

연구보고서 2012-09(제466권)

지역쇠퇴분석 및 재생방안

A study on the regeneration policy for regions in recession

이소영 · 오은주 · 이희연

지역쇠퇴분석 및 재생방안

A study on the regeneration policy for regions in recession

2012. 12

연구진

연구책임: 이 소 영 (연 구 위 원)

연 구 진: 오 은 주 (수 석 연 구 원)

이 희 연 (서울대학교 교수)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



지역경제 및 산업구조의 변화, 기술발달 및 교통수단의 변화, 사회구조의 변화 및 국가적 도시화 추세에 따라 세계의 지역들은 성장과 쇠퇴의 과정을 거치고 있다. 한국에서 최근 나타나고 있는 지역쇠퇴 현상도 도시발달과정에서 수반되는 변화로 새롭게 대두된 문제는 아니나, 거시적 경제여건 변화에 따른 산업구조의 급격한 변화, 저출산 등 인구감소와 함께 노령화라는 인구구조의 급변 등이 최근 들어 더욱 심화되어, 지역쇠퇴를 지역의 주요한 문제로 바라보는 시각이 강화되었다.

이러한 지역쇠퇴 문제는 대도시, 중소도시, 농촌지역 할 것 없이 국토 전반에서 나타나, 대도시의 쇠퇴는 국가발전의 동력이 되는 지역 경쟁력을 약화시키고 농촌지역의 쇠퇴는 인구감소·고령화 문제를 더욱 강화시켜 지방의 위기를 가속시키고 있다.

본 연구는 이러한 심각한 지역쇠퇴문제에 대응하여 지역 전반의 쇠퇴실태 및 관련 지역재생정책 분석을 통하여 쇠퇴지역의 재활성화를 위한 정책방안을 수립하는 것을 연구의 목적으로 삼고 지역재생정책 관련 구체적인 제도 개선 방안을 제시하였다.

2013년 신정부 출범과 함께, 새로운 지역 환경에 대응하는 지역발전정책체계 개편이 필수적인 바, 쇠퇴지역에 대한 지역발전정책 개발에 본 연구가 제시하고 있는 지역 재활성화 정책이 도움이 되리라 믿는다.

모쪼록 이 연구가 위기의 지역을 살리는데 새로운 전환점을 마련해주시기를 기대하면서 과제를 수행한 연구진, 특히 서울대학교 환경대학원 이희연 교수의 노고에 감사를 표한다.

2012년 12월

한국지방행정연구원 원장 **한 표 환**



본 연구는 수도권 및 비수도권, 도시 및 농촌할 것 없이 지역 전반에서 야기되고 있는 심각한 지역쇠퇴문제에 대응하여 지역 전반의 쇠퇴실태 및 관련 지역재생정책 분석을 통하여 쇠퇴지역의 재활성화를 위한 정책방안을 수립하는 것을 연구의 목적으로 삼고 있다.

도시쇠퇴 또는 중심시가지 쇠퇴에 대응한 도시재생에 관한 기존 선행연구들이 이미 존재하므로, 먼저 제2장에서는 이론적 논의 및 선행연구들을 검토하여 본 연구에서 의미하는 지역쇠퇴 및 지역재생의 개념을 명확히 하였다. 즉 본 연구에서는 지역쇠퇴를 ‘기초자치단체의 행정구역을 대상으로 해당 지역의 전체 또는 지역의 한 부분이 시간이 지남에 따라 상태가 악화된 현상’으로 개념 정의하고, 지역재생이란 말 그대로 ‘지역을 재활성화’하는 것을 의미하는 것으로 보았다. 다시 소생시킨다는 의미에서 이미 전제되어 있듯이, 이는 한 때 번성했던 지역이 쇠퇴의 과정에서 겪게 되는 사회·경제적·물리적 환경의 문제를 해결하고 재활성화해야 한다는 정책적 목표를 지니는 것이다.

제3장에서는 한국의 지역재생 관련 정책분석을 통해 현재 한국은 중앙정부 차원에서 지역재생에 관한 종합적인 지원체계가 마련되어 있지 못하고 지방자치단체 수준에서도 지역재생사업 추진을 위한 독자적인 제도적 기반을 갖추고 있지 못함을 파악하였다.

제4장에서는 제2장에서 규정한 지역쇠퇴의 개념 정의에 따라 228개 기초자치단체를 대상으로 쇠퇴지역을 진단하고자 하였다. 지역쇠퇴진단을 위한 지표는 경제·사회·물리적 부문에 대한 항목으로 구성하여 쇠퇴양상을 파악하였다. 관련 선행연구 검토를 통해 경제·사회·물리적 영역을 종합적으로 진단할 수 있는 복합쇠퇴지수 지표체계를 구성하여, 228개 지역에 대한 복합쇠퇴지수를 산출, 쇠퇴 수준 상위 30%에 속하는 시군구를 쇠퇴지역으로 선정하여, 한국의 쇠퇴지역 특

성을 밝혔다. 쇠퇴지역이 가장 밀집되어 나타나는 곳은 경상북도와 전라북도 내륙에 위치하고 있으며, 인구규모가 작은 군지역들이 많았다. 2005년과 비교하여 보면, 2010년 들어 자치구들의 쇠퇴가 심화되어가는 지역들이 늘어나고 있었으며, 특히 산업·경제 영역에서의 쇠퇴가 현저하게 눈에 띄는 곳이 많았다.

한편, 정량지표의 기술통계로는 밝힐 수 없는 지역쇠퇴의 특성 및 원인 등을 보다 자세히 분석하기 위해 제5장에서는 복합쇠퇴지수에 의해 쇠퇴지역으로 선정된 지역 가운데 시군구별로 한 지역을 선정하여 심층사례분석을 실시하였다. 구단위에서는 대구 서구, 군 지역으로는 경북 울진군, 시 지역으로는 남원시에 대해 사례조사를 실시하여, 쇠퇴지역의 쇠퇴 추세 및 특성, 각 자치단체들의 지역재생 관련 제도 여건 및 시책을 분석하고, 그간의 지역재생정책을 평가하여 향후 재생방안을 제시하였다.

제6장에서는 해외의 지역재생제도를 영국 및 일본을 중심으로 살펴보아 한국의 지역재생제도 마련에 대한 시사점을 도출하였으며, 이상의 분석과정을 통하여 제7장에서는 본 연구의 주목적이었던 지역 재활성화를 위한 제도적 개선방안을 제시하였다.

쇠퇴지역의 지역 재활성화를 위한 정책적 개선방안은 단기적 방안과 중장기적 방안으로 구분하여 제시할 수 있다. 단기적 개선방안은 국가균형발전특별법에 의한 현행 지역발전정책체계가 유지됨을 전제로 지역재생정책의 개선방안을 제시하는 것이며, 중장기적 개선방안은 새로운 지역발전정책 수립 가능성을 전제하고 정책방안을 모색하는 것이다.

단기적 개선방안으로 쇠퇴지역에 대한 지역 재활성화를 위한 지역재생사업 시책 추진을 제안하고, 시책 추진을 위하여 균특법의 개정을 통한 쇠퇴지역의 정책적 개념 및 선정 기준 등 마련, 광특회계 지역개발계정의 포괄보조사업군으로 쇠퇴지역 재활성화의 사업을 추가 등을 제시하였다. 중장기적 제도 개선방안으로는 지역재생특별법 제정, 지역재생특별회계의 설치 또는 지역재생기금의 조성 등을 제안하였다.

목 차



1	.....	1
1	.....	1
1.	연구배경	1
2.	연구목적	2
2	.....	3
1.	연구범위	3
2.	연구방법	4
3.	연구의 구성	4
2	.....	7
1	.....	7
1.	지역쇠퇴의 정의	7
2.	지역쇠퇴 관련 논의	9
3.	지역쇠퇴의 원인 및 특성	14
2	.....	17
1.	도시재생 관련 논의	17
2.	지역재생 관련 논의	20
3	.....	26
1	.....	26
1.	중앙정부의 관련 제도 분석	26
2.	중앙정부의 관련 시책 분석	30
2	.....	43
3	.....	46

4	.....	48
1	.....	48
1.	지표의 선정	48
2.	복합쇠퇴지수 산출 방법	60
2	.....	69
1.	복합쇠퇴지수 산출과 각 영역별 쇠퇴지수간 상관분석	69
2.	지역별 쇠퇴수준의 비교 분석	74
3	.....	97
5	.....	99
1	.....	99
1.	지역쇠퇴의 추세 및 특성	99
2.	제도 여건 및 시책	106
3.	평가 및 대안	115
2	.....	118
1.	지역쇠퇴의 추세 및 특성	118
2.	제도 여건 및 시책	126
3.	평가 및 재생방안	132
3	.....	136
1.	지역쇠퇴의 추세 및 특성	136
2.	제도 여건 및 시책	150
3.	평가 및 재생방안	158
4	.....	162
6	.....	164
1	.....	164
1.	지역재생정책의 도입배경	164
2.	지역재생정책의 제도적 기반	165
3.	성공사례	169

- 2 175
 - 1. 지역재생정책의 도입배경175
 - 2. 지역재생정책의 제도적 기반177
 - 3. 성공사례184
- 3 187

- 7 190
 - 1 190
 - 1. 지역발전정책체계상 쇠퇴지역에 대한 고려190
 - 2. 기존 지역발전정책과의 관계성 규명191
 - 3. 쇠퇴지역에 대한 종합적인 접근 필요193
 - 2 195
 - 1. 지역재생사업 시책 추진196
 - 2. 지역재생사업 시책 추진 관련 제도적 기반200
 - 3 205
 - 1. 지역재생특별법의 제정205
 - 2. 지역재생사업 추진기구207
 - 3. 지역재생사업 재정 지원 방안210

- 8 214
 - 1 214
 - 2 216
 - 1. 단기적 제도 개선방안216
 - 2. 중장기적 제도 개선방안217

- 【 】** 218

- Abstract** 225

- 【 1】** 복합쇠퇴지수의 영역별 대표지표 선정226
- 【 2】** 지역재생사업계획서(안)229
- 【 3】** 지역재생 관련 조례240

표 목 차



〈표 2-1〉	중심시가지 발전단계의 특성	11
〈표 2-2〉	유형별 쇠퇴 현상 및 원인	15
〈표 2-3〉	구성요소별 지역쇠퇴 현상 및 특징	16
〈표 2-4〉	도심재생정책의 변천과정	18
〈표 2-5〉	영국의 결핍지수	21
〈표 2-6〉	일본의 지역활성화통합본부내 4본부 비교	23
〈표 3-1〉	지역재생 관련 법률 현황	28
〈표 3-2〉	광특회계의 편성방식(2013)	32
〈표 3-3〉	2013년 광특회계의 22개 포괄보조사업군	33
〈표 3-4〉	2013년 시군구자율편성의 내역사업 예시	34
〈표 3-5〉	2011년 지원 사업현황	36
〈표 3-6〉	전주 테스트 베드 도심활성화사업 추진현황	37
〈표 3-7〉	소도읍 지정현황(2001. 11.9 지정고시)	38
〈표 3-8〉	산업단지 재생사업 시범단지 현황	41
〈표 3-9〉	산업단지 구조고도화 시범단지 현황	42
〈표 3-10〉	재생 관련 조례의 주요 내용	44
〈표 4-1〉	주요 선행연구의 지역쇠퇴지표 검토	50
〈표 4-2〉	지역쇠퇴측정을 위해 선정된 영역별 세부 지표	55
〈표 4-3〉	쇠퇴 지표 및 영역별 가중치	69
〈표 4-4〉	영역별 쇠퇴지수를 산출하는 과정의 예시	70
〈표 4-5〉	쇠퇴 영역별 상관관계 분석	71
〈표 4-6〉	2010년 지역 쇠퇴수준의 시군구별 평균 비교	75
〈표 4-7〉	2010년 지역 쇠퇴 상위 30% 지역	76
〈표 4-8〉	2005년 쇠퇴수준 상위 30%에 속하는 지역들	80

<표 4-9> 2005년과 2010년 쇠퇴 수준 변화 정도별 지역 82

<표 4-10> 2005/2010년 시지역 쇠퇴 지표 및 영역별 가중치 86

<표 4-11> 2010년 시단위 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 87

<표 4-12> 2005년 시지역 쇠퇴 상위 30% 88

<표 4-13> 2005년과 2010년 쇠퇴 수준 변화 정도별 도시 89

<표 4-14> 군지역 2005/2010년 쇠퇴 지표 및 영역별 가중치 90

<표 4-15> 2010년 군지역 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 지역 91

<표 4-16> 2005년 군지역 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 지역 92

<표 4-17> 2005년과 2010년 군지역 쇠퇴 수준 변화 정도별 지역 93

<표 4-18> 자치구의 2005/2010년 쇠퇴지표 및 영역별 가중치 94

<표 4-19> 2010년 자치구 내 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 지역 95

<표 4-20> 2005년 자치구 내 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 지역 96

<표 4-21> 2005년과 2010년 자치구 쇠퇴 수준 변화 정도별 지역 97

<표 5-1> 대구의 새로운 주거지구의 형성 101

<표 5-2> 대구서구의 지역쇠퇴지수의 순위변동(2005-2010) 102

<표 5-3> 대구 서구의 인구변화(동기준) 104

<표 5-4> 2010년 지역 쇠퇴수준의 시군구별 평균 비교 105

<표 5-5> 연령별 인구분포 120

<표 5-6> 취학대상 및 취학생 분포 121

<표 5-7> 2010년 지역 쇠퇴수준의 시군구별 평균 비교 123

<표 5-8> 울진군 사업체수 및 종사자수 125

<표 5-9> 울진군 지역재생 관련조례 129

<표 5-10> 인구사회부문 관련 사업 130

<표 5-11> 산업경제부문 관련 사업 131

<표 5-12> 종합발전 관련 사업 132

<표 5-13> 남원시 읍면동 인구변화 139

<표 5-14> 남원시 읍면동별 인구 변화 142

<표 5-15> 남원시 영역별, 종합 쇠퇴순위 145

〈표 5-16〉	영역별 쇠퇴지표 지역단위 평균 및 남원시 지표 비교	146
〈표 5-17〉	남원시 연령별 인구변화	147
〈표 5-18〉	남원시 농공단지 입주 현황	149
〈표 5-19〉	지리산권 연계 사업	150
〈표 5-20〉	남원시 지역재생 관련조례	154
〈표 5-21〉	인구사회부문 관련 사업	155
〈표 5-22〉	산업경제부문 관련 사업	156
〈표 5-23〉	남원시 종합개발 관련 사업	158
〈표 6-1〉	영국의 지역재생제도의 예산 비교	168
〈표 6-2〉	지역재생사업 프로그램별 지원시책	176
〈표 6-3〉	지역별 지방재생사업	182
〈표 7-1〉	기존 낙후지역 및 쇠퇴지역 비교	192
〈표 7-2〉	지역재생관련 정책현황	194
〈표 7-3〉	지역재생사업 추진 관련 국가균형발전특별법의 개정	202
〈표 7-4〉	광특회계 지역개발계정 시군구자율편성사업 포괄보조사업 추가	203
〈표 7-5〉	지역재생관련 제도적 지원체계	209
〈표 7-6〉	일반회계와 특별회계, 기금의 특성 비교	212

그림 목차



〈그림 1-1〉 연구흐름도	6
〈그림 2-1〉 도시재생의 개념	19
〈그림 3-1〉 도시활력증진지역 사업의 구성	35
〈그림 4-1〉 개별지표의 교차분석을 통해 쇠퇴 실태의 특성 파악	61
〈그림 4-2〉 개별지표들로부터 영역별 복합지수의 산출	63
〈그림 4-3〉 개별지표들로부터 복합쇠퇴지수의 산출	64
〈그림 4-4〉 산업경제와 인구사회 영역간 상관관계	72
〈그림 4-5〉 인구사회와 물리환경 영역간 상관관계	72
〈그림 4-6〉 산업경제와 물리환경 영역간 상관관계	73
〈그림 4-7〉 2010년 쇠퇴지역	78
〈그림 4-8〉 2005년 쇠퇴지역	81
〈그림 4-9〉 최근 5년간(2005 → 2010) 쇠퇴지역의 변화	85
〈그림 5-1〉 대구시 행정구역도	100
〈그림 5-2〉 대구 서구청 행정구역도	104
〈그림 5-3〉 대구 서구의 주요 지역활성화사업	109
〈그림 5-4〉 울진군 위치	119
〈그림 5-5〉 인구추이(1971-2010)	119
〈그림 5-6〉 연령별 인구분포	120
〈그림 5-7〉 취학대상 및 취학생(5-19세)	121
〈그림 5-8〉 읍면별 인구추이(1998-2010)	122
〈그림 5-9〉 울진군 산업비중(2010 사업체수)	125
〈그림 5-10〉 울진군 기초생활권발전계획 공간구상	127
〈그림 5-11〉 남원시 지리적 위치	137
〈그림 5-12〉 남원시·군 청사 이동	139

〈그림 5-13〉 남원시 읍면동 인구변화	140
〈그림 5-14〉 남원시 읍면동별 인구 변화	141
〈그림 5-15〉 남원시 관광객수 변화	144
〈그림 5-16〉 남원시 읍면동 인구변화	147
〈그림 5-17〉 남원시 연령별 인구변화	147
〈그림 5-18〉 남원의 비전	153
〈그림 6-1〉 영국의 지역재생 기구 및 보조금	166
〈그림 6-2〉 HWW가 운영하는 커뮤니티센터 Gatehouse Centre	170
〈그림 6-3〉 가로 전체가 빈집인 주택가(좌)와 많은 상가가 폐업한 가로(우) ..	173
〈그림 6-4〉 지방재생의 추진 개념 종합도	178
〈그림 6-5〉 가나자와시 중심시가지활성화사업	187
〈그림 7-1〉 지역재생사업 추진체계	199



제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

1960년대부터 산업화정책이 추진되면서 우리나라는 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 양적으로 빠르게 성장해왔다. 산업화 이래로 도시는 국가의 핵심기능을 수행하는 공간으로 성장하여, 인구의 도시집중을 가속화해왔고, 1960년에 39.1%에 불과하였던 도시화율이 2010년 현재 90.9%에 육박, 2005년에 90%(90.1%)를 넘어선 이후 안정기에 접어들고 있다.

1960년대 이후 한국의 지역발전정책은 국가의 핵심기능을 수행하는 거점공간으로서 도시지역의 과밀·집중에 따른 지역문제를 해소하는 한편, 급격한 인구감소문제를 겪고 있는 농촌지역의 문제를 해결하기 위한 노력을 기울여왔다. 한편, 도시지역의 과밀·집중은 특히 수도권 지역으로의 집중 문제를 낳아, 수도권 대 비수도권의 균형발전을 위한 정책 노력을 기울이기도 하였다.

최근 들어, 새롭게 나타나고 있는 지역문제 가운데, 신도시 및 교외지역 개발, 산업구조재편 등의 문제로 급격한 쇠퇴문제를 겪고 있는 지역의 재활성화를 위한 지역발전정책적 접근에 대한 관심이 증대하고 있다.

기존의 지역발전정책이 낙후지역의 발전정책, 비수도권 지역의 발전정책 등으로 낙후지역에 대한 발전정책을 개발하는데 집중해있었다면, 쇠퇴지역의 재활성화는 비단 도시 대 농촌, 수도권 대 비수도권의 지역 구분을 전제로 하지 않

고, 급격한 쇠퇴문제에 직면해 있는 지역의 경제·사회·물리적 재활성화를 위한 다양한 시책을 개발하는 것이다.

지금까지 쇠퇴지역에 대한 관심은 주로 원도심 쇠퇴 등 기존 도시의 물리적 쇠퇴에 대응한 도시재생전략을 수립하기 위한 연구와 정책개발에 집중되어 있었다. 국토해양부를 중심으로 쇠퇴도시에 대한 대응책으로서 도시재생 시범사업을 실시하고 있으며, 도시재생 활성화 및 법제개편을 위한 작업도 진행한 바 있다. 쇠퇴도시의 물리적 재생 뿐만 아니라, 사회·경제적 재생까지도 포괄하는 종합적 재생방안이 논의되고 있으나, 부처의 기능적 한계, 제도적 제약 등으로 인하여 물리적 재생의 한계를 뛰어넘는 종합적 지역재생제도를 수립하는데 한계가 있었다.¹⁾

2. 연구목적

본 연구는 도시지역 뿐만 아니라, 지역 전반의 쇠퇴실태 분석을 통해 쇠퇴지역에 대한 종합적인 재활성화 정책방안을 수립하는 것을 연구의 목적으로 삼았다.

지역 쇠퇴는 인구와 고용, 소득의 지속적인 감소로 인해 사회적 문제를 유발하는 것으로 이해된다(Bradford, 1995; Broadway, et al., 1998; Congdon, 1988; Herbert, 1975; Kearns et al., 2000; Langlois and Kitchen, 2001; Lucy and Phillips, 2000; Townsend, 1987). 그러나 지역쇠퇴의 구체적 이유와 쇠퇴실태 양상은 각 지역이 안고 있는 고유한 역사·문화적 배경 및 경제적 상황에 따라 상이하게 나타나므로, 정확한 지역진단에 의한 정책 처방이 필요하다.

지금까지 우리나라에서 수행된 지역쇠퇴에 관한 연구들을 보면, 도시 전체를 대상으로 하여 상대적으로 쇠퇴가 심한 도시들의 현황, 유형, 패턴에 관해 분석하거나(박병호·한상욱·인병철, 2008; 박병호·김준용, 2009; 이희연·심재현·노승

1) 종합적이고 통합적인 지역재생정책의 추진을 위하여 국토해양부가 추진하던 도시재생 활성화 기본법안 역시 부처의 기능적 한계를 극복하지 못하여 기존 법률체계(도시 및 주거환경정비법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법)내에서 일부 법안을 개정(2012.2.1 개정법을 공포)하는 수준에서 마무리 되고 말았다.

철, 2010; 조진희·이동건·황희연, 2010)하거나, 쇠퇴지역에 대한 처방을 내리기 위해 쇠퇴원인을 규명하는 연구들이(장희순·송상열, 2006; 김병섭·서순탁, 2008) 대다수이다.

지역쇠퇴 실태분석을 통한 재생방향을 제시하고자 한 연구가 일부(이범현 외, 2008; 임준홍 외, 2009 등) 수행된 적이 있으나, 쇠퇴지역 재생정책을 제도화하는 방안까지 제시하지 못하고 유형별 재생방향에 대한 일반적 제언에 그치는 경우가 많다.

따라서 본 연구는 쇠퇴지역에 대한 지역재생정책이 가동할 수 있도록 구체적인 제도적 개선 및 수립방안을 마련하는데에 연구의 초점을 두었다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

쇠퇴지역의 공간적 연구범위는 228개 기초자치단체를 기준으로 쇠퇴지역을 진단하였으며, 지역쇠퇴진단을 위한 지표는 경제·사회·물리적 부문에 대한 항목으로 구성하여 쇠퇴양상을 파악하였다.

지역의 쇠퇴실태 및 원인에 대한 구체적 분석은 사례지역조사를 통해 실시하였다. 지역쇠퇴 원인은 지역별로 상이하므로 쇠퇴의 구체적 이유와 쇠퇴실태 양상은 사례지역 분석을 통해 규명하였다. 각 사례는 본 연구의 쇠퇴지표에 의하여 쇠퇴지역으로 선정된 지역 가운데 대도시(자치구), 중소도시(시), 농촌형(군) 등 지역 유형을 고려하여 각 지역의 구체적 지역여건, 지역재생시책 경험 등이 파악될 수 있도록 선정하였다.

쇠퇴지역 선정에 활용되는 지표의 시간적 범위는 5년 단위(2005년 시점의 경우, 2000~2005년, 2010년 시점의 경우 2005~2010년)의 범위로 10년간의 시간적 범위를 대상으로 하나, 구체적 쇠퇴지역 실태분석의 시간적 범위는 각 지역의

쇠퇴 진행기간을 시간적 범위로 삼는다.

쇠퇴지역 재생사업을 제도적으로 지원할 수 있는 방안 또한 물리적 재생에 초점을 둔 도시재생제도의 한계를 넘어선 경제·사회·문화적 재생을 종합적으로 고려할 수 있는 지역재생제도 개선 방안을 제시할 수 있도록 하였다.

2. 연구방법

먼저 문헌조사 및 선행연구 검토를 통해 지역쇠퇴에 관한 이론적 논의를 검토하였다. 도시쇠퇴 및 중심시가지 쇠퇴 등 지역쇠퇴와 관련된 이론적 논의 검토를 통하여 지역쇠퇴에 대한 규정을 내리고 도시재생과 지역재생의 논의의 차이를 명확히 하였다. 국내외 지역재생 관련 정책 및 제도 분석 또한 문헌 및 인터넷 내용조사 등 2차자료를 활용하여 분석하였다.

한국의 지역쇠퇴실태는 복합쇠퇴지수를 활용하여 분석하였는데, 쇠퇴지역 진단을 위한 관련 선행연구 검토를 통해 복합쇠퇴지수 지표체계를 구성하였다. 복합쇠퇴지수 분석자료는 5년 단위로 발표되는 인구주택총조사의 연도별(2000, 2005, 2010년) 자료를 추출하여 사용하였으며, 분석자료의 구축 및 통계 프로그램은 Excel을 활용하였다. 다양한 척도의 측정값을 가지고 있는 쇠퇴지표의 표준화 작업은 순위(Rank)값 환산법을 사용하였으며, 복합쇠퇴지수의 합성시 가중치 부여는 인자분석을 이용하여 각 지표에 대한 가중치를 부여하였다. 쇠퇴지표 선정 및 지수화 방법에 대한 상세한 설명은 제4장에서 구체적으로 기술하였다.

한편, 지역재생정책 방안 수립에 시사점을 얻기 위한 사례지역분석은 복합쇠퇴지수에 의해 선정된 쇠퇴지역 가운데에서 지역 유형별로 선정하여 현지조사 및 관계 공무원 심층면접조사를 통해 진행하였다.

3. 연구의 구성

본 장에 이어 제2장에서는 지역쇠퇴 및 지역재생에 관한 이론 및 선행연구 검

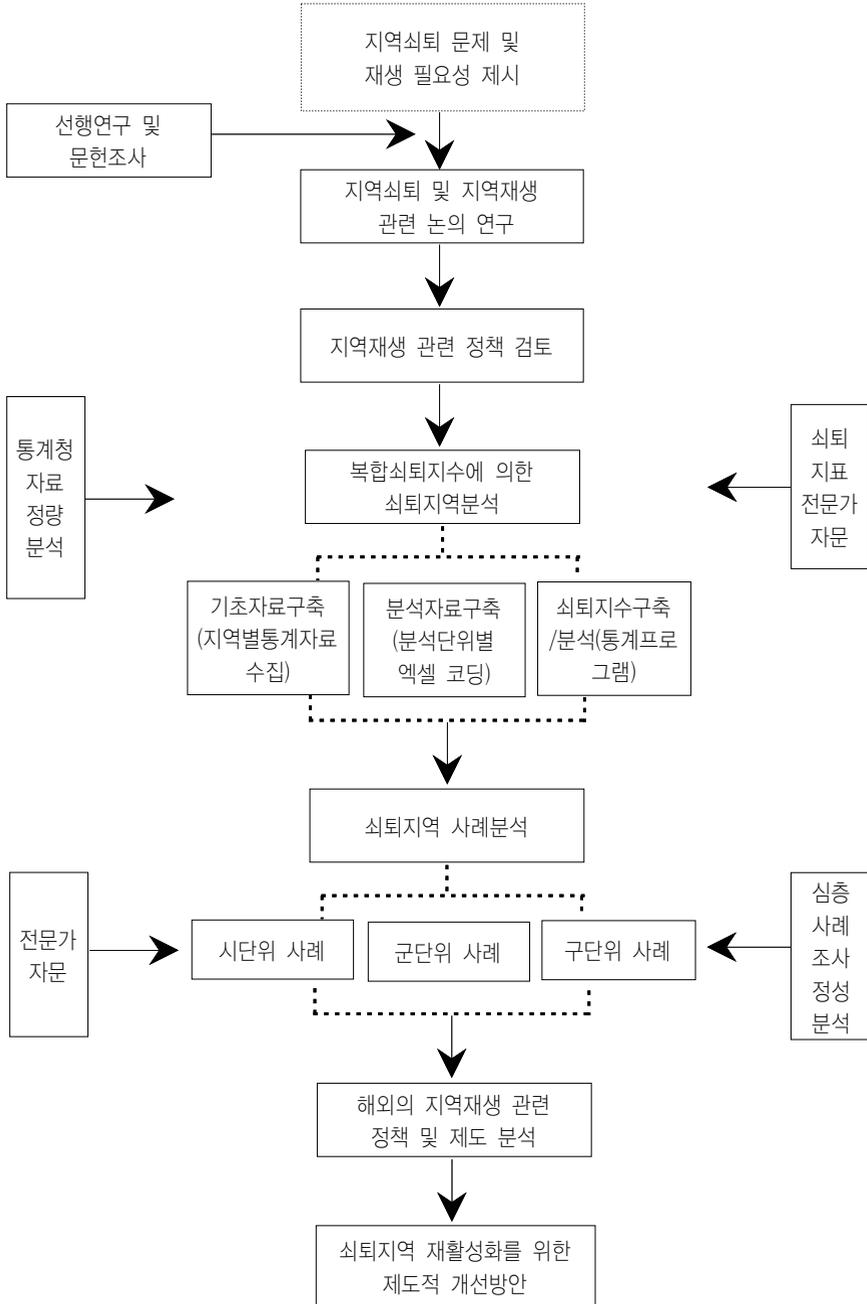
토를 통하여 본 연구에서 의미하는 지역쇠퇴 및 지역재생의 개념을 명확히 하였으며, 제3장에서는 한국에서 추진된 지역재생 관련 정책을 분석하였다.

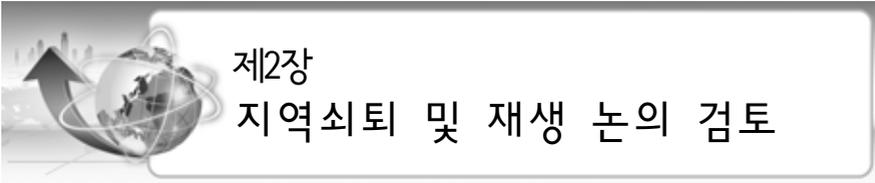
제4장 쇠퇴지역분석은 주요 선행연구 검토에 따라 선정된 쇠퇴지표를 복합쇠퇴지수화하여 228개 지역에 대한 복합쇠퇴지수를 산출, 쇠퇴수준 상위 30%에 속하는 시군구를 선정하여, 한국의 쇠퇴지역 특성을 밝히고 있다.

정량지표의 기술통계로는 밝힐 수 없는 지역쇠퇴의 특성 및 원인 등을 보다 자세히 분석하기 위해 제5장에서는 복합쇠퇴지수에 의해 쇠퇴지역으로 선정된 지역 가운데 시군구별로 한 지역을 선정하여 심층사례분석을 실시하였다.

제6장에서는 해외의 지역재생제도를 영국 및 일본을 중심으로 살펴보았으며, 본 연구의 주목적이었던 지역 재활성화를 위한 제도적 개선방안은 제7장에서 다루었다. 마지막으로 결론에서 전체 연구의 요약 및 정책적 제언을 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도





제1절 지역쇠퇴 관련 논의

1. 지역쇠퇴의 정의

지역경제 및 산업구조의 변화, 기술발달 및 교통수단의 변화, 사회구조의 변화 및 국가적 도시화 추세에 따라 세계의 지역들은 성장과 쇠퇴의 과정을 거치고 있으며, 이러한 성장과 침체는 도시의 역사와 함께 해온 것으로써 새로운 현상은 아니다(Reader, 2004).

지역쇠퇴에 대한 이해는 지역경제학, 지역개발학, 지역사회학 등 분야적 관점에 따라, 연구자가 속한 지역의 여건에 따라 가변적이어서, 지역쇠퇴에 대한 단일하고 보편적인 개념적 정의는 내리기 어렵다.

원론적으로 지역쇠퇴란 지역전체 또는 지역의 한 부분이 어떤 원인에 따라 시간이 지나면서 상태가 악화되는 현상을 말한다고 할 수 있다.²⁾ 즉 쇠퇴는 ‘시간적 상대성’을 전제로 하는 개념이며, 그래서 많은 연구들이 쇠퇴의 ‘과정(process)’에 주목해왔다.

지역쇠퇴를 보다 명확하게 규명하기 위해서는 대상이 되는 ‘지역’에 대한 개념의 명확화가 전제되어야 한다. 지역(region)이란 동질적인 특징을 가지는 공간을 가리키는 용어로 학술상으로는 일정한 목적과 방법에 의하여 구획된 특징의 공간을 말한다. 따라서 지역은 전 세계를 몇 개의 문화적 속성에 따라 나눈 넓은 문화권일수도 있고 한 국가내에서는 대도시일 수도 있고 혹은 조그만 마을일 수

2) 김광중(2010)의 도시쇠퇴 정의를 지역으로 변환하여 차용하였다.

도 있다.

지역개발의 대상으로서의 지역의 의미는 국토개발의 하위개념으로 이해되어 오고 있다. 즉 전국계획으로서 국토계획을 제외한 하위 지역계획, 즉 수도권계획, 광역개발계획, 도계획, 특정지역계획, 도시계획, 시군계획, 지역사회계획 등은 모두 ‘지역’을 대상으로 하고 있다고 볼 수 있다.³⁾

영국의 경우 도시개발과 농촌개발을 하나의 개발공간단위로 보아야 한다는 측면에서 도시와 농촌개발(town and country development)을 합하여 지역개발(regional development)과 동일시하는 경향이 있다(대한국토도시계획학회편, 2001:27). 즉 지역개발계획의 대상으로서 ‘지역’은 도시와 농촌의 공간단위를 아우르며, 계획기제로서 국가가 주도하는 국토계획의 영역이 아닌 공간상 하위 부문으로서 지방자치단체가 수립하는 계획대상영역을 지칭한다고 볼 수 있다.

그런데 지역쇠퇴 문제의 대상이 되는 지역을 논할 때, 계획기제의 권능의 범위는 이후의 정책 처방을 고려하건데, 기초자치단체가 수립하는 계획대상영역으로 보는 것이 적당하다. 지역의 쇠퇴현상은 주로 국지적으로 나타나는 쇠퇴양상이 지역 전체의 문제로 대두되는 것이 서구의 일반적인 쇠퇴의 과정이므로, 국지적인 한 영역인 지역사회(Community or Neighborhood)의 공간범위를 아우르는 최소 지방자치단체의 단위인 기초자치단체를 기준으로 삼는 것이 적실하기 때문이다.

따라서 본 연구에서 ‘지역쇠퇴’란 ‘기초자치단체의 행정구역을 대상으로 해당 지역의 전체 또는 지역의 한 부분이 시간이 지남에 따라 상태가 악화된 현상’으로 개념 정의하도록 한다.

3) 한국의 경우 계획의 공간영향 크기에 따라 공간계획을 국토계획, 지역계획, 지방계획, 지역사회계획으로 구분하고 지역계획은 도단위, 혹은 특별시나 광역시 혹은 2~3개의 광역자치단체가 포함된 경우를 말하고, 지방계획은 시군계획, 지역사회계획은 읍면 혹은 작은 마을단위 공간계획을 의미하기도 하나(대한국토도시계획학회편, 2001), 여기서 지역은 분류목적에 따라 공간규모를 달리할 수 있는 본래 의미로 쓰였다기보다는 계획기제의 권능에 따른 의미로 사용되어 적절하지 않다. 실제로 지방이란 중앙의 대비 개념으로 사용되는 것이나 이 체계에서는 시군계획만을 지칭하고 있기 때문이다.

2. 지역쇠퇴 관련 논의

지역쇠퇴에 관한 이론적 논의는 주로 ‘도시쇠퇴’ 또는 ‘중심시가지 쇠퇴’ 등을 중심으로 논의되어 왔다.

도시쇠퇴를 앞서 경험한 영미권의 경우 도시쇠퇴현상에 대한 학술적 관심이 20세기 중반 이후 자리잡아 왔지만(Carter, 1995; Pacione, 2001; Savage and Warde, 2003) 한국의 경우 도시쇠퇴문제를 주목한 것은 비교적 최근의 일이며(한국도시지리학회, 1999), 한국도시의 쇠퇴에 대한 연구와 논의는 서구의 관점과 이론에 의존하는 경향을 보여오고 있다(김광중, 2010).

1970년대 이후 탈산업화(de-industrialization)를 경험하면서 심각한 위기에 직면한 서구의 구공업도시들이 겪은 쇠퇴문제가 서구의 도시쇠퇴연구의 이론적 배경이 되었는데, 한국에서도 지역의 기반산업이 붕괴되면서 나타난 일련의 지역쇠퇴문제를 서구의 관점과 이론에 입각하여 서술하는 경우가 많다.

한국에서 도시쇠퇴에 관한 논의가 본격화된 것은 2007년 창단된 국토해양부 도시재생사업단을 중심으로 5개년에 걸쳐(2007~2011) 도시재생연구개발사업이 발주되면서부터이다. 쇠퇴지역의 재생 필요성을 부각하고 쇠퇴도시 유형별 재생 기법을 개발하기 위해 시군구 및 지구단위로 쇠퇴진단 모델을 개발하고 유형별 재생기법 적용방안에 대한 일련의 연구들이 수행되었다. 전국 도시쇠퇴 실태분석은 84개 도시⁴⁾를 대상으로 조사되어 도시재생사업단의 연구결과를 차용하여 이후의 도시쇠퇴의 연구대상범위도 이와 유사한 경우가 많다(이희연외, 2010; 조진희외, 2010; 김광중, 2010; 이영성외, 2010 등).

한국의 경우 도시쇠퇴문제의 심각성이 주로 지방중소도시에서 나타나는 점을 주목하여 중소도시 쇠퇴문제에 초점을 맞추어 진행되기도 하였다(신정철외, 2004; 이인희, 2008; 박병호외, 2009; 김준용외, 2009; 박병호외, 2010 등). 한편, 비성장도시를 대상으로 도시쇠퇴를 분석한 연구도 있는데(장희순·송상열, 2006; 송상열, 2007), 여기서 비성장형도시란 성장형도시와 대비되는 것으로서 도시의

4) 84개 도시의 범주는 7개 특광역시와 35개 일반시, 40개 도농통합시 및 2개 행정시를 대상으로 하며, 통합 창원시는 창원, 마산, 진해 개별시로 분석하였다.

라이프사이클중, 정체와 쇠퇴가 구조적이고 만성적인 과정에 있으나 여건에 맞는 적절한 대응책을 세워 동기를 부여하면 성장도시로의 변모가능성이 있는 도시를 말한다(장희순·송상열, 2006:44). 한국의 경우 쇠퇴연구가 비교적 근자에 들어 활발해진 관계로 문제지역으로서 낙후지역과 침체지역이 혼재된 연구들이 나타난 것이다. 비성장도시를 대상으로 한 연구의 분석범위는 군을 포함한 84개 시군을 대상으로 하고 있는데, 쇠퇴실태분석이나 처방이 ‘쇠퇴문제’에 초점이 맞추어져 있기 보다는 ‘낙후문제’에 집중된 경우가 있다.

전형적인 지역문제로 후버와 지아라타니(Hoover&Giarratani, 1984)는 낙후지역, 과열성장 및 과잉집중지역, 침체지역을 들고 있는데⁵⁾, 쇠퇴지역은 주로 침체지역을 의미하며, 산업화에 따른 이촌향도 현상으로 인한 도시 및 농촌문제는 주로 과잉집중지역, 낙후지역 문제로 논의되던 것이다.

따라서 쇠퇴지역을 밝혀내기 위한 쇠퇴지역 진단지표의 개발 또한 낙후지역 진단지표와 차별화되어야만, 낙후지역과 혼재되지 않은 쇠퇴지역에 관한 구체적인 처방이 내려질 수 있다.

중심시가지 쇠퇴는 쇠퇴의 주요 동인인 두 가지 요인, 즉 교외지역의 발달로 인한 도심 공동화와 대형마트의 등장⁶⁾에 따른 지역상권 쇠퇴의 관점에서 도시 연구자들과 유통 관련 연구자들이 각각의 연구분야에서 최근 관심을 가지게 된 분야이다.

서구에서는 교외지역으로의 인구이동이 도심의 업무 및 상업 기능의 공동화를 야기시키며 이로 인한 도시내부의 범죄 증가 등이 사회문제가 됨에 따라 70년대 후반부터 도심쇠퇴에 대한 대응전략들이 마련되어 왔으나, 신도시 개발 및 교외 지역 발달이 뒤늦은 한국의 경우에는 1기 신도시 지역으로의 인구이동이 본격화된 1990년대 후반부터 관련 연구가 진행되었다(이상대, 1996; 김혜천, 2003; 이상대, 2004).

5) 낙후지역(backward regions)은 산업화 수준은 미약하고 인구는 과잉상태인 지역을 말하며, 자생적인 성장 과정으로 아직 진입하지 못한 단계를 말하며, 전통적인 농업이 지배적인 경제구조를 가지고 있는 경우가 많으며, 침체지역(development regions in recession)은 산업화된 도시지역이지만 현재 침체를 겪고 있는 지역을 말하며 침체의 원인은 산업 자체의 속성에 따른 경우와 지역 자체의 특성에 따른 것으로 알려져 있다. 과열성장 및 과잉집중지역(excessive growth and concentration)은 거대한 규모의 이입과 급속한 성장으로 인한 문제를 겪고 있는 지역으로 주로 대도시지역에서 나타나는 도시문제에 해당한다(박종화의, 2000).

중심시가지는 중심업무지구(Central Business District: CBD) 혹은 도심(Downtown)과 동일한 개념으로 사용되는 것으로 도시내부에 상업·업무 기능이 집약된 구역을 일컫는다. 중심업무지구와 도심은 주로 대도시내 중심상권을 지칭하는 경우에 사용하게 되어 중소도시나 군지역의 중심지 기능을 지칭하는 경우에는 보다 폭넓은 개념인 중심시가지⁶⁾를 사용하게 되었다.

중심시가지 쇠퇴가 지역 전체의 주요 이슈가 된 것은 오랜 역사성을 지닌 전통적인 지역의 기능들이 쇠퇴하면서 지역의 얼굴 성격을 띠는 중심시가지 쇠퇴는 곧 지역 전체의 쇠퇴라는 인식을 갖게 되면서부터이다.

또한 도시발전단계론(Berg et al, 1982)을 이론적인 근거로 활용하여 도시를 중심시가지(Core, CBD와 inner area)와 주변부(Ring, outer area와 suburban)로 나누었을 때, 교외화로 인한 중심시가지 쇠퇴는 도시 전체의 쇠퇴를 야기하게 될 것이라는 인식에서(이범현 외, 2008; 이범현 외, 2009) 중심시가지 쇠퇴가 지역쇠퇴의 중요한 문제로 다루어지게 되었다.

〈표 2-1〉 중심시가지 발전단계의 특성

구분	인구·고용자수 변화특성			비고
	중심시가지	주변부	도시전체	
1단계 (도시화)	+	-	+	쇠퇴단계
	+	+	+	
2단계 (교외화)	-	+	+	
3단계 (반도시화)	-	+	-	
	-	-	-	
4단계 (재도시화)	+	-	-	

자료: Berg et al(1982), 이범현외(2009:69)

6) 한국에서는 도심 또는 기성시가지로 주로 사용해왔으나, 일본의 중심시가지 활성화 제도가 국내에 소개되고, 도시 뿐만 아니라 농촌의 중심지 기능에 대한 관심이 제고되면서 중심시가지라는 용어가 일반화되고 있는 추세이다. 일본의 중심시가지 활성화에 관한 법률(1998)이 정의하는 중심시가지는 '해당 시가지에 상당수의 소매업이 집적하고 도시기능이 상당정도 집적하고 있어 시정촌(한국의 시군에 해당)의 중심적인 성격 및 역할을 하고 있는 시가지, 해당 시가지의 토지이용 및 상업활동 현황 등을 판단하여 기능적 도시 활동의 확보 또는 경제활력 유지가 인정 받는 시가지'이다.

유통 관련 연구들은 2005년 설립된 시장경영진흥원이 중심이 되어 유통시장 개방으로 인하여 1990년대 후반부터 들어서기 시작한 대형마트의 등장으로 쇠퇴하게 된 재래시장의 상권 활성화에 관한 연구를 본격화하였으며, 선진국의 지역 및 중심상권 활성화 제도들을 도입하고자 하였다.

지역상권 쇠퇴의 관점에서 중심시가지 쇠퇴는 중심상권의 쇠퇴문제에 국한된 것이어서, 일반적으로 보다 폭넓은 지역상권 쇠퇴문제를 다루고 있다고 볼 수 있다(시장경영지원센터, 2005; 2008; 최장희 외, 2007 등). 지역상권에 대한 이해는 중심지이론을 원용하여 상업지구간의 계층성을 규명한 선행연구들을 따라(Burns, 1959; Carol 1960; Berry, 1967; Northam, 1979; Kotler, 2000), 도심상권(CBD), 부도심상권, 지방상권 등으로 구분하고 있으나(시장경영지원센터, 2008), 중심상권의 쇠퇴뿐만 아니라 상권 전반의 쇠퇴문제를 다루고 있다.

재래시장 활성화를 염두에 둔 지역상권 쇠퇴에 관한 연구들은 이후 재래시장 관련법의 개정으로 이어져 시장 활성화를 기존의 점적 유통환경 개선의 관점이 아닌 지구단위의 상권개발방식의 도입으로, 현행 상권활성화구역 지정 등의 이론적 배경을 제공하였다.⁷⁾

상권활성화구역이란 ① 시장 또는 상점가가 하나 이상 포함된 곳, ② 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 상업지역에 해당되는 곳, ③ 해당 구역 안에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 하나의 상권을 형성하고 있는 곳, ④ 제9조에 따른 실태조사를 실시한 결과 매출액 감소 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 구역의 주요 상업활동이 위축되었거나 위축될 우려가 있다고 판단되는 곳의 요건에 해당되는 곳으로서 시장·군수·구청장이 지정한 구역을 말한다(전통시장법, 제2조).

해당 구역의 주요 상업활동의 위축, 즉 쇠퇴지역으로 판단되는 요건은 시장·상점가의 매출액 및 예정구역이 속한 행정동의 인구·사업체수가 최근 2년간 계속 감소하는 것으로 법률에 명시되어 있다(전통시장법 시행령, 제3조의2).

7) 중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법(2002)은 재래시장육성을 위한 특별법(2005)으로 전면 개정되었으며, 2006년 시장활성화구역의 지정 등이 도입된 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법으로 개정되었으며, 2010년 현행법인 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법으로 개정되었다.

한편, 논의의 선상은 달리 하지만, 농촌 중심지의 쇠퇴문제를 다루는 연구들도 있다(한상욱 외, 2006; 성주인 외, 2008; 김정연 외, 2010). 농촌 중심지란 중심지 체계에서 저차 중심지에 해당하는 지역으로, 소도읍만(이동훈, 2000)을 지칭하는 연구자도 있으나, 읍면의 배후마을에 서비스 역할을 담당하는 거점을 농촌 중심지로 규정하여 1차적으로 읍면소재지를 규정하며 및 상위 계층의 중심지로서 시군청 소재지, 도농복합시의 경우 동까지도 포함하는 연구도 있다(성주인, 2008).

농촌의 인구감소와 고령화의 진행으로, 배후마을이 쇠퇴하면서 시군청 소재지 및 읍면소재지 같은 농촌 중심지가 동반 침체해가는 과정에 대한 문제에 대응해 진행되는 연구들이다. 도시의 배후지 기능인 농촌지역의 중심성에 대한 논의여서, 광역생활권 체계에서 농촌지역의 중심지 기능 확충에 대한 재정 투입에 대한 실효성 논란, 즉 중심지체계상의 중심성 기능 회복을 어디까지 고려해야 할 것인지에 대한 논란의 여지는 있다.

본 연구는 지방의 행·재정을 담당하는 기초지방자치단체의 관할구역을 대상으로 지역쇠퇴문제를 논의하고자 하나, 행정구역내 어떠한 공간적 단위의 일부 지역이 쇠퇴를 겪는지에 대한 임의적 설정은 하지 않도록 한다. 지역 전체의 쇠퇴를 야기하는 곳이 중심시가지 등 하나의 문제지역일수도 있겠지만, 특정한 지역이 아닌 지역 전반의 문제일 수도 있기 때문이다.

읍면동 단위의 도시내부 쇠퇴실태를 분석한 이희연외(2010)의 연구에 따르면, 한국의 지역쇠퇴는 구시가지의 쇠퇴가 상대적으로 심하게 나타나는 경우(제1유형)도 있지만, 구시가지와 주변의 면들이 함께 쇠퇴하는 경우도 있으며(제2유형), 구시가지에 비해 주변의 면들의 쇠퇴가 상대적으로 심하게 나타나는 경우(제3유형)도 있다.

군지역의 경우 군 전체를 농촌지역 또는 낙후지역으로 해석한다면, 한때 발전했던 지역의 쇠퇴라는 개념으로 바라볼 수 없으나, 군청 소재지 및 읍의 중심성이 심각하게 약화되고 있는 문제는 지역쇠퇴의 측면에서 바라볼 수 있다.

따라서 기초자치단체의 입장에서는 해당 지역의 쇠퇴를 야기하는 요인에 대한 정확한 분석을 토대로 쇠퇴에 대한 대응전략을 마련해가는 것이 중요한 이슈가 된다.

3. 지역쇠퇴의 원인 및 특성

지역쇠퇴의 관련 논의에서 살펴보았듯이, 지역쇠퇴에 대한 이해는 연구자가 속한 학문분야적 관점에 따라 가변적이어서, 지역쇠퇴의 원인 또한 매우 다양하게 제시되고 있으며, 많은 연구들이 지역쇠퇴과정의 복잡성을 인식하여 왔다 (Bradbury et al, 1982).

지역쇠퇴의 원인과 결과에 관련된 요소는 매우 다양하며, 이들은 상호영향을 미치는 순환적 인과관계에 있다. 또한 지역쇠퇴는 그 사건이 위치하는 지역의 사회, 경제, 문화적 맥락과 불가분의 관계 속에서 일어나는 지리적 현상이다. 예컨대, 인구의 감소는 쇠퇴의 원인이면서 동시에 결과이고, 그것의 증감에는 다양한 미시적, 거시적 요인이 작용한다(김광중, 2010:44).

서구의 논의에 있어서는 자연적 노후화에 따른 건물 및 기반시설의 쇠퇴 (Carter, 1995), 경제구조의 변화(economic restructuring)에 따른 경기침체와 실업 (Clark, 1989; Hall, 1998; Noon et al, 2000), 교외화에 따른 도시중심지역의 쇠퇴 (Carter, 1995; Pacione, 2001), 공공의 계획 및 규제에 따른 도시중심부의 쇠퇴 (Noon et al, 2000), 부채지주(external ownership)가 많은 경우 부동산관리의 소홀에 따른 쇠퇴(Noon et al, 2000), 도시정부의 재정적 부담능력의 저하에 따른 쇠퇴(Clark, 1989; Pacione, 2001) 등이 주요한 이론적 설명이라고 할 수 있다.

국내에서도 도심쇠퇴원인을 규명해보려는 다수의 연구가 수행되어, 김혜천(2003)은 대전시 도심쇠퇴의 원인으로 외곽 신시가지 개발을 주도한 공공정책을 지목하고 있고, 권대환(2008)은 전주시 도심쇠퇴의 원인으로 공공청사 이전에 주목하고 있다. 이상대(1996)는 서울 내부시가지지를 대상으로, 그리고 강병주 등(2000)은 이론적 검토를 통해, 부실한 기반시설, 교외화, 공공정책 및 개발규제, 경제적 요인, 신·구시가지간의 격차, 역사·문화적 요인 등을 도심쇠퇴의 원인으로 지목하고 있다.

도심부 쇠퇴가 아닌 지역 전체의 쇠퇴원인을 규명한 연구로는 김광중(2010)이 대표적이는데, 한국 도시의 주요한 쇠퇴원인으로 산업구조 및 거시적 경제여건의

변화, 지역산업기반의 붕괴 및 이전, 보유자원의 고갈 및 경제성 상실, 교외화, 공공정책 및 규제, 초기의 부실개발, 환경수준의 상대적 저하, 교통망의 발달을 들고 있다.

선행연구의 연구결과를 토대로 유형별 쇠퇴현상과 쇠퇴요소를 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-2〉 유형별 쇠퇴 현상 및 원인

구분	쇠퇴현상	쇠퇴원인
지역 전체 쇠퇴	<ul style="list-style-type: none"> -산업규모 감소 -제조업체수 감소 -총 사업체수 감소 -민간투자 위축 -건축물 건축 감소 -SOC 건설 투자 감소 -조세 및 부담금 감소 -지역경제 위축 -경제활동가능인구 유출 심화 -고용기회 감소 -주택 및 도시시설물의 노후화 -하위주거계층의 집중 -지역상권 및 활력 저하 	<ul style="list-style-type: none"> -인구의 지속적 유출 -인구구조의 노령화 -지역산업구조 및 거시적 경제여건 변화 -지역산업기반의 붕괴 및 이전 -보유자원의 고갈 및 경제성 상실 -주변도시성장 -교외화 -공공정책 및 규제 -초기의 부실개발 -환경수준의 상대적 저하 -교통망의 발달
도심쇠퇴	<ul style="list-style-type: none"> -상주인구 감소 -건물의 물리적 쇠락 -지역상권 및 활력 저하 -도심기반시설의 노후화 -도심기능 저하 	<ul style="list-style-type: none"> -물리적환경의 질 저하 -도시외곽의 과도한 개발 -도심 기반시설의 부실 및 노후화 -도심기능의 구조조정 실패 -공공정책 및 개발규제 -신구시가지간의 격차 -역사문화적 요인
재래시장 쇠퇴	<ul style="list-style-type: none"> -재래시장 매출감소 -시설 노후화 -신도시로의 상권 이동 	<ul style="list-style-type: none"> -유통시장 개발 -대형마트, 편의점 등 산업태의 급속한 확산 -소비자 구매스타일 변화 -교외화

이상의 지역쇠퇴의 원인 및 현상은 물리적 측면, 경제적 측면, 사회적 측면으로 대별할 수 있다.

〈표 2-3〉 구성요소별 지역쇠퇴 현상 및 특징

구분	지역쇠퇴 현상 및 특징	대응전략
물리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> -건축물 및 주거지역의 노후화 -공가 및 공지의 증가 -구 산업유산(산업단지, 폐광 등)의 방치 	<ul style="list-style-type: none"> -주거지 및 도시인프라 재정비 -압축적 도시공간구조 형성 -복합용도개발 -구 산업유산을 활용한 리노베이션
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> -지역기반산업의 쇠퇴 -공장폐쇄 및 고용불안 -실업률 증가 -중심상권 쇠퇴 -신규 투자 감소 	<ul style="list-style-type: none"> -지역의 신성장동력 창출 -일자리 및 소득창출 -중심상권 활성화 -지역활력 증대
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> -인구의 지속적 유출 -빈곤층의 집중 -범죄율 증가 -비행 청소년 증가 -지역 공동체 의식 붕괴 	<ul style="list-style-type: none"> -인구유입 -생활환경개선 -복지 및 문화 등 삶의 질 개선 -커뮤니티 복원 프로그램 -취약계층 지원 프로그램

우리나라의 지역쇠퇴는 서구와 마찬가지로 빈곤, 실업과 같이 경제적 쇠퇴는 심각하지만, 마약, 범죄, 사회적 배제와 같은 사회적 문제는 별로 심각하지 않은 것으로 나타난다(도시재생사업단, 2010).

제2절 지역재생 관련 논의

1. 도시재생 관련 논의

도시재생에 관한 이론적 논의는 비교적 많으나, 지역재생에 관한 논의는 일본의 지역재생정책 추진과정에서 제시된 개념을 차용하는 경우가 많다.

본 연구는 도시의 범위를 포함한 지역쇠퇴를 논하고 있으므로, 지역재생을 정의함에 있어, 도시재생과의 차별성을 부각시킬 필요는 없겠지만, 논의의 명확화를 위해서 도시재생과 지역재생에 관한 논의를 구분해서 살펴볼 필요가 있겠다.

한국의 도시재생에 관한 논의는 도시쇠퇴와 마찬가지로 2000년대 들어서 본격화되었다. 도심공동화 및 도심쇠퇴현상을 진단하고 그 대응책으로서 도시재생 전략을 모색하기 시작한 것이다(김혜친, 2003; 김영환외, 2003; 양재섭, 2006; 이희정, 2006). 이후 도시재생사업단이 설립되고 난 뒤 도시쇠퇴 진단연구와 동시에 도시재생에 관한 이론적 논의도 더욱 본격화되었으나, 대체로 서구의 도시쇠퇴 논의 및 재생전략들을 소개하는데 머무르고 있다.

구공업도시의 쇠퇴를 심각하게 경험하였던 영국은 도시쇠퇴에 대한 정부차원의 노력을 지속적으로 전개해왔는데, 50년대의 도시 재건(Urban Reconstruction), 60년대의 도시 재활성화(Urban Revitalization)를 거쳐, 70년대의 전면 재개발(Urban Renewal), 80년대의 도시재개발(Urban Redevelopment) 관련 정책들이다(<표 2-4 참조>). 그러나 주로 물리적 개발방식을 채택하였던 이상의 정책들은 실제 그 장소에 거주하는 도심 주민들을 배제한 채, 부동산 개발업자들의 이익만을 고려한 정책이라는 비판을 받게 되었고, 거주민의 삶의 질까지 고려한 정책개발의 필요성이 대두되었다. 90년대 도입된 도시재생(urban regeneration)은 기성시가지에 대한 종합적인 재생프로그램, 즉 해당 지역의 경제적·사회적·환경적 개선을 통해 도시를 부흥(urban renaissance)시키려는 정책이었다.

1990년대 이후에 영국에서 추진되는 도시재생정책의 특징은 정책과 집행이

보다 종합적인 형태로 전환되고 통합된 처방이 강조되며, 성장관리 차원에서 전략적 관점이 도입되고 지역차원의 활동 성장을 도모한다는 점, 그리고 지역사회의 역할의 강조와 함께 문화유산과 자원의 보전, 환경 지속성 등 지속가능한 개발의 개념이 도시재생정책 및 계획 속에 반영되고 있다는 점이다(Robert & Sykes, 2000).

〈표 2-4〉 도시재생정책의 변천과정

구분	1950s Reconstruction	1960s Revitalization	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
주요 전략과 경향	Master Plan에 의한 도시노후지역의 재건축, 교외지역의 성장	교외지역과 주변부의 성장, rehabilitation의 초기 시도	renewal과 근린 단위계획에 관심, 주변부 개발 지속	대규모 개발 및 재개발계획, 대규모 프로젝트 위주	정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환
주요 주체	중앙과 지방정부, 민간개발업자, 도급업자	공공과 민간부문의 균형과 조화	민간부문의 역할강화, 지방정부화	민간부문과 특별정부기관이 중심, 파트너십 성장	파트너십이 지배적
공간적 차원	지방 및 해당부지 차원의 강조	지역차원의 활동 등장	초기에는 지역 및 지방차원, 후에 지방차원이 강조	80년대초 해당부지 차원 강조, 지방차원 강조	전략적 관점의 재도입, 지역차원의 활동성장
경제적 측면	공공부문 투자	민간투자의 영향력 증대	민간투자의 성장	선별적 공공자금을 받은 민간부문이 주도적	공공과 민간, 자발적 자금간의 균형
사회적 측면	주택 및 생활수준향상	사회복지 증진	커뮤니티 위주의 시책에 많은 권한 부여	선별적 국가지원하의 커뮤니티 자활(self-help)	커뮤니티 역할강조
물리적 강조점	내부지역의 재건과 주변지역 개발	기존 지역의 재건과 병행	노후된 지역의 재개발 확대	대규모 개발프로젝트	신중한 개발계획, 문화유산과 자원 유지 보전
환경적 접근	경관 및 일부 조경사업	선별적인 개선	혁신적인 사업을 통한 환경개선	환경적 접근에 대한 관심 증대	환경적 지속성 개념 도입

자료: Roberts P & Sykes, S.(2000)

한국의 도시재생에 대한 개념 정의도 이와 유사하여, 도시재생사업단은 도시재생이란 ‘산업구조의 변화 및 신도시·신시가지 위주의 도시확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를, 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것’을 의미한다고 정의하고 있다.

그럼에도 불구하고 한국사회에서 ‘도시재생’은 여전히 물리적 개발에 초점을 두게 될 것이라는 선입견과 함께, 최근 국토부가 주도하여 추진하였던 (가칭)도시재생활성화기본법안이 무산될 수밖에 없었던 것은 경제, 사회, 물리적 개선을 종합적으로 추진해야 하는 것을 전제로 삼는 도시재생을 개별 부서가 주도했기 때문이다.

경제, 사회 및 관련 정책을 부서의 기능에 맞게 추진하는 관료사회에서 타 부처와의 합리적 합의과정 없이 개별 기능에 종속된 단일부서에 의해 추진되는 새로운 종합정책은 연착륙되기 어렵다.

〈그림 2-1〉 도시재생의 개념



자료: 도시재생사업단 인터넷 홈페이지(<http://kourc.or.kr/tb/jsp/index.jsp>)

2. 지역재생 관련 논의

도시재생은 물리적 개선에 초점을 맞추게 되리라는 견해는 이후 대두된 지역 재생정책과의 관계성 속에서 규정될 수 있다.

다시 영국의 정책으로 돌아가보면, 1997년 이후 영국의 재생정책은 과거 대규모 재정투자를 통한 부동산 개발 위주의 도시재생에서부터 사회경제적 지역재생으로 강조점이 옮겨가고 있었다. 사회경제적 지역재생정책의 핵심은 지역 스스로 지역문제를 해결할 수 있도록 낙후된 근린주구 단위로 건강한 커뮤니티를 형성하는 것이다. 빈곤이나 사회적 배제, 결핍 등의 사회문제는 낙후된 특정지역에 집중해서 발생하기 때문에 사회문제인 동시에 지역문제로 여겨지고, 사회문제 해결을 ‘지역 단위(Area-based Initiatives)’로 이루어져야 한다는 원칙하에 지역단위에서 스스로 사회문제를 해결할 수 있도록 하는 재생전략을 추구하였다(이영아, 2009).

물리적 환경개선을 위해 일부 지역에 집중투자한 통합재생예산(Single Regeneration Budget: SRB 1994~2004)은 총 6단계로 나뉘어 집행되었는데, 처음에는 사업을 공모한 후 경쟁을 통한 방식으로 예산이 투입되다가 4단계가 끝난 2000년말에는 경쟁시스템에 대한 반성과 함께 5단계부터는 낙후지역에 대한 지원방식으로 전환되었다.

빈곤문제 해결을 위해 1998년부터 지역 단위로 시행된 커뮤니티 뉴딜사업(New Deal for Communities: NDC 1998~2011), 쇠퇴 커뮤니티 개선을 위하여 2001년부터 시행된 근린지구재생기금(Neighbourhood Renewal Fund: NRF 2001~현재)과 커뮤니티 단위의 시민단체 역량을 강화하기 위해 조성된 커뮤니티 역량강화기금(Community Empowerment Fund: 2001~2004), 그리고 안전하고 건강한 커뮤니티 형성을 위한 안전 건강커뮤니티 기금(Safer and Stronger Communities Fund: 2006~2010) 등의 사업은 사회적 측면의 재생에 초점이 맞추어진 사업들이다.

근린재생(Neighbourhood Renewal), 커뮤니티재생, 지역사회재생, 지역재생 등 다양한 명칭으로 정의되기는 하나, 구도시 쇠퇴로 인한 도시민의 삶의 질 저하 문제에 대한 정책적 대응들이었다.

한국의 지역진단 연구에도 흔히 차용되는 지수로서 영국의 결핍지수(Indices of Deprivation)는 1994년 도입된 이래 현재까지 쇠퇴지역을 판별하는 지수로 활용하고 있는데, 사실 영국의 결핍지수는 빈곤지수로 지칭하는 것이 적절한 지역별 사회지표로서 지역여건이 다른 한국의 낙후지역 및 쇠퇴지역을 가늠하는데 활용하기에는 적절하지 않다.

즉 구도시 내부 쇠퇴지역을 선정하는 지표⁸⁾이므로, 한국의 경우 도시내 저소득층 밀집지역을 선정하는데 활용될 수 있는 진단지표인 것이다.

〈표 2-5〉 영국의 결핍지수

구분(7개)	구체적 지표(38개)	
소득	<ul style="list-style-type: none"> · 소득보조를 받는 가구의 성인 및 아동 · 구직자 수당을 받는 가구의 성인 및 아동 · 공적부조 성격의 연금(Pension Credit)을 받는 가구의 성인 및 아동 · 근로소득세 공제를 받으면서, 아동 세금 공제(Child Tax Credit)를 받는 아동이 있고, 수입이 평균 주거비용의 60%에 미치지 못하는 가구의 성인 및 아동 · 다른 보조 없이 아동 세금 공제를 받는 가구로, 수입이 평균 주거비용의 60%에 미달하는 가구의 성인과 아동 · 국가난민지원서비스(NASS)로부터 생계비 보조, 숙소 지원을 받는 난민 	
고용	<ul style="list-style-type: none"> · 구직자 수당 지급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) · '25세 이상을 위한 뉴딜사업'에 참여하는 사람으로 구직자 수당을 받지 않는 자 · '편부모 뉴딜사업' 참여자 · 노동 불능 수당 수급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) · 중증 장애 수당 수급자(남: 18~64세, 여: 18~59세) 	
보건 및 장애	<ul style="list-style-type: none"> · 잠재수명 손실 연수 · 비교 가능한 질병 및 장애 발생률 · 병원증상통계에 따른 급성사망자 수치 · 약국, 자살률, 병원증상, 의료수당 자료 등에 따른 기분장애, 불안장애를 가진 60세 이하 성인의 비율 	
교육, 기술, 직업훈련	아동	<ul style="list-style-type: none"> · Key-stage 2 학생의 평균점수 · Key-stage 3 학생의 평균점수 · Key-stage 4 대학입학시험 평균점수

8) 쇠퇴지역 판별 공간적 범위는 일종의 근린지구단위라 할 수 있는 저층위 슈퍼산출지역(Lower layer Super Output Area(LSOA))으로서, LSOA는 영국의 동(ward)이 지역에 따라 인구나 규모의 편차가 크고 경계가 자주 바뀌기 때문에 동별 통계자료를 정책적으로 활용하기 어렵다는 문제인식 하에 만들어진 데이터 분석용 공간단위로서 인구규모는 평균 1,500명(최저 1,000명) 정도이다.

구분(7개)	구체적 지표(38개)	
		<ul style="list-style-type: none"> · 학교에 다니지 않는 16세 이상 청년 비율 · 중고등학교 결석률 · 고등교육기관으로 진학하지 않은 자(21세 이하)의 비율
	기술	· 기술이 없거나 부족한 성인근로자 비율
주택 및 주거서비스	일반적인 어려움	<ul style="list-style-type: none"> · 가구 혼잡도 · 자가 거주 어려움 · 홈리스 거주지 공급에 대한 시군구(districts)의 수락률
	지리적 어려움	<ul style="list-style-type: none"> · 지역병원(GP)까지의 거리 · 초등학교와의 거리 · 일반가게나 슈퍼마켓까지의 거리 · 우체국까지의 거리
범죄	<ul style="list-style-type: none"> · 가택침입 및 강도 · 범죄로 인한 피해 · 중앙난방이 되지 않는 주택 	
생활환경	실내	<ul style="list-style-type: none"> · 열악한 환경을 가진 임대주택 및 민간주택 · 중앙난방이 되지 않는 주택
	실외	<ul style="list-style-type: none"> · 대기질 · 보행자 및 자전거 이용자 사고와 관련된 교통사고 수

출처: Communities and Local Government, 2007. The English Indices of Deprivation 2007.

일종의 쇠퇴지역 커뮤니티 재활성화전략인 지역재생정책이 국내에 소개되면서 다양한 지역별 사회 프로그램을 활용한 지역재생전략, 특히 마을 만들기, 지역 만들기 등의 참여형 지역재생 등이 논의되기 시작하였다(김미란, 2005; 이소영, 2006; 이소영·김현호, 2008; 김진범 외, 2009; 진영환 외, 2010; 초의수, 2010; 김준호, 2010; 한승욱 외, 2011 등).

일본의 지역재생 관련 논의도 이론적 배경으로는 지역주민과 함께 하는 지역 만들기를 지역재생으로 이해하는 경향(北爪眞佐夫·内田司 共編, 2003; 中田實, 2009; 諸富徹, 2010; 湯淺良雄 外 編著, 2011; 吉原直樹, 2011 등)이 많다.

다만, 일본의 경우 지역주민들이 스스로 지역문제를 해결하고자 하는 주민자치활동, 즉 마을 만들기 활동이 활발하게 전개되어, 지역 만들기는 비단 쇠퇴지역에 대한 대응전략일 뿐만 아니라 지역주민이 함께 하는 전 영역의 재활성화전략으로 치환될 수 있다. 즉 지역환경문제를 해결하기 위한 환경형 지역 만들기,

구 산업유산의 보존과 활용을 위한 문화형 지역 만들기, 재난·재해 대책 마련을 위한 방재형 지역 만들기, 평생학습도시 육성을 위한 교육형 지역 만들기 등 다양한 분야의 정책에 지역재생이란 용어를 사용하고 있다.

일본의 지역재생정책을 추진하고 있는 지역재생본부에서도 지역재생을 ‘지역 경제 활성화’와 ‘지역고용의 창조’를 실현하는 것으로 폭넓게 이해하고 있다. 지역재생이란 지역산업, 기술, 인재, 관광자원, 자연환경, 문화, 역사 등 지역이 갖는 여러 자원의 강점을 지혜와 궁리에 의하여 유효 활용하면서, 문화적, 사회적 인연에 따른 지역커뮤니티 활성화를 꾀하거나 지역내외의 니즈를 발굴하여 민간사업자가 비즈니스를 건전한 형태로 전개하는 것을 일컫는다(일본 지역재생본부, 2008).

〈표 2-6〉 일본의 지역활성화통합본부내 4본부 비교

구분	도시재생본부	중심시가지 활성화본부	구조개혁특별구역 추진본부	지역재생본부
본부 설치 시기	2001년 5월	1998년	2002년 7월	2003년 10월
근거 법	도시재생특별조치법 (2002년)	중심시가지활성화법 (1998년)	구조개혁특별구역법 (2002년)	지역재생법 (2005년)
목적	도시기능의 고도화 및 도시 거주환경 향상	중심시가지의 정비개선 및 상업활성화	구조개혁을 추진하여 지역의 활성화 도모	지역의 특성과 자원을 발굴, 활용하여 산업진흥, 환경개선 등 지역의 지속가능한 발전 도모
사업 대상 구역	1. 도시재생긴급정비지역 (1ha이상) 2. 도시재생특별지구	중심시가지활성화구역	지방자치체(시정촌 또는 도도부현 또는 복수지자체) 전부 또는 일부	특별히 없음 (대다수 시정촌 전역)
사업 추진 지역	1. 거대도시 (도쿄, 오사카의 중심시가지) 2. 지방 중핵도시 (현청소재지)	1. 지방 중핵도시 (현청소재지) 2. 30만 이상의 지방도시	1. 전국의 市町村 2. 전국의 都道府縣	전국의 시정촌

구분	도시재생본부	중심시가지 활성화본부	구조개혁특별구역 추진본부	지역재생본부
주요 사업 내용	1. 대도시권 국제교류, 물류기능강화 2. 대도시권 환상도로 체계정비 3. 오사카권 생명과학 국제거점 형성 4. 도쿄권에 계능과학 국제거점 형성 5. 지방 중핵도시 선진적 개성도시 만들기	1. 중심시가지 정비개선 2. 도시 복지시설 정비 3. 시가지 거주촉진 4. 상업활성화	1. 국제공항특구 2. 농업특구 3. 교육특구	1. 생활환경정비사업 (도로, 상하수도) 2. 지역산업육성 및 지역 고용창출 3. 도농교류 및 관광진흥
지원 조치 형태	교부금+규제특례+ 금융지원+세제특례	규제특례+세제특례+ 보조금	규제특례	교부금+규제특례+ 보조금+과세특례
추진 절차		자치단체가 중심시가지 기본계획작성→인정신청 →내각부가 관계 행정기관장의 동의를 얻음→인정	제안모집→자치체가 제안→내각부가 관련성청과 조정→ 특구계획작성 및 인정신청→인정 (내각부)	지방자치단체가 지역재생계획작성→ 인정신청→내각부가 심사, 관계 성청과 조정→인정
사업 추진 현황	도시재생프로젝트선정 2001년(1차)~2007년 (13차)에 걸쳐 23개 프로젝트 선정	2006년 법 개정 후 53개시 인정	2003년 4월~2007년 10월 963특구 인정	2005년 4월~2008년 6월 1,023개 시정촌 인정

출처: 유학열(2008)을 참조하여 연구자 재수정

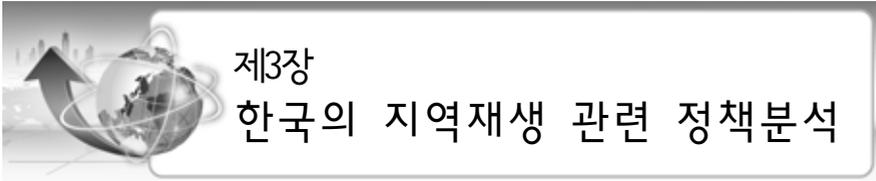
일본의 경우 중심시가지 쇠퇴 및 도시쇠퇴의 경우, 도시재생특별조치법(2002년)과 중심시가지활성화법(1998년)에 의한 사업이 이미 추진되고 있는 상황이어서, 지역재생법에 의한 지역재생사업은 지역쇠퇴에 대한 대응정책이기보다는 저출산·고령화 및 산업구조의 변화에 적절히 대응하기 위한 기초자치단체(시정촌)의 자율적 대응전략을 지원하기 위한 정책이었다.

이상에서 살펴본 지역재생을 둘러싼 무수한 논의와 초점의 혼란은 지역재생이란 용어가 목표와 수단을 동시에 내포하고 있기 때문이다.

지역재생은 말그대로 지역을 재활성화시킨다는 의미이다. 다시 소생시킨다는 의미에서 이미 전제되어 있듯이, 이는 한 때 번성했던 지역이 쇠퇴의 과정에서 겪게 되는 사회·경제적 및 물리적 문제를 해결하고 재활성화해야 한다는 정책적 목표이다. 지역재생이라는 정책적 목표를 달성하기 위한 수단은 도심재개발과 같은 물리적 방식의 도입일 수도, 지역 공동체 회복과 같은 사회 프로그램일 수도, 지역내 고용창출과 같은 경제적 방식일 수도 있으며, 각 수단의 강조점은 보수 및 진보정권의 이념적 성향에 따라 변화될 수 있는 것이다.

다만 쇠퇴지역의 특성상, 사회적 배제 문제를 해결하고, 목표에 도달하기 위한 수단의 합리성을 보장받기 위해서는 주민참여적 방식이 독려될 수밖에 없다는 것에 대한 공감대 정도만 형성되어 있다.

따라서 향후 쇠퇴지역에 대한 대응전략으로서 지역재생정책 도입의 핵심은 물리·경제·사회적 수단을 활용하되, 쇠퇴지역, 즉 해당 기초자치단체의 스스로의 노력에 의한 재생전략이 도입될 수 있도록 제도적 여건을 마련하는 것이라 할 수 있다.



제3장 한국의 지역재생 관련 정책분석

제1절 중앙정부의 관련 제도 및 시책 분석

1. 중앙정부의 관련 제도 분석

중앙정부의 쇠퇴지역 활성화 정책을 물리적 재생, 경제적 재생, 사회적 재생이라는 활성화정책의 내용적 특성에서 파악할 수도 있으나 현단계까지 쇠퇴지역에 대한 중앙부처의 사업시행이 대체적으로 물리적 재생을 중심으로 진행되어와 중앙부처간 사업의 차별성이 그리 많지 않다.

다만 중앙부처의 주요 사업 영역이 도시지역이나 농촌지역이나, 또는 주거지, 상가, 산업단지 등이나의 사업대상지에 따른 차이만 존재할 뿐이어서, 사업 영역에 따라 중앙부처의 정책체계를 맵핑할 수 있을 것이다.

이 장에서는 중앙정부의 쇠퇴지역 활성화와 직접적으로 관련된 제도와 사업들을 살펴보면서 우리나라의 대표적인 지역발전사업들을 연계 추진하는 「국가균형발전특별법」에 근거한 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)의 사업들을 살펴보도록 한다.

먼저, 「국가균형발전특별법」은 광역경제권, 기초생활권, 초광역경제권 등 3가지 공간수준에 적합한 지역발전5개년계획을 수립하고 매해 광특회계를 통하여 사업을 전개하도록 하고 있다. 이 중에서 기초생활권정책의 일환으로 지방자치단체가 포괄적으로 지방 자율에 따라 사용할 수 있는 포괄보조금제도가 시행되어 지역 특성에 맞는 사업에 대한 자원 조달이 가능케 되었다. 포괄보조금의 구체적인 종류와 광특회계내 지역구분에 대해서는 다음 절에서 서술하도록 한다.

한편, 현재 쇠퇴지역 활성화 정책을 적극적으로 추진하고 있는 중앙부처로 국

토해양부, 농림수산식품부, 지식경제부, 중소기업청 등은 각 부처의 기능별 영역에 따라 사업을 추진중에 있다.

국토해양부는 도시지역을 중심으로 노후·불량 건축물, 기반시설의 불량 등 물리적인 쇠퇴를 대응하는 물리적 재생 위주의 제도를 추진해왔다면 농식품부는 농어촌 지역의 물리적 재생을, 중소기업청은 전통상가나 재래시장의 현대화와 관련된 물리적 재생사업을 추진하였으며, 지경부와 국토부는 산업단지의 노후화에 대한 대비로 산업단지 재생을 추진해오고 있다 할 수 있다.

각 부처별로 진행 중인 사업의 제도적 기반을 법을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 국토부는 도시의 낙후한 지역에 대한 물리적 재생을 중심으로 진행 중이며, 이의 주요 근거 법령은 도시 및 주거환경정비법, 도시개발법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법 등이 있다.

도시 및 주거환경정비법은 노후, 불량건축물을 효율적으로 개발하기 위한 사업을 진행과 관련되며 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등을 추진하는 것이다.

도시 및 주거환경정비법의 상기 4가지 사업 중에서 앞의 3가지 사업은 주거지 개선과 관련된 사업이며, 도시환경정비사업은 도시의 기능 회복을 위해 도심부와 부도심 등에서 상권 활성화, 또는 공업 활성화 등을 위해 필요한 도시환경을 개선하는 사업으로 상업 및 제조업 기능 활성화를 위한 재정비사업이라 할 수 있다.

한편 도시재정비촉진을 위한 특별법은 과거 도시재개발법이 대체된 것이라 할 수 있다. 도시재개발법은 재개발사업의 수요 증대로 인하여 도시계획법에서 규정 하였던 재개발사업을 별도로 독립시켜 관리하기 위하여 1976년 12월 31일에 제정 공포된 것이며, 도시재정비촉진을 위한 특별법은 도시내 낙후지역에 재개발도 원활히 하기 위하여 재개발 관련 사항을 확대하여 제도화한 것으로 서울시 뉴타운 사업을 활성화하고 전국적으로 확대하기 위하여 제정된 것이라 할 수 있다.

〈표 3-1〉 지역재생 관련 법률 현황

법 률	주요내용	비 고
도시 및 주거 환경 정비법	<p>-도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함</p> <p>-정비구역은 정비사업을 계획적으로 시행하기 위하여 지정·고시된 구역</p> <p>-정비사업은 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 안에서 정비기반시설을 정비하고 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 다음 사업</p> <p>① 주거환경개선사업: 도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업</p> <p>② 주택재개발사업 : 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업</p> <p>③ 주택재건축사업 : 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업</p> <p>④ 도시환경정비사업 : 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업</p>	2002.12.30 제정
국가 균형 발전 특별법	<p>-지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지</p> <p>-성장촉진지역은 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역</p> <p>-특수상황지역은 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역</p>	2004.1.116 제정
도시 재정비 촉진을 위한 특별법	<p>-도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 균형 있는 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여</p> <p>-재정비촉진지구란 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 제5조에 따라 지정하는 지구(地區)를 말함</p> <p>-시장정비사업, 도시계획시설사업, 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업 및 가로주택정비사업 등의 사업 시행</p> <p>-서울시 뉴타운사업을 활성화하고 전국적으로 확대하기 위해 제정됨</p>	2005.12.30 제정

법 률	주요내용	비 고
산업입지 및 개발에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> -산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지 -산업단지 재생사업지구는 산업기능의 활성화를 위하여 산업단지 또는 공업지역의 주변 지역에 지정·고시되는 지구 -산업단지 재생사업은 재생사업지구에서 산업입지기능을 발전시키고 기반시설과 지원시설 및 편의시설을 확충·개량하기 위한 사업 -국토부장관, 시도지사, 시군구단체장이 재생지구 지정, 재생지구 지정하고자 할 때는 재생계획을 수립 	1990.1.13 제정
산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> -산업의 집적(集積)을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지 -산업단지구조조도화사업은 산업단지 입주업체의 고부가가치화, 기업지원서비스의 강화, 산업집적기반시설·산업기반시설 및 산업단지의 공공시설(대통령령으로 정하는 공공시설에 한함)의 유지·보수·개량 및 확충 등을 통하여 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 높이기 위한 사업 	1990.01.13 제정
전통 시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> -전통시장과 상점가의 시설 및 경영의 현대화와 시장 정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형 있는 성장을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지 -대규모점포로 등록된 시장이나 등록시장으로서 기능을 하는 장소로서 상업기반시설이 오래되고 낡아 개수·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영 개선 및 상거래의 현대화 촉진이 필요한 장소를 말함 -상점가라 함은 일정 범위의 가로 또는 지하도에 대통령령이 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 있는 지구 -지방자치단체장은 시장정비사업 관련하여 시행에 필요한 사항을 조례로 규정 -지방자치단체는 시장정비사업과 관련하여 이 법, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택법」, 「건축법」 및 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에서 규정한 범위에서 시행에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있음 	2004.12.22 제정 유통산업발전법 제2조, 8조 정의 참고
지방 소도읍 육성 지원법	<ul style="list-style-type: none"> -지방소도읍(地方小都邑)을 주변 농어촌의 중심 거점지역으로 육성하는 데 필요한 사항을 정함으로써 지역주민의 소득 증대와 생활복지 향상을 도모하고 국토의 균형 있는 발전에 이바지 -지방소도읍이란 지방자치법 제3조에 따라 시군에 설치된 읍지역 또는 거점기능을 할 수 있는 면지역으로 행안부장관이 지정, 고시하는 지역 -행안부장관은 5년마다 지방소도읍 지역에 대한 실태조사를 수행하고 종합육성계획에 반영 -관할 시장·군수는 종합육성계획에 따라 매년 다음 해 사업계획을 작성하여 관할 시·도지사에게 제출 	2001.01.08 제정
농어촌 정비법	<ul style="list-style-type: none"> -농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지 	1994.12.22 제정

법 률	주요내용	비 고
	<p>농어촌정비사업: ① 농업생산기반을 조성·확충하기 위한 농업생산기반 정비사업, ② 생활환경을 개선하기 위한 농어촌 생활환경 정비사업, ③ 농어촌산업 육성사업, ④ 농어촌 관광휴양자원 개발사업 ⑤ 한계농지등의 정비사업</p> <p>- 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농어촌을 칭함</p>	

농식품부는 농어촌정비법의 제정을 통하여 농어촌의 생활환경개선과 생산성 증대사업을 추진하고 있다. 특히 농어촌정비사업의 일환으로 추진 중인 농어촌 생활환경정비사업을 통하여 농어촌 주거지역의 합리적 재배치와 관련 기반시설(간이상수도, 마을 하수도, 오폐수 정화시설 등)과 농어촌 임대주택 등의 공급을 하고 있다.

한편, 노후산업단지의 재생은 우리나라 경제에서 중국이나 동남아시아로의 제조업 유출이 시작된 1990년대 중반부터 논의되기 시작하여, 산업입지 및 개발에 관한 법률(산업법)과 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(산집법)⁹⁾이 존재한다. 산업법은 국토부 소관법률로 이 법에 근거하여 산업단지의 재생사업이 이루어지고 있으며, 산집법은 지시경제부 소관 법률로 구조고도화사업을 제도화하고 있다.

2. 중앙정부의 관련 시책 분석

여기에서는 광특회계를 통해 지방자치단체가 자율적으로 보조할 수 있는 포괄 보조금제도와 부처별로 지역쇠퇴 또는 지역재생과 관련된 사업들을 분석하도록 한다. 다만, 국토해양부에서 전형적으로 추진해온 도시재개발사업들(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 도시재정비사업, 뉴타운사업)은 자세히 고찰하지 않는다. 그 이유는 이들 사업들이 기존 사업구역내에서 기존 건물을 전체 철거하면서 추진하는 형태(재정비촉진사업은 전면철거

9) 산집법은 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」의 대체법률로, 공배법은 공업배치의 합리화와 공장설립의 원활화를 도모하기 위해 1990년 1월 13일 법률 제4212호로 제정되었다가 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률이 2002년 12월 30일 제정되면서 폐지되었다.

형, 주택재건축사업과 주택재개발사업은 민간 전면철거형, 도시환경정비사업은 민간 도심전면철거형, 주거환경개선사업은 공공 전면철거형/현지개발형 등)로, 본 연구에서 모색 중인 수복복원형, 프로그램 지향적 지역재생전략방안과는 거리가 있기 때문이다.

가. 광역지역발전특별회계사업

광역지역발전특별회계사업(이하 광특회계사업)은 광특회계에 의해 편성된 사업을 뜻한다. 광특회계는 매해 각 관련 중앙부처가 내역사업별 예산을 수립하고 기획재정부와 지역발전위원회를 거쳐 최종 예산 지출이 된다. 광특회계는 균특법의 개정 취지에 따라 “광역화, 효율화, 자율화”를 기조로 신(新)지역발전정책을 효율적으로 지원(기획재정부, 2012)하는 방향으로 운영되고 있다.

광특회계의 사업은 초광역경제권사업, 광역경제권사업, 기초생활권사업 등을 포괄하여 지원된다. 사실상 광특회계는 참여정부 시절에는 균형발전특별회계(이하 균특회계)라는 이름으로 운용되던 것이었으나 MB정부 이후 지역발전정책의 기조 변화와 그에 따른 사업 재편 등을 반영하여 광특회계로 개명되었다.

광특회계와 관련하여 MB정부 이후 나타난 가장 큰 변화 중의 하나는 세가지이다. 첫째, 지역발전사업들의 유사중복문제를 해결하기 위해 200여개 세부사업들을 22개 포괄보조사업들로 통합조정하고 광특회계의 성격에 부합되도록 광특회계 내에 하위 계정이동을 진행시켰다는 점이다. 둘째, 낙후지역사업을 낙후지역사업은 4대 기초생활권사업 등으로 통폐합하였다는 점이다(기획재정부, 2012). 4대 기초생활권사업이란 전국의 232개 기초생활권을 4가지 지역으로 구분하는 것을 뜻하며, 성장추진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역 등이 바로 그것이다. 셋째, 지방자치단체의 실질적 자율성 확대를 위하여 포괄보조금 제도를 도입하였다는 점이다. 포괄보조금 제도는 시·도별 지출한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계·집행하는 것으로, 지자체 신청사업에 대한 행안부, 지역발전위의 사전심사 절차 폐지로 예산편성 절차도 간소화된다.

광특회계는 3개 계정, 6개 사업군으로 구분된다. 기초생활권의 지역발전사업

에 지출되는 계정은 지역개발계정이며, 지역개발계정은 다시 각 시·도가 지출한 도 내에서 자율적으로 예산을 편성하는 시도 자율편성사업과 각 시·군이 지출한 도 내에서 자율 예산을 편성하는 시군구 자율편성사업이 존재한다.

시도 자율편성은 18개 포괄보조사업군이며 시군구 자율편성사업은 4개 포괄보조사업군으로 재구분되는데, 이 중에서 기획재정부(2012)가 낙후지역사업군이라 통칭한 사업은 시군구자율편성사업의 4가지이다.

이 시군구 자율편성사업은 사업에 따라 국고 보조율 차이가 존재한다. 가장 낙후한 지역에 지정되는 성장축진지역의 경우 국고보조율이 100%로 가장 높은 보조율이 적용된다. 그 다음으로 특수상황지역사업의 국고보조율은 80%, 일반농산어촌 개발사업의 보조율은 70%, 도시활력증진개발사업은 50%에 이른다.

한편, 특수상황지역개발사업과 일반농산어촌개발사업은 내역사업으로 인정되는 사업들이 인프라 구축과 관련된 기초생활기반확충사업, 지역소득증대사업, 지역경관개선사업, 지역역량강화사업 등으로 동일한 내역사업 성격을 갖고 있다. 이에 비해 성장축진지역은 원래 기본 인프라가 부족한 낙후지역의 경제성장과 주민복지를 위한 사업들이 주를 이루기 때문에 지역접근성시설지원사업과 성장기반시설지원사업 등이 주를 이룬다.

마지막으로 가장 낮은 도시활력증진개발사업의 경우에는 도시의 자치구에서 진행되는 사업으로 광특회계 사업 중에서 “재생”이라는 단어가 붙은 유일한 내역사업을 갖고 있다.

〈표 3-2〉 광특회계의 편성방식(2013)

부처직접편성		지역개발계정	광역발전계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	④ 시·도자율편성사업 * 기초생활권 기반구축사업 등 포함
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-	⑤ 특별지방행정기관 이관사무수행경비
부처직접편성		-	③ 부처직접 편성사업	⑥ 부처직접 편성사업

자료: 기획재정부, 2012, 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료

〈표 3-3〉 2013년 광특회계의 22개 포괄보조사업군

구분	부처	포괄보조 사업명	'12년 예산 내역사업
시도 자율 편성 사업	문화부	① 문화시설 확충 및 운영	·박물관, 문예회관 등(15개)
		② 관광자원 개발	·관광지 개발 등(3개)
		③ 체육진흥시설 지원	·생활체육공원 등(3개)
		④ 지방문화산업기반조성	·지역문화산업연구센터 등(5개)
	문화재청	⑤ 문화유산 관광자원개발	·남해안관광벨트 등(2개)
	농식품부	⑥ 농어촌자원복합산업화지원	·농어촌체험·관광지원 등(5개)
		⑦ 농어업기반정비	·밭기반 정비 등(17개)
	농진청	⑧ 지역농촌지도사업 활성화	·농촌지도기반 조성 등(4개)
	산림청	⑨ 산림경영지원 육성	·임산물 수출촉진 등(3개)
		⑩ 산림휴양·녹색공간조성	·휴양림, 수목원 등(7개)
	지경부	⑪ 지역특성화산업 육성	·지역산업마케팅 등 (10개)
	중기청	⑫ 전통시장 및 중소기업물류 기반 조성	·전통시장 시설현대화 등(2개)
	여성부	⑬ 청소년시설 확충	·청소년수련시설(1개)
	환경부	⑭ 상수도시설 확충 및 관리 (도시지역식수원 개발사업 포함)	·생활용수공급 등(5개)
⑮ 자연환경 보전 및 관리		·자연환경보전 이용시설 등(3개)	
국토부	⑯ 해양 및 수자원 관리	·연안정비 등(3개)	
	⑰ 대중교통 지원	·화물자동차 공영차고지 등(2개)	
	⑱ 지역거점 조성지원	·지방산단공업용수도 등(2개)	
시군구 자율 편성 사업	국토부	⑲ 성장촉진지역 개발	·지역접근성시설 등(2개)
	행안부	⑳ 특수상황지역 개발	·기초생활기반확충 등(4개)
	국토부	㉑ 도시활력증진지역 개발	·주거지재생사업 등(4개)
	농식품부	㉒ 일반농산어촌 개발	·기초생활기반확충 등(4개)

자료: 기획재정부, 2012, 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료

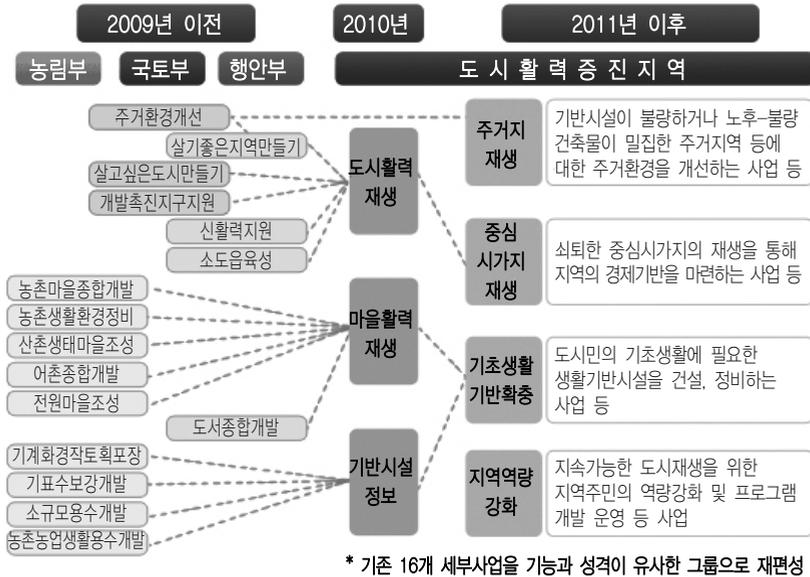
〈표 3-4〉 2013년 시군구자율편성의 내역사업 예시

포괄보조사업	내역사업	사업내용(예시)
성장촉진 지역개발 (국토부)	① 지역접근성시설지원	진입도로, 연결도로, 주차장, 연육·연도교
	② 성장기반시설지원	통합가공시설, 지역특화시설, 귀농지원 시설 및 기타 지역산업 기반구축 지원 사업
특수상향 지역개발 (행안부)	① 기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축, 개발대상도서(연육·연도교)접근성 제고
	② 지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③ 지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수 정비, 경관주택정비 등
	④ 지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
도시활력 증진지역 개발 (국토부)	① 기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	② 중심시가지재생	쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위한 각종 테마형 지원 사업
	③ 주거지재생	주택개량 등 각종 주거환경 개선 사업
	④ 지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
일반 농산 어촌개발 (농식품부)	① 기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	② 지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③ 지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수 정비, 경관주택정비 등
	④ 지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업

자료: 기획재정부, 2012, 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료

도시활력증진사업은 시군구자율편성사업으로 시군구가 기획하고 국토해양부가 컨설팅, 관리하는 사업이다. 도시활력증진사업은 국토해양부가 공모하는 시군구에 도시의 자생적인 경쟁력을 확보 할 수 있도록 기초생활권 중 도시활력증진지역(97개 시·군·구)에 대하여 「살고싶은 도시만들기」를 비롯한 16개의 사업을 묶어 포괄적으로 지원하는 사업이다.

〈그림 3-1〉 도시활력증진지역 사업의 구성



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

도시활력증진사업은 2010년 도시활력재생사업, 마을활력재생사업, 그리고 기반시설정보구축사업 등으로 지역단위로 추진되어오다가, 2011년에는 사업의 특성(주요 활성화 대상특성)에 따라 4가지 사업유형으로 구분하여 사업을 지원하고 있다. 즉, 도시활력증진사업을 보면 살기좋은 지역만들기, 살고싶은도시만들기 사업 등이 도시활력재생에 포함되었다가 중심시가지재생사업으로 재구분되었으며, 마을 단위의 종합개발사업인 농촌마을종합개발사업 등은 인프라 위주의 기초생활기반확충사업 등으로 구분되었다.

국토해양부는 매년 3월 지침을 마련하여 지자체에 통보하며 해당 지침(예산신청서, 사업제안서 등)에 따라 지자체가 사업계획서 등을 국토해양부에 제출하며 그 이후 국토해양부의 ‘계획수립 기준’에 따라 개발사업계획의 통합계획을 작성하고 선정된 지자체에 보조금을 교부하며, 이 때 국고보조율은 50%이다.

〈표 3-5〉 2011년 지원 사업현황

권역별	지자체	지자체 소계(백만원)	주거지재생	중심시가지재생	기초생활 기반확충	지역역량 강화
		96,400	30개사업	36개 사업	46개 사업	1개 사업
수도권	서울	318		금천구	구로구	
	인천	8,604	남구, 남동구(2), 부평구	부평구	계양구	
	경기	18,067	수원시, 시흥시, 안양시, 의정부시	안산시(2), 의왕시, 수원시, 시흥시	용인시(2), 안산시	
충청권	대전	4,144	대덕구, 동구, 중구	중구	대덕구, 동구	대덕구
	충남	3,000	천안시	천안시	천안시(3)	
	충북	1,750	청주시	청주시		
호남권	광주	8,995	광산구, 남구, 동구, 북구, 서구	북구	광산구(4), 남구(2), 동구(2), 서구	
	전남	3,350	목포시	목포시(2)		
	전북	9,542	전주시	전주시(3)	전주시	
대경권	대구	7,857	중구	남구(2), 중구, 북구, 수성구	달성군(3), 동구, 북구, 수성구	
	경북	7,432	포항시	포항시	포항시(6)	
동남권	부산	7,724	남구, 동구, 북구	기장군, 남구, 진구, 북구, 사상구, 사하구, 영도구	강서구(2), 금정구, 기장군(2)	
	울산	8,457	동구, 중구	울주군(3), 남구	북구(3), 중구(2), 울주군	
	경남	1,300	-		창원시, 진해시	
강원	-	5,800	동해시, 속초시, 태백시	태백시(2), 동해시	태백시	

자료: 도시재생뉴스레터 2호

나. 국토해양부 도시재생사업

지역쇠퇴와 관련하여 국토해양부가 독자적으로 추진하고 있는 사업으로 도시 재생사업단에서 추진중인 도시재생 테스트베드사업을 들 수 있다. 도시재생사업은 쇠퇴, 낙후된 도시지역의 경제적, 사회적 재활성화와 물리적 정비를 통합적으로 추구하는 사업으로 규정하면서, 이에 걸맞는 새로운 사업모델의 발굴과 추진

을 위하여 도시재생사업단이 2005년에 구성, 출범하였다.

도시재생사업단은 7년 4개월(2006.12.29 ~ 2014.04.2) 동안 도시재생 관련 정책·제도, 건설기술, 환경기술 등에 대한 종합적인 연구지원과 테스트베드 사업을 추진할 예정에 있다.

도시재생사업단은 쇠퇴도시 유형별 재생기법, 도시시스템 녹색재생 기술개발 등 인문사회과학적 과제와 공학, 기술적 과제를 같이 포함하여 연구를 추진하는 동시에, 이들 연구결과를 시범적용할 수 있는 테스트베드사업을 추진중에 있다.

테스트베드사업은 핵심과제를 2가지로 구분하여 한국형 도시재생 패러다임을 설정하고 파급효과 및 성과를 분석하고 있다. 핵심과제 1은 창원, 전주를 대상으로 단일기법의 적용을 실행, 파급효과를 분석하는 것이며, 핵심과제 2는 복합용도 도시재생 기반기술의 개발, 녹색재생기술 개발, 도시재생 종합정보시스템 구축 등을 시범적용하는 것으로 2012년 공모 중에 있다.

〈표 3-6〉 전주 테스트 베드 도심활성화사업 추진현황

구분		내용	세부내용	비고
상가 활성화	도심상가	가로환경정비	걷고싶은거리, 영화거리, 차이나거리, 웨딩거리	2002년 ~
		공영주차장	오거리 공영주차장	2003년
		광장조성	오거리광장	2007년
		가로시설정비	청소년거리 시설물 개선	2008년
	재래시장	하드웨어	아케이드, 간판, 주차장 등	2000년 ~
		소프트웨어	이벤트, 홍보, 경영혁신 등	
지원제도	조례지정	전주시구도심활성화지원조례	2003년	
주거지 재생	주거환경개선사업	1,2단계	도로개설, 주차장, 경로당, 놀이터 등	2000년 ~
	주택재개발사업	추진중	재개발, 재건축	2005년 ~
도시 마케팅	한옥마을	도시한옥정비	지구단위계획 수립, 지원제도 도입	2000년 ~
		기반시설정비	태조로, 은행로 등	2002년
	전통문화도시	거점시설확충	무형문화유산의 전당 등	2011년
		축제, 이벤트	전주영화제, 한지축제	-

자료: 도시재생사업단 테스트베드 전주 홈페이지

사례로 전주를 보면 전주 재생을 위해 상가활성화, 주거지재생, 마케팅사업 등이 다양한 사업이 하나의 패키지로 진행되고 있다. 다만 주의할 점은 이들 세부 사업들이 도시재생사업의 사업비로 운영되는 것이 아니라, 해당 지역에서 도시 활력증진지역사업 등 도시재생과 관련된 기초생활권 발전사업을 통해 예산이 확보되어야 한다는 점이다. 따라서, 세부 사업이 부처별로 각기 지원될 경우 해당 지역의 재생을 위한 각 사업들이 종합적으로 추진되기는 힘들다.

다. 행정안전부 소도읍육성사업

행안부의 소도읍육성사업은 농촌의 시가지화된 지역을 소도읍으로 지정하여 소도읍을 경제, 사회, 문화적 거점 기능 차원에서 자족적 능력을 갖는 지역으로 육성함으로써 주변지역에 각 기능과 서비스를 전달할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

행안부에서 새마을운동의 일환으로 '72년부터 기초환경정비 위주의 「도읍가꾸기사업」으로 추진하다가 1990년부터 소도읍을 배후 농어촌지역의 경제·문화·행정의 중심지역으로 개발하기 위하여 소도읍개발사업으로 확대 추진되면서, 2001년 1월 8일 지방소도읍육성지원법 제정·공포로 법적 기반을 마련하였다.

소도읍은 시·군에 설치된 읍지역 또는 거점기능을 할 수 있는 면지역으로 행안부장관이 지정, 고시하는 지역으로 총 194개의 소도읍지역이 선정되어 있다.

〈표 3-7〉 소도읍 지정현황(2001. 11.9 지정고시)

구 분	계	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북
소도읍수	194	1	2	1	4	23	24	13
구 분	충남	전북	전남	경북	경남	제주		
소도읍수	22	14	30	34	19	7		

자료: 행안부 내부자료, “2008 지방소도읍 육성사업 추진계획”

소도읍육성사업은 행안부가 마련한 소도읍 종합육성계획 수립지침을 근거하여 해당 지역이 2003-2012년 기간의 10개년 종합계획을 수립하고 연차별로 사업

을 시행하도록 되어 있다. 지원규모는 1개 읍에 4년간 국비 50억, 교부세 50억 분할 지원하고 있다.

소도읍육성사업의 초기에는 지침에 4개의 유형(산업진흥, 도시기반, 생활복지, 문화관광) 분류기준에 따라 사업을 편제하도록 권고했으며, 2008년 추진계획에서는 지역주민 생활편익을 위한 지역개발사업(24건), 지역주민 소득증대를 위한 지역경제 활성화 사업(22건), 삶의 질 향상을 위한 문화관광 및 환경개선사업(61건) 등 3가지 유형으로 구분하여 사업을 공모선정하였다.

라. 농림수산식품부 농촌생활환경정비사업

농촌생활환경정비사업은 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경, 생활기반 및 편익시설·복지시설 등을 종합적으로 정비하고 확충하며 농어업인 등의 복지를 향상하기 위한 사업이다.

농촌생활환경정비사업은 ① 주거환경 등 생활환경정비사업, ② 농업생산기반 정비사업, ③ 농어촌 관광휴양자원 개발, ④ 한계농지 등의 정비사업 등으로 구분되어 추진되고 있다. 이 사업은 농촌지역의 낙후성을 극복하기 위해 추진되는 사업이라 할 수 있다.

생활환경정비사업은 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경, 생활기반 및 편익시설·복지시설 등을 종합적으로 정비하고 확충하며 농어업인 등의 복지를 향상하기 위한 사업으로 빈집 정비, 농어촌마을 재개발사업, 분산된 마을의 정비사업, 간이 상수도, 마을하수도 및 오수·폐수 정화시설의 설치 등 주로 물리적 인프라 구축사업이다.

한편, 농업생산기반 정비사업은 농업생산과 관련된 농지나 저수지, 담수호 등의 산업환경을 정비하는 것이며, 농어촌 관광휴양사업은 청소년 수련시설, 숙박시설, 관광농원, 주말농원, 농어촌민박 등의 운영을 위해 필요한 시설 사업 등으로 이 또한 인프라 구축사업이라 할 수 있다.

농촌생활환경정비사업을 추진하기 위해서는 시군구의 지방자치단체장은 5년마다 생활환경정비계획을 세워 시·군·구 농어업·농어촌 및 식품산업정책심의회

의 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 득해야 한다.

마. 농림수산식품부 농어촌 뉴타운 조성 시범사업

농어촌 뉴타운조성사업은 30~40대 젊은 귀농 인력들이 일정 지역에 모여 살도록 쾌적하고 저렴한 전원형 주택단지를 조성함과 함께 자녀교육 및 복지여건 조성, 영농어 기술교육 등을 연계하여 종합적으로 지원하는 인력육성 지원 종합 프로그램이라 할 수 있다.

농촌에서 가장 큰 쇠퇴원인이 고령화, 젊은 인구층의 유출이라 할 때 농어촌 뉴타운사업은 주거환경을 개선하고 이를 기반으로 귀농인구의 유입을 도모하기 위하여 2009년부터 시작되었다. 시범 사업 대상지는 충북 단양, 전북 장수, 고창, 전남 화순, 장성 등 5개 지역이다.

2009년 선정된 시범사업 대상지는 오는 2011년까지 3년 동안 기반시설 조성 및 건축공사 등이 추진되었으며, 2012년 6월 전남 장성에서 최초로 농어촌뉴타운사업의 입주식을 시작하였다.

현재 만 25세 이상 55세 이하로 일정 규모 이상의 경영규모를 갖췄거나, 계획하고 있으면서 도시 거주자나 지역거주 농어업인, 농수산물 가공·유통 및 식품산업 종사 농어업인 등 어느 하나의 조건에 해당되면 선착순으로 계약을 신청할 수 있다.

농어촌뉴타운사업은 쇠퇴를 위한 물리적 재생뿐만 아니라 지역 활성화를 위한 프로그램 사업도 병행하고 있다. 연계 지원 프로그램으로 입주자에 대한 맞춤형 영농어 기술교육, 창업·규모화자금 지원, 보육시설 설치, 기숙형 공립고 육성, 영어 원어민교사 배치 등 교육여건 개선, 단지내 커뮤니티 센터 조성, 친교형성 프로그램 지원 등이 존재한다.

바. 국토해양부 산업단지재생사업

국토해양부의 산업단지 재생사업은 재생사업지구에서 산업기능을 발전시키고

기반시설과 지원시설 및 편의시설을 확충·개량하기 위한 사업이다. 국토해양부의 산업단지 재생은 노후화된 산업단지의 물리적 시설을 개선하여 교통혼잡, 환경오염 등의 문제를 해결하고 산업시설의 생산성 증대를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

산업단지 재생지역으로 지정받기 위해서는 산업단지 재생계획을 산업단지 지정권자가 수립하고, 관리권자 및 중앙행정기관장과의 협의를 거쳐 지정권자가 승인하면 확정된다. 산업단지 재생사업은 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 것이며, 산업단지 구조고도화 사업은 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률에 의하여 시행된다.

현재 산업단지 재생사업으로 진행되는 지역은 대전, 대구, 제주1산업단지, 부산사상공단 등이 있다.

〈표 3-8〉 산업단지 재생사업 시범단지 현황

항목	대전1,2산단	대구도심공단	전주제1단	부산사상공단
준공년도	73년	76년	69년	75년
전체면적(천㎡)	2,324	4,098	1,683	6,620
산업시설면적(천㎡)	977	2,201	1,169	5,478
도로율(%)	5.7	14.6	17	12.5
녹지율(%)	0.0	6.1	0.0	2
20년 이상 건물연면적(%)	73.8	50	71	40
업체수(개)	308	3,553	131	7,072
고용자수(명)	5,356	24,807	3,607	44,660

자료: 장철순(2011)

사. 지식경제부 산업단지구조고도화사업

산업단지 구조고도화 사업은 지식경제부에 의해 주도적으로 시행되는 사업으로 중앙부처 사업 성격상 물리적 기반시설의 개선에 역점을 두기보다는 산업단지에 있는 사업체들의 생산효율성을 증대시키기 위한 지원시설의 입주 및 운영

에 더 강조점을 두고 있다.

즉, 산업단지 구조고도화사업은 산업단지 입주기업의 고부가가치화, 기업지원 서비스의 강화, 산업집적기반시설 및 산업기반시설의 유지·보수·개량 및 확충을 통하여 기업체 등의 유치를 촉진하고, 입주기업체의 경쟁력을 제고하기 위하여 관리기관이 시행하는 사업이라 할 수 있다.

산업단지의 구조고도화사업은 “근로자 삶의 질 향상(QWL: Quality of Working Life) 프로젝트”라는 이름으로 4개의 시범단지가 2009년 12월에 선정되어 사업이 추진되어 오고 있다.

QWL사업은 낮은 현장과 생산위주의 기능 및 공간배치, 기반시설 및 교통문제의 심각(주차공간 부족, 대중교통 접근성 열악 등), 컨벤션호텔 연구개발시설 등 기업지원 시설 부족, 근로자에 대한 문화·복지 혜택미비 등의 문제를 해결하여 재창조하기 위해 사업을 추진 중에 있다.

현재 2013년까지 남동, 반월·시화, 구미, 익산 등 4개 단지를 대상으로 1조 2,600억원을 투입해 민자·지자체 사업을 포함해 총 29개의 세부사업을 추진할 예정에 있다.

시범단지의 선정기준은 노후화(조성 이후 20년 이상 산업단지), 단지규모(100만㎡이상, 입주기업 300개사 이상 단지), 혁신역량(지식기반 집적도, 혁신자원) 등이었다.

〈표 3-9〉 산업단지 구조고도화 시범단지 현황

구분	남동	반월시화	구미	익산
조성기간	1985-1997	1978-2004	1968-1996	1973-1974
전체면적(천㎡)	9,574	31,942	21,876	1,116
산업시설면적(천㎡)	5,933	18,885	15,767	831
녹지율(%)	4.1	18.1	5.7	-
업체수 (개, 08년말5,349)12,548	5,349	12,548	1,277	198
고용자수(명)	73,000	203,000	68,359	2,890

자료: 장철순(2011)

아. 문화체육관광부 근대산업유산 문화공간화사업

근대산업유산 문화공간화사업은 쇠퇴하고 있는 과거 역사문화공간을 복원하여 지역에 랜드마크를 조성하고 지역 이미지를 제고하여 지역을 재생하는 데에 목적을 두고 추진하는 사업이다.

근대산업유산사업은 지역재생을 위하여 문화자원을 사업의 도구로 사용하였다는 특징을 갖고 있다. 해당 사업은 2009년부터 본격적으로 진행하기 시작하였으며 향후 매년 1-2곳을 추가 선정해 사업을 지속적으로 확산해나가고 있다.

해당 사업은 창고, 공장, 기차역 등 지역의 폐산업시설을 지역문화를 대표하는 문화공간으로 조성하여 관광객의 유치와 지역 활성화를 목적으로 하고 있다. 대표적인 시범사업지로는 전남 신안의 염전과 소금창고, 경기도 포천 폐채석장, 대구 구(舊) KT&G 연초장, 충남 아산 구 장항선 등이 있다.

제2절 지방자치단체의 관련 제도 및 시책분석

지역 쇠퇴 및 지역재생 관련 지방자치단체의 조례 제정 현황을 살펴보면, 2012년 6월 기준으로 광역자치단체 조례가 30개, 기초자치단체 조례가 44개로 총 74개가 제정되어 있음을 알 수 있다. 해당 결과는 “재정비”, “재개발”, “도심 활성화”, “재생”, “전통상업보존구역” 등을 키워드로 하여 행정안전부가 운영하는 자치법규정보시스템(ELIS)을 검색한 결과이다.

해당 조례를 자세히 살펴보면 조례의 내용이 대체로 주거환경의 물리적 개선과 관련된 재정비 촉진조례가 다수를 차지하고 있으며, 재정비촉진을 위한 특별회계 마련 등이 추가조례로 제정되어 있음을 알 수 있다.

한편, “재생”이라는 단어를 조례에 직접적으로 사용한 지방자치단체는 서울 은평구, 인천, 인천 남구 등이다. 서울 은평구는 “서울특별시 은평구 도시재생 마을만들기사업 지원 조례”를 제정하여 도시재생과 마을만들기사업의 융복합을 추구하고 있음을 알 수 있다.

은평구 조례에 따르면 도시재생 마을만들기사업은 주거환경 개선, 주민들의 정주권 보호, 저소득 취약계층 일자리 창출, 상공인들과 연계를 통한 지역경제 활성화 등으로 지역공동체 활성화를 위한 물리적 재생, 경제 재생, 사회재생 등을 포괄하고 있음을 알 수 있다. 이는 서구나 학계에서 논의되던 종합적 재생에 대한 지방자치단체의 인식이 증가하였음을 보여준다. 또한 마을만들기 사업주체를 주민자치조직이나 회사, 비영리 민간단체 등으로 규정하고 있어 주민 참여형 또는 주민주도형 지역재생 조직의 등장을 장려하고 있음을 알 수 있다.

그리고 인천의 경우에는 “인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례”를 제정하여 도시재생과 균형발전을 양립가능한 사업 목표로 보고 추진 중에 있다. 이는 새로운 개발지가 전통적인 중심지를 대체하지 않으면서 전통적인 중심지의 기능 복원을 추구하는 지역 재생의 이념을 갖고 있는 것이라 할 수 있다.

〈표 3-10〉 재생 관련 조례의 주요 내용

지역	조례명	목적	정의	지원계획
서울 은평구	서울특별시 은평구 도시재생 마을 만들기 사업 지원 조례	서울특별시 은평구내의 단독·다가구, 다세대 주택 등 저층형 주거지역에 대하여 실시하는 주거환경 재생정비사업 지원 등에 관한 사항을 규정	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생 마을만들기사업이란 구에서 시행하는 단독·다가구, 다세대 주택 등에 대한 유지관리사업을 통해 추진되는 주거환경 개선, 주민들의 정주권 보호, 저소득 취약계층 일자리 창출, 상공인들과 연계를 통한 지역경제 활성화 등 지역공동체 형성을 위하여 시행하는 사업 -주식회사란 지방공기업법제77조의3에 따라 민·관 합작으로 상법에 의해 설립된 법인 -주택 유지관리란 회사가 시행하는 주택 관리 및 개·보수 사업 -시범단지란 구와 회사가 일정단위의 단독·다가구, 다세대 주택지역에 주택 유지관리 및 기반시설 확충 등 주거환경 개선사업과 마을 만들기 사업을 위하여 선정, 조성되는 주거단지 -마을 만들기란 주민 스스로가 마을의 주인으로서 일상생활 지역의 개선사항을 논의하고 실천하는 사업을 통해 마을의 특성을 살린 생활환경을 조성하고 더불어 잘 사는 지역공동체를 만들어가는 모든 활동 (주거환경 및 공용 공간 개선사업, 주민의 교류·학습·교육 	<ul style="list-style-type: none"> -도시재생 마을만들기사업을 추진하는 담당부서는 도시재생 마을만들기사업 지원계획을 수립 -단, 다음 사항에 대해서는 예산부서와 협의를 해야 함 -시범단지 조성사업, 인력 및 재정 지원 등이 필요한 사업, 기타 담당부서장의 판단에 예산부서의

지역	조례명	목적	정의	지원계획
			<p>사업, 주택에너지 효율 개선사업, 방범·방재 사업, 그 밖에 주민생활의 질 향상을 위해 서울특별시 은평구청장이 필요하다고 인정하는 사업)</p> <p>-마을 만들기 사업주체란 주민자치조직이나 회사, 비영리 민간단체 등 마을 만들기 사업을 추진하는 조직</p>	<p>검토가 필요하다고 판단되는 사업</p>
인천	인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례	<p>인천광역시의 효율적인 도시재생과 도시균형발전사업을 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전과 시민의 삶의 질 향상에 기여</p>	<p>-도시균형발전사업이란 도시재생사업, 군·구 균형발전사업, 시민편익시설확충사업으로 추진되는 제반사업</p> <p>-도시재생사업이란 도시기능을 종합적으로 증진시키기 위하여 시행하는 사업</p> <p>-군·구 균형발전사업이란 지역간 불균형문제를 해소하고 지역의 역할과 위상을 정립하여 경쟁력을 갖게 하는 사업</p> <p>-시민편익시설확충사업이란 지역적으로 균형적인 주민복지시설의 확충을 목적으로 하는 사업</p> <p>-사업지구란 도시재생사업 등을 시행하기 위하여 제5조부터 제10조까지의 규정에 의하여 지정·고시한 지역</p> <p>-기반시설이란 도로, 공원, 녹지와 주차장 등의 시설</p>	

인천 남구의 경우에는 “인천광역시남구 도시재생자문위원회 설치·운영에 관한 조례”를 제정하여 도시재생을 추진하기 위한 전문가 그룹의 구성과 지역주민의 참여 유도를 위한 협의체를 구성하고 있음을 알 수 있다.

한편, 지역 쇠퇴 및 재생 관련 조례가 기초자치단체에서 제정된 현황을 살펴 보면, 대체로 지역전반의 쇠퇴 수준이 심각한 자치단체이기보다는 어느 정도 자생력을 갖춘 시군에서 조례가 제정된 경우가 많음을 알 수 있다.

앞서 언급하였듯이 기초자치단체 수준에서 재생 관련 조례는 총 44개가 제정되어 있으나, 지방자치단체의 중복 조례를 제외하면 조례가 제정된 시군은 강원 원주, 경기 구리, 경기 남양주, 경기 오산, 경기 의정부, 경기 평택, 대구 동구, 대구 서구, 대구 중구, 대전 서구, 부산 금정구, 부산 부산진구, 부산 사하구, 부산

서구, 부산 영도구, 서울 강북구, 서울 광진구, 서울 노원구, 서울 도봉구, 서울 마포구, 서울 서대문구, 서울 송파구, 서울 영등포구, 서울 용산구, 서울 은평구, 서울 종로구, 서울 중구, 서울 중랑구, 인천 남구, 전남 광양시, 전남 목포시, 전북 군산시, 전북 익산시, 전북 임실군, 전북 전주시 등으로 대체로 발전수준이 높은 기초자치단체에서 조례가 제정되었음을 알 수 있다. 대부분이 자치구이거나 시에 해당되었으며, 군지역에서는 전북 임실군만 “임실군 구도심활성화 지원 조례”가 제정되어 있는 실정이다.

지방자치단체의 경우에도 건설, 경제 등 지역재생과 관련된 개별부서에서 도시재정비 촉진, 상권활성화 등 관련 사업추진에 필요한 조례를 제정하여 제도적 기반을 갖추고 있는 정도이나, 일부 시군의 경우 원도심 활성화를 위한 지원 조례를 별도로 제정하여 원도심의 인구유출 억제와 공동화현상 방지, 원도심의 기능증진과 상권활성화, 원도심의 개성있고 쾌적한 도시환경 조성 등을 위해 보조금 등을 지원하는 종합적인 대책을 마련하고 있다.

제3절 정책적 시사점

현재 한국의 지역재생 관련 제도는 각 부처별 기능에 따라 주거, 도시, 농어촌, 산업단지, 상권 등의 재활성화의 내용을 포함하는 개별법으로 규정되어 있으며, 개별 부처들의 기능에 따라 단위사업으로 추진되고 있어, 도시재생법 또는 지역재생법 등 종합적인 지원체계는 마련되어 있지 못하고 있다.

2008년 지역재생법, 2010년 도시재생법 등 관련 법률을 제정하고자 한 시도가 있었으나, 개별 부처의 사업논리에 따라 추진된 것이어서 실제로 법률이 제정된다고 하더라도 지역 현실에 안착되기는 힘들 것으로 보여진다.

또한 다양한 종류의 지역발전사업을 포괄하고 있는 광특회계사업의 경우에는 시도 자율편성사업이든 시군구 자율편성사업이든 지역 쇠퇴를 규정하는 기준이 없이 부처의 성격에 따라 사업 추진되는 경향이 존재한다.

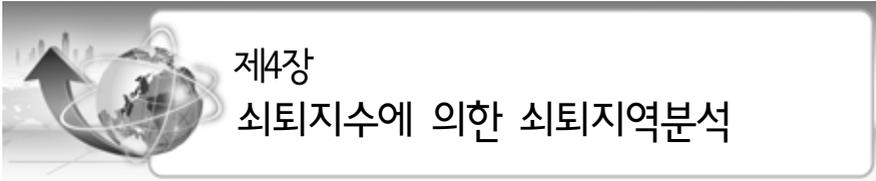
즉, 광특회계사업 중에서 쇠퇴지역을 위한 특별한 사업군이 존재하고 있지 않은 형편이다. 예를 들어, 광특회계사업 내에서 지역의 유형 구분이 유일하게 적용되고 있는 부분이 시군구자율편성사업이라 할 수 있다.

그러나 시군구자율편성사업 내의 4개 지역은 성장촉진지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역 등으로 구분되어 있으며, 성장촉진지역이 지역의 경제적, 물리적 낙후도에 따라 구분되고, 특수상황지역은 접경지역으로 된다고 하나 나머지 지역은 시군구의 행정구역 성격에 따라 구분되는 경향이 강하다¹⁰⁾. 또한 성장촉진지역의 경우에도 정태적 지역낙후도를 이용하고 있기 때문에 사실상 최근에 급쇠퇴하고 있는 쇠퇴지역에 대한 측정지표는 될 수 없다. 시군 단위의 공간통계를 사용하고 있으므로 시군 내의 하위 쇠퇴지역에 대한 사업이 개발, 적용되기는 어려운 실정이라 할 수 있다.

한편, 앞서 살펴보았듯이 지방자치단체 수준에서 지역쇠퇴 및 재생과 관련한 조례가 거의 제정되어 있지 않아 재생사업 추진을 위한 독자적인 제도적 기반도 갖추지 못하고 있는 실정이다. 이는 지역 활성화사업들이 대체로 중앙정부의 지원 여부에 따라 추진 여부가 결정되는 등 독자적인 재원이 마련되어 있지 않기 때문이라 할 수 있다.

따라서 지역재생을 위한 종합적인 지원체계를 마련할 경우, 지역 쇠퇴를 기능할 수 있는 객관적 기준을 마련하여 해당 되는 지역에 적용가능한 사업과 재원을 별도로 마련할 필요가 있다. 또한, 쇠퇴수준의 객관적 기준만을 고려할 것이 아니라 시군의 자율적 자생 의지도 고려할 수 있는 체계 마련이 필요하다.

10) 일반농산어촌지역은 시군 중 지방자치법 제7조에 따른 도농복합형태의 시 및 군 지역이 해당되며 (노동복합형태의 시중 지방자치법 제3조에 따른 특별시·광역시(아닌 인구 50만 이상의 시는 제외), 도시활력증진지역은 특별·광역시의 군구 및 시 지역 중 도농복합형태의 시를 제외한 지역으로 규정한다.



제4장 쇠퇴지수에 의한 쇠퇴지역분석

제1절 쇠퇴지표 선정 및 지수화

1. 지표의 선정

가. 지표쇠퇴의 요소별 특성

지역의 쇠퇴실태를 파악하는 지표를 선정하기 위해서는 지역쇠퇴의 양상 또는 특징을 살펴보아야 한다. 쇠퇴는 시간적 변화가 함께 고려되어야 하는 개념임으로 동태적이고 상대적인 ‘쇠퇴’라는 개념을 한마디로 정의하여 밝혀내는 것은 매우 어려운 일이다. 지역쇠퇴의 양상은 지역마다 다소 차이를 보이고 지역쇠퇴에 대한 합의된 정의는 없지만 일반적으로 세 가지 공통적인 특징들을 공유한다.

① 물리적 쇠퇴

지역의 쇠퇴 양상을 가장 쉽게 파악할 수 있는 것은 물리적 노후화로, 열악한 주택이 개선되지 않고 잔존하고 있으며, 재개발 구역으로 지정되었지만 아직 재개발되지 못하고 건축이 지체되어 슬럼화되어 가는 주택의 노후화 현상이다. 주택의 노후화 못지않게 심각한 것이 최저주거기준에 미달되는 기본 시설이 갖추어지지 않거나 기반시설의 공급이 불충분하고 공기율도 높은 경우이다.

② 경제적 쇠퇴

지역의 쇠퇴 양상으로 두드러진 특징은 높은 실업률이 나타나고, 일자리의 수

급의 불균형으로 인해 일자리 수요가 심각하게 부족함을 보여주고 있다. 노동시장에서 장기적 실업문제, 미숙련, 저숙련 노동에 대한 수요 감소와 이로 인한 소득 수준의 하락, 임시적이고 불안정한 비정규직의 증가, 가족을 통해 유지되던 재정적 ‘안전망’의 약화 등이다.

도심에서 상주 취업자 및 일자리 종사자의 감소와 동시에 직장과 주거의 분리가 확대되고, 상주 주민들에게 맞는 일자리가 감소하는 반면 맞지 않는 직종은 증가하는 현상이 나타난다. 이와 함께 대규모 공장이 이전하거나 감소하는 동시에 영세공장이 집중하는 경향이 나타난다.

③ 인구·사회적 쇠퇴

쇠퇴지역은 실업률이 높고 임금수준이 낮아서 빈곤층이 밀집해있으며, 그 주변은 사회생활에 적응할 능력이 약한 사람들(주거 부정자, 알코올 중독자, 마약 중독자 등)이 많이 거주하고, 교육수준이 낮은 사람들이 집중되어 있다.

쇠퇴지역의 경우 지역 커뮤니티 의식 약화, 근린시설 수준 저하, 범죄와 폭력의 증가 등 지역 전체에 쇠퇴감이 만연하여 집단적 빈곤화가 나타난다. 사회, 경제적 빈곤집단이 사회적으로 부각되면서 극빈층과 사회적 주변계층 증가, 사회적 취약 그룹 증가, 이혼율 증가, 편부모 가정 증가, 소년소녀가장 증가가 두드러진다.

쇠퇴는 단일한 요소와 편중된 측면의 개념이 아니라 복합적이고 상대적인 개념이다. 따라서 쇠퇴를 진단하기 위해서는 복합쇠퇴(Multiple Deprivation)의 개념이 도입되어야 한다.

소득 수준이 쇠퇴 양상을 파악하는데 핵심 지표이지만 이것이 해당지역의 쇠퇴를 파악하는 유일한 기준이 될 수는 없다. 해당지역의 쇠퇴에는 다양한 요소가 복합적으로 영향을 미치기 때문이다. 복합쇠퇴는 각각 상이한 쇠퇴형태의 조합(combination)으로 개별 쇠퇴지표들의 총합보다 더 크게 나타날 수 있다. 즉, 지표들의 조합(combination)은 지표간 상호작용하면서 발생한 영향력을 포함하기 때문에 개별 지표들의 단순한 총합보다 전체쇠퇴정도를 충실히 반영할 수 있게 된다.

따라서 지역의 쇠퇴실태를 파악하는 지표는 인구·사회, 산업·경제, 물리적 환

경의 3개 영역으로 조합된 복합쇠퇴지표로 개발되어야 한다. 그러나 각 영역에는 상당히 많은 개별지표를 포함할 수 있다. 따라서 다양한 많은 지표들을 어떻게 조합하여 복합쇠퇴지표를 통해 쇠퇴지역을 추출해내는가 하는 것이 지표선정의 주요 이슈이다.

나. 쇠퇴지표의 선정

선행연구를 바탕으로 쇠퇴 양상을 측정할 수 있는 각 영역별로 대표적인 지표를 선정하되, 가능한 간소화된 지표 체계를 수립하는 것이 중요하겠다.

〈표 4-1〉 주요 선행연구의 지역쇠퇴지표 검토

구분	쇠퇴지표
국토해양부 도시재생사업단 (2009)	-인구: 노령화지수/ 순이동률/ 01-05 평균성장률/ 1인 독거노인가구비율/ 1000명당 소년소녀가장가구원수 -사회: 평균교육년도/ 1000명당 기초생활보장 수급자수/ 1000명당 병상수 -경제: 1000명당 종사자수/사업체수당 종사자수/ 제조업종사자비율/ FIRE 종사자비율/ 재정자립도/ 1인당 지방세징수액/ 자가변동율(주거)/ 자가변동율(상업)/ 1인당 지역가입자보험료/ 1000명당 도소매중사업자수 -물리: 노후주택비율/ 신규주택비율/ 공가율
김준용의 (2009)	-인구사회: 연평균 인구 증감률/ 노령화지수 -산업경제: 천명당 종사자수/ 사업체당 종사자수/ 제조업체 증감률 -보건복지: 천명당 병상수/ 의료인원 증감률/ 복지기관 증감률
이희연외 (2010)	-인구사회: 노령화지수/ 노령화지수 증감률/ 인구 증감률/ 독거노인가구비율/ 독거노인가구 증감률 -경제산업: 인구 천명당 종사자수/ 종사자수 증감률/ 사업체당 종사자수/ 사업체 증감률/ 제조업 종사자 비율/ 소형주택가구 비율/ 상업활력지수(인구 1천명당 음식숙박·도소매업 종사자수)/ 상업활력지수 증감률 -물리환경: 노후주택비율/ 신규주택비율
박병호외 (2010)	-인구사회: 연평균인구 증감률/ 고령화 지수 -산업경제: 총사업체수 증감률/ 인구 천인당 종사자수/ 사업체당 종사자수/ 취업기회/ 재정자립도/ 1인당 지방세 징수액/ 제조업체 증감률 -문화복지: 인구 천인당 도서관 좌석수/ 인구 천인당 병상수/ 의료인원 증감률/ 기초생활 보호대상자 증감률/ 소년소녀가장 세대증감률 -물리환경: 도로포장률/ 상수도 보급률/ 농가비율

구분	쇠퇴지표
이영성의 (2010)	<p>-인구사회: 인구증가율/ 순이동률/ 노령화지수/ 평균교육연수/ 독거노인가구비율/ 인구 천명당 소년소녀가장가구원 수/ 인구 천명당 기초생활보장수급자 수</p> <p>-산업경제: 인구 천명당 종사자수/ 사업체당 종사자수/ 제조업 종사자 비율/ 고차서비스 산업 종사자 비율/ 1인당 건강 보험료/ 인구 천명당 도소매업 종사자수/ 재정자립도/ 1인당 지방세 징수액/ 자가변동률(주거용지, 상업용지)</p> <p>-물리환경: 노후주택비율/ 신규주택비율/ 공가율</p> <p>-변화율: 인구증가율/ 순이동률/ 지가(주거지, 상업용지) 변화율/ 1인당 보험료를 제외한 15개 지표의 변화율</p>

본 연구에서는 각 영역별로 다양한 지표들 가운데 상관관계가 높으면서 대표성이 강하고 지표별 측정방법과 측정과정이 단순하고 명료한 지표들을 선정하였다. 선정 지표의 적합성을 검증하기 위하여 5가지 지표 선정 기준을 정하여 각 지표를 선정하였다.

1) 지표 선정기준

① 대표성을 확보한 지표

지역 간 쇠퇴정도를 판단하기 위해 특정영역의 지표가 중복되어 선정되는 일이 없도록 영역별 유형을 포괄적으로 판단할 수 있는 대표성을 지닌 지표를 선정하였다.

② 지표의 방향성

지표별 쇠퇴순위에서 나타나는 일반적인 경향을 방향성이라고 하는데, 쇠퇴를 나타내는 지표는 일정한 패턴이 있어야 한다. 그런데 지표별 쇠퇴한 영역은 상이할 수 있으므로 반드시 방향성이 일치할 필요는 없다.

③ 측정의 단순성

선정지표는 수치화 가능성을 전제로 측정방법 및 측정과정, 측정식이 간단하

고 단순명료한 지표이어야 한다.

④ 이론적 근거

기존의 쇠퇴지표와 관련한 해외 및 국내 연구논문 검토에서 지역 쇠퇴지표로서 중요도가 높다고 언급하는 지표를 선정지표로 삼는다.

⑤ 자료취득 가능성

선정된 지표는 시군구 단위로 자료 취득이 용이해야 한다. 변화율을 보기위해서는 최소 10년 이상 축적된 자료이어야 한다.

2) 지역의 쇠퇴실태를 파악하기 위한 지표 목록

쇠퇴지역에 거주하는 주민들의 특징을 보여주는 지표와 쇠퇴지역의 특징을 나타내는 지표로 구분하여 목록을 작성하였다.

① 쇠퇴지역 주민의 특징을 보여주는 지표

쇠퇴지역에 거주하는 주민들은 일반적으로 저소득층으로 교육수준이 낮으며, 저차위 직종에 종사하거나 임시직 또는 실업자들이 많다. 영양상태가 양호하지 못하여 사망률이 높은 편이며, 여기문화생활을 영위하지 못하고 정보이용과 정보화 수준도 상대적으로 떨어진다. 주거환경이 매우 불량한 곳에서 거주하며, 특히 노후화된 주택에서 거주밀도가 높으며, 임차로 살고 있고, 수세식 화장실, 입식 부엌 등 현대적 시설이 갖추어지지 못한 주택에서 사는 경우도 많다.

② 쇠퇴지역의 특징을 보여주는 지표

쇠퇴지역의 특징을 인구학적 측면에서 보면 전출률이 높아서 인구가 감소하며 전반적으로 교육수준이 낮으며 대학 재학생 비율도 낮다. 유소년층에 비해 노년

층이 많고 생산연령층 인구비율이 낮아 상대적으로 부양비가 높고 경제활동인구 비율도 낮다.

경제학적 측면에서 보면 산업구조가 고도화되어있지 못하여 생산자서비스나 첨단산업 종사자 비율이 낮으며, 기반산업이 되는 제조업 비율도 낮은 편이다. 지역경제가 활성화되지 못하여 사업체나 종사자수가 감소하며, 신규창업수도 거의 없으며, 1인당 GDP, 재정자립도, 1인당 지방세액도 낮은 편이다. 또한 구매력이 낮아서 상업, 서비스업종 매출액이 낮으며, 일자리가 부족하여 실업율도 높다.

물리적인 측면에서 보면 노후화된 건물이 많으며, 공기오염도 높고, 도로 밀도가 낮은 편으로 1인당 도로연장도 따라서 짧고 도로율도 낮다.

사회·문화적 측면에서 보면 범죄가 상대적으로 많으며, 문화시설이 부족하고, 사설학원수가 적은 편이다. 인구 만명당 병상수, 의사수가 적으며, 또한 영세민이 많아 생활보호대상자가 많다.

3) 지표의 선정 과정

지표 목록들을 기준으로 하여 지역 쇠퇴지표 선정과 쇠퇴지수 개발은 3단계의 과정을 거쳐서 이루어졌다. 지역쇠퇴 진단은 선정된 지표와 기준에 따라 상이한 결과를 보일 수 있으므로 객관적이고 합리적인 기준이 무엇보다 중요하다.

본 연구에서는 선행연구를 토대로 하되, 지역쇠퇴의 개념을 최대한 충실하게 반영할 수 있는 지표들을 발굴하고자 하였다.

① 1단계

국·내외 선행논문, 보고서, 법례 등을 참고하여, 기존 연구에서 언급되거나 활용되었던 모든 지표에 대한 목록을 작성하고, 각 지표들의 활용과 의미를 확인한다.

② 2단계

지역의 쇠퇴실태를 파악할 수 있는 유사한 여러 변수들을 모두 활용하는 것보

다는 지표를 간소화하는 것이 중요하므로, 쇠퇴수준을 가장 잘 파악할 수 있는 대표변수를 추출하기 위해 상관분석을 수행하였다.

③ 3단계

5가지 지표선정 기준인 대표성, 통계용이성, 구득가능성, 방향성, 이론적 근거에 부합하는지 평가한다. 특히 데이터 구득의 용이성과 데이터의 방향성을 고려하여 지표를 선정하였다. 예를 들면, 구득 가능성 측면에서 실업률을 제외하였으며, 통계 용이성 측면에서 범죄율을 제외하였다.

또한 방향성에서 볼 때 인구 1,000명당 병상수, 의사수 같은 경우에는 쇠퇴된 지역이 비쇠퇴지역과 차이가 없거나, 더 양호하게 나타나서 제외되었고, 가구당 방수는 단독주택의 경우 평수에 비해 방수가 많고, 아파트의 경우 평수가 넓어도 방의 개수는 증가하지 않으므로 제외되었다. 소형 가구비율이나 임차가구비율도 도시가 군부보다 높게 나타나고 있어 제외하였다.

본 연구에서 가장 크게 고민한 것은 변화율 지표였다. 지난 5년 동안 각 지표들의 변화율을 계산한 변화율 지표들이 지역쇠퇴의 특징을 파악하는데 유용한 지표인가를 분석해본 결과 변화율 지표를 사용한 경우 통계적으로 일관성이 떨어지는 것으로 나타났다. 이에 따라 본 연구에서는 쇠퇴 지표의 일관성을 유지하기 위하여, 인구증감률 이외의 변화율 지표는 복합쇠퇴지수 지표로 사용하지 않았다.

이와 같은 단계를 거쳐서 최종적으로 각 영역별로 쇠퇴지역을 파악하기 위한 지표들을 선정하였다. 쇠퇴는 현재 시점에서의 쇠퇴 양상을 나타내는 지표도 중요하지만 쇠퇴 양상이 시간이 흐름에 따라 점차적으로 쇠퇴해 나가는 것이므로 본 연구에서는 2005년도 시점에서의 쇠퇴지역과 2010년 시점에서의 쇠퇴지역을 추출하여 두 시점에서의 쇠퇴가 심한 지역에 대한 기술과 두 시점 간에 쇠퇴수준이 어떻게 변화하였는가를 비교하는데 초점을 두었다.

각 영역별로 선정된 지표와 지표의 측정 방법의 목록은 다음표와 같다.

〈표 4-2〉 지역쇠퇴측정을 위해 선정된 영역별 세부 지표

영역	세부지표	산출식	단위	자료출처
인구 사회	연평균인구증감률 ¹⁾	-	%	인구주택총조사
	순이동률	순이동자수/총인구 * 100	%	국내인구이동통계
	노령화지수	65세이상 인구/15세미만 인구 * 100	%	인구주택총조사
	평균교육연수 ²⁾	재학생 제외 인구의 평균 교육연수	년	인구주택총조사
	독거노인가구비율	65세이상1인가구 / 총가구수 * 100	%	인구주택총조사
	천명당 기초생활수급자수	기초생활수급자수 / 총인구 * 1000	명/ 천인	시도 통계연보
	천명당 소년소녀가장수	소년소녀가장 수/총인구 * 1000	명/ 천인	시도 통계연보
산업 경제	재정자립도	-	%	행정안전부재정고
	1인당지방세	-	천원	시도 통계연보
	지가변동률 ³⁾	-	%	국토해양부 공표자료
	천명당종사자수	총종사자수 / 총인구수 * 1000	명/ 천인	전국사업체조사
	사업체당종사자수	총종사자수 / 총사업체수	명/ 개소	전국사업체조사
	제조업종사자비율 ⁴⁾	제조업종사자수 / 총종사자수 * 100	%	전국사업체조사
	고차서비스업종사자 비율 ⁵⁾	고차서비스업종사자수 / 총종사자수 * 100	%	전국사업체조사
천명당도소매업 종사자수 ⁶⁾	도소매업종사자수 / 총인구수 * 1000	명/ 천인	전국사업체조사	
물리 환경	노후주택비율	1980년 이전 건축주택수 / 총주택수 * 100	%	인구주택총조사
	신규주택비율	최근 5년간 건축주택수 / 총주택수 * 100	%	인구주택총조사
	공가율	공가수 / 총주택수 * 100	%	인구주택총조사
변화율	2010년의 경우: (2010년 값-2005년 값)/2005년 값 * 100		%	
	노령화지수 변화, 평균교육연수 변화, 독거노인가구비율 변화, 천명당 기초생활수급자수 변화, 재정자립도 변화, 1인당 지방세 변화, 천명당 종사자수 변화, 사업체당 종사자수 변화, 제조업 종사자 비율 변화, 고차서비스업 종사자 비율 변화, 천명당 도소매업 종사자수 변화, 신규주택비율 변화, 공가율 변화			

주1) 연평균인구증감률 = [(2010년총인구/2005년총인구)^(1/5)-1]*100

주2) 6세이상 인구 중 현재 재학중이거나 휴학중인 인구는 제외, 초등 졸업(6년), 초등 중퇴(3년), 중등 졸업(9년), 중등 중퇴(7.5년), 고등 졸업(12년), 고등 중퇴(10.5년), 대학 졸업·수료(14년), 대학 중퇴(13년), 대학교 졸업·수료(16년), 대학교 중퇴(14년), 석사 졸업·수료(18년), 석사 중퇴(17년), 박사 졸업·수료(20년), 박사중퇴(19년) 으로 계산

주3) 주거용과 상업용 토지가격 변동률로 공표된 집계자료 사용

주4) 9차 표준산업분류 대분류 제조업(C) 종사자수

주5) 9차 표준산업분류 대분류 금융및보험업(K), 부동산업및임대업(L), 전문과학및기술서비스업(M), 사업시설
관리및사업지원서비스업(N) 종사자수 합계

주6) 9차 표준산업분류 대분류 도매및소매업(G) 종사자수

다. 선정된 지표에 대한 설명

1) 인구·사회 영역

① 연평균 성장률

연평균 인구성장률은 자연증가율과 사회증가율이 함께 고려된 것으로 주어진 기간(예: 5년) 동안 매년 평균 증가율을 나타낸다. 연평균 성장률이 (+) 로 나타나는 경우 지역의 인구가 성장한다는 것이므로 해당 지역이 인구흡입요인(pull factor)이 있다고 볼 수 있으며, 따라서 연평균 성장률이 낮을수록 쇠퇴된 지역이라고 판단한다.

② 순이동률

일정기간(지난 1년) 동안 해당 지역으로 전입한 인구에서 그 지역에서 전출한 인구수를 뺀 순이동자를 지역의 총인구로 나눈 것이다. 순이동률 지표는 일반적으로 경제적 이익 및 고용의 기회가 많을수록, 교육여건이 좋을수록, 사회적(보건, 복지)여건, 기반시설이용 및 편리성이 좋을수록, 행정 서비스 수준 및 재정지원이 높을수록 인구유입이 증가한다는 특성을 반영한다. 따라서 순이동률이 작을수록 쇠퇴된 지역이라고 판단한다.

③ 노령화 지수

유소년인구 100명에 대한 노령인구(65세 이상 인구)의 비를 말한다. 지역의 활력 정도를 나타내는 지표라고 볼 수 있다. 노령화지수가 높을수록 지역의 경제, 사회적 성장 잠재력과 역동성을 저해시키는 요소라고 볼 수 있으므로, 이 지수가 클수록 쇠퇴된 지역이라고 판단한다.

④ 평균 교육연수

6세이상 인구 중 초등 졸업(6년), 초등 중퇴(3년), 중등 졸업(9년), 중등 중퇴(7.5년), 고등 졸업(12년), 고등 중퇴(10.5년), 대학 졸업·수료(14년), 대학 중퇴(13년), 대학교 졸업·수료(16년), 대학교 중퇴(14년), 석사 졸업·수료(18년), 석사 중퇴(17년), 박사 졸업·수료(20년), 박사중퇴(19년)으로 계산한 지표이다. 평균교육연수가 높을수록 인적자본이 풍부하며 고학력자들이 많으며, 평균교육연수가 낮을수록 쇠퇴한 지역이라고 판단한다.

⑤ 독거노인가구 비율

전체 가구수에서 65세 이상의 가구 비율을 보는 지표이다. 독거 노인가구 비율은 가구 구조를 분석하는 지표로, 일정 소득이 없는 독거 노인이 많은 지역일수록 쇠퇴한 지역이라고 볼 수 있다. 따라서 독거노인 가구 비율이 높을수록 쇠퇴한 지역이라고 판단한다.

⑥ 1,000명당 기초생활보호 수급자수

특정지역의 기초생활보장 수급자수를 인구 천명당으로 나누어 산출한 지표이다. 정부로부터 기초생활을 보장받는 것으로서 절대빈곤층의 수를 측정하는 지표이다. 따라서 지수가 높을수록 쇠퇴한 지역이라고 판단한다.

⑦ 1,000명당 소년소녀가장 가구원수

특정지역의 소년소녀가장 가구원수를 인구 천명당으로 나누어 산출한 지표이다. 소년소녀가 가장 역할을 하고 있는 비율을 말해주는 것으로, 지역 내에 취약 계층이 얼마나 거주하고 있는지 나타내는 지표이며, 이 지표가 높을수록 열악한 주거환경과 경제활동이 저조한 지역일 가능성이 높다.

2) 산업, 경제영역

① 재정자립도

재정 수입의 지방자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로, 일반회계의 세입 중 지방세와 세입수입의 비율로 측정하여 비율이 높을수록 세입 징수기반이 좋을 것을 의미한다. 해당 지역의 절대적인 재정규모를 파악하는데 유용한 지표인데, 지수가 낮을수록 쇠퇴한 지역이다.

② 1인당 지방세 징수액

지방정부가 징수하는 조세를 말하며, 취득세, 등록세, 면허세, 마권세 등의 도세와 주민세, 재산세, 자동차세, 종합토지세 등의 시·군세가 있다. 간접적으로 지역주민의 소득을 측정할 수 있는 지표로써, 지방세 징수액이 많으면 소득이 높은 지역이라고 판단 할 수 있다. 지수가 낮을수록 쇠퇴한 지역이다.

③ 1,000명당 종사자수

종사자수가 많다는 것은 지역의 고용규모를 보여주는 것으로써, 경제활동이 활발히 이루어지고 있다는 것으로 판단할 수 있다. 지수가 낮을수록 쇠퇴한 지역이다.

④ 사업체수당 종사자수

지역내 사업체 하나당 평균종사자수가 많다는 것은 기업의 규모가 크다는 것을 의미한다. 사업체의 규모가 영세한지 큰가를 알 수 있다. 규모가 큰 기업의 입지는 지역경제를 활성화 시킨다고 판단한다. 지수가 낮을수록 쇠퇴한 지역이다.

⑤ 업종별 구성 비율

제조업 비율이 높은 지역은 경제적 기반이 탄탄하다는 것을 의미한다. 고차서비스 비율이 높은 지역은 경제적으로 활력이 있다는 것을 보여주는 지표이다.

따라서 제조업과 고차서비스업이 높은 지역은 경제활동이 활발하다고 판단한다. 지수가 낮을수록 쇠퇴한 지역이다,

⑥ 천명당 도소매업 종사자수

도소매업 종사자의 비율은 상업 활력의 측정 지표를 나타낸다. 도심과 상업지역은 상대적으로 상주인구가 적은 지역이지만 쇠퇴했다고 보기 어렵다. 따라서 상업 활력을 측정할 수 있는 변수로 사용하였다. 지수가 낮을수록 쇠퇴한 지역이다.

⑦ 자가변동률

자가 변동률은 2010년 연간지가의 변동폭을 의미하는 것으로 자가변동률이 크다는 것은 그 지역의 토지 가치가 높아지는 것을 의미한다. 따라서 자가변동률이 크게 나타난다면 경제적으로 활성화된 지역이라고도 볼 수 있다.

3) 물리환경 영역

① 공가율

전체 지역주민 호수에 대한 공기수의 비율이다. 사람이 살지 않고 비어있는 집이 많으면 쇠퇴한 지역이라고 판단할 수 있다. 지수가 높을수록 쇠퇴한 지역이다.

② 노후주택비율

1980년 이전에 지어진 주택을 총 주택수로 나눈 수치이다. 노후주택비율이 많다는 것은 신규건축이 활발하지 않다는 것으로 해석할 수 있다. 지수가 높을수록 쇠퇴한 지역이다.

③ 신규건축 비율

전체 주택 수에서 2000년 이후 신축된 주택수의 비율을 보는 지표이다. 비율

이 낮은 지역은 신규건축이 미비하다는 것으로 판단한다. 지수가 낮을수록 쇠퇴한 지역이다.

2. 복합쇠퇴지수 산출 방법

가. 지역쇠퇴 측정방법들

지역쇠퇴 실태를 파악하는 방법은 다양하게 접근할 수 있다. 가장 간단한 방법은 앞에서 선정한 개개의 쇠퇴변수를 통해 쇠퇴실태를 파악하는 것이며, 개별지표들로부터 영역별 복합지수를 산출하여 쇠퇴 실태를 파악하는 방법, 그리고 개별지표들을 종합화하여 복합쇠퇴지수를 산출하여 쇠퇴 실태를 파악하는 방법이 있다. 따라서 쇠퇴 실태를 파악하고자 하는 목적에 따라 다양한 방법을 적용할 수 있다.

1) 개별지표를 통한 쇠퇴 실태 파악

지역쇠퇴의 실태를 파악하기 위한 가장 간단한 방법은 상당히 많은 다양한 개별지표들 가운데 대표성이 있는 개별지표를 선정하여 필요한 정보를 추출할 수 있다. 예를 들면 쇠퇴하는 지역을 연상하는 경우 인구감소나 고용감소가 나타나거나 물리적으로 매우 노후화된 주택이 많다고 간주된다.

개별지표를 통해 쇠퇴 실태를 파악하는 경우 복합지수를 통해 파악하는 경우에 비해 직접적이고 구체적으로 지역쇠퇴의 실태양상을 파악할 수 있는 장점이 있으며, 상대적으로 지역간 쇠퇴실태의 비교가 용이하다. 구체적으로 어느 정도 쇠퇴수준이 차이가 나는가를 측정할 수 있다.

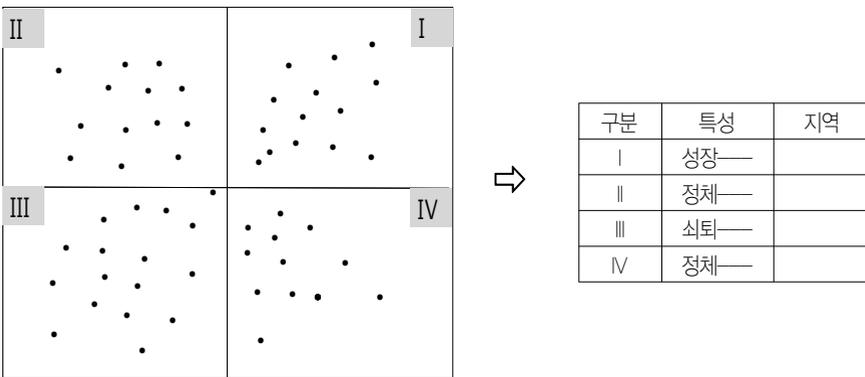
그러나 개별지표를 이용하여 해당지역의 쇠퇴실태 현황을 진단하고 다른 지역과 비교하는 경우 쇠퇴의 한 가지 속성만을 나타내기 때문에 쇠퇴의 복합적 특성을 표출하기 어렵다는 단점을 지니게 된다.

2) 개별지표들의 교차분석을 통한 쇠퇴 실태 파악

하나의 지표를 통해 지역쇠퇴의 실태를 파악하는 것은 매우 제한적이다. 이는 지역쇠퇴란 여러 지표들이 서로 상호작용하면서 영향을 받기 때문이다. 따라서 지역쇠퇴의 실태를 파악하기 위해 대비될 수 있는 개별 지표를 교차분석함으로써 지역 쇠퇴의 실태양상을 보다 다양하게 파악할 수 있다.

서로 상관성있는 개별지표들을 교차분석을 통해 산포도로 나타내어 시각화하는 경우 개별지표만으로 파악하기 어려운 지역쇠퇴 실태에 대한 특성을 보다 정확하게 파악할 수 있다.

〈그림 4-1〉 개별지표의 교차분석을 통해 쇠퇴 실태의 특성 파악



일례로 지역쇠퇴의 실태를 파악하는데 가장 기초적으로 활용되는 인구증감률 지표와 다른 지표와의 관계를 고려해볼 수 있다. 지난 5년 동안 인구성장률이 높게 나타난 지역과 인구가 감소한 지역, 인구가 정체한 지역들이 어느 지역인가를 파악하는데 단순히 인구증감률에 대한 평균치를 중심으로 비교할 수 있다.

그러나 지난 5년 동안 인구성장률이 상당히 높게 나타난 지역의 경우 어떤 계층의 사람들이 증가하였는지 또는 지난 5년 동안 인구가 상당히 감소한 지역의 경우 어떤 계층의 사람들이 더 감소하였는가를 파악하는 것은 지역재생을 위한 정책적 차원에서 매우 중요한 시사점을 제공할 수 있다.

3) 개별지표로부터 영역별 복합지수 산출

지역재생정책을 수립하는데 필요한 해당지역의 쇠퇴실태를 파악하고 진단하기 위해서는 다양한 많은 쇠퇴진단 지표들을 어떻게 활용하여야 쇠퇴실태 현황을 가장 잘 정확하게 나타낼 수 있는가가 가장 큰 관건이 될 수 있다.

지역쇠퇴의 인구·사회적 측면, 산업·경제적 측면이나 물리적 환경을 파악하고 진단하는 경우 여러 개의 개별지표들을 나열하여 개별적으로 쇠퇴실태 현황을 기술하는 것은 쇠퇴실태를 파악하는데 어려움이 있다.

일례로 지역쇠퇴의 산업·경제적 측면을 파악하고 다른 지역들과 비교하기 위해 이 영역에 속하는 많은 지표들을 사용할 수 있다. 그러나 이러한 많은 지표들 가운데 과연 어떠한 지표를 사용하는 것이 가장 대표성이 있으며 가장 바람직한 것인가를 선정하는 일은 상당히 어렵다. 뿐만 아니라 지역쇠퇴의 경제적 특성을 하나의 지표로 나타내는데 한계가 있다. 산업·경제적 영역에 속한 여러 개별지표들을 열거하면서 기술적 통계(descriptive statistics) 분석을 통해 비교할 수는 있으나, 경제 전반에 걸친 현황이 아니기 때문에 한계가 있다.

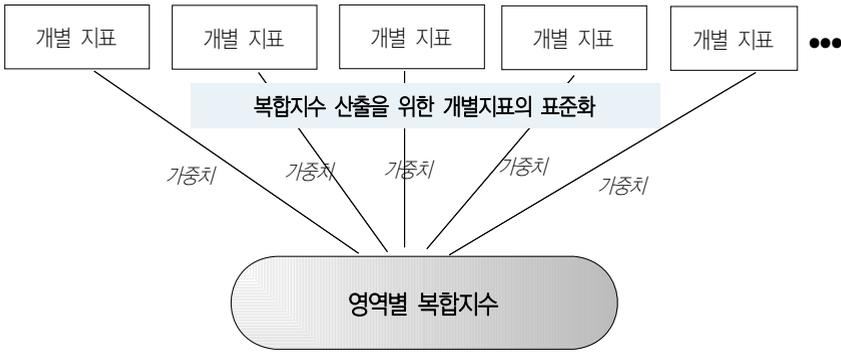
물론 개별 지표 자체의 특성을 유지하고 신뢰성을 확보할 수 있다는 장점이 있으나, 다양한 지표 목록 가운데 어떤 지표를 선정하여 경제적 쇠퇴실태 현황을 파악하는가도 상당히 어려운 문제이다.

그러나 지방자치제도가 실시된 이후 해당지역 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해 지역경제력 강화 및 활성화는 무엇보다도 우선시되고 있는 상황에서 쇠퇴 지역의 경제력 상태가 어느 정도 문제가 되는가를 파악하는 것은 매우 중요하다. 각 자치단체의 경제력 현황을 대표할 수 있는 지수의 개발 및 활용이 시급하다.

이에 따라 여러 개의 지표를 종합하여 복합 지수(composite indices)를 산출하는 경우 보다 통합적인 시각을 제공해줄 수 있다.

산업·경제 영역의 특성을 나타내기 위해 합성된 복합지수는 지역쇠퇴의 경제적 영역을 잘 나타내줄 수 있다. 복합지수를 산출하는데 있어서 서로 다른 지표들 간의 상대적 중요도를 고려하여 각 지표들의 가중치를 사용한다(<그림 4-2> 참조)

〈그림 4-2〉 개별지표들로부터 영역별 복합지수의 산출



각 영역별 복합지수(인구·사회, 산업·경제, 물리적 환경)를 통해 해당지역이 특정 영역에서 보다 더 쇠퇴가 심각한가를 파악할 수 있기 때문에 보다 신속하면서도 세부적으로 해당 지역의 쇠퇴 실태의 양상을 정확하게 진단하여 지역재생정책을 수립하는데 도움을 줄 수 있다.

다양한 많은 개별지표를 통한 쇠퇴실태 파악보다는 각 영역별로 개별지표들을 종합한 복합지수를 활용할 경우 지역쇠퇴 진단지표의 활용성은 더욱 커질 것이다.

4) 개별지표를 종합화한 복합쇠퇴지수 산출

각 영역별로 복합지수를 산출하는 경우 인구·사회 복합지수, 산업·경제 복합지수, 물리적 환경 복합지수가 산출된다. 이러한 복합지수들은 여전히 해당지역의 쇠퇴의 한 영역만을 나타내게 된다.

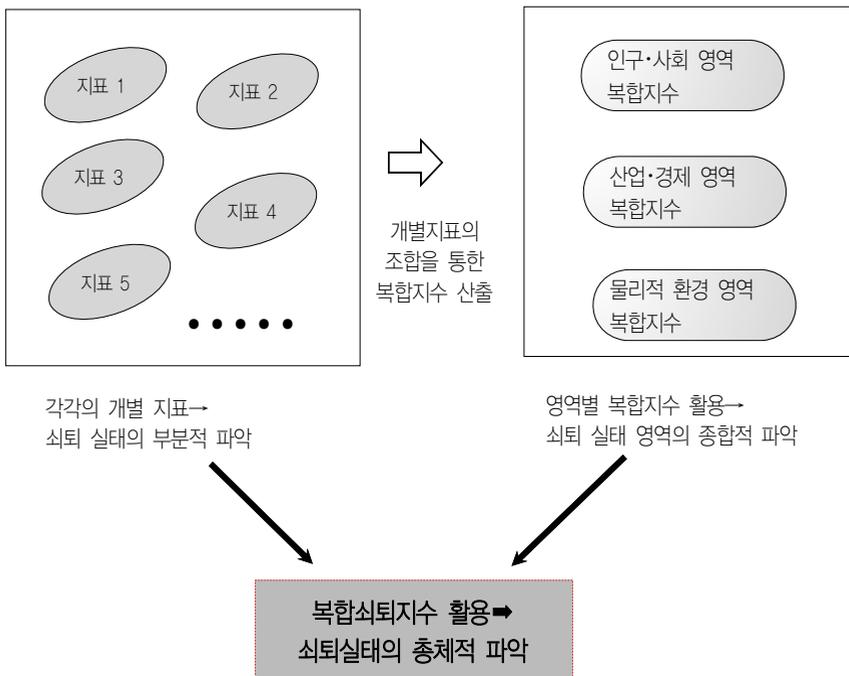
따라서 지역의 쇠퇴 실태를 정확하게 파악하고 진단하기 위해서는 각 영역별로 여러 지표들을 합성화한 복합지수 뿐만 아니라 쇠퇴의 여러 영역을 종합적으로 반영하는 복합쇠퇴지수의 산출 및 활용이 필요하다. 영역별 쇠퇴 실태와 총체적인 쇠퇴 실태와는 서로 일치될 수도 있으나, 상당히 차이가 날 수도 있기 때문이다.

예를 들면 어떤 지역의 경우 산업·경제적 영역에서는 쇠퇴수준이 높지만 물리

적 환경 영역에서는 쇠퇴수준이 상대적으로 낮을 수 있다. 물리적 환경에서의 쇠퇴, 산업·경제적 영역에서의 쇠퇴, 인구·사회적 영역에서의 쇠퇴 양상이 매우 다차원적이기 때문이다.

지역이 쇠퇴하였다는 것은 여러 측면이 매우 복합적으로 혼합되어 나타나는 상대적인 개념이라고 볼 수 있다. 예전에 비해 점차 나빠지거나 취약해가는 경우를 쇠퇴한 지역으로 진단하는 경우에도 물리적인 측면에서의 쇠퇴는 쉽게 나타나지만, 인구·사회적인 영역이나 경제적인 영역에서의 쇠퇴 실태는 쉽게 파악하기 어렵다.

〈그림 4-2〉 개별지표들로부터 복합쇠퇴지수의 산출



복합쇠퇴지수는 각 영역별로 상호작용하면서 발생하는 영향력을 포함하기 때문에 각 영역별 복합지수들로 판별하는 것보다 총체적인 관점에서 지역쇠퇴의

실태를 충실하게 파악할 수 있다.

어떤 지역의 경우 A 지표 또는 특정 영역에 의해 쇠퇴지역으로 판별되었지만, B 지표 또는 또 다른 영역에 의한 결과는 달리 나타날 수도 있다. 예를 들면 경제적인 영역에서 볼 때 쇠퇴지역이라고 판별되지만, 물리적 환경 영역에서 볼 때 문제가 되지 않는 것으로 판별될 경우 후자의 영향력으로 인해 전자의 영향력이 상쇄되어질 수도 있다.

나. 복합쇠퇴지수의 산출방법

1) 복합쇠퇴지수 산출의 문제점

여러 지표를 종합화한 지수(Index)인 ‘복합쇠퇴지수’를 통해 지역의 전반적인 쇠퇴상태를 측정하고 다른 지역들과의 비교를 통해 상대적인 쇠퇴 수준을 판단할 수 있는 기준이 된다. 그러나 개별 지표로부터 복합쇠퇴지수를 산출하는 완벽한 방법은 없다. 복합쇠퇴지수를 산출하는데 있어서 지표들을 결합하는 방법론에 대해서는 아직 해결되어야 할 문제가 많다. 측정 단위가 서로 다르게 측정된 개별적인 지표들을 하나의 지수로 산출하는 경우 지표들의 측정 단위를 표준화하는 방법과 또한 서로 다른 지표들 간의 비중을 어떻게 두어야 하는지에 대해서는 아직까지 합의된 방법론이 없다.

2) 쇠퇴지표의 표준화 방법

선정된 쇠퇴지표들은 다양한 척도(비율, 증감률, 절대치 등)의 측정값을 가지고 있다. 측정값이 서로 상이하고 다양하기 때문에 복합쇠퇴지수를 산출하기 위해서는 측정단위를 같은 척도로 변환하는 표준화 작업이 필요하다. 지표들을 표준화하는 방법에는 선형 변형방법에서부터 복잡한 퍼지 변형방법 까지 다양한 방법들이 사용되고 있다.

① 선형 변형(linear scale transformation)방법

원자료를 표준화하는데 가장 많이 이용되는 방법이다. 최대점수화 방법과 점수범위화 방법이 있는데, 전자는 원자료를 절댓값으로 나누는 비율적 변환방법이고, 후자는 원자료와 최소값 간의 차이를 기준의 범위(최대~최소)로 나누어 주는 것이다.

② 가치·효용도 함수(value·utility function)접근법

평가기준도를 공통적인 척도로 전환하는 방법으로 0에서 1사이의 값을 갖는 효용이나 가치로 전환시키는 방법이다. 의사결정자의 상대적인 선호도를 반영할 수 있다.

③ 확률이론에 근거한 변환방법

관측된 결과를 근거로 확률을 도출하는 방법이다. 사건발생 가능성에 대한 주관적인 인식이 개재되어 개인의 경험과 판단, 직관이 불확실성의 정도에 영향을 미친다. 확률의 상황을 유사한 상황 하에서 초기에 경험한 것에 따라 확률을 할당하는 베이지안한 확률방법도 사용된다.

④ 퍼지함수(fuzzy members) 접근법

퍼지함수는 정도의 차이가 있는 모호함을 다룰 수 있으며, 여러 함수로 정의된 집합 속에서 모호함을 다루어 표준화하는 방법이다. 복잡한 공간문제를 해결함에 있어 평가기준들을 표준화하는 방법에 활용하여 공간 정보들의 불명확성, 모호성을 모델링한다.

⑤ Z값(Z-Score)으로 환산

개별 지표들의 절댓값이 다르기 때문에 이를 정규분포화하여 개별지표를 Z값

(Z-score)으로 변환하는 것이다. 정규화법(Unit Normal Scaling)으로 간편하고 손쉬우므로 가장 보편적으로 사용되나, 정규분포를 이루지 않는 경우 문제가 발생한다.

⑥ 순위(Rank)값으로 환산

각 지표별로 비교대상 집단들의 상대적 순위를 가지고 표준화하는 것이다. 즉 가장 높은 변량값을 1순위로 하고 차등화 하여 가장 낮은 변량값을 N으로 나타내는 것이다.

간편하고 손쉬우므로 자주 사용되지만, 순위적도(서열 척도)값을 항목별로 서로 더하거나 서로 다른 가중치를 부여하는 경우에는 문제를 가져올 수도 있다. 국내에서는 지역낙후도 측정연구들과 한국경제신문의 기업하기 좋은 지역 선정 등에 활용된 예가 있다.

본 연구에서는 순위값으로 표준화하는 방법을 선택하였다.

3) 복합쇠퇴지수의 합성화

복합쇠퇴지수와 같이 여러 지표를 종합화하여 하나의 지수로 구할 때는 각 지표들간의 상대적인 중요도를 고려하여야 한다. 예를 들어, 인구가 감소하지만 고용은 증가하는 지역이 있다면, 인구감소라는 부정적 요인과 고용증가라는 긍정적인 요인 가운데서 어느 것을 더 중요하게 생각해서 종합적으로 그 지역의 쇠퇴여부를 판단할 것인가 하는 문제가 된다. 이렇게 복합쇠퇴지수를 산출하는데 있어 각 지표들의 중요도가 서로 다를 수 있기 때문에 지표들의 상대적 중요도를 반영하기 위한 방법으로 일반적으로 가중치를 적용하고 있다.

가중치를 부여하는 방법은 다양하나 본 연구에서는 인자분석을 이용하여 각 지표에 대한 가중치를 부여하였다.

인자분석(factor analysis)이란 여러 개의 변수들이 서로 어떻게 연결되어 있는

가를 분석하여 이들 변수간의 관계를 공동요인(내재적 차원)을 이용하여 설명하는 다변량분석기법이다.

인자분석에서 고유치(Eigenvalue)가 1보다 큰 요인들을 추출하고 각 인자들의 공통분산을 토대로 하여 각 지표의 가중치를 산정한다.

$$\text{가중치} = \frac{\text{각 변수의 공통성 (communality)}}{\text{공통성 합계 (= eigenvalue 합계)}}$$

지역쇠퇴 수준을 하나의 복합지수로 산출하여 개별지역들 간의 쇠퇴수준을 비교하기 위해 본 연구에서는 다기준평가방법에서 가장 일반적으로 사용하는 가중 선형결합방법(weighted linear combination method)을 적용하였다.

가중선형방법은 지역의 쇠퇴수준의 특성을 나타내는 변수들의 관계가 선형인 것으로 가정하고 있으며, 그 식은 다음과 같다.

$$Z_j = \sum_i w_i x_i$$

Z_j : 지역 j 의 쇠퇴복합지수

w_i 쇠퇴영역 i 에 대한 가중치

x_{ij} : 지역 j 의 쇠퇴영역 i

4) 쇠퇴지역의 추출 방법

228개 지역에 대한 복합쇠퇴지수를 산출한 후, 복합쇠퇴지수를 토대로 하여 십분위로 분류한 후 쇠퇴수준 상위 30%에 속하는 시군구를 추출한다. 쇠퇴수준 상위 30%에 속하는 시군구를 대상으로 상위 10%, 20%, 30%에 속하는 지역들을 비교하여 주로 쇠퇴지역이 어느 기초자치단체에서 나타나는 가를 파악한다.

2005년도 시점에서 상위 30%에 속하는 지역과 2010년도 시점에서 상위 30%에 속하는 지역들에 대한 비교와 두 시점 동안 쇠퇴순위가 급격하게 상승하여 쇠퇴가 심화된 지역과 쇠퇴순위가 하락하여 쇠퇴가 완화된 지역을 분류하여 분석하였다.

제2절 지역쇠퇴지수 분석

1. 복합쇠퇴지수 산출과 각 영역별 쇠퇴지수간 상관분석

가. 복합쇠퇴지수 산출

1) 가중치 산정

각 변수별, 각 영역별 가중치를 먼저 산출하기 위해 인자분석을 실행하여 각 변수별 가중치와 이를 영역별로 합계한 영역별 가중치를 산정하였다.

〈표 4-3〉 쇠퇴 지표 및 영역별 가중치

영역	지표	2010년			2005년		
		추출 (공통성)	변수별 가중치	영역별 가중치	추출 (공통성)	변수별 가중치	영역별 가중치
인구 사회	연평균인구증감률	.865	0.064	0.387	.804	0.061	0.390
	순이동률	.765	0.057		.792	0.060	
	노령화지수	.857	0.064		.858	0.065	
	평균교육연수	.951	0.071		.953	0.073	
	독거노인가구비율	.932	0.069		.908	0.069	
	천명당기초생활수급자수	.818	0.061		.816	0.062	
산업 경제	재정자립도	.755	0.056	0.435	.832	0.063	0.439
	1인당지방세부담액	.801	0.060		.680	0.052	
	천명당종사자수	.924	0.069		.916	0.070	
	사업체당종사자수	.760	0.057		.804	0.061	
	제조업종사자비율	.924	0.069		.887	0.068	
	고차서비스업종사자비율	.811	0.060		.774	0.059	
	천명당도소매업종사자수	.865	0.064		.870	0.066	
물리 환경	신규주택비율	.835	0.062	0.178	.746	0.057	0.171
	공가율	.665	0.050		.644	0.049	
	노후주택비율	.891	0.066		.853	0.065	
	합계	13.42	1	1	13.136	1	1

주: 천명당 소년소녀가장수와 지가변동률 변수의 경우 추출된 공통성이 너무 낮아 제외하였다.

그 결과를 보면 2010년의 경우 산업·경제 영역의 가중치가 가장 높게 나타났으며(0.435), 인구·사회 영역의 가중치가 0.387, 그리고 물리환경 영역의 가중치가 0.178로 가장 낮게 나타났다.

이러한 경향은 2005년의 경우에도 거의 유사하게 나타나고 있다. 따라서 지역의 쇠퇴상태에 가장 큰 영향을 미치는 영역은 산업·경제적 영역임을 말해준다.

2) 영역별 쇠퇴지수 및 복합쇠퇴지수 산출

각 지표별로 가장 쇠퇴한 지역이 1위, 가장 덜 쇠퇴한 지역을 228위로 순위화하는 방법으로 표준화한 후, 각 지표별 지역 순위에 가중치를 곱하여 지표별 쇠퇴지수를 산출하고, 그 합계를 이용하여 영역별 쇠퇴지수 및 복합쇠퇴지수를 산출하였다.

예시로 2010년 특정 지역의 물리환경 영역의 쇠퇴지수를 간략히 나타내면 다음과 같다.

〈표 4-4〉 영역별 쇠퇴지수를 산출하는 과정의 예시

신규주택비율		공가율 순위		노후주택비율		물리환경 영역 쇠퇴지수	
순위*가중치	쇠퇴 지수	순위*가중치	쇠퇴 지수	순위*가중치	쇠퇴 지수	합계	순위
53*0.062	3.30	102*0.05	5.05	118*0.067	7.85	16.20	80
76*0.062	4.73	122*0.05	6.04	112*0.067	7.45	18.22	112
46*0.062	2.86	81*0.05	4.01	143*0.067	9.52	16.39	64

나. 영역별 쇠퇴지수 간의 상관분석

228개 지역에 대한 각 영역별 쇠퇴지수를 산출한 후 영역별 쇠퇴지수간의 상관관계가 어느 정도 나타나는가를 파악하기 위해 상관관계분석을 실행하였다.

그 결과 복합쇠퇴지수와 가장 상관성이 높은 영역은 인구사회영역으로 나타났으며, 그 다음이 물리환경 영역이었으며, 산업경제 영역의 상관관계는 다소 낮게 나타나고 있었다.

또한 인구사회 영역과 물리환경 영역 간의 상관계수는 0.934로 매우 높게 나타나는데 비해 산업경제 영역과 물리환경 영역 간의 상관계수는 0.524로 매우 낮게 나타나고 있다.

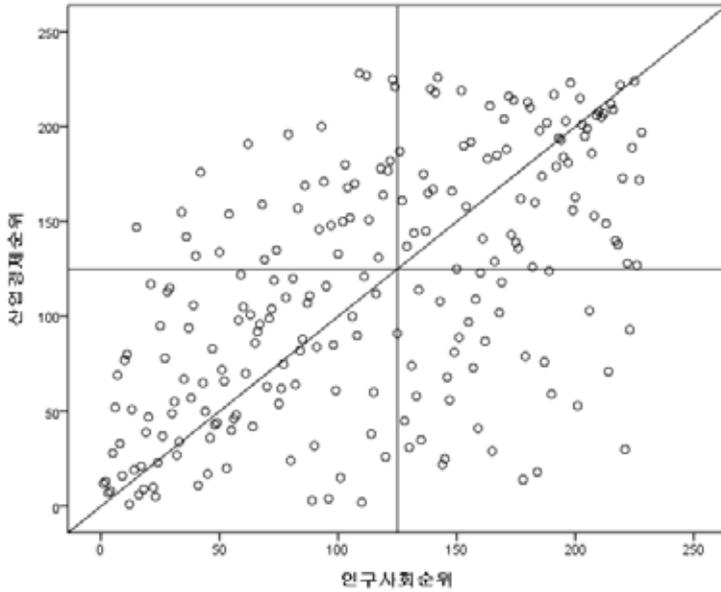
〈표 4-5〉 쇠퇴 영역별 상관관계 분석

순위상관계수	지역의 복합쇠퇴지수	인구사회 영역 쇠퇴지수	산업경제 영역 쇠퇴지수	물리환경 영역 쇠퇴지수
지역의 복합쇠퇴지수	1			
인구사회 영역 쇠퇴지수	.934***	1		
산업경제 영역 쇠퇴지수	.813***	.564***	1	
물리환경 영역 쇠퇴지수	.897***	.926***	.524***	1

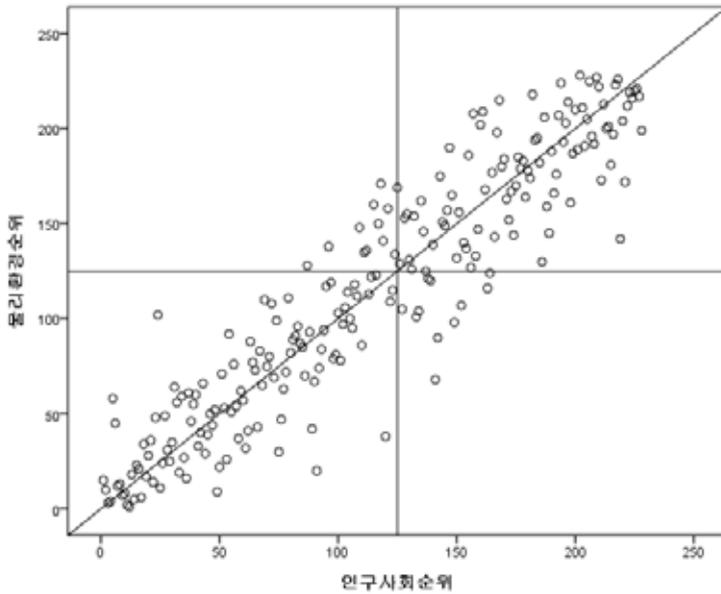
주) ***: 유의수준 0.01에서 유의하였다.

이와 같은 영역별 쇠퇴지수간의 상관성을 보다 자세히 파악하기 위하여 산포도(scatter plot)로 그래프화하여 보면 이러한 특성을 쉽게 파악할 수 있다.

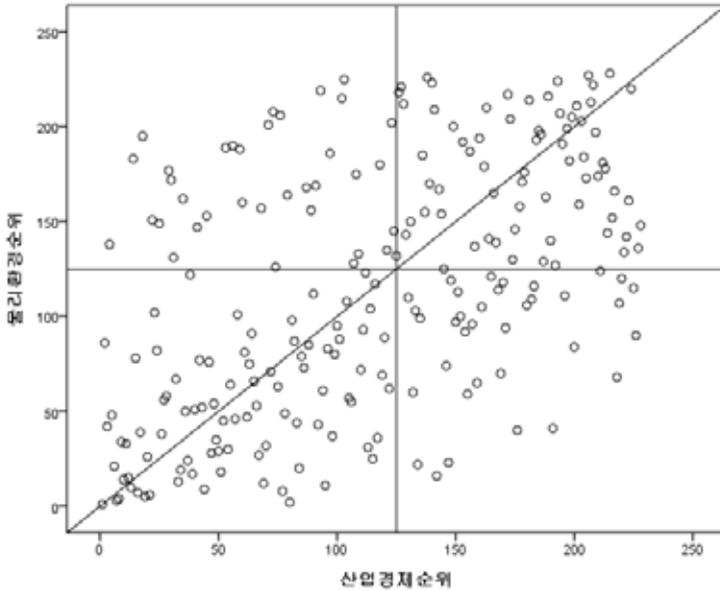
〈그림 4-4〉 산업경제와 인구사회 영역간 상관관계



〈그림 4-5〉 인구사회와 물리환경 영역간 상관관계



〈그림 4-6〉 산업경제와 물리환경 영역간 상관관계



복합쇠퇴지수 상위 30%에 해당하는 지역은 전반적으로 모든 영역에 걸쳐 쇠퇴한 경향을 가진다. 그러나 상대적으로 영역별 쇠퇴정도에 차이를 가지는 지역이 있으며, 이러한 지역은 크게 인구사회·물리환경영역과 산업경제 영역으로 특징을 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

산업경제 영역에 비해 상대적으로 인구사회·물리환경 영역이 쇠퇴한 지역들은 주로 노인인구가 많고 전출인구가 전입인구보다 압도적으로 많은 곳으로 인구사회·물리환경 영역의 쇠퇴정도가 매우 심각하다고 볼 수 있으나, 반대로, 인구사회·물리환경 영역에 비해 상대적으로 산업경제 영역이 쇠퇴한 지역들은 주로 산업 기반 약화로 산업경제 관련 지표들이 크게 하락하여 상대적으로 산업경제 영역이 더 쇠퇴한 것이라고 해석할 수 있다.

2. 지역별 쇠퇴수준의 비교 분석

가. 지역별 쇠퇴수준의 기술통계 분석¹¹⁾

인구·사회 영역에서의 쇠퇴수준을 보면 다음과 같다.

연평균 인구증감률을 보면 우리나라 전체적으로 인구는 0.18%씩 감소하였으나 시 단위는 평균 0.77% 증가한 것으로 나타났으며, 이와 같은 시단위의 인구 증가는 순이동률에서도 볼 수 있다.

노령화 지수를 보면 전체 평균은 15세 미만 인구 대비 65세 이상 인구가 133%로 나타나나, 자치구(75.5%)와 시(82.%)는 15세미만 인구가 65세이상 인구보다 많은 것으로 나타났으며, 군단위의 경우 65세이상 인구가 2배이상(224%)으로 나타나 우리나라의 고령화가 군단위에서 집중적으로 나타난다는 것을 알 수 있다.

이와 같이 젊은 연령이 자치구와 시단위에 밀집해 있는 현상은 평균 교육연수를 통해서도 볼 수 있는데, 자치구의 평균교육연수는 약 12년인데 비해 시단위는 11년, 군단위는 8.7년으로 도시지역에 고학력자들이 밀집해 있음을 알 수 있다.

지역의 사회적 취약계층을 나타내는 독거노인가구비율, 인구천명당 기초생활수급자수를 보면 군단위가 자치구와 시단위에 비해 약 2배이상 높은 평균값을 보여 군 단위가 다른 지역들과 매우 다른 상황에 있음을 알 수 있다.

산업·경제 영역에서의 쇠퇴수준을 보면 다음과 같다.

군의 재정자립도가 자치구와 시의 약 절반에 밖에 미치지 못하며 지역 소득을 대변하는 1인당 지방세 부담액도 2/3 수준임을 알 수 있다.

인구 천명당 종사자수와 인구천명당 도소매업 종사자수도 군지역이 다른 지역에 비해 낮게 나타나 경제활동과 소비활동의 활성화도 역시 낮은 것으로 나타났다.

물리환경 영역에서의 쇠퇴수준을 보면 다음과 같다.

노후주택비율과 공가율은 다른 지역에 비해 군이 2배 이상 높게 나타나 물리환경에서도 열악한 주거환경을 갖고 있음을 알 수 있다.

11) 전체 228개 분석대상 시군구(69개 자치구, 73개 시, 86개 군)의 2010년 분석결과를 기준으로 기술하였다.

〈표 4-6〉 2010년 지역 쇠퇴수준의 시군구별 평균 비교

구분		전체 (228개)	시 (73개)	군 (86개)	구 (69개)
인구 사회 영역	연평균인구증감률	-0.18	0.77	-0.85	-0.34
	순이동률	-0.06	0.65	-0.03	-0.83
	노령화지수	133.7	82.5	224.0	75.5
	평균교육연수	10.4	11.0	8.7	12.0
	독거노인가구비율	10.3	7.4	17.0	5.1
	천명당기초생활수급자수	46.03	38.47	64.67	30.79
	천명당소년소녀가장가구원수	0.05	0.04	0.10	0.01
산업 경제 영역	재정자립도	28.2	36.5	17.3	32.9
	1인당지방세	839,586	917,097	683,545	952,066
	지가변동률	1.0	1.2	0.9	0.9
	천명당종사자수	383.5	343.9	342.9	476.1
	사업체당종사자수	4.8	5.0	4.4	5.2
	제조업종사자비율	19.0	23.4	19.7	13.5
	고차서비스업종사자비율	10.5	10.1	6.3	16.2
	인구천명당도소매업종사자수	55.1	47.3	40.6	81.7
물리 환경 영역	신규주택비율	11.8	13.4	11.1	10.8
	공기질	8.2	6.7	12.8	4.3
	노후주택비율	16.6	10.6	26.8	10.2

나. 복합쇠퇴지수로 본 지역별 쇠퇴수준 비교

2005년과 2010년에 대해 각각 총합적 종합쇠퇴지수와 영역별 복합쇠퇴지수를 산출한 후 전체 228개 지역 중 쇠퇴수준이 매우 심한 상위 30%(69개) 지역을 추출하여 쇠퇴가 심한 지역들을 고찰하였다.

쇠퇴지수를 산출할 때 쇠퇴가 가장 심각한 지역을 1위로 하였으며, 따라서 228위인 지역은 가장 쇠퇴하지 않은 지역임을 말해준다.

1) 2010년도 지역의 쇠퇴수준 분석

2010년 총합적 복합쇠퇴지수 순위 상위 30%에 속하는 지역들을 보면 군지역

들이 많이 포함되어있으며, 특히 인구사회 영역과 물리환경 영역에는 군지역들이 거의 대다수를 차지하고 있다(표 <4-8> 참조).

〈표 4-7〉 2010년 지역 쇠퇴 상위 30% 지역

구분	종합 쇠퇴 지수	부문별 지수		
		인구사회	산업경제	물리환경
상위 10%	진안군, 임실군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 의령군, 남해군, 합천군	김제시, 진안군, 임실군, 나주시, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 해남군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 의령군, 남해군, 하동군, 합천군	노원군, 은평구, 부산 북구, 광주 남구, 철원군, 화천군, 양구군, 장수군, 고창군, 구례군, 고흥군, 보성군, 함평군, 완도군, 진도군, 신안군, 의성군, 영양군, 예천군, 봉화군, 남해군, 산청군, 합천군	정선군, 강원 고성군, 나주시, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 울릉군, 의령군, 합천군
상위 20%	영도구, 화천군, 강원 고성군, 양양군, 보은군, 영동군, 부여군, 청양군, 남원시, 김제시, 무주군, 장수군, 순창군, 고창군, 부안군, 영광군, 장성군, 상주시, 청도군, 성주군, 울진군, 하동군, 산청군	부산 동구, 양양군, 보은군, 괴산군, 단양군, 부여군, 서천군, 남원시, 무주군, 장수군, 순창군, 고창군, 부안군, 화순군, 장흥군, 강진군, 영광군, 장성군, 영천시, 상주시, 성주군, 봉화군, 울진군	종량구, 강북구, 도봉구, 관악구, 영도구, 부산 남구, 대구 남구, 용진군, 울산 중구, 인제군, 강원 고성군, 영동군, 계룡시, 진안군, 순창군, 장흥군, 강진군, 무안군, 상주시, 청송군, 영덕군, 청도군, 거창군	부산 중구, 부산 동구, 울산군, 삼척시, 영월군, 화천군, 양양군, 부여군, 태안군, 남원시, 김제시, 임실군, 고창군, 담양군, 장흥군, 장성군, 성주군, 봉화군, 울진군, 창녕군, 남해군, 하동군, 산청군
상위 30%	부산 서구, 부산 북구, 대구 남구, 강화군, 용진군, 삼척시, 영월군, 정선군, 철원군, 양구군, 인제군, 옥천군, 괴산군, 서천군, 태안군, 정읍시, 나주시, 담양군, 화순군, 영주시, 문경시, 장녕군, 거창군	부산 중구, 부산 서구, 영도구, 대구 서구, 영월군, 정선군, 강원 고성군, 옥천군, 영동군, 논산시, 금산군, 청양군, 예산군, 태안군, 정읍시, 담양군, 영암군, 청도군, 김해시, 창녕군, 산청군, 함양군, 거창군	성북구, 부산 서구, 수영구, 대구 동구, 인천 남구, 계양구, 강화군, 대전 동구, 태백시, 속초시, 삼척시, 양양군, 보은군, 부여군, 청양군, 남원시, 무주군, 임실군, 해남군, 문경시, 울진군, 의령군, 하동군	부산 서구, 부산 중구, 인천 중구, 강화군, 인제군, 보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군, 논산시, 금산군, 서천군, 청양군, 진안군, 무주군, 순창군, 부안군, 김천시, 영주시, 영천시, 상주시, 청도군, 예천군

주: 같은 집단 내 지역 순서는 인구주택총조사 지역 코드 순이다.

총합적 복합쇠퇴지수로 본 상위 10%(1분위) 지역은 모두 군지역이며, 전남이 11개로 가장 많이 포함되어있고, 이어 경북이 7개 군들이 포함되어 있다. 영역별 복합쇠퇴지수 상위 10%에 속한 지역들을 보면 총합적 복합쇠퇴지수 상위 10%에 속한 지역들이 인구·사회 영역과 물리환경 영역에 거의 포함되어있다. 그러나 산업·경제 영역에는 서울, 부산, 광주의 자치구들과 강원도 군지역들이 포함되어 있어, 다른 영역들과는 다소 다른 양상을 보인다.

따라서 인구·사회 영역과 물리환경 영역에서 쇠퇴한 지역들과 산업·경제 영역에서 가장 심하게 쇠퇴한 지역들은 차이가 있음을 보여준다.

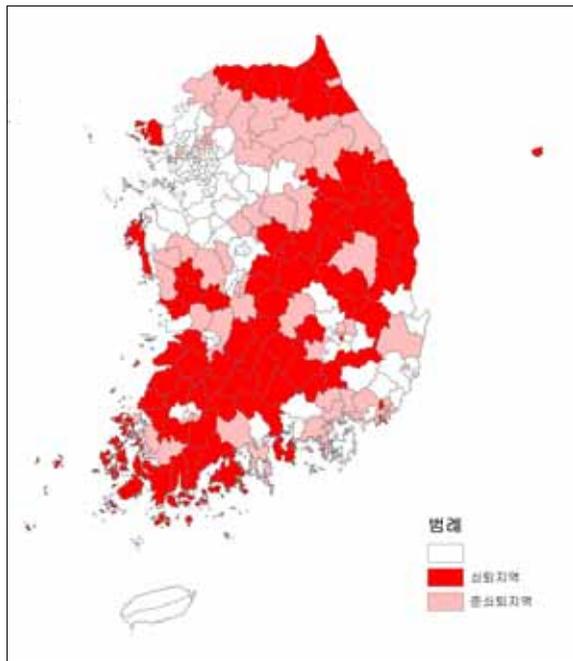
총합적 복합쇠퇴지수로 본 상위 20%(2분위) 지역에는 전북의 군지역들이 가장 많이 포함되어 있으며 여전히 군지역들이 대다수를 차지하지만, 강원, 충청, 경상도의 군지역들이 포함되어 있다. 영역별 복합쇠퇴지수 상위 20%에 속한 지역들을 보면 총합적 복합쇠퇴지수 상위 20%에 속한 지역들과는 다소 차이가 나고 있다. 전북과 충북의 군지역들은 인구·사회 영역에서의 쇠퇴가 심하게 나타나는데 비해, 강원 지역의 군지역들은 물리환경 영역에 상대적으로 많이 포함되어 있다. 한편 산업·경제 영역에서 상위 20%를 보이는 지역에는 서울, 부산, 대구, 울산 등 자치구들이 많이 포함되어 상위 10%와 마찬가지로 산업·경제 영역에서 심하게 쇠퇴한 지역들과 다른 영역에서 쇠퇴한 지역들 간에는 차이가 있음을 보여준다.

총합적 복합쇠퇴지수 상위 30%(3분위)에 속하는 지역에는 강원, 충청 지역의 시·군들이 많이 포함되어있으며 이외에도 부산 서구·북구, 대구 남구 등의 자치구들도 함께 속해있다. 그러나 인구·사회 영역에서 쇠퇴 상위 30%에 속한 지역에는 부산과 대구의 자치구들과 함께 강원, 충청, 경남의 군들이 포함되어 있는 반면에 물리환경 영역에서 상위 30%에 속한 지역들은 충청지역 시·군과 전북지역의 군들이 대다수를 이루고 있다. 산업·경제 영역에서 쇠퇴 상위 30%에 속하는 지역에는 서울, 부산, 대구, 인천, 대전의 자치구들과 군지역들이 혼재되어 나타난다.

2010년 총합적 복합쇠퇴지수 상위 30%에 속한 지역들과 영역별 복합쇠퇴지수 상위 30%에 속한 지역들을 비교해 보면, 우선 가중치가 큰 인구·사회 영역에서

쇠퇴 정도가 심한 지역들이 종합 쇠퇴 순위에서도 상위 집단에 속해 있음을 알 수 있다. 또한 인구·사회 영역과 물리환경 영역에서 쇠퇴한 지역들은 거의 유사하게 나타나며, 특히 종합적 복합쇠퇴지수 순위 상위 10%에 포함된 지역은 전남 지역의 군들로 나타나고 있으며, 이들 군지역은 세 영역 모두에서 상위 10%에 속하고 있어 전남에 입지한 군지역들의 쇠퇴가 가장 심각하다고 할 수 있다.

〈그림 4-7〉 2010년 쇠퇴지역



그러나 종합적 복합쇠퇴지수 상위 30%에 속해 있는 지역들을 보면 특정 영역에서만 쇠퇴가 심하게 나타나는 지역들이 있다. 특히 쇠퇴수준이 더해질수록(상위 10%에서 상위 30%로 낮아질수록), 각 영역별 쇠퇴집단에 속해 있는 지역들이 서로 다르게 나타나는 것을 알 수 있다. 인구·사회 영역과 물리환경 영역에서 쇠퇴가 심한 지역들은 인근 지역들이 밀집되어 클러스터하는 경향을 보이는데 비해 산업·경제 영역에서 쇠퇴가 심하게 나타나는 지역들을 보면 클러스터화된

패턴의 특징은 다소 약화되고 있으며, 서로 다른 지역에 있는 시군구들이 경제적인 쇠퇴가 심하게 나타나고 있다.

따라서 인구·사회 영역과 물리환경 영역의 쇠퇴는 지리적으로 밀집되어 나타나지만 산업·경제영역의 쇠퇴는 그렇지 않음을 엿볼 수 있다.

2) 2005년도 지역의 쇠퇴수준 분석

2005년 총합적 복합쇠퇴지수 순위 상위 30%에 속하는 지역들을 보면 군지역들이 많이 포함되어있으며, 특히 인구사회 영역과 물리환경 영역에는 군지역들이 거의 대다수를 차지하고 있다(<표 4-9> 참조)

총합적 복합쇠퇴지수로 본 상위 10%(1분위) 지역은 모두 군지역이며, 전남의 군지역들이 8개로 가장 많이 포함되어 있으며, 이외에도 전북, 경북, 경남 지역들이 주로 속해 있다. 영역별로 보면 인구·사회 영역에서 상위 10% 지역은 모두 군지역이며, 물리 환경에서는 나주시를 제외한 모든 지역이 군지역으로 이는 2010년과 거의 동일하다. 그러나 산업·경제 영역에는 서울, 부산, 울산의 자치구들과, 강원도 군지역들이 포함되어 있어, 다른 영역들과는 다소 다른 양상을 보인다.

총합적 복합쇠퇴지수로 본 상위 20%(2분위) 지역에는 전북 김제시, 경북 상주시, 경북 문경시를 제외하고 모두 군지역이며, 전남 지역이 가장 많고, 이어 경북, 전북 지역의 군들이 포함되어 있다. 영역별로 보면 인구·사회 영역과 물리환경 영역은 총합적 복합쇠퇴지수 상위 20% 지역과 유사한 지역들이 포함되어 있으나 산업·경제 영역에는 서울, 인천, 광주의 자치구들도 포함되어 있으며 다른 두 영역의 지역들과는 매우 다르다.

총합적 복합쇠퇴지수 상위 30%(3분위)에 속하는 지역에는 강원지역의 시·군들이 가장 많이 포함되어 있으나, 각 영역별로 보면 인구·사회 영역만 종합쇠퇴 순위와 유사한 지역들이 속해 있고 다른 두 영역에는 강원지역의 서로 다른 지역들이 속해 있다. 물리환경 영역에는 속초시, 삼척시 등 다른 영역에는 속하지 않은 지역들이 있으며, 산업 경제 영역에는 홍천군, 고성군만이 속하는 것으로 나타나 강원도 내 지역 간에는 쇠퇴 양상이 서로 다르다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-8〉 2005년 쇠퇴수준 상위 30%에 속하는 지역들

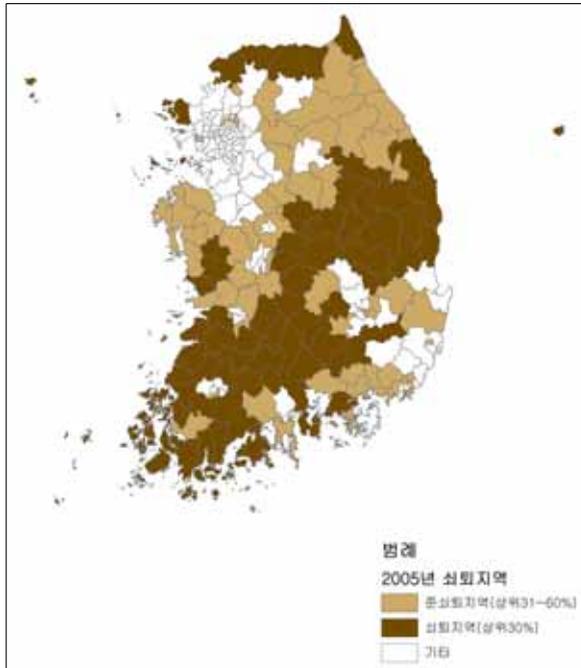
구분	총합적 복합쇠퇴 지수	영역별 복합쇠퇴지수		
		인구사회	산업경제	물리환경
상위 10%	진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 함평군, 진도군, 신안군, 의성군, 청송군, 영양군, 청도군, 예천군, 봉화군, 의령군, 남해군, 산청군, 합천군	진안군, 장수군, 임실군, 고창군, 부안군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 장성군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 청도군, 예천군, 봉화군, 의령군, 하동군, 산청군	은평구, 부산 북구, 울산중구, 화천군, 양구군, 진안군, 장수군, 순창군, 고창군, 고흥군, 장흥군, 강진군, 함평군, 진도군, 신안군, 의성군, 청송군, 영양군, 청도군, 예천군, 봉화군, 남해군, 합천군	영월군, 단양군, 임실군, 나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장성군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 의령군, 합천군
상위 20%	화천군, 보은군, 영동군, 괴산군, 부여군, 청양군, 김제시, 무주군, 부안군, 담양군, 곡성군, 해남군, 무안군, 장성군, 완도군, 상주시, 문경시, 군위군, 영덕군, 울진군, 창녕군, 하동군, 함양군	보은군, 괴산군, 부여군, 서천군, 청양군, 정읍시, 김제시, 무주군, 순창군, 나주시, 담양군, 해남군, 무안군, 함평군, 완도군, 문경시, 영양군, 영덕군, 울진군, 창녕군, 고성군, 남해군, 함양군	종량구, 강북구, 도봉구, 노원구, 관악구, 용진군, 광주남구, 철원군, 인제군, 영동군, 부여군, 임실군, 부안군, 구례군, 보성군, 해남군, 완도군, 상주시, 문경시, 영덕군, 산청군, 함양군, 거창군	화천군, 고성군, 보은군, 괴산군, 금산군, 정읍시, 김제시, 진안군, 순창군, 고창군, 부안군, 장흥군, 해남군, 무안군, 함평군, 영광군, 완도군, 성주군, 예천군, 창녕군, 남해군, 산청군, 함양군
상위 30%	강화군, 옹진군, 연천군, 삼척시, 영월군, 철원군, 양구군, 강원고성군, 옥천군, 단양군, 금산군, 서천군, 정읍시, 남원시, 나주시, 화순군, 영광군, 안동시, 영주시, 성주군, 울릉군, 고성군, 거창군	부산동구, 부산강서구, 연천군, 횡성군, 영월군, 정선군, 화천군, 고성군, 옥천군, 영동군, 단양군, 금산군, 남원시, 화순군, 영광군, 영주시, 영천시, 상주시, 고령군, 성주군, 함안군, 거창군, 합천군	성북구, 영도구, 부산남구, 대구남구, 연수구, 강화군, 대전동구, 양평군, 홍천군, 강원고성군, 보은군, 괴산군, 계룡시, 청양군, 남원시, 무주군, 무안군, 안동시, 영주시, 군위군, 의령군, 창녕군, 하동군	대구중구, 옹진군, 속초시, 삼척시, 평창군, 정선군, 철원군, 양구군, 청원군, 영동군, 보령시, 부여군, 서천군, 청양군, 무주군, 영천시, 상주시, 문경시, 청도군, 고령군, 밀양시, 고성군, 하동군

주: 같은 집단 내 지역 순서는 인구주택총조사 지역 코드 순이다.

2005년과 2010년을 비교해보면 쇠퇴 상위 10%지역에는 큰 차이가 없으나 쇠퇴 상위 20%, 30% 지역에는 많은 지역들이 바뀌었음을 알 수 있다.

광역시 자치구들이 2005년에 비해 2010년에 상위 30%에 포함된 지역의 수가 늘어난 것을 볼 수 있으며 이는 산업·경제 영역에 속하는 자치구들이 늘어났기 때문이다. 또한 군지역들 가운데 충청지역 군들이 2005년에 비해 2010년에 쇠퇴 상위 30%에서 벗어난 지역들이 많이 나타나고 있어 상대적으로 쇠퇴 수준이 개선되었음을 시사해준다.

〈그림 4-8〉 2005년 쇠퇴지역



3) 2005~10년 동안 지역의 쇠퇴수준 변화 비교

2005년과 2010년도 시점에서 각 지역들의 쇠퇴수준의 순위를 비교해보면 어떤 지역들은 쇠퇴가 더욱 심화(쇠퇴순위가 급상승함)되고 있는 데 비해, 또 어떤

지역들은 쇠퇴 수준이 완화(쇠퇴 순위가 하락함)된 것으로 나타나고 있다(<표 4-10> 참조).

다음 표는 두 시점 간 지역별 쇠퇴 수준의 변화가 심한 지역들을 나타낸 것으로 시군구별로 쇠퇴수준의 변화가 차별화되어 나타나고 있다.

〈표 4-9〉 2005년과 2010년 쇠퇴 수준 변화 정도별 지역

쇠퇴수준변화	지역명(2005년 순위 → 2010년 순위)
쇠퇴수준이 상당히 심화된 도시들 (순위차이가 30위 이상) [18개 지역]	양양군(92→34), 부산북구(114→62), 대구북구(182→134), 도봉구(143→96), 양천구(188→141), 부산진구(160→116), 부평구(177→133), 강서구(197→155), 영등포구(220→178), 관악구(150→109), 부산서구(86→47), 사하구(141→103), 대구남구(88→52), 인천중구(201→168), 광주동구(140→107), 의정부시(169→137), 금천구(209→179), 포천시(162→132)
쇠퇴수준이 다소 심화된 도시들 (순위차이가 10-29위) [43개 지역]	성동구(204→176), 서대문구(142→115), 영도구(71→45), 동대문구(185→161), 안양시(222→198), 부산중구(125→102), 부천시(206→183), 강원고성군(53→30), 영광군(56→33), 부산남구(111→89), 사상구(157→135), 구리시(187→165), 태백시(96→74), 영덕군(32→10), 노원구(115→94), 동작구(173→152), 수영구(118→98), 대구서구(113→93), 구로구(214→195), 속초시(99→80), 연제구(158→140), 시흥시(227→209), 인제군(75→57), 대구동구(121→104), 남원시(57→40), 동두천시(127→112), 대전서구(174→160), 울산동구(172→158), 곡성군(34→20), 합천군(16→2), 부산동구(98→85), 수원시(212→199), 완도군(24→11), 마포구(215→203), 삼척시(62→50), 정선군(78→66), 함평군(17→5), 강남구(228→217), 강릉시(110→99), 해운대구(146→136), 인천남구(128→118), 인천서구(203→193), 해남군(26→16)
쇠퇴수준이 다소 완화된 도시들 (순위차이가 10-29위) [48개 지역]	전주시(156→166), 통합창원시(133→143), 인천동구(139→150), 진천군(136→147), 고창군(14→25), 울릉군(59→70), 화성시(216→228), 부안군(27→39), 광주남구(100→113), 장수군(15→28), 강동구(166→180), 남양주시(171→185), 하남시(202→216), 봉화군(5→19), 이천시(190→205), 김포시(205→220), 보은군(31→46), 창녕군(46→61), 광양시(170→186), 장성군(28→44), 안동시(66→83), 수성구(135→153), 달성군(151→169), 과산군(36→54), 청도군(18→36), 고령군(74→92), 연수구(148→167), 양평군(91→110), 완주군(101→120), 연천군(64→84), 제천시(97→117), 연기군(108→128), 진주시(131→151), 보령시(76→97), 안성시(165→187), 사천시(191→213), 여주군(134→157), 기장군(164→188),

쇠퇴수준변화	지역명(2005년 순위 → 2010년 순위)
	남동구(200→224), 파주시(183→207), 가평군(84→108), 충주시(103→127), 홍성군(81→105), 서산시(137→163), 금산군(69→95), 통영시(95→122), 경남고성군(61→88), 문경시(35→64)
쇠퇴수준이 상당히 완화된 도시들 (순위차이가 30위 이상) [14개 지역]	대전동구(89→121), 아산시(159→191), 밀양시(176→208), 울주군(163→201), 증평군(102→144), 함양군(30→72), 함안군(87→130), 광명시(153→200), 과천시(179→226), 당진군(122→170), 무안군(38→87), 군산시(106→162), 강서구(124→184), 청원군(105→172)

2005년에 비해 2010년에 쇠퇴 수준이 심화된 지역들을 보면 강원도 양양군이 2005년 92위에서 2010년 34위로 약 58위가 변화하면서 가장 많이 쇠퇴한 지역으로 나타났으며, 그 뒤를 이어 부산 북구가 114위에서 62위로 52위 변화, 대구 북구가 182위에서 134위로 48위 변화, 서울 도봉구가 143위에서 96위로 47위 변화, 서울 양천구가 188위에서 141위로 47위 변화로 상대적으로 쇠퇴가 극심한 지역으로 나타났다. 특히 부산 북구와 부산 서구, 대구 남구의 경우 쇠퇴가 심화되어 2010년에는 쇠퇴 상위 30% 안에 속하게 될 정도로 자치구 가운데서 쇠퇴가 매우 심한 지역으로 나타났다. 지난 5년 동안 쇠퇴순위가 30위 이상 상승한 18개 지역들 가운데 양양군을 제외한 나머지 지역들은 주로 서울 및 광역시의 자치구들로 나타나고 있다.

2005년에 비해 2010년에 쇠퇴 수준이 다소 심화된 지역들을 보면 서울, 부산, 대구, 인천, 광주 등 광역시 자치구들이 쇠퇴수준이 다소 심화된 것으로 나타났다. 특히 성동구, 서대문구 등은 쇠퇴순위가 28, 27위 상승하면서 쇠퇴 수준이 심화되고 있음을 말해준다. 지난 5년 동안 쇠퇴순위가 10-29위 상승한 41개 지역들 가운데 군지역이 10개 지역이고 나머지 31개 지역은 자치구 및 시들로 나타나고 있다.

이와는 달리 2005년에 비해 2010년에 쇠퇴 수준이 매우 완화된 지역들을 보면 충북 청원군의 경우 67위가 변하면서 2005년 105위에서 2010년 172위로 쇠퇴 수준이 완화되었으며 이어 부산 강서구, 전북 군산시, 전남 무안군 등의 쇠퇴 수준이 다른 도시들에 비해 크게 완화되었다. 이외에 다소 완화된 지역들을 보면 경

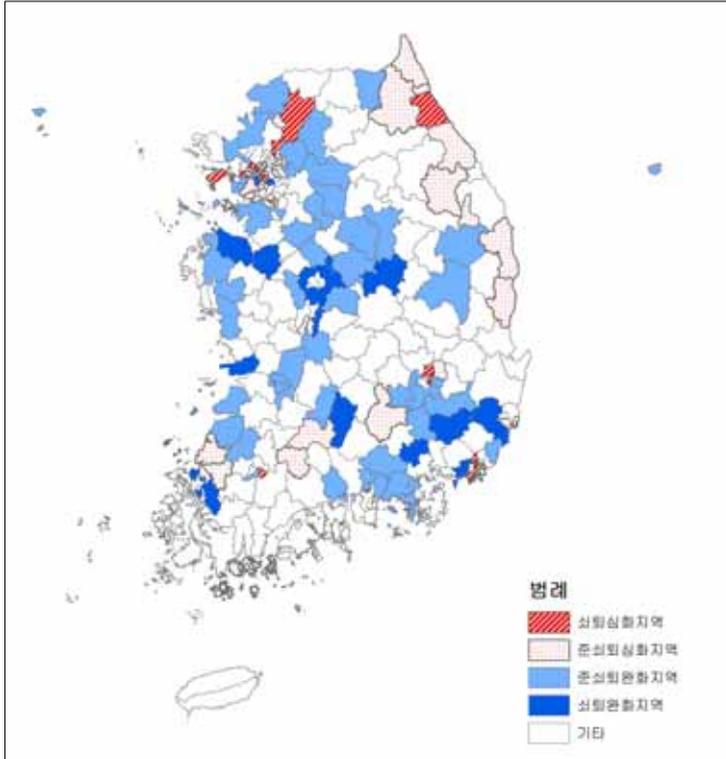
남 고성군, 충남 서산시, 경남 통영시, 경기 파주시, 충남 홍성군 등 시·군 지역들이 대다수를 이루고 있다. 오히려 소수의 군지역들의 경우 쇠퇴수준이 상당히 완화되고 있는 경우도 나타나고 있다.

2005년에 비해 2010년에 쇠퇴 수준이 심화된 지역들과 쇠퇴 수준이 완화된 지역을 비교해 보면 전반적으로 볼 때 쇠퇴수준이 심화된 지역에는 시·군 지역들도 있으나 각 광역시의 자치구들이 대다수를 차지하고 있으며 특히 쇠퇴 수준이 매우 심화된 18개 지역 중 15개 지역이 자치구인 것으로 나타나 광역시 자치구들의 쇠퇴가 다른 지역들에 비해 크게 심화되었음을 알 수 있다.

이와 반대로 쇠퇴 수준이 완화된 지역에는 각 지역의 시·군들이 포함되어있고 특히 경기도와 충청지역 시·군들의 쇠퇴 수준이 완화된 것을 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 쇠퇴 수준 변화 비교는 지역별 상대적 쇠퇴 변화를 비교할 수 있다는 점에서 매우 유용하지만 지역별 쇠퇴가 어느 수준에서 일어나는지에 유의해서 해석되어야 한다.

쇠퇴수준이 매우 심화된 서울 양천구의 경우 2010년 쇠퇴 순위가 141위로 전국 228개 지역 중 양호한 지역이지만, 쇠퇴 수준이 완화된 경북 문경시는 2010년 64위로 아직 쇠퇴 수준이 전국 평균에 비해 심한 지역이다. 따라서 지역의 쇠퇴 수준 변화는 그 지역의 변화 전후 순위에 대한 고려와 함께 해석이 이루어져야 한다.

〈그림 4-9〉 최근 5년간(2005 → 2010) 쇠퇴지역의 변화



다. 시군구별 쇠퇴수준 비교

도시발달과정이 상이한 228개 기초자치단체를 동일기준으로 놓고 판별하는 것에서 나타나는 문제를 해결하기 위한 방편으로 시군구별로 쇠퇴지역을 선정하여 살펴볼 수도 있다.

복합쇠퇴지수로 쇠퇴지역을 선정하는 과정은 동일하나, 영역별 가중치는 시(73개), 군(86개), 구(69개)에 속하는 지역만을 대상으로 추출하여 가중하며, 쇠퇴지역 선정도 시군구별로 상위 30% 지역을 선정한다.

1) 시지역 쇠퇴수준 비교

73개 시의 2005년 2010년 쇠퇴지표의 가중치는 다음 표와 같으며, 종합쇠퇴지수와 영역별 복합쇠퇴지수를 산출하여 쇠퇴수준이 심각한 상위 30%를 2005년 및 2010년 기준으로 각각 살펴본 후 5년간 쇠퇴변화 추이를 살펴보았다.

〈표 4-10〉 2005/2010년 시지역 쇠퇴 지표 및 영역별 가중치

영역	지표	2010년			2005년		
		추출 (공통성)	변수별 가중치	영역별 가중치	추출 (공통성)	변수별 가중치	영역별 가중치
인구 사회	연평균인구증감률	0.860	0.061	0.374	0.724	0.058	0.406
	순이동률	0.763	0.054		0.823	0.066	
	노령화지수	0.894	0.064		0.857	0.068	
	평균교육연수	0.941	0.067		0.940	0.075	
	독거노인가구비율	0.955	0.068		0.905	0.072	
	천명당기초생활수급자수	0.851	0.061		0.838	0.067	
산업 경제	재정자립도	0.822	0.058	0.450	0.816	0.065	0.425
	1인당지방세부담액	0.856	0.061		0.767	0.061	
	천명당종사자수	0.927	0.066		0.871	0.069	
	사업체당종사자수	0.948	0.067		0.887	0.071	
	제조업종사자비율	0.943	0.067		0.814	0.065	
	고차서비스업종사자비율	0.863	0.061		0.819	0.065	
	천명당도소매업종사자수	0.966	0.069		0.359	0.029	
물리 환경	신규주택비율	0.903	0.064	0.176	0.713	0.057	0.169
	공가율	0.627	0.045		0.481	0.038	
	노후주택비율	0.942	0.067		0.928	0.074	
합계		14.06	1	1	12.54	1	1

228개 기초자치단체를 전체로 놓고 순위화하였을 경우에는 쇠퇴지역 상위 30%(69개 지역) 중 대부분을 군지역이 차지하고 시는 남원시, 김제시, 상주시, 삼척시, 정읍시, 나주시, 영주시, 문경시 8개만이 포함되었으나 시만을 대상으로 쇠퇴지역을 순위화하면 시 가운데 쇠퇴한 지역을 판별할 수 있다.

73개 시중 쇠퇴지역 상위 10%(1분위)에 속하는 시는 전체지역 쇠퇴 30%에 속했던 8개 지역 중 영주시를 제외한 7개 지역이 포함된다.

상위 20%(2분위)에는 영주시 뿐만 아니라, 태백시, 공주시, 논산시, 김천시, 안동시, 영천시, 밀양시가 속하며, 상위 30%에 속하는 쇠퇴도시는 대체로 인구 50만 미만의 지방 소도시들로 경북(6개), 강원(5개), 전북(4개) 등 지역에 많이 위치하고 있다.

〈표 4-11〉 2010년 시단위 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30%

구분	종합 쇠퇴 지수	영역별 쇠퇴 지수		
		인구사회	산업경제	물리환경
상위 10%	삼척시, 정읍시, 남원시, 김제시, 나주시, 상주시, 문경시	논산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 나주시, 영천시, 상주시	삼척시, 계룡시, 정읍시, 남원시, 영주시, 상주시, 문경시	삼척시, 논산시, 남원시, 김제시, 나주시, 영천시, 상주시
상위 20%	태백시, 공주시, 논산시, 김천시, 안동시, 영주시, 영천시, 밀양시	태백시, 삼척시, 보령시, 김천시, 안동시, 영주시, 문경시, 밀양시	의정부시, 동두천시, 태백시, 속초시, 공주시, 보령시, 안동시, 밀양시	동해시, 속초시, 익산시, 정읍시, 경주시, 김천시, 영주시, 문경시
상위 30%	동두천시, 강릉시, 동해시, 속초시, 보령시, 익산시, 경주시	포천시, 동해시, 속초시, 공주시, 익산시, 여주시, 경주시	남양주시, 춘천시, 동해시, 김제시, 목포시, 순천시, 김천시	포천시, 강릉시, 태백시, 공주시, 안동시, 사천시, 밀양시

주: 같은 집단 내 지역 순서는 인구주택총조사 지역 코드 순이다.

쇠퇴도시의 대부분이 도농통합시로서 일반시보다는 도농통합시의 쇠퇴가 상대적으로 더 심각함을 보여준다.

영역별로 살펴보면, 종합쇠퇴지역 상위 10%에 속하는 정읍, 남원, 상주 등은 인구사회·산업경제·물리환경 전 영역이 모두 상위 10%에 속한 복합쇠퇴지역으로 나타났다.

이에 반해 포천시는 산업경제 영역이 상대적으로 발달하여 인구사회·물리환경 영역이 상위 30%에 속함에도 불구하고 종합쇠퇴지수로는 선정되지 않았으며,

의정부, 동두천시는 산업경제 영역에서 상위 20% 분위에 속할만큼 쇠퇴하여 있으나, 인구사회 및 물리환경영역이 상대적으로 양호하여 종합쇠퇴지수 상위 30%내에 속하지 않았다.

2005년 쇠퇴도시를 상위 10% 지역을 살펴보면, 정읍, 남원, 김제, 나주, 영주, 상주, 문경 7개시로 2010년과 비교하여 보면, 대동소이하어 쇠퇴가 심각한 상위 10%의 변화가 거의없음을 알 수 있다. 영주시의 쇠퇴가 다소 완화되고 삼척시의 쇠퇴가 다소 심화된 정도만의 변화가 있다.

〈표 4-12〉 2005년 시지역 쇠퇴 상위 30%

구분	종합 쇠퇴 지수	영역별 쇠퇴 지수		
		인구사회	산업경제	물리환경
상위 10%	정읍시, 남원시, 김제시, 나주시, 영주시, 상주시, 문경시	정읍시, 남원시, 김제시, 나주시, 영천시, 상주시, 문경시	논산시, 정읍시, 남원시, 안동시, 영주시, 상주시, 문경시	보령시, 정읍시, 김제시, 나주시, 상주시, 문경시, 밀양시
상위 20%	삼척시, 공주시, 보령시, 논산시, 김천시, 안동시, 영천시, 밀양시	삼척시, 보령시, 논산시, 김천시, 안동시, 영주시, 사천시, 밀양시	동두천시, 태백시, 삼척시, 공주시, 보령시, 계룡시, 김제시, 밀양시	동해시, 속초시, 삼척시, 공주시, 논산시, 안동시, 영천시, 사천시
상위 30%	동해시, 태백시, 속초시, 충주시, 제천시, 군산시, 사천시	동해시, 제천시, 공주시, 군산시, 익산시, 여주시, 경주시	동해시, 충주시, 제천시, 목포시, 순천시, 나주시, 김천시	강릉시, 충주시, 익산시, 남원시, 경주시, 김천시, 영주시

주: 같은 집단 내 지역 순서는 인구주택총조사 지역 코드 순이다.

쇠퇴순위가 10위 이상 상승한 쇠퇴 심화지역은 부천, 안양, 의정부, 고양, 수원 등 경기 지역이나 2010년 상위 30% 쇠퇴지역(22개)에 속하지는 않는 수준이다. 쇠퇴수준이 다소 심화된 지역도 평택, 동두천, 구리, 안산 등 경기 지역이 많으며, 속초, 태백, 삼척, 강릉 등 강원지역의 쇠퇴 심화가 두드러졌다.

강원도의 경우 모두 2010년 상위 30% 쇠퇴지역에도 속하는 지역이어서 정태적 쇠퇴수준뿐만 아니라 동태적 쇠퇴수준도 심각하다고 볼 수 있다.

쇠퇴 수준이 상당히 완화된 지역으로는 과천, 광명, 김포 등 경기 지역뿐 아니라, 김해, 아산, 거제, 군산 등이 포함되었다. 특히 군산시는 2005년 21위로 쇠퇴 상위 30%에 포함되던 지역이었으나, 2010년 37위로 16위 순위 변동하여 쇠퇴지역으로 선정되지 않았다.

이밖에 쇠퇴 수준이 다소 완화된 지역으로 2005년 상위 30% 쇠퇴지역에서 2010년 벗어난 충주시와 사천시, 국토해양부의 도시재생사업 시범지역이었던 전주시에 있다. 쇠퇴가 다소 완화되었다고는 하나 문경, 안동, 보령시 등은 여전히 2010년 쇠퇴지역 상위 30%에 속하는 지역이다.

〈표 4-13〉 2005년과 2010년 쇠퇴 수준 변화 정도별 도시

쇠퇴수준변화	지역명(2005년 순위→2010년 순위)
쇠퇴 수준이 상당히 심화된 지역 (순위가 10위이상 상승)	부천시(60→44), 안양시(68→54), 의정부시(44→30), 고양시(59→48), 수원시(66→56)
쇠퇴 수준이 다소 심화된 지역 (순위가 5위이상 상승)	동두천시(31→22), 구리시(48→40), 계룡시(43→35), 시흥시(72→64), 태백시(18→11), 평택시(56→49), 구미시(69→62), 양주시(54→47), 삼척시(10→4), 속초시(22→16), 청주시(51→45), 안산시(71→65), 강릉시(25→20)
쇠퇴 수준이 다소 완화된 지역 (순위가 5위이상 하락)	문경시(1→6), 전주시(34→39), 성남시(62→67), 안동시(8→14), 제천시(17→23), 이천시(47→53), 보령시(11→18), 충주시(20→27), 사천시(16→24), 파주시(49→58), 하남시(52→61)
쇠퇴 수준이 상당히 완화된 지역 (순위가 10위이상 하락)	김해시(50→60), 아산시(39→51), 김포시(57→69), 거제시(46→59), 광명시(38→52), 군산시(21→37), 과천시(55→72)

2) 군지역 쇠퇴수준 비교

86개 군의 2005년 2010년 쇠퇴지표의 가중치는 다음 표와 같으며, 종합쇠퇴지수와 영역별 복합쇠퇴지수를 산출하여 쇠퇴수준이 심각한 상위 30%를 2005년 및 2010년 기준으로 각각 살펴본 후 5년간 쇠퇴변화 추이를 살펴보았다.

228개 기초자치단체를 전체로 놓고 순위화하였을 경우에는 쇠퇴지역 상위

30%(69개 지역) 중 군지역이 57개를 차지하고 있었기 때문에, 군지역만을 놓고 쇠퇴지역을 선정한 경우는 전체 순위의 쇠퇴지역중 일부지역만이 선정된다.

2010년 군지역 쇠퇴 상위 30% 지역에 해당되는 지역으로 전남지역이 11개군 (구례, 고흥, 보성, 함평, 진도, 신안/곡성, 장흥, 완도/강진, 해남)으로 가장 많은 지역을 차지하고, 다음으로 경북(의성, 영양/영덕, 예천/군위, 청송, 봉화 등 7개 군), 경남(합천/남해/의령, 하동, 산청 등 5개군), 전북(진안, 임실/고창) 순으로 나타났다. 강원 및 충청권 지역의 군은 선정되지 않았다.

〈표 4-14〉 군지역 2005/2010년 쇠퇴 지표 및 영역별 가중치

영역	지표	2010년			2005년		
		추출 (공통성)	변수별 가중치	영역별 가중치	추출 (공통성)	변수별 가중치	영역별 가중치
인구 사회	연평균인구증감률	0.858	0.076	0.408	.681	0.061	0.384
	순이동률	0.612	0.054		.498	0.045	
	노령화지수	0.786	0.069		.829	0.074	
	평균교육연수	0.879	0.078		.875	0.078	
	독거노인가구비율	0.872	0.077		.844	0.076	
	천명당기초생활수급자수	0.620	0.055		.549	0.049	
산업 경제	재정자립도	0.755	0.067	0.420	.688	0.062	0.443
	1인당지방세부담액	0.453	0.040		.705	0.063	
	천명당종사자수	0.812	0.072		.643	0.058	
	사업체당종사자수	0.847	0.075		.868	0.078	
	제조업종사자비율	0.902	0.080		.878	0.079	
	고차서비스업종사자비율	0.499	0.044		.658	0.059	
	천명당도소매업종사자수	0.490	0.043		.494	0.044	
물리 환경	신규주택비율	0.798	0.070	0.172	.565	0.051	0.173
	공가율	0.362	0.032		.654	0.059	
	노후주택비율	0.789	0.070		.714	0.064	
합계		11.334	1.000	1	11.14	1	1

영역별로 살펴보면, 종합쇠퇴지수 상위 10% 속한 군중 보성군, 신안군, 함천군은 영역별 상위 10%에도 모두 속하는 종합쇠퇴지역이며, 다른 군의 경우 영역

별 쇠퇴지수는 상이하게 나타났다. 구례군, 진도군, 의성군은 물리환경 영역의 쇠퇴지수는 상위 10%이나, 인구사회 및 산업경제영역의 쇠퇴지수는 쇠퇴 20%에 속해 있고, 반대로 고흥군은 인구사회 및 산업 경제 영역은 상위 10%에 속하는 지역이나, 물리환경 영역은 상위 20%에 속해 있다. 영양군은 산업경제 영역은 쇠퇴 상위 10%에 속해 있으나, 인구사회와 물리환경 영역은 상위 20%에 속해 있다.

〈표 4-15〉 2010년 군지역 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 지역

구분	종합 쇠퇴 지수	영역별 쇠퇴 지수		
		인구사회	산업경제	물리환경
상위 10%	구례군, 고흥군, 보성군, 함평군, 진도군, 신안군, 의성군, 영양군, 합천군	진안군, 임실군, 곡성군, 고흥군, 보성군, 함평군, 신안군, 의령군, 합천군	철원군, 화천군, 고흥군, 보성군, 신안군, 영양군, 예천군, 남해군, 합천군	곡성군, 구례군, 보성군, 진도군, 신안군, 군위군, 의성군, 의령군, 합천군
상위 20%	진안군, 임실군, 곡성군, 장흥군, 완도군, 영덕군, 예천군, 남해군	구례군, 장흥군, 진도군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군	옹진군, 고창군, 구례군, 함평군, 완도군, 진도군, 의성군, 봉화군	고흥군, 강진군, 함평군, 영광군, 완도군, 영양군, 영덕군, 울릉군
상위 30%	고창군, 강진군, 해남군, 군위군, 청송군, 봉화군, 의령군, 하동군, 산청군	장수군, 순창군, 해남군, 영광군, 장성군, 완도군, 예천군, 남해군, 하동군	양구군, 인제군, 진안군, 장수군, 순창군, 장흥군, 강진군, 영덕군, 산청군	정선군, 강원 고성군, 화순군, 장흥군, 해남군, 장성군, 청송군, 성주군, 산청군

주: 같은 집단 내 지역 순서는 인구주택총조사 지역 코드 순이다.

또한 군지역의 경우 인구사회 및 물리환경영역의 쇠퇴 경향성도 다양하게 나타나고 있다. 임실군의 경우 인구사회영역에서는 상위 10%에 속하는 쇠퇴지역이나, 산업경제 및 물리환경영역의 경우는 상위 30%에도 속하지 않아, 임실군이 종합쇠퇴지수 2분위에 선정된 것은 인구사회영역에서 쇠퇴가 이루어졌기 때문이다.

물리환경영역에서 쇠퇴 30%지역에 속하는 정선군, 강원 고성군, 화순군, 성주

군, 울릉군 등은 인구사회 및 산업경제 영역에서는 상대적으로 양호한 수준이어서 종합쇠퇴지수 30%에는 속하지 않았다.

2005년 상위 10% 쇠퇴지역을 살펴보면, 고흥, 보성, 진도, 신안, 영양, 합천군은 2010년과 마찬가지로 2005년에도 쇠퇴 상위 10%지역이었으나, 임실, 장흥, 봉화군은 2010년 쇠퇴 수준이 완화된 것으로 나타났다.

〈표 4-16〉 2005년 군지역 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 지역

구분	종합 쇠퇴 지수	영역별 쇠퇴 지수		
		인구사회	산업경제	물리환경
상위 10%	임실군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 진도군, 신안군, 영양군, 봉화군, 합천군	진안군, 장수군, 임실군, 곡성군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 신안군, 의령군	화천군, 고흥군, 장흥군, 진도군, 신안군, 영양군, 예천군, 봉화군, 합천군	영월군, 임실군, 구례군, 장성군, 신안군, 군위군, 영양군, 울릉군, 합천군
상위 20%	진안군, 고창군, 구례군, 함평군, 의성군, 청송군, 청도군, 예천군	강진군, 함평군, 진도군, 군위군, 의성군, 청도군, 봉화군, 산청군	장수군, 순창군, 고창군, 구례군, 강진군, 함평군, 의성군, 남해군	담양군, 곡성군, 진도군, 청송군, 영덕군, 봉화군, 울진군, 의령군
상위 30%	장수군, 순창군, 곡성군, 강진군, 군위군, 영덕군, 의령군, 남해군, 산청군	무주군, 순창군, 고창군, 담양군, 구례군, 영양군, 예천군, 남해군, 함양군	옹진군, 철원군, 양구군, 임실군, 보성군, 해남군, 완도군, 청송군, 청도군	강원 고성군, 단양군, 금산군, 고흥군, 보성군, 화순군, 해남군, 의성군, 산청군

주: 같은 집단 내 지역 순서는 인구주택총조사 지역 코드 순이다.

2005년과 2010년의 군지역 쇠퇴수준 변화 정도를 살펴보면, 쇠퇴 순위가 10위 이상 상승한 양양군(36위), 영광군(24위), 완도군(18위), 영덕군(16위), 강원 고성군(15위), 평창군(12위), 남해군(11위), 부여군(10위) 등이 쇠퇴 수준이 상당히 심화된 지역으로 나타났다. 이들 지역 중 완도군, 영덕군, 남해군 등은 2010년 쇠퇴 순위 30%지역으로 정태적 쇠퇴수준도 심각한 수준이다.

〈표 4-17〉 2005년과 2010년 군지역 쇠퇴 수준 변화 정도별 지역

쇠퇴수준변화	지역명(2005년 순위→2010년 순위)
쇠퇴 수준이 상당히 심화된 지역 (순위가 10위이상 상승)	양양군(69→33), 영광군(52→28), 완도군(29→11), 영덕군(26→10), 강원고성군(51→36), 평창군(73→61), 남해군(24→13), 부여군(42→32)
쇠퇴 수준이 다소 심화된 지역 (순위가 5위이상 상승)	정선군(64→55), 하동군(35→26), 함평군(13→5), 태안군(61→53) 강화군(57→49), 횡성군(72→64), 군위군(25→18), 울진군(43→37) 무주군(37→31), 곡성군(20→15), 보성군(7→2), 해남군(27→22) 성주군(46→41), 영암군(74→69)
쇠퇴 수준이 다소 완화된 지역 (순위가 5위이상 하락)	영양군(2→7), 창녕군(45→50), 가평군(68→73), 보은군(34→40), 장성군(28→35), 영월군(41→48), 홍성군(65→72), 장흥군(9→17), 고창군(15→23), 장수군(21→29), 청원군(76→84), 순창군(18→27), 양구군(50→59)
쇠퇴 수준이 상당히 완화된 지역 (순위가 10위이상 하락)	임실군(6→16), 고령군(58→68), 담양군(31→42), 괴산군(33→44), 금산군(59→70), 경남고성군(56→67), 울릉군(44→57), 청도군(16→30), 함양군(30→45), 봉화군(5→24), 무안군(36→62)

3) 자치구 쇠퇴수준 비교

6개 자치구의 2005년 2010년 쇠퇴지표의 가중치는 다음 표와 같으며, 종합쇠퇴지수와 영역별 복합쇠퇴지수를 산출하여 쇠퇴수준이 심각한 상위 30%를 2005년 및 2010년 기준으로 각각 살펴본 후 5년간 쇠퇴변화 추이를 살펴보았다.

228개 기초자치단체를 전체로 놓고 순위화하였을 경우에는 쇠퇴지역 상위 30%에 속하는 자치구는 부산 서구, 영도구, 부산 북구, 대구 남구 4개구만이 포함되었으나 자치구만을 놓고 순위화하면 자치구 중에서 쇠퇴지역을 판별할 수 있다.

〈표 4-18〉 자치구의 2005/2010년 쇠퇴지표 및 영역별 가중치

영역	지표	2010년			2005년		
		추출 (공통성)	변수별 가중치	영역별 가중치	추출 (공통성)	변수별 가중치	영역별 가중치
인구 사회	연평균인구증감률	0.848	0.063	0.386	.695	0.054	0.372
	순이동률	0.782	0.058		.655	0.051	
	노령화지수	0.913	0.068		.909	0.070	
	평균교육연수	0.903	0.067		.876	0.068	
	독거노인가구비율	0.961	0.072		.944	0.073	
	천명당기초생활수급자수	0.778	0.058		.736	0.057	
산업 경제	재정자립도	0.82	0.061	0.440	.846	0.065	0.459
	1인당지방세부담액	0.917	0.068		.917	0.071	
	천명당종사자수	0.955	0.071		.942	0.073	
	사업체당종사자수	0.656	0.049		.718	0.056	
	제조업종사자비율	0.9	0.067		.904	0.070	
	고차서비스업종사자비율	0.808	0.060		.755	0.058	
	천명당도소매업종사자수	0.854	0.064		.851	0.066	
물리 환경	신규주택비율	0.779	0.058	0.173	.640	0.049	0.169
	공가율	0.693	0.052		.661	0.051	
	노후주택비율	0.85	0.063		.884	0.068	
	합계	13.417	1.000	1	12.93	1	1

69개 자치구중 쇠퇴지역 상위 10%(1분위)에 속하는 자치구는 부산 서구, 부산 동구, 영도구, 부산 북구 뿐 아니라 대구 동구, 대구 서구, 대구 남구 등 7개 지역으로 모두 부산/대구광역시에 속해 있다.

상위 20%의 경우에도 강북구 및 광주 동구를 제외한 5개 지역이 모두 부산광역시이다. 부산광역시의 경우 14개 자치구중 해운대구, 동래구, 연제구, 사상구, 강서구를 제외한 9개 지역이 쇠퇴지역 상위 30%에 속하고 있어 특·광역시 중에서 가장 쇠퇴가 심각한 지역으로 나타났다.

대구광역시의 경우 7개 자치구중 3개 자치구가 쇠퇴지역 상위 10%에 속하고 있어 일부 자치구의 쇠퇴수준이 높은 편이며, 서울시는 강북지역의 일부 자치구들의 쇠퇴가 상대적으로 심각하다.

특·광역시 중에서는 인천이 유일하게 쇠퇴지역 상위 30%에 속한 자치구가 존재하지 않았다.

〈표 4-19〉 2010년 자치구 내 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 지역

구분	종합 쇠퇴 지수	영역별 쇠퇴 지수		
		인구사회	산업경제	물리환경
상위 10%	부산 서구, 부산 동구, 영도구, 부산 북구, 대구 동구, 대구 서구, 대구 남구	부산 중구, 부산 서구, 부산 동구, 영도구, 대구 중구, 대구 서구, 대구 남구	노원구, 은평구, 부산 남구, 부산 북구, 대구 남구, 광주 남구, 울산 중구	용산구, 부산 중구, 부산 서구, 부산 동구, 영도구, 대구 남구, 인천 중구
상위 20%	강북구, 부산 중구, 부산진구, 부산 남구, 사하구, 수영구, 광주 동구	서울 중구, 부산진구, 부산 북구, 사하구, 대구 동구, 인천 동구, 광주 동구	중랑구, 도봉구, 관악구, 영도구, 수영구, 계양구, 대전 동구	종로구, 부산진구, 연제구, 수영구, 대구 중구, 인천 동구, 광주 동구
상위 30%	중랑구, 도봉구, 노원구, 서대문구, 광주 남구, 대전 동구, 울산 중구	종로구, 강북구, 금천구, 금정구, 부산 강서구, 사상구, 인천 중구	성북구, 강북구, 부산 서구, 사하구, 대구 동구, 인천 남구, 연수구,	서대문구, 영등포구, 동래구, 부산 남구, 사하구, 부산 강서구, 대구 서구

주: 같은 집단 내 지역 순서는 인구주택총조사 지역 코드 순이다.

영역별로 살펴보면, 종합쇠퇴지수 상위 10%에 포함되어 있는 지역들의 경우, 인구사회 및 물리환경 영역에서도 상위 10%에 포함된 경우가 많으나, 산업경제 영역은 다소 상이하다. 부산 남구, 부산 북구, 대구 남구뿐만 아니라 노원구, 은평구 등 서울 강북지역과 울산 중구의 쇠퇴수준이 가장 높게 나타나고 있어 산업경제 영역의 쇠퇴지역과 인구사회·물리환경 영역의 쇠퇴지역의 차이가 있음을 보여준다.

물리환경 영역의 경우, 인천 중구 및 용산구 등 종합쇠퇴지수 상으로는 쇠퇴지역으로 선정되지 않은 자치구가 포함되어 있는데, 이들 지역의 경우 산업경제 영역이 상대적으로 발달되어 종합적으로는 쇠퇴지역에 선별되지 않은 것으로 나타났다.

2005년의 경우 종합쇠퇴지수 상위 10%에 부산 서구, 부산 동구, 영도구, 대구 서구, 대구 남구, 광주 남구, 대전 동구 등 7개 지역이 선별되었다.

〈표 4-20〉 2005년 자치구 내 쇠퇴수준 쇠퇴 상위 30% 지역

구분	종합 쇠퇴 지수	영역별 쇠퇴 지수		
		인구사회	산업경제	물리환경
상위 10%	부산 서구, 부산 동구, 영도구, 대구 서구, 대구 남구, 광주 남구, 대전 동구	부산 중구, 부산 서구, 부산 동구, 영도구, 부산 강서구, 대구 중구, 대구 서구	종량구, 강북구, 노원구, 은평구, 부산 북구, 광주 남구, 울산 중구	용산구, 부산 중구, 부산 서구, 부산 동구, 영도구, 부산 강서구, 대구 중구
상위 20%	강북구, 부산 남구, 부산 북구, 금정구, 수영구, 대구 동구, 울산 중구	부산진구, 금정구, 대구 동구, 대구 남구, 인천 동구, 광주 동구, 대전 동구	도봉구, 관악구, 영도구, 부산 남구, 대구 동구, 대구 남구, 대전 동구	종로구, 부산진구, 금정구, 수영구, 대구 남구, 대전 동구, 대전 중구
상위 30%	종량구, 은평구, 부산 중구, 동래구, 부산 강서구, 인천 남구, 대전 중구	종로구, 서울 중구, 강북구, 동래구, 연제구, 사상구, 인천 남구	성북구, 부산 서구, 동래구, 수영구, 연수구, 계양구, 대전 중구	서울 중구, 서초구, 동래구, 대구 서구, 인천 동구, 광주 동구, 광주 남구

주: 같은 집단 내 지역 순서는 인구주택총조사 지역 코드 순이다.

2005년과 2010년 쇠퇴지역을 비교하여 보면, 서울 도봉구, 강서구 등은 쇠퇴 순위가 17위 상승하여 쇠퇴 수준이 상당히 심화된 지역으로 나타났다. 서울 강서구는 쇠퇴가 심화되었다고는 하나, 2010년 쇠퇴수준에 있어서는 전국 평균에 비해 양호한 편이며, 도봉구는 2005년에는 쇠퇴지역으로 선정되지 않았으나 2010년에는 상위 30% 지역에 포함되는 동태적 쇠퇴지역인 동시에 정태적 쇠퇴 지역이기도 하다.

부산 강서구, 인천 연수구 등은 각각 25위, 16위 쇠퇴 수준이 완화된 경우로서, 특히 부산 강서구는 2005년 쇠퇴 상위 30%에 속하였으나, 2010년에는 쇠퇴 상위 지역에 포함되지 않았다.

대전 동구는 쇠퇴수준 4위에서 19위로 15위 완화되었으나, 여전히 쇠퇴수준이 심각한 상위 30% 지역에 속해 있다.

〈표 4-21〉 2005년과 2010년 자치구 쇠퇴 수준 변화 정도별 지역

쇠퇴수준변화	지역명(2005년 순위→2010년 순위)
쇠퇴 수준이 상당히 심화된 지역 (순위가 10위 이상 상승)	도봉구(37→20), 서울 강서구(58→41), 광주동구(26→11), 양천구(59→44), 부산진구(27→14), 사하구(23→12), 서대문구(32→21), 관악구(39→29), 노원구(25→15)
쇠퇴 수준이 다소 심화된 지역 (순위가 5위 이상 상승)	부산북구(14→5), 동작구(54→45), 인천중구(44→36), 영등포구(65→57), 부평구(42→34), 대구북구(40→32), 부산중구(17→10), 성동구(56→51)
쇠퇴 수준이 다소 완화된 지역 (순위가 5위 이상 하락)	종로구(43→48), 울산중구(12→18), 은평구(21→27), 계양구(36→42), 광주서구(48→55), 광산구(49→56), 광주북구(30→38), 동래구(15→24), 금정구(13→22), 광주남구(7→16)
쇠퇴 수준이 상당히 완화된 지역 (순위가 10위 이상 하락)	수성구(29→39), 인천남동구(52→64), 대전동구(4→17), 연수구(38→52), 강동구(46→60), 대전중구(16→31), 부산 강서구(18→43)

제3절 시사점

우리나라 228개 지역을 대상으로 쇠퇴수준을 비교하고 쇠퇴특성을 살펴보기 위해 여러 분석방법을 통해 살펴보았다.

쇠퇴한 지역이 가장 밀집되어 나타나는 것들을 보면 경상북도와 전라북도 내륙에 위치하고 있으며 인구규모가 작은 군지역들이 주로 많았다. 그러나 2010년에 들어와 자치구들의 쇠퇴가 두드러지게 심화되어가는 지역들이 늘어나고 있었다. 특히 산업·경제 영역에서의 쇠퇴가 현저하게 눈에 드러나는 자치구들이 많았다.

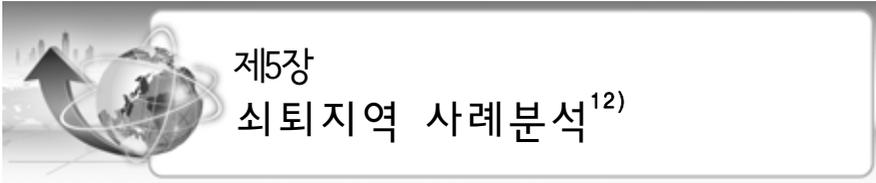
쇠퇴지역 선정시 일정 시점을 기준에 놓고(2010년) 기준 시점에서의 복합쇠퇴 지수가 높은 지역을 쇠퇴지역으로 선정할 것인지, 본 연구에서와 같이 비교구간을 설정하여(2005) 쇠퇴의 변화정도를 고려할 것인지는 정책적 판단이 필요할 것이다.

기준년도에서의 쇠퇴수준을 판별하게 될 경우, 인구·산업·물리적 측면의 전

영역에서 쇠퇴의 경로를 걷고 있는 군지역이 대다수를 차지하게 되며, 쇠퇴의 변화정도를 고려할 경우, 비교년도와 대비하여 상당히 심각한 수준으로 쇠퇴가 심화되었으나, 전체 순위상으로는 쇠퇴 상위지역에 속하지 않는 지역도 나타나기 때문이다.

한편, 228개 기초자치단체의 시군구 행정구역의 특수성을 고려하여, 쇠퇴지역 선정시 복합쇠퇴지수로 전체 자치단체를 순위화하기보다는 시(73개), 군(86개), 구(69개)별로 순위화하여 각각의 상위 30% 지역을 쇠퇴지역으로 선정하는 방안도 고려될 수 있다.

쇠퇴지역 선정에 관한 구체적 방안은 쇠퇴지역에 대한 지역재생제도 방안을 어떻게 설계하느냐에 따라 다양하게 제시될 수 있을 것이다.



제5장 쇠퇴지역 사례분석¹²⁾

제1절 대구 서구

1. 지역쇠퇴의 추세 및 특성

가. 지역쇠퇴의 추세

대구시 서구는 대구의 8개 기초자치단체(달성군을 제외한 자치구 개수는 7개) 중 하나로 전통적인 도심지역인 대구 중구의 인접구이다. 대구 서구는 대구 중구와 함께 대구의 전통적인 발전지역이었으나 1980년대 이후 급격히 쇠퇴하기 시작하였다. 우리나라 자치구 73개 중에서 복합쇠퇴지수순위가 4위에 해당 되는 지역으로 쇠퇴했다.

대구 서구는 6.25전쟁과 우리나라 산업화시대 초반인 1960년대를 거치면서 발전, 성장하면서 대구의 주요 거주지로서 그리고 경제중심지로서 자리잡았다. 대구시청 관계자에 따르면 대구 서구는 대구 중구와 함께 초기 대구시 발전축의 하나로 성장하였는데, 6.25전쟁 때 1950년 7월 16일에서 8월 17일 기간 동안에 대구시가 대한민국의 임시수도가 되고 낙동강 방어선이 지켜질 때까지 전쟁피난민이 대구에 밀려들면서 대구 서구가 급속도로 발전하기 시작한 것이다.

12) 복합쇠퇴지수에 의해 선정된 2010년 쇠퇴지역 상위지역중, 시군구별로 한 지역씩 선정하되, 2005년에 비해 쇠퇴정도가 심화된 지역들 가운데 사례지역을 선정하여, 정태적 쇠퇴 뿐만 아니라 동태적 쇠퇴까지 고려될 수 있도록 하였다.

〈그림 5-1〉 대구시 행정구역도



6.25전쟁 이전에는 대구 중구만 시가지화되어 있다가 비산동 근처(경상여상)부터 시가지화가 진행되어 1970년대에는 구도심권 인근인 대구 서구의 평리동, 비산동에 토지구획정리사업이 진행되었으며 그에 따라 구도심권 인근임에도 불구하고 사각형 블록의 모습으로 토지정비가 된 것을 볼 수 있다(<그림 5-2> 참조).

한편 1970년대에 대구 서구가 지속적으로 발전할 수 있었던 이유는 그 당시 우리나라 산업정책의 집중 육성대상인 섬유산업이 대구 지역에 소재하여 있었기 때문이다. 우리나라 산업화를 위하여 제1차 경제개발5개년계획(1962-1966년)에서 주력 지원업종으로 전력, 비료, 합성섬유, 시멘트 등을 선정하였으며, 제2차 경제개발5개년계획(1967-1979년)에도 합성섬유, 전자기기, 석유화학 등을 선정하였다. 요컨대 1980년대 중공업 육성정책을 펼치기 전까지는 섬유산업이 우리나라 대표적인 산업정책의 관심사이자 수혜산업이었으므로, 그 결과 대구 서구의 염색단지¹³⁾와 서대구공단¹³⁾이 발전하였으며 대구가 우리나라 섬유산업의 요충지로 발전하게 하는 데 큰 기여를 하였다.

13) 서대구 공단, 염색산업단지는 경부고속도로, 중앙고속도로의 금호분기점, 서대구IC가 통과하는 지역이다.

그러나 최근 대구의 대표산업인 섬유 및 의류산업 등 제조업의 쇠퇴가 가속화 되면서 소규모 공장부지 및 주거필지, 다세대주택의 노후화 등으로 물리적 쇠퇴가 개선되지 못하여 중산층의 대거 이탈이 이루어지면서 쇠퇴했다. 대구 서구의 쇠퇴는 대구의 발전축인 수성구, 동구, 달서구 지역 등과의 경쟁에서 밀려났기 때문이다.

1988년 1월 1일 대구 남구와 서구의 일부가 달서구로 편입되면서 대구 서구의 인구감소가 가속화되었다. 1980년대 노태우정부의 100만호 아파트 건설정책의 추진 하에서 대구에서도 다른 지역에 새로운 아파트 공급정책이 추진되었으며 그 결과 수성구(범물지구, 상인지구, 지산지구), 달성군(명곡지구), 달서구(월성지구, 월배지구, 명곡지구 등), 동구(블로지구, 안심지구) 등이 개발되기 시작하였다.

〈표 5-1〉 대구의 새로운 주거지구의 형성

대구도시공사 시행	한국토지공사 시행	대한주택공사 시행
지산지구 (1992년)	블로지구 (1986년)	송현지구 (1987년)
범물지구 (1993년)	월배지구 (1987년)	월성지구 (1992년)
상인지구 (1994년)	안심1지구 (1987년)	안심2지구 (1994년)
노변지구 (1995년)	천내1지구 (1988년)	대곡지구 (1997년)
시지지구 (1997년)	천내2지구 (1990년)	명곡1지구 (2001년)
용산지구 (1998년)	칠곡1지구 (1993년)	명곡2지구 (2002년)
장기지구 (1999년)	칠곡2지구 (1994년)	본리지구 (2004년)
동서변지구 (2002년)	성서지구 (1997년)	매천지구 (2008년)
죽곡1지구 (2007년)	칠곡3지구 (2000년)	울하2지구
죽곡2지구	동호지구 (2002년)	금호지구
	칠곡4지구 (2005년)	옥포지구
	울하1지구 (2008년)	연경지구
	신서지구	

나. 지역쇠퇴의 특성

대구 서구는 2010년 복합쇠퇴지수에 의한 쇠퇴순위 93위 지역으로, 2005년 113위에 비해 20위 더 상승한 지역으로 쇠퇴 상위 30%(68개)에 포함되고 있지는

않으나 지난 5년간 급격히 쇠퇴한 지역에 해당된다. 자치구 순위를 기준으로 볼 때 2010년 복합쇠퇴지수에 따르면 대구 서구는 73개 자치구 중에 4위에 해당된다. 자치구 복합쇠퇴지수에 따르면, 가장 쇠퇴순위가 높은 지역은 부산 영도구(2005년 1위)였으며, 그 다음으로 대구 남구가 2위(2005년 3위), 부산 서구가 3위(2005년 2위), 대구 서구가 4위(2005년 5위) 등의 순으로 나타났다.

대구 서구는 2005년-2010년 기간 동안 자치구의 복합쇠퇴지수 순위에서는 1위 상승(즉, 쇠퇴)하였으며 전국 기초지자체 순위에서는 26위 상승(쇠퇴)한 지역으로 대표적인 쇠퇴지역에 속한다. 같은 기간 동안에 대구 서구는 인구사회, 물리환경 등 2가지 영역에서 쇠퇴를 기록하였으며 산업경제영역에서는 1위 하향(즉, 개선)하였다. 인구사회분야에서는 대구 서구는 2005년 7위에서 2010년 5위, 물리환경분야는 21위에서 15위로 쇠퇴가 지속적으로 진행되고 있는 것으로 나타났으며, 산업경제분야는 25위에서 26위로 하향했다.

〈표 5-2〉 대구서구의 지역쇠퇴지수의 순위변동(2005-2010)

지역 (순위변화 '05-'10)	순위 변화	복합쇠퇴지수		인구사회영역		산업경제영역		물리환경영역	
		2005년	2010년	2005년	2010년	2005년	2010년	2005년	2010년
대구중구(22→25)	-3	22	25	6	7	55	57	3	12
대구동구(8→7)	1	8	7	12	10	14	16	29	22
대구서구(5→4)	1	5	4	7	5	25	26	21	15
대구남구(3→2)	1	3	2	9	6	10	5	10	4
대구북구(40→32)	8	40	32	45	33	27	24	62	53
수성구(29→39)	-10	29	39	28	51	23	25	45	52
달서구(47→46)	1	47	46	41	48	39	33	66	65

대구 전체적으로 볼 때, 2005년 대비 2010년 쇠퇴가 진행되지 않은 지역은 대구 중구(전국 자치구 순위 기준, 22위에서 25위), 대구 수성구(29위에서 39위) 등이었으며 다른 자치구들, 대구 동구, 대구 남구, 대구 북구, 대구 달서구 등은 계속 쇠퇴한 것으로 나타났다. 특히 새롭게 개발된 대구 수성구는 3가지 모든 영역

에서 발전하고 있어 대구의 새로운 성장지역으로 자리매김하면서 대구 서구와 대구 중구를 대체하는 것으로 보인다.

2010년 기준, 지표별로 살펴보면 대구 서구는 연평균인구증감률, 제조업종사자 비율, 공가율 등이 전체 자치구 69개 평균에 비하여 양호한 것으로 나타나 그 외의 모든 하위 지표에서는 자치구 평균보다 더 쇠퇴한 것으로 나타나고 있는 지역이라 할 수 있다.

이는 우리나라 다른 대도시들에서 구도심 인근 지역이 슬럼화되기 시작하면서 인구사회 쇠퇴와 물리적 쇠퇴가 발생하는 것과 같은 현상이 대구 서구에서도 그대로 나타나고 있다 할 수 있다. 다만 다른 대도시 지역과의 차이는 대구 서구가 과거에 높은 제조업 기반을 갖고 있었기 때문에 여전히 다른 대도시 자치구에 비하여 제조업종사자 비율이 높은 지역이어서 전통적인 구공업지역으로의 위상도 동시에 갖고 있음을 알 수 있다.

2010년에 인구사회영역에서 볼 때 연평균인구증감률을 제외한 모든 하위 지표에서 대구 서구는 자치구 평균보다 더 침체한 지역이라 할 수 있으며, 특히 노령화인구와 기초생활수급자수가 2005년에 비해서도 급격히 증가하여, 대구 서구의 급격한 쇠퇴를 알 수 있다.

2005-2010년 동별 인구수의 변화를 살펴보면, 모든 동에서 인구 감소를 보이고 있으며 그 중에서도 급격히 인구가 감소한 지역은 평리2동으로 동 기간 동안에 -7.4%의 감소를 보였으며, 그 다음으로 평리4동(-6.0%), 평리6동(-3.4%), 비산2,3동(-3.3%), 비산1동(-3.1%) 등의 순으로 인구가 감소하고 있는 것으로 나타났다. 인구급감지역인 비산1동, 비산2,3동, 평리2동 등은 대구 도심인 대구 중구 근처에 위치하고 있는 지역이었으며 평리4동은 단독주택이나 연립주택이 아파트로 개발되어 2011년-2012년 입주가 시작한 지역이어서 순간적으로 인구가 감소한 것으로 보인다.

〈그림 5-2〉 대구 서구청 행정구역도



〈표 5-3〉 대구 서구의 인구변화(동기준)

구분	2005년	2010년	연평균 증가율	구분	2005년	2010년	연평균 증가율
합계	257,538	225,259	-2.6%	비산 7동	17,643	15,158	-3.0%
내당 1동	13,726	12,667	-1.6%	평리 1동	12,138	10,393	-3.1%
내당 2,3동	14,751	13,389	-1.9%	평리 2동	9,837	6,701	-7.4%
내당 4동	22,415	20,439	-1.8%	평리 3동	18,096	15,782	-2.7%
비산 1동	16,550	14,124	-3.1%	평리 4동	21,448	15,716	-6.0%
비산 2,3동	16,259	13,744	-3.3%	평리 5동	10,253	8,901	-2.8%
비산 4동	12,410	12,780	0.6%	평리 6동	12,739	10,691	-3.4%
비산 5동	10,621	8,757	-3.8%	상중이동	24,319	23,653	-0.6%
비산 6동	10,617	10,415	-0.4%	원대동	13,716	11,949	-2.7%

자료: 대구 서구청 홈페이지(통계), 외국인수 제외

물리환경영역에서 노후주택비율이 자치구 평균인 10.2%보다 더 높은 12.7%를 보이고 있는데 비해 신규주택비율은 자치구 평균인 10.8%보다 적은 8.0%에 머무르고 있어, 대구 서구의 주거환경이 노후화되고 있으나 새로운 주택공급이 미진함을 보여주고 있다.

다만 공가율이 자치구 평균에 비하여 더 낮은 이유는 대구 서구가 도심 인근에 위치하고 있으면서 서대구공단, 염색공단이 서구 내에 위치하고 있으므로 저소득 취업자가 거주하고 도시 빈민들이 대구 서구의 쪽방촌(비산동 일대)이 형성되기 시작하였기 때문이다.

〈표 5-4〉 2010년 지역 쇠퇴수준의 시군구별 평균 비교

구분		전체 (228개)	자치구 (69개)	대구서구 (2010)	대구서구 (2005)
인구 사회 영역	연평균인구증감률	-0.2	-0.3	-2.9	-2.9
	순이동률	-0.1	-0.8	-2.0	-3.1
	노령화지수	133.7	75.5	100.2	52.4
	평균교육연수	10.4	12.0	10.5	10.1
	독거노인가구비율	10.3	5.1	7.1	4.6
	천명당기초생활수급자수	46.1	30.8	49.9	39.3
산업 경제 영역	재정지립도	28.2	32.9	16.8	31.9
	1인당지방세	837,900	952,066	392,372	294,527
	천명당종사자수	380.9	476.1	351.6	309.9
	사업체당종사자수	4.8	5.2	3.9	3.7
	제조업종사자비율	19.0	13.5	27.6	29.3
	고차서비스업종사자비율	10.5	16.2	10.9	10.4
물리 환경 영역	신규주택비율	11.8	10.8	8.0	11.2
	공가율	8.2	4.3	3.9	3.5
	노후주택비율	16.6	10.2	12.7	17.5

한편, 산업경제영역의 경우 산업경제영역의 쇠퇴지수가 2005년 25위에서 26위로 다른 자치구에 비하여 상승하였으나 천명당 종사자 수는 351.6명으로 자치구

평균인 476.1명 보다 적은 것으로 나타나, 지난 산업화시대에 대구시 경제성장을 견인해왔던 대구 서구의 침체가 심각한 것을 알 수 있다.

산업경제의 침체의 주요 원인은 제조업의 감소 때문으로 보이는데, 대구 서구가 비록 제조업 종사자비율에서 전국 자치구 평균인 13.5%보다 높은 27.6%로 나타나고 있으나 대구 서구의 2005년 제조업 종사자 비율이 29.3%였던 것을 감안하면 제조업이 감소하고 있음을 알 수 있다.

한편 대구 서구에 소재한 사업체의 평균 종사자 규모는 2005년 3.7인에서 2010년 3.9인으로 사업체가 다소 대형화되었으나 2010년 자치구 전체 평균인 5.2인에는 미치지 못하고 있어 대구 서구의 사업체가 상대적으로 영세한 규모에 있음을 알 수 있다.

2. 제도 여건 및 시책

가. 지역재생 관련 제도 여건

현재 대구시와 대구 서구청은 서구청에서의 노후주택문제의 해결을 위해 대구 모 택지구획사업보다는 주거지재정비의 방향으로 진행시키기 위해 "2020 도시기본계획"을 수정하고 있으며 노후화된 산업단지인 서대구공단의 정비사업을 추진 중에 있다.

이와 관련하여 대구시는 「대구광역시 도시재정비촉진 조례」와 「대구광역시 도시 및 주거환경정비 조례」를 2012년 3월 30일 제정하였으며 대구 서구청은 「대구광역시 서구 재정비촉진특별회계 설치 및 운용 조례」를 2011년 4월 20일 제정하였다. 특히 2012년 10월 기준으로 대구 자치구 중에서 재정비촉진과 관련한 조례는 대구 서구만 지정되어 있어, 대구 서구가 물리적 재생에 대한 관심이 상대적으로 다른 자치구에 비하여 높음을 간접적으로 보여준다 할 수 있다.

대구광역시 도시재정비촉진 조례는 서울의 뉴타운사업을 벤치마킹하기 위해 추진되는 것으로 신규, 대단지 아파트단지개발을 진행시키기 위해 제정되었으며, 대구광역시 도시 및 주거환경정비 조례는 소규모 토지분할 및 주민동의의 어려

움 등으로 인하여 대규모 재개발이 불가능한 지역에 대해서는 도시 및 주거환경 정비법에 근거한 사업에 대한 지방자치단체, 즉 대구시의 지원체계를 규정하고 있다.

한편, 대구 서구청은 대구시의 다른 자치구에 비하여 노후화된 주택과 단독주택밀집지역에 대한 정비를 위한 사업을 지원하기 위하여 대구광역시 서구 재정비촉진특별회계 설치 및 운용 조례를 제정하였다.

대구 서구청은 재정자립도가 2010년 16.8%로 자치구 평균인 38.47%보다도 낮으며 대구의 다른 자치구 평균인 21.5%(달성군 제외)보다 낮은 지역이므로 재정비사업을 추진하기 위한 재원 마련이 시급한 실정하다.

그에 따라 재정비를 위한 특별회계 관련 조례를 규정하였으며, 이 조례에 따르면 다음의 재원들을 재정비특별회계로 확보할 수 있게 되었다.

1. 일반회계로부터의 전입금
2. 정부의 보조금
3. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」 제4조에 따른 재건축부담금 중 구 귀속분
4. 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항 제1호는 제외한다) 규정에 따라 부과·징수하는 재산세 징수액의 10퍼센트에 해당하는 금액
5. 차입금
6. 법 제11조제4항 규정에 따른 보상금에 대한 반환금
7. 법 제27조제5항 규정에 따라 사업시행자로부터 징수한 기반시설의 설치비용
8. 특별회계 자금의 용자회수금, 이자수익금 및 그 밖의 수익금

또한 재정비사업구역에서 살기 좋은 주거환경을 조성하기 위하여 충분한 기반시설의 확보, 존치지역에 대한 정비, 계획내용의 충실성을 위한 연구·업무비용 등으로 활용할 수 있도록 특별회계의 세출을 규정하고 있으며 구체적으로는 다음의 내역으로 지출할 수 있도록 조례에서 규정하고 있다.

1. 기반시설 설치비용
2. 기반시설 설치비용의 보조 및 용자

3. 차입금의 원리금 상환
4. 「재건축초과이익 환수에 관한 법률」에 따른 재건축부담금의 부과·징수에 소요되는 경비
5. 재정비촉진지구 안의 존치지역의 정비를 위한 사업비
6. 재정비촉진지구 안에서 매수를 청구한 토지의 매입비
7. 총괄계획가, 관련분야 전문가 및 총괄사업관리자 등의 업무수행 비용
8. 재정비촉진지구의 지정, 재정비촉진계획의 수립 및 제도발전을 위한 조사비·설계비·연구비
9. 그 밖에 특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비

도시활력증진사업에 해당되는 다양한 마을만들기사업들과 관련해서는 대구시, 대구 서구청 등 광역 및 기초자치단체 수준에서 조례를 제정하고 있지는 않으며, 다만 중소기업청이 지원하는 전통시장활성화사업을 추진하기 위한 대구광역시 서구 유통기업상생발전 및 전통상업보존구역 지정 등에 관한 조례가 제정되어 있다.

나. 지역재생 관련 정책

대구 서구에서 진행되고 있는 대표적인 재생사업들을 주거지 재생, 산업재생, 공동체복원을 위한 마을만들기사업 등으로 구분하여 살펴보고자 한다. 대구 서구는 물리적 쇠퇴와 인구사회 쇠퇴가 급격히 진행되고 있으므로 우선적으로 물리적 재생이 이루어져 인구 유입을 유도할 필요가 있다.

현재 대구 서구에서 진행되는 재생사업들은 다음과 같다. 첫째, 주거지 재생사업으로 평리재정비촉진지구가 지정되었으며 재정비기본계획이 통과될 경우 주민으로 구성된 조합이 사업을 추진할 예정이다. 둘째, 산업재생으로는 국토해양부가 지원하는 서대구공단 산업단지 재생사업과 중소기업청이 지원하는 전통시장현대화사업의 일환으로 원고개시장의 재정비가 진행되고 있다. 마지막으로, 공동체 복원을 위하여 물리적 환경개선과 공동체 활성화를 위한 프로그램 진행

을 병행시키는 마을만들기사업은 현재 3개 사업이 추진 중에 있다. 대구 서구내 마을만들기사업은 공동체 복원의 성격보다는 주거환경 재정비의 물리적 재생의 성격이 강하다.

대구 서구내 마을만들기사업은 비산동, 내당동 등에서 예정되어 있는데, 이들 지역은 서대구 공단 인근 지역에 비하여 필지가 더욱 세분화되어 있고 대구 중구에 인접하여 있어 평리재정비촉진지구와 같은 대규모 재정비사업이 매우 어려운 지역에 주거환경개선차원에서 시행되고 있다.

대구시는 도시재생을 위하여 시청 내에 도시주택국 내에 도시재생과를 별도로 구성하고 있으며 산업단지재생을 위하여 경제통상국 내에 산업입지과를 운영하고 있으며¹⁴⁾, 대구 서구청에서는 도시국 내 건축주택과와 주민생활지원국의 경제과에서 재생사업들을 담당하고 있다.

〈그림 5-3〉 대구 서구의 주요 지역활성화사업



14) 대구시 내 산업 관련 국은 경제통상국, 신기술산업국, 첨단의료산업국 등 3개이다

1) 평리재정비촉진사업

재정비촉진지구는 도시재정비촉진을 위한 특별법 제5조의 규정에 의하여 지정하는 지구로, 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위하여 사업이 추진되는 지구를 의미한다.

재정비촉진지구는 주거지형과 중심지형으로 구분되며 보통 전자는 50만 m^2 이상으로 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비에 필요한 지구를 뜻하며, 후자는 20만 m^2 이상으로 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지 등에 지정된다.

대구 서구의 경우 평리재정비촉진지구가 지정되어 있으며, 해당 지구는 주거지형에 해당되는 정비지구로 사업위치는 대구 서구 평리의 5동과 평리6동의 일원이며 면적은 689,064 m^2 이다.

평리지구의 위치는 서대구공단 옆에 위치하고 있으므로 사업의 목적은 노후화된 단독주택 위주의 주거중심지를 재개발하면서 공원이나 좁은 이면도로 등의 기반시설을 개선하고 동시에 서대구공단과 염색공단의 배후주거지 역할을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다.

사업의 추진경위를 살펴보면, 재정비촉진지구 후보지가 2009년 10월 28일 선정되었으며 지구 지정고시가 2010년 11월 22일 시작되었고 평리재정비촉진계획이 2011년 1월 17일에 착수되어 2012년 12월에 완료될 예정이다. 평리지구 주민설명회는 2011년 6월 1일, 도시재정비위원회의 자문(2회, 2011년 12월, 2012년 4월) 등이 추진되었으며, 향후 재정비촉진계획이 올해 말 완료되면 2013년 12월까지 기반시설 기본 및 실시설계를 시행하고 2014년 1월부터 촉진구역별 사업을 시행하는 것을 목표로 하고 있다.

특이 사항은 재정비촉진지구 선정과정에서 각 구청별로 후보지 공모를 받고 이를 도시재생위원회의 심의과정을 거쳐서 선정하였다는 점이다. 재정비촉진지구를 선정할 때 대구시는 각 구청별로 후보지에 대한 공모를 받았으며 각 구청은 1-3개씩의 후보지를 제출하여 총 10개의 후보지가 제안되었다.

대구시 도시재생위원회가 2009년 10월 16일 개최되었으며 서구 평리, 북구 보

평동, 달서구(면적으로 인한 조건부승인)가 일차 선정되었다. 이 과정에서 법에서 규정하고 있지는 않지만 사업의 추진편의성을 보장하기 위하여 도시재생위원회는 주민동의 2/3의 서명을 요구하였으며, 이에 따라 대구 서구는 해당 사업대상지에서 6300세대 중 2/3의 동의를 받아 사업제안서를 제출하였으며, 그 결과 2010년 11월 22일 지구 지정이 고시되었다.

후보지 공모의 주요 선정기준인 대상지 내 건축물은 1989년 이전 건축물(2,222동, 82.6%)이 대부분으로 20년 이상된 노후 건축물이 주를 이루고 있다.

2) 서대구공단재생사업

서대구산업단지는 대구 섬유산업의 핵심 지역이었으나 섬유산업의 쇠퇴에 따라 최근에 물류단지, 유통단지 등이 들어서기 시작하였다. 서대구산업단지 내의 업체당 평균종사자수가 서대구공단의 경우 1998년 26.9인이었으나 2010년 9.3인으로 감소하였으며 평균생산액도 1995년 29.6억원에서 2010년 17.8억원으로 감소추세에 있다. 서대구공단의 조성면적은 2,417천 m^2 이며, 업체수는 1,227개, 종사자수는 11,237명으로 추산된다(대구시 내부자료).

서대구 산업단지는 “산업단지”라는 이름이 붙여져 있으나 「산업입지법」에 의해 관리받는 산업단지가 아니라 일반 공업지역에 불과하며 자연발생적으로 생겨난 공업지역이다¹⁵⁾. 따라서 대부분의 도로폭이 10m미만으로 대형트레일러 및 화물차량의 진출입이 곤란하고 소방차량의 진입이 어려워 재개발의 필요성이 많이 지적되었다.

또한 공원 및 녹지시설이 부족하여 근로환경이 열악하고 주차공간 부족으로 불법주차가 증가하여 평균 속도 10km/h 내외가 되어 서대구IC가 옆에 있음에도 불구하고 물류비용이 증가해왔다.

이에 서대구산업단지는 국토해양부의 산업단지재생사업으로 노후화된 서대구

15) 1975년 7월 28일 1차지구 도시계획시설이 결정되고 1976년 3월 3일 실시계획이 인가되어 9월 1일 1차 지구에 공장이 입주하였다. 실시계획이 경상북도 고시로 이루어졌으나 지방산업단지도 아니며 임의 산업단지로 분류된다.

공단의 기반시설, 지원시설 및 편의시설을 확충, 개량하는 것을 목적으로 추진하며, 아직까지 산업단지재생계획이 수립되어 있지 않다.

2007년 10월 국토부의 노후산단 재정비 우선지원대상단지로 선정되었으며 2009년 9월 재생사업 우선사업지구로 선정되었고 2010년 2월 재생계획수립 용역이 착수(LH공사, 대구도시공사, 대구시와 공동 용역 착수)되었다. 2011년 3월 제3공단과 함께 서대구공단 등이 재생사업 예비타당성조사대상으로 선정되어 2011년 12월 예비타당성조사 최종보고회가 있었으며 2012년 예비타당성조사를 통과하였다(B/C=1.18, AHP=0.557). 향후 토지소유자의 동의를 얻어¹⁶⁾ 2012년 하반기에 재생사업지구로 지정하고 2013년 재생사업 시행계획 수립, 2014년 사업 시행을 목표로 하고 있다.

서대구 재생사업의 사업비는 재생사업지구로 지정되었을 경우 중앙정부가 기반시설(도로, 주차장, 공원, 녹지 등) 확충비용의 50%를 지원하므로, 총 예정사업비는 현재 17,844억원이며 그 중 국비가 2,337억원, 시비가 2,336억원, 민간이 13,171억원이다. 사업기간은 당초 2009-2021년이었으나 계획 수립과 예비타당성조사 등의 기간이 지연됨에 따라 2014-2023년(10년)으로 변경되었다.

서대구산업단지의 경우 국가나 지자체에 의한 계획적 개발이 아니므로 토지소유주의 분할 판매를 통하여 필지 분할이 가속화되어 있고 난개발이 많이 진행되었다. 또한 용도지역상 일반공업지역이므로 평당 300-700만원에 이르는 매우 높은 지가가 형성되어 있다. 또한 소규모 필지에 임대공단이나 물류창고로 사용하도록 하여 다른 산업단지에 비하여 토지소유자와 기업체가 다른 경우가 많다. 따라서 필지 소규모화, 높은 지가 형성으로 당분간 산업단지의 재개발 방향이 쉽게 합의되기 어려울 것으로 보인다.

대구가 계속 확장하면서 초창기에는 대구의 외곽지역이었던 서구 및 서대구공단이 점차 대구의 도심에 위치하게 되었으므로 지식기반 서비스업의 도심형 첨단산업단지로 육성시켜야 한다는 쪽으로 발전방향이 제안되어 있으나 2013년 서

16) 산업단지 재생의 경우 토지면적의 1/20이상 토지소유자의 동의와 토지소유자 총수 및 건축물 소유자 총수의 1/20이상의 동기가 있어야 재생사업지구 지정이 가능하다.

대구 산업단지 재생사업 시행계획이 수립되기 전까지는 재생방향이 구체적으로 어떤 식으로 합의될 지는 명확하지 않다.

3) 원고개전통시장 현대화사업

중소기업청이 지원하는 전통시장현대화사업이 대구 서구에서도 원고개시장 현대화사업으로 진행할 예정에 있다. 2012년 3월 현대화사업비를 신청하였으며 2012년 상인(80%), 건축주(100%), 토지주(100%)의 동의서를 2월~4월 기간 동안에 받았으며, 2012년 4월 19일 중소기업청의 현지실사와 2012년 5월 21일 대구시의 심의가 완료되었다. 2013년 2월에 건물주, 토지주 자부담을 확보하여 2013년 3월 공사를 발주할 계획에 있다.

사업내용으로는 아케이드 설치(국비 1,080백만원, 시비 270백만원, 자부담 180만원 등 총 1,800백만원), 공영주차장 건립(국비 1,200백만원, 시비 400백만원, 국비 400만원 등 총 2,000백만원, 40대의 주차수용 목표) 등으로 구성되어 전통시장 활성화를 위하여 물리적 기반시설 구축사업을 추진할 예정에 있다.

4) 마을만들기사업

대구 서구에서는 “희망마을만들기사업”(행안부), “더좋은 마을만들기 사업”(대구시), 국토부의 “행복마을만들기사업”(국토부) 등 3가지 형태의 마을만들기사업이 진행 중에 있다.

마을만들기사업은 소규모 주거필지가 특징인 내당동과 비산동에서 추진되고 있다. 행안부의 희망마을만들기사업은 영세민밀집지역인 내당 2·3동에서 추진 중에 있으며, 이 사업대상지는 대구시가 지원하는 “더좋은 마을만들기사업”의 부지 내에 위치하고 있어 대구시와 행안부 사업이 결합 추진됨을 알 수 있다.

행안부의 희망마을만들기사업은 2010년에 시작된 사업으로 기존의 동네마당 조성사업을 발전적으로 확대하여 사회적 소통과 문화적 풍요를 누리는 커뮤니티 복원의 일환으로 추진된 것이다. 대구 서구 내당동에서 진행되는 희망마을만들

기사업은 2012년 4월 행안부에 대구시가 사업제안서를 제출하고 5월 25일에 공모사업으로 선정되면서 추진되기 시작하였으며 설계용역과 공공디자인 협의를 거쳐서 2012년 9월에 공사를 시작할 예정이다.

희망마을만들기사업은 총 4억원의 사업비(국비 2억, 시비 1억, 구비 1억)가 집행되며 주로 공원조성(647㎡, 놀이터, 쉼터, 운동기구 등)과 커뮤니티 프로그램이 운영될 수 있는 커뮤니티 건물(연면적 148㎡, 2층, 커뮤니티센터, 어린이 북카페, 공동작업장 등으로 활용)을 신축하는 것을 주 사업 내용으로 하고 있다.

한편, 대구시가 지원하는 “2012 더 좋은 마을 만들기 사업”은 내당2·3동의 불량주택 밀집지역의 재정비를 위하여 시비 10억원을 투입하는 사업이다. 더좋은 마을만들기사업은 전면철거 방식의 부정적 효과, 낮은 실현가능성에 대한 인식으로 대구시가 새로운 도시재생방식으로 추진하는 사업으로, 주민의견을 수렴해 주민협의체를 구성하여 사업계획서를 작성하고 9월쯤 공사에 들어가 12월에 완공할 계획에 있다.

주요 사업내용은 ① 폐가나 내대지를 정비하여 쌈지공원, 텃밭, 주차장 등 생활기반시설의 조성, ② 공가, 빈점포 리모델링으로 공동작업장, 커뮤니티센터 조성, ③ 사회취약계층 노후주택 개보수, 기반시설 정비 및 마을미관 개선사업, ④ 직업교육 및 일자리 창출, 기타 주민복지프로그램 운영 등이다.

국토부의 행복마을만들기사업은 광특회계 상의 도시활력증진지역사업으로 대구 중구의 달성토성 주변인 대구 서구 비산2·3동 주변 저층 주거밀집지역을 대상으로 실시될 예정이다. 총사업기간은 2013년에서 2017년으로 총 5년 동안 총사업비 100억원(국비 4,672백만원, 지방비 5,328백만원)이 투자될 예정이다.

주요 사업내용은 달성토성 주변 약 112,533㎡에 해당되는 지역에 물리적 정비와 소규모 일자리사업과 공동체활성화프로그램을 추진하는 것을 내용으로 하고 있다. 물리적 정비의 경우 주택개보수, 달성토성 둘레길 조성, 먹거리 골목조성 등이며, 프로그램으로는 공방운영(교육, 생산, 판매), 마을축제 개최 등을 계획하고 있다. 커뮤니티의 활성화를 위해 추진되는 공방활동은 콩으로 만드는 공방(식품), 의류리폼공방(패션), 한약가공공방(약재) 등을 운영하는 것으로, 사업대상지에 분산 배치하여 물리적 환경도 개선할 뿐만 아니라 지역내 소규모 일자리 창

출도 도모하고 공방방문객의 유치도 효과로 기대하고 있다.

3. 평가 및 대안

가. 지역재생정책 평가

대구 서구의 쇠퇴 원인은 지역외적 원인과 지역내적 원인이 맞물려 발생한 것이라 할 수 있다. 먼저, 대구 서구의 쇠퇴에 영향을 미치는 지역외적 원인으로, 대구시 전체의 경제적 위상이 약화되면서 대구 서구는 다른 광역시의 자치구 및 다른 시군과의 경쟁에서 뒤쳐질 뿐만 아니라 대구시 내 다른 자치구와의 경쟁에서도 밀려나고 있는 실정이다.

반면에, 대구 서구의 쇠퇴에 영향을 미치는 지역내적 요인은 크게 3가지를 들 수 있다. 첫째 대구 원도심(중구)의 쇠퇴로 인하여 대구 서구의 상업기능도 동반 약화되었다는 점이다.

둘째 대구의 도시개발방향이 수성구(범물지구 등 대단지 주택개발), 동구(밀라노 프로젝트의 일환으로 이시아폴리스, 동대구KTX역) 등에서 진행됨에 따라, 단독주택이나 저층 연립주택이 많은 서구에 비하여 학군, 주거환경(공원녹지, 소평몰, 아파트 등)이 좋은 수성구 등으로 인구가 유출되어 대구 서구가 쇠퇴하기 시작하였다.

셋째, 산업측면에서도 대구 달서구에 성서산업단지가 1차-4차까지 분양완료되고 5차가 조성, 입주 중에 있다. 특히 평당 분양가 측면에서 서대구공단은 평당 300-700만원이나 5차 성서산업단지는 평당 100-200만원을 예상하고 있어 산업입지 경쟁력도 떨어진다.

이러한 지역 내외부의 어려움을 인식하여 대구시와 대구 서구청은 대규모 택지개발이나 재생계획을 수립하기보다는 소규모 주거환경개선사업이나 마을만들기사업으로 선회하고 있으며 서대구공단을 도시형 첨단복합산업단지형으로 재개발하는 것을 추진하고자 하고 있다.

대규모 택지개발의 포기는 재개발과정에서의 주민동의의 어려움, 갈등 증폭이라는 정치적 문제 뿐만 아니라 현재의 부동산 경기에서 수익성이 담보되지 않아

사업시행자가 나타나지 않는 현실적 이유도 존재한다.

그러나 이와 더불어 대구시가 노후화된 지역의 커뮤니티 복원을 통한 현주민의 재정착을 높이는 것을 향후 도시개발방향으로 상정할 필요가 있다고 인식한 데에도 기인한다.

현재의 대구 서구의 재생사업은 아직 사업추진단계에 있거나 계획단계에 있어서 아직은 재생사업에 대한 평가를 하기에는 시기상조라 할 수 있다. 다만 기조는 그대로 유지하고 현실화시키기 위해서는 주민이 참여하는 사업이 될 수 있도록 해야 한다. 또한 대구 서구는 지역의 경제적 활력을 제고시키기 위한 방향으로 서대구공단 재생사업을 추진해야 한다.

한편 대구 서구는 자치구이며 특히 재정자립도가 매우 낮아 현재까지 진행 중인 사업은 중앙정부 지원사업이나 대구시 단독사업인 경우가 많으므로, 대구 서구의 전체 비전과 상관없이 중앙부처의 지원을 받아 사업이 진행될 수 있는 사업 위주로 재생사업이 진행될 가능성이 존재한다. 따라서 대구 서구 전체의 재생계획과 이에 따른 공모사업 신청, 재원조달계획 등이 수립될 필요가 있다.

나. 향후 재생방안

대구 서구는 대구시의 전통 공업지역이었던 서대구공단, 염색공단 등의 경제적 쇠퇴와 대구 도심부의 쇠퇴가 진행되면서 인구 감소와 물리적 쇠퇴를 겪고 있는 지역이므로 물리적 쇠퇴를 해소하는 것을 우선적인 과제로 상정하면서 도심기능의 회복을 통하여 장기적으로는 인구유입, 특히 청장년층의 인구유입을 도모해야 한다.

물리환경부문에서의 재생을 위하여 대구 서구 지역의 정주환경 개선작업은 전면철거형 개발보다는 수복형 개발형식을 취하면서 점진적인 주거환경개선사업을 추진해야 할 것이다. 현재 부동산시장의 침체로 인하여 전면철거형 개발은 사실상 현재 시장 흐름에도 역행하는 방식이라 할 수 있다. 또한 현재 거주민의 거주안정성을 보장하기 위해서라도 수복형 개발방식을 취해야 할 것이다. 이를 위하여 먼저 대구 서구 지역의 주거환경에 대한 실태분석을 선행하여 단순한 집

수리가 요구되는 건물과 공가의 이유 및 소유관계 등에 대한 조사에 기반하여 대구 서구의 주거지개선종합계획을 수립해야 한다.

최근에 개발된 서구청 앞의 평리4동, 내당 4동 등을 제외한 나머지 지역들은 대체로 단독주택이나 연립주택 형태이므로 건축연도만으로 계산되는 노후주택비율 이외에 주거지역의 노후정도를 파악하기 위한 실질적인 현지조사가 필요하다.

주거지 재생사업은 취약계층의 주거복지 개선을 위한 사업, 빈집 수리를 통한 공동체 복원사업, 물리적 개량을 위한 주거환경 개선사업 등으로 종합적으로 추진하도록 계획을 수립해야 한다. 특히 취약계층을 위한 주거복지 개선사업은 대구시 차원의 공공임대사업 형태로 추진되고 이를 위한 재정 마련을 위하여 대구도심활성화 지원조례(가칭) 등을 제정할 필요가 있다.

또한 사업의 추진을 위한 민간주체로 협동조합, 커뮤니티비즈니스 등의 설립을 지원할 필요가 있다. 대형 건설사에 비해 지역에 밀착한 커뮤니티 비즈니스형 업체들이 수익률보다는 지역주민 또는 조합원의 이해를 반영하기 쉬우므로 지역형 건설보수업체의 설립을 지원할 필요가 있다. 업체들은 집수리, 타일 줄눈과 곰팡이 청소, 담장 관리 등을 직접 수행하면서 동시에 주거환경을 관리하는 방안 등에 대한 주민교육 등도 추진하여 건설업체 및 유지보수업체와 지역주민 간의 의사소통을 원활히 할 수 있도록 해야 한다.

한편, 인구사회부문의 재생을 도모하기 위해서 대구 서구는 중산층, 젊은 층 인구의 유입을 촉진하도록 해야 한다. 특히 대구 서구는 다른 자치구에 비하여 노령화지수가 높아지고 인구의 고령화가 급속도로 진전되고 기초생활수급자수도 자치구 평균에 비하여 상당히 높다.

젊은 층의 유입을 위해서는 산업단지 재정비를 통하여 일자리를 제공할 수 있도록 하여야 하며, 산업단지 재정비과정에서 일부 부지에 문화, 스포츠 관련 시설을 배치하도록 계획하는 동시에 대구 서구의 골목골목에 문화시설(소규모 갤러리, 카페 등)의 입주를 지원하도록 해야 한다.

산업경제부문의 재생전략을 위해서는 현재 예정되어 있는 전통시장 현대화사업이 물리적 개선사업과 함께 지역내 소비자의 방문을 유인하기 위한 별도의 프로그램을 진행시켜야 할 필요가 있다. 축제나 과거 5일장과 같이 정해진 요일에

반복적인 세일이나 이벤트를 진행하여 불거리와 쇼핑이 같이 이루질 수 있도록 해야 한다. 또한 원고개 전통시장 내 상점들의 공동판매를 촉진할 수 있는 사업을 고안해서 추진해야 한다. 예를 들어, 서울 종로구 통인시장의 경우 “도시락 카페” 운영이 모범적인 사례라 할 수 있다. 종로구의 도시락 카페는 통인시장 고객만족센터에서 쿠폰을 구입하고 그 쿠폰으로 시장 내 도시락카페 가맹점에서 밥, 김치, 반찬 등을 구입하여 고객만족센터 2층에서 식사하는 것으로, 서울 종로의 주변 직장인을 겨냥한 사업으로 통인시장이라는 전통시장의 활성화가 단순히 아케이드 건설 등의 물리적 기반만으로는 해결되지 않는다는 것을 보여준 사례라 할 수 있다.

한편 산업단지 재정비와 관련하여 산업단지 재정비계획을 수립할 때 현재 입주업체의 재정착률을 높여 기존 대구 서구의 인구를 유지하면서 새로운 직업군의 유입을 도모하도록 해야 한다.

제2절 울진군

1. 지역쇠퇴의 추세 및 특성

가. 지역쇠퇴의 추세

경상북도 최동북단에 위치하고 있는 울진군은 태백산맥 하단부 동쪽에 위치하여 서쪽에는 남북으로 험준한 산들이 길게 뻗어 있으며, 동쪽은 동해안과 접한 서고동저형 지형을 이룬 지역이다. 해발 300m 이상의 고산지대가 약 50%를 차지하고 있어, 농경지 및 취락지는 해안선을 따라 형성되어 있다.

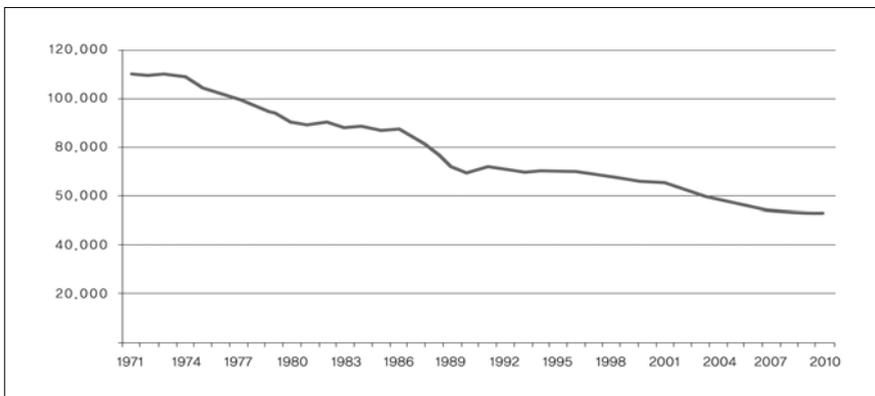
서쪽으로는 봉화군, 영양군, 남쪽으로는 영덕군, 북쪽으로는 강원도 삼척시를 접하고 있으며, 고속도로와 철도시설의 부재로 타 시군과의 접근이 매우 제한적이다. 해안선을 따라 남북방향을 지나가는 7호 국도가 울진군의 주 도로축이며, 36호 국도를 통해 봉화·영양군 등 내륙방향으로의 접근이 가능하다.

〈그림 5-4〉 울진군 위치



1970년대에는 10만 명이 넘는 인구가 지속적으로 감소해오다가 2011년 말 현재, 52,045명으로 축소하여, 전형적인 농촌지역의 쇠퇴현상을 보이고 있다. 다른 지역과 다른 특수성은 1990년 준공된 울진원자력발전소의 입지인데, 이로 인한 영향은 준공이후 1991년 일시적인 인구증가 이외에는 발견되지 않는다.

〈그림 5-5〉 인구추이(1971-2010)



자료: 울진군, 2011, 울진통계연보

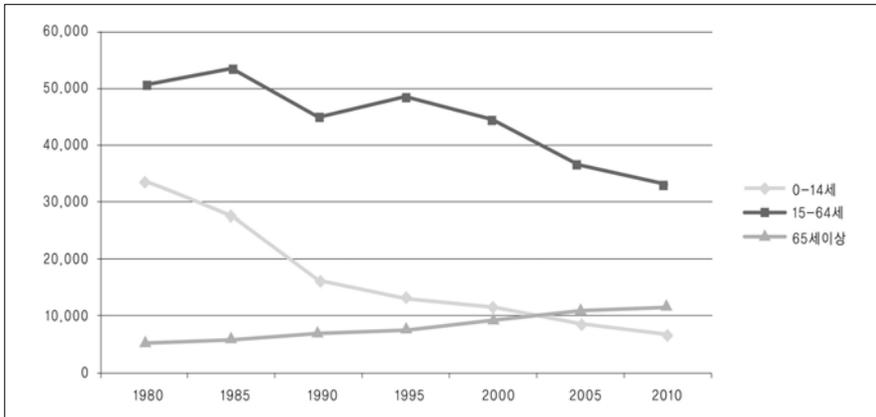
연령별 인구를 살펴보면, 65세 이하 인구는 지속적으로 감소하고 있으나 65세 이상 인구는 오히려 증가하고 있다. 특히 비록 감소세에 있긴 하나 2000년까지는 15세 미만 인구가 65세 이상 인구보다 더 많은 비중을 차지하고 있었으나, 2005년부터 15세 미만 인구가 65세 이상 인구보다 더 적은 비중을 차지하여 노령화지수가 급증하게 되었다.

〈표 5-5〉 연령별 인구분포

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
0-14세	33,759	27,906	16,747	13,508	11,663	8,933	6,903
15-64세	51,382	53,815	45,719	49,111	44,962	36,678	33,422
65세이상	5,641	6,392	7,373	8,118	9,673	11,096	12,105

자료: 울진군, 2011, 울진통계연보

〈그림 5-6〉 연령별 인구분포



특히 15세미만 인구 대비 65세 이상 인구수를 보여주는 노령화 지수가 심화된 요인으로 군 관계자들은 울진군의 낙후된 교육환경을 들고 있다. 중·고등학교부터 대구 등 역외지역으로 유학을 떠나던 학생들이 최근 들어 초등학교 5-6학년 부터 유출되고 있어, 교육으로 가구 전체의 역외 이동이 가속되고 있다고 한다.

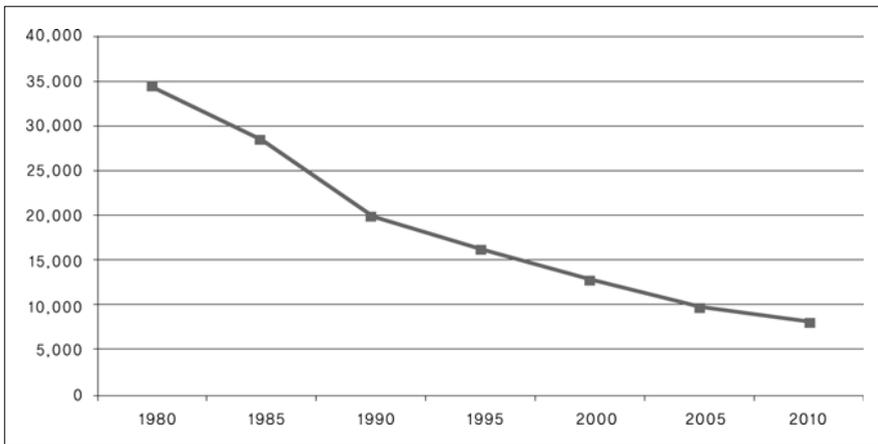
실제로 울진군의 유초중고 학생들의 인구변화를 살펴보면, 1980년 3만 명이 넘던 학생들이 2010년에는 8천여명 미만으로까지 감소하여 심각한 수준에 이르고 있다.

〈표 5-6〉 취학대상 및 취학생 분포

구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
취학대상 및 취학생	34,226	28,577	19,823	16,266	12,752	9,623	7,999

자료: 울진군, 2011, 울진통계연보

〈그림 5-7〉 취학대상 및 취학생(5-19세)

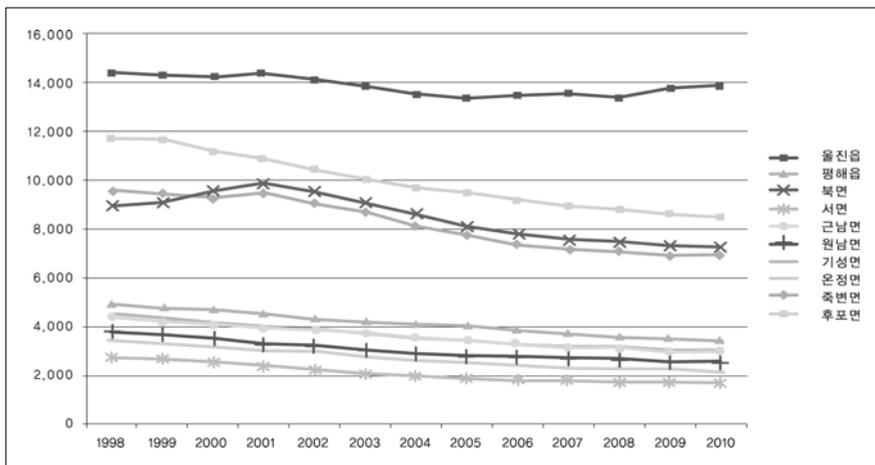


한편, 2011년 말 현재, 군 전체 인구의 약 27%인 14,036명이 울진읍에서 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다. 울진군은 2읍(울진읍, 평해읍), 8면(북면, 서면, 근남면, 원남면, 기성면, 온정면, 죽변면, 후포면)으로 구성되어 있는데, 울진읍 다음으로는 후포면(8,354명), 북면(7,234명), 죽변면(6,995명)에서 거주하며 평해읍의 인구는 3,419명에 불과하다. 울진읍과 평해읍은 각각 1979년 및 1980년에 읍으로 승격하였으나, 울진읍에 비해 평해읍은 소도읍으로서의 기능을 수행하고

있지 못한 것으로 나타났다. 평해읍보다는 동해안에 면해있는 북면, 죽변면, 후포면 등의 인구가 더 많은 비중을 차지하고 있다.

인구추면으로만 살펴본다면, 울진군의 중심지는 울진읍으로 중심시가지가 쇠퇴하는 눈에 띄지 않으며, 오히려 주변 배후지의 쇠퇴가 전체 쇠퇴를 야기한 것으로 볼 수 있다.

〈그림 5-8〉 읍면별 인구추이(1998-2010)



나. 지역쇠퇴의 특성

울진군은 2010년 복합쇠퇴지수에 의한 쇠퇴순위 38위 지역으로 상위20%에 속하는 쇠퇴지역이자, 2005년 45위에 비해 7위 더 상승한 쇠퇴 심화지역이다.

영역별로 살펴보면, 인구사회영역에서는 2005년 31위에서 2010년 35위, 물리환경영역은 11위에서 27위로 쇠퇴가 완화된 것으로 나타나나, 산업경제영역의 순위가 94위에서 67위로 27위나 상승하여 2005년에 비해 더 쇠퇴한 것으로 나타났다.

2010년 기준으로 살펴보면, 인구사회영역(35위) 및 물리환경영역(27위)은 쇠퇴 상위 20%분위에 속하나, 산업경제영역(67위)은 쇠퇴 상위 30%분위에 속하여 인

구사회 및 물리환경영역이 여전히 산업경제부문에 비해 더 쇠퇴한 것으로 나타났다.

2010년 기준, 지표별로 살펴보면 울진군은 인구사회영역중에서는 연평균인구증감률, 순이동률, 천명당기초생활수급자수 등이 군 평균보다 월등히 높게 나타나고 있어 인구사회영역의 쇠퇴수준을 높였다. 노령화지수 및 평균교육연수는 오히려 군평균에 비해 양호한 편으로 나타났다.

산업경제영역에서 1인당지방세와 인구천명당도소매업종사자수를 제외하고는 모든 영역에서 군 평균보다 낮게 나타나 산업경제 쇠퇴수준을 높였으며, 특히 제조업종사자수비율이 군 평균보다 매우 낮게 나타나고 있다.

물리환경영역의 경우 노후주택비율, 신규주택비율, 공가율이 모두 군 평균보다 더 쇠퇴한 것으로 나타나 물리환경영역의 쇠퇴가 타 영역에 비해 정도가 심한 것으로 나타났다.

〈표 5-7〉 2010년 지역 쇠퇴수준의 시군구별 평균 비교

구분		전체 (228개)	군 (86개)	울진군 (2010)	울진군 (2005)
인구 사회 영역	연평균인구증감률	-0.18	-0.85	-1.8	-3.1
	순이동률	-0.06	-0.03	-0.6	-3.3
	노령화지수	133.7	224.0	183.4	133.9
	평균교육연수	10.4	8.7	9.0	8.3
	독거노인가구비율	10.3	17.0	17.8	14.9
	천명당기초생활수급자수	46.03	64.67	90.6	99.0
산업 경제 영역	재정자립도	28.2	17.3	16.4	20.2
	1인당지방세	839,586	683,545	824,356	790,026
	천명당종사자수	383.5	342.9	331	290.6
	사업체당종사자수	4.8	4.4	3.9	3.7
	제조업종사자비율	19.0	19.7	6.8	7.3
	고차서비스업종사자비율	10.5	6.3	6.0	6.7
	인구천명당도소매업종사자수	55.1	40.6	44.6	43.4
물리 환경 영역	노후주택비율	16.6	26.8	28.6	32.3
	신규주택비율	11.8	11.1	8.3	7.3
	공가율	8.2	12.8	13.2	12.8

각 지표를 2005년과 비교하여 살펴보면, 군 평균보다 쇠퇴한 것으로 나타난 연평균인구증감률과 순이동률, 천명당기초생활수급자수는 2005년에 비해서 쇠퇴 수준이 완화되어 가고 있으나, 군 평균보다 양호한 지표였던 노령화지수 및 독거노인가구비율은 2005년에 비해 더 악화된 것으로 나타났다.

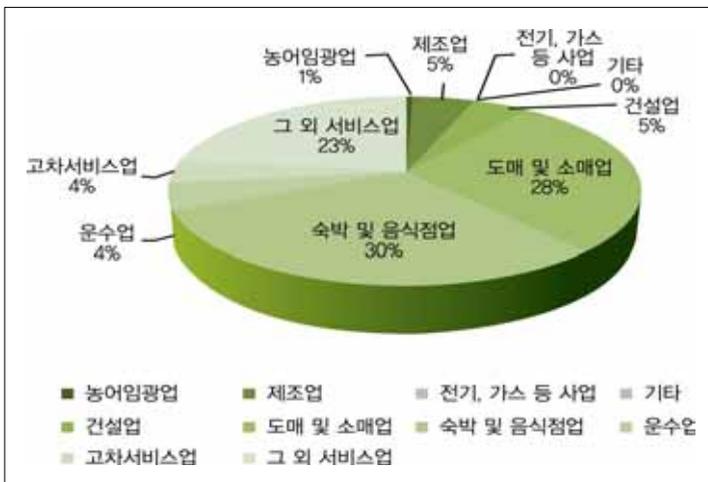
산업경제영역의 경우, 군 평균보다 양호한 값을 나타내는 1인당지방세와 인구천명당도소매업종사자수는 2005년과 비교하여도 2010년이 더 성장한 측면을 보인다. 그러나 군 평균보다 못한 재정자립도, 제조업종사자비율, 고차서비스업종사자비율은 2005년에 비해서도 더욱 악화되어 가고 있는 실태를 보이고 있다. 특히 제조업종사자비율 및 고차서비스업종사자비율의 쇠퇴가 두드러지는데, 울진군의 산업구조 비율을 살펴보면, 제조업 비중이 5%대에 불과하여 제조업이 크게 뒤쳐져있음을 알 수 있다. 천명당종사자수와 사업체당종사자수는 회복된 수치를 보이고 있는데, 종사자수를 기준으로 살펴보면 울진군의 산업은 도소매업, 숙박 및 음식업 등이 상대적으로 발달해 있다. 그러나 일부 지표의 개선에도 불구하고 산업경제영역의 전반적인 쇠퇴는 울진군을 2005년에 비해 더 쇠퇴한 지역으로 이끌게 된 요인이 되었다.

〈표 5-8〉 울진군 사업체수 및 종사자수

구분	2000		2005		2010	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
전체	4,270	15,391	4,045	14,902	4,005	15,485
농업, 임업 및 어업	4	269	8	91	9	62
광업	11	267	11	140	12	158
제조업	262	1,419	228	1,093	195	1,048
전기, 가스, 증기 및 수도사업	5	1,285	6	1,568	6	1,501
하수등 처리, 원료재생 및 환경복원업	-	-	-	-	13	161
건설업	126	1,614	156	1,474	189	1,670
도매 및 소매업	1,322	2,455	1,183	2,225	1,122	2,086
운수업	1,399	3,009	1,202	2,793	1,219	2,615
숙박 및 음식점업	140	317	178	356	177	373
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	16	120	25	136	23	176
고차서비스업	146	883	132	1,004	151	925
공공행정, 국방 및 사회보장행정	46	1,408	52	1,128	46	1,456
교육서비스업	133	1,151	159	1,187	162	1,268
보건업 및 사회복지서비스업	75	375	78	514	98	869
예술, 스포츠 및 여가관련서비스업	143	262	147	284	114	219
협회및단체, 수리및 기타개인서비스업	442	805	480	909	469	898

자료: 울진군, 울진통계연보, 2001, 2006, 2011

〈그림 5-9〉 울진군 산업비중(2010 사업체수)



물리환경영역의 경우, 군평균보다 쇠퇴한 수치를 보였던 노후주택비율과 신규 주택비율은 2005년에 비해 양호해진 것으로 나타났으나, 공기질은 2005년보다 더 늘어났다.

2. 제도 여건 및 시책

가. 지역재생 관련 제도 여건

울진군의 경우 지역재생계획 등이 수립된 바는 없지만, 지역발전 관련 계획을 살펴보면, 지역 재활성화를 위한 중앙정부 및 군 차원의 노력을 엿볼 수 있다.

먼저 환동해경제권 부상에 대응한 개방형 문화관광개발 추구한 경북 동해안권 특정지역 지정 및 개발계획(2008~2017)에 따르면 울진군 관련 계획으로 원남면 오산리 일원의 스킨스쿠버 리조트 개발과 근남~북면간 해안경관도로 개설사업을 추진중에 있다. 경북 동해안 광역권 개발계획(2006~2020)에서는 환동해경제권 형성에 대비한 동해안의 공동비전을 환동해권 환경공생 신성장산업 거점으로 수립하고 있는데, 동해안의 장점인 청정자원을 활용한 신성장산업과 관광산업 발전을 추구한 것이다. 울진군 관련 계획으로 남북 및 동서도로 연계망 확포장 사업 이외에 해양바이오산업 클러스터 형성 등이 포함되어 있다. 경상북도 백두대간권 신발전지역 종합발전구역 및 종합발전계획(2012~2020)에서는 경상북도 7개시군(안동, 영주, 상주, 문경, 예천, 봉화, 울진) 24개 읍면동 일원을 지정하고 있는데, 울진군은 평해읍 및 북면이 속해 있다. 현재 1차 발전촉진지구 사업으로 국립 백두대간 테라피단지(영주, 예천) 사업이 고지되어 있다.

〈그림 5-10〉 울진군 기초생활권발전계획 공간구상



자료: 울진군, 2010, 울진군 기초생활권발전계획(2010~2014)

울진군이 자율적으로 수립한 기초생활권발전계획(2010~2014)에 따르면, 친환경·지속가능한 개발로 청정자원이 살아있는 생태지대 조성, 건강하고 여유로운 삶이 보장된 복지도시 구현, 산악·해양·온천을 연계한 복합휴양지 조성, 녹색에너지·해양과학 거점육성으로 저탄소 녹색성장 주도, 광역교통망 및 지역교통 네트워크 구축으로 지역발전 촉진 등을 기본구상으로 삼고 있다.

한편 울진군 장기종합계획 수정계획(2008~2020)에서는 환동해 해양관광 중심 도시 울진 건설을 목표로, 울진읍·근남면·죽변면 중심의 북부권, 평해읍·후포면 중심의 남부권과 더불어 기성면·원남면을 중심으로 한 중부권 개발로 3핵 체계의 공간개발을 구상하고 있다.

전반적으로 동해안의 청정자원을 활용한 신성장산업과 관광산업 발전을 추구하고 있었으나, 울진군의 쇠퇴현상은 2005년에 비해 2010년 더욱 심화되고 있었다.

쇠퇴지역 재활성화를 위한 관련 조례로서 타 시군에서 제정하고 있는 원도심 활성화와 관련된 조례는 없지만, 쇠퇴하고 있는 시가지인 평해읍을 대상으로 한 울진군 소도읍육성 지원조례, 쇠퇴하고 있는 재래시장의 육성을 위한 울진군 유통기업 상생발전 및 전통상업보존구역 지정 등에 관한 조례, 쇠퇴하고 있는 농촌인구에 대한 대책으로서 울진군 귀농자 지원 조례 등 개별 쇠퇴영역별로 관련 조례들이 제정되어 있다. 또한 울진군의 산업 재활성화를 위한 조례로서, 울진군 기업 및 투자유치촉진조례 및 울진군 관광진흥에 관한 지원 조례를 제정하여 외국인 투자유치 및 관광객 유치에 대한 지원을 규정하고 있으며, 교육여건으로 인한 타지역 인구 전출에 대한 대응으로 울진군 교육경비 보조에 관한 조례 등도 마련하고 있다. 개별 영역 차원에서는 지역쇠퇴에 대한 군 차원의 제도적 지원 노력은 다방면으로 이루어지고 있는 편이다.

〈표 5-9〉 울진군 지역재생 관련조례

조 례	내 용
울진군 소도읍육성 지원조례	「지방소도읍 육성지원법」(이하"법"이라 한다.) 제21조 및 동법 시행령 제11조의 규정에 의거 울진군소도읍육성사업시행에 관하여 필요한 사항을 규정 주택건설촉진법 등의 적용에 관한 특례 규정
울진군 기업 및 투자유치촉진조례	울진군 산업구조의 고도화와 지역경제 활성화를 위하여 국내기업과 외국인 투자의 효율적인 유치와 그 지원에 관한 사항을 규정
울진군 농어촌 빈집정비 지원	「농어촌 주택개량 촉진법」에 의하여 군관내에 노후되고 낡고 헐어서 거주하지 않은 농어촌 빈집을 정비하여 주거환경 개선 및 군민의 삶의 질 향상을 도모하기 위하여 농어촌 빈집 정비 지원에 필요한 사항을 규정
울진군 관광진흥에 관한 지원 조례	울진군의 관광객 유치 및 관광진흥발전을 위한 단체관광객 유치 여행사에 대한 지원사항을 규정 관광객을 유치하여 관광산업발전과 지역 경제 활성화에 기여한 여행사에 대해 예산의 범위내에서 행정·재정적 지원
울진군 농어촌거주 미혼남성 국제결혼 지원 조례	울진군 거주자 중 결혼을 하지 못한 농·어촌거주 미혼남성의 국제결혼 주선 등으로 원만한 가정을 이루게 함으로써 농·어업에 대한 의욕을 고취시키고 농·어촌사회의 활력을 불어 넣음 예산의 범위내에서 결혼 소요비용의 일부 또는 전부 지원
울진군 귀농자 지원 조례	「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제4조 및 제8조의 규정에 의한 울진군 농업의 안정적인 성장·발전과 농업 인력의 지속적인 양성을 위하여 귀농자의 유치 및 지원에 관한 사항을 규정
울진군 유통기업 상생발전 및 전통산업 보존구역 지정 등에 관한 조례	대형유통기업과 중소유통기업의 상생발전, 「유통산업발전법」 제8조제3항 및 제13조의3제2항에 따라 위임된 대규모점포 및 준대규모점포의 등록제한과 전통산업 보존구역의 지정 등에 관한 사항을 규정
울진군 주민복지지원사업 및 기업유치지원사업 운영·관리 조례	「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 제10조 및 같은 법 시행령 제19조제4항 규정에 의거 발전소 주변지역 주민의 소득증대 및 생활안정에 필요한 사업과 울진군의 산업화 촉진을 위하여 "주민복지 지원사업"및 "기업유치지원사업"의 설치 및 운용에 필요한 사항을 규정
울진군 출산장려금 지원에 관한 조례	「저출산·고령사회기본법」 제10조의 규정에 의하여 자녀의 양육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 출산·입양장려금을 지원하는데 필요한 사항을 규정
울진군 교육경비 보조에 관한 조례	「지방교육 재정교부금법」 제11조 제6항 및 「시·군 및 자치구의 교육 경비 보조에 관한 규정」에 의하여 울진군비를 재원으로 하여, 울진군안에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비의 일부를 보조함에 있어 공정하고 효율적인 예산지원 등에 필요한 사항을 규정

출처: 울진군

나. 지역재생 관련 정책

지역 재활성화를 위한 울진군의 관련 정책들을 영역별로 살펴보면, 먼저 울진군의 지역쇠퇴를 이끄는 요인인 인구사회 영역에서는 인구감소에 대응한 인구유치 시책 및 유초중고 등 취학생들에 대한 지원으로서 교육 관련 정책들이 있다. 도시민 및 외국인 농촌 유입을 촉진함으로써 농촌인구를 유지하기 위한 정책으로서 월드하우스 마을 조성사업을 전원마을 조성의 일환으로 펼친 바 있으며, 청소년들의 교육여건 개선을 위한 다양한 시책을 추진하고 있다. 이 가운데 교과부 마이스터고 육성사업의 일환으로 추진하고 있는 평해공업고등학교의 원자력 마이스터 육성사업은 원자력 관련 기업 취업 및 일자리 창출을 도모함으로써 고교졸업 이후 학생들의 울진군 안착을 지원함으로써 울진군의 인구쇠퇴문제에 대비하고자 하고 있다.

〈표 5-10〉 인구사회부문 관련 사업

사업명	사업내용
월드하우스마을 조성(12~13)	-도시민 및 외국인 농촌 유입을 촉진함으로써 농촌인구유지 및 지역활성화 도모(국비 14억, 지방비 6억) -기성면 사동리~기성리/ 전원마을 조성, 한옥마을, 테마 주택단지 조성
울진청소년종합문화센터 건립(11~13)	-청소년들을 위한 미래형 교육공간 제공 -광특회계 사업
포스텍 해양대학원 유치(11~20)	-평해읍 직산리에 포스텍 해양대학원 울진 캠퍼스 설립 -경북도 110억, 울진군 478억, 포스텍 232억
원자력 마이스터고 추진(11~13)	-원자력발전소 전문인력 양성을 위해 평해공업고등학교를 원자력 마이스터고로 육성 -원자력 관련 기업 취업 및 일자리 창출 도모 -교과부 마이스터고 육성사업, 한수원(한국수력원자력) 지원사업
울진빌리지스쿨 운영	-울진군 관내 고등학교의 열악한 교육환경을 개선하고 지역인재 양성을 위해 온라인 수강 및 개별 컨설팅 실시
자율형 공립고 지원	-자율형 공립고 울진고 등 별도 예산 지원으로 교육인프라 개선 및 학력 증진 기여 (도 80억, 군 1,575억) -교육경비 보조금, 기숙형 고등학교 운영비 지원, 원어민 강사 채용 지원 등

산업경제부문 영역에서 진행되는 대부분의 사업들은 국비 지원에 의존하고 있는데, 개발촉진지구 사업으로 추진하고 있는 오산종합리조트 조성, 동해안권 발전종합계획중 경북 핵심선도사업으로서 환동해 해양과학 콤플렉스 조성, 3대 문화권 문화생태관광기반조성 전략사업으로서 울진 금강송 생태휴양단지(에코리움) 조성 등 굵직굵직한 개발사업 뿐만 아니라 울진 관광형 바다목장사업 및 전통시장 시설현대화사업 등 어촌마을 재활성화와 전통시장 재활성화 사업 등에 대해서도 국비 지원에 의존하고 있다. 대부분의 지역경제 활성화의 사업들이 관광산업과 관련되어 있다.

〈표 5-11〉 산업경제부문 관련 사업

사업명	사업내용
오산종합리조트 조성(2011~)	-당초 골프장이었던 개발계획을 종합리조트 신규개발계획으로 변경 착수 -기반시설은 동해안권 개발촉진지구 사업으로 추진 -콘도, 펜션, 승마장, 오토캠핑장 등은 민자로 추진
환동해 해양과학 콤플렉스 조성 (11~20)	-죽변면 후정리/ 국비 2,200억, 민자 1,000억, 지방비 200억 -동해안권 발전종합계획 중 경북 핵심선도사업으로 울진 '환동해 해양과학 콤플렉스' 선정 -해양과학교육관, 해양과학비즈니스타운, 해양문화 테마파크 등 조성
울진 관광형 바다목장사업 (03~13)	-후포항~기성면 구산리 해역 / 국비 355억 -어초시설, 종묘방류, 해양관광시설, 바다목장 체험관 등
울진 금강송 생태휴양단지 조성 (11~17)	-서면 소광리 일원 -3대 문화권 문화생태관광기반조성 전략사업으로 선정 -금강송 테마숲, 테라피체험장, 화전민마을 역사관, 금강송 아트리움, 한옥촌 등 (국비 258억, 지방비 273억)
전통시장 시설현대화사업	-울진시장, 후포시장(2012)/ 국비 11.7억, 군비 7.8억 -주차장 조성 및 아케이드 설치, 고객쉼터 조성

한편, 물리환경 관련 현재 추진중에 있는 시책은 덕천리 이주대책 주택건설사업이 있는데, 이는 신울진원자력발전소 1·2호기 건설예정 부지인 북면 덕천리 지역주민들을 위한 이주주택신축 건립사업으로 한수원 지원으로 죽변면 후정리에서 진행되고 있다.

지역 재활성화와 관련된 종합적인 개발사업으로는 소도읍육성사업, 농촌마을 종합개발사업, 면소재지 종합정비사업 등 기존 낙후지역 종합개발사업들이 추진되고 있는데, 이들 사업의 특징은 읍, 면, 마을 단위를 대상으로 도로 정비, 산책로 조성 등 생활환경정비 뿐만 아니라 재래시장 정비, 체험시설 조성 등 소득기반시설 확충 등 종합적인 측면에서 개발사업이 추진되고 있다는 점이다.

인구사회 및 산업경제 부문 관련 사업이 각각 해당 영역에서의 쇠퇴문제를 해결하기 위한 정책적 노력이었다는 점에서 지역재생 관련 사업으로 여겨질 수 있지만, 종합개발 관련 사업들은 대부분 중앙정부의 지원을 받는 낙후지역 종합개발사업들로서, 쇠퇴지역에 대한 재활성화 시책이기보다는 낙후지역에 대한 종합적인 지역개발사업, 즉 부족한 SOC를 확충하고 낙후되어 있는 지역주민들의 생산 및 소득기반을 확충하여 읍, 면, 마을 단위로 삶을 영위할 수 있도록 하는 기초생활기반 확충사업의 성격을 띠고 있다.

〈표 5-12〉 종합발전 관련 사업

사업명	사업내용
평해읍소도읍육성사업 (10~13)	-구 국도7호선 가로환경정비사업, 읍민회관 및 마을숲 조성, 보행데크 설치 및 재래시장 정비
농촌마을종합개발사업 (07~13)	-온정권역: 온정면 소태리, 온정리, 조금리(2007~2011) -삼당권역: 북면 허당리, 삼당리, 두천1·2리(2009~2013) -도로 및 산책로 정비, 마을 회관 및 농촌체험시설 조성, 공동육묘장 및 공동저온창고 등 소득기반시설, 교육훈련 및 마을홍보사업(지역축제, 마을브랜드, 홍보 마케팅 등)
면소재지 종합정비 (12~14)	-근남면 (2012~2014) -도시계획도로개설, 복지회관 및 폐교 리모델링, 왕피천트레킹산책로 조성, 왕피천 수변생태학습장 조성 등

3. 평가 및 재생방안

가. 지역재생정책 평가

울진군의 지역쇠퇴는 울진읍 등 중심지의 쇠퇴에 의한 것이기보다는 주변 읍

면지역의 쇠퇴에 의해 쇠퇴가 더욱 진전된 것이며, 인구사회-산업경제-물리환경 전 영역에서 쇠퇴현상을 보이거나, 특히 인구사회-물리환경 영역의 쇠퇴가 두드러지고 있다. 그러나 동태적 쇠퇴의 측면, 즉 2005년과 2010년을 비교하여 보면 쇠퇴수준이 더욱 심화된 영역은 산업경제 영역인 것으로 나타났다.

울진군 지역재생 관련 정책은 주로 중앙정부 차원의 계획에 의한 것이 많으나, 경북 동해안권의 개발과 연계된 개발계획으로서 지역재생의 관점이기보다는 환동해경제권 형성에 대비한 발전전략으로서 수립된 것들이다. 다만 지역의 자율적 계획수립의 권고로 수립된 울진군 기초생활권발전계획에서는 인구감소, 특히 취학생 감소에 따른 노령화 심화에 대한 문제 및 낮은 제조업 기반으로 인한 산업쇠퇴의 문제를 인식하고 발전계획을 수립하고 있으나, 지역쇠퇴에 대한 재생계획이기보다는 종합적인 발전계획의 성격을 띠고 있다. 이는 장기종합발전계획에서도 마찬가지로 울진군을 3핵 체계의 공간개발로 울진읍 이외의 평해읍/후포면 및 기성/원남면의 3핵체계로 개발하고자 하고 있으나, 기존의 지역개발사업 위주의 종합적 발전구상의 성격에 불과하다. 종합발전계획 및 기초생활권발전계획 등은 읍면 소재지의 재활성화를 위한 재생계획뿐만 아니라 시군 전체의 기초생활 인프라 정비 및 마을단위 종합정비사업 또한 포괄하기 때문이다.

물론 울진군과 같은 낙후지역은 쇠퇴문제에 대한 대응책보다 지역 전체의 발전문제에 더 관심을 가지게 되므로 지역재생정책은 여타의 지역발전정책에 비해 중요한 이슈가 아닐 수 있다. 울진군은 특히 원자력발전소 유치를 통한 지역발전을 도모하는 특수지역으로서 군 전체의 지역발전정책은 원자력발전소 유치에 따른 주민복지 지원사업 및 기업유치 지원사업 등에 초점이 맞추어져 있으며, 상대적으로 쇠퇴하고 있는 평해읍의 지역재생문제 등은 소도읍 육성사업 등으로 대응하고 있다.

군차원에서 열악한 교육환경을 개선하고 지역인재를 육성하기 위한 인구사회 측면의 재활성화 노력을 기울이고 있으나, 취학 학생들의 전출이 지속되고 있어 근본적인 원인해결은 미흡하다고 볼 수 있다.

나. 향후 재생방안

울진군의 지역 재활성화를 위한 제도적 개선방안은 제7장에서 살펴보도록 하며, 여기서는 지역쇠퇴에 대응한 울진군의 재활성화 전략방안에 대해 간략하게 제시하도록 한다.

울진군의 지역재생전략은 최근들어 더욱 심화된 산업경제 영역의 쇠퇴문제를 해결할 수 있는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 인구사회 및 물리환경 영역의 쇠퇴수준도 심각하나, 이 영역의 쇠퇴를 이끄는 인구감소 추세는 비단 울진군 뿐만 아니라 농촌지역, 그리고 국토 전반에서 나타나고 있는 문제이므로, 귀농 및 결혼이민자 등 단순한 인구유치전략으로 해결될 수 있는 문제가 아니다. 따라서 산업경제영역의 재활성화를 통해 지역 전체의 재활성화를 이끌어낼 수 있어야 한다.

울진군의 산업경제 관련 재생사업을 살펴보면, 지역의 청정자원을 활용한 관광산업 활성화에 초점이 맞추어져 있다. 농경지가 부족하여 농업 생산량이 부족하고, 제조업 기반 또한 취약하여 울진군의 산업구조상으로는 관광산업에 관심을 가질 수밖에 없었다. 그러나 고속도로와 철도시설의 부재로 타 시군과 접근성이 매우 제한적인 울진군이 관광객을 유치하기란 매우 어려운 여건이었다. 그래서 울진군 관광진흥에 관한 지원 조례를 제정하여 단체관광객을 유치하는 여행사에 대해서는 지원을 하는 시책까지 펼쳤지만, 대체로 장기 체류형 관광객이 아닌 단체관광의 진흥을 통해서 관광산업을 진작시키기란 어렵다.

울진군의 지역재생전략은 장기적으로는 지역주민으로까지 유치될 수 있는 장기 체류형 관광객을 유치하는 전략이어야 하는데, 이를 위한 구체적인 방안으로 울진의 대표적인 지역자원인 온천자원을 활용하는 방안을 들 수 있다. 울진군에는 온천이용객이 가장 선호하는 온천인 백암온천¹⁷⁾ 뿐만 아니라 국내 유일의 자연 용출온천인 덕구온천이 소재하고 있어 전국에서 온천이용객들이 울진군을 찾

17) 2007년 행정안전부가 조사한 전국 온천이용실태조사에 따르면, 전국 온천이용객들이 가장 선호하는 온천은 울진군 백암온천인 것으로 나타나고 있다.

고 있으나, 사계절 이용가능한 온천임에도 불구하고 온천이용객이 여름 성수기에 집중되고 있으며, 여타의 시군과 달리 온천과 관련된 호텔, 콘도 등 숙박기반 시설 또한 우수하나 숙박관광객이 울진을 찾는 전체 관광객의 10% 정도에 불과한 실정이다.

울진군의 온천자원을 중심으로 금강송 등으로 대표되는 산악자원과 동해안 해양자원을 연계하는 온천욕·삼림욕·해수욕이 가능한 국내 유일의 자원을 지역재생전략의 중심으로 삼고 종합전략을 수립하면 다음과 같다.

구체적인 공간적 범위는 백암온천이 위치한 온정면과 덕구온천이 위치한 북면이 될 것이다. 울진군의 지역쇠퇴가 중심시가지인 울진읍이 아닌 주변 읍면의 쇠퇴로 야기되는 공간적 특성을 보이고 있으므로 울진읍에 접해있는 북면과 평해읍에 접해있는 온정면의 지역재생으로 울진군 전체의 재활성화를 도모하는 것이다. 즉 각 면의 온천자원을 중심으로 한 온천마을 재생전략이 울진군 지역재생의 중심이 되는 것이다.

백암온천과 덕구온천 등 지역의 온천자원을 활용한 체류형 온천관광객 증대를 위해 먼저 전통온천장으로서 울진 온천의 전통성을 재현할 수 있도록 과거 노천탕과 공동욕장 등을 복원하여 온천마을로서의 전통경관을 육성하도록 한다. 도시명의 유래가 된 고대 로마인들의 목욕탕 로마 바스(Roman Baths)가 시내 중심부에 위치해있는 영국의 바스(Bath)의 온천재생사업처럼, 노후화된 온천시설과 주변 관광지를 전면 수복하기보다는 문화유산으로서 온천시설을 복원하여 복원된 전통경관을 통한 지역 활성화를 도모하는 것이다. 모텔 등의 밀집으로 퇴폐 온천문화의 집적지가 된 타 지역 유명 온천과 차별성을 분명히 함으로써 전통온천장으로서 울진의 온천마을의 이미지를 부각시킨다.

또한 북면과 울진읍, 온정면과 평해읍의 연계 뿐만 아니라 덕구온천과 백암온천이 각각 소재한 북면과 온정면의 연계성을 증진시키기 위해 도로 등의 접근성이 제고되어야 할 필요도 있겠지만, 울진군 전역에 퍼져 있는 온천자원을 연계할 수 있는 다양한 연계 프로그램들을 강구해야 한다. 일본 벳푸시의 온천 투어리즘 사업처럼, 지역 전체를 온천자원과 연계시켜 어디에서나 온천문화를 누릴

수 있는 온천마을로 재생시킬 수 있도록 해야 한다. 마을주민이 참여하는 역사적 온천마을의 마을 만들기 사업 및 지역에 산재한 온천 관련 유물들의 탐방하는 탐방 프로그램들을 운영한다.

이 때 지역의 온천자원이 자연스럽게 금강송 등 산악자원 및 해안가의 해양자원과 연계될 수 있도록 코스화하여 울진에서는 온천욕 뿐만 아니라 및 삼림욕, 해수욕 등을 누릴 수 있음을 홍보하여, 온천욕만을 위해 울진군을 방문하는 당일 단체관광패턴에서 탈피하여, 장기 체류형 관광산업이 활성화될 수 있도록 한다.

이러한 관광산업을 위시한 산업경제부문의 재활성화 전략은 낙후된 온천시설 및 온천마을의 복원 및 경관사업 등으로 물리적 환경의 개선을 이끌고, 장기 체류형 관광객의 유치를 통해 장기적으로 지역의 인구사회부문의 재생을 도모할 수 있도록 유도한다. 즉 온천관광을 단순한 목욕관광에서 탈피하여 울진의 청정자연속에서 치유(Healing) 효과를 누릴 수 있다는 점을 부각하여, 국내 치유관광객 뿐만 아니라 일본의 장기 체류관광객을 유치할 수 있도록 관련 사업을 지원 하는 것이다.

제3절 남원시

1. 지역쇠퇴의 추세 및 특성

가. 지역쇠퇴의 추세

남원시는 서남부 내륙, 전라북도 동남부의 넓은 분지에 위치하며, 시의 동남쪽 지리산의 주능선을 경계로 경남 하동군 및 전남 구례군과 북동부는 경남 함양과 접하고, 서쪽은 임실군, 순창군과 북쪽은 장수군과 인접하고 남쪽의 일부는 섬진강을 경계로 전남 곡성과 접해 있는 지역이다.

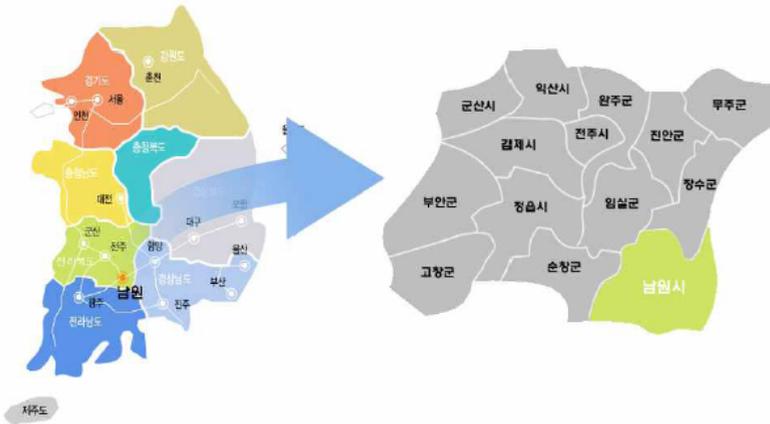
1995년 남원시와 남원군이 통합된 도농통합시로 면적은 약 752.62km² 전라북도 면적의 약 9.4% 차지한다. 남원시 전체 면적의 14.7%에 지리산 국립공원이 차지

하고 있다.

행정구역은 1읍 15면 7동이며, 인구는 87,455명(2012년 1월1일 남원시주민등록기준)이다. 지역별 인구분포를 보면 동지역에 51,474명(58.6%), 읍·면지역에 36,301명(41.3%)이 거주하고 있다.

인구구조는 15세 미만인구가 16.0% (12,567명; 2010년 인구주택총조사기준) 65세 이상 인구가 23.6%(18,477명)로 노령인구의 증가로 초고령 사회를 이루고 있다. 출산율 저하와 청장년층 전출로 농촌형 인구구조를 보이며, 전출로 인한 인구이동으로 인구는 계속 감소추세이나 최근 들어 감소현상이 점차 둔화되고 있다.

〈그림 5-11〉 남원시 지리적 위치



출처: 남원시

남원의 주산업은 농업과 관광으로 산업별 종사자수는 1차 산업 0.67(165명), 2차 산업 21.3%(5,164명), 3차 산업 78.3%(19,227명)으로 도소매업이 전체 16.4%(4,014명), 관광과 관련된 운수 및 음식숙박업 15.2%(3,731명)이다.

역사적으로 남원시는 1931년 남원면이 남원읍으로 승격된 후 1981년 남원읍이 시로 승격 분리되면서 남원시와 남원군이 존재하다가 1995년 남원시와 남원

군이 통합되어 현재의 남원시가 되었다.

남원시 인구는 지속적으로 감소하고 있으며 읍·면지역의 인구감소가 뚜렷하다. 동지역은 인구감소폭이 적으며 시청사이전과 택지개발로 신도심으로 이주함에 따라 신·구도심으로 나뉘게 되었다. 현재까지는 구도심지역에 재래시장, 대형마트, 행정기관이 밀집되어 상업, 일부행정기능을 담당하고 있으나 동북쪽으로 대규모 주거지 개발로 주거가 밀집되고 대형마트가 입점을 준비하면서 신·구도심 차이가 두드러질 가능성이 있다.

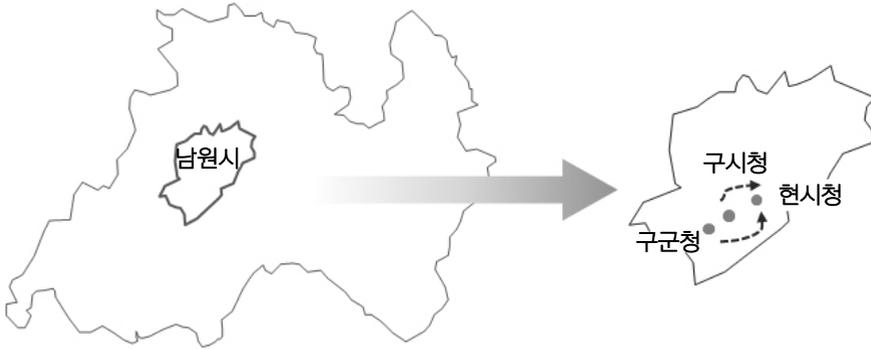
남원시청은 구 남원역사 맞은편에 위치하다가 1990년대 도통동 일대가 개발되면서 1992년 도통동 현재 시청사로 이전하였다. 남원군청은 공설시장, 용남시장이 위치한 죽향동에 있던 것이 1995년 통합되면서 현재 도통동 청사로 합쳐졌다. 구시청소재지(동충동)를 중심으로 전주지방법원 남원지원, 전주지방검찰청 남원지청, 세무소등 행정기관이 여전히 밀집해 있으며 구군청소재지(죽향동) 일대는 공설, 용남시장, 이마트, 각종 병원이 밀집한 상업지역이다.

도통동일대는 택지개발지구로 대단지 아파트가 건설되면서 현재 시청사를 중심으로 동쪽일대에 주거가 밀집하게 되었다. 1995년 1,382세대(부영, 우성아파트) 입주를 시작으로 2002년까지 부영5차, 호반리젠시빌, 향교동 일대 중앙하이츠 아파트등이 들어서 동북쪽에 아파트 주거가 집중되어 있다.

시청중심으로 동북쪽은 주거, 서쪽은 상업시설과 관광지가 모여있는 구조를 보인다. 동쪽 지역에 신시가지 개발됨에 따라 현재 롯데마트가 입점 준비중이며 동부에 거주하는 주민들을 중심으로 상업축이 이동하고 있다.

신시가지의 개발이 기존 시가지에서 벗어나 외곽보다는 구군청에서 현시청사까지 반경 1.3km 이내에 있어 남원시내에서 새로운 주거와 상권의 이동 현상이 나타났지만, 도심 쇠퇴로 볼 정도는 아니다.

〈그림 5-12〉 남원시·군 청사 이동



남원시 인구는 지속적으로 감소하고 있는 추세이며 전체인구에서 동지역의 인구변화의 폭은 적으며 대부분 인구감소는 읍면지역에서 일어나고 있다.

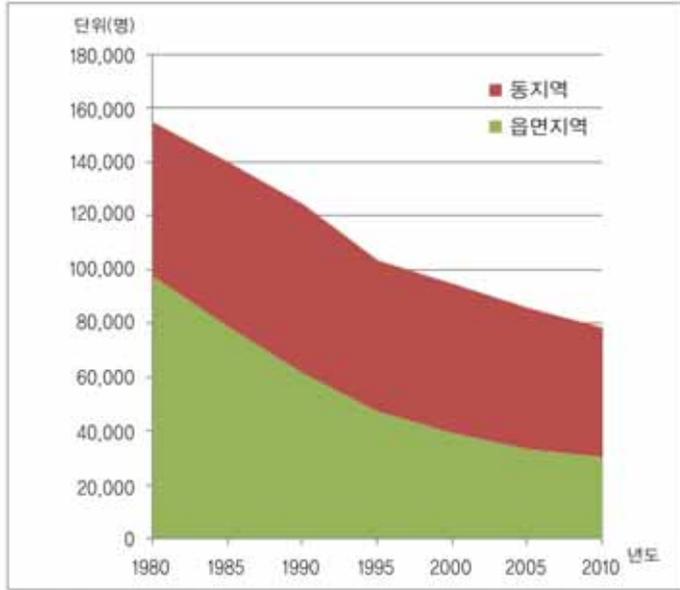
〈표 5-13〉 남원시 읍면동 인구변화

(단위: 명)

년도	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
남원전체	155,088	140,236	124,524	103,544	94,810	85,828	78,425
동지역	57,471	61,447	63,157	56,495	55,788	52,793	48,474
읍·면지역	97,617	78,789	61,367	47,049	39,022	33,035	29,951

출처: 통계청

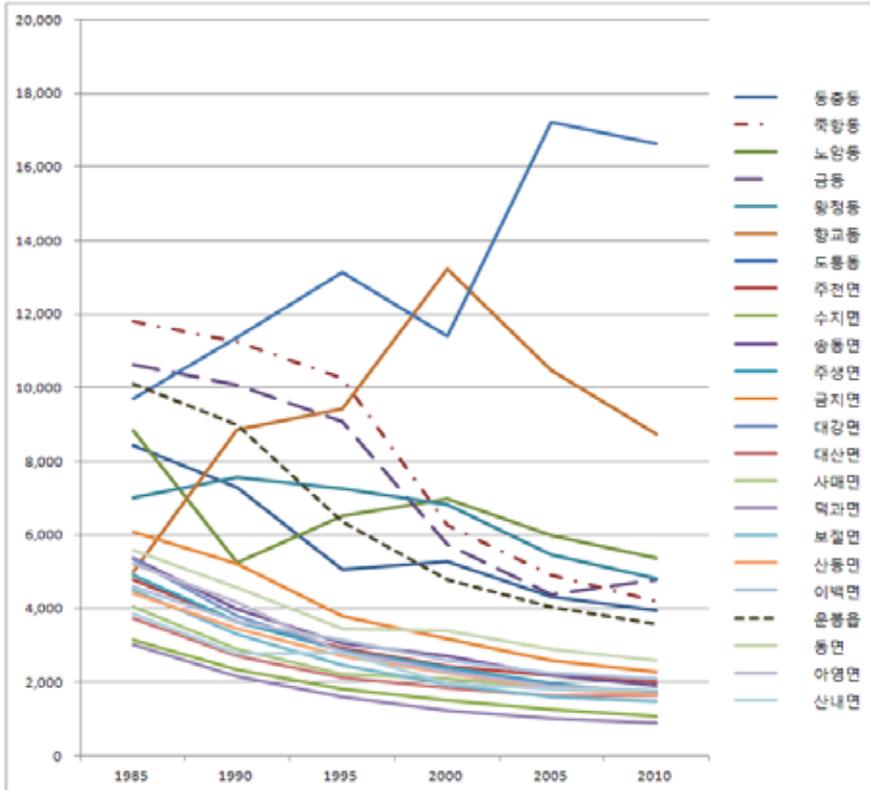
〈그림 5-13〉 남원시 읍면동 인구변화



동별 인구 역시 감소하고 있지만 그 변화의 폭이 적으며 특정 동에서 인구 증가와 감소가 뚜렷하게 나타나고 있다. 동별 인구를 보면 구군청사 자리였던 죽향동과 금동의 인구감소가 두드러짐을 알 수 있다. 죽향동과 금동은 2000년 쌍교동이 분리되어 편입되었음에도 인구감소가 지속되고 있다. 현시청이 있고 대단지 아파트가 밀집되어있는 도통동의 인구만 유일하게 증가세를 보인다.

읍면지역 인구분포를 보면 운봉읍에 약 12%인구가 분포하여 타 면지역보다는 거주인구가 많은 편이나 가장 급격한 인구감소를 보이고 있다. 운봉읍은 1995년에 운봉면이 읍으로 승격하였으나, 소도읍의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하다.

〈그림 5-14〉 남원시 읍면동별 인구 변화



〈표 5-14〉 남원시 읍면동별 인구 변화

(단위 : 명)

년도	1985	1990	1995	2000	2005	2010
등중동	8,429	7,306	5,065	5,293	4,315	3,943
죽향동	11,815	11,264	10,270	6,263	4,910	4,202
노암동	8,841	5,250	6,512	6,989	6,006	5,374
금동	10,630	10,079	9,085	5,762	4,391	4,777
왕정동	7,004	7,572	7,265	6,838	5,483	4,828
향교동	5,018	8,855	9,430	13,227	10,485	8,733
도통동	9,711	11,358	13,128	11,416	17,203	16,617
주천면	4,789	3,639	2,924	2,438	2,189	1,995
수지면	3,156	2,337	1,819	1,520	1,251	1,070
송동면	5,382	3,994	3,044	2,711	2,203	1,907
주생면	4,898	3,657	2,870	2,411	1,976	1,671
금지면	6,087	5,227	3,814	3,185	2,581	2,289
대강면	5,348	3,805	2,868	2,323	1,922	1,726
대산면	3,741	2,723	2,122	1,866	1,631	1,636
사매면	4,054	2,917	2,214	2,100	1,857	1,783
덕과면	3,040	2,165	1,597	1,236	1,030	902
보절면	4,506	3,290	2,475	1,938	1,613	1,466
산동면	4,422	3,451	2,723	2,249	1,833	1,669
이백면	4,588	3,642	3,156	2,584	2,250	2,089
운봉읍	10,112	9,005	6,351	4,801	4,060	3,568
동면	5,587	4,584	3,445	3,402	2,910	2,603
아영면	5,206	4,166	2,824	2,289	1,894	1,800
산내면	3,873	2,765	2,803	1,969	1,835	1,777

출처: 통계청

남원시는 순창, 임실, 장수, 함양, 하동, 구례, 곡성군에 둘러싸여 있어, 주변 군지역에 시지역으로서 교육 및 고차 서비스에 대한 중심역할 기능을 수행해야 하나, 제대로 된 역할을 수행하고 있지 못하다. 교육과 관련하여 군지역 학생들이 중·고등학교 진학시 남원시로 진학하지 않고 있으며 오히려 남원 학생들조차 전주, 광주 등으로 진학하고 있다. 남원에는 27개의 초등학교, 14개의 중학교, 9

개 고등학교, 1개 대학이 있으며 초등학교수 대비 상급학교수가 적고 학생수도 감소하고 있다. 타지역으로 중·고등학교 진학이 많으며 서남대학교는 타지역 학생비율이 더 높다.

또한 전출로 인한 15세 미만 인구와 부모세대가 줄면서 인구의 고령화가 심해지고 있다. 전체 인구감소는 감소하였으나 경제력이 약한 독거노인가구가 증가하였다.

남원은 ‘춘향전’의 배경 지역으로서 풍부한 전통문화를 지니고 있다. 춘향전과 동편제 및 흥부전 등 고전소설과 국악, 현대소설 ‘혼불’의 배경지로 문학적 콘텐츠가 다양하며 이를 관광자원으로 잘 활용하고 있다. 주요 관광시설로는 광한루원과 춘향테마파크, 국악의 성지, 혼불문학관과 지리산 국립공원이 있으며 상설 국악공연이 이루어지고 있다. 2012년 82회를 맞은 ‘춘향제’가 대표적인 지역축제이며 ‘흥부제(2011년 19회)’, ‘황산대첩축제(2011년 26회)’, ‘남원허브축제(2011년 4회)’가 개최되고 있다. 자연자원을 이용한 축제와 전통문화축제가 주로 봄·가을에 개최되고 있으며 2005년 이후 관광객 감소로 관광산업 활성화를 위한 다양한 방안을 모색하고 있다.

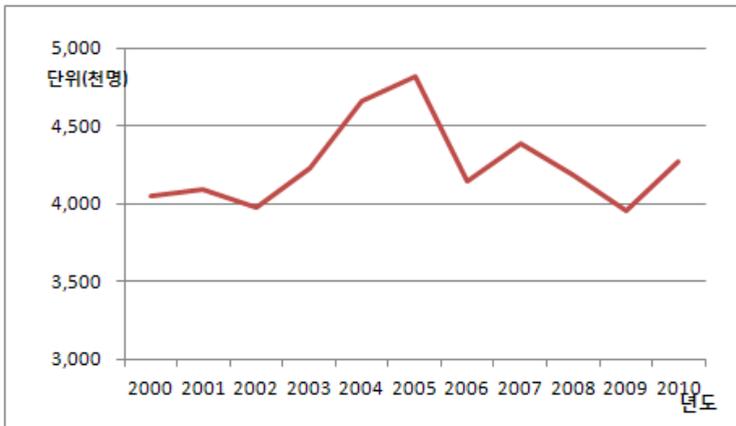
기존의 관광지 개발과 동시에 체험 및 프로그램을 신설하고 각 마을단위로 농촌테마, 체험마을을 만들어 농촌관광과 소득원 개발사업이 진행되고 있다. 운봉읍에 소재한 ‘허브밸리’는 2005년 지식경제부로부터 특구로 지정받은 후 시청내에 ‘허브원예과’가 신설되었고 ‘2004 세계 허브엑스포’를 개최하여 허브산업을 육성하고 있다.

2008년 시작되어 2012년 지리산을 잇는 지리산 둘레길이 모두 연결되면서 지리산뿐만 아니라 지리산둘레길을 찾는 관광객이 늘고 있으며 둘레길이 지나가는 각 마을마다 민박을 비롯한 체험마을이 생겨나고 있다.

관광산업은 대규모 개발사업 형태를 띠며 개장 후 일시적으로는 관광객이 증가하나 시간이 경과함에 따라 관광객수가 감소되는 특징을 보이고 있다. 지리산 관광객의 경우 꾸준하기는 하나 봄·가을 특정계절에 집중되어 수익성을 내는데 어려움이 있다. 관광객수 통계를 보면 2002년 이후 관광객이 증가하였으며 남원

관광단지 조성, 남원 춘향문화권 관광지 조성에 따른 효과로 보여진다. 2005년 이후 급격히 감소했다가 2006년 아시아지역에 KBS 드라마 ‘쾌걸춘향’이 방영된 이후 남원 홍보 지속화 및 주연배우 홍보대사 참여 등으로 촬영장으로 사용된 춘향테마파크 일대의 방문객이 증가하기도 하였다. 2009년 이후 증가는 지리산 둘레길 등 지리산권 관광객 증가의 영향으로 보여진다.

〈그림 5-15〉 남원시 관광객수 변화



관광산업 이외에 산업기반은 취약한 상태이다. 주변 인접도시 영향 및 접근성으로 산업유치에 어려움이 있으며 6개의 농공단지가 있으나 중소규모 업체가 대부분 입주해있어 지역 기반 산업이 빈약한 실정으로 자연지형을 이용한 고랭지 농업이 주산업이다. 그나마 인구 감소 및 고령화로 경제활동 인구 감소, 독거노인 증가, FTA 체결 등으로 주산업인 농업의 쇠퇴도 우려되고 있다. 2010년 농가 인구는 남원시 전체 인구의 26.2%(23,032명)로 농가인구는 지속적으로 감소하고 있다. 관광객은 계속 감소하다가 최근 들어 지리산둘레길 관광 및 수학 여행객이 증가하면서 회복세에 접어들고 있다.

나. 지역쇠퇴의 특성

지역쇠퇴지수 분석결과 남원은 2005년에서 2010년 쇠퇴수준이 다소 심화된 지역으로 종합쇠퇴지수순위가 전국 57위에서 38위로 변화한 지역이다. 2010년을 기준으로 보면 종합쇠퇴지수는 상위 20%에 포함되었고 부문별로는 인구사회부문이 쇠퇴 상위 20%, 산업경제부문이 쇠퇴상위 30%, 물리환경부문이 쇠퇴상위 20%에 위치하고 있다.

영역별 쇠퇴지수 순위를 보면 남원시가 특별히 물리환경영역에서 2005년 104위에서 2010년 46위로 쇠퇴한 것으로 나타나고 있다. 지속적인 인구감소로 인해 신규주택수요가 줄면서 신규주택비율이 13.5%에서 5.7%로 급격히 줄어들어 물리환경순위에 영향을 미쳤기 때문이다.

인구사회영역의 경우 전출로 인한 지속적인 인구감소로 인구의 노령화가 급속히 진행되었고 상대적으로 경제력이 취약한 노년층 인구가 증가하면서 기초생활수급자가 전국, 시 평균보다 많게 나타나고 있다. 산업경제영역은 농공단지에 입주한 중소기업 제조업체의 종사자수는 감소하였으나 사회복지서비스업, 관광관련 운수업, 음식 및 숙박업의 종사자수와 비중이 증가하였고 전체 종사자수도 증가하였다.

〈표 5-15〉 남원시 영역별, 종합 쇠퇴순위

구분	2005년 전국순위	2010년 전국순위
종합쇠퇴순위	57	38
인구사회순위	49	38
산업경제순위	66	52
물리환경순위	104	46

전체 지표를 전국, 시 단위 평균과 남원시의 2005년, 2010년 쇠퇴지표를 비교하여 보면 <표 5-16>과 같다.

〈표 5-16〉 영역별 쇠퇴지표 지역단위 평균 및 남원시 지표 비교

구분	쇠퇴지표	전국	시	남원시	
				2005년	2010년
인구 사회 영역	연평균인구증감률	-0.2	0.8	-2.0	-1.8
	순이동률	-0.1	0.6	-2.8	-0.5
	노령화지수	133.7	82.5	109.4	147.0
	평균교육연수	10.4	11.0	8.1	8.7
	독거노인가구비율	10.3	7.4	13.1	16.0
	인구 천명당 기초생활수급자	46.1	38.4	96.0	98.0
산업 경제 영역	재정자립도	28.2	36.5	12.8	9.3
	1인당 지방세 부담액	837,900	914,35	333,941	476,479
	인구 천명당 종사자수	380.9	359.5	272.2	313.1
	사업체당 종사자수	4.8	5.0	3.5	3.8
	제조업종사자비율	19.0	23.4	15.7	13.7
	고차서비스업종사자비율	10.5	10.0	7.6	7.6
	인구천명당도소매업종사자수	55.2	47.2	46.6	51.2
물리 환경 영역	신규주택비율	11.8	13.4	13.5	5.7
	공가율	16.6	10.6	8.0	8.2
	노후주택비율	8.2	6.7	26.23	22.77

인구사회영역의 경우 시평균 뿐만 아니라 전국 평균에도 미치지 못하고 있다. 연평균인구증감률의 경우 2010년 -1.8로 전국 -0.2, 시 0.8, 군 -0.9 보다도 낮으며 순이동률 역시 전국, 시 평균에 미치지 못하고 있다. 대부분의 젊은 층 인구가 떠난 2010년에 순이동률이 -0.5로 높아졌지만 여전히 전출이 많이 발생하고 있다. 낮은 연평균인구증감률과 젊은 세대 전출로 노령화지수가 2005년 109.4에서 2010년 147로 증가하였다. 독거노인가구는 군 평균 17에 가까운 16으로 증가하였으며 취약경제가구 증가로 인구 천명당 기초생활수급자수가 전국, 자치구, 시, 군 평균을 훨씬 뛰어넘으며 전국, 시 평균의 2배가 넘는 96명, 98명으로 나타났다.

남원시는 지속적인 전출로 인한 인구감소와 노령화로 독거노인가구와 경제취약가구가 증가한 것으로 보여진다. 세부적으로 살펴보면 2000년에서 2010년 남원시 인구는 94,810명에서 78,425명으로 감소하였고 15세 미만인구는 감소한 반면 65세 이상 인구가 크게 증가하였다.

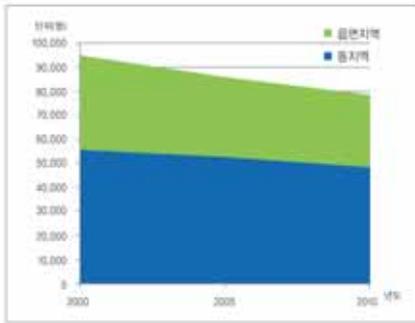
〈표 5-17〉 남원시 연령별 인구변화

(단위 : 명)

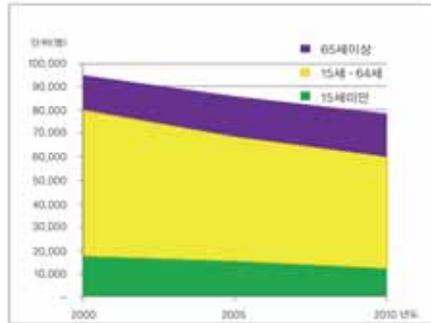
년도	2000	2005	2010
계	94,810	85,828	78,425
시지역	55,788	52,793	48,474
군지역	39,022	33,035	29,951
15세미만	17,968	15,770	12,567
15세이상 65세 미만	62,024	52,805	47,381
65세이상	14,818	17,253	18,477

출처: 남원시 통계연보

〈그림 5-16〉 남원시 읍면동 인구변화



〈그림 5-17〉 남원시 연령별 인구변화



순이동률은 2005년에 비해 2010년 회복되었으나 여전히 음의 값을 갖고 있다. 읍·면지역 인구감소는 계속되고 있으며 2005년부터는 동지역의 인구증가의 폭이 이전보다 커졌고 젊은 층의 인구감소로 나타나며 학생수의 감소, 노령화지수가 증가하였다.

산업경제영역은 쇠퇴 상위 30%에 속하며 산업경제 순위는 66위에서 52위로 전체적으로 쇠퇴한 것으로 나타나지만 인구 천명당 종사자수 및 1인당 지방세 부담액은 증가하였다. 1차 산업 0.67%(165명), 2차 산업 21.3%(5,164명), 3차산업 78.3%(19,227명)이며 농업은 사업체 종사자수는 적지만 농가인구가 약 20%를 차

지하며 전략작목의 농업 산출량은 증가하고 있다. 전국, 시 평균보다 쇠퇴한 지표는 재정자립도, 1인당 지방세 부담액, 인구 천명당 종사자수, 사업체당 종사자수, 제조업 종사자 비율이다. 재정자립도는 군단위 평균 17.3보다 낮으며 2005년 12.8에서 2010년 9.3로 더 낮아졌다. 민선 4기(2006년~2010년) 들어 예산이 약 40% 증가하였고, 광특회계와 활발한 공모사업으로 국고 보조금이 많아진 탓도 있다.

지역 주력 기반 산업이 취약하여 소규모 형태의 업체가 대다수이므로 사업체당 종사자수와 제조업 종사자 비율, 고차서비스업 종사자 비율은 적으나 음식 및 숙박업을 포함한 관광산업 증가 등으로 인구감소에도 불구하고 종사자수는 2005년 23,420명에서 2010년 24,556명으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 세부적으로는 노년층 인구 증가로 노인복지 서비스를 대상으로 하는 보건 및 사회복지 사업은 10년간 2배 이상 성장하여 전체 산업의 11.5%(2,831명)를 차지하며 이는 음식 및 숙박업 11.25%(2,747명)과 비교하면 큰 성장이다. 제조업을 포함한 2차 산업의 종사자수는 감소하고 있으나 농업인구와 서비스 산업의 고용이 증가하고 있다.

남원에는 총 6개의 농공단지(농업·농공단지)가 있으며 현재 제3 노암, 제2 인월공업단지를 조성하고 있다. 농공단지에 입주한 업체는 한 분야에 특화된 업체가 집단적으로 입주한 경우가 아니며 중소기업이 대부분을 이루고 있다. 종사자 100명 이상인 업체가 5개 이하이며 소규모 업체가 대부분으로 종사자 100명 이상인 업체의 경우 면사, 식품이 주종을 이루고 있다.

〈표 5-18〉 남원시 농공단지 입주 현황

2011.1.1기준

단지명	소재지	조성년도	조성면적	분양면적	분양률	사업비 (백만원)	업체 수	종업원 수	주생산품
			(㎡)	(㎡)	(%)				
계	6개단지		734,183	560,457	95.8	36,227	66	1,137	
			(222,089평)	(169,537평)					
인월	인월면	'85~'86	50,866	38,622	100	667	3	293	식품, 목기
			(15,387평)	(11,683평)					
어현	노암동	'91~'92	116,874	93,428	100	3,540	1	217	면사제품
			(35,354평)	(28,262평)					
광치Ⅰ	광치동	'91~'92	139,663	117,031	100	5,340	15	229	자동차부품 기계, 화학, 식품
			-42,248	(35,402평)					
광치Ⅱ	용정동	'94~'95	112,535	93,866	100	4,770	23	179	기계, 한지 생약, 금속
			(34,042평)	(28,394평)					
노암Ⅰ	노암동	'01~'05	147,143	96,037	94	9,610	17	219	기계, 전자, 식품
			(44,510평)	(29,051평)					
노암Ⅱ	노암동	'07~'09	167,102	114,861	85	12,300	7	-	금속, 식품, 기계
			(50,549평)	(34,745평)					

출처: 남원시청

물리환경영역은 쇠퇴 상위 20%에 포함되고 물리환경순위는 2005년 104위에서 2010년 46위로 급격하게 쇠퇴순위가 상승하였다. 도시주거환경개선사업과 농촌주택개량, 농촌 빈집 정비로 공가율과 노후주택비율이 줄었지만 지속적인 인구감소로 주택에 대한 수요가 감소하면서 신규주택비율이 급격하게 감소하여 물리환경영역지수가 쇠퇴한 것이다. 물리환경영역의 쇠퇴지수가 높지만 실제로 물리적 노후도는 완화되었으며 1990년대 2010년대 대규모 주택건설로 2000년대 신규주택건설이 적었던 것이 물리환경영역 쇠퇴지수에 영향을 미쳐 쇠퇴순위가 상승하였으나 눈에 보이는 물리적 쇠퇴는 오히려 완화되었다고 볼 수 있다.

2. 제도 여건 및 시책

가. 지역재생 관련 제도 여건

남원시의 경우에서도 울진군과 마찬가지로 지역재생계획 등이 수립된 바는 없지만, 지역발전 관련 계획을 살펴보면, 지역 재활성화를 위한 중앙정부 및 시 차원의 노력을 엿볼 수 있다.

먼저, 전라북도 동부권 신발전지역 종합발전구역 및 종합발전계획(2010~2019)은 도내에서 상대적으로 낙후된 동부권을 개발하기 위해, 개발여건 및 발전 잠재력이 양호한 지역을 대상으로 민간투자를 유인할 수 있는 기업유치 및 투자촉진을 도모하고 있다. 남원시는 운봉읍, 7개 동지역, 3개 면을 대상으로 기반시설 정비 및 확충으로 기업유치 및 투자촉진 활성화 계획이 수립되어 있으며, 정주환경 개선사업으로 남원 영재교육원 건립 등 교육환경 개선사업이 포함되어 있다.

남원, 장수, 곡성, 구례, 함양, 산청, 하동군 7개 시군이 수립한 연계 협력 전략인 지리산권 관광개발계획(2006~2015)이 있다. 7개 시군은 2008년 지리산권 관광개발조합을 창립하여 관광개발을 공동으로 추진하고 있는데, 지리산권 연계협력체계 구축, 지리산권 정주환경에 대한 어메니티 확보, 농·산촌 브랜드 마을 선정·육성, 지역산업 활성화를 통한 고용 창출, 자연 및 문화자원에 대한 지속성 확보 등을 목적으로 하고 있다.

〈표 5-19〉 지리산권 연계 사업

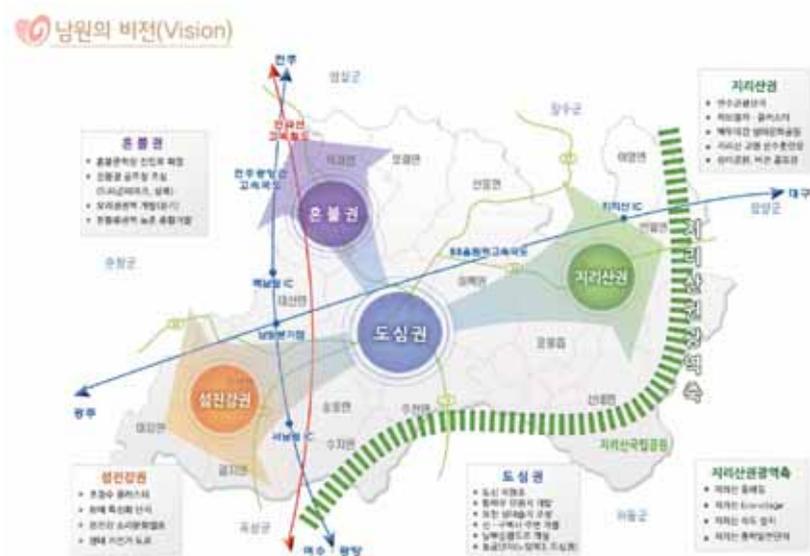
사업명	사업내용
지리산권 연계 관광상품개발 (09~17)	산재한 관광자원을 테마별, 지역별로 연계하여 관광코스 개발, 판매촉진 자연·생태 체험형, 역사·문화탐방형, 불교성지 순례형, 문화·예술 탐방형, 테마농촌마을
지리산권 7품(品)7미(味) 육성 (09~17)	시·군 대표 농·특산품과 향토음식을 선정, 육성함. 총 사업비 5.9억원이며 홍보수단과 소득기반으로 활용하여 지역경제 활성화에 기여함. 남원시 품(品)- 목기, 미(味)- 추어탕

사업명	사업내용
농촌문화관광 마을 시범조성 (09~17)	농촌경관, 어메이티, 생활문화자원을 토대로 농촌문화관광마을을 조성함. 총사업비 22억원으로 각 지자체 농업체험형마을 1개, 전통문화체험형마을 1개 시범마을로 선정하여 운영. 남원시는 농업체험형 마을-산내면 삼화마을, 전통문화체험형 마을-산동면 부절마을 선정됨
지리산권 중저가 관광숙박시설 육성 (09~10)	기존숙박시설을 쾌적하고 편리한 테마형 중저가숙박시설로 전환함. 총사업비 5.1억원으로 관광숙박시설 인증심사 및 경영지도, 인증업체 홍보, 안내책자 제작, 지리산권 공동브랜드개발 추진, 인증업체 인센티브제공, 민박·펜투스 운영 교육과 경영지도
지리산권 관광순환로 조성 (09~13)	3개 권역별 09개 루트 설정(산악·수변권, 산악권, 수변권), 순환로 체계 집행 및 로드맵 수립후 주요 조망점에 전망 테라스, 쉼터 조성, 순환버스 운행, 지리산 '숲길 편의시설 설치, 농촌관광마을과 연계한 지리산권 체험 고나광기능 지원. 총 사업비 8.5억원
지리산권 관광정보화 시범지역 구축 (09~11)	IT 인프라를 활용하여 잠재관광객과 방문관광객에게 효율적으로 관광정보 제공. 지리산권 통합포털사이트 구축(7개 시군 관광정보 DB구축, 숙박시설 예약시스템, 관광전자지도, 외국어(영어, 중국어, 일본어) 홈페이지 구축, 무문관광안내 시스템 7개소 시군별 주요 관광거점지에 설치. 총사업비 1.9억원
지리산권 관광아카데미 운영 (09~17)	관광아카데미 운영으로 지리산권의 부족한 관광인력 육성과 전문성 강화, 총 사업비 19.3억원으로 지역관광발전을 주도할 핵심 인력 양성하여 자립적 관광개발 추진. 지역대학과 연계 관광관련 교과를 제공, 연수프로그램 추진, 온·오프라인 인력은행 구축(지역대학, 연구기관, 농협과 연계한 새로운 상품 발굴 및 육성, 관광아카데미를 통해 양성된 관광인력 자원의 DB 구축)
지리산권 통합축제개최 (10~14)	4계절 관광자원화 및 활성화, 통합적 관광 이미지 형성하기 위해 시·군 대표 축제간 연계 지원, 지리산권내 중·소규모 축제 활성화, 광역권 지리산권연합 축제 및 신규축제 계획 수립 및 추진. 총사업비 7.6억
지리산권 타운투어리즘 존 시범조성 (10~14)	지역 고유성을 기초로 시·군 대표성을 가진 특화거리 조성, 관광객 관광활동 지원과 지역주민의 정주생활 편의 도모에 기여. 총사업비 20억원. 인접 타 관광자원으로의 접근성을 높임. 남원시는 광한루원 일대 700m 전통예술의 미가 있는 거리 조성(문화거리, 역사거리, 고전거리, 즐거운 거리 조성) 아치문, 바닥패턴, 캐릭터 형상, 벽화, 해설판 설치 등
지리산권 방문의 해 추진 (12~14)	공동으로 지리산권 방문의 해를 개최하여 관광이미지 및 인지도 제고. 총 사업비 5.2억원, (가칭)2013 지리산권 방문의 해 마스터 플랜 수립, 홍보마케팅팀 설치 운영, 관광서비스 인프라 개선, 축제 및 이벤트 개최(관광공사와 연계한 관광상품, 관광 팸투어 실시)

사업명	사업내용
지리산 자전거 둘레길 조성 (10~12)	지리산 일주 자전거 도로 구간 조성, 총사업비 285억원으로 지자체간 단절된 자전거 도로의 연속성 확보로 녹색관광자원 개발, 권역별 테마노선 개발로 지역 발전 촉진. 159km(기조성 37km, 4대강 반영 84km) 거점별(40km 마다) 자전거터미널, 보관대 설치, 휴게공간 조성, 전국 자전거 대회 개최 등. 남원-곡성(철쭉길: 월석리-식정-광한루-지당리-귀석리 34 km)
지리산 Eco-village 조성사업 (10~12)	지리산 둘레길에 소박하고 옛 정취를 느낄 수 있는 풍경. 총 사업비 98억원으로 옛 마을 풍경 복원(골목길 복원사업, 실개천, 공동우물가 빨래터복원, 장독대, 가마솥 아궁이와 굴뚝 복원) 사·군, 마을마다 특색 살피 차별화 시도함. 남원시: 허브 야생화 마을 공원
사과광역클러스 터 조성 (11~13)	고랭지 기후(남원, 무주, 진안, 장수) 및 청정환경 기반으로 생산되는 사과를 동부권 전략 품목으로서 광역화 통한 경쟁력 강화, FTA등 국내외 여건변화에 행정, 영농조합법인, 사과생산능 역량 강화, 품질 균일과, 공동 마케팅 전략 수립, 총사업비 34억원

한편, 2025 남원 도시기본계획을 살펴보면, 4개 권역으로 남원의 비전을 설정하고 있는데, 주생(산업, 유통단지: 서부생활권), 도심(중부생활권), 운봉읍(지역중심, 허브관광산업, 지리산 레포츠 특구: 동부생활권), 인월(지역중심, 농업: 동부생활권) 축으로 설정하고 있다. 지역쇠퇴가 심한 죽향동 일대는 도심 노후불량 주거 밀집지역으로 단계적 정비 계획을 수립하고 있다.

〈그림 5-18〉 남원의 비전



남원시 기초생활권발전계획(2010~2014)에서는 ‘지리산권 중심도시 살기좋은 남원’이라는 비전하에서 ‘어디에 살든지 주민의 기본적 삶의 질 보장’으로 산간 내륙지역 인구감소와 경제기반 취약을 해소하기 위해 농공단지 조성, 중소상공인 보호, 농업특화 지원, 지리산권 관광상품 개발, 남원시가지 관광지 개·보수 등의 계획을 수립하고 있다.

남원시에서 제정한 지역재생과 관련된 조례를 살펴보면 아래와 같다. 쇠퇴하고 있는 인구의 증대 방안, 상대적으로 열악한 교육부문 및 일자리 창출, 산업부문과 농가소득 증대와 관련된 조례들을 제정하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5-20〉 남원시 지역재생 관련조례

조 례	내 용
남원시 도시개발조례	도시개발사업 시행하기 위한 도시개발법에 따라 지정고시된 구역안 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업의 기획, 집행, 청산등의 업무와 관련
남원시 신정지구 도시개발사업 시행조례	남원역 주변의 미개발지를 계획적인 개발을 통하여 남원역 이용객의 편의를 제공하고, 지역 균형발전 도모를 위함
남원시 1지역 1명품육성조례	특성에 맞는 1지역 1명품을 선정 중점 육성하여 국제경쟁력을 제고하고 농가소득 증대와 농촌경제 활성화에 기여함을 목적으로 함
남원시 허브산업육성위원회 설치 및 운영조례	허브산업 육성에 필요한 사항에 대한 자문을 위하여 남원시허브산업육성위원회를 설치·운영하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함
남원시 허브축제 운영에 관한 조례	허브관광산업을 통한 부가가치 창출과 허브산업 중심도시로 육성하기 위하여 개최되는 허브축제 운영에 필요한 사항을 규정함
남원시 주민소득사업 운영 및 관리조례	주민소득사업에 필요한 자금을 저리 융자 지원함으로써 농업 생산성 향상을 통한 경쟁력 강화와 주민의 안정된 소득증대를 도모하기 위하여 남원시주민소득사업 운영금고 설치 및 주민소득사업의 효율적인 운영 관리에 필요한 사항을 규정함
남원시 귀농·귀촌 지원조례	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제4조에 따라 남원시 농업의 안정적인 성장 발전과 농업 인력의 지속적인 양성을 위해 귀농인·귀촌인의 지원에 관한 사항을 규정함
남원시 여성농업인 육성 지원 조례	여성농업인의 권익보호·지위향상·모성보호·보육여건 개선·삶의 질 향상 및 전문 인력화를 적극적으로 지원하기 위하여 여성농업인 육성에 관한 기본적인 사항을 규정함
남원시 전통상업보존구역 지정 및 대규모점포 등 등록제한에 관한 조례	대형유통기업과 중소유통기업의 상생발전, 「유통산업발전법」 제8조제3항 및 제13조의3제2항에 따라 위임된 대규모점포 및 준대규모점포의 등록제한과 전통상업보존구역의 지정 등에 관한 사항을 정하여 남원시 지역실정에 적합한 유통산업의 발전과 소비자 보호를 목적으로 함
남원시 사회적기업 육성에 관한 조례	「사회적기업 육성법」에 의한 사회적기업의 설립 및 육성 지원 등을 통하여 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 지역사회의 통합과 주민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 함
남원시 기업 및 투자유치 촉진조례	투자하려는 국내·외 기업에 대한 지원을 통하여 기업 및 투자유치를 촉진하고 지역산업구조의 고도화와 지역경제 발전을 도모함
남원시 지방공업단지조성 및 분양에 관한 조례	지역경제력 증대 및 공업발전을 촉진하기 위하여 일단의 공업용지 조성 및 용지분양에 필요한 사항을 규정함
남원시 노인일자리 창출 지원조례	「노인복지법」 제23조와 「저출산·고령사회기본 법」 제11조 규정에 따라 일할 의욕과 능력이 있는 건강한 노인에게 적합한 일자리 등을 제공하여 안정적인 노후생활을 하는데 필요한 사항을 정함

나. 지역재생 관련 정책

남원시의 지역재생 관련 정책은 인구측면에서 가장 감소한 운봉읍을 중심으로 지리산권과 연계한 연수·관광도시 개발, 고랭지를 이용한 농산품, 허브특구로 지정된 허브를 이용한 관광, 제품개발 등이 있다. 또한 구도심지역 인구·물리환경 재생을 위해 전통시장 활성화를 추진하고 있으며 구시청사 부지와 구남원역사 개발사업 계획을 수립하고 있다. 이상의 지역재생사업들은 주로 국·도비를 지원 받아 진행되고 있다.

영역별로 살펴보면, 인구사회영역의 재생전략은 인구유입책인 귀농·귀촌지원으로 농촌지역 노령화률을 낮추고 자녀교육으로 인한 전출을 막기위한 교육부분 전략이 있다. 우수학생을 중학교 때부터 장학금, 심화반 운영으로 거점 고등학교로 진학하게 하고 지역인재양성 거점학교로 선정된 학교에 대해서는 주말 맞춤 교육 제공을 통한 기숙형 명문고로 육성하고자 노력하고 있다.

〈표 5-21〉 인구사회부문 관련 사업

사업명	사업내용
귀농·귀촌지원(12~16)	남원시 도시민유치 5개년 계획으로 '농촌인구 10%늘리기 운동' 일환으로 매년 500 가구 유치를 계획으로 전원마을 조성, 귀농·귀촌 대상자에게 교육 제공
남원인재양성사업	우수한 중학생을 관내 고등학교로 유치하여 지역 명문고 육성, 08~10 사업비 26억, 지역교육경쟁력 강화 사업, 서울 종로 기숙학원 입교, 영재교실 운영, 심화반 운영지원, 장학금 지급 등 관내 우수 고등학생 대상
지역 으뜸인재육성지원 사업	관내 중·고등학교 우수학생 160명을 남원고등학교를 거점으로 하여 서울 유명학원 우수강사, 관내 우수교사 10명이 언어, 수리, 외국어, 논술 등 주말 수월성 맞춤형 교육을 실시함
글로벌 해외연수 지원사업(07~10)	남원시내 초, 중, 고, 대학교 우수학생 상대로 글로벌 마인드 함양, 인적자원 육성 위해 영어권 5개국, 일본, 중국권으로 초, 중, 고생 영어권 60%, 중국권 80%, 대학생 1000만원 한도로 지원함
남원과, 성원고 기숙학교 선정	지역인재양성 거점 학교로 서울종로학원, 주말 맞춤교육 제공을 위한 기숙형 명문고 육성지원, 2개 학교 총 2억원 지원

산업경제영역의 재생전략으로는 구도심에 위치한 광한루원 일대 한옥촌, 야간 경관 개선등 구도심 관광활성화 전략과 운봉읍을 중심으로 한 지리산 고원레포츠 단지 조성과 지리산관광개발공사의 지리산권연계관광상품개발 사업으로 문화관광마을 조성, 중저가 숙박시설 육성, 관광순환로 조성, 아카데미 운영, 지리산자전거 둘레길 조성, 통합축제개최 등의 지리산권역 지자체 협력사업 등이 있다. 또한 남원시 신활력사업, 소도읍 육성사업, 지역특구 지정 상품인 허브를 이용한 테마파크조성, 허브클러스터 산업, 브랜드·상품개발 등도 추진하고 있다. 지역 대표 산업으로 허브를 중점적으로 육성하여 제품 및 브랜드를 개발하는 것인데, 허브밸리 등을 관광산업화하고 있으며 각 마을의 농촌관광을 지리산 둘레길과 연계하고 각 마을 주력농산품을 지정하여 농가소득 증대를 꾀하고 있다.

〈표 5-22〉 산업경제부문 관련 사업

사업명	사업내용
신활력지역 신활력사업 17(05~07), 신활력사업 2기(08~10) 지리산엘빙허브산업특구 (05~08), 지역연구산업 진흥사업(08~11)	-운봉읍 허브재배단지를 중심으로 허브육성 사업, 재배단지 확보, 인프라 구축 사업으로 남원시 주력 산업 지원 -2004년 허브산업엑스포 이후 허브특구로 지정받아 운봉읍 일대 701,144m ² 허브밸리지구 조성, 허브가공단지조성, 자생식물환경공원 조성, 문화관광산업 인프라 구축, 허브재배면적 확대(99.5ha), 허브가공공장 11개 업체 조성, 허브테마마을 조성, 허브 판매장 7개소, 허브하우스 및 허브화단 조성 14개교, 허브 공동브랜드 chev(2007년), 허브산업 홍보, 마케팅, 투자기업 민자유치 등
식품산업 클러스터 육성 원에특작 5대전략 작목 육성(07~16)	-추어산업 클러스터 육성(향토산업, 09~11), '남원 추어탕' 명품 브랜드 육성, 신성장 동력 산업으로 발전, 육성 -허브클러스터 육성(향토산업, 10~12), 오디 이용한 기능성 식품개발(향토산업, 08~10), 친환경 흑돈 클러스터사업(08~10), 5대 전략작목 육성(04~계속) -포도, 사과, 멜론, 파프리카, 인삼 5대 전략작목으로 총 사업비 190,400백만원
지리산권 타운투어리즘 존 시범조성(10~14)	-시·군 대표성 가진 특화거리 조성, 광한루원 일대로 남원시내 관광지로 연결하여 개발
연수관광지 조성 (07~17)	-운봉읍 2,447천m ² 총 사업비 18억원으로 지리산프로웨이설치(08~12), 지리산권관광개발사업추진(08~17) 자연 자원과 문화유산 활용하여 연수 관광으로 연결함, 일자리 창출과 남원시에서 급격하게 쇠퇴한 운봉읍 지역경제 활성화 기여
지리산 고원 선수훈련장 조성(09~12)	-운봉읍 해발 500m 고지대로 선수 훈련 강화, 폐교된 구 운천초등학교 부지에 선수 훈련장 조성하여 전지훈련 선수 유치, 운봉읍 지역 경제 활성화 기여

사업명	사업내용
남원관광지 재창조사업(10~16)	-지리산권 제외한 남원 주요 관광시설은 남원시내에 위치, 시내 (광한루원, 요천, 관광지, 함파우 유원지에 이르는 관광자원 연계개발)유입 인구증가와 체류형 관광 전환으로 시설 노후화된 관광지 재정비. 총 사업비 800억원으로 자연생태공간, 숙박시설, 랜드마크 개발, 모노레일, 광한루원 녹지, 카페테리아 조성 등
관광지 야간경관조명 사업(08~10)	-관광지주변 주요시설 조명설치로 어둡고 침체된 분위기 개선, 체류형 관광객 유치 위해 야간조명, 불거리제공
전통시장 활성화, 주차장조성 및 시설 현대화 (06~계속)	-전통시장 시설현대화, 공동상품권 판매, 경영 컨설팅 등 전통시장과 소상공인 지원 -남원시 롯데마트 건립 소송 이후 '전통상업보존구역 지정 및 대규모점포 등 등록제한에 관한 조례' 제정하여 지역상권을 지키기 위해 노력함
광한루원 주변 관광타운(10~14)	-금동·쌍교동 일대 (18, 843m ²) 총 사업비 23,670백만원으로 전통문화체험단지, 한옥쉼터, 전통한옥체험관, 남원한국의 집 조성
남원 연수관광지 조성(07~23)	-운봉읍 덕산리 산 18번지 일원(2,331,000m ²) 총 사업비 5,057억원으로 연수시설, 숙박시설, 상가시설, 운동오락시설, 휴양시설등 조성. 천혜 자연 자원과 문화유산 활용하여 전북동부권 경제회생책 강구함.

물리환경 영역으로는 구 남원역 부지개발사업(10~16)과 신정지구(남원역앞) 도시개발사업(11~13)이 대표적이다. 구 남원역 부지개발사업은 폐역사와 바로 맞은편에 위치한 구시청사 부지일대를 개발하는 것으로 토지매입비와 사업비 과다소요로 남원시가 자체적으로 개발하는 것이 어려워 철도공사 개발계획에 의존하고 있다. 현재는 도시 미관, 시민휴식공간으로 이용되고 있으며 중앙공원, 유망기업유치를 모색하고 있으나, 철도공사의 개발 의지가 희박하여 시 단독 개발 방안을 검토하고 있는 중이다.

신 남원역앞 신정지구 도시개발사업(11~13)은 2012년 5월 KTX 개통으로 역세권 개발 필요성이 증대됨에 따라 추진된 사업인데, 토지 소유자 개별 개발의 어려움으로 혼용방식으로 시에서 직접 사업을 추진하고 있다. 그러나 사업비 시비 부담으로 재원 조달에 어려움이 있어 타당성 검토 후 지속 추진여부를 판단할 예정이다.

이상의 사업들이 인구사회·산업경제·물리환경 각각의 영역에서의 쇠퇴문제를 해결하기 위한 지역재생 관련 사업들이었다면, 종합적 개발 관련 사업들은 울진

군과 마찬가지로 대부분 중앙정부의 지원을 받는 낙후지역 종합개발사업들이다. 남원시에서는 소도읍 육성사업과 농촌마을종합개발사업, 살기좋은 지역만들기 사업 등이 추진된 바 있는데, SOC 확충 뿐만 아니라 다양한 소득창출사업들을 모색한 종합전략이었다는 점에서 종합적 지역재생전략 수립에 시사점을 줄 수 있다.

〈표 5-23〉 남원시 종합개발 관련 사업

사업명	사업내용
소도읍육성사업 (04~07)	인구축면에서 가장 쇠퇴한 운봉읍에 자연자원을 이용한 산업개발, 허브산업 구축, 생태공원조성, 도시기반시설, 농산물유통단지, 국악의 성지 조성, 레포츠 단지시설 조성 등이 포함됨
농촌마을종합개발 (04~13)	훈불권, 흥부골, 요천간, 천황봉권 총 4개 권역으로 총사업비 13,940백만원으로 사업내용은 청정골 요천가꾸기, 요천생태체험활성화, 주민생활 활력화 등
살기좋은 지역만들기 (07~09)	대산면 윤교리 구름다리 박꽃마을 총 사업비 26억으로 방문객 체험시설 구축(추어양식 체험장), 마을 향토 음식점 건립, 체험펜션과 주택 건립, 숙박 시설 제공, 특산물 판매장(연면적 280 m^2)건립, 경관 조성, 정보화 마을 조성, 장수마을 추진함. 공간구조 개선으로 삶의 질 향상, 소득기반 강화, 공동체 복원 사업

3. 평가 및 재생방안

가. 지역재생정책 평가

남원시의 도시쇠퇴는 도심-주변부 동시 쇠퇴의 특성을 보이며, 인구사회-산업 경제-물리환경 영역도 전 영역에서 쇠퇴하는 특성을 보인다. 이 가운데에서도 특히 심각한 지역은 구남원군 청사가 있던 죽향동 및 지리산권역에 속하는 운봉읍 지역이며, 타 지역으로의 전출로 인한 인구감소로 노령화되어 가고 있는 인구사회영역의 쇠퇴가 심각한 수준이다.

이러한 쇠퇴문제에 대응하여 남원시는 운봉읍 허브재배단지를 중심으로 허브 산업을 육성하여 지역경제를 활성화시키는 한편, 남원시 도시민유치 차원에서

귀농·귀촌 지원 사업도 실시하고 있다. 남원시 도시민유치 5개년 계획으로 ‘농촌 인구 10%늘리기 운동’ 일환으로 매년 500 가구 유치를 계획으로 전원마을 조성, 귀농·귀촌 대상자에게 교육을 제공한 것이다. 또한 구 남원역 폐역사 부지와 구 시청사 부지에 대한 개발로 도심재생을 도모하고자 하고 있으나, 민자 및 공공 재원 조달의 어려움으로 제대로 시행하지 못하고 있다.

인구사회영역의 쇠퇴를 완화하기 위해 도시민유치, 교육환경 개선 등의 정책 지원을 하고 있으나 지역인구의 감소추세를 되돌리는데 역부족이며, 도심쇠퇴에 대한 대응으로 폐역사 및 시청사 부지 개발계획을 수립하고 있으나 사업비 충당에 어려움을 겪고 있다.

지역쇠퇴에 대한 문제의 인식으로 쇠퇴지역을 재활성화시키고자 시차원에서 노력은 기울이고 있지만, 남원시 지역재생정책이 갖고 있는 가장 큰 문제는 지역재생사업이 대부분 중앙부처의 지원 및 공모사업에 의존하고 있어 문제의 근본적 해결보다는 중앙부처 지원사업에 짜맞추기식 사업으로 운영될 수밖에 없다는 것이다. 이 경우, 남원시가 스스로 종합적인 지역재생계획을 수립하였다 하더라도 인구·경제·물리적 각 영역의 사업들을 독자적으로 추진할 수 없기 때문에, 개별사업들에 대해 중앙부처 지원에 기대게 되며, 사업을 종합적으로 컨트롤 할 수 없게 된다. 인구유입을 위한 교육 인프라 확충, 관광지 재생, 산업단지 및 농공단지 재생, 재래시장 활성화, 주거지 재생 등 지역재생과 관련된 각 사업들을 중앙부처의 단위사업으로 지원받을 수밖에 없는 구조인 것이다.

현재의 지역발전정책체계상 지역재생 관련 사업들은 광특회계 지역계정사업으로 지원되고 있는데, 시군이 자율적으로 편성할 수 있는 포괄보조사업은 과거 낙후지역 종합개발사업이었던 영역에만 해당된다. 그나마 실용정부 들어 중앙부처간 이해대립으로 해당 사업을 추진하는 부처간 지역 할당식 사업추진체계를 수립하여, 지역 입장에서는 아무 실익도 없는 종합개발사업만 지속하고 있다.

시군 입장에서 새로운 지역여건에 따라 새로운 지역발전사업, 예컨대, 지역쇠퇴가 심각한 지역이 종합적인 지역재생사업을 추진하려고 하여도, 사전에 배정된 소액의 예산 한도내에서 기존 사업을 제외한 신규사업을 새롭게 신청하기 어

려운 구조이다. 따라서 지역재생사업을 추진하려는 시군은 자체 부담으로 추진하거나 광특회계가 아닌 타 회계 사업을 통해 지원받을 수 있는 방안을 모색하게 된다.

중소도시라 하더라도 남원시는 낙후지역인 성장촉진지역에 속하는 지역으로서 자립기반이 부족하여, 도심재생사업을 자체적으로 추진하려고 하더라도 대도시지역과 같은 수익성이 없으므로 물리적 재생방식을 채택하기 어려운 구조이므로 지역 재활성화를 위한 새로운 제도적 틀에 기댈 수밖에 없는 실정이다.

나. 향후 재생방안

남원시는 신사가지 개발과 시청사 이전으로 구도심의 인구감소, 노후주거지 쇠퇴가 나타나므로 구도심 일대 동충동, 죽향동, 왕정동, 금동의 중심성을 회복시켜야 한다. 일부 행정기관, 대형마트가 존재하므로 행정, 상업 축이 완전히 이전하지 않았으나 신사가지에 비하여 쇠퇴의 양상이 두드러지고 있기 때문이다.

신역사와 구도심지역이 더 근접하고 상업, 행정 기능이 존재하므로 기존 노후주택을 리모델링하여 게스트하우스로 활용하거나 관광산업 종사자들 숙소로 활용하는 방향을 모색할 수 있을 것이다.

전통문화, 자연환경을 가진 지역의 이미지를 활용하여 젊은 예술가들의 작업실과 네트워킹 장소로 이용을 유도하여 젊은 예술가들의 유입을 유도(문화이민자)할 수 있으며 읍·면지역 농산품을 연결하는 매개점이 될 수도 있다. 또한 지리산, 섬진강 일대 방문객이 머무르며 쉬어가는 장소로 활용할 수도 있다.

제주도의 경우 곳곳에 프리랜서, 예술가 등 이전에 다양한 직업, 경험을 가진 사람들이 게스트하우스, 카페 등을 운영하면서 이들 간의 네트워크가 강화되고 소규모 전시, 음악회, 축제를 통해 지역주민, 여행객들과 어울리고 지역 활성화에 기여한 사례도 있으므로, 남원시도 남원시의 지역여건을 활용하여 문화예술인들을 유치하여 보고, 듣고, 만지고, 느끼고, 맛볼 수 있는 구도심을 만들어가도록 한다. 문화예술은 기존의 국악(판소리)에서 다양화하여 신진 작가에게 저렴한 작업공간을 제공하고 여행객들에게 지방 문화예술을 경험하게 하며, 지역주민에

게는 노후한 구도심이라는 이미지에서 벗어나 젊고 다양한 것을 볼 수 있는 공간이라는 인식을 준다.

인구사회 측면에서는 젊은층 인구유입책으로 구도심지역 노후 건물을 주변지역 신진작가들을 위한 작업실 및 문화예술공간, 레지던스로 활용할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 주변 지역의 문화예술인 작업실을 유치하기 위한 노력이 필요한데, 주변지역 대학과 예술단체에 작업실 입주 공고를 내고 지역향토성을 지닌 문화로 발전할 수 있도록 지원해야 한다. 전통문화예술인 유치 시 지역 고유의 장소자산인 판소리에 국한하지 않고 전통문화로서 국악의 폭을 확대해야 한다. 미술의 경우 벽화, 조각품등은 시각적 효과가 크므로 음악, 미술, 사진 등 한 분야에 국한하지 말고 다양한 분야의 예술인들이 유입될 수 있도록 한다.

산업경제 측면에서는 문화예술인을 통한 지역경제 활성화 방안을 모색한다. 예컨대, 문화예술공간을 졸업 작품을 준비하는 대학생이나 개인, 단체 작업실로 이용하고 특정 기간 오픈스튜디오로 이용할 수 있게 하여, 작가들의 공간 이외에 지역 사랑방 역할을 할 카페나 문화공간에서 지역의 공예품, 특산품을 판매하고 지역제품을 활용한 다과를 판매하는 등 공정카페를 운영하는 방안을 생각할 수 있다.

다만 이 경우 남원시에 있는 수많은 농촌체험마을과 접근을 달리해야 한다. 지방이지만 고유의 다양한 문화활동이 일상에서 일어나는 현장과 경험을 제공할 수 있도록 한다. 작업실을 공개하는 오픈스튜디오는 지역주민에게 노후한 공간이었던 지역에 대한 인식을 새롭게 할 수 있으며 문화예술에 대한 밀접한 접근을 가능하게 해야 한다. 개인 블로그, SNS를 활용하여 지역의 변화와 문화예술을 소개하고 남원역, 시외버스터미널, 인근 관광안내소에서 게스트하우스, 개별 작가의 작업실 및 카페, 프로그램등을 홍보할 수 있도록 한다.

물리환경 측면에서는 노후 단독 주택 및 빌라 등을 시에서 매입하여 저렴하게 임대하는 방안을 모색할 수 있다. 기본적 생활이 가능한 시설(전기, 수도, 노후 개보수)만 제공하고 개별적인 디자인은 임대인이 하도록 한다. 관광관련 산업에 종사하는 젊은층, 작가 거주 레지던스는 초기에는 시에서 운영하나, 일정 기간

이후에는 방문객들을 위한 게스트하우스는 민간이 운영하도록 유도한다. 이 때 한 건물에 모든 문화공간을 집적시키기보다는 구도심 지역 곳곳에 미술, 공예, 설치 등 시각적 작업 공간과 청각적 작업 공간을 배치하여 자연스럽게 구도심 지역을 걸어다니면 곳곳을 찾아다니도록 한다.

제4절 정책적 시사점

이상의 쇠퇴지역 사례분석을 통해 도출될 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 한국의 쇠퇴지역은 인구사회·산업경제·물리환경 전 영역에서 복합적인 원인으로 쇠퇴하는 특성을 보인다. 인구사회·물리환경의 영역이 다소 더 심각하거나, 산업경제의 영역이 다소 더 심각하거나 하는 차이가 있긴 하지만, 어떠한 한 영역의 쇠퇴가 특히 더 두드러진 경우는 거의 없다. 즉 한국의 지역쇠퇴문제를 해결하기 위해서는 인구사회 측면의 쇠퇴, 산업경제 측면의 쇠퇴, 물리환경 측면의 쇠퇴 모두를 고려할 수 있는 종합적인 재활성화 전략으로 추진되어야 한다.

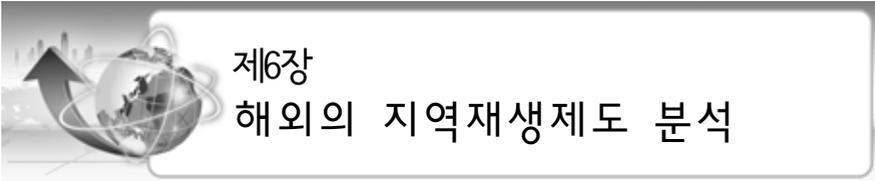
둘째, 쇠퇴지역의 지방자치단체들은 각 지역의 쇠퇴문제에 대응하여 개별적인 영역별로 쇠퇴문제를 해결하고자 노력하고 있다. 예컨대, 인구 쇠퇴에 대응하여서는 귀농자 지원, 청소년들을 위한 교육환경 개선, 경제적 쇠퇴에 대응하여서는 다양한 지역경제 재활성화 시책들, 물리적 쇠퇴에 대응하여서는 중앙정부의 시책사업의 추진을 통해 생활환경여건개선을 위한 노력을 수행하고 있다. 그러나 조례가 제정된 경우에도 개별 시책에 대한 내용만을 담고 있을 뿐, 대구 서구, 남원시, 울진군의 경우에 있어서는 지역재생을 위한 종합적인 계획의 수립이나 지역재생사업 지원을 위한 조례 등의 제정이 이루어지지 않고 있다. 지방자치단체 수준에서 조례의 제정은 상위 근거법의 유무에 영향을 받을 수밖에 없는데, 중앙정부 차원에서 지역재생에 관한 제도적 근거가 미비하여 자치단체 수준에서도 제도적 근거가 마련되고 있지 못하다.

셋째, 개별적인 영역들에 있어서 지역재생 관련 사업을 추진하는 경우에도, 대

부분 중앙정부의 공모사업과 지원사업에 의존하는 경우가 많다. 쇠퇴지역들은 대부분 재정자립도가 낮고, 지역의 경제적 기반도 취약하여 자체 재원으로 지역 재생사업을 추진할 수 있는 여건이 많지 않기 때문이다. 국가가 쇠퇴지역에 대한 문제해결 차원에서 지역재생사업에 대한 지원을 고려할 경우, 무엇보다도 재정적 지원방안이 마련되어야 함을 시사해준다.

넷째, 자치구, 시, 군 지역으로 대별하여 살펴본 사례지역 분석은 자치구와 시군지역의 쇠퇴특성의 차이를 보여주고 있다. 대도시 지역에 속하는 자치구의 쇠퇴는 제4장에서도 나타났듯이 산업경제 부문의 쇠퇴가 현저한 자치구가 많은 것으로 나타났는데, 대구 서구의 경우에도 산업경제 부문의 쇠퇴가 두드러졌다. 이에 비해 시지역과 군지역과의 쇠퇴특성의 차이는 크게 주목되지 않으며, 인구사회 측면의 쇠퇴와 이로 인한 물리적 환경의 쇠퇴가 똑같이 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 지방의 중소도시들이 지방의 중심기능을 수행하기보다는 군지역과 마찬가지로 똑같이 주변화되어 있으며, 지역경제를 이끌 산업기반 또한 취약하여 만성적인 쇠퇴과정을 겪고 있음을 대변해주는 것이다. 자치단체 지역 유형을 통해 본 쇠퇴지역의 특성이 주는 정책적 시사점은 자치구의 경우 상위 자치단체인 광역시 전체의 쇠퇴현상과 긴밀히 관계를 맺고 있고, 현재의 재생정책 또한 광역시가 추진하는 사례가 많으므로 단독으로 지역재생사업을 추진하기보다는 주변 자치구와 연계하여 지역재생전략을 수립하는 것이 효과적이라는 점이다.

다섯째, 사례지역중 울진군과 남원시는 쇠퇴지역일 뿐만 아니라, 낙후지역인 성장촉진지역으로도 선정되어 있는 지역이다. 따라서 종합적인 지역재생 관련 사업들은 대부분 낙후지역 종합개발사업에 해당하는 것이었다. 쇠퇴지역의 재활성화를 위한 지역재생정책 수립시, 쇠퇴지역과 낙후지역의 관계성 규명이 필요할 것이다. 즉 쇠퇴지역을 위한 지역재생사업은 낙후지역을 위한 지역개발사업과 어떠한 차이가 있으며 각각의 정책은 어떠한 정책목표를 가져야 하는지 명확해야만 지역재생제도가 안착될 수 있을 것이다.



제6장 해 외 의 지 역 재 생 제 도 분 석

제1절 영국의 지역재생제도 분석

1. 지역재생정책의 도입배경

영국의 도시재생은 재개발(redevelopment), 재정비(renewal) 등 다양한 이름 하에 추진되었으나, 그 추진의 시작은 산업 구조의 변화에 따라 도시경제가 쇠퇴하고 지역 커뮤니티가 붕괴되면서 시작되었다 할 수 있다. 특히, 1960년대, 70년대 이후 영국의 전통산업들(제조·철강·조선)이 쇠퇴하면서 도심공동화 현상이 가속화되고 교외화 현상이 진전되면서 도시의 원기능의 강화와 인구의 증가 등을 위한 재생노력이 시작되었다.

영국 도시재생정책의 가장 큰 특징은 정당의 집권시기에 따라 상이한 성격의 도시재생전략을 추구한다는 점이다(이영아, 2009). 예컨대 대처정부 시절에는 민간 투자유치에 기반한 대규모 개발사업을 추진하는 부동산 개발 위주의 사업을 시도하였다면 보수당 정부에서 노동당 정부로 정권교체를 이루어지면서 물리적 개선의 한계와 지역커뮤니티 복원의 중요성이 지적되면서 도시정책과 사회정책을 결합하는 도시재생전략을 추진하였다. 한편, 1990년대 이후 중앙정부 주도로 추진되던 재생사업이 지역, 지방정부의 역할이 강화되면서 지방자치단체가 설립하거나 운영에 참여한 회사들이 재생사업을 추진하게 되었다. 또한, 개별부처로 지원하던 재생사업 관련 보조금들이 통합 운영되기 시작하였다.

여기에서는 영국 지역재생제도와 관련하여 지역재생 조직과 보조금의 종류 및 통합과정을 통하여 제도적 기반을 살펴보고, 성공적인 재생 사례를 살펴보고자 한다.

2. 지역재생정책의 제도적 기반

가. 재생 관련 조직

영국은 도시정책은 정당의 집권시기에 따라 서로 다른 성격의 도시재생추진기구와 보조금을 지원해왔다. 대처보수당 시기에는 도시개발공사(Urban Development Corporation, 1979년)가 설립되었으며, 메이저보수당 시기에는 잉글리쉬 파트너십(English Partnership: EP), 그 다음에는 블레어노동당 시기에는 도시재생회사(Urban Regeneration Companies, 1999, 도시별 설립)를 설립하여 지역개발기구(Regional Development Agencies, 1998, 광역단위 설립)와 연계하여 운영되어 왔다(양재섭, 2006; 이영아, 2009, 2010).

최근까지 유지되어온 도시재생회사(Urban Regeneration Companies: URC)는 블레어정부 시절에 설립된 조직이다. URC는 1999년 도시대책팀(Urban Task Force)의 제안에 의해 지방정부 차원에서 설립된 도시재생사업 추진기구로, 중앙정부에 의해 설립이 인가되는 조직이다.

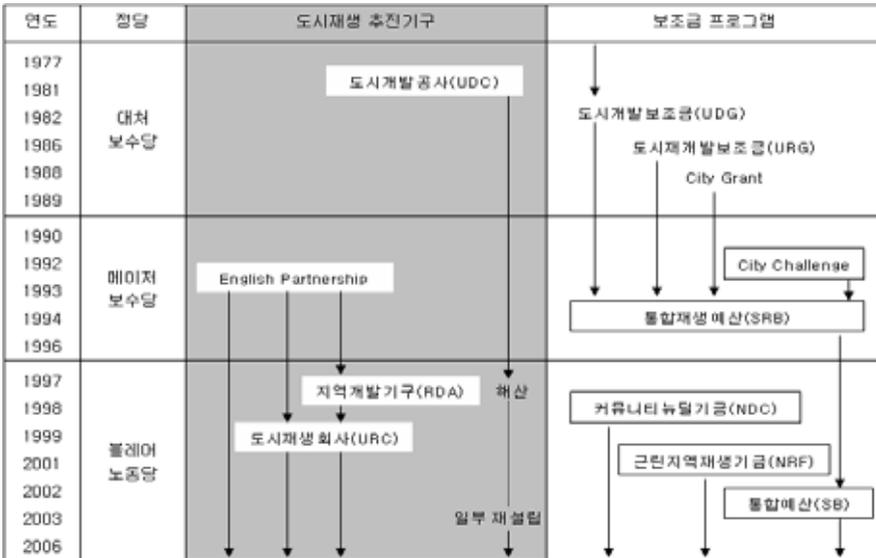
URC는 과거 정권 때부터 존재했던 도시재생기구인 잉글리쉬파트너십(EP), 광역도시권의 지역개발기구(RDA), 지방자치단체 등 3자간의 파트너십을 통해 설립되었으며, 2004년 현재 24개가 각지에 설립되었다(양재섭, 2006). URC는 1999년 리버풀과 맨체스터, 2000년 셰필드 등 3개 도시가 선도 지역으로 지정되어 UDC가 가장 먼저 설립되었다.

의사결정기구인 이사회는 10명 전후의 기업·단체 대표, 행정측, RDA, EP의 멤버로 구성되며, 실무팀은 전문가 그룹으로 구성되며 재정·개발(부동산, 건축)·매니지먼트(경제) 전문가가 주체가 되며, 공인 조사분석가 건축·도시계획 전문가가 참여한다.

URC의 역할은 대상지역에 대한 전체적인 도시재생 마스터플랜을 수립하고, 정주인구확보, 고용창출, 경제 활력 제고, 생활 및 비즈니스 환경 개선, 민간투자 유치를 목표로 하는 것이었다. 사업 1단계에서 해당지역에 대한 조사연구를 통해 마스터플랜(10-15년의 물리적 계획)을 수립하고, 2단계에는 마스터플랜에서

정한 프로젝트별로 사업별 프로그램을 작성한다.

〈그림 6-1〉 영국의 지역재생 기구 및 보조금



자료: 양재섭(2006)

나. 재생 관련 보조금 현황

영국의 재생 관련 보조금은 각 부처별로 지급되던 보조금이 통합재생예산(향후 통합예산)으로 보조금 창구가 단일화되고 쇠퇴지수 등과 같은 일정 기준에 따라 보조금의 배분방식이 결정되는 형태로 전환되어오고 있다.

대처 보수당 정부에서 대표적인 재생 보조금은 도시개발보조금(Urban Development Grant)으로, 미국의 (Urban Development Action Grant)를 참조한 것으로 1982년 도입되어 12년동안 운영되다가 1994년 통합재생예산(SRB)로 통합되었다(양재섭, 2006).

대처 보수당 시절의 도시개발보조금은 특정 지역 내 사업성이 없는 도시개발 프로젝트에 대한 보조금정책으로 민간부문의 사업성을 보조하기 위한 보조금이었으며, 메이저 보수당 시절에는 시티챌린지(City Challenge)라는 포괄적인 보조

금을 지원하였으며 지자체간 공개경쟁방식을 도입하였다.

시티첼린지는 1991년 5월에 신설되었으며, 쇠퇴지역에서 주택정책, 교육·훈련, 환경개선, 범죄대책, 교육, 문화사업 등을 포괄적으로 지원하기 위한 보조금제도이다. 시티첼린지는 공개경쟁방식이었으므로, 지자체가 중앙정부(환경부)에 사업계획서를 제출하고 사업으로 선정되면 보조금을 교부받는 형태로 진행되었으며, 지자체-민간-자원봉사단체 등 간의 파트너십을 의무화하였다.

한편, 여러 보조금이 통합되어 신설된 통합재생예산(Single Regeneration Budget: SRB)은 1994년 4월에 기존의 5개 행정부서에서 개별적으로 지원되던 20여개의 보조금을 통합한 재생 보조금으로, 지자체, 민간기업, NPO 등이 신청할 수 있으며, 지역별 전략 파트너십(Sub-Regional Partnership)을 구축하는 것이 보조금 지원의 필수조건이다(서수정, 2012). 현재는 통합예산(Single Budget)라는 이름으로 지원되고 있다.

이 통합예산 보조금 역시 초기에는 경쟁방식을 통해 보조금 지급여부가 결정되었다. 지원목적은 지역의 고용창출과 주민교육, 장애자에 대한 기회제공, 주택 및 인프라 정비, 지속가능한 재생유도, 지역경제와 비즈니스 지원, 범죄·마약 대책을 위한 것이다. 보조금 지급기간은 5-7년 내에 결정되며, 금액도 임의로 결정되었다.

통합예산은 각 부처가 지역개발기구(RDA)에 배분하고 있는 11개의 보조금을 2002년 4월부터 하나의 예산으로 통합 예산으로 집행되었다. 통합예산은 초기에는 경쟁방식에 의한 공모시스템이었으나 4단계가 끝난 2000년말에 경쟁시스템에 의한 반성으로 낙후지역에 대한 우선지원방식으로 전환하였다(이영아, 2009). 그에 따라 인구, 실업률 등을 고려하여 배분하며, 지역개발기구는 관할 지역의 경제상황에 따라 우선순위를 결정하고, 구조계획(Corporate Plan)에서 정한 목표달성에 필요하다고 판단되는 사업에 통합예산을 활용하였다.

이외에 다른 도시재생 재원으로 커뮤니티 뉴딜기금(New Deal for Communities: NDC, 1998~2011)과 근린지역 재생기금(Neighbourhood Renewal Fund: NRF, 2001~)이 있다.

커뮤니티 뉴딜기금은 쇠퇴지구 문제를 개별적으로 대응하는 것에 대한 한계와 지역 간 격차 확대를 야기 시키는 문제점을 해결하기 위해 1998년에 창설된 보

조금제도로, 지역주민이나 단체가 파트너십을 형성하여 근린지역 부흥을 위한 사업제안서를 작성하고 승인되면 교부대상으로 결정되었다.

기금은 10년을 기한으로 어려운 고용상황, 높은 범죄발생률, 교육분야의 부진, 보건의료분야의 낙후, 주택 및 물리적 환경 개선에 활용되었으며, 9개로 구분되는 지역마다 적어도 1개의 지자체가 선정되도록 하였고, 1998년(제1라운드) 17개 파트너십이 처음으로 인정받았으며, 1999년(제2라운드)에는 22개로 추가로 인정받아 총 39개 파트너십이 결성되었으며 2011년 완료되었다.

〈표 6-1〉 영국의 지역재생제도의 예산 비교

구 분	통합재생예산*	커뮤니티뉴딜기금	근린지역재생기금
창설연도	1994년-2000년	1998년(10년기한)	2001년-
실시주체	지역개발기구	DCLG(근린재생국)**	DCLG(근린재생국)
소관부서	무역산업성	DCLG	DCLG
목적	쇠퇴지역의 개선	쇠퇴지역의 개선	쇠퇴지역의 개선
경쟁원리의 유무	유(입찰방식)	유(입찰방식)	무(산정식에 의한 배분)
대상지역	제한 없음	쇠퇴지역이 있는 지방자치체 (38개 지자체, 39개 파트너십)	쇠퇴지역이 있는 지방자치체
파트너십의 형성	의무화	의무화	의무화
예산규모	57억 파운드	20억 파운드	29억 파운드 (2008년 까지)

자료: 양재섭(2006)

* 통합재생예산은 2002년 4월 이후 통합예산(Single Budget)으로 변경

** DCLG(Department for Communities and Local Government)는 2006년 설립된 중앙부처로 쇠퇴지역에 대한 다양한 보조금 지원을 총괄

근린지역 재생기금은 2001년 1월에 발표된 「근린재생을 위한 책무: 국가전략 액션플랜(A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan)」에 따라 경제·사회적으로 쇠퇴한 지자체를 집중 지원하여 지역의 빈곤, 범죄, 의료 및 교육을 문제를 해결하기 위한 보조금제도이다(이영아,

2009).

근린지역 재생기금은 보조금의 지출 용도가 특별히 정해져 있지 않으며, 지자체 외에 자원봉사단체, 주민단체가 시행하는 사업에 대한 보조금 이용이 인정되어, 지역사회의 역량강화를 위해 사용될 수 있다. 경쟁원리가 아닌 쇠퇴지역의 인구·실업률을 산정하여 보조금이 배분되며 매칭 펀드 요건이 부과되지 않는 것이 특징이다. 근린지역 재생기금의 경우 지역쇠퇴지수로 지원대상을 산정하며, 사업수행을 위해 지역 단위 전략과 파트너십(Local Strategic Partnership)을 결성을 의무화한다(서수정, 2012).

3. 성공사례

가. 영국 브리스톨: 하트클리프, 위디우드¹⁸⁾

하트클리프와 위디우드 지역은 영국의 브리스톨 남부 외곽에 위치하며 1950년대 공장들이 입지하면서 노동자들을 위한 사회주택이 많이 형성된 지역이었다. 1980년 이후부터 경기 침체로 공장 폐쇄가 이루어지고 가난과 실업으로 반사회적 행동과 범죄가 증가하면서 1992년에 폭동까지 발생하기도 하였다. 실업 증가와 빈곤으로 인하여 지역의 교육 수준도 영국 내에서 가장 낮은 지역 중의 하나가 되면서 빈곤이 대물림되는 경향이 존재하였다.

쇠퇴를 심각하게 경험했던 하트클리프, 위디우드 지역은 1980년대 중반 이후 주민주도로 설립된 사회적 기업의 활동과 지방자치단체와 개발사업자들의 계획의무를 통하여 성공적인 지역 재생을 경험하면서 지역 활성화가 달성되었다.

먼저 하트클리프 등 지역의 대표적인 재생 사업주체로 HWV(Hartcliffe & Withywood Ventures)가 있었다. HWV는 침체한 지역을 재생시키고자 만들어진 사회적 기업으로 1985년에 설립되었다. 이 HWV는 기업 유치와 인력 공급을 위하여 지역 내에서 기업의 창업과 확장을 돕고, 기업체들의 네트워크를 형성하고,

18) 서종균(2010)의 연구를 재정리하였다

고용훈련을 통해 기업이 필요로 하는 인력을 공급하는 등의 활동을 추진하였다.

이 HWV는 유럽연합으로부터 기금 지원을 받아 1995년부터 게이트하우스 센터를 소유하고 운영하였는데, HWV의 수입 중 60% 이상을 고용훈련 분야 서비스 제공에 사용되도록 계약을 통해 기금을 확보하였다.

〈그림 6-2〉 HWV가 운영하는 커뮤니티센터 Gatehouse Centre



자료: 서중균(2010)

HWV라는 사회적 기업이 지역내 인력고용 훈련, 기업간 네트워킹을 점차적으로 추진하면서 지역의 활력을 불러일으키면서, 대규모의 물리적 재생계획이 수립될 필요가 제기되었다. 이에 따라 사임즈 애비뉴 재개발사업이 추진되기 시작했다.

사임즈 애비뉴 재개발사업은 하트클리프와 위디우드의 중심지로 기존의 낡은 쇼핑센터를 전면 철거하여 새로운 중심지를 형성하는 물리적 재생사업이었다. 해당 지역의 인구는 약 2만명으로 34개 소매점 중 10개 정도만 남아 있었으며, 브리스톨에서 물리적 환경이 가장 좋지 않은 곳 중 하나로 낡은 가게들과 반달리듬으로 인해 임대료가 어려운 형편에 있었다.

사임즈 애비뉴 재개발사업 추진은 브리스톨 시정부, HWCP, 남서부지역개발청으로 파트너십이 구성되어 2000년 재개발 사업의 타당성연구를 수행하고,

2002년 여름 기본계획의 허가를 받았다. 이 때 HWCP(Hartcliffe and Withywood Community Partnership)는 통합재생예산과 근린지역 재생기금의 기금의 지원을 받은 준공공 형태의 재생기구로 주민주도의 지역재생사업이 진행되는 데에 결정적인 계기를 마련했다. HWCP는 1998년 통합재생예산(SRB) 기금 확보 과정 중에 형성되었고, 지역주민들 대표로 구성되었으며, HWCP는 지역재생을 위해 재원을 확보하고 배분하여 활용하는 것에 주도적인 역할을 하면서 커뮤니티 네트워크 역할을 수행하였다.

또한, 브리스톨 내에서 사업을 진행시키는 데에 있어서 지방의 전체 계획과 조화를 이루기 위해 대규모 물리적 재생사업에 대해 “계획의무”제도를 적용하였다. 계획의무는 영국 계획법 Section 106 조항에서 계획의무(일명 Section 106 합의)를 규정된 것으로, 계획의무는 지방정부가 법적인 범위 내에서 유연하게 협상하고, 다양한 내용을 고려할 수 있는 체계를 갖추는 것을 의미한다. 브리스톨 시 정부는 재생과 관련한 지방계획을 1997년 12월에 수립하였고 행위자들 간 역할과 의무를 보다 구체적으로 규정하여 계획문서 SPD4(Supplementary Planning Document 4: SPD4)를 2005년 10월에 채택하였다. SPD4는 지역커뮤니티 개발의 부정적 영향을 최소화하고, 지속가능한 개발을 달성하여 지역 시설을 개선하는 것을 목적으로 하였으며, 그 후에 채택된 SPD6은 신규 개발을 통하여 지역사회 삶의 질을 향상시키는 경제적인 계획의무의 내용을 담고 있다.

나. 영국 캐슬베일 지역¹⁹⁾

캐스베일 지역은 영국 버밍햄시의 북동쪽에 위치하는 위성도시로 1960년대 이후 버밍햄 지구 내에서 규모가 가장 큰 주거단지를 형성하였으나 1960년대 경제적 쇠퇴로 높은 실업률, 주민의 열악한 건강상태, 낮은 교육수준, 높은 범죄율 등으로 부정적 이미지가 강했다.

캐스베일 지역은 핵심기반 산업이 활성화되지 못했을 뿐만 아니라 물리적 환

19) 감미나(2004)의 연구를 재정리하였다

경이 낙후되어 1993년에 물리적 재개발과 주민생활의 질을 향상시키기 위한 캐슬베일 HAT(Housing Action Trust)가 설립되면서 도시재생프로그램이 진행되었다.

캐슬베일 HAT는 1993년 주민투표로 캐슬베일에서 설립되었으며, 1994년 도시재생프로그램이 버밍햄 시의회에서 HAT로 권한 위임되었고, 지역재생사업을 위해 3억만 파운드의 예산이 책정되어 공공과 민간투자가 이루어지며, 2005년까지 1,400여 신규주택, 1,300여 주택 리모델링 완공을 목표로 사업을 진행하였다. 대표적인 사업으로 범죄의 온상이 되었던 노후화된 건물인 타워블록의 철거와 영국의 대표적인 쇼핑센터 ‘세인스베리 스토어’의 개축을 들 수 있다.

HAT 위원회는 지역주민과 관련분야의 전문가, 카운슬러들로 구성되는데, 지역 주민 주도형 지역재생전략을 추진하기 위하여 HAT 담당자와 임대인, 지역주민들이 참여하는 워크숍을 매월 개최하고 있다. 또한 재생과 관련된 여러 조직들, 학교, 교육기술협회, 신용기관, 경찰 등 여러 조직과 파트너십을 유지하고 있다. HAT는 궁극적으로 주택의 개보수 및 신축, 규모 형태의 다양화, 신규주택과 쇼핑센터 건립 등을 통해 주민들의 삶의 질 개선하고 직업을 창출하고 있다.

HAT의 물리적 개선과 고용창출 노력을 통하여 지역내 범죄율이 감소하였으며 지역방범제를 통해 무선으로 CCTV, 경찰, 지역주민과 연결시켰다. 그 결과 경제도 활성화되어 실업률이 1990년대 초 26%에서 2002년 3월에 4.9%로 감소하는 성과를 얻었다.

다. 영국 맨체스터 지역²⁰⁾

맨체스터 지역은 잉글랜드 북서쪽에 위치하고 있으며, 상업·무역의 중심지로 1700년대 산업혁명을 주도한 도시로 유명하다. 과거 산업혁명 이후에는 전통적인 면방직 산업이 활발하였으나 1980년대에 실업률이 증가하고 부유층이 이주를 하면서 주택 가격이 하락하며 도시가 쇠퇴하기 시작하였다.

20) 이영아(2010)의 연구를 재정리하였다

맨체스터지역은 1931년에 76만 6천여명까지 거주하였으나 2001년에 인구가 40만 이하로 감소하는 등 지속적으로 쇠퇴하다가, 최근 도시재생사업으로 2006년 현재 45만 2천여 명이 거주하여 지난 5년 동안에 5만명의 인구 증가를 보였다.

맨체스터가 새로운 산업이나 인구를 유인하는 데에 가장 큰 장애요인은 소규 필지, 임대주택의 밀집, 공장과 주택의 혼재 등 매우 열악한 물리적 주거환경이었다. 또한 공장 주변지역은 신규주택개발을 금지하도록 되어 있어 추가적인 개발이 이루어지기 힘든 여건에 있었다.

이에 도시재생사업의 추진을 위하여 맨체스터 파트너십(LSP), 일종의 도시재생회사(URC)인 뉴리스트 맨체스터, 커뮤니티 뉴딜사업을 위한 주민조직(비컨즈)가 조직되기 시작하였다.

〈그림 6-3〉 가로 전체가 빈집인 구주택기(좌)와 많은 상가가 폐업한 가로(우)



자료: 이영애(2010)

맨체스터 파트너십은 지역전략파트너십(LSP)으로 공공, 민간, 시민사회, 주민을 대표하는 지방, 지역, 국가 차원의 여러 조직이 합해서 만든 위원회로 지방의 발전계획을 수립하는 법적인 기구이다. 맨체스터 파트너십은 맨체스터 커뮤니티 전략을 수립하는 것이 주요 역할이며, 2006년~2015년까지 세계경제 경쟁력 확보, 아동·청소년, 가족에 대한 투자, 주택·지속가능한 커뮤니티 조성, 범죄로부터 안전한 도시 만들기, 의료 불균형 해소, 현대 교통인프라 확충, 문화기반 증진 등을 다루고 있다.

맨체스터 파트너십은 근린재생기금을 받기 위해 맨체스터 지역협약(Manchester's Local Area Agreement)을 2008년에 작성하여, 지역의 비전과 구체적인 전략을 제안하는 3년 단위 계획을 수립하였다. 재생기금을 기반으로 2015년 까지 지역 내 교육이 고용으로 연결되도록 하며, 양질의 공공서비스를 제공하고, 지역주민의 자긍심을 높이며 안전한 동네를 만드는 것이 목표하였다.

한편, 뉴이스트 맨체스터(도시재생회사)는 정부에 고용된 실무자들로 구성되었으며 원래는 물리적 기반시설과 주택 사업에 초점을 두고 맨체스터시, 잉글리쉬 파트너십(EP), 지역개발전략기구(RDA) 등으로부터 예산을 받았으나, 주민역량 강화, 주민참여 극대화에 사업 초점을 맞추는 방향으로 입장을 선화하면서 지역개발사업을 직접 수행하지는 않았다.

맨체스터 재생을 위하여 비컨즈(Beacons)라는 주민주도적 조직인 자발적으로 형성되었다. 이 조직은 커뮤니티 뉴딜사업 기금과 통합재생예산을 지원받아 낙후된 베스위크, 오픈쇼, 클레이튼 지역에 지속가능한 도시재생을 위해 1999년에 설립된 커뮤니티 조직으로, 정부 보조금을 이용하여 지역의 사회적 재생을 추진하는 커뮤니티 조직의 역할을 수행하였다.

비컨즈는 범죄, 지역사회 안전, 청소년의 반사회적 행동관리, 주택·동네 관리, 환경문제, 고용, 교육·훈련, 건강·복지 등의 사회적 재생 분야를 담당하였다. 비컨즈 내 최고 의사결정기구는 위원회였으며 이 위원회에는 공공부문, 자원봉사부문, 주민조직 등의 대표들로 구성되었으며 위원회 산하에 5개 주체의 소모임이 정기적인 모임을 가지고 지역 내 주요 주체와 주민이 참여하였다.

맨체스터 재생전략의 가장 큰 특징은 지역 쇠퇴를 막기 위하여 지역 주민의 역량을 강화시키는 것을 우선시 하였으며, 특히 주민의 유출을 막고 정착을 높이기 위해서 지역내 청소년 교육에 적극 투자했다는 점이다. 또한 지역에 필요한 실용적 내용을 학습할 수 있는 학교를 건립하고, 해당 지역 내에서 고용될 수 있도록 하였기 때문에 지역의 재생이 원활히 이루어질 수 있었다.

제2절 일본의 지역재생제도

1. 지역재생정책의 도입배경

2003년 10월 지역경제 활성화와 지역고용 창출을 추진하기 위해 내각에 설치된 ‘지역재생본부’의 목표는 ‘지역이 스스로 생각해서 행동한다. 국가는 이것을 지원한다’였다. 2004년 2월 ‘지역재생추진 프로그램’을 지역재생본부가 추진하기로 결정하고 2005년 4월 지역재생법을 제정·시행하였다. 제2장에서 살펴보았듯이 일본의 지역재생본부는 지역재생을 ‘지역경제 활성화’와 ‘지역고용의 창조’를 실현하는 것으로 폭넓게 이해하고 있다.

2002년 12월 구조개혁 특별구역법 시행에 따라 마련된 2003년 4월 구조개혁 특구제도가 재정지원 없이 전국적인 규제개혁을 통한 지역 활성화에 초점을 두고 있다면, 지역재생계획은 재정을 수반한 지역 활성화에 초점을 두고 있는 것이 특징이었다.

결과적으로 지역재생계획은 구조개혁특구제도를 보완하는 의미가 강하였으며, 특히 민간기업과 지자체의 연계성을 높이고, 재정의 원활한 활용을 촉진시키는 것이 중심이었다.

지역재생계획의 기본방침은 ① 지역재생에 요구되는 인재양성, 인적 네트워크 형성, ② 보조금제도 개혁(지역의 자체재량을 존중, 성역없는 교부금화, 성과주 의적 정책 전환), ③ 민간의 노하우 및 자금의 최대한 활용 등이었다.

첫째, 지역재생에 요구되는 인재양성, 인적 네트워크 형성은 민간기업에 의한 지역재생 활동을 촉진하는 것이었는데, 이를 위해 출자자에 대한 과세특례 혜택이 주어졌다. 또한 NPO에 의한 지역재생활동을 촉진하였으며, 지역의 고용창출을 위한 활동 또한 촉진하였다.

둘째, 보조금 제도 개혁은 도로, 항만, 오염수 처리시설 등에 지역재생을 위한 교부금을 지원한 것이었는데, 보조대상시설의 전용 절차 일원화, 신속화 등의 혁신을 도모하였다.

셋째, 민간의 노하우 및 자금을 최대한 활용하게 하기 위해서 출자자에 대한 과세 특례로 민간의 투자를 촉진시키는 한편, 일본정책투자은행의 저금리 융자 등이 지원되었다.

지역재생추진 프로그램은 지방자치단체가 제출한 ‘지역재생계획’에 대해 가능한 각종 지원책을 기초로 여러 가지 자발적 지역진흥 프로젝트가 진행될 수 있도록 한 것이었다. 지역의 특성에 부합하는 자주적, 자립적 아이디어를 바탕으로 신청된 지역재생계획 중 지역재생본부는 2008년 제10차에 걸쳐 총 1,063건을 승인하여, 지역재생기반 강화를 위한 과세특례, 교부금 등 재정지원, 일본정부투자은행 저리융자 등의 금융지원을 제공한 바 있다.

지역재생사업은 매뉴얼에 따라 총 7개의 프로그램으로 구성되어 있으며, 각 프로그램별로 독자적으로 지원하는 지원시책과 타 부서와 연동하는 지원시책 등 다양한 지원책이 마련되어 있다. 각 프로그램별 지원시책은 다음과 같다.

〈표 6-2〉 지역재생사업 프로그램별 지원시책

구분	단독시책수	타부처 연계시책수	지원시책(예시)
지역 인재거점 재생 프로그램 (35)	18	17	-과학기술진흥 조성·정비 -국립대학 지역진흥, 지역공헌 관련사업
지역고용재생 프로그램 (60)	41	19	-지역고용재생추진사업 -외국기업유치지원사업 -중소기업지원 프로그램 등
지역유대재생 프로그램 (77)	63	14	-관민파트너십지원사업 -문화예술창조마을 지원사업 -지역 젊은층 자립지원사업 등
지역 재도전추진 프로그램 (40)	32	8	-재도전 지원기부금 제도 -산촌재생 종합대책사업 -지역자립종합지원제도 등
지역교류 연계추진 프로그램 (95)	79	16	-농산여촌활성화 지원교부금 -광역연계공생대류 추진교부금 -강한농업 만들기 교부금 등
지역산업 활성화 프로그램 (110)	84	26	-지역자본시장육성프로젝트 -외국인연구자 영주허가 탄력화 사업 -지역재생지원이자 보조금 등
지역 지구온난화 대책 프로그램 (94)	85	9	-저탄소지역만들기 면적대책 추진사업 -지역바이오매스 활용교부금 -환경부하저감 국민운동지원 비즈니스 추진사업 등

자료: 地域活性化統合本部(2009), 여기서는 지경배(2010)에서 재인용

이상의 구조개혁특구와 지역재생사업은 1998년 「중심시가지활성화에 관한 법률」에 의한 중심시가지활성화사업과 2002년 「도시재생특별조치법」에 의한 도시재생사업과 함께 일본의 4대 지역 활성화정책으로 제시된 것이었다.

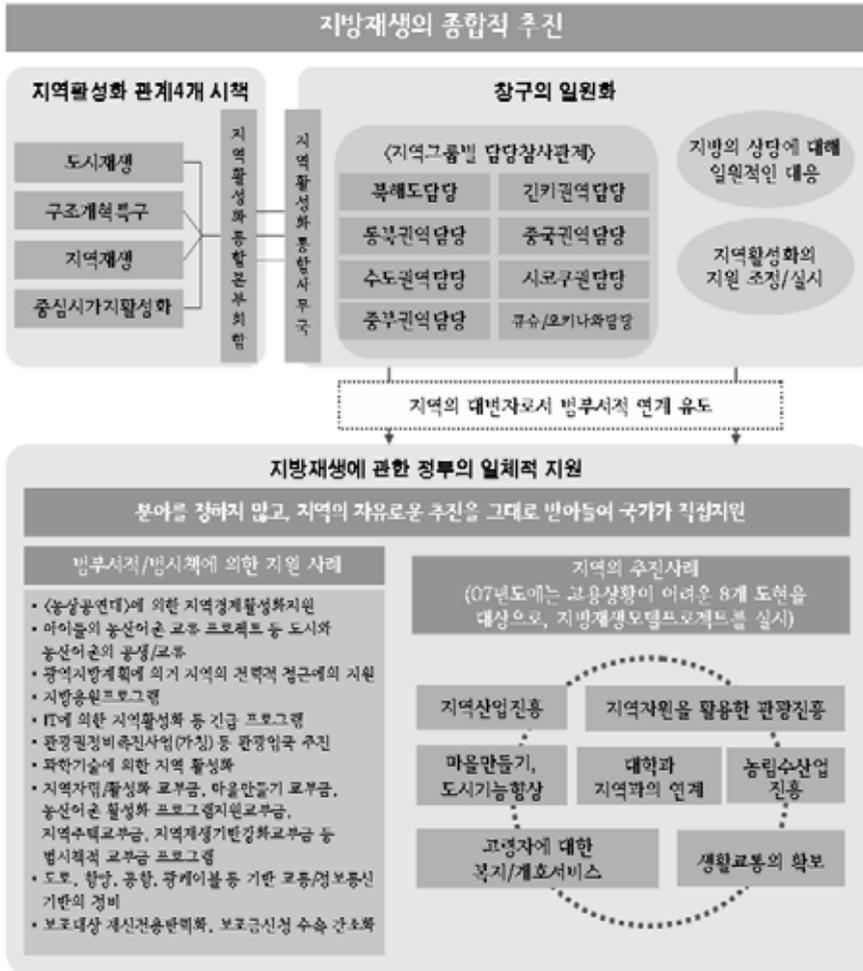
2. 지역재생정책의 제도적 기반

가. 통합추진조직의 설립

2007년 11월 후쿠다(福田)내각은 총리 지시에 의거하여 국가의 최대 중요과제로서 ‘지방재생을 위한 종합적 전략’을 마련하였다. 이를 위해 지금까지 지역활성화와 관련된 모든 실시주체를 통합하고 지방재생을 위한 전략을 입안·실시하는 체제로서, 새로이 ‘지역활성화통합본부회합’을 내각관방에 설치, 산하 사무국을 두어 일원화된 대응체계를 구축하였다.

이로써 이전까지 정부차원에서 도시재생, 구조개혁특별구역, 지역재생, 중심시가지활성화로 나누어 추진해오던 것을 지역활성화통합본부회합 설립을 통해 종합적으로 추진하게 된 것이다. 2007년 11월 본격적인 지방재생전략 추진에 앞서 8개 도현을 대상으로 지방재생모델 프로젝트를 추진하였으며, 2008년 4월 지방재생전략을 일부 개정하여 새롭게 ‘지방의 활기 재생사업’을 추진하기도 하였다.

〈그림 6-4〉 지방재생의 추진 개념 종합도



자료: 이소영 외(2008)

나. 통합 지방재생전략의 기본이념 및 원칙

1) 지방재생전략의 기본이념

지역간 격차 문제가 심화되고 있으며, 각 지역별 문제 또한 다양하여, 지방의

실정에 따라 거주자의 삶의 기회를 확보하고 교류인구를 확대하며, 중소기업진흥 및 농림수산업 진흥 등에 대한 타당성 확보가 필요하다.

지방과 도시가 같이 협력하는 공생의 사고방식이 무엇보다도 중요하다. 지방과 도시가 거주, 관광, 체험교류 등 활기 넘치는 교류를 실현하면서 국민 전체가 이러한 사고방식을 공유하고 국가의 기본방침으로 명확화할 필요가 있다.

지방의 활력 저하는 식료품, 물 등 국민생활의 안정보장 기능의 저하, 삼림 피해 등 국토의 방재·보전기능의 열악화, 지역 커뮤니티의 쇠퇴가 초래하는 안심·안전한 생활공간 축소로 이어질 수 있다. 인구감소 시대에 돌입한 일본으로서는 지방의 쇠퇴를 막기 위한 기본방침을 명확하게 정하고 지방재생을 위한 대응을 장기적으로 지속함으로 인해, 정부가 지향하는 희망과 안심 국가 만들기를 실현시킬 수 있다.

2) 지방재생의 5원칙

지방재생의 5원칙으로는 보완성, 자립, 공생, 종합성, 투명성을 제시하고 있다.

첫째, 보완성의 원칙이란 지역의 실정을 가장 잘 아는 주민·NPO·기업 등이 중심이 되어, 지방자치단체와의 연계하에 입안된 실현성이 높은 효과적 계획에 대해 국가가 집중적으로 지원하는 것을 말한다.

둘째, 자립의 원칙은 지역의 자원이나 지식을 활용한 경제적·사회적 자립 계획에 대해 집중적으로 지원하는 것을 뜻한다.

셋째, 공생의 원칙은 지방과 도시가 인적·물적·금전적 교류 및 연계를 통해서 협력하며 공생을 향한 대처 활동에 우선적으로 지원함을 의미한다.

넷째, 종합성의 원칙은 지역의 창의성에 근거한 계획에 종합적으로 지원함을 말한다.

마지막으로 투명성의 원칙은 지원의 대상이 되는 계획의 책정, 지원의 지속 및 계획 종료 시기 등의 평가는 제3자가 객관적인 기준에 근거하여 실시하는 것을 뜻한다.

다. 지역 특성별 지방재생전략

1) 지방중심도시

지방중심도시의 주요 역할은 경제 활성화를 통해 광역적인 거점으로서 지역 전체를 견인하는 것이다.

이를 위한 지방중심도시의 주요 추진 전략은 첫째, 기업입지, 중소기업진흥 등으로 지역경제를 견인하는 것이다. 이를 위해 지역의 강점을 활용한 계획적인 기업입지에 대한 지원, 지역자원 활용 및 지역과 대학 연계에 의한 신제품개발·시장개척의 촉진, 지역의 중핵기업을 육성하는 지역 혁신 강화, 리더 육성 등에 의한 커뮤니티 비즈니스의 진흥, 중소기업의 생산성 향상·기업재생, 지역밀착형 금융 추진 등이 주요 시책으로 제시되었다.

둘째, 생활하기 편한 마을을 조성하는 것이다. 이를 위한 시책으로는 활력거점 창출·지역내 거주 촉진 등 중심시가지의 활성화, 의료 종사자 등 지역의료 확보, 육아 거점 정비 등 육아환경의 정비 및 개호 서비스 확보, 주택의 장수화를 통한 주생활 안정, 건축물·교통기관의 무장애(barrier free) 디자인화, LRT(차세대형 노면전차시스템) 활용 등 생활하기 쉬운 공공교통 보급 등이 있다.

셋째, 지속가능한 도시 활성화와 성장발전을 지탱하는 교류의 추진이다. 이를 위해서는 간선교통, 물류 네트워크의 강화, 도시/농촌 2개 지역 거주·U턴·J턴·I턴 촉진 등 생활의 복선화, 관광·체험 교류 촉진, 농산어촌과의 교류 촉진, 광역적인 기반강화·관광 진흥 등의 시책이 추진되었다.

넷째, 인재, 고용, 교육 등이다. 이를 위한 시책으로는 마을 만들기 인재 파견 및 노하우 등의 지원, 청년·고령자·여성의 고용촉진, 중소기업의 노동력 확보, 대학 등이 보유하고 있는 인적·지적 자원의 활용, 지역 커뮤니티 재생 등이 있다.

2) 농산어촌 지역

농산어촌 지역의 주요역할은 농림수산업의 재생과 풍족한 생활의 실현이다. 이를 위한 농산어촌 지역의 주요 추진전략은 ① 지역의 기반이 되는 농림수산

업 등의 재생, ② 의료, 생활 교통 등의 확보, ③ 지역의 지속가능한 발전을 지탱하는 순환·교류·연계, ④ 고용, 지역 커뮤니티 재생이다.

첫째, 지역의 기반이 되는 농림수산업 등의 재생을 위한 시책으로는 인재에 대한 직접적인 지원을 통한 새로운 촌락 재생, 지역의 보물이라 할 수 있는 농림수산물을 활용하고 직판매장 등의 정비를 통한 지역 만들기, 농지의 유효이용 촉진, 집락영농 참가지원을 비롯한 고령자 및 소규모 농가도 안심하여 농업에 종사할 수 있는 환경 만들기, 농상공 연계를 통한 신상품 개발·판매의 지원, 삼림정비·보전 및 삼림자원의 활용에 대한 지원, 새로운 어업경영 안정대책의 추진 등이 있다.

둘째, 의료·생활 교통 등의 확보를 위해서는 의료 종사자·원격의료 등 지역의료 확보, 고령자 개호·육아지원 대책, 방재·국토보전 기능의 유지, 아름다운 삼림 만들기 등 자연환경 보전, 커뮤니티 버스 등 생활교통 유지 확보, 광대역 통신장애 지역 해소 및 휴대전화 구역 정비 등의 시책이 추진된다.

셋째, 지역의 지속가능한 발전을 지탱하는 순환·교류·연계를 위한 시책으로는 베이비붐 세대의 농산어촌으로의 정주, 도시/농촌 2개 지역 거주·U턴·J턴·I턴 촉진 등 생활의 복선화, 관광·체험 교류 촉진, 그린 투어리즘·에코 투어리즘 보급 등이 있다.

마지막으로 고용, 지역 커뮤니티 재생을 위한 사업으로 베이비붐 세대 등을 대상으로 하는 새로운 담당자 대책, 지역 커뮤니티의 재생을 통한 차세대 인재 육성과 새로운 네트워크 형성, 폐교 등의 유효 활용 등이 추진되었다.

3) 기초생활서비스가 취약한 도서 등 집단취락지역

집단취락지역의 주요역할은 취락 생활기능의 유지, 국토보전·수원함양 등 면에서 최전선 기능을 유지하는 것이다.

이를 위한 주요 추진전략으로 ① 생활기반 유지 확보, ② 담당자에 의한 지역산업의 재생, ③ 타지역과의 교류 유지·촉진, ④ 지역 커뮤니티 재생, ⑤ 낙도(落島)지역의 재생 등이 제시되었다.

첫째, 생활기반 유지 확보를 위해서는 광역구급의료·원격의료 등 지역의료 확보, 고령자 개호·복지 확보, 커뮤니티 버스 등 생활교통유지 확보, 방재·국토보전 기능 유지, 아름다운 산림 만들기 등 자연환경 보전, 광대역 통신장애 지역 해소 및 휴대전화 구역 정비 사업이 추진되었다.

둘째, 담당자에 의한 지역산업의 재생을 위해서는 의욕있는 지역 담당자가 중심이 된 산업·생활·교류 전반에 걸쳐 종합적인 비즈니스 전개에 대한 지원, 중산간 지역 직접 지불 제도를 통한 농업생산활동의 계속 지원, 산짐승 피해 방지, 임업 취업 등 의욕있는 젊은이를 육성하는 ‘녹지고용’ 등의 사업이 추진되었다.

셋째, 타지역과의 교류 유지·촉진을 위한 주요 시책으로는 역시 도시/농촌 2개 지역 거주·U턴·J턴·I턴 촉진 등 생활의 복선화, 관광·체험 교류 촉진 사업과 초등학교 숙박 등 체험교류 촉진, 그린 투어리즘·에코 투어리즘 보급 등의 사업이 추진되었다.

넷째, 지역 커뮤니티 재생을 위해서는 지역 커뮤니티의 유지·재생, 폐교 등의 유효 활용의 시책이 추진되었으며, 마지막으로 낙도(落島)지역의 재생을 위해서는 낙도 항로·항공의 유지 확보, 정보격차의 시정 등의 시책이 추진되었다.

〈표 6-3〉 지역별 지방재생사업

구분	지역성장력 강화	지역생활기반 확보	저탄소 사회만들기
지방 도시 권	<ul style="list-style-type: none"> 지역 강점을 살린 기업입지 지원 지역자원·대학 등의 연계에 의한 신제품개발·시장개척 지역중소기업육성 등 지역이노베이션 강화 중소도시 생산성 향상·기업재생·지역밀착형 금융추진 지역클러스터 형성에 의한 「산학관」 연계를 통한 글로벌 거점 형성 간선·교통·물류 네트워크 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 의료공급체계 정비충실 유아거점정비 개호서비스 확보 건축물·교통기관의 배리어 프리·유니버설 디자인화 LRT활용 등 살기편한 공공교통 보급 지역커뮤니티재생 2지역거주 UJ턴 촉진 커뮤니티 비즈니스 진흥 	<ul style="list-style-type: none"> 환경모델도시 연계지원 강화 LRT활용 등 환경부하적은 물류체계·집약형도시 구축 주택 장수화에 의한 환경확보

구분	지역성장력 강화	지역생활기반 확보	저탄소 사회만들기
	<ul style="list-style-type: none"> • 관광·체험 교류 농산어촌 교류 촉진 • 광역적기반강화·관광 진흥 • 중소기업 노동력 확보 청년·고령자·여성 고용 촉진 • 마을만들기 인재파견 (노하우지원) • 변화가 거점창출, 마을내 거주 촉진 		
농산 어촌 권	<ul style="list-style-type: none"> • 인재양성을 통한 「새로운 마을 재생」 • 지역농림수산물 활용, 직거래 정비 • 농지의 유효이용 촉진 • 고령자, 소규모 농가도 참여할 수 있는 농업 환경 만들기 • 「농·상·공 연계」를 통한 신상품 개발·판매 • 지역산업 복합화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 의료종사자확보 등 의료공급체제 정비 • 고령자 개호·육아지원 대책 • 방재·국토보전기능 유지 • 2지역거주·UJ턴 촉진 • 커뮤니티버스 등 생활고용유지 확보 • 휴대전화 통화가능 지역정비 • 지역인재 육성과 네트워크 형성 • 폐교 등 지역스토크 유출 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경모델도시 적극지원 • 산림정비·지역재주택 등 이용확대 • 미이용 바이오매스자원 이용확대
조건 불리 지역 권	<ul style="list-style-type: none"> • 산업·삼·교류 전반에 걸친 지역 일체적 비즈니스 모델 지원 • 중산간지역 직접직불제에 의한 농업생산활동 지원 • 새·동물 재해 방지 • 임업관심 젊은층 고용 촉진 • 관광·체험·교류 촉진 • 초등학교 숙박체험교류 촉진 • 그린투어리즘·에코 투어리즘 보급 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역구조 의료체제정비·원격 의료 추진 • 고령자 개호·복지확보 • 커뮤니티버스 등 생활교통 유지확보 • 원거리 항로·항공 유지 확보 • 방재·국토보전 기능 유지 • 아름다운 산림만들기 등 자연 환경보전 • 휴대전화 불감지 지역 해소 • 2지역 거주 UJ턴 촉진 • 지역커뮤니티 유지·재생 • 폐교 등 유효활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 산림정비·지역재주택 이용확대 • 미이용 바이오매스자원 이용확대

자료: 地域活性化統合本部(2009)

3. 성공사례

가. 홋카이도 다키가와시(지역재생계획)

다키가와시는 홋카이도(北海道)의 중앙부에 위치하고 있어 교통의 요충지로 상업기능의 집적 및 유통기능의 거점으로 발전해왔으나, 탄광산업의 연이은 폐산으로 지역의 산업기반이 취약해졌다. 시의 기간산업이었던 1차산업의 쇠퇴, 국철 민영화, 전력발전소의 폐지, 탄광폐산 등에 따른 산업구조변화로 인구가 지속적으로 감소하여, 1983년 5만3천명을 절정으로 매년 감소하다가 2004년 인구는 4만6천명이었다.

지역활성화와 고용창출을 위해 새로운 산업진흥이 필요한 상황에서, 2000년 폐교한 고등학교 및 중학교 부지에 새로운 산업(유기농: 신미스트 농법, 오오바-大葉: 깻잎과 생산)을 활용하는 것이 주목받게 되었다. 다키가와시에 오오바 생산농가가 없었으나, 새로운 지역 특산물 창출을 목표로, 각계 각층에 대한 사업의 이해가 높고, 특히 경제단체로부터 주목을 받게 되어 빠른 창업이 이루어지기 시작했다.

이에 따라 주식회사 서클 철공(업종: 식료품 제조업)이 유기농법에 의한 오오바 생산을 지역재생사업계획으로 제출하여 승인받게 된다. 사업계획으로 수확시험을 실시하기 위해 시유지(폐교 운동장)에 2중 피복(被覆) 하우스 한 동을 건설하여 향후 결과에 따라 최대 11동의 하우스를 건설하여 1동에서 연간 1,200만장의 오오바를 안정적으로 생산하는 것을 제안한 것이다.

하우스 최대 11동이 본격적으로 가동될 경우, 1동당 20명의 인원이 필요하므로, 장애인과 고령자를 포함한 150명 이상의 신규 채용이 창출될 것으로 기대되었다. 폐교 활용과 함께, 폐교 부지를 정비하려는 보조금을 전용하여 주변 농업 지역에 수요가 많은 농기계를 제작하고, 고품질 수경농산물을 재배하여 지역경제 활성화 및 고용창출에 기여한 것으로 평가받고 있다.

폐교의 단순한 기능 전환이 아닌, 지방자치단체와 기업체가 협력하여 지역경

제를 활성화할 수 있는 생산적인 기능으로 전환될 수 있게 했다는 점에서 시사점이 있다.

나. 효고현 다자연거주촉진특구(구조개혁특구)

효고현 다자연거주촉진특구는 가미쵸(加美町), 야치요쵸(八千代町), 아오이타쵸(靑板町)를 중심으로 이루어져 있으며, 1,000m 이상의 산기슭에 위치한 산간지역이다. 고베시와 오사카시에서 자동차로 1시간 30분~2시간 거리에 위치하여, 대도시 지역에 비교적 근접하여 일찍이 도농교류사업에 인기가 있었고, 계단식 논밭과 체류형 시민농원 등 그린투어리즘 시설도 정비되어 있었다.

그러나 이들 특구 지역의 마을 인구는 1960년 2만 7천 명을 최고조로 한 이후 2000년에는 2만 1천 명으로 인구가 감소하였으며, 고령화 문제가 심각하게 되었다. 지역에서는 도농교류사업의 착수 등으로 교류 인구 증가의 성과를 보이기는 했으나, 정착인구의 증가는 거의 없었던 것이다.

지역 활성화를 위해 다(多)자연 거주의 선도적 모델사업의 정비를 도모하는 다자연 거주 시범사업을 구상하게 되었다. 다자연 거주란 자연환경이 풍부한 자연지역에서 자연과 친숙해지고, 자연을 배우며 지역사회와의 공헌도 도모하면서, 자연환경과 공생하는 여유로운 새로운 라이프 스타일의 실현을 추구하는 것으로, 구체적으로 자연환경이 풍부한 지역에서 반정주, 정주를 확립하는 것이다.

이는 구조개혁특별구역계획에 의한 규제특례조치로 추진된 사업으로서 NPO 법인 등 비영리단체에 의한 빈집 정보 제공 등을 공유하여 다자연거주형의 택지 분양 등을 실행하였다. 농지 취득과 관련된 하한면적 요건의 완화로 시민농원에서의 농업체험 교류를 촉진한 사업이었다. 또한 기업과 NPO법인 등으로 농업경영추진과 농지취득에 관한 하한면적 요건의 완화, 농업법인 등으로 취농지원 자금의 활용 등으로 신규 취농을 촉진하는 한편, 농가와 NPO법인에 의한 시민농원의 개설 확대로, 다수의 도시 주민을 농지 보전의 일손으로 대처하였다.

NPO 법인 등으로 빈집 정보 제고 등과 다자연 거주형의 주택지 분양이 추진되어 도시의 다자연 거주 희망자의 정주가 촉진됨에 따라 정주 인구의 증가가

현실화되게 되었다. 새로운 인재, 자금이 도시에서 농촌으로 유입되어 지속적인 농업이 전개되어 유희농지의 확대 또한 방지될 수 있었다.

다. 이시카와현 가나자와시(중심시가지활성화)

이시카와현의 현청소재지인 가나자와시는 인구 약 45만 명의 도시로서 과거로부터 내려온 역사자원이 잘 보존되어 있는 역사도시로 유명한 도시이다.

가나자와 도심부에는 크게 2개의 상업지역이 있는데, 한곳은 폐점된 점포로 인한 고객감소가 이어진 반면, 한 곳은 지방백화점을 중심 점포로 재개발에 들어가 85년 개장 이래 고객이 증가하여, 북부지역 3개현에서 가장 젊은이들이 많은 곳으로 번창하게 되었다.

그러나 95년 이후 교외에 대규모 점포가 생기기 시작하면서 가나자와 도심부는 급격히 쇠락하게 되어 도심상권 전체의 재활성화가 급선무가 되었다.

가나자와시는 1998년 중심시가지활성화법을 기초로 가나자와 중심시가지활성화기본계획을 책정하고, 가나자와성을 중심으로 약 860ha를 대상지역으로 하여 역사와 문화, 자연을 살린 거리 만들기, 전통환경과 조화되는 주거환경 만들기, 상업가 특성을 살린 매력있는 상업환경 형성, 종합적인 교통체계확립 등의 방침을 수립하였다.

이를 추진하기 위해 시와 상공회의소, 지역상인이 (주)가나자와상업활성화센터를 설립하였다. 공공과 민간부문이 50%씩 출자하여 설립한 (주)가나자와상업활성화센터가 수행한 사업은 주차장 네트워크 사업, 중심상점가 빈 점포 대책사업, 구 파르두 용지를 활용한 복합입점(tenant mix)사업(Prego), 이벤트 실시 등이었다.

주차장 네트워크 사업은 공통주차권시스템으로 5개 중심상점가에서 쇼핑활동을 하면 지정 주차장의 주차요금 1시간을 서비스를 주는 사업이며, 중심상점가 빈 점포 대책사업은 시의 자금보조제도를 적용하여 빈 점포 정보관리를 일원화하여, 점포구입 희망자에게 정보를 제공하는 사업이었으며, 구 파르두 용지를 활용한 복합입점(tenant mix)사업(Prego)사업은 88년 폐점된 파르두를 임차하여 위치에 따라 이용방안을 달리하여 상업시설을 정비한 것이었다(<그림 6-5> 참조)

〈그림 6-5〉 가나자와시 중심시가지활성화사업



이러한 중심시가지활성화사업으로 젊은이를 위한 음식점과 지역 미진출 브랜드를 입지시키는 등의 효과를 거두고 있으며, 도심의 유휴공간을 파티오를 구비한 양호한 보행자전용공간으로 형성하여, 도심환경개선 효과를 얻었다.

‘도시의 중심상권은 지역의 개성을 체현하는 장이며, 또한 상업지·관광지로서 시 경제의 중요한 기둥’이라는 인식이 자치단체와 경제계, 주민에 이르기까지 공유되어 시민과 민간이 출자에 참여한 TMO(Town Management Organization)을 설립할 수 있었던 것이다.

제3절 시사점

영국과 일본의 지역재생에 대한 검토를 통하여 다음의 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 일본과 영국은 서로 상이한 원인에 의하여 인구 감소 등의 지역 쇠퇴 문제가 발생하는데 이에 대한 대응책으로 영국과 일본은 경제적, 물리적, 사회적 재생을 추진하기 위하여 지역재생정책을 도입하고 있었다. 영국의 경우에는 전

통적인 공업지역이 쇠퇴하고 해당 도시의 도심기능이 쇠퇴함에 따라 범죄의 증가, 일자리 유출, 빈곤의 악순환 문제를 해결하기 위해 지역재생제도를 도입하였다. 이와 유사하게 일본에서도 기성 중심시가지의 쇠퇴문제를 해결하기 위해 지역재생정책을 도입하였으나, 또한 일본에서는 특이하게 인구 2만 이하의 과소지역에도 지역재생정책을 도입하고 있음을 알 수 있다. 즉, 지역재생정책이란 인구의 과소와는 무관하게 일정 기간 동안의 쇠퇴에 대응한 전략이라 할 수 있다.

둘째, 지역재생의 방향이 대체로 물리적 재생에서 사회적 재생, 지속가능한 재생으로 전환되고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 영국의 경우에는 대처정부 시절에 대규모 민간 사업자 위주의 부동산개발이 진행되다가 원주민의 낮은 재정착률 등으로 비판을 받으면서 쇠퇴 지역의 원 주민을 위한 일자리 창출 전략으로 진행되어가고 있다. 이에 아울러 지역 쇠퇴문제를 해결하고 새로운 일자리를 유인하기 위하여 범죄율을 낮추기 위한 노력도 하고 이를 위해 커뮤니티 역량 강화를 시도하여 사회적 재생이 이루어지도록 하고 있다.

일본에서는 안정적인 지역으로의 복원을 위하여 지역사회의 경제활력과 교육·고용·문화·지역활력을 개선하는 통합적 접근방식으로 변화하고 있다. 또한 스마트 성장(Smart growth), 신어버니즘(New Urbanism) 등 지속가능한 발전 개념을 강조한 재생정책이 추진되어, 지역사회의 문화·환경의 보전 가치를 강조되고 있어, 기존의 물리적 개량 위주의 지역재생의 한계를 넘고자 시도하고 있다.

셋째, 지역재생에는 상이한 이해관계를 조정하고 다양한 기술과 전문성이 요구되므로, 지역재생 추진을 위해 다양한 파트너십에 기반한 도시재생조직이 설립, 운영되고 있음을 알 수 있다. 즉, 지역재생의 주체로서 파트너십이 전제되어 있으며, 지원자금 또한 파트너십에 배부되고 있다. 일본 정부는 민관 파트너십 차원에서 자유 공모로 제안된 지역활성화 계획을 공개경쟁방식으로 채택하며, 채택된 계획에 대해 장기적이고 포괄적으로 지원하고 있다. 또한 각 파트너십은 지속적인 지원을 받기 위해 계획의 충실한 이행과 더불어 자립성을 제고하기 위한 다각적인 방안을 모색하고 있다.

또한 영국의 경우 근린지역재생기금이라는 보조금을 지급받기 위해서는 지역

쇠퇴지수에 의해 해당 지역이 지원가능한 지역일지라도 지역전략파트너십(Local Strategy Partnership)의 결성을 의무화하고 있다. 그에 따라 맨체스터의 경우에도 맨체스터파트너십을 결성하고 맨체스터 지역의 지역협약(Local Area Agreement)를 수립하여 중앙정부의 재생 보조금인 근린지역재생기금을 지원받을 수 있었다.

넷째, 영국과 일본에서 재생 관련 보조금이 점차 통합되어 운영되고 있었다. 영국에서는 통합재생예산(향후 통합예산) 등으로 여러 부처의 재생 관련 보조금이 단일화되고 일부 근린지역 재생기금, 커뮤니티뉴딜기금 등이 역량강화 기금으로 별도로 운영되고 있었다. 한편, 일본의 경우에도 중앙정부는 쇠퇴지역 활성화를 위해 다양한 지원기금을 운영하고 있으며, 특히 보조금 지원에 있어서 과거 각 부처에서 개별적으로 지원되던 보조금을 통합 운영하고 있다.

보조금의 지원은 경쟁방식과 지역쇠퇴 정도를 고려하여 다양하게 지원하고 있으며, 보조금 자체가 한정되어 있기 때문에 일정한 기준을 근거로 자금 투입의 이유를 보다 명확히 하고 있다.

다섯째, 영국의 경우에는 주민주도형 조직들이 결성되어 지역재생을 추진함으로써 커뮤니티를 복원하는 사회적 재생을 성공적으로 달성하고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 하트클리프 등의 지역에서는 HWV라는 사회적 기업이 결성되어 통합예산을 수령하여 지역재생사업을 활발하게 추진하고 있다.

또한 맨체스터 지역에서는 주민조직들이 자발적으로 결성한 비컨즈(Beacons)를 1999년에 설립하여 지역내 범죄 문제 해결, 청소년의 반사회적 행동관리, 고용훈련, 주택 관리 등 해당 지역을 살기 좋은 지역으로 가꾸기 위해 상시적으로 추진되어야 할 사업들을 지속적으로 하고 있다. 이 비컨즈라는 조직을 통해 지역재생활동에 있어서 매우 중요한 주민의 지속적인 참여가 가능하게 되었다.



제7장 지역 재활성화를 위한 제도개선방안

제1절 지역재생정책의 필요성 및 방향

1. 지역발전정책체계상 쇠퇴지역에 대한 고려

지역발전정책이 다루는 전형적인 지역문제는 낙후지역(backward regions), 과열성장 및 과잉집중지역(excessive growth and concentration regions), 침체지역(development regions in recession) 문제로 대별되는데, 1960년대 이후 한국의 지역발전정책은 낙후지역에 대한 낙후지역발전정책과 과밀지역에 대한 문제해결을 위한 수도권정비정책에 집중되어 있었다.

1995년 석탄산업의 사양화로 쇠퇴된 지역들을 위한 발전정책으로 폐광지역개발지원에 관한 특별법이 제정되어 산업구조화로 인해 쇠퇴한 폐광지역에 대한 재활성화 정책이 마련되어 있기는 하나, 지역쇠퇴에 대한 종합적인 접근이기는 폐광지역에 대한 한시적 정책지원을 위한 법률이다. 즉 석탄산업 사양화에 따른 지역쇠퇴문제에 대한 대응적 처방으로 한시적으로 마련한 법률이어서, 일부 지역에 한정하며 카지노업 등 특례 규정에 대한 타 자치단체의 불만도 만연하여 2011년은 단양군을 위시한 일부 지역이 ‘석회석 폐광지역 개발 지원에 대한 특별법’ 등을 제안하기도 하였다.

이처럼 쇠퇴지역 문제는 낙후지역이나 과밀지역에 비해 지역문제로서의 심각성이 부각되어 오지 않아, 지역발전정책상의 고려가 미비했다. 따라서 쇠퇴문제는 지역 전체의 문제로서 즉 지역발전정책의 이슈로 여겨지기보다는 단일한 쇠퇴현상에 대응한 정책으로 입안되어 오고 있었다. 예컨대 도시의 물리적 쇠퇴에 대응한 도시 및 주거환경정비법, 재래시장 쇠퇴에 대응한 전통시장 및 상점가

육성을 위한 특별법, 산업단지 쇠퇴에 대응한 산업입지 및 개발에 관한 법률상의 산업단지 재생지구 등 지구별 쇠퇴현상에 대한 부처별 대응 요법이 주를 이루었다.

그러나 쇠퇴현상에 대해 대응적 요법의 치유책을 활용했다는 것은 그만큼 한국사회에서 쇠퇴문제가 점점 심각해지고 있다는 것을 반증하는 것이기도 하다. 낙후지역 등 저발전지역과 수도권 과밀지역의 지역문제만큼, 지역이 겪고 있는 쇠퇴문제는 자치단체의 존립 기반을 흔들만큼 심각해지고 있는 실정이다. 3만 인구를 유지하지 못하여 주민등록상의 인구를 늘리기 위한 정책을 고민하는 자치단체가 생기는가 하면, 한 때는 지역 번영을 이끌었던 구 산업의 쇠퇴로 지역 경제 기반이 무너지기도 하며, 인구와 산업이 떠난 자리에 남은 유희시설들로 인하여 지역의 물리적 쇠퇴가 가중되기도 한다.

이러한 지역쇠퇴문제에 대응하여 지방자치단체 수준에서는 이미 다양한 지구책을 마련하며, 조례 제정 등의 움직임을 보이기도 한다. 그러나 남원시의 사례에서 보았듯이, 쇠퇴의 기로에 놓인 자치단체가 스스로의 지역재생 지구책을 실행하기에는 재정적인 어려움 또한 심각한 상황이므로 낙후지역 뿐만 아니라 쇠퇴지역에 대한 중앙정부 차원의 지역발전정책상의 고려가 필요한 시점이라 할 수 있다.

2. 기존 지역발전정책과의 관계성 규명

지역쇠퇴문제에 대한 대응한 지역발전정책을 마련할 경우 선행되어야 할 것은 기존 낙후지역 발전정책과의 관계성을 규명하는 것이다. 즉 낙후지역과 쇠퇴지역에 대한 정책적 개념을 확립하고 정책적 차이성을 규명해야 한다.

본 연구에서 설계한 쇠퇴지수에 의해 선별된 쇠퇴지역을 살펴보면, 현재 ‘성장촉진지역’이라는 정책 용어로 명명되고 있는 낙후지역과 중복되고 있는데, 이런 경우 낙후지역정책과 지역재생정책의 차별성이 무엇이며, 각각의 정책은 어떤 영역을 지원해야 하는지가 분명해져야 지역재생제도 방안이 강구될 수 있다.

〈표 7-1〉 기존 낙후지역 및 쇠퇴지역 비교

구분	성장촉진지역	본 연구 선정 쇠퇴지역
인천		강화군, 옹진군
부산		영도구, 서구, 북구
대구		남구
강원	태백시, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 양양군	삼척시, 영월군, 정선군, 양양군, 철원군, 양구군, 인제군, 화천군, 고성군
충북	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 옥천군	보은군, 영동군, 괴산군, 옥천군
충남	서천군, 금산군, 부여군, 청양군, 예산군	서천군, 부여군, 청양군, 태안군
전북	남원시, 김제시, 정읍시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	남원시, 김제시, 정읍시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군
전남	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 무안군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군
경북	상주시, 문경시, 영주시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 영천시	상주시, 문경시, 영주시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군
경남	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군, 밀양시	의령군, 창녕군, 남해군, 하동군, 산청군, 거창군, 합천군
합계	70개*	69개
비교 (접경지역)	강화군, 옹진군, 동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주시, 연천군, 포천시, 춘천시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군	

현재 성장촉진지역은 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역’을 말한다(균특법 제2조). 법령상에 정의되어 있듯이, 한국의 낙후지역정책은 발전도가 낮은 지역에 대해 특히 도로, 상수도 등 기반시설의 구축, 즉 하드웨어 정비를 특별히 배려하는 정책이다. 이에 따라 성장촉진지역으로 선정되면, 기초생활여건정비사업, 즉 기존의 낙후지역 종합발전사업에 대한 국고 보조율이 타 지역에 비해 높은 재정적 인센티브를 받을 수 있게 된다.

성장촉진지역의 선정기준은 ‘연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성’(균특법 시행령 제2조의 2)으로 되어 있는데, 연평균 인구변화율과 같은 지표는 낙후도 뿐만 아니라 동적인 쇠퇴과정인 쇠퇴도를 측정할 수 있는 지표이기도 하다. 어떤 지역이 낙후지역에 속하나 쇠퇴지역에 속하느냐는 다분히 학술적, 이념적인 영역이므로 아무리 엄밀한 기준으로 낙후지역과 쇠퇴지역의 선정기준을 정한다 하더라도 실제 선정지역은 중복될 수 있다.²¹⁾

쇠퇴지역을 고려한 지역재생정책의 수립은 반드시 낙후지역을 고려한 지역발전정책과의 관계성 속에서 고안되어야 한다. 일본의 경우, 지역재생제도와 별도로 과소지역, 즉 심각한 인구·재정 쇠퇴를 겪고 있는 지역에 대한 낙후지역 지원 제도가 마련되어 있으므로, 한국의 경우에도 지역재생정책은 낙후지역 지원제도와와의 관계 속에서 고려되어야 할 필요가 있다.

따라서 본 연구의 과업의 범위는 아니나, 지역 재활성화 정책에 대한 제도적 개선방안은 불가피하게 기존의 낙후지역정책과 맞물려 개선방안을 강구해야 할 필요가 있다.

3. 쇠퇴지역에 대한 종합적인 접근 필요

지역쇠퇴의 원인 및 현상이 복합적으로 나타나므로 쇠퇴지역에 대한 재생정책은 물리적, 경제적, 사회적 측면을 모두 고려하는 종합적 접근이 필요하다는 인식은 서구에서 뿐만 아니라 국내 학계 및 정책결정자들 사이에서도 공감대가 형성되어 있다. 따라서 도시재생사업을 시범적으로 추진해 온 국토해양부의 도시재생사업단도 재생의 의미를 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것으로 파악하고 있다.

제3장에서 살펴보았듯이, 현재 한국에서 추진되고 있는 지역재생 관련 정책은 각

21) 현재의 지역발전정책의 체계 안에서도 특수상황지역(접경지역지원법 제2조 제1호에 따른 15개 시군)이라는 정책 용어로 명명되고 있는 접경지역과 성장촉진지역은 중복 지정될 수 있는 정책 개념임에도 지역간의 중복 지정을 배제하기 위하여 낙후도 지표에 따라 성장촉진지역으로 지정될 수 있는 지역이라 할지라도 특수상황지역에 포함되는 경우는 성장촉진지역이 아닌 특수상황지역의 정책적 지원을 받도록 되어 있는데, 이로 인해 성장촉진지역에 비해 정책적 손해도가 낮은 특수상황지역으로 지정된 일부 지역의 반발이 있기도 하다.

부처별 기능 영역에 따라 국토부는 도시지역의 주거지 재생 등 물리적 재생영역에, 농림수산식품부는 농어촌지역의 주거지 재생 등 물리적 재생영역에, 지식경제부는 산업단지 구조고도화사업과 같은 산업재생에 초점을 맞추어 진행하고 있다.

이에 따라 한국의 지역재생 관련 사업들은 쇠퇴지역에 대한 종합적인 접근에 의한 지원사업이기보다는 노후·불량건축물, 폐산업부지, 시장, 가로, 빈집 등 일부 건축물 및 부지를 대상으로 한 부처별 단위사업 추진에 한정된 것들이었다. 이는 지방자치단체의 관련 사업 추진에서도 동일하게 발견되는 현상이다.

〈표 7-2〉 지역재생관련 정책현황

관련 법률	관련 사업내용	유형	관련 부서
도시 및 주거환경정비법	노후·불량건축물의 효율적 개발을 위한 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업 등	주거지 재생	국토해양부
	도시환경정비사업 등 도심 기능 재생 - 상업 및 제조업 기능 활성화	상권 및 산업재생	
도시재정비촉진을 위한 특별법(구 도시재개발법)	도시내 낙후지역의 도시기능 회복 사업 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업 및 가로주택정비사업 등	주거지 재생	국토해양부
	시장정비사업	상권재생	
산업입지 및 개발에 관한 법률	산업단지 재생사업지구의 산업입지가능 발전과 관련 기반시설 확충·개량사업	산업재생	국토해양부
국가균형발전특별법	도시활력증진지역사업(주거지재생/ 중심시가지 재생/ 기초생활기반확충/ 지역역량강화 사업)	주거지 재생 및 중심 시가지 재생	국토해양부
산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률	산업단지 구조고도화사업	산업재생	지식경제부
전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	상권활성화사업, 시장정비사업	상권재생	중소기업청
-	전통시장 시설현대화사업	상권재생	중소기업청
-	농어촌 뉴타운 조성 시범사업	주거지 재생	농림수산 식품부
-	근대산업유산 문화공간화사업	문화재생	문화체육 관광부
지방 소도읍 육성 지원법	지방 소도읍 육성사업 (국가균형발전특별법 시군구 자율편성사업내 통합)	종합재생	행정안전부
-	창원/전주 테스트베드 도시재생사업	종합재생	국토해양부

한국의 경우 종합적인 지역재생제도가 도입되기 힘들었던 연유는 쇠퇴지역에 대한 종합적인 재생정책의 필요성에 대한 인식이 부족해서였다기보다는 이를 추진할 수 있는 정책 추진기반이 확립되지 못하였기 때문이다.

도시재생사업의 제도적 안착을 위해 노력하였던 국토해양부의 도시재생활성화기본법안 또한 종합적인 도시재생사업의 도입의 필요성에 따라 추진되었으나, 타 부서 관련 법률 및 사업과의 관계 정립 미흡, 컨트롤 타워 역할 부재 등 추진 기반상의 역량 부족으로 관철되기 어려웠다.

결국 지방자치단체의 종합적인 지역재생전략을 지원할 수 있는 정책체계는 지역발전정책의 보다 큰 틀에서 접근하여 구체적인 제도적 개선방안을 강구해야 할 필요가 있다.

제2절 단기적 제도 개선방안

단기적 제도 개선방안은 국가균형발전특별법 등 현행 지역발전정책체계 및 중앙부처의 기능은 유지됨을 전제로 지역재생정책의 개선방안을 제시하는 것이다.

현행 법체계를 유지함을 전제로 삼으므로, 쇠퇴지역에 대한 종합적인 재생전략은 지역재생사업 시책 추진으로 지원 가능하다. 주거지 재생, 산업재생, 상권 재생 등을 위한 개별법들은 그대로 존속시키고 관련부서는 각각의 기능에 따라 개별법이 추구하는 개별 영역에서의 재생사업들을 추진하되, 쇠퇴지역에 대한 종합적인 지역재생사업은 새로운 시책으로 추진하는 것이다.

개별부서의 개별사업들은 각각의 영역에서 기능적 필요, 즉 도시 및 주거환경 정비, 산업입지 및 개발과 산업집적 활성화, 전통시장 및 상점가 육성을 위해 추진되는 것이므로 개별부처사업으로 추진하되, 쇠퇴지역에 대한 종합적인 지역재생사업은 지역이 자율적으로 수립한 지역재생계획에 대해 중앙정부는 재정적인 지원 및 관리의 역할만을 수행하도록 한다. 즉 쇠퇴지역이 스스로 지역 재활성화 전략을 실행해나갈 수 있도록 중앙정부가 지원체계를 수립하는 것이다.

1. 지역재생사업 시책 추진

가. 추진방향

도시화·산업화의 진전에 따라, 도시는 산업구조 재편에 따른 산업 공동화, 교외화에 의한 도심 공동화 등의 문제에, 농촌은 인구 과소화 및 고령화 등의 문제에 노출되었다. 이러한 지역쇠퇴문제는 지역의 물리적 환경의 질 저하와 함께, 인구감소에 따른 커뮤니티 붕괴, 산업쇠퇴에 따른 경기 침체 등 경제적 사회적 쇠퇴현상을 병행한다.

지역특화발전사업, 신활력사업 등 기존 지역 활성화 사업들이 지역간 불균형의 시정을 위한 목표로 주로 지방의 지역개발에 초점을 두고 추진되었으며, 도심재생을 목표로 추진된 바 있는 도시재생시범사업 등의 지역 활성화 사업은 중대형 도시를 중심으로 진행되었다면, 지역재생사업은 도시 대 농촌, 수도권 대 비수도권의 구분없이 전 지역을 대상으로 추진될 필요가 있다. 지역쇠퇴 문제는 수도권과 지방을 포함한 전국에 걸쳐 나타나고 있는 지역문제이기 때문이다.

단, 쇠퇴지역 가운데에서도 지역 재활성화에 대한 자생적인 의지가 높고 사업의 실효성이 높을 것으로 판단되는 지역에 대해서만 지역재생사업을 추진할 수 있도록 하여, 한정된 예산을 활용하는 정책의 실효성을 높일 수 있도록 한다.

나. 추진범위

지역재생사업 대상지역은 지역쇠퇴문제를 겪고 있는 지역이다. 본 연구에서 정의한 지역쇠퇴의 개념을 차용하여 쇠퇴지역의 선정은 기초자치단체의 행정구역을 단위로 삼되, 쇠퇴지역의 선정은 복합쇠퇴지수²²⁾에 의해 쇠퇴 상위지역에

22) 쇠퇴지역 선정에 위한 쇠퇴지표는 정책적으로 활용되는 것을 고려한다면, 지표체계를 간소화하는 것이 바람직하다. 지역쇠퇴를 진단하는데 필요한 지표들이 많을수록 반드시 좋은 것만은 아닐 수 있으며, 데이터 구축과 분석 시에 걸리는 시간과 비용이라는 경제적인 관점에서 최소한의 필수 지표로 쇠퇴를 진단할 수 있는 지표 발굴은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 이를 위하여 각 영역별 대표지표를 선정하여 쇠퇴지역 진단지표로 활용하는 방안을 모색할 수 있는데 이에 대한 연구는 부록 자료 참조

해당되는 지역을 선정하도록 한다.

쇠퇴지역의 선정은 대도시, 중소도시, 농촌 등의 지역중 어떤 지역의 쇠퇴문제 해결에 관심을 가지는가에 따라 228개 시군구 지역 전체중 상위 30%를 선정할지, 시지역, 군지역, 구지역 각각의 지역별로 상위 30%를 선정할지 채택할 수 있다. 지역 전체중 상위 쇠퇴지역을 선정할 경우, 대도시 및 중소도시에 해당하는 기초자치단체에 비해 농촌지역에 해당하는 기초자치단체가 상대적으로 많이 선별될 것이며, 시군구 지역별로 쇠퇴지역을 선정할 경우, 대도시 및 중소도시에 해당하는 기초자치단체가 상대적으로 많이 선별될 것이므로, 도시쇠퇴문제 해결에 관심이 있는 경우 후자의 방식을 채택하면 된다.

보다 단순하게는 쇠퇴지역의 선정을 본 연구에서 기준으로 삼은 상위 30%가 아닌 상위 50%까지 확대하여, 지역재생사업을 추진할 수 있는 자격 요건의 폭을 넓혀 보다 다양한 지역들이 쇠퇴지역의 범주에 속하게 할 수도 있다.

쇠퇴지역으로 선정된 기초자치단체는 자율적으로 지역 재활성화를 위한 종합적인 전략 계획서인 지역재생사업계획을 수립할 수 있다. 쇠퇴지역의 기초자치단체가 자율적으로 수립한 지역재생사업계획서를 중앙정부가 검토하여 타당성이 인정되는 사업에 대해서만 중앙정부가 사업에 대한 재원을 지원하도록 한다. 즉 선정된 쇠퇴지역이 모두 지역재생사업에 대한 지원을 받을 수 있는 것이 아니라 지역재생사업계획서를 제출할 자격 요건만 인정되는 것이며, 지역재생사업 대상지역이 되는 자치단체는 제출된 사업계획서의 타당성을 인정받는 곳만 해당되는 것이다. 승인되지 않은 지역재생사업계획에 대해서는 자치단체의 자체 재원 조달이 원칙인 것이다.

선정된 성장촉진지역이 모두 보조율의 상향 조정이라는 인센티브를 받는 것과 달라서, 쇠퇴지역과 성장촉진지역의 중복 선정으로 인한 중복 지원에 대한 문제는 크지 않다. 또한 성장촉진지역이 혜택을 받는 사업내용은 SOC 등 생활여건 개선사업에 대한 내용이나, 지역재생사업은 물리적 개선 뿐만 아니라 사회적·경제적 재활성화에 필요한 소프트웨어 사업내용을 포괄한 종합적 사업이므로 사업 내용에 있어서 중복 지원의 문제는 없다.

지역재생사업의 지원대상 사업영역은 물리적·사회적·경제적 영역을 아우르는 것으로서 각 지역의 쇠퇴원인에 대한 대응전략으로서 기초자치단체가 자율적으로 구상할 수 있도록 한다. 예컨대 물리적 영역의 쇠퇴가 심각한 지역은 노후주택 개선, 공가 리모델링 등의 사업을, 경제적 영역의 쇠퇴가 심각한 지역은 산업재구조화, 고용 창출 등의 사업을 자율적으로 구상할 수 있다. 다만 사례지역에서 살펴보았듯이 한국의 지역쇠퇴의 특성은 복합적인, 즉 세 영역이 동시에 쇠퇴하는 측면이 강하므로, 한 영역의 단위사업으로 지역재생계획을 구상하기보다는 종합적인 전략을 수립하도록 중앙정부 차원의 지역재생사업계획 수립 지침을 마련하여 종합적인 사업내용이 수립될 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

다. 추진체계

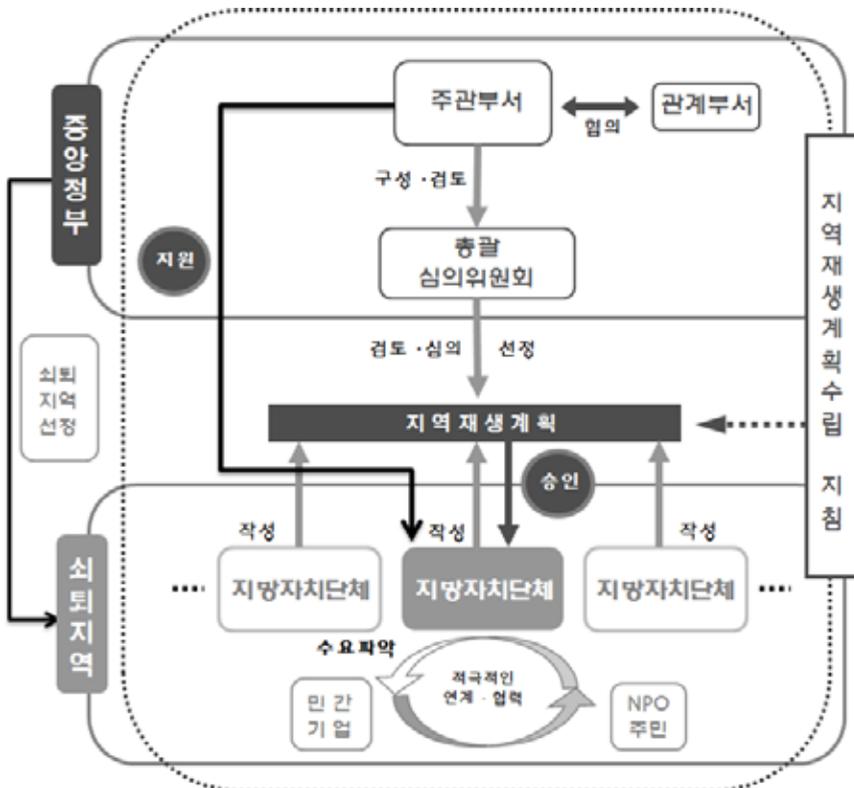
지역재생사업 시책을 주관하는 부서가 지역재생사업의 추진 가이드라인을 마련하여 쇠퇴지역으로 선정된 지방자치단체에 제공하도록 한다. 종합적 사업구상인 점을 감안하여 주관부서는 지방자치단체의 총괄부서인 현 행정안전부나 재정부서인 기획재정부가 맡는 것이 바람직하다. 두 부서는 과거 종합적인 지역 활성화 전략인 신활력사업(행정자치부)과 지역특화발전특구(재정경제부) 사업을 기획·추진한 경험이 있으며, 도시나 농촌, 건설이나 경제 등 기능별 영역에 한정되어 있지 않아 관련 부서의 협조 아래 지방자치단체가 종합적인 지역재생사업을 추진할 수 있도록 지원 가능하기 때문이다. 다만, 기획재정부는 지역발전정책의 특별회계인 광역·지역발전특별회계를 총괄하는 부처이므로, 지역발전정책내 세부 시책중 하나인 지역재생사업을 기획재정부가 담당하기보다는 행정안전부가 담당하는 것이 적실할 것이다.

지역재생사업의 주관부서는 지역재생사업의 추진 의의 및 목표, 지원대상 범위, 지원 예산범위, 기타 지역재생사업 추진을 위해 필요한 사항에 대한 기본지침을 지방자치단체에 제시하며, 특히 자치단체가 자율적인 지역재생계획을 수립할 수 있도록 지역재생계획 수립지침을 제시하도록 한다. 지역재생계획 수립시에는 지역쇠퇴에 대한 지역 스스로의 진단 뿐만 아니라 지역재생사업의 구체적

대상지역 설정, 지역재생의 기본구상 및 주요 사업내용 및 계획기간 등을 제시할 수 있어야 한다. 특히 쇠퇴구역 지역주민 및 이해관계자의 수요조사를 토대로 주민, 지역상공회, 지역발전협의회, NPO 등 관련 단체와 협의과정을 거쳐 지역재생계획을 수립하도록 유도하여 지역재생사업이 지역에서 지속적으로 추진될 수 있도록 한다.

지방자치단체가 자율적으로 수립한 지역재생계획은 중앙의 주관부서가 구성한 총괄심의위원회의 심의를 통해 타당성이 인정되는 사업계획에 대해서 중앙정부가 사업지원을 승인한다. 승인된 사업계획에 한해서만 중앙정부의 재정 지원이 이루어지는 것이다.

〈그림 7-1〉 지역재생사업 추진체계



본 연구에서 사례분석한 쇠퇴지역을 대상으로 지역재생사업계획서(안)을 작성한 것을 부록에 제시하였다.

2. 지역재생사업 시책 추진 관련 제도적 기반

가. 관련 제도 개선

지역재생사업의 정책적 의의 제시라는 정책적 필요성에서 뿐만 아니라 재원 마련 등 현실적 문제를 해결하기 위해서도 관련 제도의 개선이 필요하다. 지역재생사업의 추진은 쇠퇴지역의 지역문제를 해결하기 위해 추진하는 것이므로 지역발전정책체계내에서 추진되는 것이 바람직하다.

따라서 ‘지역의 특성에 맞는 발전과 지역간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적’으로 제·개정된 현행 국가균형발전특별법의 체계내에서 ‘쇠퇴지역’에 대한 정의를 추가할 필요가 있다. 즉 성장촉진지역 및 특수상황지역에 대한 정의가 되어 있는 균특법 제2조(정의)에 쇠퇴지역에 대한 정책적 개념을 제시하여 성장촉진지역 및 특수상황지역 등의 낙후지역과의 차별성을 나타내준다.

균특법상에 제시될 수 있는 정책적 개념으로서 ‘쇠퇴지역이란 지역의 전체 또는 지역의 한 부분이 시간이 지남에 따라 상태가 악화되어 해당 지역의 경제·사회·물리적 쇠퇴의 재활성화를 위하여 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로, 경제·사회·물리적 환경 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역’을 제시할 수 있을 것이다.

현재 지역발전정책체계내에서 정부는 5년을 단위로 하는 지역발전 5개년계획을 수립해야 하는데(균특법 제4조), 지역발전계획에 포함되어야 할 사항으로 ‘쇠퇴지역의 재활성화를 위해 필요한 사항’을 추가하여 지역발전계획상에서부터 쇠퇴지역에 대한 지역발전계획을 종합적으로 고려할 수 있도록 한다.

또한 균특법 제3장에서는 국토의 다원적 개발과 지역발전역량 확충(제10조), 지역산업 육성 등 지역경제 활성화 촉진(제11조), 지역인력 양성과 과학기술 진

흥(제12조), 지역발전 거점 육성과 교통·물류망 확충(제14조), 지역문화·관광의 육성(제15조), 성장촉진지역 등의 개발(제16조) 등 현재의 지역발전정책체계내에서 추진해야하는 시책들이 열거되어 있는데, 여기에 쇠퇴지역의 재활성화에 관한 시책을 추가할 필요가 있다. 제16조가 성장촉진지역, 특수상황지역 등 낙후지역의 개발에 관한 사항이라면, 과거 지역경제 활성화의 촉진으로 제정되었다가 2009년 삭제된 제17조 조항에 쇠퇴지역의 재활성화에 관한 시책을 추가하여 낙후지역 뿐만 아니라 쇠퇴지역에 대한 지역발전정책의 고려가 있어야 한다. 쇠퇴지역 재활성화를 위한 시책의 상세내용으로는 ‘① 주민의 소득재창출에 관한 사항, ② 지역의 쇠퇴된 물리적 환경의 개선에 관한 사항, ③ 지역의 각종 유희시설 및 자원의 재활용에 관한 사항, ④ 소외된 지역주민의 사회안전망 구축에 관한 사항, ⑥ 그 밖에 쇠퇴지역 재활성화를 위하여 필요한 사항’ 등을 제시할 수 있겠다.

쇠퇴지역 재활성화에 관한 시책 추진을 위하여 제34조 지역개발계정의 세출항목에서도 ‘쇠퇴지역 등의 재활성화를 위한 관련 사업’을 추가하여 지방자치단체의 관련 사업에 대한 국가의 보조를 의무화할 필요가 있다.

이밖에 쇠퇴지역의 지정에 대한 규정은 성장촉진지역의 지정과 마찬가지로 국가균형발전특별법 시행령 제2조에서 규정할 필요가 있다. 즉 ‘법 제2조 제*호에서 대통령령으로 정하는 지역이란 ① 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시·군·구를 대상으로 인구사회, 산업경제, 물리적 환경 등의 쇠퇴수준을 종합평가한 결과 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중에서 지역발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다. ② 행정안전부장관은 제1항에 따라 쇠퇴지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 특별시장·광역시장·도지사와 협의하여야 한다. ③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 특별시·광역시·도에 속한 시·군의 장의 의견을 들어야 한다. ④ 제1항에 따라 쇠퇴지역으로 지정된 시·군·구의 장은 경제적·사회적·물리적 재생에 필요한 종합적인 사업계획을 수립하고, 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.’

는 규정을 두어 쇠퇴지역 지정에 관한 기준을 법률로서 고시할 뿐만 아니라 관계 중앙행정기관장 및 관계 자치단체장의 의견을 수렴하여 쇠퇴지역을 지정하도록 한다.

〈표 7-3〉 지역재생사업 추진 관련 국가균형발전특별법의 개정

구분	현행	개정안
제2조 정의	-	“쇠퇴지역”이란 지역의 전체 또는 지역의 한 부분이 시간이 지남에 따라 상태가 악화되어 해당 지역의 경제·사회·물리적 쇠퇴의 재활성화를 위하여 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로, 경제·사회·물리적 환경 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.
제4조 지역발전5개년 계획의 수립	② 지역발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.	②항에 항목 추가 쇠퇴지역의 재활성화에 관한 사항
제3장 지역발전 시책의 추진	-	제17조 쇠퇴지역의 재활성화 국가와 지방자치단체는 쇠퇴지역의 재활성화와 지역 재창조를 위해 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다. 1. 주민의 소득재창출에 관한 사항 2. 지역의 쇠퇴된 물리적 환경의 개선에 관한 사항 3. 지역의 각종 유휴시설 및 자원의 재활용에 관한 사항 4. 소외된 지역주민의 사회안전망 구축에 관한 사항 5. 그 밖에 쇠퇴지역 재활성화를 위하여 필요한 사항
제34조 지역개발계정의 세입과 세출	② 회계의 지역개발계정의 세출은 다음 각 호와 같다. 1. 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조	② 항의 항목 추가 쇠퇴지역 등의 재활성화를 위한 관련 사업
시행령 제2조의 3	-	쇠퇴지역의 지정 법 제2조 제*호에서 ‘대통령령으로 정하는 지역’이란 ① 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시·군·구를 대상으로 인구사회, 산업경제, 물리적 환경 등의 쇠퇴수준을 종합평가한 결과 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중에서 지역발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다. ② 제1항에 따라 쇠퇴지역으로 지정된 시·군·구의 장은 경제적·사회적·물리적 재생에 필요한 종합적인 사업계획을 수립하고, 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

나. 재정 지원방안

현행 지역발전정책체계내에서 지역발전시책의 추진은 광역·지역발전특별회계의 지역개발계정으로 이루어지므로, 지역재생사업의 시책 또한 지역개발계정에 의해 추진될 수 있다. 제3장에서 살펴보았듯이, 지역개발계정의 세출예산 편성은 포괄보조금으로 지원하기 때문에 지역재생사업 또한 지역개발계정내 포괄보조금으로 편성되어야 한다. 새롭게 구성되는 사업군인만큼 초기 보조금 규모는 약 1,000억 원으로 조성하되, 향후 기존 낙후지역사업 재편을 통해 점차 확대해나갈 수 있을 것이다.

〈표 7-4〉 광특회계 지역개발계정 시군구지율편성사업 포괄보조사업 추가

부서	포괄보조 사업명	포괄보조 이전 사업명	2010년 (억원)*	2011년 (억원)*
국토부	성장촉진 지역 개발 (70개 시군)	① 개척지구 지원 ② 도서종합개발	2,137	2,201
행안부	특수상황 지역 개발 (15개 시군 및 도서)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 접경지역지원 ④ 살기좋은지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개척지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성	1,913	1,968
국토부	도시활력 증진지역 개발 (100개 시군구)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 지표수보강개발 ④ 살기좋은지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개척지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성 ⑯ 살 고심은도시만들기	1,015	964
농식품부	일반 농산어촌 개발 (117개 시군)	① 도서종합개발 ② 소도읍육성 ③ 지표수보강개발 ④ 살기좋은지역만들기 ⑤ 어촌종합개발 ⑥ 신활력지원 ⑦ 농촌마을종합개발 ⑧ 전원마을조성 ⑨ 농촌생활환경정비 ⑩ 농촌농업생활용수개발 ⑪ 기계화경작로확포장 ⑫ 소규모용수개발 ⑬ 주거환경개선 ⑭ 개척지구지원 ⑮ 산촌생태마을조성	9,581	9,101
행안부	쇠퇴지역 재활성화	-		

자료출처: 기획재정부, 2009, 광역지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침

*는 국회예산정책처, 2010, 2011년도 예산안 중점분석 |

쇠퇴지역은 과거 낙후지역과 마찬가지로 시군구를 대상으로 지정되므로 지역 개발계정중 시군구 자율편성사업에 해당되는데, 현재 시군구 자율편성사업은 낙후지역의 성격에 해당하는 성장촉진지역 및 특수상황지역과 도시와 농촌으로 대별된 지역구분인 도시활력증진지역과 일반농산어촌 개발사업으로 편제되어 있다. 그러나 포괄보조사업 재편 이전의 사업내용으로 살펴보면, 현재의 시군구 자율편성사업은 모두 과거 낙후지역 종합개발사업의 성격을 지닌 사업으로서 낙후지역이 아닌 도시활력증진지역 및 일반농산어촌지역의 경우에도 모두 낙후지역 사업이 지속되고 있는 형편이다. 2010년 사업신청부터는 기존 낙후지역사업들을 내역사업으로 재편하여 신청받고 있으나, 내역사업의 명칭만 변경되었을 뿐 기존 낙후지역사업들은 재편된 내역사업내에서 지속되고 있다(제3장 참조)

예컨대 도시활력증진지역개발사업의 경우 내역사업을 ① 주거지재생(주거환경개선사업), ② 중심시가지 재생(살기좋은지역만들기, 살고싶은도시만들기, 개발촉진지구지원, 신활력지원, 소도읍육성), ③ 기초생활기반확충(농촌마을종합개발, 농촌생활환경정비, 산촌생태마을조성, 어촌종합개발, 전원마을조성, 도서종합개발, 기계화경작로확포장, 지표수보강개발, 소규모용수개발, 농촌농업생활용수개발), ④ 지역역량강화 등 4개의 내역사업으로 재편하였지만, 기존 16개 낙후지역개발사업을 성격이 유사한 그룹으로 재편한 것에 불과하다.

즉 내역사업의 명칭이 주거지 재생, 중심시가지 재생 등을 표방하고 있지만, 기존사업의 경우 과거 낙후지역개발사업으로 구성되어 있어, 온전한 의미의 지역재생사업으로 볼 수 없는 사업들이다.

따라서, 쇠퇴지역 재활성화라는 신규 포괄보조사업군을 구성하더라도 기존 재생 관련 사업과 중복된다기보다는 새로운 쇠퇴지역 재활성화 사업으로 구성될 수 있다.

제3절 중장기적 제도 개선방안

단기적 제도 개선방안은 국가균형발전특별법 등 현행 지역발전정책체계 및 중앙부처의 기능은 유지됨을 전제로 지역재생정책의 개선방안을 제시하는 것이었으나, 여기서는 보다 중장기적인 제도 개선의 가능성을 전제한 후, 쇠퇴지역에 대한 종합적인 지역재생전략을 추진할 수 있는 제도적 지원방안을 강구하도록 한다.

1. 지역재생특별법의 제정

가. 법 제정의 필요성

전세계적으로 저출산 현상의 심화와 평균수명의 연장으로 총인구에서 고령인구의 비중이 증가하는 고령화 현상이 나타나고 있다. 이러한 저출산·고령화 현상은 한국에서도 급속도로 진행되어 ‘인구증가 없는 고령화’ 사회로 진입하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2030년까지 우리나라 전체 인구는 감소될 것으로 예상되며, 지역별로는 경기도 지역만 인구가 증가하고 다른 시도에서는 인구가 감소할 것으로 예측되고 있다. 인구감소·고령화 사회가 도래하면, 경제활동인구의 감소로 전반적으로 경제성장률이 둔화되며, 이는 공간적으로도 개발수요가 감소하여 지방도시의 도심 쇠퇴, 농촌의 급격한 쇠퇴로 연결될 것으로 전망되고 있다(김현호 외, 2010).

이에 따라 지역발전정책 또한 지역쇠퇴문제에 대응해야 할 필요가 높아졌으며, 이는 이제까지 한국에서 추진되어 왔던 지역발전정책과는 질적으로 다른 요소들이 고려되어야 함을 의미한다. 그러나 지역쇠퇴에 대한 대응전략으로서 지역재생정책이라 할 지라도 한국의 지역발전정책의 기존 틀을 완전히 벗어날 수는 없다. 예컨대 과밀지역에 대한 대책으로서 수도권정비정책이라든지, 수도권 대 비수도권의 지역격차를 완화하기 위한 지역균형발전정책 등은 여전히 필요한 정책적 수단이기 때문이다.

따라서 기존의 지역발전정책들 가운데에서 유효한 정책의 기본틀을 유지한 선상에서, 쇠퇴지역에 대한 정책적인 배려수단이 강구될 필요가 있으므로, 쇠퇴지역에 대한 정책적 지원 제도로써 지역재생제도는 지역재생특별법의 제정을 통해 실효성을 거둘 수 있다. 즉 지방자치단체의 효율적이고 안정적인 지역재생사업 추진을 위한 법적 토대를 마련하여, 지역이 주도하고 중앙이 지원하는 지역재생사업의 추진 근거를 수립하는 것이다.

나. 법률의 주요내용

지역재생특별법의 제정 목적은 쇠퇴지역의 지정 및 운영을 통하여 쇠퇴지역의 재활성화를 제도적으로 뒷받침하는 것이다.

법률이 담게 될 주요내용은 제정 목적, 쇠퇴지역의 정의, 쇠퇴지역의 선정 기준 등 쇠퇴지역에 관한 기본적인 정책적 개념 확립 뿐만 아니라 구체적으로는 쇠퇴지역에 대한 지역재생사업의 추진에 관한 내용들이 포함되어야 한다. 즉 앞서 살펴보았던 지역재생사업의 시책 추진에 관한 추진범위, 추진체계, 중앙정부의 재정지원 등의 내용이 지역재생특별법의 주요 내용이 될 것이다.

즉 쇠퇴지역으로 선정된 기초자치단체의 자율적인 지역재생사업계획의 수립, 지역재생사업계획서의 승인, 승인된 지역재생사업계획에 대한 재정지원 방안, 사업집행에 대한 평가 및 환류체계에 대한 내용을 담는다. 지역재생사업계획의 내용은 '1. 주민의 소득재창출에 관한 사항, 2. 지역의 쇠퇴된 물리적 환경의 개선에 관한 사항, 3. 지역의 각종 유휴시설 및 자원의 재활용에 관한 사항, 4. 소외된 지역주민의 사회안전망 구축에 관한 사항, 5. 그 밖에 쇠퇴지역 재활성화를 위하여 필요한 사항' 등으로 법률로서 고시하되, 종합적 지역개발사업의 추진 뿐만 아니라 쇠퇴지역에 대한 규제특례 지원방안까지 고려하도록 한다.

이와 더불어 사업의 추진체계로서 중앙정부 차원의 종합적 심의·관리기구 및 지방자치단체 차원의 지역재생사업추진단의 구성에 관한 사항, 지역재생사업의 추진재원으로써 지역재생특별회계 설치 또는 지역재생기금의 조성 등에 관한 내용을 담아야 할 것이다.

2. 지역재생사업 추진기구

가. 지방단위의 추진기구

쇠퇴지역을 시군구 행정구역을 대상으로 지정됨을 가정하였을 때, 지방단위에서 지역재생사업의 추진기구는 기본적으로 지방자치단체 조직내에 구성될 수 있을 것이다. 가칭 지역재생사업추진단은 지역재생사업계획 수립의 주체가 되며, 다양한 이해관계인 및 주민의 참여를 전제로 계획을 수립해야 할 것이므로, 지역재생사업추진단은 관련 행정기관 뿐만 아니라 지역발전협의회, 대학 및 연구기관, 관련 민간기업 및 단체 등 다양한 관계자가 연계·협력할 수 있도록 지역 거버넌스체계를 형성하여야 한다.

수립된 지역재생사업계획은 모두 중앙정부로부터 지원받는 것이 아니기 때문에, 지역재생사업추진단 또한 구성에 자율성이 전제되어야 한다. 지역 여건 및 지역의 쇠퇴특성, 그리고 자율적으로 구상될 지역재생사업의 기획내용에 따라 지역재생사업의 추진기구의 구성은 다변화될 수 있기 때문이다.

단일한 지방자치단체의 행정조직이 중심이 되는 기구형태일 수도 있으나, 다수의 지방자치단체가 협력하여 구성할 수도 있다. 이 경우 지역재생사업추진단은 새로운 형태로 구성되기도 하겠지만, 기존의 지방자치단체 조합 등이 지역재생사업의 추진기구가 될 수도 있다. 예컨대 남원시 사례지역에서 살펴보았듯이, 남원시 운봉읍 지역쇠퇴에 대한 대응은 남원시만의 재생계획보다는 지리산권역 전체의 재활성화를 통해 도모되는 것이 바람직하다고 판단되면 지리산권관광개발조합이 7개 시군의 지역재생사업계획을 협력적으로 수립하며, 조합 자체가 지역재생사업추진기구가 될 수도 있다.

또한 대구 서구 사례지역에서 살펴보았듯이, 자치구의 경우 지역쇠퇴에 대한 대응은 광역시와의 긴밀한 관계 속에서 추진되고 있으며, 실제로 인접한 여타의 자치구와의 연계가 중요하기 때문에 필요에 따라 여러 자치구들이 협력하거나, 지역재생사업추진기구 자체를 광역시 본청에 두어 보다 큰 틀에서 지역재생사업 계획을 수립하여 사업을 추진할 수도 있다.

인근 자치단체와 협력적 기구로서, 또는 기존에 존재하는 자치단체 조합 등에 의한 기구로서 지역재생사업을 추진하고자 할 때 발생될 수 있는 문제는 실제로 관련 자치단체가 모두 쇠퇴지역이 아닐 수 있다는 점이다. 이 경우 지역재생사업추진기구의 본부는 쇠퇴지역 선정 자치단체 관할구역에 두되, 지역재생사업계획의 계획권역은 선정된 쇠퇴지역 행정구역을 넘어선 연계 자치단체의 행정구역을 포괄할 수 있도록 하는 제도적 근거를 마련하도록 한다.

나. 중앙단위의 추진기구

중앙단위의 추진기구는 앞서 지역재생사업의 시책 추진체계에서 살펴보았듯이, 지역재생사업이 종합적 사업구상인 점을 감안하여 주관부서는 지방자치단체의 총괄부서인 현 행정안전부나 재정부서인 현 기획재정부가 맡는 것이 바람직하겠으나, 이는 향후 차기정부의 정부조직 개편안과 맞물려 있기 때문에 여러 안들을 고려할 수 있겠다.

첫째, 현재의 지역발전위원회 산하에 지역재생사업추진지원단을 설립하여 이로써 지역재생사업을 총괄 지원하게 하는 것이다. 이 경우 지역재생특별법의 제정은 불필요하며, 앞서 단기적 개선방안에서 살펴본 국가균형발전특별법의 개정을 통해 지원단 설립이 가능하다.

둘째, 지역재생특별위원회를 신설하여 추진하는 방안이다. 지역재생특별법률로서 특별위원회의 설립 및 구성을 규정하며, 관련 부서의 협조하에 쇠퇴지역의 선정 및 지역재생사업추진 지원업무를 총괄하는 것이다.

마지막으로 총괄부서로서 중앙의 주관부서가 부서내에 지역재생사업추진본부를 두는 방안이다. 이 경우 개별법률에 의해 지역재생 관련 사업을 추진하고 있는 관련 부서와의 업무 조정 및 관계 정립이 필수적이다. 행정안전부를 총괄부서로 지정하여 지역재생사업을 추진하는 경우 다음과 같은 관련 부서 업무의 재편을 고려할 수 있겠다.

도시재생시범사업의 추진 등 도심재생사업을 추진해오던 국토부의 물리적 환경 재정비 사업은 개별법률에 의거하여 존속시키되, 주거지재생사업 위주의 사

업영역을 상권 활성화까지 확대하여 도심의 중심성을 회복시키고자 한 사업 목적을 달성할 수 있도록 한다. 넓은 의미에서 중심시가지 재생사업에 해당하는 것인데, 이를 위해서는 주거 및 상업지역 재생사업이 통합될 수 있어야 한다. 현재 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법에 의해 지정되는 상권활성화구역의 지정은 도심재생의 보다 큰 틀에서 접근할 수 있도록 국토부의 법체계내로 통합 시키되, 중소기업청의 전통시장 재활성화에 관한 기능은 유지시킨다. 즉 물리적 환경 개선과 관련된 기능은 국토부에, 산업 및 시장기능 재생과 관련된 기능은 경제부에 두어 개별영역에서의 지역재생 관련 사업은 개별부처가 지속적으로 사업을 추진할 수 있도록 한다.

〈표 7-5〉 지역재생관련 제도적 지원체계

유형	기존 관련 법률	관련 사업내용		제도 개선사항	관련 부서
종합적 지역재생	-	쇠퇴지역의 선정 및 지역재생사업의 추진		지역재생 특별법 제정	행정부
산업재생	산업집적 활성화 및 공장 설립에 관한 법률	산업단지 구조고도화사업	→	유지	경제부
	산업입지 및 개발에 관한 법률	산업단지 재생사업지구의 산업입지기능 발전과 관련 기반시설 확충·개량사업		유지	국토부
중심 시가지 재생 (주거지 및 상권 재생)	도시 및 주거환경정비법	노후·불량건축물의 효율적 개발을 위한 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업 등	→	법 개정	국토부
		도시환경정비사업 등 도심 기능 재생 - 상업 및 제조업 기능 활성화	↗		
전통시장 재생	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 개정	상권활성화사업		법 개정	중소 기업청
		시장정비사업, 전통시장 시설현대화사업	→		

3. 지역재생사업 재정 지원 방안

국가는 승인된 지역재생사업계획에 대해서는 쇠퇴지역 자치단체에게 재정 지원의 인센티브를 제공하게 되는데, 재정 지원 방안은 일반회계에 의한 지원 및 특별회계 또는 기금에 의한 지원 두 가지 측면을 고려할 수 있다.

가. 국고보조금으로서 지원

국고보조금은 일정한 행정목적을 가지고 특정한 지출에 충당하기 위하여 국가 지방자치단체에게 지출하는 것으로서, 사업비용의 일부를 지방자치단체가 분담할 것을 조건으로 지원되는 정율보조금과 비용분담 조건이 동반되지 않는 정액보조금의 두 유형이 있다.

최저생계보장 등과 같이 국가적으로 결정된 행정서비스의 최저수준을 보장하기 위하여 보조금을 지급할 경우에는 특정서비스에 대한 중앙정부의 희망 공급수준과 지방자치단체의 자발적 선택수준의 차이를 상쇄하는 정액보조금이 바람직한 것으로 인식되고 있으나, 지역재생사업의 추진은 지방자치단체의 자율적 재생의지가 무엇보다도 중요하므로 지방비 부담을 통해 사업을 유도할 수 있도록 정률 보조금으로 사업비를 지원할 필요가 있다.

지역재생사업에 대한 국고보조율의 비율은 낙후지역 종합개발사업의 보조율을 고려하여 결정하는 것이 바람직한데, 현행 체계에서 성장촉진지역은 SOC 사업에 한해서는 100% 보조율을 적용하며, 특수상황지역은 80%, 일반농산어촌지역은 70%, 도시활력증진지역은 50%의 보조율을 적용받고 있다.

쇠퇴지역이나 낙후지역이나 문제지역인 점은 마찬가지로이나 최소한의 삶의 질을 보장받지 못한 곳에 대한 내셔널 미니멈(National Minimum) 수준에 도달할 수 있는 국가적 지원이 필요한 곳으로 인식되는 낙후지역에 비해 쇠퇴지역은 수도권 및 대도시 지역에 속한 지역들도 포함될 수 있으므로 낙후지역 수준의 보조율을 적용받기는 어렵다. 그러나 총 117개 지역이 해당하는 일반농산어촌지역에 비해서는 지역쇠퇴라는 심각한 지역문제에 노출되어 있는 지역이므로 일반농

산어촌지역에 적용되는 보조율보다는 더 높게 적용받을 수 있는 필요성이 존재한다고 볼 수 있다. 향후 낙후지역 종합개발사업의 보조율 재편을 고려하여 결정하여야겠지만, 현행 기준으로 본다면 대략 70~80%의 정율 보조금을 지원할 수 있을 것이다.

그러나 이는 전체 국고보조금의 예산 및 각 지역재생사업지구에 지원 가능한 예산한도 및 지원대상 자치단체수 등을 고려하여 최종 판단되어야 할 것이다.

이상의 국고보조금 지원은 주관 부서의 부처 소관 일반회계에서 지출되는 것이므로 보조금 지원에 따른 제도적 정비가 반드시 수반되는 것은 아니다.

나. 특별회계 또는 기금에 의한 지원

국가재정법 제14조 특별회계 및 기금의 신설에 관한 조항을 살펴보면, ‘① 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것, ② 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것, ③ 중·장기적으로 안정적인 재원 조달과 사업추진이 가능할 것, ④ 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것, ⑤ 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 것’의 요건중 제4호와 제5호의 기준에 적합하면 특별회계를, 제1호~제4호의 기준에 적합하면 기금을 설치할 수 있다.

특별회계의 재원은 사업수입, 목적세, 수수료, 부담금 등이며 목적세 의존도가 높아 조세의 보상원리가 적용되며 강제적으로 징수되는 반면, 기금은 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 별도로 조성하여 운용하는 것으로, 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되면, 재원조성, 예·결산 등에서 유연하고 자율적인 운영이 가능하다. 즉 기금은 출연금과 부담금 등 재원이 다양하여 목적세와 같은 조세의 보상원리가 덜하며 자발적으로 부담하는 재원의 역할이 큰 편이다(박진경 외, 2011).

〈표 7-6〉 일반회계와 특별회계, 기금의 특성 비교

구분	일반회계	특별회계	기금
설치목적	고유의 일반적인 재정활동	특정세입으로 특정세출 충당	특정목적에 위해 특정자금 운용
재원조달	공권력에 의한 조세수입과 무상급부	일반회계와 기금의 운용행태 혼재	출연금, 부담금 등 수입원 다양
예산심의	국회 심의의결로 확정	좌동	좌동
집행절차	예산의 목적 외 사용금지	좌동	상대적으로 탄력성, 자율성 허용
수입과 지출의 연계	특정 수입과 지출의 연결 배제	특정 수입과 지출 연계	특정수입과 지출의 연계

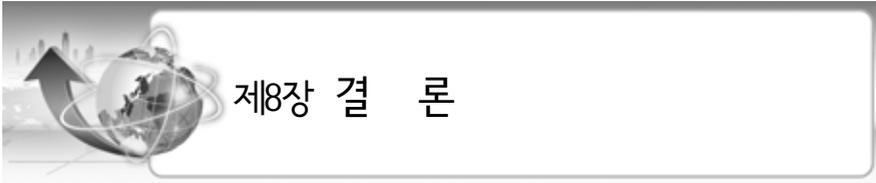
자료: 박진경 외(2011).

지역재생사업의 추진을 위하여 특별회계를 설치하는 경우, 현행 광역지역발전 특별회계의와의 차별성 및 독립적인 회계의 설치 필요성이 명확해야 한다. 광특회계 설치의 근거법인 국가균형발전특별법의 제정 목적은 지역균형발전, 즉 수도권과 비수도권간의 균형적 발전이 법률 태생의 근간이었으며, 이후 이명박 정부에서 이에 더하여 광역경제권발전사업이라는 지역간 연계 및 협력 증진의 목적을 추가하였으므로, 쇠퇴지역 재활성화라는 새로운 정책목표의 필요성에 따라 지역재생특별회계를 설치할 수는 있다. 특별회계를 설치할 경우, 지역재생특별법상에 지역재생특별회계의 설치 조항을 두고 지역재생사업의 추진을 위한 지역재생특별회계를 운용하도록 한다. 그러나 지역재생사업의 특정 세출을 충당하기 위해 한정된 특정 세입을 조달해야 함으로 특별회계의 설치는 기존 특별회계 등의 세입원에 대한 면밀한 검토가 수반되어야 한다.

기금은 세입·세출 예산에 의하지 않고 특정사업을 위해 보유·운용하는 특정자금이므로, 특별회계에 비해 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있는 장점이 있다. 지역재생기금의 설치의 경우에도 지역재생특별법상에 기금 설치 조항을 마련하여 지역재생사업의 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능하도록 제도적 기반을 구축해야 한다.

기금설치시 기금 목적에 부합하는 수입원이 없을 경우나 정부의 특정한 정책 목적이 있을 경우, 정부의 일반회계에 편성하여 기금으로 전출하는 방식을 채택하는 경우가 있는데, 지역재생기금의 설치와 이같은 방식으로 기금을 설치할 수 있을 것이다. 그러나 정부 예산으로부터 받는 전입금의 규모는 그리 크지 않으므로 사행산업의 수입금으로부터 출연을 받는 방식을 고려할 수도 있다.

현재 국가에서 법령으로 인정한 사행산업은 카지노업, 경마업, 경륜업, 경정, 복권업, 체육진흥 투표권 발행업(스포츠 토토) 등 6종이 있는데, 이 가운데 지역 재생기금으로 출연가능한 사행산업은 복권업을 들 수 있을 것이다. 복권기금의 배분과 용도는 복권 및 복권기본법 제23조에 법정배분사업으로, 복권기금의 배분비율은 동법 시행령 제17조에 규정되어 있는데, 복권기금의 배분은 법정사업에 35%, 기타공익사업에 65%를 배정하도록 하고 있다. 지역재생사업은 공익사업에 해당하므로 복권 및 복권기본법의 법정배분사업 및 배분비율 등에 관련 조항을 삽입함으로써 지역재생기금의 수입원으로 활용할 수 있을 것이다.



제1절 요약

지역경제 및 산업구조의 변화, 기술발달 및 교통수단의 변화, 사회구조의 변화 및 국가적 도시화 추세에 따라 세계의 지역들은 성장과 쇠퇴의 과정을 거치고 있다. 한국에서 최근 나타나고 있는 지역쇠퇴 현상도 도시발달과정에서 수반되는 변화로 새롭게 대두된 문제는 아니나, 거시적 경제여건 변화에 따른 산업구조의 급격한 변화, 저출산 등 인구감소와 함께 노령화라는 인구구조의 급변 등이 최근 들어 더욱 심화되어, 지역쇠퇴를 지역의 주요한 문제로 바라보는 시각이 강화되었다.

이러한 지역쇠퇴 문제는 대도시, 중소도시, 농촌지역 할 것 없이 국토 전반에서 나타나, 대도시의 쇠퇴는 국가발전의 동력이 되는 지역 경쟁력을 약화시키고 농촌지역의 쇠퇴는 인구감소·고령화 문제를 더욱 강화시켜 지방의 위기를 가속시키고 있다.

본 연구는 이러한 심각한 지역쇠퇴문제에 대응하여 지역 전반의 쇠퇴실태 및 관련 지역재생정책 분석을 통하여 쇠퇴지역의 재활성화를 위한 정책방안을 수립하는 것을 연구의 목적으로 삼고 지역재생정책 관련 구체적인 제도 개선 방안을 제시하고자 하였다.

도시쇠퇴 또는 중심시가지 쇠퇴에 대응한 도시재생에 관한 기존 선행연구들이 이미 존재하므로, 먼저 제2장에서는 이론적 논의 및 선행연구들을 검토하여 본 연구에서 의미하는 지역쇠퇴 및 지역재생의 개념을 명확히 하였다. 즉 본 연구에서는 지역쇠퇴를 ‘기초자치단체의 행정구역을 대상으로 해당 지역의 전체 또는 지역의 한 부분이 시간이 지남에 따라 상태가 악화된 현상’으로 개념 정의하

고, 지역재생이란 말 그대로 ‘지역을 재활성화’하는 것을 의미하는 것으로 보았다. 다시 소생시킨다는 의미에서 이미 전제되어 있듯이, 이는 한 때 번성했던 지역이 쇠퇴의 과정에서 겪게 되는 사회·경제적·물리적 환경의 문제를 해결하고 재활성화해야 한다는 정책적 목표를 지니는 것이다. 제3장에서는 한국의 지역재생 관련 정책분석을 통해 현재 한국은 중앙정부 차원에서 지역재생에 관한 종합적인 지원체계가 마련되어 있지 못하고 지방자치단체 수준에서도 지역재생사업 추진을 위한 독자적인 제도적 기반을 갖추고 있지 못함을 파악하였다.

제4장에서는 제2장에서 규정한 지역쇠퇴의 개념 정의에 따라 228개 기초자치단체를 대상으로 쇠퇴지역을 진단하고자 하였다. 지역쇠퇴진단을 위한 지표는 경제·사회·물리적 부문에 대한 항목으로 구성하여 쇠퇴양상을 파악하였다. 관련 선행연구 검토를 통해 경제·사회·물리적 영역을 종합적으로 진단할 수 있는 복합쇠퇴지수 지표체계를 구성하여, 228개 지역에 대한 복합쇠퇴지수를 산출, 쇠퇴 수준 상위 30%에 속하는 시군구를 쇠퇴지역으로 선정하여, 한국의 쇠퇴지역 특성을 밝혔다. 쇠퇴지역이 가장 밀집되어 나타나는 곳은 경상북도와 전라북도 내륙에 위치하고 있으며, 인구규모가 작은 군지역들이 많았다. 2005년과 비교하여 보면, 2010년 들어 자치구들의 쇠퇴가 심화되어가는 지역들이 늘어나고 있었으며, 특히 산업·경제 영역에서의 쇠퇴가 현저하게 눈에 띄는 곳이 많았다.

한편, 정량지표의 기술통계로는 밝힐 수 없는 지역쇠퇴의 특성 및 원인 등을 보다 자세히 분석하기 위해 제5장에서는 복합쇠퇴지수에 의해 쇠퇴지역으로 선정된 지역 가운데 시군구별로 한 지역을 선정하여 심층사례분석을 실시하였다. 구단위에서는 대구 서구, 군 지역으로는 경북 울진군, 시 지역으로는 남원시에 대해 사례조사를 실시하여, 쇠퇴지역의 쇠퇴 추세 및 특성, 각 자치단체들의 지역재생 관련 제도 여건 및 시책을 분석하고, 그간의 지역재생정책을 평가하여 향후 재생방안을 제시하였다.

제6장에서는 해외의 지역재생제도를 영국 및 일본을 중심으로 살펴보고 한국의 지역재생제도 마련에 대한 시사점을 도출하였으며, 이상의 분석과정을 통하여 제7장에서는 본 연구의 주목적이었던 지역 재활성화를 위한 제도적 개선방안을 제시하였다.

제2절 정책 제언

쇠퇴지역의 지역 재활성화를 위한 정책적 개선방안은 단기적 방안과 중장기적 방안으로 구분하여 제시할 수 있다. 단기적 개선방안은 국가균형발전특별법에 의한 현행 지역발전정책체계가 유지됨을 전제로 지역재생정책의 개선방안을 제시하는 것이며, 중장기적 개선방안은 새로운 지역발전정책 수립 가능성을 전제하고 정책방안을 모색하는 것이다.

1. 단기적 제도 개선방안

주거지 재생, 산업재생, 상권 재생 관련 개별법 및 국가균형발전특별법 등 현행 법체계를 유지함을 전제로 삼는다면, 쇠퇴지역에 대한 지역 재활성화를 위한 제도적 지원은 지역재생사업 시책 추진으로 가능하다.

쇠퇴지역 스스로의 자립 의지와 경쟁력 제고를 유도하기 위하여, 지역이 스스로 수립한 지역재생계획에 대하여 국가는 타당성이 인정되는 사업에 대해서만 재원을 지원하는 사업이다. 즉 쇠퇴지역으로 선정된 모든 지역이 국가로부터 지원을 받는 것이 아니라, 자율적으로 수립한 지역재생사업계획의 타당성이 인정된 지역만 제도적 지원을 받는 것이다.

현 체계에서 지역재생사업 시책 추진이 가능하려면, 우선 균특법의 개정을 통해 쇠퇴지역의 정책적 개념 및 선정 기준 등을 마련하여, 낙후지역 뿐만 아니라 쇠퇴지역에 대한 정책적 배려의 필요성을 제시해주어야 한다. 또한 광특회계 지역개발계정의 포괄보조사업군으로 쇠퇴지역 재활성화의 사업을 추가하여 재정 지원이 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

2. 중장기적 제도 개선방안

전 세계적으로 인구감소·고령화 시대가 도래함에 따라, 중장기적으로는 한국의 지역발전정책 영역에서도 지역쇠퇴문제에 대한 정책 입안이 필요한데, 이를 위해서는 종합적인 지역재생전략이 추진될 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 즉 지역재생특별법의 제정을 통해 지방자치단체가 효율적이고 안정적인 지역재생사업을 추진할 수 있도록 사업의 추진 근거를 제시해주는 것이다.

법안의 주요 내용은 쇠퇴지역의 정의 및 선정기준 뿐만 아니라 단기적 방안으로 제시하였던 지역재생사업 시책 추진에 관한 추진범위, 체계, 국가의 재정지원 등이 될 것이다. 즉 사업의 추진체계로서 지역재생사업추진단의 구성, 지역재생사업의 추진재원으로서 지역재생특별회계의 설치 또는 지역재생기금의 조성 등의 내용이 담길 필요가 있다.

가장 중요한 제도적 내용은 지역재생사업의 국가적 지원에 대한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대한 문제인데, 본 연구에서는 일반회계 국고보조금으로서 지원하는 방안과 특별회계 및 기금에 의한 지원 방안을 제시하였다. 국고보조금으로 지원하는 경우, 정율보조금으로 지원하는 것이 효과적인데, 이 때 보조율의 적용은 낙후지역 등에 적용되는 보조율과의 관계를 토대로 설정해야 함을 제안하였다. 또한 기금 설치의 경우에 있어서는 기금의 조성은 정부의 일반회계에 편성하여 기금으로 전출하는 방식과 사행산업, 예컨대 복권업 등의 수입금으로부터 출연받는 방식을 고려해보았다.

【참고문헌】

- Berg L, et al., 1982, *Urban Europe: A Study of Growth and Decline*, Oxford: Pergamon Press
- Bradbury, K.L., Downs, A. and Small, K.A.(eds), 1982, *Urban Decline and the Future of American Cities*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Bradford, M.G., 1995, Constructing an urban deprivation index: a way of meeting the need for flexibility, *Environment & Planning A*, 27(4), 519~533
- Broadway, M.J. and Jesty, G., 1998, Are Canadian inner cities becoming more dissimilar? An analysis of urban deprivation indicators, *Urban Studies*, 35(9), 1423-1438
- Carter, H., 1995, *The Study of Urban Geography*, Edward Arnold, London
- Clark, D., 1989, *Urban Decline: The British Experience*, Routledge, London
- Congdon, P., 1988, Deprivation in London wards: mortality and unemployment trends in the 1980's, *The Statistician*, 37(4/5), 451-472
- Hall, T., 1998, *Urban Geography*, Routledge, London
- Herbert, D., 1975, Urban deprivation: definition, measurement and spatial qualities, *The Geographical Journal*, 141(3), 362-372
- Hoover, E.M. and F. Giarratani, 1984, *An Introduction to Regional Economics*, New York: Alfred A. Knopf. Inc.
- Kearns A., Gibbs, K., and Mackay, D., 2000, Area deprivation in Scotland: a new assessment, *Urban Studies*, 37(9), 1535-1559
- Klassen & Paelinck, 1989, *The Future of Large Towns*, *Environmental and Planning A*
- Langlois, A. and Kitchen, P., 2001, Identifying and measuring dimensions of urban deprivation in Montreal: an analysis of the 1996 census data, *Urban Studies*, 38(1), 119-139
- Lucy, W. and Phillips, D., 2000, *Confronting Suburban Decline: Strategic Planning for Metropolitan Renewal*, Island Press, Washington D.C
- Noon, D., James Smith-Canham and Martin E., 2000, *Economic Regeneration and Funding in Peter Roberts and Hugh Sykes (eds), Urban Regeneration: A Handbook*,

SAGE, London

Pacione, M., 2001, *Urban Geography: A Global Perspective*, Routledge, London

Roberts P & Sykes, S., 2000, *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publications

Savage, M. and Warde, A., 2003, *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*, MacMillan, London

Townsend, P., 1987, Deprivation, *Journal of Social Policy*, 16, 125-146

橋本卓爾·大泉英次 編著, 2008, *地域再生への挑戦: 地方都市と農山村の新しい展望*, 東京: 日本經濟評論社

吉原直樹, 2011, *コミュニティ・スタディーズ: 災害と復興, 無縁化, ポスト成長の中で, 新たな共生社會を展望する*, 東京: 作品社

北爪眞佐夫·内田司 共編, 2003, *生活の公共性化と地域社會再生*, 東京: ア-バンプロ出版センター

山崎恰·多田憲一郎 編, 2006, *新しい公共性と地域の再生: 持続可能な分權型社會への道*, 京都: 昭和堂

諸富徹, 2010, *地域再生の新戦略*, 東京: 中央公論新社

中田實, 2009, *地域再生の町内會・自治會*, 自治體研究社

湯淺良雄, 山本修平, 崔英靖 編著, 2011, *地域再生學*, 東京: 晃洋書房

강동진, 2010, 산업유산 재활용을 통한 지역재생 방법론 연구 : 산업 유형별 비교를 중심으로, *한국도시설계학회지* 11(1), pp.157-178

강동진·장주은, 2011, 철도교통 관련 산업유산의 재활용을 통한 지역재생 방법론, *한국도시설계학회지* 12(1), pp.105-126

강미나, 2004, “도시재생정책의 성공사례-영국 캐슬베일”, 「국토」, 271호.

국회예산정책처, 2010, 2011년도 예산안 중점분석 I

기획재정부, 각년도, 광역지역발전특별회계 예산안 작성 세부지침

김광중 외, 2010, 도시 내 지구차원(地區次元)의 쇠퇴상태와 양상, 「한국도시지리학회지」, 13(2), 27~42

김광중, 2010, 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성, 「한국도시지리학회지」, 13(2), 43~58

김도연·이성창·송승민, 2009, 기성시가지 활성화를 위한 지역관리시스템 도입에 관한 연구-

- 미국, 영국, 일본의 지역관리시스템 분석을 중심으로, 대한건축학회논문집 「계획계」, 25(8), 2009.8
- 김도영, 2008, 경기도 낙후도시 특성분석을 통한 도시재생전략 수립에 관한 연구, 협성대학교 석사학위논문
- 김동기, 2011, 비도시 지역재생의 성공요인 분석, 서울시립대 도시과학대학원 도시계획 석사학위논문
- 김명환, 2010, 원주시 도심기능의 쇠퇴원인, 「도시행정학보」, 한국도시행정학회, 23(2), pp.55~83
- 김미란, 2005, 일본의 평생학습정책의 전개와 실천-지역재생정책을 중심으로, 평생교육연구, 11(2), pp.181~203
- 김민철 외, 2010, 비수도권 인구정체형 도시의 주거문제와 정책 방안, 국토연구원
- 김범수, 2009, 춘천시 도심 상권 활성화를 위한 도시재생 방향 연구, 강원발전연구원
- 김병섭·서순탁, 2008, 구조화이론을 통한 도심쇠퇴 분석, 「공간과 사회」 pp.213~250
- 김영·김기홍·박진호, 2008, 마산시 도심쇠퇴현상분석과 도시재생방향설정에 관한 연구, 「국토계획」, 대한국토·도시계획학회지, 43(7), pp.81~96
- 김영환·최정우·오덕성, 2003, 성장관리형 도심재생의 기본전략 및 계획요소, 「국토계획」, 대한국토·도시계획학회지, 38(3)
- 김의준·정다운·박주형, 2010, 지역재생사업 파급효과의 결정요인, 「농촌계획」, 16(4), pp.131~138
- 김정연·조수희·이민화·성순아, 2010, 정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전 방안, 충남발전연구원
- 김준용·박병호, 2009, 복합쇠퇴지수를 활용한 지방도시 분석, 「한국지역개발학회지」, 21(4), pp.83~100
- 김준호, 2010, '지역재생의 도구로서 공동체사업의 의미와 가능성-완주군 사례를 중심으로', 「커뮤니티와 지역재생」 2010년 부산학 세미나 자료집(2010.10.20), 부산발전연구원
- 김지은, 2010, 대학-지역사회 파트너십을 통한 지역재생 사례연구 : 일리노이 주립대학교 시카고 캠퍼스 지역협력프로그램을 중심으로, 「서울도시연구」, 11(3), pp.69-86
- 김진범 외, 2009, 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 지원방안 연구, 국토연구원
- 김향집, 2011, 역사·문화자원과 연계한 지방중소도시의 도시재생 방안, 「한국지역개발학회지」, 23(4), pp.123~148

- 김현호·이소영·오은주·이원섭, 2010, 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구, 한국지방행정연구원
- 김혜천, 2003, 도심공동화 문제의 이해와 도심재생의 접근방법, 「도시행정학보」, 한국도시행정학회, 16(2), 79-99
- 네모토 마사쓰구·문수봉, 2010, 일본 도시재생사업 추진과정에서의 사회적 가치 실현 사례 연구-지역재생 지원 프로그램을 중심으로, 「한국지역정보학회지」, 12(2), pp.191~213
- 노정구, 2010, '전통시장 활성화를 통한 지역재생', 「커뮤니티와 지역재생」 2010년 부산학세미나 자료집(2010.10.20), 부산발전연구원
- 대한국토도시계획학회 편지, 2001, 국토·지역계획론, 보성각
- 도시재생사업단, 2010, 도시쇠퇴 실태자료 구축 및 종합정보시스템 구축, 도시재생사업 최종연구결과보고서 제1권
- 리차드 맥게히, 2008, 신성장을 위한 도시재생전략, 국토연구원
- 맹다미, 2010, 지역기능 활성화를 위한 기능순응형 도시재생수법 연구, 서울시정개발연구원
- 박병호·김준용, 2010, 복합쇠퇴지수를 활용한 지방도시 동태적 쇠퇴유형 연구, 「지역연구」, 26(2), pp.3~17
- 박병호·김준용, 2009, 우리나라 중소도시의 쇠퇴유형 분석, 「한국도시지리학회지」, 12(3), pp.125~137
- 박병호·한상욱·인병철, 2008, 우리나라 대도시 도심쇠퇴의 패턴에 관한 비교분석, 「한국도시지리학회지」, 11(3), pp.101~111
- 박종화·윤대식·이종열, 2000, 지역개발론, 박영사
- 박진경 외, 2011, 자전거 이용 활성화 기금 조성에 관한 연구, 한국지방행정연구원
- 서수정, 2012, “5개 핵심전략으로 보는 영국과 일본의 도시재생정책”, 「새로운 도시재생의 구상」, 한울.
- 서종균, 2010, “사회적 기업방식을 통한 도시재생: 브리스톨 하트클리프와 위디우드의 지역재생”, 도시재생사업단, 2010. 8.18, 「도시재생 모델정립방안: 자력수복형 도시재생 사례를 중심으로」.
- 성주인·이동필·권인페, 2008, 국토 공간구조변화에 대응한 농촌 중심지 발전방안, 한국농촌경제연구원
- 송상열, 2007, 비성장도시의 쇠퇴원인 분석과 도시재생방안에 관한 연구, 강원대학교대학원

박사학위논문

- 송은서, 2010, 대형할인점 입점이 소매업에 미치는 영향 - 중소도시를 대상으로, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 시장경영지원센터, 2005, 선진국의 지역상권 육성제도 연구, 시장경영진흥원
- 시장경영지원센터, 2008, 일본 중심시가지 활성화 제도, 시장경영진흥원
- 시장경영지원센터, 2008, 지역상권 활성화 한국형 모델에 관한 연구, 시장경영진흥원
- 시장경영진흥원, 2009, 상권활성화구역 계획수립을 위한 지침작성에 관한 연구
- 신두섭·김성훈, 2012, 2012년 광역·지역발전특별회계 운용과 평가, Kriia Focus 제45호, 한국지방행정연구원
- 신정철, 김의식, 김형진, 2004, 지방중소도시 활성화 방안 연구, 국토연구원
- 양재섭, 2006, 도시재생정책의 국제비교 연구 - 영국과 일본을 중심으로, 서울시정개발연구원
- 우에타 가즈히로, 2009, 도시경제와 산업 살리기, 한울
- 원광희, 채성주, 송창식, 2010, 인구감소시대 축소도시 활성화 전략: 한국의 중소도시를 대상으로, 충북개발연구원
- 유학열, 2008, 일본 지역재생사업의 실태 및 특징, 충남발전연구원
- 유효동, 2011, 인천광역시 도시 중심부 노후화 지역의 재생방안에 관한 연구: 인천광역시 구안 2, 4동을 중심으로, 인하대 대학원 도시계획 석사학위논문
- 윤정미 외, 2009, 충청남도 중소도시 쇠퇴특성 분석방법 적용에 관한 연구, 충남발전연구원
- 이범현 외, 2008, 중심시가지 환경개선을 위한 도시재생전략연구: 지방중소도시의 유형별 전략설정을 중심으로, 국토연구원
- 이범현·문채·최강림, 2009, 지방중소도시 중심시가지 유형설정에 관한 연구, 「국토계획」, 44(6), 대한국토·도시계획학회
- 이상대, 1996, 서울시 내부시가지 쇠퇴의 진단에 관한 연구, 서울대 환경대학원 박사학위논문
- 이상대, 2004, 도심 공동화 문제와 도심주거기능의 확충전략, 「국토」, 통권275호
- 이소영, 2006, “마을 만들기에서 시민단체의 역할 - 서울시 북촌 지역을 사례로”, 「공간과사회」, 통권제25호, pp.99~130, 한국공간환경학회
- 이소영, 2006, “일본 가나자와시의 주민이 만드는 도시만들기”, 「시민과 도시」, 12월호, pp.26~31
- 이소영, 2008, “지역활성화를 위한 지역상권관리제도 도입방안 - 한국의 지역중심상권활성

- 화제도 도입방안”, 「월간 지방자치」, 12월호
- 이소영·김현호, 2008, 지역재생사업추진방안, 한국지방행정연구원
- 이순자·장은교, 2010, 근대산업유산의 창의적 활용을 통한 지역재생 방안, 「국토」, 통권343호, pp.52-64
- 이영성·김예지·김용욱, 2010, 도시차원의 쇠퇴실태와 경향, 「한국도시지리학회지」, 13(2), pp.1~11
- 이영아, 2009, “영국의 사회경제적 도시재생정책의 현황과 평가”, 「한국사건지리학회」, 19(3).
- 이영아, 2010, “영국의 사회경제적 도시재생: 맨체스터 사례”, 「국토」, 348호.
- 이인희, 2008, 우리나라 중소도시 쇠퇴실태와 특성, 충남발전연구원
- 이정섭, 2010, 지방 중소도시의 인구변천과 주거분화, 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 이희연 외, 2010, 도시내부의 쇠퇴실태와 공간패턴, 「한국도시지리학회지」, 13(2) pp.13~26
- 이희정, 2006, 도시재생을 통한 지방중소도시 경쟁력 제고 방안, 「토지연구」, 18(76)
- 임준홍 외, 2009, 충청권 도시쇠퇴 특성과 재생 방향에 관한 연구, 충남발전연구원
- 장철순, 2011, 산업단지 재생사업의 효율적 추진방안 연구, 국토연구원
- 장희순·송상열, 2006, 비성장형도시의 쇠퇴원인 분석과 활성화 방안, 「국토연구」, 제50권 (2006.9): pp39~58
- 정진구, 2011, 지역재생을 위한 대전 구도심 근대문화유산의 재활용: 구 상업은행 대전지점을 대상으로, 경희대 대학원 건축학 석사학위논문
- 조진희·이동건·황희연, 2010, 도시쇠퇴 수준 및 특성 유형화, 「국토지리학회지」 44(1), pp.35~50
- 종합연구개발기구 지음·충남발전연구원 옮김, 지방재생을 위한 시나리오 - 인구감소에 대한 정책 대응, 충남발전연구원
- 지경배, 2010, 일본의 지역 활성화 정책과 사례 연구, 강원발전연구원
- 진영환·김진범, 2010, 도시재생과 커뮤니티 비즈니스 : 우리나라 커뮤니티 비즈니스 사례와 도시재생사업에 활용가능성을 중심으로, 「국토연구」, 통권 제65권, pp.181-196
- 초의수, 2010, ‘부산 지역 커뮤니티의 특징과 부산형 마을만들기’, 「커뮤니티와 지역재생」 2010년 부산학 세미나 자료집(2010.10.20), 부산발전연구원
- 최장호·윤현덕, 2007, 중심시가지 상권 활성화를 위한 정책과정모형 수립에 대한 연구, 유통연구, 12(5), 2007.12

한국도시지리학회, 1999, 한국의 도시, 법문사

한상욱·송두범, 2006, 농촌지역 활성화를 위한 면소재지 기능강화 방안, 충남발전연구원

한승욱·오재환·이동현, 2011, 지역밀착형 커뮤니티 비즈니스를 통한 지역재생 방안, 부산발전연구원

황영우·금성근·이동현, 2011, 부산 영상창조도시 조성을 통한 지역재생방안, 부산발전연구원

일본 내각관방 지역활성화총합본부 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/>)

일본 내각관방 지역재생본부

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/index.html>)

일본 내각관방 도시재생본부(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei/index.html>)

일본 내각관방 중심시가지 활성화 본부

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/index.html>)

일본 내각관방 구조개혁특별구역 추진본부

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/index.html>)

영국 DCLG 근린재생국(<http://www.neighbourhood.go.uk>)

■ ■ Abstract

A study on the regeneration policy for regions in recession

This study aims to propose the direction of regeneration policy for declining regions in urban and rural areas. Chapter 2 discusses the existing literatures on declines of cities or central places and suggests the concept of regions' decline and regeneration in this study. Chapter 3 explores policy structures of central government for regions' regeneration and the regulations and efforts of local government. It points out that the central government still does not have comprehensive supportive systems for the regeneration and local government does not have stable institutional grounds for regeneration programs and polices.

Chapter 4 tries to identify the decline patterns of 228 local governments (Si-Gun-Gu) using multiple decline index. The multiple decline index is composed of indicators considered to represent economic, social, and physical features. The top 30 percent among 228 local governments are extracted and majority of them are small-sized Gun regions and inland areas of Gyeongsangbuk-do and Jeollabuk-do.

Chapter 5 conducts in-depth cases studies to explore characteristics and causes of declining regions selected from the top-30-percent regions one by one according to Si-Gun-Gu system. The chosen regions are Seo-gu, Daegu, Namwon-si, Jeollabuk-do, and Uljin-gun, Gyeongsangbuk-do.

Chapter 6 looks into regeneration policy and projects in advanced countries to identify successful elements of their regeneration strategies. Chapter 7 proposes institutional changes necessary to execute successful regeneration programs in declining regions.

【부록 1】 복합쇠퇴지수의 영역별 대표지표 선정

가. 영역별(domain) 대표지표의 선정 방법

- 대표지표는 영역별 쇠퇴지수와 영역내 각 지표값의 상관관계를 분석하여 가장 높은 관계를 가진 지표를 대표지표로 선정
- 228개 지역을 대상으로 하여 지표별 표준화점수(Z-score)를 산출하였으나, 2010년 종합 쇠퇴 순위 상위 30%에 속한 69개 지역만을 대상으로 산점도를 구축하였음

나. 인구·사회 영역의 대표지표

- 인구·사회 영역의 대표지표를 선정한 결과 독거노인가구비율과 1000명당 기초생활보장 수급자수가 인구·사회 영역의 복합쇠퇴지수와 상관계수가 0.910, 0.887로 인구·사회 영역을 가장 잘 설명해 주는 지표라고 볼 수 있음
- 이 두 지표는 인구·사회 영역에 속하는 다른 지표들과의 상관계수도 비교적 높은 편임(순이동률 지표와의 상관계수만 낮은 편임)
- 따라서 인구·사회 영역의 대표적인 지표로 볼 수 있는 독거노인가구비율과 천명당 기초생활수급자수가 많은 지역일수록 인구증감률이 낮으며, 노령화지수가 높고 평균교육수준이 낮은 지역이라고 풀이할 수 있음

〈표 2〉 인구·사회 영역의 대표 지표와 다른 지표들 간의 상관계수

인구·사회 영역 복합쇠퇴지수	대표 지표	인구·사회 영역에 속한 다른 지표들과의 순위 상관계수			
		연평균인구 증감률	순이동률	노령화지수	평균교육 연수
0.890	독거노인 가구비율	-0.595	-0.118	0.943	-0.942
0.875	천명당 기초생활수 급자수	-0.602	-0.146	0.851	-0.871

다. 산업·경제 영역의 대표 지표

- 산업·경제 영역의 대표 지표를 선정한 결과 재정자립도와 사업체당 종사자 수가 산업·경제 영역의 복합쇠퇴지수와의 상관계수가 0.746, 0.727로 산업·경제 영역을 가장 잘 설명해 주는 지표라고 볼 수 있음
- 이 두 지표는 산업·경제 영역에 속하는 다른 지표들과의 상관계수도 비교적 높은 편임(제조업 종사자 비율과 천명당 도소매업 종사자수와의 상관계수만 낮은 편임)
- 따라서 산업·경제 영역의 대표적인 지표로 볼 수 있는 재정자립도와 사업체당 종사자수가 많은 지역일수록 1인당 지방세부담액도 높으며, 천명당 종사자수도 많고 천명당 도소매업 종사자수도 많으며, 비교적 고차서비스업 종사자수도 많은 경제적으로 활력있는 지역이라고 볼 수 있음
- 쇠퇴한 도시는 경제적으로 활력있는 도시와 반대되는 경향으로 나타날 것으로 풀이할 수 있음

〈표 3〉 산업·경제 영역의 대표 지표와 다른 지표들 간의 상관계수

산업·경제 영역 복합쇠퇴지수	대표 지표	산업·경제 영역에 속한 다른 지표들과의 상관계수				
		1인당 지방세 부담액	천명당 종사자수	제조업 종사자 비율	고차서비스 종사자 비율	천명당 도소매업 종사자
0.746	재정자립도	0.536	0.477	0.170	0.532	0.362
0.727	사업체당 종사자수	0.586	0.554	0.465	0.336	0.233

라. 물리 환경 영역의 대표 지표

- 물리 환경 영역의 대표 지표를 선정한 결과 노후주택비율이 물리 환경 영역의 복합쇠퇴지수와의 상관계수가 0.90으로 가장 높게 나타나 물리환경 영역을 가장 잘 설명해 주는 지표라고 볼 수 있음

- 그 다음으로 공가율 지표(0.656), 신규주택비율(-0.567) 순으로 나타나고 있음
- 따라서 물리 환경 영역의 대표적인 지표로 볼 수 있는 노후주택비율이 높은 지역일수록 공가율도 많으며, 신규주택비율이 낮은 지역이라고 풀이할 수 있음
- 즉, 쇠퇴한 도시는 노후주택 비율이 높고, 건물에 대한 개·보수 활동이 적어 신규주택이 적고, 빈집이 많은 지역이라고 볼 수 있음

〈표 4〉 물리 환경 영역의 대표 지표와 다른 지표들 간의 상관계수

물리환경 영역 복합쇠퇴지수	대표 지표	물리 환경 영역에 속한 다른 지표들과의 상관계수	
		신규주택비율	공가율
0.90	노후주택비율	-0.354	0.626

【부록 2】 지역재생사업계획서(안)

가. 남원시 사례지역 예시

□ 사업명: 남원구도심 관광·문화예술촌 만들기

□ 기본방향

- 남원시의 도심은 시청 이전과 대규모 택지개발로 상업과 주거의 축이 동쪽으로 이동하고 있음
- 구도심은 전통시장과 대형마트, 행정기관이 있으나 주거지가 노후화되면서 90년대 이후 급격한 인구감소와 신도심지역 대형마트 입점으로 기존의 상권이 감소하고 있음
- ‘춘향’이라는 관광자원은 광한루원(구도심지역)과 춘향테마파크에 위치하며 지리산, 국악(판소리), 문학(혼불-최명희) 등 관광자원은 각 읍, 면에 산재해 있음
- 남원에서도 구도심 관광을 활성화 시키기 위해 광한루원 일대 개발 사업과 야간 경관 사업을 진행하고 있으나 물리적 개발이 주를 이루고 있음
- 각 읍, 면 지역의 농촌, 전통, 산촌체험마을과 차별화되는 구도심 활성화가 필요함
 - 남원역 개통으로 기차 이용시 남원 구도심 일대를 지나며 방문자에게 접근성, 편의시설등 여건이 용이함
- 구도심지역은 광한루원을 제외하고는 지역의 관광, 문화자원이 부재한 상태이며 남원역, 시외버스터미널을 이용해 남원에 처음 도착하는 경우 ‘춘향의 도시’라는 인식 이외에는 지리산, 테마파크로 이동해야 한다고 느끼게 됨
 - 구도심에 부재한 관광, 문화자원을 기존의 자원과 연결시킬 필요성이 있음
- 이를 위해 구도심 노후한 주거지를 저렴한 값에 임대하여 남원과 주변지역

- 젊은 작가들에게 작업실을 임대하고 문화예술인 유입을 유도하여 지역 분위기를 활성화 시킴
- 문화예술을 기존의 국악(판소리)에서 넓게 음악, 문화, 무용 등으로 다양화하여 작가들 간의 교류를 활성화 시키고 지역거주자가 문화예술을 가까이 접할 수 있게 해야 함
 - 지리산권 연계 사업으로 발생하는 관광일자리 종사자들을 위한 레지던스와 게스트하우스를 운영
 - 한 필지에 일괄적으로 임대하기 보다는 죽향동, 금동일대 곳곳에 배치하여 찾아다니는 즐거움을 느끼게 함
 - 예술인들 내 교류, 지역 청소년, 주민과 함께하는 프로그램 운영으로 청소년들에게 문화접근성을 높이고 지역주민에게는 노후한 지역이 아니라 역동적이며 창조적인 공간이라는 인식하게 함
 - 이미 거주한 작가들을 통해 협력 작품활동이 활발해지면 이들을 소통할 공간으로서 카페, 게스트 하우스들이 들어올 수 있으며 장기거주하며 지리산 등 지역을 둘러보고 블로그, SNS 등을 통해 자체적으로 홍보 효과를 기대할 수 있음

□ 사업대상지

- 남원시 죽향동, 동충동 일대

□ 사업내용

- 남원구도심 관광·문화예술촌 만들기 사업은 크게 2 단계로 추진
 - 1단계: 다양한 분야의 젊은 문화예술인 작업공간을 제공함으로써 문화예술인의 직접효과가 여러 형태(전시, 마켓, 공연 등)로 나타나 지역을 활성화함
 - 2단계: 지역주민과 교류하여 문화적 접근성을 높이고 타지역으로 유출을 낮추고 주변 군지역의 문화예술적 수요를 충족시켜 시지역으로서 문화에

술교육 역할을 담당함

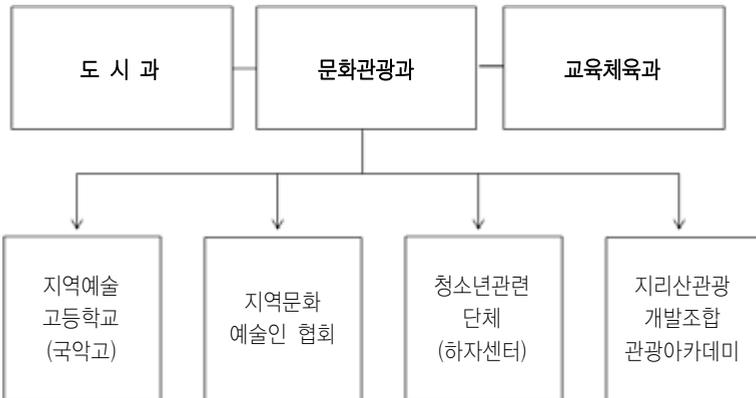
- 죽향동, 동충동 일대 노후한 단독주택, 빌라 등을 기본적인 노후 시설 개보수(상하수도, 전기 등)후 젊은 작가들에게 작업실 용도로 임대함.
- 거점이 되는 작가, 관광인력 레지던스의 경우 시에서 매입하여 개보수후 관리함, 개별 작가 작업실은 경우 시에서 매입하거나 집주인-시가 계약하여 작가들에게 임대함
- 남원, 인근 지역 예술고등학교, 예술대학교, 각 문화예술인 협회에 젊은 작가 작업실 임대 공고를 내어 최소 1년 이상 작업공간 이용과 오픈스튜디오 전시, 지역 청소년과 주민 대상 프로그램 운영을 조건으로 공간을 저렴하게 임대함
- 작업실 및 카페 운영 프로그램
 - 작가 전시회 및 공연 (연 2회 이상)
 - 작가 공동 작품 및 공연(연 2회 이상)
 - 음악 이주자들 엘시스테마 지역 청소년 음악교육과 공연(지역 청소년과 문화이주자 공동 연출, 악기는 구입하지 않고 시-악기상이 계약하여 지역 주민에게 악기를 임대하도록 함. 방학 음악교실 운영)
 - 청소년 문화공간(하자센터)-작가들과 교류 공간(기존 청소년 문화공간과 연계)소규모 셀프 축제가 되어야 개성이 두드러질 수 있음. 청소년 자체 기획 축제를 지원함.
 - 작가들이 모이면 서로 대화할 공간에 대한 필요가 생김. 지역 막걸리, 와인, 지역 카페메뉴 개발해서 팔도록 유도.
 - 지역뮤지션 살리기 (예: 팔도어쿠스틱 지역인디뮤지션 공연을 타지역 뮤지션과 연계하여 공연, 공유 함. (현재 정릉, 광주, 대구, 부산) 버스킹(거리 공연) 활성화 함.

□ 사업기간: 2014년 - 2016년(3년)

□ 사업의 추진체계

- 사업시행주체: 남원시 문화관광과
 - 문화예술인, 장기거주 관광인력 유입을 위한 사업시행의 주체는 남원시 문화관광과가 담당함
- 노후 주거지 매입, 개보수, 시-집주인 임대계약은 도시과에서 진행함
- 지역의 음악, 미술, 무용 등 각 분야별 지역예술인 협회에 등록된 작가들에게 수도권 및 타지가 아닌 우리 고장, 인근에서 작품활동이 가능할 수 있도록 지속적 협력관계를 유지하고 조언을 구함
- 문화관광과에서는 지역 예술고등학교, 대학교, 지역예술인에게 사업내용을 알리고 거주작가 유입을 위한 홍보를 담당함
- 교육체육과는 유입된 작가들에게 작품활동과 지역주민을 위한 프로그램 운영활동 전반에 대해 지원함
- 관광아카데미 운영과 이후 발생하는 관광인력의 레지던스 입주와 인력수급, 정착을 남원시와 협력하여 제공함

〈그림 2〉 남원구도심 관광·문화예술촌 만들기 사업 연차별 투자계획



□ 투자규모 및 재원조달

- 사업명: 남원구도심 관광·문화예술촌 만들기(총투자액: 3,000 백만원)
- 연차별 투자계획(단위: 백만원)

사업명	총투자액	2014년	2015년	2016년
남원구도심 관광·문화예술촌 만들기	3,000	1,000	1,000	1,000

□ 기대효과

- 구도심 낙후한 주거지라는 인식에서 창의적, 새로운 곳이라는 지역에 대한 인식, 지역 활성화
- 문화예술에서 소외된 청소년, 지역주민, 남원주변 군에 문화예술 접근성을 높임
- 젊은 예술가, 관광종사자 유입으로 젊은층 인구유입
- 농업 이외에 남원의 새로운 문화관광 산업으로 관광객 증가
- 청소년에게 다양한 문화예술교육으로 주변 군 청소년유입, 남원시 청소년 진출을 낮출 수 있음

나. 대구 서구 사례지역 예시

□ 사업명: 대구 서구 커뮤니티 비즈니스형 주거환경개선사업

□ 기본방향

- 대구 서구는 북서쪽(서쪽의 서대구공단과 북구쪽의 염색단지)의 산업단지 기능을 지원하면서 대구 중구의 도심 활력을 연결시키는 주거지 재생사업을 추진할 필요가 있음
 - 현재 대구 서구는 서쪽에 평리동을 중심으로 재정비사업이 추진되어 일부

고층 아파트가 들어서 있거나 대규모 재정비사업을 추진할 계획에 있으나, 중구와 인접한 비산동이나 내당동에는 열악한 주거환경에 대한 계획이 수립되어 있지 않음

- 대구 중구의 도심활력과 경관이 비산동, 내당동으로 인하여 단절되어 대구 서구의 이미지에 부정적인 영향을 미치고 있음
- 대구 서구의 비산동, 내당동 등은 다세대, 단독주택 위주의 주거지역이며 소규모 필지로 구획되어 있어 대규모 재개발이 이루어지기는 어려움
 - 수많은 토지소유자와 세입자들이 있어 이해관계의 조정이 힘들
- 대구 서구 지역의 주거환경 개선을 위한 사업으로 개량형, 수복형 개선사업을 추진하하도록 지원하고 지역내 영세업체들이나 개인들로 구성된 마을기업이나 협동조합, 사회적 기업이 개선사업을 추진하도록 창업을 유도

□ 사업대상지

- 대구 서구의 비산동, 내당동 일대

□ 사업내용

- 대구 서구 커뮤니티 비즈니스형 주거환경개선사업은 크게 2가지 사업이 병행되어야 함
 - ① 주거환경개선사업을 위한 계획 수립 및 추진
- 주거환경개선사업의 내용을 결정하기 위하여 지역내 주민협의체 및 전문가 포럼을 구성
- 주거환경개선사업을 위하여 기초 실태조사 추진
- 주거환경개선사업의 내용으로 커뮤니티시설(쉼터, 도서관, 미술관, 공동작업장 등), 마을미관개선(가로수, 담장 등), 생활환경개선사업(주차장, 공원 등), 저소득취약계층을 위한 임대사업 및 노후주택 개보수 지원사업(임대료 지원 등) 등을 추진

② 커뮤니티 비즈니스의 창업 및 운영 지원

- 주거환경개선사업을 추진할 때 필요로 하는 건설사업이나 개선사업 완료 이후에 필요로 하는 시설운영사업을 진행시킬 지역공동체형 기업들의 창업을 지원
- 지역공동체형 기업들은 다음의 문제를 해결할 수 있음
 - 대기업의 건설회사들은 소규모 수복형 주거환경개선사업의 낮은 수익률로 관심이 적으며 중소규모 건설회사는 품질을 담보하기가 쉽지 않음
 - 상시적으로 발생하는 건물 보수 및 가로정비의 경우에는 지역내 건설 관련 자영업자들이 산발적으로 진행하면서 지역의 주거환경개선이 해당 주택 소유자나 세입자의 경제적 여력에 맞추어 진행되어 지역 전체의 환경 개선이 되지 못하고 있음
- 지역공동체형 기업은 동네의 철물점, 전파상, 인테리어점 등과 같은 개인사업자들을 대상으로 단일 기업으로 창업하도록 유도하여 안정적인 일자리가 창출될 수 있도록 함
- 건설 및 개보수 관련 지역공동체형 기업의 성공적 운영을 위하여 경영 및 기술 컨설팅을 제공(대구 서구청이 지원)

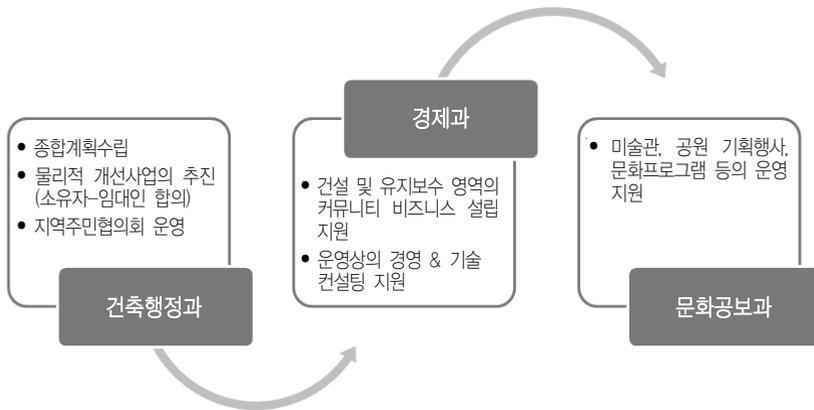
□ 사업기간: 2014년 - 2016년(3년)

□ 사업의 추진체계

- 사업시행주체: 대구 서구청의 도시국 건축행정과
- 수복형 재개발이므로 건축행정과에서 진행하되, 쌈지 공원등과 관련해서는 도시관리과에서 진행
- 건축행정과에서 기초 실태조사, 건물 소유주-세입자 관계, 기본계획 수립 등을 진행하며 특히 주민협의회, 전문가포럼 등을 지속적으로 운영하여 지역 실정에 맞는 사업을 추진하도록 함
- 한편, 주민생활지원국의 경제과는 건설 관련 커뮤니티 비즈니스의 창업 및

- 운영을 위한 시행계획을 수립하고 사업계획 공고 이후 주거환경개선사업
을 추진하기 최소 6개월이나 1년 전에 커뮤니티 비즈니스 창업을 지원
- 총무국의 문화공보과에서는 해당 사업대상지에서 운영될 미술관, 골목도서관 등의 운영이나 거리음악회 및 행사 등에 대해 지원

〈그림 3〉 대구서구의 커뮤니티 비즈니스형 주거환경개선사업의 추진모델



□ 투자규모 및 재원조달

- 사업명: 대구 서구 커뮤니티 비즈니스형 주거환경개선사업(총투자액: 2,000 백만원)
- 연차별 투자계획(단위: 백만원): 2014년 창업 지원 및 계획 수립

사업명	총투자액	2014년	2015년	2016년
대구 서구 커뮤니티 비즈니스형 주거환경개선사업	2,500	500	1,000	1,000

□ 기대효과

- 대구 서구의 낙후하고 쾌적하지 않은 주거 이미지 개선
- 대구 서구내 커뮤니티 비즈니스 활성화를 통한 동네 자영업자의 소득 증대

- 저소득층의 주거환경 개선

다. 울진군 사례지역 예시

□ 사업명: 백암·덕구 전통온천마을 만들기

□ 기본방향

- 울진군은 농경지가 부족하여 농업 생산량이 부족하고, 제조업 기반 또한 취약하여 울진군의 산업구조상으로는 관광산업에 관심을 가질 수밖에 없음
- 그러나 고속도로와 철도시설의 부재로 타 시군과 접근성이 매우 제한적인 울진군이 관광객을 유치하기란 매우 어려운 여건임
- 울진군의 지역재생전략은 장기적으로는 지역주민으로까지 유치될 수 있는 장기 체류형 관광객을 유치하는 전략이어야 하는데, 이를 위한 구체적인 방안으로 울진의 대표적인 지역자원인 온천자원을 활용하는 방안을 들 수 있음
- 울진군에는 온천이용객이 가장 선호하는 온천인 백암온천 뿐만 아니라 국내 유일의 자연 용출온천인 덕구온천이 소재하고 있어 전국에서 온천이용객들이 울진군을 찾고 있음
- 사계절 이용가능한 온천임에도 불구하고 온천이용객이 여름 성수기에 집중되고 있으며, 여타의 시군과 달리 온천과 관련된 호텔, 콘도 등 숙박기반시설 또한 우수하나 숙박관광객이 울진을 찾는 전체 관광객의 10% 정도에 불과한 실정임
- 울진군의 온천자원을 중심으로 금강송 등으로 대표되는 산악자원과 동해안 해양자원을 연계하는 온천욕-삼림욕-해수욕이 가능한 국내 유일의 자원 활용을 지역재생전략의 기본방향으로 삼도록 함

□ 사업대상지

- 울진군 온정면 백암온천 일대 및 북면 덕구온천 일대

□ 사업내용

- ① 전통온천장으로서의 전통경관 육성
 - 전통온천장으로서 울진 온천의 전통성을 재현할 수 있도록 과거 노천탕과 공동욕장 등을 복원
 - 온천마을로서의 전통경관 육성 : 모텔 등의 밀집으로 퇴폐 온천문화의 집적지가 된 타 지역 유명 온천과 차별성을 분명히 함으로써 전통온천장으로서 울진의 온천마을의 이미지를 부각
- ② 온천자원 연계 프로그램 마련
 - 마을주민이 참여하는 역사적 온천마을 만들기 사업
 - 지역에 산재한 온천 관련 유물들의 탐방 프로그램 운영 : 온천자원 뿐만 아니라 금강송 등 산악자원 및 해안가의 해양자원과 연계될 수 있도록 코스화

□ 사업기간: 2014년 - 2016년(3년)

□ 사업의 추진체계

- 사업시행주체: 울진군 문화관광과
- 울진군 온천 관련 주무부서는 문화관광과와 도시개발과로 이원화되어 있으나, 장기적 체류형 관광객 유치라는 측면에서 문화관광과가 주관하는 것이 바람직함
- 다만, 전통경관 복원 등 경관사업 등의 업무를 도시개발과가 주관하고 있으므로 도시개발과와 긴밀한 협조체계 구축할 필요가 있음
- 또한 온천 관련 숙박업소 등 관광업계 관련자 및 온정면과 북면 소재지 주민들과 협력하여 온천마을 만들기 사업을 발굴하여 구체화할 필요가 있음

□ 투자규모 및 재원조달

- 사업명: 백암·덕구 전통온천 마을 만들기 (총투자액: 3,000백만원)
- 연차별 투자계획(단위: 백만원)

사업명	총투자액	2014년	2015년	2016년
울진 백암·덕구 전통온천 마을 만들기 사업	3,000	1,000	1,000	1,000

□ 기대효과

- 온천욕만을 위해 울진군을 방문하는 당일 단체관광패턴에서 탈피하여, 장기 체류형 관광산업 활성화
- 단순한 목욕관광에서 탈피하여 울진의 청정자연속에서 치유(Healing) 효과를 누릴 수 있다는 점을 부각하여, 국내 치유관광객 뿐만 아니라 일본의 장기 체류관광객을 유치
- 온천마을 만들기 사업 프로그램 지원을 통한 지역주민 소득창출

【부록 3】 지역재생 관련 조례

시군	조례명	제정일	관련 과
강원	강원도 도시재정비 촉진 조례	2008-08-08	건축주택과
강원 원주시	원주시재개발사업조례		
강원 원주시	원주시 원도심 활성화사업 지원조례	2009-12-31	지식경제과
경기	경기도 도시재정비촉진 특별회계 조례	2008-07-03	도시주택실 뉴타운사업과
경기	경기도 도시재정비 촉진 조례	2012-01-05	도시주택실 뉴타운사업과
경기	경기도도시재개발사업조례	2004-05-17	주택과
경기 구리시	구리시 도시재정비촉진특별회계 설치·운영 조례	2010-12-15	
경기 남양주시	남양주시 도시재정비촉진 특별회계 설치 및 운영 조례	2010-12-02	
경기 오산시	오산시재정비촉진특별회계 설치 및 운영 조례	2009-08-07	지역개발국 신도시정책과
경기 오산시	오산시 재정비촉진사업 주민의견수렴단 설치 및 운영 조례	2011-02-21	도시정책국 건축과
경기 의정부시	의정부시 도시재정비 촉진 사업협의회 구성 및 운영 조례	2011-06-28	
경기 의정부시	의정부시 도시재정비 촉진 특별회계 설치 및 운영 조례	2008-09-30	
경기 의정부시	의정부시재개발사업특별회계설치조례	2010-02-18	
경기 평택시	평택시 도시재정비촉진 사업협의회 구성 및 운영 조례	2008-12-31	
경기 평택시	평택시 도시재정비촉진 특별회계 설치 및 운영 조례	2009-04-17	
경남	경상남도 도시재정비촉진 조례	2009-08-13	도시방재국 친환경건축과
경북	경상북도도시재개발사업조례	2007-03-02	도시계획과
경북 영덕군	영덕군 신재생에너지 전시관 관리 및 운영 조례	2009-07-06	
광주	광주광역시 도시 및 주거환경정비 조례	2011-07-01	도시디자인국 도시재생과
광주	광주광역시 도시재정비 촉진을 위한 조례	2007-08-01	도시디자인국 도시재생과
광주	광주광역시재개발사업조례	2004-03-25	도시디자인국 건축주택과
광주	광주직할시상무신도심개발사업지방채발행조례	1991-07-02	
대구	대구광역시 도시재정비촉진 조례	2012-03-30	도시주택본부

시군	조례명	제정일	관련 과
			도시재생팀
대구	대구광역시 도시 및 주거환경정비 조례	2012-03-30	도시주택본부 도시재생팀
대구	대구광역시 도시재정비촉진 조례	2012-03-30	도시주택본부 도시재생팀
대구	대구광역시도시재개발사업조례[폐지]	2004-07-12	건축주택과
대구 동구	대구광역시 동구 재정비촉진 특별회계 설치 및 운용 조례	2011-06-30	도시건설국 건축주택과
대구 서구	대구광역시 서구 재정비촉진특별회계 설치 및 운용 조례	2011-04-20	도시국 건축주택과
대구 중구	대구광역시 중구 도심재생문화재단 설립 및 운영 조례	2011-10-31	도심재생지원단
대전	대전광역시 도시재정비 촉진을 위한 조례	2010-01-08	도시재생과
대전	[폐지]대전광역시재개발사업조례	2001-10-01	도시계획국 도시개발과
대전	(폐지)대전광역시 원도심활성화 및 지원 등에 관한 조례	2007-12-31	도시균형개발과
대전 서구	대전광역시 서구 도시재정비촉진지구 사업협약회의 구성 및 운영조례	2010-12-23	
부산	부산광역시 도시재정비 촉진 조례	2009-10-28	도시개발실 건축정책관 도심재생과
부산	부산직할시주택개량재개발사업시행조례	1982-01-23	기획관리실 도시주택심의관 건축주택담당관
부산	부산시범일지구재개발사업소설치조례	1969-11-26	건축주택과
부산	부산시범일지구재개발사업비특별회계설치조례	1971-02-15	건축주택과
부산	부산광역시재개발사업조례	2004-04-22	건축재개발과
부산 금정구	부산광역시 금정구 재정비촉진 특별회계 설치 및 운용 조례	2008-09-25	건축과
부산 부산진구	부산광역시 부산진구 도시재정비촉진특별회계 설치 및 운영 조례	2010-04-29	
부산 사하구	부산광역시 사하구 재정비촉진 특별회계 설치 및 운용 조례	2009-07-15	도시국 건축과
부산 서구	부산광역시 서구 도시 재정비 촉진 특별회계 설치 및 운용 조례	2007-12-14	도시국 건축과
부산 영도구	부산광역시 영도구 재정비촉진 특별회계 설치 및 운용 조례	2009-07-10	도시건설국 건축재정비과
서울 강북구	서울특별시강북구 주택재개발사업시행조례	2000-09-29	도시관리국 주택과

시군	조례명	제정일	관련 과
서울 광진구	서울특별시광진구 주택개량재개발사업 시행 조례	1995-03-13	건설관리과
서울 노원구	서울특별시노원구주택재개발사업시행조례	2011-07-21	도시계획국 주택사업과
서울 도봉구	서울특별시 도봉구 도시 및 주거환경정비사업 시행 조례	2010-05-20	도시관리국 도시계획과
서울 마포구	서울특별시마포구주택재개발사업시행조례	2001-01-05	
서울 서대문구	서울특별시서대문구주택개량재개발사업시행조례	2009-04-07	
서울 송파구	서울특별시 송파구 도시 및 주거환경 정비사업 시행 조례	2011-12-12	도시관리국 주거정비과
서울 영등포구	서울특별시영등포구재개발구역내토지및건축물에대한 구세과세면제에관한조례	1990-01-01	
서울 영등포구	서울특별시영등포구주택재개발사업시행조례	2001-07-10	
서울 용산구	서울특별시용산구주택재개발사업시행조례	2001-12-29	도시관리국 주택과
서울 은평구	서울특별시 은평구 주택 재개발사업 시행 조례	2010-07-01	도시환경국 주택과
서울 은평구	서울특별시 은평구 도시재생 마을만들기사업 지원 조례	2012-03-15	도시환경국 주택과
서울 종로구	서울특별시종로구주택개량재개발사업시행조례	2008-04-04	
서울 중구	서울특별시중구주택개량재개발사업시행조례	2005-07-20	
서울 중랑구	서울특별시중랑구주택재개발사업시행조례	2004-11-30	
인천	인천직할시도시재정비정도에따른시세과세면제에관한조례	1991-12-31	세정과
인천	인천광역시 도시 및 주거환경 정비 조례	2011-02-21	도시계획국 주거환경정책관
인천	인천광역시 도시재정비 촉진을 위한 조례	2011-11-17	도시계획국 도시재생과
인천	인천광역시 도시재정비 촉진 특별회계 설치와 운용 조례	2011-11-10	도시계획국 도시재생과
인천	인천직할시주택개량재개발사업시행조례	1993-10-07	주택건축과
인천	인천광역시재개발사업조례	2004-07-19	주택건축과
인천	인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례	2008-03-31	건설교통국 건설심사과
인천 남구	인천광역시남구 도시재정비촉진 특별회계 설치와 운용 조례	2011-06-13	건설교통국 도시창생과
인천 동구	인천광역시동구 재생에너지 개발 촉진을 관한 조례	2009-01-08	
전남	전라남도 도시재정비촉진 조례	2011-07-05	건설방재국 지역계획과

시군	조례명	제정일	관련 과
전남 광양시	광양시 원도심 활성화 지원조례	2009-06-24	항만도시국
전남 목포시	목포시 원도심 활성화 지원조례	2011-10-17	
전북	전라북도 도시재정비 촉진 조례	2011-11-11	건설교통국 토지주택과
전북	전라북도 구도심 상가활성화 지원 조례	2010-07-30	투자유치국 민생경제과
전북 군산시	군산시서흥남동지구주택개량재개발사업시행조례	1995-01-13	
전북 군산시	군산시 원도심 활성화 지원 조례	2007-03-27	
전북 익산시	익산시 원도심 활성화사업 지원조례	2008-07-15	
전북 임실군	임실군 구도심활성화 지원 조례	2010-04-07	문화관광과
전북 전주시	전주시구도심활성화지원조례	2003-12-30	
제주특별자치도	제주특별자치도 도시재정비 촉진을 위한 조례	2008-12-31	도시계획과
충남	충청남도 도시재정비 촉진 조례	2008-07-30	건설교통행만국 건축도시과

지역쇠퇴분석 및 재생방안

발행일 : 2012년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-362-6