



지방 중소도시 도시구조 변화에 따른 도시발전 연구

안정근*, 고윤석**, 김동근***

요약

우리나라의 지방 중소도시는 인구감소로 인해 도시구조에 급격한 변화가 있어 도시구조 특성과 전문가 설문 분석을 통해 지방 중소도시 도시발전 방안을 제시하였다. 도시구조 특성은 인구 50만 미만 5만 이상 전국 67개 시군을 대상으로 분석하였고 전문가 설문은 전국 도시계획 및 개발 전문가 109명을 대상으로 설문하였다. 연구결과 지방 중소도시 발전을 위해 도시정책 부문에서는 정부의 지역정책을 지방 중소도시 중심으로 전환하여 추진하고 이를 위한 지원체계 확립이 필요하다. 도시계획 부문에서는 지방 중소도시가 갖고 있는 특화된 환경을 발굴하여 도시 정체성을 확립하여야겠다. 도시기법 부문에서는 도시에 다양한 주거, 상업, 교육, 의료 등의 시설과 서비스를 혼합 배치하여 도심 기능을 강화하여야겠다. 도시사업 부문에서는 도시 기반시설개선 사업을 통해 도시전반에 걸친 기반시설을 확충하며 도시제도 부문에서는 대도시와 차별화된 지역개발 제도개선을 통하여 기업을 유인할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

주제어: 지방 중소도시, 도시쇠퇴, 도시구조, 도시발전, 인구감소

1. 서론

지방 중소도시는 수도권, 부산권, 대전권, 대구권, 광주권 등 5대 도시권에 속하지 않은 인구 50만 명 이하의 62개 시군에 소재하며, 국민의 28%가 거주하는 지역이지만 그간 뚜렷한 역할과 기능 없이 정주 및 기업환경이 지속적으로 취약해지고 있다. 정부에서 발표한 전국 도시쇠

퇴현황에 따르면 국내 3,740개 읍, 면, 동 중 2,239개(65%)에서 도시쇠퇴가 진행 중에 있고, 이들 중 대다수의 지방 중소도시가 쇠퇴지역에 포함되어 있다(국토부, 2014).

지방 중소도시 쇠퇴의 근본적인 원인은 도시 인구 감소에 기인하지만, 한편으로는 지방 중소도시 도시구조 변화에 대한 관심 미흡과 도시발전을 위한 지원 및 노력 부족이 도시쇠퇴

* (제1저자) 경상대학교 교수, E-mail: jgahn@gnu.ac.kr

** (공동저자) 한국토지주택공사 부장, E-mail: jeonnl@lh.or.kr

*** (교신저자) 한국토지주택공사 처장, E-mail: dooly777@lh.or.kr

의 또 다른 원인으로 지적되고 있다.

지방 중소도시의 도시구조 변화의 대표적인 현상인 도시 인구감소는 대도시에서의 산업(제조업, 서비스업 등) 발전으로 노동 수요가 증가하고, 생산성 향상에 따른 기업 집적이 가능하며, 재화와 서비스의 풍부성 및 각종 시설의 편리성 등으로 지방 중소도시 주민 및 기업이 대도시로 이동했기 때문이다. 반면에, 지방 중소도시에는 농업기술의 발달로 인한 노동수요 감소, 소수의 산업시설, 그리고 열악한 생활 및 기업환경 등에 인구 및 산업활동이 지속적으로 감소하고 있다. 1980년부터 2019년까지 전남 고흥군은 <표 1>과 같이 인구가 69% 감소하였으며, 전북 진안군과 강원 정선군도 전남 고흥군과 유사한 인구 감소율을 나타냈다. 인구 감소율이 지난 39년간 20% 이상 감소한 시군은 전남과 경북에 많이 소재하는 것으로 나타났다.

2018년 OECD 국가 평균 합계출산율이 1.63이었으나, 우리나라 합계출산율은 0.98로 세계 최초로 합계출산율 1.0 미만인 국가가 되었다.

특히 대도시보다는 중소도시에서의 출산율이 매우 낮아, 지방 중소도시의 인구감소에 매우 심각하게 영향을 미치고 있다.

한편, 우리나라의 노령인구는 2000년 인구의 7.2%를 차지하여 노령화 사회로 진입하였고, 2018년 14.3%로 노령사회로 접어들었으며, 2026년에는 인구의 20.8%가 노령인구로 구성되어 초노령사회로 진입할 것으로 전망되고, 2040년에는 3명 중 1명(32.3%)이 노령인구일 것으로 예측된다. 이러한 노령화 현상은 대도시에 비하여 지방 중소도시에서 매우 심각하게 나타나고 있으며, 특히 대부분 군지역은 초노령사회에 이미 진입하였다. 지방 중소도시의 도시구조를 대표하는 인구 감소, 출산율 감소, 노령인구 증가는 도심 공동화, 빈집 및 빈상점 증가, 공공시설 미이용 등 향후 취약한 도시형태로 전환될 가능성이 높다. 또한 지방 중소도시에 거주하는 주민들의 삶의 질 저하 및 도시기능이 향후 지속적으로 악화될 것으로 예상됨에 따라 주민의 주거환경 개선과 도시 경쟁력 향상이

<표 1> 지방 중소도시 인구 감소 현황

도시명	1980년(명)	2019년(명)	감소율(%)
경남 의령	64,175	26,040	59
경북 예천	120,231	53,020	56
전남 고흥	191,627	60,332	69
전북 진안	78,484	23,013	71
충남 부여	153,739	65,337	58
충북 괴산	117,595	38,808	67
강원 정선	133,817	35,255	74

자료 : 통계청 인구주택총조사 (1980, 2019).

요구된다.

따라서 본 연구는 지방 중소도시의 인구변화, 출산율 감소, 노령인구 증가 등 도시구조 변화의 실체를 파악하고, 변화된 도시환경에 적합한 도시발전 방안을 제시하는 데 목적이 있다.

II. 선행연구 및 이론고찰

1. 선행연구

지방 중소도시 도시구조 변화에 따른 도시발전 연구에 대한 연구는 김병환(2014), 박병호·김준영(2009), 안정근(2015), 이범현(2012), 임준홍 외(2009) 등이 대표적이다. 박병호·김준영(2009)은 대도시권의 인구 과밀현상을 해소하고, 중소도시로 인구이동을 장려하여 국토 균형을 이루기 위해서는 지방도시의 공간적·기능적 역할회복과 성장의 필요성을 강조하였다. 또한 연도별로 중소도시들의 쇠퇴순위를 분석하여 도시들의 쇠퇴변화를 파악하고, 쇠퇴도시 유형 분류를 통해 지방 중소도시들의 쇠퇴 양상을 파악할 수 있다고 주장하였다. 임준홍 외(2009)는 지방 중소도시는 인구감소 및 취약한 산업기반으로 인해 지역경제가 침체되고 있으며, 지역의 물리적 환경개선 및 지역산업을 진흥하는 정책, 산업, 그리고 경제자족성을 높이는 정책이 필요하다고 주장하였다. 이범현(2012)은 지방 도시의 중심시가지에 대한 명확한 개념정립을 통해 중심시가지의 변화 유형을 구분하고, 도시 쇠퇴특성을 분석한 결과, 쇠퇴 지방 중소도시는 도시구조, 특히 인구·산업 또는 경

제·사회적 요소에 영향을 크게 받으며, 도시발전을 위해 지역의 특성을 반영한 산업개발과 관광자원 이용을 통한 관광사업 개발 및 문화콘텐츠 사업 등을 제시하였다. 김병환(2014)은 지방 중소도시를 성장도시와 쇠퇴도시로 분류하여 도시구조와 도시형태 특성을 파악한 결과, 도시구조가 도시형태에 다양한 영향을 미쳤으며, 쇠퇴도시의 성장을 위해 사회, 산업, 경제, 문화에 관한 정책의 필요성을 주장하였다. 한편, 안정근 등(2015)은 지방 중소도시의 인구감소 및 고령화는 정부 및 도시전문가의 예상보다 빠르게 진행되고 있어 도시구조에 적합한 대책 마련이 시급함에 따라 지방 중소도시 주민의 삶의 질을 향상하고, 기업의 생산성을 제고할 수 있는 환경조성과 기업에게 경제적 인센티브를 부여하여 기업의 지방 중소도시 이전을 유도해야 한다고 제시하였다. 또한 지방 중소도시의 정체성 부각을 통하여 도시 특성에 적합한 산업육성이 필요하며, 도시변화에 적합한 주택, 교육, 의료 환경 개선과 함께 역사문화 유산을 전략산업으로 육성할 것을 주장하였다.

앞에서 제시된 선행연구들은 지방 중소도시의 도시발전에 대한 포괄적 도시 활성화 방향을 제시하였다. 하지만 본 연구는 지방 중소도시의 도시구조 변화에 따라 지역 특성에 적합한 도시정책, 도시계획, 도시제도, 도시기법, 도시사업 등에 대한 구체적인 도시발전 방안을 제시함으로써 선행연구와 차별하였다.

2. 이론고찰

도시구조는 사회구조(social structure), 경제

구조(economic structure), 인구구조(population structure) 등 비공간적 도시구조와 물리적 환경과 시설을 대표하는 공간적 도시구조(spatial structure)로 구성된다(노춘희, 2004). 도시의 사회적, 경제적, 문화적 요소를 포함하는 도시의 비공간적 측면인 도시구조(urban structure)는 도시의 물리적 요소를 포함하는 공간적 측면의 도시형태(urban form)와 차별되는 개념이다. Foley(1964)에 따르면 도시공간구조는 비공간적 측면과 공간적 측면으로 구분되는데, 비공간적 측면은 사회적 가치체계, 문화적 패턴, 사회적 규범 등을 포함하는 사회적 요소와 도시 기능간의 상호 의존관계 및 기관과 사람과의 활동조직을 포함하는 기능적 요소 등으로 구성된다고 주장하였다.

한편, Chapin et al.(1979)은 도시형태는 평면적인 토지이용분포, 선형의 교통축, 자연적인 공원·녹지·토지형상 등의 공간적 도시공간구조로 정의하고, 이들의 형성·변화과정 등에 따라 도시의 특성을 규명할 수 있다고 하였다. 또한 토지이용의 결정요인으로 1) 토지시장에서의 토지수요와 공급관계, 지가의 변동에 의한 이용 등에 중점을 둔 경제적인 요인, 2) 도시사회를 구성하고 있는 개인 및 집단의 가치관, 행동 및 상호작용 등과 같은 사회적 요인, 그리고 3) 도시민의 안전성, 쾌적성, 편리성, 공중위생과 같은 요인을 고려한 공공정책적인 요인 등 3가지를 제시하였다. 이러한 3가지 요인들은 상호작용을 하여 도시기능을 특정지역에 분산하거나 집중하게 하여 도시 내 토지이용패턴 또는 도시공간구조가 새로운 양상으로 변모한다고 제시하였다. 이러한 제시는 비공간

적 도시구조는 공간적인 도시의 형태를 조성할 수 있음을 시사한다. 또한 김형국(1997)도 도시공간구조를 하나의 시스템으로 파악할 때 사회적, 경제적, 정치적 요인 등의 비공간적인 요소들은 물리적, 공간적 도시공간구조 변화의 원인이 된다고 주장하였다.

앞에서의 도시구조 이론들은 사회, 산업, 경제, 문화와 같은 도시의 비물리적인 요소들이 도로, 건물형태, 토지이용계획 등 도시의 물리적인 요소들의 변화에 크게 작용하고 있다는 것을 증명하고 있다.

최근 지방 중소도시의 인구감소 및 산업체 감소 등 도시구조 변화는 주택수요 감소 및 산업시설 이전을 유발하여 쇠퇴적인 도시형태의 변화가 예상된다.

III. 연구방법

지방자치법 제175조에서는 대도시를 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 명 이상의 도시로 정의함에 따라 중소도시는 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 미만의 도시라 할 수 있다. 한편, 지방자치법 제7조에서 시(市)는 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 명 이상 시, 인구 5만 명 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군, 인구 2만 명 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군 등으로 정의함에 따라 본 연구에서는 <표 2>와 같이 지방 중소도시를 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 미만이고 인구 5만 명 이상인 전국 67

〈표 2〉 분석대상 지방 중소도시

지역	도시
강원	춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 속초시, 삼척시, 홍천군
충북	충주시, 제천시, 옥천군, 영동군, 진천군, 음성군
충남	공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 홍성군, 예산군, 태안군
전북	군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 완주군, 고창군, 부안군
전남	목포시, 여수시, 순천시, 나주시, 광양시, 고흥군, 화순군, 해남군, 영암군, 무안군, 영광군, 완도군
경북	경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 의성군, 칠곡군, 예천군, 울진군
경남	진주시, 통영시, 사천시, 밀양시, 거제시, 양산시, 함안군, 창녕군, 고성군, 거창군

개 시·군을 대상으로 도시구조를 분석하였다.

지방 중소도시의 도시구조 특성은 중소도시의 사회적·경제적 변화를 대표할 수 있는 인구증감율, 합계출산율, 고령인구율, 1인 가구율, 그리고 재정 자립도에 대해 2000년부터 2018년까지의 변화를 파악하였다. 또한 지방 중소도시의 도시구조를 〈표 3〉과 같이 지방 대도시의 도시구조와 비교·분석하였다.

한편, 지방 중소도시 발전방안은 도시정책, 도시계획, 도시기법, 도시사업, 도시제도 부문¹⁾으로 구분하여 〈표 4〉와 같이 도시발전 지표를 도출하였다. 도출된 도시발전 지표는 〈표 5〉와 같이 도시계획 및 개발 전문가²⁾ 109명(95%의 신뢰수준에 허용오차 ±9%)을 대상으로 설문하였다.

전문가 설문은 도시발전 지표에 대한 중요도를 매우 중요(5), 중요(4), 보통(3), 중요치 않음(2), 전혀 중요치 않음(1)의 순위척도(ordinal

〈표 3〉 분석대상 지방 대도시

도시
천안시, 전주시, 포항시, 김해시

scale)로 분석하였다. 또한 평가된 각 도시발전 지표의 중요도는 다중회귀분석³⁾(multiple regression analysis)을 통하여 구체적인 관계를 파악하였다. 다중회귀분석의 회귀모형은 〈식 1〉과 같다.

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_i X_i + \varepsilon \quad \langle \text{식 1} \rangle$$

여기서,

Y = 종속변수(도시발전 부문별 중요도 변수)

X_1, X_2, \dots, X_{k-1} = 독립변수(도시발전 지표 변수)

$\beta_1 \dots, \beta_{k-1}$ = 추정해야 될 k 개의 회귀계수

ε = 오차

1) 도시발전 방안에 대한 부문 및 지표설정은 II장 선행연구에서 제시한 도시발전 방안에 근거해 설정함.
 2) 도시계획 및 개발 전문가는 전국에 소재한 도시계획 개발 담당 지자체 공무원, 공공기관 임직원, 연구기관 연구원, 민간 엔지니어링업체 임직원 등으로 구성됨.
 3) 종속변수와 독립변수간의 상관성 추정방식은 다양한 방식이 있으나, 본 연구에서는 모든 독립변수를 입력 후 제거기준($p=0.10$)에 따라 한 번에 하나씩 제거하는 후진(Backward) 방법을 이용하였음.

〈표 4〉 도시발전 부문 및 지표

부문	도시발전 지표
도시정책	인구출산 장려
	주택공급 확대
	도시재생 활성화
	지역발전 강화
	행정구역 개편
도시계획	도시정체성 확립
	주민참여 확대
	토지이용규제 완화
	역사문화자원 활용
	노동인력 유입
도시 개발기법	압축도시 개발(compact city)
	계획단위개발(planned unit development)
	혼합토지이용 개발(mixed use development)
	대중교통중심 개발(transit oriented development)
	전원도시 개발(garden city development)
도시 개발사업	저소득층을 위한 주택개발 사업 확대
	문화회관 등 문화시설 개선
	교육, 의료 등 주민 편의 및 복지 확대
	도로, 상하수도 등 도시기반시설 개선
	역세권 등 도심환경 개선
도시 개발제도	대도시와 차별된 도시개발 제도 개선
	지자체 개발관련 도시제도 개선
	지역개발 제도 개선
	산업입지 지원제도 개선
	중앙정부 지원제도 강화

IV. 지방 중소도시 도시구조 특성분석

지방 중소도시의 사회적, 경제적 도시구조

특성 분석은 통계청 인구주택총조사를 통해 파악된 인구증감율, 합계출산율, 고령인구율, 1인가구율, 그리고 재정 자립도 자료를 활용하였다.

〈표 5〉 설문대상 도시계획 및 개발 전문가 특성

구분	직업	인원	계
직업	연구원	8명 (7%)	109명 (100%)
	설계사무소/엔지니어링	9명 (8%)	
	지방정부 공무원	42명 (39%)	
	공공기관	45명 (41%)	
	기타	5명 (5%)	
경력기간	10년 미만	50명 (46%)	109명 (100%)
	10년~20년	34명 (31%)	
	21년~30년	21명 (19%)	
	31년~40년	4명 (4%)	
거주지	대도시	79명 (72%)	109명 (100%)
	중소도시	28명 (26%)	
	농어촌지역	0명 (0%)	
	기타	2명 (2%)	

1. 인구증감율

지방 중소도시의 인구증감율은 〈표 6〉과 같이 2000년에는 전년도 대비 0.629% 감소하였으며, 2005년에도 전년도와 비교하여 0.833% 감소한 것으로 나타났다. 하지만 2010년과 2015년에는 전년도 대비 도시인구가 소폭 증가하였다가 2018년에는 다시 감소한 것으로 나타났다. 지난 18년간 지방 중소도시에서의 인구는 일부 중소도시에서 일정기간 인구가 증가한

도시도 있었으나, 대부분의 중소도시에서는 도시인구가 감소한 것으로 나타났다. 한편, 지방 대도시는 2000년부터 2018년간 인구는 꾸준히 증가한 것으로 나타났다.

2. 합계출산율

지방 중소도시에서의 합계출산율은 〈표 7〉과 같이 2000년에 1.610%였으나, 2005년 1.197%로 급격히 감소하였다. 하지만 2010년에는 출산율이

〈표 6〉 도시 규모별 인구 증감율

(단위: %)

년도	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년
지방 중소도시	-0.629	-0.833	0.688	0.331	-0.496
지방 대도시	3.138	1.345	1.983	0.438	0.633

자료: 통계청 인구주택총조사(2000, 2005, 2010, 2015, 2018).

〈표 7〉 도시 규모별 합계출산율

(단위: %)

년도	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년
지방 중소도시	1.610	1.197	1.431	1.420	1.174
지방 대도시	1.650	1.221	1.356	1.401	1.065

자료: 통계청 인구주택총조사(2000, 2005, 2010, 2015, 2018).

1.431%, 2015년에는 1.420%로 일시 증가하였다가 2018년에서 1.174%로 급격히 감소하였다. 지난 18년간 지방 중소도시에서의 합계출산율은 일부 중소도시에서 일정기간 합계 출산율이 증가한 시기도 있지만, 대부분의 중소도시에서의 합계출산율은 감소한 것으로 나타났다. 한편, 지방 대도시에서의 합계출산율은 지방 중소도시와 유사하게 지속적으로 감소한 것으로 나타났다.

3. 고령인구율

지방 중소도시의 고령인구율은 〈표 8〉과 같이 2000년에 11.83%였으나 2010년에는 17.90%, 그리고 2018년에서 21.79%로 지속적으로 증가

하고 있다. 특히 18년간 고령인구율이 약 2배로 증가하여 전 세계 어느 나라보다 빠른 고령화를 나타내고 있다. 한편 지방 대도시의 고령인구율은 지방 중소도시에 비해 매우 낮은 것으로 나타났다.

4. 1인 가구율

지방 중소도시에서의 1인 가구율은 〈표 9〉와 같이 2000년에 18.90%였으나 2010년에는 28.21%였으며, 2018년에서 32.18%로 증가하였다. 지난 18년간 1인 가구 비율은 약 70% 증가하였다. 한편 지방 대도시의 1인 가구율은 지방 중소도시보다 낮은 것으로 나타났다.

〈표 8〉 도시 규모별 고령인구율

(단위: %)

년도	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년
지방 중소도시	11.83	15.36	17.90	20.18	21.79
지방 대도시	6.00	7.18	8.50	10.18	11.68

자료: 통계청 인구주택총조사(2000, 2005, 2010, 2015, 2018).

〈표 9〉 도시 규모별 1인 가구율

(단위: %)

년도	2000년	2005년	2010년	2015년	2018년
지방 중소도시	18.90	23.84	28.21	30.21	32.18
지방 대도시	13.95	18.65	23.33	27.00	28.95

자료: 통계청 인구주택총조사(2000, 2005, 2010, 2015, 2018).

5. 재정자립도

지방 중소도시에서의 재정 자립도는 <표 10>과 같이 2001년 23.07%, 2010년 21.24%, 그리고 2020년에는 19.95%로 나타나 지속적으로 재정 자립도는 열악해지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 지방 중소도시가 대도시에 비하여 주거환경 및 기업환경이 열악하여 인구 및 산업의 유출에서 원인을 찾을 수 있다. 한편, 지방 대도시의 재정 자립도는 지방 중소도시에 비해 약 2배 정도 높은 것으로 나타났다.

지방 중소도시의 도시구조 변화에 대한 분석결과, 도시발전의 핵심이 되는 도시인구가 지속적으로 감소하고 있어 사회적 인구유입 및 자연적 인구 증가를 위한 노력이 시급한 것으로 나타났다. 또한 증가하고 있는 고령인구 및 1인가구 수요에 적합한 도시개발과 재정 자립도 향상을 위한 노력이 필요한 것으로 나타났다.

V. 지방 중소도시 발전 부문별 분석

지방 중소도시 도시구조 변화에 따라 지속적으로 쇠퇴가 예상되는 지방 중소도시의 발전방

<표 11> 도시발전 부문 중요도

발전 부문	평균값
도시정책	4.08
도시사업	3.87
도시계획	3.77
도시제도	3.66
도시기법	3.27

안을 도시정책, 도시계획, 도시기법, 도시사업, 그리고 도시제도 등 5개 부문으로 구분하고, 각 부문의 도시방안에 대해 도시계획 및 개발 전문가에게 설문한 결과, <표 11>과 같이 도시정책이 도시발전에 가장 중요한 부문으로 나타났고, 그 다음으로 도시사업, 도시계획, 도시제도, 그리고 도시기법 순으로 중요한 것으로 나타났다.

한편, 도시발전 부문(도시정책, 도시사업, 도시계획, 도시제도, 도시기법 등)과 부문별 지표와의 관계는 다중회귀분석을 통하여 검증하였다. 다중회귀분석은 각 도시발전 지표 $X_i(i=1, 2, \dots, k-1)$ 값을 독립변수로 정하고, X 값에 대응하는 Y 값을 종속변수(도시발전 부문 중요도)로 정하여 상수 β 값(회귀계수)을 추정하였다. 선택된 독립변수들은 공선성 검진과 회귀모형 적합에 큰 영향을 미치는

<표 10> 도시 규모별 재정자립도

(단위: %)

년도	2001년	2005년	2010년	2015년	2020년 ⁴⁾
지방 중소도시	23.07	21.11	21.24	20.21	19.95
지방 대도시	47.00	47.43	42.88	37.05	34.10

자료: 통계청 인구주택총조사(2000, 2005, 2010, 2015, 2020).

4) 통계청 인구주택총조사에서 전국 시군구의 재정자립도는 5년 단위(2005, 2010, 2015, 2020)로만 제시되어 재정자립도의 최종연도(2020년)는 타 도시구조(인구증감율 등) 최종연도(2018년)와 다름.

〈표 12〉 도시정책 부문에서의 중요 도시발전 지표

모형 요약	R ²		Adjusted R ²	F-값	P-값
	0.507		0.493	35.96	0.000
회귀계수	비표준화계수		표준화계수	t-값	p-값
	B	표준오차	베타		
상수	0.135	0.421		0.321	0.749
주택공급 확대	0.180	0.083	0.157	2.180	0.032
도시재생 활성화	0.286	0.091	0.251	3.162	0.002
지역발전 강화	0.857	0.080	0.530	6.976	0.000

자료를 찾아내는 영향진단 기법을 사용하여 각 모형마다 이상점들을 제외한 자료를 사용하여 분석하였다. 예측모형의 유의성은 R²값과 F-유의확률값으로 검토하였고, 모형내에서의 부문별 지표의 유의성은 p-유의확률값 0.10을 기준으로 중요도를 해석하였다.

1. 도시발전을 위한 도시정책 방안

지방 중소도시를 발전시킬 수 있는 도시정책에 대한 방안을 〈표 4〉와 같이 인구출산 장려, 주택공급확대, 도시재생 활성화, 지역발전 강화, 행정구역 개편 등 5개 지표로 구분하여 전문가 설문문을 통해 도시정책과 도시발전방안과의 관계를 파악하였다. 도시정책과 도시발전방안 지표와의 관계는 도시정책의 중요도를 종속 변수로 설정하고, 5개의 발전방안 지표를 독립 변수로 설정하여 분석하였다. 분석결과, 〈표 12〉와 같이 발전방안 지표들의 도시정책 중요도에 대한 설명력은 49%로 나타났으며, 도시정책에 영향을 미치는 지표는 지역발전 강화(표준화 계수 0.530), 도시재생 활성화(표준화

계수 0.251), 그리고 주택공급 확대(표준화 계수 0.157)로 나타났다. 행정구역 개편 및 인구출산 장려 지표는 p-유의확률값이 1.0을 초과하여 분석모형 지표에서 제외되었다.

쇠퇴하고 있는 지방 중소도시 발전을 위해 도시정책 부문에서는 중앙 정부의 적극적인 관심과 지원을 통한 지역발전 정책 추진이 가장 중요한 것으로 나타났다. 따라서 정부에서 현재 지역발전 정책에 대해 보다 구체적인 실행 방안 추진이 요구되며, 도시재생 정책도 도시 기능이 약화된 지방 중소도시를 중심으로 체계적 지원이 요구된다. 또한 지방 중소도시의 특성을 고려해 주택공급 정책을 보다 다변화하여 1인 가구, 노령가구, 그리고 저소득층 가구를 위한 차별적인 정책이 필요하다.

2. 도시발전을 위한 도시계획 방안

지방 중소도시를 발전시킬 수 있는 도시계획 방안을 〈표 4〉와 같이 도시정체성 확립, 주민 참여 확대, 토지이용규제 완화, 역사문화자원 활용, 노동인구 유입 등 5개 지표로 구분하여

도시계획과 도시발전방안과의 관계를 파악하였다.

도시계획과 발전방안 지표와의 관계는 도시계획의 중요도를 종속변수로 설정하고, 5개의 발전방안 지표를 독립변수로 설정하여 분석하였다. 분석결과, <표 13>과 같이 발전방안 지표들의 도시계획 중요도에 대한 설명력은 39%로 나타났으며, 도시계획에 영향을 미치는 지표는 도시 정체성 확립(표준화 계수 0.270), 노동인구 유입(표준화 계수 0.247), 토지이용규제 완화(표준화 계수 0.219), 주민참여 확대(표준화 계수 0.195), 그리고 역사문화자원 활용(표준화 계수 0.168)으로 나타났다.

쇠퇴하고 있는 지방 중소도시의 발전을 위해 도시계획 부문에서는 도시 정체성 확립이 가장 중요한 것으로 나타났다. 지방 중소도시는 대도시와 차별된 도시발전 방안을 수립하고 특화하여 대도시가 가지고 있지 않은 자원 및 역량을 적극 활용하여 차별화된 특화산업을 적극 육성하여야 한다. 한편, 특화산업 근로자들이 지방 중소도시에 유입될 수 있도록 도시환경

개선에 노력하고, 다양한 토지이용규제를 완화하여 특화산업 기업의 지방 중소도시 이주에 편의를 제공하고, 기업 이윤을 제고할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다.

3. 도시발전을 위한 도시제도 방안

지방 중소도시를 발전시킬 수 있는 도시제도 방안을 <표 4>와 같이 대도시와 차별된 도시개발 제도 개선, 지자체 개발관련 제도 개선, 중소도시 지역개발 제도 개선, 산업입지 지원제도 개선, 중앙정부 지원제도 강화 등 5개 지표로 구분하여 도시제도와 도시발전방안과의 관계를 파악하였다.

도시제도와 도시발전방안 지표와의 관계는 도시제도의 중요도를 종속변수로 설정하고, 5개의 발전방안 지표를 독립변수로 설정하여 분석하였다. 분석결과, <표 14>와 같이 발전방안 지표들의 도시제도 중요도에 대한 설명력은 27%로 나타났으며, 도시제도에 영향을 미치는

<표 13> 도시계획 부문에서의 중요 도시발전 지표

모형요약	R ²		Adjusted R ²	F-값	P-값
	0.422		0.394	15.043	0.000
회귀계수	비표준화계수		표준화 계수	t-값	p-값
	B	표준오차	베타		
상수	-0.581	0.578		-1.006	0.317
도시정체성 확립	0.273	0.100	0.270	2.728	0.007
주민참여 확대	0.199	0.099	0.195	2.002	0.048
토지이용 규제 완화	0.247	0.080	0.219	2.730	0.007
역사문화 자원 활용	0.191	0.094	0.168	2.023	0.046
노동 인구 유입	0.320	0.099	0.247	3.212	0.002

〈표 14〉 도시제도 부문에서의 중요 도시발전 지표

모형요약	R ²		Adjusted R ²	F-값	P-값
		0.293		0.271	14.404
회귀계수	비표준화계수		표준화계수	t-값	p-값
	B	표준오차	베타		
상수	1.064	0.404		2.633	0.010
차별적 제도개선	0.218	0.127	0.206	1.725	0.087
지역개발 제도개선	0.299	0.133	0.269	2.247	0.027
산업입지제도개선	0.178	0.082	0.192	2.180	0.031

지표는 지역개발 제도 개선(표준화 계수 0.269), 차별적 도시제도 개선(표준화 계수 0.206), 산업입지 제도 개선(표준화 계수 0.192)으로 나타났다.

쇠퇴하고 있는 지방 중소도시의 발전을 위해 도시제도 부문에서는 지역개발 제도 개선이 가장 중요한 것으로 나타났다. 중앙정부에서는 부처별로 다양한 지역개발 사업을 추진하고 있으나, 지역개발 사업이 통합 관리되지 못하고 있어 지방 중소도시 발전에 크게 기여하지 못하고 있으며, 쇠퇴하는 중소도시와 성장하는 중소도시를 차별하지 않고 지원하여 보다 효율적인 지역개발 사업 추진이 필요하다. 한편, 도시계획 제도에 있어 중앙정부의 국토계획과 지방정부의 도시계획이 도시발전에 중추적 역할을 못하고 있어 도시 및 지역을 발전시킬 수 있는 획기적인 제도 개선이 필요한 것으로 나타났다.

4. 도시발전을 위한 도시기법 방안

지방 중소도시를 발전시킬 수 있는 도시기법 방안을 〈표 4〉와 같이 압축도시 개발, 혼합토지이용 개발, 계획단위 개발, 대중교통중심 개

발, 전원도시 개발 등 5개 지표로 구분하여 도시기법과 도시발전방안과의 관계를 파악하였다. 도시기법과 도시발전방안 지표와의 관계는 도시기법의 중요도를 종속변수로 설정하고, 5개의 발전방안 지표를 독립변수로 설정하여 분석하였다. 분석결과, 〈표 15〉와 같이 발전방안 지표들의 도시기법 중요도에 대한 설명력은 15%로 나타났으며, 도시기법에 영향을 미치는 지표는 혼합토지이용 개발(표준화 계수 0.197), 계획단위개발(표준화 계수 0.194), 전원도시개발(표준화 계수 0.181)로 나타났다.

쇠퇴하고 있는 지방 중소도시의 발전을 위해 도시기법 부문에서는 혼합토지이용개발이 가장 중요한 것으로 나타났다. 지방 중소도시는 인구밀도가 낮고 주거지와 직장이 멀리 이격되어 있으며, 각종 생활편의 시설이 분산되어 있고, 교통, 의료, 복지 등 다양한 공공 서비스에 대한 접근성이 대도시에 비하여 열악하다. 따라서 교통 접근성이 양호한 지역에 다양한 주민 및 공공서비스를 혼합 배치하고, 주민의 편의 제고 및 공공 서비스 질을 개선하여야 한다.

〈표 15〉 도시기법 부문에서의 중요 도시발전 지표

모형요약	R ²		Adjusted R ²	F-값	P-값
	0.165		0.147	6.912	0.000
회귀계수	비표준화계수		표준화 계수	t-값	p-값
	B	표준오차	베타		
상수	1.315	0.443		2.969	0.004
계획단위개발	0.193	0.101	0.194	1.915	0.058
혼합토지이용개발	0.221	0.116	0.197	1.896	0.061
전원도시개발	0.189	0.096	0.181	1.973	0.051

5. 도시발전을 위한 도시사업 방안

지방 중소도시를 발전시킬 수 있는 도시사업 방안을 〈표 4〉와 같이 저소득층 주택개발 확대, 주민편익 및 복지 확대, 도시기반시설 개선, 문화시설 개선, 도심환경 개선 등 5개 지표로 구분하여 도시사업과 도시발전방안과의 관계를 파악하였다. 도시사업과 도시발전방안 지표와의 관계는 도시사업의 중요도를 종속변수로 설정하고, 5개의 발전방안 지표를 독립변수로 설정하여 분석하였다. 분석결과, 〈표 16〉과 같이 발전방안 지표들의 도시사업 중요도에 대한 설명력은 15%로 나타났으며, 도시사업에 영향을 미치는 지표는 도시기반시설 개선(표준

화 계수 0.311)과 문화시설개선(표준화 계수 0.19)으로 나타났다.

쇠퇴하고 있는 지방 중소도시의 발전을 위해 도시사업 부문에서는 도시기반시설 개선사업이 가장 중요한 것으로 나타났다. 지방 중소도시는 지속적인 인구 유출로 인해 빈집 및 빈 상점뿐만 아니라, 노후화된 건축물 및 기반시설로 인해 주거환경이 매우 열악해지고 있다. 따라서 양질의 노동력 및 기업의 이주를 유인하기 위해 다양한 도시개발 사업 중 도시기반시설개선 사업을 선행하는 한편, 문화시설 개선 사업을 통해 도시의 정체성 확립 및 이주 근로자들의 문화수요에 능동적으로 대처하여야 한다.

〈표 16〉 도시사업 부문에서의 중요 도시발전 지표

모형요약	R ²		Adjusted R ²	F-값	P-값
	0.169		0.153	10.742	0.000
회귀계수	비표준화계수		표준화 계수	t-값	p-값
	B	표준오차	베타		
상수	1.965	0.428		4.590	0.000
문화시설 개선	0.203	0.099	0.191	2.059	0.042
도시기반 시설개선	0.298	0.089	0.311	3.358	0.001

VI. 결론

지방 중소도시는 지속적인 인구 감소에 따라 주민의 삶의 질 및 기업 환경이 악화되고 있어 도시 발전 방안을 도시정책, 도시계획, 도시기법, 도시사업, 도시제도로 구분하여 분석한 결과, 다음과 같은 부문별 도시발전 방안이 요구되는 것으로 나타났다.

도시정책 부문에서는 정부의 지역정책을 지방 중소도시 중심으로 전환하여 추진하고, 이를 위한 추진기구 및 재정 지원체계를 확립하는 것이 요구된다. 도시계획 부문에서는 지방 도시가 갖고 있는 특화된 환경을 발굴하여 국내에서 유일한 도시로 육성시킬 수 있는 도시계획 제도를 확립하여 도시 산업을 발전시키고, 도시 정체성을 확립하여야 한다. 도시기법 부문에서는 지방 중소도시 도심에 다양한 주거, 상업, 업무, 교육, 의료, 복지 등의 시설과 서비스를 혼합 배치하여 도심 기능을 강화하고, 각종 서비스 수준을 제고하는 것이 필요하다. 도시사업 부문에서는 도심지 도시기반시설개선 사업을 통해 도심지 전반에 걸친 시설환경을 정비하여 도로 포장률 및 상하수도 보급률 등을 제고하고 의료 및 교육 등 정주여건을 뒷받침할 수 있는 기반 시설의 확충이 요구된다. 한편, 도시제도 부문에서는 대도시와 차별화된 지역개발 제도 개선을 통하여 기업을 유인할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 이를 위해 투자선도지구를 지정하여 각종 세제혜택 및 기반시설을 지원하는 한편, 기업 이주 계획수립 및 인허가에 대한 통합서비스 체계의 마련이 필요하다.

참고문헌

- 국토교통부. (2014). *전국 도시쇠퇴현황: 도시재생 종합정보체계*. 세종: 국토교통부.
- 김병환. (2014). *지방중소도시 성장과 쇠퇴에 따른 도시특성 연구*(석사학위논문). 경상대학교, 진주.
- 김형국. (1997). *한국공간구조론*. 서울: 서울대학교 출판부.
- 노춘희. (2004). *도시학개론*. 서울: 형설출판사.
- 박병호, 김준영. (2009). 우리나라 중소도시의 쇠퇴 유형 분석. *한국도시지리학회지*, 12(3), 125-137.
- 안정근, 김병환, 이재희. (2015). 인구감소 및 고령화에 따른 지방 중소도시 발전방안 연구. *주거환경*, 13(1), 323-334.
- 이법현. (2012). *지방중소도시 쇠퇴현상 분석 연구* (박사학위논문). 서울대학교, 서울.
- 임준홍, 조수희, 황재혁. (2009). 지방중소도시 쇠퇴 실태와 원인에 관한 연구. *열린창남*, 49, 96-105.
- 통계청. (1980, 2000, 2005, 2010, 2015, 2018, 2019). *인구주택총조사*. 대전: 통계청
- Foley, D. L. (1964). *An approach to metropolitan spatial structure: Exploration into urban structure*. Philadelphia, PA: Pennsylvania Press.
- Chapin Jr, F. S., Kaiser, E. J., & Godschalk, D. J. (1979). *Urban land use planning*, Urbana, IL: University of Illinois Press.

논문접수일: 2020.10.17

논문심사일: 2020.11.11

게재확정일: 2020.12.23

Journal of Housing and Urban Finance 2021; 6(1):23-37
 pISSN: 2508-3872 | eISSN: 2733-4139
<https://doi.org/10.38100/jhuf.2021.6.1.23>

A study on the urban development plan for the change of urban structure in local small and medium-sized cities

Jung-Geun Ahn^{*}, Yunsok Ko^{**}, Dong-Geun Kim^{***}

Abstract

Local small and medium-sized cities are undergoing the weakness of the living environment and city function due to the continuing population decline. The quality of residence and business is significantly decreased to local small and medium-sized cities. The purpose of this study aims to suggest several development strategies based on the analysis of characteristics of urban policy, planning, technique, enterprise, and system aspects on local decline small and medium-sized cities. As results of the study, for the urban policy division, regional policy should be focused on local small and medium-sized cities based on the development of implement institute and financial systems. For the urban planning division, it is necessary to establish the identity of local characteristic as an urban planning process. For the urban technique, the center of the local small and medium cities needs to be improved various residential, commercial, business, education, medical service by mixing arrangement in limited space. For the urban enterprise, it is also necessary to improve the settlement conditions such as health care and education through urban infrastructure improvement project. Furthermore, for the urban system, advance regional development system which can induce industries by providing several incentives such as local taxes, infrastructure provisions, and public services should be provided.

Key words: local cities, urban decline, urban structure, urban development, population decrease

^{*} (First author) Professor, Gyeongsang National University, E-mail: jgahn@gnu.ac.kr

^{**} (Co-author) Manager, Korea Land & Housing Corporation, E-mail: jeonnal@lh.or.kr

^{***} (Corresponding author) Director, Korea Land & Housing Corporation, E-mail: dooly777@lh.or.kr

© Copyright 2021 Korea Housing & Urban Guarantee Corporation. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.