



제418회 국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지역소멸 지수 개발 등〉

■ 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2203681호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 민홍철의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 9. 5.
3. 회부연월일 : 2024. 9. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 인구감소지역에 대하여 재정적·행정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 기업은 만성적인 인력 부족에 시달리는 지역으로 이동하는 것을 꺼려하는 경향이 강하므로, 지역소멸이 우려되는 지역에 입주한 기업에 대하여는 기존 지방 소재 기업에 대한 인센티브를 뛰어넘는 정책 방안의 제시가 필요하다는 지적이 있음.

이에 지역소멸 수준을 나타내는 지역소멸 지수를 개발하고, 그 지수에 근거하여 지역소멸 수준에 따라 지역 소재 기업에 차등화된 인센티브를 제공하며, 국가균형발전계획 및 초광역권발전계획 수립 시 지역소멸 지수를 고려하게 함으로써 국가균형발전에 이바지하려는 것임 (안 제22조제4항 및 제22조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 행정안전부장관이 지역소멸 지수를 개발하고, 지역소멸 수준에 따라 지역 소재 기업에 차등화된 지원을 제공하며, 지방시대 종합계획 및 초광역권발전계획 수립 시 지역소멸 지수를 고려하도록 하려는 것임(안 제22조4항 및 제22조의2 신설).

현행	개정안
제22조(인구감소지역에 대한 지원) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제22조(인구감소지역에 대한 지원) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 국가와 지방자치단체는 인구 감소지역에 입주한 사업자에 대하여 제1항에 따른 지원을 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 제22조의2에 따른 지역소멸 지수를 고려하여 지원 규모 및 보조비율 등을 차등하여 지원할 수 있다.
<u><신설></u>	제22조의2(지역소멸 지수 등) ① 행정안전부장관은 지역소멸 수준을 나타내는 지수(이하 “지역소멸 지수”라 한다)를 개발·공표할 수 있다. ② 정부는 지역소멸 지수를 고려하여 제6조에 따른 지방시대 종합계획 및 제9조에 따른 초광역권발전계획을 수립하여야 한다.

	③ 제1항에 따른 지역소멸 지수의 설정, 내용 및 공표 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
--	--

현행법은 인구감소로 인해 지역 소멸이 우려되는 지역을 ‘인구감소 지역’으로 지정하도록 하고, 인구감소지역에 대하여 생활서비스 여건 개선·확충 등에 관한 시책을 추진하며, 사회간접자본 정비 등에 관하여 재정적·행정적 지원 등을 할 수 있도록 규정하고 있음.

<현행법 상 인구감소지역 관련 조항>

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」	
제2조(정의)	이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
12. “인구감소지역”이란	인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.
제21조(인구감소지역에 대한 시책 추진)	국가와 지방자치단체는 인구감소지역에서 생활서비스 여건 개선·확충, 교통·물류망 및 통신망 확충, 일자리 창출, 청년인구의 유출 방지 및 유입 촉진, 공동체 지원 및 활성화, 주민과 지역의 역량 강화, 지방자치단체 간 시설 및 인력 공동 활용 등 공공서비스 전달체계 개선 등에 관한 시책을 추진하여야 한다.
제22조(인구감소지역에 대한 지원)	① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 사회간접자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충, 농림·해양·수산업 지원, 주택건설 및 개량, 산업단지 지정 특례에 관한 사항 등에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. ② 인구감소지역에 입주한 사업자는 해당 지역 내에서의 다음 각 호의 승인·허가

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

신청 사무에 대한 지원을 제67조제2항에 따른 시·도 지방시대지원단에 요구할 수 있다. 이 경우 시·도 지방시대지원단은 대통령령으로 정하는 절차·방식에 따라 해당 사무를 지원하여야 한다.

1. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가 및 같은 법 제22조에 따른 건축물의 사용승인
2. 「대기환경보전법」 제23조에 따른 대기오염물질배출시설의 설치 허가
3. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인
4. 「중소기업창업 지원법」 제45조에 따른 공장 설립계획의 승인

③ 인구감소지역에 입주한 사업자로부터 해당 지역 내에서의 제2항 각 호의 승인·허가 신청을 받은 기관의 장은 다른 법령에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기간 내에 이를 처리하여야 하며, 기간 내에 처리하지 아니한 경우에는 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 승인·허가를 한 것으로 본다.

또한 지방시대위원회로 하여금 지방자치분권 및 지역균형발전을 효과적으로 추진하기 위해 지방시대 종합계획¹⁾을 수립하도록 하고, 초광

1) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제6조(지방시대 종합계획의 수립) ① 제62조에 따른 지방시대위원회(이하 “지방시대위원회”라 한다)는 지방자치분권 및 지역균형발전을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴한 후 5년을 단위로 하는 지방시대 종합계획(이하 “지방시대 종합계획”이라 한다)을 수립한다.

② 지방시대위원회는 지방시대 종합계획을 수립할 때에는 제7조제1항에 따른 시·도 지방시대 계획과 제8조제1항에 따른 부문별 계획 및 제9조제1항에 따른 초광역권발전계획(해당 계획이 수립된 경우로 한정한다)을 반영하여야 한다.

③ 지방시대 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본방향 및 추진목표
2. 제3장에 따른 지역균형발전시책 및 지방자치분권 과제의 추진 등에 관한 사항
3. 제5장에 따른 지역균형발전특별회계의 운용에 관한 사항
4. 그 밖에 지방자치분권 및 지역균형발전을 위하여 필요한 사항

④ 지방시대 종합계획은 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획, 「국토기본법」 제6조에 따른 국토계획, 「저출산·고령사회기본법」 제20조에 따른 저출산·고령사회기본계획 및 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제10조에 따른 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획과 연계되어야 한다.

⑤ 지방시대 종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. 수립된 지방시대 종합계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)할 때에도 또한 같다.

⑥ 지방시대위원회는 수립된 지방시대 종합계획을 국회에 보고하여야 한다. 수립된 지방시대 종합계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)할 때에도 또한 같다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 지방시대 종합계획 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

역권을 설정한 2개 이상의 지방자치단체 또는 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체의 장으로 하여금 초광역권발전계획²⁾을 수립할 수 있도록 하고 있음.

우리나라의 합계출산율은 2000년 1.48명, 2010년 1.23명, 2023년 0.72명으로 지속적으로 감소하는 추세이며, 20~39세 여성인구 수를 65세 이상 고령인구 수로 나눈 지방소멸지수를 기준³⁾으로 할 때, 228개 시·군·구 중 118개의 시·군·구가 소멸위험지역에 해당함.

<2012년~2023년 합계출산율>

	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
합계출산율	1.30	1.19	1.21	1.24	1.17	1.05	0.98	0.92	0.84	0.81	0.78	0.72

※자료: 통계청, 인구동향조사

2) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제9조(초광역권발전계획 및 시행계획의 수립) ① 초광역권을 설정한 2개 이상의 지방자치단체 또는 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체(이하 “초광역권설정 지방자치단체”라 한다)의 장은 초광역권설정 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 장 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 5년을 단위로 하는 초광역권발전계획(이하 “초광역권발전계획”이라 한다)을 수립할 수 있다. 이 경우 관광자원의 개발에 관한 사항은 「관광진흥법」 제49조에 따른 관광개발기본계획 및 권역별 관광개발계획과 연계하여 수립하여야 한다.

② 초광역권발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 초광역권의 범위 및 발전목표에 관한 사항
2. 초광역권의 현황과 여건분석에 관한 사항
3. 제14조에 따른 초광역권산업의 육성 또는 제30조에 따른 초광역협력사업의 추진에 관한 사항
4. 투자재원의 조달에 관한 사항
5. 그 밖에 초광역권 발전을 위하여 필요한 사항

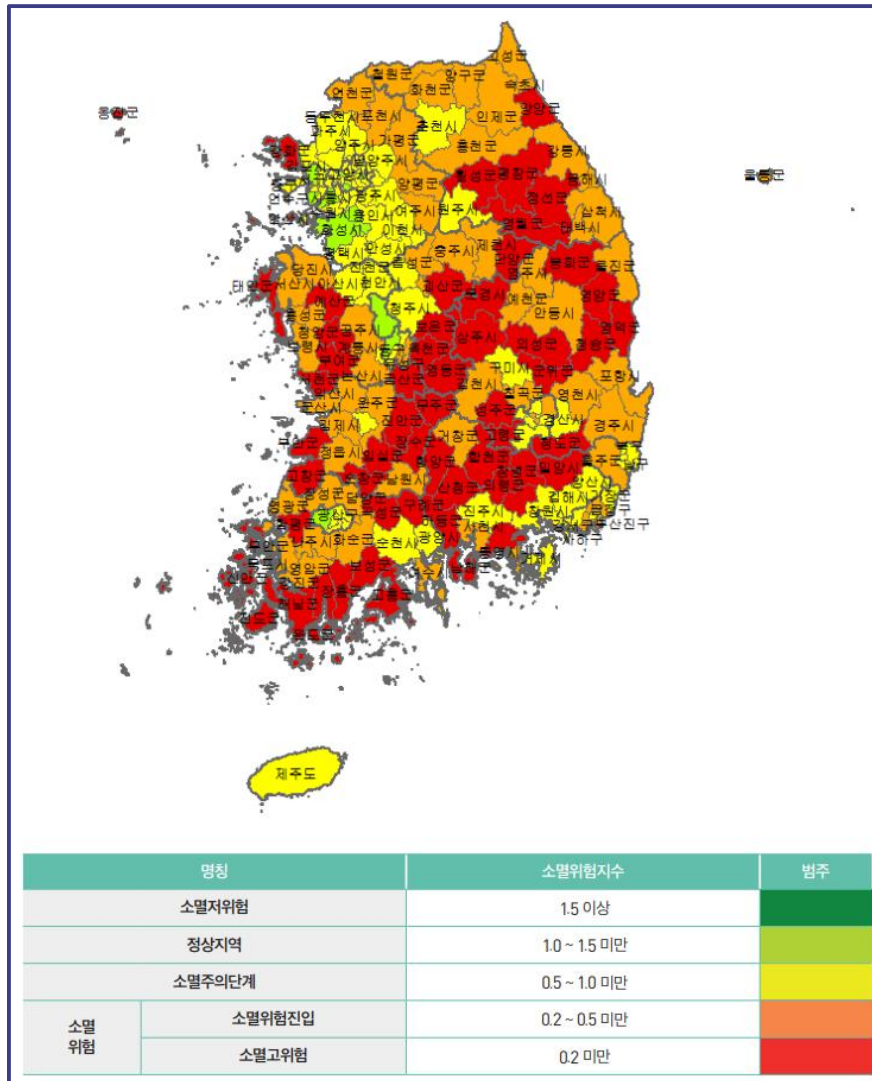
③ 초광역권설정 지방자치단체의 장은 초광역권발전계획을 수립한 경우 이를 효율적으로 추진하기 위하여 매년 초광역권발전시행계획(이하 “초광역권발전시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

④ 초광역권설정 지방자치단체의 장은 초광역권발전계획 및 초광역권발전시행계획 수립 시 초광역권발전계획, 전년도 초광역권발전시행계획의 추진실적과 해당 연도 초광역권발전시행계획을 지방시대위원회와 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 초광역권발전계획과 초광역권발전시행계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제」, 국회입법조사처, 2021, p. 21.

<지방소멸 현황 지도>



※자료: 한국고용정보원 「지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험」

이와 같은 인구감소 및 지역소멸 위기를 극복하기 위해서 인력 공급이 어려운 지방소멸지역으로 입주한 기업⁴⁾에 대해서 기존 지방 소재 기업에 대한 인센티브를 뛰어넘는 정책 방안의 제시가 필요할 것으로 보임.

4) 2022년 4월 전국경제인연합회의 「기업의 지방 이전 및 지방 사업장 신증설에 관한 의견조사」에 따르면, 기업들은 지방 이전의 가장 큰 장애요인으로 시간·비용 증가 등 교통·물류 애로(23.7%), 기존 직원 퇴사 등 인력 확보 애로(21.1%)를 꼽았음

이에 개정안은 지역소멸 수준을 계량적으로 측정할 수 있는 ‘지역소멸 지수’를 개발하고, 인구감소지역 입주기업 지원 시 지역소멸 지수를 고려하여 지원규모 및 보조비율 등을 차등 지원하도록 규정함.

현행법 및 현행법 시행령⁵⁾은 인구감소율, 인구감소의 지속성, 연평균 인구변화율 등을 고려하여 인구감소지역, 성장촉진지역을 선정 중이며, 지역의 발전정도를 종합적으로 진단하기 위해 균형발전에 관한

5) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “성장촉진지역”이란 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.
12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년 인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」

제2조(성장촉진지역의 지정 등) ① 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제9호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 중 시·군을 대상으로 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성 등을 법 제62조에 따른 지방시대위원회(이하 “지방시대위원회”라 한다)가 5년마다 종합평가한 결과 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중에서 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 국토교통부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따라 성장촉진지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의해야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.

④ 제1항에 따라 성장촉진지역으로 지정된 시·군의 장은 도로 및 상수도 등 경제적·사회적 성장촉진에 필요한 사회기반시설을 구축하려는 경우에는 이에 관한 사업계획을 수립하고, 이를 국토교통부장관에게 제출해야 한다. 사업계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

제3조(인구감소지역의 지정 등) ① 법 제2조제12호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

② 행정안전부장관은 제1항에 따라 인구감소지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의해야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 시·도에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.

지표⁶⁾개발에 관한 시책을 추진하도록 하고 있으며,

한국고용정보원은 20~39세 여성인구 수를 65세 이상 고령인구 수를 기준으로 산출한 ‘소멸위험지수’ 관련 보고서를 발간하고 산업연구원은 지역경제 순환구조에 바탕을 둔 ‘K-지방소멸지수’⁷⁾를 개발한 바 있으나, 별도로 정부 차원의 지역소멸 지수를 개발하거나 공표하지는 않고 있음.

따라서 개정안과 같이 정부 차원에서 ‘지역소멸 지수’를 개발하여 이를 인구감소지역 차등 지원 등의 기준 및 지방시대종합계획·초광역권발전계획 수립에 활용하게 되면 인구감소지역의 일자리 창출과 경제 선순환을 통해 지역소멸을 해소하기 위한 신뢰성 있는 기초자료로 활용 가능한 측면이 있을 것임.

다만, 지역소멸 지수의 개발은 우리나라의 인구구조, 인구유입·유출 양상, 지역의 경제적·사회적 특성과 현황 등을 포괄적으로 고려하여야 하는 전문적인 분야이므로 해당 지수의 개발과정에 관련 전문가를 참여시키는 방안을 마련할 필요가 있으며,

지역소멸 지수가 인구감소지역 차등 인센티브 제공 및 지역균형발전 관련 정책 수립 시 고려 요인이 되는 등 지역균형발전 정책의 근

6) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제32조(지역통계 기반 구축 및 개발·관리) ① 국가와 지방자치단체는 지역균형발전사업의 효과적인 추진을 위하여 지역통계 작성·관리시스템 구축 및 균형발전에 관한 지표개발, 지역통계 작성을 위한 국내외 동향분석 및 실태조사 등에 관한 시책을 추진하여야 한다.

7) 1인당 경상연구개발비, 전산업 다양성지수, 지식산업비율, 천명당 종사자 수, 1인당 지역내총생산(GRDP), 인구증감률 등 6개 지표를 측정해 전국 평균을 ‘1’로 놓고 비교하는 방식으로 소멸지수를 산출

거자료로 활용된다는 점에서 관계부처의 의견을 수렴할 수 있는 절차가 요구된다고 봄.

참고로, 행정안전부는 전문 연구기관과 협력하여 ‘인구감소지수’를 개발하여 활용하고 있으므로, ‘인구감소지수’와 별도로 ‘지역소멸 지수’를 개발하는 경우 정책의 일관성 유지가 어렵고 국민의 혼란이 가중될 우려가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334