지방 중소도시 원도심의 쇠퇴와 예측 그리고 대응방안

- 목포시 사례를 중심으로 -

Study on Estimation and Measures of Declining Old Downtown in Local City

- Foucsing on Old Downtown in Mokpo City -

김 병 섭 (한국종합경제연구원 선임연구원 - 주저자)
박 성 현 (국립목포대학교 도서문화연구원 연구위원 - 교신저자)

Abstract

Byoung-Sub Kim / Sung-Hyun Park

The major point of today's Urban Policy is the urban regeneration. 「Special Act on Promotion of and Support for Urban Regeneration」 was enacted in 2013 and The Urban Renewal Projects has been started mainly by 13 bellwether regions and 33 general regions since 2014. The tendency of urban regeneration has been maintained and increased its importance as the new government introduces 'Urban Regeneration New Deal'. The 19th and 20th National Assembly already proposed rescissions of 「Housing Site Development Promotion Act」, enacted in 1980's and led new urban development. Ministry of Land Infrastructure, and Transport also avoids the new large-scale residential development. However, Mokpo city, the case region of the study, announced to implement a residental development in opposition to the recent flows.

Because of this, this study tries to find the following questions and prepare countermeasures. Firstly, Urban Regeneration is primarily discussed from a declining old downtown phenomenon. Why does it happen? Second. if we find out the cause of the declining phenomenon, can we come up with proper countermeasures? Considered the case of Mokpo city, the new government's announced policy and explanation from Ministry of Land Infrastructure, and Transport, the ostensible reasons can be suggested for the movement of population, commercial area and administrative agency caused by developing the new town near the boundary of the old city. Then, why had the country been working hard on developing the new town? And what is the reason for Mokpo city to push hard on constructing the new town? This study has looked closely the case of Mokpo city for above questions and further discussed the counterplan for taking care of Mokpo citizen.

주 제 어: 도시재생, 택지개발, 원도심, 목포시

Keywords: Urban Regeneration, Housing Site Development, Old Downtown, Mokpo city

I. 문제 제기

현재 우리 도시정책의 가장 큰 화두는 도시재생이다. 올해 새로 출범한 문재인 정부의 대선 공약에는 “외곽에만 새 집을 지을 것이 아니라 구도심(원도심)을 살려야 합니다. 삶의 질이 높아지는 생활밀착형 도시로 만들어야 합니다.”라고 언급되어 있어 신도시 개발을 지양하고 원도심을 재생시키는 것이 중앙정부의 중요 정책으로 자리매김할 것을 예측할 수 있다. 문재인 정부는 ‘도시재생 뉴딜사업’이라 명명한 정책공약에서 매년 10조원 이상의 공적재원을 투입하여 매년 100개 지역을 재생시키겠다고 국민과 약속하였다.[1][2]

기존 시가지 외곽에 대규모 신도시를 조성하는 것에 대한 반대 흐름은 문재인 정부 출범 전부터 우리나라 도시정책의 중요한 정책으로 자리를 잡기 시작하였다. 1980년에 제정되어 우리나라 신도시 개발을 이끌어왔던 「택지개발촉진법 폐지안」이 19대 국회와 20대 국회에서 발의된 바 있으며,[3] 국토교통부도 대규모 신규 택지개발을 지양하는 모습을 보이고 있는 것이다.

국토교통부(2014)는 「택지개발촉진법」 폐지의 필요성으로 첫째, 공공택지 공급 과다로 장래 여유 공급물량 다량 발생, 둘째, 공공택지 공급 과다로 인한 부작용 발생[4], 셋째, 개발사업의 패러다임 변화를 제시하였다. 국토교통부가 「택지개발촉진법」 폐지의 필요성의 하나로 제시한 ‘개발사업의 패러다임 변화’는 과연 무엇인가? 국토교통부는 “주택보급률, 공공택지 공급 과다와 이로 인한 부작용 등을 종합적으로 고려할 때 과거 개발사업이 주택공급을 목적으로 도시외곽에서 대규모 수용방식으로 이루어졌다면, 앞으로는 도시지역에서 수요자 맞춤형의 중소규모 개발로 변화할 필요가 있다.”고 개발사업의 패러다임 변화를 설명하였다(국토교통부, 2014). 즉, 박근혜 정부를 거쳐 문재인 정부에 들어서면서 기존 시가지 외곽에 대규모로 개발사업을 하여 원도심을 침체시키는 개발을 지양하고, 원도심을 개선하여 도시를 활력 있게 만드는 방안이 우리나라의 중요한 도시정책으로 자리 잡고 있다는 것이다.

본 연구의 사례지역인 목포시는 최근에 이런 흐름과는 반대되는 임성지구 개발을 한국토지주택공사를 통해 실시하겠다고 발표하였다(연합뉴스, 2017.4.11.). 임성지구는 사업부지가 목포시 삼향동, 옥암동과 무안군 삼향읍 임성리 일대에 위치해 있어 목포시 관내에서는 마지막 남은 대규모 개발 가능지역이다. 이 지역에는 임성리역이 위치해 있어 향후 임성지구의 개발에 따라 KTX 호남선의 종점역으로도 변경될 소지가 있어 개발사업자에게는 매력적인 사업부지이다. 임성지구도 주택단지와 상업시설이 들어서는 기존과 같은 개발이 주를 이룰 것으로 예상되는바, 문제는 임성지구가 개발되면 인구의 상당수를 목포시의 기존 시가지 거주인구로 채워야

---

1) 문재인 공식 블로그. http://blog.naver.com/moonjaein2

2) 2017년 9월말 ‘도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인’을 확정 발표한 후, 12월 14일 제9차 도시재생특별위원회를 열어 도시재생 뉴딜 시범사업지 68곳을 발표하였다.

3) 「택지개발촉진법 폐지법률안」이 강석호 의원(새누리당)에 의해 2014년 10월 29일에 대표 발의되었다. 그리고 2016년 9월 29일에 이우현 의원(자유한국당)에 의해 다시 대표 발의되었다.

4) 사업성 부족 등으로 택지개발지구의 해제 또는 취소가 증가하였다.

한다는데 있다. 전라남도의 인구가 190만 명 이하로 감소되고 있는 상황에서 특단의 인구유입 유인이 없다면, 목포시의 기존시가지는 공동화되는 사태에 직면하게 될 것이다. 거주 인구의 이동뿐만 아니라 상권의 이동도 예측되는바 목포시의 원도심 뿐만 아니라, 현재 상권의 중심지인 하당신도시의 타격도 예상된다.

그렇다면 우리나라에서 도시재생이 논의되는 근본적인 배경인 원도심의 쇠퇴는 왜 발생하는 것인가? 이 원인을 알 수 있다면 처방도 가능하지 않을까? 목포시 사례나 문재인 정부의 정책공약, 그리고 국토교통부의 설명을 참고해 보면, 기존 시가지 외곽에 대규모로 신도시를 개발하여 인구와 상권, 그리고 행정기관이 이동한 것이 표면적인 원인으로 제시될 수 있을 것이다. 그러면 왜 지난시기 동안 우리나라에서는 신도시 개발에 열정적이었던 것인가? 그리고 목포시는 왜 지금도 신도시 개발에 열을 올리는 것인가? 본 연구에서는 우리나라 지방 중소도시의 원도심 쇠퇴의 원인으로 지적되고 있는 신도시 개발이 그 동안 어떠한 맥락에서 이루어질 수 있었는지를 Smith(1996)의 이론을 토대로 규명해 보고, 목포시를 대상으로 하여 원도심 쇠퇴[5]를 분석하고자 한다. 아울러 신도시 개발에 따른 추가적인 원도심 쇠퇴를 예측해 보고, 추가 쇠퇴를 줄이기 위한 대안적인 신도시 개발을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 우리나라에서 원도심 쇠퇴는 왜 발생하는가?

사실 우리나라에서 벌어지고 있는 원도심 쇠퇴는 서구의 원도심 쇠퇴와 넓게 보면 자본의 흐름 속에서 설명이 가능하므로 같은 맥락이지만, 구체적으로 살펴보면 분명한 차이가 있다. 서구의 원도심 쇠퇴는 제조업의 붕괴가 가장 큰 원인이다. 제조업이 붕괴되자 실업률이 치솟고, 인구도 감소하고, 지방정부의 수입도 줄게 된 것이다. 우리나라에서도 이런 현상이 몇몇 도시에서 목격되고 있지만, 대부분의 도시가 직면한 원도심 쇠퇴의 가장 큰 원인은 기존 시가지 외곽에 대규모로 개발사업이 이루어진데 있다(김혜천, 2003: 82~83).

김광중(2010)은 정부의 도시재생 연구개발사업의 일환으로 수행된 '전국 도시쇠퇴 실태조사' 결과를 종합하여 우리나라 원도심 쇠퇴의 원인으로 산업구조 및 거시적 경제여건 변화, 지역산업 및 고용기반의 붕괴 및 이전, 보유자원의 고갈 및 경제성 상실, 교외화, 공공정책 및 규제, 형성 초기부터의 부실개발, 환경수준의 상대적 낙후, 교통망 발달 등 8가지를 제시하였다. 김광중(2010)은 전국 84개 도시를 방문하여 조사하였는데, 교외화, 즉 외곽 신도시 개발에 따른 원도심의 쇠퇴는 도시의 규모와 상관없이 보편적으로 나타나고 있는 현상임을 지적하였다. 특히, 대부분의 도시에서 중앙정부와 지방정부가 직접적으로 외곽 신도시 개발을 주도하였음을 지적

---

5) 본 연구는 원도심 쇠퇴분석을 위하여 기존연구와 달리 공간의 구분과 쇠퇴지표 분석에 있어 차별성을 두었다.

하였다. 결국 우리나라에서 원도심의 쇠퇴는 중앙정부 또는 지방정부가 주도한 신도시 개발이 핵심 원인이다. 그렇다면, 왜 중앙정부나 지방정부나 신도시를 개발하여 왔는지에 대한 명쾌한 설명이 있어야 한다.

기존 시가지 외곽에 대규모로 신도시가 건설되어 발생하고 있는 원도심 쇠퇴에 대해 도시생태학은 원인을 제대로 규명하지 못하고 있다. 김혜천(2003)은 도심공동화 현상을 "도시의 자연적인 성장과정에서 발생하는 도심기능의 쇠퇴" 현상과 "국가 또는 도시정부의 도시정책, 즉 신시가지(또는 신도심) 개발정책의 결과로부터 초래되는 도심기능의 공동화" 현상으로 구분하여 전자는 도시생태학으로 설명이 가능하지만 후자는 도시정책의 결과라고 규정하고 있다.

아울러 도시생태학에서는 원도심 쇠퇴를 설명하는데 있어 현상과 원인을 동어 반복적으로 사용하기도 한다. 예를 들어, 원도심 쇠퇴를 상주인구의 감소로 규정하면서, 원도심 쇠퇴의 원인을 상주인구의 감소에서 찾는 행태가 목격된다(김병섭·서순탁, 2008: 216~217).

본 연구에서 도시생태학은 원도심 쇠퇴의 현상을 기술하는 데는 유용하나 그 원인을 규명하는 데는 한계를 지니고 있다고 판단하여 정치경제학적 접근을 통해 원도심 쇠퇴를 규명하고자 한다. 정치경제학은 도시가 궁극적으로 자본주의 생산관계에 의존하고 있다고 전제한 후 도시에서 벌어지는 현상을 분석한다. 정치경제학은 비록 도시 공간의 변화를 추동하는 행위자(actor)와 지역의 제반조건(local conditions)에 대한 고려를 충분히 하지 않는다는 비판을 받고 있지만, 도시공간의 변화를 일정한 틀을 통해 파악할 수 있도록 해 준다는 점에서 매우 유용한 이론이다. 정치경제학은 원도심 쇠퇴를 이윤율(profit rates)을 통해 설명한다. 지난시기 동안 우리나라에서 신도시 개발이 잘 이루어질 수 있었던 원인으로 여러 가지가 제시될 수 있겠지만, 핵심 원인은 기존 시가지의 외곽에 대규모로 개발하는 것이 원도심을 재개발하거나 원도심에서 여러 활동을 통하여 수익을 창출하는 것보다 높은 이윤율(profit rates)을 기대할 수 있었다는 데에 있다.

Smith(1996)는 자본의 투자가 이윤율에 따라 결정되고, 이에 따라 원도심의 쇠퇴, 도시 외곽의 개발, 그리고 젠트리피케이션(gentrification)으로 이어지는 일련의 과정을 다음과 같이 설명하였다. 자본은 높은 이윤이 보장되었던 원도심이 자본들 간의 경쟁으로 인해 이윤율이 저하되면, 도시외곽으로 이동하여 투자하게 된다. 자본이 도시외곽에 투자되면 원도심은 쇠퇴하게 되고, 도시외곽은 개발되어 활기를 띄게 된다. 이런 과정이 지속되면 원도심은 지대 격차(rent-gap)가 유발되고 자본은 다시 원도심에 투자되어 젠트리피케이션[6]을 추동시키게 된다(김병섭·서순탁, 2008: 219~227).

Smith(1996)의 이론을 간단하게 설명하면, 도시외곽을 개발하는 것이 원도심을 재개발하는

---

6) 젠트리피케이션(gentrification)은 서민이 거주하던 낙후지역이 재개발을 통해 중상류층 주거지 및 상업지구로 탈바꿈하는 현상을 의미한다. 젠트리피케이션이 이루어지면 현지에 거주하고 있었던 저소득층과 소규모 상인들이 임대료 상승을 감당할 수 없어 이주해야 하는 일이 발생한다(박진빈. 2009: 334-335). 젠트리피케이션은 문재인 정부가 추진하는 도시재생과는 거리가 있는 것으로 판단된다. 이명박 정부가 추진한 뉴타운 사업이 이에 해당한다고 할 수 있다.

것보다 높은 이윤율이 기대되면 도시외곽에 자본이 투자되고, 이때 원도심은 쇠퇴하게 된다는 것이다. 그리고 원도심이 많이 쇠퇴하여 지대가 대거 하락하여 재개발을 해도 높은 이윤율이 기대되면 자본이 원도심에 투자된다는 것이다. 이런 일련의 과정에서 원도심에서 거주하거나 생계활동을 하는 저소득층과 영세상인들이 피해를 보게 되는 문제가 발생한다는 것이다. 즉, 신도시가 개발되면 상권 이동으로 인한 피해가 발생하고, 젠트리피케이션이 발생하면 원도심의 임대료 상승을 버틸 수 없어 다른 지역으로 이주해야 하는 문제가 발생한다.

Smith(1996)의 이론은 우리나라의 신도시 개발에 많은 함의를 제공해 준다. 우리나라에서 많은 신도시 개발을 가능케 한 「택지개발촉진법」이 제정된 데에는 기존 시가지 주변에 저렴한 토지를 손쉽게 수용하여 개발하면 막대한 이익을 얻을 수 있다(손정목, 2003: 267~289)는 것이 중요한 요인으로 작용하였다.[7] 그런데 지금 이 「택지개발촉진법」이 폐지되려 한다. 이는 신도시 개발로 인한 이윤율이 대폭 감소하였음을 짐작할 수 있게 해준다. 국토교통부(2014)의 설명에서도 사업성 부족 등으로 택지개발지구의 해제 또는 취소 증가가 「택지개발촉진법」 폐지의 필요성 중에 하나로 제시되어 있다.[8] 그러면 지금은 원도심에 대한 재개발이 진행될 시점인가?

Smith(1996)가 우려하는 젠트리피케이션이 최근에 우리나라에서도 종종 목격되기도 한다. 그러나 아직 그 시점이 본격적으로 다가온 것은 아닌 듯하다. 대규모 재개발이라 할 수 있는 뉴타운 사업이 멈추었고, 2009년에 용산참사를 불러온 용산 역세권 개발사업도 멈추었다. 아직 사업타당성이 없다는 반증이다. 젠트리피케이션이 발생하려면 원도심이 더 쇠퇴하던가 아니면 재개발 시에 획기적인 이윤 창출 방안이 마련되어야 할 것이다.

위에서 논의된 바를 바탕으로 목포시에서 임성지구 개발을 추진하는 원인을 고민해 볼 필요가 있다. 기존 시가지 외곽에 대규모 개발이 지양되고 있는 중앙정부의 정책방향에 반하면서까지 목포시가 신도시 개발에 열을 올리는 이유는 무엇인가?

Smith(1996)의 논의를 적용해 본다면 임성지구는 우리나라의 다른 지역과 달리 아직도 신도시 개발을 통해 높은 이윤율을 확보할 수 있다고 여겨지는 지역이다. 즉, 지금도 신도시 개발에

---

7) 손정목(2003)이 기록한 바에 따르면 다음과 같은 사항이 있다. “한국토지개발공사법이 제정되고 그에 따라 토지개발공사, 약칭 토개공이 설립되어 출범한 것은 1979년 3월 27일이었다. ...(중략)... 토개공이 처음으로 한 일은 40개 시 주변에 당장에 개발할 수 있는 택지예정지가 얼마나 있는가를 조사하는 것이었다. ...(중략)... 1,797개 지구 3억 3,092만 7천㎡(약 1억 평)의 땅을 찾을 수 있었다. 즉 약 1억평에 달하는 택지전환 가능 토지가 도시계획상 자연녹지 또는 생산녹지(절대농지) 등의 이름으로 매우 값싼 상태로 남아 있다는 것을 알게 된 것이다. ...(중략)... 문제는 그 땅들을 일시에 확보하여 즉시에 개발하는 방법이었다. ...(중략)... 나중에 택지개발촉진법이라고 불리게 될 획기적인 성격의 법률 초안이 마련되었다. 그것은 사유재산권 보호라는 개념과는 거리가 먼 ‘대량토지의 약탈적 점거방식’이었다. ...(중략)... 한국토지개발공사, 대한주택공사는 택지개발촉진법에 의한 땅장사 집장사로 천문학적 액수의 돈을 벌었다. ...(중략)... 한 예로 토지개발공사의 경우 1981년의 자산총액은 1,320억 원이었다. 그런데 택지개발촉진법 시행 이후로 자산총액은 천장 모르게 늘어나서 1985년에 1조 1,150억 원, 1990년에 4조 4,700억 원, 1994년에 8조 4,378억 원이었고 아마도 지금쯤 10조 원을 훨씬 넘었을 것이다. 20년간 100배나 커졌다는 계산이 나온다(손정목. 2003: 267-288).

8) 사업성이 떨어진 것은 출산율 감소에 따른 인구정체와 함께 주택보급률 증가도 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

대한 사업성이 있다고 판단되는 것이다. 임성지구는 토지가 저렴한데다가 임성리역을 KTX 호남선의 종점역으로 유도한다면 충분히 사업성이 있으리라 판단할 수 있을 것이다. 임성지구를 개발하려는 한국토지주택공사는 국토교통부 산하 공기업으로 임성리역을 KTX 호남선의 종점역으로 변경시키는데 유리한 조건을 지니고 있음은 분명하다.

이에 더해 목포시의 정책을 결정하는 주요 행위자(actor)가 신도시 개발을 원한다는 점도 고려되어야 할 것이다.[9] 우리나라 지방정치는 일반적으로 시장독주체제, 선거정치와 정치적 기회주의, 성장정치와 소비정치, 귀속주의 정치라는 특징을 보이고 있다(박종민 외, 1999: 133~137). 이를 목포시에 대입해 보면, 목포시의 핵심 행위자는 목포시장이며 도시성장을 추구할 개연성이 높음을 알 수 있다. 실제 목포시는 목포시장의 주도하에 임성지구 개발사업에 참여할 사업자를 찾기 위해 노력을 경주해 왔다.

목포시는 임성지구 개발사업의 사업자로 당초 중흥건설 컨소시엄을 선정하였다. 그러나 컨소시엄에 참여한 KB투자증권 측이 보상비와 농지전용 등을 위한 대출금 1861억 원 가운데 중흥건설의 부도 등으로 협약이 해제될 경우 90%인 1675억 원 대한 '보증 책임'을 목포시에 요구하자 우선협상 대상자 자격을 취소하였다(머니S, 2017.3.20.). 임성지구는 2018년 10월 21일까지 전라남도에 실시계획인가신청을 하지 못하면 도시개발구역지정이 해제된다. 목포시는 이를 막기 위해 노력을 경주하였고 그 결과 2017년 4월에 한국토지주택공사가 최종 사업자로 선정되었다.

도시성장으로 가장 많이 추진되는 것이 대규모 신도시 개발을 통한 인구의 유입이다. 산업단지유치, 기업유치, 국책사업유치 등도 추진되나 현재 목포시에서는 이러한 유치가 쉽지 않거나 이미 유치된 경우도 있다. 결국 남은 것은 신도시 개발인데 목포시 이외의 지역에서 인구의 유입이 용이치 않을 것이다. 목포시도 이를 잘 알고 있으며 대신에 임성지구 개발을 통해 인구의 유출 방지를 기대하고 있다(연합뉴스, 2017.4.11.). 인접한 무안군의 오룡지구와 망월지구가 개발되면 인구가 유출될 것이 예상되니 임성지구를 개발하여 맞불을 놓겠다는 것이다. 그런데 인구의 유입이 어려운 상태에서 임성지구가 주택단지와 상업시설 위주로 개발이 이루어지면 제로섬 게임(zero-sum game)이 되어 목포시와 무안군 모두 막대한 피해를 입게 될 것이다.

Ⅲ. 사례지역 원도심의 쇠퇴 분석 및 예측

1. 목포시 원도심 쇠퇴 분석

목포시는 1897년 10월 1일 목포항의 개항과 더불어 발달된 근대도시로 1932년에 인구가 6만 명이 넘어 당시에는 전국 6대 도시의 하나이자 무역항으로 각광을 받았다. 해방 이후에는

9) 지방 수준에서 주요 행위자의 범주에 속하는 행위자는 보통 국가(國家)에 시장(市長), 관료기구, 시의회, 시장(市場)에 기업이익, 토지이익, 그리고 시민사회(市民社會)에 사회단체, 주민 등으로 구성된다.

무역항을 중심으로 급격한 도시화를 이루어 1977년에 인구가 20만 명을 넘는 도시로 성장하였다. 목포시는 1914년에 개통된 호남선의 종점이자 국도1호선(목포-신의주)과 국도2호선(목포-부산)의 시점으로 해안과 내륙을 잇는 교통의 요지로 번성하기 시작하였고, 이후 국토의 서남단에서 주변 내륙의 농촌지역과 다도해를 연결하는 결절점으로 지역성장의 거점으로 역할을 수행하였다. 그러나 인구 규모가 1980년대 이후 지금까지 23만 명에서 25만 명 사이를 오르내리고 있어 지속적으로 정체를 보이고 있다(목포시, 2006: 13~16).

목포시의 원도심 쇠퇴에 대해 알아보기 위해서는 우선 목포시의 권역을 구분하여 원도심을 명확히 규정해야 한다. 노경운(2009: 32)은 목포시를 원도심, 중간시가지, 신도심으로 구분하고, 원도심에 해당하는 행정동으로 목원동, 만호동, 유달동, 죽교동, 대성동 등 5개 동을, 그리고 중간시가지에 해당하는 행정동으로 용당1동, 용당2동, 연동, 산정동, 연산동, 원산동, 동명동, 삼학동, 삼향동, 북항동, 용해동, 이로동, 상동 등 13개 동을 제시한 바 있다. 아울러 신도심에 해당하는 행정동으로 하당동, 신흥동, 옥암동, 부흥동 등 4개 동을 제시하였다.

본 연구에서는 기본적으로는 노경운(2009)의 권역 구분을 준용하였으나, 삼향동은 현재 남악신도시 임성지구의 부지로 공론화되고 있어 신도심 지역으로 분류하였다. 그리고 신도심을 크게 하당신도시와 남악신도시로 구분하였고, 남악신도시를 5개 지구로 상세히 구분하였다. 남악신도시는 무안군에 속하는 권역도 있지만 목포시의 공간변화와 관련이 높으므로 목포시 권역 구분에 함께 표시하였다. 아울러 현재 옥암동 일부 지역이 하당신도시에 포함되나 통계자료 수집의 편의상 옥암동은 남악신도시 임성지구로 구분하였다.[10)]

〈표 1〉 목포시 권역 구분

권역			행정동
원도심			목원동, 만호동, 유달동, 죽교동, 대성동
중간시가지			용당1동, 용당2동, 연동, 산정동, 연산동, 원산동, 동명동, 삼학동, 북항동, 용해동, 이로동, 상동
신도심	하당신도시		하당동, 신흥동, 부흥동
	남악 신도시	옥암지구	부주동
		남악지구	무안군 삼향읍 남악리
		오룡지구	무안군 일로읍 망월리, 죽산리
		임성지구	삼향동, 옥암동 / 무안군 삼향읍 임성리
		망월지구	무안군 일로읍 망월리, 죽산리, 청호리

출처 : 노경윤. 2009: 32. 일부 수정

본 연구에서는 이전의 목포시 연구와 달리 신도심을 상세하게 구분하였는데, 그 이유로는 하당신도시 건설이후, 남악신도시의 지구별 개발에 따라 원도심, 중간시가지, 하당신도시에 미

10) 권역 구분을 행정동으로 정확히 구분하기는 어렵다. 그러나 통계자료를 수집하려면 행정동을 기준으로 구분해야 한다. 본고에서는 행정동 자료를 통해 전체적인 흐름을 파악하는데 주력하기로 한다.

치는 영향을 자세히 파악하기 위함이다.

하당신도시는 1999년에 택지개발이 완료되었고, 2003년에 주거용지와 상업용지의 분양이 종료되었다. 남악신도시는 2005년에 전라남도청이 무안군 삼향읍 남악리로 이전하면서 계획된 신도시로, 본래 개발계획이 수립되어 있었던 목포시 옥암지구를 편입하여 확대된 신도시이다. 남악신도시는 총 5개 지구로 구성되어 있는데, 옥암지구와 남악지구는 현재 조성이 완료되었다. 오룡지구는 전남개발공사를 통해 총 3단계로 진행되고 있는데 2021년에 준공될 예정이다. 남악신도시에서 옥암지구만 목포시 관할이며 남악지구, 오룡지구, 망월지구는 무안군 관할이다. 임성지구는 목포시와 무안군 관내를 포괄하고 있다. 목포시가 최근에 한국토지주택공사 통해 개발을 하겠다는 임성지구는 목포시 관내 삼향동과 옥암동이며, 무안군 관내는 전남개발공사가 개발을 유보한 상태이다.

원도심의 쇠퇴를 파악하는 지표로는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 제시된 인구 감소, 총 사업체 수의 감소, 노후 주택의 증가 등이 흔히 사용된다.[11] 동 법 제정 이전이지만 김자경(2009), 노경운(2009), 노기창(2010), 차성룡(2010) 등의 연구를 통해 이미 목포의 원도심 쇠퇴에 관한 연구가 어느 정도 진행된 바 있다. 이 연구들에서는 인구 추이, 인구 고령화, 학원 현황, 주택공가 현황, 건축허가 현황, 기반시설의 노후화 등을 통해 원도심 쇠퇴를 기술하였다. 본 연구에서는 최근 10년간 목포시의 원도심, 중간시가지, 신도심의 인구 추이, 숙박 및 음식점업 추이, 도매 및 소매업 추이를 살펴봄으로써 최근의 권역별 쇠퇴 및 활성화 상태를 살펴보았다. 사업체 중에 숙박 및 음식점업과 도매 및 소매업만을 살펴본 것은[12] 제조업이 번성하지 않은 목포시의 현실을 고려한데 따른 것이다.

목포시 전체 인구는 24만 명 수준에서 정체를 보이다가 2013년부터 소폭 감소하기 시작하였다. 2017년 4월 현재 236,293명으로 23만 명대로 감소하였다. 무안군 관내인 남악지구로의 이동이 지속적으로 이루어지고, 오룡지구의 분양이 곧 시작될 것으로 예측되므로 인구의 감소는 지속적으로 발생할 것으로 보인다. 인구가 감소하는 가운데 원도심 인구가 2006년에 37,427명에서 2015년에 27,369명으로 26.9% 대폭 감소하였고, 중간시가지 인구도 2006년에 139,884명

---

11) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」(대통령령 제26844호, 2015.12.31., 타법개정) 제17조에는 도시재생활성화지역 지정의 세부 기준으로 다음과 같이 제시되어 있다.
1. 인구가 현저히 감소하는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역
   가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역
   나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
2. 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생되는 지역: 다음 각 목의 어느 하나 이상에 해당하는 지역
   가. 최근 10년간 「통계법」 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국사업체총조사 결과에 따른 총 사업체 수가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역
   나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역
3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역: 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

12) 본 연구에서는 기존 연구와 달리 목포시의 주요 사업체인 숙박 및 음식점업과 도매 및 소매업의 추이를 권역별로 살펴보았다는 점에서 의의가 있다.

에서 2015년에 129,117명으로 7.7% 감소하였다. 주목해야할 점은 신도심 인구도 2014년에 85,249명을 정점으로 하여 감소하기 시작하였다는 것이다. 이는 하당신도시 인구가 2011년에 55,167명을 정점으로 하여 감소한데 따른 것으로 무안군 관내 남악지구로의 이동에 따른 것으로 추정된다. 하당신도시 인구도 지속적으로 감소할 것으로 예측된다.

〈표 2〉 목포시 인구 추이

(단위 : 명)

권역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
목포시 전체	242,755	244,801	247,620	246,364	247,442	246,994	247,215	243,171	241,744	241,213
원도심	37,427	36,155	35,108	32,901	32,252	31,457	30,732	29,384	28,293	27,369
중간시가지	139,884	137,684	136,357	135,066	134,821	133,828	132,902	129,951	128,202	129,117
신도심	65,444	70,962	76,155	78,397	80,369	81,709	83,581	83,836	85,249	84,727
하당신도시	46,670	52,582	54,531	54,344	54,412	55,167	46,017	45,098	43,446	42,643
남악신도시	18,774	18,380	21,624	24,053	25,957	26,542	37,564	38,738	41,803	42,084
옥암지구	-	-	-	-	-	-	18,729	20,856	24,050	24,719
임성지구	18,774	18,380	21,624	24,053	25,957	26,542	18,835	17,882	17,753	17,365

주 : 옥암지구 인구 추이는 임성지구인 옥암동에서 부주동이 분리된 2012년부터 집계됨. 임성지구는 아직 개발이 되지 않아 하당신도시에 포함되어 있는 옥암동 일부 지역의 인구 추이가 주로 반영됨 . 임성지구 인구 추이는 목포시 관내만 집계함

출처 : 목포시. 각 년도 통계연보(2007-2016년)

반면, 인접한 무안군의 인구는 지속적으로 증가하고 있다. 2006년에 62,357명에서 2015년에 82,236명으로 31.9% 대폭 증가하였다. 그러나 인구의 증가는 남악지구가 있는 삼향읍에서만 지속적으로 이루어지고 있을 뿐(343.0% 증가), 무안읍은 2012년을 정점으로 하여 감소하고 있고, 일로읍과 6개 면 지역은 지속적으로 감소하고 있다. 일로읍은 추후 오룡지구의 분양에 따라 인구가 증가할 것으로 예측된다.

〈표 3〉 무안군 인구 추이

(단위 : 명)

권역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
무안군 전체	62,357	64,484	66,598	72,417	74,475	75,718	75,741	79,367	81,696	82,236
무안읍	11,502	11,408	10,912	10,779	10,759	11,340	11,513	11,419	11,279	11,175
일로읍	8,877	8,632	8,430	8,237	8,024	7,979	7,808	7,569	7,376	7,197
삼향읍	8,321	11,587	15,409	22,357	25,020	26,423	27,279	32,004	35,385	36,866
6개 면 지역	33,657	32,857	31,847	31,044	30,672	29,976	29,141	28,375	27,656	26,998

주 : 삼향면이 2011년에 삼향읍으로 승격됨

출처 : 무안군. 각 년도 통계연보(2007-2016년)

목포시 전체 숙박 및 음식점업은 4,000개소 수준으로 최근에 소폭 증가하는 모습을 보이고

있다. 원도심 숙박 및 음식점업은 2006년에 916개소에서 2013년에 713개소로 감소하였다가 2015년에 748개소로 소폭 증가하였다. 중간시가지 숙박 및 음식점업은 2006년에 1,932개소에서 2012년에 1,694개소로 감소하였다가 2015년에 1,780개소로 소폭 증가하였다. 주목해야할 점은 신도심 숙박 및 음식점업 증가세가 최근 들어 주춤하며, 특히 하당신도시 숙박 및 음식점업은 2014년에 1,489개소를 정점으로 감소하기 시작하였다는 것이다. 목포시에서 숙박 및 음식점업은 옥암지구만 지속적인 증가를 보이고 있다.

〈표 4〉 목포시 숙박 및 음식점업 추이

(단위 : 개소)

권역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
목포시 전체	4,197	4,024	3,996	4,001	4,044	4,122	4,099	4,245	4,315	4,301
원도심	916	850	793	776	736	723	721	713	753	748
중간시가지	1,932	1,812	1,769	1,706	1,707	1,717	1,694	1,754	1,770	1,780
신도심	1,623	1,558	1,689	1,890	1,949	2,105	2,189	2,290	2,320	2,319
하당신도시	1,213	1,229	1,292	1,340	1,402	1,460	1,408	1,481	1,489	1,479
남악신도시	410	329	397	550	547	645	781	809	831	840
옥암지구	-	-	-	-	-	-	357	408	432	450
임성지구	410	329	397	550	547	645	424	401	399	390

주 : 옥암지구 숙박 및 음식점업 추이는 임성지구인 옥암동에서 부주동이 분리된 2012년부터 집계됨. 임성지구는 아직 개발이 되지 않아 하당신도시에 포함되어 있는 옥암동 일부 지역의 숙박 및 음식점업 추이가 주로 반영됨. 임성지구 숙박 및 음식점업 추이는 목포시 관내만 집계함

출처 : 목포시. 각 년도 통계연보(2007-2016년)

목포시 전체 숙박 및 음식점업 종사자는 10,000명 수준에서 소폭 증감을 거듭하고 있다. 원도심 숙박 및 음식점업 종사자는 2006년에 1,994명에서 2015년에 1,672명으로 16.1% 감소하였고, 중간시가지 숙박 및 음식점업 종사자도 2006년에 4,086명에서 2015년에 3,703명으로 9.4% 감소하였다. 주목해야할 점은 신도심 숙박 및 음식점업 종사자 증가세가 최근 들어 주춤하며, 특히 하당신도시 숙박 및 음식점업 종사자는 2013년에 4,744명을 정점으로 감소하기 시작하였다는 것이다. 목포시에서 숙박 및 음식점업 종사자는 옥암지구만 지속적인 증가를 보이고 있다.

〈표 5〉 목포시 숙박 및 음식점업 종사자 추이

(단위 : 명)

권역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
목포시 전체	10,308	9,912	10,332	10,422	10,112	10,487	10,312	10,793	10,968	10,675
원도심	1,994	1,869	1,832	1,686	1,643	1,667	1,612	1,609	1,716	1,672
중간시가지	4,086	3,658	3,673	3,662	3,482	3,576	3,507	3,631	3,733	3,703
신도심	4,228	4,385	4,827	5,074	4,987	5,244	5,193	5,553	5,519	5,300
하당신도시	3,818	4,056	4,430	4,524	4,440	4,599	4,412	4,744	4,688	4,460
남악신도시	410	329	397	550	547	645	781	809	831	840
옥암지구	-	-	-	-	-	-	357	408	432	450
임성지구	410	329	397	550	547	645	424	401	399	390

주 : 옥암지구 숙박 및 음식점업 종사자 추이는 임성지구인 옥암동에서 부주동이 분리된 2012년부터 집계됨. 임성지구는 아직 개발이 되지 않아 하당신도시에 포함되어 있는 옥암동 일부 지역의 숙박 및 음식점업 종사자 추이가 주로 반영됨. 임성지구 숙박 및 음식점업 종사자 추이는 목포시 관내만 집계함

출처 : 목포시. 각 년도 통계연보(2007-2016년)

목포시 전체 도매 및 소매업은 2006년에 5,894개소로 이후 5,700~5,800개소를 오르내리다가 2012년에 6,106개소로 6,000개소를 넘어 2015년에는 6,339개소로 7.6% 증가하였다. 목포시 전체 도매 및 소매업이 증가하는 가운데 원도심 도매 및 소매업만 2006년에 1,688개소에서 2015년에 1,390개소로 대폭 감소하였다. 중간시가지 도매 및 소매업은 2,700-2,900개소를 유지하고 있으며, 신도심 도매 및 소매업은 2006년에 1,338개소에서 2015년에 1,977개소로 47.8% 증가하였다.

〈표 6〉 목포시 도매 및 소매업 추이

(단위 : 개소)

권역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
목포시 전체	5,894	5,735	5,774	5,716	5,791	5,861	6,106	6,231	6,324	6,339
원도심	1,688	1,621	1,567	1,496	1,493	1,472	1,447	1,390	1,410	1,390
중간시가지	2,868	2,780	2,758	2,750	2,763	2,742	2,899	2,945	2,995	2,972
신도심	1,338	1,334	1,449	1,470	1,535	1,647	1,760	1,896	1,919	1,977
하당신도시	1,118	1,112	1,210	1,214	1,252	1,322	1,331	1,440	1,454	1,493
남악신도시	220	222	239	256	283	325	429	456	465	484
옥암지구	-	-	-	-	-	-	112	129	130	139
임성지구	220	222	239	256	283	325	317	327	335	345

주 : 옥암지구 도매 및 소매업 추이는 임성지구인 옥암동에서 부주동이 분리된 2012년부터 집계됨. 임성지구는 아직 개발이 되지 않아 하당신도시에 포함되어 있는 옥암동 일부 지역의 도매 및 소매업 추이가 주로 반영됨. 임성지구 도매 및 소매업 추이는 목포시 관내만 집계함

출처 : 목포시. 각 년도 통계연보(2007-2016년)

목포시 전체 도매 및 소매업 종사자는 2006년에 14,721명으로 2007년에 13,978명으로 감소

한 이후, 14,000명 수준을 보이다가 2014년에 15,188명, 2015년에 15,758명으로 증가하였다. 원도심 도매 및 소매업 종사자는 2006년에 3,349명에서 2013년에 2,528명으로 대폭 감소하였다가 2015년에 3,159명으로 대폭 증가하였다. 원도심 사업체 수가 감소하는 가운데 고용이 증가한 것으로 미루어 특정 사업체에서 고용을 대폭 늘린 것으로 추정되는데 장기적인 고용으로 이어질 지는 불확실하다. 확실한 것은 사업체를 대형화하는 곳이 있다는 것이다. 중간시가지 도매 및 소매업 종사자는 6,200-6,500명대를 유지하고 있으며, 신도심 도매 및 소매업 종사자는 2006년에 4,882명에서 2015년에 6,163명으로 26.2% 증가하였다.

〈표 7〉 목포시 도매 및 소매업 종사자 추이

(단위 : 명)

권역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
목포시 전체	14,721	13,978	14,845	14,656	14,138	14,453	14,569	14,862	15,188	15,758
원도심	3,349	3,120	3,179	2,882	2,828	2,801	2,628	2,528	2,621	3,159
중간시가지	6,490	6,361	6,291	6,588	6,241	6,200	6,413	6,372	6,425	6,436
신도심	4,882	4,497	5,375	5,186	5,069	5,452	5,528	5,962	6,142	6,163
하당신도시	3,486	3,546	4,223	3,939	3,723	4,069	3,968	4,284	4,342	4,361
남악신도시	1,396	951	1,152	1,247	1,346	1,383	1,560	1,678	1,800	1,802
옥암지구	-	-	-	-	-	-	336	363	353	400
임성지구	1,396	951	1,152	1,247	1,346	1,383	1,224	1,315	1,447	1,402

주 : 옥암지구 도매 및 소매업 종사자 추이는 임성지구인 옥암동에서 부주동이 분리된 2012년부터 집계됨. 임성지구는 아직 개발이 되지 않아 하당신도시에 포함되어 있는 옥암동 일부 지역의 도매 및 소매업 종사자 추이가 주로 반영됨. 임성지구 도매 및 소매업 종사자 추이는 목포시 관내만 집계함
출처 : 목포시. 각 년도 통계연보(2007-2016년)

숙박 및 음식점업은 인구가 감소한 원도심, 중간시가지, 그리고 하당신도시에서 감소추세를 보이고 있는데 반해, 도매 및 소매업은 원도심에서는 사업체와 종사자가 대폭 줄었지만, 중간시가지에서는 일정 수준을 유지하고 있다. 숙박 및 음식점업이 도매 및 소매업보다는 상주인구에 보다 민감하게 반응하는 것으로 풀이된다.

목포시는 원도심과 중간시가지의 인구가 지속적으로 감소하는 가운데 하당신도시의 인구도 최근 감소세를 보이고 있다. 전체적으로 인구가 서쪽에서 동쪽으로 이동하여 오룡지구의 분양이 이루어지면 목포-무안권의 인구가 전라남도청이 있는 무안군 관내 남악지구를 중심으로 목포시 관내 옥암지구와 무안군 관내 오룡지구에 집중될 것으로 예측된다.

2. 목포시 신도시 개발계획과 원도심 추가 쇠퇴 예측

현재 임성지구가 어떤 모습으로 개발될 것인지 명확하지 않다. 197만㎡에 2020년까지 주거·상업·문화·생태복합도시를 조성한다는 청사진만 제시되어 있을 뿐이다(연합뉴스, 2017.4.7.).

특별한 도시개발안이 제시되지 않은 것으로 미루어보아 남악신도시의 옥암지구, 남악지구, 오룡지구와 마찬가지로 주택단지와 상업시설이 주가 되는 도시로 개발될 것으로 판단된다. 지방으로 공기업과 공공기관의 이전이 완료되었고, 남악지구와 하당신도시 등으로 이미 전라남도와 목포시의 행정기관이 이전하여 추가적인 행정기관의 이전을 기대하기도 어렵다.

확실한 것은 임성리역이 있고 이 역을 중심으로 개발이 진행될 것이라는 것이다. 위에서 이미 언급한 바 있지만 임성리역은 KTX 호남선의 종점역으로 바뀔 가능성이 농후하다. 우선 시행사가 국토교통부 산하 공기업인 한국토지주택공사로 국토교통부의 설득에 유리한 여건을 갖추고 있다. 한국토지주택공사는 2016년에 부채가 133조3468억원으로 공기업 중 가장 많다(뉴스1, 2017.5.1.). 임대주택의 공급과 관리가 지속적으로 증가할 전망이어서 앞으로도 한국토지주택공사의 부채가 감소되기 어려울 것으로 예측된다. 그러므로 한국토지주택공사는 높은 수익을 원할 것이고, 이를 위한 방안으로 임성리역을 KTX 호남선의 종점으로 변경시키고자 노력할 것이다. 우리나라 교통정책을 수립하고 있는 국토교통부가 한국토지주택공사의 입장을 대폭 고려하리라는 것은 쉽게 예상할 수 있는 일이다.

(출처 : 목포시청. http://www.mokpo.go.kr/ 일부수정)

〈그림 1〉 남악신도시 임성지구

아울러 임성리역의 KTX 호남선 종점역으로의 변경은 전라남도의 이해와도 맞아 떨어질 수 있다. 전라남도 권력의 중심인 전라남도청은 임성리역과 가까운 남악지구에 위치해 있다. 즉, 한국토지주택공사의 수익성뿐만 아니라, 정치권력의 요구를 고려할 때 충분히 변경이 가능할

것으로 판단되는 것이다.

KTX 호남선 종점역 변경은 무안군민과 대다수 전라남도민도 원할 것으로 보인다. 인구가 증가하고 있는 무안군은 무안시로 승격되어 보다 강한 정치력을 행사할 가능성이 높다. 목포시 원도심과 중간시가지 주민을 제외한 무안시민과 전라남도민 대다수는 멀고 복잡한 목포시 원도심에 위치한 목포역보다는 신도시에 위치한 임성리역에서 보다 편하게 KTX를 이용하기를 원할 가능성이 높다. 또한 광주공항이 무안공항으로 통합될 것으로 예측되는 가운데(한겨레, 2015.10.06.), 복잡한 시가지를 거쳐야 하는 목포역보다 임성리역에서 무안공항에 접근하는 것이 매우 편리하다.

KTX를 운영하고 있는 한국철도공사의 입장에서도 이용객이 증가하여 보다 많은 수익이 발생할 수 있는 KTX 호남선 종점역 변경을 반대할 까닭이 없다. 아울러 목포-제주 해저 KTX 건설이 추진될 것을 고려할 때, KTX 출발역은 목포역보다는 임성리역의 여건이 유리하다. 현재 목포역에서 추가로 철로를 설치하려면 많은 건조물을 철저해야 하며, 시가화된 부지의 보상비도 만만치 않다. 반면에 임성리역 일대는 아직 개발되어 있지 않아 사업비를 대폭 줄일 수 있다. 광주광역시에서 중심지를 벗어난 송정역이 KTX역으로 선정된 것을 보면 한국철도공사가 무엇을 고민하는지 쉽게 파악할 수 있다.

임성리역이 KTX 호남선 종점역으로 변경된다면 역명이 임성리역에서 목포역, 신목포역 또는 목포중앙역 등으로 개명될 수 있다.[13] 무안군이 무안시로 승격되면 임성리역이 목포와 무안의 경계에 위치한 까닭에 목포-무안역으로 개명될 수도 있다.[14]

오룡지구 개발이 완료되면 무안군 관내 임성지구도 개발이 이루어질 가능성이 높다. KTX 호남선 종점역 주변은 개발유인이 매우 높다. 무안군이 적극적으로 개발에 임하지 않더라도 민간에 의해 산발적으로 개발이 이루어질 가능성이 높다.

전남개발공사에 의해 조성되고 있는 오룡지구는 개발면적이 2,767천㎡이고, 계획인구는 20천 명이다(http://www.jndc.co.kr/). 목포시 관내 임성지구의 개발면적이 오룡지구 보다 작기는 하지만 오룡지구와 유사한 형태로 개발될 경우, 계획인구가 15천 명 이상이 될 것으로 예측된다. 더욱이 무안군 관내 임성지구도 개발될 경우 총 3만 명 정도를 수용할 수 있는 신도시가 조성될 것으로 예측된다. 결국 오룡지구와 임성지구가 개발될 경우, 35천명에서 50천명 정도의 인구가 수용이 가능하다.

2015년의 목포시 인구 이동을 살펴보면, 전출자 38,965명 중에 목포시로 이동한 인구는 19,839명으로 전체 인구 이동의 50.9%에 해당하며, 전라남도 관내 타 시·군으로 이동한 인구는 9,062명으로 전체 인구 이동의 23.3%에 해당한다. 또한 전입자 37,683명 중에 목포시에서 이동

---

13) 경기도 동두천시에서는 중심시가지가 변경되자 동두천역이 동안역으로, 어수동역이 동두천역으로 바뀐 적이 있다. 현재에는 동안역이 동두천으로, 동두천역은 동두천중앙역으로 역명이 다시 바뀌었다(NAVER 지식백과. http://terms.naver.com/).

14) 천안시와 아산시의 경계에 위치한 천안아산역의 사례를 참고하면 유추가 가능하다.

해 온 인구는 19,839명으로 전체 인구 이동의 52.6%에 해당하며, 전라남도 관내 타 시·군에서 이동해 온 인구는 9,109명으로 전체 인구 이동의 24.2%에 해당한다. 즉, 목포시 인구 이동은 목포시 관내와 인접한 타 시·군에서 70% 이상이 이루어짐을 알 수 있다.

2015년도 인구 이동 행태를 적용하여 향후 목포시 일대의 인구 이동을 어림셈법으로 계산해 보면, 목포시 원도심·중간시가지·하당신도시에서 오룡지구로 이동해 갈 인구는 약 4,660명으로 예측되며, 목포시 관내 임성지구로 이동해 갈 인구는 약 7,890명으로 추정된다. 또한 무안군 관내 임성지구로 이동해 갈 인구는 3,495명으로 추정된다.[15] 즉, 목포시 관내로 7,890명이 이동하고, 무안군으로 8,155명이 이동하여 총 16,045명이 이동할 것으로 추정된다. 결국 인구 이동만으로 향후 10년 이내에 목포시 인구가 23만 명대에서 22만 명대로 감소할 것으로 예측되며, 출산율 감소까지 고려한다면 21만 명대로 감소할 수도 있다. 목포시 원도심과 중간시가지 인구는 2015년에 156,486명인데 향후 10년 이내에 13만 명 이하로 감소할 가능성이 농후하다.[16] 임성리역이 KTX 호남선 종점역으로 변경된다면 인구 감소는 보다 급격히 그리고 보다 많이 이루어질 것으로 예측된다.

위에서 살펴보았지만 하당신도시의 상권도 위축되고 있다. 인구 이동을 따라 상권이 남악신도시로 대거 이동할 것이 예상되며, 인구가 대폭 감소할 것으로 예측되는 원도심과 중간시가지의 상권은 급격히 붕괴될 것으로 보인다. 인구가 증가하지 않는 상황에서 인구 이동에 따라 상권이 이동하는 것으로 제로섬 게임(zero-sum game)의 양상을 보일 것으로 예측되는바 상가의 수입이 감소할 개연성이 매우 높다.

Ⅳ. 원도심 쇠퇴. 무엇이 문제인가?

그러면 원도심이 쇠퇴하는 것이 무엇이 문제인가? 일반적으로 원도심의 거주환경 악화, 슬럼화에 따른 범죄 발생, 도시의 역사성 파괴 등이 문제로 거론된다. 또한 오랜 기간 동안 재원이 투자된 원도심이 방치되는 것은 자원이 낭비되는 것이라는 비판도 있을 수 있다.

그러나 지방도시에서의 원도심 쇠퇴는 다른 차원에서 접근할 필요가 있다. 신도시에 들어선

---

15) 다음과 같이 계산하였다. 오룡지구의 계획인구 20,000명에 목포시의 전라남도 관내 타 시·군 전출 이동률 23.3%를 곱하여 4,660명을 산출하였다. 목포시 관내 임성지구 예상인구 15,000명에 목포시 관내 전입 이동률 52.6%를 곱하여 7,890명을 산출하였다. 무안군 관내 임성지구 예상인구 15,000명에 목포시의 전라남도 관내 타 시·군 전출 이동률 23.3%를 곱하여 3,495명을 산출하였다. 목포시의 전라남도 관내 타 시·군 전출은 무안군으로 전부 이동하는 것으로 가정하였다. 목포시 인구 이동이 오룡지구와 임성지구로만 이동하지는 않을 것이어서 과다 예측될 확률이 높지만 계산의 편의상 이와 같은 어림셈법을 사용하였다.

16) 주택 필터링이 발생하여 원도심과 중간시가지의 인구 감소가 더욱 심화될 것으로 예측된다. 즉 원도심과 중간시가지 거주자는 하당신도시로 이동하고, 하당신도시 거주자는 남악신도시로 이동하게 될 것이다.

상가 건물과 빌딩은 누구의 소유인가? 또한 대형마트는 누구의 소유인가? 원도심에 있는 상가 건물과 빌딩은 지역 주민이 소유하는 경우가 많다. 그러나 신도시의 비싼 건물은 대부분 서울을 비롯한 대도시 거주자나 법인 소유인 경우가 많다.

2012년에 조사된 거주지별 토지소유 비율현황을 살펴보면, 전국 토지의 16.8%를 서울특별시 거주자, 16.3%를 경기도 거주자, 2.6%를 인천광역시 거주자가 차지하고 있어 전국 토지의 35.7%를 수도권 거주자가 차지하고 있다. 전라남도 거주자는 전국 토지의 8.0%를 차지하고 있다. 그런데 서울특별시 거주자는 소유면적의 98.0%가 타 시·도 토지인데, 전라남도 거주자는 소유면적의 3%만이 타 시·도 토지이고, 97.0%가 전라남도 관내 토지이다[17]. 이는 서울을 비롯한 대도시 및 수도권 거주자가 타 시·도 토지를 소유하여 이득을 취하고 있음을 알려준다. 반면에 전라남도를 비롯한 지방 거주자는 거주지 인근의 토지를 소유하여 생계 및 생활의 기반으로 활용하고 있음을 보여준다.

서울을 비롯한 대도시 및 수도권 거주자가 타 시·도 신도시의 부동산만 소유한다는 법은 없다. 원도심과 농어촌지역의 부동산도 물론 소유할 것이다. 많은 경우 대도시 및 수도권 거주자는 투자를 목적으로 타 시·도 부동산을 보유하려 할 개연성이 높고, 경제력이 지방 거주자보다 우위에 있으므로 높은 이윤율을 확보할 수 있는 신도시 부동산을 보다 소유하려 할 것이다. 보다 면밀한 조사가 필요하겠지만 신도시의 비싼 건물을 지방에 거주하는 부자라 하더라도 대거 소유하지 못할 것이라는 것은 쉽게 추측이 가능하다.

신도시 부동산에 대한 소유관계가 이러하다면 신도시에서 창출되는 부(富)의 상당 부분이 지역에 투여되지 않을 것으로 예측된다. 다시 말해 신도시를 통해 지방의 부(富)가 서울을 비롯한 대도시로 유출될 것으로 예측된다.[18] 결국 지방의 대다수 신도시는 지방 주민에게 최신의 상업시설을 제공하지만 궁극적으로는 부(富)의 유출을 가져와 지방을 피폐화시키고 서울을 비롯한 대도시를 살찌우는 공간으로 기능한다.

V. 대안적인 신도시 개발 제안

2015년에 목포시의 주택보급률은 95.5%로 전국 주택보급률인 102.3%와 전라남도 주택보급률인 110.4%에 미치지 못한다. 이는 임성지구를 통해 주택을 공급해야 한다는 좋은 논거로 활용될 수 있을 것이다. 그러나 오룡지구로 목포시의 인구가 이동하면 인구 감소로 인해 목포시의 주택보급률은 충분히 상향될 것이다. 사실 목포시에서 주거로 고통을 받는 계층은 원도심의

---

17) 온나라부동산정보 통합포털(http://www.onnara.go.kr/)을 활용하여 조사하였다.

18) 조규호(2014)는 청주시에 있는 6곳의 대형마트와 1곳의 SSM을 대상으로 '매출액 대비 해당 지역에서의 지출액'을 계산하였는데, 이들의 지역기여도는 16.1%에 불과한 것으로 나타났다(조규호, 2014: 109)

저소득층이며 이들의 문제를 해결해 주는 것이 필요하다. 주택 필터링을 굳이 임성지구 개발을 통해 할 것이 아니라 원도심의 주거를 개선하여 저소득층에 맞는 주택을 공급하는 방식이 모색되어야 한다.

임성지구 개발이 꼭 필요하다면 대규모 주택단지 건설을 지양하고 업무중심지구로 개발할 것을 강력히 권하고 싶다. 옥암지구, 남악지구, 오룡지구에서 보아온 주택단지와 상업시설이 주가 되는 도시는 지양되기를 권하고 싶다. 업무중심지구로 개발이 이루어진다면 이윤율(profit rates)은 떨어질 가능성이 높다. 그러나 전라남도의 미래 산업을 이끌 헤드쿼터(headquarter)를 조성한다면 기존 시가지와의 상생발전이 가능할 것이다. 목포시 자체적으로 아이디어를 내기보다는 전라남도와 협력하여 업무중심지구에 입주할 기업을 찾고 이들을 유인할 방안을 모색해야 할 것이다. 전라남도에서 비즈니스를 하려면 임성지구보다 좋은 곳이 없다. 목포항, 무안공항, KTX역, 서해안고속도로 등을 통한 접근성이 우수할뿐더러 전라남도청이 바로 인접해 있어 행정지원도 아주 용이하다. 프랑스의 파리는 원도심을 가꾸는 가운데 외곽에 라 데팡스(La Defense)라는 업무중심지구를 개발하여 파리의 성장 동력으로 삼고 있다. 임성지구에 이와 같은 역할을 부여하고, 원도심을 재생하기 위한 노력을 경주해야 한다. 목포시민은 목포시와 전라남도에게 늘 보아왔던 주택단지와 상업시설이 주가 되는 신도시 개발을 멈추고, 목포시와 전라남도의 미래를 담는 신도시를 개발하라고 요구해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

국토교통부. (2014. 10. 29). 보도참고자료 〈강석호 의원 대표발의『택지개발촉진법 폐지법률안』참고자료.

김병섭·서순탁. (2008). 구조화이론을 통한 도심쇠퇴 분석.「공간과사회」, 30: 213-250.

김자경. (2009).「목포의 도시구조 형성과 특성에 관한 연구」, 전남대학교 교육대학원 석사학위 논문.

김혜천. (2003). 도심공동화 문제의 이해와 도심재생의 접근방법.「도시행정학보」, 16(2): 79-99.

노경운. (2009).「목포시 원도심 활성화방안에 관한 연구」, 목포대학교 경영행정대학원 석사학위 논문.

노기창. (2010).「역사문화자원 활용을 통한 원도심 활성화 방안 연구: 목포시를 중심으로」, 목포대학교 경영행정대학원 석사학위 논문.

목포시. (2006).「2020년 목포도시기본계획」.

_____. (2009).「2020 목포비전」.

_____.「각 년도 통계연보(2007-2016년)」.

무안군.「각 년도 통계연보(2007-2016년)」.

박종민 外. (1999). 한국 지방정치의 특징.「한국행정학보」, 33(2): 123-139.

박진빈. (2009). 1970년대 이후 뉴욕의 젠트리피케이션 : 신자유주의 시대 대도시의 운명.「역사비평」, 89: 333-384.

손정목. (2003).「서울도시계획이야기 4」, 한울.

조규호. (2014). 대형마트 및 SSM의 지역경제 기여도 분석: 청주지역 사례를 중심으로.「유통경영학회지」, 17(3): 99-114.

차성룡. (2010).「목포시 원도심의 재생방안에 관한 연구」, 목포대학교 경영행정대학원 석사학위논문.

뉴스1. (2017.05.01.). LH·한전·가스公 부채 합했더니 “全 공기관의 절반 넘어”.

머니S. (2017.3.20.). 목포 임성지구 개발 사업 '차질'... 보증 책임 논란에 극단적 처방.

연합뉴스. (2017.04.07.). 목포 임성지구 새 개발사업자에 LH 선정.

연합뉴스. (2017.3.11.) 목포시, LH와 손잡고 임성지구 개발 사업 본격화.

피디언. (2017. 04. 11.) 목포시, LH와 손잡고 임성지구 개발.

한겨레. (2015.10.06.) 전남지사 “광주·무안공항 통합뒤 군공항 이전”.

Smith, N., (1996), “Gentrification, the Frontier, and the Restructuring of Urban Space.” in Readings in Urban Theory. Susan S. Fainstein and Scott Campbell (eds). *Malden, Massachusetts: Blackewll Publishers*, pp.338-358.

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(법률 제13793호, 2016.1.19., 일부개정.).

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」. (대통령령 제26844호, 2015.12.31., 타법개정).

국토교통부 공식블로그. http://blog.naver.com/mltmkr

무안군청. http://www.muan.go.kr/

문재인 공식 블로그. http://blog.naver.com/moonjaein2

목포시청. http://www.mokpo.go.kr/

온나라부동산정보 통합포털. http://www.onnara.go.kr/

위키백과. http://ko.wikipedia.org/

전남개발공사. http://www.jndc.co.kr/

NAVER 지식백과. http://terms.naver.com/

접수일(2017년 11월 03일)
수정일(2017년 12월 11일)
게재확정일(2017년 12월 18일)