

도심의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생방안 연구

- 인구감소 지방 중소도시를 중심으로 -

A Study on Progressive Urban Regeneration
Relate Urban Functions of the City-region

박정은, 유재윤, 정소양, 배유진, 김태영

■ 연구진

연구책임 박정은 책임연구원
유재운 선임연구위원
정소양 책임연구원
배유진 연구원
김태영 연구원

■ 외부연구진

김명호 안산 좋은 마을 만들기 지원센터 팀장
김영아 동경대학교 도시계획연구실 연구원
임준홍 충남발전연구원 연구위원

■ 연구심의위원

김종원 국토연구원 부원장
김태환 국토연구원 선임연구위원
이왕건 국토연구원 선임연구위원
김진범 국토연구원 책임연구원
박소영 국토연구원 책임연구원
김종오 국토교통부 사무관
백선영 국토교통부 사무관
이삼수 토지주택연구원 수석연구원

발간사

도심은 지역이 가진 중심성, 장소성, 다양성 등 측면에서 도시공간에서 차지하는 중요성이 매우 큰 반면, 외곽개발 등으로 인하여 지속적으로 쇠퇴하고 있다. 특히 지방 중소도시의 도심은 거점기능이나 재정수입 측면에서 도시경제를 살릴 수 있는 가장 효율적인 공간이면서도 도시의 침체와 더불어 그 쇠퇴가 가속화되고 있다. 반면, 농촌 등 낙후지역과 비교하여 예산 지원 등 정책적 대상으로서는 크게 주목받고 있지 못한 실정이다. 2013년 제정된 도시재생법에서는 도시재생을 경제기반형과 근린재생형 도시재생으로 구분하고 있는데, 이와 같은 이분법 구조 속에서 지방 중소도시의 중심시가지는 자칫 정책의 사각지대가 될 우려마저 있는 것이다.

이러한 상황에서 지방 중소도시의 중심시가지를 대상으로 하는 이 연구는 매우 시의적절한 것으로 판단된다. 더욱이 이 연구는 그동안 중심시가지의 도시정비사업에서 제약요인으로 작용하던 토지취득의 어려움, 개발수요 한계, 기존 상권 반발 등의 문제를 극복하기 위한 대안으로 종전의 전면 철거에 의한 물리적 정비방식을 지양하고 점진적 도시재생 접근방식을 택하고 있다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다. 즉, 기존 기능과 지역자산을 최대한 활용하여 지역 커뮤니티가 수용할 수 있으면서도 도심을 활성화시킬 수 있는 대안을 찾아보자는 것이 이 연구의 핵심이다.

이러한 취지하에 이 연구에서는 인구 20만명 이상 50만명 미만 7개 중소도시에 실증분석을 통하여 도시발전에 따른 시가화 과정과 함께 도심의 경제적 기능변화 양상을 분석하였다. 이와 함께 도심 현장에 대한 보다 심층적인 분석을 위하여 지방 중소도시 도심의 특성을 가장 대표적으로 반영하고 있다고 판단되는 강릉, 목포 두 도시를 대상으로 현장조사, 설문조사, 심층 면담조사 등을 시행하였다. 그 결과 지방 중소도시의 상권 현황, 영업 실태, 다양한 주체 및 관리체계의 문제 등이 나타났다.

이러한 과정을 거쳐 정책방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 기능적 연계는 기존 기능을 보완하는 시설 및 기능을 유치하고 도심 주거기능의 순화 및 복원에 의하여 도심에 활력을 넣는다는 전략을 의미한다. 둘째, 공간적 연계는 도심내 유희공간을 최대한 활용하고 지역간 연계를 위한 대중교통 시스템을 지역 여건에 따라 도입하는 한편, 도심내 기능과 경관의 연속성 확보를 유지한다는 것이다. 셋째, 시간적 연계는 장소성의 보존과 현대적 편의성을 조화시키는 한편, 고령인구로 구성되어 있는 도심의 세대간 승계를 원활하게 도와준다는 접근을 의미한다.

이 연구에서는 이러한 점진적 연계 전략을 기조로 중심시가지의 활성화하기 위한 정책방안을 도출하였고 이들을 구체화하기 위한 재정적 지원방안, 제도적 개선방안 등을 제시하였다. 마지막으로 궁극적으로 중심시가지에 특화된 별도의 법률이 제정될 필요성을 주장하면서 법 구성 방안을 제시하고 있다.

이 연구는 도시정책상 매우 중요하면서도 그동안 큰 관심을 받지 못했던 지방 중소도시 도심의 실태를 실증적으로 진단하고 점진적 도시재생 방안을 모색했다는 점에서 큰 의미가 있다. 이 연구 결과, 국가 도시재생 지원 방향과 이를 위한 제도적 개선방안이 제시되었고, 지방자치단체 입장에서도 지역의 실정과 특성에 맞는 중심시가지의 도시재생 전략을 수립하는데 참고할 만한 전략들이 제안된 것으로 평가된다. 그러나 실태조사가 중소도시 전반에 걸쳐 이루어지지 못한 점과 제안된 방안들의 검증과정이 다소 미흡했던 것은 연구의 한계로 남는다. 아무쪼록 후속연구를 통하여 보다 구체적이면서도 우리 중소도시 상황에 부합되는 정책방안이 도출되기를 기대한다.

이 연구를 수행함에 있어 연구진들은 자료구득의 한계 등 제약여건에도 불구하고 대상도시에 대한 실증분석, 실태분석을 위한 면담 및 설문조사 등 현장중심적인 연구를 충실히 하였고 우리나라 중심시가지에 대한 각별한 문제의식을 가지고 진지한 토론과 협업으로 소기의 성과를 이루어내었다. 이 자리를 빌려 연구진들의 노고에 감사드리는 바이며, 아울러 연구심의, 보고서 리뷰, 자문 및 원고작성, 면담 등의 형태로 많은 도움을 주신 전문가 분들께도 깊은 감사의 말씀을 전하고자 한다.

2015년 12월

국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

- ① 진주, 익산, 여수, 경주, 목포, 강릉, 충주 등 인구가 감소하는 7개 지방 중소도시 공간변화 패턴분석 결과 첫째, 도심 주변 신규개발 등 영향으로 일정 축으로 도심공간이 확대되었으며 둘째, 신개발 완료후, 도심의 관리기능이 유출되며 기존 단핵형태에서 다핵형태로 도시공간 구조가 변화
- ② 7개 지방 중소도시 도심 기능변화 실증분석 결과, 주변 신규개발, 공공기관 등 이전으로 인하여 업체수, 종사자수 등이 감소하였음에도 불구하고 과거부터 현재까지 지속적으로 소비(도소매 등), 외식(숙박음식업), 금융(금융 및 보험업), 의료복지(보건 및 사회복지) 등은 도심의 특화기능으로 유지 또는 강화
- ③ 근본적인 지방 중소도시 도심 활성화를 위해서는 도심의 소비, 외식, 금융, 의료복지 등 핵심 기능과 연계·활용한 정책 추진이 반드시 필요

본 연구보고서의 정책제안

- ① 지방 중소도시의 도심 기능과 연계한 도시재생을 위하여 현장에 기반한 조사결과를 토대로 주요 전략, 활성화 방안, 정책지원 방안을 다음과 같이 제시
- ② 연계를 통한 점진적 재생 전략 : 기능적 · 공간적 · 시간적 연계 전략

기능적 연계	• 기존기능 강화·연계 • 도심 주거기능 회복	공간적 연계	• 유희·단절공간 활용 • 연계 교통체계 정비	시간적 연계	• 과거 & 현대 조화 • 세대간 원활한 승계
-------------------	------------------------------	-------------------	------------------------------	-------------------	------------------------------
- ③ 도심 활성화 방안 : 도심내 유희 또는 마·저활용 공간의 활용, 기존 상권의 보호, 신규 창업 및 투자의 촉진, 적절한 계획 및 정비기법의 도입, 자생적 재생기반 확보 유도, 도심 신탁관리법의 육성 등
- ④ 정책 지원 방안 : 공공기반시설 등에 대한 선투자, 재정 및 금융지원 강화 등 재정 및 금융지원, 저이용 공공시설 또는 국공유지 등 활용, 임대료 협정 및 창업지원, 도심에 특화된 정책 추진을 위한 법적 기반 마련(예 : (가칭)도심(중심시가지) 활성화법) 등과 관련한 제도개선 방안

요약

1. 연구 개요 및 목적

- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 법률」(이하, 도시재생법)에 따라 도시재생사업은 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하여 추진 중이나 이러한 이분법적 구분으로는 중소도시 활성화에 한계가 있음
 - 이에, 최근(2015년 3월) 2016년 국비지원사업 공모시 근린재생형 도시재생사업 유형을 일반형과 중심시가지형으로 구분하여 지자체가 사업구상안을 작성토록 하였으나 중심시가지형의 경우 원도심 상주인구 및 방문객 유입 촉진을 위한 지자체의 도시계획적 복합처방만을 강조하고 있음
 - 근본적으로 도심공간을 활용하여 현재는 쇠퇴하였으나 잠재력이 있는 도시의 경제기능을 제고하는 측면은 고려되지 못하고 있는 실정임
- 이 연구는 지방 중소도시 도심공간에 어떠한 공간적·기능적 변화가 나타났으며 현재는 어떠한 상황에 놓여있는가에 대한 현장에 기반한 실증분석과 실태조사분석을 통하여 지방 중소도시 점진적 재생방안을 도출하고자 함
 - 특히, 이 연구는 그 동안 시도되지 않았던 지방 중소도시 도심의 경제적 기능변화에 초점을 맞추어 지금까지 유지 또는 강화되고 있는 특화기능 분석을 통하여 기존 도심 기능의 활용-연계를 통한 점진적 재생을 위한 제도개선방안을 마련하는데 목적이 있음

□ 연구방법

- 도심 공간변화 분석 : 시가지 개발과 확산, 개발사업 추진 및 공공기관 이전시기 등
- 도시의 경제적 기능변화 실증분석 : 도심내 업종별 업체수, 종사자수 변화현황, 특화업종 분석, 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화분석, 도심 내 업종간 상관관계 등
- 공간환경 변화 실태분석 : 현장조사(건축물 층별 용도), 심층면접조사, 설문조사

2. 선행연구 및 관련이론 검토

□ 선행연구와의 차별성

- 지방 중소도시를 중심으로 하는 활성화 방안에 대한 연구는 찾아보기 어려움
- 이 연구는 지방 중소도시에서 쇠퇴하고 있는 도시를 대상으로 경제적 기능을 진단하고 이를 활용한 점진적인 도시재생 전략을 제시하였음
- 지방 중소도시가 가지고 있는 신규 수요의 부족, 물리적 접근방식의 한계 등을 감안할 때, 기존의 기능과 자산을 최대한 활용한 점진적 도시재생 방식을 모색하고 정책적 지원방안을 도출하는 것이 절실하게 요구되는 시점임

□ 인구감소 관련 최근 이론

- 축소도시는 양적 성장에서 질적 발전으로 옮겨가기 위한 기회로 인식되며 이를 위해서는 적절한 생활권 설정, 도심재생, 지방의 인프라 정비 등과 함께 공공재정에 의존하지 않는 자립적 경제 구조로 이행하는 것이 중요
- 대다수 도시에서 인구감소 현상이 발생되고 있는 일본을 중심으로 한 인구감소 시대에 대응한 새로운 지역정책 패러다임

〈일본 : 新 지역정책 패러다임〉

- 향후 10년 안에 일본 국토의 95% 이상이 인구감소 지역이 될 것으로 예상되고 복지수요 급증 등으로 국가재정의 한계도 명확하여 지역이 자생할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요함을 강조
- 인구감소에 대응하여 적절한 생활권 설정, 도심재생, 지방의 인프라 정비 등이 필요하며 공공재정에 가급적 의존하지 않는 자립적 경제 구조로 이행하는 것이 새로운 지역 정책 및 지방 중소도시 정책 추진의 핵심임

□ 중소도시 도심의 기능과 역할

- 대도시 도심은 도시 성장과정에서 지속적으로 상업업무기능이 집적·특화되는 반면, 중소도시 도심의 경우 주거를 포함하여 도시에서 요구되는 종합적인 기능을 다양하게 포함하고 있으며 변화 속도가 느린 것이 특징

□ 개념 정립

- 도심 : 교통의 요충지로서 과거부터 도시의 중심 업무, 상업, 행정 기능을 담당해 오던 중심공간(중심생활권 등)으로, 중생활권 수준의 규모에 해당도시의 중심업무 및 상업, 행정 기능 담당, 교육 및 문화기능도 담당할 지역
- 기존 경제적 기능 : 생산자 측면의 생산기능 지원 및 서비스 기능과 거주자 측면에서는 주거기능 및 지원/서비스 기능이며, 지방 중소도시에서는 주로 중심업무·상업·행정·교육·문화·복지 기능 등을 포함
- 점진적 도시재생 : 기존 도시개발방식과 구분되는 방식으로 수복형 등 개발방식에 초점을 맞추기 보다는 기존 기능과 구조를 유지하는 것에 초점을 맞춘 개념으로 이것이 구현되는 형태는 기존 도심 소상공인과의 상생방안이 될 수 있음

3. 이슈중심 해외사례 조사분석

□ 도시의 기존 기능을 고려한 경제적 재생과 관련하여 특정이슈에 관하여 일본, 미국, 영국의 도심지역 재생사례, 또는 국가 전역에 걸쳐 활용되고 있는 제도나 프로그램에 대한 조사·분석

- 도시의 주요 기능인 소매업(상업)에 있어 기존 기능(소매점포)과 새로운 기능(대형점포) 간 연계·상생을 이루어낸 일본 키치조지 상점가활성화 사례
- 도시의 주요거리를 대상으로 역사적 재생과 경제적 재생을 동시에 이끌어낸 미국 메인스트리트 프로그램 사례
- 안정적인 재원조달 방안을 통해 도심내 특정지역의 지속적인 관리운영체계를 끌어가는 영국 BID(Business Improvement District) 사례 등

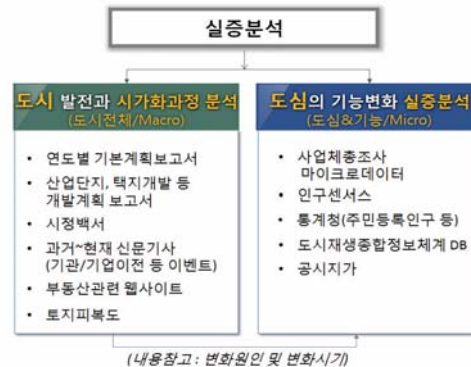
- 도심내 소매상권 활성화를 통한 공간적 재생과 경제적 재생을 동시에 추구
 - 메인스트리트 프로그램의 경우 메인스트리트라는 도심 내 핵심적인 거리의 지역상권 활성화를 재생 측면의 핵심으로 파악
 - 영국 BID의 주요 활동은 공간의 효과적 활용, 청소 및 경관개선, 안전 거리조성 등 공간의 물리적 재생이며, 이를 통해 활발한 상업활동 기반조성
- 민관의 협력적 네트워크 하에 분명한 역할분담을 통한 중심시가지 재생 추진
 - 공공은 전문적인 자문과 지원, 프로그램의 핵심적인 기준 지정 및 평가관리를 맡으며, 중앙정부, 주정부, 그리고 시정부가 참여하고 각자의 역량과 수준에 적합한 역할을 통해 협력
 - 민간은 공공과의 파트너십을 이루고 실질적인 운영 주체로서 역할을 담당
- 지역커뮤니티 차원의 조직이 핵심적인 주체로 활동
 - 활성화 협의회, 메인스트리트 상인연합회, 그리고 BID 위원회 등 실제적인 이해당사자들을 포함한 지역 차원의 조직이 자발적으로 구성되고 지속적이고 정기적으로 논의의 장을 만들고 주요사항을 토의하고 결정
- 안정적이고 지속적인 재원조달 방안의 마련이 관건
 - 메인스트리트 프로그램은 회비, 이벤트 수입, 스폰서 자금 및 지자체의 보조금으로 재원을 마련하고, 안정된 자금확보를 위해 BID와의 병행도 장려
 - BID의 경우 공동의 합의 하에 일정 비율의 세금을 지역 내 사업체에게 의무적으로 징수하여 안정적인 자금을 조달하는 것이 지속가능한 제도운영의 핵심

4. 지방 중소도시 도심 기능변화 실증분석

- 실증분석 방법
 - 첫째, 도시전체 차원에서 매크로하게 도시 발전 및 시가화 과정 분석을 통하여 도시전체 차원에서 공간적/기능적 변화의 원인과 시기를 파악

- 둘째, 도심으로 공간적 범위를 한정하고 내용적 범위도 경제적 기능에 초점을 두고 도심 기능변화를 실증분석

〈실증분석의 주요내용과 활용자료〉



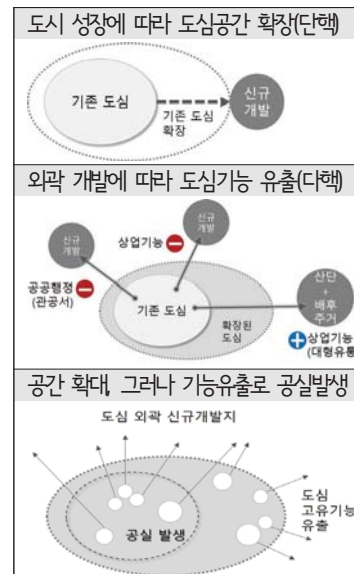
□ 분석대상 도시 선정

- 2014년 통계청 주민등록인구 기준으로 20만 명 이상 50만 명 미만인 도시 중 2000년 대비 인구가 감소한 도시를 기준으로 진주, 경주, 여수, 목포, 익산, 장릉, 충주 7개 도시를 대상으로 선정

〈도심 공간 및 기능변화 과정〉

□ 7개 중소도시의 공간변화 패턴 분석 결과

- 첫째, 도심 주변의 신규개발(산업단지 조성 등) 등 영향으로 일정 축으로 도심공간 확대
- 둘째, 도심의 기능 관리기능(관공서 등)이 신개발지로 유출되며 기존의 단핵 형태에서 다핵형태로 도시공간구조 변화



□ 도심 특화업종 분석 결과

- 7개 도시에서 사업체 종사자수가 공통적으로 증가하고 있는 업종은 사업서비스업, 보건 및 사회복지를 들 수 있으며 공통적으로 감소하고 있는 업종은 제조업, 숙박음식업, 금융 및 보험업, 공공행정 및 국방 기능임

〈도심내 사업체 종사자수 변화율 종합(1994~2013년)〉

(단위 : %)

구분	진주	익산	여수	경주	목포	강릉	충주	평균
제조업	-3.7	-5.59	-3.82	-2.58	-7.94	-3.79	-4.45	-4.55
건설	-9.16	3.96	-3.15	-1.33	-2.96	3.05	1.66	-1.13
도소매업	-1.3	-3.86	-1.13	-1.06	-3.28	0.52	-1.72	-1.69
숙박음식업	-1.09	-4.35	-1.76	-2.33	-4.06	-0.63	-1.99	-2.32
운수업	0.02	-1.52	-2.99	-1.79	-3.57	-0.31	-0.67	-1.55
출판,방송통신	-8.38	-13.99	-12.05	2.47	2.35	-0.85	-2.34	-4.68
금융 및 보험업	-1.24	-5.32	-4.21	2.94	-4.37	1.3	-5.69	-2.37
부동산 및 임대업	-0.45	-3.73	-3.78	-1.81	-3.64	5.55	-0.33	-1.17
사업서비스업	3.08	5.7	1.97	2.15	-3.93	2.42	1.33	1.82
공공행정 및 국방	1.19	-9.18	-5.02	-2.3	-2.39	-5.4	-3.72	-3.83
교육서비스	0.52	-2.2	-1.8	-1.19	-2.52	1.13	1.82	-0.61
보건 및 사회복지	3.71	3.54	2.79	5.66	3.12	3.18	4.11	3.73
오락문화	2.95	-9.09	-0.99	0.15	-5.4	-4.24	-0.34	-2.42
기타서비스업	0.36	-3.63	-3.02	-0.25	-2.89	1.1	0.28	-1.15

자료 : 통계청, 1994, 2013 사업체총조사 마이크로 데이터

- 종사자수 등의 감소에도 불구하고 과거부터 현재까지 도소매업, 금융 및 보험업, 숙박음식업, 보건 및 사회복지업 등은 지방 중소도시 도심에서 높은 특화도를 유지하고 있는 핵심 기능에 해당됨

〈도심내 산업기능 특화도 종합〉

구분	현재(2013) ≥ 1*							과거(1994) ≥ 1* & 현재(2013) ≥ 1*						
	진주	익산	여수	경주	목포	강릉	충주	진주	익산	여수	경주	목포	강릉	충주
제조업														
건설		○												
도소매업	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
숙박음식업	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○		○	○
운수업	○	○	○	○	○			○	○	○				
출판,방송통신				○		○	○			○			○	○
금융 및 보험업	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
부동산 및 임대업							○							○
사업서비스업		○		○		○	○			○		○	○	○
공공행정 및 국방			○	○	○					○	○			
교육서비스			○				○			○				
보건 및 사회복지		○	○	○		○	○		○	○	○		○	○
오락문화	○		○				○			○				○
기타서비스업	○	○	○	○			○	○	○	○	○			

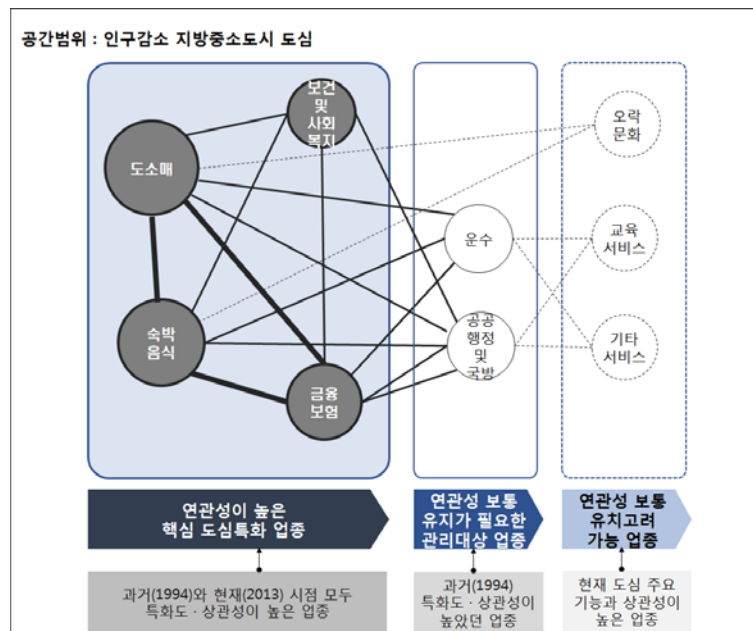
*산업특화도(LQ지수)는 해당도시 전체와 비교시 도심에 해당산업이 얼마나 특화(집중)되어 있는가를 살펴보는 지표로 통상 1보다 크면 특화산업으로 정의함

주 : ○(해당)

□ 도심 내 핵심 기능간 연관성 분석 결과

- (핵심 도심특화기능) 소비(도소매 등), 외식(숙박음식업), 금융(금융 및 보험업), 의료복지(보건 및 사회복지)는 인구감소 7개 지방중소도시 도심을 대표하는 핵심기능에 해당하므로 이들 기능을 우선적으로 발굴·육성하여 특화 필요
 - ※ 과거와 현재 시점 모두 도심에서 높은 특화도를 보이며 기능간 상관성이 높은 업종
- (유지·관리대상 기능) 핵심 도심특화 기능과 연계하여 교통(운수)과 행정(공공행정 및 국방) 기능 등은 다양한 인센티브 등을 통하여 도심내 기능간 생태계가 지속가능하게 형성될 수 있도록 관리 또는 유입 필요
 - ※ 과거 대표적인 도심 특화업종이었으며, 현재 핵심 도심특화기능과 상관성을 보이는 업종
- (유치고려 가능 기능) 그 외, 도심내 다양한 기능 육성을 하고자 할 경우 핵심기능 및 관리기능과 연관성이 높은 문화(오락문화), 교육(교육서비스), 기타(기타서비스업) 기능 등의 유치를 고려 가능
 - ※ 특화업종에 해당되지 않으나 핵심 도심 특화기능, 유지·관리대상 기능과 상관성을 보이는 업종

〈도심내 핵심기능 간 상관성 분석 종합〉

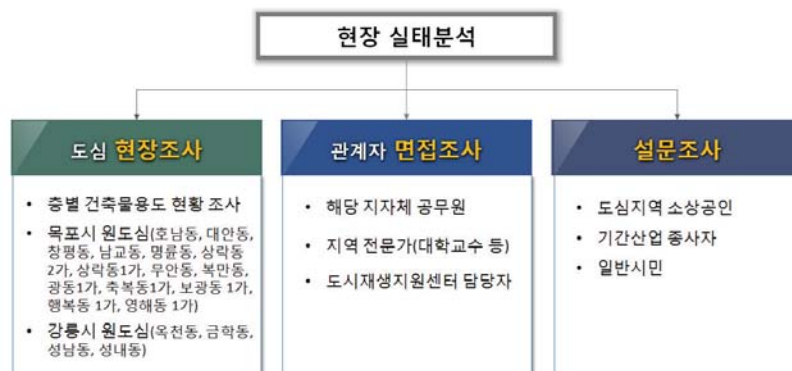


5. 지방 중소도시 도심 실태분석

□ 실태분석 개요

- 지방 중소도시 도심의 현주소를 심층적으로 파악하기 위한 현장 실태분석은 현장조사, 면접조사, 설문조사 3가지로 구성

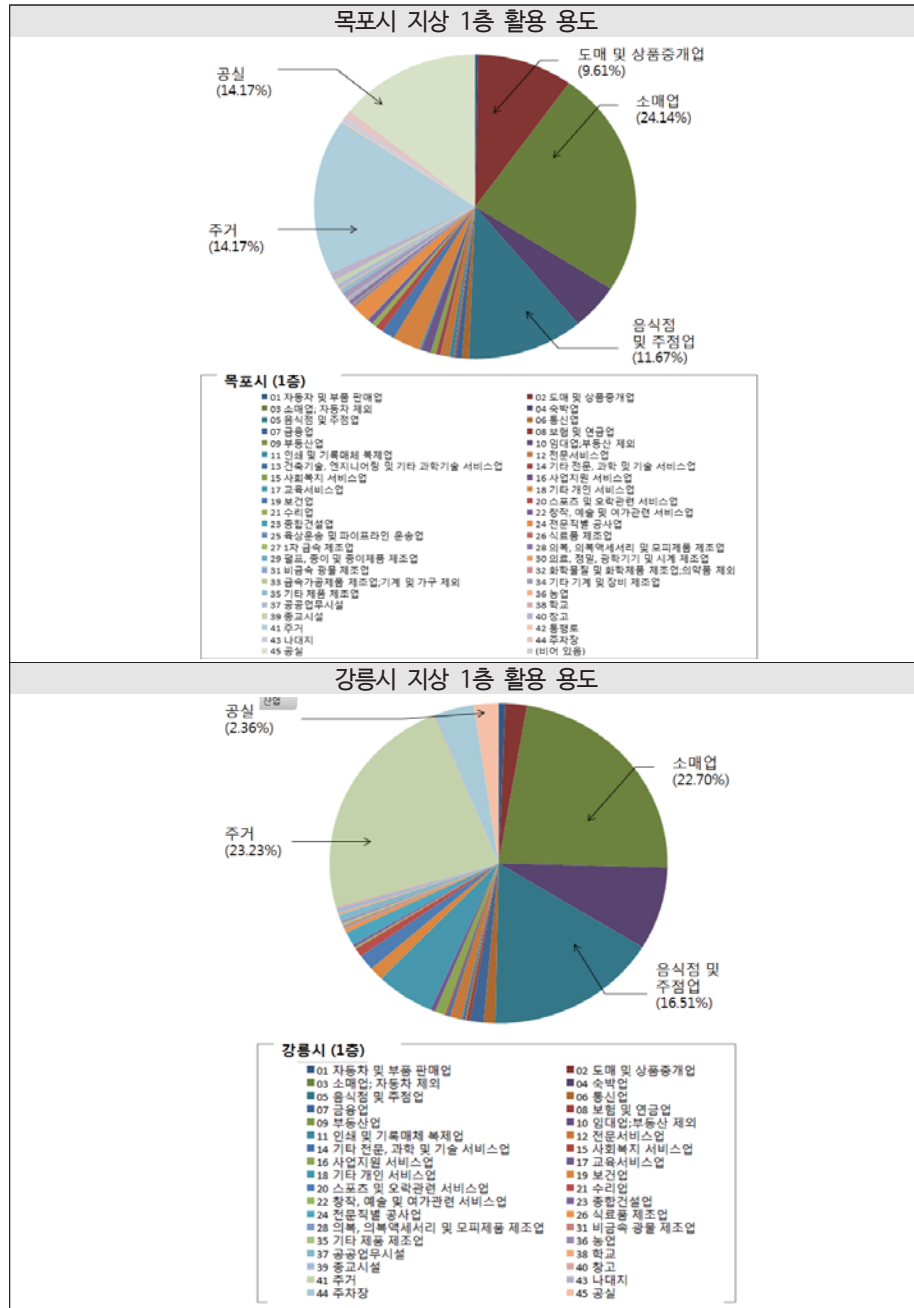
〈실태분석 틀〉



□ 현장조사 분석결과

- 상대적 차이는 존재하나 두 도시 공통적으로 도심 내 공실 비중이 높으며 특정 공간에 밀집하여 나타나는 것이 아니라 도심 전역에 걸쳐 전반적으로 산재되어 나타남
- 두 도시 공통적으로 현재 도심의 주력 기능은 도매 및 소매업(특히, 소매업)과 숙박 및 음식점업임을 확인할 수 있음
 - ※ 그러나 한 가지 눈여겨 볼 점은 현장 조사 결과, 숙박 및 음식점업 중에서도 특히 소주방, 단란주점 등 주점업 비중이 높다는 것임(2층 이상 용도)
- 주거기능이 도심의 주요 기능으로 포함될 필요가 있으며 특히, 강릉시 경우와 같이 타 용도와 혼재가 심할 경우 이에 대한 정비책 마련 필요
- 이 외에 기타 문화, 복지, 여가, 휴식 등을 위한 도시 내 고차서비스 기능은 두 도시 공통적으로 거의 찾아볼 수 없었음
 - ※ 단, 목포시 의료기능의 경우 대형 종합병원이 도심 내 다수 입지

〈목포·강릉시 건축물 층별 주요 업종〉



자료 : 연구팀 현지조사 결과(2010. 10월 현재)를 토대로 작성

□ 심층 면접조사 분석결과

도 심 변 화 실 태	대규모 외곽개발에 따른 기능 유출 심각	• 기존 도심지역의 개발여건 불량(기반시설 열악, 고지가, 부동산 수요 한계에 따른 재개발 난이 등), 개발 용이성 등에 따라 신규 개발 외연화 가속화 • 특히, 행정기능의 외곽화(시청, 법원 등 주요 공공시설)에 따른 행정기능의 상실이 핵심적임
	고령화와 함께 도시의 정체 현상 심각	• 산업화, 도시화와 함께 인구자체가 축소하여 세력권도 자연스럽게 축소, 규모도 작아지고 고령화 되었으며, 유동인구도 감소하고 있음 • 젊은 층이 매력을 느낄 수 있는 직장이 존재하지 않아 지역에 기반을 둔 젊은 층 뿐만 아니라 주변 소도시의 젊은 층까지도 모두 외곽으로 나가고 있는 상황 • 뿐만 아니라, 오랜 시간 동안 도심에서 점포를 운영하는 노인계층은 소일삼아 일하는 경우가 많아 점포 운영을 차세대로 승계할 의지 미약할 뿐만 아니라 주변환경 변화에 부정적경향이 강함
	도심 내 신규 기능 도입, 수요창출의 구조적 한계	• 10년 이상 지속적인 인구감소 및 정체 속에서 시가지의 확산으로 인하여 도심 기능의 분산 및 약화 지속화된 상태 • 신규 인프라 등의 개발을 통한 신규 인구증가를 기대하고 있으나 신규 젊은 층의 유입은 사실상 기대하기 어려움 • 도심 내 젊은 계층이 들어오고자 할 경우에도 이를 위한 저렴한 공간은 찾기 어렵기 때문에 활용가능한 부지 마련 필요
	도시 전체 대상 쇼핑공간에서 외곽공간으로 변화	• 현재도 상업/서비스 및 업무 기능의 상당부분을 도심에서 해결 • 그러나, 외곽의 쇼핑물, 유통점 등이 입지하면서 의류업은 크게 감소하고 그 빈자리를 음식업 및 주점업이 채워나가고 있음
도 심 기 능 활 성 화 대 응 실 태	상업기능에 대한 공공의 지원 한계	• 도심 공간의 활성화를 위해서는 상가지역에 대한 지원이 필요하나 이 부분에 대한 공공의 예산지원은 명분이 없음 • 차선책으로 특화거리 조성 등 물리적 도로 정비 개선 등을 하는 형태로 국한적으로 도심활성화 정책을 추진중임
	단위사업 중심 도심 활성화사업 추진	• 대부분 단위사업 위주로 이루어지고 있으며, 도시 전체를 대상으로 하는 진단과 기본계획은 미비한 것으로 판단 • 대부분 특정지역에 국한된 특화거리 조성사업, 전통시장 현대화 사업 등으로 분산적으로 추진되고 있어 전략적인 도심 활성화 방안 마련 시급
	상인회 등 핵심주체간 결속력 강화 어려움	• 도심 지역 상인회의 경우, 지역에서는 오랜 기간동안 재력을 확보하고 있는 하나의 세력권에 해당 • 상인회를 하나로 결집시킬 수 있을 만한 이벤트가 없으며, 한날 한시에 모이도록 하는 것 자체가 어려울 뿐 아니라 이해관계 조율이 쉽지 않음
	도시재생에 대한 인식공유 제한적	• 지방정부 및 주민에 대한 도시재생 이해력 증대를 위한 교육 시급 • 인식의 변화는 장기적으로 꾸준히 추진하지 않는다면 이루어지기 어려움

□ 설문조사 분석결과

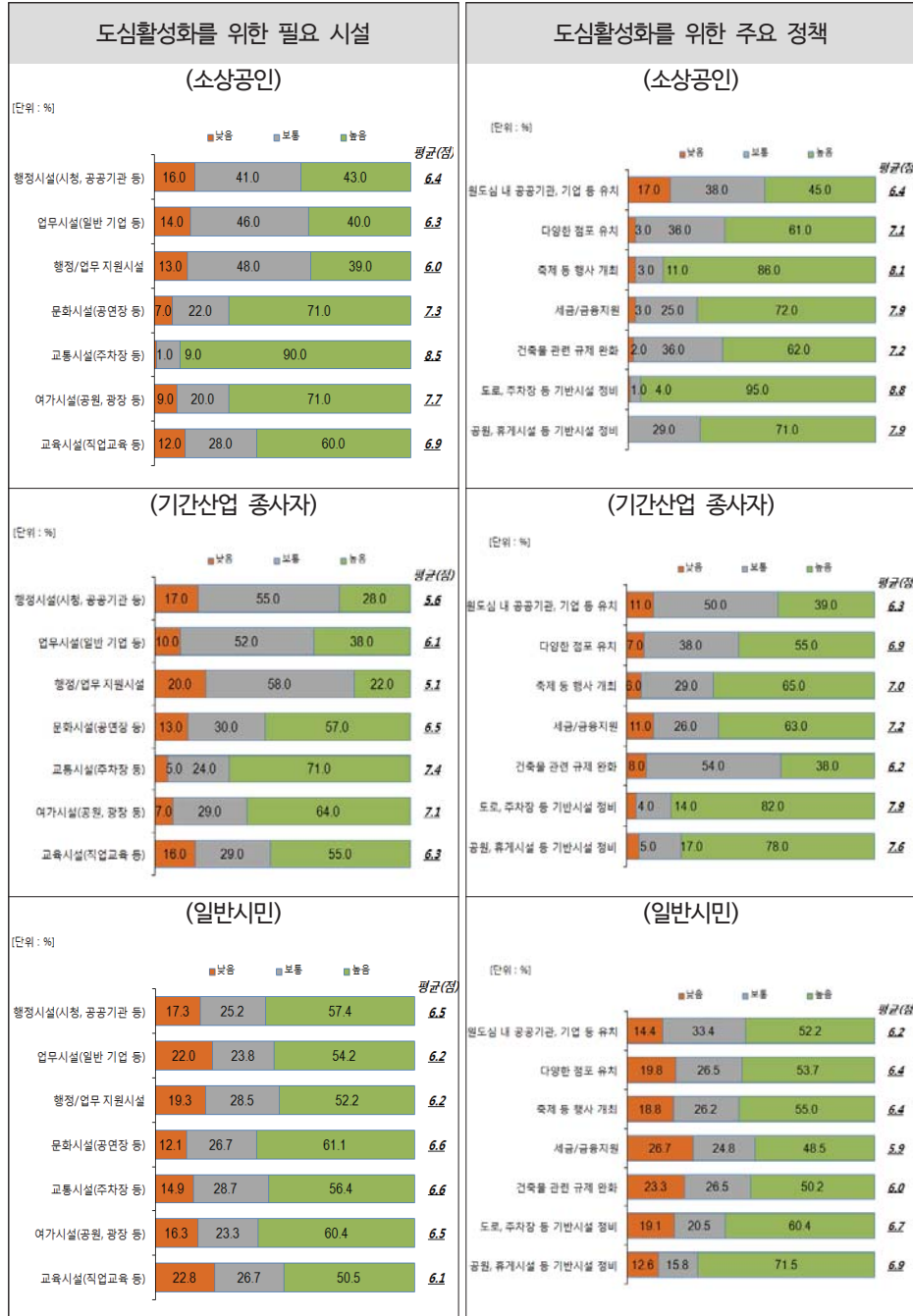
① 도심 방문현황 및 매력

- 도심 방문목적의 경우 기간산업 종사자는 ‘업무/거래처 방문 등’이 46.0%로 가장 높게 나타났고, ‘쇼핑’ 26.0%, ‘외식’ 25.0%, ‘기타’ 3.0% 순으로 나타났으며 일반시민은 ‘쇼핑’이 42.8%로 가장 높게 나타났고, ‘업무/거래처 방문 등’ 25.7%, ‘외식’ 18.8%, ‘기타’ 12.6% 순으로 나타남
- 도시의 매력은 소상공인, 기간산업 종사자 모두 공통적으로 ‘도시의 역사성과 상징성’, ‘교통 접근성’을 가장 큰 도시의 매력요인으로 인식하고 있으며 일반시민의 경우는 이와 달리, ‘쇼핑, 외식 등 서비스 시설 풍부’를 가장 큰 매력요인으로 인식하고 있음
- 도시의 단점으로는 소상공인의 경우 ‘주차공간 등 인프라 부족’, 기간산업 종사자는 ‘유동인구(수요) 부족’, 일반시민은 ‘교통혼잡’을 지적

② 도심활성화 방안

- 도심활성화를 위한 주요시설과 관련하여 소상공인, 기간산업 종사자, 일반시민 공통적으로 교통시설, 여가시설, 문화시설, 교육시설에 대한 수요가 많은 것으로 나타남
- 도심활성화를 위한 주요정책 관련 질문은 소상공인과 기간산업의 종사자의 경우 공통적으로 ‘도로, 주차장 등 기반시설 정비’를 가장 높게 꼽았으며 일반시민의 경우는 ‘공원, 휴게시설 등 기반시설 정비’를 선택

〈도심 활성화를 위한 필요시설 및 주요정책〉



□ 실태분석 결과 종합

① 지방 중소도시 주요 기능

- 도심의 ‘관리’기능 : 사실상 유명무실한 상태이나 과거 행정기관, 관공서 등이 입지할 당시부터 형성되어 온 주변의 연관업종이 분포하고 있으므로 이를 활용한 다른 각도에서의 지원방안 마련 필요
- 도심의 ‘상업·서비스’ 기능 : 과거에 비해 숫자는 감소하였으나 도소매, 음식 숙박업, 금융보험 등 기능이 여전히 도심공간에서 활발히 이루어지고 있음
- 지방 중소도시의 경우, 주거기능이 또 하나의 주요 기능을 담당하므로 이에 대한 관리방안 마련 필요

※ 현장 실태조사 분석결과 목포, 강릉 두 도시에서 주거기능은 각각 전체 기능의 20.9%, 22.2% 등 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났으며 특히, 숙박업 등과의 혼재가 심각

② 기존 도심 기능과 연계한 재생 잠재력

- 관리 기능 재정립 : “보완”의 관점에서 접근 필요(주변 기간산업 지원)
 - 공공 행정중심의 관리기능에서 거래처 방문을 위한 도심방문 횟수가 많음을 고려하여 주변 기간산업 지원 및 관리기능으로 전환하여 기존의 유출된 관리기능을 현재 여건에 맞도록 보완
- 상업·서비스 기능 : “강화”의 관점에서 접근 필요(상권강화)
 - 숫자가 감소하였으나 아직까지 도심의 주력산업에 해당하는 도소매, 금융 및 보험, 운송업 등 기능의 지속적 유지·강화 필요
 - 증가추세에 있는 기타 서비스업의 경우 도심 내 주거기능 등을 고려한 관리를 통하여 도심만의 주요한 기능으로 유지·강화 필요
- 주거 기능 : “순화”의 관점에서 접근 필요(환경정비)
 - 도심의 경제적 기능과 직접적 연관성은 낮으나 중요한 배후기능으로서 기타 상업기능과 혼재되어 있는 도심내 주거기능 순화 필요
 - 주거 기능의 순화를 통하여 신규 젊은 계층의 유인책으로도 활용 가능

③ 기존 도심 기능과 연계한 재생시 고려사항

○ 상권 강화 방안 마련 시급

- 젊은 계층의 도심내 상업지역 유인을 위하여 고령화되는 상인들이 차세대에게 승계할 수 있도록 계기 마련 필요(참고 : 전주 청년몰 사례)
- 도심 내에서의 신규 창업뿐만 아니라 폐업에 대한 체계적 관리도 고려할 필요가 있음(안정적 폐업은 장래 잠재적 신규 창업으로 연계가 가능할 뿐만 아니라 2차적인 부정적 효과를 미연에 방지)
- 중심도로와 이면도로 주변지역의 격차 해소 고려 필요

○ 도심공간의 적절한 축소 및 점진적 재생 필요

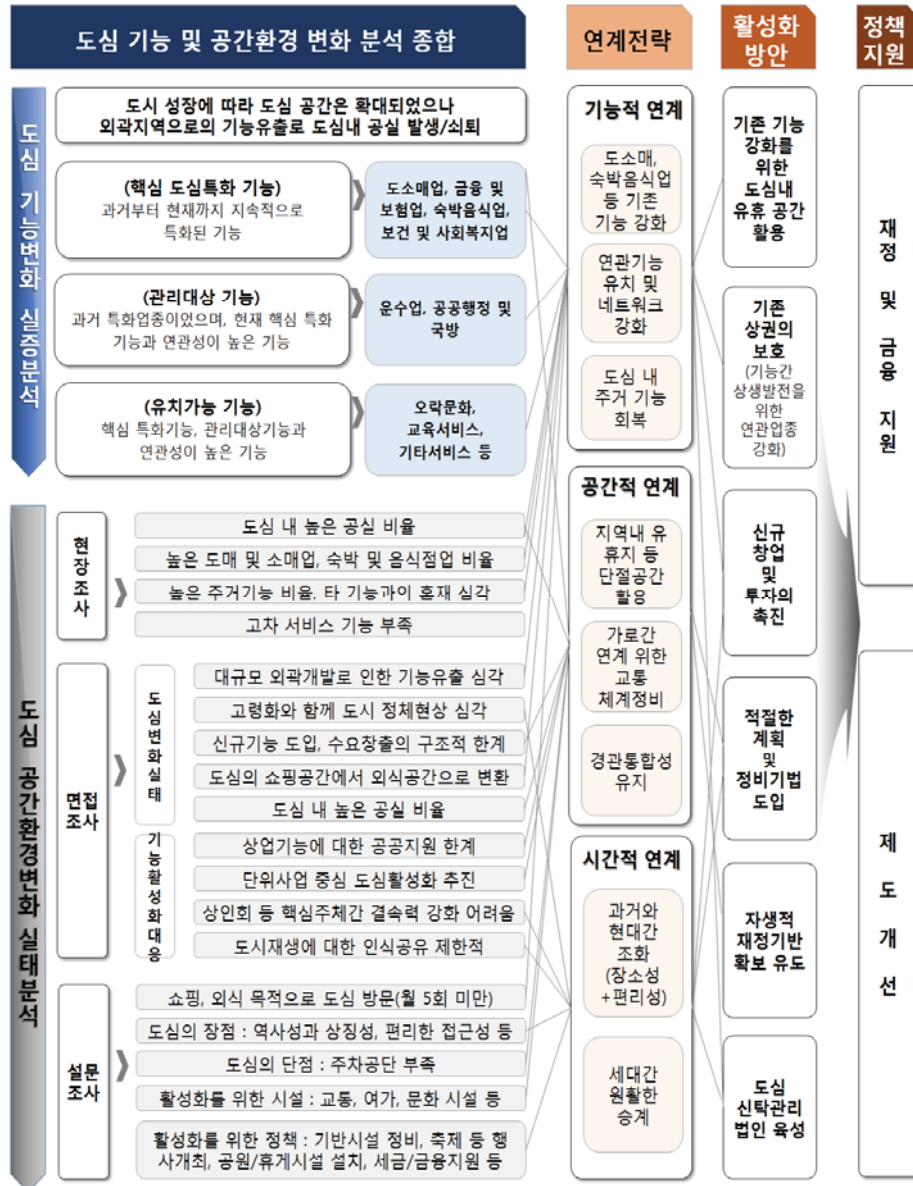
- 더 이상의 인구증가가 어려운 향후 여건을 고려하여 해당 도시 인구규모에 적합한 도심공간의 적절한 축소(Diet)방안을 마련할 필요
- 이전 등으로 인한 공실이 발생할 경우 적극적 공간 활용방안 마련 필요
- 공실 공간을 도심내 부족한 문화, 여가, 복지, 청년창업 등을 위한 공간으로 활용하여 유동인구를 증가시키는 효과 기대
- 편리한 교통 접근성을 활용하여 보행자 중심의 특색있는 공간으로 정비 필요 (예 : 대중교통 전용지구 등)
- 도심 내에서 꾸준히 증가하고 있는 운송기능을 보완하고 궁극적으로는 도심 활성화를 위하여 공실 공간을 운송공간으로 활용 가능(참고 : 일본 키치조지시 사례/운송기능과 타 기능과의 혼재 최소화)

○ 상권의 종합적 관리 주체 및 체계 확립 필요

- 임대료 관리, 공실 관리 등을 종합적이고 장기적으로 담당할 수 있는 관리주체 필요
- 마케팅 및 홍보를 전담하여 지속적으로 도심공간에 대해 알리고 이미지를 개선시켜나갈 수 있는 조직 필요
- 취약한 상인회 등 조직의 역량강화 필요(이는 근린재생형 주민참여와 차별화되나 이에 대한 대응방안은 거의 마련되어 있지 못함)

6. 기존 도심 기능과 연계한 도시재생 전략

〈도시재생 전략 및 활성화 방안 도출 과정 종합〉

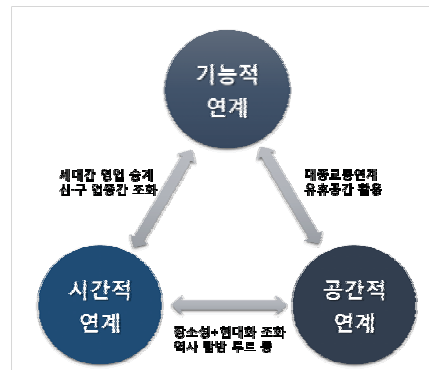


1) 연계를 통한 점진적 재생 전략

□ 기능적 연계

- 기존 기능을 보완하는 시설 및 기능의 유치 : 지역 특성에 따라 도심 전반에 활력을 줄 수 있는 기능을 도입하는 한편, 기존 기능에 부정적 영향을 미치는 경합시설 등은 최대한 억제토록 유도
- 도심 주거 기능의 순화 및 복원 : 다양한 도시정비사업의 추진을 통하여 도심의 주거환경을 개선하면서 거주인구 유입 촉진

〈도심의 점진적 재생 기본 방향〉



□ 공간적 연계

- 도심내 유휴 공간을 최대한 활용 : 도심내 저이용 공공시설, 국공유지 등을 주변 여건에 따라 공공문화시설, 상업시설, 오픈스페이스 등으로 활용
- 빈건물, 빈집, 빈점포, 공지 등을 최소화하도록 세제 및 금융지원 등을 고려
- 도심 내부 혹은 도심과 주변 지역간 연계를 위한 대중교통시스템 등 도입
- 도심내 기능, 경관의 연속성 확보 : 도심의 주상업가로와 이면도로, 블록간에 기능 및 경관이 조화되도록 물리적 정비와 함께 통합적 활성화 방안을 마련

□ 시간적 연계

- 장소성 보존과 현대적 편의성 조화 : 도심 장소성을 보존·활용한 장소마케팅 전략구사와 동시에 유통시설 현대화 사업 등을 통해 편의성 제고하는 접근 병행
- 세대 간 원활한 승계 : 고령의 건물주 및 영업주 등이 수용할 수 있는 도시재생 방안이 모색되는 한편, 신규 창업수요와 연계시키는 방법 마련, 기존 영업주체와 창업주체간의 윈윈 프로그램, 단순한 건물의 상속·증여가 아닌 영업의 승계에 대한 세제 혜택 등 방안 모색

2) 도심 활성화 방안 도출

□ 도심내 유헴 공간의 활용

- 국공유지, 이전적지, 유헴 건물, 빈 점포, 기타 저이용 되는 공간을 도시의 집객력을 높일 수 있는 시민 친화적 공공공간으로 활용
 - ※ 활용 예 : 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 인큐 베이팅 공간 등으로 활용
- 도심 내 유헴공간에 민간투자에 의한 적절한 기능 도입으로 도심 활성화의 계기 마련

□ 기존 상권의 보호

- 임대료 협정 등을 통하여 기존 소상공인의 이탈을 최소화 : 건물주와 입주자간의 자율적 협정에 의하여 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
 - ※ 도시정비사업의 시행 전에 임대료 협정을 체결토록 유도하는 한편, 임대료 협정이 체결된 지역에 대하여 우선적으로 국고지원 등 혜택
 - ※ 공공에 의한 건물신탁제도에 의하여 건물의 정비, 효과적 운영을 지원하는 한편, 합리적인 임대료 관리를 대행토록 하는 방안을 도입할 필요
- 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 기능간 조화 유도

□ 신규 창업 및 투자의 촉진

- 신규 창업 지원
 - 도심 내 유헴공간을 활용하여 중심상업지내에 진입하기 이전 인큐베이팅 단계에서 창업 준비할 수 있는 상업·서비스 창업지원센터를 조성하고 빈 점포와 신규 창업 수요를 연계해 주는 중개서비스 담당

- 고령자가 운영하던 점포 및 영업활동 등의 승계시 양도세 등에 대한 감면혜택을 줌으로써 세대 간 원활한 영업 승계를 유도하고 젊은 창업층의 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
 - 도심 내 저이용 시설, 유헴부지 등에 지역실정에 맞는 기능과 규모의 민간투자 유치
 - 공모형 PF 시, 지자체의 현물출자에 의하여 공동 운영하는 방식, 임대 등 다양한 방법을 통하여 민간투자 유치
 - 기존 상권과 마찰을 방지하기 위해 사전에 해당 부지활용의 가이드라인 제시

□ 적절한 계획 및 정비기법의 도입

- 통합적 가로환경 조성을 위한 지구단위계획 등 개발·관리기법의 적용
 - 가로 특성에 따라 가로와 주변의 건축물, 옥외광고물, 가로시설물, 보도 등의 통합적 지구단위계획 마련
 - 조화로운 가로경관 창출을 위해 관리가 필요한 특정 가로에 접한 대지의 일부를 특별가로구역으로 설정하여 통합관리 유도
- 장소성 보전을 위한 특정지구 지정
 - 역사문화재 등 보전해야할 자산이 있는 지역의 경우 특별계획구역(국토계획법), 특별건축구역(건축법) 등 특정지구를 지정하여 지역의 장소성 보전과 함께 쾌적한 주거환경 조성
- 도심 거주환경의 개선과 도심형 주택공급을 위한 도시재생 기법
 - 노후불량주거 밀집지역으로 기반시설이 열악한 지역의 경우 가로주택정비사업, 주거환경관리사업 등과 같이 소가구필지통합의 블록단위 정비사업으로 기존 도시조직을 보존하면서 주민 중심의 참여형으로 추진

□ 자생적 재생기반 확보 유도

- 사업진흥지구(BID, Business Improvement District)의 도입

- 보다 통합적이고 공신력 있는 조직의 정비를 통하여 투명하면서도 합리적인 도시재생 추진체계 구축을 위한 제도적, 행정적 지원이 필요하며 특히, 초기단계에서 자금의 설치, 신탁 등의 과정에서 공공의 역할 불가피
 - 이해 주체간 협력 거버넌스의 구축
 - 도시재생 사업주체간, 건물주-세입자, 기존 상인-신규 진입 사업자, 대형 프랜차이즈-개별 점포 등 다양한 이해관계 속에서 합의점을 찾기 위한 협의체 필요
 - 체계적이고 신뢰성 있는 거버넌스 구축을 위하여 초기단계에서는 공공 및 활동가 그룹이 구심점 역할을 하면서 행정적 뒷받침 및 전문성 지원
 - 중심시가지 신탁관리법인의 육성
 - 상인연합회 등 자생적 조직과는 별도로 도시재생사업의 시행 및 관리 업무를 위탁받아 기업 의 운용체계와 전문성을 가지고 운영하는 준공공적 조직의 설립을 검토해 볼 필요
 - 기능 : ① 중심시가지 정비, 리모델링 사업 등의 신탁, ② 건물의 관리 및 임대 등 업무의 대행, ③ 빈 점포, 공지 등 유휴자산의 매입·비축 및 활용
 - 운용 : ① 국·공유지 등에 의한 현물 출자, 출연금 등을 자본금으로 하고, 주택도시기금 등의 용자를 활용하며, 위탁 및 대행 업무에 따른 수수료 수입, 보유 부동산의 운용에 따른 수익으로 운영
- ※ 초기에는 유관 공기업으로부터의 출자 및 직원 파견 등 지원 필요

3) 정책 지원 방안

□ 재정 및 금융 지원

- 공공기반시설 등에 대한 선투자
 - 공원, 오픈스페이스, 문화공간 등 시민친화적 시설과 함께, 대중교통 이용자의 편의를 도모하기 위한 사업, 신교통시스템의 도입 등에 대한 선투자 필요
- 재정 및 금융지원의 강화
 - 도시는 지방도시 재정에서 차지하는 비중이 크고, 도시경제에서 중요한 역할을 수행하고 있으나, 농촌지역은 물론 도시의 전통시장 등에 비하여 정책지원

대상에서 소외

- 현재 지원하고 있는 도시재생활성화구역에 대한 지원 평가시 기존 기능의 연계 및 고도화 가능성 등을 중점 평가
- 도시재생법에 근거한 사업시행자에 대한 조세지원은 물론, 창업 및 세대간 승계, 임대료 등 도심활성화 정책과 연계한 다양한 대상에 대한 세제지원 방안 검토
- 도시재생사업 및 소상공인 등에 대한 금융지원(도시재생사업 저리융자, 소상공인 금융 알선 등)

□ 제도개선 방안

- 저이용 공공시설, 국공유지 등 활용을 위한 제도개선
 - 「국유재산법」의 적용대상을 행정재산 뿐만 아니라 일반재산 까지 확대하는 한편, 국유재산 개발제도(기금개발, 위탁개발, 신탁개발, 민간참여개발)를 원용하여 공유지에도 적용할 수 있도록 제도 개선
- 임대료 협정 및 창업지원 등을 위한 제도개선
 - 임대료 협정, 세대간 영업 승계 프로그램 등 중심시가지의 이해주체들간의 자율적 협력을 지원 및 조정하고 이를 제도적으로 뒷받침하도록 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 「도시 및 주거환경정비법」 등에 법적 근거를 마련하는 방안 검토
- BID 도입을 위한 제도 마련
 - 초기에는 법적기구로서 도시재생법에 지역관리기구(주민대표, 공공, 전문가)와 관련한 법적근거를 마련하고 공공위탁금 제도의 운영을 통해 조직의 신뢰기반을 조성
 - 궁극적으로는 지속가능하고 독립적인 재원확보를 통하여 외부로부터의 영향으로부터 벗어나 안정적으로 운영할 수 있도록 BID 특별세 형태로 운영할 수 있도록 회계관련 법적 근거 마련 필요
- 중심시가지 신탁관리법인의 육성을 위한 제도 마련
 - 도시재생법 및 지자체 조례 등에 회사 설립의 근거를 마련하는 한편, 관계

공기업 등이 투자, 직원 파견 등 다양한 방식으로 참여할 수 있는 근거를 각 공기업 관련 법령 및 정관 등을 개정토록 유도

○ 기타 다양한 형태의 규제 완화

- 도입이 필요한 업종 유치를 위하여 입지규제최소구역 활용
- 중심시가지내 소상공인 등에 대한 금융지원, 식품유통구조 개선을 위한 지원 등 물리적환경 개선을 넘어 지역내 경제활동에 대한 지원을 위한 부처 협업 필요

○ 도심활성화 특구의 지정

- 도시에 특화된 다양하면서도 제한적인 정책을 추진하고 맞춤형 계획기법 등을 적용하기 위해 해당 활성화지역을 가칭 “도심 활성화 특구”로 지정 필요
- 특구의 특성에 따라 맞춤형 지구단위계획 수립 등을 유도하는 한편, 금융 및 조세 지원, 규제완화 필요시 입지규제 등을 적용

○ 도시에 특화된 정책 추진을 위한 법적 기반 마련

- ‘중심시가지형’ 도시재생을 별도로 구분하여 지역 특성에 맞는 지원방안 등을 마련할 필요가 있으며, 궁극적으로 중심시가지 도시재생을 위한 별도의 법률((가칭) 도심(중심시가지) 활성화법)을 제정하는 방안도 검토
- (가칭) 도심(중심시가지) 활성화법 제정의 기본 틀 및 정책방향 제시(예시)
- 중심시가지 활성화 특구 지정 및 계획수립에 관한 사항
- 중심시가지내 유희공간 활용 및 관리에 관한 사항
- 도심 주거환경 정비 및 공급에 관한 사항
- 임대료협정 관련 사항
- 중심시가지 활성화를 위한 규제완화 및 행정·재정·금융 지원 사항
- 체계적 운영을 위한 자치 조직 구성 및 운영
- (가칭) 도시재생 신탁관리회사의 설립 및 운영
- 기타 중심시가지 활성화를 위한 지원사항 및 타법 의제처리 사항 등

C O N T E N T S

차례

발간사	i
주요내용 및 정책제안	iii
요 약	v
제1장 연구 개요 및 목적	3
1. 연구의 배경 및 필요성	3
1) 연구의 배경	3
2) 연구의 필요성	4
2. 연구목적 및 주요 연구내용	5
1) 연구목적	5
2) 주요 연구내용	8
3. 연구 기대효과	8
4. 연구범위	9
1) 공간적 범위	9
2) 시간적 범위	10
3) 내용적 범위	10
5. 연구 방법	10
1) 실증분석 및 의견수렴 방법	10
2) 연구흐름	11

제2장 선행연구 및 관련이론 검토	17
1. 선행연구 검토 및 본 연구와의 차별성	17
1) 관련 선행연구 현황	17
2) 선행연구와의 차별성	18
2. 이론적 틀	20
1) 도시 형성과 기능집적 관련 전통적 이론	20
2) 인구감소와 도심 관련 최근 이론	24
3. 개념의 정립	26
1) 도심의 정의	26
2) 기존 경제적 기능	27
3) 점진적 도시재생	30
4. 관련 국내외 정책현황 검토	33
1) 해외 관련 정책 및 제도	33
2) 국내관련 정책 및 제도	35
제3장 해외사례 조사·분석	41
1. 사례조사 분석의 틀	41
2. 기존 기능과 새로운 기능 간의 연계·상생	42
1) 사례지역 개요 : 일본 키치조지 지역 중심시가지 활성화 사례 ..	42
2) 시기별 주요 사업 및 특징	44
3) 기능 간 연계강화를 위한 관련주체의 활동 현황	45
3. 도심 주요거리의 역사성 보전과 경제적 재생	47
1) 프로그램 개요 : 미국 메인스트리트 프로그램	47
2) 활동내용과 조직체계	49
3) 자원조달	51
4) 관련주체 간 역할분담과 거버넌스 체계 : 보스턴시 사례	51

4. 안정적인 재원확보 및 자체적 조직의 운영·관리	53
1) 제도의 개요 : 영국 사업진흥지구(BID) 사례	53
2) BID의 설립 및 자금모금과 운영	54
3) BID 운영사례	56
5. 시사점 도출	62
 제4장 지방 중소도시 도심 기능변화 실증분석	67
1. 분석의 틀	67
2. 분석대상 선정 및 대상도시 개요	69
1) 분석대상 선정기준	69
2) 분석대상 개요	69
3. 도시 발전과 시가화 과정 분석	72
1) 시가지 개발과 확산	72
2) 생활권 구분	74
3) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기	80
4) 인구중심점 변화	81
4. 도시의 경제적 기능변화 분석	83
1) 도심 특화업종	83
2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 분석	90
3) 도심내 업종간 상관관계 분석	93
4) 도심 기능변화 요인 분석	95
5. 분석 종합	96
1) 도심 공간 및 기능 변화	96
2) 도심 특화기능	96
3) 도심 내 핵심 기능간 연계성	98

제5장 기능변화에 따른 도심의 공간환경 변화 실태분석	103
1. 실태분석 개요	103
1) 실태분석 필요성	103
2) 실증 분석내용	104
3) 분석대상 선정	105
4) 도심의 공간적 범위	111
5) 조사방법 및 분석틀	112
2. 현장조사·분석	115
1) 목포시	115
2) 강릉시	120
3) 시사점	124
3. 면접조사·분석	126
1) 도심변화 실태	126
2) 도심기능 활성화 대응 실태	127
4. 설문조사·분석	129
1) 도심 방문현황 및 매력	129
2) 도심활성화 방안	132
3) 도심 상권 관련(소상공인 대상)	133
5. 실태분석 결과 종합	136
1) 지방 중소도시 주요 기능	136
2) 기존 도심 기능과 연계한 재생 잠재력	136
3) 기존 도심 기능과 연계한 재생시 고려사항	137
제6장 기존 도심기능과 연계한 도시재생 전략	141
1. 도시재생 전략 및 활성화 방안도출 과정	141
2. 연계를 통한 점진적 재생 전략	143
1) 기능적 연계	143

2) 공간적 연계	144
3) 시간적 연계	145
3. 도심 활성화 방안 도출	147
1) 기존 기능 강화를 위한 도심내 유희 공간의 활용	147
2) 기존 상권의 보호	148
3) 신규 창업 및 투자의 촉진	149
4) 적절한 계획 및 정비기법의 도입	150
5) 자생적 재생기반 확보 유도	152
6) 도심 신탁관리법인의 육성	153
4. 정책 지원 방안	155
1) 재정 및 금융 지원	155
2) 제도개선 방안	156
 제7장 결론 및 향후과제	 163
1. 연구의 결론 및 정책제언	163
1) 결론	163
2) 정책제언	165
2. 연구 성과와 향후 과제	166
1) 연구성과	166
2) 향후 과제	168
 참고문헌	 169
 SUMMARY	 179

부록 1. 도시별 시가화과정 분석 결과	182
1) 진주시	182
2) 익산시	190
3) 여주시	197
4) 경주시	207
5) 목포시	215
6) 강릉시	221
7) 충주시	228
 부록 2. 도시별 도심의 경제적 기능변화 분석 결과	236
1) 진주시	236
2) 익산시	243
3) 여주시	251
4) 경주시	259
5) 목포시	267
6) 강릉시	275
7) 충주시	283
 부록 3. 목포시와 강릉시 도심 실태분석 결과	291
1) 목포시	291
2) 강릉시	294

〈표 2-1〉 선행연구와 차별성 종합	19
〈표 2-2〉 산업클러스터의 유형과 특성	23
〈표 2-3〉 주요 선도지역 근린재생 활성화계획의 도심 쇠퇴원인 진단	30
〈표 2-4〉 해외의 도심 활성화 관련 정책	34
〈표 2-5〉 해외 도심활성화 관련 법	34
〈표 2-6〉 중소기업청의 2015년 특성화시장 육성계획	36
〈표 3-1〉 키치조지의 주요 상점가	43
〈표 3-2〉 키치조지 상점가의 사업소 개수 및 연간매출액	44
〈표 3-3〉 4개 분야를 기반으로 한 프로그램의 활동 분류	50
〈표 3-4〉 영국 BID의 유형별 현황(2015년)	54
〈표 3-5〉 BID 설립과정의 일반적인 절차와 소요 기간	55
〈표 3-6〉 2010~2014년 예산(안)	59
〈표 4-1〉 실증분석의 주요내용과 활용자료	68
〈표 4-2〉 7개 사례도시별 도심지역 쇠퇴진단 결과	70
〈표 4-3〉 7개 사례도시별 산업 구조변화	71
〈표 4-4〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 시가지 개발과 확산	72
〈표 4-5〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 생활권 구분	75
〈표 4-6〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 시가화구역 변화(1980~2007)	77
〈표 4-7〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기	81
〈표 4-8〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 인구중심점 변화	82
〈표 4-9〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화	92

〈표 4-10〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 산업간 상관관계 종합(평균)	94
〈표 4-11〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 산업간 상관관계도 종합	94
〈표 4-12〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 도심지 기능별 인구와의 상관관계	95
〈표 4-13〉 도심내 사업체 종사자수 변화율 종합(1994~2013년)	97
〈표 4-14〉 도심내 산업기능 특화도 종합	98
〈표 5-1〉 목포시 도심 변화 패턴 분석	106
〈표 5-2〉 강릉시 도심 변화 패턴 분석	108
〈표 5-3〉 건축물 층별용도 현황조사표(예시)	113
〈표 5-4〉 설문조사 주요내용	115
〈표 5-5〉 목포시 도심지 건축물 층수별 업종	117
〈표 5-6〉 목포시 도심지 건축물 층별 주요 업종	118
〈표 5-7〉 강릉시 도심지 건축물 층수별 업종	121
〈표 5-8〉 강릉시 도심지 건축물 층별 주요 업종	122
〈표 5-9〉 목포, 강릉 도심지 현황분석 종합	124
〈표 6-1〉 소가구필지 통합 정비 및 필지단위 정비 사업	152
〈표 부록-1〉 진주시 도심지역 쇠퇴진단 결과	182
〈표 부록-2〉 진주시 산업구조 변화 현황	182
〈표 부록-3〉 진주시 시가지개발계획의 변천	184
〈표 부록-4〉 생활권 구분 변천	186
〈표 부록-5〉 익산시 도심지역 쇠퇴진단 결과	190
〈표 부록-6〉 익산시 산업구조 변화 현황	190
〈표 부록-7〉 익산시 시가지개발계획의 변천	191
〈표 부록-8〉 생활권 구분 변천	193

〈표 부록-9〉 여수시 도심지역 쇠퇴진단 결과	197
〈표 부록-10〉 여수시 산업구조 변화 현황	197
〈표 부록-11〉 여수시 시가지개발계획의 변천	199
〈표 부록-12〉 생활권 구분 변천	201
〈표 부록-13〉 경주시 도심지역 쇠퇴진단 결과	207
〈표 부록-14〉 경주시 산업구조 변화 현황*	207
〈표 부록-15〉 경주시 시가지개발계획의 변천	208
〈표 부록-16〉 생활권 구분 변천	211
〈표 부록-17〉 목포시 도심지역 쇠퇴진단 결과	215
〈표 부록-18〉 목포시 산업구조 변화 현황	215
〈표 부록-19〉 생활권 구분 변천	217
〈표 부록-20〉 강릉시 도심지역 쇠퇴진단 결과	221
〈표 부록-21〉 강릉시 산업구조 변화 현황	221
〈표 부록-22〉 강릉시 시가지개발계획의 변천	222
〈표 부록-23〉 강릉시 생활권구분 변화	224
〈표 부록-24〉 강릉시 도심지역 쇠퇴진단 결과	228
〈표 부록-25〉 충주시 산업구조 변화 현황	228
〈표 부록-26〉 충주시 시가지개발계획의 변천	230
〈표 부록-27〉 충주시 생활권구분 변화	232
〈표 부록-28〉 진주시 도심기능 변화 추이	236
〈표 부록-29〉 진주시 도심지 주요 기능 변화	238
〈표 부록-30〉 진주시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이	240
〈표 부록-31〉 진주시 산업간 상관관계	241
〈표 부록-32〉 진주시 도심 공시지가 변화(1996~2015)	242
〈표 부록-33〉 진주시 도심지 기능별 인구와의 상관관계	243
〈표 부록-34〉 익산시 도심기능 변화 추이	244
〈표 부록-35〉 익산시 도심지 주요 기능 변화	246

〈표 부록-36〉 익산시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이	248
〈표 부록-37〉 익산시 산업간 상관관계	249
〈표 부록-38〉 익산시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)	250
〈표 부록-39〉 익산시 도심지 기능별 인구와의 상관관계	251
〈표 부록-40〉 여주시 도심지 기능 변화 추이	252
〈표 부록-41〉 여주시 도심지 주요 기능 변화	254
〈표 부록-42〉 여주시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이	256
〈표 부록-43〉 여주시 산업간 상관관계	257
〈표 부록-44〉 여주시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)	258
〈표 부록-45〉 여주시 도심지 기능별 인구와의 상관관계	259
〈표 부록-46〉 경주시 도심지 기능의 변화 추이	260
〈표 부록-47〉 경주시 도심지 주요 기능 변화	262
〈표 부록-48〉 경주시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이	264
〈표 부록-49〉 경주시 산업간 상관관계	265
〈표 부록-50〉 경주시 도심 공시지가 변화(1997~2015)	266
〈표 부록-51〉 경주시 도심지 기능별 인구와의 상관관계	267
〈표 부록-52〉 목포시 도심지 기능 변화 추이	268
〈표 부록-53〉 목포시 도심지 주요 기능 변화	270
〈표 부록-54〉 목포시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이	272
〈표 부록-55〉 목포시 산업간 상관관계	272
〈표 부록-56〉 목포시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)	273
〈표 부록-57〉 목포시 도심지 기능별 인구와의 상관관계	274
〈표 부록-58〉 강릉시 도심지 기능 변화 추이	275
〈표 부록-59〉 강릉시 도심지 주요 기능 변화	277
〈표 부록-60〉 강릉시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이	279
〈표 부록-61〉 강릉시 산업간 상관관계	280
〈표 부록-62〉 강릉시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)	281

〈표 부록-63〉 강릉시 도심지 기능별 인구와의 상관관계	282
〈표 부록-64〉 충주시 도심지 기능 변화 추이	283
〈표 부록-65〉 충주시 도심지 주요 기능 변화	285
〈표 부록-66〉 충주시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이	287
〈표 부록-67〉 충주시 산업간 상관관계	288
〈표 부록-68〉 충주시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)	289
〈표 부록-69〉 충주시 도심지 기능별 인구와의 상관관계	290

〈그림 1-1〉 인구 수축기의 점진적 도심회귀	6
〈그림 1-2〉 연구의 구성과 흐름	13
〈그림 2-1〉 중심지 이론 모형	20
〈그림 2-2〉 입찰지대 곡선	21
〈그림 2-3〉 도심 및 CBD 기능	28
〈그림 2-4〉 도심의 건축물 용도 현황 사례	29
〈그림 3-1〉 키치조지의 입지적 위치 및 키치조지역 상점가 입지	43
〈그림 3-2〉 전면 그래픽 디자인 계획	49
〈그림 3-3〉 외관 세부 요소별 지침	49
〈그림 3-4〉 메인스트리트 프로그램의 운영 조직 체계	50
〈그림 3-5〉 MSP의 주체별 협력관계	52
〈그림 3-6〉 킹스턴 퍼스트 BID 지구 범위	56
〈그림 3-7〉 BID 지구개선을 위한 각종 활동들	58
〈그림 3-8〉 Better Bankside 대상 범위	60
〈그림 3-9〉 2015~2020년 분야별 자금운용 계획	61
〈그림 3-10〉 Better Bankside의 구성과 주제별 그룹	61
〈그림 4-1〉 실증분석의 주요내용과 활용자료	68
〈그림 4-2〉 도소매업 1996년 대비 2010년 현재 도심과 비도심간 격차 비교	91
〈그림 4-3〉 음식숙박업 1996년 대비 2010년 현재 도심과 비도심간 격차 비교	91

〈그림 4-4〉 도심 공간 및 기능변화	96
〈그림 4-5〉 도심내 핵심기능 간 상관성 분석 종합	99
〈그림 5-1〉 목포시 주요시설 현황 종합도	109
〈그림 5-2〉 강릉시 주요시설 현황 종합도	110
〈그림 5-3〉 목포시 일반상업지역 건축물 현황	111
〈그림 5-4〉 강릉시 일반상업지역 건축물 현황	112
〈그림 5-5〉 실태분석 틀	112
〈그림 5-6〉 조사대상 구역 구분도	113
〈그림 5-7〉 목포시 일반상업지역 건축물 1층 용도 현황	119
〈그림 5-8〉 강릉시 일반상업지역 건축물 1층 용도 현황	123
〈그림 5-9〉 도심 방문 목적	129
〈그림 5-10〉 도심이 가지는 장점(매력요인)	130
〈그림 5-11〉 도심의 단점	131
〈그림 5-12〉 도심 활성화를 위한 필요시설 및 주요정책	132
〈그림 5-13〉 도심 상권의 축소 이유	133
〈그림 5-14〉 점포 임대료 현황	134
〈그림 5-15〉 점포 소유 형태	134
〈그림 5-16〉 도심 대형판매시설 입지영향 인식	135
〈그림 5-17〉 BID 지정 운영 시 참여 의향	135
〈그림 5-18〉 (가칭)상업진흥지구 지정 운영 시 운영주체에 대한 의견 ·	135
〈그림 6-1〉 도시재생전략 및 활성화 방안 도출 과정	142
〈그림 6-2〉 도심의 연계 전략	146
〈그림 6-3〉 창원 도시재생신탁업무센터의 운영	154

〈그림 부록-1〉 진주시 시가지 확산	183
〈그림 부록-2〉 진주시 시가화구역 변화(1980~2010)	185
〈그림 부록-3〉 진주시 인구중심점 변화(1980~2010)	188
〈그림 부록-4〉 진주시 개발관련 연대기	189
〈그림 부록-5〉 익산시 시가지 확산	191
〈그림 부록-6〉 익산시 시가화구역 변화(1980~2010)	192
〈그림 부록-7〉 익산시 인구중심점 변화(1980~2010)	195
〈그림 부록-8〉 익산시 개발관련 연대기	196
〈그림 부록-9〉 여주시 시가지 확산	198
〈그림 부록-10〉 여주시 시가화구역 변화(1980~2010)	200
〈그림 부록-11〉 여주시 인구중심점 변화(1980~2010)	205
〈그림 부록-12〉 여주시 개발관련 연대기	206
〈그림 부록-13〉 경주시 시가지 확산	209
〈그림 부록-14〉 경주시 시가화구역 변화(1980~2010)	210
〈그림 부록-15〉 경주시 인구중심점 변화(1980~2010)	213
〈그림 부록-16〉 경주시 개발관련 연대기	214
〈그림 부록-17〉 목포시 매립에 따른 단계별 개발과 시가지 확산	215
〈그림 부록-18〉 목포시 시가화구역 변화(1980~2010)	216
〈그림 부록-19〉 목포시 인구중심점 변화(1980~2010)	219
〈그림 부록-20〉 목포시 개발관련 연대기	220
〈그림 부록-21〉 강릉시 시가지의 확산	222
〈그림 부록-22〉 강릉 시가화구역 변천과정	223
〈그림 부록-23〉 강릉시 동부(洞部) 인구중심점 변화(1980~2010)	226
〈그림 부록-24〉 강릉시 개발관련 연대기	227
〈그림 부록-25〉 충주시 시가지 확산	229
〈그림 부록-26〉 충주시 시가지 확산	229
〈그림 부록-27〉 충주시 시가화구역 변화(1980~2010)	231

〈그림 부록-45〉 강릉시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이 (1994~2013)	276
〈그림 부록-46〉 강릉시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류) (1994~2013)	278
〈그림 부록-47〉 강릉시 도심지 인구변화 현황	281
〈그림 부록-48〉 충주시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이 (1994~2013)	284
〈그림 부록-49〉 충주시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류) (1994~2013)	286
〈그림 부록-50〉 충주시 도심지 인구변화 현황	289

	제 1 장 연구 개요 및 목적	

연구 개요 및 목적

도시재생은 이제 제도구축 단계를 넘어 본격적인 사업추진 단계로 들어서고 있다. 사업추진을 지원하기 위한 공모과정에서 근린재생형 도시재생사업을 세분화하여 일반형과 중심시가지형으로 구분하여 사업구상안을 지자체가 작성토록 한 바 있다. 새로 추가된 중심시가지형의 경우 원도심 상주인구 및 방문객 유입 촉진을 위한 지자체의 도시계획적 복합처방이 강조되고 있다. 이처럼 도심의 가치에 대한 인식과 지방 중소도시를 대상으로 하는 재생의 필요성은 증대하고 있으나, 구체적인 방안에 대한 논의는 시작단계이다. 앞으로, 인구감소 시대라는 여건변화와 지방 중소도시가 가지는 지역적 특색을 고려할 때, 도심의 경제적 기능을 최대한 활용한 종합적 도시재생 방식이 필요할 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 이 연구가 시작되었으며, 제1장에서는 이 연구의 목표, 주요 연구내용, 연구범위, 연구방법, 기대효과 등을 제시한다.

1. 연구의 배경 및 필요성

1) 연구의 배경

2013년 12월, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 시행에 따라 전국적으로 선도지역이 지정되는 등 도시재생이 본격적으로 추진되고 있다. 그러나 지방 중소도시 등의 도심 쇠퇴현상은 지속적으로 심화되고 있으며, 현행 도시재생법의 경제기반형 도시재생 및 근린재생형 도시재생의 이분법적 접근으로는 이들 지역의

도시경제 기능 회복을 위한 효과적 대응 전략을 마련하는데 한계가 있다. 특히, 이러한 이분법적 접근시에는 지방 중소도시에서 가장 쇠퇴문제가 심각하게 나타나고 있는 도심지역이 정책의 사각지대에 놓일 가능성이 높다.

이에 따라 2015년 3월에 2016년도 국비지원사업 공모시 근린재생형 도시재생사업 유형을 세분화하였다. 근린재생형 도시재생사업 유형을 일반형과 중심시가지형으로 구분하여 지자체가 사업구상안을 작성토록 하였다. 새로 추가된 중심시가지형의 경우 원도심 상주인구 및 방문객 유입 촉진을 위한 지자체의 도시계획적 복합처방이 강조되고 있다. 그러나 근본적으로 도심공간을 활용하여 현재는 쇠퇴하였으나 잠재력이 있는 도시의 경제기능을 제고하는 측면은 고려되지 못하고 있는 실정이다.

※ 근린재생형 사업의 구분

(근린재생형) 과거 행정·상업·업무 등의 중심이었던 원도심 활성화를 위해 도시계획적 처방을 복합 적용하는 중심시가지형 근린재생사업을 신설하고, 주민공동체 주도로 지역 특색을 반영하여 추진하는 일반 근린재생형 사업도 지속 추진

*자료 : 국토교통부, 2015.3.16. 2016년도 도시재생사업 지원신청 가이드라인(안)

2) 연구의 필요성

도심의 기존 경제적 기능과 연계한 점진적 도시재생 방안에 관한 연구의 필요성은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 가장 먼저 도심의 가치에 대한 인식의 증대에서 연구 필요성을 찾아볼 수 있다. 우리가 잘 알고 있듯이 도심은 중심성·장소성·다양성 등 측면에서 도시공간에서 차지하는 중요성이 큰 공간이다. 그러나 오랫동안 사회적·역사적·경제적 활동들이 축적되어온 공간임에는 틀림 없지만 그와 동시에 시간의 흐름과 함께 노후화된 공간이기도 하다. 최근 들어 이러한 공간이 새로운 매력으로 부각되고 있지만, 한 가지 명확한 사실은 이러한 도심공간이 중심지로서 쇠퇴현상이 지속적으로 심화되고 있어 이에 대한 대응방안 마련이 시급하다는 점이다.

다음으로 지방 중소도시의 경우 도시경제 활성화를 위하여 도심이 거점 역할을 하는데 한계에 다다랐다는 점에서 연구의 필요성이 강조될 필요가 있다. 도심은 입지적·역사적 측면에서 도시경제를 살릴 수 있는 가장 효율적인 공간이다. 그러나 도시특성에 따라 이의 접근방식이 달라져야 한다. 특히, 지방 중소도시의 경우 철거

4 도심의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생 방안 연구

후 대규모 개발 등의 방식으로서는 실현 가능성 측면에서 도시경제 기반을 향상시키는데 한계가 있다. 인구가 지속적으로 감소하고 있기 때문이다. 따라서, 현실적으로 유효한 정책수단이 부재할 경우, 도심 공간의 경제 활력은 저하될 수밖에 없는 상황이다.

지방 중소도시에서는 도심의 기존 경제적 기능을 최대한 활용한 종합적 도시재생 방식이 절실하게 필요하다. 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하, 도시재생법)상 경제기반형 도시재생은 대규모 국가핵심시설과 연계되지 않고서는 추진이 어려워 이러한 시설이 부재한 원도심, 지방 중소도시의 도심 등은 도시경제에 있어 중요한 위치를 차지하면서도 정책의 사각지대가 될 가능성이 높다. 뿐만 아니라, 근린재생형 도시재생을 통해서 도시전체를 고려한 도시경제 차원의 기능을 제고시키는 것 역시 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 도시재생사업 유형에 따른 적절한 도시재생 모델 구축에 대한 지속적 연구가 필요하다.

이밖에도 지방 중소도시의 경우 기업도시, 혁신도시 등을 추진하는 과정에서 원도심 지역에서 발생하는 인구 및 기능의 유출, 그리고 이로 인한 쇠퇴현상에 대해 고민하지 않을 수 없는 상황이다. 정해진 인구규모 내에서 한 곳의 유출을 최소화 하면서도 새로운 지역을 개발해야 하는 현 시점에서 이들이 상생할 수 있는 원도심 활성화 방안에 대한 고려가 강조되고 있기도 하다.

2. 연구목적 및 주요 연구내용

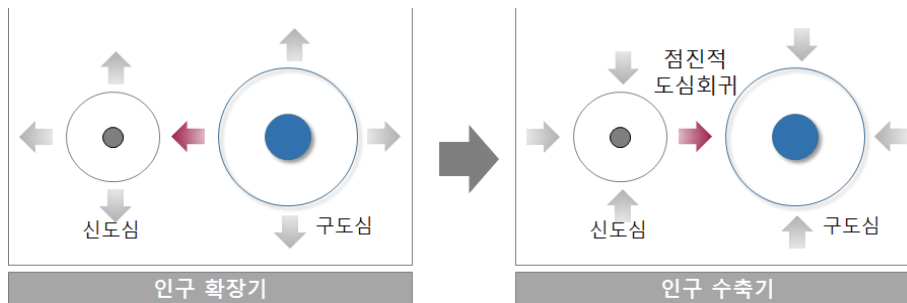
1) 연구목적

이 연구에서는 연구의 목적을 설정하기에 앞서 연구추진을 위한 논점을 명확히 하기 위하여 다음과 같이 3가지 관점에서 재조명 하였다.

첫째, 「왜 도심인가?」 이다. 지방 중소도시 특성상 도심지역은 오랫동안 자연발생적으로 성장해 온 도시 중심부이자 주변 소도시의 고차서비스 제공기능을 담당해온 중심부에 해당한다. 다시 말해, 입지상 요충지이며 지역이미지 형성에 있어 핵심적인 지역이고 장기간에 걸쳐 도시의 주요 기능이 복합적으로 축적되어 온 지역이다.

현재는 쇠퇴한 공간이나 이 공간은 기능적·입지적 측면에서 충분히 매력 있는 공간일 뿐만 아니라 앞으로는 인구감소의 시대로서 도심회귀 가능성으로 볼 때 입지적으로 가장 활용도가 높은 공간이다.

〈그림 1-1〉 인구 수축기의 점진적 도심회귀



둘째, 그렇다면 「도심이 아닌 외곽지역에 새로운 거점을 형성하면 안 되는가?」 하는 질문을 해 보자. 그러나 현실적으로 대상을 중소도시로 한정할 경우 중소도시 규모와 특성상 2개 이상의 도심(다핵도시)을 가지는 것은 도시의 관리나 경쟁력 확보차원에서 효율성이 저하될 수밖에 없다. 실제 사례 대상지에서도 오랫동안 단일도심 형태를 유지해오다 신규개발과 함께 다핵화되는 경우를 흔히 찾아볼 수 있었으나, 인구가 더 이상 증가하지 않는 상황에서 이처럼 다핵도시 체제로 갈 경우 한 공간은 기능이 빠져나가고 쇠퇴가 급속화 되었다.

한편 외곽 신규개발이 이루어져 새로운 거점공간이 형성된 경우라 할지라도 제공되는 서비스 기능은 그 대상 지역만을 중심으로 최소한도로 지원하는 형태에 그치는 것이 일반적이다(예 : 산업단지 개발+배후주거단지+배후주거지내 상가지역 등). 그러나 만약 오랫동안 기능과 활동이 축적된 원도심에 비해 기능이 단순한 소규모 다핵도심이 존재할 경우, 기업 등 경제기반이 되는 핵심산업이 일정수준 이상 성장할 경우 기능·업종 고도화를 위하여 타 지역으로 이전할 수밖에 없는 상황을 우려하지 않을 수 없다. 즉, 도심에 형성된 기존기능에 더하여 도시의 경제적 기능들과 연계될 때, 도심지역 활성화뿐만 아니라 경제기반 고도화를 통한 도시전체 차원의 경제적 발전이 가능하다는 점을 염두에 두어야 한다.

6 도심의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생 방안 연구

셋째, 「왜 기존 기능인가?」이다. 전통적으로 도심의 기능은 업무, 상업, 행정의 주를 이루어 왔다. 이 외에도, 도심은 교육, 문화, 복지 등의 기능을 담당해 왔다. 이러한 기능은 생산자들을 위한 지원기능에 해당하며 동시에 거주자들을 위한 지원기능이기도 하다. 오랜 시간동안 기존 도심의 경제적 기능들이 형성되어 온 것은 기능간 연관관계 속에서 하나의 생태계를 형성해 온 결과이다. 그러나 핵심기능 이전과 함께 이러한 도심의 경제 생태계는 훼손되었지만 빠져나간 핵심기능의 연관기능들은 여전히 존재한다. 도심의 이러한 연관기능들은 당장 폐업을 하는 것은 아니지만 장기간에 걸쳐 침체를 지속하며 도심 활력이 저하될 수밖에 없다(순차적인 구조).

도심 공간에서 그동안 축적되어 온 핵심기능이 이전 하였더라도 도심의 입지적 특성 등을 고려하여 연계 가능한 도심의 기존기능을 보완하는 전략이 필요하다. 발전 또는 응용된 형태로 생산자와 거주자 지원기능을 고차화 하여 제공하고 훼손된 도심의 경제 생태계를 유지 또는 복원할 필요가 있다. 이를 통하여 장기적 측면에서 도시발전이 가능할 것이다. 근본적 원인에 대한 처방이 절실히 필요한 시기라 할 수 있다.

마지막으로, 「왜 점진적 방식인가?」이다. 점진적 도시재생 방안은 결국 기존 상권(소상공인) 등 기존 사업자에 대한 고려와 상생방안 마련이라고 볼 수 있다. 도입기능과 구체적인 도입방식은 도시 특성마다 다를 수 있겠으나 도시 전체의 발전을 고려한 경제적 기능제고 측면의 접근방식에 대한 절차(procedure) 마련은 의미가 있다. 이를 통해 결과적으로, 신규로 인구를 유입시키기 보다는 기존 생산자 및 거주자의 삶의 질 제고, 기존 소상공인과의 상생이 가능하다.

이에 따라 다음과 같이 연구목적을 명확화 할 수 있다. 첫째, 지방 중소도시 도심의 변화양상을 심층적으로 분석하되 특히, 경제적 기능 변화에 대해 면밀히 분석하고자 한다. 둘째, 심층분석 결과를 토대로 도심의 기존 경제적 기능과 연계 가능한 기능을 현장조사를 통하여 도출하고 이를 활용한 점진적 도시재생 방안을 도출하고자 한다. 마지막으로 관련 국내외 사례조사를 분석하고 국내에의 적용방안을 검토하여 지방 중소도시 도심의 점진적 재생을 위한 제도개선방안을 마련하고자 한다.

2) 주요 연구내용

이 연구는 실제 도심지역에서 나타나고 있는 공간적·경제적 기능변화 패턴분석에서부터 출발한다. 인구가 감소하고 있는 7개 중소도시를 대상으로 실제 도시발전과 시가화 과정을 분석하고 이와 함께 도시의 경제적 기능변화에 대한 실증분석을 시도하였다. 그리고 마지막으로 현재 유지되고 있는 도심 내 산업간 연관성에 대해 살펴봄으로써 기존 도심에서의 경제적 기능 및 생태계 유지를 위하여 향후 어떤 기능들을 연계해 나갈 수 있는지 살펴보려고 하였다.

7개 중소도시를 대상으로 도심 공간과 기능의 변화를 살펴본 다음, 목포와 강릉 2개의 심층사례분석 대상지를 선정하여 중소도시 도심 실태를 분석하였다. 현재 도심 일반상업지역을 구성하고 있는 주요 업종이 무엇이며, 실제 많은 점포들이 빠져나가 공실이 많이 발생하였는지 등을 집중적으로 살펴보았다. 이와 함께 해당 지자체 전문가 및 공무원 등 심층면접조사를 통하여 대상지역의 쇠퇴양상과 현안이슈 등에 대해 분석하였다. 그리고 마지막으로 도시의 기존기능과 연계를 위해 요구되는 수요를 분석하기 위하여 소상공인, 기간산업 종사자, 일반인을 대상으로 점진적 재생을 추진하기 위하여 필요로 하는 도심 내 기능에 대해 분석하였다.

인구가 감소하고 있는 지방 중소도시에서 가장 현실적이면서도 시급하게 해결해야 할 도시의 경제적 기능 활성화와 활력제고 등에 대한 대응방안을 살펴보기 위하여 선진 해외사례를 참고하였다. 우리나라의 여건과 일치하는 해외의 사례를 찾는 것은 현실적으로 어려운 문제이기 때문에 도시 규모와 입지 등은 다르지만 이 연구에서 도출한 현안이슈와 관련한 문제들을 어떻게 해결해 나갔는가 하는 것을 중심으로 살펴보았다. 최종적으로 이를 바탕으로 하여 제도개선방안을 도출하였다.

3. 연구 기대효과

아직까지 인구가 감소하는 지방 중소도시들은 본격적인 연구대상은 아니었다. 그러나 지방 중소도시는 그 어느 도시보다도 앞으로 다양한 도시 관련 문제가 발생가능하며

쇠퇴문제가 심각히 일어나고 있는 곳이다. 이 연구는 인구감소 지방 중소도시를 대상으로 실제 도심 공간이 과거부터 현재까지 공간적·기능적으로 어떻게 변화해 왔으며 그 결과 현재 상황은 어떠한가에 대해 현장을 중심으로 실증을 시도하였다. 공간분석 등 다양한 접근에 의하여 도시의 쇠퇴, 업종연계, 임대료 분포 등 실태에 대한 객관적 분석을 시도하였다. 그 결과 도시개발의 대안으로서의 도시재생에 대한 구체적 모델이 제시되지 않은 상황에서 사회·문화·경제 등 종합적이면서도 점진적 접근에 의한 대안적 도시재생 모델을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 그동안 물리적 접근이나 시설에 의존하던 종전의 정비방식에서 도시재생의 기본 취지를 살린 보다 종합적이면서도 점진적인 도시재생으로의 전환을 유도하는 계기를 마련할 것으로 예상된다. 이를 기반으로 도시재생법상 경제기반형 도시재생에 국한되지 않은 다양한 방식의 도시경제 활성화 방안을 제시할 수 있을 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 현재 근린재생형의 한 유형으로 구분되고 있는 중심시가지 활성화 유형과 관련하여서도 도시계획적인 처방 이외에도 근본적으로 경제적 기능을 제고할 수 있는 방안 모색에 대한 인식전환에 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

4. 연구범위

1) 공간적 범위

지방도시 도심부를 공간적 범위로 하되, 특히 쇠퇴가 심화되고 있으면서도 국가핵심시설과의 직접적 연계가 어려운 지방 중소도시의 도시를 공간적 대상으로 설정하였다. 지방 중소도시를 구분하는 인구규모 기준은 연구자마다 다르게 규정하고 있다. 이희연(2010)의 연구에서는 도시구분을 20만인 이상 50만인 미만의 도시일 경우 중도시로, 인구 20만 미만 도시일 경우 소도시로 구분하였다. 이범현 외(2009)의 연구에서는 중소도시를 인구 10만인 이상 50만인 미만으로 구분하였으며 신정철 외(2004)의 연구에서는 인구 5만인 이상 30만인 미만을 중소도시로, 인구 30만인 이상 50만인 미만을 중도시로 구분하였다. 이 연구에서는 중소도시를 「지방자치법」 제 175조에 근거하여 50만인 미만 도시로 한정하고자 한다.

2) 시간적 범위

과거 도시정비사업에서는 사업기간을 계획수립, 개발 혹은 정비 등 물리적 사업이 완료되는 기간에 한정하였다고 할 수 있다. 이 연구에서 도시재생은 기반구축, 구상 및 계획수립, 사업시행, 운영관리 등 단계와 함께, 지역이 쇠퇴 이전의 상태로 회복될 때까지의 지속적 도시재생 활동을 포괄하는 것으로 시간적 범위를 설정하고자 한다.

3) 내용적 범위

이 연구에서 다루는 도시재생의 내용적 범위는 도시재생법에 따라 도시경제기반형 도시재생과 근린재생형 도시재생으로 구분하고 있다. 그러나 이 연구에서는 이러한 이분법적인 접근 보다는 전면철거형 물리적 정비방식에 대응하는 점진적 도시재생 방식 전반을 연구대상으로 삼고자 한다.

다음으로 도심의 기능과 관련하여서는 물리적, 경제적, 사회적, 문화적 기능 등 다양한 범위를 모두 포괄하는 것으로 하되 도심의 경제적 기능에 1차적 초점을 맞추고 도시경제 활력에 긍정적 영향을 미치는 제반 기능을 포함하는 것으로 연구의 내용적 범위를 한정하고자 한다.

5. 연구 방법

1) 실증분석 및 의견수렴 방법

현재 전국적으로 나타나고 있는 지방 중소도시 쇠퇴문제를 현장 중심적·심층적으로 파악하고 해석하기 위하여 다양한 연구방법을 활용하였다. 가장 먼저, 중소도시 도심의 기능과 역할과 관련한 선행연구와 관련문헌을 검토하였다. 이를 통하여 도심, 도심의 기존 경제적 기능, 점진적 도시재생 등 이 연구의 핵심어에 대하여 우선적으로 개념을 정립하였다. 이러한 개념토대 하에 중소도시 도심공간을 대상으로 하여 과거부터 현재까지 진행된 시가지 개발과 확산, 개발사업 추진 및 공공기관 이전시기 조사 등을 통하여 도심공간의 발전과 변화과정을 분석하였다.

도심의 경제적 기능변화는 인구가 감소하고 있는 진주시, 익산시, 여주시, 경주시, 목포시, 강릉시, 충주시 7개 대상도시를 중심으로 실증분석을 통해 살펴보았다. 실증 분석은 도심내의 특화업종 분석과 도심내 주요 업종 중 하나인 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 분석, 도심 내 업종 간 상관관계분석 등을 실시하였다. 이를 통해 도시의 공간적 변화에 대한 이해를 바탕으로 경제적 기능 변화 요인을 분석하였다. 그 결과 최종적으로 7개 도시 도심 공간 및 기능변화, 도심 내 증가 또는 감소업종, 도심 내 산업간 연관성을 종합적으로 분석하였다.

데이터 분석을 통하여 살펴본 7개 대상 지방 중소도시 중에서 도심 경제적 기능변화 특징과 양상이 잘 드러나는 2개 도시를 선정하여 현장 실태조사를 실시하였다. 종합적인 실태분석을 위하여 현장조사, 면접조사, 설문조사를 실시하였다. 강릉, 목포를 중심으로 도심 건축물 층별 현재 업종현황을 조사하였으며 해당 지자체 공무원, 전문가 심층면접 조사를 통하여 현안 이슈를 조사·분석하였다. 그리고 마지막으로 도심 내 상업지역 소상공인, 도심 주변 기간산업 종사자, 일반인을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

2) 연구흐름

이 연구에서는 먼저 ‘지방 중소도시’, ‘도심의 경제적 기능’, ‘점진적 도시재생’ 등 핵심적 개념에 대한 정의를 통하여 연구의 범위와 초점을 명확히 하고자 하였다. 연구 목적과 범위를 구체화한 뒤 지방 중소도시의 점진적 도시재생 방안이라는 시각에서 다양한 해외사례에 대하여 조사·분석하였다. 우리나라 지방도시의 상황과 같은 여건의 해외도시 사례를 찾는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 이 연구에서는 비록 여건은 다를지라도 연구의 목적, 범위의 측면에서 다루고자 하는 주요 핵심 이슈를 중심으로 사례를 분석하였다. 도시규모는 모든 것에 영향을 미치지만, 그럼에도 불구하고 특정이슈를 중심으로 어떠한 방식으로 문제를 해결하고 이를 위해 어떠한 제도들을 활용하였는가를 중심으로 살펴보았다. 뿐만 아니라 우리나라와 가장 유사한 문제들이 나타나고 있는 일본사례의 경우 현재 일본에 거주하고 있거나, 최근까지 일본에서 거주했던 전문가를 활용하여 최신의 사례를 조사(필요시 현장조

사)하고 분석하여 활용하였다.

다음으로 현재 인구가 감소하고 있는 우리나라 지방 중소도시의 쇠퇴는 어떻게 진행되고 있으며 실제 도심의 기능이 어떻게 변화해 가고 있는지를 구체적으로 살펴보기 위하여 7개 도시를 대상으로 공간변화 분석과 기능변화 분석을 실시하였다. 이 연구에서의 실증분석은 궁극적으로 도시에 축적된 주요 경제적 기능이 어떻게 변화해 왔으며 현재 남아있는 연계·활용 가능한 기능을 도출하기 위함이다. 도시의 기능변화는 공간적 변화와 밀접히 연관되어 있다. 따라서, 도심 내 주요 기능 변화를 분석하기에 앞서 해당 도시의 발전과정과 그 과정에서 도시의 공간변화 양상에 대하여 도시기본계획에서의 공간변화, 개발사업 추진 및 공공기관 이전 현황 등을 구체적으로 살펴보았다.

그렇다면 실제 이러한 공간적 변화와 기능적 변화 양상이 뚜렷한 도시의 현재모습은 어떠한가? 실제 쇠퇴가 심각한 수준인가? 시급하게 현실적으로 해결이 필요한 주요 현안이슈는 무엇인가?하는 의문점들을 해소하기 위하여 공간적·기능적 변화양상이 뚜렷하게 나타나는 2개의 도시를 대상으로 현장 실태조사를 실시하였다. 먼저, 도심 일반상업지역의 건축물 층별 업종조사를 실시하였다. 현장조사를 통하여 현재의 공실현황, 쇠퇴된 도시의 주요 업종과 연관업종 등을 종합·정리하였다. 이와 동시에 해당지자체 공무원, 전문가 등을 대상으로 심층면접을 통하여 해당도시의 변화과정과 주요원인, 최근의 현안이슈 등에 대해서도 조사하였다. 뿐만 아니라, 실제 생활자, 거주자로서 도심 일반상업지역 소상공인, 도심 주변 기간산업 종사자, 일반시민들이 필요로 하는 도시의 기능(수요), 도심 활성화를 위한 효율적인 정책을 도출하기 위하여 설문조사를 실시하였다.

최신 해외사례 조사, 데이터에 기반한 실증분석, 도심 쇠퇴 현장 실태조사 등을 통하여 도출된 결과를 종합하여 기존 기능 연계를 통한 도시재생 전략을 도출하였다. 가장 먼저 지방 중소도시 도시의 활성화를 위한 기본방향을 설정하고 기존 기능을 고려한 도시재생 전략을 구체적으로 제시하였다. 우리나라 지방 중소도시들이 이 연구결과 제시하는 점진적 도시재생 전략을 활용하기 위해 필요한 현재 제도의 한계 등을 제시하고 해외사례 분석결과 등을 활용하여 제도개선 방안을 제시하였다.

〈그림 1-2〉 연구의 구성과 흐름



제 2 장

선행연구 및 관련이론 검토

선행연구 및 관련이론 검토

제2장에서는 선행연구 검토를 통하여 현재는 지방 중소도시가 가지고 있는 신규 수요의 부족, 물리적 접근방식의 한계 등을 감안할 때 기존의 기능과 자산을 최대한 활용한 점진적 도시재생 방식을 모색하고 정책적 지원방안을 도출하는 것이 절실하게 요구되는 시점임을 확인하였다. 또한 도시형성 및 기능집적 관련 전통이론과 인구감소 및 도심 관련 최근 이론 등 검토를 통하여 ‘도심’, ‘기존 경제적 기능’, ‘점진적 도시재생’에 대한 개념을 정립하였으며 국내외 관련 정책 및 제도 현황을 살펴보았다.

1. 선행연구 검토 및 본 연구와의 차별성

1) 관련 선행연구 현황

관련 선행연구는 크게 공간적 측면에서 지방 중소도시를 대상으로 활성화 방안을 제시한 연구, 내용적 측면에서 도심의 경제적 기능에 관한 연구, 방법적 측면에서 점진적 개발방식에 관한 연구로 나누어 볼 수 있다.

대도시가 아닌 지방의 중소도시를 대상으로 활성화 방안을 제시한 연구로는 전국을 대상으로 한 신정철 외(2004) 연구와 경상남도를 대상으로 한 정재희(2007)의 연구가 있다. 지방 중소도시 전반의 활성화와 관련한 신정철 외(2004)의 연구는 군집분석을 통해 지방 중소도시를 산업형, 복합형, 혼합형, 농산어촌형으로 유형화하고 각 유형별로 내부역량 강화 방안과 도시 간 네트워크 체계구축 방안을 제안하였다. 경상남도

중소도시의 경쟁력 강화를 위한 정재희(2007)의 연구는 대도시 위주의 정비사업이 아닌 지방 중소도시에 적합한 도시재생 전략을 제시하였다.

도심 또는 중심시가지의 경제적 기능에 관한 연구로는 전국의 중소도시 중심시가지를 유형화하여 기능을 평가한 이범현 외(2008)의 연구와 특정 도시를 대상으로 상업·업무기능 활성화 방안을 제시한 최기택 외(2011)의 논문이 있다. 이범현 외(2008)의 연구에서는 중심시가지가 가지는 중심기능과 특화기능의 잠재력을 평가하여 이에 맞는 활성화 전략을 수립해야 함을 제시하였다. 최기택 외(2011)의 연구에서는 구도심이 쇠퇴한 당진군을 사례로 저밀형 상업·업무공간 조성 및 지역에 특화된 업종 및 시설을 유치할 것을 제안하였다.

전면철거 또는 수복형 정비방식에 관한 연구로는 맹다미(2010)의 연구가 있다. 구체적으로 맹다미(2010)의 연구에서는 기존 전면철거방식(기능대체)에서 벗어나 대상지의 기능·특성에 따라 기능대체형, 기능유지형, 기능순응형 등 다양한 도시재생 방식을 활용할 것을 제시하였다.

2) 선행연구와의 차별성

그동안 지방 중소도시에서 쇠퇴하고 있는 도시 전체가 아닌 도심공간 만을 대상으로 활성화 방안을 제시한 선행 연구는 찾아보기 어렵다. 특히, 기존의 경제적 기능을 바탕으로 점진적인 도시재생 전략을 제시한 연구는 사례를 찾아볼 수 없다. 지금은 지방 중소도시가 가지고 있는 신규 수요의 부족, 물리적 접근방식의 한계 등을 감안할 때, 기존의 기능과 자산을 최대한 활용한 점진적 도시재생 방식을 모색하고 정책적 지원방안을 도출하는 것이 절실하게 요구되는 시점이라 판단된다. 현재 국가 도시재생 R&D 연구에서 중심시가지 재생에 대한 연구가 일부 추진 중이나, 최근에 과제화 되었을 뿐만 아니라 근린재생형사업의 한 유형으로 접근하고 있어 도시전체 차원의 경제활성화 측면에서는 다루기 어렵다는 한계가 있다.

〈표 2-1〉 선행연구와 차별성 종합

키워드 구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
지방 중소 도시 활성 화	1 • 과제명: 지방 중소도시 활성화 방안 연구 • 연구자: 신장철 김익식 김형진 (2004) • 연구목적: 지방 중소도시 성장요인을 분석하고 유형에 따른 활성화 방안 제시	• 문헌연구 • 군집분석 • 국내외 사례연구	• 국토장주체제와 중소도시 분석의 배경 • 지방 중소도시의 변화주기와 특성 분석 • 국내외 지방 중소도시 정책사례의 분석 • 지방 중소도시 기능강화와 활성화 방안
	2 • 과제명: 도시재생전략의 도입을 통한 경상남도 도시지역 경쟁력 강화방안 • 연구자: 정재희(2007) • 연구목적: 경남지역 중소도시의 경쟁력 강화를 위해 필요한 도시재생 정책 대안을 모색	• 문헌조사 • 통계분석 • 국내외 사례연구	• 도시재생 의의와 관련제도 고찰 • 경남의 도시재생 현황과 전망 • 국내외 도시재생 사례와 시사점 • 경남의 도시재생 정책방향
도심 의 경제 적 기능	3 • 과제명: 중심시가지 환경개선을 위한 도시재생전략 연구 • 연구자: 이범현 외(2008) • 연구목적: 지방 중소도시를 대상으로 도시규모 및 발전여건을 고려한 도시특성별 재생 전략을 제시	• 문헌검토 • 통계분석 • 현장조사 및 심층면접 • 국내외 사례조사	• 도시재생의 개념정립 및 유형설정 • 유형별 사례도시의 중심시가지 분석 • 해외 도시재생 사례분석 및 시사점 도출 • 중소도시 맞춤형 도시재생 전략 설정
	4 • 과제명: 상업 및 업무기능 활성화를 통한 지방 중소도시 구도심 재생방안 • 연구자: 최기택 외(2011) • 연구목적: 대표적 사례지역인 당진군을 대상으로 쇠퇴한 구도심의 상업 및 업무기능 활성화 방안을 제시	• 문헌검토 • 설문조사 • 컨조인트 분석	• 지방 중소도시 구도심 재생방향 분석 • 구도심 재생시 중요 도입기능 분석 • 지방 중소도시 구도심 재생방안
정비 방식	5 • 과제명: 지역기능 활성화를 위한 기능순응형 도시재생수법 연구 • 연구자: 맹다미(2010) • 연구목적: 서울시 개발사업 현황분석을 바탕으로 지역기능의 잠재력을 활용할 수 있는 기능순응형 정비방식을 제안	• 사례대상지 현장조사 • 설문조사 • 통계자료 분석 • 해외 사례 조사 • 담당 공무원과 인터뷰	• 도시재생의 국내외 동향 • 서울시 개발사업 사례연구 • 해외 도시재생사례 분석 • 도시재생수법 분석 • 결론 및 정책제안
본 연구	• 도시의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생 방안 연구	• 문헌조사 • 국내외 사례조사 • 설문 및 현장조사 • 면담조사 • 계량 및 공간분석	• 관련 이론검토 및 개념정의 • 도심관련 국내외 정책 • 해외의 기존 경제적 기능과 연계한 재생 사례 분석 • 우리나라 중소도시 도시의 경제적 기능 관련 실태분석 • 기존 기능을 활용한 도시재생 전략 도출 및 평가 • 도시의 경제적 기능 제고를 위한 유형별 정책 도출

2. 이론적 틀

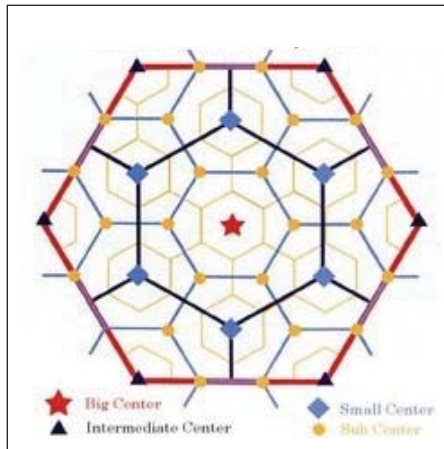
1) 도시 형성과 기능집적 관련 전통적 이론

(1) 도시공간구조와 도심 형성 관련

교통, 통신수단의 발달로 도시화가 진전되면서 도시간(intercity) 또는 도시내(intra city)의 공간구조를 모형화하여 설명하는 이론적 연구가 추진되었다. 한 국가에서 대도시-중소도시 간에 공간적 계층체계를 형성하는 것을 설명하는 이론으로는 크리스탈러(Christaller, 1933)와 뢰쉬(Losch, 1944)의 중심지 이론(central place theory)이 있다. 반면 하나의 도시 내에서 경제활동이 집중 또는 분산되는 현상을 설명하는 이론으로는 알론소(Alonso, 1964)의 입찰지대 모형(bid rent model)¹⁾이 있다.

도시와 상권의 계층체계를 최초로 연구한 크리스탈러(Christaller, 1933)의 중심지 이론(central place theory)에서는 다양한 상권 규모를 가진 계층적 도시체계가 자연적으로 형성될 수 있음을 제시²⁾하였다. 크리스탈러에 의하면 일반적으로 모든 도시는 중심지로서의 기능을 수행하는 데, 고차의 재화를 공급하는 중심성이 높은 도시의 상권은 규모가 크지만 그 수는 적게 될 때 경제적으로 효율적인 공급이 가능하다고 하였다. 특히 각각의 도시는 중첩된 육각형 상권을 구성할 때 모든 지역이 최소의 공급지점으로부터 재화를 공급받을 수 있음을 제시하였다.

〈그림 2-1〉 중심지 이론 모형

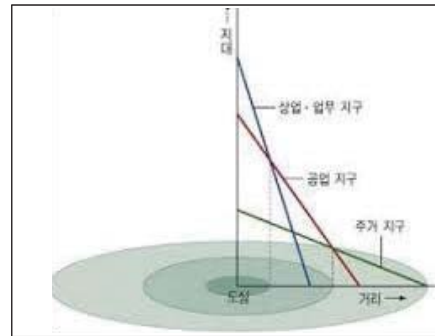


자료: <http://www.geocurrents.info/tag/central-place-theory>, 2015.5.6. 17:50

- 1) 지불용지대 모형 또는 단일도심 모형(Monocentric City Model)이라고도 하며, 알론소의 연구로부터 시작되어 밀스(Mills, 1967 & 1972), 무스(Muth, 1969), 에반스(Evans, 1973)에 의해 발전되었으며 후지타(Fujita, 1989)의 연구에 의해 종합
- 2) 필립 맥켄, 2006. 공간적 접근법을 이용한 도시 및 지역경제학. 최병호·권오혁·김명수 역. pp. 82~84.

도시내부에서 발생하는 경제활동 및 구조에 대해서는 기업과 가계의 입찰지대 이론(bid rent theory)으로 설명할 수 있다. 알론소(Alonso, 1964)는 본 튀넨(Von Thunen, 1826)의 농업적 토지에 대한 지대모형을 단일 도심(Central Business District, 이하 CBD)형태의 도시에 적용한 입찰지대 모형을 제시³⁾하였다. 도심에서 가까울수록 높은 임대료(지대)를 지불할 수 있는 상업업무 기능이 입지하고 주거지

〈그림 2-2〉 입찰지대 곡선



자료: <http://blog.daum.net/gilson2/18331221>,
2015.5.6. 17:50

역은 도심에서 먼 거리에 형성된다. 입찰지대 모형을 통해 기업과 개인들의 입지, 도시 내 토지의 배분, 그리고 각 위치에서의 토지가격에 대해 설명할 수 있다. 최근에는 도시의 규모가 커지면서 고용과 인구의 중심지가 여러 개인 다극화(polycentric) 현상도 발생하면서 단일 도심 모형을 확장한 이론으로 발전하고 있다.

(2) 도심 기능집적 관련

마샬(Marshall, 1920) 등은 기업의 경제활동이 특정 지역으로 모이면 눈에 보이는 비용이 발생함에도 이러한 현상이 발생하는 원인으로 집적경제(Agglomeration Economy)를 제시하였다. 기업이 분산되지 않고 한 지역으로 모이면 해당 지역의 임대료 상승, 공급 증가 등으로 기업의 수익이 감소할 뿐만 아니라 통근 시간 증가 등으로 사회적으로도 환경오염이 증가하는 등 추가비용이 발생한다. 집적경제 이론에서는 시장을 통해 거래되지는 않지만 기업 간에 지리적으로 가까움(spatial proximity)으로 인해 이러한 비용을 상쇄할 수 있는 긍정적인 외부효과(positive externalities)가 발생한다고 가정한다. 마샬은 집적경제의 외부효과를 정보의 파급효과(information spillover)⁴⁾, 지역 내 비교역적 요소(local non-traded inputs)⁵⁾, 지역 내 숙련노동력의

3) Anas, A., Arnott, R., and K. A. Small, 1997. Urban Spatial Structure. University of California Transportation Center, p.3-1.

풀(local skilled labour pool)⁶⁾로 구분하여 제시하고 있다. 올린(Ohlin, 1933)과 후버(Hoover, 1937&1948)에 의하면 집적경제는 내부적 규모의 수익(internal returns to scale), 지역화 경제(localized economy), 도시화 경제(urbanized economy)로 구분⁷⁾할 수 있다.

집적경제 외에 산업클러스터에 관한 이론들로는 성장극 모형, 인큐베이터 모형, 제품수명주기 모형, 포터 모형, 신산업지구 모형 등 다양한 모형들이 존재⁸⁾한다. 페로(Perroux, 1950)의 연구에서 출발한 성장극 모형(Growth pole model)에서는 주요 대기업이나 대규모 공장의 입지한 지역을 성장의 중심으로 설명하고 있다. 신츠(Chinitz, 1961)의 인큐베이터 모형(Incubator model)에서는 다양한 산업과 다양한 규모의 기업을 포함하는 산업클러스터가 신생기업의 성장과 발전을 촉진하는 인큐베이터로 작동함을 제시하였다. 버논(Vernon, 1960 & 1966)의 제품수명주기 모형에서는 새로운 상품을 개발하는 초기 단계에는 정보와 숙련 인력이 요구되어 중심부에 집중하지만 생산과정이 고안된 개발 후에는 저비용 저숙련 주변지역으로 입지한다고 설명한다. 포터(Porter, 1990 & 1998)의 모형에서는 정보와 기술을 신속히 변경해야 하는 환경에서 인근의 기업들과 경쟁을 통해 클러스터 전체의 경쟁력이 향상된다고 한다. 마지막으로 신산업지구 혹은 신산업공간 모형에서는 대기업으로 구성된 산업지역보다 소기업의 공간적 집적으로 이루어진 산업지역이 보다 혁신적인 성과를 도출한다고 제시하고 있다.

공간적으로 산업이 도심으로 집적하는 형태나 원인에 대해서는 다양한 이론이 존재하나 클러스터 내 기업 간 관계의 특성을 비교해 보면 <표 2-2>와 같이 세 가지 유형⁹⁾으로 구분이 가능(Gordon and McCann, 2000)하다.¹⁰⁾

4) 동일 산업분야의 공식적인 모임뿐만 아니라 비공식적 접촉을 통해 암묵적인 정보를 교환하여 집적지 외부기업들에 비해 정보의 우위를 가짐

5) 법률, 회계 등 전문적인 서비스를 공급받는 비용이 낮아지고 광케이블 등 인프라스트럭처의 공급이 원활하여 각 기업의 비교역재 관련 비용이 감소함

6) 기업이 신규로 인력을 고용할 때 해당 분야의 경험과 기술 인력들이 모여 있는 지역에 입지함으로써 탐색비용과 재훈련 비용 등 채용과 관련된 비용이 절감됨

7) 필립 맥켄. 2006. 전계서. p.65

8) 필립 맥켄. 2006. 상계서. pp.68~71.

9) · 순수 집적체(pure agglomeration)의 경우 도시공간 내에서 시장지배력이 없는 소규모 기업

〈표 2-2〉 산업클러스터의 유형과 특성

특성	순수 집적지	연관 산업단지	사회적 네트워크
기업의 규모	매우 소규모(atomic)	일부 대기업 포함	가변적
관계의 특성	서로 잘 모름 분절적(fragmented) 불안정적	서로 밀접함 안정된 거래	상호 신뢰 충성심(loyalty) 공동의 로비 합작 투자 기회주의 배제
회원 자격	개방적	폐쇄적	부분적으로 개방적
클러스터에 대한 접근방법	임대료 지불 입지는 필수적	내부적 투자 입지는 필수적	역사 경험 입지는 필수적이지만 충분조건 아님
공간적 결과	지대의 상승	지대에 영향 없음	부분적으로 지대 상승
공간적 속성	도시	국지적, 반드시 도시는 아님	국지적, 반드시 도시는 아님
클러스터 사례	경쟁적인 도심지역	철강 또는 화학산업단지	신산업지구
분석적 접근	순수집적 모형	입지-생산이론 투입-산출분석	사회적 네트워크 이론

자료 : 필립 맥겐, 2006. 전게서. pp.72~75.

(3) 도시의 상업기능

베리(Berry, 1958)는 중심지이론을 새롭게 해석하여 상업기능의 중심성을 이론적으로 설명하고 실증적 기법을 제안하였다. 베리는 개리슨과 함께 3편의 논문(1958)에서 중심지 연구에 있어 처음으로 계량기법을 활용했을 뿐 아니라 상업기능의 최소인구 요구치(threshold population estimates)라는 새로운 방법론을 제시하였다.¹¹⁾ 이를 통해 베리는 지역적 차원의 중심지뿐만 아니라 도시 내부에서도 중심지체계의 계층성을 발견할 수 있다고 하였다.¹²⁾

들이 자유롭게 진입하면서 클러스터를 형성

- 연관 산업단지(industrial complex)의 경우 철강, 화학산업 등 연관 또는 거래 관계가 높은 업체에서 운송비용을 최소화하기 위해 집적
- 사회적 네트워크(social network)의 경우 공동투자, 비공식적 제휴 등 기업 간에 장기적인 협력관계를 위해 공간적으로 근접함을 의미

10) 필립 맥겐, 2006. 전게서. pp.72~75.

11) 이현욱, 1998. “베리의 제3차산업활동”. 월간국토 1998년 6월호. pp.88-93.

12) 이현욱, 1998. 상계서

베리의 이론을 바탕으로 도시내부에 상업기능의 계층성을 실증분석한 캐롤(Carol, 1960)은 워싱턴주 스포칸(spokane)시와 인근지역 국도에서 상점·서비스 시설 등의 입지패턴을 분석하기 위해 60개 업종간의 상관분석을 행하고 각 업종의 출현 패턴의 유사성은 연계분석으로 구하였다. 또한 보체르 외(Borchert and Adams, 1963)는 노스 다코타(North Dakota) 도시들의 상업지역을 조사한 결과 7,500만 달러 이상의 상업매출을 올리는 Metropolitan 상권에서는 모든 상업기능이 있고 매출 규모가 낮아질수록 대형 수요가 필요한 상업기능은 존재하지 않는 패턴이 있음을 발견하였다.

2) 인구감소와 도심 관련 최근 이론

(1) 축소도시¹³⁾

축소도시에 대해서는 연구자에 따라 다양하게 정의하고 있으며, 저성장과 인구감소라는 새로운 상황에 직면한 낙후도시를 어떻게 개발하는 것이 바람직한 지 논의되고 있다. 축소都市는 도시성장 과정에서 쇠퇴(declining), 침체(depressed), 저개발(underdeveloped), 약한(weak) 혹은 열악한(distressed) 도시들을 의미하며 구체적인 정의 및 기준은 연구자마다 상이하다. 다만 축소도시를 단순히 도시의 실패라고 보지 않으며 양적인 성장뿐만 아니라 질적인 발전을 위한 하나의 기회로 보는 견해가 지배적이다.¹⁴⁾ 대다수 선진국의 경우 지역별로 경제적 격차가 심화된 상태에서 최근에는 저성장과 인구감소 시대에 진입하면서 상대적으로 낙후된 도시들을 어떻게 관리·개발해야 하는 지 관심이 증대되고 있다.

도시가 축소되는 원인은 크게 4가지로 분류할 수 있으나(Oswalt & Rieniets, 2006) 실제로는 4가지 요인이 서로 복합적으로 발생하기도 한다. 첫째는 기술발전에

13) 원광희 외. 2010. 「인구감소시대 축소도시 활성화 전략」 내용을 요약 정리한 내용임

14) 캘리포니아 대학 버클리교 도시지역개발 연구소에 따르면 세계 도시의 1/6이 인구가 줄고 있으며 이에 따라 구미 국가는 축소도시 연구 및 정책을 시작하고 있음. 여기서 「축소」를 단지 부정적으로 인식하지는 않고, 기존의 도시자원을 개편, 재이용함으로써 과거 성장 위주 도시에서 발생한 환경부하를 경감하는 방향으로 「도시 규모를 창조적으로 축소」하는 방법임(<http://www-iurd.ced.berkeley.edu/scg/index.htm>)

따른 산업구조의 변화, 교외화, 부존자원의 고갈 등 경제적 원인으로 해당 지역이 축소되는 것이다. 둘째는 저출산, 젊은 인구의 유출 등 인구학적 원인으로 해당 지역이 축소되는 것이다. 셋째는 기후변화, 자연재해 등 환경적 원인으로 발생하는 것이며, 마지막으로 전쟁, 체제변화 등 정치적 원인으로 발생하게 된다.

축소도시에 대한 도시계획적인 대응방법은 토지이용 효율화, 생태복원, 적정규모의 인프라 공급 등이 있다. 축소도시에서는 유희토지가 증가하므로 이를 방지하기 보다는 효율적으로 활용하여 잠재적인 가치를 높이는 것이 중요하다. 녹지축을 형성하고 경관가치를 높이는 생태복원 프로젝트나 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 방법도 제안되고 있다. 또한 축소도시가 더 낙후되지 않도록 감소하는 인구규모에 적절한 인프라를 공급하는 것도 중요하다.

(2) 新 지역정책¹⁵⁾

대다수 도시에서 인구가 감소하고 있는 일본의 경우 축소도시가 일부 도시의 문제가 아니며 새로운 지역정책 패러다임을 수립하고 있다. 도쿄도의 인구가 더 급속히 고령화되고 아시아 도시간의 경쟁이 심화되면서 기존 도쿄도를 비롯한 3대도시권과 지방권의 소득격차 해소에서 새로운 지역정책으로 이행하고 있다. 신 지역정책은 향후 10년 안에 일본 국토의 95% 이상이 인구감소 지역이 될 것으로 예상되며 복지수요 급증 등으로 국가재정의 한계도 명확하여 지역이 자생할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요함을 강조하고 있다.

인구감소에 따른 축소도시의 새로운 지역정책 패러다임에 대한 정책적 대응과 일본의 사례를 볼 때 우리나라의 중소도시에서도 인구감소에 선제적으로 대응하여 적절한 생활권 설정, 도심재생, 지방의 인프라 정비 등이 필요하다. 또한 공공재정에 가급적 의존하지 않는 자립적 경제 구조로 이행하는 것이 필요하다.

15) 이 연구의 외부전문가 활용 원고(김명호, 일본 지방중소도시 도심재생) 내용 일부를 활용한 내용임(해당 내용은 지방재생 시나리오 -인구감소의 정책대응- 종합연구개발기구 2008년 4월 발행 地方再生シナリオ-人口減少への政策対応- 総合研究開発機構 (NIRA), 地方都市問題と新生・再生に向けた取り組みの方向性(지방도시의 신생・재생의 대처) 2002년 9월 국토교통성 국토교통정책 연구 등을 참고로 작성)

(3) 도심 기능유출의 부정적 영향(깨진 유리창 이론)

월슨 외(Wilson and Kelling, 1982)은 ‘깨진 유리창이론’을 통해 지역의 물리적 환경이 깨어진 유리창처럼 방치되면 해당 지역이 관리되고 있지 않는다고 인식되어 범죄가 증가한다고 하였다¹⁶⁾. 미국의 심리학자 짐바도(Zimbardo, 1969)의 실험에서 유리창이 깨진 번호판이 없는 차를 뉴욕거리에, 평범한 상택의 차를 캘리포니아의 팔로알토시 거리에 일정 시간동안 주차했을 때, 유리창이 깨져 있던 차가 집중적으로 파손과 손상이 심화되었다. 반면, 평범한 상태의 차에는 일주일의 넘는 기간 동안 그 상태가 유지되었다는 결과를 발표한바 있다. 월슨 외(Wilson and Kelling, 1982)은 이를 지역사회(neighborhood) 환경과 이와 관련한 개인의 인식으로 확대적용하여 파손된 시설물을 방치하는 지역에서는 도난이나 파손에 관심을 가지는 사람이 없을 것으로 범죄를 저지르게 된다고 보고 있다. 즉 도시의 기능유출과 이로 인한 공실의 증가는 경제적 활력을 저하시킬 뿐만 아니라 범죄와 환경악화로 거주민의 삶의 질도 악화시킬 수 있다.

3. 개념의 정립

1) 도시의 정의

일반적으로 도시는 도심지(Downtown), 중심시가지(中心市街地), 중심상업·업무 지구(CBD) 등 다양하고 비슷한 용어로 일컬어진다. 학자마다 다르게 구분하고 있는데, 이는 기능적 개념과 지리적 개념의 측면으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 중심상업·업무 지구(CBD)와 같이 상품이나 서비스의 판매활동 및 다양한 업무활동 등의 기능이 집적된 곳을 일컫는 경우는 기능적 분류에 따른 개념이다. 그 다음 중심시가지(中心市街地) 등과 같이 해당 시가지에 상당수의 소매상업 및 도시기능이 집적되어 중심지역 역할을 하는 곳을 일컫는 경우를 지리적 개념으로 볼 수 있으며, 대체로 지리적 중심지가 기능적으로도 도심지역에 해당된다. 마지막으로 도심지역은 도심중핵부와

16) 김영제·한상일. 2008

도심주변부로 구성¹⁷⁾되는데, 도심중핵부란 상업업무기능이 집적되어 도시 최고중심 지 역할을 하는 지역을 의미한다. 도심주변부는 도심중핵부와 연결하고 주거상업공업 기능이 혼재된 점이지대(transition area)를 뜻한다.

또 다른 접근으로 도시 규모별로 도시의 기능과 역할을 구분하는 견해도 있다. CBD는 상업과 업무기능이 발달하고 대규모로 집적된 대도시에 적합한 개념이며 중소도시의 경우는 중심활동구역(Central Activity District) 또는 다운타운(Downtown)에 가깝다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 중소도시 도심은 역할과 기능, 공간적 범위 등을 고려할 때 시민이 요구하는 서비스의 대부분을 제공하는 종합적이고 복합적인 공간이며 사실상 주거기능까지 담당하는 중소도시 활동의 중심지라고 볼 수 있기 때문이다.

일본의 경우 도심 공간을 ‘중심시가지’라 통칭한다. 중심시가지란 상업, 업무, 주거 등 도시기능이 집적되고 오랜 역사 속에서 문화, 전통을 보호 육성하여 각종 기능을 가꾸어 온 거리의 얼굴(まちの顔)이며, 중심시가지 관리를 위해 별도의 ‘중심시가지 활성화법’을 제정하여 운영하고 있다.

지금까지 살펴본 관련이론, 선행연구 등과 일본 사례를 종합하여 이 연구에서는 도심이란, 교통의 요충지로서 과거부터 도시의 중심 업무, 상업, 행정 기능을 담당해 오던 중심공간(중심생활권 등)으로 정의하고자 한다. 규모는 중생활권 수준의 공간적 범위이며, 전통적으로 해당도시의 중심업무 및 상업, 행정 기능 담당, 교육 및 문화기능도 담당해온 지역으로 철도역, 시외버스터미널 등이 입지한 교통의 요충지 역할을 담당하는 공간이다

2) 기존 경제적 기능

도시공간구조상 도심 지역은 해당 도시의 경제·사회·문화적 중심지로 대부분 지리적으로 중심부에 위치하여 공간적·기능적 측면에서 도시 전체에 미치는 영향이 큰 지역이다. 도심 기능은 전통적으로 관리적 기능과 상업서비스적 기능으로 구분된다.

17) 김창석 외. 2000. 도시중심부 연구. 서울:보성각

관리적 기능은 세부적으로 행정관리 기능과 기업관리 기능으로 구분될 수 있으며, 상업·서비스적 기능은 기업투자, 상업, 위락업 및 매스컴 기능 등을 포함한다.

〈그림 2-3〉 도심 및 CBD 기능



자료 : 김창석 외, 2000, 전계서

도시규모에 따라 도심은 서로 다른 특징을 가진다. 일반적으로 대도시 도심은 도시가 성장하는 과정 속에서 지속적으로 상업·업무기능이 집적되고 특화되는 것에 비해, 중소도시 도심의 경우 도시에서 요구되는 종합적인 기능을 수행하는 것이 특징이다. 특히, 우리나라와 같이 성장 최고점에 도달하지 못한 상태에서 쇠퇴가 진행되는 있는 경우 주거를 포함하며 다양한 도심기능이 유지되는 경향이 있다. 뿐만 아니라, 변화의 속도가 매우 느리다는 것이 중소도시 도심의 주요한 특징 중 하나이다.

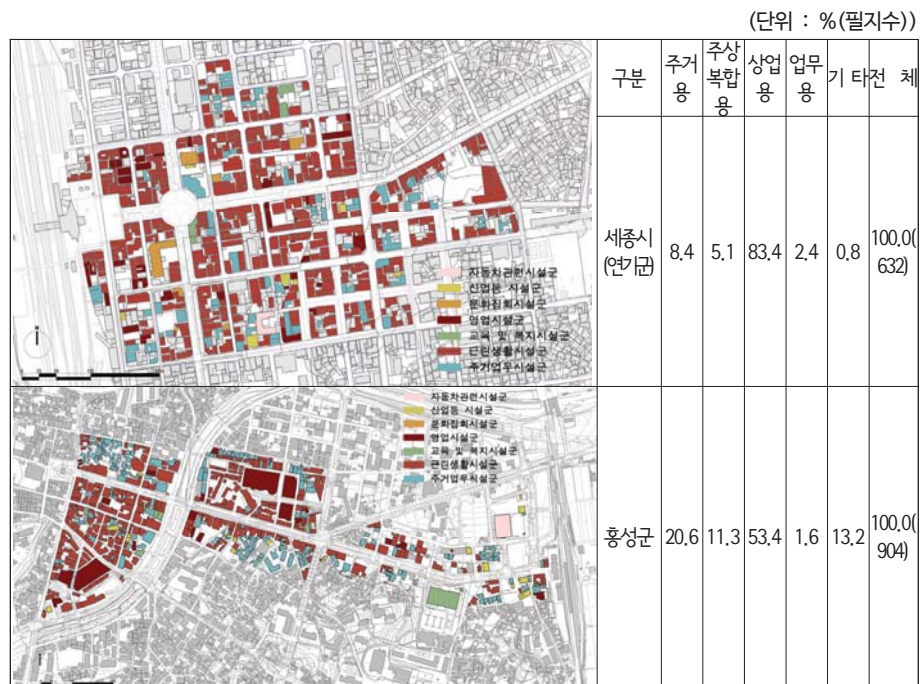
이처럼 복합적이고 종합적 기능을 수행하는 지방 중소도시 도심의 기존 경제적 기능은 결과적으로 직접 생산활동을 담당하지는 않지만 이를 간접적으로 지원하여 궁극적으로 지역 내 일자리 창출에 기여하는 기능을 말한다. 도심 또는 도심 인근지역에서의 생산활동 촉진을 위한 지원기능으로서 도심의 경제적 기능은 생산자 측면과 거주자 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

생산자 측면에서는 생산기능 지원 및 서비스 기능이며, 거주자 측면에서는 궁극적으로는 생산성 향상을 위한 거주관련 지원 및 서비스 기능이라 할 수 있다. 따라서

이 연구에서는 ‘경제적’ 기능으로 사용하고 있지만, 이는 지역의 산업경제활동 활성화
를 강조하는 도심 고유의 경제 및 생활거점 중심지로서의 기능 측면을 강조한 것이며
실질적으로는 <그림 2-3>의 관리적 기능과 상업·서비스적 기능을 모두 포함한다.

이 외에도 중소도시 도심 연구에 있어 고려해야 할 중요한 기능이 있다. 중소도시와
대도시 도심은 주거기능에 있어 큰 차이를 보이기 때문이다. 중소도시에서 도심
주거기능은 빼놓을 수 없는 주요 기능 중 하나이며 상업업무 등 도심의 핵심기능을
유지하는 배후기능을 담당한다. 이는 일반주거와 차별되는 것으로 중소도시 도심의
핵심적인 기능 중 하나이다. 이는 다음의 그림 <2-4> 세종시(연기군)와 홍성군의
사례에서도 살펴볼 수 있다. 이 연구에서는 경제적 기능을 궁극적으로 도시 전체의
생산성 향상을 통한 경제활성화를 위한 지원 및 서비스 기능으로 간주하였다. 따라서,
이 연구에서는 넓은 의미에서 주거기능 역시 생산성 향상을 위해 필수적인 요소로
간주하고자 한다.

<그림 2-4> 도심의 건축물 용도 현황 사례



* 자료 : 임준홍 외, 2006. 중소도시 중심지까지 실태와 활성화 방향. 충남연구원.

종합하자면, 이 연구에서 지방 중소도시 기존 경제적 기능이란, 중심업무, 상업, 행정, 교육, 문화, 복지, 주거 기능을 말한다. 도심의 기존 경제적 기능과 연계한다는 것은, ‘재생(regeneration)’이라는 취지에 맞게 도심이 가지고 있는 장점을 최대한 살리고 부각시켜 도심의 경제적 기능을 제고하기 위한 방안을 마련하는 것을 의미한다. 좀 더 구체적으로는 기존에 활발히 기업활동을 해 온 지역내 기업, 점포 등을 활용하여 이를 토대로 ‘시너지 효과를 창출 할 수 있는 기능을 보완’하는 형태로, 새로운 기능도입은 확대해석 하면 ‘기능을 보완’하는 활동의 일환으로 볼 수 있다. 따라서, ‘기능을 보완’하기 위해서는 현재 쇠퇴하였으나 오랫동안 도심이 담당해 온 핵심 기능과 이를 중심으로 한 연관기능을 찾고 그 활용 가능성을 타진하는 것에서부터 시작하는 것이 무엇보다 중요하다.

3) 점진적 도시재생

도심쇠퇴에는 다양한 원인이 있지만, 대규모 외곽의 공동주택개발, 공공기관 이전, 주력산업의 침체에 따른 인구유출, 급격한 상권쇠퇴, 투자 감소와 기반시설 노후화·방치 등은 공통적으로 이야기되는 쇠퇴의 원인이다. 다양한 원인들을 시간적 흐름에 따라 정리한다면, 도심쇠퇴는 도시 내 빠르게 증가하는 개발수요에 대응하기 위해 외곽지역의 택지개발은 서두르는 한편 도심기능의 구조조정, 기반시설 노후화 개선 등 기성시가지의 정비는 소홀하여 도심의 역사성과 중심성 등의 매력을 상실¹⁸⁾해 가는 과정으로 볼 수 있다.

김주진 외(2015) 연구에서는 ‘도시재생법’에 근거한 선도지역 공모사업에 선정된 지방 중소도시의 도심 쇠퇴원인을 크게 6가지로 진단하였다(〈표 2-3〉 참조).

〈표 2-3〉 주요 선도지역 근린재생 활성화계획의 도심 쇠퇴원인 진단

도시	도심 쇠퇴원인 진단 내용	쇠퇴원인 유형					
		①	②	③	④	⑤	⑥
공주	- 가용지 협소, 개발제한, 신시가지(강북) 개발로 인한 도심 쇠퇴 - 인구·사업체 감소로 인한 빈점포·빈건물 확산 - 역사·문화 자산의 활용 및 이미지 형성 미흡	●		●	●		●

18) 유재윤 외. 2013. 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안. p.30~31

도시	도심 쇠퇴원인 진단 내용	쇠퇴원인 유형					
		①	②	③	④	⑤	⑥
군산	• 내항의 기능 쇠퇴 및 택지개발로 도심 공동화 • 공공기관(군산시청, 군산경찰서, 법원)의 외곽 이전 • 도심 노후화	●	●	●	●		
목포	• 하당·남악 신도시 조성에 따른 도심 쇠퇴 현상 가속화 • 거주인구 감소 및 거주 인구의 고령화 • 개항 초기 형성된 시가지와 유달산 하단부 노후 주거지역	●		●	●		
순천	• 순천·여수광양 3개시 중심지역인 연향, 조례, 금당, 신대지구에 신도시 조성 • 공공기관 신도시 이전(법원, 검찰청, 교육청, 세무서, 우체국, 성기물로 병원) • 대형마트 입점으로 도심의 골목 상권 및 재래시장 침체 • 소비패턴 변화로 도심의 문화공간과 패션거리 이용률 급감	●	●	●			●
영주	• ‘철도산업’의 쇠퇴와 ‘신시가지 개발’로 구도심의 장소성 및 경제권 상실 • 1973년 영주역 이전, 1980년 영주시청 이전	●	●	●		●	
천안	• 행정·업무 등 도심기능이 교외로 이전함에 따라 도심 쇠퇴가 가속화 • 시청, 경찰서, 교육지원청, 세무서 등 공공기관 이전으로 새로운 외부상권 형성 • 주차공간, 공원 등 도심 이용객을 위한 편의시설 부족 및 기반시설이 노후화	●	●	●			
태백	• 석탄산업 사양화에 따른 지역상권 위축 • 통리역 폐쇄(2012년 6월)로 지역경제기반 붕괴 • 생활환경 노후, 인구유입 부재, 지역상권 하락 등으로 지역쇠퇴 가속화			●	●	●	

주1: 7개 선도지역 근린재생 활성화계획(2014) 등을 활용하여 작성

주2: 쇠퇴원인 유형 ① 외곽 신규 개발과 그로 인한 상주인구 유출, ② 공공청사, 철도역, 터미널, 종합병원 등 도심부 핵심시설 외곽 이전, ③ 상주인구 및 유동인구 감소로 인한 도심부 상업 기능 쇠퇴, ④ 노후화되거나 쇠락한 도시환경 방지, ⑤ 도시기반산업 또는 도심부 산업기능 쇠퇴, ⑥ 기타 사회문화적 변화

※ 자료 : 김주진 외, 2015. 원도심활성화를 위한 중심시가지형 도시재생사업 추진방안. 한국토지주택공사 토지주택연구원

지방 중소도시 도심의 쇠퇴문제 대두와 함께 도심이 가지는 가치에 대한 관심이 고조되고 있다. 일반적으로 도심이 지니는 다양한 가치를 크게 구분해보면 중심성, 문화성, 다양성이라고 할 수 있다. 먼저 중심성이란 도·소매업, 금융, 행정, 서비스업 등과 같은 중심기능의 보유정도 즉 중심기능수요에 대하여 어떤 중심지가 실제로 보유하고 있는 중심기능의 비율을 의미하는 것으로 도심부는 도시 내에서 이러한 중심성의 정도가 가장 높은 지역¹⁹⁾이다. 문화성은 역사성이라고 말할 수 있는데, 이는 도심이 장기간에 걸쳐 형성되면서 지역적 특색을 담고 있는 건축물, 역사적 장소, 특산물, 전해지는 이야기, 인물 등 지역만의 고유한 문화를 지니고 있는 특징에 대한 것이다. 다양성이란 상업·주거 기능으로 거의 획일화되어 있는 교외 개발에

19) 계기식·김형진, 2003. 지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안, p.13

비해 도심은 다양하고 고유한 장소적 특성을 가지고 있음을 의미한다. 즉, 도심이라는 공간은 다양한 기능이 집적함으로써 발생하는 집적의 효과로 정보 등 교류로 인한 다양성, 교류의 편리성이 극대화 되는 지역이다.

도심은 장기간에 걸친 도시형성과정에서 축적된 다양한 역사문화자원을 지니며, 양호한 접근성, 다양한 인적·물적 자원 및 기반시설 등을 보유한 공간이다. 결국 도심은 과거와 비교할 때 현재는 쇠퇴하였지만 여전히 업무, 상업, 행정, 문화 등 각종 기능이 집중되어 있어 도시민 삶의 질 개선을 위해 정체성과 매력을 지닌 곳으로 재생되어야 할 필요성이 충분한 지역이라는 것이 일반적인 전문가들의 견해이다.

선진국들은 산업화·도시화 과정에서 고용기능과 주거환경이 악화된 도심부를 경제·사회·문화적으로 재활성화 하는 것으로부터 도시재생을 시작하였다. 이러한 도심재생은 처음에는 물리적이고 수도권 위주인 도심재개발로 출발하여 최근 들어서는 장소적 특성을 살린 종합적 도심재생을 목표로 추진하고 있다.

그 중에서도 특히, 중소도시 도심재생은 먼저 중소도시의 잠재력을 고려하여 그 방향성과 전략이 마련되어야 한다. 대부분 중소도시의 경우 수요의 한계로 대규모 자본 등 외부의 투자 등에 의한 재생 가능성이 매우 낮은 지역이다. 전면철거형 재개발 방식의 사업성 확보가 어려운 상황에서, 특히 지방 중소도시의 경우 더욱이 점진적 시설 개선과 도심기능 재활성화 위주의 대안적 도심재생 방식 채택이 바람직할 것이다. 또한 지역사회와 기존 도시자산, 도시기능에 보다 밀접하게 연계된 커뮤니티 중심의 도시재생을 추구해야 한다. 도심재생시 고려할 점 중 기존 원주민들의 재정착과 삶의 질 제고가 중요한 목표인 점과 부동산경기 침체라는 여건 하에서 볼 때, 새로운 산업을 통째로 이식하기보다, 도심의 기존 경제 생태계를 크게 훼손하지 않는 범위에서 기존 도심의 산업적 기반유지를 중심으로 필요한 경우 새로운 산업을 부분적으로 연계, 육성하는 신(新)·구(舊)의 조화 추구가 정책추진의 방향이 되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 이 연구에서는 점진적 도시재생이란, 지방 중소도시의 특성과 잠재력을 극대화하기 위한 수단으로 기존 도시개발방식과 구분되는 방식으로 수복형

등 개발방식에 초점을 맞추기 보다는 기존 기능과 구조를 유지하는 것에 초점을 맞춘 개념을 말한다. 이것이 구현되는 형태는 기존 도심지역 소상공인과의 상생을 고려하는 방식이 될 수 있다. 점진적 도시재생의 특징은 4가지 측면을 들 수 있다. 먼저 접근방식에 있어 도시 전체의 경쟁력 제고를 위한 기능 강화 중심이다. 원주민 및 상인들의 퇴출 최소화와 상생을 추구하며, 거주자/생활자 삶의 만족도 향상을 추구하는 목표 가치로 본다. 개발방식은 하드웨어(H/W)와 소프트웨어(S/W)의 조화 및 기존건물, 저이용 공공시설/공간 등의 활용을 고려하여 추진한다. 마지막으로 주체와 재원 측면에서는 공공(인프라)과 민간(건축물)의 협력을 통해 추진하며, 여기에는 운영 및 관리의 단계도 포함된다.

- ※ 참고 : 도시재생의 8가지 원칙²⁰⁾ (미국 인구 25만~5만 명의 중소도시 54개에 대한 조사결과를 기반)
1. 도시재생사업의 민관파트너십을 강화하라(The Importance of a Strong Private/Public Partnership).
 2. 도시재생을 위한 비전 및 계획을 확립하라(Develop a Vision/Plan for Downtown)
 3. 지방 중소도시의 도심은 복합기능을 수행해야 한다(Downtown should be Multifunctional).
 4. 지방 중소도시 도심지역의 역사·문화자산을 활용하라(The Advantage of Downtown's Heritage)
 5. 도심지와 수변공간을 연결하라(Link Downtown to the Waterfront)
 6. 도심지는 보행자 친화적이어야 한다(Downtown should be Pedestrian Friendly)
 7. 도심지 도시설계지침을 정립하라(Establish Design Guidelines)
 8. 주차장의 필요성을 지나치게 강조하지 말라(Do not Overemphasize the Importance of Parking)

4. 관련 국내외 정책현황 검토

1) 해외 관련 정책 및 제도

(1) 관련 정책

중심상권 및 경제활성화를 목적으로 한 해외 정책으로는 BID와 TCM, TMO 등이 가장 대표적으로 소개되고 있다. 그러나 아직까지 우리나라에서 본격적으로 적용되고 있지는 않고 있다.

20) 대한국토·도시계획학회, 2014. 도시재생. p.389

〈표 2-4〉 해외의 도심 활성화 관련 정책

해외 제도	목적	사업 대상 및 주체	주요내용
BID (Business investment District)	상권 및 경제 활성화	· 지역상점가를 대상으로 상인들과 부동산소유자들로 구성	· 사업지역 자산소유주 및 상인들에게 부담금을 징수하여 기반시설 및 보행자 환경 등의 사업을 위한 비용을 분담
TCM (Town Center Management)		· 상업, 업무지역의 도심상점가를 대상으로 지자체, 민간 등의 협의에 의해 운영	
TMO (Town management Organization)		· 중심시가지 전체를 종합적으로 관리하기 위해 중앙정부 주도의 TMO를 구성	· 이를 통하여 자체조직이 지역을 지속적으로 관리운영

(2) 관련 제도

해외에서 재생관련 법제도는 다양하게 구축운영 중에 있다. 그 중에서도 특히 영국, 일본 등을 중심으로 노후 도심지역을 중심으로 활발히 추진되고 있다.

〈표 2-5〉 해외 도심활성화 관련 법

구분	법률명	목적	대상/범위	주요내용	주체
영국	Local Government, Planning and Land Act 1980	· 도시재생 기업 설립, 유치 · 지방자치단체 자율성 제고 · 부동산 개발	· 신개발지 · 도심 내 유휴지	· 도시재생 추진을 위한 민간기업 유치를 위하여 특별구역(엔터프라이즈존) 설정(특례 제공: 개발대상 토지 강제 수용권, 세제 특례 등)	공공 : 지방당국, 노동기구, 도시개발공사(UDC)
	Inner Urban Areas Act 1978	· 쇠퇴도시지역 개선 · 뉴타운-도시개발 연계	· 도심 지역	· 중앙정부 보조금 및 지방정부 기금 조성을 위한 근거 제시 · 도시재생지역을 위한 기구 설립 근거 등 제시 · 뉴타운과 도시개발, 도시재생을 연계	공공 : 지방당국
	Regional Development Agencies Act 1998	· 지역재생 · 지역 경제발전 · 지역 고용 향상 · 지역 투자 활성화 · 지역 경쟁력 강화	· 도시 지역	· 사회 경제 환경 등의 종합적인 정비 추진 · RDA(Regional development agency, 지역개발기구)의 설립을 통해 지방의 도시재생 추진 및 지원	공공 : RDA
일본	도시재생 특별조치법	· 도시기능 고도화 · 도시 거주환경 개선 · 사회경제구조 전환 · 국민경제 발전 · 민간기업 유치	· 도시 지역	· 도시재생간접지역 등의 특구 지정을 통해 민간 도시재생사업 활성화 유도 · 도시계획의 특례 및 도시재생정비 계획에 근거한 사업 등에 충당하기 위한 교부금의 교부 등의 특별조치 강구	공공:도시재생본부 민간:민간도시개발기구
	중심시가지 활성화법	· 중심시가지* 활성화 · 지역경제 활성화 · 매력적 시가지 조성	· 상업 지역 · 도심 지역	· 대규모 소매점포와 주변 점포의 상생 도모 · 다양한 도시기능에 대한 도모 및 대중교통으로의 접근성 향상(중심시가지 경제기능 제고)	공공 : 중심시가지활성화본부

* 중심시가지는 다양한 도시기능이 집적되고 사회·경제활동이 전개되는 장소이며, 오랜 문화와 전통을 간직한 생활의 중심지로, 지역의 발전에 중요한 역할을 하는 곳임 (윤성복(1999), 일본의 중심시가지 활성화에 관한 동향, 동아대학교 연구논문집 제23권 2호)

※ 자료 : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/65/introduction>, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/50/contents>, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/45/contents>, 도시재생사업단(2010) 도시재생 법제도 및 지원수단 개발, 도시

재생사업단(2011) 해외도시재생추진체계

2) 국내관련 정책 및 제도

(1) 관련 정책

□ 전통시장 및 상점가 활성화 지원사업 : 중소기업청

2002년 「재래시장활성화를 위한 특별조치법」을 시작으로, 「재래시장 육성을 위한 특별법」, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 등 전통시장의 활성화를 도모하기 위한 법적근거가 마련되었다. 사업방식과 내용도 다양해졌으며, 2006년 이후에는 시장주변 상점가까지 상권의 범위를 확대하였다. 전통시장 관련사업 추진주체는 중소기업청과 소상공인시장진흥공단이며, 사업은 크게 시설현대화사업, 주차환경개선사업 및 시장경영혁신사업으로 구분된다. 시설현대화사업은 노후화된 시설 개선, 기반시설의 설치 등을 지원하는 사업으로 2015년 예산은 805억 원이다. 주차환경개선사업은 고객이 가장 불편을 느끼는 주차문제 완화로 고객·매출 증대를 지원하는 사업으로 2015년 예산은 530억 원 정도이다. 시장경영혁신사업이란 소프트웨어적인 측면에 강한 사업으로 공동마케팅, 상거래현대화, 상인혁신교육, 상인조직역량강화, 시장자문 및 점포지도작성 등 경영혁신 지원을 통해 고객 및 매출증가로 상권활성화를 도모하며, 2015년 예산은 112, 612백만 원²¹⁾ 수준이다. 중소기업청의 2015년 업무계획에 따르면 전통시장을 3대 유형(①골목, ②문화관광, ③글로벌 명품)으로 차별화하여, 개성 있는 특성화 시장으로 육성할 계획을 밝힌 바 있다.

21) 국비지원한도는 전통시장·상점가와 상권활성화구역 여부에 따라 규모(소·중·대형)별로 지원한도가 정해져있음

- 전통시장 : 자연발생적으로 또는 사회적·경제적 필요에 의하여 조성되고, 상품이나 용역의 거래가 상호신뢰에 기초하여 주로 전통적 방식으로 이루어지는 장소로 ‘전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법’ 제 2조1호의 요건을 충족한다고 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 인정하는 곳
- 상권활성화구역 : 시장 또는 상점가가 하나 이상 포함된 곳, 상업지역이 100분의 50이상 포함된 곳, 그리고 해당구역 안에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 하나의 상권을 형성하고 있는 곳으로 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제9조에 따른 실태조사 결과 해당 구역의 주요 상업활동이 위축되었거나 위축될 우려가 있다고 판단되는 곳

〈표 2-6〉 중소기업청의 2015년 특성화시장 육성계획

시장 유형	특성화 내용	육성계획	
		2015	2017
골목	마케팅, 상품진열, 요리 전문가를 투입하여 “1시장1특색”을 개발하고 대표 브랜드로 육성	70개	200개
문화관광	예술공방·도서관 등 시장에 작은 문화공간을 설치하고, 지역 예술인·주변 관광지 등 연계	87개	165개
글로벌명품	외국사례 및 외국인 대상 추적조사, 인터뷰 등을 통해 한류와 연계한 글로벌 명품시장 육성	5개	10개

자료 : 중소기업청 2015년 업무계획

중소기업청에 따르면 지난 2001년 전국 전통시장 총매출은 40조 1천억 원이었으나 2013년에는 20조 7천억 원으로 48%나 급감하였다²²⁾. 정부와 지자체가 2002년부터 2013년까지 시설현대화와 경영혁신을 위해 1,084개의 시장에 총 3조 3천억 원을 투입한 것에 비하면 기대한 성과를 충분히 내지 못했다는 평가가 이루어지기도 하였다²³⁾.

(2) 관련 제도

도시재생과 관련된 제도는 크게 「도시 및 주거환경정비법」(이하, 도시정비법)과 도시재생법을 살펴보았다. 도시정비법에는 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업이 구분되어 있다. 동법 제 2조의 2 라에 의한 도시환경정비사업은 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.

도시재생법에는 근린재생형 도시재생²⁴⁾과 도시경제기반형 도시재생을 구분하고 있다. 동법 제2조의 6 가에 의하면 도시경제기반형 활성화계획이란 산업단지, 향만,

22) 중부매일뉴스, ‘천문학적 예산지원에도 매출 추락한 전통시장’, 2014년 9월 11일 15면

23) 중소기업청·기획재정부, “자생노력하는 전통시장에 ‘선택과 집중’ 지원키로”, 2014년 12월 23일자 보도자료

24) 법 개정은 이루어지지 않았으나 2016년 국비지원사업 공모시 근린재생형 도시재생사업은 일반형과 중심시가지형으로 구분하였음

공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생 활성화계획을 의미한다.

도시재생법 제2조의 7에 의한 도시재생사업 대상은 다음과 같다. 국가 차원 및 지자체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업, 정비사업 및 재정비촉진사업, 도시개발사업 및 역세권개발사업, 산업단지 개발사업 및 산업단지 재생사업, 항만재개발사업, 도시·군계획시설사업 및 시범도시 지정에 따른 사업, 그밖에 도시재생에 필요한 사업(령)²⁵⁾ 등이 포함된다.

※ 도시재생법 제2조의 ① 7. "도시재생사업"이란 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 다음 각 목의 사업을 말한다.

- 가. 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
- 나. 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
- 다. 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업
- 라. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업
- 마. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업
- 바. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업
- 사. 「항만법」에 따른 항만재개발사업
- 아. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업
- 자. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업
- 차. 「경관법」에 따른 경관사업
- 카. 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

25) 복합환승센터 개발사업, 관광지 및 관광단지 조성사업 등

제 3 장

해외사례 조사·분석

해외사례 조사·분석

제3장에서는 점진적 도시재생 방식과 정책적 지원방안을 도출하는 과정에서 제시되는 다양한 이슈를 중심으로 해외사례 조사·분석을 시행하였다. 검토가 필요한 주요이슈로는 ‘기존 기능과 새로운 기능 간의 연계·상생’, ‘도심의 역사성 보전과 경제적 재생’, ‘안정적인 재원확보 및 자체조직의 운영·관리’를 제시하였다. 현재 우리나라 지방 중소도시 여건과 부합하는 해외 중소도시의 사례는 찾아보기 어렵기 때문에 이슈를 중심으로 일본 무사시노시 키치조지 상권활성화 구역, 미국 메인스트리트 프로그램, 영국 BID 사례 등을 통하여 문제 해결방안을 모색해 보고자 하였다. 그 결과 도심내 소매상권 활성화를 통한 공간적 재생과 경제적 재생을 동시에 추구하고 있다는 점, 민관의 협력적 네트워크 하의 역할분담을 통해 중심시가지의 재생을 만들어 가고 있다는 점, 지역커뮤니티 차원의 조직이 핵심적인 주체가 된다는 점, 안정적이고 지속적인 재원조달방안이 마련되어야 한다는 점 등 시사점을 도출하였다.

1. 사례조사 분석의 틀

이 장에서는 우리나라 지방 중소도시 도심 활성화와 관련된 이슈를 중심으로 해외사례를 조사·분석하였다. 우리나라 지방 중소도시와 유사한 여건의 해외도시를 찾는 것도 어렵거니와 더불어 점진적 도시재생의 사례를 찾는다는 것은 매우 쉽지 않은 일이다. 따라서 도심의 기존 기능과 연계 하에 경제적 재생을 이루고자 한 사례들을 중심으로 특정이슈를 해결하기 위해 어떠한 수단(제도적, 재정적 등)을 활용하였는지를 살펴보고자 하였다.

예로부터 소매업은 도심의 주요한 경제적 기능이다. 이와 관련하여 기존 기능(소매 점포)과 새로운 기능(대형점포) 간 연계·상생을 이루어낸 점에서 일본 키치조지 상점가활성화 사례를 살펴보았다. 오래된 도심이 지니고 있는 주요한 잠재력 중 하나는 역사성과 고유성이다. 그만큼 보전하고 활용할 자산이 많은 경우가 대부분이다. 미국 메인스트리트 프로그램은 역사적 경관을 보전·활용하면서 메인거리를 중심으로 상점가의 경제적 재생을 함께 추구한 사례이다. 어떠한 정책이나 제도든지 지속적으로 추진되어 의도한 효과를 내기 위해서는 안정적인 재원조달 방안이 반드시 필요하다. 따라서 BID(Business Improvement District)제도와 같이 지구 내 구성원 간의 합의 하에 일정 비율의 부담금을 모든 사업장이 동일하게 내고 공동의 목표를 이루어가는 제도에 대하여 살펴보는 것이 필요하다. 이 연구에서는 BID를 활용하는 나라들 중 특별히 영국의 사례를 살펴보았다.

2. 기존 기능과 새로운 기능 간의 연계·상생

1) 사례지역 개요 : 일본 키치조지 지역 중심시가지 활성화 사례²⁶⁾

도쿄도 무사시노시(武蔵野市)에 위치한 키치조지(吉祥寺) 일대는 녹지 및 오픈 스페이스가 풍부하고 도서관 등 사회복지시설이 잘 갖추어져 있어 도쿄시민에게 인기 있는 주거지이다. 새로운 것과 오래된 것의 조화가 있는 상업지역이 있어 ‘살고 싶은 동네’, ‘휴일에 가족과 나들이 가고 싶은 동네’, ‘아이 키우기 좋은 동네’ 등의 긍정적 이미지를 지니고 있다. 상업지역은 키치조지역을 중심으로 이노카시라 공원과 배후 주거지에 둘러싸진 사각형의 형태로 형성되어 있으며, 대규모 상점가인 선로드, 파르코, 마루이, 도큐백화점 등 대형 유통업체와 함께 중소규모의 다양한 상점가가 어우러져 있는 곳이다.

26) 임화진(2012), 지역상권 활성화를 위한 우수 해외사례 연구의 내용을 토대로 작성

〈그림 3-1〉 키치쵸지의 입지적 위치 및 키치쵸지역 상점가 입지



자료 : 임화진 외. 2012. 지역상권 활성화를 위한 우수 해외사례 연구. p. 50,52

키치쵸지는 도쿄도 내 손꼽히는 변화가로 역 주변 상업지구에는 약 10여 개의 상점가가 자리 잡고 있으며 음악, 재즈, 라이브 하우스, 극장, 스트리트 라이브 등 문화적 요소가 풍부하다. 상점은 주로 소매업 중심이며, 대규모 점포가 한 블록에 하나 이상 입지해 있어 약 58%의 사업소가 대규모 점포 내에 있다. 그 외는 상점가에 자리 잡고 있다.

〈표 3-1〉 키치쵸지의 주요 상점가

상점가 명칭	설립시기	역사 및 개요
하모니카 요코초	1974년	· 1940년 이후 역앞 암시장이 발전하여 지금과 같은 상점가 형성 · 100개 이상의 점포 밀집 · 상점회는 1974년 발족
키치쵸지 다이야거리	1961년	· 50년대 초기 소규모점포 위주의 상업집적지 형성 · 61년 다다야거리 상점가로 개업하여 74년 “다이야”가 “도큐 체리나드”라는 명칭으로 개업 · 2009년 리뉴얼공사 완료
키치쵸지나카 미치거리 상점가	1970년대 이후	· 본래 일반적인 농로였으나 70년대 도큐백화점 및 선로드 주변 재개발 이후 저렴한 임대료 때문에 상점 모여들 · 2008년 아케이드 정비
키치쵸지 선로드 상점가	1970년대	· 구획정리사업의 일환으로 아케이드 정비 · 2004년 리뉴얼
키치쵸지평화 거리 상점가	1970년대	· 키치쵸지역 북쪽 출구에 잡화 및 악기점 등 전문상점가 형성

자료 : 임화진 외. 2012. 전계서

상점가의 매출액의 경우 도쿄의 롯본기 지구와 비교해서도 뒤지지 않는 수준이다. 2002년에 비해 2007년에 약간 줄어들었으나, 1㎡당 매출액은 증가하였다(〈표 3-2〉참조).

〈표 3-2〉 키치조지 상점가의 사업소 개수 및 연간매출액

구분	2002년				2007년			
	사업소 개수	연간 매출액 (백만엔)	매장면적 (㎡)	1㎡당 연간 매출액 (만엔)	사업소 개수	연간 매출액 (백만엔)	매장면적 (㎡)	1㎡당 연간 매출액 (만엔)
키치조지 북구	560	138,778	134,985	103	564	129,931	119,437	109
키치조지 남구	317	55,767	44,450	125	301	56,684	45,796	124
키치조지 전체	877	194,545	179,435	108	865	186,615	165,233	113

자료 : 임화진 외, 2012. 전계서

2) 시기별 주요 사업 및 특징

1900년대 초반까지 교외 농지 및 소규모 마을이었던 키치조지는 1899년 새로운 역이 개설되었고, 1945년에는 역 근처에 시장 및 상점가가 탄생하였다. 1960~70년대에는 구획정리사업이 이루어졌고, 이후 지속적인 환경정비 사업이 진행되었다. 2000년대 들어서는 소프트웨어 중심의 활동 등을 통해 잡화점, 개성 있는 점포들이 다수 입지한 지금의 상점가로 변모하였다.

연도별로 도시공간구조 및 지역활성화에 영향을 준 주요 사건을 살펴보면 다음과 같다. 1899년에 무사시노촌 촌민에 의해 새로운 역이 건설되었다. 이후 1945년에는 역 근처에 시장 및 상점가가 형성되었다. 1962년에는 수퍼블록 방식에 따른 도시계획 구획정리사업계획이 반대에 부딪혔고, 1964년에는 무사시노시, 시의회, 시민을 중심으로 키치조지역 주변 도시계획 협의회 설립 및 도시계획도로 계획이 결정되었다. 1966~1969년에는 도시계획 공사 실시, 중앙선 복선화 고가화 공사가 종료되었다. 1970년대에는 구획정리사업이 종료되었고, 긴테쵸, 이세탄 등 백화점이 유치되었고,

상점가 아케이드 정비가 이루어졌다. 1980년대에는 긴테츠 백화점 뒤쪽 매춘지역이 정비되었고, 1983년 환경정화특별정비지구 지정이 이루어지고, 1987년에는 역 앞 광장이 완성되었다. 이후 1990년대에는 불법 주차 방지 조례가 제정되었고, 커뮤니티 버스 운영이 시작되었다. 마지막으로 2000년대에는 키치조지 미술관이 개설되고, 시 조례에 의한 블루캡 활동이 개시되었다. 이어 선로드 아케이드 및 다아야거리 리뉴얼 정비가 이루어지고 JR 키치조지역 개량 및 보수 공사가 실시되었다.

3) 기능 간 연계·강화를 위한 관련주체의 활동 현황

(1) 관련주체별 특징

키치조지 상점가활성화에 관여한 관련주체들은 상점가 이외에는 크게 행정, 대규모 상업시설, 지역주민, 사찰 등이 있다. 행정은 무사시노시 시정부로 대표된다. 시정부의 도시계획과는 기반 및 아케이드 정비, 생활경제과는 이벤트 중심의 상업진흥 사업을 주로 운영하고, ‘무(Moo)’버스를 도입하여 운영하고 있다. 1970년대 이전에 이미 도시 기반정비의 큰 골자가 마련되었고 이후에는 소규모 정비 위주로 이루어졌다. 자발적인 bottom-up 참여가 활발하여 행정은 조력자로서 역할을 수행한다.

사찰은 주요 관련주체 중 하나이다. 지역 내 4개의 사찰이 입지해 있는데, 이들은 역 인근의 토지소유자로 권리관계가 서로 복잡하게 얽혀 있다. 사찰은 사업활동 및 지역사회 활동에 제3자적 입장을 견지한다. 지역주민은 대부분 중년부와 어린이, 청소년 자녀가 있는 가족층이다. 이들은 범죄, 유흥업소 입지에 방어적인 입장이다. 대형 점포(기업)의 경우, 주로 종합쇼핑몰이나 백화점이며, 초대형 마트는 ‘세이유’만 입지해 있는 상황이다.

(2) 관련주체들의 시기별 활동변화

□ 단순한 상업 활동에서 지역활성화 추구

관련주체들은 처음에는 단순한 상업 활동에 머물러 있다가 점차 지역활성화의 중요성에 눈뜨게 되었다. 1984년에 키치조지 상업 커뮤니티 간담회가 설립되었고,

상품 판매를 넘어 지역활성화라는 새로운 목표를 설정하였다. 1985년에 무사시노시 제2기 장기계획 수립을 통해 일일 승객 40만 명의 키치조지역 북쪽 역전 광장의 정비·재개발을 추진하였다. “키치조지 음악제(1986년)”와 “키치조지 다키키노(일본 전통무대예술, 1986년)”이 개최되었다. 1988년 무사시노시는 단순한 베드타운에서 상업, 금융, 정보 중심지로의 변화를 비전으로 제시하게 되었다.

□ 정채기 및 문제 인식기

키치조지 활성화 협의회는 1989년에 심포지엄 “키치조지 마치즈쿠리를 생각한다”에서 대형점포의 매출 정체와 교통체증 문제를 처음으로 제기하였다. 상업커뮤니티의 문제의식에도 불구하고, 지역계획은 거주민생활 위주였으며 시정부의 상업지역을 대상으로 하는 지원은 시내 소상공인에 대한 자금 융자, 상공단체/상업진흥대책사업에 대한 보조금 교부 정도였다. 할당받은 보조금은 상점가내에 공공시설 설치비용, 이벤트 개최비용, 역앞 광장 조명 설치비용, 자매도시와의 식품직송비용 등에 사용되었다.

□ 지역활성화에 대한 소상공인들의 자발적인 참여

상공회의소는 1995년 들어 “키치조지 상업 근대화계획”을 발표하였다. 또한 제1회 키치조지 웰컴 캠페인 이벤트가 실시되어 매력적인 지역이미지 형성을 시도하였으며 이 노력은 지속되고 있다. 그러다가 대형점포 중심의 상업지구라는 대외적 이미지에 소상공인들이 문제의식을 가지면서 자주적으로 지역활성화에 참여하고자 하였다. 시 정부는 “키치조지 상업 2005년 액션플랜 책정위원회” 개설, “상업 르네상스 글레이터 키치조지 21” 수립 등으로 소상공인들의 자발적인 지역활성화 활동을 지원하였다. 뿐만 아니라 구체적으로 미디어를 이용하여 적극적 홍보, 극장, 공방, 전시장 설치, 상점가 내 거리 정비를 통한 걷기 좋은 거리 형성 등의 액션플랜을 제시하는 등의 다양화 방법을 통한 지원을 펼쳤다.

(3) 기능 간 연계·강화 노력

상점가는 1970년대 카치조지 개발 초창기에 대형점포 입점을 위해 적극적인 유치활

동과 지역활동을 전개하는 등 기존 상점가 상인들은 대형점포 입점에 부정적인 입장을 견지하고 있지 않았으며, 대형점포 역시도 기존 상점가활성화 모임 등에 적극적으로 가입하였다. 이는 상점가와 대형점포 간에 서로 취급하는 상품과 업종이 달라 경쟁이 심하지 않을 것이라는 인식 하에, 상점가 입장에서조차 대형점포 입점으로 내방객 이 증가하는 상생효과가 높을 것으로 예상한 결과이다. 대형점포는 입지상 역에서 상점가를 통과해서 도달할 수 있는 위치이다. 따라서 상점가가 활성화 되어야 내점객 증가로 이어지는 상관관계가 설정되었다. 이에 상점가와 대형점포(기업)는 규모의 경제를 위한 상생발전 구조를 형성할 수 있었다.

1991년 무사시노시 상공회의소·마치즈쿠리와 관련된 광범위한 기업 및 단체가 협력하여 ‘키치조지 활성화 협의회’라는 이름의 상점가 통합 네트워크를 구축하였다. 이후 봄, 가을의 키치조지 웰컴캠페인 이벤트 등 활성화를 다양한 노력을 기울였다. 설립 당시 90개 단체가 가입하였고, 연1회 단체총회, 월1회 간사회를 개최하며 각종 정보교류의 창고 및 주체간 협력을 위한 구심점의 역할을 수행한다. 협의회와 행정과의 연계 활동이 활발하며 보조금 등 관련 상담, 제도도입을 위한 시범운영 및 평가대상 지 역할을 담당하기도 한다.

키치조지에 적합하지 않은 점포의 입주에 대해서는 협의회에서 직접 제지하지 않고 각 상점회의 규칙과 사업에 따라 자율적으로 운영한다. 상점회는 지연을 기반으로 한 인간관계에 따른 자율적인 규제로 지역이미지 및 환경을 유지해가고 있다. 도로변 불법주차 등을 단속하는 자율적인 환경정화활동, 900여개 상점들의 공동물품 처리소 설치로 쇼핑공간 쾌적화를 고려하는 등의 사업도 추진하는데, 이는 10개의 상점가는 같은 운명공동체라는 의식을 기반으로 하기 때문에 가능한 일이다.

3. 도심 주요거리의 역사성 보전과 경제적 재생

1) 프로그램 개요 : 미국 메인스트리트 프로그램(Main Street Program)

메인스트리트 프로그램(Main Street Program, 이하 MSP)²⁷⁾은 기존 도심지역의

전면철거형 재개발에 대한 반발로 80년대 이후 기존 도심의 건축물, 도시구조 보존을 통하여 재생의 구심점을 마련하기 위하여 시작되었다. 이처럼 지역보존운동으로 시작된 MSP는 점차 지역 내 쇠퇴한 상업지역의 공간적 재생과 경제적 재생을 목표로 하는 지역경제 재생정책으로 추진²⁸⁾ 되었다. 이는 1980년에 워싱턴에 전미 메인스트리트 센터(National Main Street Center, 이하 NMSC) 설립과 함께 본격화되어 이후 단계적인 도입과정을 거쳐 2010년 현재 2,050개 지구에서 이 프로그램을 추진하고 있다.

MSP는 먼저 시범지역을 대상으로 시험삼아 실시하고 결과에 따라 점차 전체지역으로 확장하는 과정을 거쳤다. 1977년~1980년까지 3년간 'Community Demonstration Program'을 인구 50만 이하의 3개 도시에서 실시하였고, 1980년 '전미 메인스트리트 센터'를 설치하였다. 1980년~1983년 동안에는 주단위로 6개주 30개 지구에서 실시하였다. 이어서 1985년~1988년 중규모 도시 4개 지구와 대도시 4개 지구를 선정 등의 과정을 통해 1990년까지 미 전역 551개 지구에서 MSP를 이용한 활동이 일어났다.²⁹⁾ 이후 미국 전역에서 프로그램을 도입하는 지구가 증가하면서 성공적으로 제도가 정착하게 되었다.

역사보전을 곧 경제적 발전으로 보는 메인스트리트 프로그램은 미국 역사상 가장 효율성이 높은 지역보존형 경제개발 프로그램으로 평가받고 있다. 구체적으로는 1980년~2014년간 1달러 대비 25.52달러 회수효과를 거둔 것으로 평가되며, 보전된 건축물 251,838채, 신규 사업체 120,510개소 개장, 신규 취업자 528,557명, 2천여 개 중심가로에 617억 달러 민간투자 유치 달성 등의 성과를 이루었다.³⁰⁾

27) 메인스트리트 프로그램의 대상은 접한 지구뿐만 아니라 중심업무지구(CBD), 혹은 경제학적인 상업 중심지와 같이 보다 광역적인 지역을 대상으로 하고 있다.(김영경, 이정형(2010). 포괄적 근린 커뮤니티 재생수법으로서 미국 메인 스트리트 프로그램에 관한 연구. 한국도시계획학회 춘계학술대회 논문집. pp.411~422)

28) 권영상·심경미(2009). 『근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안연구』. 건축도시공간연구소, p.89

29) 김영기 외. 2007. 미국의 중심시가 지 활성화제도 사례연구와 시사점. 한국주거환경학회 논문집 5(2). pp.53~66

30) 출처 : 내셔널 메인스트리트 센터 홈페이지(<http://mainstreet.org>)

2) 활동내용과 조직체계

MSP는 역사적인 중심시가지의 재생을 위한 포괄적이고 총체적인 활동으로 볼 수 있으며, 4개 분야별(4 point approach) 이념 아래 모든 사업이 실시되는 구조이다. 4개 분야(4 Point Approach)는 조직구성(Organization), 홍보(Promotion), 디자인(Design), 경제적 재생(Economic Restructuring)로, ‘지속가능한 커뮤니티 재활성화를 위한 관·민 협력적 방법’이다.

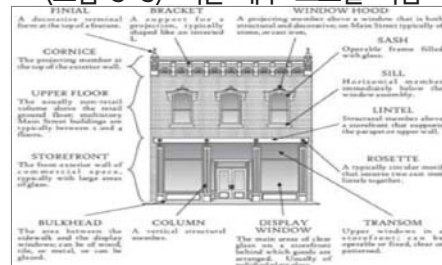
먼저 조직구성(Organization)은 강하고 유연한 조직 만들기가 기본목표이다. 커뮤니티를 주체로 한 조직을 위해 광범위한 다운타운 이해관계자들이 모여 실행하는 것이 조직구성의 중요한 조건이다. 두 번째 분야는 홍보(Promotion)이다. 이는 이미지 메이킹을 위한 다양한 이벤트나 활동을 통해 투자자, 방문객 및 사업주들에게 매력적인 상업지역의 이미지를 공급하는 것에 관한 분야이다. 세 번째는 디자인(Design) 분야이다. 건물뿐만 아니라 오픈스페이스, 사인(Sign) 등 경관 전체의 통일감을 창출하도록 계획하여 다운타운 전체의 이미지를 제고하는 활동들이 이루어진다. 이때 NMSC가 직접 기술지원하거나 주나 시에서 위탁한 건축가, 예술가들이 지원하는 등 간편하게 상담할 수 있는 시스템이 구축되어 있다. 마지막 분야는 경제적 재생(Economic Restructuring)이다. 지역경제 기반을 다양화하고 확대하기 위해 새로운 비즈니스를 도입하거나 기존 사업자간의 제휴를 통해 전체적인 사업환경을 개선하는 활동 등이 이루어지는 분야이다. 주요 사업은 해당 지구의 기존 경제동향 조사 및 계획수립, 나아가 사업 확대를 위한 기술지원, 지구의 장기적인 마케팅 분석 등이다.

〈그림 3-2〉 전면 그래픽 디자인 계획



자료 : 김영경, 이정형 외. 2010. 전게서

〈그림 3-3〉 외관 세부 요소별 지침

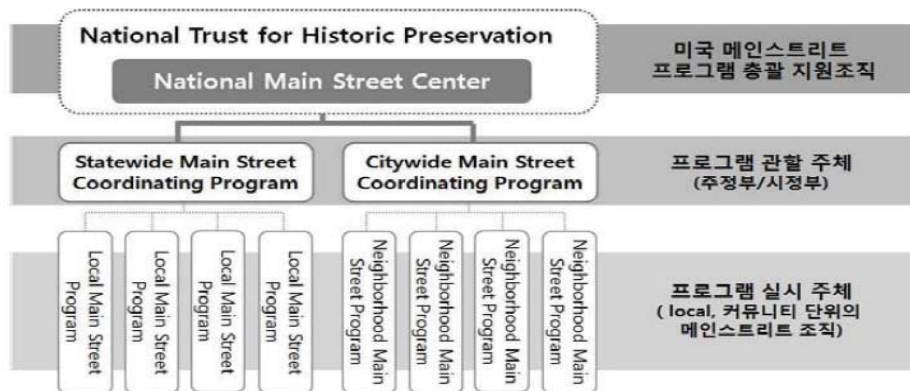


〈표 3-3〉 4개 분야를 기반으로 한 프로그램의 활동 분류

4개 분야	주요 목표	주요 사업
조직구성 (Organization)	· 메인스트리트 업무 계획 · 커뮤니티 주도의 프로그램 구성 · 메인스트리트 활성화 자금 조성	· 메인스트리트를 위한 자금 조달 메커니즘 확립 · 메인스트리트 프로그램의 촉진
홍보 (Promotion)	· 적극적 홍보	· 역사문화 유산 투어
디자인 (Design)	· 시각적 상품 조성(정체성 강화) · 외관개선사업 및 공공영역 증진 · 역사보존을 위한 도구적 역할 · 재생과 지속가능성	· 커뮤니티의 미래상 제시(마스터플랜) · 조닝 및 기타 토지이용규제 수단 · 교통 관리/주차 관리 · 깨끗하고 안전한 지구 형성
경제적 재생 (Economic Restructuring)	· 상업 활성화 증진	· 부동산 및 메인스트리트 사업지구 발전 도모

자료 : 김영경, 이정형 외, 2010, 전계서

〈그림 3-4〉 메인스트리트 프로그램의 운영 조직 체계



자료 : 김영경, 이정형, 2010, 전계서

MSP는 대표적인 커뮤니티 단위 재생 수법으로서 프로그램을 도입하기 위해서는 프로그램을 관할하는 주시정부 레벨의 관할 주체기관에 신청해서 인정을 받아야 한다. 인정받은 지구는 이사회 멤버를 결정하여 실행조직을 설립하게 된다. MSP는 미국 역사보존 트러스트가 관할하는 프로그램 중 하나로 이 프로그램을 총괄하는 전미 메인스트리트 센터가 설립·운영되고 있다. MSP 실시조직의 최고 의사결정기관은 이사회로 9~13명 정도로 구성되는 것이 일반적이다. 이사전원이 4개의 위원회에

속하며, 각 위원회에서는 실제 사업계획을 입안하여 실행한다. 사업의 적절한 실행을 위해 선임된 상임 프로그램 매니저는 MSP 전체를 통합하여 관리하게 된다.

3) 재원조달

MSP의 주요 재원은 회비, 이벤트 수입, 스폰서 자금 및 지자체의 보조금 등이다. 이밖에 주정부나 카운티로부터의 각종 보조금, Tax Credit, National Trust 등의 용자도 활용하지만 전체 재원 중 차지하는 비중은 극히 적다. 개별 시설정비사업을 실시하는 지구에서는 커뮤니티개발 포괄 보조금, TIF 등이 활용되기도 한다. 일반적인 사업비 총액은 1개 지구당 평균 5만~20만 달러 정도로, 회비·기부금과 각종 보조금의 비율은 50:50 정도를 차지한다. 안정된 자금 확보를 위해 BID³¹⁾를 함께 도입하고 있는 지구도 전체의 16%를 차지한다.³²⁾

4) 관련주체 간 역할분담과 거버넌스 체계 : 보스턴시 사례³³⁾

MSP는 지역의 경제적 재생과 연계되어 있는 역사문화환경 보전정책으로 특히 지역 소매업(Retail Business) 활성화 전략으로서의 역할이 커서 지자체와 지역주민, 시민들의 적극적인 참여가 이루어진다. 지역내 생산품을 해당지역에서 소비하도록 유도함으로써 지역 전체적인 산업구조를 안정적이고 지속가능하게 하며, 지역성을 상품가치화하여 매력적인 상업가로로 관리하는 전략은 지역주민의 참여의식을 높일 수 있다. 미국의 대표적인 역사도시인 보스턴시는 총 19개 지역을 메인스트리트로 지정하여 역사문화환경 보전과 동시에 지역 경제적 재생을 견인하고 있다.

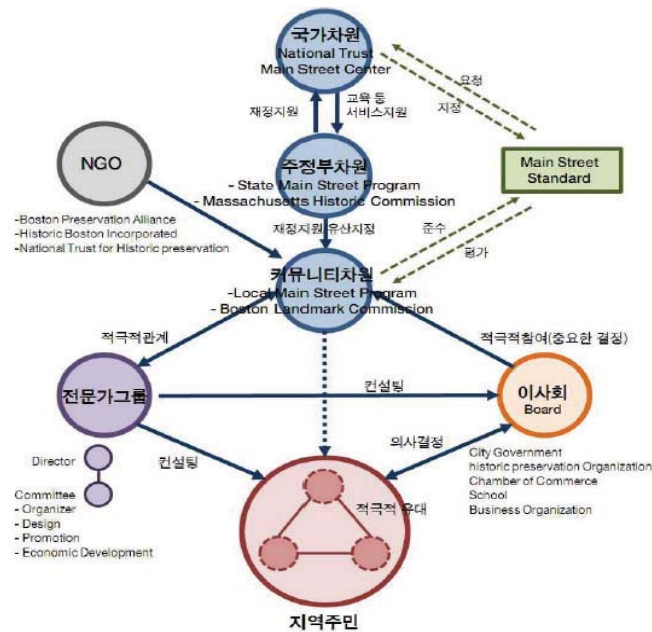
31) BID(Business Improvement District)는 주법에 근거한 특별지구제도를 이용하여 대상지구 내의 부동산소유자가 스스로 부담금(assessment)을 지불하여 지구 활성화를 위한 사업을 실시하는 구조임(김영기 외, 2007, 전계서)

32) BID와 같은 특별지구제도는 중요한 수입원의 일부이므로, BID 자금의 일부를 MSP 조직이 나누어 받는 것보다, MSP 조직이 중심이 되어 BID를 설립하는 것이 가장 이상적이라고 여김(김영기 외, 2007, 전계서)

33) 권영상, 2011, 면적인 역사문화환경에 대한 참여 거버넌스 비교, 대한건축학회논문집 제27권 제4호(통권270호) pp.239~248 내용 중 일부부분을 요약·정리 하였음

보스턴 메인스트리트 프로그램에는 중앙정부 뿐만 아니라, 지방정부와 시민단체, 전문가 그룹들이 다차원적으로 참여하고 있다. 국가차원에서는 연방정부와 내셔널트리스트 본부, 메인스트리트 센터가 관련주체이며, 주차원에는 보스턴시청의 ‘근린생활권개발부(Department of Neighborhood Development)’ 및 ‘매사추세츠 역사위원회(Massachusetts Historic Commission)’가 있으며 그밖에 보스턴도시재생공사(BRA)를 통해 도시관리를 실행하고 있다. 지역커뮤니티차원의 주체로는 ‘보스턴 랜드마크 위원회(Boston Landmark Commission)’가 있다. 전문가그룹은 총괄디렉터 및 4개 분야 위원회가 있다. 또한 지자체 행정기관이 포함된 이사회(Board)에는 ‘역사보존회(Historic Preservation Organization)’와 ‘상인연합회(Chamber of Commerce)’가 포함되어 있어 역사적 건축물과 해당 가로의 경제적 재생에 대한 의견 수렴이 가능하나다. 마지막으로 비정부기관(NPO)에는 ‘보스턴 역사보존연합(Boston Preservation Alliance)’, ‘역사보스턴법인(Historic Boston Incorporated)’ 등이 참여하고 있다.

〈그림 3-5〉 MSP의 주체별 협력관계



자료 : 권영상, 2011. 전계서

주요 주체별 역할분담은 다음과 같다. 먼저 국가 차원의 메인스트리트센터는 직접적인 행정권은 없지만 광역 지방자치단체의 프로그램 운용관련 전문적인 사항에 대하여 자문하는 방식으로 간접적으로 지원한다. 또한 프로그램별 기준을 제정, 이외 각 지방자치단체의 프로그램을 평가하고 인정하는 역할을 한다. 그 다음으로 주정부는 메인스트리트센터에 일정 비용을 지불하고 자문과 지원을 받는 한편, 각 지역 MSP를 지정하고 재정을 지원하는 역할을 수행한다. ‘메사추세츠 역사위원회’는 주정부 단위의 문화재를 지정·관리·보존에 관여한다. 보스턴 시청 근린생활권개발부는 보스턴 MSP 관리를 진행하며 재정지원 뿐만 아니라 전문서비스, 디자인 가이드라인 제공과 함께 경제적 자문 등을 제공하는 한편, BRA를 통해 실행력을 확보하고 있다.

각 지역의 MSP는 지역사회 구성원을 중심으로 위원회를 구성하고 총괄 행정업무를 담당하는 총괄디렉터를 선정하고 4개 분야별 전문가그룹을 구성하여 운영한다. 지역 커뮤니티 차원의 ‘보스턴 역사보존 연합’은 건축적으로 의미 있는 문화재를 선정하여 홍보하고 있으며, ‘역사 보스턴 법인’은 보전가치가 있는 건물을 매입·개보수하고 다시 매각하는 부동산 투자를 통해 수입을 창출하고 이를 다시 역사보존 활동에 재투자하는 역할을 맡고 있다. MSP 대상지역의 지역주민은 개별소유건축물을 관리하고 각종 MSP 프로그램에 참여하며, 지침 및 가이드라인을 준수하는 활동을 통해 프로그램에 참여하고 있다.

4. 안정적인 재원확보 및 자체적 조직의 운영·관리

1) 제도의 개요 : 영국 사업진흥지구(BID) 사례

2001년 4월에 영국 정부는 사업진흥지구제도(이하 BID)의 도입을 선언하였다. 2005년 첫 번째 BID가 설립된 이후 2015년 6월 현재 199개의 BID가 영국 전역에서 활발히 활동 중이며, 이 숫자는 진입단계, 제안단계, 활동정지 BID를 포함하면 279개에 달한다. 이 중 런던에는 40개의 BID가 운영 중이다.

BID는 제안하는 지역의 특성에 따라 Town/City형, Commercial/Industrial형으로

구분할 수 있다. 이 중 Town/City형은 중심상업지구의 성격을 지닌 유형으로 가장 높은 비중(167개, 84%)을 차지한다.

〈표 3-4〉 영국 BID의 유형별 현황(2015년)

	Town/City	Commercial /Industrial	Specialist*	Total
활발(Active)	167	29	3	199
진입>About to Start)	2	0	0	2
제안(Proposed)	51	3	2	56
정지(Not Running)	18	4	0	22
합계	238	36	5	279

주 : *토지나 상업 기반이 아닌 BID로 예를 들어 관광형 BIDs(Tourism BIDs)

자료 : BID Intel 홈페이지(<http://bidintel.co.uk>)

BID란 중심시가지 및 상업업무지역의 활성화를 목적으로 건물주나 사업주로부터 세금 외 추가 자금을 징수하고, 이를 가지고 자체조직이 지역의 관리운영을 실시하는 제도이다. 도시 외곽에 대형 쇼핑몰이 등장하며 도심상업지구의 경쟁력 상실이 미국 BID 제도 도입의 배경이라면, 영국은 오히려 도심 곳곳에 대형 프랜차이즈 업체의 등장에 따른 지역 소매점의 잠식과 문화재보호정책에 따른 건물 노후가 제도 도입의 배경이다.³⁴⁾

2) BID의 설립 및 자금모금과 운영

2004년 9월에 BID 법규(The Bussiness Improvement Districts(England) Regulation)를 발표함으로써 설립, 운영 및 자금 모금방법 등을 명시하였다. BID는 일반적으로 도로를 따라 구성된 상업지역 또는 업무지역에 설립되며, 일정 비율의 자금을 내고 지역문제를 공공서비스를 통해 해결하고자 한다면 어떤 사업체든 설립을 제안할 수 있다. 설립을 원하는 사업체들이 모여 제안서(사업계획서)를 작성하고, 구역경계 및 사업체별 기부금 규모를 결정한다. 이후 제안서를 바탕으로 지역투표

34) 김미경. 2005. 영국의 상업개선지구(BID) 도입. 국토연구원 월간국토 통권 283호 pp.98~105

(vote)를 붙이고 투표자의 50% 이상이 찬성하면 설립이 가능하다. 총 준비과정부터 실시까지는 일반적으로 약 16~22개월이 소요된다.

〈표 3-5〉 BID 설립과정의 일반적인 절차와 소요 기간

단계	BID 설립과정	예상 소요 기간
1단계	설립을 원하는 이들이 파트너십을 구성, 지역 개선사항 논의	3개월
2단계	BID 지역의 범위 확정 및 목표 설정에 필요한 자금 산정	4개월
3단계	BID 제안서 초안 작성	1개월
4단계	BID 이사회 구성	1~2개월
5단계	BID 제안서 작성	4~5개월
6단계	제안서 검토(컨설팅)	1개월
7단계	투표	1~3개월
8단계	50% 이상의 투표자가 동의하면 BID 실시	1~3개월

자료 : 김미경, 2005, 전계서

BID 설립이 확정되면 운영을 위한 비영리단체 또는 민관파트너십이 합법적으로 설립되고, 이후 지역사업체들에 의해 운영 감독이 이루어진다. 운영기간의 종료 후에는 참여자들의 투표에 의해 지속여부가 결정되며, 최소 1년, 최대 5년 기간제로 운영된다.

재원조달에 있어 BID 제도의 가장 큰 장점은 지속가능성이다. 영국에서 일찍이 시작된 TCM(Town Centre Management)제도가 자금조성 방법에 따른 장기적 계획의 수립 및 계획이 불가능하였다면, BID는 지속적인 자금확보와 운영이 가능하다는 점이 가장 큰 차이점이다. BID 자금은 다양한 형태로 모금되지만 가장 핵심이 되는 자금인 BID세는 지역 내 부동산에 입주한 모든 사업체로부터 의무적으로 징수된다. BID세는 ‘비거주용 자산세(Business Rate)에 부가한 세율’을 지불하는 형태이며, 세율은 각 BID에서 세납대상자가 투표로 결정하는데, 보통 1% 내외 수준이다.³⁵⁾ 모금된 자금은 납세자들의 동의 후에 운영이 가능하며, 그 외 자발적 기부, 후원 형태의 모금도 가능하다. 이때 지방자치단체는 징수권과 BID 운영 감사권을 가진다.

35) 영국에서는 주거 목적이 아닌 부동산의 경우 모두 사업세(Business Rate)을 내야 함. 그 금액은 1년에 한 번씩 정부기관 중 하나인 VOD(Valuation Office Agency)에서 결정하게 되는데, 그 기준은 사업체가 입주해 있는 건물이 부동산 시장에서 거래되는 1년 임대료임(김미경, 2005, 전계서)

일반적으로 BID의 주요 활동 분야는 장소마케팅과 지역홍보, 방법 및 보안, 업무지원, 위생 분야의 순서이며, 주요 제공 서비스는 폐기물 처리 및 재활용 분리수거, 이벤트, 홍보자료, 방법 파트너십, CCTV 설치의 순서이다. 지역 특성에 따른 차이는 존재하나, 거의 모든 BID에서 유사한 수준의 활동과 서비스를 제공하고 있다.

3) BID 운영사례

(1) ‘킹스턴 퍼스트(Kingston First)’ BID 지구

□ 지역개요

킹스턴 퍼스트는 영국 최초의 BID 지구로 2005년에 설립되었다. 킹스턴구는 런던 교외 남서부에 위치한 지역으로 13세기부터 독립적인 자치단체로 존재해 왔으며, 1965년 인근 지역을 통합하여 런던시의 한 Borough(자치구)로 편입되었다.

2015년 현재 인구는 약 17만 명이다. 기계공업, 특히 항공기 공업과 금속공업이 발달하였으며, 현재 점포와 사무실을 포함하여 700여개의 사업체가 운영 중이다. 킹스턴 퍼스트 BID 지구는 킹스턴 타운센터의 중심부지역에 위치하고 있다(그림 3-6 참조). 지구의 북쪽은 킹스턴 레일

〈그림 3-6〉 킹스턴 퍼스트 BID 지구 범위



자료 : Kingstonfirst(2009). BID2 Business Plan 2010~2015.

웨이 브리지(Kingston Railway Bridge), 세븐 킹스 카 파크(Seven Kings Car Parks) 등과 맞닿아 있으며, 지구 내에 킹스턴 대학교가 포함되어 있다.

□ 조직구성

조직은 크게 운영팀(Kingston First Team)과 위원회(Board)로 구성되어 있다. 운영팀은 5개 분야 14인으로 구성되어 있다. 분야별로 인력 구성은 BID 지구관리 5인, 비즈니스 및 범죄 예방 1인, 위생 및 관리 2인, 홍보담당 4인, 마켓 2인이다. 위원회는 부동산 소유주, 세입자 및 전문가 등을 포함한 총 36인으로 구성되어 있다. 위원회는 매달 정기적인 모임을 통해 지구 내 활동현황을 논의하고 피드백 하는 등 BID 지구의 발전 방안에 대해 논의한다. 36명의 위원들은 부동산 소유주, 소매업, 레저, 교육, 독립점포, 전문경영, 지역정부, 업무, 자선단체, 교통 등 12개 분야를 대표하고 있다.

□ 주요활동

BID 조직의 주요활동 중 하나는 깨끗하고 쾌적한 거리환경을 만드는 것이다. 낙서(graffiti) 지우기, 거리청소 및 재활용, 주니어방범팀 구성 등의 활동을 하고 있으며, 그밖에 꽃바구니 매달기(Hanging basket), 나무심기 일년 계획, 스트리트 퍼니처 개선 및 크리스마스 장식 등 타운센터의 경관 등을 아름답게 가꾸기 위한 계획을 세워 추진한다.

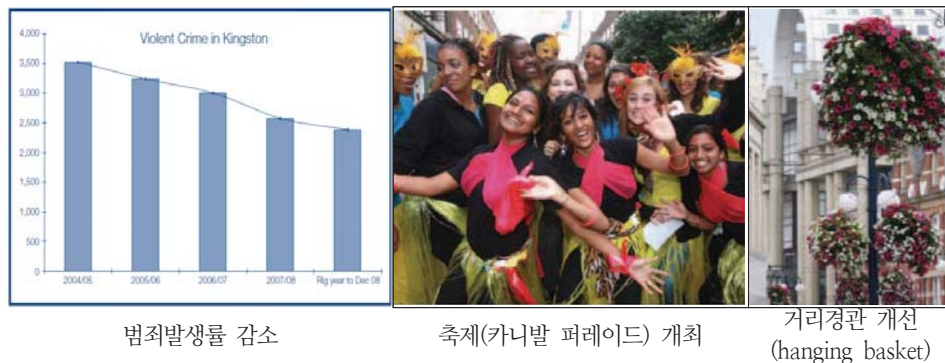
두 번째는 안전한 거리조성에 관한 활동이다. 메트로폴리탄 경찰, 지역비즈니스, 지역정부와의 파트너십을 이루고 있으며, 밤시간 타운센터 이용자를 위한 거리 순찰(street pastors), 바(Bar) 등 유흥점포의 영업활동 점검 등 특별히 저녁~밤 시간에 일어나는 각종 범죄 및 반사회적 행동이 일어날 수 있는 가능성을 최소화하기 위한 다양한 형태의 그룹들이 운영되고 있다.

세 번째 활동은 BID 지구를 방문한 고객들에게 더 나은 경험거리를 제공하여 재방문하고 싶게 만드는 것에 목적이 있다. 먼저 일 년 내내 다양한 이벤트, 축제 등을 개최하여 다양한 볼거리와 즐길 거리를 제공하고 있다. 그리고 2010년 4월부터 마켓 플레이스를 운영하고 있다. 대표적으로 주중에 열리며 각종 신선한 야채, 과일 등 식자재 중심의 ‘오래된 마켓(ancient market)’과 월요일 아침에 열리며 좋은 품질의 다양한 물품들을 판매하는 ‘월요일 마켓’이 있다. 2012년부터 방문객에게 정보제공을

위한 키오스크를 통해 지역 상점들에 대한 정보를 전달하고 있으며, 타운센터 내 편리하고 다양한 교통이용을 위한 활동을 지원하고 있다.

마지막은 지구 내 더 많은 방문객을 유도하기 위한 활동(Increasing Footfall in Kingston)이다. 홍보팀은 일 년 내내 서로 다른 고객층을 확보하기 위해 미디어, 이메일, 온라인홍보, 전단지, 기사작성, 라디오방송 등을 통한 지속적인 홍보활동을 펼쳤다. 2010년부터는 관광산업의 발전에 관한 업무를 지방정부로부터 위임받아 진행하고 있다.

〈그림 3-7〉 BID 지구개선을 위한 각종 활동들



자료 : Kingstonfirst, 2009. 전계서

□ 자금조성 및 성과

2005년 지구가 지정된 이후 킹스턴 퍼스트 BID팀은 지속적이고 효과적인 활동으로 다양한 성과를 내며 여러 가지 상을 수상하였다.

2005년 BID 지구지정 이후 강력범죄(violent crime)가 38.9% 줄어들었는데, 이는 매년 약 1,400건 가까운 범죄가 줄어들었음을 의미한다. 또한 매년 1만 명 이상의 방문객 증가를 목표로 노력한 결과, 2011년 낮 시간 방문객 2천 145만 명으로 매년 약 245만 명 가까이 방문횟수가 증가했다. 그밖에 지구 내 9개 주차장이 안전하고 편안한 주차장 인증을 획득하였고, 경찰 및 다양한 업체와의 협력 하에 조직(Kingston Business Against Crime, KBAC)을 구성하여 공동으로 지역을 순찰하는 등 지역내 여러 기관 및 업체와의 연계에 따른 시너지를 낼 수 있었다.

BID의 각종 활동의 주 수입원은 지구 내 모든 사업체에게서 걷는 1% 부과금(levy)으로, 수입원의 85% 정도의 비중을 차지한다. 이 때 비어있거나 일부 개보수가 진행되는 사업장도 부과금을 내야할 법적 책임이 있다. 수입의 나머지 항목은 자발적인 기부금이다. 지출은 크게 BID관리운영 등, 환경·인프라, 안전·보안, 홍보, 교통·접근성 개선 분야에서 사용된다. 지출규모는 환경·인프라 개선(28.9%), 홍보(28.3%), 관리·운영(21.4%), 안전·보안(17.8%), 그리고 교통·접근성 개선(3.7%)의 순서이다.

〈표 3-6〉 2010~2014년 예산(안)

(단위 : 파운드)

구분		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	합계
이월금		126,491	105,602	95,022	95,614	108,075	-
수입	1% BID 부과금(levy)	878,255	905,603	931,741	959,693	988,484	4,662,776
	자발적 기부금	140,000	144,200	148,526	152,981	157,571	743,278
	소계	1,144,746	1,048,803	1,080,267	1,112,674	1,146,055	5,406,054
지출	BID 관리 및 간접비	212,984	219,123	225,567	232,323	239,404	1,129,401
	환경 및 인프라	296,770	303,770	310,518	317,200	323,750	1,552,008
	안전과 보안	179,600	184,700	189,800	194,900	200,000	949,000
	홍보	312,790	313,790	314,790	315,790	316,790	1,573,950
	교통 및 접근성 개선	37,000	38,000	39,000	40,000	41,000	195,000
소계		1,039,144	1,059,383	1,079,675	1,100,213	1,120,944	5,399,359

자료 : Kingstonfirst, 2009, 전계서

(2) ‘더 나은 뱅크사이드(Better Bankside)’ BID 지구

□ 지역개요

Better Bankside는 영국에서 3번째, 런던에서 2번째로 만들어진 BID 구역으로 템즈강 남쪽 서덕(Southwark) 지역에 위치하고 있다. 2005년 4월에 시작된 Town/City 유형으로 현재 활발하게 활동 중이다.

□ 조직구성

Better Bankside에 현재 매년 자금(levy)을 내는 사업주는 620명 이상이며, 이중

대다수는 BID의 운영에 깊숙이 참여하고 있다. 5년 주기로 이후 BID를 지속할지 여부를 투표한다. 가장 최근의 투표는 2014년 11월에 이루어졌으며, 2015년부터 새로운 주기가 시작되었다. BID 내 멤버십을 공고히 하고 추구하는 목표를 이루기 위해 정기적인 미팅을 꾸준히 실시한다. 위원회는 6주마다 모여 추진과정을 리뷰하고, 8개의 주제별 그룹은 정기적으로 만나며 프로그램의 세부내용을 조율한다. 매년 실시되는 설문조사를 통해 프로그램에 대한 만족도와 인식 수준을 측정하여 피드백하는 과정을 거친다.

〈그림 3-8〉 Better Bankside 대상 범위

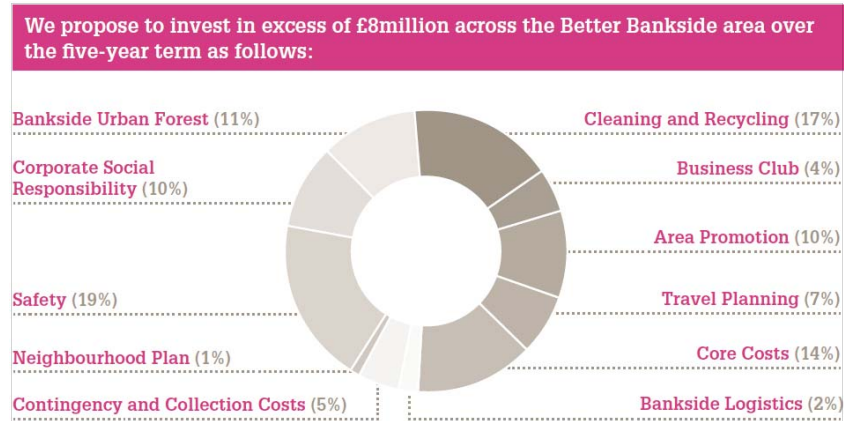


자료 : Better Bankside 홈페이지(<http://www.betterbankside.co.uk>), 2015. 10. 12. 10:30

□ 주요활동

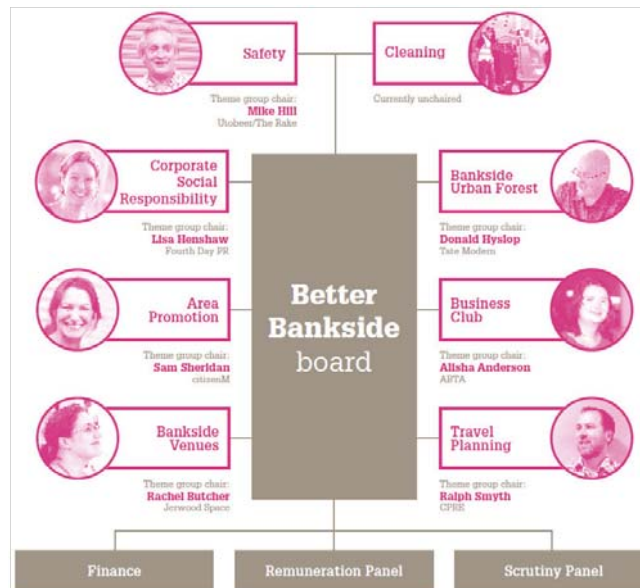
2015~2020년을 위한 제안서의 비전은 “Renewing and Extending Better Bankside(뱅크사이드의 재생 및 서비스 확장)”이다. 제안서에는 2015년부터 향후 5년간 8백만 파운드의 자금을 8개의 분야(theme) 등에 활용할 계획이 담겨있다. 분야별로는 안전(Safety) 19%, 청소/재활용(Cleaning and Recycling) 17%, 도시숲 조성(Bankside Urban Forest³⁶⁾) 11% 등의 순으로 활동을 추진할 예정이다.

〈그림 3-9〉 2015~2020년 분야별 자금운용 계획



자료 : Better Bankside 홈페이지(<http://www.betterbankside.co.uk>), 2015. 10. 12. 10:30

〈그림 3-10〉 Better Bankside의 구성과 주제별 그룹



자료 : Better Bankside 홈페이지(<http://www.betterbankside.co.uk>), 2015. 10. 12. 10:30

- 36) 2010~2014년 동안 Bankside Urban Forest 활동을 통해 15,000m²의 공공공간의 질을 향상 시키고, 200그루 이상의 식재를 심고, 500m²의 녹지공간을 확보하였다.

5. 시사점 도출

연구목적인 도심의 기존 기능을 고려한 경제적 재생과 관련하여 특정이슈에 관하여 일본, 미국, 영국의 직접적인 재생지역 사례, 또는 국가 전역에 걸쳐 활용되고 있는 제도나 프로그램에 대한 조사를 실시하였다. 그 결과 우리나라 중소도시 여건과는 다르지만 우리나라 중소도시 도심 활성화 과정에서 부딪히게 되는 다양한 현장에서의 이슈와 관련한 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 사례지역 모두 도심내 소매상권 활성화를 통한 공간적 재생과 경제적 재생을 동시에 추구하고 있다. 메인스트리트 프로그램의 경우 메인스트리트라는 도심 내 핵심적인 거리의 지역상권 활성화를 재생 측면의 핵심으로 파악하였고, 단순히 역사적 자산들을 보존·활용하는 공간적 재생과 함께 상점들의 활성화를 위한 경제적 재생을 동시에 추구하였다. 영국 BID 지구내 주요 활동의 많은 비중은 공간을 효과적으로 활용(빈공간 활용, 가로 경관관리 등), 청소 및 미화, 안전한 거리 조성 등공간의 물리적 재생인데, 이를 통해 상업활동이 활발히 일어날 수 있는 기반을 만들어 경제적 활성화를 꾀하는 것에 궁극적인 목적이 있다.

둘째, 민간 또는 공공 혼자만의 노력이 아니라 민관의 협력적 네트워크 하에 분명한 역할분담을 통해 중심시가지의 재생을 추진해 나가고 있다. 주로 공공은 전문적인 자문과 지원, 프로그램의 핵심적인 기준 지정 및 평가관리를 담당한다. 이 때 주정부, 시정부 등 한 차원만이 아니라, 중앙정부, 주정부, 그리고 시정부가 참여하고 각자의 역량과 수준에 적합한 역할을 통해 협력한다. 그리고 민간의 경우, 공공과의 파트너십을 이루고 실질적인 운영 주체로서 역할을 하는 경우가 대부분이다.

셋째, 지역커뮤니티 차원의 조직이 핵심적인 주체가 된다. 키치조지 활성화 협의회, 메인스트리트 상인연합회, 그리고 BID 위원회 등 실제적인 이해당사자들을 포함한 지역 차원의 조직이 자발적으로 구성되고 지속적이고 정기적으로 논의의 장을 만들고 주요사항을 토의하고 결정해간다.

마지막으로, 안정적이고 지속적인 재원조달 방안을 구체적으로 제시하고 있다. 메인스트리트 프로그램은 회비, 이벤트 수입, 스폰서 자금 및 지자체의 보조금으로

재원을 마련하고, 안정된 자금확보를 위해 BID와의 병행도 장려하는 모습을 볼 수 있었다. 영국 BID의 경우 사업목표를 설정하고 이에 필요한 자금을 산정한 후 제안서를 작성하고, 공동의 합의 하에 일정 비율의 세금을 지역 내 사업체에게 의무적으로 징수하여 안정적인 자금을 조달하는 것이 지속가능한 제도운영의 핵심 중 하나이다.

지금까지 살펴본 사례도시는 분명 도시규모, 도시환경, 인구규모 및 구성 등 우리나라 여건과 다르다. 그러나 우리나라 중소도시 도심 활성화를 위해 반드시 해결해야 하는 기존 기능과 새로운 기능 간의 연계와 상생, 공간적 재생과 경제적 재생의 동시 추진, 안정적 재원 확보 등의 문제를 접근하메 있어 고려해야할 다양한 시사점을 제공한다.

	제 4 장 지방 중소도시 도심 기능변화 실증분석	

지방 중소도시 도심 기능변화 실증분석

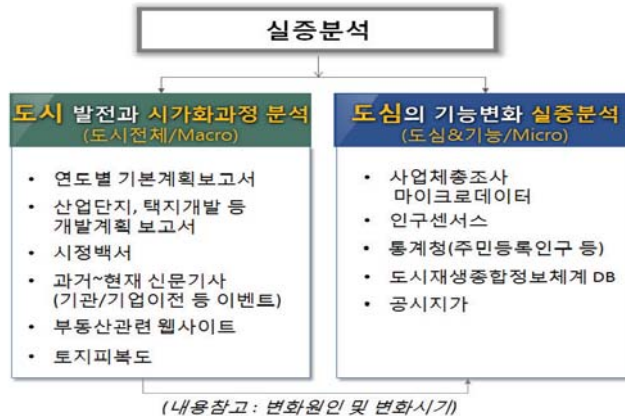
제4장에서는 도시발전과 시가화과정 분석, 도시의 기능변화 분석 등을 통해 지방 중소도시의 기능변화 관련 실증분석을 실시하였다. 가장 먼저 대표성을 가지는 사례지역 7개 도시(진주시, 익산시, 여주시, 경주시, 목포시, 강릉시, 충주시)를 선정하였다. 그 다음 개별 도시별로 ‘도시발전 및 개발과정-주요 개발사업 추진시기 파악’, ‘특화업종 분석-업종간 상관관계-기능변화 요인분석’ 등 실증분석을 실시하였다. 실증분석 결과는 ‘도심 공간 및 기능 변화’, ‘도심 특화기능’, ‘도심 내 핵심기능간 연계성’을 중심으로 종합·정리하여 시사점을 도출하였다. 실증분석 결과 도출된 가장 중요한 것은 현재 인구가 감소하는 지방 중소도시의 도시가 과거와 비교할 때 도심 내 업종의 업체수, 종사자수 등이 감소하였으나 그럼에도 불구하고 과거부터 현재까지 특정업종을 중심으로 특화되어 있다는 점이다. 뿐만 아니라, 이러한 도심내 특화업종 간에는 상관관계가 높은 것으로 분석되어 이들 업종간 도심내 생태계가 조성되어 있음을 확인할 수 있었다.

1. 분석의 틀

이 연구에서는 지방 중소도시 도시의 기능변화를 실증적으로 살펴보기 위해 다음과 같은 원칙 아래 분석을 실시하였다. 첫째, 도시전체 차원에서 매크로하게 도시 발전 및 시가화 과정 분석을 통하여 도시전체 차원에서의 공간적/기능적 변화의 원인과 시기를 파악 하고자 하였다. 둘째, 도심으로 공간적 범위를 한정하고 내용적 범위도

경제적 기능을 중심으로 도심 기능변화를 실증분석 하였다. 실증분석을 위하여 사업체 총조사 마이크로 데이터, 서비스총조사, 인구센서스 등의 자료를 구득하여 활용하였다.

〈그림 4-1〉 실증분석의 주요내용과 활용자료



〈표 4-1〉 실증분석의 주요내용과 활용자료

구분		분석내용	활용자료
도시발전 및 시가화 과정 분석	도시발전 및 개발과정	계획수립당시 산업구조 현황, 생활권 구분, 도심 및 주거환경계획 등 내용	과거부터 현재까지 작성된 각 년도 도시기본계획 보고서
		사업목적 및 개요	산업단지개발계획, 택지개발 계획 등 개발사업 보고서
		시가화구역 변화	토지피복도
		도심지역 생활권 주요기능	자체 조사
	주요 개발사업 등 추진시기 파악	과거 중소규모 개발사업 현황, 공공 기관 및 민간기업 이전 등 핵심적인 사건이 일어난 시기	신문기사
도심*의 기능변화 실증분석	특화업종 분석	종사자수, 사업체수, 매출액 등 시계 열변화 분석 도심내 세분류 업종 LQ분석	사업체총조사 마이크로데이터
		업종간 상관관계 분석	
	기능변화 요인 분석	20년간 세분류 업종간 단순상관관계	자체 조사, 인구자료 공시지가자료
		주요 도심기능과 인구와의 상관성 주요 도심기능과 공시지가와의 상관 성 등 분석	

*기능 등의 변화를 과거부터 현재까지 파악할 수 있도록 시가지가 형성된 이후 지금까지 지속적으로 중심업무를 담당해 오던 핵심적인 공간을 '도심'으로 설정

2. 분석대상 선정 및 대상도시 개요

1) 분석대상 선정기준

지방 중소도시에 대한 전면적 조사의 현실적 어려움 때문에 대표성을 가지는 사례지역을 선정하여 심층분석을 실시하였다. 특히 계획도시가 아닌 오랫동안 자연발생적으로 다양한 활동의 축적을 통하여 현재의 도심공간과 기능이 형성된 도시를 연구의 사례대상지로 선정하고자 하였다. 또한, 도시 전체의 쇠퇴문제보다 도심의 쇠퇴 문제를 안고 있는 지역 선정을 위해, 도심과 비도심 지역이 분명하게 구분될 수 있을 정도의 규모(인구 20만 이상 50만 미만)로 한정하였다. 더불어 도심의 쇠퇴 양상이 충분히 나타날 수 있을 만큼의 역사적 도시발전 과정을 거친 도시들을 선정(나후 지역과는 구분)하였다.

이 같은 기준을 적용한 결과, 2014년 통계청 주민등록인구 기준으로 20만 명 이상 50만 명 미만인 도시 중 2000년 대비 인구가 감소한 도시를 기준으로 진주, 익산, 여수, 경주, 목포, 강릉, 충주 등 7개 도시를 실증분석 대상지로 최종 선정하였다.

2) 분석대상 개요³⁷⁾

(1) 쇠퇴현황³⁸⁾

7개의 각 도시별로 도심 지역의 쇠퇴현황을 진단한 결과, 인구사회산업경제-물리경

37) 도시전체에 대한 개요는 <부록> 내용 참조

38) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령 제17조

부문	내용	내용
인구감소 (논리합)	과거대비 인구변화	최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20% 이상 인구가 감소
	최근 인구변화	최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소
산업이탈 (논리합)	과거대비 사업체변화	총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5% 이상 총 사업체 수가 감소
	최근 사업체변화	최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소
주거환경 악화	노후건축물 비율	전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50% 이상

제 부문별로 모두 쇠퇴가 복합적으로 진행 중인 것으로 나타났다. 이 때의 진단 지표는 과거대비 인구변화, 최근 인구변화(인구사회), 과거대비 사업체변화, 최근사업체 변화(산업경제), 노후건축물 비율(물리경제)로 살펴보았는데, 대부분의 도심에서 쇠퇴가 일어난 것으로 분석되었다.

〈표 4-2〉 7개 사례도시별 도심지역 쇠퇴진단 결과

구분		인구감소 (% , 년)			산업이탈 (% , 년)			주거환경 악화 (%)		진단 종합
		진단	과거대비 인구변화	최근 인구변화년수	진단	과거대비 사업체변화	최근 사업체변화년수	진단	노후건축물 비율	
진주시	중앙동	쇠퇴	-29.77	4	쇠퇴	-17.90	1	쇠퇴	92.49	쇠퇴
	상봉동동	쇠퇴	-18.01	4	쇠퇴	-20.17	2	쇠퇴	75.33	쇠퇴
	상봉서동	쇠퇴	-50.10	4	쇠퇴	-6.99	2	쇠퇴	76.18	쇠퇴
익산시	중앙동	쇠퇴	-38.83	5	쇠퇴	-18.21	2	쇠퇴	90.73	쇠퇴
	평화동	쇠퇴	-25.83	5	쇠퇴	-22.00	3	쇠퇴	67.02	쇠퇴
	인화동	쇠퇴	-23.62	5	쇠퇴	-17.03	3	쇠퇴	71.78	쇠퇴
여주시	동문동	쇠퇴	-40.37	5	쇠퇴	-46.05	2	쇠퇴	87.97	쇠퇴
	한려동	쇠퇴	-39.60	5	쇠퇴	-42.75	4	쇠퇴	80.69	쇠퇴
	중앙동	쇠퇴	-31.71	5	쇠퇴	-25.65	4	쇠퇴	85.84	쇠퇴
	충무동	쇠퇴	-41.76	5	쇠퇴	-25.38	4	쇠퇴	84.96	쇠퇴
	광림동	쇠퇴	-31.32	5	쇠퇴	-16.49	1	쇠퇴	80.53	쇠퇴
	서강동	쇠퇴	-29.58	5	쇠퇴	-19.76	3	쇠퇴	81.62	쇠퇴
경주시	중부동	쇠퇴	-24.95	5	쇠퇴	-23.04	3	쇠퇴	78.12	쇠퇴
	황오동	쇠퇴	-37.08	4	쇠퇴	-20.50	2	쇠퇴	81.95	쇠퇴
	황남동	쇠퇴	-19.10	4	쇠퇴	-32.22	3	쇠퇴	82.63	쇠퇴
목포시	목원동	쇠퇴	-	5	쇠퇴	-35.39	5	쇠퇴	86.57	쇠퇴
	만호동	쇠퇴	-40.76	5	쇠퇴	-20.95	4	쇠퇴	87.84	쇠퇴
강릉시	중앙동	쇠퇴	-25.72	5	쇠퇴	-9.89	2	쇠퇴	84.26	쇠퇴
	옥천동	쇠퇴	-62.95	5	쇠퇴	-8.71	1	쇠퇴	83.46	쇠퇴
충주시	성내	쇠퇴	-42.33	2	쇠퇴	-15.77	2	쇠퇴	79.69	쇠퇴
	충인동	쇠퇴	-36.45	5	쇠퇴	-12.69	2	쇠퇴	81.82	쇠퇴
	교현2동	쇠퇴	-36.45	5	쇠퇴	-12.69	2	쇠퇴	81.82	쇠퇴
	용산동	-	5.80	0	-	-2.72	1	쇠퇴	66.14	-
	지현동	쇠퇴	-54.43	1	쇠퇴	-18.83	1	쇠퇴	78.97	쇠퇴
	문화동	쇠퇴	-30.18	3	쇠퇴	-7.06	1	쇠퇴	80.96	쇠퇴
	호암직동	-	10.53	0	-	3.92	0	-	49.05	-

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

기준년도 : 2013년

(2) 산업구조 변화를 통해 본 도시특성

과거부터 현재까지 수립된 도시기본계획 등을 토대로 1,2,3차 산업 비중과 현재 및 미래의 주력산업을 살펴보았다. 그 결과, 대부분의 도시가 1, 2차 산업 중심에서 3차 산업 중심의 산업구조로 전환 중임을 확인할 수 있었다. 도시별 특성에 따라 주력산업은 다양한 것으로 나타났다. 그 중 강릉시, 충주시 등은 과거부터 현재까지 서비스업 중심(관광)의 산업구조가 지속되고 있는 특징을 보이고 있었다.

〈표 4-3〉 7개 사례도시별 산업 구조변화

구분	산업 구조변화
진주	- 3차 산업은 서부 경남지역의 상권 중심이며 교육문화 도시의 특성으로 인해 1,2차 산업에 비해 3차 산업 비중이 높지만 판매유통시설이 부족하고, 시가지에 집중되어 있는 사가, 재래시장 등 상업시설은 낙후되고 영세함 - 혁신도시 건설, 산업단지 조성 등을 통하여 지역여건과 잠재력을 최대한 활용하여 관광·물류·유통 등 고부가가치 산업과 생명산업·우주항공 등 연구중심 도시로 개편을 추진 중임
익산	- 석산 폐광추진에 따라 원석 부족으로 원석가공업체가 운영난에 처했으며, 2010년 수출자유지역 지정 해제 후 이리 제1공단의 업종 제한이 사라져 산업 다각화·융합화가 이루어지고 있음 - 보석산업과 타 산업 접목을 통한 고급 브랜드화를 추진 중이며, 고부가 식품 수출거점기지를 구축하기 위해 국가식품클러스터 조성 사업이 진행 중임
여수	- 생산구조가 1차 산업 → 2차 산업 → 3차 산업 중심으로 전환되고 있음 - 조성 중인 울촌산단을 중심으로 철강산업과 연계한 조립금속, 기계 장비업종 및 신소재, 정밀화학의 첨단업종을 유치함으로써 제조업구조 불균형 및 지역 내 연계산업 취약성 보완 - 2012년 여수 세계박람회 유치를 계기로 지역 관광자원이 정비되고, 해양관광자원 기반이 조성되면서 해양관광산업 성장이 기대됨
경주	- 관광산업을 기반으로 특화산업 육성을 도모하는 한편, 기계, 운송장비, 조립금속이 주를 이루는 제조업에 대해 고부가가치 창출과 친환경적인 첨단산업으로 산업구조 고도화 도모 - 감포해양관광단지 조성 등 새로운 관광자원 및 프로그램 개발에 역점을 두고 있는 한편, 국책사업(방폐장 유치)을 통해 지역경제 활성화를 도모
목포	- 편리한 수륙교통 및 인근 농업지대와 다도해를 기반으로 수산물 가공 등의 식품제조업과 조선업 등 기계·화학·섬유 공업이 발달함 - 최근 목포시는 조선업 의존형 산업구조에서 탈피하고 관광과 신성장동력산업(세라믹, 자동차, 수산식품, 해양조선) 육성을 통한 지역경제 활성화를 꾀하고 있음
강릉	- 과거부터 현재까지 강릉시는 서비스업 중심의 도시로 그 중에서도 특히, 관광은 강릉시의 주력산업분야로 자리매김해 왔음 - 과거부터 2차 산업 기반이 매우 취약했으며 이를 해결하기 위하여 90년대 후반부터 산업단지 조성 등을 통한 광공업 육성이 본격화되기 시작
충주	- 과거부터 현재까지 충주시는 서비스업 중심의 도시로, 탄금대, 호암지, 충주댐, 증원문화권 중심 등의 풍부한 자원을 보유하여 있어 관광이 충주시의 주력산업분야임 - 사과와 고장인 충주는 과거부터 농업용수가 풍부한 등 산업기반이 양호하여 1차 산업 비중이 높았으나 2000년대 들어서면서 현저히 낮아짐

3. 도시 발전과 시가화 과정 분석

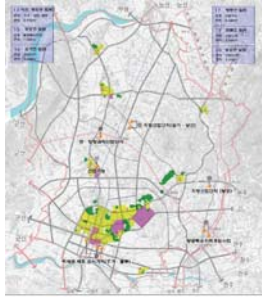
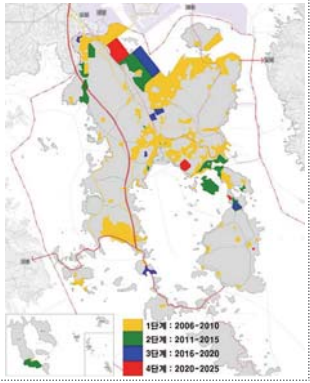
1) 시가지 개발과 확산

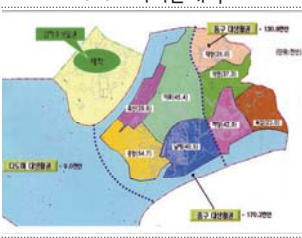
과거부터 현재까지 작성된 각 년도 도시기본계획 보고서 검토를 통하여 계획수립 당시 산업구조 현황, 생활권 구분, 도심 및 주거환경계획 등 시가지 개발의 과정과 흐름, 주요 내용 등을 조사하였다. 이와 함께 산업단지개발계획, 택지개발계획 등 개발사업 보고서 검토를 통하여 사업의 위치, 목적 및 개요 등을 조사하고, 토지피복도 분석을 통한 시가화구역 변화 분석을 실시하였다.

조사 결과, 전반적으로 초기에는 철도역, 시청 등을 중심으로 시가지가 형성되고, 이후 외곽지역 택지개발에 따라 신규 산업단지, 배후주거지가 개발되면서 시가지가 일정 축으로 확대되고, 점차 일부 공공기관 등 도시관리기능이 신도심으로 이전하면서 도시공간구조가 다핵구조로 변화되는 흐름을 나타내고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 4-4〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 시가지 개발과 확산

구분	시가지 개발과 확산	비고
진주	- 일제강점기에 진주 시내 인구 집중에 따른 용지부족 해소를 위해 진주성 북문 아래에 있던 대사지(현재의 대안동 일대)를 매립하여 신사기지를 조성 - 1950년대 해방이후 전후복구를 위해 1972년 대안동 일대(대안동, 남성동, 본성동 등 13개 동 포함)에 대규모 토지구획정리사업이 시행되어 1972년에 완공되었으며, 이 지구가 진주시의 도심에 해당하는 지역임 - 1980년대 말 나불천, 남강지구, 봉원지구, 상평3차와 호탄지구 등 토지구획정리사업이 마무리 되고, 평가 신안지구를 중심으로 대규모 택지개발사업이 시작됨 - 1990년대에는 기존 도심 외곽의 평거, 가호지구의 택지개발사업 등으로 새로운 주거환경이 창출되는 반면, 도심은 건축물 및 기반시설 노후화, 교통혼잡, 주차문제 등으로 인한 도심환경 악화로 공동화 현상이 심화됨 - 1995년 도농통합(진주시와 진양군)에 따라 1읍 15면 26동의 행정구역 체계를 갖추	시가지개발계획 〈2025도시기본계획〉 

구분	시가지 개발과 확산	비고
익산	- 익신의 중심시가지는 철도교통이 발달하면서 철도역사 주변에 형성된 일본인들에 의한 신시가지 상권에서 출발함 - 본격적인 시가지 확장은 일련의 공업단지 조성과 그에 따른 주거지개발에 의해 진행됨(이리공단) - 공업이 발달함에 따라 도·소매업 및 서비스업 종사자가 급증하면서 공단과 익산역 사이지역인 갈산동, 주현동, 인화동 일대에 주택이 보급되었음 - 또한 지역 고등교육기관인 원광대학의 성장은 시가지의 북쪽으로는 확장을 유도함	시가지개발계획 <2025도시기본계획> 
여수	- 평지가 적은 지형을 가진 여수시의 평탄지역 대부분은 매립에 의해 조성 - 구 여수역사~시청 앞(구 여수시청)~중앙동~교동~서교동 로터리에 이르는 간선도로 주변 및 해안통일대를 중심으로 도심시가지가 형성되었음 - 평지가 적은 여수의 시가지확산은 특별한 패턴은 보이지 않고, 산업단지 조성에 따른 배후주거지 조성을 위한 토지구획정리사업 및 택지개발사업에 의해 시가지가 조성됨 - 택지개발 후 일부 공공기관이 이전하고, 1998년 여수시, 여천시, 여천군이 통합하면서 일부 행정기능이 이동하면서 여수 도심의 단핵 공간구조가 깨짐 - 문수여서지역 인근 웅천지구가 2016년 택지개발을 앞두고 있어, 웅천지구의 개발 완료 시 문수여서지역이 부도심 기능 현실화될 것으로 전망됨	시가지개발계획 <2025도시기본계획> 
경주	- 동해남부선의 도심지 관통으로 시가지의 편중 개발과 시가지 중심부와 주변지역에 문화재가 집중분산되어 있어 시가지 확장에 제약 - 1995년 도농통합에 따라 1998년에 수립된 도시기본계획은 당초 계획구역 면적 299.60km²에서 1,324.83km²로 확대됨 - 시가지는 구읍성을 중심으로 형성·발전하였으며, 시가지의 발전형태는 남부의 역사환경의 보존에 따라 북부 쪽으로 발전 - 주거 유형은 구시가지의 성내, 황오, 황남지역은 주상 혼합지역을 형성하고 있으며, 황성, 성건, 성동, 동천동 지역은 도심권 주택지를 형성. 선도, 보덕, 탑정, 정래, 불국지역은 농촌형 주거지 - 시가지는 주로 토지구획정리사업에 의해 개발되었으며, 역사도시로서의 제약요인이 비교적 적은 북천 북측의 용강 및 동천동 중심으로 시행됨	시가지개발계획 <2020도시기본계획> 

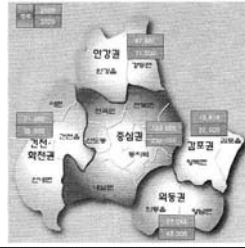
구분	시가지 개발과 확산	비고
목포	- 내항 중심 시가지개발에서 점차 북동쪽으로 이어져 목포역 중심의 개발이 이루어지면서 현재 구도심지역이 형성되었고, 항구, 철도 등 교통 중심지 역할 담당 - 지속적인 매립에 의한 개발이 이루어져 현재 시가지의 약 70%가 매립지임 - 1980년대 매립에 의해 하당지구 개발이 이루어졌고, 이어서 영산강유역 특정사업에 의해 확보된 간척지인 옥암동에 신시가지가 조성되며 시가지가 확산됨 - 2007년대 들어 섬과 해안에 연륙교, 연도교 사업 등 육상교통의 발달로 교통거점으로서의 중심지 역할 및 쇼핑, 통근, 통학 활동 감소 등 구도심 쇠퇴 심화	시가지개발계획 <2020도시기본계획> 
강릉	- 기존시가지는 남대천과 국도 7호선을 따라 형성되어 왔음 - 계획도시가 아닌 고도로서 도시성장이 자연발생적으로 이루어져 왔음 - 시청 중심의 중앙동, 임당동, 옥천동, 교동, 홍제동 일원이 중심시가지로 발전	시가지개발계획 <2020도시기본계획> 
충주	- 기존시가지의 중심은 충주천과 교현천 사이에 위치한 충주읍성을 중심으로 형성되었음(충주읍성을 중심으로 북서측에는 시장이, 남측으로는 주거지가 형성) - 1970년대 이전 제1·2차 토지구획정리사업과 1970년 도시계획 수립 후 제3~5차 토지구획정리사업이 시행되면서 시가지는 기존시가지 중심의 동서방향으로 확장되어감	시가지개발계획 <2020도시기본계획> 

2) 생활권 구분

생활권 구분 변화 분석을 통한 도심지역 생활권 주요기능의 지속과 변화과정 등을 분석하였다. 그 결과, 대부분 도시의 경우 ‘중앙생활권’에 해당되는 중심업무상업지역이 도심지역에 해당하며, 지속적으로 중심상업·업무금융·위락 등의 기능을 담당해 오고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 4-5〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 생활권 구분

구분	생활권 구분	비고
진주	- 1984년 수립된 2001 진주시기본계획에서는 4개의 생활권으로 구분하고 각 생활권별로 인구배분계획을 수립하였으나, 생활권별 기능을 부여하지 않음 - 98년 수립한 도시기본계획에서는 진주시를 동서로 구분하여 생활권을 설정하였으며, 2002년 이후 수립한 도시기본계획에서부터 남강을 기준으로 북부와 남부의 대생활권으로 구분하고 각각 중생활권을 설정함 - 도심은 남강 북쪽에 위치한 중생활권에 해당함	생활권 구분도 〈2025도시기본계획〉
익산	- 1998년 수립한 2016년 익산도시기본계획에서는 2개 중생활권, 16개 소생활권으로 구분하였으나, 2007년 수립한 2025년 익산도시기본계획에서는 3개 중생활권, 19개 소생활권으로 구분함 - 서부중생활권 중앙소생활권과 평화소생활권이 도심지역에 해당함	생활권 구분도 〈2025도시기본계획〉
여수	- 1987년대 수립한 여수도시계획재정비계획과 1998년에 수립한 2016 여수 도시기본계획은 위치를 고려하여 3개로 구분하였으나, 그 기준이 남북, 동-서로 다름 - 2008년 수립한 2025 도시계획기본계획에서는 여수생활권, 울촌·여수산업생활권, 화양국제관광생활권, 돌산해양관광생활권 등 4개 대권역으로 구분하고, 울촌소생활권과 묘도소생활권을 광역특별연단생활권으로 지정 - 가장 최근에 수립된 여수시 중장기 종합발전계획(2012)에서는 위치, 지역자원을 고려하여 도심권, 산업단지권, 다도해상권으로 구분하고 있으며, 도심권은 다시 신도심과 구도심으로 세분하여 구분 - 특히 여수시 중장기 종합발전계획의 생활권 구분은 신도심과 도심 2개 지역을 묶어 하나의 도심으로 설정, 광역광역만권 통합에 대비하여 도시 기능강화를 꾀함	생활권 구분도 〈2020도시기본계획〉

구분	생활권 구분	비고
경주	- 1984년 수립한 2001 경주 도시기본계획에서 경주시를 7개의 생활권으로 구분하고 있으며, 1992년에 수립한 도시기본계획에서도 7대 생활권의 틀을 유지 유지하고 있음. 구도심지역은 중앙생활권에 해당 - 도농통합 이후 1998년과 2006년에 수립된 도시기본계획에서는 경주시를 5대 생활권으로 구분하고 있으며, 구도심지역은 중심생활권에 해당	생활권 구분도 <2020도시기본계획> 
목포	- 1997년 수립한 2011 목포서영암 도시기본계획의 1개 광역 생활권, 3개의 대생활권의 틀을 유지하고 있음 - 현재는 3개 대생활권, 9개 중생활권이며 중구 대생활권의 중앙중생활권이 구도심지역에 해당	생활권 구분도 <2020도시기본계획> 
강릉	- 중심상업/업무 등을 담당하는 중심생활권은 남대천 주변지역을 중심으로 지속적으로 성장 및 발전해 왔음 - 1995년 통합강릉시 출범과 함께 강릉시 중심생활권역이 대폭확장되어 남대천을 중심으로 강북과 강남으로 구분되기 시작 - 계속되는 시가화로 강릉의 중심생활권역은 강북과 강남을 구성하는 동지역외에 구정면을 추가(신설될 강릉 KTX역을 고려한 결과)	생활권 구분도 <2020도시기본계획> 
충주	- 중심상업/업무 등을 담당하는 중심생활권은 중원문화권의 중심인 충주읍성(구 중원군청)과 1928년 개통한 구 충주역 및 현 충주역사이 지역에 형성됨(성대동, 충인동, 역전동 일부, 봉방동 일부 지역) - 1970년대, 1980년대 생활권은 중심생활권을 둘러싼 각 동·서·남·북측 권역과 충주비료공장이 입지하여 공업기능을 담당했던 목행생활권으로 구분 - 1990년대 후반부터는 행정단위를 기본단위로 한 생활권역을 설정하였음 - 2016년 충주도시기본계획(1998)과 충주도시계획재정비(2001)에서는 도심, 양성생활권, 주덕생활권, 상모생활권, 엄정생활권으로 구분 - 2000년대 들어서는 충주시 전체를 동북부생활권, 서부생활권, 남부생활권 3개 권역으로 구분함	생활권 구분도 <2020도시기본계획> 

〈표 4-6〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 시가화구역 변화(1980~2007)

구분	시가화구역 변화						
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
진주							
익산							

(단위 : km², %)

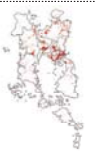
구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
면적	5.9	7.0	9.3	13.2	12.1	19.9	43.0
비중*	0.8	1.0	1.3	1.8	1.7	2.8	6.0

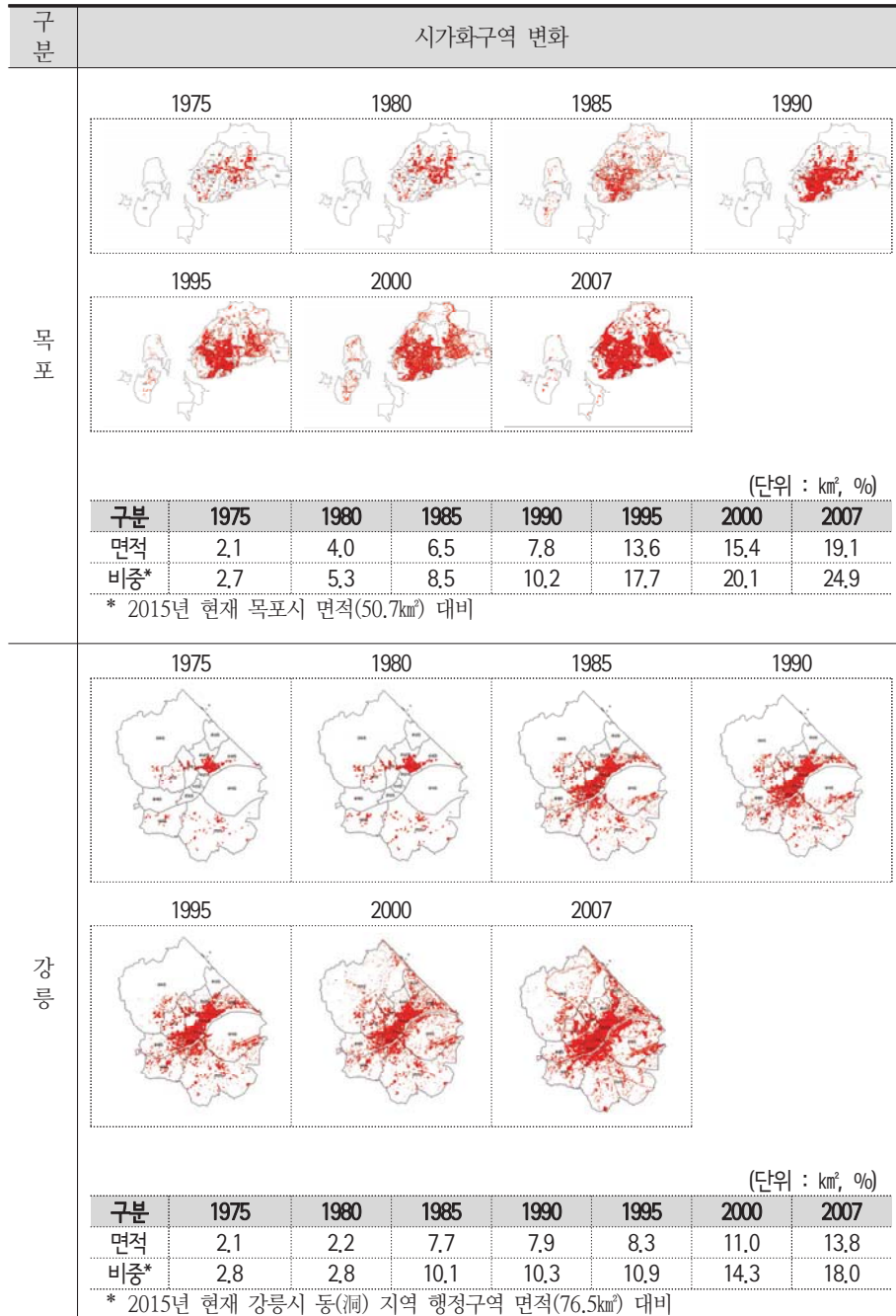
* 2015년 현재 진주시 면적(712.8km²) 대비

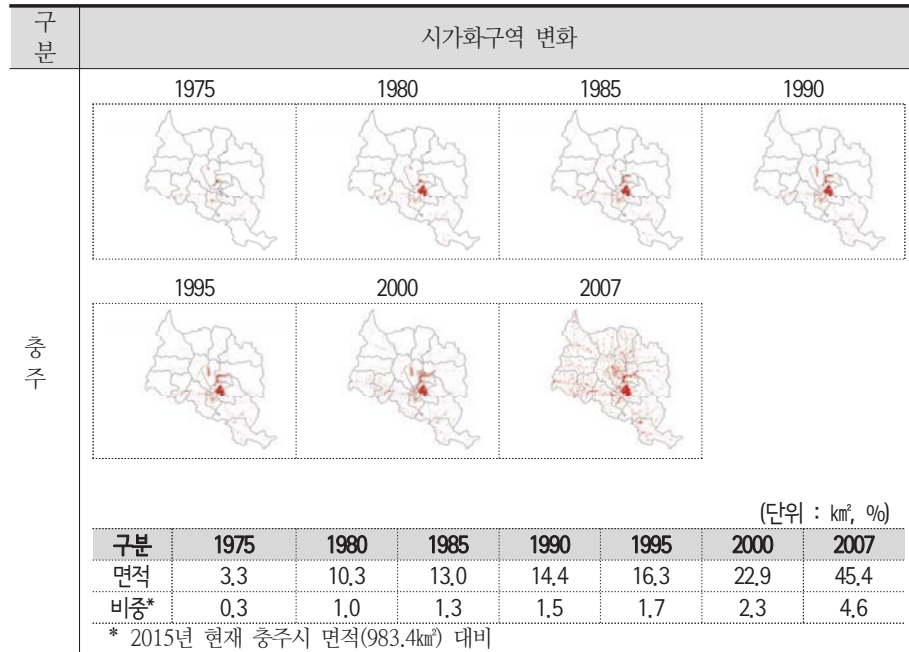
(단위 : km², %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
면적	20.0	23.3	27.5	39.9	57.1	59.9	72.7
비중*	4.0	4.6	5.4	7.9	11.3	11.8	14.3

* 2015년 현재 익산시 면적(506.8km²) 대비

구분	시가화구역 변화									
여수	1975	1980	1985	1990						
										
	1995	2000	2007							
										
(단위 : km ² , %)										
구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007			
면적	14.0	17.1	28.3	35.1	38.5	48.9	49.8			
비중*	2.8	3.4	5.6	7.0	7.7	9.7	9.9			
* 2015년 현재 여수시 면적(502.0km ²) 대비										
경주	1975	1980	1985	1990						
										
	1995	2000	2007							
										
(단위 : km ² , %)										
구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007			
면적	8.8	9.8	14.1	15.9	19.2	33.3	62.7			
비중*	0.7	0.7	1.1	1.2	1.4	2.5	4.7			
* 2015년 현재 경주시 면적(1,324.4km ²) 대비										





■ : 시가화구역,

자료 : (1975~2000)국가수자원관리종합정보시스템(www.wamis.go.kr), (2007)환경공간정보서비스(egis.me.go.kr)

3) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

신문기사, 시정백서 검토를 통하여 과거 대규모 택지개발사업 현황, 산업단지 현황, 공공기관 및 민간기업 이전, 대형유통점 입점 등 핵심적인 사건이 일어난 시기 및 공간적 위치를 파악(당시 관련기사 검색을 통한 주소지 확인)하였다. 전반적으로 철도역, 터미널, 시청 등 공공기관 중심의 도심지가 기능하다가 대부분 1980년대 대규모 택지개발사업이 외곽에서 이루어졌으며, 이후 시청, 경찰서 등 공공기관의 이전이 잇따라 이루어지고 대형유통점 등이 신도심에 들어서는 양상을 나타냈다.

〈표 4-7〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

구분	개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기
진주	- 1970년대까지 자연발생적으로 성장한 기존도심과 토지구획정리사업을 통해 강남동 일원으로 확대되었으며, 1990년대 이후 택지개발사업을 통해 신안, 평거동 지역이 개발됨. - 최근 신안·평거주약·망경가좌금산지역 등 도심 주변지역을 개발함에 따라 기존 시가지가 급속하게 팽창함 - 혁신도시 건설로 인해 남강 이남의 성장과 공간구조 개편(1도심 1부도심(문산), 1지역중심(반성))을 통해 진주시의 도시성장은 동측으로 진행될 것으로 예상됨
익산	- 철도교통의 발달로 익산역을 중심으로 시가지가 자연발생적으로 형성되었고, 이후 산업단지 개발과 그에 따른 택지개발 및 토지구획정리사업의 시행에 의해 시가지가 분산적으로 확산됨 - 특히 산업단지 및 그 배후주거단지 조성에 의한 구도심 동측으로의 확장이 두드러짐
여수	- 단핵 중심으로 성장하다가 택지개발에 의한 신시가지 개발과 삼려(여수시/여천시/여천군)통합에 의한 도심 여수의 행정·업무·지원 기능이 이관되면서, 도심 지역 세력이 축소되는 경향을 보임 - 2012년 여수박람회 유치를 계기로 도심 지역과 인근 해안지역의 투자가 지속되면서 도심지역 일대가 다소 활기를 되찾기 시작함
경주	- 단핵 중심으로 성장하다가 도농통합을 계기로 1998년 수립된 2013 경주도시기본계획 수립에 따라 공간구조를 다핵적 도시구조로 개편하고자 함(기존 동지역을 도심으로 설정하고, 행정, 업무, 상업, 관광의 중추기능을 부여하고, 안강, 건천, 외동 지역을 부도심으로, 감포지역을 거점지역으로 설정) - 경주시의 구도심(서천, 북천, 남산, 남산으로 위요된 지역)은 대부분 문화재보호구역, 최고고도지구, 역사문화미관지구 등으로 지정되어 개발에 제약이 따름(시가지 중심부와 주변지역에 문화재가 집중분포하여 주거지 확보가 곤란함에 따라 외곽에 주거지역 조성)
목포	- 단핵 중심으로 성장하는 형태가 아니라 도시 전체적으로 확산/발달해 가는 경향을 보임 - 산업단지, 택지개발사업 등으로 인하여 성장의 축이 북측과 동측으로 확산되어 왔으며 최근에는 하당, 남악 신도시 방향 동측으로의 확장이 두드러짐
강릉	- 산업단지 및 대규모 택지개발사업 추진과 함께 우체국 등을 포함한 공공기관이 중앙동과 옥천동 등 지역에서 이전하여 교동, 포남동, 노암동 등 지역으로 서쪽에서 동쪽, 그리고 남대천 북쪽에서 남쪽지역으로 확산되기 시작함
충주	- 도농통합의 충주시는 동지역 중심의 단핵 중심으로 성장 형태를 보이다가 지형, 지세, 수자원, 교통현황 등 지역적 특색을 고려한 산업단지 및 택지 개발이 이뤄지고 있음 - 산업단지개발은 주로 동지역의 북측에 위치한 시 경계 주변에서 일어남 - 도심 주변 및 외곽지역의 택지개발 및 토지구획사업이 진행되면서 점차 원도심에 입지하고 있던 공공시설 등이 해당지역으로 이전하기도 함

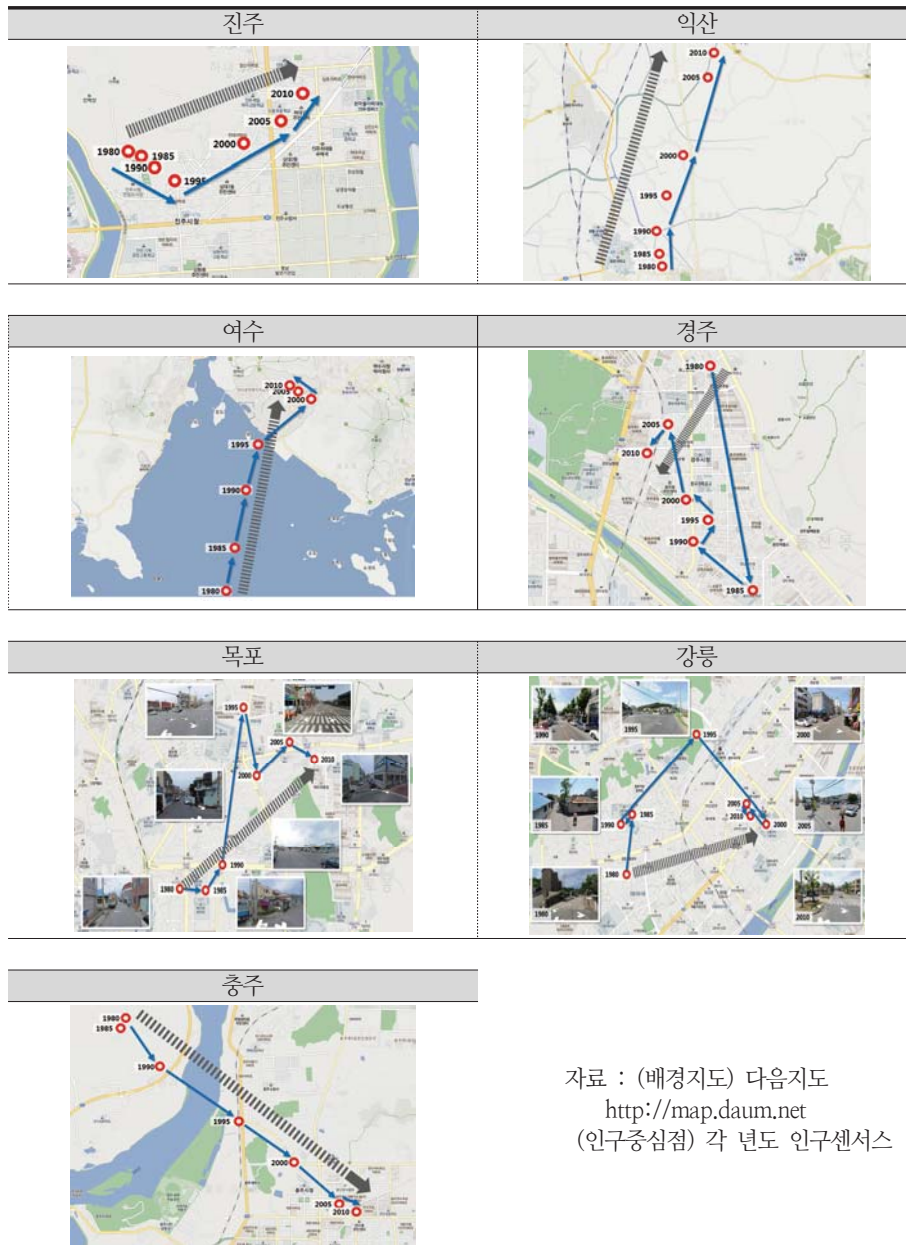
※ 자료 : 각 도시기본계획 보고서에서 요약

4) 인구중심점 변화

인구센서스자료를 활용하여 1980년~2010년 동안 매 5년마다 인구중심점의 위치를 확인하여 인구 기준으로 시기별 인구중심점 위치 변화양상을 확인하였다. 전반적으

로 대규모 택지개발사업과 공동주택 건설, 시가지 확산과 흐름을 같이 하며 인구중심점이 이동하는 경향을 보였다.

〈표 4-8〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 인구중심점 변화



4. 도심의 경제적 기능변화 분석

1) 도심 특화업종

(1) 진주시

사업체총조사 대분류에 따른 진주시 도심지역 종사자수 규모기준 상위 업종을 살펴보면 도소매업, 숙박음식업이 1994년, 2013년 변화없이 동일하게 상위를 유지하고 있다. 건설업과 제조업의 경우 1994년 종사자수 규모로는 상위권에 속했으나 2013년에는 6위 순위 안에 포함되지 못하였다. 반면 교육서비스와 보건 및 사회복지업이 새롭게 추가되어 경제구조가 서비스업으로 집중되는 모습을 보였다.

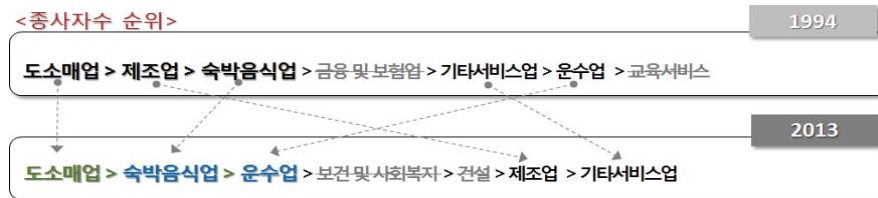


특화업종의 경우 LQ 지수 1이상인 업종수가 1994년과 2013년 각각 6개로 동일한 수를 유지하고 있으나 포함업종은 변화가 큰 것으로 나타났다. 1994년 기준 도심지역의 특화업종은 건설업, 금융 및 보험업, 도소매업, 숙박음식업 순으로 높게 나타났다. 도심내 특화되어 있던 건설업이 사라지면서 금융 및 보험업의 특화도가 1위를 차지하고 있고 운수업과 오락문화의 경우 1994년에는 특화산업에 포함되어 있지 않다가 2013년에 새롭게 추가되었다. 반면 출판, 방송통신업의 경우 1994년에는 도심에 특화된 산업으로 포함되었으나 2013년에는 제외되었다. 도심지역에서 특히 경쟁력을 가지는 특화업종을 소분류로 살펴보면, 금융 및 보험업의 경우 보험 및 연금업과 관련 서비스업이 주를 이루고 있으며, 도소매업은 봉제의복 소매업, 숙박음식업은 숙박업 등이 핵심기능으로 도출되었다.



(2) 익산시

사업체총조사 대분류에 따른 익산시 도심지역 종사자수 규모기준 상위 업종을 살펴보면 도소매업, 숙박음식업이 1994년, 2013년 변화없이 동일하게 상위를 유지하고 있다. 최근 20년간 금융 및 보험업과 교육서비스업의 경우 순위권 밖으로 밀려났고 제조업과 기타서비스업의 순위도 낮아졌다. 반면 보건 및 사회복지업이 새로 포함되었고 운수업의 종사자수 순위가 크게 증가하는 모습을 보였다.

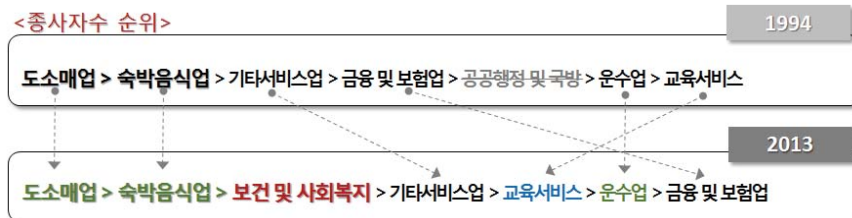


특화업종의 경우 LQ 지수 1이상인 업종수가 1994년 7개에서 2013년 8개로 증가하였으나 포함업종 변화는 크지 않은 것으로 나타났다. 1994년 기준 도심지역의 특화업종은 금융 및 보험업, 출판, 방송통신, 도소매업, 숙박음식업 순으로 높게 나타났다. 도심내 특화되어 있던 출판, 방송통신업과 오락문화업이 사라졌지만 기타 상업 및 금융 기능 등은 여전히 도심에 특화된 것으로 보인다. 반면 건설업, 보건 및 사회복지업의 경우 1994년에는 특화산업에 포함되어 있지 않다가 2013년에 새롭게 추가되었다. 도심지역에서 특히 경쟁력을 가지는 특화업종을 소분류로 살펴보면, 금융 및 보험업의 경우 비통화 금융기관이 주를 이루고 있으며, 건설업은 건물건설업, 운수업은 육상여객 운송업이 핵심기능으로 도출되었다.

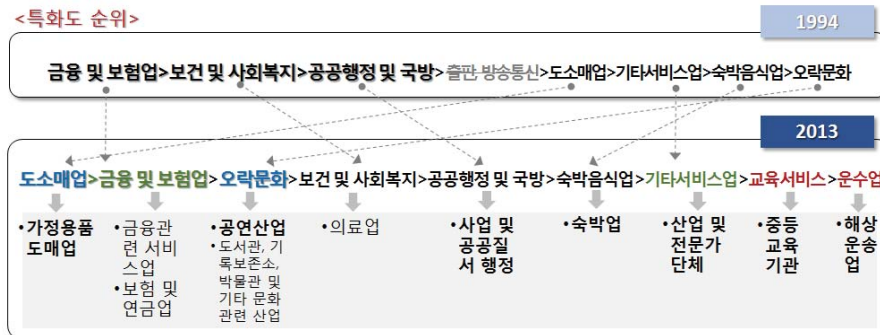


(3) 여주시

사업체총조사 대분류에 따른 여주시 도심지역 종사자수 규모기준 상위 업종을 살펴보면 도소매업, 숙박음식업이 1994년, 2013년 변화없이 동일하게 상위를 유지하고 있다. 최근 20년간 공공행정 및 국방이 순위권 밖으로 밀려났고 기타서비스업, 금융보험업의 순위도 낮아졌다. 반면 보건 및 사회복지업이 새로 포함되었고 교육서비스의 종사자수 순위가 크게 증가하는 모습을 보였다.

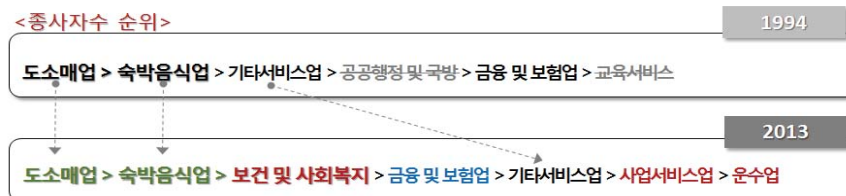


특화업종의 경우 LQ 지수 1이상인 업종수가 1994년 8개에서 2013년 9개로 증가하였고 포함되는 업종 및 순위의 변화도 큰 편이다. 1994년 기준 도심지역의 특화업종은 금융 및 보험업, 보건 및 사회복지, 공공행정 및 국방 순으로 높게 나타났다. 도심내 특화되어 있던 출판, 방송통신업이 사라졌지만 기타 상업 및 금융 기능 등은 도심의 집중도가 높아졌다. 도심지역에서 특히 경쟁력을 가지는 특화업종을 소분류로 살펴보면, 도소매업의 경우 가정용품 도매업이 주를 이루고 있으며, 오락문화업은 공연산업, 공공행정 및 국방은 사법 및 공공질서 행정 등이 핵심기능으로 도출되었다.



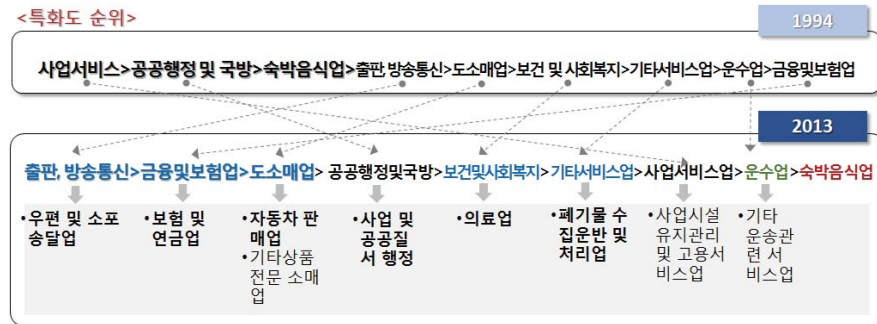
(4) 경주시

사업체총조사 대분류에 따른 경주시 도심지역 종사자수 규모기준 상위 7개의 업종을 살펴보면 도소매업, 숙박음식업이 1994년, 2013년 변화없이 동일하게 상위를 유지하고 있다. 보건 및 사회복지의 경우 1994년 종사자수 규모 보다 증가하면서 2013년 새롭게 추가되었다. 반면 공공행정 및 국방은 1994년 종사자수 순위가 4위였으나 2013년에는 7위 순위 안에 포함되지 못 하였다.



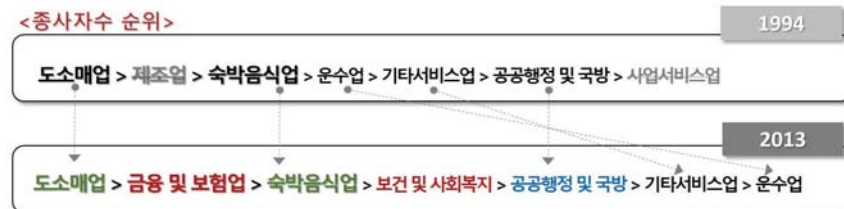
특화업종의 경우 LQ 지수 1이상인 업종수가 1994년과 2013년 각각 9개로 동일한 수를 유지하고 있으나 특화도 순위의 변화는 큰 편이다. 1994년 기준 도심지역의 특화업종은 사업서비스, 공공행정 및 국방, 숙박음식업 순으로 높게 나타났다. 공공행정 기능 및 사업서비스업의 특화도 순위가 하락하면서 상업 및 금융 보험업의 특화도 순위가 높아졌다.

도심지역에서 특히 경쟁력을 가지는 특화업종을 소분류로 살펴보면, 출판, 방송통신의 경우 우편 및 소포송달업이 주를 이루고 있으며, 금융 및 보험업은 보험 및 연금업, 도소매업은 자동차 판매업이 핵심기능으로 도출되었다.



(5) 목포시

사업체총조사 대분류에 따른 목포시 도심지역 종사자수 규모기준 상위 업종을 살펴보면 도소매업, 숙박음식업, 공공행정 및 국방이 1994년, 2013년 변화 없이 동일하게 상위권을 유지하고 있다. 공공행정 및 국방의 경우 1994년 종사자수 규모보다 증가하였으며 금융 및 보험업, 보건 및 사회복지의 경우 1994년에는 7위 순위 안에 포함되어 있지 않다가 2013년 새롭게 추가되었다. 반면, 제조업, 사업서비스업은 1994년 종사자수 순위가 각각 2위, 7위였으나 2013년에는 7위 순위 안에 포함되지 못하였다.



특화업종의 경우 LQ 지수 1이상인 업종수가 1994년과 2013년 각각 4개로 동일한 수를 유지하고 있으나 포함되는 업종변화는 크게 나타났다. 1994년 기준 도심지역의 특화업종은 금융 및 보험업, 사업서비스업, 숙박음식업, 도소매업 순으로 높게 나타났다. 금융보험업의 경우 1994년과 동일하게 2013년에도 1위를 차지하고 있고, 도소매업의 경우 1994년 4번째에서 3번째로 특화도가 상승하였다. 공공행정 및 국방, 운수업은 1994년에는 특화산업에 포함되어 있지 않다가 2013년에 새롭게 추가되었

다. 사업서비스업, 숙박음식업 경우 1994년 기준으로 특화산업에 포함되었으나 2013년에는 제외되었다. 도심지역에서 특히 경쟁력을 가지는 특화업종을 소분류로 살펴보면, 금융 및 보험업의 경우 비통화 금융기관, 보험 및 연금관련 서비스업이 주를 이루고 있으며, 공공행정 및 국방은 사회 및 산업정책행정관련 산업이, 도소매업의 경우 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업이 포함되며, 운수업의 경우 해상운송업 중심으로 구성되어 있다.



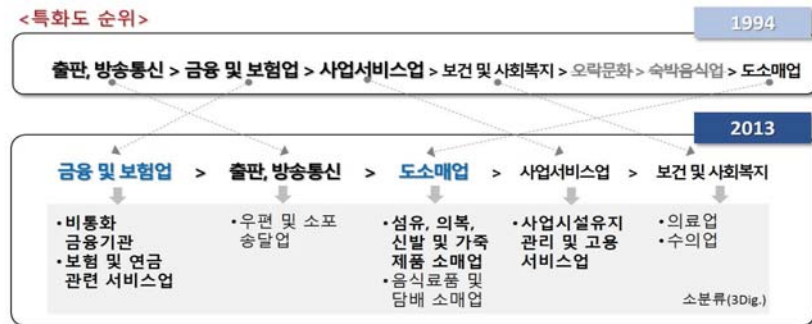
(6) 강릉시

사업체총조사 대분류에 따른 강릉시 도심지역 종사자수 규모기준 상위 7개의 업종을 살펴보면 도소매업, 숙박음식업, 금융 및 보험업이 1994년, 2013년 변화 없이 동일하게 상위를 유지하고 있다. 보건 및 사회복지, 사업서비스업의 경우 1994년 종사자수 규모보다 증가하였으며 교육서비스의 경우 1994년에는 7위 순위 안에 포함되어 있지 않다가 2013년 새롭게 추가되었다. 반면, 공공행정 및 국방은 1994년 종사자수 순위가 4위였으나 2013년에는 7위 순위 안에 포함되지 못 하였다.



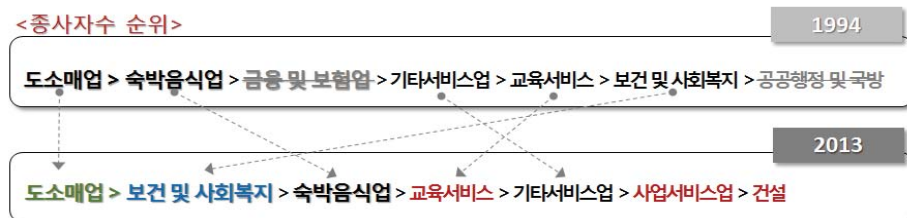
특화업종의 경우 LQ 지수 1이상인 업종수가 1994년 총 7개에서 2013년 5개로

감소하였으며 순위의 변화도 두드러지게 나타난다. 1994년 기준 도심지역의 특화업종은 출판방송통신, 금융 및 보험업, 사업서비스업 순으로 높게 나타났으나 2013년에는 금융 및 보험업, 출판방송통신, 도소매업 순으로 높게 나타났다. 도소매업의 경우 1994년 특화도 상위 7번째에서 2013년 상위 3번째로 급격히 상승하였다. 반면, 오락문화, 숙박음식업의 경우 1994년 기준으로 특화산업에 포함되었으나 2013년에는 제외되었다. 도심지역에서 특히 경쟁력을 가지는 특화업종을 소분류로 살펴보면, 금융 및 보험업의 경우 비통화 금융기관, 보험 및 연금관련 서비스업이 주를 이루고 있으며, 도소매업의 경우 섬유, 의복, 신발 및 가족제품 소매업이 사업서비스업의 경우 사업시설유지 관리 및 고용서비스업이 포함되었다.

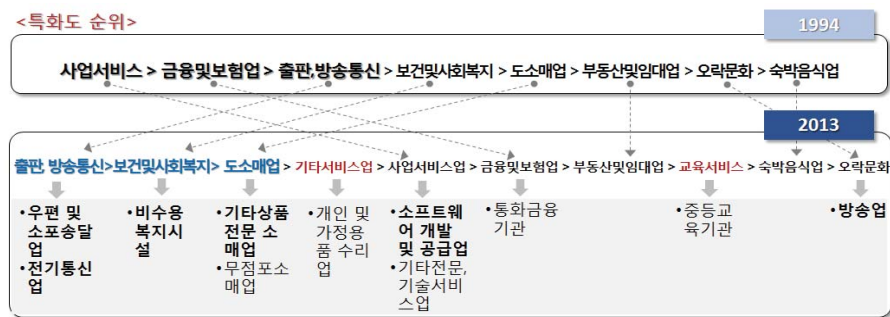


(7) 충주시

사업체총조사 대분류에 따른 충주시 도심지역 종사자수 규모기준 상위 7개의 업종을 살펴보면 도소매업, 숙박음식업이 1994년, 2013년 변화 없이 동일하게 상위를 유지하고 있다. 금융 및 보험업과 공공행정 및 국방의 경우 종사자수 규모가 감소하면서 2013년에는 7위 순위 안에 포함되지 못 하였다. 반면 보건 및 사회복지, 사업서비스업, 건설업의 경우 2013년 새롭게 추가되었다.



특화업종의 경우 LQ 지수 1이상인 업종수가 1994년 총 8개에서 2013년 10개로 증가하였으며 순위의 변화도 두드러지게 나타난다. 1994년 기준 도심지역의 특화업종은 사업서비스, 금융 및 보험업, 출판, 방송통신 순으로 높게 나타났으나 2013년에는 출판, 방송통신, 보건 및 사회복지, 도소매업 순으로 높게 나타났다. 도소매업의 경우 1994년 특화도는 1을 넘지 못하였으나 2013년에는 상위 3번째로 급격히 상승하였다. 도심지역에서 특히 경쟁력을 가지는 특화업종을 소분류로 살펴보면, 출판 및 방송통신의 경우 우편 및 소포송달업, 전기통신업이 주를 이루고 있으며, 도소매업의 경우 기타상품 전문소매업, 무점포소매업이 핵심기능으로 도출되었다.



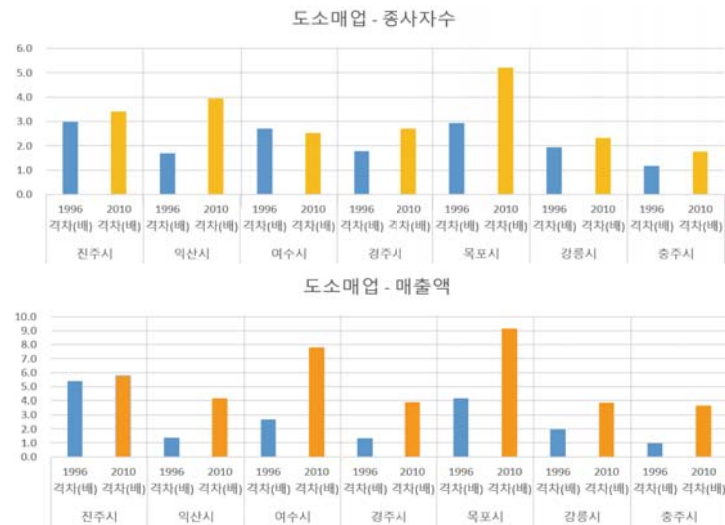
2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 분석

서비스업총조사 자료를 활용하여 7개 지방 중소도시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화를 살펴본 결과 전반적으로 도소매업 종사자수, 매출액, 음식숙박업 종사자수, 음식숙박업 매출액에서 1996년과 비교시 2010년 도심과 비도심의 격차가 심화되었음을 확인할 수 있었다. 그러나 이러한 도심과 비도심의 격차의 경우 도시별로 차이를 나타냈다.

도소매업 종사자의 경우 진주시, 여수시, 강릉시, 충주시의 경우 1996년 대비 2010년 격차가 큰 폭으로 증가하지는 않았다. 반면, 익산시, 목포시의 경우 1996년 대비 2010년 도심과 비도심의 격차가 더욱 심화된 것으로 나타났다. 도소매업의 매출액의 경우에는 진주시를 제외하고는 6개 도시에서 모두 1996년 대비 2010년 도심과 비도심의 격차가 크게 발생하였다. 도심내 주요산업 중 하나인 음식 숙박업

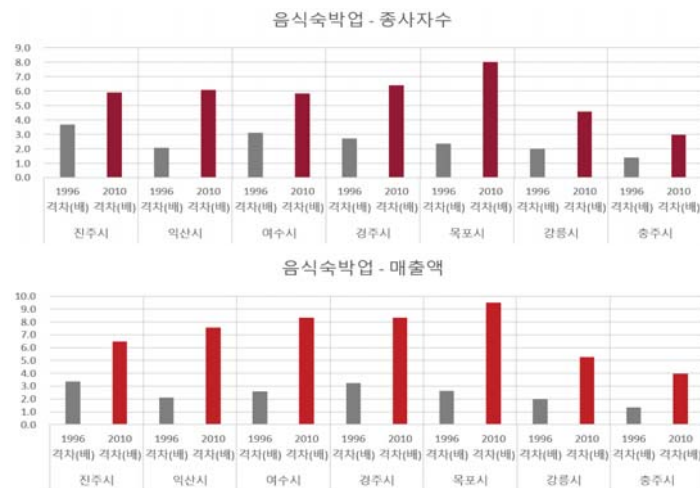
종사자수의 경우, 7개 도시에서 모두 1996년 대비 2010년 격차가 크게 발생하였다. 이는 도심과 비도심의 매출액에서도 동일하게 나타났으며, 종사자수의 격차보다 매출액 격차가 10년 사이 더 큰 폭으로 발생하였다.

〈그림 4-2〉 도소매업 1996년 대비 2010년 현재 도심과 비도심간 격차 비교



자료 : 통계청. 1996 서비스업총조사 및 2010 경제총조사 미시자료

〈그림 4-3〉 음식숙박업 1996년 대비 2010년 현재 도심과 비도심간 격차 비교



자료 : 통계청. 1996 서비스업총조사 및 2010 경제총조사 미시자료

그러나 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 도소매업과 음식숙박업 종사자 1인당 매출액의 경우에는 도심과 비도심간의 격차가 심하지 않음을 확인할 수 있었다. 오히려 도심의 종업원 1인당 매출이 더 큰 경우도 찾아볼 수 있었다. 특히, 여수의 경우를 제외하고는 1996년 대비 2010년 격차 역시 큰 폭으로 증가하지 않은 것으로 나타났다.

<표 4-9> 지방 중소도시(7개 사례도시) 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화

(단위 : 백만원(배))

구 분			도소매업			음식숙박업		
			종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
진주시	1996	비도심	15,073	2,280,475	151	8,705	294,976	34
		도심	5,054	424,754	84	2,362	87,280	37
		격차	10,019	1,855,721	67	6,343	207,696	-3
	2010	비도심	13,478	2,982,783	221	11,425	400,603	35
		도심	3,956	517,184	131	1,940	61,757	32
		격차	9,522	2,465,599	90	9,485	338,846	3
익산시	1996	비도심	9,562	765,524	80	5,518	177,817	32
		도심	5,649	557,396	99	2,658	84,922	32
		격차	3,913	208,128	-19	2,860	92,895	0
	2010	비도심	10,569	2,134,286	202	7,119	274,594	39
		도심	2,677	515,533	193	1,173	36,334	31
		격차	7,892	1,618,753	9	5,946	238,260	8
여주시	1996	비도심	12,955	1,274,321	98	7,694	229,889	30
		도심	4,794	470,925	98	2,466	88,367	36
		격차	8,161	803,396	0	5,228	141,522	-6
	2010	비도심	9,798	3,686,921	376	8,591	307,794	36
		도심	3,865	471,722	122	1,475	36,910	25
		격차	5,933	3,215,199	254	7,116	270,884	11
경주시	1996	비도심	8,109	696,763	86	9,797	369,538	38
		도심	4,571	520,447	114	3,583	114,139	32
		격차	3,538	176,316	-28	6,214	255,399	6
	2010	비도심	7,838	1,689,902	216	11,867	480,369	40
		도심	2,901	436,558	150	1,854	57,620	31
		격차	4,937	1,253,344	66	10,013	422,749	9
목포시	1996	비도심	10,847	1,297,339	120	5,963	224,574	38
		도심	3,701	310,836	84	2,515	85,575	34
		격차	7,146	986,503	36	3,448	138,999	4
	2010	비도심	11,820	2,380,774	201	8,980	324,327	36
		도심	2,265	259,891	115	1,122	34,117	30
		격차	9,555	2,120,883	86	7,858	290,210	6

구 분			도소매업			음식숙박업		
			종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
강릉시	1996	비도심	8,114	969,615	119	5,767	166,633	29
		도심	4,169	492,868	118	2,885	83,806	29
		격차	3,945	476,747	1	2,882	82,827	0
	2010	비도심	8,605	1,969,174	229	9,220	299,735	33
		도심	3,717	513,696	138	2,012	56,744	28
		격차	4,888	1,455,478	91	7,208	242,991	5
충주시	1996	비도심	6,049	471,242	78	4,568	134,741	29
		도심	5,154	474,365	92	3,253	99,839	31
		격차	895	-3,123	-14	1,315	34,902	-2
	2010	비도심	5,997	1,494,931	249	6,109	242,651	40
		도심	3,399	407,939	120	2,053	61,055	30
		격차	2,598	1,086,992	129	4,056	181,596	10

자료 : 통계청, 1996 서비스업총조사 및 2010 경제총조사 마이크로 데이터

3) 도심내 업종간 상관관계 분석

인구감소 7개 지방중소도시의 산업간 상관관계를 평균한 결과 공통적으로 제조업과 숙박음식업과의 상관관계가 0.81로 가장 높게 나타났다. 전반적으로 7개 지방중소도시에서 다른 업종과 높은 상관관계를 나타내는 업종은 금융 및 보험업, 도소매업, 숙박음식업 등으로 나타났다. 금융 및 보험업의 경우는 제조업, 도소매업, 숙박음식업과 높은 상관관계를 나타냈다. 도소매업의 경우에는 제조업, 숙박음식업과 높은 상관관계를 보였다.

7개 도시에서 공통적으로 도소매업, 숙박음식업, 금융 및 보험업이 도심에서 타 업종과 높은 상관관계를 보이는 것으로 나타났으나, 도시별로 양의 상관관계에 있는 연관업종의 종류와 개수는 차이를 보였다. 진주시와 목포시의 경우는 3가지 업종을 중심으로 하여 5개 이내의 업종간 연관관계가 높은 것으로 나타났다. 타 도시와 비교할 때 연관관계가 상대적으로 단순함을 알 수 있다. 한편, 여주시, 익산시, 강릉시의 경우 타 업종과의 높은 연관관계를 보이는 업종의 수가 많으며 업종간 상관관계 역시 복합적으로 얽혀있음을 확인할 수 있다.

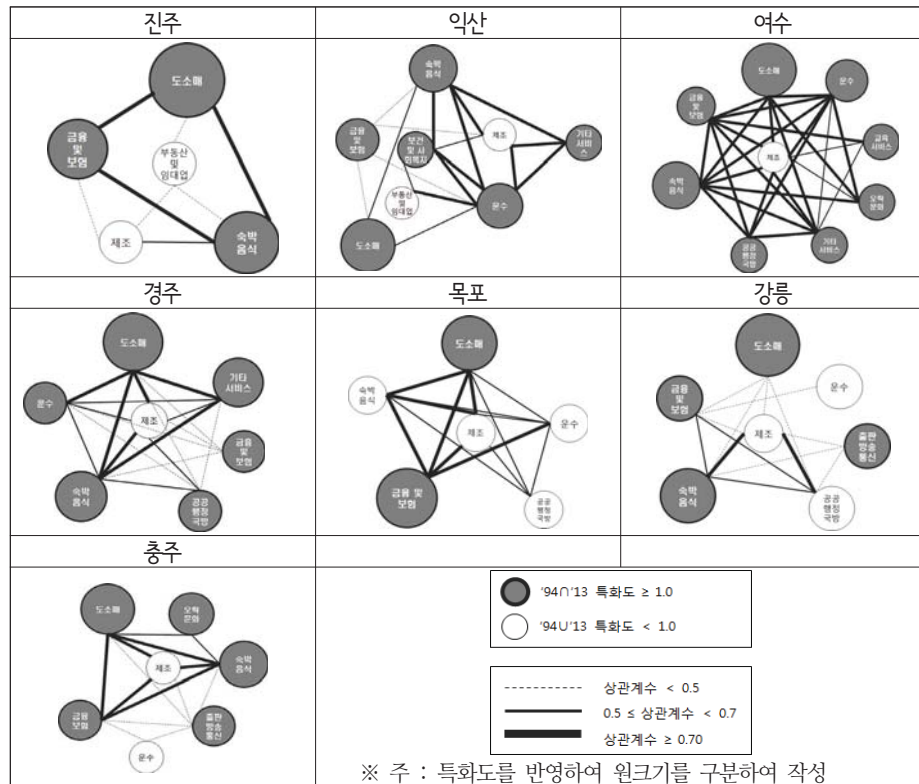
〈표 4-10〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 산업간 상관관계 종합(평균)

구분	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
C1	1.00	+	++	+++	+	+	++	+	-	+	+	--	+	+
C2	0.24	1.00	+	+	+	-	+	+	+	+	+	.	-	+
C3	0.61	0.15	1.00	0.69	+	+	++	+	-	+	+	--	++	+
C4	0.81	0.16	0.69	1.00	+	+	++	++	-	+	+	--	++	+
C5	0.24	0.26	0.22	0.30	1.00	+	+	+	+	+	++	+	+	+
C6	0.27	-0.09	0.16	0.31	0.15	1.00	+	+	.	+	+	-	+	+
C7	0.50	0.16	0.53	0.59	0.12	0.22	1.00	+	-	+	+	-	+	+
C8	0.44	0.30	0.47	0.55	0.44	0.11	0.34	1.00	+	+	+	-	+	++
C9	-0.10	0.10	-0.02	-0.10	0.20	0.00	-0.11	0.17	1.00	-	+	+	+	+
C10	0.32	0.13	0.38	0.31	0.02	0.14	0.30	0.19	-0.11	1.00	+	-	+	+
C11	0.20	0.08	0.25	0.33	0.56	0.15	0.05	0.46	0.13	0.04	1.00	+	+	+
C12	-0.55	0.00	-0.60	-0.51	0.09	-0.18	-0.43	-0.09	0.39	-0.39	0.06	1.00	-	+
C13	0.34	-0.01	0.58	0.53	0.12	0.27	0.32	0.15	0.02	0.24	0.22	-0.43	1.00	+
C14	0.44	0.25	0.41	0.48	0.48	0.23	0.37	0.50	0.31	0.24	0.41	0.01	0.21	1.00

주 1:제조업 (C1), 건설 (C2), 도소매업 (C3), 숙박음식업 (C4), 운수업 (C5), 출판, 방송통신 (C6), 금융 및 보험업 (C7), 부동산 및 임대업 (C8), 사업서비스업 (C9), 공공행정 및 국방 (C10), 교육서비스 (C11), 보건 및 사회복지 (C12), 오락문화 (C13), 기타서비스업 (C14)

주 2: +, ++, +++는 양의 상관계수가 각각 0.5미만, 0.7미만, 0.7 이상이며, ---, ----는 음의 상관계수가 각각 -0.5미만, -0.7미만, -0.7이상임 (0인 경우는 .로 표시하였음)

〈표 4-11〉 지방 중소도시(7개 사례도시) 산업간 상관관계도 종합



4) 도심 기능변화 요인 분석

7개 지방중소도시 도심지 기능별 인구와의 상관관계를 분석결과는 <표 4-12>와 같다. 7개 도시에서 공통적으로 도심내 제조업, 숙박음식업, 도소매업, 금융 및 보험업 등은 인구와의 상관성이 높은 업종으로 나타났다. 도심 인구감소는 제조업, 숙박음식업, 도소매업 금융 및 보험업 등의 특정 업종에 미치는 영향이 타 업종에 비해 크다고 볼 수 있다. 도시 규모, 입지 등에 따라 차이는 있으나 이 외에도 인구와의 상관성이 높은 도심내 주요 공공행정 및 금융 등을 들 수 있다.

반면에, 인구가 감소할수록 증가하는 업종으로는 보건 및 사회복지가 대표적이다. 실증분석 결과, 도심 인구가 고령화 될수록 도심활동 또는 거주인구 뿐만 아니라 입지 편리성을 고려할 때 향후 주변지역 고령인구를 대상으로 하는 의료복지 서비스가 특화될 수 있을 것으로 판단된다.

<표 4-12> 지방 중소도시(7개 사례도시) 도심지 기능별 인구와의 상관관계

구 분	진주시	익산시	여주시	경주시	목포시	강릉시	충주시
제조업(C1)	0.854	0.832	0.97	0.875	0.853	0.932	0.692
건설(C2)	0.612	0.75	0.523	0.32	0.197	0.078	-0.226
도소매업(C3)	0.853	-0.026	0.876	0.767	0.941	0.214	0.631
숙박음식업(C4)	0.735	0.948	0.846	0.93	0.939	0.664	0.634
운수업(C5)	-0.374	0.93	0.876	0.479	0.66	-0.803	-0.055
출판,방송통신(C6)	0.245	0.454	0.568	-0.336	0.536	0.392	0.435
금융및보험업(C7)	0.565	0.191	0.86	0.193	0.894	0.471	0.648
부동산및임대업(C8)	0.521	0.906	0.805	0.867	0.786	-0.588	0.393
사업서비스업(C9)	-0.598	0.649	0.17	-0.583	0.587	-0.486	0.169
공공행정및국방(C10)	-0.355	-0.597	0.878	0.585	0.571	0.708	0.587
교육서비스(C11)	-0.264	0.733	0.564	0.722	0.921	-0.501	-0.558
보건및사회복지(C12)	-0.957	0.589	-0.657	-0.89	-0.581	-0.904	-0.499
오락문화(C13)	0.199	-0.393	0.641	0.013	0.881	0.626	0.197
기타서비스업(C14)	-0.376	0.902	0.841	0.6	0.895	-0.087	0.659

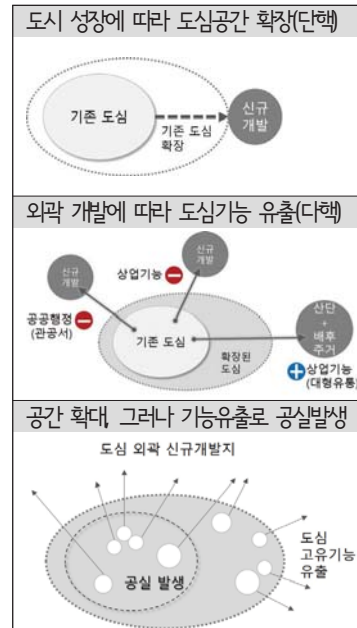
자료 : 통계청, 2010. 경제총조사 마이크로 데이터

5. 분석 종합

1) 도심 공간 및 기능 변화

7개 중소도시의 공간변화 패턴을 분석한 결과 두 가지 공통점을 발견할 수 있었다. 첫째, 도심 주변의 신규개발(산업단지 조성 등) 등의 영향으로 일정 축으로 도심공간이 확대되었다. 둘째, 도시의 관리기능(관공서 등)이 신규개발지로 유출되며 기존의 단핵 형태에서 다핵형태로 도시공간 구조가 변화하고 있었다. 기능변화와 관련하여서는 7개 도시에서 공통적으로 1,2차 산업중심에서 3차 산업으로 변화되고 있음을 확인하였다. 특히, 사업체수 자체의 감소폭은 크지 않으나, 종사자수가 급감하는 추세를 보이고 있다.

〈그림 4-4〉 도심 공간 및 기능변화



2) 도심 특화기능

도시의 특화기능은 도심내 사업체 종사자수 변화율과 특화도 자료를 종합적으로 분석하여 도출하였다. 1994년부터 2013년까지 약 10년 동안 도심 내 세부업종의 종사자수 변화를 분석하여 어떠한 기능이 지속적으로 증가세를 보이고 있으며 어떠한 기능이 감소세를 보이고 있는지 확인할 수 있었다. 여기서 도심내 사업체수가 아닌 종사자수 자료를 활용한 이유는 실증분석 대상 도시에서 전반적으로 사업체수는 소폭 변화하나 종사자수가 큰 폭으로 변화하는 양상을 나타내고 있기 때문이다. 이러한 도심내 업종별 종사자수 변화율과 함께 도심내 산업기능 특화도 분석을 통하여 구체적으로 어떠한 기능이 도심에서 타 지역에 비해 특화되어 있는지를 파악할 수 있었다.

사업체 종사자수를 분석한 결과, 7개 도시에서 공통적으로 증가하고 있는 업종은

사업서비스업, 보건 및 사회복지를 들 수 있다. 한편, 공통적으로 감소하고 있는 업종은 제조업, 도소매업, 숙박음식업, 금융 및 보험업, 공공행정 및 국방 기능이 해당된다. 특화도를 분석한 결과, 과거부터 현재까지 지속적으로 특화를 유지하고 있는 대표적인 기능으로는 도소매업, 금융 및 보험업, 숙박음식업, 보건 및 사회복지업 등이 포함된다.

〈표 4-13〉 도심내 사업체 종사자수 변화율 종합(1994~2013년) (단위 : %)

구분	진주	익산	여수	경주	목포	강릉	충주	평균
제조업	-3.7	-5.59	-3.82	-2.58	-7.94	-3.79	-4.45	-4.55
건설	-9.16	3.96	-3.15	-1.33	-2.96	3.05	1.66	-1.13
도소매업	-1.3	-3.86	-1.13	-1.06	-3.28	0.52	-1.72	-1.69
숙박음식업	-1.09	-4.35	-1.76	-2.33	-4.06	-0.63	-1.99	-2.32
운수업	0.02	-1.52	-2.99	-1.79	-3.57	-0.31	-0.67	-1.55
출판,방송통신	-8.38	-13.99	-12.05	2.47	2.35	-0.85	-2.34	-4.68
금융 및 보험업	-1.24	-5.32	-4.21	2.94	-4.37	1.3	-5.69	-2.37
부동산 및 임대업	-0.45	-3.73	-3.78	-1.81	-3.64	5.55	-0.33	-1.17
사업서비스업	3.08	5.7	1.97	2.15	-3.93	2.42	1.33	1.82
공공행정 및 국방	1.19	-9.18	-5.02	-2.3	-2.39	-5.4	-3.72	-3.83
교육서비스	0.52	-2.2	-1.8	-1.19	-2.52	1.13	1.82	-0.61
보건 및 사회복지	3.71	3.54	2.79	5.66	3.12	3.18	4.11	3.73
오락문화	2.95	-9.09	-0.99	0.15	-5.4	-4.24	-0.34	-2.42
기타서비스업	0.36	-3.63	-3.02	-0.25	-2.89	1.1	0.28	-1.15

자료 : 통계청. 1994, 2013 사업체총조사 마이크로 데이터

여기서 한 가지 눈여겨 볼만한 점은 지난 10여 년간 꾸준한 감소세를 보이고 있는 업종으로는 도소매업, 숙박음식업, 금융 및 보험업 등이 해당되나 이들 업종은 과거부터 현재까지 꾸준히 도심이 타 지역에 비해 높은 특화도를 보이고 있는 기능이기도 하다는 것이다. 이들 업종은 앞서 도심 기능변화 요인에서 인구와의 상관관계가 높게 나타났던 기능이다. 다시 말해, 도심에서 도소매업, 숙박음식업, 금융 및 보험업 등은 외곽 신규개발에 따른 인구 유출과 도시 전체의 인구감소로 인하여 종사자수는 꾸준히 감소하였지만, 그럼에도 불구하고 과거부터 현재까지 도심이 타 지역과 비교시 특화되어 있는 주요 기능임을 확인할 수 있었다.

이를 통해, 인구감소 지방중소도시의 도심은 과거와 비교할 경우 주변지역 신규 개발, 공공기관 등 이전으로 인하여 업체수, 종사자수 등이 감소하였으나 여전히

특정 기능이 유지되거나 강화되고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 쇠퇴한 지방 중소도시 도심 활성화를 위해서는 이러한 점을 고려하여 도시의 소비(도소매 등), 외식(숙박음식업), 금융(금융 및 보험업), 의료복지(보건 및 사회복지) 등 생활거점 기능 등과 연계·활용하여 도시를 재생할 때 가장 효율적이면서도 파급효과가 클 것으로 기대된다.

〈표 4-14〉 도심내 산업기능 특화도 종합

구분	현재(2013) ≥ 1*								과거(1994) ≥ 1* & 현재(2013) ≥ 1*							
	진주	익산	여수	경주	목포	강릉	충주		진주	익산	여수	경주	목포	강릉	충주	
제조업																
건설		○														
도소매업	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
숙박음식업	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○		○	○	○
운수업	○	○	○	○	○					○	○	○				
출판·방송통신				○		○	○					○		○	○	○
금융 및 보험업	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
부동산 및 임대업							○									○
사업서비스업		○		○		○	○					○		○	○	○
공공행정 및 국방			○	○	○						○	○				
교육서비스			○				○				○					
보건 및 사회복지		○	○	○		○	○			○	○	○		○	○	○
오락문화	○		○				○				○					○
기타서비스업	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○				

*산업특화도(LQ지수)는 해당도시 전체와 비교시 도시에 해당산업이 얼마나 특화(집중)되어 있는가를 살펴보는 지표로 통상 1보다 크면 특화산업으로 정의함
주 : ○(해당)

3) 도심 내 핵심 기능간 연계성

지금까지 실시한 실증분석결과, 다음과 같이 분석결과를 종합할 수 있다.

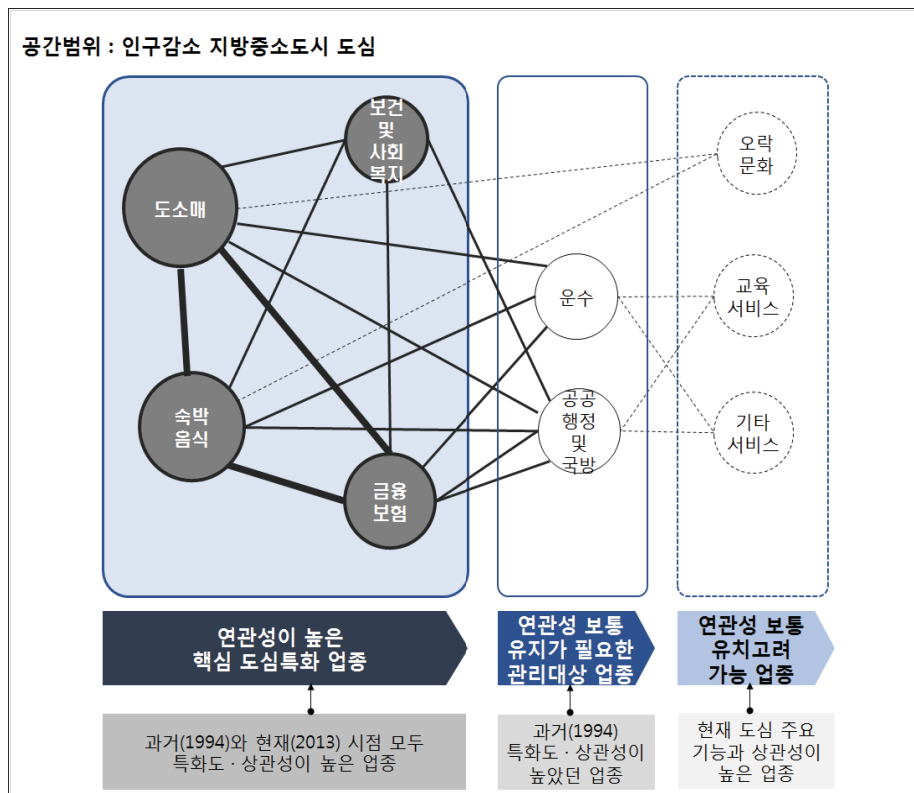
첫째, 소비(도소매 등), 외식(숙박음식업), 금융(금융 및 보험업), 의료복지(보건 및 사회복지)는 인구감소 7개 지방중소도시 도시를 대표하는 핵심기능에 해당한다. 이들 4개 업종은 과거와 현재 시점 모두 도심에서 높은 특화도를 보이고 있을 뿐만 아니라 기능간 상관성도 높게 나타났다.

둘째, 교통(운수)과 행정(공공행정 및 국방) 기능은 향후 도심내에서의 지속적 기능유지가 필요한 관리대상 업종에 해당한다. 운수와 공공행정 및 국방 업종은

현재는 특화도가 낮아 특화업종에 포함되지 않으나 과거에는 대표적인 도심 특화업종에 해당되었던 기능이며 현재는 소비, 외식, 금융, 의료복지 등 4개 핵심기능과 보통이상(상관관계 0.3~0.5)의 상관관계를 보이는 업종이다.

셋째, 문화(오락문화), 교육(교육서비스), 기타(기타서비스업) 기능은 도심내에 보다 다양한 기능 육성을 하고자 할 경우 유치를 고려할 수 있는 업종이다. 이들 3개 업종은 과거와 현재 모두 도심에서 높은 특화도를 나타내고 있지는 않으나 현재 도심의 주요 기능 및 관리대상 기능 등과 보통이상의 상관관계를 보이는 기능이다. 다시 말해서 도심내 기능의 다양성 확보를 위하여 추가적으로 도입 또는 육성하고자 할 경우 고려해 볼 수 있는 대안이 되는 기능이라 할 수 있다.

〈그림 4-5〉 도심내 핵심기능 간 상관성 분석 종합



실증분석 결과를 종합하면, 소비(도소매 등), 외식(숙박음식업), 금융(금융 및 보험업), 의료복지(보건 및 사회복지) 기능은 구도심이 과거부터 현재까지 유지해오고 있는 핵심적인 기능에 해당한다. 따라서 도심 내에서의 이러한 기능을 우선적으로 발굴·육성하여 특화하는 것이 무엇보다 중요하다. 다음으로 이러한 기능과 연계하여 교통(운수)과 행정(공공행정 및 국방), 그리고 문화(오락문화)과 교육(교육서비스) 기능 등은 다양한 인센티브 등을 통하여 도심내 기능간 생태계가 지속가능하게 형성 가능하도록 해당 기능을 효율적으로 관리하거나 유입할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

	제 5 장 기능변화에 따른 도심의 공간환경 변화 실태분석	

CHAPTER
5

기능변화에 따른 도심의 공간환경 변화 실태분석

제5장에서는 지방 중소도시의 기능변화에 따른 현재 지방 중소도시 도심의 모습을 심층적으로 살펴보고자 하였다. 심층분석을 위해 현장조사, 면접조사, 설문조사가 개별 도시별로 이루어 졌는데, 우선 현장조사는 도심내 일반상업지역내 건축물을 대상으로 현재 활용 기능 전수조사를 실시하였다. 면접조사는 지자체 공무원, 도시재생지원센터 담당자, 지역 전문가 등을 대상으로 기존 기능 변화원인, 도심활성화 관련 현재 정책상의 한계 등에 대해 심층 인터뷰를 실시하였다. 마지막으로 설문조사에서는 도심 소상공인, 도시의 기간산업 종사자, 일반시민을 대상으로 도심 방문 횟수, 방문 목적, 도심의 장점과 단점, 도심 활성화를 위해 필요한 시설과 정책 등에 대하여 질문하였다.

1. 실태분석 개요

1) 실태분석 필요성

4장의 실증분석을 통하여 지방 중소도시 도심 공간변화와 기능변화 패턴을 종합적으로 파악할 수 있었다. 그렇다면, 이러한 공간과 기능이 변화된 결과 현재 지방 중소도시 도시는 어떠한 모습인가? 실제 공실이 발생하는 등 쇠퇴현상이 심각한 수준인지, 어떤 문제가 나타나고 있는지 등에 대해 현장에 기반 하여 현황을 정확히 파악하고 이에 대한 해결방안을 모색하는 것이 무엇보다 중요하다.

대중요법이 아닌 해결해야 할 문제에 대한 원인파악에 근거한 현실성 있는 대안제시를 위해서는 현 시점의 우리나라 지방 중소도시 도심의 현황을 정확히 파악하는 것에서부터 출발해야 한다. 하지만 아직까지 이를 대상으로 하는 실태분석 연구는 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 특히, 20년 이상 노후 건축물로 대표되는 물리적 노후가 아닌, 공실 등이 발생하는 경제적·기능적 쇠퇴현상 파악이 가능한 현장에 기반 한 선행연구는 더욱 찾아보기 어려운 것이 사실이다.

이는 우리나라 도시의 쇠퇴양상이 도시재생 정책이 활발히 추진 중인 다른 나라의 도시쇠퇴 양상과 차이를 보이기 때문에 나타난 결과라고 볼 수 있다. 우리나라 지방 중소도시들의 경우 성장의 절정기와 그 이후의 극심한 쇠퇴기를 경험해 보지 않았다. 우리나라 중소도시는 도시가 완전한 성장단계에 이르지 못한 채로 전 세계적 경기침체, 인구감소 등의 여건변화에 따라 아주 서서히 쇠퇴가 진행되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 아직까지 지방 중소도시 문제가 사회의 빅 이슈로까지 대두될 만큼 큰 사건이 일어나지 않은 것이 사실이다. 이러한 까닭에 여태껏 전국적 차원 또는 지역적 차원에서 면밀히 우리나라 지방 중소도시 도심의 현주소를 파악하는 연구는 상대적으로 시급성이 떨어지는 장기과제로 여겨졌던 것이 사실이다. 그러나 인구감소 현상의 가속화에 따라 이는 특정 도시의 문제가 아니라 전국적인 도시문제로 확산될 수 있는 중요하며 시급한 과제 중 하나이다.

2) 실증 분석내용

이 연구에서는 선행연구에서 중소도시 실태분석이 거의 이루어지지 않았음을 감안하여 가장 먼저 실증분석 대상 7개 도시 중에서 2개 도시를 선정하여 현장 실태조사를 실시하였다. 도심지역 건축물 층별 업종 현황 실태조사를 통하여 현재 도시에 남아있는 주력기능과 공간별 기능 밀집 정도를 면밀히 살펴보고자 하였다. 특히, 다음의 사항에 초점을 맞추어 조사하였다.

첫째, 실증분석 결과와 같이 실제 공간적으로는 확장되고, 기능은 유출되었나?

둘째, 기능유출의 결과, 현재 남아있는 주요 기능은 무엇인가?(이는 건축물대장상

으로는 정확한 판단이 어렵기 때문에 현장조사를 통해서만 가능하다.)

셋째, 실제로 공실이 많이 존재하는가? 그 실태는 어느 정도이며, 공실은 특정 공간에 집중되어 나타나는가? 아니면, 도심 전반에 걸쳐 분산되어 나타나는가?(공실 현황 역시 현장조사를 통해서만 파악 가능하다)

넷째, 유출된 기능의 공간 활용은 어떻게 이루어지고 있는가? 만약, 빈 점포 상태라면 깨진 유리창의 법칙에 의해 쇠퇴의 악순환 발생 우려가 매우 높지 않은가?(특히, 1층 공실의 경우는 더욱 신중히 고려될 필요가 있다.)

다섯째, 특정 기능이 밀집하는 특성이 실제로 존재하는가?(가로 위계, 입지 등에 따라 실제로도 한 지역을 중심으로 밀집하여 나타나는가를 도심의 경제적 기능 관점에서 파악할 필요가 있다.)

여섯째, 대도시와 달리 지방 중소도시에서는 주거기능이 실제로 주거기능이 될 수 있는가? 얼마나, 어느 곳에 집중되어 있는가?

현장 실태조사 분석을 통하여 다시 한 번 우리나라 지방 중소도시 도심의 현주소에 대해 정확히 이해하고, 쇠퇴원인과 쇠퇴로 인해 발생하는 문제에 대해 종합적으로 분석하고자 한다. 이를 통해, 지금까지 주요 연구대상이 되어 온 대도시 도심 공간이 아닌 인구가 감소하는 지방 중소도시 도심 공간의 점진적 도시재생 전략을 도출하고자 한다.

3) 분석대상 선정

지방 중소도시에 대한 전면적 조사의 현실적 어려움 때문에 사례지역을 선정하여 심층분석을 실시하는 만큼 분석 대상지역의 대표성이 가장 중요하다. 즉, 국내 지방 중소도시의 도심 문제를 가장 대표적으로 반영하고 있는 도시를 선정하는 것이 핵심이다. 특히, 계획도시가 아닌 전통도시로서 오랫동안 자연발생적으로 다양한 활동의 축적을 통하여 현재의 도심공간과 기능이 형성된 도시를 중심으로 살펴보는 것이 필요하다. 이에, 도시 규모, 발전과정 등과 함께 자료수집의 용이성, 면담 등 조사과정에서의 협조관계 등 여건을 감안하여 강릉과 목포 두 도시를 분석 대상지역으로 선정하였다.

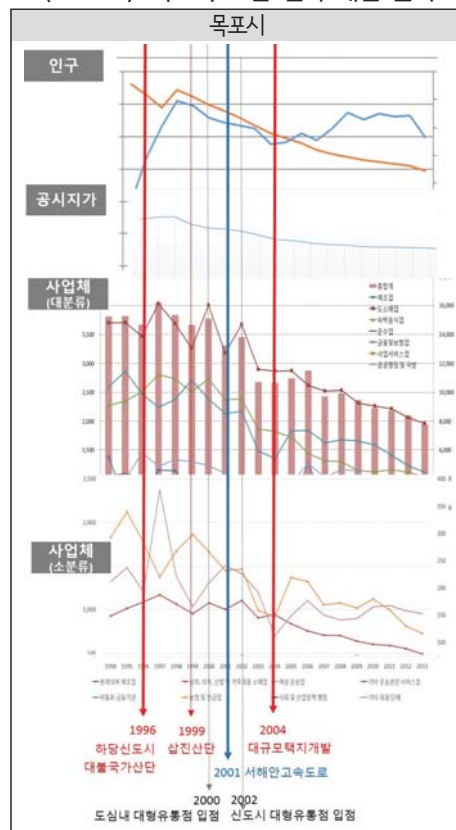
목포시와 강릉시의 현장조사에 앞서 두 도시 도심의 공실, 주요업종 구성 등이 형성된 원인을 사전에 파악하는데 용이하도록 4장에서 실시한 실증분석 결과를 종합하고 현재 두 도시에 남아 있는 주요시설, 기관 등의 현황, 과거 도심 내에 위치해 있던 주요시설, 기관 등의 현황을 각각 조사하였다.

(1) 목포시

4장에서 목포시의 공간적 변화와 기능적 변화에 대해 실증분석을 실시하였다. 앞서 실시한 실증분석 결과와 현재 목포시 내에 입지한 주요시설 등의 검토를 통하여 현재 목포시 현황을 종합하면 다음과 같다. <그림 5-1>에서 보는바와 같이 목포시 전체적으로 대규모 신도시 개발이 활발히 이루어졌다. 이와 함께 도심에 위치하던 은행, 관공서 등은 연이어 이전하였음을 확인할 수 있다.

목포시 도심의 주요한 기능의 경우 매우 복잡한 형태로 변화가 심하게 나타나고 있으나 변곡점마다의 특징을 살펴보면 다음과 같은 공통사항을 찾아볼 수 있다. 첫째, 대규모 택지개발, 산업단지 등 개발 직후 도심의 주요업종 종사자수는 급격히 증가하나 2년 이내에 급격히 감소세를 나타냈다(이를 여러 차례 반복). 둘째, 서해안고속도로 개통 직후에는 도소매업의 경우에만 일시적으로 종사자수가 증가하며 그 외에 보험관련 연금업 등은 감소하였다. 셋째, 대형유통점의 경우 입지에 따라 다른 양상을 보이고 있는데 도심에 대형유통점이 입

〈표 5-1〉 목포시 도심 변화 패턴 분석



지한 직후 도심의 주요업종 종사자수는 일시적으로 증가하는 경향을 나타냈으나 2001년 서해안고속도로 개통이후 감소하였다. 넷째, 신도시에 대형유통점이 입점한 직후에는 도심 내 주요업종 종사자수가 급감하였다.

새로운 개발 등과 함께 도심 내 주요업종 종사자수의 급증, 급감이 여러 차례 반복되는 패턴을 보이나 2005년 이후에는 이러한 변화를 거의 찾아볼 수 없으며 전반적으로 본격적인 하락세에 접어 들을 확인할 수 있다. 2005년부터 2009년까지 대규모 택지개발사업이 진행되면서 목포시 전체 인구는 상승세를 나타내나 이러한 영향이 도심 내 업종에는 미치지 못하는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해, 대규모 택지개발과 함께 기존에 목포 도심이 담당하던 핵심적인 기능이 약화된 것이라 할 수 있다. 이 원인을 유추해 보면, 앞서 도심내 업종별 종사자수 규모 변화분석 결과를 고려할 때 제조업, 사업서비스업, 음식숙박업 업종의 소멸/약화에 기인했을 것으로 볼 수 있다.

현재 목포시 도심의 인구와 공시지가는 소폭으로 지속적으로 감소하고 있다. 사업체 수 역시 소폭의 증가와 감소를 반복하는 패턴을 보였지만, 결과적으로 볼 때 지속적으로 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 인구와 사업체수 감소의 결과 현재 목포시 도심은 어떠한 상황인가에 대해 살펴볼 필요가 있다.

(2) 강릉시 개요

강릉시의 경우도 목포시와 마찬가지로 외곽에 산업단지, 주거단지 개발로 인하여 도심의 기능이 이전하였음을 <그림 5-2>를 통하여 확인할 수 있다. 이 연구에서 정확한 인과관계를 규명하지는 않았으나 강릉시 도심의 기능변화에 영향을 미칠 것으로 판단되는 인구, 공시지가, 도시개발, 공공청사 이전 등 변화를 중첩하여 개략적으로 살펴본 결과 이들의 상관관계는 존재할 것으로 사료된다.

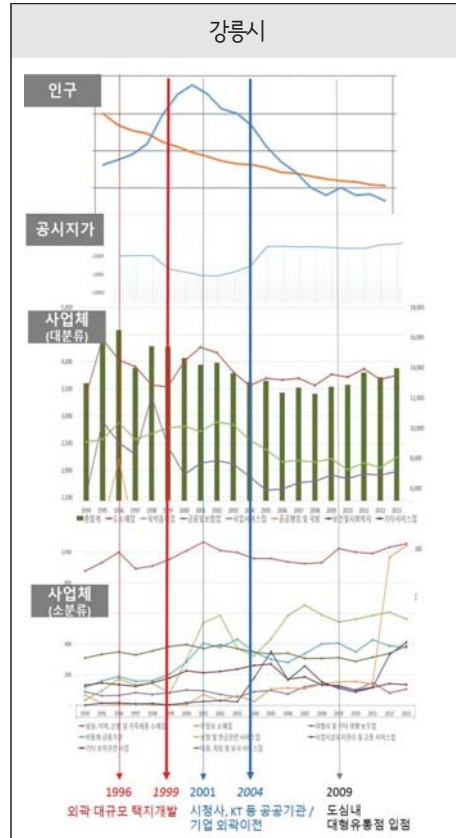
시차가 발생할 수 있으나 90년대 후반 외곽의 대규모 택지개발이 본격화 되면서 도심의 주요 업종 종사자수는 급격히 감소하는 경향을 보이며 90년 말부터 2000년대 초까지 일정수준을 회복하였다³⁹⁾. 그러나 2000년 초반 시청사를 비롯한 공공기관,

39) 다시 회복하게 되는 주요 요인으로는 대규모 택지개발로 인한 강릉시 전체 인구의 증가와

공기업 등이 외곽으로 이전하면서 도심 내 주요 업종 종사자수는 또다시 감소세를 보이고 있다.

강릉시의 경우 목포시와 달리, 도심 인구는 계속해서 감소하고 있지만 그 외에 공시지가, 사업체 등이 목포시와 비교할 때 뚜렷한 감소세를 나타내지는 않고 있다. 비교적 쇠퇴가 천천히 지속적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 경우에 나타나는 도심의 현황을 파악함으로써 목포시의 현황과 함께 비교·분석하는 것이 필요하다.

〈표 5-2〉 강릉시 도심 변화 패턴 분석



도심지역 공시지가 하락을 원인 중 하나로 고려해 볼 수 있을 것임

범례

- 공공청사 (Public Office)
- 방음시설 (Sound Barrier Facility)
- 외환시설(종합병원) (Exchange Facility (General Hospital))
- 기타 (Other)
- 문화체육시설 (Cultural & Sports Facility)
- 기초 위 치 (Basic Position)
- 전통·일반시장 (Traditional/General Market)
- 대학교 (University)
- 대형마트 (Large Market)
- 산단단지 (Industrial Complex)
- 택지개발지구 (Land Development Zone)
- 교통시설 (Transportation Facility)

아파트 밀도

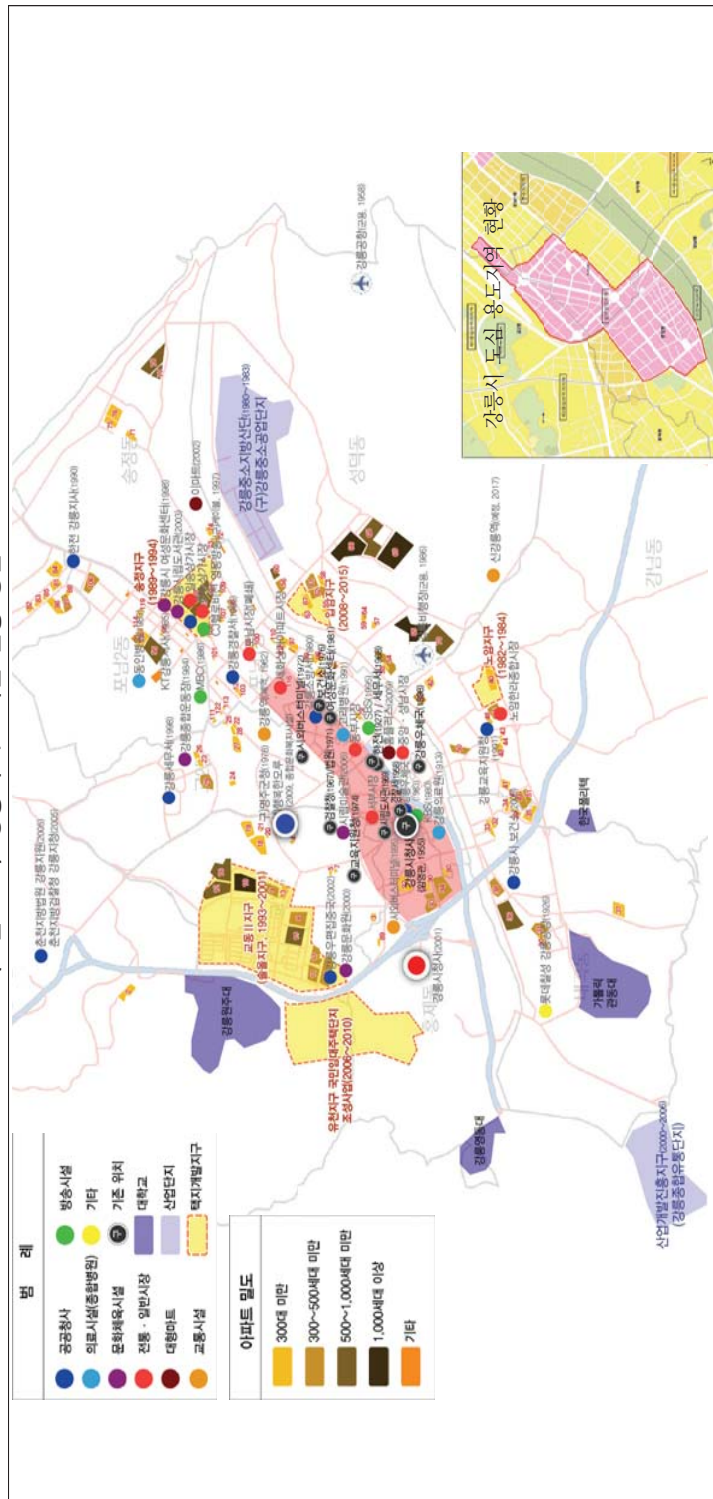
- 300대 미만 (Less than 300)
- 300~500세대 미만 (Less than 300~500 households)
- 500~1,000세대 미만 (Less than 500~1,000 households)
- 1,000세대 이상 (1,000 households or more)
- 기타 (Other)

목포시 도시 용도지역 현황

Map showing various urban development zones and land use patterns in Mokpo City, including areas like Mokpo University, Mokpo City Hall, and various residential and commercial zones.

자료 : 관련 개발사업 보고서, 관보, 인터넷 신문기사 검색 등을 통하여 정리

〈그림 5-2〉 강릉시 주요시설 현황 종합도

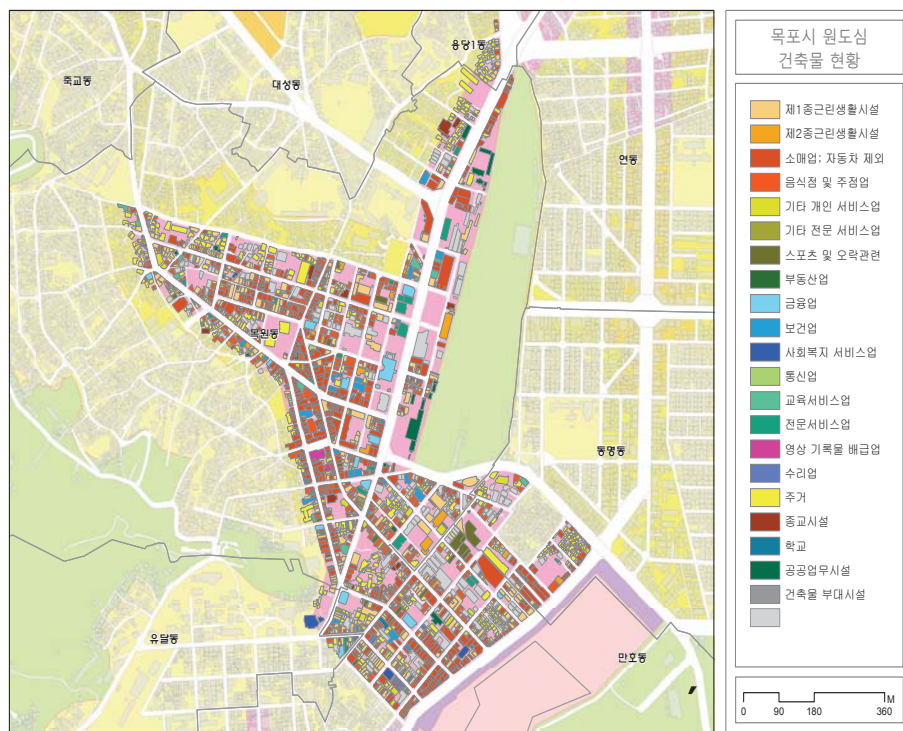


자료 : 관련 개발사업 보고서, 관보, 인터넷 신문기사 검색 등을 통하여 정리

4) 도심의 공간적 범위

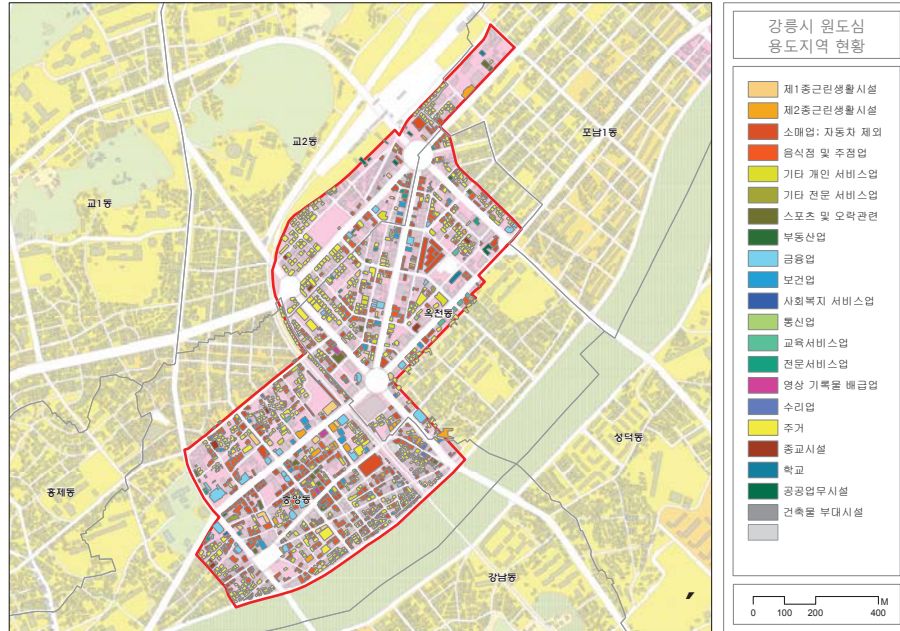
도심의 범위설정에는 연구자마다 연구목적에 따라 차이가 있다. 이 연구에서는 일반적인 도심의 개념과 특성을 반영하면서도 도시의 경제적 기능 제고 측면을 중점적으로 접근하고자 한다. 이러한 관점에서 기능 등의 변화를 과거부터 현재까지 파악할 수 있도록 시가지가 형성된 이후 지금까지 지속적으로 중심업무를 담당해 오던 핵심적인 공간을 ‘도심’으로 설정하였다. 또한 대부분의 도시에서 일반적으로 ‘중앙생활권’으로 지칭되는 중심업무상업지역(용도지역상 일반상업지역)이 도심지역에 해당되므로 이를 실태분석의 주요 대상구역으로 한정하였다.

〈그림 5-3〉 목포시 일반상업지역 건축물 현황



자료 : 목포시 새주소 데이터(2014. 7)

〈그림 5-4〉 강릉시 일반상업지역 건축물 현황

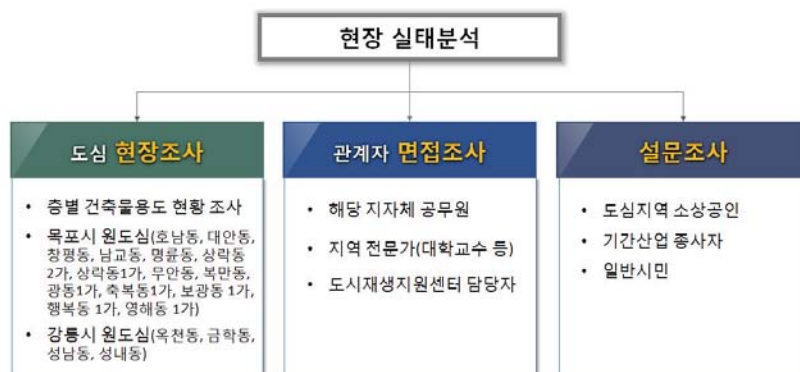


자료 : 강릉시 새주소 데이터(2014. 7)

5) 조사방법 및 분석틀

지방 중소도시 도심의 현주소를 심층적으로 파악하기 위한 현장 실태분석은 〈그림 5-5〉에서 보는 바와 같이 현장조사, 면접조사, 설문조사 3가지 방식으로 수행되었다.

〈그림 5-5〉 실태분석 틀



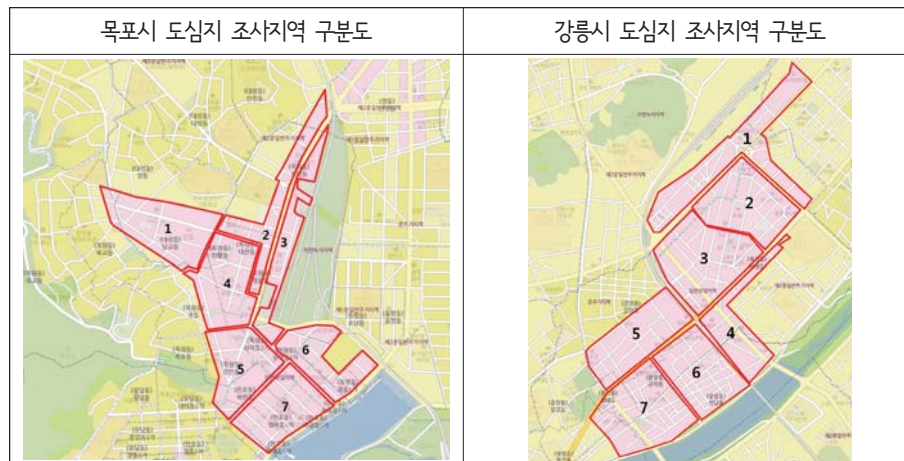
(1) 현장조사 방법

현장조사는 도심의 일반상업지역 현재 용도 파악을 목적으로 수행되었다. 9월 21일부터 10월 5일간 조사대상 구역도면 지참 후 지급된 조사표(건축물 층수별 용도현황 조사양식(〈표 5-3〉))에 따라 현장조사원이 건물의 현재 점포명·사업체명 등을 직접 확인하고 기입하는 방식으로 이루어졌다. 조사의 편리성과 효율성을 위하여 강릉, 목포시 도심 일반상업구역을 〈그림 5-6〉과 같이 7개 권역⁴⁰⁾으로 구분하였다.

〈표 5-3〉 건축물 층별용도 현황조사표(예시)

구역	동	번지		층별 용도(상호명)						
		본번	부번	지하 1층	1층	2층	3층	4층	5층	...
1	OO동	270	3	AA노래방	CU 편의점	OO커피	OO일보	PC방	OO개발	...
				공실	OO베이커리	aa 치과	법문사 사무소	당구장		...
				공실	OO여성의류(보세)	공실				...
			4	만렙 PC 방	롯데리아	롯데리아	비디오방	노래방		...
				:	:	:	:	:		...

〈그림 5-6〉 조사대상 구역 구분도



자료 : 네이버 맵 이미지 캡처 후 연구진이 조사지역 구분도 작성

40) 이는 단순히 조사의 편리성 측면에서 도보권을 고려한 구분한 결과이다.

(2) 면접조사 방법

면접조사 목적은 도심의 기존기능 변화원인, 도심 쇠퇴 실태, 도심 내 도입이 필요한 기능 등과 관련한 구체적인 이유 등에 대해 조사하고 이를 토대로 제도개선방안을 도출하는 데에 있다. 지자체 공무원, 도시재생지원센터 담당자, 지역 전문가(대학 교수) 등 5인을 대상으로 해당 지역에 방문하여 7월부터 9월 동안 수행하였다. 면접조사는 도심의 기존기능 변화원인, 제도개선방안, 도심활성화 관련 현재 정책상의 한계 등에 대하여 반구조화된(semi-structured) 인터뷰 방식으로 이루어졌다.

(3) 설문조사 방법

설문조사는 도시 및 도심의 생산·소비 등 경제활동 참여자를 대상으로 직접 조사함으로써 도심의 경제활력을 증진시키기 위하여 요구되는 기능을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위하여 9월 21일부터 2015년 10월 2일까지 12일간 조사를 진행하였으며 그 이후 10월 2일부터 10월 12일까지 10일간 조사결과 분석을 종합하는 과정을 거쳤다. 구체적인 조사대상은 강릉의 경우 중앙동, 옥천동 일원, 목포는 목원동 일원이 각각 포함된다. 도심 소상공인과 도심 주변 기간산업 종사자의 경우 도시별 50명(총 200명)에 대하여 1:1 개별면접 방식으로 이루어졌으며 일반시민의 경우 도시별 200명(총 404명)에 대한 전화조사를 통해 실시되었다.

설문조사의 주요 내용은 크게 3가지로 구성되어 있다. 도심 소상공인, 도시의 기간산업 종사자, 일반시민을 대상으로 공통적으로 종사업종(직종), 연령, 거주지, 도심방문 횟수 등에 대한 기본적인 사항에 대해서는 공통적으로 조사하였다. 그러나 도심 일반상업지역에서 사업장을 운영하고 있는 도심 소상공인을 대상으로는 보다 구체적으로 임대료 등 실사를 통해서만 파악 가능한 점포관련 현황, 주변환경, 매출부진 사유, 감내할 수 있는 임대료 인상폭(매출액 증가율 대비) 등에 대한 설문조사가 추가적으로 이루어졌다. 도심의 필요기능은 현재는 부재하나 기본적으로 도심을 이용할 때 필요한 공공시설(문화시설, 도로, 공원 등 어메니티)과 도심활성화를 위해 도입이 필요한 바람직한 민간부문의 주요기능(업무, 상업, 여가문화, 의료, 교육 등)에 대하여 조사하였다. 마지막으로 정책방향은 주로 도심 소상공인에 대해서 구체적으로 수행되었다. 도심 소상공인을 대상으로 효과적인 공공의 정책, 대형

판매시설 등에 대한 규제 필요성 등에 대하여 구체적으로 질문하였다. 도시의 기간산업 종사자와 일반시민을 대상으로는 도심의 가치와 활성화 정책의 필요성에 대한 이해도를 파악하기 위한 질문을 중점적으로 다루었다.

〈표 5-4〉 설문조사 주요내용

구분	① 응답자 특성	② 도심 필요기능	③ 도심 활성화 정책방향
도심 소상공인	- 종사업종 - 점포현황: 노후도, 소유관계(자기소유, 임대 등), 임대료 - 현상황 애로사항(주변환경, 임대료, 매출부진 등) - 감내할 수 있는 임대료 인상폭(매출액증가를 대비)	- 요구되는 공공시설(문화시설, 도로, 공원 등 어메니티) - 바람직한 민간기능(업무, 상업, 여가문화, 의료, 교육, 숙박, 제조 등)	- 효과적인 정책(공공시설 설치, 조세 및 금융지원, 규제 완화 등) - 대형 판매시설 등에 대한 규제 필요성 - 소상공인 등의 자생적 활동(BID)에 대한 호응도
도시의 기간 산업 종사자	- 종사직종(생산, 관리, 판매 등) - 도심 방문 횟수 - 근무지 현황은 별도 분석	- 종사업체 입장에서 요구되는 시설(공공 혹은 민간) - 개인 입장에서 요구되는 시설(공공 혹은 민간)	- 기성시가지 우선 정책의 필요성에 대한 이해도 - 도심 활성화를 위해 필요한 정책 - 도심 활성화를 위한 공공부분 관리 필요성
일반 시민	- 연령 및 성별, 거주지 - 도심 방문 횟수 및 방문 사유(직장, 관광, 미팅, 여가, 통과 등)	- 요구되는 공공시설(문화시설, 도로, 공원 등 어메니티) - 바람직한 민간기능(업무, 상업, 여가문화, 의료, 교육, 숙박, 제조 등)	- 도시의 가치에 대한 이해도 - 도심 활성화를 위해 필요한 정책

2. 현장조사분석

1) 목포시

건축물 1층 업종을 중심으로 도심의 주요기능을 분석한 결과 다음과 같은 현황을 확인할 수 있었다. 첫째, 목포시의 경우 공실이 두드러지게 나타나고 있었다. 현장

조사시 1층 용도가 1개 이상일 경우, 공실을 제외한 용도를 대표용도로 정리하였음을 감안할 때⁴¹⁾, 실제 목포 도심의 공실은 더 심각한 수준임을 알 수 있다. 둘째, 주거용도로 사용되는 비중이 약 16.62%로 큰 비중을 차지하고 있다.⁴²⁾ 한 건축물에서 1층은 소매업 또는 도매업 점포가 입지하며 2, 3층은 주거로 사용하는 경우를 가장 흔하게 찾아볼 수 있으며 이 외에도 한 건축물이 모두 주거로 사용되는 경우도 쉽게 찾아볼 수 있다. 셋째, 도심 내에 대형 병·의원을 쉽게 찾아 볼 수 있으며 특히, 병원인 경우 노인전문병원 또는 노인요양병원(대형 단독건물)이 대부분을 차지한다. 이를 통하여 고령화에 의한 보건업종의 변화를 짐작할 수 있다. 동시에, 대형 노인요양병원인 다수 입지함을 감안할 때, 목포시 도심의 공간적 기능이 목포시에만 국한된 것이 아니라 목포권의 서비스지원 중심지 역할을 담당하고 있음을 짐작 가능하다. 넷째, 1층을 제외한 2층 이상의 용도를 분석한 결과 주거 용도로 사용되는 경우가 가장 많았으며 다음으로는 공실, 숙박업 순으로 나타났다.

업종별 공간분포를 살펴본 결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 금융업, 보험업 등은 목포역 앞 대로변에 면하여 입지해 있음을 알 수 있다. 둘째, 소매업은 목포역 앞의 이면도로를 중심으로 소규모로 밀집해 있다. 셋째, 반면에 주거는 목포역 좌측지역(후면부)의 만호동에 밀집하여 나타나고 있다. 이 지역을 중심으로 2, 3층은 주로 주거용으로 활용되고 있다. 넷째, 숙박업의 경우는 주거가 밀집한 만호동에 밀집하여 도심내 주거와 혼재되어 있다. 다섯째, 기타 개인서비스업, 스포츠 및 오락관련 서비스업은 목포역 전면부에 전체적으로 분포되어 있으며 특히, 2, 3층에 주로 입지해 있다. 여섯째, 1층이 공실상태인 건축물은 도심 상업지역 전역에 분포하는 특성을 보이며 2, 3층이 공실상태인 건축물은 목포역 전면부에 주로 분포하고 있다. 공실이 나타나는 건물은 건축물 대장상 소매업으로 등록된 건물에서 주로 나타나고 있음을 알 수 있다.

41) 점포수를 기준으로 1층 전체가 공실일 경우에만, “공실”로 정리하였으며, 여러 점포 가운데 공실이 1곳만 있을 경우 이는 공실로 포함하지 않음

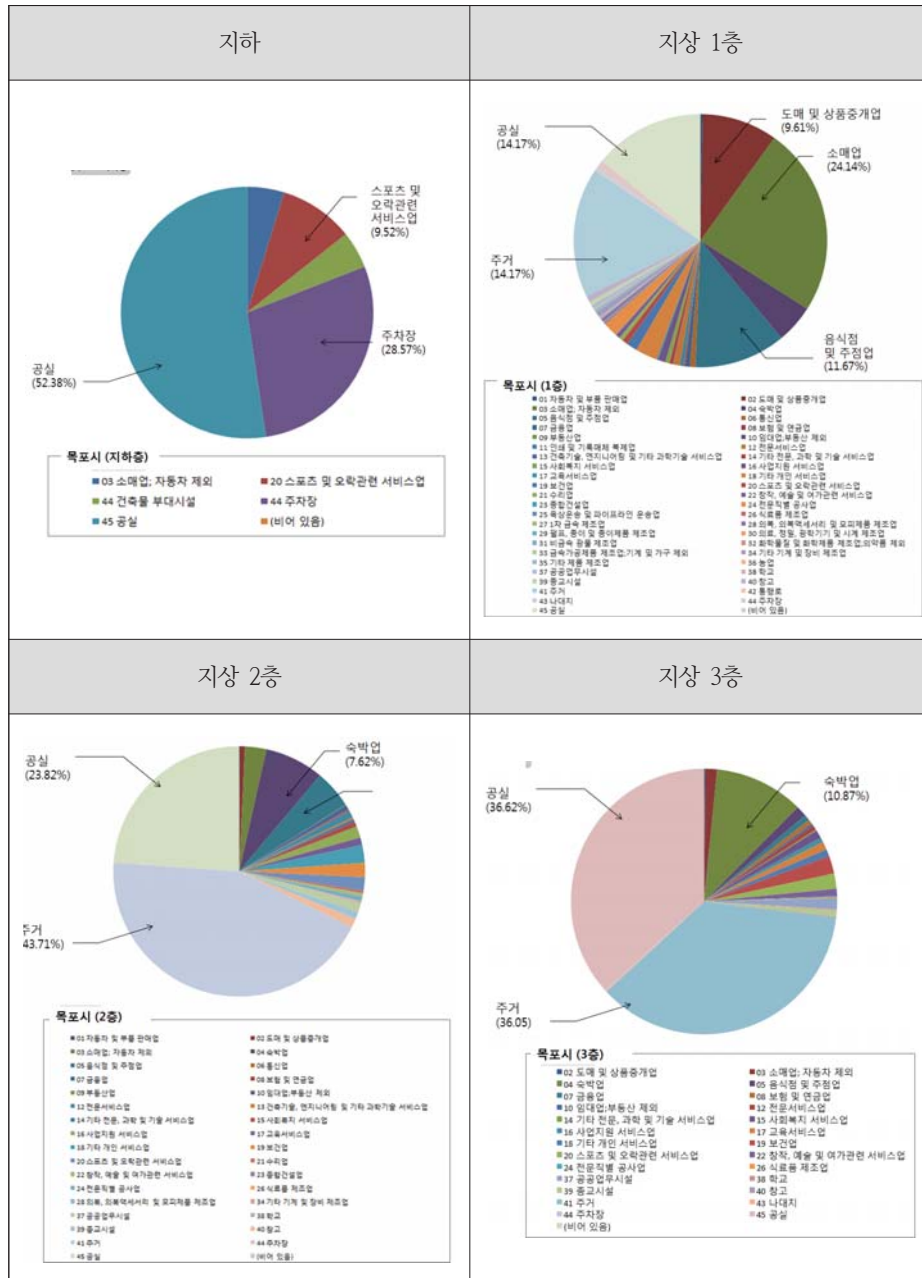
42) 2, 3층이 주거인 비중은 1층에 비해 현격히 높은 편임

〈표 5-5〉 목포시 도심지 건축물 층수별 업종

업종구분	지하	1층	2층	3층
01 자동차 및 부품 판매업		0.30	0.07	
02 도매 및 상품중개업		9.61	0.67	0.14
03 소매업; 자동차 제외	4.76	24.14	2.74	1.43
04 숙박업		4.91	7.62	10.87
05 음식점 및 주점업		11.67	4.96	1.29
06 통신업		0.70	0.07	
07 금융업		0.55	0.59	0.72
08 보험 및 연금업		0.15	0.15	0.57
09 부동산업		0.05	0.07	
10 임대업;부동산 제외		0.10	0.15	0.29
11 인쇄 및 기록매체 복제업		0.40		
12 전문서비스업		0.85	0.81	0.57
13 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업		0.05	0.22	
14 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업		0.45	0.37	0.14
15 사회복지 서비스업		0.55	0.67	1.00
16 사업지원 서비스업		0.95	1.48	0.57
17 교육서비스업		0.20	0.96	1.00
18 기타 개인 서비스업		2.80	2.29	0.86
19 보건업		1.35	1.85	2.15
20 스포츠 및 오락관련 서비스업	9.52	0.75	1.70	1.86
21 수리업		0.50	0.37	
22 창작, 예술 및 여가관련 서비스업		0.55	0.44	0.86
23 종합건설업		0.05	0.07	
24 전문직별 공사업		1.90	0.52	0.14
25 육상운송 및 파이프라인 운송업		0.20		
26 식료품 제조업		0.10	0.07	0.14
27 1차 금속 제조업		0.05		
28 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업		0.45	0.07	
29 펄프, 종이 및 종이제품 제조업		0.05		
30 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업		0.05		
31 비금속 광물 제조업		0.15		
32 화학물질 및 화학제품 제조업;의약품 제외		0.05		
33 금속가공제품 제조업;기계 및 가구 제외		0.05		
34 기타 기계 및 장비 제조업		0.70	0.15	
35 기타 제품 제조업		0.40		
36 농업		0.15		
37 공공업무시설		0.50	1.11	1.29
38 학교		0.05	0.07	0.14
39 종교시설		0.45	0.89	0.86
40 창고		0.80	1.18	0.14
41 주거		16.62	43.71	36.05
42 통행로		0.15		
43 나대지		0.40		0.14
44 주차장	28.57	0.90	0.07	0.14
45 공실	52.38	14.17	23.82	36.62
46 건축물 부대시설	4.76			
총합계	100.00	100.00	100.00	100.00

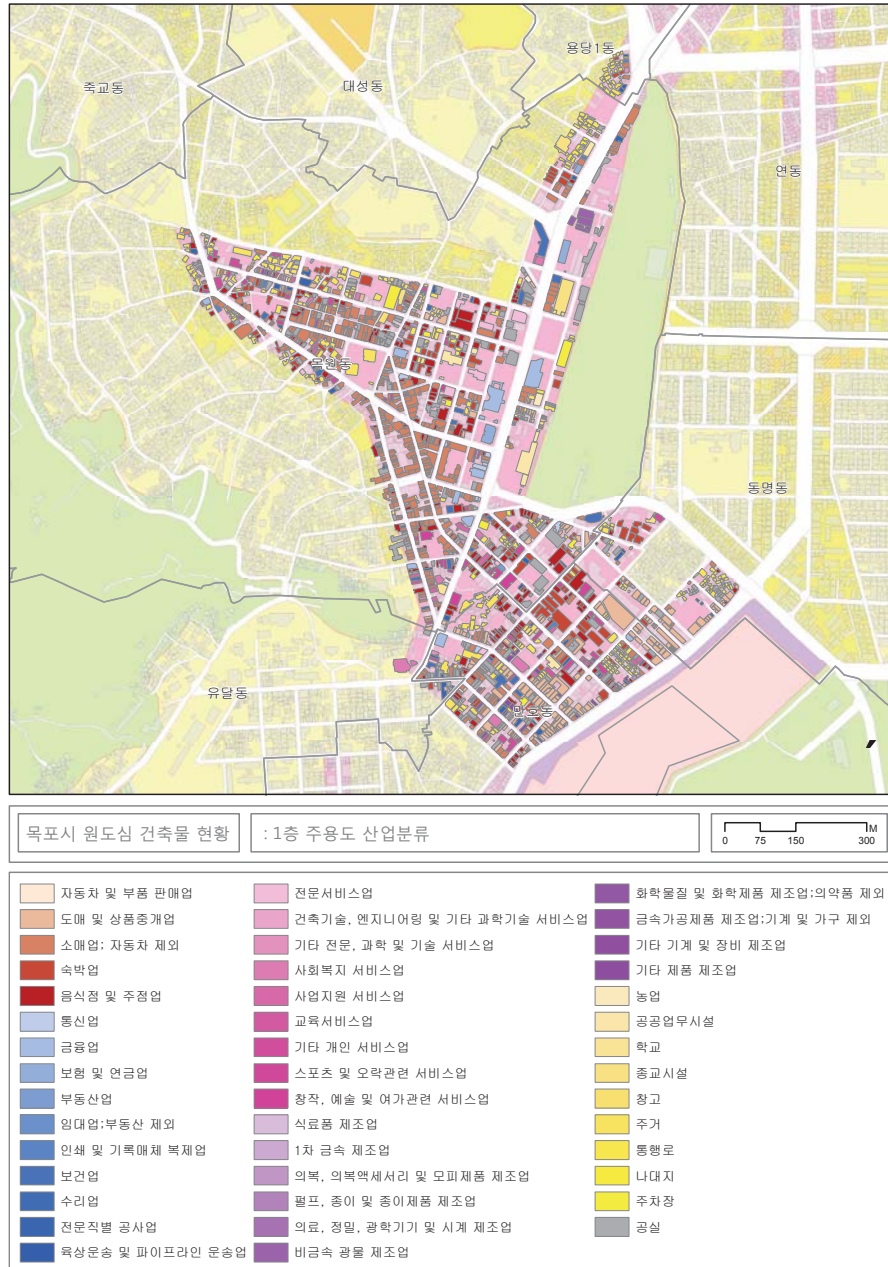
자료 : 연구팀 현지조사결과(2015년 10월 현재)

〈표 5-6〉 목포시 도심지 건축물 층별 주요 업종



자료 : 연구팀 현지조사결과(2015년 10월 현재)를 토대로 작성

〈그림 5-7〉 목포시 일반상업지역 건축물 1층 용도 현황



자료 : 연구팀 현지조사결과(2015년 10월 현재)

2) 강릉시

건축물 1층의 용도를 중심으로 종합한 결과 다음과 같은 결과가 도출되었다. 첫째, 강릉시의 경우 공실률은 2.36%로 목포시와 비교할 때 상대적으로 낮은 편이다. 둘째, 주거의 경우 한 건축물 내의 일정 공간을 주거로 활용하는 경우 외에도 원룸(원룸, 원룸텔 등)의 형태로 활용되고 있는 주거를 다수 찾아볼 수 있다. 셋째, 도심 내에 대형 병·의원은 거의 찾아보기 어렵다. 강릉시 도심에서는 한의원을 쉽게 찾아볼 수 있다. 넷째, 도심 내 특정 개인 서비스업 형태의 활용이 두드러진다. 특히 남대천변을 중심으로 하는 특정 공간에 점집이 다수 분포되어 있다.

1층을 제외한 2층 이상의 용도를 분석한 결과 주거 용도로 사용되는 경우가 가장 많았으며⁴³⁾ 다음으로는 숙박, 공실 순으로 나타났다. 특히, 목포시에 비해 2층 이상의 활용이 공실 없이 활발한 편이나 대부분 주거와 숙박(특히, 여인숙, 여관 등)이 혼재되어 있음을 확인할 수 있었다.

업종별 공간분포는 첫째, 금융업 및 보험업 등은 강릉역 폐역(이하, 강릉역)부터 옥천오거리까지 이어지는 대로변을 중심으로 분포해 있다. 특히, 옥천오거리를 중심으로 밀집해 있다. 둘째, 강릉역 앞쪽지역에 해당하는 옥천동에 기타 개인 서비스업, 숙박업이 밀집해 있다. 특히, 현재는 공사 중인 강릉역 바로 앞 지역은 소규모 숙박업(여인숙, 여관 등)이 밀집해 있다. 셋째, 강릉역에서 멀리 떨어진 중앙동은 소매업이 밀집한 지역으로 강릉의 경우 사실상 옥천오거리를 중심으로 하는 이 지역이 활성화된 도심 상업지역이라 볼 수 있다. 넷째, 공실은 중앙동 지역에 나타나며 주로 1층은 점포를 운영 중이며 2층 이상에서 나타나고 있다.

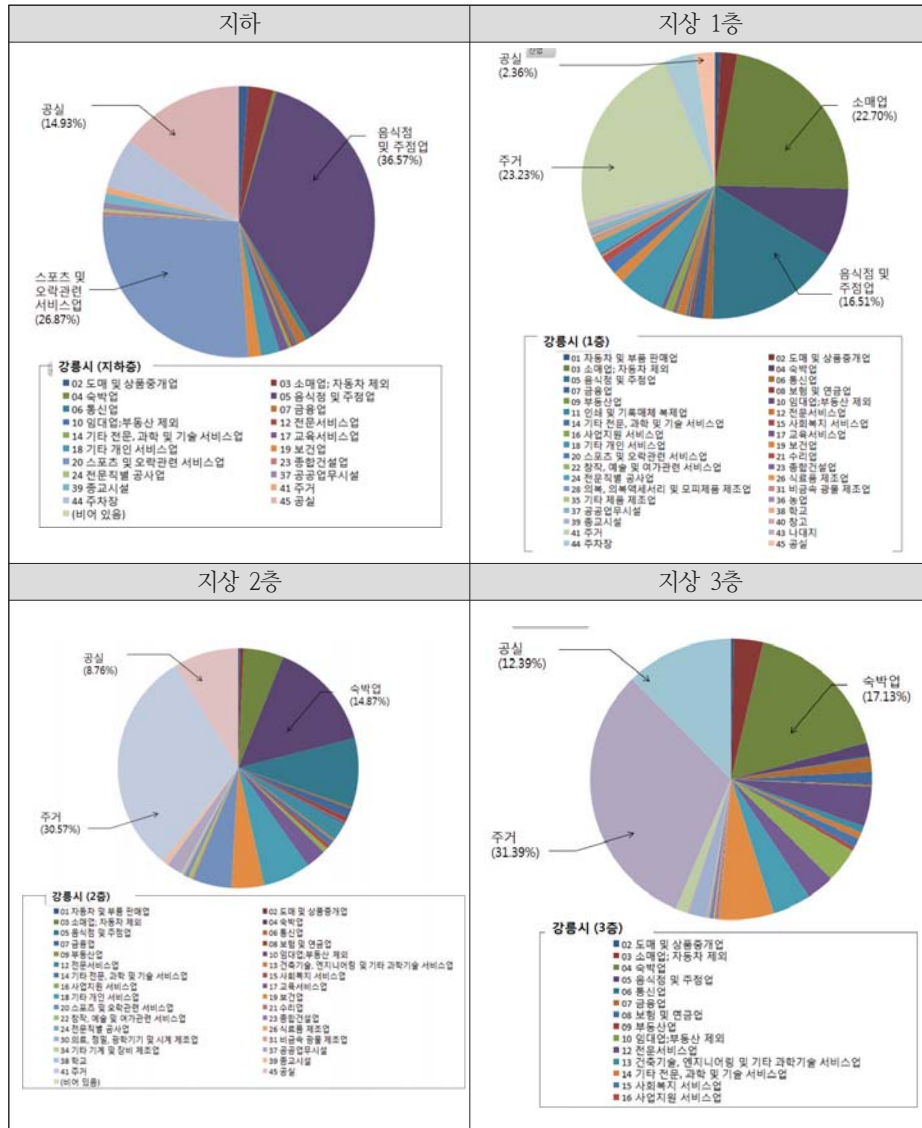
43) 건축물 대장상에 등록된 용도는 주거용도 비율이 매우 높음. 그러나 이러한 건축물은 현장 조사 결과 1층은 대부분 소매업 등의 용도로 활용되고 있으며 2, 3층이 주거용도로 사용중임을 확인할 수 있었음

〈표 5-7〉 강릉시 도심지 건축물 층수별 업종

업종구분	지하 1층	1층	2층	3층
01 자동차 및 부품 판매업		0.65	0.27	
02 도매 및 상품중개업	1.12	2.06	0.46	0.31
03 소매업; 자동차 제외	2.99	22.70	5.38	3.36
04 숙박업	0.37	8.37	14.87	17.13
05 음식점 및 주점업	36.57	16.51	9.31	1.53
06 통신업	0.75	1.12	0.27	0.15
07 금융업	1.12	1.30	1.28	1.68
08 보험 및 연금업		0.35	0.64	1.38
09 부동산업		0.12	0.09	0.15
10 임대업;부동산 제외	0.37	0.18	0.27	0.15
11 인쇄 및 기록매체 복제업		0.18		
12 전문서비스업	0.37	1.12	2.37	4.59
13 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업			0.27	0.76
14 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	0.37	0.29	0.73	0.76
15 사회복지 서비스업		0.18	0.55	1.07
16 사업지원 서비스업		1.00	0.64	0.46
17 교육서비스업	1.12	0.47	2.74	3.98
18 기타 개인 서비스업	2.24	5.60	6.39	3.21
19 보건업	1.49	1.36	4.38	4.43
20 스포츠 및 오락관련 서비스업	26.87	1.59	5.11	6.27
21 수리업		0.88	0.18	
22 창작, 예술 및 여가관련 서비스업		0.18	0.64	0.15
23 종합건설업	0.37	0.29	0.36	0.31
24 전문직별 공사업	0.37	1.36	0.27	
26 식료품 제조업		0.41	0.09	0.15
28 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업		0.12	0.09	
30 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업				0.46
31 비금속 광물 제조업		0.24	0.09	0.15
34 기타 기계 및 장비 제조업			0.09	0.15
35 기타 제품 제조업		0.24		
36 농업		0.24		
37 공공업무시설	0.75	0.65	2.10	2.14
38 학교		0.18	0.09	0.15
39 종교시설	1.12	0.47	0.64	1.38
40 창고		0.18		
41 주거	0.75	23.23	30.57	31.19
43 나대지		0.12		
44 주차장	5.97	3.71		
45 공실	14.93	2.36	8.76	12.39
총합계	100	100.00	100.00	100.00

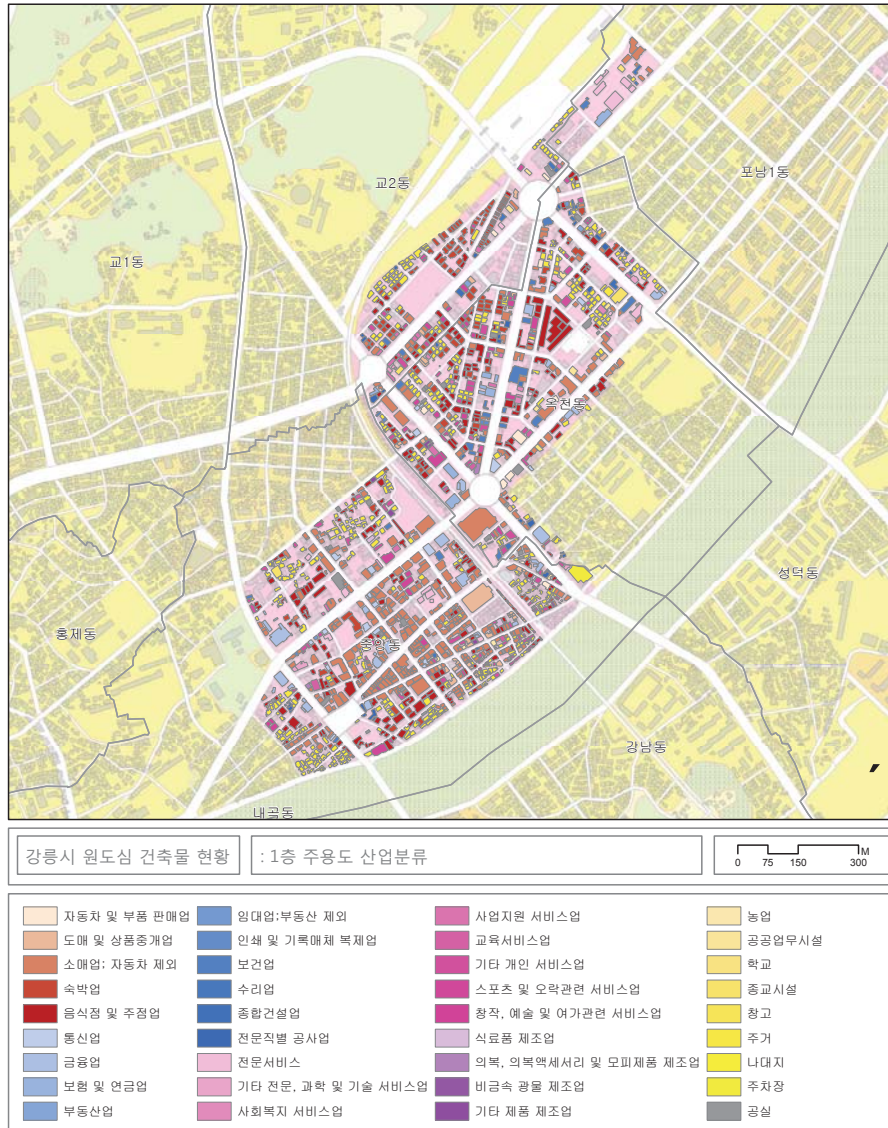
자료 : 연구팀 현지조사결과(2015년 10월 현재)

〈표 5-8〉 강릉시 도심지 건축물 층별 주요 업종



자료 : 연구팀 현지조사결과(2015년 10월 현재)

〈그림 5-8〉 강릉시 일반상업지역 건축물 1층 용도 현황



자료 : 연구팀 현지조사결과(2015년 10월 현재)

3) 시사점

목포시와 강릉시 도심지역 건축물 층별 업종현황을 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 상대적 차이는 존재하나 두 도시에서 공통적으로 도심 내 공실이 다수 발생하였으며 특정 공간에 밀집하여 나타나는 것이 아니라 도심 상업지역 전역에 걸쳐 전반적으로 산재되어 나타나고 있다. 공실은 주로 1층보다 2층 이상에서 다수 발생되고 있다. 2층 이상의 공간은 공실인 상태로 1층의 점포만 운영·유지해 가고 있는 것이 일반적이다.

둘째, 두 도시 공통적으로 현재 도심의 주력 기능은 도매 및 소매업(특히, 소매업)과 숙박 및 음식점업임을 확인할 수 있다. 그러나 한 가지 눈여겨 볼 점은 현장 조사 결과, 숙박 및 음식점업 중에서도 특히 여인숙과 여관, 소주방과 단란주점 등 주점업 활용 비중이 높은 편이다. 이는 건축물의 2층 이상의 공간에서 두드러지게 나타난다.

셋째, 주거기능이 도심의 주요 기능으로 포함될 필요가 있다. 특히, 강릉시 경우와 같이 타 용도와 혼재가 심할 경우 이에 대한 정비책 마련이 시급하다. 특히, 주거와 숙박업 등과의 혼재가 두드러지므로 이에 대한 신중한 고려가 필요한 시점이다.

넷째, 이 외에 기타 문화, 복지, 여가, 휴식 등을 위한 도시 내 고차서비스 기능은 두 도시 공통적으로 거의 찾아볼 수 없었다. 일상생활에서 필수적인 병의원은 입지해 있지만 중대형의 종합병원은 강릉과 목포가 다른 양상을 나타냈다. 목포시의 경우 대형 종합병원이 도심 내 다수 입지하는 특징을 보였다.

〈표 5-9〉 목포, 강릉 도심지 현황분석 종합

1층 현재 활용 용도	목포도심	비율	강릉도심	비율
01 자동차 및 부품 판매업	6	0.30	11	0.65
02 도매 및 상품중개업	192	9.61	35	2.06
03 소매업; 자동차 제외	482	24.14	385	22.70
04 숙박업	98	4.91	142	8.37
05 음식점 및 주점업	233	11.67	280	16.51
06 통신업	14	0.70	19	1.12
07 금융업	11	0.55	22	1.30

1층 현재 활용 용도	목포도심	비율	강릉도심	비율
08 보험 및 연금업	3	0.15	6	0.35
09 부동산업	1	0.05	2	0.12
10 임대업;부동산 제외	2	0.10	3	0.18
11 인쇄 및 기록매체 복제업	8	0.40	3	0.18
12 전문서비스업	17	0.85	19	1.12
13 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업	1	0.05		
14 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	9	0.45	5	0.29
15 사회복지 서비스업	11	0.55	3	0.18
16 사업지원 서비스업	19	0.95	17	1.00
17 교육서비스업	4	0.20	8	0.47
18 기타 개인 서비스업	56	2.80	95	5.60
19 보건업	27	1.35	23	1.36
20 스포츠 및 오락관련 서비스업	15	0.75	27	1.59
21 수리업	10	0.50	15	0.88
22 창작, 예술 및 여가관련 서비스업	11	0.55	3	0.18
23 종합건설업	1	0.05	5	0.29
24 전문직별 공사업	38	1.90	23	1.36
25 육상운송 및 파이프라인 운송업	4	0.20		
26 식료품 제조업	2	0.10	7	0.41
27 1차 금속 제조업	1	0.05		
28 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	9	0.45	2	0.12
29 펄프, 종이 및 종이제품 제조업	1	0.05		
30 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	1	0.05		
31 비금속 광물 제조업	3	0.15	4	0.24
32 화학물질 및 화학제품 제조업;의약품 제외	1	0.05		
33 금속가공제품 제조업;기계 및 가구 제외	1	0.05		
34 기타 기계 및 장비 제조업	14	0.70		
35 기타 제품 제조업	8	0.40	4	0.24
36 농업	3	0.15	4	0.24
37 공공업무시설	10	0.50	11	0.65
38 학교	1	0.05	3	0.18
39 종교시설	9	0.45	8	0.47
40 창고	16	0.80	3	0.18
41 주거	332	16.62	394	23.23
42 통행로	3	0.15		
43 나대지	8	0.40	2	0.12
44 주차장	18	0.90	63	3.71
45 공실	283	14.17	40	2.36
총합계	1997	100.00	1696	100.00

자료 : 연구팀 현지조사결과(2015년 10월 현재)

3. 면접조사분석

1) 도심변화 실태

(1) 대규모 외곽개발에 따른 기능 유출 심각

목포시와 강릉시 두 도시 모두 뚜렷한 지역기반산업을 찾아보기 어렵다. 이로 인해 지역 전반적으로 경기가 침체되어 있으며 주변 여건변화에 따른 영향을 크게 받고 있다. 이러한 상황에서 기존 도심지역의 기반시설이 열악할 뿐만 아니라, 지가는 높으며 복잡한 토지 소유권 등의 이유로 신규개발이 외연화가속화되고 있다. 특히, 행정기능의 외곽화(시청, 법원 등 주요 공공시설)에 따른 기존 도심 행정기능의 상실이 핵심문제로 지적되고 있다.

(2) 고령화와 함께 도시의 정체현상 심각

산업화, 도시화와 함께 인구자체가 축소되어 도심의 세력권도 자연스럽게 축소되고 있을 뿐만 아니라 규모도 작아지고 거주 또는 생활하는 인구자체도 고령화 되었다. 그 결과 유동인구도 축소되어 도심의 활력이 저하되었다. 대부분의 중소도시는 자식들을 수도권 등 지역으로 교육 보낸 이후 혼자 살아가고 있는 노인층으로 지속적인 꾸준한 감소세가 진행되고 있다. 특히, 젊은 층이 매력을 느낄 수 있는 직장이 존재하지 않아 지역에 기반을 둔 젊은 층 뿐만 아니라 주변 소도시의 젊은 층까지도 모두 외곽으로 나가고 있는 상황이다. 따라서 더 이상 새로운 젊은 층의 유입은 사실상 기대하기 어려운 상황이다. 뿐만 아니라, 오랜 시간 동안 도심에서 점포를 운영하는 노인계층은 소일삼아 일하는 경우가 많아 점포 운영을 차세대로 승계할 의지가 미약할 뿐만 아니라 주변 환경 변화에 부정적인 경향이 강하다.

(3) 도심 내 신규 기능 도입, 수요창출의 구조적 한계

10년 이상 지속적인 인구감소 및 정체 속에서 시가지의 확산으로 인하여 도심 기능의 분산 및 약화 지속화된 상태이다. 신규 인프라 등의 개발을 통한 전입 인구증가

를 기대하고 있으나 신규 젊은 층의 유입은 사실상 기대하기 어려운 상황이다. 강릉역사 개발과 기존 도시지역 철도노선의 지하화 등을 통해 도심의 활력을 기대하고 있으나, 이용수요 등을 고려할 때 낙관하기 어려울 것으로 판단된다. 한편, 도심 내 젊은 계층이 들어오고자 할 경우에도 이를 위한 저렴한 공간은 찾기 어려운 상황이다. 기존 도심 공간에서 아이템을 발굴했을 경우에는 더 이상의 확장이 불가능하며 이로 인한 임대료 상승으로 한시적으로 운영할 수밖에 없는 상황도 문제로 지적되고 있다.

(4) 도시 전체를 대상으로 하는 쇼핑공간에서 외식공간으로 변화

현재에도 상업·서비스 및 업무 기능의 상당부분을 도심에서 해결하고 있는 것이 사실이다. 그러나, 외곽에 쇼핑몰, 유통점 등이 입지하면서 의류업은 크게 감소하고 그 빈 자리를 음식업 및 주점업이 채워나가고 있는 실정이다. 지방 중소도시의 경우 향후 도심 지역이 전통과 문화를 기반으로 하는 거점 기능으로 변모할 것으로 예상하는 것이 일반적인 시각이다. 그러나 이를 위해서는 가장 먼저 이용인구의 확보가 선행되어야 하며 도심 이용수요가 증대될 경우 기반시설(대중교통, 도로 및 주차장 등) 및 개발여건(영세필지, 세가로 등) 조성을 위한 체계적인 계획수립이 반드시 선행될 필요가 있다.

2) 도심기능 활성화 대응 실태

(1) 상업기능에 대한 공공의 지원 한계

도심 공간의 활성화를 위해서는 상가지역에 대한 지원이 필요하나 이 부분에 대한 공공의 예산지원은 명분이 없어 사실상 불가능하다. 상가지역의 예산지원은 개인에게 이득이 넘어가게 되며 지원 이후에 발생될 임대료 상승 등의 부정적 효과가 예상되나 이에 대해서도 본격적으로 논의된 바는 거의 없는 실정이다. 이에, 차선책으로 특화거리 조성 등 물리적 도로 정비 개선 등의 형태로 국한적인 도심활성화 정책을 추진 중인 것이 현실이다.

(2) 단위사업 중심 도심활성화사업 추진

대부분 단위사업 위주로 이루어지고 있으며, 도시 전체를 대상으로 하는 진단과 기본계획은 미비한 것으로 지적되고 있다. 주로 특정지역에 국한된 특화거리 조성사업, 전통시장 현대화 사업 등으로 분산적으로 추진되고 있어 도심 활성화를 위한 체계적이고 전략적인 도심 활성화 방안 마련이 시급한 실정이다.

(3) 상인회 등 핵심주체간 결속력 강화 어려움

도심 구역 내에도 다수의 상인회가 존재하며 상인회 간 입장차이가 크게 나타나고 있다. 도심 지역 상인회의 경우, 지역에서는 오랜 기간 동안 재력을 확보하고 있는 하나의 세력권에 해당한다. 그러나 현재는 이러한 상인회를 하나로 결집시킬 수 있을 만한 이벤트가 없으며, 한날한시에 모이도록 하는 것 자체가 어려울 뿐 아니라 이해관계 조율이 쉽지 않은 상황이므로 가장 먼저 이에 대한 역량 및 기반 강화를 위한 노력이 선행될 필요가 있다.

(4) 도시재생에 대한 인식공유 제한적

지방정부 및 주민에 대한 도시재생 이해력 증대를 위한 교육이 시급한 상황이다. 도시재생의 특성상 주민, 상인, 공무원 등의 핵심 주체들의 참여가 필수적이나 아직까지 지방 중소도시에서는 이러한 인식이 전반적으로 공유되고 있는 상황은 아니다. 이러한 인식의 변화는 장기적으로 꾸준히 추진하지 않는다면 이루어지기 어렵기 때문에 장기적이고 체계적인 교육과 홍보 활동이 보다 활발히 추진될 필요가 있다.

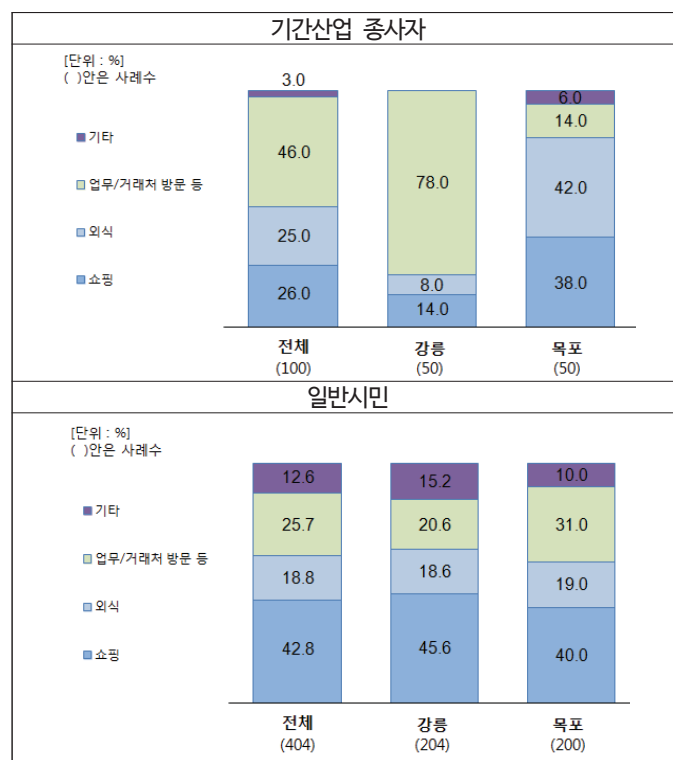
4. 설문조사분석

1) 도심 방문현황 및 매력

(1) 도심 방문 횟수 및 목적

기간산업 종사자와 일반인의 경우 도시를 방문하는 횟수가 월 5회 미만이 가장 높은 비중을 차지한다. 도심 방문목적의 경우 기간산업 종사자는 ‘업무/거래처 방문 등’이 46.0%로 가장 높게 나타났고, ‘쇼핑’ 26.0%, ‘외식’ 25.0%, ‘기타’ 3.0% 순으로 나타났다. 일반시민은 ‘쇼핑’이 42.8%로 가장 높게 나타났고, ‘업무/거래처 방문 등’ 25.7%, ‘외식’ 18.8%, ‘기타’ 12.6% 순으로 나타났다.

〈그림 5-9〉 도심 방문 목적



자료 : 연구팀 현장 설문조사 결과를 토대로 작성

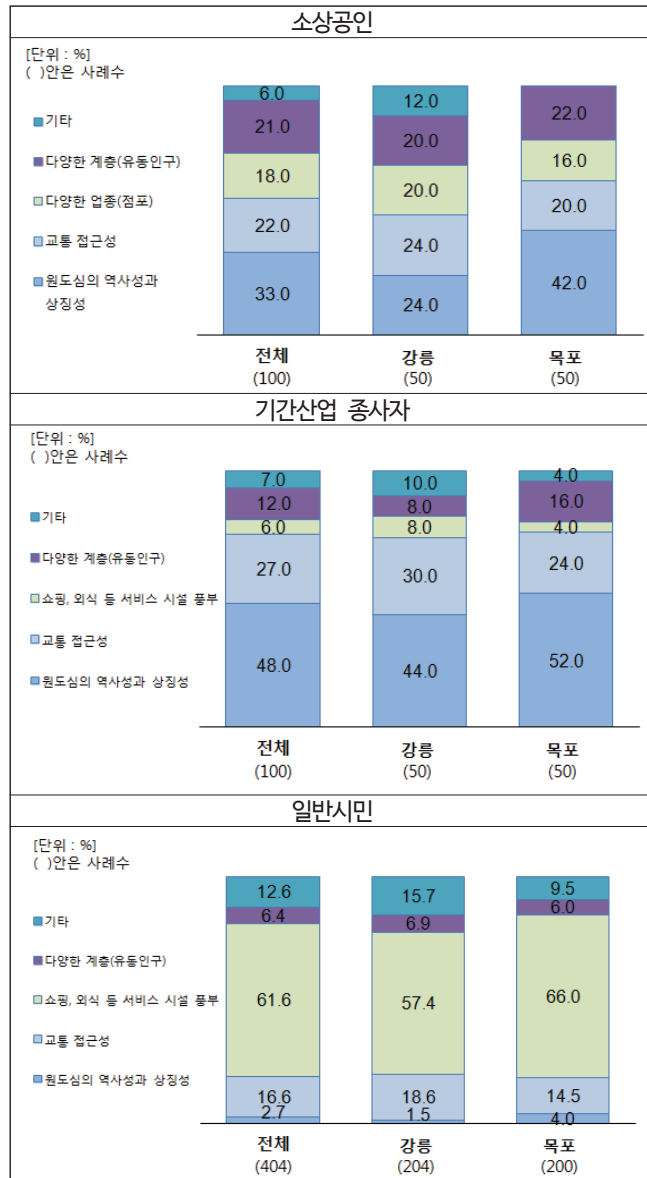
(2) 도심의 장점

소상공인, 기간산업 종사자 모두 공통적으로 ‘도심의 역사성과 상징성’, ‘교통 접근성’을 가장 큰 도심의 매력요인으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 일반시민의 경우는 이와 달리, ‘쇼핑, 외식 등 서비스 시설 풍부’가 61.6%로 가장 높게 나타났고, ‘교통 접근성’ 16.6%, ‘다양한 계층(유동인구)’ 6.4%, ‘도심의 역사성과 상징성’ 2.7% 순으로 나타났다.

(3) 도심의 단점

소상공인은 현재 도심의 단점으로 ‘주차 공간 등 인프라 부족’을 49.0%로 가장 높게 지적했다. 이러한 기

〈그림 5-10〉 도심이 가지는 장점(매력요인)

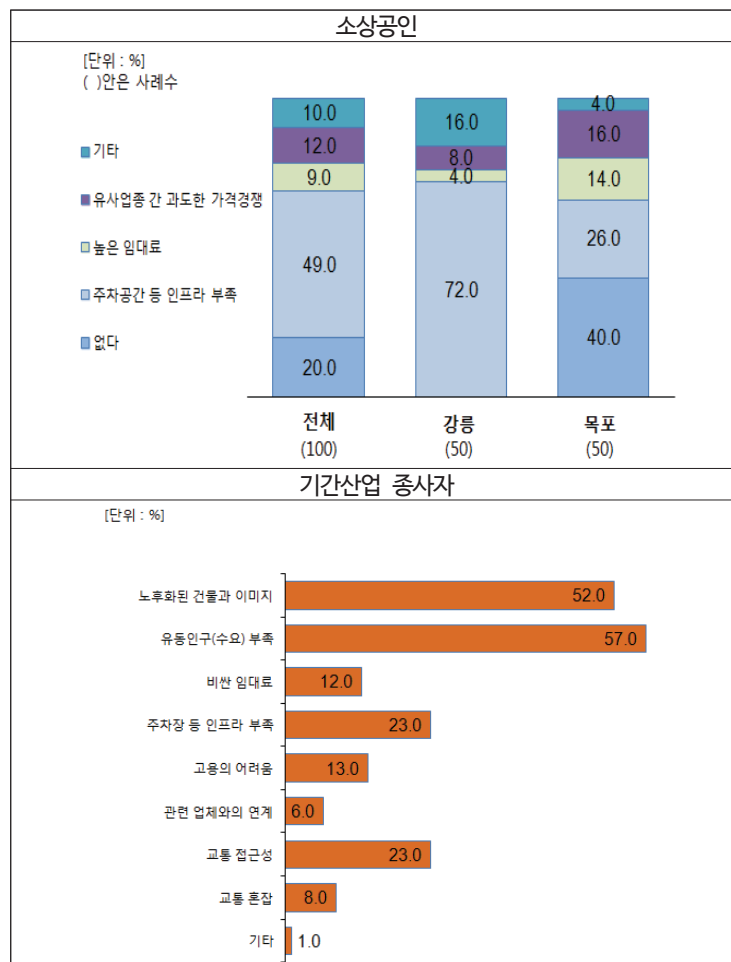


자료 : 연구팀 현장 설문조사 결과를 토대로 작성

반시설에 대한 불편함 다음으로는 ‘없다’ 20.0%, ‘유사업종 간 과도한 가격경쟁’ 12.0%, ‘기타’ 10.0%, ‘높은 임대료’ 9.0% 순으로 높게 나타났다. 기간산업 종사자의

경우는 ‘유동인구(수요) 부족’이 57.0%로 가장 높게 나타났으며, ‘노후화된 건물과 이미지’ 52.0%, ‘주차장 등 인프라 부족’, ‘교통 접근성’ 23.0%, ‘고용의 어려움’ 13.0%, ‘비싼 임대료’ 12.0% 순으로 나타났다. 일반시민은 ‘교통혼잡’을 26.7%로 가장 많이 선택하였으며, ‘주차공간 부족’ 22.0%, ‘상대적으로 높은 가격’ 20.0% 순으로 많이 선택하였다.

〈그림 5-11〉 도심의 단점



자료 : 연구팀 현장 설문조사 결과를 토대로 작성

2) 도심활성화 방안

(1) 도심활성화를 위한 주요시설

도심활성화를 위해 향후 유치가 필요하다고 생각하는 주요시설에 대해서는 소상공인, 기간산업 종사자, 일반시민 공통적으로 교통시설, 여가시설, 문화시설, 교육시설을 선택하였다. 현재 도심 공간에는 이러한 시설이 매우 부족한 상황으로, 많은 시민들이 이러한 시설의 향유를 원하고 있는 것으로 나타났다.

(2) 도심활성화를 위한 주요정책

소상공인과 기간산업의 종사자의 경우 공통적으로 ‘도로, 주차장 등 기반시설 정비’를 가장 높게 꼽았으며 그 다음으로 ‘축제 등 행사개최’, ‘공원, 휴게시설 설치’, ‘세금/금융지원’을 중요한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 일반시민의 경우는 ‘공원, 휴게시설 등 기반시설 정비’, ‘도로, 주차장 등 기반시설 정비’, ‘다양한 점포 유치’, ‘축제 등 행사 개최’순으로 높게 나타났다.⁴⁴⁾

〈그림 5-12〉 도심 활성화를 위한 필요시설 및 주요정책



44) 기타 : 교육시설 확대, 대중교통 확대, 도로 확충, 등록금정책, 문화공간/시설 확대, 역사탐방, 인재육성 연구소 개설, 일자리정책, 주거지개선 및 주택개발, 지역활성화 관광객 유치



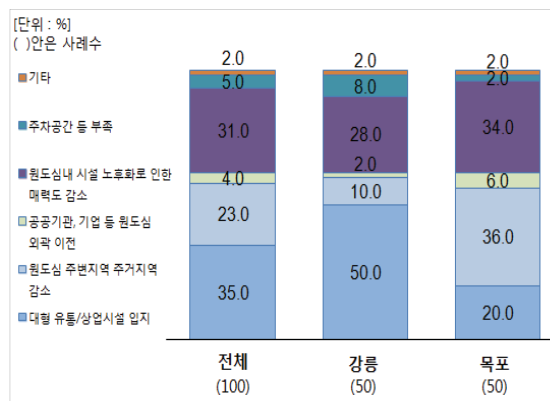
자료 : 연구팀 현장 설문조사 결과를 토대로 작성

3) 도심 상권 관련(소상공인 대상)

(1) 도심 상권 축소원인

도심 소상공인이 생각하는 도심 상권이 축소된 이유는 '대형 유통/상업시설 입지'가 35.0%로 가장 높게 나타났고, '도심내 시설 노후화로 인한 매력도 감소' 31.0%, '도심 주변지역 주거지역 감소' 23.0%, '주차공간 등 부족' 5.0%, '공공기관, 기업 등

〈그림 5-13〉 도심 상권의 축소 이유



도심 외곽 이전' 4.0%, '기타' 2.0% 순으로 나타났다.

(2) 점포운영 현황

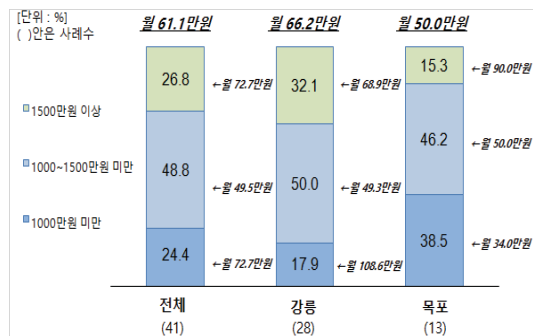
① 점포소유 형태

도심 소상공인의 점포 소유 형태를 전체적으로 살펴보면 '자기소유' 59.0%로 '임대'(41.0%)보다 높게 나타났다.

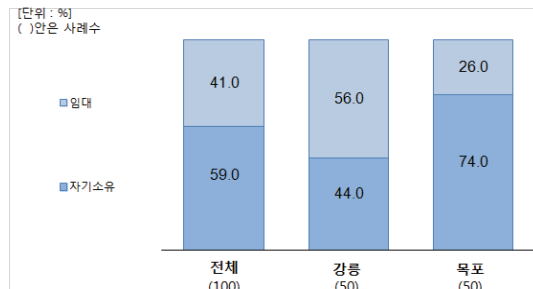
② 임대료

도심 소상공인이 운영하고 있는 점포의 보증금을 살펴보면 '1,000~1,500만원 미만'이 48.8%(월세 49.5만원)으로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 '1,500만원 이상' 26.8%(월세 72.7만원), '1,000만원 미만' 24.4%(월세 72.7만원) 순으로 나타났다.

〈그림 5-14〉 점포 임대료 현황



〈그림 5-15〉 점포 소유 형태



(3) 도심내 대형판매시설 입지 영향에 대한 인식

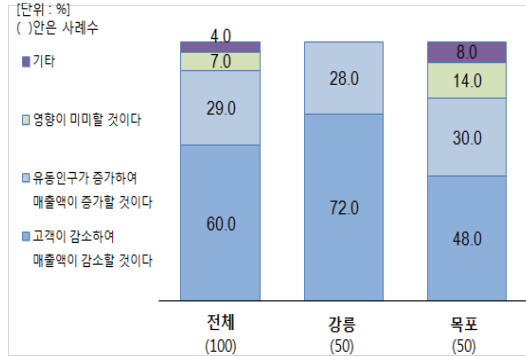
도심 소상공인의 인식을 전체적으로 살펴보면 '고객이 감소하여 매출액이 감소할 것이다'가 60.0%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 '유동인구가 증가하여 매출액이 증가할 것이다' 29.0%, '영향이 미미할 것이다' 7.0%, '기타' 4.0% 순으로 높게 나타났다.⁴⁵⁾

45) 도심에 대형판매시설이 입지할 경우 영업활동에 어떠한 영향을 미칠지에 대해 강릉시 도심 소상공인에게서 부정적인 인식이 매우 강하게 나타나고 있으며, 목포시 도심 소상공인에게

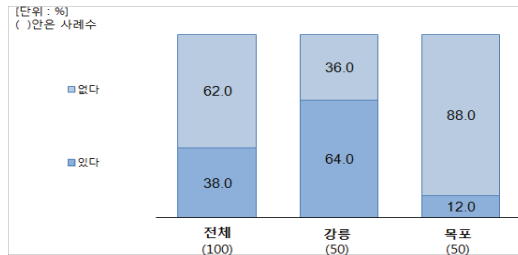
(4) 도심내 특정 (가칭)상업진흥지구 지정 운영 시 참여 의향

도심 활성화를 위해 (가칭)상업진흥지구 등을 지정하여 운영할 경우, 도심 소상공인의 참여의향을 전체적으로 살펴보면 ‘없다’가 62.0%, ‘있다’ 38.0%로 나타났다.

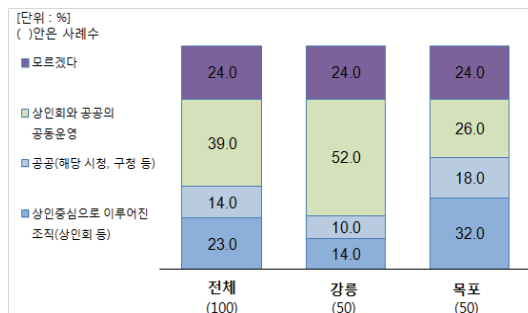
〈그림 5-16〉 도심 대형판매시설 입지영향 인식



〈그림 5-17〉 BID 지정 운영 시 참여 의향



〈그림 5-18〉 (가칭)상업진흥지구 지정 운영 시 운영주체에 대한 의견



서는 상대적으로 부정적 인식이 낮게 나타남
46) 강릉시 도심의 소상공인의 경우는 ‘상인회와 공공의 공동운영’이 52.0%로 가장 높게 나타나는데 비해 목포시 도심의 소상공인은 ‘상인중심으로 이루어진 조직(상인회 등)’이 32.0%로 가장 높게 나타남

5. 실태분석 결과 종합

1) 지방 중소도시 주요 기능

지방 중소도시 도심 공간은 크게 관리, 상업·서비스, 주거기능이 주요기능에 해당된다. 그리고 일반적인 도시에서의 도심의 주요 기능인 관리 및 상업·서비스 기능 중 관리의 기능이 약화되고 있음을 확인할 수 있었다. 도시의 ‘관리’기능의 경우 사실상 유명무실한 상태이나 과거 행정기관, 관공서 등이 입지할 당시부터 형성되어 온 주변의 연관업종이 분포하고 있으므로 이를 활용한 다른 각도에서의 지원방안 마련이 필요할 것으로 판단된다. 또한 도시의 ‘상업·서비스’ 기능은 과거에 비해 숫자는 감소하였으나 도소매, 음식 숙박업, 금융보험 등 기능이 여전히 도심공간에서 활발히 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

이 연구를 통하여 확인된 사실 중의 하나는 지방 중소도시의 경우, 주거기능이 또 하나의 주요 기능을 담당하고 있다는 점이다. 현장 실태조사 분석결과 목포, 강릉 두 도시에서 주거기능은 각각 전체 기능의 20.86%, 22.24%를 차지할 만큼 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 나타났다. 대도시와 차별적으로 도심내 주거기능에 대한 인식과 관리방안 마련이 필요할 것으로 판단된다.

2) 기존 도심 기능과 연계한 재생 잠재력

과거와 달리 공간적·기능적 변화가 나타난 지방 중소도시만의 도시의 기능 재정립이 시급히 필요한 시점이다. 먼저, 도심 관리기능의 경우 “보완”의 관점에서 접근할 필요가 있다(주변 기간산업 지원). 공공 행정중심의 관리기능에서, 거래처 방문을 위한 도심방문 횟수가 많음을 고려하여 주변 기간산업 지원 및 관리기능으로 전환하여 기존의 유출된 관리기능을 현재 여건에 맞도록 보완하는 방안이 고려되어야 한다.

다음으로, 도시의 상업·서비스 기능은 “강화”의 관점에서 접근이 필요하다(상권강화). 숫자는 감소하였으나 과거부터 현재까지 도시의 주력산업에 해당하는 도소매,

금융 및 보험, 운송업 등 기능의 지속적 유지 및 강화가 필요하다. 증가추세에 있는 기타 서비스업의 경우 도심 내 주거기능 등을 고려하여 관리를 통하여 도심만의 주요한 기능으로 유지강화가 필요하다.

특히, 주거 기능은 “순화”의 관점에서 접근이 필요하다(환경정비). 도심의 경제적 기능과 직접적 연관성은 낮으나 중요한 배후기능으로서 기타 상업기능과 혼재되어 있는 도심내 주거기능 순화가 필요할 것으로 판단된다. 주거 기능의 순화를 통하여 신규 젊은 계층의 유인책으로도 활용이 가능하다.

3) 기존 도심 기능과 연계한 재생시 고려사항

가장먼저, 도심 상권 강화 방안 마련이 시급히 필요하다. 상권의 지속가능한 운영과 관리가 가능할 뿐만 아니라 도심 내 활력을 불러일으킬 수 있는 젊은 계층의 유인책 마련이 중요하다. 젊은 계층의 도심내 상업지역 유인을 위하여 고령화되는 상인들이 차세대에게 승계할 수 있는 계기 마련이 필요하다. 도심 내에서의 신규 창업뿐만 아니라 폐업에 대한 체계적 관리도 고려할 필요가 있다(안정적 폐업은 장래 잠재적 신규 창업으로 연계 가능할 뿐만 아니라 2차적인 부정적 효과를 미연에 방지 가능). 특화거리를 보행로 전용도로로 휴먼스케일을 적용하여 활성화하는 방안 고려도 가능하며 정기적인 축제개최를 통한 마케팅 역시 고려할 수 있는 대안이 된다. 또한, 중심도로와 이면도로 주변지역의 격차 해소 고려도 필요하다.

다음으로 도심공간의 적정한 축소 등 재생방향 설정이 필요하다. 목포 도심의 경우, 도시의 성장과 함께 도심공간이 확대되는 과정에서 주변지역 개발 및 인구감소 등으로 인하여 기능유출로 인한 공실이 많이 발생한 사례라 할 수 있다. 더 이상의 인구증가가 어려운 향후 여건을 고려하여 해당 도시 인구규모에 적합한 도심공간의 적정한 축소(Diet)방안 마련의 필요성 인식이 중요하다. 또한 이전 등으로 인한 공실이 발생할 경우 적극적 공간 활용방안 마련이 필요하다. 공실 공간을 도심내 부족한 문화, 여가, 복지, 청년창업 등을 위한 공간으로 활용하여 유동인구를 증가시키는 효과를 기대할 수 있다.

세 번째로 편리한 교통 접근성을 활용하여 보행자 중심의 특색 있는 공간으로 마련할 필요가 있다(예:대중교통 전용지구 도입 등). 뿐만 아니라, 철도 등 발달과 함께 도심 내에서 꾸준히 증가하고 있는 운송기능을 보완하고 궁극적으로는 도심 활성화를 위하여 공실 공간을 운송공간으로 활용이 가능하다⁴⁷⁾.

네 번째로 현재 공무원 조직으로는 지속적이고 전문적인 관리의 어려움이 있다. 도시재생 업무의 특성상 시간과 노력이 많이 요구된다. 따라서 기존의 업무에 도시재생 업무를 추가하여 담당하는 경우, 업무량이 과다하게 책정될 뿐만 아니라 높은 업무 효율을 기대하기 어렵다.

다섯 번째로 상권의 종합적 관리 주체 및 체계 확립이 필요하다. 임대료 관리, 공실 관리 등을 종합적이고 장기적으로 담당할 수 있는 관리주체가 필요하다. 마케팅 및 홍보를 전담하여 지속적으로 도심공간에 대해 알리고 이미지를 개선시켜나갈 수 있는 조직이 필요하다. 특히, 현재 취약한 상인회 등 조직의 역량강화가 필요한 시점이다. 이는 근린재생형 주민참여와 차별화 되나 이에 대한 대응방안은 거의 마련되어 있지 못한 실정이기 때문이다.

47) 참고로 일본 키치조지시 사례의 경우 운송기능 역시 상권활성화를 위하여 반드시 필요한 기능 중 하나이나 방문객 등의 보행에 영향을 미치기 때문에 이러한 점을 고려하여 시에서 확보한 접근성이 양호한 특정지점에 공동 물류/하역장을 마련하여 운송기능과 타 기능과의 혼재를 최소화하면서도 체계적이며 편리한 물품 배달을 할 수 있도록 하였다.

	제 6 장 기존 도심 기능과 연계한 도시재생 전략	

기존 도심기능과 연계한 도시재생 전략

제6장에서는 4, 5장에서의 분석결과를 기반으로 도시의 점진적 재생의 기본방향과 기능적·공간적·시간적 연계를 통한 점진적 재생 전략을 제시하였다. 또한 도심 활성화 방안으로 도심내 유헴공간의 활용, 기존 상권의 보호, 신규 창업 및 투자의 촉진, 적절한 계획 및 정비기법의 도입, 자생적 재생기반 확보 유도 등을 제시하였다. 이를 위한 정책지원방안으로 공공기반시설 등에 대한 선투자 및 재정 및 금융지원의 강화와 같은 재정 및 금융지원방안, 저이용 공공시설·국공유지 활용 및 창업지원 등을 위한 제도개선방안을 순차적으로 제시하였다.

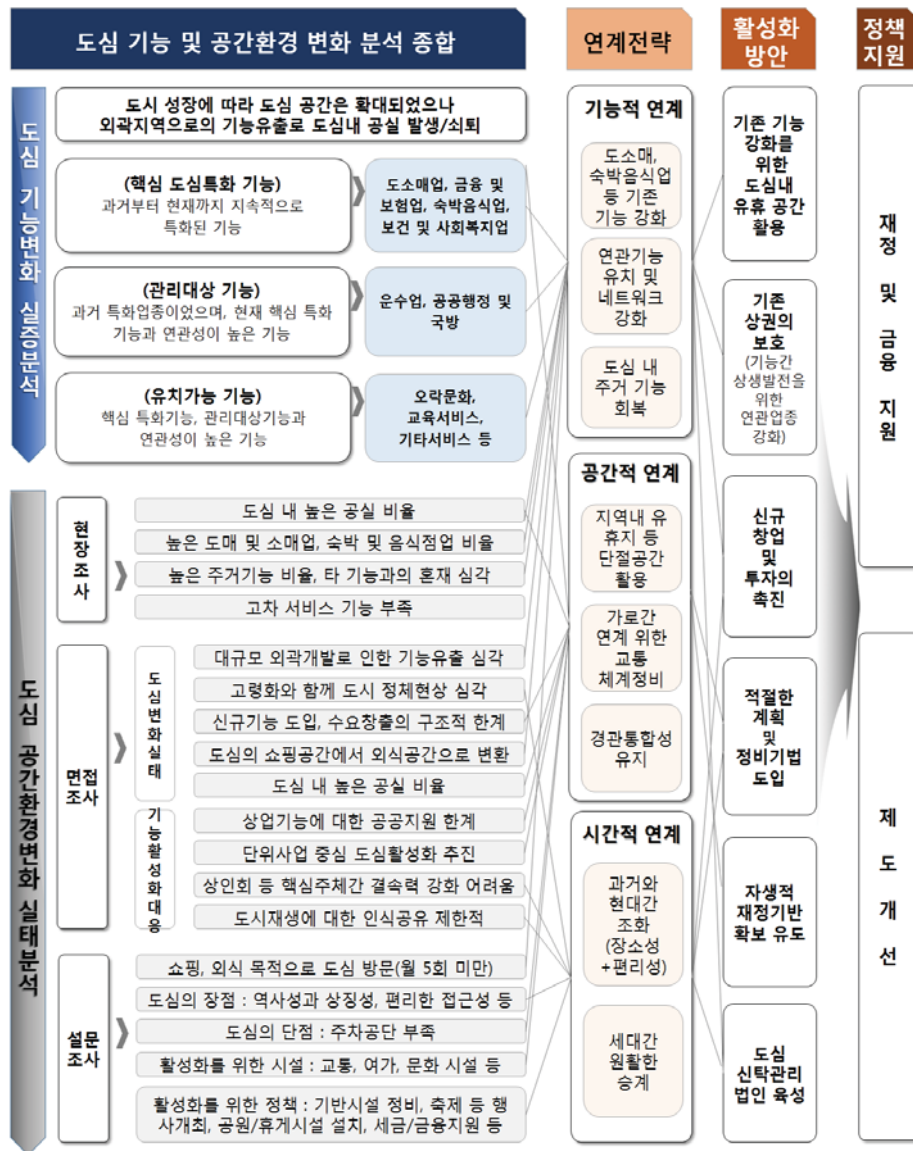
1. 도시재생 전략 및 활성화 방안도출 과정

지금까지 지방중소도시를 대상으로 하는 심층연구는 찾아보기 어려웠다. 뿐만 아니라 지방 중소도시의 도심공간을 다루는 연구도 거의 찾아볼 수 없었다. 따라서 지금까지 실태가 명확하고 구체적으로 파악되지 않은 지방 중소도시 도심과 관련한 재생전략을 마련하기 위해서는 가장먼저 우리나라 지방 중소도시 도시의 기능변화 분석과 도심 기능변화에 따른 물리적 환경변화의 수준을 파악할 필요가 있다.

이에 이 연구에서는 4장과 5장에서 7개 인구감소 지방 중소도시 도시의 기능 및 공간환경 변화와 관련한 심층적인 분석을 실시하였다. 도시의 기능변화와 특화 기능간 상관성 등과 관련하여서는 실증분석을 실시하였으며, 강릉과 목포 사례도시를

대상으로 도심의 기능변화에 따른 도심공간 환경변화와 관련하여 실태조사를 실시하였다. 그 결과를 종합하면 <그림 6-1>과 같다.

<그림 6-1> 도시재생전략 및 활성화 방안 도출 과정



실증분석과 실태조사분석 결과, 지방 중소도시 도심은 과거부터 현재까지 꾸준히 소비(도소매 등), 외식(숙박음식업), 금융(금융 및 보험업), 의료복지(보건 및 사회복지) 기능에 특화되어 있으며 이들 기능 간에 상관성도 높은 것으로 나타났다. 외곽의 신규개발 등으로 인하여 공공기관이 이전하였고 이와 관련된 상업·서비스 기능의 유출이 있었던 것으로 확인되었으나 그럼에도 불구하고 지방 중소도시에서 소비, 외식, 금융, 보건복지 기능을 담당하는 핵심적인 공간은 과거부터 현재까지 도심이라는 점을 발견할 수 있었다. 이 외에도 과거 도심의 특화기능이었으며 4개의 핵심 도심특화기능과 연관성이 높은 교통(운수업), 행정(공공행정 및 국방) 기능도 추가적으로 분석되었다.

이러한 사항을 고려하여 인구감소 시대의 지방 중소도시의 경우 기존-현재까지 유지·강화 되고 있는 특화기능을 중심으로 확대·발전시켜 도시 전체의 경제적 활성화를 꾀하는 전략이 가장 우선이 되어야 한다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 도심 기능과 연계한 재생을 추진하기 위한 기능적·공간적·시간적 연계전략이라는 큰 틀하에 활성화 방안과 정책지원 방안을 제시하였다.

2. 연계를 통한 점진적 재생 전략

1) 기능적 연계

충분한 배후 수요기반을 가지고 있는 도시의 경우, 도시 전반에 활력을 줄 수 있는 앵커기능을 도입하는 것이 필요하나 대부분 지방 중소도시의 경우 새로운 기능에 의하여 도시의 경제구조가 획기적으로 변화하는 것을 기대하기에는 현실적으로 무리가 있다. 이러한 여건에서 도심의 기존 기능과 연계하는 것은 기존 상권의 보호라는 관점뿐만 아니라, 현실적 토대 위에서 지역이 가지고 있는 입지적 특성을 최대한 살린다는 도시발전 전략 측면에서도 중요하다. 따라서 기존의 기능을 보완할 수 있는 기능을 도출하여 유치하는 한편, 기존 상권을 현저하게 위축시키는 경합시설이나 상충되는 기능 등은 최대한 억제토록 유도할 필요가 있다. 이러한 관점에서

실증분석 결과 지방 중소도시 도심의 주요기능에 해당하는 도소매업, 음식숙박업, 금융 및 보험업, 보건 및 복지 등의 기능 간에는 높은 상관관계가 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

도심 내에서 연관성이 높은 기능들을 지속적으로 유지·강화하여 발전시키려는 노력도 중요하다. 이를 테면, 전통적으로 중소도시 도심의 주요기능 중 하나인 운송 기능은 기차역 등이 입지한 지방 도심의 경우 상대적으로 교통 접근성이 편리하여 기능이 지속적으로 유지되거나 약간 증가하는 경향을 보이고 있었다. 운송업의 경우는 도소매업, 음식숙박업 등과의 연관성이 높아 시너지 효과를 기대할 수 있다는 점에서 보다 적극적으로 발전시킬 필요가 있을 것으로 보인다.

업종간의 시너지 못지않게 도심 내 주거기능의 복원은 도심 기능의 회복에 매우 긍정적인 역할을 할 것으로 판단된다. 도심 내 혼재되어 있는 주거기능의 순화를 통하여 도심 공간의 부정적 이미지를 해소해야 할 것이다. 다양한 도시정비사업의 추진을 통하여 도심의 주거환경을 개선하는 한편, 자투리 땅을 활용하여 주차공간이나 오픈스페이스를 확보하는 등 근린재생사업과 연계하여 거주환경을 전반적으로 개선하는 것이 중요하다. 이와 함께 고령자·독신자·젊은 계층·구역내 사업자 등에 특화하여 지역 주거수요에 맞는 도심형 주택을 공급하는 등 다양한 계층의 인구 유입 수단을 모색해야 할 것이다.

2) 공간적 연계

도심은 중심성, 기반시설 등 측면에서 도시공간상 전략적으로 활용할 필요가 있는 지역이다. 그러나 이 지역이 도시 내 다른 지역 혹은 도심 내에서 서로 연계되지 못할 경우, 도심으로서의 기능을 제대로 발휘하기는 힘들 것이다. 공간적 연계를 위해서는 지역내 유헴지 등 단절된 공간을 활용하는 동시에, 지역간, 가로간 연계를 위한 교통체계의 정비, 경관상의 통합성 유지 등의 대책이 필요하다.

실태분석 결과에서도 나타난 바와 같이, 도심내 높은 비중을 차지하는 빈건물, 빈집, 빈점포, 공지 등을 활용함으로써 이들로 인한 부정적 효과를 최소화하는 동시에

도심 활성화를 위한 매개공간으로 기능할 수 있게 할 필요가 있다. 일본의 경우, 고령화 및 인구감소와 함께 지방도시 상업지역 공실 발생으로 인한 부정적 효과를 최소화하기 위하여 빈 점포 등에 대하여 세금을 부과함으로써 공실의 상태로 방치되는 것을 사전에 방지하는 정책을 추진 중이다.⁴⁸⁾ 이러한 관점에서 상대적으로 토지권리 관계가 단순하며 대규모 부지 확보가 가능한 국공유지, 이전적지 등을 주변 여건에 따라 공공문화시설, 상업시설, 오픈스페이스 등 도심활성화를 위한 거점 공간으로 적극 활용하는 전략이 중요하다.

이와 함께, 도심 내부 혹은 도심과 여타 지역간 연계를 위한 보행편의 제공 및 대중교통시스템을 지역여건에 따라 적절하게 도입할 필요가 있다. 대중교통시스템과 토지이용을 유기적으로 통합한 도시정비 수법을 도입하여 계획적 차원에서 공간적 연계를 도모하는 한편, 보행자 편의를 극대화하기 위하여 ‘차 없는 날’이나 ‘대중교통전용지구’ 등으로 지정하고 자전거로의 접근이 가능한 거리환경을 조성하는 등의 노력이 필요하다.

마지막으로 공간적 연계는 도심내 기능과 경관의 연속성 확보라는 측면에서 고려해 볼 필요도 있다. 실제로 지방 중소도시의 경우, 도심의 주상업가로와 이면도로, 그리고 블록간에 기능이 조화되지 못하고 경관적으로도 상당한 격차를 보이면서 도심 활력의 시너지가 저하되고 도심 매력도를 저해시키는 사례가 많이 나타나고 있다. 이들 지역에 물리적 정비와 함께 통합적인 활성화 방안이 마련될 필요가 있다.⁴⁹⁾ 예를 들어 주상업가로와 이면도로 간의 격차가 극심함을 감안하여 중심가로 대신 이면가로 중심의 보행자전용공간을 마련하여 축제, 이벤트 등 개최를 통한 자연적순차적 환경개선을 도모하는 방안도 고려할 수 있다.

3) 시간적 연계

도심에서의 시간적 연계는 두 가지 차원에서 의미를 갖는다. 첫째는 과거와 현대간

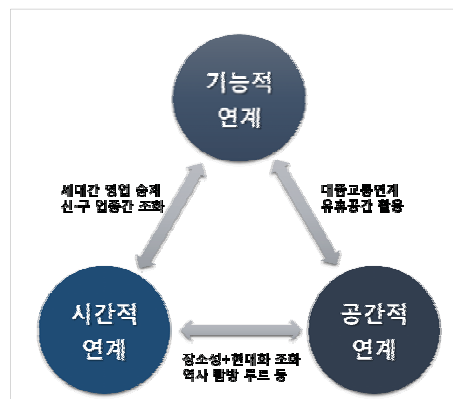
48) 소위 ‘깨진 유리창’ 이론으로 알려져 있음

49) 경관 및 기능간 조화를 위한 가로구역의 정비사업 등을 위해서는 보스턴 메인스트리트 프로그램에서 외관의 통일성 있는 관리방안 등의 사례를 참고할 수 있음

의 조화라는 관점에서 장소성의 보존과 현대적 편의성의 공존을 들 수 있다. 역사적 배경 속에서 형성된 도심 등은 그 자체가 장소성을 가지므로 이를 보존·활용한 장소마케팅 전략을 구사하는 동시에 가로 및 유통시설 현대화 사업 등을 통하여 기능과 편의성을 추구하는 접근이 병행되어야 할 것이다. 이러한 사업들은 자칫 사업간에 서로 상충되거나 부조화되기 쉬우므로 지구단위계획의 수립, 특정지구 제도의 운영 등을 통하여 계획 및 관리되어야 할 것이다. 이와 함께 역사탐방루트 등을 지정하여 도심에 관광적 요소를 강화하고 축제 등 장소성을 나타낼 수 있는 이벤트를 통하여 수시로 지역의 이미지를 개선하고 홍보하는 것도 효과적이다.

둘째로는 세대간 원활한 승계라는 관점에서 시간적 연계의 의미를 찾아 볼 수 있다. 면접조사에서도 언급된 바와 같이 지방 중소도시의 건물주 및 업주들은 상당부분 고령인구로 구성되어 있다. 따라서 이들에게 안정된 경제기반을 유지시켜 주면서 한편으로는 원활하게 세대교체가 이루어질 수 있도록 정책적으로 유도할 필요도 있다. 즉, 고령 건물주와 소상공인들을 대상으로 영업의 중단을 초래할 수 있는 정비사업이 용이치 않다는 점을 감안하여 이들이 수용할 수 있는 도시재생 방안이 모색되는 한편, 신규 창업수요와 고령 건물주 및 영업 주체를 연계시키는 방법이 필요하다. 기존 영업주체와 창업주체간의 win-win 프로그램을 장려하고, 단순한 건물의 상속·증여가 아닌 영업의 승계에 대한 세제 혜택 등을 부여함으로써 경제활동의 연속성을 유지시키는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

〈그림 6-2〉 도시의 연계 전략



3. 도심 활성화 방안 도출

1) 기존 기능 강화를 위한 도심내 유헴 공간의 활용

기존 기능을 유지하는 것을 전제로 하는 지방 중소도시 도심의 도시재생 전략은 기본적으로 철거와 같은 급진적인 수단에 의한 토지의 취득은 바람직하지도 않을뿐더러 용이하지도 않은 실정이다. 따라서 도심의 주요기능의 유지 또는 강화를 위해서는 가장먼저 지역내 유헴 공간을 최대한 활용하는 것이 유효한 도심 활성화 방안이 될 것이다.

도심의 국공유지, 이전적지, 유헴 건물, 빈 점포, 기타 저이용 되는 공간 등은 다음과 같은 방향에서 활용될 수 있다.

첫째, 시민 친화적 공공공간으로 조성함으로써 궁극적으로 도심의 집객력을 높일 수 있는 역할을 담당하게 한다. 유헴공간의 입지와 규모에 따라 소공원, 광장 및 공공문화센터 등 다양한 유형으로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 지역내 경제활동을 지원하는 공간으로 활용할 수 있다. 예를 들어 청년 등 예비 창업자들을 위한 벤처형 상업공간을 조성할 수 있을 것이다. 일본 아오모리시의 경우 도심 모퉁이의 용지를 구입하여 젊은이들의 상업 창업을 지원하기 위한 상업벤처사업을 실시하여 좋은 성과를 거둔 바 있다. 전주시가 청년몰을 조성하여 젊은이들의 창업을 지원하고 있는 것도 같은 맥락이다.

셋째, 민간투자에 의한 적절한 기능 도입으로 수익을 창출하고 도심 활성화의 계기를 마련하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이 경우, 현실적으로 지방 중소도시에 대한 민간투자 수요가 높지는 않으나 지역의 잠재력을 살리려는 투자자가 나설 경우, 지역 상권의 잠식으로 보고 무조건 부정적으로 보기보다는 공동이익을 추구할 수 있는 방안을 찾아보는 것이 우선되어야 할 것이 있다. 침체된 상권을 살리는 활력소가 될 가능성도 적지 않기 때문이다. 그동안 민간투자에 의하여 공공부문의 토지를 활용하기 위한 방법으로는 공모형 PF 방식이 있으나, 토지에 대한 보상요구가 과다하여 결과적으로 충분한 수요분석이 결여된 채 상업시설 등 수익성 확보에만

차중한 개발사업을 초래하였으므로 이에 대한 제도적 보완이 필요하다. 즉 민간투자 제안서의 평가나, 민관의 SPC 구성 시에 토지가격에 대한 경쟁적 입찰방식 보다는 사업의 타당성, 지역 활성화 효과 측면을 강조하여 운용할 수 있도록 공유지 활용에 대한 지침을 개정할 필요가 있다.

2) 기존 상권의 보호

점진적인 도시재생은 기본적으로 기존 상권이 유지되고 발전되는 것을 전제로 한다. 그럼에도 불구하고 도시재생으로 영업환경이 개선됨에 따라 매출이 증가되고 이 효과가 바로 임대료 인상으로 이어지게 되면, 점포를 임차하고 있는 소상공인 등은 상권에서 이탈하게 될 우려가 있다. 이러한 소위 젠트리피케이션 현상을 사전에 방지할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 임대료는 사유재에 대한 문제로서 법률적으로 제어할 수 있는 부분은 아니다. 따라서

건물주와 세입자간에 원활한 도시재생 사업을 추진함으로써 입주 상인의 안정적 영업 및 소득 증대가 달성되고 이에 따라 궁극적으로 커뮤니티 가치가 상승되어 건물의 가치 및 임대수입 안정화로 이어지는 선순환 구조가 될 수 있다는 인식을 같이 하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 공통 인식하에 건물주와 세입자간 임대료 협정이 도시재생 사업의 추진 전에 이루어지는 것이 바람직한데 이를 위해서는 정부 차원의 중재, 정책적 유도 및 관리가 요구된다. 예를 들면 도시정비사업을 시행하기 전에 임대료 협정을 체결토록 중재하는 한편, 임대료 협정이 체결된 지역에 대하여 우선적으로 국고지원을 해 줌으로써 협정 체결을 유도하는 방법 등이 있을 것이다. 이와 함께, 공공에 의한 건물신탁제도에 의하여 건물의 정비, 효과적 운영을 지원하는 한편, 합리적인 임대료 관리를 대행토록 하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

이와 함께 도심내에 신규 업체의 진출시 기존 영업점과 현저하게 중복되거나 위해가 될 수 있는 시설의 설치 및 입점을 제한하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 단 대형마트나 SSM 등 시설의 입지나 영업을 규제하는 것은 영세상인들의

생존권을 보호하고 도심의 급속한 쇠퇴화를 방지하기 위한 공공적 측면에서의 불가피성이 있다 하더라도 법적 근거 등 논란의 여지가 있으므로 제도적 틀 안에서 신중하게 추진되어야 할 것이다.⁵⁰⁾ 이 경우에도 도시 외곽, 도심 등 어느 지역의 입지를 제한할 것인지에 대하여는 지역 여건에 따라 합리적인 검토가 필요하다. 일본의 경우, 도시에 상업시설을 밀집시켜 상권 활성화를 도모하려는 정책을 추진하고 있기도 하다.

지구단위계획 등 가능한 계획수단을 통하여 기존 기능과 새로운 도입 기능간의 상생 발전이 가능하도록 가급적 기존 기능과의 밀접한 연관관계가 높은 기능을 유도하여야 할 것이다. 앞서 일부 지방 중소도시에 대한 조사 결과, 도소매, 숙박 음식업, 금융보험업, 사회보장 및 행정 등의 연관성이 높으면서 타 기능에 대한 파급효과도 높은 것으로 분석된 바 있다.

3) 신규 창업 및 투자의 촉진

침체되어 있는 도심을 활성화하기 위해서는 현 상태에서의 안정적인 영업뿐만 아니라 새로운 소비 및 투자가 유입되어야 할 것이다. 무엇보다 지역의 젊은 계층이 도심에서 창업을 할 수 있도록 정책적으로 지원해 줄 필요가 있다. 국공유지 등 유휴공간을 활용하여 중심상업지내에 진입하기 이전 인큐베이팅 단계에서의 창업을 준비할 수 있는 상업·서비스 창업지원센터를 조성해 주는 것은 이미 국내외 사례를 통하여 성과를 나타낸 바 있다. 창업 공간 마련을 지원하기 위해서는 빈 점포와 신규 창업 수요를 연계해 주는 중개서비스 등을 담당해 줄 필요도 있다. 이와 함께, 구역내 고령자가 운영하던 점포와 함께 영업 노하우를 전수하는 등의 활동을 적극 주선하고 가능한 범위 내에서 세제 감면 혜택 등을 부여함으로써 세대 간 원활한 영업 승계를 유도하고 젊은 창업층의 유입을 적극 지원하는 노력이 필요하다.

다른 한편으로는, 폐업이 불가피할 경우 전문 컨설팅 등을 통하여 소상공인의 안정적인 폐업을 지원하여 이로 인한 부정적 효과 발생을 미연에 방지하는 것도

50) 2015. 11월 대법원은 대형 유통회사가 일부 지자체를 상대로 낸 영업시간 제한 등 처분 취소소송에서 대형마트와 기업형 슈퍼마켓 영업시간을 제한한 자치단체의 행정처분이 적법하다고 최종판결을 내린 바 있음

도움이 될 수 있다. 이 경우 폐업예정인 소상공인이 다른 방식으로 재기할 수 있도록 다각적 지원도 병행해야 할 것이다. 예를 들면 복잡한 절차, 서류 등에 취약한 고령의 점주를 위한 폐업절차를 지원하는 동시에 이를 신규창업을 위한 기회로 활용할 수 있을 것이다. 이 경우, 폐업예정 점포에서 근무하던 직원의 일자리 등을 타 점포로 이직할 수 있도록 지원하는 것도 가능할 것이다.⁵¹⁾

도심의 장기적 발전을 위해서는 지역의 여건에 따라 다양한 유형과 규모의 민간투자가 유치되는 것이 관건이다. 이를 위하여 국공유지를 활용하여 지역실정에 맞는 기능과 규모의 민간투자를 유치하는 전략이 필요하다. 국공유지에 대한 민간투자는 공모형 PF를 통하여 지자체가 보유하고 있는 토지를 현물출자 하여 공동 운영하거나 임대해주는 방식 등 다양한 방식이 적용될 수 있다. 국공유지에 민간투자를 유치하는 과정에서 기존 상권과 마찰을 빚을 가능성이 있다는 점을 감안하여 사전에 해당 부지활용의 가이드라인을 제시하여 공모하고 우선 협상자 선정 및 협의 프로세스를 거치게 하는 등 투명하면서도 충분한 조율과정을 거치는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 도심에 적합한 민간투자 유치 프로세스를 제도화 하여 이를 통하여 기존 상권과의 경합을 최소화하면서 도심에 활력을 불어 넣을 수 있는 방향으로 유도하여야 할 것이다.

4) 적절한 계획 및 정비기법의 도입

도심의 장소성을 최대한 활용하면서도 쾌적한 환경과 경관을 조성하기 위한 노력이 요구된다. 이를 위해서 통합적 가로환경 조성을 위한 지구단위계획 등 개발관리기법의 적용이 필요하다. 즉 가로의 특성에 따라 가로와 주변의 건축물, 옥외광고물, 가로시설물, 보도 등의 통합적 지구단위계획이 마련되어야 할 것이다. 도심내 상가지역의 상업가로는 건축한계선 후퇴 등을 통한 전면공지의 확보, 가로시설물의 통합적 설치, 건축선 지정 등을 통해 상업가로의 연속성이 유지될 수 있도록 하고, 가로경관을

51) 소상공인시장진흥공단의 ‘희망리턴패키지 중 사업정리컨설팅’ 참고 가능

고려한 통합적 옥외광고물 계획으로 가로 요소와 건축물의 통일성을 부여하는 등의 조치가 필요하다.

또한 도심내 주거지역 내부가로의 경우 공동체 활성화, 쾌적한 보행환경 및 안전한 보행이 이루어질 수 있도록 하기 위한 범죄예방설계(CPTED), 가로시설물의 통합적 설치, 보도패턴의 일체화, 맞벽건축에 따른 주차공간 확보 등 세심한 계획이 이루어져야 할 것이다. 차량출입 금지구간 및 공동주차 출입구 지정 등으로 보행환경의 질을 향상시키며, 맞벽건축 유도, 공동개발 권장을 통한 유효공간(쌈지공원 등) 확보로 쾌적한 가로환경 조성 등도 필요하다.⁵²⁾ 조화로운 가로경관 창출을 위해 관리가 필요한 특정 가로에 접한 대지의 일부를 특별가로구역⁵³⁾으로 설정하여 통합관리를 유도하는 것도 방법이다.

이와 함께, 역사문화재 등 보전해야할 자산이 있는 지역의 경우 국토계획법에서 정한 특별계획구역⁵⁴⁾, 건축법상의 특별건축구역(건축법)⁵⁵⁾ 등 특정지구를 지정하여 지역의 역사성 및 장소성 보전과 함께 쾌적한 주거환경을 조성할 필요가 있다.

한편, 도심 거주환경의 개선과 도심형 주택공급을 위하여 주거지 특성에 따라 다양한 정비수법의 적용이 필요하다. 노후불량주거 밀집지역으로 기반시설이 열악한 지역의 경우 가로주택정비사업, 주거환경관리사업 등과 같이 소가구필지통합의 블록 단위 정비사업으로 기존 커뮤니티를 보존하면서 주민이 중심이 되어 추진하는 것이 바람직하다. 또한 이웃한 대지, 통합추진이 어려운 지역의 경우 건축협정, 경관협정과

52) 키치조지시 상업지역의 경우 모든 대형 유통점 및 상가들은 키치조지시의 “무버스(Moo-Bus)”, “자전거”로 접근 가능하며 백화점, 상가 등 모든 지역에 가장 접근성이 좋은 곳에 자전거 주차장을 설치하고 있음

53) 특별가로구역은 미관지구에서 도로에 접하는 대지의 일정구역을 대상으로 가로환경의 질적 수준 향상을 위해 도시구조, 가로변 건축물 용도, 거주자 및 이용자 특성에 따른 공간관리를 위해 도입된 제도임

54) 특별계획구역은 특별한 목적을 지니고 이에 부합되는 공익성 있는 계획 수립을 위한 제도로써 지구단위계획구역 내 중요한 전략적 요충지에 지정하여 지역여건에 적합한 공공성 있는 개발을 유도하기 위한 것임

55) 특별건축구역은 공공성 확보를 전제로 창의적인 건축물의 건축을 통한 도시경관 창출을 목적으로 하고 있으며, 서울시에서는 정비사업에 이 제도를 적용하여 지역특성 보전, 경관향상, 커뮤니티 시설 확보 등을 도모하고 있음

같이 2개 이상의 대지에 대해 토지 등 소유자간 협정을 체결하며, 건축협정구역을 하나의 대지로 간주함으로써 건축규제의 완화 적용이 가능해 질 것이다.

〈표 6-1〉 소가구필지 통합 정비 및 필지단위 정비 사업

유형	제도명(사업명)	주요 특징	관련법
소가구필지통합(블럭단위)정비형	가로주택정비사업	1만㎡ 이상 가로구역을 대상으로 추진하는 소규모 노후주택정비사업	도정법
	주거환경관리사업	저층주거 밀집지 환경개선, 공동체 활성화	도정법
	특별가로구역	도로에 접한 대지의 일정 구역을 대상으로 건폐율, 조정 등 건축기준 완화	건축법
필지단위정비형	건축협정	맞벽건축허용, 높이제한 특례	건축법
	경관협정	주민약속을 통한 지속적 경관관리	경관법

5) 자생적 재생기반 확보 유도

도심내 상가지역 등은 도시정비사업 등의 이익이 상당부분 개인에게 귀속되기 때문에 본질적으로 공공의 재정적 지원 보다는 지역내 상인, 건물주 등의 공동 노력에 의하여 지속적으로 추진되도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 앞서 검토한 바와 같이, 선진국의 상업지역 활성화를 위하여 많이 활용하고 있는 사업진흥지구(BID, Business Improvement District)의 본격적인 도입을 고려해야 할 시점이다.

현재 우리나라의 대다수 상업지역에는 상가번영회와 같은 상인조직이 구성되어 있다. 그러나 해당 지역 내에서 특정 대상을 회원으로 하며 제도적으로 인정을 받은 단체가 아니기 때문에 대표성이 떨어질 뿐만 아니라, 복수의 상인회가 난립되어 있는 지역들도 많이 있어 지역 차원에서 일체감 있게 사업을 추진하기에는 한계가 있다. 또한 전통시장 등을 제외한 상업지역의 경우에는 대부분 임대 상인들이 많기 때문에 구성원들의 변화가 빈번하고, 주민의식 고취를 위한 지역차원의 특별한 활동이 없어 지역에 대한 애착과 커뮤니티에 대한 인식이 낮은 실정이다.⁵⁶⁾

이러한 상황에서 보다 통합적이고 공신력 있는 조직의 정비를 통하여 투명하면서도 합리적인 도시재생 추진체계 구축을 위한 제도적, 행정적 지원이 필요하다. BID는

56) 유재윤 외. 2014. 도시재생에 대한 민간 비즈니스 참여 활성화 방안 연구. 국토연구원

앞서 영국의 사례를 중심으로 소개된 바와 같이, 우리의 경우에도 장소마케팅, 지역홍보, 방법 및 보안, 업무지원, 위생 등 광범위한 분야에서 운영될 수 있을 것이다. 이 제도의 관건은 무엇보다 공동의 문제를 위하여 자금을 징수하고 이를 합리적으로 관리할 수 있는지 여부라 할 수 있다. 이와 함께 우리의 경우 아직 지역 활성화를 위한 자치적 운영의 경험이 부족하고 상인 공동체 기반이 약하다는 점 등을 감안할 때, 제도 도입단계에서 공공부문의 구심점 역할이 요구된다. 특히 초기단계에서는 자금의 설치, 신탁 등의 과정에서 공공의 역할이 불가피할 것으로 보인다.

한편 도심의 도시재생 과정에서 공공시설의 설치, 신규 기능의 도입, 임대료 등을 둘러싼 다양한 갈등이 발생할 소지가 크다. 따라서 이들 이해 주체간에 협의체 등 협력적 거버넌스를 구축하는 것은 도시재생의 성공을 위하여 반드시 요구되는 일이다. 즉 도시재생 사업주체간, 건물주와 세입자, 기존 상인과 신규 진입 사업자, 대형 프랜차이즈와 개별 점포 등 다양한 이해관계 속에서의 합의점을 찾기 위한 협의체가 필요하다. 도시재생사업 추진과정에서의 이해관계 조정은 물론, 계획 수립과정에서의 다양한 아이디어 등 의견 수렴을 하는 역할도 중요하다. 보다 체계적이고 신뢰성 있는 거버넌스를 구축하기 위하여 초기단계에서는 공공 및 활동가 그룹이 구심점 역할을 하면서 행정적 뒷받침 및 전문성 등의 지원을 해 주는 것이 필요할 것이다.

6) 도심 신탁관리법인의 육성

도심의 도시재생은 경제기반형 도시재생과 근린재생형 도시재생의 중간적 특성을 지닌다고 볼 수 있는데, 민간 부문의 경제활동이 활발하게 일어나는 지역이면서도 공공의 뒷받침이 반드시 요구되는 지역이다. 도심의 도시재생은 주민이나 상인들만으로 추진하기에는 자금, 전문성 등에서 한계가 있다. 다른 한편으로는, 도시재생사업이 단순한 물리적 정비사업을 넘어서고 중소도시의 경우 규모의 경제가 충족되지 않는다는 점에서 민간개발업체 등이 참여하기에도 제약이 있다. 이와 같은 도심의 특성을 고려할 때, 상인연합회 등 자생적 조직과는 별도로 도시재생사업의 시행 및 관리 업무를 위탁받아 기업의 운용체계와 전문성을 가지고 운영하는 준공공적 조직⁵⁷⁾의

설립을 검토해 볼 만하다. 신탁관리회사는 도심의 정비, 리모델링 사업 등의 신탁, 건물의 관리 및 임대 등 업무의 대행, 빈 점포, 공지 등 유헴자산의 매입·비축 및 활용 등 도시를 관리하고 활성화시키기 위한 다양한 업무를 대행할 수가 있을 것이다.

신탁관리회사의 운용은 국·공유지 등에 의한 현물 출자, 출연금 등을 자본금으로 하고, 주택도시기금 등의 용자 등으로 구성될 수 있으며, 위탁 및 대행업무에 따른 수수료 수입, 보유 부동산의 운용에 따른 수익금 등도 활용될 수 있을 것이다. 지역내 소상공인 등의 지분 참여에 의하여 자치적 구조를 유도하는 것도 바람직하다. 상당부분 공공적 역할이 요구되는 만큼 공공 부문의 지원이 전제되어야 할 것이다. 특히 설립 초기에는 유관 공기업으로부터의 출자 및 직원 파견 등의 지원이 요구된다.

신탁관리회사가 성공적으로 운영될 경우, 공공과 민간의 자금, 전문성 등을 바탕으로 도심내의 도시재생사업이 원활한 추진될 것으로 기대된다. 즉 국공유지 등에 대한 활용 촉진과 함께 도심재생의 종합적 접근이 가능해 질 것이다. 또한 도시의 빈 점포 등으로 인한 공실을 최소화하는 한편, 임대업무의 위탁과 임대공간의 공급 등을 통하여 지역의 임대료를 조절하는 효과도 기대해 볼 수 있다. 본격적인 기업 구조를 갖추지는 못했지만 국내에서는 창원에 도시재생신탁업무센터를 운영하여 시장 활성화를 위한 위탁사업과 임대료 관리 등의 업무를 수행한 사례가 있다.⁵⁸⁾

〈그림 6-3〉 창원 도시재생신탁업무센터의 운영



자료 : 도시재생사업단, 2014, 지역공동체 자력수복형 도시재생기법 개발 p.209

57) 가칭 도심재생 신탁관리회사

58) 국가도시재생 R&D 1.0 사업 중 창원 TB에서 부림시장 창작공예촌 조성을 위하여 상가활성화신탁과 창업상가 인큐베이팅 기법을 적용한 사례를 참고로 하였음

4. 정책 지원 방안

1) 재정 및 금융 지원

도심은 지방도시 재정에서 차지하는 비중이 클 뿐만 아니라 도시경제에서 중요한 역할을 수행하고 있으나, 농촌지역은 물론 도시의 전통시장 등에 비하여 정책지원의 대상에서 소외되고 있다.

도심의 활성화에 필요한 공공기반시설 및 앵커사업 등에 대하여 공공부문에서 선도적으로 투자를 해 준다면, 지역의 입지적 매력도를 높임으로써 기존 영업환경을 개선시키는 한편, 신규 민간투자 여건을 강화시키는데 있어 직접적인 효과를 가져올 수 있을 것이다. 따라서 공원, 오픈스페이스, 문화공간 등 시민친화적 시설과 함께, 대중교통 이용자의 편의를 도모하기 위한 사업, 신교통시스템의 도입 등에 대한 선투자 재원의 마련이 시급하다.

그밖에 복합문화시설 등 민간투자의 영역이면서도 불확실성 등으로 투자결정을 내리기 어려운 사업의 경우에도 지역경제 활성화에 핵심적 역할을 할 것으로 기대되는 사업에 대해서는 민관이 함께 참여하는 방안도 적극 모색되어야 할 것이다. 수익성이 있는 기능에 대한 공공부문의 참여는 사업의 불확실성을 해소하는 신뢰성 제고라는 측면과 비수익사업과의 연계에 의한 교차보조라는 관점에서 정당화될 수 있을 것이다.

현재 지원하고 있는 도시재생활성화구역에 대한 지원 평가시 기존 기능의 연계 및 고도화 가능성 등을 중점 평가함으로써 기존 도심에 선순환적 파급효과를 미치는 도시재생사업이 지원 대상사업으로 선정될 수 있도록 해야 할 것이다. 도심의 활성화를 위해서는 종전 가로정비사업 수준을 넘어서 기존 기능을 고도화 시킬 수 있는 산업전략 등 구체적 프로그램 사업이 수반될 필요가 있다. 이러한 관점에서 기존과 같이 근린재생적 측면에서 접근하는 방식은 한계가 있다.

국비지원과 함께 조세감면 혜택을 부여하는 것도 못지않은 효과를 가져올 수 있다. 이때 도시재생법에 나타난 바와 같이 도시재생 활성화를 촉진하기 위한 목적으로 사업시행자에 대하여 지원하는 것은 물론, 앞서 제시한 점진적 도시재생 정책과

연계된 조세지원이 이루어져야 할 것이다. 예를 들면, 도심내의 소규모 창업을 지원하기 위한 세제 혜택, 도심내 영업이나 건물에 대한 세대간 승계를 독려하기 위한 취득세, 양도세 등에 대한 세제 지원 방안을 검토할 수가 있을 것이며, 임대료 협정에 동의한 건물주 등에 대한 조세 감면방안도 검토해 볼 만 하다.

※ 도시재생법 제31조(조세 및 부담금의 감면 등) ① 국가 및 지방자치단체는 도시재생 활성화를 위하여 필요한 경우에는 도시재생사업의 시행자에 대하여 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

도시재생사업을 위한 한정된 재원을 감안할 때, 금융지원도 절실하다. 지방 중소도시의 도시재생사업은 제도, 수요 등 다양한 측면에서 불확실성 요인이 존재한다. 따라서 사업의 신뢰도를 높여줄 수 있는 공적 금융의 선도적 역할이 요구된다. 최근 개편된 주택도시보증기금의 도시계정을 활용하여 다양한 도시재생사업의 특성에 맞는 만기구조를 갖는 저리의 융자를 비롯하여 투자, 보증 등의 금융지원을 해 줄 필요가 있다. 도시재생 사업의 추진뿐만 아니라 소상공인 등에 대한 개별적인 금융지원 등도 앞선하는 등 구체적인 지원 방안이 마련되어야 할 것이다. 도시재생사업 추진을 위한 활성화계획이 수립되고, 사업이 순차적으로 추진됨에 따라 구역내 소상공인에 대한 신용도가 높아지면서 금융 혜택을 받기에 점차 용이한 조건이 될 수 있을 것이다.

2) 제도개선 방안

앞서 언급한 바와 같이 매우 제약적인 도심의 토지 공급을 위해서 필요한 경우에는 보다 적극적인 국공유지의 활용이 필요하다. 「국유재산법」의 적용대상을 행정재산뿐만 아니라 일반재산까지 확대하는 한편, 국유재산 개발제도(기금개발, 위탁개발, 신탁개발, 민간참여개발)를 원용하여 공유지에도 적용할 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 또한 행정재산과 일반재산, 국유지와 공유지를 공동으로 복합개발 하는

방안도 가능할 것으로 판단된다. 이와 함께 국공유지의 개발재산에 대한 현물출자 제한을 완화하여 SPC 참여를 원활하게 하는 한편, 위탁개발 기획단계에 사전 임차자를 민간제안 방식으로 공모·선정하여 계획수립단계부터 임차인의 의견을 반영할 수 있도록 제도를 개선하는 것도 검토할 만하다.⁵⁹⁾

□ 임대료 협정 및 창업지원 등을 위한 제도개선

앞서 살펴본 바와 같이 도심의 점진적인 도시재생을 위해서는 임대료의 안정이 전제되어야 하는데 이를 위한 임대료 협정에 대한 근거 조항이 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 및 「도시 및 주거환경정비법」 등에 마련될 필요가 있다. 이와 함께 세대간 영업 승계 프로그램 등 도심의 이해주체들간의 자율적 협력을 지원 및 조정하고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 법적 근거도 마련되어야 할 것이다.

□ BID 도입을 위한 제도 마련

초기에는 초기에는 법적기구로서 도시재생법에 지역관리기구(주민대표, 공공, 전문가)와 관련한 법적근거를 마련하고 공공위탁금 제도의 운영을 통해 조직의 신뢰기반을 조성하는 방안이 검토될 수 있다. 궁극적으로는 지속가능하고 독립적인 재원확보를 통하여 외부로부터의 영향으로부터 벗어나 안정적으로 운영할 수 있도록 BID 특별세 형태로 회계관리에 대한 법적근거를 마련하는 등 장기적인 관점에서 지역관리가 가능하도록 제도적 장치의 보완이 필요하다.⁶⁰⁾

□ 도심 신탁관리법인의 육성을 위한 제도 마련

도시재생법 및 지자체 조례 등에 (가칭) 도심재생신탁관리회사 설립의 근거를 마련하는 한편, 관계 공기업 등이 투자하고 직원 파견 등 다양한 방식으로 참여할 수 있는 근거를 각 공기업 관련 법령 및 정관 등을 개정토록 유도하는 방안을 검토하도록 한다.

59) 서수정, 2014. 국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책 방안. Auri Brief, No.100

60) 유재윤외, 2014. 전계서

□ 기타 다양한 형태의 규제 완화

도심내 기능의 고도화를 위하여 유치해야 하는 업종의 유치를 위해서는 입지규제최소구역으로 지정하여 용도, 용적률 등의 규제를 완화하는 한편, 입지규제 외에도 국공유지의 활용, 사업절차에서의 각종 특례 적용, 다양한 경제규제의 완화 등을 통하여 투자 및 경제활동을 촉진하도록 한다. 그밖에 영업활동과 관련한 다양한 형태의 규제를 완화 및 현실화하는 것도 필요하다. 예를 들어 상업가로변 건축물 전면공간의 옥외영업행위를 공공에 위해를 끼치지 않는 범위에서 허용하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다⁶¹⁾. 이와 함께, 물리적 여건 개선을 넘어, 도심내 소상공인 등에 대한 금융지원, 식품유통구조 개선을 위한 지원 등 지역내 경제활동에 대한 다양한 형태의 지원을 위한 범부처적 협업이 요구된다.

□ 도심활성화 특구의 지정

도심에 특화된 다양하면서도 제한적인 정책을 추진하고 맞춤형 계획기법 등을 적용하기 위해서는 해당 활성화지역을 가칭 “도심 활성화 특구”로 지정하는 것도 검토할 만하다. 이를 통하여 특구의 특성에 따라 맞춤형 지구단위계획 수립 등을 유도하는 한편, 금융 및 조세 지원, 규제완화 필요시 입지규제 등의 적용이 가능해질 것이다.

□ 도심에 특화된 정책 추진을 위한 법적 기반 마련

마지막으로 도심에 특화된 법령의 제정이 이루어지는 것이 바람직하다. 현행 도시재생법은 도시재생을 ‘도시경제기반형’ 도시재생과 ‘근린재생형 도시재생’으로 구분하고 있는데 도시의 도시재생은 이 두 가지 유형으로 접근하는데 한계가 있다. 따라서 ‘도심형’ 도시재생을 별도로 구분하여 지역 특성에 맞는 지원방안 등을 마련할 필요가 있으며, 궁극적으로 도시재생을 위한 별도의 법률(가칭 도심(중심시가지)활성화법)을 제정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

61) 임유경외. 2015. 상업가로변 건축물 전면공간 옥외영업 수요를 고려한 제도 합리화 방안. Auri Brief. No.117

일본의 경우, 마을만들기 3법(중심시가지 활성화법, 특별용도지구를 포함하는 개정 도시계획법, 대규모 소매점포입지법)을 통하여 지방도시의 도심 활성화 정책을 추진하고 있음은 잘 알려진 사실이다. (가칭)도심(중심시가지) 활성화법에서는 전략적인 정책방향 및 주요내용만을 개략적으로 다루고, 그 이후에 도심 주거환경 정비/공급, 임대료협정, 조직 구성, 회사운영 등에 관한 구체적인 내용은 (가칭)사업시행가이드라인에서 다루는 방안 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.

※ (가칭)도심(중심시가지) 활성화법의 주요내용(안)

- (가칭) 도심(중심시가지) 활성화법 제정의 기본 틀 및 정책방향 제시(예시)
- 중심시가지 활성화 특구 지정 및 계획수립에 관한 사항
- 중심시가지내 유희공간 활용 및 관리에 관한 사항
- 도심 주거환경 정비 및 공급에 관한 사항
- 임대료협정 관련 사항
- 중심시가지 활성화를 위한 규제완화 및 행정·재정·금융 지원 사항
- 체계적 운영을 위한 자치 조직 구성 및 운영
- (가칭) 도시재생 신탁관리회사의 설립 및 운영
- 기타 중심시가지 활성화를 위한 지원사항 및 타법 의제처리 사항 등

제 7 장

결론 및 향후과제

CHAPTER
7

결론 및 향후과제

제7장에서는 지금까지 수행한 연구결과를 요약하여 제시하였다. 또한 정책에 대한 제언으로 지원방안에 대해 기술하였으며, 이 연구의 성과를 학술적, 정책적으로 나누어 제시하였다. 마지막으로 현장에 기반한 실증분석과 실태조사 결과 도출된 현안이슈 대응방안을 마련하는 과정에서 이 연구에서 제시되지 못한 세부적인 내용에 대해서는 향후 추가적·심층적 연구를 통하여 마련되어야 함을 명시하였다.

1. 연구의 결론 및 정책제언

1) 결론

도시재생법 제정 이후, 전국적으로 도시재생사업이 활발히 추진되고 있다. 유형도 도시경제기반형, 근린재생형 등 다양하다. 쇠퇴의 문제는 도시규모를 불문하고 중요한 문제이다. 더구나 지속적으로 인구가 감소하며 급격히 고령화 되고 있는 현재의 추세를 고려할 때 더욱 신중한 접근이 필요하다.

동일하게 ‘도시경쟁력 강화’라는 용어를 사용한다 할지라도 대도시의 접근방식과 지방 중소도시의 접근방식이 달라져야 한다. 대도시는 그야말로 도시 경쟁력 강화를 위하여 외부에서 새로운 창조인력 등을 유입시켜 국가 경쟁력까지 이어질 수 있는 방안 마련에 초점을 맞출 필요가 있다. 그러나 지방 중소도시의 경우, 새로운 인구 유입을 통한 새로운 기능을 창출한다는 것은 현실적으로 기대하기 어렵다. 그야말로

장밋빛 그림에 지나지 않는다.

가장 현실적이면서도 바람직한 지방 중소도시의 도시재생방안은 당연히 도시의 중심부인 도심지역에 거주자, 생활자 등의 입장에서 응당 누려야 할 다양한 시설을 제공하여 현재 해당 도시에 거주하고 있는 주민과 직장을 두고 있는 근로자들의 타 지역으로의 유출을 최소화하는 것이다. 다시 말해, 일하고, 거주하고, 여가시간을 그 지역에 보내고 싶도록 현재 거주자 등을 중심으로 하는 삶의 질 개선에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 이때, 간과되어서는 안 되는 것이 경제적 관점에서의 기능이다. 단순한 녹지공간, 문화공간의 확보가 아니라, 해당 도시의 중심부에 해당하는 도심지역인 만큼 도시 전체를 대상으로 하는 경제적 기능 강화를 위한 구심점 역할을 담당하도록 초점을 맞출 필요가 있다.

7개의 실증분석 대상 도시에서 살펴보았듯이 대부분의 지방 중소도시는 외곽 신규개발로 인하여 기존 도심 공간에서 행정기능, 업무기능 등의 유출이 일어났다. 빠져나간 기능들을 다시 도심으로 유입시키는 것을 현실적으로 불가능하다. 그러나 과거 이러한 핵심적인 관리, 업무시설 등이 입지할 당시 이와 연계하여 자연스럽게 오랜기간 동안 형성되어 온 도시의 경제적 기능 생태계가 활성화 될 수 있도록 고려하여야 한다.

이러한 관점에서 이 연구는 인구가 감소하고 있는 7개 지방 중소도시를 대상으로 그 동안 도심지역에서 어떠한 공간적 변화가 나타났으며, 이와 함께 도심 내 주요 업종의 변화는 어떠한 패턴을 보였는지 심층적으로 살펴보았다. 빠져나간 기능은 무엇이며 그 결과 현재 유지되고 있는 기능이 무엇인지 찾아내는 것에서부터 점진적 도시재생 방안 마련은 시작된다. 무리한 새로운 기능의 도입보다는 기존 기능을 고려하되 여건 변화를 고려하여 주민 등의 실제 수요를 반영하여 기존 기능은 활용연계하여 도시를 활성화 할 수 있는 방안을 마련할 수 있다.

7개 지방 중소도시의 실증 분석 결과 그 동안 우리나라 지방 중소도시가 어떠한 공간적·기능적 변화를 겪어 왔는지 파악할 수 있었으나 그 결과 현재 도시는 어떠한 상황인가에 대해 정확히 파악하는 것은 어려웠다. 이는 현장 실태조사가 수반될 때 가능한 일이다. 지금까지 우리는 익숙하게 ‘지방 중소도시의 쇠퇴가 심각하다’고

듣고 있고 알고 있지만, 실제 그 상황이 어떠한 수준이며 어떠한 문제들이 나타나고 있는지 구체적으로 파악하고 있지는 못하였다.

이러한 점을 감안하여 이 연구에서는 대표성을 띠는 2개 도시를 대상으로 현장 실태조사를 실시하였다. 2개 도시의 도심 일반상업지역을 대상으로 건축물 층별 업종현황을 전수조사 하였다. 조사 결과를 종합하며 현안 이슈 등을 파악하기 위하여 해당 지자체 공무원, 전문가 등을 대상으로 하는 심층 면접조사를 실시하였다. 그리고 이러한 도시의 활성화를 위하여 향후 요구되는 시설 또는 정책이 무엇인가에 대해 도심내 소상공인, 도심 주변 기간산업 종사자, 일반시민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 심층 현장실태 조사분석 과정을 통하여 우리나라 지방 중소도시의 현주소를 정확하게 파악하고 앞으로 나아가야 할 도시재생 방향에 대해 정립하였다.

향후 지방 중소도시의 점진적 도시재생을 추진하기 위하여 필요로 되는 핵심적인 이슈에 대해서는 해외사례 분석을 통하여 벤치마킹하고자 하였다. 이 연구에서 살펴본 해외사례 조사 대상지역은 우리나라의 지방 중소도시 여건과 일치하지는 않는다. 이러한 대상지역을 찾는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 이 연구에서는 우리나라 지방 중소도시 점진적 도시재생 추진을 할 때 부딪히게 되는 핵심이슈에 대한 해결방안 모색에 초점을 맞추어 검토하였다. 특정한 문제를 해결하기 위하여 어떤 방식으로 접근하였으며 어떠한 정책을 추진하였는가를 중점적으로 살펴보았다.

그 결과, 최종적으로 기존 도심 기능과 연계한 점진적 도시재생 전략을 제안하였다. 기능적 연계, 공간적 연계, 시간적 연계라는 기본 전략 하에, 도심내 유희 공간의 활용, 기존 상권의 보호, 신규 창업 및 투자의 촉진, 적절한 계획 및 정비기법의 도입, 자생적 재생기반 확보 유도, 도심 신탁관리법인의 육성 등 6가지 도심 활성화 방안을 제시하였다. 그리고 마지막으로 도심 활성화를 위한 정책지원 방안을 재정 및 금융지원과 제도개선 관점에서 제안하였다.

2) 정책제언

식퇴한 지방 중소도시 도심 활성화를 위해서는 두 가지 측면에서의 지원이 필요하다.

첫째, 재정 및 금융지원 방안이 마련되어야 한다. 앞서 설명한 바와 같이 지방 중소도시 주민들이 필요로 하는 핵심적인 시설이면서도 지역경제 활성화에 핵심적인 역할을 할 것으로 기대되는 사업에 대해서는 공공의 선 마중물 지원을 통하여 여건에 따라 민간의 참여를 이끌어 내는 방안을 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 공공기반 시설 및 앵커사업 등에 대한 공공의 선투자가 전제되어야 한다. 뿐만 아니라, 도시재생 사업 및 소상공인 등에 대한 금융지원 방안도 마련되어야 하며, 국비지원과 함께 조세감면 등의 혜택도 부과할 수 있도록 고려하되 반드시 도심 활성화 정책과 연계하여 사후 젠트리피케이션 발생 등에 대한 사후 방안 등도 사전에 고려되어야 한다.

둘째, 관련 제도개선이 이루어져야 한다. 가장 먼저 한정된 자원과 도심이라는 한정된 공간 내에서 핵심 공공기반시설을 제공하고자 할 경우 활용이 불가피한 국공유지 활용을 위한 제도개선이 이루어질 필요가 있다. 이와 함께 임대료 협정 및 창업지원 등을 위한 제도개선이 마련될 필요가 있다. 뿐만 아니라, 현재는 마련되어 있지 않지만 BID 도입을 위한 제도, 도심 신탁관리법인의 육성을 위한 제도 등도 새롭게 마련하는 방안을 신중하게 고려할 필요가 있다. 이러한 사항 등을 종합적이면서도 일관성 있게 추진하기 위해서 도시에 특화된 정책 추진을 위한 법적 기반 마련을 위하여 ‘(가칭)도심(중심시가지) 활성화법’을 제정하는 방안도 고려할 수 있다.

2. 연구 성과와 향후 과제

1) 연구성과

(1) 학술적 성과

지금까지 지방 중소도시, 그 중에서도 도심을 대상으로 하는 연구는 활발히 추진되어 온 연구분야는 아니었다. 현재 우리나라 지방 중소도시의 현 주소가 어디이며, 현장에 기반하여 실제 어떠한 문제들이 일어나고 있는가를 면밀히 살펴본 연구를 찾아보기 어려운 것이 사실이다. 실제 활용가능한 정책을 제안하기 위해서는 현재

현황을 정확히 판단하는 것에서부터 출발해야 한다. 이러한 관점에서 이 연구에서는 우리나라 지방 중소도시라는 공간을 다양한 방식으로 접근하여 분석을 시도하였다.

가장 먼저 7개 지방 중소도시를 대상으로 도심의 경제적 기능 변화와 그 요인에 대한 실증분석을 실시하였다. 이 연구에서 접근한 도심의 경제적 기능 변화는 그간의 연구에서 시도되지 않았던 새로운 시각의 접근 방식이다. 단순히 입지적 장점을 지닌 도심 공간으로서가 아니라 이러한 입지특성 때문에 오랜 기간 동안 축적되어 온 주요한 경제적 기능과 이들의 변화과정과 그 요인에 대해 시계열분석을 통하여 살펴보았다. 상관관계 분석 등을 통하여 도심 내 세부 업종간 연관성이 높은 산업이 무엇이며 현재 어떠한 업종이 도심 공간에 유지되어 있는가 등을 분석하였다.

실증분석에 이어서 현장 실태조사를 실시하였다. 해당 지역 내 관련학과 대학생을 중심으로 약 2주간에 걸쳐 조사 및 자료정리를 실시하였다. 이를 GIS 프로그램을 활용하여 건축물 층별 현재 업종현황도를 작성하였다. 뿐만 아니라 현장 관계자 면접조사를 질적연구의 한 방법으로 활용되어 실증분석 및 실태조사 결과의 현실성을 제고하였다. 그리고 마지막으로 약 600명에 달하는 도심 내 소상공인, 도심 주변 기간산업 종사자, 일반시민 등을 대상으로 설문조사를 실시하고 빈도분석을 통하여 결과를 최종적으로 종합하였다.

(2) 정책적 성과

지방 중소도시, 그리고 이의 도심 공간을 집중적으로 다루는 정책연구는 찾아보기 어렵다. 이 연구는 현장에 기반하여 도출된 현안이슈들을 중심으로 고려할 수 있는 다양한 제도에 대하여 종합적으로 제안하였다. 지방 중소도시 도심을 다루는 정책연구가 그간 활발히 추진되지 않았던 점을 고려하여 기존 도심 기능과 연계한 도시재생 전략의 기본방향과 전략을 중점적으로 제시하였다. 해외사례 분석 등을 통하여 제시된 방안을 현장에 기반한 현안 이슈와 적용가능성 등을 고려하여 최종적으로 제시하였다. 그리고 향후 인구감소·고령화 시대에 하나의 핵심 화두가 될 수 있는 지방 중소도시 재생을 위하여 체계적이고 종합적으로 대응할 수 있는 별도의 제도로서 (가칭) 도심(중심시가지) 활성화법 제정을 제안하였다.

2) 향후 과제

이 연구에서는 현장에 기반한 실증분석과 실태조사 결과 도출된 현안이슈 대응방안을 마련하는 과정에서 (가칭)도심(중심시가지) 활성화법 제정을 제안하였다. 그러나 이번 연구에서는 다양한 현안이슈 해결을 위한 대안을 제시하여 지자체가 여건과 발생하는 문제에 따라 참고할 수 있도록 하는데 초점을 두었다. 따라서 (가칭)도심(중심시가지) 활성화 법의 기본적인 포함내용 골격까지만 제시하고 세부 내용에 대해서는 제시하지 않았다.

향후, 보다 세밀한 해외 관련제도 등을 분석·종합하는 향후 연구를 통하여 우리나라도 일본과 같이 중심시가지 활성화법이 제정될 경우 구체적으로 담아야 할 법제도 내용 등을 심도있게 다룰 필요가 있다. 이와 함께 해외에서의 관련제도가 우리나라에 적용할 때 발생할 가능성이 있는 문제점과 애로사항 등에 대해서도 심층적으로 다룰 필요가 있다.

REFERENCE

참고문헌

- 강릉시청. 각 년도. 강릉도시기본계획.
- 경주시청. 각 년도. 경주도시기본계획.
- 제기석·김형진. 2003. 지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안. 경기 : 국토연구원.
- 국토교통부. 2015. 2014년 도시계획현황.
- 국토교통부. 2015. 2016년도 도시재생사업 지원신청 가이드라인(안)
- 国土交通省, 2007, 多様で柔軟な市街地整備手法について
- 권영상. 2011. 면적인 역사문화환경에 대한 참여 거버넌스 비교. 대한건축학회논문집 제27권 제4호(통권270호) pp.239~248
- 권영상·심경미. 2009. 근대건축물 활용을 통한 지역활성화 방안연구. 안양 : 건축도시공간연구소
- 기획재정부. 2012. 민간투자사업 기본계획.
- 김광중 외. 2010. 도시쇠퇴 실태 자료 구축 및 종합시스템 구축. 도시재생사업단.
- 김미경. 2005. 영국의 상업개선지구(BID) 도입. 국토연구원 월간국토 통권 283호 pp.98~105
- 김성림. 2013. 일본 지방 중소도시의 중심시가지 활성화 정책에 관한 연구. 한국지역개발 학회지 제25권 제4권. pp.111-132.
- 김영경·이정형. 2010. 포괄적 근린 커뮤니티 재생수법으로서 미국 메인 스트리트 프로그램에 관한 연구. 한국도시설계학회 춘계학술대회 논문집

- 김영기 외, 2007. 미국의 중심시가지 활성화제도 사례연구와 시사점. 한국주거환경학회논문집 5(2). pp.53~66
- 김영제·한상일, 2008. 깨진 유리창이론(Broken Window Theory)에 대한 실증적 분석. 행정논총 제46권 제4호. pp.229-252.
- 김의준·변태근, 2003. 영남지역 인구 변동의 경쟁 및 보완관계 분석. 국토연구 제37권. pp.35-46.
- 김재형·고영선·박은경·김학소·옥동석·이창운·하헌구, 2000. 민간투자사업에 대한 재정지원 기준 및 절차 개선방안. 서울 : 한국개발연구원.
- 김재형·신성환·이창용·이항용·최석준, 2006. 민간투자사업 성과의 실증분석 및 제도개선방안 연구. 서울 : 한국개발연구원.
- 김주진·황규홍·임주호·류동주, 2015. 원도심활성화를 위한 중심시가지형 도시재생사업 추진방안. 대전 : 한국토지주택공사 토지주택연구원
- 김주진·황규홍·임주호·류동주, 2015, 원도심 활성화를 위한 중심시가지형 도시재생사업 추진 방안, 토지주택연구원.
- 김진범·정윤희·이승욱·진영환, 2009. 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 방안 연구. 경기 : 국토연구원.
- 김창석 외, 2000, 도시중심부 연구, 서울 : 보성각.
- 김창석 외, 2000. 도시중심부 연구. 서울 : 보성각.
- 김호정, 2005, 도시지역 교통혼잡 완화를 위한 국가지원 강화, 국토정책 Brief 94호.
- 김홍주 외, 2015, 국비지원 도시재생사업에서의 LH참여 방안 연구(진행 중)
- 남상우, 2010. 정비사업의 사업시행과정에서 참여주체의 역할 분석 연구. 중앙대학교 건설대학원 석사학위논문.
- 남진·우명제·Catherine L. Ross, 2010. 도시재생사업을 위한 공공의 사업비용 조달방법 연구. 대한국토·도시계획학회지 제45권. pp.47-66.
- 대한국토·도시계획학회, 1996, 토지이용계획론, 서울: 보성각.
- 대한국토·도시계획학회, 2014. 도시재생. 서울 : 보성각.
- 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법.

- 도시재생사업단. 2010. 도시재생 법제도 및 지원수단 개발.
- 도시재생사업단. 2011. 해외도시재생추진체계.
- 도시재생사업단. 2014. 지역공동체 자력수복형 도시재생기법 개발. 세종 : 국토교통부
- 맹다미. 2010. 지역기능 활성화를 위한 기능순응형 도시재생수법 연구. 서울 : 서울연구원.
- 목포시청. 2011. 목포 · 서영암 도시기본계획.
- 목포시청. 2013. 2020 목포도시기본계획.
- 문화체육관광부. 2013. 문화를 통한 전통시장 활성화 자료.
- 박세훈·정윤희·박근현. 2013, 도시인구감소 실태와 도시계획 대응방안, 국토정책 Brief 422호
- 박정은 외. 2014. 한국형 경제기반형 도시재생 추진전략 개발. 미발간 자료.
- 박정은·김상조·김재철·정소양. 2012. 기성시가지 재생을 위한 효율적 도시관리제도 개선방안 연구. 경기 : 국토연구원.
- 배응규·김지엽·김소라. 2010, 뉴욕시 주거지역의 재생과 보전을 위한 조닝변경(Rezoning)의 특징과 시사점 연구 - 뉴욕시 퀸즈보로(Queens Borough)의 13개 주거지를 대상으로, 서울도시연구 제11권 제4호
- 서수정. 2014. 국유지 개발을 위한 제도 개선 및 정책 방안. Auri Brief. No.100
- 신경희·정순주. 2010. 서울시 사회적 경제 사업체 연계발전 방안. 서울 : 서울연구원.
- 신정철·김의식·김형진. 2004. 지방 중소도시 활성화 방안 연구. 경기 : 국토연구원.
- 심상달·최지은·박경애·정건호. 2006. 민간투자사업 적격성 평가의 위험 반영방안 연구. 서울 : 한국개발연구원.
- 심상욱. 2004. 도심활성화에 있어 비영리부동산개발회사의 역할에 관한 연구. 한국지역개발학회지 제16권. pp.183-208.
- 여주시청. 각 년도. 여수도시기본계획.
- 원광희·채성주·송창식. 2010. 인구감소시대 축소도시 활성화 전략. 충북 : 충북발전연구원.
- 유재운 외. 2013. 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안. 경기 : 국토연구원.
- 유재운 외. 2014. 도시재생에 대한 민간 비즈니스 참여 활성화 방안 연구. 경기 : 국토연구원

- 유재윤·정소양·박근현. 2012. 도시개발사업 참여주체별 역할 재정립 방향 연구. 경기 : 국토연구원.
- 윤성복. 1999. 일본의 중심시가지 활성화에 관한 동향. 동아대학교 연구논문집 제23권 2호.
- 이범현·문채·최강림. 2009. 지방 중소도시 중심시가지 유형설정에 관한 연구. 국토계획 제44권 제6호. pp.65-76.
- 이범현·민범식·왕광익·이우진·문채·김경배. 2008. 중심시가지 환경개선을 위한 도시재생전략 연구. 경기 : 국토연구원.
- 이삼수·전재범. 2010. 외국의 중심시가지활성화를 위한 BID에 관한 연구. 한국지역개발 학회지 제22권 제1호. pp.137-159.
- 이영주·임은선. 2011. 서민경제 안정을 위한 지역상권 활성화 방안 연구, 국토연구원.
- 이운용·김민경·이정형. 2007. 미국의 도시재생수법으로서 BID에 관한 연구. 한국도시설 계학회 추계학술발표대회.
- 이현욱. 1998. “베리의 제3차산업활동”. 월간국토 1998년 6월호. pp.88-93.
- 이희연·심재현·노승철. 2010. 도시내부의 쇠퇴실태와 공간패턴. 한국도시지리학회지 제13권 제2호. pp.13-26.
- 익산시청. 각 년도. 익산도시기본계획.
- 임유경외. 2015. 상업가로변 건축물 전면공간 옥외영업 수요를 고려한 제도 합리화 방안. Auri Brief. No.117
- 임준홍·홍성호. 2014. 읍면동별 2030년 인구추계, 충남발전연구원 충남리포트.
- 임준홍·이정수·김진경. 2006. 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남연구원.
- 임준홍·이정수·김진경. 2006. 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향. 충남 : 충남연구 원.
- 임화진·김종수. 2012. 지역상권 활성화를 위한 우수 해외사례 연구. 서울 : 서울연구원.
- 전영옥·박재룡. 2004. 지속가능한 도시발전과 기업의 역할. 서울 : 삼성경제연구원.
- 전주도시재생지원센터(노송동 주민자력 환경관리사업 자료).
- 정재희. 2007. 도시재생전략의 도입을 통한 경상남도 도시지역 경쟁력 강화방안. 경남

- : 경남발전연구원.
- 조용대. 2006. 도심재생 활성화를 위한 개발금융모형 연구. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 종합연구개발기구(NIRA), 2010, 지방도시재생을 위한 시나리오; 인구감소에 대한 정책 대응, 충남발전연구원 번역서(2010)
- 주관수 외. 2007. 한국의 도시재생과 공공의 역할. 경기 : 주택도시연구원.
- 중소기업청. 2015. 2015년 업무계획.
- 진주시청. 각 년도. 진주시기본계획.
- 채종현. 2013. 지역 사회통합과 발전을 위한 협동조합의 활용 및 활성화 방안 연구. 서울 : 한국행정연구원.
- 최기택·이주형. 2011. 상업 및 업무기능 활성화를 통한 지방 중소도시 구도심 재생방안 : 당진군을 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지 vol.11. pp.173-184.
- 최용준·강태환·임준홍, 2008, 일본 지방재생전략이 우리나라 지방 중소도시재생에 주는 시사점, 지역정책연구 19권 제2호.
- 충주시청. 각 년도. 충주시기본계획.
- 필립 맥켄. 2006. 공간적 접근법을 이용한 도시 및 지역경제학. 최병호·권오혁·김명수 역. 서울: 시그마프레스.
- 황희연 외. 2014. 창원테스트베드기법 적용 연구
-
- Alonso, W. 1964. *Location and Land Use*. Harvard University Press. Mass : Cambridge.
- Anas, A., Arnott, R., and K. A. Small. 1997. *Urban Spatial Structure*. University of California Transportation Center.
- A. O'Sullivan, *Urban Economics*, McGraw-Hill/Irwin, 2009.
- Berry, B. J. L. 1958. *Shopping Centers and the Geography of Urban Areas: A Theoretical and Empirical Study of the Spatial Structure of Intraurban Retail and Service Business*. Unpublished Ph.D. Thesis. University of Washington.
- Berry, B. J. L., and Garrison, W. L. 1958a. "The functional bases of the central

- place hierarchy". *Economic Geography*. 34. pp.145-154.
- Berry, B.J.L. and Garrison, W.L., 1958b. "A note on central place theory and range of goods". *Economic Geography*. 34. pp.304-311.
- Berry, B.J.L. and Garrison, W.L., 1958c. "Alternate explanations of urban rank-size relationship". *Annals of the AAG*. 49. pp.145-155.
- Berry, B. J. L. 1987. *Market Centers and Retail Distribution: Theory and Application*. Prentice-Hall, Engelwood Cliffs: N.J.
- Borchert, J. R., and R. B. Adams. 1963. Trade Centers and Trade Areas of the Upper Midwest. Urban Report No. 3. Upper Midwest Research and Development Council.
- Carol, H. 1960. "The hierarchy of central functions within city". *Annals of AAG*. 58. pp.419-438.
- Chinitz, B. 1961. "Contrast in Agglomeration: New York and Pittsburgh". *American Economic Review* vol.51. pp.279-289.
- Christaller, W. 1933. Die Zentralen Orte in Suddeutschkand. *Fischer*, Jena. trans. C. W. Baskin. *Central Places in Southern Germany*(New Jersey: Prentice-Hall, 1966.)
- Deller, S. C. and Ryan, W. F. 1996. "Retail and Service Demand Threshold for Wisconsin". Center for Community Economic Development, University of Wisconsin,
- Dendrinos, D. and Sonis, M. 1988. "Nonlinear discrete relative population dynamics of the U.S. regions". *Applied Mathematics and Computation* 25. pp.265-285.
- Evans, A. W. 1973. *The Economics of Residential Location*. London and Basingstroke: Liverpool University Press.
- Fujita, M. 1989. *Urban economic theory: Land use and city size*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gordon, I. R., and P. McCann. 2000. "Industrial Clusters: Complexes, Agglomeration

- and/or Social Networks". *Urban Studies* vol.37, no.3. pp.513–532.
- Hoover, E. M. 1937. *Location Theory and the Shoe and Leather Industries*. Mass : Cambridge.
- J. Abu-Lughod and M. M. Foley, "The consumer votes by moving in Weaton," W. L. C. et al.(eds), *Urban Housing*, The free Press, New York, pp.175–191, 1966.
- Kingstonfirst. 2009. BID2 Business Plan 2010~2015.
- _____. 1948. *The Location of Economic Activity*. New York : McGraw-Hill.
- Losch, A. 1944. *Die Taumliche Ordnung der Wirtschaft*. Fishcher, Jena. trans. W. H. Woglom. *The Economics of Location*(New Haven: Yale University Press, 1954)
- Marshall, A. 1920. *Principles of Economics*. 8th ed. London : Macmillan.
- Magalhães, Andre, Sonis, M and Hewings, G. J. D. 2001. "Regional competition and complementarity reflected in relative regional dynamics and growth of GSP: A comparative analysis of the Northeast of Brazil and the Midwest States of the U.S". In *Structure and Structural Change in the Brazilian Economy*, edited by Joaquim, J. M. Guilhoto and Hewings, G. J. D. Aldershot : Ashgate.
- Mills, E. S. 1967. "An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area". *American Economic Review* vol.57. pp.197–210.
- Mills, E. S. 1972. *Studies in the Structure of the Urban Economy*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Muth, R. F. 1969. *Cities and Housing*. Chicago.
- Ohlin, B. 1933. *Interregional and International Trade*. Mass : Cambridge, Harvard University Press.
- Oswalt, Philipp, & Rieniets, Tim. (2006). Introduction. In Philipp Oswalt and Tim Rieniets (Eds.), *Atlas of Shrinking Cities*(pp.6–7). Ostfildern, Germany: Hatje
- Cantz. Pallasgst, Karina, and et al. (Eds.). (May 11, 2009). *The Future of Shrinking Cities: Problems, Patterns and Strategies of Urban Transformation*

- a Global Context. Berkeley, CA.: Institute of Urban & Regional Development, University of California at Berkeley, IURD Monograph Series (MG-2009-01).
Retrieved September 23, 2009, from <http://repositories.cdlib.org/iurd/nms/MG-2009-01>.
- Perroux, F. 1950. "Economic Space, Theory and Applications". *Quarterly Journal of Economics*, vol.64, pp.89-104.
- Porter, M. E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York : Free Press.
- _____. 1998. "Clusters and the New Economics of Competition". *Harvard Business Review*, vol.76, no.6, pp.77-90.
- Sonis, Michael and Hewings, G. J. D. 2000. "Regional competition and complementarity: comparative advantages / disadvantages and increasing / diminishing returns in discrete relative spatial dynamics". In *Regional Competition*, edited by Batey, P. W.J. and Friedrich, P. New York : Springer.
- Suahasil, Nazara, Hewings, G. J. D. and Sonis, M. 2000. *Interregional Competition and Complementarity in Indonesia*, Urbana : Regional Economics Applications Laboratory, University of Illinois.
- Vernon, R. 1960. *Metropolis 1985*. Mass : Cambridge, Harvard University Press.
- _____. 1966. "International Investment and International Trade in the Product Cycle". *Quarterly Journal of Economics*, vol.80, pp.190-207.
- Von Thunen, J.H. 1826. *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landschaft und Nationalökonomie*, trans. Wartenberg. *Von Thünen's Isolated State*. (Oxford: Pergamon Press. 1966)
- Wilson, J. and Kelling, G. 1982. "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety". *The Atlantic*.
- Zimbardo, P. G. 1969. The Human Choice: Individuation, Reason and Order versus Deindividuation, Impulse and Chaos. In *Nebraska Symposium on Motivation*, edited by Arnold, W. J., and Levine D. Lincoln: University of Nebraska Press
- 土地総合研究所, 2007, 今後の市街地整備の目指すべき方向性-市街地整備手法制度の

充実に向けて

国土交通省, 2007, 多様で柔軟な市街地整備手法について

地方都市問題と新生・再生に向けた取り組みの方向性 (지방도시의 신생·재생의 대처)

2002년 9월 국토교통성 국토교통정책 연구

지방재생 시나리오 -인구감소의 정책대응- 종합연구개발기구 2008년 4월 발행 地方再生シ

ナリオ-人口減少への政策対応- 総合研究開発機 (NIRA)

Better Bankside 홈페이지(<http://www.betterbankside.co.uk>)

BID Intel 홈페이지(<http://bidintel.co.uk>)

<http://www-iurd.ced.berkeley.edu/scg/index.htm>

Kingstonfirst BID 홈페이지(<http://www.kingstonfirst.co.uk>)

National Main Street Program 홈페이지(<http://mainstreet.org>)

イノベーションによる地方都市の持続性向上(이노베이션에 의한 지방도시의 지속성향

상) J R 리뷰 2015 Vol.6, No.25

고이즈미내각 의 도시재생에 관한 견해 2001년12월5일

(http://homepage2.nifty.com/kenseiken/opinion/op_20011205.html)

국가수자원관리종합정보시스템(<http://www.wamis.go.kr>)

국토교통성 도시계획 http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html

도시재생종합정보체계(<http://www.city.go.kr>)

小泉内閣の「都市再生」についての見解

오사카시, 2005, 민간노후주택재건축지원사업 판플렛(<http://penta5404.blog.jp/archives/26658262.html>)

일본의 콤팩트시티 지원사업(http://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_tk_000054.html

(集約都市(コンパクトシティ)形成支援事業)

중심 상점가구역 재생지원 네트워크: 2008년 11월부터 사업시작 (<http://www.machigenki.jp/>)

총무성통계국(<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.htm>)

환경부 환경공간정보서비스(<https://egis.me.go.kr>)

중부매일뉴스. '전문학적 예산지원에도 매출 추락한 전통시장'. 2014년 9월 11일 15면
기사
중소기업창기획재정부. "자생노력하는 전통시장에 '선택과 집중' 지원키로. 2014년 12월
23일자 보도자료

S U M M A R Y

SUMMARY

Keywords: City-region, Progressive Urban Regeneration, Urban Functions

The purpose of this research is to establish progressive urban revitalization solutions for small to medium cities with declining populations. Chapter two organizes theories of urban economic function, population decrease and defines important concepts. Chapter three pertains to case studies of urban decline and revitalization policies that have already been put into action in the U.S., Japan, and England. Also, throughout these case studies, the core issues of commercial function adjustment, private-public sectors role assignment, and financing issues will be addressed.

Chapter four pertains to the empirical analysis of the decreasing population of seven small to medium sized cities; their aspects such as patterns of spatial change and urban economic function changes. The results of the analysis of the subject area shows two commonalities in the pattern of spatial changes. First, urban area is spreading along the trajectory of new developments (industrial park construction and etc.) in the surrounding urban areas. Second, due to the draining of urban management functions (public office and etc.), the previously monocentric cities have changed into multicentric ones. Pertaining to changes in functionality, primary and secondary industry focuses have uniformly changed to a focus in tertiary industries.

In most areas, manufacturing and public administration employees decreased, while on the other hand, due to an aging population and other reasons, employees

working in public health, social welfare are increasing. Even though the number of those employed are decreasing, commercial function such as, wholesale and retail industries, food and lodging industries, and finance and insurance industries are becoming more concentrated in urban areas.

In chapter five in order to understand the current situation of small to medium urban areas on a deeper level, field research was conducted in Mokpo and Gangneung out of the seven cities due to their representativeness. Results of field research shows that comparative difference between the two cities existed but commonalities were that urban vacancy rate was high while primary functions were commercial, such as retail and lodging. Due to merchant's mix usage their retail stores as residences, it is necessary to include residence as a primary function of urban areas. The results of in-depth local expert interview shows the reason for the decline in urban areas is due to development of peripheral areas, aging population, exiting of retail business functions and difficulty in the creation of new urban functions. Further, interviewee responded that, in order to address these issues, comprehensive revitalization policy, that is led by merchant associations and local populations are needed rather than direct financial support. In a separate survey pertaining to municipal workers and regular citizens, the main reason for visiting urban areas were to go to business places and access commercial facilities. Based on the current situation it is advised that management function should be established to support key industries in surrounding areas, primary industries such as wholesale, retail, financial services, and transportation should be strengthened and mixed use residential areas should be redefined. Also, it is suggested that in the case where population increase is difficult, the appropriate minimization of urban areas and progressive revitalization is needed.

Finally chapter six is about suggested urban revitalization strategy for local small to medium cities relating to preexisting urban functions. A comprehensive

linked strategy that combines functional, spatial and time sensitive aspects is needed. It would adopt new functionalities relating to preexisting economic functions, and utilizing urban structures and unused urban spaces to support the historical value and the continuation of preexisting businesses. Specific urban revitalization measures are the utilization of unused urban areas, protection of preexisting businesses, promotion of start ups and investments, appropriate planning and usage of improvement techniques, inducing securing autonomous revitalization foundation. Also measures for policy support are financial support, related legal and institutional reforms are suggested.

APPENDIX

부록

1. 도시별 시가화과정 분석 결과

1) 진주시

(1) 쇠퇴현황

〈표 부록-1〉 진주시 도심지역 쇠퇴진단 결과

구분	진단	인구감소 (% , 년)		진단	산업이탈 (% , 년)		주거환경 악화 (%)		진단 종합
		과거대비 인구변화	최근인구 변화년수		과거대비 사업체변화	최근사업체 변화년수	진단	노후건축물 비율	
중앙동	쇠퇴	-29.77	4	쇠퇴	-17.90	1	쇠퇴	92.49	쇠퇴
상봉동	쇠퇴	-18.01	4	쇠퇴	-20.17	2	쇠퇴	75.33	쇠퇴
상봉서동	쇠퇴	-50.10	4	쇠퇴	-6.99	2	쇠퇴	76.18	쇠퇴

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

기준년도 : 2013년

(2) 산업구조 변화를 통해 본 도시특성

〈표 부록-2〉 진주시 산업구조 변화 현황

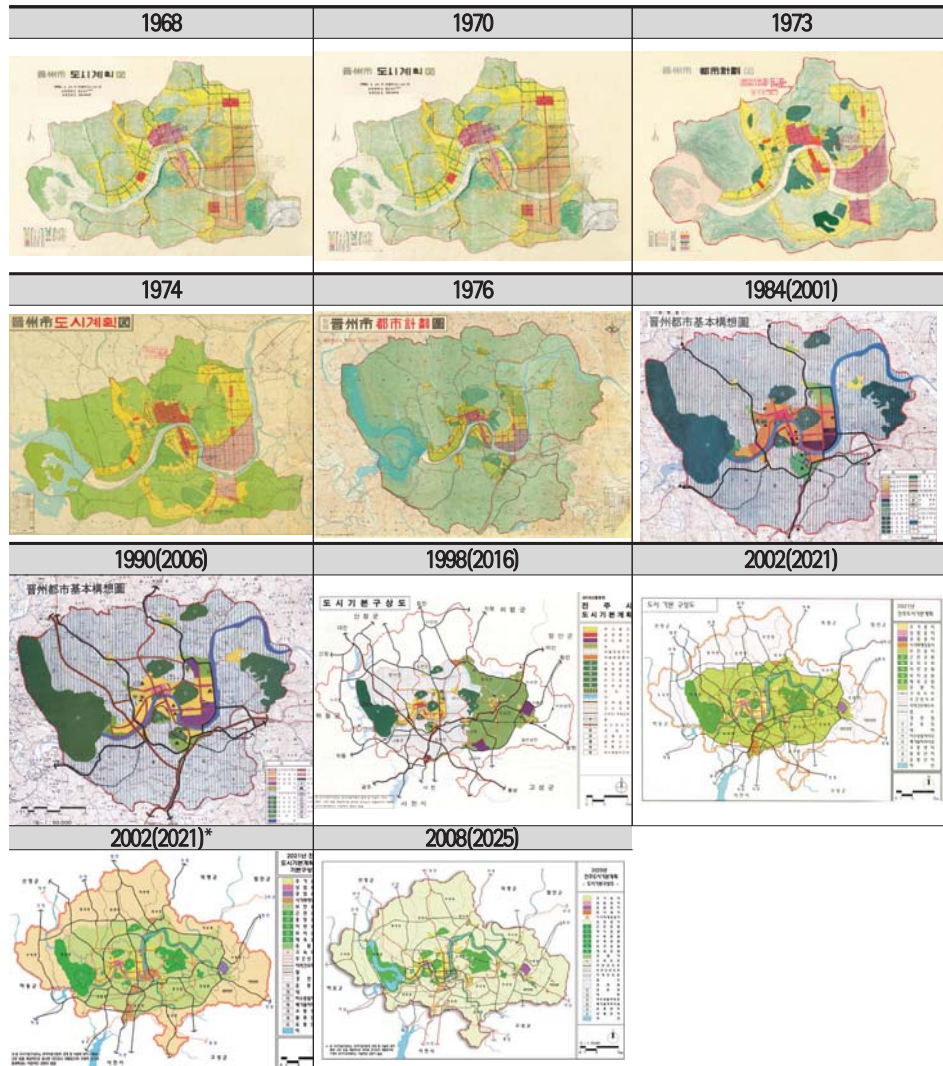
구분		1984 (2001)	1998 (2016)	2002 (2021)	2008 (2025)
농림어업		10.6	0.3	0.3	0.3
광공업 및 제조업		32.0	14.3	14.0	12.3
서비스업 및 기타		57.4	85.4	85.8	87.4
주력 산업	현재	기계, 종이, 석유, 석탄, 유리, 정밀기기	실크, 염색	실크, 염색, 목재 및 종이제조업	실크, 기계, 화학, 비금속, 제지
	전망	기계, 운송용기계, 종이, 정밀기기, 조립금속, 도자기	전자, 기계, 신소재	섬유디자인, 정밀기계, 전기, 전자, 생물산업	바이오, 나노세라믹, 항공우주, 첨단기계, 전자, 정보산업

자료 : 진주도시기본계획(2001:1980, 2016:1991, 2016:1998, 2025:2004), 2005/2013 통계연보
(1985/1999/2006/2009/2014)

※ 2005년 기준(0.4%, 14.0%, 85.6%), 2013년 기준(0.4%, 12.5%, 87.1%)

(3) 시가지 개발과 확산⁶²⁾

〈그림 부록-1〉 진주시 시가지 확산



※ 자료 : 진주의 도시계획(2009), 진주시

* 혁신도시건설을 위한 기본계획의 변경

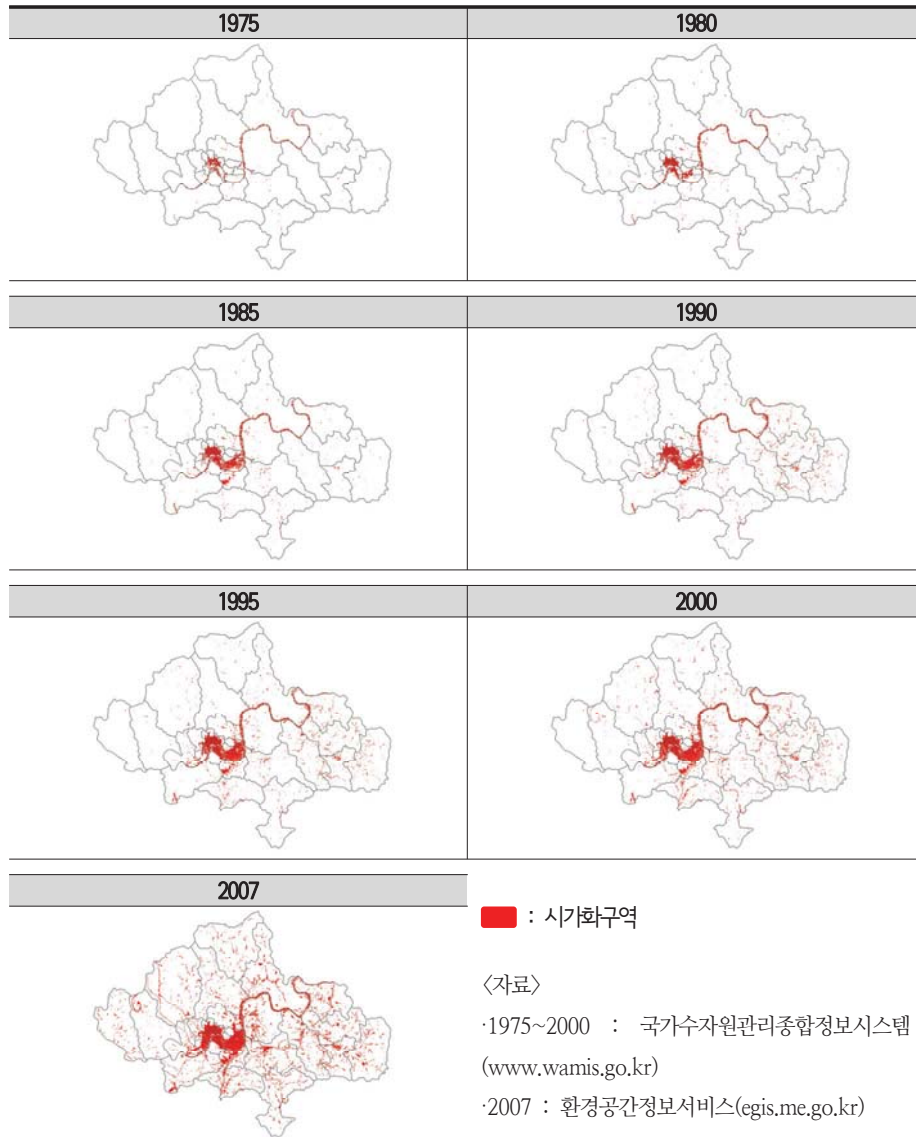
62) 천성봉(2015), 도시성장에 따른 도시공간구조의 변화와 도시공간정책에 관한 연구, p.26-p.31

〈표 부록-3〉 진주시 시가지개발계획의 변천

1984(2001)	1998(2016)
• 구시가지 개발방향 - 시가지내 노후건물의 지속적인 개량 - 시가지내 부적격 공장 및 제 기반시설의 단계적인 이전 등 용도지역 규제의 철저한 적용으로 도시의 건전한 개발 유도 • 신시가지 개발방향 - 신시가지의 개발은 산별적인 개별개발방식을 지양하고 계획적 집단개발방식으로 주도 - 장차 신시가지로 개발될 예정지 중 남강변과 연결하여 있는 곳은 가능한 한 용도구분상 녹지지역으로 지정 - 도시기반, 생활 및 편의시설의 적정 배치로 구시가지 의존적 도시구조 형성을 예방	• 경전선 이설에 따른 신진주역 일원에 역세권 종합개발계획 수립 • 기존 도심에 대해 도시 재개발 사업 계획 수립 • 신시가지 개발 및 시가지 정비를 위해 상세계획구역 지정, 종합적인 도시관리 유도 • 진주성지 주변 남성동 및 상봉동, 수정동 일원과 문산읍 등의 불량 주거환경 개선을 위해 주거환경개선사업 시행 • 중앙시장의 이용 효율성과 관광 및 상업활성화를 위한 재래형태를 보전한 현대화 사업계획 수립 • 진성면 중촌리 일원 약 3km에 대해 신시가지 조성사업 추진
2002(2021)	2008(2025)
• 초전 및 동부생활권은 전원적 개념의 주거지 조성 • 시가지 정비를 위해 구역별 특성에 따라 도심재개발, 주거환경개선사업, 주택개량재개발 사업 적용 • 진주성지 주변 상봉동, 봉수동 일원 등 도심부의 노후건축물 지역은 주거환경개선사업 추진 • 구청사 부지 및 경전선 이설에 따른 이전 진주역 부지를 공공공간으로 활용 • 신진주역 일원은 역세권 종합개발계획 수립 • 중앙시장의 현대화 사업계획 수립 • 상평산단 재개발 구상 - 국제업무촌과 주거공간으로 계획 • 진성신시가지 조성 - 면적 : 571,000㎡ - 계획세대수 : 400세대(1,200인)	• 반성중심중심 기능 강화 - 사봉산단지의 배후도시 조성 - 경전선 신반성역세권 개발 • 기존 도심 : 역사문화적 용소 활용 및 기능 강화, 재래시장 정비, 전문특화상품 판매 • 이현평거 : 도시환경정비를 통한 주거기능 및 유흥기능 강화 • 강남 : 메디컬, 워딩 특화거리 조성 등 의료교육문화웨딩 전문기능 강화 • 상평 : 컨벤션센터, 벤처밸리, 상평텔레포트 조성 등 상평업무단지를 통한 정보산업업무지원도시로 개발 • 혁신도시 : 공공업무기능, 이전 공공기관 관련업종 서비스, 연구개발기능, 미래 주거단지 조성 • 구진주역, 전주의료원 부지는 공공편익시설 및 문화상업시설 등으로 활용 • 중앙시장 재정비를 통한 시설현대화

자료 : 진주도시기본계획(2001:1984, 2016:1998, 2021:2002, 2025:2008)

〈그림 부록-2〉 진주시 시가화구역 변화(1980~2010)

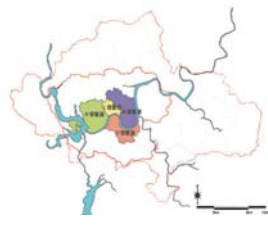


(단위 : km ² , %)							
구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
면적	5.9	7.0	9.3	13.2	12.1	19.9	43.0
비중*	0.8	1.0	1.3	1.8	1.7	2.8	6.0

* 2015년 현재 진주시 면적(712.8km²) 대비

(4) 생활권 구분

〈표 부록-4〉 생활권 구분 변천

년도	전체 생활권 구분도	생활권 구분	면적 (km ²)	인구 (천명)	기능	
1984 (2001)		계	20.1	기준년도 203.4	계획년도 427	
		1지구 생활권	3.2	97.4	101.4	
		2지구 생활권	4.2	41.9	69.6	
		3지구 생활권	7.6	46.2	119.9	
		4지구 생활권	5.1	17.9	136.1	
1998 (2016)		계		기준년도 334.6	계획년도 550	
		서부	소계	287.9	445	
			중양	74.0	55.0	상업, 업무, 서비스 중심기능
			평거	59.6	120.0	위락, 주거
			강남	35.3	50.0	문화, 상업
			상평	80.6	110.0	광역교통, 행정, 업무, 정보
			초전	21.6	80.0	근교농업지원, 도농보완기능
		동부	가호	16.8	30.0	교육, 연구, 광역교통 중심기능
			소계	20.1	68.0	
			문산	10.5	23.0	산업, 산학연 연계지원
			반성	6.4	20.0	산업, 농촌지원, 관광, 휴양
		비도시	진성	3.2	25.0	농촌지원
				26.6	37.0	
2002 (2021)		계	19.9	기준년도 341.5	계획년도 450	
		북부	소계	14.0	251.6	324
			중양	3.0	61.1	50
			상평	5.6	81.2	120
			서부	3.3	84.7	100
			북부	2.1	24.6	54
		남부	소계	5.9	89.9	126
			강남	2.1	36.1	40
			문산	1.8	20.7	25
			동부	1.0	15.3	25
			남부	1.0	17.8	36
계	712.6	기준년도 337.3	계획년도 500.0			
2008 (2025)		강북	소계	364.5	238.3	302
			북부	156.3	13.1	16.0
			서부	159.8	9.6	11.0
			상평	21.5	88.1	117.0
			중양	6.0	53.6	68.0
			평거	20.9	73.9	90.0
		강남	소계	348.1	99.0	198
			동부	161.6	12.9	25.0
			남부	68.4	19.4	52.0
			문산	112.9	27.6	76.0
			강남	5.2	39.1	45.0

주* : 2008년 수립한 도시기본계획상의 생활권 면적과 인구는 행정구역을 기준으로 함
 자료 : 진주도시기본계획(1998:2008))

(5) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

- 교통 인프라 : 진주역 개설(1925/강남동), 진주~삼천포간 도로 개통(1908), 마산선 개통(1909), 진주~거창 도로 개통(1915), 진주~합천 도로개통(1918), 경전선 개통(1970), 남해안 고속도로 개통(1973), 진주고속버스터미널 준공(1973/칠암동), 진주시외버스터미널 준공(1974/장대동), 통영~대전간 고속도로 개통(2001/대전~진주간 개통), 삼랑진~진주간 복선전철화(2012), 진주역 이전(2012/가좌동, KTX운행) 등
- 산업단지 : 상평일반산업단지(1977~1981), 사봉일반산업단지(2006~현재), 정촌일반산업단지(2009~2012), 가산일반산업단지(2010~2013), 지수일반산업단지(2011~현재) 등
- 대규모 택지개발사업 : 대안지구 토지구획정리사업(1952~1972), 상평1차 토지구획정리사업(1968~1971), 장대지구 토지구획정리사업(1970~1971), 서부지구 토지구획정리사업(1971~1972), 칠암지구 토지구획정리사업(1974~1975), 상평2차 토지구획정리사업(1974~1980), 나불천 토지구획정리사업(1977~1982), 남강지구 토지구획정리사업(1979~1982), 봉원지구 토지구획정리사업(1980~1984), 상평3차 토지구획정리사업(1987~1991), 호탄지구 토지구획정리사업(1992~1999), 평거1지구 택지개발사업(1990~1993), 신안지구 택지개발사업(1992~1997), 평거2지구 택지개발사업(1994~1999), 가좌2지구 택지개발사업(1999~2006), 평거3지구 택지개발사업(2001~2013), 가호지구 택지개발사업(2006~2009), 초장1지구 도시개발사업(2007~2014), 평거4지구 도시개발사업(2008~2014), 신진주역세권 개발사업(2009~2015), 신안2지구 도시개발사업(2009~2013) 등
- 공공기관 이전 : 진주의료원 이전(1923/중안동, 2007/초전동), 진주산업대학교 이전(1972), 진주소방서 이전(1989/중안동), 진주시청 이전(2001/상대동), 진주 MBC 이전(2004/가좌동), 진주역 이전(2012/가좌동), 한국토지주택공사(2015/진주혁신도시), 주택관리공단(이전 예정/진주혁신도시), 한국시설안전공단(이전

예정/진주혁신도시), 중소기업진흥공단(2014/혁신도시), 한국산업기술시험원(2015/혁신도시), 한국세라믹기술원(2015/혁신도시), 한국남동발전(2014/혁신도시), 한국승강기안전관리원(이전 예정/진주혁신도시), 국방기술품질원(2014/혁신도시), 중앙관세분석소(2013/혁신도시), 한국저작권위원회(2015/혁신도시)

○ 대형유통점 입점 : 갤러리아 백화점 진주점(2007/평안동), 이마트 진주점(2000/인사동), 홈플러스 진주점(2007/상대동) 등

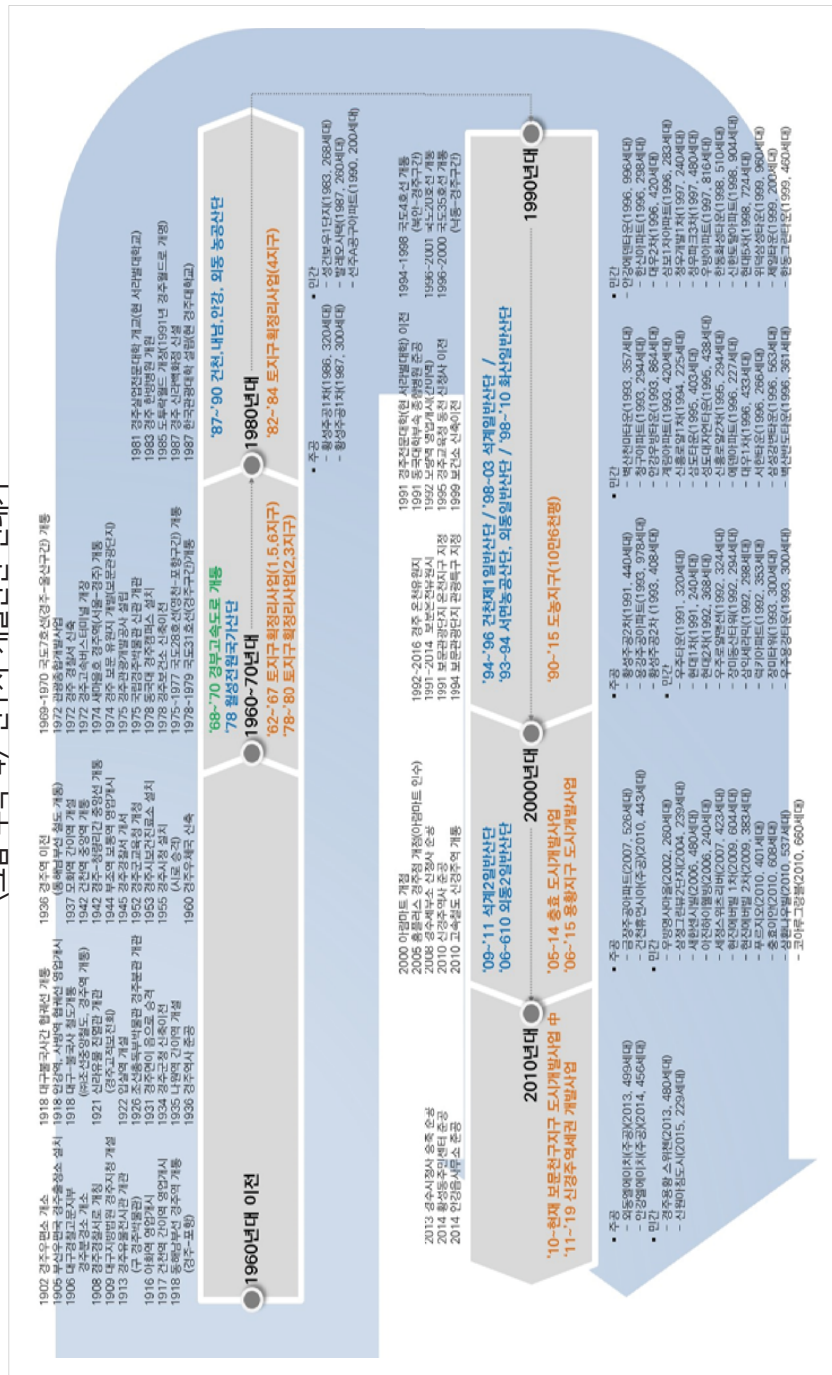
(6) 인구중심점 변화

〈그림 부록-3〉 진주시 인구중심점 변화(1980~2010)



자료 : (배경지도) 다음지도 <http://map.daum.net>, (인구중심점) 각 년도 인구센서스

〈그림 부록-4〉 진주시 개발관련 연대기



2) 익산시

(1) 쇠퇴현황

〈표 부록-5〉 익산시 도심지역 쇠퇴진단 결과

구분	인구감소 (% 년)			산업이탈 (% 년)			주거환경 악화 (%)		진단 종합
	진단	과거대비 인구변화	최근인구 변화년수	진단	과거대비 사업체변화	최근사업체 변화년수	진단	노후건축물 비율	
중앙동	쇠퇴	-38.83	5	쇠퇴	-18.21	2	쇠퇴	90.73	쇠퇴
평화동	쇠퇴	-25.83	5	쇠퇴	-22.00	3	쇠퇴	67.02	쇠퇴
인화동	쇠퇴	-23.62	5	쇠퇴	-17.03	3	쇠퇴	71.78	쇠퇴

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

기준년도 : 2013년

(2) 산업구조 변화를 통해 본 도시특성

〈표 부록-6〉 익산시 산업구조 변화 현황

구분		1980 (2001)	1989 (2021)	1994 (2016)	2005* (2025)
농림어업		12.3	8.3	-	0.4
광공업 및 제조업		32.1	39.1	-	25.5
서비스업 및 기타		55.6	52.6	-	74.1
주력 산업	현재	섬유·의복, 귀금속, 농업	섬유·의복, 귀금속	섬유·의복, 보석·가공, 석재, 농업	보석·석재, 농업, 축산
	전망	유통, 관광, 농업, 비금속(귀금속)	농산물·가공업, 석재, 농기계, 기타 전 자부품제조업	관광, 보석·가공	니트/보석/석재, 물류, 한양방과학산업, 관광

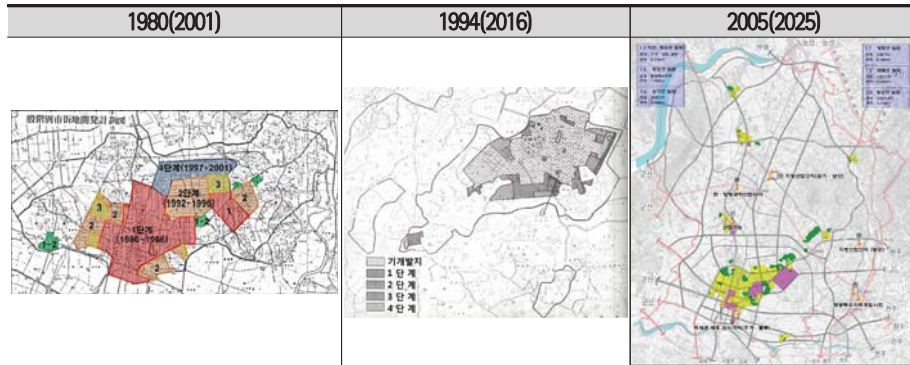
자료 : 이리도시기본계획(1983:1980), 이리시 종합장기 발전구상 1992~2021(1991), 익산도시기본계획
(1998:1994, 2007:2005), 2005/2013 통계연보(2006/2014)

* 사업체 종사자수를 기준으로 작성되어 타 지역과 차이를 보임

※ 2005년 기준(27.4%, 14.0%, 58.5%), 2013년 기준(22.7%, 18.9%, 58.3%)

(3) 시가지 개발과 확산⁶³⁾

〈그림 부록-5〉 익산시 시가지 확산

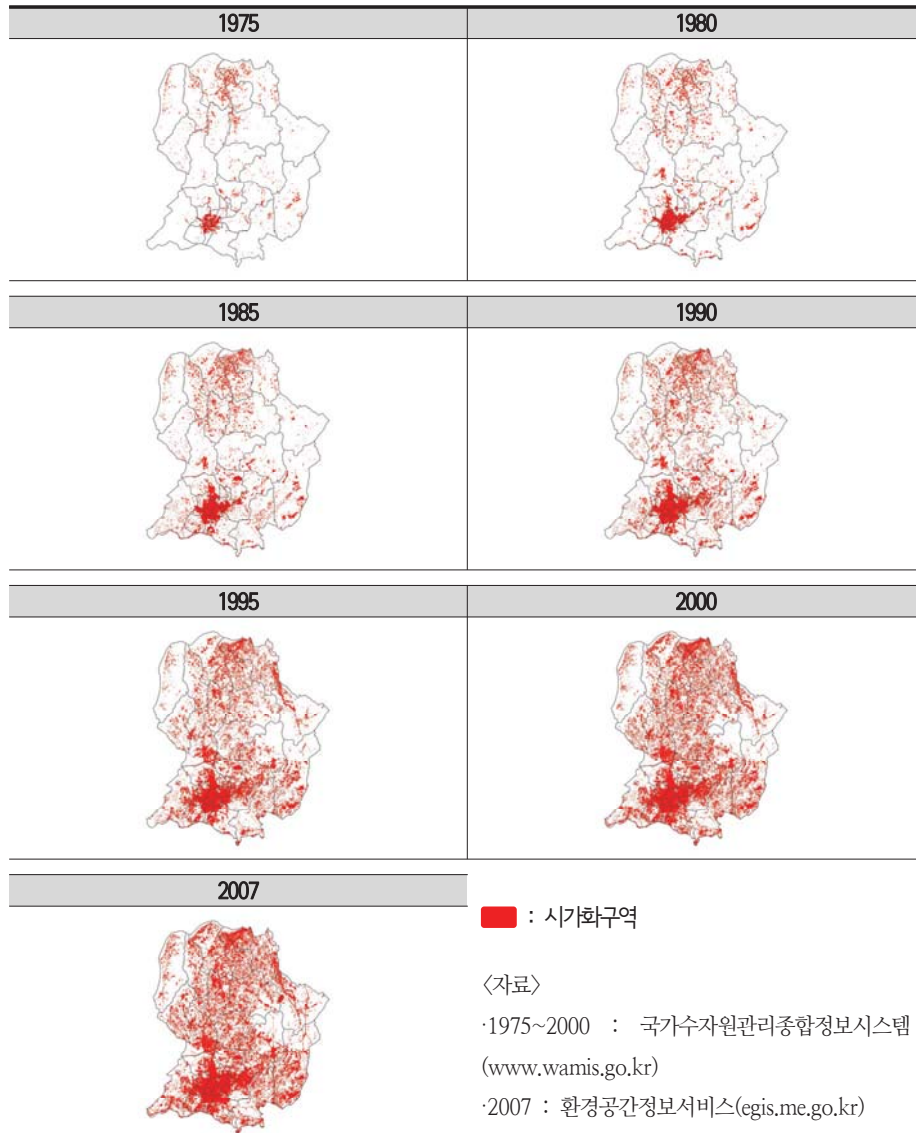


〈표 부록-7〉 익산시 시가지개발계획의 변천

1980(2001)	1994(2016)	2005(2025)
기존시가지 정비(중앙생활권) -기존 위계 유지 -전바선 이설로 기존과 연계된 신시가지 개발 송학생활권: 재개발과 주택개발사업 실시 -아파트단지 조성, 저밀 개발 남중생활권: 기존 아파트단지와 토지구획정리사업지구와 연계, 고밀개발(연립주택, 아파트를 주로 함) 북일관: 전원적 신시가지 개발, 저밀주거지 팔봉생활권: 공업단지와 연계된 신주거단지개발, 중밀개발 평화동 고속터미널 북일동 이전 기존 시외버스터미널 확대	(‘94~’01) -기존시가지 정비 및 도시개발 인접지(영등동, 북일동, 부송동) 일원 개발 -함열, 금마 등 시가지 개발정비 (‘02~’06) -대학촌 우선 개발, 공단 배후 주거지 조성 -기존 시가지 개발정비 -자연녹지 기준취락 밀집지역 개발정비 (‘07~’11) 금마, 함열 신주거용지 개발 (‘12~’16) 익산역 주변 역세권 개발	(‘05~’10) KTX역세권 개발 및 가성시가지 활성화 (‘11~’15) 구시가지 정비 및 불량주거단지 재정비재건축 (‘16~’20) 부도심 조성 (‘21~’25) 왕궁특수지역 정비개발, 산업단지에 따른 신시가지 조성
-	-	-
공단 확장: 제2공단 조성	(‘94~’01) 제2공단 개발	(‘05~’10) 한양병곡혁신산업단지 및 삼가농촌산업단지 조성 (‘11~’15) 왕궁식품클러스터 개발 (‘16~’20) 기존시가지 내 공업지역 정비
변환점 및 유통단지 등 판매위시설 확대	(‘94~’01) 고속터미널 이전, 유통단지 개발	

63) 위키피디아, 김명수 (2005). 익산시의 도시성장과정에 관한 연구 : 이리시사편찬위원회, 『이리시사』, 재인용
매일경제, 1979-03-08, 15개 지역에 새 공단 조성, 7면 경제

〈그림 부록-6〉 익산시 시가화구역 변화(1980~2010)



(단위 : km ² , %)							
구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
면적	20.0	23.3	27.5	39.9	57.1	59.9	72.7
비중*	4.0	4.6	5.4	7.9	11.3	11.8	14.3

* 2015년 현재 익산시 면적(506.8km²) 대비

(4) 생활권 구분

〈표 부록-8〉 생활권 구분 변천

년도	전체 생활권 구분도	구분		생활권 면적(㎡)	생활권 내인구(만명)	기능		
1980 (2001) 이리시		계		15.40	285.0	*계획년 기준		
		1	중앙생활권	2.29	59.0	중심상업업무		
		2	송학생활권	3.09	44.0	주거 및 위락		
		3	남중생활권	3.20	82.0	주거 및 교육		
		4	북일생활권	3.08	43.0	주거		
		5	팔봉생활권	3.74	57.0	주거 및 공업, 위락		
1994 (2016)		계		81.38	기준년 245.0	계획년 442.0	-	
		중앙 중생활권 (6)	소계	25.3	164.2	201.0	-	
			모현	8.3	43.5	48.0	주거기능 강화	
			신동	6.3	31.6	38.0	대학권기능 강화	
			영등	2.0	19.6	40.0	주거 기능 강화	
			중앙	3.6	35.2	37.0	기존사가지 정비	
			마동	3.1	15.6	18.0	기존사가지 정비	
			동산	2.0	18.7	20.0	기존사가지 정비	
		부속 중생활권 (4)	소계	35.3	58.1	160.0	-	
			북일	2.8	23.7	38.0	주거기능 강화	
			부속	7.0	22.7	84.0	신규 상업기능강화	
			팔봉	11.3	4.8	22.0	주거기능 강화	
			금마	14.2	6.9	16.0	전원주거기능 강화	
		신시가지소생활권	3.60	0.7	45.0	신시가지 건설		
		함열소생활권	6.28	8.4	18.0	기존사가지정비/전원주거		
		항등소생활권	4.25	7.0	9.0	전원 및 공업기능		
		용안소생활권	3.17	2.2	2.8	전원기능		
		여산소생활권	1.97	2.2	3.2	전원기능		
		춘포소생활권	1.51	2.2	3.0	전원기능		
		2004* (2025)		계	기준년 계획년	81.38	325	420
서부 중생활권 (12)	중앙/평화/인화/ 동산/마동/남중/ 모현/송학/신동/ 삼성/영등/오산			-	246	286	· 교육, 복합자족형(정 주서비스) · 구시가지 정비 · 도심활성화	
	동부중 (4)			팔봉/금마/왕궁/ 춘포	-	27	42	· 문화, 관광형 · 자족기능 확충
	북부중 (3)			중부/서부/동부	-	52	92	· 산업, 전원형 주거

자료 : 이리도시기본계획(1983:1980), 익산도시기본계획(1998:1994, 2007:2004)

※ 음영처리된 셀 안의 값은 계획값임

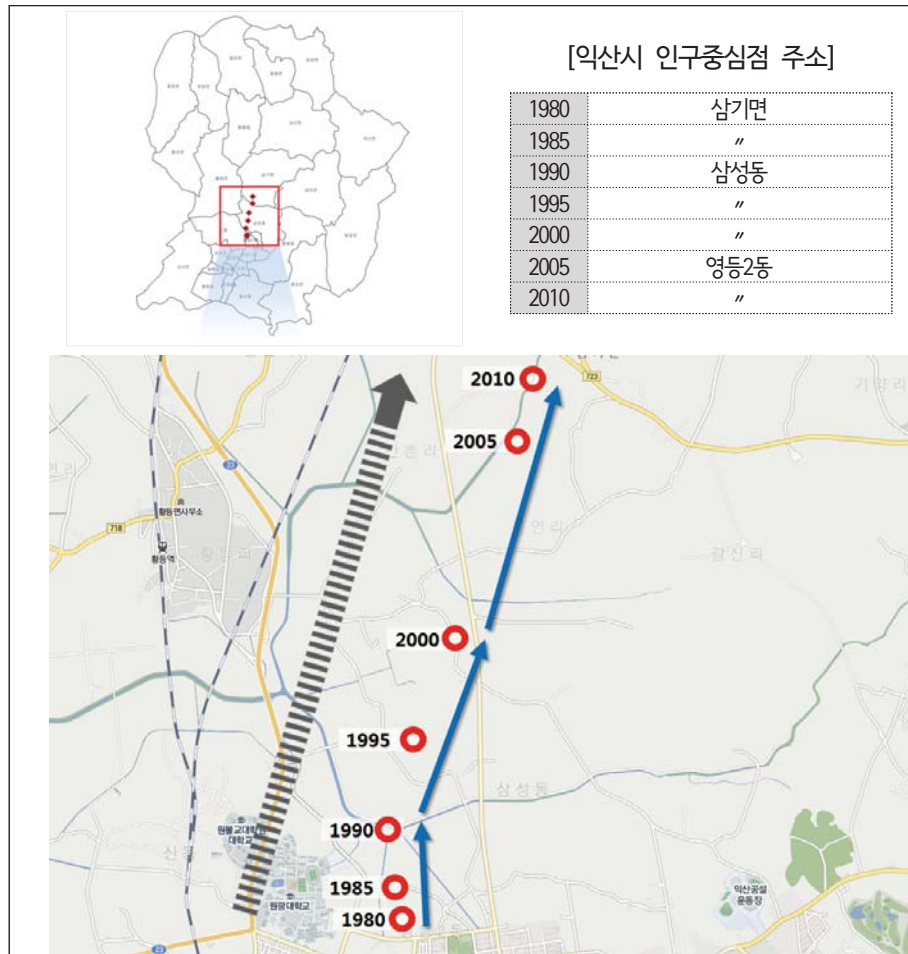
*비시가지지역도 포함

(5) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

- 교통 인프라 : 동이리역 이전(1987/인화동2가), 이리화물터미널 설치(1989/부송동), KTX 호남선 개통(2004/익산역), 논산~전주 고속도로 개통(2010), KTX 전라선[익산-여수] 개통(2011/동익산역), 동이리역 이전(2011/동산동), 전라선 복선화(2014), 장항선[익산-대여] 복선화(2018 예정) 등
- 산업단지 : 이리공업단지(1973~1974), 제1·2차지구공업단지(1984~1989), 삼기농공단지(1988~1989), 황등농공단지(1990~1992), 제3차지구공업단지(1991~1996), 낭산농공단지(1992~1993), 왕궁농공단지(2007~2008), 제4일반산업단지(2007~2014), 외국인부품전용공단(2009~2012), 국가식품전문산업단지(2012~2016) 등
- 대규모 택지개발사업 : 영등1지구 택지개발(1985~1988), 부송1지구 택지개발(1991~1993), 영등2지구 택지개발(1994~2000), 부송3지구 택지개발(1995~2000), 송학택지개발[국민임대](2005~2009), 배산택지개발(2005~2010), 어양아파트 주택재건축정비(2008~현재 진행중), 마동구역 주거환경개선사업(2008~2012), 신동아파트주택재건축정비사업(2009~2014) 등
- 공공기관 이전 : 이리교육청 이전(1952/마동), 이리소방서 이전(1972), 농업기술원 이전(1988/신흥동), 익산교육청 신축이전(1995/마동), 익산소방소 이전(1998/팔봉동), 익산경찰서 이전(2005/모현동), 익산우체국 신축이전(2011/모현동) 등
- 대형유통점 입점 : 익산 롯데마트(2001/신도심), 익산 이마트(2005/신도심), 익산 홈플러스(2006/신도심) 등

(6) 인구중심점 변화

〈그림 부록-7〉 익산시 인구중심점 변화(1980~2010)



자료 : (배경지도) 다음지도 <http://map.daum.net>, (인구중심점) 각 년도 인구센서스

〈그림 부록-8〉 익산시 개발관련 연대기



3) 여수시

(1) 쇠퇴현황

〈표 부록-9〉 여수시 도심지역 쇠퇴진단 결과

구분	진단	인구감소 (% , 년)		진단	산업이탈 (% , 년)		주거환경 악화 (%)		진단 종합
		과거대비 인구변화	최근 인구변화		과거대비 사업체변화	최근 사업체변화	진단	노후건축물 비율	
동문동	쇠퇴	-40.37	5	쇠퇴	-46.05	2	쇠퇴	87.97	쇠퇴
한려동	쇠퇴	-39.60	5	쇠퇴	-42.75	4	쇠퇴	80.69	쇠퇴
중앙동	쇠퇴	-31.71	5	쇠퇴	-25.65	4	쇠퇴	85.84	쇠퇴
충무동	쇠퇴	-41.76	5	쇠퇴	-25.38	4	쇠퇴	84.96	쇠퇴
광림동	쇠퇴	-31.32	5	쇠퇴	-16.49	1	쇠퇴	80.53	쇠퇴
서강동	쇠퇴	-29.58	5	쇠퇴	-19.76	3	쇠퇴	81.62	쇠퇴

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

기준년도 : 2013년

(2) 산업구조 변화를 통해 본 도시특성

〈표 부록-10〉 여수시 산업구조 변화 현황

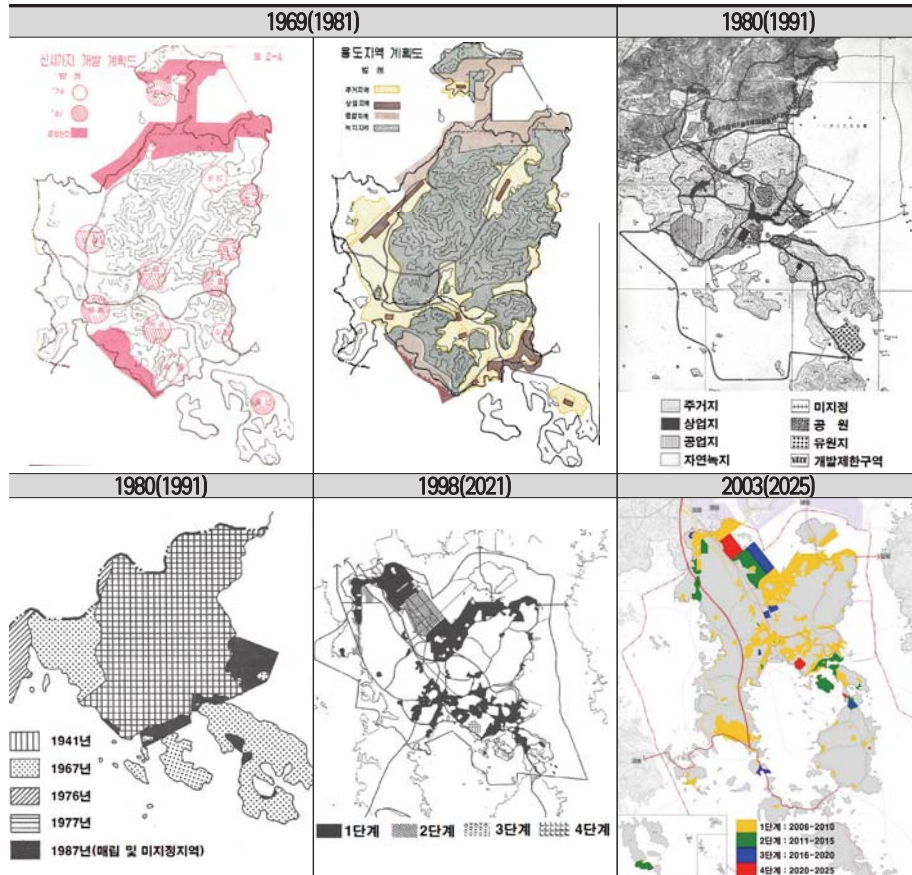
구분		1962* (1986)	1969 (1981)	1980 (1991)	1998 (2021)	2003 (2025)	2010 (2020)
농림어업		37.7	38.0	23.2	42.1	33.5	11.3
광공업		4.5	4.5	24.6	18.7	17.5	15.6
사회간접/서비스업		57.8	57.5	52.2	55.9	57.7	73.1
주력 산업	현재	수산업 비중 높음	수산업 비중 높음	산업화확	중화학 제조업, 관광업	화학제품 제조업, 기계, 관광	제조업(석유화학, 건설업,
	전망	2차 산업	2차 산업 (유리, 화학, 섬유 등)	수산업중심(가공/유통), 제조(생필품), 관광	석유화학의 연계 산업화, 기술집약형 첨단업종	석유화학, 조립 금속, 신소재, 정밀화학 및 해 양민광업	석유화학, 수산 업(가공/유통), 해양관광업

자료 : 여수도시계획변경안(1966:1962), 도시종합계획 1972~1981(1972:1969), 여수도시계획재정비(1987:1980), 여수도시기본계획(2002:1998, 2008:2003), 여수시 중·장기 종합발전계획(2012), 여수통계연보(1999, 2004)

*타 부분별 현황 기준년도가 상이함

(3) 시가지 개발과 확산⁶⁴⁾

〈그림 부록-9〉 여수시 시가지 확산



자료 : 도시종합계획 1972~1981(1972:1969), 여수도시계획재정비(1987:1980), 여수도시기본계획 (2002:1998, 2008:2003),

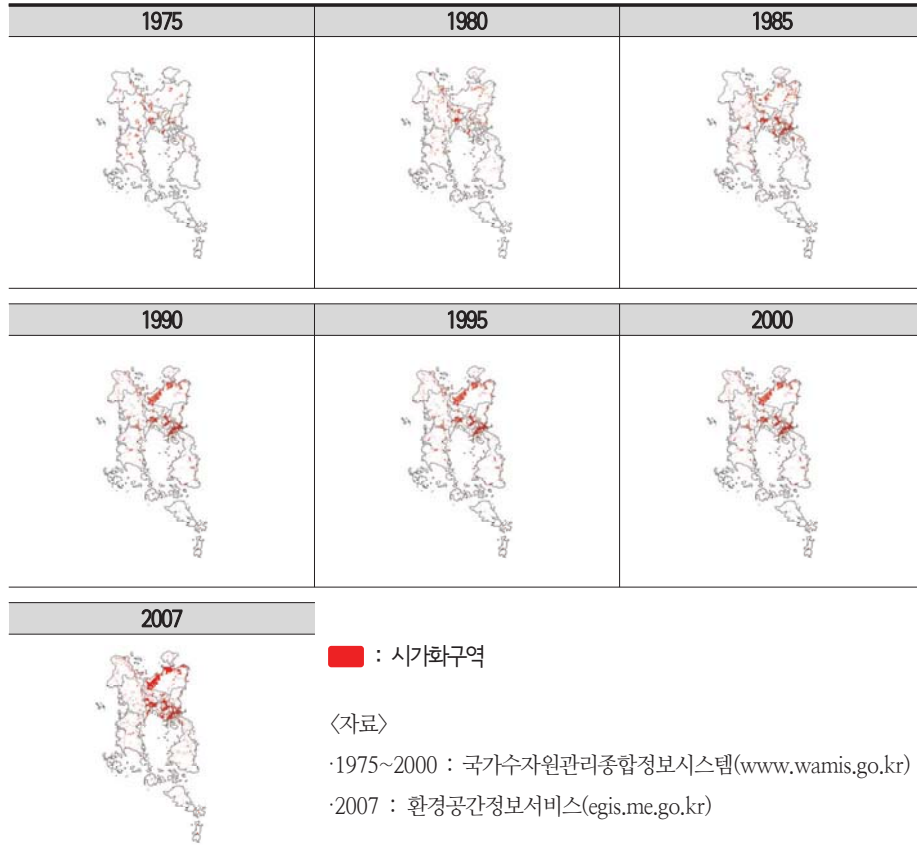
*타 부분별 현황 기준년도가 상이함

64) 여수시사 제3권 경제와 산업편 : 오늘 제대로 알기
<http://www.yeosuculture.or.kr/yccustomer/yctopic>

〈표 부록-11〉 여수시 시가지개발계획의 변천

1962*(1986)	1969(1981)	1980(1991)
주거지역 지장 현 시가지 주변부 봉산동/국동 (2.8km² 이하 단위상권), 덕촌동(0.8), 문수동/여서동/오림동/미평동 일대(6.0km²), 돌산면 우두리 일대(3.5), 쌍봉면 학용리(2.2), 오천동 (1.8) 상업지역 - 교동 서교동 일부 중앙동 일부 중심상가 형성 (0.376), 여수역 앞 시장 및 업무시설 배치 - 공화동 지구 노선상가(0.072) - 신흥임해지구(0.521), 구항지구(0.027) - 부도심(문수/여서/오림(0.64), 미평지구 역전 상업지와 시장지(0.115), 오천(0.04), 돌산 (0.08)지역 시장지	신시가지 개발(토지구획정리): [72-76]국동 1·2, 수정1, 미평, 여서, 삼일, 상암 [77-81]미평2, 여서, 쌍봉, 삼일, 묘도, 신덕, 오천, 만흥, 돌산 국동앞 해상(0.132), 돌산면), 남산동 수상선터 남측 만곡부(0.032) 매립시가지화	(82~86) : 기개발지 정비 및 인근 미개발지 개발 - 도심부 재정비 및 불량주거지 개선 - 시가지와 인접한 여서동/문화동/미평동 일대를 주거지로 개발 - 기개발지 중 상업지 조성지역 현실화 (87~91) - 지역간 도로변 여서/미평/오림생활권 개발 - 돌산지역: 전원형 주거지 개발(도시형주거지와 농촌형 시가지의 중간적 개발), 수산대학 설치 - 만흥동 일대 개발
-	-	- 시가지 외곽 구릉지 경호동, 신월동 일대 근교 농업지 조성 - 경호동, 돌산지역에 축산단지 유치
2차산업 : 신월동, 웅천리, 만흥동 일대(5.585)를 기계/조선/보세기공/화학공업 등의 후보지로 설정 남일동(0.975): 생필품 제조업 만흥동일대(2.411): 보세기공 및 수산물가공업	신월동앞 해상(0.512), 쌍봉면 웅천리 송현 및 웅남앞 해상 (0.05), 삼일면공업지역(5.9)을 매립하여 공업용지화	(82~86): 시가지 및 해변에 산재한 군소공장을 돌산면 백초국교 남서측 일대 개발 - 수산물 가공공장 건설, 냉동·저장시설 확대
-	3차산업(관광유역): 돌산, 만평리, 다도해에 관광지 개발 (유류): 동산정(관문동) 개축	3차산업(관광유역): 돌산중생태원에 대규모 레저타운 개발 (유류): 기존 수산물 중앙시장 규모 확대
1998*(2021)	2003(2025)	
(02~06) 구시가지 재정비 및 불량 주거지 주거환경 개선 (07~11) 권역별 중심지에 주거용지 및 생활편익시설 설치 기존 시가지 내 도시구조의 다핵화를 위한 근린생활권 중심의 개발 유도 (12~16) (17~21) 시가지 외곽지역 전원주택단지 개발	(06~10) 구시가지 재정비 및 불량 주거지 주거환경 개선 집단주택지구 보전용지-주거용지 지정(상계, 월양, 원상입읍동/남방지구/원호명 지구) (11~15) 보전용지-주거용지 지정(화양지구, 도시 다핵화를 위한 근린 생활중심의 개발 유도	
-	(06~10) 국동항 다기능 종합아항 개발	
(02~06) 울촌1지방산업단지 조성 및 울촌신시가지 1단계 개발 (07~11) 울촌2지방산업단지 조성 및 울촌신시가지 2단계 (17~21) 울촌2지방산업단지 잔여 공업용지 조성, 한국화약 이전 및 개발	(06~10) 울촌1지방산업단지 조성 및 울촌신시가지 1단계 개발, 주민센터 도로 신설 (11~15) 울촌2지방산업단지 조성 및 울촌신시가지 2단계 (16~20) 울촌2지방산업단지 잔여 공업용지 조성 (21~25) 한국화약 이전 및 개발, 울촌3지방산업단지 조성	
(02~06) 신월유원지 개발 및 오동도 지구 정비, 세계비람회 개최지 개발, 여수공항 확장, 전라선 개량, 국도 17호선 우회도로, 여수공항 확장, 신흥 1단계 조성 (07~11) 비람회 개최지 개발, 관광여객항/여수신흥 개발 만평리 종합관광단지 개발 - 철도역사 및 시외터미널을 연계한 종합물류단지 조성 (12~16) 모사금 전원휴양단지 및 망골관광지 개발, 서남해안일주도로 1단계 조성, 종합물류단지 조성 계속 (17~21) 우두종합휴양단지 조성, 서남해안 일주도로 2단계	(06~10) 사도/상도지구 해양휴양관광지 개발, 전라선 개량, 국도 17호선 선형 변경, 여수비람회 개최지 조성, 오천리조트 특구 조성 (11~15) 충무공유적군 역사기행지구 조성, 거문도·백도지구 해양휴양지 조성, 안남산·오천리조트 개발에 따른 유원지시설 경도해양관광단지 조성 (16~20) 연륙교 지구 연계를 위한 국도 77호선 확장	

〈그림 부록-10〉 여수시 시가화구역 변화(1980~2010)



(단위 : km², %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
면적	14.0	17.1	28.3	35.1	38.5	48.9	49.8
비중*	2.8	3.4	5.6	7.0	7.7	9.7	9.9

* 2015년 현재 여수시 면적(502.0km²) 대비

(4) 생활권 구분

〈표 부록-12〉 생활권 구분 변천

년도	전체 생활권 구분도	구분		생활권 면적 (ha)	생활권 내 인구 (천인)	기능
1980* (1991)		계	기준년	1,503	163.0	-
			계획년		244.0	
		중앙 증상활권	연동, 공화, 종화, 중앙, 동산, 서교	805.5	148.5	· 중심상업 · 중앙/연동/중앙/서교: 고밀 · 동산/연동/경로: 중·중고밀
					141.5	
		미평 증상활권	둔덕, 미평, 여서, 문수, 오림, 만흥, 오천	566.0	11.5	· 업무 및 주거 · 미평, 문수, 오림: 중밀 · 만흥/둔덕/오천: 저밀 (등촌형 시가지)
					81.3	
돌산 증상활권	백초, 세구지	131.5	3.0	· 주거 및 위락/교육연구 · 저밀형 주거지 · 추산대학 설치		
			21.2			
1998** (2021)		계		3,682.6	329.7	-
		중앙 생활권 (9)	99.5	1,279.3	99.5	
			학동소생활권	176.3	10.7	· 행정업무, 중심상업
			응천소생활권	278.9	32.0	· 주거·문화, 관광·산업지원
			소호소생활권	226.3	24.5	· 주거, 위락·스포츠
			무선소생활권	237.4	23.9	· 주거
			죽림소생활권	356.6	49.4	· 관광 위락, 농업생산
			석창소생활권	121.1	8.0	· 교통중심, 물류·유통
			삼일소생활권	2,414.4	-	· 산업생산
			묘도소생활권	10.1	-	· 자연취락
		화양소생활권	116.4	-	· 자연취락, 관광 위락	
		동부 생활권 (9)	210.5	1,746.4	210.5	
			중앙소생활권	392.2	33.5	· 주거, 중심상업·업무위락
			국동소생활권	287.6	35.3	· 주거, 상업 위락, 여향 지원
			신월소생활권	287.0	18.2	· 주거, 공급처리
			여서소생활권	275.1	45.8	· 주거, 지구중심상업
			미평소생활권	253.8	33.8	· 주거, 교육·체육
			만덕소생활권	121.1	4.5	· 주거, 관광·휴양, 공업
			상암소생활권	491.3	2.1	· 자연취락, 녹지
			우두소생활권	275.9	18.8	· 주거, 녹지
		돌산소생활권	56.9	3.0	· 자연취락, 관광·휴양	
		서부 생활권 (4)	19.8	656.9	19.8	
율촌소생활권	2,264.2		42.1	· 주거, 지역중심상업, 생산		
신평소생활권	1,081.7		2.4	· 자연취락, 산업생산, 공항		
소라소생활권	63.2		2.0	· 자연취락, 전원·휴양		

년도	전체 생활권 구분도	구분	생활권 면적 (km ²)	생활권 내 인구 (천명)	기능		
2003 (2025)		계	9,261.4	356.0	-		
		소계	3,029.2	291.6	-		
		여수 생활권	학동소생활권	176.3	10.7	· 행정업무, 중심상업	
			웅천소생활권	278.9	32.0	· 주거 문화, 관광 산업지원	
			소호소생활권	226.3	24.5	· 주거, 위락·스포츠	
			무선소생활권	237.4	23.9	· 주거	
			죽림소생활권	356.6	49.4	· 관광 위락, 농업생산	
			석창소생활권	121.1	8.0	· 교통중심, 물류 유통	
			묘도소생활권	10.1	-	· 주거, 환경보전	
			미평소생활권	253.8	33.8	· 주거, 교육 체육	
			만덕소생활권	121.1	4.5	· 주거, 관광 휴양, 공업	
			여서소생활권	275.1	45.8	· 주거, 지구중심상업	
			중앙소생활권	392.2	33.5	· 주거, 중심상업 업무위락	
			국동소생활권	287.6	35.3	· 주거, 상업 위락, 여항 지원	
		신월소생활권	287.0	18.2	· 주거, 공급처리		
		울촌· 여수·사여 생활권	소계	5,840.2	35.0	-	
			울촌소생활권	2,264.2	42.1	· 주거, 지역중심상업, 생산	
			소라소생활권	63.2	2.0	· 자연취락, 전원 휴양	
			신평소생활권	1,081.7	2.4	· 자연취락, 산업생산, 공항	
		화양·국 지·관광	삼일소생활권	2,421.3	-	· 산업생산	
			상암소생활권	491.3	2.1	· 자연취락, 녹지	
			화양소생활권	116.4	-	· 자연취락, 관광 위락	
		돌산·해 안·관광	소계	366.2	27.8	-	
			우두소생활권	275.9	18.8	· 주거, 녹지	
			돌산소생활권	56.9	3.0	· 자연취락, 관광 휴양	
2010 (2020)		계	30,071		-		
		도심 권	신도심	학동	-	-	· 행정 업무, 중심상업
				웅천	-	-	· 주거 문화, 관광 산업지원
				소호	-	-	· 주거, 위락·스포츠
				무선	-	-	· 주거
				죽림	-	-	· 관광 위락, 농업생산
				석창	-	-	· 교통중심, 물류 유통
				미평	-	-	· 주거, 교육 체육
			원도심	만덕	-	-	· 주거, 관광 휴양, 공업
				여서	-	-	· 주거, 지구중심상업
				중앙	-	-	· 주거, 중심상업 업무위락, 관광 유통 교육
				국동	-	-	· 주거, 상업 위락 문화, 여항 지원
				신월	-	-	· 주거, 관광 휴양
				우두	-	-	· 주거 교육, 녹지 문화상업
				울촌	-	-	· 주거 교육, 생산 산업
		산업 단지권	소라	-	-	· 자연취락, 전원 휴양	
			신평	-	-	· 자연취락, 산업생산, 공항	
			삼일	-	-	· 산업생산	
			상암	-	-	· 산업, 주거, 녹지	
			묘도	-	-	· 산업, 관광	
			화양	-	-	· 자연취락, 관광 위락	
		다도 해상권	돌산	-	-	· 자연취락, 관광 휴양	

년도	전체 생활권 구분도	구분	사회 구역 (개)	사회구역 내 인구 (천명)	기능
		개도	-	-	자연취락, 관광·휴양·레저
		위계	2 도심 : 신도심, 도심		
			1 지역중심 : 읍촌		
			4 전략적 육성지역 : 소라, 화양, 개도, 돌산		
			2 연계거점지역 : 낭도, 묘도		

자료 : 여수도시기본계획재정비(1987:1980), 여수도시기본계획(2002:1998, 2008:2004), 여수시 중·장기 종합발전계획(2012)

※ 색칠된 셀 안의 값은 계획값임

(5) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

- 교통 인프라 : 여수종합버스터미널 개장(1982), 백야대교 개통(2005), KTX 전라선 운행개시(2011), 여수신북향 건설(2011~2019)여천고속직행버스터미널 이전(2012/선원동), 크루즈부두 건설(2012/덕충동), 이순신대교 개통(2013/종화-돌산), 묘도대교 개통(2013/월내-묘도), 마리아 향만조성(2013~2017), 순천~여수 전라선 복선화(2015)
- 산업단지 : 여수국가산업단지(1968~1998|기존), 오천일반산업단(1981~1983), 화양농공단지(1991~1983), 여수국가산업단지(1992~2013|확장단지), 읍촌 제1지방산업단지(1994~2015), 읍촌 제2지방산업단지(2010~2020) 등
- 관광개발사업 : 디오션 리조트개발(2004~2010/소호동), 화양관광단지개발(2004~2015), 시티파크 리조트개발(2008~2016/봉계동), 경도해양관광단지개발(2008~2016)
- 대규모 택지개발사업 : 여서·문수택지개발(1990~1995), 둔덕택지개발(1992~1997), 화양택지개발(2004~2015), 웅천택지개발(2004~2016), 읍촌 택지개발(2004~2020), 죽림택지개발(2006~2010), 묘도택지개발(2015~2020) 등

- 공공기관 이전 : 여수상공회의소 신축이전(1958/중앙동), 농산물품질관리원 이전(1962/공화동), 여수소방서 신축이전(1964/충무동), 여수문화원 이전(1964/관문동), 여수소방서 신축이전(1981/연등동), 상공회의소 신축이동(1981/광무동), 시립도서관 신축이전(1985/덕충동), 여수시청 신축이전(1987/여서동), 여수우체국 신축이전(1990/관문동), 여수세관 신축이전(1993/수정동), 미평역 신축이전(1999/미평동), 여수출입국관리소 신축이전(2004/화장동), 영수세무서 신축이전(2005/봉계동), 여수세관 신축이전(2010/웅천지구), 여수시문화원 신축이전(2010/종화동), 해양경찰교육원 이전(2013/오천동), 여수 교육지원청 이전(2014/관문동)
- 기업 이전 : 여수 MBC 신축이전(1990/문수동)
- 대형유통점 입점 : 목포 이마트(2001/문화동), 롯데마트 여천점(2005/선원동), 롯데마트 여수점(2005/국동) 등

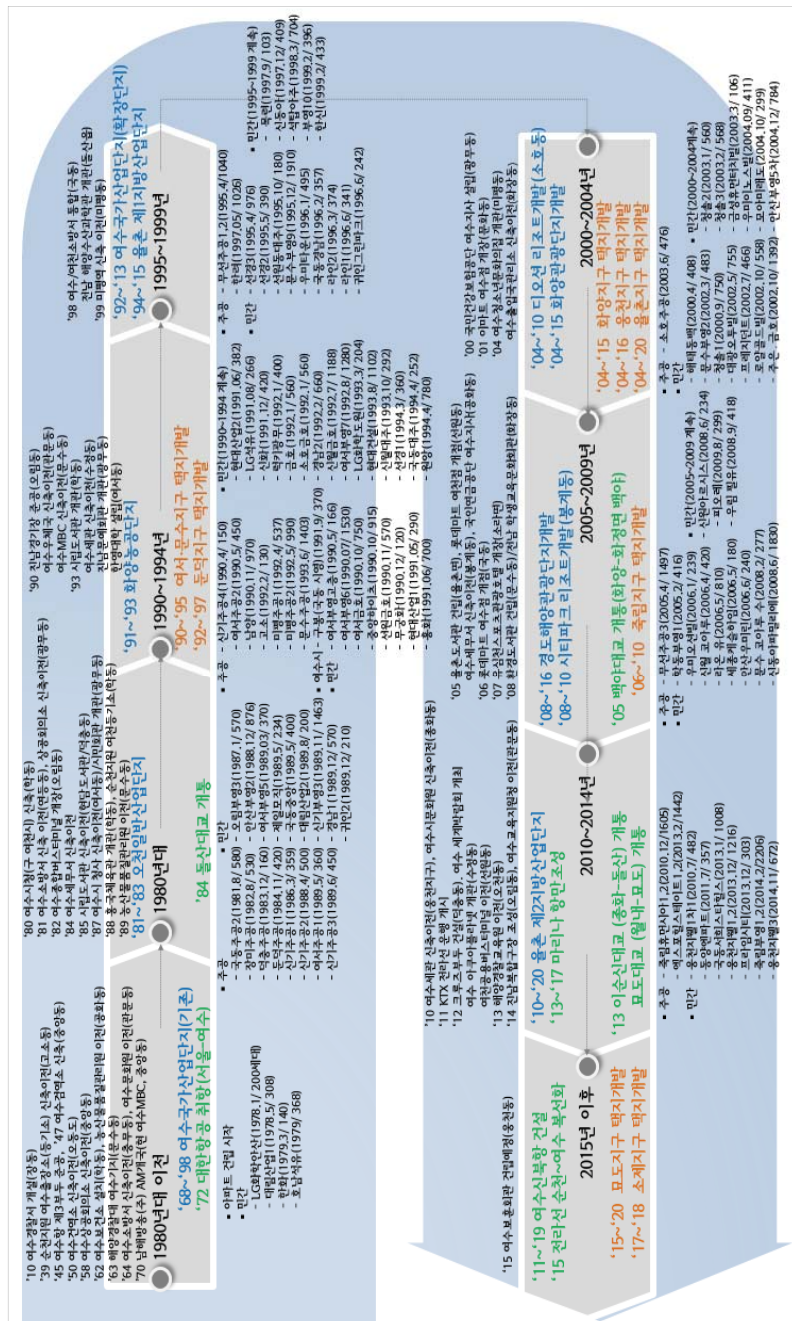
(6) 인구중심점 변화

- 1980년부터 2010년에 걸쳐 꾸준히 북북동쪽으로 이동하고 있어, 그간 여수에서
의 개발은 여수 북부지역 위주였다가, 2000년대 들어 서쪽지역 개발이 이루어지
는 것으로 보여짐

〈그림 부록-11〉 여수시 인구중심점 변화(1980~2010)



자료 : (배경지도) 다음지도 <http://map.daum.net>, (인구중심점) 각 년도 인구센서스



4) 경주시

(1) 쇠퇴현황

〈표 부록-13〉 경주시 도심지역 쇠퇴진단 결과

구분	인구감소 (%, 년)			산업이탈 (%, 년)			주거환경 악화 (%)		진단 종합
	진단	과거대비 인구변화	최근인구 변화년수	진단	과거대비 사업체변화	최근사업체 변화년수	진단	노후건축물 비율	
중부동	쇠퇴	-24.95	5	쇠퇴	-23.04	3	쇠퇴	78.12	쇠퇴
황오동	쇠퇴	-37.08	4	쇠퇴	-20.50	2	쇠퇴	81.95	쇠퇴
황남동	쇠퇴	-19.10	4	쇠퇴	-32.22	3	쇠퇴	82.63	쇠퇴

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

기준년도 : 2013년

(2) 산업구조 변화를 통해 본 도시특성

〈표 부록-14〉 경주시 산업구조 변화 현황*

구분		1980 (2001)	1988 (2001)	1994 (2016)	2001 (2020)
농림어업		16.1	12.7	16.6	7.7
광공업 및 제조업		20.2	24.1	32.1	22.8
서비스업 및 기타		63.7	63.2	51.3	69.5
주력 산업	현재	관광	관광, 기계 및 운송장비	관광, 기계 및 운송장비	관광
	전망	토산품제조업, 무공해 첨단시설, 연구시설 유치,	토산품제조업, 식료품, 전자부품, 연구시설 유 치,	조립금속, 기계장비, 자동차부품 산업 중 첨단업종	BT-CT산업, 관광

주 * : 산업별 구성비는 지역총생산액(경상가격 기준)을 기준으로 작성됨

자료 : 경주도시기본계획(2001:1984, 2001:1992, 2016:1998, 2020:2001), 경주시
통계연보(1995, 2000), 통계청

※ 2005년 기준(7.0%, 34.5%, 58.5%), 2011년 기준(4.6%, 44.2%, 51.2%)

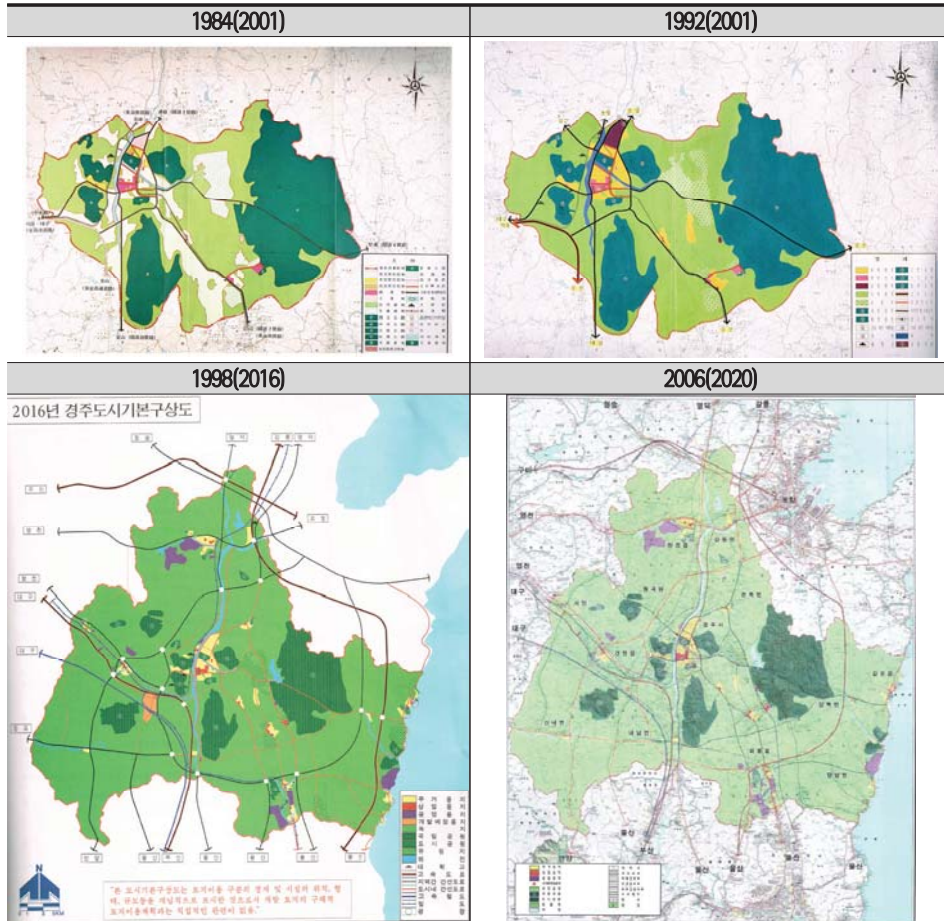
(3) 시가지 개발과 확산

〈표 부록-15〉 경주시 시가지개발계획의 변천

1984 (2001)	1992 (2001)	1998 (2016)	2001 (2020)
· 동해남부선철도의 노선 이전으로 시가지 개발 촉진 · 구시가지를 중심으로 북천 이북과 형산강서측에 신시가지지를 균형개발 · 북천 이북주거지는 일부 고밀화 개발 유도 · 원화로 아남지역은 사적 및 문화재 보호 강화를 위하여 시가화 억제 · 시가지에 인접한 자연녹지역은 주거지역으로 이용하고, 미개발 주거지역을 신속 개발 · 상업지역은 경주의 중심상업지와 지역중심상업지 및 근린생활권 단위의 지구중심상업지로 구분 · 공업지역은 도시형 공업지로 계획 · 중심시가지는 지구별 상세계획 도입 · 불량주거지구는 주택개량사업 및 주택재개발사업과 주거환경개선사업으로 개발 · 시가지 내 산재된 용도위반 공장은 항오동 공업지역에 이전 촉진, 일단의 공업용지조성사업으로 추진 · 신시가지 조성은 토지구획정리사업과 일단의 주택단지조성사업으로 개발시행	· 동해남부선의 노선이전과 시가지 서측의 형산강변 순환도로를 개발하여 시가지의 정비 및 개발을 촉진 · 구시가지를 중심으로 북천 이북과 주변 녹지지역중 문화재의 분포상황을 감안하여 시가화구역을 설정 · 북천 이북주거지는 일부 고밀화 개발 유도 · 원화로 아남지역은 사적 및 문화재 보호 강화를 위하여 시가화 억제 · 시가지에 인접한 자연녹지역은 주거지역으로 이용하고, 미개발 주거지역을 신속 개발 · 공업지역은 도시형 공업지로 계획하고 면적을 확장 · 중심시가지는 지구별 상세계획 도입 · 불량주거지구는 주택개량사업 및 주택재개발사업과 주거환경개선사업으로 개발 · 시가지 내 산재된 용도위반 공장은 항오동 공업지역에 이전 촉진, 일단의 공업용지조성사업으로 추진 · 신시가지 조성은 토지구획정리사업과 일단의 주택단지조성사업으로 개발시행	· 시가지 정비 및 개발은 도심정비지역, 시가지 기능정비지역, 개발촉진지역, 신개발유도지역, 신산업유치지역, 환경보전지역 등으로 구분 · 도심정비지역 : 구읍성을 중심으로 하는 지역으로 도심지 재개발을 통해 산재한 사적지의 복원 및 시가지 정비 · 시가지기능 지역 : 북천 북측지역으로 기존 추락지의 정비하는 한편 용강공단은 신산업 유치지역을 이전 · 개발촉진지역 : 계획적 개발을 통해 저밀위주의 신택지 조성 및 도시기본시설 및 복지환경시설 확충 · 신개발유도지역 : 역세권 신시가지 조성 공공시설 및 유통기능 확보 · 신산업유치지역 : 첨단산업 및 자동화관련 산업 유치, 용강공단 및 용도부적격업체의 수용 · 환경보전지역 : 해안 및 하천의 수질보전 및 수변경관 조성, 산림양호지의 공원지정 및 보전녹지 구상	· 중심상업업무기능은 구도심에, 일반상업공간은 신도심에 적정 배분 · 생산공간은 안강, 외동 등과 건천, 화천산시가지에 적정 배분하며 첨단산업 육성 · 구시가지 주요 수행기능 : 도심관광, 행정업무, 전문상업 및 문화위락서비스, 정보·통신기능 · 구시가지 개발방향 - 역사문화자원 발굴·복원·정비 및 경관유지를 위해 재정비 추진 - 도심부적격 시설이전 및 재정비 사업을 추진하여 전문상업 및 문화위락서비스 기능 보강 - 행정업무 및 정보통신 기능 확충 - 재정비 대상지 주상복합형태 개발 · 신시가지 주요 수행기능: 도심기능 보완 교통, 유통, 주거 및 위락기능 · 신시가지 개발방향 - 구도심의 기능분담 - 종합교통센터 조성 - 철도와 연계하여 종합물류센터 조성 - 전원형 주거지역 개발 - 기존 공단과 연계한 첨단산업단지 조성 및 친환경적인 대규모 신산업지대 조성

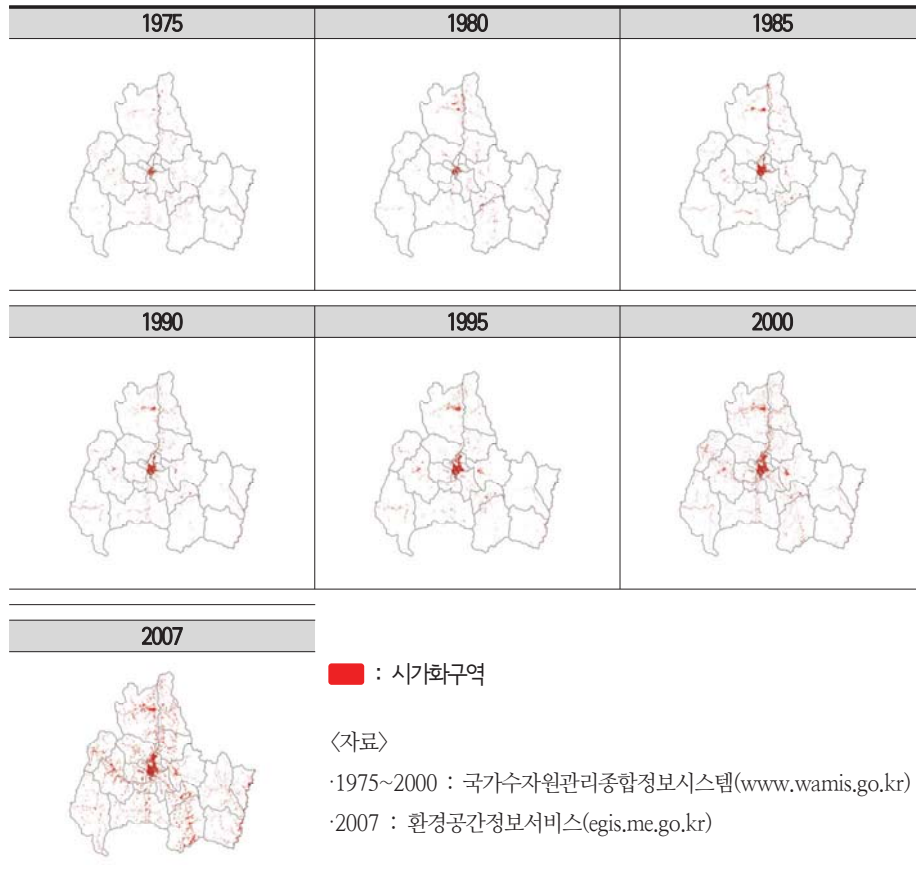
자료 : 경주도시기본계획(2001:1984, 2001:1992, 2016:1998, 2020:2001)

〈그림 부록-13〉 경주시 시가지 확산



자료 : 경주도시기본계획(2001:1984, 2001:1992, 2016:1998, 2020:2001)

〈그림 부록-14〉 경주시 시가화구역 변화(1980~2010)

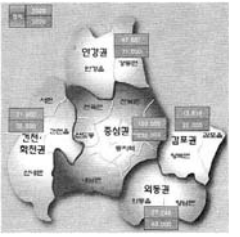


(단위 : km ² , %)							
구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
면적	8.8	9.8	14.1	15.9	19.2	33.3	62.7
비중*	0.7	0.7	1.1	1.2	1.4	2.5	4.7

* 2015년 현재 경주시 면적(1,324.4km²) 대비

(4) 생활권 구분

〈표 부록-16〉 생활권 구분 변천

년도	전체 생활권 구분도	구분	시가지구역 (ha, km)	구역내인구 (인)	기능
`1984 (2001)		중앙	178.3	30,450	중심상업, 업무유통
		성내	187.2	24,450	중심상업, 업무관리
		황오	54.3	13,700	주거, 관광, 위락
		동천	182.5	10,300	주거
		용항	240.0	3,200	주거, 산업
		충효	100.0	900	주거
		불국	185.9	8,000	주거, 관광, 위락
`1992 (2001)	-	중앙	168.3	28,733	중심상업, 업무,유통
		성내	197.7	40,535	중심상업, 업무관리, 주거
		황오	176.2	13,387	주거, 관광, 위락
		동천	152.5	9,270	주거
		용항	310.9	7,620	주거, 산업
		충효	49.4	976	주거
		불국	234.4	14,953	주거, 관광, 위락, 휴양
`1998 (2016)		중앙	457.1	171,386	행정 업무, 상업 문화 위락
		안강	220.6	43,725	주거, 생산, 도시서비스
		건천	287.1	24,145	업무, 상업기능지원 주거 공업 관광
		외동	110.1	21,028	첨단산업, 배후주거
		감포	250.0	9,505	산악 및 해양관광
2006 (2020)		중심	457.9	232,433	행정 업무, 문화, 교육 상업 관광
		안강	220.2	70,842	공업, 배후주거
		건천화천	287.0	35,051	상업 업무, 첨단산업 문화 교통 물류, 배후주거
		외동	194.8	39,603	공업, 전원주거, 관광
		감포	164.8	22,071	해양관광, 전원주거

자료 : 경주시도시기본계획(2001:1984, 2001:1992, 2016:1998, 2020:2001)

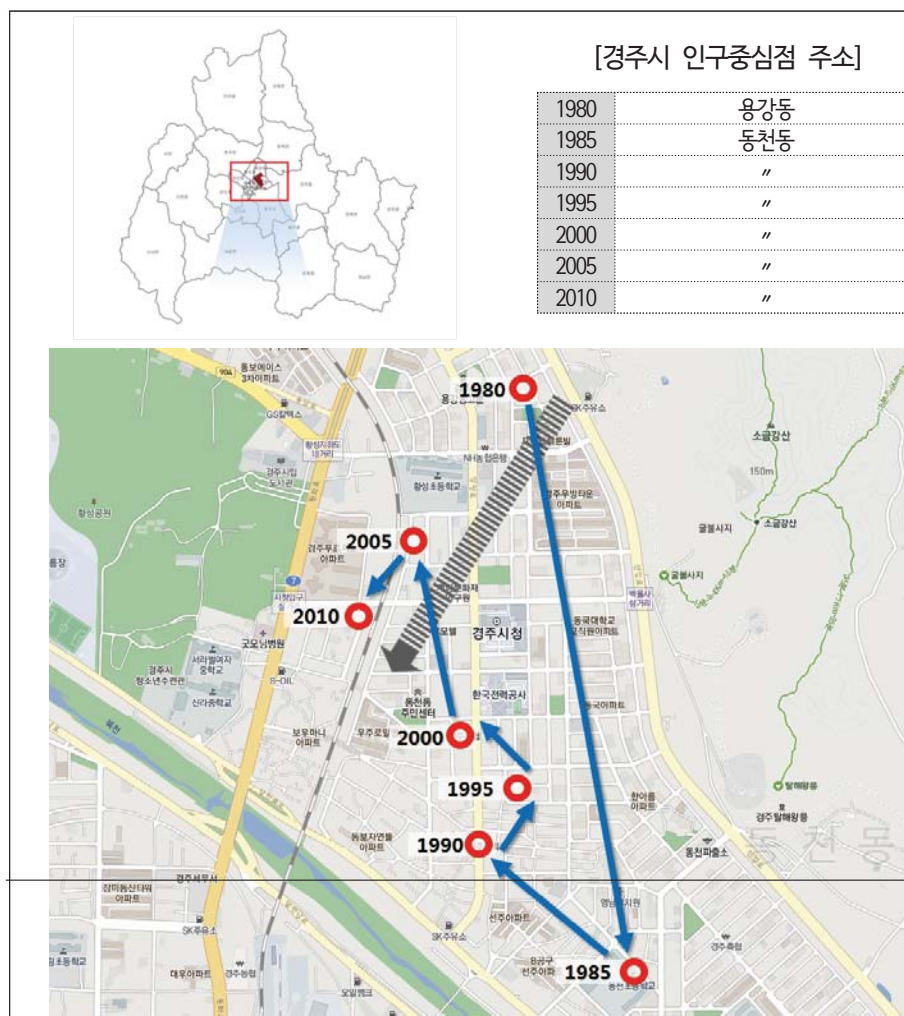
(5) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

- 교통 인프라 : 경주역안강역사방역 개통(1918), 입실역 영업개시(1922), 건천역 개통(1942), 국도7호선(경주~울산간) 개통(1970), 경부고속도로 개통(1970), 경주고속버스터미널 개장(1972), 새마을호 경주역 개통(1974), 국도 28호선(영천~포항간) 개통(1977), 국도31호선(경주구간) 개통(1979), 국도4호선(박안~경주구간) 개통(1998), 국도 20호선 개통(2001), 국도 35호선(낙동~경주구간) 개통, KTX 신경주역 개통(2010)
- 산업단지 : 월성전원국가산업단지(1978~현재), 외동농공단지(1987~1988), 건천농공단지(1988~1989), 내남농공단지(1989~1990), 안강농공단지(1988~1989), 서면농공산업단지(1993~1994), 외동일반산업단지(1993~1994), 건천제1일반산업단지(1994~1996), 석계일반산업단지(1998~2003), 화산일반산업단지(1998~2010), 석계2일반산업단지(2009~2011), 외동2일반산업단지(2006~2010) 등
- 관광개발사업 : 관광종합개발사업(1972~1982), 보문 유원지 개발(1974), 보문관광단지 지정(1975), 도투락월드 개장(1985), 경주 온천유원지 개발(1992~2016), 보문 온천유원지 개발(1991~2014), 보문관광단지 관광특구 지정(1994), 보문 천군지구 도시개발사업 추진(2010~현재) 등
- 대규모 택지개발사업 : 토지구획정리사업 1지구(성건, 노서동)(1962~1967), 토지구획정리사업 5지구(용황동)(1962~1967), 토지구획정리사업 6지구(동천동)(1962~1967), 토지구획정리사업 2지구(성건동)(1978~1980), 토지구획정리사업 3지구(성건동), 토지구획정리사업 4지구(동천동)(1982~1984), 도농지구(10만6000평)(1990~2015), 충효 도시개발사업(2005~2014), 용황지구 도시개발사업(2006~2015), 신경주역세권 개발사업 추진(2011~2019) 등
- 공공기관 이전 : 경주개발공사 설립(1975/신평동), 국립 경주박물관 개관(1975/인왕동), 경주 경찰서 신축(1972/동부동), 경주보건소 신축이전(1978/사정동, 1999/동천동), 경주교육청 이전(1995/동천동), 경주세무서 신청사 신축(2008/성동동), 황성동 주민센터 신축(2014/황성동), 안강읍사무소 신축(2014/안강읍) 등

- 대형유통점 입점 : 경주 신라백화점 개장(1987), 아람마트 개점(2000), 홈플러스 경주점 개점(2005, 아람마트 인수)

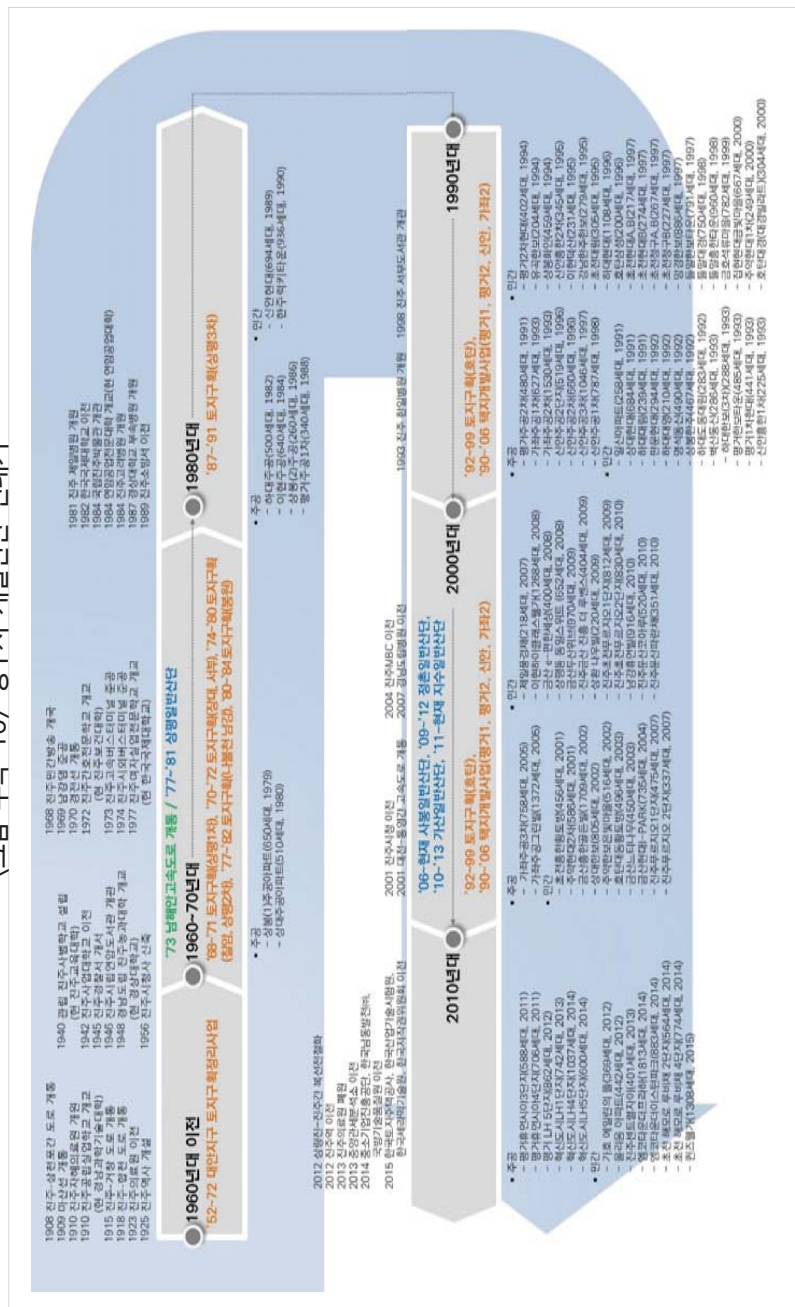
(6) 인구중심점 변화

〈그림 부록-15〉 경주시 인구중심점 변화(1980~2010)



자료 : (배경지도) 다음지도 <http://map.daum.net>, (인구중심점) 각 년도 인구센서스

214 도심의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생 방안 연구



5) 목포시

(1) 쇠퇴현황

〈표 부록-17〉 목포시 도심지역 쇠퇴진단 결과

구분	진단	인구감소 (%) 년		진단	산업이탈 (%) 년		진단	주거환경 악화 (%)	진단 종합
		과거대비 인구변화	최근이동 변화년수		과거대비 사업체변화	최근사업체 변화년수			
목원동	소토	-	5	소토	-35.39	5	소토	86.57	소토
만호동	소토	-40.76	5	소토	-20.95	4	소토	87.84	소토

자료 : 도시재생종합정보체계(<https://www.city.go.kr>)
기준년도 : 2013년

(2) 산업구조 변화를 통해 본 도시특성

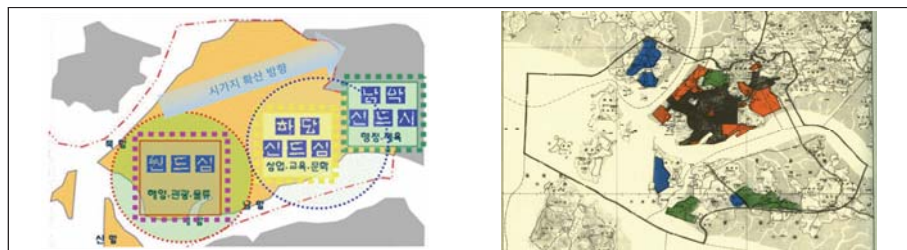
〈표 부록-18〉 목포시 산업구조 변화 현황

구분	1987(2011)	1991(2011)	1992(2020)	2002(2020)
농림어업	30.6	24.4	0.6	0.33
광공업	24.7	29.0	70.1	39.12
건설업 등	15.0	17.5	8.36	14.1
서비스업 및 기타	29.7	29.1	15.2	52.28
주력 산업	현재	수산업 비중 높음, 뚜렷한 주력산업 없음		2,3차 산업(조선산업 등)
	전망	2,3차 산업중심 지향		해양관광, 첨단과학산업기능(세라믹 등)

자료 : 2011년 목포·서영암 도시기본계획, 2020 목포도시기본계획

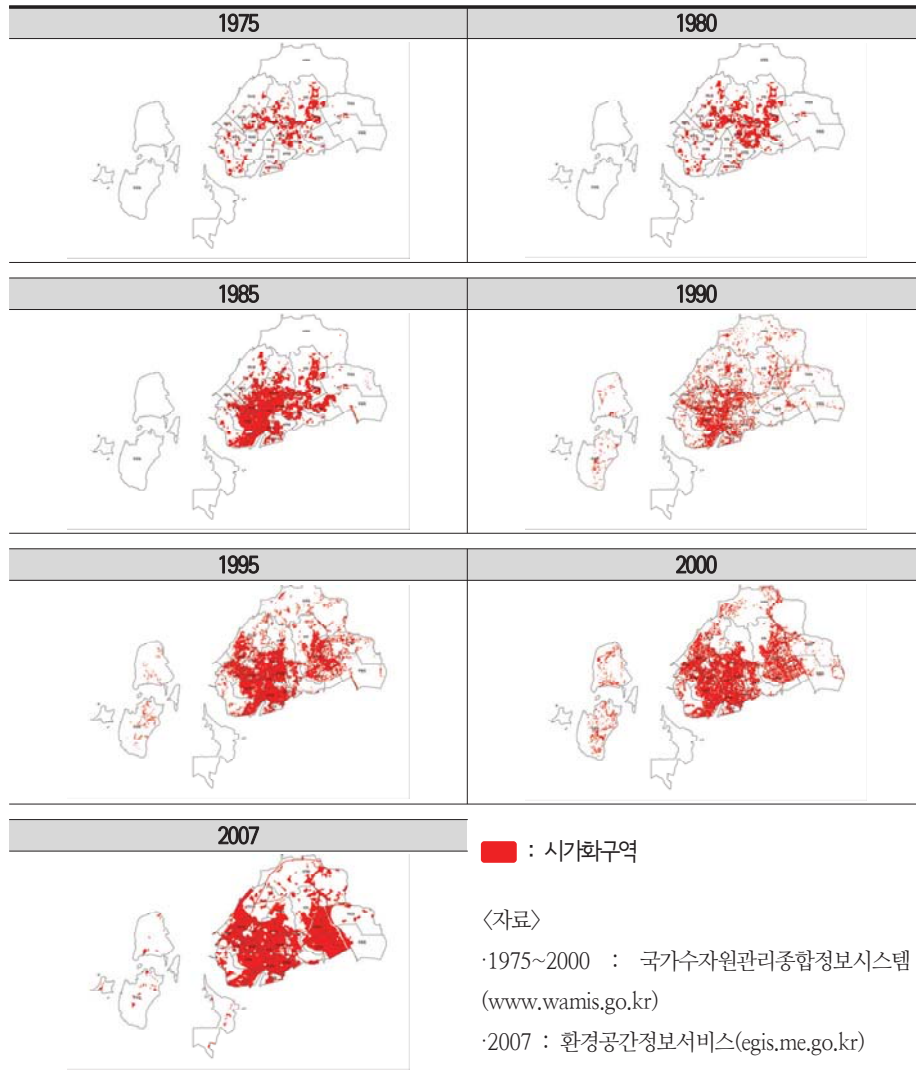
(3) 시가지 개발과 확산

〈그림 부록-17〉 목포시 매립에 따른 단계별 개발과 시가지 확산



자료 : 2015 목포시 도시관리계획(좌)/1984 목포도시기본계획(우)(검은색→주항색→초록색→파랑색순으로 단계적 개발)

〈그림 부록-18〉 목포시 시가화구역 변화(1980~2010)



(단위 : km², %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
면적	2.1	4.0	6.5	7.8	13.6	15.4	19.1
비중*	2.7	5.3	8.5	10.2	17.7	20.1	24.9

* 2015년 현재 목포시 면적(50.7km²) 대비

(4) 생활권 구분

〈표 부록-19〉 생활권 구분 변천

년도	전체 생활권 구분도	구분		시가화 구역 (ha, km)	구분별 면적 (ha)	기능
1984 (2001)		시가화 구역	중앙생활권	158	61	· 지방 및 도시생활권 중심지 · 생활권 서비스기능, 관광·유흥·산 업 중심기능
			남해생활권	213	55	· 행정 업무중심지 · 항만시설 확충·유통기능
			죽산생활권	75	33	· 임해공업 기능 · 주거기능(신시가지조성)
			산정중권	179	49	· 주거중심기능
			하당중권	81	4	· 주거기능 · 공업·유흥(목포공단) · 시민위락공간
		비시가화구역		-	30	· 임해공업기능 · 원거리주거기능
1997 (2011)		중구대 생활권	중앙중생활권	555	70	· 도시생활권 중심지 · 관광·유흥·업무 중심기능 · 상업·업무 기능 부여
			남해중생활권	585	70	· 생활권 중심 기능 · 화물수송 및 주거기능
			이로중생활권	559	60	· 주요 행정기능 입지 · 행정 및 주거기능
			죽산중생활권	627	47	· 공업기능
		동구대 생활권	석현중생활권	635	49	· 주거기능 · 상업, 업무기능
			하당중생활권	389	78	· 상업 및 주거기능 · 부도심 성격의 기능
			옥암중생활권	429	41	· 부도심 기능 · 상업 및 업무 서비스 기능 · 주거 기능
			대양중생활권	343	32	· 주거기능 · 상업, 업무기능
		기타생 활권	압해중생활권	710	37	· 주거기능
			기타중생활권	1,170	0	· 위락시설 기능
1999 (2021)	-	중구대 생활권	중앙중생활권	-	-	· 도시생활권 중심지 · 관광·유흥·업무 중심기능 · 상업·업무 기능
			남해중생활권	-	-	· 주거기능 · 생활권 중심기능
			이로중생활권	-	-	· 주요행정기능 · 주거기능
			죽산중생활권	-	-	· 공업기능
		동구대 생활권	석현중생활권	-	-	· 주거기능 · 상업·업무기능 · 역사문화기능
			하당중생활권	-	-	· 부도심기능 · 상업·업무·서비스기능 · 주거기능
			옥암중생활권	-	-	· 부도심기능 · 상업·업무·서비스기능 · 주거기능
			대양중생활권	-	-	· 주거기능
		기타생 활권	압해중생활권	-	-	· 주거 및 위락시설 기능
			기타중생활권	-	-	

년도	전체 생활권 구분도	구분		생활권 면적 (ha, km)	면적 (천)	기능
2006 (2020)		중구대 생활권	중앙중생활권	5,550	54.7	· 도시생활권중심 · 관공역·신중심 · 상업업무기능
			남해중생활권	5,604	40.5	· 주거기능 · 생활권 중심상업기능
			이로중생활권	5,900	45.4	· 주요 행정기능 · 주거기능
			죽산중생활권	6,206	29.6	· 공업기능
		동구대 생활권	석현중생활권	5,510	37.3	· 주거기능 · 상업업무기능 등
			하당중생활권	3,890	42.9	· 도심기능 · 상업 및 주거기능
			옥암중생활권	4,290	25.6	· 부도심 기능 · 상업업무·서비스 기능 · 주거기능
			대양중생활권	3,430	25	· 주거기능 · 공업기능
		다도해 생활권	기타중생활권	12,637	9	· 원천시설기능 · 국제물류·업무기능

자료 : 목포도시기본계획 1984, 2020/ 2021 목포권 도시기본계획, 2011 목포·서영암 도시기본계획

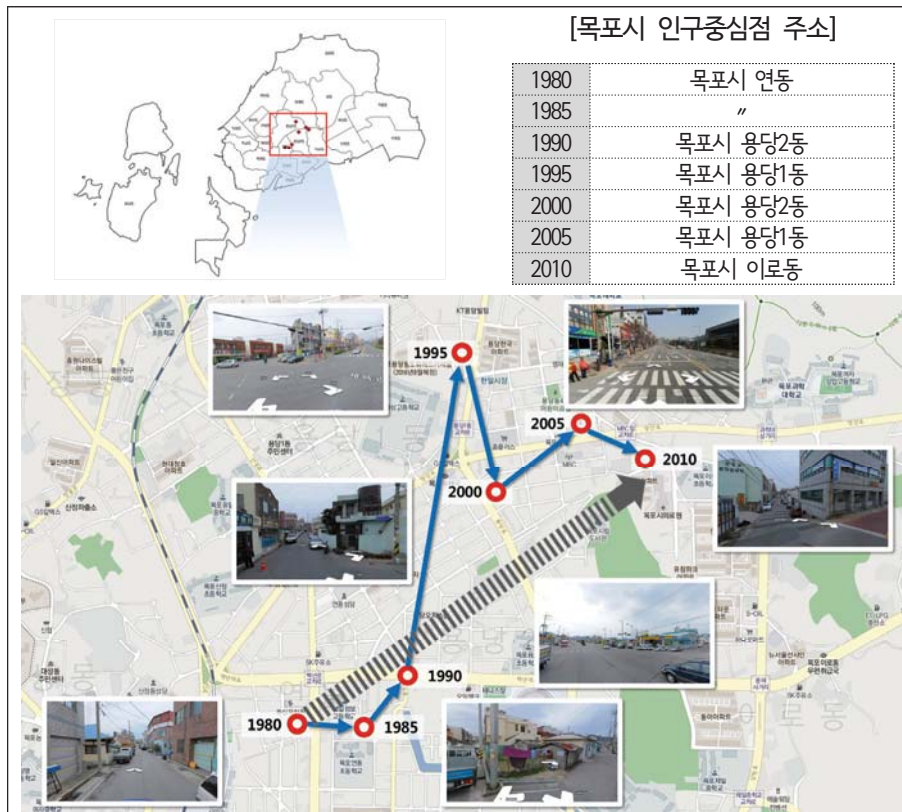
(5) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

- 교통 인프라 : KTX 목포역(2004), 압해대교(2008), 목포대교(2012) 등 개통
- 산업단지 : 목포산정농공단지(1987~1991), 삼진일반산단(1996~1999), 대불국가산단 완공(1996), 세라믹일반산단(2009~2014), 대양일반산단(2012~2016)
- 대규모 택지개발사업 : 하당지구 택지개발사업(1989~1996), 용해1지구 택지개발사업(1999~2004), 용해2지구 택지개발사업(2005~2012), 대성지구 공동주택개발사업(2006~2016), 서산/온금지구 재정비촉진구역(2008~2018), 백련지구 도시개발사업(2012~2016), 임성지구 택지개발사업(2012~2016) 등
- 공공기관 이전 : 목포시청 신축이전(1983), 보건소 신축이전(1986), 우체국 신축이전(1987), 국립목포병원 신축이전(1990), 교육청 신축이전(1996), 전남도청 이전(2005) 등
- 기업 이전 : KBS 신축이전(1984), MBC 신축이전(1987) 등
- 대형유통점 입점 : 목포 이마트(2000), 목포 롯데마트(2002), 농협 하나로마트(2003), 목포 홈플러스(2008) 등

(6) 인구중심점 변화

- 목포시 인구중심점은 1980년부터 2010년에 걸쳐 북동쪽으로 이동하고 있음
- 연동을 중심으로 하는 도심지역 내 근거리에서 2차례 이동하는 패턴을 보이다
도심의 북측이역인 1995년 용당 1동으로 이동하면서 전반적으로 인구중심적이
북측으로 이동하였음
- 이는 목포시청의 이전(1983년 용당동으로 이전)과 연관된 것으로 판단됨

〈그림 부록-19〉 목포시 인구중심점 변화(1980~2010)



자료 : (배경지도) 다음지도 <http://map.daum.net>, (인구중심점) 각 년도 인구센서스

6) 강릉시

(1) 쇠퇴현황

〈표 부록-20〉 강릉시 도심지역 쇠퇴진단 결과

구분	인구감소 (% 년)			산업이탈 (% 년)			주거환경 악화 (%)		진단 종합
	진단	과거대비 인구변화	최근인구 변화년수	진단	과거대비 사업체변화	최근사업체 변화년수	진단	노후건축물 비율	
중앙동	쇠퇴	-25.72	5	쇠퇴	-9.89	2	쇠퇴	84.26	쇠퇴
옥천동	쇠퇴	-62.95	5	쇠퇴	-8.71	1	쇠퇴	83.46	쇠퇴

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

기준년도 : 2013년

(2) 산업구조 변화를 통해 본 도시특성

〈표 부록-21〉 강릉시 산업구조 변화 현황

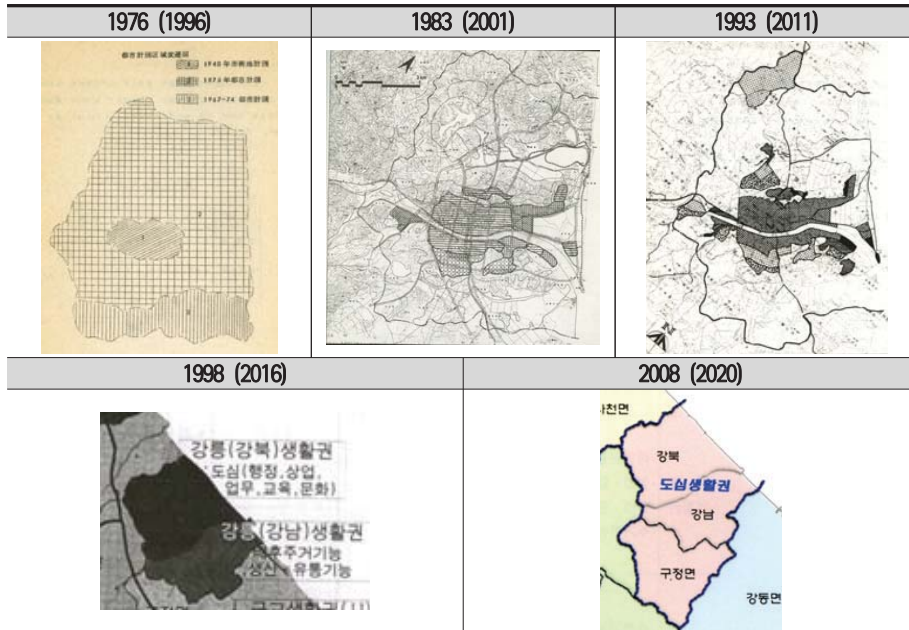
작성시점 (기본계획 목표년도)		1976 (1996)	1983 (2001)	1993 (2011)	1998* (2016)	2008 (2020)
산업구분						
1차산업(농림어업)		29.6	34.5	18.0	33	18.1
2차산업(광공업)		5.3		9.0	19	8.0
3차산업(서비스업)		65.1	65.5	73.0	51	73.9
주력산업 분야	현재	관광	관광	관광	관광	· 사회간접자본 및 서비스업
	향후계 획	· 남대천 주변 소규모 도시 기술공업	· 관광민예품 · 도시형경공 업육성	· 교육 · 교통	· 광공업 육성	· 광공업(산업 단지 조성 등)

※ 자료 : 강릉도시기본계획, 1996, 2001, 2011, 2016, 2020

* 취업인구 기준(타 년도는 산업별 종사자수 기준)

(3) 시가지 개발과 확산

〈그림 부록-21〉 강릉시 시가지의 확산

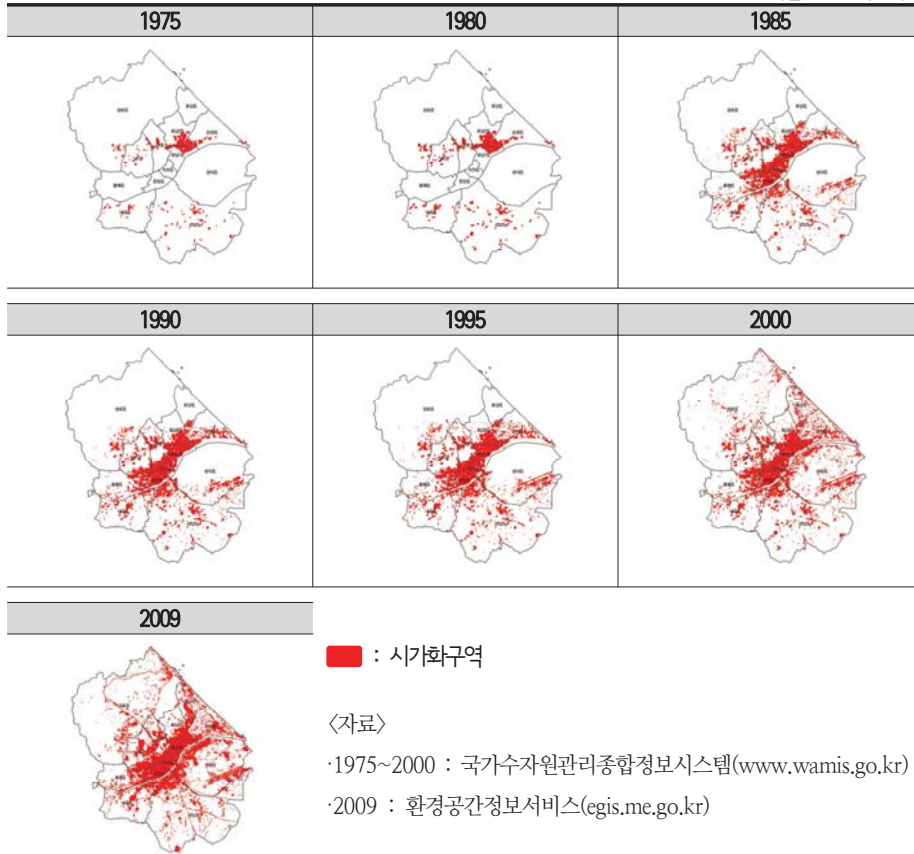


〈표 부록-22〉 강릉시 시가지개발계획의 변천

1976 (1996)	1983 (2001)	1993 (2011)	2008 (2020)
· 주거기능 : 홍제 남문, 임당, 노암, 포남, 옥천, 교동, 입암 주거지역을 1km 권내에 재배치 · 포남·초당축과 포남·송정축을 잇는 4개 근린주구 조성 · 1차산업 : 남대천 경포천 양안과 섬석천 연안에 조성 · 2차산업 : 남대천 해안인입암면에 조성 · 3차산업(관광유흥기능) : 경포호와 해수욕장, 오죽헌 등에 배치/상호연계	· ('83~'86) 기존시가지 정비 - 포남, 교동, 옥천지역을 우선 재개발 정비 · 행정 업무, 상업중심대로 개발하여 시청 등 옥천동 지구로 이전 · 불량주택지 정비 · ('92~'96) 도시구조개편 - 입암지구(주거지) 개발 - 도시성장축 동서방향유도 · ('87~'91) 신시가지개발 - 노암지역 개발 - 재순환선개설, 두산공단지개발 - 산업 및 유통체계 확립 · ('97~'01) 경포도립공원주변지역 개발과 도시기반시설 확충/환경정비	· ('97~'01) 과학산업연구단지외 중·거리는 인구 수용을 위하여 도시개발사업을 통한 주변지역 주거지 개발 · ('92~'96) 입암공단 및 안목항 개발 · ('02~'06) 부도심 개발 - 과학산업연구단지 지원을 위해 입암공단 확장	· 교동 지구 택지개발사업으로 시외곽으로 확산 · 1980년대 이후 토지구획정리사업 및 택지개발사업으로 시가지 확산 · 강릉과학산업단지개발로 시외곽으로 확산

〈그림 부록-22〉 강릉 시가화구역 변천과정

(단위 : km², %)



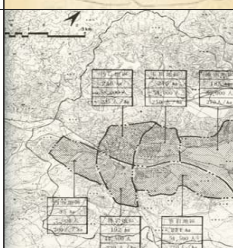
(단위 : km², %)

구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2009
면적	2.1	2.2	7.7	7.9	8.3	11.0	13.8
비중*	2.8	2.8	10.1	10.3	10.9	14.3	18.0

* 2015년 현재 강릉시 동(洞) 지역 행정구역 면적(76.5km²) 대비

(4) 생활권 구분

〈표 부록-23〉 강릉시 생활권구분 변화

년도	전체 생활권 구분도	구분	시기화구 역(km ²)	시기화구 역(km ²) 내 인구(인)	기능	
1976		-	-	-	-	
1983 (2001)		(계)	7327	280000		
		중심지구	246	58000	상업/업무 배후주거(기존저밀주거)	
		옥천지구	215	54000	도시 행정/업무기능 분담	
		포남지구	185	50000	중심주거 고밀주거	
		노암지구	192	44500	주거	
		입암지구	234	51500	주거 이남지역 지구중심	
1993 (2011)		비시기화지역	6220	15000	저밀주거 공업생산	
		합계	1410.4	260000		
		대전	(공:341.0)	1500	생산(과학산업)	
		교통	180	43400	교육, 연구, 문화, 부도심	
		중앙	315.6	51700	중심상업, 업무 서비스	
		포남	300.7	47200	지역중심, 주거	
		입암	23.76 (공:110.0)	42400	생산(입암공단) 지역중심, 주거	
		노암	203	40400	생산(지역), 지역중심, 주거	
		내곡	143.5	28100	교육, 연구, 지역중심, 주거	
		경포	30	5300	관광, 휴식, 서비스	
2016		강릉대생활권	3257	325	도시기능(행정, 상업/업무, 교육, 문화)	
		강북생활권	1224	133.5	주거, 생산/유통	
		강남생활권	740	105.1	부도심, 관광휴양, 수산물 가공/유통	
		주문진생활권	주문진읍 연곡면	378 110	38 2.8	관광휴향, 전원주거/근교농업
		근교생활권 I	사천면	163	9.4	관광휴향, 전원주거/근교농업
			성산면	18	0.5	
		근교생활권 II	구정면	182	25.3	부도심, 교통/유통중심, 전원주거/근교
			강동면	119	2.9	농업
		옥계생활권	323	7.5	부도심, 공업/물류, 관광휴향	
		왕산생활권	0	0	관광레저, 임업/산림휴양, 농촌중심	
2020		도시생활권	강북	43.87	172838	행정, 상업/업무, 금융
			강남	32.47		관광/문화기능
			구정면	42.73		주거기능
		서부생활권	성산면	80.31	2458	배후주거기능
			왕산면	245.58	1951	관광레저/산림휴양기능
		남부생활권	강동면	112.48	6479	농업생산기능
			옥계면	148.82	5888	해양관광/휴양/레저기능 상업/업무기능 공업/물류기능 주거기능
		북부생활권	주문진읍	60.54	24601	수산물가공/유통기능
연곡면	202.54		5763	해안레포츠/관광휴양기능		
사천면	70.9		4815	첨단산업/해양연구기능 배후주거기능		

(5) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

- 산업단지 : 입암중소산업단지(1980~1983), 강릉종합유통단지(2000~2006), 강릉과학일반산업단지(2003~2006) 등
- 대규모 택지개발사업 : 노암택지개발(1982~1984), 송정택지개발사업(1989~1994), 유천지구 국민임대주택단지조성사업(2006~2010), 입암택지개발사업(국민임대주택단지)(2008~2015) 등
- 공공기관 이전 : 강릉우체국 이전(1983), 강릉경찰서 이전(1985), 교육청 이전(1991), 강릉세무서 이전(1998), 강릉시청사 이전(2001), 시립도서관 이전(2003), 법원/검찰청 이전(2005) 등
- 기업 이전 : 한전이전(1990), KT 이전(2001) 등
- 대형유통점 입점 : 강릉 이마트(신도시/2002), 강릉 홈플러스(구도심/2009)

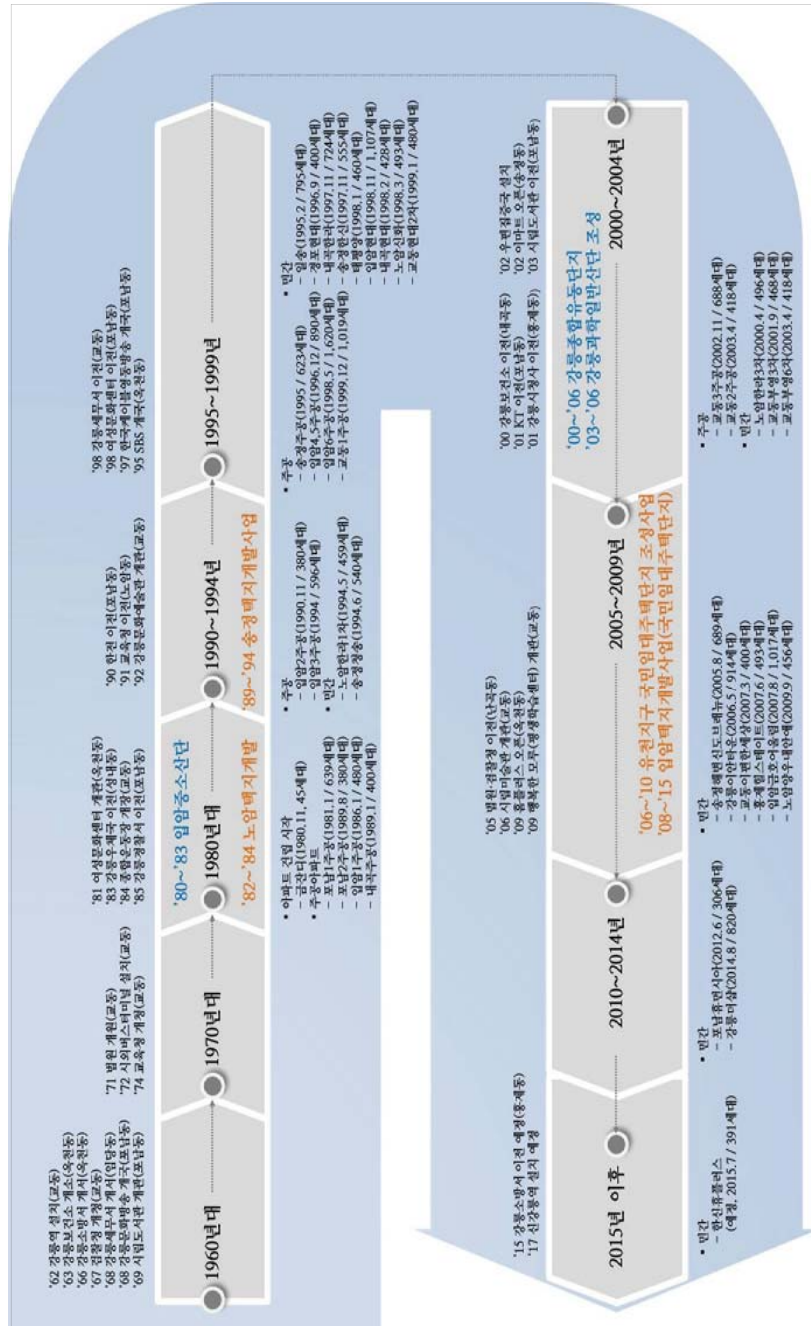
(6) 시가지개발 확산에 따른 인구중심점 변화

〈그림 부록-23〉 강릉시 동부(洞部) 인구중심점 변화(1980~2010)



자료 : (배경지도) 다음지도 <http://map.daum.net>, (인구중심점) 각 년도 인구센서스

(그림 부록-24) 강릉시 개발관련 연대기



7) 충주시

(1) 쇠퇴현황

〈표 부록-24〉 강릉시 도심지역 쇠퇴진단 결과

구분	인구감소 (% , 년)			산업이탈 (% , 년)			주거환경 악화 (%)		진단 종합
	진단	과거대비 인구변화	최근인구 변화년수	진단	과거대비 사업체변화	최근사업체 변화년수	진단	노후건축물 비율	
성내충인동	쇠퇴	-42.33	2	쇠퇴	-15.77	2	쇠퇴	79.69	쇠퇴
교현2동	쇠퇴	-36.45	5	쇠퇴	-12.69	2	쇠퇴	81.82	쇠퇴
용산동	-	5.80	0	-	-2.72	1	쇠퇴	66.14	-
지현동	쇠퇴	-54.43	1	쇠퇴	-18.83	1	쇠퇴	78.97	쇠퇴
문화동	쇠퇴	-30.18	3	쇠퇴	-7.06	1	쇠퇴	80.96	쇠퇴
호암직동	-	10.53	0	-	3.92	0	-	49.05	-

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

기준년도 : 2013년

(2) 산업구조 변화를 통해 본 도시특성

〈표 부록-25〉 충주시 산업구조 변화 현황

작성시점 (기본계획 목표년도)		1974 (1996)	1981 (2001)	1994* (2016)	1999 (2020)	2002 (2020변경)
산업구분		22.8	15.0	28.3	0.2	19.9
1차산업(농림어업)		13.9	22.7	21.3	18.9	21.3
2차산업(광공업)		63.3	62.3	50.4	80.7	58.9
3차산업(서비스업)		현재	농업, 관광	관광	· 관광	· 관광
주력 산업 분야	향후 계획	농촌형 공업 · 완구/의류/잡화 제조업유치 · 관광	· 기계/완구/의류 /잡화 · 관광 · 교육	· 교육/문화/관광 · 첨단산업 (생명공학)	· 관광산업(온천) · 고부가가치농업 · 첨단산업	· 유통/관광/첨 단산업

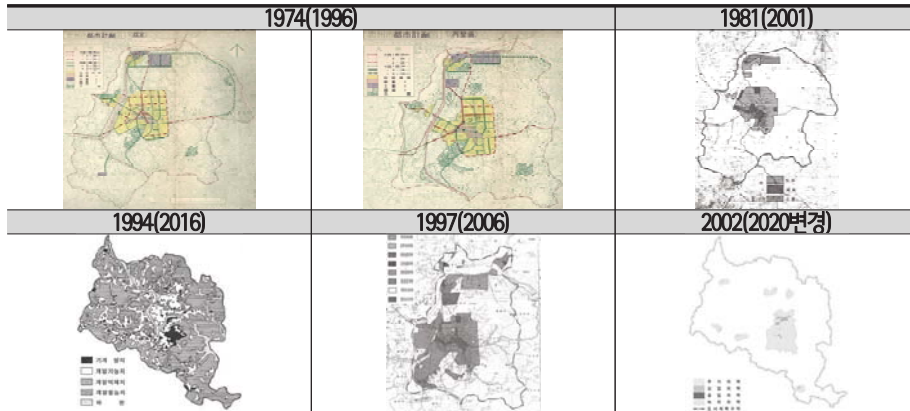
※ 자료 : 충주도시기본계획(1984:1981, 1998:1994, 2014:2002), 충주도시기본계획 재정비(1976:1974), 충주시 장기종합개발계획(안)(2001:1999)

* 1995년 충주시와 증원군이 통합하였기 때문에, 이후 작성된 1994년 기준자료는 증원군 현황이 반영되어 1차 산업의 비중이 높게 나타남

** 표안: 계획기준년도(계획목표년도) 출처(출판년도:계획기준)

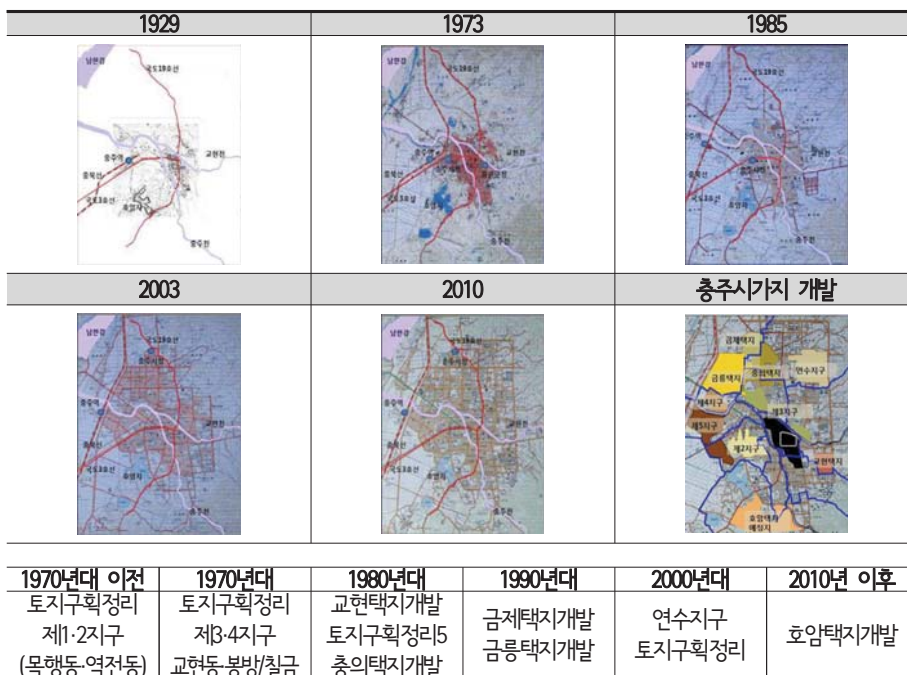
(3) 시가지 개발과 확산⁶⁵⁾

〈그림 부록-25〉 충주시 시가지 확산



※자료: 충주도시기본계획(1984, 1998, 2014), 충주도시기본계획 재정비(1976, 2001)

〈그림 부록-26〉 충주시 시가지 확산



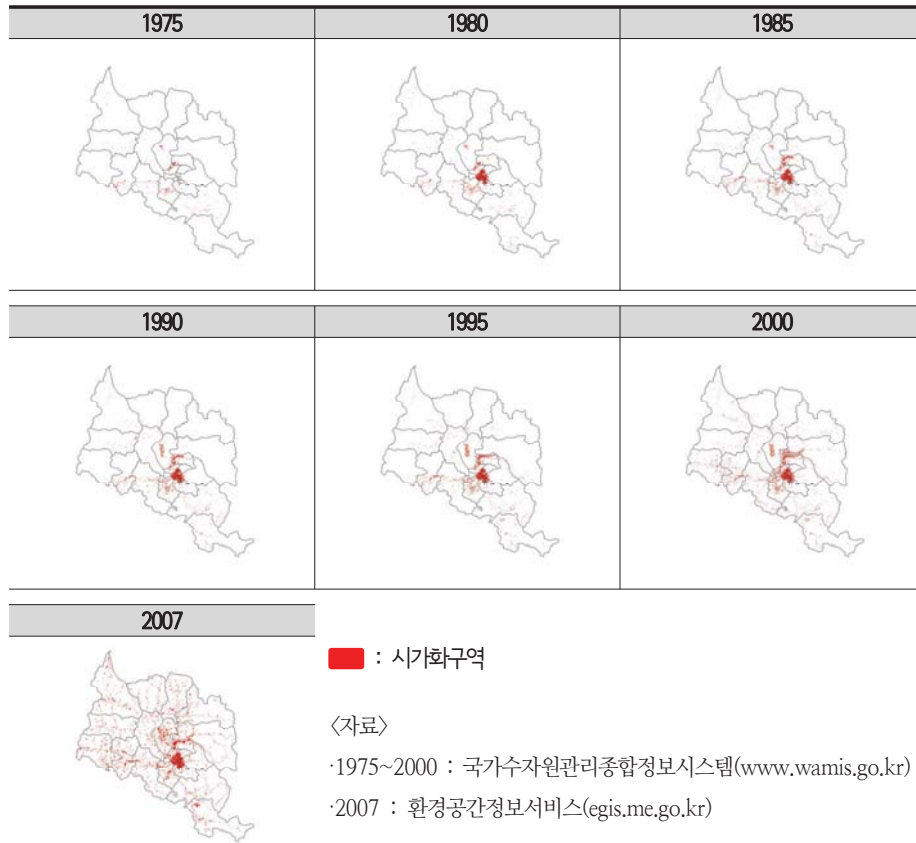
※ 자료 : 충주도심재탄생 마스터플랜(2013)

65) 충주시 (2013). 충주 도심 재탄생 마스터플랜, pp.19-21 : 류상규, “충주시 도심공간구조의 변천에 관한 연구”, 충주대학교 논문집 제35집 2호, 재인용

〈표 부록-26〉 충주시 시가지개발계획의 변천

1974(1996)	1981(2001)	1994(2016)
· 주거기능 : 철로변경에 따른 역사이전 신구역 사이를 아파트 지역으로 형성 · 중급주거지(연수), 고급주거지(안림) · 제2존 집합주택 자양, 제2존 집합주택 배치, 제2존 고급주택지로 개발	· 중심상권 기존사거리 정비 활용 · 업무시설은 연수동 지역으로 이전 · 관광유흥단지: 호암동, 단월동, 종민동 · 외곽도로 기능강화, 충주천 양안 부분 복개하여 보조간선도로로 활용	· ('02~'06) 충주지방과학산업단지 배후주거지 개발 · ('07~'11) 도심재개발, 주택개발사업 · ('12~'16) 도심재개발, 미개발지개발
· 1차산업 : 제2존 사회를 중심으로 과수단지 보호, 확장	· 1차산업 : 근교농업 및 과수 생활단지 조성, 도계장 이전(호암동-달천동)	· 1차산업 : 경지정리를 확대 특산단지/관방농원/민박마을/시설채소 종합단지/호화단지/과수종합단지 조성, 임도망 확충
· 2차산업 : 목행동의 충주비료공장을 중심으로 칠금동 방항으로 경공업단지 유치 · 시내 일원 신채한 경공업시설 집단 유치	· 2차산업 : 준공업지역과 목행생활권의 구 충주비료공장까지 활용 공업단지 조성	· 2차산업 : 용탄동 일원 제2공단 조성 및 확장, 신니면 무공해 도시형 공단 조성, 이류면 주덕읍 일원 충주지방과학산업단지 조성 · 첨단기술산업 육성
· 3차산업(관광유흥기능) : 탄금대 호암저수지에 레크리에이션 시설	· 3차산업 : 관광유흥 : 대규모 관광서비스단지 조성 · 유통기능 : 유통센터 및 화물터미널 자장시설 확충, 기존 시장시설을 유통시설과 통합	· 3차산업 : 관광유흥 : ('02~'06) 남한강 관광단지 개발 · ('07~'16) 도시경관 및 휴양지 개발 · 유통기능 : ('02~'06) 유통단지 조성
1997(2006)	2002(2020변경)	
· 공영버스터미널 이전(문화동-칠금동) · ('97~'01) 충주산업대학 주변 대학촌 정비계획 추진, 기존 시가화구역 정비개발 · ('02~'06) 충주과학산업단지 배후주거지 개발, 시가화구역 확장	· 신시가지 주거지 개발과 구시가지의 도심 및 시가지정비사업 병행 · 호암지구: 도심과 연계된 미래형 신시가지 조성(택지개발) · 이류대소지구: 주거환경개선사업 · 중앙시장지구: 공동화 극복을 위한 시장기능 활성화 및 상업업무 복합기능 개발 · 1·2단계 : 안림동, 금릉동, 용산안림동, 수안보 안보리 일원 등 전체 2,348㎡ 보전용지를 주거용으로 개발, 이류면 검단리, 완오리, 가금면 탑평리 일원 시가화예정용지 14.9㎢를 주거용으로 개발 · 안림동 주거용지 0.622㎢, 상업용지 0.221㎢를 주거용으로 개발 · 3단계: 신니면 공업용지 0.728㎢를 주거용으로 개발	
-	· 신지유통시설 확충	
-	· 기 지정 공업지역 확장 · 경제자유구역 에코폴리스 조성(중앙탑면 4.196㎢)	
-	· 신시가지 조성지역 및 도시개발촉 상에 백화점 설치 · 외곽지역에 대형 도매시장 설치 · 온천을 이용한 수안보양방지역 대단위 종합리조트 조성	

〈그림 부록-27〉 충주시 시가화구역 변화(1980~2010)



(단위 : km ² , %)							
구분	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
면적	3.3	10.3	13.0	14.4	16.3	22.9	45.4
비중*	0.3	1.0	1.3	1.5	1.7	2.3	4.6

* 2015년 현재 충주시 면적(983.4km²) 대비

(4) 생활권 구분

〈표 부록-27〉 충주시 생활권구분 변화

년도	전체 생활권 구분도	구분	시가화구 역(km ²)	시가화 구역내 인구(인)	기능
1974* (1996)		(계)	89.44	97,161	*목포년 기준
		1	0.77	20,521	· 중심, 업무, 상업, 변화지구
		2	4.16	47,976	· 고급주택단지
		3	14.43	9,167	· 주거, 휴식공간
		4	16.35	8,240	· 공업지
		5	25.11	5,833	· 과수단지, 고급 전원주택단지
1981 (2001)		(계)	-	-	-
		I	-	-	· 중심, 상업
		II	-	-	· 업무, 주거
		III	-	-	· 교육, 주거
		IV	-	-	· 주거
		V	-	-	· 유통
1994 (2016)		(계)	기준년 21,104 목표년 26,826	기준년 211,012 목표년 350,000	-
		도심생활권	기준년 17,709 목표년 19,384	기준년 163,245 목표년 240,000	· 도심기능(행정, 상업/업무, 교육, 유통, 관광)
		주덕생활권	기준년 1,204 목표년 2,689	기준년 20,460 목표년 57,000	· 부도심기능(주거, 유통, 첨단산업)
		양성생활권	기준년 0.384 목표년 2,333	기준년 12,334 목표년 29,000	· 주거, 근교농업, 교육/연수, 관광
		엄정생활권	기준년 1,041 목표년 1,481	기준년 9,326 목표년 17,000	· 농업특화/전원주거
		상모생활권	기준년 0.77 목표년 0,939	기준년 5,647 목표년 7,000	· 관광, 휴양
1999 (2020)		도심생활권	-	-	· 도심, 중심상업업무, 종원문화창출
		주덕생활권	-	-	· 부도심, 첨단산업, 배후주거
		양성생활권	-	-	· 특화/근교농업, 농산물유통, 예술문화, 온천관광
		엄정생활권	-	-	· 첨단/관광농업, 농산물유통, 전원주거
		상모생활권	-	-	· 종합관광 및 휴양, 관광특구, 심신수련
2002 (2020 변경)		계	기준년 16,607 목표년 26,630	기준년 212,875 목표년 296,900	-
		동북부생활권	기준년 12,861 목표년 18,968	기준년 177,501 목표년 201,900	· 교육, 행정, 중심상업
		서부생활권	기준년 2,755 목표년 6,623	기준년 28,595 목표년 88,100	· 주거, 문화, 산업, 물류유통
		남부생활권	기준년 0.991 목표년 1,039	기준년 6,779 목표년 6,900	· 지역성장산업(첨단산업)
					· 수변관광레저
					· 테마산촌체험관광
					· 관광거점
					· 휴양레저

※ 자료 : 충주도시기본계획(1984, 1998, 2008, 2014), 충주도시계획재정비(2001), 충주시 장기종합개발계획(안)(2001),
* 비시가지지역 내용이 포함됨

(5) 개발사업 추진 및 공공기관 이전 시기

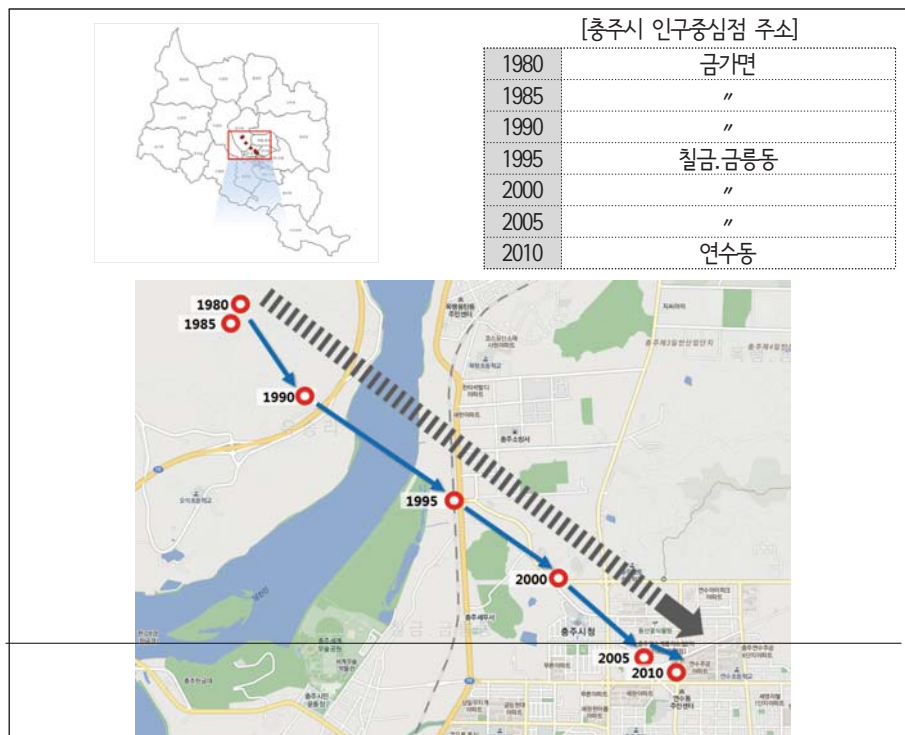
- 도통통합의 충주시는 동지역 중심의 단핵 중심으로 성장 형태를 보이다가 지형, 지세, 수자원, 교통현황 등 지역적 특색을 고려한 산업단지 및 택지 개발이 이뤄지고 있음
 - 산업단지개발은 주로 동지역의 북측에 위치한 시 경계 주변에서 일어남
- 도심 주변 및 외곽지역의 택지개발 및 토지구획사업이 진행되면서 점차 원도심에 입지하고 있던 공공시설 등이 해당지역으로 이전하기도 함
- 교통 인프라 : 충주역 영업개시(1928/봉방동), 충주공용버스터미널 이전(1974/문화동), 충북선 복선화 및 충주역 이전(1980/봉방동), 충주공용버스터미널 이전(2002/칠금동), 중부내륙고속도로 충주IC~여주JC 개통(2002), 중부내륙고속도로 충주IC~연풍IC 개통(2004), 음성~충주 고속도로 개통(2014), 충주~제천 고속도로 개통(2015), 화물공영차고지 조성 예정(2017), 원주~제천 중앙선 전철 개통 예정(2018), 이천~충주~문경 중부내륙선 철도 개통 예정(2021)
- 산업단지 : 충주산업단지(1983~1990), 주덕농공단지(1986~1987), 가주농공단지(1987~1988), 가금농공단지(1988~1989), 용탄농공단지(1989~1990), 증원지방산업단지(1997~2007), 충주 첨단산업단지(2003~2010), 충주녹색패션산업단지(2009~2015), 충주 메가폴리스(2010~2016), 충주테크원시티산업단지(2010~2013), 충주 DH산업단지(2010~2014), KGC예본산업단지(2012~2013) 등
- 대규모 택지개발사업 : 충의택지개발(1985~1989), 금제택지개발(1991~1993), 금릉택지개발(1991~1995), 연수 토지구획정리사업(1995~1999), 충주기업도시개발(2007~2013), 호암택지개발(2008~2015) 등
- 공공기관 이전 : 충주지청 신축이전(1956/성내동), 충주문화원 신축이전(1970/칠금동), 충주지청 신축이전(1979/교현2동), 충주지원 이전(1985/교현동), 충주보건소 신축이전(1987/문화동), 충주시청·보건소 신축이전(1997/금릉동), 충주세무서 신축이전(2006/금릉동), 충주여성문화회관 통합 이전(2009/금릉동, 시청사

- 내), 충주의료원 신축이전(2012/안림동), 충주우체국 이전(2013/문화동) 등
- 기업 이전 : 충주 MBC 이전(1974/성내동), KBS 충주중계소 이전(1975), 충주 MBC 신축이전(1985/호암동), KBS 충주방송국 신축이전(1986/문화동) 등
 - 대형유통점 입점 : 충주 이마트(2001/구도심), 충주 롯데마트(2011/신도심), 패션타운 ‘해피몰’(2013) 등

(6) 인구중심점 변화

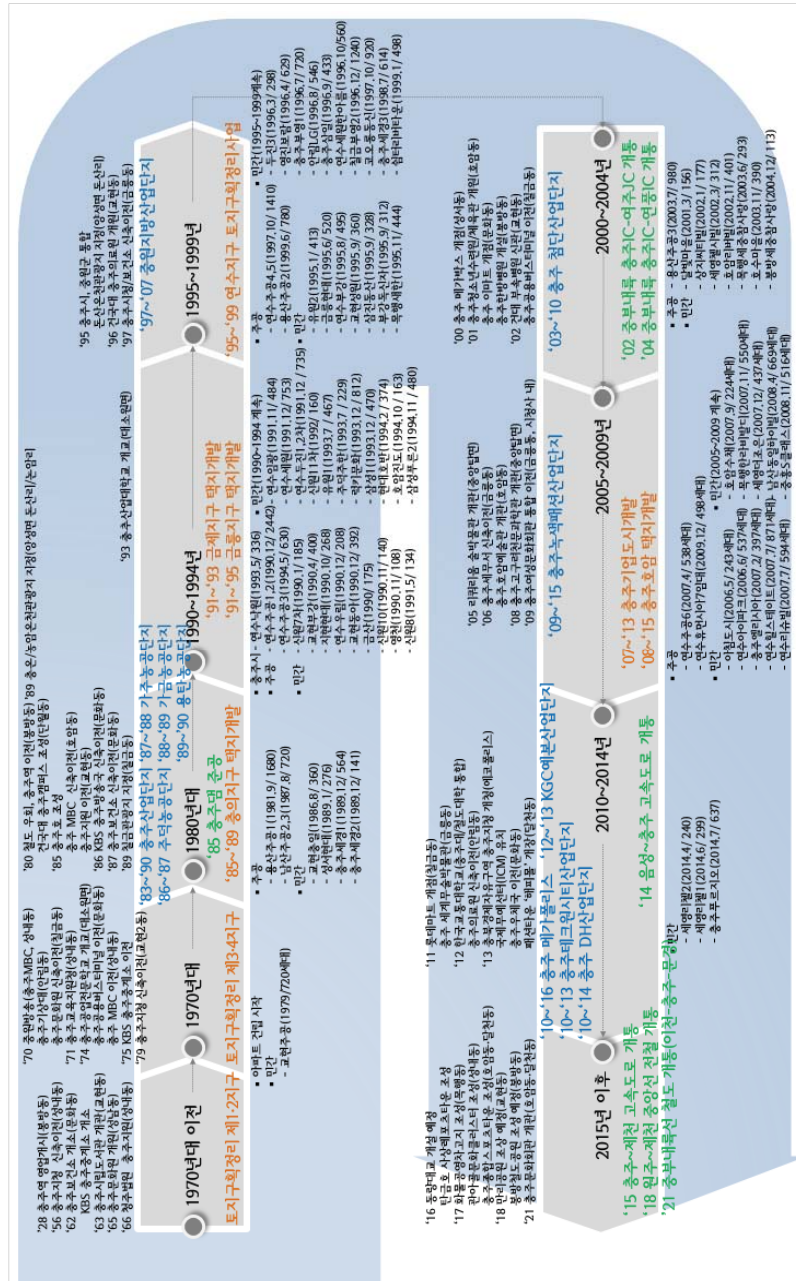
- 1980년부터 2010년에 걸쳐 꾸준히 남동쪽으로 이동하고 있어, 그간 충주에서의 개발은 충주 남동지역 위주라고 보여짐

〈그림 부록-28〉 충주시 인구중심점 변화(1980~2010)



자료 : (배경지도) 다음지도 <http://map.daum.net>, (인구중심점) 각 년도 인구센서스

〈그림 부록-29〉충주시 개발관련 연대기



2. 도시별 도심의 경제적 기능변화 분석 결과

1) 진주시

(1) 특화업종 분석

① 도심의 기능 변화

통계청 사업체총조사(1994~2013) 마이크로데이터를 이용하여 진주시 도심(중앙동, 상봉동)의 주요 산업(대분류)별 추이를 분석한 결과 제조업, 건설업의 쇠퇴는 분명한 반면 서비스업의 하락 폭은 크지 않았다. 최근 20년간 도심의 사업체수는 4,974개에서 4,497개로 크게 감소하지 않은 반면, 종사자수는 16,249명에서 12,691명으로 상대적으로 더 크게 감소하여 사업체당 평균적인 종사자수로 본 규모는 감소하였다. 특히 상평산업단지 등이 개발되면서 제조업의 종사자수가 50%이상 감소하였고 건설업 종사자수는 2,463명에서 397명으로 크게 감소하였다. 또한 상대동 및 상평동이 개발되면서 1995년 진주시 청사가 중앙동에서 상대동으로 이전하였고, 이에 따라 도심의 상업기능(도소매업, 음식숙박업)은 외곽으로 분산되었다.

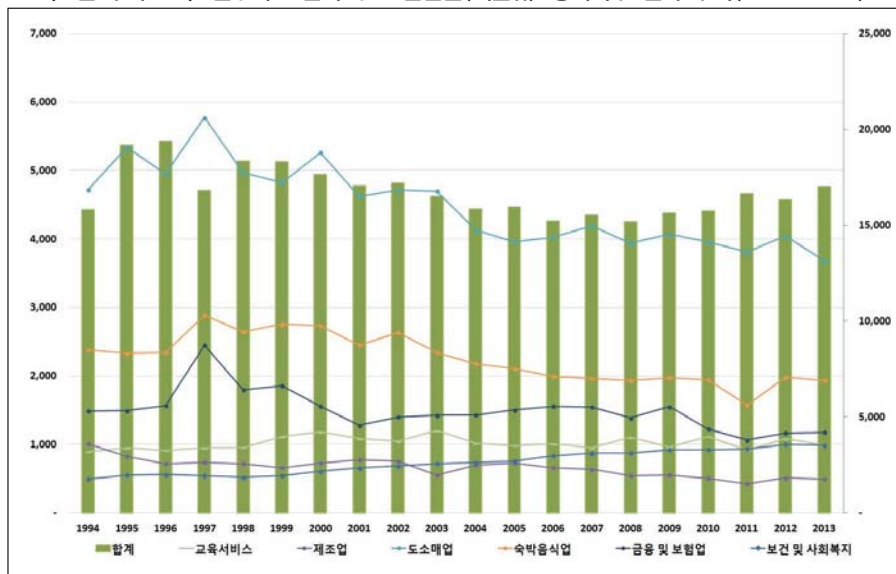
〈표 부록-28〉 진주시 도심기능 변화 추이

구 분	업체수			종사자수			특화도		
	1994	2013	변화율	1994	2013	변화율	1994	2013	변화량
제조업	463	316	-1.99	1,010	493	-3.70	0.30	0.31	0.01
건설	62	72	0.79	2,463	397	-9.16	2.15	0.37	-1.78
도소매업	2,239	1,794	-1.16	4,721	3,681	-1.30	1.47	1.89	0.42
숙박음식업	947	815	-0.79	2,382	1,934	-1.09	1.26	1.23	-0.03
운수업	213	314	2.06	934	937	0.02	0.95	1.22	0.27
출판, 방송통신	5	8	2.50	132	25	-8.38	1.03	0.28	-0.75
금융 및 보험업	86	83	-0.19	1,489	1,174	-1.24	1.65	2.18	0.52
부동산 및 임대업	113	75	-2.13	193	177	-0.45	0.74	0.63	-0.11
사업서비스업	45	63	1.79	155	276	3.08	0.52	0.58	0.06
공공행정 및 국방	12	6	-3.58	174	218	1.19	0.25	0.36	0.11
교육서비스	139	137	-0.08	895	987	0.52	0.63	0.71	0.08
보건 및 사회복지	79	141	3.10	493	985	3.71	0.77	0.89	0.11
오락문화	109	92	-0.89	180	313	2.95	0.69	1.09	0.40
기타서비스업	462	581	1.21	1,021	1,094	0.36	1.02	1.26	0.24
총합계	4,974	4,497	-0.53	16,249	12,691	-1.29			

자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

진주시 도심의 연도별 종사자수 추이를 보면 2000년대 중반부터는 12,000명 내외의 고용을 유지하고 있다. 1997년 15,694명을 정점으로 총 종사자수는 감소하는 추세이며, 이는 가장 많은 고용을 창출하고 있는 도소매업, 숙박음식업, 금융 및 보험업이 외곽으로 빠져 나갔기 때문인 것으로 판단된다. 하지만 도심의 기능 분산에도 불구하고 교육서비스와 보건 및 사회복지업은 고용이 유지되고 있다.

〈그림 부록-30〉 진주시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

② 도심의 특화기능

2013년 진주시에서 도심으로 집중된 특화산업⁶⁶⁾은 금융 및 보험업(2.18), 도소매업(1.89), 숙박음식업(1.23), 운수업(1.22)인 것으로 분석되었다. 진주시 도심기능이 분산되고 있는 가운데에서도 특화도와 규모가 상대적으로 큰 기능을 1994년과 2013년 사업체총조사 소분류(3 digit)⁶⁷⁾자료로 추출하고 변화의 양상을 살펴보았다. 도심에

66) 산업의 특화도는 진주시 전체(평균수준)와 비교해서 도심에 해당 산업이 얼마나 특화(집중)되어 있는지를 살펴보는 지표로($\frac{E_{k,도심}}{E_{도심}} / \frac{E_{k,진주}}{E_{진주}}$), 통상 1보다 크면 특화산업(비기반 또는 수출산업)으로 정의함

집중도가 높은 기능을 도심의 인구비중⁶⁸⁾과 진주시 평균비율을 기준으로 추출한 결과 1994년에는 총 38개의 기능이 도심에 집중되어 있는 것으로 분석되었고 2013년에는 이중 18개가 소멸되고 16개가 새로 창출되어 총 36개의 기능이 특화되어 있는 것으로 나타났다. 2013년 36개 중 사업체 당 종사자수 기준으로 진주시 평균보다 규모가 큰 기능은 봉제의복 제조업(181), 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업(524), 해상 운송업(611), 기타 운송관련 서비스업(639), 비통화 금융기관(659), 보험 및 연금업(660), 사회 및 산업정책 행정(762), 기타 회원단체(919)로 분석되었다. 하지만 집적도가 높고 규모가 상대적으로 큰 주요 기능들의 종사자수 추이를 보면 성장하는 패턴보다는 대부분 감소하고 있거나 사회 및 산업정책 행정과 같이 종사자수가 500명 미만인 기능에서 증가하고 있다.

〈표 부록-29〉 진주시 도심지 주요 기능 변화

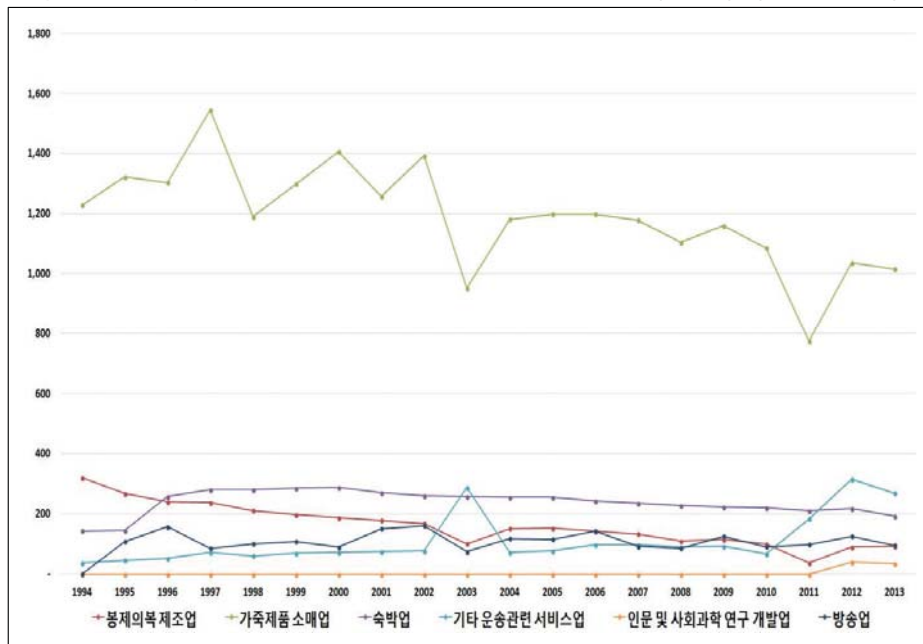
구분	소멸	유지	추가
제조업	가죽 제조업(191), 항공기, 우주선 및 부품 제조업(353)	기타 섬유제품 제조업(179), 봉제의복 제조업(181) , 가방, 핸드백 및 기타 가죽제품 제조업(192), 신발 제조업(193), 의료용 기기 제조업(331), 기타 제품 제조업(369)	인쇄 및 인쇄관련 산업(222)
건설업	건물 건설업(452)		
도소매업	기타 도매업(519), 의약품, 의료용 기구 및 화장품 소매업(523)	이륜자동차 및 부품 판매업(503), 음식료품 및 담배 소매업(522), 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업(524) , 가전제품, 가구 및 가정용품 소매업(525),	산업용 농축산물 및 산동물 도매업(512), 음식료품 및 담배 도매업(513), 종합 소매업(521), 기타 상품 전문 소매업(526)
숙박음식업	음식점업(552)		숙박업(551)
운수업	해상 운송업(611), 화물 취급업(631)	여행사 및 기타 여행 보조업(633)	기타 운송관련 서비스업(639)
출판, 방송통신	전기 통신업(642)		
금융 및 보험업		보험 및 연금업(660)	통화 금융기관(651), 비통화 금융기관(659),

67) 소분류 산업은 제8차 한국표준산업분류기준으로 총 194개이며, 2006년 9차 개정이후의 자료는 연계표를 사용하여 8차 기준으로 변환하였음

68) 2013년 말 기준 중앙동과 상봉동의 인구비중은 9.56%(32,624명/341,201명)이므로, 194개 산업 중 도심의 종사자수 비중이 9.56%를 넘는 산업을 추출함

구분	소멸	유지	추가
			금융관련 서비스업(671), 보험 및 연금관련 서비스업(672)
부동산 및 임대업	과학 및 기술 서비스업(744), 사업시설 유지관리 및 고용서비스업(751)		부동산 임대 및 공급업(701), 개인 및 가정용품 임대업(713)
사업서비스업			컴퓨터시스템 설계 및 자문업(721), 인문 및 사회과학 연구 개발업(732) , 기타 전문 과학 및 기술 서비스업(749)
공공행정			사회보장 행정(765)
오락문화			영화 산업(871), 방송업(872) , 공연산업(873)
기타서비스업	산업 및 전문가 단체(911)	개인 및 가정용품 수리업(923)	미용, 욕탕 및 유사 서비스업(931)
합계	18개	13개	16개

〈그림 부록-31〉 진주시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류) (1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

(2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액변화 분석

서비스업총조사 자료를 이용하여 진주시 도소매업 및 음식숙박업의 매출액 변화⁶⁹⁾를 살펴본 결과 도소매업의 매출액은 증가한 반면 음식숙박업의 매출액은 감소하였다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 도소매업은 4,247억 원의 매출을 올렸으나 2010년에는 5,171억 원으로 증가하여 비도심지역의 매출액 증가세보다 높은 편이다. 동 기간 도심지역의 종사자 1인당 매출액은 8,400만 원에서 1억 3,100만 원으로 증가하였으나 비도심지역과의 격차는 9,000만원으로 증가하였다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 음식숙박업은 872억 원의 매출에서 2010년 617억 원으로 감소하였고 1인당 매출액도 5백만 원 감소하였다.

〈표 부록-30〉 진주시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이

(단위: 명, 백만 원)

구 분		도소매업			음식숙박업		
		종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
1996	비도심	15,073	2,280,475	151	8,705	294,976	34
	도심	5,054	424,754	84	2,362	87,280	37
	합계	20,127	2,705,229	134	11,067	382,256	35
2001	비도심	11,707	1,835,032	157	9,478	245,310	26
	도심	4,390	355,532	81	2,171	59,129	27
	합계	16,097	2,190,564	136	11,649	304,439	26
2005	비도심	12,762	2,246,221	176	9,900	329,937	33
	도심	3,721	417,187	112	1,918	61,878	32
	합계	16,483	2,663,408	162	11,818	391,815	33
2010	비도심	13,478	2,982,783	221	11,425	400,603	35
	도심	3,956	517,184	131	1,940	61,757	32
	합계	17,434	3,499,967	201	13,365	462,360	35

자료 : 통계청. 서비스업총조사(1996, 2001, 2005) 및 경제총조사(2010)

(3) 도심 내 업종간 상관관계 분석

산업 대분류 기준 14개 산업간 상관계수를 구하고 이를 통해 산업간 연계성을 분석하였다. 진주시 도심에서 보완성이 가장 큰 업종군은 도소매업(C3), 숙박음식업

69) 실질기준으로 비교하기 위해 매출액은 한국은행 생산자물가지수(2010=100)를 디플레이터로 사용하였음

(C4), 금융 및 보험업(C7)인 것으로 나타났고, 의료기관, 양로원 등이 포함된 보건 및 사회복지(C12)업은 다른 업종과 달리 성장하는 추세여서 경쟁적인 관계로 분석되었다.

〈표 부록-31〉 진주시 산업간 상관관계

구분	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
C1	1.00	++	++	++	-	+	+	+	--	--	-	---	+	-
C2	0.63	1.00	+	+	-	+	-	+	--	-	--	-	-	-
C3	0.62	0.23	1.00	+++	-	+	+++	++	-	-	-	---	+	-
C4	0.63	0.06	0.88	1.00	-	+	+++	++	-	-	+	---	++	-
C5	-0.25	-0.32	-0.23	-0.01	1.00	+	-	-	+	+	++	+	+	+
C6	0.10	0.15	0.25	0.22	0.26	1.00	+	-	-	+	+	-	+	+
C7	0.40	-0.04	0.71	0.71	-0.32	0.02	1.00	++	-	-	-	--	+	-
C8	0.37	0.16	0.62	0.59	-0.14	-0.16	0.61	1.00	-	-	-	-	+	-
C9	-0.60	-0.56	-0.33	-0.36	0.06	-0.09	-0.15	-0.40	1.00	+	+	++	-	+
C10	-0.57	-0.13	-0.24	-0.38	0.31	0.46	-0.31	-0.38	0.36	1.00	+	+	-	++
C11	-0.29	-0.53	-0.01	0.19	0.67	0.28	-0.17	-0.05	0.13	0.21	1.00	+	+	+
C12	-0.82	-0.43	-0.86	-0.85	0.28	-0.30	-0.62	-0.48	0.57	0.40	0.12	1.00	-	+
C13	0.12	-0.41	0.46	0.65	0.12	0.25	0.40	0.14	-0.15	-0.16	0.47	-0.39	1.00	+
C14	-0.34	-0.19	-0.23	-0.26	0.48	0.32	-0.25	-0.22	0.14	0.53	0.34	0.43	0.08	1.00

주 1: 제조업 (C1), 건설 (C2), 도소매업 (C3), 숙박음식업 (C4), 운수업 (C5), 출판, 방송통신 (C6), 금융 및 보험업 (C7), 부동산 및 임대업 (C8), 사업서비스업 (C9), 공공행정 및 국방 (C10), 교육서비스 (C11), 보건 및 사회복지 (C12), 오락문화 (C13), 기타서비스업 (C14)

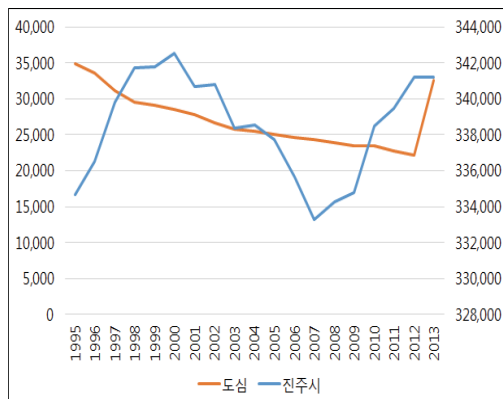
주 2: +, ++, +++는 양의 상관계수가 각각 0.5미만, 0.7미만, 0.7 이상이며, --, ---는 음의 상관계수가 각각 -0.5미만, -0.7미만, -0.7이상임

(4) 기능변화 요인 분석

① 인구, 공시지가 등 변화현황

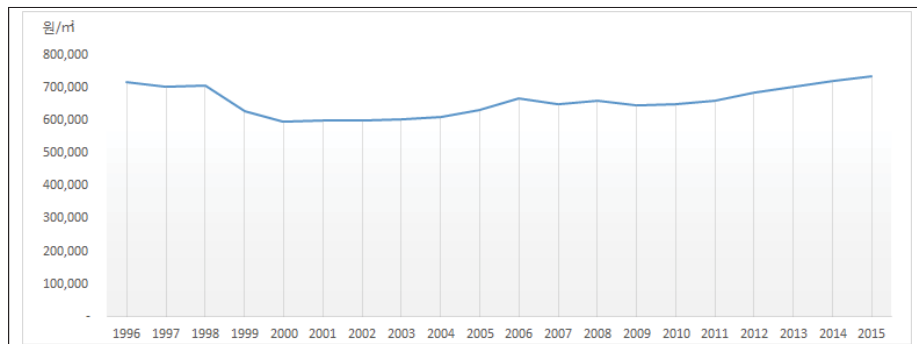
진주시 인구는 지속적으로 증가하다가 2000년을 기준을 감소하기 시작하여 2007년에 최저인구를 기록하고 2008년부터 다시 증가하기 시작하였다. 반면 도심의 경우 지속적으로 감소하고 있다. 2013년 도심인구가 증가한 것은 대안동과 장대동의 도심 편입에 따른 일시적 현상이다.

〈그림 부록-32〉 진주 도심지역 인구변화 현황



진주시 도심지역 공시지가는 2000년까지는 지속적으로 감소하였으나, 2000년 이후 꾸준히 상승하고 있다. 기존 시가지의 개발사업 진행 및 대규모상업시설 입점에 따라 꾸준한 상승세를 보이고 있다.

〈표 부록-32〉 진주시 도심 공시지가 변화(1996~2015)



(단위 : 원/㎡)

1996	1997	1998	1999	2000
716,688	704,242	706,306	627,076	595,603
2001	2002	2003	2004	2005
600,542	600,124	603,607	612,066	633,821
2006	2007	2008	2009	2010
668,000	649,080	661,168	647,516	650,643
2011	2012	2013	2014	2015
662,317	684,806	702,944	721,992	734,317

자료 : 부동산 공시지가알리미 - '토지' 부문 (<https://www.kais.kr/realtyprice/gstandard/search.htm>)

* 기준 : (지목)'대', (기간)1996~2015, (공간)중앙동, 상봉동 (자가)표준지 공시지가

② 기능과 공시지가, 인구 등과의 상관관계

총 19개 대분류 산업 중 도심의 종사자수가 50명 미만인 농림어업, 광업, 전기수도서비스업을 제외한 14개 산업을 추출하여 도심의 인구변화와의 상관계수를 구한 결과 제조업(C1), 도소매업(C3), 숙박음식업(C4)의 종사자수는 인구와 보완성이 매우 높은 반면, 보건 및 사회복지(C12)는 고령인구의 증가와 더 높은 상관관계가 있는 것으로 판단된다.

〈표 부록-33〉 진주시 도심지 기능별 인구와의 상관관계

구 분	1994~2013 평균 종사자수	인구와의 상관계수
제조업 (C1)	661	0.854
건설 (C2)	543	0.612
도소매업 (C3)	4,484	0.853
숙박음식업 (C4)	2,254	0.735
운수업 (C5)	885	-0.374
출판, 방송통신 (C6)	51	0.245
금융 및 보험업 (C7)	1,495	0.565
부동산 및 임대업 (C8)	177	0.521
사업서비스업 (C9)	267	-0.598
공공행정 및 국방 (C10)	216	-0.355
교육서비스 (C11)	1,021	-0.264
보건 및 사회복지 (C12)	735	-0.957
오락문화 (C13)	364	0.199
기타서비스업 (C14)	1,060	-0.376

2) 익산시

(1) 특화업종 분석

① 도심의 기능 변화

통계청 사업체총조사(1994~2013) 마이크로데이터를 이용하여 익산시 도심(중앙동, 평화동, 인화동)의 주요 산업(대분류)별 추이를 분석한 결과 대부분의 서비스업이 쇠퇴하였다. 도심의 사업체수는 5,471개에서 3,224개로 약 42% 급감하였고 종사자수도 21,661명에서 11,797명으로 절반 수준으로 줄어들면서 도심의 경제적 기능이 크게 쇠퇴하였다. 새로운 인구유입이 없는 상황에서 부송동, 영등동, 모현동 등 도시의 동북부외곽에 대규모 택지가 개발되면서 역세권을 중심으로 한 도심의 상권은 크게 위축되었다. 이와 함께 익산우체국, 익산경찰서, 익산보훈지청 등 공공기관이 모현동, 송학동 일대로 이전하면서 공공행정 및 국방부문에 종사자수도 1,016명에서 494명으로 감소하였다. 도소매업, 음식숙박업, 금융 및 보험업종의 종사자수가 크게 감소했음에도 특화도 지수에 큰 차이가 없는 것은 전체 종사자수와 유사한 감소 패턴을 보여 도심에서 해당 산업의 집중도는 큰 변화가 없었기 때문이다. 반면 전체 종사자수

보다 더 급격한 쇠퇴를 보인 출판, 방송통신업(1.69→0.24), 오락문화(1.32→0.40)는 집중도 지수가 크게 감소하였다.

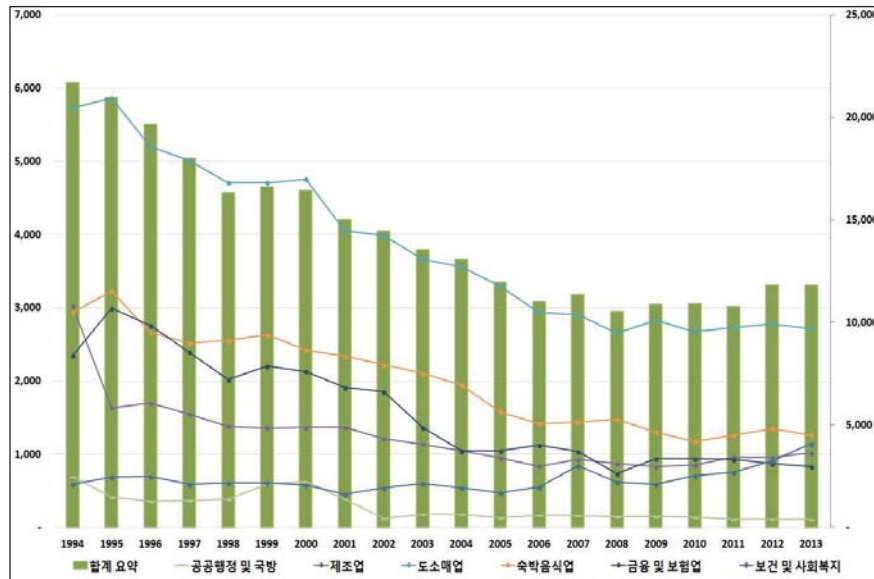
〈표 부록-34〉 익산시 도심기능 변화 추이

구 분	업체수			종사자수			특화도		
	1994	2013	변화율	1994	2013	변화율	1994	2013	변화량
제조업	530	333	-2.42	3,030	1,015	-5.59	0.44	0.36	-0.08
건설	83	70	-0.89	496	1,037	3.96	0.73	1.95	1.22
도소매업	2,262	1,273	-2.98	5,730	2,714	-3.86	1.58	1.63	0.05
숙박음식업	1,103	560	-3.50	2,939	1,262	-4.35	1.50	1.17	-0.33
운수업	97	187	3.52	1,635	1,221	-1.52	1.41	1.84	0.43
출판, 방송통신	2	3	2.16	228	13	-13.99	1.69	0.24	-1.45
금융 및 보험업	151	45	-6.17	2,344	830	-5.32	2.19	2.07	-0.12
부동산 및 임대업	109	33	-6.09	247	120	-3.73	0.69	0.53	-0.16
사업서비스업	92	89	-0.17	254	728	5.70	0.69	1.09	0.39
공공행정 및 국방	15	7	-3.93	698	112	-9.18	0.72	0.35	-0.37
교육서비스	136	57	-4.47	710	465	-2.20	0.39	0.39	0.00
보건 및 사회복지	123	102	-0.98	591	1,144	3.54	1.01	1.08	0.08
오락문화	184	40	-7.72	501	82	-9.09	1.32	0.40	-0.92
기타서비스업	578	424	-1.62	1,985	984	-3.63	1.41	1.32	-0.09
총합계	5,471	3,224	-2.74	21,661	11,797	-3.15			

자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

연도별 종사자수 추이를 보면 보건 및 사회복지를 제외한 주요 산업들이 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 도심의 총 종사자수는 1994년 21,661명을 기록한 이후 지속적으로 감소하고 있다. 특히 도심부의 상업활동(도소매, 음식숙박업) 종사자수가 신도시 외곽으로 이전하면서 전체 종사자수 감소 패턴과 유사한 모습을 보이고 있고, 금융 및 보험업과 공공서비스업의 감소폭이 가장 컸다. 충주시와 마찬가지로 보건 및 사회복지업은 인구 고령화에 따라 증가할 수 있어 일반적인 경기와는 역행하는 것으로 판단된다.

〈그림 부록-33〉 익산시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

② 도심의 특화기능

전반적으로 익산시 도심이 쇠퇴하고 있는 가운데서도 특화도와 규모가 상대적으로 큰 기능을 1994년과 2013년 사업체총조사 소분류(3 digit)자료로 추출하고 변화의 양상을 분석하였다. 도심에 집중도가 높은 기능을 도심의 인구비중⁷⁰⁾과 익산시 평균비율을 기준으로 추출한 결과 1994년 총 40개 기능이 도심에 집중되어 있는 것으로 분석되었고 2013년에는 18개의 기능이 없어지고 22개가 추가되어 총 44개의 기능이 특화되어 있는 것으로 나타났다. 44개 중 사업체 당 종사자수 기준으로 익산시 평균보다 규모가 큰 기능은 조경수 식재 및 농업관련 서비스업(014), 건물건설업(452), 육상여객 운송업(602), 비통화 금융기관(659), 기타 사업지원 서비스업(759), 기타회원단체(919)로 분석되었다. 1994년 주요 기능이었던 음식점업은 2013년에

70) 2013년 말 기준 중앙동, 평화동, 인화동의 인구비중은 5.73%(17,777명/310,425명)이므로, 194개 산업 중 도심의 종사자수 비중이 5.73%를 넘는 산업을 추출함. 익산시 지역별로 소득 수준이나 소비성향의 차이는 없다고 가정하고, 도심에서 인구비중(수요)보다 종사자수(공급)이 많은 산업을 선정하였음

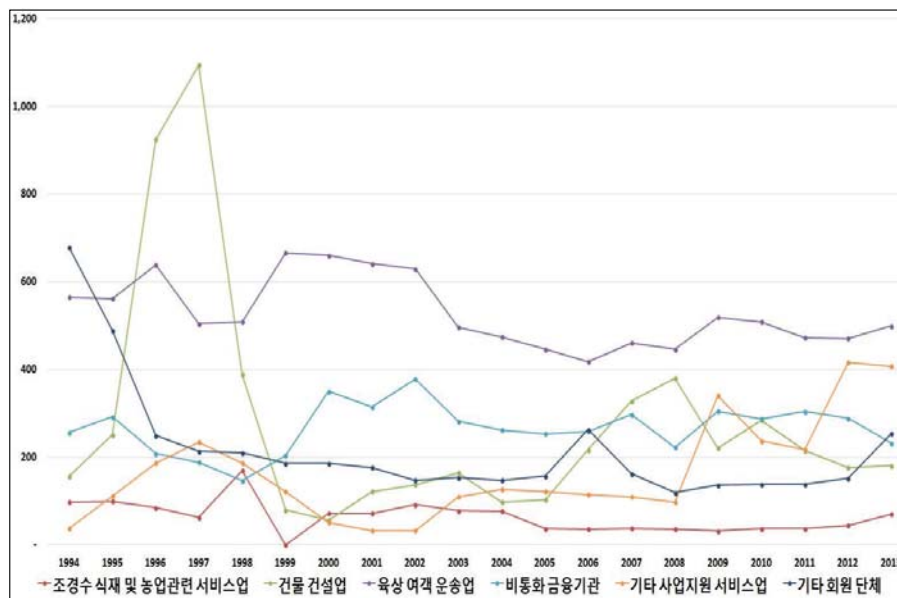
소멸되었고, 도소매업 주요 기능은 익산시 평균보다 규모가 큰 기능이 하나도 없었다. 또한 사업체당 종사자수 규모가 큰 주요 기능에 있어서도 익산역과 연계된 육상 여객 운송업(499명)을 제외하고는 종사자수가 많지 않았다.

〈표 부록-35〉 익산시 도심지 주요 기능 변화

구분	소멸	유지	신규
농림어업 및 광업	축산업(012), 석탄광업(101)	조경수 식재 및 농업관련 서비스업(014)	
제조업	출판업(221), 금속주조업(273), 기타 가정용기구 제조업(295), 반도체 및 전자부품 제조업(321)	구조용 금속제품, 탱크 및 증기발생기 제조업(281)	봉제의복 제조업(181), 기타 조립금속제품 제조 및 금속처리업(289), 가공공작기계 제조업(292), 의류기기 제조업(331)
전기, 가스, 수도업	전기업(401), 가스제조 및 배관공급업(402)		
건설업	건물설비 설치 공사업(462)	전기 및 통신공사업(463)	건물건설업(452) , 토목시설물 및 건물축조 관련 전문공사업(461), 건설장비 운영업(465)
도소매업	의약품, 의료용 기구 및 화장품 소매업(523)	자동차 판매업(501), 가정용품 도매업(514), 건축자재 및 철물도매업(515), 기타 산업용중간재 및 재생 재료 도매업(517), 기계장비 및 관련용품 도매업(518), 섬유, 의복, 가죽제품 소매업(524), 가전제품, 가정용품 소매업(525), 중고품 소매업(527)	자동차 부품 및 부속품 판매업(502), 상품 중개업(511), 음식료품 및 담배도매업(513), 음식료품 및 담배소매업(522)
숙박음식업	음식점업(552)	숙박업(551)	
운수업	화물취급업(631), 우편 및 소포 송달업(641)	여행사 및 기타 여행 보조업(633), 기타 운송관련 서비스업(639)	철도 운송업(601), 육상 여객 운송업(602)
금융 및 보험업		통화 금융기관(651), 보험 및 연금업(660), 금융관련 서비스업(671)	비통화 금융기관(659)
부동산 및 임대업		운송장비 임대업(711)	
사업서비스업	기타 전문 과학 및 기술서비스업(749), 사업시설유지관리 및 고용 서비스업(751)		법무 및 회계관련 서비스업(741), 과학 및 기술 서비스업(744), 기타 사업지원서비스업(759)

구분	소멸	유지	신규
공공행정 및 국방	사법 및 공공질서 행정(764)		
보건 및 사회복지			수의업(852), 비수용 복지시설(862)
오락문화	영화산업(871), 기타 오락관련 산업(889)	공연산업(873)	
기타서비스업		산업 및 전문가 단체(911), 기타 회원 단체(919) , 기계장비 수리업(921)	개인 및 가정용품 수리업(923), 그 외 기타 서비스업(939)
합계	18개	22개	22개

〈그림 부록-34〉 익산시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류)(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

(2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액변화 분석

서비스업총조사 자료를 이용하여 익산시 도소매업 및 음식숙박업의 매출액 변화를 살펴본 결과 도소매업의 매출액은 2005년까지 감소하다 회복되는 패턴을 보이는 반면 음식숙박업은 매출액 규모가 계속 감소하고 있다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 도소매업은 5,573억 원의 매출을 올렸으나 2005년에는 4,151억 원까지 감소하였고

이후 2010년에는 5,155억 원 수준까지 회복하였다. 도소매업의 경우 도심지역의 매출액 감소세보다 종사자수의 감소가 더 크기 때문에 종사자수 1인당 매출액은 증가하였고 비도심지역과의 규모도 크게 차이가 나지 않았다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 음식숙박업은 849억 원의 매출을 올렸으나 이후 지속적으로 감소하여 2010년에는 363억 원 수준이며, 종사자수도 비슷하게 줄었기 때문에 1인당 매출액은 3,000만원 수준을 유지하고 있다.

〈표 부록-36〉 익산시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이
(단위: 명, 백만 원)

구 분		도소매업			음식숙박업		
		종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
1996	비도심	9,562	765,524	80	5,518	177,817	32
	도심	5,649	557,396	99	2,658	84,922	32
	합계	15,211	1,322,919	87	8,176	262,740	32
2001	비도심	8,401	1,333,986	159	5,906	170,841	29
	도심	3,800	431,306	114	2,016	62,862	31
	합계	12,201	1,765,292	145	7,922	233,703	30
2005	비도심	9,673	1,390,641	144	6,765	250,441	37
	도심	3,177	415,153	131	1,472	54,481	37
	합계	12,850	1,805,794	141	8,237	304,922	37
2010	비도심	10,569	2,134,286	202	7,119	274,594	39
	도심	2,677	515,533	193	1,173	36,334	31
	합계	13,246	2,649,819	200	8,292	310,928	37

자료 : 통계청, 서비스업총조사(1996, 2001, 2005) 및 경제총조사(2010)

(3) 도심 내 업종간 상관관계 분석

산업 대분류 기준 14개 산업간 상관계수를 구하고 이를 통해 산업간 연계성⁷¹⁾을 분석하였다. 익산시 도심에서 보완성이 가장 큰 업종군은 제조업(C1)과 숙박음식업(C4), 운수업(C5), 부동산 및 임대업(C8) 등 대부분의 서비스업인 반면 도소매업(C3),

71) 한 산업이 성장할 때 다른 산업도 성장하면(즉 같은 방향으로 움직이면) 보완관계가 있다고 정의하고 반대의 경우(즉 다른 방향으로 움직이면) 경쟁관계가 있다고 정의함

공공행정 및 국방(C10), 오락문화(C13)업은 다른 산업들과는 경쟁도가 높은 것으로 분석되었다.

〈표 부록-37〉 익산시 산업간 상관관계

구분	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
C1	1.00	++	-	+++	+++	++	+	+++	++	-	+++	++	-	+++
C2	0.51	1.00	0.09	++	++	+	+	++	++	-	+	+	-	++
C3	-0.05	0.09	1.00	-	-	-	-	-	+	++	-	--	++	-
C4	0.82	0.67	-0.07	1.00	+++	+	+	+++	++	--	+++	+++	-	+++
C5	0.77	0.63	-0.17	0.98	1.00	+	+	+++	++	--	+++	+++	-	+++
C6	0.53	0.26	-0.04	0.44	0.43	1.00	+	+	+	-	+	+	-	++
C7	0.02	0.09	-0.35	0.05	0.07	0.10	1.00		-	--	-	+	--	+
C8	0.72	0.61	-0.01	0.97	0.95	0.40	0.00	1.00	++	-	+++	++	-	+++
C9	0.64	0.65	0.03	0.62	0.61	0.46	-0.27	0.57	1.00	-	+	+	+	++
C10	-0.44	-0.36	0.53	-0.53	-0.62	-0.36	-0.59	-0.49	-0.26	1.00	-	--	++	--
C11	0.79	0.40	-0.23	0.84	0.81	0.18	-0.03	0.77	0.45	-0.41	1.00	+++	-	+++
C12	0.54	0.17	-0.55	0.72	0.77	0.37	0.25	0.68	0.31	-0.66	0.72	1.00	-	+++
C13	-0.18	-0.25	0.51	-0.33	-0.37	-0.07	-0.60	-0.29	0.05	0.60	-0.30	-0.48	1.00	-
C14	0.81	0.57	-0.28	0.95	0.97	0.52	0.13	0.90	0.63	-0.64	0.80	0.83	-0.38	1.00

주 1:제조업 (C1), 건설 (C2), 도소매업 (C3), 숙박음식업 (C4), 운수업 (C5), 출판, 방송통신 (C6), 금융 및 보험업 (C7), 부동산 및 임대업 (C8), 사업서비스업 (C9), 공공행정 및 국방 (C10), 교육서비스 (C11), 보건 및 사회복지 (C12), 오락문화 (C13), 기타서비스업 (C14)

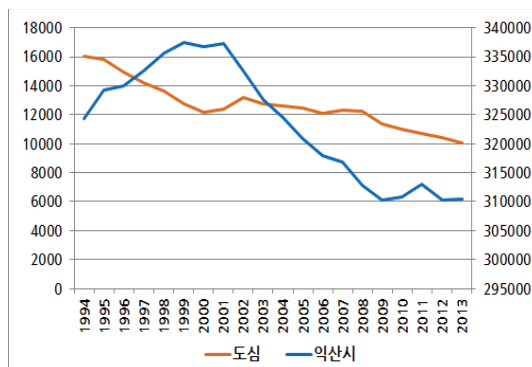
주 2: +, ++, +++는 양의 상관계수가 각각 0.5미만, 0.7미만, 0.7 이상이며, -, --, ---는 음의 상관계수가 각각 -0.5미만, -0.7미만, -0.7이상임

(4) 기능변화 요인 분석

① 인구, 공시지가 등 변화현황

익산시 전체의 인구는 2000년 이전까지 급격한 증가세를 보이다 그 이후 다소 주춤하다가 2002년부터 다시 급격한 감소세를 보이고 있다. 중앙동과 평화동의 도심지역 인구는 급격한 감소를 보이다가 2001~ 2002년 잠시 반등세를 보이다가 다시 감소세를 보이고 있

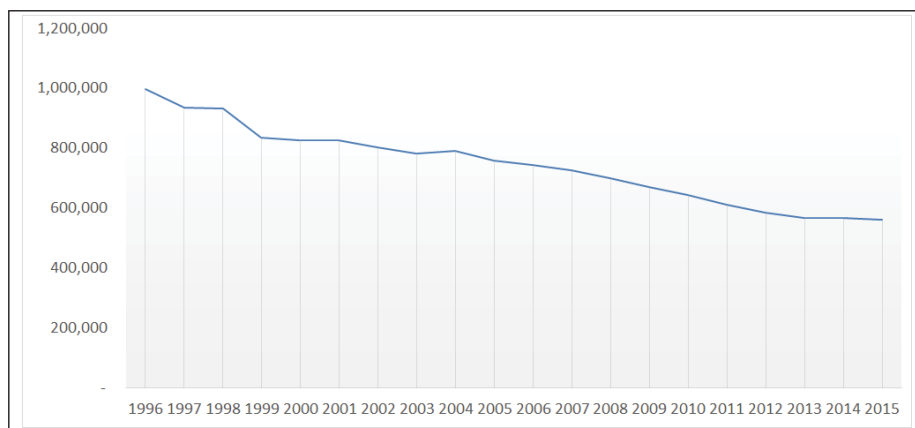
〈그림 부록-35〉 익산시 도심지 인구변화 현황



다. 2009년부터 상대적으로 2000년대 초중반보다 큰 폭으로 감소하고 있다.

도심지역 표준지 공시지가는 1990년대 후반 다소 급격한 감소세를 보이다가 2000년대 초반에는 완만한 감소세를 보이기도 했으나 2005년부터 다시 보다 큰 폭이 감소세를 보인다. 2013년부터는 지가가 유지되고 있다. 도심지역 표준지 공시지가에 대한 도심 인구와 전체인구의 상관계수는 각각 0.958와 0.850인 것으로 분석되었다.

〈표 부록-38〉 익산시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)



(단위 : 년, 원/㎡)

구분	1996	1997	1998	1999	2000
평균	995,595	935,156	931,111	835,311	826,270
중양동	1,441,713	1,354,774	1,388,240	1,254,221	1,245,440
평화동	549,478	515,538	473,981	416,400	407,100

구분	2001	2002	2003	2004	2005
평균	826,322	801,531	780,034	791,484	759,329
중양동	1,241,644	1,204,504	1,160,684	1,170,604	1,105,427
평화동	411,000	398,558	399,385	412,365	413,231

구분	2006	2007	2008	2009	2010
평균	743,415	725,092	697,737	668,974	642,013
중양동	1,075,809	1,044,518	997,101	949,833	906,354
평화동	411,021	405,667	398,373	388,115	377,673

구분	2011	2012	2013	2014	2015
평균	609,966	584,493	566,998	567,099	559,071
중양동	856,775	812,966	784,134	784,428	769,315
평화동	363,157	356,020	349,863	349,769	348,827

자료 : 부동산 공시지가알리미 - '토지' 부문 (<https://www.kais.kr/realtyprice/gsstandard/search.htm>)

* 기준 : (지목)'대', (기간)1996~2015, (공간)중양동(창인/중앙/갈산)·평화동, (지가)표준지 공시지가

② 기능과 공시지가, 인구 등과의 상관관계

총 19개 대분류 산업 중 도심의 종사자수가 50명 미만인 농림어업, 광업, 전기수도서비스업을 제외한 14개 산업을 추출하여 도심의 인구변화와의 상관계수를 구한 결과 도심의 인구와 보완성이 높은 산업은 숙박음식업(C4), 운수업(C5), 부동산 및 임대업(C8)이며 도소매업과 금융 및 보험업은 인구와의 상관관계가 낮을 뿐만 아니라 종사자수 규모도 작은 편이다.

〈표 부록-39〉 익산시 도심지 기능별 인구와의 상관관계

구 분	1994~2013 평균 종사자수	인구와의 상관계수
제조업 (C1)	1,249	0.832
건설 (C2)	55	0.750
도소매업 (C3)	685	-0.026
숙박음식업 (C4)	3,838	0.948
운수업 (C5)	1,991	0.930
출판, 방송통신 (C6)	1,244	0.454
금융 및 보험업 (C7)	192	0.191
부동산 및 임대업 (C8)	1,573	0.906
사업서비스업 (C9)	132	0.649
공공행정 및 국방 (C10)	462	-0.597
교육서비스 (C11)	277	0.733
보건 및 사회복지 (C12)	592	0.589
오락문화 (C13)	654	-0.393
기타서비스업 (C14)	237	0.902

3) 여수시

(1) 특화업종 분석

① 도심의 기능 변화

통계청 사업체총조사(1994~2013) 마이크로데이터를 이용하여 여수시 도심(동문동, 한려동, 중앙동, 충무동, 광림동, 서강동)의 주요 산업(대분류)별 추이를 분석한 결과 금융서비스업, 도소매업, 숙박음식업 등 주요 서비스기능의 감소폭이 크게 나타났다. 최근 20년간 도심의 사업체수는 5,546개에서 4,235개로 연평균 1.41% 감소한 반면 종사자수는 18,146명에서 12,336명으로 더 크게(-2.01%) 감소하여

사업체당 평균적인 종사자수로 본 규모도 감소하였다. 여수 및 울춘산업단지 개발로 도심 내 제조업 종사자수가 약 50% 감소하였고, 산업단지 배후에 신도시 개발로 인해 도소매업(-1.13%), 숙박음식업(-1.76%), 금융 및 보험업(-4.21%)의 감소폭도 매우 큰 편이다. 또한 여주시청을 비롯해 소방서, 세무서, 향만청, 출입국관리소 등 관공서가 이전하면서 공공행정 및 국방업에 종사자수도 1,478명에서 555명으로 크게 감소하였다.

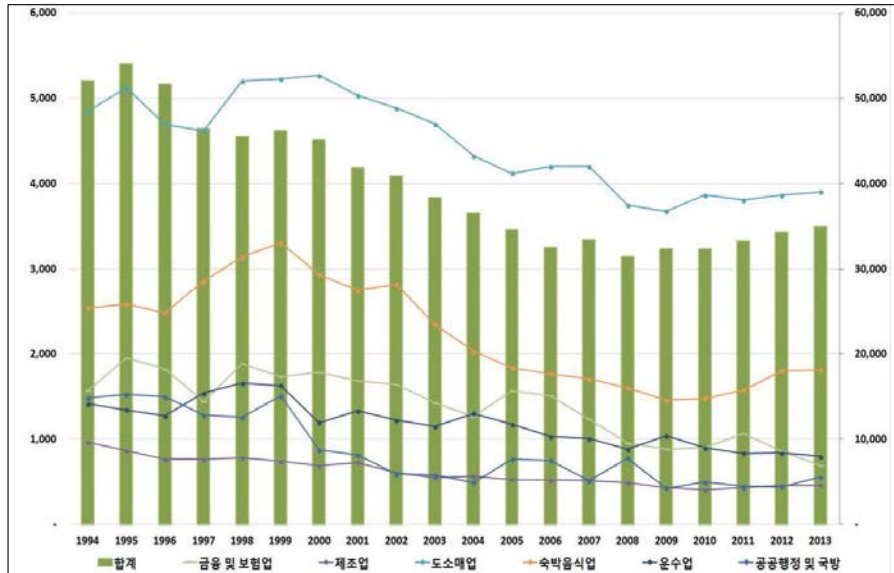
〈표 부록-40〉 여주시 도심지 기능 변화 추이

구 분	업체수			종사자수			특화도		
	1994	2013	변화율	1994	2013	변화율	1994	2013	변화량
제조업	378	236	-2.45	963	459	-3.82	0.25	0.19	-0.05
건설	72	51	-1.80	540	294	-3.15	0.45	0.21	-0.24
도소매업	2,413	1,862	-1.36	4,842	3,904	-1.13	1.40	2.16	0.77
숙박음식업	1,200	834	-1.90	2,537	1,811	-1.76	1.34	1.28	-0.06
운수업	167	240	1.93	1,413	794	-2.99	1.25	1.02	-0.23
출판, 방송통신	7	5	-1.76	218	19	-12.05	1.47	0.31	-1.16
금융 및 보험업	89	62	-1.88	1,567	692	-4.21	1.70	1.84	0.14
부동산 및 임대업	107	33	-6.00	208	100	-3.78	0.70	0.49	-0.21
사업서비스업	79	73	-0.41	247	358	1.97	0.34	0.51	0.17
공공행정 및 국방	35	18	-3.44	1,478	555	-5.02	1.48	1.32	-0.15
교육서비스	140	78	-3.03	1,301	922	-1.80	1.01	1.07	0.06
보건 및 사회복지	84	125	2.11	670	1,131	2.79	1.56	1.39	-0.17
오락문화	172	86	-3.58	353	292	-0.99	1.31	1.41	0.10
기타서비스업	600	532	-0.63	1,798	1,005	-3.02	1.38	1.20	-0.18
총합계	5,546	4,235	-1.41	18,146	12,336	-2.01			

자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

연도별 종사자수 추이를 보면 2008년까지 지속적으로 감소하다가 이후에는 반등하는 흐름을 보이고 있다. 총 종사자수는 1995년 53,999명을 정점으로 2008년 31,402명까지 감소하였으나 각종 도심 재생사업에 따라 약간의 회복세를 보이고 있다. 여수 KTX 개통으로 접근성이 높아지고 해양 EXPO등으로 관광객이 증가하면서 가장 많은 고용을 창출하는 도소매업 및 음식숙박업은 회복세를 보이는 것으로 판단되나 다른 산업은 아직 소폭의 감소세를 지속하고 있다.

〈그림 부록-36〉 여수시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

② 도심의 특화기능

여수시에서는 부동산 및 임대업, 사업서비스업을 제외한 대부분의 서비스업종이 도심에 특화된 산업인 것으로 나타났으며, 출판, 방송통신업(1.47 → 0.31)을 제외하고는 다른 지역에 비해 집중도의 변화도 크지 않은 편이다. 전반적으로 여수시 도심이 쇠퇴하고 있는 가운데에서도 특화도와 규모가 상대적으로 큰 기능을 1994년과 2013년 사업체총조사 소분류(3 digit)자료로 추출하고 변화의 양상을 살펴보았다. 도심에 집중도가 높은 기능을 도시의 인구비중⁷²⁾과 여수시 평균비율을 기준으로 추출한 결과 1994년에는 총 50개의 기능이 도심에 집중되어 있는 것으로 분석되었고 2013년에는 이중 21개가 소멸되고 8개가 새로 창출되어 총 37개의 기능이 특화되어 있는 것으로 나타났다. 2013년 37개 중 사업체 당 종사자수 기준으로 여수시 평균보다 규모가 큰 기능은 가정용품 도매업(514), 숙박업(551), 해상 운송업(611), 사법 및

72) 2013년 말 기준 동문동, 한려동, 중앙동, 충무동, 광림동, 서강동의 인구비중은 11.22% (33,036명/294,565명)이므로, 194개 산업 중 도시의 종사자수 비중이 11.22%를 넘는 산업을 추출함

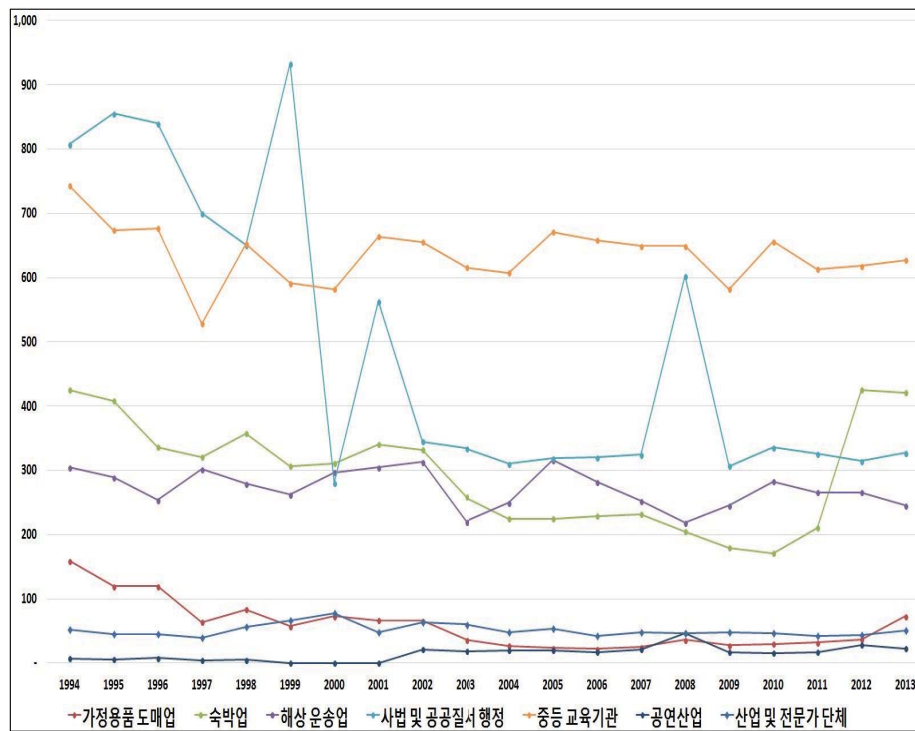
공공질서 행정(764), 중등 교육기관(802), 산업 및 전문가 단체(911)로 분석되었다. 여주시 도심은 주요 기능 중 소멸된 기능이 생성된 기능보다 많을 뿐만 아니라 유지되고 있는 주요 기능 중에서도 1,000명 이상을 고용하거나 성장하고 있는 산업이 아직까지는 없는 것으로 보인다.

〈표 부록-41〉 여주시 도심지 주요 기능 변화

구분	소멸	유지	추가
제조업	편조업(173), 기타 섬유제품 제조업(179), 가방, 핸드백 및 기타 가죽제품 제조업(192), 유리 및 유리제품 제조업(261), 자동차 차체 및 트레일러 제조업(342)	봉제외복 제조업(181), 신발 제조업(193), 제재 및 목재 가공업(201), 인쇄 및 인쇄관련 산업 (222), 의료용 기기 제조업(331), 기타 제품 제조업(369)	기타 식품 제조업(154), 가구 제조업(361)
건설업	건물 건설업(452)		
도소매업	산업용 농축산물 및 산동물 도매업(512), 의약품, 의료용 기구 및 화장품 소매업(523)	자동차 부품 및 부속품 판매업(502), 이륜자동차 및 부품 판매업(503), 음식료품 및 담배 도매업(513), 가정용품 도매업(514) , 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업(524), 가전제품, 기구 및 가정용품 소매업(525)	종합 소매업(521), 음식료품 및 담배 소매업(522), 기타 상품 전문 소매업(526)
숙박음식업		숙박업(551)	
운수업	화물 취급업(631), 기타 운송관련 서비스업(639)	해상 운송업(611) , 내륙수상 운송업(612), 여행사 및 기타 여행 보조업(633)	
금융 및 보험업		비통화 금융기관(659), 보험 및 연금업(660), 금융관련 서비스업(671)	통화 금융기관(651)
부동산 및 임대업	부동산 임대 및 공급업(701), 산업용 기계장비 임대업(712)	운송장비 임대업(711)	
사업서비스업	자연과학 연구 개발업(731), 과학 및 기술서비스업(744)	법무 및 회계관련 서비스업(741), 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(749)	
공공행정	외무 및 국방 행정(763)	사회 및 산업정책	

구분	소멸	유지	추가
		행정(762), 사법 및 공공질서 행정(764)	
교육서비스		중등 교육기관(802)	
보건 및 사회복지	수용 복지시설(861)	의료업(851)	
오락문화	영화 산업(871), 방송업(872), 기타 오락관련 사업(889)		공연산업(873), 도서관, 기록보존소, 박물관 및 기타 문화관련 산업(882)
기타서비스업	기타 회원단체(919), 그 외 기타 서비스업(939)	산업 및 전문가 단체(911), 개인 및 가정용품 수리업(923), 미용, 욕탕 및 유사 서비스업(931)	
합계	21개	29개	8개

〈그림 부록-37〉 여주시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류) (1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

(2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액변화 분석

서비스업총조사 자료를 이용하여 여주시 도심의 도소매업 및 음식숙박업의 매출액 변화를 살펴본 결과 도소매업은 일정 수준을 유지하고 있는 반면 음식숙박업은 매출액 감소세가 뚜렷하다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 도소매업은 4,709억 원의 매출을 올렸으며 2010년에도 4,717억 원으로 비슷한 수준을 유지하고 있다. 동 기간 도심지역의 도소매업 종사자 1인당 매출액은 9,800만 원에서 1억 2,200만 원으로 증가하였으나 비도심지역의 1인당 매출액이 가파르게 상승하면서 격차는 크게 벌어졌다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 음식숙박업은 883억 원의 매출에서 2010년 369억 원으로 감소하였고 1인당 매출액도 1,100만 원 감소하였다.

〈표 부록-42〉 여주시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이

(단위: 명, 백만 원)

구 분		도소매업			음식숙박업		
		종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
1996	비도심	12,955	1,274,321	98	7,694	229,889	30
	도심	4,794	470,925	98	2,466	88,367	36
	합계	17,749	1,745,246	98	10,160	318,256	31
2001	비도심	8,725	1,852,201	212	7,020	175,789	25
	도심	4,799	406,441	85	2,482	59,558	24
	합계	13,524	2,258,642	167	9,502	235,347	25
2005	비도심	8,548	1,704,207	199	8,077	241,015	30
	도심	4,039	471,954	117	1,758	43,334	25
	합계	12,587	2,176,161	173	9,835	284,350	29
2010	비도심	9,798	3,686,921	376	8,591	307,794	36
	도심	3,865	471,722	122	1,475	36,910	25
	합계	13,663	4,158,643	304	10,066	344,704	34

자료 : 통계청. 서비스업총조사(1996, 2001, 2005) 및 경제총조사(2010)

(3) 도심 내 업종간 상관관계 분석

산업 대분류 기준 14개 산업간 상관계수를 구하고 이를 통해 산업간 연계성을 분석하였다. 여주시 도심에서 보완성이 가장 큰 업종군은 제조업(C1), 도소매업(C3), 숙박음식업(C4), 부동산 및 임대업(C8)과 공공행정 및 국방(C10)인 것으로 나타났고, 의료기관, 양로원 등이 포함된 보건 및 사회복지(C12)업은 다른 업종과 달리 성장하는 추세여서 경쟁적인 관계로 분석되었다.

〈표 부록-43〉 여주시 산업간 상관관계

구분	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
C1	1.00	++	+++	+++	+++	+	+++	+++	+	+++	++	-	++	+++
C2	0.51	1.00	+	++	++	-	+	+	-	++	-	-	+	+
C3	0.83	0.32	1.00	+++	+++	++	+++	+++	+	++	++	-	+++	+++
C4	0.80	0.50	0.95	1.00	+++	++	+++	+++	+	+++	+	-	+++	+++
C5	0.82	0.62	0.82	0.86	1.00	+	+++	++	-	+++	+	-	+++	++
C6	0.46	-0.15	0.64	0.55	0.44	1.00	++	++	+	++	++	-	+++	++
C7	0.80	0.29	0.90	0.80	0.79	0.65	1.00	+++	+	+++	+++	-	+++	+++
C8	0.80	0.26	0.84	0.74	0.68	0.50	0.80	1.00	+	+++	++	-	++	+++
C9	0.16	-0.17	0.35	0.30	-0.04	0.17	0.22	0.35	1.00	+	-	+	+	+
C10	0.90	0.65	0.69	0.70	0.76	0.30	0.73	0.73	0.10	1.00	+	-	+	+++
C11	0.54	-0.22	0.62	0.42	0.47	0.67	0.72	0.68	-0.03	0.36	1.00	-	++	++
C12	-0.52	-0.46	-0.43	-0.45	-0.68	-0.48	-0.51	-0.25	0.22	-0.48	-0.28	1.00	-	-
C13	0.53	0.20	0.85	0.88	0.72	0.71	0.72	0.59	0.26	0.39	0.51	-0.43	1.00	++
C14	0.85	0.21	0.83	0.75	0.66	0.60	0.72	0.86	0.29	0.71	0.62	-0.32	0.62	1.00

주 1: 제조업 (C1), 건설 (C2), 도소매업 (C3), 숙박음식업 (C4), 운수업 (C5), 출판, 방송통신 (C6), 금융 및 보험업 (C7), 부동산 및 임대업 (C8), 사업서비스업 (C9), 공공행정 및 국방 (C10), 교육서비스 (C11), 보건 및 사회복지 (C12), 오락문화 (C13), 기타서비스업 (C14)

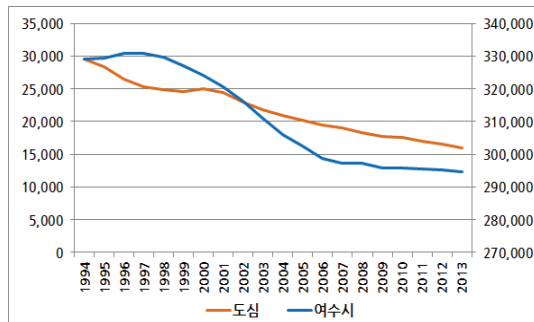
주 2: +, ++, +++는 양의 상관계수가 각각 0.5미만, 0.7미만, 0.7 이상이며, -, --, ---는 음의 상관계수가 각각 -0.5미만, -0.7미만, -0.7이상임

(4) 기능변화 요인 분석

① 인구, 공시지가 등 변화현황

여주시 전체 인구는 삼례(여주시/여천시/여천군) 통합 직접인 1997년 가장 많았고, 이후부터 2005년까지 급격한 감소세를 보이다가 2006년부터 완만한 감소세를 보이고 있다. 반면 중앙동, 충무동, 서강동의 도심지역의 인

〈그림 부록-38〉 여주시 도심지 인구변화 현황

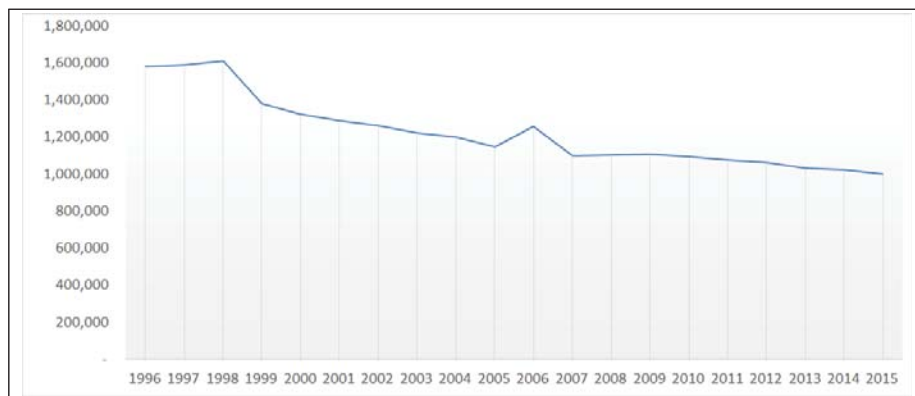


구는 1994년부터 급감세를 보이다가 1998년 IMF 이후 직후부터 경기회복 직전인 2001년까지 24,000~25,000명을 유지하다가 이후 다시 꾸준한 감소세를 보이고 있다.

도심지역 표준지 지가는 1998년까지 지지되다가 1999년 급감하고 이후는 그 감소세가 완만해졌으며, 2000년대 후반부터 2010년까지 다시 지가가 유지되다가

그 이후부터 다시 완만한 감소세를 보인다. 2006년에 도심지 지가가 반등한 것처럼 보이나, 해당년도의 표준지지가 조사표본수가 다른 년도와 다소 차이를 보이는데, 지가에도 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 도심지역 표준지 공시지가에 대한 도심 인구와 전체인구의 상관계수는 각각 0.900와 0.931이다.

〈표 부록-44〉 여주시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)



(단위 : 원/㎡)

구분	1996	1997	1998	1999	2000
평균	1,577,032	1,589,561	1,612,124	1,380,751	1,323,364
중앙동	2,113,250	2,066,486	2,077,839	1,785,570	1,694,132
서강동	1,304,645	1,414,058	1,431,000	1,192,320	1,139,800
충무동	1,313,200	1,288,138	1,327,534	1,164,362	1,136,161

구분	2001	2002	2003	2004	2005
평균	1,287,514	1,259,628	1,221,284	1,199,014	1,144,565
중앙동	1,653,722	1,609,701	1,550,340	1,529,375	1,450,639
서강동	1,126,419	1,101,419	1,064,365	1,036,703	1,004,946
충무동	1,082,400	1,067,764	1,049,148	1,030,963	978,111

구분	2006	2007	2008	2009	2010
평균	1,255,322	1,097,229	1,103,647	1,107,735	1,090,455
중앙동	1,525,353	1,394,653	1,409,479	1,427,750	1,401,403
서강동	1,097,545	969,311	971,500	972,696	968,000
충무동	1,143,068	927,722	929,963	922,759	901,963

구분	2011	2012	2013	2014	2015
평균	1,074,782	1,061,784	1,028,803	1,021,523	1,000,242
중앙동	1,381,522	1,387,288	1,309,124	1,291,471	1,263,652
서강동	926,000	924,928	922,029	917,537	897,485
충무동	916,824	873,137	855,255	855,560	839,588

자료 : 부동산 공시지가알리미 - '토지' 부문 (<https://www.kais.kr/realtypri/gstandard/search.htm>)

* 기준 : (지목)'대', (기간)1996~2015, (공간)중앙동-서강동-충무동, (지가)표준지 공시지가

② 기능과 공시지가, 인구 등과의 상관관계

총 19개 대분류 산업 중 도심의 종사자수가 50명 미만인 농림어업, 광업, 전기수도서비스업을 제외한 14개 산업을 추출하여 도심의 인구변화와의 상관계수를 구한 결과 도소매업(C3), 숙박음식업(C4), 운수업(C5), 금융 및 보험업(C7)의 종사자수는 인구와 보완성이 매우 높은 반면, 보건 및 사회복지(C12)는 전체인구수 보다는 고령인구와 관련이 높은 것으로 분석되었다.

〈표 부록-45〉 여주시 도심지 기능별 인구와의 상관관계

구 분	1994~2013 평균 종사자수	인구와의 상관계수
제조업 (C1)	611	0.970
건설 (C2)	391	0.523
도소매업 (C3)	4,466	0.876
숙박음식업 (C4)	2,240	0.846
운수업 (C5)	1,176	0.876
출판, 방송통신 (C6)	201	0.568
금융 및 보험업 (C7)	1,392	0.860
부동산 및 임대업 (C8)	152	0.805
사업서비스업 (C9)	334	0.170
공공행정 및 국방 (C10)	851	0.878
교육서비스 (C11)	1,111	0.564
보건 및 사회복지 (C12)	764	-0.657
오락문화 (C13)	405	0.641
기타서비스업 (C14)	1,207	0.841

4) 경주시

(1) 특화업종 분석

① 도심의 기능 변화

통계청 사업체총조사(1994~2013) 마이크로데이터를 이용하여 경주시 도심(중부동, 황오동, 황남동)의 주요 산업(대분류)별 추이를 분석한 결과 도소매업, 숙박음식업 등은 종사자수가 감소했으나 금융 및 보험업, 보건 및 사회복지업 등은 증가하면서

전체 종사자수의 감소폭은 크지 않았다. 다른 쇠퇴도시와는 달리 도심의 사업체수는 4,981개에서 3,592개로 감소한 반면 종사자수는 14,350명에서 13,121명으로 더 적게 감소하여 사업체당 평균적인 종사자수 규모는 증가하였다. 인근 산업단지 개발로 제조업체 수가 321개에서 178개로 줄었고 종사자수도 672명에서 409명으로 약 40% 감소하였다. 도심외곽에 대규모 택지개발사업은 없었으나 KTX 신경주역이 도심에서 떨어진 건천읍에 개통되면서 상업기능(도소매업, 숙박음식업) 일부와 운수업이 도심에서 감소한 것으로 보인다.

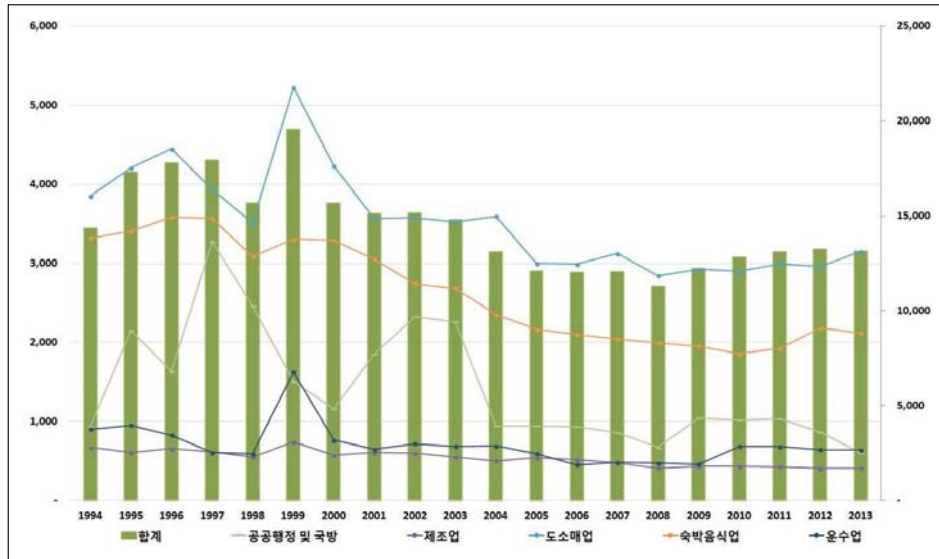
〈표 부록-46〉 경주시 도심지 기능의 변화 추이

구 분	업체수			종사자수			특화도		
	1994	2013	변화율	1994	2013	변화율	1994	2013	변화량
제조업	321	178	-3.06	672	409	-2.58	0.13	0.09	-0.04
건설	72	65	-0.54	276	214	-1.33	0.44	0.47	0.02
도소매업	1,928	1,324	-1.96	3,851	3,147	-1.06	1.72	2.27	0.55
숙박음식업	1,389	869	-2.44	3,319	2,119	-2.33	1.79	1.23	-0.56
운수업	147	196	1.53	896	636	-1.79	1.66	1.28	-0.38
출판, 방송통신	3	3	0.00	117	186	2.47	1.77	5.11	3.34
금융 및 보험업	54	77	1.89	768	1,331	2.94	1.64	4.47	2.83
부동산 및 임대업	118	59	-3.58	174	123	-1.81	0.99	0.73	-0.26
사업서비스업	103	118	0.72	459	688	2.15	2.70	1.66	-1.04
공공행정 및 국방	25	13	-3.38	931	598	-2.30	1.87	1.81	-0.07
교육서비스	106	71	-2.09	767	611	-1.19	0.86	0.66	-0.20
보건 및 사회복지	94	116	1.11	516	1,468	5.66	1.71	1.84	0.13
오락문화	152	78	-3.45	357	367	0.15	1.46	0.93	-0.53
기타서비스업	469	425	-0.52	1,218	1,161	-0.25	1.69	1.72	0.04
총합계	4,981	3,592	-1.71	14,350	13,121	-0.47			

자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

연도별 종사자수 추이를 보면 2000년대 초반부터 감소하다 2008년 부터는 증가하는 패턴을 보인다. 총 종사자수는 2008년 11,288명까지 감소하였다가 이후에는 조금씩 회복하고 있다. 부문별로는 관광과 연계된 상업기능(도소매업, 숙박음식업)이 가장 많은 고용을 창출하면서 전체의 회복세를 이끌고 있고, 운수업도 600명 내외의 안정적인 고용을 창출하고 있다. 다만 도심에서 많은 고용을 창출했던 공공행정 및 국방의 경우 최근에는 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈그림 부록-39〉 경주시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

② 도심의 특화기능

경주시에서는 부동산 및 임대업, 교육서비스업 등을 제외한 대부분의 서비스업이 도심으로 집중되어 있고, 최근 들어 출판, 방송통신(1.77→5.11), 금융 및 보험업(1.64→4.47)의 도심 특화도가 크게 상승하였다. 전반적으로 경주시 도심의 경제적 기능은 회복하고 있는 가운데서도 특화도와 규모가 상대적으로 큰 기능을 1994년과 2013년 사업체총조사 소분류(3 digit)자료로 추출하고 변화의 양상을 살펴보았다. 도심에 집중도가 높은 기능을 도시의 인구비중⁷³⁾과 경주시 평균비율을 기준으로 추출한 결과 1994년에는 총 53개의 기능이 도심에 집중되어 있는 것으로 분석되었고, 2013년에는 이중 24개가 소멸되고 16개가 새로 창출되어 총 45개의 기능이 특화되어 있는 것으로 나타났다. 2013년 45개 중 사업체 당 종사자수 기준으로 경주시 평균보다 규모가 큰 기능은 조정수 및 농업서비스업(014), 자동차 판매업(501), 우편 및 소포송달업(641), 보험 및 연금업(660), 사법 및 공공질서 행정(764, 의료업(851), 폐기물

73) 2013년 말 기준 중부동, 황오동, 황남동의 인구비중은 8.11%(21,935명/270,493명)이므로, 194개 산업 중 도시의 종사자수 비중이 8.11%를 넘는 산업을 추출함

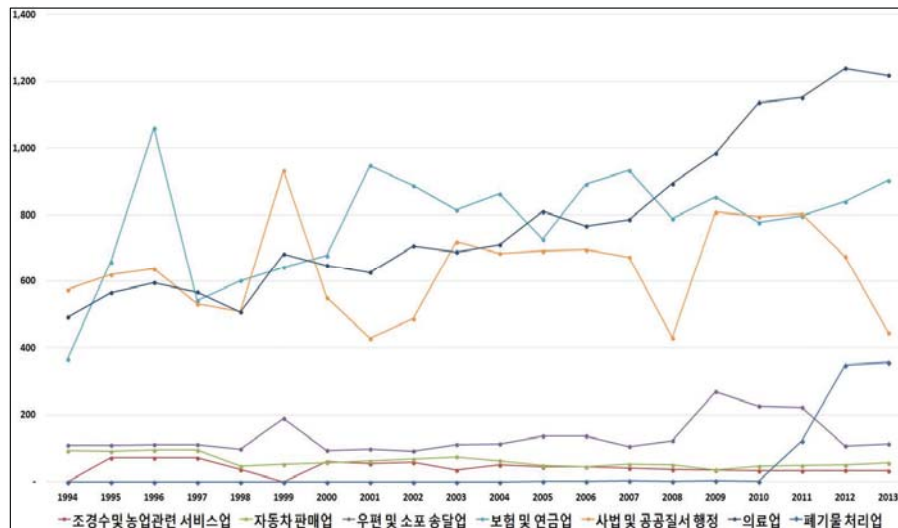
처리업(902)으로 분석되었다. 대부분의 주요 기능들이 고용을 유지하고 있는 가운데 의료업과 폐기물 처리업 종사자수가 증가하고 있다.

〈표 부록-47〉 경주시 도심지 주요 기능 변화

구분	소멸	유지	추가
농림어업 및 광업			<u>조경수 식재 및 농업관련 서비스업(014)</u> , 임업(020)
제조업	출판업(221), 의료용 기기 제조업(331)	봉제의복 제조업(181), 인쇄 및 인쇄관련 산업(222), 기타제품 제조업(369)	기타 식품 제조업(154), 섬유 염색 및 가공업(174), 신발 제조업(193),
전기, 가스, 수도업		수도사업(410)	
건설업	건물설비 설치 공사업(462), 건축마무리 공사업(464), 건설장비 운영업(465)		
도소매업	자동차 부품 및 부속품 판매업(502), 금속광물 및 1차 금속제품 도매업(516), 기계장비 및 관련 용품 도매업(518), 의약품, 의료용 기구 및 화장품 소매업(523), 중고품 소매업(527)	<u>자동차 판매업(501)</u> , 이륜자동차 및 부품 판매업(503), 음식료품 및 담배 도매업(513) 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업(524), 가전제품, 가구 및 가정 용품 소매업(525), 기타 상품 전문 소매업(526)	건축자재 및 철물 도매업(515), 무점포 소매업(528)
숙박음식업	음식점업(552)		
운수업	육상여객 운송업(602)	여행사 및 기타 여행 보조업(633), 기타 운송관련 서비스업(639)	철도 운송업(601)
출판, 방송통신		<u>우편 및 소포송달업(641)</u>	전기 통신업(642)
금융 및 보험업		통화 금융기관(651), <u>보험 및 연금업(660)</u> , 금융관련 서비스업(671)	비통화 금융기관(659), 보험 및 연금관련 서비스업(672)
부동산 및 임대업	개인 및 가정용품 임대업(713)	운송장비 임대업(711)	
사업서비스업	소프트웨어 자문, 개발 및 공급업(722), 자연과학 연구 개발업(731), 건축 기술 및 엔지니어링 서비스업(743), 과학 및 기술 서비스업(744), 광고업(745)	법무 및 회계관련 서비스업(741), 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(749), 사업시설 유지관리 및 고용 서비스업(751)	인문 및 사회과학 연구 개발업(732), 전문 디자인업(746)
공공행정		<u>사법 및 공공질서 행정(764)</u>	사회보장 행정(765)
보건 및 사회복지		<u>의료업(851)</u> , 수의업(852)	

구분	소멸	유지	추가
오락문화	방송업(872), 기타 오락 관련 사업(889)	영화 산업(871), 도서관, 기록보존소, 박물관 및 기타 문화관련 산업(882)	공연산업(873)
기타서비스업	노동조합(912), 기타 회원단체(919), 기계장비 수리업(921), 개인 및 가정용품 수리업(923)	산업 및 전문가 단체 (911), 미용, 욕탕 및 유사 서비스업(931), 그 외 기타 서비스업(939)	<u>폐기물 수집운반 및 처리업(902)</u>
합계	24개	29개	16개

〈그림 부록-40〉 경주시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류) (1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

(2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액변화 분석

서비스업총조사 자료를 이용하여 여주시 도소매업 및 음식숙박업의 매출액 변화를 살펴본 결과 두 산업 모두 2005년까지 감소하다 이후에는 회복 또는 유지되는 양상을 보이고 있다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 도소매업은 5,204억 원의 매출을 올렸으나 2005년에는 2,962억 원까지 감소하였고 2010년에는 약간 회복하여 4,365억 원의 매출을 올리고 있다. 도소매업의 총 매출액 규모는 상승하였으나 종사자수 1인당 매출액 규모는 2005년과 마찬가지로 약 6,000만 원이 적은 것으로 분석되었다.

1996년 한 해 동안 도심지역의 음식숙박업은 1,141억 원의 매출에서 2010년 576억 원으로 크게 감소하였으나 종사자수가 감소하면서 1인당 매출액은 3,100만 원 수준을 유지하고 있다.

〈표 부록-48〉 경주시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이

(단위: 명, 백만 원)

구 분		도소매업			음식숙박업		
		종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
1996	비도심	8,109	696,763	86	9,797	369,538	38
	도심	4,571	520,447	114	3,583	114,139	32
	합계	12,680	1,217,210	96	13,380	483,677	36
2001	비도심	7,363	935,893	127	10,408	425,282	41
	도심	3,397	351,575	103	2,748	72,609	26
	합계	10,760	1,287,468	120	13,156	497,891	38
2005	비도심	7,200	1,165,946	162	10,594	369,457	35
	도심	2,886	296,244	103	2,087	56,996	27
	합계	10,086	1,462,190	145	12,681	426,453	34
2010	비도심	7,838	1,689,902	216	11,867	480,369	40
	도심	2,901	436,558	150	1,854	57,620	31
	합계	10,739	2,126,460	198	13,721	537,989	39

자료 : 통계청, 서비스업총조사(1996, 2001, 2005) 및 경제총조사(2010)

(3) 도심 내 업종간 상관관계 분석

산업 대분류 기준 14개 산업간 상관계수를 구하고 이를 통해 산업간 연계성을 분석하였다. 경주시 도심에서 보완성이 가장 큰 업종군은 제조업(C1), 도소매업(C3), 숙박음식업(C4), 운수업(C5), 부동산 및 임대업(C8)과 교육서비스업(C11)인 것으로 나타났고, 사업서비스업(C9), 보건 및 사회복지(C12)업은 다른 업종과 달리 성장하는 추세여서 경쟁적인 관계로 분석되었다.

〈표 부록-49〉 경주시 산업간 상관관계

구분	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
C1	1.00	+	+++	+++	++	-	+	+++	--	++	+++	---	+	++
C2	0.37	1.00	++	+	++	-	+	+	+	+	+	-	++	++
C3	0.87	0.58	1.00	+++	+++	-	+	+++	-	+	+++	---	+	+++
C4	0.87	0.44	0.86	1.00	++	-	+	+++	-	++	+++	---	+	+++
C5	0.69	0.65	0.84	0.54	1.00	+	+	++	-	+	+++	-	+++	++
C6	-0.29	-0.24	-0.17	-0.37	0.02	1.00	-	-	+	-	-	+	+	-
C7	0.24	0.48	0.38	0.35	0.17	-0.16	1.00	+	-	++	+	-	+	+
C8	0.83	0.45	0.88	0.95	0.59	-0.17	0.37	1.00	-	++	+++	---	+	+++
C9	-0.64	0.01	-0.46	-0.49	-0.25	0.22	-0.38	-0.43	1.00	--	--	+++	+	-
C10	0.53	0.29	0.43	0.66	0.15	-0.23	0.57	0.62	-0.54	1.00	+	--	-	+
C11	0.88	0.42	0.94	0.80	0.80	-0.06	0.33	0.82	-0.58	0.48	1.00	--	+	++
C12	-0.83	-0.10	-0.63	-0.78	-0.29	0.30	-0.25	-0.71	0.82	-0.60	-0.68	1.00	+	-
C13	0.21	0.69	0.45	0.14	0.71	0.16	0.07	0.21	0.18	-0.18	0.38	0.19	1.00	+
C14	0.65	0.64	0.77	0.72	0.68	-0.41	0.37	0.71	-0.09	0.31	0.61	-0.30	0.35	1.00

주 1: 제조업 (C1), 건설 (C2), 도소매업 (C3), 숙박음식업 (C4), 운수업 (C5), 출판, 방송통신 (C6), 금융 및 보험업 (C7), 부동산 및 임대업 (C8), 사업서비스업 (C9), 공공행정 및 국방 (C10), 교육서비스 (C11), 보건 및 사회복지 (C12), 오락문화 (C13), 기타서비스업 (C14)

주 2: +, ++, +++는 양의 상관계수가 각각 0.5미만, 0.7미만, 0.7 이상이며, --, ---는 음의 상관계수가 각각 -0.5미만, -0.7미만, -0.7이상임

(4) 기능변화 요인 분석

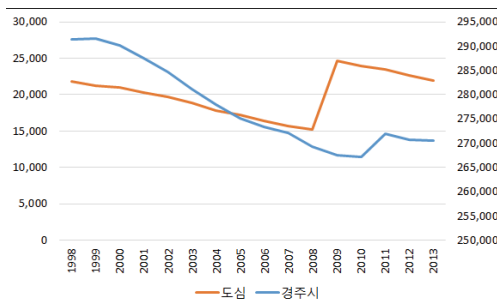
① 인구, 공시지가 등 변화현황

경주시 전체의 인구는 1999년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 2011년 소폭 증가하였으나, 이후 다시 감소추세를 보이고 있다. 도심 또한 1998년 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 2009년 성동동과 탑정동이

도심으로 편입됨에 따라 인구가 증가하였으나 2009년 이후에도 지속적으로 감소하고 있다.

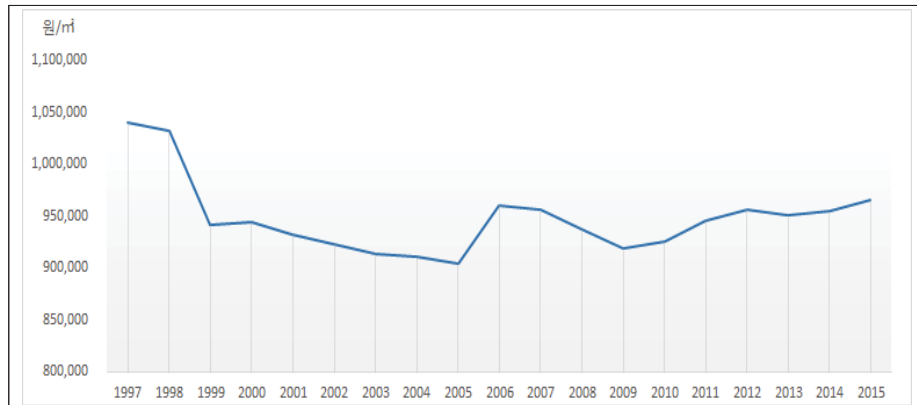
경주시 도심지역 공시지가는 IMF를 기준으로 2005년까지 지속적으로 감소하다가, 2006년 이후 소폭으로 상승세를 보이고 있으나 1997년의 수준을 회복하지 못하고 있다. 2005년 최저가를 기록한 후 반등이 있었으나 다시 하락세를 보였으며, 2009년 이후 비로소 등락폭이 안정적이며, 소폭으로 꾸준히 상승하고 있다. 최근 들어 공시지

〈그림 부록-41〉 경주 도심지역 인구변화 현황



가의 변화폭이 안정화 되었으나 1997년 수준을 회복하지 못하고 하향 안정화 추세를 보이고 있다.

〈표 부록-50〉 경주시 도심 공시지가 변화(1997~2015)



(단위 : 원/㎡)

1996	1997	1998	1999	2000
-	1,040,157	1,032,728	942,221	944,183
2001	2002	2003	2004	2005
931,945	923,259	913,958	910,456	904,781
2006	2007	2008	2009	2010
961,025	956,142	938,180	919,065	925,580
2011	2012	2013	2014	2015
945,258	956,633	950,482	955,479	966,191

자료 : 부동산 공시지가알리미 - '토지' 부문 (<https://www.kais.kr/realtyprice/gstandard/search.htm>)

* 기준 : (지목)'대', (기간)1997~2015, (공간)중부동, 황남동, 황오동 (지가)표준지 공시지가

② 기능과 공시지가, 인구 등과의 상관관계

총 19개 대분류 산업 중 도심의 종사자수가 50명 미만인 농림어업, 광업, 전기수도서비스업을 제외한 14개 산업을 추출하여 도심의 인구변화와의 상관계수를 구한 결과 도소매업(C3), 숙박음식업(C4), 부동산 및 임대업(C8)의 종사자수는 인구와 보완성이 매우 높은 반면, 사업서비스업(C9)과 보건 및 사회복지(C12)의 종사자수는 도심의 인구추세와는 반대 방향으로 움직이고 있다.

구 분	1994~2013 평균 종사자수	인구와의 상관계수
제조업 (C1)	533	0.875
건설 (C2)	277	0.320
도소매업 (C3)	3,528	0.767
숙박음식업 (C4)	2,635	0.930
운수업 (C5)	703	0.479
출판, 방송통신 (C6)	227	-0.336
금융 및 보험업 (C7)	1,428	0.193
부동산 및 임대업 (C8)	156	0.867
사업서비스업 (C9)	473	-0.583
공공행정 및 국방 (C10)	1,421	0.585
교육서비스 (C11)	721	0.722
보건 및 사회복지 (C12)	872	-0.890
오락문화 (C13)	322	0.013
기타서비스업 (C14)	1,055	0.600

5) 목포시

(1) 특화업종 분석

① 도심의 기능 변화

통계청 사업체총조사(1994~2013) 마이크로데이터를 이용하여 목포시 도심(목원동, 만호동)의 주요 산업(대분류)별 추이를 분석한 결과 도소매업, 숙박음식업, 운수업 등 주요 서비스기능의 감소폭이 크게 나타났다. 도심의 사업체수는 4,089개에서 2,531개로 연평균 2.49% 감소한 반면 종사자수는 15,250명에서 7,830명으로 더 크게(-3.45%) 감소하여 사업체당 평균적인 종사자수로 본 규모도 감소하였다. 인근 산업단지 개발로 제조업의 종사자수가 약 80% 감소하였고 주변 섬지역과 연륙교 건설 등으로 연안여객 기능이 축소되면서 운수업의 종사자수도 약 50% 감소하였다. 이와 더불어 인근 신도시 개발로 인해 전통적으로 도심이 제공하는 중심서비스 기능인 도소매업(-3.28%), 숙박음식업(-4.06%), 사업서비스업(-3.93%), 금융 및 보험업(-4.37%)의 감소폭도 매우 큰 편이다. 목포법원, 목포지청 등의 공공기관이 도심에서 옥암지구로 이전하면서 공공행정 및 국방분야의 종사자수도 약 37% 감소하였다. 1994년 목포시에서 도심으로 집중된 특화산업은 금융 및 보험업(2.10), 사업서

비스업(1.85), 숙박음식업(1.35), 도소매업(1.14)이었으나 2013년에는 금융 및 보험업(2.83), 도소매업(1.27), 공공행정 및 국방(1.44), 운수업(1.13)⁷⁴⁾이 특화산업인 것으로 분석되었다.

〈표 부록-52〉 목포시 도심지 기능 변화 추이

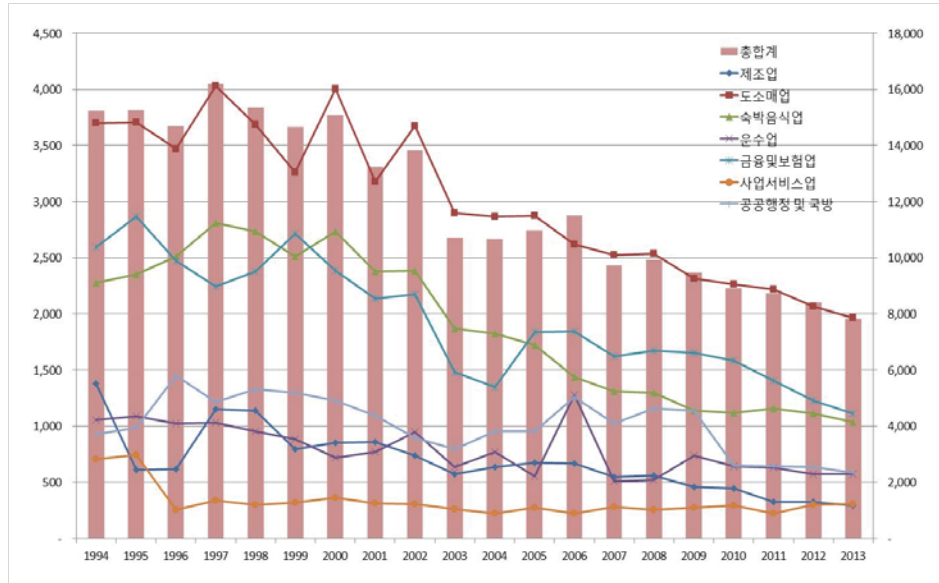
구 분	업체수			종사자수			특화도		
	1994	2013	변화율	1994	2013	변화율	1994	2013	변화량
제조업	346	162	-3.92	1,377	286	-7.94	0.54	0.85	0.31
건설	39	33	-0.88	209	118	-2.96	0.34	0.31	-0.03
도소매업	1,709	1080	-2.39	3,700	1,962	-3.28	1.14	1.27	0.13
숙박음식업	917	512	-3.02	2,274	1034	-4.06	1.35	0.92	-0.43
운수업	100	90	-0.55	1,056	529	-3.57	0.95	1.13	0.18
출판, 방송통신	3	7	4.56	18	28	2.35	0.24	0.25	0.01
금융 및 보험업	154	62	-4.68	2,596	1,111	-4.37	2.10	2.83	0.73
부동산 및 임대업	64	22	-5.47	93	46	-3.64	0.56	0.26	-0.30
사업서비스업	53	83	2.39	707	330	-3.93	1.85	0.95	-0.90
공공행정 및 국방	27	15	-3.05	928	586	-2.39	0.89	1.44	0.55
교육서비스	75	40	-3.25	544	335	-2.52	0.52	0.44	-0.08
보건 및 사회복지	76	64	-0.90	442	792	3.12	0.77	0.81	0.04
오락문화	147	53	-5.23	310	108	-5.40	0.87	0.62	-0.25
기타서비스업	373	304	-1.07	934	535	-2.89	0.85	0.90	0.05
총합계	4,089	2,531	-2.49	15,250	7,830	-3.45			

자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

연도별 종사자수 추이를 보면 주요 산업들이 2002년 이후로는 지속적으로 감소하고 있다. 총 종사자수는 1990년대 후반부터 하당신도시를 개발하기 시작하면서 1997년 16,186명을 정점으로 계속 하락하는 추세를 보이고 있으며, 2000년대 이후 추진된 구도심 활성화 계획 및 목포역 KTX 개통도 이러한 감소세를 역전시키지 못 하고 있다. 부문별로는 도심에서 대분류 산업 중 가장 많은 고용을 창출하고 있는 도소매업 이 2003년 이후로는 계속 감소하는 추세를 보인다. 도심의 주요 산업들이 대부분 감소 또는 정체하고 있어 반등의 모멘텀을 찾지 못 하고 있다.

74) 공공행정 및 국방과 운수업은 종사자수가 감소했음에도 특화도가 상승했는데 전자는 공공 행정 및 국방의 감소(-2.39)보다 목포시 전체의 감소폭(-3.45)이 컸기 때문이고 후자는 해당 산업의 침체가 도심보다 목포시 전체에서 더 컸기 때문임

〈그림 부록-42〉 목포시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

② 도심의 특화기능

전반적으로 목포시 도심이 쇠퇴하고 있는 가운데서도 특화도와 규모가 상대적으로 큰 기능을 1994년과 2013년 사업체총조사 소분류(3 digit)자료로 추출하고 변화의 양상을 살펴보았다. 도심에 집중도가 높은 기능을 도심의 인구비중⁷⁵⁾과 목포시 평균비율⁷⁶⁾을 기준으로 추출한 결과 1994년에는 총 38개의 기능이 도심에 집중되어 있는 것으로 분석되었고 2013년에는 이중 18개가 소멸되고 16개가 새로 창출되어 총 36개의 기능이 특화되어 있는 것으로 나타났다. 2013년 36개 중 사업체 당 종사자수 기준으로 목포시 평균보다 규모가 큰 기능은 봉제의복 제조업(181), 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업(524), 해상 운송업(611), 기타 운송관련 서비스업(639), 비통화 금융기관(659), 보험 및 연금업(660), 사회 및 산업정책 행정(762), 기타

75) 2013년 말 기준 목원동과 만호동의 인구비중은 6.08%(14,658명/240,936명)이므로, 194개 산업 중 도심의 종사자수 비중이 6.08%를 넘는 산업을 추출함

76) 194개 소분류 산업 중 앞에서 설명한 특화도 지수(LQ)가 1보다 큰 산업을 의미함

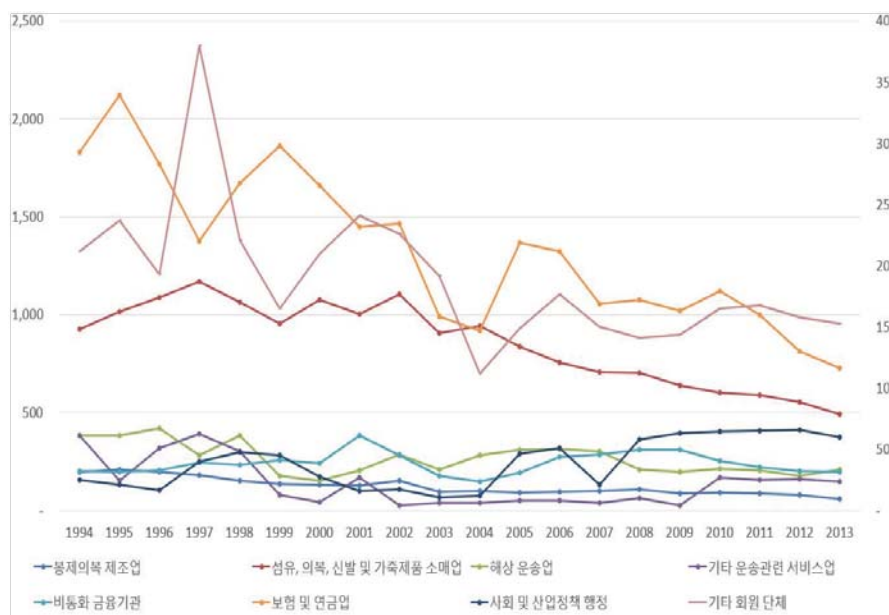
회원단체(919)로 분석되었다. 하지만 집적도가 높고 규모가 상대적으로 큰 주요 기능들의 종사자수 추이를 보면 성장하는 패턴보다는 대부분 감소하고 있거나 사회 및 산업정책 행정과 같이 종사자수가 500명 미만에서 증가하고 있다.

〈표 부록-53〉 목포시 도심지 주요 기능 변화

구분	소멸	유지	추가
농림어업 및 광업	임업(020), 토사석광업(121)		작물 재배업(011)
제조업	제사 및 방직업(171), 섬유 염색 및 가공업(174), 출판업(221), 제1차 철강산업(271)	음료 제조업(154), 봉제·의복 제조업(181) , 신발 제조업(193), 인쇄 및 인쇄관련 산업(222), 가공공작기계 제조업(292)	편조업(173), 기타 섬유제품 제조업(179), 나무, 코르크 및 조물제품 제조업(202), 자동차부품 제조업(343), 재생용 비금속가공원료 생산업(372)
도소매업	가정용품 도매업(514), 종합 소매업(521), 의약품, 의료용 기구 및 화장품 소매업(523)	기타 산업용중간재 및 재생재료 도매업(517), 섬유, 의복, 신발 및 가족제품 소매업(524) , 가전제품, 가구 및 가정용품 소매업(525),	음식료품 및 담배 소매업(522),
숙박음식업	음식점업(552)	숙박업(551)	
운수업		해상 운송업(611) , 여행사 및 기타 여행 보조업(633), 기타 운송관련 서비스업(639)	철도 운송업(601), 내륙수상 운송업(612), 화물 취급업(631)
금융 및 보험업		통화 금융기관(651), 비통화 금융기관(659) , 보험 및 연금업(660) , 금융관련 서비스업(671)	보험 및 연금관련 서비스업(672)
사업서비스업	건축기술 및 엔지니어링 서비스업(743) 광고업(745)	법무 및 회계관련 서비스업(741), 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(749), 사업시설유지관리 및 고용 서비스업(751)	과학 및 기술 서비스업(744),
공공행정	입법 및 일반 정부 행정(761)		사회 및 산업정책 행정(762)
오락문화	영화 산업(871),		도서관, 기록보존소,

구분	소멸	유지	추가
	공연산업(873), 기타 오락관련 사업(889)		박물관 및 기타 문화관련 산업(882)
기타서비스업	노동조합(912), 기계장비 수리업(921)	산업 및 전문가 단체(911)	기타 회원 단체(919), 그 외 기타 서비스업(939)
합계	18개	20개	16개

〈그림 부록-43〉 목포시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류) (1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

(2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액변화 분석

서비스업총조사 자료를 이용하여 목포시 도소매업 및 음식숙박업의 매출액 변화를 살펴본 결과 두 산업 모두 도심에서는 감소하는 경향을 보이고 있다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 도소매업은 3,108억 원의 매출을 올렸으나 2010년에는 2,598억 원으로 감소하여 비도심지역의 성장과는 대비된다. 동 기간 도심지역의 종사자 1인당 매출액은 8,400만 원에서 1억 1,500만 원으로 증가하였으나 비도심지역과의 격차는 더 크게 벌어졌다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 음식숙박업은 855억 원의 매출에서 2010년 341억 원으로 크게 감소하였고 1인당 매출액도 4백만 원 감소하였다.

〈표 부록-54〉 목포시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이

(단위: 명, 백만 원)

구 분		도소매업			음식숙박업		
		종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
1996	비도심	10,847	1,297,339	120	5,963	224,574	38
	도심	3,701	310,836	84	2,515	85,575	34
	합계	14,548	1,608,175	111	8,478	310,150	37
2001	비도심	10,033	1,311,852	131	6,577	194,136	30
	도심	3,006	296,860	99	2,160	58,891	27
	합계	13,039	1,608,712	123	8,737	253,027	29
2005	비도심	10,787	1,721,950	160	8,117	318,323	39
	도심	2,740	261,258	95	1,635	54,558	33
	합계	13,527	1,983,208	147	9,752	372,881	38
2010	비도심	11,820	2,380,774	201	8,980	324,327	36
	도심	2,265	259,891	115	1,122	34,117	30
	합계	14,085	2,640,665	187	10,102	358,444	35

자료 : 통계청, 서비스업총조사(1996, 2001, 2005) 및 경제총조사(2010)

(3) 도심 내 업종간 상관관계 분석

산업 대분류 기준 14개 산업간 상관계수를 구하고 이를 통해 산업간 연계성을 분석하였다. 목포시 도심에서 보완성이 가장 큰 업종군은 부동산 및 임대업(C8)과 교육서비스업(C11)인 것으로 나타났고, 의료기관, 양로원 등이 포함된 보건 및 사회복지(C12)업은 다른 업종과 달리 성장하는 추세여서 경쟁적인 관계로 분석되었다.

〈표 부록-55〉 목포시 산업간 상관관계

구분	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
C1	1.00	+	+++	+++	++	+	+++	++	+	++	+++	-	++	+++
C2	0.16	1.00	+	-	+	-	+	+	++	-	+	+	+	+
C3	0.81	0.12	1.00	+++	++	++	+++	+++	+	+	+++	-	++	+++
C4	0.78	-0.04	0.96	1.00	++	++	+++	+++	+	++	+++	-	++	+++
C5	0.56	0.24	0.61	0.58	1.00	+	++	++	+	++	++	-	++	++
C6	0.43	-0.20	0.52	0.66	0.32	1.00	+	++	-	++	+	-	+	+
C7	0.70	0.27	0.85	0.83	0.68	0.48	1.00	+++	++	++	+++	-	++	+++
C8	0.67	0.14	0.89	0.85	0.57	0.62	0.75	1.00	+	+++	+++	-	++	+++
C9	0.44	0.63	0.47	0.35	0.41	-0.26	0.61	0.21	1.00	-0.03	++	-	++	++
C10	0.52	-0.05	0.59	0.62	0.53	0.67	0.65	0.74	-0.03	1.00	++	-	++	+
C11	0.73	0.11	0.90	0.89	0.68	0.48	0.84	0.81	0.51	0.54	1.00	-	++	+++
C12	-0.56	0.03	-0.61	-0.57	-0.30	-0.37	-0.57	-0.64	-0.18	-0.61	-0.55	1.00	-	-
C13	0.60	0.11	0.91	0.90	0.58	0.43	0.85	0.76	0.55	0.50	0.83	-0.55	1.00	+++
C14	0.74	0.20	0.92	0.90	0.64	0.41	0.81	0.72	0.55	0.44	0.84	-0.46	0.88	1.00

주 1: 제조업 (C1), 건설 (C2), 도소매업 (C3), 숙박음식업 (C4), 운수업 (C5), 출판, 방송통신 (C6), 금융 및 보험업 (C7), 부동산 및 임대업 (C8), 사업서비스업 (C9), 공공행정 및 국방 (C10), 교육서비스 (C11), 보건 및 사회복지 (C12), 오락문화 (C13), 기타서비스업 (C14)

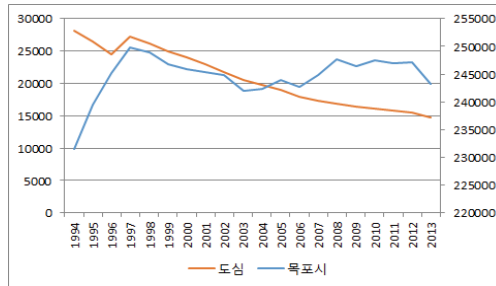
주 2: +, ++, +++는 양의 상관계수가 각각 0.5미만, 0.7미만, 0.7 이상이며, -, --, ---는 음의 상관계수가 각각 -0.5미만, -0.7미만, -0.7이상임

(4) 기능변화 요인 분석

① 인구, 공시지가 등 변화현황

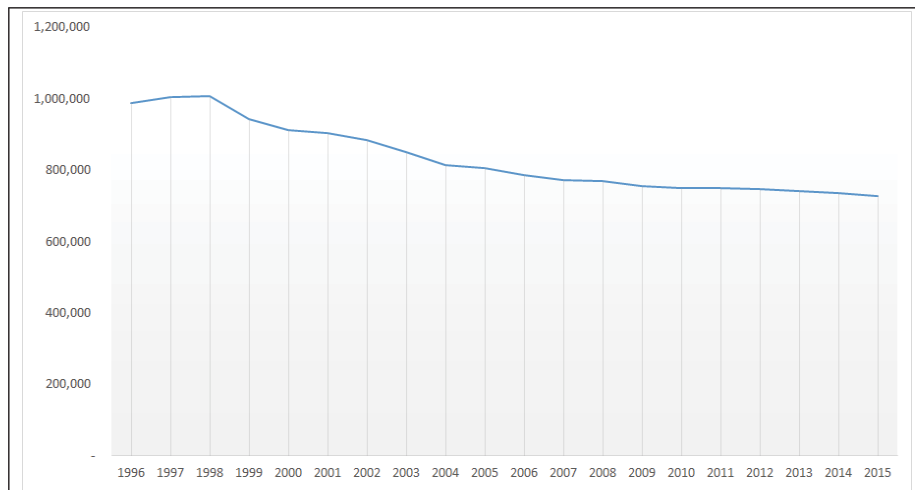
목포시 전체의 인구는 1997년을 정점으로 하여 큰 폭으로 상승하였으며 그 이후로도 감소세를 보이다 다시 증가하는 큰 변화상을 보이고 있는 반면 도심지역은 꾸준한 감소세를 나타내고 있다.

〈그림 부록-44〉 목포시 도심지 인구변화 현황



목포시 도심지역 공시지가는 1998년 IMF 이전까지는 소폭 상승세를 보이다 IMF 이후 급감하기 시작하여 2007년까지 꾸준한 하락세를 보이고 있다. 2007년이후부터 현재까지는 전체적으로는 하향세이나 큰 변화없이 현상을 유지해나가고 있는 상황이다. 약 20여년 동안 공시지가가 소폭 지속적으로 하락하며 회복하지 못하고 있는 상황이다.

〈표 부록-56〉 목포시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)



(단위 : 원/㎡)

1996	1997	1998	1999	2000
987,959	1,003,737	1,006,431	942,915	913,009
2001	2002	2003	2004	2005
902,385	884,129	849,116	814,337	805,397

2006	2007	2008	2009	2010
786,031	772,942	768,757	754,445	748,156
2011	2012	2013	2014	2015
749,793	745,663	740,998	734,496	726,960

자료 : 부동산 공시지가알리미 - '토지' 부문 (<https://www.kais.kr/realtyprice/gstandard/search.htm>)

* 기준 : (지목)'대', (기간)1996~2015, (공간)목원동-만호동 추가예정 (지가)표준지 공시지가

② 기능과 공시지가, 인구 등과의 상관관계

총 19개 대분류 산업 중 도심의 종사자수가 50명 미만인 농림어업, 광업, 전기수도서비스업을 제외한 14개 산업을 추출하여 도심의 인구변화와의 상관계수를 구한 결과 도소매업(C3), 숙박음식업(C4), 교육서비스업(C11)의 종사자수는 인구와 보완성이 매우 높은 반면, 보건 및 사회복지(C12)는 고령인구의 증가와 더 높은 상관관계가 있는 것으로 판단된다.

〈표 부록-57〉 목포시 도심지 기능별 인구와의 상관관계

구 분	1994~2013 평균 종사자수	인구와의 상관계수
제조업 (C1)	682	0.853
건설 (C2)	122	0.197
도소매업 (C3)	2,993	0.941
숙박음식업 (C4)	1,885	0.939
운수업 (C5)	795	0.660
출판, 방송통신 (C6)	194	0.536
금융 및 보험업 (C7)	1,937	0.894
부동산 및 임대업 (C8)	89	0.786
사업서비스업 (C9)	328	0.587
공공행정 및 국방 (C10)	1,011	0.571
교육서비스 (C11)	421	0.921
보건 및 사회복지 (C12)	532	-0.581
오락문화 (C13)	269	0.881
기타서비스업 (C14)	727	0.895

6) 강릉시

(1) 특화업종 분석

① 도심의 기능 변화

통계청 사업체총조사(1994~2013) 마이크로데이터를 이용하여 강릉시 도심(중앙동, 옥천동)의 주요 산업(대분류)별 추이를 분석한 결과 도심 기능이 크게 감소하지는 않았다. 최근 20년간 도심의 사업체수는 3,828개에서 4,153개로 연평균 0.43% 증가하였고 종사자수도 12,978명에서 14,010명으로 비슷하게 증가하여 업체당 종사자수도 3.37~3.39명으로 큰 변화가 없다. 그러나, 인근 산업단지 개발로 제조업의 종사자수가 약 52% 감소하였고 시청사와 시외고속버스터미널 등 대형 공공시설이 이전하면서 공공행정 및 국방분야에 종사자수가 약 65% 감소하였다. 이와 함께 1990년대 말 114만㎡ 규모의 교동 술올지구 택지 개발로 오락문화(-4.24%), 숙박업(-0.63%)이 감소하였으나 가장 규모가 큰 도소매업은 0.53% 상승하는 등 중심서비스 기능이 크게 감소하지는 않았다. 1994년 강릉시에서 도심으로 집중된 특화산업은 출판 및 방송통신(3.20), 금융 및 보험업(2.64), 사업서비스업(2.22), 보건 및 사회복지(2.11), 음식숙박업(1.47), 도소매업(1.40) 등 거의 모든 서비스업이었고 2013년에도 서비스업의 집중도는 높은 것으로 분석되었다

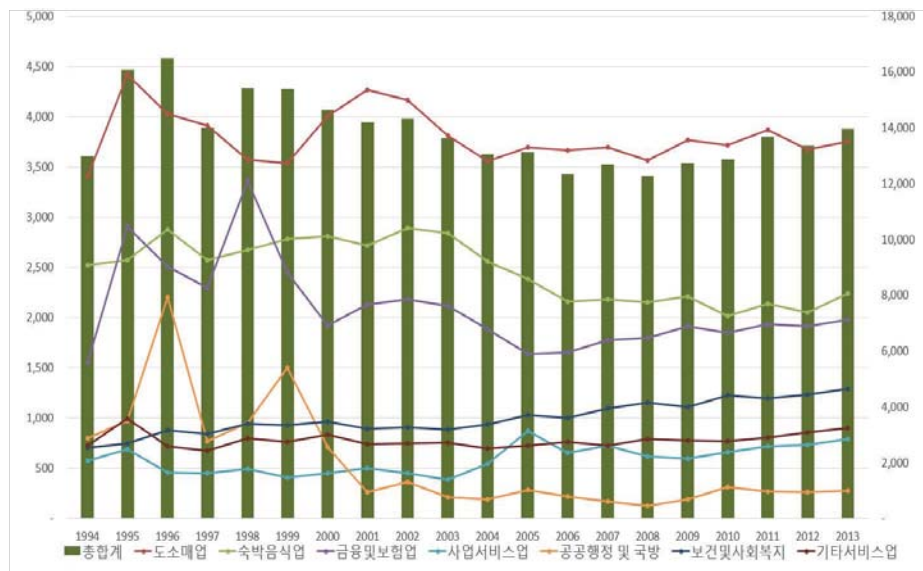
〈표 부록-58〉 강릉시 도심지 기능 변화 추이

구 분	업체수			종사자수			특화도		
	1994	2013	변화율	1994	2013	변화율	1994	2013	변화량
제조업	290	166	-2.89	598	287	-3.79	0.30	0.28	-0.02
건설	57	74	1.38	441	781	3.05	0.56	0.62	0.06
도소매업	1,584	1,568	-0.05	3,402	3,755	0.52	1.40	1.60	0.20
숙박음식업	1,003	1,070	0.34	2,524	2,240	-0.63	1.47	1.01	-0.46
운수업	41	73	3.08	138	130	-0.31	0.15	0.19	0.04
출판, 방송통신	3	17	9.56	494	420	-0.85	3.20	2.44	-0.76
금융 및 보험업	74	119	2.53	1,549	1,978	1.30	2.64	3.30	0.66
부동산 및 임대업	47	47	0.00	71	198	5.55	0.57	0.76	0.19

구 분	업체수			종사자수			특화도		
	1994	2013	변화율	1994	2013	변화율	1994	2013	변화량
사업서비스업	82	131	2.54	578	909	2.42	2.22	1.18	-1.04
공공행정 및 국방	11	5	-4.06	798	278	-5.40	0.97	0.41	-0.56
교육서비스	83	133	2.51	515	638	1.13	0.42	0.44	0.02
보건 및 사회복지	88	141	2.51	706	1,279	3.18	2.11	1.17	-0.94
오락문화	144	102	-1.80	428	188	-4.24	1.55	0.76	-0.79
기타서비스업	319	502	2.42	730	899	1.10	0.68	0.97	0.29
총합계	3,828	4,153	0.43	12,978	14,010	0.40			

연도별 종사자수 추이를 보면 주요 산업들이 2006년 이후로는 회복하는 패턴을 보이고 있다. 총 종사자수는 1990년대 후반 신도시 개발로 2005년 까지는 감소하다가 2000년대 중반부터는 조금씩 회복하는 모습을 보인다. 부문별로는 도심에서 가장 많은 고용을 창출하고 있는 도소매업이 최저점인 4,264명 보다는 낮은 수준이지만 3,800명 내외에서 고용을 유지하고 있고, 대부분의 서비스업이 성장하는 패턴을 보이고 있다.

〈그림 부록-45〉 강릉시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

② 도심의 특화기능

강릉시 도심지역에서 특화도와 규모가 상대적으로 큰 기능을 1994년과 2013년 사업체총조사 소분류(3 digit)자료로 추출하고 변화의 양상을 분석하였다. 도시에 집중도가 높은 기능을 도시의 인구비중⁷⁷⁾과 강릉시 평균비율⁷⁸⁾을 기준으로 추출한 결과 1994년 총 37개 기능이 도시에 집중되어 있는 것으로 분석되었고 2013년에는 13개의 기능이 없어지고 7개가 추가되어 총 31개의 기능이 특화되어 있는 것으로 나타났다. 31개 중 사업체 당 종사자수 기준으로 강릉시 평균보다 규모가 큰 기능은 섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업(524), 무점포 소매업(528), 여행사 및 기타 여행 보조업(633), 비통화 금융기관(659), 보험 및 연금관련 서비스업(672), 사업시설 유지관리 및 고용 서비스업(751), 기타 오락관련 사업(889), 미용, 욕탕 및 유사 서비스업(931)으로 분석되었다. 주요 기능들의 감소 및 정체가 뚜렷한 목포와 달리 강릉의 주요 기능은 약간의 상승 추세를 보이고 있지만 관광도시에서 지속적으로 성장 가능한 음식숙박업이 도시에 집중하고 있지 않는 것으로 나타나 상승이 지속될 것인지에 대해서는 신중한 판단이 필요하다.

〈표 부록-59〉 강릉시 도심지 주요 기능 변화

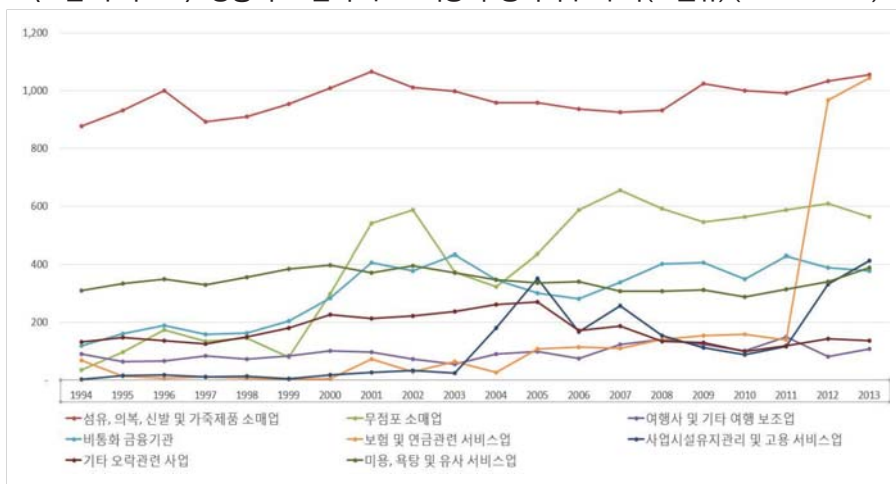
구분	소멸	유지	신규
농림어업 및 광업	임업(020)		
제조업	낙농제품 및 아이스크림 제조업(152), 제사 및 방적업(171), 섬유 염색 및 가공업(174), 출판업(221)	인쇄 및 인쇄관련 산업(222), 의료용 기기 제조업(331)	신발 제조업(193)
도소매업	의약품, 의료용 가구 및 화장품 소매업(523)	산업용 농축산물 및 산동물 도매업(512), 음식료품 및 담배 소매업(522), <u>섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업(524)</u> , 가전제품, 가구 및 가정용품 소매업(525), 기타 상품 전문	자동차 판매업(501), 이륜자동차 및 부품 판매업(503), <u>무점포 소매업(528)</u>

77) 2013년 말 기준 중앙동과 옥천동의 인구비중은 4.76%(10,404명/218,369명)이므로, 194개 산업 중 도시의 종사자수 비중이 4.76%를 넘는 산업을 추출함. 강릉시 지역별로 소득수준이나 소비성향의 차이는 없다고 가정하고, 도심에서 인구비중(수요)보다 종사자수(공급)가 많은 산업을 선정하였음

78) 194개 소분류 산업 중 앞에서 설명한 특화도 지수(LQ)가 1보다 큰 산업을 의미함

구분	소멸	유지	신규
숙박음식업		소매업(526), 중고품 소매업(527), 음식점업(552)	
운수업		<u>여행사 및 기타 여행 보조업(633)</u>	
출판, 방송통신	전기 통신업(642)	우편 및 소포 송달업(641)	
금융 및 보험업		통화 금융기관(651), <u>비통화 금융기관(659)</u> , 보험 및 연금업(660), 금융관련 서비스업(671), <u>보험 및 연금관련 서비스업(672)</u>	
부동산 및 임대업	산업용 기계장비 임대업(712)		부동산 임대 및 공급업(701), 개인 및 가정용품 임대업(713)
사업서비스업	자표처리 및 컴퓨터시설 관리업(723), 인문 및 사회과학연구 개발업(732)	법무 및 회계관련 서비스업(741), <u>사업시설유지관리 및 고용 서비스업(751)</u>	
공공행정 및 국방	입법 및 일반 정부 행정(761), 사회보장 행정(765)		
보건 및 사회복지		의료업(851), 수의업(852)	
오락문화	공연산업(873)	영화 산업(871), 방송업(872), <u>기타 오락관련 사업(889)</u>	
기타서비스업		<u>미용, 욕탕 및 유사 서비스업(931)</u>	개인 및 가정용품 수리업(923),
합계	13개	24개	7개

〈그림 부록-46〉 강릉시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류)(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체조사 마이크로데이터

(2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액변화 분석

서비스업총조사 자료를 이용하여 강릉시 도소매업 및 음식숙박업의 매출액 변화를 살펴본 결과 도소매업은 비도심에 비해 상대적으로 음식숙박업은 절대적인 금액도 감소하였다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 도소매업은 4,928억 원의 매출에서 2010년에는 5,136억 원으로 소폭 증가하였으나 비도심지역은 약 2배 증가한 것으로 나타나 상대적으로는 비중이 낮아졌다. 동 기간 도심지역의 종사자 1인당 매출액은 1억 1,800만 원에서 1억 3,800만원으로 증가하였으나 비도심지역과의 격차는 더 크게 벌어졌다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 음식숙박업은 838억 원의 매출에서 2010년 567억 원으로 감소하였고 1인당 매출액도 백만 원 감소하였다.

〈표 부록-60〉 강릉시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이

(단위: 명, 백만 원)

구 분		도소매업			음식숙박업		
		종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
1996	비도심	8,114	969,615	119	5,767	166,633	29
	도심	4,169	492,868	118	2,885	83,806	29
	합계	12,283	1,462,483	119	8,652	250,439	29
2001	비도심	7,232	1,270,514	176	7,329	202,219	28
	도심	3,945	400,877	102	2,342	77,208	33
	합계	11,177	1,671,391	150	9,671	279,427	29
2005	비도심	8,187	1,583,290	193	8,255	249,141	30
	도심	3,555	389,673	110	2,175	66,235	30
	합계	11,742	1,972,963	168	10,430	315,376	30
2010	비도심	8,605	1,969,174	229	9,220	299,735	33
	도심	3,717	513,696	138	2,012	56,744	28
	합계	12,322	2,482,870	201	11,232	356,479	32

자료 : 통계청. 서비스업총조사(1996, 2001, 2005) 및 경제총조사(2010)

(3) 도심 내 업종간 상관관계 분석

산업 대분류 기준 14개 산업간 상관계수를 구하고 이를 통해 산업간 연계성⁷⁹⁾을 분석하였다. 강릉시 도심에서 보완성이 가장 큰 업종군은 제조업(C1), 숙박음식업(C4), 오락문화인(C13) 것으로 나타났고 숙박음식업(C4)과 경쟁성이 가장 큰 업종군은 운수업(C5), 사업서비스업(C9), 보건 및 사회복지(C12)로 분석되었다.

〈표 부록-61〉 강릉시 산업간 상관관계

구분	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
C1	1.00	+	+	+++	- - -	+	+	-	- -	+++	-	- - -	+++	-
C2	0.02	1.00	+	+	-	+	+	+	+	+	-	+	-	++
C3	0.32	0.24	1.00	+	-	-	+	+	-	+	+	-	+	+
C4	0.79	0.03	0.38	1.00	- - -	+	++	-	- - -	++	+	- - -	+++	-
C5	-0.76	-0.13	-0.24	-0.70	1.00	-	- -	+	++	- -	+	+++	- -	-
C6	0.37	0.10	-0.43	0.39	-0.47	1.00	+	-	-	+	-	-	+	-
C7	0.42	0.47	0.35	0.50	-0.57	0.11	1.00	-	-	++	-	-	+	+
C8	-0.46	0.15	0.08	-0.21	0.41	-0.38	-0.16	1.00	+	-	+	+	-	+
C9	-0.53	0.03	-0.15	-0.78	0.55	-0.40	-0.40	0.43	1.00	-	+	++	-	+
C10	0.72	0.46	0.15	0.57	-0.56	0.24	0.57	-0.36	-0.45	1.00	- -	-	+	-
C11	-0.31	-0.17	0.26	0.02	0.31	-0.09	-0.47	0.33	0.12	-0.43	1.00	+	+	+
C12	-0.88	0.17	-0.28	-0.75	0.83	-0.34	-0.36	0.49	0.58	-0.49	0.28	1.00	- - -	+
C13	0.70	-0.02	0.29	0.84	-0.66	0.32	0.35	-0.06	-0.48	0.43	0.02	-0.76	1.00	-
C14	-0.15	0.50	0.34	-0.19	-0.04	-0.07	0.31	0.18	0.36	-0.01	0.12	0.22	-0.19	1.00

주 1: 제조업 (C1), 건설 (C2), 도소매업 (C3), 숙박음식업 (C4), 운수업 (C5), 출판, 방송통신 (C6), 금융 및 보험업 (C7), 부동산 및 임대업 (C8), 사업서비스업 (C9), 공공행정 및 국방 (C10), 교육서비스 (C11), 보건 및 사회복지 (C12), 오락문화 (C13), 기타서비스업 (C14)

주 2: +, ++, +++는 양의 상관계수가 각각 0.5미만, 0.7미만, 0.7 이상이며, -, --, ---는 음의 상관계수가 각각 -0.5미만, -0.7미만, -0.7이상임

(4) 기능변화 요인 분석

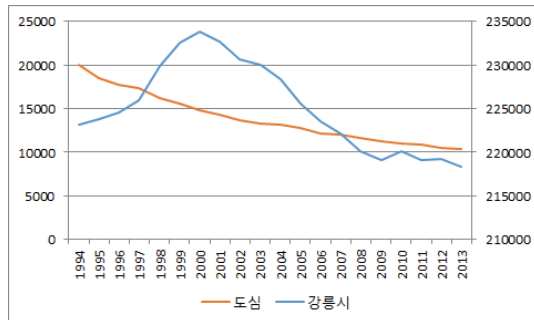
① 인구, 공시지가 등 변화현황

강릉시 전체의 인구는 2000년 이전까지 급격한 증가세를 보이다 그 이후부터 다시 급격한 감소세를 보이고 있으며 도심지역 인구는 94년부터 2013년까지 꾸준히 감소하고 있다.

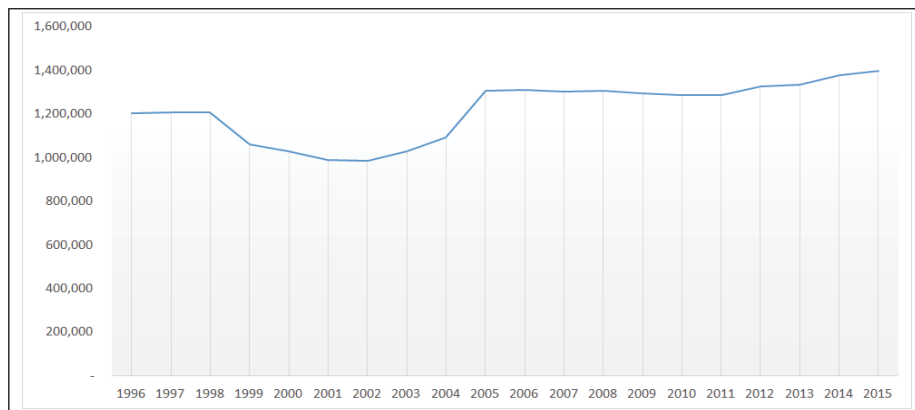
79) 한 산업이 성장할 때 다른 산업도 성장하면(즉 같은 방향으로 움직이면) 보완관계가 있다고 정의하고 반대의 경우(즉 다른 방향으로 움직이면) 경쟁관계가 있다고 정의함

1998년 IMF 이후 옥천동, 중앙동을 중심으로 하는 도심지역 공시지가는 하락세를 지속하여 2002년 최저치를 기록하였다. 2002년 이후 경기회복의 결과 2005년까지 큰 폭으로 증가하여 IMF 이전 공시지가를 상회하였으며 이후 2011년까지는 거의 변화를 보이지 않고 있다. 그러나 2011년 이후부터 현재까지는 소폭으로 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

〈그림 부록-47〉 강릉시 도심지 인구변화 현황



〈표 부록-62〉 강릉시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)



(단위 : 년, 원/㎡)

구분	1996	1997	1998	1999	2000
평균	978,388	979,382	960,498	851,596	825,944
옥천동	752,833	752,881	714,833	640,847	622,034
중앙동	1,203,942	1,205,883	1,206,162	1,062,344	1,029,854
구분	2001	2002	2003	2004	2005
평균	796,863	795,671	827,605	879,870	987,462
옥천동	604,561	604,737	625,439	669,123	669,123
중앙동	989,165	986,604	1,029,772	1,090,618	1,305,802
구분	2006	2007	2008	2009	2010
평균	1,001,574	987,931	988,350	977,847	974,245
옥천동	692,963	671,754	670,526	662,456	661,579
중앙동	1,310,185	1,304,107	1,306,174	1,293,237	1,286,912

구분	2011	2012	2013	2014	2015
평균	973,626	1,001,184	1,004,118	1,032,191	1,046,826
옥천동	660,702	677,667	676,053	688,034	697,483
중앙동	1,286,551	1,324,701	1,332,183	1,376,348	1,396,169

자료 : 부동산 공시지가알리미 - '토지' 부문 (<https://www.kais.kr/realtyprice/gstandard/search.htm>)

* 기준 : (지목)'대', (기간)1996~2015, (공간)옥천동·중앙동, (지가)표준지 공시지가

② 기능과 공시지가, 인구 등과의 상관관계

총 19개 대분류 산업 중 도심의 종사자수가 50명 미만인 농림어업, 광업, 전기수도서비스업을 제외한 14개 산업을 추출하여 도심의 인구변화와의 상관계수를 구한 결과 도심의 인구와 보완성이 높은 산업은 숙박음식업(C4), 공공행정 및 국방(C10)이며 관광도시이기 때문에 다른 서비스업은 도심 내부의 인구와는 큰 상관관계를 보이지 않았다.

〈표 부록-63〉 강릉시 도심지 기능별 인구와의 상관관계

구 분	1994~2013 평균 종사자수	인구와의 상관계수
제조업 (C1)	405	0.932
건설 (C2)	614	0.078
도소매업 (C3)	3,804	0.214
숙박음식업 (C4)	2,468	0.664
운수업 (C5)	193	-0.803
출판, 방송통신 (C6)	235	0.392
금융 및 보험업 (C7)	2,088	0.471
부동산 및 임대업 (C8)	140	-0.588
사업서비스업 (C9)	589	-0.486
공공행정 및 국방 (C10)	553	0.708
교육서비스 (C11)	579	-0.501
보건 및 사회복지 (C12)	999	-0.904
오락문화 (C13)	418	0.626
기타서비스업 (C14)	779	-0.087

7) 충주시

(1) 특화업종 분석

① 도심의 기능 변화

통계청 사업체총조사(1994~2013) 마이크로데이터를 이용하여 충주시 도심(성내, 충인동, 교현2동, 용산동, 지현동, 문화동, 호암·직동)의 주요 산업(대분류)별 추이를 분석한 결과 도소매업 및 금융보험업 등 도심의 주요 서비스 기능이 크게 감소하였다. 도심의 사업체수는 5,747개에서 5,000개로 감소하였고 종사자수도 18,601명에서 15,942명으로 비슷하게 감소한 반면 충주시 전체 종사자수는 60,691명에서 70,704명으로 증가하여 도심의 비중이 감소하였다. 특히, 인근 목행동이 산업단지 중심지로 개발되면서 제조업의 종사자수가 약 58% 감소하였고 문화동에 있던 충주시청(1997), 충주공용버스터미널(2002), 충주의료원(2012) 등 주요 공공시설이 이전하면서 도심 내 공공행정 부문의 종사자수도 감소하였다. 이와 함께 1990년대 금제지구와 금릉지구, 2000년대 연수지구 등 도심 외곽으로 시가화가 확산되면서 도소매업(-1.72%), 음식숙박업(-1.99%) 등 상업기능이 쇠퇴하였다.

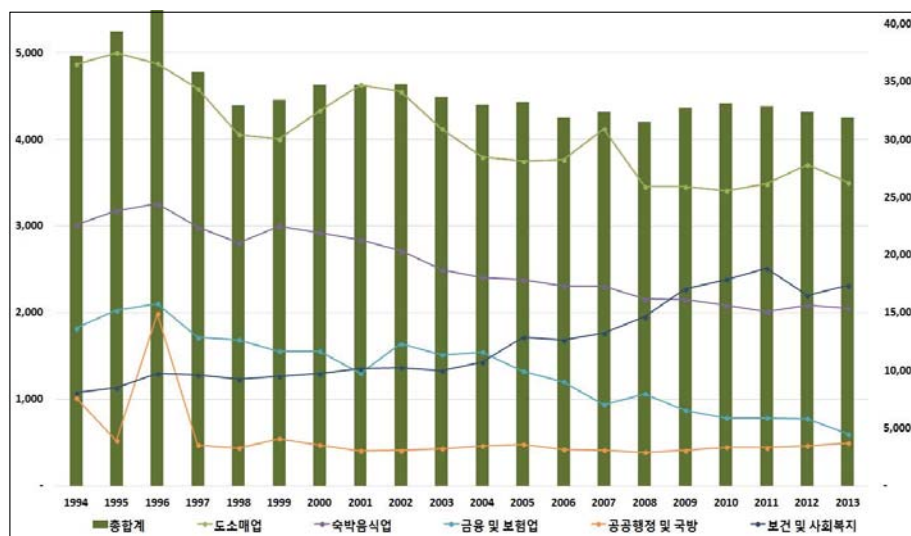
〈표 부록-64〉 충주시 도심지 기능 변화 추이

구 분	업체수			종사자수			특화도		
	1994	2013	변화율	1994	2013	변화율	1994	2013	변화량
제조업	348	203	-2.80	1,010	425	-4.45	0.23	0.13	-0.11
건설	128	147	0.73	557	762	1.66	0.72	0.85	0.13
도소매업	2,477	1,646	-2.13	4,868	3,502	-1.72	1.49	1.56	0.07
숙박음식업	1,288	1,039	-1.12	3,009	2,055	-1.99	1.25	1.03	-0.22
운수업	87	411	8.52	612	539	-0.67	0.58	0.73	0.15
출판, 방송통신	4	7	2.99	442	282	-2.34	2.03	3.20	1.17
금융 및 보험업	85	53	-2.46	1,820	598	-5.69	2.09	1.19	-0.90
부동산 및 임대업	163	119	-1.64	414	389	-0.33	1.46	1.18	-0.28
사업서비스업	106	140	1.48	692	889	1.33	2.11	1.28	-0.82
공공행정 및 국방	25	16	-2.32	1,016	494	-3.72	0.95	0.87	-0.07
교육서비스	174	248	1.88	1,291	1,820	1.82	0.92	1.17	0.25
보건 및 사회복지	99	173	2.98	1,077	2,316	4.11	2.02	1.91	-0.11
오락문화	204	140	-1.96	545	511	-0.34	1.35	1.02	-0.33
기타서비스업	555	654	0.87	1,233	1,301	0.28	0.91	1.34	0.42
총합계	5,747	5,000	-0.73	18,601	15,942	-0.81			

자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

연도별 종사자수 추이를 보면 보건 및 사회복지자를 제외한 주요 산업들이 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 총 종사자수는 1998년 41,582명을 정점으로 일시적인 반등도 있었으나 장기적으로는 감세하는 추세이다. 도심부의 상업활동(도소매, 음식숙박업) 종사자수가 지속적으로 감소하고 있고, 업무활동(사업서비스업 등)도 시외곽 지역에서 증가하고 있다. 다른 산업과 달리 보건 및 사회복지업은 인구 고령화에 따라 증가할 수 있어 일반적인 경기와는 역행하는 것으로 판단된다.

〈그림 부록-48〉 충주시 도심지 주요 산업별(대분류) 종사자수 변화 추이(1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

② 도심의 특화기능

1994년에는 사업서비스업(2.11), 금융 및 보험업(2.09), 출판 및 방송통신(2.03), 보건 및 사회복지(2.02), 도소매업(1.49) 음식숙박업(1.25) 등 서비스업이 도심으로 특화되어 있는 것으로 분석되었으나 2013년에는 대부분의 산업에서 도심의 집중도가 감소하였다. 충주시 도심지역에서 특화도와 규모가 상대적으로 큰 기능을 1994년과 2013년 사업체총조사 소분류(3 digit)자료로 추출하고 변화의 양상을 분석하였다. 도심에 집중도가 높은 기능을 도시의 인구비중⁸⁰⁾과 충주시 평균비율을 기준으로

추출한 결과 1994년 총 37개 기능이 도심에 집중되어 있는 것으로 분석되었고 2013년에는 16개의 기능이 없어지고 10개가 추가되어 총 31개의 기능이 특화되어 있는 것으로 나타났다. 31개 중 사업체 당 종사자수 기준으로 충주시 평균보다 규모가 큰 기능은 기타 상품 전문 소매업(526), 우편, 소포 송달업(641), 전기통신업(642), 소프트웨어 개발 및 공급업(722), 사회보장행정(765), 방송업(872)으로 분석되었다. 상업활동(도소매업, 음식점업)이 도심의 주요 기능에서 소멸되었고 기타 상품 전문 소매업의 경우에도 감소하고 있는 추세이다. 사회보장업 관련 종사자수가 증가하였으나 고용자수는 72명으로 미미한 수준이다.

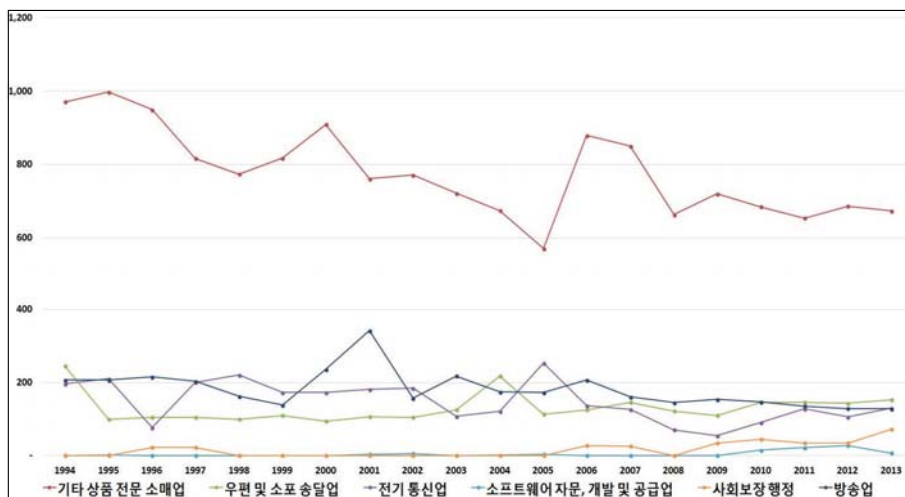
〈표 부록-65〉 충주시 도심지 주요 기능 변화

구분	소멸	유지	신규
농림어업 및 광업			조경수 식재 및 농업관련 서비스업(014)
제조업	제차 비철금속 산업(272)	봉제의복 제조업(181), 출판업(221), 인쇄, 인쇄관련 산업(222)	
건설업	건축마무리 공사업(464), 건설장비 운영업(465)		
도소매업	음식료품 및 담배도매업(513), 가정용품 도매업(514), 음식료품 및 담배소매업(522)	섬유, 의복, 가죽제품 소매업(524), 가전제품, 가정용품 소매업(525), 기타 상품 전문 소매업(526) , 중고품 소매업(527)	무점포소매업(528)
숙박음식업	음식점업(552)		
운수업		여행사 및 기타 여행 보조업(633)	
출판, 방송통신		우편, 소포 송달업(641), 전기 통신업(642)	
금융 및 보험업	보험 및 연금업(660), 금융관련 서비스업(671)	통화 금융기관(651)	

80) 2013년 말 기준 성내·충인동, 교현2동, 용산동, 지현동, 문화동, 호암·직동의 인구비중은 28.13%(59,456명/211,383명)이므로, 194개 산업 중 도심의 종사자수 비중이 28.13%를 넘는 산업을 추출함. 충주시 지역별로 소득수준이나 소비성향의 차이는 없다고 가정하고, 도심에서 인구비중(수요)보다 종사자수(공급)이 많은 산업을 선정하였음

구분	소멸	유지	신규
부동산 및 임대업	부동산관련 서비스업(672), 산업용 기계장비 임대업(712), 개인 및 가정용품 임대업(713)		
사업서비스업	과학 및 기술 서비스업(744), 사업시설유지관리 및 고용 서비스업(751)	법무 및 회계관련 서비스업(741), 광고업(745), 기타전문, 기술서비스업(749)	컴퓨터시스템 설계 및 자문업(721), 소프트웨어 개발 및 공급업 (722) , 자료처리, 컴퓨터 시설 관리업(723), 시장 조사, 경영상담업(742)
공공행정 및 국방			사회보장행정(765)
교육서비스업		중등교육기관(802), 특수학교 및 외국인 학교(804)	
보건 및 사회복지		의료업(851)	수익업(852), 비수용 복지시설(862)
오락문화		영화산업(871), 방송업(872) , 공연산업(873)	
기타서비스업	공공장소 청소 및 유사서비스업(903), 산업 및 전문가 단체(911)	그 외 기타서비스업(939)	개인 및 가정용품 수리업(923)
합계	16개	21개	10개

〈그림 부록-49〉 충주시 도심지 주요 기능의 종사자수 추이(소분류) (1994~2013)



자료 : 통계청, 각 년도, 사업체총조사 마이크로데이터

(2) 도소매업 및 음식숙박업 매출액변화 분석

서비스업총조사 자료를 이용하여 충주시 도소매업 및 음식숙박업의 매출액 변화를 살펴본 결과 도소매업과 음식숙박업 모두 2005년에 비해 감소한 반면 비도심지역은 증가하여 격차는 벌어졌다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 도소매업은 4,743억 원의 매출을 올리면서 비도심 지역 전체 규모와 비슷하였으나 2010년에는 도심지역은 4,079억 원으로 감소한 반면 비도심지역은 약 1.5조 원 수준으로 성장하면서 격차는 크게 확대되었다. 동 기간 도심지역의 종사자 1인당 매출액은 9,200만 원에서 1억 2,000만 원으로 증가하였으나 비도심지역과의 격차는 더 크게 벌어졌다. 1996년 한 해 동안 도심지역의 음식숙박업은 998억 원의 매출에서 2010년 610억 원으로 감소하였고 1인당 매출액은 3천만 원 수준에서 정체되어 있다.

〈표 부록-66〉 충주시 도소매업 및 음식숙박업 매출액 변화 추이

(단위: 명, 백만 원)

구 분		도소매업			음식숙박업		
		종사자수	매출액	인당 매출	종사자수	매출액	인당 매출
1996	비도심	6,049	471,242	78	4,568	134,741	29
	도심	5,154	474,365	92	3,253	99,839	31
	합계	11,203	945,607	84	7,821	234,579	30
2001	비도심	5,397	746,893	138	4,869	140,342	29
	도심	4,106	352,417	86	2,472	60,757	25
	합계	9,503	1,099,310	116	7,341	201,099	27
2005	비도심	5,349	1,012,295	189	5,555	204,917	37
	도심	3,588	445,829	124	2,203	85,702	39
	합계	8,937	1,458,124	163	7,758	290,619	37
2010	비도심	5,997	1,494,931	249	6,109	242,651	40
	도심	3,399	407,939	120	2,053	61,055	30
	합계	9,396	1,902,870	203	8,162	303,706	37

자료 : 통계청, 서비스업총조사(1996, 2001, 2005) 및 경제총조사(2010)

(3) 도심 내 업종간 상관관계 분석

산업 대분류 기준 14개 산업간 상관계수를 구하고 이를 통해 산업간 연계성⁸¹⁾을 분석하였다. 충주시 도심에서 보완성이 가장 큰 업종군은 제조업(C1), 도소매업(C3), 숙박음식업(C4), 금융보험업(C7), 공공행정 및 국방(C10)인 것으로 나타났고 숙박음식업(C4)과 경쟁성이 가장 큰 업종군은 교육서비스업(C11), 보건 및 사회복지업(C12)로 분석되었다.

〈표 부록-67〉 충주시 산업간 상관관계

구분	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14
C1	1.00	--	+++	+++	-	+	+++	+	-	++	---	---	+	++
C2	-0.52	1.00	--	--	+	--	-	+	+	+	++	++	-	-
C3	0.88	-0.54	1.00	+++	-	+	+++	-	-	+	---	---	++	++
C4	0.95	-0.52	0.90	1.00	-	+	+++	-	-	++	---	---	++	++
C5	-0.12	0.12	-0.08	-0.16	1.00	+	+	+	+	-	+	+	-	-
C6	0.31	-0.58	0.35	0.30	0.04	1.00	+	-	-	-	-	-	+	+
C7	0.89	-0.47	0.84	0.92	0.01	0.33	1.00	-	-	++	---	---	+	+
C8	0.13	0.35	0.00	-0.02	0.03	-0.07	0.00	1.00	+	+	+	+	-	+
C9	-0.19	0.10	-0.03	-0.31	0.04	-0.12	-0.39	0.45	1.00	+	+	+	-	+
C10	0.55	0.05	0.48	0.50	-0.41	-0.09	0.50	0.45	0.07	1.00	-	-	+	+
C11	-0.91	0.55	-0.76	-0.88	0.15	-0.44	-0.84	-0.11	0.31	-0.46	1.00	+++	-	-
C12	-0.81	0.65	-0.83	-0.90	0.03	-0.44	-0.92	0.30	0.44	-0.29	0.81	1.00	--	-
C13	0.42	-0.37	0.57	0.63	-0.24	0.09	0.46	-0.31	-0.28	0.09	-0.34	-0.60	1.00	+
C14	0.54	-0.18	0.51	0.50	-0.06	0.23	0.49	0.32	0.26	0.35	-0.46	-0.31	0.12	1.00

주 1: 제조업 (C1), 건설 (C2), 도소매업 (C3), 숙박음식업 (C4), 운수업 (C5), 출판, 방송통신 (C6), 금융 및 보험업 (C7), 부동산 및 임대업 (C8), 사업서비스업 (C9), 공공행정 및 국방 (C10), 교육서비스 (C11), 보건 및 사회복지 (C12), 오락문화 (C13), 기타서비스업 (C14)

주 2: +, ++, +++는 양의 상관계수가 각각 0.5미만, 0.7미만, 0.7 이상이며, --, ---는 음의 상관계수가 각각 -0.5미만, -0.7미만, -0.7이상임

(4) 기능변화 요인 분석

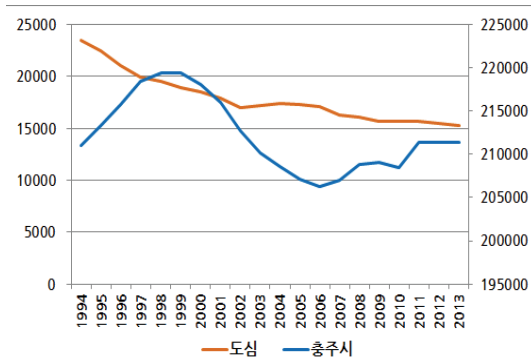
① 인구, 공시지가 등 변화현황

충주시 전체의 인구는 1998년 이전까지 급격한 증가세를 보이다 그 이후 인구가 감소세로 돌아섰으며, 2001년부터 급감하면서 2006년 최저 인구가 되었다가 이후 꾸준히 증가세를 보였으며, 2011년부터 인구가 유지되고 있다. 성내충인동과 문화동

81) 한 산업이 성장할 때 다른 산업도 성장하면(즉 같은 방향으로 움직이면) 보완관계가 있다고 정의하고 반대의 경우(즉 다른 방향으로 움직이면) 경쟁관계가 있다고 정의함

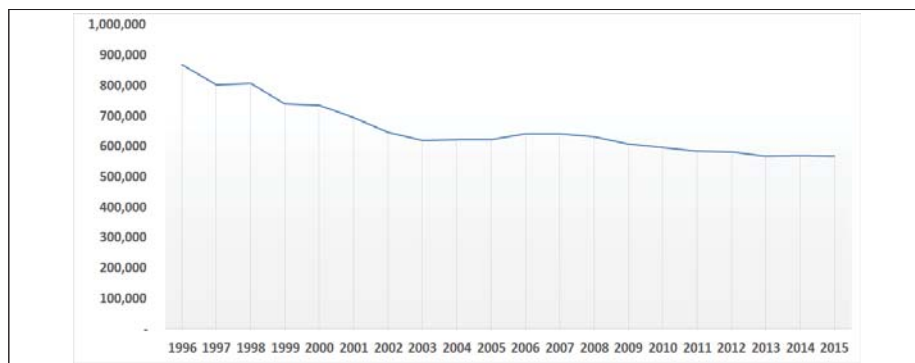
을 중심으로 하는 도심지역 인구는 초반에는 충주시 전체인구와 정반대로 급격한 감소세를 보이다가 IMF경제위기를 맞이하면서 그 감소폭이 다시 줄어들어 완만한 감소세를 보이고 2000년 초중반에는 다소 유지되다가 후반부터 다시 감소세를 보이고 있다.

〈그림 부록-50〉 충주시 도심지 인구변화 현황



도심지역 표준지 공시지가는 1996년부터 2000년대 초반까지 비교적 큰 폭의 감소세를 보이다가 이후 작은 감소폭을 보이고 있다. 2003년까지 급감하다가 2003년~2005년 기간 내 최저치를 유지하다가 2006년~2007년 소폭 반등하였다가 다시 소폭의 감소세를 보이고 있다. 도심지역 표준지 공시지가에 대한 도심 인구와 전체인구의 상관계수는 각각 0.961와 0.764인 것으로 분석되었다.

〈표 부록-68〉 충주시 도심지 공시지가 변화(1996~2015)



(단위 : 년, 원/㎡)

구분	1996	1997	1998	1999	2000
평균	868,882	803,125	807,167	740,360	735,904
성내충인동	1,000,130	976,512	996,667	915,571	915,854
문화동	737,634	629,739	617,667	565,149	555,954
구분	2001	2002	2003	2004	2005
평균	693,787	646,369	619,881	622,262	622,619
성내충인동	866,585	802,143	770,000	770,000	770,000
문화동	520,989	490,595	469,762	474,524	475,238

구분	2006	2007	2008	2009	2010
평균	640,807	641,131	631,456	607,989	596,692
성내충인동	761,750	765,641	754,737	721,316	698,919
문화동	519,865	516,622	508,176	494,662	494,466
구분	2011	2012	2013	2014	2015
평균	582,951	581,965	568,247	568,593	567,133
성내충인동	680,278	681,111	675,944	674,861	672,139
문화동	485,625	482,819	460,549	462,324	462,127

자료 : 부동산 공시지가알리미 - '토지' 부문 (<https://www.kais.kr/realtyprice/gstandard/search.htm>)

* 기준 : (지목)'대', (기간)1996~2015, (공간)성내충인동·문화동, (지가)표준지 공시지가

② 기능과 공시지가, 인구 등과의 상관관계

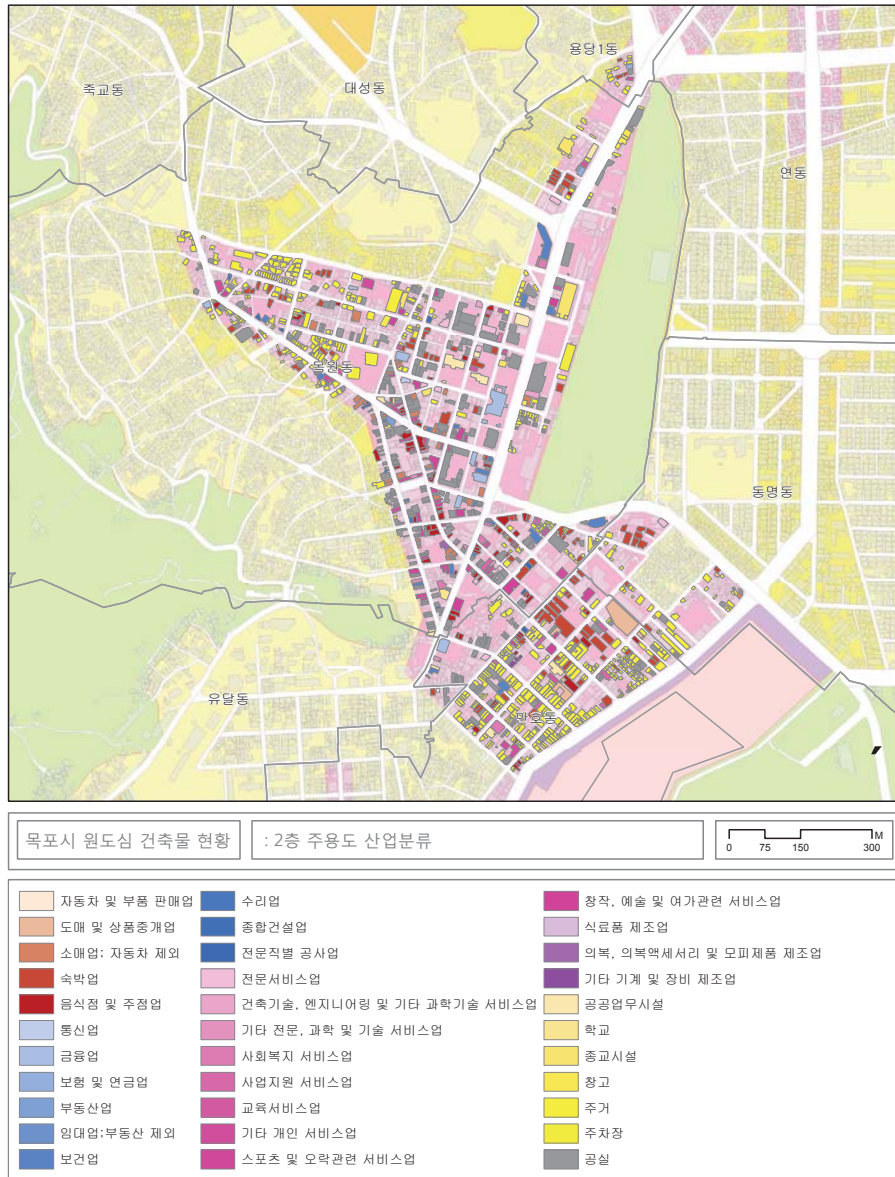
총 19개 대분류 산업 중 도심의 종사자수가 50명 미만인 농림어업, 광업, 전기수도서비스업을 제외한 14개 산업을 추출하여 도심의 인구변화와의 상관계수를 구한 결과 도심의 인구와 보완성이 높은 산업은 도소매업(C3), 숙박음식업(C4)이며 교육서비스나 보건 및 사회복지업은 도심의 인구감소 패턴과는 달리 증가하는 모습을 보인다.

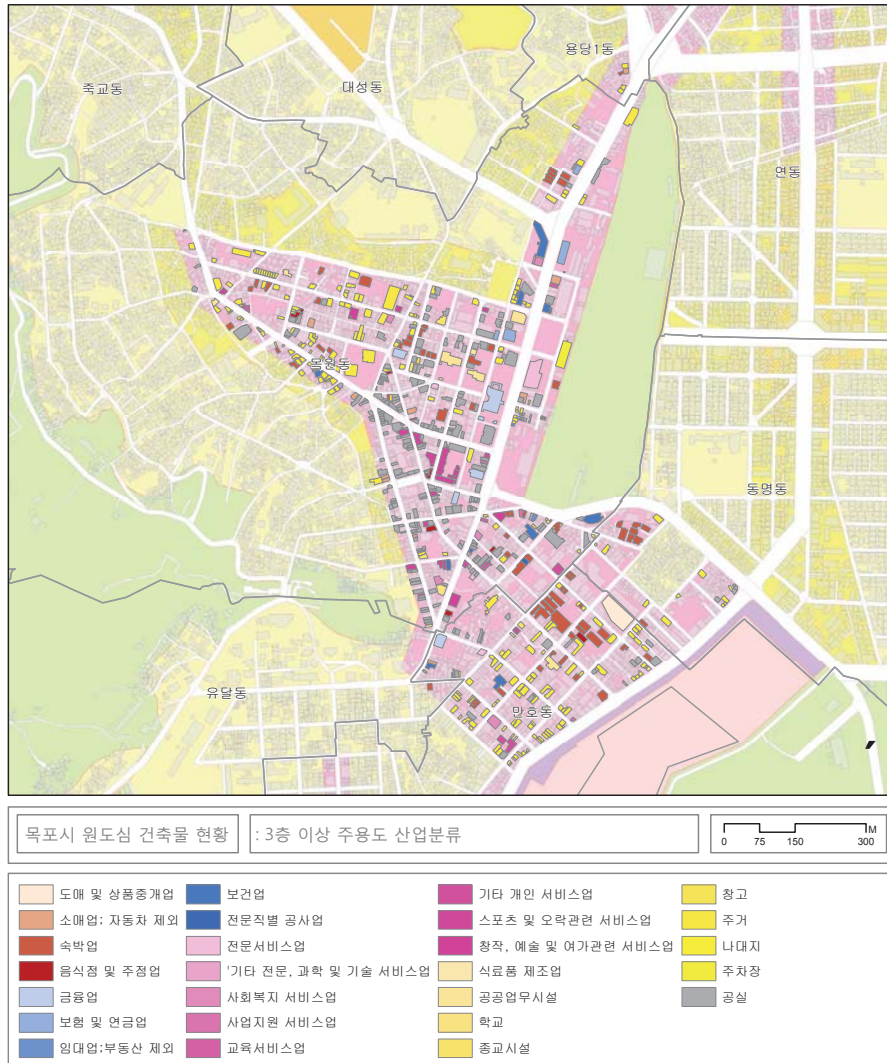
〈표 부록-69〉 충주시 도심지 기능별 인구와의 상관관계

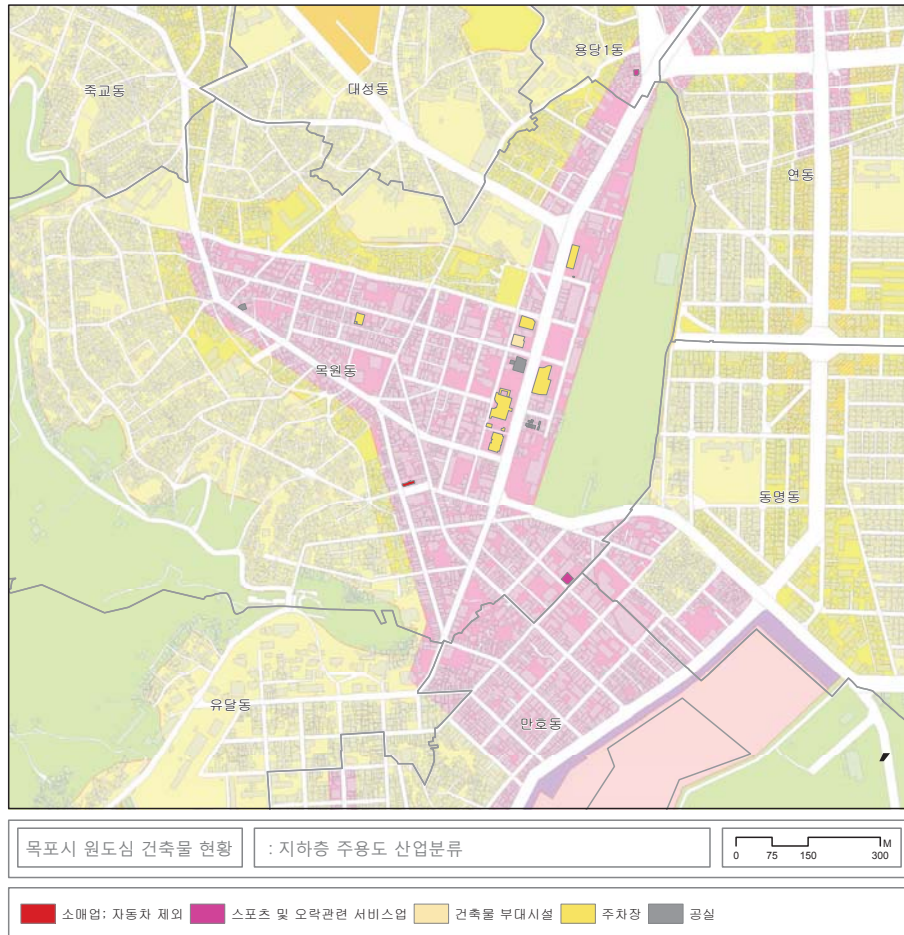
구 분	1994~2013 평균 종사자수	인구와의 상관계수
제조업 (C1)	648	0.692
건설 (C2)	786	-0.226
도소매업 (C3)	4,073	0.631
숙박음식업 (C4)	2,559	0.634
운수업 (C5)	657	-0.055
출판, 방송통신 (C6)	278	0.435
금융 및 보험업 (C7)	1,339	0.648
부동산 및 임대업 (C8)	378	0.393
사업서비스업 (C9)	637	0.169
공공행정 및 국방 (C10)	555	0.587
교육서비스 (C11)	1,645	-0.558
보건 및 사회복지 (C12)	1,643	-0.499
오락문화 (C13)	576	0.197
기타서비스업 (C14)	1,250	0.659

3. 목포시와 강릉시 도심 실태분석 결과

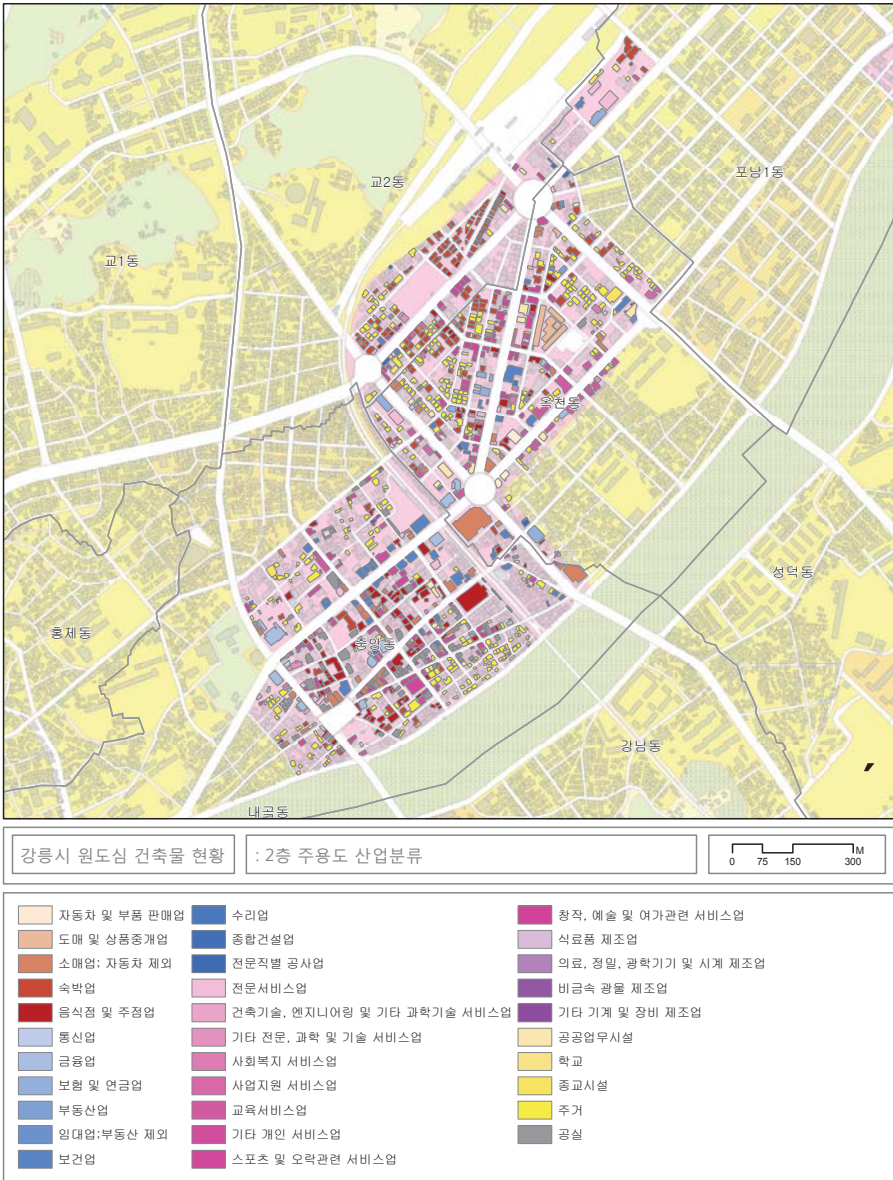
1) 목포시

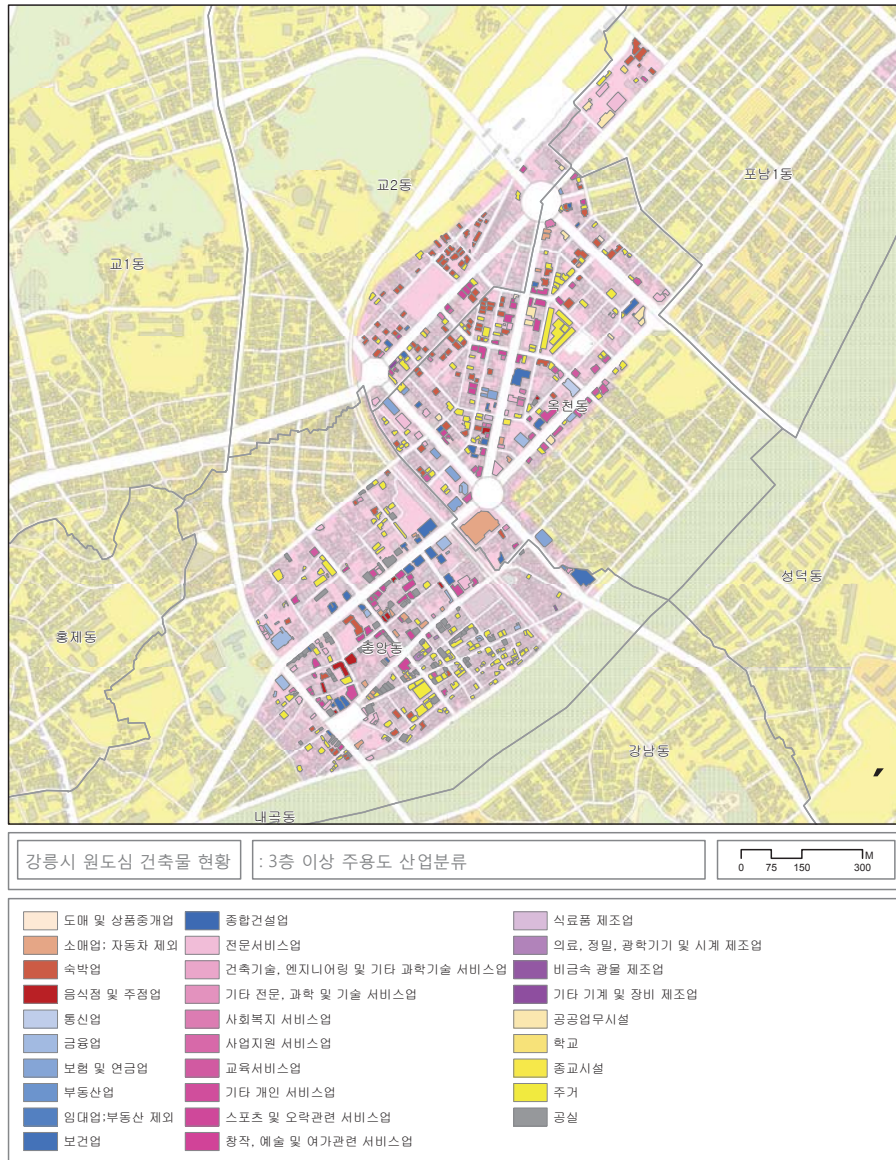


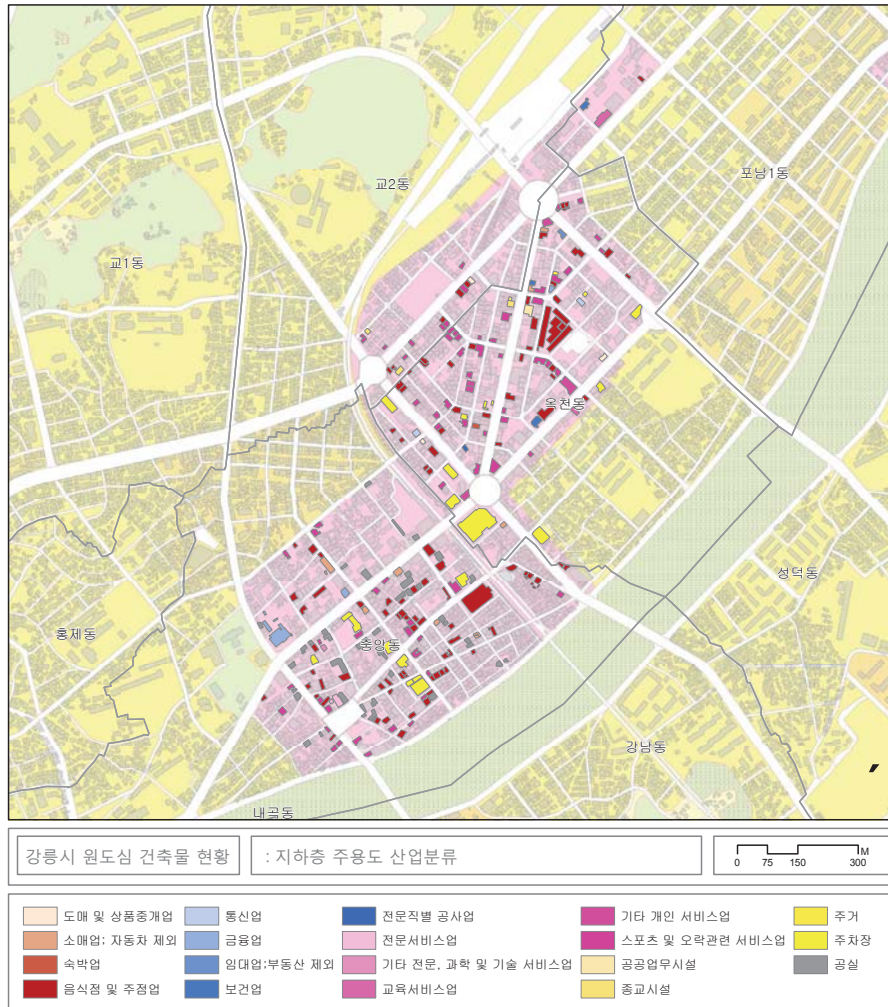




2) 강릉시







기분 15-34

도시의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생 방안 연구 - 인구감소 지방 중소도시를 중심으로 -

지 은 이 박정은, 유재윤, 정소양, 배유진, 김태영

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2015년 12월 31일

발 행 2015년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

가 격 9,000원

ISBN 979-11-5898-018-4

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 B170500

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔글꼴이 적용되어 있습니다.