

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 642

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

인구감소시대 지방중소도시 활력증진을 위한 정책과제

박세훈 국토연구원 연구위원 외

요약

- 1 (여건변화) 지방중소도시는 저출산·고령화, 글로벌화, 인구감소 및 도심공동화, 생활권 확대, 주변지역과의 교류 증가 등 여건변화를 맞음
- 2 (유형화) 40개 지방중소도시를 인구규모, 산업구조, 인구변동을 기준으로 유형화한 결과 지역거점도시, 산업도시, 소도시로 구분 가능
- 3 (기능분화) 일부 제조업 중심도시 및 입지적 우위를 가진 도시는 성장하는 반면, 지역거점도시는 정체되어 있고, 소도시는 지속적으로 인구 감소
- 4 (생활권의 확대) 모든 유형에서 생활권이 확대되고 주변지역으로 통근·통학이 늘어나는 등 주변지역과의 연계가 강화되고 있음
- 5 (도심침체) 많은 지방중소도시가 인구 감소 경향에도 불구하고 시가지의 외연확장, 핵심시설의 분산으로 도심 공동화 심화

정책방안

- 1 (도시권 중심의 연계협력) 중소도시권을 설정하고 이를 중심으로 '중심-주변', 혹은 네트워크 도시 등의 공간적 개념에 기반한 연계·협력 전략 추진
- 2 (도심 거점기능 강화) 우리 현실에 적합한 압축도시 전략을 도입하여 도심을 중심으로 도시기능을 축소 조정하고, 스마트시티 등 신규 정책사업을 도심지역에 집중
- 3 (혁신과 재생을 통한 일자리 창출) 제조업 중심도시는 혁신 제조업 육성을 위한 소규모 복합산단 공급, 역사문화도시는 문화자산기반 도시재생 추진, 도심상업지역 사업진흥지구(BID) 제도 도입
- 4 (지역커뮤니티 활성화) 마을의 잠재자원, 유휴공간, 사회적 경제조직을 활용하여 주민과 지역사회가 스스로 삶의 질을 높이기 위한 마을재생 추진

1. 지방중소도시의 여건변화

지방중소도시는 저출산·고령화, 글로벌화의 여건변화를 맞고 있음

- 전국 기초자치단체의 2/3가 인구감소를 경험하고 있으며, 특히 지방중소도시 및 농어촌 지역의 인구감소·고령화 심화
- 인구감소로 인해 고용감소, 재정력 감소, 행정서비스 약화, 삶의 질 저하 등 초래
- 세계화와 교통통신수단의 발달로 인해 대도시권 중심의 국토공간구조이 형성되었으며, 국토공간이 ‘대도시 - 중소도시 - 농어촌’에서 ‘대도시권 - 농어촌’으로 재편

중소도시에 대한 새로운 개념 설정과 유형별 정책 추진 필요

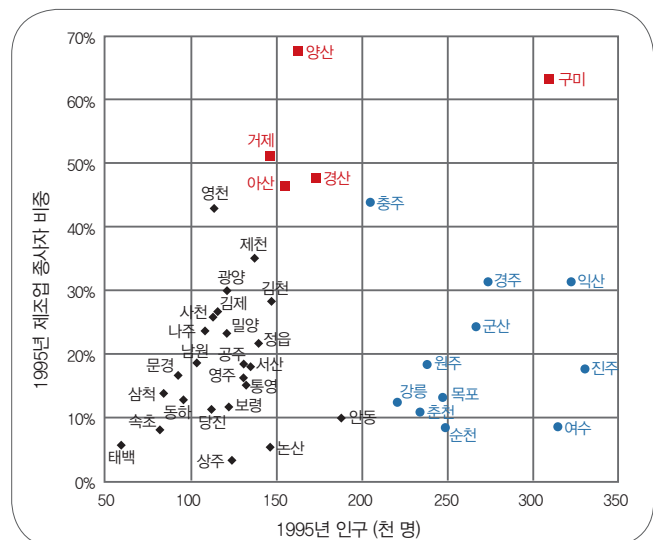
- 중소도시는 일반적으로 도시체계상 인구규모 분포에 따라 일정규모의 도시를 의미하나 최근 도시체계가 단위도시 중심에서 도시권(city region) 중심으로 재편되면서 중소도시에 대한 새로운 개념화 필요
- 지방중소도시를 인구 5만 명 이상, 50만 명 이하의 비수도권 도시로 정의하되(2010년 기준), 도시의 산업 구조, 입지특성을 고려하여 유형구분 시도(40개 도시 대상) 필요

2. 지방중소도시 유형화

지방중소도시를 인구규모, 산업구조, 인구변동을 기준으로 유형화

- 40개 지방중소도시에 대해 인구규모(1995년), 산업구조(제조업 종사자 비중, 1995년), 인구변동(1995~2015년)의 세 가지 기준으로 유형화
- 도시성장의 핵심요인인 인구, 산업, 입지특성을 중심으로 지역거점도시, 산업도시, 소도시의 3개 유형 도출

그림 1 지방중소도시의 유형별 산포도



지역거점도시, 산업도시, 소도시의 3개 유형 도출

- (지역거점도시) 인구규모가 비교적 크고 전통적으로 지역거점 역할을 수행해온 도시
- (산업도시) 제조업을 기반으로 급속히 인구가 성장하는 도시
- (소도시) 인구규모가 적고 산업기반이 취약하여 인구가 정체 혹은 쇠퇴하는 도시

표 1 지방중소도시의 유형화

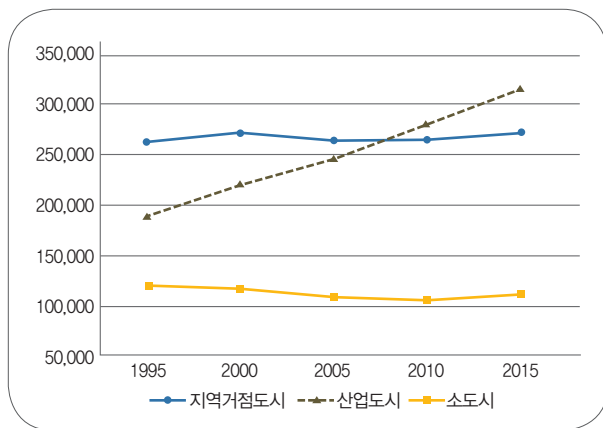
유형	대상도시
지역거점 도시	강릉, 경주, 군산, 목포, 순천, 여수, 원주, 익산, 진주, 춘천, 충주
산업도시	거제, 경산, 구미, 아산, 양산
소도시	공주, 광양, 김제, 김천, 나주, 남원, 논산, 당진, 동해, 문경, 밀양, 보령, 사천, 삼척, 상주, 서산, 속초, 안동, 영주, 영천, 정읍, 제천, 태백, 통영

3. 지방중소도시 유형별 특성 및 사례

지방중소도시는 유형별로 인구, 주변지역과의 관계, 산업구조, 재정자립도, 공간구조 측면에서 뚜렷한 차이를 보임

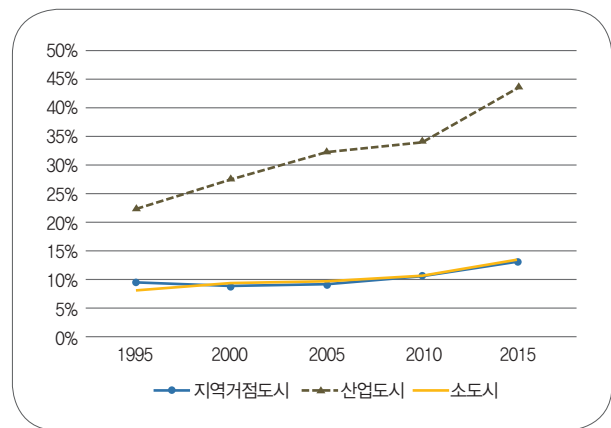
- (인구) 지역거점도시는 높은 인구수를 유지하나 정체되어 있으며, 산업도시는 급성장하고, 소도시는 감소하는 경향을 보임
- (주변연계) 통근통학을 통해 유추한 결과 모든 유형에서 주변지역과의 연계가 강화되고 있으며, 특히 산업도시의 연계경향이 높게 나타남

그림 2 지방중소도시 유형별 인구추이



출처: 통계청 인구주택총조사, 각 연도.

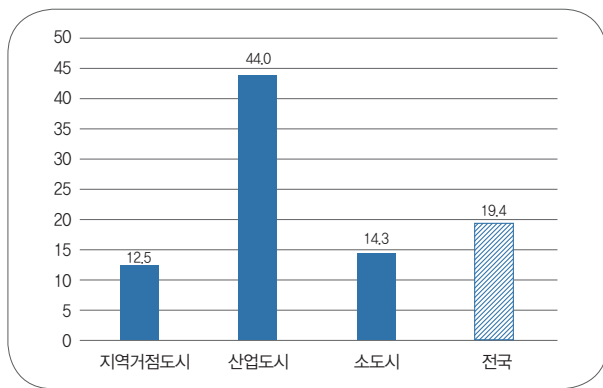
그림 3 지방중소도시 주변지역 통근통학 비중 추이



출처: 통계청 인구주택총조사, 각 연도.

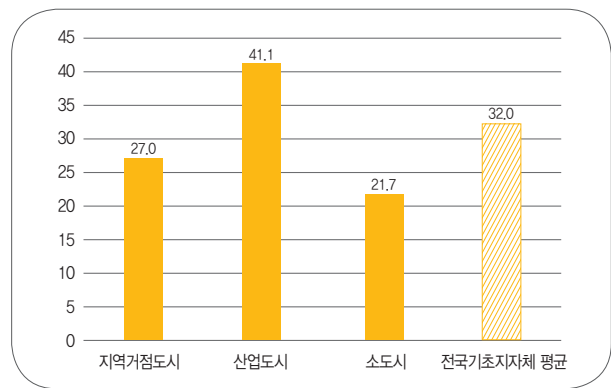
- (공간구조) 도시지역과 시 전체의 인구밀도는 유형별로 큰 차이를 보이지 않으나 인구밀도의 변화추이(2005~2015)를 살펴본 결과 산업도시는 총인구밀도와 도시지역 인구밀도가 모두 증가하는 반면, 지역거점도시와 소도시는 모두 감소
- (산업구조) 제조업 비중은 산업도시에서 월등히 높고, 지역거점도시와 소도시는 취약
- (재정자립도) 산업도시는 비교적 양호한 반면, 지역거점도시와 소도시의 재정자립도는 취약

그림 4 지방중소도시 유형별 제조업 종사자 비중(2015)



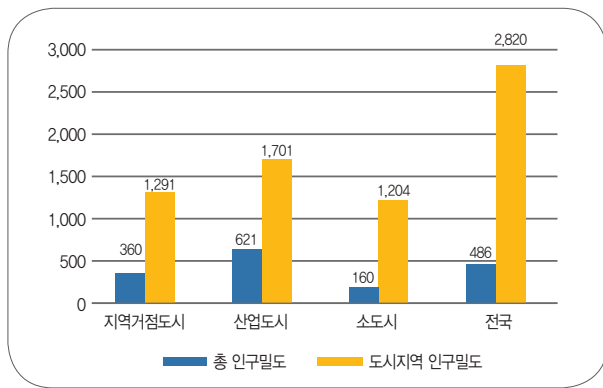
출처: 행정자치부 한국도시통계

그림 5 지방중소도시 유형별 재정자립도(2017)



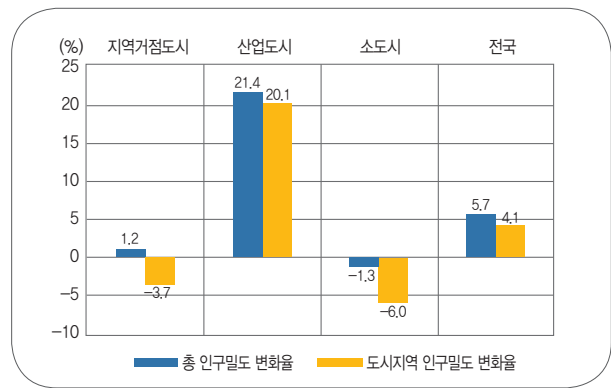
출처: 통계청 지방재정통합공개시스템

그림 6 지방중소도시 지역별 인구밀도(2015)



출처: 한국토지주택공사 도시계획현황, 2015.

그림 7 지방중소도시 지역별 인구밀도 변화추이(2005~2015)



출처: 한국토지주택공사 도시계획현황, 2015.

지방중소도시 사례조사: 목포시와 공주시

- 목포시와 공주시는 인구가 정체 및 감소하고 있지만 주변지역과의 진입·전출, 통근·통학 등 시군 간 연계는 심화되고 있음
- 생활권의 측면에서 주변지역과의 연계가 심화되고 있으나 시군 차원에서 주변지역과의 연계발전 전략은 부족하며 상위정부의 지원에 의존하고 있음

- 두 도시 모두 원도심의 쇠퇴와 외곽지역의 개발이 동시에 진행 중으로 도시재생 및 압축적 도시개발의 필요성이 큼
- 도시별로 많은 도시발전계획이 수립되어 있으나 실효성이 낮고 상호 상충되는 측면도 있음

표 2 목포시와 공주시 실태 조사

구분	목포(지역거점도시)	공주(소도시)
인구특성	<ul style="list-style-type: none"> • 24만 명 내외로 지난 20여 년간 정체 내지 소폭 감소 (도심인구 비중은 지속 감소) • 주변시군으로 통근·통학하는 인구는 지속적으로 증가하고 있으며, 유입되는 인구보다 유출되는 인구가 많음 • 주변지역과의 전입·전출의 비중도 높음 	<ul style="list-style-type: none"> • 1975년 18만 5천 명을 정점으로 지속적으로 감소하여 2015년 11만 1천 명 • 주변시군으로 통근·통학인구는 지속적으로 증가하며, 유출인구에 비해 유입인구가 많음 • 세종시, 수도권, 대전 등지로 인구유출 진행
공간구조	<ul style="list-style-type: none"> • 원도심은 쇠퇴하고 있으며, 택지개발로 인해 북동쪽으로 성장축 확대 • 하당신도시, 남악신도시 조성 중 • 목포시의 경제사회발전전에 핵심시설인 대불국가산단, 남악신도시, 목포대학교, 무안공항 등이 모두 시역 밖에 입지 	<ul style="list-style-type: none"> • 대전권의 외곽지역에 해당 • 2000년대 들어 원도심의 쇠퇴가 가속화되고 있으며 시가지가 강북으로 확산 • KTX 공주역이 신설되면서 지역발전의 기회로 여겨지고 있으나, 공주도심에서 접근성이 떨어짐(12.5km)
주요 계획 및 발전전략	<ul style="list-style-type: none"> • 서남권 발전구상 및 추진전략, 도시재생 활성화계획 등 추진(주변지역과의 관계를 강조) • 기존 계획은 목포를 서남권의 중심도시로 육성하는 전략을 취함 • 향후 관광산업을 시의 주요 산업으로 추진 • 도시재생사업과 주변 개발사업 간 상충 	<ul style="list-style-type: none"> • 고도보존육성계획, 도시재생선도지역계획, 공주 역세권 광역도시계획 등 수립 • 최근 인구감소에 대응하기 위한 인구늘리기 시책 추진 중 • 주요 발전전략으로 역사관광도시 추진, 고도보존사업에 기대
주변지역 연계정책	<ul style="list-style-type: none"> • 시 차원의 주변시군과 연계전략은 없음 • 행복생활권 연계사업으로 문화사업, 의료사업 등 추진 중 • 무안 및 신안군과 행정구역 통합을 추진해 왔으나 최근 진전되지 못함(무안과 신안의 반대) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시 차원의 연계발전전략 부족 • KTX 공주역 설치 후 다양한 연계전략이 수립되고 있지만 실효성 부족 • 행복생활권 사업으로 '세종-공주 BIS 구축사업', '금강 르네상스 사업' 추진

출처: 목포시, 공주시 관련 계획 및 공무원 인터뷰 결과 종합

지방중소도시 실태 종합

- 인구성장 추이, 산업구조, 공간구조 등에서 지역거점도시, 산업도시, 소도시별로 뚜렷한 차별화가 진행되고 있으며, 산업기반을 갖춘 도시, 일부 입지적 우위를 가진 도시가 성장하고 그 밖의 도시는 정체 내지 감소
- 모든 유형에서 생활권이 확대되어 주변지역으로의 통근·통학 비중이 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 산업도시 등 인구가 성장하는 도시들이 주변지역과 연계가 높게 나타남
- 많은 지방중소도시가 인구감소 경향에도 불구하고 시가지의 외연확장, 핵심시설물의 분산배치로 미래 발전 전략 마련에 어려움을 겪고 있음
- 주변 시군과의 연계시책은 정치적, 재정적인 이유로 거의 추진되지 못하고 있으며 광역지자체나 국가 차원의 지원을 기대하고 있음

4. 지방중소도시를 위한 정책 재정립의 필요성

기존의 국토정책은 낙후지역을 중심으로 지원체계를 갖추고 있어 지방중소도시는 상대적으로 정책의 사각지대에 놓여 있음

- 우리나라의 지방중소도시 및 낙후지역 지원정책은 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌, 도시활력증진 지역, 지역행복생활권지역으로 구분되어 차등지원체계가 마련되어 있음
- 지역행복생활권 중 중추도시권은 지방중소도시를 대상으로 하고 있으나 지자체 연계사업만을 대상으로 하고 있어 지역발전의 효과 부족
- 도시활력증진사업은 2015년까지 인구 50만 명 이하의 도농복합시는 제외되었으며, 올해부터는 도시재생뉴딜 사업과 통합하여 추진키로 함
- 지방중소도시의 여건에 부합하는 맞춤형 정책이 부재하며 대도시 및 낙후지역에 비해 상대적으로 정책에서 소외

표 3 지방중소도시 및 낙후지역 관련정책 대상지역

성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌	도시활력증진지역	지역행복생활권지역
<ul style="list-style-type: none"> • 일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 187개 도서 • 지역발전위원회 심의를 거쳐 행정자치부 장관 및 국토교통부 장관이 공동으로 고시 (균형발전특별법 시행령 제2조의 2)* 	<ul style="list-style-type: none"> • 15개 접경지역 시·군 및 372개 개발 대상 도서 중 성장촉진지역이 아닌 185개 도서 	<ul style="list-style-type: none"> • 도농복합형태시의 읍·면 및 군지역(122개 시·군) • 세종특별자치시, 제주 특별자치도 행정시의 읍·면 포함* • 광역시의 군 제외* 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별·광역시의 군·구 및 일반시, 도농복합시의 동지역(143개 시·구) • 부처 간 협업 사업(도시재생)은 읍지역 가능* 	<ul style="list-style-type: none"> • 연계협력사업: 전국 63개 행복생활권 • 취약지역개조사업: 전국 시군구
* 특수상황지역 해당지역 제외				

※ 전체 229개 시·군·구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진 지역으로 구분되며 그중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정

출처: 국토교통부, 2016. 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서. 세종: 국토교통부, 필자 수정.

향후 지방중소도시 지원정책은 도시별 특성을 반영하고, 대도시권의 형성과 인구감소라는 트렌드에 대응하여 구축 필요

- 주변지역과의 연계협력 확대, 도심기능 강화를 핵심전략으로 하고, 일자리 창출과 지역커뮤니티 활성화를 보조 전략으로 하는 지방중소도시 정책 추진 필요
- 국토정책을 기존의 행정구역 중심에서 '대도시권 - 중소도시권 - 농산어촌권'의 형태로 생활권 중심의 지원단위로 전환
- 중소도시정책을 성장지향적 도시정책·도시계획에서 축소도시정책으로 전환하고, 지방소멸 위기에 대응하는 국가지원의 통로로 활용

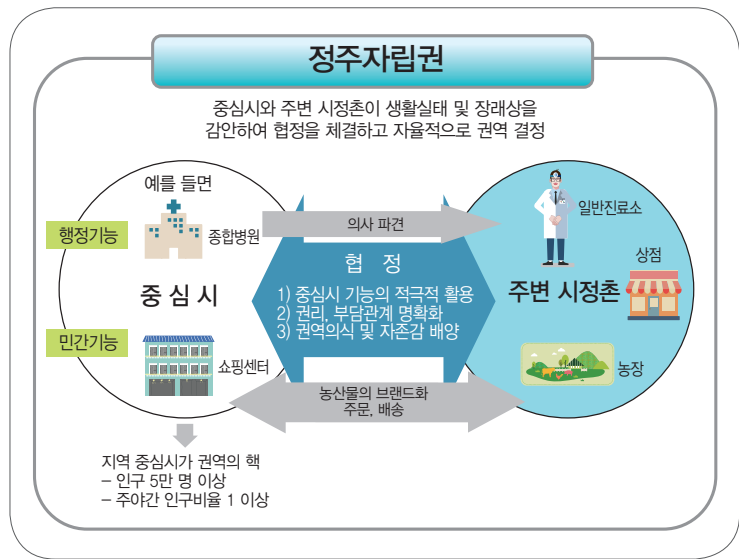
5. 지방중소도시 활력증진을 위한 정책과제

연계협력 활성화와 도심기능 강화를 핵심전략으로, 일자리 창출과 지역커뮤니티 활성화를 보완전략으로 추진

도시권 중심의 연계·협력 활성화

- 중소도시권을 설정하고 이를 중심으로 '중심-주변', 혹은 네트워크 도시 등의 공간적 개념에 기반한 연계·협력 전략 추진(그림 8) 참조)
- 중소도시권 내 지자체 간 연계·협력을 활성화하기 위해 중앙정부가 지원하는 시범사업 추진
- 기존의 단위사업 중심의 연계·협력을 넘어서서 연계·협력을 위한 제도기반을 구축하고 대상도 단위사업 중심에서 도시계획, 도시관리 전반으로 확대(상설기구 설치 및 공동 도시계획 활성화)

그림 8 일본의 정주자립권 구상



출처: 이자성, 2010. 일본 정주자립권 구상의 주요 내용과 시사점. 경남정책Brief 45호. 창원: 경남발전연구원.

도심의 거점기능 강화

- 우리 현실에 적합한 압축도시 전략¹⁾을 도입하여 도시기능을 도심에 중심으로 축소 조정하고 신규 정책 사업을 도심지역에 집중
- 스마트시티 전략을 도심지역에 집중적으로 적용함으로써 도시를 안전하고 편리한 공간으로 재편
- 비시가지 지역에 대해 '성장관리방안'을 적극 적용하여 난개발을 방지하고 공간이용 효율화 도모

혁신과 재생을 통한 일자리 창출

- 제조업 중심도시는 미래형 혁신 제조업 육성을 위한 전략 추진(산업기능과 주거·문화·교육 기능이 복합화된 소규모 복합산단의 확대)
- 경주, 공주, 익산 등 역사문화자원이 풍부한 도시들은 문화자산에 기반한 도시재생 추진
- 도심 상업지역에 사업진흥지구(BID)²⁾ 제도를 도입하여 도심상권 활성화 촉진

1) 압축도시 전략은 도심에 도시기능을 집적화하고 시가지의 외연확산을 억제하는 도시개발 전략을 의미.

2) 사업진흥지구(BID)는 상업업무지역 활성화를 목적으로 건물주나 사업주로부터 세금 외 추가자금을 징수하고 이를 활용하여 자체조직이 지역을 관리하는 제도를 의미.

지역커뮤니티 활성화

- 마을의 잠재자원을 활용하여 주민과 지역사회가 스스로 삶의 질을 높이기 위한 마을재생 추진
- 사회적 경제조직을 활용하여 커뮤니티에 기반한 일자리를 창출하고 지역사회 문제 해결 도모
- 폐교, 빈 점포, 빈집 등 근린에 인접한 유휴공간들을 지역에 필요한 실버타운, 도시농업, 임대주택, 문화공간 등 생활인프라 공급의 거점으로 활용

지방중소도시 지원을 위한 추진체계 구축 및 제도개선 추진

- 지방중소도시 지원을 위한 범부처적 추진체계 구축
 - 정책대상을 지방중소도시에 한정된 맞춤형 정책 개발, 사업내용의 연계네트워크 확대, 도심기능 강화, 양질의 일자리 창출, 커뮤니티 활성화에 초점을 맞추어 추진
- 중소도시권 지자체 간 연계·협력 활성화를 위한 거버넌스 조직(행정협의회 등)을 설치하고 행·재정적 권한 부여
- 동일 생활권 내 인접한 중소 시·군이 공동으로 수립하는 '통합 도시·군기본계획(이하 통합도시계획)' 제도를 도입하고 활성화를 위한 중앙정부 재정지원 추진
- 인접한 도시에 영향을 미치는 시설(광역시설, 「국토계획법」 제2조)의 설치에 대해 광역조정기능 도입
- 대형 상업시설 등 광역적으로 영향을 미치는 시설에서 발생하는 세수에 영향을 받는 인근 지자체와 세금 공유 제도(tax sharing)³⁾ 도입

3) 세금공유제도는 도시 간 세수 격차 및 광역시설을 둘러싼 유치경쟁을 완화하는 수단으로 미국 미니애폴리스와 세인트폴 도시권에서 도입하여 운영하고 있음.

* 본 자료는 "박세훈, 조만석, 송지은. 2017. 인구감소시대 지방중소도시 활력증진방안. 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

박세훈 국토연구원 도시연구본부 연구위원(shpark@krihs.re.kr, 044-960-0220)
조만석 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(mjo@krihs.re.kr, 044-960-0181)
송지은 국토연구원 도시연구본부 연구원(jesong@krihs.re.kr, 044-960-0674)

