

비성장형도시의 쇠퇴원인 분석과 활성화 방안

A Study on the Analysis of the Causes of Declining and the Plan
for the Vitalization of Non-Growing Type Cities

장희순 강원대학교 부동산학과 교수(제1연구자)

송상열 강원대학교 대학원 부동산학과 박사과정

※ 주요단어 : 비성장형도시, 성장도시, 중소도시 쇠퇴, 공공기관, 중앙정부지원

목 차

- I. 서론
- II. 도시성장에 관한 이론적 고찰
 - 1. 도시성장이론
 - 2. 선행연구 검토
 - 3. 성장도시와 비성장형도시의 차이
- III. 설문조사를 통한 비성장형도시의 실태분석
 - 1. 조사 목적 및 분석방법
 - 2. 비성장형도시의 실태분석
- IV. 비성장형도시의 활성화 방안
 - 1. 비성장형도시가 추구해야 할 기능부여
 - 2. 정책추진주체 간의 역할분담강화
 - 3. 정부예산의 배분기준 합리화
 - 4. 비성장형도시의 장기발전전략 및 구체적 도입방안
- V. 결론

I. 서론

수도권을 중심으로 한 경제발전전략은 단기간에 국가경제를 성장시킨 원동력이 되었으나, 다른 한편으로는 인구, 경제, 교육, 문화, 산업시설의 수도권 집중으로 수도권과 비수도권과의 격차, 중앙과 지방 간의 대립과 갈등 등으로 표현되는 국토의 불균형적 발전을 초래하였다.

이러한 상황에서 2003년 출범한 참여정부는 국토의 균형발전을 국정 최고의 정책지표로 삼고¹⁾ 지방도시 활성화를 위한 각종 법률과 관계계획의 제정 및 정비 그리고 구체적인 정책개발²⁾을 통해 지방활성화사업을 적극 추진하고 있다. 그러나 이러한 사업들이 대부분 재정규모면에서 특수한 지역에 대규모로 집중 또는 중복 투자되는 경향이 있고, 기성장지역이나 산업 및 인구밀집지역에 집중되고 있으며, 대도시 위주의 양적 성장에 치중하고 있어, 상대적으로 지방중소도시에 대한 투자 및 질적인 측면에서의 성장은 기대하기 어려운 실정이다. 대도시나 이미 성장기반이 확충된 도시 중심의 '선택'과 '집중'으로는 진정한 의미에서의 국가균형발전을 기대하기는 어렵다. 자체적인 역

량으로는 더 이상의 성장이 거의 불가능한 도시를 찾아내서 그 도시가 직면하고 있는 정확한 문제점의 도출과 정책적 대응방안의 모색 및 적극적 지원의 필요성이 제기된다.

이에 본 논문은 정부가 추진 중인 국가균형발전 차원에서 지방중소도시 특히, 비성장형도시³⁾의 당면과제를 파악해 보고, 그 도시가 자생력을 확보하고 성장하기 위한 대안을 마련해 보고자 하는 것이 연구의 목적이다.

연구의 공간적 범위는 84개의 비성장형도시에 한정하며, 연구방법은 문헌조사와 설문조사로 구분하여 수행하는데, 문헌조사는 도시성장과 관련된 이론과 선행연구를 검토하여 성장도시와 비성장형도시의 차이점을 살펴본다. 설문조사는 오랜 기간 동안 해당 도시의 도시계획 또는 지역개발업무를 관장해온 공무원을 대상으로 하였다.

II. 도시성장에 관한 이론적 고찰

1. 도시성장이론

도시의 성장은 역사적으로 볼 때 고대도시의

1) 이를 위해 국가균형발전위원회의 설립('03. 4)과 지역혁신협의회 구성('04. 1), 국가균형발전 대구 구상('03. 6. 3대원칙과 7대 과제 발표)과 신국토구상('04. 1. 5대 전략과 7대 과제 수립), 국가균형발전특별법의 제정('03. 12) 등 각종 법률을 제정· 개정하여 지속적으로 추진하고 있다.

2) 국가균형발전정책은 크게 전략신도시건설정책, 지역혁신체계구축정책, 낙후지역개발정책, 수도권관리정책 등 네 가지로 구분할 수 있다.

3) 우리나라의 특별시와 광역시를 제외한 전체 159개 시· 군을 대상으로 37개 도시지표를 사용하여 도시의 특성요인을 분석하고 이를 토대로 성장도시와 비성장형도시를 유형화하여, 84개 시군을 비성장형도시로 규정하였다. 연구결과 비성장형도시는 가구당 이동 수가 적고, 노령화가 심각하며, 소득수준 및 물리적· 재정적 수준이 낮고, 2차 산업의 규모와 제조업이 영세하였으며, 도시산업이 열악하였다. 또한 총사업체 수와 제조업체 수의 상대적인 감소추세가 심하고, 도시 내 전반적인 산업과 경제적 활동이 저하되고 있었으며, 인구성장세도 낮은 상태였다. 한편, 우리나라의 경우 '지방자치법'에서 시 또는 읍의 요건으로 그 대부분이 '도시의 형태'를 갖추고, 시는 인구 5만 명 이상, 읍은 인구 2만 명 이상이 되어야 한다고 규정하고 있어, 도시문제를 연구하는 학자들에게는 읍도 당연히 도시로 간주되어야 할 것이다. 따라서 도시적 특성을 갖춘 지방의 군(郡)에 대해서도 거시적인 관점에서 통합적인 분석을 하였다. 송상열· 장희순. 2006. "우리나라 비성장형도시의 선정기준 및 특성 분석에 관한 연구". 주거환경 제4권(통권 제5호) : pp43-64.

기원으로부터 산업혁명 이후 현대산업도시로의 성장으로 이어졌는데, 여기에는 경제발전이나 사회경제적 변화 등 여러 가지의 필요한 조건들이 구비된 총체적인 환경이 요구되었다. 이처럼 도시의 성장은 역사적, 문화적, 경제적, 사회적, 물리적, 공간적, 제도적 요인들이 서로 어우러진 종합된 결과의 산물로 나타나는 것이다. 따라서 도시성장을 한마디로 정의하기란 쉽지 않지만, 일반적으로 도시성장이란 도시가 가지고 있는 여러 가지 사회경제 및 정치적 요소들의 상호작용으로 생성된 산물이라 할 수 있으며, 성장부분을 평가하는 준거를 대부분 인구증가와 같은 외양적인 변화부분에 두고 있다.⁴⁾ 여기서는 도시성장과 관련된 이론을 간략하게 살펴본다.

1) 입지관련이론-중심지이론

크리스탈러(Walter Christaller)는 1933년에 독일 남부지역의 도시를 실증적으로 분석한 결과, 도시의 주된 기능은 재화와 용역의 공급에 있으며, 도시는 이러한 기능이 확대됨으로서 성장·발전하는 것이므로, 재화와 용역의 수요수준이 도시의 성장속도를 결정하는 요소로 보았다. 특히 도시지역 가운데 재화와 용역을 생산·공급하는 곳을 중심지(中心地)라 하였고, 이들 중심지는 같은 도시 지역 안에서도 여러 곳에 분산되어 있다고 하였다.

2) 경제관련 이론

경제기반이론(Economic Base Theory)은 한 도시의 성장속도나 방향이 그 도시 밖으로 무엇을 얼마나 수출하느냐에 따라 좌우된다는 이론으로서, 호이트(Homer Hoyt)와 와이머(Arthur M.

Weimer) 등에 의해 정립되었다. 도시경제의 성장은 외부의 수요확대와 이에 따른 수출의 증가에 의하여 결정되고, 이로 인하여 내수가 확대되고 지방고용이 창출되며 소득이 증대되어야 도시경제가 더욱 가속적으로 발전할 수 있다는 것이다. 그러므로 이 이론은 도시경제의 개방성이 중시되고 국가전체의 수요패턴의 변화를 도시성장의 주요변수로 보고 있다.

신고전학파이론(Neoclassical Theory)은 공급측면을 강조하는 도시성장이론으로서, 생산요소의 지역 간 자유로운 이동으로 지역이 성장하고 그 결과 지역 간 소득격차가 축소된다고 주장한다. 1960년대 많은 지역경제학자들에 의하여 국가경제의 성장모형으로 개발된 이 이론은 국가경제의 총량모형을 지역경제 분석에 용이하게 적용할 수 있고, 성장모형 속에 내생적 성장요인이 내재해 있으며, 생산요소의 지역 간 이동에 관한 내용을 담고 있어 지역성장이론 가운데 비교적 확고한 위치를 점하고 있다.

미르달(Myrdal)은 시장의 흡인력이 경제활동을 일부지역에 집중시켜 지역 간 소득격차가 커진다고 주장하였다. 그는 누적성장모형을 설명하면서 과급효과(Spread Effect)와 역류효과(Backwash Effect)의 두 개념을 사용하여 지역성장의 불균형을 논하고 있는데, 선진국에서는 경제 확장의 과급효과가 강하게 작용하지만 후진국에 있어서는 역류효과가 크다고 하여 후진국에 있어 한 지역의 경제개발은 타 지역의 정체와 쇠퇴를 가져오게 하며 한 지역의 발전은 다른 지역의 희생 위에서 이루어지는 이른바 누적적 과정의 성격을 갖는다고 하였다.

4) 조명래, 1991. 12. "2000년대 천안의 위상과 개발과제". 지역사회개발연구 제16집(제2호) : p194.

페로우(F. Perroux)에 의하면 성장이란 모든 공간에서 동시에 이루어지는 것이 아니라 공간의 특정부분에서 발생하여 다양한 경로를 통하여 확산되는 것이며, 경제적 공간을 유형화하여, 계획에 의하여 확정된 공간, 힘의 장으로서의 공간, 동질적인 집합체로서의 공간으로 구분하고, 이 중에서 가장 중요한 것은 ‘힘의 장(Field of Force)’으로서의 공간이라 하였다. 여기에서의 ‘힘의 장’이란 규모가 크고 성장속도가 빠르며, 경제적 지배력을 가진 기업이나 공장, 또는 그 집합체를 말한다. 따라서 이 이론은 성장잠재력이 있는 성장거점을 중심으로 집중 투자함으로써 집적의 경제를 통해 투자효과를 높이고, 그 성장효과가 점차 주변지역에 파급되도록 하여 지역전체가 함께 발전하도록 한다는 이론이다. 우리나라의 경우 1972년 제1차 국토종합개발계획에 이 이론을 도입하여 서울, 인천, 부산, 울산을 성장거점도시로 지정하여 집중적으로 개발하였으며, 그 결과 정책의 투자효율성은 어느 정도 달성하였으나 지역 간 불균형성장을 초래하고 말았다.

이외에도 도시의 경제성장은 산업구조의 변화를 수반하고, 산업구조의 변화는 경제성장을 가져오는 등 경제성장과 산업구조의 변화는 상호작용의 관계를 가진다는 산업부문성장이론이 있다. 이 이론에 의하면 한 나라 또는 한 지역의 경제발전은 1·2·3차 산업의 연계적 성장에 의하여 이루어지며, 경제가 발전함에 따라 산업의 중요성은 1차 산업에서 2차 산업으로, 2차 산업에서 3차 산업으로 이전되어간다고 하였다.

2. 선행연구 검토

실제로 도시성장은 인구규모의 증가, 경제개발의 일환으로서의 공업입지의 선정, 지하자원의 발견, 특정지역개발을 위한 정책적 결정, 교통시설의 건설, 공공기관의 이전, 도시기반시설의 확충 등 다양한 요인들에 의해 성장의 모멘트를 찾아볼 수 있다. 후버(E. M. Hoover)는 도시성장 및 정체를 가져오는 요인으로서, 교통수단의 발달, 지역의 차이, 노임 및 세금의 차이, 과학기술의 발달, 소득수준의 향상, 주민의 가치관 변화 등을 들었다.⁵⁾ 헤일브룬(Heilbrun)은 교통여건 개선효과(Automobile Effect), 인구증가효과(Overflow Effect), 소득증대효과(Income Effect)로서 도시지역의 성장을 설명하였다.⁶⁾ 리차드슨(H. W. Richardson)은 도시성장은 생산환경에 따라 생산요소들이 지역 간에 이동하며 형성된다고 보고, 그 결정요인으로 1인당 개인소득, 집적경제, 도시의 인구규모, 인구이동 흡인력, 접근성, 지방정부의 재정, 노동력, 지역자원의 확보 등을 제시하였다.⁷⁾ 이양재는 도시성장의 내적요인으로 첫째, 인구적 요소는 ‘인구규모’라고 하는 양적 측면과 ‘인구구조’라고 하는 질적 측면(도시의 활력성)이 모두 중요하고, 둘째, 경제적 요소는 고용기회의 축적성, 경제활동의 기반성, 제조업중심의 산업구조 등 세 가지로 나눌 수 있으며, 셋째, 사회적 요소로 문화, 교육, 의료 등에서의 서비스기능과 소득을 소비할 기회의 제공 및 구성원 의식의 중요성을 들었으며, 도시성장

5) 강병기 외. 1977. 도시론 (서울 : 법문사) : pp63-64.

6) J. Heilbrun. 1981. *Urban Economics and Public Policy*(New York : Martin's Press) : pp37-51, pp146-147.

7) H. W. Richardson. 1979. *Regional Growth Theory* (New York : MacMillan) : pp14-50.

의 외적요인으로 첫째, 도시 체계적 요소로서의 도시상호 간 상호작용과 접근도(Accessibility)를, 둘째, 공공정책의 수혜정도로 나누어 설명하고, 우리나라 중소도시 활성화방안으로 활성인구(活性人口) 확보, 제조업에 의한 고용창출, 금융·교육·의료 등 서비스업의 강화, 고용구조의 다양성과 집중성, 교통망의 정비 및 확충 등을 들었다.⁸⁾ 정지성은 중소도시 성장을 위해서는 기업체의 입지, 생활환경서비스의 개선과 주민생활의 안정 도모, 재정력 확보, 도시 간 협력, 성장잠재력의 확충, 중앙정부의 정책적 배려 등이 필요하다고 설명하였다.⁹⁾ 송철호는 우리나라 도시성장은 1970년대에서 1980년대 초반에 급속히 진행되었고, 도시 간 성장의 격차가 매우 크며, 각 기간별로 최고성장률을 기록한 도시는 대부분 수도권 소재 도시들이었고, 수도권도시들은 거의 침체도시가 없었던 데 반해 영남권도시들은 성장도시가 많은 만큼 침체도시도 많았으며, 호남권은 침체도시가 더욱 많은 비중을 차지하고 있었음을 입증하였다. 또한, 우리나라 도시성장과정에서 나타난 특징은 서울과 부산이 도시성장의 중심이었고, 제조업이 성장의 원동력이었으며, 제조업에서의 업종 간 다양화와 산업고용성장의 지속성이 도시성장의 중요한 요소임을 밝혀냈다.¹⁰⁾ 김종완은 우리나라 도시의 성장요인으로 인구규모, 시도내전출입, 주택보급률, 중심서비스기능, 공공건설 사업비, 제조업 고용밀도, 서비스 고용밀도, 수출 기반력, 재정자립도 등이 영향을 미치는 것

으로 파악하였다.¹¹⁾ 신정철은 36개 지방중소도시의 전문가 설문조사 결과 지방중소도시의 정체 또는 쇠퇴원인이 지역산업의 낙후, 인구유출, 일자리 부족, 교육 및 문화기반의 취약 등의 순으로 나타났다고 하였으며, 중소도시의 활성화방안으로 지역경제, 문화·관광, 민관협동체계, 지역커뮤니티 등 내부경쟁역량강화와 도시네트워크체계가 필요함을 제시하였다.¹²⁾

이상의 선행연구를 살펴볼 때 도시쇠퇴현상은 소득증가를 위한 고용기회의 확보가 가능하고, 교육·문화·복지 등 높은 도시서비스기능이 제공되는 도시로 인구가 계속 유출되는 데 근본적인 원인이 있다고 판단된다. 이러한 악순환은 도시에 기반을 둔 경제활동과 산업의 낙후를 초래하고, 지방정부의 재정을 약화시켜 기반시설 등의 투자여력을 상실케 함으로써 쇠퇴를 가속시키는 것이다. 우리나라의 경우 단기간의 경제발전을 위해 도입한 불균형성장이론에 기초한 정부의 경제정책이 한계를 드러내 성장거점도시로부터 지리적으로 먼 도시일수록 점점 낙후되어간 것으로 생각된다.

따라서 도시가 성장하기 위해서는 소득창출을 위한 고용기회의 확대, 교육·문화·의료 등 도시서비스기능 강화, 생활환경개선을 통한 삶의 질 향상, 재정력 향상을 토대로 기반시설 확충과 교통여건 개선 및 이로 인한 도시 간 접근성 향상, 중앙정부의 정책적 배려 등이 복합적으로 요구된다.

8) 이양재. 1992. "우리나라 중소도시의 성장요인에 관한 연구" (홍익대학교 박사학위논문) : pp32-45, pp162-166.

9) 정지성. 1994. "한국 중소도시의 성장패턴과 그 요인에 관한 연구" (단국대학교 박사학위논문) : pp173-176.

10) 송철호. 1997. "한국 도시성장과정과 모형에 관한 연구". 도시행정학보 제10집 : pp221-224.

11) 김종완. 2004. "인구변화에 따른 도시성장요인분석에 관한 연구" (조선대학교박사학위논문) : p138.

12) 신정철 외. 2004. 지방중소도시 활성화방안 연구 (안양 : 국토연구원) : pp61-104.

3. 성장도시와 비성장형도시의 차이

도시의 성장은 양적인 측면과 질적인 측면으로 나누어 볼 수 있는데, 도시의 양적 성장은 도시의 공간적 확대 및 규모의 증가를 모두 포함하는 개념으로, 구체적으로는 도시면적의 증가, 도시인구의 증가, 총소득·총생산·총소비의 증가, 자본의 축적, 재정규모의 증가 등을 의미한다. 이에 비하여 도시의 질적인 성장이란 도시의 기능적 고도화 및 시민생활의 질적 향상 등을 포함하는 개념으로 구체적으로는 산업구조의 고도화, 삶의 질 향상, 문화생활의 고도화 등을 의미한다. 물론 이러한 분류는 개괄적인 분류로, 실제에 있어서는 각종 지표들이 상호 연관되어 있고, 이들 지표들 중 어느 하나가 도시성장과 비성장 현상을 충분히 표현한다고 보기는 어렵다. 한편 질적인 도시 구성요소의 변화는 뚜렷한 기준설정 및 수치화가 어렵고 도시발전의 개념으로 사용될 수 있으므로 학계에서는 도시의 양적 측면을 중심으로 대표적인 지표들을 사용하여 도시성장을 표현하고 있다. 이와 관련하여 몇 가지 중요한 점을 살펴보면 경제적으로 도시성장 및 비성장의 일차적 요인으로 지적할 수 있으며, 일자리와 소득의 지표를 그 예로 들 수 있다. 우리나라의 경우에는 특히 교육적인 측면을 고려하지 않을 수 없으며, 쾌적하고 편리한 환경 조성, 기반시설의 확충 등도 중요한 요소다. 이러한 양적·질적인 요인들을 가지고 도시의 복합적인 양태를 분석하여 성장도시 혹은 비성장형도시로 구분할 수 있겠다.

이상을 종합해보면 성장도시란 ‘경제발전과 사

회경제적 변화 그리고 도시개발정책 등의 과정을 통해 외연적 확대와 규모의 증가가 이루어지고, 도시민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 자원과 기회를 가진 도시’로 정의해 볼 수 있겠다.

이에 비해 비성장형도시란 도시의 라이프 사이클 중, 정체와 쇠퇴가 구조적이고 만성적인 진행 과정에 있으나, 각 도시마다의 여건과 특징에 맞는 적절한 대응책을 세워 동기를 부여해주면 성장도시로 변모할 수 있는 가능성이 있는 도시를 말한다¹³⁾. 바꾸어 말하면, 쇠퇴 원인분석에 따른 적절한 정책적 대안 마련과 집행이 없으면 시간이 경과할수록 점점 더 쇠퇴되어 결국은 회생가능성이 없게 되는 도시라고 할 수 있다.

한편, 일본(日本)에서는 비성장형도시를 경제성장이 둔화됨으로써 도시계획에서의 과제가 도시확대에 대한 대응보다는 기성 시가지정비 쪽에 비중이 실리는 도시를 가리킨다. 따라서 이와 같은 도시에서는 주거환경정비의 비중도 높아지는 것이 예상된다. 이러한 비성장형도시는 ① 인구나 세대수가 감소 또는 정체하고 ② 고령사회, 소자녀화(少子女化) 사회가 된다. ③ 경제성장률이 낮아지고, 고용기회가 감소하며, ④ 도시의 확장이나 거대화보다는 기성 시가지정비와 개량이 도시계획의 중심이 된다. ⑤ 산업은 공업에서 상업·유통의 3차 산업으로 비중이 옮겨지고, 생산과 소비의 순환적인 가치창조에서 소비중심의 가치창조로 가치의식이 변화된다. ⑥ 생활상의 가치관에서 역사와 문화, 자연과 환경, 지역과 커뮤니티가 소중하게 여겨지고, 시민적 권리와 책임이 중시되는, 시민이 활동하는 시대라는 특징을 갖는다.¹⁴⁾

13) 송상열 외. 전개논문 : p44.

14) 佐藤圭二. 2000. 住環境整備の政策と戦略—非成長型都市まちづくりシステム (일본 : 日本建築學會) : p29.

<표 1> 성장도시와 비성장형도시의 구분

구분	성장도시	비성장형도시
개념	<ul style="list-style-type: none"> 경제발전, 사회경제적 변화, 도시개발정책 등의 과정을 통해 외연적 확대와 규모의 증가가 이루어지고, 도시민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 자원과 기회를 가진 도시 	<ul style="list-style-type: none"> 정체와 쇠퇴가 구조적이고 만성적인 과정에 있나 여건에 맞는 적절한 대응책을 세워 동기를 부여하면 성장도시로의 변모가능성이 있는 도시
특징	<ul style="list-style-type: none"> 도시의 평면적 확대 인구증가(특히, 젊은층의 활력인구 확보) 산업화에 따른 지속적 경제발전 소득수준 향상 제조업 발달 금융·교육·의료 등 서비스업도 발달 산업구조의 고도화 과학기술의 발달 교통수단의 발달에 따른 접근성 향상 고도의 문화생활 향유 삶의 질 향상 토지이용의 고도화 정책적인 도시개발 	<ul style="list-style-type: none"> 도시의 외연적 확대보다는 기성 시가지 정비 및 활성화가 도시계획의 핵심사항 인구 및 세대수 감소 고령인구증가 소자녀화 현상 심화 경제성장을 저하에 따른 고용기회 및 소득감소 낮은 재정자립도 제조업의 영세성 열악한 산업규모 3차 산업(서비스업)의 증가 기반시설 부족 및 노후화 소비중심으로 가치의식 변화 도시정체성 회복의 필요 도시문제를 스스로 해결할 시민의식과 시민의 힘이 필요 정책적 수혜에서 제외

앞에서 살펴본 도시성장이론과 선행연구 및 비성장형도시와의 차이 등을 고려할 때 성장도시와 비성장형도시는 <표 1>과 같이 분명한 차이가 있다. 이렇게 성장도시와 비성장형도시로 구분되어진 데는 도시 자체가 안고 있는 입지적인 요인과 산업구조적인 요인 그리고 정부의 경제발전정책이 가장 큰 요인이라 할 수 있다. 이러한 요인들이 오랜 세월 동안 누적되어 오면서 도시 간 성장의 격차는 벌어졌고, 적절한 대책마련이 제때 이루어지지 않아 결국 비성장형도시가 되어버린 것이다. 따라서 비성장형도시들이 직면하고 있는 여러 문제점들에 대한 정확한 진단과 해당 도시의 여건과 특성에 맞는 정책적 대안을 마련해야 하는 것이다.

III. 설문조사를 통한 비성장형도시의 실태분석

1. 조사 목적 및 분석방법

본 설문조사의 목적은 도시에 대한 정체 또는 쇠퇴의 정도와 원인을 파악해 보고, 비성장형도시의 불균형성장을 해소하기 위해 시행되어 왔던 기존 정책 및 제도에 대한 인식을 분석하여 앞으로의 시사점을 도출해보고자 하는 데 있다.

본 설문조사는 앞서 살펴본 도시성장이론과 선행연구 결과를 분석하여 도출된 도시의 쇠퇴원인과 성장요인 및 활성화방안을 토대로 조사항목을 작성하였고, <표 2>와 같이 비성장형도시로

<표 2> 설문조사대상 비성장형도시

권역	시·군명(84개)
경기	연천 가평 양평
강원	삼척 홍천 횡성 영월 평창 정선 화천 양구 인제 고성 양양
충북	보은 옥천 영동 괴산 단양
충남	공주 보령 논산 금산 연기 부여 서천 청양 홍성 예산 태안
전북	정읍 남원 김제 진안 무주 장수 임실 순창 고창 부안
전남	나주 담양 곡성 구례 고흥 보성 화순 장흥 강진 해남 영암 무안 함평 영광 장성 완도 진도 신안
경북	영주 영천 상주 문경 군위 의성 청송 영양 영덕 청도 고령 예천 봉화 울진 울릉
경남	밀양 의령 함안 창녕 고성 남해 하동 산청 함양 거창 합천

선정된 84개의 모든 도시를 대상으로 하였으며, 설문대상은 각 시청 또는 군청 등에서 오랜 기간 동안 해당 도시의 도시계획 또는 지역개발업무를 관장해온 공무원으로 하였다.

지역주민보다 공무원을 설문대상으로 한 것은 설문 목적과 내용의 수준이 일반주민이 이해하기 어려운 내용이 많고, 특히 시행되어온 정책의 평가나 향후 방향성의 제시와 관련하여 보다 전문적인 내용에 대한 의견수렴이 용이할 것으로 판단했기 때문이다.¹⁵⁾

조사 시기는 2006년 3월 20일부터 4월 5일까지 17일 동안 수행하였고, E-mail로 설문지를 받

송하여 우편과 E-mail, 팩스를 통하여 회수하였으며, 회수율은 100%다.

그리고 자료의 분석방법으로는 설문 각 항목에 대한 빈도, 평균 등의 기술통계분석을 실시하였으며, 조사대상 도시 및 응답자의 특성을 범주화시켜 명목척도로 변환시킨 변수들을 이용하여 교차분석을 실시하였다. 자료의 분석은 SPSS(Statistical Package for Social Science)의 PC Window Release 12.0 Version을 사용하여 분석하였다. 조사대상자의 일반특성은 다음의 <표 3>과 같다.

15) 여기서 문제될 수 있는 것이 샘플 수가 다소 적어 통계적 유의성 확보될 수 있느냐 하는 것과 도시계획 실무담당 과장급 공무원 한 사람의 의견이 해당도시의 전체의견으로 볼 수 있을 정도의 대표성을 갖느냐 하는 것이다. 이에 대해서는 첫째, 비성장형도시로 유형화된 84개 시·군 모두를 조사하였다. 둘째, 본 연구의 목적인 비성장형도시에 대한 정책적 대안제시를 위해서는 핵심 실무전문가이면서 비교적 고위직인 사무관급 공무원 한 사람의 의견이 해당부서 하위직 공무원들이나 일반시민들의 다양한 의견보다 더 정확하고 유용한 정책대안 제시가 될 수 있다. 셋째, 같은 도시의 같은 부서에서 근무하는 공무원들의 의견이 서로 크게 다를 것 같지 않다. 넷째, 샘플 수가 30개 이상이면 정규분포를 이룰 수 있기 때문에 84개의 샘플은 분석에 큰 무리가 될 만큼 전혀 다른 결과를 가져오지 않을 것으로 보인다. 다섯째, 현실적으로 전국에 걸쳐 분포하고 있는 84개 도시를 대상으로 설문조사를 실시하는 것에 더하여 고위직 공무원의 의견 및 부서공무원 전원의 의견을 받는다는 것은 거의 불가능하다는 점 등을 고려할 때 큰 문제는 되지 않을 것으로 사료된다(George, P. Huber · Daniel, J. Power. 1985. "Retrospective Reports of Strategic-level Manager : Guidelines for Increasing their Accuracy". *Strategic Management Journal(pre-1986)* 6 : pp171-180).

<표 3> 조사대상자의 일반특성

구분		사례 수	%
응답자 성별	남성	83	98.8
	여성	1	1.2
응답자 연령	30대 이하	19	22.6
	40대	26	31.0
	50대 이상	39	46.4
직위	과장급 미만	35	41.7
	과장급 이상	49	58.3

<표 4> 비성장형도시에 대한 발전 및 쇠퇴 평가(N=84)

구분	평균	표준편차
1 주거환경의 물리적 수준	3.13	0.92
2 자녀교육 여건	2.49	0.87
3 지역주민의 사회적 수준	2.82	0.79
4 지역주민의 재정적 수준	2.52	0.74
5 고유문화(전통문화) 개발	3.10	0.90
6 문화 공간(극장, 관람시설)	2.51	1.14
7 공원 및 여가 레저 공간	3.06	1.14
8 사회기반시설(SOC투자)	3.17	1.16
9 대중교통 이용의 편리성	3.02	1.10
10 도로여건	3.70	0.92
11 자연환경의 쾌적성	3.65	0.80
12 전체적인 지역산업	2.54	0.91
13 특정산업의 특성화	2.74	0.96
14 직장(일거리) 창출	2.23	0.68
15 상업유통시설(시장, 마트)	2.77	0.92
16 자치단체의 재정상태	2.58	0.88
17 중앙정부의 재정적 지원	2.83	0.85
18 중앙-지방정부 간 인력배분	2.27	0.72
19 개발관련 각종 법률, 규제	2.73	0.86
20 지방중소도시활성화를 위한 정책지원	2.70	0.85
총 발전 및 쇠퇴 정도	3.08	1.03

2. 비성장형도시의 실태분석

1) 비성장형도시의 쇠퇴원인 분석

(1) 발전 및 쇠퇴의 정도에 대한 분석

비성장형도시에 대한 발전 및 쇠퇴의 정도를 5년 전과 비교하여 알아보기 위해 5점 Likert 척도에 의해, ‘매우 쇠퇴’ 1점, ‘보통’ 3점, ‘매우 발전’ 5점을 부과하였다. ‘전반적인 발전 및 쇠퇴정도’의 분석결과, ‘보통’(3점)을 약간 상회하는 평균값을 나타내고 있어, 최근 5년간 급격한 쇠퇴의 현상은

대체적으로 나타나지 않았음을 알 수 있다. 세부 항목별 평가결과는 <표 4>와 같으며, ‘직장(일거리) 창출’과 ‘중앙-지방정부 간 인력배분’이 각각 2.23과 2.27로 가장 낮은 점수로 나타났다. 즉, 직장은 도시주민들의 삶의 터전이며, 일거리 창출은 지속적으로 경제활동인구를 도시 내로 유입하여 지역주민이 타 도시로의 이동을 억제한다는 점에서 도시성장의 중요한 요인이라 할 수 있다. 또한 공무원인력의 배정은 기능(사무)의 배분과 반드시 비례하지는 않아도 밀접한 상관관계를 가질 수 있는데, 중앙정부 기능의 지방이양과 연계하여 인력

<표 5> 비성장형도시 쇠퇴 및 정체 원인

구분	N	%
1 인구의 유출	84	20.0
2 인구의 노령화(고령화)	53	12.6
3 지역경제 및 산업의 낙후성	54	12.9
4 일자리 부족	58	13.8
5 교육 및 문화기반의 취약성	55	13.1
6 도로 등의 기반시설 부족	7	1.7
7 복잡한 행정규제 및 법규	10	2.4
8 중앙정부의 정책지원 부족	24	5.7
9 미진한 도시정비사업	4	1.0
10 외곽개발로 인한 기존도심쇠퇴	5	1.2
11 재정 및 예산 부족	49	11.7
12 지리적 여건	17	4.0
합계	420	100

<표 6> 비성장형도시에 대한 기존정책의 성과(N=84)

구분	평균	표준편차
1 주거환경의 개선	3.32	0.84
2 산업의 육성	2.68	0.87
3 생활기반시설의 확충	3.37	0.79

이 이양되지 않았거나 상대적으로 인력소요가 적은 기능이 더 많이 배정되었기 때문으로 볼 수 있다. 공무원의 정원(인력)은 중앙-지방정부 간 역할분담의 정도를 측정할 수 있는 중요한 요소다. 중앙정부에 권한과 인력의 집중은 지방도시정책추진의 둔화 내지는 실패, 혹은 정책의 효율성 부재로 이어져 중국에는 쇠퇴현상을 가중시키는 요인으로 작용한 것으로 판단된다.¹⁶⁾

(2) 정체 또는 쇠퇴원인에 대한 분석

비성장형도시가 과거와 비교할 때 더는 발전하지 못하거나, 정체(쇠퇴)하고 있는 원인에 대한 결과는 <표 5>와 같다. 이의 분석결과, '인구의 유출'이 전체 응답의 20%로 가장 많았으며, '일자리의 부족'이 13.8%, '교육 및 문화기반의 취약성'이 13.1%로 나타났다. 이러한 요인들이 인구전출을 유발시킨 요인이라는 점에서 도시가 쇠퇴하는 가장 큰 요인이 인구감소임을 알 수 있다.¹⁷⁾

다음으로 '지역경제 및 산업의 낙후성'이 12.9%로 나타났으며, '인구의 노령화(고령화)'가 12.6%, '재정 및 예산부족'이¹⁸⁾ 11.7%로 나타났다. 도시인구의 노령화(고령화)¹⁹⁾가 가속화되면 노인인구에 대한 경제활동인구의 부양비가 높아지고 이는 경제·생산 활동에 재투입되어야 할 도시자원이 비경제활동계층인 노인계층에 소비되어 도시경제의 효율성이 저하되고 산업의 활력(Vitality)이 감소하는 문제를 유발할 수 있다.

또한, 재정(예산)의 부족은 정책의 집행과 공공사업의 추진을 어렵게 하여 도시의 주거 및 경제·산업 환경의 악화를 초래할 수 있다. 따라서 비성장형도시의 정체 및 쇠퇴는 무엇보다 인구의 감소와 산업의 쇠락이 가장 큰 요인임을 알 수 있다.

2) 비성장형도시에 대한 정책의 한계

정부와 지방자치단체가 도시상호 간 불균형문

16) 1999년도 행정부 공무원 수는 85만 7,616명이었고, 이 중 중앙정부가 54만 7,563명, 지방정부가 31만 53명으로 지방정부공무원의 비중은 36.2%를 차지했다. 그러던 것이 2004년도에는 91만 6,265명으로 전체 공무원 수가 6.8% 증가하였으나, 이 중 지방정부 공무원 수가 32만 7,117명으로 전체에서 차지하는 비중은 35.7%로 오히려 줄었다(자료: 행정자치부통계연보).

17) 통계청에 따르면 2006년도 1·4분기 중 수도권으로의 인구 순유입은 4만 4,255명으로 3만 871명이 전입초과한 지난해 4·4분기에 이어 수도권으로의 인구집중이 계속되고 있다고 발표했다. 이는 행정중심복합도시나 기업도시, 혁신도시 등 정부의 지방균형발전과 수도권집중완화정책에도 불구하고 일자리 부족에 따른 취직과 자녀취학 등을 위해 젊은층이 주가 되어 지방을 이탈하기 때문인 것으로 풀이되고 있다(한국일보, 2006. 5. 19).

18) 자체수입만으로 공무원 월급도 주지 못하는 시군구가 2000년 28곳에서 2005년 41곳(18%)으로 크게 늘었다. 이는 이농에 따른 인구감소와 도농 간 부동산값 격차의 심화 등이 영향을 미친 결과이며, 이로 인한 지역 간 격차는 더욱 벌어지고 있다. 특이할 만한 사항은 전체 41곳 중에서 부산 서구와 영도구, 대구 남구, 울산 중구 등 광역자치단체의 구를 제외한 37곳 모두가 비성장형 도시로 분류한 도시에 해당한다는 사실이다. 또한 서울과 경기 등 수도권소재 시·군은 한 군데도 없다. 재정 자립도란 지방세와 세외수입을 합하여 일반회계로 나눈 값을 말한다(서울신문, 2006. 1. 13. 6면).

19) 노인인구의 비율을 나타내는 노령화 지수는 서울특별시를 포함한 7대 광역시의 경우 '99년에서 '04년까지 3.5% 증가한 34.21을 나타냈지만 이들 도시를 제외한 전국의 159개 시·군은 65.72에서 94.76으로 44.2%나 증가하였다. 더욱이 노령화 지수 상위 30개 지역의 평균값이 '04년 현재 185.52로 나타나 지방 중소도시의 고령화문제가 심각함을 알 수 있다. 노령화 지수(Aged-child ratio)란 유년층(14세 이하) 인구에 대한 노령 층(65세 이상) 인구의 비율로 일반적으로 30% 이상이면 노령화사회라고 한다(자료: 통계청, KOSIS 통계정보시스템).

구분	노령화 지수('99년)	노령화 지수('04년)	증감률(%)
7대 광역시	32.97	34.12	3.5
159개 시·군	65.72	94.76	44.2
상위 30개 시·군	119.29	185.52	55.5

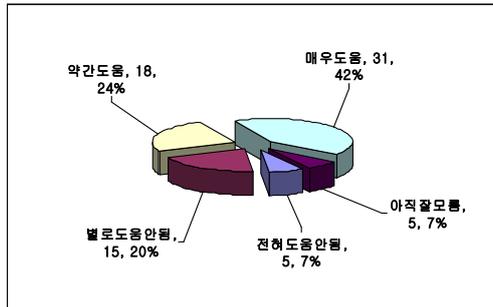
체를 해소하고 비성장형도시를 활성화하기 위해 시행한 정책 중 도시의 주거환경, 산업, 생활 기반 시설 등의 세부적 항목에 대하여 정책성과 정도를 5점 Likert 척도에 의해 평가하였다. 척도는 '전혀 성과 없음' 1점, '보통' 3점, '매우 성과 있음' 5점을 부과하는 방법으로 분석하였다.

분석결과, '산업의 육성' 부문이 '보통'(3점)에 못 미치는 2.68로 나타났으며, '생활기반시설의 확충'은 3.37, '주거환경의 개선' 부문은 3.32로 평가되었다. 즉, 생활기반시설과 주거환경에 대한 확충 및 개선은 정책적인 노력에 의해 어느 정도 성과를 나타냈지만 '산업의 육성'의 경우는, 정책의 지원 및 추진에 의한 성과가 미비하였음을 보여주고 있다. 이는 도시의 산업을 육성하는 것은 생활기반시설을 확충하거나 주거환경을 개선하는 것보다 더욱 막대한 예산이 요구되며, 시간과 인력, 많은 노력을 필요로 하고, 단기간에 정책의 성과를 기대하기도 어렵기 때문으로 판단된다.

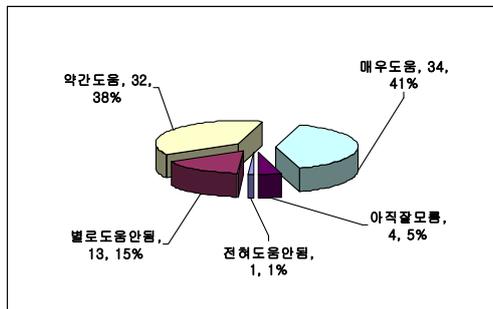
따라서 도시의 특성에 맞는 산업의 육성은 고용창출은 물론 도시경제 활성화에 직접적인 영향을 미치기 때문에 타 도시로의 인구유출을 막는데 유효한 정책임을 감안한다면, 향후 비성장형도시의 활성화를 위한 정책방향에 중요한 시사점을 제공하고 있는 셈이다.

그리고 현재 추진 중인 공공기관 지방이전과 시범적인 기업도시건설 정책들이 비성장형도시에 어떤 영향을 줄 것인가에 대해 물어보았다. 우선, 공공기관의 지방이전과 관련하여 비성장형도시의

<그림 1> 공공기관 지방이전에 관한 의견(N=84)



<그림 2> 기업도시건설에 대한 의견(N=84)



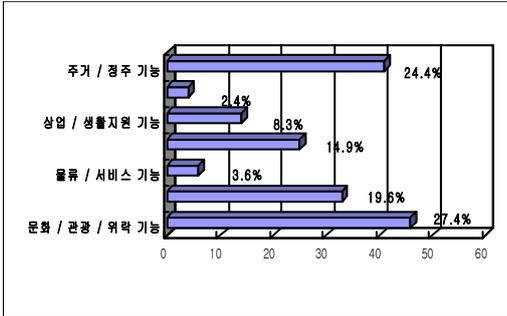
활성화에 '매우 도움'을 줄 것이라는 의견은 42%로 가장 많았으며, '약간 도움'은 24%로 나타나 약 66%가 도움을 줄 것으로 예상하고 있다.²⁰⁾

한편, 기업도시건설과 관련하여 비성장형도시의 활성화에 '매우 도움'을 줄 것이라는 의견은 41%로 가장 많았으며, '약간 도움'은 38%로 나타나 약 79%가 도움을 줄 것으로 예상하고 있다.

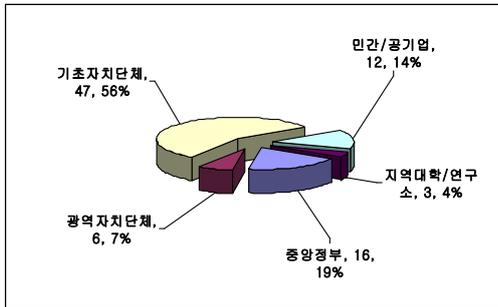
공공기관의 지방이전보다 기업도시건설이 비성장형도시의 활성화에 기여할 것이라는 이유로는 단순한 공간적 분배와 이동을 통한 활성화 정책이

20) 공공기관 지방이전 시책의 기대효과는 수도권에서 지방으로의 일자리와 인구분산효과, 이전하는 공공기관이 지방의 특성화 발전과 전략산업의 육성에 기여하는 효과, 지방교육여건의 개선이나 지역경제성 확보 등의 지역발전 파급효과, 민간기업의 지방이전 촉진과 지역경제 활성화 등을 예상할 수 있다. 이는 수도권의 과밀완화와 지방의 인구정착 기반을 강화하고, 지역별 국제경쟁력의 제고를 촉진하여 궁극적으로 국토의 균형발전 및 경쟁력강화에 기여하게 될 것이다. 대한민국도·도시계획학회, 2005. 9. "공공기관 이전에 따른 파급효과". 도시정보 제282호 : pp7-8.

<그림 3> 향후 강화되어야 할 기능



<그림 4> 활성화 정책 추진주체



아닌, 도시 내에서 지속적으로 확대·재생산하며 성장할 수 있는 산업의 이식과 성장역량을 축적할 수 있는 지원정책²¹⁾이 비성장형도시의 실질적인 활성화에 기여할 수 있다는 판단 때문일 것이다.

IV. 비성장형도시의 활성화 방안

1. 비성장형도시가 추구해야 할 기능부여

비성장형도시가 갖추어야 할 기능과 역할을 고

려하여, 향후 강화되어야 할 기능에 대해 복수응답의 결과는 <그림 3>과 같다.

분석 결과, ‘문화·관광·위락기능’이 전체 응답의 27.4%로 가장 많았으며, ‘주거·정주기능’이 24.4%, ‘교육기능’이 19.6%, ‘산업·공업기능’이 14.9%로 나타났다. 이는 무엇보다 주거환경과 정주여건, 산업과 경제적 측면을 강조한 기능으로서, 이러한 결과는 앞서 살펴본 쇠퇴원인에서도 이미 언급²²⁾되었다. 이어서 ‘상업·생활지원 기능(8.3%)’, ‘물류·서비스 기능(3.6%)’, ‘업무·공공행정 기능(2.4%)’ 등의 순으로 나타났다. 따라서 대도시의 배후지로서, 혹은 도시와 도시를 연결하는 연계역할 및 인근 농어산촌의 중심지로서의 역할 등을 감당하기 위하여 비성장형도시가 지향해야 할 기능은 무엇보다 주거 정주여건과 산업 및 경제적 측면이 특히 강조되어야 할 것이다.

2. 정책추진주체 간의 역할분담강화

비성장형도시 활성화정책의 구체적인 추진방안을 모색하기 위하여 가장 효과적인 정책의 추진주체로는 기초자치단체가 되어야 한다는 응답이 56%로 가장 많았으며, 중앙정부 19%, 민간·공기업 14% 등으로 나타났다. 중앙정부보다 기초자치단체가 바람직하다는 선호성향이 훨씬 강한 것을 알 수 있는데, 이는 중앙정부의 기존 정책들이 종합적인 비성장형도시 활성화 방안이나 발전계획은

21) 기업도시건설의 파급효과는 기업의 투자확대로 경제 활성화의 유인이 되고, 기업도시 내 설립될 학교, 의료기관, 공공서비스와 관련된 일자리 창출이 가능하며, 지방경제를 활성화시키고 지역불균형문제를 해소하는 단초가 되고, 만성적인 수도권 주택문제 해결의 수단일 수 있다(김현아 외, 2004. 5. “기업도시건설의 방향과 과제”. 도시정보 제266호 : pp4-5).

22) 비성장형도시의 쇠퇴 및 정체 원인으로서는 ‘인구의 유출’과 ‘일자리 부족’, ‘교육 및 문화기반의 취약성’, ‘경제 및 산업의 낙후성’, ‘인구의 고령화’ 등이 지적되었다.

<표 7> 비성장형도시 활성화를 위한 중앙정부의 중점사항(N=84)

구분	N	%
1 지방도시의 전문인력 양성	3	3.6
2 정부의 행정적/재정적 지원 제도화	33	39.3
3 주변도시간의 산·학·연 협동체계 구축 지원	6	7.1
4 지방 재정자립도 향상을 위한 세제 조정	14	16.7
5 민간 투자/개발을 유도할 수 있는 과감한 법률/규제 조정	28	33.3

<표 8> 민간기업의 비성장형도시 활성화 참여를 위한 중점사항(N=84)

구분	N	%
1 기업체 유치를 위한 행정/제도/세제상의 지원	25	29.8
2 지역개발사업의 참여유도	41	48.8
3 지방대학과 민간기업의 산학협력	3	3.6
4 지방중소도시와 민간기업의 자매결연	5	6.0
5 지방 민간 기업에 대한 경영/금융상의 지원	10	11.9

뒤로 한 채, ‘나눠주기’식의 소규모 분산투자자로 인해 비효율적이고 단편적이어서, 오히려 비성장형도시의 혁신역량 축적을 저해하고, 중앙정부의 의존도를 높인 결과 때문으로인 것으로 사료된다.²³⁾

그리고 비성장형도시의 활성화를 위해 추진하는 정책 및 사업이 성공하기 위해 중앙정부가 중점을 두어야 할 사안에 대해서는 ‘행정적·재정적 지원의 제도화’가 39.3%로 가장 많았으며, ‘민간 투자·개발을 유도할 수 있는 과감한 법률·규제의 조정’이 33.3%로 나타났다. 다음으로는 ‘지방 재정자립도 향상을 위한 세제 조정(16.7%)’과 ‘주변도시 간의 산·학·연 협동체계 구축 지원(7.1%)’, ‘지방도시의 전문 인력 양성(3.6%)’ 순으로 나타났다.

마지막으로 민간 기업을 비성장형도시의 활성화에 참여시켜 활용하는 방안에 대해서는, 최근 기업도시가 이슈(Issue)화 되고 있는 것과 맞물려 민간기업의 ‘지역개발 사업의 참여유도’가 48.8%로 가장 높게 나타났으며, ‘기업체 유치를 위한 행정·제도·세제상의 지원’은 29.8%, ‘지방 민간기업에 대한 경영·금융상의 지원’이 11.9%였다. 다음으로는 ‘지방중소도시와 민간기업의 자매결연(6.0%)’, ‘지방대학과 민간기업의 산학협력(3.6%)’의 순으로 나타났다.

이러한 분석결과가 보여주는 바와 같이 비성장형도시의 활성화를 위해서는 중앙정부와 지방정부간의 역할분담이 요구되며, 이와 더불어 민간기업의 활력을 적극적으로 수용하려는 공공기관의 정

23) 신정철 외. 전계서 : pp42-43.

<표 9> 비성장형도시 활성화를 위한 재정(예산)배분기준(N=84)

구분		N	%
1	인구비례로	2	2.4
2	낙후정도에 따라	39	46.6
3	발전가능성에 따라	32	38.1
4	지역별로 균등하게	7	8.3
5	인력 및 사회간접자본 등의 자원보유 정도에 따라	4	4.8

책자세가 요구된다.

3. 정부예산의 배분기준 합리화

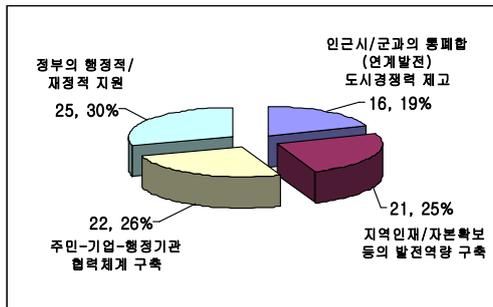
비성장형도시의 활성화를 위한 예산의 합리적인 배분기준에 대해서는 <표 9>와 같이 ‘낙후정도에 따라’ 재정을 배분해야 한다는 응답이 46.6%로 가장 많았고, 다음으로 도시의 ‘발전가능성에 따라’ 지원해야 한다는 응답이 38.1%로 나타났다. 즉, 합리적인 예산분배의 기준으로 도시의 ‘낙후정도’나 ‘발전가능성’과 같은 정성적인 도시의 특성이 압도적으로 높게 나타났다.

이는 정책의 계획 및 결정을 함에 있어 비성장형도시에 대한 지속적인 문제점을 파악하고 심층적인 분석이 요구됨을 알 수 있다. 이와는 대조적으로, ‘지역별로 균등하게’ 배분하는 방식과 ‘인구비례’로 배분하는 방식에 대한 선호도는 각각 8.3%와 2.4%에 지나지 않았다.

4. 비성장형도시의 장기발전전략 및 구체적 도입방안

비성장형도시가 대내·외적인 도전과 위협

<그림 5> 비성장형도시의 장기적 발전전략



요인을 극복하고, 장기적인 발전을 위해 필요한 전략에 대해서는 항목별로 큰 차이를 보이지는 않았는데, ‘정부의 행정적·재정적 지원’이 30%로 가장 높게 나타났으며, ‘주민-기업-행정기관의 협력체계 구축’이 26%, ‘지역인재 및 자본 확보 등의 발전역량 구축’이 25%의 순서로 나타났다. 그러나 ‘인근시·군과의 통합(연계발전)에 의한 도시경쟁력 제고’에 대해서는 19%로 상대적으로 낮은 선호도를 보였다.

비성장형도시의 활성화를 위한 구체적인 전략과 방안마련을 위한 설문결과는 다음과 같다. 우선, ‘공공기관 또는 기업체 유치’가 전체 응답의 12.4%로 가장 많았으며, 이어서 ‘생활환경 및 정주여건 개선’과 ‘문화/관광 상품의 개발’이 11.4%로 나타났다. 그리고 ‘대학유치

<표 10> 비성장형도시 활성화를 위한 구체적 방안

구분		N	%
1	생활환경 및 정주여건 개선	48	11.4
2	공공기관 또는 기업체 유치	50	12.4
3	대학유치 등 교육여건개선	46	11.0
4	내·외부의 연계교통망 확충	24	5.7
5	관련 법규/제도의 개선	22	5.2
6	기성시가지 정비	12	2.9
7	민-관 파트너십 형성	21	5.0
8	도시계획전문가육성(공무원확충)	17	4.0
9	사회복지/의료서비스 확충	45	10.7
10	문화/관광 상품의 개발	48	11.4
11	전문 유통 상가/상업단지 육성	20	4.8
12	재정자립도 증대	43	10.2
13	친환경적 도시개발	24	5.2
합계		420	100

<표 11> 순위별 비성장형도시 활성화의 구체적 방안 비교 N(%)

구분	1순위		2순위		3순위		4순위		5순위	
	N	(%)								
생활환경 및 정주여건 개선	18	(21.4)	9	(10.7)	9	(10.7)	7	(8.3)	5	(6.0)
공공기관 또는 기업체 유치	22	(26.2)	14	(16.7)	6	(7.1)	2	(2.4)	8	(9.5)
대학유치 등 교육여건개선	10	(11.9)	9	(10.7)	9	(10.7)	10	(11.9)	8	(9.5)
내외부의 연계교통망 확충	4	(4.8)	9	(10.7)	2	(2.4)	8	(9.5)	1	(1.2)
관련 법규/제도의 개선	1	(1.2)	5	(6.0)	8	(9.5)	5	(6.0)	3	(3.6)
기성시가지 정비	4	(4.8)	0	(0.0)	4	(4.8)	1	(1.2)	3	(3.6)
민-관 파트너십 형성	0	(0.0)	5	(6.0)	3	(3.6)	6	(7.1)	7	(8.3)
도시계획전문가육성(공무원확충)	2	(2.4)	4	(4.8)	4	(4.8)	2	(2.4)	5	(6.0)
사회복지/의료서비스 확충	2	(2.4)	6	(7.1)	14	(16.7)	10	(11.9)	11	(13.1)
문화/관광 상품의 개발	7	(8.3)	10	(11.9)	8	(9.5)	13	(15.5)	10	(11.9)
전문 유통 상가/상업단지 육성	4	(4.8)	3	(3.6)	4	(4.8)	6	(7.1)	3	(3.6)
재정자립도 증대	8	(9.5)	8	(9.5)	8	(9.5)	7	(8.3)	12	(14.3)
친환경적 도시개발	2	(2.4)	2	(2.4)	5	(6.0)	7	(8.3)	8	(9.5)

등 교육여건개선'이 11.0%, '사회복지/의료서비스 확충'은 10.7%로 나타났다. 이는 공공기관의 지방이전과 기업도시개발 등 정부의 국가균형발전 정책에 대하여 일단은 긍정적으로 인식하고 있는 결과라 판단된다.

위의 구체적 방안에 대해 복수 응답하여 5개의 순위계층으로 나누어 분석한 결과 <표 11>에서도 '공공기관 또는 기업체 유치'가 1순위(26.2%)와 2순위(16.7%)에서 모두 가장 높은 응답비율을 나타내어 기업체가 들어와야 인구가 늘고, 그에 따라 소득수준 향상과 문화 활동의 기회가 증대되는 등 도시가 성장할 수 있는 원동력이 된다는 점을 알 수 있다.

2순위로는 '문화/관광상품의 개발'이 11.9%였으며, '생활환경 및 정주여건 개선'과 '대학유치 등 교육여건개선', '내외부의 연계교통망 확충'이 모두 10.7%의 같은 응답비율이다. 3순위는 '사회복지/의료서비스 확충(16.7%)', '생활환경 및 정주여건 개선(10.7%)', '대학유치 등 교육여건 개선(10.7%)' 순으로 나타났다.

V. 결론

본 연구는 84개의 비성장형도시의 실태를 분석하고, 이 분석에 기초해 당면과제의 도출과 구체적인 활성화 방안을 모색하기 위한 것이다. 각 도시별로 도시계획 및 지역개발에 오랫동안 관여해온 공무원들을 대상으로 하여 설문조사를 실시한 바, 비성장형도시가 당면하고 있는 현실적인 문제점은 지속적인 인구의 유출(특히 경제활동인구)과 노령화, 일자리 부족, 교육 및 문화기반 취약, 도시경제 및 산업의 낙후와 그에 따른 재정 및 예산부족

등임을 파악하였다. 그리고 도시가 쇠퇴하지 않고 성장하기 위해서는 일자리창출을 통한 소득증대와 경제활동인구의 증가, 산업구조의 변화, 교통여건 개선으로 인한 접근성향상, 지방정부의 재정자립도 향상, 교육·의료·문화기반의 확충, 중앙정부의 정책적 배려 등 많은 요인들이 상호 복합적으로 작용하여야 한다는 사실을 조사결과를 통해 알 수 있었다.

결국, 이러한 비성장형도시를 활성화시킬 수 있는 방안은 첫째, 생활환경 및 정주여건의 개선이 필요하며, 둘째, 인구의 유출을 막고 도시환경을 개선하여 도시민들의 삶의 질을 높이기 위해서 일자리 창출이 절대적으로 필요하다. 셋째, 행정적·재정적 지원의 제도화와 민간투자·개발을 유도할 수 있는 과감한 법률·규제의 조정 및 지방 재정자립도 향상을 위한 세제조정 등을 단행해야 한다. 넷째, 정부에서 추진 중인 각종 지역 활성화 사업은 비성장형도시를 중심으로 추진되어야 하며, 이들 도시에 대해 우선적 지원확대가 필요하다.

비성장형도시가 대도시의 배후지로서, 혹은 도시와 도시를 연결하는 연계역할 및 인근 농어산촌의 중심지로서의 역할 등을 충분히 감당하고, 성장도시로 변모하기 위해서는 풍요롭고 인간다운 삶을 영위할 수 있는 도시환경구축과 성장잠재력의 확대 및 내부경쟁 역량강화가 필요함과 동시에 중앙정부의 적극적인 지원정책이 절대적으로 요구된다.

- 강병기 외. 1977. 도시론. 서울 : 법문사.
- 김영. 2005. 6. “지역균형발전을 위한 지역 활성화 정책과 지방 전문 인력의 양성 및 일자리 창출”. 국토계획 제40권(제3호) : pp3-5.
- 김종완. 2004. “인구변화에 따른 도시성장요인분석에 관한 연구”. 조선대학교박사학위논문.
- 김현아 외. 2004. 5. “기업도시건설의 방향과 과제”. 도시정보 제266호 : pp4-5.
- 국가균형발전위원회. 2006. 5. 2. “국가균형발전 3년의 과제와 향후과제”. 3주년심포지엄.
- 대한국토·도시계획학회. 2005. 9. “공공기관 이전에 따른 과급 효과”. 도시정보 제282호 : pp7-8.
- 신정철 외. 2004. 지방중소도시 활성화방안 연구. 인양 : 국토연구원 서울신문. 2006. 1. 13. 6면.
- 송상열·장희순. 2006. 6. “우리나라 비성장형도시의 선정기준 및 특성 분석에 관한 연구”. 주거환경 제4권(1) : pp43-64.
- 송철호. 1997. “한국 도시성장과정과 모형에 관한 연구”. 도시행정 학보 제10집 : pp221-224.
- 이양재. 1992. “우리나라 중소도시의 성장요인에 관한 연구”. 홍익대학교 박사학위논문.
- 정지성. 1994. “한국 중소도시의 성장패턴과 그 요인에 관한 연구”. 단국대학교 박사학위 논문.
- 조명래. 1991. 12. “2000년대 천안의 위상과 개발과제”. 지역사회 개발연구 제16집(제2호) : p194.
- 한국일보. 2006. 5. 19.
- George, P. Huber., Daniel, J. Power. 1985. “Retrospective Reports of Strategic-level Manager: Guidelines for Increasing their Accuracy”. Strategic Management Journal(pre-1986) 6 : pp171-180.
- H. W. Richardson. 1979. “Regional Growth Theory”. New York : MacMillan.
- J. Heibrun. 1981. “Urban Economics and Public Policy”. New York. Martin's Press.
- 佐藤圭二. 2000. 住環境整備の政策と戦略—非成長型都市まちづくりシステム. 일본 : 日本 建築學會.

- 논문 접수일 : 2006. 7. 25
- 심사 시작일 : 2006. 7. 28
- 심사 완료일 : 2006. 8. 31



ABSTRACTS

**A Study on the Analysis of the Causes of Declining and the Plan
for the Vitalization of Non-Growing Type Cities**

Hee-Soon Jang Professor, Dept. of Real Estate, Kangwon Univ.

Sang-Yeoll Song Ph. D. Candidate, Dept. of Real Estate, Kangwon Univ.

※ Key words : Non-Growing Type Cities, Growing Cities, Decline of Small Towns, Public Institution, Support of Central Government

The purposes of this study are to analyze the actual state of 84 non-growing type cities and to derive the facing tasks and to identify the vitalization plan based on this analysis. Through questionnaire survey conducted for the target of the public officials engaged for a long time in the municipal plans and regional community developments, the problems which the non-growing type cities are currently facing with are identified as (1) continuous outflow of population (especially the outflow of economically active population), (2) aging phenomena, (3) shortage of job, (4) weak educational and cultural base, (5) urban economic and industrial lag and (6) fiscal shortage due to industrial lag.

As a consequence, the plans to vitalize such non-growing type cities are as follows: Firstly, the improvement of living environment and settlement circumstances are necessary. Secondly, the creation of job opportunity is absolutely necessary in order to enhance the quality of urban citizens living through reducing the outflow of population and improving urban environment. Thirdly, systematic administrative and financial supports should be implemented and there should be aggressive adjustment or mitigation of control and regulations to induce development while measures for tax adjustment should be taken to enhance financial self-sufficiency. Fourthly, various projects for regional vitalization which Government has been driving should be implemented focusing on non-growing type cities. In order to activate this, various supports for the cities should be expanded.