

## 소도읍 육성사업의 개선방향

### - 새로운 혁신클러스터 전략 도입과 지역중심의 육성체제 강화 필요

- 소도읍은 국토정주체계상 도시와 농어촌 사이에 위치하여 전통적으로 농어촌 지역의 중심지 역할을 수행하여 왔으나 급속한 도시화로 위상이 저하
  - 소도읍의 활력증대를 위해 「지방소도읍육성지원법」을 제정
  - 2003년부터 2012년까지 전국 194개 소도읍을 대상으로 육성사업을 추진하고 있으나, 제도운용상의 문제점으로 인해 효과는 미흡
- 소도읍 육성사업은 전시·홍보성 사업 등 외형 중심의 하드웨어에서 탈피하여 소도읍 활성화에 실질적으로 기여할 수 있도록 혁신클러스터 전략을 도입
  - 세부사업은 지역의 특성과 잠재력을 극대화할 수 있는 전략테마를 중심으로 지역주민의 고용창출과 소득증대에 기여할 수 있도록 구성
  - 소도읍 육성은 선택과 집중의 원칙에 따라 전체 지원대상지역을 축소하고 선정지역에 대한 국가지원을 확대하여 규모 및 범위의 경계를 도모
- 소도읍 육성은 지자체, 지역주민, 민간부문이 중심이 되어 계획을 수립하고 추진하는 체제로 운용방식을 개선
  - 광역지자체-중앙부처(행자부)의 2단계로 진행되는 지원대상 소도읍 선정 방식을 광역지자체로 일원화하는 등 광역지자체의 역할을 강화
  - 관 주도의 소도읍 육성 추진체제를 지역주민과 민간부문 등 다양한 지역사회 구성원이 적극 참여하는 지역파트너십을 통한 추진체제로 전환

## 1. 국토정주체계상 소도읍의 위상 저하

- 1960년대 이후 진행된 급속한 도시화에 의해 읍·면·마을로 연결되는 전통적인 농어촌 정주체계가 붕괴되면서 소도읍은 국토정주체계상에서 그 위상이 날로 저하
  - 전체 인구 중에서 차지하는 도시 인구비중이 1960년 35.8%에서 2000년 84.5%로 증가하였으나, 소도읍 인구비중은 동 기간 중 9.0%에서 8.1%로 감소
  - 2000년 현재 소도읍의 인구당 제조업 취업자수는 전국평균의 70%에 불과하며, 전문 대재학 이상 고학력인구 비중은 전국평균의 90%, 도시지역의 86% 수준에 불과
- 소도읍 지역이 농어촌 중심지로서의 역할을 상실하게 되면서 농어촌 지역의 공동화(空洞化)와 경제적, 사회적 침체가 가속화
  - 농어촌 정주체계의 쇠퇴는 농어촌 지역의 경제, 문화, 교육, 서비스 기능의 도시예속을 심화시켜 농어촌 지역의 전반적인 공동화 현상을 유발

## 2. 소도읍 육성정책의 새로운 패러다임

- 1972년부터 2001년까지 연 1,841개 도읍을 대상으로 「소도읍개발」 사업을 추진하여 총 9,500억원이 투입되었으나 그 효과는 미흡
  - 주택, 도로 등 소규모 생활환경 정비에 역점을 두어 농어촌 정주권 개발을 통한 지역의 활력 회복과 같은 구조적이고 근본적인 대책으로는 크게 미흡

<표 1> 소도읍 정책의 전개과정

| 구 분          | 도읍가꾸기(1972~1976)    | 소도읍가꾸기(1977~1989)        | 소도읍개발(1990~2001)                 | 소도읍육성(2003~2012)                      |
|--------------|---------------------|--------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 목 표          | 거점생활권 형성            | 지역개발 거점화<br>준도시기능 향상     | 지역중심기능 강화<br>지역경제 활성화<br>주민복지 증대 | 중심거점지역 육성<br>주민소득 증대<br>생활복지 향상       |
| 대상지역<br>(실적) | 1,505개 도읍<br>(397개) | 1,443개 소도읍(읍면)<br>(844개) | 1,443개 소도읍(읍면)<br>(533개)         | 194개 소도읍(읍)<br>(연간 20개 )              |
| 중점사업         | 환경정비사업              | 환경정비사업<br>생산유통시설         | 도시기반시설<br>생산유통시설<br>환경정비사업       | 지역산업진흥<br>도시기반시설<br>생활환경·주민복지<br>문화관광 |

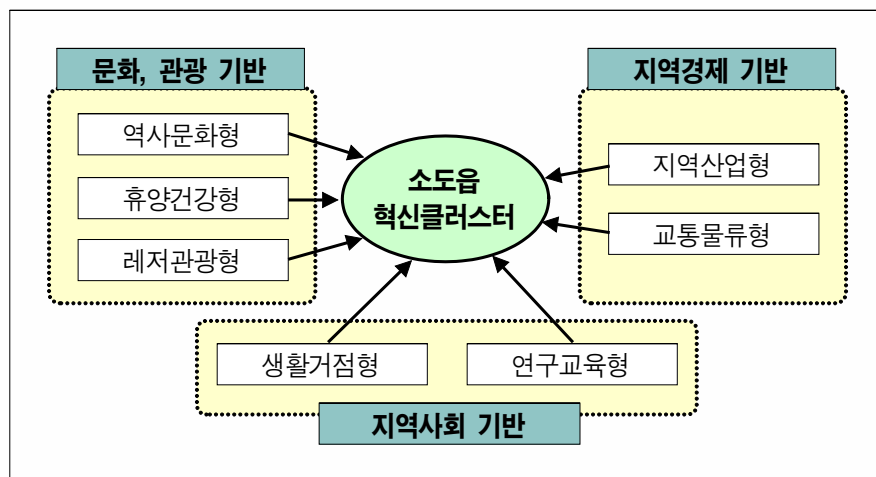
- 1972년부터 2001년까지 추진된 소도시 개발사업은 연평균 사업지역이 60개소에 이르는 반면 지구당 평균투자액은 5억원에 불과
- 소도읍 육성을 위한 새로운 제도인 「지방소도읍육성지원법」을 제정하고 「지방소도읍육성종합계획」을 추진
  - 소도읍의 종합적·체계적 개발을 통해 농어촌 지역의 경제적 거점지역으로 육성하고, 생활편익과 문화기반시설 확충 등 정주여건을 조성
  - 2000년 제정된 「지방소도읍육성지원법」에 따라 2001년 11월 인구 5만 이하의 194개 읍이 지방소도읍으로 지정(총면적은 13,496km<sup>2</sup>, 총인구는 3,365천인)
  - 「지방소도읍육성종합계획」에 따라 2003년부터 2012년까지 매년 20개 소도읍을 단계적으로 개발하기 위해 총 12조원을 투자할 계획
- 새로 도입된 소도읍 육성 제도의 특징은 ‘선택과 집중,’ ‘상향식 공모제,’ ‘육성협약제도’ 등 3가지로 요약
  - 「선택과 집중」 방식은 개발잠재력이 높은 거점소도읍을 선정하여 지역 특화사업 육성, 시장 및 중심상점가 현대화, 도시 인프라 확충, 전통문화 및 역사자원의 보전, 관광활성화 사업 등에 선택적으로 집중
  - 「상향식 공모제」 방식은 지역주민과 자치단체, 전문가가 육성 테마를 설정하고 이를 구체화한 육성계획을 제안하면 심사를 통해 대상지역 선정
  - 「육성협약제도」는 안정적 사업추진을 위해 중앙정부와 지자체가 육성협약을 체결하며, 중앙정부는 필요한 재정지원을 담당하고 자치단체장이 책임지고 추진

### 3. 선택과 집중은 중앙정부의 판단이 아닌 지역의 자율에 맡겨야

- 기초지자체에서 제안한 소도읍 육성계획은 광역지자체와 중앙정부의 2단계 심사방식으로 운용되어 과도한 경쟁을 유발하고 지자체의 행정력 낭비를 초래
  - 2004년의 경우 광역지자체에서 총 29개 지역을 선정하고 행정자치부에서 22개 지역을 최종 선정하여 7개 지역은 2차 심사에서 탈락
  - 광역지자체 차원의 경쟁과 전국적 차원의 경쟁을 통해 우수한 육성계획을 수립한

지역 선정은 가능하나, 심사절차가 중복되고 지자체의 비용이 과도하게 투입

- 이원화되어 있는 지원대상 소도읍 선정절차를 일원화하여 지역의 자율성을 제고하고 지자체의 행정력 낭비를 최소화
  - 행정자치부의 지원대상 소도읍 선정권한을 광역지자체로 이양하여, 행정자치부는 시도별 지원대상 소도읍의 범위를 설정하고 선정작업은 광역지자체에서 담당
  - 광역지자체에서 선정한 소도읍의 육성계획은 행정자치부의 심사를 받은 다음 확정토록 하여 소도읍 육성사업의 정책기조가 반영되었는지를 확인
- 소도읍 육성사업의 효과를 제고하기 위해 선택과 집중 원칙의 적용을 강화
  - 소도읍 육성사업을 전체 194개 전체 소도읍을 대상으로 연간 20개 내외로 10년에 걸쳐 추진하기보다는 연간 15개 내외, 10년간 총 150개 지역으로 축소하고, 선정된 지역에 대한 지원규모를 확대
  - 지원대상 소도읍을 개발테마별로 선정하여 전략사업 중심의 소도읍 육성계획 수립을 유도하는 동시에 지역혁신 클러스터, 5都 2村 등 국가시책과의 연계를 강화



<그림 1> 소도읍의 혁신클러스터 개발유형(사례)

#### 4.전시·홍보성 하드웨어 사업에서 농산어촌 혁신 클러스터 거점 육성전략으로 전환

- 전시·홍보성 사업 등 하드웨어 중심의 사업에서 탈피하여 농산어촌의 혁신클러스터 전략을 소도읍 육성사업에 도입

- 상당수 소도읍 육성계획이 경관정비, 도로개설, 상징물 건축, 건물신축 등 외형 중심의 사업으로 구성되어 지역주민의 소득과 고용기회 창출에 한계
- 전략적인 테마를 집중 육성하는 지역혁신 클러스터 전략을 도입하여 지역주민의 고용 및 소득증대를 통한 정주여건 개선에 실질적으로 기여
- 지역의 특성과 잠재력을 극대화할 수 있도록 전략테마 중심의 육성계획을 수립하고, 전략테마 개발과 연관성이 큰 사업을 포함하도록 하여 사업계획의 일체성을 강화
  - 소도읍 육성계획에서 전략테마 개발사업의 비중을 높여 지역의 고유한 특성을 활용하는 한편, 전략테마 개발에 기여할 수 있는 특화산업 육성, 문화관광기반 조성, SOC 확충, 도시구조 정비사업 등을 연계 추진
- 지역에서 동원가능한 인력 및 재원의 범위를 고려한 소도읍 육성계획의 수립으로 사업추진의 불확실성을 최소화
  - 지역의 통제범위 밖에 있는 민간기업 또는 공공기관 유치, 외국기관 활용 등을 전제로 사업계획을 수립함으로써 발생할 수 있는 문제를 예방

## 5. 국가지원의 확대를 통한 규모 및 범위의 경제성 확보

- 소도읍 육성사업 추진을 위한 중앙정부의 지원 규모 및 범위를 확대
  - 심사를 통해 선정된 소도읍에 대해 4년간 100억원을 국고에서 지원하고 있으나 지원규모가 부족하여 침체된 소도읍의 활성화를 위한 사업 추진으로는 미흡한 실정
- 지원대상 소도읍에 대한 재정지원 확대를 적극 검토
  - 국고지원 규모를 연간 50억원, 총 150억원 수준으로 확대하고 타부처 국고보조금과 지방비 분담을 합쳐 지역별로 총 500억원 내외의 공공자금을 투입
  - 재정지원 규모 증대에 따라 예상되는 재원부족은 선택과 집중 논리에 의한 지원대상지역 축소와 중앙정부 및 지자체의 분담을 통해 해결
- 중앙정부 부처간 협력을 통해 소도읍 육성사업의 효과를 극대화
  - 부처별로 추진하는 도로 등 인프라 확충, 도시정비, 소득원 개발, 문화관광 개발 등의 사업을 소도시 활성화 계획과 연계하여 집행할 수 있도록 협력체 구성

○ 민간투자 유치를 위한 인센티브의 확대

- 민간부문의 참여를 촉진하기 위해 중소기업 창업자금 융자 등 금융지원과 함께 투자 및 고용보조금을 지원하고, 주택개량자금 융자지원 규모와 상환기간을 확대
- 소도읍 육성사업에 참여하는 민간투자자에 대해 5년 기한의 소득세, 등록세, 취득세 등 조세감면과 토지이용 규제완화와 인허가 의제처리 등 행정지원 제공

## 6. 주민참여와 민간주도, 정부지원의 소도읍 육성체제 확립

- 소도읍 육성을 통한 지역경제 활성화와 정주기반 조성을 위해 지역 주민의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방안을 강구
  - 소도읍 육성사업의 전 과정에서 지역주민의 역할을 의견수렴의 객체로서가 아니라 사업추진 주체로서 강화하고 지역주민의 모니터링 및 평가체제를 확립
- 소도읍 육성사업의 관 주도 추진체계에서 탈피하여 민간부문의 역할을 대폭 강화
  - 소도읍 육성사업이 지역사회 발전에 실질적으로 기여할 수 있도록 개발테마 선정과 세부사업 설정 등 계획입안 단계부터 민간부문의 참여를 보장
- 소도읍 육성을 위한 중앙부처와 지자체의 역할분담체계를 재정립
  - 중앙부처 수준에서는 행자부 중심의 추진체제를 타부처 소관사업과의 연계 및 협력을 통한 시너지 효과를 극대화할 수 있는 체제로 전환
  - 광역지자체는 지원대상 소도읍 선정, 재정지원 확대 등을 통해 역할을 강화하고, 기초지자체 수준에서는 공공부문 중심의 추진체인 소도읍육성추진기획단을 지역사회의 다양한 주체가 참여하는 파트너십 형태로 전환
- 행자부장관과 시·도지사, 시장·군수가 체결하는 소도읍 육성협약을 「국가균형발전 특별법」의 관련 규정에 따라 공식화 필요
  - 「국가균형발전특별법」 제20조 ‘지역발전투자협약의 체결 등’에 관한 규정을 적용

국토연구원 이원섭 연구위원 (wslee@krihs.re.kr, 031-380-0156)