

전략연구 2015-34

소도시와 주변지역을 연계한 통합적 지역재생 방안에 관한 기초 연구

한상욱 · 김정연 · 김지훈

발 간 사

인구감소와 고령화, 저성장기조가 지속될수록 국토공간 상에서 소도시와 농촌 지역은 가장 먼저 가장 심각한 상황에 처하고 있으며, 인구밀도가 낮은 만큼 정책투입의 효과도 저조한 실정이다.

그런데 소도시와 농촌지역은 상호 의존성이 매우 강하여 어느 것 하나만을 대상으로 하는 정책은 효과가 낮을 수밖에 없다. 그럼에도 지금까지는 선언적으로 도농통합개발을 지향한다고 하고 있으나 농림축산식품부의 농촌중심지 활성화사업 이외에는 소도시와 배후 농촌을 통합적으로 고려하는 정책수단은 그다지 눈에 띄지 않는다.

이에 이 연구에서는 통합적 소도시-주변지역 활성화를 위한 접근전략으로서 소도시에의 집중·복합·압축, 배후 농촌지역으로의 전달 서비스 강화, 소도시-배후 농촌지역간 접근성 제고, 소도시의 경제활동 거점 역할 강화 등을 제시하였다. 전략별 추진과제로서는 소도시에서의 생활서비스 시설 및 프로그램의 다기능화, 생활서비스 시설·프로그램의 복합화, 거점지구 중심의 통합적 접근 등의 방법을 제안하였다. 또한, 배후 농촌지역으로의 서비스 전달 강화를 위해 주민 체감형 문화·복지 전달 서비스의 단계적인 확대, 배후 농촌지역으로 생활 서비스 전달을 위한 공급자·매개인력 양성 등을 제안하였다. 나아가서 소도시의 경제활동 거점기능 강화를 위해 사회서비스 활성화와 일자리 창출, 도농순환형 일자리 창출, 도농상생형 협동생활경제체제 구축 등의 방안을 제시하였다.

마지막으로 이상과 같은 소도시 기능 활성화와 연계한 중심지-배후 농촌지역간 접근성·연계성 개선을 위해 농촌지역의 교통수단 운영의 유연화 방향과 농촌지역 교통수단 유연화 정책 추진실태 및 사례를 제시하였다.

모쪼록 이 연구가 소도시-배후 농촌지역 통합적 지역재생 관련 연구와 정책 개발을 위한 징검다리 역할을 해줄 수 있기를 바란다. 끝으로 많은 과제를 수행하면서도 이 연구를 위해 열과 성을 다한 한상욱 연구위원과 김정연 수석연구위원, 그리고 김지훈 연구원의 노고에 감사드린다.

2015년 12월31일
충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 필요성과 목적

소도시는 도시내 인구뿐만 아니라 배후지역 주민들의 일상생활 서비스 제공, 도시와 농촌간의 결절, 농촌지역경제 활성화 거점 등의 역할을 수행하는 곳으로서 인구감소와 고령화가 심화될수록 국토의 균형적 발전과 농촌지역 유지활성화 거점으로서의 중요성이 증대될 것으로 예상된다. 그러나, 그 중요성에 건주어 소도시에 관한 연구는 미흡한 실정이고, 소도시의 기능 역할, 개별 소도시의 특성과 여건을 고려한 소도시와 주변농촌의 통합적인 발전을 도모할 수 있는 계획기법의 개발과 적용이 필요한 시점이다.

이 연구는 소도시가 하나의 도시적 실체이자 도농상생의 거점공간으로서 그 활성화를 도모함에 있어 소도시 여건에 맞고 지속가능성을 담보할 수 있을 뿐만 아니라 배후 농촌지역과의 상생적 활성화를 지향하는 통합적 접근방법과 기법을 모색하는데 목적이 있다.

2. 주요 연구내용

이론적 고찰로서 ‘소도시-주변지역의 통합적 활성화 관련 논의’ 검토에서는 1898년의 전원도시론, 1970년대의 농도지구개발론과 통합적 지역개발론, 생활권론(1980년대의 정주생활권론, 2000년대의 기초생활권론, 2010년대의 지역행복생활권론), 최근의 도농순환형 지역발전 관련 논의를 검토하였다. 이어서 소도시 관련 선행연구들인 농촌중심지로서의 소도시 활성화 관련 선행연구 분야 및 중소도시 재생 관련 선행연구 분야를 검토하고 시사점과 이 연구의 차별성을 제시하였다.

도시체계상 소도시는 지역도시체계의 최하위에 있으나 농촌중심지로서 중요한 역할을 수행하는 한편 배후 농촌지역의 수요 또는 생산력에 의존유지되고 있다. 소도시의 활성화는 소도시와 농촌지역이 긴밀하게 연계되어야 하며, 그 활성화 방식에 있어서도 양자를 고려한 기법의 발굴과 적용이 종합적으로 이루어져야 한다.

통합적 소도시-주변지역 활성화를 위해 네가지의 기본전제사항을 제시하였다.

첫째 농촌지역 내부의 공간적인 특성과 한계에 대한 고려,

둘째 소도시 기능의 분화와 농촌주민의 생활 수요 충족과의 관계에 대한 고려,

셋째 농촌지역의 입지적 특성에 대한 고려,

넷째 인구과소화에 대한 대응

통합적 소도시-주변지역 활성화의 기본방향으로는 다섯가지를 제시하였다.

첫째, 소도시의 가장 기본적인 기능인 농촌중심지로서 소도시 자체 및 배후 농촌지역 주민의 기초적인 생활수요의 원활한 충족,

둘째 농촌경제 활동의 다각화와 새로운 경제활동의 창출 거점으로서 소도시 기능의 강화,

셋째 인구감소 및 고령화에 따른 농촌마을의 기능약화를 보완하기 위한 소도시의 확대된 농촌공동체 활동거점 역할 확대,

넷째 소도시 고유의 자원을 보존·활용에 의한 지역의 정체성과 매력 제고,

다섯째 다양한 이해관계자가 자유롭게 참여할 수 있는 파트너십 구축과 지역사회 역량 강화 등을 제시하였다.

통합적 소도시-주변지역 활성화의 접근전략과 추진과제는 다음과 같다.

첫째 소도시의 선택적 집중개발이다. 개별 시설·프로그램의 다기능화, 생활서비스 시설·프로그램의 복합화, 거점지구 중심의 통합적 접근 등의 방법을 제안하였다.

둘째, 소도시에 집적된 생활서비스 제공에 참여하는 전문인력과 프로그램, 기자재 등을 적절히 묶어서 찾아가는 서비스 제공이다. 배후 농촌지역으로의 서비스 전달 강화를 위해 현장 적용이 용이한 주민 체감형 문화·복지 전달 서비스부터 단계적인 확대, 배후 농촌지역으로 생활 서비스 전달 활성화를 위한 공급자 및 매개 전문인력 양성 등의 방법을 제안하였다.

셋째, 소도시의 농촌지역 경제활동 거점으로서의 역할 강화이다. 농촌지역 경제활동체계상 소도시의 결절기능 강화를 위해 소도시 자체와 배후 농촌을 아우르는 사회서비스 활성화와 일자리 창출, 도농순환형 일자리 창출, 도농상생형 협동생활경제체제 구축 등의 방안을 제시하였다.

넷째, 소도시와 배후 농촌지역간 접근성 개선이다. 농촌지역의 교통수단 운영의 유연화 방향과 농촌지역 교통수단 유연화 정책 추진실태 및 사례를 제시하였다.

3. 결론 및 시사점

소도시와 배후 농촌지역은 상호 의존성이 매우 강한 만큼 통합적인 접근에 의한 지역재생을 추구하여야 하는 바, 이 연구에서 제안한 다양한 기법개발도 중요하지만, 해당 지역 그 여건과 특성에 맞게 통합적인 정책추진이 가능하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 지자체가 장소기반의 통합적 접근을 통해 합리적인 지역재생을 추진해 나아갈 수 있도록 사업·프로그램의 선택과 추진에 있어서 더 많은 자율성·책임성을 가질 수 있도록 하여야 한다.

소도시-배후 농촌지역 통합형 지역재생을 위한 기법의 개발에 있어서 과거와 같이 서둘러서 정책사업화 함으로써 수다한 시행착오를 범하지 않도록 반드시 현장에서 충분한 실험사업의 추진 및 모니터링·평가를 바탕으로 하여야 한다. 또한 이 연구에서 제안한 바와 같이 4가지 접근전략에 속한 사업·프로그램들을 지역 여건에 맞게 묶어서 통합적으로 선택·추진하는 경우에 있어서 중앙부처간, 중앙부처와 지자체간, 지자체 내의 관련 부서간 등 다양한 층위에서의 협업관계 또는 거버넌스가 실질적으로 이루어질 수 있도록 개선해 나아가야 한다.

향후에는 구체적인 지역을 대상으로 하는 귀납적 연구를 통해 본 연구에서 상정한 접근전략의 적용 가능성을 점검하고, 특히 다양한 범주의 사업·프로그램의 적용 또는 도입 방안을 모색할 필요가 있으며, 지자체와 관련 중앙부처 등 이해관계들의 협업체계 구축 및 실효성 제고 방안 모색을 위한 지속적인 연구수행이 필요하다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 목적	5
3. 연구의 범위와 방법	5
1) 연구의 범위	5
2) 연구의 방법	5
 제2장 관련 선행연구 검토 및 연구 과제	7
1. 소도시-주변지역의 통합적 활성화 관련 논의	7
1) 전원도시론(Garden City)	8
2) 농도지구개발론(Agropolitan District)	9
3) 통합적 지역개발론(Spatial-Functional Integration)	10
4) 생활권론	12
2. 도농 순환형 지역발전 관련 논의	14
3. 소도시 활성화 관련 선행연구	16
1) 농촌중심지로서의 소도시 활성화 관련 선행연구	16
2) 중소도시 재생 관련 선행연구	18
3. 시사점과 이 연구의 차별성	21
1) 시사점	21
2) 이 연구의 차별성과 과제	21
 제3장 통합적 소도시-주변지역 활성화 방향과 접근전략	23
1. 통합적 소도시-주변지역 활성화의 기본전제	23
1) 농촌지역 내부의 공간적인 특성과 한계를 고려	23
2) 소도시 기능의 분화와 농촌주민의 생활 수요 충족과의 관계	24
3) 농촌지역의 입지적 특성에 대한 고려	25

4) 인구 과소화에의 대응	25
2. 통합적 소도시-주변지역 활성화의 기본방향	27
3. 통합적 소도시-주변지역 활성화의 접근전략	29

제4장 통합적 소도시-주변지역 활성화 전략별 추진과제 31

1. 소도시에의 선택적 집중 및 배후 농촌지역의 여건 고려	31
1) 개별 시설·프로그램의 다기능화	31
2) 생활서비스 시설·프로그램의 복합화 및 장소기반의 통합적 개발	33
2. 배후 농촌지역으로의 서비스 전달 강화	39
1) 현장 적용이 용이한 주민 체감형 문화·복지 전달 서비스부터 단계적으로 확대	39
2) 배후 농촌지역으로 생활 서비스 전달 활성화를 위한 공급자 및 매개 전문인력 양성	41
3. 농촌지역 경제활동체계상 소도시의 결절기능 강화	42
1) 소도시 자체와 배후 농촌을 아우르는 사회서비스 활성화와 일자리 창출	42
2) 도농순환형 일자리 창출	45
3) 도농상생형 협동생활경제체제 구축	45
4. 중심지-배후 농촌지역간 접근성·연계성 개선	48
1) 기본방향과 접근방법	49
2) 농촌지역 교통수단 유연화 정책 추진실태 및 사례	51

제5장 결론 및 정책 제언 52

1. 요약 및 결론	52
2. 정책 제언 및 연구의 한계	53

참고문헌	55
------------	----

표 목 차

<표 1> 농도지구 개발론의 개념과 성격	10
<표 2> 중심지 계층의 전략적 규모 지표	12
<표 3> 농촌중심지 활성화 부문의 구성과 적용 가능한 사업(예시)	17
<표 4> 지방도시 재생방안 연구 검토	19
<표 5> 근린재생형 선도지역 도시재생사업(예시)	20
<표 6> 다락원 조성사업 개요	34
<표 7> 거점지구(중심거점, 생활거점)별 권역의 크기 및 고려사항	36
<표 8> 농촌중심지와 배후 마을간 연계 활성화 모듈	40
<표 9> 농촌중심지 활성화사업에서 적용 가능한 행복꾸러미사업 예시	41
<표 10> 옥천군 사회적경제활성화 주요 지역의제 현황	44
<표 11> 지역주민을 위한 교통수단 공급 우선순위	49



그림 목 차

[그림 1] 하워드의 전원도시계획안	8
[그림 2] 웰윈 계획안	8
[그림 3] 농촌중심지(소도시) 활성화와 배후 농촌지역과의 관계 변화	30
[그림 4] 다목적 커뮤니티시설 · 프로그램의 조성 · 운영의 다면화	32
[그림 5] 홍콩의 지역지원형 복합공동 시설의 기본구성	35
[그림 6] 다락원의 단지 구성과 시설 개요	35
[그림 7] 중심거점과 생활거점의 계획모델	37
[그림 8] 광의의 협동사회경제의 개념적 구성	46
[그림 9] 생활 부문과 생산 부문의 조직화와 연계	47
[그림 10] 생활 부문과 생산 부문의 조직화와 연계	48
[그림 11] 농촌지역 특성을 고려한 교통수단 운영범위(예시)	50

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

도시는 인간의 정치·경제·사회적인 활동 무대가 되는 장소이며, 인구 집중으로 인해 비교적 인구 및 인구 밀도가 높은 지역을 말한다. 이들 도시는 그 규모와 수행기능에 따라 다양하게 분류된다.

이 연구에서 대상으로 하고 있는 “소도시”에는 읍면소재지 즉, 도농복합시의 동지역 중에서 시가지화지역, 군의 군청소재지 및 일반읍소재지 중에서 시가지화지역, 그리고 면소재지를 포함하는 것으로 본다.¹⁾ 도농복합시의 동지역도 농촌중심지로서 기능하고 있으나 이 연구에서 제외한 이유는 이 연구의 관심이 중심지로서의 소도시와 그 배후 농촌지역간 유기적인 연계·협력 방식에 의한 지역재생 방안을 모색하고자 하는 바, 도농복합시의 동지역에서의 도시재생사업이 아직까지는 시가지 내부의 일부 지역에 국한되고 있기 때문에 정책개선 방안 제안이 현실적으로 효과적이지 못하다는 판단 때문이다.

소도시들은 그 자체의 거주인구 뿐만 아니라 배후 농촌지역 주민들에게 일상생활 서비스를 제공하고, 교통·정보통신에 의해 도시와 농촌 간을 연결하는 결절이며, 농촌지역경제 활성화 거점으로서 역할을 하고 있다. 이러한 각각의 측면에서 농촌중심지와 그 배후 농촌은 상호 의존성이 매우 강하며, 인구감소와 고령화가 심화될수록 그 중요성이 증대되고 있어 양자를 공히 연계하여 상생적 측면에서 접근할 때에야 적절한 해법을 찾을 수 있을 것으로 본다.

1) 소도시는 소규모의 도시를 지칭하지만 나라마다 학자마다 일반적으로 합의된 정의는 없는 편이다. 권오혁·황병천은 면중심지 및 기타 중심지를 소도읍으로, 읍을 소도시로, 5만~20만의 시를 중소도시로, 인구 20만~50만의 시를 중도시로, 인구 50만 이상의 시를 대도시로 분류하였고(권오혁·황병천, 1996, p.10), 한국농촌경제연구원은 인구 10만 이하의 시나 읍을 소도시로, 인구 3,000~20,000명 사이의 읍을 소도읍으로 정의한 바 있다(한국농촌경제연구원, 1984).

특히, 충남지역에서는 천안시의 시청소재지(동지역)를 제외하면 대부분의 시·군·면소재지가 소도시로서, 농촌중심지로서 중요한 역할을 수행하고 있어 이러한 접근이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

국토의 균형적 발전(정주체계의 안정화)과 농촌지역 유지·활성화 거점으로서 소도시의 중요성이 증대하고 있다. 농촌지역이 과소화, 고령화 될수록 생활·생산 공간으로서 농촌마을의 기능의 축소될 것이며, 이는 그 중심지에 대한 생활서비스 의존성 강화로 이어질 것이다. 이에 따라 농촌지역에 대한 서비스공급 중심지(중심지 기능)로서의 역할이 더욱 중요해질 것이다. 이를 위해서는 소도시에 각종 기능을 선택적 집중하되, 배후 농촌지역과의 접근성 개선과 연계되도록 함으로써 이용효율을 제고하여야 할 것이다. 다시 말해서, 소도시에의 기능 집적, 소도시와 주변 농촌지역간 교통 접근성 개선, 취약지역·사회적 약자를 위한 서비스 전달의 세가지 방식이 조화롭게 복합되어야 할 것이다. 이와 같이 국토공간상에서 최하위 정주 중심지를 안정화함으로써 지금까지의 대도시권화의 문제를 극복하고 국토 균형발전의 기초적인 조건을 갖추 수 있을 것이다.

농촌지역의 효율적 개발거점(개발거점 기능)으로서 소도시의 역할이 중요해지고 있다. 농촌지역에서 기존의 관행적인 농업이 축소를 거듭하고 있는 것과는 달리 음식·숙박, 서비스업 등은 확대·다각화되고 있다. 이러한 새로운 경제활동들은 배후 농촌보다는 소도시에의 집적을 유도하는 것이 소도시와 농촌의 상생적 발전에 유리하다. 최근 등장하고 있는 로컬푸드 시스템, 사회서비스 분야의 사회적 기업이나 사회적 협동조합, 마을기업 등도 도·농 순환형 경제·사회 체제로의 전환 거점으로서의 소도시의 중요성을 높여주고 있다. 6차 산업의 경우도 중심지인 소도시에 입지하는 것이 넓게 퍼져있는 주변 농촌지역의 원물을 효과적으로 수합하여 소도시의 제품생산, 홍보·마케팅, 도시지역으로의 유통 등에 있어서 훨씬 유리하다. 배후 농촌지역의 체험·휴양마을이나 대중관광지 등을 매개·연계하는 거점으로서의 새로운 가능성이 모색되고 있고, 최근 중앙부처에서도 이러한 방식에 관심을 갖기 시작하는 것으로 보인다.

귀농·귀촌인구의 증가, 도시민의 농촌성 및 농촌경관 가치에 대한 중시 경향으로 도시적인 편리성과 농촌성을 공히 보유하고 있는 소도시가 쾌적한 정주공간(전원도시형 정주 기능)으로서 갖는 매력력이 부각되고 있다. 특히 농촌지역에서의 고령인구 및 한계마을의 증가는 소도시 및 그 인근지역에 대한 이들의 정주수요를 높일 수 있으며, 최근 급격하게 증가하고 있는 귀촌인구의 증가는 소도시에의 정주수요를 높일 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 도농통합형 공동체 활동의 거점으로서 소도시의 역할이 매우 중요해지고 있다. 결혼이주여성에 의한 다문화가정의 증가, 귀농·귀촌인구의 급격한 증가로 오랜 기간 거주해온 원주민 중심의 농촌지역사회는 이미 새로운 농촌사회로 합리적으로 전환해 나아가야 한다는 문제를 제기하고 있다. 이미 다문화센터 등 다문화가정을 뒷받침하는 기능들리 소도시를 중심으로 이루어지고 있고, 하동읍의 “다문화카페” 등과 같은 사회적 기업도 생겨나고 있다. 다른 한편, 배후 농촌마을의 과소화는 농촌마을 공동체의 약화를 초래하는 반면, 읍면지역 단위로 확대되고 있으며, 도농통합형 공동체의 중심지로서 읍면소재지의 역할이 증대되고 있다. 옥천군 안남면은 면소재지에서 마을 대표가 모여 주기적으로 면지역 전체에 대한 의사결정을 하고, 전체 면민을 대상으로 하는 로컬푸드 등의 공동체경제를 확대해가고 있다.

최근 중앙정부도 소도시의 중요성에 착목하고 적극적인 정책 추진을 도모하고 있다.

농림축산식품부는 2007년부터 거점면소재지마을종합개발사업을 시범적으로 추진해오다가 2010년부터는 2003년부터 행정자치부가 담당하던 지방소도읍육성사업을 포함하여 읍면소재지종합정비사업을 추진하였으며, 2014년부터는 이들 사업을 통합하여 농촌중심지 활성화사업(선도지구, 일반지구)을 추진하고 있다. 농촌중심지활성화사업은 농촌중심지(소도시)를 활성화하는 동시에 배후 농촌지역에 대한 사업효과의 극대화를 강조하고, 농촌중심지(소도시)와 주변 농촌지역 간 공생적 보완성 강화할 수 있는 요소의 발굴과 적용을 중시한다. 그러나 도시재생에서와 같은 장기적인 R&D 과정을 통한 다양한 기법의 실험과 발굴에는 이르지 못하였고, 참여할 수 있는 전문가·활동가의 수도 적은 편이다.

국토교통부는 2007~2013년의 R&D 성과를 바탕으로 2014년부터 도시발전정책과 전략을 도시재생 방식으로 전환하고 있으며, 도시재생기본방침에서는 읍·면·소재지들도 그 대상으로 포함하고 있다.²⁾ 도시재생사업은 근린 단위 지역공동체의 주도성과 지역의 역사문화, 인적자원을 잘 활용하여 사회·경제·문화적으로 종합적인 활성화를 지향하며, 점진적이고 단계적인 활성화를 도모하며, 1990년대 후반부터 지속되고 있는 도시지역에서의 마을만들기(살고싶은 도시만들기 포함) 등을 바탕으로 하고 있어 상대적으로 전변이 넓은 편이다. 그러나 도시재생을

2) 도시재생 선도지역 공모에 있어서 읍급도시들도 포함하고 있고, 「국가도시재생기본방침」의 “7.2 국가적 최저기준”에서 “생활권 규모, 지역 여건, 시설수요, 기존 유사시설의 유무 등을 고려하여 지방자치단체별로 기준을 적용하도록 한다. 행정구역이 읍·면인 경우는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제44조에 따른 농어촌서비스기준 이상으로 지방자치단체가 기준을 적용하도록 한다.”고 명시하고 있다(국토교통부, 2013, 국가도시재생기본방침, pp.39-40).

위한 대부분의 수단과 기법은 대도시에서의 도출되었으며, 지역특성상 주변 농촌지역과의 연계 도는 통합적 발전은 중요한 주제가 아니고 노하우도 결여되어 있다. 그러나 이상과 같은 중앙정부 차원의 관련 정책 변화가 지방의 소도시에 대해서 갖는 의미는 이의 발전을 보다 합리적이고 체계적으로 추진할 수 있는 제도적·정책적 토대를 제공하고 있다고 할 수 있다. 농림축산식품부의 농촌중심지 활성화 정책은 농촌의 중심지이자 발전거점으로서 갖는 기능과 역할에 맞는 활성화를 추구하되, 배후 농촌지역과의 연계성 하에 추진되도록 하고 있으며, 농촌경제 활성화, 커뮤니티 비즈니스, 사회·문화 활성화 등과 같은 다양한 소프트사업을 가능하게 하고 있다. 국토교통부의 도시재생정책은 전면개발 중심의 물리적 개발로부터 도시의 사회·경제·문화를 통합적으로 개선·활성화할 수 있도록 함과 동시에, 이를 이끌어갈 수 있는 도시재생전담조직, 도시재생지원센터, 주민협의기구, 도시재생위원회 등의 설립 및 지원, 마을기업에 대한 지원 등에 대한 근거를 제시하고 있다.

소도시에 관한 연구성고가 미흡한 탓에 소도시의 여건과 특성을 충분히 고려하지 못한 활성화(재생) 수단·기법이 적용됨으로서 효과성·지속성이 낮다. 소도시를 대상으로 하는 중앙정부의 정책은 확대되고 있으나, 소도시의 기능·역할, 공간형태와 구조, 사회·경제적 특성에 대한 연구성과의 축적이 미흡한 편이다. 특히, 소도시와 주변 농촌지역과의 사회·경제·문화적 동질성과 연계, 배후 농촌지역 주민의 서비스 중심지로서의 소도시에 대한 의존도·이용행태·수요, 소도시와 배후 농촌지역간 공간적 마찰의 정도(tragedy of distance)와 교통·통신수요 등에 대해서도 신뢰성 있는 조사분석결과는 미흡한 편이다.

2002년 행정자치부에 의한 지방소도읍육성사업정책이 도입된 이래, 2007년부터의 거점면소재지마을종합개발사업, 2013년부터의 읍·면소재지종합정비사업, 2015년부터의 농촌중심지 활성화사업에 이르기까지 소도시 관련 정책과 사업은 앞에서 언급한 바와 같은 배후 농촌지역과 연계하여 중심기능, 결절기능, 지역활성화를 위한 거점기능을 자극하고 활성화 하려는 정책취지를 지니고 있었으나, 실제 소도시 활성화 계획의 수립 및 사업이 추진되고 있는 현장에서는 그 읍·면소재지 내부의 활성화에 국한되는 경우가 많으며, 이는 중심지로서 소도시와 그 배후 농촌지역간 연계 및 상생방안에 대한 논리나 수법의 개발이 이루어지지 못한 탓이 크다.

이상과 같은 이유에서 농촌지역에서의 소도시의 기능·역할, 개별 소도시의 특성과 여건을 고려하되, 소도시와 주변농촌의 통합적인 발전을 도모할 수 있는 계획기법의 개발과 적절한 적용이 필요하다.

2. 연구의 목적

이 연구는 소도시가 하나의 도시적 실체이자 도농상생의 거점공간으로서 그 활성화(재생)를 도모함에 있어 소도시 여건에 맞고 지속가능성을 담보할 수 있을 뿐만 아니라 배후 농촌지역과의 상생적 활성화를 지향하는 통합적 접근방법과 기법을 모색하는데 목적이 있다.

이러한 연구목적 달성을 위한 세부적인 연구목적은 첫째, 소도시에 각종 생활서비스 시설과 프로그램을 설치·운영하는 경우에 있어서 건설·운영의 효율성 및 소도시 및 배후 농촌주민의 이용의 효용성을 공히 제고할 수 있는 방안과, 둘째 소도시에 집적되어 있는 프로그램·설비·인력을 활용하여 배후 농촌지역에 효과적으로 전달하거나 지원하는 방안, 셋째 배후 농촌지역으로부터 소도시로 접근성을 개선하여 배후 농촌지역 주민의 중심지 이용의 편의성을 제고하는 방안, 마지막으로 기존의 농산업, 로컬푸드, 6차산업, 사회서비스 분야 등에서 도농순환형 지역경제구조 형성에 있어서 소도시들의 역할을 제고하는 방안 등을 모색하고자 한다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

이 연구의 공간적 범위는 농촌중심지 활성화사업, 지방소도읍육성사업, 도시재생사업 등의 대상공간이 읍면소재지의 시가화지역 및 그 인접지역을 대상으로 하되, 소도시 활성화사업이 배후 농촌지역과 연계되는 경우에는 배후농촌지역도 고려한다.

이 연구의 내용적 범위는 연구의 목적에서 언급한 바와 같이, 소도시에서의 소도시와 배후 농촌지역이 공히 이용하는 생활서비스 시설의 설치와 운영, 이를 기반으로 하는 서비스 전달, 소도시-배후 농촌지역간 교통 접근성 제고, 소도시를 결절로 하는 지역경제 활성화 분야를 대상으로 한다.

2) 연구의 방법

먼저, 소도시와 배후 농촌지역간 상생적 보완관계를 중시하는 농도지구론, 공간적·기능적 통합론, 정주생활권론, 기초생활권론, 지역행복생활권론 등을 검토한다. 특히 이들 모형과

정책의 기저에 있는 도농통합적 소도시활성화의 방향, 원칙, 주요 과제, 수법 등에 대해서 검토한다.

둘째, 기존의 소도시 관련 계획수립 및 사업 추진 현장으로부터 이 연구의 취지에 적합한 사례들을 조사하고 적용 가능성을 검토한다. 주요 검토대상 사례의 유형은 다음과 같다. 첫째, 생활서비스·경제활동 선택과 집중방안으로서 생활 및 경제활동을 지원하기 위한 시설 입지와 관련하여 효율성 및 효과성 제고를 위한 사례를 검토한다. 둘째, 소도시와 배후 농촌지역간 접근성 제고(교통접근성, 서비스 전달) 사례를 검토한다. 셋째, 복지전달체계 등 소도시의 역량을 활용한 배후 농촌지역으로의 서비스 전달체계를 검토한다. 넷째, 농업·농산업, 농촌경제다각화, 사회서비스업 분야 등에서의 농촌중심지와 배후 농촌지역간 상생적 협력 강화 및 농촌중심지의 역할 강화 사례를 검토한다.

셋째, 이상의 조사분석을 바탕으로 소도시-배후 농촌지역 상생형 소도시 활성화의 기본방향과 전략을 제시한다.

넷째, 주요 전략별 소도시 활성화 방안을 제시하되, 필요한 경우 최근 사례를 예시하도록 한다.

제2장 관련 선행연구 검토 및 연구 과제

1. 소도시-주변지역의 통합적 활성화 관련 논의³⁾

도시화산업화 과정에서 도시와 농촌의 분리·대립이 심화되어 왔다.⁴⁾ 그 결과 도시·산업 부문의 성장과 농촌농업 부문의 쇠퇴가 동시에 진행되어 왔고, 도시와 농촌 모두 다양한 문제를 안고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 도농통합적인 공간정책 대안에 대한 논의가 19세기 하워드에 의한 전원도시론이 제창된 이래 1970년대부터 오늘날에 이르기까지 꾸준히 진행되어 오고 있다. 농도지구개발론, 지역생활권론, 정주생활권론, 기초생활권 개발론, 지역행복 생활권론 등이 그것이다. 이러한 이론과 정책모형들은 대부분 도시-농촌간 공생 관계의 형성·강화 즉, 도농통합적 발전 방식으로의 전환이나 그 중심지로서의 소도시 활성화에 대한 논의가 중심을 이룬다.

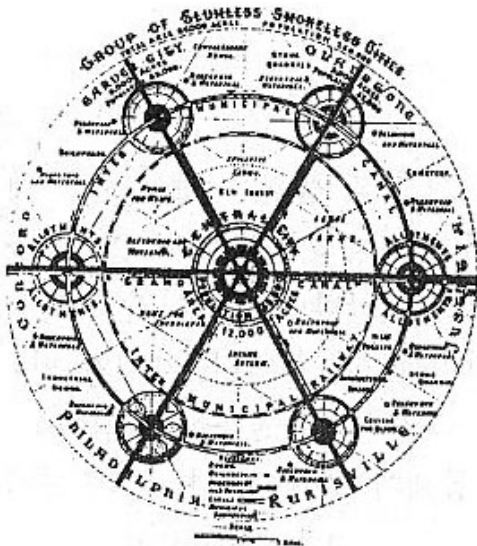
3) 이 부분은 2013년 7월 29일 충남발전연구원 소도시연구회 워크숍(2013-5)에서 발표한 “농촌중심지 활성화 방향과 정책 과제”의 내용을 전제 및 보완한 것이다.

4) 도시와 농촌은 원시공동체로부터 계급사회로의 이행과정에서 분리·대립이 시작되어 이 둘 간의 분리·대립은 현재에 이르기까지 전 역사를 통하여 나타나는 현상이다. 또한, 이 도시와 농촌간의 분리·대립·격차와 그에 따른 도시문제와 농촌문제의 동시 진행은 자본주의의 생성·발전과정에서 현저화 되고 확대되었다(橋本卓爾, “都市と農村の交流・連携の思想”, 橋本卓爾 等 編. 2011. 都市と農村: 交流から協働へ. 東京: 日本經濟評論社.. p.3.)

1) 전원도시론(Garden City)

하워드가 제창한 「내일의 전원도시(Garden Cities of Tomorrow)」은 산업혁명에 따른 급격한 도시인구의 증가와 공업화 과정에서 발생한 매연과 오수 등의 환경 오염, 교통 혼잡, 삶의 질 저하 등의 도시문제를 해결하기 위한 대안으로서 등장하였다(E. Howard, 1898). 하워드가 생각한 전원도시는 도시로의 인구집중을 억제하기 위하여 전원지역에 공업·도시기능문화를 입지시키는 한편 자연환경이 풍부한 주거환경을 구현하고자 하였다.

이를 위해 하워드는 “都市와 農村은 결혼하지 않으면 안된다. 즐거운 결합을 통해 새로운 희망과 새로운 생활과 새로운 문명이 탄생할 것이다.” 라고 하면서 도시와 농촌의 장점을 결합한 농촌(Town-Country) 개념을 도입하였으며, 그 요건으로서 도시의 인구규모를 제한하기 위해 계획인구를 설정하고, 도시의 물리적 확장 억제와 식량의 자급자족 및 오픈스페이스 확보 등을 위해 도시 주변부에 영구적인 농업 생산공간의 보유 및 도시 내에 충분한 오픈스페이스를 확보하며, 셋째, 경제적 자족성 확보를 위한 산업의 유치, 넷째, 상하수도, 전기, 철도 등의 해결, 다섯째, 시민의 자유와 협동의 권리 향유 등을 제시하였다.



〔그림 1〕 하워드의 전원도시계획안



〔그림 2〕 웰윈 계획안

이러한 원칙을 토대로 하워드가 제안한 전원도시 계획안은 시가지 규모 약 4,000ha, 인구 약 32,000명, 방사형 패턴의 시가지 구조, 중심부에는 광장과 공용의 청사 등 공공시설을 배치하고, 중간지대에는 주택과 학교를 배치하며, 외곽에 공장과 창고, 철도를 배치하였다. 시가지 외곽에는 대규모 농장과 목초지 등 약 2,000ha의 농업지대를 두어 주변 도시와의 공간적 분리를 유도하는 한편, 도시간에는 철도와 도로로 연결되도록 하였다. 하워드는 전원도시가 성장하여 다음단계로 발전하는 경우에 대도시에 의존하지 않도록 전원도시가 25만명 이상 규모의 도시집단을 이루는 과정과 완결된 모습, 다른 전원도시와의 연관성을 등을 제안하였다.⁵⁾

2) 농도지구개발론(Agropolitan District)

프리드만과 더글라스(J. Friedmann & M. Douglas)는 인간의 품위 있는 삶을 위한 기본수요 전략(basic needs strategy)에서 제시하는 원칙을 구체적으로 실현하는 수단으로서 농촌지역의 중심지 역할을 하는 소도시와 그 배후 농촌지역이 상호 기능적으로 공생관계를 형성할 수 있도록 농도지구(Agropolitan District)를 설정하고, 그 안에서 중심지와 배후 농촌지역을 통합적으로 개발하는 방안을 제안하였다.

이 접근(Agropolitan Approach)에서는 기본적으로 성장거점으로 상정하였던 대도시뿐만 아니라 중소도시들까지도 기생적(parasitic)이어서 농촌지역의 노동력과 경제적 과실을 빼앗아 가기 때문에 농촌지역은 대도시의 경제와 최소한의 연계를 맺도록 필요한 부분에 대해서 선택적으로 폐쇄하여 농촌의 지역경제를 자립할 수 있도록 하는 개발전략을 제안하였다

프리드만과 더글라스가 제안한 농도지구는 약 50,000~150,000명의 인구규모를 갖는 농촌의 지구(district)에 개발활동을 집중하도록 하는 것이며, 이는 최소한 1개 이상의 중심지와 4만~6만 명 정도의 인구규모를 가지면서 농가와 중심지간의 왕복 도보시간이 1일 이내인 범위를 갖도록 하는 것이다. 이를 위해 농도지구 주민들이 자신이 개발에 대하여 우선적인 책임을 지도록 계획과 의사결정권이 분산되어야 할 것과, 농촌지역과 더 큰 도시간의 상호작용이 가져오는 부정적 효과로부터 소도읍과 농촌주민을 보호하기 위한 방안으로서 선택적 공간폐쇄전략을 제안하였다.

5) 전원도시의 실현을 위하여 전원도시주식회사가 설립되고 1903년에 Letchworth가 최초의 전원도시로 건설되고, 1920년에는 Welwyn이 제2의 전원도시로 건설되었다. 이러한 전원도시 개념은 1946년에 제정된 영국의 뉴타운법과 뉴타운개발공사에 의해 신도시개발에 적용되어오고 있다.

농도지구개발론의 개념과 성격을 사회경제적 변화, 공간, 정치적 측면에서 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

〈표 1〉 농도지구 개발론의 개념과 성격

구분	사회경제적 변화	공간적 조건	정치적 조건
내용	① 농촌주민의 생산력과 생활의 향상을 목표로 하는 자조적 개발 ② 전기·식수·통신·초등교육·보건 등등의 기초서비스의 확대를 통해 농촌의 도시화 추구 ③ 농촌주민의 기본수요를 보장 ④ 농민들의 사회학습(social learning) 능력 중시	① 공동 의사결정과 행위가 보장되는 제한된 영역(territory)을 전제 ② 정치적·사회적·문화적 공간이 중첩(intersection)되는 인접 촌락에 의해서 형성 ③ 최소한 1개 이상의 중심지와 4만명~6만명 정도의 인구규모를 가지면서 농가와 중심지간의 왕복 도보시간이 1일 이내인 공간범위	① 공동의 관심사에 대해서 자율적인 의사결정능력을 갖는 정치적 지역사회(political community) ⁶⁾ 를대상 ② 지역사회는 토지나 물의 이용을 통제하고 그 구성원들에게 공동사업에의 참여를 요구 ③ 지역사회의 의회에 의해 운영되고 중앙정부의 지원과 농촌종합개발계획 기관의 주요 수혜대상

자료 : John Friedmann, 1988, pp.136~137.

3) 통합적 지역개발론(Spatial-Functional Integration)

이 접근은 잘 형성된 중심지체계가 대도시와 농촌의 문제를 동시에 해결해 줄 수 있다는 점과 농촌지역의 낙후를 극복하기 위해서 이를 촉발·매개해 줄 중간도시(intermediate cities)의 육성이 필요하다는 점을 중시한다.

이러한 접근의 대표적인 학자인 Rondinelli는 중간도시(intermediate cities)의 강한 네트워크가 종주도시 시스템을 갖는 나라의 도시인구 재배치를 위해서 필요하고, 중간도시를 육성함으로써 농촌지역의 상업농화, 비농업 부문의 고용창출, 농촌경제의 다양화, 농촌주민의 도시적 서비스에 대한 접근성 제고 등을 이룰 수 있다고 주장한다(Rondinelli, 1982, p.253). 이를 위해 중간도시는 반드시 중심지 기능을 수행해야 하고, 중간 도시는 자체의 인구뿐만 아니라 농촌 지역과 소도읍의 인구를 서비스해야 하며, 나아가서 하나의 도시체계상에서 인구규모가 중간

6) 농도지구의 모든 인구를 포함한다.

정도이고, 그 도시의 사람조직이 그 보다 크거나 작은 도시에 있는 사람조직과 상호작용 관계에 있어야 한다는 것을 필요로 한다. 이 개념은 도시체계상에서 중간 수준에 있는 도시들을 통로로 하여 중요한 경제·사회적 상호 작용이 일어난다는 것을 의미한다(Rondinelli, 1982, pp.253-254).⁷⁾

이 접근⁸⁾은 개발도상국의 낙후 요인으로 중소도시의 수와 기능, 그리고 중심지간의 연계성이 결여되어 있기 때문이라는 점을 든다(Dennis A. Rondinelli, 1985, pp.4-20). 다시 말해서 중소도시의 부족과 부적절한 분포는 대규모의 기회비용을 발생시키고, 중심지간의 약한 연계성 때문에 더욱 악화되어 농촌지역의 성장변화·통합을 촉진시킬 수 없다는 것이다. 그 구체적인 증거로 첫째, 산업 중심의 대도시(성장지점)로부터의 파급효과는 거리가 멀어짐에 따라 급격하게 감소하는 경향을 보이고 있음에도⁹⁾ 대도시와 농촌지역을 연계해 주는 중소도시가 없기 때문에 폭넓은 채산의 확산을 도모할 수 없고, 둘째로 농촌 주민이 도시시장·도시기반·편익시설로 편리하게 접근할 수 없기 때문에 농촌경제의 활성화와 생활수요의 충족이 곤란해진다는 것이다. 따라서 이 접근은 농촌에 기반을 둔 농도지구개발과 같은 상향적 개발방식과는 반대로 농촌개발이 전적으로 상향적 전략에 의존하거나 도시와 분리되어서는 그 목표를 달성할 수 없다고 본다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 접근은 보다 광범위한 지역의 발전을 촉진하기 위해서는 각기 다른 규모와 기능을 갖는 중심지들의 잘 접합되고 통합된 체계(articulated and integrated system)의 형성이 무엇보다도 우선적이라고 주장한다. 여기서 통합된 중심지체계란 인구의 전부 또는 거의 모두가 하나의 중심지에 접근할 수 있고, 상위 중심지의 서비스지역이 서로 중층적으로 하위 중심지들의 서비스 지역을 포섭하며, 각 중심지들은 그 배후지 주민들이 서로 작용할 수 있도록 물리적으로 연결되어 있는 경우를 말하는 것으로서 Christaller의 중심지이론을 철저히 적용하고 있음을 알 수 있다(Dennis A. Rondinelli, 1985, p.35.).

7) Rondinelli는 이를 기능적 중간성(functional intermediacy)이라고 할 수 있다

8) 이 접근은 1970년대 후반부터 주로 미국의 해외개발처(USAID)가 후원한 “농촌개발에 있어서 도시기능(Urban Function in Rural Development)” 프로그램과 아시아태평양 경제사회위원회(UN/ESCAP)에 의해 이루어 졌다. 특히 UN/ESCAP은 1981년 9월에 우리나라에서 「농촌중심권 개발에 관한 세미나」를 개최함으로써 우리나라의 지방정주생 활권 연구와 정책형성에 많은 영향을 미쳤다.

9) Gilbert는 콜롬비아의 제2의 대도시가 갖는 개발효과에 대한 연구에서, 개발효과는 그 도시로부터 25km범위에서 가장 크고 50km 이상 떨어진 도시와 지역에 대해서는 뚜렷하게 감소되는 사실을 발견했다(Dennis A. Rondinelli, 1985, p.20).

Rondinelli가 주도하는 UN/ESCAP은 농촌지역을 배후지로 하는 지방도시권의 중심지체계를 지역중심도시(regional city), 소도시(district town), 소도읍(locality town)으로 구성되는 최소한 3개의 계층을 제안했다.

〈표 2〉 중심지 계층의 전략적 규모 지표

구 분	유 형	수 준	영 향 권 반경 (km)	서 비 스 지역 (km ²)	배후지 인 구 (인)	중심지 인 구 (인)	서비스 시설	활 동
도 시	수위도시	국 가	최대 500 평균 - 최소 100	750,000 - 30,000	20,000,000 - 800,000	5,000,000 1,000,000 200,000	대학교 종합병원 수출입중심지 정부기관	근대적 대규모 산업 수출입업 국제은행 국가 서비스
	중소도시	지 역	최대 100 평균 - 최소 50	30,000 - 7,500	800,000 - 200,000	200,000 50,000 25,000	고등학교 병원 상업중심지 지방행정기관	농산업 분배업 은행 지역 서비스
농 촌	지방도읍	구 역	최대 50 평균 25 최소 15	7,500 2,000 700	200,000 50,000 20,000	25,000 5,000 2,500	중학교 보건소 상설시장 구역행정관서	소규모산업 도매업 신용기관 구역서비스
	소 도 읍	소구역	최대 15 평균 10 최소 7.5	700 300 200	20,000 8,000 5,000	2,500 1,000 500	초등학교 진료소 정기시장 행정관서	가내공업 및 영농 소매업 대금업 지방서비스
	중심마을 농촌마을	지 방	최대 7.5 평균 5 최소 2.5	200 75 25	5,000 2,000 500	1,000 500 100	초등학교 보건지도사 상점 마을이장	영농 소규모 거래

자료: UN/ESCAP, 1981, p.110.

4) 생활권론

우리 나라에서는 1980년 제2차 국토계획에서 복수의 시·군을 구성원으로 하는 지역생활권 전략을 도입하고, 1981년부터는 내무부를 중심으로 시·군 단위의 정주생활권 개발 모형을 연구 하고, 1985년부터는 공주군, 청송군, 강진군을 대상으로 농촌정주생활권 전략에 기반한 농촌지 역종합개발계획을 수립하고 이에 근거하여 경제기획원을 중심으로 추가예산을 지원하는 정책

실험을 실시하였다. 이때 정립된 「정주생활권(Human Settlement Area)」은 “하나의 중심지가 최소거리 내에서 갖는 자체의 생활권, 하나의 중심지를 생활의 중심으로 하는 모든 주민의 1일 생활권”으로 정의되었으며 도시정주생활권과 농촌정주생활권을 구분하였다(최양부 외, 1985).¹⁰⁾

도시정주생활권은 중심도시가 배후지에 의존하지 않고 독자적 성장을 할 수 있으며 배후지를 지배하고 있는 정주생활권(인구 10만 명 이상 되는 중심도시를 갖는 정주생활권)이고, 농촌정주생활권은 중심도시의 성격과 기능이 그 배후지인 농촌에 경제적, 사회적, 문화적으로 의존하는 농촌성이 강한 정주생활권(인구 10만 명 이하 중심도시를 갖는 정주생활권)이다.

이러한 농촌정주생활권 개념은 1985년 이후 농촌지역종합개발의 중요한 전략으로 채택되어 전국의 군을 대상으로 농촌정주생활권 형성을 위한 농촌지역종합개발계획을 수립하였다. 그러나 그 당시 여건은 군 단위에서 다양한 부문의 사업을 도농통합적으로 추진하기에는 무리가 있어, 공간 단위를 면 단위로 낮추어 산촌오지의 면에 대해서는 1990년부터 오지개발사업을, 일반 면지역에 대해서는 정주권개발사업을 추진하였다.

그러나 이후의 시·군지역개발에 있어서 해당 지역 내에서 수위 중심도시를 중심으로 잘 짜여진 정주체계를 구축하고, 중심지들과 배후 농촌지역이 상호 공생하는 통합적인 접근을 지속적으로 추진해왔다.

이명박 정부는 2008년에 「기초생활권(Basic Settlement Area)」 개념을 도입하였으며, 이는 “중심지로부터 가까운 거리에서 주민들의 기본수요를 충족시키기 위하여 중심지와 배후지역(보완지역)으로 이루어진 정주생활권(1차 생활권)과 동일한 개념”으로 보고, “소도읍 또는 중소도시를 중심으로 일상생활에 필요한 기본수요를 충족시키는 기능을 수행”하는 곳으로 정의하였다. 이 개념은 1980년대에 제안된 정주생활권론과 기본적으로 동일하며, 다만 기초생활수요 충족을 명시적으로 중시한다는 점과 인군 시·군간에 확대된 생활권 형성이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 인구감소시대에 시·군간 연계협력을 규모의 경제와 범위의 경제의 추구를 강조하였다는 점에서 진일보했다고 할 수 있다.

박근혜 정부는 2013년부터 「지역행복생활권(Happy Zone)」은 “주민들이 불편 없이 기초

10) 정주생활권론은 1970년대 이후 세계적인 조류를 형성하고 있던 상향적 개발(development from below)을 패러다임으로 하는 지역개발론, 인간중심 개발론, 지역주의적 개발전략(regionalism), 일본의 제3차 전국종합개발계획(1977)에서의 정주권 구상 등의 영향을 받아 국토개발(제2차 국토종합개발계획에서의 지역생활권 구상) 및 지방활성화 전략(내무부의 정주생활권)으로 채택된 것이다.

인프라, 일자리, 교육문화복지 서비스를 누릴 수 있는 일상생활의 공간으로서 이웃 시(특별시, 광역시 포함)·군이 자발적으로 협력하여 구성하는 공간으로 중심도시, 농어촌 중심지(읍면), 인근마을을 포괄하는 개념”으로 정의하고 있다(김정연 외, 2013; 지역발전위원회, 2013, pp.2-3). 지역생활권은 주민·지자체가 주도하여 ‘중심도시-농어촌 중심지-마을’로 연결되는 공공상업 서비스 이용공간을 기반으로 설정하되, 지역생활권의 중심도시는 고차서비스, 농어촌 중심지(읍면)는 복합서비스, 인근마을은 기초생활서비스 기능을 분담하도록 하고 있다. 이와 같이 지역행복생활권은 시·군 단위에서의 중심지체계 및 중심지와 배후지간의 연계관계를 인정하지만 복수의 시·군에 의해 이루어지는 확대된 지역생활권 활성화에 보다 무게 중심을 두고 있다는 점에서 이전의 시·군 단위 중심의 생활권 전략과는 차이가 있다.

결국 이상과 같은 논의들은 공통적으로 도시와 농촌 양편에 모두 도움이 되는 상생전략과 적절한 기법의 개발과 적용을 전제로 한다.

2. 도농 순환형 지역발전 관련 논의

1990년대 중반부터의 도농통합 정책은 도농 행정공간 통합이 중심이었고, 그 실체적 정책수단으로서 채택되었어야 할 도시와 농촌간 기능적 연계, 도·농간 호혜적 상호작용 증대, 일체화된 사회생활권으로서의 통합성 증대 및 유지 등에 관해서는 소홀하였다.

근래 들어, 대량생산-대량소비-대량폐기 시스템에서 순환형 경제사회 시스템(순환사회)으로의 전환, 이를 위한 지역의 내생성 회복, 지역 커뮤니티의 회복, 지역재생 방식으로의 전환 등에 대한 논의가 활발해지고 있으며, 기존의 도농통합적 지역발전 논의보다 개념적으로나 접근방법으로서 진일보한 대안으로 인식되고 있다(엄창옥, 2005.3; 엄창옥, 2015. 9).

여기서 ‘순환형 경제사회 시스템(순환사회)’은 인간생태계와 자연생태계를 하나의 ‘사회생태시스템’으로 인식하는 사회로서 물질순환, 상태순환을 통해서 시스템 내부의 높은 수준의 폐열을 낮은 수준의 상태로 복원하는 사회로 정의한다(엄창옥, 2015). 이는 자연의 환경부하를 총체적으로 저하시키고, 지역의 물적·인적 자원의 순환을 통해 지역 내생성을 극대화하는 것을 말한다.

이의 하위 개념으로서 ‘도·농간 순환시스템’은 도·농간 순환시스템을 통해 환경부하를 경감시키는 자원의 최적 배분을 실현하면서, 동시에 도시와 농촌의 기능적 연계로 농촌의 기능을 극대화 하여 소득의 재분배 효과를 확보하는 것을 말한다.

이와 관련, 엄창옥은 자연의 환경부하를 총체적으로 저하시키고 지역의 물적·인적 자원의 순환을 통해 지역 내생성을 극대화하는 경제사회 시스템 즉, 도·농 순환형 시스템의 구축을 제안한 바 있다(엄창옥, 2005, p.12).

기능적으로 연계된 도·농 순환시스템은 1) 환경 순환적 차원에서는 생산물·폐기물·수자원·에너지 등의 도·농간 순환을 통해 환경 부하를 경감시키고, 에너지 소비 및 공급을 안정화 시키는 기능적 연계를 이루고, 2) 경제 순환적 차원에서는 생산·노동·금융·유통 등의 도시경제와 농촌경제 간의 불균형 구조를 보완적 관계로 인식하고 도·농간 순환하게 하는 기능적 연계를 이루며, 3) 행정 순환적 차원에서는 정주조건으로써의 도시적 요소와 농촌적 요소 간의 순환을 위한 행정 서비스의 기능적 연계를 이루도록 하는데 있다.

또한, 단계적으로 1) 환경부하를 저감시키는 자원의 최적 배분을 실현하면서 도시와 농촌의 기능적 연계로 농촌의 기능을 극대화시켜 소득의 재분배 효과를 얻고, 2) 지역마다 순환조건의 차이가 있으므로 지역의 순환조건(내생성)에 기초한 상호 보완적 관계의 지역을 탐색하고 기능적 연계구조를 찾아가며, 3) 순환조건의 변화에 의해 다양한 형태로 진화해 나갈 수 있는 방안이 모색되어야 할 것으로 본다.

이러한 논의는 중앙과 지방정부 차원에서 시도되고 있는 대안적 사회·경제·공간 정책들과 연계하여 더욱 다양한 담론과 심층적인 분석·연구로 발전해 나아가야 할 필요성이 크다.

3. 소도시 활성화 관련 선행연구

1) 농촌중심지로서의 소도시 활성화 관련 선행연구

농촌중심지로서의 소도시에 대한 연구는 1980년대 중반부터는 농촌정주생활권 내의 중심지 체계 설정에 관한 연구가 중심을 이루어 왔으며(최양부·정철모, 1984), 1980년대 후반부터는 각 계층 중심지가 제 기능을 수행하기 위하여 보유해야 하는 기능이 무엇인지를 밝히려는 연구가 이루어졌다(이정환 외, 1989, 이재준 외, 2010). 다시 말해서 1980-1990년대는 농촌정주체계의 구조와 중심지 계층별 보유해야할 기능이 무엇인지를 파악하려는 연구가 주를 이루었다.

2000년대부터는 읍·면소재지급의 소도시가 중앙부처의 정책 대상으로 부각하면서 그 자체의 개발방식과 수법개발에 관한 연구가 진행되어 왔다.

2002년부터는 읍급도시를 대상으로 하는 지방소도읍육성사업이 정책화되는 과정에서 소도읍과 배후농촌 주민의 최소한의 삶의 질 유지를 위한 도시기반, 생활서비스시설, 정주환경 등의 정비방안과 함께 소도읍의 활성화를 위한 선도(전략)사업을 발굴하여 전략적으로 집중하되, 소도읍재생(Small Town Regeneration) 차원에서 접근하여 대규모 시설 위주의 사업 또는 전면 철거 전면 재개발 등의 관행적인 도시개발 방식보다는 기존의 자원을 적절히 활용하는 소프트 프로그램을 적극 개발할 것을 제안하였다(권오혁·김정연 외, 2002; 농림부·농업기반공사, 2005; 송미령 외, 2008; 성주인 외, 2008; 김정연·박종철, 2009; 김정연, 2013).

2010년대에 들어와서는 인구감소 및 고령화의 심화에 따른 농촌지역개발의 효율성 제고를 위하여 소도시 자체만의 활성화 또는 재생만이 아니라 배후 농촌지역과의 연계방안을 구체적으로 모색하기 시작하였다. 이재준 외(2010)는 기초생활권 중심지 활성화를 위하여 생활서비스 시설의 복합화 외에도 배후 농촌지역으로의 서비스 전달체계 개선, 소도시로의 접근성 제고를 위한 교통수단 운영의 유연화 방안 등을 제안하였다. 김정연 외(2010)도 장기적으로 소도시의 압축도시화(compact)를 지향하되, 지금부터 생활서비스 시설·공간 및 프로그램의 복합·연계를 도모하고, 소도시간 광역적 생활서비스 기능의 공동이용방식의 도입·확대, 소도시와 배후 농촌지역간 교통 접근성 제고를 위해 배후 농촌지역에서의 교통수요 발생에 대응하여 노선과 배차 시간을 유연화하는 강화 방안 등을 제안하였다. 특히, 김정연 외(2014)는 중심지로서의 소도시와 배후 농촌지역간의 통합적 활성화를 위해 농촌 주민 생활수요의 원활한 충족, 농촌

경제 활동의 다각화와 새로운 경제활동의 창출, 농촌 공동체 활동 거점기능의 강화, 농촌중심지 고유자원의 보존과 활용, 파트너십 구축과 지역사회 역량 형성 등의 전략을 제시하고, 이를 바탕으로 적용 가능한 농촌중심지 활성화사업을 제시하였다.

〈표 3〉 농촌중심지 활성화 부문의 구성과 적용 가능한 사업(예시)

구 분		주 요 내 용
정주 · 환경	기초생활기반 정비	중심지-배후마을 수요응답형 교통체계, 커뮤니티버스, 공용주차장, 보행자도로, 마을 연계 버스와 마을택시 승하차장 등
	경관·환경·에너지 정비	주민참여형 경관협약 및 경관가꾸기 활동, 깨끗한 농촌마을 만들기, 건물옥상녹화, 안전한 마을안길, 깨끗한 하천, 가로경관 정비, 간판 정비, 소규모 근린공원 등
	공동체 생활거점 구축	커뮤니티 활성화 프로그램, 귀농·귀촌자를 위한 빈집정보 및 연계 프로그램 운영, 커뮤니티공간 및 다목적회관, 청소년·청년 이용시설, 가족센터, 지역사회자원·학습센터 등
산업 · 경제	중심상점가 및 전통시장 활성화	상인회조직 육성, 상인회 중심의 지역 참여 활동 등, 전통시장과 중심지 생활서비스 상권 육성을 위한 시설 개선, 간판 정비, 방문객 주차장, 휴게공원 등
	커뮤니티 비즈니스	생협, 사회적기업형 이미용실, 학부모가 운영하는 공부방, 시니어 클럽이 운영하는 로컬푸드 식당, 공동체형 홍보마케팅 등
	도·농 연계 경제활동 거점	농촌관광 프로그램 운영 및 방문자 안내센터 설치, 지역순환경제센터 설치, 로컬푸드 직매장 설치, 농산물가공·유통시설 설치(중심지 주변부) 및 관련 프로그램 운영 등
사회 · 문화	사회·문화	복합서비스센터 구축, 농촌 공동 아이돌봄사업, 방과후 학교, 문화 프로그램 개발·운영, 지역문화축제 기획·운영, 찾아가는 문화 서비스 운영 등
	보건·의료	작은 목욕탕, 작은 빨래방, 의료생활협동조합사업, 어르신 건강강좌, 요가, 수지침, 무료건강검진 등
	정보·커뮤니케이션	마을방송국, 마을신문 발간, 홈페이지 구축 등
지역 역량 강화	교육·훈련	지역리더양성, 국내외 선진지 견학, 시설 운영관리 전문인력 양성 교육, 지역 정착을 위한 지역 내 다문화 가정 및 귀농·귀촌자 교육 등
	지역 활성화	시설물 운영관리 프로그램 지원, 체험 프로그램 운영 지원, 지역 내외 네트워킹 지원, 홍보·마케팅, 지역 산업의 6차산업화 등을 위한 부문별 컨설팅 지원 등

주 : 지원제외 사업 : 2014년 일반농산어촌개발사업 시행지침 상 지원 제외사업

자료: 김정연 외, 2014, p.88.

2) 중소도시 재생 관련 선행연구

2006년부터 본격적으로 추진되어온 도시재생 연구에서는 도시개발에 있어서 도시재생방식의 도입 및 제도화, 도시쇠퇴의 진단, 도시재생기법의 개발 등에 초점이 맞추어져 있었던 만큼 지방도시 재생에 대한 연구성과는 많지 않은 편이다.

지방도시 재생과 관련된 연구들은 크게 지방중소도시의 쇠퇴진단과 재생방향전략의 설정에 관한 연구와 도시재생기법 개발과 관련된 연구들로 나뉜다. 아직은 지방중소도시재생 연구의 대부분이 기본방향 제시 수준에 머무르고 있다. 또한, 이들 연구에서는 지방중소도시와 배후 농촌지역과의 관계가 고려되지 않고 도시 내부만의 문제를 다루고 있으며, 소도시 재생을 중심으로 다룬 연구성과도 찾기 힘들다. 창원시, 전주시 등 도시재생 Test Bed의 운영 결과로서 제시되는 방안기법들과 서울시, 부산시, 청주시, 수원시 등에서 독자적으로 추진하고 있는 도시재생 또는 마을만들기 경험의 축적은 지방중소도시 재생에 많은 시사점을 제공하고 있다.

2013년부터 중소도시 및 읍급도시를 대상으로 하는 도시재생 전략계획 및 활성화계획 수립 사례가 늘어나고 있다.

이들 계획(제안서)의 수립과정에서 도시재생대학을 단계적으로 운영하여 주민들의 지역발전에 대한 인식전환과 참여를 촉진하고, 지역공동체 중심의 사업 발굴과 구체화를 도모하고 있다. 이 과정에서 도시지역의 마을만들기 또는 마을공동체활성화, 도시활력증진지역사업, 도시재생 R&D 성과들이 활용되는 한편, 창의적인 사업들이 발굴되고 있다. 그러나 대부분의 도시재생사업은 도시지역(시가화지역) 내의 일부지역(활성화지역)에 국한된 프로그램과 사업을 수립·추진코자 하고 있으며, 참여주체도 해당 도시 거주주민에 한정되고 있다. 많은 소도시들이 중·대도시에서 시도하고 있는 도시재생 수법의 채택을 도모하고 있으나, 그대로 적용하기 어려운 경우가 많다.

〈표 4〉 지방도시 재생방안 연구 검토

구 분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
임준홍 등 (2006)	·충남 중심시가지 실태 분석 및 활성화 방향 제시	·중심시가지 환경변화 문헌연구 ·충남의 7개 시·군 중심시가지 대상 물리적 특성 분석 및 전문가·상인 의식조사	·국내외 중심시가지 활성화 관련 대책 ·충남 중소도시 중심시가지 실태 및 활성화 방향
이범현 등 (2008)	·지방중소도시 여건에 알맞는 중심시가지 재생전략 제시	·도시 차원, 중심시가지 차원의 지표분석 및 SWOT분석	·유형별 사례도시 중심시가지 분석 ·해외 도시재생 사례 분석 ·중심시가지 도시재생 과제 및 전략
김진범 등 (2009)	·도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 지원방안 연구	·지속가능한 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스의 역할과 지원방안 및 관련 제도의 개선방안 제시	·커뮤니티 비즈니스 관련 이론, 개념, 국내외 제도 분석 ·커뮤니티 비즈니스 운영 주체 심층면담·설문조사
임준홍 등 (2009b)	·충청권 도시들의 쇠퇴특성 분석 및 재생방향과 전략 제시	·쇠퇴진단을 위한 인구·종사자 변화분석, 전문가 의식 분석 ·관련정책 및 선진사례 분석	·도시쇠퇴 관련 이론 검토 ·도시쇠퇴 영향구조 및 특성 분석 ·도시재생의 방향과 전략
차주영 등 (2009)	·중소도시 도심지의 공공공간 마스터플랜 수립 및 활용방안 제시	·문헌연구, 국내외사례 분석, 관련 공무원·전문가 자문회의 등	·중소도시 공공공간계획 및 운영체계, 도심지 공공공간 이용 및 관리현황, 해외사례, 마스터플랜 수립 및 활용 방안
김정연 등 (2010)	·지방도시 재생정책 방향(중앙정부 차원)과 지방도시 재생계획 수립 방안(지방정부 차원) 제시	·국내외 사례 및 정책대안에 관한 문헌연구 ·도시쇠퇴 진단지표에 의한 지방도시 쇠퇴현상 분석	·지방도시 쇠퇴실태 분석 ·국내외 지방도시 재생정책 ·지방도시 재생정책 방향과 추진전략 ·지방도시 재생계획 수립 방안
충북대학교 산학협력단 등(2011)	·지방도시 재생기법 개발 및 적용방안 연구 ·저활용 수변공간 재생 모델 개발	·문헌연구 ·사례지역 적용 실험	·12개의 지방도시 재생기법 개발 및 적용방안 제시 ·수변공간 재생모델 및 매뉴얼 개발
김정연 등(2012)	·충청남도의 도시재생 방향과 추진과제	·문헌연구 ·사례연구(관련사업, 도시재생 Test Bed 등)	·지방도시재생의 기본방향과 추진전략 ·도시재생 대상영역과 적용방법 ·도시재생정책 추진체계 및 지원제도

〈표 5〉 근린재생형 선도지역 도시재생사업(예시)

구분			정의	성격	사업예시
도시 재생사업	재 생 지 원 사 업	생활환경개선	<ul style="list-style-type: none">골목길, 골가·공지, 가로경관 등 주거지·상점가 등 주요 생활공간에 대한 환경개선 및 생활권 단위의 공동체적 삶을 영위하는데 필요한 주요기반 시설 등의 설치에 관한 사업	<ul style="list-style-type: none">생 활 환 경의 개선과 기초 생활 기반 시설의 확충을 물 리 적 사업	<ul style="list-style-type: none">기초생활 인프라 확충 및 재정비(도로, 상하수도, 교량, 주차장 등)가로환경 및 경관개선(골목길, 가로등, 보도, 담장, 입간판, 산책로, 가로수 식재 등)여가공간 확충(생활공원, 썸지공원, 수변공원, 녹지쉼터, 근린체육시설 등)커뮤니티시설 조성 및 리모델링(주민복지회관, 마을회관, 공동작업장 등)역사·문화공간 조성(역사전시관, 공연·전시시설 등 문화활동 공간 등)특화거리 조성
		골목경제살리기	<ul style="list-style-type: none">지역내자영업자, 소규모점포, 전통상가 등 쇠퇴한 원도심 또는 지역의 자생력 강화관련 사업	<ul style="list-style-type: none">지 역 및 원 도 심의 경 제회 복을 위 한 비 물 리 적 사업	<ul style="list-style-type: none">공가 및 빈점포 활용 지원경영개선교육지원지역주민 생산품 개발 및 마케팅 지원지역호보 및 마케팅 지원전통시장 등의 환경개선지역브랜드 개발 지원벼룩시장 조성전통음식거리 조성
		공동체활성화	<ul style="list-style-type: none">주민참여를 통해 지역 전통 및 특성을 계승·발전 시키고 지역의 인적·물적 자원을 활용해 주민의 삶의 질 향상 및 지역 커뮤니티 활성화를 위해 지원하는 사업	<ul style="list-style-type: none">지 속 적 동 체 영 위를 위 한 비 물 리 적 사업	<ul style="list-style-type: none">재생관련 계획수립 지원도시재생코디네이터 양성·파견주민교육(도시재생대학) 지원마을공동체 복지증진지역규칙 만들기 지원(디자인 가이드라인, 주민협정 등)지역역사·문화해설사 양성 지원네트워크 조직화 지원(지역주민, 전문가, 비영리단체·기관, 입주기업 등)문화예술 및 역사보존 지원지역커뮤니티 강화 지원
각부처간 협력사업			<ul style="list-style-type: none">각 부처가 시행 중인 복지·문화·상권 활성화 등 도시재생과 관련된 각종 중앙부처 지원사업	<ul style="list-style-type: none">각 부 처 재 생 연 관 HW 사업각 부 처 재 생 연 관 SW사업	<ul style="list-style-type: none">전통시장 및 중소유통물류기반 조성지역특화산업 육성재래위험·취약지역 정비지방하천 정비 지원지방문화산업기반 조성문화유산 관광자원 개발문화적 생활공간 조성지역공동체 일자리사회적기업 육성아동시설, 청소년시설 확충방과후활동 지원청소년역량개발 지원

3. 시사점과 이 연구의 차별성

1) 시사점

도시체계상 소도시는 지역도시체계의 최하위에 있으나 농촌중심지로서 중요한 역할을 수행하는 한편, 그 기능의 정도는 배후 농촌지역의 수요 또는 생산력에 의존하여 유지되고 있다. 농촌지역 주민은 농촌중심지의 기능 정도에 따라 삶의 질이 좌우된다. 그런 만큼 소도시의 활성화와 농촌지역의 활성화는 상호 긴밀히 연계되는 것으로서 분리되어 추진할 수 없다. 농도 지구개발론 등에서 제기된 도농통합적 발전을 근간으로 하는 소도시 활성화 기법의 발굴과 적용이 필요하다.

재생방식의 차별화가 필요하다. 소도시 활성화는 그 경제·사회·문화·환경적으로 종합적으로 활성화 하는 도시·지역재생 방식의 발굴·적용이 필요하다. 농림축산식품부의 농촌중심지 활성화정책과 도시재생정책 모두 소도시에 적용해야 할 필요성이 크고, 상호 보완적이다. 이외에 각 중앙부처의 단위사업들도 연계할 필요성이 크다.

지역특성에 적합하고 지속 가능한 소도시 활성화를 위해서는 먼저 해당 지역 차원에서의 도농통합적 접근과 역량강화가 필요하다. 현재 트렌드를 형성하고 있는 로컬푸드시스템의 구축, 6차산업화, 지역문화·예술 활성화 등에 있어서 소도시와 배후농촌을 연계하려는 노력이 필요하다. 지자체 차원의 소도시 활성화 목표와 전략, 통합적 추진체계의 구축(통합적 전담조직과 지역거버넌스)이 필요하다.

2) 이 연구의 차별성과 과제

도농통합적 시·군지역 활성화의 기본구도를 1) 소도시에의 생활서비스·새로운 경제활동의 선택적 집중, 2) 소도시와 배후 농촌지역간 접근성 제고(교통접근성, 서비스전달), 3) 소도시와 배후 농촌지역간 연계·협력 강화로 본다.

도농통합적인 소도시 활성화 요소방법을 파악하기 위하여 다양한 사례를 검토하여, 현재의 소도시 여건 하에서 적용 가능한 기법의 제시에 중점을 둔다.

소도시 활성화를 추진하는 데 필요한 계획요소와 적용방안·기법을 개발하거나, 선진 사례를 예시함으로써 소도시 활성화의 다양성과 창조성을 제고하는데 도움이 되도록 한다.

소도시 활성화의 성과를 결정하는 가장 기본적인 요소가 추진체계(전담조직, 민관 거버넌스, 코디네이터 등)이므로, 소도시 여건에 맞는 추진체계의 구조, 기능, 관계 등을 제시하고, 이를 지원하는 제도 형성방안을 함께 제시한다.

제3장 통합적 소도시-주변지역 활성화 방향과 접근전략

1. 통합적 소도시-주변지역 활성화의 기본전제

1) 농촌지역 내부의 공간적인 특성과 한계를 고려

농촌공간은 소규모 인구가 분산분포하기 때문에 도시지역에 비해 생활서비스의 공급비용도 매우 높고, 이용자인 주민은 생활서비스 시설에 접근하는데 드는 비용과 시간의 소요가 클 뿐만 아니라 불편 또한 크다.

따라서 농촌지역에서 생활서비스 시설을 효율적으로 공급하는 방안은 소규모의 마을 단위를 대상으로 하기보다는 주민의 이동거리가 늘어나기는 하지만 규모가 큰 소수의 중심지를 중심으로 하는 것이 수요공급자 모두에게 더 유리하다. 또한, 상품과 서비스의 종류에 따라 수요량 또는 이용 빈도가 다르기 때문에, 일상적인 수요를 충족시켜 주는 저차 중심지로부터 더욱 전문적이고 다양한 상품과 서비스를 제공해 주는 고차 중심들이 계층을 이루면서 공간적으로 적절히 배열할 필요성이 크고, 이는 기본적으로 중심지이론에 기반하게 된다.

이러한 농촌 중심지체계는 농촌지역의 지형적 특성에 의해서도 차이가 있다. 평야지역의 경우는 지형기복이 적고 도로망이 방상으로 발달하고 교통수단의 운영도 원활하기 때문에 수위 중심지가 탁월한 기능을 수행하는 반면에 하위 중심지들의 기능은 크게 약화되는 경향이 있다. 반면에 지형 기복이 큰 산촌지역일수록 도로망의 발달과 교통 접근성이 불리해져서 수위 중심지의 기능은 상대적으로 약한 반면에 수위중심지로부터 먼 곳에 차하위 중심지가 강한 기능을 지니는 경향이 있다.

따라서 농촌중심지 활성화를 위해서는 농촌지역의 기본적인 제약 요건인 저밀도성, 배후 농촌지역으로부터의 불리한 접근성, 생활서비스 시설·프로그램 개발·운영의 비효율성과 이용자

의 낮은 효율성, 지형적 제약의 정도 등을 고려하여 농촌중심지의 기능 설정 및 활성화 전략 선택이 필요하다.

그러나 서비스 중심지의 기능 집적도가 높아질수록 이용자인 농촌주민은 한 장소에서 다양한 서비스를 얻을 수 있어서, 거리 증가에 따른 교통비용 증가분보다 서비스 중심지에서 얻는 효율이 더 높을 경우는 농촌주민의 복지가 향상될 수도 있다. 따라서 농촌주민들의 적응전략은 통행빈도를 줄이고, 1회 통행으로 다양한 일을 처리하는 다목적 통행을 추구하게 한다.

이상과 같은 특성들이 농촌공간개발의 공통적인 제약조건이 되는 한편, 지형조건이 불리할수록 제약조건은 그만큼 더 커지게 된다. 여기에서 중대도시와의 거리 등이 결합되면서 농촌지역의 정주체계는 차별적 변화를 보이게 되므로, 농촌공간개발 방안 설정 시에는 이를 충실히 고려하여야 한다.

2) 소도시 기능의 분화와 농촌주민의 생활 수요 충족과의 관계

대부분의 시·군지역에서 농촌중심지인 소도시의 기능이 양극화 되는 경향이 있다. 다시 말해서 농촌지역에서 1-2개의 상위 소도시의 중심기능 강화와 하위 소도시의 중심기능 약화의 동시적인 진행이 일반적인 경향으로 나타나고 있다. 이는 농촌주민의 소도시에 대한 의존도 또는 이용도의 변화 또한 양극화되고 있는 점과도 관련성이 있다.

여기서 농촌 중심지로서 상대적으로 충실한 기능을 수행하고 있고 사업시행의 효율성도 높은 상위 소도시를 중심으로 선택적으로 집중개발을 할 것인가, 아니면 효율성은 낮지만 주민편의를 고려하여 하위 소도시에도 중심기능 유지 또는 강화가 필요한 것인가에 대한 판단이 필요하다. 소수의 상위 소도시 위주로 중심기능을 강화하는 경우는 재정투여의 효율성이 향상되고, 하위 소도시의 중심기능 유지·강화를 하면 할수록 재정투여량은 증가하는 반면 그 효율성은 저하될 것이다.

다른 한편, 농촌인구의 감소와 고령화로 인해 농촌마을의 인구 규모가 축소되고 생활 및 생산 공동체로서의 기능 약화에 따른 농촌사회 전반의 공동체적 활력 저하 문제를 극복하기 위해서는 소도시가 마을의 범위를 벗어나 읍면지역 전체를 대상으로 하는 확대된 농촌공동체의 활동거점으로서 역할을 강화해야 한다는 논의에 주목할 필요가 있다. 특히 원격 산촌지역일수록 인구규모는 작고 고령화율은 높아 소멸 가능성이 높은 한계 마을이 많으므로 읍면단위의

확대된 농촌공동체화 필요성이 높는데, 이는 면소재지를 중심으로 면지역 전체의 의사결정등 공동체 활동을 효과적으로 수행하고 있는 옥천군 안남면의 사례가 그 필요성과 가능성을 감지할 수 있다.

3) 농촌지역의 입지적 특성에 대한 고려

농촌지역이 대도시, 중소도시 등과의 관계가 어떻게 되는가에 따라 중심지 기능이 달라지는 경향이 있다.

대도시 및 지역거점도시 등의 영향력 하에 있는 농촌지역의 중심지는 대부분 지속적으로 인구 증가폭이 크고 도시화의 압력도 높다. 그만큼 대도시 근교권 농촌중심지의 대부분은 강한 중심기능을 수행하는 한편, 고차 생활서비스는 대도시의 것을 이용하는 이점을 누리기도 한다. 반면에 대도시 및 지역거점도시로부터 멀리 떨어져있는 농촌지역일수록 접근성의 제약 때문에 농촌지역 자체의 중심지에 대한 농촌주민의 이용률이 높지만 중심기능의 보유 수준은 대도시 근교권에 비해 낮은 편이다.

따라서 농촌 주민의 삶의 질 향상이라는 측면에서 농촌지역의 입지적 특성을 고려하여 주변 도시 또는 농촌중심지와 연계·협력에 의한 역할 분담 방안과 자체 중심지의 중심기능 확보 방안을 고려할 필요가 있다.

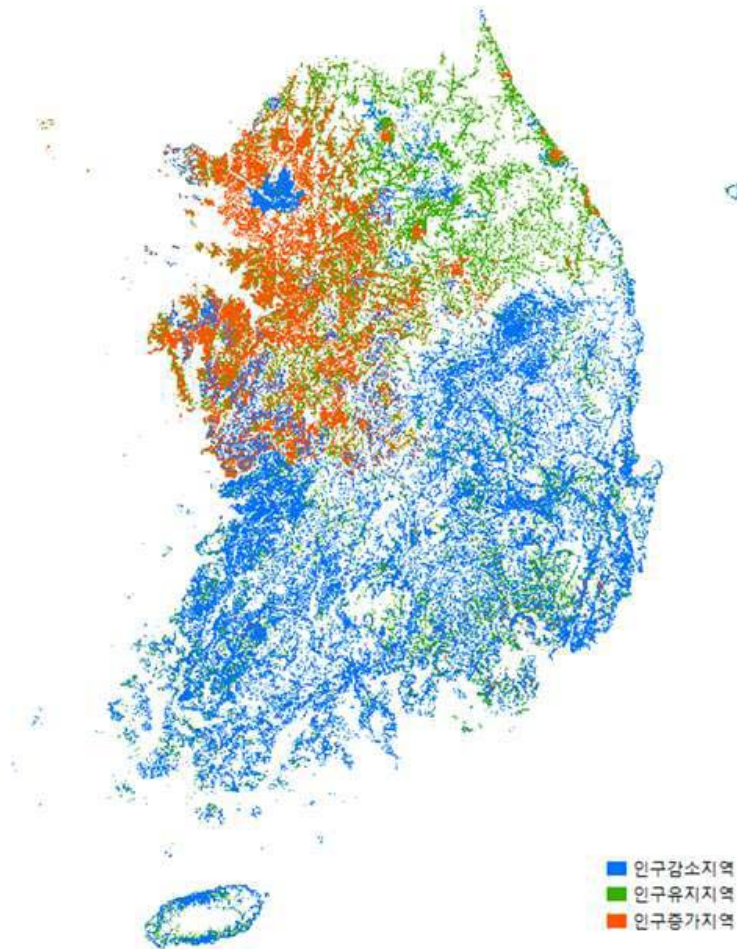
4) 인구 과소화에의 대응

우리나라는 저출산고령화의 심화로 저출산 고령화 심화로 총 인구는 2030년, 생산가능인구는 2016년을 정점으로 감소하며, 65세 이상의 고령인구는 2013년 12.2%, 2030년 24.3%, 2050년 37.4%로 전망되고 있다.

국토연구원의 장래 인구 예측결과를 지역적으로 비교해 보면, 기존의 수도권과 이에 인접한 강원지역 및 충청북의 대부분의 지역은 2040년까지 인구가 증가하지만 그 이외의 지역은 정체하거나 감소하는 것으로 나타난다.

이에 따라 수도권 이외의 인구감소 지역에서는 지역수요 감소가 심화되고, 이는 일정 규모 이상의 수요인구를 필요로 하는 고차 서비스 기능의 축소·소멸과 함께 지역경제의 활력 저하

로 이어지고, 이는 다시 사회인프라 및 생활서비스 시설 개발 및 정비 미흡으로 지역주민의 삶의 질 저하로 연결될 가능성이 크다. 이러한 현상은 인구가 과소한 농촌지역에서부터 심화될 가능성이 크다.



주 : 통계청의 2040년 장래인구 추정치를 격자단위(500m)로 세분화하여 주거용 건물 유무를 기준으로 거주/비거주지역으로 구분하였으며, 인구과소화지역은 격자당 5인 이하가 거주하거나 사람이 살지 않는 지역으로 정의함
자료: 차미숙, 2015, 미래 국토발전 전략과 정책과제, 국토정책 Brief 525호, 국토연구원

따라서 인구감소에 따른 비효율성을 극복할 수 있는 방안 즉, 후술하는 바와 같은 중심지 중에서도 거점지구 중심의 중심기능 집적, 시설 및 프로그램의 복합, 콘텐츠의 융합, 압축도시(compact city) 방식의 적용, 다른 농촌중심지 및 도시와의 유기적인 연계협력 등의 기법 도입과 적용이 필요하다.

2. 통합적 소도시-주변지역 활성화의 기본방향

읍면소재지급의 농촌중심지는 배후 농촌지역에 대해서 기초적인 생활서비스를 공급하는 중심지이고, 배후농촌지역과 상위 도시를 연결해주는 정보 및 교통의 결절이며, 농촌지역의 유지 및 활성화를 견인해줄 활성화거점으로서 역할을 하고 있다.

이들 소도시는 그 자체의 규모와 기능이 강하지 못한 만큼 배후 농촌지역의 이용도 또는 의존도가 크고, 배후 농촌지역 역시 소도시의 기능과 서비스 공급수준에 따라 주민의 삶의 질이 크게 좌우된다. 더욱이 인구감소와 고령화의 지속과 국가의 절대인구 감소시대가 진행됨에 따라 양자간의 상호 의존성 또는 상생관계는 더욱 긴밀해 질 것이다.

따라서 인구감소 등의 여건변화에 따라 하위 중심지로서 소도시가 갖추어야 할 기능을 충실히 하되, 배후 농촌지역과의 연계 강화 또는 상생적인 활성화 방안을 다각적으로 모색해야 할 것이다.

이러한 관점에서 하위 농촌중심지로서 소도시 활성화 방향은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 소도시의 가장 기본적인 기능인 농촌중심지로서 소도시 자체 및 배후 농촌지역 주민의 기초적인 생활수요를 원활하게 충족해야 한다. 이를 위해서는 교육, 문화, 의료, 복지 등의 필수적인 생활 서비스(essential service)를 비롯하여 사적 서비스 및 생활물품 구매, 금융 등 도시적 서비스를 불편함 없이 충족토록 하는 것이다. 이와 같은 생활서비스의 공급거점으로서 관련 기능의 집적을 바탕으로 이곳의 인력, 설비 묶어서 배후 농촌지역으로 전달하는 서비스 전달 노드로서의 기능을 동시에 강화함으로써 그 효율성을 제고해야 할 것이다.

둘째, 농촌경제 활동의 다각화와 새로운 경제활동의 창출 거점으로서 기능을 강화해야 한다. 그것은 농촌경제의 중심이었던 경종, 축산 등의 관행적인 농업은 지속적으로 약화되고 있는 반면에, 사회서비스업, 음식·숙박, 체험·휴양관광 등의 영역은 확대되고 있다. 이 외에도 농촌 지향형의 새로운 사회적 수요 및 라이프 스타일을 수용하는 경제활동 도입과 일자리 창출 하는데 있어서 소도시의 중요성이 증대되고 있다. 그런데 이러한 농촌경제활동 다각화 거점

으로서의 소도시는 배후 농촌지역 또는 인근 소도시 및 상위 도시들과의 유기적인 연계구조 하에서의 도농간 경제적인 순환이 원활하게 이루어지도록 매개하는 소결절로서 일정한 역할을 수행하도록 하는 것이다.

셋째, 인구감소 및 고령화에 따라 농촌마을이 전통적으로 수행해온 생산 및 생활 공동체로서의 기능이 심각한 수준으로 약화되면서 원격지에서부터 한계마을, 소멸 마을이 증가하고 있다. 이러한 상황에서 농촌지역 공동체의 안정성과 기능을 유지하기 위해서는 소도시가 확대된 농촌공동체 활동거점 역할을 확대하여야 한다. 근래 옥천군 안남면의 사례는 면소재지가 과소화된 농촌지역의 공동체 활동거점으로서 얼마나 중요한 역할을 할 수 있는지를 보여주고 있다. 다시 말해서 확대된 농촌공동체 활성화를 위해서는 소도시에 커뮤니티시설 등 지역활성화 거점시설 조성 및 운영 활성화와 함께 읍·면 전체의 공동체 활동 및 자율적인 지역발전협의체 운영 활성화 등이 요구된다.

넷째, 농촌중심지가 보유하고 있는 고유의 자원을 보존·활용함으로써 지역의 정체성과 매력을 제고하는 한편, 배후 농촌지역의 체험·휴양 공간과 유기적으로 연계된 네트워크의 거점 역할을 하도록 하는 것이다. 여기에는 농촌중심지의 역사문화, 경관, 역사적 사건, 민속, 고유의 정서, 이야기, 인물 등의 전통자원을 기반으로 하는 지역문화 활성화와 장소마케팅을 활성화 하는 한편, 배후 농촌지역과 연계된 도농교류의 매개, 농촌체험휴양 네트워크의 거점으로서 역할을 하도록 하는 것이다.

다섯째, 이상과 같은 도농상생형 농촌지역 발전거점으로서 소도시 활성화를 위해서는 다양한 이해관계자가 자유롭게 참여할 수 있는 파트너십 구축과 지역사회 역량 강화가 기반이 되어야 한다. 이를 위해서는 수평적인 민관협력형 파트너십 또는 거버넌스에 의한 자율적이고 창의적인 지역활성화 추진과 시·군 단위의 중간지원조직 구성 및 농촌중심지 활성화 지원 등이 뒷받침되어야 한다.

3. 통합적 소도시-주변지역 활성화의 접근전략

앞에서 제시한 통합적 소도시-주변지역 활성화의 기본방향을 효과적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 접근전략의 적용이 필요하다. 나아가서 소도시의 성격과 기능적 특성에 따라 접근전략들의 적절한 조합이 필요하다.

첫째, 소도시를 선택적으로 집중개발한다. 소도시가 농촌중심지로서의 기능을 충실하게 수행토록 하기 위해 생활서비스 기능을 소도시에 집적해야 하며, 이를 위해서는 생활서비스 시설 프로그램의 복합·융합과 장소기반의 통합적 접근이 이루어져야 한다. 나아가서 인구감소 하에서도 생활서비스의 충실한 제공 및 효율적 도시관리를 위해 거점지구를 중심으로 콤팩트화가 필요하다. 또한 단일 소도시만으로는 고차의 생활서비스 기능을 보유할 수 없기 때문에 소도시간 또는 소도시와 상위도시와의 네트워크와 유기적인 역할분담이 필요하다.

둘째, 배후 농촌지역으로 서비스를 전달한다. 농촌중심지인 소도시에 각종 생활서비스시설과 프로그램을 아무리 충실히 갖추어도 사회적·신체적 약자이기 때문에 생활서비스 시설·프로그램에 접근하기 어려운 주민, 소도시까지 왕래하고 생활서비스를 이용하기에는 시간적 여유를 가질 수 없는 주민, 접근성이 불리한 원격지이기 때문에 접근하기 어려운 주민들을 대상으로 소도시에 집적된 생활서비스 제공에 참여하는 전문인력과 설비, 자재 등을 적절히 묶어서 특수차량을 이용하여 서비스를 전달하는 방식이다.

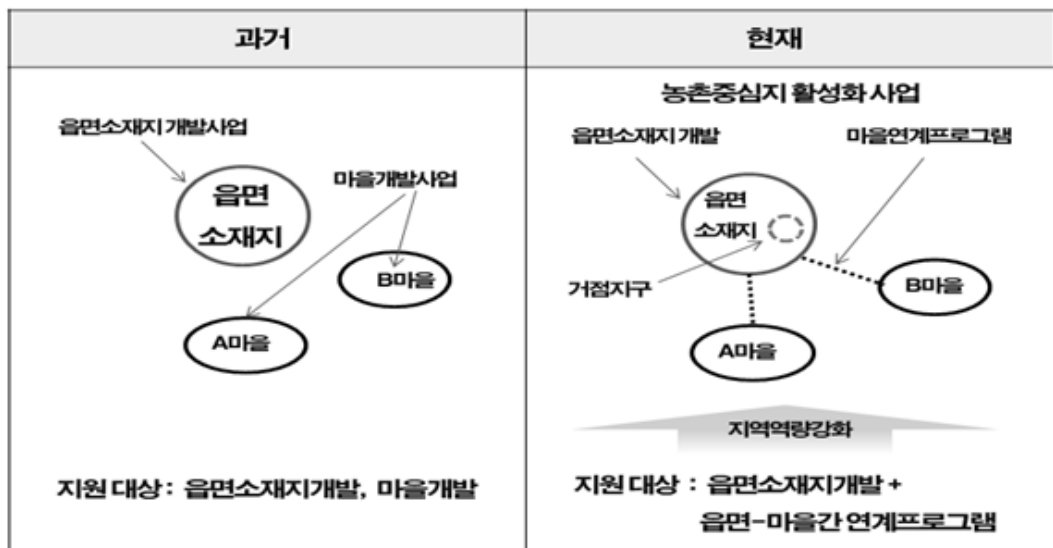
셋째, 도농순환형 경제활동 다각화와 새로운 경제활동 거점으로서 소도시의 역할을 강화한다. 과거에는 농촌중심지로서 소도시의 기능을 생활서비스 제공 거점으로서만 인식되는 경향이 강하였다. 그러나 근래 농촌지역에는 농업은 지속적으로 축소되고 있는 반면에 전문, 과학 및 기술 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업 분야가 성장하고 있다. 농산업 분야에서도 6차 산업의 활성화 되고 있으며, 농촌지역에서의 원물 수집과 가공, 유통, 마케팅 등의 측면에서 배후 농촌지역 및 상위 도시와의 접근성이 양호한 소도시의 입지가 더욱 중요해지고 있다. 또한 사회·복지 및 문화·예술 분야에서의 서비스 전달과 관련된 사회서비스업의 활성화가 지역주민의 삶의 질과 지역공동체 활성화에 있어서도 그러한 활동공간으로서 소도시가 갖는 의미가 더욱 중요해지고 있다.

이러한 점들을 고려할 때, 이제부터는 배후 농촌지역과 소도시, 그리고 상위도시로 이어지는 순환형 지역경제체제를 이루어가는 데 있어서 관련된 경제적 활동의 거점으로서 소도시의 역

할을 강화하도록 한다. 다시 말해서 배후 농촌지역과 소도시간, 소도시들 상호간, 소도시와 상위 도시간에 이루어지는 순환과 공생의 사회경제 시스템 구축을 위한 결절로서의 역할을 강화하도록 한다.

넷째, 교통접근성을 개선한다. 소도시 활성화, 소도시와 배후 농촌간 연계를 강화하기 위한 것으로서 소도시(농촌중심지)-배후 농촌간, 소도시간, 소도시와 상위 도시간 교통 접근성을 제고하여 생활 중심지인 소도시와 배후 농촌지역간 상호작용을 증진시키도록 한다. 특히, 인구 감소에 따른 교통수요 감소 상황에서도 소도시와 농촌간 접근성·연계성을 효율화하기 위해서는 관행적인 대중교통체계에 더하여 수요대응형의 유연화된 교통수단 이용이 필요하며, 이를 위한 다양한 정책실험, 실증실험이 필요하며 정보통신기술과의 접목도 매우 중요한 요소로서 적극 결합하여 활용하도록 해야 한다.

이상과 같은 소도시와 배후지역을 연계한 활성화 또는 지역재생 방식은 다음과 같은 개념도로 표현할 수 있다.



〔그림 3〕 농촌중심지(소도시) 활성화와 배후 농촌지역과의 관계 변화

자료 : 농림축산식품부, 2016, 주민 체감형 지역개발사업 추진방안, p.8.

제4장 통합적 소도시-주변지역 활성화 전략별 추진과제

1. 소도시에의 선택적 집중 및 배후 농촌지역의 여건 고려

인구규모가 작고 넓은 공간 위에 산재되어 있는 수많은 농촌마을 단위에 분산투자를 하는 것보다 소수의 농촌중심지인 소도시에 집중투자 하고 이후 농촌지역 주민이 이용하도록 하는 것이 훨씬 효율적임을 언급하였다.

소도시에 각종 주민생활 지원 프로그램과 사업을 집중하는 경우에도 그것의 건설·관리 및 운영 효율성 제고를 위한 다각적인 노력이 필요하며, 다음과 같이 개별 시설·프로그램 개발에서의 스마트한 다기능화, 생활서비스 시설·프로그램의 복합화 및 장소기반의 통합적 개발, 압축도시를 지향하는 거점지구 중심의 개발 수법들의 적용이 필요하다.

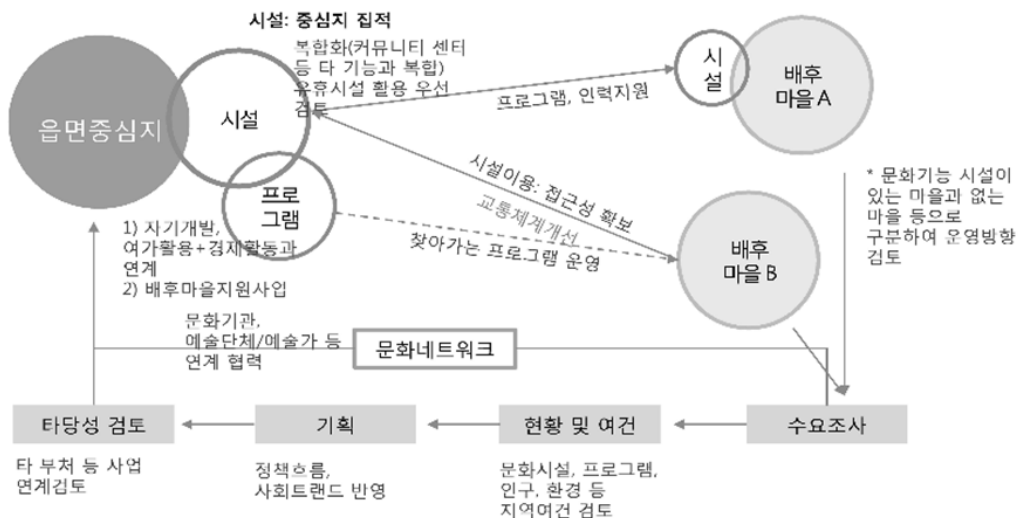
1) 개별 시설·프로그램의 다기능화

농촌중심지로서 소도시 활성화를 추진하는데 있어서 가장 수요가 높은 사업이 공동체 활동, 사회·복지 및 문화·예술, 건강관리·체육활동 등의 프로그램 등을 다목적으로 수용할 수 있는 다목적 커뮤니티센터의 건립 및 운영사업이라고 할 수 있다.

지금까지는 다목적 커뮤니티 시설을 조성하거나 정비하는 경우, 소도시 내부의 문제만 주로 고려하고 배후 농촌지역 주민의 수요나 이용의 편의성 등은 그다지 고려되지 못하였다. 또한 그러한 시설을 소도시에 조성하면 배후 농촌지역 주민은 자연스럽게 이용할 수 있을 것이라고 간주하였다.

그러나 소재지 거주 주민과 배후 농촌지역 주민 간에는 원하는 프로그램의 종류, 운영시기 등이 다를 수 있다. 또한 시설의 위치에 있어서도 소도시 거주 주민에 비해 배후 농촌지역 주민은 버스 터미널이나 정류장과의 거리가 가까워질수록 편의성이 제고되고, 가급적 다른 편의 시설들과 가까이 있어서 힘들이지 않고 함께 이용할 수 있기를 원한다.

따라서 다목적 커뮤니티시설을 정비·조성하는 경우에는 가급적 단일 시설 내에서도 다양한 방식으로 그 기능이 발휘되도록 하여야 한다. 다시 말해서 해당 시설 내에서는 관련 프로그램을 최대한 복합하여 이곳을 방문한 이용자의 효용을 제고하되, 수요응답형의 교통수단 확충 및 셔틀버스 도입 등을 통한 접근성 제고 사업과 연계한다. 또한, 이곳에 집적된 인력과 프로그램을 이용하여 유사 또는 관련 시설 보유 마을을 지원하고, 사회적·신체적 약자들과 원격지 마을을 대상으로 해당 시설의 인력·설비·기자재 등을 패키징 하여 찾아가는 프로그램을 운영하도록 한다.



[그림 4] 다목적 커뮤니티시설·프로그램의 조성·운영의 다면화

자료: 김효정, 2015, 10. 28, 2015년 농촌중심지 활성화사업 중앙계획지원단 제4차 협의회 발표자료

이 과정에서 다목적 커뮤니티 시설과 프로그램 운영주체의 발굴, 역량강화, 조직화, 관련 전문가·활동가·기관·단체 등과의 거버넌스 구축이 매우 중요하다. 대개의 경우 주민 중심의 추진(운영)위원회를 구성·운영한다고 하고 있으나, 해당 분야에 대한 경험·노하우 전문성이 부족하고, 학습을 통해 역량강화를 한다고 해도 주민이 할 수 있는 분야와 수준에는 한계가 있다. 따라서 해당 소도시, 시·군, 기타 외부지역에 이르기까지 다양한 이해관계자가 참여하는 거버넌스를 구축하여 시설 및 프로그램 운영에 참여하는 주민들에 대한 교육, 프로그램 개발 및 운영, 다른 프로그램과의 연계 등을 위해 다양한 방식으로 지원을 받을 수 있도록 하여야 한다.

2) 생활서비스 시설·프로그램의 복합화 및 장소기반의 통합적 개발

(1) 생활서비스 시설·프로그램의 복합화

앞에서 언급한 단일 생활서비스 시설·프로그램의 다목적 활용(one source multi use)에서 한 걸음 더 나아가 생활서비스 시설·프로그램의 복합화¹¹⁾ 필요하다. 여기에는 한정된 토지 위에 상호 연계성이 높은 시설을 하나의 시설 또는 단지 위에서 함께 설치함으로써 기능 또는 프로그램 운영 등의 복합화를 용이하게 하기 위한 ‘물리적 차원의 복합화’와 기능·프로그램간 유기적 연계성을 강화하고 네트워크를 확대하는 ‘기능적 복합화’의 2가지 방식으로 구분할 수 있다(강동진 외, 2008, p.3).

이러한 복합화는 배후 농촌지역 주민에 대한 이용 편의성 제고 및 이용도 제고를 유도할 수 있고, 시설의 건설 및 관리·운영을 일원화하여 효율성을 제고할 수 있으며, 주변지역 활성화 효과도 창출할 수 있다.

생활서비스 시설의 복합화 유형은 유사기능을 복합화 하는 동종시설 중복형과 서로 다른 기능을 복합화하는 이종시설 복합형으로 구분할 수 있고, 공공성이 있는 생활서비스 시설에 전통시장 기능이나 민간주택 기능 등을 복합화 하는 방안이 가능하다(강동진 외, 2008, pp.6-8).

11) 일반적으로 ‘복합’은 서로 다른 내용과 성격을 가진 두 개 이상의 것이 합쳐져 하나의 새로운 물질이나 상태, 또는 현상 등으로 만들어지는 것으로 정의한다. 이에 따라 여러 시설·프로그램의 통합적 이용이 가능해지고, 개별 시설의 지닌 기능보다 훨씬 큰 시너지 효과를 나타내게 되는 것을 ‘복합화’라고 정의한다(강동진 외, 2008, p.3; 이준희·이주형, 2007, pp.61-62).

이와 관련된 사례로는 지역주민의 일상생활에서 요구되는 기초적인 생활체육기능, 도서관 기능, 상업지원기능 등과 함께 전통시장기능을 복합화하여 지역주민의 복지 향상과 함께 재래 시장 활성화 문제도 동시에 해결하는 시너지 효과를 거두고 있는 홍콩의 지역지원형 지역공동 시설 복합화 사례와 7개 중앙부처 및 산하기관의 12개 보조사업을 하나의 단지 위에 통합적으로 연계하여 건립한 다기능 문화복지·체육거점인 금산군의 다락원 사례¹²⁾를 들 수 있다.

〈표 6〉 다락원 조성사업 개요

위 치	충남 금산군 금산읍 중도리/금성면 양전리
사업기간	2000.12.15-2006.4.9
개 원 일	부분개원 2004.10.29. 전체준공 2006. 4. 9.
사 업 비	419억원 (127억원 국도비 보조, 공모 및 기증 109억원)
부지면적	70,176㎡
건축면적	25,719㎡
규 모	14개동 (지하1층 지상3층, 일부 지상8층)
내 역	(문광부) 문예회관, 문화원, 야외공연장 (복지부) 보건소, 노인복지회관, 청소년수련관, 장애인 복지회관 (농림부) 농업경영인회관 (행자부) 청소년수련관 특성화사업 (농진청) 여성생활과학관 (마사회) 농어촌문화체육센터(실내체육관) (체육진흥공단) 국민체육센터(수영장) (후속 연계사업) 기적의 도서관·향토관(공모), 청산회관(기증)

자료 : 주관수, 2011, p.27.

12) 금산 다락원 건물은 장방형의 건축부지를 효과적으로 활용하여 각 시설을 정렬배치하고 각 건물들 사이에 개별 마당을 두어 보조사업의 목적에 부응하도록 독립성을 확보하는 한편, 각 건물들은 내·외부의 회랑을 통해 연결함으로써 사용자들의 편의성을 도모하였다.



(그림 5) 홍콩의 지역지원형 복합공동 시설의 기본구성
 자료 : 강동진 외, 2008, p.6.



(그림 6) 다락원의 단지 구성과 시설 개요

(2) 거점지구 중심의 통합적 접근

소도시 활성화를 추진하는데 있어서 공간적인 측면에서 고려해야 할 중요한 사항 중 한 가지는 장기적인 관점에서 소도시 공간구조의 재편 또는 형성을 전제로 하여야 한다는 점이다. 특히, 생활서비스시설 건설·운영의 효율성 및 이용자의 편의·효용 제고를 도모하고, 인구감소 시대 전개에 대응한 압축도시화의 선도적 수단으로서 거점지구를 중심으로 각종 사업·프로그램을 유기적으로 연계하는 통합적 접근이 이루어져야 한다.

먼저, 거점지구의 개념은 농촌중심지(소도시) 시가지내 각종 중심지기능시설이 집적되어 있는 일정한 권역을 가리키며, 권역의 크기는 이용자의 수(중심시가지의 크기, 배후마을 등의 크기)에 따라 다르다.

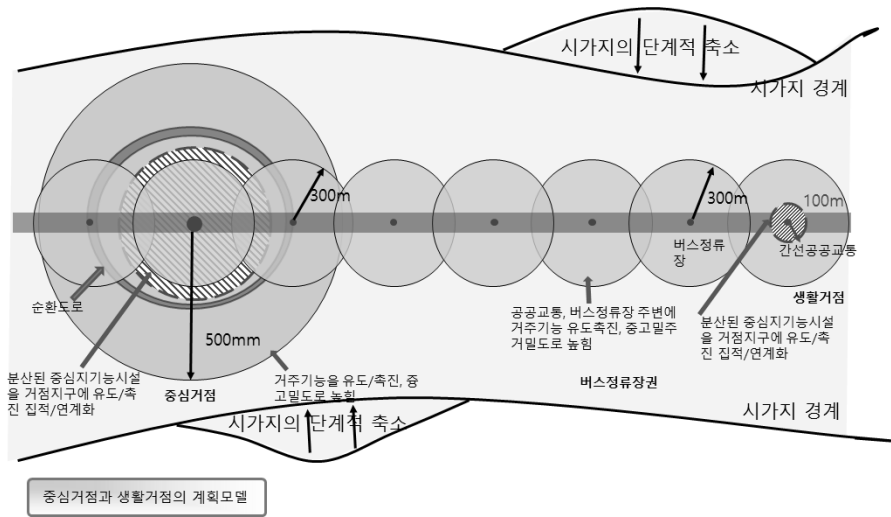
박종철(2015)은 거점지구 형성방법을 다음과 같이 제안하고 있다.

거점지구의 크기는 고령화인구감소화와 압축도시화의 용이성 확보를 위해 가급적 도보권 내로 하여 넓지 않게 설정하되, 면중심지의 경우는 반경 100m 내외의 생활거점(생활거점지구)으로, 읍중심지의 경우는 반경 300m 내외의 중심거점(중심거점지구)으로 설정하도록 한다. 거점지구의 위치는 최고지가지(最高地價地)를 기준으로 하는 것이 가장 바람직하지만, 경우에 따라서는 중심기능시설이 상당한 정도 집적된 기왕의 읍면사무소나 버스터미널도 기준이 될 수 있으며, 배후 농촌지역과의 관계에서는 간선공공교통수단으로 연계하도록 하고 있다.

〈표 7〉 거점지구(중심거점, 생활거점)별 권역의 크기 및 고려사항

중심거점 (읍중심지의 거점지구)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 중심거점의 권역: 최고지가지에서 반경 300m 내외의 권역 2. 중심거점 내에 중심지기능시설을 집적시킴 3. 가능하면, 고령화 등을 감안하여 중심거점 주변 500m권내는 거주밀도를 중고밀도로 높여 도보 및 대중교통수단 이용객의 수를 증대시킴. 의료복지시설과 연계된 고령자주택 등의 유치 4. 중심거점 외곽에 순환도로 설치 5. 중심거점과 압축도시(컴팩시티)와의 관계는, 중심거점은 컴팩시티의 일환으로 추진하는 것이며, 배후지역과는 간선공공교통수단으로 연계
생활거점 (면중심지의 거점지구)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 생활거점의 권역: 최고지가지에서 반경 100m 내외의 권역 2. 중심거점내에 중심지기능시설을 집적시킴 3. 가능하면, 고령화 등을 감안하여 생활거점 주변 300m권내는 거주밀도를 중고밀도로 높여 도보 및 대중교통수단 이용객의 수를 증대시킴. 의료복지시설과 연계된 고령자주택 등의 유치 4. 생활거점과 압축도시(컴팩시티)와의 관계는, 생활거점은 컴팩시티의 일환으로 추진하는 것이며, 배후지역과는 간선공공교통수단으로 연계

자료 : 박종철, 2015. p.3.



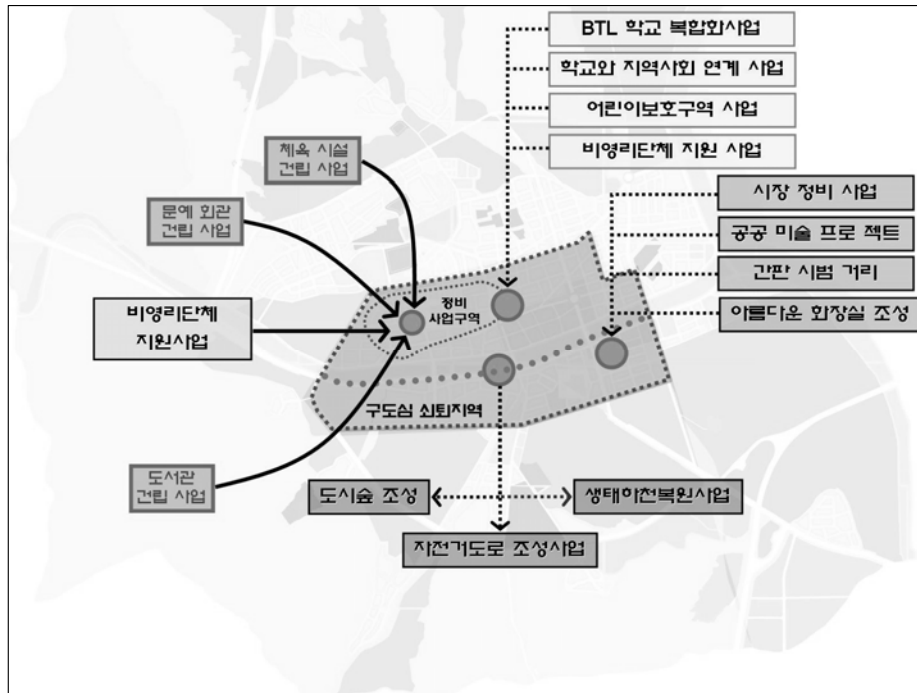
〔그림 7〕 중심거점과 생활거점의 계획모델

이상과 같이 거점지구가 설정되면 가급적 거점지구 내에 관련 시설, 기능, 프로그램 등을 장소기반의 통합적 접근(Area-based Integrated Approach)을 통하여 상호 연계, 융합하여 시너지 효과를 창출할 수 있도록 한다.

이를 위해서는 특정 사업 또는 계획의 일환으로 추진하는 사업을 전략사업으로 하고, 해당 지역에서 구상하고 있거나 추진할 예정인 자체사업 또는 광역시도·중앙부처가 지원하는 사업을 연계사업으로 하여, 이들을 모두 포함한 종합적이고 장기적인 구상 하에 해당 사업들이 기능적·장소적·시간적으로 상호 유기적으로 연계되어 추진될 수 있도록 한다.

이때, 특정 사업·계획만으로 해당 지역의 장기적인 미래상과 비전을 충분히 달성할 수 있을 것으로 간주하고 접근하는 경우가 허다하지만 실제로는 예산확보가 어렵기 때문에 기대한 대로 실현해 내기가 어려운 실정이다. 더구나 3-5년을 계획기간으로 하는 단일의 사업·계획만으로는 그러한 성과를 얻을 수 없다. 따라서 거점지구 중심의 소도시 활성화를 위해 공간적·시간적으로 필요한 장기적인 목표·전략과 과제(핵심적인 사업과 프로그램을 포함)를 설정하고, 그러한 구도 하에서 해당 사업·계획이 담당해야 할 역할과 기능을 명확히 하여 세부적인 사업·프로그램계획을 수립·추진할 필요가 있다.

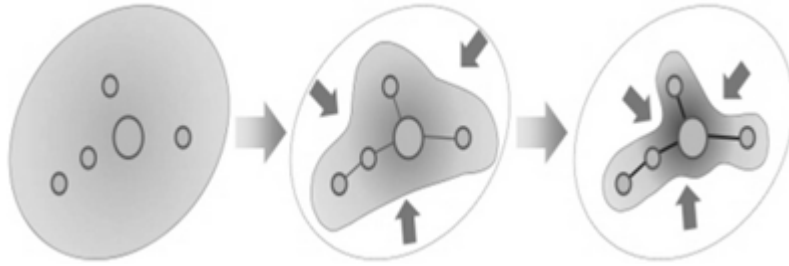
이 경우에도 배후 농촌지역 주민들이 거점지구로의 원활한 접근과 이용 편의 제고를 위한 조치가 필요하다. 버스 터미널과의 연결성 제고 및 적절한 위치에서의 버스 승강장 설치, 셔틀버스 운영 및 적절한 수요응답형 교통수단의 활용 등이 강구되어야 한다.



자료 : 주관수, 2010, “도시재생 연계사업 개념과 의의”, 지방도시재생 활성화를 위한 세미나 발표자료, 충남발전연구원, p.4.

이상과 같은 거점지구에서의 생활서비스 등 각종 중심기능을 집적하는 것은 궁극적으로 압축 도시화를 위한 선행과정으로서, 해당 소도시는 점진적, 단계적으로 압축도시로 전환해 가야한다. 그러나 국내에서는 압축도시화에 대한 본격적인 논의가 진행되지 않아 일본의 사례를 제시하고자 한다.

압축도시화는 중심기능의 집약화와 공공교통의 이용촉진을 축으로 한 집약형 도시구조(compact city)를 형성하는 것이다. 중심기능(상업·업무, 의료·복지, 문화, 거주기능 등)을 일정 시가지 안에 집약하되, 중심거점과 생활거점은 모두 보행권역을 이루도록 하고, 거점 간은 공공교통으로 연결시키며, 단계적으로 시가지를 축소시키는 것이다.



자료: 일본 국토교통성, 저탄소마치즈쿠리실천핸드북, 2013.12

일본에서의 압축도시화는 1) 거점지구 내를 먼저 콤팩트화 하고, 단계적으로 도시 전체로 콤팩트화, 2) 도시 내 복수의 거점구역을 대중교통 및 거점 내 보행교통 정비, 3) 중심거점 및 생활거점 정비(도시기능, 주거기능 집중화)¹³⁾, 4) 기성시가지 내 미이용지·저이용지 집중 개발, 6) 도시 외곽부의 난개발 억제, 7) 콤팩트시티는 도시권(우리나라의 지역행복생활권) 차원에서 압축화 방안을 검토하여 대안 마련, 8) 도시권에 속한 시군이 연계·협조해서 다심형 콤팩트시티 구상¹⁴⁾을 형성하도록 하고 있다.

2. 배후 농촌지역으로의 서비스 전달 강화

1) 현장 적용이 용이한 주민 체감형 문화·복지 전달 서비스부터 단계적으로 확대

농촌지역에는 넓은 면적 위에 소규모 인구가 분산 분포하기 때문에 그 중심지인 소도시로의 교통 접근성이 일반적인 도시지역에 비해 훨씬 불리하고, 농촌지역 주민의 고령화 또한 심화되어 찾아가는 생활 서비스 공급의 필요성이 갈수록 커지고 있다.

소도시에 집적된 생활서비스 시설, 설비, 자재, 인력을 묶어서 배후 농촌지역으로 전달하기 위해서는 생활밀착형 프로그램을 적극적으로 개발하여 수요자에 맞게 패키지화 하여 제공하

13) 중심상점가 구역을 집약거점의 하나로 재생하는 것과 중심거점시설로서 상업시설 등과 공공시설의 복합화 등을 포함한다.

14) 필요한 도시기능 제공에 대해 각 시정촌이 역할분담·기능분담에 대해 합의하여 효율적이고 효과적인 공공시설 경영을 실현하는 한편, 정주자립권 구상 및 지방중추거점도시권 구상과 연계하는 것을 포함한다.

는 것이 중요하다. 이러한 서비스에는 움직이는 방과후 교실, 모바일 도서관, 찾아가는 의료, 방문형 노인 보살핌, 방방곡곡 문화예술지원, 찾아가는 박물관 운영, 찾아가는 어린이박물관 교육프로그램, 지방문화원 어르신 문화 프로그램 운영 등으로 매우 다양하다.

농촌중심지(소도시) 활성화사업의 주무부서인 농림축산식품부도 해당 지역의 사업추진 역량을 고려한 농촌중심지(소도시)의 기능 확충 및 배후 농촌지역과의 연계 프로그램을 단계적으로 확대하고 있다. 다시 말해서 소도시에서의 생활서비스 기능의 확충(모듈1), 소도시에서 배후 농촌마을로의 서비스 전달 활성화(모듈 2), 배후 마을 수용기능 확대(모듈 3)하는 것이다. 첫 번째 단계에서는 농촌중심지(소도시)에서의 교육·문화·복지 등 서비스 기능 강화 및 연계 프로그램 활성화를 중심으로 추진하고, 2단계에서는 중심지와 배후마을의 통합 개발을 위해 배후마을을 포함하는 농촌중심지활성화 계획을 수립·추진하며, 3단계에서는 지역개발사업과 농식품사업 융복합을 위해 읍·면 지역개발과 관련 농림사업을 종합적으로 지원하는 것이다.

〈표 8〉 농촌중심지와 배후 마을간 연계 활성화 모듈

모듈	모듈1	모듈2	모듈3
기능	중심지 기능 확충	배후마을로의 서비스 전달 활성화	배후마을 연계개발
사례	복지·문화서비스 복합 타운 조성	배후마을 다문화가족 대상 복지프로그램/마을버스 노선 프로그램 개발	다문화가족 작은 공부방

자료 : 농림축산식품부, 2016, 주민 체감형 지역개발사업 추진방안.

소도시로부터 배후 농촌지역으로 서비스 전달 경험과 역량이 충분히 축적되지 못한 현 상황에서 농림축산식품부는 주민 체감형 복지·문화 사업을 패키지 형태(행복꾸러미 등)로 제시하여 지자체가 사업화 하기 쉬운 분야부터 우선 추진할 수 있도록 지원하고 있다.

〈표 9〉 농촌중심지 활성화사업에서 적용 가능한 행복꾸러미사업 예시

사업예시	사업내용
이동식 세탁소 운영	고령자가 혼자 세탁하기 힘든 이불빨래 등 대형 세탁물을 마을별로 방문하여 세탁 서비스 제공
관절염 예방 등 건강 체조 교실 운영	지역보건소 등에서 복지관, 마을회관 등 공동시설을 이용하여 관절염 예방 체조 프로그램 운영
치매 진단·예방 프로그램 운영	읍·면의 공동시설 등 유휴 시설을 이용하여 치매 진단·예방 프로그램 운영
ICT 복지달력 제작	인터넷과 스마트TV 등을 활용하여 농촌 주민에게 필요한 복지 사업·마을 행사 정보를 제공하는 ICT 복지 달력 제작
글쓰기·독서 교실	인터넷 홈페이지, 블로그, SNS 등을 통한 농산물 판매를 위해 글쓰기 능력이 필요한 농업인들에게 글쓰기·독서 교실 운영

자료 : 농림축산식품부, 2015, “2017년 신규사업 추진계획”, 일반농산어촌개발 사업 설명회 자료.

2) 배후 농촌지역으로 생활 서비스 전달 활성화를 위한 공급자 및 매개 전문인력 양성

배후 농촌지역으로 생활서비스 전달을 활성화하기 위해서는 문화복지사, 문화여가사, 평생학습사, 생활체육지도자, 건강관리사, 도서관 사서 등 문화여가체육 활동을 기획·매개할 수 있는 전문인력 양성이 필요하다. 또한, 지역사회 내에서 양성·배치된 문화여가 기획 및 매개 전문 인력간 활동의 네트워크화, 조직화, 활동의 체계화가 필요하다.

이를 위해서는 사·군별로 교육, 문화, 여가, 복지 부문의 1개 이상의 사회적 기업 또는 협동조합으로 육성할 필요가 있다.

다양한 형태의 사회적기업과 커뮤니티 비즈니스를 농촌의 공공서비스 공급 주체로 육성하기 위한 방법의 하나인 사회적기업은 ‘사회적 목적을 달성하고자 하는 경제사업 조직’으로 다양한 조직형태가 있으며, 농촌의 주민들에게 일자리는 물론 교육, 보건·의료, 문화, 교통, 상업서비스 등 다양한 공공서비스 및 기초생활 서비스를 제공하는 역할을 할 수 있다. 그렇기 때문에 생산자, 소비자, 지원자 등의 연대 주체를 조직화하고 문화·복지·보육여가 프로그램

을 비즈니스 모델로 구현할 수 있도록 제도와 지원정책의 발굴이 필요하다. 이 외에도 귀농·귀촌인, 결혼이주여성, 다문화가족, 외국인노동자 등의 다양한 그룹이 사회적 경제 활동을 할 수 있는 시설·공간을 소도시 내에 조성하는 것도 가능하다.

3. 농촌지역 경제활동체계상 소도시의 결절기능 강화

대량생산-대량소비-대량폐기 시스템으로부터 지속가능한 순환형 경제사회 시스템으로 전환을 위해서는 도시와 농촌의 경제주체가 협력·연계하여 지역에서 생산된 부가가치가 지역 내에서 순환되도록 하는 협력과 연대의 경제시스템을 구축이 중요하다.

최근 사회서비스업 분야에서의 다양한 사회적 경제활동의 등장과 농촌지역에 있어서 경제활동 구조의 변화는 이러한 가능성을 더욱 높여주고 있다. 다만 먹거리와 생산·생활 자재, 생활 서비스, 재화 등의 생산, 유통, 소비 등의 지역경제활동이 일정 수준의 자립성을 확보할 수 있는 공간적 범위는 기초생활권을 이루고 있는 사군의 범역을 벗어나서 보다 상위의 중견 도시를 중심도시로 하는 도시권 또는 생활권으로 확대되는 경우가 대부분이기 때문에, 지역도시체계상 말단에 있는 소도시에서는 규모의 결절을 이루기 어렵기 때문에 그 자체와 배후 농촌지역만으로 이루어진 소생활권에서 완결성을 확보하려고 하기 보다는 상위의 도시들과의 연계를 원활하게 해주는 결절성을 증대시키는 것이 중요하다. 이 경우에도 소도시와 배후 농촌지역은 가능한 한 지역자원을 최대한 활용하여 지역 내 수급을 우선시켜서 그 경제적 성과가 최대한 지역 내에 보전되도록 하여야 한다(박진도, 2011).

1) 소도시 자체와 배후 농촌을 아우르는 사회서비스 활성화와 일자리 창출

사회서비스란 개인 또는 사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 서비스로 집합적 대응이 필요하다고 사회적으로 인정되고, 개인과 국가가 공동으로 책임지는 국가 혹은 지역서비스를 의미한다.

법률적으로 사회서비스는 사회복지사업법, 보건의료기본법, 사회적기업육성법 등에서 다음과 같이 정의하고 있다. ‘사회복지서비스라 함은 국가, 지방자치단체 및 민간부문의 도움을

필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것' (사회복지사업법 제2조 제4호)과 '보건의료서비스란 국민의 건강을 보호, 증진하기 위하여 보건의료인이 행하는 모든 활동' (보건의료기본법 제3조 제2호), '사회서비스란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스' (사회적기업육성법 제2조 제3호) 등으로 정의되고 있다.

소도시와 배후 농촌지역 주민의 삶의 질 향상을 위해 적용할 수 있는 사회서비스에는 보육, 이동·장애인·노인 보호 등의 사회복지서비스, 간병·간호 등의 보건의료서비스, 방과후 활동, 특수교육 등의 교육서비스, 도서관, 박물관 운영 등의 문화예술서비스 등이 있다. 이 중에는 전문교육과 자격증을 갖춰야 하는 것도 있지만 지역주민이 학습과 역량강화를 통해 서비스 제공 또는 활동의 매개자가 될 수 있다. 따라서 지역주민이 사회적 경제 유형의 사업체를 설립하여 우선 소도시를 대상으로 운영하다가 배후 농촌마을에 이르기까지 대상을 확대할 수 있다면 일자리 창출과 함께 지역주민의 삶의 질 향상에도 도움이 될 수 있다.

이와 같이 사회서비스에 대한 수요가 급증하면서 관련 정책 및 프로그램들이 다양하게 개발되고 있으며, 이제는 전통적인 사회복지서비스를 넘어 일자리 창출과 산업화 등의 문제까지도 모색하는 단계에 이르고 있다. 특히 오늘날에는 지역사회 기반의 공동체적 발전이 중요시되면서 지역공동체 단위의 자활·자립을 강조하고 있으며, 나아가서 사회서비스를 통해 집합적 수준에서 공동체의 안녕을 유지·증진하고, 개별 인구집단의 욕구를 해결할 수 있는 인적자본, 조직자원, 사회적 자본의 상호작용의 촉진을 도모할 수 있게 되었다(박세경 외, 2014). 이와 관련하여 다음 표에서 보는 옥천군의 사례에서는 소도시와 배후농촌을 아우르는 사회적경제 형태의 사회서비스화가 가능한 분야가 매우 다양함을 알 수 있다.

〈표 10〉 옥천군 사회적경제활성화 주요 지역의제 현황

분석대상	지역 현안	해결방안
영유아	질 좋은 보육서비스 보육서비스의 공백(시설부재)	보육서비스의 모니터링 등 다양한 보육서비스기관 필요
청소년 분야	전문교육, 전문학원 특성화 교육과 문화의 공백	공교육 강화 등 교육 정책 문화교육 서비스 기관 필요
여성 분야	평생교육 일자리	교육과 훈련의 연계 취약계층 일자리지원센터 필요
노인분야	돌봄서비스	요양보호 및 바우처제도의 활성화
	주거복지(공동, 주거환경개선)	취약계층 공동주택, 일시 주거 임대주택 및 주거환경 개선 주거복지 사업 활성화
	일자리	취약계층 지속적 일자리 사업
청년, 귀농귀촌	주거(귀촌, 공동주택)	귀농, 귀촌 주거 협동주택
	실직, 일자리	지속적 일자리 연계
	보육서비스	부모보육 협동시설 필요
	교육서비스	문화교육 서비스 전문기관 필요
관광문화 농촌활성화	농촌체험마을 운영 어려움	농촌체험마을 내수활성화
	문화교육기관의 침체	문화교육-체험교육-청소년 문화체험 연계
	개발사업의 지역적 편차	예산사업의 지속성에 대한 설계와 명확한 성과 평가
다문화 가정	보육서비스(다문화아동 맞춤)	보육서비스 프로그램 개발 필요
	이주여성의 사회교육	다문화, 평생교육, 직업훈련 연계
	이주여성의 경제활동	취약계층 일자리 센터 필요
지역 일자리정책과 서비스 제공	공공영역 단기일자리 다수	군차원의 일자리 정책 필요
	통합적 운영기구 부재	전문 일자리 센터 필요
	취업취약계층을 위한 집중사례 관리 필요	전문 일자리 센터 필요
재활용 및 자원순환	재활용 및 자원 순환체계 공백	제도와 정책적 보완·군민 홍보
	농촌지역의 공백	농촌 자체적 분리·수거체계 필요
	수거체계와 재사용활성화	재사용활성화 정책·매장 필요
환경, 에너지	공공시설물, 공공문화자원 관리	공공자산관리 지역트러스트 (향후 지역사회 공론화 후 가능)
	재생에너지 활성화	재생에너지 협동조합
	에너지 소외(에너지빈곤 지원)	지역차원의 지속적 지원
지역농업	로컬푸드를 통한 지역농산물 확산	로컬푸드센터 운영
	친환경농산물 생산자	공공급식 친환경제도화
	전처리, 가공(1,2차)	로컬푸드센터를 통한 유통·제도, 판매체계 확보
	지역농산물의 유통, 안정적 보급	
	믿을만한 식생활문화·확산	외식사업단 제조판매 및 홍보

자료: 장원봉·김유숙 외, 2012, 옥천군 사회적경제활성화를 위한 지역자원조사 연구, 사회투자지원재단.

2) 도농순환형 일자리 창출

소도시에는 취업을 원하는 유휴인력이 존재하는 반면, 농촌지역에는 특히 농번기에 일손이 부족하여 구인난을 겪고 있는 경우가 많다. 이와 같은 도시·배후 농촌지역 간의 인력수급 미스매치 현상은 인력수급에 관한 정보의 부재에 기인한 부분이 강하다. 뿐만 아니라 농촌지역은 지역마다 재배작목이 다르기 때문에 노동력의 피크 수요시기가 상이하므로 피크수요기에 서로 노동력을 공급해줌으로써 농촌과 농촌 상호간에 노동력 수급조절이 가능하다.

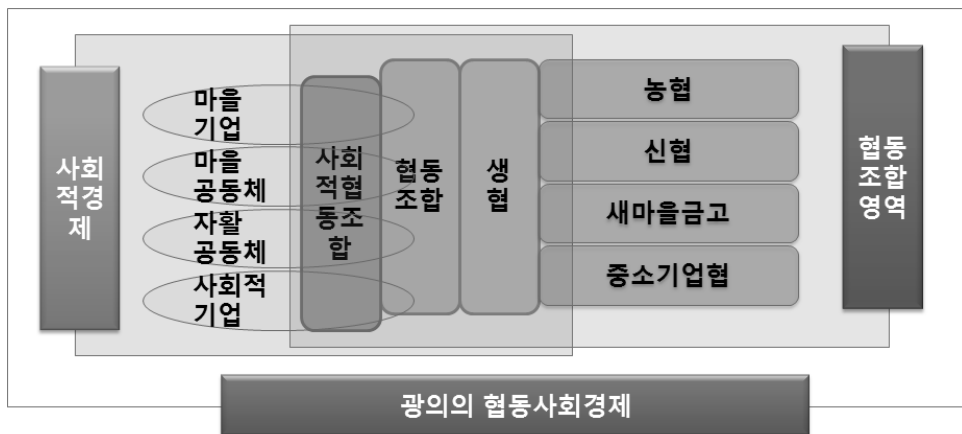
따라서 인력수급에 관한 정보를 제공하고 수요자와 공급자를 연결해 주는 중개 역할을 하는 조직을 운영함으로써 중심지 지역의 유휴인력 문제와 배후농촌 지역의 일손부족 현상을 동시에 경감시키도록 한다. 이를 위해서는 도시근교지역 농어촌 일자리 수요조사와 도시 유휴(일일)근로자 현황조사를 통해 도농순환 일자리 DB를 구축하고, 작물별 노동력 수급 지도(Map)를 작성하는 등 효율적인 인력공급 체계 구축하도록 한다.

도농복합시인 김천시는 도농순환 일자리 창출 사업단을 조직하여 농어촌의 일손 부족 농가에 도시 취약계층 노동력을 제공하는 시스템을 구축한 바 있고, 지역행복생활권사업의 일환으로 5개 생활권에서 관련 사업을 추진 중에 있다.

3) 도농상생형 협동생활경제체제 구축

소도시가 그 자체와 배후 농촌지역의 생활서비스 중심지인 만큼 거주인구가 많고 다양한 사업체가 분포해 있다. 앞으로는 이러한 중심지로서의 기능에 더하여 의료, 먹거리, 주택, 교육 등의 분야를 중심으로 생활경제망 구축을 통하여 지역경제 활성화와 함께 일자리 창출을 도모해야 한다. 이를 위해서는 생활협동조합을 비롯하여 사회서비스 제공을 위한 사회적기업 또는 사회적 협동조합 조직화가 필요하다. 나아가서 사회적 기업, 협동조합간 연대와 협동에 의한 지역협동 생활경제망 또는 지역협동조합 복합체를 구축할 필요가 있다. 다시 말해서 주택, 의료, 교육의 영역은 협동조합이나 공기업을 통해 운영되어야 할 (준)공공적 부문이라는 사회적 인식이 일반화되고, 금융, 먹거리, 서비스 영역은 협동조합과 협동조합복합체를 통해 운영되는 것이 바람직하다. 나아가서 사회적 기업, 협동조합 간 연대와 협동에 의한 지역협동 생활경제망 또는 지역협동조합 복합체를 구축할 필요가 있다. (박윤호 외, 2015, p.77-79).

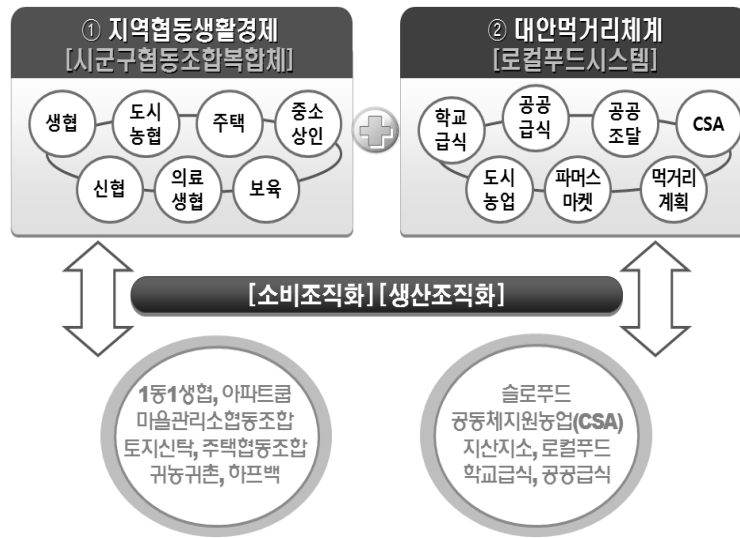
여기서 소도시는 규모가 작을수록 그 자체와 배후농촌지역만으로 완결적인 생활경제망을 구축하기 어렵기 때문에, 주변의 다른 시·군 또는 중대 규모의 도시들과도 연대하여 순환경제권을 구축할 필요가 있다. 완주군의 로컬푸드 시스템이 성공적인 이유의 하나로 인접한 전주 시 때문이기도 하다. 소도시는 배후 농촌지역 및 상위 도시 간의 수직적인 연결의 결절 역할 강화하면서 유사한 수준의 중심기능을 담당하는 다른 소도시와 수평적 연계를 통한 상호 보완관계의 강화가 필요하다.



〔그림 8〕 광의의 협동사회경제의 개념적 구성

자료 : 박윤호 외 2015, p.79

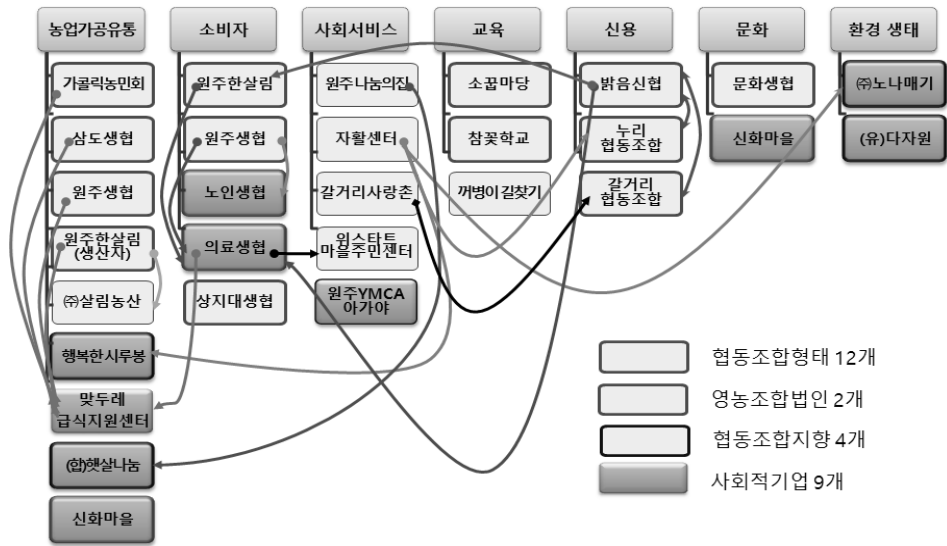
소도시와 배후 농촌지역으로 이루어지는 농촌생활권 내 또는 인근 도시지역과 연계한 협동사회경제망 구축을 위해서는 협동조합 및 사회적 경제주체들 상호간에 다양한 형태의 연대와 협동을 강화하고, 협동조합 생태계를 긴밀하게 구축하도록 한다. 여기에는 두 가지 축이 있고, 이는 하나는 생산을 잘하는 협동조합을, 다른 하나는 소비를 잘하는 협동조합을 활성화하여 상호간을 복합해내는 것이다. 이러한 협동사회경제망 구축의 핵심 영역은 공공성 또는 공동체성이 중요시되는 의료, 먹거리, 주택, 육아 및 교육 등이며, 교통, 통신, 에너지, 물 등으로 확장시켜 나아가야 한다. 이는 구성원들의 일상적인 삶에서 필요한 것들을 충족시켜줄 수 있는 지역공동체 활성화의 출발점이 되기 때문이다.



(그림 9) 생활 부문과 생산 부문의 조직화와 연계

자료 : 박윤호 외 2015, p.82.

주요 사례로 원주 관내 신협, 생협, 영농법인, 사회적기업 등 다양한 사회경제 주체들이 상호 출자 및 상호 이용을 통해 지역경제 활성화한 원주협동사회경제네트워크를 들 수 있다. 배후 농촌지역에서 생산자 법인이 생산하고, 가공법인 및 유통 관련 법인이 연계하여, 최종 소비자생협에게까지 연결하는 구조로서, 도시 생협에서 필요한 품목에 대한 생산·가공계획을 수립하고, 이를 담당할 법인을 설립하거나 제휴함으로써 지역생활권 내에서 계획적인 생산과 소비가 가능하다. 여기에는 농업생산·가공·유통 분야 9개, 소비자 분야 5개, 사회서비스 분야 5개, 신용 분야 2개, 문화 분야 2개, 환경생태 분야 2개 조직으로 구성되어 있고, 사회적기업 9개 등 사회서비스와 교육, 문화 및 환경생태 영역의 법인들이 지역의 협동경제망 내에서 상호 연계되어 있다(박윤호 외, 2015, p.89).



(그림 10) 생활 부문과 생산 부문의 조직화와 연계
 자료 : 박윤호 외 2015, p.90.

4. 중심지-배후 농촌지역간 접근성 · 연계성 개선

농촌중심지에 각종 생활서비스 기능을 집중하여 운영 효율과 이용자의 편의·효용을 제고할 수 있고, 이같이 농촌중심지에 집적된 인력, 프로그램, 기자재 등을 묶어서 원격 배후 농촌 농촌마을에 전달할 수도 있다. 그러나 이 두 가지 방법만으로는 농촌지역은 인구규모는 작고 공간 면적은 매우 넓어서 농촌주민의 생활수요를 충실히 충족하는 데는 한계가 있다.

이 같은 생활서비스 제공 방식이 갖는 한계는 농촌주민들의 주요 농촌중심지 접근 수단인 농촌교통체계를 개선함으로써 보완할 수 있다. 그러나 앞서서도 언급한 바와 같이 농촌공간의 불리성으로 인해 현재도 교통수단 운영의 효율성이 낮는데, 앞으로는 인구감소와 고령화가 지속됨에 따라 더욱 심각한 문제가 될 가능성이 크다. 따라서 농촌중심지 기능의 효율화 및 배후 농촌지역 주민의 접근성 개선을 위해서는 농촌교통체계의 개선이 병행되어야 한다.

1) 기본방향과 접근방법

첫째, 배후 농촌지역 주민의 교통 수요(traffic demand)보다는 교통 필요성(traffic needs)을 중시하여 농촌 주민의 교통 접근성을 제고하여야 한다. 교통수요 밀도가 낮은 농촌지역에서 교통수요와 공급의 균형이라는 측면에서만 접근하게 되면 농촌교통서비스의 양과 질이 저하될 가능성이 크고, 인구감소가 진행될수록 대중교통 공급이 중단되는 지역이 증가할 것이다. 따라서 농촌교통정책은 농촌중심지 활성화와 연계하여 특히 교통약자의 접근성 제고에 두어야 한다.

둘째, 운행시간과 노선이 정해져 있는 현행의 농어촌버스(군지역)나 시내버스(도농통합시) 등 농촌주민이 이용하는 대중교통수단 서비스를 유지하되, 準공공 교통수단(Unconventional Modes, Para-Transits)을 다각적으로 도입하여 보완하도록 한다. 이를 위해서는 농촌지역 주민의 통행목적과 이용대상 인구규모의 조합에 따라 교통서비스 공급방식이 달라져야 한다는 점을 고려해야 한다(T. Shauer, 1992, 0.444). 그러나 현행의 관행적인 교통수단 이외의 어떠한 교통수단도 이를 대체할 수 없기 때문에 관행적인 대중교통수단의 약점 및 한계를 보완하고 사회적 의미에서 교통의 필요성을 충족하고 지역사회 성원들간 공동체적 유대를 강화하는 선에서 보조적으로 활용할 필요가 있다.

〈표 11〉 지역주민을 위한 교통수단 공급 우선순위

낮은 수요 ↑ 통행 목적 ↓ 높은 수요	수요 E 임의적인 사회적, 레저 목적의 교통	(12)	(18)	(20)	(24) 교통 서비스	(25) 서비스가
	수요 D 만성적인 사회적 고립성 극복과 중요 한 개인적 용무	(7)	(13)	(17) 가끔	(22) 거의	(23) 불필요
	수요 C 생활물품 구매 및 재정적 편의의 획득	(3)	(8)	(15) 교통 서비스 가 필요함	(16)	(21)
	수요 B 정기적인 직장 통근	(2)	(5) 일반적으로 버스 서비스 이용 가능	(9)	(11) 특수한	(19)
	수요 A 응급적인 치료 및 건강 문제 해결을 위한 통행	(1)	(4)	(6)	(10) 서비스가 중요 필요함	(14)
		규모 1 많은 승객이 동일한 시설로 정기통행	규모 2 자주 이용되는 주요 시설로 단거리 통행 (4.5km이하)	규모 3 자주 이용되는 주요 시설로 장거리통행 (4.5km이상)	규모 4 분산된 목적지로 단거리통행 (4.5km이하)	규모 5 분산된 목적지로 장거리통행 (4.5km이상)
		다수인구 서비스		서비스 대상 인구 규모	소수인구 서비스	

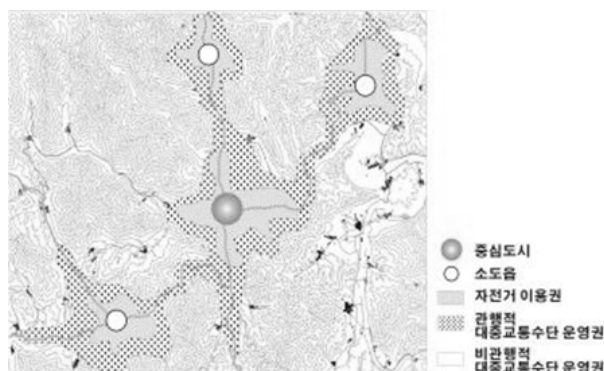
자료: P. Schauer, 1992, p.444.

관행적 교통수단과 비관행적 교통수단을 적절히 조합할 때 또 다른 고려사항은 지형적 특성과 제약, 농촌중심지와 마을을 분포 패턴, 이에 따른 도로망 분포패턴을 고려하여 교통수단별 운행 범역을 정할 필요가 있다는 것이다.

일반적으로 사군청소재지나 읍면소재지 주변 일대 및 그로부터 국도를 따라 帶狀으로 분포하는 농촌지역의 대부분은 평탄한 지역으로서 인구 및 토지이용 밀도가 높고 교통망 발달도 양호하여 도보 및 자전거 교통에도 유리하고 대중교통 수단 운영 및 이용에도 유리하다. 그 외곽부에 群集 형태로 분포하면서 지방도 및 사군도를 주 생활도로로 하는 지역은 대중교통 수단 운영에는 지장이 없으나 효율성은 저하되고, 사군청소재지나 읍면소재지로부터 4km 정도를 벗어나면 도보 및 자전거 교통이 확연히 줄어드는 경향이 있다. 마지막으로 구릉산지의 곡간을 따라 산재해 있는 가장 접근성이 불리한 원격지는 대부분 산촌지역에 속하며, 모든 면에서 교통 접근성에 문제를 지니고 있다. 따라서 이런 지역은 다양한 비관행적인 교통수단 이용이 필요하다.

이때 기존 대중교통수단은 수익노선과 함께 수익과 손실을 비교적 용이하게 교차 보조할 수 있는 노선을 운영하도록 하되, 대중교통 서비스 운행효율이 현저히 낮은 지역에 있어서 시간적·공간적 제약 완화를 위해 다양한 형태의 준공공 교통수단을 도입하도록 한다. 영국의 사례에서 보는 것처럼 비관행적 교통수단은 제도적 제약의 극복과 사회적 합의만 있으면 얼마든지 다양하게 도입할 수 있음을 알 수 있다. 따라서 우리나라 농촌지역에서도 통학버스 등을 농촌주민을 위해 다목적으로 이용할 수 있도록 제도의 개선과 관련기관 간의 합의도출 등이 필요하다.

〔그림 11〕 농촌지역 특성을 고려한 교통수단 운영범위(예시)



2) 농촌지역 교통수단 유연화 정책 추진실태 및 사례

국토해양부는 2011년 한국교통연구원의 「농어촌 수요응답형 교통체계 시범사업 방안」에 관한 연구 이후, 「여객자동차운수사업법」 시행규칙을 개정(2012. 12)하여 1단계로 탄력적인 버스를 도입하고 2단계로 법 개정을 통해 현재 노선·구역 여객운송사업으로 구분하고 있는 법조항에 제3의 수요응답형 여객자동차운송사업¹⁵⁾을 신설하여 택시까지 확대할 계획을 발표하고, 2014년부터 수요응답형(Demand Response Transit) 여객운송사업을 도입하여 농어촌 및 도시 외곽지역 등 대중교통 불편 지역의 교통편의 및 대중교통 운행효율성 제고 계획을 발표(2012. 7. 5)하고, 2015년부터 정책을 시행하고 있다.

농림축산식품부는 농촌 교통서비스 개선사업 추진 검토 및 의견수렴을 통해(2013. 7), 2014년부터 농촌 교통모델 시범사업을 추진하고 있다. 특히 이 사업에서는 농촌형 교통서비스 모델로서 소형버스(승합차)를 활용한 농촌 순환버스 운행, 택시를 활용한 교통공백 해소, 자가용 자동차를 활용한 비정기적 수요대응 등 다양한 농촌 교통 모델 발굴을 도모하고 있다.

이 외에도, 옥천군 안남면의 ‘배바우도서관 셔틀버스,’ 아산시의 ‘행복버스’와 ‘행복택시,’ 제천시의 ‘민원버스 운행,’ 충청북도의 ‘시골마을 행복택시,’ 충북교육청의 ‘통학버스 공동이용’ 등 기초지자체와 광역지자체 차원의 다양한 시도들이 이루어지고 있다.

현재까지는 버스, 택시 등의 교통수단을 유연화 하여 대중교통수단이 운영되지 않거나 과소한 지역을 중심으로 보완적으로 운영하는데 그치고 있으나, 향후에는 ICT 기술과 접목하여 본격적인 수요응답형 교통수단 운영체계가 도입될 것이며, 이 경우에는 사람만이 아닌 각종 물자와 정보까지도 수요응답형 교통수단을 유용하게 이용할 것으로 예상된다. 이렇게 될 경우 넓은 면적에 소규모 인구가 분포하는 데서 오는 농촌지역의 거리의 비극(tragedy of distance) 문제를 상당 수준 해결하여 생활서비스 입지 및 전달 문제도 훨씬 더 효율화 할 수 있을 것으로 기대된다.

15) 국토교통부는 수요응답형(DRT) 여객운송사업에 대해서 ‘노선 및 사업구역을 미리 정하지 아니하고 여객의 수요에 따라 운행구간을 정하여 여객을 운송하는 사업으로 노선이나 시간표 없이 운행할 수 있는 여객운송사업’으로 정의하고 있다.

제5장 결론 및 정책 제언

1. 요약 및 결론

이 연구의 목적은 소도시가 국토정주체계상 가장 하위에 있는 도시이자 배후 농촌지역과 긴밀한 연계관계를 형성하고 있어 그 활성화(재생)를 도모함에 있어 그 소도시 자체의 여건뿐만 아니라 배후 농촌지역과의 상생적 활성화를 지향하는 통합적 접근방법과 기법을 모색하는 데 두고, 관련 이론의 검토 및 시사점 도출을 토대로 소도시와 배후 농촌지역간 통합적 활성화 방향과 접근전략을 도출하고, 접근전략별 추진과제를 제시하였다.

먼저, 제2장에서는 이론적 고찰로서 ‘소도시-주변지역의 통합적 활성화 관련 논의’ 검토에서는 1898년의 전원도시론, 1970년대의 농도지구개발론과 통합적 지역개발론, 생활권론(1980년대의 정주생활권론, 2000년대의 기초생활권론, 2010년대의 지역행복생활권론), 최근의 도농순환형 지역발전 관련 논의를 검토하였다. 이어서 소도시 관련 선행연구들인 농촌중심지로서의 소도시 활성화 관련 선행연구 분야 및 중소도시 재생 관련 선행연구 분야를 검토하고 시사점과 이 연구의 차별성을 제시하였다.

제3장에서는 통합적 소도시-주변지역 활성화의 기본전제로서, 첫째 농촌지역 내부의 공간적인 특성과 한계에 대한 고려, 둘째 소도시 기능의 분화와 농촌주민의 생활 수요 충족과의 관계에 대한 고려, 셋째 농촌지역의 입지적 특성에 대한 고려, 넷째 인구과소화에 대한 대응 등을 제시하였다. 통합적 소도시-주변지역 활성화의 기본방향으로서 첫째, 소도시의 가장 기본적인 기능인 농촌중심지로서 소도시 자체 및 배후 농촌지역 주민의 기초적인 생활수요의 원활한 충족, 둘째 농촌경제 활동의 다각화와 새로운 경제활동의 창출 거점으로서 소도시 기능의 강화, 셋째 인구감소 및 고령화에 따른 농촌마을의 기능약화를 보완하기 위한 소도시의

확대된 농촌공동체 활동거점 역할 확대, 넷째 소도시 고유의 자원을 보존·활용에 의한 지역의 정체성과 매력 제고, 다섯째 다양한 이해관계자가 자유롭게 참여할 수 있는 파트너십 구축과 지역사회 역량 강화 등을 제시하였다. 통합적 소도시-주변지역 활성화의 접근전략으로서 첫째 소도시의 선택적 집중개발, 소도시에 집적된 생활서비스 제공에 참여하는 전문인력과 프로그램, 기자재 등을 적절히 묶어서 찾아가는 서비스 제공, 소도시의 농촌지역 경제활동 거점으로서의 역할 강화, 소도시와 배후 농촌지역간 접근성 개선 등을 제시하였다.

제4장에서는 통합적 소도시-주변지역 활성화 전략별 추진과제로서 첫째 소도시의 선택적 집중을 위해 개별 시설·프로그램의 다기능화, 생활서비스 시설·프로그램의 복합화, 거점지구 중심의 통합적 접근 등의 방법을 제안하고, 둘째 배후 농촌지역으로의 서비스 전달 강화를 위해 현장 적용이 용이한 주민 체감형 문화·복지 전달 서비스부터 단계적인 확대, 배후 농촌지역으로 생활 서비스 전달 활성화를 위한 공급자 및 매개 전문인력 양성 등의 방법을 제안하였으며, 셋째 농촌지역 경제활동체계상 소도시의 결절기능 강화를 위해 소도시 자체와 배후 농촌을 아우르는 사회서비스 활성화와 일자리 창출, 도농순환형 일자리 창출, 도농상생형 협동생 환경경제체제 구축 등의 방안을 제시하였다. 다섯째, 위와 같은 소도시 기능 활성화와 연계한 중심지-배후 농촌지역간 접근성·연계성 개선을 위해 농촌지역의 교통수단 운영의 유연화 방향과 농촌지역 교통수단 유연화 정책 추진실태 및 사례를 제시하였다.

2. 정책 제언 및 연구의 한계

소도시와 배후 농촌지역은 상호 의존성이 매우 강한 만큼 통합적인 접근에 의한 지역재생을 추구하여야 한다.

이를 위해서는 이 연구에서 제안한 바와 같은 다양한 기법개발도 중요하지만, 해당 지역 그 여건과 특성에 맞게 통합적인 정책추진이 가능하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 지자체가 장소기반의 통합적 접근을 통해 합리적인 지역재생을 추진해 나아갈 수 있도록 사업·프로그램의 선택과 추진에 있어서 더 많은 자율성·책임성을 가질 수 있도록 하여야 한다. 중앙부처 차원에서는 소도시-배후 농촌지역 통합형 지역재생의 명확한 방향 및 전략 선택을 위한 국가적 차원의 R&D를 관련 정부출연연구기관이 모두 참여하는 협동연구 방식에 의해 추진하고,

그 성과를 바탕으로 분야별 주관부처를 중심으로 관련부처가 수평적으로 협업하는 정책추진 체계를 구축하여 운영하도록 한다. 이때 소도시-배후 농촌지역 통합형 지역재생이 실질적으로 가능하기 위해서는 중앙부처 차원의 정책·계획과 사업·프로그램이 공통의 정책방향과 목적에 맞게 재구조화될 필요가 있다.

둘째, 소도시-배후 농촌지역 통합형 지역재생을 위한 기법의 개발에 있어서 과거와 같이 서둘러서 정책사업화 함으로써 수다한 시행착오를 범하지 않도록 반드시 현장에서 충분한 실험 사업의 추진 및 모니터링·평가를 바탕으로 하여야 한다. 또한 이 연구에서 제안한 바와 같이 4가지 접근전략에 속한 사업·프로그램들을 지역 여건에 맞게 묶어서 통합적으로 선택·추진하는 경우에 있어서 중앙부처간, 중앙부처와 지자체간, 지자체 내의 관련 부서간 등 다양한 층위에서의 협업관계 또는 거버넌스가 실질적으로 이루어질 수 있도록 개선해 나아가야 한다.

이 연구는 상호 의존성이 높은 소도시와 배후 농촌지역을 연계한 통합적인 지역재생 방안에 대해 살펴보았으나, 그 핵심 내용은 소도시 활성화에 두었으며, 그런 만큼 소도시와 배후 농촌 지역을 포함한 지역재생의 개념과 방식에 대해서는 구체적으로 논의하지 못하였다. 또한 소도시-배후농촌의 통합적 재생에 대한 이론적 연구로서 그 논리의 구성이나 제시된 대안의 내용에 있어서 완성도가 낮으며, 보다 다양한 분야의 논의에 대한 검토가 미흡하였다.

따라서 향후에는 구체적인 지역을 대상으로 하는 귀납적 연구를 통해 본 연구에서 상정한 접근전략의 적용 가능성을 점검하고, 특히 다양한 범주의 사업·프로그램의 적용 또는 도입 방안을 모색할 필요가 있으며, 지자체와 관련 중앙부처 등 이해관계자들의 협업체계 구축 및 실효성 제고 방안 모색을 위한 지속적인 연구수행이 필요하다.

참 고 문 헌

- 강동진 외, 2008, 복합커뮤니티시설의 의미와 사례, 도시정보, 6월호.
- 국토연구원, 2003, 소도시활성화를 통한 국토정주체계 구축방안, 영천시.
- 김광중, “한국 도시쇠퇴의 국지적 양성: 현장적 접근”, 한국 도시쇠퇴의 실태와 특성 세미나 발표자료, 도시재생사업단·서울대학교산학협력단, 2010. 4. 4.
- 김광중 외, 2010, 도시쇠퇴 실태 자료구축 및 종합정보시스템 구축, 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단.
- 김정연, 농촌지역의 교통여건과 주민의 통행행태, 한국농촌경제연구원.
· 1999, 충남지역의 도시체계 분석, 충남발전연구원.
- 권오혁, 2002, 지방활성화와 소도읍 육성, 국토정보.
- 박종철, 2009. 12, 거점면소재지마을종합개발사업의 추진실태와 개선과제, 한국지역개발학회지, 21(4), 19-40.
- 외, 2010, 정책환경 변화에 따른 농촌중심지 활성화 정책의 발전방안, 충남발전연구원.
· 2013, 농촌중심지 활성화의 방향과 정책과제, 「농촌중심지 활성화 정책의 새로운 방향 모색」을 위한 충남발전연구원 소도시연구회 워크숍(2013-5) 발표자료, pp.1-32.
- 오명택 외, 2013. 12, “내포광역도시권 형성을 위한 기초연구-지역간 연계·협력권 구성과 분야별 추진과제”, 충남발전연구원 전략과제
- 김효정, 2015, 2015년 농촌중심지 활성화사업 중앙계획지원단 제4차 협의회 발표자료.
- 농림부·농업기반공사, 2005, 정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안.
- 농림수산식품부·한국농촌공사, 2008, 거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안.
· 2012, 2012년도 일반농산어촌개발사업 추진매뉴얼.
- 농림축산식품부, 2015, “2017년 신규사업 추진계획”, 일반농산어촌개발 사업 설명회 자료.
- 박세경 외, 2014, 사회서비스업의 산업적 성장 가능성 진단 연구, 한국보건사회연구원.
· 2016, 주민 체감형 지역개발사업 추진방안.
- 박종철, 2015, 농촌중심지활성화사업의 거점지구 형성가이드라인(미발표자료).
- 박진도, 2011, 순환과 공생의 지역만들기, 교우사.

성주인 등, 2008, 국토공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안, 한국농촌경제연구원.

등, 2012, 농어촌정주공간의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원.

송미령 등, 2002, 도·농통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구, 한국농촌경제연구원.

등, 2008, 시·군 기초생활권 정책 발전방안 구상, 한국농촌경제연구원.

· 권인혜, 2011, 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선방향, 한국농촌경제연구원.

신정철 외, 2004, 지방중소도시 활성화 방안 연구, 국토연구원.

엄창욱, 2005. 3, “한국의 도·농문제의 구조와 도·농순환시스템에 관한 연구”, 『국토연구』, 44, pp.3-22.

, 2015. 9. 18, “순환사회로의 전환”, 한국농촌경제연구원 미래농정포럼 지역개발 소위 발표자료

오명택·김정연, 2013, “충청남도 및 생활권별 지역간 연계구조”, 지역행복생활권 발전계획의
효과적인 추진을 위한 워크숍 발표자료, 충남발전연구원, pp.3-32

이성근 외, 2009, 사업추진체계 개선 및 모니터링·평가·환류체계 구축을 통한 소도읍육성사업
효율화방안 연구, 행정안전부.

이재준 등, 2010, 기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급방안, 지역발전위원회.

박윤희 외, 2015, 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증 연구 (I),
농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원.

, 2015, 농촌중심지 정비방안 및 계획기법 현장실증 연구 (II),
농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원.

이춘희·이주형, “공공시설 복합화의 적용 및 활성화 방안 연구”, 국토연구, 52, 국토연구원,
2007. 3, pp.59-74.

장원봉, 2012, 근린재생을 통한 도시재생 사업의 정의와 사업 방식: 근린을 통한 새로운
도시재생의 길 모색, 새로운 도시재생의 구상, 한울, 196-231.

주관수, 2011, 정부지원 프로그램의 병행시행을 통한 정비사업의 공적 역할 강화 방안, 토지주택연구원.

차미숙, 2015, 미래 국토발전 전략과 정책과제, 국토정책 Brief 525호, 국토연구원.

최수명·이행욱·김홍균, 2003, 농촌지역 중심지 기능변화에 따른 정주체계 모형설정, 농촌계획 9(2),
pp.39-47.

, 2012. 10. 9, 농산어촌 정주환경 개선정책의 발전방향 연구-최종보고서,
지역발전위원회 지역상생포럼(살기 좋은 농촌분과).

최양부·정철모, 1984. 농촌지역 종합개발에 관한 연구Ⅰ: 농촌지역의 정주체계와 중심지개발,
한국농촌경제연구원.

충남발전연구원 역. 2010. 지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한 정책 대응. 서울: 미세움.

한국교통연구원, 2011, 농어촌 수요응답형 교통체계 시범사업 방안, 국토교통부.

Friedmann, John , 1988, Life Space and Economic Space: Essays in Third World Planning, New Brunswick : Transaction Books.

<http://www.defra.gov.uk/rural/ruralwp/whitepaper/default.htm>

<http://www.ncruralcenter.org/smalltowns/initiative.htm/>

D. A. Rondinelli, 1985, Applied Methods of Regional Analysis: The Spatial Dimensions of Development Policy, Boulder and London : Westview Press.

Jack, Schultz(2004), Boom Town USA: The 71/2 Keys To Big Success in Small Towns, Herdon : National Association of Industrial and Office Properties.

John Friedmann, 1988, Life Space and Economic Space: Essays in Third World Planning(New Brunswick : Transaction Books.

Rondinelli, Dennis A. 1985, Applied Methods of Regional Analysis: The Spatial Dimensions of Development Policy, Boulder and London:Westview Press.

Shauer, Peter, Rural Public Transportation, in George E. Gray & A Hoel(eds), Public Transportation, Prentice Hall, 1992, pp.407-444.

The Countryside Agency, 2002, Market Towns Healthcheck Handbook.

Action for Market Towns, March 2005, Market Towns Healthcheck Handbook.

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 한상욱 충남연구원 연구위원
공동 연구 · 김정연 충남연구원 수석연구위원
김지훈 충남연구원 연구원

전략연구 2015-34 · 소도시와 주변지역을 연계한 통합적 지역재생 방안에 관한 기초 연구

글쓴이 · 한상욱, 김정연, 김지훈
발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원
인쇄 · 2015년 12월 31일 / 발행 · 2015년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26(32589)
전화 · 041-840-1143(지역도시연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129
ISBN 978-89-6124-357-5 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2015. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 이 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.