

기본연구

2023-17

연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구

A Study on the Decline of Coastal Cities and Countermeasures

강창우 · 최일선 · 이상혁 · 김예림



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구

A Study on the Decline of Coastal Cities and Countermeasures

강창우 · 최일선 · 이상혁 · 김예림



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	강창우, 최일선, 이상혁, 김예림
내부연구진	연구책임자 강창우 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 최일선 한국해양수산개발원 경제전략연구본부 부연구위원 공동연구원 이상혁 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 김예림 한국해양수산개발원 경제전략연구본부 연구원

연구기간	2023. 1. 1. ~ 2023. 10. 31.
-------------	-----------------------------

보고서 집필내역

연구책임자	강창우 연구총괄, 제1장 제1절, 제2절, 제3절 1 일부, 2 일부, 제4절 1, 2 일부, 제2장, 제3장 제1절 1, 제3절, 제4장 제2절 2 일부, 제3절 일부, 제5장 제1절, 제2절 5, 제3절, 제6장
내부연구진	최일선 제1장 제3절 1 일부, 2 일부, 제3장 제2절 2 일부, 제4장 제2절 1, 2 일부, 제5장 제2절 2, 4 이상혁 제1장 제3절 2 일부, 제4절 2 일부, 제3장 제2절 1, 2 일부, 제4장 제1절, 제2절 2 일부, 제5장 제2절 1 김예림 제1장 제3절 1 일부, 2 일부, 제3장 제1절 2, 제2절 1 일부, 제4장 제2절 2 일부, 제3절 일부, 제5장 3

산·학·연·정 연구자문위원	정주철 부산대학교 교수
---------------------------	--------------

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

현재 우리나라는 인구감소 현상이 전 세계적인 추세보다도 가속화되고 있어 국가 발전의 위기와 지방 연안도시 소멸위험에 대한 우려가 커지고 있다. 인구감소는 노동력과 생산성을 감소시켜 중앙 및 지방정부의 발전역량을 약화시킨다. 인구감소와 더불어 국제사회의 경제질서 재편과 산업구조의 변화로 인한 연안도시의 경제 침체 문제는 지역의 고용기회를 축소시키며, 신규 투자를 기피하게 만듦으로써 도시의 성장동력 확보에 걸림돌로 작용한다. 이러한 국내 사회경제적 위기가 장기화되고 있는 가운데 수도권 및 대도시와 농어촌을 중심으로 활성화 정책 마련이 논의되고 있는 가운데 지방 연안도시는 정책 대상의 사각지대에 놓여 쇠퇴 위험에 직면해 있다. 따라서 연안도시의 쇠퇴 대응을 위한 연구가 시급하다.

현재 이원화된 연안과 도시의 발전 전략은 상호 정책에 대한 이해도와 공감대를 형성하는 데 한계로 작용할 수 있다. 따라서 연안·해양의 발전잠재력과 도시경쟁력을 함께 강화시키기 위해서는 연안도시에 대한 공간적 가치 및 특성과 연안도시 활동의 상호작용 방식의 이해를 통한 연안도시 쇠퇴 대응 전략과 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 지방 연안도시 쇠퇴 대응을 위해서는 대응 기반 구축, 쇠퇴 대응 거점도시 조성, 연안도시 운영·관리 체계 구축이 근본적으로 이루어져야 한다.

이 연구에서는 우리나라 지방 연안도시 쇠퇴 대응을 위해 쇠퇴 개념 및 구조를 정립하였다. 연안도시 쇠퇴에 대한 이해를 바탕으로 연안도시의 쇠퇴가속력 분석과 쇠퇴 현상에 대해 심층 진단을 실시하였다. 연구 분석 결과를 종합하여 연안·해양의 발전잠재력 기반 연안도시 쇠퇴 대응 방향과 방안을 제시하였다. 이 연구는 우리나라 지방 연안도시를 대상으로 도시쇠퇴 문제를 인식하고 대응방안을 마련했다는 점에서 연구의 의의가 있다.

연구의 책임을 맡은 강창우 전문연구원과 연구진으로 참여한 최일선 부연구위원, 이상혁 전문연구원, 김예림 연구원의 수고에 깊은 감사를 드린다. 그 외에도 이 연구에 조언해 주신 전문가에게도 감사드린다. 이 보고서의 심사를 맡아 연구의 완성도를 높여주신 최상희 연구부원장, 최지연 해양연구본부장, 박광서 기획조정본부장, 현대송

명예연구위원회께 감사드리며, 외부에서 심사를 맡아주신 해양수산부 양도형 사무관, 국토연구원 이왕건 선임연구위원, 한국해양대학교 이한석 교수께도 감사드립니다. 그 외에도 이 보고서가 출판되기까지 많은 도움을 주신 모든 분께 필자를 대신하여 감사드립니다.

2024년 1월
한국해양수산개발원
원장 김 중 덕

목차

정책제안 _i

요약 _v

Executive Summary _xix

01	서론 _1	
	제1절 연구 배경 및 필요성	1
	제2절 연구 목적	5
	제3절 선행연구와 본 연구의 차별성 검토	6
	1. 선행연구 분석	6
	2. 본 연구의 차별성	9
	제4절 연구 내용 및 방법	13
	1. 연구 내용	13
	2. 연구 방법	15
02	연안도시 쇠퇴 이론 검토 _19	
	제1절 도시관리 패러다임 변화와 연안도시의 쇠퇴	19
	1. 도시관리 패러다임 변화	19
	2. 연안도시 쇠퇴 개념	23
	제2절 연안도시 쇠퇴 구조와 논의 동향	29
	1. 연안도시 쇠퇴 구조	29
	2. 연안도시 쇠퇴 논의 동향	33

03 연안도시 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석_37

제1절 연안도시 쇠퇴 대응 실태 분석	37
1. 연안도시 쇠퇴 대응 제도	37
2. 연안도시 쇠퇴 대응 정책사업	47
제2절 연안도시 쇠퇴 대응 사례 분석	52
1. 국외 도시쇠퇴 대응 사례	52
2. 국내 도시쇠퇴 대응 사례	56
제3절 시사점	61
1. 연안도시 쇠퇴 대응 실태 분석	61
2. 연안도시 쇠퇴 대응 사례 분석	64

04 연안도시 쇠퇴 심층 분석_67

제1절 연안도시 쇠퇴가속력 분석과 심층 진단 도시 선정	67
1. 주요 연안도시 쇠퇴가속력 분석	67
2. 심층 진단 대상 연안도시 선정	75
제2절 연안도시 쇠퇴 심층 진단	86
1. 연안도시 쇠퇴 심층 진단체계	86
2. 연안도시 쇠퇴 심층 진단	94
제3절 연안도시 쇠퇴 대응 현안	138
1. 연안도시인구	138
2. 연안도시경제	139
3. 연안도시공간	140
4. 연안도시문화	141
5. 연안도시정책	141
6. 종합 현안	144

05	연안도시 쇠퇴 대응방안 _147	
	제1절 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향	147
	1. 연안도시 쇠퇴 동인(動因)과 전망	147
	2. 연안도시 쇠퇴 대응 원리와 기본방향	156
	제2절 연안도시 쇠퇴 대응방안	162
	1. 연안도시계획 구조 재편방안 마련	162
	2. 해양경제 신산업 기반 연안도시 산업구조 재편	166
	3. 연안도시 기회발전특구 및 도심융합특구 지정·활용	169
	4. 연안·해양자원 및 도시공간 결합형 연안도시 마중물 사업 추진	173
	5. 연안도시의 주도·광역적 발전 협력체계 구축	176
	제3절 기대효과	179

06	결론 및 정책제언 _181	
	제1절 연구 요약 및 결론	181
	제2절 정책제언	187
	1. 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축	187
	2. 연안도시 성장거점형 비즈니스 네트워크 구축·운영	199

참고문헌 _201

부 록 _215

표 목차

〈표 1-1〉 지방 연안 소멸위험 현황	2
〈표 1-2〉 2021년 전국·연안의 읍·면·동 쇠퇴 진단 결과	2
〈표 1-3〉 연구 목적	6
〈표 1-4〉 본 연구의 차별성	10
〈표 1-5〉 정책협의회 심층 인터뷰 및 현장연구 설계	17
〈표 1-6〉 정책협의회 심층 인터뷰 및 현장연구 사진	17
〈표 1-7〉 연구 방법	18
〈표 2-1〉 성장·관리 중심 도시 패러다임의 변화	20
〈표 2-2〉 연안도시 및 쇠퇴 개념 및 정의	28
〈표 2-3〉 전국 대비 연안 쇠퇴 지표 현황	31
〈표 3-1〉 도시쇠퇴 대응 관련 법률(종합)	41
〈표 3-2〉 제1차 지방시대 종합계획 내 해양수산부 관련 핵심과제	44
〈표 3-3〉 해양수산 신산업 육성 전략 주요 내용	45
〈표 3-4〉 권역별 신산업 특성화 육성 과제 주요 내용	46
〈표 3-5〉 도시재생사업 개요	48
〈표 3-6〉 지역활력타운 사업 개요	51
〈표 3-7〉 바르셀로나 워터프론트 재개발사업 개요	53
〈표 3-8〉 부산시 북항 재개발 대상지 및 도입 기능	58
〈표 3-9〉 연안도시 쇠퇴 대응 실태 및 사례 분석 시사점(종합)	66
〈표 4-1〉 인구 규모별 연안도시 분류(2021)	69
〈표 4-2〉 도시 유형별 인구증감 비교	71
〈표 4-3〉 쇠퇴가속력 분석 활용 지표	74
〈표 4-4〉 쇠퇴가속력 분석 대상 지방 연안도시	75
〈표 4-5〉 지방 연안도시 인구 쇠퇴가속력 분석 결과	77
〈표 4-6〉 지방 연안도시 경제 쇠퇴가속력 분석 결과	79
〈표 4-7〉 지방 연안도시 종합 쇠퇴가속력 분석 결과	81
〈표 4-8〉 지방 연안도시 쇠퇴가속력 분석 결과 및 유형	85
〈표 4-9〉 대분류 토지피복도 분류체계 및 색상	91
〈표 4-10〉 Fragstats 경관지수의 도시 난개발 연계 매트릭스	93
〈표 4-11〉 통영시 토지피복 면적 변화	98

〈표 4-12〉 통영시 시가화지역 Fragstats 분석 결과	98
〈표 4-13〉 통영시 도시 여건 분석 지표	100
〈표 4-14〉 통영시 쇠퇴 심층 진단 종합	103
〈표 4-15〉 강릉시 토지피복 면적 변화	107
〈표 4-16〉 강릉시 시가화지역 Fragstats 분석 결과	108
〈표 4-17〉 강릉시 도시 여건 분석 지표	109
〈표 4-18〉 강릉시 쇠퇴 진단 종합	113
〈표 4-19〉 군산시 토지피복 면적 변화	118
〈표 4-20〉 군산시 Fragstats 분석 결과	118
〈표 4-21〉 군산시 도시 여건 분석 지표	121
〈표 4-22〉 군산시 쇠퇴 심층 진단 종합	127
〈표 4-23〉 목포시 토지피복 면적 변화	131
〈표 4-24〉 목포시 시가화지역 Fragstats 분석 결과	131
〈표 4-25〉 목포시 도시 여건 분석 지표	133
〈표 4-26〉 목포시 쇠퇴 심층 진단 종합	137
〈표 4-27〉 연안도시의 쇠퇴 대응 현안(종합)	143
〈표 5-1〉 연안도시의 쇠퇴 동인과 파급영향	152
〈표 5-2〉 연안도시 발전가능성에 따른 쇠퇴 대응 전망	155
〈표 5-3〉 연안도시 생애주기별 쇠퇴 대응 원리	159
〈표 5-4〉 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향 및 방안	161
〈표 6-1〉 1단계(진단) 연안도시 쇠퇴 대응방안	192
〈표 6-2〉 2단계(구상) 연안도시 쇠퇴 대응방안	195
〈표 6-3〉 3단계(추진) 연안도시 쇠퇴 대응방안	196
〈표 6-4〉 4단계(관리) 연안도시 쇠퇴 대응방안	197

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구 흐름도	14
〈그림 1-2〉 공간정보 예시	16
〈그림 2-1〉 연안도시 쇠퇴 구조	33
〈그림 2-2〉 연안도시 쇠퇴 대응 논의 동향	35
〈그림 3-1〉 도시재생사업 추진체계	48
〈그림 3-2〉 지역활력타운 개념도	50
〈그림 3-3〉 말뚝 향만 도시재생 지역(코코스 조선소 일대)	56
〈그림 3-4〉 부산시 북항 재개발 조감도	58
〈그림 3-5〉 거북섬 일대 해양레저관광복합단지 개발 위치도와 조감도	60
〈그림 4-1〉 연안도시별 총인구 현황(2021년 주민등록인구 기준)	69
〈그림 4-2〉 연안도시별 인구증감률 현황(2001년 대비 2021년 비교)	71
〈그림 4-3〉 연안도시 쇠퇴가속력 분석 흐름도	72
〈그림 4-4〉 지방 연안도시별 인구 쇠퇴가속력 분석 결과	78
〈그림 4-5〉 지방 연안도시별 경제 쇠퇴가속력 분석 결과	80
〈그림 4-6〉 지방 연안도시 종합 쇠퇴가속력	82
〈그림 4-7〉 지방 연안도시 쇠퇴 결과 산포도(단일지표 교차분석)	83
〈그림 4-8〉 지방 연안도시별 쇠퇴유형	84
〈그림 4-9〉 연안도시 쇠퇴 진단 분석체계	88
〈그림 4-10〉 연안도시 쇠퇴 진단체계 및 요인 예시	90
〈그림 4-11〉 통영시 도시 쇠퇴 흐름	94
〈그림 4-12〉 통영시 전년도 대비 총인구 및 생산가능인구 변화율(2001-2021)	95
〈그림 4-13〉 통영시 전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율(2001-2021)	97
〈그림 4-14〉 통영시 토지이용 변화(2007년, 2022년)	98
〈그림 4-15〉 강릉시 전년도 대비 총인구 및 생산가능인구 변화율(2001-2021)	105
〈그림 4-16〉 강릉시 전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율(2001-2021)	106
〈그림 4-17〉 강릉시 토지이용 변화(2007년, 2022년)	108
〈그림 4-18〉 군산시 전년도 대비 총인구 및 생산가능인구 변화율(2001-2021) ..	116
〈그림 4-19〉 군산시 전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율(2001-2021)	117
〈그림 4-20〉 군산시 토지이용 변화(2007년, 2022년)	119
〈그림 4-21〉 군산시 근대문화유산 및 군산비어포트	123

〈그림 4-22〉 목포시 전년도 대비 총인구 및 생산가능인구 변화율(2002-2021)	129
〈그림 4-23〉 목포시 전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율(2002-2021)	130
〈그림 4-24〉 목포시 토지이용 변화(2007년, 2022년)	132
〈그림 4-25〉 삼학도 목포요트마리나와 목포 스카이워크	134
〈그림 4-26〉 목포시 원도심 역사자원 활용 도시재생과 창업지원 공간	136
〈그림 6-1〉 연안 관련 주요 법률의 공간적 범위	187
〈그림 6-2〉 단계별 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축 흐름	188
〈그림 6-3〉 단계별 연안도시 쇠퇴 대응체계	198

정책제안

■ 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축

- 연안도시 쇠퇴 대응 관련하여 연안공간의 효율·체계적 관리를 도모하고, 연안도시의 정체성 확립과 경쟁력 제고를 위해 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축 필요
- 따라서 연안도시 쇠퇴 대응체계를 4단계(진단 → 구상 → 추진 → 관리)로 구성하며, 단계별 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축방안 제시

〈1단계(진단) 연안도시 쇠퇴 대응방안〉

1단계: 진단	주요 내용
연안도시 쇠퇴 문제 인식	• 쇠퇴 관련 통계분석 • 사회 인식 조사 • 정책적인 판단
쇠퇴가속력 및 쇠퇴 동인 파악	• 도시별 맞춤형 핵심지표 발굴 및 쇠퇴가속력 분석 • 쇠퇴가속력이 높은 부문 및 주요 쇠퇴 동인 도출 • 쇠퇴 대응 정책 부문 우선순위 선정
발전잠재력 파악	• 기존 연안도시 발전자원 실태조사 • 연안도시 발전잠재력 추진요인 및 유인요인 도출 • 연안도시 내·외부 신규 발전자원 발굴 • 연안도시 쇠퇴 대응 정책아이템 발굴·사업화

자료: 저자 작성

〈2단계(구상) 연안도시 쇠퇴 대응방안〉

2단계: 구상	주요 내용
유형별 연안도시 활성화 사업 모델 설계	• 혁신형: 신연안도시 조성 - 기존 연안도시의 쇠퇴 대응 방향과 전략을 전면적으로 개조하고 해당 지역쇠퇴 문제에 대한 특화대책이 집약된 혁신형 신연안도시 조성 • 활용형: 해양 특화 발전 거점도시 조성·육성 - 기존 정책서비스와 도시발전 인프라를 연계 활용하여 연안도시의 가치와 해양의 발전역량을 결합한 해양 특화 발전 거점도시 조성·육성 • 협력형: 연안도시 쇠퇴대응패키지 사업 추진 - 연안도시 간 쇠퇴 대응 추진협의체를 구성하여 중앙부처 지원사업들을 직접 선별하여 사업 간의 연계·조합한 쇠퇴 공동 대응 사업 발굴 등의 쇠퇴 대응사업의 패키징(Packing)으로 연안도시 중심의 주도적 쇠퇴 대응 방식 도입

자료: 저자 작성

〈3단계(추진) 연안도시 쇠퇴 대응방안〉

3단계: 추진	주요 내용
유형별 연안도시 활성화 사업 추진	• 컨트롤타워(지자체)를 중심으로 중앙정부, 중간지원조직, 산·학·연 협력조직이 하나의 유기체적인 관리시스템으로 구축·운영 • 지자체(컨트롤타워): 연안도시 활성화 사업의 전체적인 추진 관장 • 중앙정부: 국책공모사업체계 개선, 연안도시 맞춤형 재량권 이양, 규제 완화, 연안도시 활성화 관련 법제 정비 등 • 중간지원조직: 활성화 대응 사업 현장 지원, 이해관계자 간의 갈등 조정 등 • 산·학·연 협력조직: 연안도시 혁신생태계 구축 • 협력·연계가 필요한 역할과 독립적으로 수행해야 할 역할 구분

자료: 저자 작성

〈4단계(관리) 연안도시 쇠퇴 대응방안〉

4단계: 관리	주요 내용
연안도시 활성화 성과 관리	• 연안도시 활성화 사업 모니터링 • 연안도시 활성화 사업 성과 및 한계 파악 • 연안도시 활성화 사업 구조 및 방식 개선·체계화 • 제도 개선 수요 파악 및 법령 제·개정 추진

자료: 저자 작성

■ 연안도시 성장거점형 비즈니스 네트워크 구축·운영

- 비즈니스에서 네트워킹(Business networking)은 사람, 회사 또는 그룹 간에 정보나 서비스를 공유하는 것을 의미함
- 정책제안에서 제시하는 비즈니스 네트워킹은 성장거점 연안도시 간에 쇄퇴 대응 및 발전사업에 대한 정보나 서비스를 공유하는 것을 의미함
- 본 연안도시 비즈니스 네트워크는 기존의 행정 단위로 광역권을 설정하여 발전체계를 구축하는 것이 아닌 성장거점 연안도시를 조성·육성한 후 시너지 효과를 극대화할 수 있는 도시 간의 맞춤형 비즈니스 네트워크를 구축하고, 사업 완료 이후에도 지속적인 비즈니스 네트워킹을 통해 발전역량을 연계 활용한다는 점이 특징임
- 여기서 언급한 성장거점 연안도시의 조성·육성은 대응방안(5장)에서 제시한 연안도시 마중물 사업을 통해 추진 가능
- 연안도시들의 공유발전체계로서의 성장거점형 연안도시 비즈니스 네트워크는 쇄퇴 대응의 선도 도시그룹으로서의 역할 수행
- 개별 도시가 아닌 비즈니스 네트워크 단위로 연안도시 복합 특구 지정·활용 기반 개발사업 추진, 인구유형별 유연 거주환경 조성(복수주소제 도입 등), 디지털 근무환경 조성(디지털 워크스페이스 조성 등) 등을 도입한 네트워킹 시범사업을 추진함으로써 성장거점형 연안도시 네트워크의 실질적 운영 및 확대 도모

요 약

연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구

강창우 · 최일선 · 이상혁 · 김예림

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 지방소멸위험 증대에 따른 지방 연안도시 대응 필요
 - 우리나라의 저출생, 초고령화, 청년인구 유출 등 인구리스크가 본격화되면서 지방 연안도시의 인구감소 현상 가속화
 - 전국·연안의 지방소멸위험도가 높아지고 있는 가운데 2023년 지방 연안은 소멸위험진입 단계에 포함
 - 인구감소에 따른 지방소멸 위기가 대두됨에 따라 2023년 지방시대위원회에서는 발전 주체가 중앙정부에서 지방정부 주도로 전환되어야 함을 강조
- 기존 항만 및 산업도시로서의 연안도시 쇠퇴 및 대응방안 필요
 - 연안도시는 과거 항만 및 산업도시로서 국가 및 지방의 경제 성장 주도
 - 국제사회의 경제질서 재편과 국내 산업구조 변화로 인구 유출·경제 침체에 따른 연안도시 쇠퇴 가속화

-
- 내륙도시와 어촌의 쇠퇴 및 활성화 방안에 대한 논의는 지속적으로 이루어져 왔으나 연안도시에 대한 논의 및 연구 수행 미진

2) 국정과제 연계성

- 지방소멸 방지, 균형발전 추진체계 강화(120번)
 - 지역이 선제적인 정책 대응을 추진하면 국가가 행·재정적으로 지원하는 방식을 활용하여 지역실정의 이해도가 높은 자치단체 주도로 지방소멸 대응 전략을 수립하고, 국가는 지방소멸대응기금 지원
- 지역사회회 자생적 창조역량 강화(119번)
 - 로컬브랜드 구축, 골목산업 육성, 초광역권 지역발전 투자협약 활성화, 지역 고유자산 활용 기반의 콘텐츠가 있는 도시재생 등 추진
- 풍요로운 어촌, 활기찬 해양(73번)
 - 해양바이오, 레저관광, 창업투자 등 신산업 활성화로 연안경제 활력을 증진

3) 연구의 목적

- 우리나라 주요 쇠퇴 지방 연안도시의 ‘쇠퇴가속력’ 및 ‘발전잠재력’을 진단·분석하여 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향과 대응방안 제시
 - 연안도시 쇠퇴 이론 검토
 - 연안도시 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석
 - 연안도시 쇠퇴 심층 분석
 - 연안도시 쇠퇴 대응방안 제시

2. 연구의 방법

1) 학술적 방법

- 연안도시 쇠퇴 이론 검토 및 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석
 - 도시관리 패러다임 변화, 연안도시 및 쇠퇴 개념 및 정의, 연안도시의 쇠퇴 구조 및 논의 동향, 우리나라 도시쇠퇴 대응 제도·정책사업, 국내외 도시 쇠퇴 대응 사례에 관한 문헌자료 수집·분석
- 연안도시 쇠퇴가속력 분석 및 심층 진단
 - 쇠퇴가속력의 개념, 분석 방법론 등을 파악하기 위한 문헌연구 수행
 - 쇠퇴가속력 분석 지표 선정을 위한 자문회의를 통해 전문가 의견 수렴
 - 쇠퇴가속력 분석 지표로 인구(인구증감률), 경제(생산가능인구 대비 종사자 수 비율) 선정
 - 쇠퇴가속력 종합 결과 중 상위 네 개 도시를 심층 진단 대상 도시로 선정(통영, 강릉, 군산, 목포)
 - OECD PSR 구조 분석 방법론을 본 연구의 목적에 맞게 수정하여 분석 대상 연안도시 심층 진단 실시

2) 정책화 방법

- 연안도시 쇠퇴 심층 진단 및 대응 현안 파악을 위한 정책협의회 개최
 - 연안도시 쇠퇴 심층 진단과 쇠퇴 대응 현안, 정책개선 수요 파악을 위해 심층 진단 연안도시로 선정된 경상남도 통영시 및 거제시, 강원도 강릉시, 전라북도 군산시, 전라남도 목포시 정책협의회 개최와 이해관계자 심층 인터뷰 실시

-
- 정책협의회는 주로 연안도시별 도시재생지원센터장, 도시재생 담당 공무원을 중심으로 연안도시의 쇠퇴 대응 관련 현장 여건과 정책개선 수요 중심으로 논의 진행
 - 지역활동가 등 도시쇠퇴 대응 관련 이해관계자들의 심층 인터뷰를 실시하여 민간에서 추진하고 있는 연안도시 쇠퇴 대응 현황, 연안도시별 쇠퇴 대응 한계 등에 관한 인터뷰 자료 취득

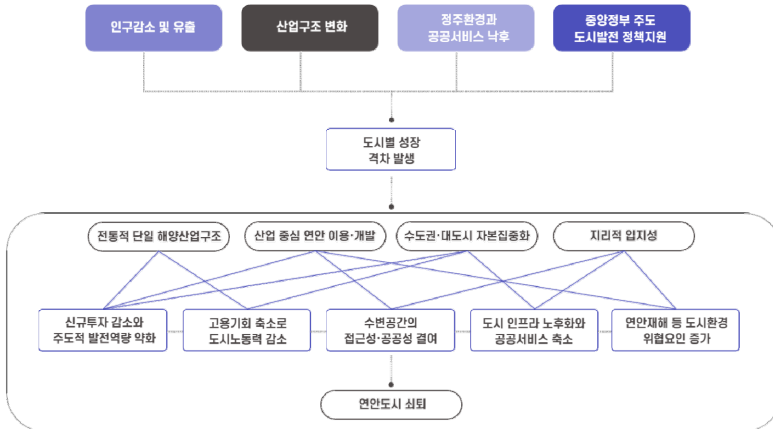
3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응을 위한 연안도시·쇠퇴 개념 정립
 - 연안도시를 연안 지자체 74개소 중 연안해역을 접하고, 지방 시 또는 군에 해당하며 인구 5만 명 이상인 도시로 정의
 - 연안도시 쇠퇴를 인구 및 경제구조의 변화에 따라 인구감소와 경제 침체가 가속화되는 현상으로 정의
- 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응을 위한 연안도시 쇠퇴 구조 분석
 - 도시쇠퇴는 쇠퇴 과정에 따라 인구의 감소 및 유출, 산업구조 변화에 따른 경제 침체, 정주환경과 공공서비스 낙후, 중앙정부 주도 도시발전 정책지원이 주요 쇠퇴 동인으로 작용
 - 연안도시는 지역기반 제조업, 수산업 등 전통적 단일 해양산업구조, 항만·공업단지 개발 등 산업 중심의 연안 개발·이용, 수도권 및 대도시로의 사회적 자본 집중화, 연안재해 등 지리적 입지성에 따라 쇠퇴 현상 발생
 - 연안도시 쇠퇴 현상으로 신규 투자 감소와 주도적 발전역량 약화, 고용기 회축소로 도시노동력 감소, 수변공간의 접근성·공공성 결여, 도시 인프라

노후화와 공공서비스 축소, 연안재해 등 도시환경 위협요인 증가가 있으며, 이러한 쇠퇴 현상이 복합적으로 발생하면서 도시를 쇠퇴시킴

〈요약 그림 1〉 연안도시 쇠퇴 구조



자료: 저자 작성

■ 주요 지방 연안도시 쇠퇴가속력 분석

- 쇠퇴가속력은 인구증감률의 변화와 생산가능인구 대비 종사자 비율의 변화를 분석하였으며, 2021년 기준 인구 5만 명 이상 50만 명 미만의 중소도시(32개)를 대상으로 쇠퇴가속력 측정
- 인구와 경제 쇠퇴가속력 분석 결과를 통해 종합 쇠퇴가속력 지수 산정
- 분석 결과 전라남도 목포가 가장 높은 쇠퇴가속력을 보였으며, 강원도 속초시, 경상남도 통영시, 강원도 동해시, 전라북도 부안군, 경상남도 거제시가 상대적으로 쇠퇴가속력이 높은 그룹(20%)으로 나타남
- 반대로 당진시·아산시·서천군·서산시 등 충청남도에 위치한 연안도시(보령시 제외)는 상대적으로 쇠퇴가속력이 낮았음
- 그 외에도 전라남도 영암군·광양시, 제주도 서귀포시, 경기도 김포시와

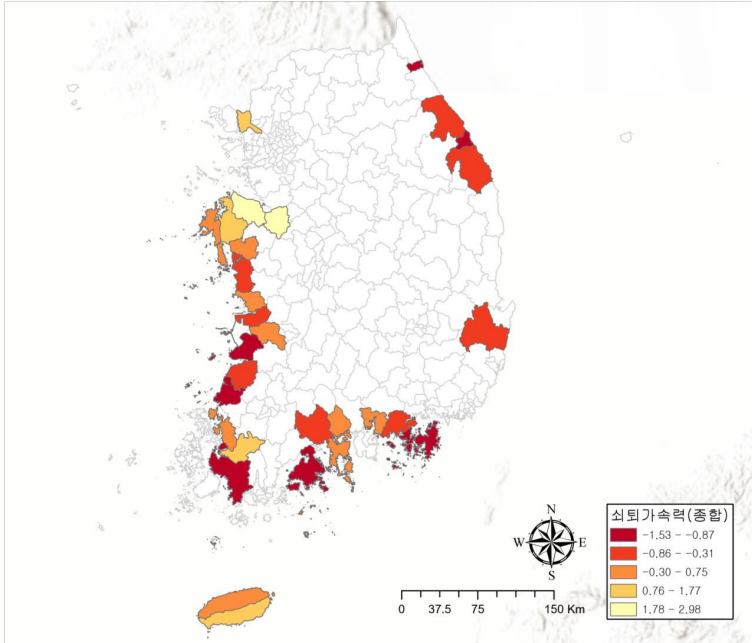
같은 지역도 쇠퇴가속력이 낮은 지역으로 분석됨

〈요약 표 1〉 지방 연안도시 종합 쇠퇴가속력 분석 결과

구분	시군구	종합 쇠퇴가속력 지수	구분	시군구	종합 쇠퇴가속력 지수
1	전남 목포시	-1.53	17	경북 경주시	-0.31
2	강원 속초시	-1.37	18	전남 여수시	-0.08
3	경남 통영시	-1.12	19	충남 홍성군	0.13
4	전남 해남군	-1.11	20	충남 태안군	0.20
5	강원 동해시	-1.05	21	전북 김제시	0.25
6	전북 부안군	-1.05	22	제주 제주시	0.26
7	경남 거제시	-1.02	23	전남 무안군	0.51
8	전남 고흥군	-0.98	24	경남 사천시	0.59
9	전남 영광군	-0.87	25	전남 광양시	0.67
10	전북 고창군	-0.75	26	충남 서천군	0.75
11	전남 순천시	-0.64	27	충남 서산시	0.96
12	경남 고성군	-0.63	28	경기 김포시	1.40
13	강원 강릉시	-0.60	29	제주 서귀포시	1.49
14	강원 삼척시	-0.58	30	전남 영암군	1.77
15	전북 군산시	-0.53	31	충남 아산시	2.62
16	충남 보령시	-0.35	32	충남 당진시	2.98

자료: 저자 작성

〈요약 그림 2〉 지방 연안도시 종합 쇠퇴가속력 분석 결과



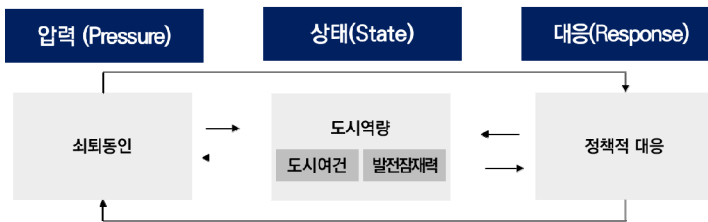
자료: 저자 작성

■ 심층 진단 대상 지방 연안도시 선정

- 연안도시의 쇠퇴유형 분류를 위해 인구와 경제 쇠퇴가속력을 각각의 축으로 설정해 산포도를 작성하고, 산포도의 사분면에 따라 연안도시들을 그룹·유형화함
- 본 연구에서는 쇠퇴하는 지역의 심층 진단을 위해 인구와 경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 HH유형의 도시에서 심층 진단 대상 도시 선정(경상남도 통영시, 강원도 강릉시, 전라북도 군산시, 전라남도 목포시)

- 지방 연안도시 쇠퇴 심층 진단 및 쇠퇴 대응 현안 도출
 - OECD의 PSR 구조에서 사회적 관점을 적용한 프레임을 활용하여 연안도시의 쇠퇴를 심층적으로 진단하며, 이와 동시에 연안도시의 쇠퇴 가속화를 완화하고, 대응을 극대화하는 연안도시의 발전잠재력을 함께 파악함
 - 인구밀도 변화와 지역산업의 발달 및 산업구조의 변화는 도시화와 같은 도시 공간의 이용 변화를 동반하므로, 토지피복도를 이용해 토지이용 현황 및 변화와 공간의 파편형태를 분석하는 경관지수 도출
 - 정책협의회 개최 결과를 바탕으로 연안도시의 쇠퇴 대응 현안을 연안도시의 인구, 경제, 공간, 문화, 정책으로 구분하여 도출

〈요약 그림 3〉 연안도시 쇠퇴 진단 분석체계



자료: 저자 작성

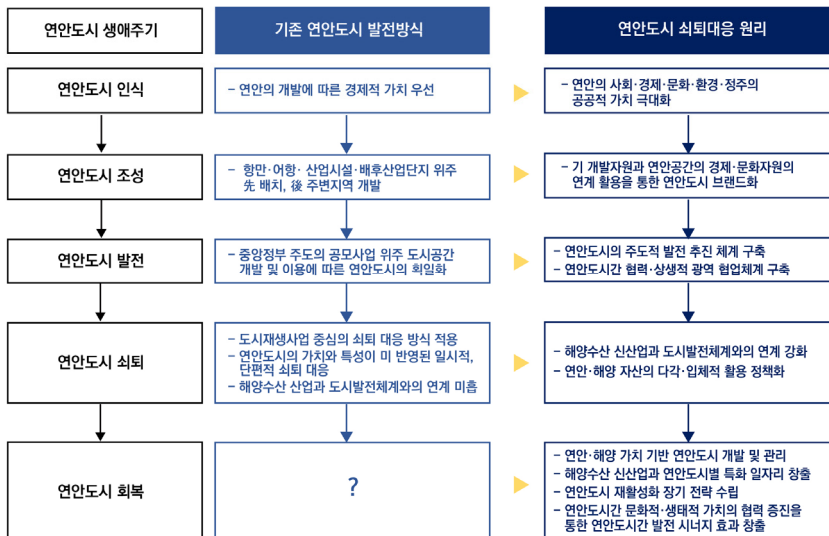
- 연안도시 쇠퇴 동인과 발전가능성 전망
 - 선행분석 결과를 토대로 우리나라 연안도시의 쇠퇴 동인을 전통적 단일산업구조의 구성, 연안·해양의 국토개발 대체공간으로 활용, 국가 주도의 연안도시 개발·이용, 연안·해양환경 위협요인 증가로 구분하여 동인별 파급영향 파악
 - 연안도시 쇠퇴 동인에 대한 연안도시형 쇠퇴 대응 구조가 마련되어야 하므로 쇠퇴 동인과 파급효과에 따라 연안도시의 해양수산 신산업 발전거점으로 활용, 해양문화자산의 다각·입체적 활용, 항만·어항 중심 연안도시 경

제·문화 생활공간 창출, 연안재해를 고려한 회복탄력성 강화에 따른 연안 도시의 가치 회복과 발전가능성에 대한 연안도시의 쇠퇴 대응을 전망함

■ 연안도시 쇠퇴 대응 원리와 기본방향

- 연안·해양의 가치와 인식이 증진되고 있는 시점에서 기존 도시의 쇠퇴 대응의 원칙·원리와는 다른 연안도시의 가치와 특성을 담은 쇠퇴 대응 원리 제시가 필요함
- 유기체적인 관점에서 연안도시의 생애주기(인식 → 조성 → 발전 → 쇠퇴 → 회복)별 발전 방식을 살펴봄으로써 과거의 발전 방식에서 벗어나 연안 도시의 생애주기별 맞춤형 쇠퇴 대응 원리 제시

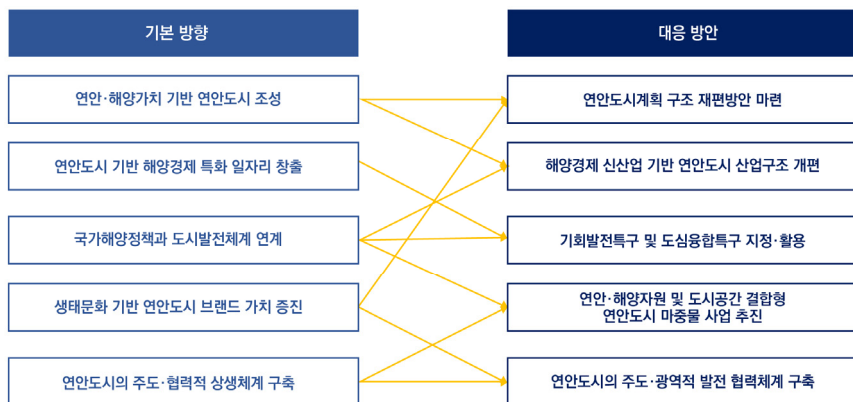
〈요약 표 2〉 연안도시 생애주기별 쇠퇴 대응 원리



자료: 저자 작성

- 쇄퇴 동인부터 대응 원리까지의 내용을 종합하여 연안도시 쇄퇴 대응의 기본방향 설정
- 연안도시 쇄퇴 대응 기본방향은 ① 연안·해양가치 기반 연안도시 조성, ② 연안도시 기반 해양경제 특화 일자리 창출, ③ 국가해양정책과 도시발 전체계 연계, ④ 생태문화 기반 연안도시 브랜드 가치 증진, ⑤ 연안도시의 주도·협력적 상생체계 구축으로 설정

〈요약 표 3〉 연안도시 쇄퇴 대응 기본방향 및 방안



자료: 저자 작성

■ 연안도시 쇄퇴 대응방안(정책과제) 제시

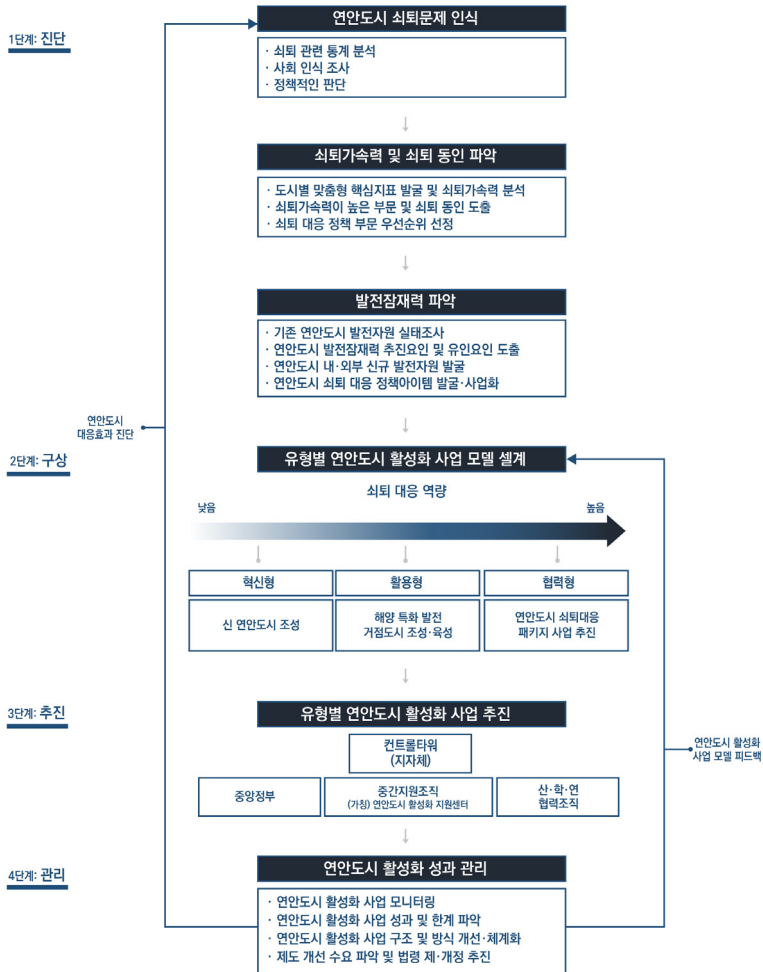
- 첫째, 연안도시계획 구조 재편방안 마련에서는 지방 연안의 도시계획 수립 과정에서 해양수산 정책과 추진 사업이 연안도시 쇄퇴 대응 관련 직간접적 효과 파악 및 계획 반영, 연안도시계획 구조 재편 시 사업 단위의 공간 범위가 아닌 해양-연안-배후지역(내륙)에 대한 도시계획 차원의 공간 범위 설정 및 관리계획 수립 절차 도입, 도시계획 내 연안·해양자원 기반 공동 연안도시 쇄퇴 대응 정책과제 마련, 시민참여 기반 연안도시 쇄퇴 대응 전략 마련을 세부 방안으로 제시

- 둘째, 해양경제 신산업 기반 연안도시 산업구조 재편에서는 다양한 해양활동을 연계한 산업구조 재편과 지역특화 해양혁신 생태계 구축, 해양수산 신산업 육성과 지식·인재 양성의 연계 추진을 세부방안으로 제시
- 셋째, 연안도시 기회발전특구 및 도심융합특구 지정·활용의 세부 방안으로 ‘기회발전특구’의 적극적 활용으로 연안도시 성장동력 확보, 연안 광역지자체 주도의 ‘도심융합특구’ 사업 추진으로 신성장 거점공간 조성을 통한 연안도시 활성화 기반 마련 제시
- 넷째, 연안·해양자원 및 도시공간 결합형 연안도시 마중물 사업 추진의 세부 방안으로 연안도시의 노후된 건축과 인프라, 수변공간의 개선사업 추진, 연안도시 경제생태계 회복 등 제시
- 다섯째, 연안도시의 주도·광역적 발전 협력체계 구축에서는 협력 주체별(연안 지자체, 중앙정부, 중간지원조직 등)로 필요한 역할 제시

2) 정책화 방안

- 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축과 연안도시 성장거점형 비즈니스 네트워크 구축·운영을 정책화 방안으로 제시
- 연안 육역공간의 효율·체계적 관리를 도모하고 연안도시만의 정체성 확립과 경쟁력, 매력도 증대를 위한 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축 필요
- 1단계는 쇠퇴 진단 단계로 연안도시 쇠퇴 문제 인식, 쇠퇴가속력 및 쇠퇴요인과 발전잠재력을 파악함. 2단계는 사업 모델 구상 단계로 진단 결과를 바탕으로 유형별 연안도시 활성화 사업 모델을 설계함. 3단계는 사업 추진 단계로 유형별 연안도시 활성화 사업을 추진함. 4단계는 사업 관리 단계로 연안도시 활성화 성과를 관리함
- 정책이행의 현실성과 실효성을 반영하여 발전 대상 공간범위를 성장거점 연안도시 단위로 설정하는 성장거점형 비즈니스 네트워크형 발전 방안 제시

〈요약 그림 4〉 단계별 연안도시 쇠퇴 대응체계



자료: 저자 작성

4. 기대효과

1) 정책적 기대효과

- 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응 정책 패러다임 전환의 필요성 제시
- 우리나라 지방 연안도시를 대상으로 쇠퇴 대응 심층 분석을 실시하였으며, 분석 결과를 토대로 도시쇠퇴에 대응할 수 있는 해결책을 연안·해양이 보유하고 있는 발전잠재력의 발굴·활용 차원에서 제시
- 연안·해양 가치 기반 연안도시 쇠퇴 대응 방식 마련
- 연안도시의 쇠퇴 동인 및 파급효과와 연안·해양 중심의 도시 발전가능성에 대한 이해를 바탕으로 연안도시의 쇠퇴 대응 전략을 실현할 수 있는 정책대안을 제시하여 기존 도시쇠퇴 대응 방식과의 차별성 확보

2) 사회경제적 기대효과

- 개발사업 위주의 쇠퇴 대응 방식이 아닌 근본적인 부문별 개선 대책 제시를 통해 사회경제적 정책 개발 비용 절감 효과 창출 가능
- 기존 연안도시의 쇠퇴 대응 방식은 연안·해양의 공간적 기능에 집중하여 개발과 활용 중심의 사업방안을 모색하고자 하였으며, 그로 인해 사업의 중복성, 예산 낭비 등의 문제가 발생할 경우 사업의 효과 창출 미흡
- 연안도시 쇠퇴 대응에 있어 근본적으로 개선되어야 할 부문인 도시계획, 산업구조, 개발 방식, 정책사업, 추진체계 측면에서 종합적으로 제시
- 특히, 정책적 대응방안에 포함되어야 할 정책 대상, 이행 방식, 참고 예시, 유의 사항을 구체적으로 제시함으로써 대응방안의 정책적 구체성과 실효성 제고



EXECUTIVE SUMMARY

A Study on the Decline of Coastal Cities and Countermeasures

Chang-Woo Kang · Il-Sun Choi · Sang-Hyeok Lee · Yelim Kim

1. Background and Purpose

1) Background

- Coastal cities in need of response due to the increasing risk of regional extinction
- The decline of population in coastal cities has accelerated in tandem with the nation's low birth rates, aging population, and youth migration
- The nationwide risk of regional extinction has heightened, particularly in coastal regions, with 2023 marking a pivotal point, as these coastal areas enter a critical phase of heightened risk of regional extinction.
- With the looming threat of regional extinction due to population decline, the 2023 Presidential Committee for Decentralization and Balanced Development emphasizes the shift of

developmental control from the central government to local authorities.

- **Necessity for addressing the decline of coastal cities, which were formerly ports and industrial hubs**
- Coastal cities have historically played a leading role in national and local economic growth as ports and industrial centers
- However, the global economic restructuring and changes in domestic industrial structures have accelerated the decline of coastal cities through population migration and economic downturns
- While discussions on the decline and revitalization strategies for inland cities and rural areas have been ongoing, similar discussions and research for coastal cities remain insufficient.

2) Relevance to National Projects

- **Preventing Regional Extinction, Strengthening Balanced Development Initiatives (No. 120)**
- By proactively pursuing regional policies, the nation leverages financial and administrative support methods to empower local autonomous bodies with a high understanding of regional conditions to develop strategies to counter regional extinction. The national government provides support through the Regional Extinction Response Fund.
- **Strengthening the Self-Sustaining Creative Capacity of Local Communities (No. 119)**

- Initiatives include establishing local brands, fostering small-scale industries, activating investment agreements for the development of super-regional areas, and revitalizing urban regeneration based on utilizing unique regional assets and contents.
- **Thriving Coastal Areas and Vibrant Fishing Villages (No. 73)**
- Stimulating coastal economies through the activation of new industries such as marine biotech, leisure tourism, entrepreneurial investment, aiming to enhance vitality in the coastal economy.

3) Purpose

- Diagnosing and analyzing the "Decay Acceleration" and "Development Potential" of major declining regional coastal cities in South Korea to propose strategies and measures for coping with coastal city decline.
- Review of theories on coastal city decline
- Analysis of current situations and cases in coping with coastal city decline
- In-depth analysis of coastal city decline
- Proposing strategies and measures to address coastal city decline

2. Methodology

1) Academic methodology

-
- Review and analysis of coastal city decline theory and case studies in coping with decline
 - Collecting and analyzing literature on paradigm shifts in urban management, concepts and definitions of coastal city decline, decline structure and trends in coastal cities, domestic responses to urban decline (policies and programs), and literature on domestic and international cases of urban decline response.
 - Analysis and in-depth diagnosis of decline acceleration in coastal cities:
 - Conducting a literature review on the concept and methodology of decline acceleration
 - Expert consultation for selecting indicators for analyzing decline acceleration
 - Selection of indicators for decline acceleration analysis, such as population (population growth rate) and economy (employment rate relative to working-age population)
 - Selecting the Top 4 cities with accelerated decline for in-depth diagnosis (Tongyeong, Gangneung, Gunsan, Mokpo)
 - Utilizing and adjusting the OECD PSR Structural Analysis Methodology to perform in-depth diagnosis on the selected coastal cities for this study

2) Policy-making methods

- Hosting policy council meetings for in-depth diagnosis and assessment of coastal city decline and coping mechanisms

- Organizing policy council meetings to delve into the issues of coastal city decline, assess the current situation, and identify policy improvements. The meetings involve conducting an in-depth diagnosis of selected coastal cities: Mokpo in Jeollanam-do Province, Gunsan in Jeollabuk-do Province, Gangneung in Gangwon-do Province, Tongyeong, and Geoje in Gyeongsangnam-do Province.
- The council meetings primarily involve city regeneration center directors and officials responsible for urban revitalization from each coastal city. The discussions revolve around the on-site conditions concerning decline and the demand for policy enhancements to address coastal city decline.
- Conducting in-depth interviews with stakeholders involved in these coastal cities to understand their perspectives and insights regarding the current status and limitations in coping with coastal city decline.

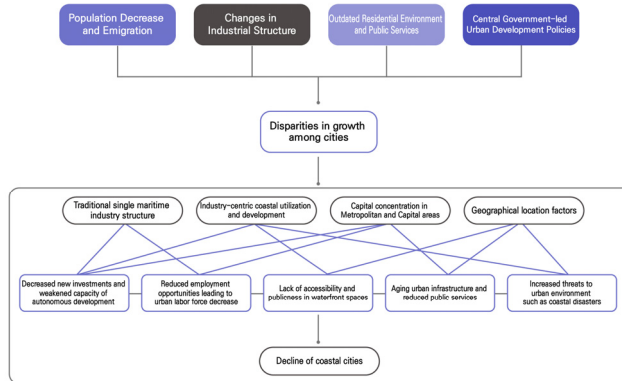
3. Result

1) Summary

- Establishment of concepts regarding coastal city decline for coping strategies in South Korea
- Coastal cities were defined as cities within provinces or counties among the 74 local government units that border coastal areas with populations exceeding 50,000 people.

-
- The decline of coastal cities was defined as the acceleration of population decline and economic recession due to changes in population and economic structures.
 - **Structural analysis of coastal city decline in South Korea for coping strategies**
 - Urban decline stems from various factors, including population decrease and out-migration, economic recession resulting from changes in industrial structures, inadequate living environments, and lagging public services, as well as the central government's urban development policies.
 - Coastal cities face decline due to factors such as reliance on traditional single-industry marine sectors like local-based manufacturing and fisheries, industrial-centric coastal development and usage through port and industrial zone developments, social capital concentration towards metropolitan and capital regions, geographical vulnerability to coastal disasters, among others.
 - The decline of coastal cities is characterized by a reduction in new investments, a weakened capacity for autonomous development, fewer employment opportunities, lack of accessibility and publicness in waterfront spaces, aging urban infrastructure, reduced public services, and increased threats to urban environments. These compounded factors contribute to the decline of these cities.

〈Picture 1〉 Decline Structure of Coastal Cities



Source: Prepared by the Authors

- **Analysis of decline acceleration in major coastal cities**
 - The acceleration of decline was assessed by analyzing changes in population growth rates and the ratio of employed individuals among the working-age population. This analysis targeted small and medium-sized cities (32 in total) with populations ranging from over 50,000 to less than 500,000, based on 2021 census data.
 - A composite decline acceleration index was computed by examining the results of the population and economic decline acceleration analyses.
 - According to the analysis, Mokpo in Jeollanam-do exhibited the highest decline acceleration. Additionally, Sokcho in Gangwon-do, Tongyeong in Gyeongsangnam-do, Donghae in Gangwon-do, Buan in Jeollabuk-do, and Geoje in Gyeongsangnam-do were identified as belonging to the relatively higher acceleration group (20%) in terms of decline.

- Conversely, coastal cities in Chungcheongnam-do, excluding Boryeong, showed relatively lower decline acceleration.
- Furthermore, regions like Yeongam-gun and Gwangyang-si in Jeollanam-do, Seogwipo-si in Jeju-do, and Gimpo-si in Gyeonggi-do displayed lower decline acceleration rates.

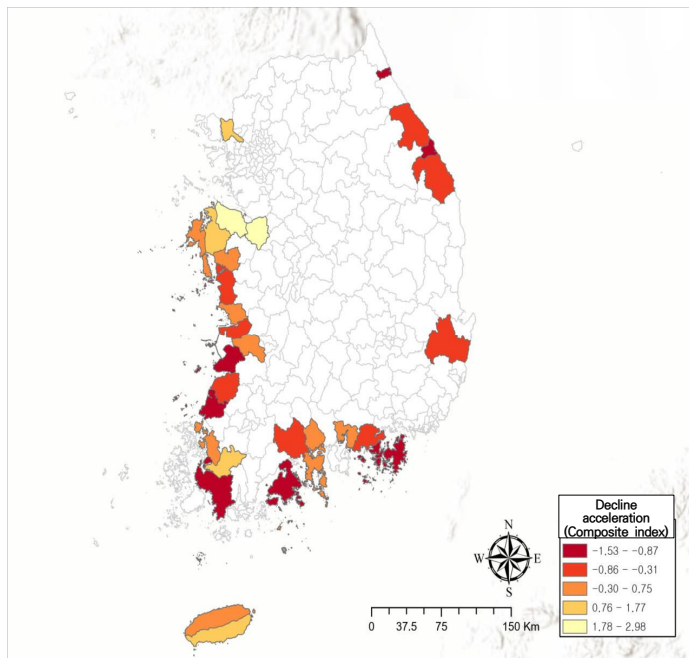
〈Table 1〉 Results of Regional Coastal Cities Overall Decline Acceleration Analysis

Category	City or County	Composite Decline Acceleration Index	Category	City or County	Composite Decline Acceleration Index
1	Jeollanam-do, Mokpo City	-1.53	17	Gyeongsangbuk-do, Gyeongju City	-0.31
2	Gangwon-do, Sokcho City	-1.37	18	Jeollanam-do, Yeosu City	-0.08
3	Gyeongsangnam-do, Tongyeong City	-1.12	19	Chungcheongnam-do, Hongseong County	0.13
4	Jeollanam-do, Haenam County	-1.11	20	Chungcheongnam-do, Taean County	0.20
5	Gangwon-do, Donghae City	-1.05	21	Jeollabuk-do, Gimje City	0.25
6	Jeollabuk-do, Buan County	-1.05	22	Jeju-do, Jeju City	0.26
7	Gyeongsangnam-do, Geoje City	-1.02	23	Jeollanam-do, Muan County	0.51
8	Jeollanam-do, Goheung County	-0.98	24	Gyeongsangnam-do, Sacheon City	0.59
9	Jeollanam-do, Yeonggwang County	-0.87	25	Jeollanam-do, Gwangyang City	0.67
10	Jeollabuk-do, Gochang County	-0.75	26	Chungcheongnam-do, Seochon County	0.75
11	Jeollanam-do, Suncheon City	-0.64	27	Chungcheongnam-do, Seosan City	0.96

12	Gyeongsangnam-do, Goseong County	-0.63	28	Gyeonggi Province, Gimpo City	1.40
13	Gangwon-do, Gangneung City	-0.60	29	Jeju Island, Seogwipo City	1.49
14	Gangwon-do, Samcheok City	-0.58	30	South Jeolla Province, Yeongam County	1.77
15	Jeollabuk-do, Gunsan City	-0.53	31	Chungcheongnam Province, Asan City	2.62
16	Chungcheongnam-do, Boryeong City	-0.35	32	Chungcheongnam Province, Dangjin City	2.98

Source: Prepared by the Authors

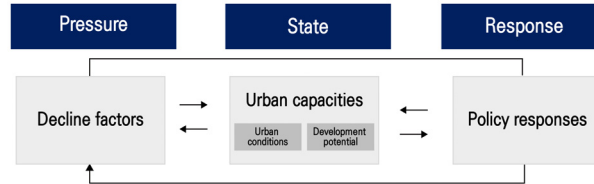
〈Picture 2〉 Decline Acceleration of Regional Coastal Cities (Composite Index)



Source: Prepared by the Authors

-
- Selection of coastal cities subject to in-depth diagnosis
 - To classify the decline types of coastal cities, a scatter plot was created using population and economic decline acceleration as axes, grouping and categorizing coastal cities based on the quadrants of the scatter plot.
 - In this study, cities with high population and economic decline acceleration falling into the HH category were selected as target cities for in-depth diagnosis of declining regions (Mokpo in Jeollanam-do, Tongyeong in Gyeongsangnam-do, Gangneung in Gangwon-do, Gunsan in Jeollabuk-do).
 - Deriving issues of decline and response in local coastal cities
 - Utilizing the OECD's PSR framework with a social perspective, a profound diagnosis of coastal city decline is conducted. Simultaneously, efforts are made to identify the development potential of coastal cities to mitigate the acceleration of their decline and maximize response.
 - Changes in population density and regional industry, as well as the evolution of industrial structures, accompany shifts in urban spatial utilization such as urbanization. Therefore, a land cover index is employed to analyze land use status and changes, including spatial fragmentation.
 - Drawing from the outcomes of policy forums, the study delineates issues in response to decline in coastal cities, segregated into population, economic, spatial, cultural, and policy domains.

〈Picture 3〉 Framework for Diagnosing the Decline of Coastal Cities



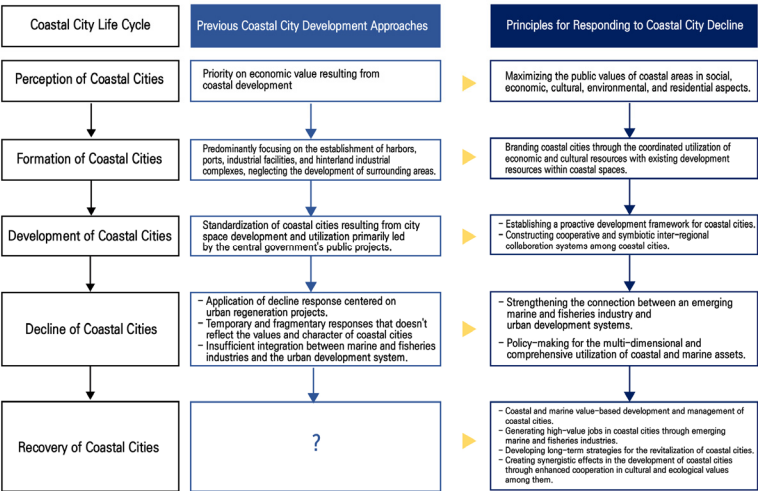
Source: Prepared by the Authors

- Decline factors and development potential outlook in coastal cities
 - Based on preliminary analyses, identifying the causes of decline in South Korean coastal cities involves segmenting the impacts according to the structure of traditional single-industry development, alternative utilization of coastal and marine areas in national-led coastal city development, and increasing threats to coastal and marine environments.
 - Developing a response structure specific to the decline factors in coastal cities is imperative. Considering the repercussions, using the decline factors to transform coastal cities into hubs for marine and fishery emerging industries, multi-dimensional utilization of marine cultural assets, creating economic and cultural living spaces centered around ports and harbors, and enhancing coastal city resilience against disasters are crucial for restoring value and exploring the potential for coastal city development.
- Principles and fundamental directions for addressing coastal city decline
 - At a time when the value and perception of coastal and marine areas are increasing, there's a need to propose principles for

addressing decline in coastal cities that encapsulate the unique values and characteristics distinct from the traditional urban decline responses.

- Viewing cities as organic entities, exploring development approaches for each phase of a coastal city's life cycle (perception, creation, development, decline, recovery) would offer tailored principles for responding to decline, moving beyond historical development approaches and aligning with the life cycle of coastal cities.

〈Table 2〉 Principles for Decline Response in Coastal Cities throughout Their Life Cycle

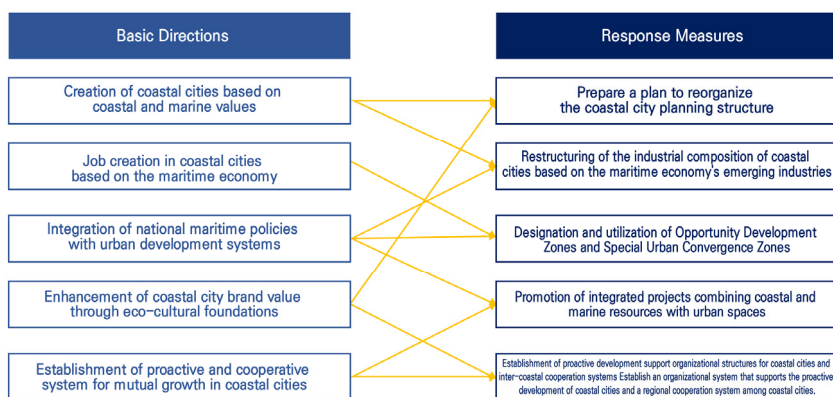


Source: Prepared by the Authors

- The causes and response principles of decline were summarized to form the basic direction for addressing the decline of coastal cities.
- The fundamental direction for responding to the decline of coastal

cities involves: ① Establishing coastal cities based on maritime and oceanic values, ② Creating specialized employment in the maritime economy based on coastal cities, ③ Linking national maritime policies with urban development systems, ④ Enhancing the brand value of coastal cities based on eco-cultural elements, and ⑤ Establishing a proactive and cooperative symbiotic system within coastal cities.

〈Table 3〉 Basic Directions and Measures for Responding to the Decline of Coastal Cities



Source: Prepared by the Authors

- Proposal of measures to address coastal city decline (policy tasks)
 - First, in preparing a plan to reorganize the coastal city planning structure, it involves understanding the direct and indirect effects of maritime and fisheries policies and initiatives during the local coastal urban planning process. It suggests planning and managing procedures that encompass not just individual project spaces but also the marine-coastal-hinterland (inland) areas in urban planning, integrating policies to combat coastal city decline based on coastal

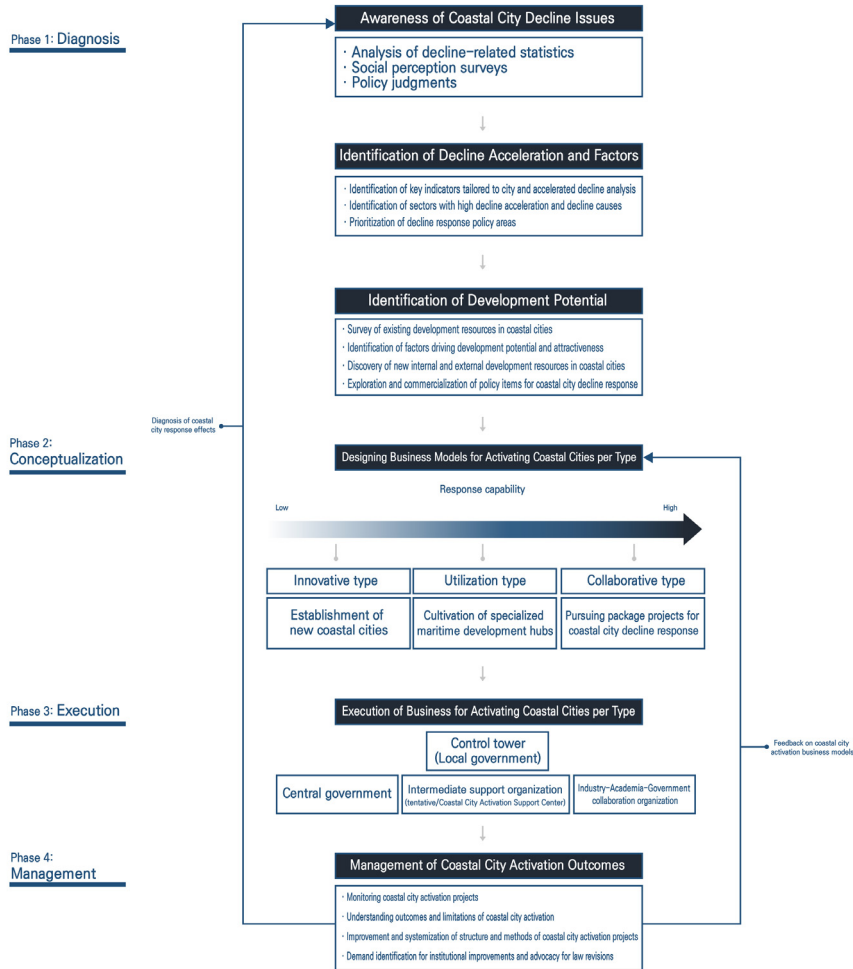
and marine resources within urban planning, and establishing strategies for citizen participation-based responses to coastal city decline.

- Second, in restructuring the industrial composition of coastal cities based on emerging industries in the maritime economy, it involves restructuring industrial compositions by integrating various maritime activities and constructing specialized ecosystems for maritime innovation. This includes fostering emerging maritime and fisheries industries and promoting knowledge and talent development.
- Third, as part of utilizing Opportunity Development Zones and Special Urban Convergence Zones, active utilization of Opportunity Development Zones secures growth momentum for coastal cities, while the initiative to establish "Special Urban Convergence Zones" led by coastal metropolitan areas aims to create new growth hubs and activate coastal cities.
- Fourth, in promoting of integrated projects combining coastal-marine resources and urban spaces, specific plans are proposed for the revitalization of aged buildings, infrastructure, and improvement of waterfront spaces in coastal cities, alongside initiatives for the revival of the economic ecosystem in coastal cities.
- Finally, in establishing a proactive and regional cooperative development system for coastal cities, it outlines the roles necessary for each collaborating entity (coastal local authorities, central government, intermediary support organizations, etc.).

2) Policy recommendations

- Proposal for establishing a coastal city decline response system and policy formulation for building and operating growth-centric business networks
- Efforts are needed to ensure efficient and systematic management of the coastal terrestrial space, establishing the unique identity, competitiveness, and attractiveness of coastal cities in response to their decline.
- Phase 1 involves the diagnosis of decline, aiming to recognize the issues related to coastal city decline, identifying the acceleration and factors contributing to it, and assessing potential for development. Phase 2 focuses on conceptualizing business models based on the diagnosis results, designing activation models tailored to different types of coastal cities. Phase 3 entails the execution of activation projects specific to each type of coastal city. Phase 4 involves managing the outcomes of coastal city activation efforts.
- A growth-centric business network development model is suggested, reflecting the practicality and effectiveness of policy implementation, setting growth hubs within coastal cities as the target spatial units.

〈Picture 4〉 Coastal City Decline Response System by Phase



Source: Prepared by the Authors

4. Expected Outcomes

1) Policy effects

- Presenting the necessity of shifting the paradigm of policies responding to coastal city decline in South Korea
- In-depth analysis was conducted on decline response concerning local coastal cities in South Korea. Solutions to urban decline were proposed based on the exploration and utilization of the developmental potential inherent in coastal and marine resources.
- Formulating coastal city decline response strategies based on coastal and marine values
- Understanding the causes and ripple effects of coastal city decline, as well as the potential for urban development centered around coastal and marine aspects, this study was able to present policy alternatives for responding to coastal city decline. Such methods secured differentiation from conventional approaches to urban decline response.

2) Social and economic effects

- Proposing fundamental sectoral improvement measures, not development-centric decline response methods, to generate socio-economic cost reduction
- Traditional approaches to coastal city decline have concentrated on

spatial functionalities of coastal and marine areas, seeking development and utilization-focused project strategies. Consequently, issues such as project duplications and budget inefficiencies have hindered effective outcomes.

- Comprehensive proposals are offered concerning the fundamental areas that require improvement in coastal city decline response, including urban planning, industrial structure, development methods, policy initiatives, and execution systems.
- Particularly, this research improves the policy specificity and effectiveness in response measures by presenting policy targets, implementation methods, reference examples, and cautionary considerations within the proposed response measures.

01

서론

제1절 연구 배경 및 필요성

우리나라의 저출생, 초고령화, 청년인구 유출 등 인구리스크가 본격화되면서 지방 연안도시의 인구감소 현상도 가속화되었다. 2001년 대비 2021년 인구 10만 명 미만의 지방 연안도시의 총인구수는 4,210백 명 감소한 것으로 나타났다. 지방의 총인구 감소 및 유출로 인한 지방소멸 위기가 대두되고 있는 상황에서 우리나라 2023년 지방소멸위험지수는 전국 0.66, 연안 0.60, 지방 연안 0.47로 2020년과 같은 경향을 나타낸다. 이 중에서 특히 지방 연안은 2020년 지수 대비 0.11 감소하여 지방소멸위험도 수준이 더욱 높아졌다. 2020년에 지방 연안은 지방소멸위험 분류기준에 따라 주의 단계에 해당하였으나, 2023년에는 소멸위험진입 단계로 진입하여 소멸위험지역으로 분류되었다(〈표 1-1〉 참고).¹⁾ 이처럼 전국·연안의 지방소멸위험도가 높아지고 있는 가운데 지방의 연안도시들도 이러한 추세에 따라 지방소멸, 도시쇠퇴 문제가 가시화되고 있다.

1) 지방소멸위험지수 0.5 이상~1.0 미만은 소멸위험주의 단계, 0.2 이상~0.5 미만은 소멸위험진입 단계로 소멸위험진입 단계부터 소멸위험지역으로 분류됨(한국고용정보원(검색일: 2023.8.20.))

〈표 1-1〉 지방 연안 소멸위험 현황

연도	전국		연안		지방 연안	
	지수	등급	지수	등급	지수	등급
2020년	0.77	주의	0.70	주의	0.58	주의
2023년	0.66	주의	0.60	주의	0.47	소멸위험 진입 단계

주: 지방 연안은 우리나라 수도권을 제외한 연안 지자체를 의미함

자료: 황재희 외(2022), p. 3; 한국고용정보원(검색일: 2023.8.20.) 바탕으로 저자 작성

현재 우리나라 도시쇠퇴 수준의 척도로 활용되고 있는 활성화 지역 진단 지표²⁾에 따른 연안 읍면동의 쇠퇴 진단 결과를 살펴보면, 분석 대상 전국 연안 읍·면·동 1,097개소 중에서 인구사회 부문 쇠퇴지역은 890개소(81.1%)로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 물리환경 부문의 쇠퇴지역은 723개소(65.9%), 산업경제 쇠퇴지역은 83개소(7.6%)에 해당한다. 이는 전국 읍·면·동의 쇠퇴 비중과 같다(〈표 1-2〉 참고).

〈표 1-2〉 2021년 전국·연안의 읍·면·동 쇠퇴 진단 결과

구분	분석 대상 읍·면·동 수	인구사회 쇠퇴 해당 지역	물리환경 쇠퇴 해당 지역	산업경제 쇠퇴 해당 지역
전국	3,537	2,929	2,459	351
전국 연안	1,097	890	723	83

자료: 도시재생종합정보체계, 도시쇠퇴현황(21.12월 기준)(검색일: 2023.8.20.) 통계자료를 바탕으로 저자 작성

저출생, 고령화에 따른 인구감소는 특정 첨단기술 집약산업이 발전한 도시를 제외한 대부분의 도시에서 사회경제적 활동을 위축시킴으로써 도시의 발전역량이 낮아져 지방 연안도시의 쇠퇴와 소멸위험을 초래한다. 이렇듯 지방소멸위험에 대한 우려가 강조되는 국내 사회 여건에 따라 정책적

2) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법) 제13조에 의거하여 도시재생 활성화 지역을 지정하기 위하여 적용되는 지표

대응도 달라지고 있다. 2023년 지방시대위원회에서는 인구감소에 따른 지방소멸 위기가 대두됨에 따라 발전 주체가 중앙정부에서 지방정부 주도로 전환되어야 함을 강조하며 국가 발전 비전으로 살기 좋은 지방시대를 선포하였다.

이처럼 현재 연안도시는 지방소멸위험과 더불어 사회·경제·환경 등 다양한 부문에서 쇠퇴 현상을 보이고 있다. 이는 일시적인 특수현상으로 나타난 것이 아니며, 사회경제 여건 변화의 흐름 안에서 발생한 것이기 때문에 연안도시 발전의 변천과정을 이해하는 관점에서 대응방안을 모색하는 것이 필요하다. 특히 연안도시는 과거 항만도시이자 산업도시로 인식되며, 우리나라 경제 성장을 견인하는 역할을 도맡았다. 이러한 시대적 배경에서 연안도시는 항만물류업, 제조업 등 특정 산업에 대한 의존도가 높아 관련 지역 주력산업이 침체하면 지역경제에 직접적인 영향을 준다.³⁾ 이러한 연안도시의 성장 여건과 일반적인 도시쇠퇴 요인들이 복합적으로 작용하면서 연안도시의 쇠퇴는 가속화되었고, 이는 연안도시의 경쟁력과 도시민의 삶의 질 저하로 이어지게 된다.

그럼에도 불구하고 내륙도시와 어촌의 쇠퇴 및 활성화 방안에 대한 논의는 오랫동안 지속적으로 이루어져 왔으나 연안도시에 대한 구체적인 연구는 미진하다. 쇠퇴에 대응해야 하는 공간을 단순히 도시와 어촌으로만 구분하는 이분법적 사고로 연안도시는 지역 쇠퇴 현상에 대응하기 위한 관리의 사각지대가 되었다. 연안도시의 인구감소·유출, 전통 해양산업 중심의 단일 전통산업구조, 도시 인프라 노후화, 도시 난개발에 따른 수변공간의 접근·공공성 결여, 연안재해 증가 등의 다양한 연안도시 쇠퇴 현상에 대한 지방(연안도시) 주도의 정책적 대응이 부족한 실정이다. 연안 지자체별로 종합발전계획, 도시재생전략계획 등의 수립을 통해 도시쇠퇴 현상을 극복

3) 해양수산부(2021b), p. 16.

하고자 노력하고 있으나 연안도시만의 가치가 여전히 반영되지 못하고 있거나 훼손되어 있으며, 도시 부문별 단편적인 개발사업 추진으로 지속적인 발전가능성을 확보하기에는 부족하다. 연안도시의 내부적인 쇠퇴 요인과 발전 잠재 요인을 찾는 것도 중요하지만, 나아가 주변 도시와의 관계, 도시 공간과 해양공간 간의 관계 등을 종합적으로 고려하고 이해하는 데 한계가 있기 때문이다.

Papatheochari & Coccossis(2019)는 연안도시화에 따른 개발 압력 증가로 인한 연안 생태계 보호의 중요성을 고려하여 인간 활동 간의 상호 작용을 해결하기 위한 통합 접근 방식이 필요해졌음을 언급하였다. 이러한 인식 증진으로 연안 관리의 통합적 접근과 도시환경의 지속가능한 개발 관련하여 국가 차원에서 많은 정책이 추진되고 있다.⁴⁾ 우리나라는 현 정부의 국정과제 중 도시 분야에서 ‘지방소멸 방지, 균형발전 추진체계 강화(120번)’를 위해 지역이 선제적인 정책 대응을 추진하면 국가가 행·재정적으로 지원하는 방식을 활용하는데 지역실정의 이해도가 높은 자치단체 주도로 지방소멸 대응 전략을 수립하고, 국가는 지방소멸대응기금을 지원한다. 또한 ‘지역사회의 자생적 창조역량 강화(119번)’ 과제에서는 로컬브랜드 구축, 골목산업 육성, 초광역권 지역발전 투자협약 활성화, 지역 고유자산 활용 기반의 콘텐츠가 있는 도시재생 등을 추진하고자 한다. 해양 분야에서는 ‘풍요로운 어촌, 활기찬 해양(73번)’ 과제에서 해양바이오, 레저관광, 창업투자 등 신산업 활성화로 연안경제 활력을 증진시키고자 한다.⁵⁾

연안·해양에 대한 가치 인식이 증진되고 있는 사회적인 추세에서 연안도시가 쇠퇴하지 않고 성장하기 위해서는 연안·해양자원 기반 도시발전체계 구축(기반 구축)과 성장거점 연안도시의 조성·육성(도시 조성), 연안도시 간 해양의 문화·생태적·경제적 가치 공유 기반 협력 성장 네트워크 구축(지

4) Papatheochari & Coccossis(2019), p. 284.

5) 대한민국정부(2022), p. 124, pp. 196-197.

속적 운영·관리)이 필요하다. 이원화된 연안과 도시의 발전 정책은 기존 내륙도시 대비 연안도시의 차별성을 확보하고 정체성을 확립하는 데 한계요인으로 작용하며, 연안도시의 발전형태를 획일화시킬 수 있다. 따라서 연안도시의 발전잠재력을 발굴하여 도시경쟁력을 제고하기 위해서는 연안도시의 공간적 가치 및 특성과 그 공간에서 살아가는 연안도시민들의 삶의 상호작용 방식과 현상의 이해를 기반으로 한 연안도시 쇠퇴 대응 원리와 방안 제시가 필요하다.

제2절 연구 목적

연구의 목적은 지방 연안도시의 쇠퇴 가속화 수준(쇠퇴가속력)을 분석하고 주요 도시쇠퇴 요인과 대응 여건, 발전잠재력을 진단함으로써 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응 방향 및 방안을 제시하는 것이다. 본 연구는 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응 실태 분석, 주요 연안도시 쇠퇴가속력 분석, 주요 연안도시 쇠퇴 심층 진단, 연안도시 쇠퇴 대응 현안 분석을 통해 연안도시 쇠퇴 동인과 전망을 파악하고, 그에 따른 쇠퇴 대응 원리와 기본방향, 대응방안을 제시함으로써 연안도시 경쟁력 강화를 위한 쇠퇴 대응에 대한 제도적 기반 구축에 기여할 것으로 예상된다. 이 연구의 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 이론 검토를 통해 우리나라 도시관리 패러다임의 변화를 이해하고 연안도시 쇠퇴 개념을 정립하고자 하며, 연안도시 쇠퇴 대응에 관한 국내외 실태와 실질적인 대응 사례를 분석하여 현재 쇠퇴 대응 현황을 파악하고, 연안도시의 쇠퇴 대응방안 마련을 위한 시사점을 도출한다.

둘째, 우리나라 주요 지방 연안도시 쇠퇴가속력 분석 결과를 기반으로 심층 진단체계 구축을 통한 쇠퇴 도시의 정밀 분석(주요 쇠퇴 동인, 도시역량, 정책적 대응)을 실시하여 전반적인 연안도시 쇠퇴 대응 여건과 현안을 도출한다.

셋째, 우리나라 연안도시 쇠퇴 현황과 대응 현안을 기반으로 쇠퇴 동인과 전망에 따른 쇠퇴 대응의 기본방향 설정과 대응방안 발굴을 통해 향후 중앙정부 및 지자체에서 연안도시 쇠퇴 대응과 지속가능한 발전을 도모하는 데 기여할 수 있는 정책방안을 제시한다.

〈표 1-3〉 연구 목적

연구 목적
우리나라 주요 쇠퇴 지방 연안도시의 '쇠퇴가속력' 및 '발전잠재력'을 진단·분석하여 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향과 대응방안 제시

자료: 저자 작성

제3절 선행연구와 본 연구의 차별성 검토

1. 선행연구 분석

1) 도시쇠퇴 요인 및 영향

Hollander et al.(2018)은 GIS 분석, 통계분석, 직접 관찰 방법을 통해 도시쇠퇴가 상업 중심지와 도심에 어떤 영향을 미치는지 알기 위해, 도심지 쇠퇴의 물리적 패턴을 조사하였다. 이를 통해 캐나다 퀘벡의 세 개 도시 시내 지역(온타리오, 퀘벡, 뉴잉글랜드)의 도시쇠퇴 과정의 차이가 국가적

또는 역사적 맥락에 따라 다름을 검증하였다. 또한 통계분석과 직접 관찰을 통해 뉴잉글랜드에서 도심 인구가 가장 많이 감소하였으며, 온타리오와 퀘벡은 도심 인구가 상당히 적게 감소한 것으로 확인되어, 뉴잉글랜드에 비해 물리적 쇠퇴 변화를 더 잘 견뎌낸 것으로 나타났다. 이 연구는 축소되는 많은 도시가 풍부하고 경제적으로 중요한 농업지역으로 둘러싸여 있음을 발견했다는 의의가 있다. 또한 이 연구는 상업적 용도에 초점을 맞추었지만, 주거 패턴도 건물의 점유 및 상태에 영향을 미칠 수 있으며, 도심의 주거용 토지 사용과 상업용 토지 사용의 차이점에 대해 질문을 던진다는 시사점이 있다.

Fol(2012)은 프랑스의 사례연구 방법을 통해 도시 수축의 사회·공간적 영향을 조사하고자 하였다. 이 연구에서는 축소도시에서 현재 실행되고 있는 재생 전략의 사회적 차원과 사회 공간적 파편화의 위험을 분석하였다. 이를 통해 프랑스의 도시 수축에 따른 사회·공간적 효과로는 산업도시의 쇠퇴, 집중된 빈곤의 증가와 소도시의 쇠퇴가 있다고 하였다. 또한 프랑스의 사회·공간적 격차의 심화에 대한 정책적 대응으로 도시경쟁력 회복을 위한 축소도시의 탈산업화 및 지역 차원의 쇠퇴 대응 노력과 정책이 있다고 하였다. 이 연구는 도시정책이 삶의 질을 높이고 축소도시에서 저소득 가구의 주택 선택을 극대화하는 데 더 많은 관심을 기울여야 함을 역설하였다는 의의가 있다.

2) 도시쇠퇴 대응을 위한 대책

Egercioglu, Yakici, & Ertan(2016)은 튀르키예 이즈미르 시내를 대상으로 도시쇠퇴 대응의 일환인 도시재생 프로젝트를 진단 및 평가하여, 쇠퇴도시 개발 유형 고찰과 이즈미르의 지역 분석을 수행하였다. 해당 연구는 도시재생의 핵심은 사회 및 경제활동의 발전을 위해서 지속가능성이 중

요함을 강조하고 있다. 특히 지속가능성은 공공의 참여뿐 아니라 주민의 참여가 중요하며 모든 정책 의사결정과정에서 주민 역할의 중요성을 부각한다. 본 연구에서는 의사결정 참여모델의 예시로 Arnstein의 참여 사다리(Arnstein's Participation Ladder)를 제시하며 시민참여의 중요성을 강조하고 있다.

Yang(2019)은 시스템다이내믹스를 기반으로 중국 동북부 지역의 인구 감소에 대응하는 정책 시나리오를 개발하였다. 연구는 2002년부터 2017년까지 중국 동북부의 여덟 개 도시의 사회·경제 데이터를 적용하였다. 분석을 통하여 다섯 개의 시나리오가 제안되었다. 가장 이상적인 개발 시나리오(S1)는 인구 증가가 낮은 수준으로 유지되고 경제 성장은 중간 이상의 수준이며, 화석 연료에 대한 의존이 감소하고 신재생 에너지를 사용하는 형태의 도시이다. S5는 가장 부정적인 시나리오로 정부가 적극적으로 대응하지 못해 노동력의 감소와 사회 문제 증가, 경제 성장 둔화로 도시 개발이 축소되고 경기침체가 악순환하는 형태이다. 해당 연구는 시스템다이내믹스를 활용하여 도시쇠퇴의 복잡한 관계와 인과관계를 파악하고, 다섯 가지 미래 정책 시나리오를 도출하여 정책 결정에 도움이 되었다는 데 연구의 의의가 있다.

강동진(2010)은 지역재생을 위해 산업유산을 재활용하여야 한다는 인식이 높아짐에 따라 산업유형별 비교를 통해 산업유산 재활용에 따른 지역재생 방법론을 연구하였다. 산업유형(농임업, 수산업, 제조업, 조선업, 산업서비스업 등)을 선정한 후 이를 기준으로 산업유산적 가치를 보유한 잠재자원들을 파악하여 자원체계를 분석하였다. 산업유형에 근거하여 대표 사례를 분석하여 해당 지역의 산업유산 재활용 특성과 연계된 지역재생의 패턴을 3단계(자원화 단계, 가치확장 단계, 유지관리 단계)로 도출하였다. 마지막으로 지역재생 차원에서의 산업유형별 특성을 도출하고, 그 결과를 종합하여 산업유산 재활용을 통한 지역재생의 가설적 시스템을 정립하였다.

2. 본 연구의 차별성

1) 연구 목표 및 대상의 차별성

지금까지 도시쇠퇴에 대한 내륙도시 중심의 연구가 다수 진행되었으며, 연안도시의 쇠퇴 개념·구조와 진단·대응 연구는 부족한 실정이다. 본 연구에서는 지방 연안도시의 쇠퇴 개념을 정립하고 쇠퇴 특성을 이해함으로써 우리나라 지방 연안도시의 쇠퇴 대응 실태 분석을 통한 대응 현황을 파악한다. 다음으로 쇠퇴 대응에 취약한 지방 중·소 연안도시의 쇠퇴 수준을 측정하고, 주요 연안도시 쇠퇴에 대한 심층 진단을 통해 현재 지방 연안도시의 쇠퇴 대응 여건과 현안을 파악한다.

연안도시를 대상으로 한 선행연구는 주로 도시스프롤 현상에 초점을 맞추고 있어 연안도시의 쇠퇴 진단 및 쇠퇴 동인에 따른 대응방안 도출에 대한 연구가 미흡하다. 따라서 우리나라 연안도시의 쇠퇴 대응 실태, 쇠퇴가속력 및 심층 진단 분석, 쇠퇴 대응 현안, 쇠퇴 동인과 전망을 종합적으로 분석하여 연안도시 활성화를 위한 쇠퇴 대응 원리와 기본방향, 대응방안을 제시한다는 점에서 연구 목표의 차별성을 가진다. 연구 대상은 서론에서 기술한 바와 같이 전국·연안 대비 지방소멸위험도가 높은 지방 연안 중·소도시(2021년 기준 인구 5만 명 이상 50만 명 미만 규모) 32개소이며 쇠퇴가속력 분석을 통해 쇠퇴 수준을 측정하였다. 인구 및 경제 쇠퇴가속력 결과의 교차분석을 통해 쇠퇴유형(인구·경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 도시, 인구 쇠퇴가속력은 높으나 경제 쇠퇴가속력은 낮은 도시, 경제 쇠퇴가속력은 높으나 인구 쇠퇴가속력은 낮은 도시, 둘 다 낮은 도시)에 따라 연안도시 유형을 구분하였으며, 인구와 경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 도시 중 동·서·남해를 대표할 수 있는 시급 도시와 지리적 위치(지역 간 발전 연계 가능성), 연안도시 쇠퇴 특성 등을 고려하여 심층 진단 대상 도시로 선정하였다.

2) 연구 범위 및 방법의 차별성

국내 도시쇠퇴 관련 연구는 내륙 및 농촌·어촌지역을 대상으로 연구가 다수 진행됐으며 인구감소, 산업(경제)쇠퇴를 주요 원인으로 규정하고 도시 쇠퇴에 따른 영향을 파악하는 연구가 주로 진행되었다. 국외 연구는 특정 지역의 사례연구를 통하여 도시쇠퇴와 활성화 요인을 분석하고 있으며, 도시 활성화 방식의 일환으로 지역재생 프로젝트와 관련된 사례연구가 주를 이루고 있다. 본 연구는 우리나라 지방 연안도시로 공간적 범위를 한정하여, 쇠퇴 수준을 측정하기 위해 연안도시의 쇠퇴 가속화를 정량적으로 분석할 수 있는 쇠퇴가속력 개념을 도입하였다. 또한, 주요 연안도시의 심층 분석을 위해 발전잠재력 개념을 적용한 심층 진단체계를 구축하여 우리나라 연안도시의 쇠퇴 대응 원리 및 기본방향과 대응방안을 제시한다는 점에서 기존 선행연구와 차별된다. 연안도시 쇠퇴 대응 실태 파악 → 쇠퇴 심층 진단 → 대응 현안 분석 → 대응방안 마련의 연구 진행 과정은 연안도시 쇠퇴 분석과 대응방안 제시에 필요한 연구 범위를 모두 포괄하고 있다. 이를 위해 쇠퇴가속력 개념을 활용하여 인구·경제 지수분석, GIS(토지피복), Fragstats 등 공간분석과 같은 정량 연구와, 지자체별 연안도시 쇠퇴 대응 여건 및 현안과 정책개선 수요 파악을 위해 정책협의회를 개최해 심층 인터뷰, 전문가 자문, 연안도시 쇠퇴 실태 현장 파악을 위한 현장연구와 같은 정성 연구를 병행하였다. 정량·정성 연구를 종합한 OECD PSR 구조 분석도 수행하였다.

〈표 1-4〉 본 연구의 차별성

구분	선행연구		본 연구
	요약	참고문헌	
연구목적	• 내륙 중소도시의 쇠퇴 진단·비교·유형화, 도시재생을 위한 대응 요소 도출 등의 도시쇠퇴 연구	• 박병호·김준웅 (2009) • 박소연·오덕성	• 연안도시 쇠퇴 개념 정립 • 연안도시의 쇠퇴 현상 및 대응 실태 분석을 통해 쇠퇴

	다수 진행 • 국가별 도시축소 현상 원인을 분석하고, 도시 회복력을 고려한 축소도시의 정책 평가에 대한 연구 수행 • 국내외 지역자산 활용 실태 파악을 통한 도시재생 전략 수립 방안 마련	(2015) • 이왕건 외(2011) • 강동진(2010) • Martinez-Fernandez et al.(2016) • Eraydin & Özatağan(2021)	퇴 대응 현황 파악 • 우리나라 주요 쇠퇴 연안도시의 쇠퇴가속력 측정·발전잠재력 진단 • 연안도시의 쇠퇴 대응을 위한 대응 원리, 기본방향, 대응방안 제시
연구대상	• 국내 연구와 국외 연구의 다수가 빈집 혹은 공터를 대상으로 조사를 진행한 연구가 많음 • 공간패턴을 분석한 연구는 과거 필지 데이터 활용 혹은 GIS 분석을 통해 도시의 스프롤 현상 분석 • 연안도시를 대상으로 한 연구는 있었으나 도시스프롤 현상에 초점을 맞추고 있어 연안도시의 쇠퇴 진단 및 쇠퇴 요인 분석 미흡	• 김화환 외(2017); 전영미·김세훈(2016); 이다예(2019) • Kremer, Hamstead, & McPhearson(2013); Accordini & Johnson(2000) • Fol(2012) • Hollander et al.(2018) • Hartt(2018); Hartt(2019) • Lauf, Haase, & Kleinschmit(2016) • Crawford(2007); Siedentop & Fina(2010)	• 지방소멸위험도가 높은 지방 연안 지자체 내 중·소도시(32개)를 연구 대상으로 선정 • 연구 대상 지방 연안도시(시·군·구)의 쇠퇴가속력 분석 • 인구·경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 네 개 연안도시(통영, 강릉, 군산, 목포)에 대한 심층 진단과 쇠퇴 대응 현안 분석
연구범위	• 국내 연구는 내륙·농촌·여촌지역을 대상으로 주요 연구가 진행, 쇠퇴 요인에 대한 영향관계를 파악 • 국외 연구는 특정 지역을 대상으로 사례연구를 통하여 지역쇠퇴와 재활성화 요인을 분석	• 송미령 외(2021) • 한지혜·남진(2020) • 백성우(2020) • 구양미(2021) • Li et al.(2019) • Egercioglu, Yakici, & Ertan(2016) • Li et al.(2016) • Yang(2019)	• 우리나라 지방 연안도시로 공간적 범위 한정 • 지방 연안도시 쇠퇴 특성 및 대응 실태 분석 • 연안도시 쇠퇴가속력 및 심층 진단(OECD PSR·발전잠재력 진단 및 평가) • 심층 분석 대상 도시의 쇠퇴 대응 여건 및 현안 분석을 통해 정책개선 수요 파악

		• Wang & Fukuda (2019)	• 연안도시 쇠퇴 대응 및 활성화에 기여할 수 있는 대응방안과 정책개선 방안 제시
연구방법	• 도시의 쇠퇴 또는 지속가능성 지수 평가, 모니터링, 확률통계, 공간분석 등으로 이루어짐 • (지수·) 요인 분석, PSM, AHP, 쌍대비교법, 산술, 표준화·정규화, 전문가 의견 등 • (모니터링) 인구, GRDP, 노후건축물 등 • (통계모형·공간통계모형·시뮬레이션) Moran's I, LISA, GWR, MLRM, Conformer 등	• 이민석 외(2018), 신지영 외(2021), 박상우 외(2021), 이순자 외(2020), 장문현(2016) • Wang et al.(2019), Sun et al.(2022), Pang et al.(2022), Shemelev et al.(2018), Phillis et al.(2017)	• 쇠퇴가속력 개념 도입으로 우리나라 연안도시 쇠퇴 수준 및 유형 파악(정량) • GIS, Fragstats 공간분석(정량) • 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응 여건 및 문제점, 정책 수요 파악을 위한 정책협의회, 지역활동가 등 심층 인터뷰, 전문가 자문회의 실시(정성) • 연안도시 쇠퇴사례 현장연구 수행(정성) • OECD PSR 구조 활용을 통한 연안도시 심층 진단(정량·정성)

자료: 저자 작성

제4절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구는 서론(제1장), 연안도시 쇠퇴 이론 검토(제2장), 연안도시 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석(제3장), 연안도시 쇠퇴 심층 분석(제4장), 연안도시 쇠퇴 대응방안(제5장), 결론 및 정책제언(제6장)으로 구성된다.

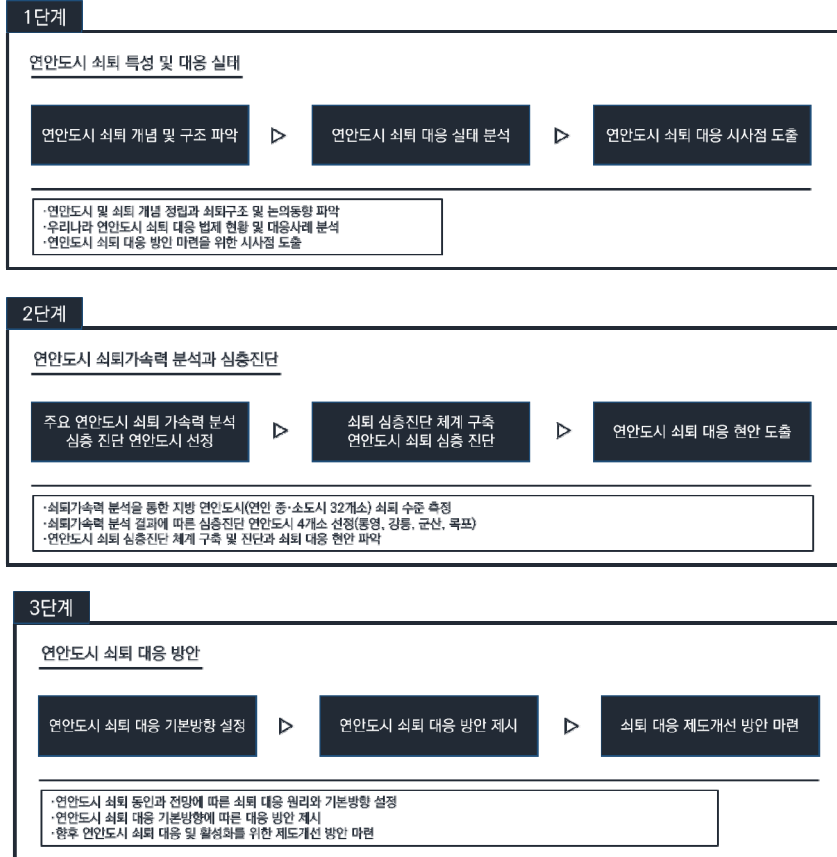
제2장의 연안도시 쇠퇴 이론 검토에서는 도시관리 패러다임의 변화를 이해하고 연안도시와 연안도시 쇠퇴를 정의한다. 연안도시 및 쇠퇴에 대한 이해를 바탕으로 쇠퇴 구조 및 특성을 도출하고 관련 논의 동향을 파악한다.

제3장의 연안도시 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석에서는 연안도시 쇠퇴 대응 실태와 대응 사례를 파악하기 위해 관련 법제 및 정책사업과 국내외 사례 분석을 실시하여 연안도시 쇠퇴 대응 관련 시사점을 도출한다.

제4장의 연안도시 쇠퇴사례 심층 분석과 대응 여건에서는 우리나라 주요 연안도시 쇠퇴가속력을 분석하여 쇠퇴 수준을 측정하고, 분석 결과를 기반으로 심층 분석을 위한 연안도시를 선정한다. 이어서 연안도시 쇠퇴 심층 진단체계를 구축·활용하여 분석 대상 연안도시의 심층 분석을 실시한다. 또한, 정책협의회, 지역활동가 등 이해관계자 심층 인터뷰, 전문가 자문회의 결과를 바탕으로 우리나라 연안도시의 쇠퇴 대응 여건과 문제점 관련 주요 현안과 정책개선 수요를 파악한다.

제5장의 연안도시 쇠퇴 대응방안에서는 선행 분석 결과를 종합적으로 검토하여 연안도시 쇠퇴 동인과 전망을 살펴보고, 이를 기반으로 쇠퇴 대응 원리, 기본방향, 대응방안을 제시한다.

〈그림 1-1〉 연구 흐름도



자료: 저자 작성

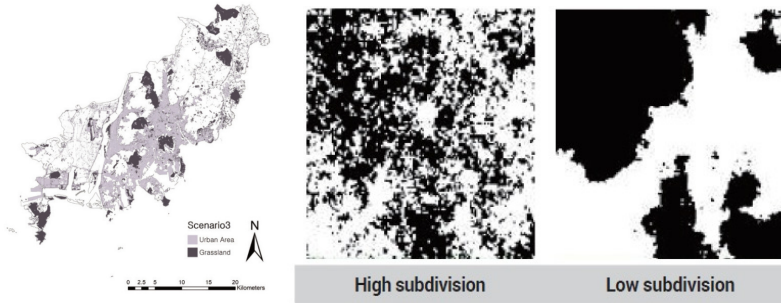
2. 연구 방법

본 연구는 학술연구 방법론과 정책기여 방법론으로 구분한다. 학술연구 방법론 관련하여 제2장의 연안도시 쇠퇴 이론 검토와 제3장의 연안도시 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석은 문헌조사 중심으로 연구가 수행되었다. 도시 관리 패러다임 변화, 연안도시 및 쇠퇴 개념 및 정의, 연안도시의 쇠퇴 구조 및 논의 동향, 우리나라 도시쇠퇴 대응 제도·정책사업, 국내외 대응 사례에 관한 문헌자료를 수집·분석한다. 제4장의 연안도시 쇠퇴 심층 분석에서 연안도시 쇠퇴가속력 분석과 관련하여 쇠퇴가속력의 개념, 분석 방법론 등을 파악하기 위한 문헌조사를 실시한다. 이후 쇠퇴가속력 분석 지표 선정을 위한 자문회의를 통해 전문가 의견을 수렴하였다. 쇠퇴가속력 실태 진단 DB 구축 및 지수분석을 위한 대표 지표로 인구(인구증감률), 경제(생산가능인구 대비 종사자 수 비율)를 선정한다. 지표별 변화 가속력 분석을 통해 연안도시 쇠퇴가속력 지수 및 지역별 종합 결과를 도출한다. 이를 바탕으로 상위 네 개 도시를 심층 진단 대상 도시로 선정한다.

연안도시 쇠퇴사례 심층 진단에서는 OECD PSR 구조 분석 방법론을 활용하여 분석 대상 도시의 쇠퇴 실태를 심층 분석한다. 심층 진단에서는 대상 도시들의 정량(지표·통계 및 공간분석)·정성(문헌조사, 정책협의회, 현장연구)적인 분석을 복합적으로 진행한다. 또한 도시공간의 물리적 이용 현황을 분석하고자 하였으며, 분석에는 토지 및 공간의 이용형태를 나타내는 환경공간정보 중 토지피복도를 이용하였다. GIS의 시각화를 통해 분석 대상 도시별 과거와 현재의 토지피복 현황을 비교·분석하고, GIS와 공간의 연결성·단절성·패치 수·밀도 등을 통해 경관의 파편화를 분석하는 Fragstats를 활용하여 심층 진단 대상 연안도시의 시가화 지역⁶⁾ 특성과 변화를 분석하였다.

6) 도시토지가 개발된 상태로서 시가화된 지역

〈그림 1-2〉 공간정보 예시



주: (좌) 부산시 토지이용, (우) 공간파편화

자료: 장새움·염재원·정주철(2021), p. 213; 강정은 외(2018), p. 628.

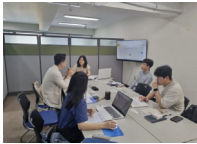
정책기여 방법론으로는 제4장의 연안도시 쇠퇴 심층 진단과 쇠퇴 대응 현안, 정책개선 수요 파악을 위해 심층 진단 연안도시로 선정된 경상남도 통영시 및 거제시, 강원도 강릉시, 전라북도 군산시, 전라남도 목포시를 방문하여, 정책협의회를 개최하고 이해관계자 심층 인터뷰를 실시하였다. 또한 대상 연안도시별 도시재생사업 관계자와 동행하여 도시재생사업 대상지 답사를 통한 현장연구(qualitative field study)를 병행하였다. 정책협의회는 주로 연안도시별 도시재생지원센터장, 도시재생 담당 공무원을 중심으로 연안도시의 쇠퇴 대응 관련 현장 여건과 정책개선 수요 중심으로 논의를 진행하였다. 또한 지역활동가 등 도시쇠퇴 대응 관련 이해관계자들의 심층 인터뷰를 실시하여 민간에서 추진하고 있는 연안도시 쇠퇴 대응 현황, 연안도시별 쇠퇴 대응 한계 등에 관한 인터뷰 자료를 얻었다. 현장연구를 통해 도시재생사업 진행 상황 및 향후 활용 계획, 연안·해양 발전자원 활용 가능성 등을 파악하였다.

〈표 1-5〉 정책협의회 심층 인터뷰 및 현장연구 설계

심층 진단 연안도시		조사일시	정책협의회 심층 인터뷰 대상자	조사방법
1	전라남도 목포시	2023.6.14.~ 6.15.	목포시 도시재생지원센터 센터장	면대면 심층 인터뷰 및 현장연구(도시 재생사업 대상지 등)
2	전라북도 군산시	2023.6.15.~ 6.16.	군산시 도시재생과 재생기획계장 및 도시재생역량팀장	
3	강원도 강릉시	2023.6.27.~ 6.29.	강릉시 도시재생지원센터 센터장	
4	경상남도 통영시	2023.7.4.	통영시 도시재생지원센터 센터장	
5	경상남도 거제시	2023.7.5.	거제시 투자산업과 주무관 거제시 도시재생지원센터 센터장 마을기업, 지역청년활동가 등	

자료: 저자 작성

〈표 1-6〉 정책협의회 심층 인터뷰 및 현장연구 사진

심층 진단 연안도시	정책협의회 심층 인터뷰	현장연구
1 전라남도 목포시		
2 전라북도 군산시		
3 강원도 강릉시		
4 경상남도 통영시, 거제시		

자료: 저자 작성(촬영일: 2023.6.14.~7.5.)

〈표 1-7〉 연구 방법

구분	연구 내용	연구 방법
학술 연구 방법론	연안도시 쇠퇴 이론 검토 및 연안도시 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석	• 문헌조사 - 연안도시 쇠퇴의 정의와 구조 분석 - 연안도시 쇠퇴의 이론적 검토(패러다임 변화, 논의 동향) - 연안도시 쇠퇴 대응 법제와 정책사업 분석 - 국내외 연안도시 쇠퇴 대응 사례 분석 • 현장조사 - 연안도시 쇠퇴 대응 사례 현장 조사: 정성적 공간분석을 통한 현장연구 수행 - 쇠퇴 대응 관련 이해관계자 면담 • 정책개선 수요조사 - 정책협의회 개최 및 심층 인터뷰를 통해 연안도시별 쇠퇴 특성, 수준, 대응 여건 등을 고려한 정책개선 수요 파악
	연안도시 쇠퇴가속 력 분석 및 심층 진단 대상 연안도시 선정	• 문헌조사 - 연안도시 쇠퇴가속력 개념 - 연안도시 쇠퇴가속력 분석 방법론 • 연구진 워크숍 및 전문가 자문회의 - 쇠퇴가속력 진단 방법론에 대한 적절성 검토 및 의견 수렴 • 쇠퇴가속력 분석 - 쇠퇴가속력 분석 대표 지표 선정(인구·경제) - 쇠퇴가속력의 지표별 변화 가속력 분석 및 지수 산정 - 연안도시의 쇠퇴가속력 지수 및 지역별 결과 분석 - 지역별 종합 쇠퇴가속력 결과 중 상위 4개 심층 진단 도시 선정
	연안도시 쇠퇴 심층 진단	• 연안도시 쇠퇴사례 심층 진단 - OECD PSR 구조 분석 방법 적용: 주요 쇠퇴 동인, 도시역량(도시 여건 및 발전잠재력), 정책적 대응 - 사회경제적 통계 및 지표 자료 분석 - GIS의 시각화를 통해 토지피복 현황 비교·분석 - Fragstats를 이용해 심층 진단 대상 연안도시의 시가지 지역 특성과 변화 분석
정책 기여 방법론	연안도시 쇠퇴 대응 여건·문제점·정책 개선 수요	• 정책협의회 - 연안도시 쇠퇴 대응 여건 및 문제점 파악 - 연안도시 쇠퇴 대응 정책개선 수요 및 정책화 방안 논의 - 이해관계자 심층 인터뷰 • 현장연구 - 지자체별 도시재생사업 대상지 답사(관계자 동행)

자료: 저자 작성

02

연안도시 쇠퇴 이론 검토

제1절 도시관리 패러다임 변화와 연안도시의 쇠퇴 ———

연안도시는 지리적으로 바다에 접해있는 도시로서 다양한 도시 유형 중 하나로 기본적으로 도시라는 범주에 속한다. 따라서 연안도시의 쇠퇴 현상 이해하고 그에 따른 대응 방식을 모색하기 위해서는 먼저 도시 패러다임의 변화를 파악할 필요가 있다. 기존의 도시가 그동안 어떠한 방식으로 관리되어 왔는지, 쇠퇴 문제는 어떻게 대응했는지를 살펴봄으로써 연안도시의 쇠퇴를 인식하는 관점과, 그에 따른 대응 방향 설정과 방안 마련에 대한 접근 방식에 대한 이론적 이해도를 높일 수 있다.

1. 도시관리 패러다임 변화

1) 성장·관리 중심의 도시 패러다임의 변화

성장·관리 측면에서 도시 패러다임의 변화를 먼저 살펴보면, 20세기 초반부터 중후반까지의 도시들은 서비스 및 인프라 부족 문제를 도시관리에 대한 시장의 실패로 인식하고 중앙정부 중심으로 관리가 이루어졌다. 이후

1980년대~1990년대에 들어서 비효율적인 도시 서비스 제공에 대한 문제가 나타나면서 이를 정부의 도시관리 실패로 판단하게 된다. 이에 대한 새로운 대응방안으로 민영화된 서비스가 다양한 분야에 접목되면서 도시관리가 분산되는 형태로 나타난다. 2000년대 들어서 효과적이고 효율적인 도시 서비스 제공만으로는 복잡한 도시 시스템의 문제를 해결하기 어려워지면서 도시관리의 주체가 시장과 정부 중심에서 거버넌스로 바뀌게 되었고, 다양한 주체들이 도시관리에 참여하게 되었다.⁷⁾

〈표 2-1〉 성장·관리 중심 도시 패러다임의 변화

시기	도시문제	도시 패러다임	공공행정 패러다임
1900-1980	• 서비스 및 인프라 부족	• 시장실패에 대한 반응으로서의 중앙계획	• 전통적인 행정
1980-2000	• 비효율적인 서비스 제공	• 정부실패에 대한 대응으로서 도시관리의 분산화	• 새로운 공공관리
2000-현재	• 다각적 문제	• 시장과 정부의 실패에 대한 반응으로서의 도시 거버넌스	• 새로운 공공 거버넌스

자료: Fransen, van Dijk, & Edelenbos(2021), p. 2 번역하여 저자 정리

우리나라도 사회, 경제, 문화 여건이 급변함에 따라 과거의 대규모 개발과 성장의 양적 팽창을 지양하고, 지속가능한 성장을 중심으로 도시민들의 삶의 질을 제고하기 위한 지역활성화의 관점에서 도시를 공존하는 장소로 여기고자 하는 인식이 확산되면서 도시 패러다임이 바뀌고 있다.⁸⁾ 이러한 도시 패러다임의 시대적 변화에 따라 인구감소와 대도시의 인구 집중화, 도시의 교외 시가지 개발 확산에 따른 원도심 낙후(도심공동화), 전통 제조업의 쇠퇴 문제 등으로 도시의 활성화를 위해 새로운 도시관리 패러다임으로의 전환에 대한 필요성이 제기되고 있다.

7) Fransen, van Dijk, & Edelenbos(2021), p. 1.

8) 유재득(검색일: 2023.8.20.)

2) 재생 중심 도시관리 패러다임으로의 전환

서구 도시들은 이미 우리나라보다 일찍이 산업혁명과 도시 개발에 따라 도시쇠퇴를 먼저 겪게 되었으며, 이로써 도시재생의 패러다임도 우리나라보다 앞서 등장하게 되었다. 1960년대와 1970년에 서구 도시들은 경제적으로는 노동력의 부족, 임금 상승 등의 요인으로 전통적인 조선 및 항만산업, 가내공업이 쇠퇴하게 되었으며, 공간적으로는 도심과 기성시가지를, 산업단지와 주변지역이 쇠퇴하면서 노후·유허공간이 발생하였다. 이처럼 산업쇠퇴와 신도시 개발로 원도심 상주인구감소, 도심공동화 등으로 도시기능이 쇠퇴하게 되었다.⁹⁾ 교외화에 따른 외곽중심 개발로 원도심이 쇠퇴하자 1970년부터 도심재개발 정책이 추진되었으며, 1980년대에는 도심과 기성시가지의 재활성화(revitalization)를 위해 도심회귀(gentrification)정책을 도입하였다.¹⁰⁾

이렇듯 과거 개발 중심의 도시 패러다임은 쇠퇴하게 된 지역을 다시 활성화시키고자 하는 재생 중심의 도시 패러다임으로의 대전환을 맞이하게 된다. 초기의 도시재생 패러다임은 공공이 주도하는 도시성장 위주의 정책들로 구성됐다. 도시재생의 범위가 확대되고 대상 범위가 다양해지면서 복합적인 도시문제를 해결하기 위해 도시재생 패러다임 자체도 시대적 도시관리 여건에 맞게 변해갔다. 이것은 단순히 도시재생기법의 변화만을 의미하는 것은 아니다. 도시재생 추진을 위한 다양한 도시관리 주체들의 참여, 도시재생 주체 간의 협력체계 구축, 지역별 맞춤형 도시재생 콘텐츠 발굴 등 여러 도시재생 요소들이 함께 상호작용하는 유기체적인 시스템의 변화를 의미한다.

9) 김영(2014), p. 13.

10) 위의 책, p. 13.

3) 국내 도시관리 패러다임 방향

국내 도시재생 패러다임과 관련하여 국가도시재생기본방침에서 국가가 중점적으로 시행해야 할 도시재생 시책 중 하나로 도시정책 패러다임의 전환을 명시하고 있다. 이를 위해 필요한 정부 시책으로 기성시가지 위주의 도시·공간계획 수립, 도시 내부 토지이용의 융·복합화 및 고도화, 기존 도시의 정주 여건 및 매력 극대화에 대한 지침을 제시하였다. 시책별로 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기성시가지 위주의 도시·공간계획 수립과 관련하여 신규 도시용지 수요에 대해 도시 외곽의 개발보다는 기성시가지 재생을 통해서 우선 공급하고, 기존 도시계획 수립기준에 도시재생을 지원하는 사항을 보완하도록 하고 있다. 또한, 개발부담금 등을 지방자치단체 도시재생특별회계로 적립하는 등 신도시 등에서 환수된 개발이익을 기성시가지의 재생에 환원·투자할 수 있는 신규 외곽개발 이익의 도시재생 환원에 대해 명시하고 있다.¹¹⁾

둘째, 도시 내부 토지이용의 융·복합화 및 고도화에 대한 내용으로 도시 내부에 대한 복합적 토지이용·개발 추진에 관한 사항이다. 이용 수요가 높은 도심지에 대해서는 복합적인 토지이용이 가능하도록 개선하며, 도시재생 활성화지역에 있는 기존 도시계획시설 부지에 다양한 시설의 복합적 입지를 활성화하여 융·복합 개발을 유도하고자 한다. 또한, 항만·노후공단·이전적지 등을 창조적 경제·문화공간으로 전환하는 것이 필요하며, 이를 위해 항만 기능이 약화된 항만부지 등에 주거·업무·상업 기능을 유치하고, 문화·예술 창작공간을 조성하도록 한다.¹²⁾

셋째, 기존 도시의 정주 여건 및 매력 극대화를 위해 지역자산을 활용한 매력적인 문화도시를 조성하며 복지시설, 사회서비스 및 기초생활 인프라, 쾌적한 생태형 도시공간을 확충해야 한다.¹³⁾

11) 도시재생종합정보체계(검색일: 2023.4.22.)

12) 도시재생종합정보체계(검색일: 2023.4.22.)

이처럼 국내 도시재생 패러다임은 크게 기성시까지 중심 재생, 복합토지 이용 및 기능 고도화, 지역자산을 활용한 문화도시 조성으로 구분하여 이해할 수 있다.

2. 연안도시 쇠퇴 개념

1) 연안도시

연안도시를 정의하기에 앞서 ‘연안’과 ‘도시’의 정의에 대해 살펴보고자 한다. 연안은 「연안관리법」에서 법적 정의를 내리고 있다. 연안은 연안해역과 연안 육역으로 구분된다. 연안해역은 바닷가와 바다로 이루어진 지역이며, 연안 육역은 무인도서와 연안해역의 육지 쪽 경계선으로부터 500미터(항만, 국가어항 또는 산업단지의 경우 1천 미터 이내) 이내의 육지지역(하천구역 제외)으로 정의되어 있다.¹⁴⁾ 도시에 대한 법적 정의는 없으며, 「지방자치법」에서 시·읍의 설치기준으로 시(市)는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다고 명시하고 있다. 도시의 사전적 정의는 사회·경제·정치 활동의 중심으로서, 수천·수만 명 이상의 인구가 집단 거주하여 가옥이 밀집되어 있고 교통로가 집중되어 있는 지역¹⁵⁾ 또는 일정한 지역의 정치·경제·문화의 중심이 되는, 사람이 많이 사는 지역¹⁶⁾을 말한다.

도시의 어원을 살펴보면 도(都)는 인구가 군집하여 거주하는 취락의 장소를 의미하므로 정치·행정 중심지의 개념이라 볼 수 있고, 시(市)는 교역의 장소를 의미하여 사회·경제 중심지의 개념으로 이해할 수 있다.¹⁷⁾ 이를 통

13) 도시재생종합정보체계(검색일: 2023.4.22.)

14) 「연안관리법」 제2조

15) 한국민족문화대백과사전(검색일: 2023.3.9.)

16) 표준국어대사전(검색일: 2023.3.9.)

해 도시는 인구가 군집하여 사회·경제·정치·문화 활동의 중심지 역할을 하는 지역으로 개념을 정리할 수 있다. 앞서 살펴본 연안과 도시의 정의를 토대로 연안도시는 연안해역을 접하고 있는 육역(陸域)에서 사회·경제·정치·문화 활동의 중심이 되는 인구밀집지역을 의미한다. 그러나 연안도시에 대한 정의는 인구·사회·문화, 정치·행정, 산업·경제, 환경 등 다양한 분야에서 다르게 정의될 수 있으며, 연안도시를 바라보는 관점과 정의를 내리는 방법론이 국가마다 다양하므로 하나의 개념으로 정의하기에는 한계가 있다. 「지방자치법」에 따라 시(市)는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 하며, 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군은 도농복합형태의 시로 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 연안도시를 연안 지자체 74개소 중 연안해역을 접하고, 지방 시 또는 군에 해당하며 인구 5만 명 이상인 도시로 정의한다.

2) 연안도시 쇠퇴

연안도시는 근본적으로 바다를 접하고 있는 도시이므로 공간·기능적으로 도시라는 범주 안에 포함된다. 따라서 연안도시의 쇠퇴는 기존의 도시 쇠퇴와 비교할 때 연안지역의 여건에 따라 내륙도시와 쇠퇴의 특성에 차이가 있을 수 있으나 도시가 발전하지 못하고 낙후된다는 관점에서 내륙과 연안도시의 쇠퇴 개념은 유사하다. 이러한 배경을 바탕으로 연안도시 쇠퇴를 살펴보기에 앞서 내륙도시의 쇠퇴를 먼저 이해할 필요가 있다.

도시쇠퇴는 산업혁명과 밀접한 관계가 있다. 18세기 중반부터 19세기 초반까지 영국에서의 생산 기술혁신에 따른 산업혁명으로 1차 산업(농업, 수산업 등)이 2차 산업으로(제조업, 광공업 등) 바뀌는 산업화가 일어났다. 산업화는 단순히 산업구조의 변천을 의미하는 것을 넘어서 경제·정치·사

17) 최종욱(2012), p. 3.

화·문화 등 다양한 분야에서 인류사회를 변화시켰다.¹⁸⁾ 제1차 산업혁명부터 현대의 제4차 산업혁명에 이르기까지 산업구조는 끊임없이 변천과정을 거쳐 왔다. 이러한 산업화 과정 속에서 기술, 자본, 자원이 특정 지역에 집중되면서 도시화도 급격하게 진행되었다. 도시화로 인해 수많은 인구와 산업 및 기반시설이 도시로 집적되면서 서구의 대도시들이 내부적으로는 증가하는 도시성장이 한계에 이르게 되었고, 외부적으로는 세계화에 따른 국가 및 도시경쟁력을 확보해야 도시가 발전할 수 있는 상황이 전개되었다. 이러한 내·외부적인 요인에 대한 대응 여부에 따라 성장하는 도시와 쇠퇴하는 도시 간 발전의 양극화가 심화되었다.¹⁹⁾

우리나라도 이러한 세계적인 도시화의 영향을 받으며, 국가·지자체·민간 차원에서 투자가 집중되어 성장하는 특정 도시들이 있는 반면에 이와 반대의 상황 속에서 쇠퇴하는 도시들이 존재한다. 특히 시간이 경과함에 따라 인구감소, 일자리 축소, 지역경제 침체 등으로 지방소멸위험지역이 확대되고 있어 도시쇠퇴의 대응 필요성이 강조되고 있다. 도시쇠퇴에는 다양한 원인이 있으며, 이를 바라보는 관점과 전문가들의 견해도 다양하다. 김광중(2010)은 산업구조 및 거시적 경제 여건의 변화, 지역산업 기반의 붕괴 및 이전, 보유자원의 고갈 및 경제성 상실, 교외화, 공공정책 및 규제, 초기의 부실 개발, 환경수준의 상대적 저하, 교통망의 발달을 한국 도시쇠퇴의 거시적인 원인으로 보고 있다.²⁰⁾ 강인호·이영철·염대봉(2015)는 도시쇠퇴를 도시 수축의 관점에서 바라보며 주요 원인으로 저출산과 인구 유출로 인한 지속적인 인구감소, 일자리 감소, 공동화, 도시기반시설의 이용률 저하 등으로 도시 환경 악화, 인프라 유지를 위한 과다한 비용에 따른 도시재정 부담 등이 해당한다고 주장한다.²¹⁾ 이러한 시대적 배경과 선행연구를 바탕

18) 한국민족문화대백과사전(검색일: 2023.3.15.)

19) 서준교(2014), p. 98.

20) 김광중(2010), p. 45.

21) 강인호·이영철·염대봉(2015), p. 33.

으로 본 연구에서는 인구감소·유출, 경제질서 재편에 따른 산업구조 변화, 정주환경 및 공공서비스 낙후, 중앙정부 주도의 도시발전 정책 추진에 따른 지역발전 격차를 도시쇠퇴의 주요 요인으로 보고자 한다.

우리나라 연안도시의 성장과 쇠퇴는 산업경제와 매우 깊은 연관성이 있다. 과거 연안도시를 살펴보면, 항구와 포구가 도시의 경제거점으로 활용되었다. 포구는 민간 교역을 중심으로, 항구는 국가 간의 무역 활동의 장소로 지역 경제의 성장을 이끌었다. 산업혁명에 따른 산업구조가 변화함에 따라 국제무역이 경제 성장의 핵심 요인으로 작용하면서 전 세계적으로 항만도시들이 국가 경제 성장을 견인한 핵심 지역이 되었다. 우리나라는 1960년대부터 정부가 제조업 등 2차 산업 육성과 수출지향형 경제 성장을 위해 제1~2차 경제개발 5개년을 추진하면서 공업단지를 지원하는 공업항을 전략적으로 육성하였다.²²⁾ 1980년대까지 제조업이 크게 성장하면서 항만은 지역별로 특화된 산업 배후단지와 동반 성장을 하게 되었고, 이는 항만이 조성되어 있는 연안도시를 발전시키는 동인이 되었다. 이처럼 항만이 있는 연안도시는 과거 항만도시로 주로 불릴 만큼 항만 중심으로 도시에 투자가 집중되면서 인구와 경제 성장 중심으로 발전하게 되었다.

그러나 1980년대 경제의 고도성장을 견인했던 연안도시가 2000년 후반부터 세계 경제 침체, 산업구조 재편, 인구구조 변화, 과학·기술 발달 등의 사회경제적 변화에 직면하면서 과거에 도시성장을 주도하던 요소들의 기능이 저하되어 갔다.²³⁾ 특히, 항만이 입지하고 있는 연안도시는 항만기능 이전, 항만배후산업 쇠퇴 등으로 내륙도시들에 비해 상대적으로 쇠퇴 속도가 빠르게 진행되어 갔다.²⁴⁾ 연안도시는 제철·자동차·조선 등 제조업 중심의 특정 산업 의존도가 높은 특징이 있어 외부요인에 따라 지역 주력산업이

22) 해양수산부 공식블로그(검색일: 2023.4.17.)

23) 최지연·전현주·강창우(2017), p. 1.

24) 임영태·임윤택(2013), p. 2.

침체하면 지역 경제는 직접적인 타격을 입게 된다. 또한, 연안 산업도시는 산업구조가 노동집약적 중공업 중심으로 구성되어 있고 기업 본사가 있는 대도시지역에 대한 의존도가 높아 일자리의 질과 고용기회 발생 가능성이 상대적으로 낮다. 이러한 요인으로 연안도시의 정주인구 및 생산가능인구가 지속적으로 유출·감소되면서 도시 환경의 질과 공공서비스 수준도 낮아져 연안도시가 쇠퇴하는 현상이 나타난다.²⁵⁾

이러한 관점에서 연안도시의 쇠퇴는 국제시장의 경제질서 재편에 따른 산업경제 구조의 변화와 초저출산·고령화에 따른 인구구조 변화가 맞물리면서 지역경제 침체 및 일자리 감소로 인구 유출·감소 현상이 가속화되어 연안도시의 인구·경제·사회·환경 등 다양한 부문의 상태가 악화되는 현상을 의미한다. 또한, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서는 도시재생을 정의하면서 도시쇠퇴를 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등’으로 명시하고 있다. 또한, 도시재생 활성화지역의 지정기준으로 인구감소(인구), 산업 이탈(경제), 주거환경 악화(주거)가 명시되어 있다. 한지혜·남진(2020)에 따르면 산업구조 재편에 대응하지 못한 노후 산업단지들이 쇠퇴하면서 성장동력을 잃은 도시경제가 침체되고 인구 유출이 발생하는 등 산업단지의 쇠퇴가 도시쇠퇴로 이어지는 경향을 보인다.²⁶⁾ 이상림 외(2018)는 도시축소 및 지역쇠퇴를 유발하는 핵심적 근인변수(proxy variable)는 인구 이동(유출)으로 설명할 수 있다고 주장하였다.²⁷⁾ 서준교(2014)는 급격한 인구감소와 산업축소를 겪은 도시들은 경제 및 사회적 침체로 도시가 쇠퇴하였다고 한다.²⁸⁾

따라서 본 연구에서는 선행연구 분석, 법률 검토, 전문가 자문, 연구진 논의 등을 통해 연안도시가 쇠퇴하는 다양한 요인 중 인구, 경제를 핵심

25) 해양수산부(2021b), p. 16.

26) 한지혜·남진(2020), p. 168.

27) 이상림 외(2018), p. 25.

28) 서준교, 앞의 책, p. 99.

요인으로 선정하여, ‘인구 및 경제구조의 변화에 따라 인구감소와 경제 침체가 가속화되는 현상’을 연안도시의 쇠퇴로 정의한다. 이러한 인구 및 경제 저성장의 지속은 쇠퇴하는 연안도시 수를 증가시키며, 이는 나아가 지자체와 국가 발전에도 부정적인 요인으로 작용하게 된다.

〈표 2-2〉 연안도시 및 쇠퇴 개념 및 정의

구분	개념	근거	정의
연안도시	연안도시는 연안해역을 접하고 있는 육역(陸域)에서 사회·경제·정치·문화 활동의 중심이 되는 인구밀집지역	「지방자치법」에 따라 시(市)는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 하며, 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군은 도농복합형태의 시(市) 가능	연안 지자체 74개소 중 연안해역에 접하고, 지방 시 또는 군에 해당하며, 인구 5만 명 이상인 도시
연안도시의 쇠퇴	산업경제 구조의 변화와 인구구조 변화가 맞물리면서 지역경제 침체 및 일자리 감소로 인구 유출·감소 현상이 가속화되어 연안도시의 인구·경제·사회·환경 등 다양한 부문의 상태가 악화되는 현상	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서는 도시재생을 정의하면서 도시쇠퇴를 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등’으로 명시 - 도시재생 활성화지역의 지정기준으로 인구감소(인구), 산업 이탈(경제), 주거환경 악화(주거)가 있음 - 선행연구, 전문가 자문, 연구진 논의를 통해 연안도시가 쇠퇴하는 부문 중 인구, 경제를 핵심 요인으로 선정	인구 및 경제구조의 변화에 따라 인구감소와 경제 침체가 가속화되는 현상

자료: 저자 작성

제2절 연안도시 쇠퇴 구조와 논의 동향

1. 연안도시 쇠퇴 구조

연안도시는 과거 항만을 중심으로 경제 성장을 이끌어왔지만, 국내외 사회경제적 변화에 따른 인구, 경제구조가 변하게 되고 규모가 축소되면서 도시의 쇠퇴가 가속화되었다. 구형수 외(2018)는 해당 연구에서 인구와 경제의 쇠퇴 관계를 설명하였다. 우리나라 지방인구 유출의 주요 요인들은 상호작용하며 지역 일자리 부족 → 저출산·고령화 → 상품·서비스 수요 감소 → 상점·공장 폐쇄 → 지역 일자리 부족의 악순환 구조를 형성한다고 주장하였다.²⁹⁾ 임준홍·황재혁·이관률(2009)은 일자리 감소, 산업 기반 약화가 지방재정을 열악하게 만들고 주변 대도시로 발전요인이 흡수되면서 기존 도시는 노후주택 증가 및 신규주택 공급 부족, 생활편의시설 부족, 사회약자 증가, 인구감소 및 유출로 도시가 쇠퇴하게 되는 도시쇠퇴 영향구조분석 모형을 제시하였다.³⁰⁾

연안도시는 도시라는 범주에 속하고 도시의 유형 중 하나이므로 거시적인 차원에서의 쇠퇴 과정은 기존 도시와 유사하게 나타난다. 지역산업구조의 재편, 해양 물류체계 고도화 등의 경제 여건 변화에 따라 기존 주력산업인 제조업 및 전통 해양수산업 중심에 의존하던 연안 경제가 침체하면 일자리가 감소하여 전문인력과 고용기회가 사회경제적 여건 변화 대응에 성공한 내륙도시 또는 주변 대도시로 흡수되는 현상이 나타난다. 통영시의 경우 지역기반산업인 조선업이 침체하면서 일자리가 38% 감소하여 유출인구수가 지속적으로 증가하였으며, 2022년 소멸위험지역으로 분류되었다.

29) 구형수 외(2018), p. 16.

30) 임준홍·황재혁·이관률(2009), p. 135.

31) 이처럼 인적자본의 유출은 도시의 노동력을 감소시키고 경제 침체에 따른 지방재정의 열악은 도시발전 역량을 약화시켜 도시의 공간과 기능이 낙후된다.

연안도시의 쇠퇴 구조를 파악하기 위해 전국 대비 연안의 부문별 쇠퇴 요인 관련 지표 현황을 파악하고자 한다. 사회·경제와 관련하여 청년고용률은 전국(44.20%)과 연안지역(40.38%)이 3.82%p 차이를 보였으며, 산업다양도 지수³²⁾는 전국 10.43, 연안지역 7.88로 확인되었다.

이를 통해 산업다양도와 청년고용률 모두 전국 대비 연안지역이 낮은 수준임을 알 수 있다. 재정자립도는 전국 49.90% 대비 연안지역이 22.29%로 다른 지표 결과에 비해 차이가 큰 것으로 확인이 되었으며, 낮은 수준의 재정자립도는 연안 지자체의 신규 투자, 정책 지원 등을 감소시켜 도시경쟁력을 제고할 수 있는 기반 구축에 근본적인 한계로 작용한다.

보건·복지 관련하여 의료서비스 지표³³⁾로 인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수를 확인한 결과 전국은 3.10명, 연안은 2.48명으로 연안지역의 의료서비스 수준이 더 낮았다. 지역의 물리적 노후 정도를 간접적으로 예측할 수 있는 지표인 노후주택 비율은 전국 대비 연안지역이 1.72%p 높았다.

연안의 대표 자연자원인 공유수면(바다)은 과거부터 항만·어항·산업 단지 조성을 위해 대규모 매립사업이 진행되었다. 이로 인해 연안지역의 공유수면을 특정 이해관계자가 독점으로 사용하였으나, 최근에 공유수면의 가치 인식이 증진되고 이용 형태가 다양해지면서 공유수면의 수변공간 이용에 대한 수요가 높아지고 있다. 하지만 이러한 추세에도 목적별 공유수면매립 기본계획 반영 현황을 살펴보면 매립 목적 중 항만·공항·조선 등 산업시설 비중이 전체의 약 68%를 차지하고 있어 연안도시의 여가 관련

31) 경남뉴스(2023.5.3.)(검색일: 2023.10.12.)

32) 문동진·이수기·홍준현(2014), p. 38. Jacobs의 산업 다양성 이론에 따르면 지리적으로 인접한 산업의 다양성 확보가 기업들의 혁신과 지식의 개발을 촉진함

33) 지역발전지수(RDI)에서 의료서비스 질에 관한 지표로 인구 천 명당 의료인 수 지표를 사용하고 있음

삶의 질 향상을 위한 수변공간의 접근성과 공공성에 대한 대책이 필요하다.

연안은 특히 내륙에 비해 지리적 입지성으로 연안재해 발생에 대한 위험이 크다. 이는 인간의 안전한 정주환경 조성에 위협요인으로 작용한다. 전체 연안재해 피해액 중 연안지역의 비중이 약 56%를 차지한다. 연안도시의 쇠퇴 요인들이 복합적으로 상호작용하면서 지방소멸 위기가 가속화됨에 따라 이를 정량화한 소멸위험지수도 연안이 0.60으로 전국 대비 0.06 더 낮았으며, 지방 연안은 0.47로 전국 대비 0.19 낮게 나타나 지방 연안도시들의 쇠퇴와 소멸위험이 더 큰 것으로 나타났다.³⁴⁾

〈표 2-3〉 전국 대비 연안 쇠퇴 지표 현황

구분	청년고용률 (2021)	재정자립도(2022)	인구 천 명당 의료기 관 종사 의사 수 (2021)	30년 이상 노후주택 비율(2021)
전국	44.20%	49.90%	3.10명	21.13%
연안	40.38%	22.29%	2.48명	22.85%
구분	산업다양도 지수 (2020)	공유수면 매립 목적 중 산업시설 비중	연안재해 피해액 (2018)	소멸위험지수 (2023)
전국	10.43	-	125,151백만 원	0.66
연안	7.88	67.58%	70,447백만 원	0.60

주: 1) 산업시설은 항만시설, 공항시설, 조선시설, 여항시설, 에너지시설, 물류단지가공시설, 농업축산업, 중간재가공공장, 폐기물처리시설을 말함

2) 지수 값이 낮을수록 지방소멸위험이 큰 것으로 해석

자료: 해양수산부(2020), p. 333; 해양수산부(2021a), p. 8; 황재희 외(2022) 연구 통계자료(원시자료: 국가통계포털, e-지방지표); 한국고용정보원(검색일: 2023.8.20.) 활용하여 저자 작성

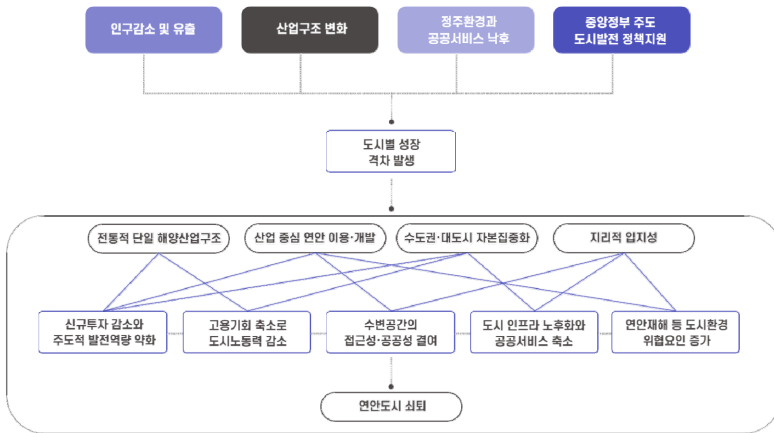
앞서 살펴본 기존 도시쇠퇴 구조, 연안도시 쇠퇴 과정, 전국 대비 연안 쇠퇴 현황을 기반으로 연안도시의 쇠퇴 구조를 파악하고자 한다. 도시쇠퇴는 쇠퇴 과정에 따라 인구의 감소 및 유출, 산업구조 변화에 따른 경제 침체, 정주환경과 공공서비스 낙후, 중앙정부 주도 도시발전 정책지원이 주요

34) 지수 값이 낮을수록 지방소멸위험이 큰 것으로 해석함

쇠퇴 동인으로 작용한다. 산업 및 인구구조 변화, 물리·비물리적 환경 노후화에 대해 상대적으로 발전 여건(자본 및 인프라)이 열악한 지방 연안도시의 재정·행정력을 충분히 고려하지 못한 중앙정부 주도의 도시관리 정책 및 사업 추진은 연안도시 발전의 불균형을 초래하였다.

도시쇠퇴 요인이 상호작용하면서 도시별 쇠퇴 대응 수준에 따라 성장 격차가 발생하게 되었다. 이러한 여건에서 연안도시는 지역기반 제조업, 수산업 등 전통적 단일 해양산업구조, 항만·공업단지 개발 등 산업 중심의 연안 개발·이용, 수도권 및 대도시로의 사회적 자본 집중화, 연안재해 등 지리적 입지성에 따라 앞서 살펴본 전국 대비 연안 쇠퇴 지표 현황 결과와 같이 쇠퇴 현상이 발생한다. 첫째, 산업구조 재편에 따른 신산업 육성 여건이 마련되어 있지 못해 연안도시에 대한 신규 투자가 감소하고, 중앙정부 주도의 공모사업에 대한 의존도가 높아 연안도시의 주도적 발전역량이 약화된다. 둘째, 지역기반 전통적 단일산업구조가 무너지면 연안도시 경제가 침체하게 되고 그로 인한 고용기회는 축소되어 도시노동력이 감소한다. 셋째, 개발 중심의 연안이용은 연안도시의 공간적 자원인 수변공간의 접근·공공성을 결여시켜 도시민의 삶의 질을 저하시킨다. 넷째, 인구감소와 경제 침체는 도시환경 개선을 위한 자본을 외부로 유출시켜 도시 인프라의 노후화와 공공서비스 축소를 유발한다. 다섯째, 연안도시는 공간적으로 바다에 접한 도시로 기후변화에 따른 재해 증가, 해양환경 오염 등에 따른 도시의 정주·생태환경의 위협요인이 발생한다. 이러한 연안도시의 쇠퇴 현상이 복합적으로 발생하면서 사회경제적으로 파급효과를 일으키고 종합적인 결과로 연안도시가 쇠퇴하게 된다.

〈그림 2-1〉 연안도시 쇠퇴 구조



자료: 저자 작성

2. 연안도시 쇠퇴 논의 동향

과거 연안도시는 항만과 배후산업단지를 중심으로 국가 및 지역의 경제 성장을 견인해 온 장소로 이용되어 주로 항만도시로 인식되었다. 그렇게 경제 성장의 핵심 공간인 항만도시가 쇠퇴하는 현상이 가속화되면서 단순히 항만의 재개발 차원을 넘어서 항만도시의 재생으로 관심이 확대되었고 이는 도시쇠퇴에 대응해야 하는 국가적인 지역발전 문제로 접근하게 되었다. 이에 대한 항만도시의 쇠퇴 대응 혹은 재생을 바라보는 관점과 접근 방식에 대한 논의가 이루어졌다. 임영태·임운택(2013)은 항만 이전과 배후 산업 쇠퇴, 수변공간에 대한 요구 증가 등의 시대적 상황이 변화면서 항만 지역 재정비의 필요성이 증대되고 있으므로 항만재개발사업의 차원이 아닌 도시재생 차원에서 항만도시의 쇠퇴에 대응하는 체계가 필요하다고 주장한다. 항만도시의 쇠퇴 대응은 기존 항만의 기능과 향후 역할, 원도심과의 연

계성을 고려해야 하며, 해당 도시의 정체성을 담아낼 수 있는 계획 수립이 필요하고, 참여 주체와 사업유형 다양화로 전체 도시재생과 연계되어야 한다는 것이다. 또한, 항만도시 재생 추진 방식과 관련하여 국외 성공 사례의 경우에 중앙-광역-지자체가 연결된 계획체계를 구축하고 있으며, 이와 별도로 기능하는 지원체계 운영을 통해 협력적인 항만지역 재생을 도모한다.³⁵⁾ 또한 항만재개발과 도시재생의 통합적 추진을 통한 항만도시의 쇠퇴 대응도 필요하다. 진영환(2015)은 우리나라의 항만도시는 항만과 도시의 재개발이 통합적으로 추진되지 못하고 있으며, 이는 오히려 새로운 도시문제를 발생시킨다고 주장한다. 과거 항만도시가 개발되기 시작하면서 항만, 부두 중심으로 배후도시가 형성됨에 따라 도시공간 구조상의 취약점을 가지고 있으므로 도시 전체의 맥락에서 도시재생의 틀을 합리적으로 마련하여 항만도시를 재개발해야 한다는 것이다. 또한, 항만과 도시문제가 이러한 통합적인 재생의 틀에서 해결되지 않으면 도시의 경쟁력 약화와 도시민의 삶의 질 저하로 이어질 가능성을 제기한다.³⁶⁾ 이를 통해 항만도시의 쇠퇴 대응에 대해 항만과 도시를 개별적 개발 대상 공간으로 바라보는 인식이 개선되어야 할 필요성이 있음을 알 수 있다.

사회경제 규모의 성장과 지역소득·소비 수준 향상, 시대 가치 변화 등으로 연안도시가 더 이상 항만도시로서 작동하는 것이 아니라 새로운 수변공간으로 변모하는 것에 대한 사회적 요구가 증대되고 있다. 이러한 상황에서 연안도시 공간의 재편이 필요하게 되었고, 인구 저성장 현상에 따른 경제성장을 저하가 연안도시의 쇠퇴로 이어지는 구조에 대해 주목하게 된다. 최지연 외(2016)는 인구 저성장은 세계적 추세이며, 우리나라는 경제성장과 이어져 급성장했던 기 개발지역과 원도심지역의 쇠퇴속도가 빠르게 진행된다고 언급하면서, 인구구조 변화와 저성장 진단을 통해 연안계획의

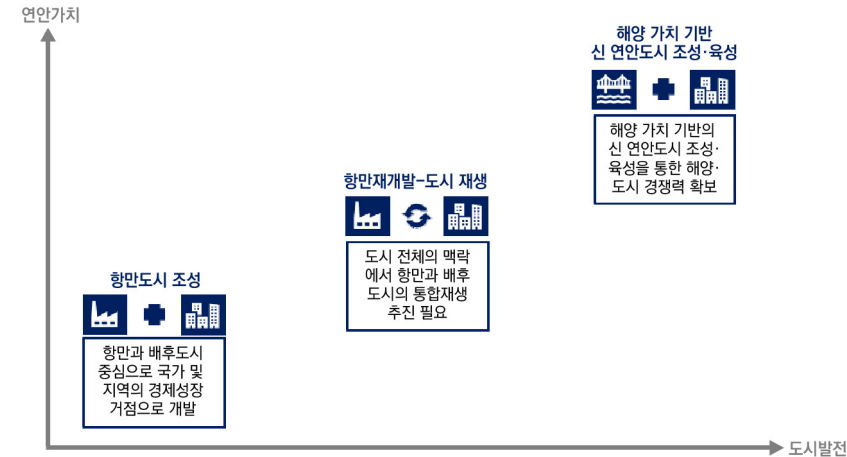
35) 임영태·임윤택, 앞의 책, p. 1.

36) 진영환(2015), pp. 84-90.

개편이 필요하다고 주장한다.³⁷⁾

전 세계적으로 해양·연안의 가치가 다원화되고 있는 우리나라도 이러한 가치를 담아낼 수 있는 도시의 새로운 공간구조 및 활용이 필요하며, 연안 도시에 살아가는 도시민들의 삶의 질 향상과 나아가 지역발전과 국가경쟁력 확보를 위한 도시가 조성되어야 한다. 이에 최지연·김종화(2018)는 이러한 도시를 신해양도시로 명명하고, 신해양도시는 해양경제 기반의 국가·지역의 새로운 혁신·발전 주체이며 해양경제의 성장, 지역균형발전, 지역 혁신성장의 플랫폼 구축, 도시민의 안전성과 쾌적성 보장을 위한 신해양도시 조성이 필요함을 지적한다. 지금까지 살펴본 연안도시 쇠퇴 대응 논의 동향을 과거부터 현재까지 연안 가치와 도시 형태의 변화에 따라 정리하면 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 연안도시 쇠퇴 대응 논의 동향



자료: 저자 작성

37) 최지연 외(2016), p. ii.

03

연안도시 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석

제1절 연안도시 쇠퇴 대응 실태 분석

1. 연안도시 쇠퇴 대응 제도

1) 관련 법률

(1) 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법

과거 지방분권법과 국가균형발전법의 개별 법제 운용에 따른 지방분권과 균형발전의 연계 미흡으로 지역 주도의 균형발전을 도모하기 위한 통합법률로 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)이 제정되었다. 이 법에 따라 지방시대위원회는 관계행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴하여 5년 단위의 중기 법정계획인 지방시대 종합계획을 수립해야 한다. 종합계획은 지방자치분권 및 지역균형발전을 포괄하는 통합 계획으로서 지방 및 중앙정부, 지방시대위원회가 함께 수립하는 범정부 계획이다.

지역균형발전 시책과 지방자치분권 과제, 통합 지방자치단체의 설치 및 특례에 관한 사항이 법에 명시되어 있다. 지역균형발전 시책으로 지역혁신

체계의 구축, 지역 산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진, 지역균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충, 기회발전특구의 지정 및 지원, 초광역협력사업의 추진 등이 포함되어 있다. 지방자치분권 관련하여 권한 이양 및 사무구분체계의 정비, 자치행정역량 강화 등이 있다. 통합 지방자치단체 관련해서는 통합 지방자치단체의 설치 및 특례, 대도시에 대한 특례에 관한 조항이 명시되어 있다.

지방시대 종합계획 및 지역균형발전 시책 지원 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 지역균형발전특별회계 설치 조항이 마련되어 있다. 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도 및 세종특별자치시계정으로 구분된다. 각 계정을 통해 지방자치단체 사업 보조, 지역균형발전 촉진을 위한 조사·연구사업에 필요한 경비, 사업 자금 보조 또는 용자 등에 세출예산이 배정된다.

(2) 인구감소지역 지원 특별법

인구감소에 따른 지방소멸 위기가 우려되면서 정부는 2021년 10월 ‘인구감소지역’을 지정하고 법적 근거 마련과 추진체계 구축을 위해 인구감소지역 지원 특별법(이하 인구감소지역법)을 제정하였다. 법 제정을 통해 인구감소 위기 대응을 위한 지방자치단체의 자율·주도적 지역발전과 국가 차원의 지역 맞춤형 종합지원 체계를 구축하고 국가 및 지방자치단체 간 연계·협력 활성화 방안과 인구감소지역에 대한 특례를 규정함으로써 인구감소지역의 활력을 도모하여 국가 균형발전에 기여하고자 한다. 법률의 주요 내용으로는 지역 주도 인구감소지역 대응계획 수립, 국가-지방자치단체 간, 지방자치단체 간 협력 강화, 지역 특성을 반영한 맞춤형 지원, 인구감소지역에 대한 특례, 인구감소지역 등에 대한 조사·지원·관리가 있다.

인구감소지역 대응계획은 국내 최초로 지역의 인구감소 대응과 지역 활성

화를 도모하기 위해 수립되는 법정계획이라는 점에서 의의가 있다. 또한 법 체계를 시·군·구 → 시·도 → 국가 순으로 기본계획 및 시행계획을 수립하도록 구성함으로써 지역 주도의 상향식 계획 수립 방식을 적용하고 있다는 것이 특징이다. 기본계획의 원활한 수행을 위해 상호 간에 공동으로 시책을 추진하거나 국가의 지원이 필요한 경우에 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법에 따른 지역발전투자협약을 체결할 수 있게 함으로써 국가-지방자치단체 간, 지방자치단체 간 협력 강화를 도모한다. 이를 위해 인구감소 지역의 주민 생활편의 증진 등을 위한 권역(생활권)을 설정할 수 있다. 생활권을 설정한 지방자치단체는 생활권 단위로 시설 및 공공서비스의 공동이용 등 연계·협력 방안을 마련하고 이를 지자체 기본계획에 반영할 수 있다. 국가는 생활권을 설정한 지방자치단체의 연계·협력사업 추진을 위하여 일차리·교육·의료·환경·복지·문화·교통 등 시설의 설치와 서비스의 운영을 우선 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다. 또한 협력 강화의 일환으로 국가와 지방자치단체는 도시와 인구감소지역 내 농어촌 간의 교류·협력 촉진을 위해 관련 사업 및 프로그램, 농어촌 체험·휴양활동, 지역자원조사 활동 지원 등 다양한 교류활동을 추진하고 지원할 수 있다.

지역 특성을 반영한 맞춤형 지원으로 지방교부세 지원, 생활인구의 확대 지원, 주민 및 역량 강화, 청년·중장년 등의 정착 지원, 생활환경·경관의 개선, 정보통신기술의 활용, 지방소멸대응기금과 연계가 있다. 이 중에서 실질적인 예산 지원과 관련하여 기본계획 및 시행계획의 시행과 관련된 특별한 재정 수요에 대해 특별교부세를 교부할 수 있다는 점과 계획 수립 시 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획과의 연계를 유도함으로써 대응기금을 활용할 수 있는 근거를 마련하였다는 점이 특징이다.

(3) 지역 개발 및 지원에 관한 법률

지역 개발 및 지원에 관한 법률(이하 지역개발지원법)은 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 지원함으로써 지역경제 활성화와 국토 균형발전을 도모하고자 제정되었다. 이 법을 근거로 지역개발계획의 수립을 통해 지역개발사업을 추진하게 된다. 지역개발계획에는 낙후지역 또는 낙후지역과 그 인근지역을 연계 개발하기 위한 사업, 거점지역과 그 인근지역을 연계하여 지역발전의 전략적 거점으로 육성하거나 특화산업을 발전시키기 위한 사업 등이 포함된다.

지역개발사업구역 지정을 위한 조건이 법에 명시되어 있다. 구역 지정을 위해서 광역도시계획 및 도시·군기본계획과의 부합, 지역개발사업이 고용증대, 지역경제 활성화 등 지역 발전에 이바지하는 공익성 확보, 환경적인 지속가능성, 사업 대상 지역의 특성 및 여건과의 부합, 자원 조달 및 투자 계획 등의 실현가능성, 타 개발사업과의 연계성이 고려되어야 한다.

지역의 성장거점으로 육성하거나 특별히 민간투자를 활성화할 필요가 있는 지역을 투자선도지구로 지정할 수 있다. 광역교통망 등 기반시설이 확보되어 있거나 확보될 수 있을 것, 지역특화산업, 문화·관광 등의 분야에서 성장잠재력이 양호할 것, 투자 또는 고용창출 예상규모가 총투자금액이 500억 원 이상이거나 100명 이상의 신규 고용창출 기준을 충족할 것, 성장거점으로서의 육성 또는 민간투자의 활성화가 쉬운 지역에 대해 고려하여 투자선도지구로 지정할 수 있다.³⁸⁾ 법에서 투자선도지구로 지정 시 타 법률에 따른 의제 및 특례에 관한 사항을 규정하고 있다. 지구의 복합·입체적 개발을 촉진하기 위해 국토계획법 관련하여 고밀도의 개발이 가능한 용도 지역으로 변경하거나 건폐율 및 용적률 제한을 완화할 수 있다. 이 밖에도

38) 지역 개발 및 지원에 관한 법률 제45조, 같은 법 시행령 제50조

건축법에 따라 특별건축구역으로 지정할 수 있으며, 법에서 명시하고 있는 기준에 부합하는 경우 주택건설용으로 조성된 토지를 해당 입주기업, 교육기관 또는 의료기관에 우선적으로 공급할 수 있다. 투자선도지구 개발을 위한 지원으로 투자선도지구에서 관광산업의 발전을 위한 기반시설을 건설하거나 관광홍보사업 등을 추진하기 위해 지방자치단체 또는 시행자에게 관광진흥개발기금법에 따른 관광진흥개발기금을 대여 또는 보조할 수 있다.

낙후지역 중 개발 수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역에 대해 지역활성화지역으로 지정할 수 있다. 지역활성화지역으로 선정되면 국가와 지방자치단체는 사회기반시설의 설치·유지 및 보수에 관한 사항, 교육·문화·관광시설 설치 및 유지, 교통서비스의 개선에 관한 사항, 농림·해양·수산업의 생산기반 육성에 관한 사항 등에 대해 우선적으로 지원할 수 있다. 또한, 지역개발사업의 시행 또는 지역활성화지역 등 낙후지역의 투자 촉진을 위한 사업·활동을 지원하기 위해 낙후지역발전 특별회계를 지방자치단체의 조례로 설치·운영할 수 있다. 특별회계는 지역개발사업을 위한 계획 수립, 조사·연구 및 지역개발사업에 필요한 비용, 낙후지역에 대한 보조 또는 융자 비용 등의 용도로 사용된다.

〈표 3-1〉 도시쇠퇴 대응 관련 법률(종합)

구역	지방분권균형발전법	인구감소지역법	지역개발지원법
목적	지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통하여 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 지방시대 구현	인구감소지역의 정주 여건 개선 및 지역 활력 도모	지역 성장 잠재력 개발과 공공·민간투자 촉진으로 지역경제 활성화 및 국토 균형발전
계획	지방시대 종합계획	지역 주도 인구감소지역 대응계획	지역개발계획

시책 사업	• 지역혁신체계 구축 • 지역 산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진 • 교육 여건 개선과 인재 양성 • 지역균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충 • 지역문화·관광의 육성 및 환경 보전 • 복지 및 보건의료 확충 • 기회발전특구, 혁신도시, 지역혁신융복합단지 지정 • 초광역협력사업의 추진	• 국가와 지방자치단체 간 협약 체결 등 • 생활권 연계·협력 촉진 • 도시와 농어촌 간 교류·협력 촉진	• 지역개발사업구역 지정 • 투자선도지구 지정 • 지역활성화지역 지정
지원	• 인구감소지역에 대한 지원(사회간접자본 정비, 해양·수산업 지원 등) • 기회발전특구 지원(행정·재정적 지원, 국세 또는 지방세 감면) • 통합 지방자치단체에 대한 지원(보조금의 지급, 재정 투·융자 등 재정상 특별 지원, 지방교부세 산정 등) • 지역균형발전특별회계 설치	• 지방교부세 지원 • 생활인구의 확대 지원 • 주민 및 지역역량 강화 • 청년·중장년 등의 정착 지원 • 생활환경·경관의 개선 • 정보통신기술의 활용 • 지방소멸대응기금과 연계	• 투자선도지구 개발을 위한 지원 • 시행자 및 입주기업에 대한 지원(조세 및 부담금 등 감면, 국·공유의 임대 및 매각, 인허가, 자금 및 기반시설 설치 지원) • 지역활성화지역에 대한 지원(해양·수산업의 생산 기반 육성에 관한 사항) • 낙후지역발전 특별회계 설치
특례	• 통합 지방자치단체에 대한 특례(예산, 지방교부세 산정 등) • 대도시에 대한 사무 및 재정 특례(대도시의 사무 대행 처리, 도세 비율 등)	• 보육·교육·의료·주거·교통·문화기반 확충 • 「출입국관리법」에 대한 특례 • 노후·유휴시설의 정비 및 활용 • 산업단지에 대한 지원	• 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례 • 「건축법」에 관한 특례 • 주택공급에 관한 특례 • 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 적용 특례 • 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 적용 특례

자료: 저자 작성

2) 관련 정책

(1) 지방시대 종합계획

지방시대 종합계획은 시·도 지방시대 계획과 중앙행정기관의 부문별 계획, 초광역권을 설정한 지방자치단체의 초광역권 발전계획을 반영하여 수립된다. 또한 국가재정운용계획, 국토계획, 저출산·고령사회기본계획, 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 등과 연계를 통해 정부 정책의 일관성을 제고하고자 한다. ‘지방 주도 균형발전, 책임 있는 지방분권’이라는 목표하에 자율성 키우는 과감한 지방분권, 일자리 늘리는 창조적 혁신성장, 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지, 개성을 살리는 주도적 특화 발전, 인재를 기르는 담대한 교육개혁을 지방시대 5대 전략으로 설정하였다.

지방시대위원회 중점 추진과제로 기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출, 지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장, 디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화, 도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축, 로컬리즘(지방다움)을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성, 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄 해소로 지역 민간투자 활성화, 분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역 맞춤형 자치모델 마련이 제시되어 있다. 지역정책과제로 첨단 신산업 육성 지원, 특화산업 육성 지원, 교통 인프라 확충 지원, 기타 지역 숙원사업 추진 지원 등이 있다.

중앙정부 부문별 계획 중 해양수산부가 주관 부처로 포함되어 있는 전략은 ‘개성을 살리는 주도적 특화 발전’이며, 이 중 지역 고유자원을 활용한 문화·관광 육성, 지역 특성화 발전에 기여하는 핵심 인프라 확충, 지역 주도의 경쟁력 있는 농산어촌 조성이 핵심과제로 포함되어 있다. 또한, ‘삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지’ 전략 내 지방소멸 위기대응 지원 과제도 해양수산부가 주관 부처에 포함되어 있다. 본 계획 내 해양수산부 실천과제로 지역 연안자원 기반 특화형 해양관광 육성 지원, 지역특화형 교통·물류 인

프라 지원 및 구축, 해양 분야 지역정책과제, 해양수산 지역특화 발전 및 경쟁력 강화 등이 있다.

〈표 3-2〉 제1차 지방시대 종합계획 내 해양수산부 관련 핵심과제

핵심과제	주요 내용
지역 고유자원을 활용한 문화·관광 육성	• 매력적인 로컬 문화콘텐츠 발굴·육성과 지역특화 관광으로 생활인구 유입 및 정주 여건 개선 • 남부권 '휴양·감성치유·일상여행' 중심 'K-관광휴양벨트 구축'('23-'33), 워크케이션 등 지역 체류형 여행모델 확산(워크케이션, 야간관광 특화도시 등) • 지역 고유의 해양관광 자원과 연계하여 권역별 복합 해양레저관광도시 조성 • 해양수산부 실천과제: 지역 연안자원 기반 특화형 해양관광 육성 지원
지역 특성화 발전에 기여하는 핵심 인프라 확충	• 지역의 산업·경제활동을 지원하고, 항만 공간을 지역민과 공유하면서 기후변화에 능동적으로 대응하는 인프라 확충 - 지역산업, 영해관리 등과 연계하여 권역별 특화항만을 개발하고, 노후·유휴 항만재개발로 지역의 새로운 성장거점 구축 • 해양 분야 지역정책과제: 유휴 항만재개발로 지역 산업 발전거점 제공, 신항만 개발 및 미래 해운물류 인프라 구축, 미래 해양수산 신산업 인프라 구축 • 100년 빈도 폭풍해일에도 견딜 수 있는 안전항만 구축, 토지매입을 통해 재해 완충공간을 확보하는 국민안심해안 조성 • 해양수산부 실천과제: 지역특화형 교통·물류 인프라 지원 및 구축, 해양 분야 지역정책과제
지역 주도의 경쟁력 있는 농산어촌 조성	• 지역별 특성을 고려한 해양신산업 육성, 어촌별 맞춤형 인프라 구축 및 지역 주도형 수산업 고부가가치화 전환 추진 - 해양신산업: 친환경·첨단 선박, 해양바이오, 에너지·자원 등 지역별 특화 자원과 역량을 고려한 해양신산업 육성 - 권역별 스마트 양식, 수산식품 클러스터 선도사업, 스마트가공 종합단지 구축 추진 • 해양수산부 실천과제: 해양수산 지역특화 발전 및 경쟁력 강화
지방소멸 위기 대응 지원	• 어촌신활력증진사업 연계 및 국가어항 내 투자 여건 개선, 어촌 내 창업·주거 및 자치연금 등 정착지원 강화 • 해양수산부 실천과제: 어촌 진입장벽 완화, 복지환경 개선으로 어촌 소멸위기 대응 지원

자료: 해양수산부(2023), pp. 78-94 참고하여 저자 재작성

(2) 해양수산 신산업 육성 전략

해양수산 신산업 육성 전략은 현 정부에서 국가전략산업으로 해양수산 신산업이 갖는 중요성과 육성 의지를 강조함으로써 해양수산 신산업 시장을 2027년까지 30조 원 규모로 육성하는 것을 목표로 세운 전략이다. 120대 국정과제에도 풍요로운 어촌, 활기찬 해양(과제 73번) 내 해양신산업 육성을 통해 바이오, 레저관광, 창업투자 등 새로운 성장동력 창출에 대한 내용이 포함되어 있다. 본 전략은 5대 신산업 분야로 친환경·첨단 선박, 스마트 블루푸드, 해양레저관광, 해양바이오, 해양에너지·자원을 선정하였으며 약 15조 원 수준인 5대 신산업 시장을 2027년까지 30조 원으로 확대하고, 유망기업 2천여 개를 육성하기 위한 4대 전략 10대 추진과제를 제시하였다.³⁹⁾

〈표 3-3〉 해양수산 신산업 육성 전략 주요 내용

전략	추진과제
선도기술 확보	5년('23-'27)간 글로벌 상위 10% 이상의 선도기술(자율운항선박, 디지털 항법·통신, 친환경선박, 스마트 블루푸드, 해양그린수소) 확보
민간 주도의 창업동력 강화	- 해양수산 신산업 벤처·스타트업 창업을 활성화하고 우수기술 사업화 및 유망 기업 스케일업을 지원하여 신산업 시장 창출 및 경쟁력 제고 - 정책펀드 확대, 대출·보증 지원 확충 등 신산업 분야에 대한 자금 지원을 확대하고 신산업 기업의 투자 유치역량 강화
기업 성장기반 확충	- 공공 주도로 새로운 제품·서비스의 초기 활용·검증 및 시장 진출을 지원하고, 해외실증·홍보 등 지원을 통해 글로벌 시장으로 확대 - 동·서·남해 및 서남해·제주권별 부존 해양자원·특성, 기술·산업 인프라 등을 연계하여 신산업 분야별 특화 4대 거점 구축
지원체계 고도화	- 신제품과 서비스가 지연 없이 사업화될 수 있도록 시장진입장벽을 해소하고 규제샌드박스를 활용하여 실증 부담 완화 - 특성화 대학원 지정 등을 통한 연구인력 양성, 산업인력 재교육, 신규 채용 시 기술료 감면 등을 통해 1만 명 양성 - 공공기관 보유 연구장비의 민간 개방 확대 및 이용료 지원, 부처·지역·국제 협력 프로젝트 확대 추진

자료: 해양수산부 보도자료(2022.12.26.)(검색일: 2023.8.9.)

39) 해양수산부 보도자료(2022.12.26.)(검색일: 2023.8.9.)

연안도시 쇠퇴 대응 관련하여 기업 성장기반 확충 전략에 따른 권역별 신산업 특성화 육성 과제가 제시되어 있다. 이는 동·서·남해 및 서남해·제주권별 부존 해양자원·특성, 기술·산업 인프라 등을 연계하여 신산업 분야별 특화 4대 거점을 구축하는 것이다. 동해권, 남해권, 서해권, 서남해·제주권 지역별 특성에 따른 대표도시를 선정하여 핵심산업을 육성하기 위한 신산업 거점도시로 조성하고자 한다. 동해권은 깊은 수심, 낮은 수온의 특성에 따라 포항, 울산 등을 첨단 선박장비, 첨단 해양로봇 등 첨단도시로 육성하고자 한다. 남해권은 무역 항로, 복잡한 해안선 등을 고려하여 부산, 여수 등을 스마트 항만물류, 수산양식식품을 핵심산업으로 한 항만수산도시로 조성할 계획이다. 서해권은 넓은 갯벌, 다양한 해양생물을 보유하고 있으므로 서천, 인천, 경기 등을 대상으로 해양바이오와 데이터 산업의 거점도시로 계획하고 있다. 서남해·제주권은 다도해, 빠른 조류 등의 해역 특성을 고려하여 목포, 제주 등을 대상으로 중소선박에너지, 해양레저관광을 핵심산업으로 육성함으로써 관광거점도시로 조성하고자 한다.

〈표 3-4〉 권역별 신산업 특성화 육성 과제 주요 내용

구분	지역별 특성 및 대표도시	핵심산업
동해권	• 깊은 수심, 낮은 수온이 특징 • 포항, 울산 등을 첨단도시로 육성	• 첨단 선박장비 • 첨단 해양로봇
남해권	• 무역 항로, 복잡한 해안선이 특징 • 부산, 여수 등 항만수산도시로 육성	• 스마트 항만물류 • 수산양식식품
서해권	• 넓은 갯벌, 다양한 해양생물 보유 • 서천, 인천, 경기 등 거점도시로 육성	• 해양바이오 • 데이터 산업
서남해·제주권	• 다도해, 빠른 조류 등이 특징 • 목포, 제주 등 관광도시로 육성	• 중소선박에너지 • 해양레저관광

자료: 해양수산부 보도자료(2022.12.26.) (검색일: 2023.8.9.)

2. 연안도시 쇠퇴 대응 정책사업

1) 도시재생사업⁴⁰⁾

2013년 제정된 도시재생법을 근거로 국토교통부가 전국 쇠퇴지역을 대상으로 추진 중인 사업이다. 대상지는 도시재생법에 따라 인구감소, 사업체 수 감소, 주거환경 악화 관련 다섯 개 법정지표를 기준으로 선정된다.⁴¹⁾ 사업의 목표는 “도시쇠퇴에 대응하여 물리적 환경 개선(하드웨어)과 주민들의 역량 강화(소프트웨어)를 통해 도시를 “종합 재생”하기 위한 재생사업 추진”이다.⁴²⁾ 그중 특히 노후 주거지의 환경 개선과 도시경쟁력 회복 사업을 중점적으로 시행하고 있다. 즉, 물리적 환경 개선뿐만 아니라 주민들의 역량 강화를 함께 추진함으로써 사업의 지속성을 추구하고 있다.

도시재생사업은 대상지들의 특성과 사업 규모를 다섯 가지 유형으로 세분화하여 맞춤형 방식으로 지원한다.⁴³⁾ 특히 소규모 주거정비 유형(우리동네살리기, 주거지지원형)을 신설하여 소규모주택정비법에 따라 생활과 밀접한 공공시설을 신속히 공급하고 주거환경 개선을 하고 있다.

40) 도시재생종합정보체계(검색일: 2023.2.24.) 참고하여 저자 작성

41) 법률 제19430호; 대통령령 제33033호 참고

42) 도시재생종합정보체계(검색일: 2023.2.24.)

43) ① ‘우리동네살리기’는 동네 단위의 주민생활 밀착형 공공시설을 신속하게 공급하기 위해 기존의 도시활력증진지역개발 사업을 활용하여 신설된 사업유형이다. 이 유형은 현재 「국가균형발전법」을 사업 추진·지원 근거로 하고 있으며, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 등의 개별법을 활용해서 소규모 사업(1만㎡ 이하)을 추진하고 있지만, 다른 네 개의 유형처럼 향후 「도시재생법」에 포함하여 법정화할 계획이다.

〈표 3-5〉 도시재생사업 개요

구분	내용
추진 주체	• 국토교통부
사업 목적	• 도시 쇠퇴에 대응하여 물리적 환경 개선(하드웨어)과 주민들의 역량 강화(소프트웨어)를 통해 도시를 “종합 재생”: 주거복지 실현, 도시경쟁력 회복, 사회 통합, 일자리 창출
사업 대상	• 전국 쇠퇴지역(※「도시재생법」에 따라 5개 법정지표 기준 선정)
사업 기간 /국비 지원	① 우리동네살리기(50억 원/3년), ② 주거지지원형(100억 원/4년), ③ 일반근린형(100억 원/4년), ④ 중심시가지형(150억 원/5년), ⑤ 경제기반형(250억 원/6년)

자료: 도시재생종합정보체계(검색일: 2023.2.24.) 참고하여 저자 작성

〈그림 3-1〉 도시재생사업 추진체계



자료: 도시재생종합정보체계(검색일: 2023.2.24.)

추진체계를 살펴보면, 중앙부처는 도시재생특별위원회를 통해 협업사업을 통합적으로 지원한다. 지방자치단체는 도시재생지원센터와 주민과 함께 사업을 추진하고, 도시재생지원기구는 사업 추진과정에서 지자체와 주민에게 맞춤형 지원을 제공한다. 2022년 12월 기준, 전국 560곳에 이르는 도시재생사업은 도시재생법 제10조⁴⁴⁾에 따라 지자체와 주민들 간의 가교역할을 하는 각 지역의 도시재생지원기구(중간지원조직)를 중심으로 사업을

44) 법률 제19430호 참고

추진하고 있다. 지자체와 도시재생지원기구의 역량에 따라 사업의 성과가 달라지기도 한다는 특징이 있다.

한편, 2019년부터는 도시재생사업과 연계하여 국토교통부 주최·주택도시보증공사 주관 ‘도시재생 청년인턴십’ 프로그램을 운영하고 있다. 이를 통해 지역 청년들에게는 도시재생 분야의 현장경험을 제공하면서 이들을 도시재생 전문가 및 사업 주체로 육성하고, 도시재생지원센터 및 관계 기관에서는 부족한 청년 인력을 제공한다.

종합하면, 이 사업은 근거법을 기반으로 하드웨어와 소프트웨어를 모두 지원함으로써 사업의 지속성을 추구하고, 사업유형을 세분화하여 대상지 특성에 맞춰 지원할 수 있도록 했으며, 도시재생지원센터라는 중간지원조직을 통해 지자체와 주민 간 원활한 소통을 하고 있다. 또한 최근에는 이 사업과 연계된 ‘도시재생 청년인턴십’ 프로그램을 통해 지역 청년들에게는 현장경험을 제공하고, 이들을 전문가 및 사업 주체로 키워내면서, 지역의 중간지원 조직에 청년 인력을 제공하고 있다.

2) 지역활력타운 사업⁴⁵⁾

지역활력타운 사업은 “은퇴자·청년층 등의 지역 정착을 지원하기 위해 주거·문화·복지·일자리 등이 복합 지원되는 주거단지를 조성하는 사업”으로 2023년부터 새롭게 추진하고 있다. 지방소멸 위기에 대응하고 지역에 정착을 유도하기 위해 맞춤형 주거·돌봄·일자리·여가 등 필수 생활서비스를 통합적으로 지원하게 된다.

이를 위해 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 보건복지부, 국토교통부, 해양수산부, 중소벤처기업부 등 일곱 개 부처가 공동으로 협력하

45) 국토교통부 보도자료(2023.2.10.)(검색일: 2023.8.10.)

여 생산인구감소, 초고령화 등 인구변화와 지방소멸에 적극적으로 대응할 계획이다. 2023년 1월 17일 행정안전부, 문화체육관광부, 보건복지부, 국토교통부, 중소벤처기업부 등 다섯 개 부처는 업무협약을 체결하였고, 농림축산식품부와 해양수산부가 추가로 동참하여 역할 분담을 하였다. 업무협약에 따라 정부 부처별 역할은 <표 3-6>과 같다.

<그림 3-2> 지역활력타운 개념도



자료: 국토교통부 보도자료(2023.2.10.)(검색일: 2023.8.10.)

공모 신청 시, 사업면적이나 사업비 규모 등에 제한은 없으며 인구감소 지역을 대상으로 지역 여건에 따라 기반시설 조성과 관련된 지원금을 산정하게 된다. 지자체에서 제안한 연계사업에 국비 지원을 하고, 지구단위계획 지정 의제 등 인허가 특례, 사업화 컨설팅 등 행정지원 등을 제공한다. 지역활력타운 사업은 지역균형발전 측면에서나 일곱 개 부처가 협력한다는 관점에서 의미가 있을 것이다. 일곱 개 도의 인구감소지역을 대상으로 하는 이 사업의 목표는 일자리부터 문화·복지·주거까지 다방면의 서비스가 통합 지원되는 주거단지를 조성하여 은퇴자·청년 등의 지역 정착이며, 사업을 통해

지역경제 활성화에 도움이 될 것으로 기대한다.

〈표 3-6〉 지역활력타운 사업 개요

구분	내용	
사업 목적	• 지방소멸 위기에 대응하고 지속가능한 정착 유도 • 다양한 맞춤형 주거 제공, 돌봄·일자리·여가 등 필수 생활서비스 통합 지원	
공모 대상	• 7개도 기초지자체(※ 수도권, 지방광역시, 제주특별자치도 소속 지자체 제외)	
사업계획	• 지자체는 공모 지원 시 주거, 생활 인프라, 서비스 계획 수립 필요	
추진 경위	• 2023.1.17. 5개 부처 업무협약 체결	
주체별 역할	행정안전부	• 지방소멸대응기금 활용 지역활력타운의 협력사업 지원
	국토교통부	• 공모절차 운영, 주거공급 및 기반시설 지원
	문화체육관광부	• 여가·문화 인프라 확충
	농림축산식품부	• 농촌공동아이돌봄사업, 사회적농장지원사업 등 연계사업
	보건복지부	• 노인맞춤돌봄서비스, 응급안심서비스, 노인일자리 사업 등
	해양수산부	• 어촌신활력증진사업 등을 통한 경제·생활 인프라 확충
	중소벤처기업부	• 일자리 관련 연계사업

자료: 국토교통부 보도자료(2023.2.10.)(검색일: 2023.8.10.) 참고하여 저자 작성

3) 복합 해양레저관광도시 조성사업

복합 해양레저관광도시 구축은 현 정부 국정과제 내 해양신산업 육성을 위한 새로운 성장동력 창출 방안으로 포함되어 있다. 국내외 관광 재개에 따른 여행에 대한 수요가 증가하고 있는 상황에서 해양레저관광의 수요도 지속적으로 증가하고 있지만 국외 레저관광 수요 급증에 따른 관광수지 적자가 우려되고 있다. 이에 따라 해양레저관광 집적화 및 매력성 증대를 위한 사업 재정립의 필요성을 인식하여 본 사업이 추진되었다. 본 사업은 공공 해양레저관광 기반 조성 및 민간 중심 도시 활성화 사업 육성으로, 해양레저·해양산업의 차별성과 배후도시와의 연결성을 강화한 복합 해양레저관광도시를 조성하고자 한다.⁴⁶⁾ 해당 사업을 통해 놀거리(레저), 볼거리(관광·

예술), 실거리(리조트), 먹거리 등 다양한 융복합 해양 콘텐츠를 원스톱 제공하는 체류형 관광거점(해양거점 복합관광도시)을 조성하고자 한다. 본 사업은 공공(정부)이 기반시설을 제공하고 민간이 관광·숙박·쇼핑 시설을 조성함으로써 도시가 확대되는 선순환으로 도시 자생력을 확보하고자 한다.⁴⁷⁾

제2절 연안도시 쇠퇴 대응 사례 분석

1. 국외 도시쇠퇴 대응 사례

1) 스페인, 항만과 관광 연계 해양문화도시⁴⁸⁾

스페인 바르셀로나는 벨 항구(Port Vell)를 중심으로 한 워터프런트 재개발사업을 통해 항만과 관광을 연계한 해양문화도시 사례로, 일명 ‘바르셀로나 모델’로 불리는 연안도시 재개발 대표 사례 중 하나이다. 시의회 주도로 사업을 추진하면서 민간 자본 유치를 통해 연안을 재활성화하면서 원도심과 연결했다는 의의가 있다.

벨 항구에는 지금도 연안에 콜럼버스 기념비가 있는 등 역사적으로 의미가 있는 곳이다. 그뿐 아니라 바르셀로나는 벨 항구를 중심으로 한때 산업·비즈니스 중심지 역할을 했었으나, 항만기능을 상실하면서 특히 1970년대를 기준으로 연안도시가 공동화되었다.

워터프런트 재개발사업은 바르셀로나가 1992년 올림픽 개최지로 선정

46) 해양수산부(2023.9.6.), 복합 해양레저관광도시 조성사업 마스터플랜 수립용역 워크샵 자료(내부자료)

47) 해양수산부, 2023년 주요업무 추진계획, 2023, p. 9.

48) Jauhiainen(1995); Schubert(2010); Garcia(2008) 참고하여 저자 작성

되면서부터 탄력받기 시작했다. 시의회가 사업을 주도하는 방식으로 사업·건설비를 공공에서 부담함으로써 사업이 신속하게 추진됐다.⁴⁹⁾ 1986년 올림픽 개최지로 확정되면서 1987년에 기존 미시적 규모에서 거시적 규모로 전환된 도시개발계획을 발표하였다. 당시 발표한 계획은 워터프런트 재개발사업을 포함한 바르셀로나 내 12개 지역을 개발하면서 새로운 활동 창출과 이들 지역을 연결하는 다중중심 도시 개발을 추구하였다.⁵⁰⁾

〈표 3-7〉 바르셀로나 워터프런트 재개발사업 개요

구분	내용
추진 주체	• 시의회 주도, 민간 자본 유치
사업 목적	• 항구 기능 쇠퇴로 침체된 연안지역을 재개발하여 도심과의 연계
사업 대상	• 스페인 바르셀로나 벨 항구와 연안지역 일대
사업 기간	• 1983년~1992년

자료: Jauhiainen(1995), pp. 3-23 참고하여 저자 작성

이 사업은 푸스파 부두 재개발을 시작으로 벨 항구 재개발뿐만 아니라 다른 재개발사업들을 20년간 순차적으로 진행하면서 연안을 관광거점으로 전환했다. 바르셀로나 워터프런트 재개발사업은 연안도시 쇠퇴와 대응에 몇 가지 시사점을 준다. 첫째, 워터프런트 재개발사업을 통해 쇠퇴했던 연안도시에 새로운 인구를 유입시키고, 보행자 이동성 개선 및 사회적 교류가 증가했으며, 기존 건물을 재사용하면서도 지역 내 새로운 건물 투자를 증대했다. 둘째, 항구와 원도심을 잇는 교통 일부를 지하화하여 기존에 항구로 인해 단절되었던 도시를 바다와 연결했다. 셋째, 1880년대 항구 창고 등 역사적으로 중요한 건물들을 보존하면서도 역사박물관, 사무실, 레스토랑, 카페 등으로 리모델링하여 활용하고 있다. 넷째, 적극적인 민간투자 유치를 통해 연안을 레저문화공간으로 전환하면서 재활성화했고, 다수의 소

49) Garcia(2008), p. 62; Galland & Hansen(2012), p. 207.

50) Jauhiainen(1995), p. 9.

액투자자를 유치하기 위해 규제 완화 등의 노력을 하였다.

2) 스웨덴, 시민참여 중심의 친환경 미래 산업도시로의 전환

스웨덴 최남서부에 위치한 말뫼는 30만 명 이상의 인구를 가진 도시로 스톡홀름과 예테보리 다음가는 스웨덴 제3의 도시이다.⁵¹⁾ 외레순 해협에 접해있는 항구도시로 덴마크를 마주하고 있으며, 과거 조선업 중심의 제조업이 번성함에 따라 제조업의 도시로 성장했다.⁵²⁾ 1870년대부터 배를 건조하기 시작했으며, 이후 약 100년여 동안 말뫼의 대표적인 산업으로 자리해 1970년대에는 대표적인 조선소였던 코쿰스 조선소의 고용인원이 최대 7,000명에 달았다.⁵³⁾ 그러나 1970년대 두 번의 오일쇼크를 시작으로 경기가 급속도로 악화되면서 조선소와 조선산업이 몰락하기 시작했으며, 기반산업이 몰락함에 따라 일자리 25% 감소, 실업률 22% 등 도시의 경쟁력 또한 축소되고 위기를 맞았다.⁵⁴⁾ 도시에서는 전반적인 쇠퇴와 공동화 현상으로 말뫼는 ‘브라운 시티(Brown City)’로 불리는 등 전형적인 쇠퇴도시의 전철을 밟게 되었다.

이를 타개하기 위한 이후 1990년대 도시 차원에서 대응을 위한 노력을 수행했다. 지방정부와 기업 경영진, 전문가 및 시민 대표로 구성된 TF를 통해 말뫼의 도시 이미지와 방향성을 설정하였다. 이처럼 말뫼의 변화에 중심은 시민참여에 있다고 할 수 있다. 도시 개선 프로젝트를 시작하면서 민간 주도의 투자자들이 시민 및 주민들의 참여를 희망했다. 이에 많은 수의 시민을 중심으로 오랫동안 말뫼의 문제점과 현재의 도시 패러다임, 말뫼가 가지고 있는 특색과 장단점, 나아가야 할 방향성 등에 관한 철저한

51) 말뫼(Malmö) 홈페이지(검색일: 2023.8.10.)

52) 말뫼(Malmö) 홈페이지(검색일: 2023.8.10.)

53) 황세원(2020), p. 9.

54) 이규용 외(2016), p. 12.

연구와 의견 수렴 등 상향식(Bottom up) 계획·정책 수립 과정을 거쳤다. 최종적으로 말뚝이는 친환경 도시 비전을 설정하고 IT와 바이오 등의 신산업 및 지식기반 산업을 중심으로 도시를 변화시키고자 하였다.

비전이 결정된 말뚝이는 유럽 내 지속가능한 개발 프로젝트와 신재생에너지에 의한 도시계획 프로젝트에 참여하면서 도시재생이 시작되었다. 55) 가장 대표적인 형태로 말뚝이는 유럽연합과 스웨덴 국가의 지원을 통해 코쿰스 조선소 일대를 매입하고, 대상 지역을 친환경 생태 단지인 'Bo01'으로 재개발하였다. Bo01 지구는 100% 신재생에너지를 활용해 에너지 자립이 가능한 단지로 친환경 도시재생을 현실화하였다. 해당 지구는 주거뿐 아니라 문화, 교육, 소비 등 전반적인 생활에 필요한 활동이 휴먼스케일과 같이 가까운 거리 내에서 이루어질 수 있도록 설계하였다. 또한, 모든 시설과 서비스에 들어가는 에너지는 태양에너지, 지역에너지, 풍력에너지 등의 신재생에너지로 공급할 수 있도록 기술을 적용하였다.⁵⁶⁾

말뚝이의 친환경 도시로의 변화는 친환경 및 미래산업에 대한 사업성이 높아지면서 단순 공간 재생뿐 아니라 '말뚝이 대학'의 설립과 관련 연구를 수행할 수 있도록 지원해 인력양성과 산업 발달의 선순환이 가능하도록 하였다. 그 외 과거 추진 중 도시의 여건 악화로 중지되었던 덴마크 코펜하겐과 말뚝이 사이의 외레순 해협을 잇는 외레순 다리(Oresund Bridge)를 건설해 단일 경제권을 형성하였으며, 해저터널 구축, 인공섬 조성, 신재생에너지 및 정보기술 산업 등 6만여 개 이상의 새로운 일자리를 창출하였다.⁵⁷⁾

이러한 노력은 당시 탄소배출 및 친환경을 중요시하는 세계 분위기와 재생사업을 통한 공간의 재탄생, 첨단 일자리의 확보 등으로 사람들이 다시 말뚝이로 모여들게 만들어 도시의 경쟁력을 다시 향상시키게 되었다. 말뚝이

55) 위의 책, p. 14.

56) 황세원, 앞의 책, p. 10.

57) Listerborn(2017), pp. 1-22.

의 항만도시 재생사업은 정부뿐 아니라 기업가, 주민, 전문가 등 말뚝시의 다양한 구성원의 참여를 통해 오랜 시간 논의되고 합의된 비전을 도출하였으며, 설정된 비전에 따라 적절한 계획과 전략을 장기적인 관점에서 수행한 모범적 사례라 할 수 있다.

〈그림 3-3〉 말뚝 항만 도시재생 지역(코쿰스 조선소 일대)



자료: From A(검색일: 2023.8.10.)

2. 국내 도시쇠퇴 대응 사례

1) 항만재개발과 원도심 재생의 연계: 부산 북항

북항은 부산시 중구와 동구에 걸쳐있는 지역으로 2008년부터 ‘북항재개발 사업’이라는 명칭 아래 부산항 국제해양관광 거점 개발과 친환경 워터프론트 조성의 목적으로 재개발사업이 진행 중이다. 과거 1876년 부산포로 개항한 부산항은(북항) 중국, 일본을 연결하는 지리적 위치와 좋은 항만운영 조건으로 동북아 최대 항만 중 하나로 발전했다. 이러한 항만과 부산역에 인접한 배후지역들은 이후 오랜 기간 부산시의 중심 상권 역할을 해왔다.

현재 진행되고 있는 북항재개발사업은 기반시설에 약 2조 8천억 원을, 상

부시설에 6조 4천8백억 원의 사업비를 측정하고 있으며, 그 규모는 약 1.5km²이다.⁵⁸⁾ 재개발은 북항의 기능 회복 및 재배치와 시민과 상업·문화 시설의 배치를 통해 다목적으로 구축되며, 지속적인 부지조성 공사와 국제여객터미널 개통 및 연결데크 및 광장과 같은 일부 시설물이 조성되어 있다.⁵⁹⁾

북항재개발사업은 대규모 수변공간 및 친수공간 조성과 연결형 녹지체계를 하나의 큰 목표이자 전략으로 삼아 총 70%의 용지를 공공시설 용지로 계획하고 있다.⁶⁰⁾ 사업의 진행에 있어 특징적인 사항으로 부산 북항 재개발 대상 지역은 ‘특별건축구역’으로 지정되어 건축물의 용도, 높이, 건폐율 등 약 25개의 규제에 대해 전부 또는 일부 완화적용을 하고 있다. 이는 사업의 규모와 항만이라는 공간적 특성이 반영된 것으로 보인다.⁶¹⁾

항만시설은 복합항만지구(국제여객부두와 크루즈부두), 항만시설지구(연안여객부두, 연안유람선부두), 마리나부두(마리나부두, 유·도선장 부두)로 구성되어 있으며, <표 3-8>과 같이 개발 대상지별로 토지이용 및 도입기능을 배치할 계획이다. 사업 대상지의 토지이용은 상업·업무지구, 복합도심지구, 해양문화지구, IT·영상·전시지구로, 복합항만지구, 환승센터, 공공업무, 마리나, 온천시설로 구성되며 최근 변경안에서는 해양레포츠 콤플렉스 조성도 포함하고 있다. 조감도 상 바다에 인접한 지역에 공공업무, 문화, 항만지구, 마리나 등이 위치하게 되며, 배후지역에 도심 및 상업업무지구 등이 들어서게 된다.

58) 부산항만공사 북항재개발사업 홈페이지(검색일: 2023.8.10.)

59) 부산항만공사 북항재개발사업 홈페이지(검색일: 2023.8.10.)

60) 부산항만공사(2018), p.15.

61) 위의 책, p.7.

〈그림 3-4〉 부산시 북항 재개발 조감도



자료: 부산항만공사(2018), p. 14.

〈표 3-8〉 부산시 북항 재개발 대상지 및 도입 기능

개발 대상지	토지이용 및 도입 기능
제1(수역), 2·3·4부두, 중앙부두	상업업무지구, IT·영상·전시지구, 해양문화지구, 복합도심지구, 복합항만지구, 환승센터, 공원 및 광장, 마리나, 공공포괄용지, 공공업무지구, 공급시설, 항만시설
제1부두(육역), 국제연안여객부두	해양문화지구, 복합도심지구, 해양센터, 공원, 항만시설, 공공포괄용지

자료: 부산항만공사(2018), p. 9.

전술한 것과 같이 북항의 재개발은 부산역을 포함해 중구와 동구 원도심과의 연계를 배제하기 힘들다. 큰 규모의 재개발사업은 주변지역으로의 확장과 연결성이 매우 중요한데, 북항의 재개발 역시 단순 항만의 재개발이 아닌 생활 여건 개선 및 관광 활성화를 통한 원도심의 재활성화와도 직접적으로 연계될 수 있다. 해당 사업에서도 배후지역 및 부산역과의 연결성과 친수공간으로의 접근성 확보를 위한 방안을 제시하고 있다.

재개발 계획에서는 대상지의 친수공원 및 광장 조성을 통한 사람들의 접근

성을 향상시키고, 도시철도 중앙역과 수변지역, 마리나시설의 연계할 수 있는 교통시설(트램) 마련을 포함한 교통시설 계획을 수립하였으며, 원도심의 업무·상업·주거 등의 복합기능을 이용 및 확장하기 위한 방안도 마련 중이다. 또한, 현재 방문객 이용 편의성도 증진을 위해 부산역과 국제여객터미널 간 연결로를 포함해 통합 교통이용을 위한 환승센터 설치도 예정되어 있다.

2) 해양레저관광도시로의 전환: 경기 시화호 일대

경기도 시흥시와 안산시, 화성시에 둘러싸여 있는 시화호 일대 해양레저관광 개발을 통하여 글로벌 해양레저관광도시로의 전환을 추진 중이다. 시화호는 과거 정부의 공업단지 육성과 국토확장 개발에 따라 담수호를 만들 계획이었으나, 수질오염으로 본래의 기능을 수행하지 못하며 ‘죽음의 호수’라 불리며 환경이 악화되었던 대표적 사례였다.⁶²⁾ 그러나 최근 들어 워터프론트 입지의 중요성이 대두되면서 시화호 인근을 중심으로 다양한 사업들이 추진되고 있다.

특히 거북섬 일원에 조성되는 해양레저관광 거점 조성사업은 해양수산부와 협력하여 수도권을 배후로 시민들의 해양레저관광 수요를 충족할 예정이다.⁶³⁾ 해당 사업은 해양수산부의 7대 권역(수도권, 서해안권, 다도해권, 제주권, 한려수도권, 동남권, 동해안권) 해양레저관광 거점 조성사업의 일환으로 수도권의 유일한 사업이다. 해양레저관광 거점 사업은 증가하는 해양레저관광 수요에 대응하고, 내외국인 즐길 수 있는 해양레저관광 명소 육성을 목표로 진행 중인 사업이다.⁶⁴⁾ 거북섬 일원의 해양레저관광 거점 사업은 2020년부터 2024년까지 계획 중이며, 총사업비 370억 원으로 해상계류시설, 육상주정장, 경관브리지, 클럽하우스 등 마리나항만을 중심으로 추진 중이다.⁶⁵⁾

62) 서울경제TV(2020.11.12.)(검색일: 2023.8.1.)

63) 해양수산부 보도자료(2022.12.5.)(검색일: 2023.8.1.)

64) 해양수산부 보도자료(2022.12.5.)(검색일: 2023.8.1.)

시흥시는 거북섬 해양레저관광 및 지역경제 활성화를 위하여 ‘거북섬 활력 증진 TF’를 구성해 민자를 포함하여 총 2조 9,744억여 원을 투입할 예정이다.⁶⁶⁾ 시화호 일대에는 세계 최대 규모 인공서핑장 웨이브파크가 조성된 시화MTV 거북섬을 비롯해 오이도 해양관광단지, 황해경제구역 시흥배곧지구, 월곶항 등 거점을 연계한 한국형 골든코스트 조성 추진을 계획 중이다.⁶⁷⁾

〈그림 3-5〉 거북섬 일대 해양레저관광복합단지 개발 위치도와 조감도



자료: 시흥시 홈페이지(검색일: 2023.8.1.)

시화호 거북섬 일대에는 웨이브파크를 포함하여 관광어 산업으로 아쿠아벳랜드, 해양생태계를 보존할 해양생태과학관, 호텔과 상업시설 거북섬 복합리조트와 스트리트몰2 등이 추진 중이다.⁶⁸⁾ 시흥시는 싱가포르 센토사나 호주 달링하버와 같은 세계적인 해양레저관광도시를 목표로 삼아 이곳에 해양레저관광 클러스터를 형성할 예정이다.⁶⁹⁾ 이뿐 아니라 시화호가 가진 해양환경 스토리를 기반으로 오염을 극복하고 생태계를 복원시킨 환경 교육의 장으로도 활용할 예정이다.⁷⁰⁾

65) 시흥시 홈페이지(검색일: 2023.8.1.)

66) 인천일보(2023.4.4.)(검색일: 2023.8.1.)

67) 시흥신문(2022.12.9.)(검색일: 2023.8.1.)

68) 시흥신문(2022.12.9.)(검색일: 2023.8.1.)

69) 시흥신문(2022.12.9.)(검색일: 2023.8.1.)

70) 경기일보(2022.7.18.)(검색일: 2023. 8.1.)

시흥시의 새로운 개발정책이 추진되면서 가장 큰 변화는 지역경제 활성화와 인구 유입이다. 거북섬 일대는 2023년 7월 기존 정왕2동에서 분리되어 거북섬동이 새롭게 신설되었다.⁷¹⁾ 시흥시의 20번째 행정동으로 새로운 주거단지가 생겨나며 2023년 6월 전입인구 1만 명을 돌파하였고, 시는 지속적인 인구 유입을 예상하며 2027년에는 2만 7천 명에 이를 것으로 추산하고 있다.⁷²⁾⁷³⁾

제3절 시사점

1. 연안도시 쇠퇴 대응 실태 분석

앞서 살펴본 도시쇠퇴 대응 실태 분석 관련하여 본 과제에 대한 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 연안도시 쇠퇴 대응을 위해 「도시재생법」에 따른 도시재생사업 외 다양한 관련 법·제도의 적극적 복합 활용이 필요하다. 현재 우리나라는 아직 도시재생법을 근거로 한 도시재생사업을 중심으로 쇠퇴하는 도시를 활성화하려는 경향을 보인다. 시대별 사회경제적 여건에 따른 도시의 기능이 다변화되고 도시의 발전방안 모색을 위한 부문별 정책개선 수요가 다양해지면서 이에 대응하기 위한 법·제도 역시 다양하게 신설되고 있다. 따라서 앞으로의 연안도시 쇠퇴 대응을 과거처럼 단일적인 법·제도로 접근하는 것은 시대의 흐름을 반영하지 못한 도태된 정책적 대응 방식이 될 수 있으며

71) 시사저널(2023.5.22.)(검색일: 2023.8.1.)

72) 시사저널(2023.5.22.)(검색일: 2023.8.1.)

73) 시흥시 홈페이지(검색일: 2023.8.1.)

로 정책 동향에 맞는 다원적인 법·제도의 연계 활용이 필요하다. 이를 위해 연안도시의 사회경제적 활성화를 도모할 수 있는 「지방분권균형발전법」, 「인구감소지역법」, 「지역개발지원법」, 「도심융합특구법」, 「경제자유구역법」, 「기업도시법」, 「지역특구법」 등에 마련되어 있는 특구, 특별회계, 규제 특례 및 지원 제도를 활용하여 복합적인 쇠퇴 대응 방식을 모색하는 것이 필요하다.

둘째, 연안도시의 경제 활성화를 위한 해양수산 신산업과 특구제도의 연계 강화가 필요하다. 이를 위해 연안도시 경제 활성화에 기여할 수 있는 도심융합특구, 기회발전특구, 투자선도 및 진흥지구, 지역특구 등의 특구제도를 적극적으로 도입하며 하나의 도시 내에서도 이러한 특구의 복합 활용을 통해 경제 활성화의 시너지 효과를 상승시킬 수 있어야 한다.

또한 특구제도의 실효성을 제고하기 위해서는 산업과의 연계가 중요하다. 특구 지정 이후 산업생태계가 구축되지 않으면 산업 유치에 따른 지속적인 기업 입주 및 육성이 어렵게 되고, 이는 연안도시 경제의 성장동력으로 작용할 수 없기 때문이다. 따라서 연안도시의 경쟁력 확보를 위해 해양수산 신산업 육성 전략과 특구 제도를 연계함으로써 연안도시 발전체계를 구축할 수 있어야 한다.

셋째, 연안도시 활성화 관련 법률의 특구 제도 및 지원 사업을 활용한 광역발전 거점 연안도시 조성사업 추진이 필요하다. 전술한 바와 같이 연안도시 활성화를 위한 관련 법률마다 도시경쟁력 제고와 경제 활성화를 위한 다양한 특구 제도와 개발사업이 있으며, 지원 및 특례 조항이 마련되어 있다. 예를 들어 「도심융합특구법」의 경우에 도심융합특구 조성 및 육성을 위한 지원으로 국가와 지방자치단체 간 협력으로 특구의 전부 또는 일부를 법에서 정한 타 법률에 따른 구역·특구·지구·단지·도시 등을 지정·조성할 수 있다. 이 밖에도 기업종합지원센터 및 복합커뮤니티센터 설치, 공동이용

시설 사용료 및 부담금 감면, 특구 내 입주기업을 위한 특례 지원 등이 있다. 도심융합특구 조성을 위한 개발사업으로 특구 육성 및 발전을 위한 산업·주거·문화시설, 혁신공간을 위한 업무·교육·연구시설 등의 용지조성사업 및 건축사업과 기업 및 정주환경 조성을 지원하는 건설사업 및 공원조성사업이 있다. 이러한 특구 관련 개발사업 및 지원 제도를 일부 지역에 한해 미시적으로 활용하는 것보다 도시발전의 영향 범위를 확대하여 광역발전 거점도시를 조성하는 데 활용함으로써 복합 해양레저관광도시와 같은 신연안도시 성장 모델을 제시할 수 있다.

2. 연안도시 쇠퇴 대응 사례 분석

앞서 살펴본 연안도시 쇠퇴 대응 사례 분석 관련하여 본 과제에 대한 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 도시의 발전잠재력을 극대화하고 새로운 해양산업의 고부가가치화를 통하여 도시의 전략을 새롭게 마련한다. 대표적인 국외 연안도시 중 스페인 바르셀로나는 워터프론트 재개발사업으로 항만과 관광을 연계한 해양문화도시로 거듭난 사례이다. 항만으로 인해 수변과 원도심이 단절되어 있던 바르셀로나는 시의회 주도로 이 사업을 추진하면서 민간자본 유치를 통해 연안을 해양레저관광 거점으로 전환하였다는 의의가 있다. 항만기능을 상실하면서 공동화되었던 연안에 워터프론트 재개발사업을 통해 새로운 도시 활동을 창출함으로써 인구를 유입시키고, 원도심에서부터 바다까지의 연결성을 개선하였으며, 연안을 레저문화공간으로 전환하였다는 시사점이 있다.

둘째, 침체한 전통 산업도시를 미래 발전자원 기반의 신산업도시로 전환함으로써 도시쇠퇴를 극복하고 도시경쟁력을 확보한다. 스웨덴 말뫼는 과거 100여 년간 도시의 기반산업인 조선업의 붕괴와 연쇄효과로 인한 도시 전반의 경제와 인구감소 쇠퇴를 지방정부·기업·전문가·시민 등 다양한 이해관계자들의 고민과 협업을 통해 성공적으로 도시를 활성화한 사례이다. 특히, 과거 경제활동의 중심지였던 조선소 부지 일대를 매입하여 친환경 및 미래산업 거점으로 조성하고 교육과 연구지원을 통한 도시발전의 지속가능성을 제고했다는 점에서 연안도시 쇠퇴 대응을 위한 전략적 방안을 마련하는 데 중요한 사례로 판단된다.

셋째, 사회적 트렌드와 가치를 반영한 워터프론트와 원도심의 물리·기능적 연계를 통한 쇠퇴 대응 방식이 필요하다. 대표적인 국내 연안도시 중

부산시는 북항의 노후화된 항만과 인근지역을 대상으로 북항 재개발을 진행 중이다. 부산시의 북항 재개발 목표는 중추 항만기능을 ‘신항만’으로 내어준 ‘부산항(북항)’에 접근성 높은 워터프론트와 복합문화공간을 제공하고, 연계된 인근 원도심의 재활성화를 위한 전환이다. 특히 워터프론트의 활발한 이용, 항만·철도·항공의 통합교통, 상업·업무·문화 시설 등 다목적 복합기능을 시민들에게 제공하는 사례로 원도심과의 물리적·기능적 연계를 통해 공간의 접근성 향상과 원도심 재활성화를 유도하고자 하는 것이 특징이다.

경기도 시흥시, 안산시, 화성시의 시화호 일대에서는 해양레저관광도시로 전환 중인 것으로 확인되었다. 특히 연안도시의 워터프론트 개발의 중요성을 강조하며 정책사업과 민간개발이 협력하여 성장하고 있는 사례로 분석된다. 경기도 시화호 일대는 해양수산부의 해양레저관광 거점 사업과 결합하여 민간의 호텔과 복합리조트와 상업시설 등이 결합되면서 도시가 새롭게 발전하고, 이로 인하여 지역경제 활성화와 인구 유입이 일어나고 있다. 또한 거북섬 일대는 새로운 행정동으로 거북섬동이 신설되며 도시의 활력을 되찾고 있는 것으로 분석된다. 결과적으로 시화호 사례는 연안도시 고유의 발전잠재력과 현재의 사회적 트렌드와 가치를 반영하여 새로운 연안도시의 발전전략을 마련한 중요한 사례로 사료된다.

이러한 사례 분석을 통해 향후 연안도시의 쇠퇴 대응 방식으로 기존 도시의 자원, 역량 등을 연계한 새로운 발전형태의 도시로의 전환, 시민참여 중심의 도시 활성화 사업, 사회적 트렌드와 가치를 반영한 수변공간과 원도심의 공간·기능적 연계를 통한 도시 활력 제고 등을 고려해 볼 수 있음을 시사한다.

〈표 3-9〉 연안도시 쇠퇴 대응 실태 및 사례 분석 시사점(종합)

구분	시사점
연안도시 쇠퇴 대응 실태	• 연안도시 쇠퇴 대응을 위해 「도시재생법」에 따른 도시재생사업 외 다양한 관련 법·제도의 적극적 복합 활용 필요 - 연안도시의 사회경제적 활성화를 도모할 수 있는 「지방분권균형발전법」, 「인구감소지역법」, 「지역개발지원법」, 「도심융합특구법」, 「경제자유구역법」, 「기업도시법」, 「지역특구법」 등의 관련 법률에 마련되어 있는 특구, 특별회계, 규제 특례 및 지원 제도를 활용하여 복합적인 쇠퇴 대응 방식 모색 가능 • 연안도시의 경제 활성화를 위한 해양수산 신산업과 도시발전체계의 연계 강화 필요 - 연안도시의 경쟁력 확보를 위해 해양수산 신산업 육성 전략과 전술한 특구 제도의 도입 전략을 연계 활용함으로써 연안도시 발전 체계 구축 • 연안도시 활성화 관련 법률의 특구 제도 및 지원 사업을 활용한 광역발전 거점 연안도시 조성사업 추진이 필요 - 특구 관련 개발사업 및 지원 제도를 도시발전의 영향 범위를 확대 하여 광역발전 거점도시를 조성하는 데 활용함으로써 복합 해양 레저관광도시와 같은 신연안도시 성장 모델 제시 가능
연안도시 쇠퇴 대응 사례	• 연안도시의 발전잠재력을 극대화하고 새로운 해양산업의 고부가가치화를 통하여 연안도시의 전략을 새롭게 마련 - 기존 연안도시의 기능(항만)을 상실하면서 공동화되었던 연안공간에 워터프론트 재개발사업을 통해 새로운 도시 활동을 창출함으로써 인구를 유입시키고, 원도심에서부터 바다까지의 연결성을 개선하였으며, 연안을 레저문화공간으로 전환 • 침체한 전통 산업도시를 미래 발전자원 기반의 신산업도시로 전환함으로써 도시쇠퇴를 극복하고 도시경쟁력 확보 - 공동의 합의된 비전과 목표 설정, 친환경 도시재생(정주), 친환경 미래 신산업 관련 교육 및 연구 투자(교육·연구), 친환경 신성장 산업 거점 조성(산업) 등 쇠퇴 대응을 위한 전략맞춤형 쇠퇴 대응 방안 마련 필요 • 사회적 트렌드와 가치를 반영한 워터프론트와 원도심의 물리·기능적 연계를 통한 쇠퇴 대응 방식 필요 - 워터프론트의 활발한 이용, 항만·철도·항공의 통합교통, 상업·업무·문화 시설 등 다목적 복합기능 마련 - 원도심과의 물리·기능적 연계를 통해 워터프론트의 접근성 향상과 원도심 재활성화 유도하여 도시쇠퇴 대응

자료: 저자 작성

04

연안도시 쇠퇴 심층 분석

제1절 연안도시 쇠퇴가속력 분석과 심층 진단 도시 선정 —

1. 주요 연안도시 쇠퇴가속력 분석

1) 우리나라 연안도시 현황

도시는 일반적으로 인구규모와 기능에 기초해 촌락과 대비되는 공간으로, 국가별로 상이하나 국내에서는 지방자치법에서 ‘시(市)’를 기본적인 도시로 보고 인구 5만 명 이상의 지역으로 정의하고 있다.⁷⁴⁾ 도시의 유형은 인구 규모에 따라 구분할 수 있으며, 법에서 정의한 대도시(50만 명 이상)를 제외한 중·소도시는 일반적으로 10만 명을 기준으로 구분한다.⁷⁵⁾

실제로 우리나라 전체 인구의 약 91.4%가 도시지역에 거주하고 있으며, 연안에서는 88.4%의 인구가 도시지역에 거주하는 것으로 나타나 인구가 대부분 도시지역에 밀집되어 있는 것을 확인할 수 있다.⁷⁶⁾ 또한 10년 전

74) 지방자치법 제10조(시·읍의 설치기준)

75) 최봉문 외(2014), p. 11. 계층적 분류 참고

76) 국토교통부 (2022), 2022 도시계획현황, p. 4. 국토교통부 2021년 도시지역 인구현황 기준 활용. 도시 지역 거주인구 비중은 도시화율을 나타내는 지표 중 하나로, 용도지역기준 거주인구 또는 행정구역기준 거주인구 두 가지 형태로 사용됨. 본 연구에서는 행정구역기준 거주인구 기준 활용

(2012년)과 비교해 연안도시의 거주인구는 80만 명, 비율로는 2.1% 늘어나는 등 지속적인 증가를 보이고 있다.⁷⁷⁾

우리나라 연안도시를 규모에 따라 분류해 보면, 인구 100만 명 이상의 거대도시에 해당하는 도시는 부산시, 울산시, 인천시, 창원시로 행정구역상 광역시와 특례시인 네 개 지역으로 나타났다. 50만 명 이상 인구를 가진 대도시에는 경기도에 위치한 화성시, 안산시, 평택시, 시흥시와 경북 포항시까지 다섯 개 지역에 불과했으며, 인구 10만 명에서 50만 명 사이의 중도시가 16개, 5만 명에서 10만 명 사이의 소도시가 16개로 대부분이 중·소도시에 속하였다. 지역적으로 중도시에는 경기도 김포시, 충남 아산시·서산시·당진시, 전남 순천시·여수시·목포시·광양시, 전북 군산시, 경남 거제시·통영시·사천시, 경북 경주시, 제주 제주시·서귀포시가 속했다. 그 외 강원 동해시·속초시·삼척시, 충남 홍성군·보령시·태안군·서천군, 전남 무안군·해남군·고흥군·영암군·영광군, 전북 김제시·부안군, 경남 고성군이 소도시에 속하였다(〈표 4-1〉 참고).

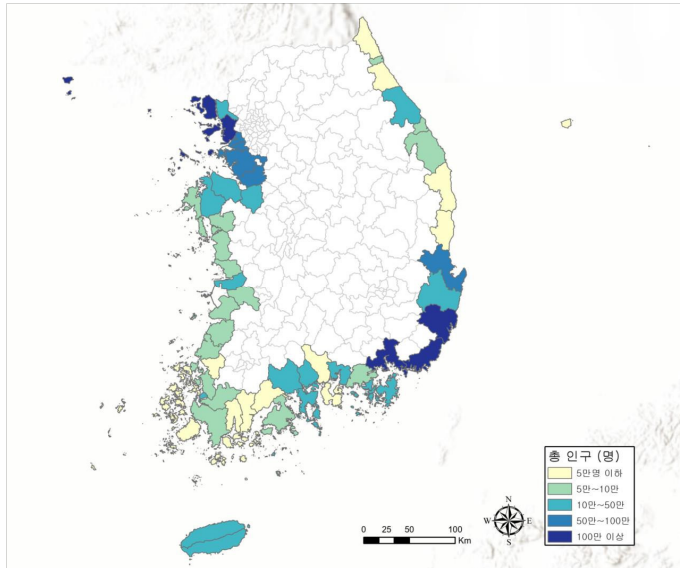
77) 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.) : 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수 활용하여 연안도시 지역 저자 분석

〈표 4-1〉 인구 규모별 연안도시 분류(2021년)

구분	인구규모(명)	도시 수	해당 도시
대도시	100만 이상	4	• 부산시, 울산시, 인천시, 창원시
	50만~100만	5	• 화성시, 안산시, 평택시, 시흥시, 포항시
중도시	10만~50만	16	• 제주시, 김포시, 아산시, 순천시, 여주시, 군산시, 경주시, 거제시, 목포시, 강릉시, 서귀포시, 서산시, 당진시, 광양시, 통영시, 사천시
소도시	5만~10만	16	• 홍성군, 보령시, 무안군, 동해시, 속초시, 김제시, 해남군, 삼척시, 고흥군, 태안군, 고창군, 영암군, 영광군, 부안군, 서천군, 고성군(경남)
소계		41	
그 외	5만 미만	14	• 완도군, 울진군, 하동군, 남해군, 보성군, 신안군, 장흥군, 영덕군, 강진군, 함평군, 진도군, 양양군, 고성군(강원), 울릉군
총계		55	

자료: 최지연·김종화(2018), p. 46 참고하여 참고하여 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.); 주민등록인구 통계-행정구역(시군구)별 인구수, 국토교통부 (2022), 2022 도시계획현황 활용 저자 작성)

〈그림 4-1〉 연안도시별 총인구 현황(2021년 주민등록인구 기준)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.); 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수 활용 저자 작성

도시유형별 인구분포를 살펴보면 대도시에 해당하는 지역은 총 아홉 개 도시로 그 수는 적지만 전체 인구 대비 67% 이상을 차지하고 있다. 중·소 도시는 각 16개의 도시지역이 있으나 전체 인구 대비 23%, 6.5%로 연안지역의 많은 인구가 대도시에 집중되어 있으며, 지역 간 인구 격차가 극심함을 나타내고 있다. 인구증감에서는 100만 명 이상의 대도시에서는 인구변화가 정체되어 있으나(부산시·창원시 인구감소, 인천시·울산시 인구증가), 50만 명 이상의 대도시에서는 인구가 50% 이상 크게 증가했다(〈표 4-2〉참고). 이는 50만 명 이상의 도시 중 수도권 도시들(경기도 화성시·안산시·평택시·시흥시)로의 인구 이동 및 밀집에 의한 현상으로 보인다. 중도시는 2001년 대비 인구가 약 23% 증가했으며, 소도시에서는 약 17%가 감소한 것으로 나타났다. 중도시에 해당하는 도시들은 지역별로 인구의 증가와 감소의 경향이 다르게 나타났지만 소도시에서는 충남 홍성군과 전남 무안군을 제외한 모든 지역에서 감소했다(〈그림 4-2〉참고).

종합적으로 살펴보면, 연안도시로의 인구 이동과 거주인구가 전국적으로 증가하고 있지만, 실제로는 연안 대도시 또는 수도권 주변에 위치한 연안 도시에 집중되고 있음을 확인할 수 있다. 반대로 연안도시의 다수를 차지하는 중·소도시에서는 지역별 차이는 있으나, 대부분 인구가 감소하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 두 현상은 지역 간의 인구 격차(gap)가 점점 커지고 있음을 나타내며, 이는 미래 인구감소가 예측되는 사회적 상황을 고려해 볼 때 연안도시 간 인구 양극화가 심화되고 그로 인한 부정적 영향이 증가할 것으로 예측 가능하다.

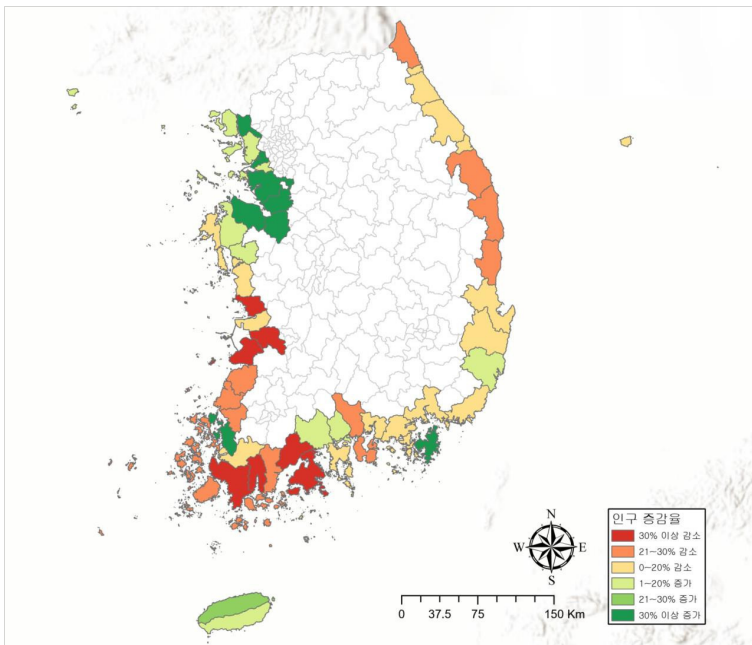
〈표 4-2〉 도시유형별 인구증감 비교

단위: 천 명

구분	인구규모	2001년 인구수	2021년 인구수	증감 인구수
대도시	100만 이상	8,483	8,453	-30
	50만~100만	2,012	3,120	1,108
중도시	10만~50만	3,213	3,966	753
소도시	5만~10만	1,347	1,108	-240
그 외	5만 미만	672	491	-181
총계		15,726	17,137	1,411

자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.); 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수, 국토교통부 (2022), 2022 도시계획현황)

〈그림 4-2〉 연안도시별 인구증감률 현황(2001년 대비 2021년 비교)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.); 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수 활용 저자 작성

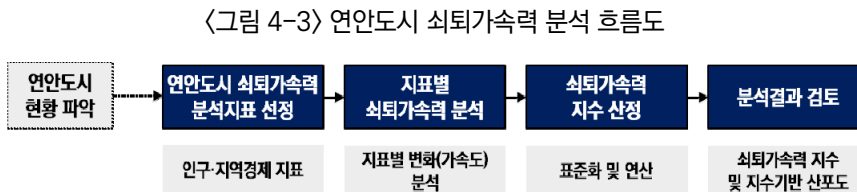
2) 연안도시 쇠퇴가속력 실태 분석 방법

(1) 쇠퇴가속력 분석 개요

연안도시의 쇠퇴와 연안도시 간 양극화에 대한 효율적 대응을 위해 지역의 전반적인 쇠퇴가속력 실태를 분석하고자 하였다. 본 연구에서 분석되는 쇠퇴가속력은 단순한 단일 시점의 쇠퇴 수준이 아닌 쇠퇴가 어떻게 진행되고 있는지 살펴보는 시간적 개념이 포함되므로 도시의 쇠퇴가 가속화되는 정도를 파악할 수 있다.

앞선 2장에서 연안도시의 쇠퇴를 인구 및 경제구조의 변화에 따라 인구 감소와 경제 침체가 가속화되는 현상으로 정의하였다. 본 연구에서는 연안도시 쇠퇴의 조작적 정의를 바탕으로 연안도시의 쇠퇴가속력 분석을 위해 쇠퇴가속력을 대표할 수 있는 인구와 경제 지표를 활용해 2001년부터 2021년까지의 변화 양상을 분석하고자 한다.

연안도시의 쇠퇴가속력 실태 분석은 <그림 4-3>과 같이 도시쇠퇴 대표 지표 선정, 지표별 쇠퇴가속력 분석 및 쇠퇴가속력 지수 산정, 쇠퇴가속력 지수 검토 및 지역별 결과 분석으로 진행한다.



자료: 저자 작성

(2) 쇠퇴가속력 분석 지표 선정 및 지수 산정

도시쇠퇴를 분석할 수 있는 지표 선정을 위해 선행된 연구들을 기반으로

지역의 발전·쇠퇴 분석 지표들을 검토하고, ‘지표 선정의 일반원칙’⁷⁸⁾에 근거해 연안도시의 인구 및 경제 부문 현황을 반영할 수 있는 대표 지표들을 선정하고자 한다.

도시 및 지역의 발전과 쇠퇴를 분석하기 위한 지표와 지수의 개발은 다양한 기관이나 연구자들에 의해 수행되었다. 대표적으로 국가균형발전위원회에서는 지역의 발전 정도를 측정해 균형발전 정책의 기초자료로 활용하고자 균형발전지표를 구축했으며, 국토교통부에서는 도시재생 관련 정책·계획·평가 등의 효율성 제고를 위해 다양한 통계자료를 활용한 지역 진단 지표, 쇠퇴 진단지표, 잠재력 지표들을 구성하고 있다.⁷⁹⁾⁸⁰⁾ 또한 한국해양수산개발원에서는 연안경제 기반의 지역경쟁력을 진단하고 분석하기 위한 지표를 개발하고 연안지역발전지수(CoDI)를 평가하였으며, 한국농촌경제연구원에서는 지역의 삶의 질 여건과 발전 정도 등을 진단해 지역의 약점을 보완하고 강점을 강화할 수 있도록 하는 근거자료로 지역발전지수를 매년 발표하고 있다.⁸¹⁾⁸²⁾

본 연구에서는 연안도시의 쇠퇴지표 선정을 위해 기 구축된 도시 및 지역발전과 쇠퇴 진단을 위한 지표들을 바탕으로 문헌 연구 검토, 연구진 논의와 전문가 의견 수렴⁸³⁾ 등을 수행하였다. 최종적으로 연안도시 쇠퇴의 대표적 현상인 인구감소와 경제력 약화에 초점을 두었으며, 지표 선정의 원칙을 고려해 인구증감률과 생산가능인구 대비 종사자 비율을 각각의 지표로 선정하였다.

인구증감률은 연도별 인구의 증감률을 계산해 사용하였으며, 생산가능인

78) 대표성, 방향성, 이론적 근거, 측정의 단순성, 자료 취득 가능성

79) NABIS 홈페이지(검색일: 2023.8.10.)

80) 도시재생종합정보체계(검색일: 2023.8.10.)

81) 황재희 외(2022)의 보고서와 지수에 대한 내용을 언급한 것으로 쪽 번호 없음

82) 송미령 외(2021)의 보고서와 지수에 대한 내용을 언급한 것으로 쪽 번호 없음

83) 도시발전 및 쇠퇴를 대표할 수 있는 지표에 대한 타당성 설문조사 실시(2023.4.5.)

구 대비 종사자 비율은 지역의 전 산업 대상 종사자 수와 생산가능인구(15~65세)를 구축해 이용하였다(〈표 4-3〉 참고).

〈표 4-3〉 쇠퇴가속력 분석 활용 지표

분야	지표	설명	자료출처
인구	인구증감률	당해연도 증감 인구/전년도 인구 *100	국토교통부/ 통계청
경제	생산가능인구 대비 종사자 비율	전 산업 종사자 /생산가능인구*100	통계청

자료: 저자 작성

쇠퇴가속력 분석은 인구 및 경제 두 지표의 표준화와 연산을 통해 복합 지수를 계산·분석하는 다중기준(지표) 활용 진단을 기본으로 하며, 이후 인구와 경제 쇠퇴가속력 지수를 축으로 활용해 산포도(교차분석)를 작성해 살펴보았다.⁸⁴⁾

전술했던 것과 같이 쇠퇴가속력은 시간적 개념이 포함된 것으로 쇠퇴의 진행 상태 또는 변화를 측정하는 것이 필수적이다. 이에 본 연구에서는 일반적 가속력(도)과 쇠퇴가속력의 관계를 [식 4-1]과 같이 정리하였으며, 쇠퇴가속력은 쇠퇴지표 변화량의 평균으로 정의하였다.

$$\begin{aligned}
 \text{가속력} &= (\text{속도의 변화량})/(\text{시간의 변화량}) = \frac{\Delta v}{\Delta t} \\
 &= (\text{쇠퇴지표의 변화량})/(\text{시간의 변화량}) = \text{쇠퇴지표 변화량의 평균} = \text{쇠퇴가속력} \\
 &\text{----- [식 4-1]}
 \end{aligned}$$

인구증감률을 예시로 하면 2001~2021년 연도별 인구증감률 대상 전년 대비 인구증감률의 변화를 도출하고 그 변화의 평균을 이용하였다. 이후 z-score를 이용한 지표별 표준화를 수행하였으며 지표합산을 통해 쇠퇴가

84) 지표를 이용한 쇠퇴가속력 분석은 크게 개별 쇠퇴기준 활용 진단, 개별 쇠퇴기준의 교차분석, 다중 쇠퇴기준 활용 진단으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 다중 쇠퇴기준을 활용한 복합지수이용과 개별 쇠퇴기준의 교차분석을 통한 산포도 작성을 수행

속력 지수를 산정하였다.

예) 전년 대비 인구증감률 변화 평균:

$$\frac{\sum(n\text{년 인구증감률} - (n-1)\text{년 인구증감률})}{(\text{전체 기간} - 1)} \text{ ---- [식4-2]}$$

2. 심층 진단 대상 연안도시 선정

1) 연안도시 쇠퇴가속력 실태 분석 결과

연안도시 쇠퇴가속력은 앞서 언급한 것과 같이 도시의 인구 및 경제 부문을 살펴보기 위해 인구증감률의 변화와 생산가능인구 대비 종사자 비율의 변화를 분석하였다. 쇠퇴가속력의 분석은 연안도시 현황에서 분류한 것과 같이 우리나라 지방 연안도시 중 2021년 기준 인구 5만 명 이상 50만 명 미만의 중·소도시(32개)를 대상으로 분석하였다.

〈표 4-4〉 쇠퇴가속력 분석 대상 지방 연안도시

구분	인구규모	도시 수	해당 지방 연안도시
중도시	10만~50만	16	• 제주시, 김포시, 아산시, 순천시, 여주시, 군산시, 경주시, 거제시, 목포시, 강릉시, 서귀포시, 서산시, 당진시, 광양시, 통영시, 사천시
소도시	5만~10만	16	• 홍성군, 보령시, 무안군, 동해시, 속초시, 김제시, 해남군, 삼척시, 고흥군, 태안군, 고창군, 영암군, 영광군, 부안군, 서천군, 고성군(경남)

자료: 최지연·김종화(2018), p. 46 참고하여 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.); 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수, 국토교통부 (2022), 2022 도시계획현황 활용 저자 작성

연안도시 쇠퇴가속력 분석은 인구와 경제 지표별 쇠퇴가속력 분석 결과를 도출·검토하고, 종합적인 쇠퇴가속력 지수를 도출하였다. 연구에서 표

출한 쇠퇴가속력 분석 결과값은 z-score를 이용해 표준화된 값으로 0에 가까울수록 연안도시들의 평균에 가까워지는 것을 의미한다. 즉, 각 z-score는 표본들의 평균과 표준편차를 이용해 평균으로부터 거리를 나타내는 것이므로 음수가 절대적인 감소를, 반대로 양수가 절대적인 증가를 나타내는 것이 아닌 상대적인 개념을 포함한다.

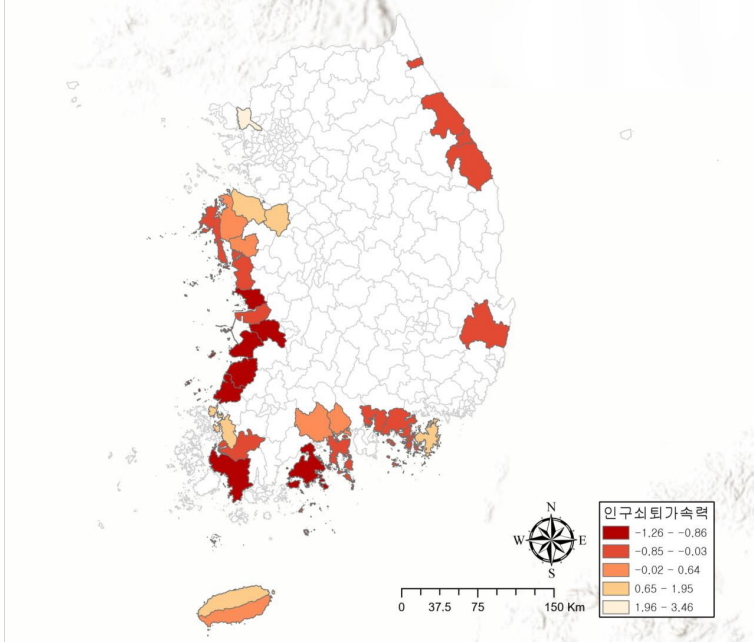
〈표 4-5〉의 인구 쇠퇴가속력은 인구증감률의 변화를 살펴본 결과로, 음수 값이 큰 지역이 상대적으로 인구감소 추세가 빨라지는 도시로 볼 수 있다. 분석 결과에 따르면, 절반 이상의 연안도시에서 인구 쇠퇴가속력이 평균보다 높게 나타난다. 특히 전라남도 고흥군·해남군·영광군과 전라북도 부안군·김제시·고창군, 충청남도 서천군, 강원도 삼척, 경상남도 고성군에서 인구 쇠퇴가속력이 다른 연안도시보다 높은 것으로 나타나고 있다. 김포시, 당진, 아산시 등 경기도와 충청남도에 위치한 도시에서는 인구 쇠퇴가속력이 매우 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 지방 연안도시 인구 쇠퇴가속력 분석 결과

구분	시군구	인구 쇠퇴가속력	구분	시군구	인구 쇠퇴가속력
1	전남 고흥군	-1.26	17	강원 속초시	-0.17
2	전북 부안군	-1.18	18	강원 강릉시	-0.17
3	전남 해남군	-1.06	19	경남 사천시	-0.16
4	충남 서천군	-1.06	20	경남 통영시	-0.14
5	전북 김제시	-1.03	21	전북 군산시	-0.03
6	전북 고창군	-0.95	22	전남 순천시	0.22
7	전남 영광군	-0.86	23	충남 홍성군	0.31
8	강원 삼척시	-0.63	24	전남 광양시	0.39
9	경남 고성군	-0.56	25	제주 서귀포시	0.52
10	전남 영암군	-0.53	26	충남 서산시	0.64
11	충남 보령시	-0.44	27	제주 제주시	0.92
12	전남 여수시	-0.37	28	전남 무안군	1.06
13	강원 동해시	-0.35	29	경남 거제시	1.09
14	경북 경주시	-0.32	30	충남 당진시	1.20
15	전남 목포시	-0.27	31	충남 아산시	1.95
16	충남 태안군	-0.21	32	경기 김포시	3.46

자료: 저자 작성

〈그림 4-4〉 지방 연안도시별 인구 쇠퇴가속력 분석 결과



자료: 저자 작성

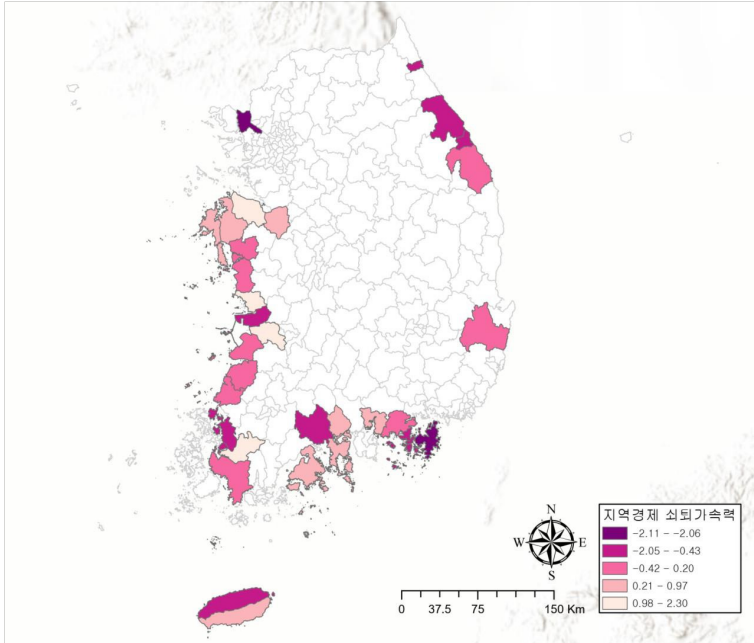
경제 쇠퇴가속력 역시 음수가 커질수록 지역경제 쇠퇴가속력이 커지는 것으로, 생산가능인구 대비 종사자 비율이 상대적으로 증가하지 않거나, 감소하는 도시이다. 대표적으로 경상남도 거제시·통영시, 전라남도 목포시·순천시, 강원도 속초시·동해시에서 경제 쇠퇴가속력이 상대적으로 크게 나타났다. 경기도 김포시는 인구 쇠퇴가속력과 달리 경제 쇠퇴가속력은 매우 높게 나타났으며, 이는 지역으로의 인구 유입 증가로 인해 생산가능인구(만 15세~65세 인구)의 급격한 증가에 따른 영향으로 해석된다.

〈표 4-6〉 지방 연안도시 경제 쇠퇴가속력 분석 결과

구분	시군구	경제 쇠퇴가속력	구분	시군구	경제 쇠퇴가속력
1	경남 거제시	-2.11	17	강원 삼척시	0.05
2	경기 김포시	-2.06	18	충남 보령시	0.08
3	전남 목포시	-1.26	19	전북 부안군	0.14
4	강원 속초시	-1.20	20	전북 고창군	0.20
5	경남 통영시	-0.97	21	전남 고흥군	0.28
6	전남 순천시	-0.86	22	전남 광양시	0.29
7	강원 동해시	-0.71	23	전남 여수시	0.29
8	제주 제주시	-0.66	24	충남 서산시	0.32
9	전남 무안군	-0.54	25	충남 태안군	0.41
10	전북 군산시	-0.51	26	충남 아산시	0.67
11	강원 강릉시	-0.43	27	경남 사천시	0.75
12	충남 홍성군	-0.19	28	제주 서귀포시	0.97
13	경남 고성군	-0.06	29	전북 김제시	1.29
14	전남 해남군	-0.05	30	충남 당진시	1.79
15	전남 영광군	-0.02	31	충남 서천군	1.80
16	경북 경주시	0.01	32	전남 영암군	2.30

자료: 저자 작성

〈그림 4-5〉 지방 연안도시별 경제 쇠퇴가속력 분석 결과



자료: 저자 작성

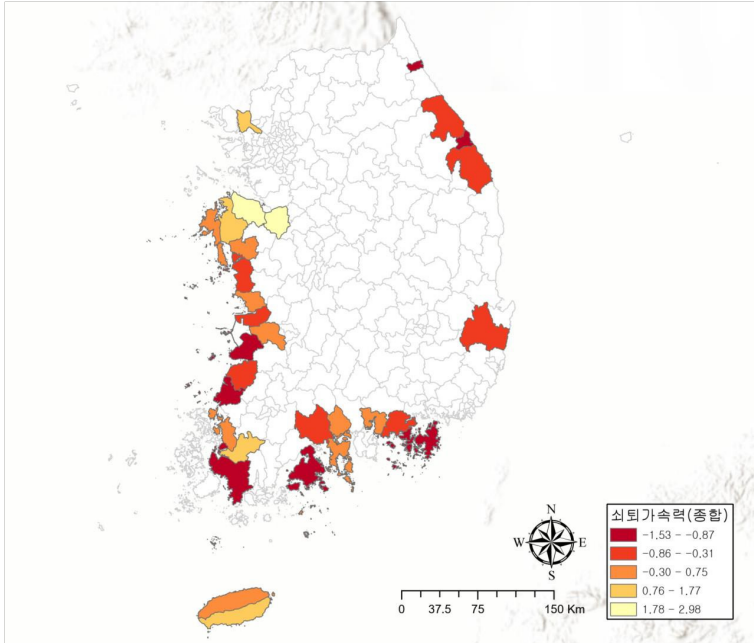
〈표 4-7〉은 인구와 경제 쇠퇴가속력 분석 결과를 통해 산출된 종합 쇠퇴가속력 지수이다. 분석 결과 전라남도 목포가 가장 높은 쇠퇴가속력을 보였으며, 강원도 속초시, 경상남도 통영시, 전라남도 해남군, 강원도 동해시, 전라북도 부안군, 경상남도 거제시가 상대적으로 쇠퇴가속도가 높은 그룹(20%)으로 나타났다. 반대로 당진시·아산시·서천군·서산시 등 충청남도에 위치한 연안도시(보령시 제외)는 상대적으로 쇠퇴가속력이 낮았다. 그 외에도 전라남도 영암군·광양시, 제주도 서귀포시, 경기도 김포시와 같은 연안도시도 쇠퇴가속력이 낮은 지역으로 분석되었다.

〈표 4-7〉 지방 연안도시 종합 쇠퇴가속력 분석 결과

구분	시군구	종합 쇠퇴가속력 지수	구분	시군구	종합 쇠퇴가속력 지수
1	전남 목포시	-1.53	17	경북 경주시	-0.31
2	강원 속초시	-1.37	18	전남 여수시	-0.08
3	경남 통영시	-1.12	19	충남 홍성군	0.13
4	전남 해남군	-1.11	20	충남 태안군	0.20
5	강원 동해시	-1.05	21	전북 김제시	0.25
6	전북 부안군	-1.05	22	제주 제주시	0.26
7	경남 거제시	-1.02	23	전남 무안군	0.51
8	전남 고흥군	-0.98	24	경남 사천시	0.59
9	전남 영광군	-0.87	25	전남 광양시	0.67
10	전북 고창군	-0.75	26	충남 서천군	0.75
11	전남 순천시	-0.64	27	충남 서산시	0.96
12	경남 고성군	-0.63	28	경기 김포시	1.40
13	강원 강릉시	-0.60	29	제주 서귀포시	1.49
14	강원 삼척시	-0.58	30	전남 영암군	1.77
15	전북 군산시	-0.53	31	충남 아산시	2.62
16	충남 보령시	-0.35	32	충남 당진시	2.98

자료: 저자 작성

〈그림 4-6〉 지방 연안도시 종합 쇠퇴가속력



자료: 저자 작성

2) 심층 진단 연안도시 선정

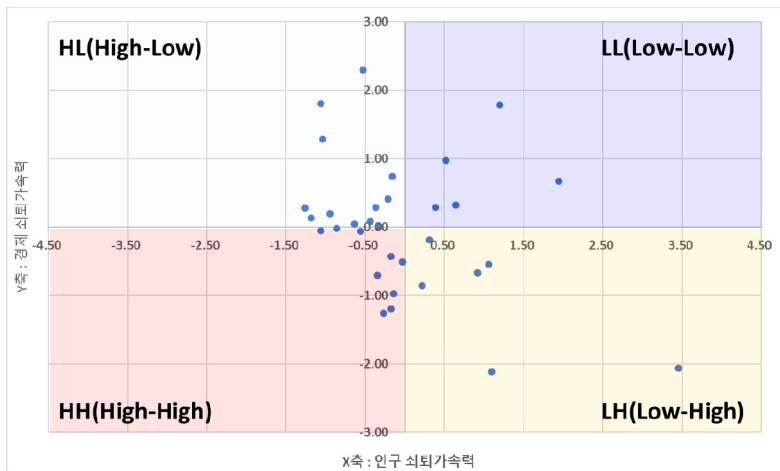
두 개의 지표를 활용한 연안도시의 쇠퇴가속력 실태 분석은 인구와 경제 일부를 기준으로 종합적으로 살펴볼 수는 있다는 장점은 있으나, 인문사회·지리·경제·물리적 환경 등 도시쇠퇴를 유발하고 야기하는 다양한 요인들을 충분히 대변하지 못한다. 따라서 연안도시 쇠퇴의 이해를 위해서는 사례지역을 바탕으로 연안도시 쇠퇴의 심층 진단이 필요하다고 판단했다.

심층 진단 사례가 될 연안都市는 앞서 분석한 인구 및 경제 쇠퇴가속력 결과의 교차분석을 통해 연안도시의 쇠퇴유형을 구분해 보고 인구와 경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 지역을 선정하고자 하였다.

연안도시의 쇠퇴유형 분류를 위해 인구와 경제 쇠퇴가속력을 각각의 축으로 설정해 산포도를 작성하고, 산포도의 사분면에 따라 연안도시를 그룹·유형화하였다. 유형은 지표별 쇠퇴가속력 표준화 값에 따라 [인구 쇠퇴가속력, 경제 쇠퇴가속력]으로 구분했으며, 0을 기준으로 HH(High-High), HL(High-Low), LH(Low-High), LL(Low-Low)로 표현하였다.⁸⁵⁾

HH는 인구와 경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 지역이며, HL은 인구 쇠퇴가속력이 높으나 경제 쇠퇴가속력은 낮은 지역, LH는 인구 쇠퇴가속력은 낮으면서 경제 쇠퇴가속력이 높은 지역, 마지막으로 LL은 인구와 경제 쇠퇴가속력 모두 낮은 지역이다.

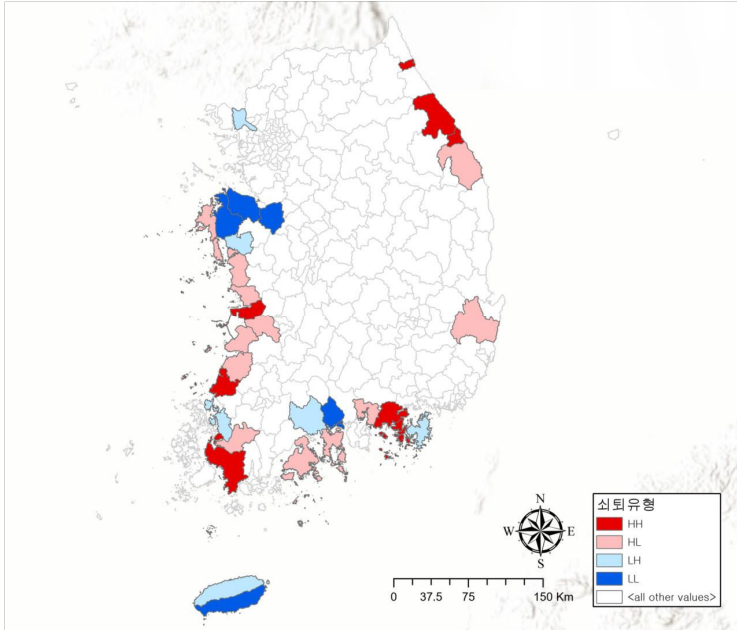
〈그림 4-7〉 지방 연안도시 쇠퇴 결과 산포도(단일지표 교차분석)



자료: 저자 작성

85) 수치가 낮을수록 쇠퇴가속력이 높음

〈그림 4-8〉 지방 연안도시별 쇠퇴유형



자료: 저자 작성

연안도시의 쇠퇴유형 분류 결과를 보면 인구와 경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 HH가 전체의 28%, 인구 쇠퇴가속력이 상대적으로 높은 HL이 38%, 경제 쇠퇴가속력이 높은 LH가 19%, 두 가지 쇠퇴가속력이 모두 낮은 LL이 16%를 차지한다.

본 연구에서는 쇠퇴하는 지역의 심층 진단을 위해 인구와 경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 HH유형의 도시에서 심층 진단 대상 도시를 선정하고자 하였다. 인구와 경제 쇠퇴가속력이 모두 높은 HH에 해당하는 연안도시에는 전라남도 목포시, 강원도 속초시, 경상남도 통영시, 전라남도 해남군, 강원도 동해시, 전라남도 영광군, 경상남도 고성군, 강원도 강릉시, 전라북도 군산시가 포함되었다.

심층 진단 대상지 선정에 있어, 우선 동·서·남해를 대표하는 각 지역을 도시의 규모(시급 도시)와 지리적 위치(지역 간 연계 및 생활권 고려), 연안 도시 쇠퇴사례 대표성 등을 고려하고자 하였다. 최종적으로 전라남도 목포시와 경상남도 통영시, 강원도 강릉시, 전라북도 군산시를 심층 진단 대상으로 선정하였다(〈표 4-8〉 참고).

〈표 4-8〉 지방 연안도시 쇠퇴가속력 분석 결과 및 유형

시군구	인구	경제	쇠퇴 유형	시군구	인구	경제	쇠퇴 유형
전남 목포시	-0.27	-1.26	HH	충남 태안군	-0.21	0.41	HL
강원 속초시	-0.17	-1.20	HH	전북 김제시	-1.03	1.29	HL
경남 통영시	-0.14	-0.97	HH	경남 사천시	-0.16	0.75	HL
전남 해남군	-1.06	-0.05	HH	충남 서천군	-1.06	1.80	HL
강원 동해시	-0.35	-0.71	HH	전남 영암군	-0.53	2.30	HL
전남 영광군	-0.86	-0.02	HH	경남 거제시	1.09	-2.11	LH
경남 고성군	-0.56	-0.06	HH	전남 순천시	0.22	-0.86	LH
강원 강릉시	-0.17	-0.43	HH	충남 홍성군	0.31	-0.19	LH
전북 군산시	-0.03	-0.51	HH	제주 제주시	0.92	-0.66	LH
전북 부안군	-1.18	0.14	HL	전남 무안군	1.06	-0.54	LH
전남 고흥군	-1.26	0.28	HL	경기 김포시	3.46	-2.06	LH
전북 고창군	-0.95	0.20	HL	전남 광양시	0.39	0.29	LL
강원 삼척시	-0.63	0.05	HL	충남 서산시	0.64	0.32	LL
충남 보령시	-0.44	0.08	HL	제주 서귀포시	0.52	0.97	LL
경북 경주시	-0.32	0.01	HL	충남 아산시	1.95	0.67	LL
전남 여수시	-0.37	0.29	HL	충남 당진시	1.20	1.79	LL

자료: 저자 작성

제2절 연안도시 쇠퇴 심층 진단

1. 연안도시 쇠퇴 심층 진단체계

1) 연안도시 쇠퇴 심층 진단 분석체계

연안도시의 쇠퇴가속력 실태를 진단하는 다양한 방법이 있다. 선행연구에서 가장 대표적으로 도시의 쇠퇴를 진단하는 방법은 도시의 쇠퇴를 대표할 수 있는 진단지표를 기반으로 다양한 통계를 활용하여 도시의 인구, 경제, 산업, 환경을 진단하고 있다. 본 연구에서는 분석 대상 도시진단을 위하여 앞서 통일화된 양적 측면에서의 지표진단이 아닌 연안도시의 구조를 파악하고 인과관계를 심층적으로 진단하고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 OECD에서 개발하여 국제적으로 활용하고 있는 PSR 구조를 연안도시 쇠퇴 대응 심층 진단의 분석의 기본 틀로 활용하고자 한다. OECD PSR 프레임은 기존 환경지표 개발을 위한 이론적 체계로 활용되었으나, 적용 대상의 취약성 평가문제를 인과관계로 분석할 수 있고, 특히 사회·경제 및 현안 간의 상호 연관된 관점에서 파악 가능하다는 장점을 가지고 있다.⁸⁶⁾ 다만 앞서 제기한 것과 같이 해당 분석 틀이 기존 환경에 초점을 두고 고안되어 대부분의 OECD PSR 구조를 이용하여 분석한 연구는 환경과 관련한 연구이다(김응석 외(2014); 최지연(2007); 최희정(2005)). 그러나 PSR 구조는 특정 지역이나 분야에 응용 사용할 수 있으며, 이에 따라 도시지속성의 관점, 사회복지의 관점 등 다양한 분야에서 PSR을 적용한 연구가 진행되고 있다(김영미·안상훈·최영준(2010); 정희성·전대욱·정영근(2005)).

86) 김응석 외(2014), p. 318.

또한 OECD에서는 PSR 틀을 이용하여 사회지표를 사회적 맥락(social context), 사회적 상황(social status), 사회적 대응(social response)으로 구분하여 「한눈에 보는 사회(Society at a Glance)」를 발간하고 있다.⁸⁷⁾ 사회적 맥락이란 일반적으로 직접적인 정책의 대상은 아니지만 사회적 환경을 이해하는 데 관련된 정보이고, 사회적 상황은 정책이 영향을 미치고자 하는 사회적 결과와 관련된 내용이며, 사회적 대응은 사회적 영향을 미치는 요인에 대한 조치와 활동에 대한 정보를 뜻한다.⁸⁸⁾ 예를 들어 우리나라의 노인인구 규모가 커지고, 비율이 높아지는 것은 사회적 맥락에 해당하고, 이로 인한 사회적 빈곤이 사회적 상황, 마지막으로 이를 개선하기 위한 정책 노력인 공적 연금 지출 등이 사회적 대응에 해당한다.⁸⁹⁾ 사회 정책 영역에서는 새로운 사회적 현상이 등장함에 따라 사회적 문제가 발생하고 이러한 상황을 이해하기 위해서 상태를 진단하고 파악하며, 이후 이것을 해결하기 위한 대응이 필요하다.⁹⁰⁾ 이러한 맥락에서 PSR 모델은 사회정책 영역에서 분석의 틀로써 활용이 용이하다.

본 연구의 목적은 연안도시의 쇠퇴를 진단하는 동시에 이를 극복할 수 있는 연안도시의 역량과 대응방안을 도출하는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 OECD의 PSR 구조에서 사회적 관점을 적용한 프레임을 활용하여 연안도시의 쇠퇴를 심층적으로 진단하고자 하며, 이와 동시에 연안도시의 쇠퇴 가속화를 완화하고 대응을 극대화하는 연안도시의 발전잠재력을 함께 파악하고자 한다. 연안도시가 쇠퇴하는 사회적 맥락을 외부환경의 측면에서 이해하기 위하여, 도시를 쇠퇴시킨 주요 동인은 무엇인지 파악하고, 이로 인한 사회적 상황은 어떻게 되었는지를 도시가 버티는 힘의 맥락에서 연안도시의 역량을 도시 여건과 발전잠재력으로 구분하여 분석하고자 한

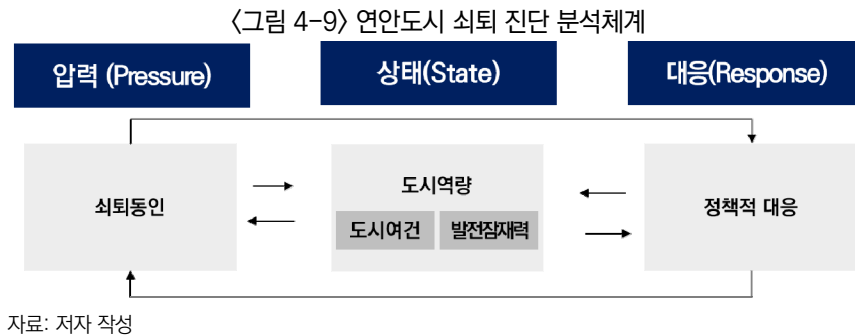
87) OECD(2019), p. 58.

88) *ibid.*, p. 58.

89) 정해식(2020), p. 12.

90) 위의 책, p. 12.

다. 또한 이를 극복하기 위한 사회적 대응은 무엇인지에 대하여 정책적 관점에서 대응체계를 심층적으로 분석한다. 구체적인 분석 구조는 <그림 4-9>와 같다.



사회적 관점에서의 OECD PSR 구조를 바탕으로, 앞서 제시한 연안도시 쇠퇴와 관련한 요인을 쇠퇴 동인, 도시역량, 정책적 대응에 대입하면 <그림 4-10>과 같다. 이를 연안도시의 쇠퇴 진단체계로 활용하고자 한다. 연안도시 쇠퇴의 주요 동인에는 국제경제 질서 재편과 국내 산업구조 변화에 따른 연안도시별 전통적 단일산업구조의 위기, 해양경제 침체 장기화로 인한 고용기회 감소, 생산가능인구 및 신규 투자 감소 등 도시 발전역량 약화, 국토 이용 중심의 연안 난개발 등이 포함된다. 다음으로 연안도시의 도시역량은 도시의 쇠퇴를 버티는 힘과 자생적 발전역량에 대한 측면에서, 쇠퇴하는 연안도시의 도시경쟁력과 발전역량 강화, 연안도시 가치 회복 등 경제·사회·문화·환경 등 전 분야에 걸쳐 연안도시의 기능을 증진시킬 수 있는 잠재 요인의 수준이라 할 수 있다. 도시재생종합정보체계에서는 이러한 잠재력을 도시경쟁력, 지속발전가능성 등 도시 성장·발전을 위한 도시의 대내외적으로 내재되어 있는 힘으로 정의하며, 도시재생 잠재력 현황을 살펴보기 위해 인적기반, 경제기반, 생활기반, 사회문화기반 등과 관련된 지표를 활용하고

있다.⁹¹⁾ 따라서 도시역량은 신산업 육성을 통한 새로운 경제활동인구 유입, 해양자원 기반 연안도시 경제·문화 활성화, 연안 가치 제고를 통한 연안도시 브랜드 구축, 연안재해 대응 및 친수공간 조성을 통한 도시환경 개선 등이 해당된다.

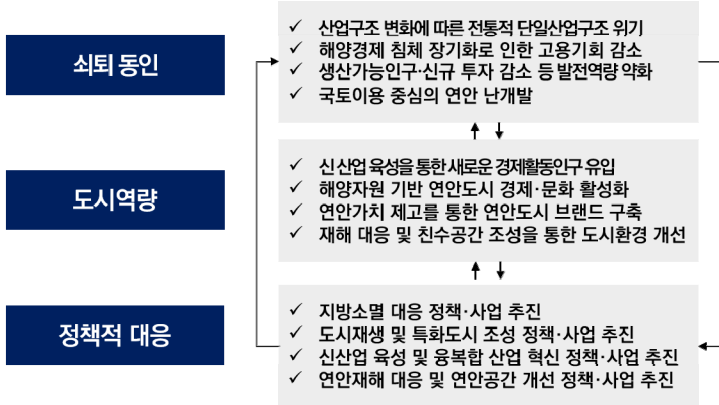
국내외 도시 발전(잠재) 지표를 검토한 결과⁹²⁾, 국내와 국외의 발전잠재력을 평가하는 지표들의 다른 특징을 보인다. 국내 지표체계의 경우에는 도시를 구성하고 있는 요소들의 현재 상태를 파악함으로써 미래 발전 가능성을 진단하며, 인구·사회, 교육·혁신, 보건·복지, 경제, 여가·문화 중심으로 구성된 부문별 기반 여건을 측정하는 정량지표를 활용하고 있다. 국외 지표체계는 미래지향적인 평가 방식을 활용하고 있으며, 도시발전 요인으로 경제, 환경, 문화·교류, 접근성, 연구·개발(혁신), 웰빙 중심으로 지표가 구성되어 있다. 우리나라 연안도시의 특성과 국내외 도시발전 잠재 지표를 종합적으로 검토한 결과를 바탕으로 발전잠재력을 평가할 수 있는 주요 요인은 새로운 경제활동인구 유입, 도시화율 증가, 친환경적 정주환경 조성, 지역자원을 활용한 문화·여가공간 확대, 산업구조 재편 및 신(해양)산업 육성, 고부가가치 산업 기반 조성, 전문인재 양성 및 확보 등이 있다.

마지막으로 정책적 대응은 연안도시 쇠퇴와 관련한 중앙 및 지방정부의 정책 대응으로 최근 정부에서 추진 중인 지방시대 관련 지방소멸 대응 정책·사업이 가장 대표적이다. 이 밖에 도시재생과 특화도시 조성 관련 정책·사업(복합 해양레저관광도시, 탄소중립도시 등), 신산업 육성 및 융복합 산업 혁신 관련 정책·사업(산업생태계 융복합 클러스터 및 첨단산업벨트 구축 등), 연안재해 대응 및 연안공간 개선 정책·사업(국민안심해안사업, 연안정비사업 등) 등이 정책적 대응에 포함된다.

91) 도시재생종합정보체계, 도시재생 분석지표(검색일: 2023.2.17.)

92) 도시재생 분석지표, 지역발전지수 지표, 글로벌도시전망지수(Global Cities Outlook), 세계도시 경쟁력 지수(Global Power City Index)를 검토하였음

〈그림 4-10〉 연안도시 쇠퇴 진단체계 및 요인 예시



자료: 저자 작성

본 연구에서는 연안도시의 쇠퇴를 진단하기 위해서는 기존 문헌조사 및 통계분석 등과 함께 정책협의회의 일환으로 이해관계자 심층 인터뷰와 현장연구(qualitative field study)를 병행하여 분석의 현장성과 신뢰도를 제고하였다. 정책협의회는 연안도시의 쇠퇴 관련 지자체의 대응 현황 및 여건을 파악하고 쇠퇴 대응방안 마련을 위한 지자체의 정책 수요 및 의견 수렴을 목적으로 진행하였다. 정책협의회 심층 인터뷰 및 현장연구는 2023년 6월 14일부터 7월 5일까지 진행하였으며, 본 연구의 대상 연안도시인 경상남도 통영시, 강원도 강릉시, 전라북도 군산시, 전라남도 목포시이며, 연구 대상 도시는 아니지만 거제도 통영시와의 동일 경제·생활권에 속하므로 추가하여 진행하였다. 연안도시별 심층 인터뷰 대상자는 각 지역의 담당 공무원 및 도시재생센터 관계자, 마을관리 사회적협동조합, 마을기업, 지역청년활동가 등으로 다양하다. 특히 지역의 도시재생센터는 지역 도시재생사업을 추진하는 중간지원조직으로 ‘쇠퇴하는 도시의 지역역량 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제·사회·물리·환경적으로 활성화하는 재생사업’⁹³⁾을 추진하는 곳으로, 도시쇠퇴와 관련한

93) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조

전반적인 상황과 대응책을 확인할 수 있어 본 연구의 정책협의회 주요 대상으로 선정하였다.

2) 연안도시 쇠퇴 심층 진단 공간분석

사회적 맥락의 다른 요인인 저출산 및 고령화, 인구 유출 등 인구구조 및 인구밀도 변화와 지역산업의 발달 및 산업구조의 변화는 도시화와 같은 도시 공간의 이용 변화를 동반하게 되므로, 쇠퇴하고 있는 도시 공간의 현황과 변화를 살펴볼 필요가 있다.

본 연구에서는 환경공간정보인 토지피복지도를 이용해 대상 연안도시들의 토지이용 현황과 변화를 분석하고, 공간의 파편형태를 분석하는 경관지수를 도출해 도시구조를 살펴보고자 한다. 이러한 도시 공간의 이용 및 물리적인 변화는 일반적으로 장기간에 걸쳐 나타나는 현상으로 단기적인 관측을 통해서만 그 변화를 확인하기 어렵다. 이에 자료의 취득 및 활용 여부를 검토해 2007년과 2022년 토지피복지도를 분석에 활용하였다.

〈표 4-9〉 대분류 토지피복도 분류체계 및 색상

대분류(7항목)	중분류(22항목)	비고
시가화·건조지역	주거지역, 공업지역, 상업지역, 문화·체육휴양지역, 교통지역, 공공시설지역	
농업지역	논, 밭, 시설재배지, 과수원, 기타재배지	
산림지역	활엽수림, 침엽수림, 혼효림	
초지	자연초지, 인공초지	
습지	내륙습지, 연안습지	
나지	자연나지, 인공나지	
수역	내륙수, 해양수	

자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.22.)

토지피복지도는 환경부 환경공간정보서비스에서 제공하고 있으며, 대분류와 중분류, 소분류로 구분된다. 대분류는 일곱 개 항목, 중분류는 22개 항목, 세분류는 41개 항목을 가지며, 분류에 따라 각각 30m, 5m, 1m 격자의 해상도를 가진다. 본 연구에서는 보다 정밀한 분석을 위해 중분류 자료를 대분류 항목으로 가공해 활용하며, 과거와 현재 간의 항목별 면적과 지리적 변화를 분석한다.

도시구조의 변화는 GIS와 Fragstats 프로그램을 기반으로 경관지수를 도출해 분석한다. 경관지수는 생태학에서 주로 사용되는 지수로 산림·녹지 및 서식지의 연결 또는 파편화된 형태를 관찰하기 위해 사용되며, 도시 연구에서는 난개발(sprawl)과 같은 도시형태 파악에 이용 가능하다.⁹⁴⁾⁹⁵⁾ 본 연구에서는 토지피복도의 일곱 개 대분류(시가화·건조지역, 농업지역, 산림지역, 초지, 습지, 나지, 수역) 중 시가화·건조지역(주거지역, 공업지역, 상업지역, 문화·체육·휴양지역, 교통지역, 공공시설지역)을 중심으로 분석을 실시하였다.

도출되는 경관지수는 대상이 되는 토지피복 유형의 패치 특성을 분석하는 것으로 패치의 총면적, 평균 크기, 개수, 밀도, 모형지수, 중심지 면적, 분할지수 등 다양한 지수가 분석되며, 값 방향성에 따라 확산 또는 축소의 경향으로 해석할 수 있다(〈표 4-10〉 참고).⁹⁶⁾ 경관지수는 공간의 유형 및 분석의 목적에 따라 단일 또는 복수의 지표를 이용해 도시구조를 해석할 수 있으며, 대표적으로 유형의 총면적(CA), 패치의 개수(NP), 평균 패치 면적(AREA_MN), 분할지수(SPLIT)를 이용한다. 이용 지수 중 분할지수(SPLIT)는 일관성의 역수로 값이 커질수록 패치의 일관성이 낮고, 파편화 정도가 높은 것을 의미해 분산된 개발을 나타내는 도시 형태로 해석할 수 있다.⁹⁷⁾

94) Jang & Jung(2020), pp. 17-28.

95) 장새움·염재원·정주철(2021), pp. 208-217.

96) Gilbrook(2014), p. 73.

97) 장새움·염재원·정주철, 앞의 책, pp. 208-217.

$$SPLIT = \frac{A^2}{\sum_{j=1}^n a_{ij}^2} \quad \text{----- [식 4-3]}$$

a_{ij} = ij 패치 면적 (m^2)

A = 경관 전체 면적

〈표 4-10〉 Fragstats 경관지수의 도시 난개발 연계 매트릭스

코드	값 방향성	설명
CA	확산	• 유형의 총면적(Class Area, ha)
NP	확산	• 패치 수(Number of Patches)
LPI	확산	• 가장 큰 패치 지수(Largest patch index, %)
EDPCT	확산	• 모서리 밀도(Edge Density)
AREA_MN	축소	• 평균 패치 면적(Mean Patch Area)
DCAD	확산	• 분리된 코어 밀도(Disjunct Core Area Density)
PROX_MN	축소	• 평균 근접 지수(Mean Proximity Index)
CLUMPY	축소	• 덩어리 지수(Clumpiness Index)
MESH	축소	• 유효 메시 규모(Effective Mesh Size)
SPLIT	확산	• 분할지수(Splitting Index)
NLSI	확산	• 최적 경관 모형지수(Normalized Landscape Shape Index)

자료: Gilbrook(2014), p. 73 참고하여 저자 작성

2. 연안도시 쇠퇴 심층 진단

1) 통영

(1) 주요 쇠퇴 동인

통영시는 2000년대부터 지역기반산업인 해양플랜트 및 조선업과 관련된 산업 중심으로 경제활동이 이루어졌다. 그러나 2008년 세계 금융위기, 2014년 국제 유가 급락 등에 따라 세계적 해운·조선업이 불황을 맞게 되면서 주요 조선사의 파산, 구조조정, 대량실업 등으로 경제가 침체되었다. 2018년 법정관리에 들어간 성동조선이 2020년에 재가동이 되었으나 고용 및 경제 상태가 완전히 회복되진 못했다. 경제가 침체하면서 통영시의 유출인구는 2021년 7월부터 2022년 3월까지 4,000명에 이르렀으며, 9개월 사이에 전체 인구의 약 3%가 감소하였다.⁹⁸⁾ 이는 지역기반산업이 무너지면서 협력업체, 주변 상권을 포함한 도시경제가 침체되고 대규모 실직자가 발생하여 정주 및 생산가능인구 규모가 축소됨에 따라 도시기능이 전반적으로 약화되는 대표적인 도시쇠퇴 현상이다.

〈그림 4-11〉 통영시 도시 쇠퇴 흐름



자료: 통영시(2018), p.117.

98) 동아일보(2022.4.29.)(검색일: 2023.8.3.)

(2) 도시역량

가. 도시 여건

앞서 쇠퇴가속력의 분석 방법론과의 정합성을 확보하기 위해 인구와 경제를 대표할 수 있는 자료로 도시 여건을 분석하였다. 20년간('01-'21) 통영시 총인구 및 생산가능인구 변화율을 살펴보면, 2010년까지 변화율이 증가하는 경향이 나타난다. 이는 2005년 12월 통영-대전 고속도로가 개통되어 통영시의 접근성이 향상되었으며, 당시 조선업의 성장시기와 맞물려 관련 업종의 일자리 증가에 따른 종사자 유입이 원인으로 분석된다. 2010년에는 조선업 활성화의 영향으로 죽림매립지에 죽림 신도시가 조성되어 대규모 공동주택단지와 상권이 형성되면서 2010년 통영시 인구수가 1995년 이후 다시 14만 명에 이르게 되었고, 분석 대상 기간 중 변화율 증가 폭도 가장 높게 나타났다. 그러나 2008년 세계 금융위기 이후 조선업의 침체에 따른 2016년 조선업체와 협력업체들의 구조조정으로 인한 실업률 증가로 2010년 이후 총인구 및 생산가능인구 변화율이 전반적으로 감소하는 추세가 나타난다.

〈그림 4-12〉 통영시 전년도 대비 총인구 및 생산가능인구 변화율(2001-2021)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.): 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수, 시군구/성/연령(5세)별 주민등록연앙인구 활용 저자 작성

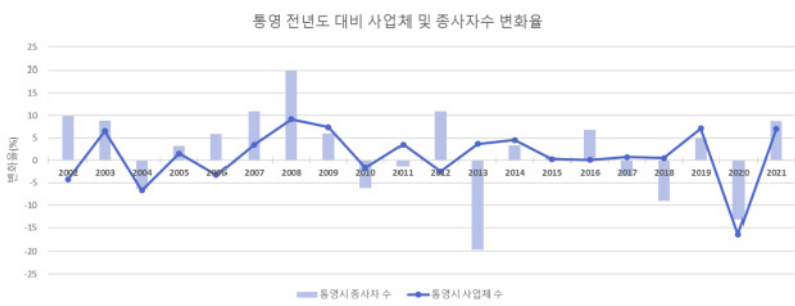
전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율은 서로 경향성이 일관되게 나타나기보다는 연도별 각 변화율의 변동성 큰 것으로 확인된다. 따라서 사업체 및 종사자 수 변화율만으로 통영시의 전반적인 경제 상승 및 하락 요인을 파악하는 데 한계가 있다. 2008년에는 통영케이블카 개장이 관광업 관련 사업체 및 종사자 수 변화율 상승에 긍정적인 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 케이블카 개장 이후 매년 탑승객이 100만 명을 넘으며, 통영관광개발공사에서는 지역에 대한 간접 경제효과는 한 해 1300억~1500억 원에 이른다고 추정한다. 2010년-2011년, 2017년-2018년은 2005년부터 지속적으로 증가하던 종사자 수 변화율이 음수 값으로 나타났다. 이는 해당 기간 통영시 조선업(선박 및 보트 건조업) 피보험자 규모 축소와 같은 경향을 보인다.⁹⁹⁾ 전술한 것과 같이 세계 경제 침체, 조선·해운업의 경제 불황에 따라 발주량과 국내 대형 조선사의 수주 물량 감소로 중소형 조선사들이 폐업하게 되었고, 이는 관련 업종의 종사자 수의 감소를 초래한 결과로 판단된다.¹⁰⁰⁾

특히 변화율의 음수 값의 폭이 상대적으로 크게 나타난 해는 2013년, 2018년, 2020년이다. 2013년에는 고용촉진특별구역, 2018년에는 고용위기지역, 산업위기대응특별지역으로 지정되었다. 이를 통해 당시 통영의 경제적 여건이 열악했음을 확인할 수 있다. 종사자와 사업체 수의 변화율 경향이 반대로 나타나기도 하는데, 이는 조선업 침체로 인한 다른 직종의 사업체가 생겨나거나 이직에 따라 나타나는 경향으로 판단된다. 2020년에는 코로나-19 팬데믹의 영향으로 사업체 및 종사자 수 변화율 모두 가장 큰 폭으로 감소하였다.

99) 한국노동연구원(2019) p. 8.

100) 통영시(2017), p. 457.

〈그림 4-13〉 통영시 전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율(2001-2021)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.): 사업체노동실태현황 활용 저자 작성

통영시의 토지이용 변화('07, '22) 중 가장 큰 변화는 광도면의 시가화 지역의 면적이다. 해당 지역은 안정 국가산업단지가 위치하고 있으며, 산업단지 규모 확장에 따른 변화임을 확인할 수 있다. 2007년 대비 수역이 일부 매립되는 등 개발면적이 확대되었다. 또한 2010년 조선업 호황의 영향으로 죽림매립지에 신도시가 조성되면서 시가화지역이 형성되었다. 그러나 토지 피복도 기준 통영시 전체의 시가화지역은 2007년 대비 2022년에 3.35km² 감소한 것으로 나타났다.

시가화지역의 물리적 형태를 나타내는 Fragstats 분석 결과에서 도시 내 시가화지역의 전체 면적을 나타내는 CA는 토지피복 면적 변화 결과와 동일하게 감소하였으며, 시가화지역의 패치 수(NP)도 감소하였다. 반대로 패치의 평균 면적을 보이는 AREA_MN 지수는 증가하였으며, 패치의 분산 정도를 나타내는 SPLIT은 감소하였다. 이는 과거 통영시에 포함되는 섬에 위치한 시가화지역이 감소함에 따라 도시의 공간적 분산이 많이 감소한 것으로 보인다. 종합적으로 통영시는 시가화지역의 면적과 패치의 수, 패치의 분산이 전체적으로 감소하는 것으로 나타나 도시 전반에서 시가화지역이 물리적으로 축소하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4-11〉 통영시 토지피복 면적 변화

단위: km², %

구분	2007년	2022년	증감
시가화지역	19.67	16.32	-3.35

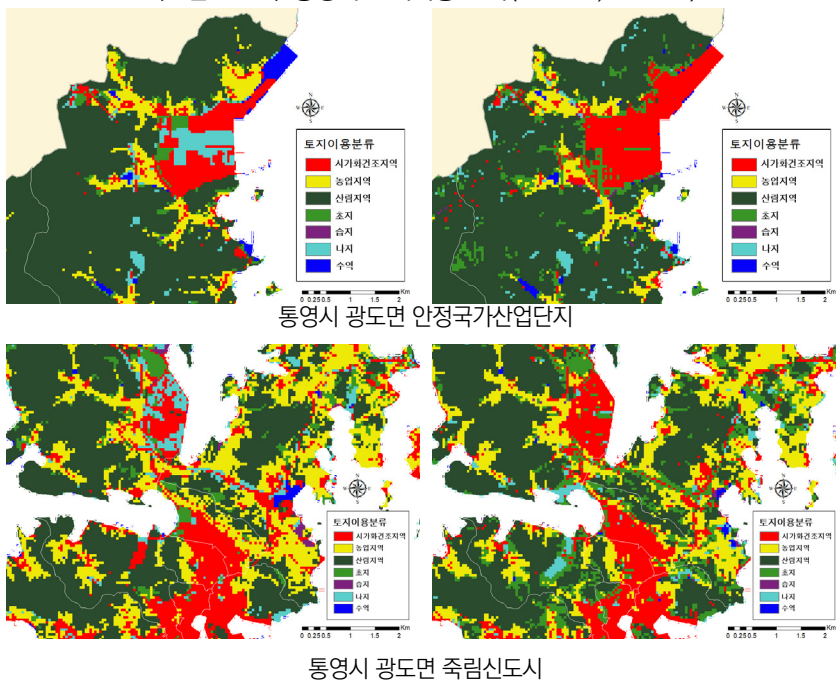
자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용 저자 분석

〈표 4-12〉 통영시 시가화지역 Fragstats 분석 결과

분류	설명	2007년	2022년	변화
CA	유형의 총면적(Class Area, ha)	1,967	1,632	-335
NP	패치 수(Number of Patches)	1,263	993	-270
AREA_MN	평균 패치 면적(Mean Patch Area)	1.56	1.64	0.09
SPLIT	분할지수(Splitting Index)	226,113	172,100	-54,013

자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용 저자 분석

〈그림 4-14〉 통영시 토지이용 변화(2007년, 2022년)



자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용하여 저자 작성

도시역량은 연안도시의 기능을 증진시킬 수 있는 잠재 요인의 수준이다. 이와 관련하여 연안도시의 경제·환경·사회 여건을 진단하기 위해 청년고용률, 1인당 GRDP, 재정자립도(경제), 30년 이상 노후 주택 비율(환경), 자연재해 피해규모(사회)에 대한 지표 결과¹⁰¹⁾를 살펴보고자 한다. 청년고용률은 전국 평균 44.2%이며, 연안 평균은 40.4%인 것으로 나타났다. 경남은 전국 연안 평균보다 낮은 32.3%이며, 이 중 통영시는 30.9%로 확인되어 전국, 연안, 경남 평균에 미치지 못하는 수준이다. 1인당 GRDP는 전국과 경남의 평균값이 유사한 수준이며, 통영시는 23,563천 원으로 상대적으로 연안 지자체 중에서도 수치가 절반 수준임을 알 수 있다. 도시의 물리적 노후도의 핵심지표로 사용되는 30년 이상 노후주택 비율은 전국 21.1%, 연안 22.9%와 비교하여 경남이 27.4%로 상대적으로 높았으며, 통영시는 33.4%로 가장 높게 나타났다. 재정자립도는 지자체의 재정 현황을 나타내는 지표이며, 지역자산 축적 정도를 파악할 수 있다.¹⁰²⁾ 재정자립도는 연안 평균이 전국(49.9%)의 절반 수준(22.3%)인 것을 감안했을 때도 통영시는 15.4%로 낮은 것을 알 수 있다. 자연재해 피해규모(피해액)는 2018년 기준 1,670백만 원으로 경남에서는 거제시(6,393백만 원) 다음으로 큰 규모이다.

101) 자연재해 피해규모는 해양수산부(2020), pp. 333-334를 바탕으로 작성하였으며, 이를 제외한 각 통계수치는 황재희 외(2022) 연구 통계자료(원시자료: 국가통계포털, e-지방지표)를 바탕으로 작성함

102) 도시재생종합정보개발체계, 도시재생 분석지표 개방데이터(검색일: 2023.11.15.)

〈표 4-13〉 통영시 도시 여건 분석 지표

구분	청년고용률 (2021,%)	1인당 GRDP (2019, 천 원)	30년 이상 노후 주택 비율 (2021,%)	재정자립도 (2022,%)	자연재해 피해규모 (2018, 백만 원)
전국	44.2	37,173	21.1	49.9	125,151
연안	40.4	44,882	22.9	22.3	70,447
경남 연안	32.3	37,304	27.4	19.4	10,643
통영시	30.9	23,563	33.4	15.4	1,670

자료: 황재희 외(2022) 연구 통계자료(원시자료: 국가통계포털, e-지방지표), 해양수산부(2020), pp. 333-334 활용하여 저자 작성

나. 발전잠재력

통영시는 민선 8기 공약사업을 통해 수산업 발전 도모, 문화관광 융·복합 도시 조성, 미래지향적 도시기획, 교통 인프라 확충 등을 추진하고 있다. 수산업 발전 관련하여 최첨단 현대식 수산물 유통센터 건립, 수산부산물 자원화 및 재활용을 위한 연구기관 유치, 경남 수산식품 클러스터 유치·조성, 수산물 고차 가공식품 개발 지원 확대 등을 추진한다. 문화관광 융·복합 도시 조성 관련하여 마리나비즈센터 건립, 근대역사문화공간 재생 활성화 사업, 글로벌 문화예술인 양성 사업, 이순신 테마 역사체험 프로그램 개발, 해상케이블카(관광, 교통) 조성 등을 추진한다.

미래지향적 도시기획을 목표로 조선산업 정상화를 위한 지원, 미래형 선박산업 육성, 봉평지구(신아SB 포함) 도시재생 뉴딜사업 조속 추진, 통영 소재 향토기업 및 강소기업 육성, 산업단지 내 기업 유치 및 활성화 지원 등의 사업을 추진 중이다. 교통 인프라 확충 관련하여 KTX 통영역 역세권 개발, 한산대철교 조기 착공, 용남면 해안도로 조기 개통, 용남~무전 간 도로 건설사업, 충무교 4차선 확장 개통 등의 사업이 포함되어 있다. 이처럼 통영시는 특화도시 조성, 산업 고도화, 교통 등 기반시설 확충 사업 간의

연계를 통해 발전잠재력을 확보하고자 한다.

(3) 정책적 대응

연안도시 경제활성화 및 성장거점 조성·육성 관련하여 2022년도 거점 육성형 투자선도지구 공모사업에 통영시가 선정되었다. 투자선도지구는 발전잠재력이 있는 지역전략사업을 발굴·지원하여 민간투자, 일자리 창출 등 지역경제를 활성화하고 신성장거점으로 육성하기 위한 제도이다. 투자선도지구는 성장촉진·특수상황지역에 적용되는 발전촉진형과 거점지역에 적용되는 거점육성형 투자선도지구로 구분되며, 이 중 통영시는 거점육성형 투자선도지구 공모에서 KTX 통영역세권 개발사업이 지정되었다. 본 사업을 통해 역세권과 배후도시를 연계한 통합 개발을 계획하였으며, 남해안 핵심 발전권의 중심지로 도약하는 해양관광 거점도시 조성, 남해안 교통허브 창출, 지역경제 회복과 인구 유입 등을 계획 목표로 설정하고 세부 추진 전략을 수립·이행함으로써 조선업 침체 이후 쇠퇴하고 있던 통영의 새로운 성장동력이자 쇠퇴 대응을 위한 마중물 사업으로 활용될 계획이다.¹⁰³⁾

지방소멸 대응 관련하여 정부가 2022년부터 지방소멸대응기금을 통해 인구감소지역 및 관심지역을 대상으로 지방소멸 대응 사업을 추진하고 있다. 이와 관련하여 통영시는 인구관심지역으로 2024년 지방소멸대응기금 광역지원계정 투자 사업 중 지역활력공간 조성(공모형) 사업으로 ‘통제영 수국 프로젝트’ 사업과 지역특화형 생활거점 조성(참여형) 사업으로 ‘1940 통영(근대모던 골목 즐겨보기)’ 사업이 선정되었다. 본 사업을 통해 통영의 발전자원과 역사성을 활용하여 도시쇠퇴 문제를 극복하고 도시의 활성화를 도모하고자 한다.¹⁰⁴⁾

103) 경남일보(2023.1.1.)(검색일: 2023.11.15.)

104) 경남신문(2023.11.5.)(검색일: 2023.11.15.)

연안도시 특화사업으로 해양자원 기반 연안도시 활성화를 위해 통영시는 국제 해양관광도시로 거듭나고자 마리나비즈센터 건립과 국제해양관광 마리나 허브 조성을 추진하고 있다. 마리나비즈센터 건립 사업은 요트 관련 원스톱 산업서비스(제작·수리·판매)를 제공함으로써 해양레저서비스산업의 생산·유통·소비의 선순환구조를 형성하여 지역산업을 활성화하려는 사업이다.¹⁰⁵⁾ 이를 통해 통영시를 해양레저서비스산업의 거점 연안도시로 조성함으로써 해양레저산업을 해양관광자원과 연계한 신성장 동력산업으로 육성하고자 한다.

또한, 동북아시아 해양레저 루트의 중심지로 남해안 국제해양관광 마리나 허브 조성사업을 추진하고 있다. 이 사업을 통해 일본, 중국 등 동북아 대표 연안도시를 연결하는 국제 해양마리나 거점으로 조성할 예정이며, 남해안 섬마리나 요트 관광, 통영 마리나 비즈센터, 민간투자와 연계하여 고부가가치 해양레저산업 육성과 선진형 해양관광도시 기반을 구축하겠다는 계획이다. 나아가 해양관광마리나 조성에 따른 전후방 연계산업을 동반 육성시켜 지역경제 활성화에 기여하고자 한다.¹⁰⁶⁾

105) 한려투데이(2023.3.13.)(검색일: 2023.11.28.)

106) 통영시청 홈페이지(검색일: 2023.11.28.)

〈표 4-14〉 통영시 쇠퇴 심층 진단 종합

구분		주요 내용
주요 쇠퇴 동인		• 2008년 세계금융위기, 2014년 국제 유가 급락 등 해운·조선업 경제 불황 • 연안도시 기반산업의 침체와 인구 규모(근로자) 축소에 따른 도시쇠퇴 • 2021년 7월~2022년 3월까지 전체 통영시 인구의 약 3% 감소
도시 역량	도시 여건	• 조선업 활성화의 영향으로 죽림신도시 조성 등으로 2010년 총인구수 약 14만 명 초과 • 조선업 침체에 따른 대규모 구조조정 등으로 총인구 및 생산가능인구수 변화를 감소 - 총인구수 변화율: ('11) -0.07 → ('21) -2.27 - 총생산가능인구수 변화율: ('11) 0.48 → ('21) -3.61 • 통영시 조선업 피보험자 규모 축소에 따른 종사자 수 변화율 감소 • 2013년 고용축진특별구역, 2018년 산업위기대응특별지역 지정 • 청년고용률: 전국 44.2%, 연안40.4% 대비 통영시는 낮은 수준인 30.9% • 1인당 GRDP: 연안 44,882천 원 대비 통영은 23,563천 원으로 절반 규모 • 30년 이상 노후 주택 비율: 전국 21%, 연안 23%, 경남 연안 27% 대비 가장 높은 비율인 33% • 재정자립도: 전국 50% 대비 연안 22%이 절반 수준에 해당하나 통영은 15%로 더욱 낮음 • 자연재해 피해규모: 거제 6,393백만 원, 통영은 1,670백만 원으로 거제 다음으로 피해규모가 큼
	발전 잠재 력	• 수산업 발전 도모, 문화관광 융·복합도시 조성, 미래지향적 도시기획, 교통 인프라 확충 관련 공약사업 정상 추진 - 수산업 발전 도모: 최첨단 현대식 수산물 유통센터 건립, 수산부산물 자원화 및 재활용을 위한 연구기관 유치, 경남 수산식품 클러스터 유치·조성 등 - 문화관광 융·복합도시 조성: 복합해양레저관광도시 조성사업, 마리나비즈센터 건립, 근대역사문화공간 재생 활성화 사업, 글로벌 문화예술인 양성 사업 등 - 미래지향적 도시기획: 조선산업 정상화를 위한 지원, 미래형 선박산업 육성, 통영 소재 향토기업 및 강소기업 육성, 산업단지 내 기업 유치 및 활성화 지원 등 - 교통 인프라 확충: KTX 통영역 역세권 개발, 한산대첩교 조기 착공, 용남면 해안도로 조기 개통, 용남~무전 간 도로 건설사업, 충무교 4차선 확장 개통 등
정책적 대응		• 경제활성화 및 성장거점 조·육성: 거점육성형 투자선도지구 지정 • 지방소멸 대응사업: 통제영 수국 프로젝트, 1940통영(근대모던 골목 즐겨보기) 사업 추진 • 연안도시 특화사업: 마리나비즈센터 건립, 국제해양관광 마리나 허브 조성사업 추진

자료: 저자 작성

2) 강릉

(1) 주요 쇠퇴 동인

강릉시는 한류와 난류가 흐르는 동해안의 특징으로 어종이 다양하여 주 문진업을 중심으로 전통적으로 수산업이 발달한 도시였으나, 어족자원 고갈 및 기후변화로 어획량은 계속해서 감소하고 있다.¹⁰⁷⁾ 또한 강릉시는 예전 강동, 왕산, 옥계면을 중심으로 무연탄이 생산되면서 석탄산업이 활발하였으나, 석탄산업 합리화 정책이라는 구조조정 정책으로 관련 산업이 쇠퇴하였다.¹⁰⁸⁾ 강릉시에는 특별히 발달한 제조업은 없으며, 산업별 구조를 살펴보면 3차 산업, 1차 산업, 2차 산업 순으로 발달되어 있고, 현재 지역에 가장 큰 영향을 미치고 있는 산업은 관광산업이다.¹⁰⁹⁾ 강릉시는 영동지방의 중심 연안도시이나, 태백산맥으로 인한 수도권과의 접근성 한계로 경제개발이 크게 이루어지지 못한 것으로 나타났다. 그러나 2018년 평창동계올림픽을 계기로 광역 교통망과 기반시설이 확충됨에 따라 도시의 발전잠재력이 높아졌다. 강릉시는 타 심층 분석 대상 도시인 통영, 군산, 목포가 쇠퇴한 이유와는 다른 특징을 보이고 있으며, 강릉시가 가지고 있는 도시역량의 측면에서 심도 있게 분석하고자 한다.

(2) 도시역량

가. 도시 여건

강릉시의 인구는 지속적인 감소 추세를 보이고 있다. 2021년 기준 강릉시의 인구는 21만 2,965명으로 지난 20년간 8.18%의 감소율을 보였고, 생산가능인구는 14만 3,806명으로 같은 기간 14% 감소하였다.¹¹⁰⁾ 같은

107) 한국민족문화대백과사전(검색일: 2023.4.20.)

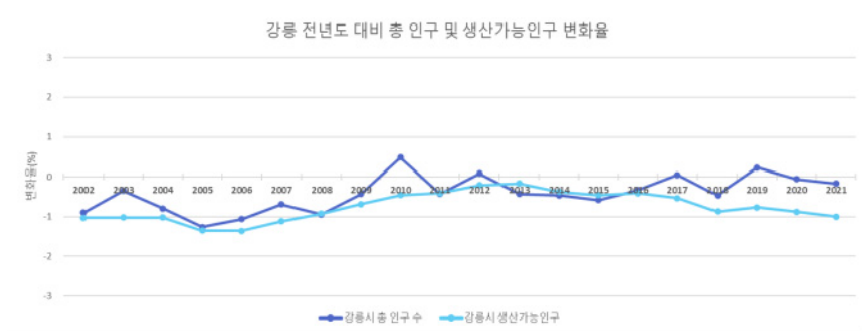
108) 한국민족문화대백과사전(검색일: 2023.4.20.)

109) 위키강원(검색일: 2023.11.20.)

110) 국가통계포털, (검색일: 2023.4.11.) 주민등록인구현황 활용 저자 작성

기간 전년 대비 총인구와 생산가능인구의 변화율을 살펴보면 지난 20년 동안 강릉시는 전반적으로 마이너스의 변화율을 보이는 것으로 분석된다. 다만 2010년의 총인구가 증가를 보인 것은 2010년 주민등록인구 통계에서 제외되었던 무단전출말소자가 거주불명자로 전체 등록이 되면서 늘어난 것으로 분석되어 큰 특징을 보이지 않고 있다. 앞서 분석한 인구 쇠퇴가속력에서 강릉시는 -0.17로 분석되어 연안도시 중 18번째로 인구 쇠퇴가속력이 높은 것으로 나타났다. 경제 쇠퇴가속력에서는 -0.43으로 분석 대상 연안도시들 중 11번째로 쇠퇴가속력이 높은 것으로 나타나, 강릉시는 인구보다 경제 쇠퇴가속력이 더 높은 연안도시로 확인된다.

〈그림 4-15〉 강릉시 전년도 대비 총인구 및 생산가능인구 변화율(2001-2021)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.): 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수, 시군구/성/연령(5세)별 주민등록연앙인구 활용 저자 작성

지난 20년간의 강릉시의 사업체와 종사자 수를 살펴보았다. 강릉시의 사업체 수는 2001년 6,268개에서 사업체 수가 가장 많았던 2019년(9,927개)까지 계속해서 증가하였다. 같은 기간 연평균 2.59%의 성장률을 보이고 있다. 강릉시의 사업체 수는 약간 감소하며, 2021년 기준으로는 8,984개가 있는 것으로 분석된다. 같은 기간 종사자 수는 연평균 2.64% 증가하였으며 종사자 수 역시 사업체 수와 동일하게 2019년이 69,012명을 기록하

며 가장 많은 것으로 확인되었다. 2021년 기준으로는 64,192명의 종사자가 있는 것으로 분석된다. 같은 기간 강릉시의 전년도 대비 사업체 및 종사자 수의 변화율을 구체적으로 살펴보면 2012년과 2019년의 증가율이 큰 것을 확인할 수 있다. 강릉시는 2018년 평창동계올림픽을 계기로 2012년 착공에 들어가 2017년 말 강릉선 KTX가 개통되고 수도권과의 접근성이 향상됨에 따라 관광객의 유입이 늘어났으며, 이를 계기로 관련한 사업체 및 종사자 수 역시 해당 기간 증가한 것으로 보인다. 2006년과 2020년 강릉시 사업체와 종사자 수가 전년 대비 큰 감소율을 보이는 것으로 나타났다. 특히 2020년에는 코로나-19의 영향으로 강릉시는 관광산업이 지역의 주요산업으로 분석되는 결과 해당 업종의 영향으로 인하여 사업체 및 종사자 수의 감소율도 큰 것으로 판단된다. 이와 연계해서 강릉시의 해양관광 관련 업종 빅데이터 분석 결과를 살펴보면 2019년 강릉시 해양관광 시장 규모는 6,214억 원 수준에서 2020년 6,083억 원으로 감소한 것을 확인할 수 있다.¹¹¹⁾

〈그림 4-16〉 강릉시 전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율(2001-2021)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.): 사업체노동실태현황 활용 저자 작성

강릉시의 전통 강세 산업이었던 수산업을 살펴보면 어업량이 감소함에 따라 어업인구도 계속 감소 추세에 있다. 강릉시 수산업은 10톤 이하의 작

111) 최일선 외(2023), p. 43.

은 규모의 어선으로 어로행위를 하는 연안어선이 강릉시 어선의 90% 이상을 차지하여 소규모 어선의 비율이 높고, 어획실적은 2017년도 기준 4,174,501kg으로 2014년 대비 41.7% 감소하였다.¹¹²⁾ 이러한 영향으로 강릉시의 해수면 어업인구는 1995년 4,143명에서 2020년 794명으로 지난 25년 동안 80% 이상 감소하였다.¹¹³⁾

지리적으로 강릉시의 시가화지역은 주문진항 일원과 강릉시청과 강릉역, 상업시설이 밀집된 시내 지역 그리고 이와 연결된 경포호와 안목 해변 일원이 중심이 되고 있으며, 그 외 정동진 해수욕장과 옥계항 일원 등 작은 규모의 시가화지역이 분포되어 있다. 강릉시의 최북단에 위치한 주문진항 일원은 농업, 어업, 상업, 공업 등 다양한 생업 형태를 이루고 있고, 수도권을 배후로 강릉시의 주요 관광지이지만 강릉시의 관광지가 경포대 일원을 중심으로 급속히 성장하며 시가화지역이 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다. 한편 경포대 해수욕장을 중심으로 강릉시의 해양관광, 해양레저, 식·음료, 숙박 시설 등 관련 산업이 발달하면서 계속해서 중심 시가화지역으로 나타나고 있다. 정동진 해수욕장 일원도 시가화지역이 감소한 것이 눈으로 확인 가능한데, 이는 주문진항과 같은 맥락으로 해석할 수 있다.

〈표 4-15〉 강릉시 토지피복 면적 변화

단위: km², %

구분	2007년	2022년	증감
시가화지역	37.84(3.6)	29.86(2.9)	-7.98

자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용 저자 분석

112) 강릉시 홈페이지(검색일: 2023.4.21.)

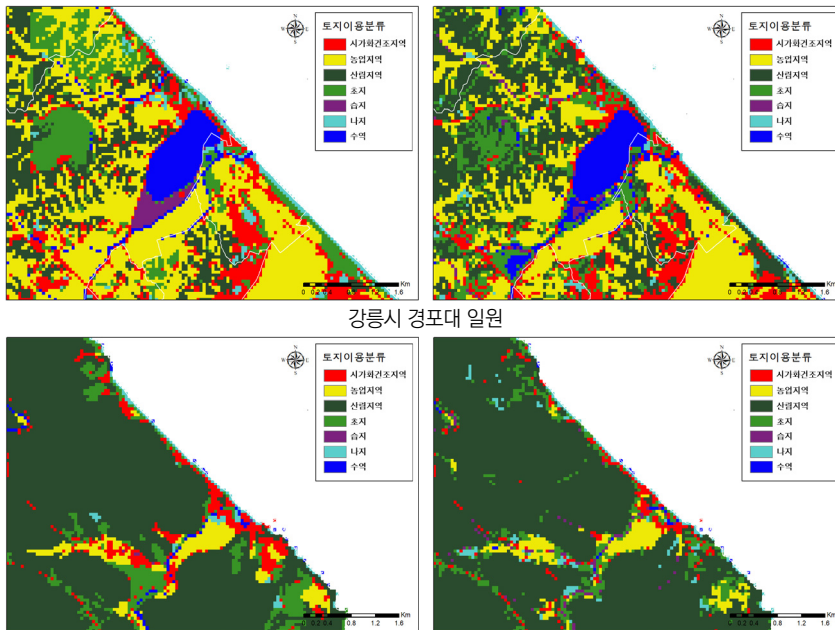
113) 강릉시(2021), p. 123; 강릉시 홈페이지(검색일: 2023.4.21.)

〈표 4-16〉 강릉시 시가화지역 Fragstats 분석 결과

분류	설명	2007년	2022년	변화
CA	유형의 총면적(Class Area, ha)	3,783	2,986	-796
NP	패치 수(Number of Patches)	2,462	2,019	-443
AREA_MN	평균 패치 면적(Mean Patch Area)	1.54	1.48	-0.06
SPLIT	분할지수(Splitting Index)	129,951	32,360	-197,590

자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용 저자 분석

〈그림 4-17〉 강릉시 토지이용 변화(2007년, 2022년)



강릉시 정동진 일원

자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용하여 저자 작성

도시 여건 지표 분석 결과를 통해 강릉시는 연안도시 중 쇠퇴지역으로 판단된다. 강릉시의 고용률을 살펴보면 2021년 기준 61.4%로 전체 연안의 평균 63.6%보다 낮은 수치이다. 청년고용률에 한정해서 본다면 더욱 심각하다. 2021년 기준 강릉시 청년고용률은 38.7%로 전국(44.2%)과 연안

(40.4%)의 평균을 비교해 보면 매우 낮은 수치이다. 1인당 GRDP는 2,660만 원으로 전국 및 연안 평균에 비해 매우 낮은 수치로 강릉시의 경제적 발전역량이 상대적으로 높지 않음을 알 수 있다. 강릉시의 30년 이상의 노후주택 비율은 32.3%로 전국(21.1%)과 연안(22.9%)의 평균보다 높은 비율로 나타나 주거 노후화가 심각하며, 도시의 주거환경 개선이 필요한 것으로 분석된다. 강릉시의 재정자립도는 17.6%로 같은 기간 전국 평균 49.9%, 연안 평균 22.3%와 비교할 때 매우 낮은 것으로 분석된다.¹¹⁴⁾ 특히, 강원도의 재정자립도는 강릉시보다 낮은 수준으로 이는 광역지자체 차원의 재정 투자의 한계로 이어질 수 있다. 자연재해 피해규모는 2018년 기준 2억 6천만 원 수준이다. 강릉시의 사회적 영향과 관련한 대표적인 지표를 살펴본 결과 강릉시는 전국 평균 및 연안 평균과 비교할 때 쇠퇴 대응 관련 도시 여건이 열악한 것으로 분석된다.¹¹⁵⁾

〈표 4-17〉 강릉시 도시 여건 분석 지표

구분	청년고용률 (2021,%)	1인당 GRDP (2019, 천 원)	30년 이상 노후 주택 비율 (2021,%)	재정자립도 (2022,%)	자연재해 피해규모 (2018, 백만 원)
전국	44.2	37,173	21.1	49.9	125,151
연안	40.4	44,882	22.9	22.3	70,447
강원 연안	42.2	31,126	31.6	15.4	2,176
강릉시	38.7	26,608	32.3	17.6	260

자료: 황재희 외(2022) 연구 통계자료(원시자료: 국가통계포털, e-지방지표), 해양수산부(2020), pp. 333-334 활용하여 저자 작성

114) e-나라지표(검색일: 2023.4.21.)

115) 각 통계수치는 황재희 외(2022) 연구 통계자료, 해양수산부(2020), pp. 333-334 바탕으로 작성함

나. 발전잠재력

강릉시의 가장 큰 발전잠재력은 해양레저관광 여건으로 볼 수 있다. 강릉시 동해안에는 국내 최대 해수욕장 중 하나인 경포대를 중심으로 20개의 해수욕장이 분포해 있다.¹¹⁶⁾ 강원도 해변은 스킨스쿠버, 요·보트, 서핑 등 해양레저관광을 할 수 있는 공간을 갖추고 있다.¹¹⁷⁾ 안목해변을 중심으로는 강릉 커피거리가 조성되어 있다. 안목해변은 1980~90년대까지는 다른 해안가와 비슷하게 횃집 거리였으나, 유명 바리스타의 카페가 생겨나며 안목해변을 중심으로 강릉은 커피의 도시라는 브랜드가 구축되었다. 2009년부터는 강릉커피축제를 매년 10월경에 개최하여 도시의 새로운 브랜드 이미지를 다지고 있다. 강릉시를 방문하는 관광객은 20대의 청년층이 높은 것으로 나타났다.¹¹⁸⁾ 또한 강원도 관광재단의 분석에 따르면 강원도는 2022년 기준 10대에서 30대 젊은 층의 관광객이 전년 대비 평균 413% 이상 증가한 것으로 나타난 것으로 확인되고 있다.¹¹⁹⁾ 이러한 흐름으로 MZ세대를 겨냥한 다양한 축제·이벤트가 개최되고 있으며¹²⁰⁾, 향후 도시의 새로운 활력을 불어넣어 줄 것으로 기대된다. 또한 강릉시 외지인 방문객은 2018년 기준 내비게이션 빅데이터로 분석한 결과 3,120만 명으로 나타났고, 2022년에는 3,570만 명으로 늘어나 해당 기간 지난 5년간 약 14.4% 증가한 것으로 분석된다.¹²¹⁾

한편 강릉은 평창올림픽을 계기로 구축된 강릉선 KTX, 서울-양양 고속도로 개통 등으로 인하여 접근성이 비약적으로 개선됨에 따라 동해안 관광 활성화가 급속히 진행되고 있어 이를 계기로 강릉시의 해양레저관광도시 구

116) KOSIS(검색일: 2023. 4. 21.)

117) 강릉시 홈페이지(검색일: 2023.8.1.)

118) 한국관광 데이터랩(검색일: 2023.8.1.)

119) 아주경제(2022.8.1.)(검색일: 2023.8.1.)

120) 강릉시 홈페이지(검색일: 2023.8.1.)

121) 한국관광 데이터랩(검색일: 2023.8.1.)

축이 가속화될 것으로 기대된다. 다만 도시의 산업구조가 관광산업에 편중되어 있어, 소비경기에 영향을 많이 받으며 정주인구 확보에는 한계를 가지고 있어 해양을 활용한 기존 물류, 수산 분야의 고부가가치화와 신산업 혁신이 필요하다.

(3) 정책적 대응

강릉시는 강원도 인구감소지역에서 동해시, 속초시, 인제군과 함께 관심 지역으로 지정되어 있다. 강원도는 2022년 강원도 지방소멸대응기금 투자계획(2022~2026)을 수립하여 5년간 광역 투자계획 8,940억 원, 기초투자계획 3조 6,596억 원을 제시하였다.¹²²⁾ 강릉은 생활인구 14,000명 증대를 목표로 강릉 스마트 위케이션 시범도시 조성사업을 추진 예정이다.¹²³⁾ 또한 앞서 제시한 노후화된 주거 공간과 관련하여 강릉시는 도시재생 뉴딜사업을 통하여 도시의 쇠퇴에 대응하고 있다. 대표적으로는 강릉시 옥천동 도시재생 뉴딜사업과 중앙동 도시재생 뉴딜사업이 있다.¹²⁴⁾ 해당 사업을 통하여 원도심 지역상권 활성화, 중심기능 및 정체성 강화, 지역일자리 창출, 골목경관 개선, 지역공동체 활성화, 골목상권 활성화, 공공복지 서비스 활성화, 생활 인프라 개선을 목표로 추진 중이다.¹²⁵⁾ 강릉시 도시재생으로 현재 중점적으로 추진되고 있는 사업은 문화와 예술, 역사를 기반으로 한 콘텐츠 개발을 통한 지역의 자생력 강화이다.

한편 강릉시의 연안지역 특성을 반영한 대응 여건을 살펴보면 강릉시는 지역의 전통산업으로 수산업이 강세인 도시이다. 산업의 구조가 변화함에 따라 강릉시는 수산업의 고부가가치화를 위해 어패류, 해양식물, 해수를 활

122) 강원도 보도자료(2022.6.8.)(검색일: 2023.4.20.)

123) 강원도 보도자료(2022.6.8.)(검색일: 2023.4.20.)

124) 강릉시 도시재생지원센터 홈페이지(검색일: 2023.4.20.)

125) 강릉시 도시재생지원센터 홈페이지(검색일: 2023.4.20.)

용한 해양바이오 산업 육성 인프라 구축 및 운영을 지원하고 있다.¹²⁶⁾ 또한 지역의 혁신성장 동력으로 해양자원을 활용한 신재생에너지 도입을 추진하고 있다.¹²⁷⁾

강릉시는 국내 대표 해양레저관광도시로서 입지를 다지고 있다. 강원도는 수도권을 배후로 하계 휴가철 관광목적지로 높은 선호도를 형성하는 지역으로, 특히 평창올림픽을 계기로 구축된 강릉선 KTX 개통 등으로 인하여 접근성이 개선됨에 따라 해양관광 경쟁력도 높아지고 있다.¹²⁸⁾ 동해안권 발전종합계획 변경(2021~2030)을 살펴보면 강릉시는 동해 북부권과 동해 중부권에 겹침으로써, 국제생태관광 거점과 해양자원·관광거점 특화로 발전 방향을 설정하였다. 이를 실현하기 위해 우수한 자연생태자원과 관광 기반을 활용한 생태관광 및 동해안 풍부한 해양자원과 청정한 자연자원을 활용한 해양자원·관광거점을 조성할 예정이다.¹²⁹⁾ 또한 2022년에는 강릉시 ‘해양문화·관광경제도시 마스터플랜’을 수립하여 해양과 관련한 정책을 발굴하고 해양관광 수도로서 강릉의 비전을 설정하였다.¹³⁰⁾ 이러한 정책사업으로 해양관광 인프라 개선과 쇠퇴한 연안도시의 친수공간을 제공할 것으로 기대한다.

126) 강릉시 홈페이지(검색일: 2023.4.20.)

127) 강원도민일보(2022.1.11.)(검색일: 2023.4.20.)

128) 최일선·홍장원·이정아(2019), p. 2.

129) 국토교통부 외(2021), p. 76.

130) 강릉시 보도자료(2022.4.26.)(검색일: 2023.4.21.)

〈표 4-18〉 강릉시 쇠퇴 심층 진단 종합

구분		주요 내용
주요 쇠퇴 동인		• 어족자원 고갈 및 기후변화로 어획량 감소로 인한 수산업 쇠퇴 • 석탄산업 합리화 정책으로 강동, 왕산, 옥계 중심의 석탄산업 쇠퇴
도시 역량	도시 여건	• 연안 중소도시로 총인구 및 생산가능인구수 변화 - 총인구수 변화율: ('11) -0.43 → ('21) -0.17 - 총생산가능인구수 변화율:('11) -0.41 → ('21) -1.00 • 2020년 코로나-19의 영향으로 관광산업에 편중된 지역 산업구조에 따라 사업체 및 종사자 수 급감 • 청년고용률: 전국 44.2%, 연안 40.4% 대비 강릉시는 38.7%로 낮은 수준 • 1인당 GRDP: 연안 평균 44,882천 원 대비 강릉시는 26,608천 원으로 낮은 수준 • 30년 이상 노후 주택 비율: 전국 21.1%, 연안 22.9%, 강원 연안 31.6% 대비 32.3%로 강릉시가 가장 높음 • 재정자립도: 전국 평균 49.9%, 연안 평균 22.3%, 도시 평균 31.9% 과 비교하여 강릉시는 17.6%로 매우 낮은 수준 • 자연재해 피해규모: 2018년 기준 260백만 원 수준
	발전 잠재 력	• 국내 최대 해수욕장 및 20개 해수욕장 분포: MZ세대 겨냥 다양한 축제·이벤트 개최 • 안목해변을 중심으로 형성된 강릉 카페거리와 도시 브랜드 인지도 제고 성공 • 강릉선 KTX, 서울-양양 고속도로 등 광역 교통망 확충
정책적 대응		• 해양경제 신산업 육성: 수산업 고부가가치화 및 해양바이오 산업, 신재생에너지 도입 • 도시공간 재편: 문화, 예술, 역사를 기반으로 한 콘텐츠 개발 도시재생사업 추진 • 연안도시 특화사업: 해양관광 특화도시 추진(동해안 생태관광 및 해양관광거점 특화 방향 설정·추진과 해양문화·관광경제도시 마스터플랜 수립)

자료: 저자 작성

3) 군산

(1) 주요 쇠퇴 동인

군산시는 서해 중부권, 전북 서해안 지방의 북단에 위치하고 있으며, 금강과 금만경이 위치하고 있어 비옥한 토지, 풍부한 바다를 가지고 있는 연안도시이다.¹³¹⁾ 군산시는 1899년 개항 이후 넓고 비옥한 토지를 기반으로 우리나라 대표적 곡창지대 역할을 도맡았으며, 이후 제조업 및 공업 중심 도시로 발전하였다. 실제로 군산은 서해안 지역에서 가장 큰 공업도시 중 하나로 군산국가산업단지와 군산지방산업단지를 조성해 전주·익산산업단지와 함께 전북의 공업 발전의 중심이 되고 있다. 이처럼 군산시에서는 국가 및 지방산업단지 조성 and 함께 기업 유치에 대한 노력을 지속적으로 해왔으며, 실제로 조선과 건설기계, 자동차 등의 제조업이 활성화되었다. 그러나 2017년 전 세계와 국내 조선산업이 침체되면서 대표 기업인 현대중공업 군산조선소가 군산에서 퇴거하면서 군산시의 경기가 침체하기 시작했다. 그리고 이듬해에는 한국지엠 자동차공장이 폐쇄하는 등 군산시의 중심 산업이 모두 빠져나가게 되었다. 이는 단순히 단일의 큰 조선 및 자동차 산업이 빠져나간 것이 아니라 관련된 협력업체들의 폐쇄와 이전으로 이어져 군산시의 산업경제 침체와 지자체의 쇠퇴에 큰 영향을 미치게 되었다.

(2) 도시역량

가. 도시 여건

군산시는 면적 395.9㎢(새만금지역 285.25㎢), 63개의 도서(유인 16, 무인 47)를 포함하고 있다.¹³²⁾ 산업별 구조로 3차 산업, 2차 산업, 1차 산업 순으로 발달되어 있으며, 49㎢의 넓은 산업단지(새만금산단 19, 국가산

131) 군산시 홈페이지(검색일: 2023.4.21.)

132) 군산시 홈페이지(검색일: 2023.4.21.)

단 22, 일반산단 6, 자유무역지역 1.2, 기타 산단 0.8)와 항만(31선석, 야적장 1,578㎡), 공항 등의 기반시설을 보유하고 있다.¹³³⁾

군산시에는 2022년 기준 26만 4천여 명의 인구가 거주하고 있으며, 인구밀도는 666.7명/㎢로 전라북도 인구밀도 221.4명/㎢에 비하여 상당히 높은 편에 속한다.¹³⁴⁾¹³⁵⁾ 과거부터 인구 추세를 살펴보면 1997년 281,437명을 정점으로 인구가 줄어들면서 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.¹³⁶⁾ 2006년 이후 약 380개의 기업 유치의 노력과 산업단지 가동률의 증가로 2008년부터는 총인구와 생산가능인구가 증가하기 시작했으며, 2015년까지 증가 추세를 이어 나갔다. 실제로 2010년도부터 2015년까지 약 1만 2천여 명의 인구가 증가하였으며, 2016년부터는 다시 감소하기 시작해 2021년의 감소율은 2002년과 유사한 형태로 나타났다. 이러한 변화의 원인은 복합적이지만, 가장 큰 원인으로 2017년 현대중공업 군산조선소가 문을 닫고 2018년에는 한국지엠 군산공장이 폐쇄하면서, 지역의 핵심산업이 빠져나감에 따라 인구가 감소세로 변화하게 된 것이다.

통계청 연령별 주민등록인구에 따르면 군산시의 노인인구의 비율은 2001년 8.5%였으나, 2021년 기준 19.9%로 전체 인구의 20%에 근접하고 있다. 또한 생산가능인구(15~64세)는 2001년 대비 20년 동안 17,430명이 감소하는 등 고령화와 생산인구 감소가 가속화될 것으로 예측되며, 이로 인한 군산시의 단기·장기적 인구구조 및 감소의 문제가 심화될 것으로 보인다.¹³⁷⁾

133) 군산시 홈페이지(검색일: 2023.4.21.)

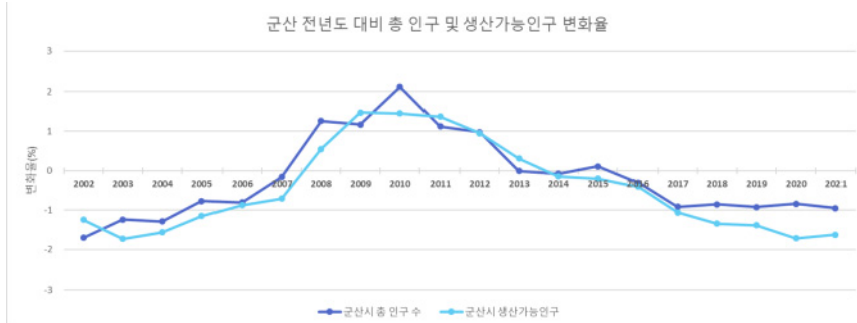
134) 국가통계포털, (검색일: 2023.4.11.) 주민등록인구현황 활용 저자 작성

135) 전라북도 도시화율 81.6%, 군산시 도시화율 87.3%. 국토교통부 도시지역인구비율 계산

136) 군산미래신문(2022.1.19.)(검색일: 2023.4.21.)

137) 국가통계포털, (검색일: 2023.4.11.) 주민등록인구현황 활용 저자 작성

〈그림 4-18〉 군산시 전년도 대비 총인구 및 생산가능인구 변화율(2001-2021)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.): 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수, 시군구/성/연령(5세)별 주민등록연앙인구 활용 저자 작성

군산시의 산업별 구성을 살펴보면, 사업체 기준 3차 산업의 구성비가 78.7%이며, 종사자 기준으로는 67.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2차 산업은 사업체 기준 20.9%, 종사자 기준 32.0%를 구성하고 있다. 고용노동부의 노동통계실태 조사 자료에 따르면 전 산업 대상 사업체 수와 종사자 수는 지속적으로 증가하는 경향을 보였으며, 2021년 기준 9,398개의 사업체와 77,594명의 종사자가 있는 것으로 분석된다.¹³⁸⁾ 산업 유형 중에서는 제조업 종사자가 20.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있어, 산업 구조상 제조업 중심의 산업 활동이 타 지역보다 우세한 것으로 나타난다. 제조업 다음으로는 도매·소매업, 숙박 및 음식업, 도매 및 소매업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 숙박 및 음식점업, 건설업 순으로 종사자 수 비율이 높았다.¹³⁹⁾ 최근에는 주요 산업인 제조업 외에 지자체 차원에서 관광, 문화 등의 경쟁력 강화를 지원·추진하고 있다.

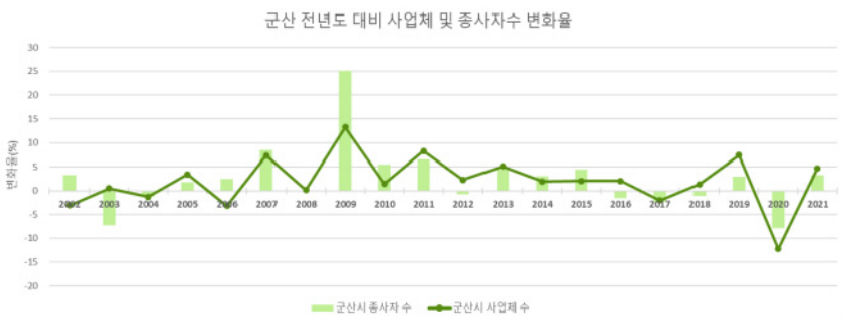
군산은 앞서 전반적인 인구감소 추세에 비해 인구가 증가한 기간이 특징적으로 나타난다. 2009년에는 전술한 것과 같이 기업 유치의 노력의 결과

138) 군산시 홈페이지, (검색일: 2023.4.22.) 제27회 통계연보 활용 저자 작성

139) 군산시 홈페이지, (검색일: 2023.4.22.) 2021년 기준 사업체조사 활용 저자 작성

로 사업체는 약 10% 이상 종사자 수는 약 25%에 이르는 큰 증가율을 보였다. 이후 2010년 중반까지 꾸준한 증가율을 보였으나 2016년부터는 감소 추세를 보이면서 2020년에는 사업체와 종사자 수가 10% 이상 크게 감소한 것으로 나타났다. 핵심산업이었던 현대조선이 폐쇄됨에 따라 2016년과 2017년 1차로 많은 일자리를 상실하였으며, 2020년에는 2019년 지엠대우의 철수로 인해 제조업 종사자가 크게 줄어들게 된다. 또한 사업체 수의 감소는 두 개의 기업이 폐쇄된 시점에 영향을 받아 함께 발생하는데, 단순히 두 개의 기업이 사라진 것이 아니라 이들 사업체를 중심으로 한 협력업체들의 이동에 따른 현상이라 볼 수 있다.¹⁴⁰⁾

〈그림 4-19〉 군산시 전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율(2001-2021)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.): 사업체노동실태현황 활용 저자 작성

군산시의 도시 형태를 살펴보면 토지피복도 기준 군산시의 총면적은 약 400km²이며 전체 면적 대비 시가화지역은 12.6%로 심층 진단 대상 도시 중 가장 넓은 시가화지역(52.52km²)을 가지고 있다. 군산시의 가장 큰 토지이용의 변화는 군산시 국가산업단지가 위치한 소룡동과 오식도동(〈그림 4-20〉에서 서측)이다. 군산의 국가 및 지자체 산업단지 유치와 조성이 추진

140) 경향신문(2022.9.6.)(검색일: 2023.10.13.)

되면서, 대량의 나지가 시가화지역으로 변한 것을 확인할 수 있다. 또한 2007년에 비해 산업단지 아래쪽에도 매립된 나지가 확장된 것을 확인할 수 있다. 그 외 2007년에 비해 선연리(〈그림 4-20〉에서 중심 아래쪽)의 시가화지역이 산림지역으로 크게 변경된 것을 확인할 수 있는데, 이는 군사 공항 지역을 보안상 산림지역으로 표출함에 따른 변화이다.

Fragstats 분석 결과에서는 2022년은 2007년에 비해 시가화지역이 파편화된 양상을 보였다. 도시 내 시가화지역의 전체 면적을 나타내는 CA는 토지피복 면적 변화 결과와 동일하게 감소하였으나 시가화지역의 패치 수(NP)는 약 20%(318개)가 증가하였다. 패치 수가 증가한 결과와 동일하게 분산 수준을 나타내는 SPLIT 지수도 두 배 이상 크게 증가했다. 평균 패치 면적을 나타내는 AREA_MN은 약간의 감소를 보여 군산시의 시가화지역은 파편화된 경향을 보이고 있다. 경관지수들과 함께 〈그림 4-20〉를 통해서 군산의 기 조성된 시가화지역 패치의 규모가 줄어들어 따라 분산 정도가 더욱 커지게 되어 도시(시가화)지역이 파편화된 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-19〉 군산시 토지피복 면적 변화

단위: km², %

구분	2007년	2022년	증감
시가화지역	58.33(14.7)	52.52(12.6)	-5.82

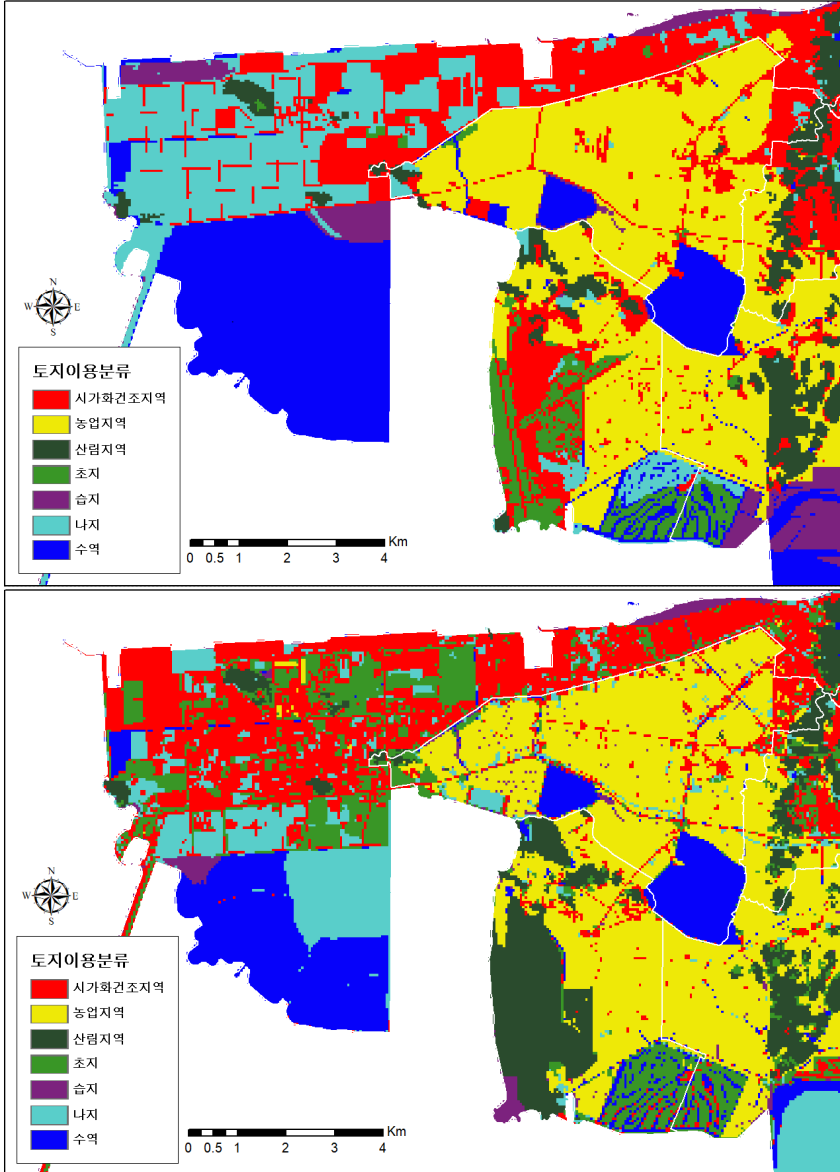
자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용 저자 분석

〈표 4-20〉 군산시 시가화지역 Fragstats 분석 결과

분류	설명	2007년	2022년	변화
CA	유형의 총면적(Class Area, ha)	5,833	5,251	-582
NP	패치 수(Number of Patches)	1,467	1,785	318
AREA_MN	평균 패치 면적(Mean Patch Area)	3.98	2.94	-1.03
SPLIT	분할지수(Splitting Index)	9,941	31,322	21,380

자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용 저자 분석

〈그림 4-20〉 군산시 토지이용 변화(2007년, 2022년)



군산 산업단지(소룡동, 오식도동) 일대

자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용하여 저자 작성

군산시는 앞서 생산가능인구의 유출과 고령화, 낮은 고용률로 연안도시 중 쇠퇴가 가속화되는 지역으로 분류하였다. 군산시의 고용률은 2021년 기준 56.1%로 전국 60.5%, 연안도시 63.6%에 비해 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있으며, 청년고용률 역시 31.3%로 전국 44.2%, 연안도시 40.4%보다 낮게 나타난다.¹⁴¹⁾ 이러한 영향은 장기적으로도 군산시의 경제적 여건이 지속적으로 악화될 것으로 해석 가능하며, 계속되는 생산인구의 유출은 현재까지 군산시에 위치한 산업 및 산업구조에도 부정적 영향을 줄 수 있다.

인구 유출로 인한 연안도시의 인구감소는 또한 도심의 노후화와 공동화 현상을 유발하게 되며, 빈집 비율의 지속적인 증가와 30년 이상 노후 주택의 비율 증가에도 영향을 미치게 된다. 군산시의 빈집 가구 수는 기초자치단체 중 9위를 차지하고 있으며, 2018년 844가구, 2019년 1,079가구, 2020년 1,208가구, 2021년 1,944가구로 급격하게 증가하고 있다. 2021년 기준 1,944가구 중 도심지에 780가구가, 농어촌 지역에 1,164가구로 집계되었다.¹⁴²⁾ 또한 군산시의 30년 이상 노후주택의 비율은 26.3%로 연안의 평균 22.9%보다 높게 나타나고 있어, 적극적인 관리와 정비가 필요한 실정이다.

경제적 여건을 살펴보면 군산시의 1인당 지역소득(GRDP)은 34,126천 원으로 전라북도 평균보다는 약간 높으나 연안도시의 44,882천 원과는 큰 차이가 있다. 또한 재정자립도는 2013년 29.1%를 정점으로 지속적으로 감소하고 있으며, 2022년 기준 전국 49.9%, 연안도시 22.3%, 전라북도 평균이 14.3%, 군산시 17.5%로 전라북도의 지자체 중에서는 평균보다 높으나, 전국 평균 대비 절반 이하의 수치를 보인다. 군산시는 상습침수 피해가 발생하는 도시로 제4차 연안기본조사에 따르면 2012년부터 2018년까

141) 각 통계수치는 황재희 외(2022) 연구 통계자료, 해양수산부(2020), pp. 333-334 바탕으로 작성함
142) 전북일보(2022.10.17.)(검색일: 2023.4.23.)

지 자연재해 피해가 지속적으로 발생하였다. 특히 2018년에는 전북 전체의 피해의 95% 이상을 차지하는 것으로 나타나, 재해 대응을 위한 대책 마련이 필요한 지역이다.¹⁴³⁾ 특히 연안도시는 내륙도시에 비해 해양과 접해 있기 때문에 연안재해에 직접적인 영향을 받게 된다. 따라서 연안도시의 재해 대응을 위한 회복탄력성을 강화함으로써 도시 정주환경의 안전성을 확보하여야 하며, 이를 통해 정주민구의 유입을 도모할 수 있다. 이처럼 군산시의 도시 여건 분석 지표를 통해 전국 및 연안 평균과 비교한 결과 군산시의 도시경쟁력이 약화되고 있으며, 이로 인한 도시의 많은 부분에서 쇠퇴가 진행될 수 있으므로 적극적인 대책 마련이 필요하다.

〈표 4-21〉 군산시 도시 여건 분석 지표

구분	청년고용률 (2021,%)	1인당 GRDP (2019, 천 원)	30년 이상 노후 주택 비율 (2021,%)	재정자립도 (2022,%)	자연재해 피해규모 (2018, 백만 원)
전국	44.2	37,173	21.1	49.9	125,151
연안	40.4	44,882	22.9	22.3	70,447
전북 연안	31.15	33,114	34.4	14.3	1,386
군산	31.3	34,126	26.3	17.5	1,333

자료: 황재희 외(2022) 연구 통계자료(원시자료: 국가통계포털, e-지방지표), 해양수산부(2020), pp. 333-334 활용하여 저자 작성

나. 발전잠재력

군산시의 발전잠재력은 크게 제조업과 관광 및 지역특화 산업으로 볼 수 있다. 제조업의 경우 현황에서 살펴본 것과 같이 군산시의 주요 산업으로 지자체 산업단지를 포함 대규모의 국가산업단지가 연속적으로 유치·조성

143) 각 통계수치는 황재희 외(2022) 연구 통계자료, 해양수산부(2020), pp. 333-334 바탕으로 작성함

되고 있다. 산업단지의 조성은 많은 수의 일자리와 지역으로의 인구 유입의 기회가 될 수 있다. 또한 조선업의 경기가 좋아지고 친환경 선박기술에 대한 관심이 증대되면서 5년간 폐쇄되었던 현대중공업 군산조선소가 2022년부터 재가동되기 시작했다. 군산조선소는 대형 컨테이너선 블록 생산 중심에서 추후 선박 건조까지 규모를 키워나갈 계획으로, 군산시의 주요 핵심산업이 재가동될 경우 일자리와 인구 유입과 경제적 효과를 유발할 수 있다.¹⁴⁴⁾ 경제 및 산업이 개선되고 있는 상황에서 군산시에서는 가까운 도시인 전주시로 유출되는 인구를 막고 지자체 내 정착을 위해 주거 지원 및 주거환경 개선, 교육 여건 개선, 기반시설 정비 등 정책·제도적 지원을 마련하고 있다.

최근 군산시에서는 관광 및 지역특화 산업의 확대를 위해 문화관광자원 발굴 및 육성을 강화하고 있으며, 근대문화유산, 군산 맥아를 이용한 수제맥주 특화사업 등 도시 브랜드를 창출해 지속가능한 지역발전을 추진하고 있다. 군산시 근대화 거리에는 과거 역사문화 자산인 일식가옥과 당시 이용되었던 공공기관 등이 잘 보전되어 있으며, AR 기반 관광콘텐츠 개발과 영상상영관 등 다양한 체험시설 조성으로 관광객 유입을 도모하고 있다.

군산시에서는 또한 2018년 낡고 오래된 수협창고인 ‘짜보선창’을 정비함에 있어 개선된 공간에 들어갈 사업을 공모했으며, 그중 군산에서 생산되는 맥아를 이용한 수제맥주 사업을 선정해 육성하였다. 현재는 ‘군산비어포트’라는 수제맥주 플랫폼으로 구성되어 있으며 플랫폼에는 네 개의 수제맥주 브랜드가 구성되어 많은 방문객이 찾고 있다. 해당 수제맥주 사업은 군산시의 도시 브랜드화를 통해 지역사업으로 확대되었으며, 2022년부터는 농업지원과 청년지원, 도시재생의 타이틀로 약 2만 명이 방문하는 축제를 진행하는 등 관광산업으로 연계되고 있다.¹⁴⁵⁾ 과거부터 성공적인 산업

144) 리얼캐스트(검색일: 2023.11.23.)

145) 아주경제(2022.9.16.)(검색일: 2023.11.23.)

단지 유치 사례와 군산시의 특색에 맞는 지역특화산업 및 관광산업 활성화를 위한 경험과 행정적 절차에 대한 이해는 도시발전을 위한 주요한 자산이 될 수 있다. 군산시의 이러한 핵심 및 특화산업의 다양화는 그 지역의 경제적 회복탄력성을 확보하는 주요한 요인이 될 수 있으며, 전술한 연안도시 핵심산업인 조선산업의 활성화가 병행되어 이루어진다면 보다 빠른 시간에 도시쇠퇴의 속도를 줄이고 다시 발전하는 궤도에 진입할 수 있다.

도시쇠퇴 대응을 위한 공간활용 측면에서 살펴보면 군산시는 내륙에 넓은 평지뿐 아니라 새만금과 산업단지를 포함한 서측 등의 매립으로 평지의 비중이 높아 도시 정비와 개발사업 추진에 있어 유리한 이점을 가지고 있다. 또한, 군산 북부에 조성된 인공섬인 금란도는 군산과 서천 간 지자체 연계 발전자원으로 활용 가능하다.

〈그림 4-21〉 군산시 근대문화유산 및 군산비어포트



자료: 저자 촬영(촬영일: 2023.6.15.)

(3) 정책적 대응

군산시에서는 도시쇠퇴에 대응하기 위한 다양한 정책을 추진하고 있으며, 특히 경제 활성화를 위해서도 많은 노력을 하고 있다. 연이은 대기업의 이탈로 지역산업이 붕괴되는 상황에서 2021년에는 14개의 기업을 유치하였으며, 2022년부터는 미래산업 핵심기업 유치를 위해 노력하고 있다. 새만금산단 5·6공구 스마트그린산단을 중심으로 신재생에너지, 전기차, 첨단소재 업종 등 신산업 분야 기업을 발굴하고 투자 유치를 진행하고 있다. 최종적으로 군산시는 새만금산업단지 내 대규모 부지 조성 및 제공과 장기임대용지 지원, 인센티브 제공 등으로 이차전지 소재 8개 사, 신재생에너지 1개 사, 첨단소재 3개 사 등, 총 22개 회사와 8,200억 원의 투자금액과 1,200여 명의 신규고용 투자협약을 체결하였다.¹⁴⁶⁾

국제적으로 친환경 선박에 대한 수요가 증가하고 조선업의 경기가 증대되면서, 저탄소 친환경 선박 건조와 관련해 높은 기술 수준을 가진 국내 기업이 많은 사업 수주를 달성하였다. 이에 영향으로 과거 최대 군산시 산업매출의 24%를 차지하던 군산시의 조선업이 2022년부터 재개되었다. 국가적으로도 약 1,400억 원의 기술개발 지원이 약속된 상황까지 더해 전북과 군산시, 국가 모두 산업의 재활성화를 기대하고 있다. 조선소의 확장에 따라 2022년 450명의 직접고용이 발생했고, 2023년에도 500여 명의 추가인원을 고용할 계획이 발표됨에 따라 군산시에서는 조선업 전문기술 인력양성 지원사업 등 신규인력 양성사업과 숙련공 고용, 지역정착금 지원을 위한 사업들을 추진하고 있다.

군산시는 인구증가와 도시환경의 정비를 위한 다양한 노력을 수행 중이다. 2023년 2월부터 인구 증가를 위한 정책을 재정비하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 실질적 사업을 이끌기 위한 T/F팀을 개편하고, 결혼·임산·

146) 군산미래산문(2023.1.11.)(검색일: 2023.4.23.)

출산과 양육·보육, 교육 정책에 대한 다각적인 시책 개발에 나서고 있으며, 시민참여를 통해 보다 근본적이고 실효성 있는 정책을 발굴하고자 노력하고 있다.¹⁴⁷⁾ 관련 정책들로 군산시는 ‘행복한 생태계 조성’을 위해 수도권과의 학습 격차 해소를 위한 공공학습 플랫폼을 개발하고 개통할 예정에 있으며, 청소년 교통복지를 위한 시내버스 무상 지원도 운영될 예정이다. 2022년 11월에는 지속가능발전 추진 환경을 위한 군산시 지속가능발전 기본 조례를 제정하였으며, 이와 관련해 지속가능발전 및 ESG 행정이행체계 마련을 위한 연구용역이 진행 중으로 2023년 말 지속가능발전 기본전략 및 추진계획, 발전지표를 마련할 계획에 있다.¹⁴⁸⁾

빈집의 정비를 위해 군산시는 1년 이상 방치된 빈집을 대상으로 소유주가 자진 철거할 경우 그 비용을 지원하는 ‘도심 빈집 정비 사업’을 시행하고 있다. 사업 예산을 지속적으로 증가시켜 시민들의 참여를 독려하고 있으며, 도심지역에서는 ‘주택’ 용도의 빈집만을 대상으로 하고 농어촌 지역에서는 주택외 축사·창고 등의 비주거 빈집도 정비사업 대상으로 지원하고 있다. 또한 도심지역에서는 시가 직접 철거를 시행하고 해당 공간을 공공의 공간(주차장, 쉼터 등)으로 제공하는 ‘도심 빈집 주민공간 조성사업’도 함께 진행하고 있다.¹⁴⁹⁾

군산시에서는 과거 도시재생사업 네 건이 완료되었으며, 현재는 중심시가지형 두 개, 주거지지원형 한 개, 인정제도 한 개, 새뜰마을사업 두 개, 소규모 도시재생사업이 한 개로, 총 일곱 개의 도시재생사업이 진행되고 있다.¹⁵⁰⁾ 진행되는 모든 재생사업은 연계되어 있으며, 도시재생사업 외에도 다부처 사업을 연계해 도시공간을 재구성하고 있다. 이는 군산시의 도시재생 담당 전문 인력이 장기간 보직함에 따라 체계적인 사업 진행이 가

147) 전북도민일보(2023.2.13.)(검색일: 2023.4.23.)

148) 전북중앙(2023.4.18.)(검색일: 2023.4.23.)

149) 전북일보(2023.3.16.)(검색일: 2023.4.23.)

150) 군산시 홈페이지(검색일: 2023.4.23.)

능했던 것으로 보이며, 다부처 간 지속적인 소통을 통해 원활한 협조도 이루어지는 것으로 파악된다. 앞서 설명한 것과 같이 도시재생의 일환으로 과거 수협 창고인 꾀보선창 일원에 ‘콘텐츠 팩토리’ 및 ‘수제맥주 플랫폼’을 담은 ‘꾀보스토리 1899’를 건립하고, 군산에서 자라나는 맥아를 이용한 수제맥주 체험장을 만들어 도시 사업의 확장 및 브랜드화하고 있다. 또한, 2019년부터 2022년까지 어촌뉴딜 300사업 공모사업을 통해 여덟 개 어항 총 820억 원의 사업비를 투자해 어항시설 및 주민소득 기반시설 조성을 추진하고 있다. 최근에는 2023년 해양수산부 주관 ‘어촌신활력증진사업’에 총 세 개의 권역(유형2: 야미·신시·무녀도, 선유·장자·관리도, 유형3: 관리도)¹⁵¹⁾가 선정되었으며 총 250억 원의 사업비를 확보해 2026년까지 경제·생활 플랫폼·안전 인프라 등 다양한 사업이 진행될 예정이다.¹⁵²⁾

151) 유형2: 어촌 생활플랫폼 조성사업, 유형3: 방파제 연장, 등산로 정비 및 소공원 조성사업

152) 전북일보(2023.1.24.)(검색일: 2023.4.23.)

<표 4-22> 군산시 쇠퇴 심층 진단 종합

구분		주요 내용
주요 쇠퇴 동인		• 2017년 전 세계 및 국내 조선산업의 침체로 인한 현대중공업 군산조선소 퇴거 • 2018년 한국지엠 자동차공장의 폐쇄 • 군산시 중심 산업의 경기 악화로 인한 인구 유출 및 경제 쇠퇴
도시 역량	도시 여건	• 전라북도에 위치한 도시 중 인구밀도가 비교적 높은 도시 - 전라북도: 221.4명/㎢, 군산시: 666.7명/㎢ • 산업단지 조성 및 기업 유치 노력으로 인한 인구와 사업체 증가하였으나, 중심 제조업(조선업, 자동차산업) 폐쇄로 인한 인구감소로 전환 - 총인구수 변화율: ('10) 2.1% → ('21) -0.95% • 인구 유출 및 고령화로 인한 인구구조 변화 - 생산가능인구(15~64세): 2001년 대비 17,430명(8.8%) 감소 - 노인 인구 비율: ('01) 8.5% → ('21) 19.9% • 산업단지 조성, 매립을 통한 도시화(시가화) 지역 발생 - 지역의 전체 면적은 축소: 2007년 대비 2021년 -5.82㎢ 감소 • 청년고용률: 전국 44.2%, 연안 40.4% 대비 군산시는 31.3%로 낮은 수준 • 1인당 GRDP: 연안 44,882천 원 대비 군산 34,126천 원 • 30년 이상 노후 주택 비율: 전국 21%, 연안 23% 대비 26.3%로 가장 높음 • 재정자립도: 군산 17.5%로 전국 50%, 연안 22% 대비 매우 낮음 • 자연재해 피해규모: ('18) 군산 1,333백만 원으로 전북 연안 피해 1,386백만 원의 대부분 차지
	발전 잠재 력	• 제조업과 관광 및 지역특화산업 조성과 활성화 추진 - 국가 및 지역산업단지 조성: 지속적인 국가 및 산업단지 유치와 조성을 통해 일자리와 인구 유입의 기회 창출 - 중심 산업의 재활성화 기회: 조선업 경기 회복과 신기술개발 수요 등에 따라 군산 조선소의 재가동 및 활성화 추진 - 산업 전환을 위한 노력 수행: 역사문화 자원을 활용한 관광산업의 활성화 노력과 도시재생의 일환으로 지역특화 산업(지역맥주산업) 발굴 및 육성 수행
정책적 대응		• 산업단지 조성 및 기업 유치: 스마트그린 국가산업단지 조성 및 신산업 분야 기업 유치 • 조선업 활성화를 위한 전문인력 양성 사업: 군산조선소 인력 충원을 위한 전문 기술 인력양성 지원사업, 지역정착금 지원 사업 등 • 지역환경 개선 사업: 어촌뉴딜300, 어촌신활력증진사업, 도심빈집정비/주민 공간조성사업, 농어촌 빈집 정비사업, 도시재생사업 등

자료: 저자 작성

4) 목포

(1) 주요 쇠퇴 동인

목포시는 국가산업의 변화와 정책 지원 감소, 핵심산업 관련 경기 불황, 인근 신도시 개발 등으로 생산가능인구가 유출되면서 도시가 쇠퇴하였다. 과거에 전국 3대 항이자 8대 도시였던 목포시는 항구를 중심으로 지역경제의 중심지 역할을 했던 연안도시였다. 1960~70년대 국가의 주요 산업이 농업에서 제조업으로 전환되면서, 농업 비중이 높았던 목포시는 점차 쇠퇴하기 시작했다. 당시 국가 경제정책은 2차 산업 육성에 치중하면서 경인공업지역과 동남해안에 집중적으로 투자했고, 생산인구는 이들 지역으로 유출되었으며,¹⁵³⁾ 농업 비중이 높았던 목포시에 정부정책 지원이 줄어들면서 도시가 쇠퇴하는 동인이 되었다.

현재 목포시의 산업은 조선업에 편중되어 있는데, 2014년부터 조선업 불황이 시작되면서 목포시의 지역경제와 생산인구 감소에도 영향을 미쳤다. 그뿐 아니라 2005년에는 목포시청에서 불과 7.5km(차로 약 15분 거리) 떨어진 무안군에 전라남도청이 이전해 오면서 남악신도시가 개발되었고, 목포시에 남아있던 인구도 신도시로 유출되었다.

(2) 도시역량

가. 도시 여건

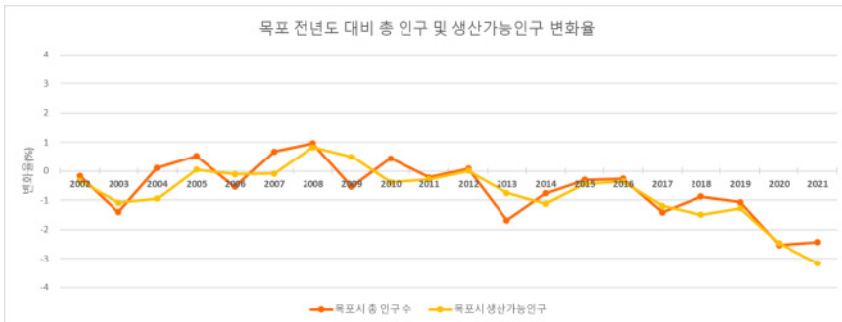
앞서 살펴본 ‘쇠퇴가속력 분석 결과 및 유형’을 기준으로 목포시는 전국 연안도시 중에서도 인구와 지역경제 쇠퇴가속력이 가장 높은 도시이다(인구 -0.27, 지역경제 -1.26). 20년간(2001년~2021년) 목포시의 총인구와 생산인구는 감소하는 추세를 보인다. 목포시의 20년간 총인구 변화율은 2002년 -0.18에서 2021년 -2.43으로, 생산가능인구는 2002년 -0.34에

153) 홍석준(2008), pp. 84-85.

서 2021년 -3.16으로 급감했다. 특히 목포시의 총인구 및 생산가능인구는 2016년 이후부터 급격하게 감소하는 양상을 보였다. 이는 2016년 세계 해운 시장 침체와 2020년 초 국내 코로나-19 발생이 인구감소에 크게 영향을 준 것으로 해석된다. 국내에 코로나-19 발생이 시작된 2020년부터는 전년도에 비해 총인구 및 생산가능인구가 급격하게 감소했고, 2021년에는 총인구수와 생산가능인구 모두 최저치를 기록했다.

목포시에는 크고 작은 조선소들이 있는데, 조선소들은 세계 해운 시장 침체에 크게 영향을 받으며, 그로 인해 조선업 종사 인구가 유출됐을 것으로 분석된다. 또한 국내 코로나-19 발생으로 인해 2020년 초부터 본국으로 돌아가는 목포시 거주 외국인들이 다수 있었고, 국내 입국 외국인 노동자 수가 줄었을 것으로 판단된다. 실제로 코로나-19로 인한 사회적 거리두기가 한창인 2021년 당시, 목포시의 대형조선소에서는 집단감염과 그로 인한 선박 공정 중단이 다수 발생했다.¹⁵⁴⁾ 한편, 현재 중앙정부의 예산 편성 기준은 주민 수로, 인구가 지속해서 감소하는 목포시는 점점 정부예산 지원도 받기 힘들어지고 인구감소 현상이 더 심각해지는 악순환이 반복되고 있다.¹⁵⁵⁾

〈그림 4-22〉 목포시 전년도 대비 총인구 및 생산가능인구 변화율(2002-2021)



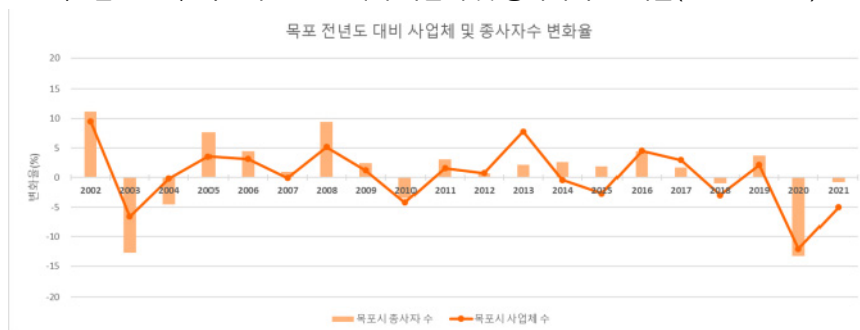
자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.): 주민등록인구통계-행정구역(시군구)별 인구수, 시군구/성/연령(5세)별 주민등록연앙인구 활용 저자 작성

154) 목포MBC뉴스(2021.5.24.)(검색일: 2023.10.12.)

155) NBNews(2023.7.25.)(검색일: 2023.10.12.) 참고

목포시는 2016년 이후부터 약간의 반등은 있었지만, 전반적으로 사업체 및 종사자 수는 감소하는 양상을 보인다. 특히 2017년 국내 1위 해운사였던 한진 해운 파산이 우리나라의 조선업계에도 영향을 주었고, 조선소가 많이 위치한 목포시와 인근 도시들에도 영향을 주었다. 2020년 목포는 사업체 및 종사자 수 최저치를 기록했다. 여기에는 코로나-19의 영향이 가장 컸다고 해석할 수 있다. 목포시는 일제강점기부터 시작된 항구도시로 목포와 인근 도시에 조선소들이 많이 있었고, 여전히 대한조선, 현대삼호중공업 등의 대형조선소부터 중소형 조선소까지 자리하고 있다. 특히 대형조선소들은 국외 수주를 많이 하면서 많은 수의 인력이 필요하다. 현재 외국인노동자들로 인력이 대체되고 있는 조선소에서는 코로나-19로 인한 인력 수급 문제가 있었을 것으로 판단된다. 조선소의 외국인 노동자 중에는 미등록 외국인이 있고, 이들은 집단생활을 하고 신분을 밝히지 않는 특징이 있어 코로나-19에 취약했다.¹⁵⁶⁾ 여기에 더해 많은 인원이 함께 일하는 조선업의 특성상 코로나-19 집단감염 방지를 위한 선 박 공정 중단 등의 어려움을 겪었다.

〈그림 4-23〉 목포시 전년도 대비 사업체 및 종사자 수 변화율(2002-2021)



자료: 국가통계포털 (검색일: 2023.4.6.): 사업체노동실태현황 활용 저자 작성

토지피복도 기준, 목포시의 총면적은 약 54km²로 심층 진단 도시 중 가장 작은 면적의 연안도시이다. 목포시는 심층 진단 연안도시 중 유일하게 시

156) 목포MBC뉴스(2021.5.24.)(검색일: 2023.10.12.)

가화 지역이 2.03% 증가했고, 전체 면적 대비 시가화 지역이 39.6%로 매우 높았다. 목포시의 주요 시가화 지역은 크게 북측, 남동측, 남측 등 세 군데 정도로 확인된다(〈그림 4-24〉 참고). 북측 일대(①)가 넓었던 농업지역이 가장 눈에 띄게 시가화되었는데, 연안의 대양 일반산업단지와 삼진 일반산업단지, 인근에 아파트단지 개발에 따른 변화로 분석된다. 목포 남동측(②)의 넓은 면적의 나지가 대부분 시가화된 것은 남악신도시 개발로 다수의 아파트단지가 조성된 데 따른 결과이다. 목포 남측 허사도(③)의 넓었던 나지가 대규모로 시가화된 부분은 목포신항만 배후단지 조성사업에 의한 것이며, 인근 습지도 매립 등으로 인해 나지로 변경된 것을 확인할 수 있다.

시가화지역 대상 Fragstats 분석 결과에서는 2007년 대비 시가화 지역이 커지고 파편화된 것을 확인할 수 있었다. 시가화지역 면적을 나타내는 CA는 앞서 살펴본 결과와 같이 증가하였으며, 시가화지역 패치 수를 나타내는 NP도 작은 수이지만 증가하였다. 도시의 분산지수도 분할된 정도를 나타내는 SPLIT 지수에서도 4.44 증가해 과거에 비해 현재 시가화지역의 면적과 그 수가 많아졌으며, 파편화된 형태로 확장된 것으로 분석된다.

〈표 4-23〉 목포시 토지피복 면적 변화

단위: km², %

항목	2007년	2022년	증감
시가화지역	19.37(35.8)	21.40(39.6)	2.03

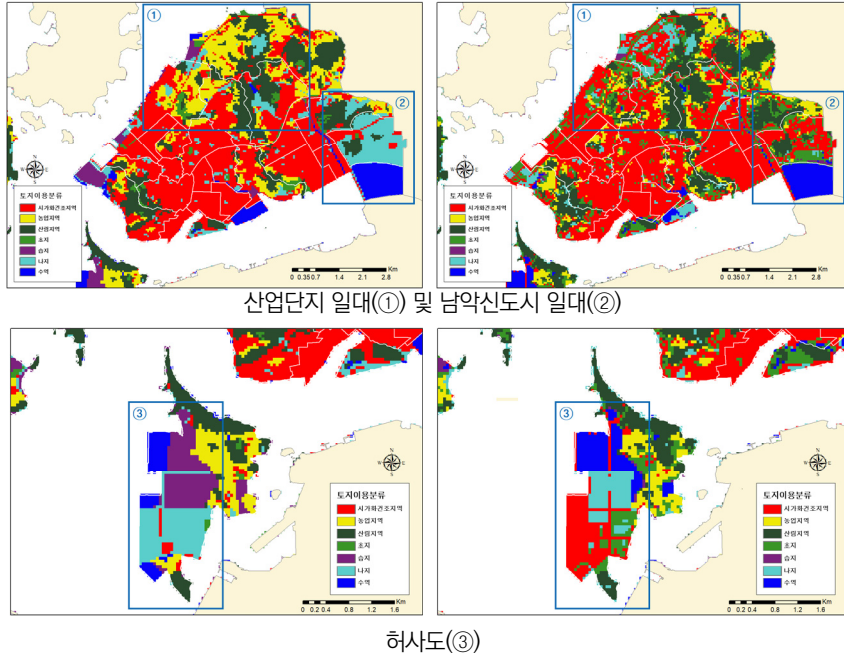
자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용 저자 분석

〈표 4-24〉 목포시 시가화지역 Fragstats 분석 결과

분류	설명	2007년	2022년	변화
CA	유형의 총면적(Class Area, ha)	1,937	2,139	202
NP	패치 수(Number of Patches)	153	172	19
AREA_MN	평균 패치 면적(Mean Patch Area)	12.66	12.44	-0.22
SPLIT	분할지수(Splitting Index)	101.05	105.48	4.44

자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용 저자 분석

〈그림 4-24〉 목포시 토지이용 변화(2007년, 2022년)



주: 위쪽 2개 그림은 산업단지 일대(①)와 남악신도시 일대(②)의 2007년과 2022년 토지이용 변화, 아래쪽 2개 그림은 허사도(③)의 2007년과 2022년 토지이용 변화
 자료: 환경공간정보서비스(검색일: 2023.4.11.) 활용하여 저자 작성

목포시는 전국과 연안 대비 청년고용률과 1인당 GRDP가 낮고, 노후 주택 비율이 높고, 재정자립도가 낮은 경향을 보이는 쇠퇴 연안도시에 속한다. 특히 청년고용률과 1인당 GRDP 수치가 전국과 연안 평균보다 매우 낮았는데, 전국 청년고용률 44.20%와 비교해 목포시는 29%였고, 전국 1인당 GRDP는 37,173천 원과 비교해 목포시는 19,710천 원으로 매우 낮은 수치이다. 2021년 기준, 목포시의 30년 이상 노후 주택 비율은 24.99%로 전국 21.13%에 비해 높았다. 재정자립도 또한 전국 49.90%와 비교해 목포시는 19.20%로 매우 낮았다. 한편, 목포시의 자연재해 피해규모는 1백만 원으로 전국 125,151백만 원과 비교해 매우 낮았다. 이는 외해(外海)

로부터의 자연재해를 목포 인근의 섬들이 막아주는 지리적 이점이 작용한 것으로 해석된다.¹⁵⁷⁾

〈표 4-25〉 목포시 도시 여건 분석 지표

구분	청년고용률 (2021,%)	1인당 GRDP (2019, 천 원)	30년 이상 노후 주택 비율 (2021,%)	재정자립도 (2022,%)	자연재해 피해규모 (2018, 백만 원)
전국	44.20	37,173	21.13	49.90	125,151
연안	40.38	44,882	22.85	22.29	70,447
전남 연안	41.54	42,387	32.91	14.38	19,283
목포시	29.00	19,710	24.99	19.20	1

자료: 황재희 외(2022) 연구 통계자료(원시자료: 국가통계포털, e-지방지표), 해양수산부(2020), pp. 333-334 활용하여 저자 작성

나. 발전잠재력

목포시의 발전잠재력에는 개선된 해양레저관광 여건과 새로운 경제인구로써의 청년인구 유입 및 관계인구 증가 등이 있다. 먼저 개선된 해양레저관광 여건으로 인해 목포시 해양관광목적지의 관광객 수가 증가하고 있다. 목포시 유료관광지점 중 1위는 목포 해상케이블카¹⁵⁸⁾로 2020년에 692,916명에서 2022년 959,412명으로 증가하였다.¹⁵⁹⁾ 목포삼학도유람선 입장객 수도 2018년 12,509명에서 2022년 44,594명으로 급증하였다.¹⁶⁰⁾ 유달유원지에 있는 목포 스카이워크를 찾는 관광객들도 늘면서 인근에 새로운 카페 등이 생기고 있으며, 스카이워크는 현재 연장 공사 중이다. 또한 원도심과 가까운 곳이자 목포시 내항에 있는 목포요트마리나를

157) 각 통계수치는 황재희 외(2022) 연구 통계자료, 해양수산부(2020), pp. 333-334 바탕으로 작성함

158) 2019년 개장한 목포해상케이블카는 국내에서 가장 긴 해상케이블카(3.23km)로 2022년 기준, 관광객들이 목포에서 가장 많이 방문하는 인기 관광지이다(한국관광 데이터랩(검색일: 2023.8.1.)).

159) 한국관광 데이터랩(검색일: 2023.4.17.)

160) 한국관광 데이터랩(검색일: 2023.4.17.)

기반으로 국제요트대회 및 해양문화행사를 개최하고 있어¹⁶¹⁾ 해양관광에서의 발전잠재력이 높다고 할 수 있다. 이를 기반으로 목포시의 관광사업체 수는 2017년 12월 133개에서 2022년 12월 231개로 약 1.7배 이상 증가하면서 관광산업 성장을 대변한다.¹⁶²⁾

〈그림 4-25〉 삼학도 목포요트마리나와 목포 스카이워크



주: 왼쪽은 삼학도 목포요트마리나이고, 오른쪽은 목포 스카이워크
자료: 저자 촬영(촬영일: 2023.6.14.)

또한 목포에는 청년인구 유입을 위한 관계인구 증가를 도모하는 청년창업기업과 이에 따른 원도심 내 창업 가게들도 생겨나고 있다. BBC, The Times 등 외신에도 보도된 청년기업 ‘괜찮아마을’은 관계인구 증가를 위해 거주, 교육, 여행 프로그램 등을 운영하는 민간기업이다.¹⁶³⁾ 이를 계기로 청년이 운영하는 비건식당부터 베이커리, 적산가옥 리모델링 카페 등 새로운 공간들이 원도심에 다시 생기고 있다. 그뿐 아니라 목포모자아트갤러리, 청년들을 위한 코워킹 스페이스와 메이커 스페이스 등의 공간들도 원도심에 새롭게 조성되었다. 원도심 인근 서산동에는 문화예술인들이 모여있으며, 1987 영화와 각종 드라마 촬영지 등이 있어 목포시를 방문한 관광객들이 찾는 장소이기도 하다.

161) 목포마리나 홈페이지(검색일: 2023.4.19.) 참고

162) 한국관광 데이터랩(검색일: 2023.8.1.)

163) 괜찮아마을 홈페이지(검색일: 2023.8.1.)

(3) 정책적 대응

목포시는 근대 개항 관련 문화재를 활용한 도시재생 정책사업을 적극 추진 중이다. ‘목포 근대역사문화공간’은 1897년 목포가 국제 무역항으로 개항하면서 외국인들이 거주할 수 있도록 만든 각국 거류지 지역이다.¹⁶⁴⁾ ‘목포 근대역사문화공간’은 개항 당시 각국 거류지 중 핵심지역을 2018년에 건물 단위가 아니라 114,038㎡ 면적의 넓은 지역을 국가등록문화재 제718호로 지정했다는 의의가 있다.¹⁶⁵⁾ 이를 기반으로 목포시는 2019년부터 2025년까지 원도심에 문화재청의 ‘근대역사문화공간 재생 활성화 사업’을 추진하고 있다.¹⁶⁶⁾ 유료관광지점 입장객 수를 살펴보면, 목포근대역사관 I·II관의 경우 2018년 103,904명에서 2022년 190,155명으로 증가하는 등 관광객들의 관심이 증가하고 있는 것을 알 수 있다.¹⁶⁷⁾ 국내에 처음으로 조성된 목포국립해양유물전시관과 문화재청 소속 국립해양문화재연구소를 기반으로¹⁶⁸⁾ 목포시는 우리나라 해양문화유산 분야를 선도할 가능성이 크다.

목포시는 취약한 산업구조가 낮은 고용률과 높은 실업률로 이어지는 악순환의 고리를 끊기 위한 정책적 노력을 하고 있다. 목포시는 신재생에너지, 관광, 수산식품, 문화 등 미래전략산업에 행정력을 집중하고 있다.¹⁶⁹⁾ 친환경선박·해상풍력 등 앞으로 발전가능성이 높은 신산업을 육성하고, 다도해·근대역사·문화예술 등 목포시의 비교우위 자원을 산업화해 기업과 관광객을 유치하고, 양질의 일자리를 창출하겠다는 구상이다.¹⁷⁰⁾

2023년 전남의 해양관광 주요 정책과 사업에는 가고 싶은 K관광 섬 육

164) 문화재청 국가문화유산포털(검색일: 2023.4.17.)

165) 문화재청 국가문화유산포털(검색일: 2023.4.17.) 참고

166) 목포시 열린시장실 언론보도(2023.1.13.)(검색일: 2023.4.17.)

167) 한국관광 데이터랩(검색일: 2023.4.17.)

168) 국립해양문화재연구소 홈페이지(검색일: 2023.4.19.)

169) 목포시 열린시장실 언론보도(2022.2.24.)(검색일: 2023.4.20.)

170) 목포시 열린시장실 언론보도(2022.2.24.)(검색일: 2023.4.20.)

성, 어촌신활력증진사업, 해양치유센터 건립, 해양레저관광 거점단지, 마리나 육성 등 해양레저 강국 도약, 남해안 관광벨트 구축계획, 해양관광자원 시설사업 등이 있다.¹⁷¹⁾

〈그림 4-26〉 목포시 원도심 역사자원 활용 도시재생과 창업지원 공간



주: 왼쪽은 원도심 역사자원 활용의 대표적인 사례인 근대역사관 1관이고, 오른쪽은 원도심 내 창업지원 공간인 꿈지락실업실
자료: 저자 촬영(촬영일: 2023.6.14.)

171) 해양수산부(2023.1.10.) 참고

〈표 4-26〉 목포시 쇠퇴 심층 진단 종합

구분		주요 내용
주요 쇠퇴 동인		• 국가산업의 변화와 정책 지원 감소(농업 → 제조업) • 주산업 관련 경기 불황(2014년부터 조선업 불황) • 인근 신도시 개발로 인구 유출
도시 역량	도시 여건	• 2016년 세계해운시장 침체와 2020년 코로나-19 발생으로 2016년부터 총인구와 총생산가능인구 급감 - 총인구 변화율: ('02) -0.18 → ('21) -2.43 - 총생산가능인구 변화율: ('02) -0.34 → ('21) -3.16 • 2017년 한진해운 파산, 코로나-19 등이 조선업에 타격을 주면서 2016년 이후 사업체 및 종자사 수 감소 양상 • 산업단지, 남약신도시, 목포신항만 배후단지 조성사업 등으로 목포시는 심층 진단 도시 중 유일하게 시가화 지역 2.03% 증가 • 청년고용률: 전국 44.2%, 연안 40.2% 대비 목포시는 29%로 매우 낮은 수준 • 1인당 GRDP: 연안 평균 44,882천 원 대비 목포시는 19,710천 원으로 매우 낮은 수준 • 30년 이상 노후 주택 비율: 전국 21.1%, 연안 22.9%, 전남 연안 32.9% 대비 목포시는 25%로 전국 연안 대비 높은 편 • 재정자립도: 전국 평균 49.9%, 연안 평균 22.3%, 전남 연안 14.4% 대비 목포시는 19.2%으로 전국 연안 대비 낮은 편
	발전 잠재력	• 개선된 해양레저관광 여건(목포 해상케이블카, 스카이워크, 목포요트마리나 등) → 관광객 증가, 목포마리나 기반 해양관광 발전잠재력 높은 편 • 청년유입 및 관계인구 증가 → 새로운 창업·상업시설 형성
정책적 대응		• 넓은 면적을 국가등록문화재로 지정, 이를 활용한 도시재생사업 추진 중 • 해양문화유산 분야 선도 거점 분포: 목포국립해양유물전시관, 국립해양문화재연구소 • 전남의 해양관광 주요 정책·사업

자료: 저자 작성

제3절 연안도시 쇠퇴 대응 현안

앞서 주요 쇠퇴 연안도시의 심층 진단 결과와 같이 인구와 경제가 지역 침체의 주된 요인으로 작용하면서 노후·유허공간의 발생과 지역자원 기반 발전 여건의 열악 등으로 인해 연안도시의 경쟁력과 매력도가 저하된다. 연안도시 쇠퇴에 대응하고자 지자체들은 도시재생사업, 문화·관광 분야의 콘텐츠 및 인프라 개발사업을 중점적으로 추진하고 있다. 도시의 HW 요소인 노후·유허공간을 활용한 관광·문화·지역커뮤니티 거점시설 조성 및 SW 요소인 지역자원을 활용한 콘텐츠 발굴 및 체험 프로그램 기획 등을 통해 연안도시의 활성화를 도모한다. 따라서 본 절에서는 연안도시의 현장 중심 도시쇠퇴 대응 현안을 파악하기 위해 연안도시별 지자체 관련 부서, 도시재생지원센터와의 정책협의회를 개최하였다. 정책협의회 개최 결과를 분석하여 연안도시인구, 연안도시경제, 연안도시공간, 연안도시문화, 연안도시정책으로 부문별 연안도시 쇠퇴 대응 현안을 구분할 수 있었다.

1. 연안도시인구

본 연구에서 심층 진단한 통영, 강릉, 군산, 목포는 전통적 지역 기반 핵심산업이 쇠락하면서 인구가 다른 지역으로 유출되고, 새로운 인구 유입이 되지 않으면서 도시가 쇠퇴하는 경향을 보였다. 특히 통영의 경우 지역에 청년 인력이 부족해 도시재생사업 추진과 운영의 핵심인 청년기획자 양성에 어려움을 겪고 있었다. 이에 따라 인구 유출을 방지하면서 일자리를 창출할 수 있는 사업 발굴이 중요하며, 정주·생활 인구를 늘리기 위해 교육·여가·복지 인프라 및 서비스의 충족이 필요하다. 한편 국가·일반·지역 산업단지 조성으로 일자리는 증가했으나 정착은 인근 대도시 위주로 이루어지고 있고, 인

근 지자체와의 통합도 어려운 실정이다. 거주인구가 적어 대규모 민간투자 유치도 힘들어 도시 인프라도 부족하거나 노후화되었다. 연안도시의 쇠퇴 대응을 위해 공공 주도의 사업으로는 다양한 도시 활성화 콘텐츠를 창출하는데 한계가 있다. 그러므로 민간투자 사업이 협업사업 형태로 진행되어야 공공성과 수준 높은 서비스의 결합으로 연안도시 쇠퇴 대응의 시너지 효과가 발휘될 수 있다.

2. 연안도시경제

경제 측면에서 지방 연안도시는 지역핵심산업의 쇠퇴에 더 취약하다. 예를 들면, 목포시의 경우 연안에 수리조선업 등의 업종이 분포되어 있는데 업종 변화가 더딘 것이 특징이다. 또한, 지자체 재정 관련하여 현재 국가산업단지 등에서 발생하는 세수를 지자체가 부여받지 못하는 구조인데, 일정 부분의 세수를 지자체에 할당하여 지방 연안도시의 활성화를 위한 예산으로 활용할 필요가 있다. 쇠퇴 대응과 관련해서 지방 연안은 재정자립도가 상대적으로 낮은 편이어서 도시재생사업 등 국책공모사업의 의존도가 높다. 하지만 지방 연안도시들은 공모(경쟁) 조건과 사업부지 매입 요구 등을 충족시키기 어려워 국가균형발전 측면에서 도시쇠퇴 대응 방식의 전환이 필요하며, 더불어 단기적 사업들의 추진보다는 장기적 관점에서 연안도시 활성화 사업이 필요하다.

연안 지자체에서는 연안도시의 쇠퇴 대응을 위해 지역 주요 발전산업이 제조업에서 관광업으로 변화하는 단계에 접어든 것으로 인식하고 있다. 관광업은 제조업 대비 활용할 수 있는 연안도시의 자원 범위가 넓으므로 단일 부처 또는 기관에서 연안도시 자원 기반 발전방안을 마련하는 것에는 현실적인 역량의 한계가 있다. 따라서 부처별 사업들을 관장하는 컨트롤타

위를 마련하고 중간지원조직을 통해 인적 네트워크를 구축하는 것이 연안 도시 활성화 사업 성공의 핵심이다. 이와 관련해 도시, 해양, 문화, 경제 등 다방면의 전문가의 참여와 지원이 필요하다. 또한 쇠퇴 대응 정책사업 추진에 있어 운영 주체에 따라 사업의 지속성과 성과가 달라진다. 따라서 지역주민들이 사업에 적극 참여하고 청년 및 역량 있는 주체들에게 기회를 줄 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다. 한편, 매립 등과 같은 정책사업 추진 시 어촌계를 포함한 주민과의 갈등 해결이 사업 추진의 어려움이자 해결해야 할 부분이기도 하다.

3. 연안도시공간

공간 측면에서 연안도시 쇠퇴 대응은 구도심이나 유희부지를 중심으로 진행되고 있는데, 현재 추진되고 있는 다수의 도시재생사업은 인접하더라도 담당 부처가 다르면 협업하기가 힘들다는 한계가 있다. 이런 한계를 극복하기 위해 정부 부처 간, 중앙 및 지방정부 간의 긴밀한 협의가 필요하다. 또한 연안도시 발전 거점공간·시설을 조성하는 것이 중요한데 지자체 별로 각각 조성·이용하고 있으므로, 연계할 수 있는 지역 간 협업체계 구축을 통해 공동이용시설 등의 연안도시 간 발전자원의 공유가 필요하다. 연안도시의 다각적 공간 활용을 위해 연안의 공유수면, 도시의 개발제한구역 등과 관련한 공간규제 완화에 대해 검토할 필요가 있다. 이 밖에도 방문객들이 머무르며 도시 내에서 소비할 수 있는 해양의 자원 및 경관 활용 공간 조성과 공간디자인이 중요하며, 추가로 청년들이 정착할 수 있는 공간 지원이 필요하다.

기후변화로 예상되는 해수면 상승, 해일 등 연안재해로 인한 연안도시의 침수 피해에 대한 우려도 제기되고 있다. 따라서 연안도시의 안전한

정주환경 조성을 위한 연안재해 저감 및 대응 차원의 공간 조성과 활용이 필요하다.

4. 연안도시문화

문화 측면에서 우리나라 도시재생 방식은 인프라 중심에서 콘텐츠 중심으로 바뀌는 추세이다. 현재 통영·강릉·군산·목포 등에서는 역사·문화·예술자원을 활용한 도시재생사업을 추진 중이었다. 이미 조성된 하드웨어에 부가가치를 더해 새로운 가치를 창출하는 소프트웨어(콘텐츠)사업을 발굴하는 것이 중요하다. 현재는 다수의 사업들로 조성된 공간들이 적합한 콘텐츠를 도입하지 못해 지역자원이 낭비되는 문제가 발생할 우려가 있으므로 대응이 필요하다는 문제가 제기된다. 이와 관련하여 지역특화 자원에 대한 활용방안 마련과 이를 활용한 특화 연안도시 조성·육성 사업 등을 통해 연안도시의 활성화를 추진할 필요가 있다. 또한 연안도시의 방문객과 도시에 정착하는 청년들이 즐길 수 있는 콘텐츠, 그리고 지역에서 생산하는 재화 및 서비스의 품질 향상을 위한 정책지원이 필요하다. 도시쇠퇴 대응 사업의 추진 과정 또는 완료 후에 창출된 콘텐츠에 대한 고려도 필요하다. 콘텐츠는 급변하는 사회·문화 여건의 특성을 반영한 적시성 확보가 중요한데 현 제도적으로 사업 추진 중에 이러한 여건을 반영할 수가 없다는 정책적인 한계가 있다. 또한 사업 이후에도 콘텐츠의 업데이트가 되지 않아 시대적 흐름을 반영하지 못하게 되어 활용도가 떨어질 수 있다.

5. 연안도시정책

현재 해양수산부는 섬이나 어촌 활성화에 집중하여 연안의 원도심 쇠퇴

대응 및 활성화를 위한 사업은 부재한 실정이다. 또한 사업 추진과정에서 정부 부처의 규제 때문에 전국의 사업 대상지들의 결과물이 유사해진다는 한계가 있다. 연안 부근은 다수의 규제와 개발 후 기부채납 요구 등으로 인해 개발이 어려운 지역이 많은데, 규제샌드박스를 활용해 바닷가 개발 규제 완화 정책이 우선 추진될 필요가 있다. 또한 사업비 활용, 사업 추진 시기 조정 등 지자체와 사업 추진 주체에게 자율성을 주어 사업추진체계의 유연성을 담보하고, 공모사업 이후의 사후관리 및 지원을 통해 지속성을 담보하는 것이 중요하며, 무리한 수익구조 요구 등도 개선될 필요가 있다. 예산 활용에 있어 타 부처 예산 활용 및 사업 간의 협업 등을 통한 지속적인 지원도 필요하다.

연안도시 쇠퇴 대응에 대한 지자체의 역량 문제도 지적되고 있다. 지자체의 인력, 예산 등의 문제로 다수의 공모사업을 진행하는 데 어려움이 있으며, 소수 공모사업으로는 도시 전체를 활성화시키는 것에 한계가 있다는 것이다. 이렇다 보니 같은 연안도시 내에서 진행되고 있는 사업 간의 연계도 어려운 실정이다. 더욱이 이와 같은 상황에서 정부 부처 사업도 개별적으로 추진됨에 따라 국가 및 지자체의 연안도시 쇠퇴 대응 전략 및 방향 설정, 쇠퇴 대응 주체별 역량에 따른 역할 분장, 통합적인 사업 관리가 되지 않고 있다는 것이 연안도시 쇠퇴 대응의 핵심적인 문제이다. 이를 위해 정부 부처와 지자체 간 중간지원조직의 설립이 필요하며, 조직의 행정권한 강화를 통해 정책사업의 현실성 담보가 필요하다는 의견이 제기되었다.

〈표 4-27〉 연안도시 쇠퇴 대응 현안(종합)

구분	내용
연안도시 인구	• 연안도시 기반산업 침체에 따른 생산가능인구 유출·감소, 청년 인력 부족 • 인구 유출 방지와 일자리 창출 사업 중요. 교육·여가·복지 인프라 및 서비스 확충 필요 • 산업단지 조성으로 일자리는 증가했으나 거주·정책의 인근 대도시 위주에 따른 인근 지자체와의 행정 통합 및 발전권역 확대 한계 • 인구규모 축소로 대규모 민간투자 유치 한계와 도시 인프라 부족 및 노후화 • 연안도시 활성화 사업 추진 시 어촌계 등 이해관계자 간 갈등 해결 중요 • 인적자본의 부족으로 연안도시 활성화를 위한 지자체 역량 한계
연안도시 경제	• 지방 연안도시는 핵심산업 침체에 따른 도시쇠퇴에 더 취약한 것으로 체감 • 지자체의 세수 확보를 통한 연안도시 주도의 쇠퇴 대응 재원 확충 필요 • 지방은 재정자립도가 낮은 편으로 쇠퇴 대응 관련 국책공모사업의 의존도가 높음 • 연안도시의 주요 발전산업이 제조업에서 관광업으로 변화하는 단계로 전환 • 민간투자 사업 유치를 위한 연안·해양자원의 신부가가치 창출 미흡
연안도시 공간	• 연안도시 간 쇠퇴 대응 협업체계 구축으로 연안도시 발전 거점공간 조성 필요 • 연안도시의 다각적 공간 활용 및 가치 창출을 위한 공간규제 완화 검토 필요 • 방문객을 위한 연안도시의 해양자원·경관 기반 공간조성과 공간디자인 필요 • 청년 정착 공간 지원 필요 • 다수의 도시재생사업 추진으로 조성된 공간의 재가치 창출 필요(자원 낭비 예방) • 연안재해 저감 및 대응 차원의 공간 조성과 활용 필요
연안도시 문화	• 급변하는 사회·문화 여건 반영의 제도적 한계 발생 • 기 조성된 재생공간에 도입할 위한 SW(연안·해양콘텐츠) 사업 부족 • 방문객과 정착하는 청년들을 위한 즐길만한 이용자 맞춤형 콘텐츠 부족 • 지역특화 자원 활용방안 마련과 특화 연안도시 조성·육성 필요 • 연안도시의 재화 및 서비스 품질 향상을 위한 정책 지원 미흡
연안도시 정책	• 해양수산부 정책 중 연안도시(연안 원도심) 활성화 사업은 부재(섬·어촌에 집중됨) • 정부 주도의 사업 추진 과정에서 규제로 인한 사업 결과의 획일화 문제 발생 • 연안도시 활성화 사업 추진체계의 유연성 확보 필요(사업비, 사업 추진 시기 등) • 규제샌드박스 등을 활용해 바닷가(공간) 개발 규제 완화 정책 추진 필요 • 부처별 사업들을 관장하는 컨트롤타워 마련과 중간지원조직을 통한 인적 네트워크 구축이 핵심. 주민참여·청년에게 기회 제공 • 정부 사업은 인접하더라도 협업에 한계. 정부 부처 간, 중앙정부와 지자체 간의 협의 필요

자료: 통영, 거제, 강릉, 군산, 목포 도시재생지원센터 및 관련 지자체 부서 정책협의회 결과를 바탕으로 저자 작성

6. 종합 현안

연안도시 쇠퇴 대응 기본방향을 설정하기 위해 본 연구의 선행분석 결과를 기반으로 연안도시 쇠퇴 대응에 대한 종합적인 현안을 도출한다. 연안도시 쇠퇴 대응의 현안을 크게 일곱 가지로, ① 연안도시 쇠퇴 대응사업의 파편화, ② 연안도시 쇠퇴 대응사업의 장기관리 미흡, ③ 급속한 사회 여건 변화 대응 미흡, ④ 연안도시 쇠퇴 대응사업의 컨트롤타워 부재, ⑤ 연안도시의 정체성 확립 미흡, ⑥ 전국 연안도시의 개별적 쇠퇴 대응, ⑦ 연안도시 쇠퇴 대응 관련 정부 정책 부재로 도출하였다.

연안도시 쇠퇴 대응사업의 파편화는 정부 부처에서 개별적으로 추진하고 있는 사업들이 부처 협업사업으로 기계적으로 추진됨에 따라 연안도시의 통합적인 발전체계가 구축되지 못하는 문제를 의미한다. 이는 연안도시 쇠퇴 대응 사업 간의 연계성을 확보하지 못하며, 연안도시의 다양한 기능의 종합적인 발전에 한계요인으로 작용한다. 따라서 연안도시 쇠퇴 대응 관련 연안도시 간 시너지 효과를 창출할 수 있는 자원과 기능을 연계한 네트워크형 연안도시 활성화 사업 등의 발굴이 필요하다.

연안도시 쇠퇴 대응사업의 장기관리 미흡은 단기간 내 완료된 사업들의 사후관리가 제대로 이루어지지 않아 사업효과가 단발성으로 끝나는 경우가 많고, 관리의 지속성이 확보되지 않아 연안도시의 공간과 콘텐츠가 노후화되어 쇠퇴를 가속화시키는 것을 의미한다.

급속한 사회 여건 변화 대응 미흡은 급변하는 사회, 경제, 문화, 여건에 대응할 수 있는 유연한 사업추진체계와 제도가 마련되어 있지 않아 민간투자 수요가 부족하며, 연안도시의 활성화를 위한 사업 시행에 있어 적시성과 시급성 확보가 어려움을 의미한다.

연안도시 쇠퇴 대응 사업의 컨트롤타워 부재는 연안도시 쇠퇴 대응 사업을 통합 관리할 수 있는 컨트롤타워가 부재하여 사업 간 연계 운영이 되지

않고, 사업 대상 연안도시의 현실적인 여건에 따라 사업형태, 추진 방식, 계획기간 등을 유동적으로 변경할 수 없어 사업 추진의 자율성 확보가 어려움에 따른 연안도시의 종합적 도시 활성화의 한계를 의미한다.

연안도시의 정체성 확립 미흡은 획일화된 기존 도시재생사업의 전국적 확산에 따라 연안도시가 내륙도시 대비 가질 수 있는 발전유형의 차별성이 부족하다. 또한, 바다를 이용하는 주체 및 형태가 다양화되고 있으므로 연안도시만이 가질 수 있는 공간(HW 사업)과 콘텐츠(SW 사업)를 마련하여 연안도시의 정체성 확립을 통한 경쟁력 제고가 필요한데 아직은 미흡한 상태를 의미한다.

연안도시의 개별적 쇠퇴 대응은 연안도시 중 자생력이 저조한 도시들이 개별적으로 도시쇠퇴 문제에 대응하고 있음을 의미한다. 이러한 대응 방식은 대응 효과를 저감시키며, 활용할 수 있는 발전자원과 재원이 한정되어 있어 장기적으로 연안도시 발전의 지속가능성을 담보하기 어렵다. 따라서 연안도시 쇠퇴 대응 발전권역의 공유 및 확대 차원의 대응 방식 마련이 필요하다.

연안도시 쇠퇴 대응 관련 정부 정책 부재는 연안도시 쇠퇴 현상을 종합적으로 대응하고 통합적으로 연안도시를 관리할 수 있는 정부 정책이 마련되어 있지 않아 연안도시의 체계적인 발전 전략 및 과제 발굴이 어려우며, 현재 대다수로 추진되는 단일·대규모 사업 중심의 활성화 대응 방식이 문제임을 의미한다.

05

연안도시 쇠퇴 대응방안

제1절 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향

본 절에서는 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향 설정을 위해 우리나라 연안도시 쇠퇴의 주요 동인과 전망을 먼저 살펴보고자 한다. 연안도시의 쇠퇴가 기존 내륙도시의 쇠퇴와 마찬가지로 일반적인 특성을 보이는지 아니면 내륙도시와는 차별적인 쇠퇴 경향과 패턴을 보이는지에 따라서 연안도시 쇠퇴에 대한 대응 방향이 달라지기 때문이다. 따라서 연안도시의 쇠퇴 동인을 도출하고 그에 따른 사회에 미치는 영향을 전망해 보고자 한다. 이러한 요인별 연안도시 쇠퇴 파급효과를 바탕으로 연안도시만이 가지고 있는 발전잠재력을 파악함으로써 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응 원리 및 기본방향을 도출하고자 한다.

1. 연안도시 쇠퇴 동인(動因)과 전망

1) 연안도시 쇠퇴 동인과 파급효과

본 연구에서는 선행분석 결과를 토대로 우리나라 연안도시의 쇠퇴 동인

을 전통적 단일산업구조의 구성, 연안·해양의 국토개발 대체공간으로 활용, 국가 주도의 연안도시 개발·이용, 연안·해양환경 위협요인 증가로 정리하였다.

(1) 연안도시의 전통적 단일산업구조의 구성

연안도시의 경제 분야 관련하여 2019년 기준 전체 해양수산 관련 기업 중 연안 지자체에 입지하고 있는 기업은 87,669개소로 전체의 88%를 차지하고 있다. 또한 전체 해양수산 기업 매출액은 265.6조 원이며, 연안 지자체에 있는 기업은 이 중 54.5%인 144.7조 원에 이른다.¹⁷²⁾ 이를 통해 연안도시가 속해있는 연안 지자체의 경제 부문에서 해양수산 경제가 얼마나 큰 비중을 차지하고 있는지 알 수 있다. 또한 산업 분야도 연안 지자체 별로 특화되어 분포하고 있다. 해운물류업, 보관창고업, 선박·보트건조업은 주로 부산·경남·전남 등에 집중되어 있다. 대표적으로 선박건조업의 경우 삼성중공업, 현대중공업, 대우조선해양 등 대형조선소를 비롯한 다수의 조선소가 경남, 울산, 전남지역에 밀집하고 있다. 수산생산업은 전남, 부산, 제주에서 주력산업으로 성장하였으며, 수산가공업은 강원, 경남, 전남 등에서, 해양관광산업은 전남, 제주, 부산, 강원에서 특화되어 있다.¹⁷³⁾ 이를 통해 우리나라의 연안 지자체에 해양수산 경제가 차지하는 비율이 높은 반면에 제조업, 수산업 중심의 단일산업의 집약도가 굉장히 높은 것을 알 수 있다.

우리나라 지방 산업도시의 경우 대기업 의존도가 높거나 수도권 대비 제조업 내의 집약도가 매우 높아 산업 다양성 부족으로 도시경계가 활성화될 수 있는 여건이 매우 제한적이다. 또한 이러한 지방 산업도시의 고용률 저하는 인구감소로 이어져 도시의 정주 여건을 취약하게 만드는 2차 쇠퇴를

172) 해양수산부(2021b), p. 50.

173) 위의 책, p. 51.

유발한다.¹⁷⁴⁾ 연안도시도 이러한 지방 산업도시의 특성을 그대로 반영하고 있다. 앞서 기술한 바와 같이 제조업, 수산업 중심의 연안도시의 단일산업 구조는 지역경제 성장에 본질적으로 취약하며, 글로벌 산업구조와 공급망 재편에 따른 제조업 중심의 경제 침체는 연안도시 경제에 직접적인 타격을 입힌다. 결국 이러한 전통적 해양수산 산업의 장기적인 침체는 연안도시 내 주력산업의 소멸 위기를 초래한다. 이렇듯 조선업 등의 제조업 쇠퇴는 연안도시의 생산가능인구의 유출을 가속화시키고 나아가 전통 해양수산업의 쇠퇴는 연안도시의 정주민구의 자연적 감소를 심화시키면서 단일산업구조의 구성이 연안도시 쇠퇴 동인으로 작용한다.

(2) 연안·해양의 국토개발 대체공간으로 활용

앞서 살펴본 바와 같이 연안도시는 산업혁명, 무역 세계화에 따른 경제 성장을 위해 항만도시, 산업도시로서 집중적으로 개발되었고 그로 인해 도시, 지자체, 나아가 국가 발전에 이바지하는 역할을 맡아 왔으며, 이에 대표적으로 해당하는 연안도시들에는 부산(부산항), 인천(인천항), 울산(울산항) 등이 있다. 이러한 항만, 산업시설을 중심으로 배후지역도 산업 기반시설의 확충과 근로자들의 정주환경 조성을 위해 개발사업이 병행되면서 도시 전체가 하나의 대규모 개발사업 대상지로 인식되었다. 이러한 상황에서 연안도시만이 가지고 있는 연안·해양공간은 신규 개발공간으로서 새로운 공간 가치 창출이 아닌 경제 성장을 위한 산업·주거 개발지로 이용되었다. 그러나 제조업 등 전통·지역적 주력산업이 쇠퇴함에 따라 정주민구가 유출되고 관계인구도 감소하게 되면서 활기가 빠져나간 유희공간들만이 도시에 남게 되었다. 이러한 경제 성장 중심의 단일 개발 목표, 단기간 내 개발사업의 집중적인 추진 등은 연안도시의 장기적인 발전을 저해함과 동시에 공간의 물리적 쇠퇴를 가속화시키는 동인으로 작용하였다. 이러한 요

174) 박소영 외(2019), p. v-vi.

인으로 연안도시에 입지한 산업·주거 공간의 유희화와 시설의 노후화가 심화되고, 이는 연안도시의 쾌적성, 안전성, 편의성 등을 감소시켜 도시의 매력도가 저하되는 문제를 유발한다.

(3) 국가 주도의 연안도시 개발·이용

과거 우리나라도 전 세계의 도시 성장 패러다임에 따라 공유수면 매립, 간척사업을 중심으로 산업단지 및 농업용지 조성, 주거·상업용 부동산 개발 등 국가 주도의 경제 성장을 목표로 연안·해양공간이 개발되고 이용되었다. 반면에 연안도시의 실질적인 관리 주체로서 지자체와 해당 도시민들이 주체적으로 연안·해양의 가치를 공유함으로써 연안도시를 발전시킬 수 있는 기회와 권한이 상대적으로 적었다. 이러한 상황에서 과거 산업·주거용 공간을 연안도시 발전의 마중물로 활용하기 위한 정책적인 한계가 발생하였다. 전술한 바와 같이 연안도시의 주도적 성장 여건이 열악한 상황에서 우리나라 연안도시의 특색은 점차 떨어져 발전형태가 획일화되었으며, 지자체의 낮은 발전역량으로 중앙부처사업에 대한 의존성은 점차 심화되었다. 이러한 상황에서 연안도시별 발전자원을 활용한 연안도시 공간의 이용과 공간에서 창출할 수 있는 활동의 다양성은 감소하게 되었다. 이처럼 연안도시 공간이 국가 주도의 경제 성장 공간으로 개발·이용됨에 따라 개발된 연안도시 공간에서 새로운 연안·해양의 가치를 창출하기 위한 정책 개발 및 제도 운용의 한계로 가속화되는 연안도시 쇠퇴 현상에 대응하는 것이 어려워졌다.

(4) 연안·해양환경 위협요인 증가

연안도시는 지리적 입지성에 따라 해양에 도시가 접하고 있어 기후변화로 인한 해수면 및 해수 온도 상승, 극한기후에 따른 재해에 직접적인 영향

을 받는 1차 피해지역이다. 이러한 극한기후 리스크는 도시의 물리적 환경 훼손뿐만 아니라 산업의 생산성을 저하시키고 생산품의 공급 차질로 물가 상승을 야기시켜 국내총생산의 손실로 이어지게 되어 경제적인 피해도 유발한다. 스위스리(Swiss Re) 연구소는 산업화 이전 시기부터 2050년까지 평균기온인 2도 오르면 세계 GDP 손실률이 -11%, 경제협력개발기구(OECD) 국가 GDP 손실률이 -7.6%에 이를 것으로 전망하였고, 한국 GDP의 경우는 2도 미만 증가 시 -2.7%, 2도 증가 시 -8.5%, 3.2도 증가 시 -12.8%로 전망하였다.¹⁷⁵⁾ 연안재해 증가는 결국 연안도시에서의 삶의 안전성을 위협하게 되어 정주기피 현상을 유발하게 되고 정주환경의 매력도를 저하시켜 인구 유입을 저해하는 요인으로 작용한다.

해양환경 오염에 대한 국제사회의 우려와 경고 수준이 높아지고 있다. 해양쓰레기, 오염물질의 해양배출 등으로 인한 해양환경의 오염은 해양생태계 교란, 훼손 등으로 환경적으로는 해양환경을 이용하는 해양생물과 인간의 생존에 영향을 주고, 경제적으로는 어업, 양식업, 수산물가공업, 수산물유통업 등 수산업의 침체에, 사회적으로는 수산 식품 안전 문제 등에 따른 사회적비용 발생과 같은 문제를 유발하게 되어 도시쇠퇴에 영향을 줄 수 있다.

175) 중앙일보(2023.7.20.)<검색일: 2023.10.3.)

〈표 5-1〉 연안도시 쇠퇴 동인과 파급영향

쇠퇴 동인	주요 내용	파급영향
전통적 단일산업 구조의 구성	• 우리나라 연안 지자체의 기반산업은 제조업, 수산업 중심으로 단일산업의 집약도가 매우 높음 • 단일한 도시산업구조는 도시경제에 본질적으로 취약, 침체 시 경제 악영향 초래 • 글로벌 산업구조와 공급망 재편에 따른 전통 해양수산 산업의 소멸 위기	• 연안도시의 생산가능인구, 인적자본의 유출 가속화 • 전통 해양수산 산업 쇠퇴에 따른 연안 정주·생산가능인구의 자연적 감소 심화 • 해양수산 산업의 다양성 약화 • 연안도시 경제 침체 장기화
연안·해양의 국토개발 대체공간으로 활용	• 산업혁명, 무역 세계화에 따른 경제 성장을 위해 연안·해양을 산업·주거 이용 공간으로 단기간 내 무분별 개발 • 지역 전통 주력산업의 침체로 연안도시 내 유희공간 증가	• 연안·해양 공간 및 입지시설의 유희화, 노후화 심화 • 연안도시의 쾌적성, 안전성, 편의성 저하로 도시매력도 및 경쟁력 저감
국가 주도의 연안도시 개발·이용	• 과거 경제 성장 중심적 국가 주도의 연안·해양 공간의 이용 및 관리는 연안도시의 실질적 이용 주체인 지자체와 도시민들의 주도적 도시 발전 기회 확보의 한계로 작용 • 연안·해양의 가치 공유기반의 발전방안 마련 기회 부족	• 연안도시의 주도적 발전역량 저하 및 권한 범위 제한 • 과거 산업·주거용 공간을 연안도시 발전의 마중물로 활용하기 위한 정책 추진 한계 • 연안도시 발전형태의 획일화
연안·해양 환경 위협 요인 증가	• 기후변화로 인한 연안재해 취약성 증가에 따른 연안도시의 정주환경 위협 증가 • 해양환경 오염에 따른 환경·경제·사회적 위협요인 발생	• 연안재해 취약성 등에 따른 정주 기피 현상 장기화 • 연안재해로 인해 산업의 생산성 저하 및 국내총생산 손실로 경제적 타격 • 해양환경 오염 심화는 해양생태계 훼손, 수산업 침체, 식품 안전 문제 등 다방면 위협요인으로 작용

자료: 저자 작성

2) 연안도시의 가치 회복과 발전가능성에 따른 쇠퇴 대응 전망

연안도시의 인구감소는 최근 10년간 다른 내륙도시와 비교하였을 때 자연적 감소와 사회적 감소가 높은 편이다. 다양하고 안정적인 일자리 창출과 살기 좋은 정주환경 조성을 통한 연안도시의 인구 유입과 안정적 성장·유지를 위해서는 연안도시만의 특별한 유입요인을 만들 필요가 있다. 이를 위해 연안도시가 가진 독특하고 다양한 연안·해양의 가치 회복과 발전자원 활용을 통한 연안도시만의 특별한 쇠퇴 대응(발전)전략 마련이 필요하다.

그동안 수도권, 대규모 도시를 제외한 중·소도시의 쇠퇴 대응을 위해 정부의 다양한 정책적 노력이 있었다. 이러한 정책적 노력에 대해 주로 중앙정부 주도의 획일적 도시발전 방식이 적용되었다는 점이 문제점으로 대두되었다. 물론 정책·사업 내용에 있어서 일부 지역적 특성을 반영하고는 있으나, 정부가 계획한 도시발전체계에서 벗어나지 못하다 보니 지역별 특성이 뚜렷하게 나타나거나 지역별 발전정책의 실효성이 낮았다.

연안도시만이 가지고 있는 발전자원을 해양부문에 한정 지어 활용하고자 하는 접근 방식을 고수함으로써 연안도시 자산화로 연계·발전시키지 못한 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 앞서 살펴본 연안도시 쇠퇴 동인에 대한 연안도시형 쇠퇴 대응 구조가 마련되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 앞서 기술한 쇠퇴 동인과 파급효과에 따라 연안도시의 해양수산 신산업 발전거점으로 활용, 해양문화자산의 다각·입체적 활용, 항만·어항 중심 연안도시 경제·문화 생활공간 창출, 연안재해를 고려한 회복탄력성 강화에 따른 연안도시의 가치 회복과 발전가능성에 대한 연안도시의 쇠퇴 대응을 전망해 보고자 한다.

첫째, 연안도시를 해양수산 신산업 발전거점으로 활용하는 것이다. 현재 해양수산부에서 추진하고자 하는 해양 친환경 첨단 선박 및 인프라, 해양 에너지 및 자원, 첨단해양장비, 해양바이오, 해양레저관광, 스마트블루푸드

등의 해양신산업과 관련 전후방 산업의 육성공간으로 연안도시를 활용함으로써 연안도시산업의 생태계를 조성한다. 이를 통해 해양수산 신산업 기반 연안도시 혁신 생태계 재편을 시도할 수 있을 것으로 전망된다. 또한 기존 제조업 관련 생산가능인구를 해양수산 신산업 전문인력으로 전환 및 육성하여 기존 연안도시 생활인구 규모가 유지될 수 있다. 또한 신산업과 직간접적으로 관련 있는 전문 청년 인재(창조경제그룹)를 유입시킴으로써 해양신산업의 범위를 확장시키는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 다양하고 차별화된 연안도시의 해양문화자산의 다각·입체적 활용이다. 과거 해양·수변 공간을 마리나, 해수욕장 등의 단순한 해양·레저관광 활동의 공간으로 활용하는 수준이었다면 현재는 해양 가치 인식 증진, 코로나 팬데믹, 해양관광업의 고도화, 해양문화의 다양화 등에 따른 해양공간 이용 수요 증가와 이용 형태가 다변화되고 있으며, 연안도시 내 혁신적 해양문화공간 창출의 필요성이 증대되고 있다. 따라서 시대적 해양이용 트렌드를 반영한 해양복합이용공간 창출로 연안도시 쇠퇴에 대응하는 접근 방식이 필요하다. 이러한 방식으로 연안도시에 분포하고 있는 섬, 갯벌, 해수욕장 등을 현대인의 관광소비 트렌드를 적용한 입체적 해양레저관광 공간으로 활용함으로써 관계인구(관광객 등)와 장기 체류인구의 지속적인 유입을 도모할 수 있다.

셋째, 항만·어항 중심 연안도시 경제·문화 생활공간 창출이다. 기존의 항만 및 산업도시로서 단일 기능 중심의 연안도시를 다기능 중심으로 전환시킴으로써 연안도시의 자체 발전역량을 강화할 필요가 있다. 따라서 성장형 항만·어항·해양산업시설을 중심으로 연안도시가 경제적으로는 해양수산 산업 고도화의 전진기지 역할을 함과 동시에 쇠퇴형 항만·어항의 경우에는 산업유산으로써 부가가치를 창출하여 연안도시의 문화 거점공간으로 활용되어야 한다. 이를 통해 기존의 물리적 기능 중심의 연안도시 공간을 경제·문화 생활공간으로 전환해야 한다. 이를 통해 도시공간의 연안·해양 가치

에 기반한 복합적 이용으로 연안도시의 경제와 문화의 재활성화가 가능할 것으로 전망된다.

넷째, 연안재해 특성을 고려한 연안도시의 회복탄력성 강화이다. 앞서 기술하였듯이 연안재해는 정주환경 안전성 저하, 도시기반시설 파괴, 도시 경제 침체, 생태계 훼손 등 연안도시에 다양한 위협요인으로 작용한다. 따라서 연안도시 내 오픈스페이스, 연안 그린인프라 등을 조성함으로써 연안 재해로부터의 안전성, 저밀도 개발에 따른 쾌적성, 신속한 연안도시 환경 회복에 따른 편의성, 재해대응 편익에 따른 경제성 등을 확보할 수 있어야 한다. 이를 통해 연안도시의 다양한 기능의 고부가가치화를 추진할 수 있으며, 연안도시를 이용하는 다양한 유형의 인구 규모를 유지할 수 있을 것으로 예상된다.

〈표 5-2〉 연안도시 발전가능성에 따른 쇠퇴 대응 전망

연안도시 발전가능성	연안도시 쇠퇴 대응 전망
연안도시의 해양수산 신산업 발전거점으로 활용	• 해양신산업과 관련 전후방 산업의 육성공간으로 연안도시를 활용함으로써 연안도시의 산업생태계 조성 • 기존 제조업 관련 생산가능인구를 해양수산 신산업 전문인력으로 전환 및 육성하여 기존 연안도시 생활인구 규모 유지 • 해양신산업 관련 전문 청년 인재(창조경제그루)를 유입시킴으로써 해양신산업의 범위 확장 가능
다양하고 차별화된 연안도시의 해양문화자산의 다각적·입체적 활용	• 시대적 해양이용 트렌드를 반영한 해양복합문화공간 창출 • 섬, 갯벌, 해수욕장 등을 현대인의 관광소비 트렌드를 적용한 입체적 해양레저관광 공간으로 활용 • 관계인구(관광객 등)와 장기 체류인구의 지속적인 유입 도모
항만·어항 중심 연안도시 경제·문화 생활공간 창출	• 항만 및 산업도시로서 단일 기능 중심의 연안도시를 다기능 중심으로 전환하여 자체 발전역량 강화 • 성장형 항만·어항 등 해양산업시설 기반 연안경제 고도화의 전진기지로 활용 • 쇠퇴형 항만·어항 등을 산업유산으로써 신부가가치를 창출하여 연안도시의 문화 거점공간 조성 • 기존의 물리적 기능 중심의 연안도시 공간을 경제·문화 생활공간으로 전환

	• 도시공간의 연안·해양가치에 기반한 복합적 이용으로 연안도시의 경제와 문화의 재활성화 추진
연안재해 특성을 고려한 연안도시의 회복탄력성 강화	• 연안도시 내 오픈스페이스, 워터프론트, 연안 그린인프라 등의 조성을 통해 연안재해로부터의 안전성, 저밀도 개발에 따른 쾌적성, 신속한 연안도시 환경 회복에 따른 편의성, 재해대응 편의에 따른 경제성 등 확보 • 연안도시의 다양한 기능의 고부가가치화 추진 • 연안도시의 다양한 유형의 인구 규모 확보

자료: 저자 작성

2. 연안도시 쇠퇴 대응 원리와 기본방향

1) 연안도시 쇠퇴 대응 원리

연안·해양의 가치와 인식이 증진되고 있는 시점에서 기존 도시의 쇠퇴 대응의 원칙·원리와는 다른 연안도시의 가치와 특성을 담은 쇠퇴 대응 원리 제시가 필요하다. 이를 위해 유기체적인 관점에서 연안도시의 생애주기(인식 → 조성 → 발전 → 쇠퇴 → 회복)별 발전 방식을 살펴봄으로써 과거의 발전 방식에서 벗어나 연안도시의 생애주기별 맞춤형 쇠퇴 대응 원리를 찾아야 한다. 단, 쇠퇴 대응이라고 해서 연안도시가 실질적으로 쇠퇴하고 난 이후부터의 대응 원리를 찾고 방안을 마련하는 개념으로 이해해서는 안 된다. 따라서 연안도시의 생애주기별 시점 기준에서 필요한 쇠퇴 대응 원리를 도출해 보고자 한다.

연안도시의 생애주기는 연안도시를 바라보는 인식에서 출발한다. 과거 교역, 무역활동에 따른 경제활동의 중심지이자 국가 경제 성장을 위한 물리적 공간으로서 연안도시는 항만도시, 산업도시로 인식되었다. 그에 따라 항만 중심으로 연안공간의 개발 수요가 증대하였으며, 시대적 요구에 맞춰 경제적 가치가 최우선이 되어야 하는 공간이자 도시로 조성될 수밖에 없었다. 우리나라의 국력이 세계 6위에 오를 만큼 GDP, 도시경쟁력, 국가 경제

력, 소프트파워가 성장하였다. 이러한 성장변화에 따라 사회경제적으로 연안·해양의 가치가 재발견되고 있으며 연안도시의 발전가능성에 대한 인식이 높아지고 있다. 따라서 이제는 연안의 사회·경제·문화·환경·정주 등 다양한 분야에서 연안·해양의 공공적 가치가 극대화되어야 한다.

이전 연안도시는 항만·어항·산업시설·배후산업단지 위주로 도시가 개발되었으며, 이후 관련 산업에 종사하는 근로자를 중심으로 인구 규모가 확장되면서 주변지역으로 도시 개발이 확산되었다. 이렇게 연안도시의 초기 형태가 만들어졌고 국가의 경제발전정책에 따라 국토개발 및 경제 성장의 토대가 되었다 보니 경제적 역량 강화를 위한 투자가 집중되면서 자연스레 중앙정부 주도의 하향식 개발·관리의 대상이 되었다. 이러한 이유로 우리나라 연안도시는 점차 연안·해양의 가치를 창출하지 못하고 많은 도시들이 획일적인 모습으로 개발되었다. 그러나 이제는 연안도시의 가치 인식이 변화됨에 따라 기 개발된 연안도시의 자원과 공간이 경제적, 문화적으로 결합되어 새로운 연안도시 브랜드를 창출함으로써 도시의 경쟁력을 가져야 한다.

도시경쟁력을 강화하기 위해서는 무엇보다 내륙도시와의 차별화, 연안도시 간의 차별화가 필요하다. 도시발전을 위한 기본적인 정책·사업·예산에 관한 국가 차원의 지원을 기반으로 연안도시의 주도적 발전 추진역량을 강화하고 실질적으로 역량을 발휘할 수 있는 연안도시형 발전 추진체계가 구축되어야 한다. 또한 도시쇠퇴가 가속화되어 소멸위기에 처한 도시들은 연안도시 간 협력·상생적 발전 협업체계를 구축함으로써 동반 성장전략을 모색해야 한다.

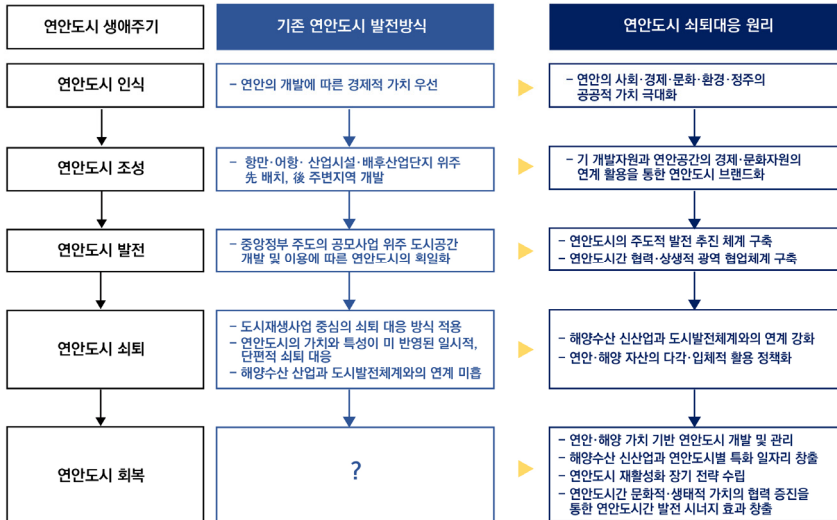
세계 금융위기, 코로나-19 등 외부 경제충격에 따라 지역 기반 전통 해양산업이 침체하면서 도시의 경제력이 저하되고 이는 고용시장의 축소로 이어져 도시쇠퇴의 핵심 동인으로 작용하였다. 인구, 경제리스크로 도시쇠퇴

퇴가 가속화가 되었지만 연안도시 쇠퇴 문제를 기존의 내륙도시와 마찬가지로 도시재생사업 중심의 대응 방식으로 접근하다 보니 연안·해양의 가치가 반영되지 못한 채 연안의 산업 및 문화 발전과 도시발전 체계가 이원화되었다. 이러한 도시쇠퇴 대응은 일시·단편적으로 효과를 보거나 오히려 연안도시만이 가지고 있는 해양자원의 훼손, 무분별한 개발에 따른 공간과 예산 낭비 등의 2차 쇠퇴 문제를 발생시키기도 하였다.

이러한 2차 도시쇠퇴 문제를 막기 위해 해양수산 신산업 발전체계와 도시발전체계와의 연계가 중요하다. 도시발전은 기본적으로 경제 성장이 토대가 되어야 한다. 도시에 새로운 투자를 유치하고, 이를 통해 도시의 매력도를 향상시킴으로써 쇠퇴에 대응할 수 있기 때문이다. 경제와 더불어 연안도시만이 가지고 있는 다양한 연안·해양 자산의 다층·입체적 활용을 도모할 수 있는 정책사업 개발을 통해 연안도시의 문화적 쇠퇴 대응으로 도시를 활성화할 수 있다. 문화가 없는 도시는 매력이 없게 되어 다른 도시들과의 경쟁에서도 정체성 및 차별성에 뒤처져 결국은 쇠퇴하게 된다.

이제는 도시쇠퇴에 대해 오랫동안 진행되었던 논의의 범위를 확대해야 한다. 이는 연안도시 쇠퇴 대응을 넘어서 연안·해양과 도시의 가치를 회복하는 단계까지 고려해야 하는 것을 의미한다. 따라서 미래지향적인 관점에서 연안·해양의 고부가가치화에 기반한 연안도시 개발 및 관리에 대한 고민이 필요하다. 이를 위해 현재 해양수산부에서 추진하고 있는 해양수산 신산업 육성 정책과 연안도시의 공간적 연계를 통한 연안도시별 맞춤형 일자리 창출, 연안도시만의 브랜드 가치 증진을 위한 연안도시 재활성화 장기 전략 수립, 연안도시 간 문화·생태적 가치의 협력 증진을 통한 연안도시 간 발전 시너지 효과 창출 등이 필요하다.

〈표 5-3〉 연안도시 생애주기별 쇠퇴 대응 원리



자료: 저자 작성

2) 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향

본 연구에서는 우리나라 연안도시 쇠퇴 동인과 파급효과를 전통적 단일 산업구조의 구성, 연안·해양의 국토개발 대체공간으로 활용, 국가 주도의 연안도시 개발·이용, 연안·해양환경 위협요인 증가 중심으로 살펴보았다. 이러한 쇠퇴 동인과 영향에 대응하기 위해 연안도시의 가치 회복과 발전자원 활용 기반의 대응이 필요함을 언급하였으며, 이를 바탕으로 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응을 전망하였다. 다음으로 연안도시 생애주기별 쇠퇴 대응 원리를 도출하였으며, 쇠퇴 동인부터 대응 원리까지의 내용을 종합하여 연안도시 쇠퇴 대응의 기본방향을 설정하고자 한다.

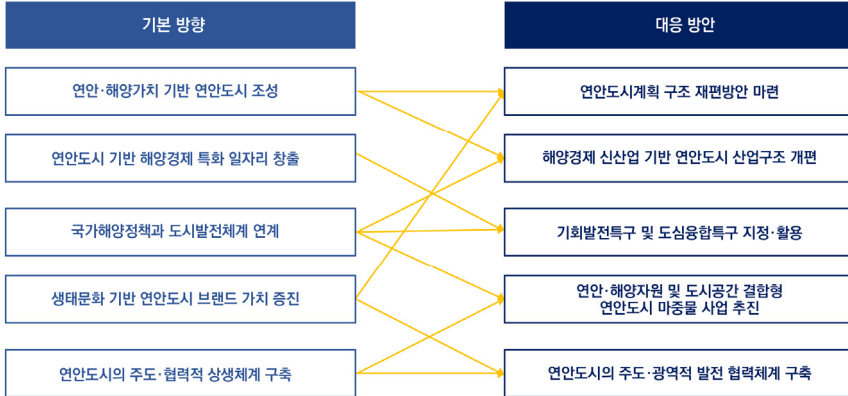
연안도시 쇠퇴 대응 기본방향은 ① 연안·해양가치 기반 연안도시 조성, ② 연안도시 기반 해양경제 특화 일자리 창출, ③ 국가해양정책과 도시발전 체계 연계, ④ 생태문화 기반 연안도시 브랜드 가치 증진, ⑤ 연안도시의

주도·협력적 상생체계 구축으로 설정하였다.

‘연안·해양가치 기반 연안도시 조성’은 연안·해양의 가치를 확보하기 위한 발전자원과 도시의 공간을 결합함으로써 기존의 내륙도시와의 차별성을 확보하며, 도시의 경쟁력을 제고해야 함을 의미한다. ‘연안도시 기반 해양경제 특화 일자리 창출’은 해양에 접하고 연안을 보유하고 있는 도시로서 연안도시를 해양경제(신산업 중심) 고도화의 전진기지로 육성해야 하며 경제거점으로서 연안도시별 특화된 산업과 연계된 양질의 일자리를 창출해야 하는 것을 뜻한다. ‘국가해양정책과 도시발전체계 연계’는 연안도시 쇠퇴를 기존의 도시재생 중심의 접근 방식에 따른 연안·해양가치 훼손의 문제점을 인식한 것과 관련이 있다. 따라서 연안도시의 매력도를 증진시키기 위해 연안·해양의 이용 트렌드와 도시 개발 방식이 융합되어야 함을 의미한다. ‘생태문화 기반 연안도시 브랜드 가치 증진’은 연안·해양의 생태·문화적 특성을 도시 브랜드 창출 및 가치 증진의 핵심요인으로 활용하여 기존의 도시쇠퇴 대응 방식과의 차별성을 확보한다. ‘연안도시의 주도·협력적 상생체계 구축’은 연안도시가 중앙정부 중심의 획일화된 발전 방식에서 벗어나 주도적인 발전 추진체계를 마련하여 내륙도시, 타 연안도시와의 차별성을 확보해야 하며, 연안도시 간 광역 연안도시 협업체계를 구축함으로써 연안도시의 협력·상생적인 방법으로 도시쇠퇴의 대응 방식을 전환해야 함을 의미한다. 이로써 연안도시별 발전역량의 집적에 따른 쇠퇴 대응의 시너지효과를 발휘할 수 있다.

기본방향에 맞춰 본 연구에서는 연안도시 쇠퇴 대응방안으로 연안도시계획 구조 재편방안 마련, 해양경제 신산업 기반 연안도시 산업구조 재편, 기회발전특구 및 도심융합특구 지정·활용, 연안·해양자원 및 도시공간 결합형 연안도시 마중물 사업 추진, 연안도시의 주도적 발전을 위한 정부지원과 연안도시 간 광역적 협력체계 추진을 제시하고자 한다.

〈표 5-4〉 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향 및 방안



자료: 저자 작성

제2절 연안도시 쇠퇴 대응방안

1. 연안도시계획 구조 재편방안 마련

도시쇠퇴 대응과 관련된 정책·계획이 중앙부처별 다양한 형태로 마련되어 있으나, 정책별 공간과 대상이 국한되어 있는 경우가 많다. 그중 연안도시의 일반 내륙도시와 달리 해양과 내륙이 공간적으로 접해있는 지역이다. 따라서 개별 정책이 보다 상승효과를 발휘함과 동시에 해양계획과 도시계획의 발전을 함께 도모하기 위해서는 해양 및 도시의 공간과 활동의 가치를 고려한 연안도시계획 구조의 재편방안 마련이 필요하다. 해양정책과 도시계획이 연계된 연안도시계획 체계로의 변화를 유도하기 위해서는 다음의 사항을 고려해야 한다.

첫째, 지방 연안의 도시계획 수립 과정에서 해양수산 정책과 추진 사업이 연안도시 쇠퇴 대응에 영향을 주는 직간접적 효과를 파악하는 절차가 포함되어야 한다. 지금까지 연안과 도시의 계획이 연계·통합되어야 한다는 주장은 지속적으로 제기되어 왔으나, 현재까지의 법·제도 환경에서는 이를 이행하는 데 한계가 있다. 따라서 현재 여건에서 새로운 통합형태의 계획수단을 마련하기보다는 연안형 도시계획으로 계획 구조를 재편하는 것이 제도적인 실효성을 더욱 높일 수 있을 것이다. 이를 위해 기존 도시계획 구조를 연안도시형으로 재편하는 것에 대한 공감대를 형성하는 것이 선행되어야 한다. 공감대 형성을 위해서는 연안도시 쇠퇴 대응에 영향을 주는 해양 정책 및 사업의 효과를 가시적으로 파악할 수 있는 방법론 개발과 쇠퇴 대응 효과에 대한 피드백 결과가 계획에 반영될 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 이를 기반으로 육상 중심의 도시계획에 해양의 가치와 발전 전략을 같이 담아야 할 정책적인 동기를 부여하며, 해양자원 기반의 도시계

획을 수립하는 단계로 나아가야 한다. 현재 해양수산 분야에서 진행되는 많은 사업들은 사업 단위 하나하나에 집중되어 있어 해당 사업 대상지나 시설물을 제외하고, 배후지역과 나아가 연안도시 전체에 직간접적 효과가 발생하지만, 충분히 고려되지 못하고 있다. 어항정비, 항만재개발, 어촌재생 등 오랫동안 진행되어 온 대표적인 사례를 중심으로 도시재생사업 또는 재개발사업 효과평가 방법론 등을 이용해 평가가 가능할 것으로 판단된다.

각각의 효과는 정책의 대상이나 사업의 규모 및 예산에 따라 달라질 수 있으나, 기 진행된 연안도시 쇠퇴 대응 관련 대표 해양수산 정책 및 사업들이 연안도시에 미친 사회·경제적 효과와 중요성을 제시한다면, 연안도시 쇠퇴 대응을 위한 도시계획 차원에서 해당 정책 및 사업들이 필수적으로 고려될 수 있다. 또한 정책이나 사업의 유형별로 효과를 확인할 수 있다면, 지역 맞춤형 세부 정책 및 계획의 수립이 가능하다.

둘째, 연안도시계획 구조 재편 시 사업 단위의 공간 범위가 아닌 해양-연안-배후지역(내륙)에 대한 도시계획 차원의 공간 범위 설정 및 관리계획 수립 절차가 필요하다. 해양수산 분야에서는 어촌어항재생사업, 어촌신활력증진사업, 항만재개발사업, 연안정비사업 등이 진행되고 있다. 해당 정책사업들은 각각의 계획 및 사업을 수행함에 있어 기본적으로 대상 지역과 주변지역의 기초 현황을 조사·검토하도록 하고 있다. 그러나 개별 추진 사업 단위로 추진되는 경우 목적에 따라 사업 대상지는 한정될 수밖에 없다. 따라서 주변지역을 고려한다고 하더라도 연안도시 쇠퇴 대응을 위해 사업 단위에서 해양, 연안, 배후지역의 개별 이용 행태 및 계획 간의 상호 연결성을 고려하기엔 한계가 있으므로, 연안도시의 종합적인 쇠퇴 대응 차원에서 해양과 연안, 배후지역까지 하나의 도시계획 공간 단위로 설정하여 계획 수립을 검토하는 과정이 필요하다. 전술한 것과 같이 해양수산의 도시쇠퇴 대응을 위한 정책 및 계획은 넓은 범위에서 그 효과를 발휘할 수 있으며, 최근에는 해상·해중·해저 등 해양의 가치가 다변화되면서 해양공간별로 신

구 해양 이용에 대한 수요가 증가하고 있으므로, 다각·복합적인 해양의 이용을 고려한 연안도시형 도시계획 구조체계를 구축함으로써 연안도시의 경쟁력을 강화하는 것이 중요하다.

예를 들어, 해양수산부에서는 해양공간을 대상으로 이용·개발 및 보전의 합리적 배분과 관리를 위해 2019년부터 우리나라 해역을 해양공간계획을 통해 총 아홉 개의 구역으로 구분하고 있다. 이러한 해양공간정보를 바탕으로 연안도시별 해양공간의 특성과 이용행태를 도시의 발전자원으로 특화시킬 수 있도록 도시계획을 통해 연안 및 배후지역의 토지이용, 산업생태계, 교통과 물류체계 등을 개선함으로써 연안도시계획 구조를 재편할 수 있다. 이와 별개로 지적선과 해안선 사이에 있는 바닷가의 이용은 별도의 공간정보가 부족한 실정으로 실제 세부사업 수행 시에는 현장 또는 지자체 수준에서의 직접 점검이 필요하다.

앞서 언급한 각 사업의 효과와 배후지를 포함한 공간의 이용 여건과 도시의 특성을 이해한다면, 다른 도시쇠퇴 대응과 관련된 정책 및 계획들보다 효율적이고 효과적인 정책이 될 수 있다.

셋째, 연안·해양자원 기반 공동 쇠퇴 대응을 추진할 수 있는 정책과제를 연안도시계획에서 제시해야 한다. 본 연구에서 계속해서 언급한 것과 같이 우리나라의 근본적인 인구감소와 고령화, 그리고 그로 인한 연안도시의 쇠퇴와 축소는 불가피한 현상이며, 쇠퇴를 맞이한 도시에서 그 가속도가 더욱 커지게 된다. 이러한 연안도시에서는 일자리를 비롯해 발전자원, 도시 인프라 및 서비스, 사업 재원 등 모든 부분을 충분히 확보하기에는 어려움이 많다. 따라서 상호보완의 관점에서 지역의 물리적(시간적) 인접성을 기반으로 발전권역적 관점에서의 도시계획 수립 시 해양자원 기반의 공동 대응 방식을 마련해야 한다. 특히 인접한 연안도시의 경우 해양 및 연안의 생태자원이나 관광자원을 중심으로 공간을 연결하고, 그와 동시에 도시의

각종 인프라를 공유할 수 있는 방안 등을 발전권역 단위 내 연안도시들의 도시계획에 공동 쇠퇴 대응 정책과제로 제시할 수 있다.

마지막으로 도시계획 수립 시 시민참여를 통한 연안도시 쇠퇴 대응 전략 마련이 필요하다. 중앙정부의 정책 및 계획 간 직접적 연계는 소관 부처의 상이함과 정책 및 계획별 위계의 차이로 범부처 계획의 수립과 시행에 어려움이 존재한다. 중앙부처와 연안도시를 포함한 많은 지자체에서 이를 인지하고 있으며, 한계점 해소를 위해서는 지자체 도시계획 차원에서의 실질적인 연안도시 쇠퇴 대응이 필요하다. 말피의 사례에서처럼 연안도시 쇠퇴 대응방안으로 시민참여 중심의 도시 개선 프로젝트를 추진할 수 있는 도시계획 수단이 마련되어야 한다. 이를 위해 각 지자체의 현재 쇠퇴 수준, 연안도시의 특성, 대응 문제점 등에 대한 논의를 통해 장기적인 지자체 도시계획 차원의 연안도시 쇠퇴 대응 전략 마련이 필요하다.

기존의 도시계획 또는 지자체의 비전과 전략을 이용하는 것도 가능하나, 연안도시만의 차별성과 경쟁력을 확보하기 위해서는 해양의 가치를 중심으로 주민들과 지역 중심 기업, 관련 지자체 공무원 등 이해관계자의 충분한 고려와 합의를 통한 연안도시 쇠퇴 대응목적의 전략이 필요하다. 이후 도시쇠퇴 대응의 합의된 장기적인 방향성과 전략을 바탕으로 부처별 도시쇠퇴 대응과 관련한 정책 및 계획, 사업 등을 검토하고, 전략에 부합한 형태로 쇠퇴 대응 종합 프로젝트를 기획·추진함으로써 쇠퇴 대응의 시너지효과를 창출할 수 있어야 한다. 이 과정에서 연안도시가 가지는 해양자원의 콘텐츠를 파악해야 하며, 이를 도시쇠퇴 대응 요소로 활용하여 도시계획에 적극 반영할 수 있어야 한다. 이와 관련해서는 실제 해양자원에 대한 현황과 활용방안에 관한 정보 및 자료가 부족한 실정으로, 중앙부처에서는 해양자원의 활용 방안에 대한 개발과 적용 방안에 대한 정보 제공이 필요하다.

2. 해양경제 신산업 기반 연안도시 산업구조 재편

연안도시 쇠퇴에 대응하기 위해서는 해양과 도시의 잠재역량을 유기적으로 결합하여 새로운 연안도시 경제 활성화 모델이 필요하다. 우리나라 연안도시들은 제조업, 해운·조선업, 항만산업, 수산업 등 1·2차 산업에 의존하였고, 전통적인 해양산업의 쇠퇴와 함께 중소 연안도시도 함께 쇠퇴하는 양상을 보였다. 연안도시의 특성과 자원을 고려하여 지속가능한 도시의 발전 모델을 만들기 위해서는 연안도시가 보유한 발전잠재력을 극대화한 혁신적인 경제 활성화 방식의 접근이 중요하며, 이를 위해서는 해양경제 신산업 기반의 연안도시 산업구조 재편이 요구된다.

첫째, 다양한 해양활동을 연계한 산업구조 재편과 지역특화 해양혁신 생태계 구축이 필요하다. 세계의 연안도시는 해양산업의 새로운 가치 창출을 위하여 해양관광, 해양에너지, 해양바이오 산업, 첨단 해양 물류 및 운송 산업, 해양 기술 및 연구개발 클러스터 등 다양한 혁신을 추진하고 있다. 이미 미국, 중국, 유럽 등에서는 국가·지역 단위에서 해양경제의 목표를 제시하고 혁신체계 도입을 추진하고 있다.¹⁷⁶⁾ 또한 이러한 신산업이 도시와 유기적으로 결합하여 지역의 새로운 성장동력으로써 추진될 수 있도록 단편적인 해양신산업 육성 정책이 아닌, 침체된 연안도시 활성화를 위해 해양신산업을 육성하는 ‘연안도시-해양신산업 정책’의 연결이 필요하다.

해양수산부는 2021년 지역 주도 연안경제 활성화 프로젝트의 시범지역으로 충청남도·경상북도와 협력을 진행한 바 있다. 연안경제 활성화 프로젝트는 중앙정부, 지방정부, 지역연구원과 전문가, 해양수산 전문기관으로 KMI, KIOST, 환동해산업연구원 등이 참여하여 거버넌스를 구축하고, 지역 주도의 상향식 新연안경제 활성화 계획을 수립하는 방식이다. 이는 중앙

176) 최지연·김종화(2018), p. 76.

정부 주도의 해양정책의 한계를 극복하고 지역과 산업이 유기적으로 연결될 수 있도록 하여 도시발전의 한 축으로 해양경제 산업과 연안공간의 가치를 창출할 수 있는 계기를 마련하였다는 것에 의의를 가진다.¹⁷⁷⁾ 다만 지역 주도 연안경제 활성화 프로젝트는 시범사업 차원에서 그치고 있고 법·제도적 근거가 없다는 한계를 가진다.

한편 해양수산부는 2027년까지 해양수산 신산업 시장을 30조 원 규모로 육성할 것으로 목표로 「해양수산 신산업 육성 전략」을 수립하였다.¹⁷⁸⁾ 해양수산 신산업 전략은 5대 신산업으로 친환경·첨단 선박, 스마트 블루푸드, 해양레저관광, 해양바이오, 해양에너지·자원을 도출하였다. 그러나 해당 전략은 부문·산업별 육성 전략을 제시하고 특화거점으로 동해권, 남해권, 서해권 등을 표기하여 전략을 마련하고 있어 구체적인 연안도시·연안지역의 입지전략을 마련하지 못하고 있다. 결과적으로 연안도시와 해양신산업의 정책 연결고리가 부재한 것이다. 앞서 제시한 것과 같이 연안도시가 새로운 혁신산업과 함께 성장하기 위해서는 도시와 산업의 유기적 결합이 중요하다. 이에 해양수산 분야의 전략산업을 지역 주도로 제안하여 지역별로 특화 해양수산 신산업을 육성할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 해양수산 신산업 육성과 함께 지식·인재 양성이 동반되어야 한다. 연안도시 쇠퇴의 가장 큰 요인은 인구감소이고, 그중에서도 젊은 층의 유출과 새로운 인구가 유입되지 않는다는 것이다. 연안도시 경쟁력의 원동력은 젊은 인재이다. 연안도시에서 해양수산 신산업을 주도할 고급 인재를 유치하기 위해서는 양질의 일자리 창출이 핵심이다. 연안도시에 양질의 일자리를 확보하기 위해서는 대기업·강소기업 유치, 지역 내 유망 기업 육성, 창업기업 육성과 같은 방법이 있다. 쇠퇴하는 연안도시에 대기업이나 강소

177) 한국해양수산개발원(2022), p. 74.

178) 해양수산부 보도자료(2022.12.26.)(검색일: 2023.8.9.)

기업을 유치하는 정책은 한계가 있을 것이다. 해양수산 분야 차원에서 지역 인재를 양성하기에 가장 쉬운 방법은 창업지원 정책이다. 이미 해양수산 분야에는 창업지원 정책이 존재한다. 현재 해양수산 분야 창업지원 정책을 살펴보면 KIMST사업과 지역창투센터 사업으로 구분된다. 2020년 창업지원으로 신규일자리는 107명이 창출되었고, 매출액은 477억 원이다. 179) 또한 대부분의 창업지원 영역은 제품개발, 기술지원 등이다.

그러나 연안도시에 실질적으로 젊은 층의 인구가 유입되기 위해서는 이들이 원하는 창업 분야와 지원방안을 살펴봐야 한다. 이미 앞서 제시한 것과 같이 연안도시의 경제모델로 강원도 양양 서피비치의 사례는 해양레저 서핑을 주제로 MZ세대에게 매력적인 공간을 만들고 체험을 더해 새로운 지역 문화를 만든 곳이다. 양양 서피비치를 중심으로 서핑 인구는 매년 증가 추세로 2019년 18만 2,500명에서 2022년에는 47만 6,150명으로 늘었고, 관광객의 증가로 2013년 세 곳에 불과했던 서핑숍은 2023년 1월 기준 84개로 증가하면서 주변에는 음식점과 커피숍 등의 상권이 생기고 있다. 180) 또한 2017년 말 2만 7,207명이던 양양군 인구는 2022년 2만 7,866명으로 증가한 것으로 나타났다. 181) 결과적으로 양양 서피비치는 연안도시의 젊은 층 인구 유입과 관계인구를 만들고 경제를 활성화한 사례이다. 이처럼 연안도시의 해양수산 분야 창업 정책은 젊은 층의 니즈에 맞추어 정책을 추진해야 하며 그 분야와 영역도 확대해야 할 것이다. 이를 위해서는 연안도시에 창업하여 경제활동을 하는 청년 성공 사례를 모으고, 연안경제 네트워크를 구축해야 할 것이다.

또한 실질적으로 청년들이 필요로 하는 분야의 지원을 위해서는 중앙정부 차원에서 교육·인프라를 확충하여 지역의 해양경제 산업 고도화를 위한

179) 해양수산창업투자정보시스템(검색일: 2023.8.10.)

180) 중앙일보(2023.6.1.)(검색일: 2023.8.10.)

181) 중앙일보(2023.6.1.)(검색일: 2023.8.10.)

앵커시설을 마련하는 정책이 수반되어야 할 것이다. 해양경제 기반 신산업을 집약적으로 육성하기 위한 앵커시설은 해양신산업 스타트업 육성, 교육, 연구, 기업과 협업이 이루어지는 핵심시설로서 만들어야 한다. 또한 메이커스페이스, 쇼룸, 경영 컨설팅 등 다양한 역할을 수행하는 시설을 모아 새로운 해양경제 신산업 육성 공간을 만들어 나가는 정책이 필요하다.

3. 연안도시 기회발전특구 및 도심융합특구 지정·활용

연안도시 쇠퇴 대응을 위해 국가해양정책과 도시발전체계를 연계한 ‘기회발전특구’ 제도 및 ‘도심융합특구’ 사업을 활용할 필요가 있다. 연안도시는 국가균형발전을 위한 기회발전특구 제도와 도심융합특구 사업을 적극 활용하여 해양수산 신산업 기업을 육성하고 창업을 지원하면서 양질의 일자리 창출을 통한 창의·청년 인력 유입 및 정착을 기대해 볼 수 있을 것이다.

먼저 연안 지자체와 해양수산 신산업 기업들의 협의로 ‘기회발전특구’를 지정하여 이 특구를 쇠퇴하는 연안도시의 성장동력으로 활용할 수 있겠다. 기회발전특구는 [국정과제 115번] ‘기업의 지방 이전 및 투자 촉진’과 연계해 지역균형발전 달성을 위한 주요 정책 수단 중 하나로 제20대 정부가 새롭게 도입한 제도이다.¹⁸²⁾ 2023년 7월 시행된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」으로 기회발전특구의 법적 근거도 마련되었다. 기회발전특구의 목표는 과감한 세제 혜택, 규제 개혁, 투자 인센티브 등의 정책 지원을 통해 지역에 대규모 투자를 유치하고 일자리를 창출하는 것이다. 지자체가 투자기업과의 협의로 지정한 기회발전특구에 파격적인 인센티브 제공과 혁신적인 규제를 적용한다. 예를 들면 이전기업에 대한 소득·법인·지방세 감면, 규제 신속확인·실증 특례·임시허가 등 3종 특례 적용 등의 혜택

182) 대한민국정부, 앞의 책, p. 189; 정다연(2023.7.19.) 참고

을 제공한다.¹⁸³⁾

기회발전특구 제도를 통해 연안도시에 해양수산 신산업 기업들의 투자를 적극적으로 유치하여 양질의 일자리 창출 효과도 기대해 볼 수 있겠다. 민간기업 유치 및 투자로 인한 양질의 일자리로 새로운 인력이 연안도시에 정착하면서 지역경제 및 성장에 이바지하고, 다시 새로운 투자가 이어지는 선순환 생태계가 구축될 수 있을 것이다.

쇠퇴한 연안도시에서는 민간투자에 대한 정부의 인센티브 제공 수준, 장기적 관점에서의 특구 지역 선정과 투자기업 필터링 기준 등이 기회발전특구 제도의 성공 여부에 중요하게 작용할 것이다. 첫째, 기회발전특구 제도의 성패는 민간투자 유치에 달려있다. 따라서 정부의 인센티브 제공 수준에 따라서 대규모 민간투자가 이루어질 수 있을 것이다. 한 예로, 미국의 기회특구(Opportunity Zone) 제도는 대규모 자본수익을 기회특구펀드에 투자 시 처분이득세(우리나라 양도소득세에 해당)를 파격적으로 감면 또는 유예해 준다.¹⁸⁴⁾ 둘째, 특구 지역 선정과 투자기업 필터링에 있어 명확한 기준을 마련할 필요가 있다. 미국의 기회특구 사례의 경우 2019년 운용 초기에 투자가 필요한 낙후지역보다는 여건이 양호한 일부 지역들 위주로 초호화 콘도 등 수익성 중심의 부동산 개발에 집중되었다는 한계가 있었다.¹⁸⁵⁾ 이를 교훈 삼아 연안도시의 쇠퇴 구역 중심으로 특구가 선정될 수 있는 기준과 투자기업 필터링 방안 마련을 통해 도시민이 체감할 수 있는 연안도시 경제 활성화 전략이 필요하다. 이를 위해 연안 지자체는 기회발전특구 지정과 관련하여 사전에 면밀한 지역조사를 수행해야 할 것이다.

다음으로 연안 광역지자체 주도의 ‘도심융합특구’ 사업을 적극 추진하여 신성장 거점공간 조성을 통한 연안도시 활성화 기반 마련이 필요하다. 도

183) 대한민국정부, 앞의 책, p. 189.

184) 정다연(2023.7.19.); 이윤석(2022), p. 7.

185) 이윤석, 앞의 책, pp. 13-14.

심융합특구는 국가균형발전 정책의 일환으로 지방광역권 도심에 산업·주거·문화가 집약된 융복합 혁신공간을 마련하고, 범부처 기업지원 정책을 연계·집중시키는 사업이다.¹⁸⁶⁾ 도심융합특구에서는 도시·건축규제를 파격적으로 완화하여 도심에서의 고밀도 복합개발이 가능하고, 각종 특구를 중첩 지정해 다양한 혜택을 받을 수 있다.¹⁸⁷⁾

연안도시 쇠퇴 대응을 위한 도심융합특구 사업 추진에 있어 맞춤형 원스톱 지원체계 마련, 해양수산 R&D 및 신기술을 연계한 거점공간 육성, 창의·청년 인재 유입 및 정착을 위한 기반 조성 등이 필요할 것이다. 첫째, 범부처 기업지원 정책을 연계하기 위한 맞춤형 원스톱 지원체계 마련이 필요하다. 도심융합특구는 기업과 인재가 지방광역권 도심을 중심으로 밀집되도록 만드는 사업이다. 그래서 다양하고 복잡한 관계 중앙정부 기관들의 정책사업들을 적재적소에 지원할 수 있는 기반인 맞춤형 원스톱 지원체계 마련이 필요하다. 중앙정부 기관과 민간 사이를 연결하는 도심융합특구 지원센터를 운영해 특구의 중첩 지정을 주도하면서 복합개발을 지원하고, 기업이 필요로 하는 다부처 지원사업을 연계해 국고를 지원하거나 인센티브·규제 관련 컨설팅 등에 도움을 줄 수 있을 것이다. 또 기업이 필요로 하는 조세감면이나 규제 특례 등 인센티브·규제 관련 사안 등을 상향식(Bottom-up)으로 중앙정부에 제안할 수도 있다.

둘째, 도심융합특구 사업과 해양수산 R&D 및 신기술을 연계한 연안도심형 창의산업 거점공간 육성이 필요하다. 이를 통해 연안도시만의 특화된 해양수산 기술 및 산업 육성을 지원할 필요가 있다. 도심융합특구를 중심으로 해양과학기술 및 기업 플랫폼 조성, 해양수산 신산업·신기술 관련 기업지원 등 정책지원을 해야 한다. 또한 혁신성장이 가능한 해양수산 중소

186) 국토교통부 보도자료(2021.11.24.)(검색일: 2023.10.18.); 조성철·남기찬(2022.8.8.), p. 3; 서울경제(2023.10.10.)(검색일: 2023.10.10.)

187) 대한민국 정책브리핑(2023.9.14.)(검색일: 2023.10.10.)

기업 지원방안을 마련하고, 세제 감면 등 지원방안을 모색할 필요가 있다. 2022년 해양수산부의 「해양수산 신산업 시장 육성 전략」에 따라 ① 친환경·첨단 선박, ② 스마트 블루푸드, ③ 해양레저관광, ④ 해양바이오, ⑤ 해양에너지·자원 등 5대 신산업 분야를 융복합하는 거점공간들을 조성할 필요가 있다.¹⁸⁸⁾ 골드코스트 해양산업단지 사례와 같이 레저보트산업과 해양레저산업을 융복합함으로써 해양산업을 확장하면서도 산업단지라는 장소 이미지를 쇄신할 수 있는 거점공간을 만들어야 할 것이다.

셋째, 연안도심에 창의·청년 인재 유입 및 정착을 위한 기반 조성이 필요하다. 먼저 연안도시에 혁신 주체를 유입하기 위해 해양수산 혁신산업체, 해양수산 연구기관, 지역거점대학 등 산·학·연 연계로 해양신산업 분야의 혁신생태계 구축 및 운영이 필요하다. 또한 해양수산 창업지원과 관련하여 도심융합특구 지원센터의 추가적인 역할을 제안한다. 해양수산 창업을 위한 국가지원금 연계 시 가점 적용과 정착비 지원 등의 인센티브 제공, 창업 관련 기금 및 펀드 활용 등을 통해 창의·청년 인재들이 다양한 해양수산 관련 창업 기회를 제공받을 수 있어야 할 것이다. 더불어 수변공간 등을 활용한 연안도시만의 고용-정주환경, 창의·청년 인재들이 모여 커뮤니티를 형성할 수 있는 거점공간 조성 등으로 연안도심에 유입된 창의·청년 인재들이 정착할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요하다. 추가로 일자리·삶·여가를 집약하면서, 특히 여가를 중시하는 청년세대들이 장기적으로 연안도시에 정착할 수 있도록 해양레저 등을 연계한 여가 여건 조성을 할 필요가 있다. 특구 내 해양문화·해양레저관광 공간조성 및 프로그램 지원 등으로 창의·청년 인재들의 삶의 질을 향상할 수 있을 것이다.

188) 해양수산부 보도자료(2022.12.26.)(검색일: 2023.8.9.) 참고

4. 연안·해양자원 및 도시공간 결합형 연안도시 마중물 사업 추진

연안도시 생태계 회복을 위해서는 연안도시의 다양한 영역별 연안·해양 자원과 도시공간이 결합된 마중물 사업이 필요하다. 마중물 사업이란 쇠퇴한 연안도시에 지역주민과 정책의 관심을 불러일으킬 수 있는 행위와 사업을 진행하고, 향후 해당 사업이 지역·민간 사업과 연계 발전할 수 있도록 유도하는 것이다. 결과적으로 연안도시의 쇠퇴 가속화를 막기 위해서는 중앙정부 차원의 초기 마중물 사업을 도입하여 새로운 성장·회복 계기를 만들고, 향후 민간활력을 유도할 수 있다. 연안도시 쇠퇴 완화를 위한 마중물 사업은 도시의 정주, 경제, 문화, 환경 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 연안도시 정주생태계 회복을 위한 마중물 사업으로는 연안도시의 노후된 건축과 인프라, 수변공간의 개선사업이 필요하다. 해당 사업은 기존 사업단위가 아닌 공간중심의 통합적 개선방안이 마련되어야 한다. 도시쇠퇴를 완화하기 위한 기존 정책은 국토교통부, 산업통상자원부, 행정안전부 등 부처별 관할 정책이 추진되어 생활SOC 공급 사업단위 위주로 개선책이 마련되었다. 그러나 연안도시의 정주생태계 회복을 위해서는 연안도시가 가지고 있는 해양·연안의 특성을 반영한 도시 공간단위의 개선책이 필요하다. 또한 생애주기별 안정적인 정주 여건 및 새로운 인구 유입을 위하여 청년, 은퇴자 등을 타기팅한 정주 여건 마중물 사업 추진도 필요하다. 연안이 가지고 있는 가치를 반영하여 이들에게 매력적인 공간을 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 연안도시 경제생태계 회복이다. 연안도시의 경제 생태계 회복을 위한 마중물 사업으로는 해양산업과 관련한 전통기업과 스타트업을 위한 해양산업기술창업 공간 조성 추진이 필요하다. 이는 앞서 제시한 해양경제 신산업 기반 산업구조 재편과도 일맥상통한다. 해양신산업인 친환경·첨단 선박, 스마트 블루푸드, 해양레저관광, 해양바이오, 해양에너지·자원, 해양

과학기술 등과 연계하여 연안도시별 특화된 해양기술과 기업, 혁신인재를 집적화할 수 있는 공간 구상이 필요하다. 일례로 부산시는 해양클러스터인 부산 영도구 동삼혁신지구에 부산 해양신산업 오픈플랫폼을 조성하여 지역 산업과 이전 공공기관의 혁신역량을 융합하여 해양신산업을 제고하고, 이를 위하여 해양신산업 창업·육성 교육·연구시설인 STEM 빌리지를 조성하여 해양과 첨단기술 간 융합 혁신 추진을 계획 중이다.¹⁸⁹⁾ 이러한 사업은 중앙과 지방정부가 함께 인프라를 구축하여 기반을 조성하고, 향후 지역과 민간기업이 이를 활용하여 발전될 수 있는 계획을 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 연안도시 문화생태계 회복은 연안도시가 보유한 해양문화·역사의 가치와 정체성이 부여된 복합해양문화플랫폼 조성 마중물 사업이다. 최근 들어 도시마다 옛 역사, 폐공장, 학교 등 문화플랫폼을 조성하여 지역의 거점 임무를 수행하도록 하는 사례가 많다. 다만 단일건물의 플랫폼을 형성하는 것은 도시의 경제와 문화에 도움을 주기에는 한계가 존재한다. 연안도시의 복합해양문화플랫폼은 워터프론트 재개발사업과 함께 추진하여 실질적인 도시의 플랫폼 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 일례로 앞서 제시한 스페인 바르셀로나는 벨 항구를 중심으로 아쿠아리움, 해양박물관, 인공해변, 쇼핑센터, 호텔, 카지노 등 해양관광·문화·상업시설을 집적화하여 시민과 관광객이 찾는 친수공간으로 조성하고 있다. 연안도시의 복합해양문화플랫폼은 관광객을 비롯한 주민들의 생활·문화·예술 거점으로 성장할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 연안도시 환경생태계 회복이다. 연안도시와 내륙도시의 차별점에서 가장 큰 특징은 해양·연안이 보유한 생태·환경의 가치이다. 연안도시의 해양·연안이 보유한 자연경관과 생태자원의 가치를 보유한 동시에 자연재해와 같은 급변하는 환경에 노출되어 있다. 연안재해를 효과적으로 저

189) 부산 해양신산업 오픈플랫폼(검색일: 2023.10.10.)

감하면서 생태계를 유지하고, 도시민들의 친수공간이 되어줄 수 있는 정부 차원의 연안도시 환경생태계 회복 마중물 사업 추진이 필요하다. 일례로 경기도 시흥시 시화호는 과거 정부의 공업단지 육성과 국토확장 개발에 따라 담수호를 만들 계획이었으나, 수질오염으로 본래의 기능을 수행하지 못하고 ‘죽음의 호수’라 불리며 환경이 악화되었던 대표적 사례였다.¹⁹⁰⁾ 이에 따라 중앙정부 차원에서 해양생태 복원을 위하여 물길을 다시 만들고 인공 습지를 만들었고,¹⁹¹⁾ 현재는 생태관광지로도 주목받고 있으며 해양레저관광도시로 발전해 가고 있다. 경기 시화호와 같이 중앙정부 차원에서 인공 습지·인공해변 조성사업, 연안정비사업, 연안 그린인프라 구축 등 연안도시별 여건에 맞춘 환경생태계 회복을 위한 마중물 사업이 필요하다.

한편 이러한 모든 일련의 영역들이 포함된 중앙과 지방정부가 기반을 마련하고 민간이 주도하는 새로운 해양도시 조성 시범사업도 필요하다. 해양수산부는 2023년 10월 기준 복합해양레저관광도시 마스터플랜을 구상 중이다. 복합해양레저관광도시는 해양레저관광과 해양도시의 기능이 결합된 자족적 도시 개발이 목표이며, 도시의 조성을 위해서 우선적으로 정부가 해양관광과 관련하여 관광자원 재정비, 해양레저관광시설 구축, 해양환경·보전 개선 등의 마중물 사업 추진을 구상 중이다. 또한 복합해양레저관광도시의 핵심은 지구 단위의 패키지 사업으로 해양·연안공간의 가치가 우선 시되어 추진될 예정이다. 해양수산부 차원에서 복합해양레저관광도시와 같은 새로운 유형의 해양도시 조성을 위한 마중물 사업이 지속적·체계적으로 추진되어야 할 것이며, 나아가 향후 연안도시 내에서 필요로 하는 연계사업과 함께 발전할 수 있는 체계를 만들어야 한다.

190) 서울경제TV(2020.11.12.)(검색일: 2023.8.1.)

191) 월간중앙(2014.10.17.)(검색일: 2023.10.10.)

5. 연안도시의 주도·광역적 발전 협력체계 구축

연안도시 쇠퇴 대응의 주도적 역량 강화와 대응방안 이행의 구체·실효·효용성 제고를 위해 거버넌스 차원의 주도·광역적 발전 협력체계가 필요하다. 협력체계는 연안 지자체(연안도시)를 중심으로 중앙정부, 중간지원조직, 산·학·연 협력조직으로 구성된다. 주체별로 역할을 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 연안 지자체(연안도시)의 역할이다. 연안도시에서 추진되고 있는 사업은 개별 정부 부처에 따른 국책공모사업과 지자체 자체사업이 혼재되어 있다. 이러한 상황에서 연안도시의 장기적인 미래발전 전략의 수립과 이행은 현실적으로 한계가 있다. 또한 사업마다 추진시기, 예산, 이행 방식 등이 전부 달라 사업 간의 연계도 어렵다. 이러한 현실적인 사업 특성과 여건을 반영하고 도시의 재정·행정역량에 맞춰 사업을 운영·관리할 수 있는 컨트롤타워가 필요하며, 이는 연안도시 관할 지자체가 담당한다. 지자체와 중앙부처 간의 정책협의체를 구축·운영하여 연안도시 활성화에 대한 업무협약(MOU), 신규 사업 수요 반영, 세부사업 시기 및 방식 변경, 예산 운용계획 조정 등의 전반적인 사업 추진을 관장한다. 이러한 통합관리를 통해 단일 사업으로 유치하기 어려웠던 민간투자도 사업의 집적효과에 따라 확보할 수 있는 가능성을 높일 수 있다. 컨트롤타워의 역할을 체계적으로 수행하기 위해서는 지자체 조직 내 전담부서를 창설해야 한다. 기존에 있던 부서에 업무를 추가하는 방식은 기존업무와 혼선을 일으킬 수 있으며, 연안도시 활성화 전략 이행과 사업 추진의 전문성, 지속성의 담보가 어렵다. 또한 사업 완료 이후에도 지속적인 사후관리 및 모니터링을 통해 사업 효과를 평가하고 관련 제도개선을 지원하는 역할을 수행해야 한다.

둘째로 중앙정부의 역할이다. 중앙정부는 부처별 국책공모사업을 추진할 경우 사업의 목적 및 추진방향을 명확하게 설정하되, 구체적인 추진전략, 이행 방식, 운영·관리 등에 대해서는 지자체가 자체적으로 수립할 수 있도록

록 사업 추진의 재량권을 이양하여 사업의 효용성과 현실성을 제고함으로써 전국의 연안도시 쇠퇴 대응 사업이 획일화되는 문제를 피할 수 있다. 다만, 일방적인 재량권 이양을 의미하는 것은 아니며, 정부 정책과 사업 목적의 부합 여부 등을 평가하고 이에 대한 피드백을 제시하는 역할이 수반되어야 한다. 지금과 같은 경쟁체제의 국책 공모사업 방식은 지자체마다 사업의 기획·운영·관리의 역량이 다르므로 활성화 방안을 이행하는 데 한계가 있으며, 이러한 지자체별 차이는 경쟁력이 높은 수도권 또는 대도시 위주로 사업이 추진되어 중·소 연안도시의 쇠퇴를 가속화시킬 수 있다. 따라서 지자체의 역량 수준과 사회·경제적 여건에 따라 일정 기준을 근거로 연안 지자체에 맞춤형 재량권을 부여하는 방식이 필요하다. 만약 역량이 부실한 지자체의 경우에는 중앙정부가 사업 기획 및 경영에 대한 정책 컨설팅 지원을 해줘야 한다. 또한 개발 제한 관련 규제에 따라 다양한 사업의 추진 가능성이 낮아 민간투자 유치에 어려운 경우가 있다. 이때는 연안도시 규제샌드박스를 마련하여 연안도시 활성화에 기여할 수 있는 다양한 첨단기술·디지털서비스 혁신 사업 등 일부 필요한 사업에 한해서 규제를 일시적으로 해소할 수 있는 정책 지원도 할 수 있다.

셋째로는 컨트롤타워인 지자체와 중앙정부를 지원할 수 있는 중간지원조직인 ‘(가칭)연안도시활성화지원센터’ 설립이 필요하다. 「도시재생법」에서는 도시재생업무무를 수행하기 위해 도지사 및 구청장 등이 필요한 경우 도시재생지원센터를 설치할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다. 도시재생지원센터는 관련 재생계획 수립과 관련 사업의 추진 지원, 도시재생 활성화 지역 주민의 의견조정에 필요한 사항, 현장 전문가 육성을 위한 교육 프로그램의 운영, 마을기업의 창업 및 운영 지원, 주민참여 활성화 및 지원 등을 수행한다. 해양수산부 소관 법률인 「어촌특화발전법」에서도 어촌특화지원센터 지정에 관한 조항이 마련되어 있다. 어촌특화사업과 관련된 창업 및 경영 컨설팅 지원, 어촌특화사업 관련 기술의 연구개발지원, 어촌특화사

업 시행자의 사업 추진 현황 및 경영실태 관리 등을 수행한다. 이처럼 연안 도시활성화지원센터가 지역 현실 여건을 반영한 계획 및 사업 기획·추진 지원, 공공과 주민의 의견 조정, 사업의 현장지원 등 연안도시 활성화 사업의 중간지원조직으로서의 역할을 수행해야 한다. 중간지원조직은 활성화 사업 추진 주체 중 사업 현장 여건의 이해도가 가장 높은 조직이다. 따라서 사업 추진 시 사회·경제 여건의 변화, 사업의 변경 수요, 추진 방식 조정 등에 대한 현장 중심의 행정지원과 정책결정 참여가 가능하도록 중간지원 조직의 역할 및 권한의 강화가 필요하다.

마지막으로 중앙정부 주도의 획일화된 사업 추진과 지자체의 활성화 추진역량 저조 등의 문제를 해결하기 위해 산·학·연 협력조직 설립과 사업 운영 주체로서의 적극적인 참여가 필요하다. 연안경제 활성화를 위한 혁신 기술개발, 지역기반산업과 신산업의 융복합사업 추진, 기업 맞춤형 인재 양성과 인적자본 확보 등을 통해 산·학·연 협력조직이 연안도시 활성화의 상생적 혁신 주체로서 역할을 수행해야 한다. 기업은 연안도시의 특성, 가치, 자원을 최대한 활용하여 고부가가치 창출을 추진할 수 있는 사업 개발과 지역 유치를 통한 수익창출구조를 마련해야 한다. 또한 기존의 지역기반산업은 도시의 발전 여건과 자원에 대한 이해도가 높으므로 시대적 가치와 흐름에 대응할 수 있도록 지식기반산업으로의 전환과 새로운 연안·해양 비즈니스 모델을 구축해야 한다. 대학은 도시역량 강화 차원에서 거점대학을 육성하여 주변 대학과의 인적 네트워크를 구축함으로써 공학-인문 융합인재를 양성하고 인적자본을 관리하여야 한다. 연구기관은 핵심 연구개발 인력을 확보하고 활성화 사업 추진에 필요한 규제, 특례 등의 필요한 제도 개선 수요 발굴을 통해 연안도시 활성화의 제도적 기반을 구축해야 한다. 이를 통해 산·학·연 협력조직은 연안도시 혁신생태계를 구축하는 역할을 수행해야 한다.

제3절 기대효과

연구의 기대효과로는 정책적 기대효과와 사회경제적 기대효과가 있을 것으로 판단된다. 정책적 기대효과로 첫째로 우리나라 연안도시 쇠퇴 대응 정책 패러다임 전환의 필요성을 제시한 것이다. 이를 위해 본 우리나라 지방 연안도시를 대상으로 쇠퇴 대응 심층 분석을 실시하였으며, 분석 결과를 토대로 도시쇠퇴에 대응할 수 있는 해결책을 연안·해양이 보유하고 있는 발전잠재력의 발굴·활용 차원에서 제시하였다.

둘째로 연안·해양 가치 기반 연안도시 쇠퇴 대응 방식을 마련하였다는 점이다. 본 연구에서 제시한 대응방안은 연안도시의 쇠퇴 동인 및 파급효과와 연안·해양 중심의 도시 발전가능성에 대한 이해를 바탕으로 연안도시의 쇠퇴 대응 전략을 실현할 수 있는 정책대안으로써 제시되었다는 점에서 기존 도시 쇠퇴 대응 방식과의 차별성을 가진다.

사회경제적 기대효과로 개발사업 위주의 쇠퇴 대응 방식이 아닌 근본적인 부문별 개선 대책 제시를 통해 사회경제적 정책 개발 비용 절감 효과 창출이 가능할 것으로 판단된다.

기존 연안도시의 쇠퇴 대응 방식은 연안·해양의 공간적 기능에 집중하여 개발과 활용 중심의 사업방안을 강구함으로써 사업의 중복성, 예산 낭비 등의 문제가 발생할 가능성이 있으며, 이로 인한 사업의 효과 창출이 미흡할 수 있다. 본 연구에서 제시한 대응방안은 연안도시로서의 정체성과 경쟁력을 확보하기 위한 도시쇠퇴 대응에 있어 근본적으로 개선되어야 할 부문인 도시계획, 산업구조, 개발 방식, 정책사업, 추진체계 측면에서 종합적으로 제시되었다. 특히, 정책적 대응방안에 포함되어야 할 정책 대상, 이행 방식, 참고 예시, 유의 사항을 구체적으로 제시함으로써 대응방안의 정책적

구체성과 실효성을 제고하였다.

이를 통해 기존의 중앙정부 주도의 사업 위주 대응관리가 아닌 연안도시의 주도적 쇠퇴 대응 정책을 수립하는데 대응 정책 방향성, 전략 부문, 사업 유형, 추진 방식에 대한 정책적인 이해도와 활용도에 대한 기여도가 높을 것으로 기대한다.

06

결론 및 정책제언

제1절 연구 요약 및 결론

본 연구는 현재 우리나라 지방 연안도시의 쇠퇴가 가속화되고 있는 가운데 연안도시의 연안·해양 가치 기반의 발전잠재력을 활용하여 이에 대응하지 못하고 있다는 문제의 인식에서 시작되었다. 따라서 연안도시 중에서도 특히 성장 여건이 열악한 주요 쇠퇴 지방 연안도시를 대상으로 쇠퇴가속력 및 발전잠재력, 쇠퇴 대응 실태, 발전 여건 등의 진단·분석을 통해 향후 연안도시 쇠퇴 대응 방향과 구체적인 이행을 위한 대응방안을 제시하는 것이 이 연구의 목적이다. 이를 위해 연안도시에 대한 쇠퇴 이론 검토, 쇠퇴 대응 실태와 사례 분석, 쇠퇴 심층 진단과 쇠퇴 대응 현안 분석, 쇠퇴 동인과 전망, 대응원리와 기본방향, 대응방안 마련 순으로 연구를 수행하였다.

연안도시 쇠퇴 이론 검토에서는 도시관리 패러다임의 변화 흐름 속에서 현재 연안도시의 쇠퇴 현상을 어떻게 바라봐야 할 것인지, 이에 대응하기 위해 어떤 관점에서 접근해야 할 것인지를 이해하기 위해 관련 이론과 도시쇠퇴에 대한 논의 동향을 파악하였다. 도시관리 패러다임은 성장·관리 측면에서 공공 주도의 중앙계획 → 민간 주도의 도시성장·관리 분산화 → 새로운 도시 거버넌스 중심의 도시관리로 변화해 갔다. 성장·관리

이후 도시쇠퇴 문제에 대응하기 위해 재생 중심의 도시재생 패러다임이 등장하였으며, 이러한 도시관리 흐름에 맞춰 우리나라도 재생 중심의 도시정책 패러다임의 전환으로 다양한 도시재생 관련 계획 수립과 사업을 추진하게 된다.

연안도시 쇠퇴 관련하여 공간적으로 연안도시는 바다를 접하고 있는 도시이기 때문에 사회·경제·환경·문화·정주 등의 부문에서 기존 도시들의 쇠퇴 요인에 영향을 받게 된다. 또한 이러한 쇠퇴 요인에 연안도시의 특성이 복합적으로 작용하면서 나타나는 종합적인 연안도시 쇠퇴 문제에 대응하지 못하는 지방 중·소도시의 쇠퇴는 가속화되고 있다.

연안도시 쇠퇴 대응 실태에서는 연안도시 쇠퇴 대응을 위해 도시재생사업 외 다양한 도시발전 관련 법·제도의 적극적 복합 활용, 연안도시의 경제 활성화를 위한 해양수산 신산업과 도시발전체계의 연계 강화, 연안도시 활성화 관련 법률의 특구 제도 및 지원사업을 활용한 광역발전 거점 연안도시 조성이 필요함을 시사점으로 도출하였다. 연안도시 쇠퇴 대응 국내외 사례에서 국외사례에서는 연안도시의 발전잠재력을 극대화하고 새로운 해양산업의 고부가가치화를 통해 도시 활성화 전략 마련, 기존의 지역 주력산업의 미래 발전자원 기반 신성장산업으로의 전환, 사회적 트렌드와 가치를 반영한 워터프론트와 원도심의 물리·기능적 연계를 통해 도시쇠퇴에 대응하고 있음을 확인하였다. 우리나라는 노후화된 항만과 주변 원도심을 연계 활용한 쇠퇴 대응 사업을 추진하고 있으며, 해양레저관광 등 도시 활성화 거점공간을 조성하여 도시 활성화를 도모한다.

우리나라 지방 중소 연안도시(32개소)의 쇠퇴 가속화 수준을 진단·분석하기 위해 쇠퇴가속력을 측정하였다. 인구·경제 부문의 핵심지표를 선정하여 분석을 진행하였으며 분석 결과를 기반으로 연안도시 쇠퇴유형을 분류하였다. 분석 대상 연안도시 중 인구와 경제부문이 모두 쇠퇴하는 도시는

전체의 28%에 해당하였으며, 인구부문 쇠퇴가속력이 높은 도시는 38%, 경제 쇠퇴가속력이 높은 도시는 19%, 모두 쇠퇴가속력이 상대적으로 낮은 도시는 16%를 차지하였다. 이 중에서 인구, 경제 부문 모두 쇠퇴하는 연안 도시를 대상으로 쇠퇴 심층 진단을 위한 네 개 도시(통영, 강릉, 군산, 목포)를 선정하였다.

연안도시 쇠퇴 심층 진단에서는 분석 대상 연안도시별 쇠퇴와 관련하여 쇠퇴 동인, 도시역량(도시 여건 및 발전잠재력), 정책적 대응을 분석하였다. 심층 진단 결과, 주요 쇠퇴 동인은 공통적으로 국내외 사회경제적 여건 변화에 대응하지 못함에 따른 기존 주력산업 침체 및 생산가능인구 유출인 것으로 확인되었다. 생산가능인구의 자연 감소와 산업 침체에 따른 일자리 감소로 총인구 및 생산가능인구와 종사자 및 사업체 수의 감소 추세가 장기화되고 있어 인구·경제 쇠퇴 수준이 심각한 것으로 파악되었다. 도시역량 중 도시 여건 관련 심층 진단 대상 연안도시들은 핵심 생산가능인구 유출에 따른 노동력 감소, 핵심산업 침체로 인한 고용기회 축소와 낮은 재정 자립도와 1인당 GRDP에 따른 경제력 약화, 자연재해, 거주환경 악화 등의 문제를 겪고 있다. 도시역량 중 발전잠재력으로는 지역특화산업 발굴 및 육성, 도시 브랜드 창출, 해양레저관광 여건 개선, 수산업 발전 고도화, 문화관광 융·복합도시 조성 등이 확인되었다. 도시쇠퇴에 대한 정책적 대응으로 경제활성화 및 성장거점 조성·육성, 지방소멸 대응사업, 연안도시 특화사업 등이 추진되고 있다.

연안도시 쇠퇴 대응 현안에서는 연안도시인구, 연안도시경제, 연안도시공간, 연안도시문화, 연안도시정책으로 구분하여 정책협의회 개최 대상 연안도시들의 쇠퇴 대응 여건을 기반으로 현안을 도출하였다. 이와 관련하여 연안도시인구에 대해서는 연안도시 기반산업 침체에 따른 인구 유출·감소와 청년 인력 및 인적자본 부족, 인구규모 축소로 대규모 민간투자 유치 기회 및 인프라 부족, 도시쇠퇴 공동 대응을 위한 발전권역 확대 한계 등으

로 연안도시 활성화를 위한 지자체의 발전역량 제고의 한계가 있었다.

연안도시경제에 대한 현안으로 연안도시 주도의 쇠퇴 대응을 위한 자원 확보 필요, 주력산업 침체에 따른 전통적 단일산업구조 재편 필요, 도시재생사업에 대한 높은 의존도, 민간투자사업 유치를 위한 연안·해양자원의 신부가가치 창출 미흡 등이 있다.

연안도시공간 관련 현안으로 연안도시 간 쇠퇴 대응 협업체계 구축으로 연안도시 발전 거점공간 조성, 청년 정착 공간 지원 필요, 다수의 도시재생사업 추진으로 조성된 공간의 재가치 창출 필요(자원 낭비 예방) 등이 있는 것으로 나타났다.

연안도시문화에 대해서는 급변하는 사회·문화 여건 반영의 제도적 한계, 기 조성된 도시재생공간을 위한 콘텐츠 발굴·활용 사업 추진 미흡 등이 있었다.

연안도시정책과 관련하여 해양수산부 정책 중 연안도시(연안 원도심) 활성화 사업 부재(섬·어촌의 정책 집중화), 정부 주도의 사업 추진 시 규제에 따른 쇠퇴 대응 사업 결과의 획일화, 장기적 관점에서의 쇠퇴 대응사업 추진 필요, 규제샌드박스 등을 활용해 바닷가(공간) 개발·이용 규제 완화 정책 추진 필요 등이 확인되었다.

연안도시 쇠퇴 대응에 대한 종합 현안으로 연안도시 쇠퇴 대응사업의 파편화, 연안도시 쇠퇴 대응사업의 장기관리 미흡, 급속한 사회 여건 변화 대응 미흡, 연안도시 쇠퇴 대응사업의 컨트롤타워 부재, 연안도시의 정체성 확립 미흡, 전국 연안도시의 개별적 쇠퇴 대응, 연안도시 쇠퇴 대응 관련 정부 정책 부재를 도출하였다.

마지막으로 지금까지의 연구 분석 결과를 종합적으로 검토하여 연안도시 쇠퇴 대응 기본방향과 대응방안을 제시하였다. 이를 위해 먼저 연안도시

쇠퇴 동인과 전망을 분석하였다. 쇠퇴 동인으로 전통적 단일산업구조의 구성, 연안·해양의 국토개발 대체공간으로 활용, 국가 주도의 연안도시 개발·이용, 연안·해양환경 위협요인 증가를 제시하였으며, 동인별 파급영향을 파악하였다. 연안도시 쇠퇴 대응 전망을 위한 발전가능성은 연안도시의 해양수산 신산업 발전거점으로 활용, 다양하고 차별화된 연안도시의 해양문화자산의 다각·입체적 활용, 항만·어항 중심 연안도시 경제·문화 생활공간 창출, 연안재해 특성을 고려한 연안도시의 회복탄력성 강화를 제시하였으며, 이에 따른 향후 연안도시 쇠퇴 대응을 전망하였다.

쇠퇴 대응 기본방향 설정을 위한 쇠퇴 대응 원리를 제시하였다. 유기체적인 관점에서 기존 연안도시의 생애주기별 발전 방식을 토대로 생애주기별 맞춤형 쇠퇴 대응원리를 도출하였다. 연안도시 인식 단계에서는 연안의 사회·경제·문화·환경·정주의 공공적 가치 극대화, 연안도시 조성 단계에서는 기존 개발자원과 연안공간의 경제·문화적 자원의 연계·활용을 통한 연안도시 브랜드화, 연안도시 발전 단계에서는 연안도시의 주도적 발전 추진 체계 구축, 연안도시 간 협력·상생적 광역 협업체계 구축, 연안도시 쇠퇴 단계에서는 해양수산 신산업과 도시발전체계와의 연계 강화, 연안·해양 자산의 다층·입체적 활용 정책 추진, 연안도시 회복 단계에서는 연안·해양 가치 기반 연안도시 개발 및 관리, 해양수산 신산업 중 연안도시 특성별 맞춤형 일자리 창출, 연안도시 재활성화 장기 전략 구축, 연안도시 간 문화·생태적 가치의 협력 증진을 통한 연안도시 간 발전 시너지 효과 창출을 대응 원리로 제시하였다.

연안도시 쇠퇴 대응 기본방향으로 연안·해양가치 기반 연안도시 조성, 연안도시 기반 해양경제 일자리 창출, 국가해양정책과 도시발전체계 연계, 생태문화 기반 연안도시 브랜드 가치 증진, 연안도시의 주도·협력적 상생 체계 구축을 제시하였다. 기본방향과의 연계성과 정합성을 고려하여 대응 방안으로는 연안도시계획 구조 재편방안 마련, 해양경제 신산업 기반 연안

도시 산업구조 재편, 연안도시 기회발전특구 및 도심융합특구 지정·활용, 연안·해양자원 및 도시공간 결합형 연안도시 마중물 사업 추진, 연안도시의 주도·광역적 발전 협력체계 구축을 제시하였다.

첫째, 연안도시계획 구조 재편방안 마련에서는 지방 연안의 도시계획 수립 과정에서 해양수산 정책과 추진 사업이 연안도시 쇠퇴 대응 관련 직간접적 효과 파악 및 계획 반영, 연안도시계획 구조 재편 시 사업 단위의 공간 범위가 아닌 해양-연안-배후지역(내륙)에 대한 도시계획 차원의 공간 범위 설정 및 관리계획 수립 절차 도입, 도시계획 내 연안·해양자원 기반 공동 연안도시 쇠퇴 대응 정책과제 마련, 시민참여 기반 연안도시 쇠퇴 대응 전략 마련을 세부 방안으로 제시하였다.

둘째, 해양경제 신산업 기반 연안도시 산업구조 재편에서는 다양한 해양 활동을 연계한 산업구조 재편과 지역특화 해양혁신 생태계 구축, 해양수산 신산업 육성과 지식·인재 양성의 연계 추진을 세부방안으로 제시하였다.

셋째, 연안도시 기회발전특구 및 도심융합특구 지정·활용의 세부 방안으로 ‘기회발전특구’의 적극적 활용으로 연안도시 성장동력 확보, 연안 광역 지자체 주도의 ‘도심융합특구’ 사업 추진으로 신성장 거점공간 조성을 통한 연안도시 활성화 기반 마련을 제시하였다.

넷째, 연안·해양자원 및 도시공간 결합형 연안도시 마중물 사업 추진의 세부 방안으로 연안도시의 노후된 건축과 인프라, 수변공간의 개선사업 추진, 연안도시 경제생태계 회복 등을 제시하였다.

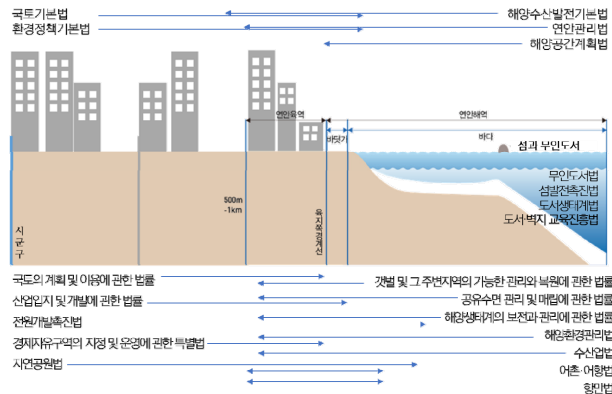
다섯째, 연안도시의 주도·광역적 발전 협력체계 구축에서는 협력 주체별(연안 지자체, 중앙정부, 중간지원조직 등)로 필요한 역할을 제시하였다.

제2절 정책제언

1. 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축

지금까지 우리나라는 도시를 공간자원으로써 개발·정비·재생 방식을 활용하여 이용해 오고 있다. 국토기본법에 따라 국토종합계획을 수립하게 되어 있으며, 본 계획의 공간적 범위는 대한민국의 주권이 실질적으로 미치는 국토 전역을 대상으로 하고 있다. 연안관리법에 따른 연안공간은 연안해역과 육역으로 구분되며 육역은 연안해역의 육지 쪽 경계선으로부터 500미터 이내(항만, 어항, 산업단지의 경우 1,000m)의 육지지역으로 정하고 있다.¹⁹²⁾ 이처럼 연안의 육역부에 대한 공간적 범위가 법에 명시되어 있으나, 실질적으로 육역부의 개발·정비·재생에 관해서는 국토교통부의 관할 범위로 관리되고 있으며, 연안관리법에 의한 연안도시의 공간관리는 전무하다.

〈그림 6-1〉 연안 관련 주요 법률의 공간적 범위



자료: 최지연 외(2021), p. 10.

192) 연안관리법 제2조

법에서 연안공간의 종합적인 관리를 위한 근거 조항이 마련되어 있지 않다 보니 관련 국가계획도 부재한 실정이다. 이러한 상황에서 연안도시는 내륙도시와 마찬가지로 기존 도시계획수법에 따라 개발·정비·재생사업을 통한 변천과정을 거쳐 발전하게 되었다. 그러나 도시로서의 가치는 반영하고 있으나, 연안의 가치 반영 수준은 거의 미미한 상태이다. 또한 기존의 도시계획 및 사업 추진으로 연안의 가치가 물리적, 비물리적으로 오히려 훼손되는 사례가 다수 발생하기도 하였다. 연안 육역부의 난개발은 연안의 경관적 가치를, 지역민과 방문객들이 이용할 수 있는 수변공간을 잠식함으로써 친수적 가치를, 완충구역을 활용할 수 있는 가용부지 확보의 어려움에 따른 환경적 가치 등을 훼손시킨다.

이러한 정책적인 관리 여건에서 연안 육역공간의 효율·체계적 관리를 도모하고 연안도시만의 정체성 확립과 경쟁력, 매력도 증대를 위한 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축이 필요하다. 따라서 단계별 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축을 본 연구의 정책제언으로 제시하고자 한다. 연안도시 쇠퇴 대응체계는 4단계(진단 → 구상 → 추진 → 관리)로 구성된다. 1단계는 쇠퇴 진단 단계로 연안도시 쇠퇴 문제 인식, 쇠퇴가속력 및 쇠퇴 동인 파악, 발전잠재력 파악을 파악한다. 2단계는 사업 모델 구상 단계로 진단 결과를 바탕으로 유형별 연안도시 활성화 사업 모델을 설계한다. 3단계는 사업 추진 단계로 유형별 연안도시 활성화 사업을 추진한다. 4단계는 사업 관리 단계로 연안도시 활성화 성과를 관리한다.

〈그림 6-2〉 단계별 연안도시 쇠퇴 대응체계 구축 흐름



자료: 저자 작성

1) 1단계: 연안도시 쇠퇴 대응 진단

1단계로 연안도시 쇠퇴 대응 진단에서는 연안도시의 쇠퇴 현상과 문제를 인식하는 단계이다. 본 단계에서 연안도시 쇠퇴는 관련 정량·정성 분석을 기반으로 정책결정자에 의해 정책적으로 판단된다. 이러한 판단이 필요한 이유는 정책적으로 연안도시의 쇠퇴 문제가 파악되어야 국가 및 지자체 차원의 정책 대응이 추진될 수 있는 명분이 마련될 수 있기 때문이다. 또한, 연안도시의 대내외적 요인에 따른 일시적인 침체, 쇠퇴 현상이 일어나는 것에 일일이 대응함으로써 예산과 행정력이 낭비될 수 있기 때문에 연안도시 쇠퇴 대응에 대한 정책적인 판단이 중요하다. 정량적 분석은 기존에 도시쇠퇴 관련하여 정부, 지자체, 연구기관 등에서 이미 많은 통계자료가 생산되고 있으므로 활용할 수 있는 통계분석자료를 최대한 활용하도록 한다. 이 밖에 우리나라 사회·경제적 여건 변화와 해당 연안도시의 특수성을 종합적으로 고려하여 추가적인 자료를 생산·활용할 수도 있다. 정성적 분석은 사회 인식 조사 등이 대표적이다. 정성적인 자료 활용도 지자체별로 추진하고 있는 사회 인식 조사 자료가 있으므로 이를 활용하되 이 또한 추가해야 할 항목에 대해서는 지자체별로 여건에 맞게 재조정할 필요가 있다.

연안도시 쇠퇴 문제를 인식한 다음 단계로 쇠퇴 수준인 쇠퇴가속력과 주요 쇠퇴 동인을 파악한다. 여기서는 연안도시의 여러 부문 중에서 시급성, 적시성을 고려하여 효율적으로 쇠퇴 문제에 대응하기 위하여 쇠퇴의 수준을 파악하는 것이다. 사회·경제·환경·복지·문화·교육·교통 등의 부문 중에서 시기별, 상황별 쇠퇴가 가속화되는 부문이 개별적으로 다르며, 지자체 역량의 한계로 모든 부문에 대응하는 것이 현실적으로 한계가 있기 때문이다. 특정 부문의 쇠퇴 가속화 정도는 본 연구에서 제시한 ‘쇠퇴가속력’ 개념을 활용하여 파악할 수 있다. 쇠퇴가속력 분석을 위해 활용할 수 있는 지표로 「도시재생법」에 따른 도시재생 활성화지역 선정을 위한 활성화 지

역 진단지표, 「지역개발지원법」에 따른 지역활성화지역 지정을 위한 평가 기준, 도시재생종합정보체계의 쇠퇴진단지표 등이 있다. 이처럼 기존에 활용되고 있는 지표검토를 통해 도시별 맞춤형 쇠퇴 측정 지표를 선정하여 쇠퇴가속력 분석 방법을 활용함으로써 쇠퇴가속력이 높은 특정 부문을 도출한다. 또한 쇠퇴가속력 분석 결과를 토대로 심층 진단을 통해 쇠퇴를 유발하는 세부 요인을 도출하여 구체적인 쇠퇴 대응 방향을 설정한다. 종합적인 결과를 토대로 쇠퇴 대응을 위한 정책 부문의 우선순위를 결정한다. 이를 통해 향후 추진할 사업의 선택과 집중, 선제적인 대응으로 사업의 효율성과 적시성을 제고할 수 있다.

쇠퇴가속력과 쇠퇴 동인을 파악한 후에 대응방안을 모색하기 위한 연안도시의 발전잠재력을 파악한다. 발전잠재력을 파악하기 위해 기존 연안도시의 발전자원 분포, 활용, 사후관리 등의 실태조사를 실시하여 자원의 활용 현황을 확인한다. 이렇게 파악된 자원 중에는 지속적으로 활용할 수 있거나 활용해야 하는 가치가 있는 자원들과 반대로 산발적으로 추진된 사업에 의해 연안도시 쇠퇴 대응에 부적합한 자원들이 있을 수 있다. 이를 선별하는 과정을 통해 연안도시 발전잠재력 추진요인(push factor)과 유인요인(pull factor)을 구분한다. 여기서 말하는 추진요인은 연안도시 쇠퇴 대응을 유도하는 요인을 의미하며, 연안의 가치 인식 증진과 수변공간 이용 형태의 다변화, 소득 수준 향상에 따른 사회적 관심 증대, 사회·경제·여가 활동의 다양화 등이 해당한다. 유인요인은 연안도시 쇠퇴 대응에 기여할 수 있는 요인을 의미하며, 연안경제 성장, 경제활동인구 유입, 발전자원 확보 및 발전 인프라 구축, 민간투자 지원사업 등이 해당한다. 발전잠재력을 정량적으로 분석하기 위한 지표로 국내의 경우 도시재생 분석지표 중 잠재력 지표, 한국농촌경제연구원에서 제시한 지역발전지수(Regional Development Index)¹⁹³⁾, 국회미

193) 지역발전지수는 지역의 발전 정도와 잠재역량 등 지역 여건을 종합하는 개념으로 지역의 삶의 질 여건 및 발전 정도, 잠재역량 등에 대해 통계자료를 기반으로 진단함으로써 살기 좋은 지역 만들기의 근거를 제공함(송미령 외(2022), p. 2.)

래연구원에서 제시한 미래사회 대응 지표 등이 있다. 국외의 경우 글로벌도시전망지수(Global Cities Outlook), 세계도시 경쟁력 지수(Global Power City Index) 등을 활용할 수 있다.

발전잠재력은 도시의 여러 부문의 기능들이 유기체적으로 상호작용하므로 정량적인 분석만으로는 복합적인 쇠퇴 대응을 위한 발전자원과 활용가능성을 발굴하는 데 한계가 있다. 따라서 정성 분석이 반드시 수반되어야 하며, 이를 위한 다양한 분야의 전문가 자문, 지역활동가 인터뷰, 주민 등의 의견 수렴이 필요하다.

앞서 분석한 발전잠재력을 토대로 연안도시 내·외부 신규 발전자원을 본격적으로 발굴한다. 이때의 자원 발굴 및 활용의 목적에 있어 내부의 발전자원 발굴을 통한 연안도시의 내생적 성장 방안의 목적도 필요하다. 그러나 연안도시별 역량이 다르며, 전반적으로 지방소멸, 도시쇠퇴 위기를 겪고 있는 도시가 증가하고 있는 추세이므로 연안도시 간 연계적인 쇠퇴 대응을 할 수 있는 외생적 성장 방안 마련의 목적도 필요하다. 따라서 해당 연안도시에 인접하여 분포해 있는 외부 발전자원의 발굴도 함께 이루어져야 한다. 이렇게 발전잠재력을 지닌 자원들의 세부적인 구분·이해·발굴의 과정을 통해 연안도시 쇠퇴 대응 정책 수립의 기반을 마련할 수 있으며, 발전자원의 지속성과 적시성을 확보할 수 있는 정책의 사업화가 가능하다.

〈표 6-1〉 1단계(진단) 연안도시 쇠퇴 대응방안

1단계: 진단	주요 내용
연안도시 쇠퇴 문제 인식	• 쇠퇴 관련 통계분석 • 사회 인식 조사 • 정책적인 판단
쇠퇴가속력 및 쇠퇴 동인 파악	• 도시별 맞춤형 핵심지표 발굴 및 쇠퇴가속력 분석 • 쇠퇴가속력이 높은 부문 및 주요 쇠퇴 동인 도출 • 쇠퇴 대응 정책 부문 우선순위 선정
발전잠재력 파악	• 기존 연안도시 발전자원 실태조사 • 연안도시 발전잠재력 추진요인 및 유인요인 도출 • 연안도시 내·외부 신규 발전자원 발굴 • 연안도시 쇠퇴 대응 정책아이템 발굴·사업화

자료: 저자 작성

2) 2단계: 연안도시 쇠퇴 대응 구상

쇠퇴가속력과 발전잠재력을 파악을 통해 쇠퇴 동인이 무엇인지를 도출하고 연안도시의 발전자원을 발굴하였다. 이러한 결과를 기반으로 2단계에서는 연안도시 쇠퇴 대응방안을 구상하며, 구체적으로는 활성화 유형에 따른 사업 모델을 설계한다. 활성화 유형은 혁신형, 활용형, 협력형으로 이에 따른 사업 모델은 신연안도시 조성, 해양 특화 발전 거점도시 조성·육성, 연안도시 쇠퇴대응패키지 사업 추진으로 구분할 수 있다.

첫째는 쇠퇴 대응 수준이 낮은 도시를 대상으로 하며, 혁신형 사업모델로서 신연안도시를 조성한다. 이 유형에 해당하는 도시는 연안도시 브랜드가 전혀 인식되지 않는 수준으로 기존 내륙도시와의 차별성이 없는 상태에 따른 쇠퇴 대응의 혁신이 필요한 도시이다. 이러한 유형의 도시는 연안도시 쇠퇴에 대한 다양한 정책적인 대응의 경험 부족과 여건 열악으로 기존의 도시 시스템과 자원의 활용을 통한 활성화 전략을 수립할 수 있는 역량에 한계가 있다. 따라서 기존 연안도시의 쇠퇴 대응 방향과 전략을 전면적

으로 개조하고 해당 연안도시 쇠퇴 문제에 대한 특화대책이 집약된 혁신형 신연안도시로 조성되어야 한다. 가용할 수 있는 개발 부지를 확보할 수 있다면 연안도시형 개발사업을 추진하되, 같은 연안 지자체 내에서 발전 불균형이 발생하지 않도록 기존의 도심과 연계하여 발전사업 모델을 설계해야 한다. 참고할 수 있는 사례로 대한민국 문화도시 조성사업, 복합 해양레저관광도시 조성사업 등이 있다. 신연안도시 조성을 위한 사업으로 연안도시형 도심융합특구·기회발전특구·문화특구(대한민국 문화도시) 조성, 해양신산업 분야별 특화산업 거점 신설, 연안 육역-해역 연계 도시 인프라 구축 등이 있다.

둘째는 쇠퇴 대응 수준이 보통인 연안도시를 대상으로 하며, 활용형 사업모델로서 해양 특화 발전 거점도시로 조성·육성 사업을 추진한다. 이 유형에 해당하는 연안都市는 신연안도시를 조성할 여건 및 역량이 되지는 않으나 일정 수준의 연안도시의 브랜드 가치를 창출하며 도시쇠퇴 문제에 대응할 수 있는 역량을 보유한 도시이다. 이러한 유형은 기본적으로 연안의 가치를 회복하고 정체성 확립에 기여할 수 있는 연안도시 발전 전략, 추진 과제, 재정 및 투자 유치 방안과 같은 정책 서비스(SW)와 이를 구현할 수 있는 도시발전 인프라(HW)가 구축되어 있다는 전제를 가지고 있어야 한다. 본 활성화 사업 모델은 연안도시의 사회·문화·경제·생태환경·안전·정주 등의 연안도시의 가치와 친환경·첨단 선박, 스마트 블루푸드, 해양레저관광, 해양바이오, 해양에너지 등 해양의 경제적 발전역량을 결합한 해양 특화 발전 거점도시로 조성·육성하는 사업 유형을 의미한다. 해양 특화 발전 거점도시 조성·육성을 위한 사업으로 기존 연안도시의 경제·문화·정주 여건 등을 기반으로 한 지방소멸대응기금 투자사업인 연안도시 지역활력공간·지역특화형 생활거점 조성·지역자립기반 강화지원 사업, 지역활성화 투자 펀드 프로젝트 사업, 해양문화 콘텐츠 발굴 및 활용 플랫폼 구축 사업 등을 추진할 수 있다.

셋째는 쇠퇴 대응 수준이 높은 도시를 대상으로 하며, 협력형으로 연안 도시 쇠퇴대응패키지 사업을 추진한다. 이 유형에 해당하는 연안도시는 내생적 성장으로 쇠퇴 대응역량이 갖춰진 상태이지만 외부 발전잠재력을 유입시킴으로써 해당 연안도시의 경쟁력을 확대하여 쇠퇴 대응을 넘어서 장기적으로 광역적인 발전 기회를 창출할 수 있는 도시이다. 이를 위해 해당 연안도시는 인접해 있는 타 연안 및 내륙도시들과의 상생발전을 할 수 있는 쇠퇴대응패키지 사업을 추진할 수 있다. 본 사업은 기존 중앙부처의 단일 공모사업 위주 또는 단순 부처 협업사업 유치를 통한 개별 연안도시의 활성화를 도모하던 발전 방식과는 다르다. 연안도시 간 쇠퇴 대응 추진협의체를 구성하여 중앙부처 지원사업들을 직접 선별하여 사업 간의 연계·조합을 통한 쇠퇴 공동 대응 사업 발굴 등 쇠퇴 대응사업의 패키징(Packing)으로 연안도시 중심의 주도적 쇠퇴 대응 방식을 도입한다는 점에 차별성이 있다.

특히, 도시규모, 행정역량, 재정수준, 지역자원 등에 따라 다양한 연안도시가 자유롭게 결합하여 원하는 쇠퇴 대응 방식을 적용해 볼 수 있다는 점에서 쇠퇴 대응 및 발전 시너지 효과가 다양한 유형으로 창출될 수 있다. 또한, 기존에는 정부정책 사업이 단일적으로 추진되어 민간투자를 유치·확대할 수 있는 가능성이 적은 반면, 본 사업은 쇠퇴 대응 사업을 다양한 형태로 패키징함으로써 민간투자의 수요를 반영한 민관협력사업을 추진하는 데 용이할 수 있다. 이를 위해 중앙부처에서는 사업의 중복성 여부를 판단하여 최대한 기존 사업규모로 지원함으로써 추진 동력을 제공해야 한다. 쇠퇴대응패키지 사업은 단일 도시의 쇠퇴 대응보다 사업 주체 및 발전 대상의 범위가 확대됨으로 사업 추진 시 세제·재정지원, 규제 특례, 성과지표 도입 등의 추가 인센티브가 동반되어야 한다. 쇠퇴대응패키지 사업 추진은 ‘공유재생’ 개념으로 다양한 연안도시들의 자원과 역량을 모은다는 의미에서 ‘규모의 재생’ 효과를 발휘할 수 있다.

〈표 6-2〉 2단계(구상) 연안도시 쇠퇴 대응방안

2단계: 구상	주요 내용
유형별 연안도시 활성화 사업 모델 설계	• 혁신형: 신연안도시 조성 - 기존 연안도시의 쇠퇴 대응 방향과 전략을 전면적으로 개조하고 해당 지역쇠퇴 문제에 대한 특화대책이 집약된 혁신형 신연안도시 조성 • 활용형: 해양 특화 발전 거점도시 조성·육성 - 기존 정책서비스와 도시발전 인프라를 연계 활용하여 연안도시의 가치와 해양의 발전역량을 결합한 해양 특화 발전 거점도시 조성·육성 • 협력형: 연안도시 쇠퇴대응패키지 사업 추진 - 연안도시 간 쇠퇴 대응 추진협의체를 구성하여 중앙부처 지원사업들을 직접 선별하여 사업 간의 연계·조합한 쇠퇴 공동 대응 사업 발굴 등의 쇠퇴 대응사업의 패키징(Packaging)으로 연안도시 중심의 주도적 쇠퇴 대응 방식 도입

자료: 저자 작성

3) 3단계: 연안도시 쇠퇴 대응 추진

3단계에서는 앞선 유형별 연안도시 활성화 사업 모델 설계를 통한 관련 사업들을 추진한다. 유형별 사업 모델이 확정되면 그에 따른 추진과제 및 사업들을 발굴하게 된다. 이렇게 도출된 사업들의 추진 방식, 운영·관리는 결국 연안도시 활성화 사업의 최종 성과로 이어지게 되므로 쇠퇴 대응체계 중에서도 핵심적인 부분이다. 지자체 정책협의회 및 심층 인터뷰에서 도시 정책사업의 장기적인 관리와 지원, 행정관리 방향의 일관성 확보, 도시 여건과 맞지 않은 경제수익구조 창출, 사회적 트렌드의 선제적 대응 미흡 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있으며 이에 따른 사업의 추진·운영·사후 관리·성과모니터링이 필요하다는 정책개선 수요를 확인하였다.

“수익성이 담보되지 않는 지역에無理하게 수익구조를 만드는 것에 대한 현실적인 고민이 있으며, 연안도시 내에서도 지역에 따라 수익창출 규모가 다른 것에 대한 인식 제고가 필요하다. ... 도시재생 뉴딜사업 당시의 사회적 트렌드가 사업 이후에 변화면서 이러한 사회적인 여건에 대한 대응이 필요한데 현 사업추진체계는 사업의 유연성을 담보하기 어렵다.”

“사회적 기업이 자리매김할 수 있도록 생산 방식, 품질 개선, 유통 등에 대한 장기적인 관리와 지원이 필요하다.”

따라서 사업의 통합관리를 위해 컨트롤타워(연안도시 관할 지자체)가 마련되어야 하며, 이를 중심으로 중앙정부, 중간지원조직, 산·학·연 협력조직이 하나의 유기체적인 관리시스템으로 구축·운영되어야 한다. 지자체는 컨트롤타워로서 연안도시 활성화 사업의 전체적인 추진을 관장한다. 중앙정부는 국책공모사업체계 개선, 연안도시 맞춤형 재량권 이양, 규제 완화, 연안도시 활성화 관련 법제 정비 등의 역할을 담당한다. 중간지원조직은 활성화 대응 전략 및 사업계획 수립 지원, 이해관계자 간의 갈등 조정, 사업 현장 지원 등을 맡는다. 산·학·연 협력조직은 연안도시 혁신생태계 구축을 담당한다. 또한 거버넌스 개념 안에서 협력·연계가 필요한 역할과 독립적으로 수행해야 할 역할의 명확한 구분도 필요하다. 쇠퇴 대응 추진 주체 간 역할과 기능을 연계하는 것이 개념적으로는 긍정적으로 보일 수 있지만 현실성을 고려하였을 때, 주체별로 역량이 다르고 오히려 애매한 연계 방식이 운영 주체 간 역할 모호, 사업의 중복, 역할 간의 갈등 등의 문제를 유발할 수도 있기 때문이다.

〈표 6-3〉 3단계(추진) 연안도시 쇠퇴 대응방안

3단계: 추진	주요 내용
유형별 연안도시 활성화 사업 추진	• 컨트롤타워(지자체)를 중심으로 중앙정부, 중간지원조직, 산·학·연 협력조직이 하나의 유기체적인 관리시스템으로 구축·운영 • 지자체(컨트롤타워): 연안도시 활성화 사업의 전체적인 추진 관장 • 중앙정부: 국책공모사업체계 개선, 연안도시 맞춤형 재량권 이양, 규제 완화, 연안도시 활성화 관련 법제 정비 등 • 중간지원조직: 활성화 대응 사업 현장 지원, 이해관계자 간의 갈등 조정 등 • 산·학·연 협력조직: 연안도시 혁신생태계 구축 • 협력·연계가 필요한 역할과 독립적으로 수행해야 할 역할 구분

자료: 저자 작성

4) 4단계: 연안도시 쇠퇴 대응 관리

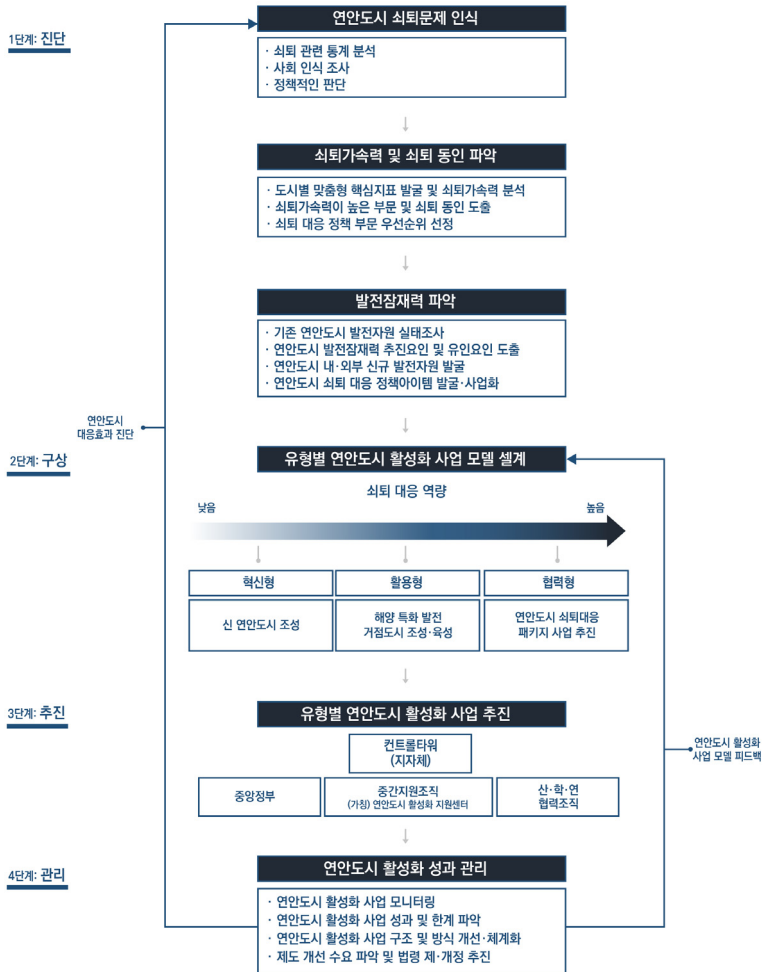
4단계에서는 그동안의 단계별로 추진한 연안도시 쇠퇴 대응의 결과를 종합적으로 판단하고 그에 따른 성과를 관리한다. 연안도시 활성화 사업의 중·장기적 모니터링을 통해 성과와 한계를 분석해야 한다. 성과와 한계 분석 시 연안도시의 정주민구, 관계인구, 외부인구, 전문가, 정책결정자 등 다양한 이해관계자에 따라 쇠퇴 대응 효과에 대한 인식 차이가 있을 수 있으므로 가능한 다양한 범주에서 효과에 대한 평가결과가 반영되는 것이 본 단계에서 가장 중요하다. 이렇게 도출된 결과는 향후 사업구조 및 방식의 개선·체계화 방안을 제시함으로써 연안도시 활성화 사업의 피드백 구조를 형성한다. 법제도 관련하여 활성화 방안 이행에 필요한 제도개선 수요를 파악하고, 필요시 관련 법령 제·개정을 추진하기 위한 자료를 성과 관리 단계에서 마련한다. 또한 연안도시 활성화를 위한 정책적인 목표를 달성하였는지 파악하기 위해 성과 관리 단계에서 다시 문제 인식 단계로 넘어가게 되며, 얼마만큼 연안도시 쇠퇴 문제가 해결되었는지 평가하고 우선순위에 따른 다음 이행방안 실행을 위한 정책적인 판단을 하도록 한다.

〈표 6-4〉 4단계(관리) 연안도시 쇠퇴 대응방안

4단계: 관리	주요 내용
연안도시 활성화 성과 관리	• 연안도시 활성화 사업 모니터링 • 연안도시 활성화 사업 성과 및 한계 파악 • 연안도시 활성화 사업 구조 및 방식 개선·체계화 • 제도 개선 수요 파악 및 법령 제·개정 추진

자료: 저자 작성

〈그림 6-3〉 단계별 연안도시 쇠퇴 대응체계



자료: 저자 작성

2. 연안도시 성장거점형 비즈니스 네트워크 구축·운영

현재 지방소멸, 도시쇠퇴 등의 대응을 위해 개별 도시의 자생적 발전에는 한계가 있음을 인식하고 광역 단위의 네트워크형 발전방안을 제시함으로써 발전잠재력이 상대적으로 약한 도시 간의 상생발전을 도모하고자 한다. 메가시티 구성과 같은 광역권 도시발전 전략이 대표적이다. 그러나 기존의 메가시티 조성 등 광역권 차원의 도시 연계 발전방안에 대한 논의가 많이 이루어져 왔으나 정책적으로 다루어야 할 공간이 광범위하다 보니 사회·경제·정치적으로 다양한 변수 요인이 복합적으로 작용하여 현실적으로 발전방안을 추진하는 것이 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서는 인접 대도시 중심의 광역권 도시 네트워크형 발전 전략보다 정책이행의 현실성과 실효성을 반영하여 발전 대상 공간범위를 성장거점 연안도시 단위로 설정하는 성장거점형 비즈니스 네트워크형 발전 모델을 제안한다.

본 정책제언에서 제시하는 비즈니스 네트워크는 성장거점 연안도시 간에 쇠퇴 대응 및 도시발전 정책사업에 대한 자원, 정보, 서비스를 공유하며, 사업을 공동으로 추진하는 상생 협력체계를 의미한다. 연안도시의 성장거점형 비즈니스 네트워크는 기존의 행정 단위로 광역권을 설정하여 발전체계를 구축하는 것이 아닌 성장거점 연안도시를 조성·육성한 후 도시발전의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 도시 간 맞춤형 비즈니스 네트워크를 구축하는 것이다. 이를 통해 연안도시별 발전역량의 집적화를 기반으로 한 상생발전 도시권역을 형성한다. 여기서 언급한 성장거점 연안도시의 조성·육성은 대응방안(5장)에서 제시한 연안도시 마중물 사업을 통해 가능하다. 이렇게 조성된 연안도시들의 공유발전체계로서의 성장거점형 연안도시 비즈니스 네트워크는 쇠퇴 대응의 선도 도시그룹으로서의 역할을 맡게 된다.

성장거점형 연안도시 비즈니스 네트워크 구축 이후 운영 단계로서 연안·해양 발전자원을 활용한 쇠퇴 대응 비즈니스 네트워크의 사업화가 추진되

어야 한다. 이를 통해 본 제도의 실효성을 담보할 수 있다. 본 연구에서 주장하는 연계·공유의 활성화 방식은 기존의 도시재생 방식처럼 여러 중앙부처 공모사업들을 단순히 하나의 연안도시 안에서 동시다발적으로 추진시키는 것이 아니다. 오히려 이렇게 되면 기존 연안 중·소도시의 수용능력과 관리역량에 따라 역효과가 발생할 수 있다. 따라서 개별 도시가 아닌 비즈니스 네트워크 단위로 개발 관련 복합 특구 지정·활용(예: 협력 개발 특구 지정), 인구유형별 유연 거주(예: 복수주소제 도입) 및 디지털 근무환경 조성(예: 디지털 워크스페이스 조성) 등을 도입한 네트워크 시범사업을 추진함으로써 성장거점형 연안도시 네트워크의 실질적 운영 및 확대를 도모할 수 있다. 단, 비즈니스 네트워크 운영에 있어 연안도시 간 연계추진사업과 연안도시별 자체 추진사업을 명확히 구분함으로써 업무와 예산의 낭비를 방지하는 것이 중요하다.

참고문헌

국내 문헌

- 강동진(2010), 산업유산 재활용을 통한 지역재생 방법론 연구: 산업 유형별 비교를 중심으로.
- 강인호·이영철·염대봉(2015), 도시 수축: 도시재생의 새로운 패러다임, 한국사회와 행정연구, 26(3), pp. 25-50.
- 강정은 외(2018), 도시공원 일몰제에 따른 생태네트워크 변화, 한국환경평가, 27(6), pp. 618-634.
- 강릉시(2021), 2021 강릉시통계연보.
- 구형수 외(2018), 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략, 국토연구원, 한국도시설계 학회지 도시설계, 11(1), pp. 157-178.
- 구양미(2021), 인구변화와 도시쇠퇴의 지역 불균형: 저출산과 지방소멸 문제에 대한 시사점, 국토지리학회지, 55, 3, pp. 301-320.
- 국토교통부·울산광역시·강원도·경상북도(2021), 동해안 발전종합계획 변경(2021~2030).
- 국토교통부 (2022), 2022 도시계획현황.
- 군산시 지역경제과(2021), 사업체조사보고서.
- 군산시(2021), 군산시 통계연보.
- 김광중(2010), 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성, 한국도시지리학회지, 13(2), pp. 43-58.
- 김영(2014), 우리나라 도시 관리의 패러다임 변화와 도시재생, 건축, 58(6), pp. 12-17.
- 김영미·안상훈·최영준(2010), 한국의 복지지표체계 개발에 관한 연구, 보건사회연구, 30(2), pp. 219-253.

-
- 김응석 외(2014), PSR 구조를 이용한 호소 환경위험지수 산정, 한국방재학회논문집, 14(2), pp. 317-326.
- 김화환 외(2017), 공폐가 분포 분석을 통한 도시쇠퇴의 공간적 구조 연구: 광주광역시 주거 지역을 중심으로. 한국지역지리학회지, 23(1), pp. 118-135.
- 대한민국정부(2022), 윤석열정부 120대 국정과제.
- 문동진·이수기·홍준현(2014), 산업구조의 다양성과 지역 경제 성장: Jacobs의 산업 다양성 이론을 바탕으로, 정책분석평가학회보, 24, pp. 35-66.
- 박병호·김준용(2009), 우리나라 중소도시의 쇠퇴유형 분석, 한국도시지리학회지, 12(3), pp. 125-137.
- 박소연·오덕성(2015), 쇠퇴지역의 유형에 따른 도시재생사업의 평가: 대전광역시 쇠퇴지역을 중심으로, 한국산학기술학회 논문지, 16(7), pp. 4984-4991.
- 박소영 외(2019), 산업위기지역의 종합적 도시재생방안 연구, 국토연구원.
- 박상우 외(2021), 어촌지역 사회경제변화 장기추적 조사체계 연구, 경제·인문사회 연구회.
- 부산항만공사(2018), 부산북항 재개발 사업현황 2018.
- 백성우(2020), 농촌지역의 다측면적 도시쇠퇴 결정요인이 지역축제에 미치는 영향인식 분석: 도시와 농촌지역 주민의 인식차이 비교를 중심으로. 비즈니스 융복합 연구, 6, 1, pp. 29-38.
- 서준교(2014), 도시쇠퇴(urban decline)와 수축(shrinkage)의 원인과 대응전략 연구: 리버풀(Liverpool)과 라이프치히(Leipzig)의 사례를 중심으로, 한국지방자치학회보, 26(1), pp. 97-115.
- 송미령 외(2021), 2020 지역발전지수, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2022), 2022 지역발전지수(RDI), KREI 농정포커스, 212.
- 신지영 외(2021), 지속가능한 도시를 위한 스마트 축소 모형 연구 (II), 한국환경연구원.
- 이왕건 외(2011), 지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구, 국토연구원, KRIHS ISSUE PAPER 2011-15.
- 이규용 외(2016), 고용위기 지역의 지역고용전략 해외사례연구, 한국노동연구원, 정책자료.
- 이상립 외(2018), 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의, 한국보건사회연구원.

- 이다예 (2019). 빈집 발생 촉발요인과 근린환경 특성에 따른 대응방안 연구: 인천광역시 구도심을 사례로. 한국도시지리학회지, 22(2), pp. 127-142.
- 이순자 외(2020), 지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구, 국토연구원.
- 이윤석(2022), 미국의 기회특구 운용 성과와 최근 개편 동향, 국토이슈리포트, 66, 국토연구원.
- 임영태·임윤택(2013), 항만지역 도시재생 추진방향, 국토연구원 국토정책, 433.
- 임준홍·황재혁·이관률(2009), 충청권 도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석: 전문가 의식 조사를 중심으로, 국토연구, 63.
- 장문현(2016), GIS와 공간통계기법을 활용한 도시쇠퇴 특성 분석: 광주광역시를 중심으로, 한국지역지리학회지, 22(2), pp. 424-438.
- 장새움·염재원·정주철(2021), 도시형태가 자연재해 피해에 미치는 영향에 관한 연구: Spatial 2SLS를 이용하여, 국토계획, 56(2), pp. 208-217.
- 전영미·김세훈(2016). 구시가지 빈집 발생의 원인 및 특성에 관한 연구: 인천 남구 승의동 지역을 중심으로. 한국도시설계학회지 도시설계, 17(1), pp. 83-100.
- 전남대학교 산학협력단(2018), 빅데이터를 활용한 쇠퇴도시 주거지역 진단평가 및 사업유형 개발, 국토교통부.
- 정다연(2023.7.19.), 기회발전특구 도입의 의미와 과제, 이슈와 논점, 2118, 국회입법조사처.
- 정해식(2020), 사회정책 영역의 지표개발과 작성, 한국행정연구원, 12(35), pp. 10-17.
- 정희성·전대욱·정영근(2005), 지방단위 지속가능발전 지표 연구, 한국환경정책평가연구원.
- 조성철·남기찬(2022.8.8.), 광역경제권 혁신거점 육성을 위한 도심융합특구 조성 방안, 877, 국토정책, 국토연구원.
- 진영환(2015), 선진국 항만재개발과 도시재생사업의 경험과 정책적 시사점, 지역연구, 31(1), pp. 83-101.
- 최봉문 외(2014), (새로운 도시) 도시계획의 이해, 대한국토·도시계획학회, 서울 :보성각.
- 최일선·홍장원·이정아(2019), 강릉선 KTX 개통에 따른 해양관광 수용태세 개선방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 최일선 외(2022), 빅데이터 기반 지역 해양관광 수요진단 및 평가, 한국해양수산개발원.

-
- 최종욱(2012), 도시행정론, 지방행정연수원·시·도공무원교육원.
- 최지연 외(2016), 인구 저성장 대응 연안계획 체제 개편방향과 과제.
- 최지연(2007), 외국 연안관리 지표의 비교분석과 적용시사점. 월간 해양수산 제275호, 5-27.
- 최지연 외(2021), 지역 주도의 연안경제 활성화 협력과제, 2021년 전국 해양수산대토론회 발표자료.
- 최지연·김종화(2018), 신 해양도시 조성 필요성 연구, 한국해양수산개발원.
- 최지연·전현주·강창우(2017), 연안형 도시재생 기본구상 - 부산 원도심 및 영도지역 사례 분석 -, 한국해양수산개발원.
- 최희정(2005), PSR 기법을 활용한 갯벌 관리방안 연구, 한국습지학회지, 7(2), pp. 133-144.
- 통영시(2017), 2030년 통영 도시기본계획.
- 통영시(2018), 2025 통영시 도시재생 전략계획.
- 한국노동연구원(2019), 고용보험DB를 통해 살펴본 통영·군산 조선업 종사자의 일자리 이동, 노동리뷰, 2019년 5월호(통권 제170호).
- 한국해양수산개발원(2022), 연안경제 활성화 거버넌스 운영방안(내부자료).
- 해양수산부(2023.9.6.), 복합 해양레저관광도시 조성사업 마스터플랜 수립용역 워크샵 자료(내부자료).
- 한지혜·남진(2020), 도시지역 내 산업단지 쇠퇴가 도시 쇠퇴에 미치는 영향 분석, 한국지역개발학회지, 32(1), pp. 167-187.
- 홍석준(2008), 근대 문화유산 관련 담론을 통해 본 도시 정체성의 형성과 변화 - 개항 도시 목포의 사례. 한국학연구, 19, pp. 77-106.
- 해양수산부(2020), 제4차 연안기본조사.
- 해양수산부(2021a), 제4차 공유수면매립 기본계획 수립 연구.
- 해양수산부(2021b), 환황해권 등 新연안·해양경제권 기본구상 및 발전전략 연구.
- 해양수산부(2023), 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027).
- 황세원(2020), 쇠락도시 위기에서 탈출한 도시들, 인사이트 2050.
- 황재희 외(2022), 연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구, 한국해양수산개발원.

국외 문헌

- Accordino, J., & Johnson, G. T. (2000). Addressing the vacant and abandoned property problem. *Journal of Urban Affairs*, 22(3), pp. 301-315.
- Crawford, T. W.(2007). Where does the coast sprawl the most? Trajectories of residential development and sprawl in coastal North Carolina, 1971-2000. *Landscape and urban planning*, 83(4), pp. 294-307.
- Egercioglu, Y., Yakici, N., & Ertan, T.(2016), Urban Decline and Revitalization Project in Izmir-Tire Historical City Center, *Social and Behavioral Sciences*, 216, pp. 330-337.
- Eraydin, A., & Özatağan, G.(2021). Pathways to a resilient future: A review of policy agendas and governance practices in shrinking cities. *Cities*, 115, 103226.
- Fol, S.(2012), Urban shrinkage and socio-spatial disparities: are the remedies worse than the disease?, *Built Environment*, 38(2), pp. 259-275.
- Fransen, J., van Dijk, M. P., & Edelenbos, J.(2021), *Urban paradigm shifts in emerging economies*, Edward Elgar Publishing, p. 1.
- Galland, D., & Hansen, C. J.(2012), The roles of planning in waterfront redevelopment: From plan-led and market-driven styles to hybrid planning?, *Planning Practice and Research*, 27(2), pp. 203-225.
- Garcia, P. R.(2008), The role of the port authority and the municipality in port transformation: Barcelona, San Francisco and Lisbon, *Planning Perspectives*, 23(1), pp. 49-79.
- Gilbrook, M.(2014), Using land cover mapping and landscape metrics to evaluate effects of urban development on ecological integrity in Florida.
- Hollander, J. B. et al.(2018), Vacancy in shrinking downtowns: a comparative study of Québec, Ontario, and New England, *Journal of Housing and the Built Environment*, 33(4), pp. 591-613.
- Hart, M. D.(2018). How cities shrink: Complex pathways to population decline. *Cities*, 75, pp. 38-49.
- Hart, M.(2019). The prevalence of prosperous shrinking cities. *Annals of the American*

-
- can Association of Geographers, 109(5), pp. 1651-1670.
- Jang, S. W., & Jung, J. C.(2020), Segmentation of Control Areas and Land Fragmentation in Non-Urban Area: Focusing on Hwaseong, *Journal of Korea Planning Association*, 55(3), pp. 17-28.
- Jauhiainen, J. S.(1995), Waterfront redevelopment and urban policy: The case of Barcelona, Cardiff and Genoa, *European Planning Studies*, 3(1), pp. 3-23.
- Kremer, P., Hamstead, Z. A., & McPhearson, T.(2013). A social-ecological assessment of vacant lots in New York City. *Landscape and Urban Planning*, 120, pp. 218-233.
- Li, Y., Westlund, H., Zheng, X., & Liu, Y.(2016), Bottom-up initiatives and revival in the face of rural decline: Case studies from China and Sweden. *Journal of Rural Studies*, 47, pp. 506-513.
- Li, Y., Weslund, H., & Liu, Y.(2019), Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world, *Journal of Rural Studies*, 68, pp.135-143.
- Listerborn, C.(2017), The flagship concept of the '4th urban environment', Branding and visioning in Malmö, Sweden, *Planning Theory & Practice*, 18, pp. 1-22.
- Lauf, S., Haase, D., & Kleinschmit, B.(2016). The effects of growth, shrinkage, population aging and preference shifts on urban development—A spatial scenario analysis of Berlin, Germany. *Land Use Policy*, 52, pp. 240-254.
- Martinez-Fernandez, C., Weyman, T., Fol, S., Audirac, I., Cunningham-Sabot, E., Wiechmann, T., & Yahagi, H.(2016). Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: From a global process to local policy responses. *Progress in planning*, 105, 1-48.
- OECD(2019), *Society at a Glance 2019*.
- Phillis, Y. A., Kouikoglou, V. S., & Verdugo, C.(2017), Urban sustainability assessment and ranking of cities, *Computers, Environment and Urban Systems*, 64, pp. 254-265.
- Papatheochari, T., & Coccossis, H.(2019), Development of a waterfront regeneration tool to support local decision making in the context of integrated coastal

zone management.

- Pang, M., Binder, C. R., & Golay, F.(2022), Urban sustainability assessment in Geneva: Relevance of the local neighbourhood unit, *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 49(6), pp. 1757-1774.
- Schubert, D.(2010), Waterfront revitalizations: from a local to a regional perspective in London, Barcelona, Rotterdam, and Hamburg, In *Transforming Urban Waterfronts* (pp. 90-114). Routledge.
- Siedentop, S., & Fina, S.(2010). Monitoring urban sprawl in Germany: towards a GIS-based measurement and assessment approach. *Journal of Land Use Science*, 5(2), pp. 73-104.
- Shmelev, S. E., & Shmeleva, I. A.(2018), Global urban sustainability assessment: A multidimensional approach, *Sustainable Development*, 26(6), pp. 904-920.
- Sun, J., Miao, J., Mu, H., Xu, J., & Zhai, N.(2022), Sustainable development in marine economy: Assessing carrying capacity of Shandong province in China. *Ocean & Coastal Management*, 216, 105981.
- Wang, K., & Immergluck, D.(2019), Housing vacancy and urban growth: Explaining changes in long-term vacancy after the US foreclosure crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34(2), pp. 511-532.
- Wang, Y., & Fukuda, H.(2019), Sustainable Urban Regeneration for Shrinking Cities: A Case from Japan, *Sustainability*, 11, 1505.
- Yang, Z.(2019), Sustainability of Urban Development with Population Decline in Different Policy Scenarios:A Case Study of Northeast China, *Sustainability*, 11, 22, 6642.

인터넷 자료

강릉시 보도자료(2022.4.26.), 강릉시 해양문화·관광경제도시 마스터플랜 수립용역 최종보고회 개최, <https://gn.go.kr/www/selectBbsNttView.do?key=277&bbsNo=23&nttNo=126330&searchCtgry=&searchCnd=all&searchKrwD=&pageIndex=4&integrDeptCode=>(검색일: 2023.4.21.)

강릉시 홈페이지, https://www.gn.go.kr/tour/prog/lodFesta/Festa/sub02_05/list.do(검색일: 2023.8.1.)

강릉시 홈페이지, <https://www.gn.go.kr/www/contents.do?key=1450>(검색일: 2023.4.21.)

강릉시 홈페이지, <https://www.gn.go.kr/www/contents.do?key=1273>(검색일: 2023.4.20.)

강릉시 홈페이지 https://www.gn.go.kr/tour/prog/lodFesta/Festa/sub02_05/list.do(검색일: 2023. 8. 1.)

강릉시 도시재생지원센터 홈페이지, <https://www.gursc.org/contents.asp?page=44>(검색일: 2023.4.20.)

강원도 보도자료(2022.6.8.), 지방소멸대응기금, 도내 16개 시군에 집중 투자한다, <https://state.gwd.go.kr/portal/briefing/pressRelease/oldpressRelease>(검색일: 2023.4.20.)

강원도민일보(2022.1.11.), 강원도, 12조원 규모 해상풍력 발전단지 조성 박차, <https://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=1107898>(검색일: 2023.4.20.)

경기일보(2022.7.18.), 시화호의 기적은 끝나지 않았다, <https://www.kyeonggi.com/article/20220718580203>(검색일: 2023.8.1.)

경남뉴스(2023.5.3.), 통영시 인구 문제 심각성 드러내, <https://www.gnnews24.kr/news/articleView.html?idxno=19641>(검색일: 2023.10.12.)

경남신문(2023.11.5.), 통영시, 지방소멸대응기금 사업에 2건 선정, <https://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1417677>(검색일: 2023.11.15.)

경남일보(2023.1.1.), KTX통영역 역세권 개발사업 '출발', <https://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=518697>(검색일: 2023.11.15.)

경북일보(2021.12.23.), 동해안 연안경제권 5만 달러 시대 연다... 경북도·해수부 정책협의회 개최, <https://www.kyongbuk.co.kr/news/articleView.html?idxno=2090313>(검색일: 2023.8.9.)

- 경향신문(2022.9.6.), 과거의 영광 어디로... 쪼그라든 내 고향 군산, <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/20220906150300>(검색일: 2023.10.13.)
- 괜찮아마을 홈페이지, <https://dontworryvillage.com/story>(검색일: 2023.8.1.)
- 국가통계포털, 행정구역(시군구)별 인구수, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04005N&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A_7&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do (검색일: 2023.4.6.)
- 국가통계포털, 시군구/성/연령(5세)별 주민등록연앙인구, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040M5&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A_7&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do (검색일: 2023.4.6.)
- 국가통계포털, 사업체노동실태현황, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?parentId=D.1&vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group (검색일: 2023.4.6.)
- 국가통계포털, 주민등록인구현황, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?parentId=D.1&vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group (검색일: 2023.4.6.)
- 국립해양문화재연구소 홈페이지, <https://www.seamuse.go.kr/introduce/history> (검색일: 2023.4.19.)
- 국토교통부 보도자료(2021.11.24.), 부산 센텀2지구, 도심융합특구 사업지구 선정, https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lmspage=1&id=95086240(검색일: 2023.10.18.)
- 국토교통부 보도자료(2023.2.10.), 살기 좋은 지방시대, 지자체와 함께하는 지역활력 타운 공모: 7개 부처 주거·일자리·문화사업 통합공모 착수, 전국 7곳 선정, https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lmspage=1&id=95087895(검색일: 2023.8.10.)
- 군산미래신문(2022.1.19.), 군산시 인구 4년 동안 1만명 줄었다, http://www.kmrnews.com/ynews/ynews_view.php?code=NS02&pid=68089&PHPSESSID=c1ee2ac3b05635284b51b1a50d1b3a5b(검색일: 2023.4.21.)
- 군산미래신문(2023.1.11.), 군산시, 미래전략산업 22개사와 8200억원 투자협약, ht

p://www.kmrnews.com/ynews/ynews_view.php?code=NS03&pid=72409
&PHPSESSID=6ed9e0f72be77a2344ab843e6d812a8d(검색일: 2023.4.23.)

군산시 홈페이지, <https://www.gunsan.go.kr/>(검색일: 2023.4.23.)

군산시 홈페이지, <https://www.gunsan.go.kr/main/m347>(검색일: 2023.4.21.)

군산시 홈페이지, 2021년 기준 사업체조사, <https://arts.gunsan.go.kr/main/m396/view/1302651?>(검색일: 2023.4.22.)

군산시 홈페이지, 제27회 통계연보 <https://www.gunsan.go.kr/main/m397/view/1431240?>(검색일: 2023.4.22.)

대한민국 정책브리핑(2023.9.14.), 4대 특구로 지방시대 본격화...중앙권한 과감히 지방으로 이전, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148920262>(검색일: 2023.10.10.)

도시재생종합정보체계, <https://www.city.go.kr/index.do>(검색일: 2023.2.24.)

도시재생종합정보체계, <https://www.city.go.kr/portal/notice/opensys/contents02/link.do>(검색일: 2023.8.10.)

도시재생종합정보체계, 국가도시재생기본방침, <https://www.city.go.kr/portal/notice/opensys/contents02/link.do>(검색일: 2023.4.22.)

도시재생종합정보체계, 도시쇠퇴현황(21.12월 기준), <https://www.city.go.kr/portal/notice/notice/view.do?nttId=8670>(검색일: 2023.8.20.)

도시재생종합정보체계, 도시재생 분석지표, <https://www.city.go.kr/portal/notice/opensys/contents02/link.do>(검색일: 2023.2.17., 2023.11.15.)

동아일보(2022.4.29.), '제조업 쇠퇴' 통영·군산, 청년인구 유출 가속 "소멸위험", <https://www.donga.com/news/Vote2016/article/all/20220429/113155717/1>
(검색일: 2023.8.3.)

리얼캐스트, 조선산업에 1400억 지원... 군산 지역경제 활성화 기대 쑥쑥, <https://www.rcast.co.kr/news/articleView.html?idxno=6939>(검색일: 2023.11.23.)

말뫼(Malmö) 홈페이지, <https://malmo.se/>(검색일: 2023.8.10.)

목포MBC뉴스(2021.5.24.), 코로나19 조선업도 위협, 확진자 잇따라 [목포MBC 뉴스 데스크], 유튜브, <https://www.youtube.com/watch?v=16Z8Qk4yztU>(검색일: 2023.10.12.)

- 목포마리나 홈페이지, <http://mokpo-marina.net/>(검색일: 2023.4.19.)
- 목포시 열린시장실 언론보도(2022.2.24.), 목포시, 일자리 창출 위해 산업구조 혁신 시동, https://www.mokpo.go.kr/mayor/activity/media_report?idx=494222&mode=view(검색일: 2023.4.20.)
- 목포시 열린시장실 언론보도(2023.1.13.), 목포근대역사문화공간, 윈도심 활력 높이는 지역으로 재탄생중, https://www.mokpo.go.kr/mayor/activity/media_report?idx=508136&page=2&mode=view(검색일: 2023.4.17.)
- 문화재청 국가문화유산포털, http://www.heritage.go.kr/heri/cul/culSelectDetail.do?VdkVgwKey=79,07180000,36&pageNo=1_1_2_0(검색일: 2023.4.17.)
- 부산항만공사 북항재개발사업 홈페이지, <https://www.busanpa.com/redevelopment/Main.do>(검색일: 2023.8.10.)
- 부산 해양신산업 오픈플랫폼, <http://bsnewocean.or.kr/>(검색일: 2023.10.10.)
- 산업통상자원부 보도자료(2023.2.27.), 산업부·중기부 2023년 제1차 지역경제위원회 공동개최, <https://www.motie.go.kr/kor/article/ATCLa3d66de4c/166861/view?mno=&pageIndex=1&categoryList=%5Bkr.go.motie.site.module.category.MecCategoryVo%40a546480%2C+kr.go.motie.site.module.category.MecCategoryVo%402a9214cc%5D&rowPageC=0&displayAuthor=&searchCategory=0&schClear=on&startDtD=&endDtD=&searchCondition=1&searchKeyword=%EC%A0%9C1%EC%B0%A8+%EC%A7%80%EC%97%AD%EA%B2%BD%EC%A0%9C%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C>(검색일: 2023.8.10.)
- 서울경제(2023.10.10.), 도심융합특구법 법안소위 통과…대전 선화동 ‘힐스테이트 선화 더와이즈’ 주목, <https://www.sedaily.com/NewsView/29VWLB27Y4>(검색일: 2023.10.10.)
- 서울경제TV(2020.11.12.), 시화호, 부정적 이미지 벗고 첨단·해양레저문화 도시로 재탄생, <https://www.sentv.co.kr/news/view/582702>(검색일: 2023.8.1.)
- 시사저널(2023.5.22.), 해양레저관광 거점 ‘시화MTV 거북섬’, 동(洞)으로 독립시킨다, <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=264002>(검색일: 2023.8.1.)
- 시흥시 홈페이지, <https://www.siheung.go.kr/economy/contents.do?mId=0303010000>(검색일: 2023.8.1.)

시흥신문(2022.12.9.), 관광 인프라 구축하게 될 해양레저관광거점 조성, <http://m.shnews.net/news/articleView.html?idxno=43149>(검색일: 2023.8.1.)

아주경제(2022.8.1.), 강원도, MZ세대가 찾는 신규 관광콘텐츠로 급부상, <https://www.ajunews.com/view/20220801104115906>(검색일: 2023.8.1.)

아주경제(2022.9.16.), 군산시, 군산맥아로 만든 수제맥주 도시브랜드로, <https://www.ajunews.com/view/20220916095501215>(검색일: 2023.11.23.)

월간중앙(2014.10.17.), 지역 패트를 | '오염과의 전쟁 20년' 안산 시화호의 변신 - 죽음의 호수가 철새 노니는 생명의 요람으로, <https://jmagazine.joins.com/monthly/view/303689>(검색일: 2023.10.10.)

위키강원, <https://wikigw.gwe.go.kr/wikiw/4>(검색일: 2023.11.20.)

유재득, 도시 패러다임의 변화에 따른 새로운 도시재생, 기술IN 홈페이지, <https://www.gisulin.kr/news/view.html?section=113&category=114&no=18737>(검색일: 2023.8.20.)

인천일보(2023.4.4.), 시흥시, 거북섬 상권 살리기 집중, <https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=1188485>(검색일: 2023.8.1.)

전북도민일보(2023.2.13.), 군산시 인구 증가 대책 마련에 부심, <http://www.domin.co.kr/1413915/>(검색일: 2023.4.23.)

전북일보(2023.3.16.), 군산시, 빈집 정비사업 보조금 대폭 인상, <https://www.jjan.kr/article/20230316580122>(검색일: 2023.4.23.)

전북일보(2023.1.24.), 군산시, 어촌신활력증진사업 공모사업 최종 선정, <https://www.jjan.kr/article/20230124580091>(검색일: 2023.4.23.)

전북일보(2022.10.17.), 군산지역 빈집 가구 수 매년 증가... 빈집 철거사업 20%도 채 진행되지 않아, <https://www.jjan.kr/article/20221017580066>(검색일: 2023.4.23.)

전북중앙(2023.4.18.), 군산시, 지방소멸 대응 '행복한 생태계 조성' 총력, <http://www.jjn.co.kr/news/articleView.html?idxno=935753>(검색일: 2023.4.23.)

중앙일보(2023.7.20.), 기온 오르면 성장률 내리막...세계경제 극한기후 리스크, <https://www.joongang.co.kr/article/25178707#home>(검색일: 2023.10.3.)

중앙일보(2023.6.1.), 1만명→190만명 폭발...파라솔만 있던 '양양의 보라카이' 기적, <https://www.joongang.co.kr/article/25166844#home>(검색일: 2023.8.10.)

통영시청 홈페이지, <https://www.tongyeong.go.kr/mayor/04976/05055/05070>

- eb(검색일: 2023.11.28.)
- 표준국어대사전, <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>(검색일: 2023.3.9.)
- 한국고용정보원, 지방소멸위험지수 원시자료(2023년), <https://www.keis.or.kr/user/bbs/main/123/3889/bbsDataView/58493.do?page=1&column=&search=&searchSDate=&searchEDate=&bbsDataCategory=>(검색일: 2023.8.20.)
- 한국관광 데이터랩, <https://datalab.visitkorea.or.kr/datalab/portal/loc/getAreaDataForm.do#>(검색일: 2023.4.17.)
- 한국관광 데이터랩, <https://datalab.visitkorea.or.kr/datalab/portal/main/getMainForm.do>(검색일: 2023.8.1.)
- 한국민족문화대백과사전, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0015742>(검색일: 2023.3.9.)
- 한국민족문화대백과사전, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0026295>(검색일: 2023.3.15.)
- 한국민족문화대백과사전, <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0001105>(검색일: 2023.4.20.)
- 한려투데이(2023.3.13.), [공약해부] 바다의 땅 통영, 바닷길 레저·관광·교통 활용인프라 언제쯤에?, https://www.hanryeotoday.com/news/articleView.html?id_xno=57795(검색일: 2023.11.28.)
- 해양수산부 공식블로그, 항만 4.0 시대, 우리나라 항만개발의 과거와 미래를 보다, <https://blog.naver.com/koreamof/222095469721>(검색일: 2023.4.17.)
- 해양수산부 보도자료(2022.12.26.), 해양수산 신산업 시장 30조원, 기업 2천개 육성 추진, <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=48424&searchDeptName=&menuSeq=971&searchEndDate=&searchEtc1=&searchEtc2=&searchEtc3=&searchEtc4=&searchEtc5=¤tPageNo=1&searchSelect=title&searchStartDate=&recordCountPerPage=&bbsSeq=10&searchValue=%ED%95%B4%EC%96%91%EC%88%98%EC%82%B0+%EC%8B%A0%EC%82%B0%EC%97%85>(검색일: 2023.8.9.)
- 해양수산부 보도자료(2022.12.5.), 한국의 센토사! 시흥 해양레저관광거점 착공, <http://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=48098&searchDeptName=&menuSeq=971&searchEndDate=&searchEtc1=&searchEtc2=&searchEtc3=>

hEtc3=&searchEtc4=&searchEtc5=¤tPageNo=1&searchSelect=title&searchStartDate=&recordCountPerPage=&bbsSeq=10&searchValue=%ED%95%B4%EC%96%91%EB%A0%88%EC%A0%80%EA%B4%80%EA%B4%91%EA%B1%B0%EC%A0%90(검색일: 2023.8.1.)

해양수산창업투자정보시스템, <https://www.kimst.re.kr/startup/ko/index.do>(검색일: 2023.8.10.)

환경공간정보서비스, 토지파복지도 분류코드 및 색상표준, <https://egis.me.go.kr/intro/land.do>(검색일: 2023.4.22.)

환경공간정보서비스, 토지파복지도, <https://egis.me.go.kr/map/map.do>(검색일: 2023.4.11.)

e-나라지표, 지방자치단체 재정자립도, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458(검색일: 2023.4.21.)

From A, <https://froma.co/articles/363>(검색일: 2023.8.10.)

NABIS 홈페이지, <https://www.nabis.go.kr/contentsDetailView.do?menucd=142&menuFlag=Y>(검색일: 2023.8.10.)

NBNews(2023.7.25.), 이윤석 전 의원, 목포 발전을 위해 정치적 위상 중요성 강조, <https://www.nbntv.kr/news/articleView.html?idxno=75042>(검색일: 2023.10.12.)

KOSIS, 해수욕장 이용, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=653&tblId=DT_65301_J000070(검색일: 2023. 4.21.)

법령 자료

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(법률 제19430호, 2023.6.9.)

도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령(대통령령 제33033호, 2022. 12. 6.)

연안관리법(법률 제19117호, 2022.12.27.)

인구감소지역 지원 특별법(법률 제19430호, 2023.6.9.)

지역 개발 및 지원에 관한 법률(법률 제19430호, 2023.6.9.)

지역 개발 및 지원에 관한 법률 시행령(대통령령 제33442호, 2023.5.2.)

지방자치법(법률 제19241호, 2023.3.21.)

부록

1. 선행연구

■ 선행연구 현황

〈표 부록-1〉 선행연구 현황(국내 20편, 해외 30편 검토)

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
1	·제목: 우리나라 중소도시의 쇠퇴유형 분석 ·연구자(연도): 박병호·김준용(2009) ·연구 목적: 도시 전체의 사회·경제적 지표를 활용한 중소도시의 복합 쇠퇴지수 산출, 시기별 및 인구규모별 쇠퇴 순위 비교분석, 도시 전체의 쇠퇴유형 파악	·쇠퇴 진단 평가지표 선정 ·복합쇠퇴지수의 산출 ·인자분석	·중소도시의 쇠퇴 진단 기법 ·중소도시의 쇠퇴비교(시기별 쇠퇴순위, 인구규모별 쇠퇴지역 판별 분석) ·복합쇠퇴지수의 변화에 따른 도시 구분
2	·제목: 도시쇠퇴 수준 및 특성 유형화 ·연구자(연도): 조진희·황희연·이동건(2010) ·연구 목적: 선행연구에서 제시된 다양한 쇠퇴지표를 분석하여 쇠퇴평가지표를 도출하고, 이를 활용하여 도시쇠퇴 평가모형 구축	·문헌조사(선행연구) ·도시쇠퇴 진단지표 선정 ·도시쇠퇴 진단모형 적용	·중소도시의 쇠퇴 진단 기법 ·중소도시의 쇠퇴비교(시기별 쇠퇴순위, 인구규모별 쇠퇴지역 판별 분석) ·복합쇠퇴지수의 변화에 따른 도시 구분
3	·제목: 중소도시 쇠퇴유형에 따른 재생과제 연구 ·연구자(연도): 조수희·조봉운(2008)	·문헌조사 ·요인 분석 및 판별 분석	·도시 쇠퇴 및 재생 개념 ·쇠퇴도시 유형화 ·중소도시 쇠퇴유형별 재생과제

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
	·연구 목적: 우리나라 중소도시들 중 쇠퇴도시를 유형화한 후 쇠퇴원인을 파악하여 재생과제 도출		
4	·제목: 쇠퇴지역의 유형에 따른 도시 재생사업의 평가 ·연구자(연도): 박소연·오덕성(2015) ·연구 목적: 쇠퇴지역에서 시행되고 있는 도시재생사업을 물리적, 경제적, 사회·문화적 측면의 도시재생 계획요소로 평가하여 도시재생사업이 적합하게 시행되는지 평가	·문헌조사 ·전문가 브레인스토밍 ·사례 분석	·도시재생 계획요소 도출 ·쇠퇴지역 현황 분석 ·쇠퇴유형별 도시재생사업 평가
5	·제목: 지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구 ·연구자(연도): 이왕건 외(2011) ·연구 목적: 인구 저성장, 고령화, 경제성장률 하락, 소득양극화와 같은 사회경제적 여건 변화를 적극 수용하기 위해, 기존 정비사업의 대안적 방식의 하나로서 해당 지역이 가진 다양한 고유자산을 적극적으로 활용하는 재생사업 방식 제시	·문헌자료 분석 ·통계자료 분석 ·사례지역별 지역자산 유형별 분포실태 분석 ·지역자산 지도 (Community Assets Map) 작성	·사회경제적 여건 변화와 지역자산 활용의 중요성 ·국내 지역자산 활용실태 ·외국의 지역자산 활용실태와 시사점 ·지역자산 활용을 위한 기본원칙 및 10단계 프로세스 구축
6	·제목: 부산 남산창고 이대로 둘 것인가?-산업유산 재활용을 통한 지역 재생 가능성 탐색 ·연구자(연도): 강동진(2008) ·연구 목적: 남산창고 재활용이 초량 지역 재생의 또 다른 출발점이 될 수 있다는 비전을 찾기 위한 연구	·문헌조사 ·선진사례(일본, 미국) 현장조사	·‘산업유산=지역자산’이라는 인식하에, 1900년대에 건설되어 부산 초량에 남아있는 ‘남산창고’를 사례로 항구산업도시 부산의 ‘역사적 기억장치’로 남길 수 있는 근거를 찾기 위한 기초 연구
7	·제목: 인구감소도시의 유형과 지리적 특성 분석 ·연구자(연도): 임석희(2018) ·연구 목적: 1995년 이후 세종시를 제외한 84개 전 도시를 대상으로 인구의 증가 추세와 인구지표에 의한 성장·쇠퇴유형을 고찰하고, 인구감소 원인과 관련한 인구감소도시의 특성 분석	·통계분석(인구증감패턴) ·도시유형별 인구특성, 지리적 분포, 산업적 특성을 상관관계, 표준 점수화 산점도, 지도화 등으로 분석	·도시인구감소 개념 정립 ·도시인구감소의 원인 ·도시인구감소의 실태와 유형 ·인구감소도시의 특성

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
8	·제목: 공폐가 분포 분석을 통한 도시 쇠퇴의 공간적 구조 연구: 광주광역시 주거 지역을 중심으로 ·연구자(연도): 김화환 외(2017) ·연구 목적: 공폐가 발생의 실제 위치와 분포 파악, 공폐가 밀집지역의 특징 유형화 및 문제해결 방안 모색	·지리정보시스템과 공간통계 기법 활용, 공간적 자기상관 관계 분석	·공폐가 발생의 공간적 분포 특성(행정동 단위)과 지역에 따른 공폐가 발생의 유형 분석
9	·제목: 구시가지 빈집 발생의 원인 및 특성에 관한 연구: 인천 남구 송의동 지역을 중심으로 ·연구자(연도): 전영미·김세훈(2016) ·연구 목적: 쇠퇴된 구시가지의 빈집 발생 원인 및 특성을 미시적으로 분석하고 도시설계적 함의 도출	·공간 현황 자료, 현장답사, 주민 심층 인터뷰	·인천 남구 송의동을 대상으로 빈집 분포 현황, 발생 원인 및 특성, 인과관계 파악
10	·제목: 빈집 발생 촉발요인과 근린환경 특성에 따른 대응방안 연구: 인천광역시 구도심을 사례로 ·연구자(연도): 이다예(2019) ·연구 목적: 인천 구도심의 빈집 발생 촉발요인을 분석하고 빈집 대응방안 모색	·희귀사건 로지스틱 회귀 모형 구축, 현장조사, 주민 인터뷰	·인천시 구도심 단독주택 빈집을 대상으로 빈집 발생 촉발요인 분석, 빈집 발생 변화 파악, 사례 구역 조사를 통해 빈집 대응방안 모색
11	·제목: 광역시의 도시쇠퇴 특성 및 변화 양상에 관한 연구 ·연구자(연도): 오윤경(2021) ·연구 목적: 광역시를 중심으로 쇠퇴 현상 및 변화를 진단하는 것을 목표로 지표 선정하고, 복합쇠퇴지수 산출, 과거 대비 현재 해당 지역의 쇠퇴의 정도가 어떻게 변화되어 가고 있는지 살펴보기 위해 2010년도와 2019년의 시점을 비교·분석을 통해 쇠퇴의 특성을 도출	·지표 선정, 복합쇠퇴지수 산출	·6대 광역시를 대상으로 쇠퇴 현상 및 변화 진단, 2010년과 2019년을 비교하여 쇠퇴특성 도출
12	·제목: 2020 지역발전지수 ·연구자(연도): 송미령 외(2021)	·문헌연구 ·통계분석	·2020년 지역발전지수 분석 ·지역발전지수 시계열 분석

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
	·연구 목적: 지역의 삶의 질 여건 및 발전 정도, 잠재역량을 지역별로 진단하고 정책의 근거로 활용	·전문가 조사 등	(2009-2020) ·지역발전 특별지수: 지역재생잠재력 지수 분석
13	·제목: 도시지역 내 산업단지 쇠퇴가 도시쇠퇴에 미치는 영향 분석 ·연구자(연도): 한지혜·남진(2020) ·연구 목적: 산업단지의 복합쇠퇴지수(MDI)를 활용하여 산업단지 쇠퇴 평가 및 도시 전체지역에 미치는 영향 분석	·문헌연구 ·통계분석(교차분석, 차이분석, 영향분석) 등	·산업단지 쇠퇴개념 도출 ·산업단지 쇠퇴와 지역경제의 관계 분석 ·복합쇠퇴지수를 통한 쇠퇴산업단지의 식별 및 특성 분석 ·산업단지의 쇠퇴와 도시지역의 영향관계 분석
14	·제목: 농촌지역의 다측면적 도시쇠퇴 결정요인이 지역축체에 미치는 영향인식 분석: 도시와 농촌지역 주민의 인식차이 비교를 중심으로 ·연구자(연도): 백성우(2020) ·연구 목적: 농촌지역의 도시쇠퇴 결정요인 분석 및 도농 간 주민 인식 차이 분석을 통한 농촌지역축제 경쟁력 강화 방안 마련	·문헌연구 ·현장조사 ·주민 설문조사 ·통계분석(요인 분석, 집단 차이분석, 영향분석) 등	·농촌지역의 다측면적 도시쇠퇴 요인 분석 ·사회적 자본 관점의 농촌지역 고찰 ·쇠퇴 요인별 집단 간 차이분석 ·쇠퇴 요인별 거주지에 미치는 영향관계 분석
15	·제목: 인구변화와 도시쇠퇴의 지역 불균형: 저출산과 지방소멸 문제에 대한 시사점 ·연구자(연도): 구양미(2021) ·연구 목적: 지역의 인구감소와 불균형에 대하여 진단하고 저출산과 지방소멸 문제에 대한 시사점 도출	·문헌연구 ·통계분석 등	·인구변화의 지역 불균형 연구 고찰 ·지역별 인구변화 분석 ·수도권과 지방의 인구변화 불균형 분석 ·생애주기 주요 사건의 지역 간 격차분석
16	·제목: 빅데이터를 활용한 쇠퇴도시 주거지역 진단평가 및 사업유형 개발 ·연구자(연도): 전남대학교 산학협력단(2018) ·연구 목적: 도시주거지역의 미래 환경변화 예측과 진단과 지속가능한 사업유형 개발	·문헌조사 ·지수분석 ·공간분석 ·등급화 시뮬레이션	·휴대폰 이용자 기반 공간빅데이터 활용 쇠퇴도시 주거지역 진단지표 및 평가도구를 개발 ·지표 표준화·AHP·쌍대비교법 활용 주거지역 진단평가 시뮬레이션 수행 ·복합쇠퇴지수 공간분포 기반 지역별 특성 분석 ·격자단위 도시쇠퇴 측정 고도화
17	·제목: 지속가능한 도시를 위한 스마트 축소 모형 연구(II) ·연구자(연도): 신지영 외(2021)	·문헌조사 ·공간정보 구축 ·통계모형	·지속가능한 스마트 축소도시 개념 정립 ·도시축소 진단을 위해 MLRM 모델 기반 빈집·유휴지 발생 예측

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
	·연구 목적: 쇠퇴도시 대상 지속가능한 스마트 축소도시로의 방향 정립 및 이를 실현하기 위한 정책방안 제시	(MLRM) ·공간그래프모형(Conefor)	·빈집 활용방안 도출을 위한 생태네트워크 분석(Conefor), 재난·안전대비 기후취약성 분석 ·예측 및 분석 결과 기반 스마트 축소도시를 위한 정책 비전 및 전략 제시
18	·제목: 여촌지역 사회경제변화 장기추적 조사체계 연구 ·연구자(연도): 박상우 외(2021) ·연구 목적: 여촌지구 장기추적 조사체계 구축과 사회문제 진단 및 해결책 모색	·문헌조사 ·현장조사 ·지표모니터링 ·전문가 자문	·어촌지역 사회경제 및 관련 기초통계 현황 파악 ·기초통계 기반 읍면동 단위 어촌지역 사회경제변화 진단 ·어촌지역 활용 가능한 장기추적 모니터링 체계 제시 ·시범지역 대상 어촌사회·경제 변화분석
19	·제목: 지역 관광지 쇠퇴원인 진단 및 활성화 방안 연구 ·연구자(연도): 이순자 외(2020) ·연구 목적: 국내 지역관광지의 쇠퇴 원인 탐색과 원인 제거 및 완화를 통한 관광지 기능 회복 및 매력 확보 방안 모색	·문헌조사 ·현장조사 및 인터뷰 ·전문가 자문	·유사지표 검토를 통한 관광지 쇠퇴진단지표 설정 ·관광진흥법에 의해 지정된 관광지 대상 쇠퇴 관광지 진단 후 단계·유형 구분 ·세부 관광지 선정 후 쇠퇴원인 및 재생계획요건 심층 분석 ·관광지 쇠퇴원인 유형에 따른 활성화 정책제언
20	·제목: GIS 공간통계기법을 활용한 도시쇠퇴 특성 분석 ·연구자(연도): 장문현(2016) ·연구 목적: 공간통계기법을 활용한 도시쇠퇴 현황 분석 및 특성요인 분석	·문헌조사 ·지수분석 ·공간분석(분포, LISA, Getis Ord G)	·법적 기준인 도시재생 활성화 지역 지정 세부기준을 지표로 쇠퇴도시 현황 분석 ·공간군집 분석인 LISA, Getis Ord G 등을 활용해 쇠퇴지역의 밀집 및 분포를 파악 ·쇠퇴한 지역을 대상으로 공간적·물리적 특성을 도출하고 개선방안 제언
21	·제목: Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world ·연구자(연도): Li et al.(2019) ·연구 목적: 쇠퇴 농촌지역과 비쇠퇴 농촌지역에 대한 비교 분석을 통하여 농촌지역의 쇠퇴를 제한하는 내·외부 요인 도출	·문헌연구	·농촌지역의 발전과정 고찰 ·쇠퇴 농촌지역과 비쇠퇴 농촌지역의 요인 고찰 ·지속가능한 농촌 공동체 특징 분석

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
22	·제목: Urban Decline and Revitalization Project in Izmir-Tire Historical City Center ·연구자(연도): Egercioglu, Yakici, & Ertan(2016) ·연구 목적: 튀르키예 이즈미르 시내를 대상으로 도시쇠퇴 대응의 일환인 도시재생 프로젝트를 진단 및 평가	·문헌연구 ·사례 분석 등	·쇠퇴도시 개발 유형 고찰 ·이즈미르 지역 분석
23	·제목: Bottom-up initiatives and revival in the face of rural decline: Case studies from China and Sweden ·연구자(연도): Li et al.(2016) ·연구 목적: 중국의 Xiaoguan 마을과 스웨덴의 Åre 마을 사례를 바탕으로 농촌쇠퇴 재활성화 요인 분석	·문헌연구 ·사례 분석	·농촌쇠퇴와 부흥에 대한 이론적 검토 ·중국과 스웨덴 마을의 농촌 부흥을 위한 보텀업(bottom-up) 방식의 정책 이니셔티브 요인 분석
24	·제목: Sustainability of Urban Development with Population Decline in Different Policy Scenarios: A Case Study of Northeast China ·연구자(연도): Yang(2019) ·연구 목적: 시스템다이나믹스를 기반으로 한 중국 동북부 지역의 인구 감소에 대응하는 정책 시나리오 개발	·문헌연구 ·사례 분석 ·시스템다이나믹스 활용 인과관계 분석 ·시나리오 분석 등	·도시축소와 지속가능한 개발에 대한 개념 고찰 ·도시의 지속가능성에 대한 인과관계 분석 ·정책 시나리오 도출
25	·제목: Sustainability for Shrinking Cities ·연구자(연도): Herrmann et al.(2016) ·연구 목적: 도시축소 과정을 평가하기 위해 도시 모델링의 기회와 한계 분석	·문헌조사 ·도시 모델링(ABM) 분석	·도시 모델링 개념의 필요성을 설명하기 위해 새로운 축소과정의 전문성 조사 ·도시축소 모델에 접근하기 위한 변수와 원형 모델 구조 제시
26	·제목: Housing vacancy and urban form: Explaining changes in vacancy after the U.S. foreclosure crisis	·문헌조사 ·공간분석(Getis Ord G)	·도시성장 및 쇠퇴 지표로 건물의 공실 현황을 살펴보고 영향요인을 도출함 ·부동산 건물정보 기반 건물 공실 분포·군집 현황 분석

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
	·연구자(연도): Wang et al.(2019) ·연구 목적: 도시의 공실 현황과 도시 성장의 관계 분석 및 영향요인 도출	·통계모형 (OLS, Spatial Regression Model)	·OLS 및 공간회귀모형 기반 도시쇠퇴 요인 도출
27	·제목: Sustainable development in marine economy: Assessing carrying capacity of Shandong province in China ·연구자(연도): Sun et al.(2022) ·연구 목적: 지역의 지속가능한 발전을 위한 해양경제 능력 평가	·지수분석 ·다중의사결정 방법(TOPSIS) 분석	·중국 산둥성의 해양산업·생태 관리역량 변화 수준 평가 ·PSR 기반 자연, 경제, 환경 및 자원을 고려한 해양생태 수용력 프레임워크 구축 ·2008-2017년 자료와 AHP 기반 TOPSIS 평가방법을 활용
28	·제목: Urban sustainability assessment in Geneva ·연구자(연도): Pang et al.(2022) ·연구 목적: 도시의 물리적 형태 및 연결성에 따른 근린의 지속가능성 평가	·문헌조사 ·공간분석(점 근성) ·계량경제모형	·제네바에 위치한 도시 내 근린(neighborhood)의 지속가능성 평가 ·근린의 물리적 형태, 기반시설의 보유, 인접지역과의 접근성 등을 바탕으로 지속가능성 평가 ·계량경제모형을 통해 근린별 유형 분류
29	·제목: Global urban sustainability assessment: A multidimensional approach ·연구자(연도): Shemelev et al.(2018) ·연구 목적: 다차원 접근법을 통한 글로벌 도시 지속가능성 평가	·통계모형 (OLS) ·다기준접근법	·기후변화 및 환경적 차원에서 글로벌 도시들의 지속가능성 평가 ·오염물질 배출량, 시민건강, 자원 등의 지표를 선정 ·선정된 지표를 대상으로 동일한 가중치 부여 후 도시의 지속가능성을 다차원적으로 검토
30	·제목: Urban sustainability assessment and ranking of cities ·연구자(연도): Phillis et al.(2017) ·연구 목적: 도시의 지속가능성을 평가하고 개선하기 위한 체계적 방안 마련	·문헌조사 ·SAFE모형	·자연환경과 개인생활 지표를 활용해 도시의 지속가능성을 평가 ·이산형 자료와 연속형 자료의 통합이 가능한 SAFE(Sustainable Assessment by Fuzzy Evaluation) 모형 활용 ·선진국 및 개발도상국 간의 차이 및 개선방안 제시

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
31	·제목: Shrinking cities in Australia, Japan, Europe and the USA: From a global process to local policy responses ·연구자(연도): Martínez-Fernandez et al.(2016) ·연구 목적: 호주, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 미국을 대상으로 도시축소 현상에 대한 정책대응 분석	·인구 통계분석 ·국가별 축소 유형 및 유발 요인 분석	·호주, 일본, 독일, 영국, 프랑스, 미국의 도시축소 현상 발생 원인 분석 ·국가별 도시축소 현상 대응 정책 분석 및 시사점 도출
32	·제목: Large-scale Urban Regeneration and Sustainability: Reflections on the "barriers" Typology ·연구자(연도): Rossa et al.(2005) ·연구 목적: 도시재생의 지속가능성 달성에 한계로 작용하는 요인들의 분석 및 대응방향 모색	·설문조사 ·인터뷰 데이터	·도시재생의 지속가능성 달성에 대한 한계 유형 구분 ·지속가능한 개발이 제공하는 잠재적인 가능성을 기반으로 기술적인 장벽을 넘어서 조력자 역할을 할 수 있는 재생 방식 필요
33	·제목: Culture-led urban regeneration policies in the Ibero-American space ·연구자(연도): Rodríguez Morató & Zarlenga(2018) ·연구 목적: 도시재생을 지원하는 문화정책 전략 검토	·Ibero-American 재생 사례의 유형학적 분석	·Ibero-American 사례 분석을 통해 도시재생현상의 특수성 도출 및 글로벌 비전 제시
34	·제목: Sustainable Urban Regeneration for Shrinking Cities: A Case from Japan ·연구자(연도): Wang & Fukuda(2019) ·연구 목적: 축소된 도시를 위한 지속 가능한 도시재생 사례 분석	·GIS 분석을 통한 사례연구 ·도시 디자인 사례연구와 관련된 주요 분석 요인으로 인구감소, 도시 토지 사용 혼합, 공공 시설 배치 등 활용	·고령화 사회를 위해 구성된 GIS 디자인 설계 접근 방식 탐구 ·고령화 사회의 도시재생에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 축소도시에서도 적용 가능

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
35	·제목: Decision Support Systems for Evaluating Urban Regeneration ·연구자(연도): Bottero, Mondini & Oppio(2016) ·연구 목적: 도시재생 평가를 위한 의사결정 지원 시스템	·대안적 도시 시나리오 분석 ·도시 인프라의 재정 타당성 평가	·도시계획과 재생 과정의 맥락에서 의사결정 지원시스템에 초점을 맞추고 있음 ·도시재생에서 발생할 수 있는 다양한 유형의 의사결정 문제를 제시하고 평가도구가 제시하는 대안에 대한 논의
36	·제목: European Cities Characterization as Basis towards the Replication of a Smart and Sustainable Urban Regeneration Model ·연구자(연도): García-Fuentes et al.(2017) ·연구 목적: 지속가능한 도시 변화를 해결하기 위해 잠재적인 특성과 불리한 조건을 식별할 수 있는 유럽 중형 도시의 특성화를 위해 REMOURBAN 프로젝트에서 구현된 방법론을 설명하는 것이 목표	·프로젝트에서 식별된 각 응용 프로그램 영역에 대해 적절한지 지표 세트 선택 ·동질적 특성을 가진 도시를 클러스터링하기 위한 통계적 방법 활용 ·18개국 41개 유럽 도시에 적용	·지속가능한 도시재생 모델의 전반적인 접근 방식을 설명하고 이 모델의 복제를 위한 기반으로 유럽 도시를 특성화하는데 적용된 방법론이 본 연구의 핵심
37	·제목: Application of GIS with Typology in Urban Regeneration Process ·연구자(연도): Tsai(2016) ·연구 목적: 기존 건물 환경과 관련하여 도시재생 또는 지속가능한 도시 개발사업을 위한 유형모델의 틀을 구축하는 것이 목적임	·연구 대상의 도시조건에 적합한 유형 모형구조를 확립하기 위해 문헌검토 수행 ·도시환경 내에서 건축적 특징을 설명하기 위해 건물 환경 특징의 주요 유형 분류 ·GIS 분석	·기존 건축법규와 함께 정부가 제시하는 도시설계 정책에 따라 건축규제와 지역사회의 궁극적인 도시 개발 비전에 기반한 지침을 수립할 수 있음

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
38	·제목: Development of a waterfront regeneration tool to support local decision making in the context of integrated coastal zone management ·연구자(연도): Papatheochari & Coccossis(2019) ·연구 목적: 연안도시 간의 비교분석 기회를 제공하고 ICZM의 맥락에서 연안 재생을 위한 우선순위 개입 분야 목록 제공	·다중기준분석을 기반으로 하는 의사결정 도구(ENCoRe) 개발 ·연안개발을 위한 우선순위를 위한 조치 측면에서 지역 이해관계자 인식 조사 수행	·연안도시화로 인한 개발 압력 증가로 인해 연안 생태계 보호의 중요성을 고려하여 인간 활동 간의 상호작용을 해결하기 위한 통합 접근 방식 필요 ·연안지역관리의 통합적 접근 및 도시 환경의 지속가능한 개발과 관련하여 유럽, 지중해 및 국가 차원에서 많은 정책이 추진되고 있음
39	·제목: Assessing social impacts in urban waterfront regeneration ·연구자(연도): Sairinen & Kumpulainen(2006) ·연구 목적: 도시 수변 재생의 사회적 영향 분석하는 것이 목적임	·도시수변계획에서 사회적 영향의 네 가지 차원인 자원 및 정체성, 접근 및 활동, 수변 경험에 대한 내용 분석	·헬싱키의 재생계획은 이미 계획 단계에서 사회적 측면을 충분히 고려하고 있음 ·접근, 활동, 수변 경험과 관련한 사례는 사회적 영향의 명확한 맥락 의존적 변화를 제공
40	·제목: Pathways to a resilient future: A review of policy agendas and governance practices in shrinking cities ·연구자(연도): Eraydin & Özatağan(2021) ·연구 목적: 축소되는 도시의 정책 의제 및 거버넌스 관행 검토	·문헌조사	·주요 과제 및 정책 의제 검토 ·도시의 회복력을 고려한 축소도시의 기존 정책 및 정책 결정에 대한 평가
41	·제목: Where does the coast sprawl the most? Trajectories of residential development and sprawl in coastal North Carolina, 1971-2000 ·연구자(연도): Crawford(2007) ·연구 목적: 연안지역의 스프롤 현상 분석	·필지 및 세무 데이터와 GIS 분석	·주거지 확장 패턴을 파악하고, 30년간의 노스캐롤라이나주 뉴 하노버 카운티의 무분별한 스프롤 메트릭(sprawl metrics)에 대한 궤적을 분석
42	·제목: The prevalence of prosperous shrinking cities	·1980년-2010년 센서	·(1) 미국의 도시 수축의 범위와 지리에 대한 최신 분석을 제시, (2) 수축의 다

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
	·연구자(연도): Hartt(2019) ·연구 목적: 변영하는 축소도시의 위치와 경제적 변영에 영향을 미치는 요인 파악	스 장소 데이터 분석, 다변량 회귀 분석	양성을 제시, (3) 수축의 정도가 경제 쇠퇴를 증폭시킨다는 개념에 이의를 제기 (4) 축소도시의 변영 가능성 탐색
43	·제목: How cities shrink: Complex pathways to population decline ·연구자(연도): Hartt(2018) ·연구 목적: (1) 변수 간의 수많은 복잡한 시계열 관계 분석하고 나타내는 방법 개발, (2) 도시 수축에 기여하는 프로세스의 순서와 영향을 결정	·시계열 분석, 상호상관 네트워크 분석, 네트워크 시각화 접근 방식	·2개의 쇠퇴도시에서 인구통계, 이주, 경제, 인공환경과정의 공동진화에 대해 분석하여 도시축소의 역동적인 과정에 대한 이해를 증진
44	·제목: The effects of growth, shrinkage, population aging and preference shifts on urban development: A spatial scenario analysis of Berlin, Germany ·연구자(연도): Lauf, Haase, & Kleinschmit(2016) ·연구 목적: 새로운 방법과 접근 방식인 시나리오 기반 시뮬레이션 결과 제시	·LUC 모델 및 시나리오	·인구 고령화, 성장, 축소, 재도시화와 같은 과정이 토지이용과 도시 형태에 불분명한 결과를 가져오는 유럽 도시의 다양한 도시 개발 동향을 관찰
45	·제목: Monitoring urban sprawl in Germany: towards a GIS-based measurement and assessment approach ·연구자(연도): Siedentop & Fina(2010) ·연구 목적: 특정 스프롤 유형의 정량적 파생과 도시 스프롤의 측정 및 평가를 위한 지표 기반 프레임워크를 제시	·GIS 분석, 다중 기준 프레임워크	·도시 확산의 세 가지 특정 영향 차원(밀도, 패턴 및 표면)을 참조하는 지표를 소개하고 독일 전체 영토에 대한 단일 지표 및 집계 지도(독일의 도시스프롤 지도)를 제시
46	·제목: Vacancy in shrinking downtowns: a comparative study of Québec, Ontario, and New England	·GIS 분석, 통계분석과 직접 관찰	·캐나다 퀘벡의 3개 도시 시내 지역의 도시쇠퇴 과정의 차이가 국가적 또는 역사적 맥락에 따라 다름을 검증

구분	선행연구 현황		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
	·연구자(연도): Hollander et al.(2018) ·연구 목적: 쇠퇴가 상업 중심지와 도심에 어떤 영향을 미치는지 알기 위해 도심지 쇠퇴의 물리적 패턴을 조사		
47	·제목: A social-ecological assessment of vacant lots in New York City ·연구자(연도): Kremer, Hamstead, & McPhearson(2013) ·연구 목적: 공터 이용, 생태적 특성 및 공터가 위치한 이웃의 사회적 특성을 평가	·ArcGIS와 Google Earth를 통한 육안 조사	·뉴욕시 각 자치구의 공터 5%에 대한 육안 조사를 시행하여 토지피복 및 실제 사용 데이터 수집. 뉴욕시 공터의 구성, 용도 및 이웃 맥락에 대한 통찰력을 제공
48	·제목: Can a city successfully shrink? Evidence from survey data on neighborhood quality ·연구자(연도): Hollander(2011) ·연구 목적: 이웃의 질에 대한 인식조사를 통한 삶의 질 파악하여 축소도시의 가능성 탐색	·설문조사	·미국 38개 도시의 설문조사 데이터를 조사하여 이웃의 질에 대한 인식 측면에서 축소되는 도시들 사이에서 높은 수준의 이질성을 보여줌. 이웃의 질에 대한 주민들의 인식은 크게 다르며 높은 평균 품질 점수는 성장하는 도시만의 영역이 아님을 보여줌
49	·제목: Addressing the vacant and abandoned property problem ·연구자(연도): Accordino & Johnson(2000) ·연구 목적: 도시의 빈집과 공터의 문제점에 대한 공무원들의 인식조사	·설문조사, 전화 인터뷰	·미국 200개 중심 도시의 공무원들을 대상으로 한 설문조사와 그중 일부를 대상으로 한 후속 인터뷰를 통해 빈집과 공터의 문제점에 대한 인식을 조사. 문제해결을 위해 공격적인 법 집행, 세금 압류, 수용권 및 외관 개선 등을 시행 중이나 어려움을 겪고 있음
50	·제목: Urban shrinkage and socio-spatial disparities: are the remedies worse than the disease? ·연구자(연도): Fol(2012) ·연구 목적: 도시 수축의 사회 공간적 영향을 조사	·사례연구	·프랑스의 사례연구를 통해 축소도시에서 현재 실행되고 있는 재생 전략의 사회적 자원과 사회 공간적 파편화의 위험을 분석

자료: 저자 작성

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	자율운항선박 운항을 위한 해상교통관제 대응방안 연구	박상원
02	인공지능(AI)을 활용한 무역규범의 해양수산분야 영향 분석 연구	임병호
03	공급망 안정화를 위한 항만의 대응방안 연구	이나영
04	연안재해 정보 활용 개선 방안 연구	김찬웅
05	항만의 생활물류 기능 활성화 방안 연구	최석우
06	마을여장 이용·관리 개선방안 연구	마창모
07	해양생태계 복원정책 개선방안 연구 - 사회·생태복원 중심으로 -	최석문
08	주민행태기반 해양정책 수용성 제고 설계 방안 연구	이슬기
09	항만연관산업 고도화 방안 연구	김세원
10	탄소배출권 거래제가 해운선사에 미치는 영향 분석 연구	조아현
11	물류 연계 효율화를 위한 스마트항만 구축방안 연구 - 항만물류 데이터 공유 플랫폼을 중심으로 -	서정용
12	어업분야 중대재해처벌법 대응방안 연구	고동훈
13	수산물의 디지털 수출 활성화 방안 연구	이상건
14	항만개발사업의 정책영향평가 연구	이수영
15	해운산업의 미래 변화 예측과 국내 대응 전략 연구	이호춘
16	어선현대화 촉진을 위한 금융제도 개선방안 연구	엄선희
17	연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구	강창우
18	해양범죄 실태 진단을 통한 대응체계 개선방안 연구	민영훈
19	민간기업의 해양환경분야 ESG 활성화 방안 연구	김지윤
20	식량안보를 고려한 수산물 수급관리 방안 연구	허수진
21	지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구	이호림
22	해운산업 고도화를 위한 선박투자 활성화 방안 연구	김한나
23	글로벌 공급망 리스크 대응 물류망 최적화 방안 연구 : 한국·북미 물류공급망 중심	이성우

2022년

01	선박투자 가치평가 및 위험관리 모형 연구	박성화
02	항만 컨테이너 반출입 예약시스템 가격결정 모형 연구	서정용
03	연안재해 대응을 위한 그린인프라 구축방안 연구	정치호
04	탄소중립이 해양수산업에 미치는 경제적 영향분석 연구	권장한
05	수산물 안전성 관리체계 개선방안 연구	조현주
06	준해양사고 통보제도 개선방안 연구	박상원
07	MZ세대 소비트렌드를 반영한 해양관광 추진방안 연구	최일선
08	연근해 어종별 어획쿼터제도 도입방안 연구	심성현
09	행위자기반 해양공간계획 시뮬레이션 개발 연구	조성진
10	항만분야 탄소중립 관리체계 개선방안 연구	안승현
11	탄소중립 시대 양식산업 대응전략 연구 - 육상 어류양식을 중심으로 -	마창모
12	수산물식품산업의 탄소중립 대응방안 연구 - 가공업을 중심으로 -	김지연
13	해양환경보건정책 도입방안 연구	박수진
14	포스트 코로나 시대의 컨테이너 해운산업 대응방안 연구 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -	최건우
15	항만분야 공공갈등 관리방안 연구	김세원
16	글로벌 가치사슬 변화와 국제물류 분야 대응방안 연구 - 전기자동차 산업을 중심으로 -	권보배
17	항만개발제도 개선방안 연구	이수영
18	클러스터 혁신을 통한 선박관리업 발전방안 연구	허성례
19	수입수산물 예방적 관리체계 도입방안 연구 - IUU 수산물을 중심으로 -	안지은
20	양식수산물 유통 빅데이터 구축방안 연구	이기영
21	글로벌 혁신성장을 위한 신남방·신북방 정책 연구 - 신남방 지역 ICT산업 가치사슬 변화에 따른 물류 공급사슬 대응방안	최나영환

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	양식어업 비과세 합리화 방안 연구	이정필
02	북한해양레저관광도시 개념정립 및 추진방안에 관한 연구	최일선
03	항만기술산업 육성을 위한 법제도 마련 연구	안승현
04	블루푸드테크 전문기관의 도입 필요성에 대한 연구	이동림
05	지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구	이혜영
06	양식장 내 어류 복지 기준 마련을 위한 연구	오서연
07	해양플라스틱 재활용산업 공급사슬 기반 조성 연구	이윤정
08	중소·중견 물류기업의 ESG경영 가이드라인 구축 연구	이재호
09	신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구	김보경
10	해수욕장 이용객 집계·관리체계 개선방안 연구	이정아
11	유엔 플라스틱 협약의 주요쟁점 분석 및 대응방향 연구	박수진
12	어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구	문지원
13	어선의 친환경에너지 전환방안 연구	고동훈

Ⅰ 2022년

01	항만의 탄소중립 이행·관리 표준안 연구	안용성
02	매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안	윤성순
03	글로벌 공급망 리스크별 영향분석 및 대응방안 연구 - 에너지·곡물을 중심으로	조지성
04	대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안	윤인주
05	남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안 연구	박예나
06	해양바이오산업 육성을 위한 해양생명자원법 정비 방안 연구	좌미라
07	우리나라 수산종자 관리체계 개선방안 연구	조현주
08	2050 신해양강국 미래비전 수립 연구	김민수

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	해양수산업 조기경보지수 개발 - 컨테이너 해운시장을 중심으로	권장한
02	AIS 기반 글로벌 선박 배기가스 배출량 분석 연구(II) - 우리나라 주요 항만을 중심으로	강무홍
03	우리나라 수산식품 소비 활성화 방안 마련 연구	한기욱
04	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(II) - 유류, 철재, 모래, 목재, 양곡을 중심으로	이화섭
05	대기행렬모형을 활용한 선박대기비용 절감 편익 산정 연구	조아현
06	항만개발사업 정책효과 세부항목별 효과산정 방법 연구	이종필
07	해양 지속가능성 평가체계 구축 연구	최희정
08	국내 해운기업의 ESG 경영 확산 방안 연구	황진희
09	해운 경기순환 분석 및 예측 연구	황수진
10	수산물 공급 안정을 위한 수입수산물 전략품목 관리 방안 연구	박혜진
11	항만산업 여성인력 확대방안 연구	이지원
12	선사공동행위의 규제 및 행동 변화에 따른 영향 분석과 정책방안 연구	류희영

2022년

01	건화물선 시장 비용분석을 통한 해운시장 위험관리지표체계 구축	류희영
02	해상운임 예측모형 고도화 연구(Ⅰ)	황수진
03	IMO 시장기반조치 도입이 국내 해운기업에 미치는 영향	김하나
04	연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구	황재희
05	CGE 기반 국제통상환경 변화의 해양수산부문 파급효과 분석	임병호
06	글로벌 수산부문 이머징 이슈 분석 모델 개발 연구	한기욱
07	양식 수산물 종장기 수급전망모형 구축 연구 - 굴을 중심으로 -	김철현
08	Network DEA를 이용한 물류기업 경쟁력 비교 분석 연구	황선일
09	해양수산 사업체 성과 및 효율성 분석 연구	김주현
10	베이지안 방법을 이용한 양식 명게 단수 추정방안 연구	천성훈
11	수입수산물과 국산 간의 대체관계 분석 연구 - 활·신선냉장품을 중심으로 -	박해진
12	국내 컨테이너 해운기업의 디지털 전환 활성화 방안 연구	전서연
13	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅰ) - 자동차, 석탄, 고철, 시멘트를 중심으로 -	최석우
14	해양수산 분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구(Ⅱ)	김찬호
15	항만개발사업의 정책효과 적용방안 연구	이종필
16	국가 해양전략 기본구상 연구	정현욱
17	선박대기시간 예측모형 개발을 위한 방법론 연구	조아현
18	안전항만 구축을 위한 비용 산정 및 지원체계 마련을 위한 연구	최상균

기본연구 2023-17

연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구

인쇄 2024년 1월 29일

발행 2024년 1월 31일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주 소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 캡스앤디 컴퍼니 (051-911-9890)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원

연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구

A Study on the Decline of Coastal Cities and Countermeasures

 **한국해양수산개발원**
KOREA MARITIME INSTITUTE

49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26 (동삼동)
TEL. 051-797-4800 FAX. 051-797-4810

값 15,000원
93300

9 791168 661790
ISBN 979-11-6866-179-0