

소도읍종합육성계획 수립방안

김정연 · 한상욱

(충남발전연구원 연구실장 · 충남발전연구원 책임연구원)

I. 머리말

지방소도읍육성지원법(2001. 1. 8, 법률 제6341호)과 시행령(2001. 7. 7)이 제정되어 소도읍육성정책의 안정적 추진기반이 마련되었다. 지난 30여 년간의 산업화·근대화 과정에서 중앙정부의 정책적 관심에서 소외되어 상대적으로 침체·쇠퇴하였던 소도읍들의 재생을 도모할 수 있는 계기가 비로소 만들어진 것이다.

행정자치부는 지역간의 건전한 경쟁을 통해 우수한 계획을 공모하는 「상향식 공모제」와 선정된 지역에 필요한 사업비를 집중 지원하는 「선택과 집중」 방식, 그리고 정부가 필요한 재정지원을 하고 자치단체장의 책임 추진키로 하는 「육성협약제도」의 도입 등을 주된 내용으로 하는 소도읍육성 추진계획을 수립(2002. 12)하였다. 이후 「2003 소도읍육성사업 제안서」 공모를 실시하여 전국 65개 소도읍이 제안서를 작성하여 시·도에 공모하여 28개 소도읍을 1차 선정(2003. 4)하고, 행정자치부에서 추천하여 14개 소도읍을 최종 선정하여(2003. 5. 9) 해당 시·군과 육성협약을 체결하였다.

현재 행정자치부의 소도읍육성정책은 일본의 중심시가지활성화정책이

나 영국의 Market town 정책과 비교할 경우 아직은 경직적이고 단순하여 정책수단의 체계화, 다양화, 유연화가 필요하다. 또한, 행정자치부와 학계는 새로운 정책방식이 순조롭게 정착할 수 있도록 노력하고 있으나 정책시행의 초기단계부터 과열경쟁에 따른 부작용이 우려되고 있다.

이상과 같이, 새로운 소도읍육성정책 추진의 초기단계에서 중앙정부는 효과적인 정책수단의 개발이 필요하고, 지방정부는 좋은 계획을 수립하여 효과적으로 추진할 수 있는 계획수립·추진 역량의 배가가 필요한 시점이다. 따라서 본 고에서는 「소도읍종합육성계획수립지침(2002. 12)」을 바탕으로 해서 계획수립 과정에서 필요한 사항들을 중심으로 논의코자 한다.

II. 소도읍의 육성방향과 과제

1. 여건변화와 소도읍의 새로운 가능성

소도읍은 도시체계상 최하위의 위계에 위치하고 소규모 지역의 중심취락을 형성하여, 농어촌지역의 중심지기능, 도시형 취락기능, 산업입지 기능, 개발거점 기능, 대도시권(surface of influence)내의 위성도시기능 등을 수행하고 있다.

소도읍은 1980년대 이전에는 주로 농어촌지역의 중심지 기능을 수행하였으나, 현재는 여타의 기능들이 지속적으로 증가하고 있다. 특히 농업의 침체와 농촌인구의 이촌향도 현상, 2·3차 산업의 비중 증가, 교통·통신의 발달로 인해, 농촌중심형 소도읍의 기능이 복합화되고 있으며, 소도읍 별로 기능적 차별성의 정도가 높아지고 있다.

이러한 기능적 변화와 차별화는 소도읍을 과거의 농어촌지역의 중심지로서 뿐만 아니라 21세기형의 전원적 정주지역, 신산업의 생산기지,

농어촌 지역의 개발거점으로 재구축할 필요와 가능성을 주고 있다.

지방 소도읍들은 지난 40년간의 산업화과정에서 제조업과 유통·서비스업의 비중이 증가하면서 차별적인 도시성장을 경험하고 있다. 특히 대부분의 소도읍이 소규모이면서 사양화되고 있는 재래의 상업·서비스업 중심의 산업구조를 지니고 있어 集積의 경제 달성은 물론 인구와 새로운 산업의 유입이 어려웠다.

1970년대 이후 대기업의 분공장이 전국적으로 확산함에 따라서 대기업의 실행기능(제조활동)들이 일부 소도읍에 입지하였고, 이에 따라 소수의 소도읍들이 급속히 성장하였다. 최근에는 산업구조의 변동과정에서 생산자서비스산업, R&D 등 정보관련활동의 성장이 두드러지게 나타나고 있는 바, 이 현상은 산업들의 입지적 선택성을 강화하여 대도시의 집중을 심화하고 있다. 즉, 농촌중심형 소도읍들의 경우 정보화경제에서 더욱 소외될 가능성이 있다.

한편 생산활동에서 유연적 생산시스템의 등장은 대량생산체제의 실행라인이 해안매립지 등에 주로 입지하였던 것과는 달리 전통적인 도시 주변에 입지하는 경향을 보여주고 있다. 그 결과 신산업은 대도시 주변이나 중소도시 지역에 입지하는 경향을 나타내며, 특히 디자인형 경공업은 소도읍지역에도 다수 입지하는 경향을 보인다.

교통발달에 따라서 소도읍의 산업적 잠재력이 향상되고 있다. 고속교통망의 발전은 산업입지에 있어서 지방 소도읍의 입지적 잠재력을 향상시키고 있다. 특히, 최근의 서해안고속도로, 중앙고속도로를 비롯한 각종 고속도로의 개설로 전 국토가 7×9의 고속교통축을 형성함에 따라 소도읍의 접근성이 비약적으로 향상되고 있다. 이에 따라, 대부분의 소도읍으로부터 고속국도까지 10~20분이면 도달할 수 있고 대도시까지도 1시간 이내에 도달할 수 있어, 소도읍에 대한 제조업을 비롯한 각종 기능의 입지 잠재력이 크게 제고되고 있다. 따라서, 소도읍의

도시기반시설 개선과 함께 신산업 입지기반을 조성함으로써 제조업의 입지를 촉진할 수 있게 되었다.

생활환경의 어메니티 추구하고 전원도시로의 성장 가능성이 높아지고 있다. 지역 어메니티에 대한 수요는 도시적 편익과 자연의 쾌적성을 갖춘 소도읍(전원도시) 선호로 나타날 것으로 보인다. 이러한 현상은 서구 선진국들에서 이미 1970년대에 광범위하게 전개된 바 있다.

이런 면에서 볼 때 우리의 소도읍은 그간 도시개발의 완속성과 자연 순응성이 中·大都市보다 강하여 상대적으로 자연환경이 양호한 상태이다. 또한, 도시공간의 미분화, 전근대적인 기능의 濫存은 오히려 전통문화에 기초한 개성 있는 도시를 가꾸는 데 도움이 될 수 있다.

특히, 소도읍의 소규모성은 도시민의 사회적 만족도를 높이고, 도시의 개성적 특성을 표출하며, 과학적인 도시관리를 하는데 있어서 매우 유리한 조건이 될 수 있다. 또한, 소도읍은 주변의 배후지를 포함하여 동질적인 생활공동체 형성 기능이 대도시에 비해 상대적으로 강하다. 도시 규모가 작아질수록 근린성과 생활공동체의 문화성이 강하게 표출되고 있다. 이러한 장소성 및 근린성과 문화성은 사회적으로나 물리적으로 실질적인 주민의 삶의 질 향상과 건강한 생활공동체를 형성시키는 데 중요한 여건이 되고 있다.

쾌적한 전원도시 환경을 조성함으로써 이농민과 도시민의 유입을 촉진하는 방식이 기존의 대규모 개발방식에 비해 적은 투자비로도 신속한 국토의 균형발전 촉진효과를 얻을 수 있을 것이다.

최근에 발생한 정보통신의 발달은 거대 메트로폴리탄 중심의 국토공간 형성, 지역공간의 재편성(상위중심지와 농촌간 연계 강화), 세계적 단위공간의 기능강화 등을 촉진하고 있는 바, 지방 소도읍들의 성쇠와 기능변화에도 심대한 영향을 미치고 있다. 정보통신의 발전에 의해 국토공간에 있어서 접근성의 차별이 해소되고 균질화가 발생할 것이라는

예견은 빛나가고 있으나, 소도읍의 입지적 잠재력이 강화되고 있고 생활환경의 개선이 실현된다면 전원도시적 취락기능도 향상될 것으로 판단된다. 특히 대도시권에 가깝거나 전원적 쾌적생활을 갖춘 소도읍은 미래의 정주기반으로서 점점 더 각광받게 될 것이다. 향후 고령화사회가 급속히 진전될 것이며, 연금생활자를 포함한 다수의 노년인구는 전통적인 대가족의 해체에 따라서 독립된 주거를 가지게 될 것이다. 이 경우 상당수 노년인구는 대도시 주변의 생활하기에 적합한 쾌적한 소도읍을 집단적 거주지(실버타운)로서 선택할 가능성이 크다. 특히 도시에서 생활비 압박을 버티기 힘든 노년층들은 생활비가 저렴하면서도 대도시와 가까운 소도읍으로 이주할 가능성이 높다.

1970년대 이후 대도시권의 인구가 급증하고 권역이 대폭 확대되는 과정에서 대도시 주변에 위치한 소도읍들이 위성도시로 발전하고 있다. 이 도시들은 종래의 농촌 중심지적 기능에서 현저히 탈피해 가고 있으며, 특히 대도시의 주거기능이나 산업기능들이 외연 확산함에 의해 새로운 기능으로 재편되고 있다. 대도시권 내나 인근의 소도읍은 새로운 도시기능에 부응하여 도시 구조를 전면적으로 재편해야 하는 상황을 맞이하고 있는 것이다.

2. 소도읍의 육성방향과 전략

가. 소도읍 육성의 기본방향

지방 주도성의 확립과 주민참여를 통한 개발이 이루어져야 한다. 지역실정에 부합하는 계획을 수립하고, 집행의 추진력을 가질 수 있도록 지방자치단체와 지역주민이 주도하는 개발체제를 확립하여야 한다.

사회경제적 변화와 미래지향성을 중시하여야 한다. 정보화, 신산업

화, 노령화 등 내외적 변화를 수용하여 현실에 부합하면서도 미래지향적인 개발전략을 지향하여야 한다.

중장기적 종합적인 육성전략과 지속적 추진체계를 구축하여야 한다. 단기적이고 단편적인 개발방식을 지양하고 중장기적인 관점에서 종합적인 소도읍 육성전략을 작성하고 지속적인 개발 추진체계를 구축하여야 한다.

도·농 통합적 접근을 중시하여야 한다. 소도읍만의 개발이 아니라 농촌낙후지역 전체의 개발을 유도하는 도·농 통합적 접근방식을 추구하여야 한다.

선택적 집중 지원을 통한 자원의 효율적 투자를 도모하여야 한다. 제한된 재원으로 과도하게 분산 투자하기보다는 전략적 가치가 높고 자발적인 발전 의지가 강한 소도읍을 선별하여 집중 육성하여야 한다.

지역적 기반산업 육성에 중점을 두어야 한다. 소도읍 개발을 장기적 실효적으로 추진하기 위해 인구정착, 문화적 공급의 기초가 되는 지역적 기반산업 육성에 중점을 두어야 한다.

현실성을 중시하여야 한다. 소도읍 개발을 무리한 성장 논리나 과도한 규모의 대형 프로젝트 중심으로부터 주민들의 이해와 밀접한 사업을 중시하는 適疎戰略으로 전환하여야 한다.

나. 소도읍의 육성목표와 전략

1) 소도읍의 육성목표

경쟁력 있는 산업기능과 쾌적한 정주환경이 확보되어 자족적 발전역량을 갖춘 소도시로서, 이를 기반으로 인구의 우수지 기능, 지역의 중심지 기능, 개발거점 기능을 수행하는 생산적 전원도시 구현을 목표로 한다.

구체적으로, 소도읍은 국토공간의 전반적인 생산성 향상과 균형발전을 견인하는 새로운 성장초점(growth point)으로서의 역할과, 도시적인 편리성과 전원적인 쾌적함이 조화를 이루는 한국형 전원도시 기능을 수행하며, 배후 농어촌지역의 정주성 제고와 지역경제 활성화를 촉진·지원하는 지방정주생활권 중심지로 육성하여야 한다.

2) 추진전략

첫째, 농어촌 낙후지역의 개발거점 기능을 제고한다.

대도시권은 과밀에 따른 토지의 난개발이 진행되고 농어촌 지역은 산업기능의 수용능력이 약하여, 각종 기능이 대도시 주변에 飛地的으로 입지함으로써 국토 전반적으로 토지이용의 효율성이 저하되고 있다. 그러므로, 거대 도시화의 폐해를 방지하고 균형 잡힌 국토·지역발전을 위하여 지역별로 소규모·특성화된 소도읍을 육성하여 각종 기능의 집적을 유도함으로써 집약적·보전적 토지이용을 도모할 수 있다.

농업의 지속적인 침체와 농업 종사자 수의 감소에 따라 농어촌의 피해가 심화되고 있고 그것이 그 중심도시의 쇠퇴로 이어지고 있는 바, 농업·농촌 부문에 대한 투자를 통해 농업생산과 농업인구를 증가시키는데는 한계가 있다.

이러한 상황에서 농어촌 지역의 공동화, 황폐화를 막고 건전한 지역 균형발전을 도모하기 위해서는, 그 중심 도시에 산업 입지 및 고용기회를 창출하고 지역경제의 광범위한 활성화를 촉진할 필요가 있다. 이를 통해 도시 자체의 성장과 활성화를 도모할 뿐만 아니라, 인근 농어촌지역에 취업기회, 농산물 수요 등 성장 효과를 파급시켜야 한다.

둘째, 농어촌지역의 중심지 기능 강화한다.

농어촌 지역의 피해와 그 중심지인 소도읍의 침체로 인해, 그 문

화·예술·오락·고급 서비스·유통·교육·사회복지 등 지역 중심기능이 쇠퇴하고 있다. 이에 대해 농어촌지역 주민들의 사회적 수요변화에 따라 고차적 중심지 기능에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있으므로 농어촌 중심도시가 그 중심지 기능을 충분히 확보하지 못할 경우, 농어촌 인구의 유출과 피폐는 더욱 심화될 것이다

이러한 농어촌 공동화 사태를 방지하고 지역적인 생활수준의 향상을 실현하기 위해서는 농어촌 중심도시의 중심지 기능의 제고가 필요하며, 이를 위해서는 농어촌 중심도시(소도읍)의 산업적 역량 강화와 함께 전반적인 중심지 기능 확충을 위한 민·관의 협력적 투자가 요망된다.

특히, 농촌지역에 분산배치할 경우 운영 효율성이 저하되는 공공·유통·금융·생활편익시설 등을 소도읍에 집중 배치하고, 소도읍과 농촌지역간 교통·정보망 구축과 다양한 이동서비스 프로그램을 제공함으로써 농촌주민의 삶의 질을 향상시키고, 물품 제조·기술·정보의 원활한 도·농간 소통을 통해 농어촌지역경제 활성화를 촉진하여야 한다.

셋째, 전원도시적 정주기능 확충한다.

소도읍은 국토 정주체계상에 있어서는 소규모의 정주지로서 여전히 인구의 상당수가 생활하고 있는 도시형 취락이다. 유럽·미국·일본 등 선진국의 경우 지방 소도시들은 여전히 상당한 산업과 인구를 유지하고 있고 특히 실버세대들과 연금생활자들에게 매력적인 생활기회를 제공하고 있다.

소도시를 쾌적한 전원적 도시로 개발함으로써 대도시의 혼잡을 완화·예방하고 미래세대의 정주지역 선택 범위를 넓힐 필요가 있다. 이를 위해 생활편익·교육·고용·교통·문화 인프라 구축을 통해 사람이 살 수 있는 쾌적한 정주여건을 조성하고, 나아가서는 자원 및 환경 위기가 예상되는 미래사회에 대비하여 자원 및 환경절약형 도시환경을 창출하는 것이 요망된다.

넷째, 신산업의 입지 역량을 제고시킨다.

정보통신산업 등 대도시형 산업의 성장으로 소도읍들이 산업적으로 침체되고 있지만, 새로운 유연적 생산방식에서는 연안 매립지에 대규모 산업단지나 공장을 조성하는 것보다는 대도시의 교외지역이나 소도시지역에 입지하는 경향을 보이고 있다. 유럽 등의 경우 소도시형 산업들이 강력한 국제경쟁력을 발휘하고 있다.

근래의 국내 산업정책은 기존의 지방대도시권을 産業首都化하고, 그 외의 광역권은 대규모 산업집적지를 조성함으로써 수도권의 흡인력을 약화시키고 지방발전의 거점으로 육성코자 하는 것으로, 이 전략은 많은 측면에서 한계를 보이고 있다. 수도권 집종을 완화하기 위하여 제2차 국토계획 수정계획 이후 수도권에 대응할만한 지방거점을 육성하기 위하여 광역개발권 육성전략을 추진하여 왔으나, 한정된 국가재원을 배분하는데 어려움이 크고, 특히 IMF 금융위기 이후 사업추진이 지지부진한 상태에 있다. 또한, 대규모 산업단지 조성 중심의 당초 계획내용은 지식기반경제하의 신산업이 입지하기에 적합한 조건을 갖추고 있지 못하기 때문에 근본적인 재검토가 요구된다.

소도읍의 경우, 농공단지 등 산업시설들이 상당히 침체한 상황이나, 입지적 잠재력이 고갈되었다고 볼 수는 없다. 소도읍의 입지적 조건은 첨단산업 등의 입지에는 유리하다고 할 수 없겠지만 기존 산업 중에서 전문화되어 가는 분야들의 경우 오히려 가능성은 높은 편이며, 특히 준농림지에 산재되어 있는 공장들을 소도읍에 집적시키는 것이 바람직하다.

이러한 산업시설을 새로운 산업체제에 부합하게 개편하고, 국가적 차원에서 소도읍의 산업기능 육성을 지원하고 지역적 산업전문화를 적절히 추진할 경우 소도읍의 입지적 거점 기능을 되살아날 것이다.

다섯째, 소도읍 고유의 잠재자원의 보존과 활용하여야 한다.

소도읍이 보유하고 있는 그 지방 고유의 언어·문화적 생활상, 의식적 관습, 독특한 역사적 전통은 개성 있는 도시를 육성함에 있어서 중요한 자산이며, 지속적으로 문화와 역사 및 전통을 승계해 가는 데 있어서도 강한 기반이 될 수 있다.

21세기의 소도읍은 대도시의 모방과 추종보다는, 우월한 자연환경, 쾌적성 확보, 역사·문화적 자산을 토대로 한 정체성 확보를 통하여 지역의 매력과 경쟁력을 향상시켜 나아가야 할 것이다.

3. 육성 부문별 시책과제¹⁾

지방소도읍육성지원법 제4조 제3항에서는 소도읍 육성정책의 기본이 되는 「지방소도읍종합육성계획」 수립시 다음 각 호의 사항을 포함토록 하고 있다.

- 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
- 지방소도읍안의 민간기업 유치 및 육성 등에 관한 사항
- 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항

위의 내용 중에서 관련항목을 부문별로 묶어서 재구성하면,

- ① 지역산업 진흥(농림·수산업, 상공업, 관광산업, 민간기업 유치 및 육성, 기타), ② 도시기반시설의 확충(도로, 상하수도, 주차시설

1) 구체적인 내용은 [권오혁·김정연 외, 「지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구」, 행정자치부, 2002.]의 제8장을 참조하기 바람.

- 등), ③ 생활환경 개선 및 복지 증진(주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등) 등의 3개 분야로 구분되고,
- 이 외에 소도읍 고유의 특성을 살릴 수 있는 ④ 역사·문화·환경·경관자원의 보존 및 활용을 포함하면 총 4개 부문으로 구분할 수 있으며,
 - 소도읍의 육성 부문별 시책과제는 다음과 같다.

1) 지역산업 진흥

- 전문기업 중심의 신산업체제에 대응한 산업공간의 정비와 기업 유치
- 시가지 확장을 중심으로 한 도시 교외형 복합적 산업단지 개발추진
- 지역특화산업(지장산업, 향토산업)의 전략적 육성
- 지역 상업·서비스업의 현대화와 경쟁력 제고
- 지역의 자원특성 및 여건변화를 고려한 새로운 사업의 육성

<표 1> 지역산업 진흥을 위한 시책과제(예시)

시책과제	세부 시책과제
• 기존산업활성화와 신산업 육성	• 전문기업지구 개발과 전문기업 유치
	• 기존 산업공간의 재정비
	• 지역특화산업의 육성
• 지역상업의 재생과 활성화	• 재래시장 경쟁력 강화
	• 상점가의 활력거점화
	• 새로운 상업거점 조성
• 새로운 사업의 육성	• 농산물 유통·가공 등 지역자원 활용사업
	• 고용환경 개선 및 산업활동 지원기능 강화
	• 실버산업 육성

2) 도시기반시설 정비

- 시급도시 수준의 도시기반시설 확충을 통한 편리한 도시공간 창출
- 지역산업의 경쟁력을 지원할 수 있는 산업인프라 구축
- 도시기반시설의 확충을 통한 기존 시가지의 확장 추진

- 소도읍 상황에 적합한 정비수법의 발굴·적용

<표 2> 도시기반시설 정비를 위한 시책과제(예시)

시책과제	세부 시책과제
• 도로·교통시설의 정비	• 도로망 정비
	• 교통안전시설 정비
	• 다양한 가로환경 연출
	• 주차시설 확충
• 환경기초시설 정비	• 상하수도시설 확충
	• 친수환경 정비
• 지역정보화 추진	• 홈페이지 개설·운영, 정보화교육 실시
	• 다양한 네트워크 공동체 활성화

3) 생활환경 개선 및 복지 증진

- 소도읍에 적합한 주거환경 개선 및 커뮤니티시설의 확충
- 생산연령인구의 소도읍 정착 도모를 위한 생산적 복지 구축, 교육 환경 개선을 통한 청소년 및 장년인구의 정착 지원, 노인복지 확충을 통한 노인인구의 유치와 실버산업 활성화

<표 3> 생활환경 개선 및 복지 증진을 위한 시책과제(예시)

시책과제	세부 시책과제
• 주거환경 개선	• 修復型 재개발사업(도심주거지)
	• 현지개량형 주거환경개선(주택·도로여건 양호한 지역)
	• 공동주택건설(교통·상업 발달 지역)
	• 환지방식에 의한 주거환경개선(경사지)
	• 주민자율에 의한 주택 외부공간 정비
• 커뮤니티 시설·공간 확충	• 기존 공공시설·공간의 효율적 활용
	• 새로운 수요대응 공공시설 공급
	• 공공시설간 효율적 연계체계 구축

4) 역사·문화·경관의 관리와 마케팅

- 소도읍의 역사·문화·경관의 보존·활용으로 주민의 문화적 삶의 질 향상

- 소도읍의 다양한 자원을 결합하여 이미지 향상과 차별화를 통한 경쟁력 확보

<표 4> 역사·문화·경관자원의 보존과 활용을 위한 시책과제

시책과제	세부 시책과제
• 역사·문화환경의 보존·활용	• 재이용형(보존형, 보존·갱신형, 갱신형)
	• 전체 보존형 재개발
	• 재개발형(전면 보존, 부분 보존, 이미지 보존)
• 개성있는 지역문화 창조	• 문화예술공간 조성, 창조적인 주민생활 지원
	• 문화의 거리 조성
	• 문화예술공간의 네트워크화
	• 대중이용 문화공간 확보
• 아름답고 쾌적한 도시경관 형성	• 지역이미지 개선을 위한 조망경관 관리
	• 생활과 문화의 축 정비
	• 풍부한 자연경관자원의 보전과 활용
	• 지형을 중시한 산악연접지역의 토지이용
	• 자연형 하천경관축 형성
	• 역사·문화경관의 형성
	• 쾌적하고 개성적인 가로·교통축 경관형성
	• 특색있는 상업지역 조성
	• 주변 환경과 조화되는 주거지역 조성
	• 소도읍의 도시이미지 창출
	• 불량경관의 관리
• 장소 마케팅 추진	• 소도읍 홍보 이미지 재창출을 통한 마케팅
	• 문화축제 및 이벤트상품 개발을 통한 마케팅
	• 문화예술지구 개발을 통한 마케팅
	• 스포츠 이벤트 유치를 통한 마케팅

Ⅲ. 소도읍종합육성계획의 추진과정과 주요내용

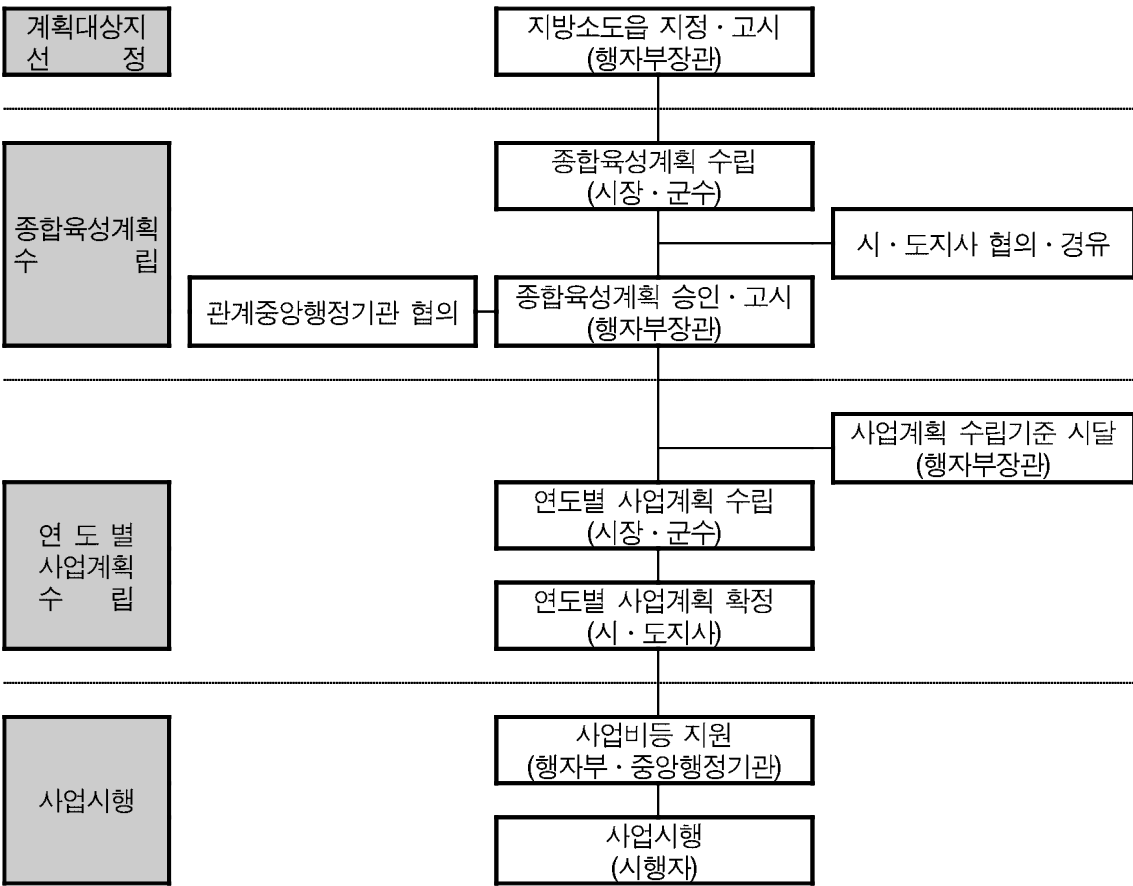
1. 소도읍종합육성계획의 추진절차

소도읍종합육성계획의 수립과정은 크게 계획작성 과정과 계획확정

과정으로 구분할 수 있으며, 구체적으로 시장·군수가 관할 시·도지사와의 협의를 거쳐 종합육성계획을 수립, 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관장과의 협의를 거쳐 확정·고시토록 하고 있다.

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 시행토록 하고 있다.

[그림 1] 소도읍종합육성계획의 추진절차



2. 소도읍종합육성계획의 주요 내용

소도읍종합육성계획은 소도읍 발전을 위한 장기비전 하에 10개년 계획기간의 육성목표를 설정하고, 부문별 개발사업을 선정하여, 그 각각

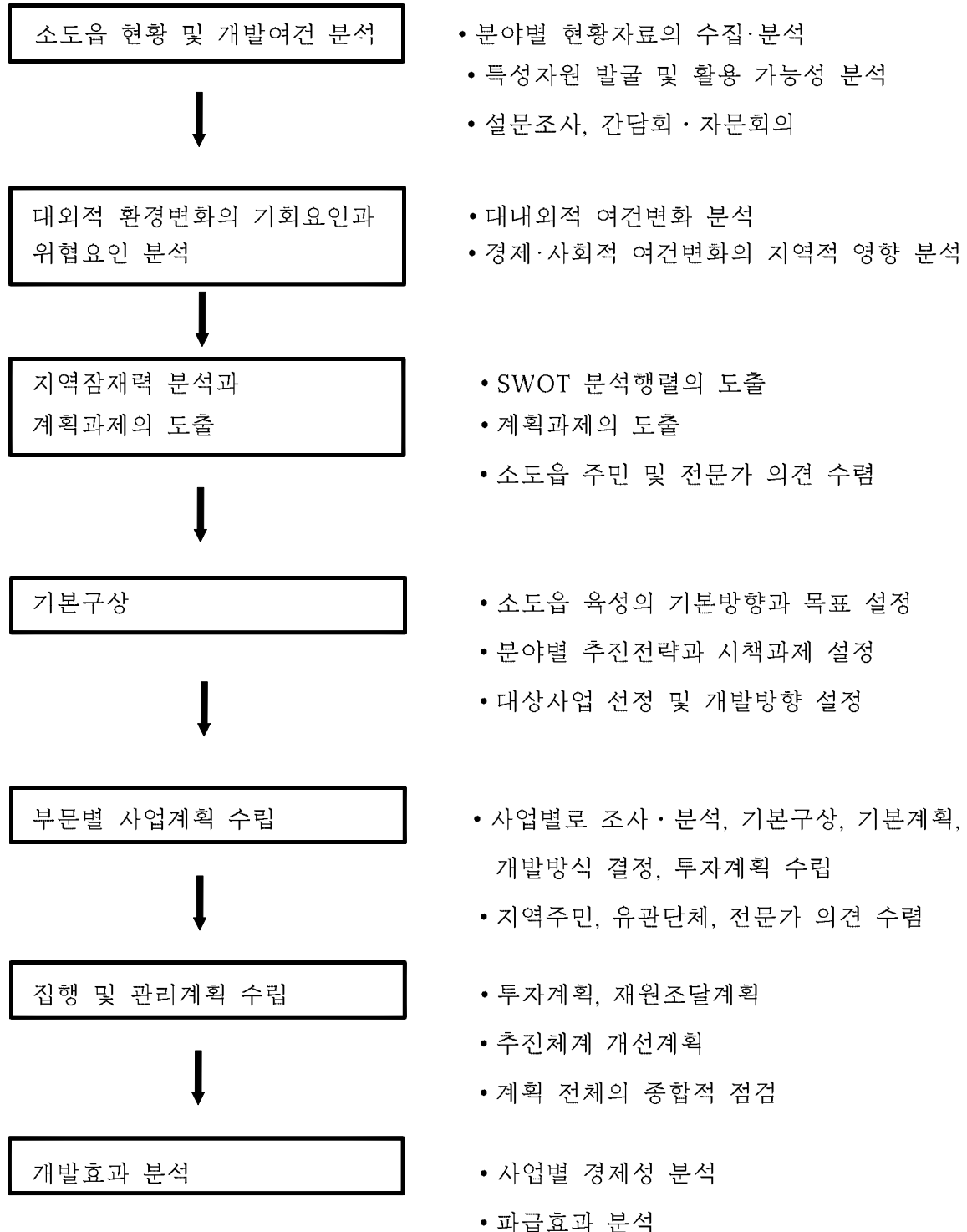
에 대한 기본계획 및 투자계획을 수립하는 것이다.

소도읍종합육성계획에 포함되어야 할 주요 내용은 ① 계획의 개요, ② 현황과 개발여건 분석, ③ 기본구상, ④ 부문별 사업계획, ⑤ 집행 및 관리계획, ⑥ 개발효과 분석 등으로 이루어진다. 소도읍종합육성계획의 내용은 기존의 지역종합계획과 유사하나, 사업추진 여부와 관계없이 다양한 사업계획을 망라하기보다는 계획수립후 10년 동안의 추진할 핵심 사업에 대한 정확한 계획에 초점을 두어야 한다. 본고에서 제시한 소도읍종합육성계획의 주요 내용은 예시이므로 각 소도읍의 특성과 실정을 고려하여 융통성 있게 작성하여야 한다.

<p>① 소도읍 종합육성계획의 개요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 계획의 배경과 목적 - 계획의 성격과 역할 - 계획의 범위와 방법 <p>② 소도읍의 현황과 개발여건</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역현황 및 특성 분석 - 주민의식 및 수요조사 - 관련계획 검토 - SWOT 분석 및 계획과제 <p>③ 기본구상</p> <ul style="list-style-type: none"> - 계획의 기본방향과 목표 - 추진전략 - 대상사업의 선정 및 기본방향 설정 	<p>④ 부문별 기본계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역산업 진흥 - 도시기반시설 확충 - 생활환경 및 복지증진 - 민간기업 유치 및 육성 - 기타 경제활성화 등 <p>⑤ 집행 및 관리계획</p> <ul style="list-style-type: none"> - 투자계획 - 재원조달계획 - 추진체계 개선계획 <p>⑥ 개발효과 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업별 경제성 분석 - 파급효과 분석
--	--

3. 소도읍종합육성계획의 작성과정

소도읍종합육성계획의 작성은 크게 8단계로 작성하는 것이 바람직하며, 단계별 작성방법은 아래 그림과 같다.



Ⅳ. 추진체계 구성·운영 및 접근자세

1. 효율적인 추진체계의 구성·운영

우선, 효율적인 종합육성계획 수립을 위해서 자치단체의 예산·도시계획·인허가 등 업무담당 부서가 참여하는 추진기획단을 설치하고 부단체장이 운영을 총괄하여야 한다.

둘째, 추진기획단 산하에 소도읍 종합육성계획을 제대로 수립하려면 이론·아이디어(대학, 연구소), 정확하고 실질적인 물리적 계획(엔지니어링), 타당성 있는 사업화계획(경제·경영 컨설턴트), 객관적이고 정확한 지역정보(자치단체, 정밀한 자료) 등을 모두 소화해낼 수 있는 계획수립팀의 구성·운영하여야 한다. 이 모든 조건을 충족하는 계획수립팀의 구성이 쉽지 않고, 소도읍의 특성에 따라서 계획수립팀의 성격 및 구성원도 달라져야 한다.

따라서 효율적인 계획수립작업을 위해서는 계획 수립팀과 감독부서(감독관)가 철저하게 공유하고 역할을 분담하는 하나의 팀을 이루어 전 과정을 함께 해야 하고, 계획수립팀 자체적으로 해결하기 어려운 문제에 대해서는 적시에 지역 내외의 경험자·전문가의 도움을 받아야 한다. 계획수립 진행상에 있어서는 전체적인 일정계획을 수립·공개하고 한발 앞서서 상황을 이끌어 가야 한다. 그래야 특정인·특정집단의 영향력을 배제하고 체계적으로 계획과정을 진행할 수 있다.

2. 접근자세

가. 계획에 대한 인식의 전환

소도읍 종합육성계획은 이론에서 실무·주민참여까지 다양한 사람들이 계획에 참여하는 일련의 의사결정과정이므로 계획의 결과보다는 계획과정(planning process)을 중시하여야 한다. 이를 위해서는 필수적으로 적극적인 참여·파트너십으로 계획과정에서 충실한 사회학습이 이루어지도록 하여야 한다.

한편, 기존의 계획수립에서 발생하였던 잘못된 양상들을 지양하여야 한다. 타 사례 및 계획을 벤치마킹 하되 모방만 하지 말고 창조하여야 하고, 계획서를 포장하지 말고 실질적으로 실현 가능한 대안을 도출하여야 하며, 장기계획인 만큼 멀리 보면서 천천히 진행하여야 한다.

나. 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 한다.

소도읍이 존속하기 위한 기초조건 정비는 소도읍 주민과 배후 농촌 주민의 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 한다. 이와 함께 소도읍의 활성화·재생을 촉발·지속케 하기 위한 선도·전략사업-소도읍 고유의 자산을 활용하거나 창조적인 아이디어를 살려서 소도읍을 테마화, 스타화 하는 것을 발굴하여 특성화하는 선택과 집중 전략이 필요하다.

소도읍종합육성계획 전체적으로는 개개의 기본사업과 전략사업이 장기비전 또는 계획의 목표와 부합되면서 상호 연계되어 다양한 효과를 발휘할 수 있어야 한다. 예를 들어 상업기능의 쇠퇴가 가장 큰 소도읍 문제라고 하더라도 상업기능의 활성화에만 초점을 맞춰서는 안되고, 소도읍 전체의 활성화에 초점을 맞추어 관련된 사업을 연계 수립하여야 한다.

다. 지역에 적합한 사업계획 수립

소도읍종합육성사업은 소도읍의 再生을 위한 전략적 요소를 선택하여 집중적으로 개발함으로써 개성과 경쟁력을 확보하려는 것이므로 선진지역을 충분히 벤치마킹 하되, 단순히 모방하기보다는 창의적이고 파급효과가 큰 사업계획을 수립하여야 한다.

처음부터 비용이 많이 드는 대규모 시설 위주의 사업보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트사업을 적극 개발하는 것이 바람직하다 할 수 있다. 특히, 예산사업과 연계하여 주민들이 자율적으로 추진하는 비예산사업을 발굴하여 지역사회 스스로 시행하면서 발전시켜 나아가는 것이 중요하다.

라. 실현 가능한 사업계획 수립

소도읍 현상과 그 이면에 있는 원인·메카니즘에 대한 심층적인 분석을 토대로 하는 비전을 선택함으로써 실행계획과의 정합성을 높이고, 실행계획은 그 우선순위·참여자·비용·재정지원까지 모두 확정된 계획으로서 충분한 실현 가능성을 확보하여야 한다.

또한 시행단계에서의 모니터링과 평가를 통하여 실행계획을 수정·보완함으로써 전체계획의 성취도를 높여야 한다.

마. 여건변화에 대응한 유연한 접근방식

현재 많은 소도읍들이 빈약한 재정여건 하에서 낙후·결핍된 도시 기반시설 하나도 제대로 정비하기 어려운 상황이지만, 시대의 변화를 읽으면서 지역이 지닌 장점과 기회요인을 살려 끈기있게 미래를 준비해 나아가는 것이 중요하다. 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 한다.

바. 지역사회 주도과 협력적 개발

이제는 Network 사회로서 강한 네트워크를 가진 사람, 기업, 지역일수록 부자이며, 소도읍 내부적으로는 지역사회의 파트너십을 확립하고, 외부적으로는 국내외 소도읍을 비롯한 다양한 형태의 제휴를 도모하여야 한다.

특히 소도읍에서 가장 중요한 것은 주민이며, 소도읍 발전과정이 곧 시민들의 에너지를 일깨우는 과정임을 잊어서는 안된다.

참고문헌

- 권오혁·김정연 외, 「지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구」, 행정자치부, 2002.
- 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.
- _____. 한상욱, “소도읍종합육성계획 수립방안”, 「소도읍 개발, 어떻게 할 것인가」, 소도읍 육성성방안 모색을 위한 세미나 자료, 2002. 7. 4, pp.67-101.
- 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.
- 鶴岡市, 鶴岡市中心市街地活性化基本計劃, 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.