

지방소도읍 육성계획 수립을 위한 시책과제 개발 및 실현성 제고방안

송 두 범(충남발전연구원 도시·지역연구부장)

김 정 연(충남발전연구원 연구실장)

I. 서 론

1972년부터 「도읍가꾸기 사업」¹⁾을 시작하여, 1990년부터는 「소도읍개발사업」²⁾으로 확대하여 지속적으로 추진하여 총 9,917억원을 투자해 왔다. 그러나 관련제도의 미정비 및 국가지원 없이 지방재정에만 의존함으로써 지역경제 활성화·주민소득안정 등 지역발전을 선도할 수 있는 종합적 추진전략 부재, 한정된 사업비로 지역간 형평성 위주의 균등 지원에 치중하여 투자효율성 반감, 사업계획 수립 및 추진과정에 지역의 무관심과 비협조를 유발하는 등 문제점이 도출되어 사업추진이 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

이에 정부에서는 소도읍의 경제활성화와 정주여건을 체계적이고 지속적으로 개선하기 위해 2001년 1월 “지방소도읍육성지원법”을 제정하고, 동년 7월 시행령을 공포함으로써 제도적인 토대를 마련하였다.

2001년 11월 9일 전국 194개 읍을 지방소도읍으로 지정·고시하고, 2002년 3월 2003년 소도읍육성사업 제안서를 공모한 결과 전국 65개 소도읍에서 사업제안서를 시·도에 공모하고, 시·도지사의 1차 심사를 통해 28개 소도읍을 행자부에 추천하였다. 시·도에서 제출된 28개 소도읍육성계획에 대해 2003년 5월 9일 심사하여 14개 소도읍을 2003년 사업대상지역으로 최종 선정하였다.³⁾

2003년 처음으로 도입된 상향식공모제에 의해 추진되는 소도읍육성사업은 실현가능성이 있는 사업에 대한 집중적인 투자, 행정자치부장관과 시·도지사, 시장·군수간의 협약추진, 소도읍의 여건을 고려한 사업선정, 지원대상 사업분야의 확대 등의 측면에서 기존의 단편적 소도읍 시책을 한 단계 끌어올린 것으로 평가된다.

그러나 처음으로 추진하는 시책으로 인해 몇 가지 측면에서 문제점도 드러나고 있다. 핵심사업과 관련사업의 구분과 관련부처에 대한 검토 불충분, 계획기간 3년⁴⁾ 내 실현이 어려운 사업의 포함, 중앙정부의 각 부처로부터 재정지원을 받기 위한 사전검토의 불충분, 세제상의 혜택 및 금융상의 혜택여부 미검토, 추진조직체 등과 관련된 문제 등⁵⁾이 그

1) 읍과 면소재지를 중심으로 불량건물 개량, 간판정비, 도로정비 등 미관중심의 가로환경정비를 중점적으로 추진하였다.

2) 도로·하수도 등 기반시설, 주택개량 등 주거환경개선과 상가시설 개량 등 시장유통시설 정비사업으로 확대추진하였다.

3) 지역개발, 건축, 문화 등 민간전문가 15명을 포함한 소도읍육성정책심의회에서는 전국 28개 소도읍을 대상으로 소도읍육성계획서를 검토하고, 핵심내용을 발표케하여 3개분야 13개 항목을 심사하여 심사종료 즉시 현장에서 14개 대상소도읍을 선정발표하였다.

4) 행정자치부는 2004년 사업부터 사업기간을 4년으로 조정하였다.

5) 박종철, “소도읍육성계획의 집행”, 소도읍육성정책 워크숍, 한국지역개발학회, 소도읍·농촌계획

것다.

이러한 문제점들은 시책을 추진하면서 법률 및 지침개정 등을 통해 점진적으로 개선할 필요가 있지만, 소도읍육성계획 수립을 위한 보다 다양하고 실현가능성 있는 시책개발 등이 시급한 과제라고 판단하고 본 연구를 시작하였다.

따라서 본 연구에서는 소도읍육성계획 수립이 보다 실천력을 담보할 수 있도록 소도읍육성계획에 적용할 수 있는 시책과제를 제안하고, 각각의 시책과제별로 다양한 아이টে을 제시하고 계획에 적용방안을 모색하였다. 즉, 첫째, 지역산업진흥, 도시기반시설, 생활환경 개선 및 복지 증진, 역사·문화·경관자원의 보존과 활용 등의 부문별 시책과제를 개발하고, 둘째, 시책과제에 대한 세부시책과제를 개발하고 각 시책에 대해 구체적으로 계획수립에 적용할 수 있는 방안을 모색하였다.

이러한 목적을 달성하기 위한 연구범위는 지방소도읍육성지원법 제4조 종합육성계획수립시 포함되는 사항을 중심으로 하였다. 즉, 농림·수산업·상공업·관광산업 등 지역산업의 진흥, 도로·상하수도·주차시설 등 도시기반시설, 주거환경·도시공원·교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진, 지방소도읍 지역안의 민간기업 유치 및 육성, 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항과 관련한 시책에 한정하였다. 연구방법은 문헌조사 및 자료분석방법을 이용하였다.

II. 소도읍 정책의 평가 및 발전방향

1. 기존 소도읍정책에 대한 평가

기존 소도읍 정책은 소도읍이 국토의 체계적 개발을 위한 단위지역으로 국토계획에 포함되어 국가계획에 있어서 일정위치를 차지하게 되었다. 소도읍가꾸기사업으로 시작된 소도읍개발사업은 소도읍이 배후농촌지역의 중심지 기능을 수행해야 할 공간임을 인식시키는 역할을 담당하였다. 지방정주생활권 개념의 도입으로 소도읍을 중심으로 지방정주시책이 발전되어 나가야 한다는 방향을 제시하였다. 그동안의 소도읍 개발정책에 의해 기초생활환경정비사업이 꾸준히 추진되고 일부 문화·복지시설입지가 이루어져 왔다.

그러나 소도읍개발정책은 거점개발의 기초 하에 대도시편중정책으로 인해 개발우선순위에서 밀려나 있었다. 또한, 사업추진에 대한 법적 근거가 없이 추진되다 보니, 재정의 안정성 확보가 어려워 기초환경정비 위주의 단순사업으로 추진하였다.

소도읍개발과 관련한 담당부서가 다양하여 사업계획, 집행 등에 있어서 횡적인 연계가 충분히 이루어지지 못하여 종합적으로 추진되지 못한점도 들 수 있다.

2. 향후 소도읍정책의 발전방향

소도읍의 안정적이고 종합적인 개발을 지원할 수 있는 법적 토대인 지방소도읍육성지원법이 제정됨으로써, 소도읍이 생활중심지로서 종합적이고 일관성 있게 추진될 수 있는

위원회, 2003, pp.52~72.

기반이 마련되었다.

따라서 향후 소도읍 개발정책은 다음과 같은 방향에서 추진될 필요성이 있다. 첫째, 세계화 및 지방자치 시대에 적합한 소도읍 발전모델을 모색할 필요가 있다. 소도읍은 외부에서 지원에 의해서가 아니라 주변 대도시와 동등한 입장에 경쟁하여 자생력을 높여나갈 수 밖에 없는 대상으로 변화하고 있다. 따라서 소도읍이 지닌 자원잠재력과 특성에 부합하는 경쟁력 강화방안의 모색이 요구된다.

둘째, 분권화시대 국가정책인 국가균형발전이라는 관점에서 소도읍을 육성할 필요가 있다. 과거 대도시 중심의 개발을 통해 국가전체의 총량적 개발은 어느 정도 이루어진 상태이다. 따라서 분권화 시대 새로운 패러다임인 국가균형발전을 위해서는 과거 대도시에 대한 지원이 그랬던 것처럼 소도읍에 대한 중앙정부 차원의 획기적이고 전략적 지원이 요청된다.

셋째, 소도읍 발전을 위한 효과적인 추진체제의 정비가 필요하다. 기존의 도시개발은 중앙정부나 지방정부가 주도하는 형태로 추진되어 왔으나, 점차 정부, 기업, 시민사회가 파트너십을 형성하는 거버넌스의 시대로 변화되고 있다. 따라서 소도읍개발의 효율적 추진을 위해서도 정부-기업-시민이 파트너십을 형성한 추진체제 하에서 추진하는 것이 바람직하다.

넷째, 소도읍만의 독특한 정주기반 조성이 필요하다. 소도읍이 대도시와 경쟁하기 위해서는 소도읍이 가진 장점을 최대한 발휘할 수 있는 분야를 특화시키는 전략이 필요하다. 따라서 인간적이고 여유가 있는 도시로서의 특성을 살려 노인들을 위한 주거공간, 저렴한 생활비용에 기초한 주거단지, 환경친화적 주거단지 등을 적극적으로 개발할 필요가 있다.

다섯째, 특성화된 전문기능도시로 육성할 필요가 있다. 제4차 국토계획에서는 중소도시를 전문기능도시로 육성할 것을 제안하고 있다. 즉, 소도읍이 일정분야에 특화된 도시기능을 채택하여 이를 집중적으로 육성하여 특화시키는 것이 필요하다는 것이다. 따라서, 인근대도시의 주거단지, 문화에 특화된 도시, 첨단기술에 특화된 도시, 대학에 특화된 도시 등으로 육성할 필요가 있다.

III. 소도읍 육성부문별 시책과제

1. 기본전제

소도읍 육성부문별 시책과제는 앞서서도 제시한 바와 같이 지방소도읍육성지원법 제4조 제3항의 지방소도읍종합육성계획 수립시 포함되도록 하고 있는 분야에 기초하여 제안하고자 한다.

계획수립시 포함되는 분야는 다음과 같다. 즉, ①지방소도읍 육성을 위한 기본방침에 관한 사항 ②농림·수산업, 상공업, 관광산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항 ③도로, 상하수도, 주차시설 등 도시기반시설의 확충에 관한 사항 ④주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등 주민생활환경의 개선과 복지증진에 관한 사항 ⑤지방소도읍 안의 민간기업 유치 및 육성 등에 관한 사항 ⑥ 기타 지방소도읍 경제 활성화에 필요한 사항 등이다.

위의 항목에서 도출한 소도읍 육성부문은 다음의 3가지로 구분된다. 즉, ①지역산업 진흥과 경제활성화 : 농림, 수산업, 상공업, 관광산업 ②도시기반시설의 확충 : 도로, 상하수도,

주차시설 등 ③생활환경 개선 및 복지 증진 : 주거환경, 도시공원, 교육과 문화의 진흥 등이다.

그러나 지방소도읍육성방향 정립을 위한 연구(충청남도)에서 제시한 역사·문화·환경·경관분야를 추가하여 총 4개 부문으로 설정하고 연구를 추진코자 한다.

2. 소도읍 육성부문별 주요 시책과제

1) 지역산업 진흥 및 지역경제활성화를 위한 시책과제

지역산업진흥 및 지역경제 활성화를 위한 시책과제는 ①지역혁신체계(RIS)구축 ②상업지역 정비 ③재래시장 경쟁력 강화 ④상업지역 정비 ⑤관광·휴양산업지원 및 육성 ⑥농촌산업단지 조성 ⑦실버산업 육성 등이다.

이러한 시책과제별로 계획에 적용가능한 시책과제는 첫째, 기존산업활성화와 신산업육성과 관련하여 지방대학 혁신역량 강화사업, 지역특화발전특구 조성, 벤처기업 육성촉진지구 지정, 복합단지 개발, 산업기술단지 조성, 업종의 고도화, 지원기능의 고도화, 인프라정비, 지역특화작목 집산·전시·판매단지 조성, 대학내 식품연구소 설립, 대학내 테크노파크 설립 등이다.

둘째, 지역상업의 재생과 활성화를 위해 재래시장의 테마화·전문화, 전략적 제류(공동마케팅), 재래시장의 현대화·대형화, 유통환경 개선, 유통산업 발전법에 의한 상점가 활성화, 중소기업의 구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법에 의한 재래시장 활성화 등이다.

셋째, 소도읍 산업육성과 관련하여 농어촌관광휴양단지 사업, 관광농원 사업, 주말농원 사업 및 농어촌민박사업, 한계농지정비지구 지정 및 정비, 도시첨단산업단지 지정 및 육성, 농공단지 지정 및 육성, 실버타운 설립 등이다. 이를 종합하여 도표로 제시하면 다음과 같다.

시책과제	세부 시책과제	적용가능한 시책
기존산업 활성화와 신산업 육성	지역혁신체계(RIS)구축	지방대학 혁신역량 강화사업, 지역특화발전특구 조성
	전문기업지구 개발과 전문기업 유치	벤처기업 육성촉진지구 지정, 복합단지 개발, 산업기술단지 조성,
	기존산업공간의 재정비	업종의 고도화, 지원기능의 고도화, 인프라정비
	지역특화산업의 지식화	지역특화작목 집산·전시·판매단지 조성, 대학내 식품연구소 설립, 대학내 테크노파크 설립,
지역상업 의 재생과 활성화	재래시장 경쟁력 강화	재래시장의 테마화·전문화, 전략적 제류(공동마케팅), 재래시장의 현대화·대형화, 유통환경 개선
	상업지역 정비	유통산업 발전법에 의한 상점가 활성화, 중소기업의 구조개선과 재래시장활성화를 위한 특별조치법에 의한 재래시장 활성화
소도읍 산업육성	관광·휴양산업 지원 및 육성	농어촌관광휴양단지 사업, 관광농원 사업, 주말농원사업 및 농어촌민박사업, 한계농지정비지구 지정 및 정비,
	농촌산업단지 조성	도시첨단산업단지 지정 및 육성, 농공단지 지정 및 육성
	실버산업 육성	실버타운 설립

2) 도시기반시설 확충을 위한 시책과제

도시기반시설 확충을 위한 시책과제는 ①도로망 정비 ②교통안전시설 정비 ③다양한 가로환경 연출 ④ 주차시설 확충 ⑤환경기초시설 확충 ⑥환경친화형 하천정비 ⑦산업경제활성화를 위한 정보화 ⑧주민생활을 위한 정보화 등이다.

이러한 시책과제별로 계획에 적용가능한 시책과제는 첫째, 도로·교통시설의 정비와 관련하여 간선도로망 정비, 커뮤니티도로망 정비, 교통광장의 정비, 자전거 도로망 정비, 보행자공간의 정비, 우회·순환도로의 정비, 환상교차점의 정비, 차량운행환경 정비, 보행환경 정비, 안전한 미관을 고려한 도로 및 교통시설물, 가로수 경관 연출, 보행녹지체계 및 보행녹도 조성, 노약자·장애자를 위한 가로환경의 개선, 보행자 공간정비, 가로의 특징적 설계나 기타 수단들을 통해 활동중심지를 더욱 명확하기 부각, 노외주차장 정비, 노상주차장 정비, 주택가 소규모 공영주차장 설치, 내집주차장갖기운동 전개 등이다.

둘째, 환경기초시설 정비와 관련하여 환경기초시설의 통합적 운용, 중수도 시스템 도입, 축산분뇨 자원화사업, 복개하천의 점진적 복원, 하천유지수 확보, 시민들의 여유허보 이용 방법 다양화, 하천변 다양한 식재로 생물종의 다양성 확보, 하천관리에 시민참여 확대 등이다.

셋째, 지역정보화 추진과 관련하여 전자상거래 시스템 구축, 지역산업정보 데이터베이스 구축, 관광관련 정보시스템 구축, 마을단위 홈페이지 구축, 주민정보화 활용홍보 및 이벤트의 추진 등을 제안할 수 있다. 이를 종합하여 도표로 제시하면 다음과 같다.

시책과제	세부 시책과제	적용가능한 시책
도로·교통시설의 정비	도로망 정비	간선도로망 정비, 커뮤니티도로망 정비, 교통광장의 정비, 자전거 도로망 정비, 보행자공간의 정비, 우회·순환도로의 정비, 환상교차점의 정비
	교통안전시설의 정비	차량운행환경 정비, 보행환경 정비
	다양한 가로환경 연출	안전한 미관을 고려한 도로 및 교통시설물, 가로수 경관 연출, 보행녹지체계 및 보행녹도 조성, 노약자·장애자를 위한 가로환경의 개선, 보행자 공간정비, 가로의 특징적 설계나 기타 수단들을 통해 활동중심지를 더욱 명확하기 부각
	주차시설 확충	노외주차장 정비, 노상주차장 정비, 주택가 소규모 공영주차장 설치, 내집주차장갖기운동 전개
환경기초시설 정비	환경기초시설 확충	환경기초시설의 통합적 운용, 중수도 시스템 도입, 축산분뇨 자원화사업
	환경친화형 하천정비	복개하천의 점진적 복원, 하천유지수 확보, 시민들의 여유허보 이용 방법 다양화, 하천변 다양한 식재로 생물종의 다양성 확보, 하천관리에 시민참여 확대
지역정보화추진	산업경제활성화를 위한 정보화	전자상거래 시스템 구축, 지역산업정보 데이터베이스 구축, 관광관련 정보시스템 구축
	주민생활을 위한 정보화	마을단위 홈페이지 구축, 주민정보화 활용홍보 및 이벤트의 추진

3) 도시기반시설 확충을 위한 시책과제

생활환경 개선 및 복지 증진을 위한 시책과제는 ①주거지 정비 ②커뮤니티 시설확충 ③ 교육시설 및 프로그램 확충 ④사회복지시설 및 프로그램확충 등이다.

이러한 시책과제별로 계획에 적용가능한 시책과제는 첫째, 생활환경개선과 관련하여 주민발의형 주거환경 정비수법 도입, 지역특성을 살린 주거환경 정비, 신규건물 건축시 부지 공동이용 촉진방안 마련, 일체적 정비사업 도입, 아파트단지의 단지별 개성화, 기존 공공시설의 효율적 활용, 새로운 수요에 대응하는 공공시설의 공급, 공공시설간의 효율적인 연계 등이다.

둘째, 지역사회복지증진과 관련하여 평생교육 네트워크 구축, 평생교육 거점 정비, 다양한 학습기회 제공, 실버타운 개발을 위한 지원, 경로당 운영활성화 사업, 농업인 건강관리실 설치, 공공묘지 재개발사업 등이다. 이를 종합하여 도표로 제시하면 다음과 같다.

시책과제	세부 시책과제	적용가능한 시책
생활환경개선	주거지 정비	주민발의형 주거환경 정비수법 도입, 지역특성을 살린 주거환경 정비, 신규건물 건축시 부지 공동이용 촉진방안 마련, 일체적 정비사업 도입, 아파트단지의 단지별 개성화
	커뮤니티시설 확충	기존공공시설의 효율적 활용, 새로운 수요에 대응하는 공공시설의 공급, 공공시설간의 효율적인 연계
지역사회복지증진	교육시설 및 프로그램 확충	평생교육 네트워크 구축, 평생교육 거점 정비, 다양한 학습기회 제공
	사회복지시설 및 프로그램 확충	실버타운 개발을 위한 지원, 경로당 운영활성화 사업, 농업인 건강관리실 설치, 공공묘지 재개발사업

4) 역사·문화·경관관리를 위한 시책과제

역사·문화·경관의 관리와 마케팅을 위한 시책과제는 ①소도읍의 역사·문화·경관자원의 정비 ②도시문화의 진흥 ③도시경관 정비 ④장소마케팅 추진 등이다.

이러한 시책과제별로 계획에 적용가능한 시책과제는 첫째, 역사·문화·경관자원의 보존과 활용은 지역특성을 고려한 보존과 재생전략 마련, 소도읍의 역사와 문화가 숨쉬는 역사문화경관의 정비, 자연과 함께하는 역사문화경관의 정비, 자원의 성격과 인지도가 높은 역사문화경관 정비, 역사문화경관 네트워크 형성, 문화의 거리조성, 문화의 집 조성, 문화공동체 형성을 위한 문화예술공간 조성, 문화예술공간의 네트워크화 등이다.

둘째, 도시경관자원의 보존과 활용은 경관형성요소의 제안, 색채경관의 추진, 소도읍 마케팅이미지, 소도읍 마케팅포인트, 소도읍 마케팅 타겟, 소도읍 마케팅 채널, 소도읍마케팅 추진조직 등이다. 이를 종합하여 도표로 제시하면 다음과 같다.

시책과제	세부 시책과제	적용가능한 시책
역사·문화자원의 보존과 활용	역사문화 경관자원의 정비	지역특성을 고려한 보존과 재생전략 마련, 소도읍의 역사와 문화가 숨쉬는 역사문화경관의 정비, 자연과 함께하는 역사문화경관의 정비, 자원의 성격과 인지도가 높은 역사문화경관 정비, 역사문화경관 네트워크 형성
	도시문화의 진흥	문화의 거리조성, 문화의 집 조성, 문화공동체 형성을 위한 문화예술공간 조성, 문화예술공간의 네트워크화
도시경관자원의 보존과 활용	도시경관 정비	경관형성요소의 제안, 색채경관의 추진
	장소마케팅	소도읍 마케팅이미지, 소도읍 마케팅포인트, 소도읍 마케팅 타겟, 소도읍 마케팅 채널, 소도읍마케팅 추진조직

IV. 소도읍육성계획의 실현성 제고방안

이상에서 살펴본 바와 같이 소도읍 육성계획수립에 있어서 적용가능한 시책은 다양하게 제시할 수 있으나, 실제 소도읍 육성사업이 원활하게 추진하기 위해서는 공공부문(자치단체) - 주민공동체 - 기업 등 민간부문간이 각각 주체로서 상호존중·협력하는 파트너십 형성이 근간을 이루는 추진체계가 구축되어야 할 것이고 이를 담보할 수 있는 제도적인 발전이 모색되어야 할 것이다.

1. 추진체계 구축

지금까지의 소도읍개발은 대부분 정부정책에서 소외되었으며, 사업추진을 위한 제도적 뒷받침이 결여되어 체계적인 추진이 곤란하였다. 또한 종합적인 육성계획 없이 민원해소 차원의 단순사업만 추진하였으며, 과도한 지방비의 부담으로 사업추진이 미흡하였다.

따라서 앞으로의 소도읍개발은 소도읍에 잠재되어 있는 콘텐츠를 테마로 선정하고 테마의 가시적 성과구현에 필요한 공공사업을 집중지원하는 방향으로 추진되어야 한다. 또한, 주민참여가 배제된 하향식·획일적 추진과 나누어먹기식 지원에서 주민참여에 의한 상향식·차별화 육성을 도모하고 선택과 집중지원을 통한 투자효과 극대화할 필요가 있다.

이러한 소도읍개발의 추진방향을 구체화하는 새로운 추진체계는 기본적으로 공공부문(자치단체) - 주민공동체 - 기업 등 민간부문간이 각각 주체로서 상호존중·협력하는 파트너십 형성이 근간을 이루고 있다.

다시 말해, 소도읍개발에 있어서 어떤 부문도 주어진 조직적, 제도적 경계 내에서 당면한 문제를 해결할 수 있는 충분한 자원이나 능력을 보유하고 있지 못하기 때문에 조직과 부문의 경계를 가로질러 협력하는 파트너십의 중요성이 강조된다.

이를 위해 공공부문(자치단체)가 담당해야할 가장 큰 역할은 소도읍개발사업의 동기유발과 어떤 사업이 필요하고, 어떤 정보가 필요하며, 어디서부터 해야하는가 등에 대한 행정적인 지원이다. 다음으로 주민공동체에게 소도읍개발사업을 성공적으로 추진할 수 있다는 자신감을 심어주는 일, 공공부문이 아니면 감당할 수 없는 기반시설을 확충하는 일일 것이다. 뿐만 아니라 초기단계 소도읍개발에 대한 확고한 신념을 가진 지도자를 발굴·

교육하고, 다양한 생각을 가진 주민들을 단단하게 조직화하는 일, 지역 내 특정집단이 소도읍개발의 대표성을 독점하고자 하는 시도를 사전에 차단하는 일 또한 행정의 몫이다.

주민들은 개별적으로 소도읍에 거주하는 주민으로서의 귀속감을 가지고, 소도읍개발에 대해 관심을 갖는 것에서부터 시작하여 주민이 가장 큰 수혜자라는 사실을 인식하는 것이 필요하다. 다음으로 내가 소속된 주민조직 속으로 들어가서 주민조직이 해야 할 일을 찾아보고, 조직간 연대를 통해 소도읍 재생을 위한 정신운동을 전개할 필요성이 있다. 또한 지역내 주민자치센터나 소도읍개발을 위한 주민협의회(주민조직협의회)를 결성하여 소도읍의 재생을 위해 요구되는 소프트한 사업을 추진하되, 행정 및 전문가로부터의 조언을 얻어 추진하는 것이 바람직하다.

기업 등 민간부문은 주로 소도읍의 경제적인 경쟁력을 갖추 수 있는 토대마련과 관련된 역할을 담당함. 지역밀착형 기업으로서 지역주민의 고용을 확대하고, 소도읍의 특산물을 이용하여 경쟁력 있는 명품생산을 담당한다. 특히, 쇠퇴해가는 상권을 회복하고, 중심상점가를 되살려 도심의 활력넘치는 공간으로 만들어가는데 주도적인 노력을 담당해야 한다.

한편, 이러한 파트너십은 정책단계별로 볼 때 정책의제설정 및 결정, 정책집행, 정책평가 등 3개 단계로 나누어 이루어진다.

첫째, 정책의제설정 및 결정과정에서 주민들은 소도읍내 도시기반시설 확충, 교육·의료·문화서비스 확충, 경제적인 원조 등을 지역내 지역NGO와 함께 공중의제화하여 정책의제로 채택해줄 것을 촉구하게 된다. 반면, 공공부문은 해당주민들이 참여하는 간담회나 공청회 등을 통해 다양한 의견과 요구를 수집한 다음 사업의 추진여부를 결정한다. 지역NGO도 정책목표나 우선순위를 결정하는 과정에 참여하면서도 정부와의 파트너십을 형성하게 된다.

둘째, 정책집행과정에서는 주민들은 확정된 소도읍개발사업에 개별적 자원을 동원하여 취약한 공공기능을 보완하는 자원봉사형태로 참여할 수 있고, 지역NGO들은 행정기관의 공공서비스 공급과정에 직접 참여하는 ‘공동생산(co-production)방식’으로 참여할 수 있다. 공공부문은 확정된 소도읍개발사업을 추진하는데 필요한 사업비를 확보하고, 법적·행정적인 절차를 이행한다.

셋째, 정책평가단계에서 주민들과 지역NGO들은 소도읍개발과정을 감시·평가하여 잘못된 부분을 수정하도록 요구하고, 미진한 부분에 대해서는 보완하도록 요구한다. 공공부문은 주민들과 지역NGO의 요구가 정당하다면 수정 및 보완하고 다음 사업에도 반영할 수 있도록 한다.

2. 실현성 제고를 위한 제도적 발전방안

1) 소도읍 육성조례의 제정

지방소도읍육성지원법에 근거하여 소도읍을 지방자치단체차원에서 효율적으로 육성 및 지원하기 위한 “지방소도읍육성지원조례”를 제정하는 것이 필요하다. 조례의 내용에는 신규전입자에 대한 정주장려금(45세 미만, 65세 이상), 기업체 신설자금 보호 및 세제감면

지원금, 귀향자에 대한 장려금, 주택신축 등 축하금 등의 지방비지원과 인센티브를 부여하기 위한 내용이 포함될 수 있다.

2) 다양한 주민참여 수단의 개발

우리 나라의 도시계획수립과 사업추진과정의 주민참여수단은 공람/고시, 설명회 등으로 단순화되어 있다. 소도읍 계획과정이 진행됨에 따라 각 단계에 맞는 다양한 정보교환 방식이 활용될 수 있다.

계획초기단계에는 홍보팸플렛, 간이신문 발행 등을 통한 계획 및 개발의 동기부여와 공감대 형성이 필요하고, 계획안을 구상하고 대안을 모색하는 단계에서는 설문지, 주민설명회, 그룹상담 등이 활용될 수 있다. 결정단계에 이르면 팸플렛을 통한 홍보, 설명회 등이 활용될 수 있다.

3) 다양한 주민조직의 활용

우선 현실적으로 소도읍이나 소도읍이 속한 행정구역내에 존재하고 있는 환경관련 단체와 각종 개발위원회, 상가협의회 등의 조직과 반상회의 활성화를 통하여 개발계획수립 → 계획실현에 이르기까지 주민의견을 수렴하고 정책에 반영토록 한다.

자신들의 의견이 조금이나마 반영되고 있다는 사실을 알아야만 적극적인 주민참여를 유도할 수 있다.

4) 주민자치센터를 소도읍가꾸기 센터로 활용

소도읍내의 주민자치센터는 소도읍가꾸기를 위한 센터로서의 기능을 수행할 수 있도록 활용할 필요가 있다. 또한 주민자치위원회의 기능도 소도읍가꾸기 사업중심으로 재편성해야 할 필요가 있으며, 시범적으로 몇 개의 소도읍에서 시범적으로 소도읍가꾸기 센터화하여 운영한 뒤 그 성과를 검토하여 확대하는 것이 바람직하다.

5) 우리동네 알기운동 전개(walking tour)

소도읍내의 자치위원, 어린이, 주부, 일반시민 등이 보행환경, 주차문제, 어린이 놀이터, 교육환경 등 각 주제별로 해당지역의 지도와 필기구를 가지고 걸어 다니면서 재미있게 느낀 점, 문제가 있다고 생각되는 점, 개선할 필요가 있다고 생각하는 점 등을 지도에 표시하고 메모하여 제출케 하고, 이를 행정에서 정리하여 지도 및 보고서를 작성하는 운동이다. 특히 어린이의 눈은 구속을 받지 않고 순수하게 자신의 의식을 표출할 수 있기 때문에, 성인과 같은 공간에 있으면서도 전혀 다른 의미를 갖는 공간으로서 그것을 받아들이고 있다.

따라서 어른들에게 버림받은 장소를 도시 속에서 찾아낼 수 있기 때문에 어린이의 눈으로 본 커뮤니티의 현상을 기초로 소도읍개발을 추진하되 교육과정으로 하나로 도입하

는 것이 바람직하.

6) 소도읍육성을 위한 워크숍(workshop) 개최

walking tour를 통해서 도출한 과제를 주민들에게 알리고 소도읍육성사업으로 결정하기 위하여 워크숍을 개최한다. 즉, 「○○○시 지킴이 모임」, 「○○○ 학습회」, 「○○○지역사회 알기 모임」, 「○○○을 사랑하는 모임」 등과 같은 연구회와 주택가 주차개선 방안, 어린이 놀이터 활용방안, 보행자 보행권 확보방안, 동네환경 개선방안 등의 주제에 대한 워크숍을 대학교수나 전문가의 도움을 받아 개최하는 것이 필요하며, 행정에서 이에 대한 정보를 제공할 수 있다.

워크숍은 사업결정을 위한 목적도 있지만, 주민들간의 단합을 이루는 중요한 수단이 될 것이며, 워크숍이 끝난 이후에는 주민들이 서로를 배려하고 단합하는 분위기가 조성될 수 있다.

7) 주민협정제도의 도입

주민협정은 현행 도시계획이나 건축법에서는 명시되어 있지 않지만, 도시계획이나 재개발, 건축범위 범위 내에서 지역의 특성에 맞는 건축기준, 조경기준, 가로환경기준 등을 주민들이 합의하여 제정하는 경우 행정이 이를 인정하는 제도이다.

행정 측에서는 주민협정에 관한 법적 근거와 지역의 경계 기준설정 방법, 주민의 동의 절차에 대한 구체적인 기준과 운영지침을 만들고 이를 홍보하여 해당지역 주민들의 자발적인 동의로 협정이 체결되도록 유도해야 한다.

소도읍개발을 위한 주민협정은 지방자치단체의 고유업무범위 안에서 주민들의 소도읍개발을 위한 조건을 정비하는 방법으로 조례제정 등을 통해 도입할 필요성이 있다. 그러나 주민에 대한 각종 보조금, 융자, 세제혜택 등 유도장치가 선행되어야 하고, 행정상의 지원을 통해 절차의 간소화, 공공시설의 우선 설치 등 의 지원이 필수적이다.

8) 주민현장의 제정·공포

소도읍개발을 지속적이고 성공적으로 추진하기 위해서는 지역의 기간조직들이 주축이 되어 주민과 행정, 기업 등의 역할을 규정한 주민현장을 제정·공포하는 것이 바람직하다.

주민현장은 행정구역단위로 제정하는 것이 바람직하고 여기에는 주민의 행동강령과 자치단체, 주민, 사업자 등의 소도읍개발에 대한 역할이 포함되어야 한다.

현장은 어디까지나 주민 한사람 한사람의 자주성을 존중하고 가능한 한 구속력이 적은 내용으로 구성하고, 형식적인 제도가 아니라 주민들의 협의를 통해 만들어진 만큼 규제보다 큰 효과를 얻을 수 있다.

9) 소도읍경관조례 제정

소도읍경관조례는 도시의 대표적인 장소의 특성 및 경관자원을 귀중하게 보존하고 육성함으로써 새로운 도시경관 만들기에 정성을 다해 계획한다.

소도읍경관조례에는 도시경관형성이라고 하는 운동을 폭넓게 받아들여, 자주적인 추진 모체를 존중하고, 한층 더 활동의 확대를 위해 다양한 시민자신의 손에 의한 자발적인 도시경관 만들기를 적극적으로 지원하는 것이다.

V. 결론 및 정책제언

지방소도읍의 육성은 일본의 마을만들기 사례에서 보는 바와 같이 하드웨어로서 물리적인 것 뿐만 아니라 소프트웨어, 즉 사람들의 생활까지 포함하는 쪽으로, 행정 중심에서 주민참여중심으로 점차 그 방향을 전환해 나갈 필요가 있다.

현재는 소도읍 계획수립이 전문가나 행정에 의해 일방적으로 추진되는 경우가 대부분이고, 주민들은 들러리 역할을 담당하고 있다. 계획과정에 있어서 주민참여가 중요한 이유는 시설물을 설치했다 하더라도 그 시설물의 수혜자는 주민이라는 점, 주민이 사용하지 않고 관리하지 않으면 무용지물이라는 관점에서 계획단계에서부터 같이 참여할 필요가 있다는 것이다.

따라서 소도읍육성계획 수립을 위해 초기단계에는 소프트한 시책(비물적 시책)을 개발하는데 초점을 두어야 할 것이다.

우선 자기가 살고 있는 소도읍에 대해 알아야 하기 때문에 시민단체 등과 함께 ‘소도읍 구석구석 걷기’, ‘소도읍의 문제점 찾기’, ‘내가 읍장이라면 어디부터 정비할 것인가’ 등의 주제를 가진 워크숍(Workshop)개최 등을 통해 마을에 대한 지도를 제작할 필요가 있다.

다음은 이렇게 제작한 지도를 모든 사람들이 함께 볼 수 있도록 주민들이 많이 모이는 장소에 전시하는 이벤트 행사를 개최하여 지역주민들이 소도읍에 대해 관심을 가지도록 유도하는 것이 필요하다.

이렇게 하면 자연스럽게 우리 소도읍에 대한 공감대가 형성되고, 우리 소도읍이 지닌 문제점이 무엇인가? 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 어디부터 정비해야 하는가? 그리고 그 방법은 무엇인가? 하는 의문을 가지게됨으로써 자연스럽게 계획과정에 참여하게 되는 것이다.

다음으로 큰 돈을 들이지 않고, 행정의 도움을 받지 않고도 해결할 수 있는 방안을 찾게되면 이것을 소도읍 육성계획에 포함시키면 된다.

이와 같이 주민들의 힘으로 해결할 수 있는 사업에 대한 계획이 정리되면, 다음 단계에서는 소도읍을 획기적으로 변화시킬 수 있는 대규모 물적사업으로 확대해 나갈 필요가 있다.

이 연구에서는 소도읍육성시책과 관련하여 기본적인 사항만을 개략적으로 제시하였다. 소도읍육성이 보다 소도읍의 특성에 기초하여 추진되기 위해서는 선진외국의 소도읍의 벤치마킹과 아울러 소도읍의 역할을 강화할 수 있는 다양한 시책의 개발이 후속되어야 하고, 이의 실천성을 제고할 수 있는 기법의 개발도 뒤따라야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김석홍, 소도읍개발론 : 발전과정과 육성전략, 박문각, 1995.
- 김안제, “지역개발과정에 있어 소도시의 기능”, 도시문제, 1974.4.
- 김정연, 중소도시의 기능과 계층구조에 관한 연구 : 충남지역의 중소도시를 사례로, 박사학위논문, 서울시립대학교대학원, 1999.
- 내무부, 소도읍기능화 종합계획(80년대 지향형), 1977.
- 논산시, 강경되살리기운동의 바람직한 정책방안, 강경되살리기운동 토론회자료집, 1998.
- 박영한, “우리나라에서의 소도시현황과 개발”, 도시문제, 1974.4, p.4.
- 박종철, “소도읍육성계획의 집행”, 소도읍육성정책 워크숍, 한국지역개발학회, 소도읍·농촌계획위원회, 2003.
- 박홍순 김선기, 소도읍특성별 개발모형에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1989.
- 서울대도시 및 지역계획연구소, “소도시의 개발모델 정립”, 도시문제, 1974.4.
- 송두범, 충남지역 소도읍의 개발수준 측정 및 개발방향, 열린충남, 충남발전연구원, 1995.
- 이한순, “소도읍기능화와 개발방향”, 도시문제, 1977.5.
- 전석홍, 소도읍개발론 : 발전과정과 육성전략, 박문각, 1995.
- 충청남도, 지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구, 2002.
- 한국지방행정연구원 충남발전연구원 한국지역개발학회, 소도읍개발 어떻게 할 것인가, 소도읍육성방안 모색을 위한 세미나, 2002.
- 행정자치부, 지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구, 2002.
- 홍영기, “소도읍의 실태와 개발방향”, 도시문제, 대한지방행정공제회, 1977.5.