

국토정책 Brief

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

방설아 부연구위원
박경현 선임연구위원
이효란 전문연구위원

2026. 9. 28.
No. 1082



발행처 국토연구원
발행인 임재만
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

국가균형성장을 위한 거점 중소도시 육성방향

주요 내용

- ① 국정과제 '5극3특과 중소도시 균형성장'에 따른 거점 중소도시 육성방향을 모색하기 위해, 14개 사례 중소도시의 산업·교통·관광·교육 부문별 특징을 검토
- 14개 중소도시의 5년간(2020~2024) 평균 인구증가율은 -0.62%/년으로, 춘천과 원주를 제외한 12개 도시의 인구가 모두 감소하였고, 특히 목포(-1.65)·정읍(-1.45)·안동(-0.80)의 감소 폭이 큼
- ② (산업) 14개 중소도시는 전국 조선업 종사자의 32.6%, 철강업 종사자의 19.5%가 집적된 전통 산업 거점이지만, 반도체·디스플레이 등 첨단산업의 입지 기반은 취약
- ③ (교통) 대부분 중소도시는 KTX 등 광역교통망을 갖췄지만, 도시 안에서 구도심·산업단지·혁신도시 등으로 연결되는 대중교통편은 부족하여, 도시 내 인적교류를 통한 혁신 기회 창출이 제한적
- ④ (관광) 중소도시는 지역관광자원이 풍부하고 문화·관광에 대한 정부지원의 활용 기회가 많아 관광산업에서의 성장 잠재력이 높지만, 관광기반시설과 숙박시설, 지역 브랜드 인지도 등이 취약
- ⑤ (교육) 진주·포항·목포·순천 등의 대학은 권역 내 교육 거점 역할을 하고 있으며, '글로벌대학30', 'RISE(現 ANCHOR)' 등 균형성장 정책과 연계해 지역 인력양성·정주 효과를 위한 성장 요소로 활용 가능

정책방안

- ① (산업 거점) 지역의 비교우위 산업을 기반으로 특화산업을 발굴·장려하고 국가전략산업과 연계하여, 산업·고용·인구의 선순환 구조를 형성
- ② (교통 거점) 권역 내 통합교통체계를 구축하고, 산업·교육·관광 기능을 잇는 대중교통 서비스를 확충
- ③ (관광 거점) 집객력과 수용력을 기반으로 권역 관광 허브 기능을 강화하고, 체류형 관광과 로컬 콘텐츠를 결합하여 관광 수요를 주변 지역으로 확산
- ④ (교육 거점) 대학을 중심으로 지역의 교육·연구 기능을 집적하고, 혁신도시 등 지역 혁신거점과 연계한 클러스터를 구축하여 지역인재의 유입과 정주를 유도

01. 거점 중소도시 육성의 배경과 필요성

국토공간에서 중소도시의 위상 저하

중소도시에는 대도시와 농산어촌을 연결하는 **결절·거점·중심지역**으로, 지역발전을 위한 성장 역량을 보유하고 있으며 국가균형발전에 중요한 역할을 수행(건설교통부 2007)

- 중소도시의 성장은 국토 위계의 상·하위 지역으로의 파급효과를 유발하므로, 중소도시의 경쟁력 강화는 광역적 경제·서비스 네트워크 전반의 성장을 촉진
- 오늘날 저출산·고령화, 전통제조업 쇠퇴 및 경제 침체, 일자리 감소, 수도권으로의 인구 집중 심화와 공간적 양극화 등 급변하는 여건 속에서 중소도시의 위상이 변화
- 지방도시의 인구 이탈, 중심지 기능 약화로 인해 인구 댐으로서 중소도시의 기능 강화가 요구되고 있으며, 국토 양극화 완충지역으로서의 역할도 요구

그러나 현재 중소도시는 정책의 사각지대에 놓여 있어, 대도시와 농산어촌 사이의 ‘중간 도시’로서 국토공간 위계 상 기능을 수행하는 데 한계

- 중소도시를 직접 대상으로 하는 법적 근거나 전담 지원체계가 부재하며, 중소도시가 권역의 생활·산업·서비스 허브로 기능하려 해도, 정책·재정·제도적 지원이 미흡해 개별 도시 차원에서는 역할 수행에 제약

국가균형성장 정책에서 거점 중소도시 육성의 필요성

비수도권 지역의 인구감소와 저성장 지속에 대응하기 위해 중소도시의 역할 변화가 요구되는 시점에서, 이재명 정부의 국정과제에 ‘5극3특과 중소도시 균형성장’이 포함(국정기획위원회 2025)

- 5극3특 권역 내의 대도시와 농산어촌을 연계하는 중위 공간으로 ‘중소도시’의 거점기능 강화를 추구하고 있지만, 법·행정상 중소도시를 지정하는 기준이 없어 정책 대상을 명확히 짚어내기 곤란
- 또한 단일 중소도시만으로 정부 정책 추진을 위한 충분한 자원과 경쟁력 확보가 어렵기 때문에, 거점 중소도시를 중심으로 주변 도시와 연계협력을 통해 중소도시권의 동반성장 필요성이 제기

거점 중소도시는 주변 도시와 농산어촌을 묶는 생활권의 중심지로서 개별 지역 지원을 넘어 중소도시권 단위의 기능 분담과 연계를 조직하는 역할이 요구됨

- 거점 중소도시 육성 전략은 특정 도시를 키우는 정책이 아니라 권역 전체의 성장구조를 형성하고 파급효과를 확산하는 공간전략

장래 거점 중소도시의 역할과 방향 설정을 위해 14개 사례 도시의 핵심 기능별 특징과 육성방향을 검토

- 비수도권 인구 50만 명 미만의 ‘시’ 지역을 중소도시로 정의하면, 42개 도시가 도출되며(2025년 8월 기준), 이 중 거점 중소도시 현황 파악을 위해 선행연구를 참고하여 14개의 사례 중소도시를 선정

표 1 권역별 중소도시 현황과 14개 사례 도시 선정

구분	동남권	대경권	중부권	서남권	강원	전북	합계
합계	6	10	9	5	7	5	42
15만 미만	통영시 사천시 밀양시	김천시, 영주시 영천시, 상주시 문경시	제천시, 공주시 보령시, 논산시 계룡시	나주시	동해시, 태백시 속초시, 삼척시	정읍시, 남원시 김제시	21
15만 이상 30만 미만	거제시	경주시, 안동시 경산시	충주시, 서산시 당진시	목포시, 여수시 순천시, 광양시	춘천시 강릉시	군산시 익산시	15
30만 이상 50만 미만	진주시 양산시	포항시 구미시	아산시	-	원주시	-	6

주: 굵은 글씨의 밑줄 친 도시는 본 연구에서 거점 중소도시 사례로 도출한 14개 지역임.

자료: 국가데이터처 국가통계포털 주민등록인구현황 자료(2025년 8월 기준); 민성희 외 2022를 참고하여 저자 작성.

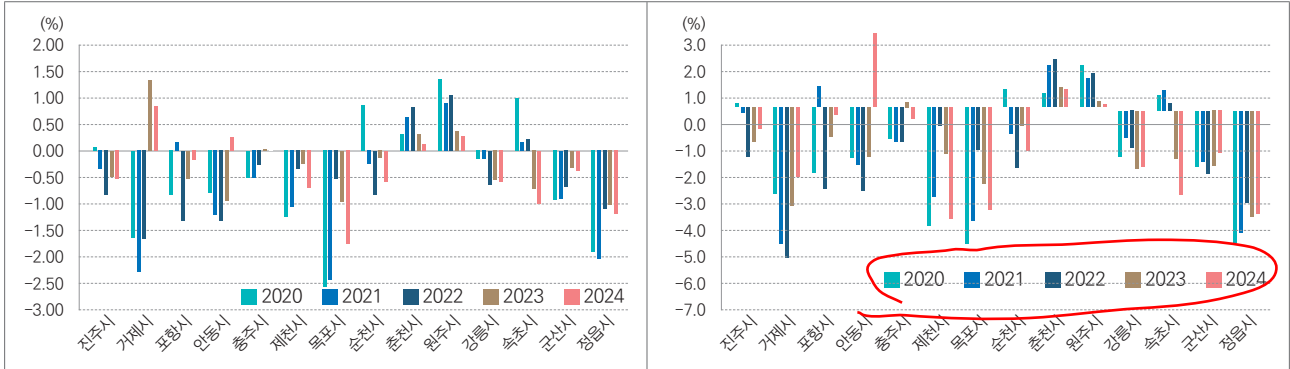
02. 거점 중소도시의 인구학적 특징

인구 증감률과 청년 순이동률 분석 결과

14개 사례 중소도시의 최근 5년 동안 인구변화를 분석한 결과, 춘천과 원주를 제외한 12개 도시 모두 인구가 감소하였으며, 인구증감과 청년 순이동 동향이 대체로 유사한 흐름을 보임

- 춘천·원주를 제외한 대부분 도시가 인구 감소(좌)와 청년 순유출(우)을 동시에 나타내며, 특히 정읍·거제·목포의 청년 순유출이 큼(<그림 1> 참조)

그림 1 거점 중소도시의 연간 인구 증감률 변화(좌)와 청년 순이동률(우) (2020~2024)



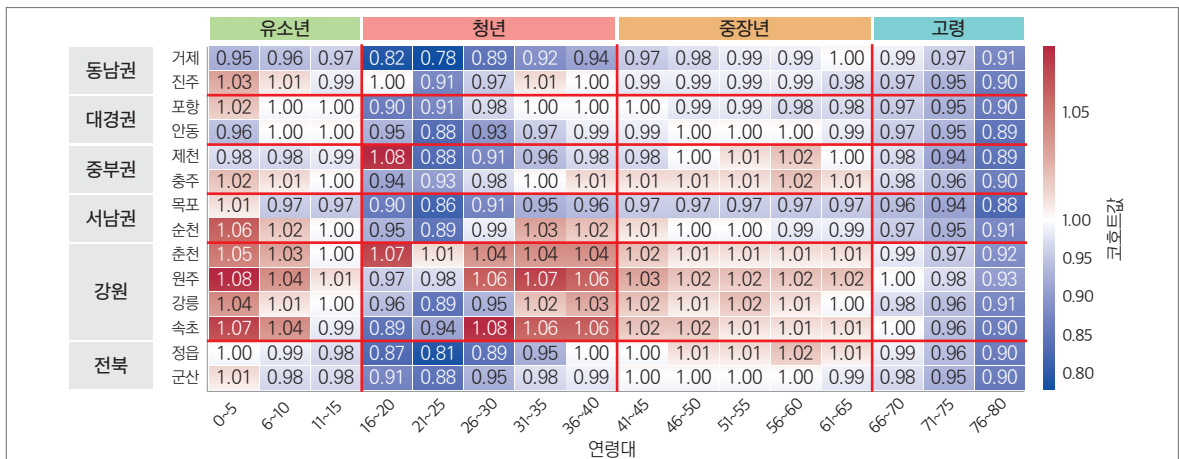
자료: 국가데이터터, 국가통계포털 주민등록인구현황 및 청년순이동률 데이터를 바탕으로 작성.

인구코호트 분석 결과

인구코호트 분석은 연령 집단 간 출산·이주·사망률의 차이와 그 변화를 파악할 수 있게 하므로, 이를 통해 중소도시 유소년·청년·중장년층의 세대별 인구구조 변화를 검토

- (유소년) 영유아기 코호트 값은 1.0 내외로 비교적 유지되나, 고등학교 이후, 즉 학령기 후반으로 이동할수록 값이 낮아져 학령인구가 거점 중소도시를 떠나는 순유출이 나타남
- (청년) 20대 초반 코호트가 급감한 뒤 30대에 유입으로 반등하는 도시(진주·포항·충주·순천·속초)와, 급감 없이 청년기 전반에 걸쳐 순유입을 유지하는 도시(춘천·원주)로 구분됨
- (중장년) 코호트 값이 1.0 안팎으로 변동이 작아 안정적 구조를 보이며, 단기적으로 생산가능인구를 유지하나 장기적으로는 이 연령층의 고령화로 인구가 감소할 전망

그림 2 거점 중소도시의 인구코호트(2020~2023) 히트맵



주: 코호트 값은 2020년 대비 2023년의 해당 연령층의 인구수 비율로 1.0 초과면 인구증가(빨강), 미만이면 인구감소(파랑)를 뜻함.

자료: 국가데이터터, 국가통계포털 시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구 데이터를 사용하여 저자 작성.

03. 거점 중소도시의 핵심기능 분석

국정과제 및 5극3특 균형성장 추진전략 설계도를 검토하여 거점 중소도시의 핵심기능으로 산업·교통·관광·교육 4개 주제를 선정하고, 부문별로 14개 사례 중소도시의 특징을 분석한 결과를 정리함

산업부문

산업부문과 관련하여, 거점 중소도시는 자동차·조선·기계·철강 등 전통 중공업 중심의 산업기반이 강하지만, 정보통신·반도체·디스플레이 등 첨단·미래전략산업의 입지기반은 취약한 것으로 분석

- 총부가가치 중 제조업 비중이 전국 평균(28.8%)을 웃도는 도시가 거제·충주·포항·군산·정읍 5곳으로, 제조업 중심의 산업구조가 뚜렷함
- 14개 도시의 전국 대비 종사자 비중은 조선 32.6%, 철강 19.5%, 바이오헬스 9.6%, 이차전지 5.0% 순이며, 산업별 주요 집적지는 조선(거제·목포·군산 등), 철강(포항·군산 등), 바이오헬스(원주·춘천·진주·제천 등), 이차전지(충주 등)로 나타남
- 주력산업 중 전국 평균보다 집적도가 높은(입지계수 $LQ > 1.0$) 산업이 충주·군산은 각 5개로 가장 많은 반면, 속초는 하나도 없어 도시별 산업 특화 수준의 편차가 큼

교통부문

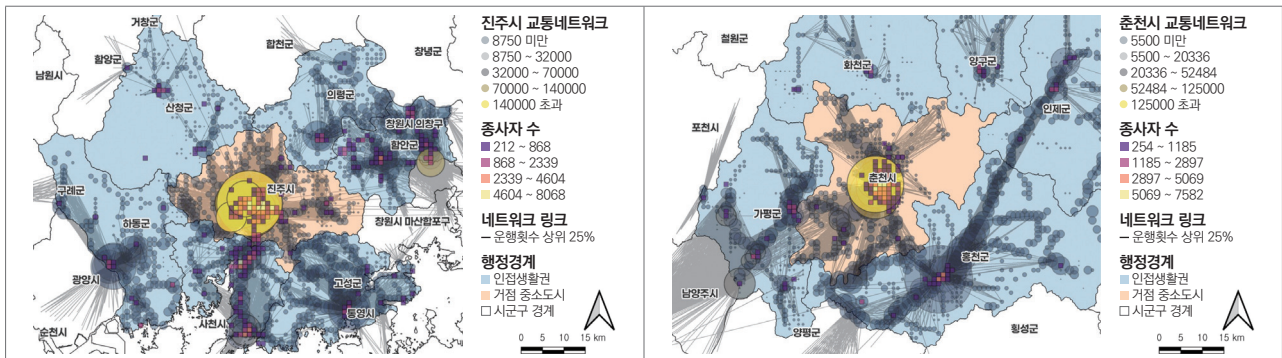
대중교통이 구도심에 집중되어 있어, 혁신도시·기업도시·신도시 등 도시 외곽 지역으로 갈수록 노선과 운행이 크게 줄어드는 특징을 보임

- 산업단지 지역은 일자리가 밀집해 종사자 밀도는 높지만, 정류장·노선·운행 빈도 등 대중교통 이용 여건(서비스 가용성)이 열악하여, 일자리 밀도 대비 대중교통 공급의 구조적 불균형이 확인됨

대부분 거점 중소도시는 고속도로 및 KTX를 통해 외부 대도시와 연결되는 교통망이 잘 구축된 반면, 주변 시·군과 도시 내에서 이동하는 교통편은 부족한 실정

- 진주시는 우주·항공 산업으로 생활권이 이어진 사천시와는 교통이 긴밀하게 연결되어 있으나, 인접한 하동·고성·산청군과는 오가는 교통편이 부족함
- 춘천시는 경춘선·ITX로 서울과는 잘 연결되어 있으나, 실제 배후 생활권인 화천·양구·인제 방향의 교통편은 빈약함

그림 3 진주시(좌)와 춘천시(우)의 공공교통 네트워크



자료: 국가교통데이터베이스 대중교통 GTFS 기반정보(2024년 3월 평일) 및 통계지리정보서비스 종사자수(2024년) 데이터를 바탕으로 작성.

관광부문

거점 중소도시가 숙박·음식·편의시설을 집적해 관광객의 체류와 소비를 인접 지역으로 확산시키는 중간 허브 역할을 하기 위해서는 집객력과 수용력을 확보하는 것이 핵심이지만, 다수 도시의 관광기반은 여전히 열악

- 지역관광발전지수 1등급 도시는 속초·강릉·춘천·거제이며(속초는 3회 연속), 관광특구는 포항·충주·목포·속초·강릉·정읍 6곳에 지정되어 일부 도시는 관광 거점으로 자리잡음
- 생활인구 개념의 확산과 맞물려 전통시장·골목·공예 등 로컬 콘텐츠 기반의 체류형 관광과 위케이션 수요가 늘면서, 일상과 관광이 결합된 지속가능한 관광 공간으로 전환할 여건이 형성되고 있음
- 다만 일부 거점 중소도시를 제외한 다수 도시는 체류 기간을 늘릴 양질의 숙박시설이 부족하여 관광객 수용 기반이 취약함

교육부문

비수도권 대학 분포를 권역별로 보면 대부분 대학은 지방 대도시에서 집중되어 있으며, 동시에 거점 중소도시에서 있는 대학들은 권역 내에서 교육 거점으로 기능하며 공간적 불균형을 보완하는 역할을 함

- 특히 동남권의 진주, 대경권의 포항, 서남권의 목포·순천이 권역 내 대학 비중이 높아 교육도시의 특징이 강하게 나타남

균형성장 정책과 연계하여 지방대학 육성을 위한 대표 정책으로는 ‘글로벌대학30’과 ‘지역혁신중심 대학지원체계(RISE, 現 ANCHOR)’가 있는데, 지자체·산업계·대학·연구기관(지·산·학·연) 연계를 통한 지방 교육의 구조적 변화를 요구

- 지방대학은 거점 국립대를 중심으로 주변 대학과 통합하면서 영향권이 한 도시에서 초광역 단위로 넓어지고, 경쟁력을 높이는 방향으로 재편 중
- 산업기반 도시의 대학은 지역 산업에 필요한 인력을 키우고 졸업생의 정주를 이끌어, 지역 성장의 중요한 요소로 활용 가능

04. 거점 중소도시 육성방안

중소도시권 성장을 위한 거점 중소도시 육성방안

[산업 거점] 국가전략산업과 연계한 지역 비교우위의 특화산업 발굴

- (지역특화산업 발굴) 도시의 역사, 자원, 기술, 인재 등 축적된 비교우위를 바탕으로, 다른 지역이 쉽게 대체할 수 없는 특화산업을 발굴하고 육성하여 정책적으로 연결
- (국가전략산업 매칭) 국정과제와 국가·광역 전략산업 방향에 맞춰 첨단기술과 지역 특성을 정합적으로 매칭하고, 국가·광역·기초·민간이 장기 투자와 지원체계를 공유하는 구조 형성

[교통 거점] 중소도시권 통합교통망 구축과 기능연계형 교통체계로 전환

- (중소도시권 통합교통망 구축) 거점 중소도시를 중심으로 행정구역을 초월한 통합 교통체계를 구축해 권역 내 중소도시 간 직접 연결성을 강화하고, 관광·생활SOC·일상 이동성 제고
- (수요응답형·포용형 교통서비스 확대) 저밀도·고령화 구조에 대응하여 수요응답형 교통, 고령자 교통지원 등 맞춤형 서비스를 확대하고, 행정구역 단위 운영의 한계를 극복한 권역 단위 교통서비스 체계를 구축

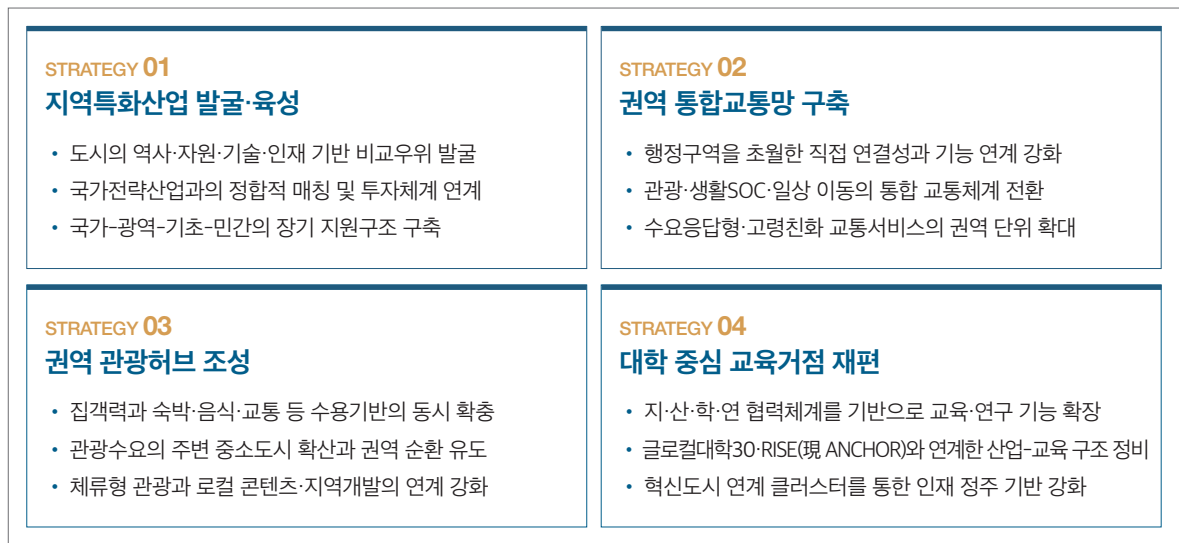
[관광 거점] 집객·수용력 기반 권역 관광허브 구축과 체류형 로컬 콘텐츠 결합

- (집객·수용력 기반 관광 허브 구축) 관광객을 안정적으로 유치하는 집객력과 숙박·음식·교통·편의시설 등 관광 활동 전반을 뒷받침하는 수용력을 확보하여 관광 수요를 주변 지역으로 확산시키는 허브 기능 수행
- (체류형 관광 및 지역개발 연계 강화) 교통 접근성 보완과 관광기반시설 집적을 통해 체류기간과 소비를 확대하고, 체류형 관광수요와 결합해 일상과 관광이 연결된 지속가능한 지역관광 공간으로 전환

[교육 거점] 대학을 중심으로 교육·연구와 지역발전이 선순환하는 거점 도시 육성

- (대학 중심 교육·연구 거점화) 대학의 교육·연구 기능을 지역 발전의 구심점으로 삼고, 글로벌대학30·RISE (現 ANCHOR) 정책과 연계하여 인재 양성이 지역 산업·고용으로 이어지는 거점 도시로 육성
- (교육·공간정책 통합 설계) 대학의 교육·연구 기능을 산업단지·교통망 등 지역 공간정책과 연계해 설계하고, 혁신도시 등 지역 혁신거점과 결합한 교육·연구 클러스터를 구축하여 인재의 유입과 정주를 유도

그림 4 거점 중소도시 육성방안



참고문헌 건설교통부. 2007. 중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안(요약).
국정기획위원회. 2025. 이재명정부 국정운영 5개년 계획(안).
민성희, 서연미, 홍사홍, 안소현, 신휴석, 배인성, 이혜민. 2022. 다극분산형 국토 형성을 위한 중소도시권 육성방안 연구. 세종: 국토연구원.
지방시대위원회. 2025. 5국3특 국가균형성장 추진전략 설계도(요약).

- **방설아** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(sab@krihs.re.kr, 044-960-0271)
- **박경현** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(khpark@krihs.re.kr, 044-960-0120)
- **이효란** 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구위원(hyoran@krihs.re.kr, 044-960-0184)

※ 이 브리프는 “방설아, 박경현, 이효란. 2025. 국가균형성장을 위한 거점 중소도시 육성방향. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.

