

소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나

소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

2002. 7

- 일시 : 2002년 7월 4일(목) 13:30~17:00
- 장소 : 천안 상록리조트
- 주최 : 한국지방행정연구원, 충남발전연구원, 한국지역개발학회
- 후원 : 행정자치부, 충청남도

행 사 일 정

- 등록 및 안내 13:00 ~ 13:30
- 개 회 식 13:30 ~ 13:50
 - 국민의례
 - 개 회 사 박우서 한국지방행정연구원장
 - 환 영 사 김대길 충남발전연구원장(직)
- 기조연설 하성규 한국지역개발학회장 13:50 ~ 14:00
- 주제발표
 - 제1주제 : 한국 소도읍정책의 전개과정과 발전방향 14:00 ~ 14:20
권오혁 (한국지방행정연구원 지역경제팀장)
 - 제2주제 : 해외 소도읍정책 사례와 시사점 14:20 ~ 14:40
박시현 (한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 제3주제 : 소도읍 종합육성계획 수립방안 14:40 ~ 15:00
김정연 · 한상욱 (충남발전연구원 연구실장 · 연구원)
 - 제4주제 : 소도읍 육성사업의 실현성 제고방안 15:00 ~ 15:20
박종철 · 정영덕 (목포대학교 교수 · 전남도청 전문위원)
- 휴 식 15:20 ~ 15:30

■ 종합토론

15:30-17:00

- 사 회 자 : 정순오 (한남대학교 교수)
- 토 론 자 : 김선기 (한국지방행정연구원 연구위원)
박양호 (국토연구원 선임연구위원)
방기성 (행정자치부 지역진흥과장)
서충원 (고베대학교 객원연구원)
윤원근 (협성대학교 교수)
정철모 (전주대학교 교수)
조명래 (단국대학교 교수)

■ 폐 회

목 차

I. 개회식

- 개 회 사 i
- 환 영 사 iii

II. 기조연설 iv

III. 주제발표 1

- 제1주제 : 한국 소도읍정책의 전개과정과 발전방향 3
권오혁 (한국지방행정연구원 지역경제팀장)
- 제2주제 : 해외 소도읍정책 사례와 시사점 35
박시현 (한국농촌경제연구원 연구위원)
- 제3주제 : 소도읍 종합육성계획 수립방안 65
김정연 · 한상욱 (충남발전연구원 연구실장 · 연구원)
- 제4주제 : 소도읍 육성사업의 실현성 제고방안 105
박종철 · 정영덕 (목포대학교 교수 · 전남도청 전문위원)

IV. 부 록 143

- 지방 소도읍종합육성계획 수립지침(시안) 145
김정연(충남발전연구원 연구실장)

개 회 사

안녕하십니까?

월드컵의 한·일 공동 개최와 우리 축구의 4강 진출로 어느 때보다도 우리 나라의 위상이 높아지고, 월드컵 응원을 통해 온 국민이 자긍심과 일체감을 형성하게 된 이 중요한 시점에, 사계의 전문가들과 담당 공무원 여러분들을 모시고 지방 소도읍 육성정책에 관한 세미나를 충남발전연구원과 한국지역개발학회와 함께 공동 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

돌아보면, 지난 30여 년간 경제성장을 추진하는 과정에서 소도읍들은 농촌도 아니고 도시도 아닌 모호한 영역으로 남아서 정책적, 학술적 사각지대를 형성해 왔고, 도시정책·농촌정책을 포함한 각종 개발정책에서도 소외되어 왔습니다. 하지만 소도읍은 국토공간상에서 다양하고도 중요한 기능을 수행하고 있고, 그 여건은 사회경제적 환경 변화에 따라서 급변해오고 있습니다.

과거, 소도읍은 농촌지역 중심지의 기능을 담당해왔으나, 이제는 그 기능이 더욱 다양화되어 신산업의 생산거점기능, 새로운 정주공간으로서 전원도시 기능, 낙후지역 개발의 거점으로서 개발거점 기능 등을 수행할 것을 요청받고 있습니다. 특히, 근래에 정보화, 신산업화, 고령화 등의 변화에 따라 소도읍의 육성과 전략적 개발이 다시금 전 세계적으로 주요 논제로 떠오르고 있습니다.

지방 소도읍 육성을 위한 우리의 이러한 작업은 다소 때늦은 감도 없지 않습니다. 지역 문제에 있어서 우리와 비슷한 발전 경로를 겪어온 선진국들의 경험을 보면, 농어촌 낙후지역의 중심거점으로서 지방 소도읍 육성은 1970년대에 이미 대단히 중요한 국가적 정책과제가 되어왔음을 알 수 있습니다. 특히 프랑스, 독일, 일본과 같은 국가들은 중앙정부가 국토의 균형발전, 지역 내 대도시와 농어촌지역의 균형개발, 그리고 지역산업의 경쟁

- 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

력 제고와 도시생활 수준의 향상을 위해 지방 소도시를 전략적으로 육성해온 바 있습니다. 프랑스의 지방 중소도시 개발정책, 독일의 개발거점육성정책, 일본의 전원도시 개발 등은 그 전형적인 사례로서, 오늘날 이 사업들이 대부분 일정한 성과를 거두고 완료된 시점입니다. 그럼에도 불구하고 우리의 지역발전 수준이 이들 국가의 1970-80년대 상황과 유사하다고 본다면 이들 사례는 우리에게 여전히 중요한 시사점을 주고 있다고 하겠습니다.

물론, 현재 우리의 처지와 시대적 상황은 선진국의 1970년대나 1980년대와는 다른 점이 있습니다. 그간 정보통신의 놀라운 발전에 따라 정보화·세계화·지방화가 급속히 진전되었고, 지방자치단체와 기업, 대학, 지역 주민이 협력하는 로컬거버넌스가 더욱 활성화되고 있습니다. 그러나 우리가 지금 당면하고 있는 국가적 과제에서, 지방 소도읍의 건전한 육성을 통한 지역산업의 경쟁력 강화와 지역균형발전은 결코 경시될 수 없을 것입니다. 서구 여러 나라나 일본의 소도시들과 같이 경쟁력 있고 쾌적하며 아름다운 소도시를 발전시켜나아가야 할 요구가 점점 더 증대되고 있는 것입니다.

월드컵의 한·일 공동개최가 대회 전에는 다소 냉담한 분위기 속에서 시작되었지만 축구경기가 진행될수록 국민적 열기와 관심이 집중되었던 것처럼, 이 세미나도 비록 작은 불씨로 시작되지만 지방 소도읍 육성이라는 이 시대의 국가적 지역적 과제를 본격적으로 추진하게 되는 큰 계기가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2002년 7월 4일

한국지방행정연구원장 박 우 서

환 영 사

한국지역개발학회장님과 학회 회원 여러분, 행정자치부 관계관과 전국 시·도에서 오신 소도읍 담당 공무원 여러분!

월드컵을 계기로 세계가 경이로운 눈으로 주목할 만큼 우리 한민족의 엄청난 에너지와 성숙성이 발현되는 이 때에, 지방소도읍 육성을 위한 세미나가 열리게 된 것을 매우 뜻깊게 생각하면서, 바쁘신 중에도 멀리까지 우리 고장을 찾아주신 여러분께 깊은 감사와 환영의 인사를 드립니다.

특히, 이번 세미나에 함께 참여하시어 소도읍 육성의 새로운 전략과 방안 수립을 위해 유익한 주제발표와 토론을 해주실 각계 전문가 여러분께 심심한 감사를 표합니다.

잘 아시다시피, 소도읍은 지난 30여년간 정책적 관심의 부족과 관련 제도의 미정비 및 예산 부족 등으로 침체, 낙후가 심화되어 왔습니다. 그러나 최근 들어 지방소도읍육성지원법과 시행령이 제정됨으로써 소도읍 개발의 새로운 전기가 마련되고 있습니다.

오늘 세미나는 소도읍 육성전략과 정책대안을 심도있게 모색하는 자리로 알고 있습니다. 아무쪼록 이번 토론회가 우리 국토의 균형발전과 지방의 활성화에 기여할 수 있는 유익한 토론의 장이 되기를 바라면서 세미나의 알찬 성과를 기대합니다.

끝으로, 오늘 세미나를 주관해 주신 한국지방행정연구원과 충남발전연구원, 그리고 한국지역개발학회 관계자 여러분과 주제발표와 토론에 참여해 주신 전문가 여러분께 거듭 감사의 인사를 드립니다.

감사합니다.

2002년 7월 4일

충남발전연구원장(직) 김 대 길

- 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

기 조 연 설

국토균형발전의 철학적 바탕은 무엇인가? 국토균형발전의 기초는 인본주의(humanism)적 관점에서 접근할 필요가 있다. 즉 인간 중심적이며 공동체적 삶이 가능하도록 개발되어야 한다는 것이다. 아울러 국토 공간 어디에 거주하더라도 상대적 발전격차와 소외감이 없도록 해야 한다. 개발연대 우리의 국토개발패턴은 물질적 부의 창조에 초점이 주어져 있었다. 더 많이 더 빠르게 개발하고자 하는 개발지상주의가 지배적 논리였다. 이로 인한 개발의 부작용은 환경의 파괴, 지역사회의 붕괴, 공동체 의식의 소멸 등으로 나타났다.

소도읍은 생산과 소비의 장임과 동시 지역사회주민들의 생활의 장, 즉 지역공동체의 장이다. 주민 생활의 질 향상은 먼저 주민의 욕구와 자발적 참여를 바탕으로 개발사업이 추진되어야 한다. 이때 정부는 하위의 사업들을 국가목표로 통합 조정해 나가는 방법으로서의 접근이 필요하다. 이런 관점에서 보면 지금까지 우리의 국토발전 패턴은 대도시 중심적, 규모의 경제 위주, 물량적 개발위주, 하향적 개발방식을 주로 채택해 왔다고 평가된다.

이미 우리의 국토는 수도권의 과도한 집중과 대도시 중심의 개발로 지역간 불균형 문제가 심각한 정책과제로 등장한지 오래되었다. 다행스럽게 지난해 지방소도읍육성지원법이 제정되어 지방소도읍에 대한 정책적 지원 바탕을 마련했다고 평가된다. 이 법률은 지방소도읍을 주변 농어촌의 중심 거점지역으로 육성하는 데 필요한 사항을 정함으로써 지역주민의 소득증대와 생활복지 향상을 기하고 국토의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

행정자치부장관은 5년마다 지방소도읍지역에 대한 실태조사를 실시하여

야 하며, 시장·군수는 지방소도읍 지역에 대한 종합육성계획을 수립하여 행정자치부장관에게 제출하여야 한다.

개발사업의 시행에 필요한 토지 등은 사업시행자가 이를 수용하거나 사용할 수 있으며, 관계 중앙행정기관의 장은 지방소도읍지역의 기반시설의 설치·유지 및 보수 등에 필요한 사업을 우선하여 지원할 수 있다. 국가 및 지방자치단체는 개발사업을 시행하는 민간개발사업자 또는 지방소도읍 지역 안에서 각급 학교를 설립하거나 지역문화진흥과 지역경제활성화에 기여할 수 있는 시설을 신축하는 기업인 등에 대하여 세제·금융지원 등을 할 수 있도록 되어있다. 시장·군수는 종합육성계획의 시행에 따라 설치되는 공공시설을 민간개발사업자로 하여금 관리하게 할 수 있다. 세제·금융의 지원을 받았거나 특례의 적용을 받은 기업인 등은 당해 지방소도읍지역에 거주하는 주민을 우선적으로 고용하여야 하며 지방소도읍지역 안에서는 건축제한 등에 대하여 시·군의 조례로 그 특례기준을 정할 수 있다.

지방소도읍육성지원법은 지원체계 구축과 기본적인 틀을 마련했다고 판단된다. 그러나 소도읍 육성이 인본주의적 철학의 바탕위에 이루어지지 못하고 단지 전시 행정적인 paper plan에 전략하지 않을까 하는 우려도 적지 않다. 소도읍 육성이 지난날 개발연대의 대도시개발의 복사판이 되지 않도록 발상의 전환이 요구되고 있다. 오늘 이 토론을 통해 보다 실효성 있는 대안들이 도출되고 우리나라 소도읍 발전의 초석이 될 수 있는 새로운 패러다임을 제시될 수 있기를 희망하는 바이다.

2002년 7월 4일

한국지역개발학회장 하 성 규
중앙대 사회개발대학원장

제1주제

한국 소도읍정책의 전개과정과 발전방향

권 오 혁

[한국지방행정연구원 지역경제팀장]

한국 소도읍정책의 전개과정과 발전방향

권 오 혁

(한국지방행정연구원 지역경제팀장)

1. 들어가며

- 지난 40여 년간의 압축적 산업화와 도시화 과정에서 소도읍들은 상대적으로 침체되었고, 많은 소도읍들이 쇠퇴 경향을 보이고 있음.
 - 일반적으로 대도시 인근의 소도읍들은 비교적 높은 성장추세를 보인 반면, 농촌지역에 재화와 서비스를 공급해 온 농촌중심형 소도읍들은 쇠퇴현상을 보이고 있음.
 - 이러한 농촌중심형 소도읍들의 쇠퇴는 농촌지역의 전반적인 침체에도 상당한 영향을 주어진 것으로 이해되고 있음. 농어촌 낙후지역은 생산력 향상의 부진뿐 아니라 고차의 교육·문화·서비스 등의 기회가 박탈됨으로써, 대량의 이농 등 피폐화가 가속.
- 이에 대해 소도읍에 대한 정부의 정책적 지원은 매우 미흡한 실정으로, 각종 개발정책에서 소외되었음
 - 이는 소도읍들이 도시도 농촌도 아닌 존재로서 그 기능이 제대로 평가되지 못한 데 원인이 있다고 할 것이며,
 - 소도읍을 본격적으로 육성하기 위한 중앙 및 지방의 추진체제도 미비한 실정이었음
- 이러한 상황에서 2001년 초에 지방소도읍육성지원법이 제정되고 이후 시행령이 제정됨
 - 이 법률의 제정은 지방 소도읍 개발의 일대 전기가 되리라고 판단되며 이와

4 • 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

더불어 본격적인 지방 소도읍 육성전략이 마련되어야 할 시점이라고 할 것임

- 기실 유럽 각국과 일본 등 선진국들은 1970년대에 이미 농촌 낙후지역 개발의 거점으로서 지방소도읍(소도시) 개발을 전략적으로 추진해 온 바 있음
 - 프랑스는 성장거점정책의 부작용을 완화하고 지역균형개발을 제고하기 위해, 1970년대 이래 지방 중소도시 개발을 시도하여 상당한 성과를 거두었고
 - 독일은 중심지이론의 관점에서 지방 소도시들을 개발거점으로 육성하였으며
 - 일본은 오히려 수상이 제창한 전원도시론에 따라서 자치성이 주도가 되어 지방 소도시 개발을 전략적으로 추진함
- 이 논의는 21세기 정보화, 세계화, 지방화 시대에 있어서 지방 소도읍들의 개발을 활성화하기 위해,
 - 그간의 소도읍 개발정책 및 관련 농어촌 낙후지역 개발정책들을 검토하고
 - 새로운 상황여건에 부응한 소도읍 개발전략을 제안하고 그에 부합하는 효율적인 추진체계를 구축하는 방안을 제시하고자 함

II. 소도읍의 개념과 기능적 변화

1. 소도읍의 개념

- 본 연구에서 대상으로 하고 있는 ‘소도읍’은 학술적 개념이라기 보다는 행정적, 정책적 개념으로서
 - 대체로 행정구역상 ‘읍급 도시’와 ‘면중심지 중 비교적 큰 규모의 것’을 포섭하는 취락 단위를 이룸
- 소도읍의 도시적 규모와 범위는 대략 아래와 같음

〈표 1〉 소도읍의 도시적 규모와 범위

명 칭	기 준
소 도 읍	읍, 대규모의 면중심지, 기타 농촌 중심지 (인구 3천~5만)
중소도시	인구 5만~20만의 시
중 도 시	인구 20만~50만의 시
대 도 시	인구 50만 이상 도시

- 1970년대 이후 소도읍은 도시적 성격이 상당히 강화되었고 개별적으로 각기 분화되고 있음
 - 과거에 소도읍은 반농·반도시의 준도시적 성격을 가졌고 전형적인 도시라기 보다는 농촌적 특성이 공존하고 있었음
 - 1970년대 이후 도시화가 급속히 진전되면서 소도읍들의 도시적 성격이 점차 강화된 바, 소도읍들은 농촌중심기능 이외에 도시형 취락기능, 도시적 산업기능(학원도시, 광산도시, 군사도시, 어업도시 …), 대도시의 위성기능 등 다양한 도시적 기능이 발전
 - 소도읍은 새로운 도시활동들을 내부적으로 포섭하여 경제·사회적으로 급격한 도시화현상을 나타내고 있음.

2. 소도읍의 기능

- 소도읍은 도시로서 규모가 작음으로 해서, 대도시에 대해서 도시위계상에서 하위에 위치하고 있을 뿐 아니라, 기능적으로도 차별적인 역할을 수행하고 있음.
 - 첫째, 소도읍은 많은 경우 지역사회의 중심지(유통, 서비스, 행정, 교육, 문화 등)로서 역할을 수행함.
 - 둘째, 소도읍은 사람들이 모여 사는 도시형 취락으로서 주거 등 다양한 도시적 활동들이 수행됨.
 - 셋째, 소도읍의 산업기능은 과거에는 지역적 수요에 맞춘 소상품생산 방식에 한정되었으나 근래에는 대도시지역과 수평 연계하거나 국제적인 생산네트워크를 구축하는 등 새로운 연계구조를 보이고 있음(예: 제3이탈리아 사수올로, 카르피, 일본의 나가하마 등)
 -
 - 어촌 낙후지역의 개발거점 기능을 갖고 있음.
 - 다섯째, 대도시의 발전과 대도시영향면(surface of influence)의 확대에 따라서 많은 소도읍들이 대도시의 위성도시로서 베드타운이나 산업지역으로 전환되고 있음
- 소도읍의 기능은 과거(1980년대 이전)에는 농촌중심형이 압도적이었으나, 현재는 여타의 유형들도 상당수로 증가하고 있음
 - 전통적으로 소도읍은 농촌중심지 기능에 기능적으로 집중되고 주변 농촌지역과의 연계에 고도로 의존적이었음
 - 1980년대 이후 교통·통신의 발전, 농업의 침체, 농촌인구의 유출, 2·3차 산업의 비중 증가, 산업입지의 변동 등으로 인해, 소도읍의 기능이 복합화되고 있으며, 소도읍 별로 기능적 차별성의 정도가 심화되고 있음.
- 따라서 소도읍들의 기능적 특성과 개발잠재력 등을 구분하여 전략적으로 접근하는 것이 타당할 것임.

3. 소도읍 기능변화의 영향요소

가. 산업화과정에서의 소도읍의 기능변화

1) 산업구조변화의 영향

- 1960년대 이후 본격적으로 전개되어온 산업화는 소도읍의 성장에도 지대한 영향을 줌
 - 소도읍들의 경우 제조업과 유통·서비스업의 비중이 증가하면서 차별적인 도시성장이 발생
 - 농촌 중심형 소도읍의 전반적인 쇠퇴현상이 발생하는데 대해 여타 유형 소도읍의 성장이 두드러짐
- 특히 포디스트 대량생산방식이 도입되어, 제조업체의 실행기능들이 주변지역으로 이전하는 경향이 확대되면서 이 생산라인이 입지한 소도읍들이 공업도시로 급성장

2) 교통발달의 영향

- 교통비용의 감소는 농촌구매자들이 하위중심지보다 상위중심지의 선호를 강화하였으며, 상위중심지의 상권(혹은 생활권) 경계도 하위중심지 쪽으로 현저히 확장되고 있음.
 - 이에 따라서 농촌지역의 소규모 소도읍들의 쇠락이 한층 심화됨

3) 대도시권의 형성과 확산

- 대도시권의 확산 과정에서 대도시 주변에 위치한 소도읍들이 위성도시화됨
 - 이 도시들은 종래의 농촌 중심지적 기능에서 점차 탈피해 가고 있으며, 특히 대도시의 주거기능이나 산업기능들이 외연 확산함에 의해 새로운 기능을 중심으로 재편되고 있음

나. 정보화와 소도읍의 기능변화

1) 산업구조 변화의 영향

- 최근 산업구조의 변동에 있어서 가장 뚜렷한 것은 생산자서비스, 4차산업, R&D 등 정보관련활동의 성장이 두드러지게 나타나고 있다는 점임.
 - 그런데 이 현상은 산업들의 입지적 선택성을 강화하여 대도시의 집중이 심화되는 경향으로 전개되고 있음.
- 유연적 생산시스템의 등장은 대량생산체제의 실행라인이 주변지역으로 분산되었던 것과는 달리 선택적인 지역, 특히 대도시 주변에의 집중을 심화시킬 잠재력을 가짐
 - 즉, 농촌중심형 소도읍들의 경우 정보화경제에서 더욱 소외될 가능성이 있음
 - 다만, 세계화된 산업체계에 연계된 지역특화생산체계가 부상하여 그것이 지방 소도시로 확산됨

2) 정보·통신 발전의 영향

- 최근에 발생한 정보통신혁명은 거대 메트로폴리탄 중심의 국토공간형성, 지역공간의 재편성, 세계적 단위공간의 기능강화 등을 촉진하고 있음.
- 정보통신의 발전에 의해 국토공간에 있어서 접근성의 차별이 해소되고 균질화가 발생할 것이라는 예견은 빚나가고 있음.
 - 다만 대도시권의 전원적 쾌적생활을 갖춘 소도읍은 미래의 정주기반으로서 점점 더 각광받게 될 것임.

3) 기타 요소들의 작용

- 소도읍의 장래와 관련하여 향후에 나타날 주요 변수는 인구의 노령화현상과 생활지역에 대한 수요변화(어메니티의 추구)라고 할 수 있음.
- 예측컨대 연금생활자를 포함한 다수의 노년인구는 전통적인 대가족의 해체에 따라서 독립된 주거를 가지게 될 것임.

- 이 경우 상당수 노년인구는 대도시 주변의 생활하기에 적합한 쾌적한 소도읍을 집단적 거주지(실버타운)로서 선택할 가능성이 큼.
- 또 지역 어메니티에 대한 수요는 도시적 편익과 자연의 쾌적성을 갖춘 소도읍(전원도시) 선호로 나타날 것으로 보임.

4. 소도읍의 장래와 전망

- 소도읍들은 그간에 급격한 성격 및 기능 변화를 겪어온 바, 특히 1970년대 이후 산업화의 촉진과 교통·통신체계의 발전은 이러한 변화를 가속화시켰음.
- 소도읍의 장래는 유형별로 성쇠의 분화가 예측됨
 - 농촌중심형 소도읍 : 농촌의 인구 및 경제력 감퇴, 농촌배후상권의 축소에 직면하여 정체 혹은 쇠퇴가 예상됨. 특히 소규모 소도읍일수록 이러한 경향이 심각할 것.
 - 특수기능형 소도읍 : 비농업 기능의 성쇠에 소도읍의 발전가능성이 의존
ex) 광산도시의 침체·사멸, 관광도시의 부상 등.
 - 대도시 주변형 소도읍 : 대도시권의 확대과정에서 인구·산업 증가할 것. 그러나 선별적 양상이 나타날 것임.
- 정보화경제에서 산업·인구 및 문화구조의 총체적 변동은 소도읍의 성쇠에 있어서 복합적이며 예측할 수 없는 많은 변수들을 남기고 있음.

III. 지방 소도읍 정책 및 관련 정책의 실태와 평가

1. 소도읍 개발정책의 전개과정과 평가

가. 소도읍 개발 정책 이전(-1972)

- 전쟁복구와 지역사회개발계획의 도입(1957-1960)
 - 1956, 57년에 최초로 농어촌 개발의 제도적 수단인 '지역사회개발사업 (Community Development Program)'이 도입됨
 - 사업전담기구로 부흥부 산하에 지역사회개발 중앙위원회가, 시범부락이 선정된 도와 군에 지방위원회가 설치되었고, 시범부락에는 부락개발계(契)가 조직됨.
 - 군에는 지역사회개발 지도반을 두어 농사지도, 사회복지, 보건위생, 부녀지도 등 각 분야에 전문지도원 1명과 2-3개의 시범부락을 담당하는 4명의 지도원을 주재 근무케 함.
- 시범촌개발사업과 지역사회개발사업의 확대(1960년대)
 - 제2차 경제개발 5개년계획(1968-71)부터는 국민경제의 균형발전을 사실상 포기하고, 투자에 의존한 수출 주도형의 불균형 공업화를 경제개발정책의 기조로 정착시킴.
 - 투자자원이 절대적으로 부족한 상황에서 전 국토를 대상으로 한 전국계획보다는 개발효과가 큰 지역에 집중하는 특정지역개발방식을 택함
 - 이에 따라 지역사회개발 사업 역시 「시범촌개발사업」을 중심으로 이루어짐.

나. 새마을 운동과 소도읍 정책(1972-1976)

- 경제개발계획의 추진과 도농간 격차의 심화
 - 제1,2차 경제개발 5개년 계획의 성공적인 추진으로 GNP가 급속히 상승하고 공업부문은 확대되었지만, 도시와 농어촌 간의 상대적 발전격차가 나타나기 시작.

- 농어촌 인구의 지속적인 이촌향도로 인해 농촌의 사회정치적 불안 심화시켰고, 농촌사회의 불안은 곧 농촌새마을 운동의 동력으로 작용함
- 농촌새마을 운동의 추진¹⁾
 - 새마을 사업은 마을의 기초환경개선에 중점을 두는 「새마을 가꾸기 사업」으로부터 출발
 - 정부는 1970년 10월부터 농한기를 이용하여 전국의 33,000여개 마을에 시멘트를 균등지원하면서 리·동개발위원회의 주도 하에 주민 스스로의 노력의 마을의 환경개선사업을 추진하도록 함.
 - 1972년부터는 유능한 농촌지도자의 발굴·육성을 모색하고, 추진실적에 따라 지원사업과 대상마을 선별하고, 환경개선사업은 물론, 정신개발, 생산·소득사업 등을 포괄하는 종합적 개발사업으로 확대
 - 1974년부터는 농촌생활환경정비, 새마을 소득증대, 도시 새마을 운동의 3대 역점사업을 중심으로 범국민적 운동으로 확대.
- 면급 도시의 도시계획 수립
 - 건설부는 1971년 한국과학기술원으로 하여금 “소도읍 도시계획기준 및 원단위”에 관한 연구를 수행케 하고, 이를 토대로 1974년 “면급도시에 대한 도시계획 수립지침”을 마련하여 면소재지에 대한 도시계획수립이 가능케 됨
 - 이 때부터 소도읍개발과 관련된 연구가 시작됨²⁾
- 도읍가꾸기 사업(1972-1976)
 - 새마을운동의 일환으로 1972년 내무부의 주도로 「도읍가꾸기」 실시
 - “도읍을 농촌생활, 문화의 중심지이고, 대도시와 농촌을 매개하는 유통의 중심지이며 주변농촌지역의 중심지로서의 면모를 갖추도록 가꾸기 위한 사업”³⁾
 - 대상 : 주요 도로변의 도소시, 읍면소재지 1,505개의 도읍.
 - 투자 : 397개 도읍에 대해 도읍당 평균사업비 25,620천원, 평균지원비

1) 황인정 외, 1979, 『한국의 농촌개발 1970-1979』, 한국농촌개발연구원, p. 25.

2) 대표적으로 『도시문제』지의 특집호를 들 수 있다. 1972년 4월 「소도시개발」, 1974년 1월 「소도시계획에 관한 연구」를 특집으로 실고 있다.

3) 내무부, 1976, 『새마을운동(시작에서 오늘까지)』, p. 261.

10,262천원.

- 추진사업 : 기초환경정비사업으로 도로, 하천, 불량건물, 간판, 주차장, 측구, 뒷골목, 전선·전주의 정비 등의 미관 중심 가꾸기 사업.

다. 정주생활권론과 소도읍가꾸기(1978-1989)

○ 소도읍 가꾸기(1977-1989)

- 1977년부터 도읍가꾸기가 소도읍가꾸기란 시책사업으로 추진(새마을 사업의 일환)
- 소도읍을 농촌과 도시를 연결하는 도읍으로 뒤떨어진 생활환경을 개선하여 지역개발의 거점으로 준도시기능을 담당케 함으로써 도농 간의 지역생활수준을 평준화시켜 나갈 수 있도록 육성
- 대상 : 1,458개 도읍(도읍가꾸기와는 달리 소도시가 제외된 읍과 면소재지 지역)
- 사업 : 가로정비, 시장정비 등 기초환경정비사업. 1978년부터는 소도읍을 사회 제 기능을 포함한 자족적, 생산적 전원도시로 개발하는 것을 목표로 하여 자체생산능력을 가진 지역사회의 경제적 거점, 주변농촌에 대한 사회, 문화, 행정 등의 종합기능중심지역으로 개발
- 그러나 사업비 지원이 영세하고 기능강화사업이 미약하여 소기의 성과를 거두지 못함

○ 소도읍 기능화 정책(1978)

- 1977년 내부무에서 「소도읍기능화 기본계획」 수립, 1978년부터 1982년까지 연차적으로 추진기로 함
- 소도읍을 주변농촌에 대한 지원기능, 인근 도시에 대한 보완기능, 농촌경제에 대한 거점기능, 배후지역에 대한 문화기능을 하는 준도시로서 지역중심역할을 담당할 수 있도록 기능을 강화하는 전략
- 그러나 1979년부터 국고보조 없이 기존의 소도읍가꾸기사업에 통합되어 추진 됨. 이에 따라 소도읍 기능화 사업은 가꾸기 사업의 범주를 벗어나지 못함.

○ 지방정주생활권계획 시험사업

- 내무부는 1981년 농어촌지방의 생활 및 생산환경을 개선하여 인구의 지방정착을 도모하기 위해 군단위 중심의 지방정주생활권계획 수립
- 인구의 지방정착을 목표로 ① 도농간의 일체적 기능연계개발 ② 접근도제고를 위한 교통체계확립과 중심지 기능 강화 ③ 지역 별 다양성 추구를 개발방향으로 설정함
- 대상 : 155개 정주생활권을 고성장형, 발전형, 정체형, 낙후형의 4개 성장유형으로 분류하고 2001년을 목표로 단계적 개발을 추진. 시험권역으로 영원, 서산, 정읍 3개 생활권역을 선정.
- 1984년부터 전국적으로 개발을 추진할 예정이었으나 예산확보 등 여건의 미성숙으로 추진하지 못함

라. 소도읍개발 정책(1990년대 이후)

○ 1980년대의 소도읍가꾸기 시책은 1990년부터 소도읍개발시책으로 개칭

- 목표: ① 읍면소재지를 배후 농어촌지역의 경제, 문화, 행정 등의 종합중심지로 개발하고, ② 지역경제활성화와 지방정주생활기반을 조성하여 복지의 균형을 도모하며, ③ 도농간의 개발격차를 완화하는 것을 기본목표로 함
- 대상: 대상 도읍은 자치단체가 자율적으로 선정하되 개발효과가 크며 개발 전망이 좋은 성장형 도읍을 우선하고 면소재지는 도시계획이 수립된 지역부터 선정하도록 함
- 1990년에 소도읍을 지역사회의 중심거점지역으로 육성하기 위하여 도로·상하수도 등 도시기반시설을 확충하는 소도읍개발사업으로 확대 발전을 시도하였으나 전반기에는 정책적인 중요성이 저평가되어 충분한 재정적 지원과 행정적 배려가 없었음
- 1996년 이후 행정자치부는 소도읍 육성사업에 대한 인식을 전향적으로 개선하여 투자규모를 대폭 확대하는 방향으로 선회, 그러나 특별교부세에 의존한 재정지원은 한계를 노정함

14 • 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

- 2001년도 소도읍 개발사업
 - 67개 도읍에 총 630억원 지원, 교부세 지원비율을 상향조정하여 지방재정 부담을 완화(2000년 25% 수준에서 2001년에는 30-45%수준으로 지원)
 - 도로개설 위주의 획일적 사업추진을 지양, 사업내용 다양화(2000년에는 800억원의 사업비 전체가 도로개설사업에 투자, 2001년에는 공원조성·주거단지 조성 등 주민 필요사업으로 다변화)
 - 계획된 사업은 상반기 중 조기 발주, 지역경제 활성화 도모

〈표 2〉 소도읍 개발사업 투자내역

단위: 백만원

연도	대상	사업비		
		계	교부세	지방비
1990	56	26,016	12,014	14,002
1991	59	48,062	3,600	44,462
1992	57	63,809	4,000	59,809
1993	54	68,700	5,400	63,300
1994	63	91,742	5,400	86,342
1995	42	64,600	2,300	62,300
1996	37	71,400	10,000	61,400
1997	32	52,000	13,000	39,000
1998	44	64,400	15,300	49,100
1999	44	57,900	14,200	43,700
2000	51	80,000	20,000	60,000
2001	67	63,000	20,000	43,000

자료 : 행정자치부 지역진흥과 내부자료

마. 「지방소도읍육성지원법」 하의 소도읍 개발정책

- 「지방소도읍육성지원법」의 제정
 - 2000년 말에 『지방소도읍육성지원법』을 제정하여 소도읍개발사업을 안정적·종합적으로 추진하는 제도적 토대를 확보함
 - 전국 196개 읍지역 및 인구가 집중되어 도시화된 면지역을 대상
- 소도읍 개발 종합지원대책 강구

- 지역 내 건축물 건축기준완화 및 지역주민 우선 고용, 입주기업체 등에 대한 조세·금융지원 등 지역경제 활성화 유도, 지방소도읍육성사업에 대한 정부예산지원 등 안정재원 확보책 강구
- 소도읍 개발의 전기 마련
 - 이 법에 따라 2002년부터는 새로운 제도 하에서 지방소도읍의 종합적·체계적 육성시책을 추진하여 배후 농어촌지역의 경제·사회·문화 중심지역으로 육성

바. 소도읍 개발정책의 종합 및 평가

- 소도읍 정책의 발전과정
 - 1972년부터 새마을 사업의 일환으로 가로정비·상가정비 등 기초환경정비 위주의 소도읍가꾸기 사업을 추진
 - '1972~2000까지 총 8,870억원을 투자 연 1,774개 도읍을 정비
 - 2000년 「지방소도읍육성지원법」의 제정으로 안정적·종합적 사업추진을 위한 제도적 장치가 마련됨(2002년부터는 새로운 제도 하에서 지방소도읍의 종합적·체계적 육성시책을 추진하여 배후 농어촌지역의 경제, 사회, 문화의 중심 지역으로 육성하기로 함)

〈표 3〉 소도읍개발정책의 발전과정

施策名		都邑가꾸기 (1972~1976)	小都邑가꾸기 (1977~1989)	小都邑開發 (1990~2001)
목 표		거점생활권 형성	지역개발의 거점,준도시기능향상	행정·경제·사회·문화등 지역중심기능강화 / 지역경제활성화 / 주민복지증대
대 상	전대상	1,505개 도읍(소도시,읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)	1,443개 소도읍 (읍면소재지)
	실 적	397개 도읍	844개 소도읍	533개 소도읍
중점사업		환경정비사업	환경정비사업, 생산유통시설	도시기반시설(도로, 상하수도), 생산유통시설, 환경정비사업

〈표 4〉 소도읍 개발사업 사업별 투자실적(1972~2000)

사업명	사업량(건)	사업비(억원)		
		계	교부세	지방세
합계	91,806	8,870	1,570	7,300
가로정비	13,986	7,964	1,414	6,550
주거환경개선	69,894	655	120	535
시장정비	6,546	174	26	148
기타	1,380	77	10	67

○ 기존 소도읍 정책의 성과

- 기존의 소도읍 정책은 정주생활권개념을 도입하여 소도읍을 중심으로 지방정 주시책이 발달되어 나가야 한다는 방향을 제시해 주었다는 데에 기본적인 의의가 있음
- 특히 1996년 이후 소도읍 개발에 대한 행정자치부의 인식이 개선되면서 특별 교부세 배정액이 상당폭으로 증대된 것은 고무적 현상이라고 할 것임
- 이에 따라 그동안 소도읍 개발시책에 의하여 시가지 우회도로 개설 등 기초 생활환경정비가 꾸준히 추진되었으며 일부 문화·복지시설이 공급됨

○ 기존 소도읍 정책의 한계

- 소도읍 개발정책은 1972년부터 오늘날까지 지속적으로 추진되어 왔으나 1990년대 이후 정책의 중요성에 대한 인식이 줄어들면서 상당히 위축되었다가 1996년 이후 지원액이 증액됨. 그러나 여전히 여타의 농어촌개발사업에 비해 전체 예산 규모가 상당히 작음
- 중앙정부의 재원은 소액의 특별교부세에 한정된 데 대해 대상 소도읍은 대단히 많아서 수혜 소도읍의 비율이 매우 적고, 소도읍 당 교부세 지원 규모도 작는데 대해 매칭펀드로 투입해야 하는 지방비의 비중이 높아 재정여건이 어려운 자치단체의 선호는 낮은 편이었음
- 사업지원이 연도별로 이루어지고 매년 사업실적을 보고해야 하는 방식으로 지방자치단체의 사업수행에 애로를 초래함
- 기존의 정책도 가로정비 등 기초환경정비 위주로 추진되었고, 소도읍 자체의 종합적인 발전에 초점을 둔 사업은 거의 없었음

- 사업추진에 대한 법적 근거가 없어 사업추진 기반이 불안정했으며, 많은 사업들이 민원해결 위주의 단순 개발사업으로 추진됨
- 소도읍의 기능적 변화에 대한 이해가 부족하여 소도읍의 새로운 생산기능과 취락기능을 간과하고 과거의 정주권 개념 혹은 중심지 기능을 지나치게 강조
- 그럼에도 불구하고 지방 읍급 도시에 대한 중앙정부의 정책적 지원이 달리 없는 상황이었기 때문에, 지방 소도읍들의 사업선정 신청은 지속되어왔고 나름대로 명맥을 유지해옴
- 이에 2001년 「지방소도읍육성지원법」의 제정을 계기로 하여 소도읍 육성정책을 본격적으로 지원하기 위한 법적 근거가 확보되었고,
 - 소도읍의 실정에 적합한 개발모델을 새로이 정립해야 할 상황이라고 할 것임

2. 소도읍 관련 정책의 전개과정과 평가

가. 소도읍 관련 농어촌지역 개발정책의 확산

- 농어촌지역종합개발계획의 등장
 - 농림수산부는 1985년부터 군단위 지역계획인 농어촌지역종합개발계획을 수립
 - 목표 : 계획수립 당시 중심성을 가지고 있고 장래 중심지로서의 역할이 예상되는 농촌중심도시와 소도읍의 2,3차산업기능을 강화하여 ‘생활·생산수요의 지역 내 완결성’을 높이고, 교통통신망을 개선하여 배후지와의 연계성을 높임
 - 그러나 법적 뒷받침이 없는 농림수산부의 행정계획으로 법정계획인 도시계획이나 취락지역개발계획을 수정할 수 없었고, 예산이 뒷받침되지 않아 투자집행이 이루어지지 못함.
- 1980년대 후반이래 농어촌지역 개발방식의 다양화
 - 1980년대 지역계획적 성격을 갖는 농어촌지역종합개발 방식을 추진하였으나, 1987년 이후 계획집행상 실효성이 상실되면서, 면정주권개발사업(농림수산부), 오지종합개발사업, 도서종합개발사업(내무부) 등이 등장

- 농산물의 개방화에 대비한 「시·군 농어촌지역 발전계획」과 주거단지계획 성격의 「문화마을 조성사업」이 도입(1992)됨으로써 1980년대부터 시행하고 있는 각종 개발사업과 공존함.
- 1995년부터는 군 지역과 그 중심지인 시 지역을 하나의 행정단위로 하는 33개의 통합시가 설치되면서 이들 지역에 도시계획법상의 「도시기본계획」을 확대 적용함으로써 기존의 도시계획과 군지역계획을 대체함
- WTO 체제의 등장으로 농어업의 위기가 조성되자 정부는 농어촌 지원을 위한 다양한 정책들을 도입

나. 현행 소도읍 관련 정책의 실태

- 현재 농어촌지역개발 및 소도읍에 관련된 정책 및 법률은 여러 행정부처에 걸쳐 매우 다기하고 복잡한 구조를 가지고 있음
 - 관련부서로는, 농림부, 행자부, 건교부, 해양수산부 등이 있으며,
 - 관련법으로는 농어촌발전종합대책(1990), 농어촌발전특별조치법(1990), 농어촌정비법(1994), 농어촌주택개량촉진법(1995), 오지개발촉진법(1988), 도서개발촉진법(1986), 농어촌도로정비법(1991), 지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률 등이 있음.
 - 관련사업으로는, 농가주거환경개선사업, 농어촌도로정비사업, 농어촌주거환경개선사업, 농업생활용수개발사업, 농촌마을하수도시설, 도서종합개발사업, 문화마을조성사업, 산촌종합개발사업, 어촌종합개발사업, 오염소하천정비사업, 오지개발사업, 일반정주권개발사업, 패키지마을조성사업, 개발촉진지구사업, 아름마을사업 등이 있음
- 이 중 소도읍 개발과 관련이 있는 것만을 정리해 보면 <표 5>와 같음

〈표 5〉 농촌지역개발 관련 정책

주관부처	사업내용	법령	대상지역
건설교통부	군건설종합계획	국토건설종합계획법	군
	개발촉진지구사업	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률	개발촉진지구(11개)
농림부	농어촌지역종합개발계획	농림부 지침	군
	농어촌종합발전계획	농어촌발전특별조치법	시, 군
	일반정주권개발사업	농어촌정비법	765개 정주권개발대상면
	문화마을 조성사업		면단위 지역중심
행정자치부	오지종합개발계획	오지개발촉진법	오지면 399개
	도서종합개발계획	도서개발촉진법	449개 도
	소도읍개발사업	지방소도읍육성법	읍, 면소재지
	농어촌 도로정비사업	농어촌 도로정비법	농어촌 도로
	농어촌 주거환경개선사업	농어촌주택개량촉진법	개별 주택
재정경제부*	미확정	지역균형발전특별법	비수도권 지역

*: 지역균형발전특별법은 현재 국회계류 중에 있음.

다. 평가

○ 성과

- 1980년대 후반이래 농어촌지역의 개발에 대한 관심이 확산되고 그에 따라서 여러 부처들이 다양한 정책들을 수립하여 지원함으로써 농어촌에 대한 지속적 투자가 가능하였음
- 몇몇 농어촌개발정책들이 정주권론의 관점에서 농어촌 개발을 접근하여 농촌 공간 체계를 구축하려 한 것은 기본적으로 적절한 관점이라고 할 것임
- 특히 근래에 수도권 집중현상이 심화되면서 정보화에 의한 국토공간의 분산화에 대한 기대가 허물어지고 있는 상황에서 국토균형발전에 관심이 환기된 것은 고무적 현상임

○ 한계

20 • 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

- 다양·다기한 정책들이 서로 다른 부처에 의해 추진됨으로써 지역 수준에서는 정책의 통합성과 투자의 효율성이 떨어지고 있음
 - 특히 김영삼 정부이래 농업 및 농어촌지역에 분산 투자한 성과는 미미한 실정으로서, 기대했던 민자유치에 대부분 실패하였거나 여러 투자사업이 실패함에 따라 농촌지역의 부채증가와 이농이 심화되고 있음
 - 정책의 이념은 농어촌 정주권론을 취하고 있으나 지역 중심적 소도읍의 육성에는 별 관심과 지원을 하지 않음.
- 이러한 정책적 실패의 주요 원인
- 농업진흥정책의 한계를 무시한데 한 원인이 있는 것으로 보이는 바, 농촌의 문제는 농업만으로는 충분히 해결할 수 없으며 여타 지역기반산업을 창출하여야 할 것임
 - 농촌지역에 대한 분산투자전략이 대체로 경제적 타당성을 잃고 있는 바, 오지 중의 오지에다가 대규모의 투자사업을 하는 것은 경제적 효율성이 거의 없음(예: 개발촉진지구개발사업)
 - 신산업체제의 등장에 따라서 산업입지전략이 달라져야 함에도 불구하고 이에 효과적으로 대응하지 못하고 과거의 공업단지 개발을 답습하고 있음(예: 농공단지)
 - 농촌지역의 입지적 취약성을 충분히 고려하지 않음으로써, 농촌 낙후지역의 산업적 기반강화를 위한 충실하고 집중적인 지원이 이루어지지 않고 있음
 - 농지전용을 과도하게 규제함으로써 농촌 중심도시들의 도시개발이 지연되거나 기형화되고 있음(예: 준농림지의 난개발)
- 향후 과제
- 차제에 소도읍 육성과 관련되는 정책을 정리하고 범부처적 추진주체를 구성하는 등 정책추진의 효과를 극대화할 수 있는 체제를 구상해야 할 것으로 보임
 - 기초자치단체 수준에서 소도읍 및 지역개발정책을 장기적, 종합적으로 추진해 나갈 수 있도록 중앙정부 등의 지원방식을 포괄보조금에 준하는 형태로 유연화해야 할 것임

- 농어촌지역의 산업화와 생활수준 향상을 위해서는 농업이나 농어촌 낙후지역에 대한 분산투자보다는 최소한의 집적이익을 갖춘 지역 중심의 소도읍을 전략적, 집중적으로 개발할 필요가 있음
- 정보화, 유연적 산업화라는 새로운 생산방식의 등장에 따른 새로운 관점의 농어촌 낙후지역개발 및 소도읍 개발 전략을 수립하여야 할 것임

IV. 지방 소도읍 육성의 방향 모색

1. 지방 소도읍 육성의 기본방향과 핵심전략

가. 소도읍 육성의 기본방향

- 지방 주도성 확립과 주민참여를 통한 개발
 - 지역실정에 부합하는 계획을 수립하고, 집행의 추진력을 가질 수 있도록 지방 자치단체와 지역주민이 주도하는 개발체제를 확립함
- 사회경제적 변화와 미래지향성의 중시
 - 정보화, 신산업화, 노령화 등 내외적 변화를 수용하여 현실에 부합하면서도 미래지향적인 개발전략을 지향함
- 중장기적 종합적인 육성전략과 지속적 추진체계 구축
 - 단기적이고 단편적인 개발방식을 지양하고 중장기적인 관점에서 종합적인 소도읍 육성전략을 작성하고 지속적인 개발 추진체계를 구축함
- 도·농 통합적 접근의 중시
 - 소도읍만의 개발이 아니라 농촌낙후지역 전체의 개발을 유도하는 도·농 통합적 접근방식을 추구함
- 선택적 집중 지원을 통한 자원의 효율적 투자 도모
 - 제한된 재원으로 과도하게 분산 투자하기보다는 전략적 가치가 높고 자발적인 발전 의지가 강한 소도읍을 선별하여 집중 육성함
- 지역적 기반산업 육성에 중점
 - 소도읍 개발을 장기적 실효적으로 추진하기 위해, 인구정착, 문화적 공급의 기초가 되는 지역적 기반산업 육성에 중점을 둠
- 현실성의 중시
 - 소도읍 개발을 무리한 성장 논리나 과도한 규모의 대형 프로젝트 중심으로부터 주민들의 이해와 밀접한 사업을 중시하는 適小의 전략으로 전환함

나. 소도읍 육성의 핵심전략

1) 추진체계

- 기초자치단체의 계획, 집행 주체성 확립
 - 기초자치단체가 자율적으로 개발정책을 수립하고 집행함으로써, 지역실정에 맞고 지방의 여타 정책들과 조응하는 중장기적 계획이 되도록 함
- 지방거버넌스(local governance)형 개발체계의 구축
 - 지역의 상공인, 학자, 시민단체, 노동계, 시민들의 의견과 아이디어를 존중하고 이들의 역량과 의지를 활용하는 ‘지방거버넌스형 개발체계’를 구축함
- 중앙정부 및 광역자치단체의 지원체계 강화
 - 소도읍 육성의 중요성과 지방의 현실적 역량을 고려하여, 중앙정부는 지방자치단체의 소도읍 개발노력을 위해 일정기간동안 행·재정적 지원을 대폭 강화하고,
 - 광역자치단체도 기초자치단체의 소도읍 개발 노력에 최대한 협력하도록 함

2) 개발전략

- 개발거점화 소도읍의 중점 육성
 - 농어촌 중심형 소도읍 중 일부를 농촌 낙후지역에 대한 ‘개발거점’으로 육성하여 농촌지역의 개발잠재력을 현실화하고 농촌 주민들의 취업기회와 생활수준을 향상함.
- 신산업화에 부응한 지역산업 육성전략 강구
 - 새로운 산업화에 대응하여 신산업지구(전문기업지구) 조성 등 ‘새로운 산업화 전략’을 도입, 장기적인 산업적 경쟁력을 확보함.
- 전원도시 전략의 도입
 - 소도읍이 쾌적한 정주취락으로서 발전할 수 있도록, 소도읍의 어메니티를 고양하고 건강하고 쾌적한 환경을 조성하기 위한 ‘전원도시 전략’을 체계적으로 추진함

24• 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

- 생산적 복지 확충을 통한 지역발전 도모
 - 소도읍 주민들이 필요로 하는 '생산적 복지'를 적극적으로 확충함으로써 청장년 인구의 유입과 정착을 도모하고 기업을 유치하며, 노년인구의 유입을 유도함

2. 소도읍개발의 새로운 추진체계 구축

가. 소도읍 개발을 위한 지방 주도성 확립과 지방 거버넌스의 구축

1) 기초자치단체의 주도성 확립

- 기초자치단체는 소도읍의 개발계획 수립, 정책의 지속적 추진, 성과의 평가와 수혜의 주체로서 이 모든 과정을 실질적으로 주도함
 - 지역간 다양성을 무시하는 중앙주도적, 획일적인 개발방식을 탈피하여 지방주도의 종합적 장기적 계획 입안과 집행을 확립함
- 중앙정부나 광역자치단체는 기초자치단체의 소도읍 개발을 행재정적으로 지원하는 역할을 수행토록 함

2) 지방 거버넌스(local governance) 구축

- 지방자치제 실시로 인하여 지역주민과 지방자치단체간의 관계가 보다 가까워지고 있는 바, 지역 주민들의 참여욕구를 건전하게 수렴하는 거버넌스의 제도화가 필요함.
 - 소도읍 개발은 전형적으로 지역주민들 간의 협력 및 합의에 의해 추진될 수 있는 사업으로서, 공동체적 개발전략을 채택함이 바람직하다고 할 수 있음.
- 지역 주민들간에 지역개발에 대한 열기가 고조되어 있는 상황에서, 사업에 따라서 상공인단체, 시민단체, 봉사단체, 지역개발연구소, 대학, 여성단체, 청소년단체, 지역 전문가 등을 개발과정에 동참시킴
 - 즉, 지방자치단체와 주민이 개발의 주체가 되어 상호 협력적으로 소도읍 개발

을 추진토록 함

3) 기초자치단체내 소도읍발전위원회 및 소도읍발전기획단 구성(예시)

- 소도읍의 장기적·안정적·효율적 개발을 추진하기 위하여 소도읍발전위원회를 설치함
 - 소도읍발전위원회는 군수(시장)를 위원장으로 하고, 기획실장, 읍장, 관련 실과장, 지역전문가, 도시계획위원, 지방의회 의원, 지역 시민단체, 지역상공단체, 지역내 유관기관(경찰서, 우체국, 교육청 등), 지역주민 대표 등으로 구성하며,
 - 위원은 가능한 군수(시장)의 일방적 지명이 아니라 단체 등에서 자발적으로 대표를 참여시키도록 함
 - 최소 월 2회 이상 공개적인 회의를 갖고 소도읍의 발전전략과 투자 및 집행과정 등 제반사항을 논의함
 - 이 회의에는 소도읍발전기획단이 추진상황을 정기적으로 보고하고 지역주민들의 방청과 일정한 절차에 의한 의견 제시가 가능하도록 함
- 소도읍 개발을 범부서적, 효율적으로 추진하기 위해 각 소도읍별로 소도읍발전기획단(○○읍 소도읍발전기획단)을 설치함
 - 소도읍발전기획단은 소도읍발전위원회 산하에 설치하며
 - 읍장(혹은 시·군기획실장)을 단장으로 하여 관련 계장 등으로 구성하고, 소수의 관련 전문가나 상공단체 대표, 민간단체 대표들을 참여시킴
 - 소도읍발전기획단은 소도읍개발정책을 실질적으로 계획 입안하고, 집행과정을 추진하는 상설기구로서 일종의 TASK포스 형태를 취함
 - 소도읍발전기획단에서 추진되는 사항은 소도읍발전위원회에 보고하여 의견을 청취토록 함
- 자치단체 별로 필요하다고 판단될 경우 소도읍발전연구팀을 소도읍발전기획단에 부설 운영함
 - 소도읍발전연구팀은 소도읍 개발 관련 공무원, 지역전문가, 기타 관심 있는 시민들로 구성하며, 기획단의 업무를 지원하고 정책 아이디어를 개발함

- 이 상에서 제시한 소도읍개발 추진체계 모델은 예시적인 것으로, 지역실정에 맞게 지방거버넌스를 구축
 - 소도읍발전기획단에 민간전문가들과 대표들을 대폭 참여시키는 방안 등도 가능할 것임

4) 소도읍 중기종합개발계획 수립 및 추진

- 지방소도읍육성지원법에 의거하여 소도읍의 중기개발계획(5개년 계획)을 수립하고 이에 입각하여 소도읍의 도시개발을 장기적 체계적으로 추진토록 함
- 이 계획은 소도읍발전기획단이 주도적으로 작성하거나, 외부 전문용역기관과 상호 협력하여 작성하여야 할 것임
 - 외지에 위치한 용역기관에 계획수립을 의존할 경우, 단 기간 내에 현장감 있고 미래지향적인 소도읍개발계획을 수립하는 것은 한계가 있음
 - 개발계획의 수립과정에서는 매월 계획안의 작성방향과 대안 등을 소도읍발전위원회에 보고토록 하여 의견을 청취함
- 여기에는 소도읍 개발을 위한 다양한 측면들이 포함되어야 할 것이지만
 - 특히 소도읍 지역 주민들의 의견이 다양하게 청취(각종 설문조사, 리별 의견 취합 등)되어야 할 것이며
 - 장기적인 산업 및 경제력 구축전략의 수립이 중점적으로 고려되어야 할 것임
- 이 계획에 포함된 사업은 중앙정부의 승인을 거쳐서 소도읍육성사업으로서 행정적으로 지원됨
 - 이 사업의 우선순위를 제시하면 7개 이내 범위에서 소도읍육성사업으로 선정됨
 - 사업의 추진주체는 기초자치단체가 되며 사업결과에 대한 책임도 기초자치단체가 질 것

나. 중앙정부의 지원체계 강화

○ 중앙정부의 기본 역할

- 소도읍 개발은 기본적으로 기초자치단체 주도에 의해 시행하고 중앙정부의 역할은 이를 지원하기 위한 행·재정적 지원에 중점을 둠
- 더하여 중앙정부는 지역균형발전과 지역활성화에 있어서 소도읍 육성의 의의에 대한 이해를 확산시키고
- 소도읍 개발이 촉진될 수 있도록 개발전략의 공급, 소도읍 개발의 경쟁적 분위기를 조성할 수 있는 다소간의 평가제도 등을 시행함

○ 소도읍 육성정책 지원을 위한 재원 확보

- 소도읍 육성재원으로서 특별교부세는 한계가 있으므로,
- 소도읍 육성을 충실하게 지원하기 위해서는 중앙정부의 일반 재정에서 보조금을 확보하여 지원하거나
- 장기적으로 지방양여금에 소도읍 지원항목을 추가하여 안정적인 재원을 확보함

○ 소도읍 개발 중점지원 사업

- 소도읍 육성을 위한 재정적 확보 수준에 따라서 재정적 지원방식과 중점지원 사업이 조정될 것이나
- 중앙정부의 재정적 지원은 가능한 한 포괄보조금 형태를 취하되(재원확보 상황에 따라서 가변적), 사업 초기에는 중앙정부에서 예시한 다음의 사업 중에서 선택하여 사업비의 3/4 이상을 사용하도록 함
 - 도로신설 혹은 확·포장, 주차장 건설 등 기반시설 확충과 관련한 사업
 - 지역산업 육성과 관련한 사업(기반시설 조성 및 기업유치)
 - 취학이전 아동을 위한 보육원 지원, 학교의 개선과 관련한 사업
 - 도시미관, 공원의 개선에 관련된 사업
 - 청소년 여가 및 체육시설과 관련된 사업
 - 노인들을 위한 복지향상 및 실버타운 조성사업

- 소도읍 개발과정의 평가와 지원의 차별화
 - 소도읍의 특성이나 사업추진의 역량을 평가하여 재정적 지원을 차별화함
 - 농어촌지역의 중심성이 높고 개발효과가 큰 소도읍을 개발거점화 소도읍으로 지정하고 중점적으로 지원
 - 지방거버넌스가 효율적으로 운영되고 적정한 개발계획이 수립되어 소도읍 개발이 활성화된 자치단체를 우선적으로 지원, 이를 위해 2년에 한번씩 소도읍 육성정책평가단을 구성하여 평가를 실시
 - 소도읍육성정책평가단은 도별로 설치하되 광역시는 인접한 도와 함께 설치하여 공동평가함 (예: 대전광역시와 충남, 광주광역시와 전남)
- 소도읍 개발의 중요성에 대한 홍보
 - 그간 소도읍개발 문제가 학계나 언론, 정부, 자치단체 등에서 거의 잊혀져 왔다면, 소도읍에 대한 관심을 환기하고 소도읍 개발의 중요성을 다각도로 재인식시킬 필요가 있음
 - 지방소도읍육성지원법에 의한 소도읍개발계획 수립은 학계, 관계 등에 일단의 관심을 불러일으킬 것으로 사료됨

3. 개발전략

가. 개발거점화 소도읍의 중점적 육성

1) 개요

- 소도읍의 개발거점화는 농촌지역의 재생과 국토의 균형발전을 도모하고, 장래의 신산업화에 대응한 국토이용의 효율화를 준비하는 전략으로서,
 - 개발거점전략이란 비교적 낙후한 지역에 위치해 있으면서도 기업 수용 여건이 좋거나 경제적으로 성장잠재력이 있는 주요 도시를 선정하여 도시개발을 집중 지원하고 그 효과를 주변지역으로 확산시키는 방식임.
- 소도읍 개발에서 이 전략을 도입하는 것은 소규모 자원의 분산투자에 의해 나타날 수 있는 정책의 생산성 저하를 방지하고

- 지역간 균형개발에 대한 장기적이고도 효율적인 접근전략으로서 소도읍개발을 활용하기 위함
- 이 방식을 도입한다면 소도읍 개발은 개발거점화 소도읍과 일반 소도읍으로 구분되며 개발거점화 소도읍에 투자의 우선이 주어지게 됨
- 장기적으로는 개발거점화 소도읍을 확대해 나갈 수 있을 것이나 제한된 재원으로 지나친 분산투자를 하는 것은 바람직하지 않을 것임

2) 개발거점의 지정방법

- 개발거점은 농촌중심형 소도읍 중에서도 집적경제를 발휘할 수 있고 산업입지적 잠재력이 있으며 자치단체와 지역주민의 개발의지가 높은 곳을 우선적으로 지정
- 개발거점 소도읍의 기준은 지역중심성, 입지 및 개발잠재력, 그리고 지역적 낙후성 등을 중심으로 함.

즉

- ┌ 주변 지역에 대한 중심기능이 강한 소도읍
- └ 입지 및 개발잠재력이 커서 투자효과가 큰 소도읍
- └ 농어촌낙후지역에 위치하여 공적 개입이 긴요한 소도읍
- └ 자치단체와 지역주민의 개발의지가 높은 소도읍

- 이 경우 현실적으로 판단하건대 ‘군청소재지 읍’ 등이 우선적으로 개발거점으로 선정될 수 있으며
- 점차적으로 재원확보에 따라서 여타의 읍들과 면 중심지들로 확대해 나갈 수 있음
- 사업 초기에는 개발거점화 소도읍들을 집중 지원하여 실제적인 개발성과를 거양할 필요가 있음

3) 개발 및 지원방법

- 개발거점 소도읍의 육성은 여타의 소도읍들과 마찬가지로 지방자치단체가

주도가 되어 중장기 전략을 수립하고 그것을 집행하는 방식으로 전개되어야 함

- 여기에는 전문기업지구전략 및 전원도시전략 등이 적절히 활용될 수 있을 것이며, 이외에도 지역에서 필요로 하는 다양한 개발사업을 선정할 수 있음

나. 전문기업지구 전략의 도입

1) 개요

- 기존의 농촌공업화전략은 한계에 이른 것으로 판단되며, 그것은 다분히 구조적인 문제로 파악됨.
 - 특히 농공단지개발의 문제점을 극복하고, 신산업체계에 대응하는 산업입지방식을 전향적으로 수용하는 것이 현 단계에서 불가피한 것으로 사료됨.
- 전문기업지구(혹은 신산업지구: new industrial district)는 유연적 산업공간의 전형적인 형태로서 특정 산업분야 기업들을 특정지역에 집적시키는 전략임.
 - 그것은 첨단산업이나 대도시 지역에만 적용되는 것이 아니라 지방 중소도읍나 농촌 소도읍에도 활용될 수 있음이 외국의 사례들(제3이탈리아 사수올로, 카르피, 일본의 나가하마 등)에서 확인되고 있음
- 전문기업지구의 특성
 - 전문화되고 유연화된 동종의 관련 산업들(지역특화산업)이 광범위하게 집적함
 - 제조, 연구, 교육, 유통, 여가, 주거 등 다양한 도시형 활동들을 결합시킴
 - 중소기업들의 대규모 집적을 통하여 집적의 경제를 추구함.
 - 지역 내에 입지한 관련 산업들간에 긴밀한 정보적, 물적 네트워크가 존재함
 - 즉, 전문기업지구는 전문제조업체, 전문유통기관, 각종 지원단체 및 협회, 전문교육기관, 전문학원, 전문 연구개발 및 서비스업체, 주거지역 등이 집중하여 지역적 전문성과 국제적 경쟁력을 형성하는 새로운 형태의 산업단지라 할 수 있음.

- 이 개념은 현행의 ‘복합단지’제도나 ‘산업단지’ 개념과 기본적으로 동일함으로 개발에 있어서 법적인 어려움은 없음.
- ‘산업단지’나 ‘복합단지’는 개발논리와 토지이용상 전문기업지구의 전략을 대폭 수용한 것으로서, 전문기업지구 조성의 법률적 근거와 경제적 지원토대가 될 것으로 판단됨.

2) 개발 및 지원방법

- 전문기업지구 개발은 전문화된 중소기업단지를 개발하는 것으로서 전문기업지구 개발시 고려사항으로는 다음을 들 수 있음
 - 첫째, 지역현실에 맞는 특화업종의 선정
 - 둘째, 관련 전문기업의 유치와 집적화
 - 셋째, 전문기업지구 개발 및 지역 내 인프라스트럭처의 구축.
 - 넷째, 전문교육기관 및 관련 연구기관의 육성.
 - 다섯째, 전문시장과 기업서비스활동의 육성.
- 전문기업지구(전문화된 중소기업지구)가 가지는 경쟁력은 그것의 혁신능력과 유연한 생산체계 및 적응력으로서, 이는 기업간 및 산학연 네트워크에 의해 발휘됨
 - 따라서 이를 구축하기 위해서는 지역특화산업을 육성하는 지속적이고도 강력한 의지가 필요한 바, 특히 단지개발과 초기의 기업유치과정에는 공공부문의 지원이 요구됨
 - 지역의 자치단체와 지역상공단체, 지역대학, 지역전문가들이 종합적으로 참여하는 장기적인 협력이 요구됨
- 복합단지, 지방산업단지 개발방식을 따를 경우, 전문기업지구 조성은 현행 법상 ‘복합단지’, ‘지방산업단지’ 개발사업과 사실상 동일하며 그 절차에 의함
 - 이 경우 단지 개발을 정부 주도에만 의존할 것이 아니라 민간기업들에게 이니셔티브를 주도록 하는 전략을 적극적으로 모색할 필요가 있음

- 특히 농업진흥구역을 전용할 경우 농지전용에 따른 행정절차적 규제와 농지 전용부담금등 각종 부담금의 면제가 필수적임(미국 PUD 방식의 도입 고려)

다. 전원도시전략 : 기반시설의 확충과 쾌적성의 창조

1) 개념

- 전원도시 전략은 하워드의 전원도시 개념을 도입하여, 소도읍을 풍요로운 자연환경, 아름다운 녹지와 수변, 그리고 매력 있는 가로, 역사와 전통, 미의식, 지적 흥분을 느낄 수 있는 시공간으로 개발하는 것임
- 다수의 이상도시론자들이 제안하였듯이 그리고 서구와 일본의 소도읍 개발 경험이 보여주듯이 소도읍은 효과적인 계획과 투자에 의하여 자연과 인공 환경이 결합된 인간적 삶의 쾌적한 터전으로 거듭날 수 있음.

2) 조성방안

- 특히 중요한 사업은 다음과 같은 것들로서, 각 도시들은 자신들의 실정에 맞게 전원도시모델을 수립하고 추진하여야 할 것임.
 - 1) 도시기반시설의 확충: 도로·상하수도
 - 2) 지역정보화의 추진
 - 3) 주차공간 확보
 - 4) 환경보전 : 로컬아젠다 21의 수립
 - 5) 놀이 및 여가공간 확충
 - 6) 도시미관의 개선
 - 7) 전통과 문화의 보전

라. 주민 복지의 확충전략 : 청장년층의 정착유도와 노년층의 생활복지

1) 개념

- 현재 농촌지역 소도읍들은 청장년 인구가 급속히 줄어들고으로써, 지역의 핵

신능력과 생산역량이 저하되고 서비스 수준의 저하가 초래되고 있음

- 이들 인구가 소도읍 지역을 떠나는 것은 한편으로 일자리를 희망하는 것과 함께 생활복지 수준의 격차에도 원인이 있으므로 적극적인 주민복지 정책으로 이들을 견인함
- 소도읍 지역은 이제 노년층들로 노령화되고 있고 일부 도시 노인들이 소도읍 전원생활을 탐색하고 있는 상황으로 노년층을 위한 복지가 확충될 필요가 있음

2) 주요 시책

- 보육원 시설의 우선 공급
 - 지역거점형 소도읍들의 산업활성화와 청장년 인구정착을 위해 무엇보다도 시급한 것이 보육원 시설의 공급으로서
 - 공공 보육원의 무료 공급과 병행하여
 - 사설 보육원에 대한 재정지원을 확대하는 정책을 시행하여
 - 중저소득층의 젊은 부부가 소도읍 지역에 정착하는 메리트를 높이고
 - 소도읍 지역에 대한 기업들의 입지를 지원함
- 초등학교의 데이케어제도 도입
 - 맞벌이 부부의 경제활동을 지원하기 위해 초등학교에 데이케어제도를 도입
 - 이는 방과후에도 학생들에게 여가 선용기회를 제공하는 것으로 정부의 지원을 통해 소도읍 및 농어촌지역에 청장년 가구의 정착을 도모함
- 중·고교 우수학생에 대한 장학금 지급
 - 소도읍 및 농어촌지역 학교에 성적우수 학생들을 유치하고 학부모들의 학비 부담을 경감할 수 있도록 입학성적 우수자 20%에게 전액장학금 지급
 - 이를 통해 중저소득층 청장년 가구의 소도읍 정착을 유도
- 노년층의 정착과 이주 촉진을 위한 복지확충
 - 노년층의 의료를 전담하는 병원설립을 지원
 - 노년층의 여가생활을 위한 각종 레크레이션 시설 조성

34 • 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

- 노년층의 생계를 지원할 수 있는 직업창출 지원
- 실버타운 개발의 공공적 지원
 - 지방 소도읍(특히 개발거점형 소도읍)의 육성을 위해 실버타운 개발자에게 농지전용, 복합단지 개발 등의 행정적 지원과 함께 일정한 재정적 지원을 할 필요가 있음

V. 결론

- 소도읍이 농어촌 낙후지역에 있어서의 생산, 유통, 서비스, 교육, 문화, 주거 등의 중심센터로 기능하며 낙후지역 개발의 거점적 역할을 수행하는데 대한 보다 적극적인 인식이 요망됨
 - 농어촌 인구가 소도읍에 정착할 수 있도록 하는 것이 지역균형발전을 위한 현실적인 방안임
- 개발과정에서는 지방의 주도성과 로컬거버넌스의 중요성이 강조되어야 할 것임
 - 특히 계획 및 개발과정에는 지방의 각종 공공기관, 지역의 대학, 상공단체, 시민단체, 전문가, 주민 등이 포괄적으로 참여하는 지방거버넌스를 구축하는 것이 바람직함
 - 지방 소도읍 개발을 위한 지역민들의 장기적인 토론과정을 통해 지역개발을 위한 다양한 아이디어를 취합하고, 계획의 실천성을 높일 필요가 있음
- 소도읍 개발전략은 정보화, 신산업화, 세방화 시대에 부합하게 전향적으로 구축되어야 할 것임
 - 특히, 개발거점화전략, 전문기업지구전략, 전원도시전략, 인구정착과 관련한 주민복지개선 전략 등을 고려할 필요가 있을 것임

제2주제

해외 소도읍정책 사례와 시사점

박 시 현

[한국농촌경제연구원 연구위원]

해외 소도읍정책 사례와 시사점

박 시 현

(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 각국의 소도읍 개념¹⁾

- 소도읍을 문자 그대로 해석하면 규모가 작은 도읍을 말하지만 도읍에 관한 정의, 또 도읍을 결정하는 기준으로 활용되는 규모에 관한 객관적이고 통일된 원칙이 없는 다소 막연한 개념임. 각 국에 따라 소도읍의 대상이 달라질 수 있음. 따라서 몇 가지 중요한 개념 정의를 바탕으로 소도읍의 대상영역을 확정할 수가 있을 것임
 - 소도읍은 과연 도시인가 농촌인가 : 도시와 농촌의 중간지대에 속한 영역이라고 할 수 있지만 소도읍의 기능, 활성화 취지, 배후 농촌지역과의 경제적인 연관관계 등을 고려할 때 농촌중심지로서의 성격이 강하다고 할 수 있음
 - 소도읍의 기능은 무엇인가 : 앞에서 말한 농촌중심지의 기능을 수행. 독자의 배후지를 갖추고 있으며 배후지에 최소한의 서비스를 수행
 - 최소한의 도시적 서비스는 일상생활에 필요한 기초 수요(basic need: 찬거리와 같은 일상용품의 구매, 이·미용서비스의 제공, 사회생활의 기초 단위, 최소한의 의료 서비스 제공, 기초 교육 공급, 우체국과 같은 행정서비스 공급)
 - 소도읍의 인구 규모는 어느 정도인가 : 이는 각 국에 따라 다르지만 보통 2,000인 ~ 50,000인 정도라고 할 수 있음
- 이러한 개념을 바탕으로 각 국 소도읍 정책을 비교하기 위한 인식의 준거

1) 이 발제자료의 주요 내용은 한국지방행정연구원에서 각 국의 객원연구원들에 의뢰해서 수집한 자료들에 기초하고 있다. 원 자료의 내용정도 및 관점에 많은 차이가 있었지만 최대한 통일된 체제로 각국의 사례를 비교하고자 하였으나 충분하게 이루어지지 못하였다. 전적으로 필자의 역량부족이다. 귀중한 자료를 제공해주신 지방행정연구원의 권오혁 박사에게 감사드린다. 아직 미발표된 지방행정연구원의 내부자료이기 때문에 일일이 출처를 밝히지는 않는다.

가 되는 소도읍을 우리나라의 예로 살펴보면 읍과 면의 소재지²⁾라고 말할 수 있음

1. 일본

- 우리 나라와 마찬가지로 일본에서도 소도시에 대한 개념은 명확하지 않음. 보통은 기초자치단체인 市町村 중에서 정촌의 소재지가 위치한 곳을 소도읍이라 정의할 수 있음
 - 2001년 3월말 현재 일본³⁾의 1개 町村의 평균 인구는 약 10만명에 이름. 그러나 인구 8천인 미만에 해당하는 町村이 전체의 약 50%를 차지하고 있음. 소도읍이라 할 수 있는 정촌의 소재지는 우리나라 면소재지보다는 약간 크고 군청소재지인 읍보다는 약간 작은 규모라 할 수 있음

2. 프랑스

- 프랑스에서는 도시를 계층화하는 제도가 없기 때문에 우리나라 소도읍에 대응하는 것을 인구 규모로 살펴볼 수밖에 없음. 보통 기초자치단체인 콤문⁴⁾의 인구 규모를 가지고 소도읍을 정의할 수 있는데, 이때 기준이 될 수

2) 행정적인 용어에서 읍이 소도읍에 해당될 수 있다는 인상이 강함. 그러나 읍의 승격 기준, 행정서비스의 주요 내용 등을 살펴볼 때 읍을 소도시라고 할 수 있다(권오혁, 1998, p.8). 한편, 한국농촌경제연구원(1986)에서는 읍 또는 면소재지를 인구규모에 따라 소도읍 I 과 소도읍 II로 구분한 바 있다. 즉, 소도읍 I 은 인구규모가 3,000~20,000명, 소도읍 II는 인구규모가 1,000~3,000명 정도로 하였다.

3) 2001년 현재 일본 전국적으로 市町村은 3,223개(市는 672개, 정촌 2,551개)가 있음. 인구 3만인에 못 미치는 시도가 전체의 10% 정도에 이르지만 1개 市의 평균 인구는 약 135천명에 이르고 있어 시를 소도읍이라고 볼수는 없음. 따라서 여기에서는 정촌의 중심지를 소도읍이라고 함

4) 프랑스는 22개의 레지옹(지방), 95개의 데파르트망(도), 324개의 아롱데스망(우리의 시군에 해당하지만 자치단체는 아님), 약 36,500개의 콤문(우리의 읍면에 해당하지만 기초자치단체임)으로 구성되어 있음. 프랑스의 기초자치단체는 콤문으로 평균인구 규모는 약 1,500인 정도(1990년 기준)인데 그 인구 밀도 및 규모에 따라 도시적 콤문과 농촌적 콤문으로 나뉘어짐. 프랑스 국립통계·경제연구소(INSEE)의 도시와 농촌을 통계적으로 구분하는 방법에 의하면 자치사무소 소재지 인구가 2000인 이상인 콤문, 그리고 복수의 콤문이 연담시가지지를 형성해서 2,000인 이상의 시가지 인구를 형성한 지역, 공업화가 진행된 지역 및 베드타운(공업적 도시인구구역)을 도시라고 정의함. 이러한 기준에 의하면 프랑스의 36,551개 콤문 가운데 농촌지역 콤문이 31,251개 도시콤문이 5,300개 해당(1990년 인구 통계에 의하면 도시콤문은 수에서 14%, 면적에서

- 있는 것이 인구규모별로 구성되는 자치단체장의 연합체를 이용할 수 있음
- 프랑스 대도시 자치 단체장 연합(Association des maires de grandes villes de France) : 인구 10만 이상
 - 중간 규모 도시 자치단체장 연맹(Fédération nationale des maires des villes moyennes) : 인구 2만에서 10만
 - 프랑스 소도시 자치단체장 연합(Association des petites villes de France) : 인구 3천에서 2만
 - 프랑스 농촌 자치단체장 연맹(Fédération nationale des maires ruraux) : 인구 3천 이하
- 이러한 기준에 의하면 프랑스에서 소도읍은 인구 3천에서 2만사이의 콤포지트가 해당된다고 할 수 있음

3. 독일

- 독일은 인구 10만 이상의 도시에 살고 있는 인구는 총인구의 3분의 1정도에 불과하고 인구 5,000인 이하의 행정구역(전체 면적의 80%)에 총인구의 50% 정도(농촌인구가 30%를 상회)가 분산적으로 정주하고 있음
 - 주민의 대다수가 농촌적 환경에 일상적으로 접하면서 살아가고 있으며 농촌 주민의 대부분이 도시적 시설을 일상적으로 이용하고 있음. 따라서 도시와 농촌 구분의 별다른 의미를 가지고 있지 않음
 - 과거에는 도시↔농촌 구분을 하였으나 1994년부터는 하고 있지 않음
- 그러나 「공간정비심의회」에서 인구밀도를 기준으로 통계상의 도시 농촌지역을 구분하고 있음
 - 도시지역
 - 고밀도집적지역 : 인구 밀도가 1000/km² 이상
 - 중밀도집적지역 : 400~1000/km²

16.5%에 인구는 74%를 점하고 있음)

40 • 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

- 이행지역 : 200~400/km²
- 농촌지역(전국토면적의 75% 총인구의 35%)
 - 반농촌지역 : 100~200/km²
 - 농촌지역 : 100/km² 이하
- 이 구분방법에 의하면 소도읍은 이행지역과 반농촌지역에 해당한다고 할 수 있음(우리나라 읍지역의 평균인구밀도는 390/km²임)

4. 영국

- 영국은 일찍부터 도시화가 진행되어 1,900만을 넘는 인구가 모여 사는 런던대도시권과 중부 잉글랜드의 버밍엄, 맨체스터, 셰필드, 리즈, 뉴카슬 등의 대도시권이 형성된 한편, 그 나머지 지역 특히 농촌중심지들은 인구의 급격한 유출을 겪고 있음
- 영국의 농촌인구 감소는 수차에 걸친 엔클로저운동의 결과임. 즉 15세기말부터 19세기중엽에 걸쳐서 이루어진 엔클로저운동으로 농촌은 소농중심의 마을에서 수십ha규모를 갖는 농장의 집합체로서 변모하였으며 울타리로 둘러싸여진 경작지와 초지 그리고 여기에 대응하는 독립의 가옥들이 서로간에 상당한 간격을 두고 위치하는 경관이 형성되었음
- 대도시를 제외한 중소도시들이 대개 인구 규모 20만 남짓이지만 마켓타운(market Town)이라고 불리는 농촌중심지들은 대개 인구 규모도 1만에서 3만 정도에 그치거나 그 이하인 경우도 많은데, 이와 같은 농촌 중심지가 소도읍에 해당한다고 말할 수 있음
- 마켓타운보다 더욱 작은 규모의 촌락, 즉 우리나라의 읍 이하 면이나 리에 해당하는 촌락은 영국에서 빌리지(village, 마을), 더 작게는 햄릿(hamlet, 꼬마 마을)이라고도 하는데 이러한 촌락도 농촌지역의 중심지 역할을 수행하고 있음

5. 미국

- 미국에서는 정책 목적에 따라 도시와 농촌을 구분하는 여러개의 기준이 있는데 1972년 농촌개발법에서 설정한 기준에 의하면 농촌은 인구가 10,000인을 넘는 시 또는 읍면을 제외한 지역으로 일반적으로 정의하고 있지만, 농촌에 사업소를 두거나 정부기관의 우선 입지를 위한 측면에서는 인구 5만을 넘는 시가지 구역에 인접해 있으면서 시가화가 예상되는 지역 또는 단일 평방마일당 인구 100인 이상의 인구밀도를 가진 지역을 제외한 지역을 농촌으로 정의하고 있음
- 이러한 정의에 입각하면 미국의 소도읍은 인구 50,000이하의 농촌지역에 자리잡은 중심지라고 막연하게 정의할 수 있음

II. 각국의 소도읍 활성화 전략

1. 일본

가. 총괄

- 기본적으로 일본에서는 소도읍만을 대상으로 삼는 정부차원의 계획이나 정책은 없는 듯 씀. 대신에 소도읍을 포함하는 권역별 계획과 소도읍을 대상으로 하는 주제별 시책이 있음
- 소도읍은 공간적 측면에서는 권역 또는 도시권 계획에 포함되어 취급되고, 내용적으로는 다양한 정책에 선택적으로 포함되어 정부의 지원을 받고 있음
- 소도읍 관련 정부시책은 부처마다 다르지만 대개는 국토교통성의 국토계획국과 총무성의 자치행정국, 그리고 농림수산성의 농촌진흥국에서 담당하고 있음

42 • 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

- 국토교통성에서는 국토계획과 지역균형발전 전략 수립이라는 큰 틀 속에서 소도읍 문제를 다루고 있음
- 총무성에서는 지방자치단체가 추진하는 사업을 지원하는 차원에서 소도읍 문제를 다루고 있음
- 한편 농림수산성에서는 농촌의 정주기반 정비라는 차원에서 소도읍개발정책에 관여하고 있는데, 소도읍에 위치하고 있는 제반 시설물 정비사업들을 추진하고 있음
- 소도읍정책을 포함한 개발방식으로 참가와 연대를 강조
 - 참가는 국가와 지방자치단체뿐만 아니라 지역주민, 자원자단체, 민간기업 등의 다양한 주체의 참가를 통해 지역가꾸기를 추진하며, 주로 공모방식을 통해 구체화됨
 - 연대는 복수의 추진주체가 연대하여 시책을 공동으로 추진. 예를 들면 복수의 시정촌이 공동으로 시설을 정비하여 공동으로 이용함으로써 적은 돈을 들이고 시설이용을 극대화(유역권 공동개발, 연안권 공동개발 등의 형태로 나타남)

나. 소도읍 관련 정책

1) 「21세기 국토 그랜드디자인」에서의 소도읍 관련 부문

- 제5차 전국총합개발계획(1998년 확정)인 「21세기 국토그랜드디자인」
 - 지역의 자립촉진과 아름다운 국토의 창조-」에서는 多自然居住地域을 창조해서 중소도시와 농산어촌이 생존하는 전략을 제시
 - 중소도시를 다자연거주지역의 거점으로서 프론티어적인 역할을 기대
 - 다양한 인재, 지역 고유의 역사·문화적 자원, 풍부한 자연자원, 특색 있는 지역산업 등을 활용해서 관광여가도시, 예술문화도시, 전통산업도시 등의 개성적인 도시로 정비

2) 40개의 지역전략플랜(국토교통성)

- 지역주민의 다양한 가치관을 담고 보다 풍부하게 생활의 질을 향상시킨다는 차원에서 수준 높은 거주공간, 업무공간, 여가공간 등을 확대시킨다는 시책
- 몇몇 市町村이 연대해서 전략적인 테마를 선택하고 5개년을 목표로 주체적인 지역전략플랜을 수립
- 지역전략플랜을 활성화하기 위해서,
 - (1) 국토교통성에 종합창구를 설치하고,
 - (2) 관계부처가 협조하여 지역플랜추진연락회의를 설치하며,
 - (3) 지역전략플랜 수립에 필요한 자료를 제공하고 조언을 하도록 하며,
 - (4) 부처별로 국고보조사업을 추진하며,
 - (5) 사업이 원활하게 추진되도록 하기 위해서 부처가 각각의 소관 업무별로 예산조치하며,
 - (6) 플랜의 수립 경비와 지방의 단독 사업에 대해서는 정부차원의 지방재정조치
- 지금까지 전국 市町村의 99%에 이르는 3,219개가 참여하여 460건에 이르는 지역전략플랜이 제출되었고, 전체 사업규모가 40조 310억엔에 달함

3) 過疎地域内 市町村 활성화 사업(총무성)

- 「고향 C&C 모델사업」
- 市町村이 空家の 현황을 조사해서 소유자, 지역주민, 관계단체 등과의 협의를 거쳐 空家を 활용하거나 철거할 때 정부가 지원하는 사업
- 현재 사용하고 있지 않은 가옥에 대상으로 유효활용(Creator) 하거나 정비(Clearance)를 지원해서 過疎地域의 진흥 및 지역의 이미지를 향상시켜 도시주민들과의 교류를 촉진시키는데 목적이 있음
- 보조대상은 空家を 관광여가시설, 교육문화시설, 산업진흥시설 등으로 활용하기 위해 구입하거나 이전 또는 개조할 때 필요한 경비, 그리고 공가를 활용한 시설의 부대시설(도로, 급수시설, 공원녹지, 주차장, 안내판 등)을 설치할 때

44• 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

소요되는 경비

- 초등학교 校舎를 활용해서 도시와의 교류거점이 되는 숙박시설로 개축하거나 민가를 개축해서 민속자료관으로 활용하거나 전통가옥을 개축해서 전시실 등으로 활용하는 사업도 진행
- 「리프레쉬 고향 추진 모델사업」
 - 過疎地域의 매력과 특성을 부각시켜 도시와의 교류를 촉진하고 지역자원을 자주적으로 활용하기 위한 목적에서 추진
 - 지역특성을 잘 나타내는 몇 가지 키워드(綠色, 恩惠, 日本-, 青春, 民話, 靑空 등)를 정하고 이를 실현시킬 수 있는 사업과 시설을 지원(사업기간 2년, 보조율 전체 사업비의 1/3, 보조 한도액은 12억)
- 이 밖에도 「綠의 고향·교류 프로젝트」, 과소지역 활성화 추진 모델사업, 과소지역 취락재편정비사업(정주축진단지정비사업), 과소지역 체재시설정비 모델사업, 산촌도시 교류환경총합정비 모델사업 등이 있음.

4) 후루사토(고향)즈쿠리(만들기)사업(총무성)

- 일명 1억엔 사업이라고도 함. 지역이 자주적이고 주체적으로 주도하는 지역 만들기 사업을 정부가 지원하는 시책. 이 사업을 계기로 전국에서 주민 참가와 함께 특색 있는 지역 만들기 운동이 시작되었음
- 사업내용으로는 (1) 전통거리의 보존, 유적복원, 역사공원, 역사자료관, 위인 기념관 등 역사·전통문화의 보존사업, (2) 미술관, 도서관, 콘서트홀, 문화센터 등의 학습·문화시설의 정비사업, (3) 보양센터, 체육관, 테니스코트, 야구장, 운동장 등 건강·스포츠·레크레이션 시설의 정비사업, (4) 녹도, 하천환경정비, 도시경관정비, 자연공원, 광장 등의 쾌적한 환경의 정비사업, (5) 역전광장, 가로, 도로 등의 도시기반의 정비사업, (6) 국제교류시설, 종합정보네트워크시스템 등의 교류·정보네트워크의 정비사업, (7) 특산품연구소, 지연산업센터 등의 지역산업의 육성사업, (8) 복합시설을 유치하는 합 존의 형성사업 등

5) 신지역경제 활성화 시책(총무성)

- 지역산업을 강화·육성하고 지역경제의 구조전환 등을 촉진시키기 위한 사업
 - 지역경제진흥형, 특정업종의존형, 독창적사업추진형 등 세 가지 기준으로 추진지역을 선정한 다음에 지도와 조언, 재정금융상의 조치, 민간설비투자의 유도 등을 지원

6) 상점가 진흥정비 특별사업(총무성)

- 상점가는 거리의 얼굴과도 같기 때문에 소매업이 집중해 있는 상점가야말로 지역경제와 마을 만들기에 지대한 영향을 미치기 때문에 거의 모든 市町村에서는 상업진흥책을 포함해서 상점가 형성을 지원하며 일본 정부에서는 1991년부터 지방자치단체의 상점가 및 상업거점 형성사업을 지원하는 시책을 펴오고 있음
- 정부의 상점가진흥정비특별사업으로 선정되기 위해서는 (1) 지역의 자주성과 지역실정에 입각해서 상점가를 정비하거나 새로운 상업거점의 형성을 촉진할 경우, (2) 상업의 진흥사업이 마을 만들기라는 관점에서 계획적으로 추진되는 경우, (3) 지역경제의 활성화와 매력 있는 마을 만들기에 기여하는 경우 등의 요건을 갖추어야 함
- 정부의 지원을 받는 사업내용으로는 (1) 전시시설, 물산회관 등과 같이 지역 상업진흥을 위한 시설의 정비, (2) 이벤트 광장, 다목적 홀 등과 같이 상점가에 소비자를 끌어 모을 수 있는 시설의 정비, (3) 소공원, 녹지, 가로등, 가로시설물 등과 같이 매력 있는 보행자공간을 정비하는 것 등이 포함됨

2. 프랑스

가. 소도읍 정비 방식

- 프랑스의 도시는 보통 1개의 콤문으로 구성되어 있는 것이 아니라 여러개의 소규모 콤문으로 구성되어 있으면서 하나의 도시권을 형성하고 있음. 도시가 여러 개의 기초 지방자치단체, 즉 콤문으로 분리되어 있음으로 해서 발생하는 비효율성을 제거하기 위해 콤문간의 협력을 통한 지역 정비 방식이 일반화되고 있음
 - 중심 콤문의 개발을 위한 토지 결집과, 공공 시설 건설 및 운영에 있어서의 규모의 경제성 추구등은 광역화된 행정을 필요로 하지만 그 동안 수차례에 걸친 콤문간 통합 정책이 실패로 끝나면서, 콤문간 협력을 통한 광역 행정 체제 구축으로 해결점을 찾아가고 있음
 - 가장 전통적 형태의 협력 형태로서 상수도나 하수도, 전기보급, 쓰레기 수거나 처리 등을 여러개의 콤문 연합체가 공동으로 생산, 공급하는 것임
 - 오늘날 콤문간 협력체들은 재정을 공유하고, 광역 도시 계획(schéma de cohérence territoriale) 단위를 구성하며, 지역개발 사업을 공동으로 계획·수행하고, 국가와 발전 계약(contrat)을 맺는 주체로까지 나아가고 있음
 - 소도읍의 개발역시 단일 콤문으로서가 아니라 콤문간 협력체의 일원으로서 수행하는 지역 개발 정책으로 수행되어짐
- 1984년의 지방분권법에 의해 국가의 지역개발에 대한 역할은 대폭 축소되었으며 대신 지방자치단체의 역할이 크게 증가
 - 지방자치단체(콤문 혹은 콤문연합체)는 국가와의 계약을 통하여 지역개발업무를 수행하며 중앙정부는 계약내용대로 지방자치단체가 사업을 추진할 경우 보조금 등을 지원하는 형식임
 - 소도읍정비 사업은 주로 내무성이 지방자치와 계약 혹은 일반적인 방법을 통해서 보조금을 지급
- 프랑스는 지역정책을 총괄하는 기관은 DATAR(국토정비 및 지역대책본부)

임

- 각 부처에서 파견나온 공무원으로 구성된 일종의 부제(府際)적인 기관으로 경제기획청이 작성한 경제기획에 기초하여 국토정비구상 지역간의 균형개발, 더 나아가서는 지역간의 예산배분조정까지도 담당
- 소도읍 개발과 관련해서는 1970년대 6차 국토 개발 계획(Plan)의 틀 안에서 DATAR가 주체가 되어 실시된 것이 중간규모 도시 계약 정책(Contrat de villes moyennes 또는 Contrat d'aménagement de ville moyenne)과 농촌 개발 계약 정책 (Contrat de pays)이 시초임

나. 소도읍 정비 정책

1) 중간 규모 도시 개발 계약 (Contrat de villes moyennes)

- 1973년에서 1978년 동안 실시된 중간 규모 도시 계약 정책(Contrat de villes moyennes)은 주로 도시 시설 사업에 대한 지원을 내용으로 함
 - 대상도시규모는 지역적 다양성을 감안하여 2만에서 10만, 또는 3만에서 20만, 2만 이하의 도시들에 이르기까지 융통성이 있음
- 지원 내용은 분리된 개별 사업이 아닌 총괄적인 일련의 계획안을 전제로 한 단일 시설에 대한 지원을 목표로 함
 - 콤문의 장(maire)이 제출한 계획안을 중간도시 지원단(groupe opérationnel des villes moyennes)이 콤문과 함께 협의하여 최종 계획을 작성하여 국토개발 부처간 위원회(comité interministériel d'aménagement du territoire, CIAT)에 승인을 요청하는 절차
 - 1973년에서 78년까지 국가를 대신하여 DATAR가 계약을 체결한 콤문의 수는 75개
 - 계약 기간은 3년으로, 도시 내 오래된 낙후 지구의 재정비, 주차장, 거주지구 조성, 문화 유적 보호, 녹지 공간 조성에 대하여 20%에서 40%의 경비를, 국가의 이름으로 DATAR가 대신 부담

2) Pays와 Agglomération

- 도시로의 인구 집중에 의한 프랑스 국토 대부분을 차지하는 농촌 콤문의 황폐화⁵⁾ 등의 문제를 해결하기 위해서 1999년 제정된 국토 및 지역의 지속 가능한 개발에 관한 법률 (loi d'orientation relative à l'aménagement et le développement durable du territoire, LOADDT)⁶⁾에 기초한 소도읍 개발 프로젝트와 중소도시 개발 프로젝트
- 법이 채택한 공간 단위로서 Agglomération은 인구 5만 이상의 지리적으로 연속한 도시권(aire urbaine)으로 중심 콤문의 인구가 15,000명 이상. 또한 Pays는 아롱디스망 규모로 구체적인 인구 제한은 없는데, 통상 Pays는 작은 농촌 중심지와 그 배후지를 대상으로 함
 - 중간 규모 도시가 Agglomération의 중심 도시가 된다면 Pays의 중심 도시는 소도읍
- Pays와 Agglomération 두 공간 단위가 국가와의 개발 계약(Contrat)을 체결하는 기본 단위로서 각 Pays와 Agglomération은 지역 개발 계획을 수립하고 이를 레지옹 및 데빠르뜨망과 논의하여 최종안을 작성하며 이는 레지옹 차원에서 심사를 거친 다음 최종 개발 계약(Contrat)은 국가를 대신하는 레지옹과, 기초 자치단체들의 연합체로서 Pays와 Agglomération 사이에 체결
- Pays와 Agglomération이 프랑스의 국토 정책과 도시 개발 논의에서 중요

5) 전후 도시와 농촌의 인구 비율이 50:50이던 것이 2000년에 이르러서 75:25의 비율로 떨어져, 면적 대비로 보면 국토의 약 83%를 차지하는 농촌 콤문이 인구의 25%를 담당. 더욱이 이 약 반세기간의 도시화 과정에서, 이에 준하는 행정구역 특히 즉 콤문 구조의 재조정이 거의 없었다는 점을 고려하면, 일반 농촌이 겪는 인구상, 재정상의 문제점들이 얼마나 심각한지를 쉽게 짐작할 수 있음.

6) 농촌의 공동화 등의 새로운 국토문제에 대처하기 위하여 1995년 국토 및 지역 개발에 관한 법률(loi d'orientation relative à l'aménagement et le développement du territoire, LOADT)이 제정되었는데 이 법은 적용이 복잡하고 뒤에 들어선 정권 교체로 후속조치가 활발하지 못했는데, 1999년 국토 및 지역의 지속 가능한 개발에 관한 법률 (loi d'orientation relative à l'aménagement et le développement durable du territoire, LOADDT)이 그 내용의 일부를 수용.

한 것은, 프랑스의 미래 국토 구조를, 대도시와 중간 규모 도시와 소도시를 중심으로 하여 재편하며 이들 도시권간의 원활한 연계를 도모하여 지방 분산화를 추진하겠다는 의지를 담고 있기 때문임

3. 독일

가. 소도읍 정비 시스템

- 독일에서 지역정비 골격을 정하는 법은 공간정비법(Raumordnungsgesetz)임. 1965년에 제정된 이법은 국토 정비의 기본법이면서 각 주의 계획법과 함께 독일 도시 농촌의 개발의 기본방향을 정함
 - 이 법에 근거하여 공간정비의 기본원칙이 정해지는데 1968년 「중심지와 그 권역」에서는 중심지를 상위중심지, 중위중심지, 하위중심지, 소중심지 4단계로 구분하고, 권역의 종류를 기초적 공급을 보장하는 근린권역(인구 5,000인 이상), 고차의 수요를 충족하는 중위권역(중위 및 상위 중심지에 대응, 인구 20,000인 이상), 보다 고차의 수요를 충족시키는 상위권역(상위중심지에 대응, 인구 특정하지 않음)으로 구분하고 있음
- 독일에서는 도시 개발은 도시계획에 의하여 엄격하게 규제를 받고 있음. 도시계획의 기본 법전은 연방건설법(Bundesbaugesetz)임
 - 이 법은 건설관리계획이라고 불리우는 계획법 부문, 계획의 실시를 보장하는 토지의 형질변경금지 및 토지거래의 허가부분, 토지정리 수용등의 사업법적 부분, 건설행위의 규제에 관한 부분을 포함하는 종합법이라 할 수 있음(우리나라의 도시계획법, 건축법, 토지수용법, 토지구획정리법 등을 통합한 법이라 할 수 있음)
 - 이 법에 의해서 토지이용계획(일명 F플랜)과 건축상세계획(일명 B플랜)이 수립됨. 이 계획은 계마인데에서의 토지이용행위 및 건설행위를 직접적으로 규제하는 것으로 무제한의 계획고권을 가짐
 - F플랜 : 상위의 도시발전계획과 하위의 건축상세계획의 중간에 해당하는 것으로 계마인데 전역에 대하여 토지이용을 계획. 계획기관을 구축. 계획에는 법에서 규정하고 있는 용도구역으로 거주지역, 혼합지역, 산업지역, 특별지역(주말주택지구, 휴가용주택지구 등)을 정하며 그 외에 공공시설용

지, 농림업용지, 기간교통시설용지, 재개발지구, 풍치보호지구 등이 지정됨.

- B플랜 : 건축용으로 지정된 토지에 대해서 작성하는 지구상세계획, 1/1,000 경우에 따라서는 1/500내지는 1/250의 축척을 가진 매우 상세한 계획으로 개인의 건설행위를 구속. 계획내용은 건축이용의 종류, 이용률(용적률과 건폐율), 건축형식, 부지의 최소규모, 건축물 고도, 공공용지, 공지, 교통용지, 공급처리시설용지, 공원등의 근린시설, 농지삼림 등이 정해짐. B플랜수립지구내의 모든 건축물은 건축허가를 받아야 함

○ 한편 독일의 소도읍은 농촌지역의 중심도시로서 역할을 강하게 수행하고 있기 때문에 소도읍이 농촌집락 정비사업을 통해서 이루어지는 경우가 많음

- 소도읍의 정비는 농지정비사업과 연계되어 추진되는 경향이 일반화되고 있음. 왜냐하면 농지정비사업속에 공장용지, 공공시설용지의 조달, 집락의 정비 등이 점차 포함되기 때문임

- 1976년에 개정된 농지정비법에서는 농지정비의 목적을 종래의 농림업의 생산 및 노동조건의 개선, 전반적인 토지개량의 촉진 외에 새로이 농촌개발의 촉진을 추가하였으며, 지역의 전체적인 토지 이용계획에 기초하여 농지 정비를 실시, 농지정비를 통해서 공공 시설 용지를 창설하며 택지조성, 도로나 상·하수도 정비, 경관보전 등을 종합적으로 실시하도록 함

- 토지의 합병, 교환·분합을 통한 토지 소유의 변경
- 농지개량을 통한 생산 및 노동조건의 개선
- 공공시설(공공도로, 시가지, 철도 및 마을도로, 급수시설, 방재시설, 놀이터, 운동장, 휴양시설 등)용 토지의 조달
- 도시 및 마을의 정비(취락재개발 Dorferneuerung)
- 경관 및 생태계의 보호

- 1994년에 개정된 농지정비법에서는 농지정비뿐만 아니라 주택정책, 촌락재정비, 도시개발, 환경보호, 생태적 수리기술, 자연보호 및 경관보존, 마을의 전체 모습과 자연경관의 재형성 등이 중요한 사업으로 규정됨

나. 소도읍 개발 사례(바덴뷔르템베르크 주)

1) 고용환경 개선

- 슈테르넨펠츠 게마인데는 구조개발의 일환으로 근처에 있는 대학 튀빙엔 종합대학에 설문조사를 의뢰하여 이 지역에서 서비스기관이 줄어드는 것을 막고, 행정·공공업무 및 경제활동이 함께 이루어질 수 있는 시설을 거주민들이 요구하고 있다는 것을 알게됨
 - 이러한 거주민의 요구에 부응하여 정보·통신 및 서비스제공의 중심지인 “Komm-in 서비스센터”案이 생겨남. 즉 직접적이거나 영상을 통해서 정보교환과 만남을 이루는 미래의 시장기능을 하는 곳임
 - 이 서비스센터에서는 관청업무, 노동청업무, 우체국업무, 경찰서, 보험기관, 신문사 등 여론기관, 은행, 부동산 중개소, 여행사, 전화국업무, 소비자보호 업무 등 다양한 공공 및 사기업들이 함께 자리하여 거주민의 요구에 부응
 - 소도읍이기 때문에 받는 정보 격차를 해소하고 취업이 확충되고 사기업 및 경영 투자자들이 늘어나는 효과를 얻음

2) 주거 환경 개발

- 주민들의 생활 및 노동의 터전인 소도읍의 주거환경이 시대에 맞고 대도시 수준에 비하여 뒤떨어지지 않게 해서 노동의 효율을 올리고 삶의 안정을 지키며 이촌현상을 막기 위함
 - 주거환경 개발은 가족단위 이주자를 늘게하여 활력있는 도읍으로 발전하게 하는 기본요소
 - 역사적 건물의 양식을 보존하되 현대식 설비와 구조로 재건하고 폐허지역이나 건물은 기존의 다른 건물양식과 차이나지 않게 하며 주민들의 요구에 따라 활용

3) 소도읍의 활력화

- 옛것과 새것이 가능한 한 조화를 이루면서 거주민의 일상 활동인, 구매와 서비스 기관활용을 더 편리하게 하고, 교통을 원활하게 하여 더불어 사는 삶을 강화시키는 것임
 - 도읍의 중심지를 완전히 옮긴다든지, 일시에 대대적으로 중심부의 모습을 개조하는 것과 같은 혁신적인 방향을 지양. 가급적 옛것과 새것이 조화를 이루되, 기능적으로는 현대화시키는 노선을 취하고 있음
 - 예를 들면 시청이나 중심지에 있는 건물 수리나 증축, 외관개선, 기존건물들의 기능이나 외관의 고급화, 공간을 여유롭게 하고 아름답게 꾸미는데 지원을 함

4) 공동체시설 개발(문화회관, 시민회관, 청소년회관 설립)의 중시

- 소도읍은 대도시에 비해서 사회 문화적 여건이 열악하기 때문에 특히 젊은 층이나 청소년들에게는 移村 원인이 될 수 있음. 소도읍에 공동체 시설을 설치하여 지역의 활력을 불어넣은 기회로 삼고 있음
 - 특히 독일인은 공동체 및 협회적 활동에 참여도가 큰 민족이기 때문에 공동체 시설 개발은 지방 사회구조 개발에서 빠져서는 안되는 부분임
 - 공동체시설은 문화회관, 시민회관, 청소년회관 등 다양하며 미술전시장, 연극, 음악회 등 공연용 무대설치, 청소년들을 위한 각종 놀이기구, 컴퓨터실이 부족되어 있기도 하는 등 각 계마인데 구성원들의 요구에 부응하여 공간구성과 시설들을 마련함
 - 이런 공동체 시설들의 대부분은 현재 제 기능을 잃은 옛 건물이나 대지를 재 활용
 - 시설물의 관리는 이용하는 거주민들의 책임하에 두어 상부상조하는 공동체 정신이나 책임감, 조직력 등을 길러주는 기회로도 활용

5) 제 기능을 잃어버린 건물이나 대지를 변화된 사회구조에 맞게 개발(노인들을 위한 아파트단지 설립)

- 노령화가 진전되면서 노인 및 연금 생활자를 위한 각종 기관 및 시설설비가 늘어나는 상황에서 쓰지 않는 시설물을 노인용아파트로 이용하는 것은 해당 소도시 및 소도읍 발전적 측면에서 보면 아주 전망있는 개발안
 - 특히 소도읍은 대도시에 비해서 노인들에게 좋은 자연 조건을 제공하기 때문에 현대식으로 갖춘 시설, 편리한 교통과 노인들을 위한 위생, 의료 간호시설·의료진과 간호사 확충이 이루어진다면 성공 가능성이 높음
 - 해당 소도시 및 도읍은 그러한 시설로 인해서 취업확충과 새 정주민 확보를 하게되고 세대간의 더불어 사는 삶과 사회적 봉사 및 박애활동이 가능

4. 영국

가. 블레어 정권에서의 소도읍 개발 체제의 변화

- 영국의 지방정부는 전통적으로 서비스 공급자. 곧 전략적 기획기능을 갖추고서 장기적 미래구상을 빚어내기엔 인적으로나 물적으로 역부족
 - 토니 블레어 정부는 지방정부가 각종 상충하는 이해집단들 간의 조정자 역할을 충실히 수행하여 그로부터 여과된 지역의 여론을 장기적 발전방향에 결합시키도록 하기 위한 여러 시도를 펼치고 있는데 특히 도시 및 농촌개발 분야에서 이러한 실험이 활발하게 이루어지고 있음
 - 잉글랜드 내 몇몇 카운티를 한데 묶은 광역 단위에서 설립한 지역개발청 (Regional Development Agency)의 설치를 통해 광역적 계획 지평 위에서 발전계획이 토의 결정되도록 함
 - 보다 작은 프로젝트 단위에서도 지방정부 관료 일변도의 계획결정에 따른 프로젝트보다 지방의 다양한 이해당사자들을 의사결정에 참여시킨 프로젝트에 대해 예산 배정의 우선순위를 주도록 함
 - 프로젝트 위주의 정책 추진은 대개 단발성에 그치는 경우가 많은 데 비해 프로젝트들에 대한 꾸준한 사후관리 및 평가를 통해 선발 모범사례들이 지속적으로 다른 지방정부들에게 파급 전파될 수 있는 시스템을 구축
- 소도읍개발은 DETR⁷⁾ 과 통산산업부(이하 DTI), 농무부(환경 식품 어업 농림부로 개칭) 등의 정책 조율을 통해 이루어지고 있음

나. 주요 소도읍 개발정책

1) 경제적 여건과 대책

<농촌백서> 권고사항	후속 추진 현황	관련 부처/단체
지역개발청과 농촌청 공동으로 3700만 파운드를 조성해 100여개 마켓타운 진흥기금으로 활용	이미 1차지원대상 선정 완료. 각 타운별 실행계획 집행 예정	지역개발청/ 농촌청
전국 봉화대 프로젝트 및 우수사례 프로그램에 마켓타운 등록	140여개 후보로 압축. 우수마켓타운 사례 웹사이트 출범	농촌청/ 지역개발청/ 마켓타운모임
고용 및 서비스에 있어서 마켓타운의 중요성을 전국계획지침(PPG 13)에 명시	개정판 PPG 13 발간	DTLR
타운개선방안 통해 지방정부에 지역 경제계와 합의한 개발용 특별세 부과권 부여	사업환경개선지구제(BIDs)로 확정 추진할 것임을 발표	DTLR
상점 및 주거 마련에 대한 세금 공제	예산안 발표에 반영	재무부/ 농림부
EU의 LEADER+ 프로그램 예산 5000만 파운드를 활용한 통합형 농촌개발	지속가능한 혁신적 농촌개발 지원 예산 확보 49개 지원지역 중 25개 선정	농림부
각 지역개발청들의 전략구상 시 농촌지역 활성화/개선을 명시	각 개발청별 2001년 Corporate Plans 수립 시 목표치 명시	지역개발청
농촌지역의 “비즈니스 클러스터” 지원. 가령 혁신클러스터기금(ICF) 활용	지역혁신·경쟁력향상기금(RICDF) 5400만 파운드 설치 등	통산산업부/교육부/ 지역개발청
기존 잉글랜드 관광위원회와 공동으로 농촌청이 관광전략 수립	전략 확정	관광위원회/ 농촌청
소기업위원회(SBC)에 농촌문제 전담반을 신설	농촌문제전담반 신설. 구제역대책 위원회에 참여	통산산업부/ 소기업위원회
소규모 업체들에 대한 조세 경감	지방정부재정개혁제안서(Green Paper, 2000) 후속 작업으로 추진중	건설교통부

자료: DEFRA (2001) Rural White Paper Implementation Plan, ch.7

7) DETR은 2기 블레어 정권 출범 시점인 2001년부터 DTLR(Department of Transport, Local Governments and Regions)로 개편되었다. (<http://www.dtlr.gov.uk>)

2) 사회부분 프로젝트

프로젝트 개요 및 추진 현황	관련 부처/단체
Community Service Fund: 문제지역 내 마을상점 등 커뮤니티 서비스 지원금 1500만 파운드 책정	농촌청
보존용 등록건물(Listed Building) 보수비에 대한 부가세율을 17.5%에서 5%로 경감	문화체육공보부/재무부
소규모학교 특별기금 설치. 소규모 학교 공동화 지원금으로서, 과다한 행정경비 절감 및 각종 자료 공유, 협력방안 지원용으로 매년 8000만 파운드 제공	교육부
National Grid for Learning Standards Fund. 기존의 National Grid 프로젝트에 전국 학교를 연결, 네트워크화하는 예산 6억 5700만 파운드 책정	교육부
확대학교 시범사업. 커뮤니티의 학교 시설 활용 장려 방안으로서, 커뮤니티교육개발센터(CEDC) 통해 전문가 상담 기획, 웹기반 IT 지원, 농촌문제 개선 아이디어의 공유 기획 마련	교육부 (커뮤니티교육개발센터)
100여개의 원스톱 일차진료기관 및 이동진료시설 운영. 민관합작투자 형태로 1억 파운드 조성	보건부
Connexions 프로젝트. 청소년 대상 교육 직업훈련 서비스	교육부
커뮤니티 통합 프로젝트 기금 추가(450만 파운드 증액). 카운티정부에 농촌 커뮤니티 문제 전담관을 추가 확보	농촌청
마을지킴이제(Neighbourhood Warden) 도입. 근린 범죄 방지 대책의 일환으로 도입된 마을지킴이제 시행지구 86 곳 가운데 4 곳이 농촌지역. 모범사례는 “커뮤니티 뉴딜” 시책 및 “지방전략 파트너십” 등을 통해 꾸준히 전파함	내무부
농촌인종문제 관심지구 7곳(전국 전체 75곳) 지정. 모범사례 워크숍	내무부

자료: DEFRA (2001) Rural White Paper Implementation Plan, ch.1~ch.4

3) 주택 및 환경부분 프로젝트

프로젝트 개요 및 추진 현황	관련 부처/단체
농촌주택 공급 대책 - 주택공사(Housing Corporation)의 농촌주택(인구 3000 미만 규모 촌락) 연간 건설량 증설. - 미관지구, 공원지구 등 개발에 따른 예산증가분에 대한 별도 지원. 주택공사에 대한 보조금 비율 60%에서 68%로 상향조정. - 주택공사에 지방정부의 사회주택 보조금(Social Housing Grant) 사용 현황 모니터링 자격 부여	주택공사 /건설교통부
농촌소도시형 적정가 주택 공급 확충 - 총 5700호 공급 (인구 3000 미만 촌락에 건설한 수치 포함) - 지방정부 재원 지원 확대 예정	주택공사 /지방정부 건설교통부
핵심노동자(교원, 간호사, 경찰 등) 고용 확충시책 의 일환으로 Starter Homes Initiative 총 2억 3000천만 파운드 책정. 1차년도 870만 파운드로 360명 지원 런던 이외 지역 핵심노동자 대상으로 주택비용 보조금 용도로 향후 2000만 파운드 지원금 책정	건설교통부
Rural Housing Enabler 프로그램 확대 시행 - 주택공사 재원 확보, 확대 시행 발표. 농촌청에서 사업을 전담하도록 재편함 - 2002 3월까지 7명 RHEs 확충, 2004/05년도까지 잉글랜드 각 카운티 별로 한 명씩 배치	농촌청
기존 주택 활용 극대화 시책 - 적정가 주택 모자라는 경우 강제매입/매각권 적극 활용하라고 각 지방정부에 지도 - Large Scale Voluntary Transfer 홍보 - 지방정부의 신청안들 보다 신속히 처리 - 주택전략 리뷰 작업의 일환으로 지역별 정부사무소(GOs)와 지방정부 사이 협의 활성화	지방정부 /정부사무소(GOs)
지방정부 소유의 임대주택에 대한 신축적 운용 허용 - 'choice-based' lettings 지원 시범사업용으로 1300만 파운드 조성	건설교통부
농촌 빈 집 활용 - 사례 중심 실무지침서인 Wasted Rural Homes 발간 - 10년이상 빈 집이었던 것을 개축하는 경우 비용에 대한 부가세를 5%로 경감, 개조 후 판매하는 경우 부가세 완전 면제할 것을 <농촌백서>에서 제안했는데, 실제로는 3년이상 빈 집에 대해 5%로 경감하는 방안이 채택됨	Empty Homes Agency /지방정부 /재무부

자료: DEFRA (2001) Rural White Paper Implementation Plan, ch.5

5. 미국

가. 정책 체계

- 역사적으로 미국의 소도읍개발 정책은 농촌개발과 밀접한 관련을 맺고 있음. 최초의 소도읍 개발 사례는 1910년 루즈벨트 대통령이 재임시의 농촌 생활위원회(Commission on Country Life)가 최초로 종합적인 농촌진단을 시도하였는데, 이것이 중앙정부가 소도읍 지역을 지원하려는 최초의 사례
 - 이 위원회의 목표는 각 소도읍의 인적, 물적 자원을 내생적으로 개발하기 위한 각종 정책을 제안
- 현재는 주택 및 도시개발부 (Department of Housing and Urban Development, HUD), 상무부 (Department of Commerce) 또는 농무부 (Department of Agriculture)를 통해서 다양한 소도읍 개발 프로그램들을 실행하고 있음. 이들 프로그램은 단일한 목표하에 진행되는 것이 아니라 각각 다른 목적을 갖고 독립적으로 진행되고 있음
- 그러나 절차상에서는 다음과 같은 공통점이 발견됨
 - 거의 모든 소도읍 개발 프로그램에서, 연방정부는 지원자의 역할만을 맡고 지방정부가 계획과 집행을 주도
 - 즉 중앙정부가 필요한 법적 정치적 절차를 거쳐 프로그램을 수립하고 재원을 마련하면서 필요한 가이드라인을 제시
 - 이 가이드라인을 바탕으로 지방정부들이 실정에 맞는 개발계획을 수립하여 연방정부에 기금을 신청
 - 연방정부는 소정의 심사를 거쳐 지방정부에 자금을 지원.

나. 소도읍 개발 정책

- 미국에는 소도읍 지원정책과 관련한 종합적인 조정기제가 존재하지 않기 때문에, 어떤 프로그램이 소도읍정책의 일환인지의 여부를 가리는 것도 객

관적인 기준이 존재하지 않음. 여기에서는 2000년 미국농무부에서 발행한 보고서를 바탕으로 미국 연방정부의 각종 지방정부 지원 프로그램중에서 소도읍과 관련된 몇가지를 살펴봄

1) 일반 지원 프로그램

- 주택 및 도시개발부의 지역사회개발지원금(Community Development Block Grant, CDBG)은 대도시 및 소도읍 지역에 다양한 종류의 기금을 지원
 - 주택, 기반시설, 기업지원 등
- 농업부의 일반 지원금으로 대표적인 것 중의 하나가 연구, 교육, 평생교육 기구(Cooperative State Research, Education, and Extension Service: CSREES)에서 주관하는 각종 지원제도
 - 이 기구는 소도읍들의 경제개발을 기술적으로 지원
- 농업부의 농촌지역사회개선 프로그램 (Rural Community Advancement Program: RCAP)는 폐수처리, 고형 폐기물 처리 등 환경관련 사업에 필요한 자금을 임대해주거나 무상지원해 주기도 하고, 소도읍 지역에 입지한 신생 기업이나 기존기업을 지원해주기도 함
- 상무부 산하의 경제개발국 (Economic Development Administration: EDA)은 성장이 정체되어 있는 소도읍지역 뿐 아니라, 쇠퇴하고 있는 도심을 포함한 낙후지역을 지원

2) 경제개발 지원 프로그램

- 소도읍 지역의 고용을 창출하고 경제기반을 다양화하기 위해 농무부 산하 기업지원국(Rural Business-Cooperative Service)에서 시행하는 프로그램으로는 기업대부프로그램(business and Industry Guaranteed and Direct Loan Program)과 농촌기업지원금 제도(Business Enterprise Grants

program), 중간 재대부 프로그램(Intermediary Relending Program)등이 있음

- 기업대부프로그램은 소도읍지역에 있는 금융기관의 협조를 받아서 실행. 정부가 대부금액의 80%에 해당하는 금액에 관해 상환보증을 함으로서, 기업들이 금융기관에서 대출을 받는 것을 지원하는 제도
- 농촌기업지원금 제도는 일반 금융기관에서 대부를 받을 수 없는 기업체들만을 대상으로하여 상환 보증을 해주는 경우도 있고, 하지 않는 경우도 있음. 인구 5만 이상의 대도시나 그 대도시와 접경하고 있는 교외도시들은 수혜대상이 될 수 없음
- 중간재대부 프로그램은 기업이나 지역사회개발사업을 지원하는 프로그램인데, 이 프로그램의 특징은, 정부가 직접 대상자를 선정하여 지원하는 것이 아니라, 비영리기구, 지역사회의 공공기관, 원주민(Native American) 조직, 또는 협동조합 등의 지역사회 조직들이 정부로부터 기금을 받아 분배하는 형식. 이들 매개조직들은 정부로부터 30년 상환, 연리 1%의 좋은 조건으로 대부를 받아 최종 수혜자에게 보다 높은 이자율을 책정하여 그 차액으로 운영비용을 충당

3) 주택 관련 지원 제도

- 농무부에서 시행하는 단독 주택 구입을 위한 자금을 지원하는 프로그램과 소도읍 지역 저소득 가구를 위한 주택 유지 보수 대부 프로그램, 소도읍 지역의 저소득층을 위한 임대용 다세대 주택의 건설·구입·보수를 지원하는 대부 프로그램, 농촌지역 월세보조금 제도를 운영
- 주택 및 도시개발부에서 시행하는 지역사회개발기금 중 일부인 주 및 소도시 프로그램도 소도읍 지역 주택 문제 해결에 큰 기여를 하고 있음. 또한 농촌주택 및 경제개발(Rural Housing and Economic Development : RHED) 프로그램도 지역사회의 비영리기구, 지역사회개발기구, 인디언 부족이 시행하는 실험적인 주택, 경제개발 사업을 지원

4) 소도읍 지원의 새로운 접근(Enterprise Community / Empowerment Zone)

- Omnibus Budget Reconciliation Act의 일환으로 1993에 시작. 장기 전략 계획, 성과 측정, 종합 개발 등에 주민들의 직접적으로 참여하도록 유도한다는 점에서 혁신적인 제도
 - 단순히 연방정부의 기금을 낙후된 지역사회에 나누어주는 것이 아니고, 지역사회의 주민, 주민단체, 지방정부가 힘을 합쳐 스스로 자활의 계획을 세우고 실천해 나가는 것을 연방정부가 지원하는 제도. 프로그램의 계획 연한인 10년이 지나고 나서도 유지될 수 있는 지역의 조직적, 인적 자생력을 키우는 취지
- 대도시지역 EC/EZ는 주택및도시개발부에서 주관하고, 소도읍지역 EC/EZ는 농무부에서 주관
- EC/EZ 프로그램의 특징 중의 하나는, 각 지역사회가 이 프로그램을 통하여 달성한 성과를 평가하는 기준이 경직되어 있지 않다는 점. 다음과 같은 네 가지 기준이 있음
 - (1) 지역사회가 스스로 변화전략을 세워 실천하고 있는가 : EC/EZ프로그램을 통해 자금 지원을 받은 지역사회들은, 그 자금을 특정 사업에 사용해서는 안 되고, 더 큰 자금을 끌어오는데 필요한 종잣돈으로 사용하여야 함
 - (2) 지역사회 기반의 파트너십을 형성하고 있는가
 - (3) 지속가능한 개발인가 : 지역사회가 계획하고 실천하고 있는 사업들이, EC/EZ 프로그램을 통한 지원이 끊겨도 계획 지속될 수 있는, 자생력있는 사업을 지속가능하게 개발
 - (4) 경제적 기회를 창출하고 있는가 : 직접적인 고용창출, 통근교통수단의 개선, 교육의 질 재고, 공공안전 등과 같은 사항에 대해 벤치마크를 수립할 것을 독려

III. 결론(시사점)

- 각 국의 정주 여건의 차이, 지방행정조직의 상이 등에 따라서 소도읍의 개념 및 정책이 차이가 남. 또한 자료의 제약 등으로 인해 통일된 관점에서 각국의 정책을 비교할 수 없는 한계점이 있었음. 이러한 한계가 있음에도 불구하고 선진국의 비교연구에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 가 있었음

□ 소도읍의 개발은 농촌의 정주 여건개선에 기여

- 선진국의 공통적인 현상으로 농촌이 과소화되고 있는 가운데 소도읍 개발은 농촌의 정주여건을 개선하고 이촌향도를 막는 수단
 - 일본에서 취하고 있는 각종 사업들, 독일의 문화시설 설치 사업 등 소도읍에 기능을 활성화하여 농촌지역에 활기를 불어넣으며 특히 젊은이 들이 농촌을 떠나지 않게 하려는 사업들이 추진되고 있음

□ 지역단위 연대를 강조

- 농촌지역의 과소화 등으로 소도읍의 인구 규모가 갈수록 줄어드는 나라에서는 규모의 경제성, 효율성을 추구하기 위해 여러 개의 자치단체가 연대하여 사업을 추진
 - 일본의 시정촌 통합 사업, 프랑스의 콤문간의 연합체, 영국의 지방자치단체 연합체

□ 지역주민의 자발적 참가와 파트너쉽을 강조

- 프랑스와 독일에서 볼수 있듯이 소도읍 개발은 아래로부터 개발을 중시. 한편 미국과 일본의 예와 같이 중앙정부가 정책 프로그램을 만들어도 공모방식 등을 통하여 지역주민의 참여도와 지역내의 파트너쉽을 강조하여 사업비를 지원하는 방식이 주류를 이룸

□ 경제적인 프로그램이 중요

- 일본의 상점가 정비사업, 독일의 고용조건 강화사업, 미국의 각종 경제적인 대부 사업등에서 볼 수 있는 바와 같이 소도읍 개발은 단순한 물리적인 시설물정비만이 아니라 지역사회의 경제적 구심체로서 고용, 산업입지 등 경제적인 여건을 강화하는 사업이 병행되고 있음

□ 소도읍 개발사업은 다양한 부서에서 시행

- 국가에 따라 약간의 차이가 있지만 소도읍에 대한 중앙정부 지원은 다양한 채널을 통해 이루어지고 있음

참고문헌

노춘희, 1981, 『한국의 소도시개발계획』

이정환외(1987), 『농촌정주생활권의 특성비교 연구』, 한국농촌경제연구원, 연구보고 145.

한국지방행정연구원, 1996, 『소도시개발의 전략과 추진체계 개선방안』, 한국지방행정연구원 A149 S1 v.219

地域活性化センター, 1998, 『地域政策の動向』

DETR, 1999, Rural England, a consultation paper (London: DETR)

DETR, 2000a, Our towns and cities: The future: Delivering an urban renaissance (London: The Stationery Office)

DETR, 2000b, Our countryside: The future: A fair deal for rural England (London: DETR)

DfES, 2002, 14-19: Extending Opportunities, Raising Standards (London: The Stationary Office)

DTI, 1998, Our Competitive Future: Building the Knowledge-Driven Economy (London: The Stationary Office)

DTI, 2001, Business Clusters in the UK: A First Assessment (London: The Stationary Office)

US Department of Agriculture Rural Development Office of Community Development, 2001, Rural Empowerment Zones and Enterprise Communities DATAR, 2000, Aménager la France de 2020, mettre les territoires en mouvement, La documentation française, Paris

제3주제

소도읍 종합육성계획 수립방안

김 정 연 (충남발전연구원 연구실장)

한 상 욱 (충남발전연구원 연구원)

소도읍 종합육성계획 수립방안

김정연 · 한상욱(충남발전연구원 연구실장 · 연구원)

1. 머리말

- 지난 해 지방소도읍육성지원법(2001. 1. 8, 법률 제6341호, 이하 소도읍육성법)과 시행령(2001. 7. 7)이 제정되고, 현재는 이 법의 중심 내용을 이루고 있는 지방소도읍종합육성계획(이하 소도읍종합육성계획)의 수립을 본격적으로 추진코자 하고 있음
- 소도읍육성법이 제정됨으로써, 지난 30여 년간의 산업화·근대화 과정에서 중앙정부의 정책적 관심에서 소외되어 상대적으로 침체·쇠퇴하였던 소도읍들의 재생을 도모할 수 있는 계기가 비로소 만들어졌다고 할 수 있으며, 많은 지방정부와 소도읍 주민들 역시 큰 관심과 기대감을 가지고 있는 것도 사실임
- 그러나, 소도읍종합육성계획만 수립하면 각종 개발사업이 자연스럽게 시행되고, 기대하는 소도읍 육성효과를 지속적으로 얻을 수 있을 만큼 우리 사회의 각 영역이 충실히 준비해 왔는지에 대해서 자문해 볼 필요가 있음
- 왜냐 하면, 여러 중앙부처에 의해 전개되고 있는 소도읍·농촌 관련 정책·사업들은 복잡다기한 반면에 상호 연계성이나 통합성을 찾아보기 힘들고, 지방정부나 소도읍 주민들은 소도읍종합육성계획에 대해서 스스로가 주체가 되어 목표에 도달할 때까지 지속적으로 노력하는 과정으로서 이해하기 보다는 과잉기대(false expectation) 즉, ‘중앙정부가 상당한 규모의 예산을 지원하는 새로운 정책을 도입했으니 서둘러서 혜택을 받고 보자.’는 경향을

가지고 있으며, 학계와 연구기관들은 소도읍의 실태와 정책대안, 계획과제와 기법 등에 대해서 충분한 연구성과를 축적하고 있다고 보기 어렵기 때문이다

- 하지만, 짧은 기간 내에 중앙정부의 정책들이 상호 연계되어 통합적으로 운영되어 시너지 효과를 나타내고, 지방정부와 소도읍 주민들이 협력관계를 형성하여 미래를 스스로 개척하여 나아갈 수 있는 역량을 확보하며, 소도읍의 사회·경제·공간의 구조와 그 변용의 메카니즘에 대한 심층적인 연구와 계획기법을 마련하는 것도 기대하기 어려움
- 따라서, 이 논문은 현재의 소도읍 여건과 계획환경 하에서 소도읍종합육성계획 수립이 조만간 추진될 것이라는 전제하에, 특히 지방정부와 소도읍 주민의 입장에서 소도읍종합육성계획의 수립방안을 제안하고자 함
- 이를 위해, 소도읍의 기능·경제·물리적 환경 등의 현상과 문제점, 발전 잠재력과 계획과제를 살펴보고, 선진외국의 소도읍 개발사례를 검토한 다음, 소도읍 종합육성계획 수립에 있어서 고려해야 할 사항들을 중심으로 논의를 전개하고자 함
 - 소도읍종합육성계획 수립방안에 대한 제안은 ① 주요내용과 수립과정, ② 소도읍 진단 계획과제의 도출, ③ 육성목표·전략의 선택과 핵심과제 발굴, ④ 부문별 기본계획 수립, ⑤ 집행 및 관리계획 등으로 나누어 제안하고자 함

II. 소도읍의 실태와 잠재력

1. 소도읍 현상과 문제점

- 소도읍종합육성계획 수립시 고려하여야 할 주요 계획요소라고 할 수 있는 소도읍의 기능과 역할, 인구·사회, 소도시 경제, 물리적 환경(공간구조, 도시기반시설, 주거환경) 등으로 나누어 소도읍의 현상을 살펴보면 다음과 같음

1) 소도읍의 기능과 역할

- 소도읍의 기능과 역할은 그 것의 입지(대도시근교, 농촌, 해안, 산촌), 국가·지역·시군 정주체계상의 위치, 소도읍 자체와 배후지역의 산업·사회·역사·문화적 특성에 의해 결정됨
- 국가·지역도시체계상에서 소도읍의 위상(중심기능)은 매우 미약한 수준으로 낮아지고 있음. 이 같은 소도읍 중심기능의 약화는 광역생활권 중심도시의 지위에 있는 수도권 또는 지방의 中·大都市에 의한 상권 잠식이 계속되고 있기 때문임. 특히, 소도읍의 기능 약화는 교통체계가 개선되어 접근성이 과거에 비해 비약적으로 향상됨으로써 농촌지역 주민들의 中·大都市 지향성 강화에 의해 더욱 촉진되고 있음. 더구나 최근 들어 도시지역은 소도읍에까지 대형할인점의 진출이 활발해지면서 소도읍들의 배후상권이 현저히 위축되고 있음
- 소도읍의 입지를 기준으로 보면, 대도시 근교지역을 제외한 대부분의 지역에서 소도읍의 기능·역할이 지속적으로 약화되고 있음. 그 것은 소도읍이 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지 기능을 수행해 왔으나, 농어업의 상대적 쇠퇴와 농어촌 인구의 감소에 따른 구매력 감퇴에 의해 주된 기능인 상업·서비스업이 영세화·사양화되는 한편, 제조업 등 도시발전의 기반이 되는 산업부문도 미약한 상태임
- 도시체계의 변화 속에서 최근에는 소도읍의 입지나 보유자원 등에 따라 기능적 차별화가 두드러지고 있음. 1980년대 이전까지는 대부분의 소도시는 농촌배후지를 가진 농촌중심도시였으나 최근에 이르러 대도시 주변도시, 농촌중심도시, 특수기능형 도시로 그 성격이 뚜렷하게 달라지고 있으며, 그에 따라 도시의 성쇠가 결정되고 있음
- 소도읍의 기능적 차별화 현상은 위기인 동시에 소도읍을 대도시와 차별적으로 발전시킬 수 있는 기회요인을 동시에 제공하며 이러한 추세는 세계화, 개방화 추세에 따라 더욱 확대될 것으로 보임

- 도시체계상 중하위 부분에 속하는 소도읍의 지속적인 쇠퇴는 소도읍 자체와 주변 농촌지역인구의 선택적 유출을 가속화시키고 주민들의 기초생활유지 곤란으로 이어질 가능성이 높을 뿐만 아니라 건강한 하부구조가 없는 상태에서 대도시의 지속가능한 성장도 어려울 것임
- 세계화·지방화 추세에 편승하여 관광자원 개발이나 특정산업 개발에 성공한 일부 소도읍이 출현할 가능성이 높지만 대부분의 소도읍들은 중앙정부 차원의 지원이 없는 한 독자적으로 생활환경의 질을 획기적으로 개선하는 것은 어려울 것임

〈표 1〉 소도읍의 기능분화

대도시 주변형	• 빠른 성장속도를 보임 • 대도시의 주거기능, 산업기능의 확산에 따라 새로운 기능이 추가됨 • 대도시의 확산경향 및 대도시와의 거리에 따라 다양한 영향을 받음 • 기존의 공간체계와 새로운 기능의 입지 사이의 부적응 발생
농촌중심형	• 농어업의 상대적 쇠퇴와 농어촌인구의 감소에 따른 구매력 감퇴에 의해 주요기능 쇠퇴 • 제조업 등 도시발전의 기반이 되는 산업부문이 성장하지 못함 • 물리적 환경의 노후화와 불합리성 증대
특수기능형	• 비농업 기능의 변화에 의해 소도읍의 성쇠가 결정됨 • 광산도시는 기반산업인 광업의 쇠퇴에 의해 사멸되는 경향이 있고, 광산업 기반형 도시들은 부상하는 경향이 있음 • 수산업 중심 소도읍 중에는 수산경제의 쇠퇴에도 불구하고 해양관광의 거점으로 부상하는 경우도 있음

2) 소도읍의 인구와 경제

- 203개 소도읍에 거주하는 인구는 1,231천 세대에 3,995천명이 거주하고 있어, 세대당 인구는 3.2명이며 소도읍당 평균 인구는 19,384천명으로 2만 명에 채 미치지 못함

- 소도읍의 산업을 도시지역과 비교해 보면, 그 규모 면이나 구조적인 면에서 취약성을 드러내고 있음
 - 소도읍의 총 사업체수는 229,806개소에 종업원수는 914,770명으로 업체당 4.0명 수준임
- 소도읍의 산업별 구성을 보면 종업원수 기준으로 제조업 24.4%, 도소매업 15.8, 음식숙박업 12.1%의 순이며, 1차 산업인 농림수산업은 3.0%로 것으로 나타남
 - 그러나 소도읍의 시가지만을 대상으로 한 사례분석에 의하면, 사업체수는 「도소매업 및 소비자용품수리업」이 41.1%, 「숙박 및 음식점업」이 20.2%, 「기타 공공·사회 및 개인서비스업」이 11.9%로 다수를 차지하고 있으며,
 - 종사자수는 「도소매업 및 소비자용품수리업」이 24.6%, 공공행정, 국방 및 사회보장행정이 13.3%, 「숙박 및 음식점업」이 11.9%로 다수를 차지하고 있음
 - 따라서 소도읍은 상업·서비스업과 공공행정 부문이 지역경제의 기반을 이루고 있는 일상생활 관련 서비스 중심지의 성격을 강하게 지니고 있는 반면에 제조업은 매우 취약하다고 할 수 있음
- 소도읍에 입지한 제조업체는 총 18,091개소이며 종업원은 총 218,573명으로 업체당 종업원수는 12.1명 수준임
- 제조업 중분류별 구성비를 종업원수 기준으로 보면, 음식료품 13.9%, 섬유 11.5%, 비금속광물 10.8%, 조립금속 9.7%, 기계장비 8.3%, 자동차, 트레일러 7.2%의 순으로 나타남
- 고용규모에 따른 사업체 분포를 보면 종업원 50인 미만의 소기업이 전체의 97.9%로 대부분을 차지하며, 50인 이상의 중기업은 2% 정도에 불과함. 강원과 경남에 비교적 규모가 큰 중기업의 비중이 높은 편임
- 203개 소도읍에 조성된 산업단지의 총 면적은 약 3천1백만㎡ 규모이며, 이 중 2천2백여만㎡가 분양이 완료되고, 1,688개 기업이 유치되어 85,617명의 고용을 창출하고 있음
 - 산업단지 유형별로는 국가산업단지가 11.3%, 지방산업단지가 53.9%, 농공단

지가 34.8%를 각각 차지함

- 국가산업단지는 울산과 경남에만 조성되었으며 지방산업단지와 농공단지는 道地域에 주로 조성되어 있음

3) 소도읍의 물리적 환경

□ 미분화 · 무질서한 공간구조

- 대부분의 도시가 지역간 간선도로의 교차점 및 철도역을 중심으로 자연발생적으로 발달한 비정형적인 도시형태를 보이고 있으며, 지금도 이러한 결절점이 도시의 중심지로서 역할하고 있음. 따라서 교통혼잡과 시가지의 인위적인 단절에 의한 도시공간구조의 불균형성이 심화되고 있음
- 상업·서비스업 기능들이 간선도로변을 따라 입지하는 경향이 강하며, 이 때문에 간선도로와 우회·외곽도로를 중심으로 토지이용의 변화가 발생하고 있음
 - 특히, 새로운 간선도로가 건설되면, 상업·서비스업기능들이 기존 간선도로와의 접속지점에서부터 이것을 따라 확산하면서 그 배후에는 밀집 주거지를 동반하는 帶狀型의 토지이용 패턴을 나타내고 있음[그림 1]
- 기존 시가지는 혼잡·노후화를 경험하고 있는 가운데, 도시외곽에서는 신시가지의 무질서한 확산이 진행되고 있음<표 2>
 - 특히, 성장세를 보이는 소도읍은 간선도로를 따라 線形의 시가지가 조성되거나 도시 외곽부에 아파트 등 고층의 공동주택단지 건설 또는 택지개발 증가에 따른 飛地的인 시가지화가 진행되고 있음
 - 이 과정에서 기존 도심은 전산업사회에 입지한 시설물과 기능이 엄존하는 경향이 있으며, 도시기반이 정비되지 못한 채 혼잡과 노후화를 경험하고 있음
 - 신시가지 역시 도로, 상하수도 등 도시기반시설을 충분히 갖추지 못한 채 확산되는 경향이 있음

〈표 2〉 소도읍의 기능지역별 주요 현상과 문제점

구 분	주 요 특 징
도 심 상 업 지 역	● 기존 상가·재래시장의 노후화, 매력 상실 ● 대도시의 대형유통업체 입지에 의한 지역상권 쇠락 ● 대형유통업체의 소도읍 진출에 따른 관련 기존 점포의 몰락
도 심 주 변 상 업 지 역	● 상업기능 쇠퇴, 지구내부 도로망의 도로폭 협소, 연계성 저조(골목수준)로 공공공간 확보 곤란 및 도심활동에 비개방적 ● 주로 80년대 이후부터 도로변 중심으로 개축 진행 ● 건축물의 외관, 구조, 형태가 서로 부조화 상태에서 집단화됨으로써 경관 악화 ● 개별 필지별로 재건축하거나 재건축하기 위해 잠정적으로 주차장으로 이용하는 경우도 있음 ● 건축물 부설주차장의 부족으로 상가앞 도로의 주차장화, 자가용 이용객 증가로 중소상가 쇠퇴 ● 재건축시 용적률 상승, 무질서한 개발에 따른 교통문제 발생
도 심 주 변 저 밀 주 거 지 역	● 구시가지와 인접한 저밀도 노후 주거지역 - 대부분 낮은 구릉지 주변에 자연발생적으로 형성된 목조·시멘트블럭조 중심의 단독주택지로서 노후주택이 다수임 - 단독주택지중 자연발생적으로 형성된 일반주택지는 공통적으로 세가로망 미흡, 공공시설 및 기반시설 부족 등의 문제점을 안고 있으며, 1980년대 이후 다가구·다세대주택 건립이 확산됨에 따라 이들 문제는 더욱 심각해 지고 있음 - 70년대 시행된 토지구획정리사업지구는 공통적으로 공공시설이 부족하고, 지구내 도로폭이 4~6m로 좁고, 기반시설이 부족함 ● 자연발생적으로 형성된 주거지역 - 접근로 부족(대부분 주택에 대한 접근성 매우 불량) - 자동차 출입 가능한 도로가 절대 부족, 생활교통 및 응급교통(환자, 소방)에 지장 - 기정 도시계획 도로의 개설이 시급한 지역 다수 - 녹지 및 오픈스페이스 부족 - 개별 필지별 건폐율은 낮으나 비건폐 공간이 각 필지별로 비정형적으로 분할되어 있음 - 비정형적 대지: 불규칙한 건물배치, 접근 제약 - 건물 노후화: 대부분 목조·연와조·시멘트블럭조, 60~70년대건축물이 다수 - 낮은 용적률과 재건축 문제: 도로 등 기반시설 확보되지 않은 상태에서 재개발할 경우 주거밀도 증대, 재건축시는 용적률·건폐율 상승
도 심 외 관 지 역	● 계획적 토지개발 지역 - 조적조 주택비율이 상대적으로 높은 지역 - 주거환경이 상대적으로 양호한 지역 ● 단독 및 공동주택 혼재지역 ● 공업지역 ● 신축아파트 중심지역 - 현재 용적률 200% 이상의 고층아파트는 고밀화에 따른 주거환경 악화 및 유지관리 문제 발생 이 우려되고, 경관차폐, 주변과의 부조화(규모, 형태, 색채, 재질) 등의 문제가 제기되고 있음 - 장기적으로 고층아파트 재개발이 불가능할 경우, 아파트 노후화와 더불어 가격의 상대적인 하락으로 주택갱신 여력이 없는 저소득층 불량주거지화 가능성 내포
외 관 녹 지 지 역	● 주로 녹지지역으로 농촌적 취락 ● 도시화 진전에 따라 계획적인 조정 필요

- 이러한 소도읍 공간구조의 문제점 중에서도 가장 심각한 것이 재래시장과 그 주변 일대의 노후화·혼잡 현상임
 - 대체로 소도읍의 재래시장은 읍내의 모든 지점으로부터 접근성이 가장 양호한 지점에 위치하고, 반경 300~500m 이내에 소도읍 기능의 1/3 이상이 집중되며, 군청·읍사무소, 파출소, 금융기관 등 주요기능이 입지해 있음
 - 사례조사에 의하면, 군 행정구역 인구의 50% 이상이 군청소재지가 입지한 소도읍의 재래시장을 이용하고 있으며, 면소재지의 5일장 기능이 쇠퇴함에 따라 반사적으로 소도읍의 재래시장 이용인구가 증가하는 경향이 있음
 - 그러나 소도읍의 재래시장을 이용하는 배후 농촌지역 주민의 대부분이 50대 이상의 연령층으로서 현재는 재래시장의 상품종류·가격·시장환경 면에서 불만이 크지 않고, 5일 간격의 상품구입 주기, 농어촌버스 중심의 교통수단 이용에 익숙하나, 앞으로 주민구성의 변화, 생활양식의 변화, 개인교통수단 보급 확대가 진행될 경우 시장환경을 개선하지 않는 한 점차 현재와 같은 상권의 유지는 곤란할 것임
 - 대부분 식료품 위주의 영세 소매업체로 구성되어 있어 소비자들의 새로운 수요에 대한 대응이 곤란하고, 구매자 이탈이 가속화될 가능성이 큼
 - 대부분 시가지 중심부에 입지하여 교통혼잡에 의한 주변부 가로기능 저하, 도시환경 쾌적성 저하를 초래하고, 특히 장날에는 배후지 주민의 접근 및 주차 곤란 문제를 야기하고 있음
 - 따라서, 재래시장내 기존 점포의 노후화 현상을 방지할 경우 편의품(식품·일용품 등)의 경우 고령층의 구매력은 현재의 추세를 유지할 것이나 자동차를 보유한 젊은층의 구매력 유출이 심화될 것임

□ 낙후된 주거환경

- 주택시가지는 주택, 상점, 공장의 혼재로 주거환경의 안정성과 쾌적성이 저하되고 있음. 특히, 여러 갈래의 街路를 따라 재래상점들이 線的으로 산재해 있는 뒷면에 住宅群이 자리잡는 패턴이 일반적이고, 中路 이하의 가로

에 의해 수많은 小街區로 분할되고 있어, 토지이용의 효율성을 기하기가 곤란함

- 전반적으로 노후 건축물이 다수임. 대부분의 주택이 처음에는 “一자” 또는 “ㄱ자” 형태의 평면구조였으나 필요에 따라 새로운 건축물이 부가됨으로써 한정된 택지 안에 소규모 건축물이 밀집하게 되어 통풍과 채광이 잘 안되고, 주택지로서 안정감 있는 건축물의 외관이나 경관 형성이 안되고 있으며, 화재 발생시 그 피해가 대규모화할 위험성이 높음

[그림 1] 도심주변 저밀주거지역 사례 (강경읍)



- 일반주택지에도 차량이 통행하는 도로변에는 소규모 점포가 줄지어 서있다.
- 街區내부의 세가로망이 발달해 있으나, 차량의 진입·교행이 어렵다. 방재·응급상황 발생시 대비가 곤란하다.
- 좌측은 단차 발생에 의해 골목길의 연결성 및 서비스 수준이 크게 낮아지고 있다.
- 오픈스페이스 녹지가 없다.
- 불량주택 비율은 비교적 적다.

□ 위계성과 연결성이 약한 가로망체계

- 中路 수준의 도시계획도로까지는 어느 정도 정비되었으나, 그 이하의 도로는 자동차의 통행 및 주정차가 곤란한 경우가 대부분임
- 街區 내부의 골목길 발달이 미약하고, 노상 또는 택지내의 주차공간이 거의 없는 실정임

□ 주민들이 일상적으로 만나고 교류할 수 있는 公的空間의 부족

- 소공원, 어린이 놀이터 등의 근린생활공간 및 시설이 부족함. 2001년 현재 계획 대비 공원 설치율은 19.9%에 불과함
- 소도읍과 그 배후지로 이루어진 지역사회의 공동체적 활동을 담아줄 수 있는 사회·문화적 공간·시설·프로그램이 부족

□ 이상과 같은 기초적인 도시환경이 낙후라는 문제 위에 질적인 도시환경 문제가 심각한 수준으로 악화되고 있음

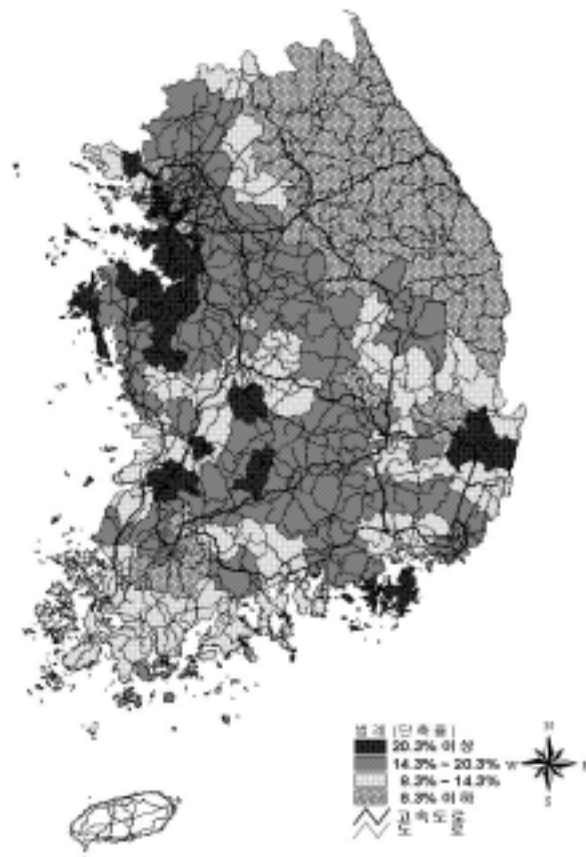
- 그간의 개발과정에서 역사·문화자산에 대한 보전노력이 미흡했고 도시민의 무관심 속에서 중요한 자원들이 사라져가고 있음. 그래서 읍성이 있는 소도읍 등 많은 역사도시들이 그 역사성과 고유성을 거의 드러내지 못하고 있음
- 소도읍들도 전국적으로 압축적 성장과정에서 형성된 획일적인 가치관에 의해 건축 활동과 도시개발이 이루어짐으로써 지역적 특성과 고유한 매력을 점차 상실해 가고 있음
- 신개발지는 지나치게 거대한 건물과 공간조성으로 인간적인 규모를 상실하고, 기성시가지는 협소한 대지와 건물, 가로망 등이 무질서하게 혼재하여 토지이용 효율의 저하와 공간적·심리적 부작용을 유발하고 있음
- 주민들의 도시환경에 대한 평가에 있어서는, 도시규모가 클수록 생활 불편족도와 개선 요구가 높아지고 있으며, 교통을 비롯하여 교육환경·문화공간·공원녹지·대기·수질·폐기물처리 등과 같은 도시환경의 쾌적성에 대한 관심이 상당히 높은 편임. 이는 도시기능의 양적 공급만으로는 도시민의 생활을 만족시킬 수 없음을 의미함

2. 여건변화와 소도읍의 잠재력

- 고속교통화·정보화
 - 수도권 집중을 완화하기 위하여 제2차 국토계획(수정계획) 이후 수도권에 대

응할만한 지방거점을 육성하기 위하여 광역개발권 육성전략을 추진하여 왔음. 기존의 지방대도시권은 産業首都化하고, 그 외의 광역권은 대규모 산업집적지를 조성함으로써 수도권의 흡인력을 약화시키고 지방발전의 거점으로 육성코자 하는 것임

- 이 전략에 의한 개발은 장기간의 대규모 투자를 전제로 하는 것이기 때문에 한정된 국가재원을 배분하는데 어려움이 크고, 특히 IMF 금융위기 이후 사업추진이 지체되고 있음. 또한, 대규모 산업단지 조성 중심의 당초 계획의 내용은 지식기반경제하의 신산업이 입지하기에 적합한 조건을 갖추고 있지 못하기 때문에 근본적인 재검토가 요구되고 있음
- 한편, 빠르고 광범위한 정보화의 진전과 더불어 서해안고속도로, 중앙고속도로 등 7×9의 고속교통망이 구축됨에 따라 접근성이 비약적으로 향상되고 있음



[그림 2] 전국 165개 시·군간 시간거리 단축효과

- 이에 따라, 대부분의 소도읍으로부터 고속국도까지 10~20분이면 도달할 수 있고 상위 대도시까지도 1시간 이내에 도달할 수 있어, 소도읍에 대한 각종 기능의 입지 잠재력이 크게 제고되고 있음¹⁾
- 따라서, 소도읍의 도시기반시설 개선과 함께 신산업 입지기반을 조성함으로써 산업입지를 촉진하고, 쾌적한 전원도시 환경을 조성함으로써 이농민과 도시민의 유입을 촉진하는 방식이 기존의 대규모 개발방식보다 적은 투자비로 빠른 국토의 균형발전 촉진효과를 얻을 수 있을 것임. 또한, 이 같은 소도읍의 활성화는 비대도시권형(경제권형) 광역개발권 형성의 촉진기반이 될 것임

○ 국토이용의 효율성 제고

- 대도시권은 과밀에 따른 토지의 난개발이 진행되고, 기타 지역은 중소도시·소도읍의 수용능력이 약하여 각종 기능이 그 주변에 飛地的으로 입지함으로써 국토 전반적으로 토지이용의 효율성이 저하되고 있음
- 거대 도시화의 폐해를 방지하고 균형잡힌 국토·지역발전을 위하여 지역별로 소규모·특성화된 도시공간을 육성하여 각종 기능의 집적을 유도함으로써 집약적·보전적 토지이용을 도모할 수 있음

○ 농촌지역 활성화를 위한 개발거점 역할 증대

- 농어촌지역에 분산 배치하기 어려운 공공·유통·금융·생활기반시설 등을 소도읍지역에 집중 배치하고, 소도읍과 농촌지역간 교통·정보망 구축과 다양한 Mobile Service 프로그램을 제공함으로써 농촌주민의 삶의 질 향상
- 물품 제조·기술·정보의 원활한 도·농간 소통을 통해 농어촌지역경제 활성화를 촉진

1) 고속도로 개통에 따라 20.3% 이상의 시·군별 시간거리 단축효과를 보이는 시·군은 24개로, 청양군(32.0%), 전주시(29.2%), 아산시(28.8%), 금산군(28.8%), 당진군(26.5%), 경주시(24.1%), 장수군(23.4%), 예산군(22.5%), 정읍시(22.1%), 부천시(22.0%), 평택시(21.8%), 시흥시(21.8%), 통영시(21.7%), 김포군(21.7%), 안산시(21.6%), 군포시(21.6%), 거제시(21.3%), 광명시(21.3%), 태안군(21.1%), 과천시(21.0%), 화성군(20.7%), 여주시(20.6%), 용진군(20.5%), 의왕시(20.4%) 등이다. 지역별로 보면 경기도가 11개 시·군으로 가장 많고, 충남이 6개, 전북 3개, 전남 1개, 경남 2개, 경북 1개로 강원도를 제외한 전국 시·군에서 시간거리 단축효과가 광범위하게 나타나고 있다(김정연·전영노, “서해안고속도로 개통과 영향권지역 개발,” 한국지역개발학회지, 제13권 제3호, 2001. 12.).

- 생활편익·교육·고용·교통·문화 Infra 구축을 통해 사람이 살 수 있는 쾌적한 정주여건을 조성

○ 소도읍의 소규모성과 다양한 잠재자원

- 대부분의 소도읍이 소규모이면서 사양화되고 있는 재래의 상업·서비스업 중심의 산업구조를 지니고 있어 集積의 경제를 달성하기가 곤란했으며, 인구와 새로운 산업의 유입이 어려웠음
- 그러나 소도읍의 소규모성은 도시민의 사회적 만족도를 높이고, 도시의 개성적 특성을 표출하며, 과학적인 도시관리를 하는데 있어서 매우 유리한 조건이 될 수 있음. 또한, 소도읍은 주변의 배후지를 포함하여 동질적인 생활공동체 형성 기능이 대도시에 비해 상대적으로 강함. 도시 규모가 작아질수록 근린성과 생활공동체의 문화성이 강하게 표출되고 있음. 이러한 장소성 및 근린성과 문화성은 사회적으로나 물리적으로 실질적인 주민의 삶의 질 향상과 건강한 생활공동체를 형성시키는 데 중요한 여건이 되고 있음
- 지금까지는 소도읍의 도시개발 행위가 적었고, 도시개발의 완속성과 자연 순응성이 中·大都市보다 강하여 상대적으로 자연환경이 양호한 상태임. 또한 도시공간의 미분화, 전근대적인 기능의 溫存이 오히려 전통문화에 기초한 개성 있는 도시를 가꾸는 데 도움이 될 수 있음
- 특히, 소도읍이 지니고 있는 지방 고유의 언어·문화적 생활상·의식적 관습·독특한 역사적 전통은 개성 있는 도시를 구성하는 무형의 자산이며, 지속적으로 문화와 역사 및 전통을 승계해 가는데 있어서도 강한 기반이 될 수 있음
- 결론적으로 21세기의 소도읍은 대도시의 경제적·사회적·문화적 집적에 대응하여, 우월한 자연환경을 토대로 쾌적성 확보와 역사·문화적 자산을 토대로 한 정체성 확보를 통하여 지역의 매력과 경쟁력을 향상시켜 나아가야 할 것임

III. 선진국의 소도읍 계획수립 사례

- 선진국에 있어서도 소도읍 쇠퇴는 어제오늘만의 문제가 아닌 지속적인 현상임. 선진국 역시 자동차대중화 · 산업화 · 교외화에 대응하지 못한 소도읍은 주거기능 · 상업기능 · 업무기능의 유출로 인해 쇠퇴하고 있음
- 그러나 국가별로 소도읍 쇠퇴의 원인은 다소 차이를 보이고 있음. 미국은 치안부재, 일본은 공공기관의 외부유출 등이 주된 원인으로 지적되고 있으며, 이는 각국의 도시구조와 사회적 · 문화적 특성이 다르다는 데서 그 이유를 찾을 수 있음. 이 같은 차이로 인하여 국가마다 해결방안 또한 상이해질 수밖에 없음
 - 미국에서는 지자체 재정의 효율적 운용, 환경부하의 최소화, 지역커뮤니티의 재생을 주요 내용으로 하는 Smart Growth 정책을 추진하고 있음. 또한, 중심시가지 활성화를 위해 걷고 싶은 가로(Walkable Street) 정비, 용도혼합(Mixed Use) 등을 시행하고 있음
 - 일본은 중심시가지 활성화법을 제정하여 중앙정부가 소도읍 지원을 다각화하고 있고, 영국은 The Countryside Agency가 Market Town 정책을 추진하고 있음
- 이 장에서는 영국의 Spalding Town을 사례로 한 Market Town Plan과 일본의 중심시가지 활성화법에 의해 기본계획을 수립한 町단위 소도읍을 대상으로 그 특성을 분석하고, 시사점을 도출함

1. 영국 Spalding Town의 Market Town Planning

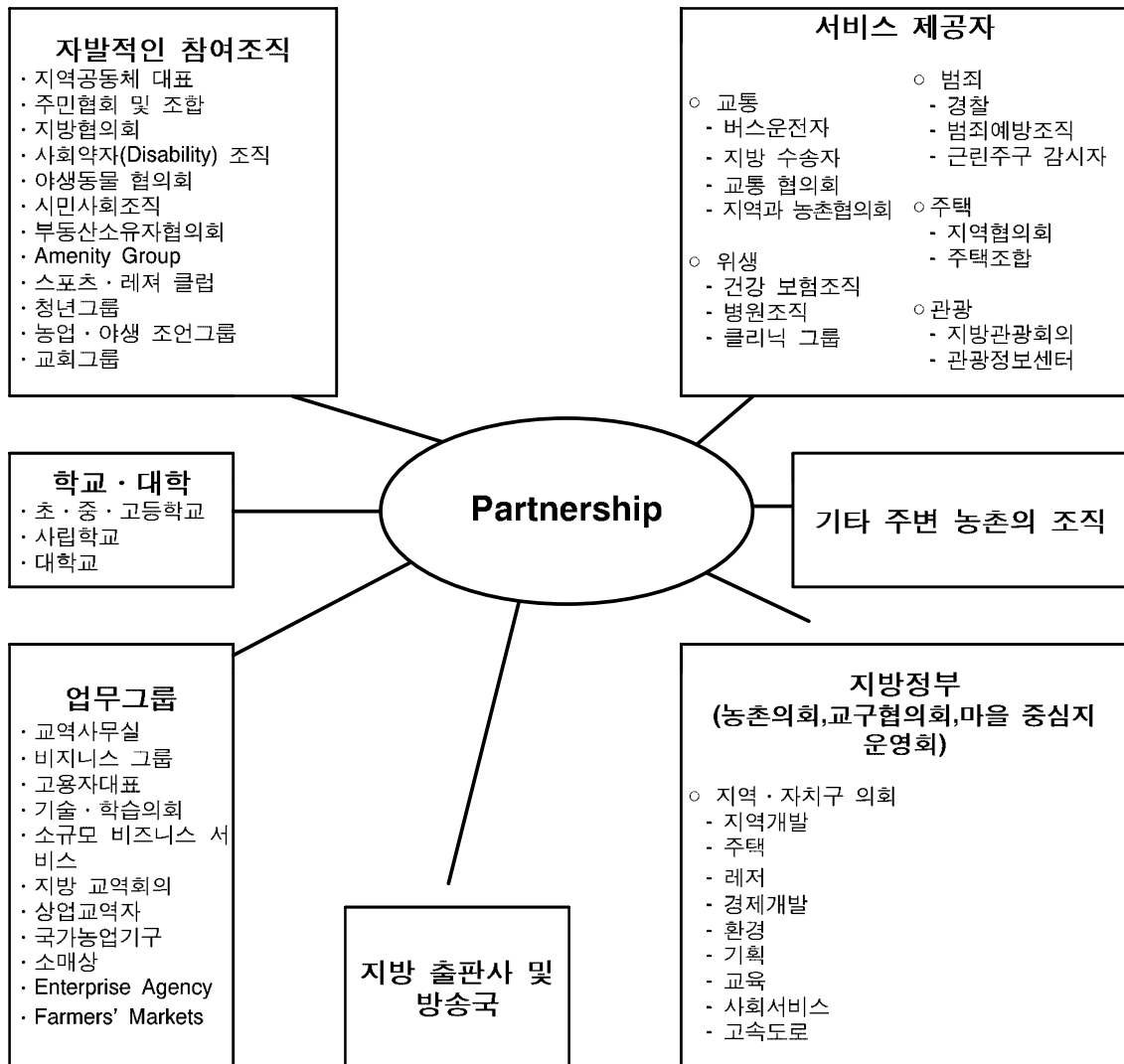
1) 파트너쉽(Partnership)의 형성 및 추진

- 파트너쉽은 Market Town Planning의 전제 조건이며, 소도읍에 대한 분석 · 진단(Healthcheck), 비전 수립, 실행계획 수립 등의 후속작업 수행을

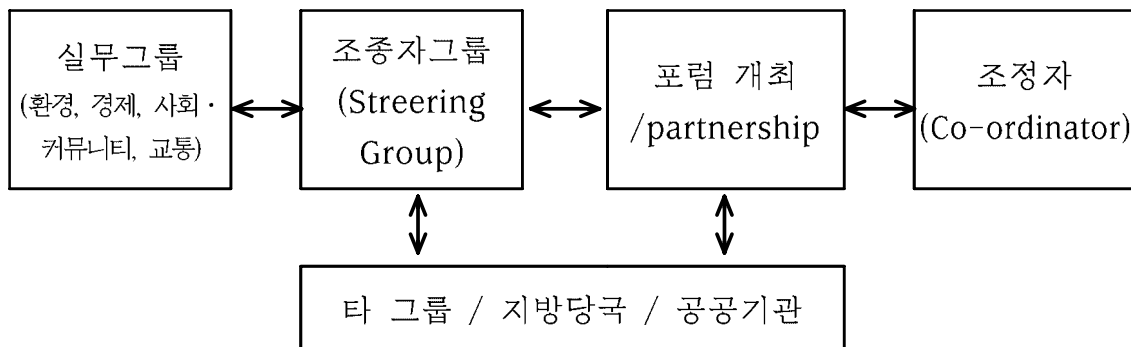
위한 조직임. 즉, 파트너쉽은 소도읍의 기본현황을 진단하고, 주민들에게 경험을 토대로 미래상을 그리게 하며, 궁극적으로 이를 실행하기 위한 조직체임

- 파트너쉽은 [그림 3]과 같은 세부조직들로 구성되는 데, 이는 소도읍의 발전이 어느 한 집단에 의해서 좌우되거나 대표하지 않도록 하기 위하여 지역사회의 거의 모든 집단이 참여함. 특히, 소도읍과 주변농촌과의 상호관계를 위하여 주변농촌의 사회조직까지도 참여토록 하고 있음
- 파트너쉽은 위계가 있는 상하의 조직이 아니라 효과적인 소도읍 개발 방법을 모색하기 위한 횡적 조직이며, 정기적으로 포럼을 개최하여 중지를 모으고 컨설턴트 그룹으로부터 조언도 받음
- 조종그룹(Steering Group)은 인원을 10~12명으로 제한하여 집단간 형평성을 고려하고, 현재의 이슈나 관심사항에 대해서 허심탄회하게 의사를 개진할 수 있으며, 파트너쉽과 실무그룹사이에서 의견을 조정하여 최종적으로 실행계획을 준비하는데 도움을 주는 그룹임
- 조정자(Co-ordinator)는 분석·진단과 실행계획(Action Plan)을 준비하기 위해서 파트너쉽과 긴밀한 연계 하에 업무를 추진함. 또한, 지역사회의 이벤트를 개최하며, 실무그룹과 연계하여 분석·진단을 진행하고, 그 결과를 토대로 파트너쉽과 함께 비전을 작성하여 소도읍의 전체 지역사회로부터 실행계획에 대한 동의를 얻음
- 실무그룹(Working Group)은 실제로 지역의 특정 사항을 체계화하고 분석·진단 항목을 결정하여 그 결과를 지역사회에 배포하고 실행계획을 입안함. 이때, 교통, 경제, 주변농촌, 사회적 이슈, 지역내 이슈에 대한 전문가의 자문을 받아 실행계획을 작성함

[그림 3] 마켓타운 파트너십 관련 기관



[그림 4] 마켓타운 파트너십의 구조화



2) 소도읍 분석 · 진단(Healthcheck) 및 비전 제시

- 소도읍 분석 · 진단의 주된 내용은 크게 환경, 경제 · 사회와 커뮤니티, 교통과 접근성으로 구성
 - 환경 : 지역의 특성, 역사문화적 특징, 주변농촌과의 관계
 - 경제 : 고용자수, 소매 · 서비스 기능, 교육 · 훈련, 상업 · 산업적 자산, 관광 및 방문자수, 경영지원 기능
 - 사회 · 커뮤니티 : 인구, 주택, 공공안전, 지방정부와 지역공동체 조직, 문화유산
 - 교통 · 접근성 : 타지방으로부터 접근성, 서비스 접근성, 소도읍과 주변간 접근성
- 주요 측정지표

환 경 (environment)	· 중요 보존지구 · 역사적 건물과 유산의 수 · 주변농촌과 연결되는 보행도로와 승마로 수
경 제 (economy)	· 과거 3년간 직업수의 변화 · 주민대비 경제인구 비율 · 실업률 · 중심지의 의류 · 장신구 상점 수 · 중심지의 빈 점포
사회 · 커뮤니티 (Social & Community)	· 사망률 · 1991년 이후의 나이별 인구변동 · 주택가격의 평균 변화 · 건설회사와 은행의 수 · 호텔의 침대수
교통 · 접근성 (Transport & Accessibility)	· 자가용이나 공공교통을 이용한 여행시간 · 자동차가 없는 가구의 비율 · 중심시가지지를 지원하는 공공 주차장의 수 · 소도읍과 배후지를 연결하는 버스노선의 수

- 분야별 측정지표는 다양하지만, 실질적인 질문내용은 해당 소도읍의 사회현상이 나타나게 된 원인과 미래에 대한 발전전략을 세우기에 적합한 항목으로 구성됨

〈표 3〉 Spalding Town의 실태조사 항목

환 경 (environment)	· 국립공원수 · 지역문화 유산 · 특별보호구역의 수 · 지방 자연보전지구의 수 · 자연보존을 위한 중요지구	· 외곽에 위치한 Natural Beauty 수 · 보전지역 수 · 자연보존지구의 수 · 특정과학 관심지구의 수 · 지역유산 및 건물의 수
	· 보행도로의 수 · National Trail 수	· 승마로 수 · 자전거도로 수
경 제 (economy)	· 직업수 · 큰 기업에 의한 고용자 비율 · 호텔과 음식점의 취업률 · 6개월 이상인 실업률 · 경제활동인구중 전문직 비율 · 새로 등록된 사업수 · 새로운 사업체수 · 소매상 임대료	· 직업의 변화 · 제조업분야의 직종수 · 실업률 · 경제활동 인구비율에 대한 직업수 · 고용센터 수 · 상공회의소 회원수 · 산업빌딩의 평균 임대료 · 임대료 변화
	· 중심시가지에 입지한 생필품상점수 · 지난 1년 동안 폐쇄된 점포수 · 종합마켓수 · 최근 3년 동안 창업한 새로운 점포수	· 중심시가지에 입지한 전문상가수 · 1000㎡ 이상의 슈퍼마켓수 · 중심시가지에 입지한 빈점포 수
	· 초등학교수 · 중등교육기관수	· 공공교육 이후의 대학 수
	· 사망율 · 1991년 이후의 인구변화 · 16세 이하 인구비율	· 10년간 지속적으로 거주하는 인구수 · 고령인구 비율
사회 · 커뮤니티 (Social & Community)	· 거주 형태 · 노령 독신자 비율 · 주택임대를 기다리는 세대수 · 주택가격 변화	· 신축 건축물 수 · 독신자비율 · 중앙난방이 안되는 비율 · 주택 평균가격
	· 범죄비율 · 경찰서 수 · 시민회관 수 · 지방법률상담소	· 연방 및 지역의회 · 치안법원수 · 우체국수 · 소방서수
	· 수영장 수 · 실외경기장 수	· 실내 스포츠센터수 · 건강센터수
	· 변호사사무실 수	· 회계사무소수
	· 병원수 · 치과의사수	· 의사수
	· 여관수 · 호텔 침대수 · 영화관수 · 시민회관 및 커뮤니티센터 · 도서관수	· 호텔수 · 레스토랑 또는 카페 수 · 극장수 · 박물관수 · 미술관수
	· 버스정류장 수 · 장거리 버스용 주차장수 · 중심지의 단시간용 주차장수 · 자전거도로수 · 마을과 기차역을 연결하는 버스노선 · 마을의 시내버스 노선	· 기차역 수 · 자동차가 없는 세대수 · 중심지의 장시간용 주차장수 · 자동차나 공공교통을 이용하여 주변의 큰도시로 이동하는 시간 · 중심지에서 사용하지 않는 주차장수
교통 · 접근성 (Transport & Accessibility)		

자료 : South Holland District Council, Market Towns Initiative Spalding : Action Plan, 2002. 2, pp.44-48.

〈표 4〉 주민 및 방문자 대상 설문조사 항목

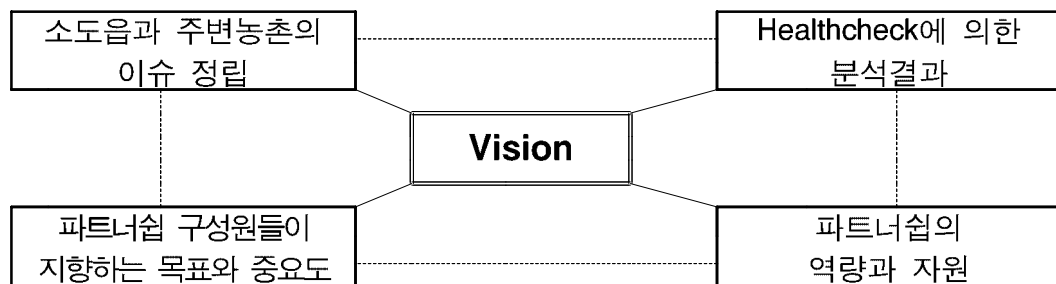
일반사항	· 고용자 유무 · 성별/나이별 응답자 수
	· 방문횟수(매일, 주간, 월간) · 방문목적(쇼핑, 공공서비스, 재정서비스, 업무, 건강의료, 레크리에이션, 기타) · 쇼핑품목(생필품, 의류·신발등, 모두)
	· 단순한 방문목적인가? · 또 다른 목적은?(영화, 이발, 술집, 도서관, 친지방문, 업무상) · Spalding의 좋은 점과 나쁜 점 - 좋은 점(편안함, 고용, 쇼핑 편리성, 조용함, 영화, 상점) - 나쁜점(주된 상점가가 없음, 빈점포, 젊은이가 없음, 주차장, 야간범죄) · 야간 방문 횟수(매일, 주간, 월간) · 야간 방문 이유(선술집, 영화, 외식, 친지방문, 클럽, Bingo) · 야간 방문을 앓하는 이유(외부거주, 자녀교육, 버스가 없음, 피로함, 일, 할 일이 없어서, 필요치 않아서, 기차역과 멀어서, TV시청 때문에, Gang, 위험해서)
선호도 조사	· 매력요소에 대한 선호도 - 상점, 카페, 술집, 레저·스포츠시설, 오락시설, 서비스, 역사적 건물, 지역서비스, 청소년시설 · 불만족스러운 이유 - 젊은이가 없음, 청년클럽 필요, 상점가 부족, 스포츠 시설 부족, 야간버스 운행 서비스가 없음, 오락시설이 없음, 중심술집이 없음 등 · Spalding에 필요한 매력요소 - 볼링장, 오락시설, 다양한 상점가, DIY shop 등등 · 극장이나 영화관을 연주회의 장소로 사용하면 방문하겠는가?
	· Amenity에 대한 선호도 - 가로경관, 상점가 입면, Street Furniture, 녹지공간, 나무 및 조경, 조명, 깨끗함, 안전 및 보안 · 불만족스러운 이유 - CCTV가 없음, 치안, 상점가 전면보수, 조명, gang, bench 부족 등 · 녹지공간의 확보 유무 - 확충해야할 시설(아이들을 위한 공간, 정원, 나무와 벤치, 화단 등) - 확충장소(주거지역 인근, 중심지 인근, 교외 등) · 치안부재를 느끼는 장소 - 어디든, 막다른 골목, 야간의 중심시가지 등 · 치안부재를 느끼는 이유 - 난폭한 젊은이, 어두운 야간조명, 취객 등

표 계속

선호도 조사	· 교통수단(자가용, 버스, 자전거, 오토바이, 도보, Van, 택시) · 자동차 이용시 주차는 어디에?(주차장, 노상, 편한곳, 유료주차장) · 주차시간(30분, 1시간, 2시간, 3시간 등) · 평균 주차비 · 주차비에 대한 의견 · 주차요금 지불방법에 대한 의견 · 공공교통수단의 이용 유무 · 교통시설에 대한 선호도 - 마을 진입부, 내부 진입시 편의성, 주차장, 버스서비스, 자전거시설, 보행자가로, 안내표지판 · 불만족스러운 이유 - 버스서비스, 버스 배차간격, 주차장 부족, 교통장애물 등
경쟁력 조사	· 타지 방문 유무? · 타지 방문하는 곳? - Peterborough, Boston, King Lynn, Lincoln 등 · 타지에서 쇼핑하는 이유? - 주거지와 가까워서, 업무지와 가까워서, 일하러가는 길에, 다른 활동을 겸할 수 있어서 등 · 주로 타지에서 쇼핑하는 이유? - 더 많은 상점가, DIY shop 등 · 타지 방문시 교통수단은? - 자동차, 버스, 자전거, 오토바이, 도보, Van, 택시 · 타지에서 구입하는 물건은? - 생필품, 의류 · 신발류 · 도시별 · 품목별 구입비율 비교 - 생필품, 옷, 신발류, 가구, 직물, 가정용품 · 도시별 방문비율 비교 - 가격, 품질, 유행, 선택의 범위, 편안함 · 구입 품목별 비용 지출액 - 생필품, 옷, 신발류, 가구, 직물, 가정용품
방문객 조사	· 어디서 왔는가? · 체류기간? (몇시간, 하루, 하루밤, 며칠) · 방문목적? (쇼핑, 친지방문, 업무, 모임, 상품구입) · 방문경험

○ 비전 수립

- 비전은 소도읍과 주변지역의 이슈를 새로이 정립하고, 분석·진단에 근거한 SWOT 분석에서 힌트를 얻으며, 파트너십 구성원들이 지향하는 목적과 중요도를 고려하며, 이를 달성하기 위한 파트너십의 역량과 가용자원을 측정하며, 합의에 의한 의사결정을 도출
- 비전은 단기·중기·장기로 단계별로 제시하며, 하위계획의 목표를 분명히 할 수 있도록 일관성을 갖추어야 하고, 미래에 대한 지침적인 성격을 지녀야 함



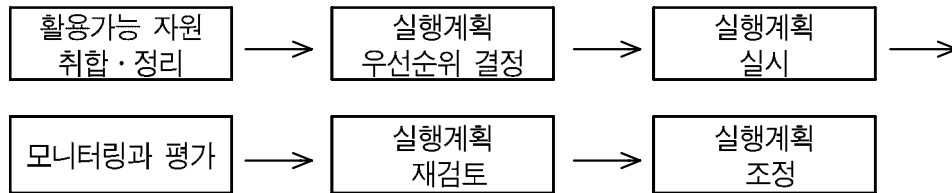
3) 실행계획(Action Plan)

○ 실행계획 수립 원칙

- 실행계획 수립은 가능한 한 개방적이고 투명해야 하며, 가능한 한 많은 주민과 관련 기관을 참여시켜야 함
- 회의는 최대한 공개적이어야 하고, 유용한 정보 역시 공식적으로 생성·유통되어야 함
- 소도읍에 필요한 전문가, 시설, 지원은 최대한 모든 지역으로부터 확보하여야 함
- 기존 사업의 재개, 신규사업의 착수, 사업의 마무리를 중시하고, 기존의 유용한 연구결과도 최대한 활용하여야 함
- 계획수립 과정에서 지역에 대한 주민의 관심과 활력을 성숙시켜 지역에 대한 장기적인 전망을 소유하게 함
- 실행계획은 경직적이어서는 안되며, 변화하는 수요에 유연하게 대처하여야 함
- 혁신적이되 실질적이어야 함
- 명확한 목적, 목표, 전략과 비전 달성을 위한 수단·행동을 명확히 설정하여

야 함

- 실행계획 수립에 있어서 파트너십은 사업의 우선순위를 결정함. 이어서 실행계획을 시행하고, 모니터링과 평가, 실행계획에 대한 재조사, 실행계획의 조정 단계를 거치게 됨



- 각각의 실행계획은 '환경', '지역경제·소도읍 중심지(Town Center)', '사회·커뮤니티', '교통·접근성' 등의 부문으로 나누어서 수립하게 되며, 그 각각의 사업에 대해서 사업명, 우선순위, 개요, 관련기관, 비용, 재원조달 등의 항목으로 기술
- 또한 각각의 사업들은 연관된 사업들로 그룹화하며, 그룹화된 사업의 특징과 사업효과를 제시하되, <표 5>와 같은 구조로 작성

〈표 5〉 실행계획의 구조

부 문	사업명	전략목표	우선순위	사업개요	관련기관	사업비	재원조달
환 경							
경제·도심							
사회·커뮤니티							
교통·접근성							

자료 : South Holland District Council, Market Towns Initiative Spalding : Action Plan, 2002. 2, p.5.

3. 일본의 소도읍 개발 및 중심시가지 활성화

1) 일본의 소도읍 지원법 및 시책

- 일본의 총무성에서 지역정비에 관련된 시책 중 후루사토즈쿠리(고향만들기) 사업은 지역 주도하에 행해지는 지역만들기 사업을 중앙정부가 지원하는 시책으로서 구체적인 사업내용은 다음과 같음
 - 전통거리의 보존, 유적복원, 역사공원, 역사자료관, 위인기념관등의 역사·전통 문화의 보존사업
 - 미술관, 도서관, 콘서트홀, 문화센터 등의 학습·문화시설의 정비사업
 - 보양센터, 체육관, 테니스코트, 야구장, 운동장 등의 건강·레크레이션 시설의 정비사업
 - 녹도, 하천환경정비, 경관정비, 자연공원, 광장 등의 쾌적한 환경정비사업
 - 역전광장, 가로, 도로 등의 도시기반 정비사업
 - 국제교류시설, 종합정보 네트워크시스템 등의 교류·정보네트워크 정비사업
 - 특산물연구소, 지역산업센터육성 등의 지역산업 육성사업
 - 복합시설유치를 위한 복합존(Zone) 형성사업 등
- 지역의 얼굴이라고도 할 수 있는 중심시가지 활성화 사업은 1998년 중심시가지활성화법이 제정되면서 활성화되기 시작
 - 그 주요 내용은 도시기능의 증진 및 경제활력의 향상을 위한 시가지 정비 및 상업 등의 활성화를 일체적으로 추진하는 것임
 - 이 법이 갖는 특징은 중심시가지 문제의 복합성 때문에 사업추진의 원활한 수행을 위하여 특례법의 성격을 갖는다는 점임
 - 사업은 중앙의 11개 省廳과 연계하여 추진하며, 보조·융자·세제특례까지도 중앙정부에서 지원
 - 미국의 CRM(Centralized Retail Management)²⁾을 수행하는 NPO의 일종인

2) CRM(Centralized Retail Management) : 1970년대부터 80년대 전반에 걸쳐서 미국의 교외형 쇼핑 센터의 관리 수법을 중심시가지에 도입한 수법으로 상점가의 구성, 컨셉통일 등을 수행하였다. 현재는 BID(Business Improvement District) 제도가 널리 활용되며, BID는 중심시가지 일정지구를 대상으로 부동산소유자 대다수의 동의를 얻은 뒤, 그 해당지구를 대상으로 자산가치에 대한 일

TMO(Town Management Organization)를 접목시켜 지역주민, 사업자의 의견을 충분히 반영하여 중심시가지 활성화 기본계획을 수립하며, 중심시가지의 일체적인 업종이나 점포배치, 기반정비, 주요 대책을 관리 운영

- 미국의 TMO³⁾처럼 일본의 TMO도 상점가, 행정, 시민, 기타 사업체 등이 참가하며, 중심시가지 문제에 대해 종합적으로 조정·관리·운영하는 단체

〈표 6〉 중심시가지 활성화 관련 중앙부처별 지원사업

기 관 명	대표적인 지원사업
통상산업성	· 중심시가지의 상업·서비스업의 입지 촉진 · 중심시가지의 중소 소매업 육성 · 도시형 신사업의 입지 촉진
건설성	· 시가지 재생을 촉진하는 面的 정비사업 · 도로, 공원, 주차장 등의 도시기반시설 정비 · 주택, 건축물의 정비
자치성	· 중심시가지 재활성화를 위한 기본계획 책정, 시설정비를 위한 지원
농림수산성	· 식품유통구조 개선, 기반시설정비사업 등 · 도매시장 시설정비
운수성	· 마치즈쿠리와 연계된 철도시설 정비 · 버스서비스의 고도화, 중심시가지에 있어서 물류의 효율화 시책 · 철도서비스의 고도화 · 마치즈쿠리와 연계된 워터프론트 정비 · 관광을 통해 활기를 되찾는 시책
우정성	· 멀티미디어 창출사업 · 우체국을 활용한 중심시가지 활성화
경찰성	· 교통안전시설 정비사업
국토청	· 중심시가지 활성화 지원사업 · 관련사업 등
문부성	· 사회체육시설정비 보조금 · 문화재건물 보존, 수리비 사업 등
후생성	· 환경위생 관련 영업 등의 활성화 촉진 · 노인 일일서비스, 개호 서비스 등
노동성	· 개정중소기업노동력 확보사업 · 파트타임 지원

자료 : 박종철·이혁주·김항집, 일본의 중심시가지 활성화 유형에 관한 연구, 한국지역개발학회지, 13권 제2호, 2001. 8, p147.

정비율의 부담금을 부과하여, 상업활동활성화 재원을 조달하는데, TMO는 BID에 의해서 재원조달을 받는다. 이러한 BID 외에도 DID(Downtown Improvement District), SID(Special Improvement District), BIZ(Business Improvement Zone), SAD(Special Accessment District)와 같은 제도가 있다.

3) 미국의 TMO는 일종의 제3섹타이며, 부동산소유자, 상점주, 지방정부 등으로 구성된다.

2) 町 단위 중심시가지 활성화 기본계획의 주요 내용

- 중심시가지 활성화법에 의한 기본계획을 우리나라의 소도읍과 유사한 町을 중심으로 살펴보면, 크게 역사문화자원활용, 자연환경활용, 교통중심정비, 상업지정비로 크게 나눌 수 있으며, 주요시책은 다음과 같음

〈표 7〉 町의 중심시가지 활성화 기본계획에 있어서 주요 시책 유형

분야	주요 시책	자치단체
역사 문화 자원 활용	· 도자기 거리, 박물관 건립, 도자기 및 기모노를 중심으로 한 관광산업 육성 · 고대유적·유물출토지 : 관광거점 조성 · 농업·상업 및 관광과의 제휴 · 역사나 문화를 살린 중심시가지 및 가로의 정비 · 문화재의 복원정비 : 관광객 유치 · 관광객을 위한 찻집의 배치 등 관광루트 확립 · 관광객을 위한 음식·숙박시설의 정비 · 붓의 축(도시축 : 청사상가·동사무소·읍민회관)을 설정, 이 곳을 중심으로 이벤트 개최 등 투자 활성화 · 음식, 쇼핑, 역사, 문화에 접할 수 있는 체험형 문화·관광지 조성	· 아리타초(有田町) · 쿠즈우초(葛生町) · 이치난초(日南町) · 이즈시초(出石町) · 아베초(矢部町) · 미카타초(三方町) · 쿠마노초(熊野町) · 가지카자와초(鰺澤町) · 에사시초(江差町)
자연 환경 활용	· 바닷가와 거리(기성시가지)를 일체화하는 시가지 구조의 형성 · 해양스포츠 및 자연을 중심으로 한 교류 및 보양지 기능 강화 · 민축(풍어시 선주가 입는 옷) 등 지역문화·관광·상업의 제휴 · 숲을 소재로 한 Symbol Road(숲의 거리) 구상 · 산책 네트워크 기반형성(역사적 환경, 친수공간, 공공시설 등)	· 쿠쥬우리초(九十九理町) · 와키초(和氣町) · 카쿠노다테초(角館町) · 요차초(八鹿町)
교통 중심 정비	· 몰(Mall) 형성 · Park & Walk : 공원과 주차장, 유람성 향상 · 교류·정보 발신 거점 · 자동차 이용형 상업시설의 입지 · 시가지내 거주 촉진 · 역을 교류·체류의 장소로서 핵거점으로 육성	· 우에키초(植木町) · 난칸초(南關町) · 하이바라초(榛原町) · 미카화초(美川町)
상업지 정비	· 복합적인 기능집적 공간의 형성 - 상업, 오락, 문화, 서비스 등 · 상업기반의 확립(상가의 연속성과 통일성) · 상가조직력 강화 · 공공시설의 교외이전을 상가구역으로 유도 · 공공시설과 제휴로 중심 시가지의 핵 형성	· 소노베초(園部町) · 나가시키초(厳原町) · 토야마초(上市町) · 칸다초(刈田町) · 타카하타초(高田町)

자료 : <http://www.jas.biglobe.ne.jp>

- 역사문화자원 활용과 자연환경 활용의 공통점은 지역자산을 중심시가지와 연계하여 개발한다는 것이며, 이를 발전시켜서 관광상품화 하여 관광수익으로 지역산업활성화에 기여한다는 점임
 - 지역자산은 고대유적과 같은 역사유산부터 해양 및 산림과 같은 자연환경까지 다양하며, 이런 자산을 단독으로 개발하기보다는 도시민들이 매력을 느낄 만한 예술·문화·오락과 같은 새로운 아이디어를 접목하여 연계 개발
 - 관광객을 위한 주요 거점을 정비하고, 이와 동반하여 중심시가지의 시가지 구조를 정비함. 또한, 중심시가지 정비시 단순 상업기능만의 정비가 아닌 시가지 전체를 대상으로 한 정비가 이루어짐
- 상업지 정비의 경우, 단일 상업기능의 활성화가 아닌 지역의 얼굴로써 제기능을 발휘할 수 있도록 중심시가지 전반에 걸쳐서 개발이 조직적으로 이루어짐
 - 먼저 상업기능의 집적공간을 창출하고, 이곳에 상업·오락·문화·서비스를 집중 배치하며, 상가의 연속성이나 통일성을 강조하여 상업기반을 확립
 - 상가환경정비는 TMO를 비롯한 지역주민이 자발적으로 실시하고, 걷고싶은 거리로 정비하며, 나아가서는 마을경관조례를 제정하거나 경관형성지구를 지정하여 주변 주거환경도 정비
 - 중심시가지 정비와 함께 교통과 같은 공공서비스 시설에 대한 정비도 이루어지며, 주차장을 조성하여 자동차 이용자에 대해서도 적극적으로 고려
 - 도시의 평면적 확산과 교외개발로 인하여 외부로 이전했던 공공기관을 중심시가지로의 再移轉을 유도
- 교통중심 개발의 경우, 교류기반인 중심시가지를 거점으로 하여 교통체계를 전면적으로 개편
 - 중심시가지의 상업지 정비를 목적으로 일정 구역의 보행자 몰(Pedestrian Mall)을 조성하며, 이 곳으로 원활한 접근을 지원하기 위하여 Park & Walk 개념을 도입
- 보행자 몰과 주변의 자원을 연계하여 이용자의 체제시간을 연장하기 위한 유희성 루트를 조성
 - 자동차를 이용하지 못하는 노령화세대나 사회적 약자를 위하여 Barrier Free를 실현하기 위한 교통시설을 정비

IV. 소도읍종합육성계획 수립의 과제

1. 초기 정책추진 단계에서 예상되는 몇가지 문제점

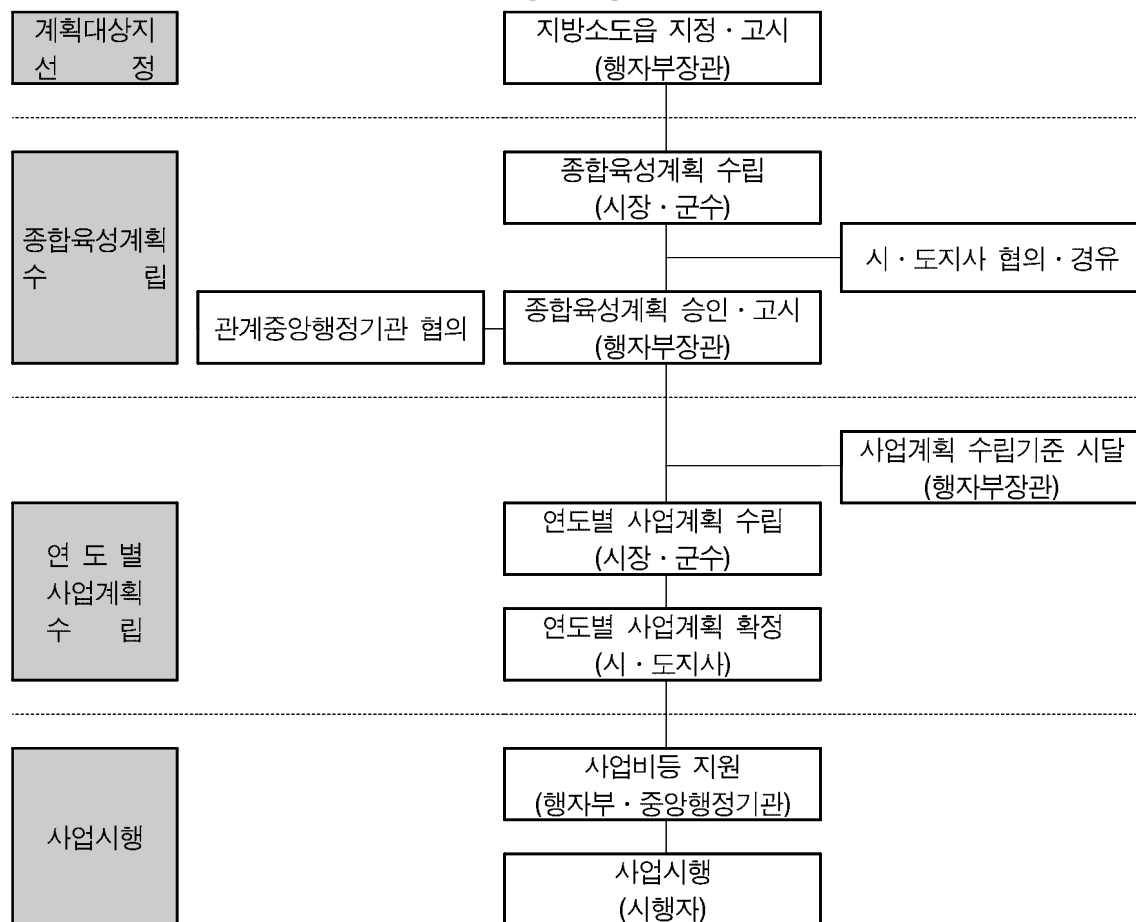
- 관련 중앙부처의 이해 부족과 예산확보의 어려움
 - 소도읍종합육성계획이 초기부터 제대로 추진되려면 현재보다 많은 예산 확보가 필수적이거나,
 - 기획예산처 등 예산부서의 이해부족으로 충분한 예산확보에 어려움이 있음
- 계획수립 대상 소도읍 선정과 투자계획 규모의 문제
 - 한정된 재원으로 소도읍 활성화 효과를 최대화하기 위해서는 소수의 소도읍 집중 투자하여 시범효과를 얻을 것인가, 아니면 전국의 모든 소도읍 또는 기존의 소도읍개발사업 대상 소도읍수 만큼을 대상으로 할 것인가
 - 1단계로 소도읍종합육성계획 수립을 하는 소도읍은 투자사업 규모를 어떤 수준으로 할 것인가
- 소도읍종합육성계획에 대한 인식의 혼란
 - 지방소도읍종합육성계획 수립 대상지역 주민들의 허구적인 기대상승(false expectation)을 야기하여 계획 자체에 대한 신뢰성을 약화시킬 가능성이 있고,
 - 시·군도 소도읍종합육성계획을 시범사업 또는 집중투자사업으로 인식하거나 주거환경개선사업, 택지개발사업 등과 같은 개별사업의 하나로 인식할 가능성이 있음
- 사업의 실현성 문제
 - 현행 법의 규정만으로는 세제·금융상의 조치를 충분히 받을 수 없음
 - 따라서, 조세감면지원사업·금융지원사업의 명시화, 차별화가 요구됨

2. 소도읍종합육성계획의 추진과정과 주요 내용

1) 소도읍종합육성계획의 추진절차

- 소도읍종합육성계획의 수립과정은 크게 계획작성 과정과 계획확정 과정으로 구분할 수 있음
 - 시장·군수가 관할 시·도지사와 협의를 거쳐 종합육성계획을 수립, 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관장과의 협의를 거쳐 확정·고시함
- 이후, 행정자치부장관이 확정·고시한 종합육성계획에 따라 시장·군수는 연도별 사업계획을 수립하고, 시·도지사가 관계행정기관장과 협의를 거쳐 확정하며, 행정자치부 등의 사업비 지원과 각종 특례 적용을 받으면서 사업을 시행함

[그림 5] 소도읍종합육성계획의 추진절차



2) 소도읍종합육성계획의 주요 내용

- 소도읍종합육성계획은 소도읍 발전을 위한 장기비전 하에 5개년 계획기간 동안의 육성목표를 설정하고, 부문별 개발사업을 선정하여, 그 각각에 대한 기본계획 및 투자계획을 수립하는 것임
- 소도읍종합계획에 포함되어야 할 주요 내용으로 ① 계획의 개요, ② 현황과 개발여건 분석, ③ 기본구상, ④ 부문별 사업계획, ⑤ 집행 및 관리계획, ⑥ 개발효과 분석 등이며, 소도읍종합계획서의 구조라고도 할 수 있음
- 소도읍종합계획의 내용은 기존의 지역종합계획과 유사하나, 사업추진 여부와 관계없이 다양한 사업계획을 망라하기보다는 계획수립후 5년 동안의 추진할 핵심 사업에 대한 정확한 계획에 초점을 두게 됨
- 여기서 제시한 소도읍종합육성계획의 주요 내용은 예시이므로 각 소도읍의 특성과 실정을 고려하여 융통성 있게 작성하여야 할 것임

① 소도읍 종합육성계획의 개요

- 과업의 배경과 목적
- 과업의 범위와 방법
- 관련계획의 검토

② 소도읍의 현황과 개발여건

- 지역현황 및 특성 분석
- 주민의식 및 수요조사
- SWOT 분석 및 계획과제

③ 기본구상

- 계획의 기본방향과 목표
- 주요 추진전략
- 개발사업의 검토 및 선정

④ 부문별 기본계획

- 지역산업 진흥계획
- 도시기반시설 확충계획
- 생활환경 및 복지증진계획
- 민간기업 유치 및 육성계획
- 기타 경제활성화 등의 계획

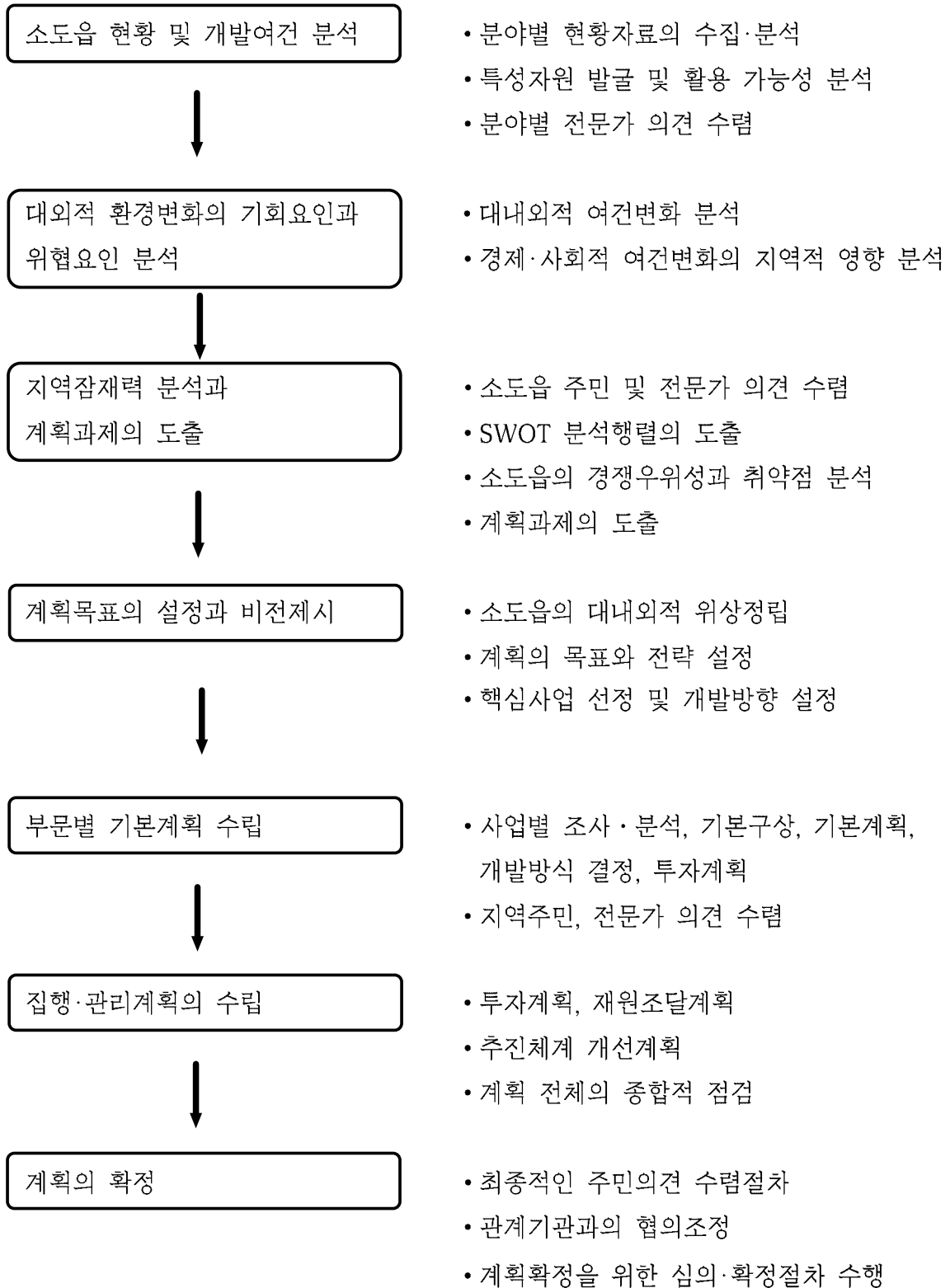
⑤ 집행 및 관리계획

- 투자계획
- 재원조달계획
- 추진체계 개선계획

⑥ 개발효과 분석

- 개발사업의 경제성 분석
- 개발사업의 파급효과 분석

3) 소도읍종합육성계획 작성과정



3. 효과적 소도읍종합육성계획 수립을 위한 과제

1) 기본사업과 전략사업의 조화

- 소도읍종합육성계획은 소도읍이 하나의 도시이자 배후농촌의 중심지로서 존속하는데 필요한 기초조건을 충실히 정비하고, 그 소도읍 고유의 전략적 요소를 선택하여 집중적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하는 한편, 배후농촌의 안정적 성장을 견인하는 것이어야 함
- 소도읍이 존속하기 위한 기초조건 정비는 소도읍 주민과 배후 농촌주민의 civil minimum 유지를 원칙으로 하여 도시기반시설, 주거환경, 편익시설 등을 정비하는 것이며, 단순한 시설 설치나 정비에 그치지 않고 다양한 소프트 프로그램을 결합하여 실질적인 주민생활편익 향상에 기여토록 하는 것이라야 함
- 이와 함께 소도읍의 활성화·재생을 촉발·지속케 하기 위한 선도·전략사업을 발굴하여 특성화하는 선택과 집중 전략이 필요함. 이를 위해서는 소도읍 고유의 자산을 활용하거나 창조적인 아이디어를 살려서 소도읍을 테마화, 스타화 하는 것임
- 소도읍종합육성계획 전체적으로는 개개의 기본사업과 전략사업이 장기비전 또는 계획의 목표와 부합되면서 상호 연계되어 다양한 효과를 발휘할 수 있어야 함. 예를 들어 상업기능의 쇠퇴가 가장 큰 소도읍 문제라고 하더라도 상업기능의 활성화에만 초점을 맞춰서는 안되고, 소도읍 전체의 활성화에 초점을 맞추어 관련된 사업을 연계 수립하여야 함

2) 완성도 높은 사업계획 수립

- 소도읍종합육성사업은 소도읍의 再生을 위한 전략적 요소를 선택하여 집중

적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하려는 것임. 따라서, 선진지역을 충분히 벤치마킹 하되, 단순히 모방하기보다는 창의적이고 파급효과가 큰 사업계획을 수립하여야 함

- 처음부터 비용이 많이 드는 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트 프로그램을 적극 개발하는 것이 바람직함. 특히, 예산사업과 연계하여 주민들이 자율적으로 추진하는 비예산사업을 발굴하여 지역사회 스스로 시행하면서 발전시켜 나아가는 것이 중요함
- 완성도가 높은 사업계획을 수립하기 위해서는, 개별 사업계획마다 사업지 위치, 개발여건, 사업내용, 사업의 필요성, 사업비, 사업기간/사업시행주체, 토지이용 및 시설배치 계획 등을 포함토록 함
- 개별 사업계획은 다음과 같은 절차에 의해 진행토록 함
 - 조사·분석(사업대상지의 위치 및 면적 파악, 개발여건 검토, 사업 추진 잠재력 검토, 제반 법규 및 상위·관련계획 검토)
 - 기본구상(계획구역 및 기본방향 설정, 수요추정, 도입활동 및 도입시설, 도입시설 규모 산정)
 - 기본계획(토지이용계획, 시설배치계획, 지원시설 및 편의시설 계획의 구체화 등)
 - 개발방식 결정
 - 투자계획(단계별, 사업별로 구분하여 작성)
- 계획서에는 사업별로 다음과 같은 내용으로 정리토록 함
 - 사업지 위치 : 번지단위까지 표시하고, 1/5,000지형도에 위치·사업구역계를 표시
 - 개발여건 : 당해 사업에 필요한 개발여건이 갖추어져 있는지를 기술
 - 사업내용 : 실제로 도입될 시설물, 세부사업 등을 설명
 - 사업의 필요성 : 당해 사업이 필요한 이유를 설득력 있게 설명
 - 사업비 : 국비, 지방비, 민자로 구분(국비의 경우는 소관부서 명시)

- 사업기간/사업시행주체 : 국가의 경우 소관부서를 명시, 지방의 경우 시행도·시·군을 명시, 민자의 경우 민자라고만 표시, 민·관합동의 경우 그 시행방법을 구체적으로 제시
- 토지이용 및 시설배치 계획 : 사업지별로 토지이용계획 및 시설배치계획을 도면(1/5,000)에 표시하고, 도면 우측 하단에 범례를 표시

3) 실현 가능한 사업계획 수립

- 기존의 지역계획의 비전은 상당히 추상적이며 형이상학적인 용어를 사용하였고, 그 다음 단계인 추진전략이나 실행계획에서는 다른 지역과의 차별성을 찾아보기가 힘들
- 하지만, 소도읍 현상과 그 이면에 있는 원인·메카니즘에 대한 심층적인 분석을 토대로 하는 비전은 실행계획과의 정합성을 높이고, 실행계획은 그 우선순위·참여자·비용·재정지원까지 모두 확정한 계획으로서, 그 실현가능성이 매우 높아질 것임
- 또한 시행단계에서의 모니터링과 평가를 통한 실행계획의 수정은 전체계획의 성취도를 한층 더 끌어올릴 것임

4) 여건변화에 대응한 유연한 접근방식

- 현재 많은 소도읍들이 빈약한 재정여건 하에서 낙후·결핍된 도시기반시설 하나도 제대로 정비하기 어려운 상황이지만, 시대의 변화를 읽으면서 지역이 지닌 장점과 기회요인을 살려 끈기있게 미래를 준비해 나아가는 것이 중요함
- 이를 위해서는 장기적인 마스터플랜을 마련하는 것도 중요하겠지만, 더욱

중요한 것은 정태적인 마스터플랜이 동태적인 소도읍 문제의 본질을 적절히 다룰 수 없으므로 단순·유연하고 적은 비용으로 가능한 대안 개발에 초점을 두어야 함

5) 지역사회 주도과 협력적 개발

- 이제는 Network 사회로서 강한 네트워크를 가진 사람, 기업, 지역일수록 부자임. 소도읍 내부적으로는 지역사회의 파트너십을 확립하고, 외부적으로는 국내외 소도읍을 비롯한 다양한 형태의 제휴를 도모
- 특히 소도읍에서 가장 중요한 것은 주민이며, 소도읍 발전과정이 곧 시민들의 에너지를 일깨우는 과정임

참고문헌

- 권오혁·황병천, 소도시 개발의 전략과 추진체계 개선방안, 한국지방행정연구원, 1996.
- 김광우 역, 중심시가지활성화 : 미·영·독의 18개 도시 사례연구, 전남대학교 출판부, 2002.
- 김정연 외, 강경 되살리기 운동 종합계획, 충남발전연구원, 1998
- _____, “소도읍 개발방향 및 개발모델 연구”, 시도·시군 소도읍개발 담당공무원 Workshop, 주제발표논문, 행정자치부, 2000. 5, pp.39-71.
- 박종철, “일본의 중심시가지 활성화 패턴에 관한 연구-355개 市町村의 중심시가지 활성화기본계획을 중심으로-”, 한국지역개발학회·한국토지공사, 21세기 한국 지역개발의 방향, 2001년 한국지역개발학회 춘계학술대회 논문집, 2001. 2, pp.183-198.
- 塩久市, 塩久市中心市街地活性化基本計画-大門商店街にぎわい創出事業, 2000.
- 鶴岡市, 鶴岡市中心市街地活性化基本計画, 2000(<http://www.city.tsuruoka.yamagata.jp/>).
- South Holland District Council, Market Towns Initiative Spalding : Action Plan, 2002.
- The Countryside Agency, Market Towns Healthcheck Handbook, 2002.

제4주제

소도읍 육성사업의 실현성 제고방안

박 종 철 (목포대학교 지역개발학과 교수)

정 영 덕 (전남도청 도시계획상임기획단 전문위원)

소도읍 육성사업의 실현성 제고방안

박종철 (목포대학교 지역개발학과 교수)

정영덕 (전남도청 도시계획상임기획단 전문위원)

1. 서론

최근 지방소도읍육성지원법(2001.1.8, 제6341호, 이하 소도읍육성법)이 제정되자 소도읍지역의 주민들은 많은 기대감을 갖게 되었다. 기대감의 배후에는 소도읍육성법에서의 법 제정의 목적으로 들고 있는 것들이 상당부분 달성되리라는 믿음이 있는 것 같다. 법 제정 목적으로, 첫째는 지역주민의 소득증대, 둘째는 지역주민의 생활복지 향상, 셋째는 국토의 균형발전에 기여함을 들고 있기 때문이다(법 제1조). 동 법은 앞서의 목적을 달성하기 위해 마련된 지방소도읍종합육성계획(이하 소도읍육성계획)에서 다루어야 할 주요항목으로, 지역산업의 진흥, 도시기반시설의 확충, 주민생활환경의 개선, 복지증진, 민간기업유치, 경제활성화 등을 들고 있다(법 제4조).

본 고의 연구목적은, 현재의 상태에서 前記 소도읍육성법에 의한 소도읍육성사업이 소도읍지역 주민들의 기대감을 충족시킬 수 있는지를 살펴보고, 충족시킬 수 없는 경우 본격적으로 시행되기 전에 최소한도의 개선방안을 마련하는데 있다. 구체적으로는, 소도읍육성법 제정 목적에 따른 전기 주요항목에 대해 실현하는 방안·시책(예산에의 반영; 법 제11조, 사회간접자본의 지원; 법 제12조, 세제·금융 등의 지원; 법 제13조)을 분석·보완하는 데 있다. 아울러, 이들에 대해 장래 나아가야 할 방향을 제시한다. 일반적으로 실현이라 함은 수립된 계획·사업을 가시화(可視化)하는 것을 의미하기 때문에, 본 고에서도 수립된 계획·사업을 실현하는 데 수단으로 작용하는 행정·재정·금융·세제상의 주요시책 및 추진조직체를 연구대상으로 한다. 구

체적인 사업실현성제고방안에 대해서는 ‘소도읍육성계획 기본방침 및 계획수립지침’이 제시되지 않아서 연구과제로 다룰 수 없었다<표 6 참조>.

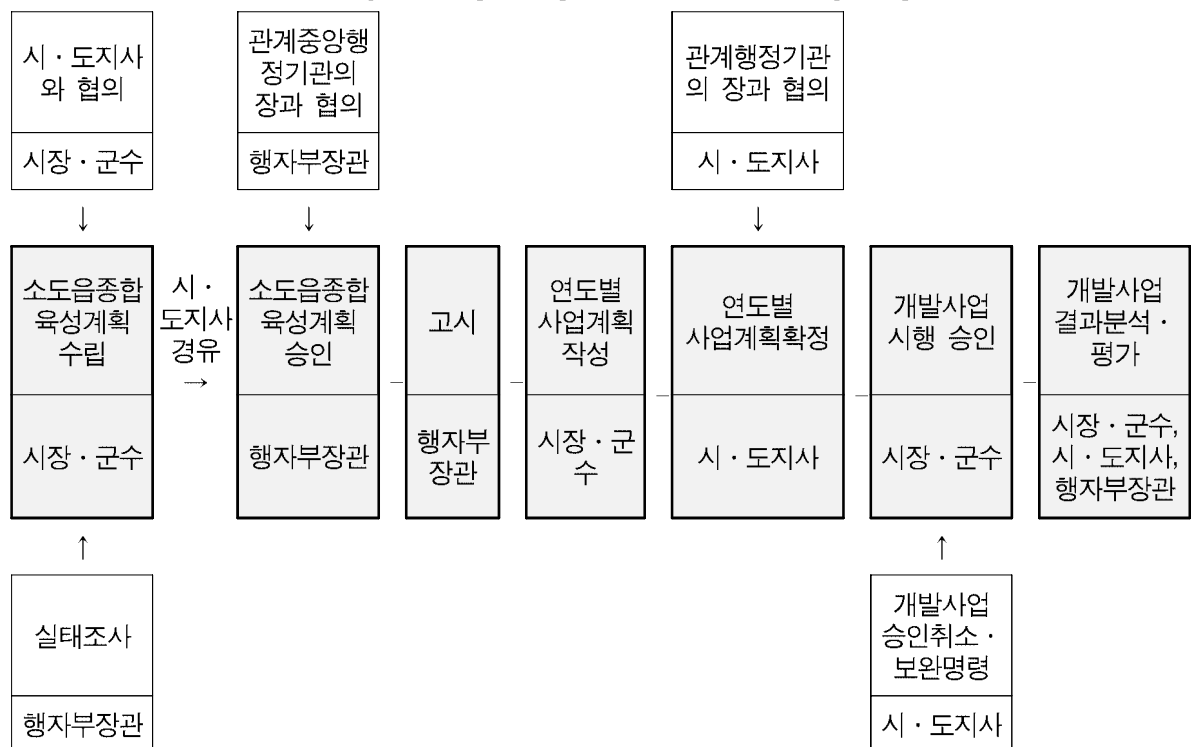
연구의 진행은, 다음의 2 단계를 거쳐 진행한다. 첫 번째 단계에서는, 현재 본격적 시행을 앞두고 있는 소도읍육성법을 분석하여 특징과 함께 문제의 구조를 도출한다. 두 번째 단계에서는 외국의 관련 선진 사례법을 비교분석, 첫 번째 단계의 분석결과까지를 참조하여 실현성제고 방안을 마련한다.

II. 소도읍육성법 분석

1. 소도읍육성법의 특징

현행법에 의해 계획수립과정 및 실현과정을 정리한 것이 <표 1>이며, 이하 특징과 함께 해결하여야 할 구조적 문제를 도출하고자 한다.

<표 1> 지방소도읍종합육성계획의 수립 및 시행 과정



먼저, 특징을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 소도읍육성법에서 지방소도읍 지정기준을 마련하였다. 지정기준은 읍지역과 광역시장·도지사가 면지역 중 인구 등이 집중되어 있거나 집중될 우려가 있는 지역으로 행자부장관에게 신청한 지역이다. 구체적으로는 3km²이내 혹은 도시계획구역 내의 지역으로서 3천명이상이 거주하거나 5년 이내에 거주할 것으로 예상되는 지역으로 한정하였다.
- ② 민간이 개발사업에 참여할 수 있도록 하였다. 소도읍개발사업의 원활한 추진을 위하여 민간인도 시장·군수의 승인을 얻어 개발사업을 시행할 수 있도록 하고, 필요시 2이상의 사업시행자에게 나누어 시행할 수 있게 하였다.
- ③ 원활한 사업추진을 위한 제도적 장치를 마련하였다. 개발사업시행 승인 시 국토이용관리법 제8조 규정에 의한 국토이용계획결정 등 26개 개별법의 55개 인·허가 사항을 일괄의제 처리하였다. 아울러, 국가 및 지방자치단체가 사업추진에 필요한 예산을 계상하도록 의무화하였다.
- ④ 민간개발사업자 및 민자유치기업인 등에 대한 지원방안을 마련하였다. 민간개발사업자나 지방소도읍지역내 일정규모이상의 기업(학교·문화시설 포함)에 대하여 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원을 할 수 있도록 하였다. 구체적으로는, 기숙사, 공연장, 전시장, 여객자동차터미널, 병원, 학교, 공장 등 35개 시설을 들고 있다<표 17>. 아울러, 수익성을 보장하는 범위 내에서 주변토지 개발권을 부여하였다. 또한, 사업시행자에 대한 국·공유지의 무상양여 등 지원시책을 마련하였다.
- ⑤ 지역경제활성화와 지역주민의 취업확대 등을 지원하여, 소도읍육성계획을 실현화하도록 하였다. 관계 중앙행정기관의 장은 산업단지·교통시설·상하수도시설 등 기반시설의 설치 및 유지·보수 등에 필요한 사업을 우선 지원할 수 있도록 하였다. 또한 지방소도읍지역 내 건축물 등에 대하여는 건폐율·용적율 등을 완화하였다. 구체적으로는, 주거전용 건축물의 건축허가 시 국민주택채권 매입면제, 주차장법에 의한 부설주차장 설치기준의 80%이상으로 기준완화, 건폐율·

용적률 적용기준의 110%미만 범위내 완화 등을 할 수 있도록 하였다.

세제·금융 등을 지원 받은 민간사업자 및 기업체(상시고용인 50인) 등에서는 관할 시장·군수에게 지역주민을 우선 고용하기 위한 분야별 채용계획서를 제출토록 하였다.

- ⑥ 모든 결정·승인 행위 등을 관보 고시와 함께 인터넷 등 정보통신망에 게재하여, 지역주민에게 필요한 사항을 알리며, 의견수렴을 하도록 하였다.
- ⑦ 의원입법이다. 최초발의는 김옥두 국회의원 외 22명에 의해 2000년 11월 14일 행하여 졌으며, 동년 11월 16일 행정자치위원회에 회부되었다. 이후 제215회 정기국회에 상정(2000.12.4), 수정의결(2000.12.6)의 과정을 거쳐 공포(2001.1.18)되어, 단기간에 처리되었음을 알 수 있다. 다음의 제시문은 이 법 제정 목적과도 관련된 것으로서, 발의자의 소도읍에 대한 인식, 배경·필요성을 엿볼 수 있다. 제정의 필요성으로는, 첫째, 사업지원 법령의 정비로 사업의 안정적인 추진을, 둘째, 사업비 확보로 장기계획에 의해 일관된 사업추진을 들고 있다. (이하 입법 시의 제안설명자료의 일부이다.)

2000년 현재 전국 232개 시·군·구에는 196개의 읍과 1,229개의 면 및 2,086개의 동이 있으며(2000.2.1, 현재) 그 중 읍에는 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 전체인구의 8%인 382만3,000명이 거주(123만9,000세대)하고 있다.

<표 2> 전국대비 읍 현황

전 국			읍					
면적(km ²)	세대수 (천세대)	인구 (천명)	면 적(km ²)	%	세대수 (천세대)	%	인 구 (천명)	%
99,800	15,443	47,335	13,689	14	1,239	8	3,823	8

자료: 소도읍육성법 제안설명자료, 검토보고(국회 행정자치위원회 수석전문위원 박봉국), 2000.

현재 도시지역은 다음 <표 3>에서 보는 바와 같이 「도시저소득주민주거환경개선사업」과 「도로정비사업」등으로 '89년 이후 10조원, 농어촌지역에는 「농어촌주거환경개선사업」과 「농어촌구조개선사업」등으로 '90년 이후 67조원이 투자되고 있다.

〈표 3〉 도시 및 농어촌지역별 정부지원 현황

지역별	지원시책	지원근거	지원규모(억원)		비고
			지원실적	2000지원	
도 시	계		104,853	13,997	
	도시저소득주민 주거환경개선사업	도시저소득주민 주거환경개선을위한 임시조치법	13,638	600	'89이후
	광역시도로정비사업	지방양여금법	46,468	6,016	'91이후
	일반국도정비사업	지방양여금법	28,119	4,178	'91이후
	일반시 시도정비사업	지방양여금법	16,628	3,203	'91이후
농어촌	계		667,023	8,970	
	농어촌구조개선사업	농어촌구조개선 특별회계법	420,000	-	'91~'98
	농어촌특별세지원사업	농어촌특별세관리 특별회계법	150,000	-	'95~2004
	농어촌정주권개발사업	농어촌정비법	22,157	3,316	'91이후
	오지종합개발사업	오지개발촉진법	16,298	2,866	'90이후
	도서종합개발사업	도서개발촉진법	19,271	686	'88이후
	농어촌주거환경개선사업	농어촌주택개량 촉진법	39,297	2,102	'76이후
읍	소도읍개발사업	-	8,070	800	'72이후

자료: 소도읍육성법 제안설명자료, 검토보고(국회 행정자치위원회 수석전문위원 박봉국), 2000.

이에 비해 읍 지역에는 다음 <표 4>에서 보는 바와 같이 '72년부터 '99년까지 총 8,070억원이 주거환경개선사업(주택개량, 담장개량)과 가로정비사업(상·하수도 시설, 도로개선) 등에 투자되어 도시와 농어촌 지역에 비해 정부지원이 상대적으로 빈약하다.

〈표 4〉 소도읍 개발사업 유형별 투자실적('72~'99)(단위:억원)

사 업 명	단 위	사업량	사 업 비		
			계	교부세	지방비
가로정비	건	13,935	7,164	1,214	5,950
도로확·포장	개소/m	2,575/486,191	3,190	603	2,587
도 로 포 장	개소/m	1,157/246,612	410	63	347
상수도시설	개소/m	909/170,225	204	23	181
하수도시설	개소/m	1,153/440,988	443	68	375
보도블럭설치	개소/m	1,333/325,358	190	34	156
용 지 매 수	개소/m	1,413/2,371,544	2,606	400	2,206
기 타	건	198	121	23	98
주거환경개선	건	69,894	655	120	535
주 택 개 량	동	21,217	218	44	174
주 택 보 수	동	19,197	170	29	141
부속건물정비	동	6,157	76	13	63
담 장 개 량	개소/m	7,769/77,618	70	10	60
간 판 정 비	개소	10,394	66	14	52
기 타	건	5,160	55	10	45
상 가 정 비	건	6,546	174	26	148
중심상가정비	동	4,713	75	12	63
연쇄상가정비	동	1,098	75	13	62
기 타	건	735	24	1	23
기 타	건	1,380	77	10	67
소하천정비	개소/m	180/20,149	33	4	29
옹 벽 설 치	개소/m	27/3,115	6	1	5
기 타	건	1,173	38	5	33
합 계	건	91,755	8,070	1,370	6,700

자료: 소도읍육성법 제안설명자료, 검토보고(국회 행정자치위원회 수석전문위원 박봉국),2000

소도읍개발사업은 첫째, 사업지원 법령 등의 미비로 사업의 안정적 추진이 이루어지지 못하고 있고, 둘째, 사업비 부족으로 장기계획에 의한 일관된 사업추진이 어려워 민원해결을 위한 임시방편적인 사업이 실시되고 있으며, 셋째, 지방비 사업이라는 사업성격으로 인해 지방재정이 열악한 지방자치단체만으로는 사업추진이 쉽지 않다는 문제점이 있다.

따라서 생활기반 및 삶의 수준이 낙후되어 있는 읍지역을 체계적이고 종합적으로 개발하여 수도권을 비롯한 대도시로의 인구집중을 완화하고 자체생산능력을 갖춘 지역거점지역으로 육성·지원할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

(http://search.assembly.go.kr:8080/law/lawindex_gate.jsp?target=lawhistory%2Fhistory_search.jsp&lawhradio=lawname&querytext=%C1%F6%B9%E6%BC%D2%B5%B5%C0%BE%C0%B0%BC%BA%C1%F6%BF%F8%B9%FD&searchAbcHistory=&imageField22.x=30&imageField22.y=11)

그러나, 前記 특징과 함께 다음과 같은 해결과제도 있다. 다만, 행정, 재정, 세제, 금융상의 시책 및 추진조직체의 해결과제에 대해서는 II장 2절에서 다룬다.

- ① <표 5>에서와 같이 시장·군수는 그 역할이 막중하지만 그 역할을 수행하기 위해서 필요로 하는 소요재원을 마련할 수 없으며, 결과적으로 중앙부처에만 의존할 수밖에 없는 구조다.
- ② <표 6>에서는 주요 항목마다 이를 구체화시키는 방침 내지는 지침이 필요함을 규정하고 있다. 하지만, 소도읍육성법은 ‘소도읍육성계획수립 기본방침’ 및 ‘소도읍종합육성계획 수립지침’, 소도읍육성법에서 개발사업을 시행하기 위해 필요한 ‘실현성 제고 방안’에 대해 언급하고 있지 않다. 참고로, 일본의 법<표 16> 중 과소지역자립촉진법 및 중심시가지활성화법에서는 각각 ‘계획수립기본방침’이 모법에 포함되어 있다.
- ③ 종합육성계획의 항목은 지역산업(농수산업, 상공업, 관광산업 등) 진흥, 도시기반시설(도로, 상·하수도, 주차시설 등) 확충, 주민생활환경(주거환경, 공원, 교육문화 등) 개선, 민간기업 육성 및 경제 활성화의 4가지 항목에 이르는 등 다양하다. 이들 항목에 대한 실현은 타 부처와의 연계가 무엇보다 중요함에도 행자부 단일부처가 주관하고 있다. 참고로, 일본의 법<표 16> 중 이도진흥법, 과소지역자립특별조치법, 중심시가지활성화법에서는 복수의 부처가 공동으로 주관하고 있다.

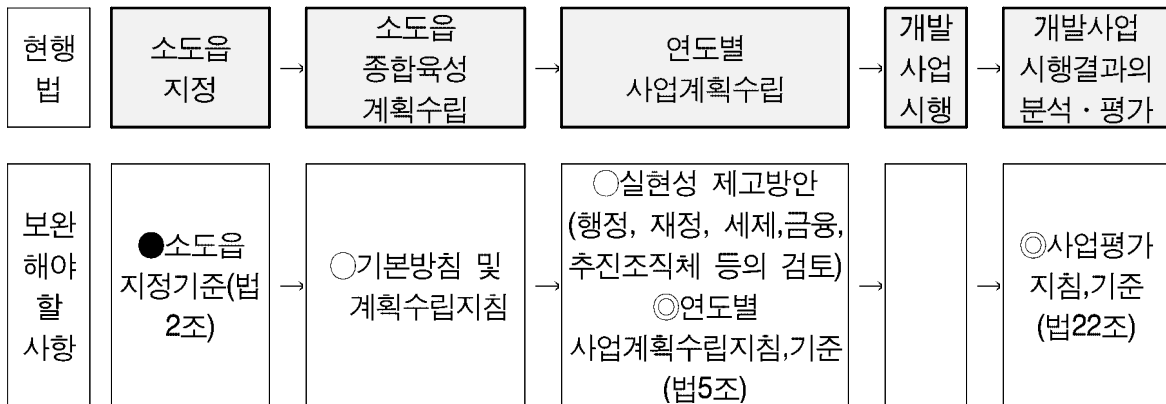
- ④ 시설위주의 사업(하드웨어 사업)에 치중되어 있으며 비시설사업(소프트웨어 사업)에 대한 사업을 찾기 어려우며, 35개 시설에 대해서만 재정·세제지원을 할 수 있도록 하였다.

이상의 분석결과를 종합하면, 현재의 소도읍육성법으로는 법 제정목적인 쇠퇴하고 있는 지방소도읍에 대한 종합적이고도 체계적인 사업추진을 통한 개발거점 형성이라는 본래의 취지를 살리기 어려움을 알 수 있다. 다만, 현재의 처지에서도 기획예산처 및 지방자치단체 등에서 관련예산의 확충과 안정적 확보를 가능케 하는 '계기'를 조성하였으며, 인·허가 등의 의제처리는 획기적이라 여겨진다.

〈표 5〉 지방소도읍육성법에서의 주체간 역할

주 체	역 할
시장·군수	종합육성계획작성, 연도별사업계획작성, 개발사업시행 및 시행자 승인, 개발사업의 승인 및 보완요구, 개발사업결과의 보고, 개발사업결과의 분석·평가, 예산에 계상 의무, 민간사업시행자에 지원가능, 공공시설에 대한 설치 및 관리권이양가능, 국공유지의 무상양여가능, 조례에 의한 건축선완화·국민채권 매입완화, 주차장설치기준 등의 완화가능, 특정시설 건축에 대한 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원가능
시·도지사	면급도시의 지방소도읍지정 신청. 시장·군수가 수립한종합육성계획을 협의. 경미한 육성계획의 변경. 관계행정기관의 장과 협의, 연도별사업계획의 확정. 시장군수의 개발사업 승인 보완 및 취소요구. 예산에 계상 의무, 사업시행자에 지원가능, 시·군개발사업 추진결과에 대한 평가를 담당, 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원 가능
행정부장관	지방소도읍의 지정고시. 5년마다 지방소도읍 실태조사. 중앙행정기관의 장과 협의, 육성계획의 승인·고시. 예산에 계상 의무, 사업시행자에 지원가능, 개발사업의 추진상황 평가. 계획수립방침 및 계획수립지침작성, 연도별사업계획 수립지침 및 기준작성, 평가지침 및 기준작성. 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원 가능
중앙행정기관의 장	행정부장관으로부터의 협의요청시 응해야 함, 지방소도읍지역의 산업단지, 교통시설, 상하수도 시설 등 기반시설의 설치·유지 및 보수 등에 필요한 사업을 우선하여 지원 가능. 건설교통부장관은 도로법 제56조의 규정에 불구하고 지방소도읍 지역의 지방자치단체가 추진하는 지방도로의 건설에 소요되는 비용의 일부를 지원 가능. 조세감면 등의 세제상 지원과 금융지원가능.

〈표 6〉 지방소도읍육성지원법의 실현체계 및 보완사항



주) ●표시는 소도읍육성법에서 지정기준 내용 언급

◎표시는 소도읍육성법에서 필요성을 언급하였으나, 아직 구체안을 마련하지 못함

○표시는 필자의 판단에 의한 신규제안

2. 실현수단 분석

현재 논의되고 있는 목표구현을 위한 실현수단은 앞에서 언급한 바와 같이 행정·재정·금융·세제상의 시책 및 추진조직체의 5가지이다. 본 법 시행전(2001년까지)의 상황(이하 현행이라 함)분석을 통해 해결과제를 도출한다. 본 고에서의 실현수단 중 ‘행정’은 행정상의 주요시책을 말하며, 구체적으로는 국가나 지방자치단체가 사업시행자에게 행하는 기간도로나 상하수도 등의 지원(행정, 기술지원 포함), 의제 처리 등의 행정간소화 등이다. 광의적으로는 소도읍육성계획 중에 해당 항목을 포함시킴으로서 해당 항목의 사업을 종합적으로 시행토록 하는 것까지를 포함한다. ‘재정’은 재정상의 주요시책을 말하며, 구체적으로는 국가나 지방자치단체의 사업시행자에게 교부하기 위한 예산계상과 사업비지원·보조 등을 가리킨다. ‘금융’은 금융상의 주요시책을 말하며, 구체적으로는 사업시행자에게 은행·농협·기금 등으로부터의 융자, 융자알선 등을 의미한다. ‘세제’는 세제상의 주요시책을 말하며, 구체적으로는 국가 및 지방자치단체가 사업시행자에게 조세상의 특례, 조세감면, 비과세 조치 등을 행하는 것이다. ‘추진조직체’는 사업시행에 이르기까지의 계획·사업을 담당하는 담당부서·연락협의회·통합추진실, 자문이나 심의를 수행하는 위원회(협의회) 등을 말한다.

한편, 실현수단의 구체적 목표는 소도읍육성법 제4조3항에서 언급한 지역산업(농·수산업, 상·공업, 관광산업 등) 진흥, 도시기반시설(도로, 상·하수도, 주차시설 등) 확충, 주민생활환경(주거환경, 공원, 교육·문화 등) 개선, 민간기업 육성 및 경제 활성화의 4 가지 항목으로 요약할 수 있다.

1) 현행 행정지원체계 분석

소도읍육성법 시행전의 상황은, 前記 구체적 목표인 4가지 항목에 대해 개별적 사업을 추진하여 왔다. 따라서 상호연계효과를 기대할 수 없으며, 인·허가 등의 의제 처리는 택지개발촉진법, 주택건설촉진법 등에 의한 사업에 한하여 가능하였다. <표 17>의 소도읍육성법에 의해 자금지원을 받을 수 있는 시설이라 일컬어지는 시설도, 과거에는 앞서와 비슷한 양상을 보였다. 즉, 교통, 농공단지, 상하수도, 의료체계, 고령자복지 등의 사업은 개별법에 의한 추진이 대부분이어서 체계적·종합적이지 못하였다. 뿐만 아니라, 종합적이고 체계적인 설치를 목적으로 하는 도시계획시설의 설치에 있어서도, 도시계획에서는 언급하고 있지만 도시계획으로 설치하지 않아도 되는 시설(시장, 병원 등)의 종류가 많고, 도시계획법 자체가 갖는 한계(재정확보, 규제위주 등)로 말미암아 종합적으로 추진하지 못하였다.

한편, 2003년부터 본격적으로 시행될 소도읍육성법에서의 행정지원체계는 <표 11>에서와 같이 법 제9조에서 언급한 26개 법(55개 사업)의 인·허가 등의 의제처리, 법 제4조의 종합계획에 포함된 4개 항목(산업진흥, 도시기반시설, 주민생활환경, 경제활성화)의 계획, 제12조의 사회간접자본(산업단지, 교통시설, 상하수도 등)의 지원이 주가 된다.

2) 현행 재정지원체계 분석

소도읍육성법 시행이전인 현재까지는, 前記 구체적 목표 4개 항목에 대해서 중앙부처의 개별사업, 지방자치단체에 대한 정부의 국고보조금, 지방양여금법에 의한 지

방양여금¹⁾, 지방교부세법에 의한 지방교부세²⁾, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계법에 의한 토지관리 및 지역균형특별회계 등에 의해 추진되고 있다. 이들 지원재원의 총규모는 2000년 현재 약 20조원이며 재원별로는 지방교부세가 8.3조원, 국고보조금 8.2조원, 지방양여금 약 3.6조원, 토지관리 및 지역균형개발 특별회계 약 2천억원의 순이며 국고보조금은 비중이 40.3%로 다소 증가하고 있는 반면 지방교부세의 비중은 40.8%로 감소추세에 있으며 토지관리 및 지역균형개발 특별회계는 미미한 실정이다. 전체적으로는 소도읍육성에 대한 지원 총액이 충분치 않고, 지방교부세와 국고보조금, 지방양여금의 지원은 특정 부문 혹은 지방비의 비중이 적은 사업에 집중될 수밖에 없다<표 7, 표 8>.

전남지역 소도읍육성사업비지원보조율 등의 변화를 보면 <표 7>과 같이 시·군 지방비 및 교부세 비중이 크다. 대부분의 국가지원사업은 행정자치부의 지침에 의거 교부세지원사업으로 시행하였으나, 지방소도읍육성지원법이 제정(2001.1.8)되면서 국고지원사업으로 전환하였다. 소도읍지역에는 가로정비와 주택정비 등 극히 한정된 사업에 투자되었다.

한편, 2003년부터 본격적으로 시행될 소도읍육성법 재정관련 부문은 ‘법 제11조의 국가 또는 지방자치단체의 예산계상의무와 시행자인 지방자치단체에 사업비를 지원할 수 있다’에 근거한다. <표 11>과 같이 국가 또는 지방자치단체의 예산계상의무와 사업비지원가능의 두 항목 중 국가의 예산계상의무를 어떻게 지키는지를 보기 위해,

1) 지방양여금은 토지초과이득세, 주세, 전화세(2000.10.1 폐지), 농어촌특별세 등 국세와지방세의조정등에관한법률 제5조제1항의 규정에 의하여 지방자치단체에 양여되는 금액과 농어촌특별세관리특별회계법 제3조제2항제4호의 규정에 의하여 농어촌특별세관리특별회계에서 지방양여금관리특별회계에 전입되는 금액(농어촌특별세액의 150분의 23에 해당하는 금액)으로서 농어촌특별세관리특별회계예산으로 정하는 금액으로 확보되어 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비사업 등을 추진 등을 위하여 자치단체에 양여한다.

사업분야는 도로정비, 농어촌개발, 수질오염방지, 청소년 육성, 지역개발 등 5개 분야의 15개 단위사업을 대상으로 재정자립도 등 지역의 특성에 따라 지원된다.

2) 지방교부세는 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 그 미달금액을 교부하는 보통교부세와 자치단체의 청사 또는 공공복지시설의 신설, 복구, 확장, 보수 등으로 특별한 재정수요가 있을 때 교부하는 특별교부세로 구분된다.

교부세의 재원은 당해년도의 내국세¹⁾ 총액의 100분의 15에 해당하는 액과 정산액이며, 보통교부세의 재원은 교부세총액의 11분의 10에 해당하는 액으로 하고, 특별교부세의 재원은 교부세총액의 11분의 1에 해당하는 액으로 한다. 즉, 지방교부세란 국가가 지방교부세법의 규정에 의하여 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재정지원을 위하여 지급하는 교부금으로서 지방교부금이라고도 한다.

기획예산처에 제출한 2003년도 사업비를 살펴보았다. 행정자치부(이하 행자부)는 소도읍육성사업 본격적 시행 첫해에 해당하는 2003년도 예산확보³⁾을 위해 2003년도 1000억원 규모의 예산요청을 하였다. 관련부처의 소도읍관련 예산에 대해서 알 수 없는 상황이기 때문에 '재정지원체계'전체를 평가하기는 이르지만, 행자부가 요청한 이 액수로는 소도읍육성법 제정목적을 달성할 수 없을 것 같다. 참고로, 일본의 과소지역법 34년간의 예산은 연 1.8조억엔(국비, 지방비 초액)이며, 중심시가지활성화법 3년간의 예산은 연 1.8조억엔(국비)이다.

3) 내년 정부부처 예산요구액 51% 증가

[증권, 증권뉴스] 2002년 03월 11일 (월) 12:00

[머니투데이] 정부 각 부처의 내년 신규사업과 주요 계속사업에 대한 예산요구 액수가 올 예산보다 51.4% 증가한 것으로 나타났다. 11일 기획예산처가 발표한 '2003년도 신규 및 주요계속사업계획 제출 현황'에 따르면 교육부·건설교통부 등 34개 중앙관서는 510개 주요계속사업과 339개 신규사업 등 총 849개 사업에 대해 올해 예산(57조8000억원)보다 51.4% 증가한 87조5000억원을 요구했다. 관련부처가 예산을 요구한 주요 신규사업은 ▲기간구조 10차 사업 4600억원 ▲지방소도읍 육성사업 1000억원 ▲일렉트로-0580사업 400억원 ▲국가전략분야 고급인력양성 지원 310억원 등이다.

기획예산처는 각 부처의 예산요구와 관련, 예산편성이 본격화되기 전인 5월까지 개별사업의 타당성과 투자우선순위, 재정여건 등을 종합 검토해 내년도 예산편성에 활용할 계획이다

〈표 7〉 전남의 소도읍 관련 사업비지원 지원사례 및 보조율 수준

(단위 : 백만원, %)

구분년도	사업비계		교부세		도비		시·군비		자부담1)	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
2002	34,398	100	11,352	33.0	2,304	6.7	20,742	60.3		
2001	16,178	100	3,645	22.5	830	5.1	11,703	72.3		
2000	15,232	100	3,038	19.9	2,278	15.0	9,916	65.1		
1999	9,729	100	2,555	26.3	767	7.9	6,407	65.9		
1998	11,528	100	2,882	25.0	2,882	25.0	5,764	50.0		
1997	8,400	100	2,100	25.0	2,100	25.0	4,200	50.0		
1996	8,545	100	1,433	16.8	1,433	16.8	5,679	66.5		
1995	5,418	100	191	3.5	191	3.5	5,036	92.9		
1994	7,603	100	590	7.8	1,018	13.4	4,733	62.3	1,262	16.6
1993	14,906	100	679	4.6	1,174	7.9	6,903	46.3	6,150	41.3
1992	21,509	100	515	2.4	1,166	5.4	6,470	30.1	13,358	62.1
1991	17,010	100	488	2.9	1,198	7.0	5,185	30.5	10,139	59.6
1990	11,229	100	1,239	11.0	1,027	9.1	672	6.0	8,291	73.8
1989	9,226	100	1,100	11.9	1,248	13.5	728	7.9	6,150	66.7
1988 이전	59,642	100	267	0.4	9,232	15.5	7,073	11.9	43,070	72.2

자료 : 전라남도 개발건축과, 2002

주1) '95년이전 자부담은 주로 중심상가정비 사업으로 자부담의 비율이 높았으며, '96년이후는 도로개설 등 공공사업위주로 자부담 없음

3) 현행 세제지원 분석

소도읍육성법 시행 이전인 현재까지, 소도읍지역에 진출하는 기업,

〈표 8〉 주요사업별 양여금·교부세 지원 및 분담비율

사업명		사업내용		예산내역	비고
		부문별	세부사업		
오지개발		생활기반	전기, 통신, 간선도로 등	양여금 : 70% 지방비 : 30%	
		산업기반	관정, 건조장, 저장고 등		
		문화복지	마을회관 등		
		주거환경	주택, 상·하수도정비 등		
		국토보전	소하천		
소도읍		가로정비	도로개발, 상·하수도정비 등	교부세 : 25% 도 비 : 7.5% 시군비: 67.5%	
		건물정비	시가지 광고물 및 시장정비		
농 촌 생 활 환 경 정 비	정주권개발	마을기반	안길, 상하수도	양여금 : 80% 지방비 : 20%	· 융자금 별도 · 주택신축 20백만원 · 주택개량 5백만원
		농촌도로	도로 및 교량		
		문화복지	복지, 마을회관		
		환경보전	쓰레기, 하수처리		
		주택정비	신축 및 개량		
	문화마을	단지조성	신규택지개발	양여금 : 80% 지방비 : 20%	· 융자금 별도 · 주택신축 20백만원 · 용지보상 소요액용지
		주민편익	복지회관, 놀이터 등		
		산업유치	농산물집하장, 가공시설 등		
		인접마을	하수처리, 상수도시설 등		
	농촌하수도 시설	환경보전시설	문화마을조성지구 하수관로 및 하수처리장 설치	국 비 : 70% 지방비 : 30%	· 문화마을 지구당 4억원
주 거 환 경 개 선 사 업	소규모오수 처리	마을단위 생활하수 초기처리를 위한 하수처리시설		양여금 :100%	
	주택개량사 업	농어촌 주택신축 및 개량		교부세 :11.1% 도비 : 23.1 융자등 :65.8%	
	마을기반사 설	마을안길, 진입로, 공동광장, 가로등 설치 등		교부세 : 70% 시군비 : 30%	
	공가정비	농어촌 빈집철거		교부세 : 50% 시군비 : 50%	

자료 : 전라남도 개발건축과, 2002

시설설치에 대해 세제지원 사례는 그다지 많지 않다. 소도읍지역의 농공단지 외에는 소득세, 법인세 사업용자산에 대한 특례, 감가상각에 대한 특례, 지방교부세의 감수보전 등의 사례가 적었다. 해당 법률은 조세특례제한법(국세), 지방세법(지방세) 등이다. 조세제한특례법의 주요 課稅免除, 不均一課稅 또는 一部課稅 기한은 대부분이 2003년12월31일까지이며, 지방세법의 경우 공익 등의 특별한 경우 외에는 과세면제 등을 받을 수 없도록 되어있다.

한편, 2003년부터 시행될 소도읍육성법에서의 세제 관련 부문은 '법 제13조의 세제상의 지원'에 근거한다. 동 시행령 제8조에서는 종합육성계획에 의한 사업(이하 개발사업), 지역문화진흥 및 지역경제활성화에 관한 시설을 35개 시설로 한정하였다. 이 시설에 대해서는 조세특례제한법, 지방세법, 기타 조세관련법률에 정하는 바에 따라 조세감면 등 세제상의 지원이 가능하다. 현 법체계상 이와 같은 특례는 획기적이라 할 수 있지만 지원에 대해 사업대상, 감면을 등을 구체적으로 명시하지 못한 점은 한계라 할 수 있다.

4) 현행 금융조치 분석

소도읍육성법 시행이전인 현재까지, 소도읍지역에 대한 금융관련 지원사례는 <표 9, 표 10>와 같이 농어촌주택개량사업, 농어촌마을정비사업, 중소기업유치사업, 농어업후계자양성사업, 주거환경개선사업 등 극히 소수의 사업에 지나지 않는다.

한편, 2003년부터 본격적으로 시행될 소도읍육성법에서의 금융 관련 부문은 '법 제13조의 금융상의 지원'에 근거한다. 시행령 제8조에서는 본 법에 의해 종합육성계획에 의한 사업(이하 개발사업), 지역문화진흥 및 지역경제활성화에 관한 시설을 35개 시설로 한정하였다. 다만, 금융지원이 가능하다고 하여 지원의 가능성만을 표시한 점, 액수 등에 대해서 구체적으로 다루고 있지 못한 점은 한계라 할 수 있다.

〈표 9〉 농어촌 주택개량사업

구분	사업량	사업비(백만원)				
		계	교부세	지방비	주택기금	농협
2002년	1,580	31,600	3,091	6,183	19,235	3,091
2001년	1,530	30,600	2,340	5,760	22,500	
2000년	989	19,780	2,336	4,517	12,927	

자료 : 전라남도 개발건축과, 2002

〈표 10〉 농어촌 마을정비사업

구분	사업량	사업비(백만원)			
		계	교부세	양여금	지방비
2002년	56	19,229	2,431	15,835	963
2001년	71	24,564	2,570	20,107	1,887
2000년	101	11,199	2,699	7,258	1,242

자료 : 전라남도 개발건축과, 2002

5) 현행 추진조직체 분석

소도읍육성법 시행이전인 현재까지, 소도읍지역에 대한 계획·사업 추진조직체는 해당법률에 근거한 사업추진조직체가 담당하였다. 일부이기는 하지만, 해당사업이 민선지방자치단체장의 선거공약사업에 포함된 사업의 경우, 지방자치단체의 기획실 등에서 처리하는 사례가 있다. 이 경우는 기왕의 조직을 활용하여 특별한 추진조직체를 별도로 만들지 않아도 자치단체장의 의지에 따라 원활하게 추진한 사례이다. 반면, 시·군종합계획과 같이 소도읍육성계획에서 다루는 항목과 유사한 계획은 존재하였지만, 전체적으로 선언적 역할 내지는 사업추진과 거리가 먼 타인지 추진조직체를 별도로 만들지 않고 기획실에서 담당하여 왔다. 전반적으로, 소도읍지역에서 행하여지는 사업은 개별 추진조직체가 독자의 논리로 추진하는 경우가 대부분이며, 선거공약사업에 포함된 경우에는 기획실 등에서 추진되기도 하지만 종합적·체계적으로 추진되지 않았다.

한편, 2003년부터 시행될 소도읍육성법에서는 추진조직체를 다루고 있지 않다. 자문·심의 등을 담당할 관련위원회에 대해서는 따로 정하고 있지 않다. 따라서, 소도읍육성계획의 수립, 연도별사업계획 수립 및 사업시행에 대한 우선순위 등을 정할

때, 자문·심의기관은, 신규로 제정된 ‘국토의 이용 및 계획에 관한 법률’(2002)에 의해 시·군도시계획위원회가 이를 수행하리라 여겨진다.

이상을 종합하면, 목표구현을 위한 실현수단으로 일컬어지는 행정·재정·금융·세제상의 시책 및 추진조직체를 분석한 바, 현행의 사업추진은 개별법에 의한 개별논리로 추진함으로써 체계적·종합적이지 못하며, 특히 열악한 지방재정으로 말미암아 장기적이고도 안정적이지 못하였다. 소도읍육성법에 의한 실현 가능한 장기계획수립, 사업비의 안정적 확보, 유인체제 강화, 부처간 연계에 의한 추진 등이 해결과제임을 알 수 있다.

3. 소도읍지역 지원시책 분석

소도읍지역 지원시책의 종류는 다음 <표 11>와 같이 3 가지이다.

첫째는, 소도읍육성법에 의한 시책이다. 둘째는, 법률·시행령·기준, 규칙, 규정 등에서 적용대상지역을 ‘소도읍지역’(지방소도읍육성법에 의한 시책을 제외함)으로 명시한 시책이다. 마지막으로, 소도읍지역관련시책은 소도읍지역이 적용대상인 경우가 많은 시책을 말한다.

1) 소도읍육성법에 근거한 施策 분석

소도읍육성법에 의한 시책은 다양한 분야에 걸쳐 언급하고 있다. 행정, 재정, 금융, 세제상의 주요시책은 <표 11>과 같다. 다만, 물적시설사업 위주이며, 아직은 지원대상과 규모 등이 덜 구체적이며 불명료한 지원체제, 확실치 않은 예산확보, 타 관련법 및 타 부처와의 느슨한 연계체제를 지적할 수 있다

2) 소도읍지역을 대상으로 하는 시책 분석

현재, 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법에서의 시책 외에는 눈에 띄지 않아 구체적인 시책을 들 수 없다.

3) 소도읍지역에 관련한 시책 분석

농어촌정비법 및 도농복합형태의 시 설치에 관한 법률에서 언급한 시책, 도시저소

특주민 주거환경개선사업, 도로정비사업, 농어촌구조개선사업 등 극히 소수의 시책이 있다. <표 3, 표 4> 및 <표 11>이 대표적이다.

<표 11> 소도읍육성법 및 관련법에서의 소도읍지역 지원시책

실현수단	소도읍육성법에서의 소도읍지원가능시책1)	타법에서의 소도읍을 대상으로 하는 시책	타법에서의 소도읍에 관련하는 시책
행정상의 특별조치	■9조 · 인·허가 등의 의제처리 ■12조 중앙행정기관의 장은 다음을 우선 지원 가능 · 산업단지 · 교통시설 · ○상·하수도 ■14조, 17조, 18조, 21조 · 민간개발사업자에 대한 지원 · 공공시설 및 토지 등의 귀속 · 국·공유지의 무상양여 · 건축선, 건폐율 등의 특례	■농어촌등보건의료를위한 특별조치법 제7조 · 공중보건의사의 병역혜택 · 보건진료원의 직무교육	■도농복합형태의시설치에 관한법률제3조 · 중앙행정기관의 장은 다음사항을 우선지원 -개발촉진지구 -오지개발지구 -도서개발지구
재정상의 주요시책	11조 · 국가 또는 지방자치단체는 예산 계상의 의무 · 사업비 지원의 가능2)		
산업진흥	산업단지		농업주산단지, 농공단지
도시기반시설	교통시설		농어촌도로, 군도 등 교통시설
생활환경	상·하수도		상·하수도
고령자복지, 복지			
의료		보건소 또는 보건지소 설치	
교육·문화			
정주, 교류			■도시저소득주민의 주거환경개선사업을 위한 임시조치법 · 주거환경개선사업
기타			자가발전소
금융상의 주요시책	■13조 · 35개 시설을 설치하는 자에 대한 금융지원	■농어촌등보건의료를위한 특별조치법 제22조 · 국비보조 : 설치비및부대비의 2/3 · 도비보조 : 설치비및부대비의 1/3 · 민간의료시설의 운영비	■농어촌정비법 제8조 · 사업계획수립시 지방양여금지원 ■농어촌전환촉진법 제3조 · 재정융자금 및 기타융자금 · 전기수용자의 일시부담금
세제상의 주요시책	■13조 · 35개 시설을 설치하는 자에 대한 조세특례제한법, 지방세법, 기타조세 관련조세감면	■농어촌등보건의료를위한 특별조치법 제22조 · 조세특별제한법, 지방세법에 의한 세제상의 지원	■도농복합형태의시설치에 관한법률제3조 · 보조금지급, 지방교부세 배분, 재정투융자등재정 특별지원
추진조직체	· 주무부장관은행정자치부장관 · 주관담당부서는 행정자치부 지방재정경제국 지역진흥과(주도역할)	■농어촌등보건의료를위한 특별조치법 · 주무장관 : 보건복지부장관	

주1): 소도읍육성법에 의한 구체적인 시책은 내년도 예산이 확정되어야 할 수 있다. 참고로 내년도 지방소도읍육성사업비로 신청한 액수는 1000억원 정도라 한다(각주 참조).

주2): 시책의 구분은 아래와 같다.

- ㉠ 산업진흥 : 상·공업, 농림·수산업, 관광·레저산업, 민간기업유치, 경제활성화
- ㉡ 도시기반시설 : 도로, 상하수도, 주차시설, 정보·통신, 도서항로대책 및 항공로대책
- ㉢ 생활환경 : 주거환경, 주택, 도시공원, 상·하수도, 소방시설, 경관정비사업
- ㉣ 고령자복지 또는 복지: 생활복지센터, 양로원, 아동복지시설, 장애인시설, 대규모요양단지
- ㉤ 의료 : 병원, 보건소, 병원선, 환자수송용차량, 순회진료, 공공의료기관협력사업, 의료정보시스템도입
- ㉥ 교육·문화 : 학교시설, 문화시설, 학교통합에 따른 교사 및 실내운동장 조성, 학생교류시설정비, 스포츠교류사업, 기숙사시설정비, 통학시설, 집회시설
- ㉦ 정주, 교류 : U.I.J턴 촉진을 위한 정주사업, 취락의 정비, 각종교류사업
- ㉧ 기타

이를 요약하면, 소도읍육성법이 소도읍지역의 종합적 육성시책을 펼칠 수 있는 유일한 법인 반면, 타 법에 의한 지원시책은 거의 없다. 장래, 소도읍육성법의 개선·보완(일본의 과소지역자립법<표 10>과 같은 지원시책 참조)과 타 법에서의 적극적인 지원시책이 요구된다.

III. 소도읍육성법과 외국의 관련법과의 비교에 의한 실현성

제고 방안

1. 외국의 관련법과의 비교

1) 離島진흥법의 동향과 특징

첫째, 동향을 보면 다음과 같다. 이도진흥법은 1953년 7월 10년 한시법으로 제정되었으나, 1963년, 1973년, 1983년, 1993년에 각각 10년씩 연장되었다. ①이 법 및 이 법에 근거하여 작성되는 이도진흥계획의 주요항목이 변경되고 있다. 즉, 1963-1972년의 교통통신·사회생활시설에서, 1973-1982년의 교통통신·산업진흥·사회생활시설, 1983-1992년 교통통신·산업진흥·생활환경·의료사회복지, 1993-2002년 교통·정보·통신·산업진흥·생활환경·의료·고령자복지·교육문화·관광 항목으로 추가·세분화되고 있다. 점차 교통통신에서 산업진흥과 생활환경, 복지부문을 중시해 가고 있다<표 12 참조>. 1993년부터는 소프트 사업도 본격적으로 추진할 수 있도록 하였다. 대표적인 소프트사업으로는 커뮤니티 아일랜드 추진사업(특산품제조산업, 숙박·체험시설 등의 종합사업), 離島교류추진사업(이벤트 위주사업), 離島진흥대책조사비, 아일랜드(국가가 행하는 교류에 관한 소프트사업) 등이다.

둘째, 離島진흥법에서의 주무부서는 3곳으로, 국토교통성, 총무성, 농림수산성이며, 창구는 國土交通省 都市・地域整備局 離島振興課이다. 심의기관은 국토심의회로 연 1-2회의 회의를 개최하고 있다.

셋째, 국가주도로 공공사업을 추진하는 점이 특징이다. 재정적 실현수법은 사업계획과 연계된 일괄계상예산⁴⁾(각 부처의 공공사업예산을 통괄하여 국토교통성 예산에

4) 실제 사업을 추진할 때는 소관 시행청에 이체하거나 편입시켜 추진한다.

縣 차원(三重縣, 2001년도예산)의 사업에서도 예산을 일괄계상하는 사례를 찾을 수 있다. 전체적으로 공공사업의 경우 일괄계상과 그렇지 않는 경우의 비율이 2:7정도이었다. 특히하게 지역진흥부문은 일괄계상의 예산이 많았다.

(<http://www.pref.mie.jp/YOSAN/plan/yosan13/jikou/1/p02.htm>)

편성하여 사업상호간의 조정과 종합적 효과를 꾀하고자 함, 1957년부터 시행), 특별 조성사업⁵⁾(국가의 부담, 보조비율을 높이는 사업) 지정제도가 있다.

넷째, 법에서의 행정지원사례를 보면 다음과 같이 추상적이지 않고 구체적임을 알 수 있다. 법 제12조(의료확보)에서는 ‘무의지역에 대해 다음의 사업을 실시해야한다’라고 하면서 구체적인 사업을 열거하고 있다. 즉, 진료소의 설치, 환자수송차의 정비, 정기적인 순회진료, 간호원에 의한 보건지도, 의료기관의 협력체제정비, 병원에 대해 의사 또는 차과의사 파견, 순회진료차(순회진료선)에 의한 순회진료기타 등이다. 참고로, 과소지역자립법 제16조에서도 비슷한 내용인, 무의지구에 대해 진료소설치, 환자수송차(수송선포함), 정기적인 순회진료, 의료기관의 협력체제정비, 기타 등을 규정하고 있다.

<표 12> 離島振興關係 公共事業 豫算(補正後 國費, 一括計上分)

單位:百萬元(圓), (%)

項目 時期	第1期 離島法 (1953-62)	第2期 離島法 (1963-72)	第3期 離島法 (1973-82)	第4期 離島法 (1983-92)	合計 (1953-92)
1.치산,치수등 해안	728 (3.3)	10416 (6.3)	59094 (6.9)	84826 (6.7)	155064 (6.7)
2.도로 도로·가로	3487 (15.9)	35164 (21.3)	138686 (16.2)	211553 (16.7)	388890 (16.8)
3.산업 기반	항만 2962 (13.5)	25509 (15.5)	145360 (16.9)	235879 (18.6)	409710 (17.7)
	어항 7259 (33.0)	47973 (29.1)	273039 (31.8)	414711 (32.7)	742982 (32.1)
4.農業, 農村	농업 농촌 3105 (14.1)	22968 (13.9)	104163 (12.1)	146293 (11.5)	276530 (11.9)
5.생활 기반	기타1 () 4426 (20.1)	22950 (13.9)	137385 (16.0)	176403 (13.9)	341164 (14.7)
합 계	2196 (100.0)	164980 (100.0)	857727 (100.0)	1269665 (100.0)	2314340 (100.0)

자료:國土廳地方振興局離島振興課1996『離島振興ハンドブック』日本離島センター, 에서 필자발체정리

주1): 項目中 1. 치산, 치수項目에는 하천, 댐, 사방, 해안, 3.산업기반項目에는 항만, 어항, 공항, 5. 생활기반項目에는 하수도, 폐기물처리, 간이수도, 조림, 임도, 전기도입의 項目이 포함되어 있으며, 그 중 대표적인 項目만 기술함.

주2): ()안은 해당년도에서의 구성비임

5) 특별조정사업은, 소요경비에 대하여 국가가 부담 또는 보조하는 비율을 크게 높임으로써 중점적·효율적으로 집행하기 위한 사업이다.

2) 過疎地域자립촉진법의 동향과 특징

첫째, 동향을 보면 다음과 같다. 과소지역自立촉진법(2000. 3. 31, 법 제15호)은 10년 한시법으로 제정되었다. 이 법의 전신은, 1970년 과소지역對策 긴급조치법(1970. 4. 24, 법 제31호), 1980년 과소지역振興특별조치법(1980. 3. 31, 법 제19호), 1990년 과소지역活性化특별조치법(1990. 3. 31, 법 제15호)이었으며 각각 10년 한시법이었다. ① 법의 명칭이 시대의 요구에 따라 변경되었다. 1970년 '대책'에서 1980년 '진흥'으로, 1990년 '활성화'가 2000년 '자립'으로 변경되었다. ② 이들 법에 근거하여 수립되는 '활성화계획'의 주요항목이 변경되고 있다. 즉, 1970-1989년의 산업진흥·교통통신에서, 1990-2000년에는 산업진흥·교통통신·노인복지 및 복지·의료·교육문화·集落(집단마을)의 정비(생활환경)로 변경되었다. 점차 '교통·통신'위주에서 '산업진흥'과 함께 '생활환경', '복지부문'을 중시해 가고 있음을 알 수 있다<표 14 참조>. 離島진흥법에 선행하여 교육·문화 등의 소프트한 항목이 추가되었다. <표 13>에서는 국가의 과소지역에 대해 투자의지 내지는 관심 정도를 볼 수 있다.

둘째, 과소지역자립촉진법에서의 실제적인 주무부서는 4개성으로 총무성, 국토교통성, 농림수산성, 환경성이며, 창구는 총무성 자치국 과소대책실이다.

셋째, 특징은 시설사업(하드웨어 사업)만이 아닌 非시설사업(소프트웨어 사업)도 함께 지원하고 있는 점이다. 아울러, 이도진흥계획의 재정적 실현수법이 국가의 보조 혹은 부담이라면, 과소지역활성화계획은 過疎對策債라 할 수 있다.

넷째, 법에서의 행정지원사례를 보면 추상적이지 않고 구체적임을 알 수 있다. 제 10조(국가의 부담 또는 보조의 비율특례), 과소지역자립촉진시정촌계획에 근거한 사업 중, 별표와 같은 사업비에 대한 국가의 부담비율은, 당해사업에 관한 법령의 규정에도 불구하고, 별표와 같이 한다. 다만, 타 법령의 규정이 본 법보다 국가의 비율이 높을 시는 그 규정대로 한다. 교육시설 55%, 아동복지시설 50%~55%, 소방시설 55% 등이다. 법 제13조에서의자금을 확보, '지원해야한다'와 제16조에서의.....'의료확보를 해야한다'라는 규정은 국가 및 지방자치단체의 의무를 나타낸 것이다.

〈표 13〉 과소지역자립법 및 관련법에서의 과소지역육성지원시책

실행수단	과소지역자립법의 시책	과소지역을 대상으로 하는 시책	과소지역에 관련하는 시책
행정상의 특별조치	· 기간도로의 도도부현 대행제도2)(법제14조) · 교통확보(19조) · 공공하수도사업의 도도부현 정비사업(14-2조) · 고령자복지증진(17,18조) · 의료의 확보(15조,16조) · 소규모학교의 교육충실(20조) · 농지법에 의한 처분배려(21조) · 국유임야의 활용(22조)		
재정상의 주요시책	· 자금의 확보 등(법13조)		
	· 과소지역활성화를 위한 지방채		· 지방채 · 邊地대책사업
	· 국가의 부담 또는 보조비율의 특례(10,11,15,17,18조)	· 농림수산업관계사업의 보조사업채택기준 완화	· 지방교부세
	산업진흥		· 농림어업진흥시책 · 자연산업의 진흥 · 기업유치시책 · 농촌지역 공업도입시책 · 관광 또는 레저시설의 정비 · 국토보존후계자총합정비사업 · 산촌후계자 · 산업육성시책 · 삼림산촌대책 · 녹의 고향 · 접촉프로젝트 · 농산어촌 고향 · 농산어촌사업
	도시기반시설	· 도로정비사업 · 전기통신격차시정사업 등	· 지방도로정비관한 보조제도 · 농도정비에 관한 보조제도 · 임도정비에 관한 보조제도 · 여항관련도로의정비에관한 보조제도 · 지방버스운행대책 · 이도항로 대책 및 이도항공로대책 · 철도궤도정비 등 보조금 · 헬리포트 및 커뮤니티공항정비 · NHK TV난시청해소정비사업
	생활환경	· 소방시설에 대한 국고부담 또는 보조의 비율의 특례(10조)	· 오수처리시설관련사업 · 간이수도등시설정비보조금제도 · 농산어촌전기도입사업보조금제도 · 수력발전시설주변지역교부금 · 특별호설지대 대책모델사업 · 생활저수지관련사업 · 눈대책사방모델사업
고령자복지 또는 복지증진	· 고령자생활복지센터정비(17조) · 고령자커뮤니티센터정비(18조) · 보육소에 대한 국가의 부담 또는보조의 특례(10조)	· 고령자의 재택복지서비스(일일서비스) · 우편배달부의 고령자 격려	· 사회복지시설등 시설정비보조금제도 · 대규모연금보양기지 · 특별보육사업비보조금제도

실현수단	과소지역자립법의 시책	과소지역을 대상으로 하는 시책	과소지역에 관련하는 시책
의료	· 의료의 확보에 관한 보조 (15조)		· 벽지의료대책
교육·문화	· 학교통합에 따른 교사, 실내 운동장, 교직원재택정비에 관한 국가의 부담, 보조비율의 특례(10,11조)	· 공립학교시설정비비 보조제도	· 벽지집회시설의 정비 · 벽지아동생도원조비보조금제도 · 사립고등학교경상비보조금 · 신간'북포스트'서비스실시
정주·교류		· 과소지역집락재정비 사업 · 과소지역활성화시설 정비 · 과소지역활성화추진 모델	· 이도관련사업 · 고향소포개척, 고향우표, 엽서발행 · 활기있는 정보교류서비스사업
기타			· 지역고용개발대책사업 · 출가노동자안정취로대책
금융상의 주요시책	· 농림어업금융 公庫 등의 자금대부(23조)		· 농업개량자금대부 · 취농지원자금대부 · 임업취업촉진자금대부 · 삼림정비활성화자금대부
	· 중소기업자금확보(24조) · 집락정비를 위한주택자금대부(25조)	고향재단의 지역총합정비자금대부제도 지역산업진흥특별융자제도	· 지역고용개발프로젝트(지역개발융자, 고용촉진융자)
세제상의 주요시책	· 사업용자산의 매환시과세특례(26조) · 감가상각의 특례(27조) · 지방세의 과세면제 또는 과세불균형보전(28조)	특별토지보유세의 비과세조치(지방세법586조)	· 농촌지역공업도입촉진법에 의한 소득세경감, 사업용자산의 매환특례, 감가상각의 특례, 감수보전 등 · 공업재배치촉진법의 특별토지보유생비과세, 고정자산세과제면제, 감수보전 등
추진조직체	○주무부장관은 내각총리대신(총무대신, 국토교통대신, 농림수산대신, 환경대신) ○주관담당부서는 總務省 自治行政局 過疎對策室 (창구역할)		

- 주1) 시책의 구분은 '<표 11> 지방소도읍육성지원법 및 관련법에서의 소도읍육성지원시책'과 같다.
주2) 대항제도란 기간도로나 하수도에 한하여 都道府縣이 기초자치단체의 재정력과 기술력 부족으로 인하여 스스로가 사업을 펼칠 수 없을 때, 대신하여 都道府縣의 자금으로 시행하는 제도이다. 국가는 '후진지역의 공공사업에 관한 국가의 부담비율의 특례에 관한 법률'의 규정에 의해 보조율을 높여 시행을 용이하게 한다.

〈표 14〉 과소자립법의 실적(예산[국비+지방비, 지자체 및 도도부현])

단위 億圓, 하단%

법의구분1)		산업 진흥	교통통 신,교류	생활 환경	고령자 복 지	의료	교육	지역 문화	집락 정비	기타	합계
대책법 (1970-79)		17524	39197	8945		953	9470		190	2739	79018
		22.2%	49.6%	11.3%		1.2%	12.0%		0.2%	3.5%	100.0%
진흥법 (1980-89)		48257	85942	17983		2457	17085		412	1534	173669
		27.8	49.5	10.4		1.4	9.8		0.2	0.9	100.0
활성화법 (1990-99)	소계	106604	142673	64057	11308	6211	24864		1186	6384	363286
		29.3	39.3	17.6	3.1	1.7	6.8		0.3	1.8	100.0
	전기	49669	64221	22740	4320	2407	13117		200	2484	159158
		31.2	40.4	14.3	2.7	1.5	8.2		0.1	1.6	100.0
	후기	56935	78451	41317	6988	3804	11747		986	3901	204128
		27.9	38.4	20.2	3.4	1.9	5.8		0.5	1.9	100.0
자립법 00-04	전기	48960	63904	38043	7198	2856	10821	2530	1382	2141	177836
		27.5	35.9	21.4	4.0	1.6	6.1	1.4	0.8	1.2	100.0
총계 (1970-2004)		172385	267812	102293		9621	51419		1788	10657	615973
		28.0	43.5	16.6		1.6	8.3		0.3	1.7	100.0

자료: 總務省 自治行政局 過疎對策室, 過疎對策の現況, 2001.7

주1) 대책법은 過疎地域대책 긴급조치법을, 진흥법은 過疎地域진흥특별법을, 활성화법은 過疎地域
활성화특별조치법을, 자립법은 過疎地域자립촉진특별조치법을 의미한다. 전기 후기의 구분
은 전기 5년간과 후기 5년간(예, 1990-94를 전기, 1995-99년을 후기로 구분)을 의미한다.

주2) 자립법의 수치는 계획액수이며, 타법의 수치는 실적액수이다. 총계61조5973억엔이다.

3) 중심시가지활성화법의 동향과 특징

첫째, 동향을 보면 다음과 같다. 공식명칭은 ‘中心市街地における市街地の整備改善
及び商業等の活性化の一體的推進に關する法律(1998. 6. 3, 법률 제92호)이다. 중심시
가지를 대상으로 하여 시가지정비와 상업활성화라는 두 사업을 일체적으로 추진하기

위해 제정된 법임을 알 수 있다.

둘째, 중심시가지활성화법에서의 실제적인 주무부서는 세 성으로 국토교통성, 총무성, 경제산업성이며, 창구는 8성으로 구성된 ‘관계부성연락협의회’(이하 연락협의회, 및 하위기관인 3 간사성의 ‘중심시가지활성화추진실’ 포함)이다. 아울러, 지방의 추진 기구는 지방자치단체 및 상공회의소 등으로 구성된 제3섹터(중심시가지정비추진기구, Town Management Organization, TMO)이다.

셋째, <표 15>에서와 같이 8개 부서가 공동으로 사업을 추진하며, 구체적인 사업 수는 200여 개에 이른다. 또 이를 가능케 하는 8개 성의 연락협의회의 설치 및 정례적인 회의 개최를 의무⁶⁾로 하였다. 2002년5월 7일 현재 490개 시정촌(505개 중심 지구)에 대하여 중심시가지활성화 기본계획을 수립하였고, 연 1조7천억 내지 2조엔의 국가예산으로 실현해가고 있다.

넷째, 법에서의 행정지원사례를 보면 추상적이지 않고 구체적이다.

6) 연락협의회(正式名稱: 中心市街地活性化關係府省連絡協議會)는 8개 부성청으로 구성된다. 즉, 경제산업성, 국토교통성, 총무성, 농림수산업성, 경찰청, 문부과학성, 후생노동성, 내각부이다. 연락협의회의 역할은 市町村에 대한 지원을 관계부성청간 긴밀하게 하기 위함이라 할 수 있다. 구체적으로는 시정촌에 대한 연계·중점적 지원방안(우수한 기본계획을 수립한 시정촌에 대하여 연계·중점적으로 지원하는 방안 등), 지원의 바람직한 방향, 정보교환 등이다. 이를 위한 국장회의, 과장회의 및 학식경험자 회의인 중심시가지활성화 어드바이저 회의 등이 있다. 연간 회의(과장회의) 스케줄은 원칙으로 4회(5월하순, 8월하순, 11월하순, 3월하순)로 규정하고 있다.

한편, 이를 보좌하는 ‘中心市街地活性化 推進室’은 상기 기본방침에 의하여 조직되며, 연락협의회의 事務수속이나 활성화기본계획 수립 등에 대한 市町村으로부터의 문의에 대한 답변, 市町村에 정보를 제공하기 위한 관계부성청의 통합 창구 기능을 하는 곳이다. 幹事省(2001년 1월 현재는 경제산업성, 국토교통성, 총무성)을 중심으로 합동청사 내 별도로 설치된 곳에서 수명의 직원이 교대로 근무하고 있다.

(자료: www.ias.biglobe.ne.jp/madoguchi-go/kyogikai/conference.htm)

〈표 15〉 중심시가지활성화사업을 위한 각 省廳의 1999-01년도 중심시가지활성화 예산
(국비, 당초예산)

省廳 名	예산금액(億圓)			주된 용도(대표적인 사업)
	1999	2000	2001	
통 상 산업성	1100	1020	1085.5	· 중심시가지의 상업기반시설의 정비 · 중심시가지의 중소소매업 육성 · 도시형신사업의 입지촉진
건설성	5425	5977	7037	· 시가지 재생을 촉진하는 面的정비사업 · 도로, 공원, 주차장 등 도시기반시설 등의 정비 · 주택, 건축물의 정비
자치성	1150	1150	(1150)	· 중심시가지 재활성화를 위한 기본계획책정, 시설정비 등의 지원 · 소프트웨어사업지원(교부세) · 하드웨어 사업 지원(지방채)
농림수 산성	99.6	97.8	131.1	· 식품유통구조개선기반시설정비사업 등 · 도매시장시설정비
운수성	4573	4717.5	4603.4	· 마치즈쿠리와 연계된 철도시설정비 등 · 버스 서비스의 고도화, 중심시가지에 있어서 물류의 효율화시책 · 철도 및 항만기능의 강화 · 마치즈쿠리와 연계된 워터프론트 정비 · 관광을 통해 활기를 되찾는 제 시책
우정성	80.4	80	74.5	· 멀티미디어 창출사업 · 우체국을 활용한 중심시가지활성화
경찰청	185.7	197	180.7	· 교통안전시설정비사업
국토청	2361.1	323.4	(300)	· 중심시가지활성화 지원사업 · 관련사업(국토종합계획 등)
문부성	138.8	131.4	124.4	· 사회체육시설정비보조금 등 · 문화재건물보존, 수리비 사업 등
후생성	3328.8	1785.3	1442.6	· 환경위생관련영업 등의 활성화 촉진을 위한 마치즈쿠리 추진사업 · 노인 일일서비스, 개호서비스, 공익시설정비 등
노동성	479	931	1296	· 중소기업노동력 확보사업, 파트타임 등의 지원 · 거주환경정비 등
합계	18,921.4	16,410.4	잘못된 계산식	

자료: 중심시가지활성화추진실(2001), 일본상공회의소(2001)에서 필자 발췌 정리

주) 2001년도의 예산은 2000.8월 현재의 예산 신청액이며, ()는 필자의 추정치이다. 연간 1조7천 억엔에서 2조억엔(한국의 19조억원에서 22조억원에 해당)의 규모이다. 省廳의 이름은 2001.16 일자로 변경되었지만, 여기서는 변경되기 이전의 예산을 함께 취급하기 때문에 舊 명칭을 사용하였다. 변경된 명칭을 보면, 통상산업성이 '경제산업성'으로, 국토청과 건설성, 운수성, 북해도개발청이 '국토교통성'으로, 자치성과 우정성, 총무청이 '총무성'으로, 과학기술청과 문부성이 '문부과학성'으로, 후생성과 노동성이 '후생노동성'으로 바뀌었다(필자 주).

4) 4개 관련법의 비교

법률에서 가리키는 소도읍육성계획에 의한 사업추진, 이른바 ‘실현’은 재정, 행정, 금융, 세제 및 추진조직체를 통해 이루어진다. 최근 제정된 소도읍육성법(2001)의 특징과 한계를 살펴보기 위해, 다음<표 16>과 같이 한국과 일본의 4개 법을 분석하였다. 이들은 모두 쇠퇴지역·한계지역을 대상으로 한 점, 최근 제정되거나 개정된 점이라는 공통점을 갖고 있어, 이들의 비교를 통해 현재 정부나 지방자치단체가 대상지역에서 계획을 실현하는 과정에서 유의할 점이 무엇인지 도출하고자 하였다.

먼저, 행정지원을 비교하였다. 언급하고 있는 항목의 경우, 한국은 산업·교통·상하수도에 한정하고 있지만, 일본은 상기 항목 중 산업단지가 없는 대신 의료·복지·교육·지역문화 등 거주환경의 비중이 크다. 다음으로, 지원에 대한 법규규정을 보면, 한국은 ‘할 수 있다’로 하여 국가의 선택성 지원을 강조한 반면, 일본은 ‘할 수 있다’외에도 ‘배려해야 한다’라 하여 국가의 책무성 지원을 강조한 점이 대비된다. 다만, 한국의 ‘국공유지의 무상양여’ 및 ‘조례에 의한 건축선, 건폐율 등의 특례’ 인·허가 등의 의제처리 등은 획기적인 조치라 평가된다.

둘째, 재정지원을 비교하였다. 한·일 모두 예산계상에 대해 국가의 의무라고 한 점은 같지만, 한국의 경우 일본과는 달리 지자체에서 사업추진을 위해 필요로 하는 지방채⁷⁾발행에 대한 특례조항이 없다. 특히, 이도진흥법에서 시진하고 있는 재정적 실현수법은 참고할만 하다. 즉, 사업계획과 연계된 일괄계상예산(각 부처의 공공사업 예산을 통괄하여 국토교통성 예산에 편성하여 사업상호간의 조정과 종합적 효과를 꾀하고자 함, 1957년부터 시행), 특별조성사업(국가의 부담, 보조비율을 높이는 사업) 지정제도이다.

7) 과소지역자립촉진을 위한 지방채는 두 가지 종류가 있다. 하나는 과소대책사업채와 지역총합정비사업채가 있다. 과소대책사업채는 상환기간이 12년, 사업총당율 100%와 지방교부세에 의한 원리금 보전을 70%이다. 한편 지역총합정비사업채는 1992년부터 창설되었으며, 75-85%의 총당율과 원리금보전을 30-55%이다. 전자는 과소지역자립법에 의한 과소지역자립계획에 의한 것이며, 후자는 국토건설성과 총무성 공동 프로젝트인 ‘특정지역에 있어서 청년 정주촉진 등 긴급 프로젝트’에 의한 것이다.

〈표 16〉 한계지역을 대상으로 한 목표 실현수단의 한·일 비교

실현 수단	한국	일본		
	지역소도읍육성지원 법2001	離島진흥법 1953, 1993년 개정	過疎지역자립특별조 치법2000	중심시가지활성화법 1998
행 정	■9조 · 인·허가 등의 의제 처리 ■12조 중앙행정기관의 장은 다음을 우선 지원 가능 · 산업단지 · 교통시설 · 상·하수도 ■14조, 17조, 18조, 21조 · 민간개발사업자에 대한 지원 · 공공시설 및 토지 등의 귀속 · 국공유지의 무상양여 · 건축선, 건폐율 등의 특례	12-17조 · 의료확보 · 고령자의 복지증진 · 교통확보 · 정보, 통신체계 · 교육의 충실 · 지역문화진흥	14-25조, 자립촉진을 위한 특별조치 · 기간도로정비(도도부현대행제도) · 하수도정비(도도부현대행제도) · 의료확보 · 고령자의 복지증진 · 교통확보 · 교육의 충실 · 지역문화진흥 · 농지법에 의한 처분 · 국유임야활용	7-21조 ■시가정비개선 · 중심시가지정비추진기구 · 구획정리사업특례 · 지역정비공단업무특례 · 정보의 제공 · 지하주차장설치특례 · 도시계획에 의한 사업 ■상업등의 활성화 · 특정사업계획인정 · 중소기업고도화구상 및 중소소매상업사업계획인정
재 정	11조 · 국가 또는 지방자치단체는 예산 계상의 의무 · 사업비 지원가능	8-11조 · 국가는 예산확보 의무 · 항만, 어항, 도로, 공항, 수도에 대한 국가의 부담, 보조비율의 특례 · 지방채에 대한 배려 · 국가, 자치체는 자금 확보노력의무	10-13조 · 교육시설, 아동복지시설, 소방시설에 대한 국가의 부담, 보조비율의 특례 · 과소활성화를 위한 지방채(과소대책사업채) · 국가, 자치체는 자금 확보노력의무	38조, 22-23조 · 국가, 자치체는 자금 확보노력의무 · 지방채에 대한 배려
금 융	13조 · 35개 시설을 설치하는 자에 대한 금융지원	-조 · 지방산업진흥특리제도(일본개발은행) · 지역산업진흥대부제도(중소기업금융공고)	26-28조 · 농림어업금융공고대부 · 중소기업자금확보 · 주택금융공고대부	22-26조 · 산업기반정비기금에 의한 대부, 이자보급금 지급 · 중심시가지활성화추진자금, 기금의 확보 · 상업시설정비 보조, 융자 · 지역진흥공단의 출자 등 · 산업정비기금에 의한 채무보증 · 보험요율의 특례

134 소도읍 육성방안 모색을 위한 세미나 : 소도읍 개발, 어떻게 할 것인가

세 제	13조 · 35개 시설을 설치하는 자에 대한 조세특례제한법, 지방세법, 기타조세관련조세감면	18-19조 · 이도선향공취항고 정자산세과세특례 · 지방세의과세면제, 불균형과세에대한조치 · 공업용기계등에 대한 특별상각,과세특례	29-31조 · 소득세,법인세 과세 특례 · 감가상각의 특례 · 지방세과세면제, 불균형과세의 보전	33-34조 · 과세의 특례 · 지방세의 불균일과세에 대한감수보전
추진조직체	· 주무부장관은 행정자치부장관 · 주관담당부서는 행정자치부 지방재정경제국 지역진흥과(주도역할)	· 주무부장관은 국토교통대신, 총무대신, 농림수산대신 · 국토심의회의 심의 · 주관담당부서는 國土交通省都市・地域整備局 離島振興課(창구역할)	· 주무부장관은 내각총리대신(총무대신,국토교통대신,농림수산대신,환경대신) · 주관담당부서는 總務省 自治行政局 過疎對策室 (창구역할)	· 주무부장관은 국토교통대신, 총무대신, 경제산업대신(및 5명의 소관대신) · 중심시가지정비추진기구(지방자치단체의 TMO) · 주관담당부서는 8 관계부성연락협의회(주도역할) 및 3간사성의 중심시가지활성화추진실(창구역할)

자료: 해당법률에서 필자 정리

셋째, 금융지원을 비교하였다. 한국은 ‘35개 시설에 대한 금융지원을 할 수 있다’라고 한 반면, 일본은 ‘금융公庫 혹은 기금 등에서 장기 저리로 대부하도록 특례’로 규정, 보다 지원을 강화하고 있다. 아울러, 농·림·어업 및 중소기업에 대한 자금확보, 주택자금 대부 등을 규정함으로써 법규가 표방하는 목표와 실현수단이 일치함을 볼 수 있다. 한국의 경우 금융부문에 대한 구체적 언급을 찾을 수 없다.

넷째, 세제지원을 비교하였다. 한국의 경우 35개 시설을 설치하는 자에 대한 조세특례제한법, 지방세법, 기타 조세 관련 조세 감면을 규정하고 있다. 일본은 <표 16>에서와 같이 보다 구체적으로 다루고 있다. 한국의 경우 시설용 건물의 신축·증축·이전하는 자에 대한 조세감면 등의 혜택을 주고 있음에 반하여, 일본은 이를 기계 및 장치, 토지, 소프트사업 등에까지 확대하고 있다.

다섯째, 추진조직체를 비교하였다. 사업을 추진하는 조직체가 한국의 경우 단일부처에서 행하고 있음에 반해, 일본은 모두 복수 부처에서 상호 연계 하에 공동으로 행하고 있다. 국토교통성과 총무성(각각 우리의 건설교통부와 행정자치부에 해당)이 공통으로 사업을 펼치고 있는 경우가 그 것이다. 나아가, 공동으로 실무조직체를 따

로 만들어 사업을 추진케 하는 경우(중심시가지활성화법)까지 있다. 중심시가지활성화법의 경우 지방 추진조직체로 제3섹터인 TMO를 결성토록 하여 국가가 지원하는 예도 있다. 지역주민의 참여를 활성화시킨 대표적인 예이다.

2. 종합 : 실현수단의 실현성 제고방안

1) 현행법을 개정하지 않고 실현성을 제고하는 방안

<표 13>과 같이, 행정상의 주요시책으로는, 열악한 재정과 한정된 인적자원을 감안하여 소프트웨어 중시, 소도읍당 1-2개의 시범사업을 행한 후 평가를 통하여 사업규모·연계 확대, 전문가 파견제도의 활용, 도시계획과의 긴밀한 연계가 요구된다. 재정상의 주요시책은, 무엇보다도 국가의 예산계상 규모 확대가 필요하며, 예산 배분시 법 제4조의 4가지 항목에 대한 투자우선순위 내지는 적정투자비율 제시(예, 산업부문은 25-30%, 도시기반시설은 35-40%, 생활환경 15-20% 등)가 요구된다. 아울러 도심부의 활성화시책과 연계된 고령화에 대비한 보행권도심 형성을 꾀한다. 세제 및 금융상 주요시책은 조세감면지원사업·금융지원사업의 명시화·차별화가 요구된다. 추진 조직체는 조직내 부처간 연계강화, NGO 참여 확대, Task Force 활용이 필요하다.

〈표 17〉 지방소도읍육성법에 의해 자금지원 등을 받을 수 있는 시설

시설구분	지방소도읍육성법에 의해 자금등을 지원할 수 있는 시설(영 제8조)	도시계획법에서의 도시계획시설(법제2조 및 영제2조)
교통운수시설	여객자동차터미널, 화물터미널, 철도역사, 공항시설, 항만시설, 종합여객시설	도로, 주차장, 자동차정류장, 철도, 궤도, 삭도, 고속도로, 운하, 항만, 공항, 자동차 및 중기검사시설, <u>자동차 및 중기운전학원</u>
도시공간시설	야회음악당, 공원, 유원지, 동·식물원	광장, 공원, 녹지, 유원지, <u>관망대</u> , 공공공지, <u>청소년수련시설</u>
유통 및 공급시설	도매시장, 소매시장	<u>시장</u> , 유통업무설비, 수도, 공동구, 전기공급설비, 가스공급설비, <u>유류저장 및 송유설비</u> , <u>열공급설비</u> , <u>방송통신시설</u>
공공문화시설	학교, 직업훈련소, 교육원, 극장, 영화관, 연예장, 음악당, 전시장, 체육관, 연구소, 도서관, 아동관련시설, 노인복지시설, 사회복지시설, 근로복지시설, 생활권수련시설, 자연권수련시설	<u>운동장</u> , <u>공공의 청사</u> , 학교, <u>도서관</u> , <u>연구시설</u> , <u>문화시설</u> , <u>사회복지시설</u> , <u>공공직업훈련시설</u>
도시방재시설		하천, <u>저수지</u> , <u>방풍설비</u> , <u>방화설비</u> , <u>사방설비</u> , <u>방조설비</u> , <u>유수지시설</u>
보건위생시설	병원, 격리병원	하수도, <u>도살장</u> , 공공묘지, 화장장, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, <u>종합의료시설</u> , 장례식장, 폐차장
산업진흥시설	업무시설, 관광숙박시설, 공장, 기숙사	
계	35개 시설	52개 시설(‘밑줄 및 사선’ 25개 시설)

주) ‘밑줄 및 사선’표시는 도시계획시설 중 도시계획으로 설치하지 않아도 되는 시설, 25개 시설

2) 현행법을 보완·개정하여 실현성을 제고하는 방안

〈표 13〉과 같이, 단계적 시행의 필요성과 소도읍육성법은 물론 타 관련법의 개정이 함께 요구된다. 행정상의 주요시책으로는, 법규의 많은 규정에서 ‘할 수 있다’를

‘해야한다’로 변경하며, 시범사업의 확대, 소프트사업과의 연계강화가 중요하다. 전체적으로는 비물적사업(소프트웨어사업) 및 소규모사업에서 점차 물적사업(하드웨어 사업) 위주, 대규모사업 위주로 확대한다. 재정상의 주요시책으로는, 재정확보 증대 특히 예측가능한 예산확보, 지방의 독자재정을 위한 기금(가칭 소도읍육성기금) 및 지방채(가칭 소도읍육성채)의 확보가 중요하다. 점차 공공사업의 경우 일괄계상예산의 확대, 특정사업에 대한 보조금액 및 지원을 증대를 꾀한다.

세제상의 주요시책으로는, 조세감면사업에 소프트사업의 포함 등이 요망된다. 점차 조세감면사업별 비율의 명시, 차등화 확대를 꾀한다. 금융상의 주요조치도 세제상의 조치와 마찬가지로 금융지원사업에 소프트사업을 포함시키며, 점차 금융지원사업별 지원액수의 명시, 차등화를 확대해나간다. 마지막으로, 추진조직체의 강화는 다른 어떤 시책보다도 효과가 배증 되리라 여겨진다. 추진조직체의 기본개념은 ‘통합’, ‘지방이 계획하고 정부가 지원’, ‘전문화’의 세 가지이다. 자문·심의위원회의 신설 및 제3섹타에 의한 사업추진이 요망된다. 소도읍육성에 관한 행자부 및 건교부, 농림부의 통합추진실 운영은 무엇보다도 긴급하다.

〈표 18〉 소도읍육성지원시책의 단계별 개선(안)

실현 수단	현행 소도읍육성법(2002)을 개정하지 않고 개선	소도읍육성법을 보완·개정하여 개선	
		제1단계 (소프트·소규모사업 위주)	제2단계 (하드·대규모사업 위주)
행정	· 소프트웨어 포함 · 시범사업 실시 · 전문가파견 기술지원 · 도시계획과 연계강화	· 작동 · ‘할 수 있다’규정을 ‘해야한다’로 변경 · 지구단위의 정비 · 시범사업확대(유형별사업추진)	· 작동 · 국가지원의 도시기반시설 종류(국가지원지방도 등)의 확대
재정	· 고령화 및 지속가능한 개발에 대비한 걷기쉬운도시, 보행권도시 조성 · 산업, 거주환경, 도시기반시설, 경제활성화지원에 대한 적정 보조비율제시. 기반시설→산업, 생활환경, 활성화로 방향전환 · 예산계상시 총액확대	· 작동 · 소도읍육성채의 발행 · 소도읍육성기금의 창설 · 소도읍육성법에 재원을 확보하기 위한 명확한 규정 추가, 보조금 등의 우대조치 확대	· 작동 · 공공사업의 일괄계상예산 · 특정사업에 대한 국가의 보조금액 및 지원을 증대
세제	· 조세감면지원사업의 명시	· 작동 · 조세감면지원사업에 소프트웨어 포함 · 조세감면지원사업별 비율의 명시, 차등화	· 작동 · 조세감면지원사업별 비율의 명시, 차등화 확대
금융	· 금융지원사업의 명시	· 작동 · 금융지원사업에 소프트웨어 포함 · 금융지원사업별 지원액수의 명시, 차등화	· 작동 · 금융지원사업별 지원액수의 명시, 차등화 확대
추진 조직 체	· 부처간 연계 강화 · NGO 참여확대 · 전문가의 적극적활용	· 작동 · 제3섹터의 활동 강화 · 자문·심의위원회 신설	· 작동 · 행자부, 건교부, 농림부의 통합추진실 운영

IV. 결 론

본 고의 연구목적은, 소도읍육성법이 본격적으로 시행전하기 전에 최소한도의 기대감 충족 방안을 마련하는데 있었다. 구체적으로는, 소도읍육성법에 의해 수립된 계획·사업을 실현하는 데 수단으로 작용하는 행정·재정·금융·세제상의 주요시책 및 추진조직체를 연구대상으로 하여, 각각에 대해 현행법을 개정하지 않고 개선하는 방안, 현행법을 개정·보완하여 개선하는 방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해, 한국과 일본의 관련법을 비교 분석하였다. 한국의 소도읍육성법은 소도읍지역육성에 관하여 획기적인 법이라 할 수 있지만, 아직은 한계가 많은 법이기도 하다. 일본의 관련법인 이도진흥법, 과소지역자립촉진법, 중심시가지활성화법과 비교 분석한 결과 몇 가지 보완·개선할 점을 도출 할 수 있었다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 소도읍육성법을 개정하지 않고 실현성을 제고하는 방안으로, 다음을 들 수 있다. ① 행정상의 주요조치로, 비물적사업(소프트웨어 사업)의 포함, 시범사업의 실시, 전문가의 파견 등이 필요하며, ② 재정상의 주요조치로, 국가의 예산계상규모의 확대, 투자우선순위의 결정, 항목별 투자적정비율 제시, 도심활성화 중시 등이 필요하며, ③ 세제 및 금융상의 주요조치로, 조세감면지원사업·금융지원사업의 명시화·차별화가 요구된다. 마지막으로, 추진 조직체는 조직내 부처간 연계강화, NGO 참여 확대, Task Force 활용이 필요하다.

둘째, 현행법을 보완·개정하여 실현성을 제고하는 방안으로, 소도읍육성법 및 타 관련법까지를 보완·개정할 필요가 있으며, 이 것 또한 단계적 시행을 들 수 있다. ① 행정상의 주요시책으로는, 법규의 많은 조항에서 ‘할 수 있다’를 ‘해야한다’로 변경하며, 유형별 시범사업 확대 실시, 소프트사업과의 연계강화, 생활환경분야의 중시가 중요하다. 다음단계에서는 국가의 지원을 강화하도록 한다. ② 재정상의 주요시책으로는, 재정확보 증대 특히 예측 가능한 예산확보, 지방의 독자재정을 위한 기금 및

지방채의 확보가 중요하다. 다음단계에서는 공공사업의 경우 일괄계상예산의 확대, 특정사업에 대한 보조금액 및 지원을 증대를 꾀한다. ③ 세제상의 주요시책으로는, 조세감면사업에 소프트사업 포함 등이 요망된다. 다음 단계에서는 사업별 지원비율의 명시, 차등화 확대를 꾀한다. 금융상의 주요조치도 세제상의 조치와 마찬가지로 금융지원사업에 소프트사업을 포함시키며, 점차 금융지원사업별 지원액수의 명시, 차등화를 확대해 나간다. 마지막으로, 추진조직체의 강화시책으로는, 자문·심의위원회의 신설 및 제3섹타에 의한 사업추진을 꾀한다. 다른 실현수단과 연계된 것으로, 소도읍육성에 관한 행자부 및 건교부, 농림부의 통합추진실 운영은 무엇보다 긴요하다.

前記 5가지 항목의 실현수단에 대한 수정·보완의 기본방향은 통합, 연계, 소프트, 시범, 차별화·전문화, 선택과 집중이라는 키워드에서 찾아야 할 것 같다. 소도읍육성법의 보완·개정 시 참고하고 싶은 법률은, 앞서 분석한 과소지역자립촉진법과 중심시가지활성화법이다.

참고문헌

- 대한민국정부, 지방소도읍육성지원법 및 시행령, 2002
- 소도읍육성법 제안설명자료 및 검토보고(국회 행정자치위원회 수석전문위원 박봉국), 2000
- 일본국정부, 이도진흥법 및 시행령, 2002
- 일본국정부, 과소지역자립촉진법 및 시행령, 2002
- 일본국정부, 중심시가지활성화법 및 시행령, 2002
- 일본국國土廳 地方振興局 離島振興課, 島嶼振興ハンドブック, 日本離島センター, 1996
- 일본국總務省 自治行政局 過疎對策室, 過疎對策の現況, 2001.7
- 박종철 외, 日本島嶼地域 活性化를 위한 開發政策 및 計劃의 展開過程, 한국지역개발학회지 제8권제3호, 1997.2
- 박종철 외, 日本島嶼地域의 發展過程과 住民의 社會・文化的 對應-地域活性化運動을 中心으로-, 학술진흥재단 해외지역연구결과보고(1996-1999), 2000.1
- 박종철 외, 일본의 중심시가지활성화 유형에 관한 연구-355개 시정촌의 중심시가지활성화 기본계획을 중심으로-, 한국지역개발학회지 제13권제2호, 2001.8

부 록

지방소도읍 종합육성계획
수립지침(시안)

김 정 연
(충남발전연구원 연구실장)

지방소도읍종합육성계획 수립지침(시안)

김정연(충남발전연구원 연구실장)

목 차

I. 지방소도읍종합육성계획의 개요

1. 지방소도읍종합육성계획 수립의 배경
2. 지방소도읍종합육성계획 수립의 법적 근거와 의의
3. 지방소도읍종합육성계획의 지위와 성격

II. 지방소도읍종합육성계획의 기본사항과 수립절차

1. 기본사항
2. 지방소도읍종합육성계획의 작성과정
3. 지방소도읍종합육성계획의 추진절차
4. 지방소도읍종합육성계획의 주요항목

III. 지방소도읍종합육성계획 수립의 세부지침

1. 계획의 개요
2. 소도읍의 현황과 개발여건
3. 기본구상
4. 부문별 계획
5. 집행 및 관리계획
6. 개발효과 분석

IV. 지방소도읍종합육성계획의 승인신청 절차

1. 지방소도읍 종합육성계획의 개요

1. 지방소도읍종합육성계획 수립의 배경

1) 한계에 달한 소도읍 문제

- 소도읍 인구는 20년 동안 35% 감소
- 영세 상업·서비스업 중심으로 상시 고용업체의 98%가 5인 이하이고, 인근에 조성된 산업단지의 17.3%가 미분양 상태임
- 주요 도시기반시설 정비수준은 도시지역의 50% 수준
- 교육·문화·사회복지 여건은 더욱 열악

2) 소도읍의 새로운 가능성 증대

- 국토의 균형발전을 선도하는 효과적인 대안이 될 수 있음
 - 광범위한 정보화의 진전과 더불어 서해안고속도로, 중앙고속도로 등 7×9의 고속교통망의 구축됨에 따라 모든 지역의 접근성이 비약적으로 향상
 - 이에 따라, 대부분의 소도읍으로부터 고속국도까지 10~20분이면 도달할 수 있고 대도시까지도 1시간 이내에 도달할 수 있어, 소도읍에 대한 각종 기능의 입지 잠재력이 크게 높아지고 있음
 - 따라서, 소도읍에 도시기반시설 개선, 신산업 입지기반 조성, 쾌적한 전원도시 환경을 조성하여 이농민과 도시민의 유입을 촉진할 경우 기존의 대규모 거점 개발 방식보다 국토의 균형발전을 촉진하는데 더욱 효과적일 것임. 이러한 소도읍의 활성화는 국토계획에서 추진하고 있는 지방의 광역개발권을 형성하는데도 중요한 기반이 될 것임
- 국토이용의 효율성 제고
 - 대도시권은 과밀에 따른 토지의 난개발이 진행되고, 기타 지역은 중소도시·소도읍의 종 기능이 그 주변에 飛地的으로 입지함으로써 국토 전반적으로 토

지이용의 효율성이 저하되고 있음

- 따라서 소도읍을 중심으로 소규모·특성화된 도시공간을 육성하여 각종 기능의 집적을 유도함으로써 집약적·보전적 토지이용을 도모하는 것이 효과적임

○ 농촌지역 활성화를 위한 개발거점으로서 역할 증대

- 농어촌지역에 분산 배치하기 어려운 공공·유통·금융·생활기반시설 등을 소도읍에 집중 배치하고, 소도읍과 농촌지역간 교통·정보망 구축과 다양한 Mobile Service 프로그램을 제공함으로써 농촌주민의 삶의 질 향상
- 물품제조·기술·정보의 원활한 도·농간 소통을 통해 농어촌지역경제 활성화를 촉진
- 소도읍에 생활편익·교육·고용·교통·문화 인프라 구축을 통해 사람이 살 수 있는 쾌적한 정주여건을 조성

3) 지방소도읍육성지원법 제정

- 지역주민의 소득증대와 생활향상을 기하고 국토의 균형발전을 위하여 「지방소도읍육성지원법(2001. 1. 8)」을 제정하고, 동년 7월 7일 시행령을 제정
- 이 법에 근거하여 지방소도읍 종합육성정책을 추진할 수 있게 되어, 소도읍을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌 지역사회의 중심거점지역으로 육성하는 한편, 생활편익과 문화기반 및 안정된 소득이 구비된 이상적인 정주여건을 조성함으로써 침체된 농어촌에 활력을 불어넣고 국토의 건강한 균형발전에 이바지할 수 있게 되었음

2. 지방소도읍종합육성계획 수립의 법적 근거와 의의

1) 법적 근거

- 지방소도읍 지역을 관할하는 시장·군수는 관할 시·도지사와의 협의를 거쳐 해당 지방소도읍 지역에 대한 종합적인 육성계획을 수립하고 관할 시·

도지사를 경유하여 행정자치부장관에게 제출하여야 한다(법 제4조 제1항)

- 지방소도읍 지역을 관할하는 시장·군수는 지방소도읍의 지정·고시가 있는 날로부터 2년 이내에 종합육성계획을 수립하여야 한다(령 제4조 제1항)

○ 종합육성계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다(법 제4조 제3항)

- 지방소도읍 육성을 위한 기본방침에 관한 사항
- 농림·수산업, 상공업, 관광산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
- 도로, 상하수도, 주차시설 등 도시기반시설의 확충에 관한 사항
- 주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진에 관한 사항
- 지방소도읍지역 안의 민간기업 유치 및 육성 등에 관한 사항
- 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항

2) 의의

- 관련예산의 획기적 확충과 안정적 확보 기반 마련 : 국가 및 지자체가 예산을 확보·지원할 수 있는 근거를 마련함으로써 국비의 신규 지원과 함께 지방비의 안정적 확보가 가능
- 소도읍개발사업의 안정적·지속적 추진기반의 구축 : 예산, 추진 절차등 필요한 사항이 법으로 규정됨에 따라 안정적 추진이 가능하게 되었고, 전국 소도읍의 전반적인 개발지표가 향상될 때까지 사업추진이 지속될 수 있게 되었음
- 소도읍의 경제활성화와 지역주민 고용안정성에 기여 : 조세감면과 금융지원 알선, 일정 범위 내 토지개발권 부여, 건폐율·용적률 완화 등 일련의 지원 시책으로 기업·학교 등의 소도읍내 유치가 활성화되고, 정부지원을 받은 일정 규모 이상의 기업 등에서는 근로자의 일정 비율을 지역주민으로 고용케 함으로써 지역안정고용 등에 기여
- 지방의 정주조건 개선으로 국토균형발전 도모 : 도로·도시공원 등 편리한

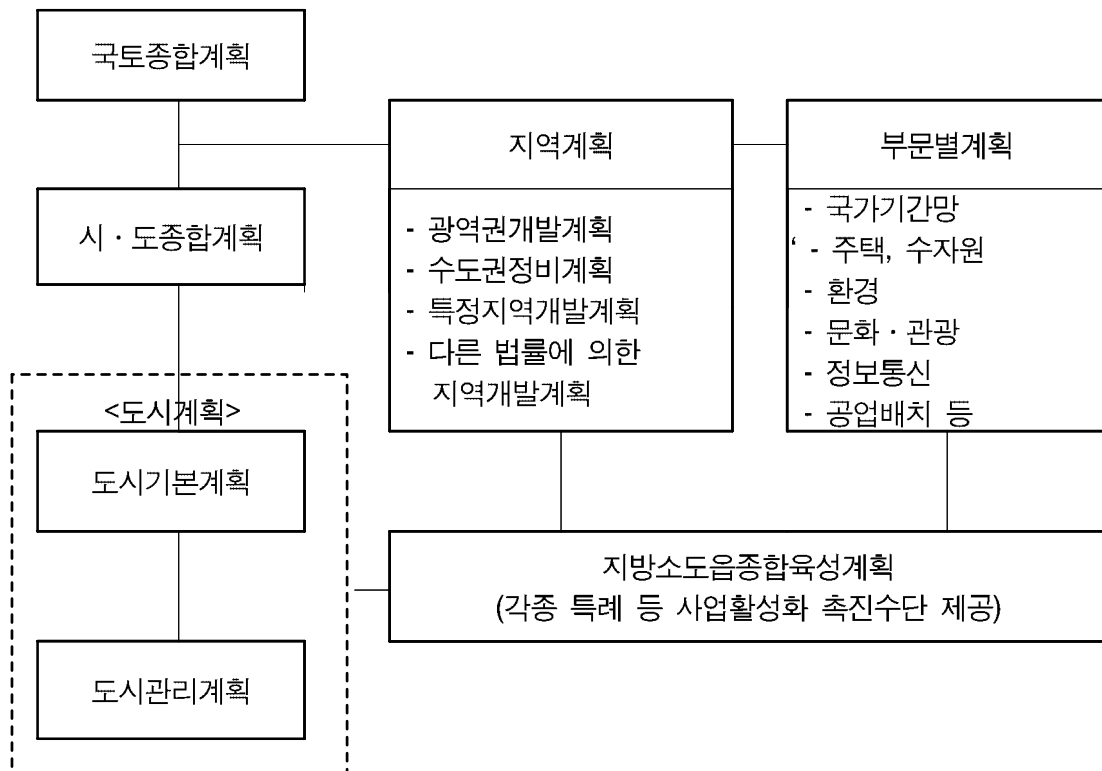
도시기반시설의 확충과 고용안정 등 그 동안 불편했던 지역 정주여건이 상당수준으로 개선

3. 지방소도읍종합육성계획의 지위와 성격

1) 지방소도읍종합육성계획의 지위

○ 새로운 국토계획체계

- 「국토이용및계획에관한법률」에 따른 새로운 국토계획체계는 기존의 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 모든 시·군이 행정구역 전역에 대해 국토계획의 틀 안에서 국토도시계획을 수립함으로써, 국토계획을 수직적으로 국토종합계획—시·도종합계획—도시계획으로 일원화하였음
- 도시계획은 시·군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 도시기본계획과, 토지용도의 부여·도시계획시설의 결정 등 직접적으로 국민에게 영향을 주는 집행계획으로서 5년마다 재정비하는 도시관리계획으로 구성됨



○ 종합육성계획의 지위

- 지방종합육성계획은 새로운 국토계획 체계에 속하지 않으며, 기존의 지역계획 및 부문별계획과도 수직적 연계 하에 있지 않음
- 지방소도읍종합육성계획은 각종 특례 적용과 사업비 지원 등의 방법에 의해 사업활성화를 촉진하는 수단을 사용할 수 있기 때문에 타 계획에 의한 개발 사업이라도 소도읍 활성화를 위해 필요한 것이면 얼마든지 계획내용으로 포함할 수 있음
- 지방소도읍종합육성계획은 도시관리계획과 가장 밀접히 관련되며, 따라서 도시관리계획에 의한 토지이용계획, 도시계획시설계획, 도시개발사업계획 등을 충실히 검토하여 사업계획에 반영하여야 할 것임
- 도시관리계획은 계획의 내용이 주민의 행위를 직접적으로 구속하는 것이기 때문에 지방소도읍종합육성계획의 사업계획 내용이 지정 도시관리계획과 상이한 경우는 도시관리계획 일부변경 절차를 거쳐야 할 것임

○ 기타 다른계획과의 관계

- 종합육성계획과 연도별 사업계획은 다른 법령에 의한 개발계획과 연계하여 수립하여야 함(법 제6조). 즉, 해당 소도읍과 관련하여 타법령에 의한 개발계획이 기 수립되어 있는 경우에는 그 개발계획을 포함하거나 상호 연계되도록 함으로써 일관성을 유지할뿐만 아니라 연계시행에 다른 시너지 효과도 제고할 수 있도록 함
- 종합육성계획 수립시 고려대상이 되는 연관계획(예시)
 - 국토기본법에 의한 국토종합계획, 도종합계획, 도시농촌계획, 지역계획, 부문별 계획 등

- 국토이용및계획에관한법률에 의한 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획
- 관광진흥법에 의한 관광개발기본계획, 권역별 관광개발계획, 관광지 조성계획
- 온천법에 의한 온천개발계획
- 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의한 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획
- 농어촌정비법에 의한 농어촌휴양지 개발계획
- 산업입지및개발에관한법률에 의한 국가·지방산업단지개발계획 및 농공단지개발계획
- 기타 수도권정비법, 제주도개발촉진법, 접경지역지원법 등 특정지역 해당 법령에 의한 개발계획

2) 종합육성계획의 성격

○ 통합적 실행계획

- 개발사업의 통합 : 사업간의 연계효과를 극대화하는 사업계획 수립
- 개발공간의 통합 : 개발지역과 주변지역, 해당 소도읍과 주변 농촌의 유기체적 공생을 지향
- 개발행위의 통합 : 참여주체간 합리적인 역할분담 및 협력관계를 기반으로 하는 개발과정으로서, 지방정부는 효과적인 공조형성을 위해 노력

○ 지역사회 활성화계획

- 지역 공동체가 중심이 되어 장기발전 비전과 미래상 선택

- 주민이 일하고 살아가기에 좋은 정주환경을 확보하기 위한 풀뿌리 개발방식 적용
- 지역주민의 자발적 참여 하에 지역특성에 적합한 창의적 계획이 되도록 하고, 계획과정에 지역전문가에 의한 분야별 자문 실시
- 내생적 지역발전계획
 - 소도읍 고유의 자산을 활용하여 지역경쟁력 강화와 자립을 추구
 - 연관산업의 집적, 특히 문화의 집적을 통한 삶의 질 향상
- 전략계획
 - 장기 미래상을 제시하는 청사진적 계획이 아니라, 지방소도읍 차원의 실질적이고 현실적인 주요 자원을 조사하고 발굴하며, 새로운 이념을 도입하여 문제 해결을 위한 전략적 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 추진시책을 강구
- 정책계획
 - 소도읍 종합육성계획에 의한 국가 및 지자체가 구체적으로 취할 정책과제 및 추진시책을 체계적으로 제시

II. 지방소도읍종합육성계획의 기본사항과 수립절차

1. 기본사항

1) 소도읍종합육성계획의 목적

- 이 법은 지방소도읍을 주변 농어촌의 중심거점지역으로 육성하는데 필요한 사항을 정함으로써 지역주민의 소득증대와 생활복지 향상을 기하고 국토의

균형있는 발전에 기여함을 목적으로 한다(법 제1조)

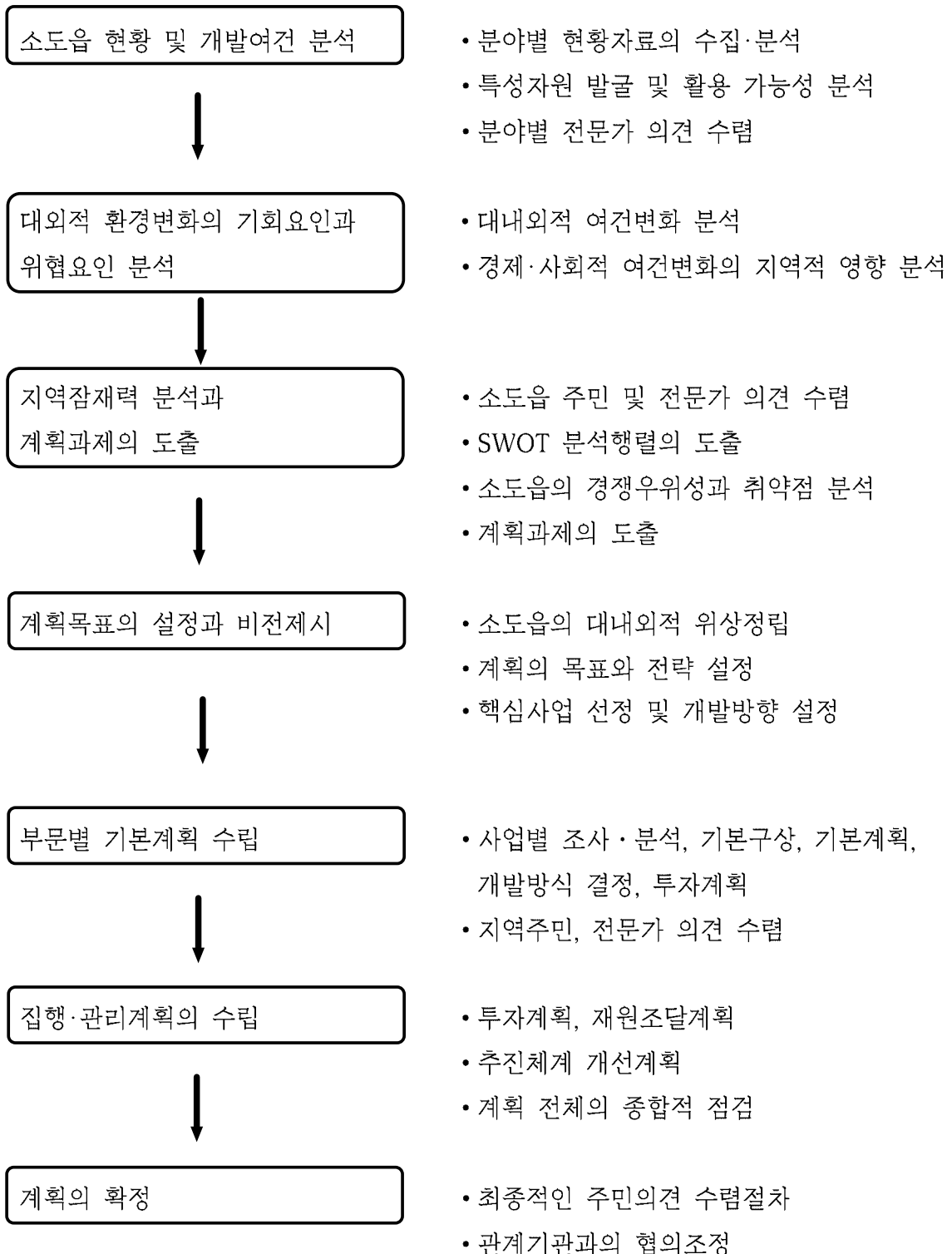
- 소도읍종합육성계획은 소도읍의 종합적·체계적 개발을 통해 자체 생산능력을 갖춘 지역사회의 경제적 거점지역으로 육성하고, 생활편익과 문화기반시설 확충을 통한 지역 정주여건을 조성하기 위한 핵심 수단임

2) 소도읍종합육성계획의 범위

- 시간적 범위
 - 2003년부터 2007년까지의 5년간을 계획기간으로 함
 - 기준연도는 2000년을 원칙으로 하며, 가능한 한 최근의 자료를 활용
- 공간적 범위
 - 계획구역은 원칙적으로 지방소도읍육성지원법 제2조의 규정에 의하여 행정자치부장관이 지정·고시한 소도읍지역을 대상으로 함
 - 그러나 소도읍은 주변 농촌지역과 다양하게 연계되어 있기 때문에, 종합계획 수립시 주변농촌지역과의 관련성을 충실히 고려하여야 함
- 내용적 범위
 - 지역현황 분석과 계획과제의 도출
 - 계획의 기본구상
 - 계획의 목표와 전략
 - 부문별 기본계획
 - 계획의 집행과 관리

2. 지방소도읍종합육성계획의 작성과정

1) 작성과정과 내용



- 계획확정을 위한 심의·확정절차 수행

2) 주민의견 수렴

- 설문조사
 - 주민과 각계각층의 전문가 집단들에 대한 조사를 통하여 소도읍 발전에 대한 주민요구를 파악하고 지역에 대한 주민의식을 조사
 - 주민과 전문가 입장에서 보는 소도읍의 대내외적 경쟁우위성과 극복하여야 할 과제 등을 파악
- 간담회 · 자문회의
 - 부문별 주제와 전략과제에 대한 세미나 등을 통하여 각계각층의 의견을 계획에 반영
 - 동 · 리별, 사회집단별 요구사항의 수렴과 현안과제 및 숙원사업 파악
- 정책토론회 · 공청회
 - 소도읍의 육성과제 · 발전방향 · 전략에 대한 전문가집단, 민간단체 등의 의견 수렴
 - 시안에 대한 전체 공청회를 통하여 최종안을 도출

3. 지방소도읍종합육성계획의 추진절차

1) 법정절차

- 지방소도읍종합육성계획은 [지방소도읍육성지원법]에 근거하며, 그 수립과정은 크게 계획작성 과정과 계획확정 과정으로 구분할 수 있음
- 지방소도읍종합육성계획을 확정하기 위해서는 「지방소도읍육성지원법」 제4조의 규정에 의하여 법적 절차를 거쳐야 함
- 지방소도읍종합육성계획의 법적 절차는 시장 · 군수가 관할 시 · 도지사와의 협의를 거쳐 종합육성계획을 수립, 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관장과의 협의를 거쳐 확정 · 고시함

- 이후, 행정자치부장관이 확정·고시한 종합육성계획에 따라 시장·군수는 연도별 사업계획을 수립하고 시·도지사가 관계행정기관장과 협의를 거쳐 계획을 확정(확정된 사업계획에 연차별 사업비 지원)

지방소도읍종합육성계획의 추진절차



2) 추진체계

○ 소도읍종합육성계획기획단 설치·운영

<구성>

- 시·군 기획감사실장을 단장으로 함
- 시·군 관련부서의 계장, 해당 소도읍 관계자, 지역소재 시·도연구원 및 대학(교) 등의 전문인력, NGO 등 민간단체 전문가 등을 구성원으로 함

<운영>

- 지방소도읍종합육성계획의 부문을 기준으로 하여 실무작업반을 편성·운영

<기능>

- 지방소도읍종합육성계획 수립의 총괄
- 지방소도읍종합육성계획 수립관련 전문용역기관에 대한 지도·관리·감독
- 공청회 개최, 자문회의 등에 관한 자문
- 시안의 심사조정 및 행정자치부 등 중앙부처와의 협조
- 지방소도읍종합육성계획 확정절차의 이행

○ 각종 시·군정자문위원회의 활용

○ 주민의견 수렴·반영

- 설문조사 실시, 공청회·간담회 등 개최

○ 지방소도읍종합육성계획안의 심사·조정

- 행정자치부에 지방소도읍육성중앙지원단 구성
- 지방소도읍육성중앙지원단은 행정자치부 차관보를 위원장으로 하여 관련 국·과장, 관련전문가로 구성하며, 지방재정경제국장이 총괄하도록 함
- 지방소도읍종합육성계획 수립에 필요한 각종 행정지도 및 지침의 정립, 각종 사업의 투자계획에 대한 조정 등의 기능을 수행

4. 지방소도읍종합육성계획의 주요항목

※ 여기서 제시한 지방소도읍종합육성계획 내용의 주요항목은 예시이므로, 각 소도읍의 특성과 실정을 고려하여 융통성 있게 작성할 수 있음

- 1) 소도읍 종합육성계획의 개요
 - 과업의 배경과 목적
 - 과업의 범위와 방법
 - 관련계획 검토
- 2) 소도읍의 현황과 개발여건
 - 지역현황 및 특성 분석
 - 주민의식 및 수요조사
 - SWOT 분석 및 계획과제
- 3) 기본구상
 - 계획의 기본방향과 목표
 - 주요 추진전략
 - 개발사업의 검토 및 선정
- 4) 부문별 기본계획
 - 지역산업 진흥계획
 - 도시기반시설 확충계획
 - 생활환경 및 복지증진계획
 - 민간기업 유치 및 육성계획
 - 기타 경제활성화 등의 계획
- 5) 집행 및 관리계획
 - 투자계획
 - 자원조달계획
 - 추진체계 개선계획
- 6) 개발효과 분석
 - 개발사업의 경제성 분석
 - 개발사업의 파급효과 분석

Ⅲ. 지방소도읍종합육성계획 수립의 세부지침

1. 계획의 개요

- ※ 여기서는 소도읍 종합육성계획의 수립배경과 목적, 성격과 역할, 그리고 계획범위 등을 요약 기술하도록 한다.
- ※ 또한, 해당 소도읍과 관련된 각종 상위·관련계획을 체계적으로 정리·평가한다.

- 소도읍종합육성계획 수립의 목적은 장기적으로 소도읍이 나아갈 방향을 제시하고, 향후 5년 동안 추진할 구체적인 사업계획을 마련하는 것임. 이러한 점을 감안하여 소도읍종합육성계획의 목적과 성격 등을 명확히 밝히도록 함
- 소도읍종합육성계획의 범위는 시간적 범위, 공간적 범위, 내용적 범위로 구분하도록 함
 - 시간적 범위와 공간적 범위는 “Ⅱ장의 1. 기본사항”을 참조하기 바람
 - 소도읍종합육성계획의 내용적 범위는 본 지침에서 예시하고 있는 “Ⅱ장의 4. 지방소도읍종합육성계획의 주요내용” 항목을 고려하여 각 소도읍의 특성에 따라 보완·조정하여 작성하도록 함
- 소도읍종합육성계획의 수립방법은 다음과 같은 점을 유의하여 작성토록 함
 - 전체 작업과정에 대한 모식도 작성
 - 작업 추진체계를 효과적으로 정립
 - 작업과정에서 사용하게 될 각종 분석방법 등을 몇 개의 유형으로 구분하여 간략히 설명
- 제4차 국토종합계획, 제3차 도종합계획, 그리고 도시계획(재정비) 등 각종 상위계획 및 관련계획을 검토하여 당해 소도읍과 관련된 내용을 체계적으로 정리하고 평가하도록 함

2. 소도읍의 현황과 개발여건

- ※ 소도읍 현황 및 특성 분석을 통해 문제점과 발전잠재력을 파악하고, 주민의식과 개발수요를 조사한다.
- ※ 소도읍의 강점 및 기회요인, 약점 및 위협요인 등을 종합적으로 분석하여 계획과 제를 도출한다.
- ※ 여기서는 다양한 현상을 단순히 나열하기보다는, 그러한 현상의 이면에 있는 요인과 메카니즘, 해결 필요성 등 핵심적인 사항을 중심으로 압축하여 정리하도록 한다.

1) 지역현황 및 특성 분석

- 소도읍의 자연지리적 입지특성, 인문사회적 여건, 경제적 특성, 생활환경 및 사회복지, 토지이용·도시계획 및 공간구조적 특성, 사회간접자본시설, 역사·문화 및 관광자원 등에 대하여 문제점과 특성 그리고 잠재력을 심도있게 분석·검토하여 소도읍이 가지고 있는 강점과 약점을 파악하도록 함
- **자연지리적 특성** : 소도읍이 가지고 있는 지형, 지세, 기후, 하천, 식생 등 자연환경과 대내외적 차원에서의 위치적 특성에 대해서 기술하고 개발의 제약조건과 잠재력을 파악
- **인문사회적 측면** : 인구 분석을 중심으로 하되 다음의 지표들이 포함하도록 하며, 기타 사회적 측면과 관련된 지역특성을 분석하도록 함. 각 지표들은 소도읍 전체, 소도읍내 동·리(행정단위)별로 분석하도록 하고, 전국 도시 대비 전국 소도읍간 비교분석이 이루어지도록 함
 - 인구규모(절대인구수 변화추이 및 분포변화 등), 인구증감(인구증가율, 인구증감 요인, 인구이동 등), 인구구조(연령·성·학력·취업형태별 인구비중, 노령화지수, 고학력 인구비중 등)

- **경제적 측면** : 산업의 성장과 침체 그리고 구조적 특성 등을 중심으로 하여 소도읍 경제의 문제점과 잠재력을 분석함
 - 가능한 한 총량경제지표, 고용지표(산업별 고용구조 변화추이, 제조업업종별 고용규모 및 고용구조의 변화, 상업·서비스업의 고용구조 변화추이 등)와 산업구조(산업분포, 농림업구조 특성, 제조업 고용축적 정도와 업종별 비교우위성 등) 등을 조사·분석함
 - 특히, 여기서는 소도읍의 주력산업(업종) 또는 소도의 재생을 선도할 수 있는 산업(업종)을 파악하는데 중점을 두도록 함
 - 이용자료 : 매년 조사하는 ‘사업체기초통계조사 전산자료’의 활용을 적극 권장함. 이 경우, 표준산업분류 세세분류까지의 사업체수 및 사업체별 위치, 종사형태별 종사자수, 연간 매출액, 창설 연도 등을 알 수 있어 소도읍 경제의 구조와 변동에 대해서 상세한 분석이 가능하기 때문임
- **생활환경 및 사회복지 측면** : 의료·보건, 주택, 상하수도 등에 대하여 현황과 문제점을 분석하도록 함. 여기에는 주택보급률, 상하수도 보급률, 의료시설, 의료인력, 도시공원의 확충 정도 등에 대한 지표를 포함토록 함
- **공간구조 측면** : 정주체계, 토지이용, 교통망체계와 관련된 각종 지역활동의 입지체계를 개괄적으로 검토하고, 이를 토대로 소도읍의 특성과 문제점을 파악하도록 함
 - 시·군의 정주체계상 해당 소도읍의 지위와 기능·역할을 분석하고, 소도읍의 영향권에 속하는 배후농촌을 파악하며, 소도읍과 배후농촌과의 각종 연계관계를 파악토록 함
 - 소도읍 내부적으로는 주요시설의 입지, 기능지역의 분포, 그리고 물리적 환경의 정비상태를 파악하고, 문제점 진단도를 작성토록 함
- **지역자원 측면** : 소도읍에 산재하는 역사·문화 및 관광자원 등의 분포현황과 특성분석을 통하여 보전·정비 및 활용(상품화) 가능성과 잠재력을 파악토록 함
- **대내외적 여건변화 측면** : 지식기반화, 정보화, 지방화 등 거시적 조류의

변화를 비롯하여 주변지역의 변화 등의 물결들을 포착하여 당해 소도읍에 대한 기회 요인과 위협요인을 파악하도록 함

2) 주민의식 및 수요조사

- 주민의식 및 수요조사를 통하여 소도읍의 정주조건, 소도읍의 문제점과 잠재력, 소도읍 발전방향과 핵심과제(사업) 등에 대한 폭 넓은 의견을 수렴하도록 함
 - 조사항목 : 정주조건에 대한 인식, 주민 입장에서 보는 소도읍의 문제점과 잠재력, 주민의 바라는 소도읍 발전방향, 중점추진과제·사업
 - 조사형태 : 설문조사, 지역포럼, 인터넷 등을 통한 제안 등 다양한 형태를 취할 수 있으며, 일반주민, 지역리더, 대학교수 등과 같은 전문가 집단, NGO 등 비영리 민간단체, 지역소재 기업 등의 의식과 욕구가 골고루 파악될 수 있도록 하며, 청소년들에 대한 의견조사도 필요함
 - 조사결과의 활용 : 주민의식 수요조사 결과를 항목별로 분석·정리하여 제시하며, 소도읍종합육성계획 내용에 적극 수용토록 함

3) SWOT 분석과 계획과제의 도출

- 여기서는 앞의 각종 분석결과를 토대로 소도읍의 강점과 약점, 외부적 환경에 의한 기회요인과 위협요인을 종합적으로 분석
- 이러한 분석결과를 행렬표(Matrix) 형태(다음 쪽 참조) 명확하게 제시하고, 분석결과를 통하여 소도읍의 발전을 위하여 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가를 도출
- SWOT에 대한 종합적인 분석과 분석행렬표를 토대로 하여 소도읍이 갖는 강점을 살리면서 외부적 기회요인을 적극 활용하여, 소도읍이 갖는 약점과 한계성을 극복할 수 있는 계획과제를 도출토록 함

참고 : SWOT 분석기법

- SWOT분석기법은 기업이 경쟁우위(Competitive Advantage)를 확보하는 경쟁전략을 수립하는 데서 외부환경과 내부환경을 분석하는 기법 중의 하나로서 마이클 포터에 의해 주창되었으며, 필립 코틀러는 국가의 전략적 비전을 수립하기 위해서는 SWOT분석기법을 이용하여 기업이 시장을 분석하는 것처럼 국가도 자국은 물론 경쟁상대국의 SWOT까지 분석해야 한다고 강조하고 있다.
- 여기서 SWOT는 강점(Strengths), 약점(Weakness), 기회(Opportunities), 위협(Threats)의 약자로서 강점은 내부적인 비교우위성 내지는 잠재력을 의미하며, 약점은 내부적인 취약성을 의미한다. 그리고 기회는 외부환경변화에 따른 새로운 발전의 기회요인을 나타내고 위협은 외부적 환경변화에 의해 초래될 위협요인을 말한다. 외부환경에 의한 기회와 위협은 각 지역이 처해있는 내부적 상황에 따라서 서로 다르게 나타난다. 즉, 한 지역에서는 그 내부적 비교우위성이나 잠재력과 취약점에 비취 위협요인으로 작용할 수 있는 외부환경이 내부적 우위성이나 잠재력과 취약점이 서로 다른 지역에 대해서는 기회요인으로 작용할 수가 있다. 따라서 각 지역이 처한 내부환경과 외부환경에 대한 엄밀한 분석을 통하여 다음과 같은 SWOT분석 매트릭스를 작성하고 이를 바탕으로 계획의 목표와 전략을 수립하는 계획기법이라고 할 수 있다.
- 내부적 강점과 외부적 기회요인이 서로 결합되는 경우(Leverage)에는 지역발전을 위한 지렛대 역할을 할 수가 있으며, 외부적 위협요인에 의해 내부적 약점이 공격받을 경우(Problem)에는 지역이 안고있는 문제점은 더욱 심각한 양상으로 전개될 수 있다. 그리고 내부적 약점으로 인해 외부적 기회요인을 활용할 수 없는 경우(Constraints) 이것은 지역에 대하여 제약요인으로 작용하게 되며, 내부적 강점이 외부적 위협요인에 노출되는 경우(Vulnerability)에는 경쟁지역에 의해 내부적 강점마저 붕괴될 소지가 있다.

< SWOT 분석 행렬>

		내부환경요인분석	
		강점 (Strength)	약점 (Weakness)
외부환경 요인분석	기회요인 (Opportunity)	(Leverage)	(Constraints)
	위협요인 (Threat)	(Vulnerability)	(Problem)

3. 기본구상

- ※ 여기서는 SWOT 분석결과와 도출된 계획과제를 토대로 소도읍 육성의 기본목표와 방향을 설정하도록 한다.
- ※ 이것을 더욱 구체화하기 위하여 정량적·정성적 방법을 결합하여 전략사업(기본 계획 대상사업)을 선정하고, 그 각각에 대한 기본방향을 제시한다.

1) 계획의 기본방향과 목표

- 여기서는 위에서의 SWOT 분석결과와 도출된 계획과제, 소도읍의 기능과 위상 등을 바탕으로 소도읍 종합육성계획의 기본방향을 설정
 - 기본방향은 소도읍종합육성의 목적과 지향하는 바를 명확하게 제시하며, 주민에게도 명확한 메시지를 전달할 수 있는 캐치프레이즈를 설정한 다음,
 - 캐치프레이즈를 뒷받침하는 내용인면서 소도읍종합육성계획이 지향하는 부문별 기본방향을 포괄적으로 제시토록 함
 - 소도읍은 사회·경제·문화·물적환경 등의 구성요소가 일정 공간 위에 집적되어 있는 복합체로서의 도시이며, 따라서 소도읍들은 이러한 구성요소들의 결합 상태에 따라 각기 다른 문제점과 과제, 그리고 잠재력을 지닐 수밖에 없음. 따라서, 개발거점화, 산업재구조화, 전원도시화, 문화산업화 등을 포함하여 그 소도읍만의 것을 살릴 수 있는 장기발전방향을 설정
- 소도읍종합육성계획의 목표는 그 기본방향을 구현하는 것으로서, 상위·관련 계획에서 제시한 해당 소도읍 관련 개발방향과 소도읍의 미래상 실현을 위해 도달해야 할 바(목표)를 명확히 설정함

2) 주요 추진전략

- 주요 추진전략은 계획의 목표를 달성하기 위한 최적의 정책 및 수단을 강구하여 제시토록 함
- 이때, 부문별 세부추진계획을 대표하면서 각종 세부계획 및 정책수단들이 지향하는 바를 나타낼 수 있도록 함
- 위의 목표와 추진전략을 선도하는 인구목표, 경제지표, 사회지표를 제시토록 함

3) 개발사업의 검토 및 선정

- 핵심사업 발굴 및 우선순위 설정
 - 소도읍이 존속하는데 필수적인 ‘基本事業’과 소도읍의 활성화를 촉진하는 ‘戰略事業’으로 구분하여 제시함
 - 이를 위하여, 소도읍 종합육성에 필요한 핵심사업을 추출·분류하고, 그 중요도와 우선순위 등을 분석함
- 개발사업의 검토 및 선정 방법
 - 정량적 방법에 의한 사업선정 절차
 - 대상사업 목록 작성
 - 설문지 작성 및 조사(전문가, 행정담당자, 지역대표 등)
 - ※ 계층적분석(AHP) 방법에 의한 시나리오별 사업의 우선순위 결정방법을 추천함
 - 정성적 방법에 의한 사업선정 절차
 - 예비적 대상사업에 대한 계획가, 전문가, 행정담당자 협의
 - 지역주민 및 잠재 투자 희망자의 의견 수렴
- 선정된 사업별로 개발의 기본방향을 제시하고, 선정된 사업의 위치도(1/25,000 지형도)를 작성

4. 부문별 계획

- ※ 기본구상 단계에서 선정된 각각의 사업에 대해서 기본계획을 수립한다. 개별 사업계획마다 사업지 위치, 개발여건, 사업내용, 사업의 필요성, 사업비, 사업기간/사업시행주체, 토지이용 및 시설배치 계획 등을 포함하여야 한다.
- ※ 소도읍종합육성사업은 해당 소도읍의 □□을 위한 전략적 요소를 선택하여 집중적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하려는 것이다. 따라서, 선진지역을 충분히 벤치마킹 하되, 그것을 모방하기보다는 창의적이고 파급효과가 큰 사업계획을 수립하여야 한다.
- ※ 처음부터 비용이 많이 드는 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트 프로그램을 적극 개발하는 것이 바람직하다. 특히, 예산사업과 연계하여 주민들이 자율적으로 추진하는 비예산사업을 발굴하여 제시할 것을 적극 권장한다.

1) 부문별 기본계획의 공통적 구성요건

- 지역산업 진흥계획, 도시기반시설 확충계획, 생활환경 및 복지증진계획, 민간기업 유치 및 육성계획, 기타 경제활성화 등의 부문계획으로 구분
- 각 부문별로 선정된 사업마다 다음과 같은 절차에 의해 진행
 - 조사·분석(사업대상지의 위치 및 면적 파악, 개발여건 검토, 사업 추진 잠재력 검토, 제반 법규 및 상위·관련계획 검토)
 - 기본구상(계획구역 및 기본방향 설정, 수요추정, 도입활동 및 도입시설, 도입시설 규모 산정)
 - 기본계획(토지이용계획, 시설배치계획, 지원시설 및 편의시설 계획의 구체화 등)
 - 개발방식 결정
 - 투자계획(단계별, 사업별로 구분하여 작성)

- 계획서에는 사업별로 다음과 같은 내용으로 정리
 - 사업지 위치 : 번지단위까지 표시하고, 1/5,000지형도에 위치·사업구역계를 표시
 - 개발여건 : 당해사업에 필요한 개발여건이 갖추어져 있는지를 기술
 - 사업내용 : 실제로 도입될 시설물, 세부사업 등을 설명
 - 사업의 필요성 : 당해 사업이 필요한 이유를 설득력 있게 설명
 - 사업비 : 국비, 지방비, 민자로 구분(국비의 경우는 소관부서 명시)
 - 사업기간/사업시행주체 : 국가의 경우 소관부서를 명시, 지방의 경우 시행도·시·군을 명시, 민자의 경우 민자라고만 표시, 민·관합동의 경우 그 시행방법을 구체적으로 제시
 - 토지이용 및 시설배치 계획 : 사업지별로 토지이용계획 및 시설배치계획을 도면(1/5,000)에 표시하고, 도면 우측 하단에 범례를 표시

2) 부문별 기본계획 수립시 고려사항

○ 지역산업 진흥

- 전문기업지구, 특화산업 개발, 지역 산·학·연 연계 등을 중심으로 지역산업 진흥을 위한 구체적인 시책을 개발
- 중심시가지 상업활성화(核店鋪 유치, 기존상점가 정비, 상점가 환경정비, 공동점포의 정비, 도시형 新事業育成 등) 사업을 도입
- 미국, 영국, 일본 등의 중심시가지활성화수법 등을 충실히 참고하고, 특히 상점가환경정비 수법으로서 環境改善型 地區單位計劃 수법을 소도읍 실정에 맞게 적용

○ 도시기반시설 확충

- 현재 도시별로 진행중인 ‘장기 미집행시설 조사 및 관리계획’ 관련자료 또는 시·군이 관리하고 있는 ‘도시계획현황(특히, 도시계획시설)’ 등에 관한 자료를 토대로 소도읍의 도시기반시설 정비수요를 파악

- 지역주민의 정비수요 조사·분석
- 개발대안으로서 단순히 시설 유형별 개발물량만을 파악하지 않도록 하고, 소도읍 활성화 차원에서 공공부문의 기반시설 정비와 연계하여 민·관 파트너십에 의한 私的部門 정비방안을 제시
- 이 경우 ‘장소 마케팅’ 또는 ‘이미지 제고’와 연계될 수 있는 방안 제시

○ 주민생활환경 개선 및 복지증진

- 최근들어 국내 여러 도시에서 주민참여에 의한 주거환경을 개선코자 하는 ‘우리동네 가꾸기(마을단위 도시계획)’ 방식을 도입코자 노력하고 있음. 여기서 중요한 것은 공공투자와 주민들의 자조적인 주거환경개선 노력이 조화를 이루어 진행된다는 점임
- 이러한 기초를 받아들여, 주거공동체가 살아 있는 전원적 소도읍으로의 발전 방안을 모색하되, 소도읍의 실정에 맞고 그 특성을 살릴 수 있는 수법을 제시

○ 문화 및 관광 육성

- 외부 관광객의 방문 및 기업의 입지를 유도하고 지역주민의 정주성을 제고하는 장소 마케팅(place marketing) 차원에서 접근
- 소도읍이 보유하고 있는 독특한 역사·문화자산과 향토성을 토대로 관광산업을 육성할 수 있는 하드 및 소프트 개발방안을 제시
- 소도읍만의 문화·관광개발이 아니라 배후농촌 또는 주변도시들과 연계체계 하에서 일정 거점 역할을 담당할 수 있는 방안을 제시

5. 집행 및 관리계획

- ※ 단위 사업별로 공사비를 산출하여 투자계획을 마련하고, 민자유치 등 재원조달방안을 제시한다.
- ※ 사업 추진에 필요한 관련법규를 검토하고, 개발방식 및 추진주체, 집행방법 등을 제시한다.

- 투자계획
 - 단위사업별 연차별 투자계획, 자원별 투자계획
 - 총투자비를 백만원 단위로 표시하고, 국비·지방비·민자로 구분하여 구성비율을 표시
 - 용자는 민자로 분류하되 지원부처를 표시
- 재원조달방안
 - 공공재원확보
 - 민자유치계획
- 추진체계 개선계획

6. 개발효과 분석

※ 사업별로 경제성 및 파급효과 분석을 통하여 타당성을 검증한다.

- 개발사업의 경제성 분석
 - 사업별로 NPV, B/C, IRR 등을 계산
- 개발사업의 파급효과 분석
 - 소도읍종합육성사업으로 인한 지역총생산 파급효과, 고용효과, 지방세 증대효과 등을 계량적으로 분석하고, 그로 인한 지역의 미래상을 전망

IV. 지방소도읍종합육성계획의 승인신청 절차

① 종합육성계획안 작성 : 시장·군수

② 종합육성계획안 협의·경유 : 시·도지사

- 시·군이 시·도의 주관부서에 종합육성계획안을 제출하면, 시·도의 주관부서는 각각의 개발사업 관련부서에 검토를 의뢰
- 이 때, 조정이 필요한 개발사업에 대해서 시·군과 시·도의 관련부서가 협의

③ 종합육성계획안 승인 신청 : 시장·군수

- 종합육성계획 승인신청서(붙임 1)를 첨부물과 함께 행정자치부장관에게 제출
 - 시장·군수는 원칙적으로 00년도 0월 0일까지 다음연도 종합육성계획안을 행정자치부장관에게 제출
- 첨부물
 - 종합육성계획 요약서(3~4쪽 이내)
 - 종합계획도(계획구역 및 사업위치를 표시한 1/25,000 지형도)
 - 사업별 투자계획(붙임 2)
 - 개발사업의 개략도(개발사업의 경계를 표시한 1/5,000 지형도)
 - 소도읍종합육성계획 본보고서

④ 종합육성계획에 관한 검토 및 관계중앙행정기관 협의 : 행정자치부장관

Ⅴ 승인 및 고시 : 행정자치부장관

- 행정자치부장관은 지방소도읍종합육성계획 승인시 지체없이 이를 공보에 고시하고 시·도지사 및 시장·군수에게 송부하여야 하고 시장·군수는 이를 일반에 열람하여야 함
- 시장·군수는 승인된 종합육성계획 내용을 토대로 내용의 보완과 설명도의 삽입 등으로 종합육성계획서를 보완한 후 최종 종합육성계획서를 행정자치부장관에게 제출하여야 함

「붙임 1」

○○읍 종합육성계획 승인신청서				
지방소도읍육성지원법 제4조 및 같은법 시행령 제4조의 규정에 의하여 아래와 같이 승인 신청합니다. 200 년 월 일 ○○시장·군수 (인) 행정자치부장관 귀하				
1. 육성목표 및 기본방향				
2. 사업의 개요				
세부사업명	위 치	면적(m ²)	사업내용	비 고
3. 사업시행기간 :				
4. 사업시행방법 : 별지				
붙 임	1. 종합육성계획 요약서(3~4쪽 이내) 2. 종합계획도(계획구역 및 사업지 위치를 표시한 축적 1/25,000 지형도) 3. 사업별 투자계획 4. 개발사업의 개략도(개발사업의 구역경계를 표시한 축적 1/5,000 지형도)			

