

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 580

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

상호보완적 관계를 기반으로 하는 지방중소도시 발전방향

변필성 국토연구원 국토계획평가센터장, 차은혜 국토연구원 연구원

요약

1 지방중소도시는 그간 국토정책의 주변부에 위치

- 지방중소도시에 대한 법령상 또는 공식적 정의가 없을 정도로 정책적 관심을 받지 못함
- 국토종합(개발)계획은 지방중소도시 육성을 제안했지만 구체적 실천방안이 미흡했고, 지역행복생활권 정책은 지방중소도시와 주변 시·군 간 연계협력의 실질적인 토대를 제공하지 못했으며, 지역발전특별회계 기초지자체 자율 편성사업은 대도시와 농산어촌·낙후지역에만 초점을 맞춤

2 지방중소도시는 인구변화, 고령화, 재정력, 소득, 일자리 수 변화의 측면에서 열악

- 지방중소도시의 열악함은 수도권 중소도시와의 비교를 통해 현저하게 나타나며, 인구감소, 경제 저성장에 따라 지방중소도시가 인구, 일자리 수 등 자체의 내부속성을 향상시키기는 용이하지 않음

3 인구감소, 경제 저성장에 대응하여 관계적 속성에 기초한 지방중소도시 발전을 추진할 필요

- 도시의 관계적 속성은 다른 도시와의 흐름 및 상호작용에 근거하는데, 특정 도시의 도시체계 내 위상뿐만 아니라 해당 도시와 지리적으로 연결되는 도시의 도시체계 내 위상도 포괄함
- 관계적 속성에 기초하는 도시발전은 도시 간 연계협력을 통해 상호보완 관계에 근거하는 규모의 경제를 창출함으로써 도시의 경쟁력을 강화시키고 삶의 질을 제고시킴

정책방안

- ① 국가의 정책이 개별 도시 육성보다는 지방중소도시와 주변 대도시 또는 시·군 간의 상호보완적 연계협력 활성화로 방향 전환할 수 있도록 중장기적 관점에서 지리적으로 연결되는 장소 창출을, 궁극적으로는 전국 도시체계의 질적 발전을 지향
- ② 도시 간 연계협력을 통해 규모의 경제를 달성하는 과정에서 형성되는 공유자원인 네트워크의 질적 유지·관리를 국가가 지원하되, 인구감소 대응차원에서도 이루어질 필요
- ③ 도시 간 연계협력 수준에 대한 정보를 분석하기 위한 지표 및 기법 개발을 국가가 지원

1. 지방중소도시 정책동향

지방중소도시는 법령상 또는 공식적 정의가 없을 정도로 국토정책의 주변부에 위치

지방중소도시를 ‘특별·광역시와 특별자치시를 제외하고, 인구 50만 미만인면서 「지방자치법」 제7조의 시(市) 설치 기준을 충족하는 비수도권 소재 시급도시’라고 정의함¹⁾

- 인구 50만 미만은 「지방자치법」 제175조가 ‘인구 50만 이상 대도시’라고 규정하고 있다는 점²⁾, 그리고 해당 규정을 근거로 다수의 법령에서 인구 50만 이상의 시를 대도시로 간주하여 특별시, 광역시, 특별자치시에 준하는 권한 및 특례를 부여한다는 점을 반영함
- 이상의 정의에 따르면, 지방중소도시는 총 43개 시급도시임([표 1] 참조)

표 1 도별 중소도시 및 시급도시

	지방중소도시(43개)		인구 50만 이상(15개)	수도권 중소도시(19개)
충청북도(2)	제천시, 충주시	충청북도(1)	청주시	-
충청남도(7)	계룡시, 공주시, 논산시, 당진시, 보령시, 서산시, 아산시	충청남도(1)	천안시	-
경상북도(9)	경산시, 경주시, 구미시, 김천시, 문경시, 상주시, 안동시, 영주시, 영천시	경상북도(1)	포항시	-
경상남도(6)	거제시, 밀양시, 사천시, 양산시, 진주시, 통영시	경상남도(2)	김해시, 창원시	-
전라북도(5)	군산시, 김제시, 남원시, 익산시, 정읍시	전라북도(1)	전주시	-
전라남도(5)	광양시, 나주시, 목포시, 순천시, 여수시	경기도(28)	화성시, 안양시, 안산시, 부천시, 용인시, 성남시, 고양시, 수원시, 남양주시	과천시, 여주시, 하남시, 포천시, 의왕시, 안성시, 구리시, 양주시, 광주시, 김포시, 광명시, 시흥시, 오산시, 이천시, 군포시, 평택시, 파주시, 의정부시, 동두천시
강원도(7)	강릉시, 동해시, 삼척시, 속초시, 원주시, 춘천시, 태백시			
제주특별자치도(2)	제주시, 서귀포시			

주: 시급도시에는 특별시, 광역시, 특별자치시를 포함시키지 않음. 제주시와 서귀포시는 행정시이며 기초지자체에 해당되지 않음

자료: 변필성 외 2015, 23; 변필성 2016, 36에서 재인용

1) “① 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농(都農) 복합형태의 시로 할 수 있다. 1. 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역 2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군 3. 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구가 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다. 4. 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제115조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역...”(「지방자치법」 제7조)

2) “[대도시에 대한 특례인정] 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.”(「지방자치법」 제175조)



지방중소도시에 대한 법령상 또는 공식적 정의가 없다는 점은 지방중소도시가 그간 상대적으로 국토정책의 주변부에 위치해 왔음을 반증함

- 국토종합(개발)계획, 특히 제2차 국토종합개발계획 및 수정계획, 제3차 국토종합개발계획, 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020년)은 국토균형발전 목표하에서 지방중소도시를 도시체계 내 중심도시로 육성할 것을 제안하였지만 구체적인 실천방안이 부족함
- 지역행복생활권 정책은 교통인프라, 기능적 상호보완, 공동으로 인지되는 정체성, 공동으로 발휘하는 조직역량 등 연계협력의 제 측면을 적절히 고려하지 않고 사업(생활권 선도사업)에만 초점을 맞추므로, 지방중소도시와 주변 대도시 또는 시·군 간 연계협력 추진을 위한 제도적 토대가 되지 못함
- 도시활력증진지역, 일반 농산어촌, 성장촉진지역 개발 등 지역발전특별회계 기초지자체 자율편성 포괄보조사업의 경우, 대도시, 농산어촌 및 낙후지역에 초점을 맞추는 경향이 강하고, 무엇보다도 '대도시 대 농산어촌(또는 낙후지역)'이라는 이분법에 한정되어 왔음

2. 지방중소도시의 실태

지방중소도시는 인구변화, 고령화, 재정력, 소득, 일자리 수 변화의 측면에서 열악

지방중소도시 대다수에서 인구가 줄어들었고 고령화가 급속히 진행 중이며 고령인구 비율도 높음([그림 1] 참조)

- 지방중소도시 43개 중 27개 도시(62.8%)에서 2000~2013년 중에 인구(주민등록인구와 체류외국인 합계)가 줄어들었고, 동시에 65세 이상 인구비율이 전국(5.19%p)보다 빠르게 늘어남
- 지방중소도시 43개 중 30개(69.8%) 도시에서 2013년 65세 이상 비율이 전국(12.22%)을 상회함과 동시에, 2000~2013년에 해당 연령대 비율도 전국(5.19%p)보다 큰 폭으로 높아짐

재정력, 지방소득세(소득 지표), 근무 취업인구 변화(일자리 수 지표) 등에서도 지방중소도시가 비교적 열악한 모습을 보임([그림 2] 참조)

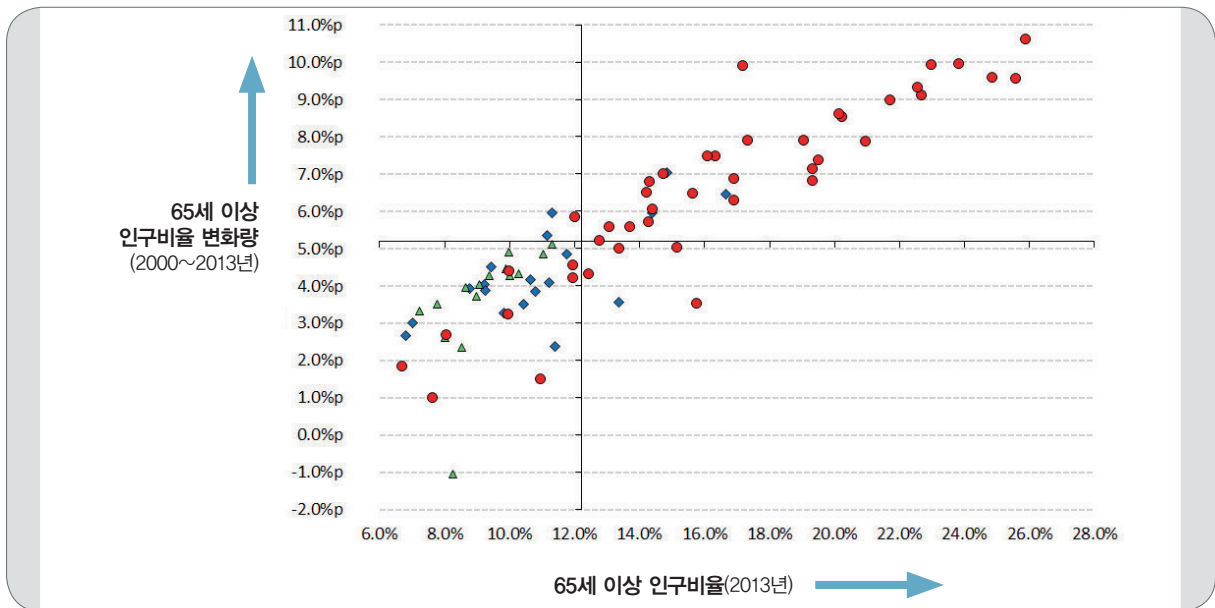
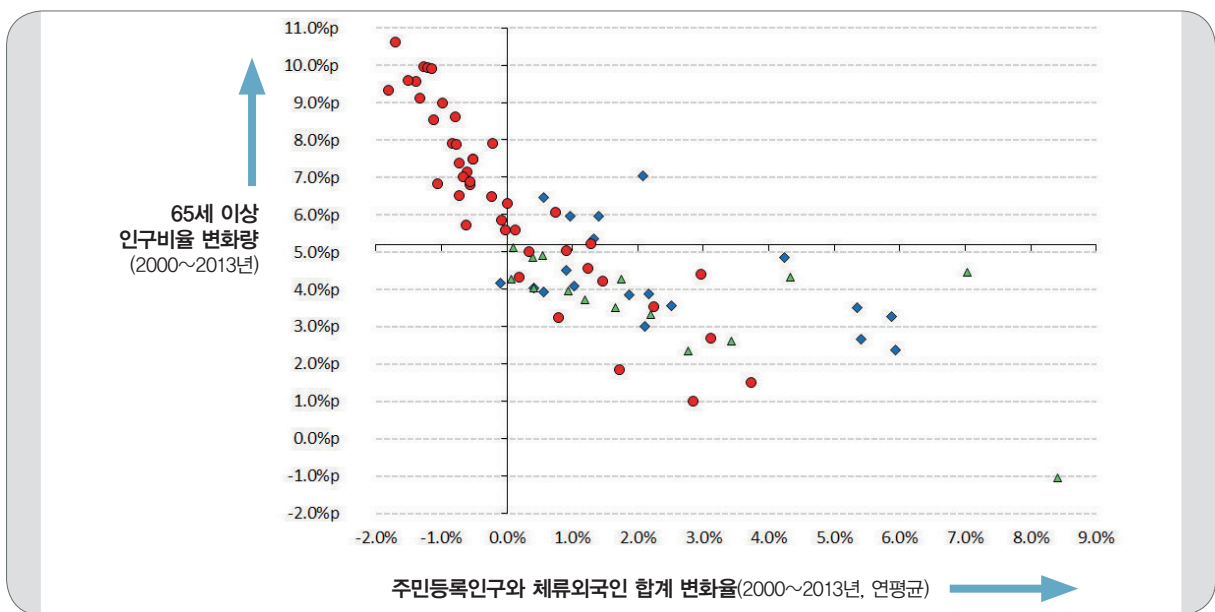
- 지방중소도시 41개(제주시와 서귀포시 제외)³⁾ 중 34개 도시(82.9%)의 재정력지수 3개년 평균(2012~2014년)과 재정자립도 3개년 평균(2012~2014년)이 모두 전국중소도시 평균(0.419, 28.45%)에 미치지 못함
- 소득의 대체 지표로 사용한 지방소득세를 보면, 지방중소도시 43개 중 31개 도시(72.1%)가 지방소득세 총액과 주민등록인구 대비 지방소득세 모두에서 전국 중소도시 평균(308.97억원, 142.21천원)에 미달함

3) 지방중소도시 43개에 포함되는 2개 행정시인 제주시와 서귀포시의 경우 재정력지수, 재정자립도 등 재정력 관련 지표가 구득가능하지 않음

◦ 일자리 수의 대체 지표로 사용한 근무 취업인구의 경우, 지방중소도시 43개 중 34.9%인 15개 도시는 근무 취업인구 변화율(2000~2010년, 연평균)이 0미만인 반면 인구변화율(2000~2013년, 연평균)도 0미만이고, 나머지 도시 중 12개는 근무 취업인구가 늘었지만 인구가 줄어듦

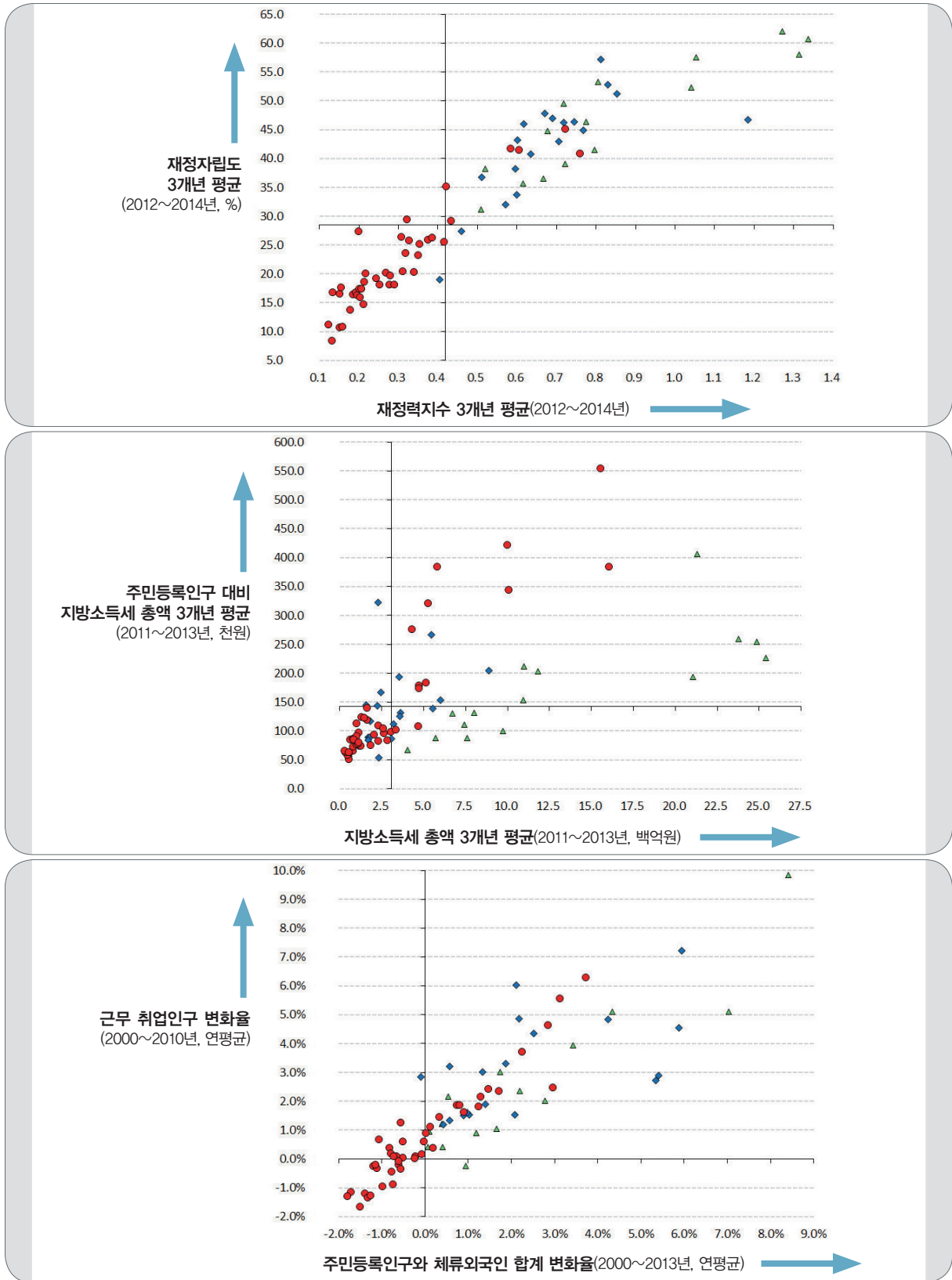
지방중소도시의 열약함은 수도권 중소도시(19개 도시)와의 비교를 통해 보다 현저하게 나타나는데([그림 1]과 [그림 2] 참조), 이 점은 인구감소, 경제 저성장이 전개될수록 지방중소도시가 인구, 일자리 수 등 자체의 내부속성을 향상시키기는 용이하지 않을 것임을 의미함

그림 1 인구변화 및 고령화



주: 1) ▲ 시급도시(중소도시 제외) ◆ 수도권 중소도시 ● 지방중소도시
 2) 시급도시(중소도시 제외)는 특별·광역시와 특별자치시를 포함하지 않음
 자료: 변필성 외 2015, 27-28; 상단의 차트는 변필성 2016, 38에서 재인용

그림 2 재정력, 지방소득세, 근무 취업인구



주: 1) ▲ 시급도시(중소도시 제외) ◆ 수도권 중소도시 ● 지방중소도시
 2) 시급도시(중소도시 제외)는 특별·광역시와 특별자치시를 포함하지 않음
 자료: 변필성 외 2015, 29; 31; 33; 변필성 2016, 39; 41에서 재인용



3. 지방중소도시 발전방향

인구감소, 경제 저성장에 대응하여 내부속성보다는 관계적 속성(relational properties)에 기초한 지방중소도시 발전을 추진할 필요

지방중소도시는 도시 간 흐름·상호작용을 토대로 주변 대도시 또는 시·군과 연계협력을 추진하여 규모의 경제를 달성하고, 그 과정에서 공유재로서 형성되는 네트워크(교통인프라·서비스, 기능적 상호보완, 연대의 식, 집합적 관리체계 등)를 유지·관리함으로써, 경쟁력을 강화하고 삶의 질을 향상시킬 수 있음

연계협력의 추동력은 경쟁력 강화 또는 삶의 질 향상을 위한 임계규모, 즉 규모의 경제에 대한 요구인데, 다음과 같은 측면을 가짐([그림 3] 참조)

- 기능적 통합: 도시 간의 교통인프라·서비스 공급 확충을 통한 접근성 제고, 기능적 상호보완 및 그에 따른 기능적 다양성 등을 포괄함
- 문화적 통합: 도시 간에 공통으로 인지되는 지역 정체성(cognitive regional identity)을 의미함
- 제도적 통합: 도시 간 공동의 조직역량 발휘, 조정된 의사결정, 또는 공동 사업 및 프로그램 시행 그리고 그에 따른 이득이 참여 도시 간에 균등하게 배분되게 하는 제도적 장치 마련 등을 필수적 내용으로 함

도시의 관계적 속성은 다른 도시와의 흐름 및 상호작용에 근거

도시의 관계적 속성은 특정 도시의 도시체계 내 위상뿐만 아니라 해당 도시와 지리적으로 연결되는 도시의 도시체계 내 위상도 포괄하는데, 이것은 도시체계가 일군의 도시들 간에 발생하는 흐름 및 상호작용(예: 승용차, 버스, 철도 등을 이용하는 다양한 목적의 통행 흐름)으로 구성된다는 점을 반영함

공간상의 흐름 및 상호작용에 근거하는 도시의 관계적 속성으로서 도시체계 내 위상은 다음과 같은 방식으로 조작적으로 정의할 수 있음

- 도시로의 유입흐름(또는 도시로부터의 유출흐름)이 도시체계 전체에서 차지하는 비중
- 도시로의 유입흐름(또는 도시로부터의 유출흐름)을 발생시킴으로써 주변 도시에 대해 상대적으로 갖는 영향력 또는 중요도
- 공간상의 흐름 및 상호작용을 통해 다른 도시와 갖게 되는 계층적 관계(중심도시-주변배후지 등)

관계적 속성에 기초하는 도시발전은 상호보완적 관계에 근거하는 규모의 경제를 창출

도시 간 연계협력을 통해 임계규모가 실질적으로 그리고 지속적으로 달성됨으로써 규모의 경제가 창출되고, 그 과정에서 도시 간 공유재로서 네트워크가 생산·이용되며, 결국 도시의 경쟁력이 강화되고 삶의 질이 제고됨([그림 3] 참조)



- 네트워크는 '교통인프라 및 서비스'(물리적 측면), '기능적 상호보완·다양성'(경제적 측면), '동질감 또는 연대 의식'(심리적 측면), '집합적 규칙 또는 관리 체계'(정치적 측면) 등으로 구성될 수 있음([그림 3] 참조)

도시 간 연계협력을 통한 임계규모, 즉 규모의 경제 달성 그리고 그 과정에서 형성되는 네트워크는 모두 관계적 속성에 기초하는 도시발전의 편익임

- 도시체계 내 위상이 높은 도시, 그리고 해당 도시와 지리적으로 연결되는 도시가 스피로버(spillover) 또는 외부효과를 통해 해당 편익을 얻게 됨

그림 3 도시 간 연계협력, 임계규모 달성, 네트워크 생산·이용



자료: 변필성 외 2015, 166; 변필성 2016, 59에서 재인용한 내용을 일부 수정함

4. 정책적 지향점

개별 도시 육성보다는 지방중소도시와 주변 도시 간 연계협력 활성화를 지향할 필요

국가 정책이 개별 도시 육성보다는 지방중소도시와 주변 대도시 또는 시·군 간 연계협력 활성화, 그에 따른 규모의 경제 실현으로 나아갈 수 있게 다음과 같이 중장기적 지향점을 설정해야 함

- 그럼으로써 현행 광역도시계획과 지역행복생활권 등이 연계협력 수단으로서 유용성을 확보할 수 있음

국가 정책은 지리적으로 연결되는 장소(geographically networked places)의 창출을, 궁극적으로는 전국 도시체계의 질적 발전을 추구해야 함

- 인구감소와 경제 저성장에 대응하여, 사회구성원 중 최대 다수가 다양한 일자리, 소득원, 시장, 또는 다양한 서비스(또는 재화)에 접근할 수 있도록, 공간상에 공유재를 생산하듯이 지리적으로 연결되는 장소를 창출해 나갈 필요가 있음
- 연계협력의 측면 중 하나인 기능적 통합을 통해 지방중소도시와 주변 대도시 또는 시·군 간에 규모의 경제를 달성하기 시작하고, 더 나아가 문화적·제도적 통합을 통해 사회·경제·문화적 일체화를 도모함으로써, 지리적으로 연결되는 장소들 간의 연결성을 전국적 차원에서 높여 나가야 함

도시 간 연계협력을 통한 규모의 경제 달성 과정에서 형성되는 공유자원인 네트워크의 유지·관리체계가 요구되며, 이에 대한 국가의 지원도 필요함

- 도시(또는 도시민)가 네트워크의 생산에 참여하고 이용한다는 점을 감안하여 자치적으로 공동 관리하되, 인구감소에 대응하여 네트워크의 질을 향상시키거나 유지해야 할 경우 국가가 지원하는 체계(교통서비스 지원, 도시 간 협약에의 합법성 부여 등)를 검토해볼 수 있음

국가는 도시 간 연계협력의 현 수준에 대한 정보를 다양한 이해관계 주체가 구득 가능할 수 있도록 분석 지표 및 기법 개발을 지원해야 함

- 특히 도시 간 조정된 집합적 의사결정 또는 공동사업 시행에 따른 이득(순편익)과 도시별 독자적 행동에 따른 이득(순편익) 간의 비교를 가능케 하는 평가기법 개발에 대한 지원이 요구됨

※ 참고문헌

변필성, 김동근, 차은혜, 이효란. 2015. 지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방향 연구. 안양: 국토연구원.

변필성. 2016. 지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방향. 국토연구원 정책세미나 자료집-미래 선도·국민 중심의 국토정책 어젠다: 31-62.

변필성 국토연구원 국토계획평가센터장(drbyun@krihs.re.kr, 031-380-0146)

차은혜 국토연구원 국토계획평가센터 연구원(ehcha@krihs.re.kr, 031-380-0355)

