

## 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빠른 성장속도를 보임</li> <li>• 대도시의 주거기능, 산업기능의 확산에 따라 새로운 기능이 추가됨</li> <li>• 대도시의 확산경향 및 대도시와의 거리에 따라 다양한 영향을 받음</li> <li>• 기존의 공간체계와 새로운 기능의 입지 사이의 부적응 발생</li> </ul>
농촌중심형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어업의 상대적 쇠퇴와 농어촌인구의 감소에 따른 구매력 감퇴에 의해 주요기능 쇠퇴</li> <li>• 제조업 등 도시발전의 기반이 되는 산업부문이 성장하지 못함</li> <li>• 물리적 환경의 노후화와 불합리성 증대</li> </ul>
특수기능형	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비농업 기능의 변화에 의해 소도읍의 성쇠가 결정됨</li> <li>• 광산도시는 기반산업인 광업의 쇠퇴에 의해 사멸되는 경향이 있고, 광산업 기반형 도시들은 부상하는 경향이 있음</li> <li>• 수산업 중심 소도읍 중에는 수산경제의 쇠퇴에도 불구하고 해양관광의 거점으로 부상하는 경우도 있음</li> </ul>

## 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 기존 상가·재래시장의 노후화, 매력 상실</li> <li>● 대도시의 대형유통업체 입지에 의한 지역상권 쇠락</li> <li>● 대형유통업체의 소도읍 진출에 따른 관련 기존 점포의 몰락</li> </ul>
도 심 주 변  상 업 지 역	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 상업기능 쇠퇴, 지구내부 도로망의 도로폭 협소, 연계성 저조(골목수준)로 공공공간 확보 곤란 및 도심활동에 비개방적</li> <li>● 주로 80년대 이후부터 도로변 중심으로 개축 진행</li> <li>● 건축물의 외관, 구조, 형태가 서로 부조화 상태에서 집단화됨으로써 경관 악화</li> <li>● 개별 필지별로 재건축하거나 재건축하기 위해 잠정적으로 주차장으로 이용하는 경우도 있음</li> <li>● 건축물 부설주차장의 부족으로 상가앞 도로의 주차장화, 자가용 이용객 증가로 중소상가 쇠퇴</li> <li>● 재건축시 용적률 상승, 무질서한 개발에 따른 교통문제 발생</li> </ul>
도 심 주 변  저 밀 주 거 지 역	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 구시가지와 인접한 저밀도 노후 주거지역 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분 낮은 구릉지 주변에 자연발생적으로 형성된 목조·시멘트블럭조 중심의 단독주택지로서 노후주택이 다수임</li> <li>- 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</li> <li>- 70년대 시행된 토지구획정리사업지구는 공통적으로 공공시설이 부족하고, 지구내 도로폭이 4~6m로 좁고, 기반시설이 부족함</li> </ul> </li> <li>● 자연발생적으로 형성된 주거지역 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 접근로 부족(대부분 주택에 대한 접근성 매우 불량)</li> <li>- 자동차 출입 가능한 도로가 절대 부족, 생활교통 및 응급교통(환자, 소방)에 지장</li> <li>- 기정 도시계획 도로의 개설이 시급한 지역 다수</li> <li>- 녹지 및 오픈스페이스 부족</li> <li>- 개별 필지별 건폐율은 낮으나 비건폐 공간이 각 필지별로 비정형적으로 분할되어 있음</li> <li>- 비정형적 대지: 불규칙한 건물배치, 접근 제약</li> <li>- 건물 노후화: 대부분 목조·연와조·시멘트블럭조, 60~70년대건축물이 다수</li> <li>- 낮은 용적률과 재건축 문제: 도로 등 기반시설 확보되지 않은 상태에서 재개발할 경우 주거밀도 증대, 재건축시는 용적률·건폐율 상승</li> </ul> </li> </ul>
도 심 외 관 지 역	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 계획적 토지개발 지역 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조적조 주택비율이 상대적으로 높은 지역</li> <li>- 주거환경이 상대적으로 양호한 지역</li> </ul> </li> <li>● 단독 및 공동주택 혼재지역</li> <li>● 공업지역</li> <li>● 신축아파트 중심지역 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> <li>- 장기적으로 고층아파트 재개발이 불가능할 경우, 아파트 노후화와 더불어 가격의 상대적인 하락으로 주택갱신 여력이 없는 저소득층 불량주거지화 가능성 내포</li> </ul> </li> </ul>
외 관 녹 지 지 역	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 주로 녹지지역으로 농촌적 취락</li> <li>● 도시화 진전에 따라 계획적인 조정 필요</li> </ul>



- 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

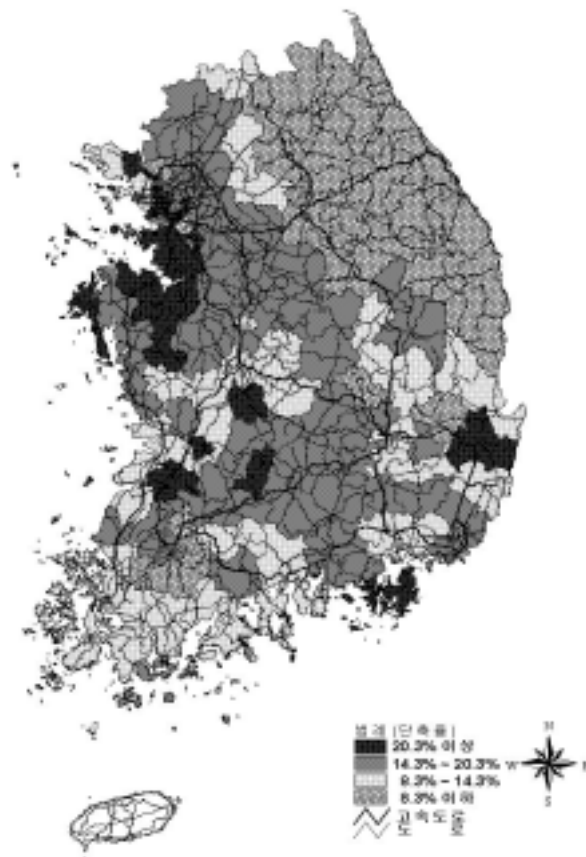
- 그간의 개발과정에서 역사·문화자산에 대한 보전노력이 미흡했고 도시민의 무관심 속에서 중요한 자원들이 사라져가고 있음. 그래서 읍성이 있는 소도읍 등 많은 역사도시들이 그 역사성과 고유성을 거의 드러내지 못하고 있음
- 소도읍들도 전국적으로 압축적 성장과정에서 형성된 획일적인 가치관에 의해 건축 활동과 도시개발이 이루어짐으로써 지역적 특성과 고유한 매력을 점차 상실해 가고 있음
- 신개발지는 지나치게 거대한 건물과 공간조성으로 인간적인 규모를 상실하고, 기성시가지는 협소한 대지와 건물, 가로망 등이 무질서하게 혼재하여 토지이용 효율의 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 있음<sup>1)</sup>
- 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

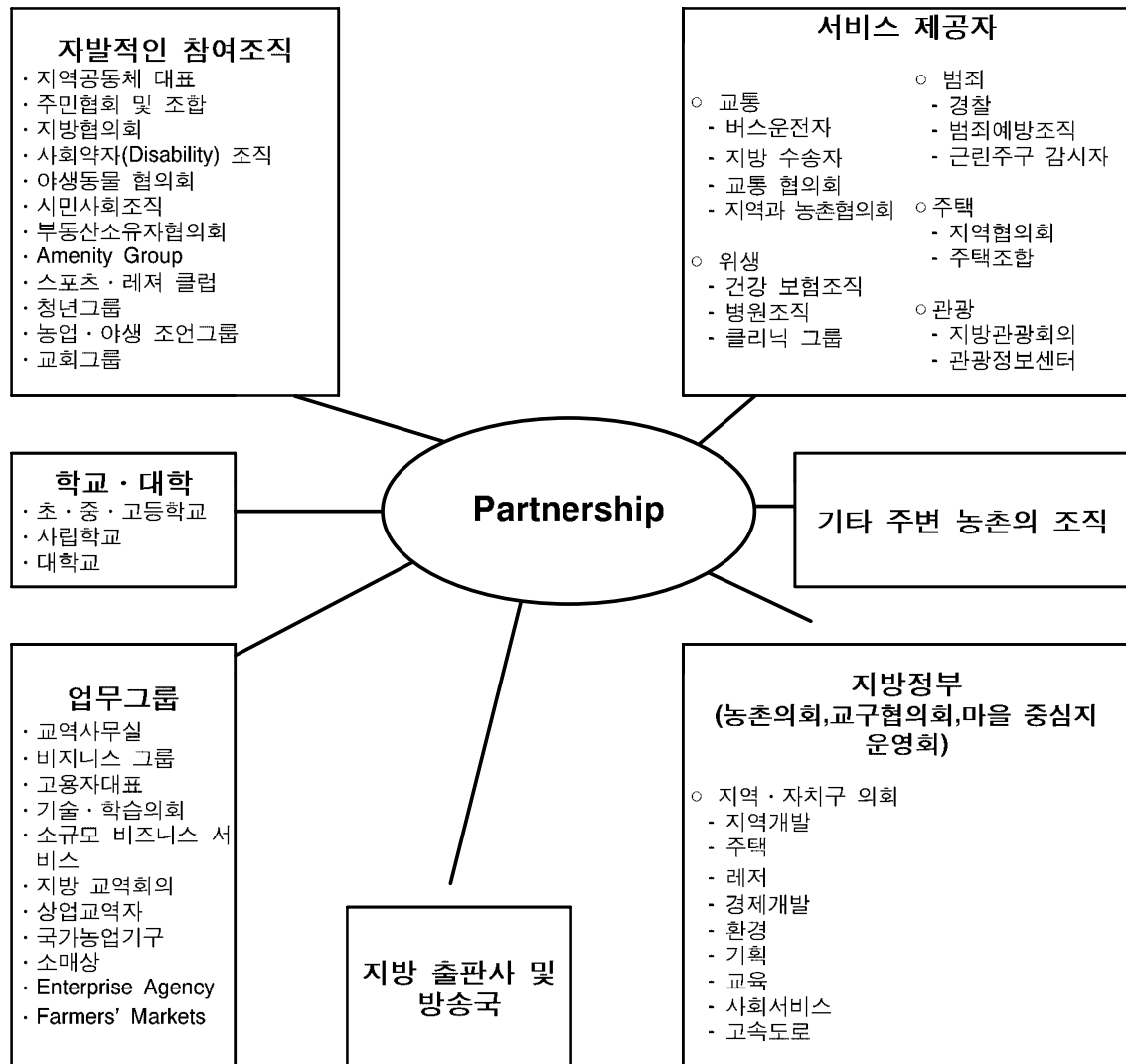
- 파트너쉽은 Market Town Planning의 전제 조건이며, 소도읍에 대한 분석 · 진단(Healthcheck), 비전 수립, 실행계획 수립 등의 후속작업 수행을

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

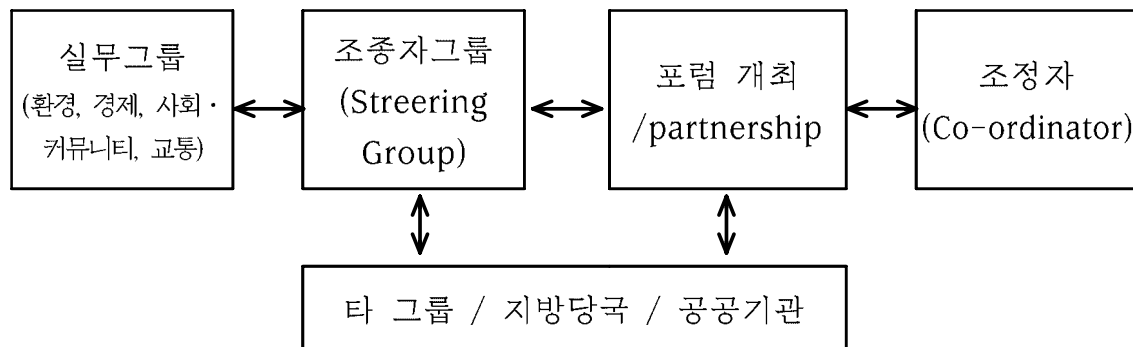
- 파트너쉽은 [그림 3]과 같은 세부조직들로 구성되는 데, 이는 소도읍의 발전이 어느 한 집단에 의해서 좌우되거나 대표하지 않도록 하기 위하여 지역사회의 거의 모든 집단이 참여함. 특히, 소도읍과 주변농촌과의 상호관계를 위하여 주변농촌의 사회조직까지도 참여토록 하고 있음
- 파트너쉽은 위계가 있는 상하의 조직이 아니라 효과적인 소도읍 개발 방법을 모색하기 위한 횡적 조직이며, 정기적으로 포럼을 개최하여 중지를 모으고 컨설턴트 그룹으로부터 조언도 받음
- 조종그룹(Steering Group)은 인원을 10~12명으로 제한하여 집단간 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)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중요 보존지구</li> <li>· 역사적 건물과 유산의 수</li> <li>· 주변농촌과 연결되는 보행도로와 승마로 수</li> </ul>
경 제 (economy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과거 3년간 직업수의 변화</li> <li>· 주민대비 경제인구 비율</li> <li>· 실업률</li> <li>· 중심지의 의류·장신구 상점 수</li> <li>· 중심지의 빈 점포</li> </ul>
사회·커뮤니티 (Social & Community)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사망률</li> <li>· 1991년 이후의 나이별 인구변동</li> <li>· 주택가격의 평균 변화</li> <li>· 건설회사와 은행의 수</li> <li>· 호텔의 침대수</li> </ul>
교통·접근성 (Transport & Accessibility)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자가용이나 공공교통을 이용한 여행시간</li> <li>· 자동차가 없는 가구의 비율</li> <li>· 중심시가지지를 지원하는 공공 주차장의 수</li> <li>· 소도읍과 배후지를 연결하는 버스노선의 수</li> </ul>

- 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)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국립공원수</li> <li>· 지역문화 유산</li> <li>· 특별보호구역의 수</li> <li>· 지방 자연보전지구의 수</li> <li>· 자연보존을 위한 중요지구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외곽에 위치한 Natural Beauty 수</li> <li>· 보전지역 수</li> <li>· 자연보존지구의 수</li> <li>· 특정과학 관심지구의 수</li> <li>· 지역유산 및 건물의 수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보행도로의 수</li> <li>· National Trail 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 승마로 수</li> <li>· 자전거도로 수</li> </ul>
경 제 (economy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직업수</li> <li>· 큰 기업에 의한 고용자 비율</li> <li>· 호텔과 음식점의 취업률</li> <li>· 6개월 이상인 실업률</li> <li>· 경제활동인구중 전문직 비율</li> <li>· 새로 등록된 사업수</li> <li>· 새로운 사업체수</li> <li>· 소매상 임대료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직업의 변화</li> <li>· 제조업분야의 직종수</li> <li>· 실업률</li> <li>· 경제활동 인구비율에 대한 직업수</li> <li>· 고용센터 수</li> <li>· 상공회의소 회원수</li> <li>· 산업빌딩의 평균 임대료</li> <li>· 임대료 변화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중심시가지에 입지한 생필품상점수</li> <li>· 지난 1년 동안 폐쇄된 점포수</li> <li>· 종합마켓수</li> <li>· 최근 3년 동안 창업한 새로운 점포수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중심시가지에 입지한 전문상가수</li> <li>· 1000㎡ 이상의 슈퍼마켓수</li> <li>· 중심시가지에 입지한 빈점포 수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초등학교수</li> <li>· 중등교육기관수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공교육 이후의 대학 수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사망률</li> <li>· 1991년 이후의 인구변화</li> <li>· 16세 이하 인구비율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 10년간 지속적으로 거주하는 인구수</li> <li>· 고령인구 비율</li> </ul>
사회 · 커뮤니티 (Social & Community)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 거주 형태</li> <li>· 노령 독신자 비율</li> <li>· 주택임대를 기다리는 세대수</li> <li>· 주택가격 변화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신축 건축물 수</li> <li>· 독신자비율</li> <li>· 중앙난방이 안되는 비율</li> <li>· 주택 평균가격</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 범죄비율</li> <li>· 경찰서 수</li> <li>· 시민회관 수</li> <li>· 지방법률상담소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연방 및 지역의회</li> <li>· 치안법원수</li> <li>· 우체국수</li> <li>· 소방서수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수영장 수</li> <li>· 실외경기장 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실내 스포츠센터수</li> <li>· 건강센터수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 변호사사무실 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회계사무소수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 병원수</li> <li>· 치과의사수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의사수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여관수</li> <li>· 호텔 침대수</li> <li>· 영화관수</li> <li>· 시민회관 및 커뮤니티센터</li> <li>· 도서관수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 호텔수</li> <li>· 레스토랑 또는 카페 수</li> <li>· 극장수</li> <li>· 박물관수</li> <li>· 미술관수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 버스정류장 수</li> <li>· 장거리 버스용 주차장수</li> <li>· 중심지의 단시간용 주차장수</li> <li>· 자전거도로수</li> <li>· 마을과 기차역을 연결하는 버스노선</li> <li>· 마을의 시내버스 노선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기차역 수</li> <li>· 자동차가 없는 세대수</li> <li>· 중심지의 장시간용 주차장수</li> <li>· 자동차나 공공교통을 이용하여 주변의 큰도시로 이동하는 시간</li> <li>· 중심지에서 사용하지 않는 주차장수</li> </ul>
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

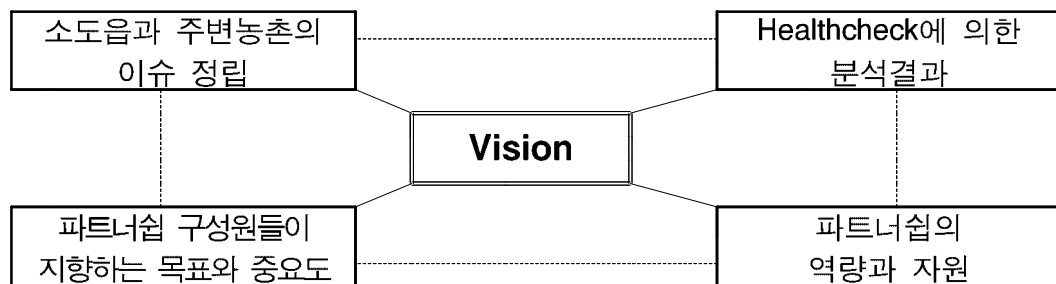
일반사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용자 유무</li> <li>· 성별/나이별 응답자 수</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방문횟수(매일, 주간, 월간)</li> <li>· 방문목적(쇼핑, 공공서비스, 재정서비스, 업무, 건강의료, 레크리에이션, 기타)</li> <li>· 쇼핑품목(생필품, 의류·신발등, 모두)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단순한 방문목적인가?</li> <li>· 또 다른 목적은?(영화, 이발, 술집, 도서관, 친지방문, 업무상)</li> <li>· Spalding의 좋은 점과 나쁜 점               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 좋은 점(편안함, 고용, 쇼핑 편리성, 조용함, 영화, 상점)</li> <li>- 나쁜점(주된 상점가가 없음, 빈점포, 젊은이가 없음, 주차장, 야간범죄)</li> </ul> </li> <li>· 야간 방문 횟수(매일, 주간, 월간)</li> <li>· 야간 방문 이유(선술집, 영화, 외식, 친지방문, 클럽, Bingo)</li> <li>· 야간 방문을 앓하는 이유(외부거주, 자녀교육, 버스가 없음, 피로함, 일, 할 일이 없어서, 필요치 않아서, 기차역과 멀어서, TV시청 때문에, Gang, 위험해서)</li> </ul>
선호도 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>매력요소에 대한 선호도</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상점, 카페, 술집, 레저·스포츠시설, 오락시설, 서비스, 역사적 건물, 지역서비스, 청소년시설</li> </ul> </li> <li>· 불만족스러운 이유               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 젊은이가 없음, 청년클럽 필요, 상점가 부족, 스포츠 시설 부족, 야간버스 운행 서비스가 없음, 오락시설이 없음, 중심술집이 없음 등</li> </ul> </li> <li>· Spalding에 필요한 매력요소               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 볼링장, 오락시설, 다양한 상점가, DIY shop 등등</li> </ul> </li> <li>· 극장이나 영화관을 연주회의 장소로 사용하면 방문하겠는가?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Amenity에 대한 선호도</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가로경관, 상점가 입면, Street Furniture, 녹지공간, 나무 및 조경, 조명, 깨끗함, 안전 및 보안</li> </ul> </li> <li>· 불만족스러운 이유               <ul style="list-style-type: none"> <li>- CCTV가 없음, 치안, 상점가 전면보수, 조명, gang, bench 부족 등</li> </ul> </li> <li>· 녹지공간의 확보 유무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 확충해야할 시설(아이들을 위한 공간, 정원, 나무와 벤치, 화단 등)</li> <li>- 확충장소(주거지역 인근, 중심지 인근, 교외 등)</li> </ul> </li> <li>· 치안부재를 느끼는 장소               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어디든, 막다른 골목, 야간의 중심시가지 등</li> </ul> </li> <li>· 치안부재를 느끼는 이유               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 난폭한 젊은이, 어두운 야간조명, 취객 등</li> </ul> </li> </ul>

표 계속

<p>선호도 조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교통수단(자가용, 버스, 자전거, 오토바이, 도보, Van, 택시)</li> <li>· 자동차 이용시 주차는 어디에?(주차장, 노상, 편한곳, 유료주차장)</li> <li>· 주차시간(30분, 1시간, 2시간, 3시간 등)</li> <li>· 평균 주차비</li> <li>· 주차비에 대한 의견</li> <li>· 주차요금 지불방법에 대한 의견</li> <li>· 공공교통수단의 이용 유무</li> <li>· 교통시설에 대한 선호도                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을 진입부, 내부 진입시 편의성, 주차장, 버스서비스, 자전거시설, 보행자가로, 안내표지판</li> </ul> </li> <li>· 불만족스러운 이유                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 버스서비스, 버스 배차간격, 주차장 부족, 교통장애물 등</li> </ul> </li> </ul>
<p>경쟁력 조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 타지 방문 유무?</li> <li>· 타지 방문하는 곳?                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peterborough, Boston, King Lynn, Lincoln 등</li> </ul> </li> <li>· 타지에서 쇼핑하는 이유?                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거지와 가까워서, 업무지와 가까워서, 일하러가는 길에, 다른 활동을 겸할 수 있어서 등</li> </ul> </li> <li>· 주로 타지에서 쇼핑하는 이유?                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 더 많은 상점가, DIY shop 등</li> </ul> </li> <li>· 타지 방문시 교통수단은?                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자동차, 버스, 자전거, 오토바이, 도보, Van, 택시</li> </ul> </li> <li>· 타지에서 구입하는 물건은?                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생필품, 의류 · 신발류</li> </ul> </li> <li>· 도시별 · 품목별 구입비율 비교                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생필품, 옷, 신발류, 가구, 직물, 가정용품</li> </ul> </li> <li>· 도시별 방문비율 비교                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가격, 품질, 유행, 선택의 범위, 편안함</li> </ul> </li> <li>· 구입 품목별 비용 지출액                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생필품, 옷, 신발류, 가구, 직물, 가정용품</li> </ul> </li> </ul>
<p>방문객 조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 어디서 왔는가?</li> <li>· 체류기간? (몇시간, 하루, 하루밤, 며칠)</li> <li>· 방문목적? (쇼핑, 친지방문, 업무, 모임, 상품구입)</li> <li>· 방문경험</li> </ul>

## ○ 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



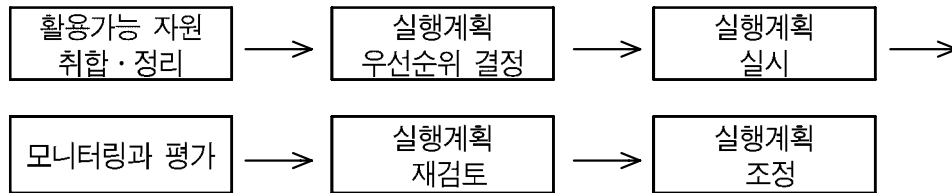
## 3) 실행계획(Action Plan)

## ○ 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)<sup>2)</sup>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, 상업자의 의견을 충분히 반영하여 중심시가지 활성화 기본계획을 수립하며, 중심시가지의 일체적인 업종이나 점포배치, 기반정비, 주요 대책을 관리 운영

- 미국의 TMO<sup>3)</sup>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	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도자기 거리, 박물관 건립, 도자기 및 기모노를 중심으로 한 관광산업 육성</li> <li>· 고대유적·유물출토지 : 관광거점 조성</li> <li>· 농업·상업 및 관광과의 제휴</li> <li>· 역사나 문화를 살린 중심시가지 및 가로의 정비</li> <li>· 문화재의 복원정비 : 관광객 유치</li> <li>· 관광객을 위한 찻집의 배치 등 관광루트 확립</li> <li>· 관광객을 위한 음식·숙박시설의 정비</li> <li>· 붓의 축(도시축 : 청사상가·동사무소·읍민회관)을 설정, 이 곳을 중심으로 이벤트 개최 등 투자 활성화</li> <li>· 음식, 쇼핑, 역사, 문화에 접할 수 있는 체험형 문화·관광지 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 아리타초(有田町)</li> <li>· 쿠즈우초(葛生町)</li> <li>· 이치난초(日南町)</li> <li>· 이즈시초(出石町)</li> <li>· 아베초(矢部町)</li> <li>· 미카타초(三方町)</li> <li>· 쿠마노초(熊野町)</li> <li>· 가지카자와초(鵜澤町)</li> <li>· 에사시초(江差町)</li> </ul>
자연 환경 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 바닷가와 거리(기성시가지)를 일체화하는 시가지 구조의 형성</li> <li>· 해양스포츠 및 자연을 중심으로 한 교류 및 보양지 기능 강화</li> <li>· 민축(풍어시 선주가 입는 옷) 등 지역문화·관광·상업의 제휴</li> <li>· 숲을 소재로 한 Symbol Road(숲의 거리) 구상</li> <li>· 산책 네트워크 기반형성(역사적 환경, 친수공간, 공공시설 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쿠쥬우리초(九十九里町)</li> <li>· 와키초(和氣町)</li> <li>· 카쿠노다테초(角館町)</li> <li>· 요차초(八鹿町)</li> </ul>
교통 중심 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 몰(Mall) 형성</li> <li>· Park &amp; Walk : 공원과 주차장, 유람성 향상</li> <li>· 교류·정보 발신 거점</li> <li>· 자동차 이용형 상업시설의 입지</li> <li>· 시가지내 거주 촉진</li> <li>· 역을 교류·체류의 장소로서 핵거점으로 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 우에키초(植木町)</li> <li>· 난칸초(南關町)</li> <li>· 하이바라초(榛原町)</li> <li>· 미카하초(美川町)</li> </ul>
상업지 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복합적인 기능집적 공간의 형성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상업, 오락, 문화, 서비스 등</li> </ul> </li> <li>· 상업기반의 확립(상가의 연속성과 통일성)</li> <li>· 상가조직력 강화</li> <li>· 공공시설의 교외이전을 상가구역으로 유도</li> <li>· 공공시설과 제휴로 중심 시가지의 핵 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소노베초(園部町)</li> <li>· 나가시키초(厳原町)</li> <li>· 토야마초(上市町)</li> <li>· 칸다초(刈田町)</li> <li>· 타카하타초(高田町)</li> </ul>

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

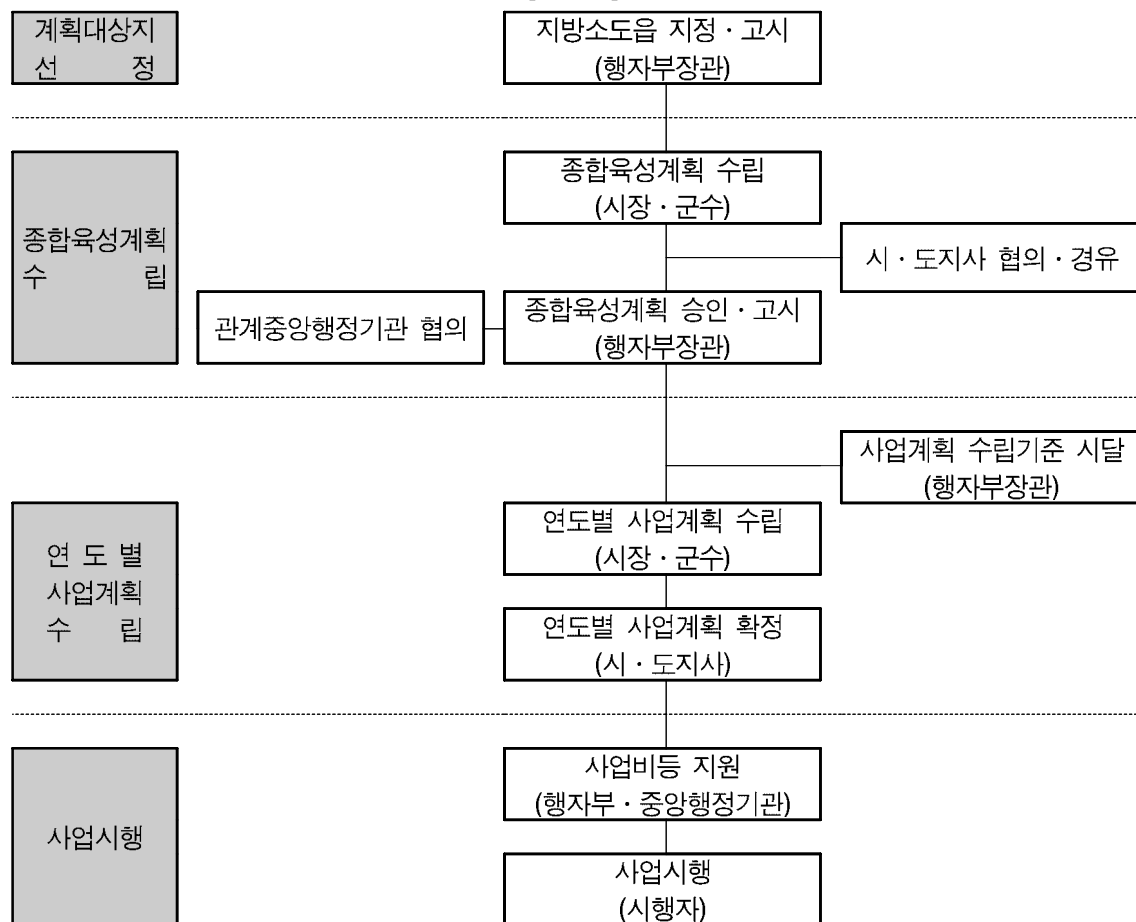
- 관련 중앙부처의 이해 부족과 예산확보의 어려움
  - 소도읍종합육성계획이 초기부터 제대로 추진되려면 현재보다 많은 예산 확보가 필수적이거나,
  - 기획예산처 등 예산부서의 이해부족으로 충분한 예산확보에 어려움이 있음
- 계획수립 대상 소도읍 선정과 투자계획 규모의 문제
  - 한정된 재원으로 소도읍 활성화 효과를 최대화하기 위해서는 소수의 소도읍 집중 투자하여 시범효과를 얻을 것인가, 아니면 전국의 모든 소도읍 또는 기존의 소도읍개발사업 대상 소도읍수 만큼을 대상으로 할 것인가
  - 1단계로 소도읍종합육성계획 수립을 하는 소도읍은 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

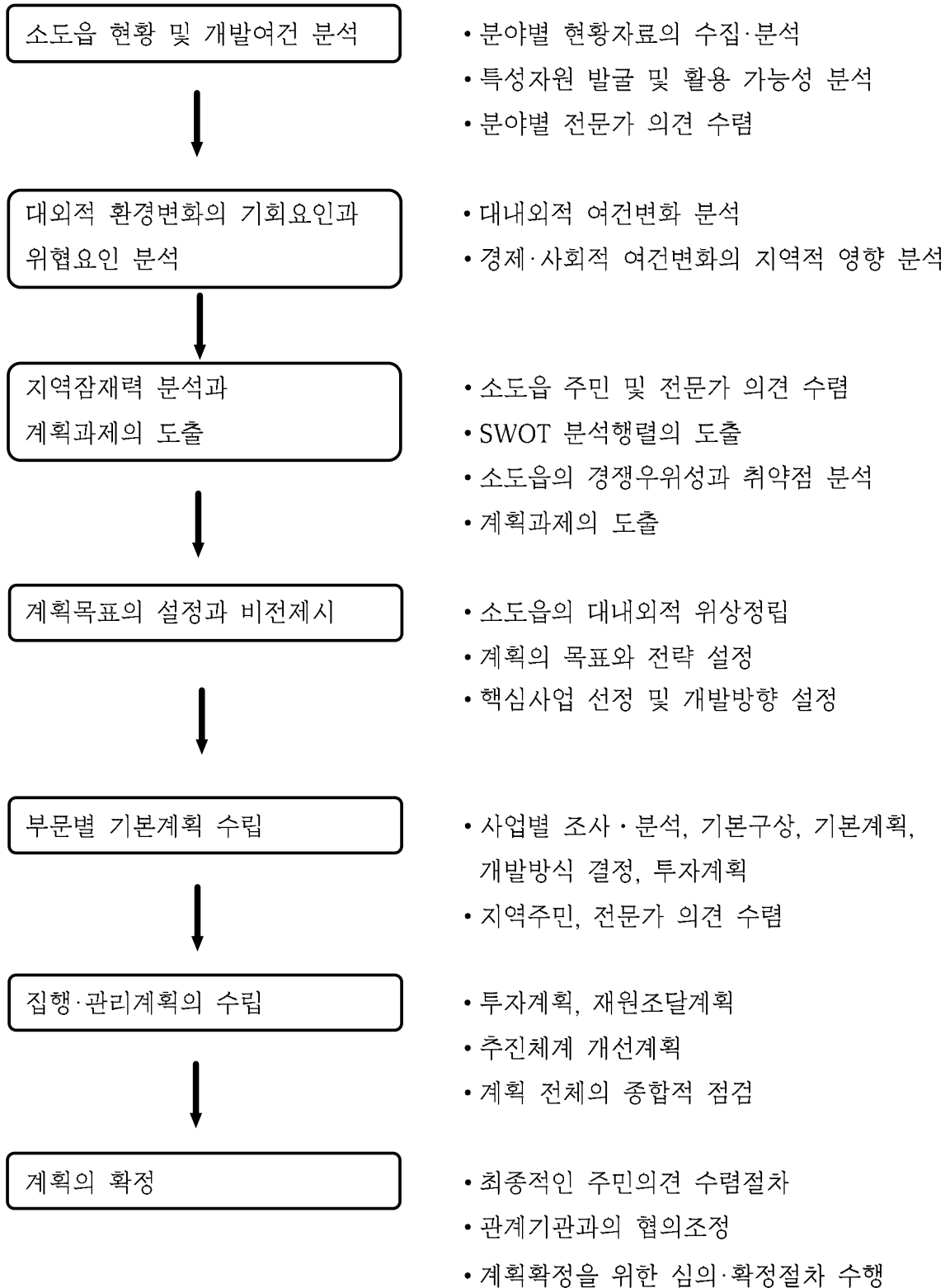
### ⑤ 집행 및 관리계획

- 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.