

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2025. 10. 20.
No. 1034



발행처 국토연구원
발행인 김명수
www.krihs.re.kr

김은란 선임연구위원

서연미 선임연구위원

박경현 국가균형발전지원센터장

조성철 산업입지연구센터장

곽병조 전 책임연구원

이혜민 전문연구원

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

인구감소시대, 지방 대도시 거점기능 강화 전략

주요 내용

- ① 청년은 타 연령 대비 수도권 집중양상이 두드러지며(2023년 기준 수도권 순유입자 수는 4.7만 명, 20대는 5.7만 명), 이는 일자리와 대학의 수도권 집중에 의해 비롯된 것으로, 이를 완화하기 위해서는 지방에 청년들이 정착할 수 있는 일자리와 함께 다양한 라이프스타일을 수용할 수 있는 환경조성이 필요
- ② 우리나라의 기업과 인적자본의 수도권 집중을 완화하기 위해서는 지방 대도시에 대한 R&D 투자와 함께 지방 대도시를 중심으로 지역거점·생활거점과의 연계체계를 강화하고, 다양한 일자리와 직주락(職住樂) 환경조성 및 지방대학이 지역활성화에 기여하도록 역할 정립이 필요
- ③ 지방 기존 산업도시들의 경우 패러다임 변화에 맞춘 도시의 지속적 진화가 요구되며, 지방 대도시의 경우 수도권 인구분산을 위한 고용기반 및 정주환경 개선이 필요
- ④ 해외사례를 검토한 결과, 정부의 R&D 투자가 지역 일자리와 성장을 주도할 수 있으며, 지방대학을 구심점으로 한 지역창업 및 기업지원 프로그램이 지방도시 활성화에 기여하고, 거점 간 기능 분배와 연계가 서비스 전달체계를 효율화할 수 있으며, 지역의 문화 콘텐츠 개발과 교류가 지역 활성화에 기여한다는 시사점을 도출

정책방안

- ① (지방 대도시 중심성과 연계성 강화) 광역권 내 대도시의 광역거점기능 강화 및 주변지역과 생활거점 간 연계 강화, 지자체 간 유연한 협력체계 구축으로 거점지역 고차서비스 기능 확충 및 접근성 강화
- ② (다양성과 혁신성을 강화할 수 있는 일자리 생태계 조성) 광역권 내 지방 대도시를 거점으로 지역산업 체질개선과 안정성을 위한 일자리 다양성 강화, 청년과 여성 포함한 다양한 계층이 장기적 커리어를 설계할 수 있는 일자리 제공
- ③ (창의적이고 매력적인 직주락 환경조성) 유연하고 창의적인 근로환경 조성을 위한 제도적 지원, 산업, 주거문화, 복지가 유기적으로 결합된 정책 패키지 마련
- ④ (지역경제 혁신과 성장을 위한 지방대학 역할 강화) 대학을 구심점으로 한 효과적인 정책수단 발굴과 재정투입, 지역대학-기업-연구소 협력 강화, 지방대학을 혁신인재 양성거점으로 활용

01. 청년인구의 수도권 집중과 지방 대도시 거점화 필요성

청년인구의 수도권 집중과 지역이동 동인

2019년 말부터 수도권 거주 비중이 50%를 상회하기 시작하여 2023년 기준 국내 인구의 50.7%가 수도권에 거주하고 있는 가운데, 청년과 여성의 수도권 유입은 최근 20년간 꾸준히 발생

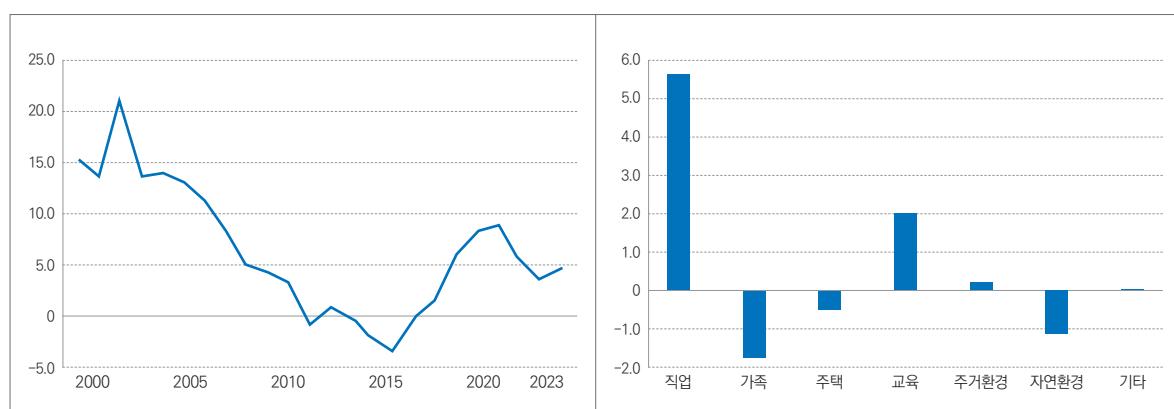
- (연령별·성별 수도권 순이동) 타 연령 대비 20대의 수도권 유입이 두드러지는 반면, 40대 이상의 중장년층은 2007년과 2008년부터 수도권을 떠나 지방으로의 순이동이 발생하고, 성별로는 여성의 수도권 순유입 인구가 남성에 비해 많음
- (수도권 전입사유) 수도권 유입의 주요 이유는 일자리와 학업으로 나타나며, 수도권 집중양상을 완화하기 위해서는 무엇보다도 청년과 여성의 지역이동과 정착을 위한 정책이 필요

청년의 지역이동 주요 동기는 일자리이지만, 적정한 주거, 양질의 교육, 편리한 교통, 풍부한 문화경험 등 삶의 질과 관련된 다양한 요소들이 영향을 미침

- 따라서 청년들이 지방에 정착할 수 있도록 다양한 라이프스타일을 반영한 공간조성이 필요

그림 1 수도권 순이동자 수 추이(2000~2023, 좌측)와 목적별 수도권 순유입 인구(2023, 우측)

(단위: 만 명)

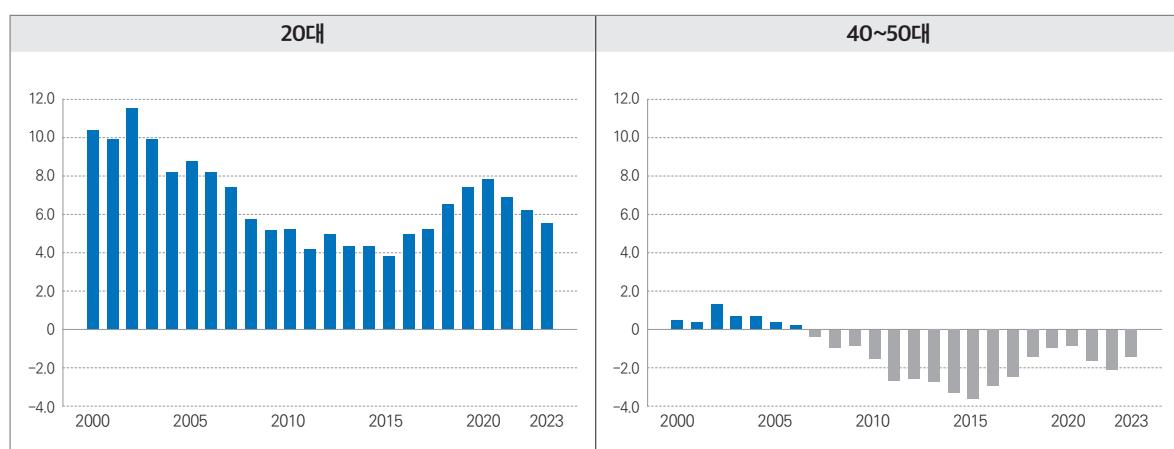


자료: 통계청. 각 연도. 국내인구이동통계를 토대로 연구진 작성.

자료: 통계청. 각 연도. 국내인구이동통계를 토대로 연구진 작성.

그림 2 연령별 수도권 순이동자 수 추이(2000~2023)

(단위: 만 명)



자료: 통계청. 각 연도. 국내인구이동통계를 토대로 연구진 작성.

지방 대도시를 중심으로 한 거점도시 육성 필요

우리나라의 기업 및 인적자본은 다른 선진국 대비 이례적으로 수도권 집중도가 높은 수준

- 30대 기업 중 비수도권에 입지한 기업은 단 3개이며, 상위 10대 종합대학교가 모두 수도권에 소재하고 있는 반면, 비수도권 대도시의 경우 경제규모 대비 투자지출 비율이 수도권에 속한 기초자치단체나 비수도권 중견도시 및 소도시보다 낮은 수준(정민수 외 2024)

수도권 집중 완화를 위해서는 지방 대도시 중심으로 거점도시의 연계체계를 강화하여 청년들에게 수도권 외의 대안 제공이 필요

- 지방 거점도시 육성을 위해서는 공공 R&D 투자를 통해 지역의 기술허브를 구축하고, 대규모 인프라 및 지식재산에 집중적으로 투자함으로써 지방 대도시를 중심으로 한 광역경제권 구축이 필요
- 또한 지방 대도시의 고용기반과 정주환경을 강화하고, 특구를 중심으로 한 기업 및 일자리 거점과 직주락 환경조성, 지방의 성장과 혁신을 위한 지방대학 역할 강화가 필요

02. 국내 거점도시 개발 전략과 과제

국내 거점도시 개발 전략과 성과

정부재원의 집중적 투자와 제도적 지원을 통한 규모의 경제 실현

- 정부는 산업 및 행정거점 개발을 위해 재정과 제도적 역량을 집중하여 인프라 및 도시 개발을 주도
- 1973년 중화학공업육성계획 수립과 「산업기지개발촉진법」 제정을 통하여 울산, 포항, 창원 등을 특화 산업 중심 도시로 육성했고, 2002년 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제정을 통해 인천과 광양만 등에 해외투자를 유치
- 2004년 「국가균형발전 특별법」을 통해 혁신도시와 공공기관 지방이전을 추진하였고, 2006년 특별법으로 세종시 건설을 진행하여 인구와 고용을 증가
- 정부는 공기업과 특별회계를 활용해 재원을 확보하고 조직적 지원체계를 구축하여 투자 효율성을 높였으며, 이러한 거점투자가 도시의 경쟁력 강화와 규모의 경제실현에 핵심 전략임을 제시

그림 3] 정부 주도로 개발된 거점도시



기업투자 촉진을 통한 고용기반 조성

- 정부는 산업거점에 도로, 항만 등 필수기반시설을 구축하고, 외국인투자지역에 국제터미널과 물류단지 등을 직접 조성하여 기업투자를 적극 유치하며, 조세감면·인허가간소화·보조금지원·규제완화 등 다양한 지원책을 병행
- 거점개발 정책의 성공 여부는 이런 지원이 입지경쟁력을 높이고, 기업투자와 일자리 창출로 연결되는지에 의해 결정

표 1 국내 거점도시 정부투자 및 지원 방식

구분	산업거점	외국인투자거점	행정 및 혁신거점
대상(사례)도시	• 울산, 포항, 창원	• 인천, 광양	• 세종, 10개 혁신도시
정부투자의 제도적 근거	• 「철강공업육성법」, 「기계공업진흥법」, 「도시계획법」, 「산업기지개발촉진법」 등	• 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」	• 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」, 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」
대상지역 선정기준 및 방법	• 정부는 기존 산업기반, 항만, 용수, 용지 등 주력 업종별 입지 조건을 종합적으로 고려하여 입지를 결정	• 정부는 국제공항과 항만 등 물류거점 조성에 적합한 기반시설을 갖춘 지역을 우선적으로 선정 • 제철소 등 기존 산업기반과 전문인력 공급 여건 등을 고려하여 입지를 결정	• (세종시) 입지 평가를 실시한 후 예정 지역을 지정하고, 공청회, 관계부처 협의, 위원회 심의를 거쳐 최종 선정 • (혁신도시) 정부는 입지 선정의 기본원칙과 평가기준을 제시하며, 각 시·도지사가 입지와 개발방식을 결정
정부투자 부문	• 국가는 간선도로, 공업용수, 항만 등 주요 기반시설을 조성하고, 일부 도시개발을 지원 • 개별 공장용지는 기업이 수요에 따라 자체적으로 개발	• 정부는 국제여객터미널, 항만물류단지, 컨테이너 부두 및 배후단지를 조성 • 기타 업무단지와 산업단지는 지자체와 민간기업이 중심이 되어 개발을 추진	• (세종시) 중앙행정기관과 국책연구기관을 이전하고, 각종 광역기반시설을 조성 • (혁신도시) 용지매입, 부지조성, 기반시설 설치 등을 추진
투자 재원 및 투입 방식	• 기반시설 건설을 위한 정부재원 투입	• 정부는 항만공사 등 공기업을 통해 투자 추진	• 「행정중심복합도시 특별회계」와 「혁신도시 건설 특별회계」 도입
기타 제도적 지원	• 기업을 대상으로 조세감면, 용지매각 우대 조치, 인허가의제 등을 지원 • 중화학공업추진 위원회를 설치하여 정부가 산업기지개발을 촉구 • 인력양성을 위해 국립대학 설립(창원)	• 개발사업시행자와 입주기업을 위해 세제감면, 보조금지원, 인프라 구축 비용 지원, 규제완화	• 국내외 기업과 외국교육기관의 투자 유치를 위해 인센티브 제공 • 이전공공기관과 종사자를 지원하기 위한 정부지원계획 수립 및 이행
성과	• 기업입주 활성화를 위한 정부의 기반 정비	• 정부는 국제공항과 항만 등 핵심 물류 허브와 산업거점 인프라에 투자하여 기업의 투자환경 조성	• 공공기관 이전을 통해 수도권 인구집중 완화 • 행복도시와 혁신도시에 인구와 일자리를 유치하기 위한 도시기반 조성
과제	• 특정 산업에 편중된 도시산업구조를 탈피하고, 산업 패러다임 변화에 유연하게 대응할 필요	• 감소하는 도시인구를 반등시키기 위해 양질의 일자리 창출 필요	• 공공기관 이전이 마무리되면서 수도권 집중완화와 지역균형발전을 도모하기 위한 새로운 동력창출과 자립기반 조성 필요

국내 거점도시 개발의 과제

산업 패러다임 변화에 맞춘 도시의 지속적 진화 필요

- 특정 산업에 특화된 산업기지개발은 우리나라의 산업화 및 도시발전을 이끄는 핵심 전략이었으나, 주력 산업의 경쟁력 약화와 기업이전 등으로 위기에 직면
- 특정 산업 및 기업에 대한 과도한 의존이 원인으로 지적되며, 기술역량과 인적자원 강화를 통한 산업 패러다임 전환이 필요
- 기존 성장 경로에서 벗어나 새로운 산업으로의 전환과 산업의 다각화를 지원하는 지속 가능한 발전 전략이 요구됨

수도권 인구분산을 위한 거점도시의 고용기반 및 정주환경 개선 필요

- 산업육성과 기업투자 유치를 중심으로 하는 거점개발에서 기업의 투자가 충분한 일자리 및 고용창출 효과를 달성하지 못할 경우, 도시의 지속 가능한 성장에 한계 존재
- 따라서 기업투자뿐만 아니라 양질의 일자리 창출을 중심으로 한 거점개발 전략이 필요
- 또한, 도시의 경쟁력을 높이기 위해 교육·의료·문화 등 정주 인프라 구축이 중요하며, 정부가 직접 지원이 가능한 교육부문 외에 민간투자가 필수적인 의료·문화부문에서는 민간투자 촉진을 위한 인센티브 제공, 규제완화 등 고감하고 차별화된 지원 정책이 요구됨

03. 해외 지방 거점도시 육성 전략과 사례

정부 R&D 투자를 통한 기술허브 창출과 확대

Gruber & Johnson(2019)은 미국의 성장과 혁신을 촉진하기 위해 정부 R&D 투자의 중요성을 강조하며, 기술허브 창출과 지역확산을 위한 구체적 정책방안을 제시

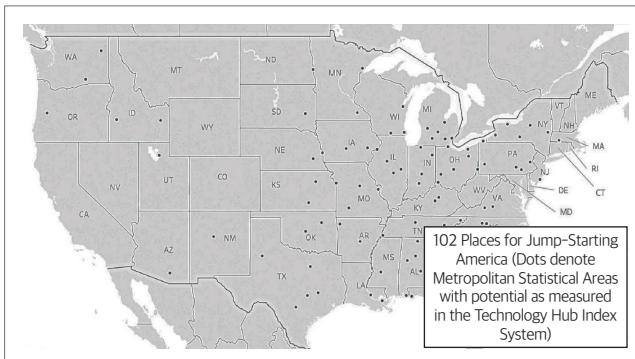
- 이들은 미국이 제2차 세계대전의 승전국이 될 수 있었던 것은 정부 R&D 투자를 통해 과학기술 발전과 혁신을 만들어내었기 때문이고, 공공 R&D가 적절히 투자되면, 현재 미국 내 일부 해안가에 집중된 혁신과 성장을 더 많은 지역으로 확산시킬 수 있다고 강조
- 혁신과 성장을 확산시키기 위해서는 기초연구 및 기술 상용화를 위한 연방재정 확대, 소수에 집중된 기존 슈퍼스타 도시 외 새로운 지역을 기술허브로 발굴하고 정부의 집중적 R&D 투자를 추진할 것을 제안
- 또한, 대규모 국가 R&D 투자 공모와 이를 관리할 독립적 위원회 설립을 통해 공정한 지역 간 경쟁을 촉진하고, 지역혁신의 성과를 ‘혁신 배당금’ 형태로 전 국민이 공유할 수 있도록 제도화할 것을 강조

지방대학을 중심점으로 한 지방도시 활성화

영국의 대학기업특구(University Enterprise Zones: UEZ)는 지역격차 및 생산성 약화를 해소하기 위해 대학을 중심으로 지역산업 생태계의 혁신과 성장을 촉진하는 특화된 거점을 의미

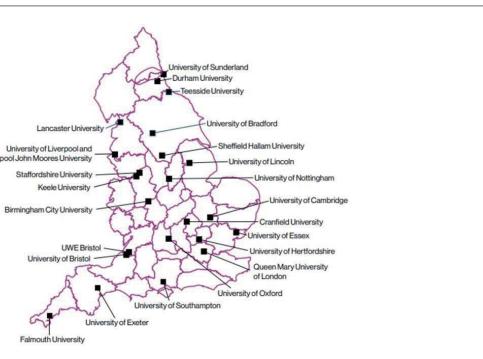
- 지역격차 완화, 생산성 약화에 대응하기 위해 사업·에너지·산업전략부(Department of Business, Energy and Industrial Strategy: BEIS) 주도로 2014년부터 4개 시범지역을 대상으로 UEZ 운영을 시작하였으며, 현재는 23개에 이르고 있음
- (UEZ의 목표) 대학이 지역 기업과의 파트너십을 확대하고, 기존 역량과 협력관계를 활용하여 지역 성장의 전략적 파트너로서 역할을 강화하도록 장려. 또한 기업이 대학과 긴밀히 교류하며 혁신을 촉진할 수 있도록 중소기업을 위한 창업보육센터 및 성장공간을 적극 지원하여 지역산업 생태계를 활성화
- (UEZ의 주요 프로그램) 중소기업을 위한 창업보육센터와 성장공간 제공, 대학과 기업 간 공동연구 촉진, 첨단 기술 및 시설(예: 3D 프린팅, 가상현실 시설 등) 지원, 기업지원 프로그램 운영을 통해 기술 상용화 및 인재 양성을 추진
- 실제로 UEZ는 민간과 공공투자를 추가로 유치하여 지역의 창업 생태계와 기업성장의 중심 역할을 수행하는 등 지역경제 활성화에 핵심적 기여

그림 4 미국을 도약시킬 차세대 기술허브 102곳



자료: JUMP-STARTING AMERICA. <https://www.jump-startingamerica.com/policy-summary> (2024년 11월 22일 검색).

그림 5 영국 23개 University Enterprise Zones(UEZ)



자료: Universities UK. 2023. University Enterprise Zones: Boosting Local Business. <https://www.universitiesuk.ac.uk/sites/default/files/field/downloads/2023-03/uezs-boosting-local-business.pdf> (2024년 12월 17일 검색).

인프라를 기초로 한 거점 간 효율적 기능 분배와 연계 강화

일본은 인구감소와 지방소멸 위기에 대응하기 위해 교통망을 기반으로 지역 간 연계를 강화하고, 거점기능을 광역중심거점, 중심거점, 지역거점 등으로 체계적으로 분류하여 서비스 공급 효율성을 제고

- 특히 제2차 국토형성계획에서는 광역적 관점에서 도시 간 네트워크를 설정하여 고차서비스 제공을 위한 최소 인구규모 확보와 도시 간 기능 공유를 촉진
- 이를 위해 광역입지적정화방침을 마련하여 도시권 내 각 시·정·촌의 역할과 유도기능을 분담하고, 거점 간 접근성을 개선하여 효율적인 서비스 공급체계를 구축
- 최근에는 도쿄일국집중 문제를 해소하기 위해 인구 및 기능을 지역으로 분산하는 방식으로 발전 전략을 고도화

문화와 교류를 통한 지역활성화

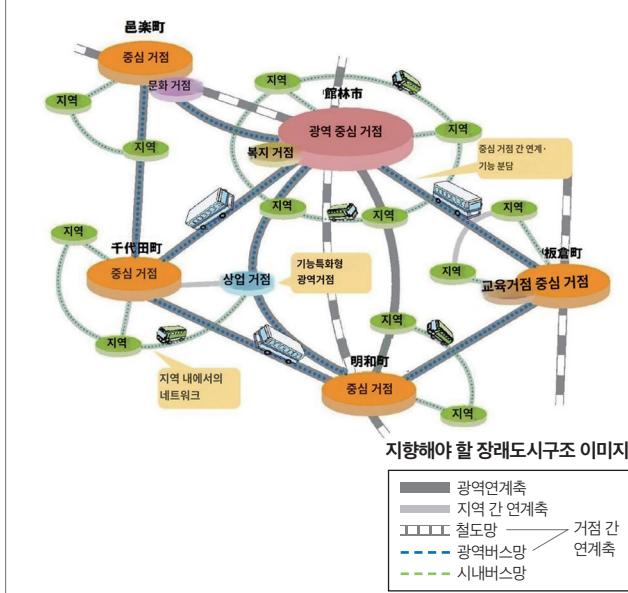
미국의 사우스바이 사우스웨스트(SXSW)는 1987년 텍사스주 오스틴의 지역 음악축제로 시작하여 이후 문화, 비즈니스, 혁신기술이 결합된 글로벌 페스티벌로 발전

- SXSW는 세계적인 음악·영화·기술 분야 종사자들이 기업인들과 교류하며 혁신 아이디어와 신사업 창출의 장으로 기능
- 특히 SXSW는 트위터, 메타 등 글로벌 빅테크 기업의 혁신기술 발표 및 비즈니스 네트워킹 무대로 자리 잡았으며, 2024년 행사에서는 108개국의 참가자를 포함해 51만 명 이상이 참여

SXSW의 발전 배경에는 텍사스대학교 오스틴캠퍼스가 주정부와 연방정부의 집중적인 지원을 받아 구축한 인프라가 중요한 역할을 하였으며, 이를 통해 창업과 혁신이 활성화된 지역문화를 조성

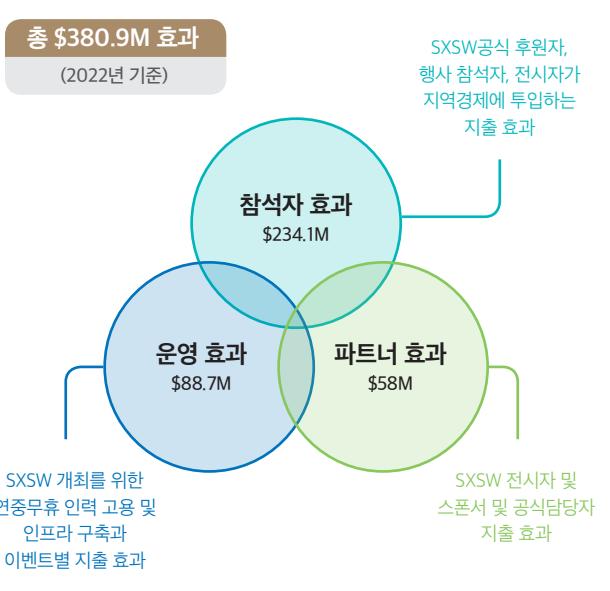
- (지역경제 파급효과) 2023년 행사에서는 오스틴 지역경제에 약 3억 8,090만 달러의 지출 효과를 발생시키며 지역 일자리 창출 및 상권활성화에 기여

그림 6 타테바야시 도시권 광역입지적정화방침 거점 설정



자료: 館林都市圏広域立地適正化方針決定協議会 2017.12.

그림 7 SXSW 행사의 지역경제 파급효과(2022년 기준)



자료: SXSW(2023)을 토대로 연구진 작성.

04. 지방 대도시 거점기능 강화 전략

지방 대도시 중심성과 연계성 강화

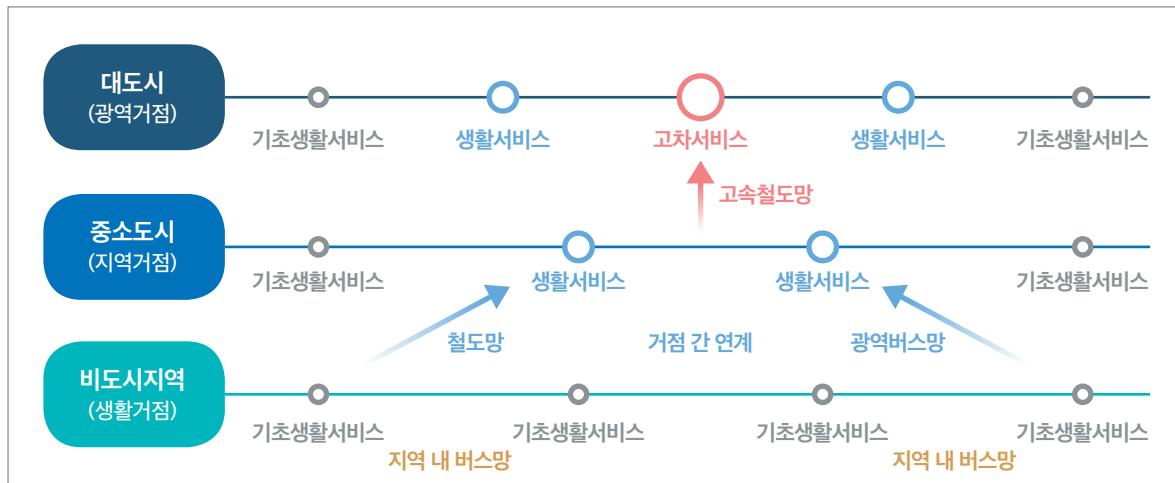
광역권 내 대도시의 광역거점기능을 강화하고, 주변 지역의 지역거점 및 생활거점과의 기능적·물리적 연계를 강화

- 광역교통 인프라 확충뿐만 아니라, 광역거점과 주변지역을 효과적으로 연결하는 대중교통의 편의성 강화

지자체 간 자유롭고 유연한 협력체계를 구축하여 거점지역 고차서비스 기능 확충 및 접근성 강화

- 거점지역은 적정 규모의 고차서비스 인프라를 확충, 주변지역은 기초생활 인프라를 집중 배치, 접근성을 개선하여 서비스 인프라 이용을 촉진

그림 8 거점형 인프라 연계체계



다양성과 혁신성을 강화할 수 있는 일자리 생태계 조성

광역권 내 지방 대도시를 거점으로 지역산업의 체질개선과 안정성을 위한 일자리의 다양성 강화

- 기존 광역적 산업 생태계 내에서 부족하거나 부재한 기능을 명확히 식별하고 이를 중심으로 새로운 일자리 생태계를 육성하여 지역 산업기반의 다양성과 혁신성 강화

청년과 여성을 포함한 다양한 계층이 장기적 커리어를 설계할 수 있는 양질의 일자리 제공

- 청년과 여성을 포함한 다양한 계층이 참여할 수 있도록 전문직, 서비스직, 사무직 및 고숙련 직종 등 다양한 유형의 일자리를 창출
- 지방 거점도시 노동시장에서 이들이 장기적인 커리어를 설계할 수 있도록 양질의 일자리 제공 환경을 마련

지방 대도시 내 성장거점 육성을 위한 특구 내 혁신성을 강화할 수 있는 인프라 조성 및 일자리 생태계 구축

- 도심융합특구, 디지털 혁신거점, 연구산업진흥단지, 기회발전특구, 규제자유특구 등 다양한 혁신특구를 중심으로 혁신성과 일자리 생태계를 강화할 수 있는 인프라 구축과 함께 제도적 지원 강화

창의적이고 매력적인 직주락 환경 조성

유연하고 창의적인 근로환경을 조성하기 위한 제도적 지원

- 수도권뿐만 아니라 지역의 사업장 단위에서도 글로벌 표준에 부합하는 근로문화를 이해하고 적용할 수 있도록 제도적 지원과 체계적인 교육 시스템을 구축

매력적인 정주환경과 교류환경 조성을 위한 산업, 주거, 문화, 복지가 결합된 정책 패키지 마련

- 젊고 창의적인 인재들을 유치하고 유지할 수 있도록 매력적인 정주환경과 활발한 교류환경을 조성
- 산업, 주거, 문화, 복지가 유기적으로 결합된 정책 패키지를 마련하여 도시의 경쟁력을 높이고 장기적이고 지속 가능한 발전 기반을 확보

지역경제 혁신과 성장을 위한 지방대학 역할 강화

지역경제 활성화를 위해 대학을 중심으로 한 효과적인 정책수단 발굴과 재정 투입

- 지방대학을 중심으로 거점형 공동 R&D 센터와 공동 캠퍼스 활성화 등 지역경제 활성화의 주축으로서 대학을 활용할 수 있는 다양한 수단을 개발하고 지원
- 광역혁신거점에 교육부 RISE(Regional Innovation System & Education, 지역혁신중심 대학지원체계) 사업의 거점공간을 조성하고, 신산업 및 전문인력 육성을 위한 행·재정적 지원 추진

지방대학-기업-연구소 협력 강화

- 지역 내 대학과 기업, 연구소 간 협력을 강화하기 위해 공동 연구와 산학협력 프로젝트를 활성화하고, 대학 내 창업보육센터 등을 적극 확대하여 창업 및 혁신 생태계를 조성

지방대학을 혁신인재 양성거점으로 활용

- 지방대학이 지역의 혁신인재를 양성하는 핵심 거점으로 기능할 수 있도록 제도적, 재정적 지원을 확대하여 대학의 경쟁력과 지역산업 발전 간의 선순환 구조를 구축

참고문헌

- 정민수, 이영호, 유재성, 김의정. 2024. 지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전. BOK 이슈노트 2024-15호. 서울: 한국은행.
통계청. 각 연도. 국내인구이동통계.
館林都市圈広域立地適正化方針決定協議会. 2017. 館林都市圈広域立地適正化に関する基本方針.
Gruber, J., & Johnson, J. 2019. Jump-Starting America: How Breakthrough Science Can Revive Economic Growth and the American Dream. PublicAffairs.
JUMP-STARTING AMERICA. <https://www.jump-startingamerica.com/policy-summary> (2024년 11월 22일 검색).
SXSW. 2023. Analysis of the Economic Benefit to the City of Austin.
Universities UK, 2023. University Enterprise Zones: Boosting Local Business. <https://www.universitiesuk.ac.uk/sites/default/files/field/downloads/2023-03/uezs-boosting-local-business.pdf> (2024년 12월 17일 검색).

- 김은란 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(erkim@krihs.re.kr, 044-960-0668)
- 서연미 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(ymseo@krihs.re.kr, 044-960-0215)
- 박경현 국토연구원 국가균형발전지원센터장(khpark@krihs.re.kr, 044-960-0222)
- 조성철 국토연구원 산업입지연구센터장(sccho@krihs.re.kr, 044-960-0153)
- 곽병조 전 국토연구원 책임연구원
- 이혜민 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(leehm0646@krihs.re.kr, 044-960-0174)

※ 이 브리프는 “김은란, 서연미, 박경현, 조성철, 곽병조, 이혜민. 2024. 인구감소시대, 비수도권 거점도시 육성 정책의 방향성 제고. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.