 신산업도시 건설을 촉진하고, 국토의 균형 있는 개발·발전 및 국민경제의 발달에 기여함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.

신산업도시의 요건은 ①신산업도시의 건설이 종합적으로 진행될 수 있는 자연적·사회적 조건을 구비하고 있을 것, ②상당한 규모의 공장용지 및 주택용지 확보가 용이할 것, ③상당한 양의 공업용수 및 생활용수 확보가 용이할 것, ④도로, 철도, 항만 등에 의한 수송이 편리한 동시에 이들 시설의 정비가 용이할 것, ⑤홍수, 고조(高潮), 지반침하 등에 의한 재해 발생 우려가 높지 않을 것 등이다.

신산업都市는 도도부현지사가 신청서를 작성하여 제출하면 관계부처 협의 및 지방산업개발심의회 심의를 거쳐서 수상이 이를 지정하도록 하였다. 실제 총 44개소의 지정 신청이 있었는데, 최종적으로 15개 신산업도시가 지정되었다. 이를 광역지자체별로 보면 홋카이도의 도오지구, 아오모리현의 하치노헤지구, 아키타현의 아키타만지구, 미야기현의 센다이만지구, 후쿠시마현의 죠헌·고리야마지구, 니가타현의 니가타지구, 도야마현의 도야마·다카오카지구, 나가노현의 마쓰모토·스와지구, 돗토리현·시마네현에 걸쳐 있는 나카우미지구, 오카야마현의 오카야마현미나미지구, 도쿠시마현의 도쿠시마지구, 에히메현의 도요지구, 오이타현의 오이타지구, 미야자키현의 휴가·노베오카지구, 그리고 구마모토현·후쿠오카현·사가현에 걸쳐 있는 시라누이·아리아케·오무타지구 등이다. ‘신산업도시 건설 촉진법’은 2001년에 폐지되었다.

공업정비특별지역의 근거 법률은 ‘공업정비특별지역 정비 촉진법’으로 제1조에서는 제정 목적을 “공업입지 조건이 양호한 동시에 이미 공업이 비교적 개발되어 있어서 투자 효과가 높을 것으로 인정되는 지역을 대상으로 공업기반시설 기타 시설을 더욱 정비하여 그 지역의 공업 발전을 촉진하고, 국토의 균형 있는 개발·발전 및 국민경제의 발달에 기여함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.

공업정비특별지역은 총 6개 지역이 지정되었는데, 법에서 직접 대상 지역을 규정하고 있다. 이를 광역지자체별로 보면 이바라키현의 가시마지구, 시즈오카현의 히가시시루가만지구, 아이치현의 히가시미카와지구, 효고현의 하리마지구, 히로시마현의 히고지구,

야마구치현의 슈난지구 등이다. ‘공업정비특별지역 정비 촉진법’ 또한 ‘신산업도시 건설 촉진법’과 더불어 2001년에 폐지되었다.



[그림 4-2] 신산업도시와 공업정비특별지역

출처: 닛케이 비즈니스 홈페이지

(<https://business.nikkei.com/atcl/report/16/011900002/012600006/?SS=imgview&FD=353070577>).

나. 제2차 전국종합개발계획(1969)

제2차 전국종합개발계획(이하 2전총)에서 제시하고 있는 계획 목표는 ‘고복지사회를 지향한, 인간을 위한 풍요로운 환경 창조’이며, 이는 다시 ① 자연의 항구적 보호·보전, ② 개발가능성의 전국적 확대, ③ 지역의 특성을 반영한 국토 이용의 재편성, ④ 안전하고 쾌적하며 문화적인 환경조건 정비의 네 가지 하위 목표로 구조화되어 있다. 이 가운

데 국토의 공간구조와 직접적으로 관련되는 것은 ② 개발가능성의 전국적 확대이다.

‘개발가능성의 전국적 확대’ 등의 계획 목표 달성을 위하여 2전충에서 채택한 추진 전략은 ‘신(新) 개발 방식’이다. ‘신 개발 방식’은 1전충의 전략인 거점 개발 방식의 연장선상에서 각 지역과 대도시 간의 네트워크 형성을 통하여 개발가능성을 전국적으로 확대한다는 전략이다.

‘신 개발 방식’과 관련하여 2전충에서 제시하고 있는 지역거점은 ‘7대 중핵도시’와 ‘지방중핵도시’이다. 7대 중핵都市는 수도 도쿄를 비롯하여 삿포로, 센다이, 나고야, 오사카, 히로시마, 후쿠오카를 말하는데 중추관리기능의 대(大)집적지이다. 즉, 도쿄는 수도권, 삿포로는 홋카이도, 센다이는 도호쿠권, 나고야는 주부권, 오사카는 긴키권, 히로시마는 주고쿠·시코쿠권, 후쿠오카는 규슈권의 중심도시이다.

지방중핵도시란 광역 블록별 중심도시를 말하는데, 3전충에서는 그 구체적인 도시명을 제시하고 있지 않으나 몇 가지 사례를 보면 주로 각 블록을 구성하는 광역지자체의 청사 소재지를 의미하는 것으로 보인다. 예를 들어 도호쿠권의 중핵도시로 아오모리시, 모리오카시, 아키타시, 야마가타시, 후쿠시마시, 니가타시를 들고 있는데, 이들은 각각 도호쿠권을 구성하는 광역지자체인 아오모리현, 이와테현, 아키타현, 야마가타현, 후쿠시마현, 니가타현의 청사 소재지이다. 단 미야기현의 청사 소재지인 센다이시는 7대 중핵도시로서, 지방중핵도시에서는 제외된다.

[표 4-3] 2전충에서 제시된 7대 블록별 구성 광역지자체

블록	광역지자체
홋카이도권	홋카이도
도호쿠권	아오모리현, 이와테현, 미야기현, 아키타현, 야마가타현, 후쿠시마현, 니가타현
수도권	이바라키현, 도치기현, 군마현, 사이타마현, 지바현, 도쿄도, 가나가와현, 야마나시현
주부권	도야마현, 이시가와현, 후쿠이현, 나가노현, 기후현, 시즈오카현, 아이치현, 미에현, 시가현
긴키권	후쿠이현, 미에현, 시가현, 교토부, 오사카부, 효고현, 나라현, 와카야마현
주고쿠·시코쿠권	돗토리현, 시마네현, 오카야마현, 히로시마현, 야마구치현, 도쿠시마현, 가가와현, 에히메현, 고치현
규슈권	후쿠오카현, 사가현, 나가사키현, 구마모토현, 오이타현, 미야자키현, 가고시마현

주) 후쿠이현, 미에현, 시가현은 주부권과 긴키권에 중복 포함

출처: 제2차 전국총합개발계획

2전충은 새로운 거점의 개발이나 기존 거점의 육성보다는 거점 간을 연결하는 네트워크의 정비에 방점을 두고 있는 만큼, 계획 실천을 위한 추진 시책 또한 네트워크 정비와 관련된 것이 많다. 그 대표적인 입법으로 1970년에 제정된 ‘전국 신칸센 철도정비법’을 들 수 있다. 동법은 제1조에서 제정 목적을 “고속수송체계의 형성이 국토의 종합적·보편적 개발에 미치는 영향을 감안하여 신칸센 철도를 통한 전국적 철도망 정비를 추진함으로써 국민경제의 발전과 국민 생활영역의 확대 및 지역진흥에 기여함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 동 법률에 근거하여 지금까지 건설된 신칸센은 도카이도 신칸센, 산요 신칸센, 도호쿠 신칸센, 홋카이도 신칸센, 야마가타 신칸센, 아키타 신칸센, 조에쓰 신칸센, 호쿠리쿠 신칸센, 규슈 신칸센, 니시큐슈 신칸센 등 총 10개 노선 3,603km에 달한다. 그리고 현재도 호쿠리쿠 신칸센, 홋카이도 신칸센의 일부 구간 및 리니어 주요 신칸센이 건설 중이거나 건설 예정이다.



[그림 4-3] 신칸센 노선도(2024년 3월 현재)

출처: nippon.com 홈페이지(<https://www.nippon.com/ja/features/h00077/>)

다. 제3차 전국총합개발계획(1977)

제3차 전국총합개발계획(이하 3전총)에서 제시하고 있는 계획 목표는 ‘인간 거주환경의 종합적 정비’이다. 인구·산업의 대도시 집중을 억제하고 지방을 진흥하여 과밀·과소 문제에 대처하는 동시에 국토 이용의 전국적 균형을 도모하기 위해서는 인간 거주환경의 종합적 정비가 필요하다는 것이다. 종합적 거주환경이란 자연환경, 생활환경, 생산환경이 조화를 이루고 있는 거주환경을 말한다. 아울러 거주 환경의 안정성 확보를 위한 기초적 조건으로 일자리 확보, 주택 및 생활 관련 시설의 정비, 교육, 문화, 의료 수준 확보를 들고 있다. 특히 대도시권과 비교하여 정주인구의 대폭적 증가가 예상되는 지방도시의 생활환경 정비 및 그 주변 농산어촌의 환경 정비를 우선적으로 도모할 필요가 있다고 지적한다.

계획 목표 달성을 위하여 3전총에서 채택한 추진 전략은 ‘정주구상’이다. 3전총에서는 정주구상을 “인간 거주 환경의 형성을 도모하는 방식”으로 정의하면서, 정주권은 도시와 농산어촌이 일체화되어 있는, 산지·평야·바다를 두루 포괄하는 권역으로서 전국은 약 200~300개의 정주권으로 구성된다. 정주권은 지역 개발의 기초적 권역이자 유역권, 통근·통학권, 광역생활권으로서 생활의 기본적 단위이다

‘정주구상’과 관련하여 3전총에서는 지역거점과 관련된 내용을 특별하게 언급하지 않고 있으며, 3전총에서 제시된 정주권 구상은 구체적인 시책으로 실현되지 못하였다. 계획 수립 이후인 1979년에 국토교통성은 ‘모델 정주권 계획 책정 요강¹⁾’을 공표하였는데 그 주된 내용을 보면 각 도도부현지사는 행정구역 내에 1개소의 모델 정주권을 지정한 다음 관련 시정촌과 함께 모델 정주권 계획을 수립하도록 하고 있다. 이후 각 도도부현별로 모델 정주권이 지정되었으나, 전국적인 정주권 지정 및 계획 수립으로는 진행되지 못하였다.

라. 제4차 전국총합개발계획(1987)

제4차 전국총합개발계획(이하 4전총)의 계획 목표는 ‘다극분산형(多極分散型) 국토’이다. 21세기를 향한 국토 만들기의 지침으로서 본 계획은 대체로 2000년을 목표 연도로

1) 국토교통성 홈페이지(<https://www.mlit.go.jp/notice/noticedata/sgml/042/77000078/77000078.html>).

설정하고, 안전하면서 윤택한 국토 위에서 특색 있는 기능을 보유한 다수의 극(極)이 성립되어 있어서 특정 지역으로 인구와 경제기능·행정기능 등 제반 기능이 과도하게 집중되어 있지 않고 지역들이 상호보완하고 서로 촉발하면서 교류하는 다극분산형 국토 형성을 목표로 한다.

다극분산형 국토란 생활권(정주권)을 기초적 공간 단위로 하되 중심도시의 규모·기능에 따라서 정주권을 초월한 광역적 권역으로 구성되는 국토로서, 그 권역들이 중층적으로 서로 겹치는 구조를 가지는 동시에 각 권역들이 전국적으로 연계함으로써 네트워크를 형성하는 것을 말한다. 즉, 도교권을 비롯하여 간사이권, 나고야권, 그리고 지방중추·중핵도시를 중심으로 하는 광역적 권역들이 서로 연계하는 국토를 의미한다.

따라서 다극분산형의 ‘다극(多極)’은 곧 ‘다권역(圈域)’을 의미하는 것으로 이해된다. 그런데 주의해야 할 것은 이때의 권역은 현재의 광역지방계획권역(도호쿠권, 수도권, 호쿠리쿠권, 주부권, 긴키권, 주고쿠권, 시코쿠권, 규슈권)처럼 국토를 서로 겹치지 않게 구분하는 개념의 권역이 아니라, 서로 겹치는 중층적 구조의 도시권을 의미한다는 점이다.

4전층에서는 그러한 권역의 예시로 도교권, 간사이권, 나고야권 등의 대도시권과 지방중추·중핵도시를 중심으로 하는 광역적 권역을 들고 있는데 대도시권에 대해서는 권역의 범위를 비교적 구체적으로 제시하고 있으나, 지방중추·중핵도시를 중심으로 하는 광역적 권역에 대해서는 구체적으로 명시하지 않고 있다. 대도시권은 공간적으로 분리되어 있어서 서로 겹치지 않으나, 대도시권과 지방중추·중핵도시권 간 또는 지방중추·중핵도시권 상호 간은 공간적 범위가 겹칠 수 있는 것으로 보인다.

[표 4-4] 다극분산형 국토를 구성하는 권역 중 대도시권의 공간적 범위

대도시권	공간적 범위
도교권	도쿄도 구부를 중심으로 하는 권역으로서 하치오지시·다치카와시, 우라와시·오미야시, 지바시, 요코하마시·가와사키시, 쓰치우라시·쓰쿠바연구학원도시 등의 업무핵도시와 나리타 등의 부차적 핵도시 등을 포함하여 일체화된 도시권을 구성하는 지역
간사이권	교토시, 오사카시, 고베시를 중심으로 하는 권역으로서 오쓰시, 나라시, 와카야마시, 간사이문화학술연구도시 등을 포함하여 일체화된 도시권을 구성하는 지역
나고야권	나고야시를 중심으로 하는 권역으로서 기후시, 도요타시, 오키나와시 등을 포함하여 일체화된 도시권을 구성하는 지역

출처: 제4차 전국총합개발계획

‘다극분산형 국토’라는 계획 목표 달성을 위하여 4전충에서 채택한 추진 전략은 ‘교류네트워크 구상’이다. 교류 확대를 통하여 지역 상호 간의 분담과 연계 관계를 심화시켜나간다는 취지의 교류네트워크 구상을 추진함으로써 다극분산형 국토가 형성될 수 있다고 설명한다. 그리고 중추적 도시기능의 집적 거점, 첨단기술산업의 집적 거점, 특색 있는 농림수산업 거점, 풍요로운 자연과 접촉할 수 있는 거점, 국제교류거점 등을 통해 다양한 방향에서 독자성을 보유한 지역을 형성하며, 특색 있는 산업집적·기술집적 상호 간의 산업·기술 네트워크를 강조한다.

4전충에서 제시된 각종의 거점 형성과 관련하여 다양한 시책들이 전개되었다.

첫째, 테크노폴리스이다. 첨단기술산업의 대표적 집적지인 테크노폴리스는 4전충에서 거듭 언급되고 있지만 사실은 4전충 수립(1987년) 이전부터 이미 존재하던 제도이다. 경제산업성은 1983년에 지역 간 산업 격차 해소를 위한 대책의 하나로 ‘고도기술공업집적지역 개발촉진법’(통칭 테크노폴리스법)을 제정하였다. 1970년대 후반기부터 일본 경제는 무역마찰, 재정적자 등 국내외적으로 여러 가지 구조적인 문제에 직면하였으며, 이에 따라 지방경제가 침체하고 장기적으로 완화 경향에 있던 지역 격차가 다시 확대되는 조짐을 보이기 시작하였다. 이러한 상황에서 제조업의 집적 정도가 현저하게 높은 지역 및 그 주변 지역을 제외한 특정 지역을 대상으로 고도기술(즉, 첨단기술)에 입각한 제조업 개발을 촉진함으로써 당해 특정 지역 및 그 주변 지역의 경제발전을 도모하고, 더 나아가 지역 주민의 생활 향상과 국가 경제의 균형 있는 발전에 기여한다는 명분하에 테크노폴리스법이 제정된 것이다.

테크노폴리스의 법적 입지요건을 보면, 우선 공업의 집적 정도가 현저하게 높은 지역 또는 그 주변 지역이 아니어야 한다. 따라서 수도권, 근기관, 중부권 등 3대 대도시권 내 제조업 밀집 지역에는 테크노폴리스의 지정이 금지되어 있다. 그리고 자연적·경제적·사회적으로 일체성이 인정되는 지역일 것, 고도기술 개발기업으로 성장할 가능성이 있는 기업이 상당수 존재할 것, 공업용지 등의 확보가 용이할 것, 일정한 도시가 존재할 것, 고도기술 관련 교육 및 연구를 수행하는 대학이 존재할 것, 고속교통시설의 이용이 용이할 것 등의 요건을 충족시킬 수 있어야 한다.

테크노폴리스법에 의하여 지정된 테크노폴리스는 총 26개소이다. 홋카이도에 2개 지역이 지정되어 있는 것 이외에 25개 광역지자체별로 각 1개 지역이 지정되어 있다. 일

본의 광역지자체 수는 47개이므로, 대체로 2개 광역지자체당 1개 지역이 지정되어 있는 셈이다. 테크노폴리스법에 뒤이어 1988년에는 ‘지역산업 고도화에 기여하는 특정 사업의 집적 촉진에 관한 법률’(통칭 두뇌입지법)이 제정되었다. 경제산업성 주도하에 제정된 동 법률은 테크노폴리스법과 더불어 1998년에 신사업창출촉진법에 흡수·통합되었다.

둘째, 두뇌입지지역이다. 두뇌입지법의 대상 산업은 제조업이 아니라 산업의 두뇌에 해당하는 분야, 즉, 종합리스업, 산업용기계기구임대업, 사무용기계기구임대업, 기계수리업, 소프트웨어업, 정보처리서비스업, 정보제공서비스업, 광고대리업, 디스플레이업, 산업용 설비세정업, 비파괴검사업, 디자인업, 경영컨설팅업, 기계설계업, 엔지니어링업, 자연과학연구소 등 16종의 특정한 산업으로서 두뇌입지법에서는 이를 ‘특정 사업’으로 정의하고 있다. 경제구조의 변화에 따라 생산기능 이외에 연구, 정보처리 부문의 중요성이 강조되면서 정보서비스업, 디자인업 등의 신산업이 발달하고 있으나, 이러한 신산업들은 주로 수도권을 비롯한 대도시권에 입지하여 지역 격차 확대의 요인으로 작용하였다. 그럼에도 불구하고 전통 제조업 기능에 대해서는 산업재배치 정책을 통하여 지방 분산을 도모하여왔으나 특정 사업은 재배치 정책의 대상에서 제외되어 있었다. 두뇌입지법은 지방의 특정한 지역에 특정 사업의 집적을 촉진함으로써 해당 지역 및 주변 지역의 경제 활성화 및 국토의 균형 있는 발전에 기여하고자 제정된 것이다.

두뇌입지법에 의하여 지정된 특정 사업 집적 대상 지역을 두뇌입지지역이라 한다. 1998년에 신사업창출촉진법에 흡수·통합되기 전까지 전국적으로 26개의 두뇌입지지역이 지정되었는데 26개 광역지자체별로 각 1개 지역씩 지정되었다. 일본의 광역지자체 수는 47개소이므로, 대체로 2개 광역지자체당 1개소의 두뇌입지지역이 지정된 셈이다. 지역 간 균형발전을 목적으로 하기 때문에 두뇌입지지역 역시 테크노폴리스와 마찬가지로 수도권, 근기관, 중부권 등 3대 대도시권의 과밀지역에는 지정되지 않았다.

셋째, 다극분산형 국토 형성 촉진법에 의한 진흥거점지역이다. 4전총에서 제시한 다극분산형 국토구조 형성을 실천하기 위한 법률로서 ‘다극분산형 국토 형성 촉진법’이 1988년에 국토교통성 주도로 제정되었다. 동법 제1조에서는 다극분산형 국토를 “인구 및 행정·경제·문화 등의 기능이 특정한 지역에 과도하게 집중되어 있지 않고 전국의 지역들에 적절하게 배치되어 있되, 그러한 지역들이 서로 유기적으로 연계하면서 각각의

특성을 살려서 발전하고 있는 국토”로 정의하고, 그러한 국토 형성을 위하여 “인구와 기능들이 과도하게 집중되어 있는 지역으로부터 기능의 분산을 도모”함으로써 지방의 진흥·개발과 대도시지역의 질서 있는 정비를 추진한다고 규정하고 있다.

동법에서 도입된 지방 진흥 시책이 진흥거점지역 제도이다. 진흥거점지역은 그 지역의 특성에 맞추어 산업, 문화, 학술, 연구, 교류 등의 기능 집적을 도모하는 지역으로서, 도도부현이 진흥거점지역 기본구상을 작성하여 중앙정부 주무 장관의 동의를 받게 되면, 진흥거점지역으로 지정되게 된다. 여기에서 주무 장관이란 국토교통대신, 내각총리대신, 총무대신, 농림수산대신, 경제산업대신, 기타 중점 유치시설 관련 대신 등을 의미한다. 진흥거점지역은 국가균형발전을 목적으로 하기 때문에 수도권, 긴키권, 주부권 등 대도시권의 기성 시가지, 근교정비지대 등 과밀지역에는 지정할 수 없다. 당시에 지정된 진흥거점지역은 총 9곳으로 홋카이도, 미야기현, 후쿠시마현, 시즈오카현, 기후현, 미에현, 고치현, 후쿠오카현, 오키나와현에 각각 1개 지역씩 분포하고 있다.

넷째, 지방거점도시지역이다. 1992년에는 ‘지방거점도시지역의 정비 및 산업업무시설 재배치 촉진에 관한 법률’(통칭 지방거점법)이 제정되어 제조업이 아니라 산업업무시설의 재배치 촉진을 추진하였다. 여기에서 말하는 산업업무시설이란 사무소, 영업소, 기타 업무시설(공장 제외) 등이다. 지방거점법의 제정 목적은 “광역적 견지에서 지방거점도시지역의 도시기능 증진 및 거주환경 향상을 도모하고, 산업업무시설이 과도하게 집중되어 있는 지역으로부터 지방거점도시지역으로 산업업무시설의 이전을 유도”하여 “지방의 자립적 성장과 국토의 균형 있는 발전”에 기여하는 데 있다. 여기에서 산업업무시설이 과도하게 집중되어 있는 지역(과도집적지역)이라 함은 도쿄도 구부, 즉 도쿄도의 23개 구를 말한다.

지방거점도시지역의 지정 권한은 도도부현지사에게 있다. 중앙정부가 ‘지방거점도시지역의 정비 및 산업업무시설 재배치 촉진에 관한 기본방침’을 책정하면, 동 방침에 입각하여 광역지자체가 지방거점도시지역을 지정하게 된다. 단, 그 과정에서 관련 기초지자체 및 중앙정부와 협의를 거쳐야 한다. 지방거점도시지역을 구성하는 기초지자체들은 공동으로 기본계획을 수립하는데 기본계획에는 정비의 방침, 거점지구(도시기능의 집적과 주거 환경의 정비를 위한 사업을 중점적으로 실시하는 지구) 구역, 공공시설의 정비, 주택·택지 공급 등 주거 환경 정비, 인재 육성·지역 간 교류·교양문화 등의 활동에 관

한 사항을 규정한다. 그리고 과도집적지역(도쿄 23구)에서 산업업무시설을 업무거점지구로 이전하고자 하는 자는 이전계획을 작성하여 중앙정부에 인정을 요청할 수 있다.

지방거점도시지역은 총 85개 지역이 지정되었으며 전국 44개 광역지자체에 골고루 분포하고 있다. 47개 광역지자체 중 지방거점도시지역이 지정되지 않은 곳은 도쿄도, 가나가와현, 오사카부이다. 지방거점도시지역이 가장 많이 지정된 곳은 홋카이도로 총 6개 지역이 지정되었다. 나머지 광역지자체 중에서 사이타마현, 지바현, 후쿠이현, 교토부, 나라현, 도쿠시마현, 나라현 등 7개 현에는 각 1개 지역의 지방거점도시지역이, 나머지 31개 광역지자체에는 각 2개 지역의 지방거점도시지역이 지정되어 있다. 85개 지방거점도시지역에 포함되어 있는 기초지자체의 수는 2021년 11월 26일 현재 기준으로 총 503개소인데, 시가 243개소, 정이 219개소, 촌이 41개소이다.

마. 제5차 전국총합개발계획(1998)

제5차 전국총합개발계획(이하 5전총)의 계획 목표는 ‘다축형(多極分散型) 국토구조 형성’이다. 도쿄라고 하는 일극(一極), 태평양벨트지대라고 하는 일축(一軸)에 집중되어버린 국토구조, 활기가 부족한 지방 생활, 여유를 찾을 수 없는 대도시 생활, 훼손된 자연, 아름다움을 잃어버린 경관, 국지적 재해로부터 전국이 중대한 영향을 받는 재해 취약성 등의 문제들은 의심할 바 없이 국토구조상의 문제를 드러낸다.

‘다축형 국토구조 형성’이라는 계획 목표 달성을 위하여 5전총에서 채택한 전략은 ① 다자연거주지역의 창조, ② 대도시 리노베이션, ③ 지역연계축 전개, ④ 광역국제교류권 형성의 네 가지이다. 5전총에서 제시하고 있는 네 가지 전략과 관련된 지역거점으로 ‘중추거점도시권’, ‘지방중핵도시권’, ‘지방중심·중소도시권’이 개념화되어 있다. 3대 도시권, 지방중추도시권 및 그에 준하는 지방중핵도시권을 ‘중추거점도시권’으로 자리매김시키고, 고차적 도시기능의 집적 거점, 광역국제교류권의 거점 역할을 수행하도록 하고 있다. 아울러 이들 도시권 상호 간의 기능 분담과 연계를 촉진하여 대도시에 대한 부하를 경감함으로써 ‘대도시 리노베이션’에도 기여할 것으로 기대하고 있다.

지방중핵도시권은 현청 소재 도시 또는 대체로 인구 30만 이상 도시를 지칭하는 지방중핵도시를 중심으로 하는 도시권을 말한다. 지역의 자립적 발전을 위한 도(道, 홋카

이도를 의미)·현 레벨에서의 거점 형성을 도모한다는 관점에서 도·현 레벨의 니즈를 토대로 업무관리, 정보, 고차적 교육·문화, 의료·복지 등의 고차적 도시기능을 충실하게 갖출 필요가 있다. 그리고 국제교류기능과 관련하여서는 중추거점도시권과의 적절한 기능 분담 및 연계를 도모하여 광역국제교류권의 부차적 거점으로서의 기능 수행이 요구된다.

대체로 인구 30만 미만 도시를 지칭하는 지방중심·중소도시는 다자연거주지역의 거점으로서 도시적 서비스를 제공하는 동시에 개성 있는 도시 만들기를 통하여 도시로서의 매력과 활력을 창출함으로써 지역 자립의 기초를 형성해나간다.

지방중심·중소도시는 기초적 의료·복지, 교육·문화, 소비 등 도시적 서비스와 일상적 취업 기회를 제공하는 동시에 주변 지역에서의 원활한 접근성이 확보될 수 있도록 권역 내 교통 및 정보통신 기반을 정비함으로써 지방중심·중소도시권의 일체적 정비를 추진한다.

재정적 관점 또는 이용 효율의 관점에서 이들 도시권 단독으로는 정비할 수 없는 고도 의료, 문화 등의 고차적 도시기능에 대해서는 접근성 향상을 통하여 지방중핵도시권의 기능을 향수할 수 있게 하거나 다른 지방중심·중소도시권과의 연계를 통하여 정비해 나가도록 한다.

3 인구감소시대의 지역거점 전략

가. 국토형성계획법과 제1차 국토형성계획

전국총합개발계획의 근거 법률인 국토총합개발법이 2005년에 국토형성계획법으로 개정되었다. 국토형성계획법 개정 1년 전인 2004년에 국토계획제도의 개편을 정부에 건의하고 있는 국토심의회의 보고서²⁾에서는 사회·경제적 여건 변화로 ① 인구감소·고령화, ② 국경을 초월한 지역 간 경쟁, ③ 환경문제의 표면화, ④ 재정 제약, ⑤ 중앙 의존의 한계를 들고 있다. 국토형성계획법으로 개정된 것은 2005년인데 일본 인구는 그

2) 국토심의회의 조사개혁위원회(2014), 「국토심의회의 조사개혁위원회 보고: 국토의 총합적 점검~새로운 '국토의 모습'을 목표로」(<https://www.mlit.go.jp/common/001116796.pdf>).

3년 뒤인 2008년부터 감소하기 시작하였다.

여건 변화에 적합한 국토계획이 되기 위해서는 지역이 특성을 살려서 자립적으로 발전하는 기반으로서의 국토 형성을 목표로 하여야 하며, 그를 위해서는 지자체의 주체적 역할을 존중하되 국가는 본래의 역할 수행에 그쳐야 한다는 문제 인식하에서 계획 체계를 전국계획과 광역지방계획으로 이원화하고, 계획에 포함되어야 할 사항을 수정하는 등의 조치를 취하게 된 것이다.

국토형성계획법에서 규정하는 광역지방계획권역은 도호권, 수도권, 호쿠리쿠권, 주부권, 긴키권, 주고쿠권, 시코쿠권, 규슈권의 8개 권역이다. 홋카이도와 오키나와현은 각각 별도의 지역계획 체계를 갖추고 있어서 광역지방계획을 수립하지는 않는다. 개정된 국토형성계획법에 근거하여 2008년에는 제1차 국토형성계획(전국계획)이, 2009년에는 8개 권역별 광역지방계획이 각각 수립되었다.

1) 제1차 국토형성계획(전국계획)의 계획 목표

제1차 국토형성계획의 목표는 ‘다양한 광역권들이 자립적으로 발전하는 국토’이다. 동 계획에서는 이와 관련하여 다음과 같이 서술하고 있다.

(새로운 국토상)

새로운 시대에 걸맞은 국토구조를 구축하기 위해서는 광역지방계획구역 등을 하나의 단위로 하는 광역권들이 동아시아를 비롯한 글로벌 지역들과의 교류·연계를 추진하되, 각자가 보유하고 있는 자원을 최대한 활용한 특색 있는 지역 전략을 수립함으로써 지역 전체의 성장력을 제고해나갈 필요가 있다. 이를 통하여 활력 있는 경제와 풍요로움을 느낄 수 있는 생활환경을 실현함으로써 각 광역권들이 자립적으로 발전하는 국토구조로의 전환을 도모한다. 다양한 특색을 가진 이들 광역권들이 상호 교류·연계함으로써 그 상승효과에 의하여 활력 있는 국토를 형성해나간다. 그리고 이를 통하여 일극일축형 국토구조가 시정될 수 있도록 한다.

2) 추진 전략

‘다양한 광역권들이 자립적으로 발전하는 동시에 아름답고 생활하기 좋은 국토’의 실현을 위하여 제1차 국토형성계획에서 채택한 전략은 ① 동아시아와의 원활한 교류·연계, ② 지속가능한 지역 형성, ③ 재해에 강한 유연한 국토 형성, ④ 아름다운 국토의

관리 및 계승, ⑤ ‘새로운 공공’을 기축으로 하는 지역 만들기의 다섯 가지이다.

첫째, ‘동아시아와의 원활한 교류·연계’와 관련하여서는 “동아시아 지역은 세계 각지로부터의 직접투자를 바탕으로 생산 네트워크가 구축되어 세계의 공장이 되어가고 있다. 고성장에 따라 시장으로서의 매력 또한 고조되고 있으며 그러한 매력 상승이 새로운 투자를 부르는 선순환이 형성되고 있다.”라고 지적하면서, 동아시아의 일원으로서 일본이 동반 발전해나가기 위해서는 “경쟁관계까지 염두에 두면서 인적, 물적, 경제적, 기술적인 측면을 포함한 다양한 분야에서 동아시아 국가들과의 교류와 연계를 심화시켜나갈 필요가 있다.”라고 기술하고 있다.

둘째, ‘지속가능한 지역 형성’과 관련하여서는 “인구증가에 따른 도시의 확대에 맞추어서 기반을 정비해나간다는 종래의 사고방식을 탈피할 필요가 있다. 도시기능을 상호 보완하는 도시권을 하나의 단위로 받아들여서 확산형 도시 구조를 시정해나가되 기존 스톡의 상황에 맞추어 도시 간 연계 및 구조 전환을 추진한다는 발상으로의 전환이 요구된다.”라고 지적하면서, 생활하기 좋고 활력 있는 도시권 형성을 촉진해나가되 “특히 거점성이 높은 도시권에 대하여 권역 내 및 권역 간 연계를 강화하여나가는 것은 지역 전체의 활력 제고를 위하여 중요하다.”라고 기술하고 있다.

셋째, ‘재해에 강한 유연한 국토 형성’과 관련하여서는 “대규모 지진 및 그에 따른 쓰나미, 세계적으로 그 발생이 증가하고 있는 집중호우, 제로미터 지대 등에서의 고조(高潮) 등으로 인하여 지금까지 볼 수 없었던 다양하고 심각한 재해 발생의 리스크가 커지고 있고 재해의 광역화·복합화·장기화에 대한 우려가 높아지고 있다.”라고 지적하면서, “감재(減災)의 관점도 중시한 재해대책 및 재해에 강한 국토구조로의 재구축을 통하여 안전·안심의 생활이 보장되는 재해에 강한 유연한 국토를 형성하여나간다.”라고 기술하고 있다.

넷째, ‘아름다운 국토의 관리 및 계승’과 관련하여서는 “일본은 남북으로 길게 뻗어 있는 일본열도상에서 국토 면적의 약 70%를 차지하는 산림을 비롯하여 풍부하고 다양한 자연을 가꾸어왔다. 아울러 중산간지역과 낙도에 이르기까지 농림수산업 등의 생산 활동을 영위함으로써 산자수명(山紫水明)이라고 일컬어지는 아름다운 경관이 보전될 수 있었고 지역 특성을 반영한 풍부한 문화와 전통을 배양할 수 있었다. 그런데 경제성장 과정에서 경관 및 토지이용의 혼란, 적절히 관리되지 않은 산림 및 유희농지 증대 등의

과제가 발생하게 되었다.”라고 지적하면서, “성숙사회를 맞이하고 있는 일본으로서는 국토를 형성하고 있는 각종의 자원을 적절하게 관리하고 회복하여 아름다운 국토를 지키고 다음 세대로 계승하는 것이 무엇보다 필요하다. 이를 위하여 농산어촌에서 도시에 이르기까지 각 지역별로 관련 시책을 추진하는 동시에 지역 간 및 다양한 주체 간 연계를 도모하여 아름다운 국토의 관리 및 계승을 위한 조치들을 중층적(重層的)으로 추진할 필요가 있다.”라고 기술하고 있다.

다섯째, ‘새로운 공공을 기축으로 하는 지역 만들기’와 관련하여서는 “인구감소·고령화를 비롯한 사회·경제적 여건 변화로 대중교통, 의료, 복지 등의 사회적 서비스를 계속하기 곤란해지는 등, 지역 만들기를 추진함에 있어서 갖가지 과제들이 대두되고 있다.”라고 지적하면서, 이에 대처해나가기 위해서는 “다양한 주체들이 공동 작업을 통하여, 종래에 공공이 담당하던 영역뿐 아니라 공공적 가치를 포함하는 민간 영역, 그리고 공공과 민간의 중간적 영역까지 그 활동 범위를 확대함으로써 지역 주민의 생활을 지탱하고 지역 활동을 유지하는 기능을 수행한다고 하는 소위 ‘새로운 공공’의 이념하에서 지역 만들기를 추진할 필요가 있다.”라고 기술하고 있다.

3) 지역거점의 유형

제1차 국토형성계획에서 제시하고 있는 전략과 관련된 지역거점으로는 ‘광역권별 중추거점도시권’ 및 ‘광역권별 거점도시’가 있으며, 다음과 같이 개념화되어 있다. 광역권의 자립적 발전을 견인하기 위하여 이미 인구와 산업이 집적되어 있어서 권역 내에서 중추거점 역할을 할 수 있는 도시권에 대하여는, 기존 집적을 활용한 도시기능 충실화와 창조적 인재의 집적 간 선순환 체제를 구축한다.

아울러 그 외의 도시권에 대해서도 지역의 강점을 활용하여 역외에서 소득을 획득할 수 있는 산업의 육성을 추진하고, 권역의 거점이 될 수 있는 도시를 형성한다.

어떤 경우이든 다양한 도시기능들이 고밀도로 집적하거나 긴밀한 교통망으로 연결되어야 하기 때문에 다양한 도시기능의 집적화와 더불어 교통체계와 연계한 토지이용 고도화를 추진함으로써 각자의 강점을 살린 도시권이 형성될 수 있도록 한다.

5전층에서도 중추거점도시권, 지방중핵도시권, 지방중심·중소도시권 등이 개념화되

어 있으나, 전국을 대상으로 한 5전총과는 달리 제1차 국토형성계획에서는 광역권별 중추거점도시권, 광역권별 도시권, 광역권별 거점도시 등 광역권이 전제되어 있다는 점에서 차이가 있다.

그리고 5전총에서는 중추거점도시권을 도쿄권, 간사이권, 나고야권(이상 3대 도시권), 삿포로권, 센다이권, 히로시마권, 후쿠오카·기타큐슈권(이상 지방중추도시권), 니가타권, 가나자와·도야마권, 시즈오카·하마마쓰권, 오카야마·다카마쓰권, 마쓰야마권, 구마모토권, 가고시마권, 나하권(이상 지방중추도시권에 준하는 지방중핵도시권) 등으로 특정하고 있으나, 제1차 국토형성계획에서는 이를 특정하지 않고 광역지방계획에서 결정하도록 위임하고 있다. 이와 관련된 기술 내용은 다음과 같다.

광역권 내부의 권역구조를 분석하고 지역 정비의 방향을 검토할 때에는 권역 전체의 성장력 향상을 도모하는 동시에 권역 내 각 지역들이 양질의 공공서비스를 확보하고 개성 및 매력 있는 생활환경을 유지할 수 있도록 각 권역 내 도시·지역의 구조적 특성에 입각한 지역 정비 및 도시·지역 간 연계 방안을 고려할 필요가 있다.

예를 들어 광역권의 성장 및 지역별 공공서비스 확보를 위해서는 제반 기능의 집적이 중요하지만 가장 중심이 되는 거점도시에 제반 기능을 집적시키되 그곳으로의 접근성을 강화하는 방법을 취할 것인가, 복수의 도시가 기능을 분담하고 상호 네트워크화를 도모하는 방법을 취할 것인가의 선택지가 존재한다. 의료 등의 분야에서는 기능별·분야별 광역 연계에 의한 성공 사례들이 나타나고 있다. 도시·지역 구조를 토대로 스스로의 강점·약점을 분석하고 중점 투자함으로써 거점성을 높일 수 있을 것으로 보인다. 나아가 이들 거점에서의 기능 향상에 따른 효과가 거점 내에 머무르는 것이 아니라 권역 전체로 파급되어 권역의 성과로 나타날 수 있도록 그 방안에도 대해서도 검토할 필요가 있다.

4) 거점 관련 추진 시책

제1차 국토형성계획에서 제시된 광역권별 중추거점도시권, 광역권별 거점도시 등의 거점 형성 또는 육성과 관련하여 새로운 법률을 제정하는 등의 구체적 시책 추진 사례는 찾아보기 힘들다. 광역권별 중추거점도시권 및 거점도시의 설정 여부는 광역지방계획에 달려 있으며, 그 육성 방안 또한 계획 수립 주체의 의사에 맡겨져 있는 것으로 짐작된다.

나. 제2차 국토형성계획(2015)

1) 계획 목표

제2차 국토형성계획의 목표는 ‘대류(對流) 촉진형 국토 형성’이다. 동 계획에서는 이와 관련하여 다음과 같이 기술하고 있다.

본격적인 인구감소사회를 맞이하여 풍요로움을 실감할 수 있는 활력 있는 국토 만들기를 추진하기 위해서는 우선 자연·사회·문화 등의 측면에서 다양성이 넘치는 각 지역들이 각자의 지역에 밀착한 개성과 그 가치를 다시 발견·인식하고 이를 심화시켜나감으로써 주민들이 지역에 대한 자긍심과 애착을 강화할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 치열한 국제경쟁에서 이겨내어 일본의 존재감을 발휘함과 동시에 인구감소·고령화 및 지구적 규모의 제약조건하에서 성장을 계속하기 위해서는 경제성장의 원동력인 이노베이션을 각지에서 폭넓게 창출할 수 있어야 한다.

본 계획에서는 유체(流体) 내에서 온도의 차이에 의해 생기는 ‘대류’라고 하는 용어를 원용하기로 한다. 앞에서 언급한 것처럼 다양한 개성을 가진 다양한 지역들이 상호 연계함으로써 생기는 지역 간의 사람·물자·자금·정보의 활발한 쌍방향 흐름, 즉 ‘대류’가 전국 각지에서 다이내믹하게 발생하여 이노베이션 창출을 촉진하는 ‘대류 촉진형 국토’의 형성을 국토의 기본구상으로 설정한다.

2) 추진 전략

‘대류(對流) 촉진형 국토 형성’이라는 목표의 달성을 위하여 제2차 국토형성계획에서 채택한 전략은 ① 콤팩트+네트워크와 ② 도쿄 일극집중의 시정이다.

가) 콤팩트+네트워크

콤팩트+네트워크는 인구감소사회에 적응하기 위한 국토 전략으로서 ‘콤팩트’란 공간적인 밀도를 높이는 ‘집적 지역’을, ‘네트워크’란 지역과 지역 간의 ‘연결’을 의미한다. 제2차 국토형성계획에서는 콤팩트의 의미를 다음과 같이 기술하고 있다.

향후 수십 년간 계속될 인구감소 과정하에서도 지속가능한 지역을 유지·형성하기 위

해서는, 인구감소·고령화에 대한 적응 대책으로서 지역 스스로가 주체가 되어 지역의 구조를 재검토하고 행정과 의료·돌봄·복지, 상업, 금융, 연료 공급 등 생활에 필요한 각종 서비스 기능을 일정한 지역에 콤팩트하게 집약함으로써 이들 서비스의 효율적인 제공을 가능하게 할 필요가 있다. 이를 통하여 필요한 서비스 기능이 유지되는 동시에 생활의 편리성이 향상됨으로써 정주 환경 확보가 가능하게 된다. 또한, 생활에 필요한 제반 기능들이 콤팩트하게 한군데에 모여 있게 되면 육아시설이 가까이 있는 등, 안심하고 아이를 출산·육아할 수 있는 환경이 갖추어지게 됨으로써 인구감소의 완화 대책도 될 수 있다.

아울러 네트워크의 필요성에 대해서는 다음과 같이 기술하고 있다. 지역과 국토의 구조를 형성함에 있어서 ‘콤팩트’만으로는 불충분하며 각종 서비스 기능이 콤팩트하게 집약되어 있는 지역과 거주지역 등이 교통 및 정보통신 네트워크로 이어지는 것이 중요하다. 향후 수십 년 동안 계속될 인구감소 과정에 있어서도 네트워크를 강화하여 권역 인구를 유지하는 것이 서비스 기능 및 편리성 저하를 피할 수 있는, 인구감소에 대한 적응 대책이 될 수 있다.

나아가 한 지역만으로 충분한 기능을 갖추기 어려운 경우에는 복수의 지역이 연계하여 역할을 분담하거나 중추적인 기능을 보유한 지역과 네트워크로 연결되게 함으로써 저차 기능에서 고차 기능에 이르기까지 필요한 기능의 향수가 가능해진다.

이처럼 네트워크 연결을 통하여 일정한 권역 내에서의 경제순환을 형성하는 것이 중요하다. 네트워크를 통한 연결은 안심하고 아이를 낳아서 키울 수 있는 사회를 뒷받침하는 국토 공간의 실현을 위해서도 필요한 만큼 인구감소의 완화 대책으로서도 유효하다. 또한 이노베이션을 창출하는 다양하면서도 이질적인 사람·물자·자금·정보의 유동에는 네트워크가 불가결하며, ‘콤팩트’와 ‘네트워크’(‘집약’과 ‘연결’)의 양쪽에 의해서 새로운 가치 창조가 촉진된다. 이처럼 ‘콤팩트’와 ‘네트워크’는 상호 밀접하게 관련되어 있어 일체적·전략적으로 접근할 필요가 있다.

나) 도쿄 일극집중의 시정

지방에서 도쿄권으로의 인구 순유출이 계속되고 있으며, 지방은 청년인구·생산가능인구 감소의 가속화로 활력이 상실되고 있다. 제2차 국토형성계획이 목표하는 ‘대류 축

진행 국토'를 위해서는 지방에서 도쿄권으로 진출한 자가 그대로 도쿄권에 머무는 '도쿄 일극체류'를 해소하고, 인구의 이동 방향을 바꿀 필요가 있다. 즉, 도쿄 일극집중 해소가 필요하다. 이와 관련하여 제2차 국토형성계획에서는 다음과 같이 기술하고 있다.

도쿄 일극집중의 시정은 지금까지의 국토계획에서도 항상 중심적 과제로 규정되어 수많은 시책들이 검토되고 실시되어왔다. 지금까지의 시책을 토대로 하면서 ICT 등의 기술 진보, 전원회귀를 비롯한 라이프스타일 변화 등 국토와 관련된 여건 변화를 반영하여, 전국 각지에 생활서비스 기능과 개성적인 산업거점, 즉 수비를 위한 거점과 공격을 위한 거점을 형성하고 이를 네트워크로 연결하여 중층적이면서 강인한 '컴팩트+네트워크'의 국토 만들기를 추진하되, 대류가 일어나게 함으로써 '도쿄 일극체류'를 해소하고 도쿄 일극집중을 시정한다. 또한, 예를 들어 수도직하지진 등의 재해 리스크를 경감한다는 관점에서 ICT 기술 진보 및 활용 등을 통하여 현재 도쿄에 있는 국가 및 민간 기업의 시설·기능 등을 지방으로 이전·분산하고 백업체제를 갖추도록 하며, 그에 수반하여 지방 이주를 촉진한다.

다) 지역거점의 유형

제2차 국토형성계획에서 제시하고 있는 두 가지 전략과 관련된 지역거점으로 ① 작은 거점, ② 콤팩트시티, ③ 지적(知的) 대류거점 등이 개념화되어 있다. 각각에 대한 기술 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 작은 거점

급격한 인구감소의 영향을 한발 먼저 경험하고 있는 중산간지역 등에서는 주민의 생활에 필요한 생활서비스 기능(의료·돌봄·복지, 쇼핑, 대중교통, 물류, 연료 공급, 교육 등)과 커뮤니티 기능 유지가 곤란하게 된 지역들이 나타나고 있어서, '컴팩트+네트워크'에 의한 기능 유지·강화가 필요하다. 구체적으로는 초등학교 학구 등, 복수의 취락을 포함하는 지역에서 도보로 이용이 가능한 범위 내에 생활서비스 기능과 지역 활동 거점을 집중 배치하여 편리성을 높이는 동시에, 커뮤니티 버스 등의 교통 네트워크로 주변 취락을 연결하는 '작은 거점'을 형성하여 필요한 생활서비스 기능 등을 유지한다.

이러한 '작은 거점'은 주민들이 일상생활을 영위함에 있어서 최종적인 '수비 요새'가

될 뿐 아니라 미치노에키(道の駅)와의 연계, 숙박시설 병설 등을 통하여 지역 외 주민과의 대류거점이 됨으로써, 예를 들어, ICT를 활용한 6차 산업의 전개 등 이노베이션 거점으로서의 기능을 담당하여 고용을 창출하는 등 이른바 ‘공격 요새’로서의 역할도 기대된다.

(2) 콤팩트시티

급속한 인구감소가 전망되는 지방도시에서는 시가지에서의 인구밀도 저하로 의료·수발·복지, 상업 등의 도시기능 유지가 곤란하게 될 것으로 예상된다. 거주자가 건강하고 쾌적한 생활을 할 수 있는 지속가능한 지방도시를 실현하기 위해서는 도시기능을 도시의 중심부나 생활거점으로 유도하여 집약하고, 그 주변부 및 대중교통의 노선 주변으로 거주를 유도함과 동시에 이들 지역을 대중교통망을 비롯한 네트워크로 연결하여 콤팩트시티를 형성할 필요가 있다. 이때는, 예를 들어 일상적인 의료나 육아 지원, 방문간호·돌봄 등의 기능들은 생활거점이 되는 지역에 입지시키고, 종합적인 진료를 실시하는 의료기관이나 행정기관 등은 대중교통을 이용하여 접근하기 쉬운 도시의 중심이 되는 지역에 입지시키는 등 도시기능을 효율적으로 이용할 수 있도록 적절한 입지를 도모함이 바람직하다.

콤팩트시티의 형성은 고령자·육아가정의 생활환경 정비, 재정·경제 면에서 지속가능한 도시경영 실현, 열의 유효이용 등에 의한 저탄소형 도시 구조로의 전환, 재해에 강한 마을 만들기 등 다각적인 관점에서 추진한다.

(3) 지적(知的) 대류거점

각 지역이 매력 있는 ‘일자리’를 안정적으로 창출·유지하기 위해서는 역외로부터의 기업·공장 유치에만 의존할 것이 아니라 지역발(發) 이노베이션을 계기로 한 신산업 창출이나 기존 기업의 고부가가치화 등 내발적 발전을 추구하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 지역 특유의 산업·지식·기술 등 자원을 집적시키는 동시에 역외에서 유입된 사람·물자·자금·정보와 이들을 결부하여 대류에 의한 이노베이션을 유발할 필요가 있다. 또한, 청년과 여성을 포함하여 지역 인재에 의한 창업이나 기존 기업에 의한 새로운 사업 분야에서의 제2 창업을 촉진하기 위해서는, 이를 뒷받침하는 서포트체제의 강화가

필요하다.

이를 위하여 지역의 기업·대학·연구기관·지방자치단체·금융기관, 즉 산학관금(産學官金) 등이 연계하여 지식과 정보의 대류를 통한 이노베이션 및 창업 거점으로서의 '지적(知的) 대류거점' 만들기를 추진한다. 이때는 지역 대학 등의 기술 시즈(seeds) 활용이 효과적이기 때문에 지역 자원과 외부와의 네트워크를 활용한 새로운 상품 개발과 새로운 판로 개척 등을 담당하는 경영·기획력이 있는 역내·외 인재 등용에 대한 지원을 실시한다.

라) 거점 관련 추진 시책

제2차 국토형성계획에서 제시된 각종의 거점 형성과 관련하여 다양한 시책들이 전개되었다.

(1) '작은 거점' 만들기

'작은 거점' 만들기 사업은 2013년 3월에 국토교통성에서 발표한 「집락지역에 큰 안심과 희망을 이어주는 '작은 거점' 만들기 가이드북³⁾」에서 시작되었다. 동 가이드북에서는 '작은 거점' 만들기 사업을 “초등학교 학구 등 복수의 마을이 모여 있는 지역을 대상으로 상점·진료소 등의 생활서비스와 지역 활동을 걸어서 움직일 수 있는 범위 내로 집약화하고, 각 마을과는 커뮤니티 버스 등으로 연결함으로써 사람들이 모여서 교류하는 기회를 확대하여나가는 사업으로서, 마을이 모여 있는 지역의 재생을 목표로 한다.”라고 정의하고 있다.

3) <https://www.mlit.go.jp/common/000992103.pdf>



[그림 4-4] ‘작은 거점’ 만들기의 이미지

출처: 국토교통성 홈페이지(<https://www.mlit.go.jp/common/000992103.pdf>)

국토교통성을 중심으로 전개되던 ‘작은 거점’ 만들기 사업은 아베 정부의 지방창생 정책 추진과 함께 내각부를 중심으로 한 범부처적 사업으로 확대되었다. 2014년 12월에 수립된 ‘제1기 마을·사람·일자리 창생 총합전략’에서는 “중산간지역 등에 대해서는 … 기간(基幹) 마을에 기능·서비스가 집약화되어 있고 주변 마을과는 네트워크로 연결된 ‘작은 거점’(다세대 교류, 다기능형)을 통하여 각종 생활지원 서비스가 유지될 수 있도록 함으로써 지역 커뮤니티 형성을 도모할 필요가 있다.”라고 기술하면서 ‘작은 거점’ 형성을 주요 시책으로 제시하고 있다. 이후 추진된 부처별 주요 관련 시책으로 내각부의 ‘작은 거점 세제’, 국토교통성의 ‘작은 거점을 핵으로 한 고향집락생활권 형성 추진 사업’ 등을 들 수 있으며, 이 외에도 내각부의 지방창생추진교부금, 총무성의 ‘과소지역 등 자립 활성화 추진교부금’, 농림수산성의 농산어촌진흥교부금 등을 통한 ‘작은 거점’ 만들기 사업이 재정을 중심으로 지원되어왔다.

그리고 2020년에 수립된 ‘제2기 마을·사람·일자리 창생 총합전략’에서도 ‘작은 거점’ 만들기 사업은 여전히 주요 시책으로 자리 잡고 있다. 2020년 현재까지 형성된 ‘작은 거점’ 수는 총 1,267개소인데, 동 전략에서는 2024년까지 이를 1,800개소로 늘린다는 정량적 목표를 설정하고 있다. 그리고 ‘작은 거점’ 중에서 지역운영조직이 구성되어 있는 거점의 비율을 2020년 현재 87%에서 2024년까지 90%로 증가시킨다는 목표도 동시에 설정해두고 있다.

‘제2기 마을·사람·일자리 창생 총합전략’에서 제시하고 있는 ‘작은 거점’ 관련 시책을 정리하면 [표 4-5]와 같다. 5개 분야별로 총 12개 시책이 제시되어 있는데, 관련 부처들이 내각부, 내각관방, 총무성, 농림수산업성, 경제산업성, 환경성, 후생노동성, 문부과학성, 국토교통성 등으로 광범위하게 망라되어 있다.

[표 4-5] ‘제2기 마을·사람·일자리 창생 총합전략(2020 개정판)’의 ‘작은 거점’ 관련 시책

분야	시책 내용	소관 부처
1. ‘작은 거점’ 형성 추진	(a) 사례집, 포털사이트 활용을 비롯하여 온라인을 포함한 전국 포럼, 블록별 연수회 개최 등 추진	내각관방, 내각부
	(b) 지역의 특성을 살린 농림수산물의 생산 및 6차산업화를 통한 고부가가치화(‘농산어촌 진흥 교부금’), 안정적 석유제품 공급시스템 확립 추진, 지역순환공생권 창조, 관계인구 창출·확대 등 다기능형, 범분야적 추진체제 구축 및 농업협동조합, 우체국 등 지역 내외 조직과의 연계 추진	내각관방, 내각부, 총무성, 농림수산업성, 경제산업성, 환경성
	(c) 고령자 생활서비스 유지·확보를 위한 생활 지원 코디네이터의 배치 및 협의체 설치	후생노동성
	(d) 과소지역을 비롯한 조건불리지역의 집락네트워크권(‘작은 거점’) 형성을 목표로 한 주민생활 및 생업 지원(‘과소지역 등 자립활성화 추진 교부금’), 우수 사례 주지	총무성
	(e) 인구감소·고령화가 진행되고 있는 도시계획구역 외 지역으로서 주변 지역과 네트워크로 연결된 기반(基幹) 지역에 복수의 생활서비스와 지역활동 장소를 집약화하는 시범적 ‘작은 거점’ 사업(‘작은 거점을 핵으로 한 고향집락생활권 형성 추진사업’)의 효율적 실시를 위하여 기존 시설을 활용한 생활기능 집약과 관련된 개수 등 지원	국토교통성
	(f) 전국에 점재하고 있는 우체국과 지자체 간 연계 촉진 및 ICT 활용 사례의 전국적 전개 추진	내각관방, 총무성
	(g) 지역운영조직의 형성 및 지속적 운영, 지역 고용 창출 등 ‘작은 거점’ 형성에 기여하는 사업을 수행하는 주식회사에 출자하는 출자자	내각부

분야	시책 내용	소관 부처
	에 대한 소득세 특례조치(‘작은 거점 세제’)의 활용 촉진으로 지역 운영조직의 자금조달력 향상 도모	
2. 지역운영조직 지원	(a) 지역운영조직의 형성 및 지속적 운영을 위한 환경 정비, 지역에 대한 애착심과 귀속의식을 제고하는 고향 만들기 추진으로 지역운영조직의 활동 지원	총무성
	(b) 지역운영조직의 법인화를 촉진하기 위하여 법인화 촉진 가이드북 등을 통하여 각종 법인제도에 대한 이해 및 주지 추진	내각관방, 내각부
3. 인구급감지역 활성화	(a) 인구급감에 직면하고 있는 지역에서는 농림수산업, 상공업 등 지역 산업 인력 부족이 심각하므로 ‘특정 지역 만들기 사업 협동조합’이 역내·외의 청년들을 고용하여 조합원인 사업자의 사업에 종사할 수 있는 기회를 제공하는 등, 지역 만들기 인재의 베이스캠프로서 기능할 수 있도록 지원	내각부, 총무성, 후생노동성, 농림수산업성, 경제산업성, 중소기업청
4. 초·중학교 활성화	(a) 지역 커뮤니티의 핵으로서의 학교의 역할을 중시하면서 지자체에 대하여 공립 초·중학교의 적정 규모·적정 배치 등에 관한 지침을 더욱 주지시키고, 소규모 학교의 활성화 방안에 관한 검토를 독려하며, 휴교 중인 학교의 재개를 지원	문부과학성
5. 미치노에키 지원	(a) 미치노에키(道の駅) 사업의 제3스테이지로서, 육아 응원시설, 외국인 관광안내소 등의 복지·관광 관련 기능 및 광역적인 복구·부흥 활동 거점으로서의 방재 기능 강화	국토교통성

자료: 제2기 마을·사람·일자리 창생 총합전략(2020 개정판)

(2) 입지적정화계획

콤팩트+네트워크 공간구조 달성을 위하여 도입된 대표적 시책이 입지적정화계획과 지역공공교통망형성계획이다. 전자는 도시 내에 거주유도구역과 도시기능유도구역 등을 지정함으로써 주거와 도시기능의 집약화를 도모하는 제도로서 2014년 도시재생특별법 개정으로 도입되었다. 후자는 노선버스 등 대중교통의 네트워크 확보 및 충실화(주로 노선 재편, 신규 정비 등)를 도모하는 제도로서, 2014년 지역공공교통활성화재생법 개정으로 도입되었다.

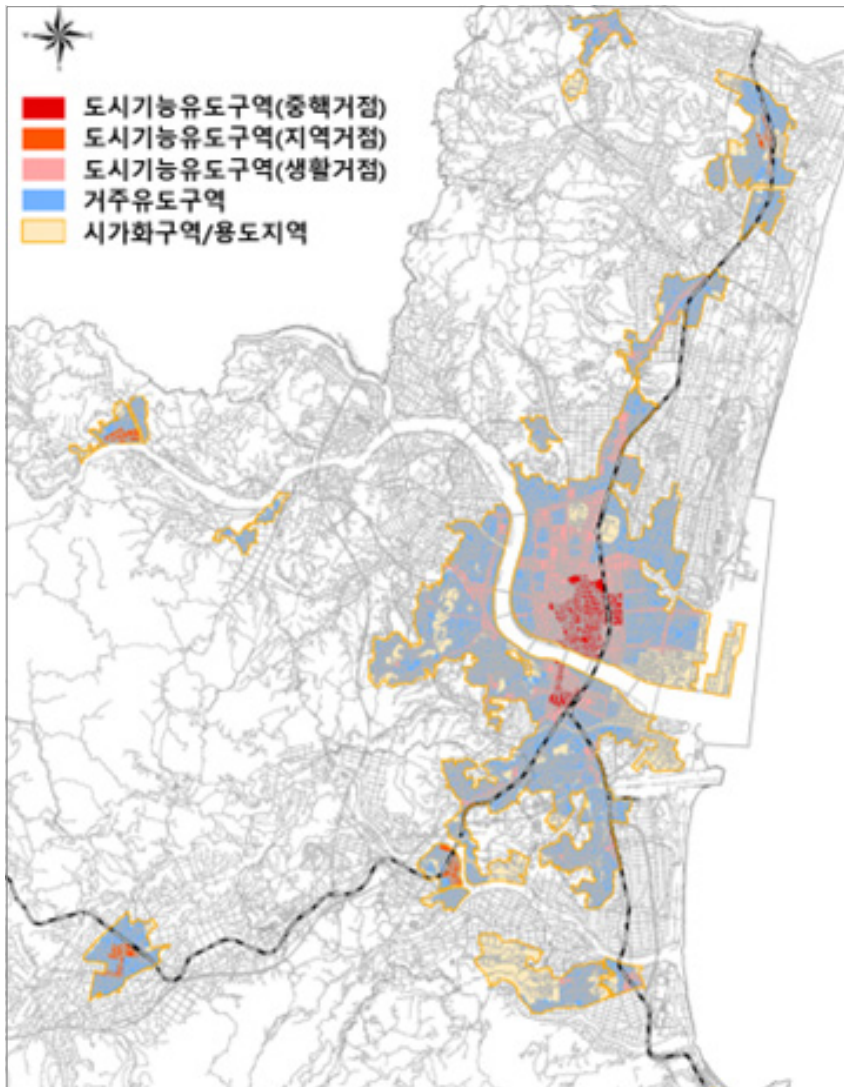


[그림 4-5] 입지적정화계획의 이미지

자료: 국토교통성 홈페이지(https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html)

입지적정화계획에서 도시기능유도구역은 도시의 중심거점 및 생활거점에 지정된다. 국토교통성이 발간한 도시계획운용지침에서는 도시기능유도구역을 “의료·복지·상업 등의 도시기능을 도시의 중심거점 및 생활거점으로 유도하여 집약함으로써 이들 각종 서비스를 효율적으로 제공하기 위한 구역”으로 정의하고 있다.

미야자키시의 입지적정화계획처럼 도시기능유도구역을 중핵거점, 지역거점, 생활거점으로 계층화하고 있는 사례도 찾을 수 있다.



[그림 4-6] 미야자키시의 입지적정화계획

자료: 미야자키시 홈페이지(https://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/fs/6/0/6/3/6/5/_/429073.pdf)

2023년 말 현재까지 전국 537개 시정촌에서 입지적정화계획을 수립하였으며, 수립 중인 시정촌 수는 166개이다. 2023년 7월에 수립된 제3차 국토형성계획에서는 2024년 말까지 입지적정화계획 수립 시정촌 수 600개 달성을 목표로 설정하고 있다.

아울러 2024년 1월 말 현재까지 작성된 지역공공교통망형성계획은 총 905건이고,

입지적정화계획과 지역공공교통망형성계획을 모두 수립한 시정촌 수는 2023년 7월 말 현재 424개(제3차 국토형성계획에서는 2024년 말까지 400개 달성을 목표로 설정)이다.

(3) 지적(知的) 대류거점 만들기

제2차 국토형성계획 발표 다음 해인 2016년 4월에 국토교통성은 장관 자문기구인 국토심의회에 ‘돈 벌 수 있는 국토 전문위원회’를 설치하고 ‘지적 대류거점’의 개념 구체화 및 실천방안 연구에 착수하였으며, 연구의 성과물로서 2017년 3월에 「로컬 판(版) ‘지적 대류거점’ 만들기 매뉴얼⁴⁾」을 작성·발표하였다.

매뉴얼에서는 ‘지적 대류거점’을 다음과 같이 정의하고 있다.

“‘지역발(發) 이노베이션’을 창출하기 위해서는 활용하고자 하는 지역 자원 및 사업 내용에 따라서 지자체, 지역 내 사업자, 주민, 대학, 연구기관, 금융기관 등을 중심으로 하는 다양한 관련 주체들이 연계하여 지혜와 아이디어를 서로 나누면서 실제 활동으로 승화시킬 ‘장소’가 필요하게 된다. 본 매뉴얼에서는 그 ‘장소’를 ‘지적 대류거점’이라고 부른다. ‘장소’는 반드시 특별하게 만들 필요는 없으며, 기존 시설을 유효 활용하는 경우도 있다. 그리고 활동주체들의 회합 등을 통한 네트워크인 경우도 있다.”

‘지역발 이노베이션’에 대해서는 “지자체를 비롯하여 지역의 사업자, 주민 등이 안고 있는 문제나 위기의식을 인식·공유하는 동시에 그것을 기회로 받아들여서, 지역적 강점이 있는 자원을 활용하여 매력 있는 ‘일자리’를 내발적으로 창출·발전시켜나가는 것을 말한다. 여기에서 ‘지역적 강점이 있는 자원’이란 그 땅에 뿌리내린 농림수산업, 제조업 및 그 집적지역, 대학·연구기관, 그들이 보유하고 있는 생상품·제품·기술·지식·역사·전통, 경관이나 자연적·지리적 특징 등과 같이 관광자원이 될 수 있는 것, 나아가 인적 교류 촉진으로 연결되는 교통 결절점 등의 교통 네트워크라는 특성에 이르기까지 다양한 것들이 있을 수 있다. 이들 지역 자원을 유효하게 조합하여 신사업 창출이나 기존 산업의 고부가가치화로 이어지게 한다.”라고 설명하고 있다.

매뉴얼에서는 ‘장소’를 만드는 것만으로는 ‘지역발 이노베이션’ 창출을 기대할 수 없다고 지적한다. ‘지적 대류거점’이 형성되기 위해서는 그 장소와 더불어 ① 활동주체(대학·연구기관, 민간사업자, 지자체, 제3섹터, 금융기관, 상공회의소 등), ② 활동주체들

4) <https://www.mlit.go.jp/common/001190302.pdf>

을 이어주는 코디네이터, ③ 활동공간(인큐베이션 센터, 전통공예관, 산업지원센터, 미치노에키(道の駅), 지역교류시설, 폐교를 리모델링한 활동·교류거점, ‘작은 거점’, 시제품 제작이나 연구·실험 시설 등), ④ 활동을 지원하는 교통 네트워크의 네 가지 요소를 갖추어야 한다고 설명하고 있다.



[그림 4-기] ‘지적(知的) 대류거점’의 이미지

자료: 국토교통성 홈페이지(<https://www.mlit.go.jp/common/001190302.pdf>)

매뉴얼에서는 ‘지적 대류거점’ 만들기의 대표적 사례로 4개 부문 13개 사업을 들고 있다.

[표 4-6] ‘지적(知的) 대류거점’ 만들기 사례

분야	사업명	추진 지자체
1. 농산품 등 활용	① 한계마을로 불렸던 지역이 지역특산품으로 10억을 버는 지역으로!!	시만토정
	② 일본의 고슈가 세계의 Koshu로. 와인으로 진가를 발휘하는 지역	고슈시 등
	③ 평상시의 식재료가 헬시하였다. [식(食)]과 [건강]으로 새로운 가치를 창출하는 지역	에베쓰시

분야	사업명	추진 지자체
2. 자연·문화 등 관광자원 활용	④ 미나미신슈 전체적으로 160 에코 투어 프로그램, 연간 5.5만 명 집객!!	이다시 등
	⑤ 스포츠를 중심으로 하여 섬 전체 자원으로 활성화 추구	사도시
	⑥ 아트도 자원, 빈집도 자원. 3.6천 명의 도시에 6천 명이 방문	야부시
3. 제조업 집적 활용	⑦ 전통 칠기에 새로운 숨을. 'kawatsura SHI-KI'가 탄생한 도시	유자와시
	⑧ 안경 만들기의 첨단기술로 '만들어서 파는 집적지'로	사바에시
	⑨ 세계적 자랑거리인 데님 생산지의 일체적 홍보	후쿠야마시 등
	⑩ 지역에 집적된 기술을 활용하여 항공기산업에 도전. 미래로 비상하는 지역	니가타시
	⑪ 기업 유치가 아니라 내발적 진흥. 지역의 새로운 산업진흥 모델	우에다시 등
4. 대학 등의 연구성과·기술 활용	⑫ 세계 최첨단 연구와 신산업 창출 거점으로서 세계 각지의 인재 유치	쓰루오카시
	⑬ 바이오산업의 대집적지로서 아시아를 끌어들이는 'Fukuoka Bio Valley'	구루메시

자료: 국토교통성 홈페이지(<https://www.mlit.go.jp/common/001190302.pdf>)

다. 제3차 국토형성계획(2023)

1) 계획 목표

제3차 국토형성계획의 목표는 ‘끊김 없는(seamless) 거점 연결형 국토’이다. 이는 제2차 국토형성계획에서 제시되었던 ‘대류 촉진’과 ‘컴팩트+네트워크’를 더욱 심화·발전시킨 개념으로서 “전국 각지에서 다양한 지역거점의 기능성을 제고하고 그들을 핵으로 하는 중층적 생활·경제권역의 자립적·내발적 발전을 추진하는 동시에 그러한 지역들이 끊임 없이 서로 이어지게 한다.”는 것이다. 그 구체적인 기술 내용을 보면 다음과 같다.

국토 전체적으로 인구 및 제반 기능을 어떻게 배치하여나갈지에 관한 국토구조의 기본구상으로서 도쿄 일극집중의 완화와 아울러 국토 전체에 걸쳐서 광역권 단위로 인구 및 제반 기능이 분산적으로 배치되어 있는 국토구조를 목표로 설정한다. 그러한 구조 위에서, 인구감소하에 있는 지역의 지속성 제고를 위해서는 광역 단위의 고차적 도시기능으로부터 일상생활을 지원하는 지역의 커뮤니티 기능에 이르기까지 각각의 기능과 역할이 중층적인 생활·경제권역의 형성을 통하여 지속가능한 형태로 발휘될 것이 요구된다. 이를 위하여 고차적 기능에서 일상적 기능까지 가능한 범위 내에서의 제반 기능을 각 지역의 생활·경제권 계층별로 다양한 지역거점에 집약하고 각 지역 간 보완·연계

관계를 강화하여나갈 필요가 있다. 즉, 전국 각지에서 다양한 지역거점의 기능성을 제고하고 그들을 핵으로 하는 중층적 생활·경제권역의 자립적·내발적 발전을 추진하는 동시에 그러한 지역들이 끊김 없이 서로 이어지게 함으로써 국토 전체적으로 다양한 생활방식과 일하는 방식에 대한 개개인의 선택지가 확대될 수 있게 하고 개인과 사회 전체의 웰빙(Well-being) 향상, 국토 전체의 지속적 발전으로 연결시켜나갈 필요가 있다.

본 계획에서는 향후의 국토구조 기본구상으로, 이전 계획에서 제시되었던 ‘대류 촉진’과 ‘콤팩트+네트워크’를 더욱 심화·발전시킨 ‘끊김 없는(seamless) 거점 연결형 국토’의 구축을 제시한다. 이러한 국토구조 기본구상에 입각하여 국토 만들기를 추진함으로써 국토의 다양성(diversity), 포용성(inclusion), 지속성(sustainability), 탄력성(resilience)을 향상시키고자 한다.

2) 추진 전략

‘끊김 없는(seamless) 거점 연결형 국토’ 구축이라는 목표 달성을 위하여 제3차 국토형성계획에서는 제1차 및 제2차 국토형성계획에서 제시되었던 “중추·중핵도시 등을 중심으로 한 광역권의 자립적 발전”, “‘작은 거점’을 중심으로 한 집락생활권 형성” 이외에 “3대 도시권을 연결하는 ‘일본중앙회랑’의 형성”과 “지역생활권 형성”을 새로운 전략으로 제시하고 있다. 이와 관련된 기술 내용은 다음과 같다.

국토 전체적으로 광역 단위에서는 인구와 제반 기능의 분산적 배치를 목표로 하되, 지역별로는 각종 서비스 기능의 집약 거점을 중층적으로 형성하고 그 네트워크화를 추진할 필요가 있다. 우선 광역 단위에서는 광역적 기능 분산 및 연결 강화라는 관점에서 ① 중추·중핵도시 등을 중심으로 한 광역권의 자립적 발전, 동해 쪽과 태평양 쪽의 양 측면 활용과 광역권 내 및 광역권 간 연결 강화를 위한 ‘전국적 회랑 네트워크’의 형성을 추진하는 동시에 ② 3대 도시권을 연결하는 ‘일본중앙회랑’의 형성을 통하여 지방활성화와 국제경쟁력 강화를 도모한다. 그리고 일상적인 생활 단위에서는 지속가능한 생활권의 재구축이라는 관점에서 ③ ‘작은 거점’을 중심으로 한 집락생활권 형성, 도시커뮤니티 재생 등을 통하여 일상생활이 이루어지는 지역 커뮤니티를 재생하는 동시에 ④ 시정촌의 경계에 구애받지 않으면서 지방 중심도시를 거점으로 하는 새로운 발상의 지역생활권 형성을 추진한다.

이상과 같이 ‘새로운 시대로 지역 역량을 계속 이어나가는 국토’의 형성을 위한 ‘끊김 없는(seamless) 거점 연결형 국토’의 구축을 통하여 광역적 기능 분산과 연결 강화를 도모하는 동시에 지속가능한 생활권 재구축 추진을 통하여 중층적인 국토구조와 지역 구조를 형성함으로써 각 지역이 고유의 자연, 문화, 산업 등 독자적 개성을 살리고 있으면서 디지털과 리얼이 융합되어 있는, 앞으로의 시대에 걸맞은 ‘국토의 균형 있는 발전’이 실현될 수 있도록 한다.

가) 일본중양회랑의 형성

일본중양회랑은 도쿄권, 나고야권, 오사카권을 연결하는 하나의 거대 도시권을 의미한다. 현재 건설 중인 리니어 주요 신칸센이 개통되면 도쿄~오사카 간이 시간거리 1시간으로 단축되게 되므로 중간역이 있는 나고야시를 포함하여 도쿄권~오사카권이 하나의 도시권으로 기능하게 될 것이라는 전망에서 대두된 개념이다. 일본중양회랑은 명목 GDP 약 360조 엔, 인구수 약 7,300만 명으로서 세계에서도 첫손가락의 매력적인 경제 집적권역이 될 것으로 기대되고 있다. 일본중양회랑과 관련된 기술 내용은 다음과 같다.

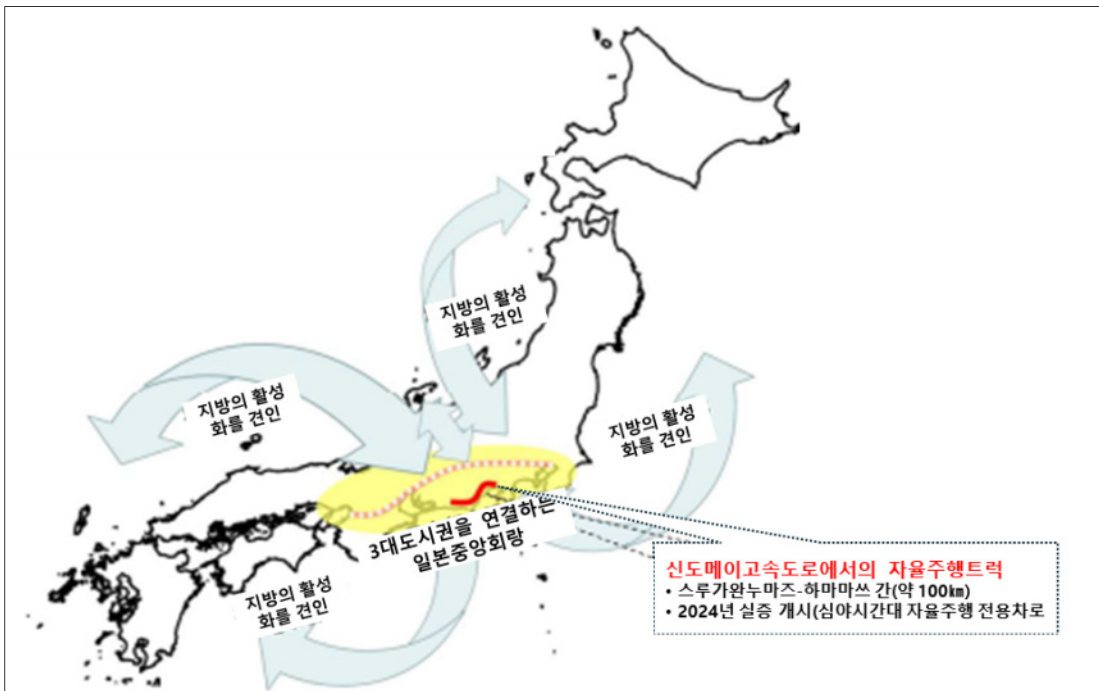
도쿄권, 오사카권, 나고야권의 3대 도시권은 각각의 특징을 살린 산업집적을 통하여 일본의 경제성장을 견인하여왔다. 이 3대 도시권은 리니어 주요 신칸센의 단계적 개통을 거쳐서 약 1시간대에 연결될 예정으로, 2027년 전체 개통 예정인 신도메이 고속도로와 신메이신 고속도로 등의 고속도로 정비와도 맞물려 소위 하나의 도시권이라고도 할 수 있을 정도로 시간거리가 단축된다.

나아가 리니어역을 주요 교통 결절로 하는 신칸센·고규격도로 네트워크가 형성됨으로써, 1시간권 이내에 다양한 자연과 문화를 보유한 지역들을 내포하는, 세계에서도 그 유례를 찾기 힘든 매력적인 경제집적권역이 형성될 전망이다.

리니어 주요 신칸센의 정비는 이처럼 국토구조에 큰 변혁을 초래하게 될 국가적 프로젝트이므로, 도쿄·나고야 간, 나아가 나고야·오사카 간의 단계적 개통을 향하여 건설주체인 도카이 여객철도주식회사를 중심으로 그 정비가 착실히 추진될 수 있도록 국가, 지방자치단체 등이 연계·협력하도록 한다. 나아가 국토의 중양이라는 위치적 특성을 가지고 있는 만큼 5G 정비, 고규격도로에서의 자율주행 등, 디지털과 리얼의 융합을 통한 네트워크 기능 강화에 따라 전국 각지와의 교류가 활발해질 것으로 기대된다. 그 일환

으로 2024년에는 신도메이 고속도로의 스루가완누마즈 휴게소와 하마마쓰 휴게소 간 약 100km에 심야시간대 자율주행자동차용 차선을 설정하여 화물트럭 자율주행 서비스의 실증을 개시한다.

리니어 주요 신칸센의 순차적 개통 추진과 더불어 나고야·오사카의 거점 역할 제고, 각 역의 교통 결절 기능 강화 및 역 주변 매력 만들기를 추진하여 장래에는 3대 도시권이 각자의 특징을 발휘하면서 서로 연결되는 새로운 교류권역이 형성될 수 있도록 한다. 이를 통하여 단계적으로 광역적 인류(人流)·물류를 효율화하고 도쿄·나고야 간, 나아가서 오사카까지도 포함하여 리턴던시를 강화함으로써 지방의 활성화를 도모하는 동시에 4대 주요 국제공항(하네다, 나리타, 주부, 간사이)과 양대 국제컨테이너전략항만(게이힌항, 한신항)의 기능을 강화하여 세계로부터 사람·물자·자본·정보를 끌어들이므로써 일본 전체의 국제경쟁력 강화로 이어지게 한다.



[그림 4-8] 일본중앙회랑의 위치 및 이미지

자료: 국토교통성 홈페이지(<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621776.pdf>)

나) 지역생활권 형성

제3차 국토형성계획에서 제시하고 있는 지역생활권은 ‘디지털과 리얼이 융합된 지역 생활권’이다. 지역생활권 형성의 필요성과 기본 방향에 대해서는 다음과 같이 기술하고 있다.

앞으로 인구감소의 거친 파도가 소규모 도시뿐 아니라 지방의 일상적 생활서비스 중심인 중규모 도시까지 미침으로써 생활서비스의 편리성 저하가 가속될 것으로 우려되고 있다. 지방의 일상생활을 지탱하는 각종 서비스 기능을 제공하는 최후의 보루로서, 보텀업 방식을 통하여 지역이 주체적으로 새로운 발상에 입각하여 지속가능한 생활권을 재구축해나갈 필요가 있다.

이를 위하여 인구감소, 저출산·고령화가 가속되고 있는 지방에서 사람들이 안심하면서 활기차게 계속 살아갈 수 있도록 일상생활이 영위되는 근린의 커뮤니티를 기초적 단위로 하면서 그들을 내포하는 지역의 문화적·자연적 일체성을 고려한, 보다 광역에서 이루어지고 있는 일상적 생활·경제의 실태를 감안하여 시정촌의 경계에 구애받지 않고 관·민 파트너십 및 디지털의 철저한 활용을 통하여 생활에 필요한 서비스가 지속적으로 제공되는 지역생활권을 형성하여 지역 과제의 해결과 지역의 매력 향상을 도모한다.

또한 “관·민 파트너십과 디지털의 철저 활용을 통하여 지역 대중교통, 쇼핑, 의료·복지·돌봄, 교육과 같은 생활에 필요한 서비스가 지속적으로 제공될 수 있게 하는 동시에, 지역 고유의 자연, 풍토·경관, 문화 등, 지역 자원을 활용하여 사람들을 끌어들이 수 있는 여유롭고 풍요로우며 아름다운 지역으로서의 매력 향상을 도모함으로써 지방으로의 인구이동 흐름 창출·확대로 연결되게 한다.”라고 명시하면서, 지역생활권의 권역 규모와 관련하여서는 다음과 같이 기술하고 있다.

(1) 권역 경계의 유연성

지역생활권을 형성함에 있어서는, 고정적 권역이어야 한다는 종래의 발상에서 탈피할 필요가 있다. 관·민 파트너십에 의한 다양한 조치들이 중층적으로 연이어져 있는 유연한 범위 상정을 기본으로 한다. 즉 생활서비스의 유지·향상이라는 관점에서, 필요한 서비스·활동별로 다양한 주체들에 의한 조치들이 중층적으로 연결되면서 지역생활권이 형성·발전될 수 있도록 한다. 우선적 대응이 필요한 지역 과제를 대상으로 필요한 범위

내에서 단순한 시책으로 시작하였다가 단계적으로 이를 확대해나가는, 시간과 더불어 지역생활권이 보다 성숙해지는 경우도 있으므로, 시책의 성숙도 및 확대 정도에 대응하여 범위 또한 시간과 더불어 유연하게 변화할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

(2) 규모의 유연성

지역생활권을 형성함에 있어서는, 생활·경제적 실태에 대응하되 지역의 문화적·자연적 특성을 살려나가면서 지역이 주체적으로 디자인하는 것이 중요하다. 비교적 대규모의 인구집적을 대상으로 갖가지 기능을 풀세트로 갖추고자 하는 종래와 같은 생활권 발상에 얽매이지 말고, 디지털을 활용하는 등을 통해 보다 작은 집적이라 하더라도 고품질의 기능 및 생활·서비스 유지·향상이 가능한, 그런 생활권 형성을 목표로 한다. 이러한 발상에 입각하여, 현실 지역 공간에서의 일상생활에 꼭 필요한 서비스를 상당한 정도로 유지할 수 있는 집적 규모의 대체적 기준으로, 생활권 인구 10만 명 정도를 상정한다. 이는 어디까지나 개략적 기준으로서, 엄밀한 조건하에서 지역생활권의 인구집적 규모를 설정하기보다는, 생활·경제적 실태에 대응하여 각종 생활서비스 제공에 필요한 범위를 검토한 후에 그에 따라 설정하는 것이 중요하다. 국토교통성이 상정하고 있는 “디지털과 리얼이 융합되어 있는 지역생활권”의 이미지는 [그림 4-9]와 같다.



[그림 4-9] 지역생활권의 이미지

출처: 국토교통성(2023), 「국토형성계획(전국계획) 참고자료」
(<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621776.pdf>)

다) 지역거점의 유형

제3차 국토형성계획에서 제시되고 있는 지역거점의 유형은 광역권 내 도시거점으로서의 ‘중추·중핵도시’, 일본중양회랑 내 중추거점으로서의 3대 도시권, 집락생활권 내 생활거점으로서의 ‘작은 거점’, 이노베이션 창출을 위한 ‘지적(知的) 대류거점’, 지역생활권 내 거점으로서의 ‘중심거점 에어리어’ 등이 있다.

(1) 광역권 내 거점으로서의 ‘중추·중핵도시’

이에 대해서는 “특히 지방 광역권의 중심 역할을 하는 중추·중핵도시 등은 광역 수준의 고차적 도시기능 및 광역권 경제를 견인하는 중추적 서비스산업의 집적 거점이 되는 동시에 도쿄 등으로 인구 유출을 억제하는 역할(소위 ‘인구댐’ 기능) 수행이 기대되고 있다.”라고 지적하면서, “따라서 중추·중핵도시 등의 기능을 유지·강화하면서 광역권 내 생활권과의 네트워크를 강화해나감으로써 광역권의 일체적·자립적 경제순환 시스템이 구축될 수 있도록 한다.”라고 그 방향을 제시하고 있다. 구체적인 광역권별 중추·중핵도시는 현재 수립 중인 각 광역지방계획에서 설정될 전망이다.

(2) 일본중양회랑 내 중추거점으로서의 3대 도시권

이에 대해서는 “3대 도시권이 각자의 특징을 발휘해나가면서 그 상승효과를 통하여 격화되고 있는 국제경쟁을 이겨내어 일본의 성장을 견인할 수 있는 국제경쟁력을 강화해나갈 필요가 있다.”라고 지적하고 있다. 아울러 “리니어 주오 신칸센을 비롯하여 고속교통 네트워크의 강화를 통한 인류(人流)·물류의 다중적 확보는 도쿄권과 나고야권·오사카권의 상호 간 기능 보완·연계 강화와 맞물려 도쿄에 집중되어 있는 중추관리기능의 백업 체제 강화에도 기여하게 된다.”라고 함으로써 도쿄권의 가외성(redundancy) 확보라는 관점에서도 나고야권·오사카권의 거점 역할이 중요함을 강조하고 있다.

(3) 집락생활권 내 생활거점으로서의 ‘작은 거점’

‘작은 거점’은 제2차 국토형성계획에서 제시된 개념이나, 제3차 국토형성계획에서도 계속 강조되고 있다. 즉 “중산간지역 등에서는 필요한 생활서비스의 유지·확보와 지역 내 일자리 및 소득 확보의 중심 역할을 하는 ‘작은 거점’을 형성해나가는 동시에 ‘작은

거점'에 대한 지역운영조직 형성, 집락 네트워크화 등을 통하여 지역 과제 해결을 위한 시책들을 지속적으로 실천한다.”라고 그 방향성을 제시하고 있다. 아울러 “‘작은 거점’을 중심으로 한 집락생활권에서는, 복수의 마을을 대상으로 우량농지의 보전·관리, 지역 자원 활용, 생활 지원 등을 집약적으로 수행하는 농촌형 지역운영조직(농촌 RMO)이 ‘작은 거점’이 갖고 있는 기능을 효율적·효과적으로 이용하는 것도 기대되고 있다.”라고 기술하고 있다.

(4) 이노베이션 창출을 위한 ‘지적(知的) 대류거점’

‘지적 대류거점’ 역시 제2차 국토형성계획에서 제시된 개념이나, 제3차 국토형성계획에서도 계속 강조되고 있다. 즉 “혁신적인 기술 시즈(seeds)를 창출하여 사업화로 연결시키기 위해서는 이노베이션 창출의 중심이 되는 ‘지적 대류거점’을 정비할 필요가 있다. 이를 위하여 도시 정책·지역 정책 등을 포함한 종합적인 관점에서의 어프로치를 도모하는 한편으로 대학·연구개발법인 등의 국제경쟁력 강화를 위하여 첨단 연구영역에 착목하여 세계 톱클래스의 연구·교육시설을 유치할 필요가 있다.”라고 기술하고 있다. 또한 “‘지적 대류거점’은 다른 데서는 찾을 수 없는 유니크한 거점으로서 조직의 벽을 넘는 연구, 인재 및 자금의 융합화를 도모하여 인재·지식·정보가 모여서 이노베이션이 창출되는 장소를 목표로 한다.”라고 규정하고 있다.

아울러 ‘지적 대류거점’의 주변 지역에는 “양질의 오피스 공간 정비, 대중교통망과 정보통신 네트워크의 고도화, 의료·복지·돌봄, 교육, 상업 등의 도시기능 집적 등을 추진하여, 연구자가 스트레스를 느끼지 않고 연구에 집중할 수 있는 환경을 정비하는 ‘이노베이티브 마을’ 만들기”를 제안하는 동시에 “우수한 외국인 연구자의 초빙을 위하여 연구 환경의 충실화는 물론, 주택의 확보와 교육 등의 생활환경도 배려한 유치 체제 구축, 비자 발급과 관련한 제도 및 운용 개선” 등을 추진한다고 기술하고 있다.

(5) 지역생활권 내 생활거점으로서의 ‘중핵 거점 에어리어(area)’

지역생활권 내의 거점과 관련하여 제3차 국토형성계획에서는 “지역생활권 내에서 수행되는 각종의 사업들은 그 활동·서비스의 내용에 따라서 지방 중심도시를 거점으로 하면서 시정촌 경계를 넘는 광역 레벨의 사업에서부터 ‘작은 거점’을 핵으로 하는 중산간

지역의 소규모 사업에 이르기까지 다양한 규모의 사업들이 중층적으로 포함된다.”라고만 언급하고 있다. 반면 제3차 국토형성계획과 동시에 간행된 「국토형성계획(전국계획)참고자료」에서는 지역생활권 내의 거점을 ‘중핵 거점 에어리어’, ‘지역 중심 에어리어’, ‘작은 거점을 중심으로 한 마을에어리어’ 등으로 계층화하고 있다. 각 에어리어의 개념에 대해서는 어떤 설명도 없는데, 향후 지역생활권이 제도화되면 구체화될 것으로 기대된다.

(6) 거점 관련 추진 시책

제3차 국토형성계획(전국계획)은 2023년 7월에 수립되었으나, 각 광역권별 광역지방계획은 2024년 8월 말 현재까지 미수립 상태이다. 전국계획의 실천을 위한 각종 시책마련 작업이 국토교통성을 중심으로 진행되고 있을 것으로 짐작되지만 그 구체적 진행상황을 공표하지는 않고 있다.

4 종합분석 및 시사점

1950년에 제정된 국토총합개발법에 근거하여 1962년 제1차 전국총합개발계획이 수립된 이래 1998년의 5전층에 이르기까지 총 5차례의 전국총합개발계획이 수립되었다. 이들은 모두 인구증가시대에 수립된 계획들이다.

1962년에 수립된 제1차 전국총합개발계획은 계획 목표를 ‘지역 간 균형발전’으로 설정하면서, 목표 달성을 위한 전략으로 ‘거점 개발 방식’을 채택하였다. 여기에서 말하는 거점은 주로 대규모 공업개발 거점으로서 고도 경제성장의 뒷받침과 대도시권 공업의 분산을 동시에 추구하였다. 1969년에 수립된 제2차 전국총합개발계획은 계획 목표를 ‘개발가능성의 전국적 확산’으로 설정하고, 목표 달성을 위한 전략으로 네트워크 정비에 초점을 둔 ‘신(新) 개발 방식’을 채택하였다. 이를 위하여 1970년에 ‘전국 신간선 철도정비법’이 제정되었으며, 동법에 근거하여 지금까지 건설된 신간선은 10개 노선 3,603km에 달한다. 1977년에 수립된 제3차 전국총합개발계획은 계획 목표를 ‘인간 거주환경의 종합적 정비’로 설정하고, 목표 달성을 위한 전략으로 ‘정주구상’을 채택하였다. 1987년에 수립된 제4차 전국총합개발계획은 계획 목표를 ‘다극분산형 국토’로 설

정하고, 목표 달성을 위한 전략으로 ‘교류네트워크 구상’을 채택하였다. 1998년에 수립된 제5차 전국총합개발계획은 계획 목표를 ‘다축형(多軸型) 국토구조 형성’으로 설정하고, 목표 달성을 위한 전략으로 ‘다자연거주지역의 창조’, ‘대도시 리노베이션’, ‘지역연계축 전개’, ‘광역국제교류권 형성’을 제시하고 있다. 지역거점으로는 중추거점도시권, 지방중핵도시권, 지방중심·중소도시권 등을 들고 있으나 분명한 시책으로 제도화되지는 못하였다.

인구감소 등 여건 변화를 반영하여 기존의 국토총합개발법이 국토형성계획법으로 개정되는 등 2005년에는 국토계획 제도가 전면적으로 개편되었다. 바뀐 제도에 근거하여 지금까지 총 3차례의 국토형성계획이 수립되었다.

2008년에 수립된 제1차 국토형성계획은 계획 목표를 ‘다양한 광역권들이 자립적으로 발전하는 국토’로 설정하고, 목표 달성을 위한 전략으로 ‘동아시아와 교류·연계’, ‘지속 가능한 지역 형성’, ‘재해에 강한 유연한 국토 형성’, ‘아름다운 국토의 관리 및 계승’, ‘새로운 공공을 기축으로 하는 지역 만들기’를 제시하고 있다. 지역거점으로는 광역권별 중추거점도시권, 광역권별 거점도시 등이 언급되고 있으나, 전국계획보다는 각 광역권별 광역지방계획에서 다루는 것으로 되어 있다.

2015년에 수립된 제2차 국토형성계획은 계획 목표를 ‘대류(對流) 촉진형 국토 형성’으로 설정하고, 목표 달성을 위한 전략으로 ‘콤팩트+네트워크’와 ‘도쿄 일극집중의 시정’이 강조되고 있다. 관련된 지역거점으로는 ‘작은 거점’, ‘콤팩트시티’, ‘지적(知的) 대류거점’이 제시되어 있는데, ‘작은 거점’ 만들기는 당초 국토교통성을 중심으로 전개되었으나 아베 정부의 지방창생 정책 추진과 함께 내각부를 중심으로 한 범부처적 사업으로 확대되었다. 콤팩트시티는 2014년에 도입된 입지적정화계획으로 제도화되었는데 동 계획에서 도시기능유도지역으로 지정되는 지역은 도시의 중심거점 및 생활거점 역할을 수행하게 된다. ‘지적(知的) 대류거점’ 만들기와 관련하여 국토교통성은 2017년 3월에 「로컬 판(版) ‘지적 대류거점’ 만들기 매뉴얼」을 작성·발표하였다. 동 매뉴얼에서는 ‘지적 대류거점’을 “지역발(發) 이노베이션을 창출하기 위해서는 활용하고자 하는 지역 자원 및 사업 내용에 따라서 지자체, 지역 내 사업자, 주민, 대학, 연구기관, 금융기관 등을 중심으로 하는 다양한 관련 주체들이 연계하여 지혜와 아이디어를 서로 나누면서 실제 활동으로 승화시킬 ‘장소’가 필요하게 된다. 본 매뉴얼에서는 그 ‘장소’를 ‘지적 대류

거점'이라고 부른다.”라고 정의하고 있다. 매뉴얼에서는 제조업 집적뿐 아니라 농산물 활용형, 자연·문화 등 관광자원 활용형, 대학 등의 연구성과·기술 활용형 등 다양한 유형들을 사례로 제시하고 있다.

2023년에 수립된 제3차 국토형성계획의 계획 목표는 ‘끊김 없는(seamless) 거점 연결형 국토’이고, 목표 달성을 위한 핵심 전략으로 일본중양회랑 형성, 지역생활권 형성을 들고 있다. 지역거점과 관련하여서는 광역권 내 거점으로서의 중추·중핵도시, ‘일본중양회랑’ 내 중추거점으로서의 3대 도시권, 집락생활권 내 생활거점으로서의 ‘작은 거점’, 이노베이션 창출을 위한 ‘지적 대류거점’, 지역생활권 내 생활거점으로서의 ‘중핵 거점 에어리어’ 등이 제시되어 있다. 이 가운데 광역권 중추·중핵도시와 ‘작은 거점’, ‘지적 대류거점’은 제2차 국토형성계획에서 제시된 거점들이고, 일본중양회랑 내 3대 도시권과 지역생활권 내 ‘중핵 거점 에어리어’는 새롭게 제시된 것이다. 제3차 국토형성계획(전국계획)은 2023년에 수립되었지만 광역권별 광역지방계획은 아직 미수립 상태이므로 새롭게 제시된 지역거점들이 어떻게 개념화·제도화될 것인지는 아직 불명확하다.

[표 4-7] 일본의 국토계획과 지역거점

구분		수립 연도	계획 목표	추진 전략	관련 지역거점 유형	지역거점 관련 실제 추진 시책
인구 증가 시대	제1차 전국종합 개발계획	1962	지역 간 균형발전	• 거점 개발 방식	• 개발거점	• 신산업도시 • 공업정비특별지역
	제2차 전국종합 개발계획	1969	개발가능성의 전국적 확산	• 신(新) 개발 방식 (네트워크 정비)	• 7대 중핵도시, 지방중핵도시	• 신칸센 건설
	제3차 전국종합 개발계획	1977	인간 거주환경의 종합적 정비	• 정주구상	...	...
	제4차 전국종합 개발계획	1987	다극분산형 국토	• 교류네트워크 구상	• 중추적 도시기능 의 집적 거점 • 첨단기술산업의 집적 거점	... • 테크노폴리스 • 두뇌입지지역 • 진흥거점지역 • 지방거점도시지역

구분		수립 연도	계획 목표	추진 전략	관련 지역거점 유형	지역거점 관련 실제 추진 시책
인구 감소 시대	제5차 전국종합 개발계획	1998	다축형(多軸型) 국토구조 형성	• 다자연거주지역의 창조 • 대도시 리노베이션 • 지역연계축 전개 • 광역국제교류권 형성	• 중추거점도시권 • 지방중핵도시권 • 지방중심·중소도시권	...
	제1차 국토형성 계획	2006	다양한 광역권들이 자립적으로 발전하는 국토	• 동아시아와 교류·연계 • 지속가능한 지역 형성 • 재해에 강한 유연한 국토 형성 • 아름다운 국토의 관리 및 계승 • '새로운 공공'을 기축으로 하는 지역 만들기	• 광역권별 중추거점도시권 • 광역권별 거점도시	...
	제2차 국토형성 계획	2015	대류(對流) 촉진형 국토 형성	• 콤팩트+네트워크 • 도쿄 일극집중의 시정	• 작은 거점 • 콤팩트시티 • 지적(知的) 대류 거점	• 작은 거점 만들기 • 입지적정화계획 • 지적 대류거점 만들기
	제3차 국토형성 계획	2023	끊김 없는(seamless) 거점 연결형 국토	• 일본중앙회랑 형성 • 지역생활권 형성	• 광역권 내 거점으로서의 중추·중핵 도시 • 일본중앙회랑 내 중추거점으로서의 3대 도시권 • 집락생활권 내 생활 거점으로서의 '작은 거점' • 이노베이션 창출을 위한 '지적 대류거점' • 지역생활권 내 생활 거점으로서의 '중핵 거점 에어리어'	...

출처: 연구진 작성

국토계획 등을 통하여 지금까지 추진되어온 일본의 지역거점은 산업거점, 도시거점, 생활거점으로 유형화할 수 있다. 산업거점은 다시 개발거점, 첨단기술산업 등의 지방 분산 거점, 내발적 지식교류거점으로 구분할 수 있는데, 개발거점은 신산업도시와 공업 정비특별지역으로 제도화되었고, 첨단기술산업 등의 지방 분산 거점은 테크노폴리스, 두뇌입지지역(소프트웨어산업 등), 진흥거점지역(문화·학술·연구·교류·산업 등), 지방 거점도시지역(사무소, 영업소, 기타 업무시설) 등 유치 기능별로 다양하게 제도화되었다. 그러나 인구증가시대에 도입된 이들 지역거점은 인구감소시대인 지금은 더 이상 유효하지 않다.

이들을 대신하여 인구감소시대에 대두된 산업거점이 ‘지적 대류거점’이다. 내발적 지식교류거점인 ‘지적 대류거점’은 산·학·관 연계를 통한 지역혁신 창출을 추구하며, 제조업 집적뿐 아니라 농산품 활용형, 자연·문화 등 관광자원 활용형, 대학 등의 연구성과·기술 활용형 등 다양한 유형들이 존재한다.

도시거점은 7대 중핵도시, 지방중핵도시(제2차 전국총합개발계획), 중추거점도시권, 지방중핵도시권, 지방중심·중소도시권(제5차 전국총합개발계획), 광역권별 중추거점도시권, 광역권별 거점도시(제1차 국토형성계획) 등과 같이 그때그때의 여건에 맞게 변형되면서도 꾸준히 그 전략적 중요성이 강조되어왔다. 인구감소시대라 하지만 도쿄권으로의 일극집중이 계속되고 있는 만큼 인구담 역할 수행을 위해서도 도시거점의 역할은 계속 강조될 것이다. 단, 지방분권과 연동하여 거점도시권이나 거점도시의 설정 여부는 궁극적으로 광역권을 구성하는 지자체 등에서 결정하게 될 것이다.

생활거점은 인구감소 지방도시 및 중산간지역의 생활서비스 기능 확보라는 관점에서 인구감소의 진행과 더불어 그 중요성이 더욱 커지게 될 것이다. 따라서 콤팩트시티의 도시기능유도지역, 집락생활권의 작은 거점, 지역생활권의 ‘중핵 거점 에어리어’ 등 최근에 도입된 다양한 관련 시책들은 앞으로도 많은 역할을 요청받게 될 것이다.

인구감소시대를 앞두고 있는 우리나라의 입장에서 인구감소시대에 걸맞은 지역거점이 무엇인지를 확인하고 국토계획 수립을 통하여 이를 공론화할 필요가 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 산업거점으로는 일본의 ‘지적 대류거점’, 생활거점으로는 일본의 입지정착화계획과 ‘작은 거점’ 제도 도입을 검토할 만하다. 이들 제도는 일본에서 이미 10년 이상 실천되고 있어서 도입에 따른 부작용을 최소화할 수 있을 것으로 판단되기

때문이다. 단 지역생활권은 일본에서도 도입 단계에 있는 만큼 조금 더 추이를 살펴볼 필요가 있다.

도시거점과 관련하여서는 초광역권 등의 제도적 변화와 연동하여 검토될 필요가 있다. 인구감소시대라 하더라도 수도권 일극집중이 계속되는 한 인구담 역할을 수행할 수 있는 도시거점의 전략적 중요성은 강조될 필요가 있다. 다만 중앙정부의 과도한 개입은 지역 간의 갈등을 초래할 우려가 있으므로 지자체들이 스스로 합의하여 도시거점을 육성할 수 있도록 제도적 기반 및 분위기 조성이 필요할 것으로 판단된다.

[표 4-8] 일본의 유형별 지역거점과 시사점

유형	개념	관련 시책	시사점
산업 거점	개발거점	- 국가 고도 경제성장 견인 및 제조업 분산 - 신산업도시 - 공업정비특별지역	인구증가시대의 지역거점 전략으로서 더 이상 유효하지 않음
	첨단기술산업 등의 지방 분산 거점	- 수도권 집적 첨단산업·기능의 지방 분산·재배치 - 테크노폴리스 (첨단기술산업) - 두뇌입지지역 (소프트웨어산업 등) - 진흥거점지역 (문화·학술·연구·교류·산업 등) - 지방거점도시지역 (사무소, 영업소, 기타 업무시설)	인구증가시대의 지역거점 전략으로서 더 이상 유효하지 않음
	내발적 지식교류거점	- 산학관 연계를 통한 지역 혁신 창출 - 지적(知的) 대류거점	인구감소시대의 지역거점 전략으로서 현재 진행 중
도시 거점	중추적 도시기능의 공간 위계별 집적 거점	- 경제권·도시권의 위계별로 광역적인 중추관리기능 집적 7대 중핵도시, 지방중핵도시 - 중추거점도시권, 지방중핵도시권, 지방중심·중소도시권 - 광역권별 중추거점도시권, 광역권별 거점도시	인구증가시대의 지역거점 전략으로 채택되었으나, 현재도 유효. 단, 여건 변화에 따라 거점도시, 거점도시권, 광역권별 거점도시권 등으로 시책 방향 미세 변화
	일본중앙회랑 내 3대 도시권 거점	3대 도시권 간 기능 분담 및 연계로 글로벌 경제권 형성 - 리니어 주요 신칸센 건설 및 일본중앙회랑 구축	인구감소시대의 일본 경제성장 전략으로 대두

유형		개념	관련 시책	시사점
생활 거점	생활권 내에서의 서비스 기능 집적	인구감소 지방도시 및 중산간지역의 생활서비스 기능 확보	- 콤팩트시티의 도시기능유도지역 - 집락생활권의 작은 거점 - 지역생활권의 '중핵 거점 에어리어'	인구감소시대의 대표적 지역거점 전략으로 자리매김

출처: 연구진 작성

제2절 프랑스의 지역거점 정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

프랑스는 수도인 파리를 중심으로 하여 정치·행정적 측면에서 중앙집권적 성격이 강하며, 경제적 위상도 높다는 점에서 우리나라와 유사하지만 비교적 균형 있게 발전되어 왔다는 점에서 우리에게 지역발전 정책에 대한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 그러므로 이 절에서는 프랑스 사례를 살펴보고, 국내 거점 수립 시에 함의를 얻고자 한다. 이를 위해서 우선 프랑스가 처한 사회적, 구조적 문제의식과 현황을 이해할 필요가 있다.

프랑스도 한국과 같은 저출생 고령화의 문제가 가속화되고 있다. 2024년 프랑스 국립통계경제연구소(INSEE)이 발표한 2023년 인구통계보고서에서는 프랑스의 인구증가 둔화 현상과 출생아 수의 역대 최저치 기록을 보고하고 있다. 2024년 1월 1일 현재 프랑스 국민 수는 6,840만 명 수준이며, 더욱 심각한 문제는 출산율 감소의 가속화이다. 여성 1인당 자녀 수는 2023년 기준 1.68명으로, 2014년부터 2019년까지 평균 1.6%의 출산율 증감을 보인 반면, 2023년에는 -6.6%로 급격한 출생률 감소세를 보인다. 또한 기대수명은 남성의 기대수명이 2023년 기준 80세에 도달하였고, 여성의 경우 85.7세에 도달하여 인구 고령화가 급속한 수준으로 가속화되고 있다. 2023년 기준으로 프랑스 인구의 21.5%가 65세 이상의 고령인구이며, 그중 75세 이상 초고령 노인은 10.4%를 차지하며, 그 수도 증가하고 있다. 이러한 가속화된 고령화는 1940-50년대 프랑스 베이비붐 세대의 고령화와 직접적으로 연결되어 있다. 이러한 인구 고령화에 대비하여 프랑스는 고령화에 따른 지역 간 국토 불평등을 관리하고 제한하기 위해서 최선의 노력을 다하고자 한다(vie publique 홈페이지A). 물론 이러한 프랑스의 인구 고령화는 프랑스의 모든 지역에서 진행될 것이지만, 특히 중소도시와 농어촌 지역의 경우 인구 고령화 등의 구조적 변화에 따른 영향을 특히 크게 받을 것으로 전망하고 있다.

프랑스 인구감소의 또 다른 특징은 인구감소가 지역적 차원에서 더욱 두드러진다는 점이다. 사실 프랑스에서 지방도시의 쇠퇴 문제는 저출생 고령화로 인한 인구구조적 문제도 요인이 되지만, 더 큰 요인으로 작용하는 것이 도시의 매력 쇠퇴에 따른 다른 지

역으로의 이주라고 보고 있다(CGET, 2019). 김수진 외(2023)의 연구에 따르면 프랑스의 지역 인구감소 현상이 두드러지는 이유는 사회적 인구감소 때문이며, 특히 기존의 탈산업화 및 탈공업화가 일어난 소규모 광역도시권의 인구감소가 현저하다. 따라서 프랑스에서의 지역 인구감소의 문제도 한국과 동일하게 지역 내 고용과 지역경제와 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다(CGET, 2019; 김수진 외, 2023).

마지막으로 새롭게 부상하고 있는 인식은 적극적인 생존 전략이 필요한 지역은 전통적인 농촌만이 아니라 인구밀도가 낮은 모든 지역이라는 점이다. 한국과 마찬가지로 프랑스의 농촌(ruralite)에 대한 정의는 도시가 아닌 공간으로 불명확하게 정의됐으나, 2020년 11월 농촌성부처공동위원회(CIR)에서는 농촌지역의 개념을 명확히 하고, 특정 지역 인구감소 문제에 대응하기 위해 ‘인구밀도’를 기준으로 농촌지역과 비농촌지역을 구분하게 되었다(김수진 외, 2023)⁵⁾. 프랑스의 지역발전 정책에 있어서 가장 중요한 변화는 특별한 지원이 필요한 ‘농촌의 중심지’가 더 이상 농촌지역의 작은 마을의 중심지만을 의미하는 것이 아니라 대도시 외곽의 마을도 포함하는 범위로 확장되었다는 점이다. 따라서 기존의 농촌과 소도시에 대한 공간적 개념과는 상이한 새로운 차원의 정책 대상의 범주 구분이 필요하며(CGET, 2019; 김수진 외, 2023), 각 지역이 처한 다양한 상황과 문제에 대응하기 위한 차별화된 전략이 필요하다.

프랑스 정부는 위에서 언급한 저출생 고령화, 지역 차원에서의 급격한 인구감소, 인구밀도 중심의 농촌에 대한 재정의 등 인구감소에 대응하기 위해 인구 규모에 따른 차별화된 거점 전략을 수립하고, 이행하고 있다. 층위별 거점 전략이 필요한 가장 큰 이유는 도시의 경제성 확보와 동시에 최소한의 공공서비스의 질을 보장하기 위해서이다. 지역의 인구가 많을수록 지역 내 인구가 누릴 수 있는 공공서비스의 수준도 높아지며, 지역 내에서도 높은 공공서비스의 수준을 유지하기 위해서는 중심성을 발휘할 수 있는 다양한 규모의 거점 전략이 필요하다(ANCT, 2023). 이때 거점으로 집중하게 되는 영역은 지역경제 활성화를 위한 산업, 산업시설뿐만 아니라 공공서비스를 포함하는 범위이다. 공공서비스는 의료, 사회복지 서비스, 사법 시스템, 경찰 서비스, 세무 행정, 학교 및 대학, 스포츠 및 레저시설, 문화시설 등의 범위를 포함한다. 물론 커뮤니티의 규모가 항상 주변 인구에게 제공하는 서비스의 수준과 동일한 지표는 아니지만, 일반적으로 공

5) 프랑스의 상황을 반영하여 인구밀도가 높은 지역, 인구밀도가 중간인 지역, 인구밀도가 낮은 지역, 인구밀도가 매우 낮은 지역으로 구분하고, 이 중 인구밀도가 낮은 지역과 매우 낮은 지역을 농촌지역으로 분류하였다(김수진 외, 2023).

공서비스를 제공하는 각종 시설이 집중된 곳이 인구밀도가 높은 지역이기 때문에 인구 수준에 적합한 거점을 수립하여, 모든 주민이 공평한 공공서비스의 혜택을 받도록 정책적인 고민이 필요하다.



[그림 4-10] 프랑스의 인구구조

출처: Vie publique 홈페이지B

1 주요 개념

가. 프랑스형 산업클러스터 이론: 경쟁거점

경쟁거점이란 프랑스의 독특한 거점 정책으로 일정한 지역에서 기업, 교육기관, 민간·공공 연구기관들이 파트너십을 통해 혁신적 성격의 공동 프로젝트를 수행하도록 함으로써 시너지를 창출하는 정책(한승준, 2011)을 의미한다. 다시 말해 경쟁거점은 지역 균형발전과 지역경제성장을 동시에 추구하는 프랑스형 지역 클러스터 정책(정옥주,

2006; 이준호, 2020)을 의미한다. 일반적으로 경쟁거점은 미국식의 산업클러스터 이론과 궤를 같이하고 있다.

산업클러스터란 특정 분야에서 서로 연결된 기업, 공급업체, 관련 공공기관, 연구기관이나 연구소, 대학 등이 지리적으로 집중된 형태를 의미한다. 클러스터는 공급망의 다양한 레벨에 있는 기업들, 서비스 제공업체, 대학, 연구소가 모두 참여하기에 유기적인 생태계로 연결되어 있다는 특징이 있으며, 그 대표적인 사례가 미국의 실리콘밸리와 같은 지역이다. 산업클러스터는 산업 생산성을 제고하는 효과가 있으며, 특히 집적효과에 의해 클러스터 내 기업들의 효율성, 지식공유, 축진이 가속화되는 동시에 기업 간 경쟁과 협력을 통해 궁극적인 산업 성장에 이바지하게 된다.

또한, 고용에서도 저숙련부터 고숙련 직종에 이르기까지 다양한 일자리가 창출되며, 교육기관과의 근접성을 활용하여 인력 훈련에도 매우 용이하다는 장점이 있다. 이뿐만 아니라 산업클러스터의 경우 지역경제 내에서도 단일 산업에 대한 의존도를 줄이고 지역경제의 회복탄력성을 제고하는 효과와 더불어 투자 유치가 용이하다는 장점도 있다. 지역의 급격한 인구감소 대응에도 효과적이다. 산업 클러스터에서의 경제적 기회는 외부 인구를 유입하게 하는 중요한 이주 유인으로 작용하게 되며, 인프라 개선을 통해 도시 성장에 기여할 수 있다는 점에서 지역 육성에도 매우 효과적이다(배준구, 2017).

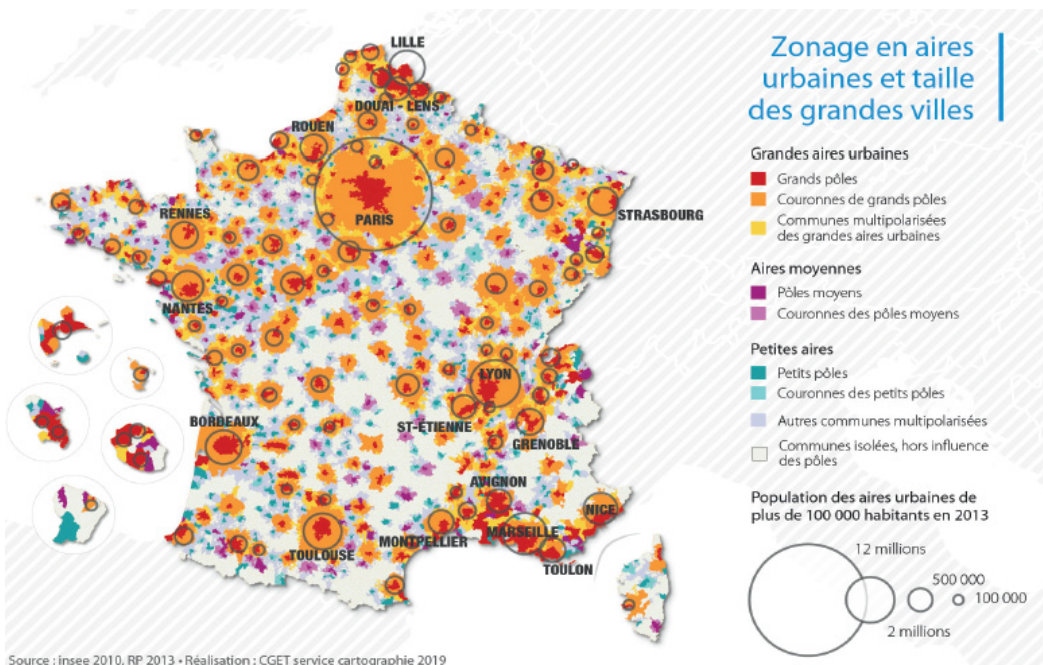
나. 프랑스 맥락에서의 소규모 중심(petite centralité)⁶⁾

인구감소와 지역균형발전의 관점에서 프랑스는 정책적으로 소규모 중심성 육성을 통한 ‘코뮌(commune)’ 단위의 거점 발전 전략을 추진하고 있다. 소규모 중심이란 “일반적으로 중심지 기능을 수행하지만, 규모가 작은 코뮌”을 말한다(CGET, 2019; 김수진 외, 2023에서 재인용). 단순히 인구 규모나 도시 규모가 작다고 모두 소규모 중심이라고 볼 수는 없으며, 소규모 중심이 되기 위해서는 중심지와 외곽지역에 상업 및 서비스를 제공하는 경제적 기능을 수행할 수 있는 최소한의 역량을 갖춘 곳이어야 한다.

김수진 외(2023) 연구에 따르면, 2003년 국립통계경제연구소(INSEE)에서 소규모 중심의 개념을 구체화하기 위해 생활권(Bassin de vie)을 최소 단위로 고려하고 있다고

6) Centralité는 원문 그대로는 ‘중심성’으로 번역되나, 본고에서는 ‘중심’으로 번역하였으며, 김수진 외(2023)에서처럼 ‘거점(pole)’으로 번역한 연구도 있음.

밝힌다. 생활권이란 주민이 이용하는 시설과 서비스에의 접근성이 보장되는 최소 공간 단위이다(김수진 외, 2023). 또한, 동일 연구소의 연구 결과 프랑스 내에는 1,500-5,000개 미만의 일자리를 가진 418개의 소규모 중심이 존재하는 것으로 파악하였다(김수진 외, 2023). 이러한 소규모 중심의 중요성은 전통적 구분 방식인 도심과 외곽지역의 구분이 유효하지 않고, 역세권이나 상업시설 밀집 지역 등 다양한 중심거점이 등장하고 있다는 점에 있다(김수진 외, 2023). 특히 삶의 양식의 변화, 즉 소비패턴이나 여가시간, 개인화 등 삶의 양식 변화에 따라 거주지와 일터를 연결하는 방식이 변화하는 점이 소규모 중심에 다시금 주목하게 하고 있다(김미진 외, 2023). 김수진 외(2023) 보고서에서는 특히 지역에서 급격한 인구감소에 대응하기 위해 소규모 거점을 기반으로 하는 다중심구조의 필요성에 대해 결론짓고 있다. 이러한 결론은 프랑스의 지역 인구감소 현상에 적극적으로 대응하기 위한 프랑스 정부의 전략으로 고려되고 있다.



[그림 4-11] 프랑스 국토 내 대규모 거점-중거점-소규모 거점

출처: CGET(2019)

다. 주요 기관: ANCT(Agence nationale de la cohésion des territoires, 국토통합청)

프랑스 국토통합청은 2019년에 설립된 프랑스 정부기관으로 2020년 1월 1일부터 운영을 시작하였다. 2017년 마크롱 현 대통령이 기존의 국토정비 및 지역균형발전과 관련된 여러 정부기관을 통합하여 국토균형발전의 “단일한 창구”를 만들기 위해 탄생시킨 기관이다. 동 기관은 기존 프랑스의 지역균형발전을 위한 국가기관이었던 DATAR, CGET를 승계하고, 그 외 유사 업무를 수행하는 국가기관을 통합한 기관이다. 해당 기관의 운영을 위해 기존의 상업 및 공예 공간의 개발 및 복원을 위한 국가기관(Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, EPARECA), 디지털 국가기관(Agence du Numérique), 국토평등위원회(Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, CGET)를 통합하였다.

국토통합청(ANCT)은 총괄 사무총장(Directeur général)과 4명의 개별 도시 정책 관할(Directeur général délégué politique de la ville), 국토 및 농촌 관할(Directeur général délégué territoires et ruralités), 정보화 관할(Directeur général délégué numérique), 운영 및 전략지원 관할(Directrice générale déléguée appui opérationnel et stratégique) 사무총장을 두고 있다(이유현·이대웅, 2023). 특히 국토통합청의 경우 중도시, 소도시 차원의 지역활성화계획 및 농촌활성화지역의 핵심 파트너로 성공적인 도시 활성화를 위한 단일 기관으로서 역할을 수행하고 있다.

2 국가적 차원의 거점 정책

가. 유럽연합의 클러스터 정책⁷⁾

유럽에는 3,000개가 넘는 클러스터가 있으며, 이러한 지역 클러스터는 약 5,400만 개의 일자리 창출로 연결되어 지역의 성장과 고용을 촉진하는 효과를 보이고 있다. 유

7) 이상의 내용은 프랑스 정부 홈페이지를 광범위하게 참조함(<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/innovation/poles-de-competitivite/la-politique-europeenne-faveur-des-clusters>)

럽연합의 산업클러스터 정책은 다음과 같은 네 가지의 거시적인 정책 방향성을 가진다. 첫째, 기업 및 중소기업 간의 협업을 촉진하고, 유럽의 산업생태계의 연결고리를 구축한다. 둘째, 중소기업의 혁신과 국제화, 성장을 지원하고 있다. 셋째, 중소기업이 글로벌 가치사슬에 접근할 수 있도록 국제적인 파트너십 구축을 지원한다. 넷째, 디지털 전환과 친환경 전환을 촉진하고자 한다.

유럽연합에서는 기본적으로 산업클러스터를 지역경제발전을 위한 가장 강력한 도구로 인식하고 있으며, 현장의 산업혁신을 지원하고 있다. 특히 유럽연합 위원회 차원에서는 2017년에 발표된 스마트 전문화에 관한 커뮤니케이션(Communication de la commission: Renforcer l'innovation dans les régions d'Europe, stratégies pour une croissance résiliente, inclusive et durable)과 2016년 스타트업 및 스케일업 이니셔티브에 관한 커뮤니케이션(Europe's next leaders: the Start-up and Scale-up Initiative) 논의를 통해 유럽 경제에 있어 산업클러스터의 중요성을 강조한 바 있다.

최근에는 특히 중소기업 중심의 산업클러스터를 지원하기 위해 유럽 차원의 여러 이니셔티브가 등장하였으며, EU의 재정지원 사업인 COSME(Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-Sized Enterprises)와 Horizon 2020(7개년 과학연구 지원 이니셔티브)에 따라 출범하게 되었다. 유럽 차원에서는 클러스터와 산업 변화를 위한 관측기구(The European observatory for clusters)를 운영하며 산업클러스터 발전 정책 수립에 있어 데이터 기반 정책을 시행하고자 한다. 이에 더해 산업클러스터 전문가 그룹에서는 단일 시장 2021-2027 프로그램의 일환으로 클러스터에 대한 차세대 공동 이니셔티브를 위한 권고안도 개발 중이다.

유럽 클러스터 협업 플랫폼(ECCP, European cluster collaboration platform)에서는 EU 내 클러스터와 그 밖의 클러스터 간 협력을 촉진하고 있다. 유럽 전역의 1,000개 이상의 클러스터 조직을 연결하게 되면 10만 개의 중소기업, 8,000개의 대기업, 1만 1,000개의 대학 및 연구기관이 동 클러스터 협업 플랫폼에 참여 중이다. 이 플랫폼은 클러스터 커뮤니티를 대상으로 하는 행사, 프로젝트 공모에 대한 정보를 제공하며, 클러스터 간 회의를 조직하고, 클러스터와 관련된 유럽 및 국가 지역 행사의 가시성을 향상시키는 역할을 수행하고 있다.

또 다른 플랫폼으로 스마트 전문화 플랫폼이 유럽 클러스터 협업 플랫폼의 보완적인 역할을 수행하고 있다. 동 플랫폼은 지역 및 국가의 공공 의사결정권자가 스마트 전문화를 위한 연구를 수행하고, 혁신적인 전략을 개발하고 실행하는 데 도움을 주고 있다. 또한 유럽 혁신 기술 연구소(European Institute of Innovation & Technology) 역시 클러스터의 활동을 지원하고, 플랫폼의 역할을 보완하고 있다. 유럽 클러스터 연합 협회(Cluster Alliance)는 유럽 차원에서 클러스터의 상황을 대변하고 있으며, 2012년부터 유럽위원회와는 독립적으로 우수 클러스터를 관리하는 민간 운영사인 ESCA(The European Secretariat for Cluster Analysis) 역시 유럽의 산업클러스터 활동을 보조하고 있다(vie publique 홈페이지B).

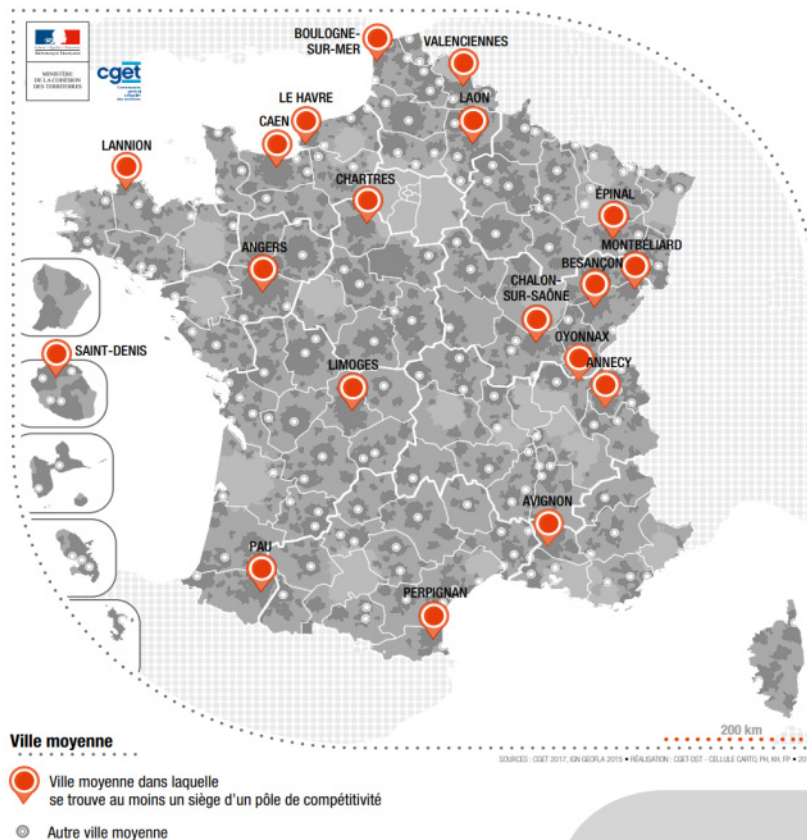
나. 주요 거점 전략

1) 프랑스 클러스터 정책: 경쟁거점(pôle de compétitivité)

프랑스의 경쟁거점 정책(pôle de compétitivité)은 지역 중심의 성장과 고용을 촉진하기 위한 대표 정책으로 2004년 수립 후 2005년부터 시작되어 현재까지 이어져오고 있다(김종욱, 2021). 프랑스의 경쟁거점은 특정 주제에 맞춰 중소기업, 대기업, 연구소, 교육기관을 특정 지역에 모아 시너지를 내는 것을 목적으로 하며 이 과정에서 중앙정부, 지방정부, 공공기관이 협력하는 것이 특징적이다. 특히 경쟁거점에 참여하는 행위자 간의 역동적인 생태계 구성을 통해 경제적 효과를 극대화하고자 한다. 경쟁거점의 목적은 거점 중심의 혁신을 지원하는 것이고, 특히 공동 연구개발을 장려하는 동시에 거점에 입지한 기업이 프랑스, 유럽 및 세계시장에서 선도적인 위치를 차지할 수 있도록 지원하는 것이다. 지역 산업 경쟁거점의 지정을 통해 지역에 확고하게 뿌리내리면서 지역의 전통적인 산업시설, 대학 캠퍼스, 커뮤니티, 인프라를 활용하여 구축하게 된다.

경쟁거점으로 지정이 되면 국가와 지방자치단체는 기업에 우호적인 환경을 조성하고, 클러스터 내에서 진행되는 연구개발을 지원하게 된다. 특히 프로젝트의 요청에 따라 연구개발 사업에 대한 재정지원을 하며, 지방자치단체와 기업이 협력하여 클러스터의 거버넌스 구조에도 자금을 지원하게 된다. 마지막으로 프랑스의 국립 연구기관(Agence nationale de la recherche, ANR)과 Bpifrance를 비롯한 다양한 파트너를 참여시켜 클러스터에 대한 재정지원을 강화하게 된다.

프랑스의 경쟁거점 정책은 최초에는 세계 최고 수준의 산업거점을 설립하기 위해 중앙정부에서 강력한 주도권을 가지고, 주도권을 행사하였다. 특히 최초 정책 수립기인 1기~3기 기간에는 중앙정부가 주도적인 구실을 하였다. 다만 거점이 안정화된 4기 이후(2019년 이후)부터는 전면적으로 지역 주도의 정책으로 전환되었다. 따라서 현재는 지역이 혁신 클러스터의 주요 창구이며, 이행 주체가 되었다. 그럼에도 불구하고, 중앙정부는 경쟁거점의 높은 품질을 보장하기 위한 지원과 협력을 계속하게 된다. 프랑스의 경쟁거점은 지역의 중소도시에 다수가 위치하여 있어서 인구감소지역의 지역활성화도 도모하고 있다. 아래 [그림 4-12]에서 보는 바와 같이 경쟁거점의 30%가 중소도시에 위치하고 있다.



[그림 4-12] 중소도시에 위치한 경쟁거점(주황색)

출처: ANCT(2020)

2) 제5차 프랑스의 경쟁거점 정책(2023-2026년)

2023년 4월 프랑스 산업부 장관은 5단계 2023-2026 기간 동안 승인된 55개의 경쟁거점을 발표하였다. 특히 지난 4단계 2018-2022 경쟁거점의 성과가 매우 우수하였기에 본 정책의 지속가능성에 정당성을 부여한 것으로 판단된다. 5차 계획 기간에 선정되어 승인된 경쟁거점은 디지털 혁신, 교통인프라, 목재산업, 바이오테라피, 식품 등이며 프랑스 전역에 분포하고 있다. 직전 4단계 성과의 경우 공공부문과 기업의 공통 교육투자(1:3의 비율)를 통해 고용 창출 및 산업적 성과 극대화를 달성하였다. 새로이 시작된 5단계의 경우 2023-2026 기간 동안 프랑스 2030 투자 계획에 따라 아래와 같은 세 가지 목표를 달성하고자 한다. 첫 번째는 지역에서의 우선순위에 따라 지역경제 및 산업생태계의 행위자와 연결과 협력 장려, 두 번째는 유럽 차원의 클러스터 활동을 통해 중소기업의 시장과 네트워크 확장, 마지막으로는 생태적 전환, 디지털 전환을 위한 혁신산업 지원이 이에 해당한다.

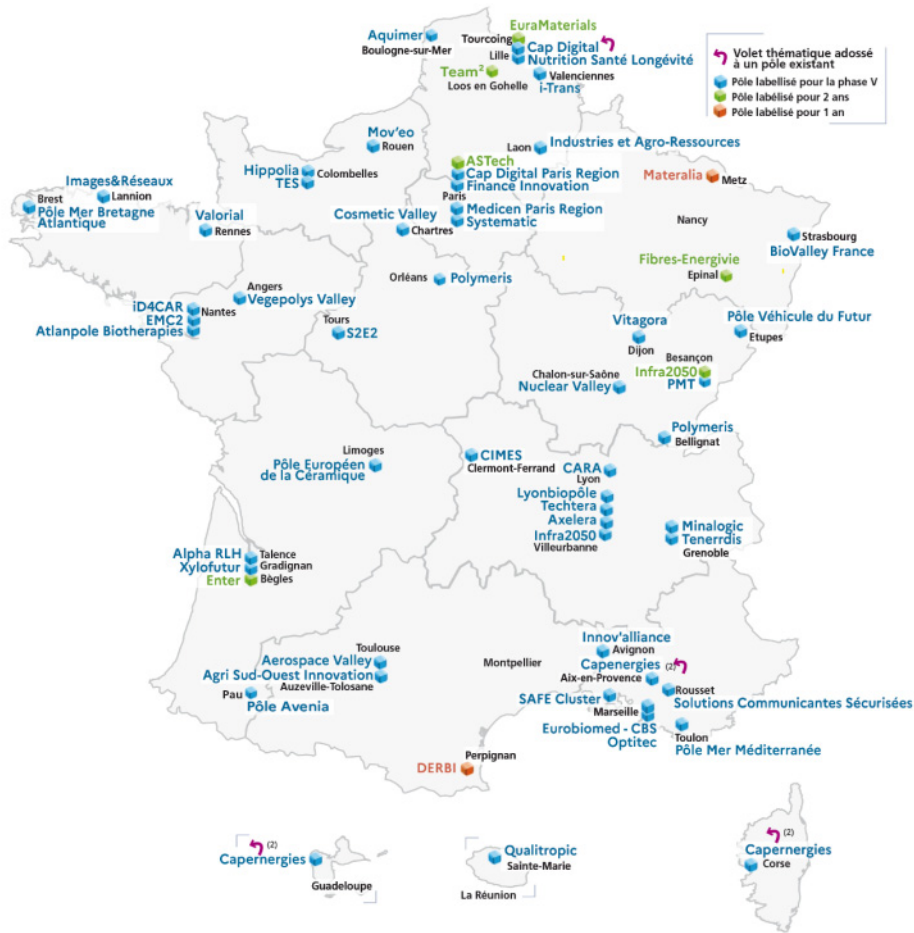
프랑스 정부는 2024년 “경쟁력 있는 클러스터” 브랜드(La marque Pôles de compétitivité)를 개선하면서 경쟁력 있는 클러스터로 지정된 관련 당사자의 브랜드 사용 규칙을 명시하고, 사용 헌장을 준수하여 동 브랜드를 사용할 것을 요청하였다. 경쟁 클러스터 브랜드로 선정된 클러스터는 프랑스 기업감독청(Direction générale des Entreprises)에서 브랜드 사용에 대한 사용자 헌장, 그래픽 헌장, 사용 규칙을 받게 된다. 브랜드로 선정된 클러스터는 클러스터의 가장 중요한 가치인 성장, 혁신, 협업을 상징하는 브랜드 사용을 통해 홍보활동을 강화할 수 있게 되었다.

[표 4-9] 제5차 계획 기간 내 프랑스 경쟁거점 목록

구분	해당 거점	
4년간 지정 운영	Aerospace Valley, Agri SOI, ALPHA-RLH, Aquimer, Atlanpole Biothérapies, Axelera, Bioeconomy for change, BioValley France, Cap Digital, Capénergies, CARA, CIMES, Clubster NSL, Cosmetic Valley, EMC2, Eurobiomed, Finance Innovation, Hippolia, iD4CAR, Images & Réseaux, Innov' Alliance, i-Trans, LyonBiopôle, Medicen	Minalogic, Nextmove, Nuclear Valley, Optitec, PMT, Pôle Avenia, Pôle européen de la céramique, Pôle Mer Bretagne Atlantique, Pôle Mer Méditerranée, Pôle Véhicule du Futur, Polymeris, Qualitropic, S2E2, SAFE, SCS, Systematic, Techtera Tenerdis, TES, Valorial, Végépolys Valley, Vitagora, Xylofutur
2년간 지정 운영	ASTech, EuraMaterials, Fibres-Energivie, Team ²	
1년간 지정 운영	Derbi, Materialia.	
조건부 운영(신규)	ENTER, Infr@2050.	

출처: 프랑스 기업부 홈페이지

<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/innovation/poles-de-competitivite/la-politique-europeenne-faveur-des-clusters>



[그림 4-13] 제5차 계획 기간 내 프랑스 경쟁거점 분포

출처: 프랑스 기업부 홈페이지

<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/industrie/poles-de-competitivite/labellisation-de-55-poles-de-competitivite-pour-la-phase-v-2023-2026>

3) 도시 정책상 우선순위(Quartiers prioritaires de la politique de la ville, QPV) 지역에 대한 세금경감

도시 정책상 우선순위 정책은 2014년 2월 21일의 법(loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine)에 근거하고 있으며, 동법 5 조에서는 도시 정책상 우선순위 정책의 원리에 대해 정의하고 있다. 도시 정책상 우선

순위 지역에 위치한 기업의 경우 인구 1만 명 이상의 대도시에 위치한 기업일지라도 세금 감면 혜택을 받을 수 있다. 도시 정책상 우선순위 지역은 최소 도시지역 주민 수가 1만 명 이상인 지역이어야 하며, 해당 지역이 위치한 타 도시지역과 비교한 소득 격차를 고려하여 지정된다. 또한 프랑스령 해외 영토 지역에는 이에 더해 사회적, 인구통계학적, 경제적, 주택 기준을 추가로 고려하여 특정된다. 따라서 본 제도를 통해 대도시 내에서의 균등한 발전을 도모하고자 한다는 점이 특징이다. 동 지역에 위치한 사업체는 건축 자산에 대한 재산세와 사업체에 대한 재산세 면제 혜택을 누릴 수 있다.

새로운 행정명령인 décret n° 2023-1314 du 28 décembre 2023에 의해 2024년 1월 1일부터 도시 정책상 우선순위 지역이 선정이 유지되거나 새로이 선정되었고, 선정된 구역은 1,362개 도시지역을 포함한다. 기존의 960개 지역과 새롭게 선정된 11개의 지역 및 인구통계학적이거나 사회경제적 개선 등으로 지역 경계가 변화한 40개의 지역이 포함된다. 동 프로그램은 프랑스 국토통합청(ANCT)과 각 데파르트망의 도시자(préfecture)가 이행 주체로서 해당 업무를 수행하게 되며, 코뮌이나 EPCI의 선출직 지방자치단체장(les élus locaux)과도 협의를 하게 된다.

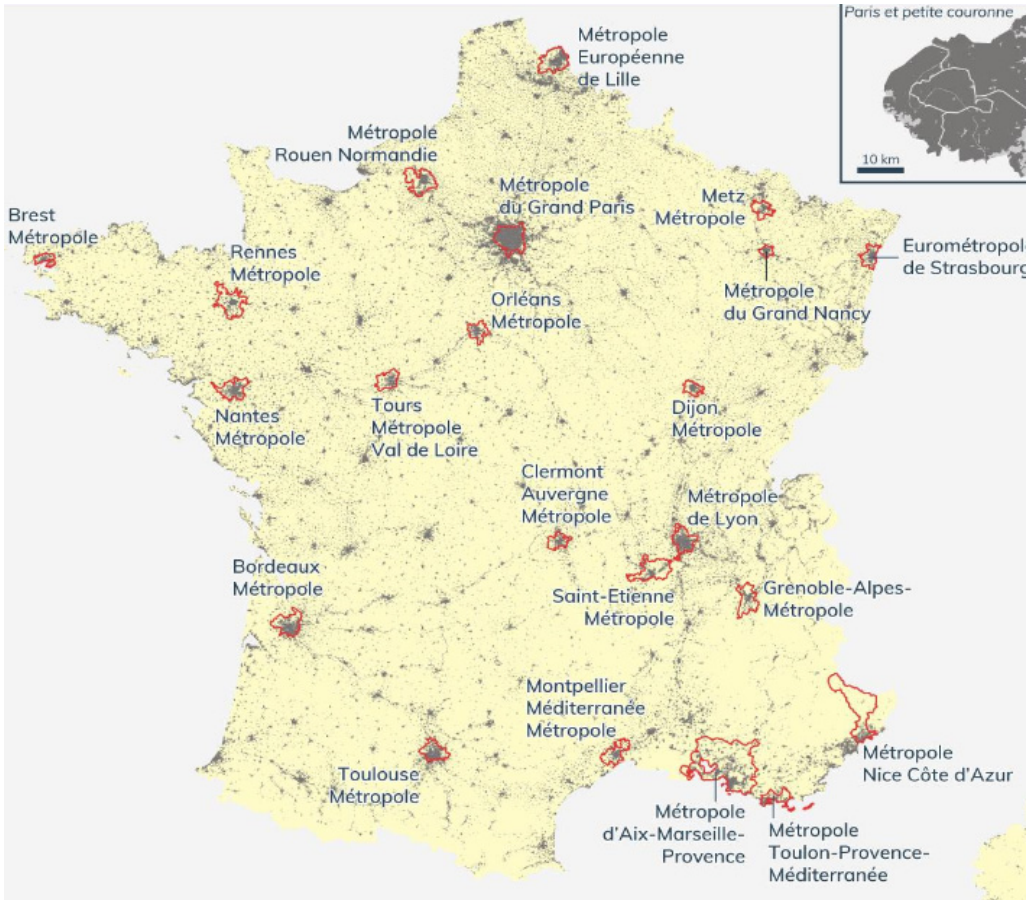
4) 메트로폴(Métropole)

메트로폴은 프랑스의 대도시 생활거점을 의미하며, 중심도시와 주변 도시의 결합으로 형성된다. 모든 유형의 인적, 금융, 상품의 흐름을 집적하고, 각 도시 간의 상호보완적인 기능에 집중하여 시너지를 내는 것을 목표로 한다. 프랑스의 경우 프랑스 10대 도시 지역이 전체 경제성장의 40%를 담당하고 있으며, 일자리 창출에 앞장서고 있어서 글로벌 경제위기에 대한 회복탄력성 또한 뛰어나 고성능 경제기능을 유지하기 위한 대도시화 전략은 여전히 유효한 전략이다. 프랑스 메트로폴의 인구는 약 6,800만 명(2023년 기준) 수준이다.

프랑스에서는 2010년 12월 16일 지방자치단체 개혁에 관한 법률(Loi MAPTAM)에 따라 메트로폴의 지위가 만들어졌으며, 이후 2014년 1월 27일의 법(Loi NOTRe)에 의해 강화되었다. 프랑스 대도시의 역할은 L5217-1조에 명시되어 있으며 여러 지방자치단체를 연대의 공간 내에 고립 없이 하나로 통합하는 자체 조세 제도를 갖춘 지방자치단체 간 협력공공시설(EPCI)로 정의된다. 또한, 프랑스의 메트로폴은 “개발 프로젝트

를 개발하고 수행하며 경제, 생태, 교육의 수혜를 통해 국토 결속력과 경쟁력을 향상하고 지역 영토의 지속가능하고 포용적인 발전에 기여”한다는 목표를 가진다.

프랑스에는 현재 21개의 메트로폴이 있으며, 보르도, 브레스트, 클레르몽페랑, 디종, 그르노블, 릴, 메츠, 몽펠리에, 툴롱, 낭시, 낭트, 니스, 오를레앙, 렌, 루앙, 생테티엔, 스트라스부르, 툴루즈 및 투르가 이에 포함된다. 또한 특별한 지위를 지닌 대도시인 파리와 엑스-마르세유가 있으며, EPCI는 아니지만, 특별한 지위를 가진 리옹이 메트로폴로 추가가 되었다.



[그림 4-14] 프랑스의 메트로폴

<https://www.vie-publique.fr/carte/271110-urbanisation-et-metropoles-en-france>

다. 주요 지역 사례

1) 리옹(Lyon) Biopole

오베르뉴-론-알프 레지옹 지역에 위치한 리옹시는 프랑스 제2의 도시로 인구는 약 52만 명(2023년 기준)이며, 리옹 대도시권(Grand Lyon)을 포함하면 170만 명 정도의 인구가 거주하는 거대 도시이다. 리옹은 건강을 테마로 한 경쟁거점을 운영 중이며, 특히 제약, 의료기술, 바이오테크, 디지털 헬스기술 등을 주요 산업으로 한다. 구체적으로는 헬스산업 중에서도 암 치료, 감염, 피부, 신경 등 기타 분야의 제약산업 및 바이오테크 산업을 주요 분야로 다루고 있다. 리옹 비오폴에는 기업, 연구소, 학교, 병원 등 총 275 회원이 참여하며, 이들은 모두 과학적, 경제적 활동을 협력적으로 이어나가고 있다. 특히 동 거점에서는 세 가지 서비스를 제공하고 있는데, 우선 연구개발을 위한 파트너 구축, 재정지원 등을 지역, 국가, 유럽 차원에서 지원한다. 두 번째로는 개별 기업의 성장을 위해 전략 수립, 재정, HR, 국제협력 및 소통을 지원하며, 세 번째로는 프랑스 국토와 국제사회에 거점에 참여하는 회원을 소개 및 홍보한다.

2) 스트라스부르(Strasbourg) Biovalley⁸⁾

프랑스 스트라스부르는 2023년 기준 약 29만 명의 인구가 사는 도시이며, 스트라스부르 대도시권(Euro metropolis strasbourg)의 인구를 포함하면 50만 명 정도가 거주하고 있다. 스트라스부르에 위치한 바이오밸리는 바이오 분야의 대표적인 경쟁거점이며, 프랑스 스트라스부르시가 위치한 지역적 이점을 활용하여 인근의 독일, 스위스 국가와의 협력으로 경쟁력을 확보한 초국가적 산업거점이다. 바이오밸리가 경쟁거점으로 선정되어 설립된 것은 1996년으로, 이미 2,000개가 넘는 기관들과의 네트워크를 유지해오고 있으며, 특히 생명공학 분야에서 세계적으로도 가장 경쟁력 있는 산업거점으로 평가받고 있다. 현재 바이오밸리에 참여하는 기업은 500여 개 정도이며, 연구기관, 기술이전 기관, 지역경제를 위한 공공기관, 은행, 벤처캐피털 기업 등이 거점에 참여하고 있다.

바이오밸리는 세 가지 주요 목적을 가지는데, 이는 ① 바이오 기술 스타트업 창업 활

8) Spotlight on Biovalley. Nature(2002). <https://doi.org/10.1038/nj0014>

성화를 위한 기술이전의 가속화, ② 새로운 투자를 위한 유럽 바이오 기술의 핵심지역, ③ 국제 파트너십 촉진이다. 바이오밸리는 뉴스레터 발행, 유럽 및 국제무역박람회 참여, 주요 과학행사 지원, 연구센터 지원을 지속하고 있다. 동 거점은 최초에는 프랑스의 경쟁거점으로 시작하였지만, 현재는 독일, 스위스 3개 국가의 연합으로 3개 국가의 정체성을 보장하면서도 해당 산업의 경쟁력과 시너지를 강화하는 방향성을 가진 독특한 구조이다. 바이오밸리는 성공적인 바이오클러스터로 평가받는데, 이는 아래와 같은 세 가지 성공 요인에 기인한다.

첫째, 굉장히 우수한 고등교육 및 연구시설의 질을 확보하였다. 생명과학 분야의 연구자 1만 5,000명, 학생 7만 명, 학술 및 공공기관 160개 이상, 연구그룹 400여 개를 보유하고 있으며, 바이오밸리에서 활동한 과학자들은 화학, 면역학, 유전학 분야 등에서 노벨상을 수상한 바 있다. 둘째, 세계적 수준의 생명과학 기업과 스타트업의 높은 밀도이다. 바이오밸리는 Novartis, Roche, Aventis 등 3개의 주요 국제 제약회사의 본사가 위치하고 있으며, Eli Lilly, Sanofi-Synthelabo, Amersham, Johnson & Johnson, Dow, DuPont, Syngenta 등의 유명 기업 등도 입주해 있다. 전 세계 제약산업의 약 40% 이상이 바이오밸리 지역에 자리 잡고 있다는 점이 특징적이다. 또한, 신생기업 설립도 활발하며, 다수의 신생기업은 기존 제약업계에서 분사하거나 연구기관에서 분사하였다는 특징을 가진다. 셋째, 유리한 경제 여건이다. 사업장에 대한 접근성이 좋으며, 벤처캐피탈에 대한 접근성이 좋아 투자가 쉽다. 또한, 집단적인 홍보활동이 사업 발전에 도움이 되며, 프랑스, 독일, 스위스 각각에 있는 바이오밸리 협회가 각국에서 홍보활동 및 정보전달을 수행한다.

3) 그랑파리(Grand Paris)

그랑파리 프로젝트는 파리에 근접한 3개의 중간 지자체를 새롭게 그랑파리 메트로폴(Metropole)로 구획하여 통합된 광역권을 추진하려는 사업으로, 프랑스의 수도인 파리의 생활권 광역화를 의미한다. 2007년 니콜라 사르코지 대통령이 파리와 파리 외곽을 둘러싼 수도권 지역의 재정비 필요성을 주창하며 공표되었으며, 파리 주변 지역 간의 연결성을 강화하고 긴밀한 지역 협력 시스템을 설립하여 도시의 청사진을 새로 그리는 것을 목표로 하고 있다(어정연, 2019).

이를 위한 관련 법률로 일명 MAPTAM법(Loi de la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)을 2014년 1월 27일에 제정하였으며, 새로운 구획을 위한 일명 NOTRe법(그랑파리 광역도시조직법, Loi de la nouvelle organisation territoriale de la République(NOTRe) la Métropole du Grand Paris)도 2015년 8월에 제정하였다. 메트로폴의 설립과 함께 해당 지자체가 소속된 공동체의 폐지를 대신하기 위해 지역 공공기관이 설립되고, 도시 정책, 수도와 위생, 가정 폐기물 관리, 문화시설, 사회문화, 공공교육 및 스포츠시설, 사회활동 등의 기능을 수행하지만, 파리시의 경우에는 독자적으로 직권을 행사하고 있다.

그랑파리 프로젝트상의 주요 목적은 수도권 지역의 균형적인 발전과 지역 주민의 삶의 질 개선이다(경기연구원, 2016). 특히 그랑파리 프로젝트 지역 내 11개의 관할구역은 인구 격차와 소득 격차가 매우 심각한 상황이었으며, 거주민이 50만 명이 넘는 관할구역이 3곳으로 이곳에 부가 편중되는 등 지역 간 불균형이 심화되어 있는 상태였다. 이처럼 프랑스는 대도시 내에서 발생하는 다양한 격차에 따른 불균형을 해소하기 위해 대도시권을 중심으로 생활거점을 재편하려는 노력을 시도하고 있다(인천연구원, 2023).

3 중도시(인구 10만 명 이하-2만 명 이상), 소도시(2만 명 미만-2천 명) 차원

가. 주요 거점 전략

1) 소도시 계획: 내일의 작은 마을

(Le programme Petites villes de demain, PVD)

내일의 작은 마을 프로그램은 2020년 11월에 시작된 프로그램으로 생태적 전환을 위해 노력하는 지방자치단체를 지원함으로써 작은 마을과 주변 지역 주민들의 삶의 질을 개선하고자 하는 정책 목표를 가진다. 지역 대표인 단체장들과 지방정부, 주민들과 긴밀하게 협력하는 프랑스 국토통합청(ANCT)이 관리를 맡게 되며, 여러 관계부처와 자금 파트너, 대규모 그룹 지원을 통해 재원을 조달하고 있다. 동 프로그램은 해당 지역에서는 핵심적인 기능과 역할을 수행하며 취약한 징후를 보이는 인구 2만 명 미만의

1,600개 이상의 지방자치단체가 대상이다. 동 프로그램은 기술자 지원, 네트워크 접근, 주제별 지원이라는 세 가지 큰 정책 축을 가지고 있다.

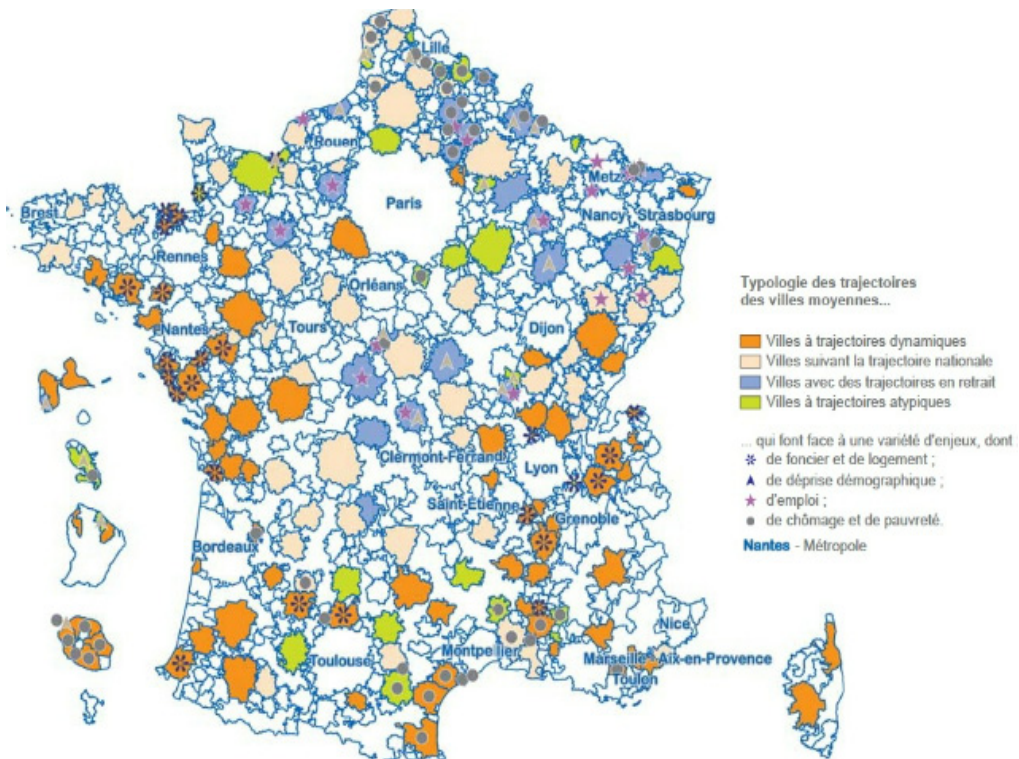
내일의 작은 마을 프로젝트는 다섯 가지 특징 혹은 목적을 가진다(이유현·이대웅, 2023). 우선, 지역에서부터 상향식(Bottom-up)으로 진행되며, 국가에서 비전을 정해 주지 않으며, 지방자치단체에서 해당 마을의 비전을 세우고, 국가는 필요한 권한과 능력을 지원해주는 역할을 하게 된다. 둘째, 지역 맞춤형 문제 해결 방안을 제시하기 위해 국가와 자금지원 파트너들(국토은행, Anah, Cerema, ADEME)과 협의하게 된다. 셋째, 지원 수단을 다양화하며 특히 기술적인 지원을 위한 엔지니어를 제공한다. 넷째, 국가의 지원과 지역의 제안을 통합하여 지원한다. 다섯째, 충분한 이행 기간을 보장하여 새로운 시정출발로부터 최소 6년간 프로젝트가 진행되어 장기적인 비전 설정이 가능하다(이유현·이대웅, 2023).

2) 중형도시 계획: 도시중심(Action Coeur de Ville) 프로젝트

대도시나 농촌지역이 아닌 중형도시, 즉 인구 기준 2만~10만 사이의 중범위 규모의 도시가 프랑스 공공 정책상 주요 정책 목표가 된 적은 거의 없었다(Bouvard et al., 2022). 그러나 코로나 팬데믹 이후에 중형도시의 강점과 기능이 재조명되기 시작하였으며, 후술하게 되는 도시중심(Action Coeur de Ville) 프로젝트의 경우 프랑스 국토 통합청이 중형도시를 표적으로 삼아 집중적인 중형도시 발전을 위해 마련한 정책이라는 점에 특이성이 있다.

프랑스의 중형도시는 그림에서와 같이 네 가지 유형에서 큰 어려움에 봉착하여 있다. 첫 번째 유형은 고용의 어려움이다. 탈산업화로 인해 노동시장에서 중형도시는 매력을 잃고 있으며, 이러한 중형도시 사례로는 프랑스 북동부 지역과 프랑스 중앙에 위치한 샤를빌메지에르(Charleville-Mézières), 디에프(Dieppe), 생디지에(Saint-Dizier)와 같은 도시가 있다. 두 번째 유형은 토지 및 주택 측면에서의 접근성 하락이다. 해변 휴양지에 있는 중형도시는 공간 점유율이 높고 부동산 가격의 급격한 상승이 결합하여 젠트리피케이션 현상이 발생하고, 주민들의 주택에 대한 접근성이 낮아지는 문제가 발생하고 있다. 그랑빌(Granville)과 생틸레르드리에(Saint-Hilaire-de-Riez)와 같은 해변 휴양지의 중형도시가 이러한 유형에 해당한다. 세 번째 유형은 인구감소에 의한 문제

유형이다. 이러한 유형은 해당 도시에서 나가는 인구수가 해당 도시로 유입되는 인구수보다 적은 음의 이주 균형을 보이는 도시로, 지속적인 인구감소를 보이는 중형도시를 말한다. 생디에데보주(Saint-Dié-des-Vosges) 또는 쇼몽(Chaumont)과 같은 중형도시가 이러한 유형에 해당한다. 마지막 네 번째 유형은 실업과 빈곤이 심화하는 도시 유형이다. 이러한 유형은 사회적, 경제적 불평등 구조가 심화하고 있으며, 르포르(레위니옹섬)(Le Port(Reunion Island)), 브뤼에라뷔시에르(Bruay-la-Buissière), 베지에(Béziers)와 같은 중형도시가 이러한 유형에 해당한다.



[그림 4-15] 프랑스 중형도시의 문제 유형(인구, 고용, 부동산 가격)

출처: Bouvard et al.(2022).

이러한 문제를 집중적으로 해결하기 위한 도시중심 프로젝트(Action Coeur de Ville)는 중형도시를 위한 계획이다. 본 프로그램은 지방정부, 지역 경제주체와의 협의를 통해 지방정부가 이니셔티브를 가지고, 국가가 해당 프로젝트의 이행을 촉진 및 지

원하는 체계이다. 프랑스 인구의 23%가 중형도시에 살고 있으며, 프랑스 전체 고용의 26%가 중형도시에 집중되어 있다. 따라서 프랑스에서의 중형도시는 경제적, 문화적, 사회적 역동성의 원천이다. 그러나 중형도시 역시 정주 도시로서의 매력 저하, 열악한 주택환경, 쇠퇴한 상권 등으로 어려움을 겪고 있기에, 프랑스 정부는 정책프로그램을 통해 이들 중형도시의 역할을 공고히 하는 것을 목표로 수립하였다. 중형도시의 도심 행동은 프랑스의 234개 코뮌이 해당 프로그램의 적용 대상이며, 5년간 50억 유로를 투자하게 된다(이유현·이대웅, 2023)

나. 주요 지역 사례

1) 쇼몽(Chaumont)

그랑테스트(Grand-Est) 지역의 중규모 도시인 쇼몽(Chaumont)은 지난 10년 동안 도시의 역성장을 경험하였다. 특히 10년 동안 지역의 인구는 6.4% 감소했고, 부동산 가격도 하락했다(연간 -2.1%). 특히 코로나 대유행은 이러한 감소 폭을 더욱 심화시켰다. 2019년부터 2021년 사이 고용은 -2.9% 성장하였으며, 2019년 하반기부터 2021년 하반기 사이 부동산 가격은 7.6% 하락하였다. 이러한 문제에 적극적으로 대처하기 위해서 쇼몽(Chaumont)시는 다양한 서비스와 연결된 지역 규모의 주요 생활거점(여객 역, 응급 센터, 산부인과 병동, 노인을 위한 11개 숙소, 영화관, 극장 등)을 활용하여 도시를 활성화시키기 위해 노력하고 있으며, 이러한 도시 활성화를 위해 공공 정책에 적극적으로 참여하고 있다. 특히 국가적 차원에서 시행되는 중형도시 개발을 위한 도시중심(Action coeur de ville) 프로그램의 일환으로 해당 도시에 공공재정총국 지점의 이전을 완료하였다. 또한, 쇼몽 지역은 「Territoires d'industrie」 프로그램의 일환으로 자동차 산업을 미래 모빌리티 전략에 적응시키기 위한 전략을 개발하는 프로그램의 지원을 통해 차세대 모빌리티 산업에 적합한 산업기반 마련을 도모하고 있다.

2) 세트(Sète)

옥시타니(Occitanie) 지역의 중규모 도시인 세트(Sète)시는 지난 10년 동안 인구의 지속적인 증가(+2.1%)와 민간 급여 일자리 수의 지속적인 성장(+12%)을 경험하였으

나, 부동산 가격 폭등과 높은 실업률로 인한 중형도시의 문제점을 가진 도시이다. 도시 내 2019년에서 2021년 사이에 민간 급여 고용이 거의 3% 증가한 반면 부동산 가격은 폭발적으로 증가했다(2019년에서 2020년 사이에 +12.8%). 세트시가 직면한 문제는 중형도시 인구의 노령화와 21%의 높은 제2주택 비율이다(전국 중앙값은 6.5%). 도시의 많은 일자리 창출에도 불구하고 세트시의 실업률은 프랑스 본토에서 가장 높은 수준일 뿐만 아니라 빈곤율(25.8%)도 다른 지역 대비 높은 수준이다. 이를 적극적으로 해결하기 위해 공공 정책 측면에서 도시중심「Action coeur de ville」 프로그램에 참여하고 있다. 이 도시는 국립 예술 공예원(National Conservatory of Arts and Crafts) 분원 설립을 확정 지었으며, 해양 및 제조업 활동에 관해 지원받고 있다.

4 농촌지역 자원

가. 주요 거점 전략

1) 농촌 어젠다 정책(Agenda rurale)과 농촌계획(France Ruralités)

농촌 어젠다 정책은 농촌의 활력 제고를 목적으로 하는 181개의 세부 조치로 구성된 정책으로, 다부처 간 협의 거버넌스에 의해 이행되고 있으며, 2019년 9월부터 2023년까지 시행되었던 정책이다. 농촌 어젠다는 농촌지역의 지역 격차를 줄이는 일차적인 목표를 가지고 있으며, 국가와 농촌지역 간의 계약을 통해 지역발전을 도모하고, 지역 거주민의 삶의 질을 높이는 목적을 가진 정책이다. 특히 동 정책은 농촌지역 교통 개선에 대한 지원, 농촌지역 의료인 급여 지원, 문화 격차 해소를 위한 마이크로폴리 프로젝트 추진, 청소년을 위한 온라인 정보 플랫폼인 부솔데죤(Boussole des jeunes)을 구축하는 내용을 포함한다(이유현·이대웅, 2023).

프랑스 농촌계획은 2023년 6월 15일에 프랑스 정부에 의해 발표된 계획으로 기존의 농촌 어젠다 계획을 대체하는 새로운 계획이다. 프랑스 농촌계획은 특히 네 가지 축을 기반으로 하고 있는데, 첫째, 프로젝트 수행 시 지원, 둘째 농촌 편의시설에 대한 홍보, 셋째, 농촌지역 주민들의 일상생활 개선을 위한 구체적인 조치, 넷째, 세금 감면을 위한 농촌활성화지역 개혁에 관한 내용이다.

2) 농촌우수거점(Pôles d'excellence rurale, PER)

농촌우수거점 정책은 프랑스 정부가 2005년 최초 도입한 이후 2011년까지 진행되었던 프로젝트로, 특정 농촌지역의 경쟁력을 높이고, 농촌의 우수성을 극대화하여 농촌지역의 기업을 발전시켜 지역경제를 활성화하고자 진행되었던 정책이다. 중앙정부로부터 부분적으로 자금을 지원받아 농촌지역 개발을 촉진하는 프로젝트로 지방자치단체와 민간기업의 파트너십을 기반으로 하는 정책이다. 농촌우수거점으로 라벨을 받기 위해서는 특히 다음과 같은 네 가지, 즉 ① 자연 및 문화, 관광자원의 진흥, ② 환경적 관점에서의 자원의 가치화와 관리(지속가능 발전), ③ 서비스 제공 및 새로운 인구 증가, ④ 산업 발전 및 지역서비스, 혁신 기술 적용 등 주요 영역에서 농촌지역 개발을 가능하게 할 것을 명시하고 있다. 동 프로젝트는 최소 30만 유로 이상의 투자 포함을 필요로 하며, 농촌지역을 활성화하는 데 그 목적을 두기 때문에 프랑스법에 의해 정의된 농촌활성화 지역 중 인구 3만 명 이상이나 도시지역에는 속하지 않는 지방자치단체가 주도해야 한다.

농촌우수거점 정책은 농촌지역의 거점산업을 육성하고, 지역경제를 활성화하기 위한 주요한 전략으로 작용하였다. 프랑스 상원보고서⁹⁾의 내용에 따르면 해당 정책은 총 여섯 가지의 중요한 성과를 가진 것으로 판단하고 있다. 첫째, 농촌지역 브랜딩 효과이다. 농촌우수거점이라는 라벨 부여를 통해 농촌의 주요 지역 개발을 목표로 하는 개별 프로젝트에 공식 브랜드를 부여하고, 해당 지역이 농촌우수거점으로 선정되는 것은 해당 농촌지역의 자체적인 재구조화 및 해당 지역의 자산과 역량에 대한 보증이 되기도 하였다. 또한, 이는 해당 지역의 지역 정체성을 확고히 하게 되는 계기가 되었다. 둘째는 농촌 개발의 추진력 강화 효과이며, 셋째는 지역 국토계획의 역할이다. 이는 농촌 환경의 특성에 적응하기 어려운 서비스의 공간적 확산을 쉽게 한다. 넷째, 기업에 대한 통합 효과인데, 이는 지역 내 기업이 일관성 있는 프로젝트를 안정적으로 추진할 수 있게 한다. 다섯째, 특정 노하우의 활용을 통한 지역 경제구조의 보존에 기여하였다. 여섯째, 지역 발전에 대한 전략적 반영을 위한 지역의 정책행위자들이 연합할 기회를 부여하였고, 이 해관계를 가진 지역 정책행위자들이 서로의 의견을 나누고 토론하는 과정을 통해 참여적 방식의 프로젝트 계획 이행을 가능하게 하였다.

물론 농촌우수거점으로 지정된 프로젝트가 모두 다 성공한 것은 아니고, 일부 프로젝

9) https://www.senat.fr/rap/r08-622/r08-622_mono.html

트는 급속히 폐기되기도 하였지만, 해당 지역의 고유한 특성과 기술을 활용한 프로젝트 이행을 통해 지역경제를 활성화하고, 틈새시장에 기반을 둔 지역발전을 도모함으로써 매우 유용한 전략으로 평가받고 있다(Lardon & Pin, 2007; Ceapraz, 2016)

농촌우수거점 정책의 대표적인 성공 사례로는 특히 농촌산업 재전환 프로젝트가 있다. 산업 재전환 사업의 경우 대표적으로 PER 'The Village des Métiers d'Art'(예술가 마을 사업), 즉 세계적으로 유명한 장인들로 구성된 공예 및 토기 생산 분야의 지역 생산 시스템을 제공한 사례가 있다. 또 다른 성공 사례는 PER 'OPME Oise Picardie Métaux'(피카르디 금속마을) 사업으로 동 사업은 유럽 환경 및 보안기술 연구센터와 국립산업환경위험연구소와 협력하여 농촌지역의 우수기술 연구센터를 구성하였다.

3) 프랑스 농촌활성화지역(France Ruralités Revitalisation, FRR)

2024년 프랑스 재정법(loi de finances pour 2024, 2024년 7월 1일 발효)에 의해 새로이 채택된 농촌활성화지역(France Ruralités Revitalisation, FRR) 정책은 기존의 유관 제도를 통합 및 재편성하여 농촌 경제 활성화를 촉진하는 한편, 농촌지역의 공공서비스의 질을 확보하기 위한 두 가지 정책 목표를 적극적으로 달성하기 위해 시행되고 있는 정책이다.

본 제도는 기존의 농촌활성화지역 정책(zone de revitalisation rurale, ZRR)을 승계한 정책으로, 농촌활성화지역 정책은 1995년 국토 및 지역 개발에 관한 법(LOADT)에 의해 수립된 이후 현재까지 지속되고 있는 정책이다. 또한, 기존에 운영되었던 농촌 중심지상업활성화지역(Zone de revitalisation des commerces en milieu rurale)과 고용활성화지역(BER)¹⁰⁾ 제도 역시 새로운 프랑스 농촌활성화지역(FRR) 제도로 통합하여 승계되었다.

농촌활성화지역은 인구밀도가 매우 낮은 지역, 인구나 노동인구가 감소한 지역, 농업 일자리 비율이 높은 지역 등에 대해 지정되며, 농촌활성화지역으로 지정되는 경우에는 취약지역으로 인식되어 세금 지원 혜택을 받게 된다. 동 정책의 목표는 농촌지역의 경

10) 인구감소와 전국 실업률보다 높은 실업률이 특징인 프랑스 영토의 지역으로 Grand-Est 지역의 Meuse Valley 고용 지역, Occitanie 지역의 Lavelanet 고용 구역 두 군데가 지정되었으며, 2024년 7월 1일부터 FRR 제도로 통합되었다.

제적, 사회적 발전을 제고하고, 지역 내 일자리 창출에 이바지하는 기업을 지원하여 지역 인구감소에 적극적으로 대응하는 것이다. 동 지역 선정은 단일 지방자치단체 수준이 아니라 자체적인 조세 시스템을 갖춘 EPCI(지방자치단체 간 연합) 수준에서 선정되며, 인구밀도상 중위 밀도 이하여야 하며, 소비 단위 과세신고 소득이 중위소득 이하일 것을 요구한다. 농촌활성화지역으로 선정되면 구체적으로 지역 내 기업의 소득세, 법인세가 감면되며 최대 5년 동안 지방세, 기업 재산세 및 건물 재산세, 주거세, 사회보장기금 및 가족수당의 고용자 부담금 등이 지역 기업에 대해 감면된다.

2024년 7월 1일부터 시행된 프랑스 농촌활성화지역의 도입은 농촌지역의 매력을 강화하는 데 가장 큰 목적이 있으며, 지방자치단체에 설립된 회사의 세금 및 사회적 면제 혜택을 강화한다. 즉 지역 내 기업에 대한 각종 재산세 및 소득세, 법인세 면제가 가능하다. 또한, 지역사회에도 강화된 지원을 제공한다. 해당 지역에 제공되는 지원금 할당을 늘리고, 지역사회의 의사 개업, 약국 개점을 촉진하고, 프랑스의 공공서비스에 대한 보조금 확대, 임대료 보조금 등의 혜택을 강화한다. 특히 지역에서의 의료격차 문제가 프랑스도 심각한데, 동 제도를 통해 의사 개업 시 면세 혜택을 줌으로써 의사가 농촌지역에 정착하여 전문 활동을 이어나갈 수 있도록 한다. 또한, 기술자 배치, 11명 미만인 프랜차이즈 회사나 자회사의 개업 시에도 면세 혜택을 누릴 수 있다. 구체적인 내용은 아래의 표와 같다.

한편 프랑스 농촌 활성 플러스(FRR+) 제도는 2024년 7월 1일부터 새롭게 도입된 파생 제도이다. 이 제도는 특정 지역을 “플러스” 지역으로 구분하여 보다 표적화되고 강화된 지원을 받을 수 있게 하고 있다. FRR 플러스로 지정된 농촌지역의 경우에는 세금 제도와 상관없이 그곳에 설립된 중소기업(직원 수 250명 미만, 연간 매출 5,000만 유로 미만 또는 연간 총대차대조표 4,300만 유로 이하)인 경우 세금 면제가 적용된다. 이러한 취약지역 구분을 위한 기준은 인구밀도와 1인당 가처분소득을 고려하며, 구역 설정은 6년마다 갱신된다.

[표 4-10] 농촌활성화지역 내 주요 혜택(면세와 사회적 지원)

대상자	혜택
• 기업 • 자유 전문직(의료 및 준의료 종사자) • 공익단체	• 농촌활성화지역 내 설립된 회사는 소득세, 사업 재산세, 건축 자산에 대한 재산세 전액 감면 후 점진적 과세(5년 동안 100% 면세, 6년 차 75% 면세, 7년 차 50% 면세, 8년 차에는 25% 면세)
• 지역사회	• 전체 운영할당금(Dotation globale de fonctionnement, DGF) 증가 • 커뮤니티센터 비율 30% 증가 • 농촌연대 할당에서 균등화 비율을 20% 높임 • 약국 개점 촉진 • 서비스 보조금 개선 • 우편 균등 보조금 인상 • 사회적 주거 임대료에 대한 보조금 면세

출처: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/cohesion-territoriale/france-ruralites-revitalisation>
토대로 저자 정리.

나. 주요 지역 사례

1) 부르고뉴-프랑슈-콩테(Bourgogne-Franche-Comté) 지역

소규모 농촌거점¹¹⁾ 사례

지역 소규모 거점 정책은 지역 내 주민이 1만 5,000명 미만인 지방자치단체를 위한 지원시스템을 말하며, 일반적으로 4년 동안 지원이 이루어진다. 지역 소규모 농촌거점은 레지옹 단위 내에서 소규모 마을과 레지옹 간 체결되는 협약의 형식을 취한다. 부르고뉴-프랑슈-콩테 지역은 2022년 1월 새로운 지역 내 농촌거점 시스템을 채택하고, 구체적으로 129개의 소도시와 50만 유로의 지원 패키지를 통해 농촌거점 전략을 구체화하고자 하였다. 이러한 소규모 농촌거점 정책이 가지는 정책 목표는 지역경제를 활성화하고, 작은 마을의 매력을 높이는 데에 있다. 구체적으로 이를 위해 정주 인구를 위한 서비스 구축, 황무지에 대한 재개발, 곡물 저장고 설립, 공공장소 개발, 사업 개발 등을 포함하고 있다. 또한, 국가 차원에서의 내일을 위한 작은 마을 정책과 상보 보완적인 기능을 수행하게 된다.

11) 아래의 홈페이지 내용을 광범위하게 참조함.

<https://www.bourgognefranchecomte.fr/une-nouvelle-politique-de-la-region-pour-les-petites-centralites-rurales>

가) 당피에르쉬르살롱(Dampierre-sur-salon) 마을

부르고뉴-프랑슈-콩테 지역에 위치한 주민 1,200명의 작은 농어촌 마을인 당피에르쉬르살롱(Dampierre-sur-salon)에서는 농촌거점협약이 체결되었다. 이러한 협약으로 당피에르쉬르살롱(Dampierre-sur-salon) 마을은 50만 유로를 지원받아, 생활환경의 통합, 주민 서비스 제공 통합, 지역 인구의 중심지 역할 설립이라는 세 가지 정책 목표를 달성하기 위해 지원 예산을 사용하게 된다. 또한 동 마을의 지방자치단체는 내일을 위한 작은 마을 계획과 연계하여 농촌의 지역중심지를 수립하여, 특히 한 지역 내에서도 가장 취약한 지역을 보호하기 위한 프로젝트를 수행하게 된다. 즉, 농촌중심지를 건설함으로써 중심지 외부에 있는 작은 마을도 지원하고 적정 규모를 유지, 활성화하게 하는 목적을 가진다.

나) 퀴조(Cuiseaux) 지역 황무지 개발¹²⁾

퀴조(Cuiseaux) 마을은 소규모 농촌거점 프로젝트의 일환으로 최근 지역 내에 위치한 1.18헥타르의 모레(Morey)라는 황무지 지역에 대한 개발 프로젝트를 시작하였다. 해당 프로젝트는 도시 내 위치한 황무지에 60채의 새로운 주택을 건설하고, 시립 공공작업장을 새로 건립하며, 특히 대중교통 활성화를 위한 새로운 도로를 건설하는 것을 포함하고 있다. 해당 지방자치단체는 57만 5,000유로를 지원받아 소규모 농촌거점 프로젝트를 수행하게 되며, 특히 엔지니어링 관리자의 국가 지원 덕분에 성공적으로 새로운 프로젝트를 계획할 수 있게 되었다.

다) 투르누(Tournus) 지역 시내 중심가 개발

Tournus 마을은 인구 5,000명인 소도시이지만, 이미 2021년부터 소규모 농촌 거점사업의 하나로 50만 유로를 지원받아 지역 내 영화관을 새롭게 리모델링하고, 미디어 도서관을 확장하여 문화 격차를 해소하기 위한 용도로 사업을 수행했다. 또한, 보행 및 자전거를 이용한 교통수단을 개발하기 위해 지역협의회와 함께 계획을 수립할 예정이

12) 아래의 홈페이지 내용을 광범위하게 참조함.

<https://www.lesechos.fr/pme-regions/bourgogne-franche-comte/26-communes-de-saone-et-loire-aidees-par-la-region-pour-developper-leur-attractivite-1777453>

다. 소규모 농촌거점 사업의 경우 상위 정부 차원에서 단순히 자금만 조달하는 것이 아니라, 프로젝트의 시작부터 종료 시점까지 엔지니어를 파견해주기 때문에 성공적인 프로젝트 수행이 가능하다는 점이 특징적이다.

5 종합분석 및 시사점

본 장에서는 프랑스의 층위별 거점 전략을 알아보기 위해 국가 및 대도시 차원, 중소도시 차원, 농촌지역 차원의 세 가지 위계로 구분하여 정책 사례를 분석해보았으며, 정리된 내용은 아래의 표에 제시되어 있다. 이상의 내용을 토대로 인구감소와 지방소멸 위기의 한국에 시사하는 바가 큰 다섯 가지 시사점을 도출하였다.

[표 4-11] 프랑스 위계에 따른 차별적 거점 전략

기준	국가 및 대도시 차원	중소도시 차원	농촌지역 차원
인구 기준	• 약 30만 명-210만 명	• 중도시: 2만 명 이상-10만 명 이하 • 소도시: 2,000명 이상-약 2만 명 미만	• 약 1만 명 이하 • 평균 3,000명-5,000명 사이
연계 개념	• 대규모 거점(grand pôle) • 성장극(growth pole) • 경쟁거점(pôle de compétitivité)	• 중거점(pôle moyenne) • 소규모 중심성(petite centralité)	• 소규모 중심성(petite centralité)
생활 거점	• 메트로폴(metropole)	• 중도시: 도시중심 프로젝트(Action coeur de ville) • 소도시: 내일을 위한 작은 마을(petite ville de demain)	• 농촌활성화지역 • 농촌중심지 상업 활성화 지역
산업 거점	• 경쟁거점(pôles de compétitivité)		• 농촌우수거점(종료)
주요 사례	• 리옹(Lyon) Biopole • 스트라스부르(Strasbourg) Biovalley • 그랑파리	• 쇼몽(Chaumont) • 세트(Sète)	• 부르고뉴-프랑슈-콩테(Bourgogne-Franche-Comté): Dampierre-sur-salon 마을, Cuiseaux 지역 황무지 개발, Tournus 지역 시내 중심가 개발

기준	국가 및 대도시 차원	중소도시 차원	농촌지역 차원
특징	• 대도시 내에서의 도시 내 격차 해소에도 주목함 • 대도시라도 도시 정책상 우선 순위 지역에 대한 세제 경감	• 중형도시에도 생활거점 수립을 위한 맞춤형 정책 시행 • 중형도시의 매력 제고와 젠트리피케이션에 대응	• 농촌활성화지역에 입지한 기업에 대한 적극적인 세제 혜택(5년간 100% 면세) • 의사 개업, 약국 개점 촉진을 위한 면세 혜택 강화

출처: 연구진 작성

첫째, 인구감소 대응과 국토발전을 위해 모든 층위별 차별적 거점 전략이 필요하다. 프랑스의 경우 인구감소 대응과 국토경쟁력 강화를 위해 국가 및 대도시 차원, 중소도시 차원, 농어촌 지역 차원에서의 다층적 거점 전략을 수립하고 이행하고 있었다. 또한, 비도시 공간으로서의 농촌뿐만 아니라 인구밀도가 낮아 서비스의 질이 저하된 국토 내 모든 지역이 정책 대상이며, 이 때문에 인구 규모 수준에 맞는 대, 중, 소도시별 거점 전략이 필요하다는 점이다.

둘째, 산업거점의 경우 지역 내에서도 세계 최고 수준의 산학연생태계 조성을 위해서는 초기에 중앙정부의 강력한 주도가 필요하다. 프랑스의 가장 대표적인 산업거점 정책인 경쟁거점의 경우 초기(1~3기)에는 중앙정부가 강력한 주도권을 가지고 이행한 후 후반기(2019년 이후, 4~5기)에 접어들면서 지역 중심의 클러스터가 전면화되었다. 거점이 안정화된 이후에는 지역의 우선순위에 따른 지역경제 및 산업생태계 협력을 장려하고 있다는 점이 특징적이다. 또한, 프랑스의 경쟁거점의 경우 해당 산업의 최우수 인력이 해당 클러스터 내에 있다는 점이 성공 요인인데, 이는 우수한 지역 대학과 우수한 연구기관이 해당 클러스터 지역에 입지해 있기 때문이다. 다만 이러한 산학연생태계를 조성하기 위해 초기에는 중앙정부 주도의 거점 전략을 실행하고, 이후에 지역이 주도권을 가지는 과정을 겪고 있다.

셋째, 중형도시 수준에서도 도시중심 프로젝트를 통해 거점 전략을 고민해야 한다. 기존의 거점 전략이 경쟁력 있는 대도시의 거대 광역화를 추진하거나, 소멸 위기의 소도시를 구제하는 데 초점을 두었다면, 도시중심 프로젝트는 인구 약 2만 명~10만 명 이하인 중형도시의 중심지의 활력을 되찾는 데 집중하고 있다. 프랑스에서도 중형도시 는 거점 수립의 대상이 아니었는데, 인구구조 변화와 중형도시의 낙후 문제가 새로이 부상하면서 중형도시만을 대상으로 하는 생활거점 정책을 시행하고 있다는 점이 특징

적이다.

넷째, 세제 혜택은 거점 전략에서 핵심적인 정책 수단으로 고려되어야 한다. 대도시와 농촌지역에서의 적극적인 세제 혜택 및 사회적 지원을 통해 불균형 문제와 인구감소 문제에 대응하고 있다. 도시 정책상 우선순위 정책을 통해 대도시를 포함하여 동일 도시 내의 국지적 지역 격차를 해소하기 위한 세제 혜택을 도입하고 있다. 이는 기존의 국토균형발전 정책이 ‘도시 간 격차 해소’에만 집중했던 것과 달리 ‘도시 내 격차 해소’라는 정책 목표를 설정했다는 점에서 기존 정책과 차별화된다. 농촌지역에서는 농촌활성화지역 지정을 통해 지역 내 기업에 대한 각종 세금 면제가 제공되고 있다. 또한, 농촌활성화지역에 제공되는 지원금 할당을 늘리고, 지역사회의 의사 개입, 약국 개점 촉진, 보조금 확대, 임대료 보조금 면세 등의 혜택을 강화한다. 특히 지역에서의 의료격차 문제가 프랑스도 심각한데, 동 제도를 통해 의사 개업 때 면세 혜택을 줌으로써 의사가 농촌지역에 정착하여 전문 활동을 이어나갈 수 있도록 한다는 점은 지역 의료격차 문제가 심각한 한국에도 시사하는 바가 크다.

다섯째, 거점이 성공하기 위해서는 재정지원만이 아니라 인력지원이 반드시 함께 고려되어야 한다. 프랑스의 경우 지역의 다양한 거점 수립 때에 기술자를 제공한다는 점이 특징적이다. 특히 농촌지역에서 이러한 제도는 긍정적인 정책효과를 보인다. 단순히 거점 개발을 위한 재정지원만 해주는 것이 아니라 상위 정부 차원에서 프로젝트의 시작부터 종료 시점까지 엔지니어를 파견해주기 때문에 고급 인력이 부족한 농촌지역에서도 성공적인 도시개발이 가능했다는 점이 주목할 만하다.

제5장

지역거점 조성을 위한 미래 전략

제1절 거점의 역할 재정립

제2절 인구감소지역에서의 거점 전략

제1절 거점의 역할 재정립

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 환경 변화에 따른 거점의 역할 정립

인구증가시대와 인구감소시대의 지역거점은 그 성격과 역할에서 근본적으로 다른 접근이 필요하다. 이 변화는 단순한 조정이 아니라, 전환의 관점에서 이루어져야 하며, 각 시대의 요구와 환경에 맞는 거점 전략을 마련하는 것이 중요하다.

앞에서 국토종합계획을 통해 살펴본 우리나라의 거점 정책의 흐름과 일본의 국토계획 사례를 종합하여 정리하면 [표 5-1]에서 보는 바와 같이 인구증가시대의 지역거점은 확장과 팽창을 중심으로 경제성장과 도시 확장을 목표로 하여 대규모 자원 투입과 인프라 확장을 통해 산업 및 상업 중심의 개발을 추진했다. 이 과정에서 도시 외연 확장과 신도시 개발이 이루어졌으며, 산업화 및 대규모 인프라 구축을 통해 국가적 경제성장을 주도하고 고용 창출과 산업기반 조성에 기여하였다. 정책적으로는 용도지역제를 기반으로 한 고정적인 계획 방식을 채택했다. 반면, 인구감소시대의 지역거점은 효율성과 지속가능성을 중심으로 자원의 효율적 사용과 도시의 기능 유지를 목표로 한다. 콤팩트한 도시 구조와 기능 집중을 통해 최소 자원으로 효율적인 자원 배분을 추진하며, 주거, 상업, 공공서비스가 복합된 개발을 지향한다. 이는 생활서비스와 필수 인프라 제공에 중점을 두며, 지역사회의 안정성과 삶의 질을 유지하면서 경제활동을 효율적으로 집중하고 유지하는 역할을 한다. 정책적으로는 계획허가제와 같은 유연한 개발 관리 체계를 적용하여 거점 간 네트워크와 기능적 연결성을 강화하는 방향으로 나아간다.

[표 5-1] 인구변화에 따른 지역거점의 역할

구분	인구증가시대	인구감소시대
성격	확장과 팽창 중심	효율성 및 지속가능성 중심
주요 목표	경제성장 및 도시 확장	자원의 효율적 사용 및 도시기능 유지
공간구조	도시 외연 확장 및 신도시 개발	압축적인 도시 구조, 기능 및 연계
자원 배분 방식	대규모 자원 투입 및 인프라 확장	자원의 집중 배분 및 최소 자원 사용

구분	인구증가시대	인구감소시대
개발 방향	산업 및 상업 중심 개발	주거, 상업, 공공서비스 복합 개발
주요 기능	산업화 및 대규모 인프라 구축	생활서비스 및 필수 인프라 제공
사회적 역할	국가적 경제성장 주도	지역사회의 안정성과 삶의 질 유지
경제적 기능	고용 창출 및 산업기반 조성	경제활동의 효율적 집중 및 유지
정책적 접근	용도지역제 기반의 고정적 계획	계획허가제 등 유연한 개발 관리 체계

출처: 연구진 작성

앞서 일본, 프랑스 사례를 통해서 거점을 내용적 측면에서 크게 두 가지 유형으로 구분하면 주로 고용, 산업, 혁신 등 경제적 발전을 다루는 ‘산업거점’과 지역 주민의 기초 생활서비스, 기본적 삶의 질 향상에 관한 내용을 다루는 ‘생활거점’으로 구분할 수 있다. 이는 국토종합계획을 통해 살펴본 한국의 지역발전 정책의 흐름과도 연계될 수 있다. 인구증가시대에 대한민국은 경제성장을 주도하는 핵심 수단으로 주로 산업거점을 활용하였다. 산업거점은 국가 경제의 발전과 도시 확장, 인구 유입을 목표로 설정되었으며, 이를 통해 대규모 인프라 개발, 산업발전, 고용 창출을 이루어냈다. 이러한 산업거점은 산업화 시대의 주요 도시인 서울, 부산, 인천 등을 포함하며, 국가적 차원의 경제 및 인프라 발전을 견인하는 역할을 수행하였다. 따라서, 인구증가시대의 거점은 국가적 성장의 중심이자 산업발전의 거점으로서 도시 확장과 자원 배분을 통해 경제적 성장을 극대화하는 데 중점을 두었다. 반면, 인구감소시대에 걸맞은 거점은 기존의 산업거점과는 성격과 역할이 달라야 한다. 산업거점이더라도 더 이상 확장과 팽창을 통한 성장이 아닌 지역의 인재, 지식, 정보가 모여 지역혁신을 창출하는 거점지역을 만들고 의료, 복지, 돌봄, 교육 등의 도시기능이 집적하는 마을을 만들어 효율성과 지속가능성을 최우선으로 해야 한다. 인구감소는 지방도시의 경제적 침체와 사회적 쇠퇴를 가속화하며, 이에 대응하기 위해서는 자원의 효율적 사용과 도시기능의 집중이 요구된다.

인구감소시대의 지역거점은 도시의 핵심 기능을 유지하고, 주민들이 필수적으로 필요로 하는 생활서비스와 공공 인프라를 제공하는 데 초점을 맞춘다. 이를 통해, 거점은 콤팩트 네트워크 시티 모델의 핵심 구성 요소로 작동하게 되며, 도시 내외부 간의 네트워크를 강화하고 기능적 연결성을 높이는 역할을 한다. 특히 상업, 의료, 교육, 공공서비스와 같은 필수 기능을 거점 내에 집중시켜, 인프라 유지 비용을 절감하면서도 주민들에게 적절한 생활서비스를 제공하는 효율적인 공간이 되어야 한다.

인구증가시대의 거점 전략과 인구감소시대의 거점 간에는 단순한 변화가 아니라, 패러다임 전환이 필요하다. 인구성장시대에는 국가 경제의 성장을 목표로 했다면, 지역거점은 인구감소 상황 속에서도 도시의 지속가능한 운영을 목표로 해야 한다. 이를 위해서는 자원의 효율적 배분, 공공서비스의 지속적 제공, 도시 간 연결성 강화 등이 필수적이다. 인구성장시대의 거점이 성장극을 활용하여 확장, 확산을 통해 경제적 이익을 창출했다면, 인구감소시대의 거점은 도시기능의 집중과 상호보완적 역할을 통해 도시의 지속가능성을 유지해야 한다. 이를 위해서는 거점 간의 교통망 및 통신망을 강화하고, 각 거점이 독립적으로 기능하면서도 상호보완할 수 있는 체계가 필요하다. 이는 각 지역의 특성에 따른 맞춤형 개발과 유연한 도시계획을 통해 이루어져야 할 것이다.

2 지역거점 거버넌스 체계 구축

앞에서 국토종합계획의 통시적 접근을 통해 살펴본 결과, 지금까지의 지역거점 정책은 주로 중앙정부가 적극적인 역할을 하면서 경제개발과 성장을 지원하기 위해 수도권과 경부축, 지방의 산업도시들을 적극적으로 육성하는 방식으로 추진되어왔음을 알 수 있었다. 제4차 계획 이후부터 지방자치와 분권화 등 지방자치단체의 권한이 강화되면서 국가가 직접적으로 지역거점을 선정하고 주도하는 방식의 한계가 나타났다. 거점의 역할도 경제, 산업발전을 위한 성장극 역할에서 수도권과 비수도권의 격차를 완화하고, 지역의 쇠퇴를 방어하기 위한 거점의 역할로 바뀌게 되면서 지방정부, 주민 등 지역사회의 역할이 보다 강조되고 있다. 특히, 인구감소시대 지역소멸의 위기가 가시화되면서 중앙정부는 물론 각 지방정부, 주민은 지역의 지속가능성을 위한 지역 맞춤형 거점 전략 마련 등 보다 적극적인 역할이 요구된다.

가. 중앙정부

중앙정부는 법 제정과 관련된 기본적 틀을 마련하고, 정책적 지원과 법적 체계를 구축해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 준비 사항이 필요하다. 먼저, 법률 제정 및 시행규칙 마련이다. 중앙정부는 관련 제도, 예를 들면 계획허가제와 입지적정화계획의 적용

기준과 절차를 명확히 규정하고, 인센티브 제공 기준을 세워야 한다. 세제 혜택은 거점 전략에서 핵심적인 정책 수단으로 고려되어야 한다. 앞에서 검토한 프랑스의 경우, 정책의 실효성을 확보하기 위해 대도시와 농촌지역에서의 적극적인 세제 혜택 및 사회적 지원을 통해 불균형 문제와 인구감소 문제에 대응하고 있다.

재정적 지원 및 예산 편성이 중요하다. 지방정부가 거점을 개발하고 운영할 수 있도록 재정적 지원 프로그램을 마련하고, 필요한 예산을 편성하여 각 지방도시에 균등하게 지원하는 것이다. 국가 차원의 평가 체계 구축 또한 중요하다. 중앙정부는 계획허가제와 입지적정화계획이 효과적으로 운영될 수 있도록 모니터링 및 평가 체계를 구축해야 한다. 지방도시 간의 발전 상황을 주기적으로 평가하고, 법적·재정적 보완이 필요할 때 즉각적으로 대응할 수 있는 정책 피드백 체계를 마련해야 한다.

나. 광역자치단체

광역자치단체는 지방도시를 포괄하는 광역 차원의 개발 계획을 수립하고, 광역 간 연계를 강화하는 역할을 수행한다. 광역정부는 각 지역거점을 연결하는 광역 차원의 네트워크 계획을 수립해야 한다. 이를 통해 지역 간 교통 인프라를 개선하고, 거점 간 상호보완적 발전을 도모할 수 있다. 또한, 광역 간 협력 촉진이 필요하다. 광역정부는 인접한 기초자치단체 간의 협력을 촉진하여, 거점 간 연계성을 강화할 수 있도록 거버넌스 체계를 마련해야 한다. 이는 지역거점이 단일 도시 내에서만 기능하지 않고, 광역적인 발전을 이루는 데 중요한 역할을 하기 때문이다. 그리고 재정적·행정적 지원을 하여야 한다. 광역자치단체는 기초자치단체가 거점 개발을 효과적으로 수행할 수 있도록 재정적 지원과 행정적 조정 역할을 맡아야 한다.

다. 기초자치단체

기초자치단체는 지역거점 개발을 직접적으로 수행하며, 법률 실행의 현장 주체로서 지역 맞춤형 개발 계획을 수립하는 등 중요한 역할을 담당하고 있다. 각 기초자치단체는 지역 특성에 맞춘 지역거점 개발 계획을 수립해야 한다. 이를 위해 주민 의견 수렴과 지역 전문가 참여를 통해 맞춤형 거점 육성 전략을 구체화할 필요가 있다. 예를 들

면, 기초자치단체는 지역 내 특정 구역의 개발을 유연하게 관리하고, 주거, 상업, 공공 기능을 복합적으로 배치하는 방안을 마련해야 한다. 이를 통해 효율적 자원 배분과 계획적 개발을 촉진할 수 있다.

이뿐만 아니라 기초자치단체는 법적 인센티브와 세제 혜택을 제공하여 지역거점 내 투자 활성화를 도모해야 하며, 규제 완화를 통해 투자자와 기업이 지역거점에서 다양한 활동을 할 수 있도록 해야 한다.

라. 전문가

전문가들은 법률 도입과 실행 과정에서 연구와 자문 역할을 맡으며, 정책적 방향성을 설정하고 실제 적용 가능성을 평가한다. 도시계획, 경제, 환경, 교통 등 다양한 분야의 전문가들은 거점 개발의 전략적 방향을 설정하고, 정책적 자문을 제공해야 한다. 이를 통해 지방도시가 지속가능한 발전 전략을 수립할 수 있도록 돕는다. 그리고 전문가들은 관련 제도를 운영하면서 발생할 수 있는 문제를 예측하고, 이를 해결하기 위한 실무적 대안을 제시해야 한다. 이를 통해 법률이 실질적으로 적용될 수 있도록 지원하는 것이 중요하다.

마. 지역 주민

지역 주민들은 지역거점 개발의 주요 수혜자이자, 참여 주체로서 역할을 맡게 된다. 이들은 지역발전에 대한 주인의식을 가지고 적극적으로 참여해야 한다. 지역발전을 위해 주민들은 지역거점 개발과 관련된 공청회와 설명회 등에 참여하여, 의견을 제시하고 지역발전 방향에 대한 피드백을 제공할 수 있어야 한다. 지역경제와 생활서비스 개선에 대한 협력 또한 필요하다. 시민들은 지역경제 활성화와 생활서비스 개선을 위해 지역거점에서 발생하는 일자리 창출과 서비스 이용에 협력할 수 있어야 하며, 이를 통해 지역커뮤니티를 강화할 수 있다.

제 2 절

인구감소지역에서의 거점 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 공간 위계를 고려한 거점의 역할 모색

저성장, 인구감소, 저출생 고령화, 디지털 전환, 기후위기 등 미래 환경 변화에 대응하고 대도시권, 중소도시, 농어촌 등 공간 위계를 고려한 다양한 지역거점의 역할이 필요하다. 인구감소 대응과 국토발전을 위해 모든 층위별 차별적 거점 전략이 필요하다. 앞에서 살펴본 프랑스 사례의 경우 인구감소 대응과 국토경쟁력 강화를 위해 국가 및 대도시 차원, 중소도시 차원, 농어촌 지역 차원에서의 다층적 거점 전략을 수립하고 효과적으로 이행하고 있었다. 또한, 비도시 공간으로서의 농촌뿐만 아니라 인구밀도가 낮아 서비스의 질이 저하된 국토 내 모든 지역이 정책 대상이므로 인구 규모 수준에 맞는 대, 중, 소도시별 거점 전략이 필요하게 된다. 그리고 효율적인 생활서비스 전달을 위해 대도시권-거주강소지역권(중소도시권)-마을생활권 구조의 네트워크를 형성하고 공간 위계에 따른 도시기능의 위계를 분담시켜 기능 중복을 최소화하는 것이 필요하다(마강래 외, 2019).

가. 대도시권

산업구조의 전환에 따른 핵심 인력과 혁신기업의 수도권 집중으로 수도권 쏠림이 심화되고 있으므로 이를 완화하기 위해서 수도권에 대응하는 지방 대도시권의 거점 강화가 요구된다. 특구생태계 구축에 필수적인 혁신기관과 앵커기업 유치를 유도하기 위해 행정적, 재정적 인센티브 제공 방안을 마련하는 것이 필요하다. 앞에서 살펴본 프랑스 사례를 통해 지역 내에서도 세계 최고 수준의 산학연생태계 조성을 위해서는 초기에 중앙정부의 강력한 지원이 필요함을 알 수 있었다. 프랑스의 가장 대표적인 산업거점 정책인 경쟁거점의 경우 초기(1~3기)에는 중앙정부가 강력한 주도권을 가지고 이행한 후 후반기(2019년 이후, 4~5기)에 접어들면서 지역 중심의 클러스터가 전면화되었다. 그

리고 프랑스의 경쟁거점의 경우 해당 산업의 최우수 인력이 해당 클러스터 내에 있다는 점이 성공 요인인데, 이는 우수한 지역 대학과 우수한 연구기관이 해당 클러스터 지역에 입지해 있기 때문이다. 이러한 산학연생태계를 성공적으로 조성하기 위해 초기에는 중앙정부 주도의 거점 전략을 실행하고, 이후에 지역이 주도권을 가지는 과정을 겪었음을 알 수 있었다.

최근 수도권 집중이 심화되면서 수도권에 필적할 만한 지방의 경쟁력 있는 대도시를 중심으로 하는 초광역권에 대한 정책적 논의가 활발히 진행되고 있다. 초광역권은 단순히 행정구역의 결합이 아니라 도시와 지역의 연계활동을 기반으로 하므로 중심성과 연계구조가 핵심 요인이다(박경현 외, 2022). 정부는 대도시권 거점 강화를 위해 도심융합특구를 추진하고 혁신기관 및 앵커기업 유치를 유도하기 위한 행·재정적 인센티브를 지원하고 있다. 도심융합특구 육성과 부처 간 협업을 촉진할 수 있도록 지방시대위원회 등을 통해 정부와 지자체 간 거버넌스를 구성하는 등 중앙정부가 적극적으로 추진하고 있으나 향후 초광역권 육성을 위해서는 광역철도, 광역도로 등 핵심 교통망 구축과 같은 공간구조와 연계하여 지원을 확대하는 것이 필요하다.

앞에서 살펴본 통행량 데이터를 활용한 지역생활권 분석을 통해서 알 수 있듯이, 행정구역 경계를 넘어서는 통근·통학, 쇼핑, 업무 등 일상적인 이동이 나타났으며 특히 지리적 여건이 제한적인 중소도시의 경우 도의 행정구역 경계를 넘어 상호보완적인 네트워크를 구축하고 있었다. 그러므로 이러한 주민들의 생활권을 고려하여 실증적 데이터에 기반한 권역을 설정하고, 계획을 수립하는 것이 필요하다. 또한, 초광역권의 실천력을 제고하기 위해서는 국토종합계획, 지방시대종합계획, 교통인프라 관련 계획, 도시·군기본계획 등 유관 계획 간 주요 내용과 산업을 연계하여 효율적으로 추진하는 것이 필요하다.

나. 중소도시

지방의 중소도시 수준에서도 중심지의 활력을 찾기 위한 도시중심 프로젝트가 필요하다. 지역활력타운 활성화를 통해 지역 맞춤형의 로컬리즘을 반영한 거점을 조성하는 것이 필요하다. 우리보다 먼저 인구감소시대를 맞이한 일본은 지적 대류거점을 통해 산

학연 연계를 통한 지역혁신 창출을 추구하며 제조업뿐 아니라 농산품 활용형, 자연·문화 등의 관광자원 활용형, 대학의 연구성과 및 기술 활용형 등 다양한 거점 전략을 추진한다. 인구감소시대로 접어든 우리나라의 경우 기존의 산업거점을 대신해 일본의 지적 대류거점 제도를 활용할 수 있다. 가령, 중소도시를 중심으로 지역별로 산재되어 있는 역사·문화자원을 연계하는 관광거점을 조성하고, 폐교·빈집 등 유휴공간을 실버타운, 도시농업, 임대주택, 문화공간 등 생활 인프라 공급의 거점으로 활성화하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다. 지방 중소도시의 거점 전략을 위해서는 중소도시와 농어촌의 교통을 연계하는 것이 중요한데, 대부분의 운수회사는 적자 경영 상태로, 비수익 노선의 운영은 점차 축소하고 있으며, 벽지 노선은 평균적으로 일 6회 운영(일 최소 3회)되고 있는데, 하루에 1명의 승객도 이용하지 않는 정류장이 많다. 그러므로 버스 정기 노선 운행에 따른 지원 규모를 생각하면 공공택시나 DRT를 운영하는 것이 더 효율적 이므로, DRT 중심의 교통서비스 제공으로 공공교통의 체계를 전환하여 효율적인 네트워크 전략을 추진하는 것이 필요하다. 그리고 지방의 거점 육성을 위해 일본의 중심거점, 지역거점, 생활거점의 공간적 위계를 반영한 거점의 역할을 참고할 수 있을 것이다. 이때 ‘중심거점’은 의료, 상업, 업무, 문화교류 등이 집적된 마을 만들기의 중심이 되는 거점을 의미하고, ‘지역거점’은 일상생활에 필요한 서비스 기능과 함께 시청 출장소 등의 도시기능이 집적화된 거점을 의미하며, ‘생활거점’은 일상생활에 필요한 생활서비스가 집적된 거점을 의미하고 있다(조영재 외, 2021).

[표 5-2] 일본 거점별 필요 시설 설정 사례

구분	필요 시설		
	중심거점	지역거점	생활거점
행정	청사	지소	서비스센터
집회	시민회관	공민관, 어린이집	집회소, 어린이집
복지	종합복지센터	노인센터	노인요양원
육아	보육센터	보육원	보육원, 아동관
교육	고등학교	중학교	초등학교
의료	시민병원	병원	진료소
상업	백화점 등	대형마트	마트 등
금융	은행, 중앙우체국	우체국	ATM기

자료: 국토교통省(2014), まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン

인구감소시대의 지역발전 정책은 기존의 양적 성장 방식과는 달라져야 하며, 특히 공간 단위 설정에 있어 재검토가 필요하다. 많은 도시계획 전문가들은 인구감소시대에는 압축(compact)과 연결(network)의 방식이 요구되며 개별 지자체를 넘어 지역 관점으로 확장된 생활권의 설정을 강조한다(최봉문 외, 2020). 인구가 감소하는 저밀도 지역에서는 도시 내부에서 모든 생활 인프라 서비스를 충족할 수 없기에 인근 지역과 연계하여 생활권을 형성하는 것이 필요하다. 다양한 서비스와 재화를 제공하는 중심지(central place)는 위계를 가지고 있으며, 고차 중심지는 상대적으로 다양한 중심 기능이 집중되어 있고 저차 중심지는 비교적 단순한 중심 기능이 모여 있으며, 이러한 중심지들은 거점의 역할을 하게 된다(조영재 외, 2021).

앞에서 살펴보았듯이 일본의 콤팩트시티 전략과 입지적정화계획은 인구감소와 고령화로 인해 지방도시가 직면한 문제를 해결하기 위한 구체적인 방안을 제시하고 있다. 특히, 도시기능을 특정 거점에 집중시키고, 이를 중심으로 효율적인 교통망과 생활 인프라를 구축하는 접근은 인구감소로 인한 도시기능의 쇠퇴를 방지하는 데 효과적이다. 일본의 도야마시와 센다이시의 사례에서 보듯이, 각 지역거점을 중심으로 상업, 의료, 공공서비스 기능을 재배치하고, 이들을 교통 네트워크로 연결함으로써 거점지역이 도시의 핵심 기능을 지속할 수 있도록 하는 점은 우리나라의 지방도시에도 중요한 시사점을 제공한다.

우리나라의 지방도시도 마찬가지로 인구감소와 고령화 문제에 직면하고 있으며, 이는 지방도시의 경제적·사회적 기능 약화로 이어지고 있다. 일본의 사례에서 얻을 수 있는 핵심 교훈은 거점을 중심으로 한 도시 구조 재편과 유연한 개발 관리 방식을 도입하여 도시기능을 집중시키는 것이다. 이를 통해 자원을 효율적으로 사용하고, 교통과 서비스 인프라를 통해 거점 간 네트워크를 강화할 수 있다. 특히, 계획허가제와 같은 유연한 개발 방식을 적용하여, 특정 지역의 개발을 보다 체계적이고 집중적으로 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 중요하다.

우리나라의 지방도시가 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 지역거점 형성과 거점 간 네트워크 강화 전략을 참조할 필요가 있다. 일본과 유럽의 사례에서 보듯, 거점 중심의 도시 구조 재편은 인구감소시대에 도시의 경제적, 사회적 기능을 유지하고 강화하는데 매우 효과적이다. 지방도시에서 이러한 거점 육성을 위해 계획허가제와 같은 유연한

개발 관리 방식을 도입하고, 이를 통해 도시기능 유도구역과 주거 기능 유도구역을 설정하여 자원과 기능을 집중시킬 필요가 있다.

다. 농어촌: 작은 거점

소멸위험지역의 주민 기초생활보장을 위해 일본 사례를 참고하여 인구감소시대의 한국형 지역생활권을 반영한 한국형 작은 거점을 만들 수 있을 것이다. 이를 위해서는 미사용·유휴시설을 파악한 후 재정 투입의 효율화를 기할 필요가 있어 보인다. 인구도 세수(稅收)도 감소 추세를 반전시키기 쉽지 않은 상황이므로, 기존의 물리적 인프라를 최대한 활용할 방법을 모색해야 한다.

현재 공공서비스와 민간서비스뿐 아니라 서비스 제공을 다양화하는 방안을 고려할 수 있으며 지역농협과 종교기관 등 지역의 잠재적 ‘생활서비스’ 공급 주체를 최대한 활용할 필요가 있다. 우리 사회에서 사회서비스나 생활서비스 수행 주체는 주로 특정한 자격요건과 체계를 갖춘 법인체나 적절한 설비를 구비한 건물 위주로 사고되는 경향이 있으며, 실제 법제 또한 이를 뒷받침하는 체계로 구성되어 있다. 그러나 여러모로 열악한 농촌지역에서는 실제 그러한 사회서비스·생활서비스에 준하는 서비스가 그러한 서비스 제공자로서의 ‘공식적인’ 자격은 갖지 못한 주체에 의해 일부나마 공급되는 경우가 많은데, 대표적으로 지역농협과 종교기관을 들 수 있을 것이다. 농촌의 현황뿐 아니라 잠재력 측면에서도 지금의 농촌 현실 속에서 이들 기관의 역할과 중요성을 재평가해야 할 시점이며, 지역별로 일부 활동에 한하여 이들 기관의 역할을 인정·장려·지원하는 등의 방안을 검토해야 한다.

현재 정부에서 추진 중인 대표적인 농촌지역 거점 육성 정책으로는 농림축산식품부의 ‘중심지활성화사업’과 ‘기초생활거점조성사업’을 들 수 있다. 중심지활성화사업은 농촌중심지(상위거점)의 서비스 공급 기능 확충과 함께 하위거점, 배후마을로의 서비스 제공 전달 기능 확대를 목적으로 하고 있으며, 읍·면 소재지(시·군 내 1·2계층의 중심지 한정) 거점지구를 대상으로 총사업비 150억 원(지역개발 전담부서 운영(개설) 시 +10억 원, 공공 임대주택 조성 포함 시+50억 원)을 지원하고 있다. 기초생활거점조성사업은 읍·면 소재지(시·군 내 1·2계층의 중심지 이외)를 대상으로 배후마을에 대한 일상적 서비스 공급 거점기능을 수행할 수 있는 거점을 육성하고 배후마을로의 서비스 전

달을 목적으로 하고 있으며, 최대 40억 원(2단계 사업만 신청하는 경우 최대 20억 원)을 지원하고 있다. 이 두 사업을 통해 조성되는 핵심 시설은 ① 지역 현황을 분석하여 반경 300m 이내(중심지활성화사업은 500m 이내)로 설정한 거점지구 내에 위치하거나, ② 시·군청 또는 읍·면사무소와 복합화·단지화하여 조성하는 경우에만 공모가 가능하도록 하고 있다. 여기서, 거점지구 설정은 지역 인구변화 및 전망, 교통 접근성, 지역 내 기존 서비스 기능시설(생활SOC)의 집적도 등을 종합적으로 고려하여 거점지구를 설정하되 읍·면사무소, 우체국, 농협, 보건소 등 주요 서비스 시설 및 생활SOC 등이 지구 내에 반드시 포함될 수 있도록 하고 있다.

이러한 농촌지역 거점 육성 정책 및 사업의 문제점으로는 첫째, 이상적인 거점지역(읍·면 소재지) 육성에 한계가 있다는 점을 들 수 있다. 농촌지역 거점 육성 정책을 통하여 과거 읍·면 소재지 등 거점지역이 갖는 기능과 역할을 회복시키려고 노력하고 있으나, 인구감소시대 농촌의 공동화, 과소화 및 고령화 등으로 인하여 여건이 지속적으로 악화되고 있으며, 특히 농촌서비스 이용 패턴의 변화(중심지 및 인근 대도시 의존도 증가)로 인하여 읍·면 소재지의 기능은 지속적으로 약화될 수밖에 없는 한계에 부딪히고 있다.

둘째, 농촌지역 거점 육성을 위한 농식품부의 정책 수단이 미흡하다. 과거로부터 읍·면 소재지는 행정기능뿐만 아니라 보육·교육, 문화·복지, 보건의료, 상업·금융, 교통 등 다양한 서비스 기능을 수행하여왔으나, 농식품부의 관련 정책에는 이들을 지원할 수 있는 정책 수단이 미흡한 실정으로, 이로 인하여 실제 중심지활성화사업이나 기초생활거점사업은 대부분 주민자치 커뮤니티시설 등의 하드웨어(H/W)사업과 이를 운영·관리하기 위한 일부 소프트웨어(S/W)사업에 그치고 있다. 이상적인 읍·면 소재지 등 농촌거점을 육성하기 위해서는 정주계층별 기능과 역할을 바탕으로 관련된 모든 부처의 다양한 분야의 정책과 사업이 융·복합적으로 추진될 필요가 있다.

셋째, 농식품부의 관련 정책은 읍·면 소재지 주민만을 위한 사업으로 전략하여 서비스 전달체계가 미흡하다. 농식품부의 농촌지역 거점 육성 정책은 읍·면 소재지의 거점 기능 강화를 통하여 해당 읍·면 주민들의 서비스 수요를 충족하거나 농촌 배후마을에 필요한 서비스 등의 전달체계를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 농식품부의 관련 정책은 주로 해당 읍·면 전체가 아닌 읍·면 소재지 주민만을 위한 사업으로 전략하였고, 배후마을 서비스 전달체계에 있어서도 커뮤니티 교통수단(수요응답형 버스·택

시 등)을 제외하고는 대안을 제시하지 못하고 있어 거점기능 강화의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있다.

넷째, 읍·면 소재지 거점지구 이외의 거점지역에 대한 정책이 부재하다. 농촌지역에는 읍·면 소재지 이외에도 다양한 거점(마을)이 존재하고 있으나 농식품부는 읍·면 소재지 이외의 거점지역을 육성하기 위한 정책 수단이 부재한 실정이다. 특히, 2020년 정부의 지방분권정책의 일환으로 추진된 농식품부 마을 단위 사업(마을 만들기 사업) 지방 이양 이후 읍·면 소재지 이외 마을 단위의 정책이나 사업 추진이 불가능한 상황으로, 향후 인구감소시대 농촌소멸에 대응하고 농촌지역 읍·면 소재지 이외의 다양한 거점을 육성하기 위해서는 새로운 정책 대안의 마련이 요구되고 있다.

농림축산식품부의 중심지활성화사업, 기초생활거점사업 등 농촌지역의 거점기능 강화 노력에도 불구하고 과거 읍·면 소재지가 수행하였던 다양한 기능과 역할이 오히려 약화 또는 상실되고 있는 실정으로 농촌지역 정주계층별 기능과 역할을 재정립하고 근거리 농촌 생활서비스 기능을 중심으로 하는 재편의 노력이 필요한 실정이다. 또한, 실제 농촌지역의 읍·면 소재지 이외 마을(행정리) 단위에서의 거점지역(작은 거점)이 존재(예: 보건지소 및 보건진료소, 농협·하나로마트, 어린이집 등)하고 있으나, 현재의 농촌 거점기능 강화 관련 정책은 주로 읍·면 소재지를 중심으로 하고 있어 이를 체계적으로 지원하고 육성하기 위한 정책 수단이 부재한 실정으로 향후 새로운 정책 영역으로 농촌지역의 다양한 작은 거점 육성을 본격적으로 논의할 필요가 있다. 특히, 현재 농촌지역에 있어 아직까지 읍·면 소재지가 중요한 거점기능을 수행하고 있음이 틀림없지만, 읍·면 소재지의 기능과 역할의 변화 추세를 고려하여 앞으로 읍·면 소재지도 다양한 작은 거점의 하나의 유형으로 접근할 필요가 있을 것으로 판단된다.

작은 거점이란 ‘읍·면 소재지 이외의 마을 단위(1개 또는 복수의 행정리)에서 특정한 서비스 기능 또는 시설이 집적되어 있어 해당 지역(마을)뿐만 아니라 주변 지역 주민이 이용하거나 직간접적으로 수혜를 받는 등 일정한 거점기능을 수행하고 있는 마을(지역)’로 정의할 수 있으며, 농촌중심지 및 중간거점이 저차·기초 서비스부터 중차·복합 서비스 기능까지 다양한 역할을 수행하고 있다면 작은 거점은 특정한 농촌 생활서비스 기능을 수행한다는 점에서 차이가 있다.

읍·면 소재지와 관계 속에서 기초생활서비스, 공동생활홈, 복지·의료, 문화·여가,

교육, 커뮤니티 등 농촌지역의 수요에 대응한 다양한 기능의 작은 거점을 각각 분산 육성하고 복수의 마을이 연계·협력을 통하여 농촌 소생활권을 형성하도록 하며, 기존 읍·면 소재지 중심의 거점기능 강화 정책을 마을(행정리) 단위까지 확대하여 근거리 농촌 생활서비스 전달체계를 확립한다. 작은 거점 육성 대상 지역 선정 시 고려되어야 하는 기준으로는 무엇보다 지리적 인접성, 교통 등의 접근성이 고려되어야 하고, 보유 거점 자원, 중심성 계층 등의 거점 기능성과 관련 주체의 역량 및 성장 가능성 등 잠재적 역량 등도 중요하게 고려되어야 한다. 이 외에 마을 간 연계·협력의 극대화 측면에서 농촌지역의 정서적 유대관계도 반드시 고려될 필요가 있다.

작은 거점이 반드시 단일의 행정구역(행정리 마을)에 한정되어 나타나지는 않고 해당 행정구역을 넘어서 복수의 마을이 연계되어 거점이 형성된다는 측면에서 작은 거점 육성 시 행정구역의 경계를 넘어서는 공간 설정이 필요하며, 현재 실제 관련 정책 추진 시 공공사업 추진의 최소 단위인 행정리(마을) 단위의 사업 범위 및 영역이 복수의 마을 또는 지역 단위로 확대될 필요가 있다.

작은 거점으로서 잠재력이 높은 입지 조건으로는 ‘농협 또는 하나로마트’, ‘식당, 카페 등 상업시설’, ‘보건지소 및 진료소’, ‘어린이집 또는 초등학교’ 등이 입지한 지역을 들 수 있으며, 이 외에도 농어촌지역개발사업 등을 통해 농촌지역에 다양하게 조성된 ‘지역 커뮤니티 시설’이 입지한 지역도 잠재력이 높은 조건이라 할 수 있다. 특히, 농협 및 하나로마트는 생활서비스 기능시설이 절대적으로 부족한 농촌지역에 있어 거점기능 시설로서의 중요한 자원이며, 초등학교 및 유치원도 과거로부터 지역사회의 중요한 커뮤니티 거점기능을 수행하고 있다는 측면에서 중요하게 고려되어야 한다. 작은 거점에 기능시설을 도입할 경우에는 가능한 한 새로운 시설의 확충보다는 기존 유희시설을 활용한 ① 시설의 집적화와 ② 기능의 복합화, ③ 시설(마을) 간 연계화가 전제되어야 할 것이다.

농촌지역 작은 거점 유형은 기본적으로 다양한 유형이 혼재되어 나타나고 또 혼재되는 형태로 육성할 수밖에 없어 정형화된 유형으로 구분 짓기는 어렵지만, 그럼에도 불구하고 현장의 실태를 반영하여 유형화하면 ① 생활서비스 거점, ② 교육·육아 거점, ③ 의료·복지 거점, ④ 상업 거점, ⑤ 농촌커뮤니티 거점 등으로 구분할 수 있다. 이들 유형을 바탕으로 농촌지역의 여건과 수요에 맞는 적절한 작은 유형 조합과 개소 수, 입지

조건 등이 결정되어야 할 것이다.

생활서비스 거점은 읍·면 소재지가 아님에도 불구하고 차량 접근성 등 양호한 입지 조건을 바탕으로 다양한 농촌 생활서비스 기능 및 시설 등이 집적화되어 있는 유형이다. 주로 보건진료소, 초등학교 및 병설유치원, 농협·하나로마트, 의용소방대, 치안센터, 우체국, 마트 및 편의점, 미용실·이용원, 식당 및 주유소 등의 다양한 농촌 생활서비스 기능시설이 복합적으로 입지하고 있어 읍·면 소재지에 준하는 거점기능을 수행한다는 특징이 있다. 생활서비스 거점에는 읍·면 소재지와 인접하거나 인근에서 그 기능을 대신 수행하고 있는 유형이나 비교적 양호한 접근성 및 입지 조건을 바탕으로 거점이 형성된 유형 등이 있다.

교육·육아 거점은 교육 및 육아를 중심으로 농촌 생활서비스 기능 및 시설 등이 집적화되어 있는 유형으로 주로 초등학교, 유치원 및 어린이집이 핵심적인 중심시설이 되며 이 외에 돌봄센터, 보건진료소, 농협·하나로마트, 카페 및 식당 등의 다양한 기능시설도 함께 입지하여 작은 거점을 형성한다. 과거부터 초등학교는 지역사회에 있어 중요한 커뮤니티 거점의 기능을 수행하여왔으며, 현재 초등학교가 폐교되지 않고 유지되고 있다는 것만으로도 그 지역에서 어느 정도 거점기능을 수행하고 있고, 실제 농촌지역 초등학교는 대부분 병설유치원을 함께 운영하고 있어 교육·육아의 거점기능을 수행하고 있다. 읍·면 소재지 이외의 지역에도 어린이집, 돌봄센터 등이 다수 입지하고 있는 사례가 있으나 반드시 초등학교와 연계되어 나타나지는 않으며, 향후 작은 거점 육성 시 가능한 이러한 기존 교육·육아 기능시설을 활용하고 집적화하는 노력이 필요할 것이다.

의료·복지 거점은 의료 및 복지를 중심으로 농촌 생활서비스 기능 및 시설이 집적화되어 있는 유형이며 농촌지역의 여건상 주로 고령자를 대상으로 하는 복지 기능 및 관련 시설(노인복지시설, 보건지소 및 진료소 등)이 핵심이 되고 있다. 의료·복지 거점의 가장 이상적인 형태는 의료·복지 기능과 함께 주거, 여가 등의 서비스 기능(시설)이 함께 집적화된 형태라 할 수 있으나, 농촌지역 곳곳에 입지한 보건지소·진료소도 의료·복지의 중요한 거점기능을 수행하고 있으며 작은 거점 육성 대상 지역으로서의 잠재력이 높다고 할 수 있다.

상업 거점은 방문객이 많은 주요 관광지, 역이나 터미널, 항구(어항, 여객선터미널) 등의 거점지역을 중심으로 형성되는 유형으로, 주로 외지인을 위한 식당가, 편의점, 카

폐, 은행, 기타 편의시설 등의 상업시설을 중심으로 다양한 서비스 기능이 집적화되어 거점을 형성한다. 상업 거점은 입지한 마을과 연계하여 상업시설 이외의 기능시설(주민 복지시설 등)이 함께 집적화되어 있는 유형과 주변 마을과 구별되어 별도의 상업 거점을 형성하는 유형, 그리고 양호한 접근성과 통과교통량을 바탕으로 국도변에 다양한 상업 기능 및 시설이 입지한 유형 등이 있다.

농촌커뮤니티 거점은 농촌 생활서비스 기능을 중심으로 하는 앞서 제시한 네 가지 유형과는 다르게 농촌커뮤니티 기능을 중심으로 하는 유형으로, 기존 농어촌지역개발사업 등으로 육성되었거나 주민의 노력 등으로 농촌지역의 일정한 커뮤니티 거점의 역할을 수행하는 마을이 해당된다. 즉, 농촌체험 및 도농교류센터, 농산물가공 및 로컬푸드센터, 귀농·귀촌(인큐베이팅)인의 집, 작은도서관 및 커뮤니티 카페, 농촌커뮤니티센터 등 농촌커뮤니티 관련 기능 및 시설이 입지한 마을 모두 농촌커뮤니티 거점으로서 잠재력이 높은 지역이라 할 수 있다.

[표 5-3] 농촌지역 작은 거점(거점마을) 유형(예시) 및 특징

작은 거점 유형	핵심 서비스 기능시설	특징 또는 세부 유형
생활서비스 거점	다양한 농촌생활서비스 기능시설의 집적화	읍·면 소재지에 준하는 거점기능 수행 ① 읍·면 소재지 인접하여 대신 기능을 수행하는 유형 ② 양호한 접근성 및 입지 조건으로 형성된 유형 ③ 2개 이상 행정리에 걸쳐 집적화된 유형
교육·육아 거점	초등학교, 유치원 및 어린이집, 돌봄센터 등	초등학교, 유치원, 어린이집 등을 중심으로 거점기능 수행 ① 초등학교가 마을 중심에 입지하여 형성된 유형 ② 초등학교가 마을 외부에 입지하여 형성된 유형
의료·복지 거점	(노인)복지시설, 보건지소 및 진료소 등	이상적인 형태는 (노인)복지·의료 + 주거 + 여가 등의 기능이 복합적으로 집적화된 형태 보건지소/진료소도 작은 거점의 주요 자원
상업 거점	식당가, 편의점, 카페, 은행 및 편의시설 등	방문객을 위한 다양한 상업시설 중심의 거점 ① 상업시설과 이외의 기능이 집적화된 유형 ② 상업시설과 이외의 기능이 분리된 유형 ③ 국도변에 형성된 유형
농촌커뮤니티 거점	농촌커뮤니티 관련 기능시설	농촌체험 및 도농교류센터, 농산물가공 및 로컬푸드센터, 귀농·귀촌(인큐베이팅)인의 집, 작은도서관 및 커뮤니티 카페, 농촌커뮤니티센터 등 농촌커뮤니티 관련 기능 및 시설이 입지한 마을 모두 해당

자료: 조영재 외(2023), 안정적인 정주체계 구축을 위한 농촌지역 거점마을(작은거점) 육성방안 연구

2 인구감소지역의 생활 인프라 지원

앞에서 인구감소지역이 많이 분포한 전라남도과 경상북도를 중심으로 10년간 시계열 자료를 활용한 실증분석을 통해 지역거점의 변화를 살펴본 결과, 상대적으로 인구가 적은 지역에서의 인구이동으로 인해 변화가 이루어지는 특성을 확인하였다. 그리고 기초자치단체 간 격차를 유발하여 기초자치단체 간 인구이동을 초래하는 원인은 교육, 일자리, 정주여건인 것으로 파악되었다. 일자리와 교육 수요에 대한 대응은 기초자치단체의 출생자를 증대시키는 것으로 나타났으며, 일자리와 기초자치단체의 재정여건 개선은 젊은 세대의 소득에 대한 근원 확충과 함께 노령 세대의 수요를 동시에 충족시키는 결과를 나타냈다. 그리고 지역거점은 시점별로 차별적으로 변화하게 되며 연도별 주변 지역의 수요에 따라 변화되는 것을 확인하였다. 주된 원인은 기초자치단체 내 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건인 것으로 파악되었다. 지역 내 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 개선은 출생자 증가 및 사망자 감소를 통한 자연적 인구의 증가, 인구 유입 증가 및 인구 유출 감소를 통한 사회적 인구증가를 유도하여 전체 인구를 증대시키는 결과를 유도하였다. 특히, 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 개선은 특정 지역의 발전만을 의미하는 것이 아닌 지역에서의 지역 간 변이가 축소되는 균형발전으로 지역의 형평한 상호관계가 유도되는 긍정적인 결과가 실증적으로 파악되었다. 그러므로 인구감소지역의 교육, 일자리, 정주여건 등을 개선하기 위한 전략은 인구 유지 및 확보를 위해 적절히 지원되는 것이 필요하다.

균형발전을 위한 지원의 효율성을 확보하기 위해서는 인구감소지역의 최소생활을 보장하기 위해 현재 추진되고 있는 성장촉진지역과 인구감소지역 등 유사 제도를 연계 및 강화하여 시너지 효과를 발생시킬 수 있도록 하는 것이 필요하다. 국토교통부와 행정안전부는 지역개발지원법에 근거하여 5년마다 비수도권 지역을 대상으로 성장촉진지역을 지정하고 지역개발계획(발전촉진형, 거점육성형)을 통해 다양한 사업을 추진하며, 행정안전부는 인구감소지역에 대해 지방소멸대응기금을 통해 지원하고 있다. 이처럼 소멸위험지역에 대한 부처별 다양한 지원제도는 유사 및 중복의 문제가 제기되고 있다. 과거 여러 부처에서 제시하고 있는 낙후된 지역들을 지원개발지원법 제정을 통해 정리하여 다부처, 다년도 사업을 중앙부처들과 지자체 간의 협약 방식으로 추진하는 지역발전투자협약제도를 도입하여 지역활력타운사업을 인구감소지역에 적용할 수 있도록 지원하

고 있으나 여러 부처 사업들 간의 연계성 미흡으로 인해 비효율성의 문제가 나타나기도 한다. 성장촉진지역과 인구감소지역의 목적은 공통적으로 소멸위험지역의 경제적 활력과 생활 수준을 개선하는 것으로 대상 지역 역시 유사하므로 이들 제도를 통해 추진되는 사업들이 연계될 경우 시너지 효과가 발생할 수 있을 것이다.

지역소멸 방지를 위한 농어촌, 중소도시의 정주여건을 개선하는 것이 필요하다. 연계 및 협력 활성화와 지역 커뮤니티 활성화를 통한 활력 증진으로 정주여건을 개선할 수 있다. 그리고 정주 환경 개선을 위한 생활권을 설정하고 중심-주변, 네트워크 도시 등 공간적 개념에 기반한 연계 및 협력 전략을 추진해야 한다(박세훈 외, 2017). 마을의 잠재자원, 유휴공간, 사회적 경제조직을 활용하여 주민과 지역사회가 적극적으로 참여하는, 삶의 질을 높이기 위한 마을 재생을 추진할 수 있다(박세훈 외, 2017). 농촌 공간 및 자원을 활용한 지역경제 활성화, 농촌 생활인구·관계인구 창출을 통한 활력 증진, 집적화되고 기능적인 네트워크 공간을 통한 삶의 질 개선 방안을 마련하는 것이 필요하다.

3 거점 육성을 위한 입법 개선

앞에서 거점 관련 법률을 살펴본 결과, 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법, 지역 개발 및 지원에 관한 특별법에서 거점의 용어를 사용하고 있음을 확인하였다. 이 외에도 거점은 지역발전과 균형성장을 위한 핵심적인 역할을 하고 있기에 보다 다양한 법률에서 직접적으로 거점의 용어를 사용하고 있지는 않으나 의미상 거점의 개념을 활용할 수 있다. 가령, 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법은 혁신도시를 수도권 공공기관을 비수도권으로 이전하여 해당 지역을 혁신성장 거점으로 육성하는 법적 기반을 제공하며, 산학연 클러스터를 구축하여 지역 산업발전과 균형성장을 도모하기 위함이다.

도시재생을 다루는 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법은 도시재생 거점을 설정하여 쇠퇴한 도시지역의 경제적·사회적 기능 회복을 목표로 한다. 여기에서의 거점은 주거 환경을 개선하고 상업 및 공공서비스를 확충함으로써 지속가능한 도시 발전을 도모하고, 주민들의 삶의 질을 향상시키는 중요한 역할을 수행한다.

농어촌 지역 개발 관련 법률에서도 거점의 역할은 중요하다. 농어업인 삶의 질 향상

및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법은 ‘농어촌 지역 거점’을 통해 농업 및 어업의 경제적 활성화와 주민의 삶의 질 향상을 목표로 하며, 농어촌정비법에서는 ‘농어촌 정비 거점’을 설정하여 농업·어업의 균형발전과 생활환경 개선을 지원한다. 또한, 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법에서는 거점사업을 통해 노후화된 주거 지역을 재생하여 주거 환경을 개선하고, 도심 활성화를 촉진하는 역할을 맡고 있다.

특히, 인구감소시대에는 기존 법률에서 의미하는 거점의 성격과 역할을 보다 효율적이고 지속가능한 방향으로 전환하기 위해 명확히 명시할 필요가 있다. 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법은 기존에 공공기관 이전을 통한 혁신성장 거점에 집중했지만, 앞으로는 지역 내 자립적 경제구조와 지속가능한 인프라 운영을 위한 거점으로 전환이 필요하다.

도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법에서는 현재 쇠퇴한 도시지역을 재생하여 주거 환경과 공공서비스를 확충하는 데 중점을 두고 있지만, 향후에는 소규모 거점을 중심으로 자원을 집중하고 효율적으로 사용하는 방향으로 전환해야 한다. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법과 농어촌정비법의 경우, 농어촌 지역의 기능을 강화하는 기존 거점 전략에서 자립적 경제 구축과 인프라 비용 절감을 목표로 한 소규모 거점 육성이 필요하다.

마지막으로, 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법은 노후 주거 지역의 재생을 목표로 했지만, 앞으로는 노후화된 주거 지역을 소규모 거점으로 재편하고, 도시 내 자원을 효율적으로 배분하여 생활 인프라를 집중화하는 방향으로 역할을 전환해야 한다. 이는 인구감소시대의 새로운 도시 구조를 위한 필수적인 변화로, 효율적인 자원 활용과 지속가능한 발전을 보장하기 위한 법적·제도적 조정이 필요하다.

[표 5-4] 기존 법률에서 ‘거점’의 성격과 역할 전환(예시)

법률명 (관련 조항)	현재 법률에서 내포된 거점의 의미	향후 법 개정을 통해 전환될 거점의 성격과 역할
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 (제2조)	수도권 공공기관의 비수도권 이전을 통해 혁신성장 거점으로 육성. 산학연 클러스터 구축	공공기관의 이전뿐 아니라 지역 내 자립적 경제구조 강화와 지속가능한 인프라 운영을 위한 거점 역할로 전환
도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 (제2조)	쇠퇴한 도시지역의 경제적·사회적 기능 회복, 주거 환경 개선, 상업 및 공공서비스 확충	쇠퇴한 도시를 재생하는 것을 넘어, 소규모 거점을 중심으로 자원 집중화 및 효율적 자원 사용을 목표로 전환

법률명 (관련 조항)	현재 법률에서 내포된 거점의 의미	향후 법 개정을 통해 전환될 거점의 성격과 역할
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법 (제3조, 제21조)	농어촌 지역의 산업적·사회적 기능 강화, 농업 및 어업의 경제적 활성화와 주민 삶의 질 향상	농어촌의 자립적 경제 구축을 위한 소규모 거점을 육성하고, 지속가능한 농어업 지원과 인프라 비용 절감을 목표로 함
농어촌정비법 (제4조)	농어촌 지역의 기반시설 확충 및 생활환경 개선, 농업·어업의 균형발전을 지원	농어촌의 자원을 효율적으로 배분하여 자립적 거점을 구축하고, 지역 기반의 균형발전을 위한 전략적 거점으로 전환
빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 (제48조)	노후 주거 지역의 재생을 통한 주거 환경 개선, 상업·공공 기능 복합 개발	노후화된 주거 지역을 소규모 거점으로 재편하고, 도시 내 자원의 효율적 배분과 생활 인프라의 집중화를 목표로 전환

우리나라의 법률에서 정의한 거점의 성격과 역할을 인구감소시대에 맞춰 재정립하고 전환함으로써 기대되는 효과는 다음과 같다. 첫째, 자원 효율성의 극대화이다. 인구감소시대에는 대규모 개발이나 확장이 더 이상 유효하지 않으며, 자원의 낭비를 줄이고 효율적으로 활용할 필요가 있다. 소규모 거점을 중심으로 자원을 집중배분함으로써 도시 및 농어촌 지역의 유지 관리 비용을 절감할 수 있다. 특히, 콤팩트한 네트워크 도시 모델을 통해 공공 인프라와 서비스의 유지와 관리를 효율적으로 운영할 수 있으며 자원 사용의 최적화를 이룰 수 있다. 둘째, 지속가능한 지역발전을 촉진할 수 있다. 기존 거점의 역할을 지속가능한 발전으로 전환함으로써, 지역 경제구조의 자립성을 확보할 수 있다. 공공기관 이전과 같은 외부 자원에 의존하지 않고, 지역 내에서 자생적인 경제활동을 촉진하여 일자리 창출과 소득 증대를 이끌어낼 수 있다. 이는 지방소멸 위기를 겪고 있는 지역사회의 생존 가능성을 높이고, 지역 내 균형발전을 도모하는 중요한 역할을 수행할 것이다.

셋째, 도시와 농어촌 간의 불균형 해소에 기여할 수 있다. 수도권에 집중된 인프라와 자원의 편중을 완화하고, 지방도시와 농어촌 지역의 균형발전을 위해 거점을 재편함으로써, 지역 간 격차를 줄일 수 있다. 이를 통해 비수도권 지역의 생활 수준과 인프라가 개선되어 지역 주민들의 삶의 질이 향상되고, 지역경제의 활성화로 이어질 것이다. 넷째, 주민 삶의 질 향상을 기대할 수 있다. 거점을 중심으로 공공서비스와 생활 인프라를 집중화함으로써, 주민들이 필요한 서비스에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 할 수 있다. 이

는 주민들의 생활 만족도를 높이고, 지방에서의 생활 여건을 개선함으로써 인구 유출을 방지할 수 있다. 특히, 지방도시와 농어촌 지역에서의 공공서비스 격차를 줄이고 주민들이 고르게 혜택을 받을 수 있도록 하는 데 기여할 것이다.

다섯째, 거점 간 네트워크 강화를 통한 경제 활성화이다. 거점 간의 원활한 연결을 통해 물류, 인력, 정보의 이동성을 극대화할 수 있으며, 각 거점이 상호보완적인 기능을 수행함으로써 지역경제의 활성화를 도모할 수 있다. 이러한 네트워크 구축은 지방도시와 농어촌 지역의 경제적 자립과 성장에 중요한 역할을 하며, 각 거점 간의 연계를 강화함으로써 경제적 시너지를 창출할 수 있다. 여섯째, 환경적 지속가능성 강화에 기여할 수 있다. 거점을 재정립하여 자원의 효율적 사용과 친환경적인 도시 및 농어촌 개발을 추구함으로써 탄소 배출을 줄이고, 기후변화에 대응하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 특히, 에너지 사용의 효율성을 높이고 친환경 인프라를 구축함으로써 지역 환경의 지속가능성을 확보할 수 있다.

이상과 같이, 대한민국 법률에서 제시된 거점의 성격과 역할을 인구감소시대에 맞춰 재정립하고 전환함으로써, 자원 효율성을 극대화하고 지속가능한 발전을 촉진할 수 있으며, 지역 간 불균형 해소와 주민 삶의 질 향상을 이끌어낼 수 있다. 이러한 전환은 대한민국 전역에서 균형발전을 도모하고, 지방소멸 위기를 막는 데 핵심적인 역할을 할 것이다.

우리나라의 지방도시들은 인구감소와 지방소멸의 위기 속에서 도시 쇠퇴가 가속화되고 있다. 특히 중소도시는 인구감소로 인해 개발 압력이 낮아졌고, 이는 지역경제의 쇠퇴를 심화시키고 도시 소멸을 초래할 우려가 크다. 이러한 상황에서 기존의 용도지역제는 지방도시의 현실을 반영하지 못하고 있으며, 유연한 개발 관리가 어려운 문제를 드러내고 있다. 따라서 지방도시의 지속가능한 발전을 위해 지역거점을 중심으로 한 새로운 개발 관리 체계가 필요하다. 그러므로 인구감소시대에 맞춘 지방도시의 지속가능성을 확보하기 위한 법적 기반을 마련하는 것을 목적으로 하는 법률을 제정하는 것을 검토할 수 있다. 이는 지역거점을 중심으로 도시의 기능을 집중화하고, 계획허가제와 입지정화계획을 도입하여, 유연한 개발 관리와 균형 잡힌 발전을 도모할 수 있다. 또한, 기존의 용도지역제를 유지하면서, 도시 발전의 방향과 맞는 혁신적 인센티브를 부여하여 지방도시의 소멸을 방지하고 지속가능한 도시 구조를 구축하는 데 기여하는 것을 목표로 할 수 있을 것이다.

제6장

결론

제1절 연구요약 및 시사점

제2절 연구의 한계 및 후속 연구 방향

제1절 연구요약 및 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최근 인구감소와 지방도시의 쇠퇴는 대한민국의 지속가능성을 위협하는 심각한 문제로 등장하였다. 수십 년간 균형발전을 위해 정부는 다양한 정책들을 추진해왔으나 오히려 수도권 쏠림 현상은 가속화되고 지방소멸의 위기적 상황에 직면하게 되었다. 2020년 출생아 수가 사망자 수보다 적은 인구 데드크로스를 경험하면서 이후 인구감소가 새로운 표준으로 등장한 뉴노멀(New normal) 시대에는 과거 인구성장을 전제로 한 거점의 역할 변화가 요구된다. 본 연구는 최근 인구변화에 따라 기존 인구성장시대의 거점 정책 변화의 필요성을 확인하고 지방시대를 위한 새로운 거점 전략과 균형발전 정책을 위한 개선 방안을 제시하고자 한다.

먼저, 실증적 분석을 통해 시간이 흐름에 따라 지역의 거점이 변화하는지를 살펴보았다. 지역거점은 시점별로 차별적으로 변화하게 되며 연도별 주변 지역의 수요에 따라 변화되는 것을 확인하였다. 주된 원인은 기초자치단체 내 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건인 것으로 파악되었다. 특히, 지역 내 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 개선은 출생자 증가 및 사망자 감소를 통한 자연적 인구의 증가, 인구 유입 증가 및 인구 유출 감소를 통한 사회적 인구증가를 유도하여 전체 인구를 증대시키는 결과를 유도하였다. 특히, 교육, 일자리, 정주여건, 재정여건의 개선은 특정 지역의 발전만을 의미하는 것이 아닌 지역에서의 지역 간 변이가 축소되는 균형발전으로 지역의 형평성 있는 상호관계가 유도되는 긍정적인 결과가 실증적으로 파악되었다.

이어서 전국 시·군·구 간 통행데이터를 바탕으로 지역생활권의 구조와 중심지 특성을 분석하였다. 이를 통해 국토균형발전과 인구감소에 대응할 전략적 거점지역을 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 분석 결과를 살펴보면, 통행목적에 따라 생활권의 분포와 구성이 달라지기 때문에 목적별로 중심지가 변화하는 경향을 보이지만, 그럼에도 일관되게 중심지로서의 기능을 유지하는 지역이 다수 존재하는 것으로 나타났다. 대표적으로 전체 통행량을 나타내는 총 목적 통행량의 경우 서울 강남구, 부산 부산진구, 대구

달서구, 인천 남동구, 광주 북구, 대전 서구, 울산 남구, 춘천시(강원), 의정부시·화성시(경기), 청주시 흥덕구(충북), 천안시·서산시(충남), 전주시 완산구(전북), 안동시(경북), 진주시(경남), 제주시(제주) 등이 중심지역으로 나타났다. 이 지역들은 대체로 광역시에 속한 지역이거나 도청이 소재하고 있는 지역의 중심도시로서, 주변 지역보다 인구가 많고 행정·경제·산업·교육 등의 인프라가 비교적 잘 갖춰져 있는 지역에 해당한다. 총 목적 통행량에서 중심지로 도출된 지역들은 다른 목적 통행량 분석 결과에서도 반복적으로 중심지로 도출되었다. 통근·통학과 같은 주요 목적 통행뿐만 아니라 쇼핑·여가, 기타 등 다목적 통행에서도 이들 지역이 중심지로 도출된다는 점은, 해당 지역들이 단순한 기능적 중심지로서의 역할을 넘어서 복합적 중심지로서의 역할을 수행하고 있음을 시사한다. 이는 인프라가 잘 갖춰진 지역일수록 다양한 목적의 통행이 활성화되며, 지속가능한 경제활동 및 지역 내 상호작용이 더욱 활발하게 이루어진다는 것을 보여준다. 이러한 결과는 지역별 생활인구 활성화 전략을 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다. 최근에는 인구감소에 따라 주민등록지에 근거한 거주 개념의 인구에서 지역과 관광, 교류, 체류하는 다양한 연결성을 가지는 생활인구 개념이 제도화¹⁾되는 등 인구 개념이 유연하게 확장되고 있다. 생활인구의 개념은 정주민구와 함께 지역에 체류하면서 지역의 활력을 높이는 사람까지 지역 정책의 대상으로 포함하는 것으로 인구감소시대의 현 상황에서 보다 현실적인 방안이며, 교통의 발달, 라이프스타일의 변화 등 사회 트렌드를 반영하여 실제 생활공간을 살펴볼 수 있는 합리적인 방안이다. 이제 지방자치단체를 포함한 지역사회는 기존의 정주민구, 주민등록인구 이외에 통근·통학인구, 방문인구 등 생활인구의 확대를 위한 정책적 노력을 하고 있다. 생활인구 확대 정책이 실효성 있게 추진되기 위해서는 지역 주민의 일상생활을 반영하고 이에 근거한 생활권 중심의 접근이 필요하지만 이에 대한 실증적 분석은 아직 충분치 않다. 그러므로 생활인구의 이동 네트워크, 행정 경계를 넘어 일상생활을 하는 공간적 범위에 대한 검토가 실증적 분석을 통해 마련되어야 한다.

본 연구는 우리보다 먼저 인구감소시대를 맞이한 일본의 사례와, 파리를 중심으로 하지만 지역 간에 비교적 균형 있게 발전되어온 프랑스 사례를 살펴봄으로써 함의를 찾고

1) 「인구감소지역 지원 특별법」 및 동법 시행령의 위임에 따른 「생활인구의 세부요건 등에 관한 규정」에 따르면 생활인구는 주민등록법에 따라 주민으로 등록한 사람, 통근·통학·관광 등의 목적으로 주민등록지 이외의 지역을 방문하여 하루 3시간 이상 머무는 횟수가 월 1회 이상인 사람 등을 포함한다.

자 하였다. 먼저, 일본의 사례를 살펴본 후 산업거점으로는 지적 대류거점, 생활거점으로는 입지적정화계획 및 작은 거점 제도의 도입을 제안하였다. 이들 제도는 일본에서 이미 10년 이상 실천되고 있으므로 인구감소시대를 맞이한 우리 사회도 전반적으로 검토하여 향후 국토 및 도시계획 수립 시 이를 공론화할 필요가 있을 것으로 보인다. 프랑스 사례를 통해 지역거점의 성공 요인으로 중앙정부의 강력한 지원, 전폭적인 세제 혜택, 인력지원의 중요성 등을 확인할 수 있었다. 특히, 지역에서의 의료격차 문제가 프랑스도 심각한데 농촌활성화지역에 제공되는 지원금 할당을 늘리고, 지역사회의 의사 개업, 약국 개점 촉진, 보조금 확대, 임대료 보조금 면제 등 면세 혜택을 줌으로써 의사가 농촌지역에 정착하여 전문 활동을 이어나갈 수 있도록 한다는 점은 지역 의료격차 문제가 심각한 우리에게도 시사하는 바가 크다.

인구증가시대와 인구감소시대의 지역거점은 그 성격과 역할에서 근본적으로 다른 접근이 필요하다. 이 변화는 단순한 조정이 아니라, 새로운 전환의 관점에서 이루어져야 하며, 변화하는 시대의 요구와 환경에 맞는 거점 전략을 마련하는 것이 중요하다. 인구증가시대의 지역거점은 확장과 팽창을 중심으로 경제성장과 도시 확장을 목표로 하여 대규모 자원 투입과 인프라 확장을 통해 산업 및 상업 중심의 개발을 추진했다. 이 과정에서 도시 외연 확장과 신도시 개발이 이루어졌으며, 산업화 및 대규모 인프라 구축을 통해 국가적 경제성장을 주도하고 고용 창출과 산업기반 조성에 기여하였다.

반면, 인구감소시대의 지역거점은 효율성과 지속가능성을 중심으로 자원의 효율적 사용과 도시기능 유지를 목표로 한다. 콤팩트한 도시 구조와 기능 집중을 통해 최소 자원으로 효율적인 자원 배분을 추진하며, 주거, 상업, 공공서비스가 복합된 개발을 지향한다. 이는 생활서비스와 필수 인프라 제공에 중점을 두며, 지역사회의 안정성과 삶의 질을 유지하면서 경제활동을 효율적으로 집중하고 유지하는 역할을 한다. 정책적으로는 계획허가제와 같은 유연한 개발 관리 체계를 적용하여 거점 간 네트워크와 기능적 연결성을 강화하는 방향으로 나아간다.

저성장, 인구감소, 저출생 고령화, 디지털 전환, 기후위기 등 미래 환경 변화에 대응하고 초광역권, 대도시권, 중소도시, 농어촌 등 공간 위계를 고려한 다양한 지역거점의 역할이 필요하다. 인구감소 대응과 국토발전을 위해 모든 층위별 차별적 거점 전략이 필요하다. 프랑스의 경우 인구감소 대응과 국토경쟁력 강화를 위해 국가 및 대도시 차

원, 중소도시 차원, 농어촌 지역 차원에서의 다층적 거점 전략을 수립하고 이행하고 있었다. 또한, 비도시 공간으로서의 농촌뿐만 아니라 인구밀도가 낮아 서비스의 질이 저하된 국토 내 모든 지역이 정책 대상이며, 이 때문에 인구 규모 수준에 맞는 대, 중, 소 도시별 거점 전략이 필요하다는 점이다. 지방의 거점 육성을 위해 일본의 중심거점, 지역거점, 생활거점의 공간적 위계를 반영한 거점의 역할을 참고할 수 있을 것이다. 일본의 ‘중심거점’은 의료, 상업, 업무, 문화교류 등이 집적된 마을 만들기의 중심이 되는 거점을 의미하고, ‘지역거점’은 일상생활에 필요한 서비스 기능과 함께 시청 출장소 등의 도시기능이 집적화된 거점을 의미하며, ‘생활거점’은 일상생활에 필요한 생활서비스가 집적된 거점을 의미하고 있다. 본 연구는 우리 사회에 적용 가능한 전략으로 특히, 소멸 위험지역에서의 기초생활서비스 제공, 농촌지역의 수요 대응을 위한 작은 거점을 육성하는 것을 제안하였다.

제2절

연구의 한계 및 후속 연구 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 기존 인구성장시대와는 달라진 인구감소시대에 적합한 지역거점 전략을 검토하였다. 이를 위해 기존의 지역거점 제도와 정책 분석을 통해 지역균형발전에 대한 효과를 살펴보고 대안을 제시하는 것이 필요하지만 여기에서는 기존 지역거점의 실증적 효과를 살펴보는 못했다. 그동안 지방자치단체는 보조금으로 유사 또는 중복적인 사업에 투자하거나 인구감소, 지역쇠퇴로 인해 지속적으로 사용되기 어려운 용도의 인프라에 투자하는 관행이 존재하였다. 그리고 지역 간 제로섬(zero-sum) 인구 유치 경쟁 및 자원 배분 과정에서 발생하는 지역 간 형평성 등 이른바 나눠주기식 배분에 대한 문제가 나타나기도 하였다. 그러므로 과거의 지역발전 정책에 대한 한계 및 문제점에 대한 실증적 검토를 통해 향후 나아갈 방향을 제시할 필요가 있다.

본 연구는 지역거점 전략을 지역 유형별로 살펴보았는데, 향후 인구감소시대 생활 인프라의 효율적 관리 방안을 도출하는 것이 필요하다. 인구감소시대에 모든 인구감소지역, 소멸위험지역의 인구를 유지하거나 반등시키는 것은 불가능하므로 보다 실효성 있는 차등적인 정책이 요구될 것이다. 그러므로 인구감소시대에 효율적 국토 공간을 조성하기 위한 보다 장기적인 시계의 정책 방향을 마련하는 것이 필요하다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 문헌자료

- 건설교통부. (2006). 21세기 지방화시대를 여는 혁신도시 기본구상 방향.
- 구동희. (2022). 크리스탈러의 중심지이론 재검토, 국토지리학회지, 56(1), 1-12.
- 국토교통부, 국토지리정보원. (2022). 2021년 국토조사, 국토교통부 국토지리정보원.
- 국토교통부. (2020). 지방도시 난개발 방지와 지속 가능 발전.
- 국토교통부. (2020). 지역거점 활성화를 위한 생활서비스 개선 방안.
- 국토교통부. (2020) 인구감소와 도시계획 대책.
- 권규상, 서민호. (2019). 콤팩트시티 정책의 효과적 추진방안, 국토정책 Brief 제705호, 국토연구원.
- 권오혁. (2016). 교통발달에 의한 중심지체계 변화 모형의 분석과 함의, 대한지리학회지, 51(1), 77-88.
- 김규혁, 이동엽, 김동호, 원민수, 홍성민, 송태진. (2021). 모바일 생활통행데이터 기반 도시 인구 규모별 생활권 분류 및 특성 파악, 대한교통학회지, 39(5), 662-679.
- 김동주, 권영섭, 안흥기, 구정은, 최인혜, 전성연. (2009). 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구. 국토연구원.
- 김성길. (2007). 충남 성장거점 도시와 주변지역의 연계발전전략, 열린충남 제40권, 31-51.
- 김수진, 차미숙, 이해민. (2023). 프랑스 균형발전의 가치 변화와 시사점. 국토정책 Brief, 1-8.
- 김용웅, 차미숙, 강현수. (2009). 신지역발전론. 한울아카데미.

- 김은란, 서연미, 정유선. (2020). 지역 상생발전을 위한 혁신도시 연계형 원도심 재생 방안 연구. 국토연구원.
- 김은란, 차미숙, 서연미, 송지은, 신희석, 이효란, 고사론. (2021). 혁신도시와 주변지역 연계 실태와 상생발전 전략 연구. 국토연구원
- 김종욱. (2021). 유럽 혁신클러스터의 성공 요인에 관한 연구: 프랑스 사례를 중심으로, EU 연구, (58), 403-430.
- 김현수. (2019). 용도지역제의 구조적 문제와 개선 방향. 도시계획학회.
- 김현수. (2020). 계획허가제를 통한 유연한 도시 개발의 필요성. 도시계획학회.
- 김현호, 박진경. (2019). 인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발. 한국지방행정연구원.
- 김현호, 이제연, 김도형. (2019). 국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발. 한국지방행정연구원.
- 남기찬, 김홍석. (2015). 도시의 기능은 규모에 의존하는가?: 네트워크 도시이론의 적용 가능성을 중심으로, 지역연구, 31(1), 3-20.
- 농어업·농어촌특별위원회. (2023). 귀농어·귀촌인 정착 활성화를 위한 주거정책 방향.
- 대한민국정부. (1971). 제1차 국토종합계획(1972-1981).
- 대한민국정부. (1982). 제2차 국토종합계획(1982-1991).
- 대한민국정부. (1992). 제3차 국토종합계획(1992-2001).
- 대한민국정부. (1999). 제4차 국토종합계획(2000-2020).
- 대한민국정부. (2019). 제5차 국토종합계획(2020-2040).
- 류승한 외. (2017). 국토 다극화를 위한 신지역혁신거점 조성전략. 국토연구원.
- 마강래, 우명재, 김민재, 정수경. (2019). 지방분권시대 압축을 통한 거주강소지역 육성 방안 연구. 한국토지주택공사.
- 문운상. (2018). 도시의 성장과 집적에 대한 연구: 거점도시의 영향을 중심으로. 한국개발연구원.
- 박경현, 윤영모, 고사론. (2022). 국토균형발전을 위한 지역주도 초광역권 육성전략. 국토정책 Brief, 892. 국토연구원.

- 박세훈, 조만석, 송지은. (2017). 인구감소시대 지방중소도시 활력증진을 위한 정책과 제. 국토정책 Brief, 642, 국토연구원.
- 박진경, 한표환. (2024). 통합적 균형발전정책의 과제: 분권과 균형의 상향적 통합전략의 모색, 지방행정연구, 38(3), 69-100.
- 배준구. (2017). 프랑스의 지역발전정책: 툴루즈의 공공기관 이전과 클러스터 사례를 중심으로, 프랑스 문화연구, 34(1), 181-204.
- 서태성 외. (2007). 지방분산·분권과 국토균형발전의 대응과제(Ⅲ) : 전략거점과 주변지역 간 연계를 통한 개발효과 확대방안. 국토연구원.
- 신학철, 이보라, 우명제. (2022). 공간통계기법을 활용한 서울시 중심지 설정 및 중심지의 입지특성과 기능에 대한 연구, 주택도시연구, 12(3), 23-51.
- 윤영모 외. (2019). 혁신도시 종합발전계획 수립연구. 국토교통부.
- 윤영모 외. (2022). 혁신도시 육성을 위한 기업 입지여건 개선방안. 국토연구원.
- 윤영모, 차미숙, 김선희, 서연미, 차은혜, 오민정. (2018). 혁신창출형 지역발전기반 구축 연구: 혁신도시를 중심으로. 국토연구원.
- 윤윤규, 이재호. (2004). 지역산업육성과 지역혁신체제 구축에 관한 연구. 한국개발연구원.
- 이백진 외. (2017). 지역간 연계협력 강화를 위한 스마트 인프라 구축전략: 혁신도시 사례를 중심으로. 국토연구원.
- 이삼수, 김정곤, 김주진, 임주호, 전해진, 장진하. (2017). 도시재생 2.0 시대의 정책 대응방안연구. LH 토지주택연구원.
- 이유현, 이대웅. (2023). 지방시대 실현을 위한 인구감소지역의 정주성 제고방안 연구: 프랑스 중소도시 정책사례를 중심으로, 한국정책연구, 23(3), 137-160.
- 이재하. (2012). 대안적 지역발전론으로서 지역차이발전론, 대한지리학회지, 47(1), 140-157.
- 이종서. (2024). EU 네트워크 도시의 확대: 다핵 도시권 협력 거버넌스를 중심으로, 유럽연구, 42(1), 245-286.
- 이준호. (2020). 프랑스의 지역혁신클러스터 이니셔티브: 원자력 클러스터 사례를 중심

- 으로, 지방정부연구, 24(2), 87-112.
- 임형백. (2013). 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012, 도시행정학보, 26(3), 315-339.
- 정민수, 이영호, 유재성, 김의정. (2024). 지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전. BOK 이슈노트 제2024-15호, 한국은행.
- 정옥주. (2006). 프랑스의 산업클러스터 정책-경쟁거점을 중심으로, 한국지역지리학회지, 12(6), 704-719.
- 조성철 외. (2021). 광역경제권 혁신거점 육성방안 연구: 도심융합특구를 중심으로. 국토연구원.
- 조영재 외. (2021). 정주계층별 농촌생활서비스 기능 정립 및 개선방안 연구, 충남연구원 전략연구, 2021-13.
- 조영재 외. (2023). 안정적인 정주체계 구축을 위한 농촌지역 거점마을(작은거점) 육성 방안. 충남연구원 전략연구, 2023-02.
- 차미숙, 최예술, 조은주. (2022). 지방소멸 위기 대응 추진사례와 시사점, 국토이슈리포트, 제52호, 국토연구원.
- 최봉문, 문채, 김근영, 한상훈, 권일, 이삼수, 임준홍, 마강래. (2020). 인구감소시대의 새로운 지역정책과 생활권 계획의 역할 제언, 도시정보, 제465호, 5-21.
- 통계청 보도자료(2021.12.9.). 장래인구추계: 2020-2070년.
- 통계청. 인구동향조사.
- 한국지방행정연구원. (2020). 지방도시의 쇠퇴와 인구감소 문제. 한국지방행정연구원.
- 한승석, 유승호, 양지슬. (2023). 농어촌 지역의 중심지 설정방법 개발, 한국지역지리학회지, 29(4), 369-382.
- 한승준. (2011). 새로운 지역발전계획으로서의 프랑스 경쟁거점제도, 지역경제, 제24호, 6-21.
- 행정안전부. 주민등록인구 현황.

- ANCT. (2023). Les fonctions de centralité d'équipements et de services dans les.
- Boudeville, J. (1966). Problems of Regional Economic Planning. Edinburgh: Edingburgh University Press.
- Bouvard, C., Frocrain, P., Gervais, É., Rais Assa, C. & Gomel, C. (2022). Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire?. La note d'analyse de France Stratégie, 107, 1-19.
<https://doi.org/10.3917/lna.107.0001>.
- Burger, M., and Meijers, E. (2012). Form follows function? Linking morphological and functional polycentricity, Urban studies, 49(5), 1127-1149.
- Ceapraz, I. (2016). Les Pôles d'Excellence Rurale en France : Une success-story d'inspiration industrielle dans le milieu rural. Pour, 229, 175-182.
<https://doi.org/10.3917/pour.229.0175>.
- Christaller, W. (1966). Central places in Southern Germany, Prentice-Hall.
- CGET. (2019). Regards croisés sur les villes moyennes Des trajectoires diversifiées au sein des systèmes territoriaux dynamiques territoriales, Une étude utile au programme d'appui de l'ANCT Petites Villes de demain.
- Davies, W. K. (1967). Centrality and the central place hierarchy. Urban studies, 4(1), 61-79.
- Friedmann, J. (1979). Territory and Function: The Evolution of regional Planning. CA. Berkeley.: University of California Press.
- Girvan, M., & Newman, M., E. (2002). Community structure in social and biological networks. Proceedings of the national academy of sciences, 99(12), 7821-7826.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. American journal of sociology, 78(6), 1360-1380.
- Hansen, N. M. (1975). "Regional Policy in the United State: Experience and Prospects.". In Regional Development and Planning: International Per-

- spectives, Edited by A. Kuklinski Leyden: Sijthoff. 139-151.
- Lardon S., Pin J. F., (2007). Réflexions autour du viaduc du Millau, éd. de l'Aube, Développement territorial et diagnostic prospectif.
- Modarres, A. (2003). Polycentricity and transit service, Transportation Research Part A: Policy and Practice, 37(10), 841-864.
- Myrdal, G. (1957). Economic Theory and Underdeveloped Tegions. Gerald Duckworth, 10-20 and 27-33.
- Newman, M. E., & Girvan, M. (2004). Finding and evaluating community structure in networks. Physical review E, 69(2), 026113.
- Perroux, F. (1972). Note on the concept of Growth Poles, in R. Dean, W. Leahy, and D. McKee(Eds.). Regional Economics. New York: The Tree Press.
- Xie, J., & Szymanski, B. K. (2011, June). Community detection using a neighborhood strength driven label propagation algorithm. In 2011 IEEE Network Science Workshop (pp. 188-195). IEEE.
- 国土交通省. (2014). まちづくりのための公的不動産(P R E)有効活用ガイドライン.
- 国土交通省. (2015). 「小さな拠点」づくりガイドブック.
- 国土交通省. (2015). 「小さな拠点」を核とした「ふるさと集落生活圏」形成推進事業.

2. 웹사이트

<https://www.vie-publique.fr/en-bref/280168-vieillessement-de-la-population-une-adaptation-necessaire> (A)

<https://www.vie-publique.fr/en-bref/292665-bilan-demographique-la-baisse-des-naissances-continue-en-2023> (B)

<https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/2023-etude-ruralites-etude-sur-la-diversite-des-ruralites-typologies-et-trajectoires-des>

<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/innovation/poles-de-competitivite/la-politique-europeenne-faveur-des-clusters>

<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/actualites/industrie/poles-de-competitivite/labellisation-de-55-poles-de-competitivite-pour-la-phase-v-2023-2026>

<https://www.bourgognefranchecomte.fr/une-nouvelle-politique-de-la-region-pour-les-petites-centralites-rurales>

<https://www.lesechos.fr/pme-regions/bourgogne-franche-comte/26-communes-de-saone-et-loire-aidees-par-la-region-pour-developper-leur-attractivite-1777453>

국토교통성 홈페이지

(<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621776.pdf>)

(<https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001621776.pdf>)

(<https://www.mlit.go.jp/common/000992103.pdf>)

(<https://www.mlit.go.jp/common/001190302.pdf>)

(https://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html)

(<https://www.mlit.go.jp/notice/noticedata/sgml/042/77000078/77000078.html>)

(<https://www.mlit.go.jp/common/001116796.pdf>)

(<https://www.mlit.go.jp/singikai/shingi/gizi/grand/thought/chapter21.html>)

(<https://www.mlit.go.jp/singikai/shingi/gizi/grand/thought/chapter21.html>)

(<https://www.mlit.go.jp/common/001124817.pdf>)

(https://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/02/020228_.html)

(https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/chiikizukuri/system/system_f.html)

(<https://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/chiikizukuri/shiryo/shiryo03.html>)

(<https://www.mlit.go.jp/common/000211818.pdf>)

(<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/sesaku/1-8h.htm>)

(<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/sesaku/1-6h.htm>)

국립 사회보장·인구문제연구소 홈페이지

(https://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2023/pp2023_gaiyou.pdf)

내각부. 2020. 「제2기 마을·사람·일자리 창생 총합전략(2020 개정판)」

닛케이 비즈니스 홈페이지

(<https://business.nikkei.com/atcl/report/16/011900002/012600006/?SS=imgview&FD=353070577>)

미야자키시 홈페이지

(https://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/fs/6/0/6/3/6/5/_/429073.pdf)

블로그 (<https://blog.goo.ne.jp/morinoizumi33/e/a7bb44b1818f45b0543e4c9b2ccb64b4>)

총무성 홈페이지

(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200521>).

(stat.go.jp/data/jinsui/2017np/index.html#a05k28-a),

nippon.com 홈페이지(<https://www.nippon.com/ja/features/h00077/>)

Abstract

Strategies for Fostering Regional Hubs in the Era of Population Decline

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study addresses new challenges requiring fundamentally different approaches from those regional development policies taken when population is growing. Traditional policies, focused on quantitative growth through large-scale infrastructure investments and physical expansion, are no longer effective as population declines. Instead, regional hubs must redefine their roles to foster the growth of surrounding areas and enhance the quality of life for residents.

Since 2020, Korea has experienced significant population decline, causing severe economic and social impacts on local communities. Concentration in major metropolitan areas and population outflows from provincial regions have led to economic stagnation and limited provision of essential services in provincial cities. In particular, smaller cities face disproportionate burdens in maintaining infrastructure, highlighting the need for compact urban structures and fostering regional hubs. As of 2023, over 50% of the national population resides in the capital region, exacerbating regional disparities.

Empirical analyses of factors influencing regional hubs reveal the necessity to improve education, employment opportunities, and living conditions. Regional hubs must perform multifaceted roles to attract populations from surrounding areas and strengthen interregional connectivity. These changes are especially evident in sparsely populated regions, where enhancing the quality of education and employment not only sustains the local population but also attracts inflows from neighboring areas.

International cases provide valuable insights into addressing these challenges. Since 2008, Japan has implemented “small hub” and “compact + network” strategies to create efficient territorial structures, emphasizing connectivity and resource efficiency. France, despite its centralized political and administrative structure, has achieved relatively balanced development through multi-tiered hub strategies tailored to the characteristics of large metropolitan, mid-sized urban, and rural areas. Policies such as fostering high-tech industries, establishing academic-industry ecosystems, conducting urban center projects, and engaging in rural revitalization initiatives have been effective in aligning with regional characteristics.

This study proposes future strategies for fostering regional hubs in the era of population decline as follows: First, compact urban structures with concentrated functions are essential for utilizing resources most efficiently and maintaining urban functionality. Mixed-use development that integrates residential, commercial, and public services can achieve maximum outcomes with minimal resource inputs. Also critical are the creation of mega-regional hubs in non-metropolitan areas to counterbalance the capital region, the development of tourism hubs, and innovative uses of underutilized spaces in small cities and rural areas. For example, abandoned schools and vacant homes repurposed into senior residences, urban farms, rental housing, or cultural spaces can provide essential infrastructure and revitalize local communities.

In conclusion, the onset of population decline necessitates a fundamental shift beyond mere adjustments to past policies. Regional hubs must become centers for essential services and infrastructure, ensuring stability and sustainability in local communities. A reexamination of growth-focused strategies and the implementation of tailored, long-term policies reflecting regional characteristics are imperative for achieving balanced development and enhancing national competitiveness.

인구감소시대 지역거점 육성 전략

발 행 2024년 12월 30일
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2024 국회미래연구원

ISBN 979-11-986487-9-2 (95300)

