

충남 도시의 중심시가지 쇠퇴 실태와 과제

임준홍 | 충남발전연구원 도시재생연구센터 책임연구원
김정연 | 충남발전연구원 도시재생연구센터 센터장
황재혁 | 충남발전연구원 도시재생연구센터 연구원

1. 서론

1) 연구 배경 및 목적

많은 사람들은 충남의 도시들이 성장하고 있다고 생각한다. 그러나 실제 인구자료를 분석해 보면, 천안, 아산, 서산, 당진 등 수도권으로부터 넘침효과(spillover effect)를 받고 있는 충남 북부지역의 일부 도시를 제외한 대부분의 도시에서 인구가 감소하고 있고, 지역 전문가들도 역시 이들 지역의 도시들이 쇠퇴하고 있다고 느끼고 있다.

일반적으로 도시공간 중 쇠퇴현상이 가장 심각한 곳이 중심시가지이다. 따라서 본 연구는 충남 도시의 중심시가지 쇠퇴 정도가 어떠한가를 인구변화 분석과 전문가 의식조사를 통해 살펴보고, 도시쇠퇴를 극복하기 위한 도시재생 정책과제를 제시하고자 한다. 그리고 최근 국가 차원에서 ‘가칭’도시재생법’ 제정

을 준비하고 있는 시점에서 지방 중소도시 재생을 위해 고려해야할 사항에 대해 정책 제언을 하고자 한다.

2) 연구 방법 및 범위

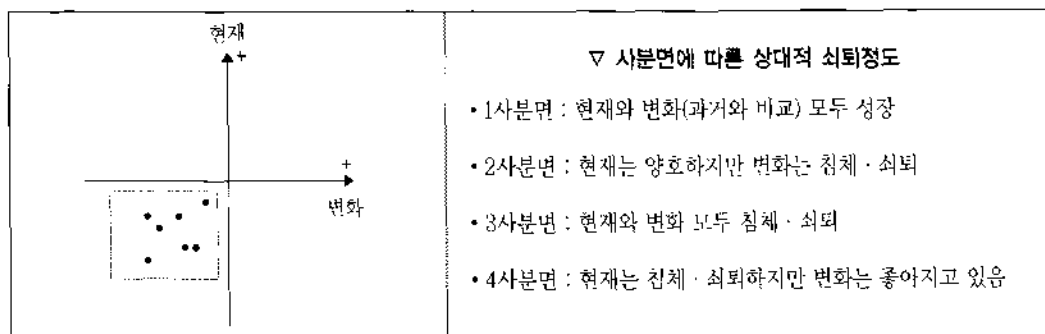
중심시가지쇠퇴 실태를 분석하기 위해 인구자료 분석과 전문가(공무원) 의식조사 결과를 이용하였다. 인구자료는 정주환경을 대표할 수 있는 상주인구수와 경제·산업, 일자리를 대표할 수 있는 종사자수 변화지표를 이용하였다. 그리고 전문가 의식조사는 시·군에서 도시계획 관련 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 조사하였다. 그 이유는 시·군의 성장과 쇠퇴 상황을 가장 잘 느낄 수 있고, 객관적으로 평가할 수 있는 집단이라고 판단하였기 때문이다.

〈표 1〉 조사 개요

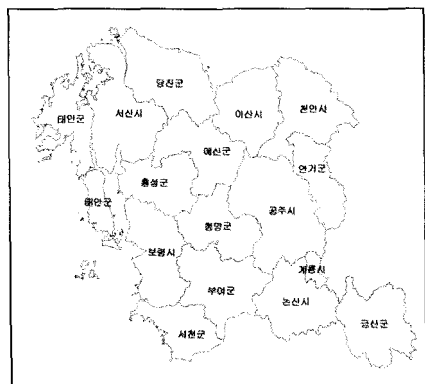
| 구 분 | 주요내용 및 방법 | 기준연도 |
|--------------------|---|--|
| 쇠퇴실태 분석 | - 상주인구, 종사자(직업)인구 - 도시계획, 지역경제, 관광, 기획 업무 담당자 면접 조사(16개 시·군 240명) | · 2000년, 2008년 · 2009년 3월 1일~25일 조사 |
| 쇠퇴원인 분석 · 과제 도출 | - 도시계획, 도시정비 담당자 워크숍 개최 후 면접 조사(14개 시·군 28명) | · 2010년 2월 9일 조사 |

분석의 시간적 범위는 인구자료의 경우 현재(2008년)를 기준으로 하되, 2000년부터 2008년까지의 변화추이를 계산하였으며, 의식조사는 현재와 5년 전의 도시 상태를 비교할 때 전문가들이 느끼는 차이를 분석하였다.

그리고 쇠퇴정도 분석을 위해 과거로부터의 변화추이와 현재상태를 각각 X축과 Y축으로 하고, 쇠퇴와 성장의 상대적 정도를 파악할 수 있도록 사분면(영역)으로 구분하여 분석하였다.



〈그림 1〉 성장과 쇠퇴에 따른 영역 구분과 해석방법



〈그림 2〉 연구의 공간적 범위

한편, 연구의 공간적 범위는 충청남도 16개 시·군을 대상으로 하였다. 16개 도시의 중심시가지 추출은 시급도시의 경우는 행정구역상 동지역을, 읍급도시의 경우 읍지역을 대상으로 하였다.

2. 쇠퇴 현황

1) 인구로 본 중심시가지 쇠퇴

인구는 도시 쇠퇴를 측정하는 데 있어서 가장 기본적이며 대표적인 지표이다. 인구 변화를 도시 전체와 중심시가지로 구분하여 인구의 증가와 감소 추이를 살펴보면 <표 2>와 같으며, 충남의 도시 중 수도권과 인접한 천안, 아산, 서산, 당진 등과 대전시와 인접한 신도

시 성격의 계룡시를 제외한 대부분의 도시는 쇠퇴하고 있으며, 이러한 현상은 중심시가지에서도 나타나고 있다.

상업과 업무기능이 집중된 도시민의 주된 활동 공간인 중심시가지는 상주인구 감소뿐만 아니라 종사자인구마저 감소하고 있으며, 이러한 현상의 공간적 분포는 청양, 예산, 부여 등 충남내륙지역의 도시에서 뚜렷이 나타나고 있다.

<표 2> 도시 및 도심의 성장과 쇠퇴

| 구 분 | 도시전체(2000~2008) | | | 중심시가지(2000~2008) | | |
|-----|-----------------|-----------|------------|------------------|-----------|------------|
| | 영역 | 인구 변화율(%) | 종사자 변화율(%) | 영역 | 인구 변화율(%) | 종사자 변화율(%) |
| 천안시 | 1 | 27.59 | 49.87 | 1 | 36.75 | 48.95 |
| 공주시 | 2 | -7.70 | 7.87 | 2 | -1.04 | 10.49 |
| 보령시 | 2 | -9.80 | 13.87 | 2 | -3.34 | 15.50 |
| 아산시 | 1 | 30.81 | 70.87 | 1 | 26.32 | 18.84 |
| 서산시 | 1 | 4.56 | 22.02 | 1 | 19.26 | 15.11 |
| 논산시 | 2 | -10.25 | 9.65 | 1 | 4.33 | 3.23 |
| 계룡시 | 1 | 50.56 | 76.55 | - | - | - |
| 금산군 | 2 | -12.05 | 8.34 | 3 | -7.56 | -1.60 |
| 연기군 | 3 | -2.27 | -1.37 | 4 | 7.64 | -1.77 |
| 부여군 | 3 | -17.24 | -4.63 | 3 | -14.25 | -16.56 |
| 서천군 | 2 | -19.60 | 0.94 | 3 | -17.01 | -2.21 |
| 청양군 | 3 | -19.41 | -5.19 | 3 | -13.76 | -5.27 |
| 홍성군 | 2 | -7.54 | 3.04 | 4 | 1.96 | -2.74 |
| 예산군 | 2 | -13.10 | 6.57 | 3 | -10.53 | -1.35 |
| 태안군 | 2 | -7.77 | 30.37 | 2 | -4.20 | 36.40 |
| 당진군 | 1 | 11.38 | 40.14 | 1 | 22.36 | 9.57 |

* 자료 : 통계청, 주민등록인구통계, 2000, 2008, 통계청, 전국사업체조사, 2000, 2008.

**계룡시는 2003년 '도농복합 형태의 시설치 등에 관한 법률'에 따라 시로 승격되어 동지역에 해당되는 도심지역의 변화를 구하지 못함.

2) 전문가 의식으로 본 중심시가지 쇠퇴 앞에서 인구자료를 바탕으로 중심시가지의 성장과 쇠퇴를 분석하였다. 공무원을 대상으로 해당 도시의 쇠퇴에 대한 인식 정도를 분석한 결과 충남의 16개 도시 중 수도권에 인접한 천안, 아산, 당진, 서산 등과 대전과 인접한 계룡시를 제외한 11개 도시가 현재도 침체·쇠퇴하고 있으며, 5년 전과 비교해도 침체·쇠퇴하고 있다고 생각하고 있었다.

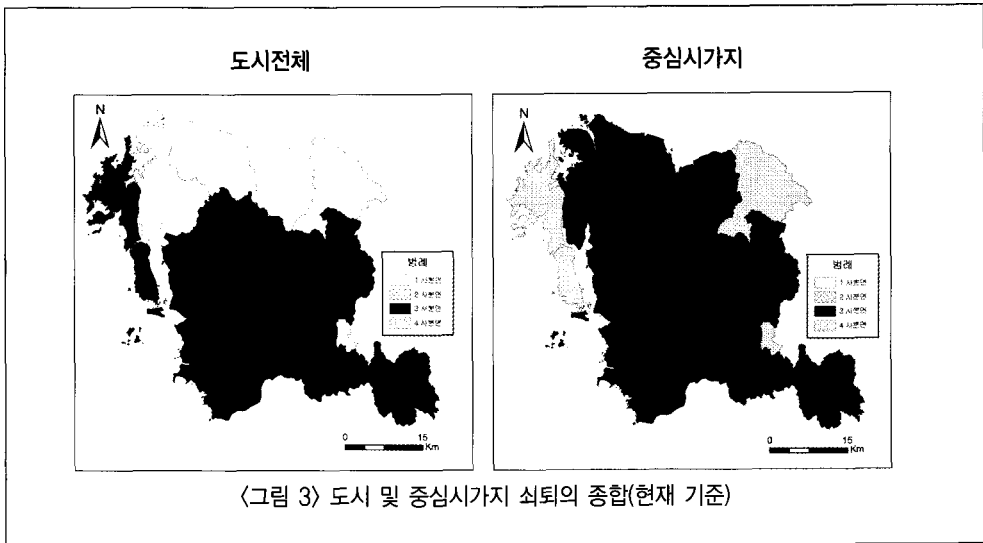
이러한 도시 쇠퇴에 비해 중심시가지 쇠퇴는 더욱 뚜렷이 나타나고 있다. 즉, 아산, 당

진, 서산 등 성장하고 있는 도시에서도 중심시가지는 쇠퇴하고 있어 그 심각성을 알 수 있다.

도시가 성장하는 가운데 중심시가지가 쇠퇴하는 경우는 도시발전 과정에서 나타나는 하나의 현상으로도 이해할 수 있지만, 도시가 쇠퇴하는 가운데 중심시가지가 쇠퇴하는 도시는 총체적인 문제로 판단되기 때문에 도시 쇠퇴에 대한 보다 종합적 처방과 도시재생 정책에 대한 특별한 고려가 필요하다.

〈표 3〉 도시·도심의 쇠퇴정도

| 구 분 | 도시 전체 | | | 중심시가지 | | |
|-----|-------|-------------|---------|-------|-------------|---------|
| | 영역 | 5년 전과 비교(x) | 현재상태(y) | 영역 | 5년 전과 비교(x) | 현재상태(y) |
| 천안시 | 1 | 4.47 ↗ | 4.33 ↑ | 4 | 4.07 ↗ | 3.80 - |
| 공주시 | 3 | 3.13 - | 2.93 ↓ | 3 | 3.07 - | 2.93 ↓ |
| 보령시 | 3 | 3.80 - | 3.33 - | 3 | 3.73 - | 3.33 - |
| 아산시 | 1 | 4.60 ↗ | 4.53 ↓ | 3 | 3.60 - | 3.27 - |
| 서산시 | 1 | 4.20 ↗ | 4.07 ↑ | 3 | 3.80 - | 3.87 - |
| 논산시 | 3 | 3.67 - | 3.07 - | 3 | 3.53 - | 3.27 - |
| 계룡시 | 1 | 4.67 ↗ | 4.27 ↑ | 4 | 4.13 ↗ | 3.67 - |
| 금산군 | 3 | 3.67 - | 3.40 - | 3 | 3.33 - | 3.20 - |
| 연기군 | 3 | 3.93 - | 3.33 - | 3 | 3.53 - | 3.53 - |
| 부여군 | 3 | 2.53 ↗ | 1.53 ↓ | 3 | 2.47 ↗ | 2.20 ↓ |
| 서천군 | 3 | 2.27 ↗ | 1.80 ↓ | 3 | 2.67 ↗ | 2.27 ↓ |
| 청양군 | 3 | 2.47 ↗ | 1.80 ↓ | 3 | 2.67 ↗ | 2.47 ↓ |
| 홍성군 | 3 | 3.33 - | 2.80 ↓ | 3 | 3.67 - | 3.47 - |
| 예산군 | 3 | 2.87 ↗ | 2.40 ↓ | 3 | 2.80 ↗ | 2.73 ↓ |
| 태안군 | 3 | 3.87 - | 3.07 - | 4 | 4.00 ↗ | 3.20 - |
| 당진군 | 1 | 4.87 ↗ | 4.60 ↑ | 3 | 3.93 - | 3.53 - |



3. 쇠퇴 원인

중심시가지 쇠퇴원인을 중심시가지 내부요인과 외부요인으로 구분하여 조사·분석한 결과 내부요인이 52.2%로 외부요인에 비해 조금 높게 나타났다.

그러나 내부요인과 외부요인을 구성하는 항목별로 분석한 결과는 오히려 외부요인의 값이 더 높게 나타난 것을 알 수 있었다. 이는 내부요인은 다양한 측면에서 여러 요인이 아주 복잡하게 작용하는데 반해, 외부요인은 대도시나 수도권의 영향, 도시개발 등 비교적

단순하고 명확한 요인에 많은 영향을 받고 있기 때문이라고 생각된다.

내부요인 중에서는 일자리 감소와 상권약화가 가장 큰 원인이라고 답하고 있으며, 이어 의료시설, 교육시설, 편의시설 등 시설이용 불편, 그 밖에 건축물의 노후화, 재개발의 어려움 등의 순으로 나타났으며, 외부요인 중에서는 대도시로의 이탈과 교외화, 도시외곽 개발 등의 구조적 문제뿐만 아니라 중심시가지재생에 대한 노력 및 전문가 부족 등을 들고 있다.

〈표 4〉 중심시가지 쇠퇴의 원인

| 구분 | 원인 | 점수** | | 쇠퇴에 영향을 주는 정도 | | | | | |
|---------------------|--------------------|------|------|---------------|------|------|------|-------|--|
| | | 평균 | 표준편차 | 아주 많음 | 많음 | 보통 | 조금 | 아주 조금 | |
| 내부요인 (52.2%) | 사회약자 증가 | 3.18 | 1.19 | 10.7 | 17.9 | 25.0 | 35.7 | 10.7 | |
| | 주택·건축물의 노후화 | 3.39 | 0.99 | 0.0 | 21.4 | 32.1 | 32.1 | 14.3 | |
| | 재개발의 어려움 | 3.39 | 0.96 | 0.0 | 21.4 | 28.6 | 39.3 | 10.7 | |
| | 버스터용 불편 | 2.64 | 1.13 | 10.7 | 46.4 | 17.9 | 17.9 | 7.1 | |
| | 주차장 부족 | 3.07 | 1.25 | 10.7 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 14.3 | |
| | 불법주차 증가 | 2.89 | 1.10 | 7.1 | 35.7 | 25.0 | 25.0 | 7.1 | |
| | 보행안전 미흡 | 2.64 | 1.03 | 7.1 | 46.4 | 28.6 | 10.7 | 7.1 | |
| | 상권 약화 | 3.93 | 1.02 | 3.6 | 3.6 | 21.4 | 39.3 | 32.1 | |
| | 전통시장 쇠퇴 | 3.46 | 0.96 | 0.0 | 21.4 | 21.4 | 46.4 | 10.7 | |
| | 인자리 부족 | 3.81 | 1.11 | 0 | 14.8 | 25.0 | 22.2 | 37.0 | |
| | 편의시설 부족 | 3.57 | 1.03 | 3.6 | 14.3 | 17.9 | 50.0 | 14.3 | |
| | 관광매력 약화 | 2.86 | 1.11 | 10.7 | 28.6 | 32.1 | 21.4 | 7.1 | |
| | 경관매력 약화 | 2.79 | 0.99 | 3.6 | 42.9 | 32.1 | 14.3 | 7.1 | |
| | 의료시설 부족 | 3.75 | 1.08 | 0.0 | 14.3 | 28.6 | 25.0 | 32.1 | |
| | 공공시설 이전 | 2.93 | 1.27 | 17.9 | 17.9 | 28.6 | 25.0 | 10.7 | |
| | 교육시설 부족 | 3.68 | 1.36 | 10.7 | 10.7 | 14.3 | 28.6 | 35.7 | |
| 신규주택 부족 | 3.11 | 1.17 | 7.1 | 25.0 | 32.1 | 21.4 | 14.3 | | |
| 외부요인 (47.8%) | 교외화 확산 | 3.52 | 1.08 | 4.0 | 16.0 | 17.9 | 44.0 | 16.0 | |
| | 도시외곽 단지개발 | 3.52 | 1.36 | 12.0 | 12.0 | 14.3 | 32.0 | 28.0 | |
| | 도시외곽 대형마트 입점 | 3.24 | 1.16 | 8.0 | 20.0 | 21.4 | 36.0 | 12.0 | |
| | 대도시로 이탈 | 3.80 | 1.12 | 0.0 | 20.0 | 10.7 | 36.0 | 32.0 | |
| | 수도권으로 이탈 | 3.20 | 1.15 | 8.0 | 16.0 | 35.7 | 20.0 | 16.0 | |
| | 국가의 중심시가지재생 노력 부족 | 3.56 | 0.92 | 0.0 | 12.0 | 32.1 | 36.0 | 16.0 | |
| | 도의 중심시가지재생 노력 부족 | 3.40 | 0.96 | 0.0 | 20.0 | 28.6 | 36.0 | 12.0 | |
| | 시·군의 중심시가지재생 노력 부족 | 3.44 | 1.04 | 0.0 | 24.0 | 21.4 | 36.0 | 16.0 | |
| 중심시가지재생사업 추진 전문가 부족 | 3.40 | 1.63 | 8.0 | 20.0 | 25.0 | 28.0 | 12.0 | | |

**는 5점법에 의한 점수임(5점 : 매우 많은 영향을 줌 ~ 1점 : 별 영향을 주지 않음).

4. 종합 및 정책 과제

이상에서 살펴본 바와 같이 충남은 천안, 아산, 서산 등 수도권과 인접한 도시를 제외하고는 도시쇠퇴가 심각하며, 성장하고 있는

도시들에서도 중심시가지 쇠퇴 현상이 나타나고 있다. 특히, 통계분석 결과보다 오히려 전문가들인 공무원들이 생활하면서 느끼는 쇠퇴정도가 더욱 심각한 것으로 나타나는 바, 이는 인구감소로 나타난 수치는 하나의 현상

충남논단

만을 의미하는데 반해 전문가들의 심리적 인식은 도시의 재분문의 쇠퇴현상에 대한 종합적인 판단인 만큼 쇠퇴의 정도가 더욱 강한 것으로 나타나고 있다고 할 수 있다.

일정 도시에 있어서 인구변화와 쇠퇴 정도

에 대한 전문가의 인식 정도를 상관분석한 결과 상관계수가 모두 0.6이상으로 나타나 통계적으로도 유의하며, 상관성이 높아 도시 쇠퇴 측정 변수로서 충분한 의미가 있다고 할 수 있다.

〈표 5〉 인구변화와 쇠퇴인식정도의 상관계수

| 구분 | 도시인구 변화 | 도시종사자 변화 | 중심시가지 인구 변화 | 중심시가지 종사자 변화 | 도시쇠퇴 인식 | 중심시가지 쇠퇴 인식 |
|--------------|---------|----------|-------------|--------------|---------|-------------|
| 도시인구 변화 | 1 | | | | | |
| 도시 종사자 변화 | .915** | 1 | | | | |
| 중심시가지 인구 변화 | .951** | .809** | 1 | | | |
| 중심시가지 종사자 변화 | .672** | .741** | .661** | 1 | | |
| 도시쇠퇴 인식 | .833** | .793** | .879** | .639** | 1 | |
| 중심시가지쇠퇴 인식 | .658** | .643** | .756** | .747** | .892** | 1 |

** Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

도시쇠퇴 요인 역시 도시내·외부 요인이 복잡하게 작용하고 있고, 경제·산업 관련 요인, 정주환경 관련 요인, 사회문화 관련 요인, 제도 관련 요인 등이 복잡하게 작용하고 있어 쉽게 해결하기 힘들다.

이러한 상황임에도 불구하고 재정력이 약한 자치단체로는 도시재생사업을 적극적으로 추진할 수 없다. 뿐만 아니라 재생사업의 성격상 일반적인 도시개발사업과 달리 권리관계가 복잡하여 사업추진을 더욱 어렵게 하고 있다.

실제 시·군에서는 도시재생 관련 사업들이 개별 부서 단위로 단편적으로 추진되고 있

고 도시재생 관련 전담 조직이 없어 체계적·종합적 대책 수립이 불가능하다. 이에 우선적으로 자치단체는 종합적·체계적으로 도시재생사업을 구상·추진할 수 있는 조직의 구성이 필요하다. 그 방법은 전담부서를 설치하거나, 이것이 여건상 어려울 경우 기획부서가 중심이 된 시·군청 TF팀 등을 설치하여 운영하는 것도 필요하다.

그리고 쇠퇴를 극복하기 위한 도시재생사업의 추진을 위해서는 의식조사에서 나타난 바와 같이 일자리창출과 상권활성화를 위한 분야의 재생사업과 도로, 주차장, 공원 등 부족한 기반시설 정비와 역사문화자산 정비를

통한 중심시가지 이미지 강화와 관련된 재생 사업이 우선적으로 추진되어야 한다. 그리고 이러한 사업추진을 뒷받침할 수 있는 국가와 자치단체 차원의 제도적 뒷받침도 필요하다.

〈표 6〉 중심시가지쇠퇴 극복을 위한 재생이 필요한 분야 (단위 : %)

| 구 분 | 1순위 | 2순위 | 합계 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|
| (경제산업) 일자리 창출, 상권 강화 등 경제 분야 | 39.3 | 17.9 | 57.2 |
| (역사문화) 역사문화 정비 등 중심시가지 이미지 강화 분야 | 17.9 | 10.7 | 28.6 |
| (도시기반) 도로, 주차장, 공원 등 기반시설 정비 분야 | 32.1 | 21.4 | 53.5 |
| (정주기반) 신규 주택(아파트) 건설 등 주택정비 분야 | 0 | 7.1 | 7.1 |
| (역사문화) 문화시설, 병원 등 생활편의시설 확충 분야 | 0 | 35.7 | 35.7 |
| (법제도) 도시재생을 지원하기 위한 법과 조례 제정 | 39.3 | 17.9 | 57.2 |
| 전 체 | 100(28) | 100(28) | 100(56) |

5. 정책 제언

지방 중소도시는 자치단체 스스로 도시쇠퇴 극복을 위한 재생사업을 추진하기에는 재정, 재생역량 등의 면에서 많은 한계가 있으며, 그만큼 국가와 자치단체의 역할이 매우 중요하다.

이러한 측면에서 국가 차원의 ‘(가칭)도시재생법’ 제정 준비는 매우 바람직하다고 판단되고, 새롭게 제정되는 법이 지방 중소도시 재생사업 추진에 실질적인 도움이 되었으면 하는 생각에서 몇 가지 제언하고자 한다.

첫째, 기존의 도시 및 주거환경정비법, 도시재정비촉진법 등 도시재생 관련법을 현실적으로 지방 중소도시에 적용하기에는 한계

가 있었다는 점을 충분히 인식하여 새롭게 제정되는 법은 도시재생사업의 적용 대상도시나 사업구역 선정 등에서 실질적으로 적용할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지금까지와 같이 사업구역의 지정기준을 물리적 항목이나 면적 규모 등을 지나치게 엄격히 적용해서는 안된다. 다시 말해서, 지방 중소도시의 중심시가지 성격이나 규모 등을 충분히 고려하여 그 기준이 결정되어야 할 것이다.

둘째, ‘(가칭)도시재생법’은 재정력이 약한 지방 자치단체도 실질적인 재생사업을 추진할 수 있도록 반드시 특별회계(보조금 등)를 구성하여 사업비를 지원하여야 한다. 그리고 재정지원의 규모와 폭에 있어서도 지방 중소도시는 수도권 중소도시나 지방 대도시와 차

충남논단

별화된 정책적 배려가 필요하다.

셋째, 재정적 지원뿐만 아니라 지방 중소도시 재생사업이 활성화 될 수 있도록 적용 가능한 인센티브를 개발하여야 한다. 수도권, 대도시는 용적률완화 등 규제완화 성격의 인센티브만으로도 사업추진을 이끌어 낼 수 있지만 사업의 수요나 개발과급효과가 작은 지방 중소도시에는 이러한 방법을 적용하는데 근본적으로 한계가 있다. 따라서 '(가칭)도시재생특구' 지정을 통해 지방 중소도시 재생사업 추진을 위한 실질적인 인센티브를 개발하여야 한다.

마지막으로 설문조사 결과에서도 나타난 바와 같이 중심시가지 쇠퇴를 극복하기 위해서 가장 주도적인 역할을 담당해야 하는 주체로서 시·군이 적극적으로 노력해야 한다고 생각하고 있어, 이를 위한 국가 차원의 지원책이 필요하다. 이를 위해서 초기에는 해당 도시가 진정으로 도시재생사업이 필요한가에 대한 연구조사를 비롯하여 도시재생 기본구상 및 계획을 원활하게 수립할 수 있도록 우선적으로 지원하여야 할 것이며, 도시재생사업의 확산, 재생 전문역량의 강화 측면에서 '도시재생 시범사업' 제도를 도입하는 것도 좋은 방법일 것이다.

참고문헌

- 인구주택총조사보고서, 2000·2008, 통계청.
- 사업체기초통계조사보고서, 2000, 2008, 통계청.
- 국토해양부, 2009.10.29, 광역경제권 경쟁력 강화를 위한 도시정책 현안사항 보도자료.
- 충남발전연구원 외, 2008.11, 중소도시재생 정책방향과 추진계획(안).
- 김정연, 2010.2.9, 국가 도시재생 정책과 연계한 충남의 대응방향(지방도시재생 활성화를 위한 세미나), 충남발전연구원 외.
- 임준홍 외, 2010.2, 도시성장과 쇠퇴로 본 충청권 지역유형화와 도시재생 방향, 한국부동산학회.
- 임준홍 외, 2010.1, 지방중소도시 쇠퇴 실태와 원인에 관한 연구, 열린충남.
- 송두범 외, 2009.1, 세정부 지역발전정책과 연계한 충남의 도시재생 방향, 열린충남.
- 임준홍 외, 2009.12, "충청권 도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석: 전문가 의식조사를 중심으로", 국토연구.
- 임준홍 외, 2006.10, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원.