

인구감소에 대응한 국토정책방향

민성희 연구위원



차례



I. 인구변화와 정책대응 필요성

II. 인구분포 및 공간구조 변화 전망

**III. 인구변화에 따른 국토 및 지역정책
방향**





I. 인구변화와 정책대응 필요성



여건변화 전망

저출산·고령화로 인한 인구감소와 경제성장 둔화로 인한 저성장 시대 도래

인구변화

- 저출산·고령화 심화 등 인구감소시대로 전환
- 1인가구 및 다문화가구 증가 등

기술변화

- 첨단과학기술 발달 및 융복합화 등 제4차 산업혁명시대 전개
- 초고속 교통기술·무인기술 발달 등

기후변화

- 지구온난화
- 범국가적 온실가스 규제 강화
- 에너지·자원 부족 심화 등

경제변화

- 경제성장 둔화와 저성장시대 지속
- 소득 및 소비 양극화
- 산업구조 변화 등

사회·가치변화

- 삶의 질 중시
- 소비자 욕구·행태 다양화
- 사회적 약자 배려 증대 등

정치여건 변화

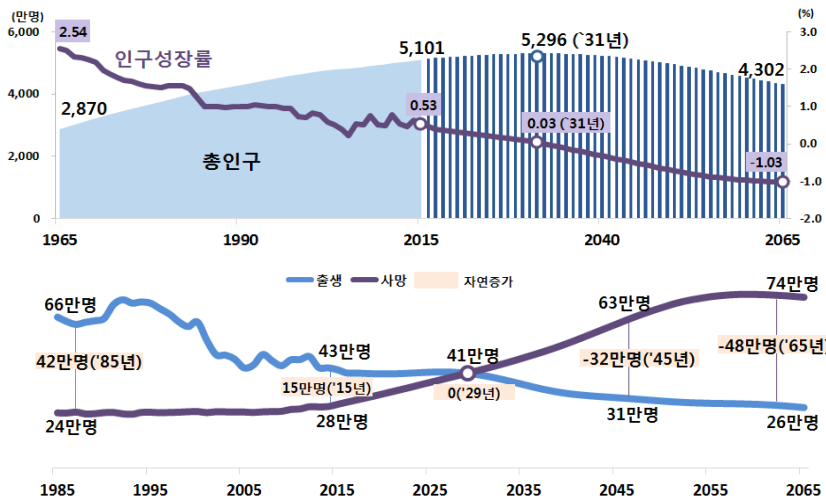
- 분권화 및 직접 참여 요구 증대
- 소통방식 혁신
- 남북간 협력 증대와 통일 등

인구감소 및 인구구조 변화 전망

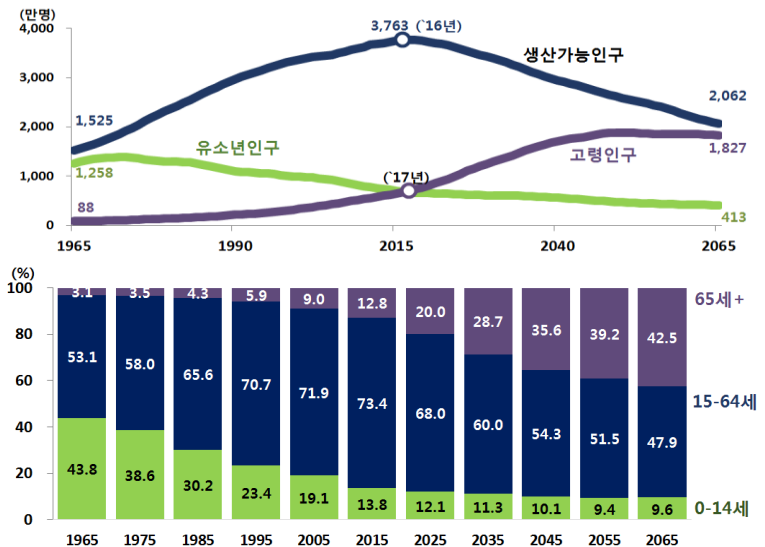
■ 저출산·고령화는 인구 감소와 인구구조 변화를 초래

- 우리나라 총인구는 2031년 5,296만명을 정점으로 감소하기 시작해 2065년에는 4,302만명 (1990년 수준)이 될 것으로 전망
- 인구성장률은 2032년부터 마이너스로 전환되고, 2029년부터는 사망자가 출생아보다 많아지는 자연감소가 시작될 전망

장래 인구 및 인구구조 변화



자료 : 통계청 (2016)

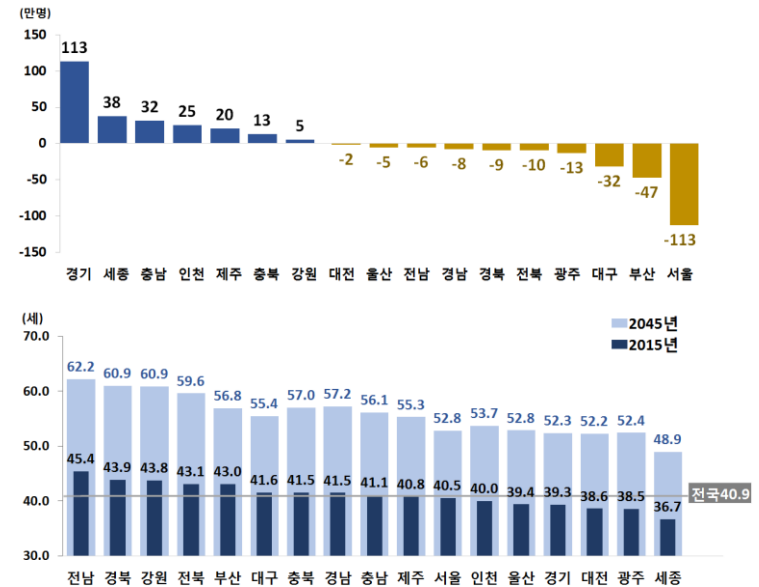
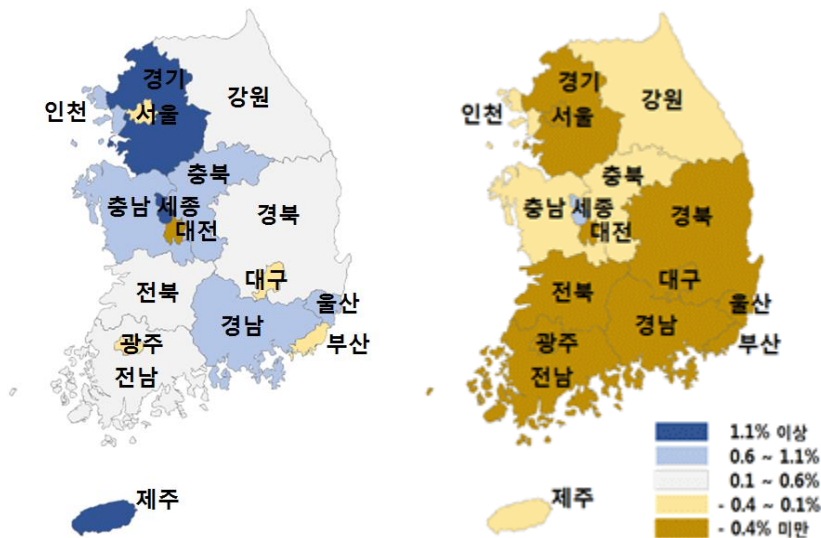


인구감소시대 도래

■ 시도별 인구 변화상이

- 2015년 대비 2045년 경기·세종 등 7개 시도 인구는 증가, 서울·부산 등 10개 시도는 감소
- 2020년 이전에 광주·전남·전북은 마이너스 인구성장을 시작
- 2045년 중위연령은 전남(62.2세)과 경북·강원(60.9세)에서 60세를 넘어설 전망

시도별 장래인구추계, 통계청 2016



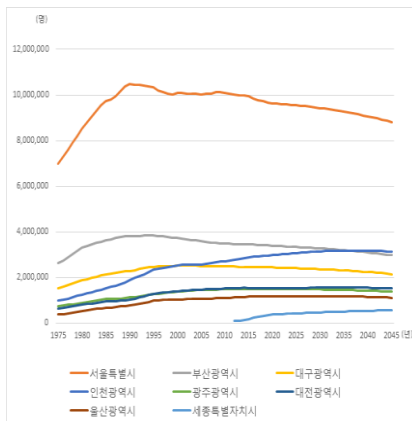
시도 인구변화 전망

■ 인구감소 현상은 이미 국토공간상에서 발생

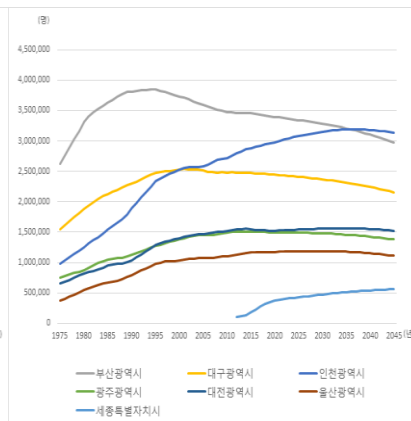
- 생산가능인구의 유출, 출산률 저하로 인해 일부 시도에서는 이미 인구가 감소하고 있음
- 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시의 인구는 감소하고, 경기도 인구는 지속적으로 증가
- 전라북도, 전라남도, 경상북도는 2000년대까지 인구가 급속히 감소하다가 그 이후 일정한 수준을 유지하는 반면 충청북도는 인구감소 후 인구가 지속적으로 증가

시도 인구전망

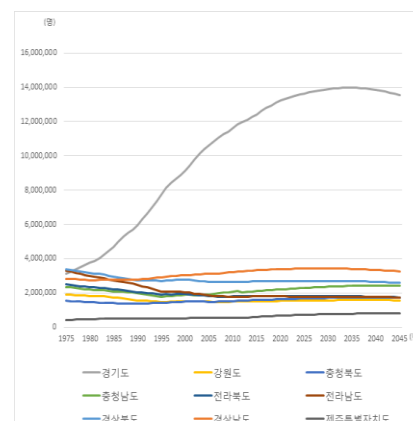
서울특별시 포함



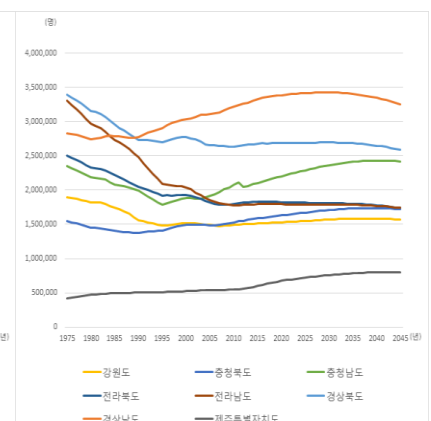
서울특별시 제외



경기도 포함



경기도 제외

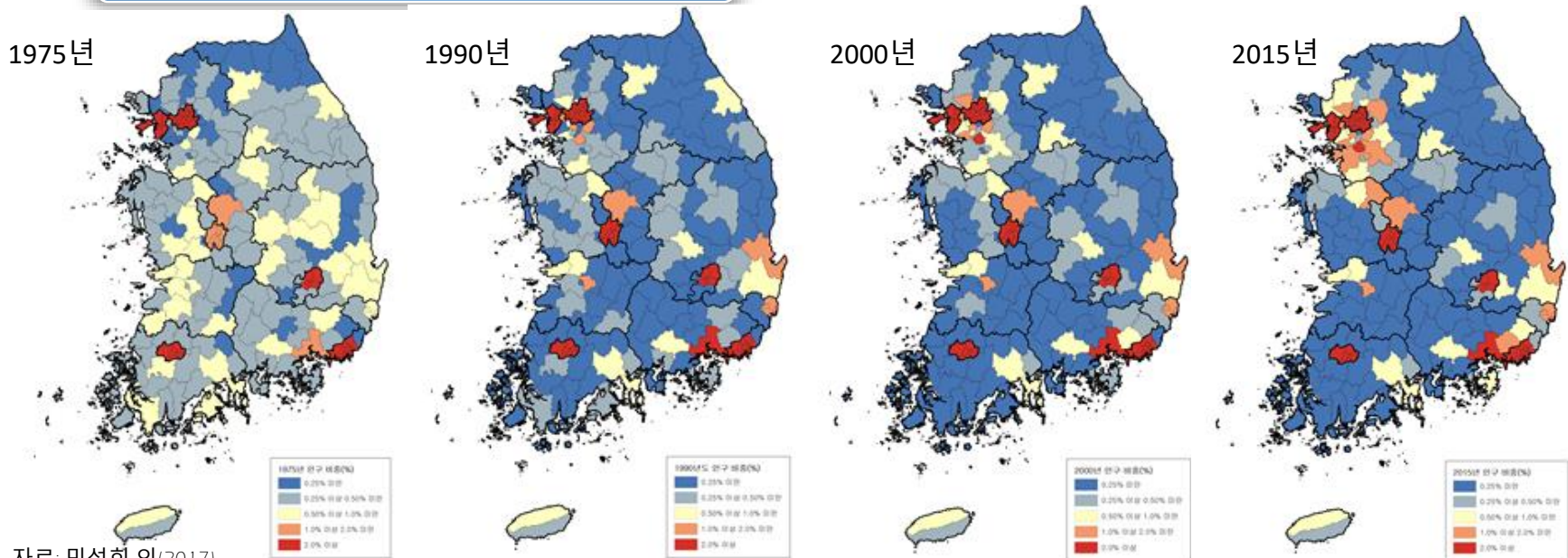


인구비중 변화 1975~2015년

■ 수도권으로의 지속적인 인구집중으로 인한 지방 인구비중 감소

- 특·광역시는 지속적으로 전국 인구 대비 인구비중이 높은 지역으로 나타난 반면, 1975년에서 2015년 사이 인구비중이 낮은 시·군은 증가
- 우리나라 총인구는 '75년 약 3,500만명 → '15년 약 5,000만명으로 약 1,500만명 증가
- 전국 229개 시·군·구 중에 108개 시·군·구는 인구가 증가하였으나 121개 시·군·구는 인구 감소

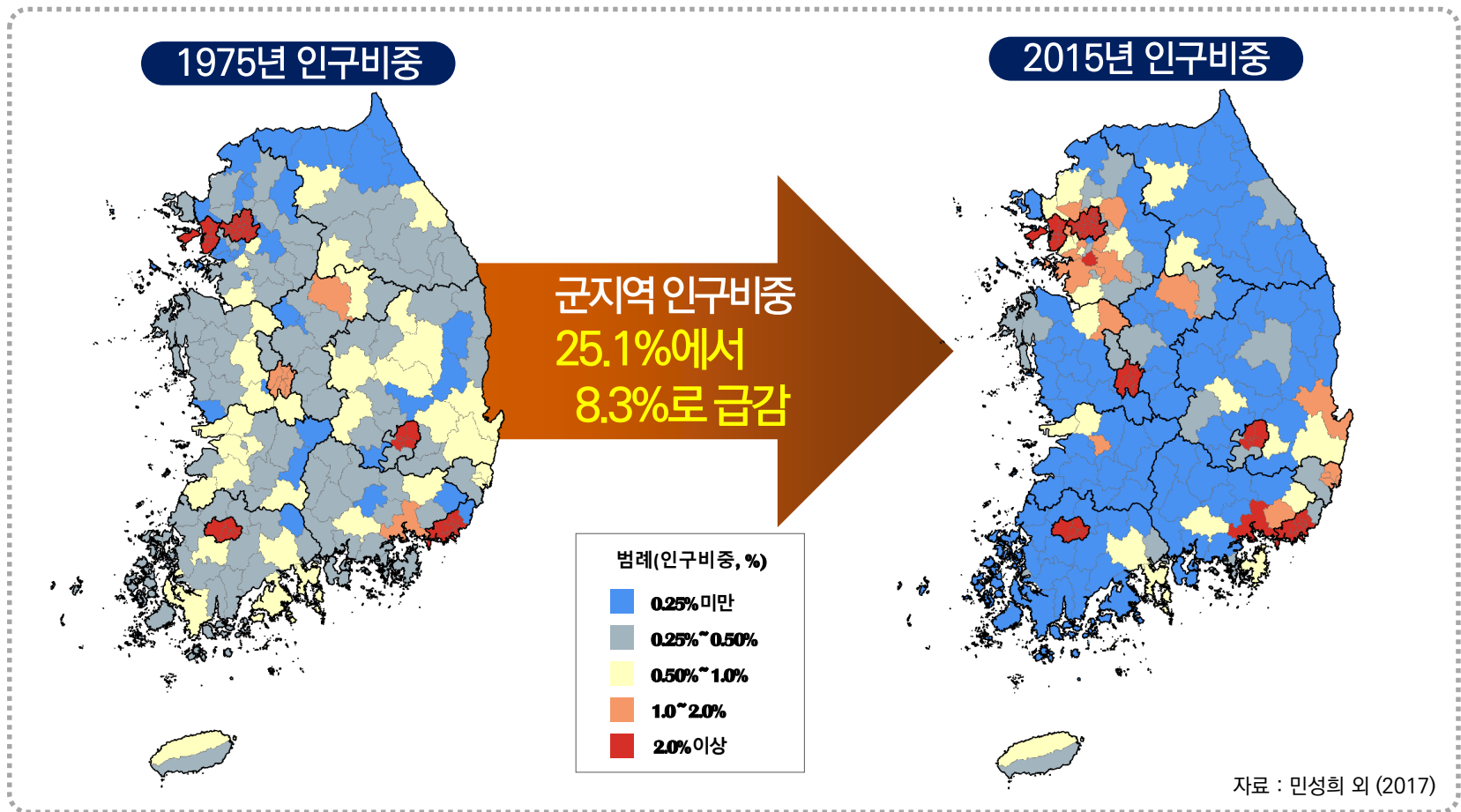
인구비중 변화, 1975~2015년



자료: 민성희 외(2017)

지방인구 감소

- 총인구 증가에도 불구하고 지방인구는 급감
 - 군지역 인구비중은 '75년 25.1% → '15년 8.3%으로 급감



인구감소시대 도래와 국토정책 대응

- 인구감소로 국토공간구조 및 이용에 있어서의 변화야기 전망
 - 생산가능인구의 유출, 출산률 저하 등으로 인구가 감소하는 **도시 축소** 및 **과소화 지역** 발생
- 그러나, 인구 저성장 및 감소 추세를 반영하지 않는 성장지향적 계획 수립 지속
 - 도시기본계획 수립시 개발가용지 확보를 위한 **목표인구 과다 산정** 등 관행 지속
 - ※ 2020년 기준 전국 도시기본계획 인구의 총합은 6,240만명으로 통계청 추정인구 5,143만명을 1,000만명 이상 상회 (감사원, 2016)

평택시 도시기본계획 사례

평택시는 2035년 도시기본계획의 목표인구를 120만명으로 설정 (현재인구 47만명)

- 이를 달성하기 위해서는 연평균 인구증가율이 4.7% 수준이어야 하나, 최근 5년간 평균 인구증가율은 1.98%에 불과하여 실현가능성이 낮음
- 개발사업으로 인한 유입인구 산정오류, 구상수준의 개발사업까지 포함, 유출인구 누락 등 인구 추정 관련 오류 발생

자료 : 국토교통부 보도자료, 2017.8.8

➔ 성장개발위주의 정책에서 **국토의 관리 및 이용**으로의 국토 및 지역정책 전환 불가피

국토공간정책 변화

■ 수도권 집중과밀과 지역간 격차 해소가 주요 정책목표

- 산업화·도시화 초기과정에 한정된 자원의 효율적인 활용 차원에서 채택한 성장거점전략은 수도권 등 일부 발전지역으로의 인구·산업집중 및 격차문제를 야기
- 이후 집중·과밀과 지역간 격차문제 해소가 우리나라 지역정책사의 핵심적이면서 일관된 정책목표로서, 광역발전전략, 균형발전전략 등을 채택·운영

국토공간정책 변화



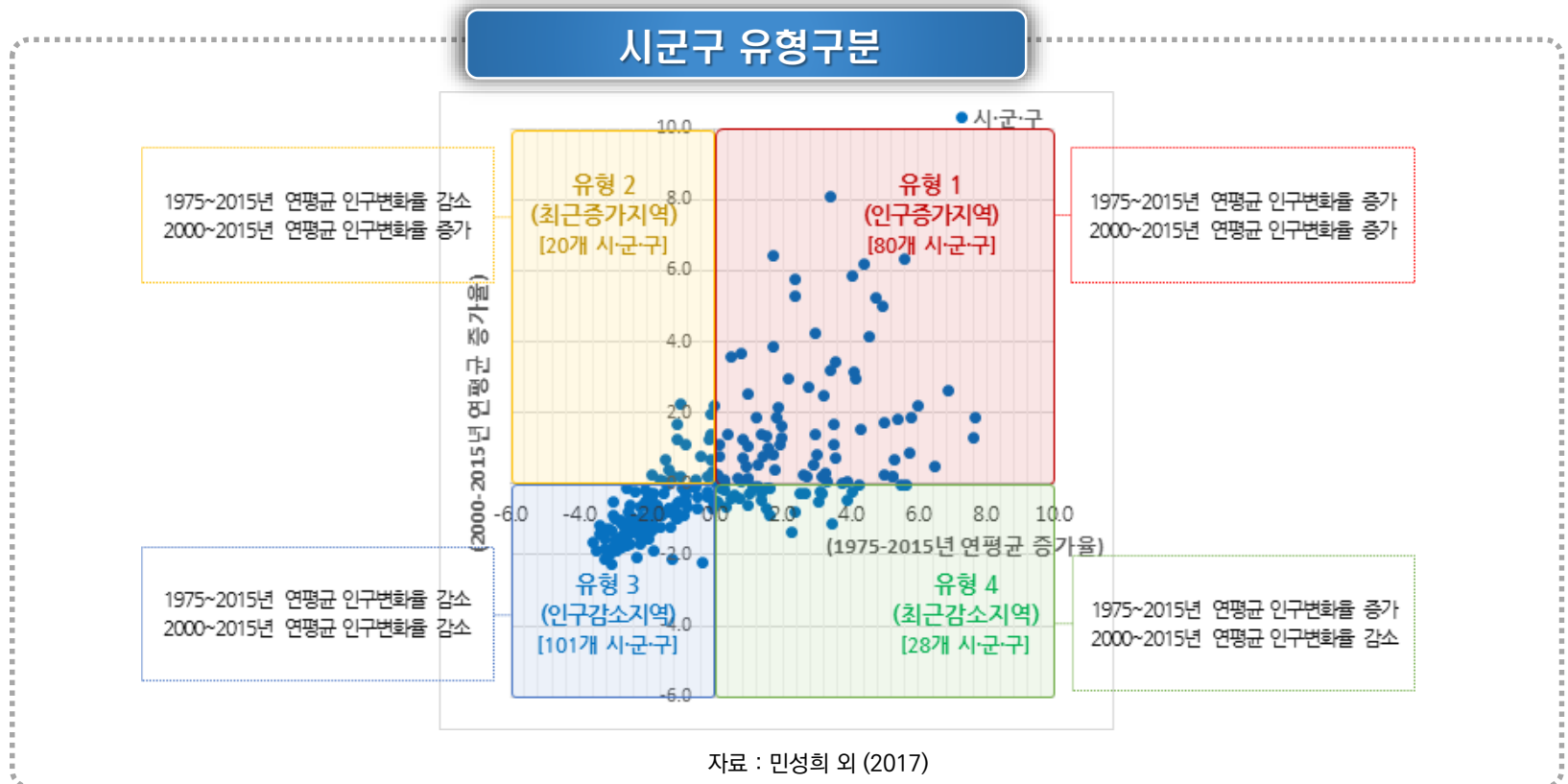


II. 인구분포 및 공간구조 변화 전망



시군구 유형구분

- 장기간 및 최근 연평균 인구변화율을 활용해 전체 시·군·구를 유형화
 - 101개 시·군·구가 '인구감소지역'으로 분류, 80개 시·군·구가 '인구증가지역'에, 28개 시·군·구가 '최근감소지역'에, 그리고 20개 시·군·구가 '최근증가지역'에 포함

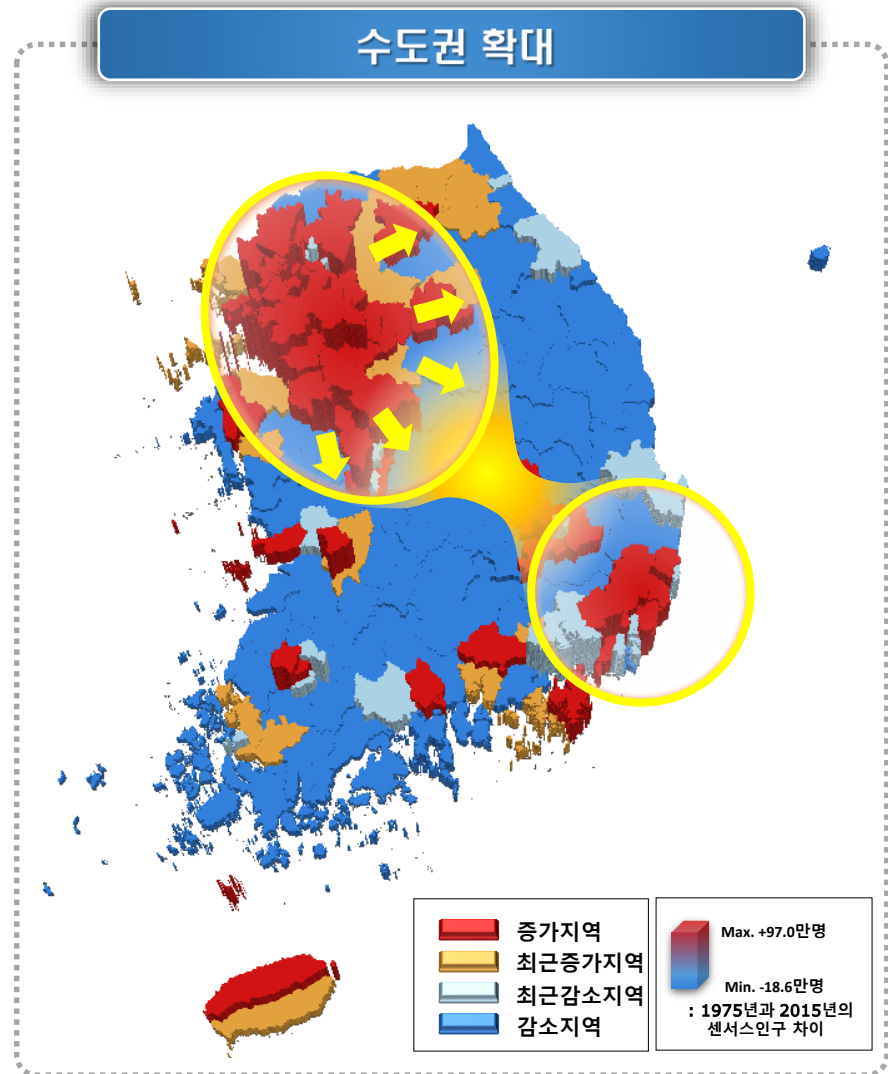


국토공간의 양극화와 수도권 확대

■ 인구가 증가하는 지역이 수도권에서 인접한 충청권과 강원도의 일부 시·군으로 확산

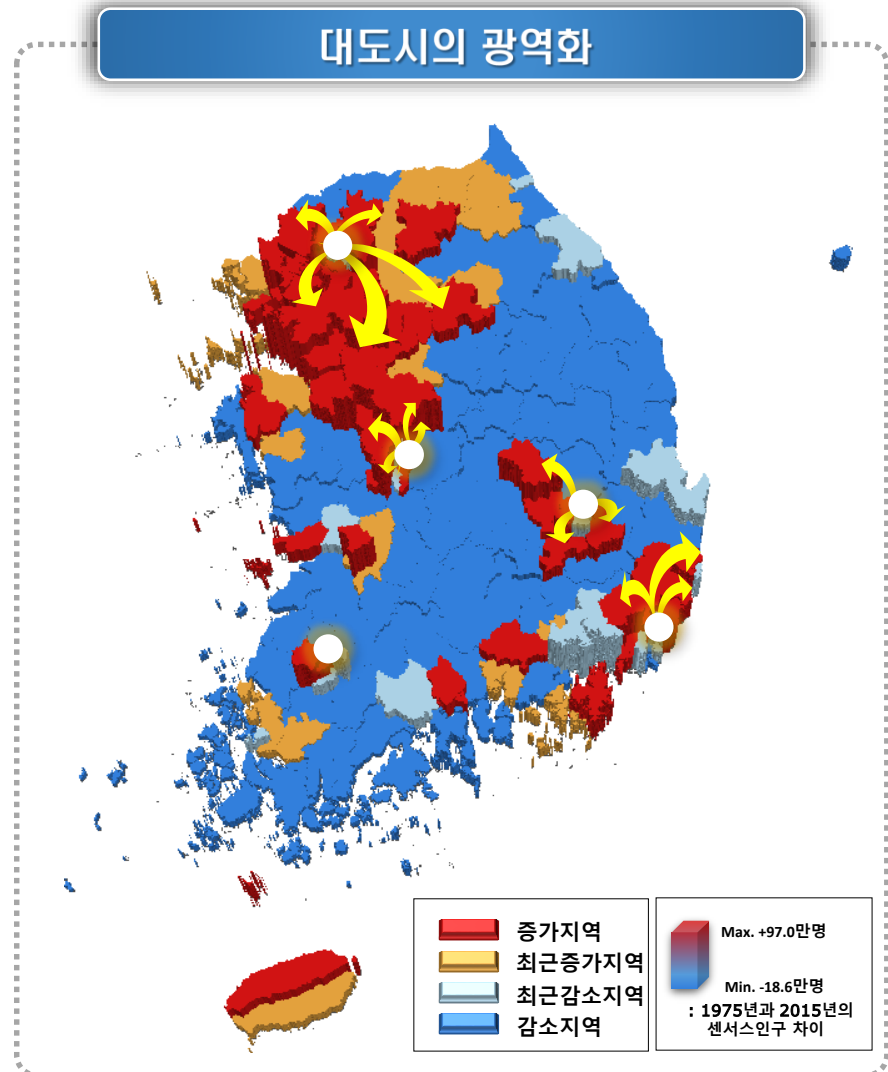
- 인구증가지역이 수도권에서 세종특별자치시로 연결되는 경기도 및 충청권 내 시·군, 그리고 수도권에서 춘천시와 원주시로 연결되는 경기도와 강원도의 시·군에서 나타남
- 수도권 주변의 인구증가 지역은 서울특별시 내부의 최근감소지역에서 직접적으로 이동과 서울특별시에서 주변 시·군으로, 수도권 인접 시·군으로의 순차적인 이동에 따라 수도권의 영향력이 확대
- 수도권과 대도시 주변으로의 인구집중 현상 지속

* 수도권의 인구비중 '75년 31.5% → '95년 45.3% → '15년 49.5%으로 증가



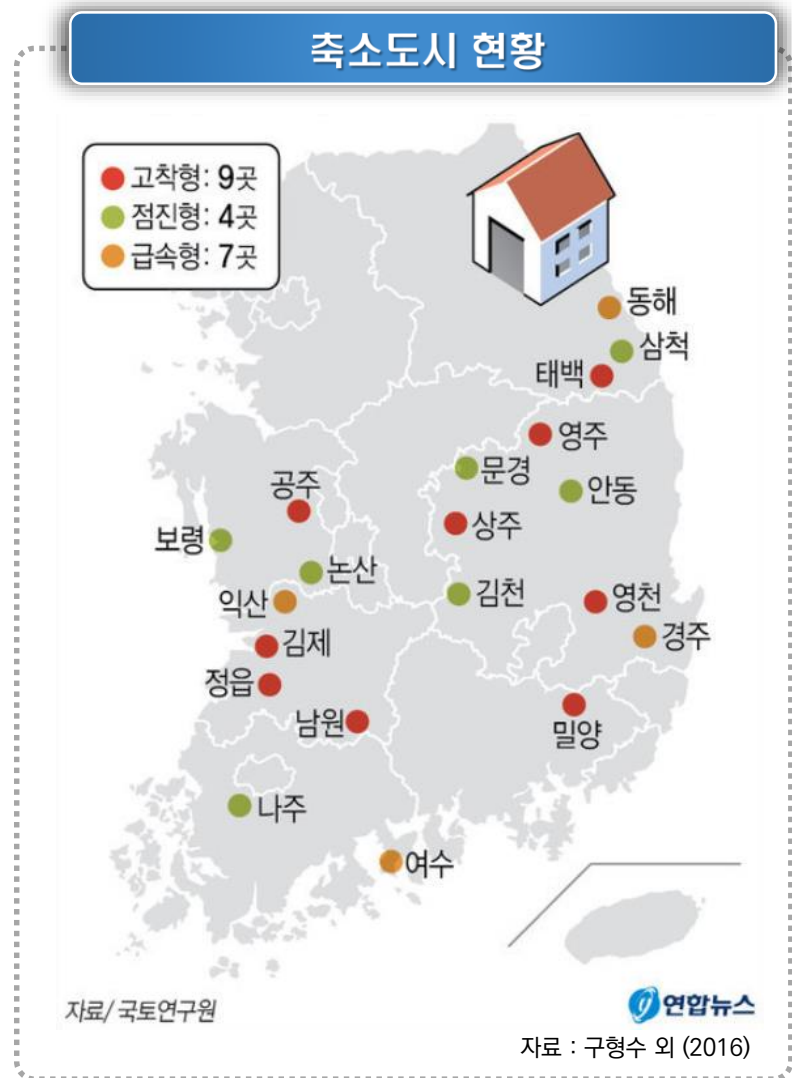
수도권을 비롯한 대도시 중심의 광역화

- 대도시에서 그 주변지역으로 인구가 확대되면서 대도시의 **광역화 진행**
 - 인구 저성장 내지 인구감소 현상 속에서, 지방 중소도시 및 농어촌지역의 인구는 감소하고 대도시권 중심으로 인구가 집중
 - 대도시 내부에서 주변지역으로의 인구이동으로 인하여 주변지역의 인구 증가
 - 대도시권의 인구성장 및 인구이동으로 인하여 시가화지역 확장 등 토지이용의 변화 초래
 - 대도시와 주변지역 간의 기능적 연계 강화
 - 대도시에서 주변지역으로 인구 확대
- * 특·광역시 인구비중 '75년 39.5% → '95년 50.0% 으로 증가 → '15년 44.9%으로 감소



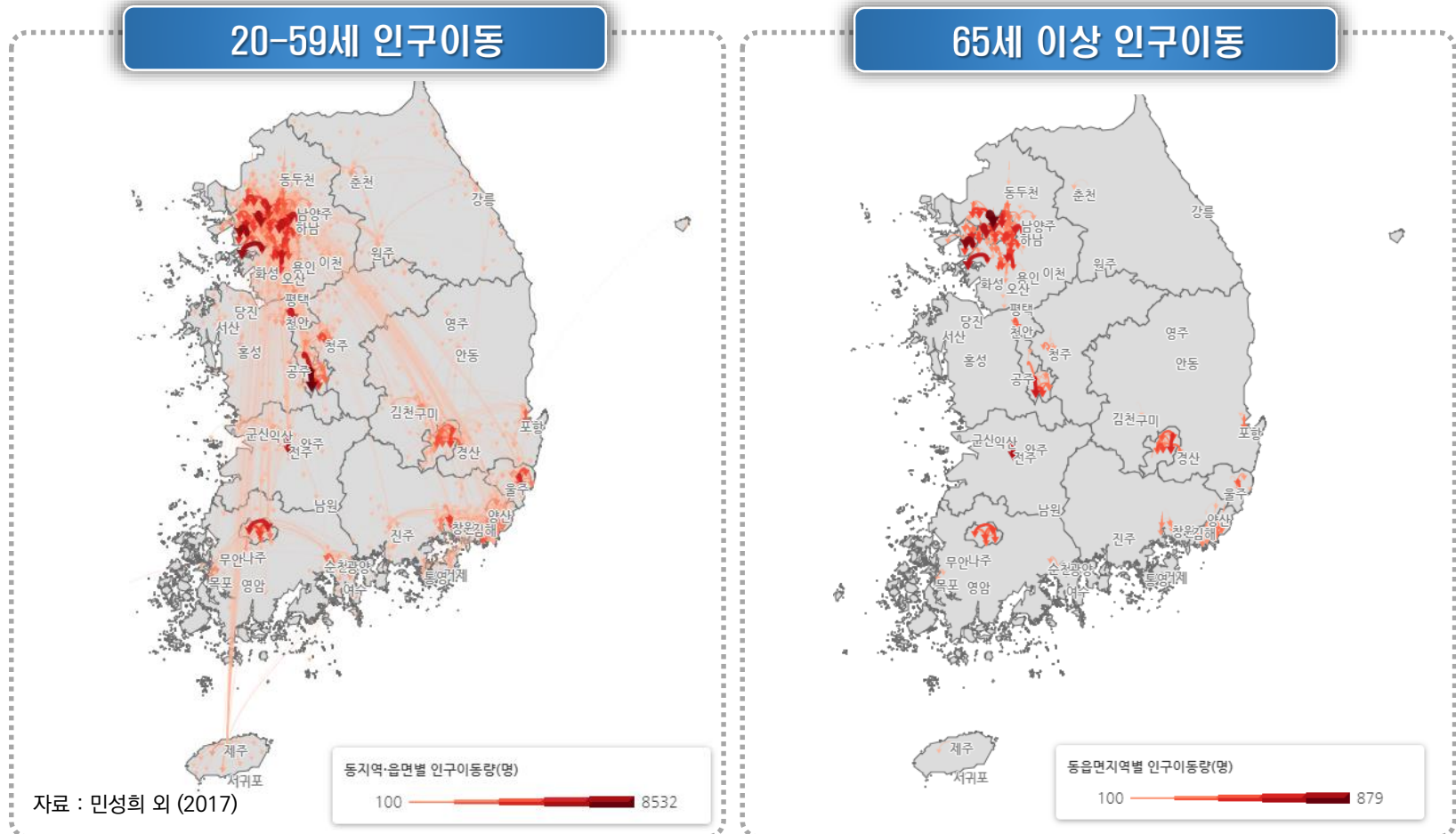
지방 중소도시의 축소도시화

- 대도시권으로의 **인구집중** 현상으로 인한 **지방 인구비중 감소**
 - 이로 인하여 20곳의 지방 중소도시에서 도시축소 현상 진행
- 축소도시에서 **비효율적인 토지이용** 문제 발생
 - 도심부의 공동화 문제, 도시시설의 외곽으로의 확장, 저이용 및 미이용 토지 증가
 - 기초생활서비스에 대한 접근성 결여로 인한 서비스 이용 불편



국토 공간구조의 고착화 전망

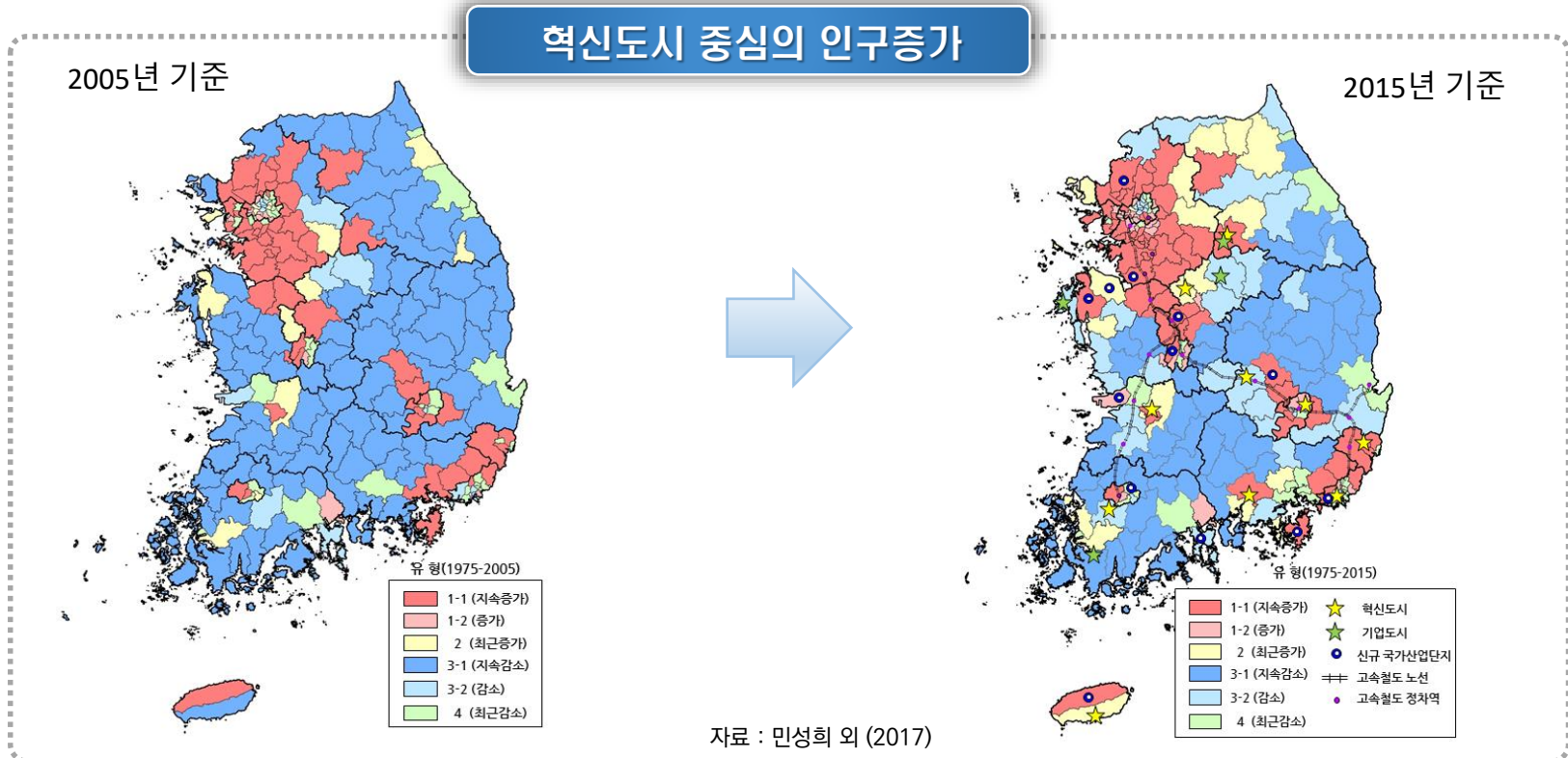
- 고령화의 진전에 따른 인구이동의 감소로 현재 공간구조가 고착화 될 전망
 - 고령자는 이동률이 낮고 근거리 이동이 많아서 고령화가 진전될수록 지역별 인구변화가 적음



혁신도시 중심의 인구증가 현상

■ 혁신도시 건설 및 공공기관 이전 지역 중심으로 인구증가

- 2012년부터 공공기관 지방이전이 본격화되면서 혁신도시의 인구는 지속적으로 증가
- 중앙정부의 정책(혁신도시, 고속도로, KTX 등) 및 지방정부의 정책적 노력(귀농·귀촌 정책 등) 과 기업유치 등의 경제적 요인으로 인구 증가



인구증가 시군

횡성군 사례

- 횡성군은 최근증가지역으로 인구가 감소하다 최근 다시 증가하는 지역
- 횡성군의 인구증가는 제2영동고속도로의 개통 등의 교통여건 개선으로 인한 수도권권의 접근성 향상 및 수도권에 비해 상대적으로 저렴한 토지가격으로 인한 기업유치가 주요한 요인



구례군 사례

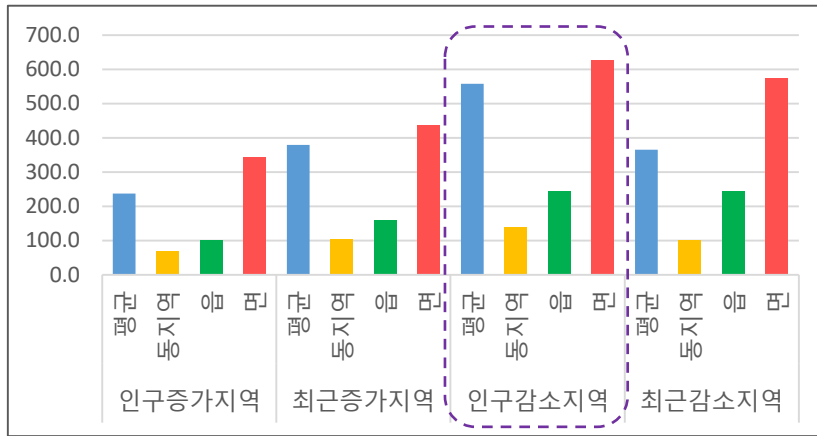
- 구례군은 전형적인 인구집중지역 중 하나로 인구 과소화 및 고령화가 심화되는 지역이었으나 최근 자연드림파크 건립을 계기로 인구가 증가
- 청년층을 위한 산부인과 운영, 장학금 제공 등의 지역사회 환원 사업과 함께, 영화관, 카페 등 청년층을 위한 정주환경 조성을 통해 주민 생활만족도가 향상



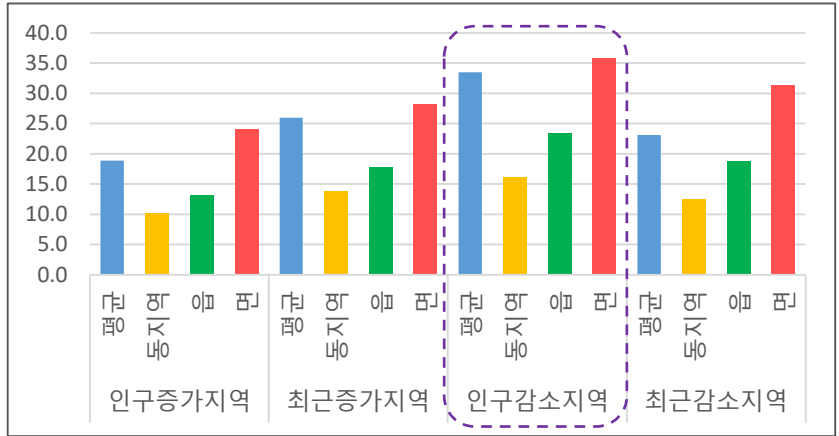
시군구 유형별 읍면동 인구특성

- 동일 시·군·구 내 읍·면·동 간에 인구의 불균형이 발생

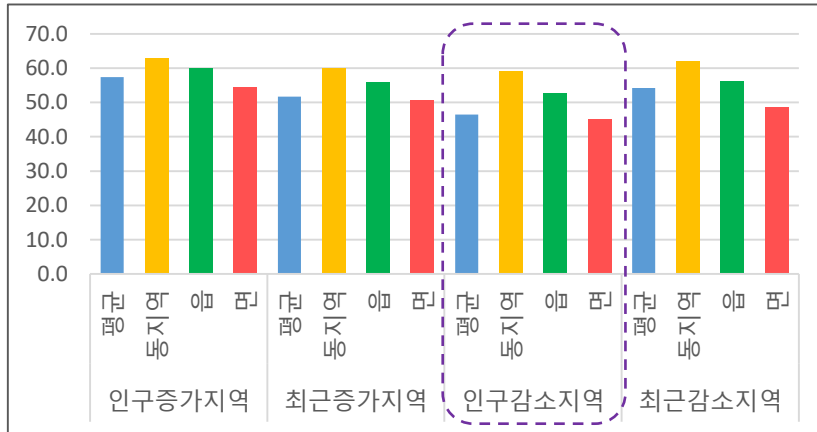
65세이상/15세미만 (%)



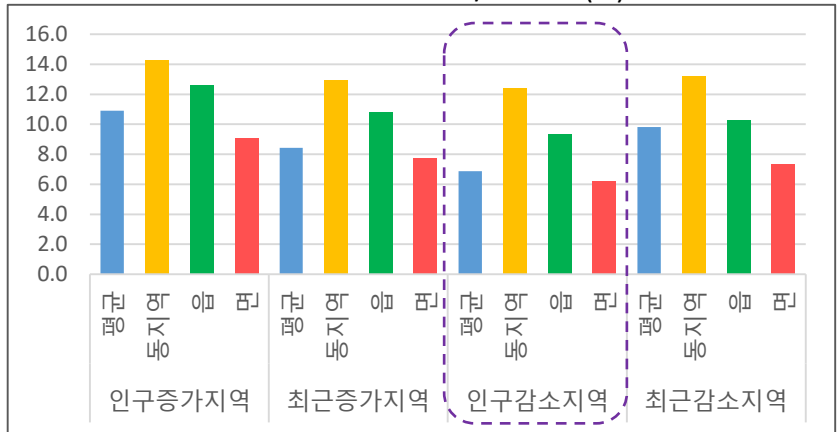
64세이상/총인구(%)



25~59세/총인구 (%)

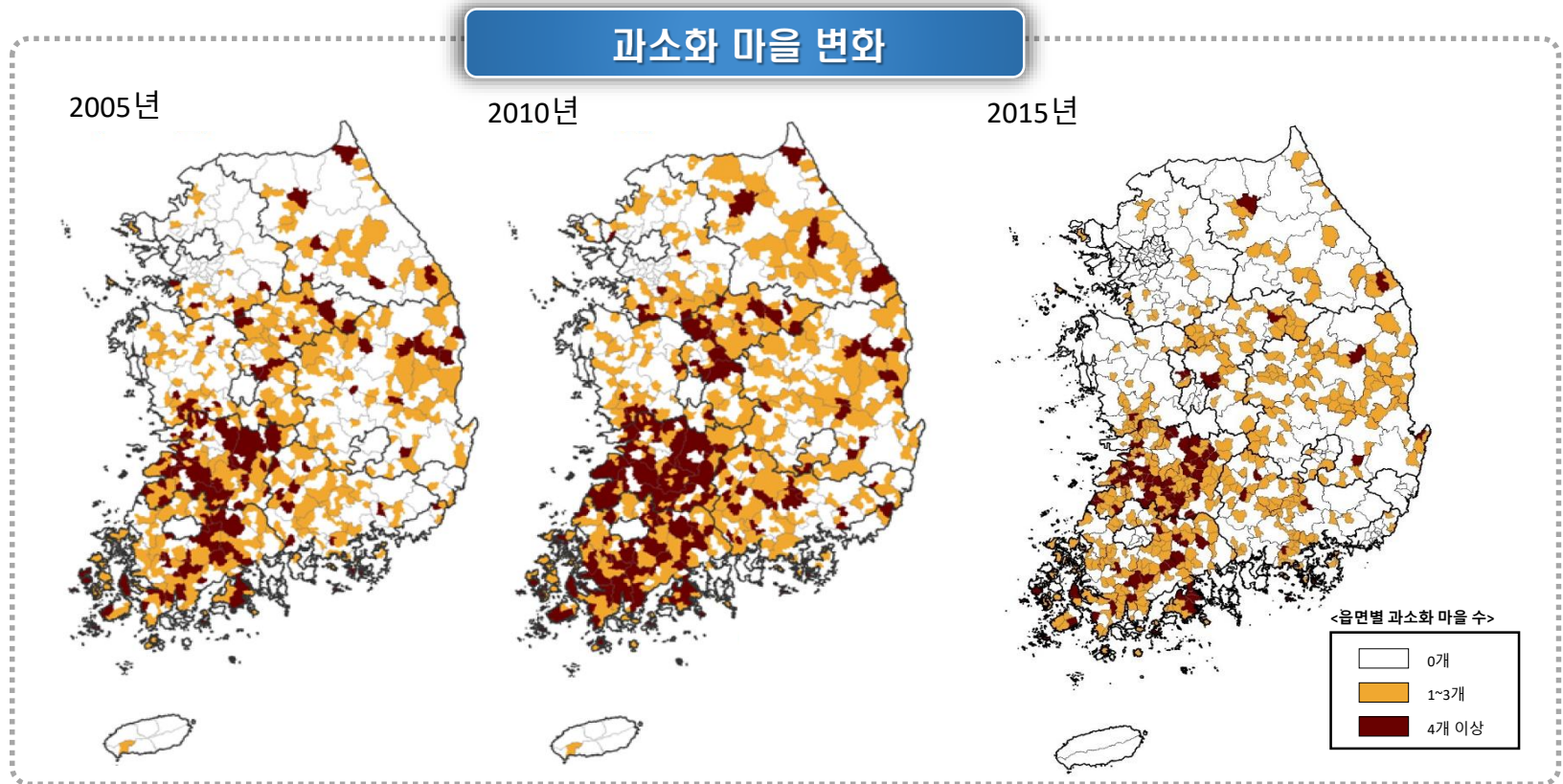


20~39세여성/총인구(%)



인구과소화지역 발생

- **과소화 마을은** 2010년까지 심화되다 2015년에 완화
 - 2005년 20호 미만의 마을 수는 총 2,048개로 전체 농촌 마을의 5.7% 차지
 - 2010년에 8.5%로 증가하였다가 2015년에 3.5%로 감소





III. 인구변화에 따른 국토 및 지역정 책방향



중층적 공간구조 설정

■ 광역권

- 광역적 공간단위에서 수도권 기능과 유사한 수준의 역할을 감당할 수 있는 정도의 광역권 설정 필요

■ 도시권

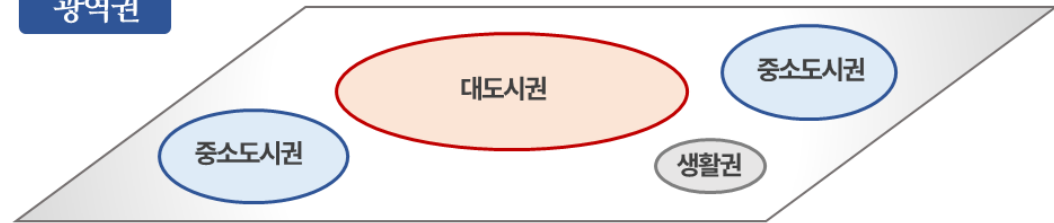
- 광역시를 중심으로 한 대도시권과 일반 시·군의 연계인 중소도시권으로 구분

■ 생활권

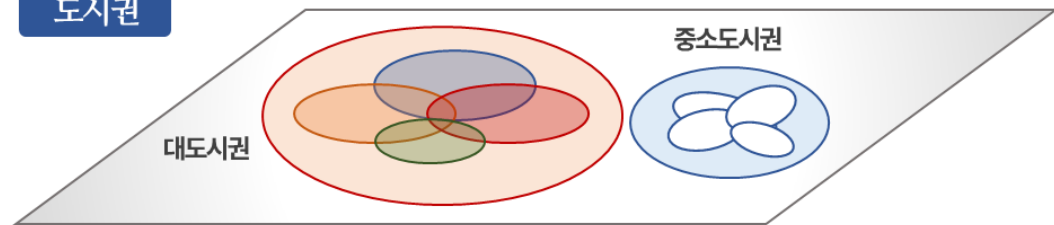
- 주민 삶의 질 향상을 위한 기초생활기반 확충

중층적 공간구조 [예시]

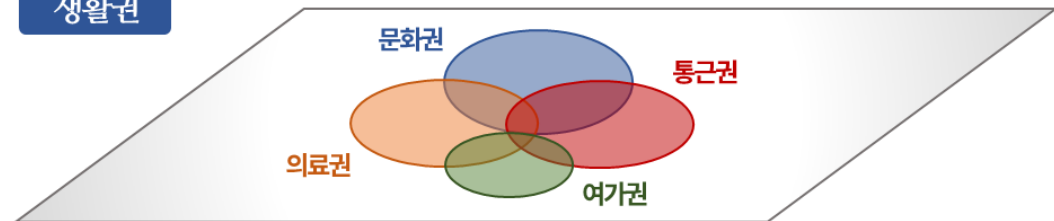
광역권



도시권

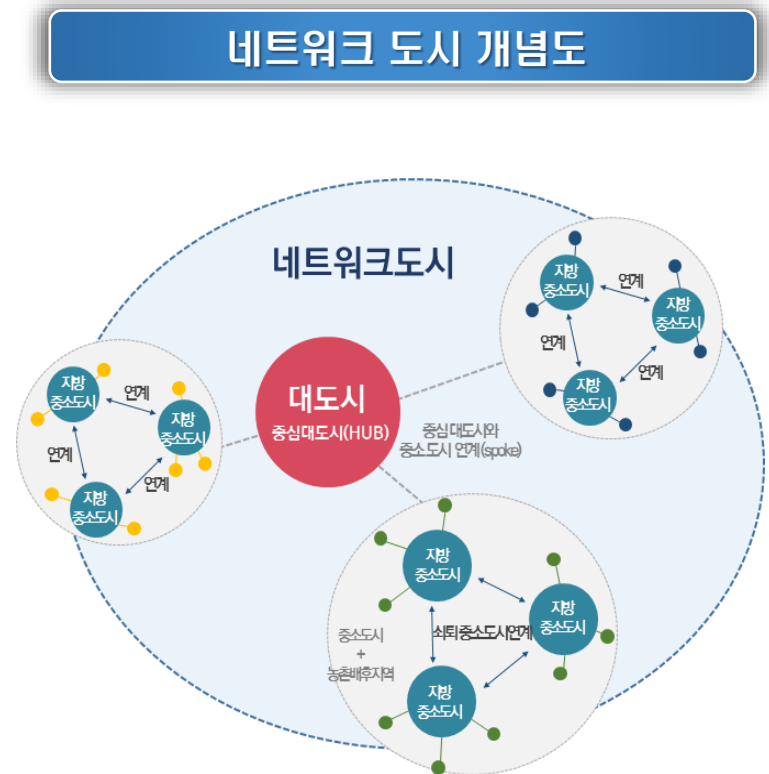


생활권



네트워크 도시체계 구축

- 지방 대도시, 혁신도시 및 지방 중소도시와 주변지역을 연계한 **네트워크도시** 구축
 - 지방 중소도시의 추가적인 인구·기능 이탈 최소화 하기 위하여 지방 중소도시들이 지역개발의 거점이 될 수 있도록 교육, 교통 공급서비스를 지속적으로 제공하는 것이 중요
 - 인구감소와 고령화 등으로 쇠퇴하고 있는 지방중소도시들은 3~5개 지역이 연합하고 고차서비스나 경제·교육 등의 중심기능을 공유
 - 국토 공간의 광역화와 인구 감소라는 여건 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 광역적 공간계 획체계 도입 필요



광역적 계획관리체계 강화

- **광역적 관리·정비 강화를 위한 광역도시계획의 성격 및 역할 전환**
 - 광역적 토지이용, 광역교통시설 배치 등 광역화로 인한 제반 **도시 문제에 대응** 강화
 - ※ 미국 MPO : 광역계획 수립과 정책결정을 담당하는 기관으로 교통, 주택, 대기의 질 등에 대한 통합적 계획 수립
 - 광역화에 효과적으로 대응할 수 있도록 유연하게 **계획대상 권역**을 설정
- **광역도시계획과 국토 및 지역계획 체계 확립**
 - 광역도시계획과 수도권 정비계획 및 교통, 수자원 등의 각종 부문별계획간의 **위계 및 역할 정립**
- **효율적 국토이용·관리를 위한 적정개발 유도**
 - **스마트축소(Smart Decline)** 및 지역내 유휴토지·시설의 용도전환 등 **현명한 이용방안** 강구
 - 유휴·방치 부동산 활용, 도시재생 등을 통해 압축적인 개발을 도모할 수 있는 가이드라인 및 인센티브 제시

대도시권의 경쟁력 강화

■ 혁신적인 **경제성장 기반** 구축

- 4차 산업혁명 시대에 대응하고 안정적 발전기반을 강화하기 위해 첨단산업 및 벤처기업 육성, 분야 간 융·복합을 통한 신산업 창출 등 활성화

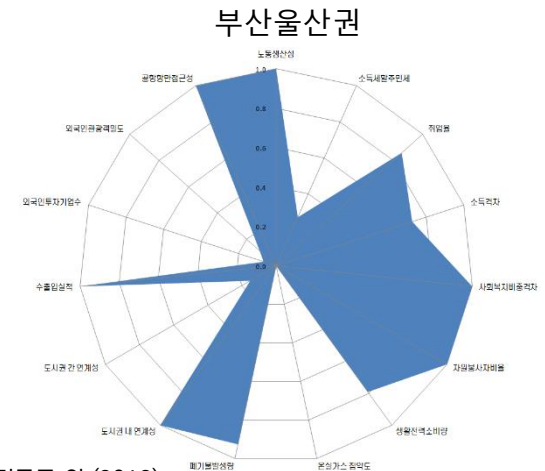
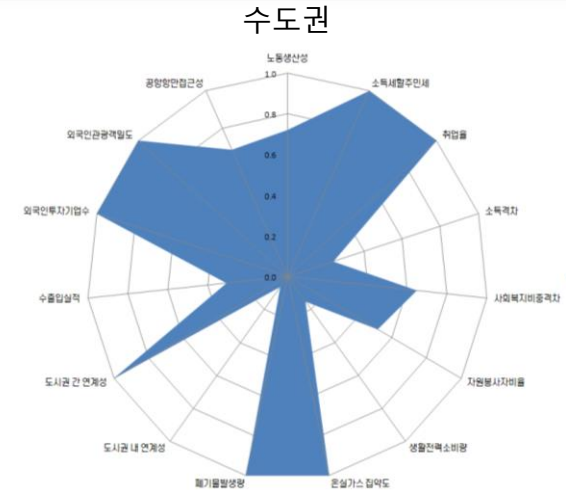
■ **삶의 질, 포용** 등 도시권 경쟁력 기반 마련

- 대도시권의 경쟁력이 경제적 측면뿐만 아니라 삶의 질에 중점

■ 대도시권 관리체계 정립

- 대도시권내 지방자치단체의 자율성에 기초한 상향식 계획수립
- 상시적인 관리기구로서의 광역도시권 거버넌스 구축

대도시권 글로벌 경쟁력



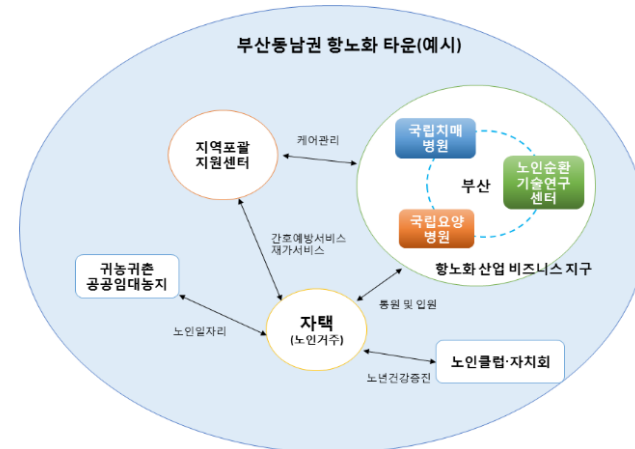
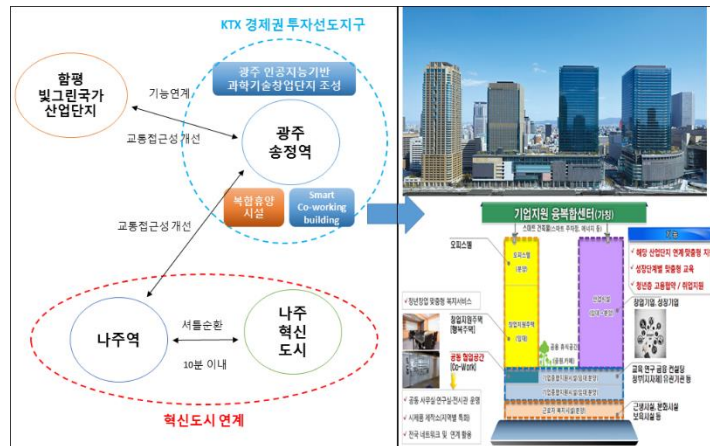
자료 : 김동주 외 (2012)

지역특화 기반의 강소도시권 육성

- 지역 산업·관광자원 등 지역자산을 활용한 **자립적 특화기반 조성**
 - 지역산업·수요를 고려한 다양한 일자리 창출 및 지역이 보유한 자원을 활용한 관광진흥 전략 마련
- 혁신·중소도시와 주변지역간 **지역특화기반의 연계협력**을 통한 공동발전
 - 지방 중소도시 거점화를 통해 중심기능 확보 및 주변 소도시 주민 접근·활용 증대
 - 도시 위계와 지역특성에 맞게 유형화 (주요시설 거점형, 농산어촌 연계형 등)

※ 일본의 고차지방도시 연합(인구 30만명 규모)

강소도시권 육성(안)



압축적 지역재생 강화

- 저출산·고령화에 따른 효율적인 공공시설·인프라 이용 및 운영을 위해서는 **압축개발** 개념을 공간계획에 적극 반영
 - 인구가 감소하는 지역 대부분에서 도심부의 공동화 문제, 도시시설의 외곽으로의 확장, 저이용 및 미이용 토지 증가로 인한 비효율적 토지이용 문제가 발생하므로 공간의 효율적·집약적 활용 추진
- 지역특성에 부합하는 **지역재생** 추진
 - 특·광역시 내의 인구감소 쇠퇴지역에 대한 도시재생과 함께 혁신도시 건설로 인해 쇠퇴가 발생하는 기존 도심의 재생, 지방중소도시의 실정에 맞는 재생 사업 추진
 - 또한, 농촌지역의 인구감소 및 이로 인한 쇠퇴의 원인은 도시지역과 다르므로 농촌지역의 특성에 맞는 지역재생 추진
- 유휴시설 및 부동산에 대한 **종합적인 관리체계** 필요
 - 성장지향형 계획방식에서 벗어나 적절한 규모로 계획을 유도하기 위해서 각종 자원을 효율적으로 사용할 수 있도록 하는 가이드라인 제시가 필요
 - 도시·지역계획 수립 시 유휴 부동산 활용을 통한 압축적인 개발을 도모할 수 있는 가이드라인 및 인센티브 제시

적정한 생활인프라 기준 도입

■ 최소 삶의 질 확보를 위한 생활인프라 **통합기준** 마련

- 국토교통분야 기초생활인프라(교통, 문화시설 등)에 대한 **통합기준** 마련 가이드라인 제시
- 부처별 생활인프라 최소기준을 도입하였으나 지원하는 지역, 시설 등이 구분되어 생활인프라 전반에 대한 지원 미흡

※ 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가, 기초 생활인프라 최소기준(국토교통부), 농어촌서비스 기준(농림식품부)

■ **지역적정기준(Local Optimum)** 설정을 위한 가이드라인 제시

- 지역의 규모, 인구학적 구성, 공간적 특성 등에 적합한 공공서비스 분야 및 기준 마련
- 지역별로 지역적정 기준을 마련할 수 있는 최소기준과 **지역적정기준 설정** 가이드라인 제시

■ 도시재생과 연계한 생활인프라 공급

- 도시재생사업 선정지역에 지역적정수준의 생활인프라를 공급하고 다른지역으로 확대 적용

기초생활 인프라 제공

- 도시 내부의 쇠퇴지역 및 인구감소로 인한 소멸위험지역에서 **기초생활인프라** 공급
 - 생활인프라는 주민들이 일상공간에서 생활편의를 증진하고 일정 수준의 삶의 질 유지 및 향상에 필수적인 시설
 - 도시 내부의 쇠퇴지역 및 인구감소로 인한 소멸위험지역에서 기초생활인프라 공급
 - 인구가 감소하더라도 교통, 의료, 교육시설 등 필수적인 기초생활인프라 공급을 통하여 기초서비스 사각지대가 발생하지 않도록 지원
- 국토 어디에서든 최소 삶의 질 확보를 위한 **생활SOC** 최소 기준 마련
 - 이와 더불어, 지역의 규모, 인구학적 구성, 공간적 특성 등에 적합한 공공서비스 분야 및 기준을 파악하여 지역별로 지역적정기준(Local Optimum)을 마련할 수 있는 최소기준(National Minimum) 설정

과소지역의 집약적 정주체계 개선

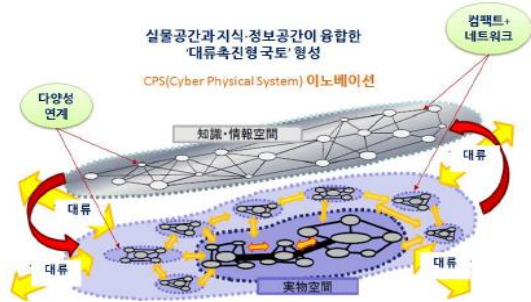
- 인구감소 대비 **생활공간 정비** 재편 유도
 - 과소지역의 생활공간 재편 촉구와 수요응답형 생활인프라·서비스 제공
 - 스마트축소(Smart Decline) 및 지역내 유희토지·시설의 용도전환 등 현명한 이용방안 강구
- 사각지대 해소와 **최소 삶의 질 확보** _ National Minimum & Local Optimum 달성
 - 생활SOC에 대한 최소기준 마련·지원함으로써 공공서비스 접근성 향상
 - 교통, 의료, 교육시설 등 필수 인프라에 대한 각각 최소 기준을 우선 설정
- 지역유형·수요를 고려한 다양한 **일자리 창출** 지원
 - 지역내 창업 및 기업가정신 촉구 지원, 도시이주 청년, 실버 대상 창업공간 제공
 - 친숙한 공동체만들기(AIP : Aging In Place) 전략으로 노인-주거복지-일자리 결합 확대

참고 : 일본의 국토공간 형성 전략

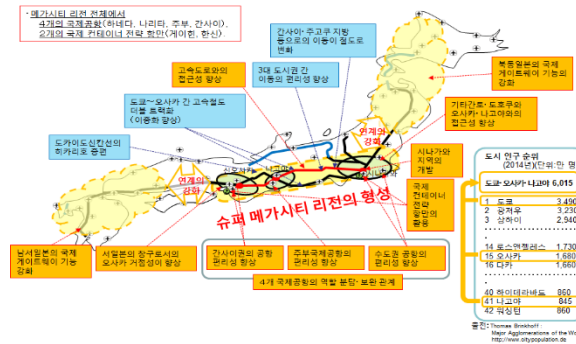
본격적인 인구감소와 4차산업 혁명에 대응하기 위해

대류촉진형 국토형성계획 수립및 공간전략 개편(2015년 8월)

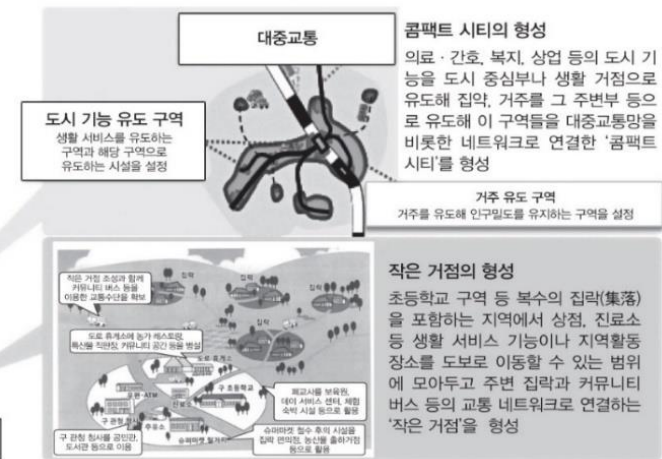
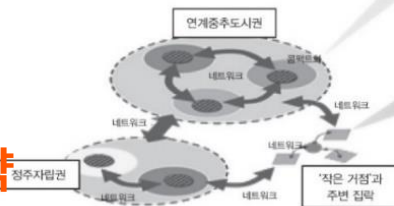
대류촉진형 국토형성:
Compact + Network



슈퍼 메가시티 리전 구상



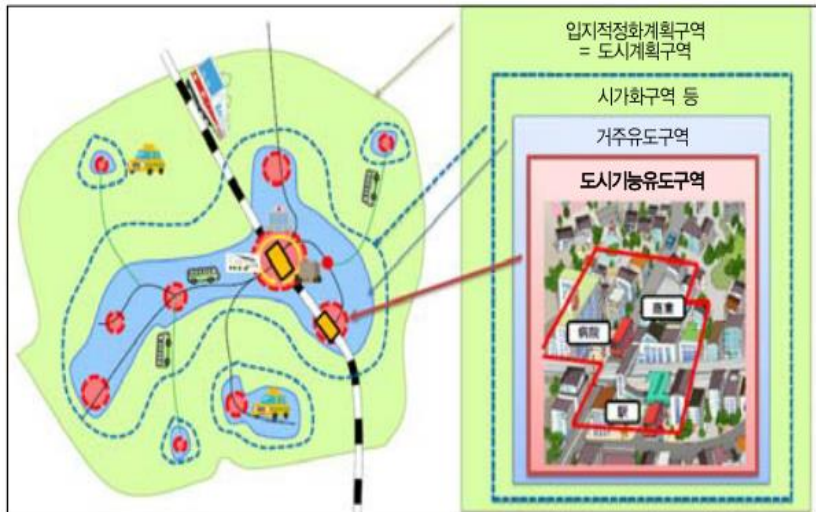
다층적 국토공간형성 전략



참고 : 콤팩트한 공간 조성과 입지적정화 계획

- 교외화로 인한 행정비용(제설, 도로 청소, 배수시설 관리 등) 증가, **도심인구 감소** 및 **중심상업지구 매출액 감소**로 인한 **도심 쇠퇴 문제** 발생
- **대중교통노선**을 따라 형성된 **핵심지역**에 도시기능을 집적시키는 **도시구조 재편 전략** 추진
 - 주변지역 거주 유도를 위해 ‘중심시가지지구’와 ‘거주추진지구’를 설정, 건설사업자 및 주택임대·구매자를 대상으로 다양한 인센티브 제공

콤팩트시티 실현을 위한 입지적정화계획 기본구상



자료: 차미숙(2016)

입지적정화를 위한 도야마시의 지원정책

구분	지원대상	지원내용
중심시가지지구	건설사업자	<ul style="list-style-type: none"> ▪아파트 건설:100만 엔/호 ▪양질의 임대주택 건설:50만 엔/호 ▪오피스, 상업건물을 아파트로 리모델링:100만 엔/호 ▪아파트단지 내 상점, 의료복지시설 건설:2만 엔/㎡
	주택임대·구매자	<ul style="list-style-type: none"> ▪주택, 아파트 구매 대출:1만 엔/월(최대 3년) ▪외부지역에서 지구 내 임대주택 전입시:70만 엔
거주추진지구	건설사업자	<ul style="list-style-type: none"> ▪공동주택 건설:70만 엔/호 ▪양질의 임대주택 건설:공용면적 비용의 2/3
	주택임대·구매자	<ul style="list-style-type: none"> ▪주택, 아파트 건설 및 구매:30만 엔/호 - 2세대 주택(고령자와 동거세대), 외부지역 전입 등의 경우 10만 엔/호 추가 지원

자료: OECD, 2012.(구형수 외, 2016.)



감사합니다

(shmin@krihs.re.kr)

