

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 554

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 인구감소 중소도시 도심 활성화 방안

박정은 국토연구원 책임연구원, 유재윤 국토연구원 선임연구위원,  
정소양 국토연구원 책임연구원, 배유진 국토연구원 연구원, 김태영 국토연구원 연구원

### 요 약

- ① 인구가 감소하는 지방 중소도시의 도심은 복합적(사회적·경제적·물리적)인 쇠퇴가 진행 중이며, 외곽 신규개발 및 도심 내 공공기관 이전 등으로 인하여 공간구조가 변화해왔음
  - 첫째, 도심 주변 신규개발 등의 영향으로 일정 방향으로 확대되며 도심기능이 분산
  - 둘째, 신규개발 완료와 함께 도심의 관리기능이 신개발지로 이전: 단핵에서 다핵으로 도시공간 변화
- ② 쇠퇴에도 불구하고, 지방 중소도시 도심에서 도소매업, 금융 및 보험업, 숙박음식업, 보건 및 사회복지업은 지속적으로 높은 특화도를 유지하는 핵심 기능에 해당함
  - 도심 기능변화 실증분석 결과, 주변 신규개발, 공공기관 등 이전으로 인하여 업체수, 종사자수 등이 감소하였음에도 불구하고 과거부터 현재까지 지속적으로 소비(도소매업 등), 외식(숙박음식업), 금융(금융 및 보험업), 의료복지(보건 및 사회복지) 등은 도심의 특화기능으로 유지 또는 강화
- ③ 근본적인 지방 중소도시 도심 활성화를 위해서는 소비, 외식, 금융, 의료복지 등 도심 고유의 특화기능의 강화 및 연계활용 정책이 필요
  - 소비, 외식, 금융, 의료복지 기능은 교통(운수업), 행정(공공행정 및 국방) 등 타 기능과 연관성이 높으므로 이러한 기능을 특화할 경우 연관된 기능 역시 활성화되어 도심 경제생태계 유지·복원에 효과적임

### 정책 방안

- ① 지방 중소도시 도심은 인구감소 시대에도 여전히 잠재력을 지닌 공간이므로 도심의 특화기능과 연계한 지역경제 활성화 방안 마련
- ② 도심 주력산업인 도소매, 금융 및 보험 등 오랜 기간 동안 도심 내 특화된 기능을 강화하고 이와 연관성이 높은 기능에 대한 관리를 실시하는 등 지속가능한 도심 경제생태계 복원방안 마련
- ③ 도심 내 유희 또는 미·저이용 공간의 활용, 기존 상권의 보호, 신규 창업 및 투자의 촉진 등으로 도심 활성화를 추진하고, 사업진흥지구, 이해주체 간 협력적인 거버넌스 구축 및 중심시가지 신탁관리업 육성 등으로 도심 내 자생적인 재생기반 확보 유도
- ④ 이와 함께 공공기반시설 등에 대한 선투자, 재정 및 금융지원 강화, 미·저이용 공공시설 등 활용방안, 임대료 협정 및 창업지원, 도심 활성화 특구지정 등 정책 지원 추진

## 1. 인구감소 지방 중소도시의 도심 쇠퇴현황

### ● 복합적인 쇠퇴 진행

- 인구감소 지방 중소도시<sup>1)</sup>를 대상으로 도심 쇠퇴현황을 진단한 결과, 인구사회·산업경제·물리적 쇠퇴가 복합적으로 진행 중
  - 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 시행령 제17조에 따른 활성화지역 선정기준에 따르면, 인구감소, 산업이탈, 주거환경 악화 등 3개 기준 중 하나 이상에 해당될 경우 쇠퇴 징후가 시작된 것으로 판단하나, 7개 도시 원도심은 3개 항목에 모두 해당되어 복합적인 쇠퇴양상을 보임

표 1 7개 도시 도심지역 쇠퇴현황(2013년 기준, 도심지역 평균)

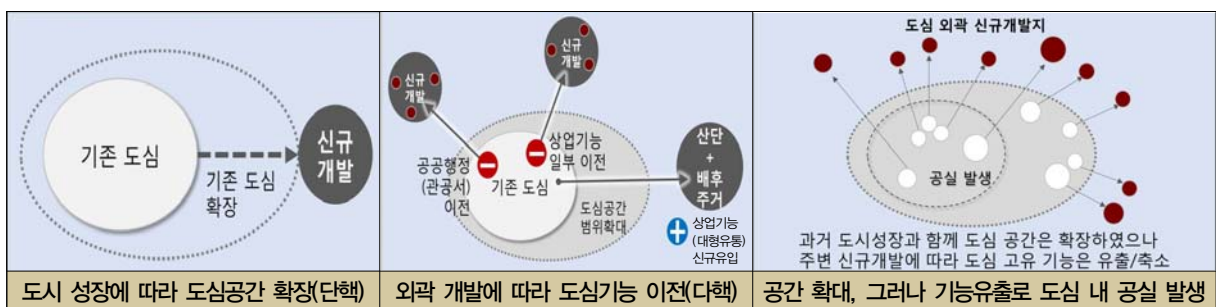
구분	진주	익산	여수	경주	목포	강릉	충주
과거 대비 인구변화율	-32.63	-29.43	-35.72	-27.04	-40.76	-44.34	-30.57
과거 대비 사업체변화율	-15.02	-19.08	-29.35	-25.25	-28.17	-9.30	-10.09
20년 이상 노후건축물 비율	81.33	76.51	83.60	80.90	87.21	83.86	74.10
진단종합	쇠퇴	쇠퇴	쇠퇴	쇠퇴	쇠퇴	쇠퇴	쇠퇴

자료: 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr>).

### ● 주요 기능의 이전·유출 현상 심각

- 도시의 행정 및 상업·서비스 기능은 도심 외곽지역의 택지개발사업, 산업단지 개발 등과 함께 신개발지역으로 이전
  - 도시기본계획, 산업단지개발계획, 택지개발계획 등 관련사업 보고서 검토 결과, 지방 중소도시는 초기에 시청, 철도역, 버스터미널 등을 중심으로 시가지가 형성되어 오다가 1980년대 외곽의 대규모 택지개발, 신규산업단지 개발 등과 함께 도심 범위는 일정 방향으로 확대되었음
  - 인구센서스 자료를 활용하여 1980년부터 2010년 동안 매 5년마다 인구중심점 위치를 확인한 결과, 인구중심점이 대규모 택지개발사업, 공동주택 건설 등의 지역으로 이동

그림 1 도심 공간 및 기능변화 과정



1) 2014년 통계청 주민등록인구 기준 20만 명 이상 50만 명 미만인 도시 중 2000년 대비 인구가 감소한 진주, 익산, 여수, 경주, 목포, 강릉, 충주 등 7개 도시.

- 외곽에 새로운 도심 형성과 함께 도심 공간의 쇠퇴는 더욱 가속화됨
  - 신개발지역에 시청, 경찰서 등 공공기관이 신개발지역으로 이전하고 대형유통점이 들어서는데 새로운 도심이 형성
  - 도시 성장기에 맞추어 원도심 공간은 확대되었으나 이후 외곽 신규개발, 인구 정체 등 여건변화에 따라 도심 내에 공실 발생 불가피

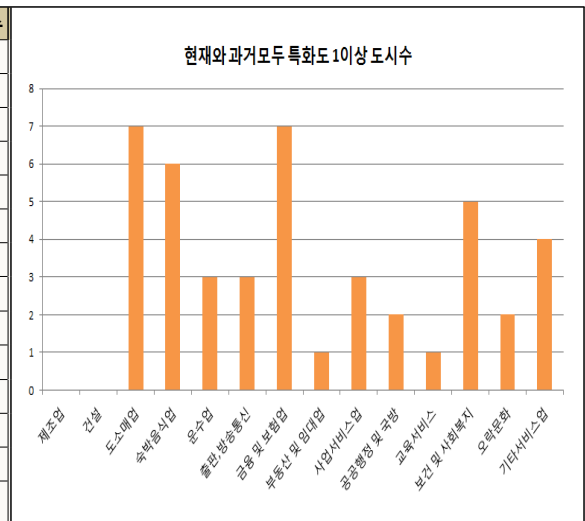
## 2. 지방 중소도시 도심기능의 특화 및 변화상

- 지방 중소도시 도심의 종사자수 감소에도 불구하고 소비, 외식, 금융 등 기능은 특화유지
  - 사업체 종사자수가 공통적으로 증가하고 있는 업종은 사업서비스업, 보건 및 사회복지 기능이며, 공통적으로 감소하고 있는 업종은 제조업, 숙박음식업, 금융 및 보험업, 공공행정 및 국방 기능임
  - 인구감소 지방 중소도시의 경우 공통적으로 주요 기능이 도심 공간에서 신규개발 지역으로 이전하였음에도 불구하고 과거부터 현재까지 꾸준히 도소매, 외식, 금융, 보건복지 등의 기능은 높은 특화도를 유지하고 있음

표 2 인구감소 지방 중소도시 도심 공간 특화기능

업종	진주	익산	여수	경주	목포	강릉	충주	도시수
제조업	-	-	-	-	-	-	-	0
건설	-	-	-	-	-	-	-	0
도소매업	○	○	○	○	○	○	○	7
숙박음식업	○	○	○	○		○	○	6
운수업	-	○	○	○	-	-	-	3
출판, 방송통신	-	-	-	○	-	○	○	3
금융 및 보험업	○	○	○	○	○	○	○	7
부동산 및 임대업	-	-	-	-	-	-	○	1
사업서비스업	-	-	-	○	-	○	○	3
공공행정 및 국방	-	-	○	○	-	-	-	2
교육서비스	-	-	○	-	-	-	-	1
보건 및 사회복지	-	○	○	○	-	○	○	5
오락문화	-	-	○	-	-	-	○	2
기타 서비스업	○	○	○	○	-	-	-	4

그림 2 과거부터 현재까지 유지되는 도심 특화업종



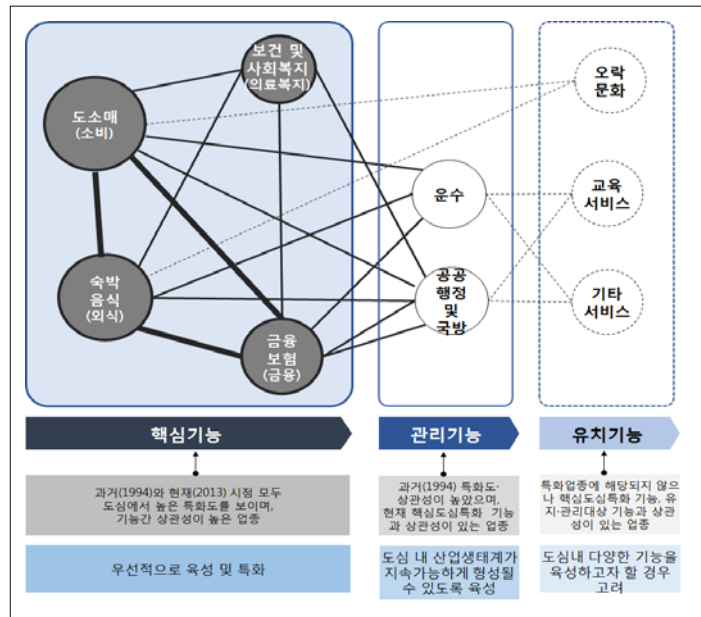
주: ‘○’은 산업특화도(LQ) 1.0 이상에 해당되는 도시를 뜻함(산업특화도(LQ지수)는 해당도시 전체와 비교 시 도시에 해당산업이 얼마나 특화(집중)되어 있는가를 살펴보는 지표로 통상 1보다 크면 특화산업으로 정의함).

자료: 통계청 각 연도, 사업체총조사 마이크로데이터.

- 도심 내 주요한 기능 간의 상관관계 분석을 통해 연관성을 검토한 결과 핵심 기능, 관리 기능 및 유치 기능으로 분류 가능
  - (핵심 기능) 소비(도소매업 등), 외식(숙박음식업), 금융(금융 및 보험업), 의료복지(보건 및 사회복지)는 지방 중소도시 도심을 대표하는 핵심 기능이므로 우선적으로 육성·특화 필요

- (관리 기능) 핵심 도심특화 기능과 연계하여 교통(운수업)과 행정(공공행정 및 국방) 기능 등은 다양한 인센티브 등을 통하여 도심 내 경제생태계가 지속가능하게 형성될 수 있도록 관리 또는 유입 필요
- (유치 기능) 그 외 도심 내 다양한 기능 육성을 하고자 할 경우 핵심 기능 및 관리 기능과 연관성이 높은 문화(오락문화), 교육(교육서비스), 기타(기타 서비스업) 기능 등 유치고려 가능

그림 3 도심 내 핵심 기능 간 상관성 분석 종합도



### 3. 기능변화에 따른 도심 공간환경 변화

- 지방 중소도시 도심의 현주소를 심층적으로 파악하기 위해 강릉시와 목포시 도심을 대상으로 현장조사, 심층 면접조사 및 설문조사를 실시
  - 현장조사: 도심의 일반상업지역 내 건축물의 층별 현재 용도 파악을 목적으로 수행
  - 심층 면접조사: 지자체 공무원, 도시재생지원센터 담당자, 지역 전문가 등을 대상으로 도심 기능변화 원인, 쇠퇴실태, 도심 내 도입이 필요한 기능 등에 대해 조사
  - 설문조사: 도시 및 도심의 생산·소비 등 경제활동 참여자인 도심 소상공인, 산업부문 종사자, 일반시민을 대상으로 도시의 경제활력을 증진시키기 위하여 요구되는 기능 모색을 목적으로 실시

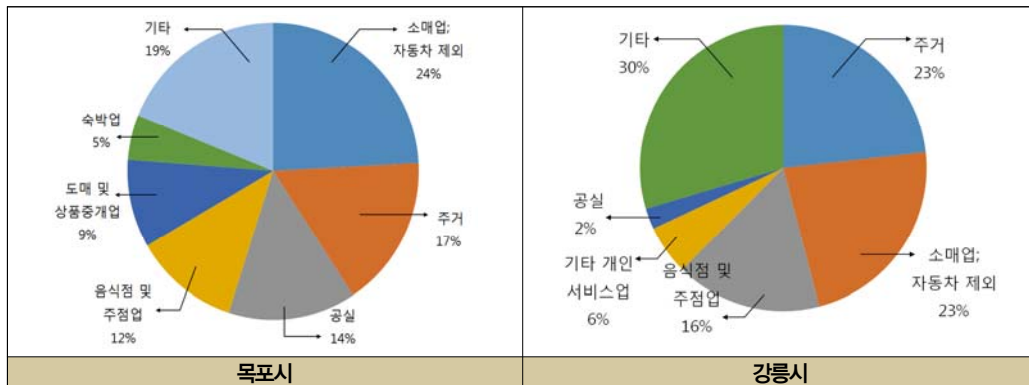
#### ● 현장조사 분석결과

- 목포시<sup>2)</sup>와 강릉시에서 공통적으로 도심 내 공실 비중이 높게 나타났으며, 공실은 특정 공간에 밀집하여 나타나는 것이 아니라 도심 전역에 걸쳐 전반적으로 산재되어 나타남
- 두 도시 모두 도심의 주력 기능은 도매 및 소매업(특히, 소매업)과 숙박 및 음식점업임을 확인할 수 있음

2) 목포시의 경우, 2015년 현재 건축물 층수별 업종 현장조사 결과, 1층 공실률이 14.17% 수준으로 나타났으며, 지층 52.38%, 2층 23.82%, 3층 36.62%로 1층 이외의 경우 공실률이 높음. 강릉시의 경우 목포시에 비해 건물 2층 이상의 공간이 공실 없이 활용되고 있으나 대부분 주거와 숙박(특히, 여인숙 및 여관 등)이 혼재되어 있음.

- 주거 기능이 도심의 주요 기능 중 하나에 포함되며 현재는 도심 내 숙박 및 음식점업 등과 혼재가 심각한 상태임
- 이 외에 기타 문화, 복지, 여가, 휴식 등을 위한 도시 내 고차서비스 기능은 두 도시 공통적으로 거의 찾아볼 수 없었음

그림 4 도심 내 건축물 1층 용도현황



자료: 연구팀 현지조사결과(2015년 10월 현재)

## ● 설문조사 분석결과

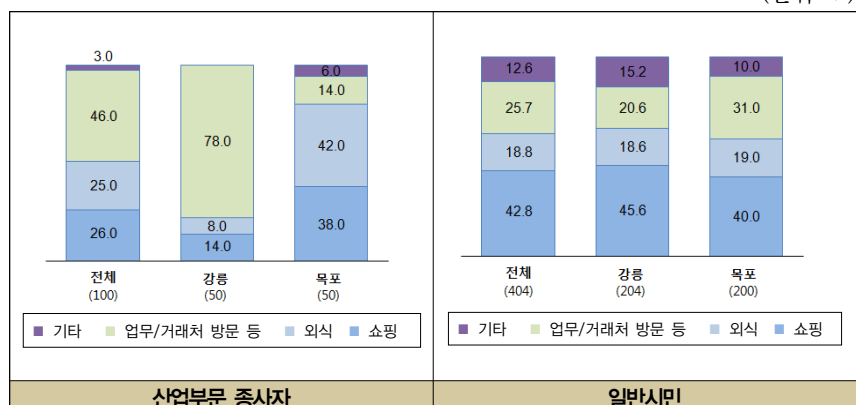
### ■ 도심 방문현황 및 매력

- 목포와 강릉 두 도시의 도심 내 소상공인, 산업부문 종사자, 일반시민을 대상으로 도심 방문 횟수 및 목적을 조사한 결과 한 달에 5회 이상 방문한다는 응답이 14.1%로 나타났으며, 산업부문 종사자는 ‘업무 및 거래처 방문 등’이 46%, 일반시민은 ‘쇼핑’이 42.8%로 가장 높게 나타남
- 도심의 매력은 소상공인, 산업부문 종사자 모두 공통적으로 ‘도심의 역사성과 상징성’, ‘교통 접근성’을 가장 큰 매력요인으로 인식하고 있으며 일반시민의 경우는 이와 달리, ‘쇼핑, 외식 등 서비스 시설 풍부’를 가장 큰 매력요인으로 인식하고 있음

- 도심의 단점으로는 소상공인의 경우 ‘주차공간 등 인프라 부족’, 산업부문 종사자는 ‘유동 인구(수요) 부족’, 일반시민은 ‘교통혼잡’을 지적

그림 5 도심 방문의 목적(목포시와 강릉시)

(단위: %)



주: 괄호 안은 응답자수.



## ■ 도심 활성화 방안

- 도심 활성화를 위한 주요 시설과 관련하여 소상공인, 산업부문 종사자, 일반시민 공통적으로 교통시설, 여가시설, 문화시설, 교육시설에 대한 수요가 많은 것으로 나타남
- 도심 활성화를 위한 주요 정책 관련 질문은 소상공인과 산업부문 종사자의 경우 공통적으로 ‘도로, 주차장 등 기반시설 정비’를 가장 높게 꼽았으며, 일반시민의 경우는 ‘공원, 휴게시설 등 기반시설 정비’를 선택

## ● 심층 면접조사 분석결과

### ■ 도심변화 실태

- 기존 도심지역 개발여건 불량, 개발 용이성 등에 따라 신규개발의 외연화가 가속화되었고, 산업화 및 도시화와 함께 인구 자체가 감소되어 세력권이 축소되었으며 유동인구 자체도 감소
- 젊은 층이 매력을 느낄 수 있는 일자리 등이 존재하지 않아 지역에 기반을 둔 젊은 층뿐 아니라 주변 소도시의 젊은 층까지 모두 외곽 또는 수도권으로 이동하고 지역 전체가 고령화
- 인프라 등 개발을 통한 인구증가를 기대하고 있으나 신규 젊은 층 등의 유입은 사실상 기대하기 어려울 뿐만 아니라 젊은 층이 도심 내 진입을 원할 경우 활용 가능한 저렴공간 제공 어려움
- 과거에 비해 이용인구 등이 감소하였으나 여전히 상업·서비스 및 업무 기능은 도심이 중심

### ■ 도심기능 활성화 대응실태

- 도심 활성화를 위해서는 상가지역 등에 대한 지원이 필수적이거나 이에 대한 공공 예산지원은 명분이 없어 차선책으로 물리적 도로정비 개선 등 제한적으로 추진 중
- 특정 지역에 국한된 특화거리 조성사업, 전통시장 현대화 사업 등이 국지적·분산적으로 추진 중이며 도시 전체를 대상으로 하는 현황진단과 계획은 미비
- 핵심 주체 중 하나인 상인회 등을 하나로 결집시킬 수 있을 만한 동기부여 마련이 어려울 뿐만 아니라 이해관계 조율이 어려움

## 4. 기존 기능과의 연계를 통한 점진적 도심 재생 전략

### ■ 지방 중소도시 도심의 특화기능과 연계한 지역경제 활성화 방안 마련 필요

- 시설 등 노후화로 인해 현재 쇠퇴하였지만, 인구 감소시대에 지방 중소도시 도심은 거점기능을 담당할 뿐만 아니라 재정수입 측면에서 도시경제를 살릴 수 있는 잠재력을 가진 공간임
- 단기적·물리적 사업에서 벗어나 도심 특화기능과 연계한 지역경제 활성화 방안 마련 시급

- 도심 주력산업인 도소매, 금융 및 보험 등 핵심 기능의 특화
  - 쇼핑(도소매업), 외식(음식숙박업), 금융(금융 및 보험업), 보건복지(보건 및 사회복지) 등 오랜 기간 도시에 축적된 핵심 기능에 대해서는 ‘특화’의 관점에서 접근
  - 증가추세에 있는 기타 서비스업의 경우 도심 내 주거 기능 등을 고려한 관리를 통하여 도심만의 주요 기능으로 육성할 필요
  - 과거 도심 특화기능이었으며 현재의 도심 특화기능과 연관성이 높은 교통(운수업), 행정(공공행정 및 국방) 기능의 관리를 통한 지속가능한 도심 경제생태계 구축방안 마련 필요
  
- 도심 내 유휴공간 활용, 기존 상권의 보호, 신규 창업 및 투자 촉진 등 도심 활성화 방안 마련
  - 국공유지, 이전적지, 유휴 건물, 빈 점포, 기타 저이용되는 공간을 도시의 집객력을 높일 수 있는 시민 친화적 공공공간으로 활용<sup>3)</sup>
  - 임대료 협정 등을 통하여 기존 소상공인의 이탈 최소화: 건물주와 입주자 간의 자율적 협정을 통한 원활한 도시재생 사업 추진 → 입주 상인의 안정적 영업 및 소득 증대 → 궁극적으로 커뮤니티 가치의 상승 → 건물의 가치 및 임대수입 안정화로 이어지는 선순환 구조가 되도록 유도
  - 기존 기능과 중복되는 업종의 입지를 제한: 기존 영업에 현저하게 중복되거나 위해가 될 수 있는 시설의 설치 및 입점을 제한하는 방안을 검토하며, 지구단위계획 등 가능한 계획수단을 통하여 기존 기능과 새로운 도입 기능 간 조화 유도
  - 신규 창업 지원: 도심 내 유휴공간에 상업·서비스 창업지원센터를 조성하여 인큐베이팅 단계의 창업 지원 및 빈 점포와 신규 창업 수요 연계 등 중개서비스를 제공하고, 세대 간 원활한 영업승계 및 젊은 창업층 유입을 지원
  - 안정적 폐업 지원: 폐업이 불가피할 경우 전문 컨설팅 등을 통하여 폐업 예정 소상공인의 안정적인 폐업을 지원하여 이로 인한 부정적 효과 발생을 미연에 방지
  - 구역 내 민간투자 촉진: 저이용 시설, 유휴부지 등에 지역실정에 맞는 기능과 규모의 민간투자를 유치할 수 있도록 지자체 현물출자 및 장기임대 등 방안 검토와 함께 기존 상권과의 마찰 방지를 위해 해당 부지활용 가이드라인 제시
  
- 지방 중소도시 도심 내 자생적인 재생기반 확보를 유도
  - 사업진흥지구(Business Improvement District: BID)의 도입: 보다 통합적이고 공신력 있는 조직의 준비를 통하여 투명하면서도 합리적인 도시재생 추진체계 구축을 위한 제도적, 행정적 지원이 필요하며, 특히 초기 단계에서 자금의 설치, 신탁 등의 과정에서 공공의 역할 불가피

3) 활용사례: 공간 입지와 규모에 따라 소공원, 광장 및 공공문화센터 등으로 조성 또는 청년 등 예비 창업자들을 위한 벤처형 상업공간 및 기존 기능의 세대 간 승계 등을 위한 창업 인큐베이팅 공간 등으로 활용.

## 영국 사업진흥지구(BID)

- BID란 중심시가지 및 상업업무지역 활성화를 목적으로 건물주나 사업주로부터 세금 외 추가 자금을 징수하고, 이를 활용하여 자체조직이 지역 관리운영을 실시하는 제도
  - 설립현황: 2001년 4월 영국 정부는 BID의 도입을 선언하였고, 2005년 첫 번째 BID가 설립된 이후 2015년 6월 현재 199개의 BID가 활발히 활동 중임
  - 운영: BID의 설립이 확정되면 운영을 위한 비영리단체 또는 민관파트너십이 합법적으로 설립되고, 이후 지역사업체들에 의해 운영 감독이 이루어짐
  - 재원조달: BID는 안정적인 자금의 지속적인 확보가 가능한 제도로 핵심이 되는 자금은 지역 내 부동산에 입주한 사업체들로부터 의무적으로 징수되며 세율은 각 BID에서 세납대상자가 투표로 결정(1% 내외 수준임)
- ※ 자료: 김미경, 2005. 영국의 상업개선지구(BID) 도입. 국토 통권 283호: 98-105 내용 재정리

- 이해 주체 간 협력 거버넌스 구축: 도시재생 사업주체 간, 건물주-세입자, 기존 상인-신규 진입 사업자, 대형 프랜차이즈-개별 점포 등 다양한 이해관계 속에서 합의점을 찾기 위한 협의체가 필요하며, 체계적이고 신뢰성 있는 거버넌스 구축을 위하여 초기단계에서는 공공 및 활동가 그룹이 구심점 역할을 하면서 행정적 뒷받침 및 전문성 지원 중요
  - 중심시가지 신탁관리법인의 육성: 상인연합회 등 자생적 조직과는 별도로 도시재생사업의 시행 및 관리 업무를 위탁받아 기업의 운용체계와 전문성을 가지고 운영하는 준공공적 조직 설립 검토 가능
- 도심 특화기능 유지·강화를 위하여 공공기반시설 등에 대한 선투자, 재정 및 금융지원 강화, 미·저이용 공공시설 등 활용방안, 임대료 협정 및 창업지원, 도심활성화 특구지정 등 정책 지원 방안 마련 필요

## 참고문헌

- 김미경, 2005, 영국의 상업개선지구(BID) 도입. 국토 통권 283호: 98-105.  
 유재운·정소양·박정은·조판기·송지은·권혁일·박새롬, 2014, 도시재생에 대한 민간 비즈니스 참여 활성화 방안 연구. 안양: 국토연구원  
 도시재생종합정보체계. <http://www.city.go.kr>.  
 ※ 본 자료는 “박정은 외, 2015, 도시의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생방안 연구. 안양: 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

박정은 국토연구원 도시연구본부 책임연구원 (jepark@krihs.re.kr, 031-380-0284)  
 유재운 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원 (jyyu@krihs.re.kr, 031-380-0268)  
 정소양 국토연구원 도시연구본부 책임연구원 (jungsy@krihs.re.kr, 031-380-0176)  
 배우진 국토연구원 도시연구본부 연구원 (yjbae@krihs.re.kr, 031-380-0487)  
 김태영 국토연구원 도시연구본부 연구원 (tykim@krihs.re.kr, 031-380-0157)