

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 674

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

## 저출산·고령화시대의 국토공간구조 변화와 대응과제

민성희 국토연구원 책임연구원 외

### 요약

- 1 저출산과 고령화로 인한 인구 감소 및 인구구조 변화는 국토공간의 변화를 초래
- 2 지난 40년 동안 수도권 및 광역시와 주변지역에서의 인구는 지속적으로 증가하고 있는 반면, 지방 대부분의 읍·면지역에서는 인구가 감소하는 인구분포의 공간적 양극화가 발생  
\* 특·광역시의 인구비중은 1975년 39.5%에서 2015년 44.9%로 증가하였고, 수도권의 인구비중은 31.5%에서 49.5%로 증가
- 3 인구가 증가하는 지역이 수도권에서 수도권과 인접한 시·군으로 이동하면서 수도권이 확장되는 추세를 나타냄
- 4 대도시 내부에서 주변지역으로의 인구이동으로 인하여 광역화가 진행
- 5 혁신도시 및 신규 국가산업단지 등의 국가정책적 요인으로 인하여 해당지역과 주변지역에서 인구가 증가

### 정책방안

- 1 (네트워크 도시체계 구축) 대도시 및 지방중소도시와 주변지역을 연계한 네트워크 도시체계 구축, 공간 계획 대상 권역을 광역적으로 유연하게 설정하고 계획을 수립하는 광역적 계획체계 등 도입
- 2 (압축적 지역재생 강화) 지방중소도시 및 농어촌 등 인구 지속감소지역의 확산에 대비하여 효율적인 공공 시설·인프라 이용 및 운영을 위한 압축적 지역재생 촉진
- 3 (기초생활인프라 제공) 쇠퇴도시 및 인구감소지역의 기초생활서비스 사각지대 해소를 위한 교통, 의료, 교육시설 등 필수적인 생활인프라에 대한 최소기준 선정

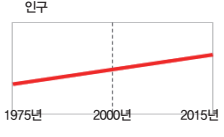
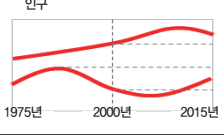
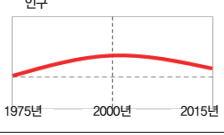
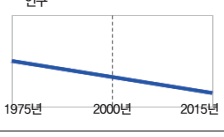
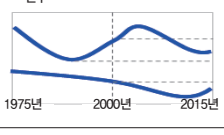
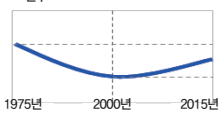
# 1. 저출산·고령화시대의 인구 및 공간구조 변화 유형

저출산과 고령화로 인한 인구 감소 및 인구구조 변화는 전 사회적으로 영향을 미치면서 국가적인 정책이슈가 되고 있음

- 인구 감소와 인구구조 변화는 국토공간구조의 변화로 이어지는데, 이러한 변화는 국토의 전 지역에서 균등하게 일어나는 것이 아니라 지역에 따라 그 수준, 속도, 원인 등에서 차이를 나타냄
- 국토정책 측면에서 저출산, 고령화 등 사회·경제적 여건 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지역별 인구수 및 인구구조의 변화, 지역 간 인구가동 패턴 변화 등에 관한 분석과 진단이 요구됨

시·군·구 단위에서 장기간 연평균 인구변화율, 최근 연평균 인구변화율, 인구포지션지수, 인구밀도를 활용하여 인구 및 공간구조 변화를 유형화한 결과, 지속증가지역, 증가지역, 최근증가지역, 지속감소지역, 감소지역, 최근감소지역 등 6개 유형으로 구분 가능

표 1 유형별 인구변화 특성

구분	유형	인구변화	유형특성
1975년 ~2015년 연평균 증가율 증가	지속증가		• 인구가 지속적으로 증가하여 2015년 인구가 해당 시·군·구에서 최고인구로 향후에도 인구증가가 지속될 것으로 예상되는 지역
	증가		• 인구가 증가한 지역이나 2015년 인구가 해당 시·군·구에서 과거 최고인구에 미치지 못하는 지역 • 인구가 계속 증가하다가 2015년 이전에 인구가 감소하기 시작한 지역 혹은 과거 인구가 최저점에서 감소하다 증가하였으나 최저점에는 미치지 못하는 지역
	최근감소		• 1975년에 비하여 2015년 인구가 증가하였으나 2000년과 비교하면 인구가 감소한 지역
1975년 ~2015년 연평균 증가율 감소	지속감소		• 인구가 지속적으로 감소하여 2015년 인구가 해당 시·군·구에서 최저 혹은 최저에 가까운 인구로 향후에도 인구 감소가 지속될 것으로 예상되는 지역
	감소		• 인구가 감소한 지역이나 2015년 인구가 해당 시·군·구에서 과거 최저인구보다는 많은 지역 • 인구가 계속 감소하다가 2015년 이전에 인구가 증가하기 시작한 지역 혹은 과거 인구가 최저점에서 증가하다 감소하였으나 인구 최저점보다 많은 지역
	최근증가		• 1975년에 비하여 2015년 인구가 감소하였으나 2000년과 비교하면 인구가 증가한 지역

자료: 민성희 외 2017.

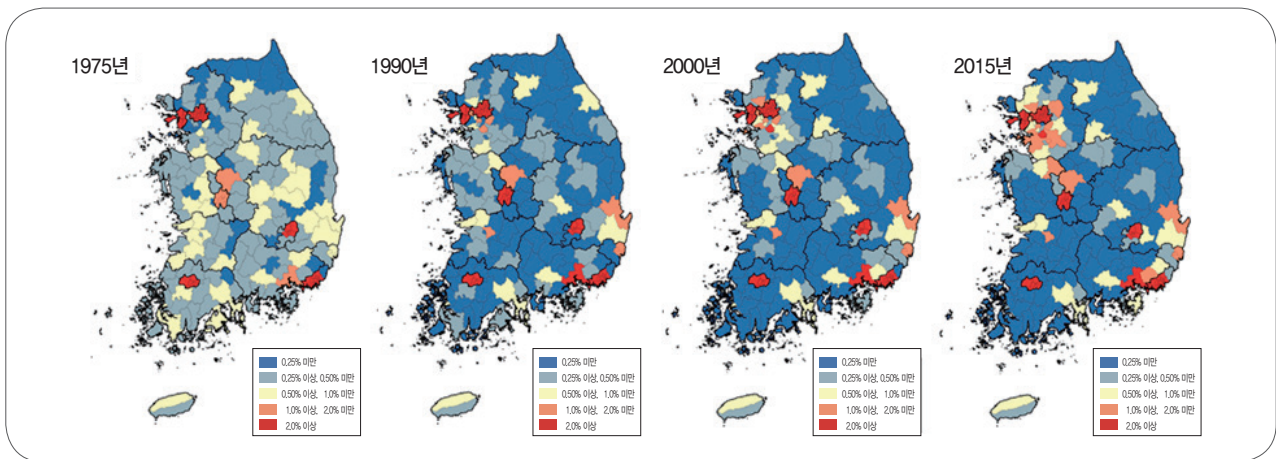
## 2. 국토의 인구 및 공간구조 변화 특성

### 인구분포의 공간적 양극화

전국의 인구분포 변화를 살펴보면 수도권, 광역시 등 특정지역 내에서의 인구는 꾸준히 증가하고 있는 반면, 대부분의 군지역은 지속적으로 감소하여 공간적 양극화가 두드러짐

- 특·광역시는 지속적으로 전국 인구 대비 인구비중이 높은 지역으로 나타난 반면, 1975년에서 2015년 사이 인구비중이 낮은 시·군은 증가
  - \* 군지역의 인구비중은 1975년 25.1%에서 1990년에 12.6%, 2000년에 9.4%, 2015년에 8.3%로 감소
- 향후 전국의 인구가 감소하기 시작하면 대도시로의 인구집중 및 과소지역 확대가 동시에 발생하고 이로 인하여 인구 양극화는 더욱 심화될 것으로 전망

그림 1 인구비중 변화, 1975~2015년



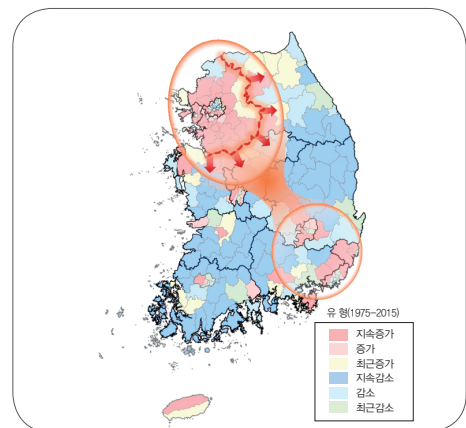
자료: 민성희 외 2017.

### 수도권의 공간적 확산

인구가 증가하는 지역이 수도권에 인접한 충청권과 강원도의 일부 시·군으로 확산

- 지속증가지역과 최근증가지역이 수도권에서 세종특별자치시로 연결되는 경기도 및 충청권 내 시·군, 그리고 수도권에서 춘천시와 원주시로 연결되는 경기도와 강원도의 시·군에서 나타남
- 서울특별시에서 주변 시·군으로, 수도권 인접 시·군으로의 순차적인 이동에 따라 수도권의 영향력이 확대

그림 2 수도권의 확산



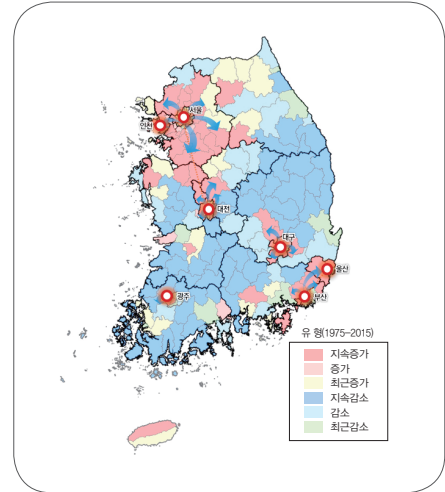
자료: 민성희 외 2017.

## 대도시의 광역화 진행

대도시에서 그 주변지역으로 인구가 확산되는 대도시의 광역화 진행

- 지방중소도시 및 농어촌지역의 인구는 감소하는 반면, 대도시로 인구가 집중
- 대도시 내부에서 주변지역으로의 인구이동으로 인하여 주변 지역의 인구가 증가하는 광역화 진행
- 대도시의 광역화로 인하여 시가지지역 확장 등 토지이용의 변화가 초래되고 대도시와 주변지역 간의 기능적 연계 강화가 중요한 과제로 부각
- 향후 교통수단의 발달 등으로 행정구역 단위의 경계가 무의미해지는 광역화가 더욱더 빠르게 진행될 것으로 예상

그림 3 대도시 중심의 공간적 광역화



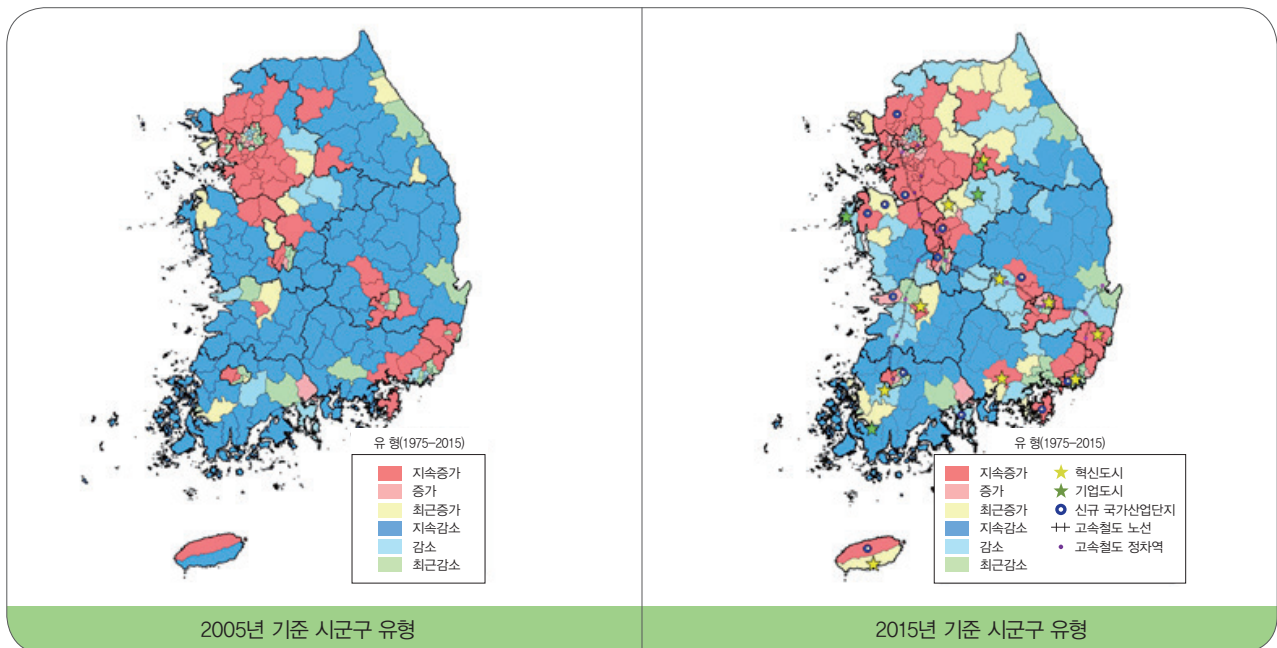
자료: 민성희 외 2017.

## 혁신도시의 인구집중 양상

혁신도시가 위치한 지역에서는 인구가 증가하거나 인구 감소가 완화되는 현상 발생

- 신도시 및 기업도시, 신규 국가산업단지 등의 국가정책적 요인에 의해 인구 감소가 인구 증가 추세로 변하는 최근증가지역과 지속감소지역에서 감소지역으로 전환된 시·군·구가 나타났고 특히, 혁신도시 및 기업도시와 그 주변지역에서 인구 증가 추세가 뚜렷

그림 4 혁신도시 중심의 인구증가



자료: 민성희 외 2017.

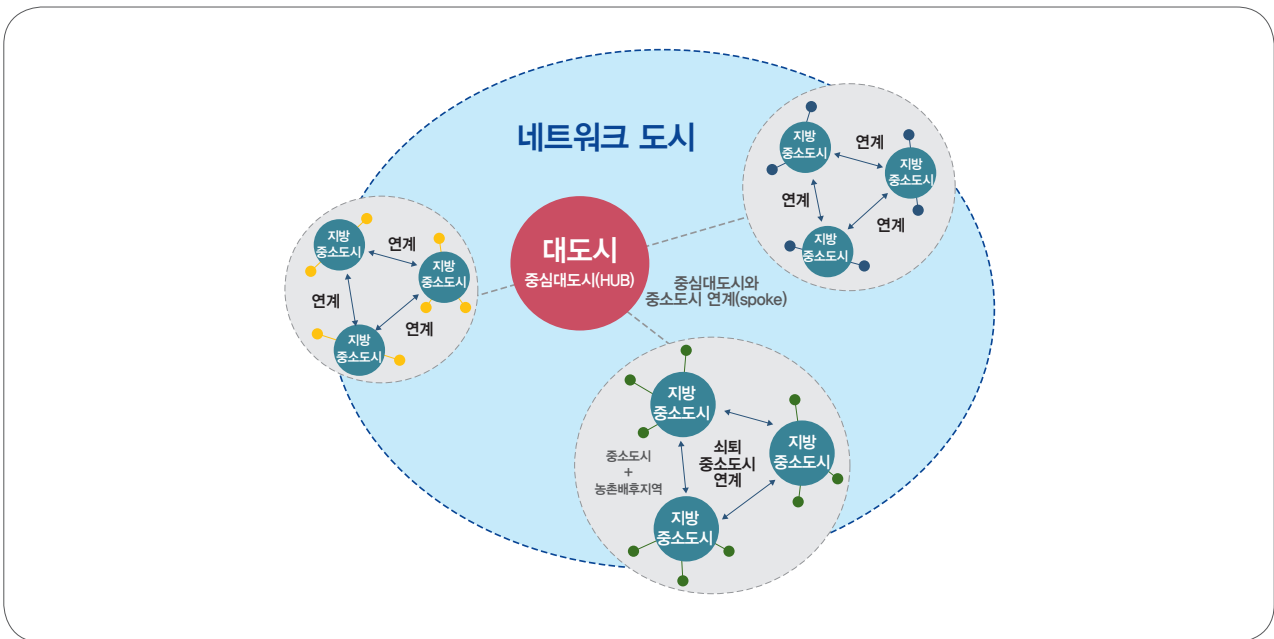
### 3. 국토공간구조 변화에 대응한 정책과제

#### 네트워크 도시체계 구축

국토공간상의 인구 불균형 해소 및 수도권으로의 인구집중을 분산하기 위하여 지방 대도시, 혁신도시 및 지방 중소도시와 주변지역을 연계한 네트워크 도시 구축 필요

- 인구 감소와 고령화 등으로 쇠퇴하고 있는 지방중소도시들은 3~5개 지역이 연합하고 고차서비스나 경제·교육 등의 중심기능을 공유
- 국토공간의 광역화와 인구 감소라는 여건 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 광역적 공간계획체계 도입 필요

그림 5 네트워크 도시체계 구상도



자료: 민성희 외 2017.

#### 압축적 지역재생 강화

저출산·고령화에 따른 효율적인 공공시설·인프라 이용 및 운영을 위해서는 압축개발 개념을 공간계획에 적극 반영 필요

- 인구가 감소하는 지역 대부분에서 도심부의 공동화 문제, 도시시설의 외곽으로의 확장, 저이용 및 미이용 토지 증가로 인한 문제가 발생하므로 공간의 효율적·집약적 활용 추진이 필요
- \* 일본 국토교통성은 역내·외로부터의 접근성이 양호한 장소에 의료·문화시설 등 일상생활에 필요한 시설을 집적화한 소규모 거점과 주변 집락을 연계시키는 향토집락생활권 형성 전략을 2014년부터 추진 중임

## 지역특성에 부합하는 지역재생 추진

- 특·광역시 내의 인구 감소 쇠퇴지역에 대한 도시재생과 함께 혁신도시 건설로 인해 쇠퇴가 발생하는 기존 도심의 재생, 지방중소도시의 실정에 맞는 맞춤형 재생 사업 추진 필요
- 또한, 농촌지역의 인구 감소 및 이로 인한 쇠퇴의 원인은 도시지역과 다르므로 농촌지역의 특성에 맞는 지역 재생 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

## 쇠퇴지역 및 소멸위험지역에 기초생활인프라 제공

### 도시 내부의 쇠퇴지역 및 인구 감소로 인한 소멸위험지역에서 기초생활인프라 공급

- 생활인프라는 주민들이 일상공간에서 생활편의를 증진하고 일정 수준의 삶의 질 유지 및 향상에 필수적인 시설
- 인구가 감소하더라도 교통, 의료, 교육시설 등 필수적인 기초생활인프라 공급의 사각지대가 발생하지 않도록 지원

### 국토 어디에서든 최소 삶의 질 확보를 위한 생활인프라 최소기준 마련

- 지역의 규모, 인구학적 구성, 공간적 특성 등에 적합한 공공서비스 분야 및 기준을 파악하여 지역별로 지역적 정기준(Local Optimum)을 마련할 수 있는 최소기준(National Minimum) 설정

※ 본 자료는 “민성희, 변필성, 김선희, 이순자 외. 2017. 인구 및 국토공간구조 변화전망과 대응방향. 세종: 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

**민성희** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)

**차은혜** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원(ehcha@krihs.re.kr, 044-960-0355)

