

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 648

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

## 고루 잘사는 국가 실현을 위한 강소도시권 육성 방향

김선희 국토연구원 선임연구위원 외

### 요약

- 1** 과거 지역거점으로서 고차서비스의 중심지 기능을 하던 지방중소도시들은 급속한 고령화와 인구감소, 재정력 약화 등에 직면하는 등 지방소멸 위기가 고조되고 있는 실정
  - 2015년 기준 10만 명 미만 시·군은 87개소로 국토면적의 59% 이상, 전체 인구의 약 8.34%를 차지(전국 인구의 78%는 대도시권에 거주)하여 인구의 불균형 현상이 심각(통계청)
  - ※ 독일은 중·소도시가 3,057개소로 국토의 약 70%, 전체 인구의 약 61%, 전체 일자리의 약 56% 점유
- 2** 급속한 고령화와 인구감소 등에 대응하여 추가적인 인구감소와 도시 기능 이탈 최소화 대책 시급
  - 일자리 및 광역교통망의 발전 등으로 인구의 대도시 집중이 가속화되면서 중소도시들의 생활서비스 시설이 대폭 축소되고, 이로 인해 대도시로 인구가 집중되는 악순환 가속화
  - ※ 신생아 수가 300명 이하인 곳(분만 산부인과 운영기준)은 2000년 8곳에 불과했지만 2016년 53곳으로 6.5배 증가(통계청), 분만 산부인과가 1개인 시·군·구는 37곳, 2개인 시·군·구는 21곳
- 3** 그동안 정부는 지역균형발전을 위해 혁신도시 조성, 지역행복생활권 조성, KTX 등 광역교통망 확충정책 등을 추진해오고 있으나, 정책효과가 주변 소도시까지 확산되지 못하고 있어 지역균형발전정책 차원에서 고차 서비스 강화 등 지방 소도시의 중심지기능 강화 전략이 필요함
  - 혁신도시와 주변 중소도시의 연계, 지역 간 기능연계(alliance)와 지역관문(gateway) 역할 강화 시급
  - 지자체 간 자율적 연계협력을 지원하는 자치분권과 균형발전정책 융합 확대 필요

### 정책방안

- ① '고루 잘사는 국토·지역발전'을 위해 강소도시권의 기능과 역할, 주민 삶의 질 수준 제고 정책 추진
- ② 지방 소도시 쇠퇴에 대비하여 기초공공서비스의 National Minimum과 Local Optimum을 충족시키기 위한 매력적인 강소도시권 육성 방안 마련(예시: 스마트 혁신도시 연계형 건강의료복지 거점 조성 등)
- ③ 지역특성을 고려하여 2~5개 시·군을 연계하는 강소도시권 육성과 자율적이고 지속가능한 지방도시 연합(인구 30만 명 alliance) 형성·지원을 위한 네트워크형 지방행정체계 구축 및 재정분권 추진

## 1. 왜 강소도시권인가?

### 강소도시권이란 무엇인가?

(강소도시권의 개념) 인구수는 적지만 주민 생활서비스의 중심지 역할을 하는 권역으로 지역경제와 고용의 중심지 기능을 하며, 다양한 주거지 경관을 갖는 국토·지역의 기초공간단위로 정의할 수 있음

- 지속가능한 유럽도시현장(라이프치히 현장, 2007.5.24.)에서 중·소도시권은 국토공간적 연결성 측면에서 중요한 위치를 차지하며 지속가능한 국가발전에 중요한 기능을 수행
  - 우리나라도 제2차 국토종합개발계획상 소도시는 기초중심지, 중도시는 중위중심지 기능을 갖도록 지정한 바 있음
- 독일의 국토공간계획에서는 중심-지역-원칙(Das zentrale-Orte-Prinzip)하에 전 국민에게 물류, 일자리, 제반 서비스시설을 균등하게 제공하기 위해 다양한 위계의 중심지를 설정하고 각 중심지는 해당 지자체뿐만 아니라 주변 지역의 주민들에게도 중심지 역할을 수행

(강소도시권의 기능) 강소도시권은 어떤 기능을 하나?

- 강소도시권은 기초중심지, 중위중심지로서 대도시로의 인구유출을 막는 댐기능, 지역기반의 일자리 창출 기능, 국토의 자연환경·역사문화 및 공동체 관리 기능을 함
  - ※ 독일은 인구 10만 명 이하 중도시로 중위중심기능과 5,000명 이상의 소도시로 기초중심지 기능을 갖는 중·소도시가 3,057개소로 국토의 약 70%, 전체인구의 약 61%, 전체 일자리의 약 56% 점유

## 2. 지방중소도시의 정책 현안

### 인구분포의 공간적 양극화 심화로 인한 국토의 지속가능성 훼손 우려 증대

(대도시 인구집중) 수도권, 광역시 등 대도시지역의 인구는 꾸준히 증가하고 있는 반면 지방 대부분의 군지역, 소도시지역은 지속적으로 감소하고 있어 국토공간상 인구 불균형 현상이 심화되고 있음

- 수도권과 부산·울산권을 연결하는 경부축에 인구가 지속적으로 증가·집중

(소도시 인구감소) 경부축에서 멀리 떨어진 소도시의 고령화 및 인구감소는 대도시에 비해 급속히 진행되고 있으며 도시의 중심지기능 이탈 현상이 나타나고 있음

- 대도시 수도권 집중 현상이 극심하여 특·광역시를 제외한 147개 시·군지역 중 인구 20만 명 이하 107개 시·군의 인구는 전체인구의 24%, 인구 10만 명 이하 78개 시·군의 인구는 전체인구의 8.34%에 불과 (통계청 국가통계포털, 2015년 기준; 민성희 외 재인용)
- 이들 지방중소도시의 대다수는 지속적인 인구 감소, 급속한 고령화, 재정력, 소득, 일자리 측면에서 상대적으로 취약한 상황에 있음

### 극심한 인구유출과 중심지기능 약화

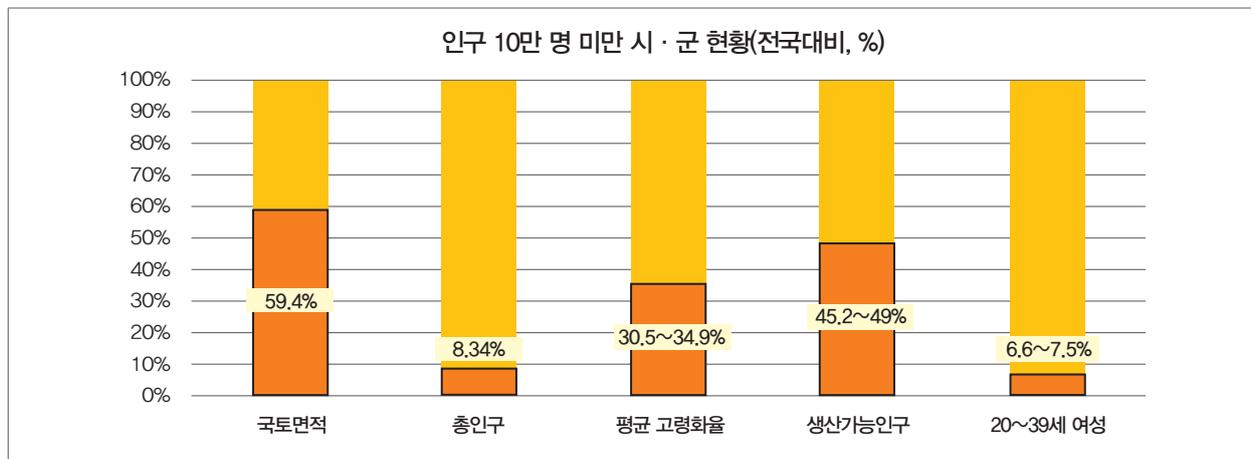
(중·소도시권의 인구유출) 지속적인 인구감소와 고령화 등으로 도시 축소현상이 가속화되면서 대도시권으로의 인구유출과 도시 중심지기능이 약화되고 있는 상황

- 인구 10만 명 이하의 시·군은 특·광역시를 제외한 전국에 87개소 분포, 전 국토의 59.4%를 차지하고 있으나, 인구수는 전국의 약 8.34% 차지(2015년), 인구의 불균형 현상이 심각한 상황
- 인구가 지속적으로 감소하는 중·소도시의 고령화율은 30.5~34.9%로 인구가 지속적으로 증가하는 대도시 지역의 평균 고령화율(19.0%)보다 매우 높음(통계청 2016; 민성희 외 재인용)
- 생산가능인구비율(20~59세 인구/총인구)은 45.2~49%로 인구가 지속적으로 증가하는 대도시지역의 57.3~57.9%보다 낮고, 20~39세 여성 비율 역시 6.6~7.5%로 대도시지역 10.8~11.6%보다 낮은 것으로 나타나, 중심지기능과 일자리 창출기능이 축소되고 있음

(중심지기능 약화로 인한 주민 삶의 질 저하) 인구의 대도시권 집중이 가속화되면서 중·소도시들이 제반 생활 서비스시설 미비로 중심지기능을 못해, 인구가 다시 대도시로 집중되는 악순환 반복

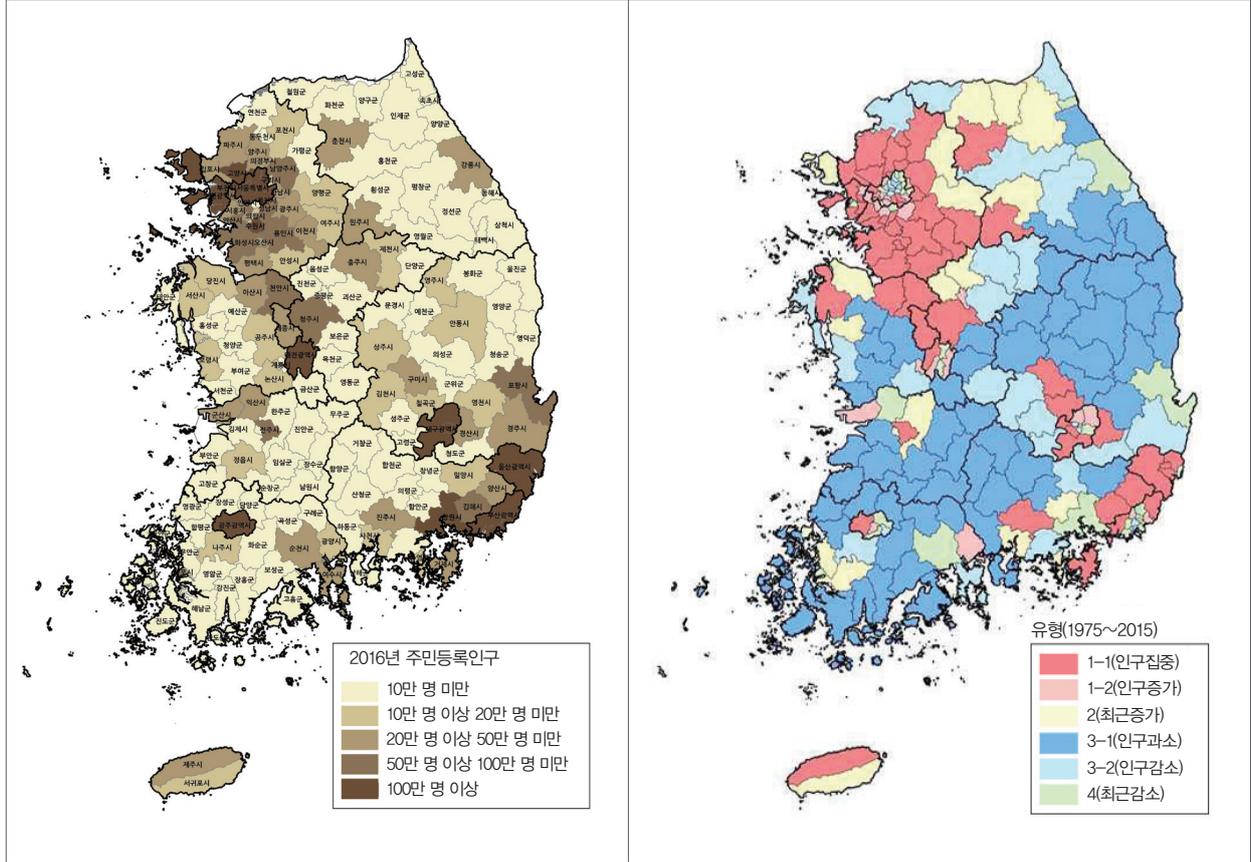
- 중·소도시거점은 대도시로의 인구유출을 막는 댐기능을 해야 하나, 댐에 구멍이 나 인구유출이 시작됨
- 중·소도시권에 사는 주민들이 원하는 도시적 생활서비스, 안정된 복지, 좋은 동네, 삶의 질 수준 등이 낮아 지면서 공동체와의 사회적 결속력, 자연환경, 역사문화환경 등이 훼손되는 실정

그림 1 소도시 현황(2015년)



자료: 민성희 외, 2017. 인구 및 국토공간구조 변화 전망과 대응방향. 세종: 국토연구원을 토대로 재구성.

그림 2 우리나라의 2016년 주민등록인구 현황(좌)과 1975~2015년 인구 변화 추이(우)



자료: 민성희 외, 2017. 인구 및 국토공간구조 변화 전망과 대응방향. 세종: 국토연구원.

### 3. 강소도시권 육성 관련 해외사례

#### 독일 사례: 중·소도시관리지원 프로그램

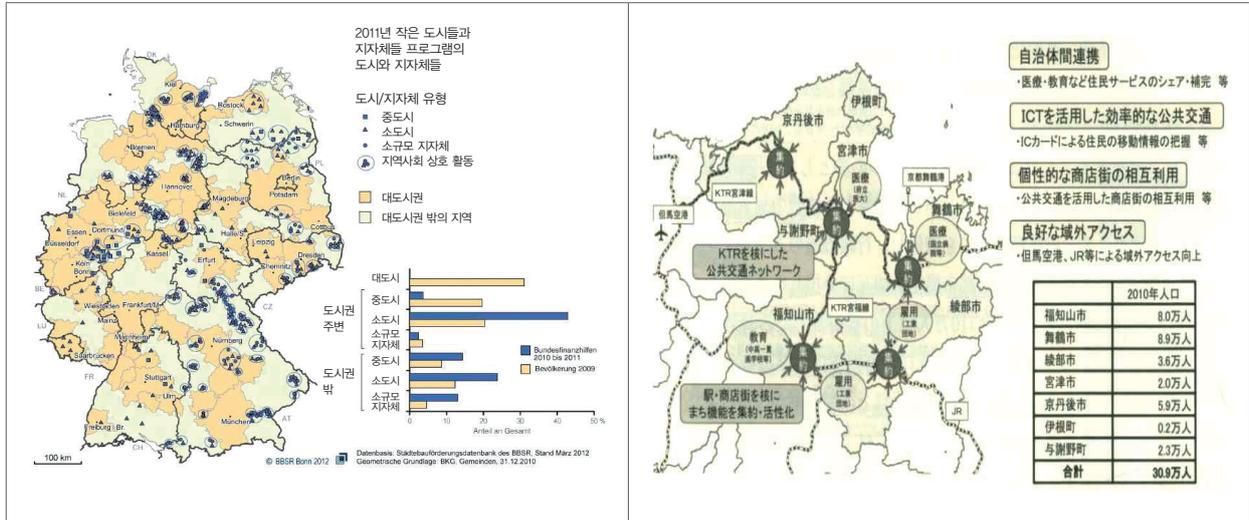
- 독일은 ‘작은 도시들과 지자체들’ 프로그램으로 중·소도시에 중심지 공급기능 강화 및 기반시설의 보전과 개발을 위한 보조금 지원
  - 독일은 인구 10만 명 이하 중도시로 중위중심기능과 5,000명 이상의 소도시로서 기초중심지 기능을 갖는 중·소도시가 3,057개소로 국토의 약 70%, 전체 인구의 약 61%를 차지
  - 중·소도시 인구가 전체 일자리의 56%를 창출하고 있으나, 최근 들어 약 40%가 넘는 중·소도시들이 인구, 기반시설, 고용 감소 등의 문제에 직면

- 이에 초지역적 협력 또는 네트워크를 형성하고 있는 도시와 지자체들 또는 주변지역과의 합의를 거친 소도시들을 대상으로 도시관리지원 프로그램을 우선 지원
  - 도시관리지원 프로그램은 건강하고 살기 좋은 생활환경을 만들기 위한 주거지와 도시구역의 재생, 생활권중심지의 의료, 복지, 고용, 상업, 레저, 교육기능 복합화, 건축적 가치와 기능적 가치 향상, 용도변경을 통한 도시기반시설 개선 등을 포함
  - 지역 중심성과 기능의 다양성 강화를 위해 지역 중심지 간의 협력과 연계 강화를 통한 공공서비스와 사회기반시설 구축 모색
  - 지원금은 연방정부가 1/3 보조(나머지는 주정부와 지자체 조달)하여 75개의 지원 방안이 시작되었으며, 약 230개 도시와 지자체들이 지원 혜택을 받음

## 일본 사례: 중추도시권연합 및 정주자립권 정책, 시정촌이 연대한 입지적정화 계획

- (중추도시권연합(連携中樞都市圏)) 지방중심도시의 인구감소와 중심지기능 쇠퇴를 막기 위해, 전 부처별로 일정권역의 인구를 유지하여 활력 있는 지역사회를 조성하기 위한 거점 형성 추진 중
  - 지방중추거점도시권(총무성), 고차지방도시연합(국토교통성), 도시고용권(경제산업성) 등 설정
  - 2016년 3월 말 기준, 15개 중추도시권이 중추도시선언을 하고 도시비전을 선포함
- (정주자립권정책) 기초지자체 주도로 '중심지'에 도시기능과 주변지자체의 자연환경, 역사, 문화 등 지역자원의 활용에 대한 정주자립권 형성 협정과 정주자립권 공생비전을 발표하여 지역주민의 삶의 질을 확보하기 위해 필요한 생활기능을 확보하고, 지방권에 대한 인구정주를 지원·촉진
  - 정주자립권 형성 촉진을 위해 중앙정부의 전방위적 지원조치 시행(총무성)
  - 지역재생계획 수립 및 정주자립권구상 실시 지원, 특정지역 재생사업비 교부금 지원(내각부), 정주자립권 구상의 생활기능 강화, 결속 및 네트워크 강화를 위한 사회간접자본정비계획 교부금 지원, 지역공공교통 확보 및 개선사업 지원 등(국토교통성)
- (입지적정화계획) 2014년 8월 「도시재생특별조치법」 개정을 통해 도입
  - '컴팩트+네트워크'를 실현하기 위한 시책의 하나로, 지속가능한 마을 만들기를 추진하기 위해 도시기능(상업, 의료복지 등)의 배치·유도 및 대중교통기능의 활성화를 목표로 다수의 시정촌이 연계하여 입지적정화 계획을 수립
  - 동일생활권 혹은 경제권 내 복수의 시정촌에서 필요한 도시기능(의료, 복지, 보육, 상업 등)을 일정한 역할분담하에 연계·제휴하여 각 도시의 생활거점을 중심으로 정비하고 이를 대중교통체계로 연결
  - 교토부 사례: 7개 시정촌이 연대하여 30만 명 인구의 지속가능한 강소도시권 연합 구축

그림 3 독일 '중·소도시 관리지원' 프로그램(좌)과 일본 교토부 북부지역에서의 시정촌 연대(우)



자료: 한스 페터 가츠바일러 외, 2016, 독일의 소·중소도시에 관한 연구, 조정화 편, 148(좌); 국토교통성, 2014, 国土のグラウンドデザイン/2050, 40(우).

## 4. 고루 잘사는 국가 실현을 위한 강소도시권 육성방향

### 매력적인 강소도시권 육성 기본방향

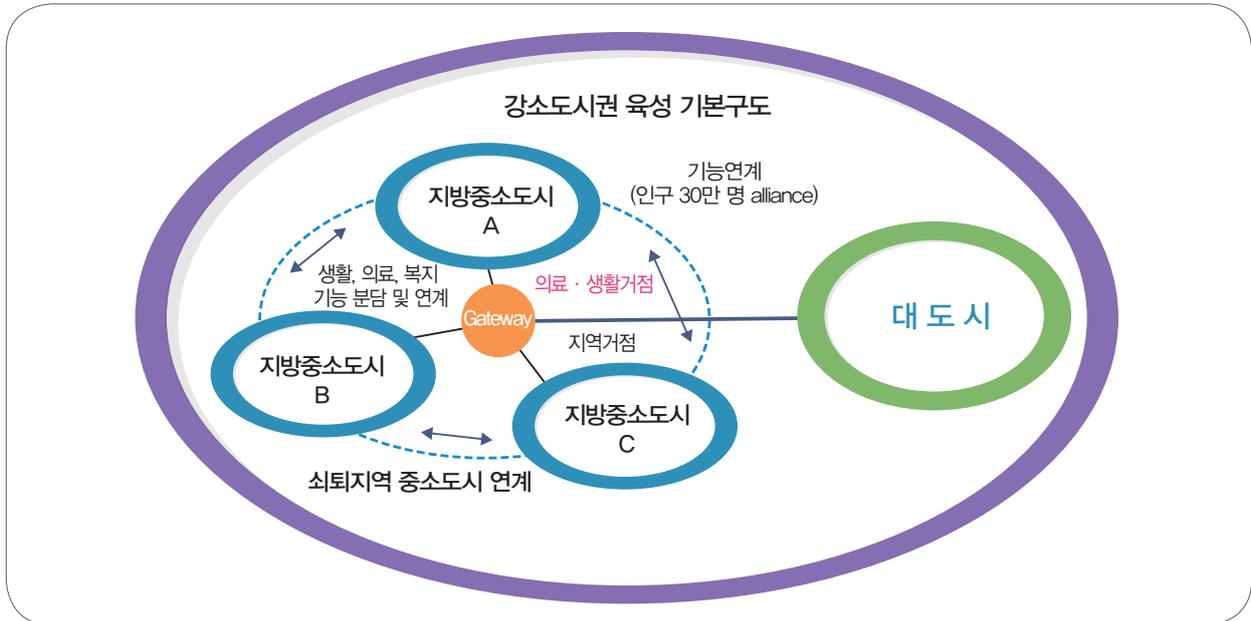
국토 전체의 지속가능성 증진을 위해 국토의 세포(cell)인 소도시들을 건강하게 육성

- 지속가능한 국토발전 측면에서 중·소도시들이 갖는 경제적·환경적·사회적 가치와 의미를 공론화
- 국토의 60% 지역에 사는 국민들의 삶의 질 제고를 위한 의료, 주거복지 등 기초서비스 제공

인구 30만 명 수준의 강소도시연합(alliance) 형성

- 동일 생활권과 경제권을 이루는 10만 명 이하의 시·군이 연합하여 30만 명 규모의 강소도시권 형성
  - 30만 명은 종합병원, 상업문화시설, 법률사무소 등 고차생활서비스를 받을 수 있는 최소수준
  - 시·군의 인구 규모나 여건에 따라 기능을 공동 이용하는 다양한 유형의 강소도시권 형성 가능
  - 지역 간 연합, 기능배분, 자원 공동관리계획 등을 자발적으로 수립하도록 지역의 정책지원 강화
- 지역의 관문(gateway), 혹은 중심지기능이 집약된 버스터미널, 시장, 종합병원(국립의료원) 주변지역을 건강·복지·의료·생활 거점으로 재생
  - 지역 중심지의 의료·복지·중심기능 강화를 위한 지역거점 재생
- 지역의 관문(gateway)과 중심지에서 공항 및 KTX역 등 광역교통시설에 편리하고 신속하게 접근할 수 있도록 대중교통체계의 공유성과 공공성 강화

그림 4 강소도시권 육성을 위한 기본구도



7

강소도시권 유형(안)

스마트 혁신도시 연계형: 혁신도시와 주변 중소도시를 연계하여 효과를 확산시키는 혁신도시 연계형

- 혁신도시와 지방중소도시의 연계성을 강화하고 KTX역 접근성을 높이기 위해 일정 규모 이상의 경제·생활권 조성(예: 광주송정리역 KTX 경제권 투자선도지구 모델)
- 혁신도시-주변 중소도시-KTX역이 상호 연계되는 지역 중심지에 의료, 상업, 쇼핑, 관광이 가능한 건강·의료·복지단지 조성
  - 노후화된 공공주택단지나 종합병원(국립의료원 포함), 올림픽 사후시설 등을 거점으로 단지재생

귀농(산, 어)귀촌 지원형: 농촌, 산촌, 어촌 지역거점에 베이비부머의 귀촌을 지원하는 정주거점 조성

- 스마트 농업·임업·어업이 가능하도록 주변 도시와 농촌지역을 연계하여 일자리+정주+의료+상업기능이 집약된 중심지 육성
- 생활권기능이 집중되어 있는 농·산·어촌 거점지역에 도시재생사업과 연계해 그린인프라를 구축하고 친환경적이고 지속가능한 삶을 가능하게 하는 선진화된 정주공간 조성
  - ※ 산림청: 산촌거점권역 30곳에 산림자원의 지속가능한 정주공간 조성계획(~2022년)

관광·휴양형: 쇠퇴한 산업(조선, 철강 산업 등) 지역 및 방치된 섬, 동계올림픽 사후시설 등을 관광·휴양형으로 재생하여 지역의 부가가치를 높이고 정주생활환경을 개선

- 폐조선소 등 쇠퇴산업 유휴부지를 관광자원으로 재활용하고, 국제적인 앵커시설물과 건강·휴양시설, 문화·상업시설 등이 복합적으로 입지한 해양친수 관광힐링 단지 조성

- ※ 통영 신아 폐조선소: 문화·관광·해양산업 거점 도시재생 뉴딜사업 추진(2017.12.14)
- ※ 일본 가루이자와(經井)역: 나가노 도쿄올림픽 개최 후 고급휴양지+아울렛+골프장 연계 휴양거점 재생, 나오시마(直島) 예술섬 재생: 지중미술관, 빈집 미술관 재생, 섬연계 국제예술제 개최 등

## 강소도시권 육성을 위한 정책과제

### 정주+의료+문화+생활 복합화를 통한 소도시 중심지 재생 추진

- 생활인프라 서비스를 적절히 공급하기 위해 소도시 중심지 기능을 회복
  - 노후화된 공공임대주택단지, 공공시설, 유희시설 등을 단지화하여 의료·복지·상업 복합거점화
- 지방세, 공공서비스와 사회기반시설 우선 확보 및 지원(예: 공공임대주택 리츠 등 활용)

### 지방분권화 실현 및 네트워크형 지방행정체계 구축

- 지자체 간 자율적 연계협력을 지원하는 자치분권과 균형발전정책 융합 확대
  - 네트워크형 지방행정체계 구축과 재정분권 추진
  - 자치단체 간 자율적인 행정구역 통합·조정 지원 및 지자체와 특별행정기관과의 협업 강화

### 지역기반의 통합개발(Place-based Integration)과 분권형 거버넌스 협력체계 구축

- 지역적 협력을 촉진할 수 있도록 지역·현장중심의 지역통합개발체계 구축
  - 국토교통부, 산업자원부, 보건복지부, 농림축산식품부, 산림청 등 관련 부처의 예산을 지역에서 통합 집행 지원
- 분권형 거버넌스 협력체계: 사업구상-계획-집행-유지관리 등 전 과정의 관리 지원을 위해 정부, 대학, 의료재단, 시민단체, 주민협의체 등 역할분담과 협력체계 구축
  - ※ 일본 카시와시(千葉県 柏市) 도요시키다이단지(豊四季台団地) 지역의료복지거점: 카시와시+도시재생 기구(UR)+도쿄대학 고령화사회총합연구기구+의료재단

### 참고문헌

국토연구원, 한국토지주택공사, 2017. LH 미래지역개발 추진전략 연구.  
 민성희 외, 2017. 인구 및 국토공간구조 변화 전망과 대응방향. 세종: 국토연구원.

**김선희** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(shkim@krihs.re.kr, 044-960-0280)  
**차미숙** 국토연구원 국토계획·지역연구본부장(mscha@krihs.re.kr, 044-960-0190)  
**민성희** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구위원(shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)  
**김명한** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원(kmh@krihs.re.kr, 044-960-0149)

