

# 강원도 기초지자체 지역쇠퇴 분석

김명선\* / 이제연\*\*

본 연구는 인구과소화로 활력을 잃어가고 있는 중소도시들의 쇠퇴 정도를 진단하고 이에 대처하기 위한 정책적 시사점을 얻는데 그 목적을 두고 있다. 이를 위하여 강원도 18개 전 시군을 대상으로 하여 사례연구를 진행하였다. 분석기간 2000년부터 2018년까지 19년간이다. 이 기간 동안 진행되어 온 각 시군의 쇠퇴수준 분석을 통해 쇠퇴정도의 유형화를 시도하였다. 분석방법은 그 동안 선행연구에서 주로 활용해 왔던 지역쇠퇴지표, 즉 인구사회학적, 산업경제적, 물리-환경적 쇠퇴정도를 측정하기 위한 지표들을 이용했다. 다만, 인구의 과소화현상으로 인한 위기의 양태가 지역별로 어떻게 나타나고 있고, 이에 따라 쇠퇴도시를 어떻게 새롭게 유형화 할 수 있는지를 제시하기 위하여 두 가지의 추가적인 지역 쇠퇴 진단 방법을 동원하였다. Wiechmann & Wolf(2013)가 제시한 축소도시(shrinking city)의 선정기준과 이상호(2016)의 지역소멸위험지수에 의한 분석방법이 바로 그것이다.

분석결과 전통적인 지역쇠퇴 방법을 통한 분석에서는 속초시가 지역쇠퇴가 가장 심각한 지역으로 나타났으며, Wiechmann & Wolf의 분석방법에 의하면 강원도 내 13개 지역(시 4개, 군 9개)이 '축소'도시로 선정되었다. 한편 지역소멸위험지수에 의하면 11개 시군 지역이 소멸위험진입 단계에 있는 것으로 파악되었다. 특히 고성군, 태백시, 철원군, 평창군은 상기 세 가지 지표 모든 면에서 최하위권에 속해 있었다. 강원도 시군의 쇠퇴수준은 도시의 인구규모, 접경지역, 폐광지역, 도시와 농촌지역 등 몇 가지 범주에 따라 그 쇠퇴의 양상이나 수준이 달리 진행되는 측면이 있는 만큼 쇠퇴의 유형이나 지역적 특성을 감안한 맞춤형 지역활성화 대책이 필요하다고 하겠다.

주제어 \_ 강원도 기초자치단체, 지역쇠퇴, 쇠퇴지표, 축소도시, 지역소멸

\* 대통령 소속 자치분권위원회 자치분권국장(주저자)

\*\* 한국지방행정연구원 부연구위원(교신저자)

# Gangwon-do Local Governments' Decline Analysis

Kim, Myung-Sun\* / Lee, Je Yeon\*\*

---

This paper attempts to analyze the level of decline in the region in recent years, as many small and medium - sized cities suffer from unprecedented low fertility rates, rapid aging and population outflows to other regions. The target of analysis is 18 cities in Gangwon Province and it is 19 years from 2000 to 2018. For the purpose of grasping the declining level of each city in Gangwon province, the degrees of demographic, industrial-economic, physical and environmental decline of cities in the province were analyzed through the indicators of previous researches. In order to analyze the decline level and pattern of regional decline in a more comprehensive and systematic way, the measurement criteria of shrinking city proposed by Wiechmann & Wolf (2013) and the regional extinction risk index of Sangho Lee (2016) were respectively utilized.

According to the analysis of the traditional decline method, Sokcho-si was selected as the most severe region of decline. And analysis by the selection criteria of the shrinking city, shows us that 13 regions including 4 cities and 9 counties had a yearly average population change rate of less than -0.15% respectively. Finally, analysis through the regional extinction risk index presents the findings that 11 regions are in the stage of entering extinction risk. This paper utilized a method to measure the extent of decline of the region by using both the traditional method of measuring local decline and the measurement index used in the shrinking theory or the local extinction theory which has been actively discussed and researched recently both at home and abroad so that the local decline level could be analyzed more comprehensively.

**Key words** \_ Gangwon-do Local Governments, Region Decline, Decline Index, Shrinking Cities, Regional Extinction

---

\* Director-General, Presidential Committee on Autonomy and Decentralization(First Author)

\*\* Research Fellow, The Presidential Committee for Balanced National Development(Corresponding Author)

## I. 서론

통계청의 발표에 따르면 2019년 2월 한 달 동안 강원도 18개 시·군 전체에서 태어난 신생아 수는 600명에 불과하다.<sup>1)</sup> 이 수치는 관련 출생아 통계가 집계되기 시작한 1981년 이후 거의 40년 만에 최저수준이라고 한다. 물론 이것은 강원도의 예이긴 하지만 2018년 우리나라 전체의 합계출산률이 0.98이라는 역대 최저치임을 감안해 볼 때, 전국적으로도 동 기간 유사한 출산수준을 보였으리라 예측된다. 이처럼 출생률의 지속적인 감소와 고령화, 그리고 인구의 사회적 이동에 따라 대부분의 중소도시들은 과거에는 전혀 예상치 못했던 도시기능의 쇠퇴와 축소현상을 겪고 있다. 특히 신생아의 출생은 거의 없고 시간이 감에 따라 고령자들만 남는 현상이 심화되어 가고 있는 농촌지역은 그 쇠퇴정도가 훨씬 심각하다고 할 수 있다. 이런 지역에서는 시간의 문제일 뿐이지 현재의 남아있는 고령자들이 사망을 하면 더 이상 마을에 사람이 살지 않게 되기 때문에 그야말로 마을의 소멸현상을 겪게 될 것으로 보인다. 특정 지역에서 인구가 감소하고 사라져간다는 것은 도시기능의 쇠퇴는 물론 여러 가지 심각한 문제점들을 야기하게 된다. 산업·경제적인 측면, 교육, 복지, 재정, 문화 등 거의 모든 분야에 걸쳐 예외 없이 부정적인 영향을 미치게 된다. 인구가 사라져 가면 도시의 기본적인 기능을 유지할 수도 없을 뿐더러 최악의 경우 지방자치단체의 소멸로 이어질 수밖에 없을 것이다.

이처럼 인구감소로 촉발된 지역의 쇠퇴문제는 현재 우리나라의 수많은 지방자치단체들이 당면하고 있는 공통적이면서도 가장 시급히 해결해야 할 과제가 되었다. 물론 인구감소가 지역의 쇠퇴를 가져오는 유일한 원인이 될 수는 없다. 인구사회학적 요소 이외에도 그 동안 지역의 활력을 유지하고 지역발전을 견인해 왔던 제조업, 광산업, 서비스업 등 지역산업의 침체 내지 붕괴, 그리고 교육, 주거환경, 보건, 사회·문화 환경 등 다른 많은 요소들이 이러한 지역의 쇠퇴를 가속화시키고 있다고 할 수 있다. 그러나 역시 가장 핵심적인 원인은 인구의 감소라고 할 수 있다. 인구의 자연적 감소든, 사회적 감소든 인구의 감소가 상기의 여러 다른 요소들과 상호작용을 해 지역의 쇠퇴를 가져오고, 더 나아가 지역의 지속가능성 자체를 어렵게 하고 있는 것이다. 이런 상황을 반영하듯 최근에 이 분야에서의 연구 경향도 단순히 인구감소에 따른 지역의 쇠퇴에 대한 연구에 그치는 것이 아니라 인구감소가 가져 오는 여태껏 예측하지 못했던 여러 새로운 상황에 주목하여 연구를 진행하고 있는 듯하다. 가령, 인구의 지속적인 감소에 따른 도시축소의 문제 및 그 대안으로서의 콤팩트 도시(Compact City) 조성, 나아가 지역 소멸의 예측과 그 대

1) 2019년 2월 통계청이 발표한 '2019년 2월 인구동향'

응방안 등에 대한 연구가 그 예라고 할 수 있다.<sup>2)</sup> 따라서 이제는 지역의 쇠퇴에 대한 연구를 진행하더라도 단순히 그 쇠퇴 정도나 낙후도에 초점을 맞추는 것 보다는 인구감소 내지 인구구조변화에 따른 지역의 축소문제, 더 나아가 지역의 지속가능성의 문제도 함께 고려해야 할 것이다.

본 연구에서는 강원도 전체 시·군을 사례로 인구의 감소 등에 따른 지역의 쇠퇴 정도를 측정하고 그 정도에 따라 지역을 유형화하여 인구감소대책에 대한 정책적 시사점을 얻고자 한다. 그리고 이 과정에서 최근 수년 사이에 활발히 논의되고 있는 인구소멸론, 그리고 축소도시론의 논의도 아우르는 좀 더 포괄적인 접근을 시도해 보고자 한다.

## II. 지역쇠퇴의 이론적 고찰

### 1. 이론 고찰

#### 1) 지역쇠퇴와 관련된 논의

도시의 쇠퇴 내지 도시재생의 문제는 원래 서구에서 시작되었고 이와 관련된 논의의 초점도 특정 도시 전체나 도시 내 특정 지역의 쇠퇴에 맞추어져 있었다. 그러나 쇠퇴현상은 단지 도시지역에서만 일어나는 현상이 아니라 도시와 농촌 모든 지역에서 일어날 수 있는 현상이며, 농촌지역의 출산율 급감, 농촌인구의 도시이동 등의 사회현상에 따라, 실제로 농촌지역의 쇠퇴가 도시지역보다 훨씬 심각하게 전개되고 있다고 할 수 있다. 따라서 이제는 도시지역만을 한정하여 도시의 쇠퇴나 낙후를 논의하는 것은 너무 제한적이라고 할 수 있으며, 도시지역과 농촌지역을 아우르는 개념이라고 할 수 있는 ‘지역’이라는 개념을 통해 지역쇠퇴에 대한 논의를 진행해야 할 것이다.<sup>3)</sup>

지역(도시)쇠퇴에 관련된 주요 논점은 쇠퇴의 양상 및 그 원인에 대한 규명, 쇠퇴의 유형화, 그리고 이에 대한 대책 등이라고 볼 수 있으나 구체적인 논의의 내용은 연구자의 관심이나 학문적 배경, 연구대상

2) 인구의 감소 내지 인구구조의 변화, 나아가 인구소멸과 관련된 주요한 선행연구로는 마스다 히로야(2014), 이상호(2016), 박진경·김상민(2017), 김순은(2016), 기정훈(2011), 박세훈(2012), 제현정·이희연(2017), 박상현 외(2018), 박승규·이제연(2017), 김대성·신동훈(2016), 심재현(2016), 성주인 외(2014) 등이 있다. 한편, 축소도시에 대한 주요한 선행연구로는 구형수 외(2016), 이희연·한수경(2014), 김성길 외(2017), 박종철(2011), 임준홍 외(2017), 전경구·전형준(2016), 한인구(2014), 강인호(2018), 이삼수(2018), 성은영 외(2015) 등이 있다.

3) 전통적인 도시지역 쇠퇴문제만이 아니라 농촌지역을 포함하는 군(郡)지역까지 포함하여 지역쇠퇴를 연구한 사례로는 황희연 외(2011), 조신희 외(2015), 이소영 외(2012) 등이 있다.

인 지역상황에 따라 다양하게 전개될 수 있으며 지역쇠퇴에 대한 정의도 이에 따라 달라질 수밖에 없을 것이다. 지역쇠퇴에 대한 정의를 내린 연구는 이인희(2008), 이소영 외(2012), 황희연 외(2011) 등이 있다. 그런데 이들이 내린 지역쇠퇴에 대한 정의의 공통점은 지역쇠퇴를 특정한 사회·경제 여건이 타 지역 또는 이전보다 낙후된 상황을 보이는 상대적인 비교의 개념으로 보았다는 점이다. 본 연구에서는 지역쇠퇴의 개념을 이소영 외(2012)에서 정의한 개념, 즉 기초자치단체의 행정구역을 대상으로 해당 지역의 전체 또는 지역의 한 부분이 시간이 지남에 따라 상태가 악화되는 현상이라고 정의하기로 한다.

한편 영미의 경우 도시쇠퇴 현상에 대한 학술적 관심과 연구는 20세기 중반 이후 자리를 잡아 왔으나<sup>4)</sup> 한국도시 쇠퇴문제는 비교적 최근에 일어나는 현상이다 보니 이에 대한 연구도 서구 관점과 이론에 의존하는 경향이 있었다.(김광중: 2010) 우리나라에서 도시쇠퇴에 관한 논의가 본격화 된 것은 2007년 창단된 국토해양부 도시재생사업단을 중심으로 5개년에 걸쳐(2007~2011) 도시재생연구개발사업이 발족되면서 부터이다.(이소영 외: 2012) 기존 도시쇠퇴 관련 연구는 도시쇠퇴의 문제와 원인을 규명하기 위해 다양한 대상과 방법으로 접근되어 왔다. 이들 연구는 쇠퇴의 문제와 원인규명 중심으로 접근하거나, 도시차원의 쇠퇴현상을 진단하는데 초점을 맞추고 있는데<sup>5)</sup> 이하에서는 선행연구 고찰을 통해 지역쇠퇴의 원인과 유형에 대한 논의를 좀 더 자세히 기술하고자 한다.

## 2) 지역쇠퇴의 원인과 유형

지역쇠퇴의 원인과 유형은 지역쇠퇴를 연구하는 연구자들의 연구목적이나 관심사, 그리고 연구방법 등에 따라 다양하게 제시되고 있다. 주요 선행연구에서 제시된 지역쇠퇴의 원인과 유형은 다음과 같다.

조진희 외(2010)<sup>6)</sup>는 선행연구를 통해 도시쇠퇴 유형을 도심쇠퇴, 산업쇠퇴, 재래시장쇠퇴, 도시차원의 쇠퇴로 구분하고 특히 이 중에서 도시차원의 쇠퇴는 도시 내 일정단위 공간에서 발생하는 쇠퇴경향을 넘어 다양하고 복잡한 원인에 의해 도시 전체가 쇠퇴현상을 겪고 있는 지역으로 보았다. 도시차원의 쇠퇴현상으로는 인구의 지속적인 유출, 인구구조의 노령화, 열악한 도시산업구조, 경제활동인구 감소, 도시재정 악화, 정주환경 악화 등을 들었다. 그리고 이러한 도시차원의 쇠퇴현상이 발생하는 요인으로서 도시산업규모 감소, 제조업체 수 감소, 총 사업체 수 감소, 민간투자 위축, 건축물 건축 감소, SOC 건설 투자 감소, 조세 및 부담금 감소, 지역경제 위축, 경제활동가능인구 유출 심화, 도시건설산업 규모 감소, 도시재정자립도 감소, 고용기회 감소, 주택 및 도시시설물의 노후화, 하위주거계층 집중, 토지가

4) 이소영 외(2012), 9.

5) 조진희·이동건·황희연(2010). 도시쇠퇴 수준 및 특성 유형화. 국토지리학회지 제44권 1호, 36.

6) 조진희·이동건·황희연(2010). 37-38.

용인구 감소, 재래시장 및 도심지역 활동성 저하, 복지수준 저하 등을 들었다.

이인희(2008)는 도시 쇠퇴의 유형으로 OECD(1998)에서 발표한 도심쇠퇴, 주변부쇠퇴, 도심·주변부 혼합쇠퇴 등 세 가지를 제시하였다. 한편, 도시쇠퇴의 원인을 경제적 원인, 사회적 측면, 공공 정책적 측면 등 세 가지로 분류하면서 경제적 원인으로는 장기적 실업문제, 임금·소득에서의 불평등문제, 사회적 측면에서는 노동계급 공동체 해체, 가족의 해체, 사회적 취약그룹의 특정지역 집중을, 그리고 공공 정책적 측면에서는 국가에 의한 복지체계의 변화, 주택정책, 교통 및 기타 인프라정책을 들고 있다.

이소영(2012) 외는 선행연구를 토대로 서구의 경우와 우리나라의 경우를 나누어서 지역쇠퇴의 원인을 밝히고 있다. 먼저 서구의 경우에는 지역쇠퇴의 주요원인이 자연적 노후화에 따른 건물 및 기반시설의 쇠퇴, 경제구조의 변화에 따른 경제침체와 실업, 교외화에 따른 도시중심지역의 쇠퇴, 공공의 계획 및 규제에 따른 도시중심부의 쇠퇴, 부재지주가 많은 경우 부동산관리의 소홀에 따른 쇠퇴, 도시정부의 재정적 부담능력의 저하에 따른 쇠퇴 등이라고 한다.<sup>7)</sup> 한편, 우리나라 중소도시들의 지역 쇠퇴현상과 그 원인에 대해 이소영 외는 지역쇠퇴의 유형을 지역전체 쇠퇴와 도심 쇠퇴로 나누고 이들 각각의 유형들에 대한 쇠퇴 현상과 쇠퇴 원인을 여러 가지로 제시하고 있다.<sup>8)</sup>

이밖에도 김혜천(2003), 권대환(2008), 김광중(2010) 등의 연구에서 도심쇠퇴나 지역 전체의 원인을 규명하려는 시도들이 있었는데 김혜천, 권대환의 연구는 특정 도시의 쇠퇴원인이 무엇인지를 파악하려는데 초점이 맞춰져 있었고, 김광중의 연구에서는 도시 전반의 쇠퇴원인을 밝히려는데 주된 목적이 있었다.

이상의 선행연구에서 알 수 있듯이 연구자의 관심과 연구방법에 따라 지역쇠퇴의 원인에 대해 조금씩 다른 연구결과가 제시되고 있으나 다수의 연구자들이 지역쇠퇴의 주요한 원인으로 지적해온 내용을 종합해 보면 아래 <표 1>과 같이 크게 네 가지로 분류하여 제시할 수 있다. 실제로 대부분의 연구자들이 지역쇠퇴의 수준과 원인을 진단하고자 할 때 이러한 분류기준 하에서 연구를 진행해 왔다고 할 수 있다. 본 논문에서도 이러한 기준을 토대로 하여 분석을 틀을 구성하고자 한다.

7) 이소영·오은주·이희연(2012), 지역쇠퇴분석 및 재생방안, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 2012-09, 제466권, 14.

8) 이소영·오은주·이희연(2012), 15.

〈표 1〉 지역쇠퇴의 주요 원인

구분	쇠퇴원인
인구·사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구의 지속적 유출</li> <li>- 인구구조의 노령화</li> <li>- 출생률 저하</li> </ul>
산업·경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역산업구조 및 거시적 경제여건 변화</li> <li>- 지역산업기반의 붕괴 및 이전</li> <li>- 보유자원의 고갈 및 경제적 상실</li> </ul>
물리·환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주변도시의 성장</li> <li>- 교외화와 도시외곽의 과도한 개발</li> <li>- 물리적 환경의 질 저하</li> <li>- 도심 기반시설의 부실화 및 노후화</li> </ul>
정책·제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공정책 및 규제</li> <li>- 초기의 부실개발</li> </ul>

자료 : 이소영·오은주·이희연(2012). 지역쇠퇴분석 및 재생방안, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 제466권, 15. 〈표 2-2〉를 참고하여 저자가 주요 쇠퇴원인을 영역별로 재구성하였음

## 2. 선행연구와의 차별성

선행연구에 대한 본 연구의 차별성은 연구의 배경 및 목적에서 밝힌 것처럼 지역쇠퇴의 측정지표를 최근의 인구사회학적인 논의나 축소도시에 대한 측정지표를 포함하는 등 좀 더 포괄적으로 구성하고자 시도하였다는 점이다. 지역쇠퇴에 대한 기존의 주요 연구들에서는 그 측정하는 방식이 지역의 쇠퇴수준을 진단하는 전통적인 지표중심으로 이루어졌다. 가령 이소영 외(2012)의 경우는 228개 기초단체를 대상으로 총합적인 복합쇠퇴지수를 활용해 우리나라 전 기초자치단체에 대한 쇠퇴수준 순위를 정하는 시도를 하였으며, 조진희 외(2010)의 연구에서는 충청권 27개 시군에 대한 거시적인 쇠퇴수준을 분석한 이후 충청권 274개 읍면지역을 대상으로 쇠퇴수준, 쇠퇴유형 및 쇠퇴특성을 분석하였으며, 채성주의 경우 충청북도 전체 시군의 낙후도 유형을 다차원척도법으로 분석하여 4개 유형화를 시도하였다. 그런데 이러한 기존의 지역쇠퇴에 대한 접근법은 도출된 쇠퇴지수를 토대로 대상지역의 쇠퇴여부를 정할 때 연구자의 주관이 과도하게 개입하는 한계를 가지고 있다. 즉, 동일한 연구결과를 두고 연구자에 따라 쇠퇴 정도를 달리 해석할 수 있다는 점이다. 또한 쇠퇴지수에 의한 쇠퇴도 측정은 지역의 인구사회학적 변동이나 인구구조의 변화가 지역의 지속가능성 여부와 어느 정도의 연관성을 갖는지 밝혀 주지 못하는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 축소도시 진단기준 및 지표, 그리고 지역소멸위험지수로 활용하는 척도를 활용함으로써 전통적인 지역쇠퇴 진단법이 가지는 한계를 보완하고 새로운 관점에서 지역쇠퇴현상을 진단하고자 한다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석범위 및 분석방법

본 연구에서의 공간적 범위는 강원도 18개 시·군이다. 이들 시·군의 쇠퇴수준 진단 및 쇠퇴유형화, 그리고 이에 따른 정책대안을 모색해 보고자 한다. 강원도 사례로 연구범위를 특정한 것은 최근 수년 간 강원도의 출생률, 고령화 현상이 전국 평균치를 넘어서 급속히 악화되고 있는 현실을 감안한 것이다. 아울러 같은 도내라고 해도 도내 3개 중심도시인 원주·춘천·강릉시의 인구가 전체 강원도 인구의 55%를 점유하는 등 이들 3개 도시로의 인구 쏠림현상이 극심한 반면에 나머지 중소도시, 농촌지역의 인구유출이 지속적으로 이루어지고 있는 인구부익부 빈익빈의 현상을 고려한 것이다.

연구의 시간적 범위는 기본적으로 2000년 이후부터 2018년까지다. 이 기간 동안 강원도 내 각 시·군의 지역쇠퇴도를 측정해 보고 쇠퇴의 실태, 쇠퇴의 유형 등을 살펴보기로 한다. 이를 위해 선행연구에서 사용한 지역쇠퇴 지표들을 검토한 후 가장 대표성이 있고 사용빈도가 높았던 지표 위주로 쇠퇴지표를 선정하였다. 보다 구체적으로는 강원도 내 18개 시·군의 쇠퇴정도를 인구·사회적, 경제·산업, 물리·환경 등 크게 3개 영역으로 나누어 분석하고자 한다. 그리고 이 과정에서 앞에서 언급하였듯이 전통적인 지역쇠퇴측정 지표 이외에 축소도시 선정 지표와 지방소멸위험지수도 함께 고려하여 지역쇠퇴 정도를 분석하고자 한다.

지역쇠퇴측정 지표의 경우 선정된 지표들의 측정단위가 다양하므로 지역쇠퇴지수를 산출하기 위해서는 측정단위를 같은 척도로 변환하는 표준화 과정이 필요하다. 본 연구에서는 0과 1 사이의 값을 갖도록 자료의 범위로 변환하는 선형변형방법 중 하나인 점수범위화 방법을 사용하였고, 지표들 간의 중요도나 영향력이 다를 수 있기 때문에 요인분석으로 가중치를 도출하였다. 산출된 표준화점수와 가중치를 가중 선형결합(weighted linear combination method)방식으로 적용해 부문별 쇠퇴지수를 산출하고, 부문별 쇠퇴지수의 산술평균으로 지역별 종합쇠퇴지수를 계산하였다. 산출식은 아래와 같다.

$$X'_{ij} = \frac{X_{ij} - X_j^{\min}}{X_j^{\max} - X_j^{\min}}, \quad (0 \leq X'_{ij} \leq 1)$$

여기서,  $X'_{ij}$ : i지역의 j지표의 표준화점수,  $X_j^{\min}$ : j지표 최솟값,  $X_j^{\max}$ : j지표 최댓값,  $X_j^{\max} - X_j^{\min}$ : 지표범위



$$\text{가중치} = \frac{\text{각 지표의 공통성 (communality)}}{\text{추출된 요인들의 고유치 (eigenvalue) 합계}}$$

$$\text{쇠퇴 지수}_j = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m W_{ij} X_{ij}$$

여기서, 쇠퇴 지수<sub>j</sub>: j부문의 쇠퇴 지수,  $W_{ij}$ : j부문의 i지표에 대한 가중치,  $X_{ij}$ : j부문의 i지표

$$\text{종합 쇠퇴 지수} = \frac{\sum_{j=1}^3 \text{쇠퇴 지수}_j}{3}$$

## 2. 분석틀

앞부분 이론적 고찰에서도 언급하였다시피 지역쇠퇴를 연구한 선행연구자들 대부분은 지역쇠퇴지표 선정을 위해 지역쇠퇴 영역을 인구·사회, 산업·경제, 물리·환경 부문으로 나누어 연구를 진행하였다. 본 연구에서도 이러한 분류방법에 따라 지역쇠퇴의 부문을 크게 상기 3개 영역으로 나누되, 각 영역별 세부 지표 선정을 위해서 기존 선행연구에서 활용되어온 주요 지표들을 참고하였다. 영역별 지표들의 구체적인 선정기준은 이인희(2008)의 연구에서 제시된 5가지 지표선정 기준<sup>9)</sup> 중에서 일부, 즉 대표성을 확보한 지표, 측정의 단순성, 자료취득 가능성을 적용하였다.

한편, 축소도시의 선정기준으로는 선행연구들에서 제시된 여러 가지 진단기준 중에 Wiechmann & Wolf(2013)의 기준을 사용하였다. 이들은 유럽도시들을 대상으로 하여 1990년부터 2010년까지 20년간의 연평균 인구변화율을 축소도시의 선정기준으로 제시하였는데 이 변화율이 -0.15% 미만인 도시는 축소, -0.15%~0.15%이면 안정, 0.15% 이상이면 성장으로 분류하였다.<sup>10)</sup> 본 연구의 시간적 범위가 이들의 연구기간과 유사하다는 점이 고려되었다.

마지막으로 마스다 히로야의 지방소멸론을 토대로 하여 연구대상 시·군의 지역소멸위험도를 측정해 보고자 하였다. 2014년 5월 마스다 히로야 일본창생회의 의장은 ‘소멸가능도시’ 리스트를 공표하였다. 지방에서 대도시로 인구유입이 지속될 것이라는 가정 하에서 연구대상지역 1,727개 시구정촌의 소멸가능성을 분석한 결과, 젊은 여성인구의 감소와 동경도 등 대도시로의 인구이동으로 인해 896개의 지역이 소멸가능성이 있다는 연구결과를 발표했던 것이다. 우리나라에서는 이상호(2016)가 마스다의 연구방법

9) 이인희(2008). 우리나라 중소도시 쇠퇴실태와 특성. p.10.

10) Wiechmann, T. and Wolf, M. (2013), “Urban shrinkage in a spatial perspective :

Operationalization of shrinking cities in Europe 1990–2010”, Association of European Schools

을 차용해 기초자치단체들의 인구소멸 위기를 진단한 바가 있는데, 본 연구에서는 이상호의 지역소멸위험지수도 지역쇠퇴 지표의 하나로 활용하였다. 즉 2000~2018년 동안 20~39세 여성인구비중과 65세 이상 고령인구 비중의 상대비인 소멸위험지수를 통해 소멸위험 매우낮음(지수 1.5이상), 소멸위험 보통(지수 1.0~1.5미만), 소멸주의 단계(지수 0.5~1.0미만), 소멸위험진입 단계(0.2~0.5미만), 소멸고위험 지역(0.2미만)으로 구분하여 각 지역들의 인구학적 소멸가능성 여부를 진단하였다.

이상의 논의를 종합해서 지역쇠퇴 측정지표를 선정한 결과, 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 강원도 18개 시·군 지역쇠퇴 측정지표로 인구사회 7개, 경제산업 4개, 물리·환경 2개 등 총 3개 영역 13개 세부 지표를 선정하였다. 그리고 지역쇠퇴수준 측정에 대한 3가지 접근법에 따른 쇠퇴수준 유형화 기준을 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 2> 강원도 18개 시군 지역쇠퇴 측정지표

영역	세부지표	산출식	단위	자료출처
인구 사회	연평균인구증감률	$((\text{인구}_{2018} / \text{인구}_{2000})^{(1/19)} - 1) \times 100$	%	주민등록통계
	순이동률	순이동자수/총인구*100	%	국내인구이동통계
	조출생률	출생아수/총인구*1000	출생아/ 인구1천명	2018인구동향통계
	20세~39세 여성인구비율	(20~39세 여성인구)/(전체인구)*100	%	주민등록통계
	65세 이상 고령인구비율	(65세 이상 인구)/(전체인구)*100	%	주민등록통계
	20~39세 여성인구 대비 65세 이상 고령인구	(20~39세 여성인구)/(65세 이상 인구)*100	%	주민등록통계
	영유아(5세 미만) 평균성장률	$((\text{유아인구}_{2018} / \text{유아인구}_{2000})^{(1/19)} - 1) \times 100$	%	주민등록통계
산업 경제	재정자립도	{(지방세+세외수입)×100}/일반회계예산규모*100	%	행안부재정고시
	1인당지방세	지방세(결산징수실적)/주민등록인구	천원	시도 통계연보
	천명당 종사자수	총 종사자수/총 인구수*1000	명/천명	전국사업체조사
	취업자 증감률	$((\text{취업자수}_{2018} / \text{취업자수}_{2008})^{(1/11)} - 1) \times 100$	%	고용통계조사
물리 환경	노후주택비율	1980년 이전 건축주택수/총주택수*100	%	2017인구주택총조사
	공기질	공기수/총주택수*100	%	2017인구주택총조사

〈표 3〉 지역쇠퇴수준 진단의 3가지 접근법

구분	지역 쇠퇴도 유형화	측정지표	
전통적인 지역쇠퇴지표 접근법	쇠퇴지역	쇠퇴수준 상위 50%	
축소도시 진단기준 (Wiechmann & Wolf, 2013)	성장	20년간 연평균 인구변화율 0.15% 이상	
	안정	-0.15~0.15%	
	축소	-0.15 미만	
인구소멸위험지수 접근법(이상호) ※ 소멸위험지수=20~39세 여성인구수/65세 이상 고령인구수	소멸위험 매우 낮음	소멸위험지수 1.5 이상	
	소멸위험 보통	1.0~1.5 미만	
	주의단계	0.5~1.0 미만	
	소멸위험지역	소멸위험진입 단계	0.2~0.5 미만
		소멸고위험 단계	0.2 미만

## IV. 분석결과

### 1. 진단지표 기초통계

위에서와 같이 선정된 강원도 18개 시·군의 지역쇠퇴 진단지표를 활용하여 각 지역의 지역쇠퇴 수준을 확인하기 위하여 다음과 같은 기초자료들을 수집하였다. 우선 지역쇠퇴의 핵심 변수로 인식되는 인구의 변동 상황, 출산수준 등을 보기 위하여 2000년부터 2018년까지 강원도 내 18개 시·군의 전체 인구 변화추이, 조출생률, 시·군별 연령별 인구현황(주민등록인구) 등에 대한 자료를 구축하였다. 아울러 통계청 발표 자료를 토대로 시·군별 전출입 인구이동 및 시·군별 출생아수에 대한 자료를 확보하였다. 한편 경제·산업 영역에서의 지역쇠퇴를 측정하는 변수로서의 재정자립도는 행정안전부 지방재정365를 통해, 그리고 주민 1인당 지방세 부담액은 강원도청 홈페이지 예산개요를 통해, 사업체수 및 종사자수는 통계청 전국사업체조사자료를 통해 확보하였다. 강원도 내 18개 시·군의 취업자수는 통계청 지역별 고용조사를 통해 확보하였으며, 건축연도별 주택수는 통계청 인구주택총조사를, 노후주택비율은 2017년 주택총조사 자료를 기준으로 하여 산출하였다. 마지막으로 노후주택수와 빈집수는 통계청 주택총조사를 통해 확보하였다.

## 2. 분석결과

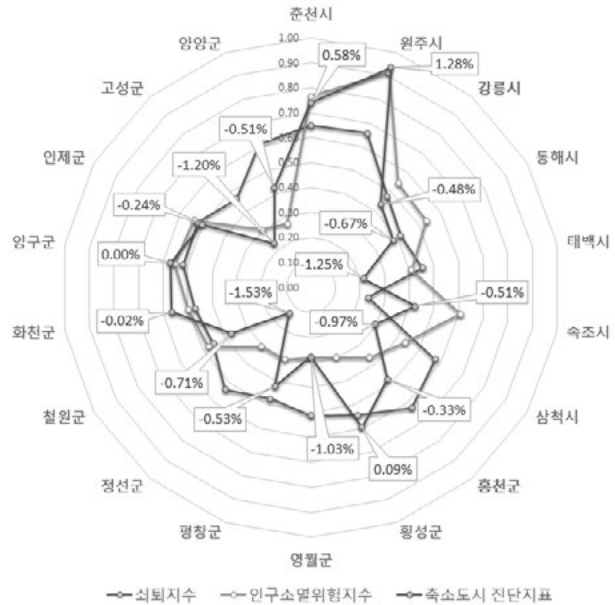
강원도 18개 시·군에 대한 지역쇠퇴 정도를 지역쇠퇴지표, 축소도시 진단기준, 그리고 인구소멸위험지수를 통해 측정해 본 결과는 아래 <표 4>, <그림 1>과 같이 요약된다. 전체적으로 보았을 때 다음과 같은 몇 가지 특징이 드러나고 있다.

첫째, 세 가지 측정 지표를 통한 분석 결과 모든 지표가 강원도의 지역쇠퇴 정도가 매우 심각한 상태임을 보여주고 있다. 지역쇠퇴지표의 지수 값 범위가 0~1 사이임에 비추어 볼 때 최대값이 0.66에 불과하였으며 축소도시 선정기준에 의해서 보더라도 5개 시·군을 제외하고는 모든 지역이

축소도시의 범주에 포함되어 있었다. 또한 인구소멸위험지수에 의한 분석결과는 강원도 지역의 인구감소에 따른 위기가 매우 심각한 상태임을 보여주고 있었다. 지역소멸위험이 매우 낮거나 보통인 지역은 전무하며 18개 지역이 모두 소멸위험 주의단계에 있거나 아니면 소멸위험진입단계가 있었다.

둘째, 분석 결과, 강원도 내 낙후도가 심한 기초자치단체들의 그룹은 세 가지 분석방법 중 어느 기법을 적용하든지 관계없이 대부분 낙후도가 가장 심한 그룹에 속해 있었다. 다만 몇몇 지역의 경우는 다른 지역들과는 크게 다른 쇠퇴경향성을 보이는 것이 발견되었다. 예를 들어 인구소멸위험지수상 가장 소멸위험이 높은 양양군의 경우 쇠퇴지수에 의하면 타 지역들보다 크게 양호한 결과를 보이고 있었으며, 쇠퇴지수에 의한 분석방법으로는 쇠퇴정도가 심한 화천군의 경우 축소도시 기준으로는 ‘안정’권에 속해 있었다. 이로 볼 때 전통적인 지역쇠퇴 진단지표에 의한 지역쇠퇴 정도와 특성을 파악해 대책을 세우는 것에 그칠 것이 아니라 축소도시 진단기법이나 인구소멸위험지수에 의한 분석을 병행함으로써 전체적인 쇠퇴의 양상과 미래의 결과에 대해 보다 정확한 예측이 가능할 것으로 보인다.

셋째, 강원도의 3대 중심도시라고 할 수 있는 춘천시, 원주시, 강릉시는 3가지 지표 모든 면에서 나머지 15개 시군보다는 대체로 양호한 상태를 나타내고 있다. 이들 3개 시가 강원도 내 여타 지역으로부터



<그림 1> 강원도 기초지자체 쇠퇴분석 다이어그램

의 인구를 지속적으로 흡수하고 있는 현실과 무관치 않다고 보여 지는데 결과적으로 보았을 때 중심도 시나 주변도시나가 지역쇠퇴의 정도와도 밀접하게 관련되어 있다는 추론이 가능하다고 하겠다. 아래에 서는 개별 지표들에 의한 분석결과에 대해서 좀 더 상세하게 설명하고자 한다.

〈표 4〉 진단지표 분석 결과

시·군	쇠퇴지수	축소도시 진단지표	인구소멸위험지수
춘천시	0.65	0.58%	0.77
원주시	0.66	1.28%	0.92
강릉시	0.48	-0.48%	0.54
동해시	0.42	-0.67%	0.53
태백시	0.45	-1.25%	0.41
속초시	0.23	-0.51%	0.61
삼척시	0.57	-0.97%	0.44
홍천군	0.63	-0.33%	0.36
횡성군	0.54	0.09%	0.30
영월군	0.51	-1.03%	0.28
평창군	0.47	-0.53%	0.31
정선군	0.53	-1.53%	0.31
철원군	0.45	-0.71%	0.47
화천군	0.47	-0.02%	0.50
양구군	0.52	0.00%	0.55
인제군	0.52	-0.24%	0.54
고성군	0.46	-1.20%	0.30
양양군	0.61	-0.51%	0.27
최소값	0.23	-1.53%	0.27
최대값	0.66	1.28%	0.92
평균	0.51	-0.45%	0.47
중앙값	0.52	-0.51%	0.45

#### 1) 지역쇠퇴지수

지역쇠퇴지수를 통해 본 쇠퇴의 정도는 그 수치가 낮을수록 쇠퇴의 정도가 심하다고 할 수 있다. 먼저 군 지역의 경우 인구·사회적 영역에서는 고성군(0.18)이 쇠퇴의 정도가 가장 심한 것으로 나타났으며 정선군(0.32), 영월군(0.34), 평창군(0.37)이 그 뒤를 이었다. 이에 비해 같은 군 지역이지만 양구군(0.89)과 인제군(0.78)은 상대적으로 인구·사회적 측면에서 양호한 상태를 보이고 있다.

고성군의 쇠퇴정도가 심한 원인은 2008년 박왕자 사건으로 인한 금강산관광의 중단, 어족자원의 고갈로 인한 어업의 침체 등에 의한 결과로 보이고 양구군, 인제군이 인구사회학적 영역에서 양호한 이유

는 접경지역으로서 다자녀를 둔 군인가족들이 많이 기거하기 때문인 것으로 보인다. 한편, 시 지역에서는 속초시(0.33)가 가장 인구·사회적 측면에서 쇠퇴의 정도가 높았으며, 반면에 원주시(0.97)와 춘천시(0.86)은 상대적으로 양호한 상태를 나타냈다. 속초시의 인구사회학적 측면에서의 낙후는 지역 핵심 산업의 부재, 강원도 3대 중심도시인 춘천, 원주, 강릉시에 비해 상대적으로 열악한 교육환경으로 인해 이들 지역으로 인구유출이 지속되어 온 결과라고 보여 진다.

산업·경제적 영역에서도 속초시(0.15)는 낙후의 정도가 가장 높은 것으로 나왔으며, 그 다음으로는 동해시(0.32)가 낙후도가 높은 것으로 나타났다. 군 단위에서는 양구군(0.23), 철원군(0.32)의 순으로 산업·경제적 영역에서 낙후도가 심한 것으로 나타났다. 산업·경제적인 측면에서의 속초시의 낙후 정도가 높게 나온 것은 주력산업의 하나인 어업의 침체, 설악산 주변 관광산업의 침체 등 산업·경제적인 원인 가장 큰 것으로 보이며, 동해시의 경우 묵호항을 중심으로 한 어업의 침체, 1989년 정부의 석탄산업 합리화정책의 여파와 시멘트산업 위축에 따른 해운항만산업의 침체 등이 주요 원인인 것으로 보여진다.

한편 물리·환경적 영역에서는 군 지역으로는 인제군(0.37)과 철원군(0.41), 화천군(0.42) 순으로 쇠퇴한 지역으로 도출되었다. 시단위에서는 속초시(0.22), 태백시(0.48) 순으로 쇠퇴하였으며, 특히 속초시는 강원도 전체 시·군에서 물리·환경적으로 가장 쇠퇴한 지역으로 분석되었다. 반면 양양군(0.81)은 물리·환경적 영역에서 전체 18개 시·군 중 가장 양호한 상태를 유지하고 있었다.

마지막으로 인구·사회적 영역, 산업·경제적 영역, 그리고 물리·환경적 영역을 모두 아우르는 종합적인 쇠퇴지수에서는 속초시(0.23)가 전체 18개 시·군 중 가장 쇠퇴의 정도가 높은 것으로 기록 되었다. 이어서 동해시(0.42), 철원군(0.45), 태백시(0.45), 고성군(0.46), 화천군(0.47)의 순서로 쇠퇴의 정도가 상대적으로 심한 것으로 나타났다. 종합쇠퇴지수 0.5이하인 8개 시·군 중에서 시와 군이 각각 4개 지역으로 분류되었지만, 속초시와 동해시가 가장 쇠퇴한 지역군에 포함된 것을 확인할 수 있었다. 반면에 원주시(0.66), 춘천시(0.65), 홍천군(0.63), 양양군(0.61)은 타 시·군보다 상대적으로 쇠퇴의 정도가 양호함을 보여주고 있다.

〈표 5〉 시군별 지역 쇠퇴지수

시군	인구사회적	산업경제적	물리·환경적	종합
속초시	0.33	0.15	0.22	0.23
동해시	0.44	0.31	0.50	0.42
철원군	0.62	0.32	0.41	0.45
태백시	0.36	0.53	0.48	0.45
고성군	0.18	0.51	0.70	0.46
화천군	0.63	0.37	0.42	0.47
평창군	0.37	0.55	0.50	0.47

강릉시	0.53	0.39	0.51	0.48
영월군	0.34	0.64	0.55	0.51
양구군	0.89	0.23	0.43	0.52
인제군	0.78	0.41	0.37	0.52
정선군	0.32	0.69	0.59	0.53
횡성군	0.58	0.48	0.57	0.54
삼척시	0.65	0.57	0.50	0.57
양양군	0.46	0.56	0.81	0.61
홍천군	0.57	0.61	0.71	0.63
춘천시	0.86	0.48	0.60	0.65
원주시	0.97	0.42	0.59	0.66

## 2) 축소도시 진단기준

Wiechmann & Wolf(2013)의 축소도시 선정기준을 이용하여 강원도 18개 시·군을 분석한 결과는 다음과 같다. 즉 2000년부터 2018년까지 19년간 강원도 기초지자체의 연평균 인구변화율을 살펴본 결과 변화율이 -0.15% 미만으로서 ‘축소’에 해당 지역은 정선군(-1.53%), 태백시(-1.25%), 고성군(-1.20)을 비롯해 모두 13개가 되었다. 이 중에는 강릉시를 포함해 도내 7개 시 지역 중에 5개의 시들이 포함되어 있었다. 인구감소현상이 도내 전역에서 진행되고 있는 결과라고 볼 수 있다. 반면에 ‘안정’(변화율: -0.15~0.15%)에 해당하는 지역은 횡성군, 양구군, 화천군 등 3개 지역이었으며 ‘성장’(변화율: 0.15% 이상)으로 분류되는 지역은 원주시(1.28%)와 춘천시(0.58%) 두 지역에 불과하였다. Wiechmann & Wolf(2013)의 기준상 ‘안정’권에 해당하는 횡성군, 양구군, 화천군은 지난 20년간 약간의 등락폭은 있었으나 인구가 일정한 수준을 유지해 오거나 조금씩이나마 꾸준히 늘어난 지역들이다. 그만큼 인구의 타 지역 유출이 작았고 특히 횡성군의 경우는 강원도의 다른 지역이나 수도권에서의 인구유입이 꾸준히 있어왔던 것으로 보인다. 요컨대 횡성군의 경우 수도권에 인접해 있어서 기업 활동이나 교통여건상 강원도의 여타 지역보다 유리한 장점이 있는 것이 주효했던 것으로 보이며, 양구군과 화천군의 경우는 각각 스포츠 마케팅이나 청소년교육 지원 사업을 지속적으로 활발하게 펼쳐온 결과라고 판단할 수 있다.

Wiechmann & Wolf(2013)의 기준으로 볼 때 원주시가 가장 두드러지게 양호한 상태를 보이고 있는데 그 원인은 혁신도시와 기업도시의 건설, 수도권 경계지역으로서 상대적으로 양호한 기업입지조건, 양호한 교육환경 등으로 인해 강원도 내 타 지역으로부터의 인구유입이 지속되어 왔기 때문으로 보여 진다. 이로 볼 때 다른 지역들도 기업환경 및 교육환경 개선을 최우선 과제로 추진해야 할 것으로 보여 진다.

〈표 6〉 축소도시 진단기준

구분	해당 시군
성장(0.15% 이상)	원주시(1.28%), 춘천시(0.58%)
안정(-0.15~0.15% 미만)	횡성군(0.09%), 양구군(0.00%), 화천군(-0.02%)
축소(-0.15% 미만)	인제군(-0.24%), 홍천군(-0.33%), 강릉시(-0.48%), 양양군(-0.51%), 속초시(-0.51%), 평창군(-0.53%), 동해시(-0.67%), 철원군(-0.71%), 삼척시(-0.97%), 영월군(-1.03%), 고성군(-1.20%), 태백시(-1.25%), 정선군(-1.53%)

### 3) 인구소멸위험지수

지역소멸위험지수는 20~39세 여성인구수/65세 이상 고령인구수의 상대비율이다. 이 지수를 통해 2000년부터 2018년 사이에 5년 단위로 강원도 시·군의 소멸가능성을 진단한 결과 〈표 7〉에서 볼 수 있듯이 강원도 모든 시·군의 인구소멸위험의 정도가 시간이 지남에 따라 점점 악화 되고 있음을 알 수 있다. 2000년에는 횡성군을 제외한 모든 시·군이 ‘소멸위험이 매우 낮은 단계’이거나 ‘보통’의 단계에 머물렀던 반면에, 19년이 지난 2018년에는 18개 시·군 중에 이 두 단계에 있는 지역은 하나도 없고 대신에 모두 소멸위험 주의단계나 소멸위험진입단계에 와 있는 사실을 확인할 수 있다. 특히 2000년과 2005년에는 소멸위험진입 단계에 있는 도내 지자체들이 전무하였던 반면에 2015년에는 7개의 지자체가, 그리고 2018년에는 무려 11개의 지자체가 이 단계에 와 있는 것을 알 수 있다. 분석결과에 따르면 도내에서 타 지자체들보다 여건이 양호한 몇몇 지자체들의 경우도 결코 안심할 수 없는 결과를 보여주고 있다. 예를 들어 2005년에는 소멸위험이 매우 낮은 단계에 있던 원주시, 속초시, 동해시가 2018년 현재 모두 주의 단계로 떨어진 사실을 확인할 수 있다. 이러한 분석결과를 통해 알 수 있듯이 강원도 모든 시·군이 인구감소에 따른 위기에 직면해 있으며 시간상의 문제이지 최악의 상황인 소멸고위험단계로 넘어가는 지자체들이 향후 점점 많아질 것으로 보여 진다.

이렇듯 강원도의 모든 기초지자체들이 시간이 갈수록 인구소멸의 위험단계로 치닫고 있는 원인은 근본적으로 출산 가능성이 높은 연령대의 여성들을 포함하여 청년층, 중년층들의 생활환경조건이 열악한 결과라고 보여 진다. 즉 일자리나 교육환경, 복지·의료·문화시설 등 생활환경이 제대로 구비되어 있지 않은 결과 젊은층을 중심으로 한 인구유출과 지속적인 출생률 저하, 그리고 급속한 고령화 등이 진행되었다고 보여 진다.



〈표 7〉 인구소멸위험지수

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년
매우 낮음 (1.5이상)	속초시(2.28), 원주시(2.24), 동해시(2.12), 태백시(2.08), 춘천시(2.05), 강릉시(1.90), 철원군(1.54), 인제군(1.52)	원주시(1.65), 속초시(1.54), 동해시(1.50)	-	-	-
보통 (1.0~1.5)	양구군(1.35), 화천군(1.33), 삼척시(1.27), 정선군(1.25), 평창군(1.21), 홍천군(1.20), 고성군(1.14), 양양군(1.07), 영월군(1.02)	춘천시(1.42), 태백시(1.33), 강릉시(1.32), 인제군(1.01)	원주시(1.27), 춘천시(1.05)	원주시(10.04)	-
주의단계 (0.5~1.0)	횡성군(0.95)	철원군(0.98), 정선군(0.89), 양구군(0.88), 화천군(0.86), 삼척시(0.84), 홍천군(0.79), 평창군(0.78), 양양군(0.72), 고성군(0.70), 횡성군(0.63), 영월군(0.61)	속초시(0.98), 동해시(0.94), 강릉시(0.88), 태백시(0.82), 인제군(0.73), 철원군(0.69), 양구군(0.66), 삼척시(0.62), 정선군(0.59), 화천군(0.59), 홍천군(0.56), 평창군(0.52)	춘천시(0.85), 속초시(0.71), 동해시(0.67), 강릉시(0.64), 인제군(0.63), 양구군(0.63), 화천군(0.57), 태백시(0.54), 철원군(0.54), 삼척시(0.51)	원주시(0.92), 춘천시(0.77), 속초시(0.61), 양구군(0.55), 강릉시(0.54), 인제군(0.54), 동해시(0.53)
진입단계 (0.2~0.5)	-	-	고성군(0.46), 횡성군(0.44), 영월군(0.43)	홍천군(0.44), 정선군(0.39), 평창군(0.38), 고성군(0.37), 횡성군(0.34), 영월군(0.33), 양양군(0.32)	화천군(0.50), 철원군(0.47), 삼척시(0.44), 태백시(0.41), 홍천군(0.36), 정선군(0.31), 평창군(0.31), 고성군(0.30), 횡성군(0.30), 영월군(0.28), 양양군(0.27)
위험단계(0.2미만)	-	-	-	-	-

### 3. 분석결과 종합

이상의 분석결과를 토대로 강원도 기초지자체들의 지역쇠퇴의 특성과 양태를 종합해 보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 전반적으로 보았을 때 강원도 내 18개 기초자치단체의 쇠퇴정도가 매우 심각한 수준에 이르렀으며, 특히 인구사회학적인 측면에서 장래에 도내 거의 모든 지역에서 지역소멸의 위기가 올 것으로 예측된다. 둘째, 상대적으로 쇠퇴정도가 양호한 춘천, 원주, 강릉의 3대 중심도시와 나머지 15개 지역들과의 쇠퇴수준 상에 많은 차이가 나고 있음을 확인할 수 있었다. 셋째, 강원도 시·군 지역 모두 지역쇠퇴가 진행되어 오고 있지만 군 지역이 시 지역보다 전체적으로 더 심각한 상황이다. 넷째, 비슷한 지역적 특색이나 조건을 가진 지역이라도 지역활성화 대책의 실효성이나 지역자원의 효과적인 활용 여부에 따라 지역쇠퇴의 정도에 다소 차이가 나는 것처럼 보여 진다. 마지막으로 지역의 주력산업의 침체 내지 붕괴가 지역쇠퇴를 가속화시키는 것으로 보여 진다.

한편 상기 종합한 쇠퇴특성을 토대로 하여 세 가지 지역쇠퇴 분석 기준에 의한 결과를 좀 더 구체적으로 종합해 보면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다. 지역쇠퇴 측정 기준에서 지역쇠퇴지수 0.5 이하, 축소도시 진단기준상의 '축소'단계, 인구소멸위험지수 기준상의 소멸진입단계를 각각의 기준상 가장 심각한 상태라고 보았을 때, 강원도 시·군 중에서 가장 지역쇠퇴의 상태가 심각한 곳은 고성군으로 나타났다. 고성군은 종합쇠퇴지수(0.46), 축소도시 진단기준 -1.20%, 인구소멸위험지수 0.30을 기록하여 이 세 가지 지표 모두에서 쇠퇴정도가 심각한 것으로 드러났다. 이는 2008년 이후 금강산 관광의 중단, 주력산업인 어업의 침체 등이 핵심 원인으로 보여 진다. 이어서 태백시, 철원군, 평창군의 경우도 상기 세 가지 기준상 가장 심각한 상태에 모두 해당되는 것으로 분류되었다.

쇠퇴지수에 의한 도내 시·군의 지역쇠퇴 정도를 파악해 보았을 때 쇠퇴 정도가 가장 심한 하위 10개 시·군 중에 시 지역은 속초시와 동해시, 태백시, 강릉시가 포함되어 있었으며 나머지 6개는 군 지역들이 그 자리를 차지하고 있었다. 이 사실은 지역 쇠퇴가 강원도 내 시와 군 지역 간에 별반 차이가 없이 공통적으로 진행되고 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

'축소'지역에 해당 하는 하위 10개의 지자체 중에 4개가 시 지역인데 이는 2000년 이래 현재까지 강원도의 소규모 시 단위에서도 지속적인 인구 감소현상이 있었음을 보여주는 예라고 하겠다.

마지막으로 인구소멸지수에 의한 시·군 비교에서도 소멸진입단계에 속해 있는 하위 10개의 지자체 중 태백시와 삼척시를 제외하고는 모두 군 자치단체가 포함되어 있는데 이는 인구의 지속적인 감소와 출생률 저하에 의한 지역소멸 위기가 시 자치단체보다는 군 자치단체에서 훨씬 두드러지게 나타나고 있음을 보여주는 예라고 하겠다. 특히 양양군은 인구소멸위험지수가 전 18개 시·군 중 가장 낮아 신생아의 출생률 저하가 지역의 소멸로 이어질 수 있다는 우려가 가장 먼저 현실화 될 수 있는 지역으로 예측된다.

그러면 강원도 내 기초자치단체들에게서 보여 지고 있는 심각한 지역쇠퇴현상의 핵심 원인은 무엇일까? 시 지역보다 군 지역에서 쇠퇴정도가 더 심각한 원인은 무엇일까? 그리고 3대 중심도시와 나머지 도시 간에 쇠퇴도에 차이가 나는 이유는 무엇일까? 이들 질문에 대한 답은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 일자리와 고소득의 기회를 찾아 많은 사람들이 강원도를 떠나거나 도내 중심도시로 몰렸다고 할 수 있다. 둘째, 더 나은 교육환경을 찾아 강원도 내 중심도시나 도 밖으로의 인구유출이 지속되어 왔다고 할 수 있다. 셋째, 수도권이나 대도시들과 비교해 상대적으로 열악한 의료·복지·문화·생활서비스 환경이 인구유출과 낮은 출생률을 부추겨 왔다고 볼 수 있다. 넷째, 접경지역의 군사규제, 상수원규제, 산림규제 등 각종 규제가 강원도 각 지역의 발전을 저해하고 있으며 지역의 침체를 가속화 하고 있다고 본다. 마지막으로 지역의 주력산업의 침체 내지 붕괴가 지역쇠퇴를 촉진하는 주된 원인의 하나로 작용해 왔다고 할 수 있다. 이러한 지역쇠퇴의 원인들은 특히 군 지역 침체와 쇠퇴를 가져오는데 핵심 요인으로 작용한 것으로 보여 진다. 왜냐하면 군 지역들은 산업·경제적인 환경, 교육환경, 사회·문화 환경, 각종 규제 면에서 도내 시 지역들 보다 훨씬 불리한 여건에 처해 있기 때문이다. 접경지역에 해당하는 5개 군 지자체, 탄광산업의 붕괴로 지역 침체가 지속되어 온 정선군, 영월군, 그리고 금강산 관광사업, 어업의 침체로 고전을 면치 못하고 있는 고성군이 그 좋은 예라고 할 수 있다.

그러면 분석결과에 대한 정책적 함의는 무엇일까? 상기의 문제점을 극복하고 지역을 활성화하기 위해서는 어떠한 대책이 필요할까? 대책방향에 대해서는 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 기업유치와 기업환경개선을 위해 각 지자체들이 많은 노력을 펼쳐야 할 것으로 보인다. 예를 들어 원주시와 횡성군의 인구가 지속적으로 늘어나고 있는 핵심 이유는 역시 일자리라고 할 수 있다. 이들 지역들이 수도권에서의 원활한 접근성을 심분 활용하여 산업단지를 만들고 기업이 활동하기에 편리한 각종 지원시책을 적극 펼친 결과 인구유입이 지속되고 있다고 볼 수 있다. 양양군의 경우에도 최근 수년간 현남면, 현북면을 중심으로 서핑인구가 많이 늘어나면서 관련 산업에 종사하는 젊은층의 지역 내 유입이 지속되고 있는 상황이다. 또한 최근 플라이강원이 양양공항을 모기지항으로 한 항공운송면허를 받아내면서 젊은층을 중심으로 한 대규모 인구유입이 기대된다. 회사측에 따르면 2019년 말까지 330명의 직원을 채용할 예정이라고 하며 2021년까지는 총 900명까지 확대 충원할 계획이라고 한다. 양양군에서는 이런 기회들을 적극 활용하려는 노력을 펼쳐야 할 것으로 보이는데 특히 청년층의 주거환경, 사회·문화 환경 등의 개선에 박차를 가하여야 할 것이다.

둘째, 교육환경 개선이 필요하다고 본다. 강원도 중소도시, 농촌지역에서의 인구유출 중에 핵심원인으로 지목되고 있는 교육환경의 개선 없이는 어린 자녀들을 둔 부모들의 도 밖으로 전출과 도내 중심도시로의 전출을 막기에는 역부족이라고 보여 진다. 따라서 강원도 본청이나 각 지자체들은 교육청과 협조를 해서 지역의 교육환경 개선을 적극 추진하여야 한다. 열악한 재정 상태임에도 불구하고 지역 청소년, 대

학생들을 위한 양질의 교육서비스 제공, 장학금 지급사업을 펼쳐 지역 인재 육성은 물론 인구유출에 대처하고 있는 화천군의 사례를 다른 도내 지자체들도 적극 벤치마킹해야 할 것이다.

셋째, 주거환경 개선 노력이 필요하다. 퇴역군인들을 지역에 정주시키기 위한 화천군과 인제군의 퇴역군인 주거환경 지원 사업처럼 적극적인 주거환경 개선노력이 필요하다고 하겠다. 2017년 현재 강원도 전체적으로 보아 공가율이 10.6, 노후주택비율이 14.1%임을 감안해 볼 때 빈집이나 노후주택에 대한 정비를 통해 주거환경을 개선하는 노력도 적극 펼쳐야 할 것으로 보여 진다. 특히 공가율이 높은 평창군, 양양군, 그리고 노후주택비율이 높은 삼척시, 정선군, 고성군, 영월군 등에서 주거환경개선을 위한 적극적인 정책들을 펼쳐야 할 것으로 보인다.

이밖에 지역발전을 저해하고 있는 각종 규제를 강원도, 그리고 중앙정부와 협의해서 합리적으로 조정·완화는 노력, 그리고 화천군의 산천어 축제처럼 지역 맞춤형 정책을 통한 지역경제활성화 대책 수립과 시행, 수도권 등 타 지역에서의 인구유입을 위한 귀농귀촌정책의 적극적인 추진, 결혼·출산·육아를 위한 실효성 있는 지원정책 추진, 일과 가정 삶의 조화를 위한 조직문화개선 등 다양한 시책들의 추진이 필요할 것으로 보인다.

분석결과를 종합하면서 마지막으로 언급할 사항은 복수의 척도를 활용한 지역쇠퇴 분석기법의 유용성에 대한 논의이다. 전통적인 지역쇠퇴 측정 지표들을 활용한 기존 연구들은 주로 쇠퇴의 양상이나 특징에 따라 인구·사회적, 산업·경제적, 물리·환경적으로 범주화해서 영역별 쇠퇴지수나 이들을 종합화한 복합쇠퇴지수를 개발해 대상지역의 쇠퇴정도를 파악하여 유형화하고 대책을 제시하는데 그쳤다. 그러나 이러한 방법에는 기본적으로 두 가지의 한계를 가지고 있다. 첫째, 복합쇠퇴지수를 통해 도시들의 쇠퇴정도를 파악할 때 어느 정도의 지수를 쇠퇴의 척도로 삼을 것인가에 대한 문제다. 즉, 쇠퇴정도를 결정할 때 연구자의 주관성이 상당히 작용함을 부인할 수 없다. 이는 달리 말해 연구자 마다 똑같은 연구대상, 똑같은 연구결과를 가지고도 지역쇠퇴에 대한 진단을 달리 할 수 있다는 말이 된다.

또 한 가지의 문제는 전통적인 지역쇠퇴 지표가 출생률의 저하 내지 인구의 지속적 외부유출의 결과로 인구·사회학적, 산업·경제적, 또는 물리적인 도시의 쇠퇴를 반영하는 분석결과를 제시할 수 있어도, 이러한 인구과소화 문제가 최근 논란이 되고 있는 도시의 지속가능성 여부에 대한 판단을 하는 데는 실제적인 도움을 주지 못한다는 점이다. 가령 본 연구결과에서 쇠퇴지수를 통한 지역쇠퇴 진단방법에서 춘천시, 원주시, 태백시 등은 쇠퇴 정도가 강원도 내에서 가장 양호한 그룹에 속해 있어 쇠퇴문제가 그리 큰 이슈가 되지 않을 수도 있으나 인구소멸위험지수에 의한 쇠퇴진단에서는 전혀 다른 결과가 나왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉, 인구소멸위험지수에 의한 지역쇠퇴 정도를 파악할 때 강원도 18개 기초지자체 모두가 시간이 지나면 소멸위험성이 커질 것으로 예측이 되기 때문에 문제의 심각성이 커지는 것이다.

이렇듯 전통적인 지역쇠퇴 진단법이 가지고 있는 한계 내지 문제점을 보완해서 보다 종합적인 시각에

서 지역의 쇠퇴를 진단하고 아울러 지역의 지속가능성까지 예측해 볼 수 있다는 점에서 복수의 분석기법을 통한 비교분석의 의미가 있다고 하겠다. 앞서서도 제시한 것처럼 대상 지역들의 쇠퇴도를 여러 진단기법을 동원해 분석해 보면 특별히 어느 지역들이 가장 쇠퇴문제가 심각한 지에 대해 보다 확실한 결과를 얻을 수 있다. 달리 말하면 여러 진단기법을 통한 진단결과 각 지표별 쇠퇴순위가 공통적으로 상위집단에 속해 있는 지역들은 지역의 쇠퇴 측면이나 지역의 지속가능성 측면에서 똑같이 문제가 큰 지역으로 분류할 수 있는 것이다. 이것은 달리 말해 쇠퇴도시에 대한 새로운 분류유형으로서 의미를 지닌다고 할 수 있다.

〈표 8〉 강원도 기초지자체 지역쇠퇴 분석 종합결과

구분		종합결과
종합쇠퇴순위 상위 4개 지역 (쇠퇴지표, 축소도시 진단기준, 인구소멸위험지수 공통적으로 최하위권에 속한 지역들)		고성군, 태백시, 철원군, 평창군
지표별 가장 쇠퇴가 심한 지역	지역쇠퇴 지표 (종합쇠퇴지수 0.5이하)	속초시, 동해시, 철원군, 태백시, 고성군, 화천군, 평창군, 강릉시
	축소도시 선정기준('축소' 지역)	정선군, 태백시, 고성군, 영월군, 삼척시, 철원군, 동해시, 평창군, 속초시, 양양군, 강릉시, 홍천군, 인제군
	인구소멸위험지수(인구소멸진입단계)	양양군, 영월군, 횡성군, 고성군, 평창군, 정선군, 홍천군, 태백시, 삼척시, 철원군, 화천군
강원도 지역의 대표적인 쇠퇴 특성		- 강원도 내 기초지자체의 쇠퇴정도가 전반적으로 매우 심각한 수준임 - 3대 중심도시와 다른 지역들 간에 커다란 쇠퇴도 차이 - 군 지역이 시 지역보다 전반적으로 쇠퇴도가 높음 - 비슷한 지역여건이더라도 정책이나 지역자원 활용 정도에 따라 쇠퇴정도가 달라짐 - 지역의 주력산업 침체(붕괴)가 지역쇠퇴를 가속화
강원도 지역 쇠퇴의 핵심 원인		- 일자리(취업기회) 부족 - 열악한 교육환경 - 의료·복지·주거·문화 등 열악한 생활환경 - 각종 규제 중첩(군사, 상수원, 산림 등) - 관광·어업·광산업 등 지역 주력산업의 침체
지역활성화 대책		- 기업유치와 기업환경 개선 - 교육 및 주거환경 개선 - 각종 규제 완화 및 합리화 - 지역 맞춤형 경제활성화 대책 시행 - 귀농귀촌사업 적극 추진 - 결혼·출산·육아 관련 실효성 있는 정책추진 - 일과 가정의 조화를 위한 조직문화개선 - 도시재생사업 실시 등

## V. 결론

이상의 연구에서 강원도 18개 시·군의 지역쇠퇴 정도를 지역쇠퇴지표, 축소도시 진단기준, 인구소멸 위험지수를 통해 파악해 보았다. 전체적으로 보아 강원도 모든 시·군 중에서 군 자치단체들이 시 자치단체보다 지역쇠퇴의 정도나 인구감소로 인한 소멸가능성이 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 향후 지역쇠퇴에 대한 대책을 수립할 때 군 지역에 대한 고려가 우선되어야 함을 시사하고 있다. 특히 3개 측정 지표에 의한 분석결과에서 모두 최 하위권에 속해 있는 고성군, 태백시, 철원군, 평창군에 대한 대책이 시급하다고 하겠다. 쇠퇴지수가 낮은 지역들에 대해서는 전체적인 종합쇠퇴지수에 의한 쇠퇴도도 고려해야겠지만 인구사회, 산업경제, 물리·환경의 개별 영역에서 특별히 상태가 심각한 지역에 대한 맞춤형 대책이 필요할 것으로 보인다.

결론적으로 지역쇠퇴나 축소도시 현상, 그리고 인구소멸의 우려를 해소하고 지역의 활력을 되찾으려면 강원도 기초지자체, 도 본청, 그리고 중앙정부 등 공공부문에서의 사태심각성에 대한 문제인식이 우선되어야 함을 지적하고자 한다. 그를 바탕으로 하여 대책을 치밀하게 수립하고 세심하게 실행하여야 할 것이다. 아울러 인구감소와 지역쇠퇴에 의한 고통과 재앙은 지역주민 모두가 똑같이 감당해야 한다는 사실을 지자체 주민, 나아가 국민 모두가 인식하고 이를 극복하기 위한 적극적인 동참이 있어야 할 것이다. 인구문제의 해소책임이 공공부문에만 있다고 생각하거나 정부나 지자체에만 의존해서는 국가 사회 구성원 모두에게 닥치게 될 인구문제로 인한 재앙을 결코 막아낼 수가 없을 것이다. 이 문제만큼은 주민, 그리고 국민들의 철저한 자각과 이를 해결하기 위한 주인의식이 발휘되어야 할 것으로 보인다.

본 논문의 지역쇠퇴에 대한 이론적 고찰부문에서 지적한 바 있지만 연구결과를 통해서도 확인할 수 있었던 사실은 농촌지역의 지역쇠퇴 현상이 도시지역보다 대체로 심각하다는 사실이다. 따라서 향후에는 도시지역 중심의 도시쇠퇴 현상에 대한 연구에서 벗어나 농촌과 도시를 아우르는 종합적인 연구가 필요하다고 본다. 아울러 본 연구에서 시도하였듯이 전통적인 지역쇠퇴지표 뿐만 아니라 축소도시 진단지표, 인구소멸위험지수 등 여타 지표들도 함께 활용하면 지역쇠퇴의 특성이나 양태, 그리고 향후 전개방향에 대해 좀 더 다각적인 진단과 검증할 수 있다고 본다.

그러나 이러한 여러 지표활용 연구방법에도 분명히 한계는 있다. 원래 개별 진단지표들을 활용한 연구 방법들은 그것의 적용 목적과 해결하려는 과제가 조금씩 다르기 때문에 이들 개별 방법들을 단순 조합하여 쇠퇴도를 진단하는 것은 기존의 지표체계와 차별성을 가지기가 쉽지 않다. 따라서 향후 연구에서는 세 개 지표를 모두 아우르는 독자적인 지표체계 구축이 필요하다고 보여진다. 또한 동일 지역이지만 서로 다른 쇠퇴경향성을 보인 지역에 대한 추가적인 면밀한 사례분석 등이 필요하다고 본다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강인호(2018). “일본 축소도시의 콤팩트 시티 추진전략”, 『한국정책학회보』, 27(2) : 221-244.
- 구형수 외(2016). “저성장시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구”, 국토연구원.
- 기정훈(2011). “인구감소지역의 지역쇠퇴 대응을 위한 정책과제 연구.” 국회입법조사 처. NARS(명지대학교 산업협력단) 정책연구용역보고서.
- 김광중(2010). “한국 도시쇠퇴의 원인과 특성”, 『한국도시지리학회지』, 13(2) : 43-58.
- 김대성·신동훈(2016). “지방소멸 가능성에 따른 지역공공서비스 개선방안: 광주·전남지역을 중심으로”, 광주전남연구원.
- 김성길 외(2017). “인구감소가 주는 기회: 축소도시의 이해와 적응전략”, 『도시정보』, 2017.10호 : 4-21.
- 김순은(2016). “자치단체별 사회 인구구조 변화와 추계”, 대통령소속 지방자치발전위원회. 서울대 산학협력단.
- 마스다 히로야(2014). 『지방소멸』, 와이즈베리.
- 박병호·김준용(2009). “우리나라 중소도시의 쇠퇴유형분석”. 『한국도시지리학회지』, 12(3) : 125-137.
- 박상현 외 5인(2018). “강원도 인구구조분석과 지역소멸 방지대책”, 강원연구원 : 17-30.
- 박승규·이제연(2017). “인구감소지역의 지정기준과 시뮬레이션 연구”, 한국지방행정연구원
- 박종철(2011). “인구감소시대의 축소 도시계획 수립방안: 전라남도 중소도시의 도시공간구조를 중심으로”, 『한국지역개발학회지』, 23(4) : 55-88.
- 박진경·김상민(2017). “인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구”, 한국지방 행정연구원.
- 박세훈 외 4인(2012). “인구구조 변화에 따른 국토도시공간이 제편과 정책방향”, 국토연구원.
- 변필성·임상연·김명수(2014). “인구과소지역 공공시설 공급 및 활용 방안.” 국토연구원.
- 성은영 외 3인(2015). “지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구”, 건축도시공간연구소.
- 이삼수·전혜진·이재수(2018). “축소도시의 진단 기준과 사례 분석 및 발생 요인 연구”, 『주택도시연구』, 8(3) : 83-100.
- 이상호(2016). “한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석”, 한국고용정보원. 『지역고용동 향 브리프』
- 이소영·오은주·이희연(2012). “지역쇠퇴분석 및 재생방안.” 한국지방행정연구원, 466.
- 임준홍 외(2017). “인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략”, 충남연구원.
- 전경우·전형준(2016). “인구감소지역의 스마트 쇠퇴를 위한 축소도시계획에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』, 28(1) : 1-28.
- 제현정·이희연(2017). “지역별 인구구조 변화와 유형별 특성분석”, 『한국도시지리학회지』, 20(1) : 27-43.

조진희 외 3인(2015). “충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구.” 『Journal of the Korean Society of Civil Engineers』, 35(1) : 203-215.

조진희·이동건·황희연(2010). “도시쇠퇴 수준 및 특성 유형화.” 『국토지리학회지』, 44(1) : 35-50.

채성주·배민기·백기영(2014). “지역 낙후도 유형에 따른 인구이동 특성과 이동요인: 충북시군을 사례로.” 『국토연구』, 81 : 91-103.

한인구(2014). “인구저성장시대의 도시계획 수립 방안 연구: 도시기본계획의 토지이용 계획을 중심으로”, 목원대학교대학원 건축학과 박사학위논문.

Wiechmann, T. and Wolf, M. (2013), “Urban shrinkage in a spatial perspective : Operationalization of shrinking cities in Europe 1990-2010”, *Association of European Schools of Planning, AESOP/ACSP Joint Congress Seminar*(Dublin)

---

원 고 접 수 일 | 2019년 7월 10일

1차심사완료일 | 2019년 8월 2일

2차심사완료일 | 2019년 8월 9일

최종원고채택일 | 2019년 8월 12일



**김명선** kimms3274@naver.com

가천대학교 행정학 박사과정을 수료하였으며 경기도 정책기획관, 행정안전부 지역발전과장, 강원도 기획조정실장을 거쳐 현재 대통령 소속 자치분권위원회 자치분권국장으로 재직 중이다. 관심분야는 인구감소에 따른 지역의 지속가능성 제고방안이다.

**이제연** leejy@krila.re.kr

서울대학교에서 도시계획학 박사학위를 취득하고 한국지방행정연구원 지역균형발전지원센터 소장이며, 현재 국가균형발전위원회 생활SOC복합화추진단 기획총괄과 정책연구관으로 파견근무 중이다. 관심분야는 인구감소지역, 섬, 접경지역 등 배려가 필요한 소외지역의 균형발전과 공간정보시스템(GIS) 및 공간계량이다.