

INCLUSIVE KOREA 2018

지방소멸 위기와 공간정책 대응



김동주 국토연구원장

djkim@krihs.re.kr

2018. 5. 25(금)



목차

지방소멸 위기와 공간정책 대응

- ① 인구감소, 현재와 미래
- ② 인구감소의 국토공간 영향
- ③ 인구감소 대응한 주요국의 공간전략
- ④ 지방소멸 위기와 공간 대응전략

프롤로그 : 지방이 사라진다?



과밀한 대도시



쇠퇴하는 지방 03

프로로그 : 지방이 사라진다?

[사설] 인구절벽과 지방소멸, 한국이 위태롭다

인구절벽과 지방소멸의 심각한 위기에 한국사회가 직면해 있다. 출생 감소에 겹쳐 올 1월만 해도 사망자 수 3만명 기록을 갈아치워 우려를 더한다. 전국 시·군·구의 58%는 최근 15년간 인구가 줄었다. 이 가운데 35%는 30년 안 소멸이 관측된다. 유행어처럼 된 저출산과 고령화에 청년 인구 유출로 지방소멸, 그 이전에 마을소멸 위기에 위태롭게 걸쳐 있다.

출생아 수 끝없는 추락 ['인구절벽' 급선무] 23개월 연속 역대 최소

전문가들은 저출산 위기에 한국사회 인식이 너무 안일하다고 지적한다.



지방소멸 비상 탈출구를 찾아라

2월 2만7500명 그쳐... 혼인 건수도 최소 '구조적 악순환'

인구절벽에 따른 소비 감소와 부동산 경기 침체 등 경제위기가 놓여준에서 해결할 중앙정부 차원의

지난해부터 국내 생산가능인구가 감소하기 시작했다. 이를 보여주는 '인구절벽'이 더욱 가속화되고 있다. 2월 출생아 수가 통계작성 이래 역대 최저치를 기록했다. 혼인 건수 역시 역대 가장 낮은 수치를 보였다. 결혼도 없고, 아이도 낳지 않는 시대가 되면서 잠재출산율(여성 1명이 평생 낳을 자녀 수)은 지난해 1.05에서 올해는 1.0 이하로 떨어질 가능성이 점점 더 높아지고 있다. 인구가 경제 성장의 동력이 되는 점에서 백업의 대책이 필요한 시점이다.



4월 2만 7500명 그쳐... 혼인 건수도 최소 '구조적 악순환'

한국고용정보원은 앞으로 30년 안에 전국 시·군 가운데 3분의 1 이상이 '인구 소멸지역'이 될 것이라고 전망하기도 했으며, 거주인구가 한 명도 없는 곳

- 30년 내 사라질 가능성 높은 지자체 Top5
- 1 경북 의성군 0.158
 - 2 전남 고흥군 0.167
 - 3 경북 군위군 0.174
 - 4 경남 합천군 0.174
 - 5 경남 남해군 0.183

자료: 한국고용정보원

저출산·고령화시대, '인구절벽' 현실화

젊은 여성 급감... 지자체 80개 '소멸' 위기



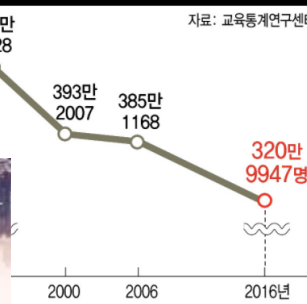
여성 인구의 감소는 인구절벽을 앞당기는 요인이다. 특히 젊은 여성의 급감은 인구구조를 악화시키고 있다. 지자체 80개는 '소멸' 위기에 처해 있다. 이는 인구절벽의 심각한 위기를 보여주는 지표이다. 정부는 저출산·고령화 대책을 강화해야 한다.



문 닫는 지방대... 무너지는 지역경제

지방소멸 생존전략을 찾자

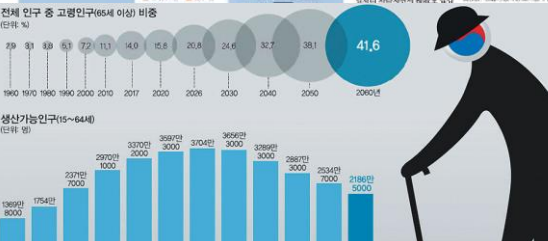
전국 중·고등학생 수 감소 추이



인구 감소 영향 받는 곳은 학교뿐만이 아니다. 초·중·고교생 감소는 지역 경제에도 직접적인 타격을 받고 있다. 지역 경제가 위축되고, 일자리가 줄어들고, 청년 인구가 유출되는 악순환이 반복되고 있다.

지방소멸 위기 지역은 전국 곳곳에 분포하고 있다. 특히 수도권 외곽 지역과 농촌 지역이 심각한 위기에 처해 있다. 정부는 지역 경제 활성화를 위한 대책을 마련해야 한다.

시 타이틀이 무색... 인구 확 준 '축소 도시' 전국 20곳



01

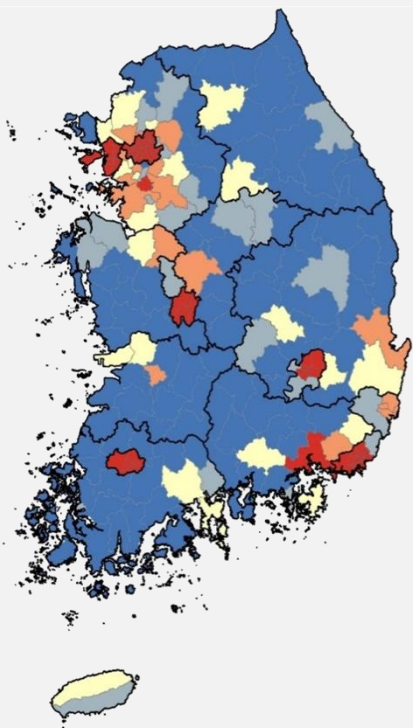
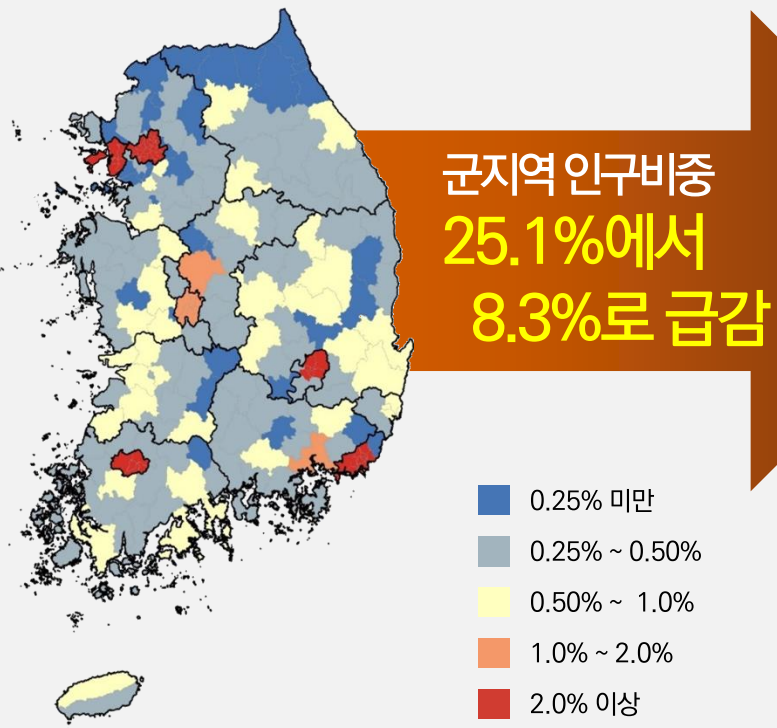
인구감소, 현재와 미래

- 지방소멸 위기와 공간정책 대응 •

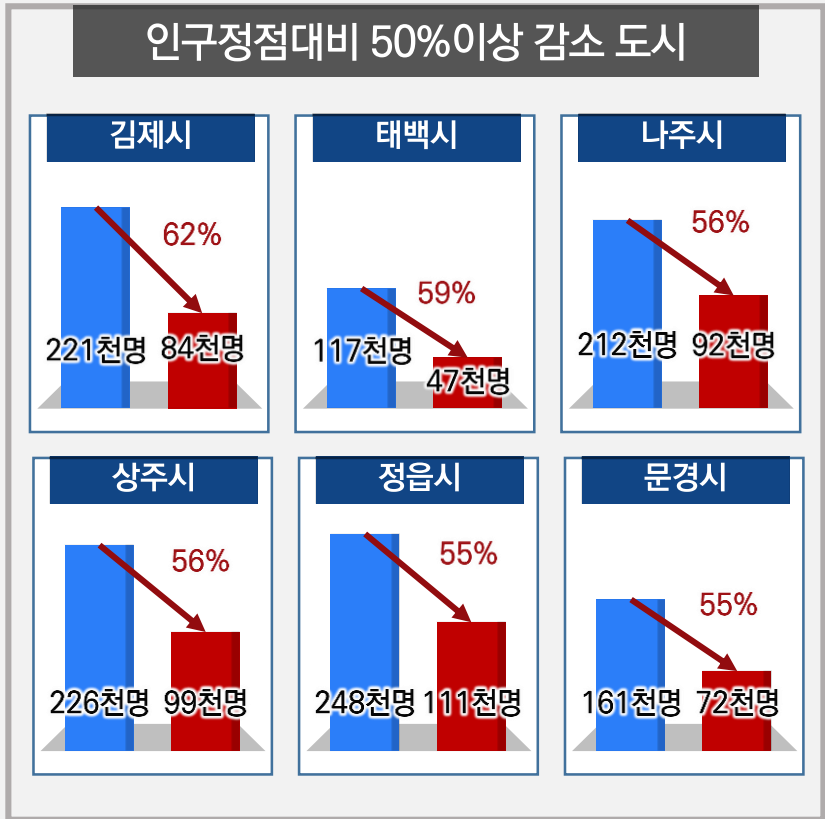
수도권 및 대도시는 인구 집중, 지방 중소도시·농촌은 인구 감소

1975년 인구비중

2015년 인구비중



자료 : 민성희 외 (2017, 국토연구원)

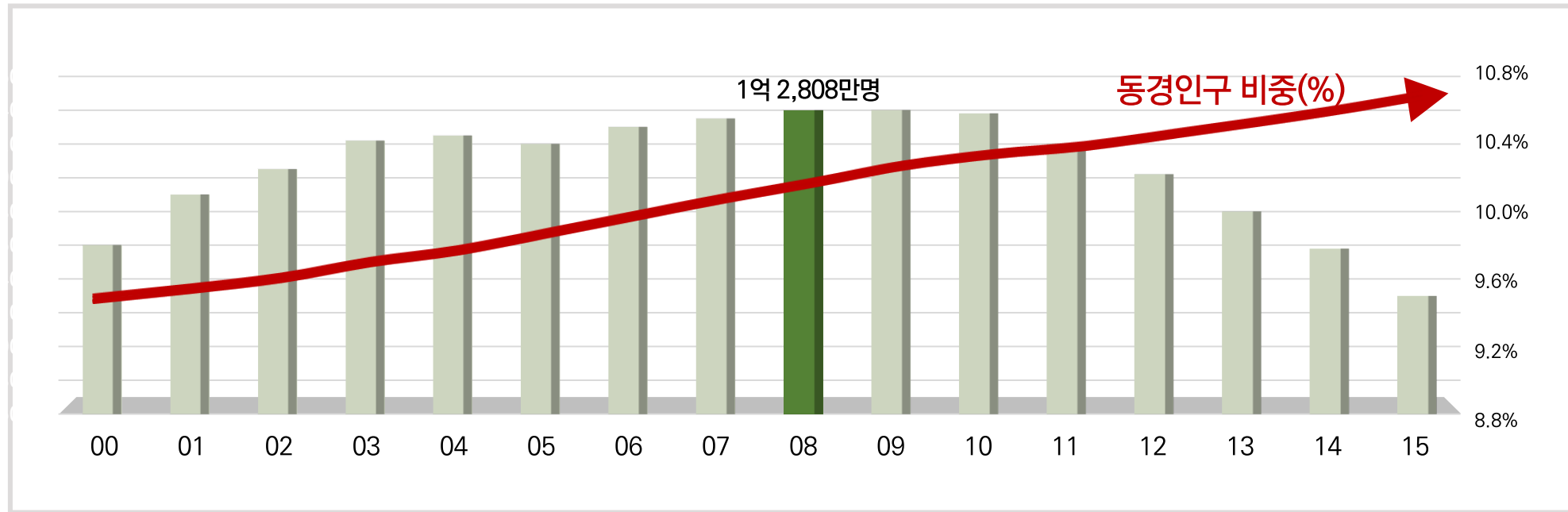


총인구 감소 이후에도 동경인구 비중은 계속 증가

2008년 약 1.28억 명으로 정점 이후 인구감소 진행, 동경 등 대도시권 인구 비중 증가



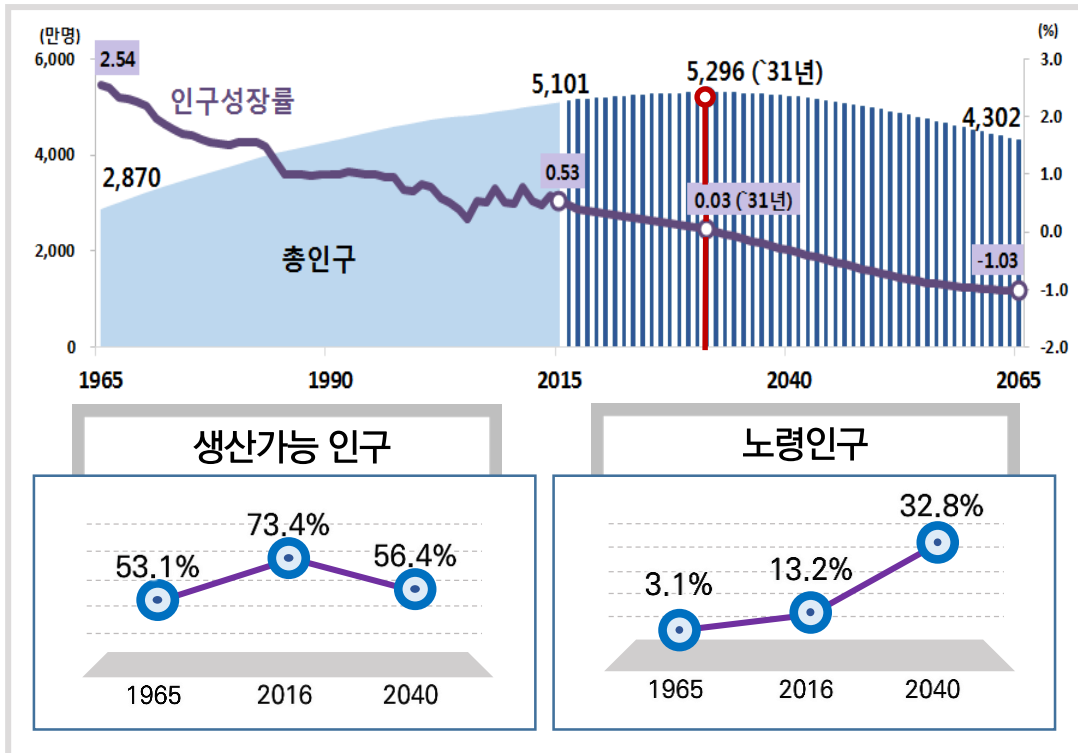
일본 총인구와 동경인구비중 추이



2031년 인구 정점 이후 본격 감소

생산가능인구는 2016년 정점 이후 감소 추세

장래인구전망



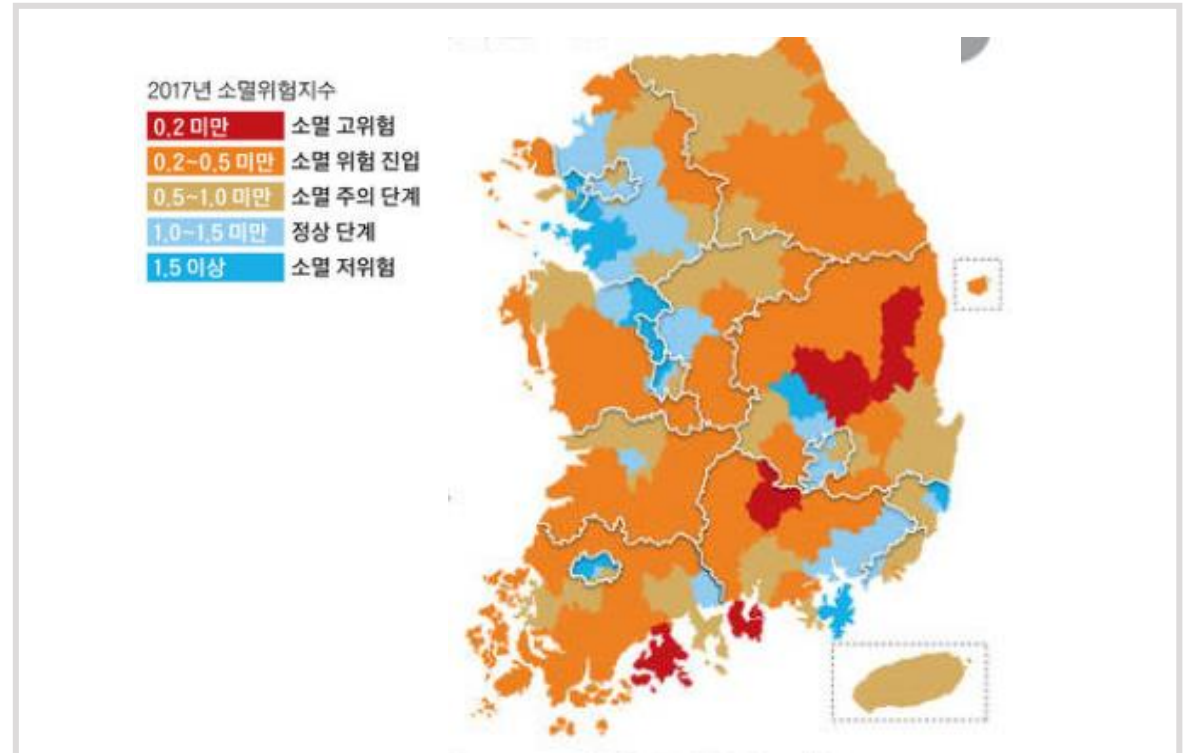
* 합계출산율(2017): 1.05명 (프랑스 2.0, 미국 1.9, 일본 1.4)

자료: 통계청

30년내 228개 시·군·구중 85개 소멸 위기

지역적 인구 편재와 공간 격차 심화 예상

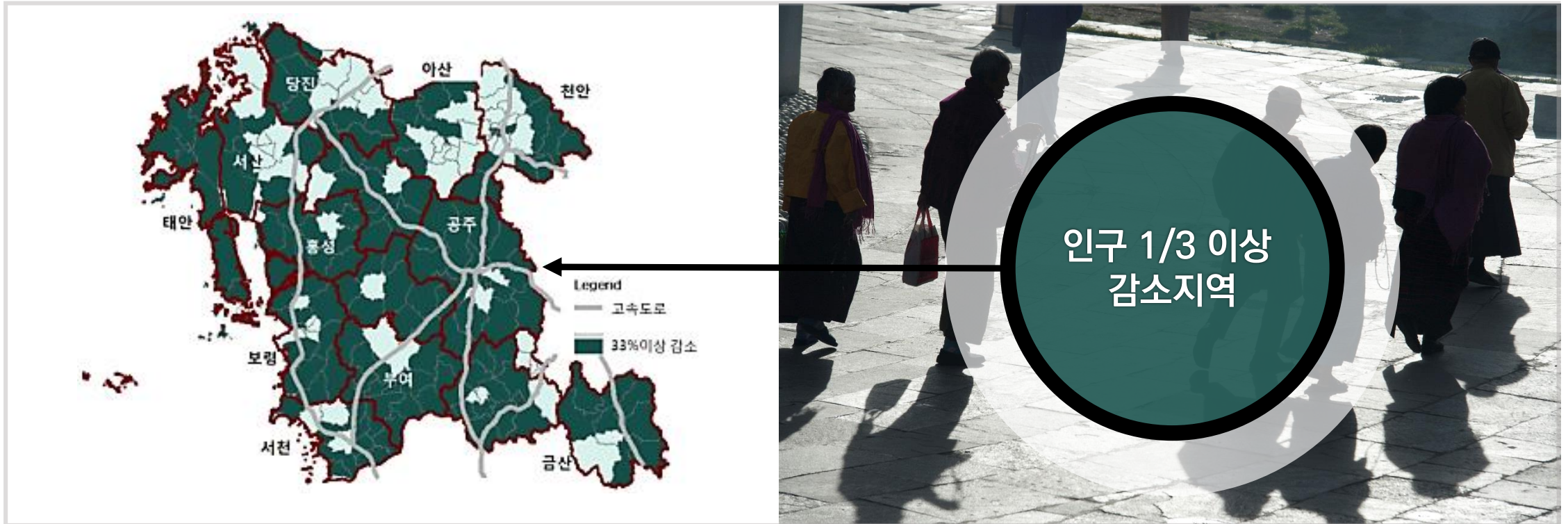
지방소멸위험 지역



자료: 한국고용정보원(2017)

2040년 199개 읍면동 중 1/3이상 인구감소 142개(71.4%)

자연마을 3,512개(32.4%)가 주민 20인 미만의 과소마을 전망



자료: 임준홍 외(2017, 충남연구원)

02

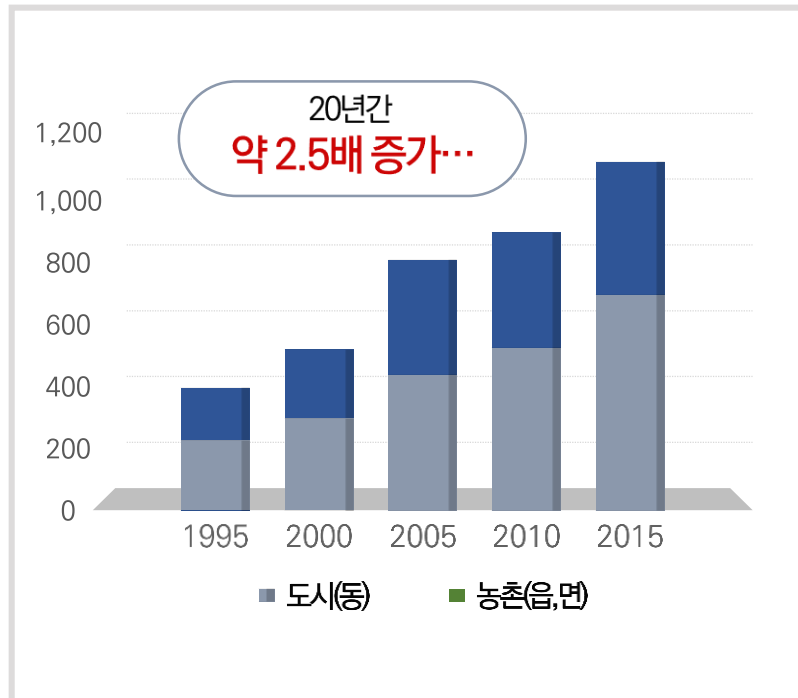
인구감소의 국토공간 영향

- 지방소멸 위기와 공간정책 대응 •

국토골다공증 : 빈집·폐교 등 도시, 농촌 곳곳에 천공(perforation) 현상 심화

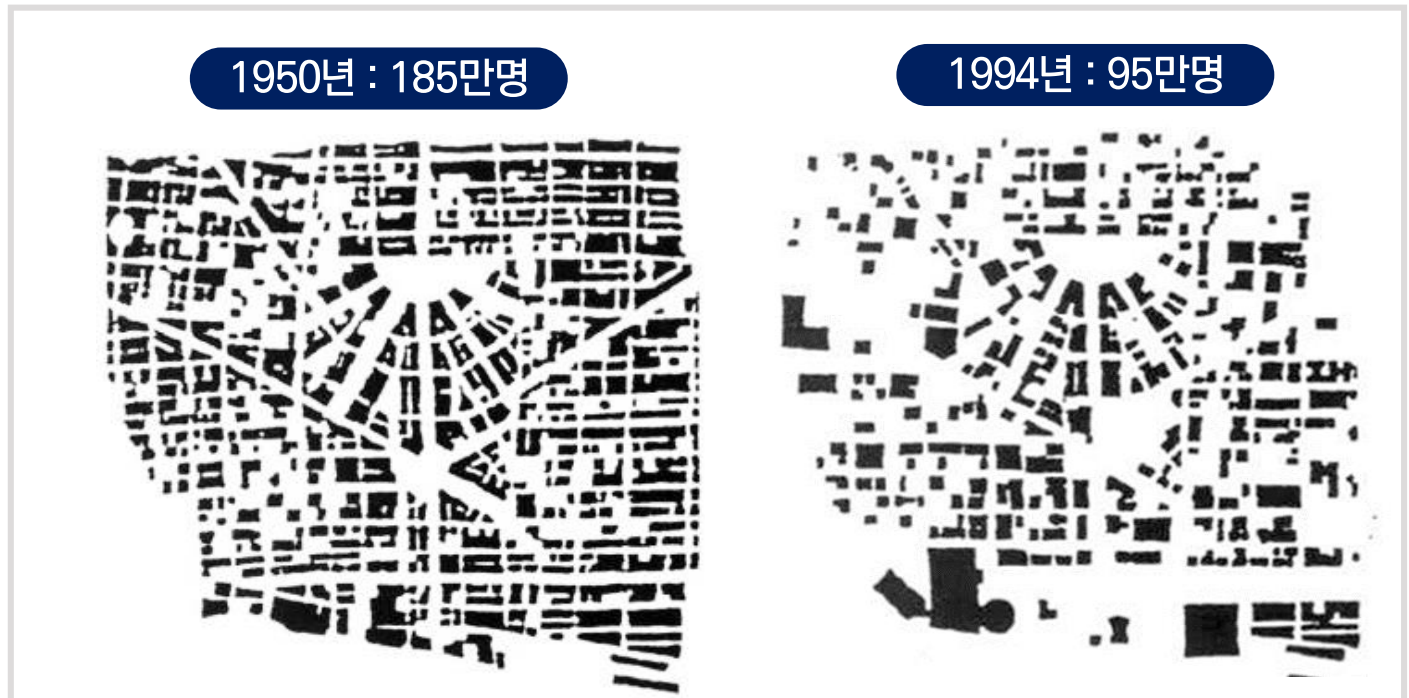
유휴공간 증가로 노후화, 공동화 촉진

빈집 증가 추이



자료: 강미나 외(2017, 국토연구원)

도시축소 : 미국 디트로이트

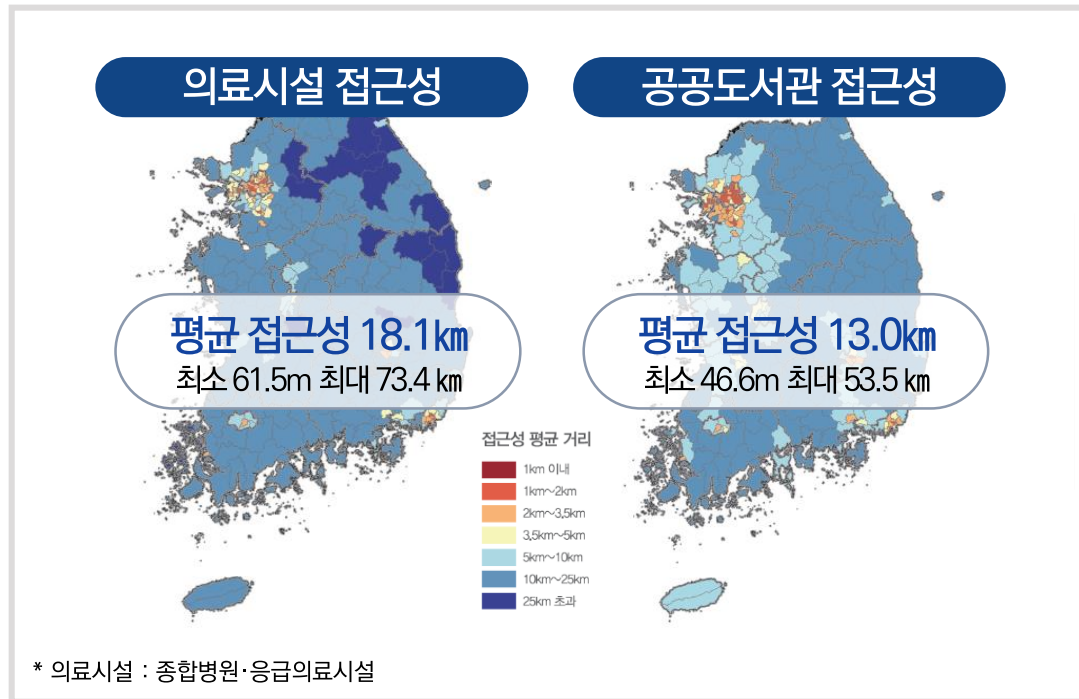


자료: Stangl (2011)

생활사막화(Life desert): 의료·대중교통 등 생활인프라 접근성 취약

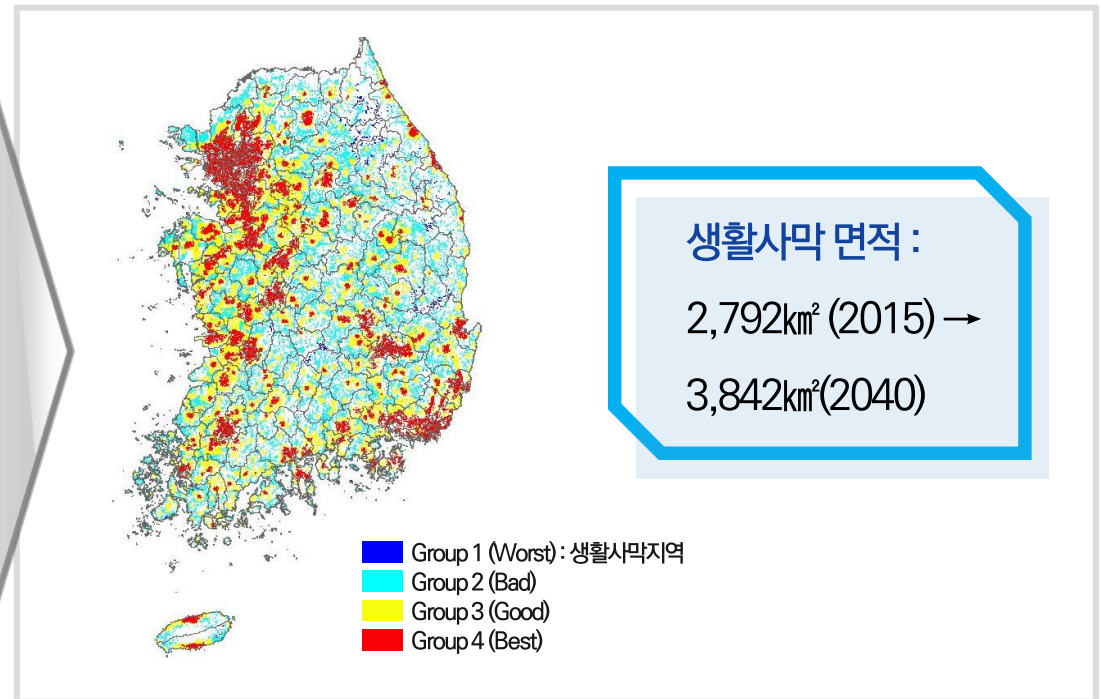
인구감소 → 시설수요 감소 → 시설 공급저조 → 생활서비스 취약 지역 증가

❤️ 생활인프라 접근성 현황



자료: 국토교통부 국토지리정보원(2017)

🔍 생활사막지역 전망(2040)



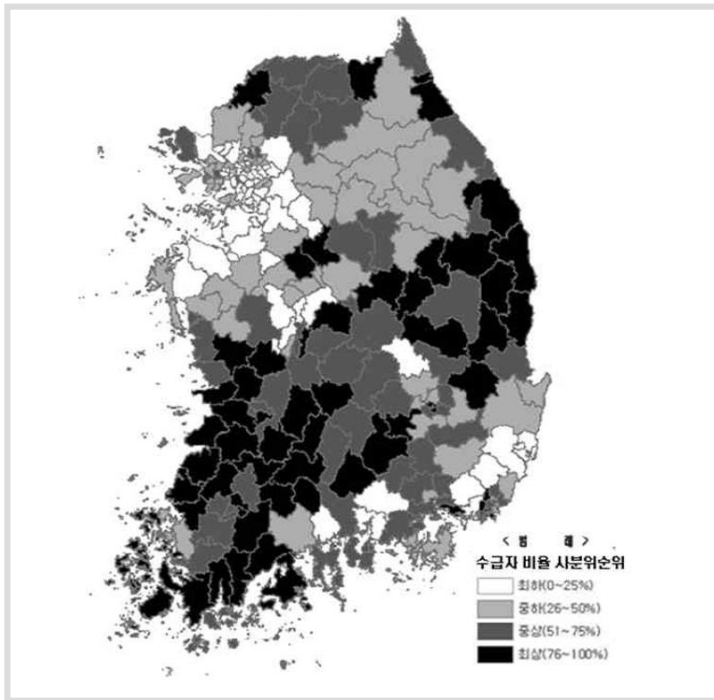
자료: 차미숙 외(2017, 국토연구원)

인구감소 지역 중심으로 사회·경제적 **취약계층 집중**

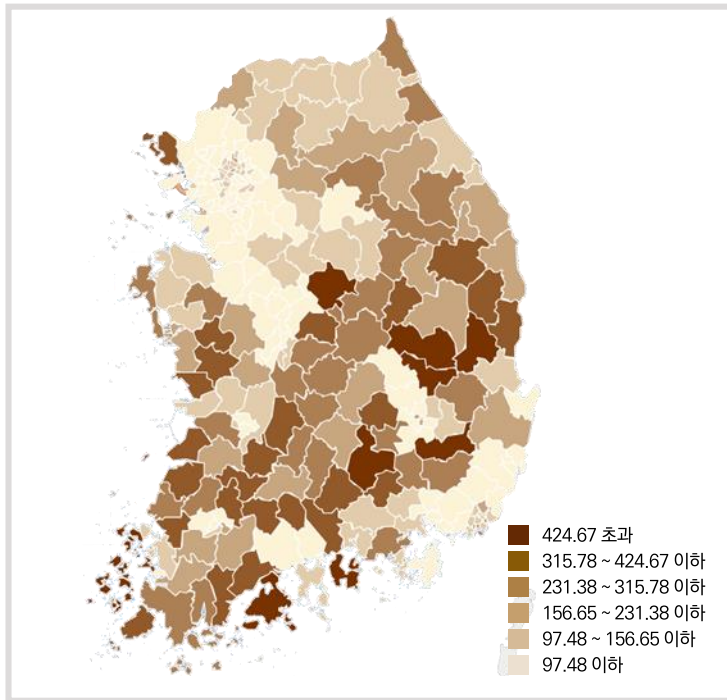
지역·소득 격차는 건강수명 격차와 연관



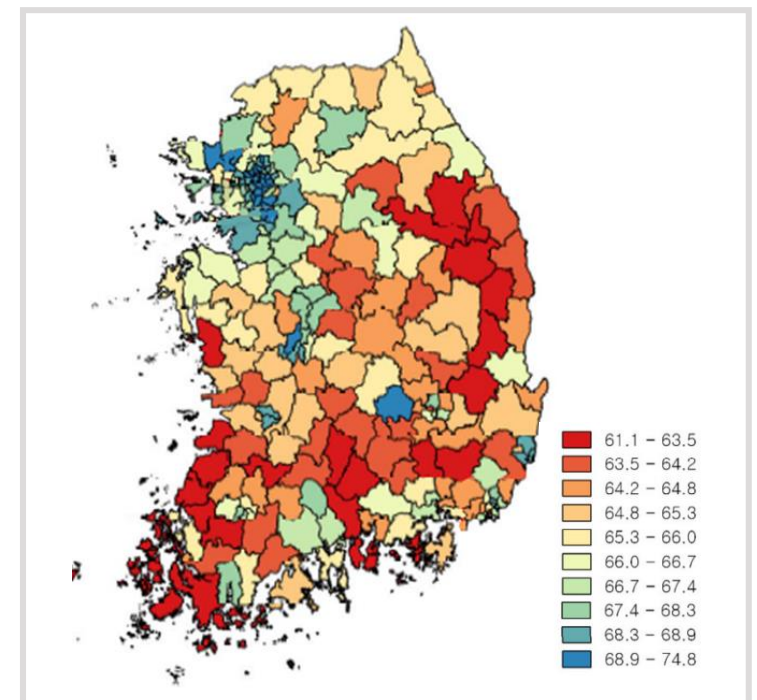
기초생활수급자 비율(2015)



노령화 지수(2016)



사·군·구별 건강수명(2014)



자료: 통계청 통계지리정보서비스(SGIS)

자료: 한국건강형평성학회(2018)



인구 감소



의료,
편의시설 등
생활서비스
축소

대중교통
서비스
축소·폐지

인프라
노후화

빈집, 빈점포,
유휴공간 증가

세수감소
행정서비스
저하

일자리
감소

지역
커뮤니티
와해

지역 일자리와
생활편리성 저하

공간 매력도
저하

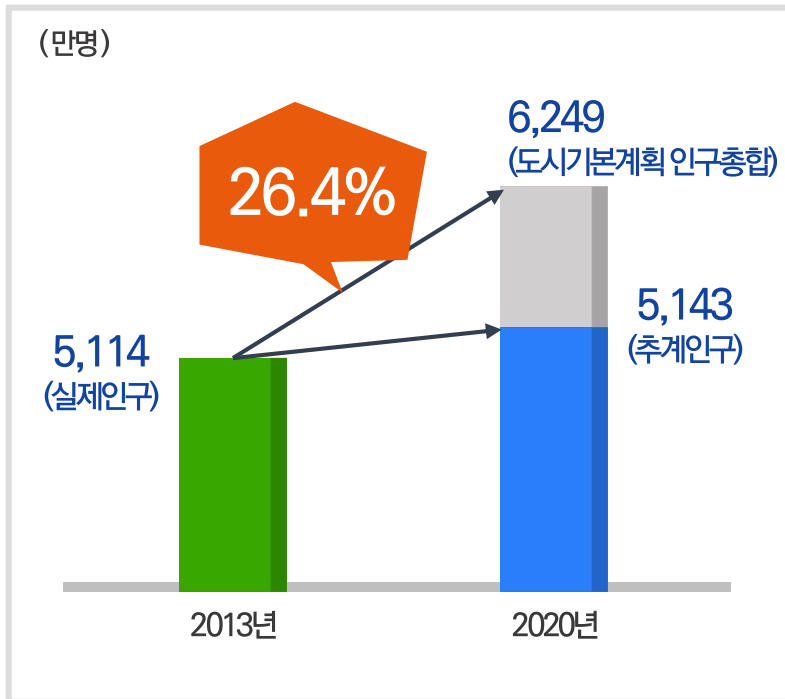
지방소멸

예산낭비 및
지방행정 비효율

인구의 지속적 감소에도 불구하고 확장지향적 개발 지속

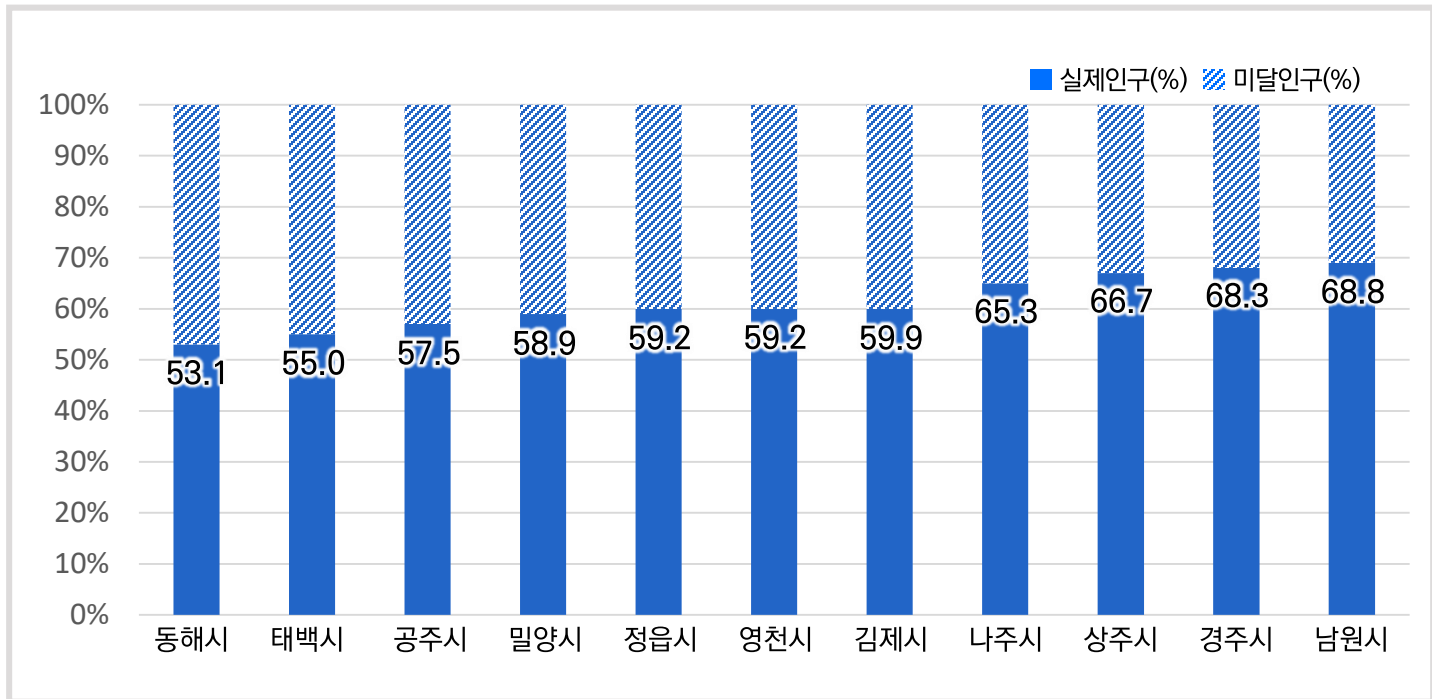
인구목표와 실제의 차이: 도시·군기본계획의 2020년 인구지표 편차율 26.4%(약1,106만명)

인구지표 편차



자료: 안흥기 외(2014, 국토연구원)

계획인구 대비 실제인구 차이 (2020/2025 도시기본계획)



* 도시별 도시기본계획: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr>

자료: 구형수 외(2016, 국토연구원)

인구감소 대비 공공시설 확충으로 **유지·관리비용 증가** 및 지방재정 압박

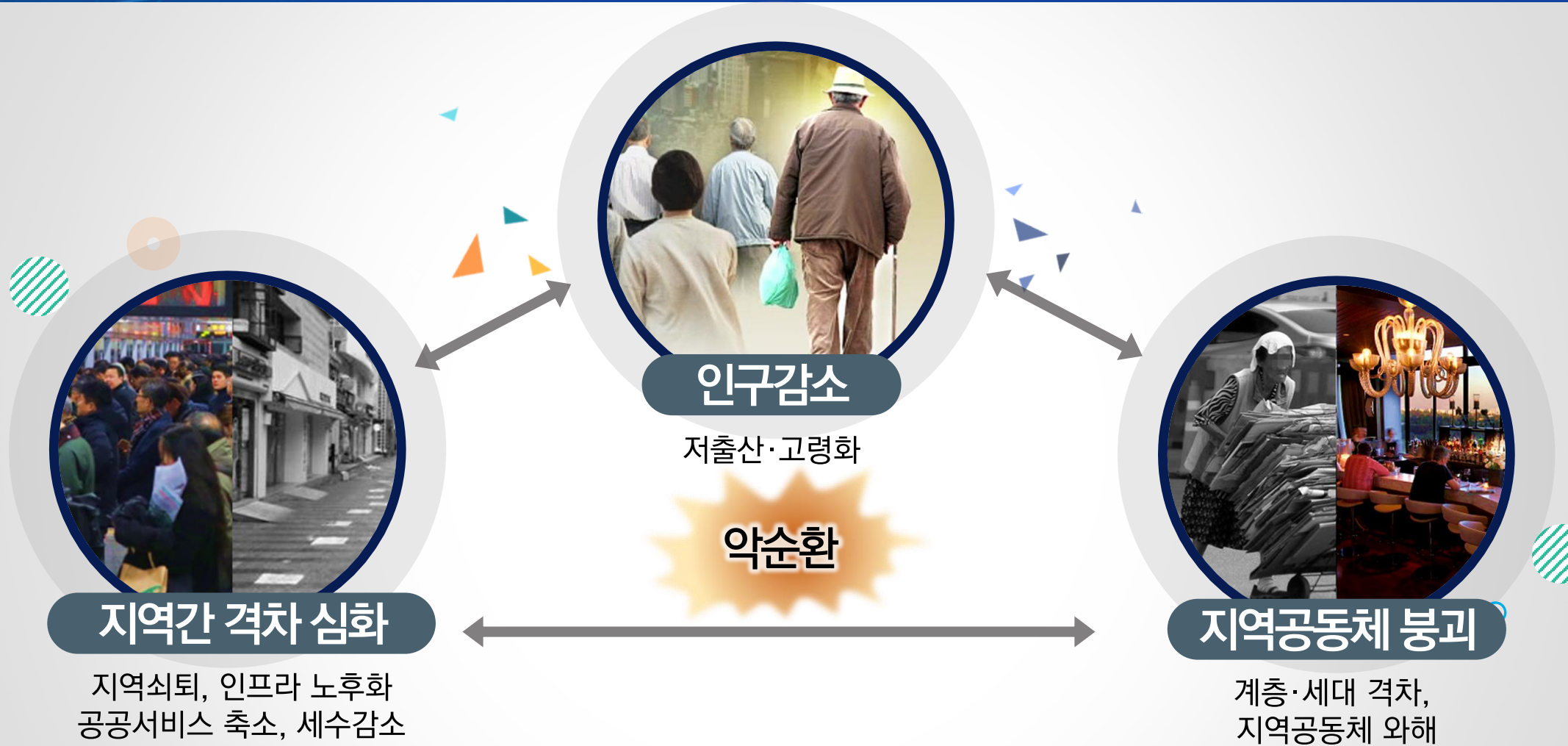
정주인구 감소 → 시설 이용 수요 감소 → 시설 수익창출 한계 → 시설 운영적자 지속의 악순환

지자체 주요 공공시설 운영 실태 (문화·체육·복지시설 등)

단위 : 억원

	2014	2015	2016	비고
주요 공공시설 수	622	667	691	· 건립비용 100억원 이상(기초) · 건립비용 200억원 이상(광역)
운영비용	11,516	12,998	14,196	· 최근 3년간 연평균 11.02% 증가
운영수익	6,612	6,917	7,322	· 최근 3년간 연평균 5.23% 증가
적자규모 (억원)	-4,904	-5,756	-6,874	

자료: 지방재정통합공개시스템(2018. 4월 기준)



“지속가능한 균형발전과 사회통합 저해”

03

인구감소 대응한 주요국의 공간전략

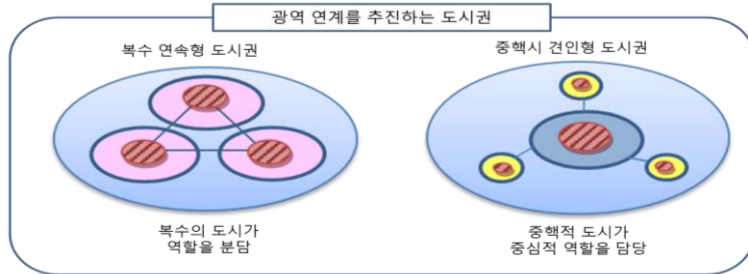
• 지방소멸 위기와 공간정책 대응 •

인구감소 대응을 위해 새로운 국토 골격 형성 및 이용·관리 재편

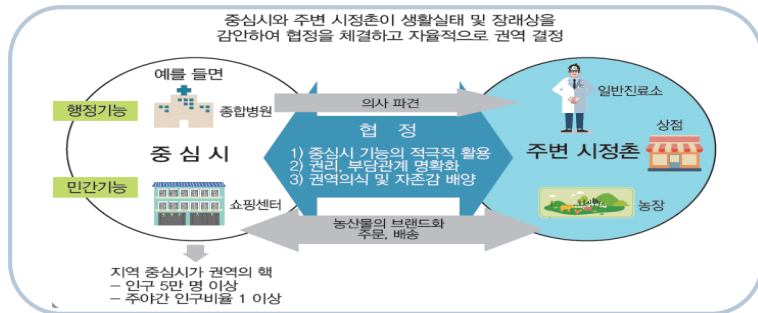
콤팩트(compact)와 네트워크(network) 공간 전략

네트워크 공간전략

연계중추도시권

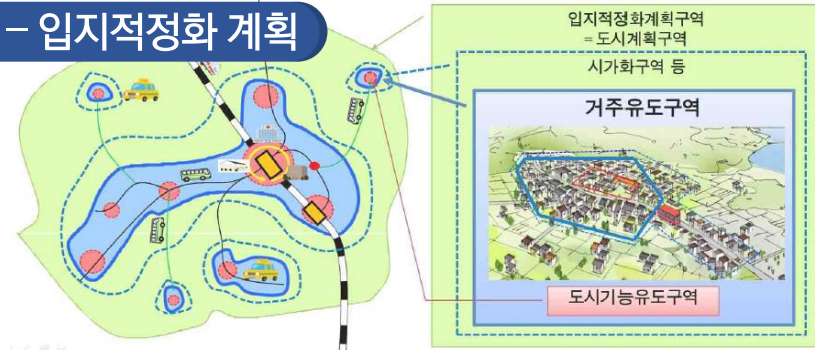


정주자립권



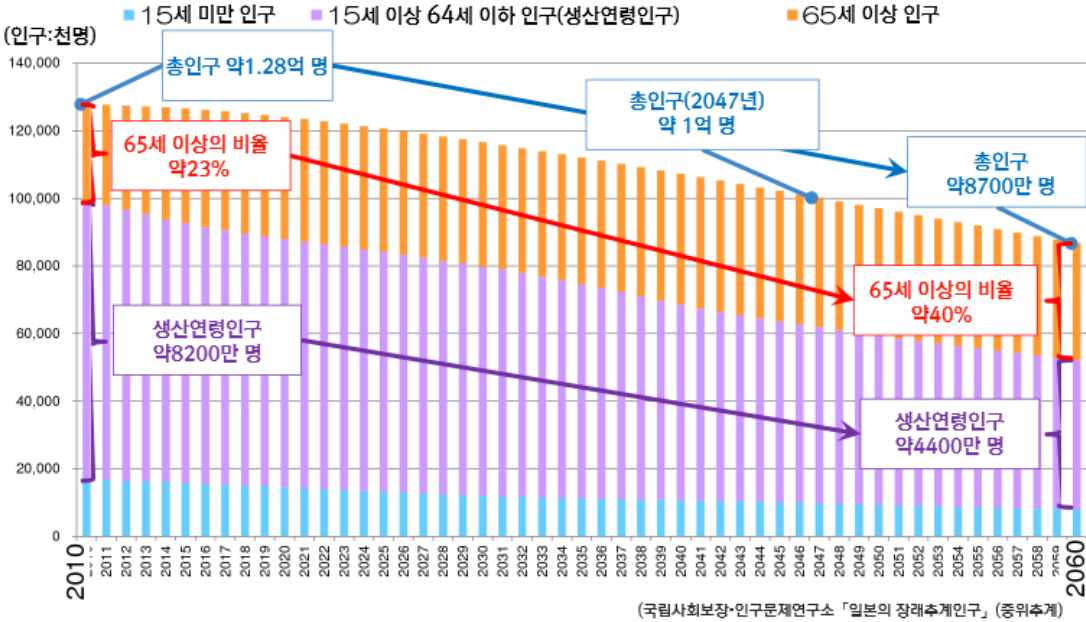
콤팩트 공간전략

도시 - 입지적정화 계획



농촌 - 작은거점 조성

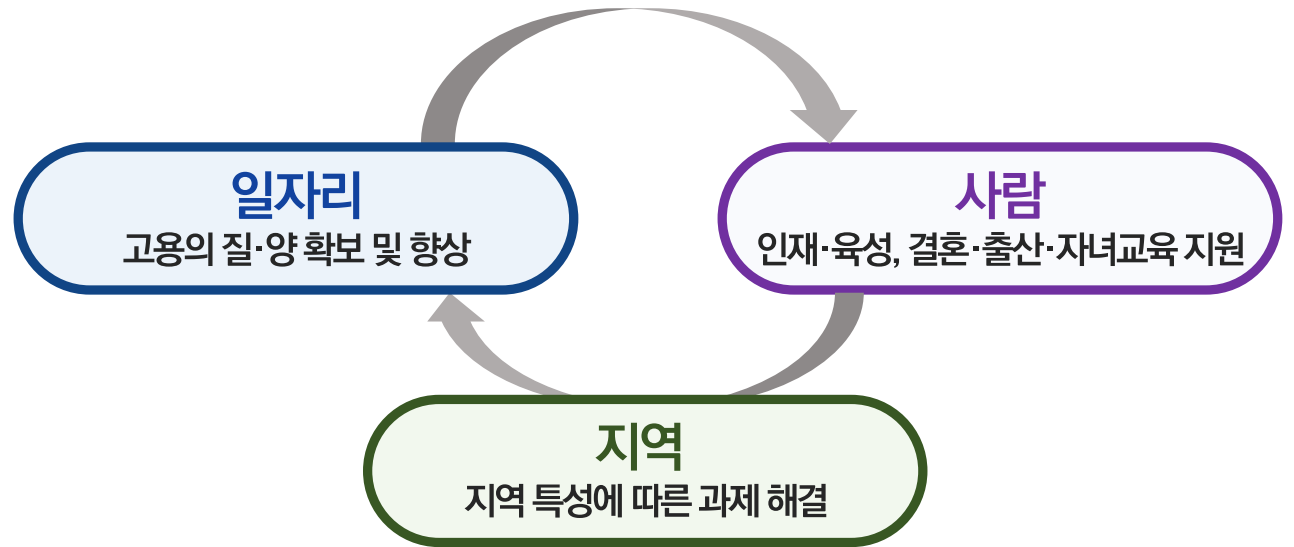




지방소멸론(마스다 히로야, 2014)

- 2008년 인구정점 이후 본격 감소 추세
 - 저출산·고령화에 따른 인구감소 → 무거주화, 과소지역화
- *2040년까지 1742개 중 896개의 시정촌 소멸위기 전망

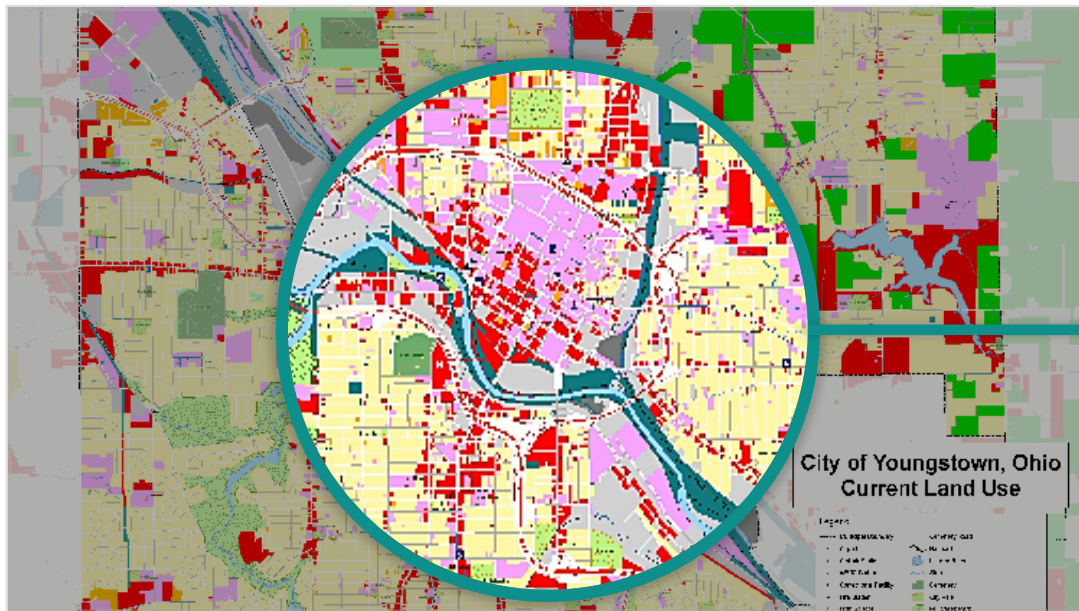
'일자리'와 '사람의 선순환', 이를 지원하는 '지역'의 활성화



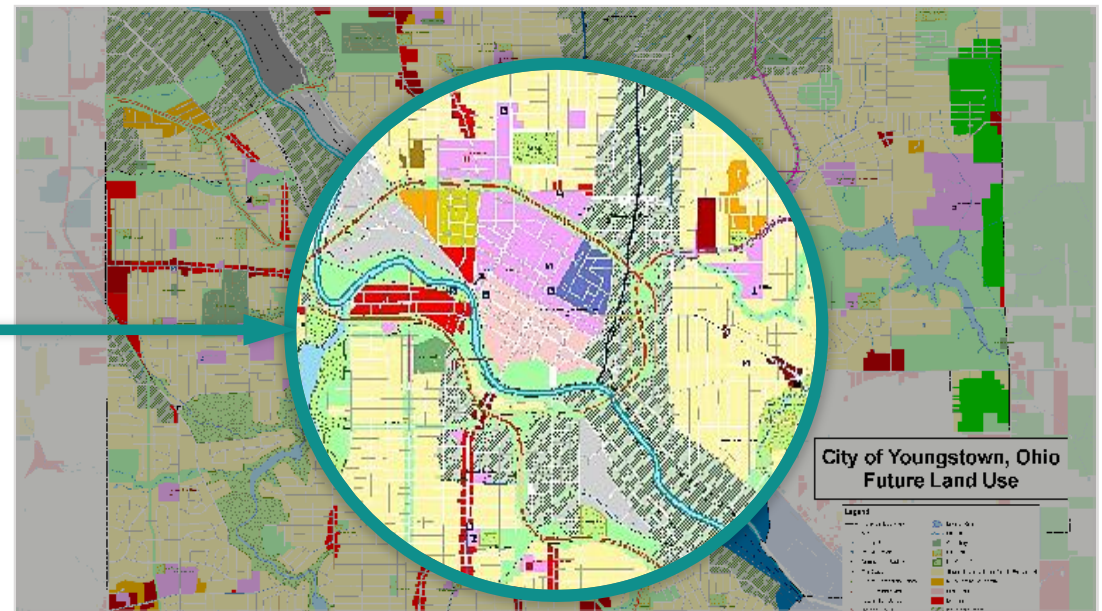
성장 지향에서, 축소 적응 계획으로 전환

인구감소에 따라 주거지역 30%, 상업지역 16% 축소 → 위락·공원지역, 도시농업지역
방치 건물 철거, 도로 폐지 후 녹지화, 맞춤형 유희부동산 관리

2005년 토지이용현황



2010년 토지이용계획



통일독일 이후 도시 축소 문제를 해결을 위해 **빈집 철거와 녹지화**

동독 도시재건사업으로 8,482 채 철거, 녹지 및 공원 조성(2001~2007)



철거된 건물 분포

토지이용 분류

- 4개 지구
- 신축 건물
- 철거된 건물
- 아파트 블록지구
- 공업, 상업 건물
- 조립식 주택지구(1960년 이후)
- 빌헬미니안 연립주택(1870-1918)
- 기타 건물
- 불투수면(주차장, 철로 등)
- 커뮤니티 가든
- 숲
- 초원
- 그늘
- 맨땅
- 도로



도심내 공원



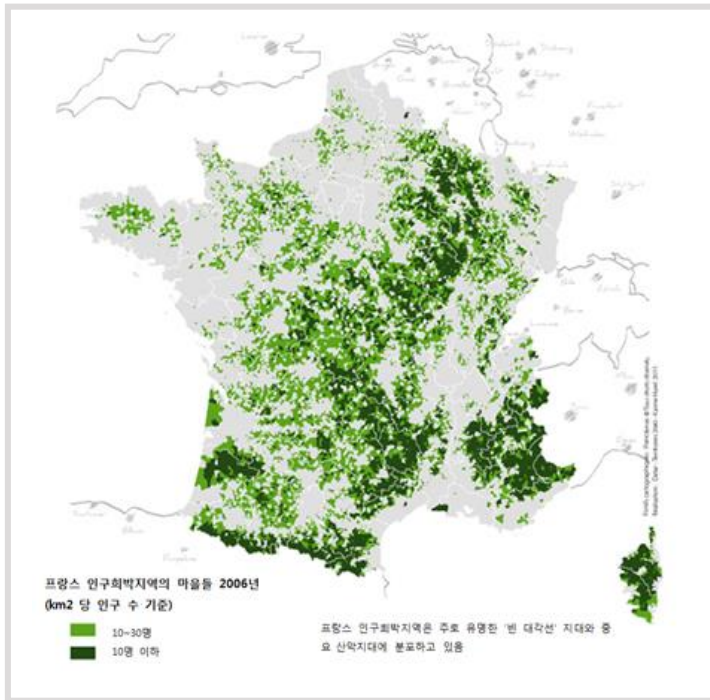
독일 라이프치히

인구희박지역의 어메니티 조성으로 **체재·교류인구** 유치

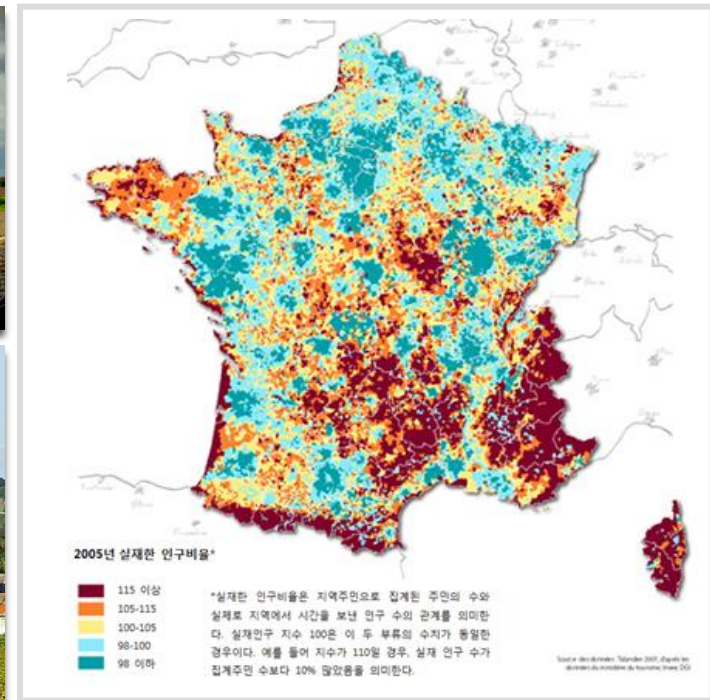
농·산·어촌을 매력적인 여가·생활공간으로 조성



인구희박지역 분포



체류인구 분포



04

지방소멸 위기와 공간 대응전략

• 지방소멸 위기와 공간정책 대응 •

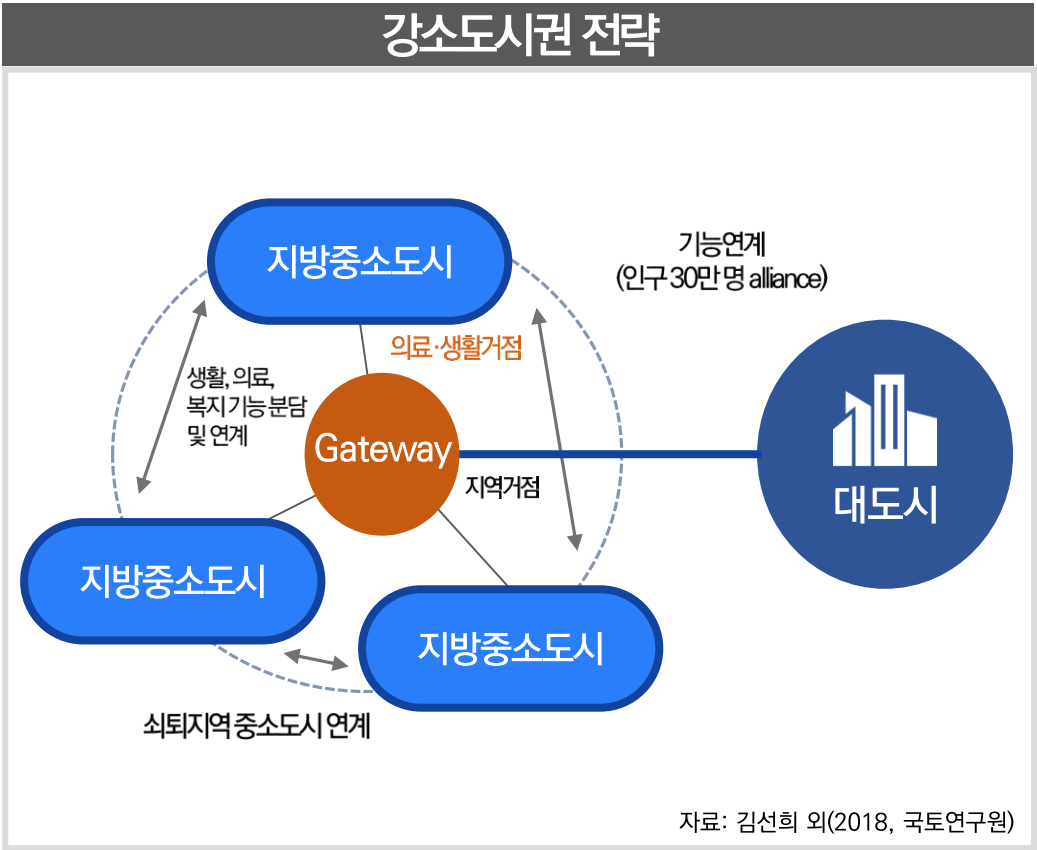


포용, 혁신, 지속가능성의 새로운 국토·도시공간 재편 및 이용·관리



국가균형발전 차원의 일자리-생활 융합형 지방 **강소도시권** 육성

스마트인프라 기반의 新균형거점 지대 조성, 지역혁신 창출·교류기반 조성

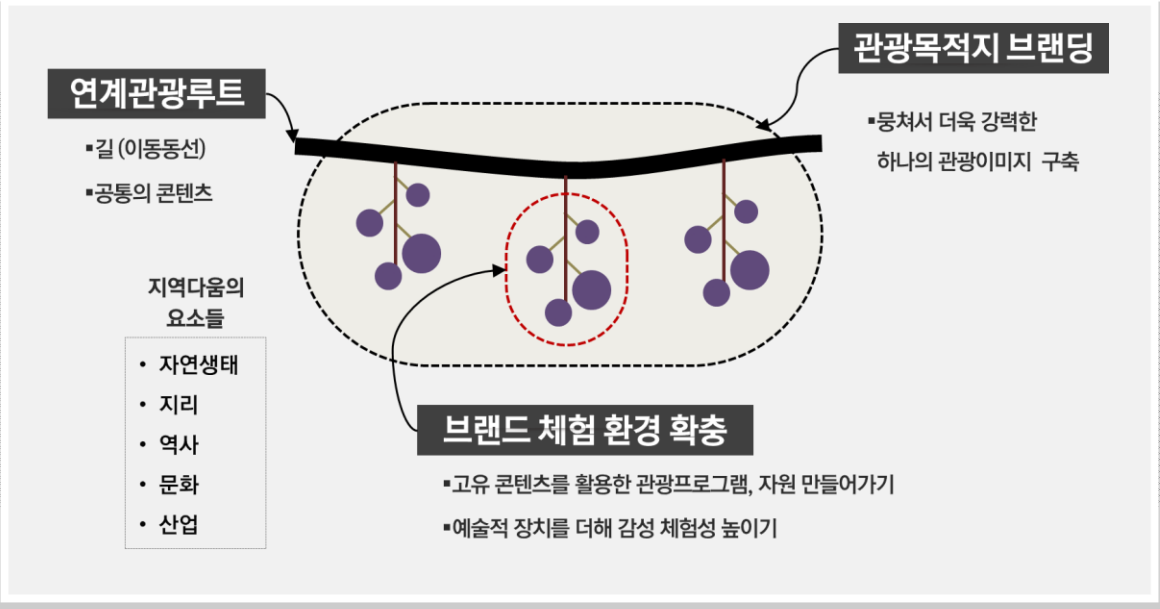


문화·관광 등을 연계한 **강소도시권** 육성

지역간 연계·협력사업 추진, 국내외 관광객의 지역내 유치 촉진

지역자원 연계·활용

문화·관광자원 연계형 강소도시 육성(남해안 예시)



자료: 차미숙 외(2017, 국토연구원)

지역자원을 활용한 일자리·소득창출 기반 조성 - 매력적인 정주·업무공간 창출 -



지역혁신 거점 조성



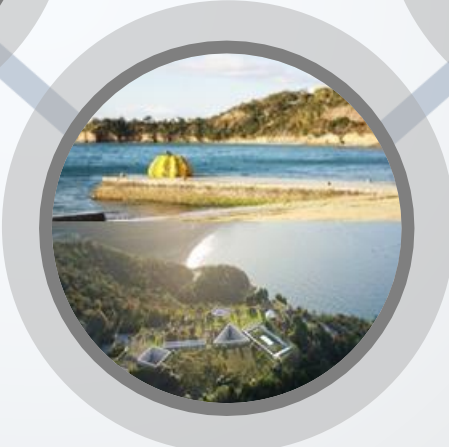
스마트
업무공간 조성



쾌적한 업무·창업
환경 조성



고령친화형 지역 만들기



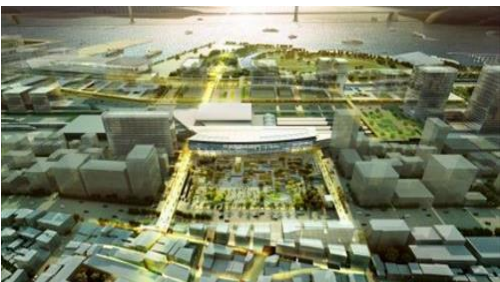
지역문화·관광자원 활용



농촌일자리 : 스마트팜

국가균형발전정책과 도시계획 등에 **인구감소 대응전략** 반영 및 **축소화** 지원
 지역 주도의 쾌적한 주거환경과 혁신공간 조성, 도시재생 경제 생태계 활성화

도시재생



농·어촌 재생



노후산업단지 재생



역사문화 재생



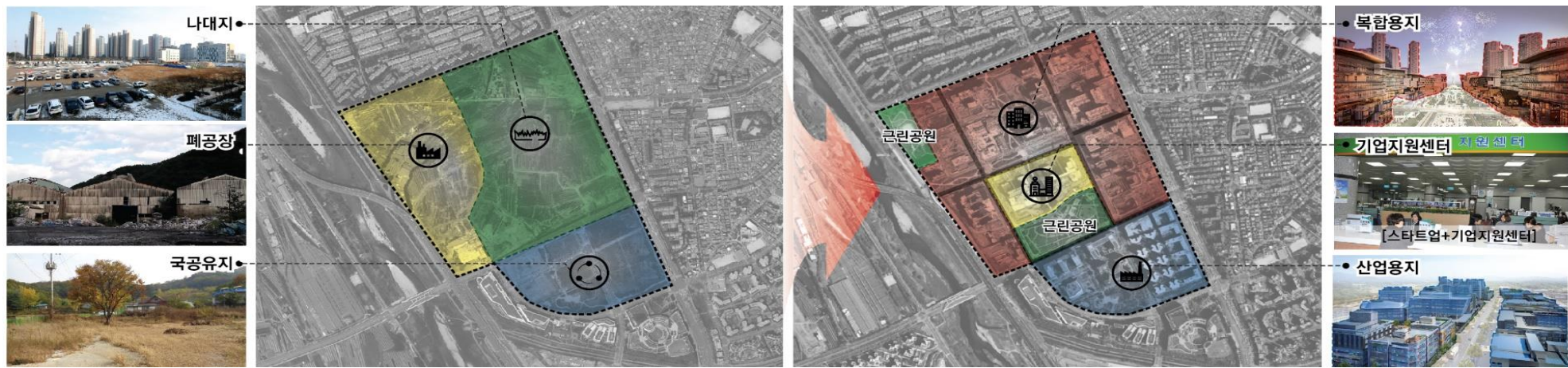
도시재생 뉴딜 선도사업 지역(2017)



구도심의 노후·유희공간 재생 : 혁신거점 조성과 민간의 창업·문화 콘텐츠 결합



국공유지, 폐산업시설 등을 산업·주거·상업 복합개발(MXD) : 지역산업 생태계와 일자리 창출

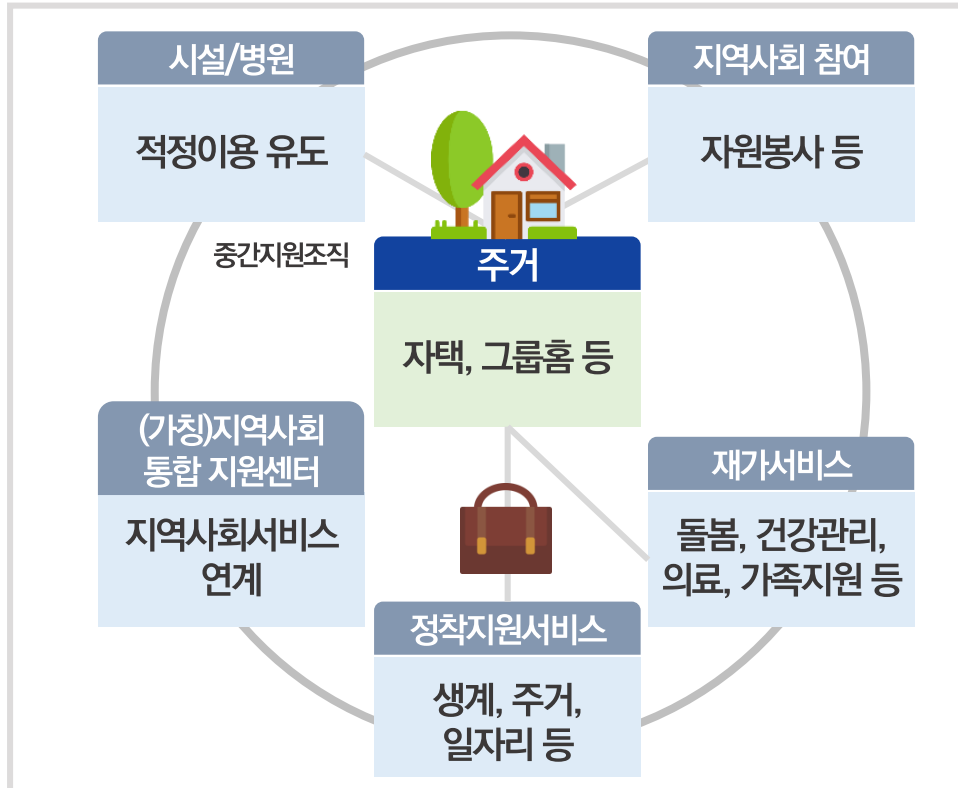


커뮤니티 기반의 생활서비스 공급, 생활인프라의 지역 간 **공동이용·복합화**

생활서비스 최소 기준 정립 및 운영

커뮤니티기반 생활서비스 공급 : 복지분야

생활인프라 공동이용·수요응답형 서비스



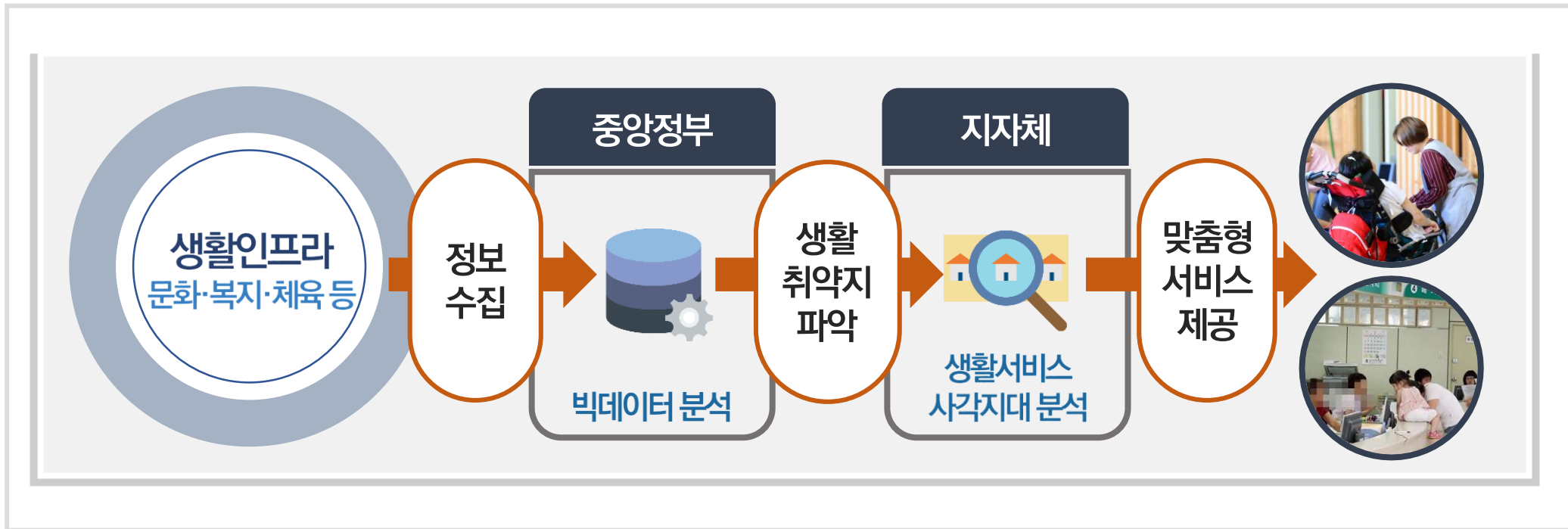
자료: 보건복지부

ICT 및 빅데이터 활용, 생활인프라 사각지대 발굴·해소

시·군 장래인구 추계 공식화, 생활인프라 사각지대의 맞춤형 서비스 제공



데이터 기반 생활밀착형 정책 추진



지방소멸 위기를 기회로,
지속가능한 균형발전과 사회통합을 위해,
중앙과 지방, 지역사회 공동대응이 필요합니다.



감사합니다