

인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략

임 준 홍

충남연구원 지역도시연구부 연구위원, jhim@cni.re.kr

오 용 준

충남연구원 지역도시연구부 선임연구위원, yjuno@cni.re.kr

충남의 도시들은 수도권에 인접해 있거나 계획도시인 계룡시를 제외하고는 대부분 인구감소에 따른 축소도시 현상을 보이고 있음. 이에 충남 도시들의 축소 실태를 살펴보고, 이에 맞는 도시전략을 제안함

CONTENTS

1. 충남 도시의 인구감소 · 도시축소 실태
2. 인구감소의 문제점과 도시축소의 기회
3. 축소도시 기본전략: 인구 및 공간전략을 중심으로
4. 분야별 실천전략과 충남의 역할

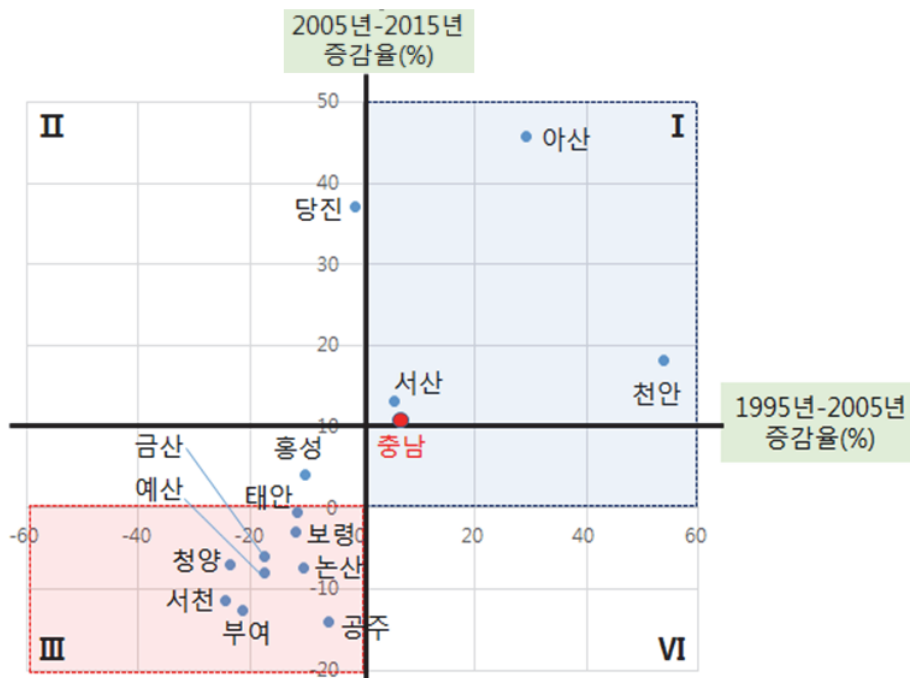
요약

- ◀ 우리나라 대부분의 지방 중소도시들은 인구감소를 넘어 축소도시에 진입함. 충남의 도시 역시 수도권과 인접한 천안, 아산, 서산, 당진과 계획도시인 계룡시를 제외하고는 대부분 인구가 감소하고 있음
 - 인구감소시대에는 인구증가 정책이 필요하지만, 도시가 축소하면서 나타나는 기회(도시공간의 질 개선 등)를 살리는 축소도시 전략도 병행되어야 함
- ◀ 충남의 축소도시 기본전략은 세밀한 장래 인구 예측을 바탕으로 명확한 인구비전을 설정하고, 축소도시의 기회를 살린 공간 가치 창출 및 환경적응 전략이 우선 되어야 함
 - 인구대책으로는 ‘저출산 대응책’을 기초로 주민 이탈 방지를 위한 ‘정주대책’과 도시민 유치를 위한 ‘이주대책’ 등으로 체계화하여 추진하여야 함
 - 인구감소에 적응할 수 있는 도시공간구조로 전환을 위해서 네트워크형 콤팩트시티(Compact City) 구축과 도시 내 산재한 빈집 · 빈점포 등 유희토지 활용 전략 등이 요구됨
- ◀ 중앙정부는 지방 중소도시가 축소도시 현상을 기회로 살려 건강한 도시로 재구조화 될 수 있도록 압축과 연계 방식의 스마트 국토공간구조로 정책 전환을 모색하여야 함
- ◀ 충남도 역시 대규모 도시계획의 부작용을 최소화하고 스마트한 축소를 지원하는 도시계획수립 지침 마련과 실천 전략이 요구됨

01

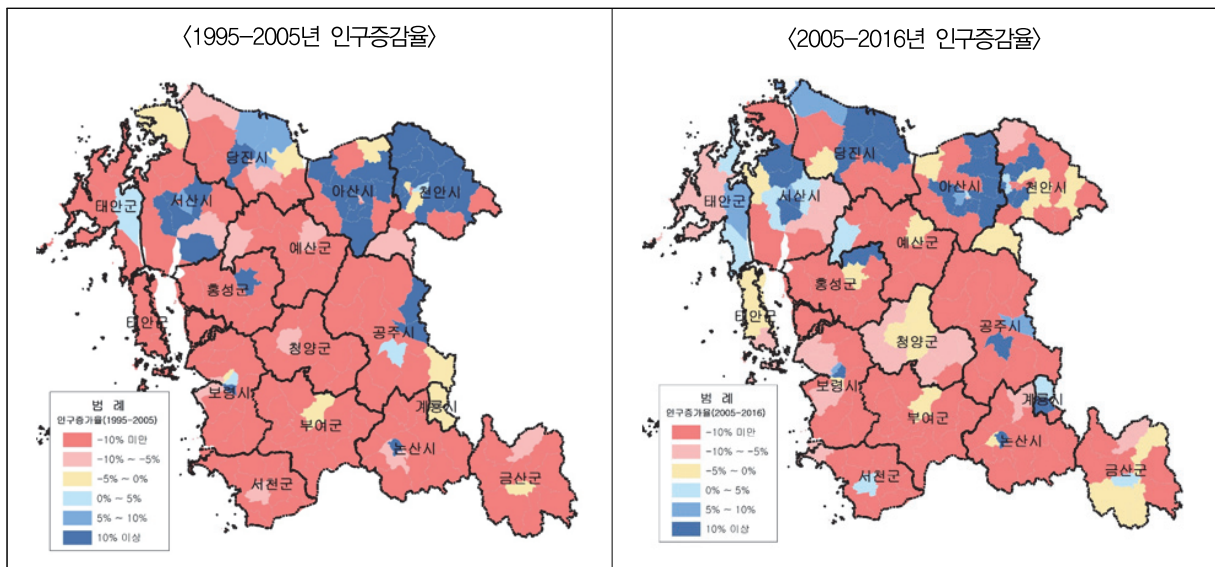
충남 도시의 인구감소 · 도시축소 실태

- 우리나라 대부분 중소도시에서 인구가 감소되고 있으며, 이러한 경향이 지속 · 심화된다면 향후 일부 지역은 소멸될지 모른다는 우려도 있음
 - 충남의 도시들 역시, 수도권에 인접한 도시와 계획도시인 계룡시를 제외한 대부분의 도시에서 20년 전부터 인구감소가 시작됨
- 지난 20년 간 충남의 인구는 증가하였지만, <그림 1>에서 보는 바와 같이 수도권에 인접한 천안, 서산, 아산 등(I 사분면) 성장도시와 그 외의 인구감소 도시(Ⅲ사분면)로 양극화 됨



<그림 1> 축소도시의 진단과 유형화

- 도시 내 읍면동별 인구증감은 전반적으로 도시 전체 인구변화와 유사하지만, 성장하는 충남 북부 도시들에서도 농촌지역(면지역)을 중심으로 도시내부의 인구감소 현상이 나타남
 - 1995년~2005년 충남 153개 읍면(전체 읍면의 77.3%)에서 인구 감소 현상이 뚜렷이 나타나고, 이러한 현상은 2005년~2016년에는 163개 읍면(전체 읍면의 82.3%)으로 확대됨
 - 또한, 최근 10년 동안 전체 읍면의 90% 이상에서 인구가 감소한 사군은 부여청양 100.0%, 논산 93.3%, 서천 92.3%, 예산 91.7%, 홍성 90.9%, 금산 90.0% 순으로 나타남

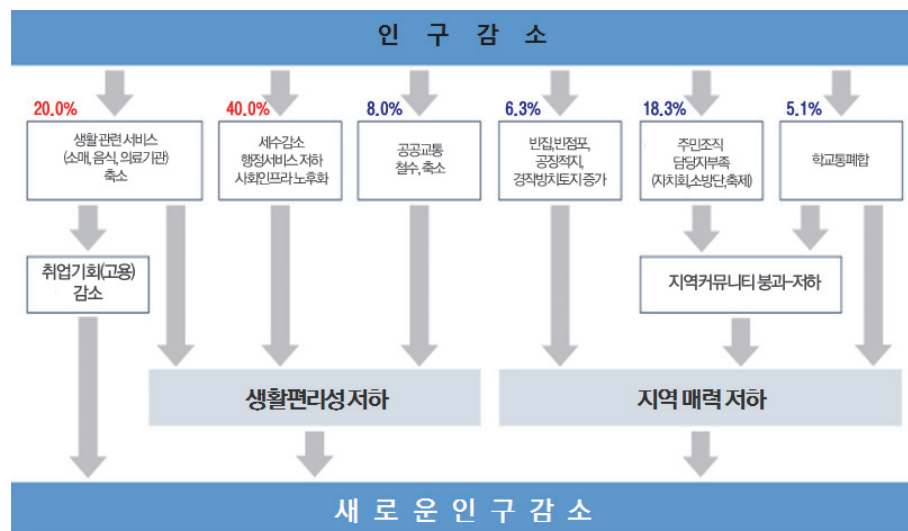


〈그림 2〉 충남 시군-읍면동별 인구변화(1995 - 2016)

02

인구감소의 문제점과 도시축소의 기회

- 인구감소는 도시민의 삶의 질, 도시경쟁력 그리고 지속가능한 도시발전 차원에서 많은 문제점을 가져올 수 있으며, 전문가들은 세수감수와 이에 따른 행정서비스 저하, 사회 인프라 노후화 등을 가장 우려함
- [시민 생활불편] 인구감소는 도시민의 생활에 많은 영향을 미침. 대표적으로 각종 서비스의 지지인구 부족으로 인해 일상적 생활편의시설(소매, 음식, 오락, 의료기관 등)이 사라져 시민의 일상생활에 불편을 줄 수 있음



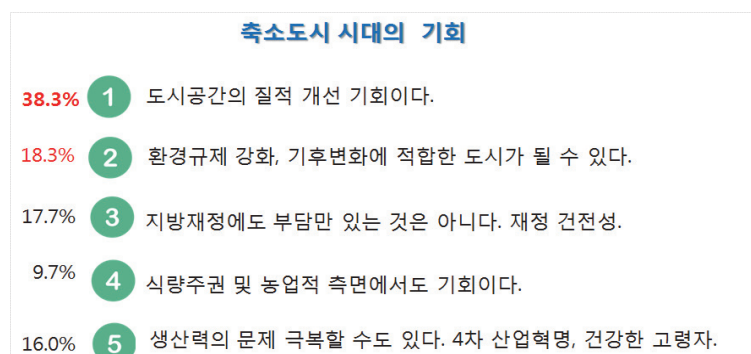
* 일본 국토교통백서(2015) 참조 / * “%”는 175명의 지역전문가 설문조사(2017) 결과임.

〈그림 3〉 인구감소의 문제점과 영향

- [지역고용 감소] 일상적인 서비스 업종은 지방도시 고용에서 큰 비중을 차지(일본은 60%이상¹⁾)하고 있기 때문에, 서비스 업종 폐업은 지역고용 감소로 이어지고, 인구감소를 더욱 심화시킬 수 있음

1) 일본 총무성 「2010년 국제조사」에 의해 국토교통성 작성(일본 국토교통백서(2015) 참조)

- [지방재정 악화] 인구감소는 지방재정에도 큰 영향을 줌. 경제·산업 활동 위축은 지방 자치단체 세수감소와 고령화에 따른 사회보장비 증가로 재정은 점점 어려워질 것임
 - [행정서비스 악화] 세수감소는 행정서비스 악화로 이어지고, 공공서비스 편의성은 더욱 저하될 것임. 뿐만 아니라 성장기에 건설된 공공시설과 도로·교량·상하수도 등 인프라 노후화는 지방재정을 더욱 어렵게 할 것임
 - [기타] 통근통학자 감소는 대중교통 운영의 어려움으로 이어질 수 있고, 빈집, 빈점포, 유휴토지 증가 등도 우리 주변에서 쉽게 찾아볼 수 있을 것임
- 그렇다고 인구감소 현상을 무조건 나쁘게 봐서는 안 됨. 인구증가 대책도 계속되어야 하지만, 이에 못지않게 도시 축소의 장점과 기회를 찾고, 이를 극대화하는 노력이 병행되어야 할 것임
- 도시 축소에 따른 장점과 기회를 예시적으로 제시하면 다음과 같음
- 도시공간의 질적 개선 기회가 될 수 있음. 도시화의 문제점을 완화하고 개선할 수 있는 절호의 기회임. 도시화와 성장위주의 정책에 따른 교통체증, 부동산가격상승, 주택부족 등 다양한 도시문제를 해결할 수 있음
 - 환경규제 강화, 기후변화 대응에 적합한 도시가 될 수 있음. 환경부하 경감 도시로 전환할 수 있는 기회임. 기존 도시자원의 재편·재이용을 통한 환경부하를 경감하는 방법으로 도시규모를 창조적으로 축소할 수 있음. 지구의 생명유지기능에 부담을 줄이고 보다 환경적으로 질 높은 도시를 만들 기회가 될 수 있음
 - 지방재정에도 부담만 되는 것은 아님. 예를 들면, 연간 80조 예산의 자치단체가 40조의 재정을 다른 방법으로 차입한다면, 지금의 인구가 절반으로 줄면 연간 40조 예산으로도 가능할 것임. 이에 따라 차입재원도 20조로 줄어들어 재정 건전성은 오리려 좋아질 수 있음.
 - 인구감소 사회가 오히려 4차 산업혁명 시대에 더 적합한 사회구조가 될 수 있음. 산업 자동화, 무인화에 따라 고령자 일자리도 증가할 수 있고, 실제 고령자의 건강(생산성)도 좋아진다는 점에서 가능성도 있음



* '%'는 175명의 지역전문가 설문조사(2017) 결과임.

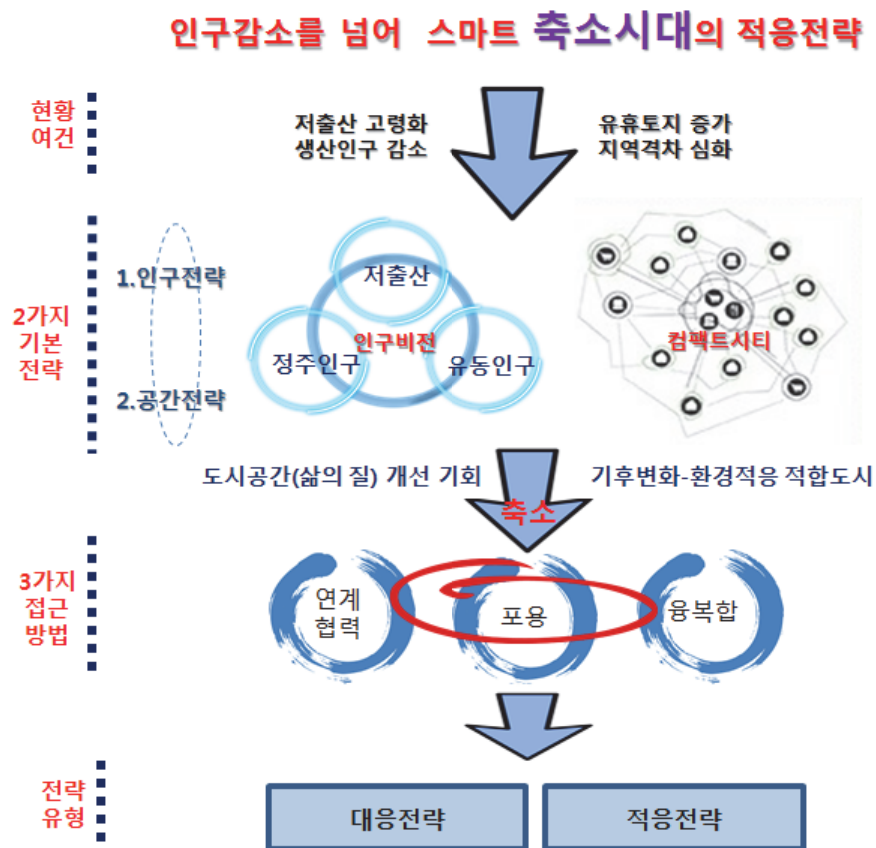
〈그림 4〉 축소도시가 주는 기회(전문가 의식조사결과)

03

축소도시 기본전략 : 인구 및 공간전략을 중심으로

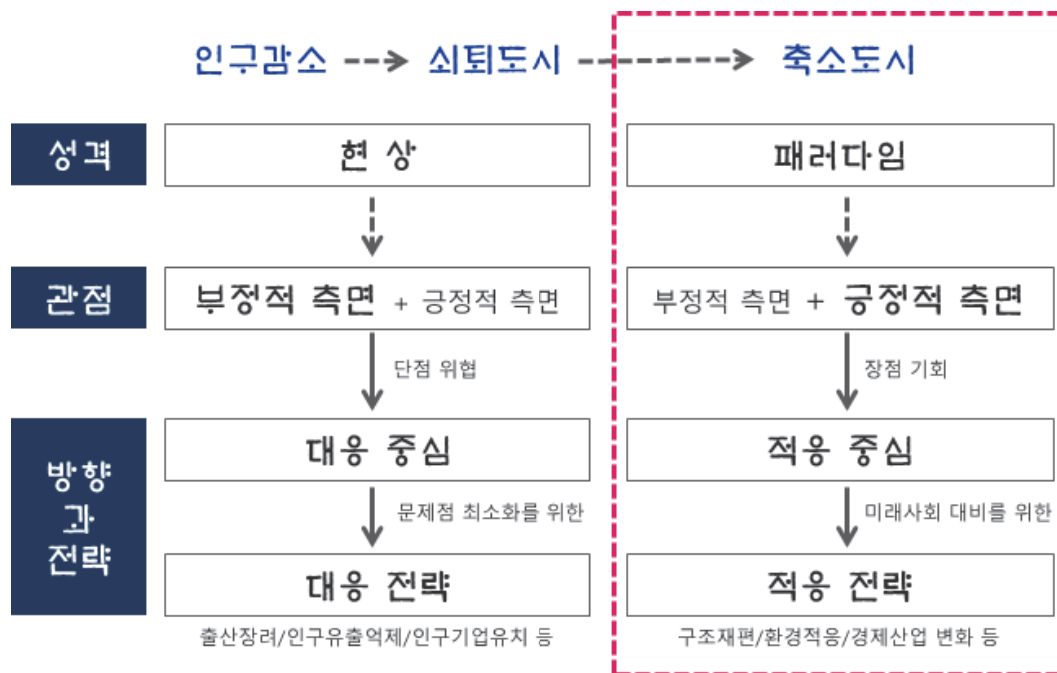
1. 도시축소의 기회를 살린 전략체계 구상

- 축소도시의 기회를 살린 충남의 적응전략으로, 현황과 여건을 바탕으로 인구와 공간 전략 중심의 기본전략과 이를 실천하기 위한 분야별 세부 전략을 제시함



〈그림 5〉 축소도시의 기회를 살린 충남의 적응전략 체계

- 전략 실천을 위해서는 도시의 다양성을 인정한 도시 간 연계협력 정책과 융·복합적 사업 추진이 요구됨
 - 인구감소시대에 ‘특정 도시의 잘못된 인구증가 정책은 인접 도시에 막대한 피해를 줄 수 있고, 경우에 따라서는 해당 도시의 지속가능한 발전에도 도움이 안 된다’는 관점에서 도시 간 연대와 포용적 배려가 중요함
- 축소도시 전략을 ‘대응전략’보다 ‘적응전략’을 강조하는 것은 인구감소가 하나의 현상이 아니라 향후에도 지속되기 때문에 축소도시의 기회를 살린 적응전략이 우선적으로 필요하다는 판단에서임
 - 인구감소에 따른 전략은 인구를 증가시키는 관점에서 접근한 대응전략과 도시 축소의 기회를 살린 적응 전략으로 조작적으로 구분함

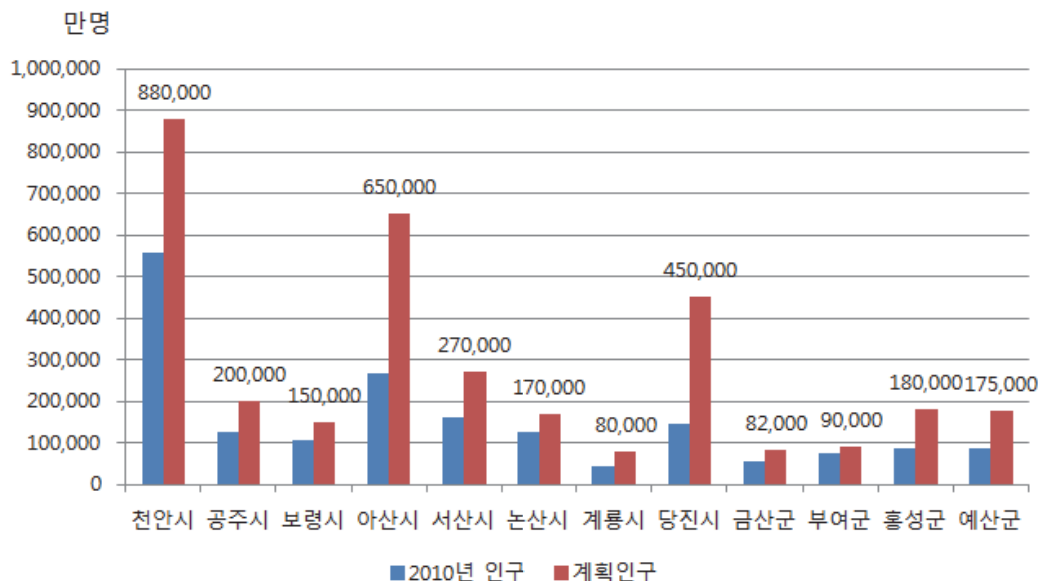


〈그림 6〉 축소도시의 성격과 전략 방향

2. 축소도시의 기회를 활용한 인구 및 공간전략

1) 인구전략: 명확한 인구비전 설정

- 지금까지의 도시정책과 관련 연구는 도시성장과 개발에 초점을 둔 ‘인구 늘리기’가 많았으며, ‘과거부터 인구감소가 계속되는데도 불구하고 10년 후에도 인구가 증가한다고 가정’하여 계획을 수립하고 있음. 그 대표적인 것이 도시기본계획의 목표인구 설정임



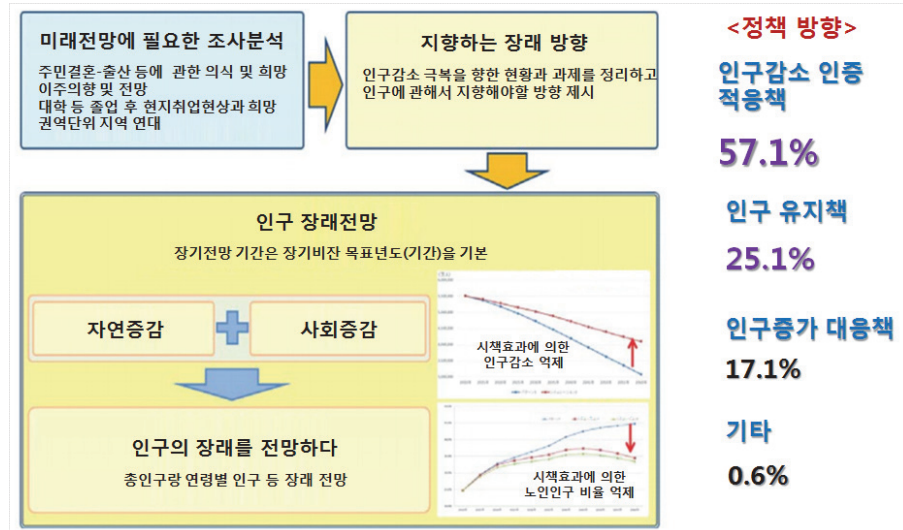
* 도시기본계획의 계획인구(목표인구)의 시점은 해당 도시에 따라 차이가 있음

* 자료 : 국토교통부, 2017, 2016년 도시계획현황(<http://kosis.kr>) 참조 재정리

〈그림 7〉 충남 도시별 인구와 도시기본계획의 목표인구

- 인구감소시대의 지방도시 활력 전략은 ‘현실을 직시한 명확한 인구실태분석과 인구비전 설정’에서 출발하여야 함
 - 이러한 맥락에서 일본의 지방창생 전략에서는 인구비전 설정을 강조하고 있어, 우리도 일본의 경험을 참조하여 명확한 인구비전 설정의 중요성을 인지하여야 할 것임
- 목표인구의 과다 설정은 이후 이루어지는 각종 정책 결정이 개발위주로 이루어질 수밖에 없기 때문에 명확한 인구분석과 이에 근거한 현실성 있는 인구비전 설정이 중요함

- 전문가를 대상으로 인구정책에 대한 방향을 조사한 결과 57.1%의 전문가들이 인구감소를 인정하고, 이에 대한 대응책을 펼쳐야 한다고 생각함

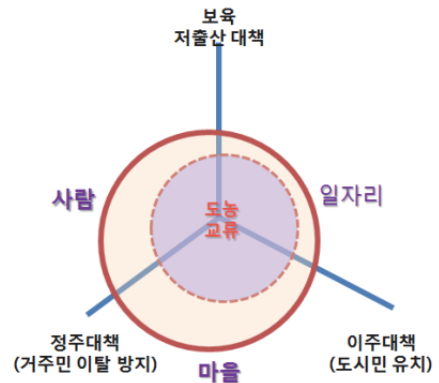


- * “%”는 175명의 지역전문가 설문조사(2017) 결과임.
- * 일본 내각부 지방창생추진실, 2015, 지방인구비전 책정을 위한 안내서 참조 재정리

〈그림 8〉 인구비전 설정 예시와 인구정책에 대한 전문가 의견

- 과학적인 인구추계에 기초하여 목표인구 설정이 끝나면, 인구대책은 도시에 따라 차이가 필요하지만 다음과 같이 3가지 방향(축)에서 검토하는 것이 요구됨

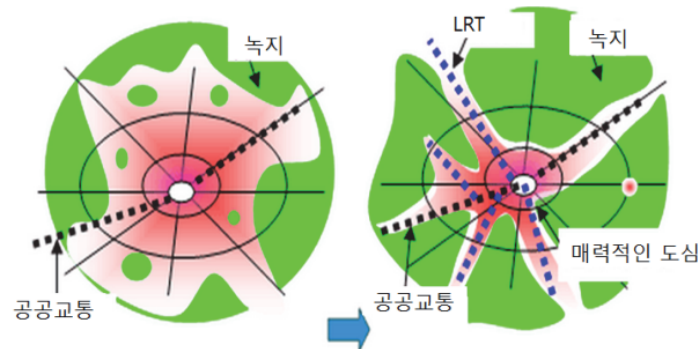
- 첫째, 인구정책의 가장 기본인 출산율 증가책임
- 둘째, 현재 거주하고 있는 주민을 위한 정주환경 개선을 통해 인구이탈을 최소화하는 것임. 이는 인구유지전략의 핵심임
- 셋째, 대도시 및 인접 도시와의 교류를 확대하여 이들이 진정으로 자신의 삶의 질을 높이기 위해 이주하도록 지원하여야 함



〈그림 9〉 인구 대응 및 적응 정책의 3가지 축(예시)

2) 공간전략: 에코 네트워크형 콤팩트시티와 비우는 도시계획

- 무분별한 도시 확산의 문제점과 인구감소시대에 대응하기 위한 도시구조로 네트워크형 콤팩트시티(Compact City)가 주목을 받음
 - 콤팩트시티는 도시내부 고밀개발을 통해 도시문제(경제성, 효율성, 환경보호 등)를 해소 하고자 복합적인 토지이용, 대중교통 활성화, 도시외곽 및 녹지지역의 개발 억제 등을 강조하는 도시정책임
 - 콤팩트시티는 많은 국가, 국제기구, 학자들에 의해 발전되어 왔으며, 기본적 개념은 1) 고밀·근접 개발, 2) 대중교통을 통한 도시 공간 연계, 3) 지역 공공서비스와 일자리에의 근접성이 강화된 도시 형태임
 - 콤팩트시티는 도시특성에 따라 다양하게 적용되고 있으며, 콤팩트시티가 네트워크형 콤팩트시티, 에코 네트워크형 콤팩트시티 등으로 다양화·발전되고 있음



* 자료 : <http://penta5404.blog.jp/archives/26658262.html>

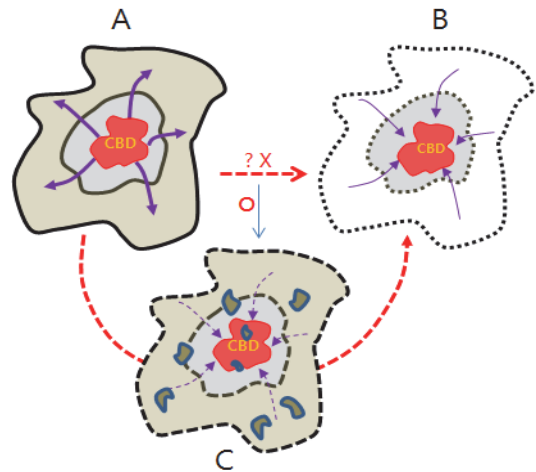
〈그림 10〉 지속가능한 콤팩트시티 이미지

- 도시의 축소 역시 일방적으로 축소·쇠퇴하는 것이 아니라 ‘감소와 증가’, ‘성장과 후퇴’가 동시에 진행되고 있으며²⁾, 이에 따라 공간 전략이 중요함
 - 〈그림 11〉과 같이 도시가 성장할 때는 접근성과 지가가 높은 도심으로부터 외곽으로 확장하는 모습(A)을 뚜렷이 나타내고 있지만 인구감소시대를 넘어 도시가 축소할 때는 성장의 반대 즉, 콤팩트시티 형태(B)로 축소한 것이 아니라 쇠퇴·축소하는 모습은 도시 공간 곳곳에 골다공증 환자의 골 조직 형태로 불규칙한 모습(C)으로 나타남
 - 그 모습도 명확히 눈에 띄지 않아 초기에는 정책적 관심을 끌기도 쉽지 않음. 이러한 측면에서 콤팩트시티가 인구감소를 넘어 축소도시시대의 도시공간 전략으로 추진하기 위해서는 이러한 변화모습을 예측

2) NIRA, 2008, 지방재생을 향한 시나리오(일본) 참조 재정리

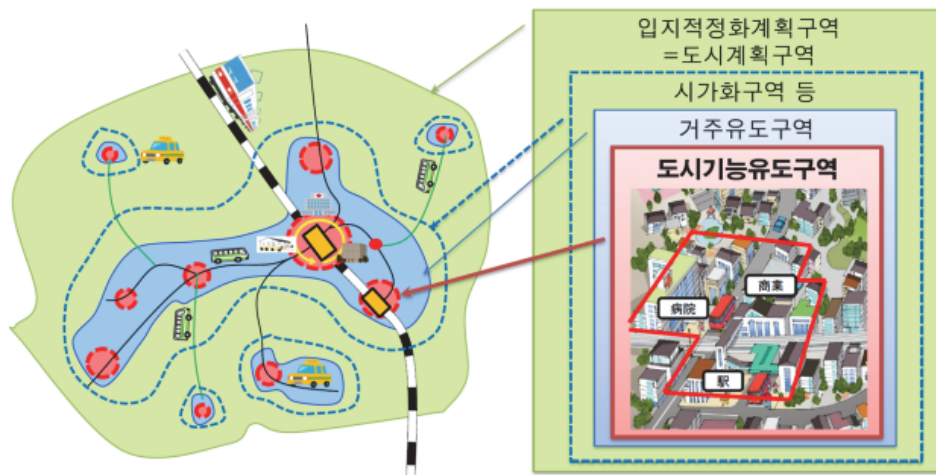
하고, 콤팩트시티로 전환하기 위한 각종 보완적 공간정책이 요구됨

- 인구가 감소하는 지방 중소도시에서의 용도지역제는 한계를 지니고, 콤팩트시티 실현을 위해서도 충분하지 못함
- 계획허가제 관점의 새로운 제도 도입이나 일본과 같이 용도지역제와 함께 입지적정화계획 요소를 보완적으로 도입하는 것도 고민할 필요가 있음



〈그림 11〉 도시의 성장과 축소 모습

- 입지적정화계획은 거주와 도시생활지원기능의 유도에 의한 콤팩트한 마을만들기와 지역교통의 재편과 연계한 ‘콤팩트시티+네트워크’의 마을만들기를 추진하는 것임



*자료 : 차미숙, 2016, 인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안, 국토연구원

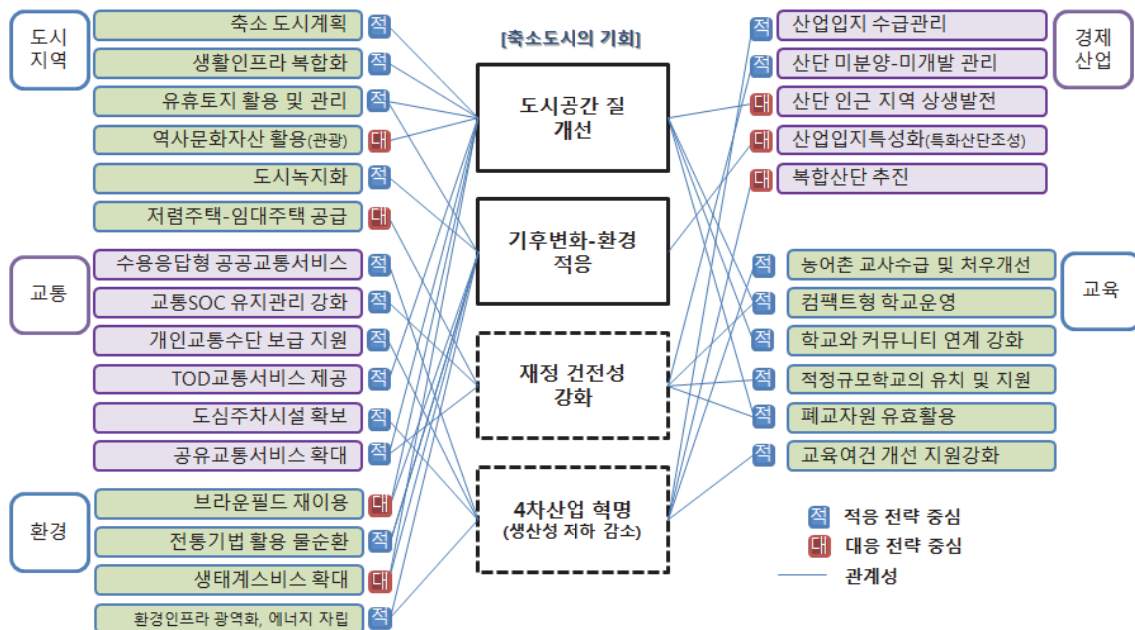
〈그림 12〉 일본의 입지적정화 계획의 개념

04

분야별 실천전략과 충남의 역할

1. 분야별 실천전략(예시)

- 분야별 실천전략 발굴은 인구감소를 극복하기 위한 대응전략과 축소도시의 기회를 살린 적응전략으로 구분하되 적응전략에 보다 많은 비중을 둠
 - 실천전략은 선행연구와 관련 동향, 이론 등을 연구자들이 제시하고, 2~3차례 논의와 자문, 전문가 설문조사를 통해 도출함



〈그림 14〉 축소도시가 주는 기회와 도출된 분야별 전략 관계

- 실천전략에 대해 전문가들이 생각하는 중요도와 시급도를 조사한 결과, 도시지역 분야에서는 축소 도시계획으로 전환과 유희토지 활용을, 교통 분야에서는 인구감소에 따른 수요응답형 공공교통서비스 확대를 강조함
- 환경 분야에서는 환경인프라의 광역화 및 에너지 자립을, 경제산업 분야에서는 산업단지와 인근 지역과의 상생발전, 산업입지 특성화 및 특화산업단지 조성 등 지금과 다른 인접지역과 도시특성을 살린 전략을 강조함

〈표 1〉 도출된 분야별 전략의 중요도와 시급도

분야	전략(예시)	중요도(5점 만점)		시급도(5점 만점)	
		평균	표준편차	평균	표준편차
도시지역	● 축소도시계획	4.18	0.61	4.17	0.70
	● 생활인프라 복합화	3.90	0.77	3.90	0.82
	● 유희토지활용 및 관리	3.85	0.86	3.74	0.87
	● 역사·문화자원활용 관광유도	3.73	0.95	3.61	0.95
	● 도시녹지화	3.62	0.85	3.59	0.95
	● 저렴주택 및 임대주택공급	3.58	0.83	3.42	0.96
교통	● 수요응답형 공공교통서비스 확대	3.62	0.85	3.51	0.92
	● 교통SOC시설 유지관리 기능 강화	3.45	0.84	3.26	0.94
	● 개인교통수단 보급 지원	3.49	0.96	3.22	0.97
	● 대중교통지향형(TOD) 교통서비스 제공	3.46	0.88	3.21	0.97
	● 도심 주차시설 확보	3.45	1.00	3.27	1.12
	● 공유교통서비스 확대	3.46	0.95	3.25	0.93
환경	● 브라운필드 재이용	3.30	0.94	3.10	0.97
	● 전통기법활용 물순환	3.33	0.82	3.30	0.94
	● 생태계서비스 확대	3.57	0.83	3.52	0.93
	● 환경인프라 광역화 및 에너지 자립	3.81	0.86	3.52	0.92
경제산업	● 인구감소를 고려한 산업입지 수급관리	3.82	0.81	3.53	0.91
	● 산업단지 미분양·미개발 관리	3.62	0.88	3.61	0.92
	● 산업단지와 인근지역과의 상생발전 도모	3.66	0.84	3.46	0.98
	● 산업입지 특성화 및 특화 산업단지 조성	3.65	0.79	3.45	0.95
	● 복합산업단지 추진	3.64	0.92	3.39	1.01
	● 산업과 인적자본간 불일치완화	3.65	0.88	3.54	0.98
교육	● 농어촌 교사수급 및 처우 개선	3.51	0.84	3.38	0.87
	● 콤팩트형학교 운영	3.42	0.91	3.35	1.00
	● 학교와 커뮤니티 연계 강화	3.38	0.89	3.29	1.06
	● 적정규모 학교의 유지 및 지원	3.44	0.83	3.22	0.90
	● 폐교자원 유효 활용	3.42	0.85	3.30	0.97
	● 교육여건개선 지원강화	3.53	0.75	3.33	0.85

2. 충남의 역할 : 중앙정부와 지방정부의 역할 분담

- 중앙정부는 인구감소 및 고령화시대에 대비한 신(新)국토공간정책을 수립해야 함
 - 새로운 국토공간정책에서는 지방 중소도시의 도시축소문제가 중요한 이슈로 다루어져야 하며, 지역 간 연계협력하는 새로운 형태의 도시권 발전전략도 필요
 - 이런 차원에서 앞으로 수립할 제5차 국토종합계획에서는 압축(compact)과 연계(network) 방식의 스마트(smart) 국토공간구조 개념을 도입하는 것이 요구됨
- 충청남도 차원에서는 대규모 도시계획의 부작용을 최소화하고 저성장시대 스마트 축소를 지원하며, 분권과 자립시대에 어울리는 충남형 도시계획 수립기준을 마련해야 함
 - 충남형 도시계획은 사람과 장소 중심의 도시계획으로 기존 도시계획과 차별화되어야 하며, 이를 위해 인구감소시대 축소도시를 지향하고 주민이 원하는 생활 인프라를 공급하며 장기미집행 도시계획시설을 효과적으로 조정해야 함
- 시·군 차원에서는 주민이 참여하는 도시정책을 추진해야 함
 - 분권형 자치가 본격화되면서 좀 더 민주적이고 자치적인 도시 만들기에 관심이 집중될 것임
 - 종래의 행정이 주도하는 획일화된 도시정책에서 벗어나 주민이 주체적으로 살고 싶은 도시를 위한 미래 비전과 계획, 실제 집행에도 주민 스스로가 참여하여 주민욕구를 다양하게 수용하도록 해야 함

임 준 홍

충남연구원 지역도시연구부 연구위원
041-840-1121, jhim@cni.re.kr

오 용 준

충남연구원 지역도시연구부 선임연구위원
041-840-1144, yjuno@cni.re.kr

※ 이 글은 2017 충남연구원 전략연구과제 ‘인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략’ 연구 결과를 요약, 보완한 것임.

국가통계포털, 2018 (<http://kosis.kr>)

국토교통백서, 2015, 국토교통성(일본)

국토교통부, 2017, 2016년 도시계획현황

김성길 외, 2017. 10, 인구감소가 주는 기회 : 축소도시의 이해와 적응전략

내각부 지방창생추진실, 2015, 지방인구비전 책정을 위한 안내서(일본)

임준홍·오용준 외, 2017, 인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략, 충남연구원

차미숙, 2016, 인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안, 국토연구원

NIRA, 2008, 일본 지방도시 재생 시나리오

<http://penta5404.blog.jp/archives/26658262.html>