

기본연구과제 2006 -

중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향

임준홍 · 이정수 · 김진경

발 간 사

지속가능한 도시발전, 콤팩트 시티, 스마트 성장, 뉴어바니즘, 슬로 시티 등 최근 주목 받는 도시계획 이념에서 공통적으로 찾을 수 있는 점은 도시의 무분별한 개발 억제 및 성장관리와 도시재생이다.

이러한 도시계획 패러다임의 변화와 저성장 양극화, 저출산 고령화 시대에 도시의 중심인 중심시가지는 지금까지와 다른 새로운 시각으로 바라보아야 한다. 특히, 참여정부의 각종 신도시 정책은 국가균형발전에 선도적 역할을 담당할 수도 있지만 도시내부의 불균형은 심화시킬 수 있다. 이러한 점에서 지금이 중심시가지 활성화에 관심을 가져야 할 때이다.

중심시가지 침체 및 쇠퇴를 먼저 경험한 미국, 영국, 일본 등 많은 선진국에서는 중심시가지 활성화를 위해 국가와 자치단체 차원에서 적극적인 노력을 하고 있으며, 시민단체, 주민의 협력을 기초로 하고 있다.

이러한 점에 착안하여 이 연구는 지방 중소도시의 중심시가지 활성화를 위해서 국가, 자치단체, 주민들이 무엇을 해야 하는가?에 대한 방향을 제시하기 위해 이루어졌다. 지방 중소도시의 중심시가지에 대한 연구가 많지 않다는 점에서 연구에 많은 어려움이 있었지만 중소도시 중심시가지 연구의 첫 걸음이라고 생각하고 연구가 이루어 졌다.

연구결과에는 많은 아쉬움이 있지만 중심시가지 활성화에 관심을 갖고 있는 연구자와 실무자에게 조금이나마 도움이 되고자 하는 마음에서 연구결과물을 발간한다. 향후 중심시가지 재생을 포함한 「도시재생」에 관한 연구는 연구원 차원에서 보다 심도 있게 계속 될 것을 약속드린다.

2006년 10월 31일

충남발전연구원장 김용웅

목 차

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	2
2. 연구의 방법	3
1) 연구 대상 도시의 선정	3
2) 연구 내용과 방법	4
3) 연구의 진행과정	7
3. 선행연구의 검토	8

제2장 중심시가지를 둘러싼 환경변화

1. 도시환경의 변화	10
1) 도시계획 패러다임의 변화	10
2) 사회환경의 변화	12
2. 충청남도 중소도시의 변화	14
1) 인구의 변화	14
2) 기능의 변화	16

제3장 국내외 중심시가지 활성화 관련 대책

1. 국내	18
2. 해외	23
1) 미국	23
2) 영국	25
3) 일본	28
3. 시사점	36

제4장 중심시가지 실태와 쇠퇴요인

1. 중심시가지 특징과 실태	38
1) 중심시가지 특징	38
2) 중심시가지 실태	41
3) 의식조사로 본 중심시가지 실태	45
2. 중심시가지 침체·쇠퇴 요인	47
1) 중심시가지 침체·쇠퇴 요인	47
2) 도시별 중심시가지 침체·쇠퇴의 요인	50

제5장 중심시가지 활성화 방향

1. 중심시가지 활성화의 기본 방향	53
1) 중심시가지 활성화를 위한 지원 방향	53
2) 중심시가지 활성화를 위한 분야별 지원 방향	54
3) 도시별 중심시가지 활성화 방향	56
4) 관련 주체의 역할	59
2. 도입 가능한 대책 검토	59
1) 제도적 지원 분야	60
2) 활동 지원 및 인력양성 분야	64
3) 물리적 정비 분야	65
4) 재원확보 방안	66

제6장 결론 및 제언

1. 결론	67
2. 정책 제언	69

참고문헌	74
------------	----

부록

(부록 1) 연구 대상도시 중심시가지 및 주변지역 현황도	79
(부록 2) 중심시가지 실태 분석도	83
(부록 3) 설문조사표(전문가·상인)	98

표 목 차

<표 1-1> 연구의 주요내용과 조사항목	5
<표 1-2> 조사 방법과 설문지 회수율	6
<표 2-1> 도시계획을 보는 다양한 이념	11
<표 2-2> 도시를 둘러싼 환경 변화	12
<표 2-3> 중심시가지 활성화 대책의 필요성	14
<표 2-4> 조사대상 도시들의 인구 변화	14
<표 2-5> 조사대상 도시들의 사업체 및 종사자수 변화	15
<표 2-6> 대형점이 없는 도시와 인접 도시 대형점과의 거리	16
<표 2-7> 충남에 출점예정인 대형점 현황	17
<표 3-1> 중심시가지 활성화 관련 조례 개요	21
<표 3-2> 중심시가지 활성화 관련 조례의 주요내용	22
<표 3-3> BID와 TCM의 주요 활동 비교	27
<표 3-4> BID와 ATCM의 차이점	27
<표 3-5> TMO의 기능	32
<표 3-6> 상권 활성화 관련 사업	36
<표 4-1> 중심시가지 및 주변지역의 특성	39
<표 4-2> 토지이용 현황	42
<표 4-3> 토지 면적 및 형상 현황	42
<표 4-4> 용도별 지가 현황	43
<표 4-5> 건축물 층수 현황	44
<표 4-6> 건축물 연도 및 구조 현황	44
<표 4-7> 중심시가지 실태에 대한 인식(도시별)	46
<표 4-8> 중심시가지 침체·쇠퇴 요인	48
<표 4-9> 중심시가지 침체·쇠퇴 내부요인	49
<표 4-10> 중심시가지 침체·쇠퇴 외부요인	49
<표 4-11> 중심시가지 침체·쇠퇴 요인(도시별)	50

<표 4-12> 중심시가지 침체·쇠퇴 내부요인(도시별)	51
<표 4-13> 중심시가지 침체·쇠퇴 외부요인(도시별)	52
<표 5-1> 중심시가지 활성화 위한 국가·자치단체 지원방향	53
<표 5-2> 중심시가지 활성화를 위해 지원이 필요한 분야	54
<표 5-3> 제도적·시책적 지원분야	54
<표 5-4> 활동지원 및 인력양성 분야	55
<표 5-5> 물리적 시설 및 공간정비 분야	55
<표 5-6> 중심시가지 활성화를 위해 지원이 필요한 분야(도시별)	56
<표 5-7> 제도적·시책적 지원분야(도시별)	57
<표 5-8> 활동지원 및 인력양성 분야(도시별)	58
<표 5-9> 물리적 시설 및 공간정비 분야(도시별)	58
<표 5-10> 중심시가지 활성화 위한 주체의 역할	59

그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 대상도시	4
<그림 1-2> 연구의 주요내용과 진행과정	7
<그림 2-1> 대형점의 증가 추이	12
<그림 2-2> 상업환경의 변화	13
<그림 3-1> BID구조 예	24
<그림 3-2> TCM구조 예	26
<그림 3-3> 중심시가지활성화법의 추진 조직	29
<그림 3-4> 국가(성청)의 지원 메뉴	30
<그림 3-5> 기본계획 책정현황(규모별)	31
<그림 3-6> 중심시가지 활성화 사업의 추진 과정	31
<그림 3-7> 후쿠시마현의 지리적 위치	33
<그림 3-8> 후쿠시마현의 중심시가지 활성화 시책 흐름	34
<그림 3-9> 대형점의 입지동향	35
<그림 4-1> 강경의 상권 변화	38
<그림 4-2> 연기군 중심시가지 현황과 특성	40
<그림 4-3> 청양군 중심시가지 현황과 특성	41
<그림 4-4> 필지면적별 분포 현황(연기군 중심시가지)	43
<그림 4-5> 필지면적별 분포 현황(홍성군 중심시가지)	43
<그림 4-6> 건축물의 준공연도 현황(연기군 중심시가지)	45
<그림 4-7> 건축물의 준공연도 현황(홍성군 중심시가지)	45
<그림 4-8> 중심시가지 침체·쇠퇴 요인	47
<그림 4-9> 중심시가지·중심상점가 쇠퇴 메커니즘	48
<그림 5-1> 광역조정의 개념	63
<그림 5-2> 대형점 입점에 관한 가이드라인의 주요 내용	64

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

문화와 전통, 삶을 간직한 중심시가지가 변화하고 있다. 오랜 세월과 도시개발의 현실 속에서 침체·쇠퇴하고 있다. 더구나 교통·통신의 발달, 교외개발의 증가, 공공시설의 도시외곽 이전과 인구 저성장 사회의 도래 등 최근의 중심시가지를 둘러싼 환경 변화는 중심시가지를 더욱 어렵게 하고 있다.

이러한 중심시가지의 침체·쇠퇴는 우리나라, 대도시에서만 나타나는 현상이 아니다. 미국, 영국, 일본을 비롯한 많은 나라에서는 이미 경험한 문제이며, 특히 지방 중소도시의 중심시가지 침체와 쇠퇴 문제는 더욱 심각한 실정이다.

실제, 미국의 많은 도시에서는 중심시가지 쇠퇴(공동화 현상)가 진전되고, 일본은 중소도시 일수록 심각한 경향을 보이고 있다.

최근, 일부이기는 하지만 대도시의 중심시가지에서는 대규모 재개발과 도심회귀현상 등으로 활력을 되찾는 사례가 나타나고 있지만 지방 중소도시의 경우 활성화 된 사례를 찾기가 어려운 실정이다.

이러한 중심시가지 재생을 위해서 정부는 최근 「도시 및 주거 환경정비법」, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」을 시행하고 있으며, 중심시가지내 상권회복과 관련된 「재래시장 및 상

점가 육성을 위한 특별법」을 제정·시행하고 있다. 그리고 자치단체 차원에서도 구도심 활성화 관련 조례(대전, 목포, 익산 등)가 제정·시행되고 있다.

이에 비해 충청남도에서는 재래시장 현대화사업이나 의회를 중심으로 한 대형점(대형마트, 대형할인점) 지방법인화(매출액의 80% 역외 유출)에 대해 관심을 보이고 있지만 보다 구체적인 중심시가지 활성화 대책은 미흡하다. 그러나 행정중심복합도시와 신도청도시 건설 등에 따라 구시가지의 침체·쇠퇴를 우려하는 지역을 중심으로 중심시가지 활성화에 많은 관심을 보이고 있다.

이러한 측면에서 향후 자치단체를 중심으로 중심시가지 활성화에 대한 본격적인 관심과 논의가 확대될 것으로 예상된다. 이에 충청남도 중소도시의 중심시가지 실태가 어떠하며, 어떤 방향에서 대책을 추진하여야 하는가에 대한 조사가 필요하다는 관점에서 본 연구가 이루어졌다.

2) 연구의 목적

본 연구는 중심시가지 관련 이론, 제도, 선진 사례조사, 실태분석과 의식분석을 통해 중심시가지 침체·쇠퇴 요인을 분석하고, 이를 바탕으로 중심시가지 활성화 방향을 제시하고자 하는 것이 목적이다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째는 중심시가지를 둘러싼 환경이 최근 어떻게 변화하고 있는가를 살펴본다.

둘째는 우리나라에서 실시되고 있는 중심시가지 활성화 관련 법제와 중심시가지 쇠퇴현상을 먼저 경험한 외국의 경우 어떤 대책을 추진하고 있는가를 살펴본다.

셋째는 충청남도 중소도시의 중심시가지 실태가 어떠하며, 침체·쇠퇴 요인이 무엇인가를 명확히 한다.

마지막으로 넷째는 중심시가지 활성화의 방향설정과 도입 가능한 대책, 관련 주체의 역할을 제시한다.

2. 연구의 방법

1) 연구 대상 도시의 선정

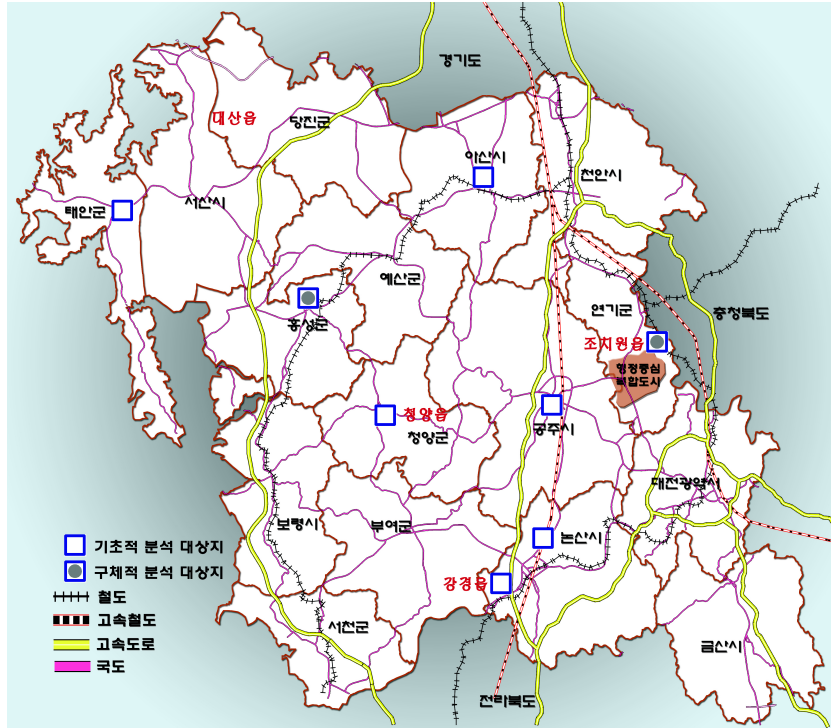
본 연구는 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향 설정을 위한 연구로서 본 연구에서 말하는 중소도시는 인구 50만 미만의 도시를 말하며, 중심시가지란 일정지역에 상업·업무시설이 집중된 지역과 그 인접한 주거지역까지 포함하는 것으로 기존 연구의 구도심, 원도심, 기성시가지의 개념과 유사하다.

중심시가지 범위설정에서 소매업이 밀집된 상업지역뿐만 아니라 그 주변지역까지 포함하는 이유는 주변의 주거지역들이 중심시가지의 주요 기능인 상업기능의 직접적 지지인구가 되며, 정비 시 상업지역뿐만 아니라 주변의 주거지를 함께 정비하는 것이 필요하다는 도시계획적 판단에서이다. 이는 실제 일본의 중심시가지 활성화법에서 제시한 기준과 유사하다¹⁾.

연구 대상 도시의 선정은 외부전문가, 담당 공무원 등의 자문(2006년 4월)을 거쳐 이루어졌다. 대도시인 천안시와 계획 신도시인 계룡시를 제외한 충남의 14개 시군 중에서 중심시가지의 기초적인 실태와 쇠퇴요인 등을 분석하기 위해 공주시, 아산시, 논산시, 연기군, 홍성군, 청양군, 태안군 등 7개 지역을 선정하였고, 구체적인 물리적 특성을 분석하기 위해서는 연기군과 홍성군 2개 지역을 선정하였다.

이들 도시들을 연구 대상 도시로 선정한 이유는 이들 지역에서 최근 대규모 개발 등 중심시가지를 쇠퇴시키는 요인이 명확히 존재한다는 판단에서였다. 공주시는 고도지구지정, 아산시는 아산만권배후신도시개발, 연기군과 홍성군, 태안군은 행정중심복합도시, 신도청도시, 기업도시 개발, 논산시는 대전 대도시의 영향, 청양군은 공공시설 외곽이전 등의 영향이 강하게 작용한다는 전문가 자문을 바탕으로 선정하였다.

1) 일본의 중심시가지 활성화법에서는 중심시가지를 상업, 업무, 거주 등의 도시기능이 집적하여 역사, 문화, 전통이 있는 지역이라 규정하고 있다.



〈그림 1-1〉 연구의 대상도시

2) 연구 내용과 방법

중소도시 중심시가지 실태 및 쇠퇴요인, 활성화 방향 등을 분석하기 위해서는 물리적 실태 조사 뿐만 아니라, 주변도시와의 관계, 기존 정책의 평가 등 복잡한 메커니즘 속에서 분석하여야 한다. 그러나 이는 연구기간이나 자료 확보 등의 한계로 많은 어려움이 있다. 따라서 본 연구는 중소도시 중심시가지에 관한 기초 연구로 중심시가지의 물리적 실태가 어떠한지, 이러한 중심시가지에 대해 전문가와 상인들은 어떻게 생각하는가? 등에 대한 내용을 중심으로 이루어진다. 구체적 내용은 다음 표에서 보는 바와 같이 크게 3가지로 구분하였다.

첫째는 중심시가지 관련 이론과 사례조사이다. 특히 사례조사에서는 중심시가지 활성화에 많은 관심을 보이고 있는 미국, 영국, 일본의 중심시가지 활성화 관련대책에 대해 조사하였다. 특히, 우리나라와 공간적으로나 제도적으로 유사한 점이 많은 일본에 대해서는 보다 구체적으로 조사하였다. 조사방법은 중심시가지 관련 논문, 서적, 관련 기관의 인터넷 자료 검색 등을

이용하였다.

둘째, 중심시가지 실태 조사·분석에서는 중심시가지의 현황과 공간적 특성 등을 분석하기 위한 기초적인 분석과 건축물 등의 물리적 실태를 분석하는 구체적인 분석으로 구분하였다.

특히, 중심시가지 실태분석에서는 건축물의 연도, 층수, 용도 등과 토지의 형상, 규모, 지가 등에 대해 살펴보았고, 담당 공무원을 대상으로 한 인터뷰 조사에서는 중심시가지의 특성과 변화 요인(침체·쇠퇴 요인) 등에 대해서도 조사하였다. 그리고 이를 바탕으로 다음 단계인 중심시가지에 대한 상인 및 전문가 의식 조사표를 작성하였다.

물리적·공간적 실태조사는 지적도와 지형도를 기초로 이루어졌으며, 속성자료는 2005년 기준 건축물관리대장 전산자료, 건물분과세내역서 전산자료와 토지대장 전산자료를 이용하였다. 그리고 여기에서 파악하지 못한 부분은 현장조사를 통해 보완하였다.

〈표 1-1〉 연구의 주요내용과 조사항목

구 분		항 목	세부항목
이론 및 사례조사		- 중심시가지의 관련 이론	- 중심시가지 개념, 필요성 등 관련 이론 - 선행연구 등
		- 관련 제도와 사례	- 관련 계획 및 제도, 조례 검토 - 중심시가지 활성화 관련 국내외 대책 등
중심 시가지 실태조사		- 건축물 특성	- 건축연도, 건축물 층수 등
		- 토지 특성	- 면적, 형상, 도로접지형태 등
		- 주변 특성	- 중심시가지 주변의 토지이용 등
		- 전문가 인터뷰	- 중심시가지의 특성과 변화 요인 등
의식 조사	전문가 의식 조사	- 중심시가지의 이해와 쇠퇴원인	- 중심시가지 현재와 미래에 대한 생각 - 중심시가지 대책의 필요성 - 중심시가지 쇠퇴에 대한 내·외부 요인 등
		- 중심시가지 활성화를 위한 지원 방향	- 중심시가지 활성화를 위한 관련 주체들의 역할 - 중심시가지 활성화를 위한 시책과 사업 등
		- 통계 분석을 위한 일반적 사항	- 연령, 거주지 등
	상인 의식 조사	- 과거와 비교한 영업 상태, 미래에 대한 생각	- 중심시가지 현재와 미래에 대한 생각 - 중심시가지 대책의 필요성 - 중심시가지 쇠퇴에 대한 내·외부 요인 등
		- 중심시가지 활성화를 위한 지원 방향	- 중심시가지 활성화를 위한 관련 주체들의 역할 - 중심시가지 활성화를 위한 필요 시책과 사업 등
		- 통계 분석을 위한 일반적 사항	- 상점주 연령, 종업원수 등

셋째는 전문가와 상인을 대상으로 하는 의식조사이다. 조사의 주요 내용은 중심시가지 실태, 쇠퇴요인, 활성화 방향 등이다.

중심시가지 쇠퇴요인을 명확히 분석하는 것은 쉽지 않다. 중심시가지 침체·쇠퇴는 여러 요인에 의해 복합적인 결과로 나타나므로 이를 명확히 밝히는 것은 매우 어렵다. 따라서 본 연구에서는 선행연구와 이론을 통해 침체·쇠퇴 요인을 중심시가지 내부에서 발생하는 내부요인과 외부에서 발생하는 외부요인으로 구분하여 전문가, 상인 의식조사를 실시하였다. 설문 조사표는 선행연구에서 중심시가지 내·외부 요인으로 중요시 제시되고 있는 항목들을 중심으로 전문가 인터뷰과정을 거쳐 완성하였다. 조사표는 전문가와 상인의 의식차이가 있다는 판단에서 설문조사표를 별도로 작성하였고, 비교 분석을 위해 일정항목은 동일하게 작성하였다(구체적 내용은 부록 참조).

조사대상자 선정에서 전문가 설문조사는 충남 시·군에서 도시계획업무와 지역경제 활성화 업무를 담당하고 있는 실무자를 대상으로 하였다. 즉, 해당 시·군의 특성을 잘 알고 있다고 판단되는 공무원들을 대상으로 하였다. 1차 조사는 2006년 5월 11일부터 6월 22일까지 실시하였으며, 2차 보완조사는 9월 4일부터 22일까지 실시하였다.

상인 설문조사는 연기군과 홍성군의 중심시가지에서 판매 활동을 하고 있는 상인들을 대상으로 2006년 9월 10일부터 29일까지 실시하였다.

〈표 1-2〉 조사 방법과 설문지 회수율

구 분	조사방법	설문대상도시	설문대상자	설문 배부수	유효 설문지 수	유효 회수율(%)
전문가 의식조사	담당자 인터뷰조사 후, 실과 직원 배부 및 회수	7개 지역(공주, 아산, 논산, 연기, 홍성, 청양, 태안)	공무원(도시계획 지역경제)	400	333	83.3
상인 의식조사	일대일 면담조사	2개 지역(연기, 홍성)	중심상점가 및 재래시장 상인	96	96	100.0

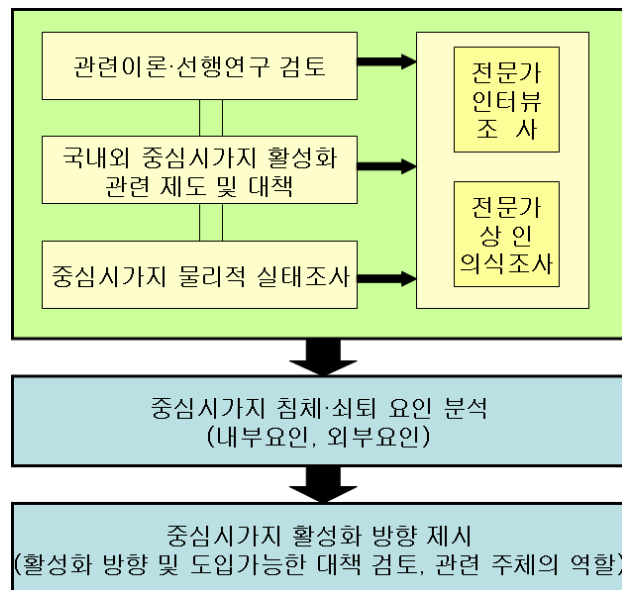
3) 연구의 진행과정

연구의 진행과정은 내용과 방법, 절차에 따라 그림과 같이 3단계로 이루어졌다. 첫째 단계는 중심시가지 관련 이론과 선행연구, 제도와 사례, 물리적 실태조사를 통해 중심시가지의 실태와 특성을 명확히 파악하였다.

둘째 단계는 앞 단계에서 도출된 이론과 실태조사를 통한 사전 정보와 전문가 인터뷰조사를 통해 정리된 내용을 바탕으로 전문가·상인의식 분석 결과를 종합 분석하여 중심시가지 침체·쇠퇴 요인을 분석하였다.

셋째 단계는 앞 단계까지 이루어진 분석결과를 바탕으로 중심시가지 활성화 방향을 설정하는 것이다. 중심시가지의 활성화 방향은 쇠퇴의 내부 요인과 외부 요인으로 구분하고, 이에 따라 정책방향을 제시한다. 그리고 우선적으로 충남에서 적용 가능한 대책을 검토하였고, 중앙정부와 지방정부의 역할을 제시한다.

한편, 연구 수행은 연구내용에 따라 원의 전문가와 공동연구를 통해 이루어졌으며, 내용의 상호 연계성을 높이기 위해 피드백(feed back)과정을 거쳤다. 특히, 조사에 많은 시간과 경비가 소요되는 상점가 실태조사와 상인의식조사는 외부전문가와 공동으로 연구하였다.



〈그림 1-2〉 연구의 주요내용과 진행과정

3. 선행연구의 검토

2000년 이후 발표된 중심시가지 관련 국내·외 선행연구를 간단히 요약하면 다음과 같다.

국내의 중심시가지 관련 연구는 주로 사례연구를 통해 이루어졌다. 국내사례연구로는 대전광역시 중심시가지의 토지이용 간 결합특성을 분석한 이건호(2001)의 연구와 기성시가지내 상업가로의 환경개선을 위해 건물과 옥외광고물의 관계를 분석한 이선규·문정희(2001)의 연구가 있으며, 이선규(2000)는 기성시가지내 상업지의 도시계획 실시 이후의 변화과정을 연구하였다.

국내 연구진에 의해 이루어진 해외 사례연구는 주로 일본을 대상으로 한 연구로 중심시가지 활성화의 유형에 대해 연구한 박종철(2001)의 연구와 기성시가지 갱신을 위한 마찌쓰꾸리에 대해 연구한 심상욱(2001)의 연구가 있다.

특히, 중소도시를 대상으로 한 연구는 장희순·최행운(2004)의 중·소규모도시의 기성시가지 활성화방안에 대한 연구 등 몇몇 연구에 그치고 있다.

국내의 선행 연구에 비해 외국은 다양한 분야에서 많은 연구가 이루어지고 있다. 그 예로 일본은 주로 중심시가지의 공간특성에 관한 연구(中村 隆幸 有賀 隆(2002)), 사업이나 재생방법에 관한 연구(鹿内 隆文(2002), 大内 裕子 中園 真人 鷗(2005)), 사업효과 및 평가에 관한 연구(鈴木 聰土(2000)) 등이 있다.

영국과 미국의 중심시가지(inner city) 연구는 도심재생(urban regeneration)에 관한 정책 및 계획의 특징, 지역사회의 파트너십 등에 관한 연구들이 있다.

American Planning Association(2002)은 미국 도시개발정책의 경향을 스마트 성장(Smart Growth)개념에서 설명하고 있으며, Martin Lanzendorf(2001)는 Compact City와 지속가능한 도시 개발에 관해 세계적 관점에서 정책과 계획에 대한 평가에 관한 연구를 하였다.

Guy Baeten(2000)은 도심재생을 위한 노력들이 성공과 실패를 거듭하면서 그 가운데 지역 사회 힘의 관계가 어떻게 영향을 미쳤는지 London, South Bank 지역을 사례로 설명하고 있다.

선행연구와 비교한 본연구의 차이점은 이론과 사례조사, 실태 및 의식조사를 바탕으로 사업 및 시책의 방향을 제시하는 종합연구라는 점이다. 특히, 외국 사례 분석을 통해 연구 내용을

검토하고, 전문가 의식조사와 상인 의식조사를 통해 구체적인 분석을 실시한다는 측면에서 차이가 있다.

그리고 실태분석에서는 많은 시간이 소요되는 토지, 건물, 도로 등의 물리적 사항 조사와 전문가 및 상인 의식조사를 통해 중심시가지 활성화를 위해 실질적인 도움을 주고자 하는 연구라는 점에서 차이가 있다.

제2장 중심시가지를 둘러싼 환경변화

1. 도시환경의 변화

1) 도시계획 패러다임의 변화

서구의 도시계획 사조는 영국의 Ebenezer Howard에 의한 「전원도시론」에서부터 20세기의 기능적인 도시계획에 큰 영향을 준 「아테네 헌장」(1928년), Le Corbusier의 「빛나는 도시」(1933년), C.A.Perry의 「근린주구론」(1929년) 등을 들 수 있다. 「아테네 헌장」은 기능우선의 토지이용계획과 고층아파트단지 등 획일적 도시 모습을 만들기도 했다.

이러한 기능적인 도시계획 사상에 대해 Jane Jacobs는 「미국 대도시의 죽음과 생」(1961년)을 통해 비판하기도 했다. 이러한 Jacobs의 사상은 환경문제에 대한 관심이 증가함에 따라 자연을 중시하는 도시계획 관점에 많은 영향을 주었다.

최근에는 환경문제에 대처하기 위한 새로운 도시계획 사조가 대두되었다. 여기서는 기존의 자동차 중심의 도시계획에서 탈피하여 자동차 의존을 낮추고, 에너지절약, 교통혼잡 완화를 목표로 하는 것과 동시에 교외 개발을 억제하고 기존 중심시가지 활용을 강조하고 있다.

이와 같은 맥락에서 미국에서는 「성장관리정책」이 중시되고 이것이 「스마트성장」으로 발전하게 되었다. 그리고 자동차사회를 전제로 한 근대적 도시계획에서 탈피하여 새로운 패러다임인 「뉴어바니즘」도 나왔으며, 그 밖에 다음 표에서 보는 바와 같이 슬로시티, 어반빌리지 등 도시계획을 보는 다양한 이념들이 새롭게 등장하고 있다.

이러한 흐름에 따라 최근의 도시계획에서는 자연녹지를 대상으로 하는 신규개발이나 도시 확산을 억제하고 기성시가지에서 주택, 상업, 오피스 등을 일체적으로 정비하는 기능복합개발, 커뮤니티 제고, 오픈스페이스 확보, 대중교통이나 녹색교통 중시사상이 강조되고 있다.

중심시가지와 보다 직접적으로 관련된 최근의 변화를 살펴보면 일본에서는 상업 활성화를 중심으로 중심시가지 활성화를 적극 추진하고 있다. 이러한 일본의 대처에 대해 미국이나 유럽에 비해 지나치게 상업 중심으로 추진되고 있다는 비판도 있으며, 중심시가지를 보는 관점에 있어서는 시가화구역이 너무 넓지 않는가? 용도지역제로 인해 용도가 너무 순화되지 않는가? 도시기능 및 공공시설의 교외화가 과도한 것이 아닌가? 중심부에 사는 주민이 적은 것이 아닌가? 등에 대한 고민을 하고 있다.²⁾

〈표 2-1〉 도시계획을 보는 다양한 이념

구 분	주요 내용
스마트 성장	<ul style="list-style-type: none"> - 무분별한 교외화로 인한 토지손실 및 환경문제에 대응 - 고밀 복합용도 개발과 보행지향적 개발 - 도시성장을 규제·유도·관리하려는 광역적 접근 - 물리적 개발을 다루는 광역적 토지이용 시스템 구축
뉴어바니즘	<ul style="list-style-type: none"> - 무분별한 교외화로 인한 토지손실과 공동체의식 상실 지적 - 지속가능한 개발 및 생태도시 구현이 목표 - 공간계획을 위한 물리적 개발지침
어반빌리지	<ul style="list-style-type: none"> - 지역특성과 환경이 무시된, 획일적이고 단조로운 도시 지양 - 공적공간을 중시한 소생활권 형성 - 보행친화적이고 고밀·복합의 토지이용
슬로시티	<ul style="list-style-type: none"> - 인간적응속도를 무시한 급격한 변화와 글로벌 표준화에 대한 대항 - 인간 생활리듬을 존중하는 삶의 질 향상과 여유로운 생활 추구 - 주민의 자발적인 주도로 삶의 질을 향상시키려는 사고방식

자료:국토도시연구원, 2006. 8, 여유로운 삶의 구현: 슬로시티, 국토도시 Brief 제3호 참조 재작성

2) 中村 隆幸・有賀 隆, 2002.8.25 참조 재정리.

2) 사회환경의 변화

(1) 사회환경의 변화와 중심시가지

도시를 둘러싼 현대 사회환경을 가장 잘 표현해주는 말 중의 하나가 저성장 양극화일 것이다. 저성장 사회의 도래나 양극화의 심화 특히, 도시공간 내에서 양극화의 심화, 교통·통신의 진전, 교외개발의 증가, 공공시설의 교외이전 등은 중심시가지를 더욱 어렵게 하고 있다.

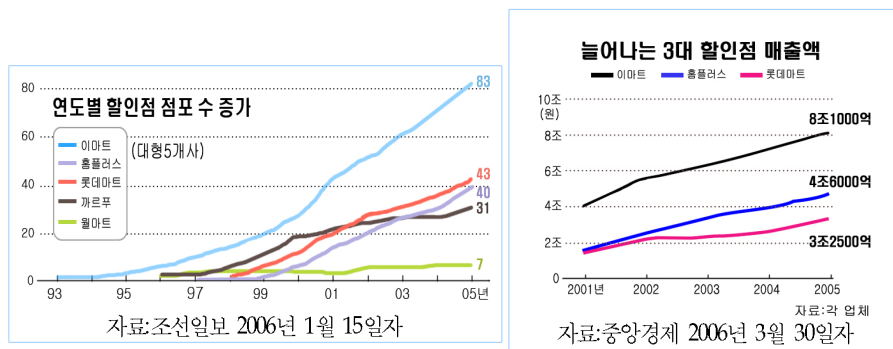
이에 반해 고령화사회의 도래, 복합개발과 콤팩트시티를 중시하는 도시계획 패러다임의 변화, 상업환경 만들기에 대한 관심 증가 등은 중심시가지 정비의 필요성을 높게 하고 있다.

〈표 2-2〉 도시를 둘러싼 환경 변화

○ 인구감소사회	○ 교통·통신의 진전	○ 초고령화사회	○ 저출산 고령화
○ 양극화의 심화(사회, 공간 등)		○ 산업구조의 변화	
○ 교외개발의 증가	○ 공공시설의 교외 이전	○ 계획패러다임의 전환(복합개발, 콤팩트시티 등 <국외 동향>)	
○ 할인점의 출점, 파워센터·엔터테인먼트센터의 출현		○ 상업마찌뜨꾸리 조례제정, 광역기능조정기능 강화(토지이용조정제도 강화)	
○ 도심(상주)인구의 감소			

(2) 상업환경의 변화와 중심시가지

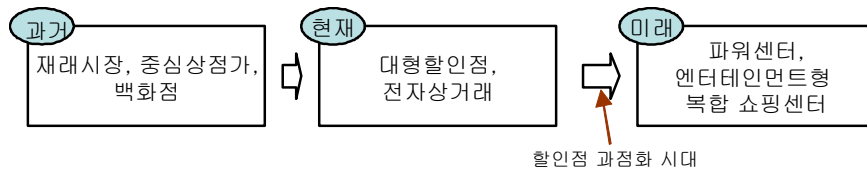
중심시가지의 주요 기능 중의 하나는 상업기능이다. 이에 상업환경의 변화는 중심시가지에도 많은 영향을 주고 있다. 상업환경의 변화 중 가장 눈에 띄는 것은 대형점 출점이다. 다음 그림에서 보는 바와 같이 최근 대형점 증가현상은 눈에 띄게 나타나고 있다.



〈그림 2-1〉 대형점의 증가 추이

이러한 대형점 출점의 증가는 중심시가지 상권을 약화시키고, 난개발 및 커뮤니티 중심의 마을만들기에도 큰 도움을 주지 못한다. 실제 대형점의 교외 출점은 도시 고유의 경관을 훼손하기도 하고, 도시의 외연적 확대를 부추기기도 한다.

특히, 대형점을 중심으로 한 상업환경의 변화는 새로운 문제를 유발할 수도 있다. 대형점이 지금과 같이 적정 지지인구와 입지의 고려 없이 계속 증가한다면 대형점 과점화 시대를 거쳐 대형점 철거 등의 새로운 사회문제를 유발할 수도 있기 때문이다.



자료:정연승, 서영구, 2001.5, 엔터테인먼트형 쇼핑몰의 등장과 전망, 삼성경제연구소, p.22 재정리

〈그림 2-2〉 상업환경의 변화

(3) 중심시가지 활성화에 대한 관심 증가

경제적·생태적 관점에서 구시가지가 노후화되면서 도시 외곽으로 확대해 나가는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 구시가지는 지가가 높고, 토지가 세분화되어 있으며, 권리 관계가 복잡하여 정비에 많은 한계점을 갖고 있어 상대적으로 지가가 싸고 권리관계가 단순한 교외부가 개발되는 것은 당연할지 모른다.

그러나 전술한 바와 같이 도시계획 패러다임 및 사회환경 변화는 중심시가지 활성화에 대한 필요성과 관심을 높여주고 있

[중심시가지의 존재 의미]

- 생활의 보존이다.
- 고령친화적 어메니티 장소이다.
- 안전과 공해, 자동차 사회의 재평가를 받고 있다.
- 중심시가지 활성화는 커뮤니티의 회복이다.
- 지방도시의 독창성(Identity)을 지킬 수 있다.

다. 많은 도시계획 학자들은 “쇠퇴하는 중심시가지를 재생하여야 하는가?”라는 근본적인 물음도 있지만 도시의 독창성을 지키는 등의 이유에서 중심시가지 활성화의 필요성은 충분하다고 판단된다. 그리고 실제 본 연구에서 전문가와 상인을 대상으로 중심시가지 활성화 대책의 필요성에 대해서 조사한 결과 전문가의 96%, 상인의 99%가 필요하다고 응답하였다.

〈표 2-3〉 중심시가지 활성화 대책의 필요성

단위 : %(응답자수)

구 분	매우 필요	필요	필요없음	전혀 필요없음	전 체
전문가	45.9	49.8	3.9	0.3	100.0(333)
상 인	53.1	45.8	0.0	1.0	100.0(96)

2. 충청남도 중소도시의 변화

1) 인구의 변화

도시의 상주인구와 종사자인구 변화를 조사대상 도시를 중심으로 살펴보면 다음 표와 같다. 표에서 보는 바와 같이 인구가 증가하고 있는 도시로는 수도권 효과와 행복도시 건설 효과를 받고 있는 충남북부지역의 시·군과 연기군이다.

〈표 2-4〉 조사대상 도시들의 인구 변화

구 분		1995년	2000년	2004년	연평균 인구증감률 ('95-'04)
연기군	연기군	80,931	80,851	84,455	0.47
	조치원읍	31,167	34,992	35,249	1.38
아산시	아산시	158,737	185,847	205,057	2.89
	아산시 동부	68,092	83,246	90,474	3.21
공주시	공주시	138,202	137,104	131,140	-0.58
	공주시 동부	59,747	63,896	64,608	0.87
논산시	논산시	150,190	142,828	136,503	-1.06
	논산시 강경읍	15,980	14,074	13,088	-2.19
	논산시 동부	39,875	44,136	46,396	1.70
청양군	정양군	45,736	41,093	35,828	-2.68
	청양읍	11,386	11,757	10,814	-0.57
홍성군	홍성군	101,549	95,369	91,223	-1.18
	홍성읍	34,330	36,786	40,065	1.73
태안군	태안군	72,206	68,746	63,939	-1.34
	태안읍	25,878	27,947	27,103	0.52

자료:각 년도 시군 통계연보.

인구변화와 마찬가지로 충남 북부지역과 연기군을 제외하고는 사업체수와 종사자수 모두 감소하고 있다. 그러나 중소도시 중심시가지라 할 수 있는 읍지역에서는 종사자수가 증가하고 있으나 사업체수는 감소하고 있다.

〈표 2-5〉 조사대상 도시들의 사업체 및 종사자수 변화

구 분		사업체수			종사자수		
		2000년	2004년	연평균 증가율 (‘00-04)	2000년	2004년	연평균 증가율 (‘00-04)
연기군	연기군	5,281	5,255	-0.12	26,728	28,050	1.21
	조치원읍	3,018	3,018	0.00	11,223	11,323	0.22
아산시	아산시	10,248	10,888	1.53	55,744	70,470	6.04
	아산시 동부	6,066	6,152	0.35	21,673	25,124	3.76
공주시	공주시	8,468	8,243	-0.67	34,863	32,998	-1.37
	공주시 동부	5,043	4,970	-0.36	20,879	19,086	-2.22
논산시	논산시	9,529	9,266	-0.93	34,030	32,636	-1.38
	논산시 강경읍	1,120	1,125	0.15	3,459	3,454	-0.05
	논산시 동부	4,364	4,261	-0.79	15,344	13,793	-3.49
청양군	청양군	2,297	2,359	0.89	8,747	8,034	-2.79
	청양읍	1,092	1,199	3.16	4,409	3,864	-4.30
홍성군	홍성군	6,917	6,231	-3.42	21,176	20,504	-1.07
	홍성읍	3,778	3,453	-2.95	12,419	11,602	-2.24
태안군	태안군	4,154	4,390	1.39	13,283	14,186	1.66
	태안읍	-	2,081	-	-	6,711	-

* 논산시, 청양군은 자료미확보로 인해 2003년 자료를 활용함. “-”는 자료미확보.
자료:각 년도 시·군 통계연보.

특히, 도시의 중심시가지라고 할 수 있는 동부와 읍지역의 인구와 종사자수는 대부분 증가하고 있어 절대적인 침체·쇠퇴는 아닌 것으로 판단된다.

2) 기능의 변화

(1) 중심지 기능 약화

도시성장의 불균형과 함께 교통·정보통신체계 개선으로 지방생활권의 광역화와 지역주민의 대도시 지향성이 강화되면서 중심기능의 상향이동(Upward Shift)에 따라 중소도시의 중심지 기능이 약화되고 있다.

충남의 도시들 중에서는 천안시만이 확실한 중심지의 지위에 있을 뿐 다른 대부분의 중소도시들은 중심지로서의 기능과 역할을 담당하지 못하고 있다. 그리고 시·군청소재지 중에서도 상당수가 중심지로서의 기능을 상실하고 있으며, 그 외 읍·면급 도시의 중심성은 더욱 약화되고 있다.

(2) 대형점 출점에 따른 상권 약화

대형점 출점은 중심시가지 상권 침체·쇠퇴에 악영향을 주고 있다. 이러한 대형점 출점이 지금까지는 주로 대도시를 중심으로 이루어 졌으나 최근에는 대도시뿐만 아니라 중소도시까지 이루어지고 있다.

대전, 천안 등 대도시를 중심으로 한 대형점 출점은 지역간 광역교통체계의 정비로 주변 중소도시의 상권을 위축시키고 있으며, 중소도시에 출점하는 대형점은 해당 도시뿐만 아니라 주변 도시의 상권에게도 악영향을 주고 있다. 어쩌면 중소도시의 대형점 출점은 기존의 대도시의 대형점 출점보다 더 큰 영향을 줄 수 있을 것이다.

〈표 2-6〉 대형점이 없는 도시와 인접 도시 대형점과의 거리

구 분	최근점 대형점		비고
	실거리(km)	시간거리(분)	
연기군	13.5	14	연기군 중심시가지 ~ 롯데마트 청주점
논산시	31.3	34	논산시 중심시가지 ~ 롯데마트서대전점
논산시	31.3	34	강경읍 중심시가지 ~ 롯데마트 서대전점
청양군	56.7	59	청양군 중심시가지 ~ 까르푸 천안점
공주시	28.6	31	공주시 중심시가지 ~ 까르푸 대전유성점

자료:naver.com 빠른 길찾기 지도 결과임(2006. 9).

실제, 2006년 현재 충청남도에서 대형점 출점을 준비 중에 있는 사례를 조사·분석한 결과 7개 시군에서 출점 준비 중에 있으며, 이중 5곳은 자연녹지지역에 예정되어 있어 도시의 외연적 확산과 지역 고유의 경관을 훼손할 우려가 있다.

〈표 2-7〉 충남에 출점예정인 대형점 현황

구 분	위 치	규 모	입지장소
논산시	논산시 내동	부지 3,000여평 연면적 4,880여평 지하1층, 지상4층	자연녹지지역
보령시	보령시 명천동	부지 3,000여평, 연면적 5,350여평 지상4층	일반상업지역
계룡시	계룡시 금암동 21-5번지	연면적 7,180평 지하1층, 지상6층	중심상업지역
당진군	-	-	미확정
연기군	연기군 조치원읍 번암리	부지 2,830여평, 연면적 5,350여평 지하1층, 지상3층	자연녹지지역
천안시	천안시 구성동	부지 2,669평, 연면적 9,057평 지하3층, 지상4층	자연녹지지역
아산시	아산시 풍기동	부지 2,750여평, 연면적 4,300여평 지하1층, 지상4층	자연녹지지역

자료:대전일보, 중도일보 기사검색과 담당 공무원 인터뷰 조사 결과임(2006. 8).

제3장 국내외 중심시가지 활성화 관련 대책

1. 국내

1) 중심시가지 활성화 관련 제도

중심시가지 활성화와 관련된 제도에는 「도시 및 주거 환경정비법」과 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」, 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 등이 있다.

「도시 및 주거 환경정비법」은 기존의 재건축, 재개발, 주거환경개선사업 등을 포괄하는 법으로 인구 50만 이상의 대도시들은 「도시·주거환경 정비 기본계획」이 수립 중에 있다. 충남의 경우 인구 50만이 넘는 천안시와 최근 급속한 성장을 보이고 있는 아산시가 기본계획을 수립 중에 있다.

중소도시 중심시가지 활성화와 직·간접적으로 관계있는 제도로는 2006년부터 시행되고 있는 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」과 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」이 있다. 이 법을 중심으로 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 도시재정비 촉진에 관한 특별법

「도시재정비 촉진에 관한 특별법」은 도시 내 구시가지와 신시가지의 불균형이 현저하게 나타나고 있으나 기존 소규모 단위의 재개발·재건축으로는 도시환경 개선에 많은 한계점이

있다고 판단하여, 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위해 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하여 도시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질을 향상하기 위해 제정되었다³⁾. 이러한 배경과 목적에서 도입된 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 재정비지구는 몇 개의 관련 사업을 하나로 묶어 폭 넓게 시행할 수 있다. 도시의 낙후된 지역에 대해 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적으로 추진하기 위해 ‘재정비촉진지구’를 생활권 단위로 지정한다. 사업유형에는 주거지형과 도심형이 있다. 주거지형은 노후·불량주택 밀집지역으로 주거환경개선과 기반시설정비가 필요한 지구(50만㎡이상)에서 지정되며, 중심지형은 상업지역, 공업지역 또는 역세권, 지하철역, 간선도로의 교차지 등 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심의 기능 회복이 필요한 지구(20만㎡이상)에 지정된다. 지정신청은 시·군·구의 신청을 받아 시·도지사가 지정하게 되어 있으며, 필요시 시·도지사가 직접 지정하는 것이 가능하다.

둘째, 재정비촉진계획 수립권자는 시장·군수이며, 결정권자는 도지사이다. 그리고 계획의 수립과정과 시행과정에서는 총괄계획가와 총괄사업자를 둘 수 있다. 계획의 주요내용은 기반시설 비용분담계획 외에 지구지정에 관한 사항, 용적률 등 건축계획, 임대주택 건설 등 세입자 주거대책, 단계별 사업추진에 관한 사항 등이 포함되어 있다. 즉, 재정비촉진계획 수립의 전 과정을 총괄하기 위해 도시계획, 도시설계, 건축 등의 전문가를 총괄계획가로 위촉 가능하도록 되어 있다. 또한, 사업시행 시 계획 수립권자는 총괄사업관리자(대한주택공사, 지방공사, 한국토지공사 등)를 지정하여 지자체장을 대행 할 수 있다.

셋째, 기반시설 설치비용은 원칙적으로 사업시행자 부담이다. 기반시설 설치비용은 재정비촉진계획에 따라 특별한 경우를 제외하고는 원칙적으로 재정비촉진사업의 시행자가 부담한다. 사업시행자가 기반시설의 설치를 위하여 필요한 부지를 제공하는 경우 재정비촉진계획에서 용적률, 건축물 높이 등을 완화할 수 있다. 국가 또는 시·도계획과 관련이 있을 경우 국가 또는 시·도지사는 대통령이 정하는 기반시설의 설치에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

넷째, 사업시행자는 개별법령에 의해 자치단체, 공사 등도 가능하다. 사업시행자는 관련 개

3) 법률의 직접적인 도입 배경은 서울시가 추진하는 강북 뉴타운사업 및 유사사업 지원을 위한 근거법 마련을 위해 2005년 6월 서울시의회에서 뉴타운 특별법 제정을 건의하였고 이를 바탕으로 제정되었다.

별법령에 의한 사업시행자가 되도록 하되, 토지 등 소유자의 과반수 동의가 있을 경우에는 지자체가 직접 시행하거나 대한주택공사, 지방공사, 한국토지공사를 시행자로 지정할 수 있다. 재정비촉진계획이 결정·고시일로부터 2년 이내에 조합설립인가를 받지 못하거나 3년 이내에 사업시행인가를 받지 못할 경우 시장·군수·구청장이 이를 직접 시행하거나 총괄사업관리자를 사업시행자로 우선 지정 가능하다.

다섯째, 사업시행을 위해 건축제한 및 주차장설치 등 기준 완화가 가능하다. 용도지구 안에서 건축제한, 건폐율제한, 용적률제한 완화가 가능하며, 중심지형의 경우 학교시설기준과 주차장설치기준 완화가 가능하다. 문화시설, 병원 등 재정비촉진지구 내에 유치가 필요한 시설에 대한 지방세(취득세, 등록세)를 감면할 수 있다.

(2) 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

중산 서민층의 삶의 터전이 되고 있는 전국 1,700여개 재래시장이 노후화되고, 경영기법이 낙후하여 대형유통점과 편의점 등 현대식 유통업태의 출현과 편리한 쇼핑을 선호하는 소비자의 구매행태 변화에 따라 매출이 급격히 감소하고 상권이 크게 위축되고 있다. 이에 따라 정부에서는 재래시장 활성화를 위해 2004년 10월 「재래시장 육성을 위한 특별법」을 제정(2006년 4월 전부 개정)하여 2016년까지 한시적으로 운영한다.

이 법안의 특징적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 자치단체장은 2개 이상의 시장 또는 시장과 상점가가 인접하여 하나의 상권을 이루고 있는 곳을 시장활성화구역으로 지정하여 체계적으로 육성토록 하고 있다. 그리고 정부와 지방자치단체의 장은 다수의 점포가 밀집한 상점가 시설 및 경영 현대화사업을 지원할 수 있다.

둘째, 자치단체장은 관광객이 많이 찾는 시장을 시·도지사로부터 관광지시장으로 지정을 받아 관광지로 육성할 수 있다.

셋째, 국·공유지 등의 사용료·점용료 감면, 공영주차장 사용료 감면 등 인센티브를 부여할 수 있도록 하고 있으며, 그 밖에 대학 및 민간단체에서 시장의 활성화를 지원하는 산학협력사업을 지원할 수 있다.

넷째, 시장 상인 및 점포를 소유한 자가 상인회를 법인으로 설립할 수 있으며, 상인회는 시설 및 경영현대화사업과 매출증대를 위한 공동사업을 수행할 수 있다.

2) 중심시가지 활성화 관련 조례

현재 국내에서 중심시가지 활성화 관련 조례를 제정·시행하고 있는 자치단체로는 대도시인 대전시와 전주시가 있으며, 중소도시에는 목포시, 익산시가 있다.

〈표 3-1〉 중심시가지 활성화 관련 조례 개요

구분	2004년 인구(인)	면적(km ²)	조례명	공포일
대전시	1,450,750	539.59	대전광역시 원도심 활성화 및 지원 등에 관한 조례	2003-03-18
전주시	624,260	206.25	전주시 구도심 활성화지원조례	2004-10-30
			전주시 구도심 활성화지원조례시행지침	2004-10-30
목포시	242,380	47.92	목포시 원도심 활성화 지원조례	2006-01-16
익산시	324,533	507.11	익산시 원도심 활성화사업지원조례	2006-01-09

자료:kosis 통계정보시스템(kosis.nso.go.kr)과 지방행정정보은행(www.laib.go.kr)참조.(2006.8).

이들 자치단체들이 조례를 제정한 목적은 원도심의 공동화 방지와 상권 및 기능 활성화에 두고 있으며, 전주시나 익산시와 같이 구체적으로 특화 특정거리를 중점적으로 다루기도 하고, 대전시나 목포시처럼 중심시가지 전체를 다루기도 한다. 이처럼 대상지역의 차이에도 불구하고 모든 지역들은 궁극적으로 중심시가지 활성화를 통해 도시내 균형발전을 도모하고자 하는 광의적 목적을 갖고 있다. 활성화를 위한 지원의 주요내용은 특정거리나 중심시가지에 대해 행정적 재정적 지원에 관한 내용들이 주를 이루고 있다. 공통적인 내용은 위원회를 구성하여 중심시가지 활성화를 위해 추진하는 각종 시책과 사업 등을 결정 및 지문하고 있다.

조례에서 부족한 점은 상인과 주민의 협력관계를 명확히 하지 않았다는 점이다. 위원회의 구성을 보더라도 목포시만이 시민참여를 강조하고 있으며, 다른 도시는 시민참여가 없거나 제한적으로 규정하고 있다. 또 하나의 부족한 점은 외국의 경우 중심시가지 전체에 대한 마스터플랜 수립 후 세부적인 사항을 추진하는 것에 비해, 우리는 이러한 마스터플랜 수립에 대해 목포시만이 조례로 시의 책무로 규정할 뿐 다른 자치단체의 조례에서는 이에 대한 명확히 규정하고 있지 않다. 이 중 중소도시인 익산시와 목표시 조례의 구체적인 내용을 살펴보면 다음 표와 같다.

〈표 3-2〉 중심시가지 활성화 관련 조례의 주요내용

구 분	익 산 시	목 포 시
목 적	- 원도심 공동화 방지 및 상권활성화 - 특화·특정거리 지정·지원을 통한 도시 균형발전	- 원도심 기능증진과 상권회복 - 관련 시책추진, 행·재정적 지원
기본방향	- 원도심 인구유출 억제와 공동화 방지 - 원도심 기능증진과 상권활성화 - 원도심의 개성 있고 쾌적한 도시환경 조성	- 원도심의 인구유입과 공동화 현상 방지 - 원도심의 기능증진과 상권 및 경기활성화 - 원도심의 특성 있는 도시 및 상가환경 조성
권역지정		- 원도심 권역 및 기존 도시재활성화 구역 범위를 구체적으로 명시
특화거리지정	- 특화거리에 한정하여 지원	- 특화거리 지정 가능
지원 대상과 관리 등	- 보조금의 지원범위는 특화·특정거리로 한정 [지원대상] - 건물의 건축 또는 건물수선의 일부 비용 - 교육·문화·복지시설 등 건축의 일부 비용 - 기타 위원회가 필요하다고 결정한 사업 - 건폐율과 용적률은 도시계획조례, 주차장시설은 주차장조례 준용	[재정적 지원] - 특화거리내 건물수선비용 일부 - 공연장, 전시장 등 공공문화·교육 및 복지시설 건축비용 일부 - 특정업종에 2인 이상 고용하는 업체의 임대료 - 목포시세(건축물에 대한 지방세) 감면 - 재래시장 시설 및 경영현대화 사업 - 도로, 주차장, 공원 등 기반시설 조성사업 - 지구교통개선사업 - 특화상품 및 특화거리 육성사업 - 기타 시장 및 위원회가 필요하다고 결정한 사업 등 [행정적 지원] - 건폐율·용적률 등 건축밀도의 적용 완화 - 지방재정 투·융자사업에 대한 우선순위 반영 - 각종 시범·시책사업에 대한 우선 발굴 시행
자문위원회 구성 및 자문사항	[구성] - 의회의장이 추천하는 시의원 - 도시·건축·디자인·조경·경제학계 전문가 - 원도심 활성화사업에 관한 전문지식 또는 경험이 풍부한자 [자문사항] - 특화·특정거리 선정, 지정 - 보조금의 지원범위와 지원대상 및 지원규모 - 원도심 활성화사업 전반에 대한 협의 및 건의 등	[구성] - 시의회 의원2인 - 도시개발·재개발 도시계획 건축 환경 교통 유통·마케팅 등 분야 전문가 - 원도심 관련 시민 - 도시개발 관련 해당업 종사자 - 기타 시장이 필요하다고 인정한자 [자문사항] - 보조금의 지원범위, 지원대상사업, 지원규모 - 원도심 개발에 대한 자문 - 원도심 활성화 사업 제안 및 심의 - 원도심 개발 관련 시민 이해 조정 및 협조에 관한 사항 등
기 타	- 필요 시 전문가 또는 이해관계인 등 의견 청취와 공청회 세미나 개최	- 보조금의 교부방법과 집행 등에 관하여는 「목포시 보조금 관리 조례」 규정 준용 - 목포시는 원도심 활성화를 위한 종합계획 수립 및 단계적 시행(시의 책무)

자료:익산시와 목포시 조례에서 정리(2006.10).

2. 국외

1) 미국

(1) TMO에 의한 중심시가지 활성화

미국은 중심시가지 활성화를 위해 중심시가지의 주요 기능인 상업기능과 업무기능 강화⁴⁾에 많은 노력을 하고 있다. 특히, 중심시가지의 상업기능 활성화는 중심시가지 활성화에 많은 의미를 가지고 있다. 상업기능이 거주자의 일상생활뿐만 아니라 통근자나 여행자 등 외래인의 소비활동을 통해 활성화를 가져올 수 있기 때문이다.

중심시가지 활성화에서 TMO(Town Management Organization)는 중요한 의미를 갖는다. TMO는 1970년대부터 1980년대 전반에 걸쳐서 교외형 쇼핑센터의 점포관리수법을 중심시가지로 도입한 것이다. 그리고 CRM(Centralized Retail Management)으로 불리는 수법은 쇼핑센터의 매니지먼트 모델을 중심시가지 상권활성화를 위해 도입한 것으로 중심시가지 상권을 하나의 쇼핑센터로 보고 상점가 전체를 정비하는 수법이다⁵⁾.

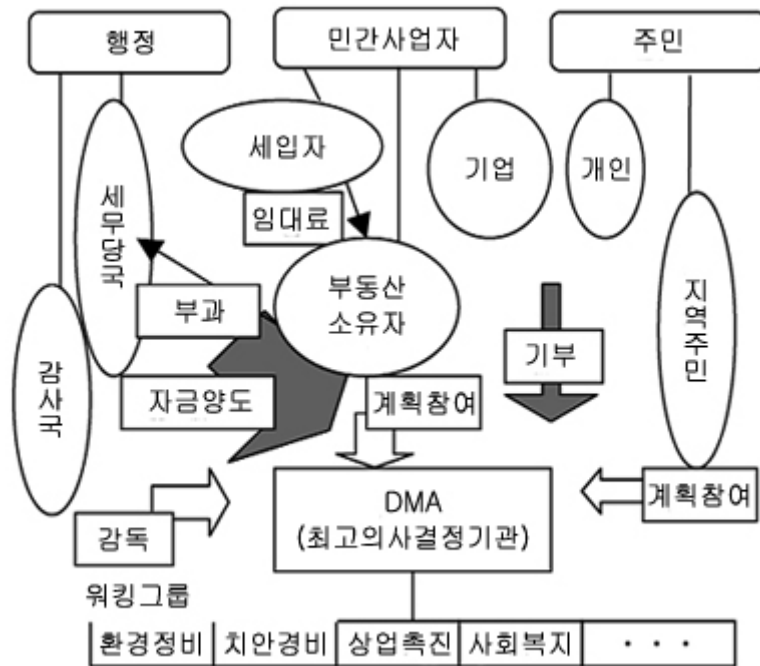
(2) BID와 TIF에 의한 자원 확보

미국에 있어서의 BID(Business Improvement District)란 부동산 소유자 및 소매업자가 각각 사업을 전개하고 있는 소매 상공업 지역에 있어 지역발전에 필요한 사업을 수행하기 위한 자원 확보 방법이다. 주로 행정의 보완적 서비스(환경 정비, 경비원의 배치 등)를 수행하며, 재원은 중심시가지의 일정 지구를 대상으로 지역 내 부동산소유자의 동의를 얻은 후, 지구내 부동산을 대상으로 연상면적 혹은 자산가치에 대해 일정비율의 부담금을 부과한다. 즉, 지역의 정비를 통해 자산가치가 증가한데 따른 이익을 부동산 소유자로부터 징수하는 것으로, 수익자부담원칙에 해당한다.

4) 「업무」 기능이란 기업의 본사기능이나 금융·부동산·회계·법률 등 기업중심의 비즈니스·서비스기능을 말하는 것으로 미국은 업무기능 강화를 위해 비즈니스센터기능 강화, 대기업 본사 유치 등 많은 노력을 하고 있다. 그러나 이 분야는 중소도시 중심시가지와 관련성이 적다는 판단에서 다루지 않는다.

5) 關東學院大學生涯學習センター, 2005.9, 商店街大學講義概要, p.283 참조.

추진은 BID법안에 따라 DMA(District Management Association) 조직에 의해서 이루어지며, BID계획을 수립하여 지역의 목표와 지역경제 활성화에 관련된 각종 시책과 사업을 추진한다. BID계획은 공청회를 통해 결정되며 법적 효력을 갖으며, BID운영은 대부분 NPO(Non Profit Organization)에 의해 이루어지지만 일부 주에서는 공적 부문(공사)에 의해 이루어지는 곳도 있다. 결국 BID제도는 시민의 자립성과 책임감을 바탕으로 관민 파트너십의 형성을 위해 새롭게 창조된 시스템이다.



자료:大西一嘉 外(2003), 英における地域活性化手法に関する研究, 日本都市計划學會 關西支部.

〈그림 3-1〉 BID구조 예

BID는 활용하는 주에 따라 명칭이 다르지만⁶⁾ 1990년대 초부터 보급되기 시작하여 현재는 1300~1500개 전후의 BID가 활동하고 있다⁷⁾. BID의 활동은 BID에 따라 다르지만 주로 지구내

6) BID와 유사한 것으로는 DID(Downtown Improvement District), SID(Special Improvement District), BIZ(Business Improvement Zone), SAD(Special Accessment District) 등이 있다.

7) 中心市街地活性化室, 2005.4, 中心市街地・中小商業活性化における課題(資料7), p.6 참조.

의 청소, 경비, 보도정비, 화단 설치, 이벤트 개최 등이 이루어지고, 대규모 BID의 경우는 주차장정비, 도로정비 등 도시기반정비사업도 추진한다.

중심시가지 활성화를 위한 또 다른 재원확보 방법에는 도시개발사업 등에서 주로 활용하고 있는 TIF(Tax Increment Finance)프로그램이 있다. TIF는 지방정부가 일정구역(Tax Increment District)의 재개발프로젝트 사업자금을 고정자산세 등의 세수증가분에 의해 확보하는 것이다. 재개발프로젝트로 인하여 고정자산세 평가액이 상승한 경우 부동산보유자는 상승 후의 평가액에 기초해서 고정자산세를 납부하는데, 지방정부는 그 중 상승분을 재개발 프로젝트비용 차입금의 상환원금으로 충당한다. 따라서 TIF에 의한 파이낸스의 금액규모는 고정자산세 증수분의 현재가치에 의해 결정된다. 고정자산세 평가액의 상승이 예상보다 낮을 때의 리스크 부담은 각각의 사례별로 정해진다.

TIF의 세제상 권한은 주·지방정부에 있지만 지역별 커뮤니티연합체, 개발자 등도 창설을 제안할 수 있다. 주(state)별로 프로그램의 내용에 차이가 있으며, 현재는 44개 주에서 TIF를 활용하고 있다. 그 예로 밀워키시의 TIF는 자산세의 증가 세수입을 사업비 상환에 충당하고 있으며 그 예로 리버워크사업이 있다⁸⁾.

이러한 TIF는 초기에는 불량지구 재생 등에 이용되었지만 최근에는 중심시가지 재개발 및 교외 비지니스파크 정비 등 다양하게 활용되고 있다.

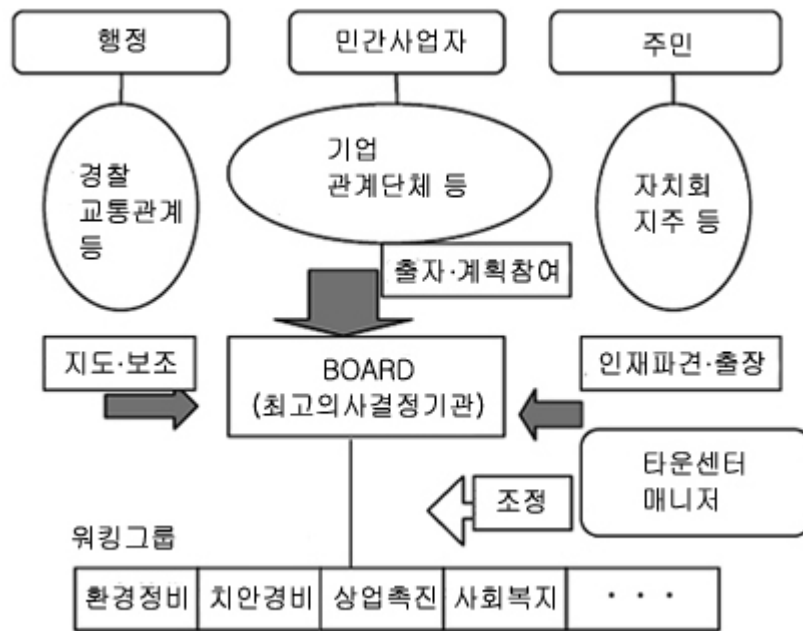
2) 영국

영국의 중심시가지 활성화 관련 조직으로는 ATCM(Association of Town Center Management)을 들 수 있다. ATCM은 TCM(Town Center Management) 활동을 지원하는 조직으로 TCM이란⁹⁾ “민간과 공공 섹터가 파트너십에 의해 중심시가지 활성화를 위한 협의에 근거한 효과적인 조정”이라고 정의되고 있다.

TCM 활동은 미국의 BID와 비슷하지만 활동범위가 상업지역을 중심으로 주변지역까지 미치는 점이 큰 차이점이다. 그리고 TCM조직은 비공식인 민간에서 출발하여 발전시켜 나갔다.

8) (財)名古屋都市センター, 2002, アメリカにおける都市開発資金の調達手法に関する調査 2002年度自主研究概要報告, pp1~2 참조 재작성.

9) TCM은 「민간과 공공 섹터가 파트너십에 의해 활기 있는 타운센터를 창조하기 위한 협의에 근거한 효과적인 조정」이라고 정의하고, 중심시가지 활성화와 지역 쇠퇴에 대처하기 위한 NPO(Non-Profit Organization)적 활동을 말한다.



자료:大西一嘉 外(2003), 英における地域活性化手法に関する研究, 日本都市計划學會 關西支部.

〈그림 3-2〉 TCM구조 예

이러한 TCM은 현재 약 350~400개에서 활동하고 있으며¹⁰⁾, 민간기업, 행정, 토지권리자 등이 참여하는 여러 가지 형태로 조직을 구성하여, 지역 활성화 활동을 실천하고 있다. TCM은 제반 사업에 관한 특별한 권한은 없지만 마을 만들기 비전에 따라 관계자 협의, 협력 요청, 제안 등의 활동을 한다.

TCM의 가장 큰 목표는 중심시가지에서 일자리를 늘리는 것이다. 실업자에 대한 자금 지원이 아니라 실업자에게 일자리를 제공함으로써 지역경제 활성화를 꾀하자는 것이다. 뿐만 아니라 TCM은 조사·분석을 통해 비전을 책정하고, 전문컨설턴트 등과 연계한다. 그리고 조사·분석을 상당히 중요시 한다는 특징이 있다.

영국의 TCM과 미국의 BID는 표에서 보는 바와 같이 활동 면에서 매우 유사한 점을 찾을

10) 中心市街地活性化室, 2005.4, 中心市街地 中小商業活性化における課題, P.6참조.

수 있다. 가장 큰 차이점은 미국이 BID에 비해 지역민의 폭넓은 참여를 강조한다는 점이다.

〈표 3-3〉 BID와 TCM의 주요 활동 비교

구 분	BID	TCM
환경미화	○	○
경비·안전	○	○
마케팅·광고	○	○
영업환경의 향상·유지·보수 등	○	○
공공공간의 규제	○	○
주차장 및 공공교통 관리	○	○
도시디자인	○	○
복지서비스	홈리스, 청소년 시책	×
발전구상 만들기	지역 구상, 전략계획 제안	×
도로 등 기반시설의 정비	○	○
참여범위	좁음	넓음(중학생 등 젊은 층)

자료:大西一嘉 外, 2003, 英における地域活性化手法に関する研究, 日本都市計画學會 關西支部.

〈표 3-4〉 BID와 ATCM의 차이점

구 분	BID	ATCM
조직수	약 1400개	약 300개
주출자자	주로 토지권리자나, 상점주	주로 대규모소매점이나 자산가, 행정 등
주거프로그램	일부에서 하고 있음	프로그램의 일환으로 추진
24시간화	소극적임	적극적 노력을 하고 있음
연맹조직	주에 따라 존재	ATCM는 전국의 TCM를 통괄
젊은층 교육	별로 없음	지역문제, 지역의식 교육을 통해 장래 지도적 입장이 되도록 교육
행정기관과의 마찰	대립되고 있는 지구가 있음	비교적 행정과 잘 제휴함

자료:大西一嘉 外, 2003, 英における地域活性化手法に関する研究, 日本都市計画學會 關西支部.

3) 일본

중심시가지의 노후화와 교외개발의 메커니즘 속에서 일본의 중심시가지는 침체와 쇠퇴를 거듭하고 있으며, 이를 극복하기 위해 1998년부터 「중심 시가지에 대한 시가지 정비 개선 및 상업 등의 활성화의 일체적 추진에 관한 법률(中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に關する法律, 이하 중심시가지활성화법)」에 근거하여 연간 1조엔 이상의 예산을 편성하여 경제산업성(經濟産業省) 등 관련 부처들과 TMO(Town Management Organization) 차원에서 총체적인 접근을 하고 있다. 그리고 자치단체에서도 법률에 기초하여 중심시가지 활성화 기본계획을 수립하고 각종 시책과 사업을 추진하고 있다.

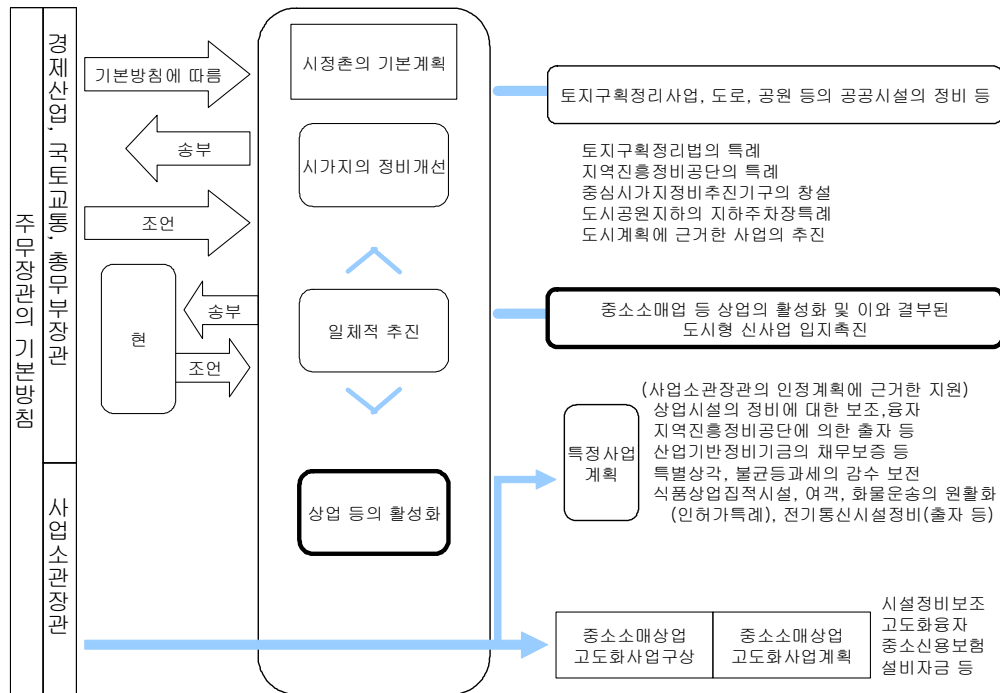
(1) 국가차원의 대책

국가차원에서 추진하고 있는 중심시가지 활성화 대책으로는 「중심시가지 활성화법」에 기초한 각종 지원을 들 수 있다.

중심시가지 활성화법은 지역의 진흥 및 질서 있는 정비를 도모하여 국민생활 향상 및 국민 경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 법에서는 중심시가지를 대상으로 시가지의 정비 개선 및 상업 활성화라는 방향에서 일체적으로 시책과 사업을 추진하고 있다.

법에서는 중심시가지 활성화의 기본방침과 기본계획에 대해 규정하고 있으며, 사업의 원활한 추진을 위하여 다양한 특례 규정도 제시하고 있다. 그 예로 중소기업근대화자금 등 조성법 특례, 중소기업신용보험법특례, 식품유통 구조개선 촉진기구의 업무특례, 과세특례 등이 규정되어 있다. 또한, 법에서는 각 사업의 주무대신을 규정하여 사업의 책임 주체를 명확히 하고 원활한 추진절차를 제시하고 있다.

중심시가지 활성화법을 기초로 일본은 국가차원에서 관련 중앙행정기관(성청)을 중심으로 연간 1조엔 정도의 예산을 편성하고 투자하고 있다. 특히, 사업성격이 강한 국토교통성이 5천4백만엔 정도를 예산으로 책정하여 집행하고 있으며, 그 밖에 후생노동성, 농림수산성, 총무성, 경제산업성, 경찰청 등에서 예산을 책정하고, 지원하고 있다.



자료:日本都市協會, 1999, 新都市, 1999.4, pp97~100 참조.

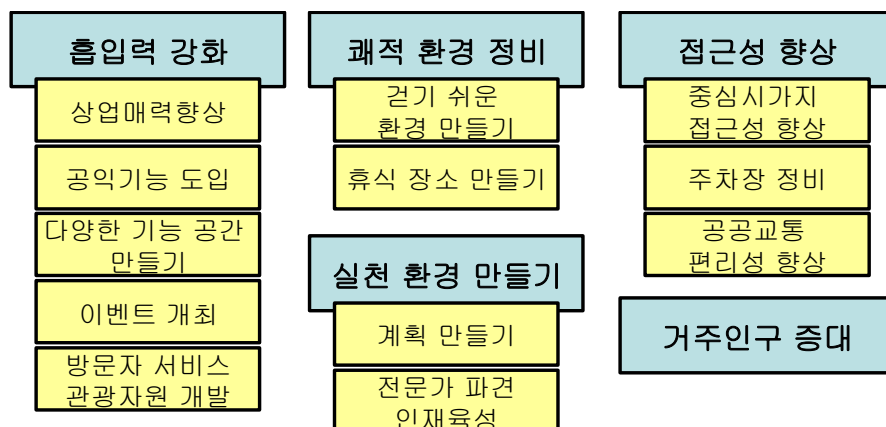
〈그림 3-3〉 중심시가지활성화법의 추진 조직

중심시가지 활성화를 위해 중앙정부 차원에서 이루어지고 있는 각종 지원책을 구체적으로 살펴보면 그림에서 보는 바와 같이 크게 5가지 대분류에 따라 100여 가지의 특색 있는 세부 지원책이 추진되고 있다. 그 주요 내용을 살펴보면, 상점가 이용자의 흡입력을 강화하기 위한 사업으로는 상업·서비스업 집적 관련 시설 정비사업, 중심시가지 상업 등 활성화 종합지원사업, 리노베이션 보조금 사업, 대형빈점포 활용 지원사업, 식품 소매업 경영 활성화 비즈니스 모델 지원사업 등이 있다.

다양한 기능을 갖는 기능공간을 만들기 위해서는 도시재생 토지구획정리사업, 사업 용지의 선행취득을 위한 도시개발자금 제도, 중심시가지 활성화 관련 용지취득 등이 있다.

이벤트 개최와 관련된 내용으로는 중심시가지 상업 등 활성화 종합지원사업, 중소 상업 활성화 종합 보조사업, 문화 마찌쯔꾸리 사업 등이 있다. 방문자 서비스 및 관광자원만들기 지원책으로는 숙박시설 정비에 대한 융자, 지역자원 활용 촉진 사업 등이 있다. 그 밖에 걷기 쉬운

환경 만들기를 위한 교통 안전시설 정비사업, 자전거 주차장 정비사업, 휴식공간만들기사업, 저출산 고령화 대책사업 등이 있다. 뿐만 아니라 이용자의 접근성 향상과 근본적인 측면에서 주택정비를 통한 거주민 증대와 관련된 사업과 각종 계획 수립을 지원하거나 TMO와 전문가를 파견하는 등 인재육성 등에도 많은 노력을 기울이고 있다.



자료:국토교통성 홈페이지(2006), 성청별 중심시가지 활성화 메뉴 참조 제작성

〈그림 3-4〉 국가(성청)의 지원 메뉴

(2) 자치단체차원의 대책

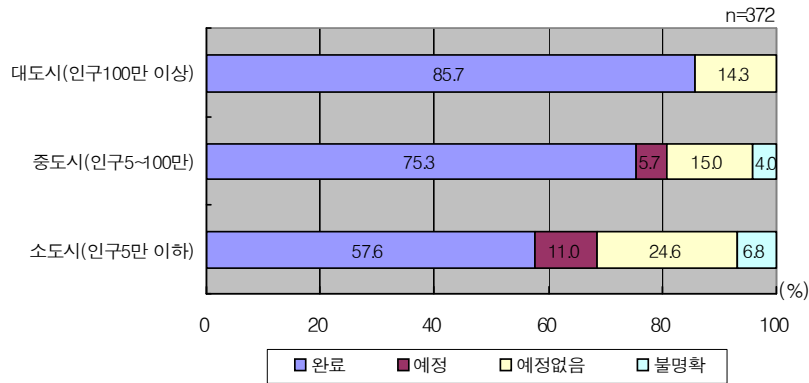
① 중심시가지 활성화 기본계획

전술한 중심시가지활성화법에서는 자치단체의 역할을 강조하고 있다. 지역 특색과 지역 주민, 상인의 의향을 충분히 반영하기 위해 지역과 밀접한 시정촌(市町村)의 역할을 중시하고 있다.

자치단체는 소매상업 등이 밀집한 일정지역을 중심시가지로 설정하고 「중심시가지 활성화 기본계획」을 작성하여 국가의 지원을 받고 있다. 2006년 7월 현재 616개 시정촌에 690개 지구가 기본계획을 제출하였다.

2003년 일본상공회의소 조사에 의하면 「중심시가지 활성화 기본계획」을 수립한 지역 상공회의소는 69.9%로 조사되었으며, 이는 3년 전에 비해 약 20%증가한 수치이다. 조사 내용에

서 특이점은 대도시 일수록 적극적인 수립이 이루어지고, 이에 반해 소도시의 수립 비중은 낮은 것으로 나타났다.

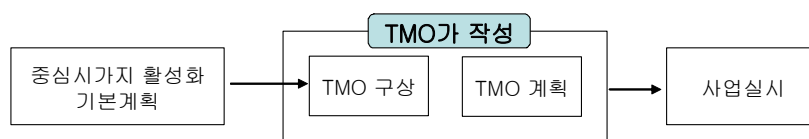


자료:日本商工會議所, 2004, 「街づくりの推進に関する総合調査」集計結果, p.15참조.

〈그림 3-5〉 기본계획 책정현황(규모별)

② 중심시가지 활성화 추진조직 : TMO

중심시가지 활성화는 TMO에 의해 추진된다. TMO는 상점가, 행정, 시민, 기타 사업자 등 지역의 다양한 주체가 참여하여 광범위한 중심시가지 문제에 대해 종합적으로 조정·관리·운영하는 조직체이다. 중심시가지 활성화법에는 TMO가 될 수 있는 조직체로 상공회, 상공회의소, 제3섹터의 특정회사(중소기업이 주로 출자하는 회사), 제3섹터의 공익법인(지방공공단체가 주로 출자하는 회사)으로 규정하고 있으며, 다음과 같은 과정에 의해 중심시가지 활성화 관련 시책과 사업이 추진된다.



〈그림 3-6〉 중심시가지 활성화 사업의 추진 과정

사업의 최 일선에서 가장 큰 역할을 담당하는 TMO는 기본적으로 중심시가지 활성화와 관

런된 각종 정보를 수집하여 관련 주민, 상점가조직 등에게 발신하는 기능을 수행한다.

TMO는 이러한 기본적인 활동 외에 중심시가지와 중심상점가 조직 활동을 지원하고, 추진 중인 사업에 대해서는 사업비 확충 및 사업화 방안, 상점가의 유대 강화 등에 노력하고 있으며, 구체적인 계획수립과 이벤트를 개최하고, 관련 전문가를 육성하며, 주민과 상인을 대상으로 활성화에 대한 기본 교육과 필요에 따라 전문가를 파견 및 소개해 주는 역할을 하고 있다.

〈표 3-5〉 TMO의 기능

기 능	세 부 내 용
정보 수집·발신 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 상점가 관련 조직의 대처사항 파악 · 정부의 활성화 시책, 지원책 파악, 각종 정보수집 및 발신 · 활성화에 대한 의견, 아이디어 수신
사업 지원·조정 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 기반시설 등 도로정비와 주민, 상점가조직 등의 활동 지원과 조정 · 사업 추진 자금 등을 포함한 사업화 방향 검토 · 상점가의 협력 유대강화를 위한 사업 및 조직 검토(이벤트 개최 등)
기획입안 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 이미지 제고 방안, 도시계획 등 관련 계획검토, 정보발신 · 참여를 바탕으로 하는 계획의 제안 · 중심시가지 전체에 관한 이벤트 기획 입안 · 기존 이벤트의 프로그램화 및 재검토, 매력 향상 대책 수립
인재육성 기능	<ul style="list-style-type: none"> · 조직 활동을 리드할 수 있는 전문가의 육성 · 세미나 개최 등을 통한 홍보와 교육 · 전문가의 파견 및 소개

③ 후쿠시마현의 사례

자치단체 차원의 대책을 살펴보기 위해 후쿠시마현을 중심으로 살펴본다. 후쿠시마현을 사례 지역으로 선정한 이유는 현이 충청남도과 비슷한 인구규모를 가졌고, 일본의 학회나 인터넷 등에서 적극적인 대책을 수립하는 자치단체로 자주 소개되고 있기 때문이다.

㉠ 후쿠시마현의 개요

후쿠시마현의 인구는 약 210만명이며, 인구 밀도는 155명/km²로 일본에서도 비교적 낮은 편이다. 모두 90개(10시, 80정촌)의 시정촌으로 구성되어 있으며, 시정촌은 도시계획과 도로건설 관리, 산업 진흥, 초등교육, 의료보험, 상하수도, 쓰레기 처리 등 주민 생활에 직접 관계되는

광범위한 행정 서비스를 제공한다.

후쿠시마현은 시급도시인 후쿠시마, 고리야마, 이와키, 아이즈와카마쓰시 등의 인구 30만 정도의 도시와 하라노마치시, 시라카와시 등의 소도시가 분산되어 있는 자치단체이다.

정촌 지역은 자연자원이 풍부하고 아름다운 환경에 둘러싸여 있다. 일자리는 적어 젊은 층의 인구가 감소하고 고령화 문제를 안고 있지만, 자연 환경을 살린 환경 관광상품(Green tourism)이나 특산품의 진흥을 통해 지역 활성화에 노력하고 있다.

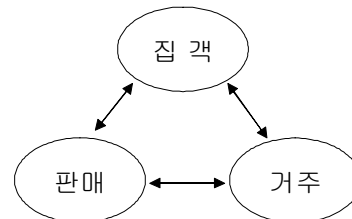


〈그림 3-7〉 후쿠시마현의 지리적 위치

㉠ 중심시가지 활성화 대책

후쿠시마현은 현내 각지의 중심시가지 공동화에 대해 도시기능 회복, 주민의 쾌적한 생활환경 창조, 편리한 상업 집적 만들기라고 하는 마찌쓰꾸리의 관점에서 접근하고 있다.

특히, 현은 중심시가지 활성화의 방향을 크게 「집객」, 「판매」, 「거주」의 3가지 관점에서 접근하고 있다. 「집객」은 중심시가지의 활기를 창출하기 위해 공공시설 정비 등을 통해 중심시가지를 생활·교류거점으로서 정비하고, 주변지역으로부터의 접근성을 확보하는 것이다.

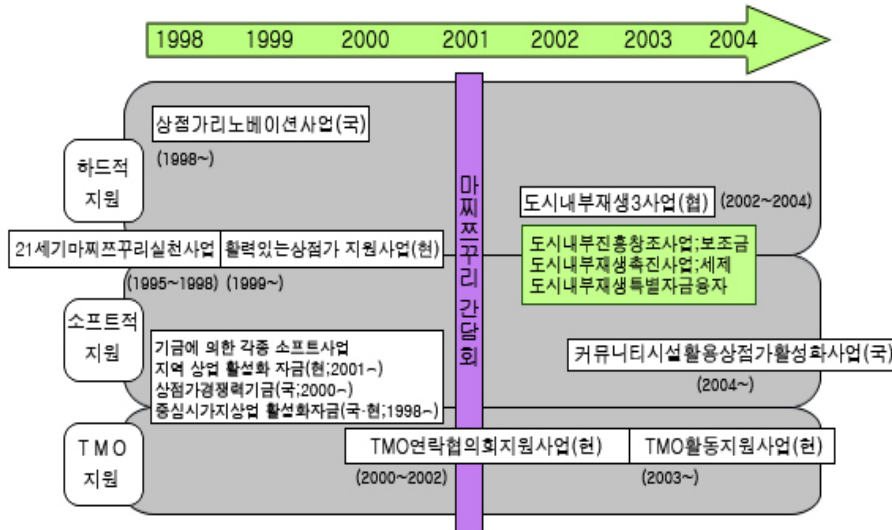


중심시가지 활성화 대책의 방향

「판매」는 상업을 활성화하기 위해 중심시가지에 대형 점을 포함한 상업기능의 집적을 꾀하고 동시에 각 점포의 경쟁력 강화 등을 위해 상업적 매력을 향상시키는 것이다. 「거주」는 중심시가지의 거주인구를 늘리기 위해 고령자나 도심주거 선호계층에게 매력적인 주택 및 주거환경을 정비하는 것이다.

이러한 방향에 따라 후쿠시마현이 1998년 「중심시가지 활성화법」 제정 이후 지금까지 추

진하고 있는 대책을 정리하면 다음 그림과 같이 하드적 지원과 소프트적 지원, 주 활동 단체인 TMO에 대한 지원책으로 정리할 수 있다.



자료:후쿠시마현 홈페이지(2006.2) 참조 제작성.

〈그림 3-8〉 후쿠시마현의 중심시가지 활성화 시책 흐름

구체적으로 살펴보면 현은 중심시가지 활성화를 위해 「중심시가지 활성화법」이 시행된 1998년에 중심시가지 활성화를 위한 시책을 종합적으로 추진하기 위해 「후쿠시마현 중심시가지 활성화 대책 추진본부」를 설치하였다. 그리고 2000년에는 TMO 및 향후 TMO가 되려고 하는 단체에게 정보교환 및 공통 과제의 조사 연구 등을 목적으로 「TMO기관 연락 협의회」를 설치하였다.

2001년 5월부터는 중심시가지 활성화를 위해 종합적인 「마찌쯔꾸리」의 관점에서 새로운 대책을 수립하기 위해 매년 「마찌쯔꾸리 간담회」를 개최하고 있다. 이러한 일련의 대책 수립 과정에서 현이 중요하게 생각하는 것은 현민, 상공 관계 단체, 전문가, NPO 및 자치단체장으로부터 폭넓은 의견을 수렴하는 것이다.

그리고 2006년 현재 중심시가지 활성화법에 기초하여 기본계획을 수립한 시정촌은 모두 26개 지역으로, 이 지역들은 기본계획에 따라 시책과 사업들이 추진되고 있다.

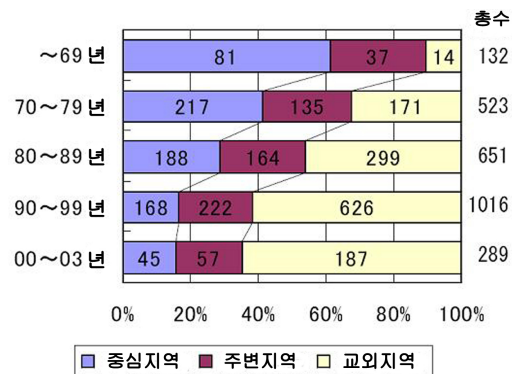
최근, 후쿠시마현에서 추진하고 있는 특징적인 대책은 상업환경만들기이다. 현은 「환경 부하가 적은 지속 가능한 마찌쯔꾸리」나 「걸으며 살 수 있는 콤팩트한 마찌쯔꾸리」 구현을 위해 대규모 소매시설을 광역적 차원에서 적절한 배치를 검토하는 등 상업 마찌쯔꾸리에 관한 시책을 종합적으로 추진하도록 「후쿠시마현 상업 마찌쯔꾸리의 추진에 관한 조례」와 「후쿠시마현 양호한 소매상업 기능이 확보된 누구나 살기 쉬운 마찌쯔꾸리의 추진에 관한 조례」를 제정·공포(2005년)하였다.

이러한 상업만들기에 대한 관심은 지역과 함께하는 대형점이 필요하다는 관점에서 나타났다. 실제 최근 일본의 대형점들이 자연녹지지역에 출점함으로써 중심시가지에 입지한 소매업에 상당한 영향을 주고, 도시외곽의 경관이나 토지이용에도 악영향을 주고 있기 때문에 자치단체 차원에서도 이에 대한 고려가 나타나고 있다.

㉔ 중심시가지 활성화 사업의 특징

후쿠시마현에서 추진하고 있는 중심시가지 활성화 관련 사업 중 중심시가지 상권 활성화 관련 사업을 정리하면 크게 소프트적 사업과 하드적 사업으로 구분할 수 있으며, 이들 사업들은 국가나 현의 보조사업, 현이 단독으로 추진하는 사업 등으로 다양하다.

[조례의 체계]	
목차	
전문	
제1장 총칙	
제2장 상업 마찌쯔꾸리의 추진에 관한 시책	
제1절 상업 마찌쯔꾸리 기본방침 등	
제2절 특정 소매상업 시설의 입지에 관한 광역의 건	
지로부터의 조정	
제3절 지역공헌 활동	
제3장 후쿠시마현 상업 마찌쯔꾸리 심의회	
제4장 잡칙(雜則)	
제5장 벌칙	
부칙	
자료: 후쿠시마현 홈페이지(2006.11) 참조	



자료: 国土交通省, 2005.8,
中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー
會議報告書, p.2

〈그림 3-9〉 대형점의 입지동향

〈표 3-6〉 상권 활성화 관련 사업

구분	소프트적 사업	하드적 사업
국가 보조 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 상점가·상업집적 등 활성화기본 구상 책정사업 - 중심시가지활성화 포럼지원사업 - 상업타운메니지먼트 계획책정사업 - T M O 자립지원사업 - 중심시가지상업 등 활성화종합지원사업 - 대형빈점포 활용지원사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 상업·서비스업 집적 관련 시설정비사업 - 중심시가지 상업 등 활성화 종합지원사업
국가 및 현보조 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 상점가 등 활성화사업 - 커뮤니티시설 활용 상점가 활성화사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 상점가 리노베이션사업
현 단독 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 중심시가지 상업활성화 추진사업 - 상점가 경쟁력 강화 추진사업 - 지역상업 활성화 지원사업 ※이상은 (재)후쿠시마현 산업진흥센타기금 운용사업임 	<ul style="list-style-type: none"> - 활력 있는 상점가 지원사업 <ul style="list-style-type: none"> · 공점포대책사업 · 대형빈점포대책사업 · 정보화대책사업 · 환경정비대책사업 · 순환형사회추진사업 - 도시내부 활기 창조 사업

자료:후쿠시마현 홈페이지(www.pref.fukushima.jp)에서 재정리(2006.8).

3. 시사점

중심시가지 쇠퇴현상을 먼저 경험 한 외국의 경우 중심시가지 활성화를 위해 국가, 자치단체, 민간단체 차원에서 많은 노력을 하고 있다. 특히, 미국은 BID, 영국은 TCM, 일본은 TMO 라는 중심시가지 활성화를 주도할 수 있는 체계를 통해 관·민 협력으로 시책과 사업을 추진함으로써 효과를 높이려고 노력하고 있다.

이러한 선진국의 사례는 최근 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 등의 시행으로 시작 단계에 있는 우리에게 많은 시사점을 준다. 선진 사례조사를 바탕으로 얻을 수 있는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째는 전술한 바와 같이 중심시가지 침체·쇠퇴의 문제점 인식을 바탕으로 국가, 자치단

체, 민간단체 차원에서 다각적으로 추진하고 있다는 점이다. 우선 국가에서 기본적 틀을 갖춘 후, 자치단체나 민간단체의 기획 및 실천 역량을 키우고, 더 나가서는 상인·주민, 민간의 힘을 최대한 끌어들이려고 한다는 점이다.

중심시가지에서 큰 비중을 차지하는 상점가 및 상권 활성화를 위해서는 직접적인 이해 당사자인 상인과 주민의 자발적 참여와 노력 없이는 불가능하며, 사업추진의 지속성이 떨어진다는 점을 잘 알고 있기 때문이다.

둘째는 일본의 구체적인 지원책에서 살펴 본 바와 같이 지금까지 우리나라가 주로 지원해온 방식인 하드적인 측면의 지원보다는 소프트적인 지원에 많은 비중을 두고 있다는 점이다. 물론 소프트적인 지원은 당사자인 상인·주민의 나이, 의식과 의욕, 참여도가 필수적이지만 일본은 장기적인 관점에서 이러한 측면을 상당히 강조하고 있다는 점이다.

셋째는 최근의 후쿠시마현 등 여러 자치단체에서 찾아 볼 수 있는 대형점을 바라보는 관점의 변화이다. 지금까지 대형 상업시설은 시장경제에 따라 입점·경쟁하여야하는 상업시설로 보았지만, 최근에는 대형점이 영향력, 구매패턴, 마을만들기와의 관계 등을 통해 하나의 광역 도시계획시설로 판단하고, 지역과 함께 발전하는 방향을 찾고, 자치단체 차원의 조례가 제정되고 있다는 점이다. 이러한 점은 최근 우리나라에서 자주 나타나는 대형점과 지역주민과의 마찰을 고려할 때 시사하는 점은 크다 하겠다.

제4장 중심시가지 실태와 쇠퇴요인

1. 중심시가지 특징과 실태

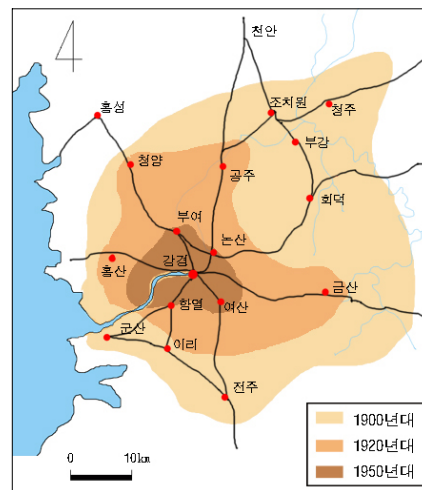
중심시가지 특징과 실태를 분석하기 위해서는 사례 대상 도시의 공간적 특성분석과 공무원 인터뷰조사를 중심으로 살펴본다.

1) 중심시가지 특징

중심시가지와 주변지역의 특성을 살펴보면 다음 표에서 보는 바와 같이 중심시가지는 모두 자연발생적으로 형성되었으며, 내부에는 재래시장이 위치해 있다. 연기군, 홍성군, 태안군의 중심시가지 주변은 토지구획정리사업 등이 시행되어 계획적인 면을 많이 가지고 있으나 다른 시·군의 중심시가지 주변지역은 대부분 중심시가지와 유사하게 자연발생적 시가지로 형성되어 있다.

아산시, 논산시(동부), 연기군, 홍성군의 중심시가지는 발생과 성장에 있어 역(驛)이, 다른 지역들은 도로가 많은 영향을 주었다.

기능에 있어서는 기본적으로 상업기능을 중심으로



〈그림 4-1〉 강경의 상권 변화

공공행정과 역사·관광기능을 담당하고 있다. 아산시, 논산시(강경), 연기군, 홍성군, 태안군은 공공행정시설이 중심시가지에 위치한 반면, 청양군과 논산시(동부) 등은 시청 등 공공시설이 중심시가지에서 일정거리 떨어진 곳에 이전한 결과 공공행정기능은 많이 약화되었다. 특히, 논산시는 논산시청이 위치한 신시가지로 중심으로 새로운 상권이 형성되어 기존 중심시가지에 많은 영향을 주고 있다.

공주시, 아산시, 논산시(강경), 홍성군, 태안군의 중심시가지에는 읍성, 고건축물 등 역사·문화적 장소가 많이 남아있다. 그리고 논산시(강경)는 상권이 과거에 비해 눈에 띄게 약화된 대표적인 지역이며, 이 지역은 최근 성공적인 지역축제 등으로 재활성화를 기대하고 있다.

〈표 4-1〉 중심시가지 및 주변지역의 특성

구 분	중심시가지 형태		주변지역 형태		중심시가지내 재래시장 유무	역(驛) 유무	주요기능			소도읍 종합육성 계획수립 유무
	자연 발생적	계획적	자연 발생적	계획적			상업	공공 행정	역사 관광	
공주시	○	×	○	×	○	×	○	○	○	×
아산시	○	×	○	×	○	○	○	○	○	×
논산시 동부	○	×	○	×	○	○	○	×	×	×
논산시 강경	○	×	○	×	○	○	○	○	○	○
연기군	○	×	×	○	○	○	○	○	×	×
청양군	○	×	○	×	○	×	○	×	×	○
홍성군	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○
태안군	○	×	×	○	○	×	○	○	○	○

* 조사결과는 현장조사와 인터뷰조사를 기초로 작성한 것임.

* 계룡시를 제외한 15개 시·군 모두 소도읍종합육성계획을 수립한 바 있음. 본 연구에서는 정부 지원이 확정된 지역만을 대상으로 함.

지역별로 또 다른 특징적인 것은 공주시의 중심시가지는 고도지구 지정 등 개발 규제에 따라 금강 북쪽의 공주대학교 주변으로 대규모 신시가지가 조성되어 중심시가지 침체의 한 원인이 되었다.

아산시와 연기군의 중심시가지는 역을 중심으로 형성되었지만 아산만권배후신도시와 행정

청양군은 중심시가지 주변지역으로 군청이 이전하고, 문예회관과 경찰서가 새롭게 건설됨에 따라 기존 중심시장지의 상권 약화 등의 우려가 되었으나 실제 인터뷰 조사결과에서는 이전 지역이 중심시가지에서 멀지 않고, 이전한 주변지역에 아직까지 상권이 형성되어 있지 않기 때문에 기존 중심시가지 상권에는 큰 영향을 주지 않은 것으로 나타났다.

11) 2004년 조치원역 이용자 인구는 KTX가 개통(2004년 4월 1일)이전인 2002년에 비해 충북선, 경부선 모두 10%정도 감소하였다(철도공사, 2002, 2004, 철도통계연보 참조). KTX 개통이 2004년 4월 1일이고, 계속해서 KTX이용자가 증가한 점을 감안하면 30-40% 정도 감소한 것으로 추정할 수 있다.



2) 중심시가지 실태

중심시가지의 구체적인 물리적 실태분석을 위해 연기군과 홍성군의 중심시가지지를 대상으로 토지, 지가, 건축물 등의 특성을 살펴본다. 중심시가지의 물리적 실태를 분석하기 위해서는 본 연구의 중심시가지 정의인 상업지역과 그 주변의 주거지역을 모두 분석하여야 하나, 자료습득 등의 한계로 상업지역만을 대상으로 살펴본다.

(1) 토지 실태

중심시가지의 토지 실태를 토지이용, 토지면적, 토지형상, 지가 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 중심시가지의 토지는 주로 상업용(연기군이 83.4%, 홍성군이 53.4%)으로 이용되고

있으며, 홍성군은 연기군과는 달리 주거용 토지가 상당히 포함되어 있으며, 두 지역 모두 업무용 토지의 비중은 낮다.

한편, 향후 토지이용 과정에서 많은 변화가 예상되는 나대지, 창고 등의 토지(가변형 토지)의 경우 연기군은 9.5%(35개 필지), 홍성군은 13.3%(81개 필지)였다.

〈표 4-2〉 토지이용 현황

단위 : %(필지수)

구 분	주거용	주상복합용	상업용	업무용	기 타	전 체
연기군 중심시가지	8.4	5.1	83.4	2.4	0.8	100.0(632)
홍성군 중심시가지	20.6	11.3	53.4	1.6	13.2	100.0(904)

중심시가지의 단위 토지 면적과 형상을 살펴보면 60㎡미만의 토지들이 상당히 많이 분포하고 있으며, 이에 반해 300㎡이상의 대규모 필지는 많지 않다. 토지형상은 불규칙한 비정형 토지가 연기군은 절반 정도이며, 홍성군은 63.4%이다.

〈표 4-3〉 토지 면적 및 형상 현황

단위 : %(필지수)

구 분	토지 면적				토지 형상		전 체
	60㎡미만	60-120㎡	120-300㎡	300㎡이상	정 형	비정형	
연기군 중심시가지	19.0	23.7	40.2	17.1	50.5	49.5	100.0(632)
홍성군 중심시가지	27.0	17.7	34.1	21.2	36.6	63.4	100.0(904)

중심시가지의 용도별 지가는 주로 넓은 도로변에 위치하고 있는 업무용 토지가 가장 높으며, 주거용이나 주차장 등으로 사용되는 토지의 지가가 낮은 것을 알 수 있다. 특히, 토지의 이용 용도에 따라 많은 차이가 있다.

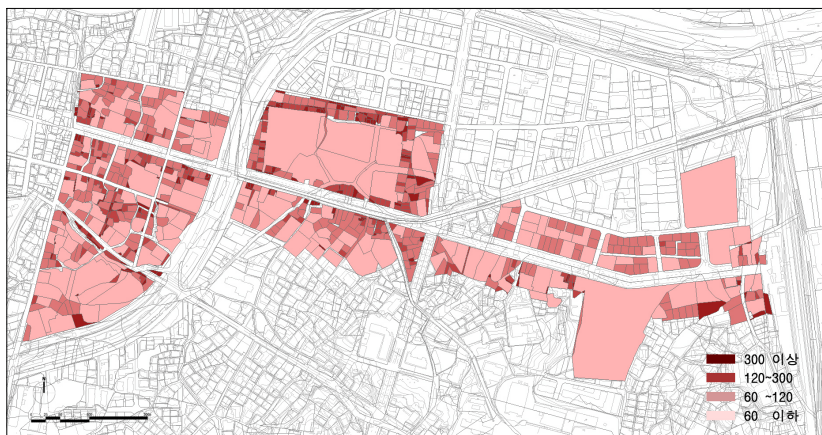
〈표 4-4〉 용도별 지가 현황

단위 : 천원/㎡

구 분	주거용 (단독주택)	주상복합용	상업용	업무용	기 타 (주차장 등)	전 체 평 균
연기군 중심시가지	752	582	1526	2,016	805	1,364
홍성군 중심시가지	349	586	940	1,127	294	665



〈그림 4-4〉 필지면적별 분포 현황(연기군 중심시가지)



〈그림 4-5〉 필지면적별 분포 현황(홍성군 중심시가지)

(2) 건축물 실태

건축물 층수 현황을 살펴보면 1~2층의 저층 건축물이 대부분이며, 5층 이상의 건축물은 3%미만이다. 특히 홍성군은 1층 건축물이 전체 건축물의 72.7%로 대부분을 차지하고 있을 뿐만 아니라 건축물의 지하 이용 역시 매우 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 건축물 층수 현황

단위 : %(개수)

구 분	1층	2층	3층	4층	5층 이상	지하 이용률	전 체
연기군 중심시가지	33.0	32.3	24.7	7.1	3.0	18.5	100.0(567)
홍성군 중심시가지	72.7	8.9	12.2	3.3	2.8	13.6	100.0(641)

건축물의 준공연도와 구조를 보면 중심시가지의 물리적 상태가 불량한 것을 알 수 있다. 30년 이상 사용된 건축물이 두 지역 모두 40%이상이며, 건축물 구조에 있어서도 화재 등 재해의 위험을 내포하고 있는 목조와 조적조가 전체 건축물의 절반이상을 차지하고 있다.

한편, 필지 내 주차장이 설치된 경우는 연기군이 8.0%(45개), 홍성군이 1.3%(8개)에 지나지 않아 주차공간 부족을 짐작할 수 있다.

〈표 4-6〉 건축물 연도 및 구조 현황

단위 : %(개수)

구 분	건축물 준공연도						건축물 구조					
	2001- 2006	1996- 2000	1986- 1995	1976- 1985	1975 이전	누락	목조	조적조	철골조	RC조	기타	전체
연기군 중심시가지	3.9	6.5	20.5	23.5	42.0	3.7	17.7	34.2	5.7	42.5	0.0	100.0 (567)
홍성군 중심시가지	1.3	11.2	18.7	26.2	42.6	0.0	24.2	37.4	3.9	33.4	1.1	100.0 (641)



〈그림 4-6〉 건축물의 준공연도 현황(연기군 중심시가지)



〈그림 4-7〉 건축물의 준공연도 현황(홍성군 중심시가지)

3) 의식조사로 본 중심시가지 실태

전문가를 대상으로 중심시가지의 현재 상태를 과거(5년 전)와 비교하여 조사한 결과 대부분이 과거와 큰 변화가 없다고 답하고 있는 가운데, 성장하고 있다고 생각하는 사람이 침체·쇠퇴하고 있다고 생각하는 사람보다 많은 것으로 나타났다. 실제 인구적인 측면만 보았을 경우

시·군의 중소도시는 아직 주변의 다른 농촌지역에 비해 성장하고 있다는 생각에서 나타난 결과로 판단된다.

시군별로는 공주시, 논산시(동부), 홍성군, 태안군은 성장하고 있다고 답한 비중이 다른 시군에 비해 높았으며, 공주시, 청양군의 경우 침체·쇠퇴하고 있다고 답하는 전문가도 많았다. 특히, 공주시는 성장하고 있다는 답과 침체·쇠퇴하고 있다는 답이 양분 되는 경향을 보이고 있다. 이는 행정중심복합도시 건설 등의 영향을 인식하는 관점 즉, 긍정적으로 보는가? 부정적으로 보는가?에 따라 많은 영향을 주는 것으로 판단된다.

〈표 4-7〉 중심시가지 실태에 대한 인식(도시별)

n=333인

구 분	실태(5년 전)			전망(5년 후)		
	성장	큰 변화 없음	침체·쇠퇴	성장	큰 변화 없음	침체·쇠퇴
공주시	40.6	25.0	34.4	43.8	21.9	34.4
아산시	31.4	54.3	14.3	40.0	34.3	25.7
논산시(동부)	45.8	37.5	16.7	33.3	37.5	29.2
논산시(강경)	15.0	65.0	20.0	15.0	65.0	20.0
연기군	22.5	52.5	25.0	35.0	37.5	27.5
청양군	15.8	52.6	31.6	15.8	63.2	21.1
홍성군	44.7	42.6	12.8	51.1	34.0	14.9
태안군	55.6	37.0	7.4	55.6	39.5	4.9
전 체	38.1	44.7	17.1	41.7	38.4	19.8

한편, 미래(5년 후)의 변화에 대해서는 공주시, 아산시, 홍성군, 태안군은 현재에 비해 성장할 것이라는 비중이 상대적으로 높았으며, 논산시(강경)와 청양군은 지금과 큰 변화가 없을 것으로 생각하고 있었다. 아산시, 연기군, 홍성군이 성장을 기대하고 있는 것은 아산만권배후 신도시 건설과 행정중심복합도시 건설, 신도청도시 건설에 따른 긍정적 효과를 기대하고 있는 측면이 많기 때문이라고 판단된다.

한편, 연기군의 경우 전문가 인터뷰 조사 결과 KTX개통에 따라 새마을호와 무궁화 열차 정

차의 감소로 이용객이 많이 감소하고, 이는 향후 중심시가지 침체로 이어질 수 있으며, 행정중심복합도시 건설 역시 긍정적인 측면 외에 잘 대비하지 않으면 오히려 침체·쇠퇴의 원인으로 작용할 수 있다고 고민하고 있었다.

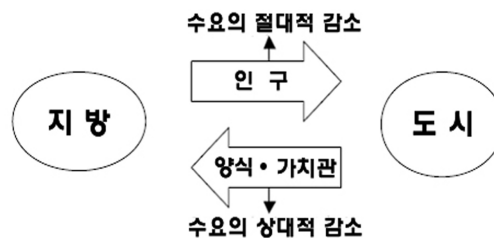
이상과 같이 중심시가지 실태 분석 결과 중심시가지가 물리적으로 노후화되고, 비효율적으로 이용되는 것은 분명하다. 하지만 의식조사에서는 아직까지 침체·쇠퇴보다 오히려 성장하고 있다고 생각하는 시·군도 많았다. 이는 본 연구를 시작할 때 침체·쇠퇴할 것이라고 생각한 것과는 차이가 있었다.

2. 중심시가지 침체·쇠퇴 요인

1) 중심시가지 침체·쇠퇴 요인

중심시가지 침체·쇠퇴는 하나의 요인에 의해 작용하는 것이 아니라 여러 내적·외적 요인이 복합적으로 작용한다.

도시화 과정에서 지방 중소도시 중심시가지 쇠퇴는 수요의 절대적 감소와 상대적 감소¹²⁾에 따라 자연적 현상의 하나로 이해될 수도 있다. 그리고 중심시가지 상권 약화는



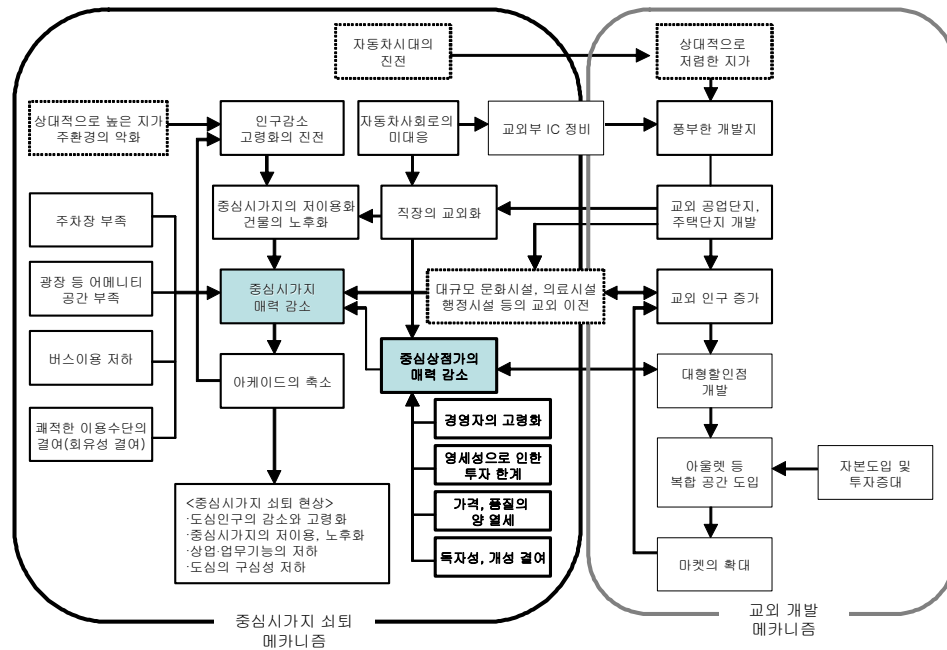
자료:井原久光, 2003.3, 地方都市における地域振興プロジェクトの問題点, 東洋學園大學紀要 第11号, p.74참조.

〈그림 4-8〉 중심시가지 침체·쇠퇴 요인

중력모형(gravity model)의 하나인 Huff 모델로 흔히 설명된다. 즉, 대규모 개발이나 대형점 등 새로운 경쟁시설이 나타날 경우 기존시설에 어떤 영향을 줄 것인가를 분석하는 것으로 이러한 전통모형을 이용하면 주변도시의 성장이나 새로운 대규모 상업시설이 발생할 경우 중심시가지 상권은 타격을 받고 위축된다.

그러나 중심시가지 침체 및 쇠퇴는 특정 변수에 의해 설명하기 어려우며, 여러 내적·외적요인의 복합적인 작용에서 나타난 결과로 이해로 다음 그림과 같이 요약할 수 있다.

12) 수요의 상대적 감소를 불러오는 양식 및 가치관의 변화에는 생활시간의 심야화, 외식의 증대, 여성의 사회진출과 구매행동의 변화, 인터넷판매의 증대, 커뮤니티의 붕괴 등을 들 수 있다.



자료:山川 充夫, 2004와 静岡市, 2003.3 참조 제작성.
 〈그림 4-9〉 중심시가지·중심상점가 쇠퇴 메커니즘

이처럼 쇠퇴 메커니즘 속에 있는 중소도시 중심시가지에 대해 침체·쇠퇴 요인을 내부요인과 외부요인으로 구분하여 그 영향에 대해 설문한 결과 전문가는 내부요인이, 상인은 외부요인이 더 큰 요인이라고 답하였다.

전문가는 중심시가지 활성화를 위해 내부의 자생적인 노력과 참여가 부족하다고 생각하고, 상인들은 중심시가지 활성화를 위한 외적 지원이 부족한 것이 주요 요인이라는 상반된 생각을 갖고 있었다.

〈표 4-8〉 중심시가지 침체·쇠퇴 요인

단위 : %(응답자수)

구 분	외부 요인	내부 요인	전 체
전문가	36.3	63.7	100.0 (331)
상 인	54.2	45.8	100.0 (96)

중심시가지를 어렵게 하는 내부요인에 대해 전문가는 중심시가지에 위치한 상점가와 재래 시장의 상품다양성 부족과 상권을 뒷받침할 배후 상주인구와 주차장, 공원 등 편의시설이 부족하기 때문이라고 생각하고 있었다.

반면, 상인은 중심시가지를 지지하는 상권 자체가 약화되었고, 상권의 지지인구인 배후 상주인구 자체가 부족하기 때문이라고 생각하고 있었다. 내부요인 중에서도 상행위와 관련된 직접적인 요인보다는 간접적인 요인이 더 크다고 생각하고 있었다.

특히, 전문가·상인 모두 주요 원인 중의 하나로 지정한 배후 상주인구 부족 문제는 도시의 광개발과 연계되어 더욱 심각한 요인으로 작용할 수 있다. 일본의 선행연구에서 알 수 있듯이 중심시가지에 가깝게 거주할수록 중심시가지 이용 빈도가 높다는 점에서 중심시가지 주변의 배후 상주인구 확보가 중요하다¹³⁾.

〈표 4-9〉 중심시가지 침체·쇠퇴 내부요인

단위 : %(응답자수)

구 분	물리적 노후	상주 인구 부족	상권 약화	대중 교통 불편	편의 시설 부족	소비자 요구 대응부족	관광 자원 부족	기타	전체
전문가	5.3	20.2	11.2	3.4	22.7	26.1	8.4	2.8	100.0 (322)
상 인	6.3	22.9	32.3	1.0	13.5	15.6	8.3	0.0	100.0 (96)

중심시가지를 어렵게 하는 외부요인에 대해 전문가는 대전 등 주변도시의 성장과 제도적 지원부족, 도시외곽개발이 중심시가지를 침체·쇠퇴시키는 주요 요인이라고 생각하고 있었다. 반면, 상인은 대형점 출점, 제도적 지원 부족을 들고 있어 전문가와 많은 차이가 있었다.

〈표 4-10〉 중심시가지 침체·쇠퇴 외부요인

단위 : %(응답자수)

구 분	도시외곽 개발	공공 시설 이 전	대형 할인점 출점	주변 도시 성장	제도적 지원부족	기타	전체
전문가	18.5	4.9	8.6	42.9	20.1	4.9	100.0 (324)
상 인	10.4	3.1	42.7	15.6	28.1	0.0	100.0 (96)

13) みずほ総合研究新, 2006, まちづくり3法法で中心市街地活性化するのか, みずほ総合論集 2006年II号, pp.35 참조.

2) 도시별 중심시가지 침체·쇠퇴의 요인

중심시가지 침체·쇠퇴 시키는 요인을 시·군별로 살펴보면, 표에서 보는 바와 같이 공주시와 논산시(강경)는 내부요인보다 외부요인에 의해 많은 영향을 받는 것으로 생각하고 있었으며, 태안군, 홍성군은 내부요인에 많이 영향을 받는다고 생각하고 있었다. 전반적으로 외부요인보다는 내부요인에 많은 영향을 받는 것으로 판단하고 있었다.

〈표 4-11〉 중심시가지 침체·쇠퇴 요인(도시별)

단위 : %(응답자수)

구 분	외부 요인	내부 요인	전 체
공주시	71.9	28.1	100.0
아산시	42.0	58.0	100.0
논산시(동부)	37.5	62.5	100.0
논산시(강경)	60.0	40.0	100.0
연기군	37.5	62.5	100.0
청양군	36.8	63.2	100.0
홍성군	23.9	76.1	100.0
태안군	17.3	82.7	100.0
전 체	36.3	63.7	100.0

중심시가지 침체·쇠퇴시키는 내부요인에 대해서 태안군은 중심시가지가 군민들에게 매력을 주지 못하고 있기 때문이라고 생각하고 있었다. 특히, 태안군의 경우 중심시가지 인접지역에 신시가지가 조성되어 상대적으로 중심시가지의 매력이 약해진 것으로 인식하고 있었다.

홍성군은 중심시가지 내부의 편의시설 부족과 관광자원의 부족을 들고 있다. 그 이유는 서해안을 찾는 관광객이 홍성을 머물면서 관광하는 장소가 아니라 스쳐 지나가는 장소로 인식하기 때문에 홍성 활성화에는 큰 도움을 주지 못한다고 인식하고 있었다.

그 밖에 공주시는 중심시가지를 지지하는 상주인구 부족이, 아산시와 논산시(동부)는 중심

시가지내 편의시설 부족이, 논산시(강경)와 연기군, 청양군은 소비자 요구의 대응부족이 중심 시가지를 침체·쇠퇴 시키는 가장 큰 내부요인이라고 생각하고 있었다.

〈표 4-12〉 중심시가지 침체·쇠퇴 내부요인(도시별)

단위 : %(응답자수)

구 분	물리적 노후	상주 인구 부족	상권 약화	대중 교통 불편	편의 시설 부족	소비자 요구 대응부족	관광 자원 부족	기타	전체
공주시	3.3	50.0	13.3	0.0	6.7	20.0	6.7	0.0	100.0
아산시	7.1	5.7	12.9	2.9	34.3	22.9	11.4	2.9	100.0
논산시(동부)	5.0	20.0	15.0	0.0	40.0	20.0	0.0	0.0	100.0
논산시(강경)	10.5	5.3	5.3	0.0	21.1	31.6	26.3	0.0	100.0
연기군	7.7	23.1	15.4	2.6	15.4	30.8	0.0	5.1	100.0
청양군	0.0	47.4	10.5	5.3	10.5	26.3	0.0	0.0	100.0
홍성군	8.5	19.1	10.6	6.4	21.3	10.6	21.3	2.1	100.0
태안군	1.3	17.9	7.7	5.1	21.8	38.5	2.6	5.1	100.0
전 체	5.3	20.2	11.2	3.4	22.7	26.1	8.4	2.8	100.0

중심시가지를 침체·쇠퇴시키는 외부요인은 표에서 보는 바와 같이 대부분의 도시들이 주변도시의 빠른 성장을 가장 큰 요인으로 들고 있으며, 홍성군의 경우 제도적 지원부족을 들고 있었다.

두 번째 요인으로는 공주시와 아산시, 논산시(동부), 연기군은 도시외곽개발을 들고 있으며, 청양군과 태안군은 제도적 지원부족을 들고 있다. 실제 공주시는 금강 북쪽의 공주대학교를 중심으로 신시가지 형성이 큰 영향을 주었다. 그리고 아산시는 기존 중심시가지와 멀리 떨어지지 않은 곳에 아산만권 배후신도시 건설에 따른 공동화를 우려하고 있었다.

〈표 4-13〉 중심시가지 침체·쇠퇴 외부요인(도시별)

단위 : %(응답자수)

구 분	도시외곽 개발	공공 시설 이 전	대형 할인점 출점	주변 도시 성장	제도적 지원부족	기타	전체
공주시	32.3	3.2	9.7	48.4	6.5	0.0	100.0
아산시	31.4	4.3	7.1	34.3	14.3	8.6	100.0
논산시(동부)	19.0	9.5	9.5	42.9	9.5	9.5	100.0
논산시(강경)	15.8	5.3	5.3	47.4	26.3	0.0	100.0
연기군	20.5	0.0	5.1	56.4	15.4	2.6	100.0
청양군	0.0	0.0	0.0	47.4	36.8	15.8	100.0
홍성군	21.3	6.4	6.4	23.4	40.4	2.1	100.0
태안군	3.8	7.7	15.4	51.3	17.9	3.8	100.0
전 체	18.5	4.9	8.6	42.9	20.1	4.9	100.0

이상의 분석 결과, 중심시가지는 역과 도로 등 교통망을 중심으로 성장·변화하여 왔으며, 주요 기능은 기본적인 상업기능 외에 공공행정기능 뿐만 아니라 역사·관광 기능까지 수행하고 있다. 그러나 이러한 중심시가지가 최근에는 상업환경 변화와 공공시설 이전에 따라 상업기능과 공공행정기능이 약화되고, 오랜 역사가 말해주듯이 물리적 상태는 노후화되고 있다.

중심시가지 쇠퇴요인에 대해서 전문가는 내부요인, 상인은 외부요인에 많은 영향을 받는다고 생각하고 있었다. 중심시가지를 침체·쇠퇴시키는 내부요인으로서는 전문가는 중심시가지 상권이 소비자 요구에 대응하지 못하고, 상권을 뒷받침하는 배후 상주인구가 부족한 것이 주요 원인이라고 생각하고 있었다.

중심시가지를 침체·쇠퇴시키는 외부요인에 대해 전문가는 주변도시의 성장과 국가나 자치단체 차원의 제도적 지원이 부족하기 때문이라고 생각하고 있으며, 상인은 대형점 출점과 상권을 활성화할 수 있는 제도적 지원이 부족하기 때문이라고 생각하고 있었다.