



## 센서스로 살펴보는 우리 사회(3) : 쇠퇴지역

2015.10.19 | 강세진\_새사연 이사 | wisemaninspace@daum.net

올해는 인구주택총조사가 실시되는 해이다. 인구주택총조사는 전국의 모든 국민, 모든 주택을 대상으로 실시되는 법정통계조사로써 5년마다 시행된다. 아마 내년 하반기 즈음에는 우리 사회가 어떻게 변화되었는지 구체적이고 폭넓은 이해를 할 수 있을 것이다. 이를 기념하여 새로운 통계가 발표되면 낡은 자료가 될 2010년 인구주택총조사자료를 다시 돌아보고자 한다. 지난 보고서에서는 기초적인 인구분포를 살펴보았으며 이 보고서에서는 쇠퇴지역의 분포를 살펴보았다.

### 도시재생활성화지역 지정요건

2013년 6월 4일 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생법)이 제정되었다. 그 이유를 살펴보면 “전체 인구의 91퍼센트와 각종 산업기반이 도시에 집중되어 있는 우리나라의 경우 도시의 주거·경제·사회·문화적 환경을 건전하고 지속가능하게 관리하고 재생하는 것이 국가경제 성장과 사회적 통합의 안정된 기반을 구축하는데 필수불가결한 과제임에도 불구하고 현행 제도로는 도시재생에 필요한 각종 물리적·비물리적 사업을 시민의 관심과 의견을 반영하여 체계적·효과적으로 추진하기 어려운바, 이 법을 제정함으로써 계획적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고, 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록 함으로써 궁극적으로 지속적 경제성장 및 사회적 통합을 유도하고 도시문화의 품격을 제고하는 등 국민 삶의 질을 향상시키는데 기여하려는 것임.”이라고 되어있다.

이미 「도시 및 주거환경정비법」,<sup>1)</sup> 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」<sup>2)</sup>과 같은 도시정비를 위한 법률이 존재함에도 유사한 법률이 다시 만들어져서, 시민 한 사람의 입장에서

1) 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업의 근거법.

2) 뉴타운사업의 근거법.



는 가뜩이나 복잡한 법률체계가 더 복잡해진 감이 있지만, 기존의 재개발사업과 같은 정비사업이 물리적인 개발에만 초점을 두어 기존 주민의 실제 삶이 개선되는 것이 아니라 오히려 마을에서 쫓겨나는 모순된 상황이 발생하게 되는 것에 비해, 도시재생의 경우에는 ‘비물리적 특성’을 고려하기 위한 공공의 지원을 강화하겠다는 것이기에 실제 취지가 제대로 구현되는지 지켜볼 필요가 있을 것이다.

도시재생법의 주요내용을 살펴보면 “①국토교통부장관은 도시재생을 종합적·계획적·효율적으로 추진하기 위하여 국가도시재생기본방침을 10년마다 수립하고, 필요한 경우 5년마다 그 내용을 재검토하여 정비하도록 함(제4조). ②도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 지원, 도시재생사업시행의 지원, 전문가 육성·파견 등을 위해 도시재생지원기구(중앙)와 도시재생지원센터(지방)를 설치하도록 함(제10조 및 제11조). ③전략계획수립권자는 도시재생전략계획을 10년 단위로 수립하고, 필요한 경우 5년 단위로 정비하도록 함(제12조). ④전략계획수립권자는 도시재생활성화지역에 대해 도시재생활성화계획을 수립할 수 있도록 하고, 구청장 등은 도시재생활성화지역에 대해 근린재생형 활성화계획을 수립할 수 있도록 함(제19조). ⑤국가 또는 지방자치단체는 도시재생활성화를 위해 도시재생기반시설의 설치·정비에 필요한 비용 등에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 용자할 수 있도록 함(제27조). ⑥전략계획수립권자는 도시재생활성화 및 도시재생사업의 촉진과 지원을 위하여 도시재생특별회계를 설치·운영할 수 있도록 함(제28조). ⑦도시재생사업의 촉진을 위해 건폐율, 용적률, 주차장 설치기준 및 높이 제한 등의 건축규제에 대한 예외를 규정함(제32조). ⑧국토교통부장관은 도시재생이 시급하거나 도시재생사업의 파급효과가 큰 지역을 직접 또는 전략계획수립권자의 요청에 따라 도시재생선도지역으로 지정할 수 있도록 함(제33조).”와 같다.

위의 내용에 따라 2013년 12월에 「국가도시재생기본방침」이 마련되었으며,<sup>3)</sup> 2014년 4월에는 2017년까지 60억~250억 원 가량의 정부지원이 투입되는 「도시재생선도지역」 13곳을 지정하였다.<sup>4)</sup> 현재는 각 지자체별로 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획을 수립하는 작업이 진행 중에 있다. 이처럼, 추진되는 과정을 보면 드러나듯이 도시재생법에 의한 사업들은 전형적인 하향식(top-down) 절차를 밟고 있어서, 제대로 조율하지 못할 경우, 서울시 등에서 추진하고 있는 주민주도에 기반한 상향식(bottom-up) 마을공동체지원 정책과 무관한 사업이 되거나 갈등을 빚을 우려가 높다. 이런 문제는, 도시재생이라는 것이 단순한 물리적 개발에 그치는 것이 아니라 지역 또는 마을의 비물리적인 특성까지 아울러야 하는 것이고, 이는 지역주민의 자발적·주도적 참여 없이는 불가능한 것이므로, 충분한 논의를 거쳐서 합리적인 안을 찾아 해결해야 할 것이다. 이에 대

3) 국토교통부 공고 제2013-1094호.

[[http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m\\_69/DTL.jsp?mode=view&idx=217501](http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m_69/DTL.jsp?mode=view&idx=217501)]

4) 국토교통부 보도자료(2014.4.29.)

[[http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m\\_71/dtl.jsp?id=95073926](http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95073926)]



해서는 진척되는 과정을 지켜보면서 차후에 더 자세히 논하고자 한다.

도시재생법 시행령 제17조를 살펴보면 도시재생활성화지역의 세부 기준을 “①인구가 현저히 감소하는 지역으로써 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 감소한 지역 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역. ②총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생하는 지역으로써 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5% 이상 감소한 지역 또는 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역. ③노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역으로써 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상인 지역.”으로 정하여 이 중에서 2개 이상의 기준에 부합되는 곳을 도시재생활성화지역으로 지정할 수 있다. 이 보고서에서는 인구주택총조사, 전국사업체총조사, 주민등록인구조사 등의 결과를 바탕으로 위 기준에 따른 쇠퇴지역이 어떻게 분포되어 있는지 살펴보았다.

### 인구가 현저히 감소하는 지역

1980년부터 2010년까지의 인구주택총조사자료를 바탕으로 이 시기(30년간)의 가장 많은 인구에 비해서 2010년 인구가 20% 이상 감소한 지역의 분포를 살펴보면 그림 1과 같다. 이를 살펴보면 수도권과 대도시 인근을 제외한 거의 모든 지역에서 뚜렷한 인구 쇠퇴현상이 나타남을 확인할 수 있다.

좀 더 자세히 살펴보면 서울을 비롯하여 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 전주 등 대도시 내부에도 붉은 색으로 표시되는 지역이 적지 않게 나타나고 있다. 즉, 인구쇠퇴 현상이 비도시 지역에 국한되는 것이 아니라 도시지역에서도 폭넓게 나타나는 일반적인 현상이라는 것을 뜻한다.

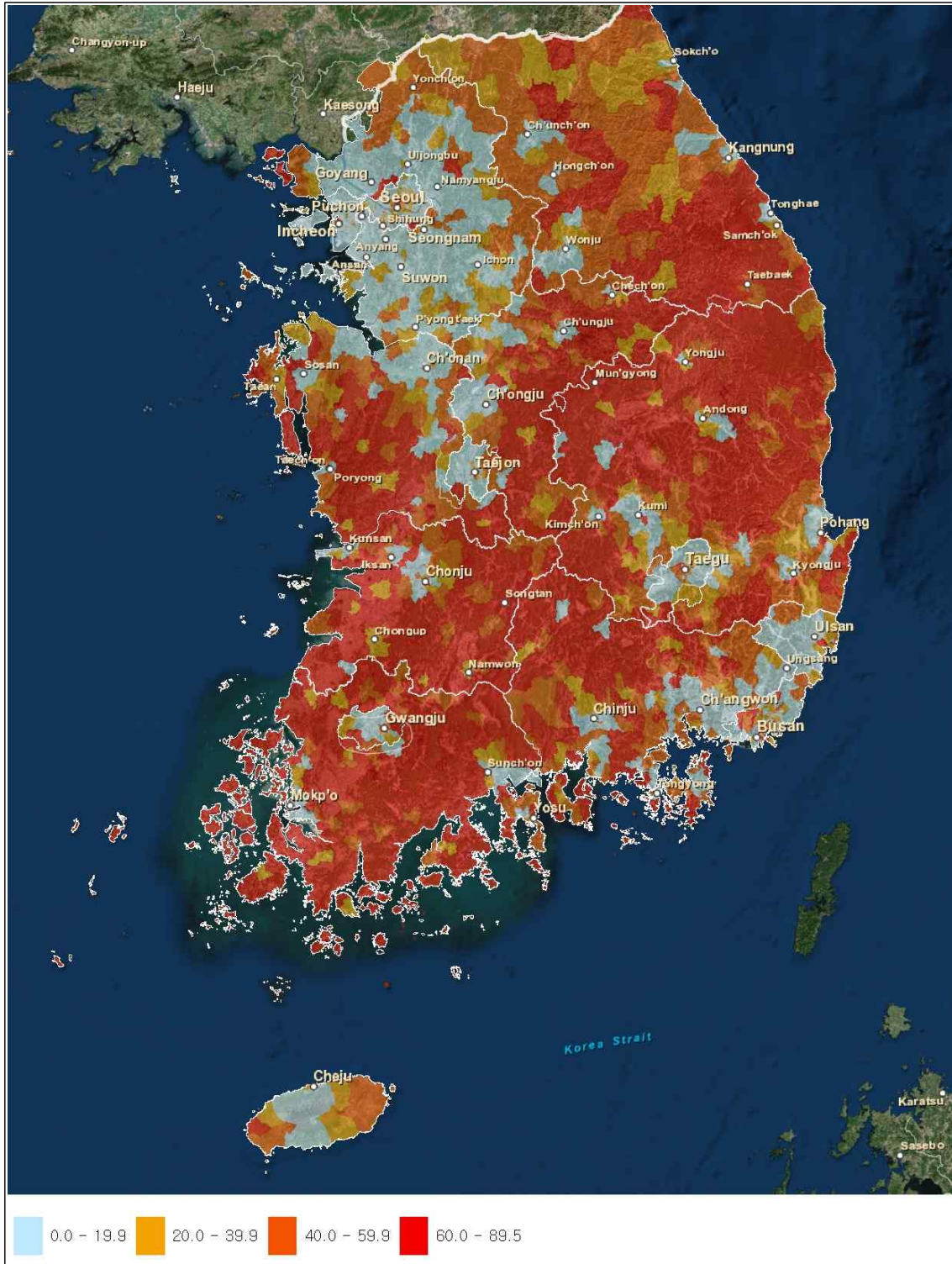
한편 2009년부터 2013년까지의 주민등록인구통계자료를 바탕으로 최근 5년간 3년 연속 인구가 감소한 지역을 살펴보면 그림 2와 같다. 이러한 지역은 최근까지도 인구감소가 진행 중이라는 것을 의미하므로 어떤 의미에서는 쇠퇴현상이 매우 심각한 지역임을 뜻한다고 볼 수 있다.

그림 2를 자세히 살펴보면 앞서서 최대인구대비 20% 이상 인구가 감소했던 지역에서 최근에는 인구감소가 진행되지 않는 곳이 보인다. 이런 곳은 인구가 감소할 대로 감소한 지역일 것이다. 문제는 서울 등 대도시 지역에서도 최근의 인구감소가 폭넓게 진행되고 있다는 것이다. 도시재생의 정책적 시급성이 대두되는 이유일 것이다.





그림 1. 최대인구 대비 인구감소비율(1980~2010년; %)

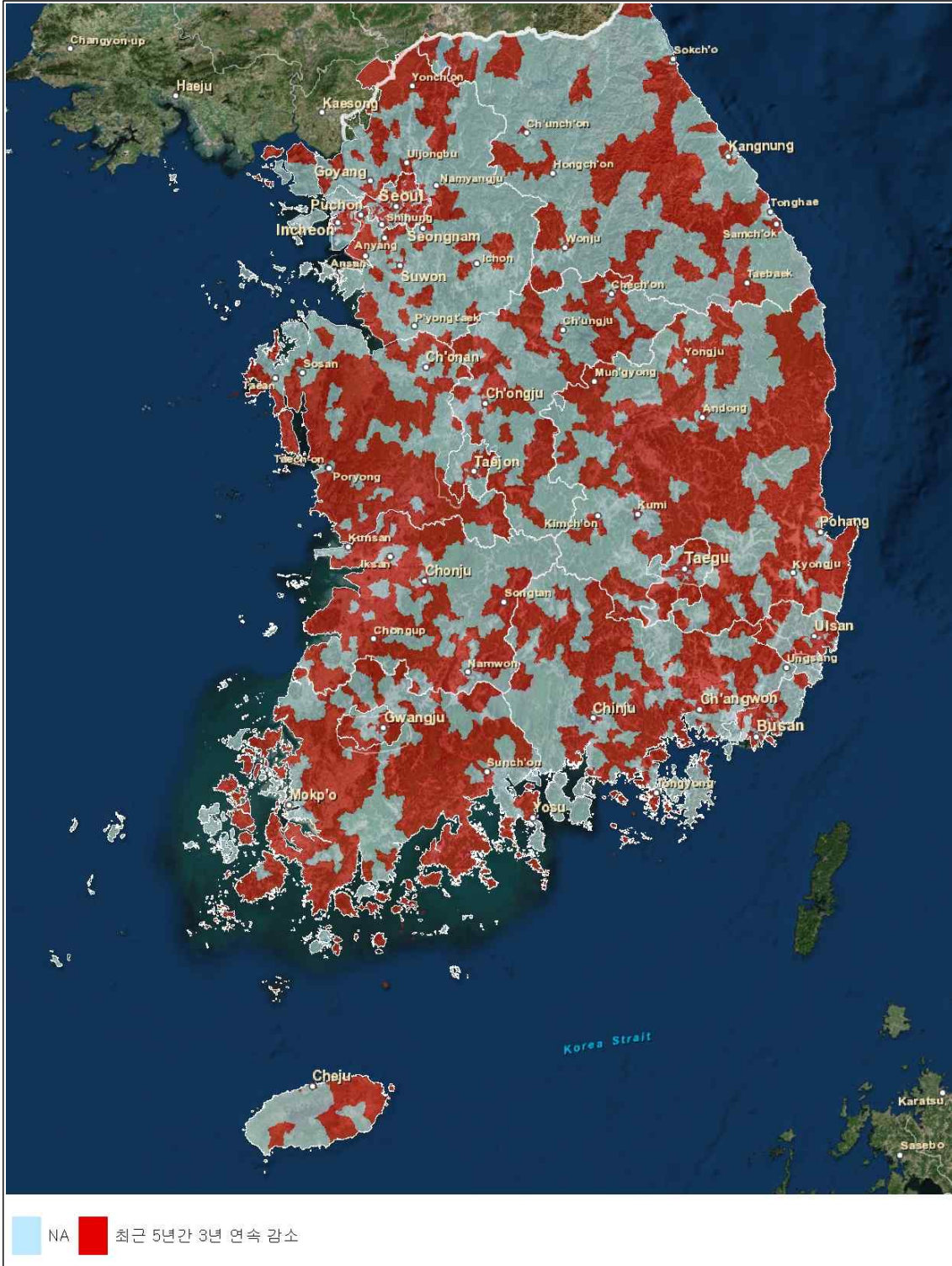


※ 1980년부터 2010년까지 행정동 변화를 기준으로 자료 재정리(분동 → 이전 동 기준)  
자료 : 통계청, 인구주택총조사자료 및 통계지리정보서비스 (<http://sgis.kostat.go.kr/>)

증자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



그림 2. 최근 5년간 3년 연속 인구감소지역(2009~2013년)



※ 2009년부터 2013년까지 행정동 변화를 기준으로 자료 재정리(분동 → 이진 동 기준)  
자료 : 통계청, 주민등록인구통계자료 및 통계지리정보서비스 (<http://sgis.kostat.go.kr/>)

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.





## 총 사업체 수 감소 등 산업 이탈지역

최근 10년간(2003~2013년) 최대 사업체 수 대비 사업체감소비율이 5% 이상인 지역의 분포를 살펴보면 그림 3과 같다. 이를 살펴보면 30년간 최대인구 대비 인구감소비율이 20% 이상인 지역만큼 광범위하지는 않다. 10년의 기간만 놓고 비교한 것이기 때문에 어찌면 당연하다.

이를 자세히 살펴보면, 사업체감소비율이 뚜렷한 지역은 전라남도, 전라북도, 경상북도의 내륙에 주로 분포하고 있다. 한편 대도시지역에서도 해당지역이 폭넓게 나타나는데 서울, 부산, 대구 등은 말할 것도 없고 산업도시라는 이미지가 강한 인천, 울산, 포항 등에서도 사업체가 감소하는 현상이 나타나고 있다.

한편, 최근 5년간 3년 연속으로 사업체 수가 감소한 지역의 분포를 살펴보면 그림 4와 같다. 사업체 수는 경기변동에 따라 주기적으로 영향을 받는 변수이기 다년에 걸쳐 연속적으로 사업체 수가 감소한다는 것은 매우 심각한 쇠퇴현상이 발생하고 있음을 뜻할 수 있다.

그림 4를 자세히 살펴보면 최근 5년간 3년 연속으로 사업체 수가 감소한 지역은 주로 내륙 산간지역에 분포하고 있으나 서울 등 대도시지역에서도 확인된다. 심지어 울산, 포항 등 산업도시에서도 이런 지역이 나타난다는 것은 심각한 문제로 받아들일 만하다.

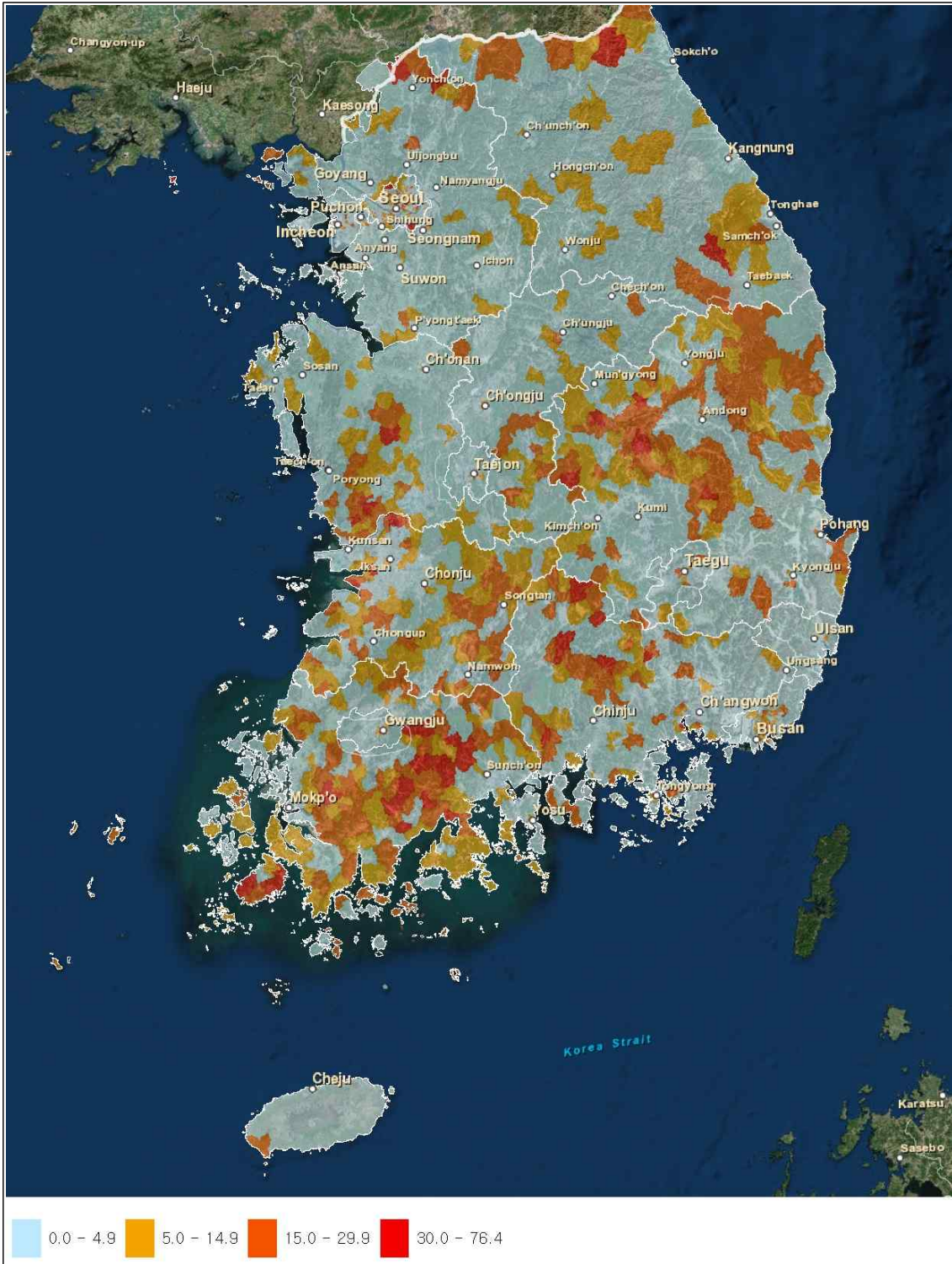
## 20년 이상 경과된 노후주택비율

2010년 인구주택총조사자료를 바탕으로 2010년 시점에 건축된지 20년 이상 경과된 노후주택의 비율이 50% 이상인 지역을 살펴보면 그림 5와 같다. 이를 살펴보면 최근 10년간 최대 사업체 수 대비 사업체감소비율(그림 3)과 유사한 분포를 보이고 있다. 노후주택이 많다는 것은 당연히 최근에 지어진 집이 적다는 것을 뜻하므로, 전체 지역 전반에 걸친 신규주택의 수요는 사업체 수, 즉 일자리 등 경제적 요인에 밀접하게 연관되어 있을 수 있음을 짐작 할 수 있다.

자세히 살펴보면 전라남도, 경상남도, 경상북도에 해당지역이 많으며, 서울, 부산 등 대도시인 곳에서도 적지 않게 나타나고 있다. 대도시의 경우에는 개발가능지의 고갈로 인해 신규주택의 건설보다는 기존 주택을 재건축해야 노후주택비율이 낮아질 것이다. 그래서 대도시지역에서 노후주택비율이 높은 곳은 주택의 갱신이 이뤄지지 않고 정체되어 있는 지역을 뜻하므로 슬럼화가 우려되는 지역으로 볼 수 있다.



그림 3. 최근 10년간 최대 사업체 수 대비 사업체감소비율(2003~2013년; %)



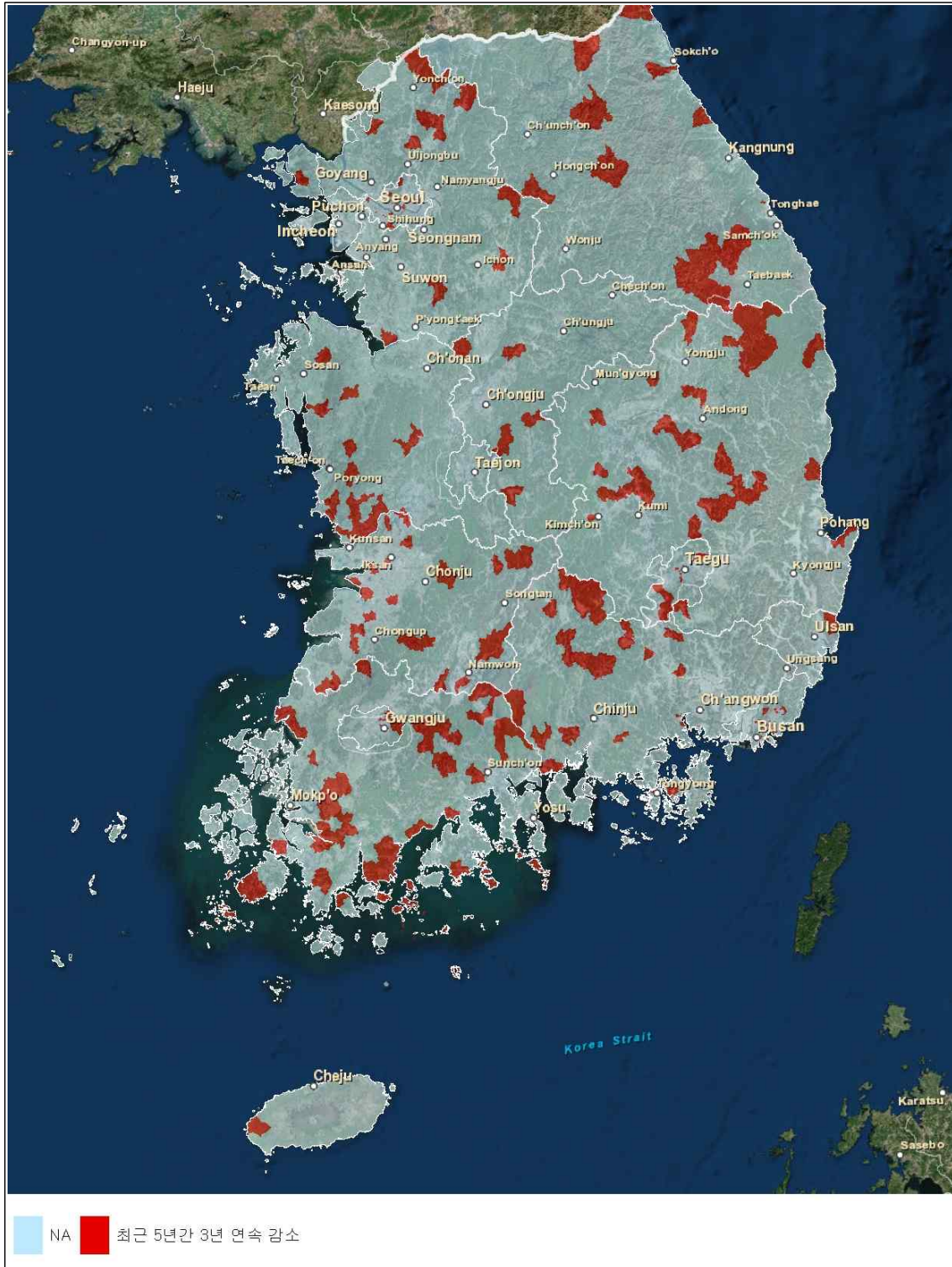
※ 2003년부터 2013년까지 행정동 변화를 기준으로 자료 재정리(분동 → 이전 동 기준)  
자료 : 통계청, 사업체기초통계조사자료 및 통계지리정보서비스 (<http://sgis.kostat.go.kr/>)

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.





그림 4. 최근 5년간 3년 연속 사업체감소지역 (2003~2013년)



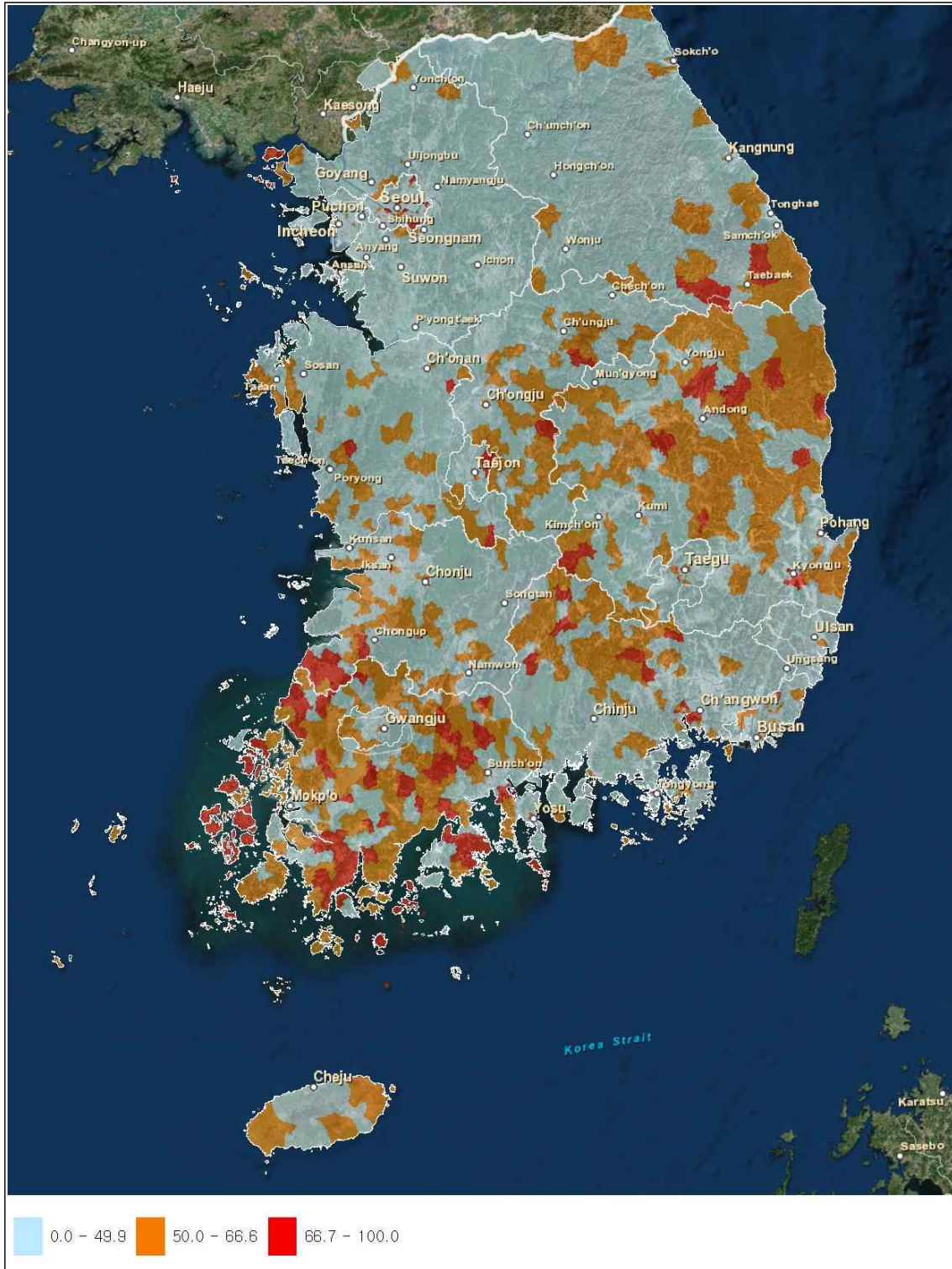
※ 2003년부터 2013년까지 행정동 변화를 기준으로 자료 재정리(분동 → 이진 동 기준)  
자료 : 통계청, 사업체기초통계조사자료 및 통계지리정보서비스 (<http://sgis.kostat.go.kr/>)

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.





그림 5. 20년 이상 경과된 노후주택비율(2010년; %)

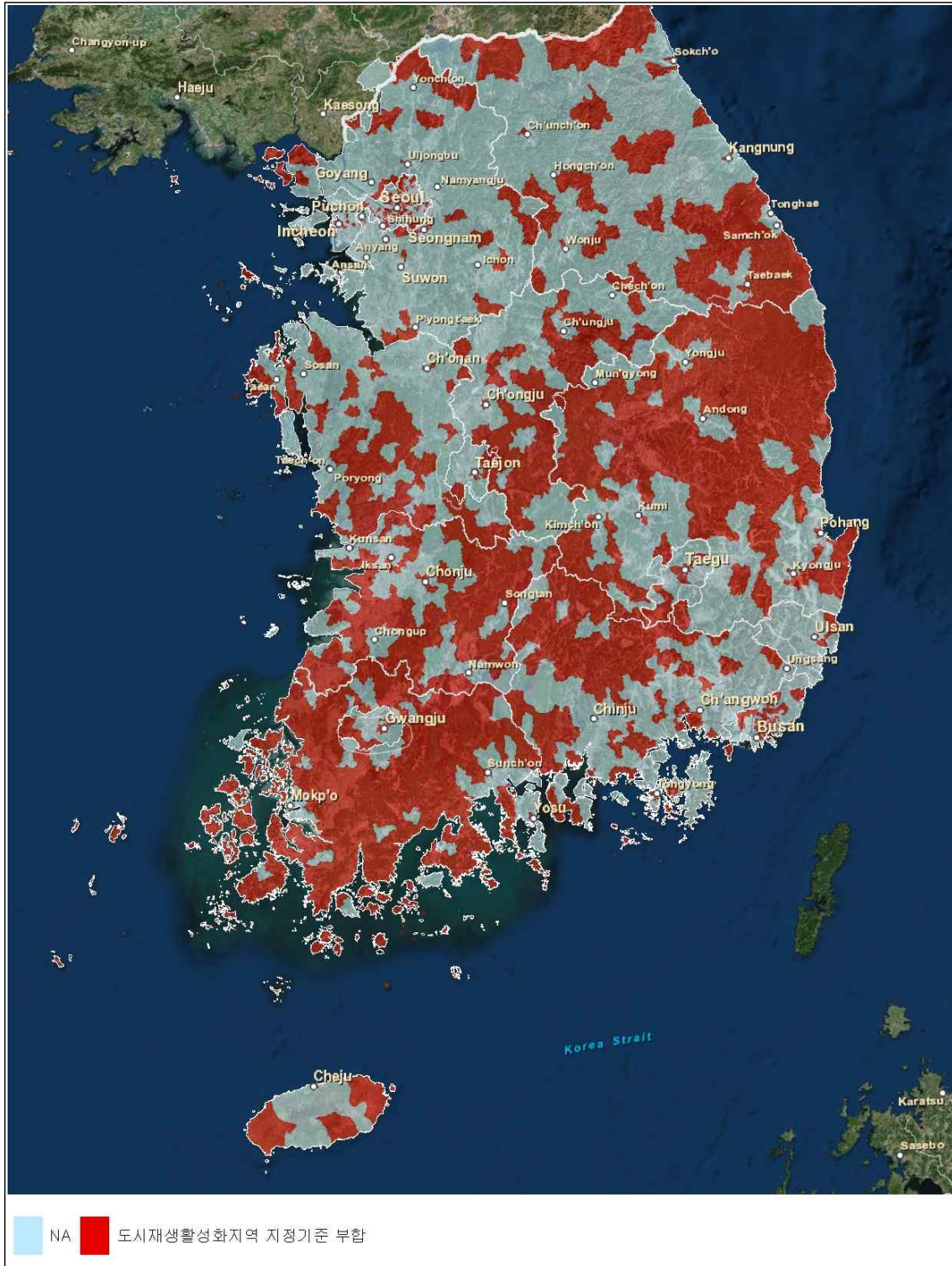


자료 : 통계청, 인구주택총조사자료 및 통계지리정보서비스 (<http://sgis.kostat.go.kr/>)

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



그림 6. 도시재생활성화지역 지정기준 부합지역



※ 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제13조⑤항 및 같은법 시행령 제17조에 부합하는 지역

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.





쇠퇴지역의 종합 : 도시재생활성화지역 지정기준 부합지역

그림 1부터 그림 5에 분포하는 지역을 중첩하여 도시재생활성화지역 지정기준에 부합하는 곳을 추려보면 그림 6과 같다. 일반적으로 쉽게 짐작할 수 있듯이 영남과 호남의 내륙지역에 쇠퇴지역이 폭넓게 분포하고 있다. 이에 대한 정책 대응이 지역균형개발<sup>5)</sup>이나 공공기관 지방이전<sup>6)</sup> 정책일 것이다.

그림 6을 자세히 살펴보면 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 인천, 울산 등의 광역시는 물론 전주, 군산, 경주, 목포 등의 지방대도시에도 쇠퇴지역이 폭넓게 분포하고 있다. 최근에 도시재생이 중요한 사회이슈가 되고 있는 이유는 여기에 있을 것이다.

이 보고서에서는 전국의 쇠퇴지역을 거시적인 관점에서 조망하였다. 차후의 보고서에서는 이러한 지역들을 도시 및 지역 단위로 자세하게 살펴서 구체적으로 해당 도시 내부의 쇠퇴지역이 어디인지, 어떤 요인으로 인해 쇠퇴현상이 발생하고 있는지 등을 면밀히 검토할 필요가 있다. ✎

2015년 새사연 발간 보고서

2015년 10월 19일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
한국경제	1/8	'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
세계경제	1/12	약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러' 의 시대 도래?	박형준
고용,노동	1/15	노동시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
주거	1/22	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
돌봄	1/26	'좋은 돌봄', 현 상황에서는 불가능	최정은
복지	2/3	복지 없는 노후는 '재앙' 이다	이은경
잇:북	2/11	2015년 전망보고서 종합 : 침체의 지속, 복지 축소 정책의 위기	미디어팀
고용,노동	2/16	허점투성이 월급으로 은폐되는 '장시간 노동'	이정아
고용,노동	2/24	월간 노동시장 모니터 : 2015년 1월 노동시장 분석	김수현
경제	2/27	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:①자본주의 다양성 모델들	박형준
경제	3/5	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:②한국사회경제모델의 나아갈 길	박형준
돌봄	3/9	아동학대와 CCTV 논란, 보육정책 방향	최정은
고용,노동	3/16	노인을 위한 나라가 아니다	이정아
고용,노동	3/19	월간 노동시장 모니터 : 2015년 2월 노동시장 분석	김수현
주거	3/23	주택시장동향분석(5) : 아파트 실거래가 동향	강세진
보건,의료	4/9	의료급여와 노인환자가 재정위기의 주범?	이은경
경제	4/13	'생활' 과 '생명' 사이	이정아
고용,노동	4/16	월간 노동시장 모니터 : 2015년 3월 노동시장 분석	김수현
고용,노동	4/21	끝없는 최저임금 논쟁, 출산·양육 가능한 최저임금은 "최소 7,466원"	새사연
경제	4/24	법인세의 모든 것 : ① 분배의 민주주의를 위하여	이상동

5) 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(1994년 제정)

6) 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법(2007년 제정)



고용,노동	4/28	감춰진 제3의 지표, '체감 실업률'	송민정
경제	5/7	법인세의 모든 것 : ②대기업들의 합법적 탈세비법 세 가지	이상동
주거	5/14	기업형 임대주택(New Stay) 사업, 아직은 시기상조	진남영
고용,노동	5/18	2015년 4월 노동시장 분석 : 불안정 노동자의 개념 및 규모	김수현
고용,노동	5/21	노동자가 소비자다 : 떠오름과 빈곤의 역학	이정아
주거	6/5	동아시아 주거복지 컨퍼런스 후기① 더 많은 사람들의 주거권 보장을 위하여 : 새로운 주체의 발견과 청년의 사회혁신	민달팽이 유니온
주거	6/8	주거문제의 혁신, 해답은 '현장' 에 있다	민달팽이 유니온
지역,사회	6/12	센서스로 살펴보는 우리 사회(1) : 인구기초통계 ①	강세진
경제	6/15	죽을 때까지 저축하는 이유	이정아
복지	6/19	국민연금 적정선 논의, '현실' 에서부터 시작되어야	최정은
고용,노동	6/23	열심히 일해도 가난한 '근로빈곤층'	송민정
고용,노동	6/25	2015년 5월 노동시장 분석 : 최저임금제, 도입 목적에 맞게 운영해야	김수현
복지	6/29	공무원 연금 개정안으로 열린 '기회의 창'	이은경
고용,노동	7/3	가구생계비로서의 최저임금	이정아
주거	7/6	주택가격, 미래세대의 희생으로 쌓는 사상누각	강세진
고용,노동	7/20	공유지식 혹은 상징폭력 : 최저임금의 고용효과	이정아
고용,노동	7/24	2015년 6월 노동시장 분석 : 계속되는 청년고용문제, 출구는 있을까	김수현
지역,사회	7/27	센서스로 살펴보는 우리 사회(2) : 인구기초통계 ②	강세진
고용,노동	8/3	서비스·판매 종사자를 통해 본 감정노동	송민정
주거	8/10	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안①	강세진
주거	8/17	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안②	강세진
주거	8/21	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안③	강세진
고용,노동	8/24	2015년 7월 노동시장 분석 : 늘어나는 여성 노동자, 계속되는 성별 격차	김수현
경제	8/31	빈곤의 정의와 측정	송민정
복지	9/7	한국형 '마더센터' 의 성장 가능성 탐색 ① 독일 마더센터는 왜 시작되었나?	최정은
복지	9/11	한국형 '마더센터' 의 성장 가능성 탐색 ② 모두의 '공동거실', 독일 마더센터	최정은
주거	9/22	신용보증 정책의 효과 : 경제활성화? 부채증가?	강세진
고용,노동	9/24	2015년 8월 노동시장 분석 : 20대 청년 니트(NEET)의 개념과 규모	김수현
고용,노동	10/5	휴일무일	이정아
주거	10/19	센서스로 살펴보는 우리 사회(3) : 쇠퇴지역	강세진