

도시쇠퇴에 따른 지역발전 정책 방안: 도시관리비용 부담완화를 중심으로

김종근*

Regional Development Policy Focusing on the Urban Decline and Urban Management Costs

Jong-Geun Kim*

요약 : 본 연구는 도시쇠퇴가 도시관리비용 부담에 미치는 영향을 분석하고, 이를 완화할 수 있는 도시 및 지역 정책 과제를 도출하는 것이 목적이다. 이를 위해서 도시쇠퇴 이론, 도시관리 이론, 지방재정 지출 결정요인, 축소도시 논의를 살펴보았다. 그리고 실증 분석을 통해 도시쇠퇴 중 특히 물리 환경과 경제적 쇠퇴가 도시관리비용 증가에 미치는 영향이 크다는 점을 확인하였다. 다음으로 도시관리비용 절감을 위한 도시재생 과제를 도출하였는데, 이를 위해 도시쇠퇴에 대응하는 국내외 정책을 검토하여, 현재 우리나라에서 추진하는 도시재생 뉴딜정책은 축소도시 정책을 포함할 필요성을 확인하였다. 이를 바탕으로 적정규모화계획 수립기반 마련, 민간투자확대, 생활SOC 공급확대의 세 가지 과제를 도시관리비용 절감을 위한 정책과제로 제안하였다.

주요어 : 도시관리비용, 도시쇠퇴, 지역발전, 축소도시, 도시재생

Abstract : As low-growth in economy sustains, the need for a development of coping urban management policies has much increased. This paper aims to analyze the impacts of urban decline on the urban management costs and to discuss policy instruments that deal with the urban and regional decline. In order to do so, this paper reviews the theories of urban decline, urban management, local government expenditure, and shrinking city. As a result, this paper suggests empirical evidence that supports the impact of urban decline on the urban management costs. Based on the theories of urban growth and the experiences of domestic and overseas where urban regeneration planning policies are implemented and practiced, this paper discusses some urban regeneration policy instruments to mitigate the financial burden of urban management including the provision of administrative bases to implement right-sizing plans, promotion of private investments on the urban regeneration projects, and the increase of the accessibility to the daily-life SOC.

Key Words : Urban management cost, Urban decline, Regional development, Shrinking city, Urban regeneration

I. 연구배경 및 목적

저성장 추세가 심화함에 따라 이에 대응한 지역 정책 및 도시관리 정책에 대한 요구가 높아지고 있다. 고성장 시대의 지역 문제는 인구가 집중되는 도시문제에 초점을 두었고, 도시 성장과 확대의 부작용을 관리하는 것이

주요 과제였다. 이러한 정책 방향이 여전히 유효한가에 대한 답을 하기 위해 「국가 도시재생 기본방침」(국토교통부, 2018)의 도시쇠퇴 진단기준을 적용한 결과를 살펴보면, 2018년 12월 기준 전국 3,504개 읍면동 중 1,115곳(68.2%)이 쇠퇴한 것으로 진단된다. 이처럼 인구감소, 산업쇠퇴, 물리 환경의 노후화 등으로 인한 도시쇠퇴가

*국토교통부 도시재생정책과 전문위원(Research Fellow, Urban Regeneration Policy Division, Ministry of Land, Infrastructure, and Transport, jgkim25@gmail.com)

보편화된 현시점에서는 성장관리 위주의 도시정책에서 방향전환이 필요하다. 특히 지방정부는 인구감소로 인한 세수 부족, 산업기반 저하에 따른 지역경제 침체, 과잉 공급된 기반시설과 노후화에 대한 유지·관리 비용의 증가로 지역사회의 재정이 나빠지고 있을 것으로 우려된다. 이처럼 변화된 환경에서 지역발전 정책을 수립하기 위해서는 도시쇠퇴가 도시관리를 위한 비용에 미치는 영향을 파악하는 것이 필수적이고 중요한 단계이지만, 현재까지 이를 직접 다룬 실증적 연구가 부족하다.

도시관리란 도시의 구성요소인 공간구조, 산업구조, 사회 및 경제발전, 행정 및 재정, 기반시설 등을 관리하는 것을 의미한다(하성규·김재익, 2000). 또한, 도시관리비용은 주민 삶의 질 개선과 도시관리를 위해 펼치는 정책과 사업에 대한 지출을 포함하는데(박지현·남진, 2017), 이는 지방재정 지출을 기반으로 파악할 수 있다. 도시쇠퇴와 도시관리비용의 연계성에 대해 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다. 도시가 쇠퇴함에 따라 도시관리 수요, 즉 환경, 주거, 교통, 빈곤 등의 도시문제를 해결하기 위한 프로그램에 대한 수요가 증가한다. 그 결과 지방재정의 세출인 도시관리비용이 증가하지만 이를 뒷받침할 수 있는 지방재정 세입이 충분하지 않거나 오히려 감소하여 도시쇠퇴가 심화하는 악순환을 가져온다(Carter, 1995). 이 가설을 따른다면 도시관리비용을 절감하고 도시재생과 지속 가능한 성장을 위한 도시관리 전략 모색이 필요하지만 전술한 바와 같이 도시쇠퇴가 도시관리에 미치는 영향에 대한 분석이 부족한 것이 현실이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 본 연구는 도시관리비용 부담완화를 위한 대응방안을 위주로 도시쇠퇴에 따른 지역 정책 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 도시쇠퇴와 도시관리비용의 연계성에 관한 가설 검증에 대한 실증 분석을 수행하고, 국내외 축소지방 도시관리에 관한 정책사례와 도시계획 방안을 분석하여 도시쇠퇴에 대응한 지역 정책 방향을 제안한다.

II. 이론적 배경

1. 도시쇠퇴

도시쇠퇴(Urban Decline)는 주로 인구감소와 그에 따른 문제라는 관점에서 연구되었다. 김광중(2010:43)은

도시쇠퇴를 “도시 전체 또는 도시의 부분 지역이 어떤 원인에 따라 시간이 지나면서 상태가 악화하는 현상”으로 정의한다. 도시쇠퇴의 주요 현상은 인구감소, 경제 활력 저하, 부동산 방치 등인데 우선 산업 및 경제 침체로 시작하여 인구감소, 물리 환경 낙후 및 노후도 증가의 순으로 진행되며 서로 영향을 미치게 된다(이소영 등, 2012; 양동석 등, 2013). 먼저 산업이 쇠퇴하면 그 결과로 실업률이 증가하고 이렇게 증가된 실업률은 지역경제 침체의 주요 원인이 된다. 그리고 일자리 감소로 유출되는 인구가 증가하여 상주인구가 감소하는데, 인구구조를 살펴보면 특히 생산가능인구, 숙련노동자, 전문직 인구가 감소한다(이영성 등, 2010). 지역의 인구감소는 물리적 환경에 영향을 미치는데, 기반시설의 활용도가 낮아지고 관리가 어려워지게 되어 그 결과 손상된 주택·상가·공장 등의 유휴·방치 부동산이 증가하게 된다. 인구감소와 물리적 환경의 황폐화는 다양한 문제를 발생시키는데 우선 주민들 간의 사회적 교류가 줄어들어 공동체가 파괴된다. 또한, 방치 부동산 등의 열악한 주거환경에는 빈곤층이 유입되며 사회적 질서의 붕괴 및 해당 지역의 우범화가 진행된다. 지방재정의 악화도 일어나는데 우선 인구 규모 축소로 학교나 유치원과 같은 기반시설 유지를 위해 필요한 최소한의 수요를 충족시키지 못하게 되어 공공서비스 유지가 어려워진다. 또한, 경기침체와 인구감소로 지방정부 세입 감소가 유발된다. 기반시설은 수요 감소에 민감하게 반응하여 탄력적으로 축소하기가 어려우므로 인구감소 시기에 드는 유지관리를 위한 단위 비용은 인구상승 시기보다 증가하게 된다(Gilcher, 2013).

2. 도시관리 이론과 지방재정 지출 결정 요인

도시관리 이론은 관리 대상의 범위와 목표에 따라 크게 네 가지로 유형을 구분할 수 있다(김영모, 2005). 우선 도시구성요소 관리이론은 공간구조, 산업구조, 사회 및 경제, 행정과 재정, 기반시설 등을 대상으로 하며 다소 광범위한 범위를 다루기 때문에 관심을 가지는 도시구성요소 규정에 따라 초점이 달라진다. 이와는 달리 도시문제 관리이론은 도시에서 발생하는 환경, 주택, 교통, 빈곤 등의 문제를 관리하는 것에 초점을 둔다. 앞에서 언급한 도시성장 관리이론은 인구증가, 외연적 확산, 교외화로 발생하는 문제에 관심을 둔다. 마지막으로 도시

경영 이론은 도시를 경영의 대상으로 간주하고 최소비용으로 최대복지를 공급하기 위해 효율적인 재원 활용 방안을 모색하는 과정에 초점을 둔다(박종화, 2009).

도시관리 대상의 범위와 목표가 정해졌다고 해도 해당 문제의 해결이나 경영을 위해 비용을 직접 즉시 지출할 수는 없을 것이다. 이처럼 도시관리비용, 즉 지방재정 지출에 영향을 미치는 요인에 대한 논의도 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 먼저 사회·경제적 결정론은 지방재정 지출액의 규모는 해당 지자체의 사회경제적 특성에 의해 결정된다고 보았다. 정치·행정적 결정론은 행정조직의 정량적·정성적 특성 등 정치적 요인이 지출 규모를 결정한다고 본다(김동기, 2008). 전자가 분석적인 관점이라면 후자는 관계에 초점을 두고 있다고 할 수 있는데 이 두 관점이 혼합된 이론으로 재정능력 이론이 있다. 이에 따르면 지방재정 능력은 직접적인 요인인 지자체의 재정자주도와 간접 요인인 중앙 정부로부터의 보조금 규모로 나타낼 수 있고, 이러한 재정능력이 높을수록 지방재정의 지출 규모는 커지게 된다. 점증주의 이론은 당해 연도의 지출 규모는 기본적으로 이전 회계연도의 지출수준을 기반으로 하고 있으며 일부의 항목에서만 증감이 있다고 본다.

3. 축소도시 이론과 해외 정책 사례

축소도시는 인구축소로 인해 물리적 공급과잉 현상이 나타나는 도시를 말하며 현재의 국내 도시쇠퇴를 도시축소로 바라보는 관점에서는 도시관리비용 부담완화를 위해서는 “창조적으로 축소는 방안을 제시”하는 것이 중요한 이슈이다. 더 나아가 도시쇠퇴 문제를 다루고 있는 도시재생도 여전히 쇠퇴지역의 성장을 촉진하는 사업이나 프로그램을 개발하는 데 초점을 두고 있다고 비판한다(전경구·전형준, 2016:2).

축소도시에 대한 논의는 탈산업화의 결과로 나타나는 독일 도시의 인구 및 경제적 쇠퇴 현상을 묘사하기 위해 용어를 사용하기 시작하면서 발전하였다(Häußermann and Siebel, 1988). 심각한 도시쇠퇴를 경험한 해외의 일부 도시들은 쇠퇴를 불가피한 현상으로 인식하고 그 영향을 줄이면서도 삶의 질을 유지 또는 향상하는 도시계획 방안을 연구했는데, 쇠퇴지역 인구증가를 유도하는 방안이 아니라 기반시설의 축소, 도시 서비스의 공급 조정, 공원녹지의 확충, 빈집 정비 등의 정책을 추진해야

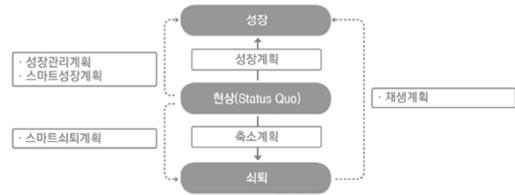


그림 1. 도시계획모형의 유형 분류

출처 : 전경구·전형준, 2016:6.

한다고 제안한 것이다(Wiechmann and Bontje, 2015). 여기서 도시축소와 도시쇠퇴를 구분할 필요성이 제기된다. 우선, 도시축소를 도시쇠퇴가 가지는 부정적인 함의를 제외하고 사용하는 연구(성은영 등, 2015; 이희연·한수경, 2014)도 있지만 두 개념을 엄밀히 구분하는 연구도 있다. 구별되는 점은 두 가지인데, 먼저 도시쇠퇴는 도시발전 순환주기에 따라 향후 다시 성장으로 전환할 수 있다고 보지만 도시축소는 구조적인 악순환에 빠져서 이전 상태로 되돌릴 수 없는 위기의 상태로 간주한다(구형수 등, 2016). 또한, 물리적 시설에 대한 공급과잉이 도시축소의 특징적인 현상으로 보고 있으며, 이러한 공급과잉 문제는 도시 순환발전과정에서 자연적으로 해결된다고 판단하는 도시쇠퇴의 관점과 달리 문제 해결을 위해서는 인위적으로 과잉 공급된 건물을 철거하여 기반시설의 규모를 일정 수준으로 유지하는 계획적 수단을 강조한다.

도시계획모형을 인구성장 목표와 관련하여 네 가지 유형으로 구분하면(그림 1) 도시축소 및 도시쇠퇴 관점의 정책방향을 좀 더 명확히 구별할 수 있다. 도시계획모형은 인구를 증가하는 게 목적인 성장도시계획과 인구감소를 위해 기반시설과 서비스 수준을 조정하는 축소도시계획으로 구분할 수 있다. 또한, 스마트 성장모형은 도시의 과도한 확산을 피하려고 콤팩트하고 보행 가능한 도심 성장을 추구하는 모형이고, 스마트 쇠퇴계획은 도시 규모를 축소할 때 지역 여건과 특성을 고려하여 단계별로 점진적으로 축소하여 주민들의 삶의 질을 개선하는 방향으로 추진하는 모형이다(Popper and Popper, 2002). 압축도시는 20세기 후반 도시스프롤 현상에 대응하여 공간을 고밀도·복합적으로 이용하는 도시형태를 말하며, 도시확산에 대한 대응책이라는 점에서 스마트 성장계획으로 분류한다. 또한, 도시재생계획은 쇠퇴한 도시를 재활성하여 다시 성장을 촉진하거나 쇠퇴 이전

의 상태로 유지하고자 하는 정책적 노력이라고 할 수 있다.

스마트 축소계획은 토지이용밀도 감소, 공원과 녹지 등의 오픈 스페이스 공급 증대, 지역 여건과 상황을 고려한다는 특징이 있다(이희연·한수경, 2014). 이는 감소한 인구에 맞게 도시 서비스 공급을 집약적으로 감축하되 재배치를 통해 효율성을 유지하고자 하는 전략이다.

이론이 정책에 어떻게 반영되었는지 확인하기 위해 해외의 스마트축소, 적정규모화 전략 도입 사례를 살펴볼 필요가 있다. 유럽의 경우 1990년 독일 통일과 화폐통합으로 인해 기반산업이 붕괴되어 경제적 침체를 겪은 라인펠데(Leinefelde) 시의 종합계획이 하나의 사례이다(구형수 등, 2016). 시는 급격한 쇠퇴를 인정하고, 개발해야 할 지역인 중심도시축과 녹지축을 설정하여 도심이나 두 축에 위치하지 않은 건물은 전면철거하고, 두 축 주변지역은 부분철거 방식을 취했는데, 건물 상단 2개 층은 철거하되 역사적 건물은 보존하였다. 철거지역은 녹지나 그린벨트를 공급하여 도시관리비용을 절감하였다.

미국의 영스타운(Youngstown) 시도 도시축소를 인정하며 기반시설과 서비스 개선의 기회로 전환하고자 하였다(Hollander *et al.*, 2009). 토지이용계획에서 주거용도지역을 30% 축소하고 장래 개발유보지 사용하였으며, 상업 용도지역도 16% 감소하고 교통결절점 중심개발(Transport Oriented Development, TOD)로 연계하였고, 하천과 주변 산재한 녹지를 그린 네트워크로 연결하였다.

일본은 마치즈쿠리(まちづくり) 3법의 제정과 개정을 통해 도시재생과 축소도시 계획을 진행하고 있다(이왕건 등, 2015). 마치즈쿠리 3법은 도시계획법, 중심시가지 활성화법, 대규모소매점포입지법을 통해 중심부에 상업, 공익시설, 주거지를 집약하고 활성화하는 반면 교외의 개발을 억제하고 녹지를 보전하는 것을 주요 내용으로 한다. 특히 지방도시 공간구조 개편 전략은 압축도시형성을 목표로 하고 있다. 지자체는 입지적정화계획을 수립할 것을 요구하고 있는데, 입지적정화계획은 20년 후의 도시를 전망하고 도시기능유도구역과 거주유도구역과를 설정하여 계획을 수립하도록 한다. 도시기능유도구역은 도심과 생활거점에 도시기능을 집약하여 서비스의 효율적인 공급을 도모하고, 그 바깥에서 대중교통으로 도시기능유도구역에 접근할 수 있는 곳은 거주유도구역으로 지정하여 주거환경 개선과 대중교통 확보를 위한 지원이 가능하다.

III. 도시쇠퇴가 도시관리비용에 미치는 영향에 관한 실증 분석

1. 분석방법

본 연구는 도시쇠퇴가 도시관리비용에 미치는 영향을 분석하기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. 연구대상의 공간적 단위는 기초자치단체로 하는데 그 이유는 도시관리비용을 나타내는 지방재정연감이 기초자치단체 단위로 통계가 수집되기 때문이다. 분석대상 도시는 쇠퇴도가 높은 도시로 선정하였다. 대상 쇠퇴도시를 선정하기 위해서는 쇠퇴진단지표의 결정, 지표 항목 간 가중치 설정하는 등의 절차가 필요하다. 인구, 재정, 산업 등 다양한 평가지표와 이를 대표하는 변수를 선정한 후 지수생산을 위해 지표 간의 가중치를 전문가 AHP 기법, 요인분석, 공간군집 등을 적용하여 부여한 후 종합점수를 구하고 표준화 점수를 산출하여 최종적인 복합쇠퇴지수를 구하게 된다(조진희 등, 2010; 김감영·박지혜, 2012; 김순용·전혜정, 2016). 복합쇠퇴지수를 통해 쇠퇴도시를 유형화하기도 한다. 본 연구는 쇠퇴지수 산출과 연구지역 선정을 위해 기존 연구(조진희 등, 2010)의 방법과 절차를 활용한다. 조진희 등(2010)은 도시쇠퇴 수준과 특성을 유형화하기 위해 전국 84개 도시를 대상으로 인구, 재정, 산업, 문화복지 부문 9개 평가지표를 선정하고 전문가 AHP를 통해 산출된 가중치를 적용하였다. 평가지표 선정에 앞서 기존 연구 등을 검토하여 22개 쇠퇴요소와 43개 도시쇠퇴 관련지표를 분석한 후 전문가 설문분석을 통해 우선순위를 정하는 과정을 거쳤다. 가중점수는 국토부에서 수행하는 도시재생사업의 참여연구원, 지자체 담당공무원, 관련 분야 2년 이상 전문가 등 100인을 대상으로 실시하여 평가지표의 우선순위와 각 지표의 상대적 중요도를 설문조사 하였다. 결과로 5개 쇠퇴도시 유형(급 쇠퇴형, 쇠퇴형, 정체형, 성장형, 급 성장형)을 구분하였다. 본 연구는 급 쇠퇴형 10곳과 쇠퇴형 도시 17곳을 연구대상 지역으로 선정하였는데, 급 쇠퇴형 도시는 군산시, 마산시, 제천시, 상주시, 삼척시, 남원시, 목포시, 태백시, 진주시, 문경시이며 쇠퇴형 도시는 과천시, 속초시, 논산시, 순천시, 춘천시, 충주시, 청주시, 동해시, 의정부시, 김천시, 강릉시, 안양시, 포항시, 광명시, 정읍시, 사천시, 군포시이다.

본 연구에서는 조진희 등(2010)의 분석 결과 도시쇠퇴

표 1. 모형에 사용된 변수와 출처

구분	변수명	변수정의	단위	출처
종속변수	도시관리비용	도시관리 관련 지방재정세출 13개부문 (2016)	만원/km ²	지방재정연감 (세출/결산)
독립변수	인구감소비	'10 인구 / '15 인구	%	국가통계포털
	노후 건축물 비율	'15 노후건물 비율	%	도시재생 종합정보체계
	총 종사자수 감소비	'10 종사자 수 / '15 종사자 수	%	국가통계포털
	고차산업종사자수감소비	'10 고차산업종사자 수 / '15 고차산업 종사자 수	%	국가통계포털

종합점수가 높은 27개 도시를 대상으로 도시관리비용을 종속변수로 하고 도시쇠퇴지표를 독립변수로 두었다. 모형에 사용된 변수는 표 1과 같다. 도시관리비용을 나타내는 종속변수는 지방재정연감에 제시된 지방재정 세출 중 도시관리 관련 13개 부문을 선정하여 부문별 세출액을 합산하였다. 도시관리비용 즉, 도시쇠퇴 현상을 완화할 것으로 예상하여 선정된 지방재정 세출 부문을 구체적으로 살펴보면 상수도 수질, 기초생활 보장, 취약계층지원, 노인 청소년, 노동, 도로, 지역 및 도시의 총 7개 부문이 있고, 산업중소기업 분야에 포함된 산업금융 지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업 일반의 총 6개 부문 전체이다. 또한, 지역별 도시관리비용 규모에 따른 효과를 최소화하기 위해 관리비용을 쇠퇴지역의 면적으로 나누어 구한 단위면적 당 세출을 사용하였다. 독립변수는 연구지역의 인구감소비율, 노후 건축물 비율, 총 종사자 수 감소비율을 선정하였는데 위 변수들은 법정 도시쇠퇴 지표와 진단지표를 제시하고 있는 「국가도시재생 기본방침」(국토교통부, 2018)에서 인구, 산업, 물리환경을 대표하는 변수로 제시되고 있기 때문이다. 또한, 산업 분야와 인구구조를 복합적으로 반영할 수 있는 고차산업종사자 수 감소비를 추가하였다. 해당 변수는 박

지현·남진(2017)의 연구에서 산업구조 변화에 따른 전문직 등의 감소를 알아보기 위해 총 종사자수 감소비와 더불어 유의한 변수로 활용하였다.

2. 분석결과

복합 쇠퇴지수 값이 큰 27개 도시의 도시관리비용과 이에 영향을 미치는 요인을 나타내는 변수의 기초통계량(표 2)과 도시쇠퇴가 도시관리비용에 미치는 영향에 대한 다중회귀분석을 수행한 결과(표 3)는 다음과 같다. 회귀모형은 결정계수가 0.62로 비교적 높게 나타나 도시관리비용의 많은 부분을 도시쇠퇴 지표 변수가 설명하고 있으며 이는 통계적으로 유의미한 것($p < 0.0001$)으로 분석된다. 물리 환경 노후 정도를 나타내는 낡은 건물 비율은 도시관리비용에 정적(+인 영향을 미치며, 낡은 건물 비율이 1% 증가할수록 단위면적(km²)당 약 3억 원이 증가한다고 할 수 있다. 또한, 경제적 쇠퇴 및 인구감소를 복합적으로 나타내는 고차산업 종사자 수의 감소비도 도시관리비용에 정적(+인 영향을 미친다. 고차산업 종사자 감소비율이 1% 증가하면 단위면적당 약 1.2억 원이 증가한다고 해석할 수 있다. 도시쇠퇴 지표 중 인구감소비와 종사자 감소비의 영향은 통계적으로 유의하

표 2. 모형에 사용된 변수의 기초통계량

	평균	표준편차	최댓값	최솟값
도시관리비용(만원/km ²)	182,234	257,304	985,541	17,063
인구감소비(%)	100.5	5.1	107.1	78.9
노후 건축물 비율(%)	60.8	6.8	75.5	48.9
총 종사자수 감소비(%)	87.5	5.7	104.9	79.0
고차산업종사자수 감소비(%)	95.6	7.6	109.7	76.1

표 3. 도시쇠퇴가 도시관리비용에 영향에 대한 회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	-2171894.109	768641.352	-	-2.826	.010		
인구감소비	-15902.585	8272.738	-.315	-1.922	.068	.642	1.557
노후건물비	30231.429	5309.265	.804	5.694	.000	.864	1.158
중사자수감소비	10674.118	6706.395	.235	1.592	.126	.789	1.267
고차산업중사자수감소비	12347.750	4824.079	.366	2.560	.018	.840	1.191

* R²=0.621, 수정된 R²=0.553, p<0.0001.

지 않는 것으로 나타났다. 이는 본 연구가 주요 쇠퇴도시 위주로 분석하여 인구감소와 중사자 감소비가 도시에 따라 크게 차이하지 않아 나타난 결과로 판단되며 이에 관해서는 추가적인 연구가 필요하다.

지금까지의 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 도시쇠퇴 수준이 높은 27개 도시 대상 분석결과, 물리환경 및 경제적 쇠퇴가 심화할수록 도시관리비용이 증가하는 것을 확인하였다. 특히, 경제활동 중사자 중 고차산업 중사자 감소비율이 높을수록 관리비용 증가에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다. 분석을 통해 도시쇠퇴가 심화할수록 지방재정에 부담이 될 것이라는 예측을 실증적으로 확인하였다. 이러한 결과에 미루어 볼 때, 향후 증가하는 도시관리비용 부담을 완화할 수 있는 도시정책과 도시 계획적 방안을 마련하는 것이 필요하다. 다음 장에서는 국내외 정책여건과 사례를 통해 도시관리비용완화를 위한 정책과제를 도출하고자 한다.

IV. 도시관리비용 부담완화정책

1. 도시관리비용 부담완화를 위한 도시재생 뉴딜정책

국내 인구는 저출산 영향으로 신생아 수가 2016년 35만 7,700명으로 2012년 40만 4,600명 대비 11% 감소했으며 이에 따라 생산가능인구는 2016년 3,763만 명을 정점으로 감소하기 시작했으며 총인구 역시 2031년 5,296만 명을 정점으로 감소할 것으로 예상된다(통계청, 2019년 3월 28일자). 고령화 역시 급속히 진행되어 2025년 1,000만 명을 넘어 2030년은 약 1,300만 명으로 전체 인구의 24.5%에 달하게 된다. 경제성장률은 잠재성장률이 3%

초반에서 2020년 중으로 2%로 하락할 전망이다. 구형수 등(2016)의 분석에 따르면 인구감소 추세는 지방뿐만 아니라 수도권까지 확산하고 있으며, 고령화와 더불어 독거노인도 증가하는 추세이다. 과잉 공급된 주거지는 인구감소와 도시 외곽 확산으로 인해 빈집의 증가로 이어졌는데 원도심의 빈집 증가와는 대조적으로 도시 외곽은 공동주택 공급 위주의 개발이 진행되고 있다. 도시의 재정은 앞 절에서 살펴본 바대로 재정 상황이 열악하여 공공서비스의 운영과 관리가 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 주민들은 해당 시설과 서비스에 대한 접근성이 떨어지게 되어 사회적 불안감이 증가하고 있으며 이는 해당 지역을 벗어나는 하나의 원인이 되고 있다.

이러한 도시쇠퇴에 대응한 대표적인 국내의 정책은 도시재생 정책이다. 특히 국정과제인 도시재생 뉴딜정책은 2017년부터 공모의 형태로 국가가 보조하는 사업을 매년 약 100여 곳을 선정하고 있는데, 기존 도시재생이 주민 체감도가 낮은 계획수립 중심이면서 정부의 지원 규모가 3년간 46곳으로 적은 수준이어서 지역과 주민 생활에 실질적 변화를 끌어내기 부족하다는 반성에서 전반적인 수정이 이루어졌다(이왕건 등, 2015; 국토교통부, 2018). 그래서 선정 유형에 따라 지원액의 규모와 선정하는 사업의 수도 확대했으며, 정책 분권화와 시민의 참여·협력을 통한 지방위기에 대응하는 해외의 정책 동향도 반영하였다. 구체적으로 일본·영국·미국의 도시재생 사례를 통해 지역 공간구조를 집약적으로 재편하는 지자체를 중앙정부가 조직 개편을 단행하면서까지 전폭적으로 지원하는 모습을 확인하였다. 또한, 중앙의 도시정책 권한과 재원을 지방으로 대폭 이양하여 지역 정책 분권화와 지방화를 강화하는 사례와 범부처 협력과 민관이 협력한 도시재생의 추진으로 다양한 주체가 적극적으로 참여하도록 유도하고 참여자 간의 협업체제

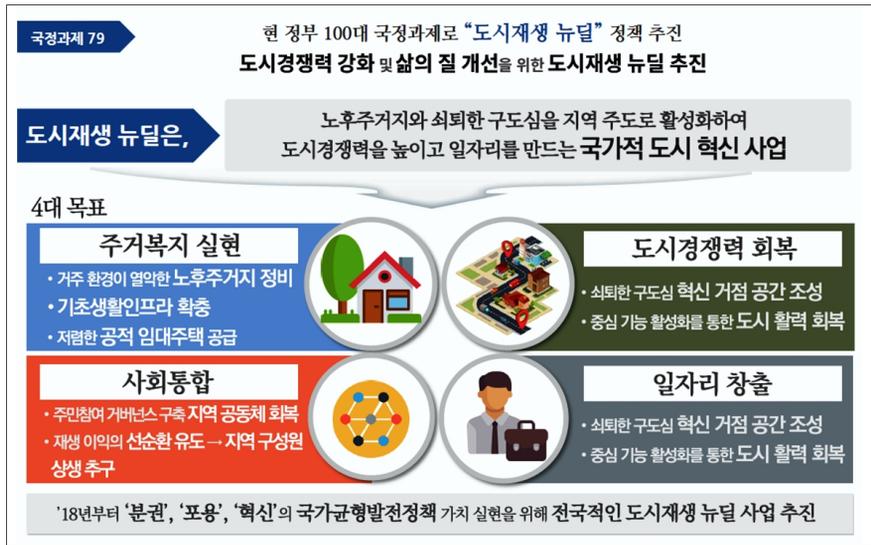


그림 2. 도시재생 뉴딜 정책의 의의와 목표

출처 : 국토교통부, 2018:6.

를 구축하는 모습을 확인하였다.

도시재생 뉴딜정책의 중기(2018~2022년) 추진전략을 담은 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵(국토교통부, 2018)에는 도시재생 뉴딜정책의 목표를 주거복지 실현, 도시경쟁력 회복, 사회통합, 일자리 창출이라는 네 가지로 제시한다(그림 2). 우선 주거복지 실현의 목표 달성을 위해 기존의 전면철거형 주거지 정비 방식에서 가로주택 및 자율주택 정비와 같은 소규모 정비사업을 활성화하고, 기초생활인프라를 공급하며, 주거 젠트리피케이션 부작용 완화를 위해 공적 임대주택 공급을 확대하고 있다. 소규모 정비사업은 재개발·재건축보다 작은 범위에서 신속히 진행 가능한데, 즉 자율주택 정비사업은 2세대 이상이 동의하고, 가로주택 정비사업은 도로로 둘러싸인 가로구역 내 세대원들의 동의를 얻어 간소화된 절차로 정비사업을 진행할 수 있으며 주택도시기금의 낮은 이율의 용자를 활용할 수 있다. 기초생활인프라는 보육 시설, 노인 여가시설, 마을주차장 등 인간다운 삶을 위해 누려야 하는 보편적 생활서비스라는 의의가 있으므로 국가적 최저기준을 마련하고 최저기준에 미달하는 지역은 뉴딜사업으로 우선 선정하여 지원하게 하였다. 또한, 기초생활인프라 최저기준에 미달하는 지역은 소규모 주택정비사업과 연계하여 시설물 단위로 생활SOC를 공급하는 사업을 지원한다. 이때 생활SOC는

국민 생활 편의 증진시설 및 삶의 기본 전제가 되는 안전 시설을 말하는데(국무조정실, 2018) 기초생활인프라를 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다. 최근 생활SOC의 공급 확대가 국가 정책목표로 선정되었고, 생활SOC 3개년 계획이 수립되어 2020년부터 범정부적으로 추진된다. 공적 임대주택 공급은 앵커시설을 조성하여 청년임대주택과 공공서비스 지원센터를 복합화하여 제공하거나, 주택도시기금을 활용하여 건설임대 또는 매입·전세 임대주택을 조성하여 공급하는 계획이다.

두 번째 목표인 도시경쟁력 회복은 원도심에 혁신거점을 조성하는 정책을 통해 달성하고자 하는데, 복합기능의 혁신공간을 조성하는 정책과, 지역 특화 재생사업이나 범부처 협업모델을 발굴하는 정책, 그리고 스마트 시티형 도시재생 활성화를 추진하는 정책으로 구분할 수 있다. 혁신공간 조성은 복합 앵커시설에 창업공간, 임대주택, 상생협력상가, 지원센터와 같은 여러 기능을 한 곳에 입지하여 도시재생 활성화지역 내의 혁신의 거점이 되도록 육성하는 계획인데 뉴딜사업 초기에는 그 규모가 작은 편이었다. 그래서 최근에는 철도역과 항만처럼 더욱 넓은 곳에 도시재생 혁신지구를 지정하고 재정 지원과 더불어 입지규제 완화, 세제 감면, 절차 간소화 등을 통해 지역에 상당한 파급효과를 가지는 규모로 복합기능을 제공하는 혁신거점을 조성하는 정책을 추진

중이다. 또한, 지역의 특색을 살리는 재생사업을 추진할 수 있는 정책이 있는데, 역사·문화·건축경관·대학타운 등 지정된 지역 특화 유형으로 재생사업을 구성하면 선정 시 인센티브가 제공된다(김준영, 2015). 지역특화사업은 중앙정부 부처 간의 연계를 통해 시너지 효과를 도모하는데 지자체는 국토부의 물리적 하드웨어 정비와 시설을 조성하는 사업과 타 중앙정부 부처에서 추진하는 도시경쟁력회복 사업을 활성화계획에 함께 포함하여 제출하면 범 부처가 참여하는 도시재생 실무협의회를 통해 관련 사업 추진 가능성과 타당성을 연계하여 검토하는 협업체계를 구축하고 있다. 스마트시티형 도시재생 뉴딜사업의 활성화를 위해 스마트기술 적용 뉴딜사업지에 대해 선정 가점과 재정적 인센티브를 부여하고 있으며, 스마트기술 요소를 접목한 스마트솔루션을 도입한 도시재생계획 수립이 가능하게 지원하고 있다.

세 번째 사회통합의 목표는 도시재생지원센터 활성화를 기반으로 한 도시재생 거버넌스 구축, 지역 도시재생 역량강화 정책을 통해 이루고자 한다. 도시재생지원센터는 기존 도시재생 정책에서는 사업 선정 이후 주민참여를 유도하여 센터를 설립하는 과정이었으나 도시재생 뉴딜정책은 주민협의체를 구성하고 도시재생지원센터를 설립한 후 주민주도의 사업을 수립한 이후 공모를 통해 선정되는 과정을 원칙으로 하고 있다. 따라서 도시재생지원센터는 전국적으로 숫자와 규모가 확대되었으며 계획수립과 도시재생대학 운영, 주민협의, 홍보 등을 지원하는 역할을 한다. 현재 지역역량 강화는 지역에서 기획하고 시행하는 도시재생 관련 교육체계인 소위 도시재생 대학에서 배출하는 도시재생 전문가에 의존하고 있다. 이외에도 주민이 직접 제안하는 소규모 도시재생 사업 제도가 있다. 또한 지역 청년을 현장 전문가로 육성하기 위해 인턴으로 선발하여 지원센터에서 근무토록 지원하는 청년 인턴십 제도와 도시재생 전문인력 양성을 목표로 대학 내 석박사 과정을 개설하고 교육하는 대학을 지원하는 도시재생 전문인력 양성대학 공모도 진행하고 있다.

네 번째 지역기반의 일자리 창출이라는 목표는 도시재생 경제조직이 활성화되도록 지원하는 정책과 민간참여 활성화를 위한 금융지원을 강화하는 정책을 통해 이루고자 한다. 현재 재생지역의 청년 스타트업 등을 일종의 도시재생 경제조직으로 육성하고자 국토교통형 예비 사회적 기업으로 지정하고 기금 융자나 사업화 비용 등

을 지원하고 있다. 한편 터 새로이 사업은 지역의 건축사·시공사가 공익성 있는 기업을 설립한 후 청년·지역주민을 고용하고 노후 건축물을 개선하도록 지원하는 정책이다. 또한, 일자리 창출을 위한 마중물 자금으로 주택도시기금을 활용하고 있는데 지원대상과 방식을 확대하여 도시재생 복합개발 리츠, 공간지원 리츠 등을 통해 다양한 재생사업을 촉진하고 있으며, 앞으로는 다양한 도시재생사업에 민간자본이 활발히 참여하도록 유도하는 정책을 추진하고 있다.

도시재생 정책은 쇠퇴지역에 국가의 지원을 마중물로 삼아 쇠퇴한 원도심의 주거환경을 개선하고, 지역경제를 활성화하면서 지속 가능한 주민공동체가 자리매김하도록 지원한다(이건학, 2019). 따라서 도시재생사업이 성공적으로 완료되고 그 결과로 도시관리비용 부담이 완화되기까지는 시간이 소요될 것으로 예상할 수 있다.

2. 도시관리비용 부담완화를 위한 과제

지금까지 도시쇠퇴는 도시관리비용의 증가에 영향을 미친다는 점을 실증 분석을 통해 확인하고, 이에 대한 국내 정책인 도시재생 뉴딜정책은 재생 또는 재활성화를 목표로 하고 있으므로 지자체의 도시관리비용 절감이라는 결과가 나타나기까지는 오랜 시간이 소요된다는 점을 살펴보았다. 그러나 앞으로 도시인구의 감소가 지속적으로 진행될 것이므로 기반시설의 축소를 포함한 축소도시 정책도 도입해야 할 것으로 판단된다. 현재까지 검토한 이론과 선행연구, 실증 분석, 국내외 정책사례를 종합하여 도시관리비용 절감을 위한 도시재생계획의 방향을 제시한다.

첫째, 축소도시를 지향한 스마트 축소계획 또는 적정 규모화 계획을 수립해야 한다. 지자체는 인구감소로 인해 과잉 공급된 기반시설이 있다고 하더라도 즉시 철거하기가 어려운데 철거비용도 필요하고, 기반시설과 분리할 수 없는 시설이 있으며, 개인의 재산권과 관련되기 때문이다. 따라서 모든 지자체가 자체적으로 적정화계획을 수립할 것으로 기대할 수 없으므로 주민 역량강화를 통해 도시재생과 적정화계획의 필요성을 인식하고 동의하는 다수 주민의 요구가 반영되어야 한다. 이러한 관점에서 보면 도시재생 뉴딜정책이 추구하는 주민 역량강화 정책은 매우 바람직하여 조속한 성과 창출을 목표로 할 것이 아니라 장기적인 관점에서 지속적인 지원

이 필요하다. 한편 해외의 사례에서 알 수 있듯 중앙정부는 적정화계획 수립의 근거 법령을 제정하고 이를 지원하는 정책을 제도화해야 할 것이다.

둘째, 도시재생사업에 민간자본 투자가 더욱 확대되어야 한다. 도시재생사업은 보조금을 활용하기 때문에 예산집행 시 제약조건이 많은데 이러한 예산집행지침의 변경은 제한적이며 시간이 많이 소요될 수밖에 없다. 그리고 근본적으로 국가보조금을 통한 지자체의 도시관리비용 부담완화는 장기적인 해결책이 될 수 없다. 따라서 도시재생사업에 민간자본이 투자되는 구조를 가진 사업 모델이 더욱 많이 개발되어야 한다.

셋째, 단기적으로는 쇠퇴지역에 생활SOC 공급을 통한 기본적인 삶의 질을 확보하여 인구 유출의 속도를 늦추어야 한다. 이를 위해서는 국가적 최저기준을 고려한 생활SOC 확충 계획을 수립하고 지자체의 도시재생 활성화 계획에 포함해야 할 것이다. 이때 국가적 최저기준 시설에 대한 접근성은 접근 가능성뿐만 아니라 시설물의 용량(capacity)도 염두에 두어 시설물에 따른 수요의 배분 계획과, 중장기 미래의 수요에 대한 예측도 포함해야 한다. 또한, 도시쇠퇴 완화, 즉 인구 유출 속도 저하를 위한 생활SOC 공급이 국가의 예산으로 진행된다면 지속 가능성이 보장되지 않는다. 따라서 생활SOC 공급을 위한 민간투자 확대 방안도 함께 모색되어야 한다.

V. 결론

본 연구는 도시쇠퇴가 도시관리비용 부담에 미치는 영향을 분석하고, 이를 완화할 수 있는 도시 및 지역 정책 과제를 도출하는 것이 목적이다. 이를 위해서 도시쇠퇴 이론, 도시관리 이론, 지방재정 지출 결정요인, 축소도시 논의를 살펴보았다. 그리고 실증 분석을 통해 도시쇠퇴 중 특히 물리 환경과 경제적 쇠퇴가 도시관리비용 증가에 미치는 영향이 크다는 점을 확인하였다. 다음으로 도시관리비용 절감을 위한 도시재생 과제를 도출하였는데, 이를 위해 도시쇠퇴에 대응하는 국내의 정책을 검토하여, 현재 우리나라에서 추진하는 도시재생 뉴딜 정책은 축소도시 정책을 포함할 필요성을 확인하였다. 이를 바탕으로 적정규모화계획 수립기반 마련, 민간투자 확대, 생활SOC 공급확대의 세 가지 과제를 도시관리비용 절감을 위한 정책과제로 제안하였다.

본 연구는 도시쇠퇴가 도시관리비용의 증가에 영향을 미치고 있다는 점을 도시쇠퇴 지표를 사용하여 실증적으로 확인하였다는 점이 성과이며 연구 결과는 도시재생사업의 필요성에 대한 근거로 활용될 수 있을 것이다. 또한, 국내외 정책사례 분석을 통해 도시재생 뉴딜정책에 축소도시 정책을 도입해야 하는 필요성을 확인하고 주요 정책과제를 도출하였다는 점도 중요한 성과라고 할 것이다.

앞으로 단기적으로는 현행 도시재생 정책과 제도의 현황을 분석하고 그에 기반하여 발전방향을 다룬 연구와 해외의 축소도시 정책으로 도시관리비용에 끼친 영향을 분석하는 연구가 필요하다. 그리고 규모적정화계획 수립을 위한 근거 법령 제정을 위한 기초자료 분석연구, 주민제안형 축소도시계획을 위한 주민 역량강화 교육프로그램 개발 연구 등이 필요하다.

참고문헌

- 구형수·김태환·이승욱·민범식, 2016, 「저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구, 경기: 국토연구원.
- 국무조정실 2018, 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정(국무총리훈령 제727호, 2018년 11월 16일 제정).
- 국토교통부, 2018, 「국가 도시재생 기본방침(국토교통부 공고 제2018-1790호, 제2013-1094호).
- 김감영·박지혜, 2012, “GIS와 공간군집기법을 활용한 도시재생 구역 식별” 한국도시지리학회지, 15(2), 67-80.
- 김광중, 2010, “한국 도시쇠퇴의 원인과 특성” 한국도시지리학회지, 13(3), 43-58.
- 김동기, 2008, 「지방분권시대의 한국지방재정학」, 서울: 법문사.
- 김순용·전혜정, 2016, “GIS와 요인분석을 활용한 도시재생소요지역 및 지표 선정을 위한 연구: 인천광역시를 중심으로” 한국지리학회지, 5(1), 71-83.
- 김영모, 2005, 「도시관리론」, 서울: 보성각.
- 김준영, 2015, “도시재생의 관점에서 본 전북 구도청사 주변 재생방안에 대한 연구: 전주 구도심 구도청사 재사용을 중심으로” 한국지리학회지, 4(2), 279-291.
- 박종철, 2011, “인구감소시대의 축소 도시계획 수립방안” 한국지역개발학회지, 23(4), 55-88.

박중화, 2009, 「도시경영론」, 서울: 박영사.

박지현·남진, 2017, “도시쇠퇴현상이 도시관리비용에 미치는 영향에 관한 연구” *도시행정학보*, 30(1), 29-49.

성은영·임유경·심경미·윤주선, 2015, 「지역특성을 고려한 스마트 축소도시재생 전략 연구」, 세종: 건축도시공간연구소

양동석·김정근·이삼수·최민아·이용범·윤태화·김우석·유영화·이동건·최지인, 2013, 「종합정보체계 구축을 위한 도시쇠퇴 진단지표 및 잠재력 지표 개발」, 대전: 토지주택연구원

이건학, 2019, “서울시 도시 재생 유형별 공간 분포와 지역 특성 변화: 건물 용도별 도시 경관 변화를 중심으로” *한국지리학회지*, 8(2), 305-319.

이소영·오은주·이희연, 2012, “지역쇠퇴분석 및 재생방안” *지방행정연구*, 29(2), 297-325.

이영성·김예지·김용욱, 2010, “도시차원의 쇠퇴 실태와 경향” *한국도시지리학회지*, 13(2), 1-11.

이왕건·민범식·박소영·육은정·이윤주·이민정, 2015, 「법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구」, 경기: 국토연구원

이희연·한수경, 2014, 「길 잃은 축소도시 어디로 가야하냐」, 경기: 국토연구원.

전경규·전형준, 2016, “인구감소지역의 스마트 쇠퇴를 위한 축소도시계획에 관한 연구” *한국지역개발학회지*, 28(1), 1-28.

조진희·이동건·황희연, 2010, “도시쇠퇴 수준 및 특성 유형화” *국토지리학회지*, 44(1), 35-50.

하성규·김재익, 2000, 「도시관리론」, 파주: 형설출판사.

Carter, H., 1995, *The Study of Urban Geography*, London: Edward Arnold.

Gilcher, E., 2013, Changes in planning culture caused by urban shrinkage: The example of Pirmasens, *Plantl*, 1, 83-99.

Häußermann, H. and Siebel W., 1988, Die Schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie, in Friedrichs J., ed., *Soziologische Stadtforschung: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 78-94.

Hollander, J., Pallagst, K., Schwarz, T., and Popper, F., 2009, Planning shrinking cities, *Progress in Planning*, 72(4), 223-232.

Matheson, A., 2009, Planning for Decline in Canadian Cities: Lessons from Youngstown, Ohio and Leinefelde, Unpublished Master's Thesis, School of Urban Planning, McGill University.

Popper, D. and Popper F., 2002, Small can be beautiful: Coming to terms with decline, *Planning*, 68(7), 20-23.

Wiechmann, T. and Bontje, M., 2015, Responding to tough times: Policy and planning strategies in shrinking cities, *European Planning Studies*, 23(1), 1-11.

국토교통부, 2018년 3월 27일자, “(보도자료) 도시재생 뉴딜 로드맵”

통계청, 2019년 3월 28일자, “(보도자료) 장애인구특별추계: 2017~2067년”

국가통계포털 <http://kosis.kr>

도시재생 종합정보체계, <http://city.go.kr>

교신 : 김종근 30103, 세종특별자치시 도움6로 11, 국토교통부 도시재생사업기획단 도시재생정책과(이메일: jgkim25@gmail.com)

Correspondence : Jong-Geun Kim, 30103, 11 Doum-ro 6, Sejong Special Self-Governing City, Korea, Urban Regeneration Planning Office, Urban Regeneration Policy Division, Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Email: jgkim25@gmail.com)

투고접수일: 2020년 3월 30일
 심사완료일: 2020년 4월 16일
 게재확정일: 2020년 4월 21일