

기본연구 2008-15

우리나라 중소도시 쇠퇴실태와 특성

이인희

발 간 사

우리나라의 도시체계는 도시 중심기능의 상향 이동에 의한 대도시의 기능 확대와 이로 인한 중소도시의 기능약화가 진행되고 있으며, 대도시권과 연담도시권이 확대·성장하는 반면 그 나머지 지역은 과소화되는 양극화가 진행되고 있다. 우리나라의 중소도시들은 광역도시권에 포섭되어 새로운 변화를 경험하고 있는 일부 중소도시들이 있는 반면, 중소도시의 성격은 변화하지 않은 채 상대적·절대적 쇠퇴를 경험하고 있는 대다수의 중소도시들로 차별적으로 변화하였다. 또한 최근 들어서 도시체계의 개방성과 상호 의존성이 크게 증대되면서 중소도시의 쇠퇴 문제가 더욱 심각해지고 있다.

도시 및 지역정책이 나가야 할 방향은 국가지원의 지역 간 차등화를 위한 기본전제로서 전국의 도시·지역을 발전수준에 따라 일정 수의 유형으로 구분함으로써, 문제 지역을 식별하고 도시·지역유형별로 차별화된 정책목표와 정책수단을 제시하는 것이다. 또한 도시 경쟁력 제고를 통한 국가 경쟁력 강화 차원에서 도시재생사업을 추진하기 위해서는 도시들의 불균형과 쇠퇴 문제에 대한 객관적인 실태 파악과 진단이 필요하다.

우리나라의 경우, 도시재생은 동일지역의 시계열적 비교에 의한 쇠퇴라기보다 다른 지역과의 횡단적 비교를 통한 상대적 낙후 개념으로 볼 필요가 있다. 곧, 시간 경과로 인한 도심부의 실질적인 물리적 쇠퇴도 문제지만, 신시가지 위주 개발에 치중한 나머지 기성시가지가 사실상 방치되어 주거환경은 물론 교육, 문화, 재정 등 기능격차가 확대되는 것이 더 큰 문제라는 것이다.

이러한 문제의식하에 본 연구는 다양성의 관점에서 도시·지역별 특성에 따른 도시재생 과제의 수행을 위하여, 우리나라 중소도시 지역의 쇠퇴 실태를 진단을 통하여 문제 지역을 파악하고, 충남을 사례로 지방 중소도시의 도심쇠퇴 실태를 분석하고 있다. 본 연구가 위기와 기회, 변화의 상황에 놓여있는 우리나라 중소도시의 도시재생 과제에 대한 기본적인 출발점을 이루는 데에 조금이라도 보탬이 되기를 바란다.

2008년 12월 31일

충남발전연구원장 김 용 웅

연구요약

1. 연구 배경 및 목적

우리나라의 중소도시들은 광역도시권에 포섭되어 새로운 변화를 경험하고 있는 일부 중소도시들이 있는 반면, 중소도시의 성격은 변화하지 않은 채 상대적·절대적 쇠퇴를 경험하고 있는 대다수의 중소도시들로 차별적으로 변화하였다. 또한 최근 들어서 도시체계의 개방성과 상호의존성이 크게 증대되면서 중소도시의 쇠퇴문제가 심각해지고 있다. 도시 및 지역정책이 나가야 할 방향은 국가지원의 지역 간 차등화를 위한 기본전제로서 전국의 도시·지역별로 차별화된 정책목표와 정책수단을 제시하는 것이어야 할 것이다.

이러한 문제인식하에 본 연구는 도시·지역별 특성에 따른 도시재생 과제의 수행을 위하여, 첫째 우리나라 중소도시 지역의 쇠퇴실태 진단을 통하여 문제 지역을 파악하고, 둘째 충남을 사례로 지방중소도시의 도심쇠퇴 실태를 분석하고자 한다.

2. 주요 연구내용

본 연구는 우리나라 인구 5만 명 이상 50만 명 이하의 중소도시를 대상으로 하고 있다. 먼저 우리나라 중소도시 현황을 살펴본 후, 선행연구 분석을 토대로 노령화 지수, 순인구이동율, 사업체종사자 등 쇠퇴지표를 선정하고 이들을 이용하여 중소도시의 쇠퇴 실태를 살펴보고, 인구성장과 쇠퇴지표의 관계에 따라 쇠퇴실태를 유형화하였다.

3. 결론 및 정책 제언

인구 50만 명 이하 우리나라의 중소도시 인구는 2005년 현재 전국 대비 25.1%를 차지하고 있다. 중소도시 인구의 평균치는 1995년 14만 명에서 2005년 17만 3천명으로 증가하였다. 이는 경기도 지역의 중소도시의 급성장에 기인한 것으로 경기도를 제외한 중소도시의 도시 인구는 1995년-2005년 기간 12.3%의 증가율을 보였다. 중소도시의 규모는 인구 5만에서 20만까지는 42개, 인구 20만 이상 50만 이하는 23개 시로 인구규모가 작으며, 인구 5만 명에서 15만 명의 인구규모를 갖는 중소도시가 대다수이다.

서울에 인접한 중소도시들은 노령화문제를 수반한 성장을 하고 있으며 서울과 공간적 거

리를 둔 경기도 일부지역과 충남북부의 중소도시들은 노령화 문제없이 성장을 하였다. 또한 대도시에 인접한 중소도시들은 인구유입을 통한 도시성장을 하고 있으며 대도시와 멀리 떨어진 도시들은 인구유출과 관계없이 도시성장을 하고 있다. 사업체종사자수와 관련하여, 대도시와 멀리 떨어진 중소도시들은 사업체 종사자의 부족, 대규모 사업체의 부재라는 경제적 요인에 의해 쇠퇴하고 있다. 이들 중소도시들은 또한 높은 노후주택비율을 나타내었다.

빈곤문제의 경우, 대도시에 인접하여 성장하는 도시들에 빈곤문제가 나타나는데, 서울, 부산, 광주에 인접한 도시들과 경기도지역, 충남북부의 중소도시들에 빈곤문제가 상대적으로 높게 나타난다.

충남의 경우, 천안시, 아산시, 공주시, 당진군을 제외하고는 대부분의 지역 전체가 쇠퇴하고 있어서 원래 의미의 도시재생 정책이 가능한 지역이 매우 적다. 위에 언급한 5개 시·군 중 당진군을 제외한 시부 지역들에게서 도심쇠퇴 현상이 나타났다.

본 연구는 중소도시 지역의 쇠퇴 실태를 진단하고 쇠퇴유형화를 통하여 문제 지역을 파악함으로써 우리나라 중소도시의 도시재생 과제에 대한 기본적인 출발점을 이루는 데에 의의가 있다고 할 수 있다.

그러나 거시적인 접근 방법과 2차 자료에 대한 의존 등 많은 한계를 지니고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 적절한 사례지역의 설정과 사례지역에 대한 심층적이고 미시적인 조사와 분석이 필요할 것이다. 또한 지금까지 우리나라에서 거의 이루어지지 않은 쇠퇴 지표 개발방법론에 대한 연구가 향후 이루어져야 할 것이다.

차 례

제1장 서론	1
1.1 연구의 배경	1
1.2 연구의 목적	2
1.3 개념 및 방법론	4
1.3.1 용어 정의와 개념	4
1.3.1.1 낙후지역	4
1.3.1.2 도시쇠퇴	6
1.3.2 분석 공간단위와 자료	7
1.3.3 도시 쇠퇴 진단을 위한 방법론	8
1.3.4 쇠퇴 지표	9
제2장 선행연구 고찰	12
2.1 도시쇠퇴	12
2.1.1 도시쇠퇴의 일반적 양상	12
2.1.2 도시쇠퇴의 원인	13
2.1.3 도시쇠퇴 유형화	14
2.2 낙후/쇠퇴 지표	15
2.2.1 삶의 질 지표	15
2.2.2 낙후지역 선정지표	17
2.2.3 해외연구에서의 지표 연구	20
2.3 우리나라의 낙후·쇠퇴지역 개발정책 및 연구	21
2.3.1 쇠퇴·낙후 지역 연구 동향	26
2.4.1.1 낙후지역 연구	26
2.4.1.2 지역유형화 연구	33

제3장 우리나라 중소도시의 쇠퇴 실태 및 특성	39
3.1 중소도시의 현황	39
3.1.1 중소도시	39
3.1.2 읍급 소도읍	42
3.1.3 인구규모와 인구성장률에 의한 분류	44
3.2 중소도시의 쇠퇴실태와 특성	47
3.2.1 인구 사회적 요인과 관련된 쇠퇴	47
3.2.2 경제적 요인과 관련된 쇠퇴	50
3.2.3 노후주택 및 빈곤관련 요인과 관련된 쇠퇴	54
 제4장 지방중소도시의 도심쇠퇴 - 충남지역 사례	59
4.1 충남지역의 인구증감	59
4.2 충남 주요도시의 도심쇠퇴	60
4.2.1 천안시	60
4.2.2 아산시	62
4.2.3 공주시	65
4.2.4 서산시	68
4.2.5 당진군	71
 제5장 결론	74
미주	77
참고문헌	79

표 차 례

<표 1-1> 지역정책 법령에서의 낙후지역의 규정	5
<표 1-2> OECD에서 정의한 도시쇠퇴의 주요 특징	7
<표 1-3> 최종 선정된 쇠퇴지표	10
<표 1-4> 지표 산출식	11
<표 2-1> 박대식의 삶의 질 지표	16
<표 2-2> 각국의 삶의 질 평가지표	16
<표 2-3> 신활력지역 선정지표	17
<표 2-4> 오지지역 선정지표	18
<표 2-5> 접경지역 선정지표	19
<표 2-6> 국내 낙후지역 선정지표 종합	19
<표 2-7> 근린지역 변화분석을 위한 지표조합	20
<표 2-8> 주요 낙후지역 개발사업	23
<표 3-1> 전국 인구 대비 시, 읍, 면의 비중 추이	39
<표 3-2> 전국인구 대비 중소도시와 읍의 비중 변화	40
<표 3-3> 중소도시 주요 통계치	40
<표 3-4> 중소도시 주요 통계치: 경기도 제외	41
<표 3-5> 중소도시의 인구규모 dots 분포	42
<표 3-6> 읍급 소도읍의 인구규모 dots 분포	43
<표 3-7> 중소도시 분류	45
<표 3-8> 읍급 소도읍 분류	46
<표 3-9> 노령화 관련 유형별 중소도시	48
<표 3-10> 순인구이동을 관련 유형별 중소도시	50
<표 3-11> 사업체종사자수 관련 유형별 중소도시	52
<표 3-12> 사업체당 종사자수 관련 유형별 중소도시	54
<표 3-13> 노후주택 관련 유형별 중소도시	56
<표 3-14> 기초생활보장수급자 관련 유형별 중소도시	58

그림차례

<그림 1-1> 연구 흐름도	3
<그림 1-2> 도시성장단계와 쇠퇴의 문제들(problems)을 축으로 하는 평면	9
<그림 3-1> 중소도시 규모별 분포 (도시인구)	41
<그림 3-2> 읍급 소도읍의 인구규모별 분포	43
<그림 3-3> 중소도시의 도시인구규모와 성장율	44
<그림 3-4> 읍급 소도읍의 인구규모와 인구 증감율	46
<그림 3-5> 인구성장률과 노령화지수	47
<그림 3-6> 노령화 관련 중소도시들의 유형별 분포	48
<그림 3-7> 인구성장률과 순인구이동율의 관계	49
<그림 3-8> 인구유출 관련 중소도시들의 유형별 분포	49
<그림 3-9> 인구성장률과 사업체 종사자의 관계	51
<그림 3-10> 사업체 종사자 관련 중소도시들의 유형별 분포	51
<그림 3-11> 인구성장률과 사업체당 종사자수의 관계	53
<그림 3-12> 사업체당 종사자 관련 중소도시들의 유형별 분포	53
<그림 3-13> 인구성장률과 노후주택비율의 관계	55
<그림 3-14> 노후주택비율 관련 중소도시들의 유형별 분포	55
<그림 3-15> 인구성장률과 기초생활보장수급자수의 관계	57
<그림 3-16> 기초생활보장수급자 관련 중소도시들의 유형별 분포	57
<그림 3-17> 인구성장률과 소년소녀가장 가구원수의 관계	58
<그림 3-18> 소년소녀가장 가구원수 관련 중소도시들의 유형별 분포	58
<그림 4-1> 충청남도의 읍·면·동 인구증가율	59
<그림 4-2> 천안시 인구분포(2005)	60
<그림 4-3> 천안시 인구증감	61
<그림 4-4> 천안시 상업활력지수	61
<그림 4-5> 천안시 사업체증감율	61

<그림 4-6> 천안시 제조업종사자 비율	62
<그림 4-7> 천안시 노후주택비율	62
<그림 4-8> 아산시 인구 (2005)	63
<그림 4-9> 아산시 인구증감	63
<그림 4-10> 아산시 상업활력지수	64
<그림 4-11> 아산시 사업체 증감율	64
<그림 4-12> 아산시 제조업 종사자비율	64
<그림 4-13> 아산시 노후주택비율	65
<그림 4-14> 공주시 인구분포 (2005)	65
<그림 4-15> 공주시 인구증감	66
<그림 4-16> 공주시 상업활력지수	66
<그림 4-17> 공주시 사업체 증감율	67
<그림 4-18> 공주시 제조업종사자 비율	67
<그림 4-19> 공주시 노후주택비율	68
<그림 4-20> 서산시의 인구분포 (2005)	68
<그림 4-21> 서산시의 인구증감	69
<그림 4-22> 서산시의 상업활력지수	69
<그림 4-23> 서산시의 사업체 증감율	70
<그림 4-24> 서산시의 제조업 종사자 비율	70
<그림 4-25> 서산시의 노후주택 비율	70
<그림 4-26> 당진군의 인구분포 (2005)	71
<그림 4-27> 당진군 인구증감	71
<그림 4-28> 당진군 상업활력지수	72
<그림 4-29> 당진군 사업체 증감율	72
<그림 4-30> 당진군 제조업 종사자 비율	73
<그림 4-31> 당진군 노후주택비율	73

제1장 서론

1.1 연구의 배경

우리나라의 도시체계는 불안정성과 양극화라는 두 가지의 특성으로 요약할 수 있다. 이러한 불안정성은 도시 중심기능의 상향 이동에 의한 대도시의 기능 확대와 이로 인한 중소도시의 기능약화가 진행됨으로써 커지고 있다. 또한 대도시권과 연담도시권이 확대·성장하는 반면 그 나머지 지역은 과소화되는 양극화가 진행되고 있다.

우리나라의 중소도시들은 광역도시권에 포섭되어 새로운 변화를 경험하고 있는 일부 중소도시들이 있는 반면, 중소도시의 성격은 변화하지 않은 채 상대적·절대적 쇠퇴를 경험하고 있는 대다수의 중소도시들로 차별적으로 변화하였다(권오혁·황병천 1996). 또한 최근 들어서 도시체계의 개방성과 상호 의존성이 크게 증대되면서 중소도시의 쇠퇴 문제가 더욱 심각해지고 있다.

이러한 문제를 인식함에 있어 기존의 인식은 수도권과 비수도권의 2분법적인 구도를 보였다. 이는 국토상의 불균형적인 발전에 대한 정책으로서, 수도권 과밀규제정책과 같은 단면적인 정책에서 찾아볼 수 있다. 정부는 이를 위한 정책수단으로 국고보조금, 지방양여금 등 재정조정제도를 도입하였는데, 지원 지역의 선정에 있어서 행정계층에 따른 지역구분이 주를 이루었고, 관행과 행정편의에 따라 지역유형을 구분하였다.

우리나라 중소도시에 대한 연구에 있어서 문제점은 다음 네 가지로 대별할 수 있다(김정연·김창석 2000). 첫째, 중소도시의 기능과 성장에 관한 연구는 일정 인구규모에 속하는 도시들을 대상으로 하는 경향이 있어서 국가 또는 지역 도시체계 상에서 중소도시의 기능과 역할을 파악하기가 곤란하다.

둘째로 농촌 중심지로서의 중소도시에 대한 연구는 개별 시·군의 수위 중심지까지만 관심을 두어 그 이상은 계층원리에 따라 중추적으로 구성된다고 간주하는 경향이 있다(최양부·정철모 1984). 이로 인해 하위도시체계(lower-order settlement system)의 변화와 국가

또는 지역도시체계의 변화를 연계하여 고찰하기가 곤란하다.

셋째로 국가 도시체계에 관한 연구는 지방중소도시가 국가 도시체계의 변화·발달에 따라 종속적으로 변화한다고 보고, 읍·면소재지는 도시라기보다는 농촌지역으로 간주되는 경향이 있다.

넷째로 중소도시 연구에 사용할 수 있는 자료가 미비하다. 이로 인해 분석결과의 정확성을 기대하기 어려우며, 연구대상 도시를 선정하는데 있어서 제약이 따른다. 면 소재지의 경우, 공식통계자료가 없어 야외조사(field survey)에 의존하여야 하며, 읍 지역의 경우, 행정구역 전체(시가지+주변 농촌)에 대한 자료를 이용함으로써 분석내용이 과대/과소평가 되는 경향이 있다 (김정연·김창석 2000).

우리나라의 지역 및 도시개발 정책과 제도는 지방 중소도시의 특성과 여건을 제대로 고려하지 못하고 있어서, 농촌지역에 대한 관심이 반사적으로 주어진 반면, 중소도시들은 그 중요성과 가치가 소홀하게 다루어지고 있다. 지금까지의 중소도시에 대한 정책은 이들 도시에 대한 각종 정보나 연구결과가 부족한 상태에서 막연히 시·군(지방정주) 생활권의 중심지로서 간주함으로써, 지역별 발전 정도에 따라 국가지원을 차등화함으로써 지역 간 균형발전을 지원하는 제도는 매우 취약하다고 할 수 있다.

도시 및 지역정책이 나가야 할 방향은 국가지원의 지역 간 차등화를 위한 기본전제로서 전국의 도시·지역을 발전수준에 따라 일정 수의 유형으로 구분함으로써, 문제 지역을 식별하고 도시·지역유형별로 차별화된 정책목표와 정책수단을 제시하는 것이다. 또한 도시 경쟁력 제고를 통한 국가 경쟁력 강화 차원에서 도시재생사업을 추진하기 위해서는 도시들의 불균형과 쇠퇴 문제에 대한 객관적인 실태 파악과 진단이 필요하다.

우리나라의 경우, 도시재생은 동일지역의 시계열적 비교에 의한 쇠퇴라기보다 다른 지역과의 횡단적 비교를 통한 상대적 낙후 개념으로 볼 필요가 있다. 곧, 시간 경과로 인한 도심부의 실질적인 물리적 쇠퇴도 문제지만, 신시가지 위주 개발에 치중한 나머지 기성시가지가 사실상 방치되어 주거환경은 물론 교육, 문화, 재정 등 기능격차가 확대되는 것이 더 큰 문제라는 것이다.

1.2 연구의 목적

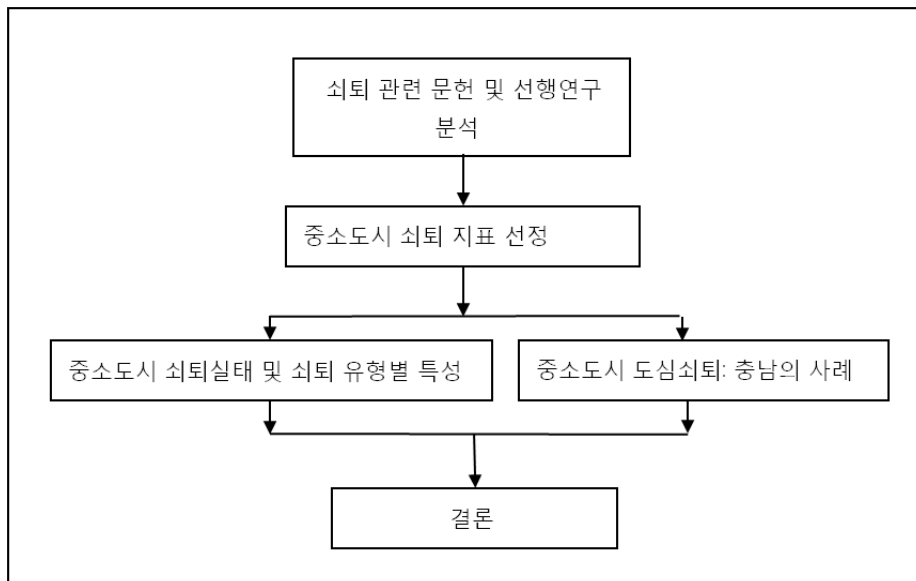
이러한 문제의식하에 본 연구는 다양성의 관점에서 도시·지역별 특성에 따른 도시재생

(미주참조) 과제의 수행을 위하여, 첫째, 우리나라 중소도시 지역의 쇠퇴 실태를 진단을 통하여 문제 지역을 파악하고 둘째, 충남을 사례로 지방 중소도시의 도심쇠퇴 실태를 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 본 연구는 우리나라의 중소도시의 쇠퇴 특성에 따라 지역을 분류함으로써 위기와 기회, 변화의 상황에 놓여있는 우리나라 중소도시의 도시재생 과제에 대한 기본적인 출발점을 이루는 데에 의의가 있다고 할 수 있다.

지역 유형화 연구는 목적별로 크게, 성장지역과 낙후지역의 구분, 농업지대 구분, 사업의 대상지 선정(예를 들면, 오지종합개발사업 대상지인 오지마을을 가려냄) 등으로 분류할 수 있다. 본 연구는 첫째와 셋째의 목적, 즉 성장·낙후지역을 구분하여 그 지역적 특성에 따라 도시재생사업을 시행하는 데 도움을 주는 기초 작업이다.

본 연구는 쇠퇴실태와 쇠퇴지표에 대한 문헌 및 선행연구에 대한 분석을 통하여 쇠퇴지표를 선정하고, 선정된 인구·英·妍·쇠퇴지표들(노령화 지수, 순 인구이동률, 사업체 종사자수, 노후주택 등)을 이용하여 중소도시의 쇠퇴실태를 살피고, 인구성장과 쇠퇴지표들의 관계를 분석하여 쇠퇴실태의 특성별로 유형화한다(그림 1-1 참조).

<그림 1-1> 연구 흐름도



1.3 개념 및 방법론

1.3.1 용어 정의와 개념

1.3.1.1 낙후지역

낙후지역은 사전적으로 경제나 사회, 문화 등의 측면에서 어떤 기준에 도달하지 못하고 뒤떨어진 일정한 땅의 구역이나 땅의 경계 또는 그 안의 땅으로 정의된다.¹⁾ 그러나 학술적 관점에서는 낙후지역에 대한 규정은 이보다 좀 더 복잡하고 포괄적인데, 첫째 타 지역에 비해 상대적으로 전통적 농산어업 위주의 경제 및 산업구조와 관습이 지배적인 농산어촌 지역을 일컫는다. 둘째, 자생적 성장과정으로 진입하지 못하여 지역개발 수준과 활력이 상대적으로 저하된 지방 중소도시 지역, 셋째 경제·사회·지리 등 사회적 제반 여건이 상대적으로 불리하여 지역개발의 기회가 제약되거나 열악한 산간오지지역, 그리고 끝으로 저소득과 생활·환경과 문화·복지 등의 수준이 타 지역에 비해 현저히 낮아 국가의 지원 없이 지역발전이 어려워 자생적 지역개발을 도모하기에 불리한 지역 등을 일컫고 있다(권용우 외. 2007).

지역정책과 연계한 낙후지역의 법률상 개념은 학술적 개념과 달리 보다 구체적이다. 먼저 ‘오지개발촉진법’에 의한 오지, ‘도서개발촉진법’에 의한 개발대상도서, ‘접경지역지원법’에 의한 접경지역, ‘지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률’에 의한 개발촉진지구, 그리고 ‘국가균형발전특별법’에서 명시하고 있는 “그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령이 정하는 지역”을 낙후지역으로 규정하고 있다.

1) 이런 의미로 볼 때 낙후지역은 지역을 유지하고 존속시키는데 필요한 다양한 요소 즉 경제를 비롯한 사회·문화·환경·복지 등 제반 수준이 타 지역에 비해 상대적으로 뒤떨어진 상태를 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다

<표 1-1> 지역정책 법령에서의 낙후지역의 규정

근거 법령	주요 개념 정의	
오지개발촉진법 제2조	오지	“도시지역으로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역에서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역”
도서개발촉진법 제2조	개발대상도서	“제주도 본도를 제외한 해외상의 전 도서”
접경지역지원법 제2조	접경지역	“군사시설보호법 제 2조 제 3호의 규정에 의한 민간인 통제선 이남의 시·군의 관할구역에 속하는 지역으로서 민간인 통제선으로부터 거리 및 지리적 여건, 개발정도 등을 기준으로 하여 대통령령이 정하는 지역”
지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제9조 제1항	개발촉진지구	“개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역 등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 지역”
국가균형발전특별법 제2조 제5항 (마)목	신활력지역	“그 밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역”

‘국가균형발전특별법’에 따른 대통령령에서는 연평균 인구감소율, 재정상황, 소득수준 등의 지표를 종합 평가하여 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저히 저조한 낙후지역을 3년마다 선정하여 고시하도록 정하고 있다, 2005년부터 실시된 신활력지역 사업은 이러한 대통령령에 근거하여 신활력사업 대상지역, 곧 낙후지역을 선정하였다. 그 선정 기준으로 인구적 측면(1970- 2000년의 인구 변화율과 밀도), 산업 경제적 측면(소득세할 주민세), 지방 재정적 측면(재정력지수)이 고려되었다. 이러한 기준에 따라 전국 234개의 시·군 중 30%에 달하는 70개의 시·군이 신활력지역(즉, 낙후지역)으로 지정된 바 있다(김선기·김현호 2006).

1.3.1.2 도시쇠퇴

도시쇠퇴에 대한 합의된 정의는 없지만 공통적인 특징들을 공유한다. Herbert(1975)는 쇠퇴(deprivation)를 정의하려는 대부분의 시도는 빈곤(poverty)과 표준수준 이하(sub-standardness)와 같은 개념과 연계되어 있다고 보고 '특정 사회에서 삶의 질과 생활수준이 대다수의 수준에 미치지 못하는 것을 쇠퇴'라고 정의하였다. 이것은 '평균보다 낮다', '한계치 보다 높다'라는 상대적인 속성을 지닌 개념으로 시대와 지역에 따라 기준이 되는 생활수준이나 삶의 질이 달라질 수 있다.

영국의 Policy for the Inner City 보고서(1977)는 '도심쇠퇴 문제는 중심도시 또는 도심 주변지구의 경제적 쇠퇴, 물리적 쇠퇴, 사회적 제 조건의 악화, 소수인종의 집적 등의 현상이 나타나는 것'이라 정의하였다. Townsend(1979)는 쇠퇴와 관련하여 빈곤에 대해 정의 내렸는데, 빈곤이란 '개인, 가족, 단체가 식료품을 구매하고 활동에 참여하며, 주거환경, 쾌적한 문화 환경을 누리기 위해 필요한 자원이 부족하여 그들이 속한 커뮤니티에서 원조를 받거나, 받도록 허가 받은 경우 빈곤한 것이라고 판단한다고 정의하였다.

'빈곤'과 '쇠퇴'가 유사한 의미로 사용되어 왔지만, 두 용어 간에 보다 엄격한 개념적 정의가 필요하다는 주장이 제기되었다. 빈곤한 상태라는 의미는 필요(needs)를 충족시키기 위한 충분한 경제적 자원이 부족함을 의미하는 한편 쇠퇴는 아직 충족되지 않은 필요로써, 경제적인 자원 이외 기타 다양한 종류의 자원이 부족하여 생기는 것을 의미한다.

미국 연방 상원의 환경의 질에 관한 위원회는 '도심쇠퇴는 도시 지역의 다른 구역분과 구별되는 경계를 가지지는 않지만, 일반적으로 중심부에 인접하거나 중심부를 둘러싸고 있는 열악한 환경의 쇠퇴한 오래된 지구'로 정의하였다. 일본 고베 도시문제연구소는 인구 및 고용이 감소함에 따라 도시생활을 저해하는 도시문제가 발생하며, 도심쇠퇴 문제란 '대도시 도심 주변부에 있어서 인구와 기업이 유출함에 따라 지역사회의 황폐, 쇠퇴에 의해 초래된 경제, 사회 공간구조 상 마이너스 현상과 집적지역에 있어서 문제'라고 정의하였다.

OECD제국의 도시재생정책보고서(OECD, 1983)에서는 도시쇠퇴문제를 특별히 규정하지 않고 '공간적 집중'이라는 표현으로 파악하여 "도시쇠퇴란 대도시에 있어서 높은 수준의 실업과 빈곤, 주택 악화, 도시기반시설의 노후화 등 사회적, 경제적 환경적 제 문제의 공간적 집중'이라 정의하였다. OECD에서 정의한 도시 쇠퇴를 나타내는 주요 특징은 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> OECD에서 정의한 도시쇠퇴의 주요 특징

요소	특징
인구	<ul style="list-style-type: none"> • 인구의 불안정성 • 전입/전출이 높음 • 편부모 비율이 매우 높음
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 자격증 보유수준이 낮고 결석률이 높음
고용	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 실업수준, 특히 청년실업과 장기 비고용 상태
빈곤	<ul style="list-style-type: none"> • 평균 이상의 빈곤층, 특히 유소년 빈곤층이 높음
소득	<ul style="list-style-type: none"> • 최저생계가정의 비율이 높고 소득이 낮음
이동성	<ul style="list-style-type: none"> • 자가용 보유율이 낮음
보건	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 사망률(premature mortality) / 장애율 • 결핵 및 예방 가능한 질병들의 비율이 높음
사회통합	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체의 파괴, • 성, 인종, 연령 그룹들 간, 가족 간의 지원시스템 약화
범죄/안전	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 범죄율, 마약, 시민 불안감 증대

이처럼 쇠퇴는 다양한 분야에서 접근될 필요가 있는 개념이며, 시간적 변화가 함께 고려되어야 하는 개념이다. 동태적이고 상대적인 ‘쇠퇴’라는 개념을 한마디로 정의하는 것은 매우 어렵다고 할 수 있지만, 본 연구에서는 도시쇠퇴를 인구의 감소, 인구의 노령화, 경제적 활력의 저하 등 사회·경제적 여건이 다른 도시에 비해 상대적으로 낙후된 상황이라고 규정하기로 한다.

1.3.2 분석 공간단위와 자료

지역 유형화는 국토 공간상에서 관찰되는 복잡다단한 현상들을 일목요연하게 파악하고자 일정한 공간 단위를 대상으로 그 특성에 따라 범주화하는 작업이다. 이는 각 범주 별로 현상의 공간적 분포 패턴을 살펴보는 한편, 여러 범주들 간의 특징을 비교·분석하는 일련의 과정을 포괄한다. 이러한 작업은 장기적인 사회·경제적 변화 방향에 대한 전망을 토대로 지역 유형별로 적합한 정책 대안들을 발견함으로써, 바람직한 국토의 미래상과 지역의 발전 방향을 모색하는 수단 마련에 단초를 제공한다(성주인·송미령 2003).

지역 유형화를 수행할 때 중요하게 다루어지는 것이 분석의 공간 단위 문제이다. 분석공

간 단위로서 행정구역인 시·군 단위를 이용하는 경우, 전반적인 지역 성격에 대해 전국적으로 비교해서 살펴볼 수 있고 다양한 지표들이 존재한다는 장점이 있다. 반면 시·군 단위는 행정구역 내에 존재하는 변이들을 설명하지 못할 위험성이 존재한다. 이러한 문제는 본 연구와 같이 도·농 통합형 도시를 분석할 때 흔히 일어나는 문제이다. 이는 한 개의 시·군 안에도 성격이 다른 많은 읍·면이나 다채로운 마을들이 분포하기 때문이다.

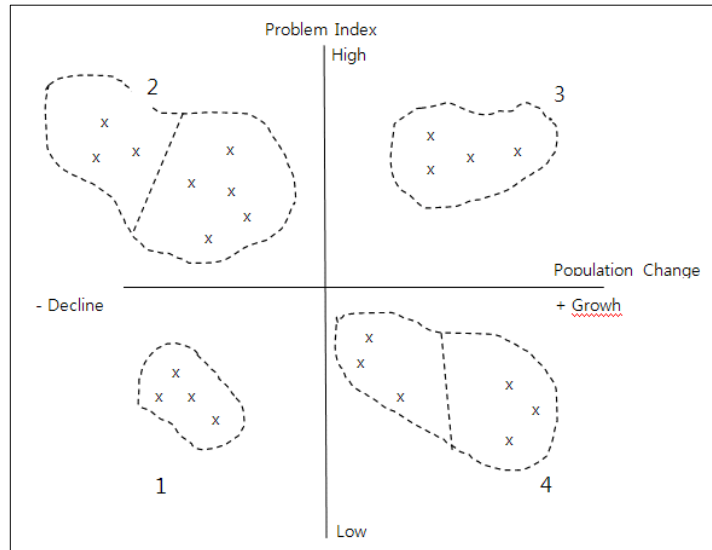
읍·면 단위를 분석공간단위로 이용할 경우에는, 취득할 수 있는 데이터가 매우 제한적이며, 분석 대상 공간의 수가 지나치게 방대하다는 단점이 있다. 읍·면 단위는 특정한 기준에 따라 동질지역을 가리는 데는 시·군 행정구역에 비해 더욱 적절한 단위라고 알려져 있다. 공간분석 단위로서의 마을은 농촌의 정주 특성을 가장 분명히 파악할 수 있는 단위이긴 하지만 취득할 수 있는 데이터가 극히 제한적이어서 사례지역으로 한정하여 유형화 작업이 진행되는 것이 일반적이다.

본 연구에서는 공간분석단위로 도·농통합형 시를 포함한 우리나라 중소도시의 ‘도시지역’을 이용한다. 여기에서 ‘도시지역’이란 시급도시의 ‘동부’와 도·농통합형 시 내의 ‘동부’와 읍지역을 의미하는데, 이는 도·농통합형 시 내에 있는 농촌지역을 최대한 배제하기 위함이다. 본 연구에서 중소도시는 인구 50만 이하의 도시를 의미한다. 자료는 1995년, 2000년, 2005년의 인구센서스의 64개 인구 50만 이하의 중소도시 관련 자료를 이용하였다.

1.3.3 도시 쇠퇴 진단을 위한 방법론

본 연구는 Cheshire 등 (Cheshire, Carbonaro, and Hay 1986)의 도시성장단계와 쇠퇴문제들을 축으로 하는 평면기법을 이용한다. Cheshire 등에 의하면, 도시쇠퇴 진단을 위한 유형화를 위해서는 도시성장단계와 도시쇠퇴양상을 통합적으로 고려하여 유형화하여야 한다. 도시성장과 쇠퇴의 여덟 국면을 한 차원에 연속적으로 나타내면서 도시쇠퇴의 양상을 고려한다면 도시쇠퇴의 진단을 위한 유형화가 가능할 수 있다. 이는 도시쇠퇴 문제들의 양상과 인구변화를 두 축으로 하여 유형화할 수 있다는 것이다. 동일한 문제들이 발생하더라도 성장단계와 쇠퇴 유형에 따라 그 원인과 발생 메커니즘이 다를 수 있다.

<그림 1-2> 도시성장단계와 쇠퇴의 문제들(problems)을 축으로 하는 평면



도시성장단계와 쇠퇴의 문제들(problems)을 축으로 하는 평면 내 각각의 x는 도시를 나타내고 있고, 특정 이해를 가지는 네 가지 그룹이 분류된다. 그 중 군집 1은 특별한 문제점 없이 인구가 감소하는 도시들이며 군집2는 앞서 정의된 도시쇠퇴를 겪고 있는 도시이다. 각 군집은 다시 가능도(likelihood)에 따라 세 그룹으로 나뉘는데 여기서 국가 간, 국가 내 도시 간에 주어진 인구의 자연 증감 변화율은 구별되는 하위그룹들을 형성할 수 있다. 이 하위그룹들은 몇몇 국가경제, 지역경제가 다른 지역이나 국가에 비해 보다 성공적인 것으로 주어진 수평축으로 분화될 수 있다. 군집3은 도시성장의 문제들을 가진 도시들이며, 군집 4는 성공적인 성장 도시들이다 (그림 1-2).

본 연구에서는 이후 선정될 쇠퇴지표 별 우리나라 중소도시의 쇠퇴실태와, 위에서 언급한 방법론을 이용하여 각 도시들의 인구성장률과 쇠퇴지표를 두 축으로 하는 평면을 분석하여 중소도시의 쇠퇴 특성을 밝히고자 한다.

1.3.4 쇠퇴 지표

Herbert D.T. 는 쇠퇴(deprivation)는 상대적 개념, 즉 타 지역에 비해 상대적으로 삶의 질이나 수준이 낮은 지역을 의미한다고 강조하였다. 이는 쇠퇴 지표를 개발하는 데 있어 기

존 연구에서 개발된 삶의 질 지표가 적용될 수 있음을 의미한다고 할 수 있다. 이에 본 연구도 삶의 질 지표나 지속가능성과 같이 쇠퇴 진단 지표를 도출할 수 있는 내용을 담고 있는 선행 연구들을 주로 검토하고 이에 기초하여 최초의 쇠퇴 진단 지표를 도출하고자 한다.

쇠퇴를 측정하는 지표를 선정하는 연구는 현재까지 이루어진 바가 없으므로, 삶의 질 · 도시잠재력 · 낙후지역에 관한 국내·외 연구 논문, 보고서, 법률을 검토하여, 제시되고 있는 모든 지표를 정리하고, 선정지표 유형은 지표 별 특성을 고려하여 인구 · 경제 · 사회 · 주택 부문의 지표 중, 선정 지표의 적합성을 검정하기 위한 5가지 지표 선정 기준을 정하여, 지표를 선정하였다. 5가지 지표 선정기준은 i) 대표성을 확보한 지표, ii) 지표의 방향성, iii) 측정의 단순성, iv) 이론적 근거, v) 자료취득 가능성이다.

<표 1-3> 최종 선정된 쇠퇴지표

영역	특성	관련지표	대표성	통계용 이성	구득 가능성	방향성	이론적 근거
경제	경제기반	제조업 비율	○	○	○	○	○
	경제 활력	고차서비스 비율	○	○	○	○	○
	사업체규모	사업체당 종사자수	○	○	○	○	○
	고용수준	천명당 종사자수	○	○	○	○	○
	상업 활력도	천명당 도소매음식숙박업 종사자	○	○	○	○	○
	사업체 감소	사업체수 증감률	○	○	○	○	○
	종사자 감소	종사자 증감률	○	○	○	○	○
	상업 활력 감소	도소매음식숙박업 종사자 증감률	○	○	○	○	○
인구·물리적 환경	인구구조	노령화지수	○	○	○	○	○
	노후건축물	20년 이상 건축물 비율	○	○	○	○	○
	인구 감소	인구증감률	○	○	○	○	○
	인구규모	인구수	○	○	○	○	○
	인구이동	순인구이동률	○	○	○	○	○
빈곤	저소득층	1000명당 기초생활보장 수급자수	○	○	○	○	○
	소년소녀가장	1000명당 소년소녀가장 가구원수	○	○	○	○	○

최종 선정된 쇠퇴지표는 인구·사회·물리적 환경측면에서는 인구규모, 인구 증감률, 순인구이동율, 노령화지수, 노후주택비율 등 5개 지표를 선정하였고, 경제적 측면에서는 사업체 규모, 고용수준, 상업활력도 등 8개 지표, 빈곤 측면에서는 저소득층, 소년소녀가장 등 2개 지표를 선정하였다(표 1-3). 각 지표의 산출식은 <표 1-4>와 같다.

<표 1-4> 지표 산출식

영역	지표	산출식
경제	제조업 비율	$(\text{제조업종사자수} / \text{전산업종사자수}) \times 100$
	고차서비스 비율	
	사업체당 종사자수	종사자수/사업체수
	천명당 종사자수	종사자수/총인구*1000
	상업활력지수	$(\text{도소매, 음식숙박업종사자수} / \text{인구수}) \times 1000$
	사업체수 증감률	2000-05년 총사업체수 증감률
	종사자 증감률	2000-05년 총종사자수 증감률
	도소매음식숙박업 종사자 증감률	2000-05년 도소매, 음식숙박업 종사자수 증감률
인구··물리적 환경	노령화지수	65세이상인구 / 15세 미만 인구
	노후 건축물 비율	$(\text{노후주택수} / \text{주택수}) \times 100$
	인구증감률	2000-05년 인구증감률
	인구수	2005년 인구
	순인구이동률	$(\text{총전입} - \text{총전출}) / \text{총인구}$
빈곤	1000명당 기초생활보장 수급자수	기초생활수급자수/구(군)별 총인구*1000
	1000명당 소년소녀가장 가구원수	$(\text{구(군)별 소년소녀가장가구원수} / \text{구(군)별 총인구}) \times 1000$

제2장 선행연구 고찰

2.1 도시쇠퇴

2.1.1 도시쇠퇴의 일반적 양상

도시쇠퇴의 양상은 국가마다 차이를 보이지만 물리적 노후화, 경제적 쇠퇴, 사회적 문제라는 세 가지 공통점을 보인다. 물리적 노후화 차원에서 보면, 그 동안 재개발과 슬럼지역 주택의 철거가 상당히 시행됐음에도 재개발 대상지역을 벗어나면 기본적인 설비가 결여된 열악한 주택이 개선되지 않고 잔존하고 있으며, 어떤 도시들에서는 재개발 구역으로 지정되자 건축이 지체되어 오히려 인구감소가 유발되는 경우도 있다. 또한 물리적 측면의 노후화에 있어 주택의 노후화 못지않게 심각한 것이 도시기반시설과 도시서비스시설의 불충분한 공급 및 노후화 문제이다.

경제적 쇠퇴는 런던, 도쿄와 같은 대도시에서 나타난다. 런던, 리버풀, 버밍엄 등 영국의 대도시에서는 높은 실업률이 나타나고, 거주자의 기능수준과 제공되는 일자리의 불일치가 일어나며, 일자리 수요가 심각하게 부족한 양상을 보여주고 있다. 일본의 도쿄, 오사카, 나고야 등 대도시의 경우에도 도심에서 상주 취업자 및 일자리 종사자의 감소와 동시에 직장과의 주거의 분리가 확대되고, 상주 주민들에게 맞는 일자리가 감소하는 반면 맞지 않는 직종은 증가하는 현상이 나타난다. 이와 함께 대규모 공장이 이전하거나 감소하는 동시에 영세공장이 집중하는 경향이 나타난다.

사회적 문제의 집중 차원에서 보면, 영국의 경우 도심지역은 실업률이 높고 임금수준이 낮아 빈곤층이 밀집해 있다. 또한 도심과 그 주변은 사회생활에 적응할 능력이 약한 사람들(주거 부정자, 알코올 중독자, 마약 중독자 등)이 많이 거주하고, 동시에 교육에 대한 관심이 낮다. 이 경우 커뮤니티 의식 약화, 근린시설 수준저하, 범죄와 폭력의 증가 등 지역전체에 쇠퇴 현상이 만연하여 집단적 빈곤화가 나타난다.

2.1.2 도시쇠퇴의 원인

쇠퇴지역의 문제는 경제적, 사회적, 공간적 요인들이 복잡하게 상호작용하여 발생하는 다차원적 결과물이며, 그 내용은 경제적 측면과 노동시장, 사회적 경향, 공공정책 등 세 가지 요소들의 상호작용으로 볼 수 있다.

경제적 원인들

대부분 도시쇠퇴를 보고한 국가들은 노동시장에서 장기적 실업문제, 임금과 소득에서 불평등 문제를 강조하며, 나아가 1970년대 중반 이후, 경제주기상 호황임에도 불구하고 이러한 불평등의 문제가 극복되지 않았다. 오히려 미숙련, 저 숙련 노동에 대한 수요 감소와 이로 인한 소득 수준의 하락 등이 상황을 악화시켰다. 시장의 세계화는 임금과 여러 조건들의 유연성을 찾아 재입지하는 기업들로 인해 문제를 더욱 악화시키고 있다. 임금 상한선을 지키고 노동시장 유연화에 반대했던 국가들은 장기적인 구조적 실업문제에 직면해 있는 반면, 노동시장 유연화와 임금관련 규제 완화에 힘썼던 국가들은 매우 불안정한 비정규직 문제로 위기에 처하였다.

사회적 측면

전통적인 노동계급 공동체는 경제적 빈곤에도 불구하고, 활발한 공동체 네트워크를 통해 일반적으로 상대적으로 안정적인 사회적 환경을 제공해주었으나 산업구조 변화와 함께 해체되었다. 가족이라는 틀이 제공하던 사회적 안전망이 해체되면서 이혼율이 증가하고, 편부모 가정이 증가하였으며 여러 나라에서 특정 집단들이 사회주류로부터 분리 이탈되기 시작하였다.

사회문제들은 모두 나름대로 심각한 문제이지만, 도시계획과 공공주택정책이 결합되어 전통적 공동체를 깨뜨리고, 사회적 취약그룹이 특정 지역에 집중하게 한다면, 그 문제들이 함께 만들어내는 효과는 파편화된 사회를 더욱 파편화시킨다.

공공 정책적 측면

국가의 역할이 도시쇠퇴에 결정적인 역할을 하기도 하는데, 그 효과는 주로 복지체계의 변화, 주택정책, 교통 및 기타 인프라정책에서 발견할 수 있다. (OECD, 1998; Council of

Europe, 2004) 복지체계의 약화는 소득과 임금수준에서 불평등을 심각하게 증가시켰고 특히, 사회적 취약그룹을 증가시킨다.

2.1.3 도시쇠퇴 유형화

OECD(1998)는 각 국가의 경험연구들을 종합하여 지리적 범주에 따라 도심쇠퇴, 주변부쇠퇴, 도심, 주변부 혼합쇠퇴 등 세 가지 쇠퇴를 유형화하였다. 도심쇠퇴(city center deprivation)는 많은 나라에서 일어나는 도시쇠퇴의 전형적 패턴으로 1950-60년대 대표적인 도시쇠퇴의 형태이다.

대다수의 유럽도시들과, 미국, 캐나다, 호주의 많은 도시들에서 1960-1970년대에 대규모 재개발과 재 정주 작업이 이루어졌는데 그 결과 많은 도심지역들에 근대적 주택건축이 이루어졌고 소위 중산층이 거주하게 되었다. 하지만 미국의 경우 교외화가 진행되면서 도심공동화가 진행됐고 중산층과 부유층이 교외지역으로 이탈하면서 도심 건축물의 노후화도 심각해지게 되었다.

주변부 쇠퇴지역은 주로 도시외곽을 따라 건설된 대규모 다가구 사회주택 지역이거나, 이민자 등 인구성장에 대처하기 위해 계획적으로 확장된 지역이다. 이들 지역들은 또한 도심 재개발로 주거지를 잃은 저소득 가구의 정착지로서 개발되었다. 많은 국가에서 새로운 주택 건설의 압력은 기반시설 용량을 초과하는 건축을 의미했고 이는 결과적으로, 도로망이나 대중교통의 부재로 귀결되었다. 이는 또한 보육시설, 학교, 공동체, 문화시설 등 어메니티 시설의 부족으로 이어지게 된다.

실제적으로, 대부분 OECD국가의 도시지역들은 도심과 주변부의 쇠퇴가 혼재되어 있는 양상이다. 예를 들어 영국과 아일랜드의 도시 쇠퇴 패턴을 보면 주로 세 가지 유형의 영역들을 포함하고 있다. i) 도심지역의 "rooming-house", "bedsit" 거리, 저가의 사설 숙박시설, ii) 1960년대 건축된 대규모 사회주택, iii) 주변부 지역의 - 사회적 배제 문제를 가지고 있는 다가구, (준)공동주택

캐나다의 경우 특수한 조닝(zoning) 규제를 두어 소규모 사회주택 프로젝트를 도시 전역에 시행하였는데 이를 통해 사회적 혼합(social mix)을 달성하려 하였다.

이들 각각의 도시쇠퇴 형태들은 해당 지역, 국가의 역사적 발전 경로를 따라 드러나고 있다. 국가수준에서 도시문제에 대처하는 일반적인 가이드라인을 공유하는 경우에도 개별 도시들은 서로 상이한 형태를 드러내는 경우가 많다.

2.2 낙후/쇠퇴 지표

쇠퇴 지역 진단 지표와 관련된 선행 연구들 중 쇠퇴 지역을 진단할 수 있는 지표나 기법을 직접적으로 제시해주고 있는 연구들은 희소하다. 국내 논문의 경우는 삶의 질이나 도시의 지속 가능성을 평가하는 지표를 제시하고 이를 통해 지역의 특성, 지리적 분포를 분석하는 연구가 많지만 쇠퇴 지역을 진단할 수 있는 지표를 제시하거나 지표 개발 방법론을 분석한 연구는 거의 없다.

해외 논문의 경우, 주로 영국에서 쇠퇴와 관련된 논문이 많이 발표되는데, ward단위(도시의 區)로 지역의 쇠퇴를 평가하고, 이를 지도화하여 지리적 분포를 분석한다. 영국에서는 여러 분야의 다양한 지표를 토대로 지표 별 가중치를 부여하여 복합 쇠퇴 지수를 작성하여 사용하고 있다. 그러나 지표의 가중치를 산정하는 방법이 구체적으로 제시되어 있는 것은 아니며, 한국에서 획득하기 어려운 데이터 셋(data set)을 사용한 경우도 많다.

연구마다 지표 별 가중치를 산정하는 방법은 다양한데, 동일 가중치를 부여하는 방법, 전문가의 의견에 따라 가중치를 부여하는 방법, 요인분석이나 주성분분석 등과 같이 통계적 기법으로 가중치를 산출하는 방식들이 있다.

2.2.1 삶의 질 지표

삶의 질은 쇠퇴를 진단하는 중요한 기준으로 작용한다. 박대식과 마상진(2007)은 도·농간의 삶의 질 격차를 효과적으로 나타낼 수 있도록 개별 지표들을 점수화하고, 지표에 대한 가중치를 산정하여 삶의 질 지표의 지수화 방안을 마련하였다.

<표 2-1> 박대식의 삶의 질 지표

부문	삶의 지표
소득, 소비	직업
노동	건강
보건 의료	의료서비스
안전	안전
주거	주택, 기초생활 여건
정보화	정보, 통신 여건
통신	대중교통 여건
환경	생활환경의 쾌적성
교육	교육서비스, 사회교육기획, 학교교육기회
복지	사회복지서비스, 전반적 복지
사회	가정생활, 이웃관계
문화, 여가	문화, 여가시설

자료: 박대식과 마상진(2007)

송인성(2004)은 광주시와 밴쿠버 시를 사례로 도시의 삶의 질 제고 방안에 관한 연구를 수행하면서 삶의 질에 관한 평가지표나 기준은 해당 도시 정부의 교육정책, 사회복지정책, 보건의료정책, 환경정책, 재정정책 등 여러 정책과 이와 관련된 다양한 요소들을 아울러야 한다고 주장하였다. ‘삶의 질’이라는 개념을 정의하는 것은 어렵지만, 여러 국가에서는 이미 삶의 질을 비교하기 위한 평가 지표를 가지고 있다(표 2-2 참조).

<표 2-2> 각국의 삶의 질 평가지표

각 국의 삶의 질 평가 지표	
워싱턴D.C	소득, 실업, 빈곤, 주거, 교육, 건강, 정신건강, 대기오염, 공공질서, 교통안전, 인종평등, 지역사회관심, 주민참여, 사회분리
토론토	근린주구, 주거, 교육, 서비스, 여가활동, 정치행활, 건강관리만족
캐나다자치연합	인구, 지역사회 유연성, 고용, 주거, 지역사회스트레스, 지역사회 건강, 지역사회 안전, 지역사회 참여
에드몬튼	건강한 경제, 건강한 주민, 건강한 환경, 건강한 지역사회
한국지방행정연구원	자연환경, 주거환경, 조건사회, 교육문화, 경제, 공공안전
취리히	여가활동, 주거, 교육, 감각, 소비, 상업, 사회수준, 교통, 토지시장, 접촉, 하부시설
Duval Country	교육 성취도, 활력 있는 경제, 자연환경보호, 사회복지와 조화, 예술, 문화, 휴양, 건강지역사회, 책임정부, 효율적 이동성, 지역사회 안전
뉴질랜드	인구, 지식과 기술, 경제수준, 경제개발, 주거, 건강, 자연환경, 인공 환경, 안전, 사회연계, 시민 및 정치권

자료: 송인성, (2004)

2.2.2 낙후지역 선정지표

일반적인 낙후지역의 의미는 발전지역에 대한 상대적 개념으로 자연조건의 열악, 경제기반의 부족, 인구의 유출, 재정의 빈곤, 정치적 영향력이 취약한 지역으로 발전지역에 비해 활력이 없고 경쟁력이 떨어지는 지역이나 성장잠재력이 풍부한 지역이라 정의 할 수 있다. 이는 정치·경제·사회·문화적으로 발전 성장원은 풍부하나 성장 동력(정책적·재정적 지원)이 부족하여 성장엔진을 갖지 못한 지역이라는 것이다.

법률적으로 낙후지역은 「국가균형발전특별법」 제2조 제5항에서 제시하고 있는데, 「오지개발촉진법」 제2조의 규정에 의한 오지, 「도서개발촉진법」 제4조 제1항의 규정에 의한 개발대상도서, 「접경지역지원법」 제2조 제1호의 규정에 의한 접경지역, 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」 제9조 제1항의 규정에 의한 개발촉진지구, 그밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역으로 규명하고 있다.

신 활력 지구

신 활력 사업이란 소외되고 낙후된 지역이 지역 내 대학, 기업, 연구소, NGO, 언론 등 지역혁신주체들의 지역특성에 맞게 수립한 발전전략을 바탕으로 지역혁신을 유도하는 사업이다. 대상지역은 전국 234개 시·군·구 자치단체의 하위 30%에 속하며 「국가균형발전특별법」 제2조 제5항, 「동법시행령」 제2조에 의해 신활력 지역이 선정된다.

<표2-3> 신활력지역 선정지표

부문	지표	자료출처
인구	연평균인구변화율	통계청 인구주택센서스
	인구밀도	행정자치부 주민등록자료
경제	소득세할주민세	지방세연감
재정	재정력지수	행정자치부 지방자치단체재정분석 종합보고서

자료: 건설교통부, (2005).

오지지역

「오지개발촉진법」 제1조에 의하면 “다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고 지역 간 격차를 해소하여 국토의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 정의한다. 오지지역의 범위 지정은 「오지개발촉진법」 제2조, 제4조, 「오지개발촉진법시행령」 제2조에 명시되어 있다.

<표 2-4> 오지지역 선정지표

부문	지표	측정방법	지정기준
경제·사회·지역개발 종합적 측면	인구변화율	연평균인구변화율 (5년간)	행정자치부장관이 정하는 방법에 의하여 조사한 기초조사 결과 개발수준이 전국 면지역 평균 이하인 지역을 지정. 단, 도서개발촉진법의 적용을 받는 면지역 및 주민이 거주하지 않거나 면사무소무설치지역은 제외
지리적 측면	인구밀도	인구/면적(면)	
생활수준 측면	소득세할 주민세액	소득세할주민세 (최근 2년간)	

자료: 건설교통부 (2005)

선정방법은 인구변화율, 인구밀도, 소득세할 주민세액을 선정지표로 전국 1,209개 면 지역을 종합 평가하여 인구감소율이 높을수록, 인구밀도가 낮을수록, 소득세할 주민세액이 낮을수록 낙후도가 심한 것으로 판단한 후 이에 대한 순위를 부여하고, 각 3개 지표의 지수환산점수를 종합하여 산출된 결과치들 중 전국 면 지역 평균 이하인 지역을 오지지역 대상으로 정한다.

개발대상도서

「도서개발촉진법」 제1조에 의하면 “도서의 생산, 소득 및 생활기반시설의 정비, 확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득증대와 복지향상을 도모함을 목적으로 한다”라고 정의하고 있다. 개발대상도서 범위의 지정은 「도서개발촉진법」 제2조, 제4조, 「도서개발촉진법시행령」 제2조, 제3조에 명시되어 있다. 타 제도와 달리 선정지표에 대해 별도의 명시는 없으나, 「도서개발촉진법시행령」 제2조, 제3조에 근거하여 인구, 생활환경의 2개 부문과 거주인구수, 연륙도의 2개 지표로 볼 수 있다. 전국의 도서를 대상으로 거주인구수의 크기와 연륙도의 도서특성을 조사·평가하여 개발대상도서로 선정한다.

접경지역

「접경지역지원법」 제1조에 의하면 “남북의 분단으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지향상을 지원하고, 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며, 평화통일의 기반을 조성”하는 것을 목표로 한다. 「접경지역지원법」 제2조, 「동법시행령」 제2조에 명시되어 있다.

<표 2-5> 접경지역 선정지표

부문	지표	측정방법	지정기준
인구	인구증감률	연평균 인구증감율(최근 5년)	<ul style="list-style-type: none"> 민통선 이남 20km 이내 소재한 시·군의 읍·면·동으로 5개의 지표 중 3개 이상의 지표가 전국 평균미만인 지역 서해5도서 및 주변도서와 옹진군 북도면의 인천광역시, 경기도, 강원도의 일부지역 단, 무인도서는 제외
기반 시설	도로포장율	(법정포장도로연장/행정구역면적)*100	
	상수도보급율	(상수도보급가구)/인구수*100	
경제	제조업종사자비율	(제조업종사자수/인구)*100	
기타	군사시설보호구역 점유비율	(군사시설보호구역면적/행정구역면적)*100	

자료: 건설교통부, (2005)

이상의 국내 낙후지역 선정지표를 종합한 것이 <표 2-6>이다.

<표 2-6> 국내 낙후지역 선정지표 종합

유형	낙후지역 선정지표 및 측정방법				
	개발촉진지구	신활력지구	오지지역	개발대상도서	접경지역
인구	연평균인구증가율(최근5년간)	인구밀도	인구밀도	거주인구수(10이상)	연평균인구증감율(최근5년)
		연평균인구변화율(30년간)	연평균인구증가율(최근5년간)		
경제	승용차등록배율(승용차등록대수/인구)*100	소득세할주민세(최근3년간)	소득세할주민(최근2년간)		
사회(보건·복지)	의사비율(의사수/인구)*100				
	노령화지수(65세이상/0-14세인구)*100				
산업	제조업종사인구비율(제조업종사자수/인구)*100				제조업종사인구비율(제조업종사자수/인구)*100
기반시설(SOC)	도로율(법정도로연장/행정구역면적)*100				도로포장율(법정포장도로연장/행정구역면적)*100
					상수도보급율(상수도보급가구/인구수)*100
행정	재정자립도(지방세+세외수입/일반회계세입총계)*100(3년간평균)	재정력지수 기준재정수입/기준재정수요			
지역발전 잠재성	도시적 토지이용비율 지목상{(대지+공장용지+학교용지)/행정구역면적}*100			교량등으로 육지와 연결된 도서(10년미만)	군사시설보호구역 점유비율(군사시설보호구역면적/행정구역면적)*100

자료: 건설교통부, (2005)

2.2.3 해외연구에서의 지표 연구

미국에서는 소득을 기준으로 근린 변화를 판별하고 측정하는 것이 전통이다. 소득 빈곤은 인종, 가족 상태, 교육, 고용, 주거 등 다른 많은 변수와 연관되어 있다(Glennerster et al. 1999). Lucy와 Phillips(2001)는 미국 근린지역 변화분석을 위한 두 가지 지표조합을 제시하였다.

<표 2-7> 근린지역 변화분석을 위한 지표조합

General Knowledge Systems indicators	Project-Focused Systems indicators
주택가치	리모델링(확장과 개선)
가구소득	폭력범죄
혼합용도지표, 사회 균형지표	강도
자가 소유 중위 값(median rate)	학교 무료급식
표준 이하 환경 지표	공공주택
가족빈곤	역사(fixed rail station)
인종 간 종족 지표	교통접근도 지표
인구와 연령 특징	magnet employers, 특히 비영리 고용주
지역인구증가율	학교 시험성적
방과 침실의 중위 값	

자료: Lucy and Phillips, (2000)

쇠퇴 진단 지표와 관련된 영국의 연구들은 국내 논문들 보다는 실증적 분석을 시도하는 편이다. 통계적 방법으로 변수 별로 가중치를 부여하여 지표를 최소화 시켜 이를 지역에 직접 적용하여 분석하는 단계까지 연구 내용이 진행되어 있다.

Herbert(1975)는 영국 Cardiff 지역의 쇠퇴를 분석하면서 지표의 최소화 과정을 거치면서 화장실이 없는 건물, 저급 노동인력의 비율, 범죄율을 최종 지표로 결정하였다. 이 세 가지 지표를 영국의 항구 도시 Cardiff에 적용하여 쇠퇴 현황을 분석함. 분석 결과 도심부의 쇠퇴가 가장 심각한 것으로 나타났다.

쇠퇴 지표는 시대상을 반영할 수밖에 없는 지표이기 때문에 시대 변화에 유연하게 반응할 수 있는 쇠퇴 지표 또는 지수를 개발할 필요가 있다.

Congdon(1988)은 런던의 사망률과 실직률을 공간적인 패턴으로 보고 연구를 진행한 결과 사망률과 실직률이 런던의 쇠퇴를 상당히 잘 보여줌을 발견했다. Broadway와 Jesty(1998)는 학교별로 무료 급식을 받는 학생 비율을 사회적 쇠퇴 정도를 파악하는 지수로 파악하고, 이를 캐나다 지역에 적용하였다. 이러한 외국 논문들은 쇠퇴와 관련하여 특정 주제나 요소를 중심으로 각 지역의 쇠퇴 현황을 분석한다.

영국에서는 다양한 목적을 가진 쇠퇴지수가 개발되었는데 그 각각을 약술해보면 다음과 같다.

i) The Breadline Britain Score: 어떤 지역에서 빈곤 가구의 비율을 추정하려는 목적이 있으며, 이 지수에는 실업, 비자가주택자, 자가용 비소유자, 편부모 가구, 낮은 사회계층(low social class), 만성질환(limiting long-term illness) 등의 여섯 가지 변수가 포함된다. ii) The Index of Local Conditions: 도시쇠퇴의 일반적 지수를 제공함과 동시에, 물질적 사회적 쇠퇴의 구체적 측면을 규명한다. 이 지수는 13가지 변수로 구성되어 있으며, 여섯 가지 비 인구 조사항목(전체 실업자중 장기 실업자비율, Income Support 수령자, 저학력자, 표준화된 사망률, 방치된 토지, house contents insurance premiums), 일곱 가지 인구조사항목(실업, 저소득 가구 자녀 수, 과밀(overcrowding), 기초수준미달주택, 자가용 소유여부, '부적합한' 주택의 자녀 수, 17세 청소년 교육참가 여부) 등을 포함하고 있다.

Townsend Score와 the Carstairs Score 는 모두 물질적 쇠퇴의 척도로 개발되었다. Townsend Score는 실업, 과밀, 비자가주택자, 자가용 비소유자 등의 네 가지 변수를 포함하는데 이 지수는 현재까지는 물질적 쇠퇴를 나타내는 가장 좋은 지수로 알려져 있다.

2.3 우리나라의 낙후·쇠퇴지역 개발정책 및 연구

우리나라의 경우 도시쇠퇴에 대한 정책 및 연구 부문은 미흡한 상태이기 때문에, 이 절에서는 낙후지역을 중심으로 한 정책 및 연구를 살펴본다. 우리나라의 낙후지역의 일반적 특성을 살펴보면, 먼저 인구·사회적 측면에서 낙후지역은 극심한 인구유출과 감소, 낮은 인구 밀도로 지역의 역량이 지속적으로 저하하고 있으며, 출산율 저하에 따른 인구의 자연증가율이 현저히 둔화되고, 고령화로 지역의 활력이 상실한 특성을 지니고 있다. 둘째, 경제·산업적 측면에서 낙후지역은 접근성이 불리한 지리적 여건으로 중앙의 낙후지역 계획과 개발에 대한 영향력이 낮고, 성장의 도움을 받을 수 있는 도시 및 산업지역으로부터 원거리에 위치해 있으며, 사회구조적 특성 상 저성장 산업이 주로 분포하며 도시적 토지이용률이 낮아 산업이나 도시 개발의 잠재력이 미약하고 생활환경과 문화·복지 등 정주기반 여건이 취약하거나 쇠퇴하고 있다. 셋째, 정책·제도적 측면에서는 지역 발전을 위한 지자체의 자립재원이 빈약하고 자생적 투자재원의 확보가 어려우며, 투자자원 재창출을 위한 환류자원 확보여지가 불투명하고, 지역발전과 자립적 경쟁력을 담보하는 재정적 자립과 합리적 운영을 위한 정책과 제도의 정비가 미흡한 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다(권용우·이현주·이원호 2006).

우리나라의 낙후지역 개발정책은 1970년대 중반 이후 시작되었다. 총량적 경제성장을 목표로 성장거점에 대한 집중 투자에 치중하고, 산업화의 결과로 나타난 지역 간 불균형을 해소하기 위해 산업화의 혜택을 적게 받은 지역에 대한 개발전략이 채택된 것이다. 1970년 중반에서 1980년대에 걸친 대표적 낙후지역 지원정책으로서는 지역종합발전사업과 특정지역발전사업을 들 수 있다. 광주권 1,2단계 개발사업(1975-84년)과 전주권 1, 2단계 개발사업(1984-99년) 등이 세계은행의 차관을 사용하여 추진되었다. 낙후지역 개발을 목표로 하는 특정지역사업으로서 제주도, 태백산, 다도해 특정지역, 88고속도로 주변 특정지역 등에 대한 개발이 이뤄졌다(이동필·최경화·성주인 2006).

본격적인 우리나라의 낙후지역 개발정책은 1980년대 중반 이후 법적 근거를 가진 일련의 낙후지역 개발 프로그램이 채택되면서 시작되었다고 볼 수 있다. 도서개발촉진법, 오지개발촉진법, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률, 접경지역지원법, 그리고 가장 최근의 국가균형발전특별법시행령 등의 제정과 더불어 낙후지역 개발정책이 체계적으로 추진되고 있다. 그런데, 이상과 같은 좁은 범위의 의미에 벗어나 중앙 부처의 자체 지침 등에 따라 추진되는 넓은 의미의 낙후지역 개발사업까지 고려하면, 낙후지역 개발정책은 매우 복잡한 시책의 체계로 이뤄져 있다고 할 수 있다. 여기에는 소도읍육성사업, 정주기반확충사업, 전원마을조성사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업 등 모두 14개 사업이 포함된다.

6개의 주요 사업을 중심으로 낙후지역 개발정책의 추진실태를 개관하면, 다음과 같다. 첫째, 1988년 제정된 ‘오지개발촉진법’에 의한 오지종합개발계획은 1990년부터 2004년까지 1조 7천86억 원을 투입하여 12,607건의 사업을 완료하였다. 이 법은 1999년까지의 한시법이었으나 2004년에 개정을 통해 2009년까지 사업을 시행할 예정이다. 현재 제3차 오지종합개발계획(2005-09년)에 의해 399개 오지 면을 대상으로 지역개발을 추진 중에 있다.

둘째, 도서종합개발사업은 1차 10개년 사업 (1988-97년)을 거쳐 현재 2차 10개년 사업을 추진 중에 있다 2차 10개년 동안 2조 2천 296억 원을 8개 시·도, 37개 시·군·구, 410개 도서에 투입할 예정이다. 사업추진은 행정안전부(과거 행자부)가 총괄하고 중앙 부처가 공동으로 추진하고 있으며, 급수(환경부), 생활전기(산자부), 교통여건(국토해양부(과거 건교부, 해수부), 의료(보건복지부), 무인도서 관리(환경부, 국토해양부(과거 해수부)) 등으로 역할분담이 이뤄지고 있다. 셋째, 접경지역지원사업은 남북 분단의 특수성에 의한 접경지역의 발전을 도모하기 위한 목적을 갖고 있으며, 2003-12년까지 9,671억 원을 투자하여 98개 읍·면·동을 지원할 예정이다.

넷째, 개발촉진지구 사업은 1996년 1차 사업지구를 지정한 이후 5차에 걸쳐 31개 낙후지역형 사업지구를 지정하고 27개 지구의 개발계획을 수립하여 사업을 시행 중에 있다. 지구의 유형을 낙후지역형, 균형개발형, 도농통합형으로 구분하고, 낙후지역형은 국가가 일부

사업비를 지원하고 있다. 다섯째, 정주기반확충사업은 1단계(1990-2004년) 사업으로 770개 면에 2조 3천 500억 원을 투입하였으며, 2005년부터 2단계 사업을 추진하고 있다.

여섯째, 신활력사업은 기존 대부분의 낙후지역 개발사업이 생활환경 조성을 목표로 하고 있는 것과 대조적으로 소득 창출에 주안점을 둔 소프트사업 위주로 추진되고 있다. 이 사업의 목적은 낙후지역의 자립과 번영을 촉진하는 것이며, 추진전략은 낙후지역의 혁신역량 강화, 농산물 생산(1차), 가공(2차), 유통 및 체험(3차) 등 세 가지 산업의 융·복합을 통한 농업과 농촌의 경쟁력 극대화, 그리고 도·농간 교류협력의 활성화를 통한 농·도 상생 등이다. 이를 위해 정부는 3년 간 매년 2천억 원을 농·산촌에 지원할 계획이다. 2004년 8월부터 70개의 낙후지역(신활력지역)을 선정하여 이들 지역을 낙후도에 따라 20-30억 원을 차등 지원하고 있으며, 재원의 포괄적 지원과 지방자치단체의 사업개발, 사업계획의 자율성을 특징으로 한다.

<표 2-8> 주요 낙후지역 개발사업

구분	개발대상도서	오 지	개발촉진지구	접경지역	신활력지역
근거 법령	도서개발촉진법 (1986.12.31)	오지개발촉진법 (1988.12.31)	지역균형개발및지방중소기업육성에관한 법률(1994. 1. 7)	접경지역지원법 (2000.12.1)	국가균형발전특별법 (2004.4.1)
주관 부처	행정안전부 (과거 행자부)	행정안전부 (과거 행자부)	국토해양부 (과거 건교부)	행정안전부 (과거 행자부)	행정안전부 (과거 행자부)
지정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 해상 전 도서 (제주도 제외) - 10인 이상 거주 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발수준지표 - 가구 및 인구 - 제조업종사자 비율 - 1인 당 소득 - 1인당 지방세 	<ul style="list-style-type: none"> • 지표에의한 지정 - 인구증가율 - 재정자립도 - 제조업종사자 비율 - 노령화지수 	<ul style="list-style-type: none"> • 민 통 선 이 남 20km 이내 - 인구증감율 - 제조업종사자 비율 - 군사시설보호구역 점유 비율 	<ul style="list-style-type: none"> • 선정지표에 의한 종합평가 - 인구변화율 - 인구밀도 - 소득할주민세 - 재정력지수
지정 단위	도서	면	지구 (수도권 및 제주도 제외)	시·군·읍·면·동	시·군·구
지정 현황	410개 도서	399개 면	전국 31 개 지구 (49개 시·군)	15개 시·군, 98개 읍·면·동	70개 시·군
사업 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 생활기반시설 • 소득증대사업 • 문화복지시설 • 환경개선사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 생활·산업기반시설 • 문화복지시설 • 주거환경시설 • 국토보전시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 생활기반의 조성 • 기반시설정비사업 • 관광휴양지 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업에 대한 지원 • soc 지원 • 사회복지 및 통일교육 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역산업육성 • 삶의 질 향상 • 지역이미지 제고 • 민간투자유도

우리나라의 낙후지역 개발을 위한 주요 정책과 사업의 특성은 몇 가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다(김현호 2005; 권용우 외. 2007). 첫째로 부처별 사업추진 실태에 관한 것으로, 낙후지역 개발과 관련해서는 소관 부처별로 부처의 기능에 부합하는 특정한 유형의 사업을 설정하여 해당 지역의 개발을 지원하는 제도를 각각 운영하고 있는 것이 특징이다.

둘째, 공간단위 별 사업추진 실태에 관한 것으로, 낙후지역 개발사업의 공간단위는 작게는 시설 단위에서 마을, 크게는 시·군 단위에 이르기까지 다양한 것이 특징이다. 시·군 단위 대상사업으로는 신활력사업, 접경지역지원사업, 개발촉진지구사업(일부 읍·면 단위로 선정) 등이 있으며, 읍·면 단위 대상사업으로는 소도읍육성사업, 오지개발, 도서개발, 개발촉진지구사업 등이 있다. 그리고 마을단위 대상사업으로는 농촌종합개발사업, 전원마을사업, 산촌종합, 어촌종합, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 어촌체험마을 등이 있다.

셋째로 규모별 사업추진 실태와 관련한 것으로, 낙후지역 개발정책의 사업들은 소규모 지원액을 사용하는 사업이 주류를 형성하고 있다.²⁾

넷째로 내용별 사업추진 실태³⁾와 관련한 것으로, 사업간 상호유사성을 띠는 경우가 많다. 예를 들어 생활환경조성사업 중 오지개발사업과 정주기반확충사업의 경우 사업의 주요 내용이 농경지 진입로, 마을 진입로 확·포장, 마을 안 길, 간이상수도, 도수로, 농산물 집하장, 종합복지회관, 하수도, 소하천 정비, 가로등 설치 등 생활기반조성이라는 점에서 서로 간에 별다른 차이가 없다. 관광 및 도·농 교류 사업의 경우에는 녹색농촌체험마을조성사업, 농촌전통테마마을조성사업, 어촌체험관광마을조성사업이 관광객 유치를 위한 관광기반 조성을 겨냥하고 있으며, 사업의 공간적 범위가 마을이라는 점에서 큰 차이가 없다. 종합개발사업의 경우에는 농촌마을종합개발사업, 어촌종합개발사업, 산촌종합개발사업 등이 낙후지역의 생활기반조성과 복지, 의료, 소득 수준 제고를 목표로 하는 점에서 유사성을 보이고 있다.

다섯째로 추진방식 별 사업추진 실태에 관한 것으로, 대부분의 사업은 중앙의 시행지침에 따라 지자체가 사업계획을 작성하여 사업을 요청하면, 중앙정부가 이를 심의하여 사업을 승인하거나 사업지구를 선정하는 방식을 따르고 있다. 특히 대부분의 사업이 사업을 관할하는 중앙부처에서 일정한 형식(사업비, 규모, 사업대상, 사업내용 등)을 수립해 주면, 지방에서 그에

2) 40여 개 사업 중 1개 지역 당 지원액이 30억 원 이하인 사업이 50%, 30-100억 원 미만인 사업이 37.5%인 15 개, 100억 원 이상의 사업이 12.5%인 5개를 차지하고 있다 소규모 사업에서도 특히 10억 원 이하의 사업이 22.5%인 9개를 차지하고 있다.

3) 현재 시행되고 있는 낙후지역 개발 사업은 내용적 관점에서 네 가지로 크게 유형화시킬 수 있는데, 생활기반 조성사업과 관광 및 도농교류사업, 종합개발사업, 소득창출 소프트사업 등이다.

적합한 사업을 발굴하여 물량을 종합하고 있다. 오지종합개발사업, 도시종합개발사업, 접경지역지원 사업, 개발촉진지구사업 등이 이와 같은 절차로 진행되는 대표적인 사업에 해당한다.

기존의 낙후지역 개발정책은 다양한 주제에 의해 추진됨에 따라 분산개발 및 사업중복의 문제, 지역특성이 반영되지 못하는 문제 등 한계점을 갖고 있다. 이러한 문제점을 정리하면 다음과 같다(안영진 2007).

첫째, 낙후지역 개발정책의 종합적인 틀을 결여함으로써, 개별 사업이 단편적으로 설정되고 실행되는 방식으로 진행되어 왔다는 문제이다. 낙후지역 개발정책을 추진하는 행안부(행자부), 국토해양부(건교부, 해수부), 농림수산식품부(농림부, 해수부) 등은 유사한 사업을 시행하면서도 부처 간의 수평적 연계가 거의 없었다. 이에 따라 재원투자의 중복이 발생하고, 지자체 차원에서는 관련 재원을 통합적으로 운영할 수 없어 사업별로 주어진 재원을 집행해야 했다.

둘째, 낙후지역 선정기준 설정의 객관성 문제이다. 기존 낙후지역 선정의 공통적인 지표는 인구(변화율, 밀도), 산업(제조업종사자비율), 소득(지방세), 재정(재정력지수), 생활환경(도로포장율, 상수도보급율) 등을 사용하였다. 그러나 이러한 지표는 그 대표성에 대한 검증은 아직 부족한 실정으로, 낙후지역에 대한 개념정의로부터 점차 구체화된 정교한 지표가 필요하며, 이에 대한 체계적인 검증이 필요하다.

셋째 지원사업의 효과에 관한 문제로서, 낙후지역 지원사업이 지역의 낙후도를 개선하는데 실질적 효과가 있었는지에 대해 객관적인 검증이 부족하다는 점이다. 특히 사회간접자본 시설 또는 생활기반시설 확충이 지역의 낙후도를 개선하고 지역주민이 정착토록 하는데 얼마나 기여했는지에 대한 객관적이고 체계적인 평가가 필요하다.

넷째, 기존의 낙후지역개발 정책이 지역특성에 대한 충분한 고려가 부족하였다는 점이다. 각 단위지역에 독특하게 나타내는 특성, 즉 인구유입, 고령화, 성비 등 인구구조의 변화, 의료 교육, 정보화 등 정주환경의 특성, 소득수준, 기반시설, 재정력 지수 등 산업경제의 특성 등을 적절히 고려하지 못하였다.

다섯째, 낙후지역 개발사업의 하향적 계획체계와 이에 따른 지자체의 자율성 부족 및 분산적 개발 문제이다. 기존 정책의 하향적 사업체계는 중앙정부가 지방의 자세한 사정을 감안할 수 없기 때문에 획일성을 띠 수밖에 없으며, 지자체의 입장에서는 창의적인 계획이나 지역특성을 살린 사업을 시행하지 못하고 정형화된 틀에 맞추어야만 했다. 그 결과 거의 모든 사업이 지역경제를 살리는 소득 및 일자리를 창출하지 못하고 인프라 위주의 사업으로 추진되어 개발사업은 산발적인 분산적 개발로 귀착되었다고 할 수 있다.

2.3.1 쇠퇴·낙후 지역 연구 동향

2.4.1.1 낙후지역 연구

우리나라 낙후지역 연구는 낙후지역개발정책 자체에 대한 평가 및 개선방안이 주를 이룬다(임경수 2003b, 2003a; 우윤석 2004; 김현호 2005; 정철모 2005; 박노욱 2007; 안영진 2007). 이외에 낙후지역 개발사업의 선정 및 공간단위 설정(최진수 2003; 이정섭 2004), 낙후지역 개발정책의 효과분석(이원호·주성재·이재준 2006), 낙후지역개발 방안(장희순·송상열 2006; 이희창·박희봉·강유진 2006), 낙후지역 지표 선정에 관한 연구(한승준·최진수 2001b; 송재복·안병철 2005) 등이 있다.

임경수(2003b, 2003a)는 우리나라에서 시행되고 있는 여러 낙후지역 개발정책에 대한 문제점을 제시하고, 이러한 문제점을 개선하고 향후 새로운 낙후지역개발정책을 추진하기 위한 대안을 제시하였다. 첫째, 제도상의 문제점과 관련해서는 낙후지역개발에 관한 계획과 사업의 성격을 분명히 할 필요가 있으며, 둘째, 사업목적과 내용, 주민참여방법이 내발적이고도 상향적 과정을 통해 결정되어야 하며, 셋째, 사업추진상의 문제와 결부해서는 먼저 사업의 타당성 분석을 선행적으로 수행하도록 하고 이 분석에서 지역적 파급효과 크게 나타난 사업을 중심으로 전개할 필요가 있으며, 넷째, 사업간 중복성과 예산의 비효율적 집행을 예방하기 위해서는 비단 낙후지역개발만이 아니라 지역균형발전과 관련한 각종 사업에 대한 범정부적인 종합적인 평가체제가 필요하며, 다섯째, 개발환경상의 문제점과 관련하여 정치·경제·사회적 여건 변화를 감안할 필요가 있음을 지적하였다. 낙후지역개발을 위해 필요한 개발전략들로는 지식기반의 개발 전략, 문화지향적 개발전략, 지역브랜드 창출 및 지역 마케팅에 의한 개발전략, 환경친화적 지속가능한 개발전략, “살만한 지역 만들기”를 위한 개발전략을 제시하였다.

우윤석(2004)은 신활력지역 프로그램이 탄생하게 된 배경과 기존 지역개발 사업의 문제점을 분석하고 신활력지역 사업의 추진방안과 기대효과 등에 대해 설명하였다. 그는 기존 지역개발 정책의 문제점으로 지역개발계획을 총괄하는 추진체계의 부재로 인한 유사 신규사업의 중첩적 추진과 이로 인한 부처간은 물론 부처 내에서의 사업간 중복을 우선 꼽았다. 이로 인해 동일 지역이 중복 지정되기도 하고 실제 낙후한 지역이면서 개발대상 지역에는 포함되지 않는 경우도 발생하였다고 비판하였다. 또한 사업내용을 볼 때, 공간정비사업과 활력사업이 혼재되어 있고 낙후지역과 농어촌지역 등 정책대상 집단의 구분도 불분명하다는

문제점을 지적하였다. 지방이 중앙의존적이 될 수밖에 없고 지역혁신 역량 축적이나 종합적 장기적인 지역발전 비전 없이 개별부처를 상대로 한 단기적 예산확보에 급급할 수밖에 없었으며, 사업추진 담당조직이 중앙부처는 물론 시·도, 시·군에 이르기까지 분절되어 조직이기주의로 인한 자원배분 왜곡 등의 비효율도 클 수밖에 없었다는 것도 문제점으로 지적되었다. 그는 신활력지역의 선정은 바로 이러한 국가주도의 불균형성장 패러다임을 기술과 인재가 성장의 동력이 되는 혁신주도형 경제발전 모델로 바꾸어 성장한계를 극복하고 중앙과 지방이 상생하는 균형 발전을 유도하고자 하는 것이라고 주장하였다.

김현호(2005)는 우리나라 낙후지역 정책의 개선과제를 도출하기 위해 우리나라에서 시행하고 있는 낙후지역정책의 추진현황 및 문제점을 살펴보고 낙후지역 정책의 개선과제를 도출하였다. 그는 낙후지역의 문제점으로 낙후지역정책 기반의 미 정립, 계획수립·집행주체의 다원화 및 하향적 계획체계, 지방자치단체의 자율성 부족 및 분산적 개발, 재원지원의 포괄성 결여 및 지방비 부담 등을 제시하였다. 낙후지역정책을 개선하기 위해서는, 종래의 분산적 사업체계를 지양하고 통합된 사업체계를 구축해야 하며, 지방자치단체가 주도권을 가지고 지역의 소득과 일자리를 창출할 수 있는 방향으로 추진되어야 하고, 각 부처별로 시행하던 사업을 체계화된 계획적 틀 속에서 접근함으로써 사업 간의 유기적인 통합성을 확보하고 보다 계획적인 낙후지역의 발전을 도모할 필요가 있다고 주장하였다. 또한 통합적 낙후지역정책을 추진하고, 실효성을 높이기 위해서는 추진기구의 정비가 필요하며, 개별법에 의거하여 다양하게 규정되고 있는 낙후지역을 일정한 지정기준을 설정하여 새롭게 선정하고, 낙후지역 개발정책과 사업을 지역 특성에 부합되도록 체계적으로 지원할 수 있는 단일화된 총괄법(가칭 낙후지역개발기본법)을 제정할 필요가 있으며, 재원의 포괄보조가 필요하다고 주장하였다.

정철모(2005)는 30여 년 간 추진되어온 다양한 지역균형발전정책이 갖는 한계와 문제점을 분석하고 최근 참여정부의 균형발전정책의 일환으로 추진되고 있는 각 부처별 지역혁신정책을 지방의 관점에서 검토함으로써 경쟁력 있는 내발적인 지역균형발전방안을 모색하였다. 예로서, 광역권개발계획은 지역균형발전을 위한 거점지역을 형성하는 주요한 지역정책이나 계획 수립이 이루어진 후 이에 따른 기반 투자가 부분적으로 추진되고 있으나 국토의 균형발전을 촉진하기 위한 일관성 있는 정부투자의 부족과 범 부처적인 종합적 개발관리가 이루어지지 못하고 있어 실질적인 민간투자는 미비하며, 시도단위 하위 지역발전계획이 유기적인 연계성을 가져야 함에도 불구하고 시·도의 재정투자여력의 부족과 민자유치를 위한

실질적인 유인제도 및 정책개편권한이 부족하여 그 본래의 의도를 구현하지 못하는 한계를 나타내고 있다고 비판하였다. 또한 특정지역개발은 건교부가 중심이 되어 산업입지조성과 기반시설에 대한 투자는 어느 정도 낙후지역발전에 기여한 것으로 평가되나 역사문화보존 정비나 관광레저개발분야 등은 관련부처 간 협의를 통한 체계적인 집중개발이 미흡하며, 특정지역의 기준이 지나치게 획일적으로 설정되어 시·도간의 지역여건과 개발전략의 특성을 반영하는데 한계가 있다고 지적하였다. 또한 대부분이 문화·관광권 형으로 추진됨에 따라 낙후지역개발이 문화관광으로 편향되었다고 비판하였다. 종합적으로 기존의 낙후지역개발 정책의 한계와 문제점은 첫째, 80년대부터 부처별로 단편적인 낙후지역 정책을 시행함으로써 체계적이고 종합적인 낙후지역정비 및 지원프로그램이 부재한 점 둘째, 중앙정부 주도로 시행적인 입장에서 지역의 요구를 보조해주는 정도의 정책시행으로 지방정부는 단기적인 사업예산확보에 치중함으로써 중앙정부의 의존을 심화시켜 자립적인 지역혁신역량의 축적에 실패하여왔다는 점 그리고 일부 사업은 계획만 서있고 실질투자가 미비하여 낙후지역개발정책에 대한 불신을 초래하고 있다는 점을 지적하였다.

박노욱(2007)은 낙후지역 개발정책이 기존의 영역 구분을 넘어서거나 사업의 내용이 유사해지는 경우가 발생하고 있을 뿐 아니라 기존의 사업 방식에 대해서도 과연 성과가 있는지에 대한 의문이 제기되고 있으며 신활력사업도 기존 사업의 정비 없이 추가로 이루어진 또 하나의 낙후지역 개발사업이라고 비판하면서, 낙후지역 개발사업의 운영체제에 대한 평가를 통한 개선방안을 모색하였다. 낙후지역 개발사업 중에서도 종합개발사업의 성격을 가지는 11개의 사업을 대상으로 현황과 문제점을 파악하고 개선방향을 논의하였는데, 논의의 초점은 다음과 같다. 다양한 낙후지역 개발사업의 통합을 어느 부처 중심으로 할 것인가? 각 부처가 유사하고 중복성이 강한 사업을 추진하더라도 지방자치단체가 기획과 조정 역량이 있다면, 유사성과 중복성이 문제가 되는가? 낙후지역 개발사업의 추진에 있어서 지방자치단체가 자율성을 발휘할 준비가 되었는가? 그는 기존의 문헌과 현장조사에서 제기된 문제를 바탕으로 논점을 정리하고 낙후지역 개발사업이 진행되고 있는 시·군의 실무자들을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 각 논점에 대한 확인하였다. 연구 결론으로, 부처별로 분산되어 추진되던 낙후지역 개발사업의 효율적 추진을 위해서는 중앙부처의 사업을 사업의 목적에 따라 명확히 구분하고, 각 부처의 기능을 명확히 분류하는 것이 필요하며, 동시에 상향식 사업 추진을 통해 지자체의 필요를 충족시켜 사업의 효과를 극대화하고자 한다면, 지자체의 역량 강화와 더불어 자율성을 향상시키는 일이 이루어져야 할 것이라고 주장하였다.

안영진(2007) 역시 우리나라에서 그 동안 추진되어 온 낙후지역에 대한 개발정책을 종합적으로 분석·평가하고 이를 토대로 낙후지역 개발을 위한 과제와 향후 바람직한 정책방향을 모색하였다. 그는 그 동안 국토공간에서 낙후지역 문제의 심각성을 인식하고 이에 대처하기 위해 정부가 다양한 개발사업들을 개발하여 추진하여 왔으나, 서로간의 차별성이 명확하지 못하고 유사한 내용이 중복되어 실행되어 왔다고 비판하면서, 지자체는 중앙정부로부터 지원되는 예산을 최대한 확보하기 위해 중앙부처의 분산적, 획일적 사업방식에 그대로 따르고 있어 낙후 지역 개발정책의 실효성과 효율성에 여러 가지 한계와 문제점이 있는 것으로 지적하였다. 그는 대안으로서, 낙후지역의 개발정책도 기본적으로 공간의 질이 높으면 삶의 질이 높아진다는 인식 아래 과거 농업과 같이 부문정책에서 벗어나 장소에 기반을 둔 통합적 정책으로 나아가야 하며, 특히 생활환경 개선을 넘어서서 일자리 창출과 소득향상을 위한 경쟁력 강화전략을 적극 펼쳐나가야 할 것을 제안하였다.

최진수(2003)는 낙후지역형 개발촉진지구 지정방법에 대한 문제점을 살펴보고 개선방향을 제시하였다. 그는 문제점으로 첫째, 지역발전을 반영하는 다양한 낙후지역 선정지표를 포함하지 못하고 있다는 것을 지적하였다. 즉 낙후지역형 개발촉진지구를 선정하는데 있어서 5개 지표들만으로는 지역발전의 보다 종합적인 측면을 분석하기가 어렵다는 것이다. 둘째, 낙후지역 선정방법이 타당하지 못하다는 것을 지적하였는데, 서울을 제외한 전국의 시·군을 대상으로 5개 지표 중 2개 이상의 지표가 하위 20% 미만 수준에 속하는 시·군을 대상으로 하는데, 이 때 선정과정이 주관적이라는 것이다. 그리고 5개의 지표가 똑같은 비중으로 고려되는 것도 문제로 나타났다. 셋째, 자료적용연도가 적절하지 못하다는 것인데, 자료의 적용연도는 지표에 따라 1985년부터1993년까지 산재되어 있으며, 동일연도를 기준으로 자료를 산출하지 않은 이유나 특정연도를 자료로 사용한 이유에 대한 명확한 설명이 없다는 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 첫째, 지역발전의 다양한 측면을 반영할 수 있는 여러 가지 지표가 선정기준에 반영되어야 하며, 둘째, 선정지표의 점수를 합산해 낙후도 점수를 지역별로 비교분석하고 선정지표의 가중치를 고려할 필요가 있으며, 셋째, 개발촉진지구 지정연도 시점의 과거 몇 년 자료의 평균값을 사용해야 한다고 주장하였다.

이정섭(2004)은 우리나라의 낙후지역개발사업들에 있어서 개발계획지역 공간단위 설정이 법률, 정책, 제도, 주체별로 다양한 범위와 편차를 보이고 있고, 그 적합성과 효율성에 대한 논의들이 부족하다는 인식하에, 개발계획지역에 대한 공간단위 설정의 적합성과 계획공간단위와 실제 공간간의 불일치에 대하여 분석하였다. 경상북도 상주시와 그 하위의 2개 면을

사례지역으로 하여 ‘농촌정주권개발사업’과 ‘오지종합개발사업’ 두 가지의 낙후지역개발사업을 중심으로, 상주시의 중심성 측정, 정주 체계 분석 그리고 지역 주민의 생활권에 대하여 설문조사와 면담을 실시하였다. 연구결과, 행정 구역 면을 단위로 한 낙후지역개발사업의 개발계획지역 공간단위 설정은 첫째, 우리나라 전체 국토 공간에서 국토 공간 계획과 낙후지역 개발계획들간의 연계성, 체계성, 통합성의 결여의 문제를 내재하고 있었고 둘째, 기초자치단체의 행정구역 차원에서는 ‘국토의계획및이용에관한법률’에서 명시한 도시기본 관리계획과 각 낙후지역개발계획들 간의 공간적 중첩과 비효율의 문제가 있었고 셋째, 낙후지역 내에서는 지역의 정주체계, 지역 주민들의 생활권과 낙후지역개발사업들의 개발계획지역이 공간적 불일치로 낙후지역개발사업들의 정책적 목표 달성이 미비함을 확인하였다. 낙후지역개발사업에 있어서 지역의 정주체계, 주민들의 생활권 등과 같은 개발대상 지역에 대한 공간구조의 분석과 그에 따른 지역에 근거한 적절한 개발 공간단위의 설정이 중요함을 지적하였다.

이원호 등(2006)은 대표적인 낙후지역 지원제도인 개발촉진지구를 사례로, 변이할당분석과 함께 개발촉진지구 내 자본투자와 지역성장지표간 회귀분석을 활용하여 지역의 낙후도 개선 정도에 초점을 두면서 낙후지역 지원정책의 효과를 평가하였다. 평가 결과는 민자투자 유발을 통한 지역발전 계기 조성에 미흡했으며, 개발사업 추진을 위한 절대기간이 부족하다는 등 제도 자체와 운영 면에서의 많은 문제점⁴⁾에도 불구하고 제한적인 의미에서 지역 내 낙후도 개선과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 지역발전의 측도로서 인구수를 고려 할 때 낙후도는 오히려 심각해지고 있지만 전남의 개발촉진지구를 제외하고 모든 지구에서 제조업 종사자의 비중이 증가하였다. 개발촉진지구의 경쟁력 제고는 확인되지 않았지만 산업 부문별로 볼 때 건설업과 사업서비스업의 지역경쟁할당요소가 정(+)의 값을 나타냈다. 개발촉진지구사업이 목표로 삼는 지역성장동력의 유치 및 활성화를 나타내는 제조업 종사자의 증가가 개발촉진지구사업이 시행되지 않은 지역보다 빠르게 성장했으며 또한 통계적으로 유의미한 수준에서 개발촉진지구사업의 투자와 관련이 있는 것으로 나타났다. 이제는 제도적 통합에 대한 논의보다는 제도의 운영과 관련된 제반 문제를 개선하는 노력과 함께 다양한 낙후지역 지원제도들을 연계한 보다 종합적이고 체계적인 정책집행이 필요하다고 주장하였다.

4) 또 다른 예로서, 개발촉진지구사업 중 관광지개발 등의 경우, "u지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률"v에 의해 지정 받은 경우에는 관광개발법에서 지원하는 각종 혜택을 받을 수 없어 다시 개별법으로 지정 받아야 하는 이중의 일 처리가 이루어지고 있다.

장희순과 송상열(2006)은 국가균형발전 차원에서 지방중소도시 특히, 비 성장형 도시⁵⁾의 당면과제를 파악하고, 그 도시가 자생력을 확보하고 성장하기 위한 대안을 제시하였다. 84개의 비 성장형 도시의 실태를 분석하고, 이 분석에 기초해 당면과제의 도출과 구체적인 활성화 방안을 모색하였다. 각 도시 별로 도시계획 및 지역개발에 오랫동안 관여해온 공무원들을 대상으로 하여 설문조사를 실시한 결과, 비 성장형 도시가 당면하고 있는 현실적인 문제점은 지속적인 인구의 유출(특히 경제활동인구)과 노령화, 일자리 부족, 교육 및 문화기반 취약, 도시경제 및 산업의 낙후와 그에 따른 재정 및 예산부족으로 나타났다. 비 성장형 도시를 활성화시킬 수 있는 방안으로 첫째, 생활환경 및 정주여건의 개선, 둘째, 일자리 창출, 셋째, 행정적·재정적 지원의 제도화와 민간투자·개발을 유도할 수 있는 과감한 법률·규제의 조정 및 지방 재정자립도 향상을 위한 세제조정 등의 단행. 넷째, 비 성장형 도시를 중심으로 한 지역 활성화 사업의 추진과, 이들 도시에 대해 우선적 지원확대를 제시하였다.

이희창 등(2006)은 경기북부지역이 지역적 낙후성에도 불구하고 학술적, 실무적으로 주목받지 못하였으며, 경기남북간에 확연한 지역격차가 발생하여 갈등의 여지가 있음에도 불구하고 지리적으로 서울과 근접해 있다는 이유에서 수도권 여타 지역과 마찬가지로 혜택을 받아온 지역으로 분류되어 왔고, 1980년대 국토의 균형발전을 위해 저개발된 지역을 정책적으로 발전시키던 시기에는 경기남부와 함께 수도권정비계획에 묶여 개발이 억제되었다는 문제를 제기하였다. 그는 수도권에도 심각한 지역격차가 존재한다는 사실을 제시하고자 수도권 여타 지역들과는 지역특성과 개발환경이 상이한 경기북부에 초점 맞춰 이 지역의 개발 수준과 낙후실태가 어떠한지를 분석하였다. 이를 위하여 지역발전 비교에 필요한 40개 주요 지표들을 6개 영역으로 범주화한 후 접근성, 생활편의성, 경제발전성, 재생산성, 환경쾌적성, 지역사회 건전성 등 6개 영역으로 나누어 각 부문별 및 영역별 현황을 경기남부 및 전국 타 시·도와 상호 비교하였다. 표준화 점수법과 불평등지수로 변이계수를 이용한 분석 결과 경기북부의 발전수준은 특정 부문만이 아니라 지표전반에 걸쳐 매우 취약한 것으로 나타나서, 동일한 행정구역인 경기남부는 물론이고 여타 비수도권 지역보다도 발전도가 낮은 것으로 나타났다. 경기북부는 고양시와 구리시만이 31개 중에서 20위 권 안에 들고, 다른 시·군은 지역발전이 낙후된 지역으로 분류되었다. 경기북부 지역의 특징으로는 교통편의 등의 접

5) 비성장형도시란 도시의 라이프 사이클 중, 정체와 쇠퇴가 구조적이고 만성적인 진행과정에 있으나, 각 도시마다의 여건과 특징에 맞는 적절한 대응책을 세워 동기를 부여해주면 성장도시로 변모할 수 있는 가능성이 있는 도시를 말한다. 바꾸어 말하면, 쇠퇴 원인분석에 따른 적절한 정책적 대안마련과 집행이 없으면 시간이 경과할수록 점점 더 쇠퇴되어 결국은 회생가능성이 없게 되는 도시라고 할 수 있다.

근성은 뒤떨어지는 한편, 환경쾌적성은 전반적으로 우수한 지역으로 분류되었다. 경기북부 발전을 위해서는 우선 중앙정부의 정책적 배려가 필요하다고 주장하였는데, 그 예로서 수도권정비계획법을 근본적으로 개정 또는 폐지하고, 군사시설보호법을 개정하며, 점경지원법을 법제화하고, 현재 심의중인 지방경제살리기특별조치법(안)의 내용 중 지방의 개념을 재설정하며, 미군공여지 반환을 위해 SOFA를 수정을 들었다.

한승준과 최진수(2001b)은 도로율, 재정자립도, 제조업종사자 비율, 인구증가율, 평균지가의 5개 지표 중 2개 이상의 지표가 전국 하위 20%에 속하는 시, 군을 개발촉진지구 유형 중 낙후지역을 지정하는 방법론에 문제가 있다는 인식하에, 이러한 낙후지역 선정지표와 선정절차가 합리적인가라는 의문을 제기하였다. 그는 다양한 분야의 지표가 반영될 수 있는 새로운 지표의 합리적 선정과 합리적인 낙후지역 선정절차를 고려하였고, 이러한 새로운 낙후지역 선정방법을 적용하고 낙후 정도의 순위를 도출하여, 기존 방법을 통해 선정된 낙후지역 대상과 비교하였다. 분석결과, 기존 방법을 적용한 낙후지역 대상과 대안적 방법을 적용한 낙후지역 대상이 다르게 나타났으며, 발전순위를 보더라도 대안적 방법을 적용한 결과가 더 타당하다고 주장하였다. 그는 기존 방법은 문제점이 있으며 자신의 연구에서 고려된 지표들과 낙후지역 선정절차⁶⁾가 하나의 대안이 될 수 있다고 주장하였다.

송재복과 안병철(2005)은 지역간의 낙후실태의 정도를 파악하고 낙후지표개발의 분석적 대안을 제공하기 위해서 16개 광역시·도를 대상으로 지역 간 낙후도를 분석하였다. 분석결과, 16개 시·도의 상위그룹과 하위그룹간의 낙후도 지수는 시계열적으로 거의 변화가 없었다. 그는 이를 그동안 정부의 낙후지역개발정책이 효과적이지 못하였으며, 결과적으로 지역 간 불균형이 지속되었음을 시사한다고 보았으며, 이러한 배경은 정부가 체계적인 지역 간 낙후도 분석을 하지 않고 낙후지역개발을 위한 정책적 처방을 한 결과라 할 수 있으며, 국토의 균형 발전을 위해서는 지역별 낙후도를 고려해야 하고, 이런 고려는 균등분배보다는 차별화된 지원책의 필요성을 시사해 준다고 지적하였다. 또 하나의 분석결과는 지역 간 낙후지표개발이나 지수산정이 연구자에 따라 다르게 나타난다는 점이다. 이는 낙후도 분석에 대한 보다 객관적인 방법이 필요함을 나타내는 것이라고 주장하면서, 지역 간 낙후도 연구가

6) 그의 지표는 기존 5개 지표인 도로율, 재정자립도, 제조업 종사자비율, 인구증가율, 평균지가와 새로 추가된 지표인 백명당 순전입자, 천명당 건축허가수, 출생률, 인구밀도, 65세 이상 인구비율, 1인당 지방세 부담, 만명당 공무원 수, 십만명당 시장유통시설, 십만명당 금융기관수, 천명당 공원면적, 천명당 주차장면수, 십만명당 문화공간, 십만명당 체육시설, 1인당 의료인 수, 교사 1인당 학생 수, 서비스업 종사자 비율, 상수도 보급률, 도로포장율, 주택보급률, 천명당 생활보호대상자수, 천명당사업체 수 등이다. 그는 방법론으로 요인 분석을 시행하였다.

지닌 가중치부여의 주관성, 낙후지표선정의 자의성이라는 근본적인 한계를 벗어날 수 없겠지만 이러한 한계는 지속적인 연구과정을 통해서 최소화해야 될 것이며, 그것은 충분한 자료수집과 보다 객관적인 지표선정 작업을 통해서 가능할 것이라고 결론지었다.

2.4.1.2 지역유형화 연구

지역 유형화 연구는 다음과 같이 크게 2가지로 분류할 수 있다. 첫째, 물리적 또는 사회·경제적으로 공통적 속성을 갖는 일정한 범역을 지리공간상에서 찾아서 묶는 것과 둘째, 거점(대도시)의 영향력이 미치고 있는 곳(대도시권)과 그렇지 않은 곳을 국토공간상에서 구분하는 것이다.

본 절에서는 기존의 도시·지역 유형화와 관련된 연구들을 간략하게 살핀다. 근래의 지역 유형화 연구들은 도시의 인구성장률 또는 인구규모 등을 기준으로 요인분석과 군집분석에 의해 유형을 구분하는 것이 일반적인 추세이다. 유형화에 있어서 소득, 일정 산업부문의 특화도, 고용밀도, 고용구조, 인구성장률, 인구구조, 중심성과 같은 변수들의 상대적 기여도를 판별분석에 의해 비교 분석하여 동일집단 내의 개별 도시들이 갖는 공통 특성을 파악하기도 한다.

기존의 도시 유형화 연구들은 도시의 성장과 관련성이 높은 변수를 찾거나 성장 동인을 밝히려는 연구가 다수이다 (임창호 1988; 이양재·박양호·박병주 1991, 1992; 김인 1992). 이와는 반대로 처음부터 위성도시·전략산업도시·계획도시·일반중소도시(대·중·소) 등으로 도시유형을 구분하고 그 기능과 역할을 분석한 연구(하성규·김재익 1995)도 있다. 이들 연구에서는 중소도시의 성쇠에 영향을 미치는 외부적인 요인으로서 대도시와의 거리를 중요하게 다루고 있다.

지리학적 접근으로는 홍경희(1976), 김인(1987), 여흥구(1992) 등의 연구가 대표적이다. 홍경희(1976)는 최초로 군·읍·면의 행정중심지를 대상으로 사분위 분석에 의해 업종(기능유형)별 보유율을 계산하였다. 그는 기능의 계층을 구분하고 그것들의 입지에 따른 중심지로서의 의미를 해석하였다.

김인(1987)은 업종유형에 대한 사분위 분석 외에 입지계수(location coefficient)를 계산하여 업종별 집적도와 업종별 최소인구규모(threshold population size) 분석하였다.

여흥구(1992)는 대상 도시의 인구의 규모·변화율과 업종별 시설의 규모·변화율과의 관련성을 분석하여 중심지 계층별로 증가·감소 또는 소멸·출현한 업종의 특징 분석하였다.

시·군 단위를 이용하여 전국적인 지역구분을 한 연구로는 김기혁(1985), 최양부 등(1985), 이정환 등(1987)의 연구를 들 수 있다. 김기혁(1985)은 농업지대 구분 연구를 위하여 군집분석법(cluster analysis)을 이용하여 우리나라의 지역을 도시근교농업지대, 평야혼합농업지대, 산간다각화농업지대, 내륙원교농업지대, 산간전작농업지대 등으로 구분하였다.

최양부 등(1985)은 시·군 행정구역 데이터를 이용하여 농촌정주생활권의 설정과 그 특성을 밝혔다. 지표로는 중심도시 인구규모, 인구증가율, 경지율을 이용하였고, 144개 정주생활권 중 농촌정주생활권으로 분류된 111개 권역을 대상으로 하였다. 결과로서 우리나라의 지역을 대도시근교농촌형, 일반농촌형(평야형, 중간형, 산촌형), 특수농촌형(접적지역, 도서지역)으로 구분하였다. 최병익(1986)은 농촌지역사회 구조와 지역집중에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 인구변동임을 밝혔다.

이정환 등(1987)은 139개 군 지역을 대상으로 인구, 가구, 토지이용, 산업, 서비스, 생활환경, 재정, 접근성, 지가 등 총 53개의 지표를 이용하여, 요인분석과 군집분석을 수행하였다. 결과로 우리나라의 군 지역을 수도권대도시근교형, 목축·과수·어촌형, 서남해안어촌형, 동남부공업화진행형, 접적지 및 태백산간형, 영남내륙형, 서남부평야형, 발전잠재형으로 구분하였다.

정안성(1990)은 전라북도의 155개 읍·면 지역을 대상으로 비농업화도 지표 8개와 농업화도 지표 10개를 이용하여 9개 유형으로 지역을 구분하였다. 분석방법으로는 주성분분석의 결과인 요인치로 등급화하였다.

신호철(1993)은 정주권 개발 대상 794개 면 지역을 대상으로 자연환경, 인구, 가구/총량, 토지이용, 관광, 문화 등 35개 지표를 이용하여 주성분분석을 수행하였다. 그의 연구는 인구과소화 지역, 중산간지역, 농업 여건이 불리한 지역 등을 가려내려는 특정한 관심이 있었다. 결과로 수도권근교촌, 내륙교통중심촌, 제조업중심촌, 내륙농업중심촌, 해양평야촌, 해양관광촌, 산지관광촌 등 7개의 유형으로 지역을 구분하였다.

정기환 등(1999)은 전국 읍·면 지역 중 726개 과소화 지역을 선정하여 인구감소율, 인구밀도, 노령인구비율을 지표로 하여 과소화 산간지역, 과소화 중간지역, 과소화 평야지역 등 3개 과소화 지역유형을 밝혔다.

송두범(1998)은 기존의 농촌유형 구분에 관한 연구들이 농촌공간단위의 위계성을 고려하지 않았다고 비판하고, 지역적합적이고 효율적인 농촌개발정책의 추진을 위해서는 자연지리 및 사회경제적 동질성에 근거하여 유형을 구분하고 그 특성을 파악해야 한다고 주장하였

다. 그는 이를 위해 농촌지역사회의 행정구역 단위 별 유형구분과 특성분석을 통해 농촌개발정책의 대상지역 개발 단위 및 선정방법을 제시하고, 농촌개발정책을 효율적으로 추진하기 위한 방안을 모색하였다.

박시현(2001)은 전국 읍·면 지역을 대상으로 논 면적비율, 경지율, 농가율의 3개 지표를 이용하여 5개의 유형으로 지역을 구분하였다. 지역유형은 인구증가농촌지역, 평야부 논농사지역, 중간부 논농사지역, 밭농사지역, 농업비중 낮은 밭농사지역 등이다.

성주인과 송미령(2003)은 우리나라 시군 지역을 대상으로 유형화하고 도시와의 관계라는 측면에 집중하여 농촌지역의 유형별 제 특성을 파악하고자 주로 주성분분석 및 요인분석, 군집분석이나 특정 지표에 의한 등급화 등의 기법을 이용하여 지역을 유형화하였다. 중심도시와의 연계성, 자족성 정도, 농업 의존도 등을 지표로 하여 우리나라 전국의 시, 군을 비농업 강세형, 자족성 우세형, 대도시 통합형, 일반 농촌형으로 구분하였다. 구체적인 지표로는 인구 증감, 해당 시·군의 통근 및 통학 인구 관련 지표, 농림업 특성, 산업별 취업자 비율을 이용하였다.

박성근(2004)은 1980~2000년 사이에 영남권에서 나타난 경제성쇠의 시공간적 패턴을 중심-주변론의 관점에서 고찰하였다. 분석방법은 먼저 인자분석을 행하여 지역경제성장·쇠퇴의 기본적 차원을 추출하였으며, 또한 인자분석에 의해서 얻어진 인자특점행렬을 토대로 군집분석을 행하여 경제성장·쇠퇴지역을 유형화하였다. 분석결과, 1980~2000년간에 영남권에서 나타난 경제성쇠의 시공간적 패턴은 두 중심의 15~40km권내에서 선택적이지만 경제적 균등화는 상당부분 진행되었으나, 그 외곽지대와의 경제적 불균등 양상은 한층 심화되었음을 밝혔다.

또 다른 기존 연구 분야로는 정책 목표 달성을 위해 지역유형화가 현실에 적용된 사례이다. 이들 연구는 오지면, 산촌마을, 최근의 이른바 '신활력지역' 선정 등 특정 정책사업의 대상지를 선정하려는 의도에서 비롯된 것들이다. 국토균형개발을 위한 낙후지역을 선정하는 방안에 관한 내용이 주요 이슈로 낙후지역 식별을 위한 기준을 설정하고, 대상지역을 선정하는 내용이 중심이다 (건설교통부 2001; 한승준 2001; 허재완·주미진 1999; 김기환·홍진기 1999; 김정완 1995).

홍준현(1999)은 지역별 발전수준을 나타내는 각종 지표를 요인분석 등 통계기법을 이용하여 종합점수를 산출하여 지역의 순위를 설정하였고, 김정완(1995)은 개발촉진지구제도의 가장 큰 문제점이 시·도별 총면적의 10%를 초과할 수 없다는 점이라고 지적하고 지역별로 발

전수준이 다르고 격차도 심각한데 지정면적을 일률적으로 제한하는 것은 지역균형발전이라는 제도의 취지에 어긋난다는 문제의식하에 전국의 시·군을 개발촉진지구 선정지표를 사용하여 분석하였다. 허재완과 주미진(1999)은 5개 선정지표가 대상지역을 제대로 변별할 수 있는가 하는 개념상 문제에 초점을 맞추어, 낙후지역을 제대로 판별하기 위해서는 주민의 사회·복지 측면을 반영할 수 있는 지표를 추가하는 것이 필요함을 지적하였다.

한승준과 최진수(2001a)는 개발촉진지구 선정과 관련하여 선정지표의 보완과 함께 지표의 신뢰성을 강조하였는데, 각 지표의 점수를 합산하여 낙후지역 점수를 산정하여 비교하는 방법이 타당하다고 주장하였다. 그는 선정지표 5개를 포함한 26개 지표를 대상으로 시행한 요인분석 결과를 이용해 지표별로 가중치를 설정하고 종합점수에 따라 지역순위를 산정하였다. 그는 2001년의 연구(한승준 2001)에서 우리나라 개발촉진지구 선정기준을 프랑스의 SEGESA(응용지리·경제·사회연구소) 프랑스의 SEGESA는 프랑스의 2,807개 canton을 대상으로 25개 경제사회 지표를 이용, 요인분석을 시행하여 모두 8개의 유형으로 구분하였다. 이에 의한 낙후지역 선정기준과 비교하고 5개에 불과한 지표를 도로율, 도시 서비스시설, 1인당 지방세 비율, 제조업 종사자 비율, 서비스업 종사자 비율, 인구증가율, 경제활동인구, 전입자수, 최근건축허가수, 출생률, 총인구밀도, 노령화인구비율, 실업률 등 13개로 확대하였다. 근 요인분석을 통해 지표를 확정하고 지역별 종합점수를 산정해 평가하는 방안을 제안하였다.

이원섭(2003)은 우리나라 지역정책 중 유일하게 지역발전 수준을 통계지표에 의해 평가하여 대상지역을 선정하는 개발촉진지구제도와 관련하여 인구밀도, 인구증가율, 노령인구비율, 지방세징수액 등 5개 분야 15개 지표를 이용하여 군집분석을 수행하고 기초자치단체를 4개의 유형으로 구분하였다.

홍준현(1999)은 요인분석을 이용한 지역발전의 종합점수화 기법을 사용하여 한국능률협회의 1997년도 도시경쟁력평가 중 도시경경영성과 부문에 적용하여 실제 발표된 도시경영성과 결과와 비교하였는데, 요인분석에 의한 도시순위와 실제 발표된 도시순위의 상관관계수가 0.38에 불과함을 밝히고 지표의 선정뿐만 아니라 지표별 상대적 중요성 또한 매우 중요함을 지적하였다.

김선기와 임석희(1991)는 [오지개발촉진법]에 의한 오지종합개발사업을 추진코자 그 대상지를 결정하는 근거를 마련하고자 전국 1,197개 면을 대상으로 3개 부문 14개 지표에 대한 주성분분석 점수를 합산하여 얻어진 종합지수를 기준으로 오지면 선정하였는데 전국의 403

개 면을 오지면으로 분류하였다. 활용된 부문별 지표는 i) 인구 고용·지역경제 부문: 인구 증가율, 제조업 종사자, 일인당 소득, ii) 교통·통신·생활환경 부문: 승용차 보유율, 도로율, 도로 포장율, 수세식 화장실 보급률, 입식 부엌 보급률, 상수도 보급률, iii) 교육 복지 지방재정 부문: 중졸 이상 인구, 영세민 비율, 재산세액, 임야율 등이었다.

정책과제와 관련된 연구로는 신활력지역 선정과 산촌종합개발사업과 관련된 행정자치부와 장우환 등(2002)의 연구가 있다. 2004년 8월 행정자치부는 국가균형발전정책의 일환으로 전국의 70개 시·군을 신활력지역으로 선정하였는데, 지역의 발전 정도를 나타내는 몇 가지 지표를 기준으로 전국 시·군을 평가했을 때 다른 곳에 비해 현저히 뒤쳐져 있는 하위 30%의 낙후지역 들이다. 지표로는 3개 부문의 4개 지표를 이용하였는데, 그것들은 i) 인구(인구 변화율, 인구밀도), ii) 산업·경제(소득세할 주민세), iii) 재정(재정력지수)이다.

산촌종합개발사업 시행 대상지로서 산촌마을 정책 용어로서 산촌은 그 공간적 범위에 따라 두 가지의 의미를 가지고 있다. 첫째, 우리나라 전체 산촌지역의 범위를 개략적으로 파악하기 위한 읍·면 단위 산촌지역의 개념으로 읍·면 단위 산촌지역은 산림의 점유 비율이 현저히 높고, 사회·경제·문화적 수준이 낮은 인구 과소지역으로서 임야율, 경지율, 인구 밀도가주요 구분 지표이다. 둘째, 산림청의 산촌개발사업 대상지역으로 산촌지역 중에서 산림경영의 활성화를 위한 개발 여건과 업업 기반이 양호한 법정리, 동 지역이다.

설정을 하기 위해 (장우환·장철수·손철호, 2002)은 전국 1,257개 면 지역을 대상으로 임야율, 경지율, 인구 및 가구, 토지이용 및 농업구조 등 13개 지표를 이용하여 주성분분석과 군집분석을 수행하여 산촌지역의 유형화를 하였다. 등급화를 통해 과소화 산간지역, 과소화중간지역, 과소화 평야지역으로 구분하였다.

산촌지역 유형화와 관련된 또 다른 연구로는 손철호와 윤여창(1997)의 연구가 있다. 그는 산촌지역이 갖는 입지적인 특성을 파악하여 특성에 기초해서 산촌지역의 유형을 분류하였는데 1990년 기준, 900개 읍면지역을 대상으로 11개 변수를 이용하여 전국 읍·면 지역의 입지유형구분 및 산촌지역의 입지유형을 분류하였다.

오내원(1999)은 우리나라에 조건불리지역 직접지불제를 실시하는 것이 타당한가, 만약 실시한다면 어떠한 방식으로 할 것인가를 검토하고자 1995년 기준, 141개 읍·면(19개 시·군)을 선정하여 인구, 농가 호수, 경지율, 경지정리율 등을 지표로 이용하여 조건불리지역을 산정하였다. 그는 2000년의 연구(오내원, 2000)에서도 전국의 읍·면과 마을을 대상으로 조건불리 지역을 설정하기 위해 연구를 수행하였다. 그는 조건불리지역 직접지불제의 도입 가능성

과 방안을 검토하는 구체적 연구목표를 가지고 인구감소율, 인구밀도, 농가율, 기반정비율, 경지율, 수리답율 등 6개 지표를 이용하여 대표적인 낙후지역이자 오지인 총 2,687개 읍·면의 조건불리 지역을 구분하여 내었다.

정책과제와 관련된 외국사례로는 유럽연합의 지역 간 차등지원을 위한 구조기금(Structural Fund) 대상지역 관련 연구들이 있다. EU는 1994-1999 계획기간 동안 7가지의 개발우선지역 유형을 분류하였고, 2000-2006년 기간 중 개발우선지역 유형을 objective 1, 2, 3의 3가지로 단순화하였다. objective1은 ‘낙후지역의 구조조정과 개발촉진’을 목표로 하고 있으며 설정기준 및 대상지역은 i) 1인당 GDP가 EU 평균의 75%이하인 지역, ii) 핀란드, 스웨덴의 인구희박지역(8명/km²), iii) 스웨덴 일부 해안지역, 북아일랜드 및 아일랜드 국경, iv) 오지지역 등이다.

영국 지원지역(Assisted Areas)은 정부가 지역간 차등지원을 위해 지정하였는데, 최소 10만 명 이상의 지역을 대상으로, 주민실업자수, 고용율, 노동력 실업자수, 제조업 의존도의 4가지 통계지표상으로 후보지역 평균에 비해 현저한(0.5 표준편차 이상) 불균형을 보이는 지역을 대상으로 한다(김정홍 2001)

독일의 GRW/GA는 차등지원제도, 지역경제구조 개선을 위한 연방·주 공동계획이다. GRW/GA 지원 대상 지역은 지역노동시장 상황, 경제상황, 인프라수준, 고용전망의 4가지 지표를 이용하여 선정된다. 행정구역과는 별도로 출퇴근 등 실제로 경제활동이 이루어지는 노동시장을 기준으로 전국을 271개 지역으로 세분한다. 낙후도 판단에 사용되는 구체적 지표는 실업률(40%), 향후 2~3년 후의 실업률 전망치(10%), 1인당 소득(40%), 인프라수준(10% 가중치)이다. 이들 지표를 이용하여 순위를 매긴 다음 4개의 지원 대상 지역 그룹과 지원이 불필요한 지역 등 5개의 유형으로 분류한다(김정홍 2001).

또 다른 외국 사례로는 WTO의 낙후지역 선정기준이다. 세계무역기구(WTO)의 보조금협정은 제 8.2조 b항에서 낙후지역에 대한 지역개발보조금에 관한 규정하고 있다. 낙후지역은 경제적, 행정적으로 명백히 구분이 가능해야 하며(Gerrymandering 불가), 낙후지역범위는 일시적이 아닌 경제적 어려움을 보여주는 것을 목적으로 하는 객관적이고 종합적인 경제발전 지표에 의해 판단되어야 한다. 구체적으로 3년 동안 해당지역의 1인당 소득, 1인당 가계 소득 또는 1인당 GDP 중 하나가 전국 평균의 85% 이하이거나, 실업률이 전국 평균의 110% 이상인 지역을 낙후지역으로 지정한다(안완기·유명희 1998).

제3장 우리나라 중소도시의 쇠퇴 실태 및 특성

3.1 중소도시의 현황

3.1.1 중소도시

1980년 전국 인구대비 57.2%였던 시부(동부)의 비중은 2005년 81.5%로 크게 늘어났다. 반면 1980년 전국 인구대비 12.16%였던 읍부는 2005년 8.3%로 감소하였다(표 3-1). 본 연구의 분석대상인 읍급 소도읍과 중소도시의 도시지역을 살펴보면, 읍급 소도읍은 1995년 전국대비 3.9%에서 3.6%로 감소하였다. 반면 중소도시의 도시인구는 21.5%에서 25.1%로 증가하였다(표 3-2).

<표 3-1> 전국 인구 대비 시, 읍, 면의 비중 추이

	1980		1985		1990	
전국	37,406,815	100.0	40,419,652	100.0	43,390,374	100.0
시부(동부)	21,409,453	57.2	26,417,972	65.4	32,290,055	74.4
읍부	4,536,826	12.1	4,814,407	11.9	3,602,462	8.3
면부	11,460,536	30.6	9,187,273	22.7	7,497,857	17.3
	1995		2000		2005	
전국	44,553,710	100.0	45,985,289	100.0	47,041,434	100.0
시부(동부)	34,991,964	78.5	36,642,448	79.7	38,337,699	81.5
읍부	3,480,784	7.8	3,742,053	8.1	3,922,597	8.3
면부	6,080,962	13.6	5,600,788	12.2	4,781,138	10.2

<표 3-2> 전국인구 대비 중소도시와 읍의 비중 변화

	총인구				도시인구			
	1995		2005		1995		2005	
전국	44,553,710		47,041,434		44,553,710		47,041,434	100.0
중소도시	12,239,074	27.5	13,992,935	29.7	9,566,998	21.5	11,824,920	25.1
읍부	1,730,922	3.9	1,675,365	3.6	1,730,922	3.9	1,675,365	3.6

*중소도시: 50만 이하 시 **도시인구: 동부인구+읍인구(도농통합군의 경우), ***일반 읍부 인구

우리나라 50만 이하의 중소도시는 68개이며, 중소도시의 도시인구의 평균치는 1995년 14만여명에서, 2005년 17만3천여명으로 증가하였다. 중소도시 도시인구는 1995년 최대 46만명, 최소 1만5천명, 2005년 최대 48만여명, 최소 3만여명으로 큰 지역별 격차를 보인다. 1995년-2005년 기간 중 42%의 증가율을 보였지만(표 3-3) 이는 경기도 지역의 중소도시의 급성장에 기인한 것으로 경기도를 제외한 48개 중소도시의 도시인구는 1995년-2005년 기간 12.3%의 증가율을 보였다(표 3-4). 중소도시 도시인구 증감률은 640%의 증가율에서 -32.8%의 감소율까지 매우 큰 편차를 보인다. 경기도를 제외한 경우 역시 104%의 증가율에서 -32.8%의 감소율의 큰 편차를 나타낸다.

<표 3-3> 중소도시 주요 통계치

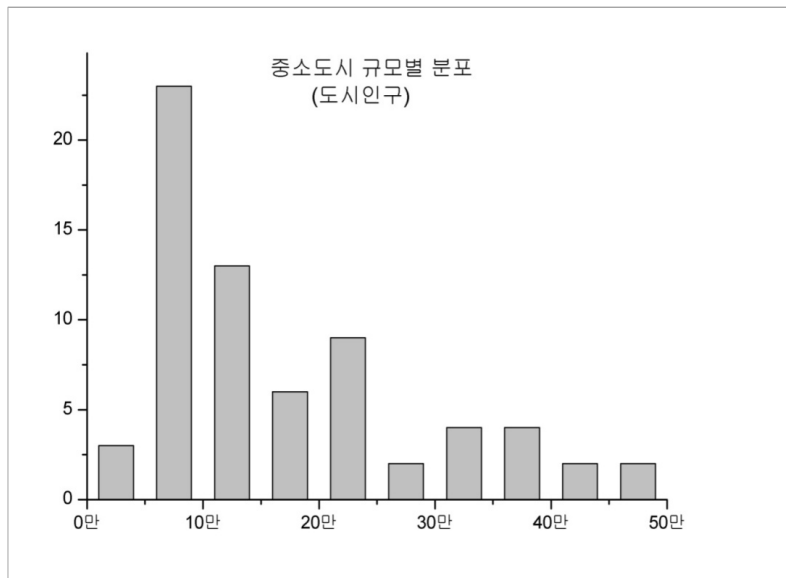
구 분	1995	2005	95 도시인구	05 도시인구	도시인구 증감률(95-05)	시인구 증감률(95-05)
평 균	179,986	205,778	140,691	173,896	42.0	16.9
표 준 편 차	101,765	120,947	101,501	117,214	98.5	39.7
최 대 값	508,627	518,171	461,442	480,148	640.5	188.2
최 소 값	15,485	31,646	15,485	31,646	-32.8	-32.8

<표 3-4> 중소도시 주요 통계치: 경기도 제외

구 분	1995	2005	95 도시인구	05 도시인구	도시인구 증감율(95-05)	시인구 증감율(95-05)
평 균	190,129	198,978	149,544	166,485	12.3	3.8
표준편차	108,012	125,782	105,538	120,910	29.4	25.2
최 대 값	508,627	518,171	461,442	480,148	104.4	104.4
최 소 값	15,485	31,646	15,485	31,646	-32.8	-32.8

중소도시의 규모 분포를 살펴보면, 인구 5만에서 20만까지는 42개, 인구20만 이상 50만 이하는 23개 시의 분포를 보여 전반적으로 우리나라의 중소도시는 인구규모가 작은 것으로 판단할 수 있다. 총 68개의 중소도시 중 36개 중소도시가 5만 명-15만 명의 규모에 집중하고 있다. 20만 명 이상의 중소도시는 23개이며, 5만 명 이하의 중소도시도 3개가 있다(그림 3-1, 표 3-5). 인구 5만에 못 미치는 시는 김제시, 나주시, 계룡시 등 3개 시다.

<그림 3-1> 중소도시 규모별 분포 (도시인구)



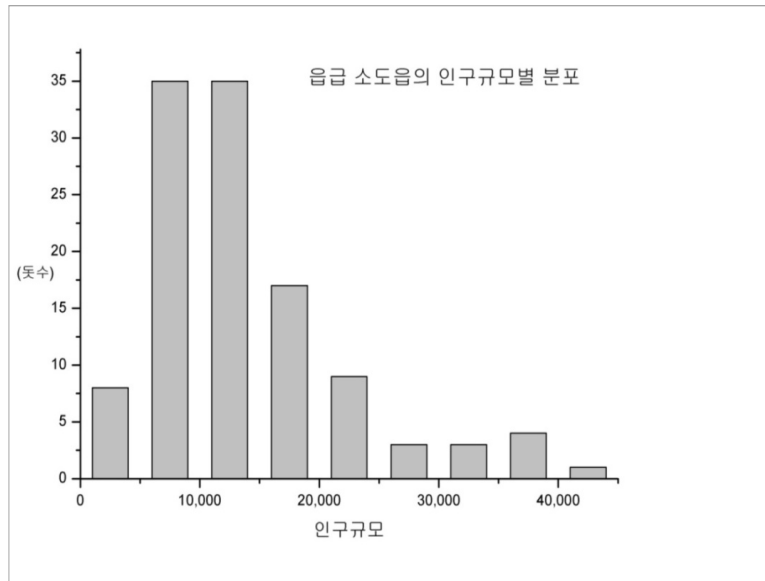
<표 3-5> 중소도시의 인구규모 돛수 분포

인구규모	돛수	누적돛수
25,000 - 50,000	3	3
50,000 - 100,000	23	26
100,000 - 150,000	13	39
150,000 - 200,000	6	45
200,000 - 250,000	9	54
250,000 - 300,000	2	56
300,000 - 350,000	4	60
350,000 - 400,000	4	64
400,000 - 450,000	2	66
450,000 - 500,000	2	68

3.1.2 읍급 소도읍

읍급 소도읍의 규모 분포를 살펴보면, 우리나라의 읍급 소도읍은 그 인구규모가 매우 작은 것을 알 수 있다. 본디 인구 2만 이상일 때 지정되었던 읍들은 그 인구 감소를 거듭하여 2005년 현재 인구 5천-1만5천에 집중적으로 분포하고 있다(그림 3-2). 인구 1만5천명 이하 규모인 읍급 소도읍은 전체 119개 중 78개로 집중되어 있으며, 인구 2만 이하 규모의 읍급 소도읍은 95개에 달한다(표 3-6). 인구규모 2만 이상인 읍급 소도읍은 여주, 홍성 등 24개(20%)에 불과하다.

<그림 3-2> 읍급 소도읍의 인구규모별 분포



<표 3-6> 읍급 소도읍의 인구규모 도시분포

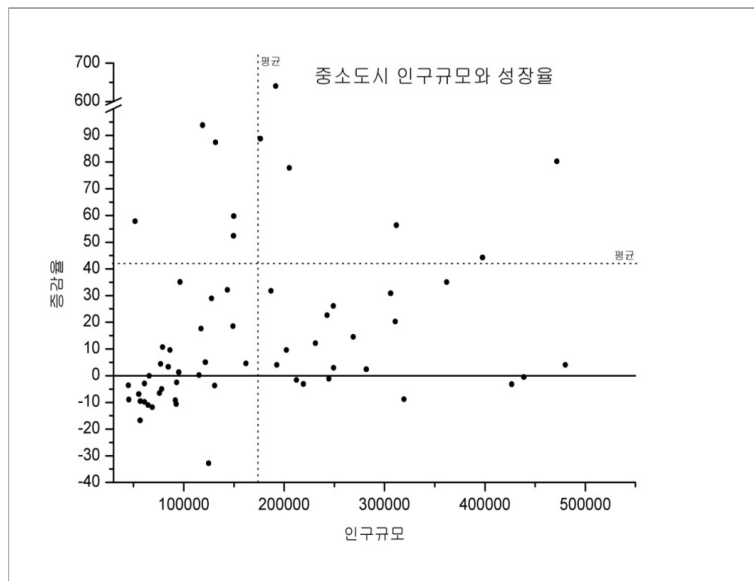
인구규모	도시	누적도시
0 - 5,000	8	8
5,000 - 10,000	35	43
10,000 - 15,000	35	78
15,000 - 20,000	17	95
20,000 - 25,000	12	107
25,000 - 30,000	4	111
30,000 - 35,000	3	114
35,000 - 40,000	4	118
40,000 - 45,000	1	119

3.1.3 인구규모와 인구성장률에 의한 분류

중소도시 인구규모와 성장률의 4분위 분석을 수행한 결과 전반적으로 도시규모가 클수록 인구증가율이 크고, 인구규모가 작은 지역은 인구증가율이 작은 경향을 보인다(그림 3-3). 중소도시들은 인구규모와 성장률에서 큰 편차를 보임을 알 수 있다. 절대적인 감소를 보이는 중소도시 24개 중 대다수가 10만 명 이하 규모의 중소도시에서 나타난다.

인구규모 평균과 인구증감률 평균을 기준으로 한 상대적 분포를 살펴보면, i) 성장형 중급도시, ii) 성장형 소도시, iii) 쇠퇴형 중급도시, iv) 쇠퇴형 소도시 등 4개의 유형으로 구분할 수 있다(표3-7). 도시규모가 평균 이상이면서 인구 증가율 역시 평균 이상인 ‘성장형 중급도시’는 천안 등 7개로서 인구 20-50만명급 중소도시에 몰려있다. 도시규모가 평균 이상이면서 인구 증가율이 평균 이하인 쇠퇴형 중급 도시는 강릉, 창원, 마산 등 21개이다.

<그림 3-3> 중소도시의 도시인구규모와 성장률



도시규모가 평균 이하이면서 인구 증가율 역시 평균 이하인 ‘쇠퇴형 소도시’에는 김제, 김천, 충주 등 35개로 많은 중소도시가 이에 속한다. 이 유형에는 5-10만급 중소도시들에 집중되어 있다. 인구규모는 평균 이하이지만 인구 증가율이 평균 이상인 ‘성장형 소도시’에는 5개시가 속하는데, 인구규모 5-10만급의 경기도의 중소도시들이 이에 속한다.

<표 3-7> 중소도시 분류

분류	개소	중소도시	
성장형 중급도시	7개 시	10-20만급	광주
		20-50만급	천안, 의정부, 시흥, 남양주, 김해, 화성,
쇠퇴형 중급도시	21개 시	10-20만급	강릉, 구리, 양산,
		20-50만급	창원, 포항, 마산, 구미, 광명, 제주, 평택, 진주, 군포, 익산, 여수, 목포, 원주, 춘천, 경주, 군산, 경산, 순천,
쇠퇴형 소도시	35개 시	5만 미만	김제, 나주
		5-10만급	아산, 김천, 동해, 통영, 영주, 안성, 서산, 속초, 동두천, 서귀포, 공주, 정읍, 포천, 사천, 영천, 밀양, 보령, 상주, 남원, 삼척, 과천, 태백, 문경,
성장형 소도시	5개 시	5만 미만	계룡
		10-20만급	양주, 김포, 오산, 파주

읍급 소도읍의 인구규모와 성장률의 4분위 분석을 수행한 결과 전반적으로 대부분의 읍급 소도읍에서 절대적 인구감소가 심하게 일어나는 경향을 보인다(그림 3-4). 절대적인 감소를 보이는 중소도시는 총 119개 읍 중 103개(87%)에 달하며, 절대적인 인구증가를 보이는 읍은 16개(13%)에 불과하다. 이중 인구가 2만 이상이면서 인구가 증가하는 지역은 화순, 여주 등 11개(9.6%)에 불과하다.

증평, 내수, 북삼, 삼호읍 등 4개 읍은 2005년 현재 인구규모가 2만 명 이상이지만, 1995년에는 존재하지 않아 인구증감율을 계산할 수 없어 분석에서 제외되었다. 따라서 인구규모와 인구증감율의 관계 분석은 115개 읍이 대상이다.

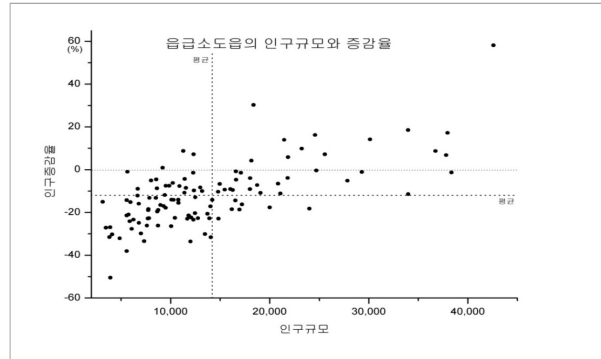
인구규모 평균과 인구증감률 평균을 기준으로 한 상대적 분포를 살펴보면, i) 상대적 성장형 1차 소도읍, ii) 쇠퇴형 1차 소도읍, iii) 쇠퇴형 2차 소도읍, iv) 성장형 2차 소도읍 등 4개의 유형으로 구분할 수 있다(표3-8). 도시규모가 평균 이상이면서 인구 증가율 역시 평균 이상인 '상대적 성장형 1차소도읍'은 화순, 거창, 여주 등 33개(28.7%) 읍급 소도읍이다. 그러나 이 중 반 이상이 절대적 인구 감소를 겪고 있는 지역이다.

도시규모가 평균 이상이지만, 인구 증감율이 평균 이하인 '쇠퇴형 1차소도읍'은 부여, 영

월, 전곡 등 8개 읍급 소도읍이다. 도시규모가 평균 이하이면서 인구 증가율 역시 평균 이하인 '쇠퇴형 2차소도읍'은 벌교, 보은, 의성 등 54개 읍으로 전체의 45%를 차지한다.

도시규모가 평균이하이지만, 인구 증감율이 평균 이상인 '성장형 2차소도읍'은 서천, 남해, 고흥 등 20개(16.8%) 읍급 소도읍 들이다.

<그림 3-4> 읍급 소도읍의 인구규모와 인구 증감율



<표 3-8> 읍급 소도읍 분류

분류	개소	읍
상대적 성장형 1차 소도읍	33개 읍	화순, 거창, 여주, 홍성, 조치원, 예산, 홍천, 당진, 옥천, 왜관, 태안, 해남, 진천, 애월, 영광, 금산, 양평, 고성, 영동, 부안, 고창, 금왕, 삼례, 조천, 완도, 횡성, 가평, 가야, 함양, 음성, 창녕, 봉동, 장흥
쇠퇴형 1차 소도읍	8개 읍	부여, 영월, 전곡, 예천, 한림, 남원, 대정, 동송
쇠퇴형 2차 소도읍	54개 읍	벌교, 보은, 의성, 강진, 장항, 담양, 갈매, 성산, 구좌, 청도, 광천, 장성, 도양, 구례, 단양, 정선, 하동, 봉화, 진도, 합덕, 보성, 남지, 함평, 순창, 삼교, 홍농, 의령, 군위, 괴산, 무주, 영양, 일로, 곡성, 거진, 매포, 사북, 연천, 화양, 산청, 관산, 백수, 울릉, 장수, 청송, 노화, 고한, 임실, 신동, 지도, 대덕, 금일, 평해, 김화, 상동
상대적 성장형 2차 소도읍	20개 읍	서천, 남해, 고흥, 양양, 울진, 합천, 영덕, 성주, 무안, 양구, 영암, 청양, 고령, 진안, 인제, 평창, 안면, 화천, 간성, 철원

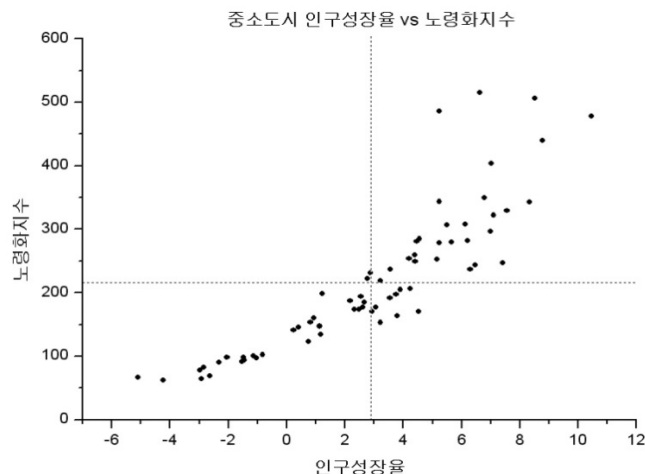
3.2 중소도시의 쇠퇴실태와 특성

3.2.1 인구 사회적 요인과 관련된 쇠퇴

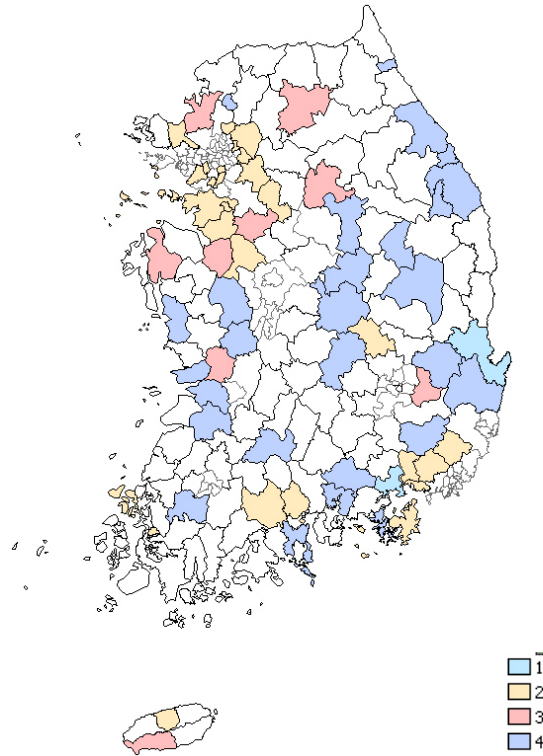
인구사회적 요인과 관련된 쇠퇴의 지표는 전술한 바와 같이 노령화지수와 순인구이동을 이다. 먼저 노령화 요인과 중소도시의 성장의 관계를 살펴본다. 인구성장률과 노령화지수는 양의 관계를 뚜렷이 나타낸다(그림 3-5). 즉 인구성장률이 높을수록 노령화지수가 높아진다. 이 관계를 공간적으로 살펴보면(그림 3-6) 서울에 인접한 중소도시들은 노령화 문제를 수반한 성장을 하고 있으며 서울과 공간적 거리를 둔 경기도 일부 지역과 충남북부의 중소도시들이 노령화 문제없이 성장을 하였다. 대도시와 멀리 떨어진 도시들은 노령화 문제없이 쇠퇴하고 있는 도시들이다.

중소도시들은 노령화와 관련하여 군집으로 유형화할 수 있다(표 3-9). 군집1은 노령화의 문제를 가진 상태에서 도시가 쇠퇴한 유형으로 마산, 포항 2개 시다. 군집2는 노령화의 문제를 가지고 있으면서 성장한 도시들로, 과천, 광명 구리 등이다. 군집3은 노령화의 문제없이 성공적으로 성장한 도시들로 경산시, 서산시 등이다. 군집4는 노령화의 문제없이 도시가 쇠퇴한 지역으로 강릉시, 경주시, 공주시 등 이다. 중소도시의 재생에 있어 노령화 문제와 관련된 정책이 필요한 도시들은 군집1(2개 시)과 군집2(26개 시)에 속한 도시들이다.

<그림 3-5> 인구성장률과 노령화지수



<그림 3-6> 노령화 관련 중소도시들의 유형별 분포

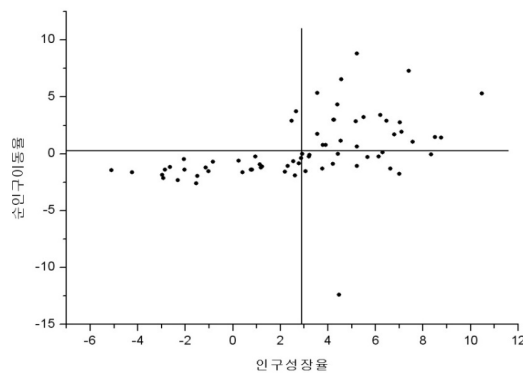


<표3-9> 노령화 관련 유형별 중소도시

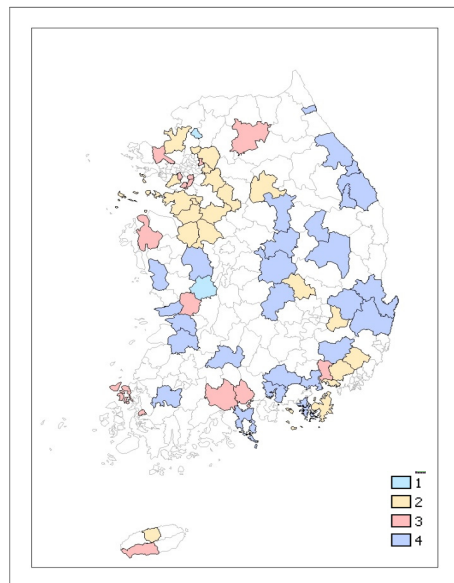
군집1 (2개 시)	도시쇠퇴 노령화의 문제	마산시, 포항시
군집2 (26개 시)	도시성장 노령화의 문제	거제시, 과천시, 광명시, 광양시, 광주시, 구리시, 구미시, 군포시, 김포시, 김해시, 남양주시, 목포시, 순천시, 시흥시, 양산시, 오산시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 제주시, 진해시, 창원시, 천안시, 평택시, 하남시, 화성시
군집3 (9개 시)	성공적인 도시성장	경산시, 서귀포시, 서산시, 아산시, 안성시, 원주시, 익산시, 춘천시, 파주시
군집4 (18개 시)	도시쇠퇴 노령화문제 없음	강릉시, 경주시, 공주시, 군산시, 김제시, 김천시, 나주(금성)시, 남원시, 논산시, 동두천시, 동해시, 문경시, 밀양시, 보령시, 사천시, 삼척시, 상주시, 속초, 안동시, 여주시, 영주시, 영천시, 정읍시, 제천시, 진주시, 태백시, 통영시

인구성장률과 순인구이동율은 노령화지수보다는 약하지만 양의 관계를 나타낸다(그림 3-7). 인구성장률이 높을수록 순인구이동율이 높아진다. 도시성장률과 순인구이동율의 관계를 공간적으로 살펴보면(그림 3-8) 대도시에 인접한 중소도시들이 인구유입을 통한 도시성장을 하고 있으며 서울과 공간적 거리를 둔 경기도 일부 지역과 충남북부의 중소도시들은 인구유출이 일어나고 있는 상태에서도 도시성장을 이루고 있다. 노령화와 마찬가지로 대도시와 멀리 떨어진 도시들은 인구유출과 관계없이 쇠퇴하고 있는 도시들이다

<그림 3-7> 인구성장률과순인구이동율의 관계



<그림 3-8> 인구유출 관련 중소도시들의 유형별 분포



<표 3-10> 순인구이동을 관련 유형별 중소도시

군집1 (2개 시)	도시쇠퇴 인구유입	논산시, 동두천시
군집2 (21개 시)	도시성장 인구유출 문제	거제시, 광주시, 구미시, 김해시, 남양주시, 시흥시, 양산시, 오산시, 의정부시, 이천시, 제주시, 진해시, 천안시, 평택시, 하남시, 화성시, 경산시, 아산시, 안성시, 원주시, 파주시
군집3 (14개 시)	성공적인 도시성장	과천시, 광명시, 광양시, 구리시, 군포시, 김포시, 목포시, 순천시, 의왕시, 창원시, 서귀포시, 서산시, 익산시, 춘천시
군집4 (27개 시)	도시쇠퇴 인구유출 문제	마산시, 포항시, 강릉시, 경주시, 공주시, 군산시, 김제시, 김천시, 나주(금성)시, 남원시, 동해시, 문경시, 밀양시, 보령시, 사천시, 삼척시, 상주시, 속초시, 안동시, 여주시, 영주시, 영천시, 정읍시, 제천시, 진주시, 태백시, 통영시

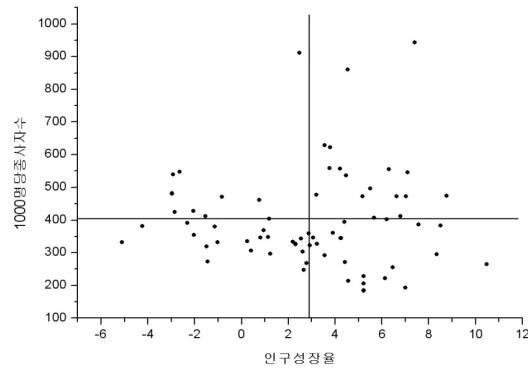
중소도시의 도시성장을 순인구이동율과 관련하여 군집으로 유형화한 것이 <표 3-10>이다. 군집1은 인구가 유입되고 있으나 도시가 쇠퇴하는 도시들로 논산시, 동두천 시 등 2개 시다. 군집2는 인구유출이 일어나고 있음에도 불구하고 아직 성장하는 도시들로, 구미, 김해, 남양주 등이다. 군집3은 인구유입에 힘입어 성장한 도시들로 과천시, 광명시, 구리시 등이다. 군집4는 인구유출로 도시가 쇠퇴한 지역으로 마산시, 강릉시, 경주시, 공주시 등 이다. 중소도시의 재생에 있어 인구유출과 관련된 정책이 필요한 도시들은 군집2(21개 시)와 군집4(27개 시)에 속한 도시들이다.

3.2.2 경제적 요인과 관련된 쇠퇴

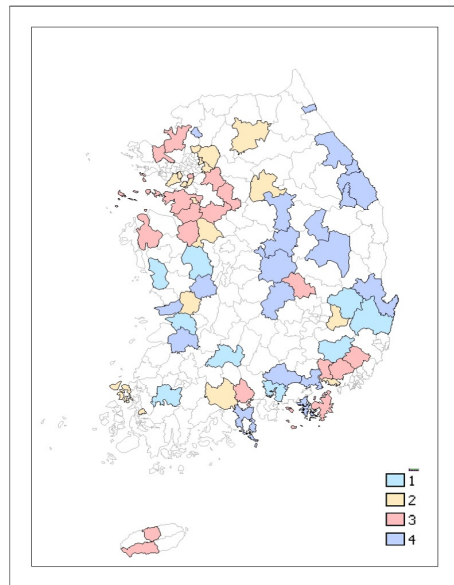
경제적 요인과 관련된 쇠퇴의 지표는 1,000명당 사업체 종사자수와 사업체당 종사자수이다. 사업체 종사자수와 중소도시의 성장의 관계를 살펴보면, 인구성장률과 사업체종사자수는 뚜렷한 관계를 뚜렷이 나타내지는 않는다(그림 3-9). 그러나 인구성장률과 사업체종사자수의 관계는 공간적으로 뚜렷한 패턴을 나타낸다(그림 3-10). 공간적 패턴을 살펴보면 대도시에 인접

한 도시들이 사업체종사자를 많이 갖는 것을 알 수 있다. 서울에 인접한 경기도지역과, 충남의 북부지역에 위치한 중소도시들이 이러한 경제적 요인에 힘입어 성장하고 있다. 대도시와 멀리 떨어진 중소도시들은 사업체 종사자의 부족이라는 경제적 요인에 의해 쇠퇴하고 있다.

<그림 3-9> 인구성장률과 사업체 종사자의 관계



<그림 3-10> 사업체 종사자 관련 중소도시들의 유형별 분포



<표3-11> 사업체종사자수 관련 유형별 중소도시

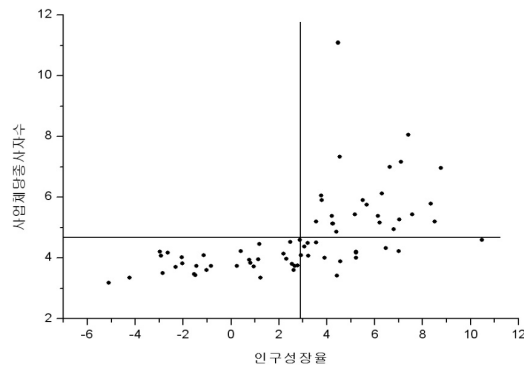
군집1 (9개 시)	도시쇠퇴 평균이상 사업체종사자	경주시, 공주시, 김제시, 나주시, 남원시, 밀양시, 보령시, 사천시, 영천시
군집2 (17개 시)	도시성장 평균이하 사업체종사자	남양주시, 시흥시, 오산시, 의정부시, 진해시, 천안시, 하남시, 경산시, 원주시, 광명시, 구리시, 군포시, 목포시, 순천시, 의왕시, 익산시, 춘천시
군집3 (18개 시)	성공적인 도시성장	거제시, 광주시, 구미시, 김해시, 양산시, 이천시, 제주시, 평택시, 화성시, 아산시, 안성시, 파주시, 과천시, 광양시, 김포시, 창원시, 서귀포시, 서산시
군집4 (20개 시)	도시쇠퇴 평균이하 사업체종사자	논산시, 동두천시, 마산시, 포항시, 강릉시, 군산시, 김천시, 동해시, 문경시, 삼척시, 상주시, 속초시, 안동시, 여주시, 영주시, 정읍시, 제천시, 진주시, 태백시, 통영시

중소도시의 도시성장을 사업체종사자수와 관련하여 군집으로 유형화한 것이 <표 3-11>이다. 군집1은 평균이상의 사업체종사자 수를 가지고 있으나 도시가 쇠퇴하는 도시로 경주시, 공주시, 김제시, 나주시 등 9개 시다. 군집2는 평균 이하의 사업체종사자수를 보유하고 있지만 성장하는 도시들로, 남양주시, 시흥시, 오산시, 의정부시 등이다. 군집3은 많은 사업체종사자들을 보유하여 성장한 도시들로 거제시, 광주시, 구미시, 김해시, 양산시, 이천시 등이다. 군집4는 평균 이하의 사업체종사자로 도시가 쇠퇴한 지역으로 논산시, 동두천시, 마산시 등이다. 중소도시의 재생에 있어 기업유치 등 경제적 요인과 관련된 정책이 필요한 도시들은 군집2(17개 시)와 군집4(20개 시)에 속한 도시들이다.

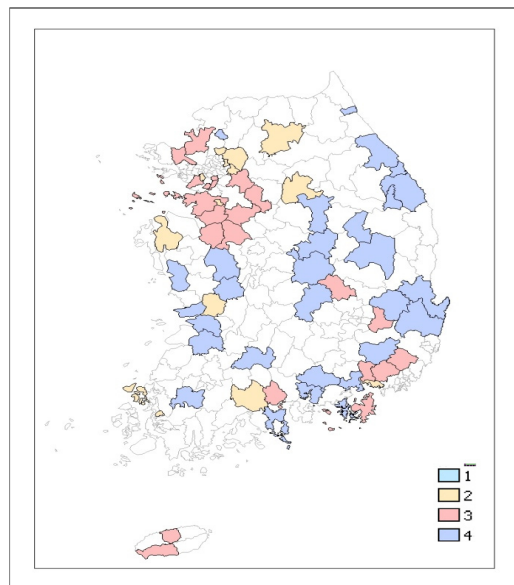
사업체당 종사자수는 기업의 규모와 관련된 경제적 요인이다. 중소도시의 성장의 관계를 살펴보면, 인구성장률과 기업의 규모는 양의 관계를 가진다. 이것은 규모가 큰 기업이 입지한 지역이 성장을 한다는 것을 의미한다(그림 3-11). 인구성장률과 사업체당 종사자수의 관계는 사업체종사자의 경우와 유사한 공간적 패턴을 나타낸다(그림 3-12). 공간적 패턴을 살

펴보면 많은 사업체당 종사자수를 갖는 도시들이 대도시에 인접하여 있는 것을 알 수 있다. 서울에 인접한 경기도지역과, 충남의 북부지역에 위치한 중소도시들과 부산에 인접한 중소도시들이 이러한 경제적 요인에 힘입어 성장하고 있다. 대도시와 멀리 떨어진 중소도시들은 규모가 큰 사업체의 부족이라는 경제적 요인에 의해 쇠퇴하고 있다.

<그림 3-11> 인구성장률과 사업체당 종사자수의 관계



<그림 3-12> 사업체당 종사자 관련 중소도시들의 유형별 분포



<표 3-12> 사업체당 종사자수 관련 유형별 중소도시

군집2 (13개 시)	도시성장 평균 이하 사업체당 종사자	서산시, 남양주시, 오산시, 의정부시, 진해시, 하남시, 원주시, 광명시, 구리시, 목포시, 순천시, 익산시, 춘천시
군집3 (22개 시)	성공적인 도시성장 큰 규모의 사업체	거제시, 광주시, 구미시, 김해시, 양산시, 이천시, 제주시, 평택시, 화성시, 아산시, 안성시, 파주시, 과천시, 광양시, 김포시, 창원시, 서귀포시, 시흥시, 천안시, 경산시, 군포시, 의왕시
군집4 (29개 시)	도시쇠퇴 평균이하 사업체당 종사자	경주시, 공주시, 김제시, 나주시, 남원시, 밀양시, 보령시, 사천시, 영천시, 논산시, 동두천시, 마산시, 포항시, 강릉시, 군산시, 김천시, 동해시, 문경시, 삼척시, 상주시, 속초시, 안동시, 여주시, 영주시, 정읍시, 제천시, 진주시, 태백시, 통영시

중소도시의 도시성장을 사업체당 종사자수와 관련하여 군집으로 유형화한 것이 <표 3-12>이다. 사업체종사자수의 경우와는 달리 평균이상의 사업체당 종사자 수를 가지고 있거나 도시가 쇠퇴하는 군집1에 속하는 도시는 존재하지 않는다. 군집2는 평균 이하의 사업체당 종사자수를 보유하고 있지만 성장하는 도시들로, 서산시, 남양주시, 오산시, 의정부시 등이다. 군집3은 규모가 큰 사업체가 입지함으로써 성장한 도시들로 화성시, 아산시, 안성시, 파주시, 과천시, 광양시 등이다. 군집4는 평균 이하의 큰 규모의 사업체의 부재로 도시가 쇠퇴한 지역으로 경주시, 공주시, 김제시, 나주시, 남원시 등이다. 중소도시의 재생에 있어 대규모 기업유치 등 경제적 요인과 관련된 정책이 필요한 도시들은 군집2에 속한 13개 도시, 군집4에 속한 29개 도시들이다.

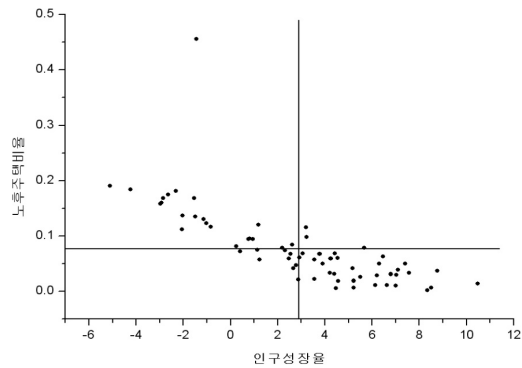
이러한 경제적 요인과 관련한 도시의 성장 패턴은 재정자립도에서도 유사하게 나타난다.

3.2.3 노후주택 및 빈곤관련 요인과 관련된 쇠퇴

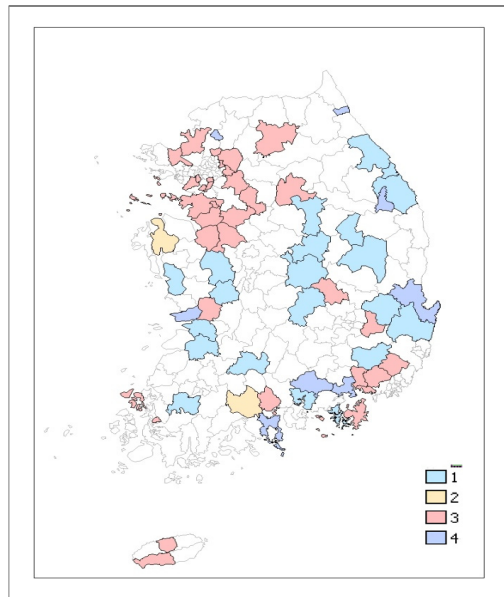
주택 및 빈곤과 관련된 쇠퇴의 지표는 건축된 지 20년 이상 된 노후주택비율과 기초생활보장 수급자, 소년소녀가장 가구원수이다. 노후주택비율과 중소도시의 성장의 관계를 살펴보면, 인구성장률과 노후주택비율은 뚜렷한 음의 관계를 보인다(그림 3-13). 이러한 관계는 인구성장률이 낮은 중소도시일수록 노후주택비율이 높고, 인구성장률이 높은 중소도시일수록

록 노후주택비율이 낮음을 의미한다. 인구성장률과 노후주택비율의 관계는 공간적으로 뚜렷한 패턴을 나타낸다(그림 3-14). 공간적 패턴을 살펴보면 대도시에 인접한 도시들에 노후주택비율이 낮음을 알 수 있다. 서울에 인접한 위성도시들과 경기도지역, 충남의 대부분의 중소도시들이 이러한 낮은 노후주택비율과 함께 성장하고 있다. 또한 부산과 인접한 중소도시들 역시 낮은 노후주택비율은 보이며 대도시에서 멀리 떨어져 쇠퇴하고 있는 중소도시들은 높은 노후주택비율을 나타낸다.

<그림 3-13> 인구성장률과 노후주택비율의 관계



<그림 3-14> 노후주택비율 관련 중소도시들의 유형별 분포



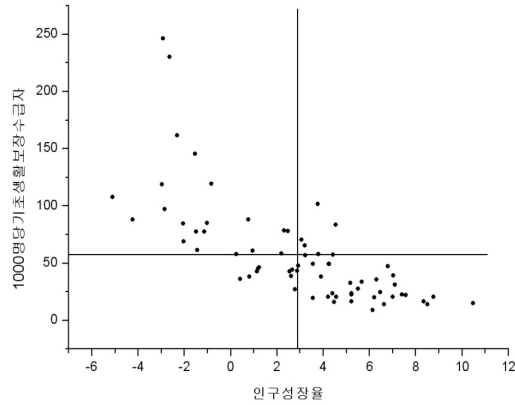
중소도시의 도시성장을 노후주택비율과 관련하여 군집으로 유형화한 것이 <표 3-13>이다. 군집1은 낮은 노후주택비율을 가지고 있으나 도시가 쇠퇴하는 도시로 동두천시, 마산시 등 9개 시이다. 군집2는 높은 노후주택비율을 보유하고 있지만 성장하는 도시들로, 서산시, 순천시 등 2개시이다. 군집3은 낮은 노후주택비율을 보여 양호한 주택여건을 갖추고 성장하는 도시들로 평택시, 화성시, 아산시, 안성시, 과주시, 과천시, 광양시, 김포시 등이다. 군집4는 높은 노후주택비율을 보이는 쇠퇴 도시유형으로 경주시, 공주시, 김제시, 나주시, 남원시 등 이다. 중소도시의 재생에 있어 거주지개선 등 주택부문과 관련된 정책이 필요한 도시들은 군집2에 속한 서산시와 순천시, 군집4에 속한 21개 도시들이다.

<표3-13> 노후주택 관련 유형별 중소도시

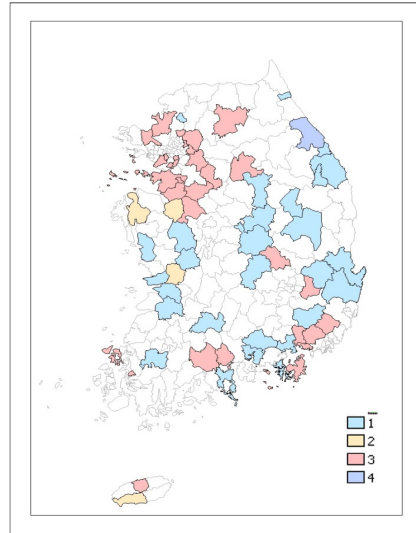
군집1 (8개 시)	도시쇠퇴 낮은 노후주택비율	동두천시, 마산시, 포항시, 군산시, 속초시, 여수시, 진주시, 태백시
군집2 (2개 시)	도시성장 높은 노후주택비율	서산시, 순천시
군집3 (33개 시)	성공적인 도시성장 낮은 노후주택비율	거제시, 광주시, 구미시, 김해시, 양산시, 이천시, 제주시, 평택시, 화성시, 아산시, 안성시, 과주시, 과천시, 광양시, 김포시, 창원시, 서귀포시, 시흥시, 천안시, 경산시, 군포시, 의왕시, 남양주시, 오산시, 의정부시, 진해시, 하남시, 원주시, 광명시, 구리시, 목포시, 익산시, 춘천시
군집4 (21개 시)	도시쇠퇴 높은 노후주택비율	경주시, 공주시, 김제시, 나주시, 남원시, 밀양시, 보령시, 사천시, 영천시, 논산시, 강릉시, 김천시, 동해시, 문경시, 삼척시, 상주시, 안동시, 영주시, 정읍시, 제천시, 통영시

빈곤과 관련된 인구 1,000명당 기초생활보장수급자수와 소년소녀가장 가구원수는 중소도시 성장과 유사한 관계를 보인다. 기초생활보장수급자수가 소년소녀가장 가구원 수에 비해 중소도시의 성장과 더 뚜렷한 음의 관계를 보이지만(그림 3-15, 그림 3-17). 기초생활보장수급자수와 소년소녀가장 가구원 수는 공간적으로 유사한 패턴을 나타낸다(그림 3-16, 그림 3-18). 공간적 패턴을 살펴보면 대도시에 인접하여 성장하는 도시들에 빈곤문제가 나타남을 알 수 있다. 서울, 부산, 광주에 인접한 도시들과 경기도지역, 충남북부의 중소도시들에 빈곤 문제가 상대적으로 높게 나타난다. 대도시에서 멀리 떨어져 쇠퇴하고 있는 중소도시들 역시 상대적으로 낮은 수준이긴 하지만 역시 빈곤의 문제를 갖고 있다.

<그림 3-15> 인구성장과 기초생활보장수급자수의 관계



<그림 3-16> 기초생활보장수급자 관련 중소도시들의 유형별 분포

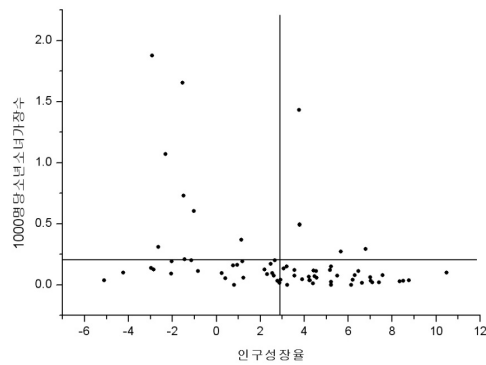


중소도시의 도시성장을 기초생활보장수급자수와 관련하여 군집으로 유형화한 것이 <표 3-14>이다. 군집1은 기초생활보장수급수로 대표되는 낮은 빈곤문제를 가지고 있으나 도시가 쇠퇴하는 도시로 강릉시, 동해시, 제천시, 동두천시 등 10개 시다. 군집2는 빈곤문제를 가지고 있으면서 성장하는 도시들로, 서산시, 아산시, 서귀포시, 익산시 등 4개시이다. 군집3은 낮은 빈곤문제를 보유하고 양호한 사회여건을 갖추고 성장하는 도시들로 서산시, 아산시, 서귀포시, 익산시 등이다. 군집4는 상대적으로 높은 빈곤문제를 이는 쇠퇴 도시유형으로 상주시, 안동시, 영주시, 정읍시, 통영시, 군산시 등 이다. 중소도시의 재생에 있어 빈곤문제 해결을 위한 관련 정책이 필요한 도시들은 군집2(4개 시)와 군집4(19개 시)에 속한 도시들이다.

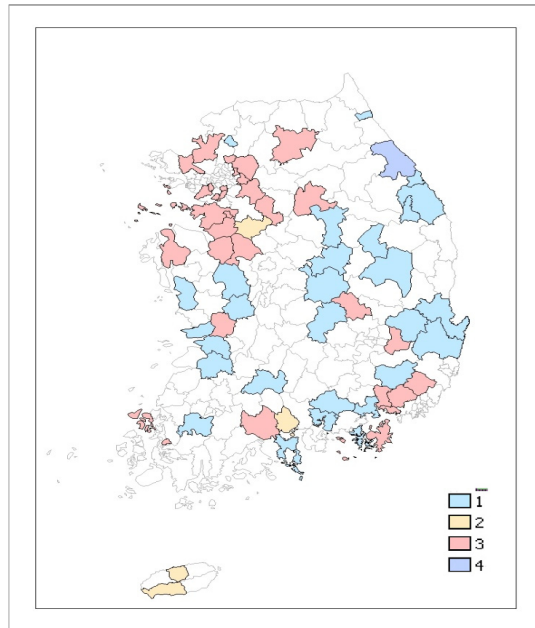
<표 3-14> 기초생활보장수급자 관련 유형별 중소도시

군집1 (10개 시)	도시쇠퇴 낮은 빈곤문제	강릉시, 동해시, 제천시, 동두천시, 마산시, 포항시, 속초시, 진주시, 태백시, 경주시
군집2 (4개 시)	도시성장 빈곤문제	서산시, 아산시, 서귀포시, 익산시
군집3 (31개 시)	성공적인 도시성장 낮은 빈곤문제	순천시, 거제시, 광주시, 구미시, 김해시, 양산시, 이천시, 제주시, 평택시, 화성시, 안성시, 파주시, 과천시, 광양시, 김포시, 창원시, 시흥시, 천안시, 경산시, 군포시, 의왕시, 남양주시, 오산시, 의정부시, 진해시, 하남시, 원주시, 광명시, 구리시, 목포시, 춘천시
군집4 (19개 시)	도시쇠퇴 상대적으로 높은 빈곤문제	공주시, 김제시, 나주시, 남원시, 밀양시, 보령시, 사천시, 영천시, 논산시, 김천시, 문경시, 삼척시, 상주시, 안동시, 영주시, 정읍시, 통영시, 군산시, 여주시

<그림 3-17> 인구성장률과소년소녀가장 가구원수의 관계



<그림 3-18> 소년소녀가장 가구원수 관련 중소도시들의 유형별 분포

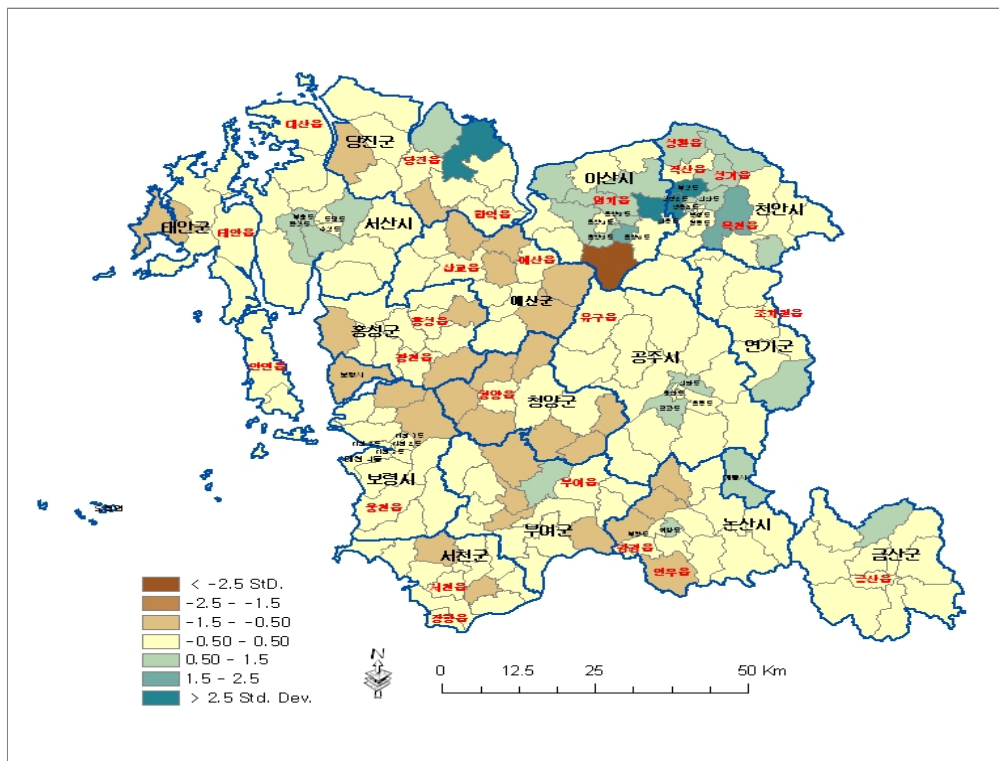


제4장 지방중소도시의 도심쇠퇴- 충남지역 사례

4.1 충남지역의 인구증감

충남의 경우 <그림 4-1>에서 볼 수 있듯이 천안시, 아산시, 공주시, 서산시, 당진군을 제외하고는 대부분의 지역이 시·군 지역 전체가 쇠퇴하고 있어서 원래 의미의 도심재생 정책이 가능한 지역이 매우 적다. 본 장에서는 위에 언급한 천안, 아산 등 5개 시·군을 대상으로 도심지역의 쇠퇴 여부와 특성을 살펴보기로 한다.

<그림 4-1> 충청남도의 읍·면·동 인구증가율

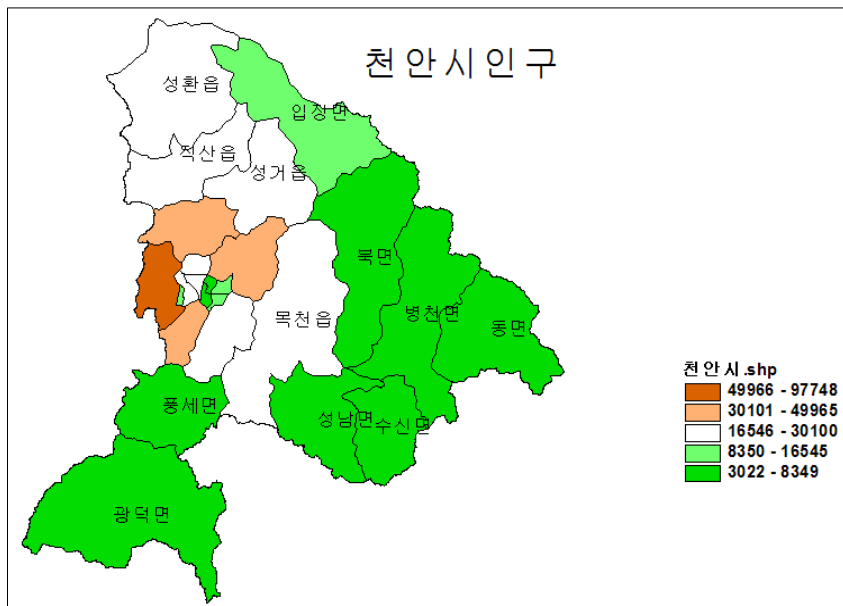


4.2 충남 주요도시의 도심쇠퇴

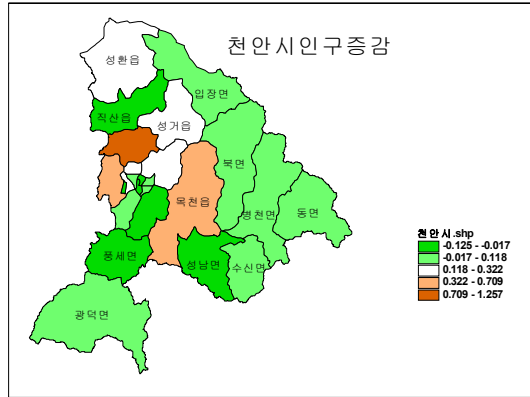
4.2.1 천안시

천안시의 인구는 동 지역 중 쌍용2동, 부성동, 신안동, 신용동 등 시내 동부 외곽지역에 많이 분포하고 있다. 인구밀도가 높지 않은 문성동, 중앙동, 원성1, 원성2동 등 시내 중심부는 인구증감에 있어서도 인구가 감소하고 있거나 매우 낮은 인구증가를 보이고 있다(그림 4-2, 4-3). 시내 중심부 지역은 상업활력지수는 매우 높는데 비해, 사업체 증감율에 있어 감소세를 보이고 있다(그림 4-4, 4-5). 제조업체 종사자비율은 시내 동부 중심부에서는 매우 낮고 동부외곽지역의 읍 지역과 면부 지역에서 높게 나타난다(그림 4-6). 노후주택비율은 중앙동, 문성동, 원성1, 원성2동에서 매우 높다(그림 4-7). 위의 사실들을 종합하여 보면, 천안시는 시내 중심부가 쇠퇴하고 있는 도심쇠퇴 지역임을 알 수 있다. 따라서 천안시는 도심재생, 도심 주거정비사업을 통한 지역발전을 이룰 수 있는 도시재생 기법이 적용될 지역으로 분류할 수 있다.

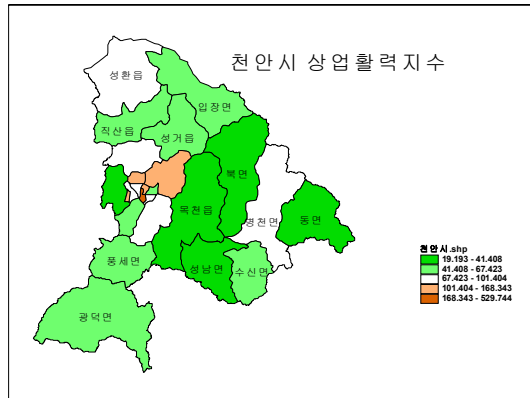
<그림 4-2> 천안시 인구분포(2005)



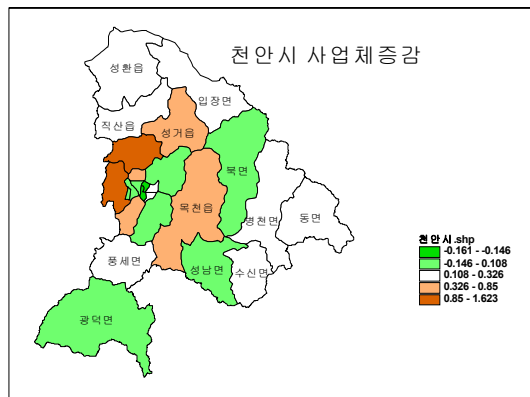
<그림 4-3> 천안시 인구증감



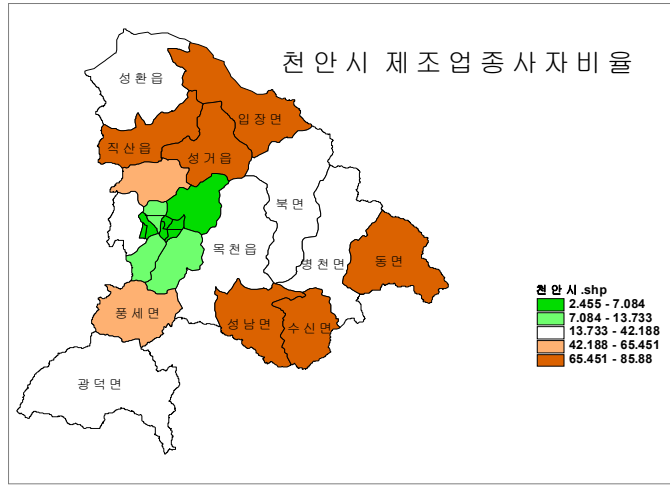
<그림 4-4> 천안시 상업활력지수



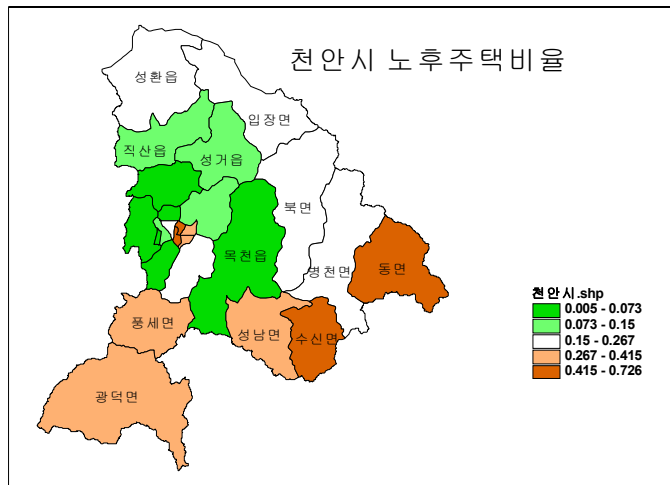
<그림 4-5> 천안시 사업체증감율



<그림 4-6> 천안시 제조업종사자 비율



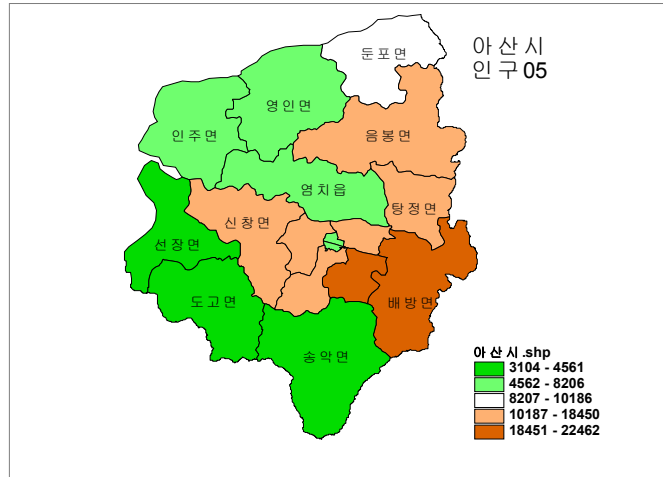
<그림 4-7> 천안시 노후주택비율



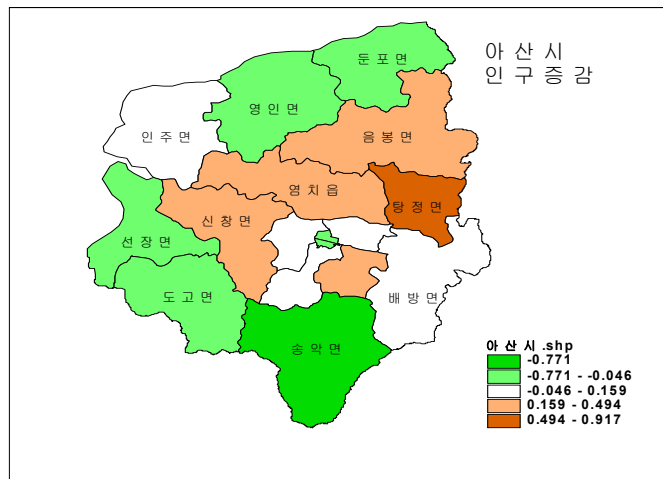
4.2.2 아산시

아산시의 인구분포는 온양1, 온양2동을 제외한 동부지역과 비방면 등 일부 면부지역에 인구가 밀집되어 있다. 그러나 대부분의 동 지역과 비방면은 인구증감률에 있어 인구가 감소하고 있다(그림 4-8, 4-9). 온양1, 온양2동은 인구수도 적고 인구감소율도 매우 높다.

<그림 4-8> 아산시 인구 (2005)

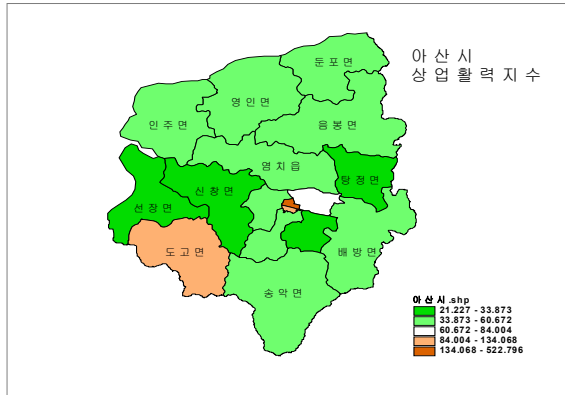


<그림 4-9> 아산시 인구증감

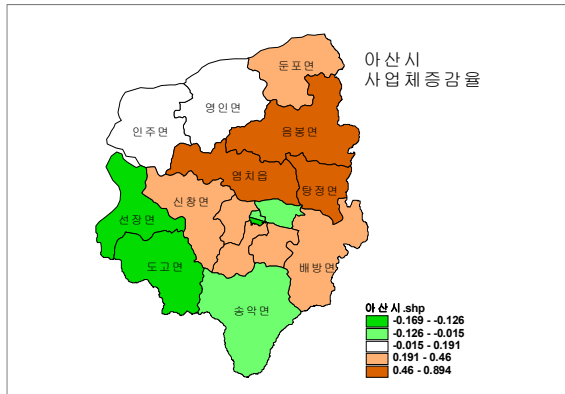


이들 2개 동은 상업활력지수가 매우 높지만, 사업체 감소율은 매우 높다(그림 4-10, 4-11). 제조업종사비율은 온양1, 온양2동 등 동부에서 낮고 시 외곽 면부 지역이 높다(그림 4-12). 노후주택비율은 온양1, 온양2동과 서부 면부 지역에서 매우 높게 나타난다(그림 4-13). 이런 사항 등을 종합하면 아산시 역시 천안시와 같은 도심재생과 도심쇠퇴 주거지역 재생 기법 등의 도시재생 기법이 필요한 지역이라 할 수 있다

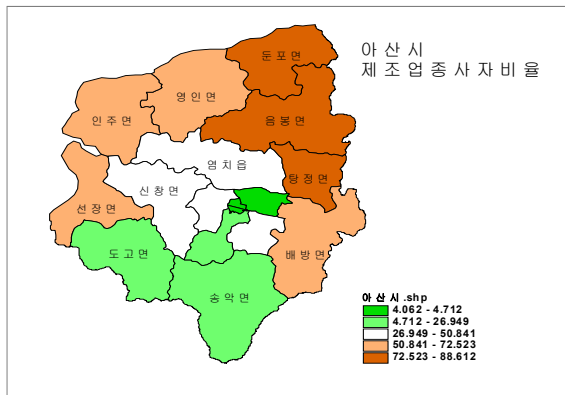
<그림 4-10> 아산시 상업활력지수



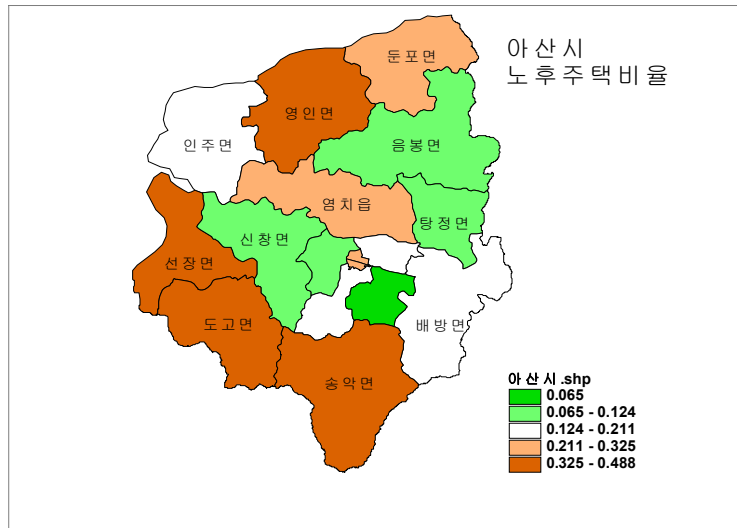
<그림 4-11> 아산시 사업체 증감율



<그림 4-12> 아산시 제조업 종사자비율



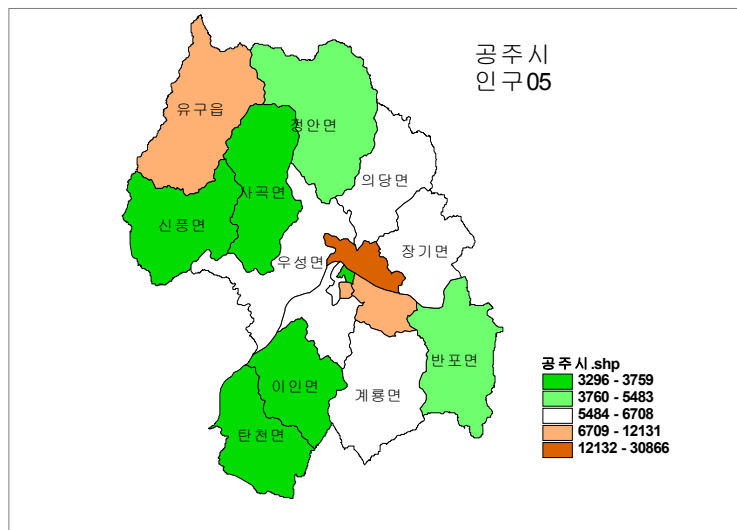
<그림 4-13> 아산시 노후주택비율



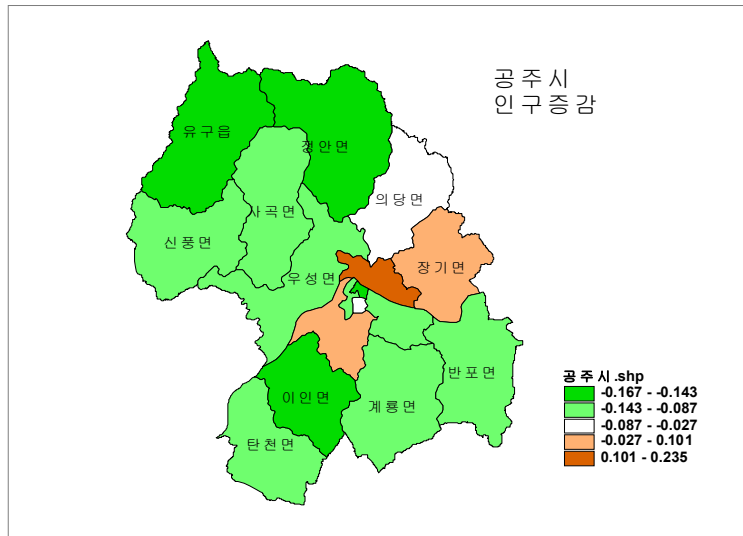
4.2.3 공주시

공주시는 신성동 이외의 시내 동부지역에 인구가 밀집되어있다(그림 4-14). 반면 인구증감률은 신관동을 제외한 시내 동부의 전 지역에서 인구감소가 일어나고 있다(그림 4-15).

<그림 4-14> 공주시 인구분포 (2005)

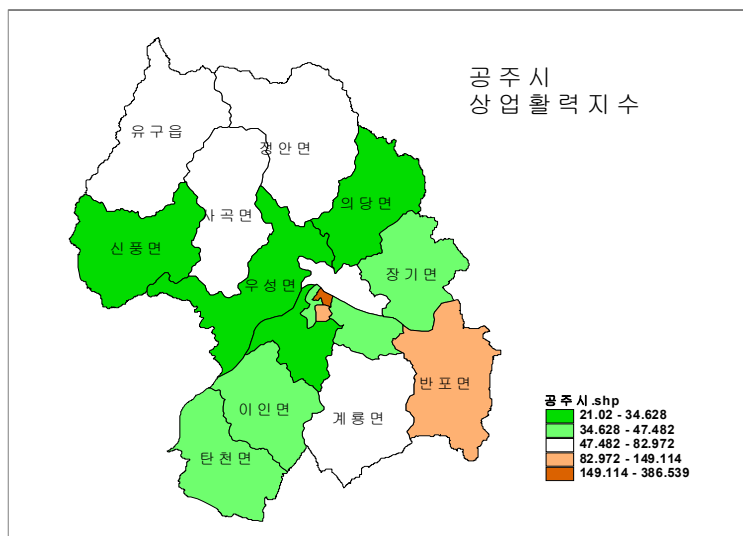


<그림 4-15> 공주시 인구증감

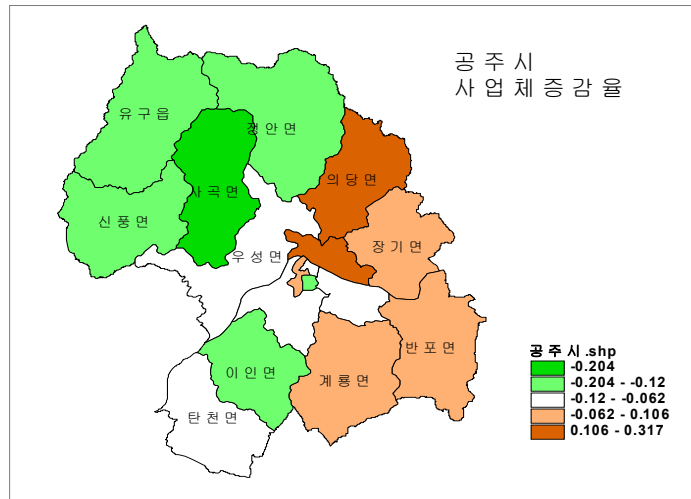


인구가 적고, 인구감소를 보이고 있는 신성동과 중학동은 상업활력지수가 매우 높아 이들 지역이 공주시의 주요 상업지역임을 알 수 있다(그림4-16). 신관동을 제외한 동부의 모든 지역들은 사업체가 절대적으로 감소하고 있다(그림4-17).

<그림 4-16> 공주시 상업활력지수

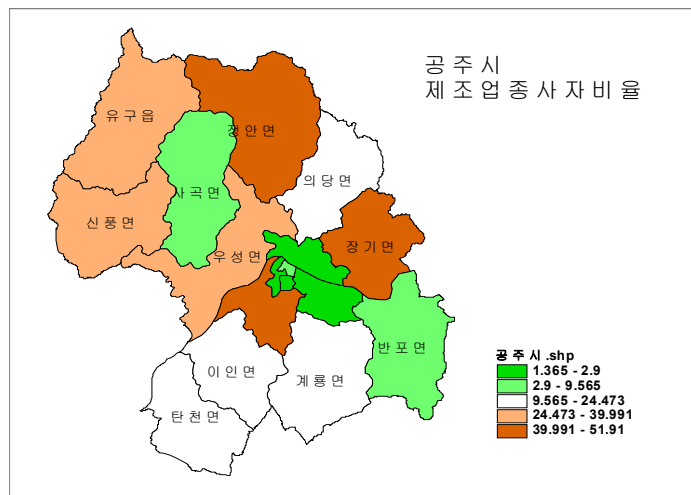


<그림 4-17> 공주시 사업체 증감율

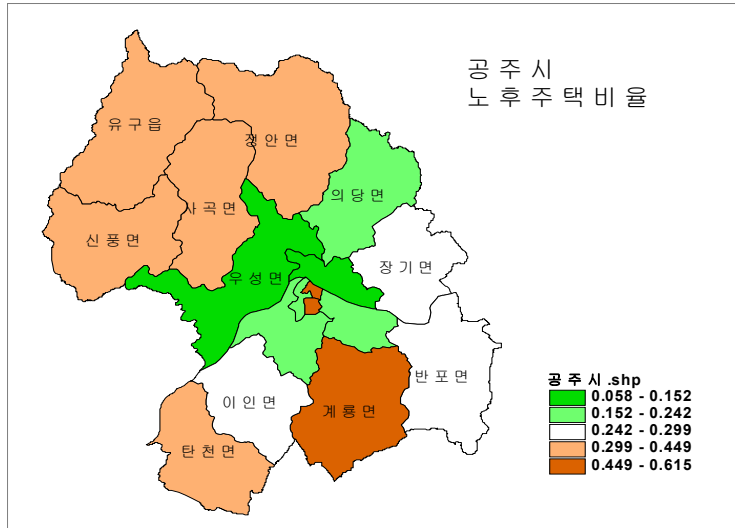


금학동을 제외한 동부 전 지역은 제조업종사자 비율이 매우 낮으며 금학동, 장기면, 정안면에서 높다(그림 4-18). 신성동과 중학동은 노후주택비율 역시 매우 높아서(그림 4-19) 공주시의 경우, 신도심의 생성에 따른 구도심의 쇠퇴를 겪고 있는 것으로 보인다. 따라서 공주시 역시, 천안시, 아산시와 같은 구도심의 재생과 주거쇠퇴지역의 재생 기법을 적용한 도시재생이 필요한 지역으로 보인다.

<그림 4-18> 공주시 제조업종사자 비율



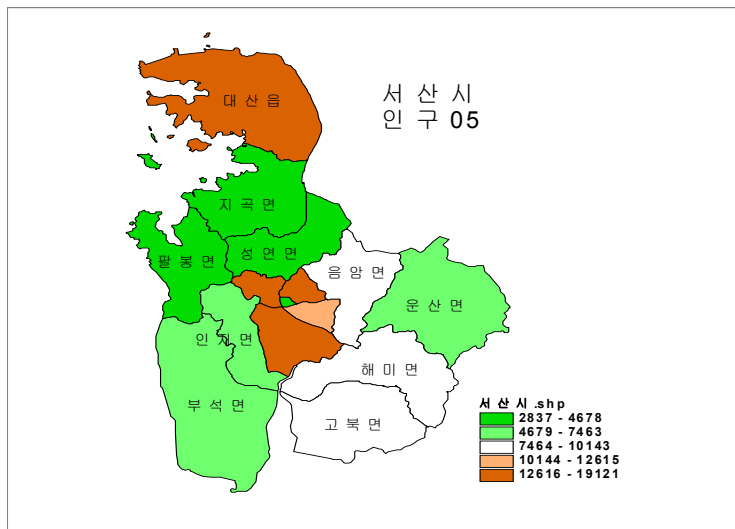
<그림 4-19> 공주시 노후주택비율



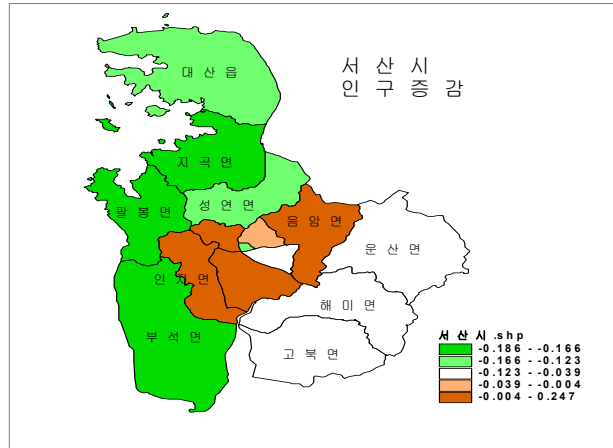
4.2.4 서산시

서산시의 인구분포는 활성동을 제외한 동부와 대산읍에 인구가 집중되어 있다(그림 4-20). 인구증감은 활성동을 제외한 모든 동부에서 매우 높은 인구증가율을 나타낸다(그림 4-21).

<그림 4-20> 서산시의 인구분포 (2005)

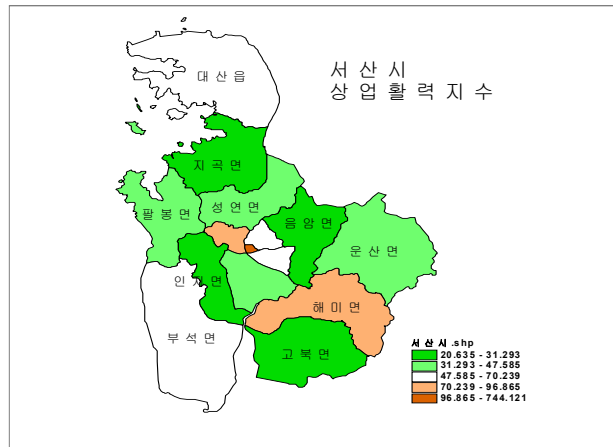


<그림 4-21> 서산시의 인구증감

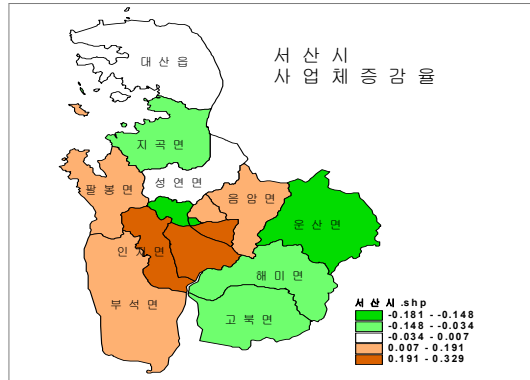


상업활력지수는 활성동이 매우 높아 이 지역이 서산시의 상업중심지임을 알 수 있다(그림 4-22). 상업중심지인 활성동은 인구가 적고, 인구가 줄고 있으며, 사업체 수 역시 감소하고 있다 (그림 4-23). 제조업종사자 비율은 모든 동부지역에서 낮게 나타나며 (그림 4-24), 노후주택비율은 동부지역 중 활성동만이 높게 나타난다(그림 4-25). 서산시의 경우, 도심의 몇 개 동들이 쇠퇴하고 있는 천안시와는 달리 상업중심지인 활성동이라는 작은 지역을 중심으로 도심쇠퇴가 일어나고 있다고 판단된다. 서산시의 경우, 작은 도심쇠퇴와 주거지역 쇠퇴를 개선할 수 있는 도시재생 기법의 적용이 바람직하다고 할 수 있다.

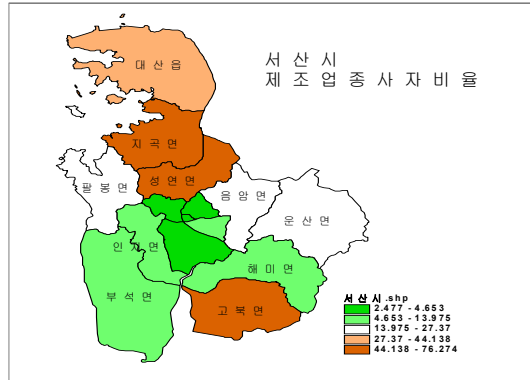
<그림 4-22> 서산시의 상업활력지수



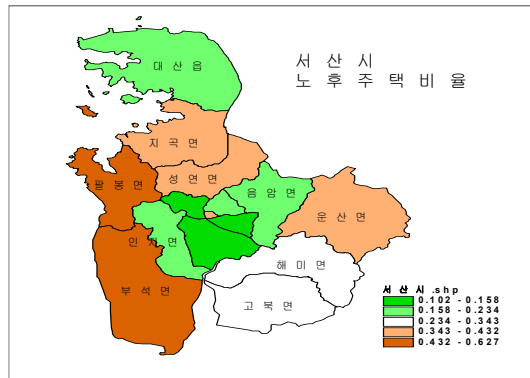
<그림 4-23> 서산시의 사업체 증감율



<그림 4-24> 서산시의 제조업 종사자 비율



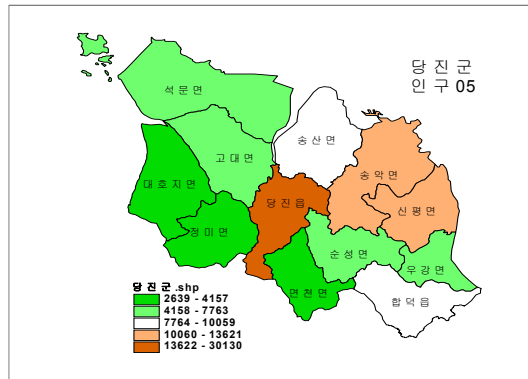
<그림 4-25> 서산시의 노후주택 비율



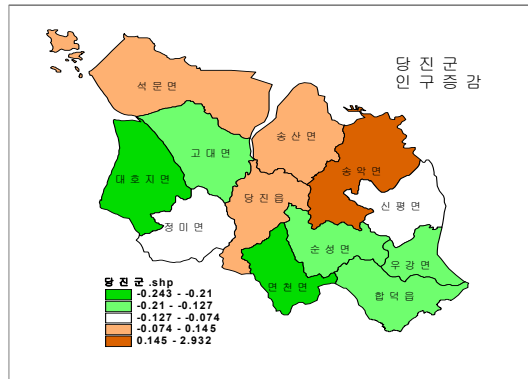
4.2.5 당진군

당진군의 경우 당진읍과 송악면, 신평면에 인구가 집중되어 있다(그림 4-26). 인구증감의 측면에서는 송악면을 제외한 전 지역이 인구가 감소하고 있다(그림 4-27).

<그림 4-26> 당진군의 인구분포 (2005)

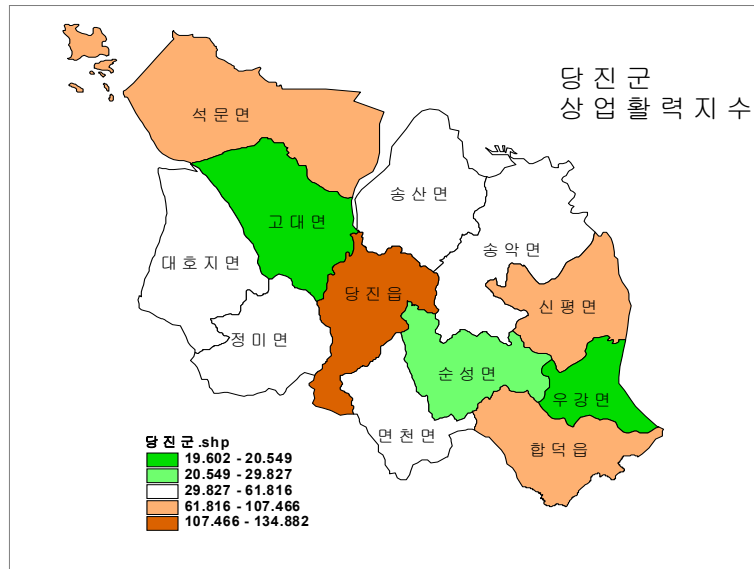


<그림 4-27> 당진군 인구증감

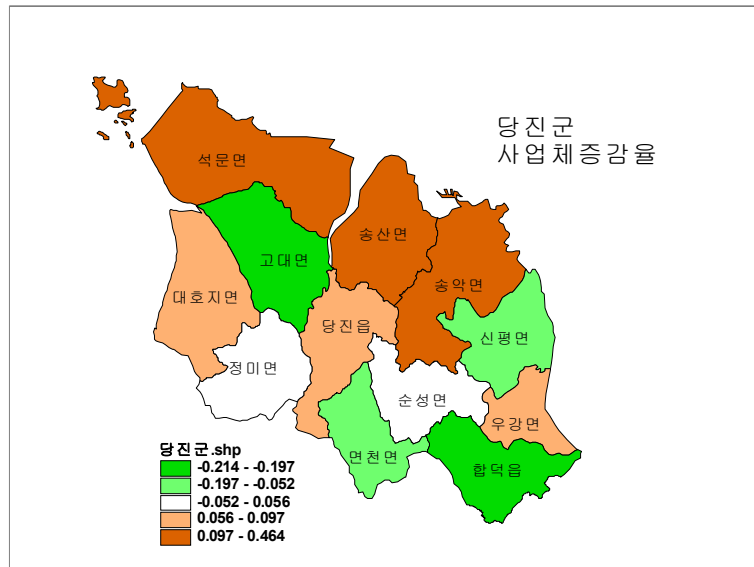


상업활력지수는 당진읍이 매우 높다 (그림 4-28). 사업체 증감 비율은 당진군 북부의 면 부지역에서 높고 당진읍 역시 미약하지만 높은 편이다 (그림 4-29). 당진군의 주요 상업중심지인 당진읍은 인구가 감소하고 주변의 면 지역에서 인구가 증가하고, 제조업종사자 비율이 매우 낮지만, 사업체수는 정체 상태이고, 노후주택비율도 높지 않다 (그림 4-30, 4-31). 당진군은 천안시와 같은 도심쇠퇴가 현재 일어나고 있지는 않지만, 향후 도심쇠퇴의 방향으로 진행하고 있는 지역으로 판단된다.

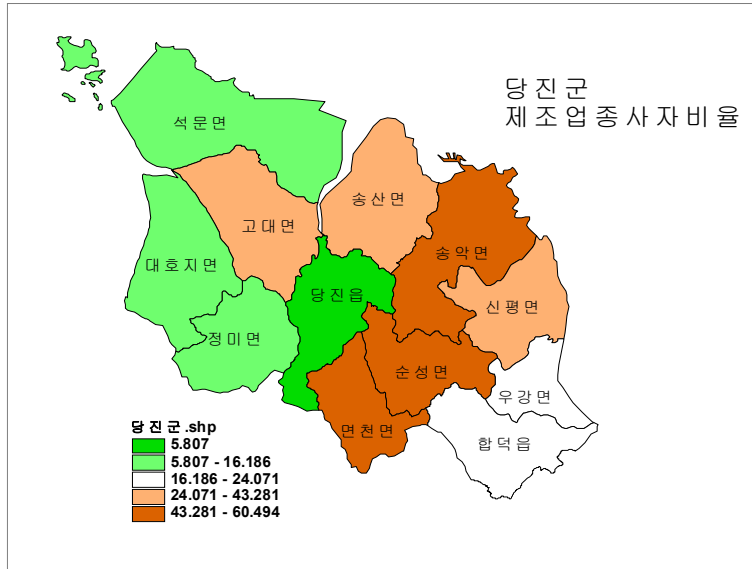
<그림 4-28> 당진군 상업활력지수



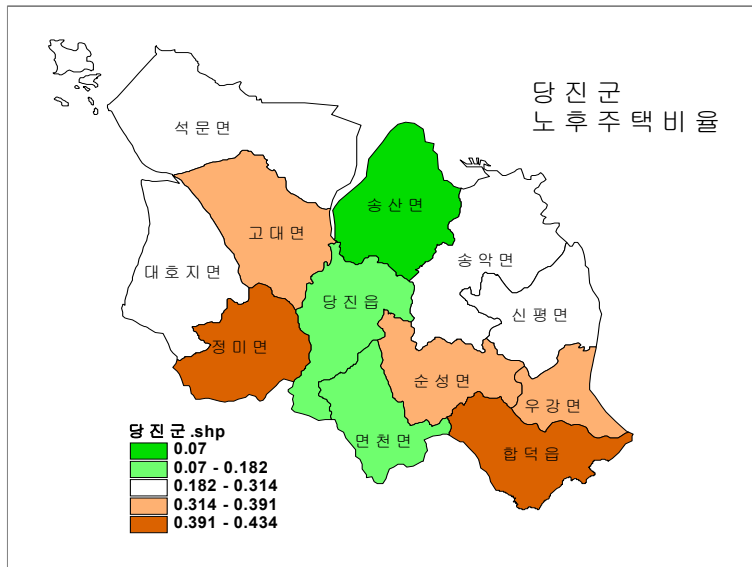
<그림 4-29> 당진군 사업체 증감율



<그림 4-30> 당진군 제조업 종사자 비율



<그림 4-31> 당진군 노후주택비율



제5장 결론

본 연구는 다양성의 관점에서 도시·지역별 특성에 따른 도시재생 과제의 수행을 위하여, 우리나라 중소도시 지역의 쇠퇴 실태를 진단하여 문제 지역을 파악하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 분석을 통하여 우리나라의 중소도시의 쇠퇴 특성을 파악함으로써 위기와 기회, 변화의 상황에 놓여있는 우리나라 중소도시의 도시재생 과제에 대한 기본적인 출발점을 이루는 데에 의의가 있다고 할 수 있다.

지역 유형화 연구는 목적별로 크게, 성장지역과 낙후지역의 구분, 농업지대 구분, 사업의 대상지 선정 (예를 들면, 오지종합개발사업 대상지인 오지마을을 가려냄)등으로 분류할 수 있다. 본 연구는 첫째와 셋째의 목적, 즉 성장·낙후지역을 구분하여 그 지역적 특성에 따라 도시재생사업을 시행하는 데 도움을 주는 기초 작업이다.

본 연구는 쇠퇴실태와 쇠퇴지표에 대한 문헌 및 선행연구에 대한 분석을 통하여 쇠퇴지표를 선정하고, 산출된 인구·英·妍·쇠퇴지표들(노령화지수, 순인구이동율, 사업체 종사자 수, 기초생활수급자 등)을 이용하여 중소도시의 쇠퇴실태를 살피고, 인구성장과 쇠퇴지표의 관계에 따라 쇠퇴실태를 유형화한다.

연구결과, 노령화 지표와 관련하여 중소도시 성장과의 관계가 수립되었다. 공간적으로 살펴보면 서울에 인접한 중소도시들은 노령화 문제를 수반한 성장을 하고 있으며 서울과 공간적 거리를 둔 경기도 일부 지역과 충남 북부의 중소도시들은 노령화 문제없이 성장을 하였다. 대도시와 멀리 떨어진 도시들은 노령화 문제와 무관하게 쇠퇴하고 있는 도시들이다. 중소도시의 재생에 있어 노령화 문제와 관련된 정책이 필요한 도시들은 마산과 포항시가 속한 군집 1과 군집 2에 속한 거제, 과천, 광명 등 26개 도시들이다

도시성장과 순인구이동율의 관계를 공간적으로 살펴보면, 대도시에 인접한 중소도시들이 인구 유입을 통한 도시성장을 하고 있으며 서울과 공간적 거리를 둔 경기도 일부 지역과 충남북부의 중소도시들은 인구유출이 일어나고 있는 상태에서도 도시성장을 이루고 있다. 노령화와 마찬가지로 대도시와 멀리 떨어진 도시들은 인구유출과 관계없이 쇠퇴하고 있는

도시들이다. 중소도시의 재생에 있어 인구유출과 관련된 정책이 필요한 도시들은 거제와 광주시 등이 속한 군집 2(21개 시)와 마산, 포항 등 군집 4(27개 시)에 속한 도시들이다.

사업체종사자수를 쇠퇴지표로 살펴보면 대도시에 인접한 도시들이 사업체종사자를 많이 갖는 것을 알 수 있다. 서울에 인접한 경기도 지역과, 충남의 북부 지역에 위치한 중소도시들이 이러한 경제적 요인에 힘입어 성장하고 있다. 대도시와 멀리 떨어진 중소도시들은 사업체 종사자의 부족이라는 경제적 요인에 의해 쇠퇴하고 있다. 등 이다. 중소도시의 재생에 있어 기업유치 등 경제적 요인과 관련된 정책이 필요한 도시들은 시흥, 오산 등이 속한 군집 2(17개 시)와 군집4에 속한 논산, 동두천 등 20개 도시들이다.

사업체당 종사자수는 기업의 규모와 관련된 경제적 요인이다. 인구성장률과 사업체당 종사자수 지표의 관계는 사업체종사자의 경우와 유사한 공간적 패턴을 나타낸다. 많은 사업체당 종사자수를 갖는 도시들이 대도시에 인접하여 있다. 서울에 인접한 경기도지역과, 충남의 북부지역에 위치한 중소도시들과 부산에 인접한 중소도시들이 이러한 경제적 요인에 힘입어 성장하고 있다. 대도시와 멀리 떨어진 중소도시들은 규모가 큰 사업체의 부재라는 경제적 요인에 의해 쇠퇴하고 있다. 중소도시의 재생에 있어 대규모 기업유치 등 경제적 요인과 관련된 정책이 필요한 도시들은 서산, 남양주 등 군집2에 속한 13개시와 경주, 공주 등 군집4에 속한 29개 도시들이다.

인구성장률과 노후주택비율의 관계는 공간적으로 뚜렷한 패턴을 나타낸다. 공간적 패턴을 살펴보면 대도시에 인접한 도시들에 노후주택비율이 낮음을 알 수 있다. 서울에 인접한 위성도시들과 경기도 지역, 충남의 대부분의 중소도시들이 이러한 낮은 노후주택비율과 함께 성장하고 있다. 또한 부산과 인접한 중소도시들 역시 낮은 노후주택비율은 보인다. 대도시에서 멀리 떨어져 쇠퇴하고 있는 중소도시들은 높은 노후주택비율을 나타낸다. 중소도시의 재생에 있어 거주지개선 등 주택부문과 관련된 정책이 필요한 도시들은 서산, 순천 등 군집2와 군집4에 속한 경주, 공주 등 21개 도시들이다.

빈곤문제의 공간적 패턴을 살펴보면 대도시에 인접하여 성장하는 도시들에 빈곤문제가 나타남을 알 수 있다. 서울, 부산, 광주에 인접한 도시들과 경기도지 역, 충남 북부의 중소도시들에 빈곤문제가 상대적으로 높게 나타난다. 대도시에서 멀리 떨어져 쇠퇴하고 있는 중소도시들 역시 상대적으로 낮은 수준이긴 하지만 역시 빈곤의 문제를 갖고 있다. 중소도시의 재생에 있어 빈곤문제 해결을 위한 관련 정책이 필요한 도시들은 서산, 서귀포 등 군집2에 속한 4개 시와 군집4에 속한 공주, 김제, 나주 등 19개 도시들이다.

충남의 경우 천안시, 아산시, 공주시, 서산시, 당진군을 제외하고는 대부분의 지역 전체가 쇠퇴하고 있어서, 원래 의미의 도심재생 정책이 가능한 지역이 매우 적다. 위에 언급한 5개 시군중, 당진군을 제외한 시부 지역들에게서 도심쇠퇴 현상이 일어나고 있다. 당진군은 정도가 약하기는 하지만 향후 도심쇠퇴가 일어날 가능성이 높게 나타난다.

본 연구는 도시·지역별 특성에 따른 도시재생 과제의 수행을 위하여, 중소도시 지역의 쇠퇴 실태를 진단하고 쇠퇴유형화를 통하여 문제 지역을 파악함으로써 우리나라 중소도시의 도시재생 과제에 대한 기본적인 출발점을 이루는 데에 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 거시적인 접근방법과 2차 자료에 대한 의존 등 많은 한계를 지니고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 적절한 사례지역의 설정과 사례지역에 대한 심층적이고 미시적인 조사와 분석이 필요할 것이다. 또한 지금까지 우리나라에서 거의 이루어지지 않은 쇠퇴지표개발 방법론에 대한 연구가 향후 이루어져야 할 것이다.

미 주

i) 과거 부분적이고 산발적인 형태로 추진되어온 주택 재개발 중심의 기성시가지 정비가 물리적 환경개선에 치우친 개념이라 한다면, 현재 제기되고 있는 도시재생정책은 삶의 질 향상 및 경쟁력 제고라는 목표 하에 여러 사회·경제적 고려를 반영한 보다 포괄적인 접근이다. 도시재생이란 용어는 새로운 것이 아니라 기존 도시 공간 환경변화를 통칭해온 일반화된 용어임에도 불구하고 우리나라에서 도시재생이라는 용어를 새삼 강조하는 것은 도시의 물적 환경개선에만 치중해온 기존의 정책과 차별화를 위한 선택이라 볼 수 있다(김용웅 2008). 우리 시대의 도시재생은 결국 재개발·리모델링 등 개별 방식을 포함하면서 지구화 시대 도시의 경쟁력을 선도적으로 확보하기 위해 새로운 사회경제와 문화환경을 통합적으로 창출하고자 하는 노력으로 이해할 수 있다(이철우, 2002).

이러한 도시재생정책의 변화는 크게 거시적 측면과 미시적 측면으로 나누어 논의할 수 있다. 전자는 세계화, 정보화, 지방화로 인한 경제구조의 변화, 도시경쟁력 확보 노력, 도시 부동산 투자 관심 증대 등에 따른 뉴 패러다임이며, 후자는 과거 전면 철거 위주의 물리적 재개발에 대한 반성에서 논의 되었다. 새로운 패러다임의 등장이라는 측면에서 보면 탈근대 도시로의 이행 수단으로서 도시재생은 첨단 서비스 산업을 중심으로 한 ①신경제 공간으로서 탈바꿈하는 동시에 ②부동산 가치를 고도화하며, ③도시 간 경쟁에서 유리한 위치를 선점할 수 있도록 도시문화지구를 조성하고, ④도시의 지속가능성을 확보할 수 있도록 생태적으로 건전한 ⑤민주적 도시사회(거버넌스)를 바라보는 것이라 할 수 있다(조명래, 2007).

기존 개발방식에 대한 반성이라는 측면에서는 ①그 동안의 도시재생정책은 비록 그 목적이 도시의 물적 환경 개선 및 도시경제 활성화 등을 지향한다 하더라도 특정부처가 다루는 특정 법 제도 속에 포함되지 않으면 도시재생으로 인식되지 않았으며, ②주택재개발에만 의존해온 탓에 도시재생이 불량주택의 개선 등 주택정책수단으로 다뤄져 왔고, ③대부분 철거와 재건축이라는 획일적 시행방법에 의존하였으며, ④소단위로 세분화된 사업단위로 인해 과밀혼잡 등에 따른 사회비용이 증대하고, ⑤사업지역이 주로 서울에 집중되어 왔다(김용웅 2008)고 하는 반성에 기인한다.

우리나라의 경우, 도시재생은 동일지역의 시계열적 비교에 의한 쇠퇴라기보다 다른 지역

과의 횡단적 비교를 통한 상대적 낙후 개념으로 볼 필요가 있다. 곧, 시간 경과로 인한 도심부의 실질적인 물리적 쇠퇴도 문제지만, 신시가지 위주 개발에 치중한 나머지 기성시가지가 사실상 방치되어 주거환경은 물론 교육, 문화, 재정 등 기능격차가 확대되는 것이 더 큰 문제라는 것이다.

반면 인천, 대전 등 대도시의 경우는, 구 도심 지역에서 중심기능을 수행하던 행정기관 및 학교가 대거 신시가지로 이전함에 따라 구 시가지의 침체가 가속화된 경우이다.

도시재생은 사실상 ‘지역발전’ 또는 ‘지역활성화’ 등의 개념과 유사한 측면이 많으나 그것의 목표와 주제, 방식 등에 있어서는 어느 정도 차이를 보인다. 지역발전(regional development)은 복수의 공간단위를 포괄하는 광범위한 지리적 영역을 대상으로 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반의 조성 및 사회경제적 제반 조건의 개선을 추구하는 다양한 활동을 의미한다. 지역발전정책이란 이와 같은 지역발전을 촉진하기 위한 정부개입의 방향과 수단을 통칭하는 것이다(김용웅 외, 2003).

반면, 도시재생은 단지 특정 공간의 물리적 재편만 아니라 도시를 에워싼 사회경제적 변화에 적극적으로 적응하면서 세계화 시대 도시 경쟁력을 새롭게 창출하기 위해 도시의 경제·사회·환경 전반을 적극적인 방식으로 개선하고자 하는 노력이다(조명래, 2007). 이처럼 지역발전이 거시적, 경제적, 물리적, 공간적, 하향적 측면에 치중한다면 도시재생은 상대적으로 내발적, 종합적, 비물리적, 장소적, 상향적 측면이 강하다.

도시재생관련 해외문헌연구 동향을 살펴보면 90년대 초반까지는 거시적, 공간적, 물리적, 자산주도형 개발(property-led development) 중심의 성과물이 많았으나 90년대 말부터는 미시적, 연성적, 장소적, 문화주도형 개발(culture-led development) 접근이 부각되고 있다. 소프트웨어 중심의 연구문헌의 주요 키워드는 다음과 같다 예술(art), 역량형성(capacity building), 공동체(communitiy), 파트너십(partnership), 창조성(creativity), 문화(culture), 성(gender), 거버넌스(governance), 리더십(leadership), 지방정부(local government), 참여(participation), 지속가능성(substantiality), 관광(tourism), 도시디자인(urban design)

최근 우리나라는 단기적이고 물리적인 환경 개선을 넘어 경제, 사회, 문화 전반의 활력을 제고하는 다차원적 도시재생에 대한 필요성을 인식하고 이를 위한 다양한 지원방안을 모색 중이지만 아직까지 우리나라 도시재생은 마땅히 그렇게 되어야 한다는 당위와 막연한 의지만 존재할 뿐 구체적인 실천계획(action plan)이 부재한 상황이다.

참고문헌

- 건설교통부. 2001. 개발촉진지구 선정 지표개선에 관한 연구. 과천: 건설교통부.
- _____. 2005. 개발촉진지구 평가 및 선정지표 정비 관련연구.
- 권오혁·황병천. 1996. 소도시개발의 전략과 추진체계 개선방안: 한국지방행정연구원.
- 권용우·이원호·이재준·주성재. 2007. 낙후지역의 인구·사회특성을 감안한 지역개발방안: 건설교통부.
- 권용우·이현주·이원호. 2006. 개발촉진지구사업의 추진실태와 발전방안. 지리학연구40 (1):53-67.
- 김기혁. 1985. 작물 특화도에 의한 한국의 농업지역구분. 지리학연구 10:49-69.
- 김기환·홍진기. 1999. 고용증대를 위한 지역개발보조금 활용방안, KIET 정책자료. 서울: 산업연구원.
- 김선가·김현호. 2006. 신활력사업의 추진실태분석 및 개선방안: 한국지방행정연구원.
- 김선기, ·임석희. 1991. 오지낙후지역의 개발모형 정립 및 추진방향: 한국지방행정연구원.
- 김용웅. 2008. 도시 재생정책의 패러다임 변화와 대응과제. 국토 315:142-154.
- 김인. 1987. 농촌지역 면급도시 기능활성화를 위한 연구 - 지방시대를 위한 촌락정주공간. _____. 1992. 우리나라 중소도시의 기능과 도시체계 및 육성방안에 관한 연구. 국토계획 27 (3):47-78.
- 김정연·김창석. 2000. 충남지역 중소도시의 기능 특정 및 유형 분석. 한국지역개발학회지 12 (1):81-96.
- 김정완. 1995. 개발촉진지구 지정기준의 타당성분석과 대안 모색. 한국지역개발학회지 6/7 (1):1-15.
- 김정홍. 2001. 지역불균형 완화와 낙후지역 발전을 위한 정책제언. 서울: 산업연구원.
- 김현호. 2005. 낙후지역정책의 추진현황과 과제. 국토 290:48-58.
- 박노옥. 2007. 낙후지역 개발사업의 개선방향에 대한 일고. 재정포럼 127:6-25.
- 박대식·마상진. 2007. 도시와 농촌주민의 삶의 질 지수화 방안 연구. 농촌경제 30 (4):31-55.
- 박성근. 2004. 영남권 경제적 성장 · 쇠퇴의 시공간적 패턴. 대한지리학회 추계학술대회는 문집:8.

- 박시현. 2001. 제4차 국토종합계획 실천을 위한 농업 농촌종합발전계획 수립 연구: 한국농촌경제연구원 국토연구원.
- 성주인·송미령. 2003. 지역유형 구분과 농촌지역의 유형별 특성. 농촌경제 26 (2):1-22.
- 손철호·윤여창. 1997. 立地의特性을 考慮한 山村地域의 類型分類에 관한 연구. 한국임학회지 86 (1):46-55.
- 송인성. 2004. 도시의 삶의 질 제고 방안에 관한 연구: 광주시와 벤쿠버시를 사례로. 한국지역개발학회지 16 (2).
- 송재복·안병철. 2005. 지역간 낙후도 연구: 낙후도지표개발 및 지수산출을 중심으로. 정책분석평가학회보15 (3):33-56.
- 신호철. 1993. 농촌마을 및 주택에 관한 연구: 농어촌진흥공사 농어촌연구원.
- 안영진. 2007. 우리나라 낙후지역 개발정책의 평가와 발전과제. 지리학연구 41 (4):421-434.
- 안완기·유명희. 1998. WTO 보조금협정 해설. 과천: 산업자원부 국제산업협력심의관실.
- 여홍구. 1992. 소도읍 중심지의 상업시설규모 변화 분석. 국토계획 27 (4):189-205.
- 오내원. 1999. 조건불리지역 농업에 대한 직접지불제. 농촌경제 22 (1):89-104.
- _____. 2000. 조건불리지역 농업의 특성과 직접지불제 도입에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 우윤석. 2004. 기존낙후지역정책의 반성과 신활력사업의 추진방안. 도시문제 10월호:41-51.
- 이동필·최경화·성주인. 2006. 농어촌 지역개발 · 복지분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구: 한국농촌경제연구원.
- 이양재·박양호·박병주. 1991. 우리나라 중소도시 유형별 특성과악을 위한 연구 - 군집분석과 판별분석을 이용하여. 국토계획 26 (3):21-55.
- _____. 1992. 우리나라 중소도시의 성장동인에 관한 연구. 국토계획 27 (2):30-.
- 이원섭. 2003. 국가차원의 지역간차등화를 위한 지역유형구분 방안에 관한 연구. 국토연구 36:19-35.
- 이원호·주성재·이재준. 2006. 우리나라 낙후지역 지원제도의 효과분석: 개발촉진지구사업의 사례연구. 지리학연구40 (1):83-94.
- 이정섭. 2004. 낙후지역개발사업의 공간단위 설정에 관한 연구. 대한지리학회 2004년 춘계 학술대회논문집:63.
- 이정환·김정연·이정기. 1987. 농촌정주생활권의 특성비교연구: 한국농촌경제연구원.

- 이희창·박희봉·강유진. 2006. 지역격차 현황과 과제 - 경기북부 저발전을 중심으로. 국가정책연구 20 (2):149-184.
- 임경수. 2003a. 새로운 통합적인 낙후지역 개발정책의 모색. 한국지역개발학회지15 (4):119-142.
- _____. 2003b. 새로운 통합적인 지역개발정책의 모색 - 낙후지역개발 정책을 중심으로. 국가균형발전을 위한 공동학술대회-새로운 국가균형발전 패러다임의 모색:25-56.
- 임창호. 1988. 중소도시 기능 및 체계분석: 중부권 중소도시 유형간 비교연구. 서울: 국토개발연구원.
- 장우환·장철수·손철호. 2002. 산촌개발사업의 평가와 개선방향: 한국농촌경제연구원.
- 장희순·송상열. 2006. 비성장형도시의 쇠퇴원인 분석과 활성화 방안. 국토연구 50:39-58.
- 정기환·문순철·민상기. 1999. 농촌 인구 과소화지역의 유형별 특성과 대책. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 정안성. 1990. 농촌개발계획 수립을 위한 지역유형구분에 관한 연구, 전북대학교 대학원 박사학위논문.
- 정철모. 2005. 지역균형발전을 위한 낙후지역개발 및 지역혁신정책의 실태분석 및 개선방안. 지역사회개발연구 30 (2):173-186.
- 최병익. 1986. 농촌지역간의 복지수준 측정에 관한 사회생태학적 연구, 서울대 박사학위논문.
- 최양부·이정환·정철모·김향자. 1985. 정주생활권 설정 및 유형화. 서울: 농촌경제연구원.
- 최양부·정철모. 1984. 농촌지역 종합개발에 관한 연구: 농촌지역의 정주체계와 중심지개발: 한국농촌경제연구원.
- 최진수. 2003. 낙후지역형 개발촉진지구 지정방법 개선에 관한 연구. 현대사회와 행정 13 (3):53-71.
- 하성규·김재익. 1995. 지역균형발전을 위한 중소도시의 공간적 기능과 역할에 관한 연구. 국토계획 30 (3):35-55.
- 한승준. 2001. 프랑스 사례에 따른 우리나라 개발촉진지구 선정기준에 관한 연구. 국토계획 36 (1):39-53.
- 한승준·최진수. 2001a. 우리나라 낙후지역 선정기준에 관한 연구. 한국정책학회 하계 학술대회 발표논문집:179-192.
- _____. 2001b. 우리나라 낙후지역 선정의 지표 설정에 관한 연구. 한국행정학보 35 (4):55-74.

- 허재완·주미진. 1999. 개발촉진지구 선정기준에 관한 연구. 국토계획 34 (6):81-92.
- 홍경희. 1976. 한국 면·군 중심도시의 기능-대구시 주변 8군의 경우. 국토계획 11 (2):2014-2027.
- 홍준현. 1999. 요인분석을 활용한 종합점수화 기법. 정책분석평가학회보9 (1):219-235.
- Broadway, M. J., and G. Jesty. 1998. Are Canadian inner cities becoming more dissimilar? An analysis of urban deprivation indicators. Urban Studies 35 (9):1423-1438.
- Cheshire, Carbonaro, and Hay. 1986. Problems of urban decline and growth in EEC countries: Or measuring degrees of elephantness. Urban Studies 23 (2):131-149.
- Congdon, P. 1988. Deprivation in London Wards: Mortality and Unemployment Trends in the 1980's. The Statistician 37 (4/5):451-472.
- Glennerster, H., R. Lupton, P. Noden, and A. Power. 1999. Poverty, social exclusion and neighborhood : studying the area bases of social exclusion: Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Herbert, D. T. 1975. Urban Deprivation: Definition, Measurement and Spatial Qualities. The Geographical Journal, 141 (3):362-372.
- Lucy, and Phillips. 2000. Confronting Suburban Decline: Strategic Planning for Metropolitan Renewal.
- Lucy, W. H., and D. L. Phillips. 2001. Suburbs and the Census : Patterns of Growth and Decline: The Brookings Institution, Survey Series.
- OECD. 1983. OED제국의 도시재생정책.
- _____. 1998. Integrating Distressed Urban Areas.
- Townsend, P. 1979. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living: Penguin Books Ltd.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 충남발전연구원 문화관광연구팀 이인희 책임연구원

기본연구 2008-15 · 우리나라 중소도시 쇠퇴실태와 특성

글쓴이 · 이인희 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2008년 12월 31일 / 발행 · 2008년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1167(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-056-7 03910

<http://www.cdi.re.kr>

© 2008, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.