

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 616

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

지방 인구절벽 시대의 ‘축소도시’ 문제, 도시 다이어트로 극복하자

구형수 국토연구원 책임연구원, 김태환 국토연구원 선임연구위원, 이승욱 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 오늘날 한국에서는 인구정점시기를 지난 지방 중소도시의 수가 점차 늘어나고 있으며, 농촌지역을 넘어 도시 지역에서의 빈집 문제가 심각해지고 있음
- 2 지방 인구절벽 시대에 접어든 가운데 한국의 20개 도시가 지속적이고 심각한 인구감소로 인해 물리적 스톡의 공급과잉 현상을 경험하고 있는 축소도시로 분류됨
- 3 한국의 축소도시에서는 인구급감, 부동산 방치, 공공시설 운영적자 등으로 인해 재정적 어려움을 겪고 있는 상황임에도 불구하고, 여전히 신규개발을 통해 도시규모를 확장하려는 정책관행을 보이고 있음
- 4 구조적 악순환에 빠진 축소도시 문제를 극복하기 위해서는 확장지향적인 정책관행에서 벗어나 건조 환경의 규모를 줄이면서 남아 있는 사람들의 삶의 질을 유지시켜주는 도시 다이어트 전략을 추진해야 함

정책방안

- ① (적정규모화) 줄어든 인구에 맞게 건조 환경(시가지면적, 주택, 기반시설 등)의 규모를 재조정하고, 기성시가지 및 생활거점으로 도시기능을 유도하는 전략을 마련함
- ② (서비스효율화) 근린지역별 공공서비스 수급전망에 따른 효과적인 서비스 운영·관리계획을 수립하고, 인근의 복수 자치단체 간 공공서비스 공동이용 지원체계를 마련함
- ③ (근린안정화) 소멸 위기 근린지역을 대상으로 유휴·방치 부동산에 대한 맞춤형 관리전략을 마련하고, 이와 연계한 일자리 창출을 통해 취약계층의 경제활동 참여를 독려함

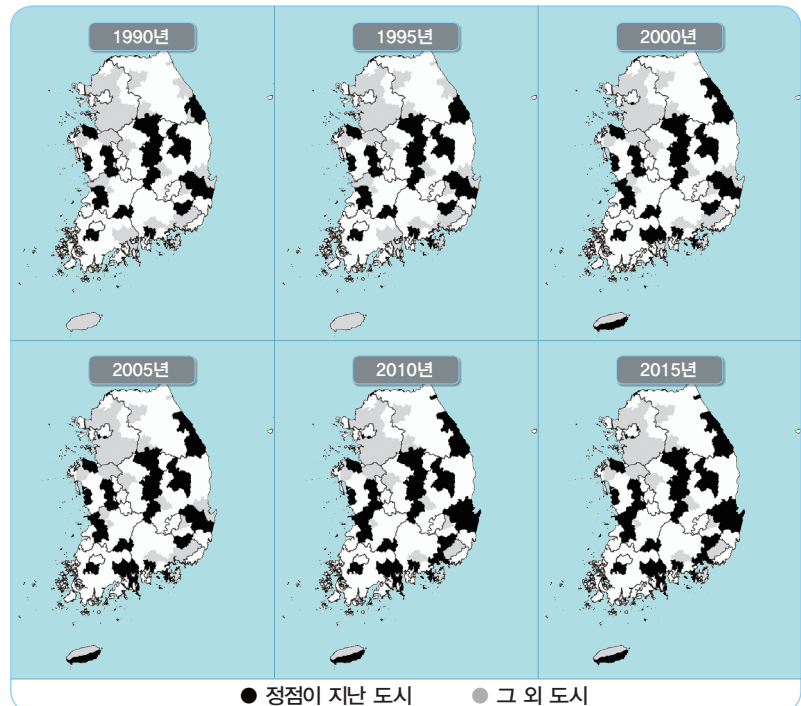
1. 오늘날 한국 도시가 처한 상황

지방 인구절벽 시대의 진입

총인구는 여전히 성장세를 보이고 있으나, 2015년 현재 인구성장률이 0.53%에 불과하여 저성장 국면에 접어든 상황

- 통계청의 2015~2065년 장래인구추계(중위)에 의하면 총인구는 2031년 5,296만 명으로 정점에 도달한 후 감소세로 전환되어 2065년 4,302만 명에 이를 것으로 전망됨
- 2015년 현재 65세 이상 인구 비율은 12.8%로 고령화사회에 접어든 상황이며, 2026년에는 20%까지 증가하여 초고령사회에 진입할 것으로 전망됨

그림 1 인구정점시기를 지난 도시의 분포 변화



자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (2016년 10월 1일 검색).

지방의 많은 중소도시는 이미 인구성장의 변곡점을 지나 인구절벽 시대에 진입했으며, 그 수가 점차 늘어나는 추세

- 1990년에는 인구정점시기¹⁾를 지난 지 10년 이상인 지방 중소도시의 수가 21곳에 불과하였으나, 2015년에 이르러 전체(49곳)의 약 70%에 달하는 34곳(수도권 3곳)으로 증가함
- 2000년대 이후 이러한 도시의 분포가 지방을 넘어 수도권을 포함한 전역으로 확산되고 있음

도시공동화 현상 심화

인구유출과 신시가지 개발로 인해 빈집과 같은 유희·방치 부동산이 증가하고 있는 추세

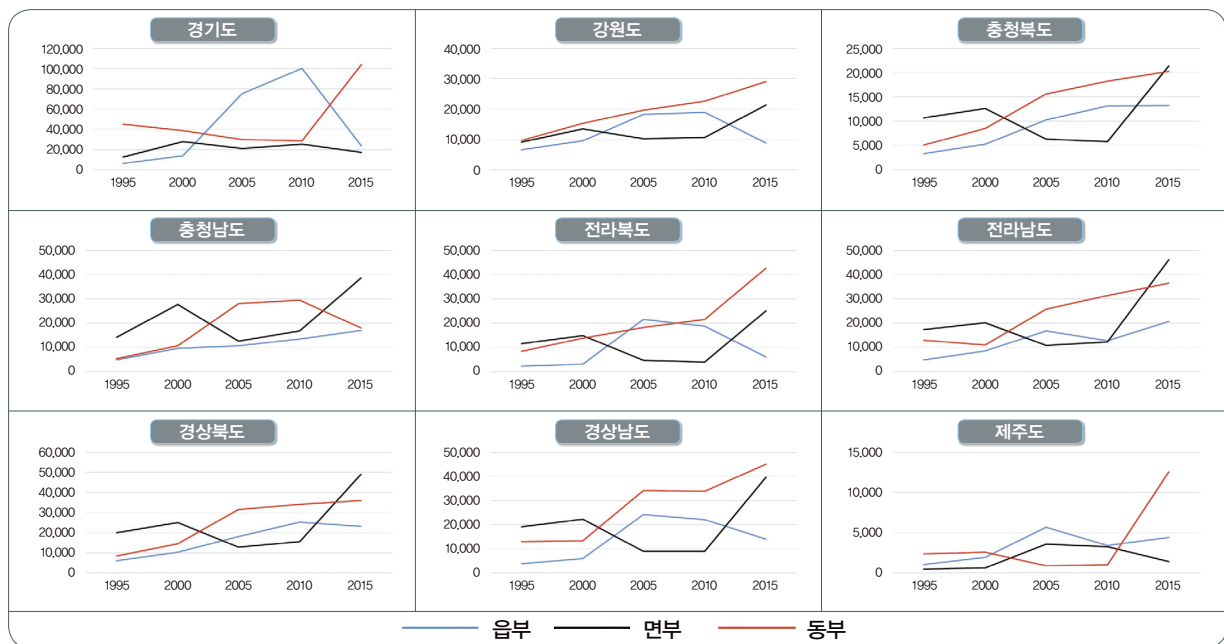
- 1995년에 약 3만 6천 호를 기록했던 전국의 빈집 수는 이후 지속적으로 증가하여 2015년에는 100만 호를 넘어섰음
- 1995년 4.0%에 달하던 공가율 역시 2015년 현재 6.5%까지 증가한 상황임

1) 과거 40년(1975~2015년) 동안 가장 많은 인구수를 기록한 시점을 말함.

농촌지역보다 도시지역에서의 빈집 증가가 더 두드러지는 추세

- 최근 20년(1995~2015년) 동안 대부분의 광역자치단체에서 ‘면’ 지역보다 ‘동’ 지역에서 빈집 증가가 더 두드러졌으며, 특히 강원도, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도는 ‘동’ 지역의 빈집 증가율이 ‘면’ 지역뿐 아니라 ‘읍’ 지역보다도 더 높은 것으로 나타남
- 빈집 문제는 더 이상 농촌지역에만 국한된 것이 아니라, 도시지역에서 더 심각하게 다루어져야 할 문제인 것을 알 수 있음

그림 2 9개 광역자치단체의 읍·면·동별 빈집 수 변화



자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (2016년 10월 1일 검색).

2. ‘축소도시’ 전국 20곳

축소도시 개념과 선정기준

축소도시(Shrinking City)는 1988년 독일에서 처음 사용된 용어로 ‘지속적이고 심각한 인구감소로 인해 주택, 기반시설 등의 공급과잉 현상이 나타나고 있는 도시’를 지칭

- 미국의 학자인 실링(J. Schilling)과 로건(J. Logan)은 ‘지속적이고 심각한(과거 40년 동안 25% 이상) 인구감소로 인해 유허·방치 부동산(주택, 상가, 공장 등)이 증가하고 있는 도시’를 축소도시라 정의함
- 독일의 학자인 비흐만(T. Wiechmann)과 볼프(M. Wolff)는 ‘과거 20년 동안 연평균 인구변화율이 -0.15% 미만인 도시’를 축소도시로 규정함

특·광역시를 제외한 77개 도시를 대상으로 '인구변화패턴(1995~2015년)'과 '정점대비 인구감소율(1975~2015년)'이라는 두 가지 기준을 사용하여 총 20개 축소도시 선정²⁾

- 지속적 축소패턴³⁾이면서 정점대비 인구감소율이 25% 이상이면 '고착'형, 25% 미만이면 '점진'형 축소도시로 분류하였으며, 일시적 축소패턴⁴⁾이면서 정점대비 인구감소율이 25% 이상이면 '급속'형 축소도시로 분류함
- 축소도시의 절반 이상이 경상북도(7곳)와 전라북도(4곳)에 분포하고 있으며, 특히 가장 심각한 단계인 '고착'형 축소都市는 전체의 66.7%가 이들 지역에 분포하고 있음

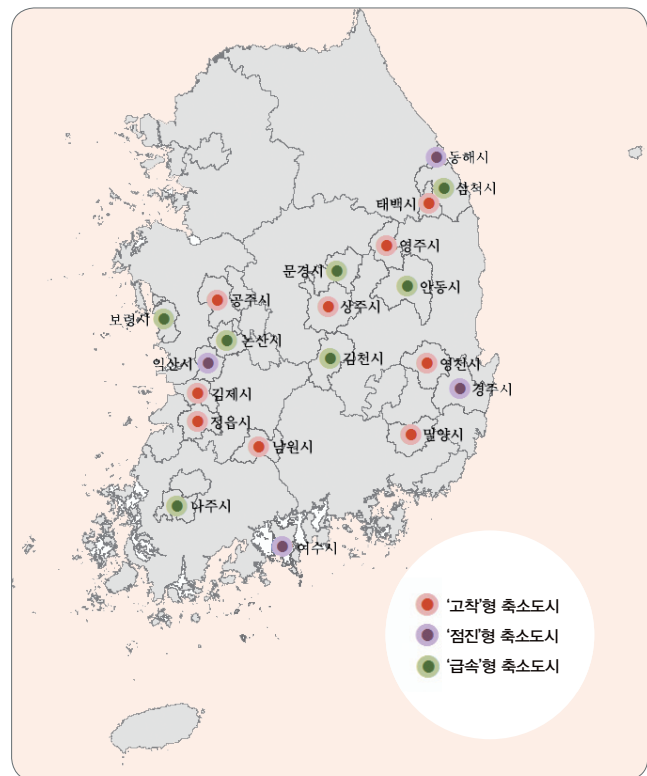
표 1 축소도시 선정기준

연평균 인구변화율(%)			인구변화패턴	정점대비 인구감소율(%)	
장기(20년)	단기(10년)			25 이상	25 미만
1995-2015	1995-2005	2005-2015			
-0.15% 미만	-0.15 미만	-0.15 미만	지속적 축소	'고착'형 축소도시	'점진'형 축소도시
	-0.15 이상	-0.15 미만	일시적 축소	'급속'형 축소도시	비축소도시
	-0.15 미만	-0.15 이상			

한국의 축소도시에서는 인구급감, 부동산 방치, 공공시설 운영적자 등의 현상이 두드러지면서 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 상황

- 2015년 현재 모두 인구정점시기를 지난 가운데 태백시, 삼척시, 정읍시, 남원시, 김제시, 나주시, 상주시, 문경시 등 8곳은 정점인구 대비 50% 이상 인구가 급격히 감소함
- 2015년 현재 모두 전국 평균 공가율인 6.5%를 넘어섰으며, 이 수치의 2배에 해당하는 13.0%를 초과한 도시도 태백시, 삼척시, 나주시, 영천시 등 4곳이나 존재함
- 2015년 현재 19곳⁵⁾에서 대규모(설치비 기준 100억 원 이상) 공공시설을 운영하는 데 있어 적자를 면치 못하고 있음
- 2015년 현재 모두 재정자립도가 30%를 넘지 못하며, 특히 정읍시, 남원시, 김제시, 안동시, 상주시 등 5곳은 15%에도 못 미치는 상황임

그림 3 한국의 축소도시 현황



2) 유희·방치 부동산의 증감패턴이 인구변화에 의해 크게 좌우된다는 점을 고려했을 때 축소도시에서 나타나는 가장 핵심적인 현상은 인구감소라고 할 수 있으며, 해외 선행연구에서도 대부분 인구지표를 활용하여 축소도시를 선정하고 있음.

3) 최근 20년 동안 연평균 0.15% 이상 인구가 감소한 도시 중에서 최근 20년을 10년씩 두 기간으로 나누었을 때 '두 기간 연속으로 연평균 0.15% 이상 인구가 감소'한 도시가 여기에 해당함.

4) 최근 20년 동안 연평균 0.15% 이상 인구가 감소한 도시 중에서 최근 20년을 10년씩 두 기간으로 나누었을 때 '한 기간만 연평균 0.15% 이상 인구가 감소'한 도시가 여기에 해당함.

5) 2015년 현재 대규모 공공시설을 보유하고 있지 않은 정읍시는 분석에서 제외함.

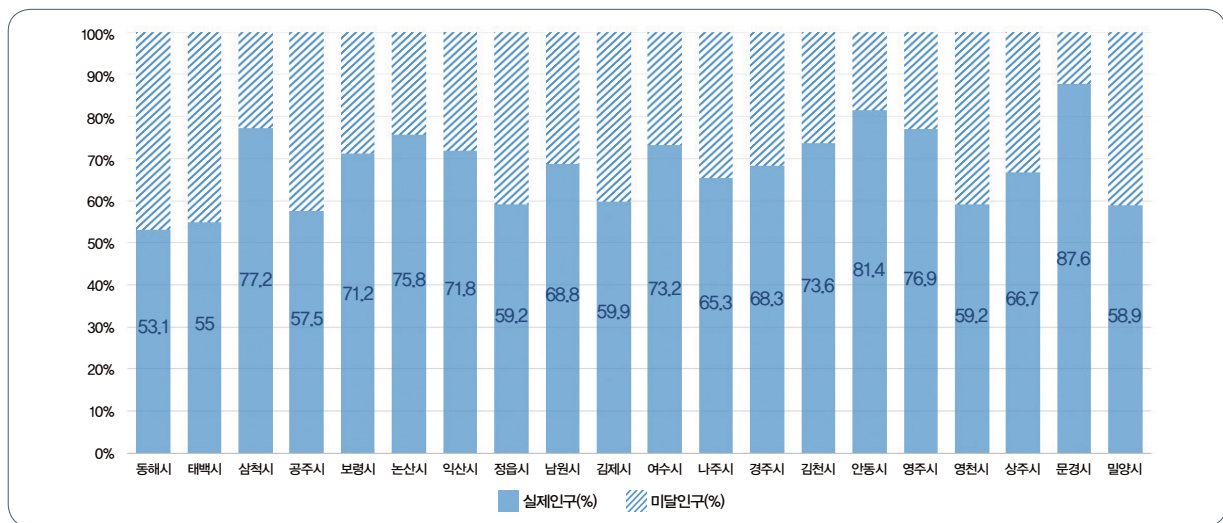
3. 축소도시는 여전히 규모 확장 중

축소도시의 「2020/2025년 도시기본계획」 수립 실태

대부분의 축소도시에서 인구가 감소하고 있는 현 상황을 고려하지 않은 채 신규 개발용지 확보를 위해 달성 불가능한 수준의 계획인구를 설정하고 있는 상황

- 「2020/2025년 도시기본계획」의 2015년 계획인구와 실제인구(인구주택총조사 기준)를 비교한 결과 모든 축소도시에서 실제인구에 비해 과도한 계획인구를 설정하고 있음
- 동해시, 태백시, 공주시, 정읍시, 김제시, 나주시, 영천시, 밀양시 등 8곳에서는 2015년 실제인구가 계획인구의 3분의 2에도 못 미치는 상황임
- 현실과 괴리된 계획인구에 맞추어 주택, 기반시설 등이 과도하게 공급되면 향후 유휴·방치 부동산 문제가 더욱 악화될 가능성이 있음

그림 4 2020/2025년 도시기본계획의 계획인구 대비 실제인구 달성비율(2015년 기준)



주: 나주시는 2015년이 아닌 2016년 계획인구임.

자료: 도시별 도시기본계획; 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (2016년 10월 1일 검색).

축소도시의 외곽지역 개발 실태

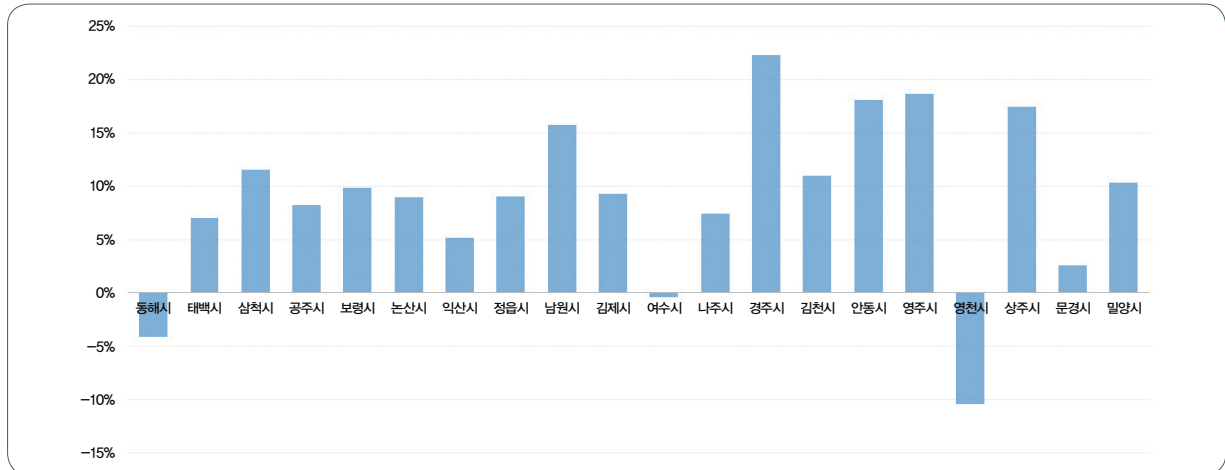
인구감소와 공동화 현상이 심각한 상황임에도 불구하고, 시가지확산을 초래하는 소규모 개발행위가 지속적으로 늘어나고 있는 추세

- 최근 10년(2005~2015년) 동안 전체의 85%에 달하는 17곳에서 비시가화지역의 개발행위허가⁶⁾면적이 증가함
- 특히, 삼척시, 남원시, 경주시, 김천시, 안동시, 영주시, 상주시, 밀양시 등 8곳은 연평균 변화율이 10%를 초과하는 것으로 나타남

6) 용도지역상 '녹지지역', '관리지역', '농림지역', '자연환경보전지역'에서 발생한 개발행위허가를 말함.

- 축소도시에서 시가지확산을 방지할 경우 ‘기성시가지의 유희시설 관리비용’과 ‘외곽지역의 신규 기반시설 공급비용’ 증대라는 이중고를 겪게 됨⁷⁾

그림 5 비시가화지역 개발행위허가면적의 연평균 변화율(2005~2015년)

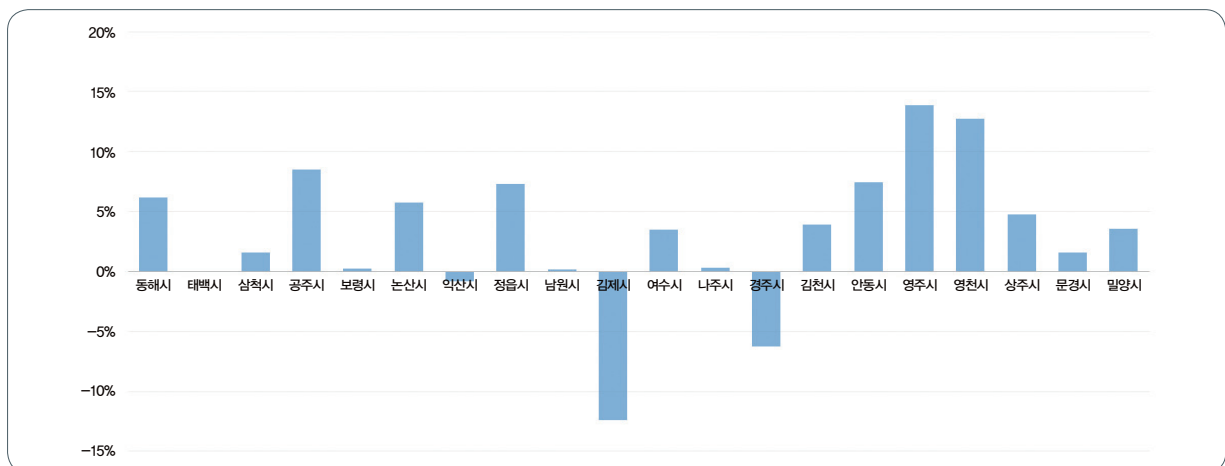


자료: 국토교통부, 도시계획 현황통계, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (2017년 5월 29일 검색).

중·대규모 개발사업 역시 인구감소와 공동화 현상을 고려하지 않은 채 시가지확산에 큰 기여

- 최근 5년(2010~2015년) 동안 전체의 80%에 달하는 16곳에서 비시가화지역의 지구단위계획구역⁸⁾면적이 증가함
- 특히, 동해시, 공주시, 논산시, 정읍시, 안동시, 영주시, 영천시 등 7곳은 연평균 변화율이 5%를 초과하는 것으로 나타나 이에 대한 대책 마련이 시급함

그림 6 비시가화지역 지구단위계획구역면적의 연평균 변화율 변화(2010~2015년)



자료: 국토교통부, 도시계획 현황통계, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (검색일: 2017년 5월 29일 검색).

7) 시가지확산으로 인한 신규 기반시설 공급비용 증대는 ‘재정압박→기반시설 공급 위축→삶의 질 저하→인구 유출→세수 감소→재정 압박’의 구조적 악순환을 초래하는 것으로 알려져 있음.

8) 도시지역에서는 ‘신시가지의 개발’, 도시지역 외에서는 ‘주거형’, ‘산업유통형’, ‘관광휴양형’, ‘특정’, ‘복합형’ 지구단위계획구역이 여기에 포함됨.

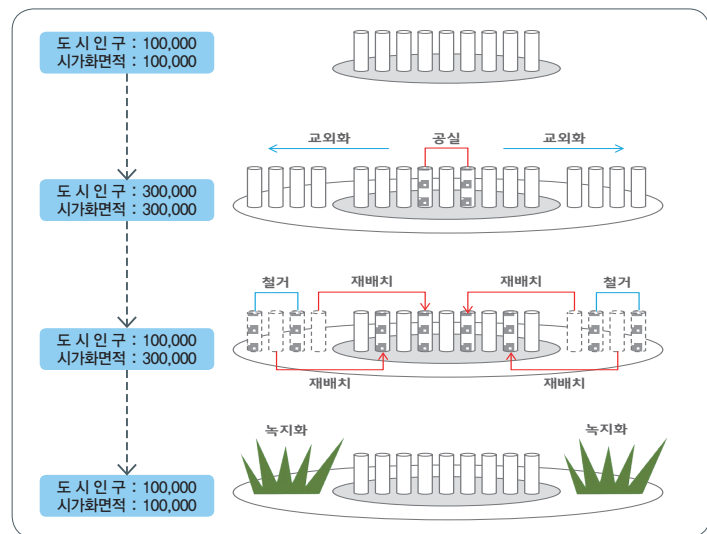
4. '도시 다이어트'를 위한 3가지 전략

줄어든 인구에 맞게 건조 환경의 규모를 재조정하자

건조 환경(시가지면적, 주택, 기반시설 등)의 적정규모화를 위한 도시기능의 재배치 및 유휴공간의 선별적 활용전략 마련

- 기성시가지의 유휴공간을 최대한 활용하여 도시기능(거주·상업·업무·문화 등)의 입지를 유도하되, 도시외곽의 불필요한 유휴공간은 철거한 후 그린인프라 조성을 유도함
- 도시축소 분포패턴 분석에 기초하여 공공서비스 우선 공급의 한계선과 도시기능 집약화를 유도할 생활거점(도입기능 포함)을 설정할 수 있도록 현행 도시·군기본계획 제도를 개선함

그림 7 축소도시의 적정규모화 전략 개념



기성시가지 및 생활거점으로 도시기능을 유도하는 다양한 지원제도 마련

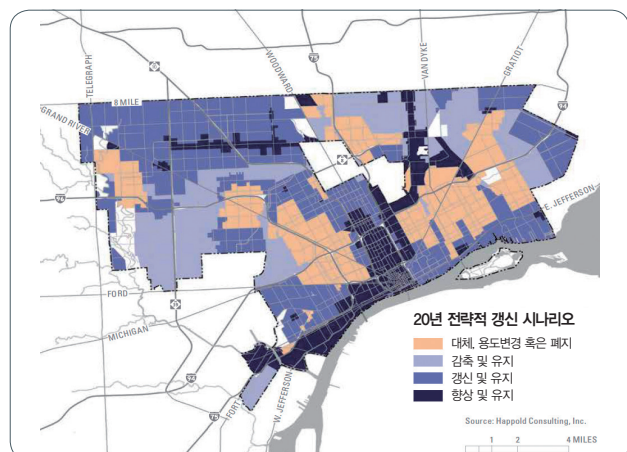
- 해당 지역의 부동산 신규 건설·취득 시 세금(재산세, 취득세 등) 감면, 구매대출 우대(예: 미국 입지효율저당대출 프로그램), 건축비용 보조 등의 재정적 지원방안을 마련함
- 동지 내몰림 현상의 완화를 위해 저소득층, 고령자, 나홀로 가구 등을 대상으로 한 협동조합형 공공임대주택 공급방안을 마련함

공공서비스를 효율적으로 운영·관리하자

근린지역별 공공서비스 수급전망에 따른 효과적인 서비스 운영·관리계획 수립

- 근린지역별 공공서비스 수급상황, 유지·관리비용 등을 파악하고, 이를 토대로 서비스 향상(복합화), 유지, 폐지·이전 등을 결정할 수 있는 계획제도 마련
- 공공서비스를 폐지·이전하는 경우 서비스 취약지역의 접근성 강화 대책(예: 학교 통폐합 → 통학버스 운영)을 마련함

그림 8 근린지역 유형별 공공서비스체계 관리전략 예시



자료: Detroit Works Project, 2013, *Detroit Future City*, Detroit: Inland Press, 394.

공공서비스 공급의 임계수요 확보를 위한 복수 자치단체 간 공동이용 지원체계 마련

- 광역생활권 차원에서 공공서비스의 유형별 수급상황을 파악하고, 규모의 경제를 달성할 수 있도록 인근의 복수 자치단체가 공공서비스 공동이용계획을 수립하는 방안을 마련함
- 공공서비스 공동이용계획 수립 시 다양한 인센티브(예: 국고보조금 대상사업 확대 및 보조율 인상, 특별교부세 지급, 지방채 발행 우선 승인 등)를 제공함
- 별도의 계획 수립 없이 협약을 통해 공공서비스 공동으로 이용하고자 하는 자치단체를 위해서는 중앙정부에서 '공공서비스 공동이용 표준협약(안)'을 작성하여 배포함

소멸 위기 근린지역의 정주안정화를 도모하자

소멸 위기 근린지역의 유희·방치 부동산에 대한 맞춤형 관리전략 마련

- 공실 수준에 따라 근린지역을 유형화(낮은 공실지역, 중간 공실지역, 높은 공실지역 등)한 후, 각 지역에 대한 차별화된 유희·방치 부동산 관리전략을 마련함
- 개발수요가 충분치 않은 근린지역의 유희·방치 부동산에 대해서는 무리하게 개발하기보다 일시적으로 현재 필요한 용도(예: 텃밭, 주차장, 팝업가게, 전시장 등)로 활용하는 '일시적 활용 제도'를 도입함

그림 9 공실 수준에 따른 근린지역의 유형별 관리전략 예시



자료: Detroit Works Project, 2013, *Detroit Future City*, Detroit: Inland Press, 630.

취약계층의 경제활동 참여 활성화 및 회복탄력성 제고

- 유희·방치 부동산을 철거한 자리에 공동체정원, 텃밭 등을 조성하고, 이와 연계한 일자리(빈집 철거, 공원·녹지의 유지·관리 등)를 취약계층에게 제공함
- 지역주민 주도로 농산물을 생산하여 소득을 창출하고, 구성원들 간 공생관계 구축을 통해 지역공동체의 회복탄력성을 제고함

※ 본 자료는 "구형수, 김태환, 이승욱, 민범식, 2016, 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구, 국토연구원"을 재정리함.

구형수 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(hskoo@krihs.re.kr, 044-960-0247)
 김태환 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원(thkim@krihs.re.kr, 044-960-0509)
 이승욱 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(sylee@krihs.re.kr, 044-960-0249)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
 전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
 팩스 044-211-4760



공공누리

공공 저작물 자유이용허락