

국토정책 Brief

2018 / 9.10

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 681

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

소멸위기의 지방중소도시 근린지역, 맞춤형 정책대응이 필요하다

구형수 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 소멸위기에 처한 지역의 특징은 인구감소, 고령화, 공동체 기능 붕괴 등이며, 이러한 지역의 고착화된 사회 경제적 문제를 해결하기 위해 근린단위의 정책 대응이 필수적
- 2 지방중소도시에 위치한 근린의 4.5%는 소멸위기에 처해 있으며, 이러한 근린의 66.2%가 소멸에 이르는 3단계 과정 중에서 두 번째 단계인 준한계근린에 해당
- 3단계는 존속근린 → 준한계근린 → 한계근린
- 3 소멸위기 도시근린은 노후불량주택과 유희부지의 비율이 높으며, 민간생활서비스에 대한 접근성이 낮은 상황
- 소멸위기 도시근린에 위치한 주택의 89.18%가 단독주택, 31.69%가 40년 이상 노후주택, 필지의 87.68%가 폭 8m 도로에 접하지 못한 필지에 해당
- 4 해외에서는 소멸위기 근린에 대한 지속적 거주를 보장하면서 소멸 진행 단계에 따른 맞춤형 대응전략을 마련하고 있는 추세

정책방안

- 1 개발 잠재력이 어느 정도 있는 '존속근린'은 유희공간을 창조적으로 활용하거나 새로운 일자리를 창출하여 근린의 활성화 도모
- 2 생활 기능의 유지가 어려운 상태인 '준한계근린'은 거주민들이 해당 지역을 떠나지 않고 평생 살아갈 수 있도록 최저수준 이상의 삶의 질 보장
- 3 생활 기능의 유지가 불가능한 상태인 '한계근린'은 근린의 안정화에 주력하면서 거주민들이 희망하는 경우 다른 근린으로의 이주 장려

1. 소멸위기 도시근린 관련 논의

소멸위기 도시근린이란?

소멸위기 도시근린은 '인구감소와 고령화로 인해 공동체 기능의 유지가 어려워지면서 장래에 소멸이 우려되는 도시지역 내 근린'으로 정의 가능

- 인구감소로 인해 소멸위기를 겪고 있는 지역을 나타내는 기존 용어로는 '한계마을', '과소지역', '과소화마을' 등이 있는데, 이러한 개념을 정의하는 데 있어 핵심적인 현상은 '인구감소', '고령화', '공동체 기능 붕괴'임
- 한계마을이나 과소화마을은 주로 혈연과 같은 긴밀한 관계로 맺어진 농촌의 집단 거주지(촌락)를 대상으로 한다는 점에서 소멸위기 도시근린과는 개념적 차이가 존재함

소멸위기 대응을 위한 근린단위 접근의 필요성

근린은 시민참여, 지역공동체 형성이 용이하며, 도시의 다양한 사회문제가 발생하는 기초 공간단위라는 측면에서 정책적 의의 존재

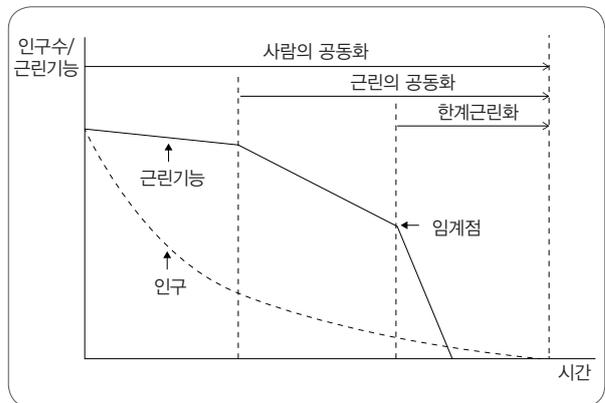
- 근린(neighborhood)은 1929년 페리(C. Perry)의 근린주구이론이 발표된 이후 도시를 구성하는 기본적인 생활권으로 고려되어 왔으며, 지역 공동체 및 사회자본 형성을 위한 최적의 공간단위로 여겨지고 있음
- 그동안 많은 실증 연구에서 개인의 행동(범죄, 교육성과 등)이나 상태(건강, 실업 등)가 근린환경의 영향을 크게 받는다는 결과를 도출하였으며, 이러한 측면에서 소멸위기지역의 고착화된 사회경제적 문제를 해결하기 위해 근린단위의 정책 대응이 필수적임

근린(마을)의 소멸 단계

근린 역시 마을의 한계화 과정과 마찬가지로 소멸에 이르는 3가지 단계 존재

- 오다기리 도쿠미(小田切德美)는 카사마츠 히로키(笠松浩樹)의 연구내용을 토대로 '사람의 공동화 → 마을의 공동화 → 한계마을화'의 과정을 거쳐 마을이 소멸된다고 주장함
- 근린의 소멸을 방지하기 위해서는 근린기능의 급속한 저하가 나타나는 임계점에 도달하기 전에 최대한의 정책적 노력을 기울여야 함

그림 1 근린(마을)의 소멸단계



2. 소멸위기 도시근린의 실태

소멸위기 도시근린의 선정

소멸위기 도시근린을 소멸 진행 단계에 따라 존속근린, 준한계근린, 한계근린으로 유형화

- ① 인구감소(연평균 인구변화율), ② 고령화(65세 이상 인구비율), ③ 공동체 기능 붕괴(가구밀도)의 3가지 기준을 활용하여 소멸위기 도시근린을 우선적으로 도출함
- 소멸 진행 단계에 따라 마을의 유형을 존속취락·준한계취락·한계취락·소멸취락의 4가지로 구분한 오노 아키라(大野晃)의 기준을 참조하여 소멸위기 도시근린을 '존속근린 → 준한계근린 → 한계근린'의 3단계로 구분함

표 1 소멸위기 도시근린의 선정기준

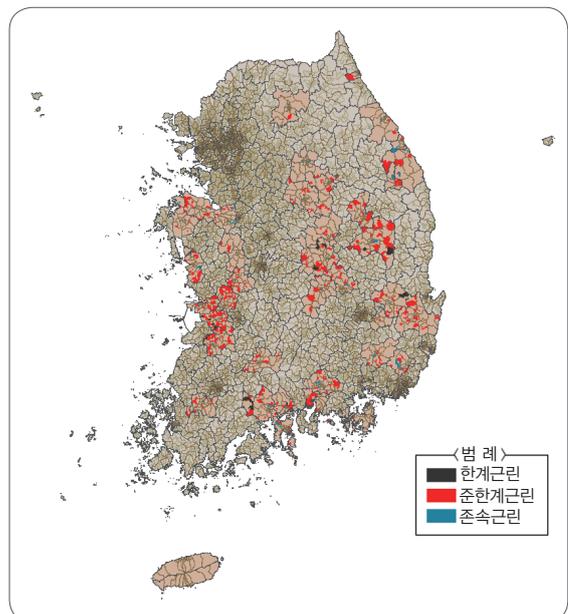
유형	기준	
	구분	공통
존속근린	• 청년층이 어느 정도 거주하여 공동체 기능을 회복할 수 있는 근린	• '00~'05년, '05~'10년, '10~'15년 세 기간 연속 연평균 인구변화율 -0.15% 미만 • 65세 이상 인구 비율 20% 이상 • 가구밀도 10호/ha 미만
준한계근린	• 현재 공동체 기능을 일부 유지하고 있지만, 청년층 유출이 가속화되면서 한계근린을 목전에 둔 근린	
한계근린	• 고령화가 심화되어 공동체 기능의 유지가 한계에 달한 근린	

소멸위기 도시근린의 실태

지방중소도시 내 근린의 4.5%는 소멸위기에 처해 있으며, 이러한 근린의 66.2%가 준한계근린에 해당

- 지방중소도시의 총 1만 5,985개 집계구 중에서 4.5%에 해당하는 722곳이 소멸위기 도시근린으로 나타났으며, 이러한 근린의 47.1%가 경상북도(172곳)와 전라북도(168곳)에 분포하고 있음
- 전체 소멸위기 도시근린의 66.2%(478곳)가 준한계근린, 31.2%(225곳)가 존속근린으로 나타났으며, 소멸 직전 단계인 한계근린은 2.6%(19곳)로 나타나 아직까지 큰 비중을 차지하고 있지는 않은 상황임

그림 2 소멸위기 도시근린의 유형별 분포



소멸위기 도시근린은 노후불량주택과 유희부지의 비율이 높으며, 민간생활서비스에 대한 접근성이 낮은 상황

- 소멸위기 도시근린에 위치한 주택의 89.18%가 단독주택, 31.69%가 40년 이상 노후주택, 필지의 87.68%가 폭 8m 도로에 접하지 못한 필지이며, 이러한 주거환경은 소멸단계가 진행될수록 점차 악화됨
- 소멸위기 도시근린의 전체 도시용지에서 유희부지가 차지하는 비중이 일반 도시근린의 1.41배인 12.96%에 달하는데, 특히 존속근린의 유희부지 비율이 높게 나타나고 있음
- 소멸위기 도시근린에서 민간생활서비스(병·의원, 약국, 편의점·슈퍼마켓)를 이용하려면 일반 도시근린보다 2.31~2.56배 먼 거리를 이동해야 하며, 이에 대한 접근성은 소멸단계가 진행될수록 점차 낮아짐

그림 3 소멸위기 도시근린의 유형별 특성



3. 해외의 소멸위기 대책과 시사점

중앙정부 대책: 일본 사례

지역의 특성을 고려한 ‘거주지 재조정’과 ‘지속적 거주 보장’ 정책의 적절한 활용

- 일본의 과소취락 대책은 거주지 이전 및 재배치를 유도하여 규모의 경제를 달성하는 ‘거주지 재조정 정책 (과소취락재편 정비사업 등)’과 사람들이 지역사회에 계속 거주할 수 있도록 지원하는 ‘지속적 거주 보장 정책 (취락네트워크권 형성사업, 작은 거점 조성사업, 지역포괄케어시스템 등)’으로 구분할 수 있음



- 두 가지 유형의 정책은 모두 장단점이 존재하므로 과소취락이 처한 상황에 적합한 정책수단을 활용하는 것이 중요하며, 전자의 경우 주민들의 동의나 합의절차가 반드시 수행되어야 함

과소취락 문제의 복잡성 극복을 위해 여러 분야의 대책을 패키지 형태로 통합

- 일본에서는 과소취락 대책의 실효성 제고를 위해 하드웨어(H/W) 중심의 '작은 거점 조성사업(국토교통성)'과 소프트웨어(S/W) 중심의 '취락네트워크권 형성지원사업(총무성)'을 통합적으로 운영함
- 의료·개호·예방·생활지원 등 다양한 분야의 서비스를 지역사회 기반으로 포괄적으로 제공하여 취약한 사람들이 다른 곳으로 이주하지 않고, 원래 거주하던 곳에서 여생을 보낼 수 있도록 지원함

지방정부 대책: 미국 디트로이트 사례

도시의 축소 현상에 적응하기 위한 장기 토지이용전략 마련

- 도시 전역에 대해 공실수준 및 시장 여건 등을 고려하여 장래 토지이용 및 기반시설 투자에 대한 판단 기준이 되는 기초구역을 구분하고, 이를 다른 부문별 계획과 연계함
- 정점인구로의 회귀가 불가능함을 인정하고, 삶의 질을 유지 또는 향상시키는 것을 목표로 기존의 도시(주거·상업·공업)용지를 녹색근린, 녹지 등으로 전환하는 3단계(10년·20년·50년)의 토지이용전략을 마련함

근린의 축소 진행 단계를 고려하여 차별화된 전략 마련

- 개발 잠재력이 일부 존재하는 '복합용도근린'과 '생산거주혼합근린'은 일자리 창출 및 어메니티 확보, 중간 정도 축소 단계인 '녹색근린'과 '전통근린'은 녹지화 및 생활서비스 개선·유지, 가장 심각한 축소 단계인 '용도대체지역'은 거주지 지속성 확보를 주요 전략으로 설정함
- 특히, 소멸에 가까운 '용도대체지역'에서 유휴부지의 생산적 재활용과 연계한 일자리 기회를 지역 거주민에게 우선적으로 부여하거나, 기존의 도시기반시설을 폐지 혹은 용도변경하면서 수요 응답형 버스 등 대안적 서비스 전달체계를 마련함

4. 소멸위기 도시근린의 단계별 대응전략

존속근린, 준한계근린, 한계근린 등 근린유형별로 맞춤형 대응전략을 모색할 필요가 있음

존속근린의 정책과제: 활성화

근린의 어메니티 향상 및 공동체 회복을 위한 유휴공간 녹지화

- 소규모 유휴공간을 공동체 텃밭으로 전환하여 지역의 어메니티를 향상시키고, 이와 연계한 사회적 농업 등을 추진하여 사회적 배제를 해소하고 공동체 회복을 도모함

생산·거주 기능이 혼합된 거점 공간 마련 및 지역 맞춤형 일자리 제공

- 유휴공간을 활용하여 생산과 거주가 함께 이루어질 수 있는 거점 공간을 확보하고, 이와 연계한 일자리 (마을공방 등)를 제공하여 지역 주민의 자립과 자활을 지원함

준한계근린의 정책과제: 지속적 거주

최저수준 이상의 삶의 질 유지 및 공간복지 실현을 위한 생활서비스 접근성 개선

- 생활서비스시설 유지를 위한 최소한의 수요를 확보하기 어려운 지역에 적합한 다양한 서비스 전달체계 (찾아가는 서비스, 수요응답형 대중교통체계 등)를 마련하여 생활서비스 접근성을 향상시킴

거주민들의 지속적 거주 보장을 위한 지역사회 기반의 통합적 생활서비스 제공

- 사람들이 일상생활을 영위하는 데 필수적인 생활서비스를 지역사회 내에서 통합적으로 제공(지역포괄케어 시스템 등)하여 누구나 정든 근린에서 지속적으로 거주할 수 있는 여건을 조성함

한계근린의 정책과제: 안정화 & 재조정

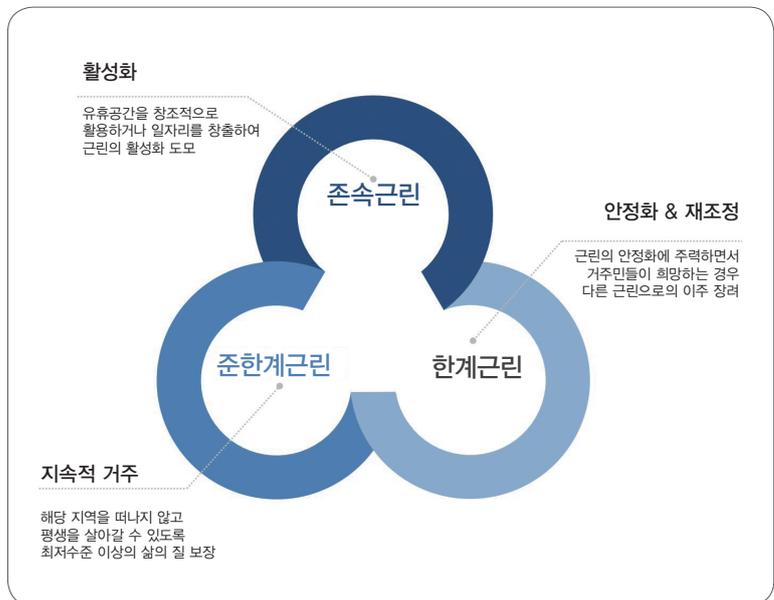
생활서비스 유지·확보 및 주거안정성 제고를 위한 거주지 집약화 유도

- 준한계근린과 마찬가지로 생활서비스 기능의 유지·확보에 주력하면서 공공이 임대·운영하는 공동거주시설 등을 공급하여 거주지의 집약화를 유도함

읍/면부와 동부에 속한 소멸위기 도시 근린 간 연계를 통해 거주지 재조정

- 읍/면부의 한계근린에 거주하는 주민들이 희망하는 경우 동부에 위치한 준한계근린이나 존속근린으로의 이주를 지원하여 규모의 경제를 달성함

그림 4 소멸위기 도시근린지역의 단계별 대응전략



※ 본 자료는 “구형수, 2018, 저성장시대 소멸위기 도시근린지역의 유형별 대응방안 연구, 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

구형수 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(hskoo@krihs.re.kr, 044-960-0247)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원으로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

