

요 약

SUMMARY

1. 연구의 개요

- 오늘날에는 전 세계적으로 도시축소가 보편적인 현상이 되어가고 있음
 - 최근의 조사에 따르면, 인구 2만 이상 유럽도시의 약 42%가 축소를 경험하고 있는 것으로 나타남
 - 이러한 축소도시의 등장으로 인해 건조 환경 및 기반시설 수급 불균형과 이로 인한 삶의 질 저하가 도시계획 이슈로 급부상함
- 한국의 지방중소도시도 인구 및 도시공간의 축소현상을 경험하고 있으나, 이에 대한 대응책은 미흡한 실정임
 - 인구가 지속적으로 감소하는 도시에서도 도시·군기본계획의 장래인구가 증가할 것으로 전망하고 개발용지를 확대하고자 함
 - 도시재생정책도 도시쇠퇴 극복을 위한 신성장동력을 찾아내는 방향으로 추진되고 있는데, 모든 도시가 이와 같은 잠재력을 지니고 있는 것은 아님
- 본 연구는 한국의 도시축소 실태 및 메커니즘을 분석한 후, 이를 토대로 축소도시의 정책과제와 실천방안을 제시하는 것을 목적으로 함
 - 기존 연구에서는 해외사례 분석을 통해 시사점을 도출한 후, 한국 축소도시가 나아가야 할 방향을 제시하는 데 초점을 두고 있음
 - 한국 축소도시의 차별적 특성 도출과 축소메커니즘의 규명에도 미흡했으며, 이를 토대로 정책과제를 도출한 연구 역시 부족함

2. 축소도시 관련 이론

- 도시축소는 지속적이고 심각한 인구감소와 함께 나타나는 물리적 스톡의 공급 과잉 현상이라고 정의할 수 있음
 - 해외 축소도시의 공통적인 문제점 역시 여러 가지 구조적인 원인에 의해 심각한 인구감소를 겪으면서 기존의 물리적 스톡이 공급 과잉 상태에 이르게 된 것임
 - 이는 도시발전의 순환주기에 따라 일시적 혹은 주기적으로 나타나는 도시쇠퇴와 달리 구조적인 악순환에 빠져 장기간 혹은 지속적으로 나타나는 특성을 지님
- 도시축소의 주요 원인으로는 경제여건변화, 인구학적 변화, 체제 전환, 환경적 위기를 들 수 있음
 - 제조업에 대한 의존도가 높은 도시에서는 탈산업화와 같은 경제여건변화가 실업률 증가나 인구 유출의 주요 원인으로 작용함
 - 저출산·고령화 등의 인구구조 변화와 함께 생산가능인구나 가임여성인구의 외부 유출도 도시축소의 주요 요인으로 작용함
 - 교외화·스프롤은 초기에는 도심의 축소와 밀접한 관련을 맺고 있으나, 결국에는 빈집이나 유휴지가 주변으로 확산되면서 도시전체의 축소현상으로 이어짐
 - 구동독이나 동유럽지역의 도시에서는 사회주의체제의 붕괴로 인해 단기간 내에 극심한 축소를 경험함
 - 자연재해, 환경오염 등의 환경적 위기 역시 인구의 대규모 유출과 함께 부동산의 방치 및 황폐화를 초래함
- 인구감소, 부동산 방치 등의 도시축소 현상은 다양한 파급효과를 유발함
 - 거주민 간 사회적 교류가 줄어들면서 지역 공동체의 유지가 어렵게 되고, 동시에 주거환경이 악화되면서 빈곤층이 집중하고 범죄 역시 증가함
 - 세수는 점점 줄어드는 반면에 공공서비스 유지·관리비용은 증가하게 되면서 재정 상황이 악화되고, 결국 공공서비스의 폐지나 축소로 이어짐
 - 이러한 문제들로 인해 해당 지역에 대한 매력도는 저하되고, 이는 다시 생산가능인구의 유출을 심화시키는 원인으로 작용함

3. 한국 도시의 축소메커니즘과 특성

- 생산가능인구 유출과 저출산 현상으로 인해 많은 도시에서 인구가 감소하고, 고령 인구가 증가하고 있음
 - 인구감소 추세는 지방뿐 아니라 수도권지역까지 점차 확산되고 있음
 - 축소도시에서는 고령화와 함께 독거노인 역시 증가하는 추세를 보이고 있음
- 인구감소, 시가지확산 등에 의해 많은 도시의 빈집이 증가하고 있음
 - 빈집은 읍·면지역보다 동지역에서 더 빠른 속도로 증가하고 있으며, 단독주택 보다는 공동주택의 공실률 증가가 두드러지고 있어 공동주택 공급 위주의 대규모 택지개발은 사업성을 보장받기 힘든 상황임
 - 축소도시의 기성시가지에서는 빈집의 증가와 함께 인구밀도의 감소세가 두드러지고 있으나, 여전히 도시외곽지역의 개발행위는 증가하고 있는 실정임
- 축소도시의 재정상황이 열악하여 공공서비스 공급에 있어 큰 어려움을 겪고 있음
 - 이러한 재정여건 악화는 시가지확산, 부동산 방치, 고령화 등에 의한 공공지출 증가와 함께 인구나 일자리감소로 인한 세수 부족이 주요 원인임
 - 축소도시에서는 대규모 공공시설의 운영에 있어 적자를 면하지 못하고 있음
- 축소도시의 버려진 근린지역 거주민들은 사회적 불안정 상태에 놓여 있으며, 기초생활서비스 이용에 불편을 느끼고 있음
 - 축소도시의 유희·방치 부동산 밀집지역 거주민들은 지역공동체가 붕괴되고, 범죄가 증가하고 있다고 느낌
 - 축소도시의 읍·면지역 거주민들은 대부분 기초생활서비스 이용에 큰 불편을 느끼고 있었는데, 그 이유는 각종 서비스에 대한 접근성이 좋지 않기 때문임

4. 외국의 정책사례와 시사점

- 중앙정부에서는 도시축소에 대한 대응을 정책의제로 설정한 후, 이와 관련한 정책 지침을 작성하여 배포하거나 다양한 보조금 지급 프로그램을 마련하고 있음

- 일본은 중소도시의 서비스기능 존속을 위해 입지적정화계획 제도를 도입하였으며, 이를 빈집 및 공적부동산의 정비·활용 정책과 연계하여 추진하고 있음
 - 독일은 사회도시프로그램을 통해 근린지역의 사회적 지속가능성을 제고하고, 동/서독도시재건사업을 통해 도시의 건조 환경을 적정규모로 축소시키기 위한 전략을 취하고 있음
 - 미국은 적정규모화 전략의 일환으로 근린지역안정화프로그램을 시행하여 황폐화된 근린지역의 유희·방치 부동산 문제를 해결하고 있음
- 도시정부에서는 중앙정부의 관련 프로그램을 적절히 활용할 뿐 아니라, 자체적으로도 다양한 적정규모화 전략을 마련하여 도시축소에 대응하고 있음
- 일본의 도야마 시와 구마모토 시는 도시기능을 집약화하는 거점을 설정하고, 해당 지역으로 공공시설과 주거입지를 유도하는 정책을 추진함
 - 독일의 라이프치히 시와 라이네펠데 시는 빈집을 철거한 후 남은 공지에 녹지를 조성하는 정책을 추진함
 - 미국의 영스타운 시와 디트로이트 시는 개발용지 및 공공서비스의 적정규모화 전략을 담고 있는 도시기본계획을 수립하고, 지역공동체 회복을 위해 공지에 녹지·텃밭 등을 조성함

5. 한국의 정책추진 실태와 개선방안

- 우리나라 역시 도시축소 대응을 위한 다양한 정책을 마련하고 있으나, 기존 도시계획방식에 대한 패러다임 전환을 모색하고 있지는 못함
- 관련 정책이 주체 혹은 상황에 따라 개별적으로 이루어지고 있으며, 하나의 체계적인 정책 틀 속에서 작동되고 있지는 못한 상황임
 - 지금이라도 각 주체별로 추진하고 있던 다양한 정책을 하나의 정책 틀 속에 담아 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요함
- 도시축소 대응을 위한 효과적인 정책 추진체계를 구축하기 위해서는 다양한 제도를 도입하여 통합적으로 운영하는 것이 필요함

- 도시기능의 존속을 위해 축소된 인구에 맞게 도시규모를 축소하고, 도시생활거점으로 공공서비스의 재배치를 유도하는 적정규모화계획을 제도화해야 함
- 공공시설의 유희화를 방지하고, 규모의 경제를 실현하기 위해 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스 공동이용에 대한 지원체계를 마련해야 함
- 근린지역의 안정화를 유도하고, 남아 있는 사람들의 삶의 질을 제고하기 위해 빈집을 포함한 유희·방치 부동산 전체에 대한 종합적인 정비·활용체계를 정립해야 함
- 개발수요가 불충분한 지역의 유희·방치 부동산을 창조적으로 활용하기 위해 소유권 매입 없이 일정 기간 동안 다른 목적으로 사용하는 일시적 활용 제도를 도입해야 함