

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 723

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

## 저성장 시대의 합리적인 도시·지역계획 수립방안

민성희 연구위원, 이순자 선임연구위원, 김동근 연구위원, 차은혜 책임연구위원

### 요약

- 1 저성장은 국토 공간상 인구 불균형 확대, 토지 이용·개발에 대한 수요 감소, 성장 시기 개발된 구도심 공동화 가속화, 도시 일자리와 활력 저하, 지역격차·소외지역 증가, 도시시설 수요 다변화, 도시·산업의 유희기반시설 증가 등을 초래
- 2 저성장 시대에도 도시·지역계획 수립과정에서 경제적, 사회적, 정치·행정적 요인으로 인구 과다추정 발생
- 3 저성장 현상의 지속으로 인한 토지이용·개발 수요 감소에도 불구하고, 거의 모든 도시·지역계획들은 개발시대 성장을 전제로 한 토지이용계획을 수립
- 4 도시·지역계획의 목표인구 과다추정은 사회적 증가에 의한 인구증가가 대부분을 차지하고 있으며, 저성장 시기에도 인구 과다추정을 전제로 과다한 시가화(市街化)예정용지를 설정
- 5 계획인구·토지이용의 과다추정으로 인한 택지·상업지역 등의 과다개발로 미분양 양산, 자연환경 훼손, 구도심의 공동화 현상 등을 초래

### 정책방안

- 1 저성장 시대에는 도시와 지역의 다양한 여건과 유형에 따라 계획을 수립할 수 있도록 제도 개선 추진
- 2 저성장 도시에서는 총량인구 지표보다 세분화된 인구구조 지표의 활용이 필요하며 상주인구를 기반으로 한 인구추정 방식에서 유동인구와 체류인구 등의 지표를 활용하는 방식으로 확대
- 3 도시·지역계획 수립 시 획일적인 인구추정 방식을 적용하기보다는 도시 특성에 맞는 다양한 인구추정 방식을 활용하도록 제도를 유연화
- 4 저성장이라는 여건 변화에 효과적으로 대응하기 위해 광역적 계획체계로 정비 추진

# 1. 저성장 시대의 도시·지역계획 수립여건 변화

저성장은 국토 공간상 인구 불균형 확대, 토지 이용·개발에 대한 수요 감소, 성장 시기 개발된 구도심 공동화 현상 가속화, 도시 일자리와 활력 저하, 지역격차·소외지역 증가, 도시시설 수요 다변화, 도시·산업의 유희 기반시설 증가 등을 초래

- 수도권·대도시의 인구는 꾸준히 증가하는 반면, 지방 중소도시와 농어촌 지역 인구는 지속해서 감소하면서 국토 공간상 인구 불균형 초래
- 저성장 현상의 지속으로 인한 토지 이용·개발 수요 감소에도 불구하고, 거의 모든 도시·지역계획들은 개발시대 성장을 전제로 한 토지이용계획을 수립
- 인구감소와 경제성장 둔화는 도심지역 쇠퇴와 공동화를 진행시키면서 성장 시기에 개발된 구도심의 공동화 현상을 가속화시키는 등 도시공간구조 변화도 초래
- 저성장 흐름은 결국 도시와 지역의 경제성장 정체 또는 침체로 이어지고, 곧바로 일자리 감소와 활력 저하를 초래하며 이로 인해 지역격차가 심화
- 그동안 인구증가를 전제로 도시시설의 양적 증가를 계획했으나, 앞으로는 도시기반시설에 대한 수요는 감소하는 대신 고령화와 삶의 질 향상 등 가치관 변화에 따른 사회복지서비스 관련 시설 수요는 증가할 것으로 전망

표 1 저성장 흐름이 도시·지역계획에 미치는 영향 종합

구분	저성장 양상·전망	저성장이 도시·지역계획에 미치는 영향
인구 저성장	성장률 감소	국토 공간상 인구 불균형 초래
	생산인구 감소	토지 이용·개발에 대한 수요 감소
	노인인구 급증	성장 시기 개발된 구도심 공동화 현상 가속화
	1인가구 증가	도시 일자리와 활력 저하
↓ ↑		
경제 저성장	성장률 둔화	지역격차·소외지역 증가
	산업·생산기반 재생	도시시설 수요 다변화
	신보호무역주의 확대	도시·산업의 유희기반시설 증가

출처: 민성희 외 2018, 8.

도시·지역계획 수립에 있어서 저성장 시대의 여건변화와 인구 지표는 밀접히 연관

- 인구 지표는 장래의 도시·지역의 성격과 전반적인 물리적 환경의 규모를 결정하는 기본 척도
- 저성장 시대 도시·지역계획에서는 현실에 기반을 둔 명확한 인구실태 분석과 이를 토대로 한 인구 지표 설정이 중요

# 2. 도시·지역계획에서의 인구과다 추정요인

저성장이 지속됨에도 불구하고 여전히 계획인구 과다설정을 통한 확장적 도시·지역계획을 수립

- 목표연도 계획인구의 과다설정은 기반시설의 과다계획, 토지의 과소비, 산재된 개발 등 신규 과다개발을 초래할 수밖에 없기 때문에 계획인구의 현실성 있는 설정이 중요

- 저성장 상황에서 도시 주변 지역에 개발되는 시가화예정용지로 인한 시가지 확장은 추가적인 사회적 비용 초래
- 국가 전체의 인구성장이 없는 상황에서 특정 지역에 인구가 증가한다는 것은 다른 지역의 인구감소를 의미
  - 모든 지자체가 인구성장을 목표로 하는 것은 달성 불가능

#### 도시·지역계획에서의 인구 과다추정은 경제적, 사회적, 정치·행정적 요인에 의해 발생

- (경제적 요인) 인구 과다추정의 가장 근본적인 원인은 개발을 위한 시가화예정용지 확보이며, 목표인구를 높게 설정하지 않으면 시가화예정용지 물량이 나오지 않기에 시·군에서는 목표인구를 높게 설정
- (사회적 요인) 인구감소 도시는 쇠퇴하는 지역, 낙후된 도시라는 이미지가 강하게 부각되는데, 이로 인해 실제 인구감소 여부와는 상관없이, 인구감소 → 지역 이미지 악화 → 지가 하락과 세수 감소 → 시 재정 악화 → 도시기반시설 부족·노후화 → 인구 유출이라는 악순환에 노출
- (정치적 요인) 민선 시장·군수의 선거공약사업 위주 정책추진으로 시장·군수의 목표인구에 대한 정치적 의지 반영
- (행정적 요인) 대도시·중소도시·군에 따라 행정권한이 달라지므로, 각 지자체에서는 인구증가를 시·군 정책의 주요한 목표로 설정
  - 지자체가 도시기본계획의 목표인구를 변경하려고 할 때 행정처리 기간이 과다 소요된다는 이유로 계획 수립 시에 목표인구를 과다하게 설정하는 경향

#### 계획인구의 과다추정 예방을 위해 지침을 제공하고 있으나 제대로 준수되지 못하는 실정

- 도시·군기본계획 수립지침에서는 계획인구의 과다계상(計上)을 방지하기 위해 사회적 증가분은 보조적 수단으로만 사용하도록 규정
- 사회적 증가율이 최근 인구증가율을 상회할 경우 도시·군기본계획 수립지침에 따라 '주변으로부터의 인구 이동 가능성을 입증'하는 자료를 제시하도록 규정
- 목표연도의 계획인구 달성률이 90% 미만이면 일몰제를 적용해 계획인구를 조정할 수 있도록 규정

## 3. 도시·지역계획에서의 인구지표 관련 이슈 분석

#### 도시·지역계획의 목표인구 과다추정은 사회적 인구증가가 대부분을 차지

- 사회적 증가에서 개발사업에 따른 인구증가가 90% 이상을 차지했고, 특히 인구규모 10만 이상~30만 미만 시·군에서 개발사업에 따른 사회적 인구증가가 크게 나타남
- 사회적 인구증가 요인에서 외국인, 귀농·귀촌 인구, 군인이 기여하는 부분은 미약했고, 일부 시·군에서만 유출인구를 고려해 사회적 인구증가를 산정

그림 1 목표연도 계획인구의 구성 요소



출처: 민성희 외 2018, 61; 63 (원자료는 각 연도 시·군별 도시·군기본계획).

## 목표연도 계획인구 달성률이 낮아서 계획인구 달성을 위해서는 연평균 6% 이상의 인구성장 필요

- 2015년 계획인구 달성률은 약 81%였으며, 인구 규모가 작을수록 계획인구 달성률이 낮게 나타남
- 목표연도 계획인구와 통계청 추계인구를 비교하면 2030년으로 갈수록 격차가 커지는 모습을 보였고, 목표연도 계획인구와 통계청 추계인구 격차는 인구 규모가 작을수록 커지는 경향
- 최근 5년간(2012~2017년) 주민등록인구 연평균 변화율이 0.42%인 반면에, 도시·군기본계획은 평균적으로 연평균 6.62%의 인구성장을 기록해야 목표인구 달성이 가능

표 2 인구현황과 계획인구 간 비교

구분	2015년 계획인구 달성률(%)	통계청 추계인구 대비 계획인구 격차율(%)		
		2020년	2025년	2030년
분석 대상 전체	81.2%	129.0%	131.1%	135.5%
100만 이상	92.3%	120.4%	128.4%	131.2%
50만 이상~100만 미만	83.1%	125.3%	121.4%	118.7%
30만 이상~50만 미만	75.6%	139.5%	134.4%	126.3%
10만 이상~30만 미만	68.3%	137.1%	146.4%	165.6%
5만 이상~10만 미만	65.3%	164.5%	152.9%	147.2%
5만 미만	72.4%	148.1%	126.3%	125.4%

주1: 특·광역시외의 인구추계는 통계청의 자료를 활용, 도의 인구추계는 각 도별 장래인구추계 보고서 또는 통계자료를 활용함. 단, 강원도의 인구추계 자료가 구득가능하지 않아 분석에서 제외함.

주2: 통계청 추계인구 대비 계획인구 격차율(%)은 각 연도별(2020년, 2025년, 2030년) 시·군 추계인구와 계획인구 모두 제시돼 있는 계획에 한해 분석했으며, 2020년은 105개, 2025년은 47개, 2030년은 34개 계획을 대상으로 분석함.

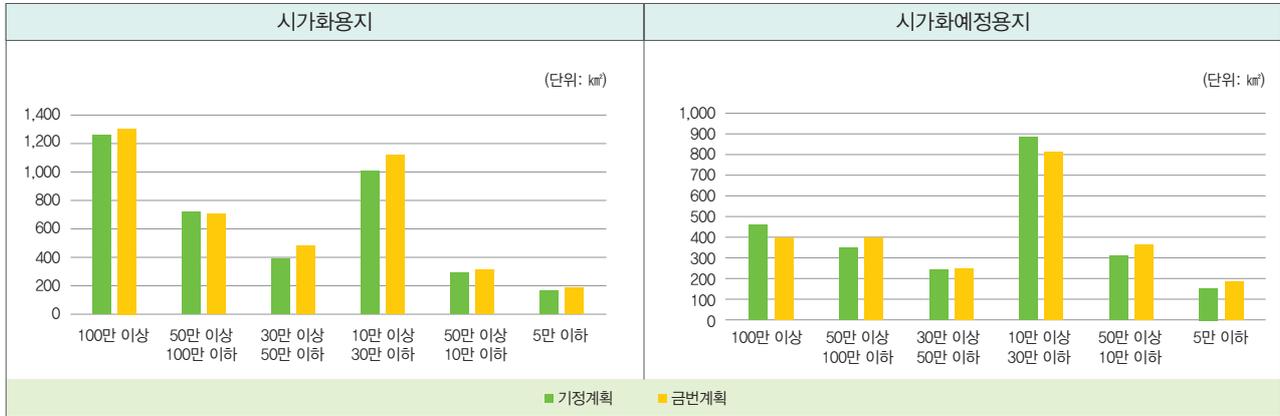
출처: 민성희 외 2018, 72; 75.

## 저성장 기조가 지속됨에도 개발·성장을 전제로 한 과도한 시가화예정용지 설정

- 일부 시·군은 현재 시가화용지보다 더 많은 시가화예정용지를 설정
- 일부 시·군에서는 시가화용지와 시가화예정용지의 합이 기개발지와 개발가능지의 합을 초과하는 경우에 개발 불가능지역을 개발할 수 있도록 허용
- 인구 100만 이상의 시에서만 기존 계획과 비교해 시가화예정용지가 감소했고, 다른 시·군에서는 모두 증가
- 시가화용지 대비 시가화예정용지 비율은 인구 10만 미만 시·군에서 100% 이상으로 분석돼 현재 시가화용지보다 더 많은 시가화예정용지를 확보하는 계획이 수립되고 있음



그림 2 시가화용지와 시가화예정용지 비율



주1: 금번계획은 해당 도시·군기본계획(고시완료)을 의미하며, 기정계획은 해당 계획에서 제시한 기정계획의 토지이용계획을 의미함.  
 주2: 기정계획과 금번계획의 토지이용계획이 모두 구득가능한 105개의 계획을 대상으로 분석했음.  
 주3: 비율(%)은 기정계획의 면적 대비 금번계획의 면적 비율을 의미함.  
 출처: 민성희 외 2018, 87-88 (원자료는 각 연도 시·군별 도시·군기본계획).

계획인구와 토지이용 수요의 과다추정으로 택지·상업지역 등이 과다개발되고, 이로 인해 미분양 양산, 자연환경 훼손, 구도심의 공동화 현상 등이 초래

- 계획인구의 과다추정으로 인해 과다한 개발지의 공급, 도로·상하수도 등의 기반시설의 과잉공급으로 예산 낭비 초래 가능성이 큼
- 기반시설계획은 실제 지자체의 예산을 수반하는 계획으로 지나친 인구 과다추정은 지자체 예산 부담으로 다가올 수 있으므로 현실적으로 계획인구를 설정할 필요

## 4. 합리적인 도시·지역계획 수립방안

개별 도시·지역의 다양한 여건과 유형에 따라 계획을 수립할 수 있도록 제도 개선

- 인구증가에 대비한 토지이용이나 기반시설 물량 산정 위주의 계획 수립을 지양하고, 지자체별로 계획의 주요 지표를 자율적으로 선택할 수 있도록 제도를 개선
- 저성장 시대에 도시계획의 지향점을 도시 내 토지공급·기반시설의 확충에서 살기 좋은 도시와 지속가능한 도시발전으로 전환
- 저성장 시대에 접어들었으나 지역적으로는 여전히 성장하는 시·군이 존재하므로 도시·군기본계획의 방향과 내용을 도시의 유형에 맞춰 설정

총량인구 지표가 아니라 좀 더 세분화된 인구구조 지표 활용이 필요하며, 상주인구를 기반으로 한 인구추정에서 유동·체류 인구 등의 지표를 활용하는 방식으로 확대

- 저성장 도시는 총인구 지표를 도시의 문제점을 진단하기 위한 지표로 활용하는 것이 바람직
- 인구구조 지표를 바탕으로 한 새로운 도시계획 지표를 설정하는 것이 필요하고, 이러한 측면에서 저성장 시대에도 실현가능한 장래인구 예측이 중요

### 도시·지역계획 수립 시 획일적인 인구추정 방식보다 특성에 맞는 다양한 인구추정 방식을 활용하도록 유연하게 제도를 적용

- 인구추정 방식을 단순한 토지이용 물량 산출을 위한 인구추정보다는 도시 비전을 실현하기 위한 다양한 정책 대안들에 따른 인구 변화 시뮬레이션에 활용
- 해당 지역주민의 참여를 통해 시·군·구의 다양한 장래 개발 관련 의견을 반영할 수 있는 상향적이고 협력적인 계획 수립 과정을 포함

### 저성장이라는 여건 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 광역적 계획체계 정비

- 저성장 시대에 대응해 대도시와 주변 도시 간 연계를 통한 광역권 전체의 성장동력을 유지·강화할 수 있는 광역적 계획 수립 필요
- 쇠퇴가 급속히 진행되고 있는 중·소도시들 간의 역할분담을 통해 기능·서비스 등을 공유할 수 있는 공동 계획 수립도 필요

표 3 향후 도시계획 지표의 설정 방향

구분	종래의 도시계획 지표	향후 도시계획 지표	
유형 구분	전국 공통의 단일한 계획 지표	도시의 장래인구 예측 또는 성장가능성을 기초로 도시의 유형을 구분해 지표를 마련	
		고성장 도시(성장도시)	저성장 도시(정체·쇠퇴 도시)
인구 지표	총인구	인구밀도, 유동인구 또는 상주인구	인구 구조 (고령화율, 학령인구, 경제활동 참여인구 등)
정책 목표	기반시설의 확충과 토지 수요 공급	도시의 지속가능한 성장과 효율적 토지이용	인구구조에 맞는 적정 도시서비스의 제공
인구 추정	자연적 증가와 사회적 증가의 합계	인구 이동을 고려한 인구추정 모형의 도입 - 주거 중심의 도시: 상주인구 기반 인구 추정 - 산업·관광·교육 도시: 유동인구 기반 추정	
계획 지표	시가화용지, 시가화예정용지(주거·상업·공업)	도시 내 유희토지 비율, 건축 밀도, 도시 내 산업별 시가화예정용지 등	- 1인당 공원녹지율, 1인당 장서 수, 병원, 어린이집 등의 생활인프라 - 가구소득, 경제인구 참가율 등

출처: 민성희 외 2018, 114.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '민성희 외, 2018. 저성장시대에 대응한 도시·지역계획 수립의 합리화 방안 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

**민성희** 국토계획·지역연구본부 연구위원(shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)  
**이순자** 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(sjalee@krihs.re.kr, 044-960-0250)  
**김동근** 도시연구본부 연구위원(dkkim@krihs.re.kr, 044-960-0166)  
**차은혜** 국토계획·지역연구본부 책임연구원(ehcha@krihs.re.kr, 044-960-0355)

