

지방중소도시 쇠퇴 실태와 원인에 관한 연구

임준홍 | 충남발전연구원 책임연구원

조수희 | 충남발전연구원 전임연구원

황재혁 | 충남발전연구원 초빙연구원

I. 연구의 배경과 목적

인구저성장시대¹⁾, 녹색성장시대의 도시정책의 큰 흐름 및 전략은 도시재생이다. 이에 참여정부 말기인 2007년부터 도시재생시스템연구²⁾가 본격화되었으며, 이미 이명박정부도 도시재생의 중요성을 인식하고 강조하고 있다. 또한 이명박정부가 추진하고 있는 광역경제권 구축을 위해서도 대도시와 농산어촌을 연결하는 중소도시는 중요한 의미를 갖는다.

이처럼 지방중소도시의 중요성에도 불구하고 지금까지의 많은 정책들의 중심은 이들 도시가 아니었다. 즉, 중소도시와 관련된 많은 정책들이 추진되고 있지만 체계적 종합적이

지 못하고 도시재생과의 연계성도 낮다. 더군다나 대표적인 지역정책인 지균법(지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률)에서 규정하고 있는 광역권개발사업, 특정지역개발사업, 지역종합개발사업, 지역특화발전특구, 소도읍종합육성사업 등 대부분의 사업이 군급도시 및 읍급도시에 초점을 두고 있어 시급도시는 소외되어 있다.

이에 지방도시 중 시급도시에 대한 보다 적극적인 정책 개입이 필요하며, 그 방법 중의 하나가 도시재생이다. 이러한 점을 감안하여 이명박정부도 「광역경제권 경쟁력 강화를 위한 도시정책 현안사항(2008.10.29)」³⁾ 발표를 통해 도시재생 추진전략을 제시하고, 중소도

1) 통계청 발표에 의하면 우리나라 총인구가 2018년을 정점(49,340천명)으로 감소한다고 예측하고 있으며(통계청, 2007.5, 시도별 정래인구추계 결과, p.5 참조), 129개 지방 중소도시 중 106개 도시가 5년 전에 비해 인구가 감소하고 있어 이미 인구감소기에 들어간 것을 알 수 있음.

2) 참여정부는 '삶의 질' 향상과 미래가치를 창출할 건설교통 R&D 육성을 위해 [건설교통 R&D 혁신로드맵(VC-10)]을 작성하고, 향후 10년간 6조5천억 원을 지속적으로 투자할 계획이며, 이 10대 과제에는 '도시재생시스템' 연구개발사업이 포함되어 있다. 그리고 '도시재생시스템' 연구에는 크게 4개의 핵심과제가 있으며, 이 중 제1핵심과제에 '지방 중소도시 유형별 재생기법개발(1-1세부과제)'이 주요과제로 포함되어 있으며, 현재 충남발전연구원이 주연구기관으로 수행 중에 있음.

3) 국토해양부, 2009.10.29, 광역경제권 경쟁력 강화를 위한 도시정책 현안사항 보도자료 참조.

시재생의 기본방향을 대단위 개발보다는 지역의 특색과 장점을 살린 점적(點的)개발과 확산효과를 통해 경쟁력을 강화하기 위해 노력할 것을 제시하였다.

따라서 본 연구는 중소도시 재생을 위해 가장 첫 단계인 도시쇠퇴의 실태와 정도, 원인을 분석한다. 즉, 지방에 위치한 시급 중소도시 50개를 대상으로 도시쇠퇴 실태정도가 어떠한가, 도시쇠퇴 원인이 무엇인가를 구체적

으로 살펴보고자 하는데 목적이 있다.

II. 연구의 방법 및 범위

1. 연구의 방법

도시쇠퇴실태 분석 및 원인분석에 사용된

〈표 1〉 도시쇠퇴 분석에 이용한 지표

구분	항목	내부 지표
내부요인	인구	노령화지수
		순이동률
		5년간 평균 인구 성장률
	사회	평균교육년도
		독거 노인 가구 비율 산업
	산업	1000명당 종사자수
		사업체당 종사자수
		제조업 비율
	재정	고차서비스
		재정자립도
	소득	1인당 지방세액
		지가변동률
		지역가입자보험료
인구 1000명당 도소매 종사자수		
주택	노후주택비율	
	신규주택비율	
복지	공가율	
	1000명당 기초생활보장 수급자수	
	1000명당 소년소녀가장 가구원수	
외부요인	주변 도시와의 관계	1000명당 병상수
		대도시와의 접근성(거리)
	주요 시설과의 관계	개발예정 신도시와의 관계(거리, 수)
		고속도로와의 접근성(거리)
		국제공항과의 접근성(거리)
	KTX역과의 접근성(거리)	
	대형마트수(개수)	

자료는 통계청 자료를 기초로 한 통계 데이터와 도시의 입지여건과 관련된 위치데이터로 구분된다.

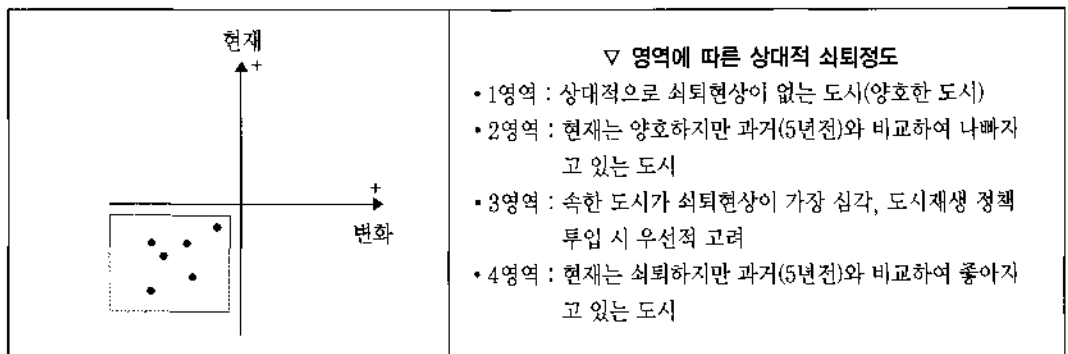
먼저, 통계청 자료를 통해 도시내부의 현황 및 쇠퇴특성과 원인 등에 대해 분석한다. 분석과정에서는 선행연구에서 제시된 복합쇠퇴지수⁴⁾ 등을 이용하였다.

한편, 도시쇠퇴와 외부여건과의 관계를 분석하기 위해 인터넷 GIS자료를 통해 위치특성을 산출하였다. 외부원인 분석에 사용한 지표는 주변도시와의 관계와 고속도로, 공항, 고속철도, 대형마트와의 관계 등을 조사⁵⁾하였다.

도시쇠퇴 정도의 분석방법은 쇠퇴정도의

시간적 변화(과거~현재)와 현재 상태를 구분하여 분석하였고, 그 분포영역에 따라 지역을 구분하였다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 도시쇠퇴정도가 가장 심각한 지역은 현재 시점에서 쇠퇴하고 있을 뿐만 아니라 과거부터의 변화측면에서도 쇠퇴하고 있는 3영역에 분포한 도시들이다.⁶⁾

한편, 도시쇠퇴 원인 분석에서는 도시쇠퇴 원인을 내부원인과 외부원인으로 구분하여 쇠퇴진단지표와 복합쇠퇴지표와의 관계를 분석하였다. 방법에 있어서는 쇠퇴정도에 따라 어떤 값을 나타내며, 이들 값이 복합쇠퇴지수에 얼마나 영향을 주는가를 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다.



〈그림 1〉 쇠퇴정도에 따른 지역유형화 개념과 해석방법

4) 복합쇠퇴지수는 인구사회부문, 주택부문, 경제부문의 변수를 이용하여 단순순위화방법을 이용한 표준화와 요인분석을 통한 가중치를 통해 산정하였음(도시재생 R&D 1단계 연구 결과). 본 연구에 이 자료를 이용한 이유는 같은 연구 선상에 있으며, 연구의 일관성·통일성을 위해 1-1세 부과제의 원자료를 바탕으로 분석 목적에 맞게 재통계 처리한 것임.

5) 접근성은 인터넷GIS(naver.com)를 이용하여 공간거리와 시간거리를 측정함(2009.2 기준).

6) 본 연구에서 사용한 현재와 변화의 추세를 통해 도시의 변화나 공간을 분석한 방법은 이미 선행연구에서 사용한 방법임(송상열·정희순, 2006.6, 우리나라 비성장형도시의 선정기준 및 특성분석에 관한 연구, 주거환경논문집 제4권 제1호, 임준홍·김한수, 2001.11, 도심부 주거지 개발을 위한 후보지 선정에 관한 연구, 대한건축학회지 제17권 11호).

2. 연구의 범위

연구의 대상 도시는 지방에 위치한 시급 중소도시 50개를 대상으로 한다. 50개의 시급 중소도시를 대상으로 선정된 이유는 전술한 바와 같이 군급도시의 경우 수도권융합육성계획, 신활력사업, 지역종합개발지구 등이 추진되고, 대도시의 경우 재개발사업, 재건축사업 등이 추진되고 있지만 시급도시의 경우 정부차원과 민간차원의 대책이 부족하기 때문이다.

그리고 연구방법상 도시규모의 분류는 선행 연구와 판별분석⁷⁾ 등을 종합하여 인구규모에 따라 10만 이하, 10~20만, 20~40만, 40만 이상으로 구분한다.

Ⅲ. 지방중소도시 쇠퇴실태

본 연구의 주요 대상도시인 지방 시급도시에 대해 수도권과 지방의 복합쇠퇴지수의 상대적 분포를 보면 <그림 3>에서 보는 바와 같

구 분	해 당 도 시	[연구 대상도시의 공간적 분포]
10만 이하 (9개 도시)	나주시, 남원시, 속초시, 시귀포시, 문경시, 삼척시, 태백시, 동해시, 계룡시	
10~20만 (18개 도시)	김제시, 영천시, 보령시, 상주시, 사천시, 밀양시, 영주시, 정유시, 공주시, 통영시, 논산시, 평양시, 제천시, 김천시, 사산시, 진해시, 안동시, 거제시	
20~40만 (16개 도시)	아산시, 충주시, 양산시, 강릉시, 정산시, 목포시, 춘천시, 군산시, 순천시, 경주시, 원주시, 여주시, 제주시, 익산시, 진주시, 구미시	
40만 이상 (7개 도시)	마산시, 김해시, 창원시, 포항시, 천안시, 전주시, 청주시	

* 도시인구 구분은 각시군 통계연보(주민등록인구 2005년 기준)에 의해 작성

<그림 2> 연구 대상도시

7) 판별분석은 여러 개의 모집단으로부터 추출된 표본들이 지니고 있는 정보를 이용하여 이 표본들이 어느 모집단에서 추출된 것인지 결정해 줄 수 있는 기준을 찾고, 그 설정된 기준에 의하여 새로운 관측 값을 특정 집단에 할당할 수 있는 분석 방법으로 조사자가 집단차이들을 이해하거나 또는 대상들의 여러 집단 소속을 정확하게 예측하는데 유용하다(남기성, 2006, SPSS를 이용한 통계분석은 어떻게, p.321). 바꾸어 말해, 사전에 정의된 집단이 올바르게 집단화가 되었는지 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 선행연구의 인구구분기준과 판별분석의 통계적 유의성 등을 검토하여 인구규모에 따른 지방중소도시의 분류를 10만 이하, 10~20만, 20~40만, 40만 이상으로 구분함.

충남논단

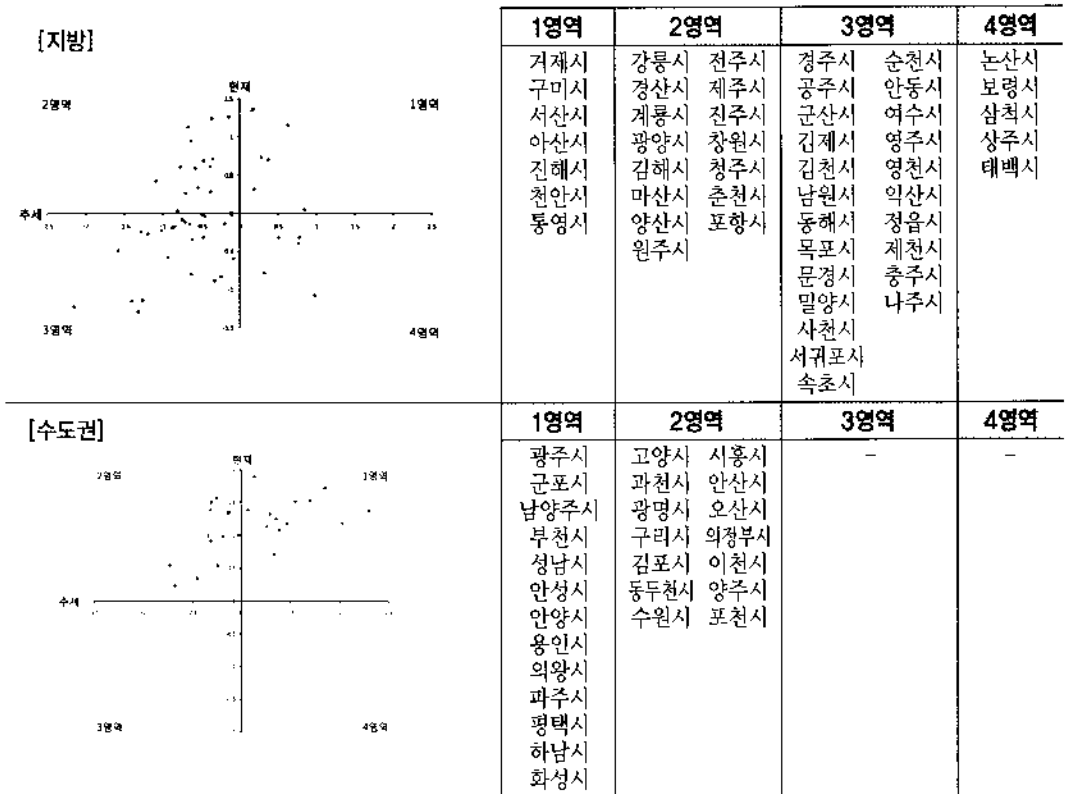
이 수도권에 비해 지방도시의 쇠퇴현상이 심각한 것을 알 수 있다.

50개의 지방 시급 중소도시 중 천안시, 아산시, 구미시 등 수도권과 인접하거나 경제산업 성격을 강하게 갖는 도시를 제외한 대부분의 도시들이 쇠퇴하고 있다. 특히 3영역에 포함된 경주시, 공주시, 문경시, 안동시 등의 쇠퇴정도는 상대적으로 심각하며, 이러한 도시들은 전체 지방 중소도시의 46%(23개)에 해당한다.

반면, 수도권에 위치한 시급 중소도시의 경우 지방도시와 달리 쇠퇴현상이 가장 심각한 3영역의 도시들은 없으며, 현재기준으로는 모두 성장하고 있다.

이상에서 보는 바와 같이 지방 중소도시는 수도권 중소도시에 비해 쇠퇴현상이 상당히 심각하며, 이에 따라 수도권 중소도시들과 다른 정책적 판단이 필요하다는 것을 알 수 있다.

한편, 도시규모별 쇠퇴실태를 보면 쇠퇴정도가 가장 심각한 3영역의 도시들은 주로 인



〈그림 3〉 지방과 수도권의 쇠퇴 정도 비교(시급도시)

구 10만이하의 도시들이 많이 분포된 반면 인구가 많은 도시들은 상대적으로 성장하고 있는 것을 알 수 있으며, 도시의 인구규모와 쇠퇴정도(복합쇠퇴지수)를 상관분석한 결과 상관계수가 0.672로 나타나 상관성이 높은 것으로 나타났다.

이처럼 도시 인구규모와 도시쇠퇴가 상당히 관계가 있다는 점은 도시성장을 위해서는 최소 지지인구(예, 10만명 이상)를 가져야 한다는 것을 의미한다. 그러나 지방 중소도시는 이미 인구가 감소하고, 우리나라 전체가 인구 저성장 시대에 들어간 상태에서 인구 증가를 기대하는 것은 현실적으로 어려움이 많다. 이

런 시점에서는 하나의 도시단위로 인구를 증가시키는 정책보다는 인접한 도시와 유기적으로 연계하여 네트워크형 도시구조 체계로 전환하는 것이 보다 바람직 할 것이다.

IV. 지방중소도시 쇠퇴 원인

1. 내부원인

도시쇠퇴 정도를 계량적으로 보다 명확히 분석하기 위해 복합쇠퇴지수를 종속변수로

〈표 2〉 도시규모별 쇠퇴 정도

구 분	1영역	2영역	3영역	4영역
10만이하 (9개도시)	-	계룡시	남원시, 나주시, 동해시, 문경시, 서귀포시, 속초시	삼척시, 태백시
10~20만 (18개 도시)	거제시, 서산시, 진해시, 통영시	평양시	공주시, 김제시, 김천시, 밀양시, 사천시, 안동시, 영주시, 영천시, 정읍시, 제천시	논산시, 보령시, 상주시
20~40만 (16개 도시)	구미시, 아산시	강릉시, 경산시, 양산시, 원주시, 제주시, 진주시, 춘천시	경주시, 군산시, 목포시, 순천시, 여주시, 익산시, 충주시	-
40만이상 (7개 도시)	천안시	김해시, 마산시, 전주시, 창원시, 청주시, 포항시	-	-

* 상관계수 = .672**(복합쇠퇴지수) : 2005년 기준

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

충남논단

하여 회귀분석을 실시한 결과⁸⁾ 2000년에는 제조업과 고차서비스업, 도소매업 등 경제활동에 많은 영향을 받는 것으로 나타났으며, 2005년에는 노후주택과 인구유출에 많은 영향을 받는 것으로 분석되었다.

이는 2000년에는 경제·산업적 부분들이, 2005년에는 경제·산업적 요소보다는 노후주택증가와 인구이동에 따라 도시쇠퇴를 가속화시킨 것으로 판단된다. 이는 결국, 경제·산업기반의 약화가 정주환경의 악화로 이어지고 결국, 인구감소와 인구유출의 결과

를 초래하였다고 생각되며, 고령화와 열악한 재정력이 도시쇠퇴 극복을 더욱 어렵게 한 것으로 판단된다.

이러한 분석결과로 볼 때, 도시쇠퇴를 억제하기 위해서는 경제기반 강화 정책과 쾌적한 정주환경 조성 정책이 함께 추진되어야 한다는 것을 시사한다.

2. 외부원인

도시쇠퇴정도(2005년 기준, 50개 시급도

〈표 3〉 도시쇠퇴에 영향을 주는 진단지표(변수)들

구 분		2000년			2005년		
		Beta	t	Sig.	Beta	t	Sig.
인구	노령화지수	0.127	1.043	0.306	0.194	1.699	0.101
	순이동률	-0.053	-1.239	0.225	-0.215	-3.209	0.003
	5년간 평균 인구 성장률	-0.046	-1.677	0.104	-0.110	-1.401	0.173
사회	평균교육년도	-0.155	-1.661	0.108	0.207	1.785	0.085
	독거 노인 가구 비율	-0.029	-0.280	0.782	-0.063	-0.483	0.633
산업	1000명당 종사자수	-0.079	-1.128	0.268	-0.059	-0.871	0.392
	사업체당 종사자수	-0.049	-0.602	0.552	-0.068	-0.767	0.450
	제조업 비율	-0.159	-1.960	0.060	-0.088	-0.981	0.335
	고차서비스 비율	-0.142	-2.363	0.025	-0.058	-0.926	0.363
재정	재정자립도	-0.085	-1.040	0.307	-0.046	-0.534	0.598
	1인당 지방세액	-0.091	-1.715	0.097	-0.202	-4.250	0.000
소득	1000명당 도소매 종사자수	-0.131	-2.687	0.012	-0.084	-1.191	0.244
	공가율	0.054	1.727	0.095	0.118	2.968	0.006
주택	1000명당 기초생활보장 수급자수	0.044	0.743	0.463	0.114	1.830	0.078
	1000명당 소년소녀가장 가구원수	0.095	2.346	0.026	0.042	1.060	0.298
복지	1000명당 병상수	-0.087	-3.528	0.001	-0.024	-0.763	0.452
R Square		R Square = 0.986 (F = 155.427(0.000))			R Square = 0.985 (F = 100.697(0.000))		

* 진단지표 중 2000년 데이터가 없는 지표는 분석에서 제외함

8) 회귀분석을 활용한 이유는 쇠퇴정도 결정에 어떤 진단지표들이 영향을 많이 주었는가를 분석하기 위한 것이며, 분석결과에서 R Square값이 높게 나타난 이유는 복합쇠퇴지수(1-1세부과제 결과)가 이들 진단지표에 의해 계산되었기 때문이다.

지방중소도시 쇠퇴 실태와 원인에 관한 연구

시)가 가장 심각한 3영역, 4영역에 속한 도시들과 도시 외부여건과의 관계를 보면 대도시와 고속도로와 떨어진 도시, 대형마트가 적은 도시가 쇠퇴되어 있다.

한편, 도시쇠퇴 정도를 계량적으로 보다 명확히 설명하기 위해 복합쇠퇴지수를 종속변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과 주변 대도시, 주변 신도시와 멀리 떨어져 있을수록 쇠퇴하는 경향이 높으며, 광역교통망인 고속도로와

공항과 떨어질수록, KTX역과 가까울수록, 대형마트가 적은 도시일수록 쇠퇴하고 있으나 통계적 유의성은 낮은 것으로 나타났다.

특히, 대형마트가 적은 도시가 쇠퇴하는 것은 쇠퇴하는 도시에는 대형마트의 입점을 기피한다는 점과 대형마트 입지가 도시의 전체적인 쇠퇴를 유발한다기보다 재래시장 등 영세상인을 위협하고, 기존 상권을 재편한다는 측면에서 이해하여야 할 것이다.

〈표 4〉 도시쇠퇴정도와 외부여건과의 관계

구 분	전체	1영역	2영역	3영역	4영역
최근린 주변대도시와의 거리(분)	95.00	89.57	74.36	98.77	143.80
최근린 신도시와의 거리(분)	53.65	34.29	46.50	56.41	88.60
주변(60분내) 신도시의 수(개수)	1.43	1.67	1.38	1.43	1.00
최근린 고속도로와의 거리(분)	21.31	18.86	14.64	20.55	46.80
최근린 국제공항과의 거리(분)	155.63	141.00	152.79	163.27	150.40
최근린 KTX와의 거리(분)	79.69	73.00	69.00	77.73	127.60
도시내 대형마트수(개수)	1.78	2.14	2.47	1.30	1.40
주변도시 대형마트수(개수)	7.22	7.71	9.67	6.00	4.80

* 재주시, 서귀포시는 제외(이하동일)

〈표 5〉 도시쇠퇴에 영향을 주는 외부요인

구 분	2000년			2005년		
	Beta	t	Sig.	Beta	t	Sig.
(Constant)		1.313	.203		1.547	.137
최근린 주변대도시와의 거리(분)	.349	1.551	.136	.312	1.382	.182
최근린 신도시와의 거리(분)	.171	1.186	.249	.216	1.491	.150
주변(60분내) 신도시의 수(개수)	-.230	-1.492	.150	-.261	-1.686	.107
최근린 고속도로와의 거리(분)	.259	1.576	.130	.173	1.051	.305
최근린 국제공항과의 거리(분)	.286	1.841	.080	.303	1.941	.066
최근린 KTX와의 거리(분)	-.201	-.994	.331	-.291	-1.436	.166
도시내 대형마트수(개수)	-.550	-3.524	.002	-.591	-3.777	.001
주변도시 대형마트수(개수)	-.384	-1.925	.068	-.423	-2.111	.047
R Square	R Square = 0.641 (F = 4.687(0.002))			R Square = 0.638 (F = 4.631(0.002))		

V. 결론 및 정책제언

본 연구는 지방에 위치한 중소도시의 쇠퇴 실태가 어떠한지, 원인이 무엇인지를 분석하기 위해 지방의 시급도시 50개를 대상으로 이루어졌다. 그 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 지방에 위치한 중소도시의 쇠퇴현상은 매우 심각하다. 50개 도시 중 성장하는 도시는 천안시, 아산시, 구미시 등 경제산업 성격이 강한 7개 도시뿐이며, 나머지 도시들은 모두 쇠퇴하고 있다. 그 중 공주시, 경주시, 안동시, 군산시 등 23개 도시(46%)는 현재도 쇠퇴하지만, 과거부터 지속적으로 쇠퇴하고 있어 쇠퇴현상이 가장 심각하다.

이에 반해 수도권권에 위치한 27개 중소도시 중 쇠퇴현상이 심각한 3영역의 도시는 하나도 없다. 따라서 지방도시 재생을 위해서는 수도권 중소도시와 차별된 정책적 지원이 요구된다. 특히, 지방 중소도시의 재정자립도가 낮아 자체적인 재생역량이 약하다는 점에서 국가는 재정적 지원을 포함한 지금까지와 차별된 정책적 지원이 필요하다.

둘째, 인구규모와 도시쇠퇴의 상관관계가 높고, 인구규모가 작은 도시일수록 쇠퇴현상이 심각하다. 이는 도시가 지속적으로 성장하기 위해서는 최소한의 지지인구가 요구되지

만, 이미 우리나라가 인구 저성장 시대에 들어갔다는 점에서 인구 증가 위주의 정책은 현실성이 떨어진다. 따라서 향후 도시정책은 광역경제권 정책과 연계하여 인접한 도시와 유기적으로 연결된 네트워크형 도시구조 체계로 전환하여 기능과 역할을 분담하는 노력이 필요하다.

셋째, 도시쇠퇴의 원인은 과거에는 경제·산업적인 부분이 영향을 많이 주었지만 최근에는 경제적 요인뿐만 아니라 정주환경이 악화되고, 인구가 유출되고, 이것이 고령화와 열악한 지방재정으로 이어지는 악순환구조 속에서 쇠퇴현상이 가속화되고 있다.

따라서 이러한 악순환의 연결고리를 끊기 위해서는 지역을 활성화 시킬 수 있는 경제산업 부분을 강조한 도시재생 정책이 필요하며, 이와 더불어 인구 이탈을 방지할 수 있는 커뮤니티형 정주환경 재생 정책이 동시에 추진되어야 할 것이다.

참고문헌

- 통계청, 2007.5, 시도별 장래인구추계
 통계청, 1995·2000·2005, 인구주택총조사 보고서
 통계청, 2009.7.11, 세계 및 한국의 인구현황
 국가균형발전위원회, 2008.12.15, '2단계 지역발전정책 추진방향 발표, 보도자료
 국토해양부, 2009.10.29, 광역경제권 경쟁력 강화를 위한 도시정책 현안사항 보도자료
 서울대학교, 2009.4, 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생 시스템 조사·분석, 도시재생 R&D 연구과제(1단계보고서)
 서울대학교, 2009, 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생 시스템 조사·분석
 남기성, 2006, SPSS를 이용한 통계분석은 어떻게
 형시영, 2004.8, 지방 대도시의 도심재생 방안에 관한 연구, 전남대학교 박사학위논문
 송상열·장희순, 2006.6, 우리나라 비성장형도시의 선정기준 및 특성분석에 관한 연구, 주거환경논문집 제4권 제1호
 임준홍·김한수, 2001.11, 도심부 주거지 개발을 위한 후보지 선정에 관한 연구, 대한건축학회지 제17권 11호
 Jurgen Friedrichs, 1993, A Theory of urban Decline: Economy, Demography and Political Elites, Urban Studies, 30(6): 914
 山川 充夫, 2004.7, 大型店立地と商店街再構築 地方都市中心市街地の再生にむけて, 八潮社
 静岡市, 2003.3, 第3回 更(2000년 策定) 静岡市 中心市街地活性化基本計畫
 地方自治研究機構, 1998, 地方都市の中心市街地再生方策に関する調査研究