View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by K-Developedia(KDI School) Repository

지방중소도시 활성화 방안 연구

A Study on the Revitalization Strategy of Local Small-Medium-sized Cities

국토연 2004-23 · 지방중소도시 활성화 방안 연구

글쓴이 · 신정철, 김의식, 김형진 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2004년 12월 28일 / 발행 · 2004년 12월 31일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 6,000원 / ISBN · 89-8182-299-9
http://www.krihs.re.kr

©2004, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2004-23

지방중소도시 활성화 방안 연구

A Study on the Revitalization Strategy of Local Small-Medium-sized Cities

신정철 · 김의식 · 김형진

國土硏究院

연 구 진

연구책임 신정철 선임연구위원

연구반 김의식 책임연구원
김형진 연구원

연구심의위원(원내) 김원배 동북아연구팀장(주심)
박재길 지역도시연구실장
박형서 연구위원
이원섭 연구위원

연구심의위원(원외) 김지태 건설교통부 국토정책과 사무관
김창석 서울시립대학교 교수

P · R · E · F · A · C · E

발 간 사

그동안의 우리나라 도시정책 추진과정은 주로 수도권과 대도시 위주의 인프라 건설, 대규모 택지공급, 시설 확충 사업 등 하드웨어 중심의 기능편향성을 지니고 있다. 이러한 문제로 수도권과 대도시에 대한 인구 및 기능집중은 더욱 심해져가고 상대적으로 지방중소도시와 농산어촌 등은 낙후되어 갔다.

그러나 최근 들어 국토균형발전의 필요성이 제기되기 시작하면서 낙후지역에 대한 지원정책을 비롯하여 전반적인 국토의 균형발전과 성장을 위한 다양한 정책이 제시되고 있다. 이러한 분위기 속에서 그간 정책에서 소외되어온 지방중소도시가 국토정주체계상에서 담당해야할 기능과 역할에 대한 인식이 높아져 가고 있다.

지방중소도시는 정주체계상 대도시와 농산어촌의 사이에서 공간적, 기능적 차원에서의 매개적 역할을 담당해야 한다. 이는 전체 국토체계가 네트워크로 연결되어 각 도시와 지역이 상호보완적 협력체계로 발전하기 위한 중요한 초석이 될 것이다. 그러나 이러한 지방중소도시를 활성화시키기 위해 기존의 도시정책과 같은 하드웨어 위주의 지원이나 지역의 특성을 고려하지 않은 획일적 분배형태

의 지원체계는 적합하지 않다. 따라서 각 지방중소도시는 국토정주체계상 결절점 기능을 강화할 뿐만 아니라 각각의 특성을 개발하여 이에 맞는 발전을 스스로 도모하고 정부는 이에 대한 적절하고 선별적인 지원체계를 갖추는 것이 필요하다고 하겠다.

본 연구는 향후 우리나라 지방중소도시의 발전방향을 정립하는 시의적절한 과제로 향후 정책발굴에 많은 도움이 될 것으로 기대한다. 연구과정을 통해 많은 도움을 준 건설교통부, 전문가 그룹, 관련기업 등 많은 분들의 도움이 있었다. 아울러 본 연구를 수행한 신정철 선임연구위원, 김의식 책임연구원, 김형진 연구원의 노고에 감사를 표하는 바이다.

2004년 12월

국토연구원장 이 규 방

F · O · R · E · W · O · R · D

서 문

급속한 경제성장에 따라 우리나라는 산업, 계층, 지역에 걸쳐 특정 부분에 대해서만 성장이 집중되는 불균형 현상을 겪고 있다. 이와 같은 불균형 현상은 사회 전반에 걸쳐 비효율성을 양산해왔는데, 최근 들어서는 각 분야에서 벌어지는 갈등양상의 주원인으로 인식될 정도로 문제의 심각성이 높아지고 있다.

국토의 불균형 현상은 수도권과 지방, 대도시와 중소도시 간에서 명확히 드러나고 있다. 수도권 및 대도시를 중심으로 이루어진 정부의 정책으로 인해 인구와 산업이 집중되는 결과를 낳았고, 이로 인하여 지방과 중소도시는 성장 잠재력을 발굴하거나 실현시킬 수 있는 가능성이 배제되어왔으며, 결과적으로는 이들 지역의 인구가 빠져나가고 수도권과 대도시로 몰리는 악순환이 계속되어 왔다.

중소도시는 대도시와 농어촌지역을 연결하는 결절점이라고 할 수 있다. 특히 국토 불균형으로 인해 낙후된 농산어촌 지역에 있어서는 중소도시가 정주 생활권의 중심지역으로 공간적, 기능적 역할을 담당해야할 필요가 있다. 그러나 수도권 및 일부 대도시의 주변에 있는 중소도시를 제외하고는 대다수의 지방중소도시는 실제로 이와 같은 가교의 역할을 담당하고 있지 못할 뿐만 아니라 개별 도시의 존립자체도 어려울 정도로 낙후되어 있는 것이 현실이다. 이는 그간 지방중

소도시의 국토 공간구조상 역할과 기능에 대한 인식이 미미했던 점과 대도시 중심으로 일관해온 정부정책의 사각지대에 있었다는 점 등이 대표적인 원인이라고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 우리나라 국토정주체계상에서의 지방중소도시의 기능과 역할을 조명하고 현재까지의 변화추이와 특성 분석에 의한 지방중소도시의 유형화를 통하여 우리나라의 전반적인 지방중소도시 문제점과 위상을 파악하였다. 또한 지방중소도시와 관련된 우리나라와 외국의 정책사례를 분석할 뿐만 아니라 각 지방중소도시에 거주하는 전문가를 대상으로 문제점과 향후 정책방향 도출을 위한 시사점을 파악하였다. 이러한 과정을 통해 궁극적으로 지방중소도시의 기능강화와 활성화 방안을 제시하였는데, 이 방안은 크게 도시 특성별 활성화 방안, 내부경쟁역량 강화 방안, 도시네트워크 체계 구축방안 등 세가지 정책방향으로 나누어 제시되었다.

본 연구는 우리나라의 지방중소도시에 대한 학문적, 정책적 연구가 그리 많지 않았던 실정을 감안하면 다소 미약하지만 의미 있는 일보라고 볼 수 있으며, 향후 더 구체적이고 실현성 높은 연구가 더해지리라고 기대한다.

2004년 12월

신정철 선임연구위원

S · U · M · M · A · R · Y

요 약

제1장 연구의 배경

본 연구의 배경은 대도시 위주의 정책으로 인하여 지방중소도시가 쇠퇴함에 따라 국토의 정주체계 확립과 대도시와 농산어촌의 결절점 기능을 담당하여야 할 중소도시의 역할을 증대시키는 것으로부터 출발하게 되었다.

연구의 목적은 도시화에 따른 우리나라 정주체계분석과 중소도시개념, 기능, 역할의 제시와 중소도시의 성장요인을 분석하여 유형에 따른 개발방안을 제시하는 데에 있다. 또한 중소도시의 육성사례를 국내외별로 분석하고 설문조사에 의한 지원정책과 집행방향을 수렴하여 궁극적으로 지방중소도시의 특성별 활성화 방안, 내부경쟁역량 강화 방안, 도시네트워크체계 구축 방안을 제시하고자 함에 있다.

연구의 범위는 공간적으로는 시, 군부중에서 시부를 연구범위로 하되 인구 규모는 5~30만 명의 지방중소도시로 한정하며, 이 중에서도 수도권과 제주도 지역을 제외하고, 1인당 지방세 부담액이 전국 평균이하의 도시를 대상 범위로 하였다. 내용적 범위로는 정주체계와 관련된 중소도시이론, 중소도시의 변화형태, 외국

의 중소도시활성화 정책 및 중소도시활성화 방안 등을 포함한다.

연구방법은 문헌, 설문조사로 하고, 문헌조사의 경우, 국내외 지방중소도시 육성정책을 검토하였고 설문조사의 경우, 지방중소도시의 대학교수, 연구원, 공무원 및 기업인 등의 전문가 그룹을 대상으로 지방중소도시 활성화에 대한 의견을 수렴하였다. 선행연구에 대한 검색은 MIS, IKISS, 외국저널을 통해서 이루어졌으며, 주요 선행연구는 '김정연외, 2000, 충남지역 중소도시의 기능특징 및 유형분석'과 '영천시, 2000, 소도시 활성화를 통한 국토정주체계 구축방안' 등 2건이 있고 그 외로는 학술정보지에 2건, 외국저널에 1건이 있다.

제2장 국토정주체계와 중소도시분석의 배경

정주체계의 개념은 국토상의 정주공간을 하나의 시스템으로 파악할 경우, 인구측면에서는 도시정주체계가 압도적이나, 국토면적 즉 토지이용측면에서는 농촌정주체계가 균형의 관점에서 대단히 중요하다.

도시발전단계에 따라 정주체계도 그에 대응하여 변화하는데, 도시화 단계 중 절대적 집중과 상대적 집중단계 그리고 교외화 단계 중 상대적 분산 단계에서 농촌정주체계의 급속한 쇠퇴와 해체가 이루어진다. 이러한 농촌정주체계의 쇠퇴와 해체는 농촌인구의 감소 뿐만 아니라 이를 배후지원하는 중소도시의 쇠퇴로 이어지는 경우가 많다.

국토정주체계와 중소도시간의 정주계층별 인구변화추이는 시부의 1.4%에 비하여 전국은 0.6%, 군부는 -1.8%로 큰 대조를 이루고 있다. 시부의 1.4%중에서도 대도시와 중도시가 증가율이 높은데 비하여 중소도시는 0.9%로서 전국 평균을 상회하는 정도로 나타났다. 또한 지방중소도시(36개시)의 인구는 전국도시의 도시화율(84.5%)이 급성장했음에도 불구하고 지방중소도시는 40년간 감소하여 60년도의 도시인구비율이 29.3%였던 것이 2000년에는 17.1%로 그 비중이 크게 감소하였다. 그 이유로는 지방중소도시에 농산어촌의 중심성이 상실되었고 지방중

소도시의 도시기능 미비로 대도시로 인구의 유출이 지속화되었기 때문이다. 이는 전국적 도시인구 성장에 비하여 지방중소도시는 정체 또는 쇠퇴 국면으로 나타났다고 볼 수 있다.

지방중소도시의 개발이론에 있어서 지역을 중심기능, 거점기능, 결절기능으로 분류할 때, 중심기능으로서는 도농통합, 거점기능으로서는 성장거점지역, 결절기능으로서는 도시네트워크 이론으로 설명할 수 있다. 본 연구는 지방중소도시가 종주도시의 독점에서 벗어나고 다른 도시들과 상호경쟁의 기회를 가져야 한다는 관점의 도시네트워크 이론을 중심으로 전개되었다.

제3장 지방중소도시의 변화추이와 특성분석

지방중소도시별 인구격차 분석에 있어서 인구성장이 저조한 지역은 경남, 강원, 충북 순이며, 상대적 증가율이 높은 지역은 전남, 경북, 충남의 중소도시이다. 인구의 고령화 지역은 전북, 경북이 높은 반면 학력이 높은 지역은 강원도와 전남으로 나타났다. 인구성장에 의한 지방중소도시 유형화는 인구급증형, 증가형, 감소형, 급감형으로 분류하였으며 이 중 증가형 중소도시가 가장 많다.

도시계층별 변화 추이에서는 1980년의 24개 지방중소도시가 1990년에는 39개시로 증가하다가 2000년에는 36개로 감소하였다. 동기간 중에 8개 도시가 중소도시 규모를 벗어났으나 20개의 신규도시로 지정되었다. 또한 33개(신규도시 3개 제외)의 중소도시 중에서 쇠퇴도시는 2개시, 정체도시는 19개시, 성장도시는 12개시이다. 도농통합과정에서는 대상도시 44개시 중에서 8개시를 제외하고 통합시로 성장하였으며 이 중 5개시는 전혀 인구증가가 이루어지지 않았다.

입지여건에 따른 유형으로는 대도시의존형, 산업배후형, 농산어촌중심형, 특정시설입지형이 있으며, 이 중 농산어촌 중심형도시가 절반수를 넘고 있다. 군집분석을 위한 변수인 인구, 경제, 교육, 복지관련 10개 요소로 분석한 결과, 도시유형은 산업형(3), 복합형(9), 혼합형(16), 농산어촌형(8) 중에서 혼합형 그룹이 절반

가까이 이르고 있으며, 인구급감형 도시가 9개 도시로 나타났다.

제4장 국내외 중소도시 정책사례의 분석

중소도시 정책사례에서 나타난 주요정책으로는 건설교통부의 시군종합계획과 특정지역개발계획이 있으며, 산업자원부의 농공단지조성과 재경부의 지역특화발전특구지정이 있다.

특히 상위계획인 제4차 국토계획에서도 지방중소도시에 대하여 "마을과 중심도시 직결형 정주체계 구축, 5도2촌 기회의 산업화 유도, 지방중소도시 관광 인프라 확충, 관광특성개발을 위한 시설확충, 지방중소도시공간구조 활성화 추진"을 주요시책으로 제시하고 있다.

또한 각 도별 도종합발전계획(2000-2020년)에서 시군별 발전방안을 제시하고 있으나 방대한 기능유치와 기초지자체의 숙원사업이 총망라되어 있으므로 집행하기에는 역부족임을 부인할 수 없는 실정이다. 이는 제도적 한계와 사업집행을 위한 재정능력의 한계가 있기 때문이다.

바람직한 지방중소도시 육성 정책방향을 위한 전문가 조사에서 나타난 바로는 첫째, 정주의식 제고를 위한 산업 및 교육기반 구축지원이 필요하고 둘째는 내·외생적 발전 역량의 시너지 효과 제고방안이 시급함을 보여주고 있다.

외국의 중소도시육성사례에서는 일본 국토총합개발계획의 지방도시개발정책과 영국의 엔터프라이즈존, 미국의 엠파워먼트존 지정 육성이 있으며, 이들의 시사점으로는 첫째, 지역도시와 농촌지역의 연대 및 네트워크를 강조하고 있으며, 둘째로는 지방정부 주도와 중앙정부의 지원이 수평적 협력체제를 형성하여야 한다는 점이다. 셋째는 지역개발사업의 원활한 추진을 위한 재정확보와 사업실적의 평가를 통한 사업관리를 중시하고 있다.

제5장 지방중소도시 기능강화와 활성화 방안

지방중소도시 활성화 방안을 도시특성별로 설정하고 구체적 정책방안으로서 지방중소도시 내부경쟁역량 강화와 도시네트워크 체계구축 방안을 제시하고 있다. 두 가지 활성화 방안의 적용에 있어서는 군집분석결과에 따른 그룹 I 로부터 그룹Ⅳ까지 네 가지 도시특성별로 활성화 방안을 추구하고 있다. 그런데, 그룹 I 과 그룹Ⅱ의 도시군은 자립형 중소도시라고 할 만큼 별도의 활성화 방안을 강구하지 않아도 스스로 발전할 수 있는 그룹으로 간주하였다. 그룹Ⅲ과 그룹Ⅳ에 속하는 도시군에 대해서 그 특성별로 내부경쟁역량 강화 방안과 도시네트워크 체계구축 방안을 적용하였다.

내부경쟁역량 강화 방안을 지역경제, 문화・관광, 민관협동체계, 지역 커뮤니티 측면에서 보면, 농산어촌 중심도시의 경우에는 관광상품과 문화공간, 식음료 산업의 육성전략이 우선되어야 한다. 대도시 의존형 중소도시는 지역산업장려지구로 지정 육성함으로서 지방재정확보와 고용의 증대가 요구된다. 특정시설입지형 중소도시는 기업 및 연구시설의 집적이 시급하다. 한편 기능유치를 위한 주체간의 협동체계와 지역 커뮤니티의 설정으로 지속적으로 다양한 계획, 개발, 관리 및 참여가 이루어져야 한다.

도시네트워크 체계구축 방안으로는 광역적으로 도시와 농촌을 연계하여 동일권화 속에서 계획과 관리가 이루어져야 하며, 도시간 기능특화 및 연계전략으로 성장관리형 전원도시화와 지역사회의 네트워크화로 특수 목적시설의 효율적 이용과 분담역할이 이루어져야 한다. 특히 지방중소도시간 경쟁체제로 활성화 의지를 제고하며 지원전략을 선효율 후균형화로 유도함으로서 경쟁력있는 지방중소도시로의 변화를 유도토록 한다.

위와 같은 방안별 전략은 기초지자체가 지방중소도시 육성 의지를 부여하고 지자체별로 각자의 정체성에 대한 비전을 추구하게 될 것이다. 그러므로 이에 부합된 도시기능, 도시의 위계, 도입기능, 개발 사업에 중지를 모아가며 지자체간에

협의체를 구성하여 수급과 형평성에 맞는 정책이 추진되어야 한다.

또한 정부도 지방중소도시 육성시책에 따라 규제사항의 대폭 완화와 보조금, 지원금 및 세제 감면 등 수혜를 부여하고, 개발절차를 간소화함으로서, 균형개발과 고용창출의 기회가 될 것으로 전망된다. 더 나아가서 지방중소도시의 육성은 농산어촌의 활성화를 촉진하고 대도시의 일부기능이 지방중소도시로 전이됨에 따라 중소도시의 육성은 물론 대도시기능의 체질개선에 효과를 배가시킬 수 있을 것으로 기대된다.

C · O · N · T · E · N · T · S

차 례

제 1장 연구의 개요

1. 연구배경 및 목적 ····· 1
   1) 연구의 배경 ····· 1
   2) 연구의 목적 ····· 2
2. 연구범위 및 방법 ····· 3
   1) 연구의 범위 ····· 3
   2) 연구방법 ····· 5
3. 선행연구 검토 및 차별성 ····· 6

제 2장 국토정주체계와 중소도시 분석의 배경

1. 정주체계의 개념과 특성 ····· 8
   1) 정주체계의 개념 ····· 8
   2) 정주체계상의 도시발전단계 ····· 9
   3) 중소도시의 개념 ····· 10

2. 국토정주체계와 중소도시 ····· 12
1) 정주계층별 인구변화 추이 ····· 12
2) 도시화 추이와 중소도시의 인구변화 ····· 13
3. 국토정주체계상 중소도시의 기능과 역할 ····· 15
1) 중소도시 기능의 변화 ····· 15
2) 중소도시의 기능과 역할 ····· 16
3) 중소도시 개발의 이론 ····· 17

제 3장 지방중소도시의 변화추이와 특성 분석

1 .지방중소도시의 위상변화와 인구구조 ····· 19
1) 지방중소도시의 위상변화 ····· 19
2) 도시계층의 변화추이 ····· 20
3) 인구구조의 비교 ····· 22
2. 지방중소도시의 인구성장과 지역간 격차 ····· 25
1) 지방중소도시의 인구성장 ····· 25
2) 인구성장의 지역 간 격차 ····· 25
3. 지방중소도시의 유형구분과 특성분석 ····· 28
1) 인구규모에 의한 구분 및 특성 ····· 28
2) 인구성장에 의한 구분 및 특성 ····· 29
3) 입지여건에 따른 구분 및 특성 ····· 31
4) 군집분석에 의한 구분 및 특성 ····· 32
5) 유형구분 및 특성분석 종합 ····· 34

제 4장 국내외 지방중소도시 정책사례의 분석

1. 우리나라 지방중소도시의 지원정책 ····· 36
1) 기존정책의 분석 ····· 36
2) 관련계획상의 지방중소도시 발전방향 ····· 41

3) 바람직한 정책방향을 위한 설문조사 ····· 50
2. 외국의 중소도시 육성 정책사례 ····· 71
1) 일본의 중소도시 정책사례 ····· 71
2) 영국의 중소도시 정책사례 ····· 78
3) 미국의 중소도시 정책사례 ····· 81
3. 국내외 정책사례의 시사점 ····· 84
1) 도시지역과 농어촌지역의 연대 및 네트워크의 강조 ····· 84
2) 지방정부 주도와 중앙정부 지원의 수평적 협력체계 ····· 84
3) 지역개발사업의 원활한 추진을 위한 재원확보와 평가 ····· 85

제5장 지방중소도시 기능강화와 활성화 방안

1. 도시 특성별 활성화 방안 ····· 87
1) 활성화 방안의 기본골격 ····· 87
2) 도시특성별 활성화 방안 ····· 89
2. 내부경쟁역량 강화 방안 ····· 91
1) 지역경제 활성화 전략 ····· 91
2) 문화·관광 활성화 전략 ····· 91
3) 민관협동체계 활성화 전략 ····· 92
4) 지역커뮤니티 활성화 전략 ····· 94
3. 도시네트워크 체계 구축방안 ····· 95
1) 광역적 도시·농촌 연계 전략 ····· 95
2) 도시간 기능특화 및 연계 전략 ····· 97
3) 도시간 경쟁체계 확립 및 지원 전략 ····· 98

참고문헌 ····· 101
SUMMARY ····· 103
부 록 ····· 106

C · O · N · T · E · N · T · S

표 차 례

<표 1-1> 주요 선행연구와의 차별성 ····· 7

<표 2-1> 도시발전단계 ····· 10
<표 2-2> 도시계층별 인구규모 ····· 11
<표 2-3> 정주체계별 인구변화 추이 ····· 12

<표 3-1> 지방중소도시의 인구 점유 비중 ····· 20
<표 3-2> 도시계층의 변화 추이 ····· 21
<표 3-3> 지방중소도시 인구변화 추이 (1980-2000년) ····· 23
<표 3-4> 지방중소도시의 인구속성비교 ····· 24
<표 3-5> 지방중소도시 인구변화 추이 (1990-2000년) ····· 26
<표 3-6> 지방중소도시 인구순위 변화추이 ····· 27
<표 3-7> 인구규모에 의한 지방중소도시 구분 ····· 28
<표 3-8> 인구성장에 의한 지방중소도시 유형화 기준 ····· 29
<표 3-9> 인구성장에 의한 지방중소도시 구분 ····· 30
<표 3-10> 입지여건에 따른 지방중소도시 구분 ····· 32
<표 3-11> 군집분석을 위한 변수 선정 ····· 33
<표 3-12> 군집분석에 의한 지방중소도시 구분 ····· 34
<표 3-13> 군집분석 결과에 대한 인구성장 비교 ····· 35

<표 4-1> 도시정주체계 지원 법률 ····· 37
<표 4-2> 지역별/분야별 샘플 배분내역 ····· 51
<표 4-3> 생활여건 만족도 ····· 53
<표 4-4> 생활여건이 만족스럽지 못한 이유(직업별) ····· 54
<표 4-5> 생활여건이 만족스럽지 못한 이유(지역별) ····· 54
<표 4-6> 현 중소도시 거주(근무) 동기 ····· 55
<표 4-7> 계속 거주(근무) 의사 (직업별) ····· 56
<표 4-8> 계속 거주(근무) 의사 (지역별) ····· 56
<표 4-9> 이사 희망 지역 ····· 57
<표 4-10> 현 거주 중소도시의 발전정도 ····· 58
<표 4-11> 중소도시 정체 및 쇠퇴의 원인(지역별) ····· 59
<표 4-12> 주된 쇼핑 및 여가활동 도시(지역별) ····· 60
<표 4-13> 향후 강화되어야할 기능(직업별) ····· 61
<표 4-14> 향후 강화되어야할 기능(지역별) ····· 62
<표 4-15> 지방중소도시 활성화 정책 추진 주체 ····· 62
<표 4-16> 민간기업의 활용 방안 ····· 63
<표 4-17> 재원 배분 기준(직업별) ····· 64
<표 4-18> 재원 배분 기준(지역별) ····· 64
<표 4-19> 지역혁신체계(RIS) 성공을 위해 중점을 둘 분야 ····· 65
<표 4-20> 지방 중소도시 활성화 정책의 성과 ····· 66
<표 4-21> 수도권 공공기관 이전의 영향(직업별) ····· 66
<표 4-22> 수도권 공공기관 이전의 영향(지역별) ····· 67
<표 4-23> 지방중소도시의 활성화 위한 역점 분야 ····· 68
<표 4-24> 지방중소도시의 장기적인 발전전략 (직업별) ····· 68
<표 4-25> 지방중소도시의 장기적인 발전전략(지역별) ····· 69

<표 5-1> 지방중소도시 활성화 방안과 전략별 주요과제 ····· 100

C · O · N · T · E · N · T · S

그 림 차 례

<그림 1-1> 지방중소도시 분포 ····· 4
<그림 1-2> 연구 흐름도 ····· 5

<그림 2-1> 도시화 추이와 중소도시의 인구 비중 ····· 14

<그림 4-1> 지역개발사업관련 업무추진체계 ····· 41
<그림 4-2> 생활 여건에 만족하는 이유 ····· 53
<그림 4-3> 현 중소도시 거주(근무) 동기 ····· 55
<그림 4-4> 지방중소도시의 발전여부 ····· 58
<그림 4-5> 중소도시 정체 및 쇠퇴의 원인 ····· 59
<그림 4-6> 주된 쇼핑 및 여가활동 도시 ····· 60
<그림 4-7> 향후 강화되어야할 기능 ····· 61

C · H · A · P · T · E · R · 1

1 연구의 개요

이 연구는 그간의 대도시 중심의 도시정책 추진과정에서 소외되었던 지방중소도시가 향후 분산형 국토정주체계 속에서 대도시와 농어촌의 결절점 기능을 담당해야한다는 인식 하에 이를 위한 기능강화와 활성화 방안 제시를 목적으로 하고 있다. 1장에서는 연구의 배경 및 목적, 공간적·내용적 범위, 연구방법 등을 담고 있으며, 아울러 지방중소도시 활성화와 관련된 선행연구를 분석하여 본 연구와의 차이점을 언급하였다.

1. 연구배경 및 목적

1) 연구의 배경

도시정책의 추진과정을 살펴보면 지하철 건설지원, 고속도로 및 국도 확충, 광역순환교통망 등의 인프라 건설과 대규모 택지공급 및 교육시설 확충 등과 같이 주로 대도시 위주의 정책이 이루어져왔음을 알 수 있으며, 상대적으로 중소도시에 대한 투자는 매우 미흡했다. 일부 낙후된 농산어촌 지역에 대해서 생활환경 및 소득개발사업 위주로 지역균형발전시책을 추진하였으나, 그 효과는 그리 크지 않았다.

그러나 국토정주체계상 대도시와 농어촌의 결절점 기능을 담당하는 중소도시 육성대책이 마련되지 않을 경우 지금까지 지역균형발전을 위해 구축해온 각종

사회적 인프라의 효율성과 국토의 성장 잠재력을 약화시키는 요인으로 작용할 것의 우려되는 등 분산형 국토정주체계 조성을 위한 중소도시의 활성화가 시급한 실정이다.

특히, 고령화, 주5일 근무제 시행, 대도시 거주비용 증가 등에 대응하여 쾌적하고 여유로운 생활환경을 갖춘 중소도시의 육성이 필요하고, 지역적 잠재력과 여건을 감안하여 전문기능도시로 조성하여 대도시와 차별화된 정주여건의 형성이 필요하다는 관점에서 중소도시 활성화는 매우 중요하다.

2) 연구의 목적

연구의 목적은 자립형 지방화를 통한 국토균형발전에 기여할 수 있도록 중소도시기능 강화 방안을 모색하여 중소도시가 대도시와 농어촌의 결절점 기능을 수행할 수 있는 정책방안을 제시하고자 함이다.

이를 위해서 첫째, 도시화에 따른 우리나라 정주체계의 변화과정과 실태를 분석하고, 둘째, 대도시와 농촌지역의 점이지역이라 할 수 있는 중소도시의 개념, 기능 및 역할 등을 모색하며, 셋째, 중소도시의 위상변화와 중소도시의 성장요인 분석, 지역 간 격차 등을 분석하여 중소도시의 유형을 구분하여 유형별 특성을 파악하고 넷째, 중소도시 육성과 관련한 외국의 다양한 정책사례를 분석하고 중소도시 육성을 위한 시사점을 도출하고자 하고, 다섯째, 기존의 중소도시 지원정책 분석과 정책방향 설정을 위한 설문조사를 실시하여 궁극적으로는 중소도시의 전문기능 강화와 육성을 위한 내부경쟁역량 강화방안, 도시 및 농어촌지역간 협력체계 구축 방안 등 중소도시활성화 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

1) 연구의 범위

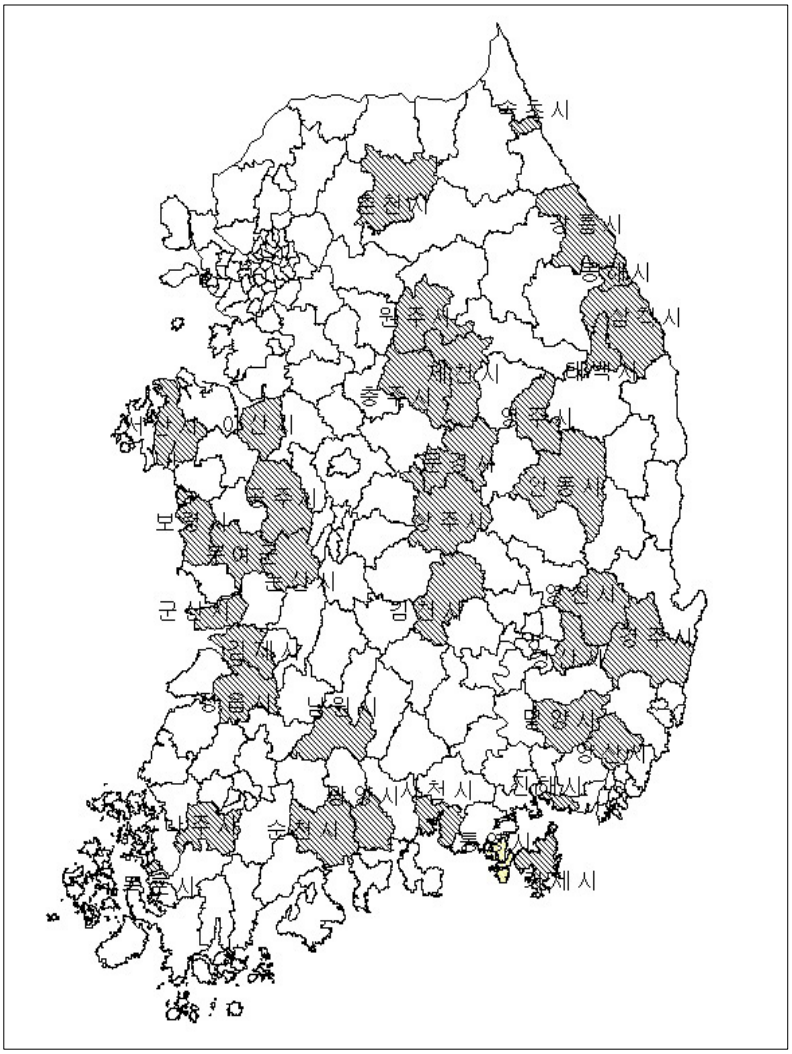
⑴ 공간적 범위

연구의 공간적 범위는 <그림 1-1>에서 보는 바와 같이 국토정주체계상 도시지역, 농촌지역으로 구분되는 시부, 군부 가운데 시부를 선택하여 이 중, 대도시와 중도시의 하위개념인 5만~30만 인구규모의 중소도시를 대상으로 한다. 이 중 수도권, 제주도 내 중소도시를 제외하고, 1인당 지방세 부담액이 전국 시 평균 부담액보다 낮은 도시를 '지방중소도시'로 분류하여 연구의 중심대상 도시로 설정하고자 한다.

⑵ 내용적 범위

연구의 내용적 범위는 중소도시의 기능 활성화와 관련하여 정주체계와 연계된 중소도시이론의 검토, 중소도시의 변화추이와 문제점, 외국의 중소도시 활성화 정책 사례 및 중소도시 기능 활성화 방안 등을 포함한다.

<그림 1-1> 지방중소도시 분포



2) 연구방법

연구 방법은 문헌조사와 설문조사로 크게 구분하여 수행하는데, 문헌조사는 국내외 지방중소도시 육성과 관련된 지원 사례를 검토하고, 설문조사는 전문가 그룹을 대상으로 지방중소도시의 활성화에 관한 의견을 수렴하는 형태로 수행하고자 한다.

주요 연구내용별 연구의 흐름을 요약하면 <그림 1-2>와 같다.

<그림 1-2> 연구 흐름도

3. 선행연구 검토 및 차별성

선행연구에 대한 검색은 다음 내용과 같이 세 가지 형식, 즉 MIS 검색, IKISS 검색, 외국저널 검색 등으로 추진하였다.

○ 연구원 「MIS」 검색결과
- 김정연외, 2000, 충남지역 중소도시의 기능 특징 및 유형 분석.
- 영천시, 2000, 소도시 활성화를 통한 국토정주체계 구축방안.

○ 「한국학술정보(KSI KISS)」 검색결과
- 이양재외, 1991, 우리나라 중소도시 유형별 특성파악을 위한 연구.
- 하성규외, 1995, 지역균형발전을 위한 중소도시의 공간적 기능과 역할에 관한 연구.

○ 외국저널 검색결과
- Hinderink, Jan, 2002, Small Towns and Regional Development: Major Findings and Policy Implications from Comparative Research.

주요 선행연구와의 차별성을 요약하면 <표 1-1>과 같다.

<표 1-1> 주요 선행연구와의 차별성

연구제목	주요연구내용	연구방법	본 연구와의 차이점
충남지역 중소도시의 기능 특징 및 유형 분석 (2000)	지역도시체계의 요소로서 충남지역의 시, 군, 읍, 면 행정중심지의 기능특징과 유형에 대해 분석함	문헌연구 요인분석 군집분석	- 중소도시로 시, 군, 읍, 면 소재지를 총칭하고 있음 - 요인·군집 분석을 통해서 개별도시에 대한 유형화 및 해석에 목적을 두고 있음
지방균형발전을 위한 중소도시의 공간적 기능과 역할에 관한 연구 (1994)	중소도시를 일반중소도시, 전략산업도시, 위성도시, 계획도시로 분류하여 자족성, 전문성, 접근성, 쾌적성, 규모성의 측면에서 각 중소도시의 기능과 역할을 분석함	문헌연구 군집분석 지표별 평가	- 10년전과 현재는 상황 및 여건변화 등의 차이가 큼 - 중소도시의 유형에 신도시, 산업도시 등 계획도시를 포함시키므로 대상도시가 광범위함 - 연구자의 5가지 측정기준에 따라 중소도시 유형별 평가에 목적을 두고 있음 - 유형별 전략보다는 일반적 중소도시 활성화 전략을 제시함
우리나라 중소도시 유형별 특성파악을 위한 연구 (1991)	우리나라 전체 중소도시의 유형구분 및 유형별 특성을 파악하여, 각 유형의 성장메커니즘의 차이를 찾아낸 후 정책적 시사점 제시함	문헌연구 군집분석 판별분석	- 1991년도 연구로 현재와 여건차이가 큼 - 중소도시의 유형화 및 유형별 특성도출을 위한 분석이 목적 - 우리나라 전체 중소도시를 유형화하여 대상도시가 지나치게 광범위함 - 기존연구에서 제시된 평가지표(9개 중소도시 성장요인 지표)를 통해 유형도시들을 평가하는데 목적을 두고 있으므로 현실성있는 전략제시에는 미흡
Small Towns and regional Development : Major Findings and Policy Implications from Comparative Research (2002)	지역개발관점에서 중소도시의 역할을 규명하고자 함. 동남아시아, 북멕시코 접경지역, 중앙아시아 및 남아프라카 지역 등 4개의 지역적 맥락을 선정하여 해당도시들을 비교, 중소도시의 역할과 정책적 함의를 도출함	문헌연구 비교연구	- 최근 연구라는 점에서 의의가 있으나, 중소도시의 유형에 대한 과도한 일반화 - 한 국가의 국토발전이라는 측면에서 다뤄진 중소도시의 역할과 기능 규명이라기 보다는 세계적으로 지역개발차원에서 각기 다른 성격을 보이는 중소도시들의 역할을 비교하는 연구라는 차이점 - 전략제시보다는 성격규명에 연구의 비중이 큼
소도시 활성화를 통한 국토정주체계 구축 방안 (2003)	자립형 지방화를 통한 국토균형발전에 기여할 수 있도록 소도시의 기능 강화 방안을 모색하여, 소도시가 농어촌 생활권의 중심지 역할을 되찾을 수 있는 정책방안을 제시함	문헌연구 군집분석 지표별 평가	- 공간적 범위가 「지방소도읍육성지원법」 상 규정된 지방소도읍을 대상으로 함 - 그러나 국토전체의 정주체계상에서 소도시 위상을 분석하고 있으므로 중소도시를 다루는 본 연구와 연구구성 및 체계상으로 밀접한 관련과 연계성이 있음 - 소도시 기능강화와 개발모델에 있어서는 영천시라는 특정 지역에 대하여 구체화하고 있다는 점에서 차이가 있음
본 연구	·국토정주체계와 중소도시 분석의 배경 ·지방중소도시의 변화추이와 특성분석 ·국내외 지방중소도시 정책사례의 분석 ·지방중소도시 기능 강화와 활성화 방안	문헌연구 군집분석 비교연구	- 중소도시를 인구 5만30만으로 설정하여 조사분석 - 중소도시 가운데 일정기준에 부합하는 도시를 대상으로 지방중소도시로 규정한 후 조사분석

C · H · A · P · T · E · R · 2

2 국토정주체계와 중소도시 분석의 배경

2장은 정주체계와 중소도시의 개념 및 범위를 설정한 후 인구변화 등을 분석하여 국토정주체계상에서 중소도시의 기능과 역할을 정립함을 목적으로 한다. 이를 위해서 정주체계의 개념과 특성, 국토정주체계와 중소도시, 국토정주체계 상 중소도시의 기능과 역할 등을 주요내용으로 다루고 있다. 1990년부터 2000년까지의 통계자료와 중소도시 관련 선행연구 등 문헌조사 자료를 근거로 하였다.

1. 정주체계의 개념과 특성

1) 정주체계의 개념

정주체계(settlement system)는 국토상의 정주공간을 하나의 시스템으로 파악하는 개념으로서 정주공간들로 이루어진 집합체와 그 구성요소를 분석하기 위한 개념이다[1]. 그러나 최근에는 도시화의 진행에 따라 정주체계에서 도시체계가 차지하는 비중이 증대됨에 따라 도시체계가 정주체계와 거의 동일한 의미로 사용되는 경우도 있다.

인구측면에서 차지하는 비중은 도시체계가 압도적으로 높지만, 국토면적 측면

1) 영천시, 2003, 소도시활성화를 통한 국토정주체계 구축방안, 국토연구원, p.9.

에서는 농촌지역이 절대적이기 때문에 농촌정주체계의 중요성을 감안하여 도시 및 농촌정주체계의 균형이 매우 중요하다. 이는 도시화가 진행되어 도시체계의 중요성이 증대된다 하더라도 농촌에 거주하는 인구가 존재하는 한 농촌정주체계의 유지와 활성화 역시 중요하기 때문이다.

이러한 맥락에서 국토 정주체계의 구축은 그 체계 내에서 이루어지는 다양한 상호작용을 보장한다는 측면에서 매우 중요 과제이며, 정주체계가 공백 없이 잘 갖추어져야만 각각의 정주공간에서 거주하는 사람들의 생활과 사회・경제・문화 활동이 장애 없이 원활히 수행될 수 있다.

궁극적으로는 전 국토의 활용측면 뿐만 아니라 국토를 터전으로 살아가는 사람들의 기본적 생활과 상호작용을 보장하는 측면에서 국토정주체계의 정립은 매우 중요한 의미를 가지는 과제라고 할 수 있다.

2) 정주체계상의 도시발전단계

도시의 발전단계는 시간적 진행단계 또는 공간적 진행 형태에 따라 도시화, 교외화, 역도시화 등으로 구분되며, 도시가 발전하게 되면 거주하는 인구의 규모가 증가할 뿐만 아니라 도시의 영향력이 평면적으로 확대되는 현상이 나타난다.

크라센-팰린크의 도시발전단계 이론에서는 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 크게 나누어 성장기와 쇠퇴기로 구분되고 세분해서는 6단계로 분류된다.

성장기는 집중경향이 강한 도시화의 과정과 분산경향이 지배적인 교외화 과정으로 양분되나, 중심지역과 주변지역을 합한 도시권 전체의 인구는 둘 다 증가하하는 단계다. 그리고 도시화의 전기에 해당되는 집중적 도시화는 제조업이 입지하는 도시지역으로 주변 농촌지역의 인구가 급격히 몰려와서 도시가 형성되고 급성장하는 단계이며, 교외화는 중심지역의 인구와 기능이 주변의 비도시지역으로 빠져나가는 분산적 도시화가 진행되는 단계이며 도시권 전체의 인구는 아직

도 증가하는 단계다. 마지막으로 역도시화는 대도시의 중심도시로부터 고용분산이 가속화되어 중심도시가 쇠퇴하고 중고소득층의 인구유출이 심화되어 퇴락지역으로 변하는 단계다.

이와 같은 도시발전단계에 따라 정주체계도 그에 대응하여 변화하는데, 도시화 단계 중 절대적 집중과 상대적 집중단계 그리고 교외화 단계 중 상대적 분산단계에서 농촌 정주체계의 급속한 쇠퇴와 해체가 이루어진다. 이러한 농촌정주체계의 쇠퇴와 해체는 농촌인구의 감소 뿐 만 아니라 이를 배후 지원하는 중소도시의 쇠퇴로 이어지는 경우가 많다.

따라서 도시발전단계에 따른 전반적인 농촌정주체계의 회복은 도시간 네트워크 형성에 의한 중소도시의 육성을 통하여 중소도시와 농촌의 가교역할을 활성화함으로써 가능할 것이다.

<표 2-1> 도시발전단계

구분	성장기				쇠퇴기	
	도시화		교외화		역도시화	
	절대적 집중	상대적 집중	상대적 분산	절대적 분산	절대적 분산	상대적 분산
(단계)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
중심인구	+	++	+	-	-	--
주변지역인구	-	+	++	+	+	-
도시권 전체 인구	+	++	+	+	-	-

주: +는 증가, ++는 대폭 증가, -는 감소, --는 대폭 감소
자료: 조정제, 1990, 도시경영, 법문사, pp 31-32.

3) 중소도시의 개념

도시정주체계상에서 중심지 역할을 하는 정주공간은 특별시, 광역시로 대별되는 인구 100만 명 이상의 시를 대도시, 그리고 자치구는 아니지만 행정 조직상

구를 가지고 있는 인구 50만 명 이상에서 100만 명 미만을 대도시로 규정해 왔으며, 기초지자체인 중규모의 인구를 지닌 중도시는 30만~50만 명으로 자립형 도시를 형성하고 있으나, 도시체계의 하위에 위치한 중소도시는 농촌정주체계의 상위에 위치한 점이지역으로서의 성격을 가진다.

연구에 따라서는 중소도시와 중도시 그리고 소도시라는 용어를 혼합하여 사용하기도 하지만[2], 본 연구에서는 중소도시라는 개념을 중도시와 읍급도시인 소도시와 구분하여 사용하고자 하며, 중소도시를 도시체계상 대도시, 중대도시, 중도시의 하위 단위로 파악하고, 이를 통해 도시로서 갖추어야 할 기본적 요건들을 규명하고자 한다.

이와 같은 중소도시는 1차 산업보다 2차·3차 산업의 비중이 높은 산업구조와 도시적 생활양식을 갖추고 개인 및 집단의 상호작용이 읍급도시와 농촌지역보다 빈번하게 일어나는 정주단위이다.

<표 2-2>에서 보는 바와 같이, 중소도시는 인구 5만이상 30만명 미만의 시로 구성되며 기본적인 자족기능을 갖춘 도시화된 지역으로서 도시와 농촌의 중간지대 역할을 하고 주변의 농어촌 지역을 선도하는 정주생활권의 중심지 역할을 수행한다.

<표 2-2> 도시계층별 인구규모

구분		기준
도시정주체계	대도시	인구 100만명 이상의 시
	중대도시	인구 50만 ~ 100만명 미만의 시
	중도시	인구 30만명 ~ 50만명 미만의 시
	중소도시	인구 5만 ~ 30만명 미만의 시
농촌정주체계	소도시	읍, 대규모 면 중심지

2) 권오혁, 황병천, 소도시 개발의 전략과 추진체계 개선방안, 한국지방행정연구원, 1996

2. 국토정주체계와 중소도시

1) 정주계층별 인구변화 추이

<표 2-3>에서 보는 바와 같이 2000년 말 기준 우리나라의 총 인구수는 4,600만 명 수준이며, 도시지역이라고 할 수 있는 시부에 전체인구의 80.7%인 3,700만명 정도가 거주하고, 농어촌지역인 군부에 전체의 19.3%인 890만 명이 거주하고 있다.

시·군부별로는 시부에 속하는 30만명 이상의 대도시와 중대도시 그리고 중도시지역에 전체인구의 65.7%가 거주하고 있고, 중소도시지역에는 전체의 15.0%인 692만명 정도가 거주하고 있고, 군부에 속하는 읍지역에는 전체인구의 7.1%인 330만명 정도가 거주하고 있고, 면지역에는 전체의 12.2%인 560만명 정도가 거주하고 있다.

<표 2-3> 정주체계별 인구변화 추이

구분		1990년		2000년		인구변화(1990~2000)	
		인구(천인)	구성비(%)	인구(천인)	구성비(%)	인구(천인)	증감율(%)
전국		43,411	100.0	46,136	100.0	2,725	0.6
시부	전체	32,580	75.0	37,211	80.7	4,631	1.4
	대도시	23,699	54.6	25,908	56.2	2,209	0.9
	중도시	2,538	5.9	4,383	9.5	1,845	7.3
	중소도시	6,343	14.5	6,920	15.0	577	0.9
군부	전체	10,831	25.0	8,925	19.3	-1,906	-1.8
	읍부	3,333	7.7	3,300	7.1	-33	-0.1
	면부	7,498	17.3	5,625	12.2	-1,873	-2.9

주: 광역시, 도농통합시의 읍, 면 인구는 농촌지역 성격을 감안하여 군부에 포함함
대도시의 경우 인구 50만 명 이상의 중대도시와 100만 명 이상의 대도시를 포괄하고 있음
자료: 통계청, 각년도, 인구 및 주택 총조사 보고서

이와 같이 국토공간상의 인구분포는 우리나라 정주체계가 도시지역, 그 중에서도 특히 50만 인구 이상 대도시와 중대도시지역을 중심으로 형성되어 있으며, 정주체계상 도시지역과 농촌지역의 중간 매개기능 또는 결절점 기능을 수행하는 중소도시지역의 인구정주기반이 취약하다.

특히 최근 10년 동안 중소도시의 인구변화 추이를 살펴보면 절대인구 자체는 감소하지 않으나, 수도권으로부터의 거리, 지방대도시권의 흡입강도 등에 따라 인구정착기반이 성장, 현상유지, 쇠퇴 등의 형태로 다양하게 나타나고 있다.

인구 증감율 측면에서 살펴보면, 우리나라 전체인구는 1990년과 2000년의 10년 동안에 연평균 0.63% 증가하여 10년 사이에 270만 명 정도가 증가하였다. 시부에서는 10년 사이에 인구가 연평균 1.42% 증가하여 460만 명 정도가 늘어난데 반하여 군부에서는 연평균 1.76%씩 감소하여 190만 명 정도가 감소하였다.

또한 시부에 속하는 50만 명이상의 대도시지역에서는 연평균 0.93% 씩 증가하여 총 220만 명으로 늘어났지만, 중소도시지역에서는 연평균 0.91% 씩 증가하여 58만 명 증가하는데 그치고 있다. 특히 인구 30만~50만 명 규모의 중도시에서 엄청난 수준의 연평균 7.27%씩 증가한 것이 특기할 만한 현상이다.

이상과 같은 결과로부터 최근 10년 사이에 우리나라 정주체계상에서 시부의 도시지역으로 정주체계의 중심이 급속하게 이동하면서 군부의 농촌지역의 인구정착기반이 급속하게 악화되고 있음을 볼 수 있다.

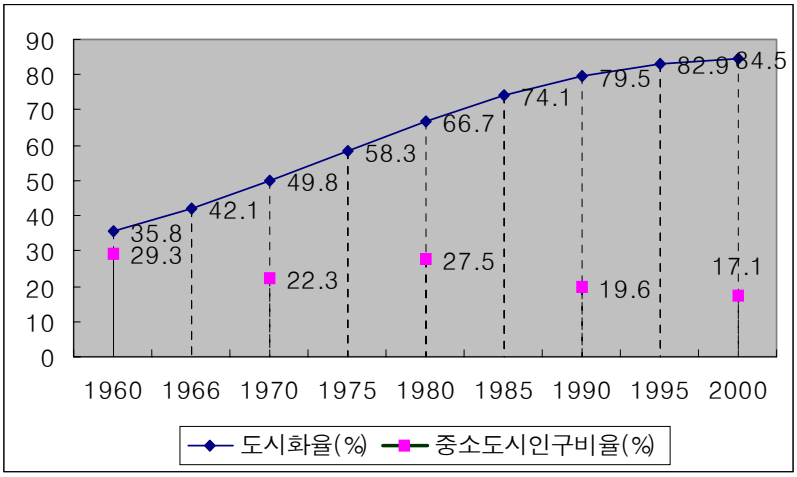
결과적으로 인구가 도시지역으로 급속하게 유입되는 가운데, 도시는 인구포화현상을 겪고 있으며, 도시적 기능이 상대적으로 취약한 농촌정주권의 쇠퇴현상이 심화됨에 따라 도시지역과 농촌지역간의 결절점 기능을 담당할 중소도시 활성화가 절실하다.

2) 도시화 추이와 중소도시의 인구변화

2000년 현재 우리나라의 도시화율은 84.5%로 나타나 우리나라 전체인구 4,600만 명 중 3,900만 명이 도시지역에 거주하며 나머지 700만 명 정도가 인구 2만 미만의 읍지역과 면지역에 거주하고 있다.

<그림 2-1>에서 보는 바와 같이 도시화 추이는 1960년의 35.8%에서 급격히 증가하여 1980년에는 66.7%에 이르렀고 1990년에는 거의 80%대에 도달하게 되었으며, 1995년 82.9%, 2000년 현재 84.5% 수준으로 1990년 이후부터는 도시화 속도가 완만하게 진행되고 있다.

<그림 2-1> 도시화 추이와 중소도시의 인구 비중



자료 : 통계청, 각 년도 「인구 및 주택 총 조사 보고서」

우리나라 도시화 추이는 1960년대와 1970년대에는 급속히 진행되다가 1980년대 이후 다소 둔화된 후, 1990년대 이후에는 안정화되는 로지스틱 커브인 S자 형태와 유사한 추세를 보이고 있다.

중소도시의 도시인구대비 인구비중은 1960년의 29.3%대 수준에서 1970년까지 지속적으로 감소하다가 1980년 27.5%로 증가했다가, 1990년 19.6%, 2000년 현재

도시인구의 17.1% 정도가 중소도시에 거주하고 있는 것으로 나타나고 있다.

1990년 이후 국토 정주공간 상에서 도시지역으로의 인구집중이 둔화되는 가운데 광역도시권의 인구비중이 감소하고, 30만 이상 50만 명 미만의 중도시 인구비중이 확대하는 도시구조 변화를 나타내고 있다.

이와 같은 중소도시지역에 대한 도시지역 대비 인구비중의 감소는 중소도시의 인구정착기반이 전반적으로 약화되고 있으며 국토공간의 정주체계 상에서 중소도시의 위상이 점진적으로 저하되고 있음을 의미한다.

따라서 중소도시가 주변농촌지역에 대한 중심지 기능을 수행하면서 상위의 중도시, 대도시 지역에 대한 연계고리 역할을 하기 위해서는 인구가 어느정도 집적될 필요성이 시급하다고 할 수 있다.

3. 국토정주체계상 중소도시의 기능과 역할

1) 중소도시 기능의 변화

산업구조의 변화, 교통의 발달, 정보화의 진전, 대도시권 형성 및 확산 등의 요인에 의해 일부 중소도시 기능은 더욱 성장하지만 또 다른 중소도시 기능은 쇠퇴하고 있다.

특히, 교통 및 통신기술의 발달과 함께 대도시권의 세력권이 급속히 확대됨에 따라 중소도시는 배후 농촌지역에 대한 중심성을 상실하고 있으며 대도시권 주변 중소도시는 중심지 기능이 퇴색되고 대도시의 위성도시화되는 경우도 발생하고 있다.

또한 서비스 및 지식정보산업의 성장이 대도시를 중심으로 성장함에 따라 중소도시는 상대적으로 관련 산업의 발달에서 소외되는 현상이 나타나는 경우도 있지만, 반대로 제조업체들의 기능이전이 나타나는 대도시 주변 중소도시들이

급속하게 성장하는 현상도 나타나고 있다.

이와 같은 결과를 볼 때, 도시의 산업구조 재편에 따라 중소도시에 새롭게 요구되는 기능, 대도시의 공간구조 변화에 따른 인근 중소도시의 기능변화, 수요가 증가하는 여가 및 휴양기능 등에 능동적으로 대응할 필요가 있다.

더욱이 인구의 노령화에 따라 노년인구가 증가하고, 주5일 근무제의 실시 등에 따라 여가시간이 증가하여 대도시 인구가 양질의 어메니티를 갖춘 장소를 추구하게 되는 점을 고려할 때 쾌적한 환경을 갖춘 중소도시들이 전원도시로서 기능을 발휘할 가능성이 증대되고 있다.

중소도시 기능활성화를 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 변화하는 사회여건에 따른 중소도시 기능의 변화에 부응하여, 대도시권에 버금가는 정주여건과 생산기반을 육성하여 분산형 국토형성을 위한 핵심지역으로 육성할 필요가 있다.

2) 중소도시의 기능과 역할

중심지이론에 의한 중심성은 중심시가지를 만드는 원동력의 하나로서 높은 중심성은 넓은 배후지를 필요로 하기 때문에, 상위 중심지는 하위 중심지보다 인구규모가 크며 중심지의 규모는 중심성의 계층에 비례한다.

이 이론에 따르면 중소도시의 전통적인 기능은 중심기능, 결절기능, 거점기능 등 세 가지로 분류할 수 있는데[3], 중심기능은 중소도시가 배후농촌지역의 중심지로서의 기능, 결절기능은 상위도시와 배후지역을 연결하는 결절지로서의 기능, 거점기능은 배후농촌지역변화의 거점으로서의 기능을 각각 수행하는 것을 의미한다.

이와 같이 중소도시는 배후농촌지역의 중심지로서 지역 내 시장 및 교역 중심지의 역할과 공공 및 사적 서비스를 제공하는 중심기능을 수행해야 함에도 불구하고 사실상 교통 및 통신기술의 발달로 인해 상위도시의 도달거리가 커짐에 따라 중소도시의 중심지 기능이 쇠퇴하는 경향도 많다.

---

3) 김정연, 김창석, 2000, 충남지역 중소도시의 기능특징 및 유형분석, 한국지역개발학회지 제12권 제1호

또한 중소도시는 하위 도시계층으로서 상위도시와 배후농촌지역을 경제적, 정치・행정적, 사회적, 문화적으로 연결하는 결절기능을 수행하며 배후지역과 상위도시에서 생산된 상품을 소비하는 기능도 수행하고 결절기능을 통해 기술혁신의 전파기능도 담당한다.

이와 더불어 중소도시는 배후농촌지역의 사회변동의 기지로서 생산성 향상과 전문화를 돕고 농촌으로부터 유출된 인구에 대한 일차적 흡수 및 도시적응기회를 제공하는 거점기능을 수행한다.

3) 중소도시 개발의 이론

⑴ 성장거점 개발이론

성장거점 개발이론은 중소도시 개발에 관한 전통적 이론으로서 성장거점이론은 지역의 거점 구축을 통하여 주변지역을 개발하는 전략을 제시하고자 하는 지역개발 이론이다.

이 이론에 따르면, 성장거점은 주변지역의 유휴 노동력을 흡수하며 새로운 유입인구로 자체의 도시이익을 집적시키고, 도시계층을 통해 전파되는 사회・경제적 혁신을 주변지역으로 전파시키는 매개지점으로서의 역할을 수행한다.

실제로 성장거점전략을 토대로 여러나라에서 지역개발을 추진하였으나, 지역격차를 줄이는데 크게 기여하지 못하고 성장의 효과가 주변지역으로 파급되지 않아 성장거점이 '개발섬'으로 고립된다는 비판도 있다.

⑵ 도농통합적 접근이론

도농통합적 접근 이론은 인구 약 5만명 정도의 규모로서 중소도시와 여러 농촌마을을 포함하는 전략구역 개념의 '도농지구(agropolitan district)'를 정하여 정치적 자율권을 부여하고 기초적 서비스를 제공하며 산업기반을 확충하는 중소도시와 농촌을 묶어 개발하는 지역개발 이론이다.

이 이론은 지방의 능동적이고 자발적인 참여와 자기결정에 의한 상향식 개발방식이기 때문에 성장거점전략과 같이 외부의 결정에 의해 하향식으로 이루어지는 하향식 거점개발방식과 대비된다.

도농통합적 전략의 특징은 지방의 독자성과 지방의 자율성을 인정하고 지방내에 거주하는 주민들의 생활여건과 지방의 활력을 보장하는데 역점을 두기 때문에 중소도시와 배후농촌을 분리해서 보지 않고 유기적으로 통합된 체계로 보는 점이다.

⑶ 도시네트워크 형성 이론

최근 중소도시와 농촌을 정형화된 도시체계 또는 정주체계의 틀에 고정시켜 보지 않고 그 다양성을 인정하는 추세를 반영하여 중소도시가 독립적으로 세계경제, 대도시와 직접적 연계를 추구하는 경향이 높다. 따라서 농촌지역도 농업생산만으로 특징지을 수 없는 다양한 사회관계를 가지고 있는 실체라는 점을 인식하여, 획일적인 정책의 수행보다 지역의 다양한 실정에 맞는 정책수단을 개발할 필요성이 제기되고 있다.

이러한 배경 하에서 도시네트워크이론은 정보화・세계화 등 사회변화에 발맞추어 근접한 도시들 사이에 기능적 보완성에 기반을 둔 '도시네트워크'의 형성을 추진하는 전략이다.[4)]

즉, 도시네트워크상에서 중소도시는 전문화된 결절점(node)으로서 기능하고 수평적인 비 계층적 관계로 연결되어 자본, 정보, 지식, 기술, 인력, 제품 등의 흐름과 같은 상호작용을 통해 발생한 이점을 공유하려는 것으로서 중소도시는 네트워크 이점을 활용하여 종주도시의 지배와 독점에서 벗어나서 다른 도시들과 성공적으로 경쟁할 수 있는 기회를 향유하게 되고, 중소도시 간 네트워크를 통한 효과적 협력은 정주공간구조가 대도시 중심형에서 탈피하여 분산형 네트워크로 전환하는데 기여하게 될 것이다.

4) 영천시, 2003, 소도시활성화를 통한 국토정주체계 구축방안, 국토연구원, p.17

C · H · A · P · T · E · R · 3

3 지방중소도시의 변화추이와 특성 분석

3장에서는 2장에서 정의된 중소도시 중 연구대상범위로 다룰 '지방중소도시'를 규정하고 지역별 도시화 과정 속에서 인구성장과 지역 간 격차 등의 분석을 통하여 지방중소도시의 특성 및 유형화를 제시하여 향후 정책제안의 기준으로 삼는다. 주요내용으로는 지방중소도시의 위상변화 및 인구구조, 지역 간 격차, 유형구분 및 특성 분석 등을 다루고 있으며, 분석은 1960년부터 2000년까지의 통계자료를 활용하였다.

1. 지방중소도시의 위상변화와 인구구조

1) 지방중소도시의 위상변화

우리나라의 도시화는 1960년의 35.8%에서 2000년에는 84.5%로 급격한 변화를 보여 왔다. 그러나 최근 5년간은 1.6%의 증가세를 보여 도시화의 안정화가 나타나고 있다. 권역별 도시화를 보면, 수도권은 94.2%로 가장 높고, 충청권, 호남권 강원·제주지역은 60%대로 낮은 수준이다. 본 연구에서 다루는 36개 지방중소도시의 권역별 분포를 살펴보면, 영남권이 14개소로 가장 많고, 호남권 9개소, 강원권 7개소, 충청권 6개소의 순으로 나타난다.

한편, <표 3-1>에서 보는 바와 같이, 중소도시 인구증가 변화를 10년 주기의 당해연도 총 도시인구와 비교하면, 1960년에는 29.3%이던 것이 점차 감소현상을

보이다가 2000년에는 15.0%를 점유하고 있는데 이 중, 수도권 및 제주도를 제외한 지방중소도시는 1960년 도시인구의 48.2%를 점유하여 도시인구 중 거의 절반이 지방중소도시의 인구였으나 2000년에는 28.0%로 하락했다. 그러나 이 수치는 전국기준의 중소도시의 점유비율보다는 높은 편이다.

<표 3-1> 지방중소도시의 인구 점유 비중

(단위: 천인, %)

연도	전국			지방		
	도시인구	중소도시	점유율	도시인구	중소도시	점유율
1960	6,997	2,048	29.3	4,059	1,957	48.2
1970	12,710	2,838	22.3	6,383	2,578	40.4
1980	21,434	5,886	27.5	10,691	5,278	49.4
1990	32,413	6,343	19.6	15,904	5,026	31.6
2000	37,211	6,920	15.0	20,045	5,619	28.0

주 : 지방의 인구는 수도권 및 제주도의 인구를 제외한 수치임

2) 도시계층의 변화추이

수도권 및 제주도를 제외한 1980년의 30만 명 이하의 지방중소도시는 창원시, 포항시 등 24개 도시였다. 이후 1990년에는 창원시, 포항시가 중도시(인구30-50만 명)로 격상하였고 신규도시 지정이 17개로 확장되는 등 도시화의 현상이 뚜렷했다. 2000년에는 창원시, 포항시가 인구 50만 명 이상이 되어 대도시로 격상하였으며, 6개시(진주시, 여수시, 천안시, 익산시, 구미시, 김해시)가 중소도시에서 중도시로 부상하였다.

대도시로 승격한 창원시, 포항시는 20년간 성장하여 지방중소도시에서 대도시로 격상한 사례도시로써 자립성과 도시기능의 확보라는 측면에서 도시의 변화요인을 살펴볼 필요가 있다.

인구 및 성장의 유형은 고용증가를 유도하는 산업단지의 건설 또는 교육, 문화, 도시환경개선 등 정주체계여건 조성과 도농통합에 의한 행정구역 개편에 따라서 인구변화가 이루어지고 있다. 도농통합시를 살펴보면, 44개시 중에서 8개의

도시를 제외한 36개도시(새로 지정된 나주시 제외)가 1995년에 35개와 1998년 1개의 통합시를 이루었다. 1990년대에 도농통합시를 거치지 아니한 도시는 5개 도시로서 목포시, 진해시, 동해시, 속초시, 태백시 인데 강원도에서 다수를 이루고 있다. 5개 도시의 최근 10년간 인구성장은 전혀 이루어지지 않고 있다.

도시별 도시계층의 변화 추이에서는 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 1980년의 24개시의 지방중소도시가 2000년에는 대도시 2개, 중도시 6개, 중소도시 36개로 계층변화를 하였다. 동 기간 중에 17개의 신규도시가 지정됨으로써 2000년의 지방중소도시는 36개로 늘어났다. 이는 8개시의 중소도시 탈피와 20개시의 신규지정으로 1980년의 24개시의 중소도시에서 12개의 중소도시가 늘어나 50%의 중소도시가 확장된 셈이다. 또한 20년간 16개시가 현상유지나 침체의 경로에서 답보하고 있는 것은 도시 입지적 요소가 크게 작용하고 있으나 산업유치와 인구유발기능이 미약했음을 반증하는 것으로 분석된다.

<표 3-2> 도시계층의 변화추이

인구규모	1980년		1990년		2000년	
	도 시	개	도 시	개	도 시	개
대도시 (50만이상)	-		-		창원,포항	2
중도시 (30-50만)	-		창원,포항	2	진주,여수,천안,익산,구미,김해	6
중소도시 (5-30만)	창원,포항,진주,여수,천안,익산,구미,군산,목포,춘천,원주,강릉,충주,순천,경주,안동,진해,동해,속초,김천,통영,사천,제천,영주	24	진주,여수,천안,익산,구미,군산,목포,춘천,원주,강릉,충주,순천,경주,안동,진해,동해,속초,김천,통영,사천,제천,영주 신규도시(17) 태백,삼척,아산,공주,보령,서산,남원,김제,정읍,영천,광양,경산,문경,상주,밀양,거제,김해	39	군산,**목포**,춘천,원주,강릉,충주,순천,경주,안동,**진해**,**동해**,**속초**,김천,통영,사천,제천,영주,**태백**,삼척,아산,공주,보령,서산,남원,김제,정읍,영천,광양,경산,문경,상주,밀양,거제 신규도시(3) 양산,나주,논산	36

주: 굵은 글자는 도농 통합시가 이루어지지 아니한 지방중소도시

1980년에서 2000년 사이에 중소도시로 출발한 도시들의 인구변화에 따른 인구성장과 쇠퇴는 <표 3-3>과 같다.

우선 쇠퇴, 유지, 성장, 발전의 4등급을 설정하고 초기년도에 대한 최종년도간의 인구증가배수가 1이하인 경우 쇠퇴, 2이하인 경우 유지, 3이하인 경우 성장, 3이상인 경우 발전 등급으로 가정하면 동 기간중 쇠퇴도시는 2개시. 유지도시는 19개시, 성장도시는 12개시, 발전도시는 8개시가 된다. 이중에서 지방중소도시로서 정주의 취약한 그룹으로 쇠퇴 및 유지기능으로 구분한다면 20개시(여수시는 30만명 이상이 되므로 제외)가 특별한 육성방안이 필요한 도시로 예상된다.

20개 중소도시는 강원의 원주, 춘천, 강릉, 동해, 속초, 태백, 삼척, 충북의 충주, 제천, 충남의 대천, 전북의 군산, 남원, 정읍, 전남의 목포, 광양, 경북의 영주, 안동, 문경, 경남의 진해, 충무, 삼천포 등이다.

3) 인구구조의 비교

<표 3-4>에서 보는 바와 같이 지방중소도시의 65세 이상의 인구는 10.4%로 전국의 7.3%에 비하여 높은 것으로 나타나고 있으며, 이는 면부의 18.0%보다는 낮으나 읍부의 9.5%보다 높아 정주계층별 인구구조의 불안정을 보이고 있다.

도시의 경쟁력을 나타내는 대졸이상 인구는 6.7%로 이 중 강원도가 8.4%로 가장 높고 다음은 전라남도가 7.0%이다. 반면, 충청남도가 가장 낮은 5%대이며, 나머지 지역은 6%선대에 머물고 있다.

또한 권역별로 비교한 비고령화와 고학력순의 경우, 각 중위권 이상에서 중복포함되는 도시를 분석하면 강원도의 춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 속초시, 충북의 충주시, 경북의 경산시, 경남의 진해시, 양산시, 전북의 군산시, 전남의 순천시, 목포시, 광양시로 13개 도시로 나타난다.

각 도별로 고령화와 저학력의 정주형태를 보이고 있는 지역은 충청남도, 전라북도 그리고 경상북도이다. 특히 충남의 보령시는 고령화에 저학력이 심화되어 있으며, 경북의 문경시는 저학력현상과 상주시는 고령화 현상이 두드러진다.

<표 3-3> 지방중소도시의 인구변화추이 (1980-2000년)

도 시	1980년	1990년	2000년	인구규모 변화			
				1980	1990	2000	성장유형
군 산	165,317	218,205	272,715	○	○	○	0
목 포	221,814	243,064	250,480	○	○	○	0
포 항	201,174	317,768	515,714	○	●	◉	++
진 주	202,717	255,695	339,791	○	○	●	+
춘 천	155,305	174,224	252,547	○	○	○	+
여 수	160,988	173,169	303,233	○	○	●	0
원 주	136,909	162,415	268,352	○	○	○	0
강 릉	116,806	152,678	228,232	○	○	○	0
충 주	113,098	128,425	217,927	○	○	○	0
천 안	120,526	211,363	417,835	○	○	●	++
익 산	145,343	203,382	323,687	○	○		++
순 천	114,241	167,214	265,930	○	○	○	+
경 주	121,999	141,896	275,842	○	○	○	+
안 동	101,903	116,958	182,098	○	○	○	0
구 미	105,360	206,121	341,550	○	○	●	++
진 해	112,024	120,212	127,578	○	○	○	0
동 해	104,310	89,162	96,679	○	○	○	−
창 원	111,676	323,223	517,410	○	●	◉	++
속 초	65,792	73,805	87,985	○	○	○	0
김 천	72,196	81,346	147,855	○	○	○	+
통 영	75,510	92,177	123,842	○	○	○	0
사 천	64,703	62,831	111,078	○	○	○	0
제 천	85,517	99,874	143,710	○	○	○	0
영 주	77,846	84,361	126,507	○	○	○	0
태 백		89,779	54,196		○	○	−
삼 척		41,675	75,647		○	○	0
아 산		66,346	180,763		○	○	+
공 주		65,190	130,376		○	○	+
보 령		56,918	109,535		○	○	0
서 산		55,943	143,154		○	○	+
남 원		63,157	94,926		○	○	0
김 제		55,138	102,589		○	○	+
정 읍		86,906	129,152		○	○	0
영 천		48,888	111,392		○	○	+
광 양		128,670	132,639		○	○	0
경 산		60,504	228,206		○	○	++
문 경		47,802	90,846		○	○	0
상 주		51,868	116,493		○	○	+
밀 양		53,067	115,962		○	○	+
거 제		48,603	168,022		○	○	++
김 해		106,206	331,979		○	●	++
양 산			191,975			○	시 승격
나 주			99,533			○	시 승격
논 산			164,574			○	시 승격

주: 2000년/1980년 인구에서 1이하 쇠퇴(-), 2이하 유지(0). 3이하 성장(+), 3이상 발전(++)으로 분류
○중소도시 ●중도시 ◉대도시

<표 3-4> 지방중소도시의 인구속성비교

구 분	지역	인구(2000)	65세이상	비율(%)	대졸	비율(%)
계	36	5,619,337	582,817	10.4	374,096	6.7
강원도	소계(7)	1,063,638	91,002	8.7	89,247	8.4
	춘천시	252,547	21,026	8.3	26,050	10.3
	원주시	268,352	21,188	7.9	23,986	8.9
	강릉시	228,232	20,323	8.9	20,181	8.8
	동해시	96,679	8,036	8.3	6,691	6.9
	태백시	54,196	4,359	8.0	2,430	4.5
	속초시	87,985	6,729	7.7	5,924	6.7
	삼척시	75,647	9,341	12.4	3,985	5.3
충청북도	소계(2)	361,637	34,200	9.5	22,524	6.2
	충주시	217,927	20,779	9.5	15,279	7.0
	제천시	143,710	13,421	9.3	7,245	5.0
충청남도	소계(5)	728,402	85,375	11.7	39,686	5.5
	공주시	130,376	17,581	13.5	6,849	5.3
	보령시	109,535	13,948	12.7	4,421	4.0
	아산시	180,763	17,636	9.8	9,122	5.1
	서산시	143,154	15,413	10.8	7,984	5.6
	논산시	164,574	20,797	12.6	11,310	6.9
전라북도	소계(4)	599,382	77,000	12.8	37,785	6.3
	군산시	272,715	22,748	8.3	22,582	8.3
	정읍시	129,152	20,715	16.0	6,120	4.7
	남원시	94,926	14,818	15.6	4,400	4.6
	김제시	102,589	18,719	18.3	4,683	4.6
전라남도	소계(4)	748,582	65,892	8.8	52,465	7.0
	목포시	250,480	16,382	6.5	19,169	7.7
	순천시	265,930	22,534	8.5	21,694	8.2
	나주시	99,533	17,684	17.8	3,990	4.0
	광양시	132,639	9,292	7.0	7,612	5.7
경상북도	소계(8)	1,279,239	155,760	12.2	80,860	6.3
	경주시	275,842	29,828	10.8	20,169	7.3
	김천시	147,855	18,819	12.7	7,718	5.2
	안동시	182,098	23,597	13.0	11,805	6.5
	영주시	126,507	15,747	12.5	6,520	5.2
	영천시	111,392	16,299	14.6	5,241	4.7
	상주시	116,493	21,299	18.3	5,598	4.8
	문경시	90,846	13,807	15.2	3,949	4.4
	경산시	228,206	16,364	7.2	19,860	8.7
경상남도	소계(6)	838,457	73,588	8.8	51,529	6.2
	진해시	127,578	9,262	7.3	10,063	7.9
	통영시	123,842	11,587	9.4	5,296	4.3
	사천시	111,078	13,036	11.7	6,803	6.1
	밀양시	115962	16930	14.6	6285	5.4
	거제시	168022	11723	7.0	8724	5.2
	양산시	191975	11050	5.8	14358	7.5

자료: 통계청 각 연도. 「인구 및 주택총조사 보고서」

2. 지방중소도시의 인구성장과 지역간 격차

1) 지방중소도시의 인구성장

지방중소도시의 인구증가율은 연평균 3.6%로서 전국 평균 0.6%에 비해 급등하고 있으나 이는 1991년에서 1995년 사이에 도농통합시와 행정구역 개편에 따른 사회적 증가가 크게 작용한 것이다.

<표 3-5>에서 보는 바와 같이 최근 10년간(1990-2000년) 지역별 지방중소도시의 인구증가율은 경북이 가장 높은 6.1% 이며, 다음으로 충남 5.9%, 충북 4.7%, 전북 3.5%, 강원 3.1% 순위로 나타났으며, 3%미만 지역은 경남, 전남이다.

한편, 지방중소도시 중에서 가장 많은 증가율을 보인 도시는 경북지역의 경주시, 김천시, 영천시, 상주시로 이들 도시는 6~8%선대의 높은 성장세를 보였으며, 공주시, 보령시, 삼척시, 김제시, 나주시, 밀양시 등도 높은 증가율을 보였다. 그러나 지방중소도시에서 인구증가율이 마이너스 성장을 보인 도시는 강원도의 태백시 -5.2%와 경북 문경시의 -2.8%, 충남 논산시의 -0.6%, 경남 사천시의 -0.4%로 나타났다.

2) 인구성장의 지역 간 격차

지난 10년간(1990년과 2000년을 기준) 지방중소도시의 인구순위를 상・하위로 분류하여 지역 성장을 파악하면 <표 3-6>에서 보는 바와 같이 경남, 전남, 강원지역의 중소도시가 침체된 반면, 경북, 충북지역의 지방중소도시는 부상하였다.

또한 각 지방중소도시간 인구성장을 비교해 보면, 당해 도시의 위상에서 10위 이상으로 급부상된 도시는 충남의 아산시, 서산시와 경북의 경주시, 경산시, 상주시인 반면에 10위 이하로 급락한 도시는 강원도의 태백시, 동해시와 충남의 논산시, 보령시, 경북의 문경시, 경남의 사천시로 나타났다. 이들의 순위 변화 패턴을 보면, 1990년도 상위권 도시들이 2000년에는 하락한 반면 하위권 도시들은 증가하고 있어 균형화 양상을 보인다.

<표 3-5> 지방중소도시 인구변화 추이 (1990-2000년)

구 분	지 역	인구(1990)	인구(2000)	연평균증가율(%)
계	36	3,928,038	5,619,337	3.6
강원도	소계(7)	783,738	1,063,638	3.1
	춘천시	174,224	252,547	3.8
	원주시	162,415	268,352	5.2
	강릉시	152,678	228,232	4.1
	동해시	89,162	96,679	0.8
	태백시	89,779	54,196	-5.2
	속초시	73,805	87,985	1.8
	삼척시	41,675	75,647	6.1
충청북도	소계(2)	228,299	361,637	4.7
	충주시	128,425	217,927	5.4
	제천시	99,874	143,710	3.7
충청남도	소계(5)	508,201	728,402	5.9
	공주시	65,190	130,376	7.2
	보령시	146,452	109,535	6.8
	아산시	66,346	180,763	10.5
	서산시	55,943	143,154	9.9
	논산시	174,270	164,574	-0.6
전라북도	소계(4)	305,111	401,867	2.8
	군산시	218,205	272,715	2.3
	정읍시	86,906	129,152	4.0
	남원시	712,549	946,097	2.9
	김제시	63,157	94,926	4.2
전라남도	소계(4)	55,138	102,589	6.4
	목포시	243,064	250,480	0.3
	순천시	167,214	265,930	4.8
	나주시	55,306	99,533	6.1
	광양시	128,670	132,639	0.3
경상북도	소계(8)	705,698	1,279,239	6.1
	경주시	141,896	275,842	6.9
	김천시	81,346	147,855	6.2
	안동시	116,958	182,098	4.5
	영주시	84,361	126,507	4.1
	영천시	48,888	111,392	8.6
	상주시	51,868	116,493	8.4
	문경시	119,877	90,846	-2.8
	경산시	60,504	228,206	14.2
경상남도	소계(6)	684,442	838,457	2.0
	진해시	120,212	127,578	0.6
	통영시	92,177	123,842	3.0
	사천시	115,933	111,078	-0.4
	밀양시	53,067	115,962	8.1
	거제시	143,184	168,022	1.6
	양산시	159,869	191,975	1.9

<표 3-6> 지방중소도시 인구순위 변화추이

구 분	순위도시(1990년 인구)		순위도시(2000년 인구)	
1	목포시 (−5)	243,064	경주시	275,842
2	군산시 (0)	218,205	군산시	272,715
3	논산시 (−11)	174,270	원주시	268,352
4	춘천시 (−1)	174,224	순천시	265,930
5	순천시 (+1)	167,214	춘천시	252,547
6	원주시 (+3)	162,415	목포시	250,480
7	양산시 (−3)	159,869	강릉시	228,232
8	강릉시 (+1)	152,678	경산시	228,206
9	보령시 (−19)	146,452	충주시	217,927
10	거제시 (−3)	143,184	양산시	191,975
11	경주시 (+10)	141,896	안동시	182,098
12	광양시 (−6)	128,670	아산시	180,763
13	충주시 (+4)	128,425	거제시	168,022
14	진해시 (−7)	120,212	논산시	164,574
15	문경시 (−18)	119,877	김천시	147,855
16	안동시 (+5)	116,958	제천시	143,710
17	사천시 (−10)	115,933	서산시	143,154
18	제천시 (+2)	99,874	광양시	132,639
19	통영시 (−4)	92,177	공주시	130,376
20	태백시 (−16)	89,779	정읍시	129,152
21	동해시 (−10)	89,162	진해시	127,578
22	정읍시 (+2)	86,906	영주시	126,507
23	영주시 (+1)	84,361	통영시	123,842
24	김천시 (+9)	81,346	상주시	116,493
25	속초시 (−9)	73,805	밀양시	115,962
26	아산시 (+14)	66,346	영천시	111,392
27	공주시 (+8)	65,190	사천시	111,078
28	남원시 (−4)	63,157	보령시	109,535
29	경산시 (+21)	60,504	김제시	102,589
30	서산시 (+13)	55,943	나주시	99,533
31	나주시 (+1)	55,306	동해시	96,679
32	김제시 (+3)	55,138	남원시	94,926
33	밀양시 (+8)	53,067	문경시	90,846
34	상주시 (+10)	51,868	속초시	87,985
35	영천시 (+9)	48,888	삼척시	75,647
36	삼척시 (+1)	41,675	태백시	54,196
계	3,928,038		5,619,337	

주 : ( )안의 숫자는 1990년도에서 2000년으로 변화된 순위임
자료 : 통계청 각 연도. 「인구 및 주택총조사 보고서」 및 해당지자체 자료임

3. 지방중소도시의 유형구분과 특성분석

지방중소도시의 특성을 파악하기 위한 유형은 인구 현황 및 변화양상에 따라서는 인구규모, 인구성장에 따른 구분이 가능하고, 지역성장에 영향을 미치는 입지여건에 의한 구분도 가능하다. 또한 통계지표를 활용한 군집분석으로 각 지방도시의 유형을 나눠서 각 도시의 그룹별 특성을 파악할 수 있다.

1) 인구규모에 의한 구분 및 특성

우선, 인구규모를 기준으로 36개 지방중소도시를 구분하면, <표 3-7>에서 보는 바와 같이 5만~10만 인구규모로 7개 도시, 10만~20만 인구규모로 20개 도시, 20만~30만 인구규모로 9개 도시로 구분할 수 있다.

<표 3-7> 인구규모에 의한 지방중소도시 구분

인구규모(인)	권역	도시명
5만~10만 (7)	강원 (4)	태백, 속초, 삼척, 동해
	경북 (1)	문경
	전북 (1)	남원
	전남 (1)	나주
10만~20만 (20)	충북 (1)	제천
	충남 (5)	보령, 공주, 서산, 논산, 아산
	경북 (5)	영천, 상주, 영주, 김천, 안동
	경남 (6)	사천, 밀양, 통영, 진해, 거제, 양산
	전북 (2)	김제, 정읍
	전남 (1)	광양
20만~30만 (9)	강원 (3)	강릉, 춘천, 원주
	충북 (1)	충주
	경북 (2)	경산, 경주
	전북 (1)	군산
	전남 (2)	목포, 순천

이들 지방중소도시 간 인구규모의 편차는 큰 편으로, 2000년 현재 인구규모가 가장 큰 도시는 275,842명의 인구를 보유한 경주시이고, 인구규모가 가장 작은 도시는 태백시로서 54,196명의 인구규모를 나타내어 두 지역 간 인구규모는 약 5배의 차이를 보이고 있다.

특히, 지역별 분포를 보면, 10만~20만 인구규모의 중소도시는 지역적으로 골고루 분포하고 있으나 특히 영남권과 충청권에 많이 집중하고 있고, 5만~10만 규모의 중소도시는 강원도 영동지역에 집중분포하고 있으나, 같은 강원도 지역이라도 수도권과 가까운 영서지역에 20만~30만의 인구 대규모 도시들이 분포하고 있는 차이를 보이고 있다.

2) 인구성장에 의한 구분 및 특성

인구증감은 도시의 성장 및 쇠퇴를 간접적으로 보여주는 척도이다. 따라서 <표 3-8>에서 보는 바와 같이 인구증감을 기준으로 전체 지방중소도시를 유형화하여 전반적인 성장과 쇠퇴 양상을 가늠할 수 있다.

<표 3-8> 인구성장에 의한 지방중소도시 유형화 기준

유 형	내 용
인구급증형	인구가 증가하는 지방중소도시의 평균인구증가율(연평균 1.43%)을 상회하는 도시
인구증가형	인구가 증가하는 지방중소도시의 평균인구증가율보다는 낮으나 인구가 증가하는 도시
인구감소형	인구가 절대적으로 감소하지만 인구가 감소하는 지방중소도시의 평균인구감소율(연평균 -1.21%)보다 감소하는 도시
인구급감형	인구가 감소하는 지방중소도시의 평균인구감소율 이하로 급격히 감소하는 도시

인구성장에 의한 구분을 위해서는 1995년부터 2000년 사이의 인구증가율을 기준으로 인구 증가형과 감소형 도시를 구분하고, 평균인구증가율 및 감소율에 따라 급증형과 급감형을 재분류하는 분석방법을 따랐다. 이는 만약 1990년부터 2000년까지의 인구증감을 비교하게 되면, 도농 통폐합 등으로 인한 인구증감의 편차가 지나치게 커지기 때문이다(<표 3-9>참조).

분석결과, 지방중소도시의 연평균 인구증가율의 평균은 1.43%이고, 감소율의 평균은 -1.21%로 나타났고, 이에 따라 도시를 유형화하면, 전체 지방중소도시 36개 중 45% 해당되는 16개 도시가 인구가 감소하고 있으며, 이 중 25%인 9개 도시가 평균 인구감소율을 하회하는 급감형 도시로 나타났다.

<표 3-9> 인구성장에 의한 지방중소도시 구분

유형	권역	해당 도시
인구급증형 (7)	강원 (2)	춘천, 원주
	충남 (1)	아산
	경북 (1)	경산
	경남 (2)	거제, 양산
	전남 (1)	광양
인구증가형 (13)	강원 (3)	동해, 강릉, 속초
	충북 (2)	제천, 충주
	충남 (2)	논산, 서산
	경북 (2)	김천, 경주
	경남 (1)	진해
	전북 (1)	군산
	전남 (2)	목포, 순천
인구감소형 (7)	충남 (1)	공주
	경북 (4)	영주, 안동, 영천, 문경
	경남 (2)	밀양, 사천
인구급감형 (9)	강원 (2)	삼척, 태백
	충남 (1)	보령
	경북 (1)	상주
	경남 (1)	통영
	전북 (3)	김제, 남원, 정읍
	전남 (1)	나주

이들 도시 중, 특히 농업과 밀접한 관련이 있는 호남지역의 중소도시(김제, 남원, 정읍, 나주)가 인구가 급감하는 양상을 보이고 있고, 이 외에도 수도권 및 대도시권, 산업기반, 고속도로 등과 떨어져 있는 산간지역 및 탄광지역 등에 있는 지방중소도시에서 인구감소 현상이 현저한 것을 알 수 있다.

이와는 반대로 평균 인구증가율을 상회하는 7개의 인구급증형 도시와 13개의 인구증가형 도시 등 총 20개의 지방중소도시가 인구 증가 양상을 보이고 있다. 이들 도시는 전반적으로 수도권 및 대도시에 인접하거나 연계가 잘 되어있는 지역, 산업기반(국가산업단지, 조선소 등)이 갖추어져있는 지역, 해안가 등 관광여건이 양호한 지역에 해당되는 지방중소도시라고 볼 수 있다.

3) 입지여건에 따른 구분 및 특성

입지여건에 따른 지방중소도시의 유형 구분은 각 도시의 성장여건을 파악할 수 있을 뿐 아니라 중소도시의 기능을 알 수 있는 간접적 척도이다. 특히, 지방중소도시의 입지여건에 따른 구분의 기준은 지리적 위치, 도시체계상 타도시간 위상 및 관계, 접근성, 특정시설과의 연계성 등으로 볼 수 있다.

이와 같은 입지여건의 기준에 따라 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 지방중소도시는 크게 대도시의존형, 산업배후형, 배후농산어촌중심지형, 특정시설중심형 도시로 구분할 수 있고, 이 도시들은 각각 산업배후형은 제조업과 관광산업 배후형으로, 배후농산어촌중심지형은 배후 농촌・산지・어촌의 각 중심지형으로, 특정시설 입지형은 군사시설 및 교육시설 입지형 도시로 세분할 수 있다.

또한 각 입지여건에 따라 도시의 기능도 구분할 수 있는데, 배후가 되는 농산어촌의 중심지형은 해당지역의 중심기능으로 볼 수 있고, 특정시설이 입지하여 성장한 경우와 특정시설이 입지한 경우의 중소도시는 거점기능, 대도시 의존형 중소도시는 결절기능의 대표적 사례라고 볼 수 있다.

<표 3-10> 입지여건에 따른 지방중소도시 구분

유형		해당도시
대도시 의존형		경산, 양산
산업 배후형	제조업	거제, 광양, 동해, 군산, 목포, 사천
	관광산업	강릉, 경주, 속초, 아산,
배후농산어촌 중심지형	농촌	김제, 남원, 정읍, 제천, 서산, 김천, 순천, 영주, 안동, 문경, 밀양, 상주, 보령, 영천, 나주, 충주
	산지	태백
	어촌	삼척, 통영
특정시설 입지형	군사	원주, 논산, 진해
	교육	춘천, 공주

4) 군집분석에 의한 구분 및 특성

도시의 특성을 이용하여 서로 유사한 도시끼리 군집하거나 상관관계가 큰 도시들끼리 집단으로 묶는 통계적 방법을 통해 지방중소도시를 군집화할 수 있다. 일부 연구에서는 낙후된 도시를 판별하기 위한 순위부여식의 유형구분이 이루어졌으나[5], 본 연구에서는 도시들의 낙후도를 판단하기보다 도시들의 특성을 파악하여 활성화 전략을 제시하는데 목적을 두고 있으므로 각 도시의 특성을 표현할 수 있는 변수를 통하여 중소도시를 군집화하였다.

군집을 위한 도시별 변수로는 인구・경제・교육 및 복지관련 지표를 선정하였

5) 건설교통부.2003.「지역균형발전 목표설정 및 지표개발에 관한 연구」와 영천시. 2003. 전게서 등의 기존연구 및 건설교통부가 2004년 8월에 발표한 "신활력지역 발전구상" 등의 기존정책에서는 주로 지표에 따라 낙후도를 평가하여 상위도시와 하위도시를 구분하기 위한 방법론을 제시하고 있다.

다. 인구관련 지표에는 인구수(2000년도 기준), 연평균인구증가율(1995~2000년), 경제관련 지표에는 재정자립도, 총사업체종사자수, 제조업종업원수, 자동차등록대수 비율, 노령인구비율, 교육관련 지표에는 대졸이상인구비율을, 마지막으로 복지관련 지표에는 국민연금가입자수, 병상수를 선정하여 총 10개의 변수를 통하여 군집분석을 실시하였다(<표 3-11>참조).

본 연구에서는 지표들 간의 유사성(similarity) 또는 거리(distance or dissimilarity)에 근거하여 개체들을 군집화하였다. 이러한 군집분석은 군집과정에 따라 계층적 군집방법과 비계층적 군집방법으로 분류된다. 그러나 비계층적 군집방법은 처음부터 군집수를 결정해야하는 어려움이 있는데, 본 연구에서는 지역유형을 구분하는 군집수를 사전에 결정할 수 없기 때문에 계층적 군집방법[6]을 활용하였다.

<표 3-11> 군집분석을 위한 변수 선정

지표	변수
인구 관련	인구수(2000년도 기준), 연평균인구증가율(1995~2000년)
경제 관련	재정자립도, 총사업체종사자수, 제조업종업원수, 자동차등록대수 비율, 노령인구비율
교육 관련	대졸이상인구비율
복지 관련	국민연금가입자수, 인구 1000인당 병상수

분석결과, 전체 36개 지방중소도시는 <표 3-12>과 같이 4가지 그룹으로 유형화할 수 있었는데, 이와 같이 주어진 변수에 근거하여 구분된 도시유형들은 각 변수의 특성 및 비교에 따라 대략적으로 도시성격을 파악할 수 있다.

즉, 그룹 Ⅰ은 제조업 종사자수가 다른 도시보다 많은 것이 가장 큰 특징이고 인구증가율은 높고, 노령인구 비율은 낮은 한편, 재정자립도 및 자동차 등록대수도 높은 편으로 산업형 중소도시로 구분할 수 있다.

그러나 그룹 Ⅱ는 총사업체 종사자수, 대졸이상인구 및 재정자립도 등이 타도

6) 먼저 나타난 군집들을 결합한 후에 새로 형성될 군집에 대한 집단 내 제곱의 합(error sum of squares)을 최소화하여 군집하는 왈드(Wald)의 방법을 사용함

시보다 우월한 편이지만, 제조업 종사자 등의 비율은 비교적 낮으므로 복합형(서비스・제조업 중심) 중소도시로 볼 수 있다. 그룹 Ⅲ도 마찬가지로 변수적 특성은 두드러지지 않고, 그룹 Ⅰ과 그룹 Ⅳ보다는 다소 열세의 기능적 위상을 갖는 혼합형(제조업・농림수산업 중심)중소도시라고 볼 수 있다.

그룹 Ⅳ는 전반적으로 사업체 종사자수, 인구증가율, 노령인구 비율 뿐 만 아니라 재정자립도 등 경제적 지표에 있어서도 타도시에 비해 열세인 그룹으로 이 도시들은 도시 특성상 농산어촌형 중소도시로 구분할 수 있다.

<표 3-12> 군집분석에 의한 지방중소도시 구분

유 형	특 성	도 시
그룹 Ⅰ	산업형 (3)	아산시, 거제시, 양산시
그룹 Ⅱ	복합형 (서비스・제조업) (9)	강릉시, 충주시, 경산시, 원주시, 군산시, 경주시, 춘천시, 순천시, 목포시
그룹 Ⅲ	혼합형 (제조업・농림수산업) (16)	공주시, 정읍시, 영주시, 진해시, 통영시, 영천시, 사천시, 상주시, 밀양시, 보령시, 서산시, 김천시, 제천시, 광양시, 논산시, 안동시
그룹 Ⅳ	농산어촌형 (8)	김제시, 나주시, 동해시, 남원시, 속초시, 문경시, 태백시, 삼척시

5) 유형구분에 따른 분석 종합

지금까지 인구규모, 인구성장, 입지여건 및 군집분석에 따라 지방중소도시의 유형을 구분하였다. 이 중 군집분석에 의한 도시유형은 인구, 교육, 경제, 복지 등 각 도시와 관련된 다양한 지표를 통해 분석된 것으로서 다른 유형구분에 비해 중소도시의 내재적 여건을 더 잘 내포하고 있는 것으로 보인다.

<표 3-12>에서와 같이 4가지로 구분된 지방중소도시 유형은 비록 우열관계로 구분된 것은 아니지만, 사실상 산업기반, 인구구성, 재정여건 등이 포함된 분석결

과인 점을 감안한다면 그룹별로 자립적 성장의 잠재력을 달리 평가할 수 있다. 인구성장률은 이러한 도시의 자립적 성장 잠재력을 평가할 수 있는 지표라고 볼 수 있는데, 군집분석 결과에 대해 <표 3-6>에서 실시한 인구성장 기준으로 다시 분석을 해보면 <표 3-13>과 같이 그룹별로 많은 차이가 있는 것을 알 수 있다.

<표 3-13> 군집분석 결과에 대한 인구성장 비교

군집분석 유형	도 시
그룹 Ⅰ	아산시, 거제시, 양산시
그룹 Ⅱ	강릉시, 충주시, 경산시, 원주시, 군산시, 경주시, 춘천시, 순천시, 목포시
그룹 Ⅲ	공주시, 정읍시, 영주시, 진해시, 통영시, 영천시, 사천시, 상주시, 밀양시, 보령시, 서산시, 김천시, 제천시, 광양시, 논산시, 안동시
그룹 Ⅳ	김제시, 나주시, 동해시, 남원시, 속초시, 문경시, 태백시, 삼척시

주: 음영 표시는 인구급감형 도시이고 밑 줄 표시는 인구감소형 도시임 (<표 3-6> 기준 참조).
괄호 안의 숫자는 그룹별 해당 도시 개수임

<표 3-13>을 보면, 인구가 감소하는 도시와 급감하는 도시들은 모두 그룹 Ⅳ 또는 그룹 Ⅲ에 포함된 것을 알 수 있는데(<표 3-9>와 <표 3-12> 참조), 그룹별로는 그룹 Ⅳ에 5개의 인구급감형 도시와 1개의 인구감소형 도시가, 그룹 Ⅲ에는 4개의 인구급감형 도시와 6개의 인구감소형 도시가 포함되었다.

따라서 각 도시유형의 기능적 특성과 인구 증감 현상은 밀접한 관련이 있는 것으로 보이며, 특히 농림수산업 의존도가 높은 그룹 Ⅲ이나 Ⅳ가 보다 제조업이나 서비스업 기능이 상대적으로 우월한 그룹 Ⅰ과 Ⅱ보다 인구감소현상이 두드러지는 것으로 나타나 결과적으로 자립적 성장 잠재력이 낮은 것으로 보인다.

C · H · A · P · T · E · R · 4

4 국내외 중소도시 정책사례의 분석

4장에서는 5장에 이어질 정책발굴을 위해서 기존 국내외 정책사례 및 현재의 여건을 조사·분석함을 목적으로 한다. 이를 위해 우선 국내 중소도시 관련 정책 및 계획을 제도적 측면에서 검토하여 문제점과 한계를 진단하고, 일본, 영국, 미국 등에서 실제 추진된 중소도시 활성화 사업 및 정책사례의 적용가능성을 분석할 뿐만 아니라 5장의 바람직한 정책방향 설정을 위하여 연구대상도시의 전문가, 공무원, 기업인 등을 대상으로 설문조사를 실시하고 이에 따른 시사점을 도출한다.

1. 우리나라 지방중소도시 관련정책

1) 기존정책의 분석

우리나라의 중소도시 지원정책은 주로 도시정주체계 구축에 목표를 두고 있고 관련 소관 부처는 농림부, 건설교통부, 산업자원부이며, 특히 농어촌 및 읍, 면 도서지역은 행정자치부에서 관장하고 있다(<표 4-1>참조).

이 중, 농림부에서는 '농어촌발전특별조치법'에 근거하여 군농어촌종합발전계획을 지원하며, 건설교통부에서는 '국토기본법'에 의거, 시군종합계획과 '지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률'에 의거, 개발촉진지구 및 특정지역개발

사업을 수행하고 있으며, 산업자원부에서는 '산업집적활성화및공장설립에관한 법률'에 의거하여 농공단지를 조성하고 있다.

'농어촌발전특별조치법'은 농림부의 소관하에 1990년 제정하여 농업정책자금 지원이나 각종 세제감면 혜택을 받는데 활용되고 있다. 이 법은 생산성 향상과 농어촌공업 육성 등 농어촌의 소득원을 확충하며 생활환경을 개선하여 농어촌을 쾌적한 생활공간으로 조성함을 목적으로 하고 있다. 또한 이 법은 농외소득증대 계획을 수립함에 있어서는 농공단지의 개발, 농어촌인력수급·취업훈련, 농어촌특산품생산단지, 농어촌휴양지의 개발, 농외소득원의 개발 및 지원 등을 다루고 있다.

또한 재정경제부에서는 2004년 9월부터 시행된 '지역특화발전특구에대한특례규제특별법'을 근거로 지역특화발전특구를 지정하여 낙후지역들이 개별지역의 특성을 살려 지역개발을 추진할 수 있도록 하고 있다.

<표 4-1> 도시정주체계 관련법률

소관부처	정책명칭	관련법률	대상지역
농림부	군농어촌종합발전계획	농어촌발전특별조치법	시, 군
건설교통부	시군종합계획	국토기본법	시, 군
	개발촉진지구계획 특정지역개발계획	지역균형개발법	시, 군
산업자원부	농공단지개발계획	산업집적활성화법	비수도권의 121개 시, 군
재정경제부	지역특화발전특구계획	지역특화발전특구에 대한 규제특례법	신청 후 선정 (448개 특구 신청)

'국토기본법'에 의한 시군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군을 제외한다)의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하고, 토지이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획이며, 실제 도시계획은 '국토의계획및이용에관한법률'에 근거하여 이루어진다.

‘지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률’은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전 잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 함과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

지역개발사업의 촉진을 위해 개발촉진지구의 지정·개발을 함에 있어 건설교통부장관은 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역등의 개발을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 직접 또는 광역시장 또는 도지사의 요청을 받아 개발촉진지구를 지정할 수 있다. 개발촉진지역으로 지정되면 지역균형특별회계 등 중앙정부의 예산보조를 받을 수 있을 뿐 아니라 민자유치를 통해 개발재원을 조달할 수 있게 된다. 이러한 개발촉진지구는 지역특성에 따라 낙후지역형·균형개발형·도농통합형 등 3개 유형으로 개발된다.

또한 특정지역의 지정·개발이 가능한 바 건설교통부장관은 지역의 균형적 발전을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 직접 또는 중앙행정기관의 장이나 광역시장·도지사의 요청에 의하여 다음의 지역을 특정지역으로 지정하여 개발할 수 있다.

- 주요산업 및 기반시설의 이전·쇠퇴나 지역의 부존자원 고갈 등으로 새로운 지역경제 기반의 구축이 필요한 지역
- 역사·문화유산의 보전·정비 또는 관광자원의 개발 등을 위하여 기반시설의 설치, 주변지역과의 연계개발 또는 정비가 필요한 지역
- 자연재해 및 산업재해 등으로부터 항구적인 복구와 정비가 필요한 지역
- 그 밖에 국가의 특별한 경제·사회적 목적을 위하여 집중적인 개발이 필요한 지역

한편, ‘산업집적활성화및공장설립에관한법률’(구 공업배치법)은 산업의 집적을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지의 체계적 관리를 실현함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민

경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 산업단지는 국가산업단지・일반지방산업단지・도시첨단산업단지 및 농공단지를 말하며, 이를 위해 산업자원부장관은 5년 단위로 전국토를 대상으로 산업집적의 활성화에 관한 기본계획(이하 "산업집적활성화기본계획"이라 한다)을 수립하고 이를 고시한다.

계획내용으로는 성장유망산업의 지역별 집적 및 특화와 그 연계방안에 관한 사항, 산업입지 및 인력수급에 관한 사항, 산업집적기반시설의 확충에 관한 사항, 산업이 낙후되거나 쇠퇴한 지역의 지원에 관한 사항, 그 밖에 산업집적 및 지역산업의 발전에 관한 사항이며, 또한 시・도지사는 5년 단위로 관할구역의 산업집적의 활성화 등 지역산업의 발전을 위한 지역산업진흥계획을 수립할 수 있으며, 산업자원부장관은 산업의 집적 등 지역산업의 진흥을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

또한 2004년 9월부터 시행된 '지역특화발전특구에대한규제특례법'은 규제개혁을 통한 지역경제 활성화 특례법으로서 개발에 규제가 되는 사항을 완화함으로써 비수도권지역을 우선적으로 특구로 지정하여 낙후지역들이 개별지역의 특성을 살려 개성 있는 지역개발을 추진할 수 있도록 하고 있다. 기존의 중앙정부의 재정 및 금융 위주의 지원과 달리 특화사업을 추진하는데 장애가 되는 규제를 완화하는 것이 본 제도의 추진수단이다.

주요 규제특례로는 의료법인의 부대사업범위확대(실버특구), 특성화 중학교 및 일반 고등학교내 외국인 교원채용허용과 토지관련 인허가 일괄처리, 자동차관리법 등 23개 개별 법률에 대한 규제완화내용을 포함하고 있다.

이와 같이 시행된 여러 관계부처의 다양한 정책에 대한 공과를 분석해보기로 하자. 지방중소도시를 포함한 농어촌 지역에 대한 정책의 추진은 80년대부터 수도권 팽창을 억제함과 동시에 지방정주생활권 개발, 문화마을 개발, 지방소도읍 육성, 개발촉진지구 사업 등을 부처별 정책을 분산적으로 시행해왔다. 그동안 시행해온 정책의 문제점을 크게 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 종합적이고 체계적인 농어촌

시군지역 지원프로그램의 부재를 들 수 있다. 중앙부처별로 단편적인 지역정책을 시행해온 결과, 범정부 차원에서의 체계적이고 종합적인 침체・낙후지역 지원 프로그램이 없었다.

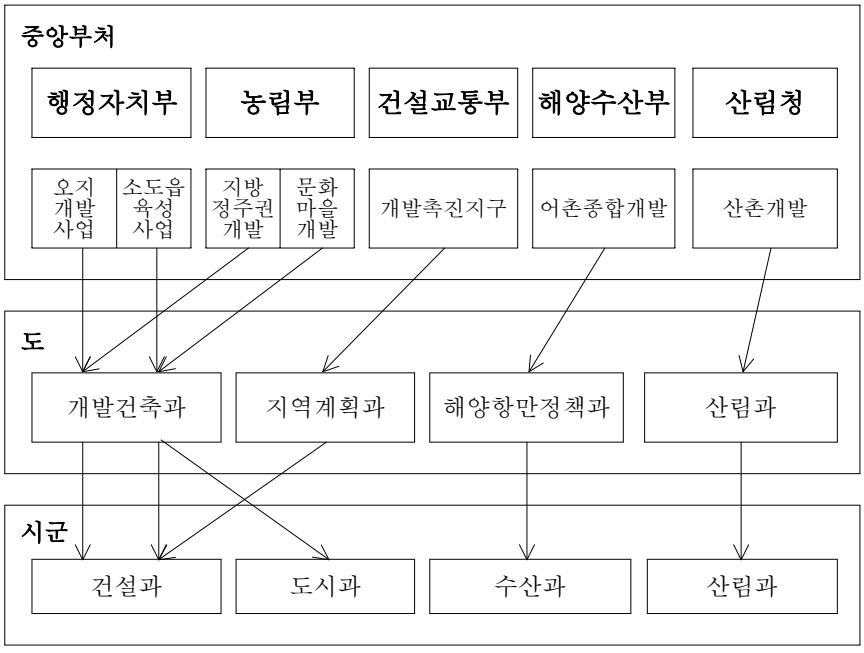
둘째, 중앙정부 주도의 시혜적인 정책추진을 들 수 있다. 즉 중앙정부 주도로 시혜적인 입장에서 지역의 요구를 보조해주는 정도의 정책시행으로 말미암아 지방은 중앙정부 의존적이 되어 지역혁신 역량 축적에 실패하게 되었다. 지역발전에 대한 종합적이고 장기적인 비전을 수립하지 않고 개별부처를 상대로 하여 단기적 예산확보에 급급하였기 때문이다.

셋째, 소규모 분산투자로 지역개발사업의 효과성 저하를 들 수 있다. 지역종합발전계획 없이 여러 지역에 '나누어주기'식의 소규모 분산투자로 일관하여 사업 효과성이 떨어졌으며, 대부분의 유사 사업내용을 백화점식으로 나열하고 있어 사업간 차별성이 없었다는 점이 큰 문제가 되었다.

끝으로, 사업추진 담당조직의 분절 및 비연계로 인한 비효율성을 들 수 있다. <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 지역개발 단위사업별로 중앙부처는 물론 시도, 시군에 이르기까지 담당조직이 분절되었다는 점이다. 대부분의 유사한 사업내용을 부처별, 조직별로 대상지역만 달리하여 시행해왔으며 조직 이기주의로 인한 재원배분 왜곡 등 비효율성을 초래하게 되었다.

위에서 살펴본 바와 같이 지금까지 추진되었던 침체・낙후지역에 대하여 정부의 정책은 별다른 성과가 없었다고 볼 수 있다. 지역경제 활성화와 주민소득증대 등 지역발전을 선도할 수 있는 종합적, 체계적인 추진전략이 없었고, 한정된 사업비로 지역 간 형평성 위주의 균등지원에 치중해 투자효율성이 반감되는 결과를 낳았다고 할 수 있다. 또한, 사업계획의 수립과 추진과정에서 주민참여 장치가 없어 지역의 무관심과 비협조를 유발하게 된 것도 침체・낙후 지역개발 정책의 실패요인으로 볼 수 있다.

<그림 4-1> 지역개발사업관련 업무추진체계



2) 관련 계획상의 지방중소도시 발전방향

(1) 제4차 국토계획수정(안)

□ 마을과 중심도시 직결형 정주체계구축

농촌지역과 중심도시간 직결형으로의 변화에 따라 중심도시의 기능분담이 가능하도록 하는 정주체계 개념이다. 중심기능으로는 산업, 유통, 금융, 문화, 복지, 생활관련 시설 등을 집중 입지하도록 하고, 배후지(농산어촌지역)와 중심지간에 교통, 정보망을 구축하여 '중심도시'가 개발거점화 되도록 한다. 한편 농산어촌지역과 중심지간에 접근성 제고를 위하여 공공교통서비스를 도입하고 이를 공영화한다.

□ 5도2촌(5都2村) 기회의 산업화 유도

5도2촌은 도시민이 5일은 도시에서, 2일은 농촌에서 보낼 수 있도록 하는 제도로서 근로와 휴양을 통하여 도시자본의 농촌화와 농촌지원의 수단으로 활용하도록 하는 전략이다. 농산어촌 주민의 교육, 고용, 문화관련 산업을 중심도시에서 제공하도록 하고, 도시 주민의 휴양, 취미, 복지기능을 농산어촌 지역에서 제공하도록 하는 것이다.

□ 지방중소도시 관광 인프라 확충

문화관광의 잠재력이 우수한 지방중소도시를 관광도시로 지정하고 관광인프라를 확충하여 도시별 특화개발을 유도하고, 역사 문화유산이 풍부한 중소도시의 관광 인프라를 확충토록 하는 것이다.

□ 다양한 관광특성개발을 위한 시설확충

생활권별로 도시공원, 도서관, 전시시설, 캠핑장, 가족호텔 등 여가관광시설을 확충하고, 관광단지 내에 레저시설과 여가기능이 연계되도록 레저시설, 문화시설, 주거시설, 쇼핑시설, 테마파크 등이 집적된 복합레저단지를 조성하고, 이를 통해 여가성격에 부합되는 자연형, 문화형, 테마형, 건강형 여가공간의 기능을 부여하는 것이다.

□ 지방중소도시 공간구조 활성화 추진시책

쇠퇴하는 지방중소도시의 경우, 기존 중심지에 대한 활력유지 방안을 모색하는 것으로서 특히 교외의 대규모 쇼핑센터에 의해 기존 상점가가 쇠퇴하는 경우, 이에 대응한 기존 상업중심지의 환경정비추진으로 상권을 유지하도록 하는 것이다.

또한 산업구조조정에 의해 산업업무기능이 공동화가 발생한 경우에는 중앙정부 이전기능의 수용과 혁신기능을 도입하거나 이를 특화산업과 연계하여 생산기능을 회복시키고자 하는 것이다.

⑵ 제3차 강원도 종합발전계획(2000-2020)

□ 춘천시

연구·컨벤션 기능강화 및 그린밸트지역의 전원주거단지화, 하이텍크 벤처산업집적지역 지정과 벤처기업유성촉진지구, 소프트웨어 진흥단지 연계지정, 동서고속도로, 경춘선 복선화 및 경비행장 건설, 문화거리조성과 충의문화유적 벨트개발

□ 원주시

문막공단 등 산업단지 확대개발, 의료기기, 실버제품 및 정보통신산업 등 도시첨단단지 조성, 테마마을 조성, 중앙선 복선화, 원주공항확충 및 활성화, 리조트와 연계된 회의산업육성, 치악산국립공원의 관광자원화

□ 강릉시

전원·해양형 시범단지 및 실버단지 조성, 해양생물산업수도 및 강릉과학산업단지 조성, 첨단도시농업 육성, 원주-강릉, 강릉-고성간 철도개설, 대관령·오대산 국립공원 등 문화관광루트화, 백두대간 역사문화촌 연계관광자원 확충, 해양레저 스포츠단지 및 경포위락지구 개발

□ 동해시

경관 친화적 임해 뉴타운개발, 테마정주마을 조성, 물류유통단지조성, 기업촉진지구 지정 및 관세자유무역지대 지정, 임산물 가공산업 육성, 동해선 복선 전철화, 시·군도 및 농어촌도로 확충 정비, 크루즈 관광루트 개발 및 자연휴양림(바다) 지정 운영

□ 태백시

광산체험, 전지훈련마을 등 테마정주마을조성, 산약초 랜드 조성, 카지노 관련 게임산업 및 의료휴양산업 육성, 태백선 복선 전철화, 카지노 관광열차, 태백산과 연계한 관광상품 개발, 태백고원 휴양 뉴타운 건설

□ 속초시

청초호 생태공원 및 관광항구 조성, 동해고속도로, 동해북부선 철도 및 춘천-속초간 철도 개설, 미시령의 터널화와 속초공항 경비행장화, 크루즈 관광상

품개발, 설악생태 체험 루트개발, 속초해양첨단 관광단지 조성, 설악산 일대의 국제관광지대, 외국인투자지역 지정

□ 삼척시

세계동굴 엑스포와 연계한 동굴 주택, 호텔, 박물관 체험관 조성, 신약초 및 청포도 주산단지 및 가공단지 조성, 크루즈 관광루트조성(동굴과 농산어촌 문화 및 식도락), 다양한 자연휴양림 조성, 향토휴양 문화관광단지 및 해양레포츠 단지 조성

⑶ 제3차 충청북도 종합발전계획(2000-2020)

□ 충주시

충북선 전철화, 서울~충주~문경간 내륙종단철도망 개설, 서울~이천~충주~구미간 내륙첨단산업벨트와 청주~충주~제천간 첨단지식산업벨트의 교차지역 개발, 충주 첨단지방산업단지의 중부내륙지역 거점 확장, 충주관광종합개발계획 및 대학 및 연구소 유치

□ 제천시

전통과 첨단을 조화시킨 복합산업기지로의 수도권기능 분담, 의림지, 자양영당 등 역사·문화유적지의 산교육 강화, 청풍명월의 관광·휴양도시, 체험적 관광과 휴양을 겸비한 체류형 관광지로 육성

⑷ 제3차 충청남도 종합발전계획(2000-2020)

□ 공주시

광역적 교통체계와 지역 내 연계 도로망 구축, 관광전용도로인 백제 큰길(공주~부여) 조성, 대덕밸리에 연계된 첨단산업(영상, 문화, 정보) 집적지 조성, 녹색생태도시형성 이미지를 살린 신시가지 조성과 농촌지역에 전원주택단지 조성

□ 보령시

복합적인 광역교통, 물류체계 구축과 머드축제, 보령~안면도간 연육교개설, 도서 연결 크루즈 관광, 보령 신항 건설 등으로 국내외 관광객 유치, 연계형 관광코스(해양~도서~산악~호반)개발과 폐광지구진흥계획을 통한 체험형 학습공간 조성, 해양산업육성 관련 마리너시설, 해양수족관, 해양목장화 사업 추진

□ 아산시

첨단·지식산업육성 수요에 대처한 인주산업단지, 아산 테크노컴플렉스, 아산 미디어밸리 협력단지 및 관련 산업의 집적, 문화와 온천자원과 연계한 자연친화적 전원휴양도시 육성, 지역통합적 성장관리를 위한 천안·아산광역계획 수립, 역사관광촌, 외암민속마을 등 체험형 관광지 조성

□ 서산시

대산항·대산지역 일대의 자유무역지역 지정, 광역교통망과 연계한 수산종합유통단지 조성에 의한 수산물 유통거점지 육성, 대죽자원단지(석유, 화학, 우주항공, 자동차, 기계), 지방산업단지 등의 추가 조성, 내포문화와 환경생태자원(천수만, 가로림만 갯벌생태공원)관련 휴양관광기반 구축

□ 논산시

종합유통단지조성과 계룡~대전간 경전철 도입, 지역특산품과 향토식품산업 기반화 관련 연구소 설립, 중소기업전용단지와 계룡입암벤처전용단지조성, 대덕밸리와 연계한 첨단산업단지 육성, 역사·문화자원과 농촌·산악자원을 연계한 관광휴양기반 구축

⑸ 제3차 전라북도 종합발전계획(2000-2020)

□ 군산시

국제자유무역도시 구축과 공항, 항만, 물류기지 등의 확충, 해양자원과 주변 자원을 활용한 국제적 해양관광도시 및 친환경적 생태도시 창출, 국제위락단지 조성, 산업관광 활성화와 지역 연계형 복합 관광루트 개발

□ 정읍시

산악 경관자원과 생태영농기반을 갖춘 관광도시로서 생물산업의 육성과 지식기반신산업지역 벨트화(생명공학, 유전공학대학 설치모색), 지역특화산업의 육성과 내장산 등 경관자원을 활용한 국제적 관광거점기반을 구축

□ 남원시

전통문화 예술관광도시 및 서남내륙권 중추거점도시로서 지역간 연계교통망 구축과 유통단지 조성으로 물류거점도시화 유도, 지리산 등 생태휴양공간 중심으로 생태도시 조성, 역사·문화관광자원을 활용한 문화관광산업의 거점도시화

□ 김제시

대규모 영농기반을 갖춘 생산지원도시로서 물류기능 강화와 새만금지구와 연계된 해양관광단지 조성, 환경보전형 농업육성 및 환경시범도시 건설과 체류형 관광농업(그린 투어리즘)의 육성

(6) 제3차 전라남도 종합발전계획(2000-2020)

□ 목포시

해양산업과 조선업, 메카트로닉스 산업의 육성, 해양과 역사문화 자원을 연계한 관광지 개발, 남해안 관광개발의 거점지 및 국제자유도시 지정·개발, 신항만 및 해양관광거점 개발

□ 순천시

복합 업무·교육단지조성과 신소재·기계부품 산업의 육성, 낙안읍성 등 문화·역사자원과 연계한 관광과 산악휴양지. 대규모 위락단지 조성과 복합업무·교육·연구 단지 및 정보집적화 단지 조성

□ 나주시

도시형 산업과 지식·첨단산업, 유통물류 산업의 육성, 백제문화 체험관광

지 개발과 대도시의 근교휴양지로 활용 유도, 대학촌 정비 및 역사문화사적 공원 조성과 도시형 기반산업 육성으로 자족적 도시기능강화

□ 광양시

항만 물류산업과 제철 및 관련 산업의 육성, 항만배후 대규모 복합업무단지 개발, 광양 컨테이너부두 확장, 관세자유지역 지정, 국제선물시장 유치, 산악·계곡을 활용한 휴양지 개발, 해양자원과 산업체험을 연계한 관광지 조성

(3) 제3차 경상북도 종합발전계획(2000-2020)

□ 경주시

중앙선 이설 및 내부순환형 경전철망 구축에 의한 관광명소화와 경주문화테크노파크」 구축, 대규모 자동차부품단지 조성, 기존 관광산업과 관련된 문화산업을 유치하고 보문단지와 문화엑스포지구를 연계하여 컨벤션센터 및 동북아교류센터 건립

□ 김천시

김천~진주간 영남내륙권 철도 부설 및 경비행기용 소공항 건설과 수도산 종합휴양관광단지화, 대단위 물류단지와 포도를 중심으로 한 특화작목 가공단지 조성, 직지사의 불교문화 성지화와 실버타운조성, 재래시장의 관광명소화 및 테마파크 건설

□ 안동시

중앙선 복선화사업 안동구간 및 안동 국가산업단지 조기 지정·육성, 생물산업 중심의 기술혁신시스템 구축, 바이오 벤처 집적지 조성, 영상산업 육성을 통한 도시 이미지 혁신

□ 영주시

동서간 광역교통기능 강화, 울진공항 및 동해안과의 접근성 제고, 중부내륙권 3도간 연계도로 개설, 선비문화 관련 문화유적지 및 관광자원 개발, 농수산물유통센터, 인삼물류센터, 종합문화예술회관, 종합스포츠센터 건립

□ 영천시

대구지하철 1·2호선 영천구간 연장과 금호강변 고속화도로 건설, 대단위 산업물류단지 및 금호지방산업단지 조성, 팔공산과 연계한 은해사 일대 휴양지와 주말 휴양단지화, 보현산 천문대 테마파크, 생태테마파크 조성과 문화예술회관 및 청소년 중심의 종합문화체육센터 건립

□ 상주시

상주~영덕간 고속도로 조기 개설과 환상형 순환 교통망 구축, 첨단 수송기계 산업단지와 낙동강유역 농업 테크노파크 및 농산물유통단지 조성, 소백산맥 관광벨트와 백두대간의 생태관광지화(Eco-Tourism) 관련 국토학습원, 생태관광지대망 구축

□ 문경시

문경~충주간 철도 부설과 문경~울진간 고속화도로 건설, 특화작목 중심의 도농 복합형 산업 육성과 농업자원기술센터 건립, 폐광지역진흥지구 개발 및 신기산업단지 조성과 문경온천 관광지, 영상산업단지화 추진, 문경새재 자연생태공원 조성

□ 경산시

대구 지하철 1·2호선 경산지역 연장, 동남권 지식기반산업의 중심지으로서 정보통신진흥지역과 게임-멀티미디어단지 조성, 산업디자인센터에 의한 기존 특화산업의 하이테크화, 역사유적 사적공원과 역사문화사적공원 조성, 예술의 전당, 경산시립박물관, 국제학술교류센터 등 문화시설의 건립

⑷ 제3차 경상남도 종합발전계획(2000-2020)

□ 진해시

첨단해양도시(Marine Technopolis)로서 가덕신항만 배후도시, 진해항 확장, 국제도시, 워터프론트 개발, 연육교(구산-거제) 및 우회도로개설, 과학공원, 경남문학관, 전통도예촌, 생태주거시범단지조성과 도시정보화사업(UIS)추진

□ 통영시

한려해상관광거점도시로서 남해안 해양과학산업단지, 안정국가산업단지, 바다목장, 통영국제여객항(크루저 기지), 워터프론트 관광단지, 남도예술문화거리 조성 및 통영성지 복원사업

□ 사천시

항공우주산업도시로서 사천국제공항 기능확충, 항공우주복합산업단지, 항공우주테크노마트, 고속물류환승센터, 외국인투자자유지역, 삼천포항 확장 및 워터프론트 개발과 실버타운 건립

□ 밀양시

생명과학(Agropolis)/관광도시로서 생명과학신도시, 테크노 농업단지 조성, 근교 농촌의 첨단농업, 생태관광사업 추진. 낙동강 물류센터, 가지산권 개발, 영남민속촌과 종합문화예술센터 조성, 영남루 주변 정비사업 추진

□ 거제시

남해안 산업 및 관광도시로서 한려해상 장목관광단지, 해양관광 엑스포, 거제~가덕도 및 거제~마산 연육교 건설과 조선산업단지, 전원주택단지 조성, 문화회관 건립과 성곽정비 추진

□ 양산시

중소기업도시로서 전문중소기업단지, 영상음향산업단지의 확장 및 조성, 복합신도시기능 강화로 유기적인 지원체계 유도, 관광자원인 가지산 사찰문화촌의 조성 및 정주권 개발사업의 추진

3) 바람직한 정책방향을 위한 설문조사

(1) 조사 개요

□ 조사목적

국토균형발전 차원에서 이루어지는 지방중소도시의 기능 강화와 활성화 방안 수립을 위해서 중소도시에 거주 또는 근무하는 전문가의 의견을 수렴하여 이를 정책적 방향으로 삼기 위하여 설문조사를 시행하였다.

□ 조사대상

전국 36개 지방 중소도시에 거주 또는 근무하는 도시 및 지역개발 관련 분야 전문가(교수, 연구원), 공무원, 상공회의소 관계자(기업인)를 조사대상으로 삼고 있으며, 총 표본 수는 410개이다. 표본의 지역별 배분은 공무원의 경우 도시별로 5명씩 할당하였고, 교수, 연구원, 기업인은 권역별로 10~35명씩 할당하였다.

□ 조사기간 및 방법

조사는 2004년 10월 19일부터 10월 22일까지 4일간에 걸쳐서 표준화된 설문지(Structured Questionnaire)를 이용한 전화, 이메일 및 팩스를 통해서 이루어졌다.

<표 4-2> 지역별/분야별 샘플 배분내역

대상도시			할당 샘플				
권역	도시수	도시명	계	공무원	교수	연구원	기업인
강원	7	춘 천	80	각 도시당 5명씩	15	10	20
		원 주					
		강 릉					
		동 해					
		태 백					
		속 초					
		삼 척					
충청	7	충 주	80		15	15	20
		제 천					
		공 주					
		보 령					
		아 산					
		서 산					
		논 산					
호남	8	김 제	100		20	10	25
		남 원					
		정 읍					
		순 천					
		나 주					
		군 산					
		광 양					
		목 포					
영남	14	경 산	150		25	20	35
		김 천					
		안 동					
		영 주					
		영 천					
		상 주					
		문 경					
		경 산					
		진 해					
		통 영					
		사 천					
		밀 양					
		거 제					
		양 산					
계	36개 도시		410	180	75	55	100

□ 주요 조사내용

분 야	주요내용
현황 및 문제점	생활여건 만족도
	중소도시에 거주(근무) 이유
	현재 거주(근무)하시는 곳에 계속 거주(근무) 의사
	과거와 비교할 때 발전 또는 쇠퇴여부
	평소 쇼핑이나 여가활동을 주로 해결하는 도시
발전방향	지방중소도시가 앞으로 강화해야할 기능
	중소도시 활성화 정책 추진주체
	지방중소도시 활성화를 위한 '민간기업' 활용 방안
	지방중소도시 활성화를 위한 재원(예산)의 합리적 배분기준
	지역혁신체계(RIS)와 관련된 활성화 방안
	지방중소도시의 장기적인 발전 전략
	지방중소도시 활성화 정책 제언
파급효과 및 영향	지방중소도시 활성화가 지방균형발전에 미치는 영향
	기존 지방 중소도시 정책의 효과
	수도권 공공기관의 지방 이전이 지방중소도시 활성화에 미치는 영향
기타	거주(근무)권역/거주지역, 직업(전문분야), 연령, 성별

⑵ 설문결과

□ 지방중소도시의 생활여건 만족도

현 거주(근무) 지방 중소도시의 생활여건에 대한 만족도는 만족이 38.9%(매우 만족 16.5%+대체로 만족 22.4%)로 불만족 32.0%(대체로 불만 24.9%+매우 불만

7.1%)보다 약간 앞서고 있다.

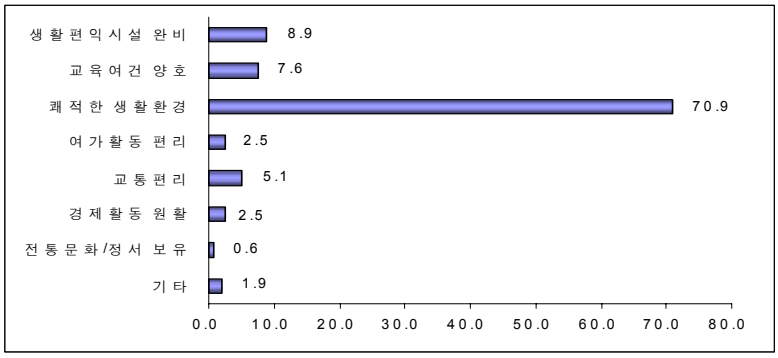
특히, 직업별로는 공무원(47.8%)과 연구직(43.7%)보다 경제인(17.0%)이, 지역별로는 타 지역보다 호남(28.0%)권의 만족도가 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

<표 4-3> 생활여건 만족도

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
1. 매우 만족	67	16.5	37	20.6	21	16.7	9	9.0
2. 대체로 만족	91	22.4	49	27.2	34	27.0	8	8.0
소계(1+2)	158	38.9	86	47.8	55	43.7	17	17.0
3. 보통	118	29.1	49	27.2	26	20.6	43	43.0
4.대체로 불만	101	24.9	41	22.8	30	23.8	30	30.0
5. 매우 불만	29	7.1	4	2.2	15	11.9	10	10.0
소계(3+4)	130	32.0	45	25.0	45	35.71	40	40.0
전체	406	100,0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

한편, 지방중소도시의 생활 여건에 만족한다는 응답자 158명을 대상으로 만족하는 가장 큰 이유를 물어본 결과 '쾌적한 생활환경'(70.9%)을 들고 있었는데, 이러한 경향은 지역이나 직업별로 특별한 차이를 보이지 않았다.

<그림 4-2> 생활 여건에 만족하는 이유



이와는 반대로, 생활 여건에 만족하지 못한다는 응답자 130명을 대상으로 그 이유를 물은 결과, 교육여건 열악(21.5%) > 생활편익시설 부족(20.8%) > 직장/일거리 부족(15.4%) > 문화/볼거리 부족(14.6%) > 여가활동 기회/공간 부족(11.5%) 등의 순서로 나타났고, 직업별로는 경제인들이 생활편익부족(37.5%)에 대한 불만이 다른 집단보다 많은 것으로 나타났다.

<표 4-4> 생활여건이 만족스럽지 못한 이유(직업별)

전체	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
생활편익시설 부족	27	20.8	6	13.3	6	13.3	15	37.5
교육여건 열악	28	21.5	13	28.9	12	26.7	3	7.5
공해/환경 훼손	4	3.1	1	2.2	2	4.4	1	2.5
여가활동 기회/공간 부족	15	11.5	7	15.6	4	8.9	4	10.0
교통 불편	14	10.8	4	8.9	6	13.3	4	10.0
직장(일거리 부족)	20	15.4	6	13.3	7	15.6	7	17.5
문화-볼거리 부족	19	14.6	8	17.8	7	15.6	4	10.0
기타	3	2.3	-	-	1	2.2	2	5.0
전체	130	100.0	45	100.0	45	100.0	40	100.0

또한 생활여건에 대한 불만족 이유는 지역별로 다소 차이가 있었는데, 충청권과 호남권은 생활편익시설 부족과 교육여건이 열악한 점을 가장 큰 불만으로 여기고 있었던데 비해, 영남권은 문화와 볼거리가 부족한 점을 불만족의 가장 큰 이유로 꼽고 있었다.

<표 4-5> 생활여건이 만족스럽지 못한 이유(지역별)

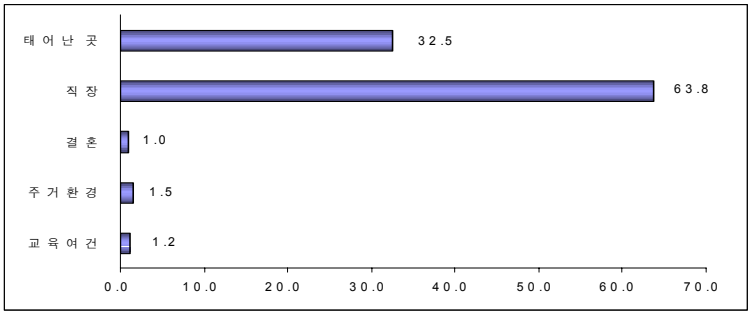
(단위:%)

구분	생활편익 시설부족	교육여건 열악	공해/ 환경 훼손	여가활동 기회/공 간 부족	교통불편	직장 (일거리 부족)	문화- 볼거리 부족	기타 이유	계
강원권	18.8	21.9	3.1	6.3	18.8	18.8	12.5	-	100.0
충청권	28.6	28.6	4.8	9.5	19.0	-	9.5	-	100.0
호남권	27.5	22.5	-	15.0	-	17.5	12.5	5.0	100.0
영남권	10.8	16.2	5.4	13.5	10.8	18.9	21.6	2.7	100.0

□ 현재 지방중소도시 거주 및 근무 동기

현재의 중소도시에 거주(근무)하게 된 동기는 직장(63.8%) 때문이라는 이유가 가장 많고, 이어서 태어난 곳(32.5%)이라는 이유가 뒤를 잇고 있다.

<그림 4-3> 현 중소도시 거주(근무) 동기



직업별로는 연구직이 직장(85.7%)때문이라는 이유가 가장 높은 반면, 경제인들은 태어난 곳(48.0%)과 직장(47.0%)이라는 이유가 비슷하게 나타나 중소도시의 경제활동이 지역출신들에 의해 영위되는 부분이 많다는 것을 보여주고 있다.

<표 4-6> 현 중소도시 거주(근무) 동기

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
태어난 곳	132	32.5	70	38.9	14	11.1	48	48.0
직 장	259	63.8	104	57.8	108	85.7	47	47.0
결 혼	4	1.0	2	1.1	1	0.8	1	1.0
주거환경	6	1.5	3	1.7	2	1.6	1	1.0
교육여건	5	1.2	1	0.6	1	0.8	3	3.0
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

지역별로는 충청권이 직장(72.8%)으로 인해 거주하게 된 경우가 다른 지역에 비해 상대적으로 많았다.

□ 향후 거주 또는 근무할 의사

앞으로도 현재 거주(근무)하는 중소도시에 계속 거주할 의사를 물은 결과, 응답자의 77.6%가 가능하면 계속 거주(근무)하겠다는 응답을 해 '고향 의식'과 '직장 문제'가 지방 중소도시의 주거지 선택에 영향을 미치는 주된 변수임을 알 수 있었다.

<표 4-7> 계속 거주(근무) 의사 (직업별)

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
가능한 한 계속 거주(근무)	315	77.6	154	85.6	98	77.8	63	63.0
기회가 되면 떠날 예정	91	22.4	26	14.4	28	22.2	37	37.0
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

직업별로는 계속 거주하겠다는 정주의식은 공무원(85.6%)>연구직(77.8%)>경제인(63.0%)의 순서로 점차 낮아지는 특징을 보여주고 있었고, 지역별로는 강원의 계속 거주(근무)의사가 91.0%로 다른 지역에 비해 가장 많았는데, 이는 강원도가 타 지역에 비해 직장이 많아서라기보다 '고향 의식'에 의한 정주의식이 높은 것에 기인하는 것으로 판단된다.

<표 4-8> 계속 거주(근무) 의사 (지역별)

	가능한 한 계속 거주(근무)		기회가 되면 떠날 예정임		계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
강원권	**71**	**91.0**	7	9.0	78	100.0
충청권	60	74.1	21	25.9	81	100.0
호남권	71	71.0	29	29.0	100	100.0
영남권	113	76.9	34	23.1	147	100.0

이 중, 기회가 되면 이사하겠다는 응답자 91명을 대상으로 이사 희망지역을 물어 본 결과, 서울이나 수도권 도시(40.7%)나 지방대도시(광역시)(35.2%)에 대한 선호 응답이 인근 중소도시나 농촌지역 등 보다 많아 수도권과 대도시 지향성이 매우 높은 것으로 나타났다. 따라서 향후 중소도시로의 인구·산업 유입책을 고려할 때는 인근 중소도시나 농촌지역보다 수도권 도시 및 대도시들과의 관계에 대한 고려가 선행되어야 할 것이다.

한편, 직업별로는 공무원(26.9%)보다 연구직과 경제인들의 대도시 지향성이 상대적으로 높게 나타났다.

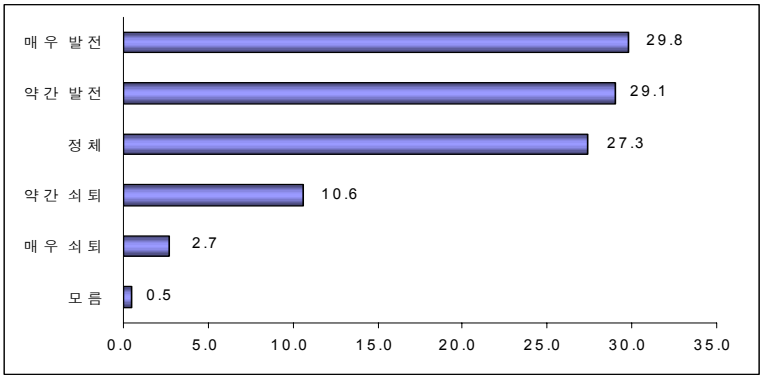
<표 4-9> 이사 희망 지역

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
서울이나 수도권 도시	37	40.7	7	26.9	13	46.4	17	45.9
지방 대도시(광역시)	32	35.2	8	30.8	12	42.9	12	32.4
지방 중소도시(시)	7	7.7	4	15.4	1	3.6	2	5.4
인근 읍이나 면	8	8.8	5	19.2			3	8.1
기타 지역	7	7.7	2	7.7	2	7.1	3	8.1
전체	91	100.0	26	100.0	28	100.0	37	100.0

□ 지방중소도시의 발전 및 쇠퇴 양상

과거(5년 전)와 비교할 때, 현재 거주(또는 근무)하는 중소도시의 발전 및 쇠퇴 양상은 어떠한지에 대한 설문 결과, 발전했다는 평가(58.9%)가 쇠퇴(13.3%)했다는 평가보다 높았다.

<그림 4-4> 지방중소도시의 발전여부



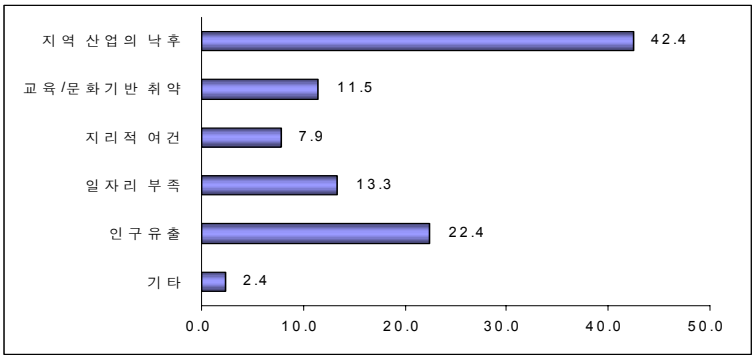
지역별로 충청권(79.0%)에서는 발전했다고 응답한 비율이 높은 반면 호남권(44.0%)에서는 상대적으로 낮게 나타났다는 점이 특징이다.

<표 4-10> 현 거주 중소도시의 발전정도

	매우 발전		약간 발전		소계 (1+2)	정체		약간 쇠퇴		매우 쇠퇴		모름		계	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
강원권	19	24.4	21	26.9	51.3	30.0	38.5	3.0	3.8	4.0	5.1	1.0	1.3	78	100.0
충청권	42	51.9	22	27.2	79.0	9.0	11.1	6.0	7.4	2.0	2.5	-	-	81	100.0
호남권	9	9.0	35	35.0	44.0	35.0	35.0	17.0	17.0	4.0	4.0	-	-	100	100.0
영남권	51	34.7	40	27.2	61.9	37.0	25.2	17.0	11.6	1.0	0.7	1.0	0.7	147	100.0

현 거주(또는 근무)하는 중소도시가 정체 또는 쇠퇴했다고 평가하는 응답자 165명을 대상으로 쇠퇴나 정체의 가장 큰 이유를 물어본 결과, 지역산업의 낙후(42.4%)>인구유출(22.4%)>일자리부족(13.3%)>교육/문화기반 취약(11.5%) 등의 순서로 원인을 제시하고 있었다.

<그림 4-5> 중소도시 정체 및 쇠퇴의 원인



지역별로도 지역산업의 낙후를 주된 정체 및 쇠퇴 원인으로 보고 있었으나, 호남권의 경우 인구유출(32.1%)을, 강원권의 경우는 지리적 여건(24.3%)등의 원인을 제시하는 응답비율도 타 지역에 비해 높게 나타났다.

<표 4-11> 중소도시 정체 및 쇠퇴의 원인(지역별)

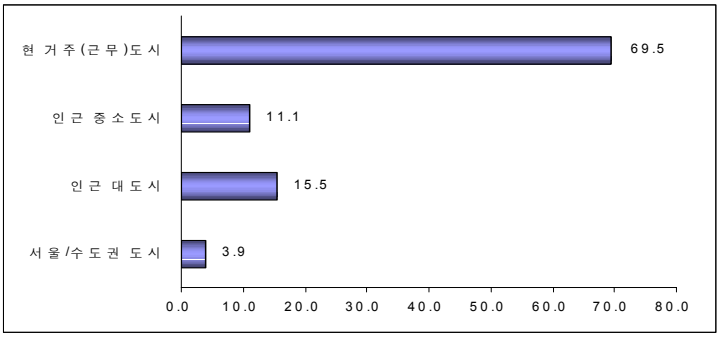
	지역 산업의 낙후		교육/문화 기반 취약		지리적 여건		일자리 부족		인구유출		기타		계	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
강원권	15	40.5	-	-	9	**24.3**	3	8.1	6	16.2	4	10.8	37	100.0
충청권	6	35.3	2	11.8	1	5.9	3	17.6	5	29.4	-	-	17	100.0
호남권	20	35.7	11	19.6	1	1.8	6	10.7	18	**32.1**	-	-	56	100.0
영남권	29	52.7	6	10.9	2	3.6	10	18.2	8	14.5	-	-	55	100.0

□ 쇼핑, 여가 활동 도시

지방 중소도시 거주(근무)자들이 평소 쇼핑이나 여가활동을 해결하는 장소는 현 중소도시 내 자체해결이 69.5%로 가장 높아 중소도시가 수요의 상당 부분을

흡수하고 있는 것으로 나타났고, 그 밖으로는 인근 대도시(15.5%)>인근 중소도시(11.1%)>서울/수도권 도시(3.9%)의 순서로 나타났다.

<그림 4-6> 주된 쇼핑 및 여가활동 도시



지역별로는 주변에 대도시가 거의 없거나 지리적 여건으로 접근이 좋지 않은 강원(82.1%)이 자체 해결비율이 높은 반면, 호남(22.0%)과 영남(19.7%)은 인근 대도시에서 해결하는 비율이 상대적으로 높은 결과를 나타냈다. 그러나 상대적으로 강원도나 충청권은 지리적 거리가 가까운 서울과 수도권 도시로의 방문이 타 지역에 비해 많은 것으로 나타났다.

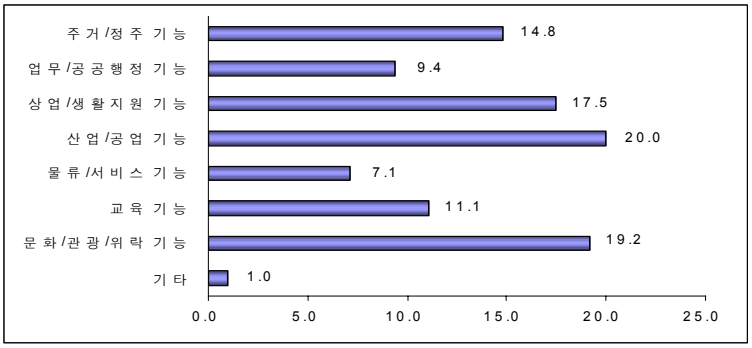
<표 4-12> 주된 쇼핑 및 여가활동 도시(지역별)

	현 거주(근무)도시		인근 중소도시		인근 대도시		서울/수도권 도시		계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
강원권	64	82.1	7	9.0	2	2.6	5	6.4	78	100.0
충청권	58	71.6	8	9.9	10	12.3	5	6.2	81	100.0
호남권	64	64.0	12	12.0	22	22.0	2	2.0	100	100.0
영남권	96	65.3	18	12.2	29	19.7	4	2.7	147	100.0

□ 향후 강화되어야할 지방중소도시의 기능

지방중소도시의 기능적 역할을 고려할 때, 향후 강화되어야할 기능에 대해서는 산업/공업(20.2%) > 문화/관광/위락(19.2%) > 상업/생활지원(17.5%) > 주거/정주(14.8%) > 교육(11.1%) > 업무/공공행정(9.4%) 등의 순서로 나타났다.

<그림 4-7> 향후 강화되어야할 기능



분야별로는 공무원이 문화/관광/위락(25.0%)을 강조하고 있는데 반하여 연구직은 주거/정주(26.0%)와 상업/생활지원(26.0%)을, 경제인은 산업/공업(27.0%)을 강조하고 있어서 분야별 선호기능의 차이가 컸다.

<표 4-13> 향후 강화되어야할 기능(직업별)

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
주거/정주 기능	60	14.8	27	15.0	26	20.6	7	7.0
업무/공공행정 기능	38	9.4	15	8.3	12	9.5	11	11.0
상업/생활지원 기능	71	17.5	28	15.6	26	20.6	17	17.0
산업/공업 기능	81	20.0	35	19.4	19	15.1	27	27.0
물류/서비스 기능	29	7.1	13	7.2	5	4.0	11	11.0
교육 기능	45	11.1	17	9.4	16	12.7	12	12.0
문화/관광/위락 기능	78	19.2	45	25.0	18	14.3	15	15.0
기타	4	1.0	-	-	4	3.2	-	-
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

지역별로는 강원은 문화/관광/위락(26.9%)을, 충청(22.2%)과 영남(21.8%)은 산업/공업을 선호한 반면, 호남은 상업/생활지원(24.0%)을 중시하고 있었다.

<표 4-14> 향후 강화되어야할 기능(지역별)

(단위:%)

	주거/정주 기능	업무/공공 행정 기능	상업/생활 지원 기능	산업/공업 기능	물류/ 서비스 기능	교육 기능	문화/관광 /위락 기능	기타	계
강원권	12.8	3.8	14.1	20.5	11.5	7.7	26.9	2.6	100.0
충청권	12.3	12.3	18.5	22.2	9.9	9.9	14.8	-	100.0
호남권	12.0	14.0	24.0	15.0	7.0	13.0	14.0	1.0	100.0
영남권	19.0	7.5	14.3	21.8	3.4	12.2	21.1	0.7	100.0

□ 지방중소도시 활성화 추진 주체

지방중소도시 활성화 정책을 효과적으로 추진하기 위한 정책추진을 누가 주도하는 것이 가장 효과적이겠냐는 설문에 대해서는 기초자치단체가 바람직하다는 의견(44.6%)이 가장 높게 나타남. 그밖에 중앙정부(17.2%)>민간/공공기업(15.3%)>광역자치단체(13.8%) 등의 순서로 나타났다.

직업별로는 연구직은 광역자치단체(23.8%), 경제인은 중앙정부(24.0%)를 선호하고 있는 특징을 보이고 있다.

<표 4-15> 지방중소도시 활성화 정책 추진 주체

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
중앙정부	70	17.2	35	19.4	11	8.7	24	**24.0**
광역자치단체(시, 도)	56	13.8	9	5.0	30	**23.8**	17	17.0
기초자치단체(시, 군)	181	44.6	96	53.3	49	38.9	36	36.0
민간 또는 공공기업	62	15.3	26	14.4	17	13.5	19	19.0
지역대학 및 연구소	23	5.7	10	5.6	9	7.1	4	4.0
기타	14	3.4	4	2.2	10	7.9		
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

□ 지방중소도시 활성화를 위한 민간기업 활용방안

지방 중소도시 활성화를 위해 민간기업을 어떻게 활용하는 것이 효과적이겠냐는 질문에 대해서는 기업체 유치를 위한 행정/세제상 지원(29.6%), 지방대학과 민간기업의 산학협력(28.3%)이 최근 이슈가 되고 있는 기업도시와 같은 민간기업의 지역개발참여(25.1%)보다 다소 높게 나타났다.

이에 대해 공무원은 민간기업의 지역개발 참여(34.4%)을 선호하였고, 연구직은 지방대학과 도시 간 산학협력(44.4%)을, 경제인은 행정/세제지원(39.0%)이 중요하다는 점을 각각 강조하고 있어 직업별로 방법론에 대한 인식의 차이를 나타내었다.

<표 4-16> 민간기업의 활용 방안

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
기업체 유치를 위한 행정/세제 지원	120	29.6	51	28.3	30	23.8	39	39.0
민간기업의 지역개발 참여	102	25.1	62	34.4	25	19.8	15	15.0
지방대학과 민간기업의 산학협력	115	28.3	39	21.7	56	44.4	20	20.0
기업체-지방중소도시 자매결연	20	4.9	8	4.4	5	4.0	7	7.0
지방민간기업에 대한 경영/금융 등 지원	47	11.6	20	11.1	8	6.3	19	19.0
기타	2	0.5	-	-	2	1.6	-	-
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

□ 지방중소도시 활성화를 위한 재원(예산) 배분 기준

지방중소도시 활성화를 위해 한정된 재원을 합리적으로 배분하는 방법에 대해서는 낙후 정도(43.1%)>발전가능성(23.4%)>인구/사회간접자본 보유 정도(19.5%) 등의 순서로 기준을 제시하고 있었으나, 지역별로 균등하게 배분하는 방식에 대한 선호도는 8.4%에 지나지 않았다.

직업별로는 연구직(50.0%)과 경제인(47.0%)들이 공무원(36.1%)보다 낙후정도에 대한 선호도가 다소 높긴 했지만 전체적인 경향은 비슷하였다.

<표 4-17> 재원 배분 기준(직업별)

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
지역별로 균등하게	34	**8.4**	20	11.1	4	3.2	10	10.0
인구 비례로	23	5.7	13	7.2	2	1.6	8	8.0
낙후정도에 따라	175	43.1	65	36.1	63	50.0	47	47.0
인구/사회간접자본 등 자원보유 정도에 따라	79	19.5	42	23.3	25	19.8	12	12.0
발전가능성에 따라	95	23.4	40	22.2	32	25.4	23	23.0
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

그러나 지역별로는 타 지역이 낙후정도에 따라 배분해야된다는 의견이 지배적인데 반해, 영남(32.7%)에서는 발전가능성을 기준으로 해야 한다는 의견이 상대적으로 많았다.

<표 4-18> 재원 배분 기준(지역별)

	지역별로 균등하게		인구 비례로		낙후정도에 따라		인구/사회간접 자본 등 자원보유 정도에 따라		발전가능성에 따라		계	
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
강원권	4	5.1	3	3.8	39	**50.0**	17	21.8	15	19.2	78	100.0
충청권	15	18.5	–	–	38	**46.9**	12	14.8	16	19.8	81	100.0
호남권	9	9.0	5	5.0	53	**53.0**	17	17.0	16	16.0	100	100.0
영남권	6	4.1	15	10.2	45	30.6	33	22.4	48	32.7	147	100.0

□ 지역혁신체계(RIS) 정책의 성공 방안

정부가 지방중소도시 활성화 정책과 연계하여 추진하는 지역혁신체계(RIS)가 성공하기 위해서 중점을 두어야 할 점은 재정자립도 향상을 위한 세제 조정

(26.6%)>정부의 행·재정적 지원제도화(26.4%)>자체 전문인력양성(20.2%)>산학연 협동체계 구축(15.8%)>혁신체계구축 주체설정(10.3%)의 순서로 나타났다.

그러나 공무원은 행·재정지원(38.3%), 연구직은 산학연 협동체계 구축(24.6%), 경제인은 세제조정(33.0%)을 강조하는 등 직업별로 업무 및 역할에 따라 인식에 차이가 있었다.

<표 4-19> 지역혁신체계(RIS) 성공을 위해 중점을 둘 분야

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
지방도시의 전문 인력 양성	82	20.2	25	13.9	29	23.0	28	28.0
혁신체계 구축을 위한 주체 설정	42	10.3	16	8.9	19	15.1	7	7.0
정부의 행·재정적 지원 제도화	107	26.4	69	38.3	18	14.3	20	20.0
주변도 시간 산학연 협동체계 구축	64	15.8	21	11.7	31	24.6	12	12.0
재정자립도 향상을 위한 세제 조정	108	26.6	49	27.2	26	20.6	33	33.0
기타	3	0.7	-	-	3	2.4	-	-
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

□ 지방중소도시 활성화 정책의 평가

그동안 정부와 지방자치단체가 추진해 온 지방 중소도시활성화 정책의 성과에 대한 평가에서는 부정적인 평가가 32.5%로 긍정적 평가인 26.1%보다 다소 많이 나타났다.

그러나 이를 주로 집행해온 공무원은 긍정평가(40.0%)가 앞서는 반면, 정책의 수혜자 입장인 연구직(42.0%)과 경제인(44.0%)은 부정평가가 높은 결과를 나타내고 있다.

<표 4-20> 지방 중소도시 활성화 정책의 성과

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
1 매우 큰 성과	16	3.9	11	6.1	1	0.8	4	4.0
2 성과 약간 있음	90	22.2	61	33.9	21	16.7	8	8.0
소계(1+2)	106	26.1	72	40.0	22	**17.5**	12	**12**
보통	168	41.4	73	40.6	51	40.5	44	44.0
3 대체로 성과 없음	112	27.6	31	17.2	45	35.7	36	36.0
4 전혀 성과 없음	20	4.9	4	2.2	8	6.3	8	8.0
소계(3+4)	132	32.5	35	**19.4**	53	42.0	44	44.0
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

□ 수도권 공공기관 이전이 지방중소도시에 미치는 영향

최근 정부에서 국가균형발전을 위해 추진하고 있는 수도권의 공공기관의 지방 이전 정책이 지방중소도시의 활성화에 얼마나 도움이 될 것으로 기대하는지에 대한 질문에 대해서 긍정적인 기대가 77.1%로 압도적으로 나타났다.

직업별로는 긍정기대는 공무원(84.4%)>연구직(75.4%)>경제인(66.0%)의 순서로 실제 경제인이나 연구직보다는 공무원이 큰 기대를 갖고 있는 것으로 보인다.

<표 4-21> 수도권 공공기관 이전의 영향(직업별)

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
1 매우 도움	177	43.6	99	55.0	53	42.1	25	25.0
2 약간 도움	136	33.5	53	29.4	42	33.3	41	41.0
소계 (1+2)	313	77.1	152	**84.4**	95	**75.4**	66	**66.0**
3 별로 도움 안 됨	61	15.0	21	11.7	20	15.9	20	20.0
4 전혀 도움 안 됨	21	5.2	5	2.8	9	7.1	7	7.0
속계 (3+4)	82	20.2	26	14.4	29	23.0	27	27.0
아직 잘 모름	11	2.7	2	1.1	2	1.6	7	7.0
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

이와 마찬가지로 수도권 공공기관의 영향에 대한 지역별 기대도 매우 큰 것으로 나타났는데, 특히 충청권의 기대감이 가장 컸으며(84.0%), 강원도(62.8%)는 다른 지역에 비해 다소 낮았다.

<표 4-22> 수도권 공공기관 이전의 영향(지역별)

	매우 도움		약간 도움		1+2	별로 도움안됨		전혀 도움안됨		아직 잘모름		계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
강원권	29	37.2	20	25.6	62.8	18.0	23.1	10.0	12.8	1.0	1.3	78.0	100.0
충청권	41	50.6	27	33.3	84.0	11.0	13.6	1.0	1.2	1.0	1.2	81.0	100.0
호남권	43	43.0	35	35.0	78.0	11.0	11.0	5.0	5.0	6.0	6.0	100.0	100.0
영남권	64	43.5	54	36.7	80.3	21.0	14.3	5.0	3.4	3.0	2.0	147.0	100.0

□ 지방중소도시 활성화를 위한 역점 분야

현재 거주(또는 근무)하는 지방중소도시의 활성화를 위해서 역점을 두어야 할 과제를 묻는 설문에서는 공공기관 및 기업체 유치(40.1%)가 가장 중요하다는 응답비율이 다른 내용에 비해 압도적으로 높았으며, 이어서 정주여건개선(15.8%)>연계교통망확충(13.8%)>교육여건개선(12.1%)>문화/관광/스포츠상품개발(9.9%)>사회복지/의료서비스 확충(6.9%)의 순서로 강조되었다. 이는 공공기관 이전 및 기업도시 등 정부의 국가균형발전 정책을 긍정적으로 인식하고 있는 결과라고 볼 수 있다.

지역별로도 이러한 경향은 뚜렷하게 보이고 있는데, 상대적으로 강원(30.8%)에서는 연계교통망 확충 필요성에 대한 의견도 높게 나와서 낙후된 교통망에 대한 불만이 큰 것으로 보였으며, 충청권과 호남권에서는 생활환경개선의 필요성에 대한 인식도 많은 편이었다.

<표 4-23> 지방중소도시의 활성화 위한 역점 분야

	생활환경 개선을 통한 정주여건 개선		대학 유치등 교육여건 개선		주변도시와의 연계 교통망 확충		공공기관 및 기업체 유치		사회복지/의료서비스 확충		문화/관광/스포츠 상품 개발		기타		계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
강원권	8	10.3	4	5.1	24	30.8	25	32.1	5	6.4	10	12.8	2	2.6	78	100.0
충청권	17	**21.0**	9	11.1	11	13.6	28	34.6	8	9.9	5	6.2	3	3.7	81	100.0
호남권	20	**20.0**	16	16.0	6	6.0	44	44.0	7	7.0	7	7.0	-	-	100	100.0
영남권	19	12.9	20	13.6	15	10.2	66	44.9	8	5.4	18	12.2	1	0.7	147	100.0

□ 지방중소도시의 장기적 발전 전략

대내외적인 도전과 위협요인을 극복하고 지방중소도시가 장기적인 발전을 하기 위해 필요한 전략에 대한 설문에서는 정부의 행정 및 재정지원(34.7%)>지역발전역량구축(30.3%)>시군통폐합으로 경쟁력 제고(18.2%)>주민・기업・행정기관 협력체제 구축(15.8%)의 순서로 나타났다. 이에 대해 직업별로 다소 차이가 있었는데, 공무원(45.0%)과 경제인(31.0%)이 정부의 행・재정 지원을 강조하고 있는데 반하여, 연구직(47.6%)의 경우, 자체발전역량 구축(47.6%)의 필요성을 강조하는 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

<표 4-24> 지방중소도시의 장기적인 발전전략 (직업별)

구분	전체		공무원		연구직		경제인	
	명	%	명	%	명	%	명	%
인근 시군의 통폐합으로 도시경쟁력 제고	74	18.2	44	24.4	11	8.7	19	19.0
지역인재와 자본 등 발전역량 구축	123	30.3	36	20.0	60	47.6	27	27.0
주민-기업-행정기관의 협력체제 구축	64	15.8	18	10.0	24	19.0	22	22.0
정부의 행정 및 재정 지원	141	34.7	81	45.0	29	23.0	31	31.0
기타	4	1.0	1	0.6	2	1.6	1	1.0
전체	406	100.0	180	100.0	126	100.0	100	100.0

한편, 지역별로는 타 지역이 정부의 행·재정적 지원을 가장 중요하다고 한 데 비해, 호남권은 지역인재와 자본 등 발전역량을 구축해야한다는 의견(41.1%)이 많았다.

<표 4-25> 지방중소도시의 장기적인 발전전략(지역별)

	인근 시군의 통폐합으로 도시 경쟁력 제고		지역인재와 자본 등 발전역량 구축		주민-기업-행정기관의 협력체제 구축		정부의 행정 및 재정 지원		기타		계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
강원권	18	23.1	23	29.5	6	7.7	31	39.7	-	-	78	100.0
충청권	15	18.5	24	29.6	15	18.5	26	32.1	1	1.2	81	100.0
호남권	14	14.0	41	41.0	15	15.0	29	29.0	1	1.0	100	100.0
영남권	27	18.4	35	23.8	28	19.0	55	37.4	2	1.4	147	100.0

⑶ 결과 종합

□ 생활여건에 대한 만족도와 취약점

전체적으로 지방 중소도시의 생활여건에 대한 만족도는 낮은 수준에 머물러 있지만 대도시에 비해 '쾌적한 생활환경'을 장점으로 생각하고 있었다. 반면, 교육여건, 생활편익시설, 직장부족 등이 상대적으로 취약하다고 인식하고 있음

□ 정주동기 및 정주의식

현재의 중소도시에 거주(근무)하게 된 동기는 직장 때문이라는 이유가 고향(태어난 곳)이라는 이유보다 두 배 가량 많아 직장이 중소도시의 정주에 가장 큰 영향을 주는 요인으로 작용하고 있었고 이를 통해 중소도시 성장 과정에서 외지인들의 유입에 의한 인구구성비가 높아졌음을 추정할 수 있다. 또한 중소도시가 가

진 취약성에도 불구하고 정주의식은 77.6%로 비교적 높은 편이며 쇼핑여가활동 수요도 대부분 중소도시 자체에서 흡수하고 있었다.

ㅁ 정장도 및 쇠퇴요인과 발전방향

응답자의 과반수 이상이 중소도시가 과거와 비교할 때 성장했다고 평가하고 있어 대부분의 도시가 인구 등 여러 면에서 성장했음을 알 수 있으나 일부 중소도시의 경우 지역산업의 낙후와 인구유출이 상호 결합하는 부정적 요인으로 작용하여 쇠퇴한 것으로 판단할 수 있다. 따라서 향후 중소도시활성화를 위해서는 산업기능의 강화가 가장 필요하고 이를 위하여 행정세제상 지원과 산학협력 등 다방면의 노력이 뒤따라야할 것으로 보인다.

□ 중소도시 활성화를 위한 전략

중소도시 활성화를 위해서는 재정자립도 향상을 위한 세제조정과 정부의 재정지원 아래 기초 지방자치단체 책임 하에 이루어져야 하며 재원(예산)배분은 일률적 지원보다는 낙후도, 발전가능성, 사회간접자본 보유 등의 요인을 종합적으로 검토하여 기준을 적용하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

과거의 중소도시 지원정책의 효과에 대해서는 부정적 평가가 높았다. 향후 지방중소도시 활성화를 위한 과제로는 수도권 공공기관 및 기업체 이전과 같은 지역균형발전 정책이 필요하다고 보고 있으며, 장기적 역량 확보를 위해서는 정부의 행·재정적 지원 및 인재 양성 등 지방의 잠재력 강화가 중요하다는 인식을 갖고 있었다.

⑷ 시사점 및 정책제언

□ 정주의식 제고를 위한 산업 및 교육 기반구축 지원

비교적 낮은 만족도와 취약성에도 불구하고 높은 정주의식을 가진 것은 현실

적으로 중소도시를 떠날 수 없는 직장, 고향 문제 등이 복합적으로 작용하고 있기 때문이라고 분석할 수 있다.

따라서 이와 같은 정주의식을 기반으로 지방중소도시 활성화를 이룰 수 있도록 하기 위해서는 산업기반과 교육문화 기반이 보강되어야 하며, 지방 중소도시의 재정적 취약성을 감안할 때 정부지원은 필수적인 바, 정부의 재정 및 세제상의 일시적 지원이 아닌 제도상의 지원이 지속적으로 이루어질 수 있도록 관련 법규를 정비할 필요가 있다.

□ 내·외생적 발전역량의 시너지 효과 제고

그러나 정부의 지원이 있더라도 결국 중소도시활성화의 주체는 해당 지방자치단체에 있는 바 지역사랑운동, 지역인재 육성 등 내생적 발전의지와 발전역량의 구축 없이는 효과적인 성과를 거두기 어렵다. 따라서 정부는 지방중소도시의 활성화를 이루는 전기로 삼을 수 있도록 수도권기업 및 공공기관의 지방이전과 동시에 세제 및 재정지원제도의 개편을 통해 항구적 지원이 가능하도록 하고, 지역은 기업유치, 지역인재육성과 장기적인 지역발전 구상, 지역발전기금의 조성 등의 노력이 필요할 것으로 보인다.

2. 외국의 중소도시 육성 정책 사례

1) 일본의 중소도시 정책사례

(1) 정책추진 경위

일본의 지방중소도시 개발은 70년대부터 자치성을 중심으로 하여 시정촌이 주축이 되어 전개되었으며, 제3차, 제4차, 제5차 전국총합개발계획의 중심시책으로 추진되었다.

1970년대 중반에 자치성은 전원도시구상을 제창하여 국가적 전략으로 구체화하였는데, 이는 국토전체를 전원도시화하려는 국토개혁의 의지를 반영한 것이며, 지방도시와 농촌을 동시에 개발하려는 전략으로 시작되었다.

제3차 전국총합개발계획에서는 지방도시의 발전방향과 관련하여 한정된 국토자원을 전제로 하여 지역특성을 살리면서 역사적・전통적 문화에 바탕을 두고 인간과 자연의 조화롭고 건강하며 문화적인 인간 거주의 종합적 환경을 계획적으로 정비할 것을 천명하고 있다.

제4차 전국총합개발계획에서도 제3차 계획의 핵심내용을 수용하여 지방중소도시 개발에 있어서 농산어촌, 지방중소도시, 지방중추・다핵도시간의 연계를 도모하면서 지역특성에 따른 개성있는 도시기능의 육성을 강조하고 있다.

제5차 전국총합개발계획, 즉 '21세기 국토 그랜드 디자인'에서는 중소도시육성관련 주요정책으로서 시정촌 합병지원시책, 고향진흥사업, 중심시가지 활성화사업 등으로 구성되어 있으며, '참여와 연계'에 의한 지역개발을 중시하고 있다.[7)]

⑵ 주요 정책내용

□ 제3차 국토총합개발계획상의 지방도시개발 정책

지방도시와 농어촌을 연계하여 지방정주권을 설정하고 지방도시와 농산어촌의 체계적이고 종합적인 정비를 통하여 정주권역 전체의 지역발전을 유도하는 정책이다. 특히, 지방정주권역내의 주민이 도시기능을 향유할 수 있도록 교통체계의 정비를 최우선과제로 삼는데, 정주권의 중심지인 지방도시는 주변지역 간에 증대하는 교통수요에 대처하기 위하여 광역적인 도로망을 정비하는 방식으로 운송서비스의 개선을 중시하고 있다.

근교농촌과 연접한 지방도시의 경우에는 권역의 정주체계를 일체화하기 위하

7) 일본 국토교통성 홈페이지.〔Online〕. Available: http://www.kokudokeikaku/index.html 참조.

여 지방도시와 농산어촌의 중심지역과 주변지역간의 연계가 가능하도록 교통체계를 정비하고 상·하수도 등 도시기반시설을 완비토록 하고 있으며, 지방정주권역의 특성에 따라 교육기관, 고차 의료시설, 문화·스포츠·레크레이션 시설 등을 배후농어촌지역과 상호보완적 활용이 가능하도록 적재적소에 배치 관리하도록 하고 있다.

이 정책은 궁극적으로 도시가 지니는 비교적 높은 생산성과 풍요로운 전원을 교차적으로 결합시켜 지방정주권을 설정, 이를 전국적으로 확대·전개하고자 하는 시책이다.

□ 제4차 국토총합개발계획상의 지방도시개발 정책

① 정주기반종합정비계획

지방중소도시와 지방중추도시 간에 연계체계를 구축하면서 주민수요의 다양화에 부응하는 도시서비스 기능을 강화함과 동시에 지역특성에 따른 개성있는 도시기능의 육성을 유도하는 것을 목적으로 하는 계획이다.

이를 위해 첫째, 도시의 매력을 증진시키기 위해 중심상업지구, 철도역사주변 등 중심시가지에서 도시재개발, 도로 공간의 정비, 주차장, 문화·스포츠시설의 정비 등을 종합적, 체계적으로 추진하여 새로운 중심거점으로 조성하는 계획을 포함했다.

둘째, 지역특성에 따라 계획적인 택지개발, 핵심이 되는 도시시설, 정보·통신 시스템의 정비, 인재양성기관의 지원 등을 통한 첨단산업의 입지유도, 지역의 특화산업이나 1차 산업의 고도화를 촉진하기 위한 지역거점을 조성하고자 했다.

셋째, 특색 있는 역사와 전통을 살린 도시, 풍부한 자연을 활용한 휴양·레저도시 등 지역적 매력과 광역적 흡인력을 지닌 도시를 조성하고, 민간자본에 의한 도시개발사업에 대해서는 세제·금융상의 인센티브 등을 활용하여 적극적으로 부양하는 계획을 세웠다.

넷째로 공업중심의 중소도시개발시책이 집중적으로 이뤄졌는데, 중소도시 권역 내에 산업입지를 지정하여 공업중심도시로서의 전환을 적극적으로 지원한 점이 특징이다.

마지막으로 정주권 지역개발계획에서는 중소도시개발에 정주지역개발개념을 도입함으로써 국토의 균형발전, 공공시설의 건설, 산업시설의 입지 등이 종합적으로 수행되고 궁극적으로는 정주생활권 전체를 발전시키고자 하는 계획이다.

② 신 광역시정촌계획

계획의 주요내용은 기존의 도로망 정비, 쓰레기 및 분뇨처리, 소방·구급사무 등에 추가하여 지방산업의 진흥, 고용기회의 창출, 지역복지, 여가, 스포츠, 청소년 및 노인대책 등의 과제를 포괄하고 있다. 또한 이 계획은 각종 도시기반시설의 정비계획에 국한하지 않고 시설의 운영과 행정서비스의 제공과 함께 주민생활의 광역화도 시도하고 있다.

또한 공공사업에 대한 특별보조금으로서 지방중소도시가 지역발전을 위해 도로, 상·하수도, 학교 등과 같은 공공사업을 수행할 때에는 중앙정부로부터 특별보조금에 의한 혜택을 제공받을 수 있도록 하고 있다.

신 광역시정촌계획은 중앙정부의 지원사업이라기 보다는 시정촌별로 독자적인 계획을 수립하여 광역적 차원에서 상호 연계시켜 적절히 가감·조정하는 시정촌 개발방식이다.

또한 이 계획은 시정촌 행정구역 내의 장기발전방향을 포함하여 인구, 산업 및 토지이용 등에 관한 종합적 계획으로서 법적집행력을 가지고 있지는 않지만 각 부문별 개발사업 추진에 있어서 총괄적 기능을 수행한다.

□ 제5차 국토총합개발계획상의 지방도시개발 정책

① 시정촌 합병 지원정책[8)]

시정촌 합병은 규모가 영세하거나 지역산업기반이 취약하여 독립적인 자립기반을 형성하지 못하고 있는 시정촌들이 인접 시정촌과의 합병이나 편입을 통하여 규모의 경제를 가질 수 있는 적정규모를 확보함으로써 지역의 자립적 발전을 촉진시키고자 하는 제도이다.

시정촌 합병의 특례에 관한 법률은 시정촌 행정의 광역화 요구에 부응하여 자주적인 시정촌 합병을 추진하고, 합병 시정촌 건설에 기여하고자 하는 제도이며, 2005년 3월 말까지 행해지는 시정촌 합병에 대해서만 적용되는 한시적 특징을 지니고 있다.

시정촌 합병에서는 지원 플랜이 국가지원책의 핵심이 되며, 지원 플랜은 시정촌이 합병에 의하여 새로운 지역개발을 시행하는데 대한 지원책 등을 책정하고 실시함으로써 자주적인 시정촌 합병을 강력하게 촉진하고 지방의 개성 있는 활성화를 실현하도록 하는 정책이다.

시정촌 합병 시 재정상의 특례조치는 지방재정에 있어서 보통교부세, 특별교부세, 합병특례채 등을 통하여 지원이 이루어지며, 합병 후 10년 동안은 합병이 없었던 것으로 가정하여 매년 보통교부세를 산정하여 교부하며 그 후 5년 동안에 단계적으로 감액을 하도록 되어있다.

이러한 재정상 특례조치로서 국고에 의한 보조를 살펴보면, 합병협의회를 구성하는 시정촌에 대하여 그 경비로 시정촌 당 500만엔을 보조하고 있으며 이를 위해 2003년 예산에 총 10억엔을 책정하고 있다. 시정촌 건설계획에 의거한 사업에 대하여 합병관련 시정촌의 인구 등을 기준으로 시정촌 당 3개년 동안 6,000만~3억엔을 보조하고 있는데 이를 위해 총 201억 엔을 2003년도 예산에 계상하고 있다.

이와 같은 시정촌 합병을 지속적으로 추진해온 결과, 1985년 이후 2002년까지 총 57개 시정촌이 합병과정을 통하여 27개 시정촌으로 전환되었으며, 27개 새로운 시

8) 일본 총무성. 〔Online〕. Available: http: www.soumu.go.jp/gapei/ 참조.

정촌 가운데 18개 지역은 주변의 소규모 시정촌을 편입한 경우이고 나머지 9개 지역은 서로 인접한 시정촌이 대등한 관계에서 통합되어 새로이 탄생한 경우이다.

② 고향진흥(후루사토쯔쿠리)사업[9]

고향진흥사업은 '스스로 생각하고 스스로 시행하는 지역개발사업'을 계기로 전국적으로 고조된 자주적, 주체적인 지역개발 분위기를 적극적으로 진척시켜 나가기 위해 총무성을 중심으로 1993년부터 추진해오고 있는 사업이다.

고향진흥사업은 「고향창생 1억엔 사업」을 계기로 고조된 지역진흥의 움직임을 활성화하고, 지방공공단체의 적극적인 「매력있는 지역진흥」을 촉진하고자 하드, 소프트 양면에서 적극적인 지원을 수행하고 있다.

하드 측면에서의 지원은 지역의 특성을 활용하고 자주적으로 지역의 활성화를 추진하고자 하는 것이 중요한 과제이며, 주요지원 대상사업은 종합문화센터, 체육관, 공원, 역사문화전승관, 커뮤니티 광장 등 지역의 각종 기반정비에 관한 사업을 포함하고 있다.

이러한 하드 측면에서의 지원사업은 그 사업비의 75%를 지역종합정비 사업채로 충당할 수 있도록 하고 나머지 25%는 일반재원을 통하여 지원하는데, 15%는 교부세를 통하여 지원하며 지역종합정비사업채권 원리금 상환액의 30～55%를 연차적으로 지원할 수 있도록 하고 있다.

소프트 측면에서의 지원은 지역의 창의와 정체성을 활용한 소프트 사업을 지원하고 전국적인 홍보사업을 추진하는 것이 목적인데, 지원대상사업에는 각종 이벤트, 심포지움, 그 밖의 소프트 사업 등이 포함되어 있다.

구체적인 지원유형의 하나인 고향진흥사업의 추진에 있어서는 인구 등에 따라 4,000만엔 내지 1억엔 정도의 교부세 조치를 행하고, 교부세 조치액을 상회하는 경비 중 필요하다고 인정되는 것에 대해서는 특별교부세 산정에서 별도로 배려한다.

9) 일본 총무성. 〔Online〕. Available: http: www.soumu.go.jp/c-gyousei/ 참조.

지원유형의 다른 하나인 고향진흥 홍보사업에 대해서는 전국 도도부현을 구성단체로 하는 전국고향진흥추진협의회가 지역진흥의 사례를 TV 프로그램 형식으로 제작하고 전국 네트워크로 방송하는데, 제작・방송 관련 비용의 도도부현 부담분에 대해 보통교부세를 통하여 지원조치가 이루어지는 사업이다.

이와 같은 고향진흥사업은 2001년을 기준으로 총 1,634개 사업이 진행 중이며 총 사업비는 2조 9,321억엔에 이르고 있는데 그 중 2001년도 분은 6,504억 엔이고, 사업 당 평균규모가 18억엔 정도인 것으로 나타났다.

전체 고향진흥사업 중 584개 사업이 2001년도에 시작되었고 총 사업비는 5,190억엔에 달했으며, 2001년 이전부터의 계속사업의 경우는 1,050개 사업에 이르는데 총 사업비 규모는 2조 4,131억 엔에 달하고 있다.

고향진흥사업은 크게 9개 유형으로 분류할 수 있는데, 역사전통문화의 보존, 학습문화시설의 정비, 건강・스포츠・레크레이션 시설의 정비, 쾌적한 환경의 정비・보전, 도시기반의 정비, 지역산업의 육성, 교류・정보네트워크의 정비, 복합시설, 복수시설에 의한 지구의 정비 및 기타 사업으로 구성된다.

③ 시정촌의 중심시가지 활성화 정책

시정촌의 중심시가지 활성화를 강력하게 지원하기 위하여 1998년 「중심시가지에서의 시가지의 정비개선 및 상업 등 활성화의 일체적 추진에 관한 법률(이하 "중심시가지정비개선활성화법")」이 시행되었다.

중심시가지는 상업, 업무 등 다양한 기능이 집적되어 사람들의 생활이나 오락 또는 교류의 장이었고, 긴 역사 속에서 독자적인 문화나 전통을 배양해 오는 등 도시의 활력이나 개성을 대표하는 장소이다.

중심시가지정비개선활성화법의 특징은 각 지역의 특색이나 지역의 주민, 상인 등의 의견을 충분히 반영하기 위하여 지역주민들과 가장 밀접한 시정촌의 역할을 중시하고 있으며, 시가지 정비개선에 관한 사업과 상업 등의 활성화에 관한 사업을 중요한 두 가지 축으로 하여 추진하고 있다.

우선 시가지의 정비개선에 관한 사업의 유형으로는 공공기관인 시정촌과 민간 사업자 등에 의해 수행되는 토지구획정리사업, 시가지재개발사업, 도로, 주차장, 공원 등의 도시기반시설 정비 사업으로 구성되어 있으며, 두 번째로 상업 등의 활성화에 관한 사업의 유형으로는 매력 있는 상업 집적의 형성, 도시형 새로운 사업의 입지촉진 등으로 구성된다.

시정촌의 중심시가지로 설정할 수 있는 지역은 세 가지 조건을 만족하여야 하는데, 첫째, 상당수의 소매상인이나 도시기능이 집적되어 있어 시정촌 중심으로서의 역할을 수행하고 있을 것, 둘째, 토지이용, 상업 활동 등의 동향을 살펴볼 때 기능적인 도시 활동의 확보나 경제 활력의 유지에 지장을 초래할 우려가 없을 것, 셋째로 중심시가지의 당해사업이 시정촌 및 그 주변지역의 발전에 적절하다고 인정될 것을 조건으로 정하고 있다.

중심시가지 활성화 관련 사업에 대한 국가의 지원은 크게 예산확보, 관계 부성청 연락협의회의 개최, 통일창구의 개설 등의 형태로 이루어지며, 사업의 추진을 강력하게 지원하기 위하여 매년 일정 규모의 예산을 확보하는데 2003년의 경우는 8개 관련 부성청에서 수천억 엔에서 1조엔 규모의 국비를 지원하였다.

2003년 9월 현재까지 582개 시정촌에서 총 599개 지구에 대하여 중심시가지 활성화에 대한 기본계획을 제출한 상태이고, 2000년을 기준으로 할 경우 국비지원은 평균적으로 전체 사업비의 약 52% 수준에 달하고 있다.

2) 영국의 중소도시 정책 사례

(1) 엔터프라이즈 존(Enterprise Zones) 정책

□ 지정 및 운영관리

엔터프라이즈 존(이하 '존')의 개념은 어떤 특정지역으로부터 상당한 수익을 얻고자 공공이 집행하는 사업지역으로서 1980년부터 영국정부의 컨설팅 보고서

에서 자주 인용된 것이 효시이다.[10]

정부의 입법에 의해 그 지정이 고시되는 엔터프라이즈 존 지정의 목적은 산업용과 상업용 활동이 재정적 부담의 면제, 행정규제의 면제 또는 간소화에 의해서 얼마나 부양 또는 활성화될 수 있는가에 대한 정책집행적 실험을 위해서 아주 희소한 사례로 지정 및 운영하고자 함이다.

엔터프라이즈 존의 지정은 10년을 한시적으로 정부가 지정하며, 비즈니스파크 형태, 산업용 단지 또는 복합용지 형태로 된 지구로 구성되어 있으며 각각 독자적인 개발계획을 수반하고 있다.

따라서 엔터프라이즈 존의 지정은 궁극적으로 민간기업 활동을 정부의 감세 또는 면세정책, 행정규제의 완화를 통해서 적극적으로 활성화시키고자 하는 것이 주된 의도라고 할 수 있다.

엔터프라이즈 존은 도심지 활성화 또는 버려진 불모지 등에 대한 기존의 재생정책과는 직접적인 연관이 없으며, 엔터프라이즈 존으로 지정된 지구는 다른 정책에 의해 수립된 어떠한 형태의 지원이라도 계속적으로 혜택을 받을 수 있는 특징이 있다.

이와 같은 엔터프라이즈 존의 지정·운영과 관련된 시행규칙은 각 존 별 관리청, 즉 지방의회 또는 개발공사가 입법하고 세부내용을 규정하고 있으며, 존의 활성화 집행업무에 있어서는 존 활성화 책임자 또는 존 관리청에서 지정한 대리기관이 업무를 책임지고 수행하도록 되어있다.

□ 지정 존 내 기업의 특혜

엔터프라이즈 존의 지정기간 동안 신규 또는 기존의 산업 및 상업적 기업활동에 있어서 다음 내용의 특별한 우대혜택을 누리게 된다.[11]

---

10) Department of Environment. 1987. An Evaluation of Enterprise Zone Experiment. PA Cambridge Economic Consultants. London Her Majesty's Stationary Office. p.4.

11) Invest In Britain Bureau. 1999. IBB Investment Information. Enterprise Zone. p.1-6.

- 산업 및 상업용 건축물의 감가상각형 자산지출 명목의 법인소득세 100%지급
- 산업 및 사업적 자산에 대한 균등영업세율 또는 비 내국세율 적용의 면제
- 각 존별로 공시된 개발계획이 개별적 계획허가를 받지 않아도 되는 계획준칙의 단순화
- 계획의 집행에 수반되는 최소한의 행정규제에 대해서 절차의 신속화를 위한 완화조치
- 산업연수청에 의무적 보고사항인 산업연수 대상자의 할당비율과 연수 대상자 공급정보 제공 등에 관한 보고의 면제
- 존 내부 기업의 관세절차에 있어서 예규기준의 우선적 적용 완화
- 정부에 제출하게 되어있는 각종 통계정보 제공의 감면

□ 제한적 경제활동 부문

엔터프라이즈 존 내의 특정 경제활동 부문 가운데, 유럽공동체(EU) 내의 지원법규상 국가보조금 지원 규정과 배치되거나 존 내에 입지하는 것이 바람직하지 못한 경제활동 부문에 대해서는 제한하고 있다.

제한규정의 주된 취지는 EU 공동체 내에서 적용되고 있는 자유롭고 공정한 경쟁이라는 대전제가 엔터프라이즈 존 제도 하에서 특정산업이 지원과 특혜를 받음으로 인해 상충되어 버리는 예외를 배제하고자 하는 것으로서, 제한되는 경제활동 부문은 복합섬유, 자동차 관련 산업, 조선, 철강 및 석탄산업, 금속 주물 산업, 농업, 식품가공업 및 어업 등이다.

엔터프라이즈 존 내에 어떤 비즈니스 유형이 입지하고자 할 때에 제한적 경제활동에 포함되느냐의 여부는 존 활성화 책임자 또는 존 관리청에 의해 첫 단계에서 선별되고 있다.

3) 미국의 중소도시 정책 사례

(1) 엠파워먼트 존(Empowerment Zone) 정책

□ 정책의 특성

엠파워먼트 존(이하 'EZ') 프로그램은 기본적으로 미국 연방정부 산하의 주택도시개발부(Department of Housing & Urban Development, 이하 'HUD')에서 관장하는 제도로서 침체된 도시지역개발을 위한 프로그램 가운데 하나이다.[12]

EZ 프로그램은 다른 연방 프로그램들과는 달리 HUD가 세금감면, 보조금, 융자 등의 재정적 지원과 필요에 따라 기술지원만을 담당할 뿐이며 철저하게 지방정부와 지역주민의 자발적 참여에 의해 진행되는 사업이다.[13]

지역의 문제를 가장 잘 아는 당사자가 바로 지방정부와 지역주민이라는 인식을 바탕으로 사업의 신청에서부터 집행, 평가에 이르기까지 철저하게 민관 파트너쉽에 기반을 두고 있다.

EZ지정을 희망하는 지방정부가 연방정부에 지원을 신청하면 HUD에서 필요한 요건에 충족하는지를 심사하고, 이에 따라 EZ의 지정과 재정적 지원을 결정하게 되는데, 다양한 신청요건 중 핵심적 사항을 요약하면 다음 내용과 같다.

- 인구규모는 20만인 이하의 중소도시로서 인구 5만 이상 혹은 전체 도시주민의 10% 이상이 거주하는 지역으로 한정
- 심각한 수준의 저소득과 실업이 문제가 되는 어려운 지역
- 공간적 범위로서 전체면적이 약 50㎢ 이내의 지역
- 빈곤율 30% 이하의 심각한 빈곤이 문제가 되지 않는 한 중심상업지역이 아닌 지역

12) U.S. Department of Housing & Urban Development. Empowerment Zones; Urban Application Guide. FY 20001. p.1.

13) 강호제. 2001. 해외리포트: 미국의 엠파워먼트존 정책; 성과와 과제.

□ 정책의 전개

EZ는 지금까지 크게 3라운드에 걸쳐 전개되었는데, 1992년 클린턴 대통령이 뉴욕의 할렘같은 대도시 빈민지역의 재건을 위해 새로운 프로그램을 시행하겠다는 공약제시 이후 1994년 워싱턴에서 미국전체의 105개 침체지역에 대한 종합적이고 체계적인 지원을 포함하는 EZ에 대한 제1차 라운드를 선언하였다.

제1차 라운드를 통하여 지정된 9곳의 EZ는 각각 1억 달러 규모의 예산을 배정받았고, 극심한 경제적 어려움을 겪고 있던 클리블랜드와 로스앤젤리스에는 Social Service Block Grant를 통해 추가로 각 4억5천만 달러와 1억7천만 달러에 달하는 재정적 지원을 단행하였으며, 1997년에는 제2차 라운드를 통해 20여 곳의 EZ와 Enterprise Community에 대해 각각 1,900만 달러 규모로 추가 사업비 지원이 이루어졌다.

2001년에는 그동안의 사업성과에 대한 자신감을 바탕으로 제3차 라운드에 돌입하여 9곳의 EZ와 40여 Enterprise Community에 대해 총 200억 달러 규모의 사업비용을 책정하고 의회로부터 예산집행을 허가받아 사업전개를 희망하는 도시들의 신청을 받아 추진하고 있다.

□ 정책의 평가

뉴욕의 할렘이나 클리블랜드 모두 도시 내부에 위치한 지리적 특성, 충분한 배후지역을 지닌 이점을 바탕으로 연방정부의 전폭적인 재정지원이 이루어졌기 때문에 사업의 진척이 순조로웠지만 사업시행과정에서는 적지 않은 문제점도 나타났다.

대표적인 문제점 가운데 하나는 지나치게 해당지역의 민관 파트너쉽에 의존하는 정책으로 인하여 각 지역의 세부실정에 맞는 사업시행의 가이드라인을 연방정부가 명확히 제시하지 못한 점이다.

연방정부는 일시에 정해진 금액을 모두 지원한 것이 아니라 매년 사업진행정

도에 따라 사업을 평가하고 재정지원을 계속하게 되는데, 사업에 대한 평가를 집행주체인 연방정부가 하는 것이 아니라 지방정부에 일임함에 따라 사업평가와 재정지원이 각기 다른 주체에 의해 이루어지는 기현상이 발생되었다.

또한 EZ사업은 빈곤율 30% 이하의 극빈지역에서 주로 진행됨에 따라 사업추진 주체인 지방정부는 자금을 지원하는 사업지역 내 영세업체의 신용도를 문제삼아 기존업체나 시설의 재건보다는 여타지역에 있는 사업체와 시설을 사업지역으로 이전·유치하는데 많은 재정적 지원을 하게 되었다.

이와 같은 새로운 기업의 이전과 상권의 활성화로 인해 아파트 임대료가 급격히 상승하여 그나마 쉴만한 그들만의 보금자리가 위협을 받게되어 뉴욕할렘의 주민들은 외부로부터 새로운 기업이 이전하고 일자리가 창출된다는 것에 대해 오히려 반대하는 입장에 서게 되었다.

따라서 EZ의 지정에 의한 사업의 추진으로 뉴욕, LA, 클리블랜드를 비롯한 침체지역들은 상권이 활성화되고 일자리는 새로 늘어나고 거리는 깨끗해지며 어두웠던 빌딩들도 새단장을 하는 새로운 전기를 맞고 있는데 반하여, 저소득 계층은 하늘높이 오르는 임대료와 제한된 일자리로 인해 또 다른 피난처를 찾아야 할 어려움에 처하게 되었다.

그러나 대조적으로 EZ사업의 추진에 의해 경제·사회적 파급효과가 큰 것으로 나타난 경우도 있다. 제1차 라운드 종료시점을 기준으로 9,944개의 일자리가 창출되었고, 공공 인프라 및 지역사회 서비스가 대폭적으로 확충되었다. 또한 신규사업체 창업, 노동자 기능향상, 기업가 정신 함양 등의 효과도 크게 나타났으며, 102개 기금을 창설하고 98개 훈련 프로그램에서 14,200명에 대해 직업훈련을 실시하게 되었다.

3. 국내외 정책사례의 시사점

1) 도시지역과 농어촌지역의 연대 및 네트워크의 강조

중소도시 등 지역개발에 있어서 도시지역과 주변 농어촌 지역이 통합적 차원에서 정책을 추진하거나 지역 간 연대를 구축한 광역적 차원에서 접근하고 있다는 점이 특징이다.

중소도시 주도에 의해 형성된 광역권을 중심으로 국가지원이 이루어지도록 하고 있으며, 중소도시 등 거점지역과 주변 농산어촌 지역 간의 상호교류와 연계, 기능분담 등을 통한 사업추진에 대하여 중앙정부 지원이 우선적으로 지원되고 있다.

광역권 내에서 공공, 민간, 비영리 기관 등 다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 거버넌스체제를 구축하고 있다는 점이 중요한 시사점인데, 영국의 엔터프라이즈 존, 미국의 엠파워먼트 존 프로그램에서는 폭넓은 집단이 참여하는 지역사회 기반의 파트너십을 강조하고 있다.

우리나라의 중소도시 개발은 소규모 단위지역 차원에서 독자적으로 추진되어 규모의 경제가 매우 취약한 실정이며, 광역적 연대를 통한 협력적 개발의 제도적 기반이 없어 인접지역간의 불필요한 견제와 경쟁이 심화되고 있다.

중소도시 간, 중소도시와 인접 농어촌 지역의 협력적 개발을 지원하는 제도 기반을 마련할 필요가 있는데, 일본의 시정촌 간 네트워크 형성에 의한 협력, 미국의 지자체 간 협력 증진을 위한 지방정부 간 협력 등 재정력과 경제기반이 취약한 중소도시 간 협력을 가능케 하는 제도가 필요하다.

2) 지방정부 주도와 중앙정부 지원의 수평적 협력체계

지방정부와 지역주민이 사업을 주도하고 중앙정부는 간접적으로 지원을 담당하는 수평적 협력체계가 갖추어져있다는 점이 중요한 특징인데, 지역의 주도적

인 계획수립과 추진을 통하여 지역의 창의성이 적극적으로 발휘될 수 있도록 유도하고, 중앙정부에서는 지원역할을 담당하는 것이 바람직하다고 하겠다.

일본, 영국, 미국의 경우 중소도시를 포함한 지역개발에 있어서 해당지역이 계획수립과 추진에서 주도권을 쥐고 있으며 국가는 간접적 지원형태를 띠고 있는데, 특히 일본의 시정촌 합병, 고향진흥사업, 시정촌의 중심시가지 활성화 사업 등의 추진에 있어서 지역이 주도적으로 사업을 추진하고 중앙정부는 각종 지원수단을 통하여 지원을 담당하는 체제가 보편적이다.

외국의 사례들은 지역 간 경쟁과 선택에 의한 지역사회의 자발적 참여를 유도하고 있으며, 프로그램의 진단, 계획, 진행 등에 이르는 전 과정에 지역주민을 적극 참여시켜 지역사회에 대한 이해의 폭을 넓힘으로써 정부 간 협력을 위한 협약의 체결 시 책임 있는 지방정부와 중앙정부 간의 수평적 협력체계 구축에 든든한 버팀돌이 되고 있다.

반면 우리나라의 중소도시 개발은 중앙정부 주도의 수직적 구조로 운영되어 지방정부와 주민의 자율성이 발휘되기 어려운 실정이며 중앙정부 주도에 따른 지방정부의 수동적인 참여로 지역주민과 지방정부가 중심이 되는 상향식 중소도시 개발이 어려운 실정이다.

중소도시 내 다양한 주체가 자발적으로 참여하여 발전 테마를 선정하고, 지역상황의 진단, 계획수립, 실천, 평가에 이르는 전 과정을 지방정부와 지역주민이 주체적으로 수행하고 중앙정부는 이를 지원하는 체제를 확립하는 것이 중요하다고 하겠다.

3) 지역개발사업의 원활한 추진을 위한 재원확보와 평가

일본의 경우 지역개발사업이 원활하게 추진될 수 있도록 지역정비종합재단을 통해 자금을 조성하고 지원하는데, 고향진흥사업에 대하여 지역종합정비재단이 자금을 무이자로 대부하는 융자제도, 시정촌 기금을 통한 지원제도 등을 운용함

으로써 중소도시 관련 지역개발사업 자금을 원활하게 조달할 수 있도록 지원하고 있다.

또한 영국, 미국 등의 사례들은 중소도시의 지역 활성화 사업에 대해서 정기적 평가와 모니터링 체제를 활용하여 계획을 효율적으로 추진하고 있는데, 형식적인 평가가 아닌 실질적인 자체보고 및 평가를 통하여 지속적으로 문제점을 개선하는데 활용하고 있다.

그러나 우리나라는 중소도시 육성관련 예산이 부처별로 분산·집행되어 예산 집행의 효율성이 낮으며 규모의 경제를 확보하기 어려운 실정인데, 기존의 중소도시 개발정책은 농촌지역에 투자가 집중적으로 이루어졌기 때문에 소관부처별 중소도시 개발로 인하여 상대적으로 재원투자가 적게 이루어졌다.

그리고 중소도시 개발에 관한 소관부처별 업무 중심의 정책추진으로 인해 다른 관련 부처를 포함하는 종합적인 중소도시 육성정책이 없었으며 대부분의 정책이 단순 사업 또는 기초 환경정비 수준의 개발정책에 머물러 있어 중소도시의 전반적인 경제 및 기능 활성화를 통한 정주여건 개선에 기여하지 못하고 있다.

또한 중소도시 육성관련 부처별 예산의 안정적 확보를 위한 제도적 장치가 취약하여 사업의 계획적 추진에 많은 어려움이 있으며 중소도시 육성을 위한 계획과 예산의 연계장치가 부족하기 때문에 일본, 미국과 같은 국고보조금 또는 기금 확보, 국가 및 지방정부의 예산확보를 제도적으로 보장하는 장치가 필요하다.

C · H · A · P · T · E · R · 5

5 지방중소도시 기능강화와 활성화 방안

5장은 앞서 제시된 분석결과를 바탕으로 구체적인 지방중소도시의 기능강화와 활성화방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 주요 연구내용으로는 우선 군집분석에 의한 지방중소도시 유형별로 활성화 방안을 제시한 후 이에 따른 지방중소도시의 내부경쟁역량 강화 방안, 도시 네트워크 체계 구축 방안을 위한 세부 전략이 기술되고 있다.

1. 도시 특성별 활성화 방안

1) 활성화 방안의 기본골격

지방중소도시의 기능강화를 위한 활성화 방안의 도출을 위해서 제3장에서 검토한 군집분석결과와 제4장에서 수행한 설문조사 결과를 요약하면서 살펴보기로 하자. 구체적인 군집분석 결과에 따른 도시특성별 활성화방안을 제안하기에 앞서, 설문조사에 의한 결과를 먼저 살펴보기로 하자.

지방중소도시가 향후에 강화해야할 기능, 활성화 추진주체, 활성화를 위한 역점분야, 장기적 발전전략 등에 관한 조사결과를 요약하면 다음과 같다. 현재 거주하고 있는 지방중소도시가 쇠퇴 또는 정체되고 있는 가장 큰 이유는 지역산업의 낙후, 인구유출, 일자리 부족, 교육·문화 기반의 취약 등의 순서로 제시되고

있다.

향후 강화되어야 할 지방중소도시의 기능에 대해서는 산업・공업, 문화・관광・위락, 상업・생활지원, 주거・정주, 교육, 업무・공공행정의 순서로 나타났다. 또한, 지방중소도시 활성화 정책을 효과적으로 추진하기 위한 추진주체에 대해서는 기초자치단체가 바람직하다는 의견이 압도적으로 높게 나타났다. 활성화를 위한 역점분야에서는 공공기관 및 기업체 유치가 가장 중요하게 나타났으며, 정주여건개선, 연계교통망 확충, 교육여건 개선, 문화・관광・스포츠 상품개발의 순서로 나타나고 있다. 끝으로, 지방중소도시의 장기적 발전전략에 있어서는 정부의 행정 및 재정지원, 지역발전역량 구축, 광역도시・농촌통합에 의한 경쟁력 제고, 주민・기업・행정기관 간의 협력체계 구축의 순서로 나타났다.

지방중소도시 활성화 방안 제시를 위해서 고려해야할 기능, 추진주체, 역점분야, 발전전략에 관한 위의 요약내용을 종합하면 두 가지의 중심내용을 발췌할 수 있는데, 즉, 지방중소도시의 내부발전역량 구축과 도시네트워크에 의한 협력체계 형성으로 압축할 수 있다. 지방중소도시의 지역산업 낙후, 일자리 부족, 교육・문화 기반 취약이라는 한계를 극복하기 위해서는 다양한 선택대안이 있을 수 있지만, 내부발전역량의 강화와 네트워크체계 형성은 가장 우선적으로 고려되어야 할 대안이라고 할 수 있다. 그리고 해외사례조사에서도 살펴본 바와 같이 궁극적으로는 쇠퇴 또는 정체되고 있는 지역의 활성화 대책은 해당 자치단체가 주체가 되어 광역적 네트워크 구축을 통하여 경쟁력을 강화시키는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

이상과 같은 분석을 통해서 지방중소도시를 활성화시킬 수 있는 방안은 두 가지 내용으로 구분하여 제시할 수 있는데, 즉, 내부경쟁역량 강화에 의한 활성화 방안, 도시네트워크 체계 구축에 의한 활성화 방안이다. 두 가지로 대별되는 활성화 방안의 내용을 간단히 열거하면 다음과 같다. 첫째, 지방중소도시 자체의 내부경쟁역량을 최우선적으로 강화시키고자 하는 방안이다. 도시권이 안고있는

문제의 정도 및 유형에 따른 전략적 목표지역을 설정하고 도시권별로 경쟁력이 있는 자원을 활용한 특성화 분야를 중점 지원하는 전략이 필요하다. 이것은 도시권별로 특화를 통한 지방중소도시 개발전략으로서 한정된 자원을 효율적으로 이용할 수 있는 최선의 방안이기도 하다. 역사·문화적, 교통·물류적, 문화·관광적 요인 등으로 구분되는 지역별 특성을 경쟁역량으로 활용하자는 의도이다.

둘째, 지방의 자율성을 인정하는 조건 하에서 지방중소도시와 배후농촌을 유기적으로 통합된 체계로 보는 도시네트워크 체계 구축을 통하여 도시권을 활성화 시키고자 하는 방안이다. 이를 위해서는 그동안의 대도시로 인구가 집중하는 도시화의 전개과정에서 소외되어 경제, 사회적으로 침체된 지방중소도시의 활력을 되찾아, 주변 농어촌지역까지를 포함하는 도시권역의 중심지로서의 전통적 위상을 복원하여 정주계층별 균형성을 확보토록 하자는 것이다. 중소도시와 주변지역을 포괄하는 도농 통합도시권 개발을 통해 규모의 경제 실현과 정주체계상 균형성을 회복하자는 방안이다.

2) 도시특성별 활성화 방안

제3장에서 분석한 지방중소도시의 유형구분과 특성분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 인구규모에 있어서는 3가지 유형, 인구성장율에 따라서는 4가지 유형, 입지여건에 있어서는 크게 4가지 유형, 그리고 군집분석에 의해서는 4가지 유형으로 구분이 되었다. 특히 군집분석에 대해서는 10가지 변수전정 내용에서 살펴본 바와 같이 인구, 경제, 교육, 복지 부문으로 대별한 후 각각의 변수를 채택하였다. 2000년 기준의 인구수와 최근 5년 동안의 연평균 인구증가율을 기초변수로 선정하였기 때문에 군집분석의 결과는 인구규모별 3가지 유형과 인구성장율에 의한 4가지 유형을 감안하고 있는 결과라고 볼 수 있다. 또한, 경제부문의 제조업 종업원수, 노령인구비율 등의 변수는 4가지 유형의 도시별 입지여건을 잘 대변하

고 있다고 할 수 있다. 따라서 군집분석의 결과에 따른 4가지 그룹에 의한 도시특성별 활성화 방안의 모색은 비교적 바람직하다고 볼 수 있다.

제3장 제3절의 군집분석에 의한 지방중소도시의 구분(<표 3-12> 참조) 결과를 살표보면 다음과 같다. 그룹Ⅰ에 아산시, 거제시, 양산시, 그룹Ⅱ에 강릉시, 충주시, 경산시, 원주시, 군산시, 경주시, 춘천시, 순천시, 목포시, 그룹Ⅲ에 공주시, 정읍시, 영주시, 진해시, 통영시, 영천시, 사천시, 상주시, 밀양시, 보령시, 서산시, 김천시, 제천시, 광양시, 논산시, 안동시, 그룹Ⅳ에 김제시, 나주시, 동해시, 남원시, 속초시, 문경시, 태백시, 삼척시로 구성되어 있다. 위와 같이 분류된 도시들 가운데 그룹Ⅰ(3개 시)과 그룹Ⅱ(9개 시)에 소속된 도시는 36개 연구대상도시에 속하기는 하지만 자립형 지방중소도시라고 할 만큼 별도의 활성화 방안을 강구하지 않아도 스스로 발전할 수 있는 그룹으로 간주되는 도시라고 할 수 있다. 국가적 기간산업에 준하는 산업기반을 확보하고 있으며, 지속적으로 꾸준하게 인구가 증가하는 도시로서 주변의 농어촌 지역에 기초적 서비스를 제공하는 도시라고 볼 수 있기 때문이다.

그러나 그룹Ⅲ과 그룹Ⅳ에 속하는 도시들에 대해서 살펴보면 약간의 제조업과 농림수산업이 병존하거나 아니면 순수 농산어촌으로서의 기능이 주축을 이루는 도시들이다. 또한, 진해시, 서산시, 김천시, 동해시, 속초시 등의 도시는 예외지만 대부분 인구가 급감하거나 감소하는 도시들로 그룹화된 유형이라고 볼 수 있다(<표 3-13> 참조). 이러한 그룹의 도시들에 대한 지방중소도시 활성화 방안의 대책 강구는 절실히 필요하다고 본다. 인구감소현상이 두드러지게 나타나는 그룹Ⅲ과 그룹Ⅳ에 대한 공통적 대안은 앞에서 제시한 내부경쟁역량 강화에 의한 활성화 방안과 도시네트워크 체계구축에 의한 활성화 방안을 강구하는 것이 바람직하다고 본다. 농촌, 어촌, 산촌 등 도시입지여건별 기능적 특성에 따른 세부 전략에 있어서는 농산물 가공 산업 특화, 문화・관광형 특화 등으로 차별화가 가능할 것이다.

2. 내부경쟁역량 강화 방안

1) 지역경제 활성화 전략

입지여건 구분에 의한 대도시의존형 지방중소도시와 산업배후형 지방중소도시는 수도권과 지방대도시로부터 이전하는 제조업체를 유치할 수 있도록 정부규제의 최소화, 세금감면, 행·재정적 보조 등을 내용으로 하는 '지역산업장려지구'를 설치하는 것이 바람직하다. 특정시설 입지형 지방중소도시는 전후방 산업연관관계가 취약하고 주거 및 교육 등 삶의 질이 미흡하므로 연관중소기업과 연구개발시설을 집적시키는 것이 중요하다. 또한 교통체계의 구축, 쾌적한 주거시설의 확충, 교육·의료 등 편의시설의 확대, 환경오염방지시설의 확장이 필요하다. 농산어촌형 지방중소도시는 농산물 관련 특화작물과 농산물을 원료로 하는 식음료 산업을 육성하여 1차 산업 농산물의 부가가치를 높이도록 한다.

지역산업장려지구는 중요전문제조업, 1차 산업가공업 등과 산업클러스터를 형성하는 것으로서 지원부문인 행정측면에서는 One-stop 서비스, 조세·금융지원, 인프라 지원이 이루어지고, 산업단지측면에서는 지방산업단지, 농공단지 등에 입지되도록 유도하고, 지역대학 측면에서는 연구개발과 산업인큐베이터 역할의 지원이 통합적으로 연계체계 하에 조성되는 것이 바람직하다. 한편 유통업무시설이 과도하게 집중되면 유통기능의 저하 및 도로 교통의 체증을 발생시키므로 장려지구 주변의 외곽에 대규모 유통단지를 건설하여 유통기능의 향상, 도로교통의 원활화를 유도하여 도시기능을 증진할 필요가 있다.

2) 문화·관광 활성화 전략

농산어촌형 지방중소도시는 지역에 소재하는 역사·문화·자연자원을 지역발전을 위한 활력 요인으로 삼아야 한다. 이러한 활력 요인을 육성함으로써 지역의

정체성을 확립하고 지역을 대표하는 문화상품으로 개발하는 전략이 필요하다. 또한 도시가 지니고 있는 역사, 문화, 자연을 개별적으로 개발하기보다는 서로 융합하여 시너지 효과를 발생하게 하고 교육과 체험활동을 병행하게 하는 것이 중요하다. 이와 더불어 지역의 관광명소와 도시지명을 연계하는 브랜드마케팅을 추진하는 것이 필요하다.

관광자원과 지역을 하나로 묶는 장소마케팅전략은 지방중소도시와 관광자원의 지명도를 동시에 제고시킬 수 있는 효과적 수단이다. 산악자전거코스, 패러글라이딩, 수렵장 등과 같은 레저시설과 지역 내 숙박시설을 연계한 상품개발도 중요하다.

문화·관광형 중소도시 개발의 기초요소로는 지역문화의 계승발전, 지역문화예술의 자원화, 문화예술 창조력 제고와 문화예술 기반정비로 요약할 수 있다. 이들 기초요소를 바탕으로 하여 두 가지 내용의 전략을 추진해야 하는데, 전자는 지역정체성의 구현과 문화이미지 정립, 후자로는 지역문화의 세계화와 문화상품, 이벤트 개발을 적극적으로 추진하여야 할 것이다. 이러한 전략을 통하여 궁극적으로는 '전통과 현대가 어우러진 문화도시 00시'라는 브랜드를 전국적으로 홍보하는 일이 핵심이다.

3) 민관협동체계 활성화 전략

지금까지의 지방중소도시 육성방안은 중앙정부가 지침을 마련하여 지방자치단체에 시달하고, 지방자치단체는 이에 따라 자체계획을 수립하여 집행하는 공공기관 중심의 하향식 추진방식으로 수행되었다. 따라서 계획수립과 집행과정에서 지역주민과 민간부문의 의견수렴이 매우 형식적이어서 계획의 효과와 목표달성에 있어서 지장을 초래하는 요인이 되고 있다. 제4장의 외국의 중소도시 육성정책사례에서 살펴본 영국의 엔터프라이즈 존 개발과 미국의 침체지역 개발사업 등이 협력체계를 잘 나타내고 있다. 즉 지역사회의 구성원인 다양한 단체 및 주

민들의 참여를 통해 중소도시 개발계획이 전체 지역사회의 거시적인 지원을 배경으로 추진되고 있다. 이들 선진국에서는 중소도시활성화를 위한 전략계획 수립을 위한 필수조건으로서 다양한 지역사회 구성원 간에 파트너십을 형성하도록 하고 있다.

지방중소도시 활성화를 위한 전략계획 수립 및 추진체계 구성과 관련하여 지역파트너십 개념을 도입하는 형태로서 민관합동의 '지방중소도시개발추진협의회'와 같은 조직을 구성하여 추진할 필요가 있다. 지역주민, 민간기업, 공공기관, 지방의회, 지방자치단체 등이 참여하도록 한다. 지방중소도시 활성화를 위한 지역파트너십은 각종 지역사회 집단이 대등한 관계를 맺는 수평적 조직으로 구성되도록 하여 다양한 의견을 수립하는 장치로 활용하여야 할 것이다. 또한, 지역파트너십은 복수의 중소도시가 참여하여 지역 간 협의체 형태로 운영될 수 있도록 하는 것이 바람직하며, 이에 대해서는 전략계획의 심사 및 국가지원에 있어서 인센티브를 제공하도록 한다.

'지방중소도시개발추진협의회'가 설치된 후 추진협의회 소속 기관의 실무자와 주민대표, 민간전문가 등으로 '지방중소도시개발기획단'을 구성하여 실무를 담당하도록 한다. 추진단에서는 지역의 각종 비영리 민간단체, 민간 영리단체, 교육기관, 공공기관, 지방자치단체, 지방의회 등을 연계하여 범지역 차원에서 지방중소도시 활성화를 추진할 수 있도록 한다. 지방중소도시 활성화를 위한 전략계획의 수립에는 다수의 집단 및 개인들이 처음부터 참여하도록 유도하여 계획에 대한 지역사회의 지원기반을 강화하는 것이 중요하다. 또한 계획의 집행에 관여하게 될 정부기관, 지역사회단체, 기업체 등의 참여를 통해 계획의 집행력을 강화하는 것도 대단히 중요하다. 특히 지방중소도시 활성화를 위해 마련된 추진기구에 직접 관여하지 않는 개인 또는 기관 즉, 중앙부처의 특별행정기관, 민간기구 등의 지원을 확보하도록 한다.

4) 지역 커뮤니티 활성화 전략

앞서 4장에 2절에서 살펴본 설문조사 결과와 같이 우리나라 지방중소도시는 '고향의식'으로 인한 정주의식이 강한 편이다. 이는 대도시와 달리 외부지역에서 유입된 인구보다 그 지역에서 성장한 사람들이 계속 살게 된 인구가 지역주민의 대부분을 차지하고 있는 현상으로 바꿔 말하면 대도시에 비해 커뮤니티 활성화의 잠재력이 더 크다는 장점으로 해석될 수 있다. 더욱이 해당 중소도시의 커뮤니티가 활성화되면 중소도시 주변의 소도읍이나 비도시지역의 인구까지 포괄할 수 있는 지역정체성의 중심으로 발전시킬 수도 있다.

이와 같은 커뮤니티 역량 강화를 위해서는 우선 지역 주민의 입장에서 주체적으로 중소도시의 계획 및 개발 등에 참여할 수 있는 제도적 뒷받침이 이루어져야 한다. 형식적인 위원회나 공청회 수준이 아닌, 작게는 마을협의체부터 크게는 각 사업에 대한 민·관 파트너십이 가능한 상설기구제도도 도입하는 등 주민참여기구를 제도적으로 보장하거나 지방정부가 직접 지원할 필요가 있다. 이와 같은 주민참여조직를 통해 중소도시 특화 및 활성화 사업에 대한 발굴도 주민이 직접 참여하여 제안할 수 있도록 계획입안 제안권을 부여할 뿐만 아니라 사업의 원활한 추진이 가능하도록 주민모니터링 제도도 도입하여 지역사업에 대한 주체의식을 지속적으로 유지토록 한다. 특히 최근의 부안사태와 같이 지역유치사업과 주민이 극한 갈등양상을 보이는 점을 감안할 때 중소도시 내 주민의 계획참여 능력과 지속적인 참여의식을 키울 수 있도록 하는 교육 및 홍보 프로그램을 마련하는 것도 중요하다고 할 수 있다.

비단 해당도시 내 커뮤니티뿐만 아니라 지역을 떠나 대도시 등에서 활동하고 있는 지역출신 사람들에 대한 지역정체성과 공동체 의식을 통해 중소도시 발전에 이바지할 수 있는 바도 크다. 앞서 소개한 일본의 '고향진흥(후루사토쯔쿠리) 사업' 등과 같이 지역의 공동체 의식에 기초한 전국적인 홍보와 지역종합정비채권 등을 통해 각종 지역개발사업에 활용하는 방법이 그러한 예로, 이러한 고향진

홍에 대한 홍보는 중앙정부의 지원을 통해 TV 프로그램 형식으로 이루어질 수 있게 하고 '(가칭)고향사랑채권'등을 판매하여 이를 지역개발사업에 활용하는 방법이 있다.

또한 인적자원의 확보 및 활용방안도 간과할 수 없는 부분이라고 할 수 있다. 이를 위해 해당 중소도시 출신 지역개발 및 마케팅 등 각 분야 전문가들이 지역 커뮤니티와 공조된 분야별 '(가칭)고향발전을위한전문가인력풀'을 구성하여 지속적인 중소도시의 개발과 발전에 참여할 수 있는 채널을 구축하는 방안이 필요하다. 이러한 전문가인력풀은 무보수의 자원협의체 구성을 통해 지역발전에 이바지할 수도 있고, 지역의 대학이나 교육기관에 초빙하여 활용하는 방법도 있을 것이다. 특히 앞으로 'J 턴'이나 'U 턴'[14]과 같이 수도권 및 대도시의 고용기회가 점차 줄어감에 따라 나타나는 지역회귀현상이 늘어날 것을 감안한다면 이들 인력의 적절한 재배치와 활용이 필요하다고 볼 수 있다.

3. 도시네트워크 체계 구축방안

1) 광역적 도시·농촌 연계 전략

도시네트워크 체계의 구축을 위해서는 첫째, 중소도시권 주변지역까지 포괄하여 수립되는 중소도시육성계획 등을 통해 권역 내 중소도시와 농산어촌을 계획적 체계로 일원화하는 방법이 필수적이다. 이는 도시와 농촌을 상부거점과 하부거점으로 구분할 때, 상부거점의 역량과 기능을 강화하여 하부거점과 전체적인 네트워크의 강화에도 영향을 미치는 확산효과를 기대할 수 있는 체계를 확립하

14) 지방에서 대도시로 취직한 노동자가 다시 출신지로 역류하는 현상을 U턴 현상'이라고 부르는 데 비해 그 출신지가 아니라 가까운 지방중소도시, 즉 대도시와 출신지 사이의 지역으로 취직하는 것을 'J 턴 현상'이라고 말한다.

여 장기적인 측면에서 역량 축적을 통한 지방중소도시의 자생적 기반을 확립하기 위함이다.

이를 위해서는 기존 대도시 중심이나 일부 낙후지역에 대해 점적인 개발과 지원이 이루어져왔던 지역개발전략이나 도시 내에서도 제한된 중심시가지 위주의 사업 추진 양상에서 벗어날 지방중소도시와 주변의 농산어촌 지역을 포괄하는 중소도시권 차원의 개발프로그램을 도입하는 것이 개발의 효과를 극대화할 수 있는 효율적인 방안이 될 것이다.

선진국에서는 지역개발을 위한 기본적인 패러다임이 정주생활권 단위의 중소도시와 농산어촌을 결합하는 중소도시권 단위의 개발모형을 중시하고 있다. 일본의 지역개발정책에서는 중심도시와 주변지역의 농촌 배후지를 하나의 개발단위로 설정하고 있다. 특히 대도시권 등 광역적 도시화가 진전된 지역의 경우 동일 도시권 내에 복수의 중소도시가 위치하고 있는 경우가 많으므로 이들 지역은 권역단위의 중소도시 육성방식을 채택하는 것이 효과적일 수 있다. 복수의 지역을 하나의 권역단위로 개발하는 방식을 활용함으로써 지역 간의 불필요한 과잉경쟁을 예방할 수 있다.[15]

지금까지 중심시가지로 국한된 중소도시 육성계획 수립의 공간적 범역을 주변지역으로 확대하여 지방중소도시권 전체의 개발방안이 필요하다. 도로, 상하수도, 공원 등과 같은 도시기반시설, 공급 및 처리시설 등 중심도시와 밀접한 관계가 있는 배후지역을 중소도시와 같은 하나의 단위지역으로 간주하여 계획권역에 포함시킨 후 개발할 필요가 있다. 이러한 경우에 주변지역을 계획의 공간적 범역에 포함하여 계획을 수립하는 방식과 중소도시 육성계획에 포함될 사업내용에 이를 감안하는 방식이 있는데, 전자보다는 후자가 바람직하다고 볼 수 있다.

지방중소도시 개발에 있어서 중요한 점은 중소도시의 수가 많은 만큼 다양한 지역성을 고려한 개발방식을 도입하는 것이 필요하다. 제3장에서 살펴본 바와 같

15) 영천시. 2003. 전게서. p.181.

이 우리나라 중소도시는 지리적 입지, 교통・물류 여건, 산업기반 등 다양한 특성을 보유하고 있기 때문에 이를 효율적으로 활용하기 위한 전략적 개발방식이 고려되어야 할 것이다. 지역특성을 활용하는 개발방식은 지역간 중복과 경쟁을 최소화하면서 지역의 경쟁력을 제고시킬 수 있으므로 획일적인 개방방식으로부터 탈피하여 지역의 고유한 특성을 최대한 활용하는데 비중을 두어야할 것이다.

2) 도시간 기능 특화 및 연계 전략

또한 도시네트워크가 활성화되기 위해서 빼놓을 수 없는 전략으로 각 도시별로 차별화된 특화전략 및 추진방안을 마련하는 것을 들 수 있다. 그동안 대도시 중심으로 일관되어온 그간의 국토 및 도시 정책으로 인해 지방중소도시는 그들만의 개성을 발전시킬 수 있는 기회를 잃어왔고 설령 기회가 있다하더라도 중앙정부가 설정한 일방적이고 획일적인 방향으로의 도시 및 지역개발을 답습해온 것이 현실이다. 따라서 도시의 여건 및 유형에 따라 서로 다른 기능 특화 전략을 제시하는 것이 필수적이다. 또한 원활한 네트워크의 운영을 위해서는 특화된 도시기능을 상호 연계・통합하는 전략이 필요하다고 할 수 있다.

도시간 기능 특화 및 연계를 위한 지방중소도시 개발의 유형은 농산어촌형 지방중소도시 개발과 특정시설입지형 지방중소도시 개발로 구분할 수 있는데, 전자는 생활거점형, 후자는 연구교육형으로 발전시킬 수 있다. 다만, 군사시설 입지형 지방중소도시에 대해서는 군사시설이라는 특수한 여건을 고려하여 전략 제안을 생략하기로 한다. 생활거점형 중소도시 개발전략은 쾌적한 자연환경을 보존하면서 편리한 생활환경을 제공하는데 중점을 두는 것이 중요하다. 연구교육형 중소도시 개발전략은 지역의 고급교육기능을 제공하기 위해 지역의 대학, 연구소 등을 중심으로 교육기관과 지역사회가 유기적으로 연계되어 지역의 혁신과 발전을 위해 협력적 관계를 유지하는 것이 중요하다.

생활거점형 지방중소도시의 개발전략으로서 '성장관리형 전원도시'로 개발하

는 것을 제안할 수 있다. 전원도시의 실현을 위해서는 도시기반시설 확충으로 야기되는 난개발 관련 환경문제와 무분별한 토지이용의 비효율성을 줄이기 위해 성장관리기법을 도입하여 추진할 필요가 있다. 지방중소도시의 성장관리라는 측면에서 혼합적 토지이용을 가능토록 하기 위하여 조건부 지역제, 장려지역제, 용적율의 상하향조정 등 각종 기법을 도입하여 탄력적인 운영을 유도할 필요가 있다. 특히 중소도시 성장계획을 시간적으로 구분하고 단계적 개발계획을 수립하여 도시계획에 반영하는 것이 중요하다. 전원도시개발이 계획적 개발이 될 수 있도록 경관과 밀접하게 관련된 구릉지, 오픈스페이스, 수변관리 등의 정비가 꾸준히 이루어져야 한다.

연구・교육형 지방중소도시는 지역에 소재하는 지역대학 및 연구소를 중심으로 지역사회 네트워크를 통하여 혁신을 창출하고 지역발전을 선도하는 전략이 필요하다. 지방중소도시의 고급교육기관 경쟁력을 강화하기 위해서는 수도권 또는 대도시에 소재하는 대학과의 차별화를 통해 지역대학을 특성화하는 전략이 효과적이다. 지역대학과 연구소, 지방자치단체, 지역상공회의소, 지역주민의 전략적 파트너십을 구축하여 대학이 지역사회에 뿌리를 내리면서 협력관계를 유지토록 한다. 또한 대도시권에 소재한 대학을 저렴한 부지, 편리한 교통, 쾌적한 환경 등을 갖춘 지방중소도시로 이전을 유도하는 방안도 필요하다.

3) 도시 간 경쟁체계 확립 및 지원 전략

지방의 세계화가 요구되는 지금의 현실에서는 각 중소도시별로 기능을 특화 및 전문화시켜서 세계도시와의 경쟁시대를 대비하는 것이 필연적인 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다 균형배분과 성장을 유도하는 정책을 지양하고 각 도시별 경쟁체계 확립을 통해서 성장동력을 이끌어내야 할 것이다.

최근 시행된 '지역특화발전특구에관한규제특례법'에 의한 지역특화발전특구제도는 낙후지역이 스스로 개성 있는 지역개발을 위한 정책을 유도하고 중앙정

부가 이를 지원하는 형태로 추진된 최초의 지방주도 정책이라고 볼 수 있다. 그동안의 우리나라의 지방균형발전정책을 중앙정부가 설정한 지표에 의해 낙후지역을 설정한 뒤 해당 지역에 재정적 지원을 하는 일종의 선균형 후효율성(equity-efficiency) 전략이었다고 한다면, 최근의 이러한 움직임은 지역이 자구책으로 개발한 사업에 대해 중앙정부가 선별적으로 규제완화를 하는 선효율성 후균형(efficiency-equity)전략으로의 출발점이라고 볼 수 있다.

하지만 현재의 지역특화발전특구제도는 재정적 인센티브 없이 해당사업이 제안한 특화사업을 추진하는데 장애가 되는 규제를 완화해주는데 국한되고 있어서 낙후지역의 개발에 얼마만큼의 성과를 거둘 수 있을지 의문이다. 규제완화는 개발수요가 많은 대도시 지역에서는 성과가 있을지 몰라도 실제로 낙후지역이 대부분인 지방중소도시의 경우는 실질적인 지원이 필요하기 때문이다. 따라서 이 제도는 제4장 3절에서 살펴본 미국의 엠파워먼트 프로그램과 같은 실질적 재정 및 기술지원이 가능한 정책으로 확대・개편되거나 지방중소도시를 위한 유사 제도가 제정될 필요가 있다.

이 제도는 지방정부와 지역주민이 자발적으로 발굴해낸 해당도시와 지역의 특화요소에 대해 중앙정부의 평가와 심사를 거쳐 재정적 지원을 가능하도록 하고 필요에 따라서는 인적・기술적인 지원도 가능하게 하는 프로그램이라고 할 수 있다. 지원 도시의 선정은 해당도시의 낙후도에 따라 1차로 선별한 후 지원한 사업계획의 특화도에 따라 2차로 결정하도록 엄격한 판단기준과 함께 사업추진과정 동안 철저한 모니터링을 통해 결과에 따라 지속적으로 지원여부를 결정하도록 추진한다. 아울러 민간자본의 유치가 확정되었거나 기존자원을 재생・활용하는 사업 등에 도시선정 우선권 및 선정 시 더 많은 인센티브를 주도록 하여 효율성을 최대한 도모할 수 있도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

지금까지 살펴본 제5장의 지방중소도시 기능강화와 활성화방안 내용을 요약하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 지방중소도시 활성화 방안과 전략별 주요과제

구 분		주 요 과 제
도시유형별 활성화 방안	1. 활성화 방안의 기본골격	– 성장동인의 발굴 : 산업, 공업, 문화, 관광, 위락, 상업, 주거, 정주, 교육, 행정관련 요소의 강화 – 육성방향 : 내부역량강화, 도시네트워크 구축 – 츄진전략 : 도입기능, 주체, 역점분야, 발전방안, 광역네트워크, 행·재정지원
	2. 유형별 활성화 전략	– 인구규모별 3개 유형화. 인구성장율 4개 유형화, 군집분석 4개 유형화에 따라 자립기능도시 12개, 육성도시 24개 도출 – 농산어촌 중심도시의 내부역량강화 – 인구감소도시의 도시네트워크 체계의 구축
내부경쟁력 강화 방안	1. 지역경제 활성화 전략	– 대도시 의존형, 산업배후형 : 지역산업장려지구 설정 – 특정시설입지형 : 중소기업 및 연구시설 집적화 – 농산어촌 중심형 ; 식음료산업 유치
	2. 문화·관광 활성화 전략	– 역사, 문화, 자연자원을 이용한 문화관광 상품개발 – 전통과 현대가 어우러진 문화도시 창출 – 레저시설과 숙박시설이 연계된 관광프로그램 개발
	3.민·관협동체계 활성화 전략	– 다양한 지역단체 및 주민이 참여하는 개발계획 – 지역사회 파트너쉽 : 지방중소도시개발추진협의회, 지방중소도시개발기획단 – 복수 지방중소도시간 협의체 운영 : 국가지원(행·재정)
	4. 지역 커뮤니티 활성화 전략	– 지역 정체성 확립 : 고향의식 제고 – 개발사업추진의 효율적 관리 : 주민 모니터링 제도화 – 애향심 고취와 재원확보 : 고향사랑 채권 도입
도시 네트워크체계 구축방안	1. 광역적 도시·농촌 연계전략	– 도시와 농촌의 연계화 – 도시와 도시를 동일권화 : 광역 중소도시권역 지정
	2. 도시간 기능특화 및 연계전략	– 생활거점형 : 성장관리형 전원도시화 – 연구 교육형 : 지역사회 네트워크화
	3. 도시간 경쟁체제 및 지원전략	– 경쟁을 통한 도시성장동력의 유발 – 선효율성 후균형화 전략 : 규제완화 정책

R · E · F · E · R · E · N · C · E

참 고 문 헌

건설교통부. 2003. 「지역균형발전 목표설정 및 지표개발에 관한 연구」.

_____. 2003. 「지방 중소도시 육성을 통한 분산형 국토 실현 방안」. (mimeo).

국토개발연구원. 1998. 「중소도시기능 및 체계분석: 서남권 도시유형간 비교연구」.

_____. 1992. 「중소도시 주력산업육성 종합정책 연구」.

_____. 1988. 「중소도시의 성장과 구조」.

_____. 1987. 「중소도시화를 촉진하기 위한 정책방향에 관한 연구」.

대한상공회의소. 1984. 「도시화와 도시관리에 관한 연구」.

영천시. 2003. 「소도시 활성화를 통한 국토정주체계 구축방안」.

삼성경제연구원. 2004. 「문화자원 개발과 지역활성화 전략」. Issue Paper 2월16일자.,

강호제. 2001.“미국의 엠파워먼트존 정책: 성과와 과제”. 「월간 국토」 해외리포트.

김동철. 1981. “지역개발촉진을 위한 중소도시에의 자본예산제도 도입에 관한 연구: 전주시를 사례로”. 서울대학교 환경대학원 석사논문.

이수임. 1982. “1970년대 한국중소도시의 선별적 성장특성에 대한 지리학적 연구”. 이화여자대학교 대학원 석사논문.

김정연,김창석. 2000. “충남지역 중소도시의 기능 특징 및 유형 분석”. 한국지역개발학회지 12권 1호.

하성규, 김재익. 1995. “지역균형발전을 위한 중소도시의 공간적 기능과 역할에 관한 연구”.

국토계획 30권3호.

이양재,박양호,박병주. 1991. “우리나라 중소도시 유형별 특성파악을 위한 연구”. 국토계획 26권3호.

이양재. 1980. “소단위 지역개발과 정주권 개발”. 도시문제 15권2호.

최준호,이환범,송건섭. 2003. “광역도시와 인근 중소도시 지역 주민간의 상호 이주영향요인 평가”. 한국행정학보 37권 1호.

권오혁,서충원. 2002. “중소도시의 부동산 개발과 도심지 재생 전략”. 도시연구 8호.

윤상복. 2002. “일본의 중심시가지 재생 전략”. 국토계획 37권 4호.

Malecki, Edward J. 2002. Hard and Soft Network for Urban Competitiveness. *Urban Studies*. Vol.3.

Roberton, Kent A. 1999. Can Small Downtowns Remains Viable? A National Study of Development Issues and Strategies. *Journal of American Planning Association*. Vol 65.

Hinderink, Jan and Titus, Milan. 2002. Small Towns and Regional Development: Major Findings and Policy Implications from Comparative Research. *Urban Studies*. Vol.3.

Graham, Stephen. 1997. Telecommunications and the future of cities: debunking the myths. *Cities*. Vol.1.

Blakely, Edward J. 2001. Competitive Advantage for the 21st-Century City. *APA Journal*. Vol.67.

U.S. Department of Housing & Urban Development. Empowerment Zones. FY 2001. *Urban Application Guide*.

Department of Environment. 1987. *An Evaluation of Enterprise Zone Experiment*. PA Cambridge Economic Consultants. London Her Majesty's Stationary Office.

Invest In Britain Bureau. 1999. *IBB Investment Information. Enterprise Zone*.

일본 총무성. 〔Online〕. Available: http: www.soumu.go.jp/c-gyousei/

일본 국토교통성. 〔Online〕. Available: http://www.kokudokeikaku/index.html

S · U · M · M · A · R · Y

SUMMARY

A Study on the Revitalization Strategy of Local Small-Medium-sized Cities

Jung-Chuel Shin, Eui-Sik Kim, Hyung-Jin Kim

The conventional wisdom of policy-makers and regional planners is that small-medium-sized cities play an essential role as regional service centers in rural hinterland development. The revitalization of the small-medium-sized cities production and institutional structure not only contributes directly to rural and regional development, but is even seen as a necessary condition. In this study the definition of the small-medium-sized cities is prescribed as the city with population between 50,000 and 300,000 persons. In addition, those of the capital region and Jeju island are excluded. There are 36 small-medium-sized cities accommodating 6.9 million persons in the year of 2000.

The purposes of this study are as follows : i) to make a contribution to the balanced national territory development through self-supporting localization; ii) to explore various alternatives for strengthening the function of small-medium-sized cities ; iii) to propose policy alternatives

for the role of small-medium-sized cities in nodal point functions between large cities and rural vicinity areas.

For solving the shown above purposes firstly, this study tries to analyze changing processes and actual conditions in the national settlements system. Secondly, it examines the definition, functions and roles of the small-medium-sized cities. Thirdly, it investigates the characteristics of the classified small-medium-sized cities through the analysis both of growth factors and of regional disparities. Fourthly, it examines various case studies of overseas policies and draws implications for Korean cases. Finally, through the questionnaire survey it propose revitalization strategies composed of strengthening the internal competitiveness strategy and constructing the cooperative systems between urban and rural regions.

From 1990 to 2000, the shift of population changes in small-medium-sized cities shows slight increase compared to rapidly decreasing rural regions. The population share of small-medium-sized cities has increased from 14.5 percents in 1990 to 15.0 percents in 2000. However, some cities are increased, others are decreased in accordance with both the distance from the Capital Region and the impact of regional metropolitan cities. The age index of small-medium-sized cities, which represents the ratio of population older than 65, shows 10.4 percents rather than 7.3 percents in national total. Also, percent of population with college degree shows 6.7 in small-medium-sized cities. Among 7 provinces Gangwon-Do shows 8.4 percents, while Chungcheongnam-Do does 5.5 percents.

The questionnaire survey on general public and specified professional group was carried out. Four groups are targeted. As an general public group, 100 enterprisers in small-medium-sized cities are participated. Specified professional group is composed of 75 professors, 55 researchers, and 180 government officials in small-medium-sized cities. Structured questionnaire which consists of 16 questions is utilized through telephone, e-mail, and fax system for the total 410 individuals.

Some implications from this survey for the revitalization strategy of local small-medium-sized cities are such as tax support for inviting the establishment of industries, cooperation between local universities and private industries, and participation of private enterprises for local development.

In order to learn from successful stories from advanced countries, various kinds of case studies for the revitalization of small-medium-sized cities of Japan, the United Kingdom, and the US governments are adopted. Small town development programs of Japan through the 3rd, 4th, 5th Japanese national territorial development plan provide useful lessons for us. The enterprise zones program of the UK furnishes a lot of fruitful implications such as tax reduction policy, relaxation of restriction, and prompt action of administrative procedures. The empowerment zones program of the US also offer various kinds of informations such as population size and spatial scope of the zones, revitalization policy for the declined area, and social, economical side-effects. The common implication of three countries emphasizes on the local government initiatives and leadership.

In the conclusion part, this study proposes two kinds of revitalization strategies for local small-medium-sized cities. The one is the strategy of strengthening for internal competitive capability. The other is the one of construction for inter-city network system. The first one is composed of four detailed strategies; i) the revitalization of regional domestic economy, ii) the revitalization of culture and tourism activity, iii) the revitalization of cooperation between public and private sector, iv) the revitalization of regional community potentials. The second one consists of three detailed strategies; i) the region-wide linkage between urban towns and rural communities, ii) the functional distinction and linkage in inter-city network, iii) the promotion of competitiveness system among towns and communities.

A · P · P · E · N · D · I · X

부 록 - 설문지

지방중소도시 활성화를 위한 전문가 의견조사

안녕하십니까?

저희 국토연구원은 국토의 효율적 이용과 관리에 관한 국가정책을 연구하여 국민복지증진과 경제발전에 기여할 목적으로 설립된 **정부출연 연구기관**입니다.

본원에서는 금년도 연구과제로 '**지방중소도시 활성화 방안 연구**'를 수행하고 있습니다.

이 조사는 지방분권과 지역균형발전 차원에서 중소도시에 거주(근무)하시는 **전문가** 여러분의 의견을 수렴하여 **중소도시의 발전 및 활성화 방향** 수립 연구에 반영하기 위하여 실시하는 것입니다.

귀하께서 응답해주신 고견은 본 연구에 **귀중한 정책 자료로 활용**될 것입니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내시어 고견을 제시해 주시기를 부탁드립니다.

응답해주신 내용은 통계법 규정에 의하여 **본 연구 이외의 용도로 사용되지 않을 것입니다.** 감사합니다.

2004. 10

국토연구원 지역·도시연구실 지방중소도시활성화팀

회신 및 문의처	국토연구원 지역·도시연구실 지방중소도시활성화팀 FAX 031-380-0485 김의식 책임연구원 eskim@krihs.re.kr ☎ 031-380-0382 김형진 연구원 kimhj@krihs.re.kr ☎ 031-380-0233

SQ1. 현재 거주(또는 근무) 하시는 중소도시가 위치한 지역과 도시명을 적어 주시기 바랍니다				
SQ1-1. 지 역	①강원권	②충청권	③호남권	④영남권
SQ1-2. 도시명	(_____ 시)			

※ 다음 각 질문에 대해 ○○님의 생각과 일치하거나 가장 가까운 번호를 **하나만** 보기에서 골라 ( )안에 번호를 적어주시기 바랍니다. '기타'를 선택하신 경우에는 (_____) 안에 그 내용을 구체적으로 적어주시기 바랍니다.

문1) 현재 거주(근무)하시는 지방중소도시의 생활환경 등 제반 여건에 대해 만족하십니까? 아니면 만족하지 않으십니까? ( )

①매우 만족 ②대체로 만족 ③보통 ④대체로 불만 ⑤매우 불만

1-1 번 응답 ↓ **문2번 응답** **1-2 번 응답**

문1-1) 만족하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까? ( )

①생활편익시설 완비 ②교육여건 양호 ③쾌적한 자연환경
④여가활동 편리 ⑤교통편리 ⑥경제활동 원활
⑦전통 문화/정서 보유 ⑧기타 (_____)

문1-2) 만족스럽지 않은 가장 큰 이유는 무엇 때문입니까? ( )

①생활편익시설 부족 ②교육여건 열악 ③공해/환경 훼손
④여가활동 기회/공간부족 ⑤교통불편 ⑥직장(일거리 부족)
⑦문화-볼거리 부족 ⑧기기타 (_____)

문2) 현재의 중소도시에 거주(근무)하시게 된 이유는 무엇입니까? ( )

①태어난 곳 ②직장 ③결혼 ④주거환경 ⑤교육여건 ⑤기타(_____)

문3) 현재 거주(근무)하시는 곳에 계속 거주(근무)하실 생각이십니까? 아니면 기회가 되면 다른 곳으로 떠날 생각이십니까? ( )

①가능한 한 계속 거주(근무)할 것이다 ②기회가 되면 떠날 생각이다

↓ **문 4번 응답** ↓ **문 3-1번 응답**

문3-1) 향후 어느 곳으로 이사하고 싶거나 이사할 계획을 갖고 계십니까?

①서울이나 수도권 도시 ②지방 대도시(광역시)
③지방 중소도시(시) ④인근 읍이나 면 ⑤기타 지역

문4) 현재 거주(근무)하시는 지방중소도시가 5년 전과 비교할 때 발전했다고 생각하십니까? 아니면 쇠퇴했다고 생각하십니까? ( )

①매우 발전 ②약간 발전 ③정체 ④약간 쇠퇴 ⑤매우 쇠퇴

5 번 응답 **4-1 번 응답**

문4-1) (문4번에서 ③,④,⑤를 선택한 응답자만) 전과 비교할 때 정체(쇠퇴)하고 있는 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까? ( )

①지역 산업의 낙후 ②교육/문화기반 취약 ③지리적 여건
④일자리 부족 ⑤인구유출 ⑥기타 (_____)

문5) 귀하께서는 평소 쇼핑이나 여가활동을 주로 어느 도시에서 해결하십니까? ( )

①현 거주(근무)도시 ②인근 중소도시 ③인근 대도시 ④서울/수도권 도시

문6) 지방중소도시는 대도시의 배후지 역할, 도시간을 연결하는 연계역할, 인근 농어산촌의 중심지로서의 역할을 하고 있습니다. 이런 관계에서 볼 때 지방중소도시는 앞으로 어떤 기능을 더욱 강화해 나가야 한다고 생각하십니까? ( )

①주거/정주 기능 ②업무/공공행정 기능 ③상업/생활지원 기능
④산업/공업 기능 ⑤물류/서비스 기능 ⑥교육 기능
⑦문화/관광/위락 기능 ⑧기타 (_____)

문7) 중소도시 활성화를 위한 사업대상 발굴 등 정책추진을 누가 주도하는 것이 가장 효과적이라고 생각하십니까? ( )

①중앙정부 ②광역자치단체 (시·도) ③기초자치단체 (시·군)
④민간 또는 공공기업 ⑤지역 대학 및 연구소 ⑥기타 (_____)

문8) 지방중소도시 활성화를 위하여 '민간기업'을 활용한다면 다음 중 어떤 점에 중점을 두는 것이 가장 효과적이라고 생각하십니까? ( )

①기업체 유치를 위한 행정/세제상의 지원 ②민간기업의 지역개발 참여
③지방대학과 민간기업의 산학협력 ④기업체 – 지방중소도시 자매결연
⑤지방 민간기업에 대한 경영/금융 등 지원

문9) 정부에서는 국가균형발전특별법을 제정하여 지방의 낙후지역 등에 대한 지원 및 개발정책을 추진하고 있습니다. 귀하께서는 지방의 경쟁력 강화를 위해서는 어느 지역을 우선적으로 지원하는 것이 가장 효과적이라고 생각하십니까? ( )

①인구 50만 이상 지방 대도시 ②인구 30~50만 규모의 지방 중도시
③인구 5~30만 규모의 지방 중소도시 ④읍, 면 중심지인 소도읍

문10) 지방중소도시 활성화를 위한 재원(예산)은 어떤 기준에 따라 배분하는 것이 가장 바람직하다고 생각하십니까? ( )

①지역별로 균등하게 ②인구 비례로 ③낙후정도에 따라
④인구/사회간접자본 등 자원보유정도에 따라 ⑤발전가능성에 따라

문11) 정부가 지방도시 활성화를 위해 추진하는 **지역혁신체계(RIS)**가 성공하기 위해서는 어떤 점에 가장 중점을 두어야 한다고 생각하십니까? (　　)

①지방도시의 전문 인력 양성
②지방도시간 혁신체계 구축을 위한 주체 설정
③시군에 대한 정부의 행·재정적 지원 제도화
④지방중소도시와 주변도시간의 산학연 협동체계 구축
⑤지방의 재정자립도 향상을 위한 세제의 조정
⑥기타 (_____)

문12) 지방 중소도시 활성화를 위해 지금까지 정부/지방자치단체가 지원/추진해 온 산업육성, 생활기반시설 확충, 주거환경개선 등의 정책이 어느 정도 성과가 있었다고 생각하십니까? (　　)

①매우 성과　②약간 성과　③보통　④대체로 성과 없음　⑤전혀 성과 없음

문13) 정부가 추진하는 **수도권 공공기관의 지방 이전**이 지방중소도시 활성화에 얼마나 도움이 될 것이라고 생각하십니까? (　　)

①매우 도움　②약간 도움　③별로 도움 안 됨　④전혀 도움 안 됨　⑤아직 잘 모름

문14) 현재 거주(근무)하시는 지방중소도시를 활성화시키기 위해서는 어떤 분야에 역점을 주어야 한다고 생각하십니까? (　　)

①생활환경 개선을 통한 정주여건 개선　②대학 유치 등 교육여건의 개선
③도로 등 주변도시와의 연계교통망 확충　④공공기관 및 기업체 유치
⑤사회복지/의료서비스 확충　⑥문화/관광/스포츠 상품 개발
⑦기타 (_____)

문15) 국민들의 생활양식과 가치관 변화, 도시 내외부의 환경을 종합적으로 고려할 때, ○○님께서 현재 거주(근무)하시는 지방중소도시가 대내외적인 도전과 위협요인을 극복하고 장기적으로 발전해 나가기 위해서는 다음 중 어떤 전략이 가장 필요하다고 생각하십니까? (　　)

①인근 시군의 통폐합으로 도시경쟁력 제고　②지역인재와 자본 등 발전역량 구축
③주민-기업-행정기관의 협력체제 구축　④정부의 행정 및 재정 지원
⑤기타 (_____)

문16) 그밖에 지역 전문가 입장에서 지방중소도시 활성화 정책과 관련한 고견이 있으시면 말씀해주시기 바랍니다.

<응답자 특성>

성별 ①남 ②여

연령대 ①20대 ②30대 ③40대 ④50대 ⑤60대 이상

직업 ①대학교수 ②연구원 ③공무원 ④기업인

기타 정보

소 속	
직 위	
성 명	
전화번호	

※ 바쁘신 중에도 응답해 주셔서 감사드립니다. 전문가 여러분의 고견을 지방중소도시 활성화 방안 연구에 귀중한 정책 자료로 반영하겠습니다. 감사합니다.