

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2023. 12. 26.
No. 946



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

민성희 연구위원
서연미 연구위원
홍사흠 연구위원
안소현 부연구위원
신휴석 부연구위원
배인성 부연구위원
이혜민 전문연구원

다극분산형 국토 형성을 위한 중소도시권 설정방안과 정책과제

주요 내용

- 윤석열 정부는 120대 국정과제 중 하나인 저성장·인구감소 시대에 대응한 국토균형발전을 실현하기 위하여 다양한 시·군을 연결하는 중소도시권 육성방안을 제시
- 중소도시권 관련 정책동향을 검토하여 시사점을 도출하고 격자 단위 인구 데이터를 활용하여 중소도시권 육성을 위한 공간범위 설정
- 중소도시권 육성의 기본방향으로 네트워크 연계 강화, 분권형 협력체계 구축, 지속가능한 자립형 중소도시권 구축 등을 제안
- 「국토기본법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 개선사항을 제시하여 중소도시권 활성화를 위한 제도적 기반 마련

정책방안

- ① 특정 부처가 연계협력사업을 주관하고 관련 부처 사업을 통합하여 추진하는 시스템을 갖추어 연계협력사업 활성화
- ② 지속적인 의사소통을 통한 지방정부 간 협력 강화를 위하여 특별지방자치단체 등의 수평적 협력제도를 적극적으로 활용
- ③ 법정계획인 광역도시계획의 내용을 개정하거나 「국토기본법」에서 정의하고 있는 국토계획에 중소도시권계획을 추가하여 법정계획으로 수립할 수 있도록 제도적 여건을 마련
- ④ 연계협력사업의 연속성과 지속성을 확보할 수 있도록 국가 차원의 추진환경 조성
- ⑤ 시·군이 연계협력사업을 추진할 수 있도록 안정적 제도와 재원을 확보하고 국가균형발전 특별회계에서 중소도시권 사업에 대한 지원을 명시

01. 중소도시권 육성의 필요성

중소도시와 주변 지역과의 연계를 통한 경쟁력 강화

그간 국토공간구조에서 대도시와 농산어촌 간 연계를 담당해온 중소도시가 역할을 계속 수행하기 위해서는 주변 도시와의 연계협력을 통한 중소도시권 형성이 중요

- 과거 중소도시는 주변 농촌지역에 도시 서비스를 제공하고 다른 도시들과는 기능적 연계를 통해 상호 발전의 기회를 확대하며, 대도시의 개발효과를 주변 지역으로 파급시키는 자발적 지역 발전의 거점이자 국토균형발전의 중심지역으로서 중요한 역할을 담당(문태현 2012)
- 그러나 인구감소와 경제 저성장 등으로 인하여 지방중소도시가 빠르게 쇠퇴하면서 단일 중소도시만으로는 이러한 기능을 유지하는 데 한계에 도달
- 중소도시는 중소도시와 주변 지역의 연계협력으로 기능을 분담하고 이를 바탕으로 대도시와 농산어촌 연계로 지역 발전의 거점이 되며, 다극형 국토 형성을 위한 중소도시권 육성의 기반으로 성장

인구와 산업의 지속적인 쇠퇴를 경험하는 중소도시는 개별 도시 단위의 도시정책으로 경쟁력을 확보하기에는 한계가 있으며, 인근 지역과 함께 발전하는 전략이 현실적(김도형, 우명제 2019)임

- 도시의 규모와 기능은 서로 비례한다는 중심지이론에 의하면, 중소도시의 인구감소는 도시경쟁력 확보에 부정적으로 작용
- 국토균형발전 달성을 위해서는 중소도시들이 지닌 자원과 기능을 연계하여 도시차원이 아닌, 지역차원의 경쟁력을 확보하는 공간구조적 관점이 필요

초광역권 정책과 연계

삶의 질을 높이려는 사회적 인식의 일반화, 저성장과 코로나19 등의 정책적 여건의 변화를 감안할 때 중소도시권 중심의 정책은 국가균형발전을 위한 초광역권 정책의 성공을 위한 중요한 수단으로 작용

- 생활 서비스가 갖춰지지 않은 인구과소지역의 경제활동인구는 이를 감내하며 살아가기는 어려우며, 결국 삶의 질을 만족시키는 지역으로 이동하는 현상 발생
- 이때 인구과소지역에서 이동하는 인구가 수도권이 아니라 주변의 거점으로 이동하도록 해야 하며, 이를 위해서는 적절한 규모의 중소도시권 형성 및 거점지역에 대한 정책 지원을 통해 수도권으로 대변되는 대도시 수준의 서비스 제공이 필요
- 지방 대도시를 중심으로 한 초광역권에 대해서는 활발한 논의가 진행 중이나, 대도시권에 속하지 않는 중소도시에 대해서는 논의가 미흡
- 중소도시권은 초광역권 내에서 대도시권의 역할을 분담하고 해당 지역은 물론 주변 지역 거주민들의 삶의 질을 제고할 수 있는 주요 권역이라고 할 수 있음

현재 소멸 위기에 놓인 다수의 중소도시는 과거 철도 등 다양한 교통 인프라의 중심지 역할을 했던 경우가 많기 때문에 이러한 물리적·지리적 이점을 활용하게 되면 초광역권 내의 새로운 네트워크 결절점으로서 기능할 수 있을 것으로 기대

- 중소도시의 거점화를 통해 일정 부분 인구가 유입되고, 거점별로 차별화된 발전전략을 추진할 경우 지역 성장이 나타날 수 있을 것으로 예상
- 중소도시를 지역성장거점으로 발전시키기 위해서는 도시권의 공간적 범위 설정과 도시권별 특성을 고려한 중소도시권 육성전략을 수립할 필요

02. 기능적 도시지역을 활용한 중소도시권 설정방법

중소도시권 설정을 위한 분석방법

격자 단위 인구자료를 활용하여 중소도시권의 공간구조를 파악하고, 행정구역 단위의 통근·통학 자료로 연계성을 검토

- 도시권 설정 관련 선행연구에서는 대부분 행정구역을 기준으로 도시권을 구획하고 있으나, 이는 도시권 내의 공간구조 파악에는 한계
- 중소도시권 육성을 위해서는 지자체 간의 연계성을 파악하는 것도 중요하지만 도시권 내의 공간구조를 살펴서 중소도시권의 특성을 파악하는 것이 시급
- 최근 UN에서 도시기준 표준화를 위한 기능적 도시지역 개념을 제시하였는데, 이 방법론에서는 격자 단위 인구를 기준으로 행정구역 내에서의 인구 집중도를 반영하였기 때문에 도시의 공간구조를 파악하는 데 유용
 - 도시지역과 통근으로 연결된 주변 지역들을 하나의 '기능적 도시지역'으로 정의하여 행정구역을 초월하는 하나의 권역으로 정의하고, 이를 활용하여 중소도시권을 설정
 - 본고에서는 UN에서 제시한 방법론과 같이 수도권과 광역시를 제외한 도시지역을 중소도시로 정의하고, 이들 도시와 통근·통학으로 연결된 주변 지역들을 포함하는 기능적 도시지역을 중소도시권으로 설정하여 공간구조를 파악

기능적 도시지역의 개념

도시권은 일반적으로 도시지역과 높은 수준의 경제적·사회적 통합이 있는 인접지역을 포괄하여 정의

- 인접지역이란 도시로 통근하는 사람들의 흐름을 나타내는 통근 벨트를 의미
- 도시권의 개념은 도시의 전체적인 경제적 기능을 포함하기 때문에 종종 '기능적'이라고 표현되며, 교통, 경제 개발 및 계획을 포함한 여러 영역에서 정책 결정에 유용한 정보를 제공
- 도시권은 도시와 노동시장의 상호 작용 측면에서 도시와 연결된 주변 지역(통근지역)으로 구성되기 때문에 도시, 마을, 농촌으로 구분되는 도시화 단계를 기반으로 함
- 도시권은 도시지역을 중심으로 형성되므로 국토 전체를 포괄하지 않을 수 있음

OECD와 EU의 2020년 Cities in the World 보고서에서는 도시와 그 주변 지역의 범위를 국제적으로 통용될 수 있도록 정의하기 위해 도시화 단계와 기능적 도시지역에 관한 새로운 접근방법을 고안

- 도시화 단계는 도시와 농촌의 연속성을 반영하여 다음 세 가지로 구분
 - ① 도시(또는 인구밀도가 높은 지역, Cities), ② 마을과 중간밀도 지역(Town and Semi-dense Areas), ③ 농촌(또는 인구밀도가 낮은 지역, Rural Areas)
- 기능적 도시지역(Functional Urban Area)은 도시의 통근지역을 포함한 범위를 넘어 확장된 개념이며, 기능적 도시지역은 통근 흐름에 따라 도시의 경제적 현실을 고려
- 보다 포괄적인 범위에서 노동시장과 기타 기능적 연결체계를 반영하며, 이러한 기능적인 영역을 토대로 기능적 도시지역을 정의

기능적 도시지역은 도시와 그 주변의 인구밀도가 낮은 공간 단위로 구성되어 도시의 노동시장, 통근지역을 구성

- 기능적 도시지역으로 분류되지 않는 지역은 기능적 도시지역 밖의 지역(비기능적 도시지역)으로 분류되기 때문에 국토공간 내의 모든 작은 공간 단위를 포함

도시화 정도 분류과정

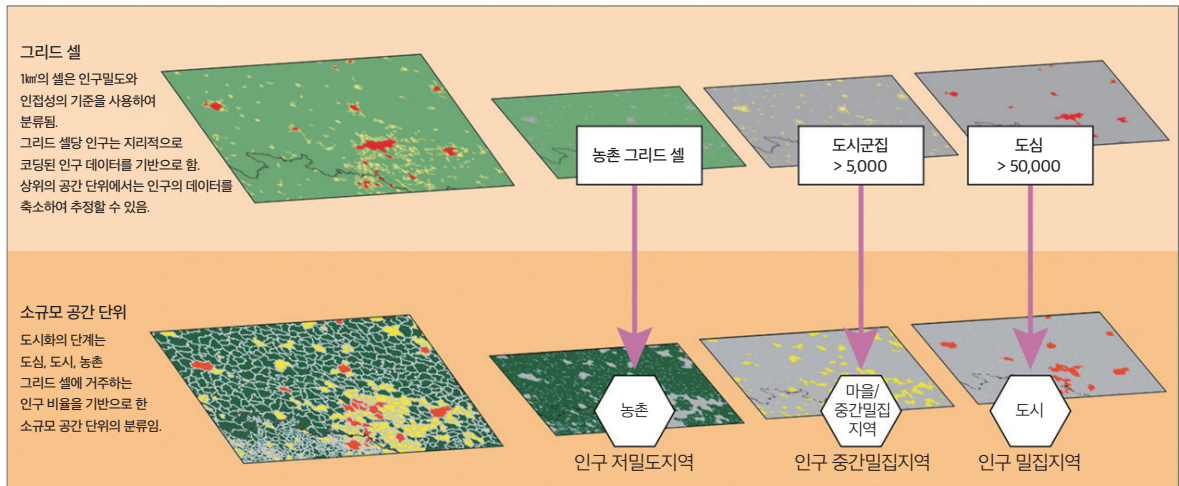
(그리드 셀의 분류) 각 군집의 유형은 인구 수와 인구밀도를 기반으로 하는 1km² 단위의 인구 그리드 셀을 활용하며, 인접성을 고려

- (도심, Urban Centre) 인구밀도가 km²당 최소 1,500명 이상인 1km²(4점 연속성 사용, 즉 대각선 제외)의 연속된 그리드 셀에 해당하며, 4점 연속성을 사용하고 대각선 인접은 제외
- (도시군집, Urban Cluster) 인구밀도가 km²당 최소 300명이고 최소 인구가 5,000명인 그리드 셀에 해당하며, 최종 단계에서 도심으로 식별된 그리드 셀은 도시에서 제외
- (농촌 그리드 셀, Rural Grid Cells) 도심이나 도시로 식별되지 않는 그리드 셀

(소규모 공간 단위의 분류) 1단계에서 분류된 그리드 셀을 다음과 같이 소규모의 공간 단위에 중첩

- (도시, Cities) 인구의 50% 이상이 도심에 있는 지역
- (마을, Town and Semi-dense Areas) 도심에 인구의 50%가 거주하고, 농촌 그리드 셀에 인구의 50% 이상이 거주하는 지역
- (농촌, Rural Areas) 인구의 50% 이상이 농촌 그리드 셀에 있는 지역

그림 1 도시화 정도 분류과정



자료: European Union et al. 2021, 41을 번역하여 연구진 재작성.

기능적 도시지역의 설정방법

(1단계: 도심지역 선정) 도시(또는 인구밀도가 높은 지역)는 인구의 50% 이상이 도심에 있는 하나 이상의 소규모의 공간 단위로 구성

- 소규모 공간 단위는 행정구역 단위 또는 통계자료상 단위가 될 수 있으며, 행정구역 단위로는 지방자치단체, 지구 또는 대도시 지역이 있음
- 이러한 행정구역 단위 중 일부는 선거구로서 또는 지방정부의 관점에서 정치적 역할을 수행

(2단계: 도시지역 선정) 기능적 도시지역은 도시지역과 통근지역을 합친 지역을 의미하며, 도시에 해당하지 않는 모든 지역과 해당 지역의 통근지역은 기능적 도시지역이 아닌 지역으로 구분

- (도심, Urban Centre) 인구밀도가 km²당 1,500명 이상이고, 총인구가 5만 명 이상이며, 서로 인접한 그리드 셀의 집합
- (도시지역, Cities) 인구의 50% 이상이 도심에 거주하는 하나 이상의 소규모 공간 단위
- (통근지역, Commuting Zone) 도시로 통근하는 거주자가 15% 이상인 인접한 소규모 공간 단위의 군집
- (기능적 도시지역, Functional Urban Area) 도시지역과 통근지역을 합친 지역

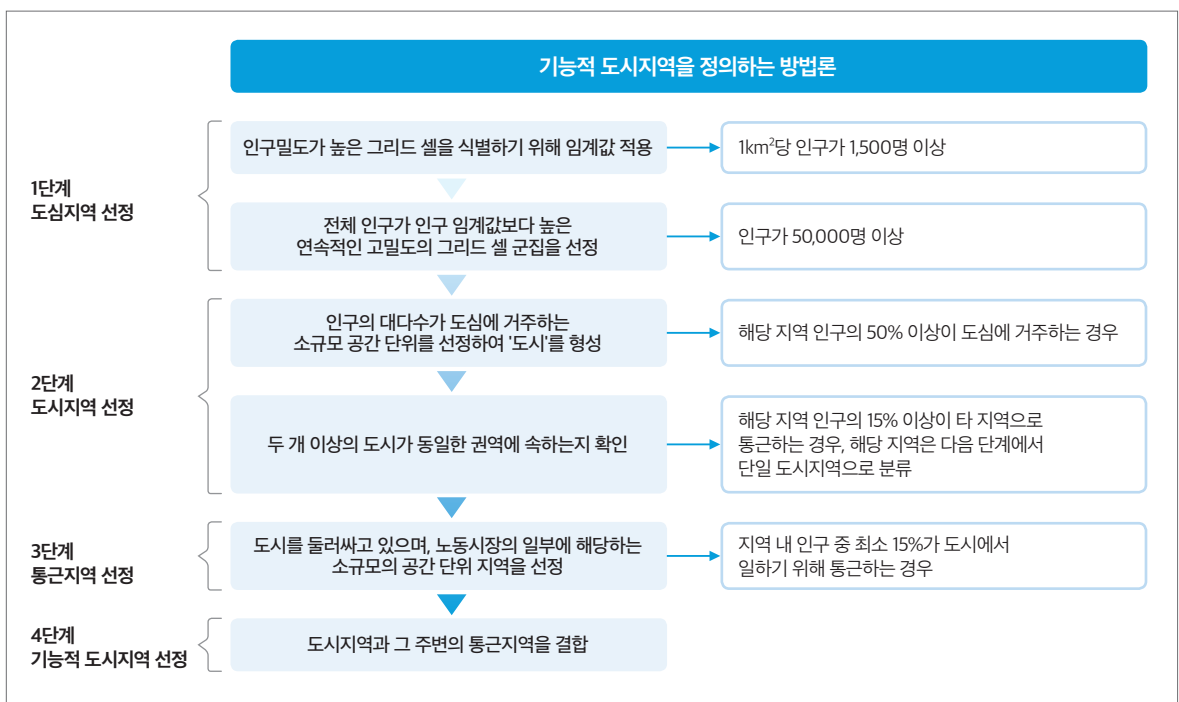
(3단계: 통근지역 선정) 통근지역은 도시지역을 구분한 후 파악할 수 있음

- 한 도시에 거주하는 근로자의 15%가 다른 도시에서 근무하는 경우 이 도시는 하나의 도시로 정의
- 근로자의 최소 15%가 특정 도시에서 일하는 모든 공간 단위는 해당 도시의 통근지역 일부로 구분
- 이때 통근량이 적은 경우에는 통근지역이 나타나지 않을 수 있기 때문에, 이러한 경우에는 기능적 도시지역과 도시지역이 다를 수 있음

(4단계: 기능적 도시지역 선정) 기능적 도시지역 내의 모든 지역을 도시지역으로 분류할 필요는 없으며, 도시의 통근지역에 속하는 경우에는 농촌지역을 포함할 수 있음

- 도시지역(즉, 도심과 도시 및 중간밀집지역)이 기능적 도시지역 외부에 위치하는 것도 가능하지만, 도시와 중간밀집지역으로만 구성된 경우에만 가능
- 즉 도시는 체계적으로 기능적 도시지역의 일부로 포함되기 때문에 도시와 중간밀집지역(농촌지역 포함)만이 기능적 도시지역 외부에 위치할 수 있음

그림 2 기능적 도시지역의 선정방법



자료: European Union et al. 2021, 55를 번역하여 연구진 재작성.

03. 중소도시권 육성을 위한 공간범위 설정

중소도시권 설정을 위한 정량적 분석에서 사용하는 변수, 분석시점, 주변 지역으로 분류될 수 있는 통근량의 기준 등 다양한 요소에 의하여 도시권 설정이 다르게 나타날 수 있으므로 이를 종합적으로 고려

- 또한 도시권 설정은 통계로 나타낼 수 없는 지역주민의 인식, 정책적으로 중요하게 육성해야 하는 지역 등 다양한 요소를 고려하여야 함
- 정책 및 주요 선행연구에서의 중소도시권 설정사례와 정량적 분석을 통해 도출된 중소도시권 설정(안)으로 중소도시권의 공간범위를 설정

- 정량적 분석을 통해 17개의 중소도시권을 도출하였으나 정책적 육성 또는 지자체의 필요에 따라 중소도시권의 개수를 유연하게 설정할 수 있고, 중소도시권의 공간적 범위도 최소범위에서 최대범위까지 다양하게 설정할 수 있음

표 1 중소도시권 설정(안)

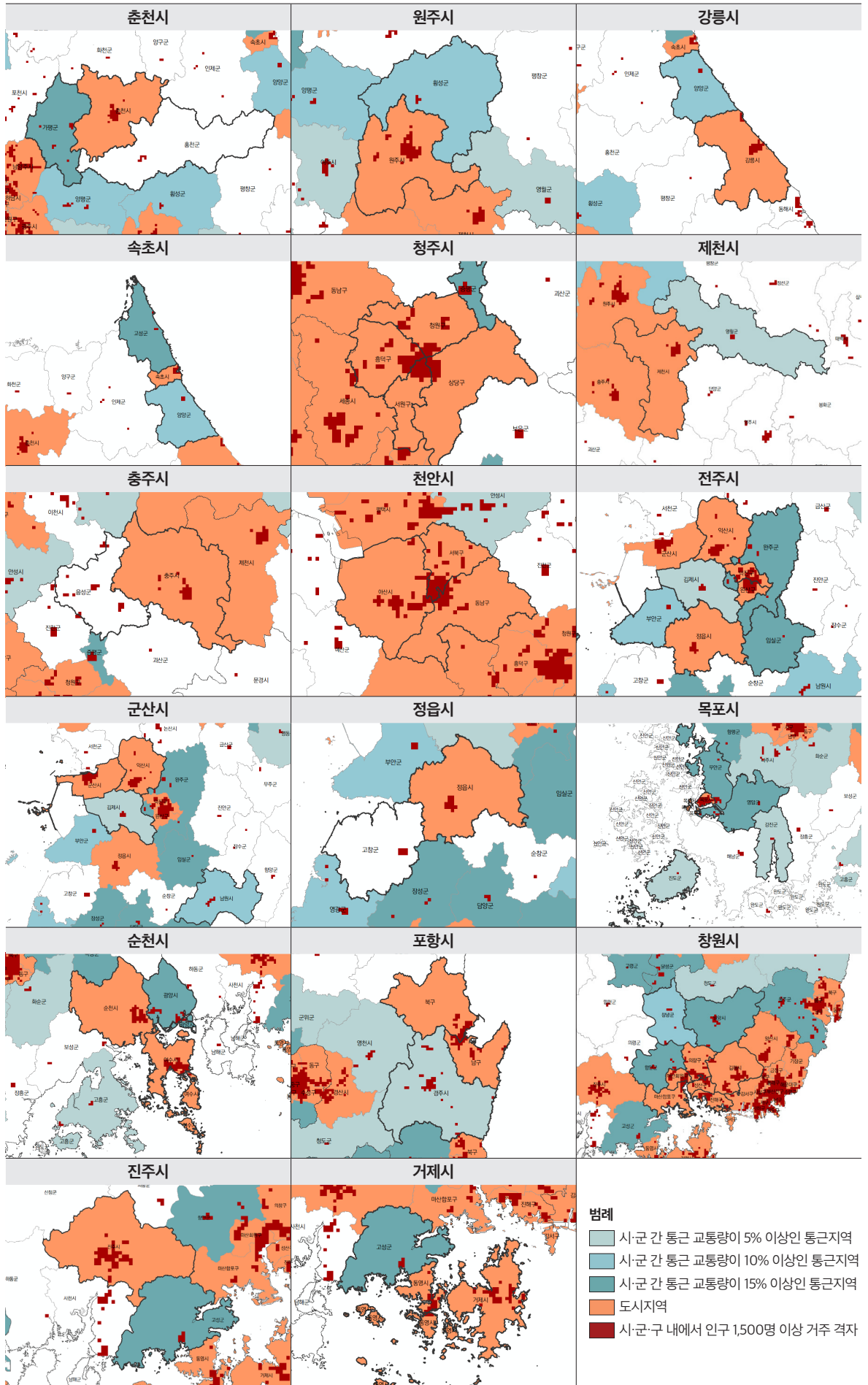
도	중심 도시	주변 지역(최소)		주변 지역(최대)	
		시군	인구(명)	시군	인구(명)
강원도	춘천시	홍천군	350,288	화천군, 철원군, 양구군, 가평군, 인제군	533,926
	원주시	횡성군	400,233	화천군, 양구군, 인제군, 춘천시, 홍천군	828,640
	강릉시	양양군	239,602	평창군, 동해시, 삼척시, 태백시, 정선군, 울진군	579,663
	속초시	고성군, 양양군	136,739	-	136,739
충청북도	청주시	증평군	879,406	보은군, 괴산군, 진천군, 음성군, 충주시	1,334,706
	제천시	영월군	169,492	단양군	198,036
	충주시	음성군	300,731	제천시, 단양군, 영월군	498,767
충청남도	천안시	아산시	1,310,585	평택시, 안성시	2,043,129
전라북도	전주시	완주군, 김제시, 익산시	1,350,911	임실군, 부안군, 정읍시, 고창시, 군산시, 남원시, 무주군, 순창군, 장수군, 진안군	2,031,740
	군산시	익산시, 남원시, 김제시	704,250	서천군	755,186
	정읍시	고창군	160,387	부안군	211,524
전라남도	목포시	무안군	308,313	영암군, 강진군, 진도군, 신안군, 해남군	531,568
	순천시	광양시, 여수시	708,713	보성군, 고흥군	811,411
경상북도	포항시	경주시	752,366	영덕군, 울진군, 울릉군	844,828
경상남도	창원시	함안군	1,092,469	김해시, 밀양시, 창녕군	1,793,971
	진주시	고성군	397,025	사천시, 남해시, 하동시, 산청군, 함양군, 거창군, 의령군, 합천군	796,579
	거제시	통영시, 고성군	419,141	-	419,141

주: 통계청 주민등록인구통계 2021년 기준 인구임.

중소도시권 설정(안)을 살펴보면 다음과 같음

- 중소도시권의 최소 인구규모는 속초시를 중심으로 한 중소도시권으로 13만 6,739명이고, 최대 인구규모는 천안시와 아산시를 중심으로 평택시와 안성시까지 포함하는 중소도시권으로 204만 3,129명임
- 전주시를 중심으로 한 중소도시권은 최소 135만 911명에서 최대 203만 1,740명까지 인구규모가 가능한 것으로 나타남
- 강원도의 경우 춘천시, 원주시, 강릉시, 속초시를 중심으로 4개의 중소도시권을 설정 가능하고, 춘천시와 원주시를 중심으로 한 중소도시권 설정도 가능
- 충청북도는 청주시, 제천시, 충주시를 중심으로 한 3개의 중소도시권도 설정이 가능하고 이들을 하나의 중소도시권으로 설정하는 것도 가능
- 전라북도는 전주시를 중심으로 하나의 중소도시권 설정이 가능할 것으로 예상
- 전라남도는 목포시와 순천시를 중심으로 2개의 중소도시권 설정이 가능
- 경상북도는 포항시를 중심으로 한 1개의 중소도시권과 정책적으로 육성이 필요한 것으로 판단되는 안동시를 중심으로 한 중소도시권 설정이 가능
- 경상남도는 창원시, 진주시, 거제시를 중심으로 3개의 중소도시권 설정이 가능

그림 3 중소도시권 설정(안)



04. 중소도시권 활성화를 위한 정책과제

중소도시권 활성화를 위한 기본방향

- (연계 협력 강화) 중소도시권 활성화를 위해서는 중심 역할을 수행할 지역 선정이 필요하고, 중심지역과 주변 지역 간의 상호 의존관계를 토대로 연계협력 강화 필요
- (상향식 추진) 중앙정부에서 권역을 설정하는 하향식 방식에서 지자체 간 유연하게 권역을 설정할 수 있는 상향식 방식 추진 필요
- (유연한 지원사업 선정) 중소도시권 발전을 위한 대상사업을 유연하게 설정하고, 중소도시권 및 사업 유형별 지원을 확대할 필요가 있으며, 국가 차원에서 정책 추진의 연속성과 지속성 확보 장치 마련
- (동기 부여와 중앙정부 지원) 중소도시권을 설정하면 지역에 어떠한 혜택이 주어질지 명확히 제시하여 연계협력에 대한 동기 부여와 지역끼리 서로 연계하여 협력할 수 있도록 중앙정부의 지원이 필요

중소도시권 활성화를 위한 정책과제

- (추진조직) 특정 부처가 연계협력사업을 주관하여 관련 부처 사업을 통합·추진하는 시스템을 갖추어 연계협력사업 활성화 추진이 필요하고, 현재 부처별, 지역별로 칸막이가 있는 국가균형발전특별회계 이외의 일반회계사업부터라도 통합·지원할 수 있는 체계 구축
- (계획 수립) 둘 이상의 시·군이 연계하여 공통된 관심사를 해결하기 위한 계획을 수립할 수 있도록 법정계획인 광역도시계획의 내용을 개정 혹은 「국토기본법」에서 정의하고 있는 국토계획에 중소도시권계획을 추가하여 법정계획으로 수립할 수 있도록 제도적 여건을 마련
- (권한 확대) 중소도시권의 실효성을 위해서는 광역자치단체의 기능과 권한을 확대해야 하고, 중앙정부 차원에서 제공하는 혜택이 명확해야 하며, 기초자치단체가 아닌 광역자치단체를 중심으로 예산을 배분해야 하고, 예산의 집행과 운영의 권한을 확대
- (재원 확보) 중앙정부 차원에서 시·군이 연계협력사업을 추진할 수 있도록 제도적 뒷받침뿐만 아니라 안정적인 재정 지원이 필요하며, 이를 위해 국가균형발전특별회계에서 중소도시권 사업에 대한 지원을 명시하여 안정적 재원 확보
- (특별지방자치단체 활용) 지방정부 간 상호 지속적인 의사소통을 통한 협력 강화를 위하여 수평적 협력제도인 특별지방자치단체 등의 제도를 적극적으로 활용하여 생활공간에 기반을 둔 생활권을 지자체가 자율적으로 협의 및 구성하여 발전계획 수립

참고문헌

김도형, 우명제. 2019. 기능적 상호작용에 따른 도시권 설정과 성장관계에 대한 연구. 국토계획 54권 7호: 5-23.
문태현. 2012. 중소도시권 육성으로 전 국토 경쟁력 강화를 기대한다. 경남발전 123호: 24-31.
통계청. 주민등록인구현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04005N&conn_path=12 (2023년 12월 19일 검색).
European Union, FAO, UN-Habitat, OECD and The World Bank. 2021. *Applying the Degree of Urbanisation: A Methodological Manual to Define Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons*. Publications Office of the European Union.
OECD and European Commission. 2020. *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*. OECD Urban Studies. <https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en> (2023년 12월 19일 검색).

※ 이 브리프는 “민성희, 서연미, 홍사흠, 안소현, 신휴석, 배인성, 이혜민. 2022. 다극분산형 국토 형성을 위한 중소도시권 육성방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리하였음.

- **민성희** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)
- **서연미** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(ymseo@krihs.re.kr, 044-960-0215)
- **홍사흠** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(shheum@krihs.re.kr, 044-960-0356)
- **안소현** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(shan@krihs.re.kr, 044-960-0187)
- **신휴석** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(hsshin@krihs.re.kr, 044-960-0403)
- **배인성** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(isbae@krihs.re.kr, 044-960-0189)
- **이혜민** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(leehm0646@krihs.re.kr, 044-960-0174)