

2021  
5. 10

KRIHS POLICY BRIEF  
No. 815

발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr



# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

## 국가위기지역 설정, 필요성과 정책 도입방안



### 주요내용

- 1 저출산·고령화의 여파로 낙후지역은 소멸할 위기에 처하고, 산업구조조정 과정에서 산업도시들은 쇠퇴할 위기에 처하는 이중의 지역 문제가 심각한 상황임
- 2 인구감소, 산업쇠퇴 및 일자리 감소에 대응하여 부처별 사업이 추진되고 있으나 정책적 연계성이 부족하고, 균형발전정책은 위기지역 또는 쇠퇴지역을 대상으로 한 공간정책적 개념·정책수단 결여 등 위기지역에 대한 지속가능한 지원체계가 미비
- 3 국가위기지역은 인구 자연감소·유출, 사업체 이전·폐업, 실업 등에 따라 인구감소, 산업쇠퇴, 일자리 축소가 나타나는 지역으로 국가 및 광역적 수준에서 감소의 부정적 영향이 크게 미치는 지역이라고 정의할 수 있음
- 4 국가위기지역은 인구감소와 산업 및 고용 위기가 동반되는 지역, 인구감소가 두드러진 지역, 산업 및 고용위기가 심각하면서 인구감소가 시작되는 지역 등의 유형으로 구분 가능

### 정책방안

- 1 국가위기지역을 통해 인구감소와 산업 및 고용 위기를 함께 고려하는 정책 설계
- 2 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 성장촉진지역 개념을 국가위기지역으로 변경하여 확대 적용하거나, 성장촉진지역과 산업위기대응특별지역, 인구감소지역 개념을 통합하여 국가위기지역 설정
- 3 인구감소와 산업 및 고용 위기가 동반되는 국가위기지역에 대해서는 인구증대를 위한 직·간접적인 지원과 더불어 정주여건 개선, 지역산업 육성 및 일자리 확대를 위한 지원을 복합적으로 투입
- 4 국가위기지역 지원계획 수립, 국가균형발전특별회계 내 국가위기지역 지원계정 신설, 가칭 '지역회생협약' 등 거버넌스 구축

서연미 국토연구원 연구위원  
김은란 국토연구원 연구위원  
민성희 국토연구원 연구위원  
조은주 국토연구원 연구위원  
강민규 서울시립대학교 조교수

## 1

## 지역의 위기

## 인구감소에 따른 지역 위기

2010년대 중반 이후 지역의 인구감소 문제에 대한 학술적·정책적 관심이 커짐

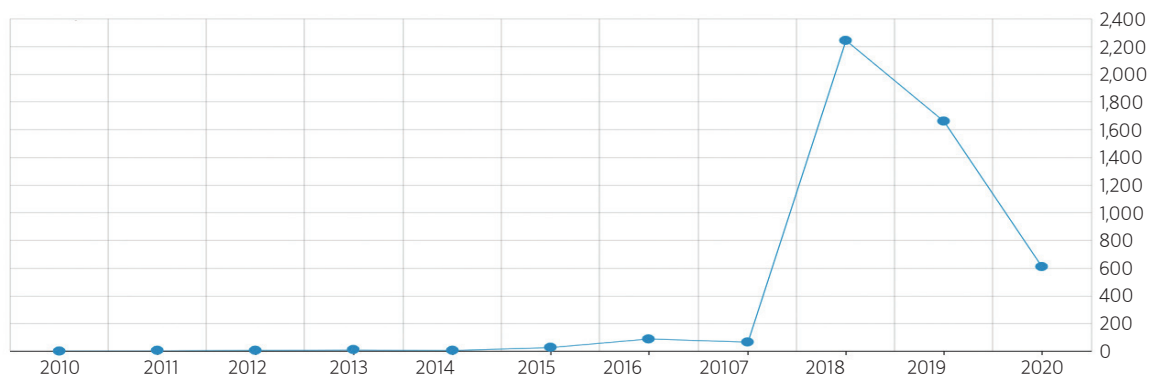
- 2014년 ‘소멸가능도시’라는 용어를 통해 지방 인구감소의 심각성을 환기한 일명 ‘마쓰다 보고서’가 국내에 소개되기 시작하면서 지방의 인구감소 문제를 진단하고 해결책을 찾는 연구가 다수 수행됨(국가균형발전위원회 2020, 65)
- 문제는 인구감소지역이 보다 확대되고 있다는 점에서 더욱 심각함
- 이상호(2018)에 따르면, 2013년 전체 228개 시·군·구 중 32.9%에 해당하는 75개가 소멸위험단계에 진입했거나 소멸고위험단계인 소멸위험지역에 해당했으나 2018년에는 89개로 늘어남

## 산업쇠퇴 및 일자리 감소에 따른 위기

인구감소 현상과 함께 제조업 중심의 지역 주력 산업 침체에 따른 일자리 감소 현상이 나타나고 있음

‘산업위기’에 대한 언론기사 키워드 트렌드 분석 결과, 산업위기대응특별지역이 최초로 지정된 2018년에 산업위기에 대한 관심이 최고조에 이름

그림 1 키워드 ‘산업위기’에 대한 트렌드 분석 결과



출처: 서연미 외 2020, 21 (빅카인즈의 키워드 트렌드 검색, <https://www.bigkinds.or.kr/v2/report/reportConfiguration.do> [2020년 10월 27일 검색]).

## 2

## 기존 정책의 한계와 국가위기지역 설정 필요성

## 지역 위기에 대한 기존 정책의 대응

(인구감소 대응정책) 성장촉진지역, 농산어촌, 접경지역 등 낙후지역 지원정책의 일환으로 지역 인구감소에 대응

- 지원사업은 정주여건, 삶의 질 개선, 일자리 확대에 목표를 두고 추진
- 지자체 대상 공모사업을 추진하여 선정된 지역에 균형발전특별회계 등의 국고를 보조하거나 해당 지역에 대해 소관 부처 사업의 일정 비율을 할당하는 방식
- 인구감소 대응정책은 낙후지역·농촌지역·인구감소지역 등 부처별 사업으로 별도로 추진되어 유사한 형태의 사업이 중복적으로 추진되고 있으며, 인구감소 위기에 대응하는 적극적 전략이라고 보기는 어려운 한계

**(산업쇠퇴 및 일자리 감소에 대응한 정책)** 조선업, 자동차산업 등 주력산업 쇠퇴에 따라 폐업 및 대량실직이 발생한 지역을 '산업위기대응특별지역' 또는 '고용위기지역'으로 사후에 지정하여 지원

- 기업 및 근로자 대상으로 재정, 금융·세제 지원, 대체산업 육성을 지원
- 지정요건에 부합하는 지자체가 신청하고 현지조사를 거쳐 관련 위원회 심의를 통해 지원 여부를 결정하고, 일정 기간 이후에 지원 연장이 가능
- 산업쇠퇴 및 일자리 감소 대응정책은 일시적 위기에 대한 단기대응 중심의 정책으로 구조적 충격에 대한 정책수단으로는 한계가 있고 사업체 폐쇄, 대량실직 등이 발생한 이후 사후적으로 대처함으로써 고용 유지와 일자리 창출에는 실효성이 적음

**(균형발전정책)** 발전지역과 저발전지역 간 격차 완화를 중요한 정책 목표로 삼고 있으므로 낙후지역 지원에 초점을 두고 있으나 실질적으로는 지역정책의 대상이 어디인지 모호하다는 한계

- 균형발전정책은 위기지역 또는 쇠퇴지역을 대상으로 한 공간정책적 개념이나 수단이 부재하고 위기지역에 대한 지속가능한 지원체계가 미비하다는 점도 최근의 인구감소와 산업 및 고용 위기에 효과적으로 대응하기 어렵게 함

표 1 지역의 위기에 대응한 정책의 특징 및 한계

| 구분               | 특징                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 한계                                                                                                                                                                       |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 인구감소 대응          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 낙후지역(성장축진지역, 농산어촌 등) 지원정책의 일환으로 지역 인구감소에 대응</li> <li>• 정주여건, 삶의 질 개선, 일자리 확대에 목표를 둠</li> <li>• 지자체 대상 공모사업을 추진하여 선정된 지역에 국고보조(균형발전특별회계) 또는 해당 지역에 대해 소관 부처 사업의 일정 비율 할당</li> </ul>                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 낙후지역, 농촌지역, 인구감소지역 등 부처별 사업으로 별도로 추진되어 유사한 형태의 사업이 중복적으로 추진</li> <li>• 인구감소 위기에 대응하는 적극적 전략이라고 보기는 어려움</li> </ul>               |
| 산업쇠퇴 및 일자리 감소 대응 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조선업, 자동차산업 등 주력산업 쇠퇴에 따라 폐업 및 대량실직이 발생한 지역을 사후에 대상으로 선정하여 지원</li> <li>• 사전대응을 위해 고용안정선제대응패키지 사업 시작</li> <li>• 기업 및 근로자 대상으로 재정, 금융·세제지원·대체산업 육성도 지원</li> <li>• 지정요건에 부합하는 지자체가 신청하고 현지조사를 거쳐 관련 위원회 심의를 통해 지원. 지정 후 일정 기간 이후에 지원 연장 가능</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시적 위기에 대한 단기대응 중심의 정책으로 구조적 충격에 대한 정책수단으로는 한계</li> <li>• 사업체 폐쇄, 대량실직 등이 발생한 이후 사후적으로 대처함으로써 고용유지와 일자리 창출에는 실효성이 적음</li> </ul> |
| 균형발전정책           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전지역과 저발전지역 간 격차 완화가 중요한 정책 목표</li> <li>• 성장축진지역 또는 특수상황지역과 같은 낙후지역 지원에 초점을 두고 있으나 지역정책의 대상이 모호</li> </ul>                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위기지역 또는 쇠퇴지역을 대상으로 한 공간정책적 개념이나 수단 부재</li> <li>• 위기지역에 대한 지속가능한 지원체계 미비</li> </ul>                                              |

출처: 서연미 외 2020, 60.

**(관련 특별법 제정 논의)** 20대 및 21대 국회에서 인구감소, 산업쇠퇴 및 일자리 감소에 따라 위기를 겪는 지역을 지원할 목적으로 특별법안이 발의됨

표 2 관련 법률안의 정책 대상지역 선정

| 구분            | 인구위기지역 지원 법안                                                                                            | 산업 및 고용 위기지역 지원 법안                                                                                                                  |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정책 대상지역명      | • 인구소멸위기지역, 지방소멸위기지역, 인구감소지역, 지방소멸위기지역                                                                  | • 경제위기지역, 산업위기대응특별지역                                                                                                                |
| 정책 대상지역 선정 기준 | • 인구감소 정도를 가늠할 수 있는 지정 기준을 마련하여 대상지역을 선정                                                                | • 현행 법률상 정의 차용 또는 별도 지정 기준으로 선정                                                                                                     |
| 정책 대상지역 선정 지표 | • 인구총량변화(인구감소율, 출생률), 인구구조(연령별·성별 인구, 노령인구비율 및 생산가능인구비율, 평균연령), 경제적 여건(재정여건, 재정자립도, 지역내총생산, 지역산업 현황) 고려 | • 해당지역의 경기침체 성격(일반적인 경기순환 또는 전국적 경제여건 악화에 따른 경기침체가 아닌 특수한 상황에 해당), 해당 지역의 주된 산업의 침체가 지속될 가능성, 해당 지역이 제출한 지역계획의 타당성 및 이행 가능성 여부 등 고려 |

출처: 서연미 외 2020, 144.

### 국가위기지역 설정 필요성

낙후지역은 저출산·고령화의 여파로 소멸할 위기에 처하고, 산업구조조정 과정에서 산업도시들은 쇠퇴할 위기에 처하는 이중의 지역 문제가 나타남

인구감소 문제는 인구의 사회적 이동에 따라 더 심화될 수 있고 제조업의 위기로 인해 지역의 일자리가 줄어들 경우 인구유출이 가속화될 수 있음

균형발전정책은 인구감소, 산업 및 고용 위기에 대응하여 위기지역 또는 쇠퇴지역을 대상으로 한 공간정책적 개념이나 지원수단을 도입해야 함

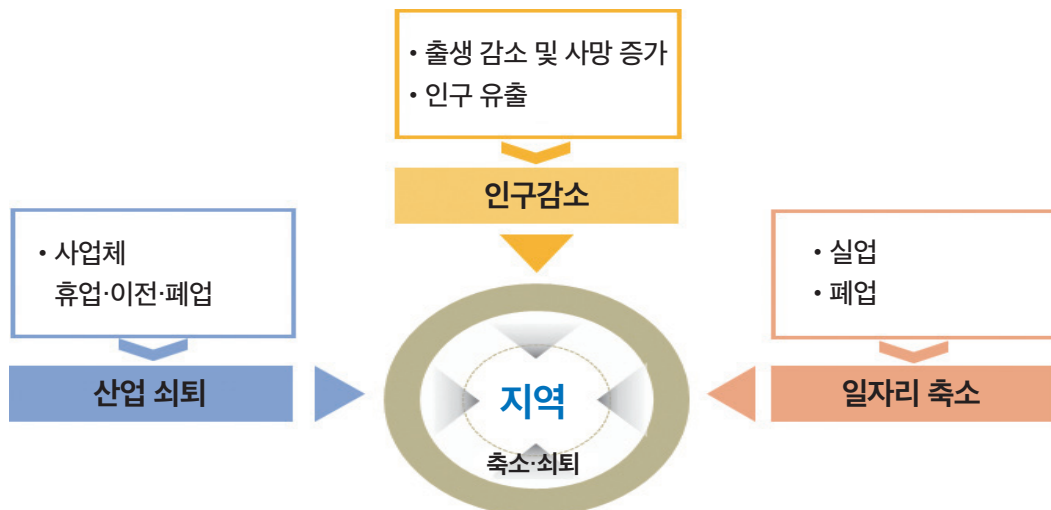
균형발전정책의 대상지역을 기존의 낙후지역 중심에서 위기지역까지 포함하도록 개념적인 확장이 필요

## 3

### 국가위기지역 개념 및 설정 방법

**(개념)** 인구 자연감소 및 유출, 사업체 이전 및 폐업, 실업 등에 따라 인구감소, 산업쇠퇴, 일자리 축소가 나타나는 지역으로 국가 및 광역적 수준에서 감소의 부정적 영향이 크게 미치는 지역을 국가위기지역이라고 정의함

그림 2 국가위기지역의 개념



출처: 서연미 외 2020, 68.

**(차별성)** 낙후지역은 인구·산업·고용의 발전 정도가 낮은 지역인 반면, 국가위기지역은 기존 발전지역 중에서 인구·산업·고용의 급격한 변화 후에 회복하지 못하여 장기적으로 낙후될 위기에 처한 지역을 의미함

• 국가위기지역은 산업 및 고용 감소뿐만 아니라 이에서 파생될 수 있는 인구감소를 포함한다는 점에서 차이가 있음

### 국가위기지역 설정방법론

위기부문을 인구감소, 산업쇠퇴, 일자리 축소로 보고 각각 인구총량, 제조업 및 비제조업 사업체 수, 제조업 및 비제조업 종사자 수를 위기부문을 측정하는 변수로 설정

표 3 국가위기지역 개념에 따른 분석 틀

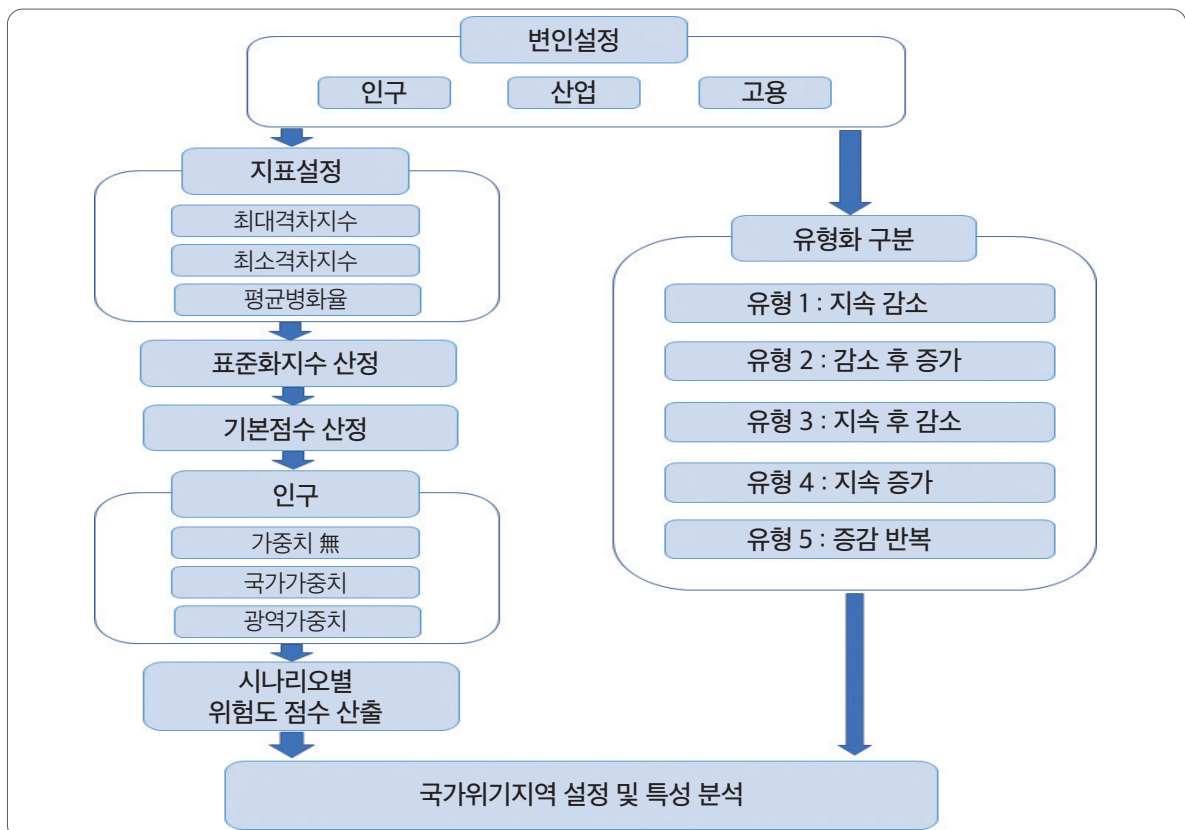
| 구분          | 인구                                                                                                          | 고용                                                                                                          | 생산                                                                                                          |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 위기부문        | 인구감소                                                                                                        | 일자리 축소                                                                                                      | 산업쇠퇴                                                                                                        |
| 위기부문의 측정 변수 | 인구수                                                                                                         | 전산업 또는 제조업 종사자 수                                                                                            | 전산업 또는 제조업 사업체 수                                                                                            |
| 분석 내용 및 방법  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최대격차지수 표준화</li> <li>• 최소격차지수 표준화</li> <li>• 연평균 변화율 표준화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최대격차지수 표준화</li> <li>• 최소격차지수 표준화</li> <li>• 연평균 변화율 표준화</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 최대격차지수 표준화</li> <li>• 최소격차지수 표준화</li> <li>• 연평균 변화율 표준화</li> </ul> |
|             | 전국에서 차지하는 비중이 큼<br>(전국 대비 비중 가중치 적용)                                                                        | 전국에서 차지하는 비중이 큼<br>(전국 대비 비중 가중치 적용)                                                                        | 전국에서 차지하는 비중이 큼<br>(전국 대비 비중 가중치 적용)                                                                        |
|             | 광역권에서 차지하는 비중이 큼<br>(광역권 대비 비중 가중치 적용)                                                                      | 광역권에서 차지하는 비중이 큼<br>(광역권 대비 비중 가중치 적용)                                                                      | 광역권에서 차지하는 비중이 큼<br>(광역권 대비 비중 가중치 적용)                                                                      |
|             | 지속적으로 감소 또는<br>감소 후 회복이 안 됨<br>(침체상태로 전락)                                                                   | 지속적으로 감소 또는<br>감소 후 회복이 안 됨<br>(침체상태로 전락)                                                                   | 지속적으로 감소 또는<br>감소 후 회복이 안 됨<br>(침체상태로 전락)                                                                   |

출처: 서연미 외 2020, 77.

위기부문 각각의 전국 평균 대비 지역 내 변화 정도를 측정하기 위해 최대격차지수, 최소격차지수, 연평균 변화율을 산정하고, 이를 표준화된 수치로 변환한 후, 표준화지수와 표준편차와의 관계를 토대로 리커트(Likert) 점수를 부여

- 최대격차지수는 과거 최댓값과 현재값의 차이를 나타내는 것으로 현재가 최대라면 최대격차지수는 0으로 나타나고 음(-)의 값이 커질수록 최대치 대비 감소폭이 커짐을 의미
- 최소격차지수는 최대격차지수와 반대되는 개념으로 과거 최솟값에서 현재값과의 차이를 나타냄

그림 3 국가위기지역 설정을 위한 분석방법



출처: 서연미 외 2020, 75.

국가적인 관심지역으로서 국가위기지역의 속성을 반영하기 위해 가중치를 부여하지 않은 시나리오와 국가적 수준에서 차지하는 비중을 반영한 시나리오, 광역적 수준에서 차지하는 비중을 가중치로 반영한 시나리오를 설정하여 지자체별 위험도 점수를 산정

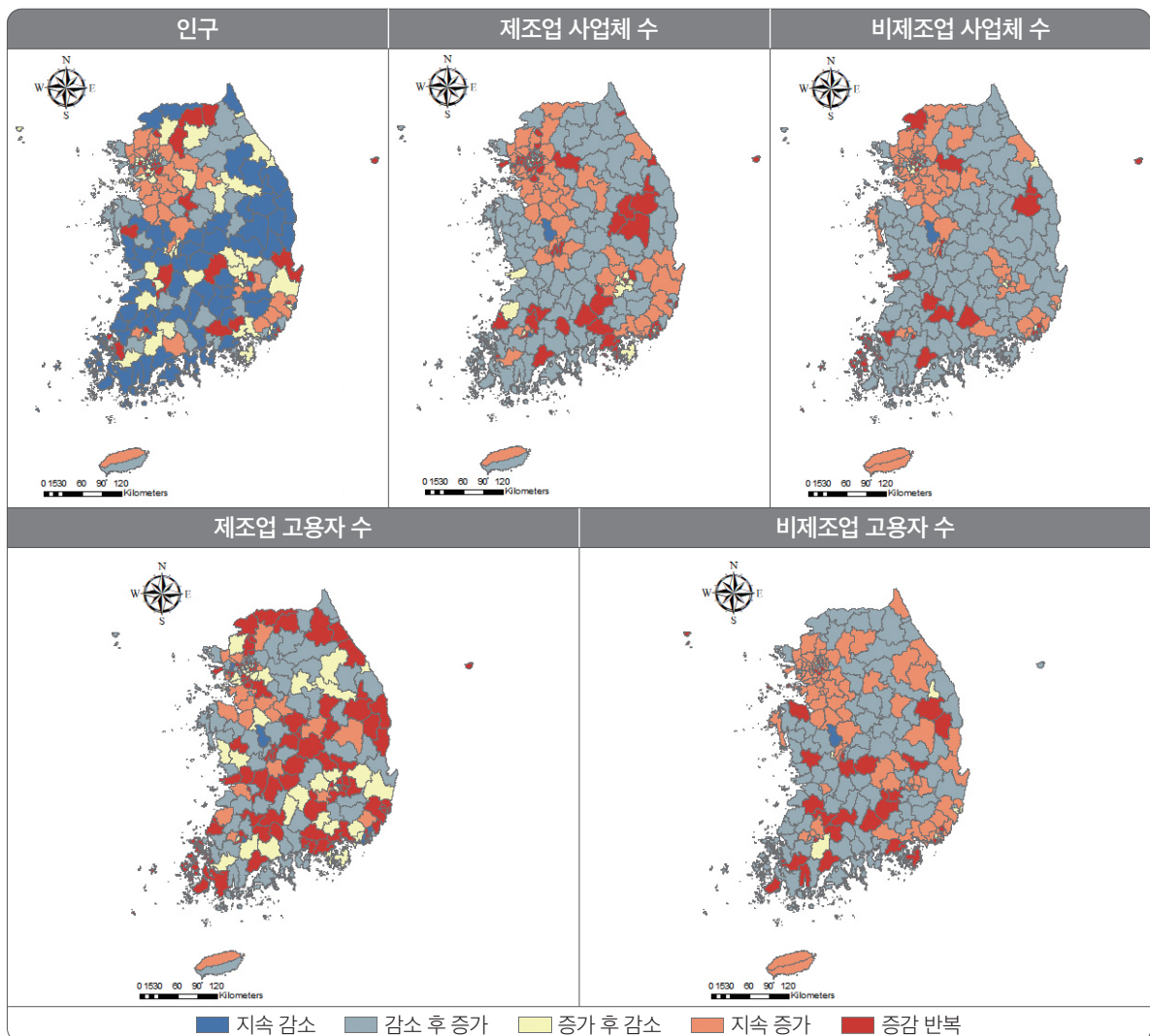
- 가중치를 부여하지 않은 경우에는 인구감소가 크게 나타나는 시·군의 위험도 점수가 높게 나타난 반면, 국가적 또는 광역적 수준에서 비중이 반영된 시나리오에서는 인구규모가 크며, 국가경제에서 중요한 위치를 점하고 있는 산업도시들의 상당수가 위험도 점수가 높은 지역으로 나타남

### 국가위기지역 유형화

인구총량, 제조업 및 비제조업 사업체 수, 제조업 및 비제조업 종사자 수별로 지역 내 시계열적 변화의 방향을 다섯 가지로 유형화

- 지속 감소(유형 ①), 감소 후 증가(유형 ②), 증가 후 감소(유형 ③), 지속 증가(유형 ④), 증감 반복(유형 ⑤)

그림 4 부문별 유형화 지도

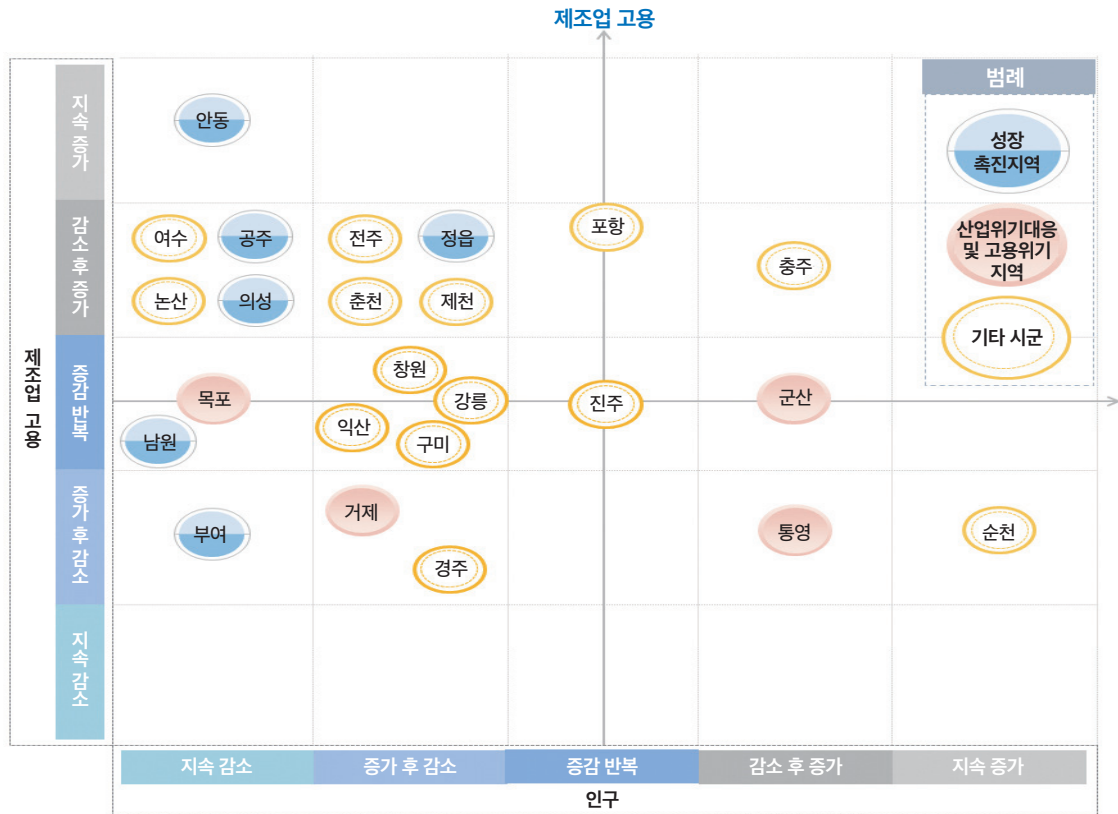


출처: 서연미 외 2020, 89.

- 위험도 점수가 높아 국가위기지역에 해당하는 지역의 인구와 제조업 일자리 변화의 유형을 교차하여 살펴본 결과, 국가위기지역은 인구감소와 산업 및 고용위기가 동반되는 지역, 인구감소가 두드러진 지역, 산업 및 고용 위기가 심각하면서 인구감소가 시작되는 지역 등으로 유형이 구분



그림 4 유형별 국가위기지역 분포



출처: 서연미 외 2020, 89.

## 4

## 국가위기지역 도입방안

(기본방향) 국가위기지역 유형구분 결과를 통해 볼 때 인구감소와 산업·고용 위기를 함께 고려하는 정책설계가 필요

- 인구감소와 산업 및 고용 위기가 동반되는 국가위기지역 유형은 지역 차원에서 인구감소와 산업 및 고용 위기에 대응한 지원정책이 별개로 투입되기보다는 함께 고려할 필요
- 제조업 일자리와 사업체 수는 늘어나지만 인구감소가 두드러져 국가위기지역으로 설정된 지역들은 제조업 투자가 늘어나서 지역 내에 기업이 유치되고 일자리가 늘어나더라도 늘어난 일자리가 해당 지역 거주로 이어지지는 않고 주변의 정주여건이 우수한 지역으로 인구가 유출되고 있다는 사실을 보여줌
- 산업 및 고용 위기가 심각하면서 인구감소가 시작되는 국가위기지역은 우리나라의 산업구조조정 과정에서 발생한 산업도시의 경제위기가 단순히 산업쇠퇴로 끝나는 것이 아니라 앞으로 지역 인구가 외부로 유출되는 인구위기가 본격화할 수도 있다는 예측을 가능하게 함

지역정책 대상으로 국가위기지역 설정을 위해 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 성장촉진지역 개념을 국가위기지역으로 변경하여 확대 적용하거나, 보다 적극적으로는 성장촉진지역·산업위기대응특별지역·인구감소지역 개념을 통합하여 국가위기지역 설정

- 현행 성장촉진지역체계 내에서도 인구 및 산업 여건 및 특성에 따라 성장촉진지역을 유형화하고, 각각의 위기 내용에 대응해 차별화된 지원방안 마련

인구감소와 산업 및 고용 위기가 동반되는 국가위기지역에 대해서는 인구증대를 위한 직·간접적인 지원과 더불어 정주여건 개선, 지역산업 육성 및 일자리 확대를 위한 지원을 복합적으로 투입할 필요

- 인구위기지역과 산업 및 고용 위기지역 지원을 위해 국회에 발의된 특별법안에서는 해당 지역에 대해 투자유치 및 재정 지원, 기반시설·산업단지 지원, 정주여건 개선, 출산 및 인구유입, 지역산업 육성 및 일자리 지원 등의 다양한 지원과 특례 도입을 강조

표 3 관련 법률안의 지원 및 특례 사항

|                  | 인구위기지역 지원 법안                                                                                                                                                                                                                         | 산업 및 고용 위기지역 지원 법안                                                                                                                                                                                   |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 투자유치 및 재정 지원     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세 및 부담금 감면(기업·주민)</li> <li>• 예비타당성조사 제외</li> <li>• 국·공유재산의 임대 및 매각</li> </ul>                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약방법의 특례</li> <li>• 국고보조금의 인상 지원</li> </ul>                                                                                                                 |
| 기반시설 및 산업단지      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행자 사업비 지원</li> <li>• 국책사업 유치</li> <li>• 토지수용 및 건축</li> <li>• 각종 허가 기준 완화</li> </ul>                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로 등 사회간접자본</li> <li>• 산업단지</li> </ul>                                                                                                                      |
| 정주여건 개선          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육·문화·관광 시설</li> <li>• 교육재정 지원 및 인가 특례</li> <li>• 보육지원</li> <li>• 주택·주거 지원</li> <li>• 정보통신기술 이용한 안전 및 편의 생활공간</li> <li>• 생활밀착형 사회기반시설</li> <li>• 보건의료 인프라 구축</li> <li>• 유흥시설의 활용</li> </ul> | -                                                                                                                                                                                                    |
| 출산 및 인구유입        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 비농업인 행위제한 완화</li> <li>• 거소를 둔 사람에 대한 특례</li> <li>• 외국인 체류</li> <li>• 자녀장려세제</li> </ul>                                                                                                      | -                                                                                                                                                                                                    |
| 지역산업 육성 및 일자리 지원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년일자리</li> <li>• 농업·해양·수산업 지원</li> </ul>                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대체산업 육성의 지원</li> <li>• 지역산업 긴급지원·사전관리</li> <li>• 자금 지원</li> <li>• 인력양성 지원</li> <li>• 연구개발 활동 지원</li> <li>• 지역산업 컨설팅 지원</li> <li>• 지원사업의 연계·우선 지원</li> </ul> |

출처: 서연미 외 2020, 151의 표 재구성 (원자료 국회 의안정보시스템의 의안 원문 바탕으로 저자 작성, <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> [2020년 10월 12일 검색]).

국가위기지역 지원 계획 수립, 국가균형발전특별회계 내 국가위기지역 지원 계정 신설, 가칭 '지역회생협약' 등 거버넌스 구축 필요

#### 참고문헌

국가균형발전위원회. 2020. 지역, 상생을 꿈꾸다: 2019 대한민국 균형발전 정책박람회. 서울: 국가균형발전위원회.

국회 의안정보시스템. 의안 원문. <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (2020년 10월 12일 검색).

빅카인즈. 키워드 트렌드 검색 <https://www.bigkinds.or.kr/v2/report/reportConfiguration.do> (2020년 10월 27일 검색).

이상호. 2018. 주요 고용이슈 심층 분석: 한국의 지방소멸 2018 - 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로. 고용동향브리프 2018년 7월: 2-27.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '서연미·김은란·민성희·조은주·강민규, 2020. 국가위기지역 설정을 통한 균형발전 지원체계 개편 연구. 세종: 국토연구원의 내용을 수정·보완해 정리한 것임

- 서연미 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원 (ymseo@krihs.re.kr, 044-960-0215)
- 민성희 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원 (shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)
- 강민규 서울시립대학교 도시행정학과 조교수 (mgkang23@uos.ac.kr, 02-6490-2725)

- 김은란 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원 (jungsy@krihs.re.kr, 044-960-0176)
- 조은주 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원 (ejcho@krihs.re.kr, 044-960-0255)

