

# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 422

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 박재길 • www.krihs.re.kr

## 도시인구감소 실태와 도시계획 대응방안

박세훈 국토연구원 연구위원, 정윤희 국토연구원 책임연구원, 박근현 국토연구원 연구위원

### 요 약

- ① 도시인구감소가 보편화되는 축소도시(shrinking city) 시대 도래
  - 고도경제성장에 수반한 도시성장 시대가 마무리되면서 대도시에는 도심인구가 감소하고 중소 도시에는 절대인구가 감소하는 현상이 본격화
  - 장기적으로 전국 인구 자체가 감소하면서 도시인구 감소는 불가피할 것으로 예측됨
- ② 주요 대도시로부터 거리가 멀수록, 인구규모가 작을수록, 산업기반이 취약할수록 해당 도시의 도시인구 감소경향이 심화
  - 인구규모 5만 명 이상 84개 도시 중 31개 도시(비수도권 지역은 56개 도시 중 29개)에서 인구 감소(1990~2010)가 진행
- ③ 지금까지의 성장지상주의 계획 및 정책관행으로는 인구감소 현상에 대한 대응이 불가능
  - 대부분의 인구감소도시들은 아직도 도시기본계획에서 장래인구가 성장할 것으로 예측
  - 신규 개발사업을 통한 인구유치를 추진하고 있어 인구감소에 대한 현실적인 정책은 부재

### 정책 방안

- ① 신개발 중심에서 도시재생 중심으로 도시정책의 패러다임을 전환하고, 작지만 행복한 도시를 만드는 ‘연성(soft)’ 도시정책을 활성화
- ② 한국적 ‘콤팩트 도시’ 정책을 통해 도시구조를 집약화하고 도시공공시설 재집중 등을 추진
- ③ 도시성장을 전제로 한 현행 도시기본계획의 수립체계와 관행을 바꾸어 지방자치단체가 인구 감소에 대응하는 계획을 수립할 수 있도록 도시기본계획지침 내용을 수정
- ④ 국가적 차원에서 ‘인구감소도시 지원제도’를 마련하여 지방자치단체의 인구감소 대응 계획과 시책을 지원

## 1. 축소도시(shrinking city) 시대의 도래

### ● 1990년 이후 전국적으로 도시인구 감소경향 뚜렷

- 우리나라의 총인구는 2030년까지 지속적으로 성장할 것으로 예상되고 있으나, 지방 중소도시는 이미 1990년부터 인구감소 시대에 진입
  - 지역별로는 수도권을 제외한 대부분의 지방에서, 인구규모별로는 대체로 20만 명 이하의 소도시에서 인구감소 경향이 두드러지고 있음

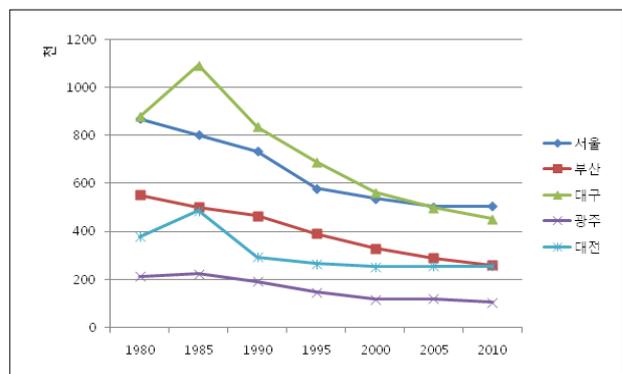
표 1 도시규모별 인구변동(1970~2010)

인구규모	도시의 수(개)			인구비중(%)			인구증가율(%)	
	1970	1990	2010	1970	1990	2010	1970~1990	1990~2010
100만 이상	3	6	8	27.0	47.6	48.3	147.6	13.6
50만~100만	1	5	11	2.1	7.0	16.1	381.5	156.4
20만~50만	3	15	30	3.7	10.3	18.7	284.9	103.4
5만~20만	35	47	37	8.3	9.5	9.2	60.6	7.4
군지역	130	138	81	58.8	25.6	7.8	-16.1	-65.9
계	172	211	167	100	100	100	-	-

자료: 통계청 각 연도 인구센서스.

- 대도시 역시 도심인구 감소가 진행되어 인구 감소 문제로부터 자유롭지 못함
  - 1995년 이후 서울, 부산, 대구 등 주요 대도시의 도심인구가 지속적으로 감소
  - 대도시 도심인구는 감소하는 대신 도시 외곽인구가 증가하는 광역화 현상 (metropolitan spillover) 심화
- 장기적으로 총인구 감소에 따라 도시인구 감소경향은 더욱 심화될 것으로 예상

그림 1 주요 광역시 도심인구 추이(1990~2010)



자료: 통계청 각 연도 인구센서스.

### ● 도시인구 감소는 새로운 정책과제 제기

- 도시공공시설에 대한 수요와 현재 스톡 사이의 불일치가 발생하며 이의 창조적 조정 필요
  - 도시구조의 집약화, 공공시설의 통폐합과 기능전환, 도시서비스 공급체계의 개선과 효율화, 주변도시와의 연계강화, 공동체의 활성화 등

## 2. 도시인구감소의 실태: 권역별 현황과 특징

### ● 전국 84개 도시 중 31개 도시(비수도권 56개 도시 중 29개)에서 인구감소 진행(1990~2010)

- 수도권의 경우, 인구규모에 관계없이 대부분의 도시가 성장하고 있으나, 타 권역의 경우 인구규모별로 성장도시와 쇠퇴도시로 나뉨
  - 호남권에서 성장하고 있는 도시는 인구 50만 명 이상의 광주와 전주 두 개 도시뿐
  - 반면 강원, 충청, 영남, 제주는 대체로 인구 20만 명을 기준으로 20만 명 이상의 도시는 성장도시, 20만 명 이하의 도시는 쇠퇴도시로 구분되는 양상을 보이고 있음

표 2 권역별 · 인구규모별 도시인구 변화율(1990~2010)

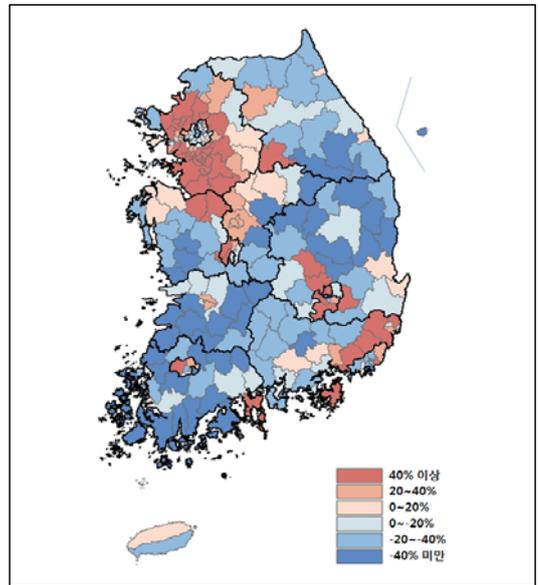
구분	수도권	강원권	충청권	호남권	영남권	제주권
50만 이상	서울(-8.3) 인천(31.7) 수원(39.8) 성남(43.1) 고양(72.9) 용인(78.1) 부천(21.7) 안산(65.4) 안양(20.1)		대전(30.1) 청주(28.4) 천안(45.4)	광주(22.8) 전주(20.4)	부산(-11.2) 대구(8.9) 포항(5.9) 울산(37.0)	
50만 ~ 20만	의정부(96.5) 광명(0.1) 평택(42.9) 남양주(164.5) 시흥(279.8) 군포(177.9) 파주(77.3) 김포(95.8) 화성(160.8) 광주(198.6)	춘천(26.8) 원주(45.1) 강릉(-4.6)	충주(4.9) 아산(68.9)	군산(-9.2) 익산(-4.2) 목포(2.8) 여수(-11.6) 순천(-4.7)	경주(-4.2) 구미(49.9) 경산(83.3) 진주(2.8) 김해(167.1) 거제(61.5) 양산(57.9) 창원(23.9) 마산(-19.9)	제주(17.5)
20만 ~ 5만	동두천(28.5) 과천(-7.8) 구리(69.6) 오산(209.1) 의왕(49.1) 하남(37.0) 이천(31.2) 안성(51.9) 양주(121.9) 포천(27.0)	동해(1.6) 태백(-42.5) 속초(9.4) 삼척(-39.0)	제천(-2.2) 공주(-22.7) 보령(-33.0) 서산(5.60) 논산(-32.1) 계룡(255.4)	정읍(-40.4) 남원(-36.7) 김제(-44.4) 나주(-50.4) 광양(-8.3)	김천(-15.8) 안동(-15.7) 영주(-22.7) 영천(-21.0) 상주(-33.8) 문경(-42.2) 통영(-6.5) 사천(-7.2) 밀양(-25.5) 진해(43.3)	서귀포(-24.5)

주: 인구 5만 명 이상의 도시를 기준으로 작성.  
자료: 통계청, 각 연도 인구센서스(1990~2010).

● **수도권과 대도시 주변을 제외한 나머지 지역에서 도시인구 감소**

- 성장하는 지역은 수도권과 충청권 북부, 강원도 서측, 대구·부산광역시 주변지역, 거제·광양의 산업단지 입지지역에 한정됨
- 반면에 쇠퇴하는 지역은 국토공간상에 광범위하게 분포하며, 특히 강원도, 경북북부, 전라남북도 등 국토의 동북부와 서남부에 걸쳐서 분포

그림 2 전국 시군구 인구증감률(1990~2010)



자료: 통계청 각 연도 인구센서스(1990~2010).

● **인구감소도시의 특징**

- 인구감소도시는 주로 “주요 대도시로부터 이격된 산업기반이 취약한 중소도시”가 해당됨
  - 입지: 주요 대도시(특히 수도권)로부터 이격
  - 인구규모: 인구 50만 명 이하(대체로 인구 50만 이상의 도시들은 인구증가 중)
  - 산업구조: 제조업 기반이 취약함(주요 제조업 중심도시들은 인구증가 중)
- 역사가 오래된 지역거점도시들에서 쇠퇴 현상이 뚜렷
  - 강릉, 경주, 안동, 상주, 문경, 정읍, 남원, 밀양 등 전통적 지역중심지 쇠퇴
  - 향후 이들 도시들이 국토공간상에서 기능을 상실할 경우 국토정주체계 및 역사문화자원 관리에 부정적 영향이 있을 것으로 예상됨

### 3. 성장지상주의 도시정책으로부터의 탈피

● **장래 인구예측의 실패**

- 대부분의 인구감소도시들은 인구감소 현상을 인정하지 않으며 장래인구가 성장할 것으로 예측
  - 도시기본계획의 인구예측 현황을 보면, 지난 20년간 30% 내외의 인구감소를 경험한 도시들도 장래 인구를 30~50% 증가할 것으로 예측
  - 자연적 인구감소는 인정하고 있으나, 대규모 개발사업을 통해 사회적 인구증가가 가능할 것으로 보고 이를 정책목표로 추진

표 3 주요 인구감소의 인구변동과 도시기본계획 목표인구의 차이

구분	실제 인구(인)			도시기본계획 인구(인)				
	1990년	2010년	증감	기준연도	목표연도	자연적 증감	사회적 증감	증감
삼척시(강원도)	110,557	67,454	39.0% ▽	74,577(2004)	100,000(2020)	77 ▽	25,500 △	34.1% △
공주시(충청남도)	158,067	122,153	22.7% ▽	133,012(2002)	210,000(2020)	16,612 ▽	93,600 △	57.9% △
남원시(전라북도)	124,524	78,770	36.7% ▽	101,950(2004)	130,000(2025)	1,950 ▽	30,000 △	27.5% △
나주시(전라남도)	158,634	78,679	50.4% ▽	99,308(2004)	150,000(2020)	10,410 ▽	61,236 △	51.0% △
밀양시(경상남도)	133,043	99,128	25.5% ▽	112,451(2007)	190,000(2020)	9,131 △	69,000 △	69.0% △

자료: 각 연도 통계청 및 도시기본계획.

### ● 인구감소에 대한 대응정책 부재

- 정책초점이 인구성장을 위한 개발사업에 맞추어져 있기 때문에 인구감소에 대응하여 주민의 삶의 질을 어떻게 제고할 것인지에 대해서는 노력 미흡
  - 새로운 도시비전 설정, 도시공공시설 통합 및 복합화, 도시서비스의 구조조정 등
- 공급자 중심의 개발관행으로부터 탈피 필요
  - 성장시대의 도시개발은 ‘신규공급을 통한 수요창출’이라는 공급자 중심의 논리에 기초하였으나, 인구감소도시는 기존 도시기반시설의 유지관리와 재활용에 집중할 필요

## 4. 인구감소시대의 도시정책: 작지만 건강하고 행복한 도시 만들기

### ● 신개발 패러다임에서 도시재생 패러다임으로 전환

- 인구감소도시는 작지만 행복한 도시를 만드는 ‘연성(soft)’ 도시정책에 집중할 필요가 있음
  - 공동체의 활성화, 도시서비스 질적 수준 제고, 삶의 질 향상, 문화도시·건강도시 활성화 등
- 도시기반시설의 유지관리 및 저이용 시설의 활용성 제고
  - 빈 사무실, 공원, 근대문화유산, 산업시설 등 인구감소로 인해 발생한 다양한 유휴시설을 창의적으로 활용하여 비용절감 및 주민복지 향상
  - 영국 런던의 테이트모던(Tate Modern), 독일 오버하우젠의 가소메터(Gasometer) 등 유휴시설을 주민복지를 위해 문화용으로 선용한 사례를 참고

## ● 콤팩트 도시(compact city)로 재구축

- 인구감소도시들은 개발밀도와 토지이용 변화를 통하여 도심의 활력을 유도하고 공동체를 복원하고자 하는 콤팩트 시티의 개념을 적극적으로 도입·적용 필요
  - 도시공간구조를 집약화하고 공공시설을 재배치하는 기본계획을 마련하여 관련 시책 추진

### 일본 홋카이도의 에니와시(恵庭市)는 인구감소에 대응하여 콤팩트시티의 개념을 도입

- 기존 마스터플랜을 수정하여 예측인구를 축소하고, 3개 철도역을 중심으로 도시구조 개편
- 철도역 주변으로 공공시설을 배치하고, 보행권의 배리어프리(barrier free)화·대중교통 네트워크 확충을 통해 지역생활권을 조성

## ● 도시기본계획 수립체계 및 관행의 전환

- 현행 도시기본계획은 지속적으로 도시가 성장해가는 것을 전제로 수립되고 있음
  - 많은 경우 신규 유입인구의 지역배분을 도시기본계획의 핵심으로 하고 있음
- 중앙정부는 도시기본계획수립지침을 수정하여 인구감소도시에 부합하는 도시기본계획의 틀을 제시하고 계획수립에 대한 재정보조 등 인센티브를 제공
  - 지방자치단체는 기존의 성장 중심적 계획 관행에서 벗어나, 인구감소 추이에 적극적으로 대응하여 계획의 실효성을 제고

## ● 국가적 차원의 '인구감소도시 지원제도' 마련

- 인구감소에 대응하는 계획과 시책 추진에 대해 국가가 재정적으로 지원
  - 국가의 현행 지역개발사업 지원은 신규 개발사업에 초점을 맞추고 있어 지방자치단체가 인구를 과다예측하고 무리한 신규 개발사업을 추진하게 됨
- 중앙정부가 인구감소도시 지원을 위한 법을 제정하고, 지방자치단체가 법에 따른 계획을 작성하면, 이를 다시 중앙에서 승인하고 재정을 지원하는 체계를 마련
  - 독일의 사회통합도시프로그램, 일본의 중심시가지활성화법 등 선진국 사례를 참조

박세훈 국토연구원 도시연구본부 연구위원(shpark@krihs.re.kr, 031-380-0220)

정윤희 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(yunijeong@krihs.re.kr, 031-380-0217)

박근현 국토연구원 도시연구본부 연구원(kehpark@krihs.re.kr, 031-380-0214)