

# 충청권 도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석: 전문가 의식조사를 중심으로

An Analysis on the Peculiarity and Impact Structure of  
Urban Decline in Chungcheong Region: A Focus on the Expert's Sense

임준홍 충남발전연구원 공간계획연구부 책임연구원(제1저자)  
Im Junhoing Senior Researcher, Dept. of Spatial Analysis Planning,  
Chungnam Development Institute(Primary Author)  
(jhim@cdi.re.kr)

황재혁 충남발전연구원 도시재생센터 연구원  
Hwang JaeHyuk Researcher, Urban Regeneration Research Center,  
Chungnam Development Institute  
(jhhwang@cdi.re.kr)

이관률 충남발전연구원 지역정책연구부 책임연구원(교신저자)  
Lee Kwanryul Senior Researcher, Dept. of Regional Planning & Policy,  
Chungnam Development Institute(Corresponding Author)  
(krlee@cdi.re.kr)

## 목 차

### I. 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위 및 방법

### II. 선행연구 검토 및 연구의 틀

1. 선행연구 검토
2. 연구의 틀

### III. 도시쇠퇴의 특성분석

1. 도시전체의 쇠퇴
2. 중심시가지의 쇠퇴
3. 도시쇠퇴의 특성종합

### IV. 도시쇠퇴의 영향구조분석

1. 분석모형
2. 분석결과
3. 도시별 쇠퇴원인

### V. 결론

1. 연구요약
2. 정책제언

※ 본 연구는 국토해양부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 2006년도 첨단도시개발사업 (07도시재생B01)에 의해 수행되었음.

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

도시정책의 새로운 패러다임으로 도입되고 있는 도시재생은 단순한 물리적 환경정비 사업이 아니라 경제, 사회, 역사·문화, 환경 등을 포괄하는 종합적 접근으로 기능의 공간적 회복을 의미한다. 2007년에 도시재생 R&D사업<sup>1)</sup>을 도입한 이후 도시재생에 대한 본격적인 관심(이론적 논의)과 대처(정책적 시도)가 활발히 이루어지고 있다.

특히 새 정부의 도시재생정책은 광역경제권의 체계 또는 주변 도시와의 관계 속에 그 방안을 모색하고 있다. 또한 2009년 말까지 새 정부는 도시재생정책을 지원하기 위해 (가칭)도시재생지원법 제정 등을 준비하고 있다<sup>2)</sup>. 이러한 환경변화에 따라 향후 도시재생은 지금까지의 재개발·재건축과는 차별화될 것이고, 대도시뿐만 아니라 지방중소도시에서도 폭 넓게 추진될 것이다<sup>3)</sup>.

이에 따라 지방중소도시에서도 도시재생에 대한 보다 적극적인 대처가 필요하다. 이를 위해 우선 도시쇠퇴의 특성과 원인을 명확히 진단해야 하고, 이를 바탕으로 공간별로 특색 있는 도시재생 방향과 전략이 제시되어야 할 것이다. 그러나 도시쇠퇴에 관한 대부분의 연구는 대도시를 중심으로 이루어진 것이 현실이다.

따라서 본 연구의 목적은 광역경제권의 단위인 면서 중소도시로 구성된 충청권을 대상으로 첫째, 도시쇠퇴를 도시전체 쇠퇴와 도시핵심부인 중심시까지 쇠퇴로 구분하여 쇠퇴의 공간적 분포와 쇠퇴 정도를 분석하고, 둘째, 이러한 쇠퇴가 일어나는 원인이 무엇인가를 규명하는 데 있다. 따라서 본 연구는 향후 지방중소도시 재생정책을 추진하기 위한 기초연구로서 의미를 가진다.

### 2. 연구범위 및 방법

도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석을 위한 접근방법은 크게 객관적 접근방법과 주관적 접근방법으로 구분이 가능하다. 우선 객관적 접근방법은 인구, 경제, 사회·문화 등의 통계자료를 이용하는 방법인 반면, 주관적 접근방법은 지역주민이나 전문가 의식조사와 같은 설문조사를 이용하는 방법이다.

객관적 접근방법에서는 도시쇠퇴를 측정할 수 있는 지표를 선정하고, 선정된 지표의 가중치 부여와 이를 종합화한 도시쇠퇴지수를 산정<sup>4)</sup>하거나 단순하게는 상주인구나 종사자인구로 증감 등을 이용하여 분석하기도 한다. 그러나 이러한 객관적 접근방법은 선정된 지표의 종류나 가중치에 따라 쇠퇴판정에도 많은 차이를 나타낼 수 있고, 도시쇠퇴지수 역시 절대적인 쇠퇴값의 기준이 없어 상대적인 쇠퇴의 비교만이 가능하다. 이에 반해 주관적

1) 참여정부는 '삶의 질' 향상과 미래가치를 창출할 건설교통 R&D 육성을 위해 「건설교통 R&D 혁신로드맵(VC-10)」을 작성하고, 향후 10년간 6조 5천억 원을 지속적으로 투자할 계획이며, 10대 과제에 '철단도시개발사업(도시재생시스템)' 연구개발사업이 포함되어 있음. 그리고 '도시재생시스템' 연구에는 크게 4개의 핵심과제가 있으며, 이 중 제1핵심과제에 '지방중소도시 유형별 재생 기법개발(1-1세부과제)'이 주요 과제로 포함되어 있음.

2) 국가균형발전위원회, 2008, 2단계 지역발전정책 추진방향 발표자료, p14.

3) 지금까지 대표적인 도시재생사업의 하나인 재개발사업과 주거환경개선사업의 경우, 2007년을 기준으로 전국에서 각각 364개와 518개 지구가 사업 완료되었지만, 충청권은 재개발사업이 완료된 곳이 없고, 주거환경개선사업의 경우 14개 지구만이 완료되었음.

4) 실제 건설교통 R&D의 하나인 '도시재생시스템'연구 제1핵심 연구과제, 1-1세부과제(쇠퇴도시 유형화)에서는 정량적 변수를 이용하여 상대적 쇠퇴도시를 분류하고 있음. 서울대학교, 2009, 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생시스템 조사분석, 1-1 세부과제(1단계 보고서), 서울 : 서울대학교, pp31-54.

그림 1\_ 연구의 진행과정

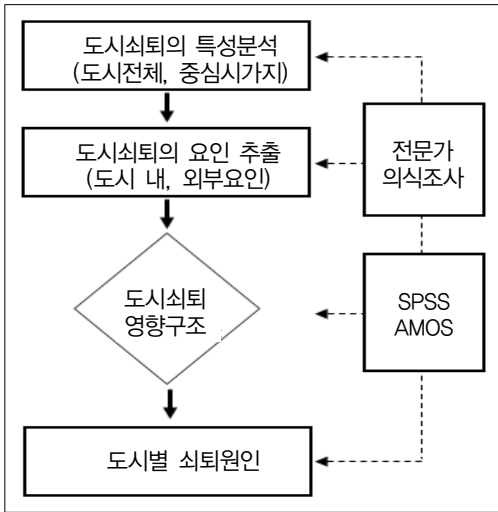


표 1\_ 도시쇠퇴의 영향요인

구분	변수
도시 내부요인	경제요인(일자리 감소, 산업)
	주택요인(노후주택)
	정주시설요인(편의시설 등)
	교육요인(사교육)
	인구감소요인(고령화, 인구유출)
	사회복지요인(복지 등)
	지방재정요인(재정자립 등)
	재생역량요인(전문인력 등)
도시 외부요인	서울 및 수도권 영향요인
	주변 대도시 영향요인
	주변도시 상권이탈요인
	도시재생 지원요인(법제 등)

접근방법은 해당 도시의 쇠퇴 정도를 지역주민 혹은 전문가에게 직접 물어봄으로써 쇠퇴 정도를 명확히 구분할 수 있는 장점이 있다. 그러나 의식조사 역시 개인적 의식이나 생활수준 등에 따라 차이가 있을 수 있기 때문에 결국 객관적 접근방법을 사용할 것인가 아니면 주관적 접근방법을 사용할 것인가, 혹은 두 가지 접근방법을 모두 선택할 것인가는 연구목적과 연구자의 판단에 의해 결정하게 된다.

한편 객관적 접근방법을 통해서도 도시외부요인을 고려할 수 없는 한계점이 있는 바, 본 연구에서는 전문가 의식조사를 통한 주관적 접근방법에 의해 연구를 수행하고자 한다.

구체적인 연구과정은 <그림 1>과 같이 진행된다. 제1단계는 충청권 29개 도시의 도시쇠퇴 특성을 분석한다. 도시쇠퇴의 특성분석을 위해 공간적으로 도시 전체와 중심시가지로 구분하고, 현재 도시쇠퇴의 정도와 과거 5년 전의 도시쇠퇴 정도를 비교·분석한다. 제2단계는 선행연구를 바탕으로 도시쇠퇴 요인을 추출한다. 도시쇠퇴의 영향요인

은 <표 1>에서 제시하고 있는 바와 같이, 도시내부요인과 외부요인으로 구분한다. 제3단계는 도시쇠퇴의 내·외부 요인을 이용하여 도시쇠퇴의 영향구조분석을 수행하도록 한다. 영향구조분석은 통계패키지 AMOS를 이용하도록 한다.

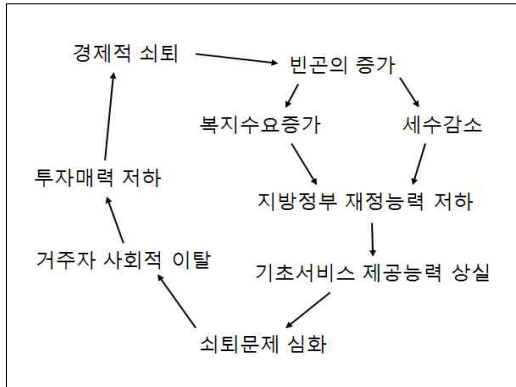
본 연구에서는 충청권의 도시쇠퇴 특성과 영향구조분석을 위해서 전문가 조사를 2009년 3월 1일부터 25일까지 일대일 면접조사를 통해 수행하였다. 설문조사는 충청권 29개 시·군청에서 도시계획, 지역경제, 관광, 기획업무 등을 담당하고 있는 공무원(전문가) 450명을 대상으로 하였다.

그리고 설문의 주요내용은 도시쇠퇴의 정도와 쇠퇴원인을 중심으로 하였다. 도시쇠퇴원인 분석에 관한 설문항목은 선행연구에서 제시된 도시쇠퇴원인을 참고하여(<표 1> 참조) 쇠퇴원인을 도시내부요인과 도시외부요인으로 구분하여 구성하였으며, 실제 자료의 측정은 리커트 척도를 사용하여 조사하였다.

한편 본 연구의 공간적 범위는 <그림 2>와 같이, 충청권의 29개 시군을 그 대상으로 한다. 이처럼



그림 3\_ 도시쇠퇴의 상호 조장성



출처: 김광중, 2008, “한국 도시쇠퇴의 이해”, 제2회 도시의날 도시재생세미나 자료집. 경기 : 도시재생사업단, p77.

향구조로 분석한 선행연구는 최근의 몇몇 연구에 국한되어 있는 실정이다. 도시쇠퇴를 인과구조로 접근한 대표적 연구로는 장희순 외(2006), 김병섭 외(2008), 이정수 외(2008), 김광중(2008), 서수정 외(2009) 등을 꼽을 수 있다. 우선 장희순 외(2006)는 쇠퇴도시를 비성장형도시로 칭하고, 인구, 도시경제, 도시공간구조, 사회환경 관련변수들을 판별함수에 투입하여 비성장형도시를 분류하고, 현황과 추세지표의 관계 속에서 쇠퇴 특성을 분석하였다. 그리고 김병섭 외(2008)는 경기도 동두천시의 도심을 대상으로 Anthony Giddens의 구조화 이론을 통한 도심쇠퇴 현상 설명과 실제 적용을 통해 도심쇠퇴현상을 설명하고 있다. 이정수 외(2008)는 신도시 개발에 따른 기존도시 중심시가지 상권 약화의 원인과 대책 등에 대해 전문가 의식조

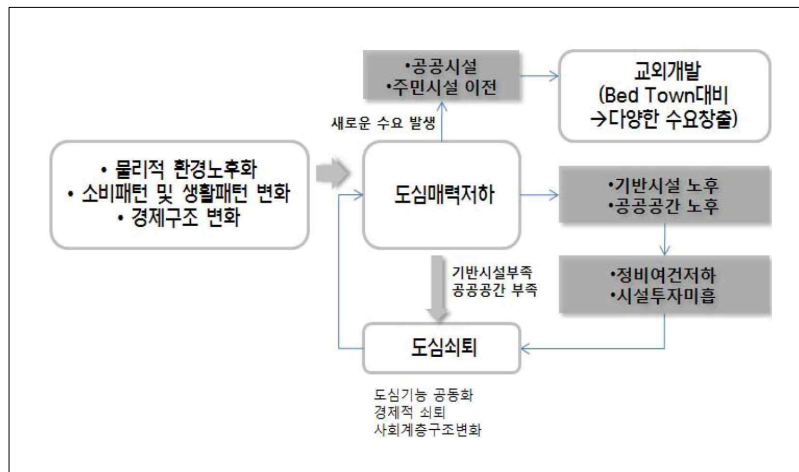
사를 기초로 제시하고 있다. 그리고 도시재생 R&D 연구의 일환으로 수행한 김광중(2008)은 도시쇠퇴 과정을 상호조장성의 순환구조로 설정하였으나, 이를 실증적으로 규명하지는 못하고 있다.

그리고 서수정 외(2009)에 의하면, 물리적 노후화와 도심기능의 쇠퇴에 따른 도심활력의 저하는 쾌적성, 편리성, 안전성 등의 측면에서 도심의 매력 저하로 이어져 도시쇠퇴를 심화시키고, 과거 원도심이 갖고 있던 사회·문화적 응집력을 떨어뜨려 지역사회의 공동체 형성을 저하시키는 배경이 된다. 또한 도심기능의 교외화로 인한 원도심의 공실을 증가는 부동산 가치를 떨어뜨리고, 지방세 수입을 감소시키는 원인이 되어 교육, 문화, 복지 등 사회기반시설의 투자저하로 이어지게 된다. 아울러 물리적 환경은 지속적으로 약화됨에 따라 도심기능 쇠퇴현상이 반복되는 순환구조로 설명하고 있다.

한편 외국에서는 이미 1990년대 초반부터 도시쇠퇴를 영향구조분석의 측면에서 접근해 왔다. 대표적 연구로는 Jürgen Friedrichs(1993)와 지방자치연구기구(1998) 등을 꼽을 수 있다.

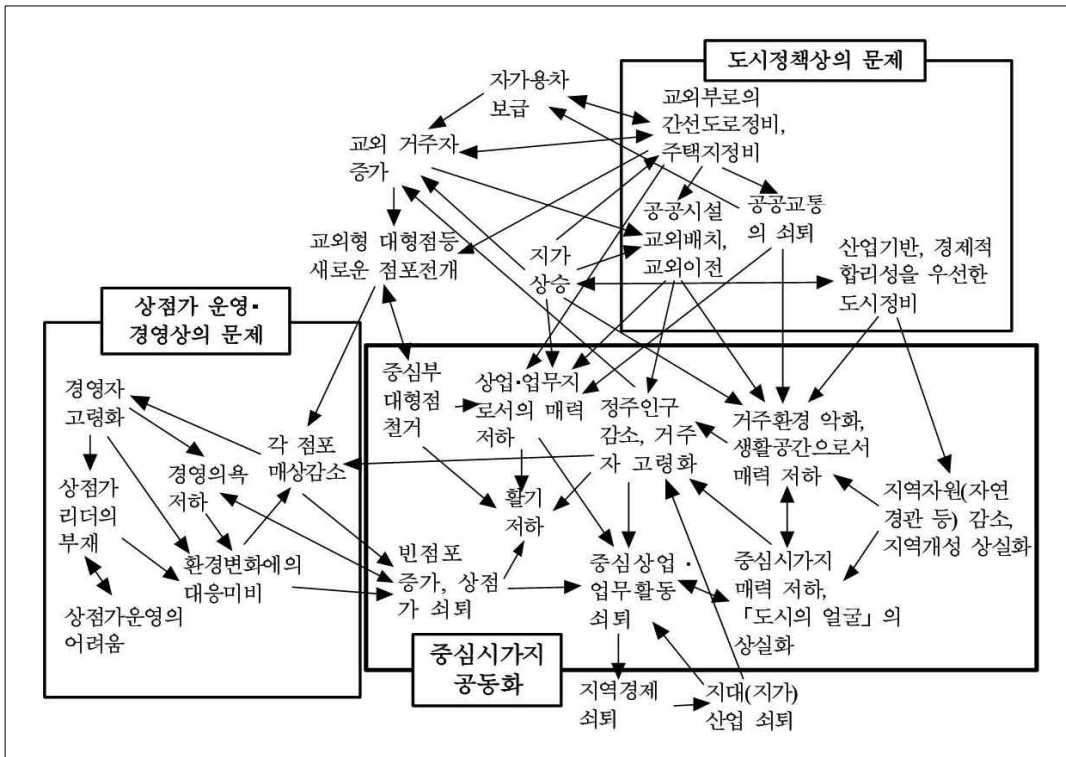
우선 Jürgen Friedrichs(1993)는 도시성장과

그림 4\_ 도심쇠퇴의 영향구조



출처: 서수정 외, 2008, 공공공간을 매개로 한 원도심 활성화 방안. 경기 : 건축도시공간연구소, p22.

그림 5\_ 중심시가지쇠퇴의 메커니즘



출처: 地方自治研究機構, 1998, 地方都市の中心市街地再生方策に關する調査研究.

쇠퇴과정을 산업 및 경제와 인구감소, 이에 따른 세 수입 감소 등의 순환관계로 설명하고 있다. 일본 지방자치연구기구(1998)의 연구에 의하면, 지방도시 중심시가지 쇠퇴 메커니즘을 <그림 5>와 같이 상점가의 쇠퇴와 도시정책상의 문제, 중심시가지 내의 여러 요인으로 설명하고 복잡한 메커니즘의 상호작용에 의해 이루어지는 것으로 설명하고 있다.

이처럼 도시쇠퇴의 복잡한 과정을 총괄적으로 규명하고자 하는 노력이 최근 들어 시도되고 있지만, 아직 국내에서 실증적으로 접근한 사례는 많지 않다. 또한 도시쇠퇴를 주관적 접근에 의해 분석한 경우도 일반화되지 않은 실정이다. 그리고 도시쇠퇴를 주변지역과의 관계를 적극적으로 고려하지

못한 한계도 지적된다.

따라서 본 연구에서는 기존 도시쇠퇴 연구의 문제, 즉 도시쇠퇴를 단편적 현상으로 이해한 점, 지나치게 객관적 접근을 시도한 점, 그리고 도시쇠퇴에서 주변지역과의 관계를 고려하지 못한 한계를 극복한다는 측면에서 의의를 가진다고 하겠다.

**2. 연구의 틀**

본 연구를 수행하기 위해서 우선 쇠퇴도시와 도시쇠퇴 정도에 대한 조작적 정의를 내린다. 본 연구에서 쇠퇴도시란 개별 도시에 대해 도시쇠퇴에 대한 전문가 의식분석<sup>6)</sup> 결과 도시전체와 중심시가지

6) 전문가 의식조사에서 도시쇠퇴 정도를 평가하기 위해서 1점: 쇠퇴, 2점: 조금쇠퇴, 3점: 정체, 4점: 조금성장, 5점: 성장으로

표 3\_ 도시·중심시가지 쇠퇴의 원인

구분	김광중 (2008)	서수정 (2008)	Friedrichs (1993)
거주자 사회적 이탈	○		
정비여건, 투자매력 저하	○	○	○
경제적 쇠퇴	○	○	
빈곤의 증가	○		
세수 감소	○		
재정능력 저하	○		
기초서비스능력 상실	○		
물리적 환경 노후화		○	
소비·생활패턴 변화		○	
공공시설 이전		○	○
교외개발		○	○
상점가 경영상의 문제			○
도시정책상의 문제			○
대형마트 영향			○
정주환경 악화			○
정주인구 감소			○
고령화			○
지역자원, 개성 상실			○
상업, 업무기능 쇠퇴			○
도심 매력 감소		○	○
비교	도시	중심시가지	중심시가지

정식을 통해 해석하려고 시도하였으나 모형의 적합도와 변수의 유의성이 낮아 차선의 방법으로 경로분석을 실시하였다. 경로분석에 투입한 변수는 선행연구를 바탕으로 설문조사로 얻은 변수를 투입하였고, 도시쇠퇴를 원인과 현상, 결과로 구분·설정하여 접근하고자 한다.

〈그림 6〉과 같이, 도시 쇠퇴에 원인적 영향을 주는 요인이 있고, 이러한 요인에 의해 현상적으로 환경이 악화되며, 결과적으로 도시 쇠퇴가 진행된다는 가정을 할 수 있다.

즉 도시의 입지와 경제 및 일자리 감소, 지방재정 감소가 근본적 원인이고, 이로 인해 발생하는 정주환경 악화 등이 현상적 요인으로 결합되어 결과적으로 도시 쇠퇴를 가져오게 된다.

가 쇠퇴)하고 있다고 평가한 도시를 말한다.

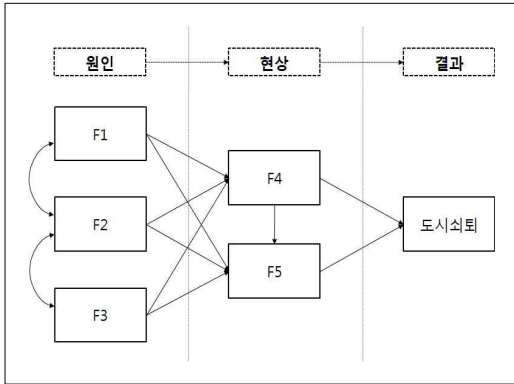
그리고 도시쇠퇴의 영향구조를 분석하기 위해서 도시쇠퇴를 상호순환구조로 보느냐 아니면 인과관계로 보느냐를 결정해야 한다. 본 연구에서는 먼저, 도시쇠퇴를 상호구조로 보고 AMOS 구조방

이러한 도시쇠퇴의 개념적 구조를 영향구조분석을 통해 실증하고자 한다.

접수화하였음.

7) 도시전체 쇠퇴라 함은 시군을 공간적 단위로 도시전체가 전반적으로 쇠퇴하고 있는 경우를 말하며, 중심시가지 쇠퇴란 도시의 핵심지역 즉, 시급도시의 경우 동지역, 군급지역의 경우 읍지역이 쇠퇴한 경우를 말함. 이처럼 도시전체 쇠퇴와 중심시가지 쇠퇴를 구분한 이유는 향후 도시재생 정책방향 설정에 있어서 두 경우는 차별된 방향설정이 이루어져야 한다는 판단에서 구분하였음.

그림 6\_ 도시쇠퇴의 개념적 구조



### III. 도시쇠퇴의 특성분석

본 연구에서는 도시쇠퇴를 도시전체와 중심시가지의 두 가지 차원에서 분석하도록 한다. 도시전체의 쇠퇴는 해당 도시의 행정공간범역을 모두 포함하는 것이고, 중심시가지는 해당 도시의 CBD만을 포함하게 된다.

#### 1. 도시전체의 쇠퇴

전문가 의식분석을 통해 도시전체 쇠퇴의 정도를 살펴보면 <표 4>와 같다. 즉 대전시, 천안시, 아산시, 서산시, 계룡시, 당진군, 청주시, 진천군, 증평군을 제외한 충청권의 20개 도시는 도시전체가 쇠퇴상태인 것으로 나타나고 있다. 또한 이들 도시들은 대부분 최근 5년간 지속적으로 도시전체의 쇠퇴과정을 겪고 있는 것으로 나타났다.

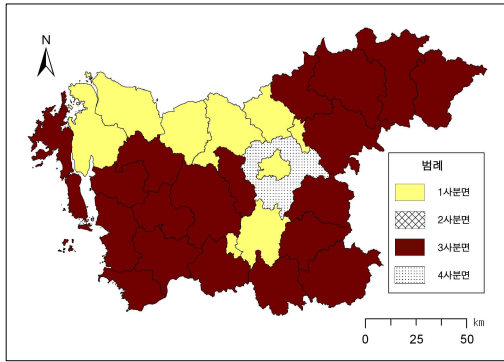
도시전체 쇠퇴의 공간적 분포를 살펴보면 <그림 7>과 같다. 즉 수도권과 국토개발축(경부고속도로)과 인접한 도시는 도시전체가 성장하고 있지만, 그 외 많은 도시는 쇠퇴현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 특히 충남의 내륙 도시 및 충북의 동쪽과 북쪽에

표 4\_ 도시전체 쇠퇴의 정도

구분	도시전체 쇠퇴		
	현재 상태	5년 전과 비교	
대전시	4.30 ↑	4.47 ↑	
충남	천안시	4.33 ↑	4.47 ↑
	공주시	2.93 ↓	3.13 -
	보령시	3.33 -	3.80 -
	아산시	4.53 ↑	4.60 ↑
	서산시	4.07 ↑	4.20 ↑
	논산시	3.07 -	3.67 -
	계룡시	4.27 ↑	4.67 ↑
	금산군	3.40 -	3.67 -
	연기군	3.33 -	3.93 -
	부여군	1.53 ↓	2.53 ↓
	서천군	1.80 ↓	2.27 ↓
	청양군	1.80 ↓	2.47 ↓
	홍성군	2.80 ↓	3.33 -
충북	예산군	2.40 ↓	2.87 ↓
	태안군	3.07 -	3.87 -
	당진군	4.60 ↑	4.87 ↑
	청주시	4.07 ↑	4.27 ↑
	충주시	3.80 -	3.87 -
	제천시	2.53 ↓	2.80 ↓
	청원군	3.87 -	4.53 ↑
	보은군	2.07 ↓	3.07 -
	옥천군	2.80 ↓	2.93 ↓
	영동군	2.87 ↓	3.53 -
	진천군	4.33 ↑	4.40 ↑
	괴산군	1.73 ↓	2.93 ↓
	음성군	3.40 -	3.60 -
	단양군	2.53 ↓	2.87 ↓
	증평군	4.00 ↑	4.33 ↑

주: 점수는 리커트 척도 방법에 의해 조사된 값임(5점 성장, 1점 쇠퇴). 이하 동일.  
 “↑”는 성장, “-”는 정체, “↓”는 쇠퇴를 의미함.

그림 7\_ 도시전체 쇠퇴의 공간적 분포



위치한 도시들은 도시전체 쇠퇴현상이 상대적으로 심한 것으로 나타났다.

**2. 중심시가지의 쇠퇴**

중심시가지 쇠퇴는 도시전체 쇠퇴에 비해 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 즉 중심시가지 쇠퇴 정도는 현재 상태는 물론 최근 5년간 변화에서 모두 도시전체 쇠퇴 정도보다 더 심각한 것으로 나타났다.

도시별로 보면 천안시, 아산시, 태안군과 신도시인 계룡시의 중심시가지는 성장하고 있으나 그 외 도시들은 모두 쇠퇴하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 충청권 도시의 중심시가지 쇠퇴가 심각한 수준인 것으로 이해된다.

한편 중심시가지 쇠퇴의 공간적 분포를 살펴보면, 대전시와 인접한 계룡시와 충청권의 북쪽지역을 제외한 대부분의 지역이 쇠퇴하고 있는 것으로 나타났다.

**3. 도시쇠퇴의 특성종합**

도시쇠퇴 현상이 가장 심각한 도시 즉, 도시전체 쇠퇴와 중심시가지 쇠퇴가 동시에 진행되고 있는

표 5\_ 중심시가지 쇠퇴의 정도

구분	중심시가지 쇠퇴		
	현재 상태	5년 전과 비교	
대전시	3.70 -	3.83 -	
충남	천안시	3.80 -	4.07 ↑
	공주시	2.93 ↓	3.07 -
	보령시	3.33 -	3.73 -
	아산시	3.27 -	3.60 -
	서산시	3.87 -	3.80 -
	논산시	3.27 -	3.53 -
	계룡시	3.67 -	4.13 ↑
	금산군	3.20 -	3.33 -
	연기군	3.53 -	3.53 -
	부여군	2.20 ↓	2.47 ↓
	서천군	2.27 ↓	2.67 ↓
	청양군	2.47 ↓	2.67 ↓
	홍성군	3.47 -	3.67 -
	예산군	2.73 ↓	2.80 ↓
태안군	3.20 -	4.00 ↑	
당진군	3.53 -	3.93 -	
충북	청주시	2.67 ↓	2.73 ↓
	충주시	3.13 -	3.20 -
	제천시	2.40 ↓	2.67 ↓
	청원군	3.07 -	3.27 -
	보은군	2.53 ↓	3.07 -
	옥천군	3.27 -	3.13 -
	영동군	3.20 -	3.27 -
	진천군	3.80 -	4.07 ↑
	괴산군	2.47 ↓	2.87 ↓
	음성군	2.87 ↓	3.00 -
	단양군	2.47 ↓	2.87 ↓
증평군	3.60 -	3.93 -	

도시들은 <그림 9>와 같다. 즉 충남의 내륙지역과 충북의 동쪽 및 북쪽에 분포한 도시들이 주로 쇠퇴

그림 8\_ 중심시가지 쇠퇴의 공간적 분포

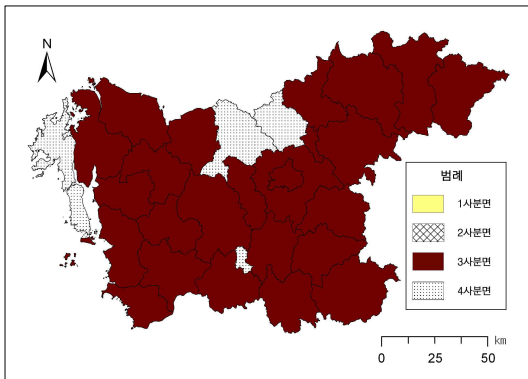
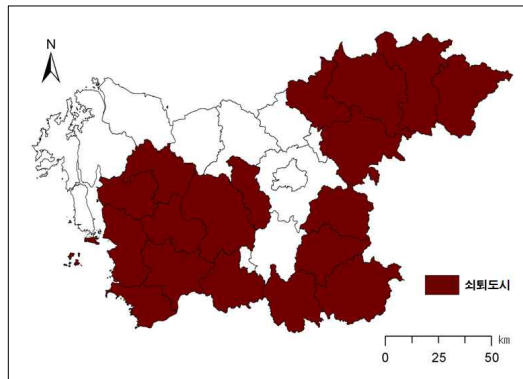


그림 9\_ 도시쇠퇴의 공간적 분포(종합)



하고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 도시쇠퇴가 심각한 도시를 중심으로 도시재생정책이 우선 시행되어야 할 것이다. 왜냐하면 이들 도시는 시·공간적으로 도시쇠퇴가 심각하게 나타나 정책개입의 필요성이 높은 단계이기 때문이다. 만약 이들 도시에 대한 재생대책이 시행되지 않을 경우, 지속적인 인구감소와 경제쇠퇴로 인해 향후 회복하기 힘든 상황에 직면하게 될 것이고, 그 결과 더 많은 정책비용을 발생하게 될 것이다.

이상의 결과를 종합해 볼 때, 충청권 대부분의 도시들은 이미 침체·쇠퇴하고 있음을 알 수 있다. 특히 중심시가지 쇠퇴는 성장하는 도시들에서는

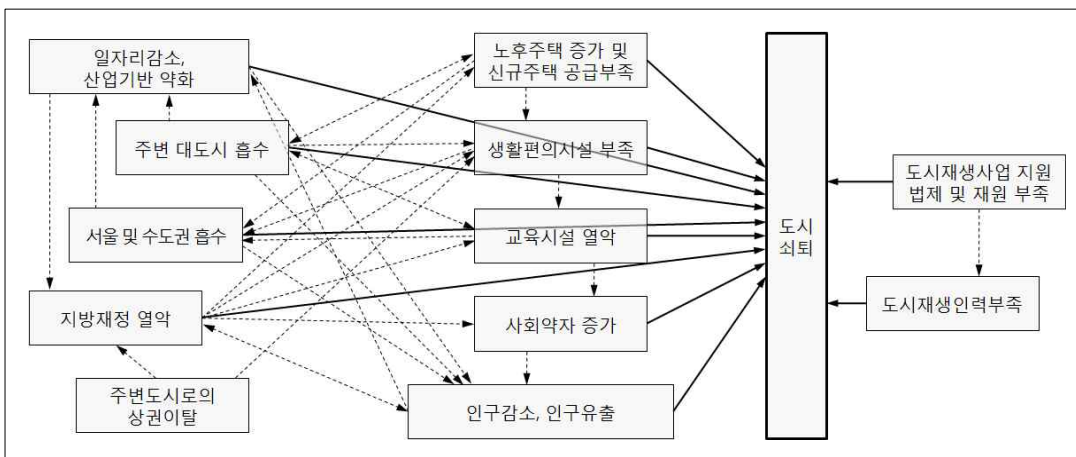
물론, 침체·쇠퇴하고 있는 도시에서도 눈에 띄게 나타나고 있어, 이에 대한 보다 적극적인 대책이 요구된다.

#### IV. 도시쇠퇴의 영향구조분석

##### 1. 분석모형

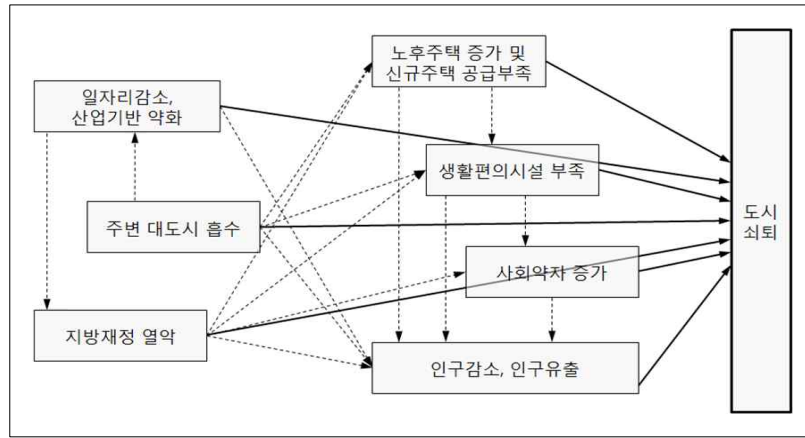
도시쇠퇴의 영향구조분석을 위한 모형은 연구의 틀에서 제시한 바와 같이 도시쇠퇴의 원인과 현상, 이에 따른 결과로 해석한다. 분석을 위한 제안모형은 이론적 바탕을 통해 전문가 설문조사에 의해 수

그림 10\_ 도시쇠퇴의 제안모형



집된 도시쇠퇴 내부요인(8개), 외부요인(4개)을 자료로 분석하였으며, 그 기본적인 경로다이어그램은 <그림 10>과 같다. 즉 일자리 및 경제기반 약화와 수도권 및 주변도시의 부정적 영향, 그리고 열악한 지방재정이 근본적인 원

그림 11 \_ 도시쇠퇴의 수정모형



인으로 작용하여 주택이 노후화되고, 정주환경과 교육환경이 열악해지며, 기초생활수급자와 고령자 등 사회약자가 증가하게 된다. 이는 다시 인구 감소와 인구유출로 이어지고, 결과적으로 도시가 쇠퇴하게 된다고 가정하는 것이다.

본 연구에서 제시한 제안모형을 토대로 하여 영향구조분석을 수행하였다. 그러나 제안모형에서 제시한 모든 경로가 통계적 유의성을 갖는 것이 아닌 바, 제안모형을 토대로 한 수정모형의 제시가 요구된다. 본 연구에서는 반복적인 영향구조분석을 통해 통계적으로 유의성을 갖는 새로운 형태의 수정모형을 제시하였다. 즉 통계적으로 유의성이 낮은 변수와 경로를 제거한 이후 6개의 내부요인과 1개의 외부요인으로 구성된 수정모형을 제시하였다. 한편 영향구조모형의 도출과정에서 통계적으로 유의성은 비록 낮지만, 도시쇠퇴에서 중요한 의미를 가진다고 생각하는 일부 변수는 모형에 포함하였다.

표 6 \_ 측정모델 적합도

구분	수용기준	제안모형	수정모형
절대 적합도 지수	$\chi^2$ (df)	-	580.7(46)
	p-value	P>0.05	0.000
	GFI	0.9 이상	0.833
	RMR	0.05 이하	0.171
	NCP	최소값	534.9
	RMSEA	1.0 이하	0.161
충분 적합도 지수	AGFI	0.9 이상	0.669
	NFI	0.9 이상	0.621
	CFI	0.9 이상	0.833
	IFI	0.9 이상	0.641
간명 적합도 지수	AIC	-	670.7
	PGFI	-	0.421
	PNFI	-	0.367
경로의 통계적 유의비율	% (유의/전제)	75.0% (24/32)	86.4% (19/22)

2. 분석결과

수정모형에서 도출된 경로계수의 유의수준은 몇몇 변수를 제외하고는 대부분 통계적으로 유의한 것

으로 나타났다. 모형의 Chi-square는 59.700, Degrees of freedom는 6, Probability level은 0.000으로 나타났고, 적합도 지수인 GFI, NFI, CFI값도 수용 가능한 것으로 나타났다. 따라서 최종 확정된 수정모형은 처음에 제시된 제안모형에 비해 모형 적합도가 향상되었음을 알 수 있다(〈표 6〉 참조).

한편 수정모형의 22개 경로 중에서 유의미한 경로는 총 19개로 전체 경로의 86.4%가 유의성을 갖

는 것으로 나타났다. 한편 7개의 내생변수는 모두 외생변수인 도시쇠퇴에 유의미한 영향을 미치는 것은 생활편의시설부족을 제외한 6개 변수인 것으로 나타났고, 이들 내생변수들은 외생변수에 모두 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(〈표 7〉 참조).

그리고 〈표 7〉에 제시된 결과를 바탕으로 7개의 내생변수들이 도시쇠퇴라는 외생변수에 미치는 영향을 직접적 영향과 간접적 영향, 그리고 총영향으

표 7\_ 수정모형 추정결과

경로	Estimate	S.E.	C.R.	Prob.
일자리 감소 ← 주변대도시 흡수	.315	.041	7.037	.000
지방재정 열악 ← 일자리 감소	.406	.045	9.420	.000
노후주택 증가 ← 지방재정 열악	.158	.049	3.362	.000
노후주택 증가 ← 주변대도시 흡수	-.059	.047	-1.251	.211
생활편의시설 부족 ← 지방재정 열악	.169	.044	3.735	.000
생활편의시설 부족 ← 노후주택 증가	.187	.042	4.156	.000
생활편의시설 부족 ← 주변대도시 흡수	.185	.042	4.118	.000
사회약자증가 ← 생활편의시설 부족	.116	.041	2.716	.007
사회약자증가 ← 지방재정 열악	.434	.040	10.190	.000
인구감소 ← 일자리 감소	.228	.048	5.046	.000
인구감소 ← 주변대도시 흡수	.224	.042	5.281	.000
인구감소 ← 지방재정 열악	.166	.049	3.438	.000
인구감소 ← 노후주택 증가	.044	.040	1.088	.277
인구감소 ← 생활편의시설 부족	.141	.044	3.331	.000
인구감소 ← 사회약자 증가	.090	.049	2.006	.045
도시쇠퇴 ← 인구감소	.166	.063	3.344	.000
도시쇠퇴 ← 노후주택 증가	-.182	.053	-4.235	.000
도시쇠퇴 ← 사회약자 증가	.189	.065	3.971	.000
도시쇠퇴 ← 생활편의시설 부족	-.001	.060	-.025	.980
도시쇠퇴 ← 일자리 감소	.110	.066	2.255	.024
도시쇠퇴 ← 지방재정 열악	.091	.066	1.756	.079
도시쇠퇴 ← 주변대도시 흡수	.131	.057	2.837	.005

표 8\_ 도시쇠퇴 영향구조분석의 종합

구분	직접 영향	간접 영향	총 영향
주변대도시흡수	0.131	0.126	0.257
일자리감소	0.110	0.114	0.225
지방재정 열악	0.091	0.098	0.188
노후주택증가	-0.182	0.016	-0.166
생활편의시설부족	-0.001	0.047	0.046
사회약자증가	0.189	0.015	0.204
인구감소	0.166	0.000	0.166

표 9\_ 인구감소 영향구조분석의 종합

구분	직접 영향	간접 영향	총 영향
주변대도시흡수	0.224	0.127	0.35
일자리감소	0.228	0.098	0.326
지방재정 열악	0.166	0.076	0.242
노후주택 증가	0.044	0.028	0.073
생활편의시설 부족	0.141	0.010	0.151
사회약자 증가	0.09	0.000	0.09

로 구분해 살펴볼 수 있다(〈표 8〉 참조). 우선 도시 쇠퇴에 직접적으로 많은 영향을 주는 요인으로는 노후주택의 증가, 고령자 등 사회약자의 증가와 인구감소다. 그리고 간접적으로 많은 영향을 주는 요인으로는 주변대도시흡수와 인구감소 및 일자리 부족으로, 여러 변수에 다양하게 영향을 주는 것으로 분석되었다.

따라서 직접적 영향과 간접적 영향을 합친 총영향은 주변대도시와 지역경제 침체 및 일자리 감소, 고령자 및 사회약자의 증가가 크게 나타났으며, 이어 지방재정 열악, 노후주택 증가 및 신규주택 공급부족, 인구감소 및 유출이 영향을 주는 것을 나타냈다.

한편 도시쇠퇴를 가장 잘 표현하는 대리변수 중

의 하나인 인구감소를 내생변수로 한 영향구조분석 분석결과는 〈표 9〉와 같다. 인구감소에 가장 많은 영향을 주는 변수는 주변도시영향과 일자리 감소, 지방재정 열악, 그리고 생활편의시설 부족인 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 도시쇠퇴 영향구조분석의 결과에 의하면, 도시쇠퇴의 일차적 원인을 제공하는 것은 경제, 재정, 주변도시의 영향인 것으로 나타났고, 이는 주거환경 악화, 사회약자 증가로 이어지며, 이로 인해 인구감소 현상이 나타나 결과적으로 도시쇠퇴가 진행된다는 과정을 확인할 수 있다. 이는 본 연구의 틀에서 제시한 도시쇠퇴의 영향구조를 경험적으로 확인해 주는 결과다.

### 3. 도시별 쇠퇴원인

이상에서 살펴본 도시쇠퇴의 영향구조는 충청권 전체를 대상으로 한 것이다. 그러나 개별 도시별로 도시쇠퇴의 원인은 매우 다양하게 나타날 것이고, 개별 원인의 중요도 또한 상이할 것이다. 따라서 다음에서는 개별 도시별 도시쇠퇴의 원인을 고찰하고자 한다.

분석결과에 의하면, 도시별 쇠퇴원인은 매우 다양한 형태로 나타나고 있는데, 특이한 사실은 노후주택 증가가 주요 원인으로 간주되지 않는다는 것이다. 이는 노후주택의 증가가 도시쇠퇴의 원인이 되기보다는 현상으로 이해하기 때문이라고 하겠다. 이처럼 도시쇠퇴 원인을 도시별로 보면 매우 다양하게 나타나지만, 눈에 띄는 것은 도시내부요인 뿐만 아니라 주변도시와의 관계 속에서 많은 영향을 받고 있는 것을 알 수 있다.

표 10\_ 도시별 쇠퇴원인

구분	주변도시 영향	일자리 감소	재정 열악	노후주택 증가	편의시설 부족	사회약자 증가	인구 유출	
대전시	3.53	3.77	3.50	3.47	3.77	3.30	3.73	
충남	천안시	3.07	3.53	3.20	2.87	3.20	3.07	3.73
	공주시	3.47	3.20	3.80	2.53	3.07	3.20	3.93
	보령시	3.27	3.73	3.33	2.40	3.40	3.13	4.20
	아산시	2.93	3.67	2.93	3.07	4.33	3.07	3.33
	서산시	3.47	3.60	3.53	3.33	3.60	2.87	3.27
	논산시	3.87	4.33	3.87	2.93	4.00	3.73	4.13
	계룡시	3.00	4.07	3.40	2.53	3.27	2.73	2.80
	금산군	3.87	3.60	3.27	2.60	3.27	3.13	3.73
	연기군	3.27	4.07	3.33	2.87	3.93	2.60	3.93
	부여군	3.67	4.40	4.00	3.27	3.67	3.80	4.20
	서천군	3.93	4.33	4.27	3.47	3.73	3.47	4.60
	청양군	4.13	4.33	4.33	3.47	4.40	4.13	4.73
	홍성군	3.67	4.00	3.87	3.07	4.07	3.67	3.73
	예산군	4.07	4.20	3.47	2.40	3.67	3.07	4.40
태안군	3.00	4.40	3.80	3.67	4.20	3.40	4.00	
당진군	2.73	2.73	2.60	3.20	3.60	2.87	2.60	
충북	청주시	3.13	3.53	2.80	3.33	3.27	3.07	3.13
	충주시	3.27	4.13	3.53	3.00	3.53	3.13	3.93
	제천시	3.93	4.27	3.73	2.20	3.53	3.40	4.27
	청원군	3.47	3.87	3.27	3.27	3.20	3.20	3.73
	보은군	3.73	3.93	3.67	2.93	3.67	3.87	4.07
	옥천군	4.40	3.60	3.47	3.07	3.80	3.13	4.00
	영동군	4.07	4.13	4.13	3.47	4.20	3.67	4.67
	진천군	4.20	3.33	2.80	3.27	3.87	2.93	3.40
	괴산군	4.40	4.13	4.00	2.60	4.00	3.80	4.20
	음성군	3.87	3.47	3.00	3.13	3.73	3.33	3.87
	단양군	3.93	4.27	3.53	2.67	4.07	3.33	4.13
증평군	3.13	3.40	3.60	2.87	3.47	3.27	3.13	

이상의 분석결과를 전제로 할 때, 향후 도시쇠퇴를 처방하기 위한 도시재생정책 과정에서 도시내부 문제를 해결하기 위한 노력도 중요하지만, 주변도시와 관계 및 역할 설정도 중요하게 고려되어야 한

다는 것을 알 수 있다. 이러한 사실을 전제로 할 때, 도시재생은 개별 도시차원에서 이루어지는 것이 아니라, 광역경제권 체계 혹은 동일 생활권 속에서 논의되는 것이 효과적이라고 하겠다. 아울러 개별 도

시별 재생정책은 도시별로 보다 면밀한 원인 및 잠재력 분석에서부터 시작되어야 할 것이다.

## V. 결론

### 1. 연구요약

본 연구는 충청권 도시를 대상으로 도시쇠퇴 실태가 어떠한지, 어떤 영향구조 속에서 도시쇠퇴가 진행되는지를 분석하였다. 아울러 도시별 쇠퇴원인을 분석하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 충청권 중 수도권에 인접한 몇몇 도시를 제외하고는 대부분 도시쇠퇴를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 특히 도시쇠퇴는 도시전체보다는 중심시가지에서 심각한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 도시쇠퇴의 영향구조분석 결과에 의하면, 도시쇠퇴의 1차적 원인은 경제, 재정, 주변도시의 영향인 것으로 나타났다. 이러한 1차적 원인은 주거환경 악화, 사회약자 증가, 인구감소 현상을 유발하게 되고 결과적으로 도시가 쇠퇴하는 것으로 나타났다. 한편 도시쇠퇴의 직접적인 영향은 노후주택 증가, 사회약자 증가, 인구감소 등이고, 간접적 영향은 주변도시의 영향과 인구감소 및 일자리 부족인 것으로 나타났다.

셋째, 도시별로 쇠퇴원인은 다양하게 작용하고 있고, 특히 주변 도시의 영향을 많이 받는 것으로 나타났다. 그러므로 도시쇠퇴의 문제를 해결하기 위해서는 도시내부 차원의 검토뿐만 아니라 주변 도시와 연계한 대책마련이 필요하다.

향후 도시재생은 도시정책의 큰 흐름을 넘어 패러다임으로 자리매김하고 있다. 특히 (가칭)도시재생지원법이 제정될 경우 지금까지와는 다른 양상으로 도시재생정책이 진행될 것이고, 지방중소도시에도 확산될 것으로 생각된다.

이런 측면에서 볼 때, 많은 중소도시로 구성된 충청권에서도 다각적인 도시재생정책이 추진될 것이다. 그러나 지방중소도시를 대상으로 한 관련 연구가 미흡한 것이 현실이다. 따라서 본 연구는 지방중소도시를 연구대상으로 하였다는 것과 도시쇠퇴의 원인을 인과적으로 규명하고자 한 것은 큰 의미를 가진다고 하겠다.

### 2. 정책제언

향후 도시재생은 도시정책의 큰 흐름을 넘어 패러다임으로 자리매김하게 될 것이다. 그리고 정부계획대로 (가칭)도시재생지원법이 제정될 경우 지금까지와는 다른 양상으로 도시재생이 진행될 것이며, 지방중소도시에도 확산될 것으로 생각된다.

현재 충청권에는 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시, 신도청도시 등 많은 대규모 개발사업이 진행되고 있으므로, 이들 지역과 연계한 도시재생이 반드시 필요하다. 왜냐하면 인구감소 시대의 도시재생은 주변지역 및 주변도시에 피해를 유발할 수 있으므로 이를 고려한 도시재생 전략이 필요한 것이다. 더 나아가서는 충청광역경제권 차원에서 역할 분담이 필요하다. 특히 도시재생 테마가 산업·경제 분야인 경제재생일 경우 더욱 그러하다.

그리고 도시재생의 필요성을 강조하는 가장 큰 이유 중의 하나는 도시재생을 통해 도시의 아이덴티티를 높이고 경쟁력을 확보하는 것이다. 이런 점에서 도시재생 자원의 발굴과 확보, 즉 도시재생의 테마, 아이템, 콘텐츠 발굴이 매우 중요하다. 그러나 불행하게도 우리나라의 많은 중소도시들은 뚜렷하게 차별된 개성을 갖고 있지 못하다. 이런 측면에서 도시재생을 통해 지역 정체성을 강화하고, 역사성을 복원하는 등의 노력이 수반되어야 한다. 이것이 도시재생이 필요한 이유이며, 도시재생을

통해 궁극적으로 달성해야 하는 목표다.

마지막으로 충청권을 비롯한 지방중소도시의 경우 도시재생사업의 추진은 현실적으로 쉽지 않다. 이미 인구감소가 진행되고, 시장수요에 한계가 있는 만큼 대규모 재생보다는 지역자산을 활용한 특색 있는 재생, 주민참여를 기반으로 한 지속가능한 커뮤니티 재생에 초점을 두어야 한다. 그리고 이를 지원하기 위한 국가적·정책적 배려가 요구되며, 이러한 점은 향후 추진될 (가칭)도시재생지원법의 내용에 포함되어야 할 것이다.

장희순 외. 2006. “비성장형도시의 쇠퇴원인 분석과 활성화 방안”. 국토연구 제50권. 경기 : 국토연구원. pp39-58.

Friedrichs, Jürgen. 1993. “A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites”. *Urban Studies* vol.30, no.6. Edinburg : Longman. pp907-917.

静岡市. 2003. 第3回変更(2000년 策定) 静岡市 中心市街地活性化基本計画.

地方自治研究機構. 1998. 地方都市の中心市街地再生方策に関する調査研究.

- 논문 접수일: 2009.10. 8
- 심사 시작일: 2009.10.12
- 심사 완료일: 2009.11.19

**참고문헌**

국가균형발전위원회. 2008. 2단계 지역발전정책 추진방향 발표 자료. 서울 : 국가균형발전위원회.

서울대학교. 2009. 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생시스템 조사분석. 1-1세부과제(1단계 보고서). 서울 : 서울대학교.

김광중. 2008. “한국 도시쇠퇴의 이해”. 제2회 도시의날 도시재생 세미나 자료집. 경기 : 도시재생사업단. pp1-78.

김병섭 외. 2008. “구조화이론을 통한 도시쇠퇴 분석”. 공간과 사회 제30권. 서울 : 한국공간환경학회. pp213-250.

변세일. 2008. “인과관계의 논리적 설명은 경로분석을 통해서”. 국토 제318호. 경기 : 국토연구원. pp59-67.

서수정 외. 2008. 공공공간을 매개로 한 원도심 활성화 방안. 경기 : 건축도시공간연구소.

서울시립대학교. 2009. 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생 시스템조사·분석. 서울 : 서울시립대학교.

송지준. 2009. 논문작성에 필요한 SPSS/AMOS 통계분석방법. 서울 : 21세기사.

이정수 외. 2008. “신도시 개발예정지 인근 소도시의 중심시까지 현황분석 및 의식조사”. 국토계획 제43권 제7호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp161-173.

## ABSTRACT

### **An Analysis on the Peculiarity and Impact Structure of Urban Decline in Chungcheong Region: A Focus on the Expert's Sense**

Keywords: Urban Decline, Peculiarity of Urban Decline, Impact Structure of Urban Decline, Urban Regeneration

The purpose of this study is to analysis the actual condition of urban decline for the cities in Chungcheong region, and under what impact structure the urban decline is under way. The major summary of this study is as follows.

First, most cities were being declined except a few cities near metropolitan area in Chungcheong region especially, urban decline was severer in the central ares than the whole cities. Second, According to the analysis on influence structure of urban decline, its primary cause was attributed to an influence of economy, finance, peripheral cities. Such primary cause induced deterioration of residential environment, increase in secondclass citizens, decrease in population ending up the urban decline consequently. However, the direct influence of urban decline was an increase in old houses, increase in secondclass citizens, decrease in population, while indirect influence was an impact on surrounding cities, population reduction & job drought. Third, the causes for urban decline was varied by city, and particularly influenced by the peripheral cities. Therefore, to solve the urban decline problems, providing measures related surrounding cities are necessary as well as a consideration of internal matter of the cities.

#### **충청권 도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석: 전문가 의식조사를 중심으로**

주제어: 도시쇠퇴, 도시쇠퇴의 특성, 도시쇠퇴의 영향구조, 도시재생

본 연구는 충청권 도시를 대상으로 도시쇠퇴 실태가 어떠한지, 어떤 영향구조 속에서 도시쇠퇴가 진행되는지를 분석하였다. 아울러 도시별 쇠퇴원인을 분석하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 충청권 중 수도권에 인접한 몇몇 도시를 제외하고는 대부분 도시쇠퇴를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 특히 도시쇠퇴는 도시전체 보다는 중심시가지에서 심각한 것으로 나타나고 있다. 둘째, 도시쇠퇴의 영향구조분석 결과에 의하면, 도시쇠퇴의 1차적 원인은 경제, 재정, 주변 도시의 영향인 것으로 나타났다. 이러한 1차적 원인은 주거환경 악화, 사회약자 증가, 인구감소 현상을 유발하게 되고 결과적으로 도시가 쇠퇴하는 것으로 나타났다. 한편 도시쇠퇴의 직접적인 영향은 노후주택 증가, 사회약자 증가, 인구감소 등이고, 간접적 영향은 주변도시의 영향과 인구감소 및 일자리 부족인 것으로 나타났다. 셋째, 도시별로 쇠퇴원인은 다양하게 작용하고 있고, 특히 주변 도시의 영향을 많이 받는 것으로 나타났다. 그러므로 도시쇠퇴의 문제를 해결하기 위해서는 도시내부 차원의 검토뿐만 아니라 주변도시와 연계한 대책마련이 필요하다.