

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 타스크포스 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

- 이상에서 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 적절한 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