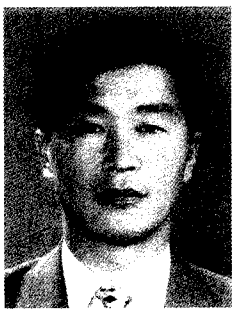
21세기를 향한 충남의 도시개발 전략



김정연
충남발전연구원
지역개발부

1. 머리말

충남지역은 1998년 말 현재 15개의 시·군청 소재지와 22개의 읍 소재지, 그리고 147개의 면 소재지를 보유하고 있으나, 천안시를 제외한 모든 도시가 인구 10만을 넘지 못하는 소도시 또는 소도읍들이다.

이들 도시의 대부분은 고용창출 기반이 취약하고, 기반시설이 불비하며, 교육 의료 등의 생활편익과 직결되는 기능이 상대적으로 빈약한 상태에서 침체의 국면을 벗어나지 못하고 있다. 이는 충남의 중소도시들이 전통적으로 배후 농어촌 지역에 대한 서비스 중심지 기능을 해왔으나, 농어업의 상대적 쇠퇴와 농어촌인구의 감소에 따른 구매력 감퇴에 의해 주요 기능인 상업 서비스업이 영세화·사양화되는 한편, 제조업 등 도시발전의 기반이 되는 산업부문의 성장을 거의 이루지 못했기 때문이다.

공간적으로는, 경부회랑과 북부 신산업지대에 위치한 일부 도시를 제외한 대부분의 도시들이 상대적인 쇠퇴 또는 침체 상태에 있어 충남지역 전체적으로도 비효율적인 공간구조가 형성되고 있다.[1] 다른 한편에서는 도시권이 광역화되면서 일반읍 및 면소재지들의 기능이 현저하게 약화되고 있으며, 상당수의 시 군청 소재지들도 자족성의 약화를 경험하고 있다.

1) 이와 같은 공간구조의 비효율성은 지난 40년간의 국가정책이 서울과 부산을 양극점으로 하여 경부회랑 중심의 발전을 유도해 왔던 데서 기인하며(이기석, 1998, p. 103), 그것은 결국 사회적 비용으로 나타나 경제발전과 사회발전의 걸림돌이 되고 있다(황용주, 1997, p. 8).

충남의 소도시들에 있어서, 이와 같은 성장동인의 상실은 도시의 물리적 환경의 노후화·불합리성의 증대로 이어졌으며, 결국 주민들로 하여금 마음을 붙이고(定) 살만한(住) 터전(地)로서의 매력을 약화시키고 있다. 따라서 이러한 추세가 계속된다면 충남지역의 대부분의 도시들은 그 장래가 불투명하다고 볼 수밖에 없다.

그러나 중소도시는 도농통합적 지역생활권의 중심지로서, 지역균형개발의 거점으로서, 유연적 산업화에 대응한 새로운 산업화 전략의 채택 장소로서 여전히 중요성을 지니고 있다. 그것은, 첫째로 농림어업 부문에서 비약적인 발전이 이루어지지 않는 한 중소도시를 개발의 초점(growth point)으로 하여 지역성장을 견인토록 하는 것이 더욱 합리적이기 때문이다. 둘째로, 세계화 정보화 지방화 삶의 질 및 환경중시의 가치관 형성 등과 같은 거시적 사회조류의 변화는 지방 중소도시 개발에 대한 새로운 가능성을 제시하고 있기 때문이다.

이러한 인식 하에서, 이 논문에서는 충남 중소도시의 현상과 문제점을 그 역할과 기능, 그리고 물리적 환경의 측면에서 살펴보고, 사회조류의 변화에 다른 충남 중소도시의 새로운 가능성과 개발과제를 정리한 다음, 그 개발방향과 전략을 제시코자 한다.

2. 충남 중소도시의 현상과 문제점

1) 지역간, 도시 계층간 성장 격차의 심화

1997년 말 현재 전국의 도시화율은 85.9%인데 반해, 충청남도는 54.4%로 전국에서 가장 낮으며, 그 속도 또한 대단히 완만하다. 이러한 현상은 충청남도의 농어촌인구 비중이 여전히 높은 상황에서, 1989년의 대전광역시의 분리 및 나머지 중소도시의 저조한 성장이 결합되어 나타난 것이다.[2]

이에 따라 충남지역의 중소도시들은 전반적으로 인구규모가 작고[3], 천안시를 제외하면 지역개발의 거점 역할을 할 수 있는 중견도시를 발견하기가 어렵다. 도시계획 구역내의 인구를 기준으로 할 때, 시급 도시 중에서는 천안시만이 25만명 수준이고, 공주·서산·아산은 5~10만명, 그리고 논산·보령은 5만명 이하이다. 읍급도시 중에서 인구 5만을 넘는 도시로는 예산·부여·홍성 등 전 산업시대부터 지역의 중심지 역할을 담당했던 구읍(舊邑)들과, 20세기 초 철도교통의 중심지로 발전한 조치원 정도가 포함된다. 유구(9.3

2) 시가지 인구가 감소하고 있는 시·군에서도 도시화율은 높아지고 있으나, 이것은 큰 폭의 농촌인구 감소가 상대적으로 도시인구의 비중을 높여준 것이기 때문에 실질적인 도시화 수준은 이보다 낮을 것이다.

3) 충남 시·읍의 평균 면적은 각각 전국 시·읍 평균의 48.7%, 62.8% 수준으로 규모가 작은 편이다. 도시적 토지이용 비율에 있어서는, 충남의 시는 전국 평균보다 낮고 읍은 전국 평균보다 높다(충청남도 충남발전연구원, 1997, p. 215).

천명), 청양(8.9천명), 웅천(5.3천명), 삽교(5.3천명), 안면(2.9천명) 등은 1만명 이하이며, 인구감소가 계속되고 있다. 면급도시 중에서는 계룡출장소와 배방이 1만명 이상으로 성장하였으나, 나머지 대부분은 1천명 이하로 지속적인 인구감소를 보이고 있다.

충남지역 내에서는 지역간 도시화 격차와, 그에 따른 지역발전의 불균형이 확대되어 왔다.

천안·아산·서산·당진 등 충남의 북부지역은 수도권으로부터의 도시화 압력 증대와 신산업지대의 형성에 따라 도시와 농촌 모두 급속한 도시화를 경험하고 있다. '90~'95 기간중 충청남도에서 인구가 증가한 12개 읍·면·동의 대부분이 충남 서북부의 천안시·아산시·서산시·당진군 및 경부회랑에 접해 있는 연기군의 일부 지역에 분포해 있다.[4]

이 지역의 도시화는 천안시를 기점으로 하여 1980년대 중반 이후에는 아산지역까지, 1990년대 이후부터는 서산·당진지역으로 점차 확대되고 있다. 특히 최근에는 아산만 일대에 대규모 국가산업단지 및 항만시설이 조성되고, 서해안고속도로가 개설 예정으로 있어 도시화가 더욱 빠르게 진행되고 있다. 또한 기존 시급도시의 동부(洞部)는 이미 상업·서비스 기능 및 주거시설에 대한 수요 확대로 시가지의 확대가 급속하게 진행되고 있으며, 농촌지역 역시 기능적 도시화 현상과 함께 도시경제에 밀접히 통합되어 가고 있다.[5]

연기군의 동면·남면·금남면, 공주시의 반포면, 논산시의 계룡출장소 연산면·벌곡면·양촌면, 금산군의 복수면·진산면·추부면 등은 통근통학, 일상용품 구매 등의 일상적인 생활서비스를 대전광역시에 의존하고 있으며, 이러한 관계는 교통체계가 개선될수록 강화되고 있다. 특히 대전광역시 자체의 제조업 기능이 약하여, 이것의 교외화가 아직은 미미한 편이다. 이에 비해 상업·서비스업 기능의 확산은 주요 간선도로를 따라 다소 활발하게 전개되고 있다.

서해안의 보령·홍성·서천·태안지역은 차령산맥에 의해 내륙지역과 차단되어 있고, 교통망의 발달이 저조하여 중견도시의 발달이 부진하다. 주변지역에 대한 도시적인 서비스 수요를 충분히 충족해 주지 못하는 소규모 도시들이 정립적으로 분산 분포해 있다. 대부분의 시·읍·면 소재지가 농어업의 쇠퇴에 의해 농어촌 중심지

4) '90~'95년 기간중 인구가 증가한 지역은 천안시의 직산면(11.4%), 성거읍(5.6%), 입장면(1.3%), 천안동부(1.3%), 아산시의 탕정면(4.6%), 신창면(3.0%), 배방면(1.4%), 서산시의 동부(0.7%), 음암면(0.1%), 그리고 기타 지역중에서 계룡출장소(11.4%), 홍성읍(1.1%), 연기군 전동면(0.1%) 등이 해당된다.

5) 이 과정에서 도시적 토지이용과 농촌적 토지이용간, 농촌지역에 진출한 상공업 기능과 농촌 사회간의 긴장과 갈등이 증폭되고 있다. 특히 공장, 상업시설 등과 같은 새로운 도시기능이 기존의 농촌지역으로 무질서하게 진출하고 있으나, 토지이용 관련법령의 규정조항 미비, 법령간의 충돌, 지방자치단체의 규제권한 미비로 효과적인 토지이용의 유도 규제가 어려운 상태에 있다.

로서의 기능은 약화되고 있으나, 서해안고속도로의 개설, 산업입지의 증가, 관광수요의 증가 등의 영향을 받기 시작하면서 외생적인 요인에 의한 도시기능의 다양화와 성장이 예상된다. 이와 함께 대중국 교류가 본격화 될 경우 백제 왕조시대에 누렸던 활발한 문물 교류지역으로서의 역할을 재현할 수 있을 것으로 기대된다.[6]

차령산맥 줄기에 있는 청양, 예산 남부, 공주 서부, 부여 서북부, 서천 동북부지역은 충청남도에서 가장 오지지역이면서 교통망 체계의 발달이 부진하여 타 지역과의 연계성이 약하고, 대전광역시와 수도권의 영향력도 낮다. 이 지역은 농업중심의 경제구조를 지니고 있어, 읍·면 소재지들이 배후 농촌지역의 구매력에 절대적으로 의존하는 전형적인 농촌중심지 기능을 수행하고 있다. 그러나 이 지역은 지형적인 면에서 농업경영 여건이 가장 불리한 편에 속한다. 따라서 농업경제의 쇠퇴가 타 지역에 비해 빠르게 진행되면서, 도시기능 역시 가장 크게 약화되고 있다.[7]

이상과 같은 도시성장의 지역간 불균형 위에, 교통·통신체계 개선에 따른 지방생활권의 광역화가 진행되면서 도시체계의 불안정화와 하위계층 도시들의 쇠퇴가 가속화되고 있다. 이러한 현상은 통근·통학권, 시외버스 연계권, 통화권, 시외통화권 등에 의해 나타나는 대전·충남의 지역간 연계구조에 의해 [그림-1]과 같이 파악된다.[8]

대전광역시와 천안시는 모든 경우에 있어서 확실한 중심지의 지위에 있다. 그러나 서해안의 서산시·홍성군, 그리고 보령시는 권역의 종류에 따라 중심지로서의 지위가 달라지고 있다.

각종 권역의 구성 형태를 보면, 대전광역시는 모든 경우에 있어서 그 주변의 공주시 논산시 금산군 그리고 연기군을 배후지로 하고 있지만, 시외통화권에서는 부여군이 제외된다.

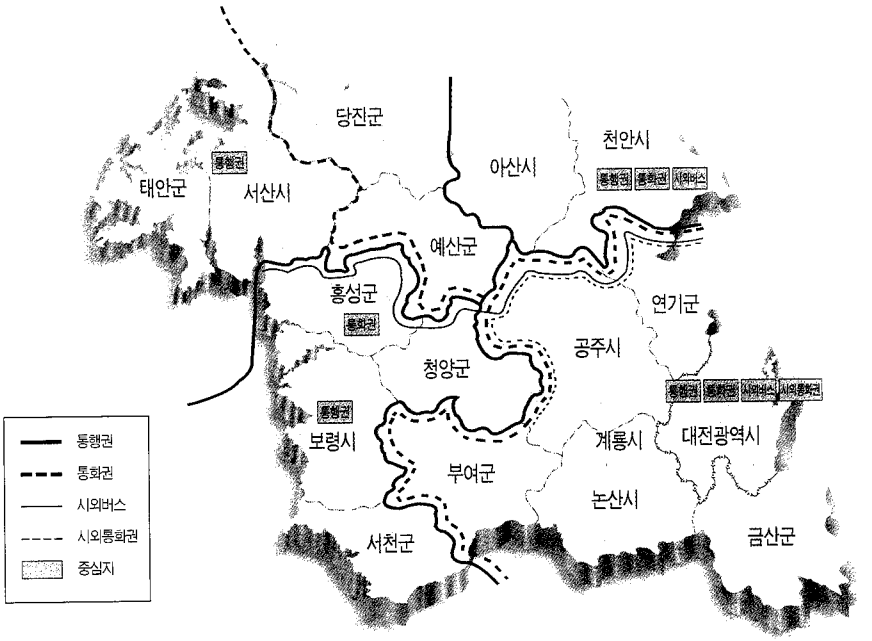
천안시는 시외버스 연계권에서는 천안·아산·예산·당진·서산·태안의 6개 시·군을 배후지로 하지만, 통화권에서는 천안 아산 예산 당진의 4개 시 군을 배후지로 하고 있으며, 통근·통학권에서는 천안·아산의 2개 지역만을 포섭하고 있다.[9]

---

6) 그러나 서해안고속도로가 개통될 경우 서북부 해안지역은 수도권으로, 기타지역은 군산지역 으로 경제, 문화 등의 활동기능이 흡수당하고, 이에 따라 기존의 경제기능 마저 양단지역으 로 분산될 가능성도 높다. 다시 말해서 충남 서부지역은 주변지역의 개발압력으로 인하여 기 능 분산이 가속화되어 한계지역으로 계속 남아 국가 균형발전에 저해 요인으로 작용할 가능 성을 배제할 수 없다(황용주 외, 1989).

7) 따라서 이 지역의 주민들은 고차의 서비스가 아닐지라도 상위 도시에 대한 의존도가 갈수록 높아지고, 그만큼 도시적 편익을 얻는데 더 많은 비용을 지불할 수밖에 없는 형편이다.

8) 통행권은 고차인자분석(Higher-order Factor Analysis)에 의해, 기타의 권역은 주연계 분석(Dominant Flow Analysis)에 의해 구분하였다(김정연, 1999, 미발간).



[그림-1] 대전 충남지역의 지역간 연계와 도시권의 구조

기타의 지역 중에서 통근통학권과 시외버스 연계권을 기준으로 할 때, 보령시는 보령·홍성·청양·서천의 4개 시·군의 중심지의 지위에 있고, 서산시는 서산과 태안의 2개 시·군의 중심지의 지위에 있다. 홍성은 통화권을 기준으로 하는 경우에만 서해안의 6개 시·군의 중심지의 지위에 있다.

이상과 같이 대전광역시와 천안시가 강한 결절기능을 하고 있지만, 각각 충남지역의 동남단과 동북단에 위치하고 있으며, 중심지의 성장이 미약한 서해안 일대의 권역구성과 그 중심지가 분명하게 드러나지 않는다. 또한 시·군청 소재지 중에서도 상당수가 중심지로서의 기능을 상실하고 있으며, 그 외 읍·면급 도시는 전혀 중심기능을 하지 못하고 있음을 알 수 있다.

9) 하지만 통근·통학권에서는 천안으로부터 예산으로의 유출 통행량이 유입 통행량보다 많기 때문에 예산군이 제외된 것이므로, 실제로는 예산군도 천안시를 중심으로 한 통근·통학권에 포함하는 것이 타당하다고 생각된다.

2) 도시 기능의 침체·쇠퇴

충남의 시·읍급 도시들이 보유하고 있는 부문별 사업체 수와 종업원 수를 대상으로 전국 도시와 상대적으로 비교 평가한 결과에 의하면(김정연 외, 1998, pp.19~26.), 시급 도시들은 거의 모든 부문에서 전국 시급 도시의 평균 수준에 미치지 못하고 있고, 읍급 도시의 부문별 기능은 전국 읍급 도시의 평균 수준보다는 높은 편이지만 제조업 기능과 도시 기반시설이 미약한 것으로 나타난다.

경제 기능에 있어서는, 첫째, 제조업의 경우 충남의 시급 도시는 사업체 수와 종업원 수가 전국의 시급 도시 평균 수준의 각각 77.3%, 89.6%로 저조하다. 충남의 읍급 도시는 사업체 수에 있어서는 전국 평균의 125.6%이나 종업원 수는 전국 평균의 71.7%에 불과하여, 대부분의 제조업체가 재래의 영세한 소기업 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 둘째, 상업 및 서비스 기능은 충남의 시급 도시는 사업체 수와 종업원 수가 전국 시급 도시 평균의 각각 76.7%, 76.4%로 저조하다. 반대로 충남의 읍급 도시는 전국의 읍급 도시 평균보다 월등히 높으며, 상업·서비스업 기능만 본다면 타 도의 읍급 도시에 비해 중심지 기능이 훨씬 강하다고 할 수 있다. 셋째, 충남의 시급 도시는 금융 및 보험, 통화금융기관, 비통화 금융기관 업체 수가 전국 평균의 각각 75.7%, 37.9%, 42.0%에 불과하고, 이들 기관의 예금액과 대출액도 역시 낮은 수준이다. 반면, 읍급 도시는 업체수가 전국 읍급 도시 평균의 각각 136.8%, 133.3%, 100.0%로 전국 평균과 같거나 높고, 이들 기관의 예금액과 대출액도 전국 평균을 상회하고 있다.

교육기능에 있어서는, 충남의 시급 도시는 초등학교에서 고등학교까지의 학교 수는 전국의 시급 도시 평균과 비슷한 수준이고, 대학교는 전국의 시급 도시 평균수준의 약 2배에 이르고 있으나, 대학원은 54.9% 수준이다.[10]

충남의 읍급 도시는 초등학교를 제외한 모든 교육기관이 전국 읍급 도시의 평균수준을 상회한다.

의료기능에 있어서는, 충남의 시급 도시는 모든 유형의 의료기관 설치율이 전국의 시급 도시 평균에 미달하고 있으나, 도시인구 만명당 병상수는 전국 평균치보다 약간 높은 수준이다. 반면, 충남의 읍급 도시는 전국 읍급 도시의 평균 의료기관 설치율과 비슷하거나 약간 높은 수준이며, 특히 의원과 한방병원 설치율은 전국 읍급 도시 평균 수준보다 각각 1.6배 높다.

10) 충남의 대학교는 수도권과 지리적으로 근접한 천안시 및 아산시와 전통적으로 충남의 수부 역할을 담당했던 공주시 등에 집중되어 있다.

문화기능에 있어서는, 충남의 시급 도시는 공공도서관, 공보 문화원, 예식장 등의 설치율이 전국 시급 도시 평균보다 높은 반면, 시민회관과 극장 수는 전국 평균 수준에 미달하고 있다. 충남의 읍급 도시는 공보문화원과 시민회관은 전국 읍급도시 평균의 각각 78%, 84% 수준이나, 공공도서관, 실내체육관, 정구장, 수영장 등은 전국 읍급 도시 평균과 비슷하다.

도시기반 및 생활환경에 있어서는, 충남의 시급도시는 도로율, 주택보급률만 전국 시급 도시 평균 수준을 상회하고 있고, 상수도 보급률과 하수도 보급률(인구기준) 등은 각각 전국 시급 도시 평균의 77% 수준에 머무르고 있다. 충남의 읍급도시 또한 상수도 1인 1일 급수량, 하수도 보급률, 공동주택률 등에서만 전국 읍급 도시 평균을 약간 상회하고, 나머지 시설은 전국 평균과 비슷하거나 낮은 수준이다. 특히 도로율은 전국 읍급 도시 평균의 43.2%에 불과하다.

이와 같이 충남의 시급 도시 기능이 상대적으로 취약한 반면에 읍도시의 기능이 강세를 보이는 것은, 읍급 도시가 시급 도시로 성장하지 못함으로써 군청이 소재한 읍의 비율이 상대적으로 높고, 시급 도시 역시 기능 강화가 이루어지지 못하고 있음을 의미한다. 이것은 충청남도가 전국에서 가장 낮은 도시화율을 나타내고 있는 것으로도 설명될 수 있다. 그 결과 지방생활권의 형성과 발전을 선도할 중견도시의 성장이 상대적으로 지체되고 있다.

3) 도시 환경의 낙후

충남의 도시들의 물리적 환경 특성은, 첫째로 대부분의 도시가 지역간 간선도로 및 철도역을 중심으로 자연발생적으로 발달한 비정형적인 도시형태를 보이고 있으며, 지금도 이러한 결절점이 도시의 중심지로서 역할하고 있다. 따라서 교통혼잡과 시가지의 인위적인 단절에 의한 불균형적인 발전을 초래하고 있다.

둘째로 상업·서비스업 기능들이 간선도로변을 따라 입지하는 경향이 강하며, 이 때문에 간선도로와 우회·순환도로를 중심으로 토지이용의 변화가 발생하고 있다. 특히 새로운 간선도로가 건설되면, 상업·서비스업 기능들이 기존 간선도로와의 접속지점에서부터 이것을 따라 확산하면서 그 배후에는 밀집 주거지를 동반하는 대상형(帶狀型)의 토지이용 패턴을 나타내고 있다.

셋째로 기존 시가지는 혼잡·노후화를 경험하고 있는 가운데, 도시외곽에서는 신시가지의 무질서한 확산이 진행되고 있다. 시·군청 소재지 또는 성장도시는 간선도로를 따라 선형의 시가지가 조성되거나 도시 외곽부에 아파트 등 고층의 공동주택단지의 건설 또는 택지개발의 증가에 따른 비지적(飛地的)인 시가지화를 경험하고 있다. 이 과정에서 기존 도심은 전 산업사회에 입지한 시설물과 기능이 엄존하는 경향이 있으며, 도시기반이 정비되지 못한 채 혼잡과 노후화를 경험하고 있다. 신시가지 역시 도로, 상하수도 등 도시기반시설을 충분히 갖추지 못한 채 확산

되는 경향이 있다.

이상과 같은 기초적인 도시환경이 낙후라는 문제 위에 질적인 도시환경 문제가 심각한 수준으로 악화되고 있다. 첫째로, 그간의 개발과정에서 역사적 자산에 대한 보전노력이 미흡했고 도시민의 무관심 속에서 중요한 자원들이 사라져 가고 있다. 그래서 공주시·부여읍을 비롯한 충남의 많은 역사도시들이 그 역사성과 고유성을 거의 드러내지 못하고 있다. 둘째로, 충남의 도시들에서도 전국적으로 형성된 획일적인 가치관에 의해 건축활동과 도시개발이 이루어짐으로써 지역적 특성과 고유한 매력을 상실하고 있다. 셋째로, 신개발지는 지나치게 거대한 건물과 공간조성으로 인간적인 규모를 상실하고, 기성시가지는 협소한 대지와 건물, 가로망 등이 무질서하게 혼재하여 토지이용 효율의 저하와 공간적·심리적 부작용을 유발하고 있다.[11]

3. 여건변화와 충남 중소도시의 새로운 가능성

1) 사회조류의 변화와 도시개발의 과제

(1) 도시화의 성숙 → 도·농공생형 개발방식의 정착

2020년대에는 남한의 인구가 5,060만 수준에서 정지되고, 도시화율은 90%에 이르러 사실상 대부분의 인구가 도시에서 거주할 것으로 전망되고 있다. 또한 도·농간의 인구이동이 극히 적거나 없어지는 대신에 도·농간의 기능적인 통합이 진전되면서 전통적인 농촌지역이 고립된 형태로 존재하지 않고 도·농공존(混住)형 지역으로 변화할 것으로 예상되고 있다. 이미 천안시 등의 통합시나 광역시에서 그러한 변화의 조짐이 나타나고 있으며, 도·농간의 통합이 본격적으로 진전되면서 도·농공존지역은 전국적인 현상으로 보편화될 것이다.

따라서 도시와 농촌지역이라는 이원적인 공간구분에 의해 한 부분만을 다루고 있는 도시 및 지역계획제도는 상당부분 개선되어야 한다. 구체적으로, 중심도시와 배후 농어촌이 하나의 사회생활권으로 통합되어야 하며, 이와 병행하여 주위의 녹색공간과 조화를 이루고 전통적인 농촌의 분위기를 최대한 살리면서 생활편의시설을 도시화하는 농촌의 전원도시화가 진행되어야 한다. 또한 기존의 시·군·읍·면 소재지 이외의 새로운 시가화지역에 대한 적절한 관리방식의 도입이 필요하다.

(2) 생활가치관 변화 → 도시환경의 질 개선 중시

11) 주민들의 도시환경에 대한 평가에 있어서는, 도시규모가 클수록 생활 불만족도와 개선 요구가 높아지고 있으며, 교통을 비롯하여 교육환경 문화공간 공원녹지 대기·수질·폐기물처리 등과 같은 도시환경의 쾌적성에 대한 관심이 상당히 높은 편이다. 이는 도시기능의 양적 공급만으로는 도시민의 생활을 만족시킬 수 없음을 의미한다(김정연 외, 1998, pp. 39~49).

21세기를 앞두고 사람들의 관심이 생존과 경제력 향상과 같은 물질주의적 욕구충족으로부터 점차 자아 정체성의 확립과 자기계발, 지역사회와 환경에 대한 배려, 심미적 탐구 등 보다 고차원적인 욕구를 실현하는 데로 변하고 있다. 이러한 생활 가치관의 변화를 삶의 질 추구라고 할 수 있으며, 이것의 핵심은 물질적 생존과 경제적 향상 중심의 생활가치관으로부터 자아실현과 정신적 고양, 인간적 교류와 사회적 참여 등 시민성의 발현으로의 전환이라고 요약할 수 있다.

이와 같은 생활가치관의 변화는 고도성장기의 생산기반 중시의 도시정책으로부터 생활기반 중시의 도시정책으로 변화를 요구하고 있다. 최근들어 우리나라에서도 시민생활과 밀착한 도시개발 및 주민참여형의 도시정비 방식의 도입과 역사 문화 자연경관의 정비에 대한 관심이 증대되고 있다.

(3) 지방화의 성숙 → 참여적 개발의 활성화, 도시환경의 공동체적 가치구현

삶의 질 중시의 도시개발은 고도 경제성장시대에서와 같이 지역주민을 배제시킨 채 행정이 주도하는 물리적 환경정비, 즉 공급자의 논리만으로는 실현될 수 없다. 민간의 자율과 지역의 자치능력 극대화가 요청되는 시대에서 '행정=공익(公益)', '개인=사익(私益)'이라는 도식은 더 이상 성립할 수 없기 때문이다.

앞으로는 한 도시에서 일어나는 모든 개발이 그 도시주민의 복지를 보다 적극적으로 다루어야 하고, 주민의 자발적인 에너지가 도시개발에 투여되어야 한다. 다시 말해서, 도시기반시설과 서비스를 효율적으로 제공하고, 쾌적한 도시환경을 유지하는 한편 새로운 경제활동의 기반이 되는 공간을 지속적으로 공급할 수 있는 체제가 지방정부와 시민의 자발적인 노력에 의해서 갖추어져야 한다.

무엇보다도 공동체적 가치 구현을 위한 도시환경 즉, 공공과 개인 모두에 속하는 공적 공간(共的 空間)이 적극적으로 조성되어야 한다. 공적(共的) 공간은 함께 하는 공간이며 나눔의 공간인 동시에 사회적 담화를 통해 합의해 가는 과정적 공간으로서 민주사회의 물리적 환경이기 때문이다.

(4) 정보화 산업체제의 유연화 → 지역의 문화, 쾌적한 환경을 토대로 경쟁력 확보

정보통신의 발전은 대도시 집중을 야기하는 한편, 입지제약 완화에 의한 산업 및 인구의 지방 분산을 가져올 수 있는 잠재력을 지닌다. 또한 산업체제의 변동은 정보 관련 활동의 대도시권 집중과 함께 지방 중소도시의 쾌적성과 전문화의 활용 가능성을 가질 수 있게 한다. 지금까지의 유연적 산업화 추세를 볼 때 그 실현성은 아직 분명하게 말할 수 없지만, 이탈리아 에밀리아 로마냐 지방의 경우를 보면 지방 중소도시의 신산업화 가능성을 예상해 볼 수 있다.

이와 같이 정보화와 산업체제의 유연화가 결합되면서 산업을 끌어들이기 위한 지역의 상대적 우위성의 개념은 과거의 풍부한 자원과 노동력으로부터 양호한 도시기반, 생산자에 대한 세제혜택, 문화적 시설이 풍부하고 편리한 일상생활을 영위할 수 있는 지역으로 바뀌고 있다. 특히 다른 도시들보다 우월한 여건 즉, 다양하고 다원적인 문화경관, 주택, 토지, 직업에의 균등한 접근기회, 많은 사람들이 이용할 수 있는 공공공간과 편의시설, 깨끗한 도시환경을 유지해 주는 효율적인 도시기반시설과 서비스, 새로운 도시활동기반이 되는 공간을 지속적으로 공급할 수 있는 체제를 갖추기 위한 치열한 경쟁이 진행되고 있다.

2) 충남 중소도시의 새로운 가능성

앞에서 언급한 바와 같은 사회조류의 변화를 고려할 때 충남의 중소도시들은 다음과 같은 새로운 가능성을 지니게 될 것이다.

첫째, 대부분의 지방중소도시가 소규모이면서 사양화되고 있는 재래의 상업 서비스업 중심의 산업구조를 지니고 있어 집적경제(集積經濟)를 달성하기가 곤란했으며, 인구와 새로운 산업의 유입이 어려웠다. 그러나 도시의 소규모성은 도시민의 사회적 만족도를 높이고, 도시의 개성적 특성을 표출하며, 과학적인 도시관리를 하는데 있어서 매우 유리한 조건이 될 수 있다.

따라서 인구나 산업을 끌어들이려고만 하기보다는 교류자의 증가를 추구하는 적소개발(適疎開發) 방식을 채택하고, 도시간의 광역기능의 효과적인 활용에 의한 네트워크의 효율성(network economy)을 추구한다면 소규모성의 단점을 얼마든지 극복할 수 있을 것이다.

둘째, 지방중소도시는 주변의 배후지를 포함하여 동질적인 생활공동체 형성 기능이 대도시에 비해 상대적으로 강하다. 도시 규모가 작아질수록 근린성과 생활공동체의 문화성이 강하게 표출되고 있으며, 이러한 장소성 및 근린성과 문화성은 사회적으로나 물리적으로 실질적인 도시민의 삶의 질 향상과 건강한 생활공동체를 형성시키는 데 중요한 여건이 되고 있다.

셋째, 지금까지 충남의 중소도시는 도시개발 행위가 적었고, 도시개발의 완속성과 자연 순응성이 대도시보다 강하여 상대적으로 자연환경이 양호한 상태이다. 또한 도시공간의 미분화, 전근대적인 기능의 온존이 오히려 전통문화에 기초한 개성 있는 도시를 가꾸는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 특히 중소도시가 지니고 있는 지방 고유의 언어·문화적 생활상·의식적 관습·독특한 역사적 전통은 개성 있는 도시를 구성하는 무형의 자산이며, 지속적으로 문화와 역사 및 전통을 승계해 가는데 있어서도 강한 기반이 될 수 있다.

4. 충남 중소도시의 개발전략과 방향

1) 충남 도시개발의 기본목표와 전략

(1) 기본목표

21세기의 충남도시의 발전목표는 인본도시(人本都市)를 건설하는데 있다. 여기서 인본도시는 '인간의 가치와 존엄성이 중시되는 도시' 또는 '시민이 도시의 주인으로서 인간답게 사는 도시'라고 정의할 수 있으며, 보다 넓게는 사회·정치·경제적으로나 환경적으로 지속가능한 지구공동체 형성에 이바지하는 도시라고 정의할 수 있다.

이를 위해서는 도시의 모든 영역에 즉, '도시의 물리적 환경', '도시의 생활영역', '도시의 정치'를 포함한 '도시의 변화 전반'에서 인본주의적 요소를 확보함으로써 만들어져 나가야 한다.

구체적으로, 중심도시와 농촌이 통합되어 사회생활권을 형성하는 도·농 통합형의 도시구조를 형성하고, 도시의 내부 공간적 관계는 시민들의 근린생활이 보장될 수 있도록 다변화되며, 인간의 활력이 보장되고 평등한 관계를 맺을 수 있는 도시사회구조를 만들어 나아가는 것이 바람직한 도시화의 형태라고 할 수 있을 것이다.

인본도시를 지향하는 도시개발에서는 양적인 성장보다는 건강성, 안전성, 편리성, 쾌적성 등과 같은 시민생활의 질적인 향상이 더욱 중요한 목표가 된다(김정연 외, 1998, pp. 61~68).

(2) 추진전략

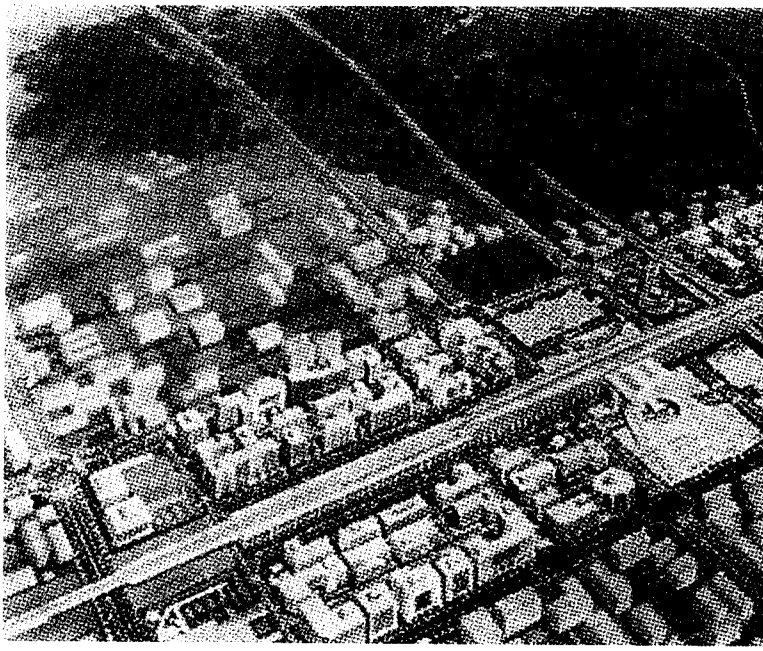
첫째, 개별 도시의 특성에 적합한 계획이 수립·집행되어야 한다. 인간이 주인이 되는 도시, 인간과 환경이 조화롭게 공생하는 도시를 만들기 위해서는 각 도시가 지니고 있는 특수한 조건들을 충분히 고려하는 가운데, 그 특성에 부합되는 유형별 준거가 마련되어야 한다. 다시 말해서 각각의 도시는 자연환경, 정치·경제·사회·문화 등의 요소별로 다양한 변이성을 가지기 때문에, 그 도시의 공간환경과 사회의 모든 부문들의 특성들을 적확하게 파악하고 각 부문별 시행방안을 결정해야 한다.

둘째, 도시 내외적인 유기적 연계성이 충분히 고려되어야 한다. 각 도시 또는 지역은 사회적으로나 생태적으로 유기체적 긴밀성을 유지하고 있으며, 동시에 다른 모든 지역들과 나아가 전 지구와 상호 작용하는 개방체계이다. 따라서 인본도시를 실현하기 위한 계획과정은 인간복지와 삶의 질을 고양시키는 동시에 도시 내의 유기적인 생태계 순환과 안정성의 유지 및 주변지역과의 관계를 유기적으로 파악한 상태에서 이루어져야 한다.

셋째, 시민 위주의 도시개발을 추구해야 한다. 도시에 살고 있는 주민의 관점에서 도시를 계획·정비하기 위해서는 제도나 조직보다 사람이 중시되어야 하며, 이용자 위주 또는 시민 위주의 계획과 설계가 요구된다. 시민 위주의 계획이 되

기 위해서는 안전성, 건강성, 편리성, 쾌적성 등의 최저기준(civil minimum)이 기본적으로 충족되어야 하며, 지방정부는 시민들이 무엇을 바라는지를 직접 조사해서 시민들이 만족할 수 있는 개선이 이루어지도록 해야 한다.

넷째, 참여형 개발방식을 채택해야 한다. 도시의 주인인 시민이 의지를 가지고 있지 않는 한 아무것도 이루어낼 수 없기 때문에, 시민참여를 통한 지지기반 위에서 추진하는 다양한 주민참여형의 개발과정이 정립되도록 해야 한다. 참여형 개발방식은 성숙한 지역공동체를 만들어 가는 밑거름이다.



역세권신시가지 모습

2) 도시 유형별 개발방향

(1) 지역생활권 중심(시급)도시의 기능 향상

「천안-역세권신도시-아산」 연담도시권, 공주시·보령시·서산시·논산시·홍성 중심도시(홍성읍+신시가지)는 광역적 도농 통합 생활권의 장기적인 발전을 선도하는 거점역할을 충실히 수행할 수 있어야 한다. 각각의 중심도시는 광역 지방생활권이 지니고 있는 자원 및 사회경제적인 특성을 최대한 살리면서, 동일 생활권은 아니지만 개발내용에 따라 하나의 계획구역 안에 포함되는 주변지역과의 유기적인 연계개발이 이루어져야 한다.

「천안-역세권신도시-아산」, 「논산-강경-연무」 등과 같이 연담도시권 자체가 광역 지방생활권의 중심도시 기능을 하게 되는 경우는, 광역적 도시기능 및 시설이 연담도시권 내의 개별 도시들간에 적절히 분담 배치되도록 함으로써 기능의 중복에 의한 불합리를 방지하여야 한다. 또한 이들 도시가 도농 통합 중심도시로서 도시민은 물론 배후지 주민의 일상적인 삶을 윤택하게 해주는 생활 중심지 기능을 충실히 수행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지역주민의 기초수요의 충족 및 지역사회 활동의 활성화와 공동체의 유대를 강화하는 데 필요한 교육 의료시설, 사회복

지시설, 문화 체육시설의 조기에 확보될 필요가 있다.

천안시는 2006년에 40만명, 2016년에 58만명 규모의 도시로 성장할 것으로 예상되며, 나머지 대부분의 도시들도 2006년에는 인구 10만명 내외, 2016년에는 13만명~20만명 규모의 중견도시로 성장할 것으로 예상된다. 따라서 기존 시가지의 갱신과 신시가지의 개발이 조화를 이루어 합리적인 공간구조가 형성되도록 하여야 한다.

농림어업 중심의 경제구조를 지니고 있는 광역 지방생활권의 중심도시는 도시지역내 또는 인접지역에 제조업 기능·유통 기능·첨단 농림어업 지원 기능을 최대한 유치하여 지역경제의 구조적 개편을 견인할 수 있도록 하고, 대단위 산업단지 주변의 광역 지방생활권의 중심도시는 산업지원 기능을 적극적으로 수용토록 한다.

(2) 새로운 기능 수용을 위한 신도시 개발

충청남도가 이미 개발을 추진하고 있거나 구상중인 신도시들은 고속전철 역세권 신도시(아산시 배방면), 신산업단지 지원도시(당진, 대산, 아산, 장항), 기존 도시와 연계하여 종합 기능적인 중견도시 육성을 지향하는 신시가지(홍성), 특정 기능입지에 따른 전원적 신주거단지(계룡) 등으로 그 성격이 매우 다양하다.

신도시개발에 있어서 가장 중요한 과제는 성장의 동력과 자족성을 확보하는 데 있다. 여기서 자족성이란 신도시의 인구 규모에 어울리는 경제활동 규모와 도시기능을 보유하고 도시기반시설을 확보함으로써, 성장의 잠재력과 활력을 갖추는 것을 의미한다.

경제활동 면에서 자족성이 갖춰지기 위해서는 도시에서 생산한 재화나 용역을 다른 도시나 배후지역에 수출할 수 있는 기반산업이 발달해야 한다. 경험적으로 인구규모가 클수록, 제조업 기능이 우세할수록 자족성이 높은 것으로 나타나고 있다. 이를 위해서는 공산품의 전문 도소매 유통기능, 중소규모의 창업보육시설, 연구개발시설 등을 유치하는 것이 중요하다.

각종 기반시설을 기본수요만큼 확보해야 한다. 교통, 교육, 문화, 의료, 주택, 공공기능 등이 도시규모에 적합한 수준으로 공급됨으로써 도시 내에서 기본수요를 충족하고, 타 지역으로의 불필요한 이동을 저감시킬 수 있다. 특히 신도시 개발 초기에는 입주규모에 비해 이런 기반시설과 기능의 정착이 따라가지 못하는 시차적인 문제가 발생한다. 따라서 입주시기에 맞추어 이들 시설들을 공급하고 이를 지원하는 운영프로그램을 마련할 필요가 있다.

자족적 신도시 개발촉진을 위한 방안을 모색하기 위하여 충분한 도시 기반시설을 선행적으로 확보함으로써 상업, 업무, 유통, 고차적 서비스 기능, 행정기능이 확충되도록 한다. 상업, 업무시설의 조기 유치를 위해 상업·업무용지의 매각조건 완화, 매입자에 대한 세제상의 혜택 부여 등과 같은 지원책을 마련해야 한다. 공공기관의 이

전 촉진을 위해서 정부, 공공투자기관에 대한 부지 매입가격을 대폭 낮추고, 이에 대한 예산 확보를 추진한다. 직주근접 유도를 위한 주택공급과 업무기능 유치의 연동화 및 주택 취득세 등의 면세 혜택을 통해 조기 고용창출을 간접적으로 지원하고, 업무기능과 주택공급을 연계하여 시행토록 한다.

(3) 농어촌지역 활력화의 거점으로서 소도읍의 활성화

농촌 중심형은 생산기반시설의 확충과 지역경제 잠재력 강화를 통한 개발거점기능의 강화, 농수축산물 가공집적기업 육성 등 지원지향형의 지역산업 육성, 생활환경 개선·정비를 통한 전원도시화 추진, 성장에서 적소(適疎)로의 전략적 전환 등을 추진토록 한다.

대도시 주변형은 대도시와의 연계를 기반으로 하여 산업 특화와 신산업지구화를 모색하고, 무분별한 도시화와 공장입지를 조정한다. 장기적인 도시기반시설 구축, 주택공급에 의한 인구수용과 쾌적한 도시건설 및 교육·문화·유통 등 생활기

〈표-1〉 소도시 유형별 특성과 발전전략

유 형	특 성	발 전 전 략
농 촌 중심형	• 지역적으로 고른 분포를 보이는 대부분의 읍 소재지 • 인구증가율, 전입률, 공동주택률, 제조업종사자율 등이 매우 낮은 정체형의 도시 • 광업활동 및 숙박·서비스업의 특성도 매우 미약함	• 생산기반 시설의 확충 • 생활기반 시설의 정비·확충 • 지역소득원 개발·육성 • 개발 거점기능 강화 • 전원도시화 • 적정수준의 과소화 전략
대도시 주변형	• 주로 대도시 주변에 분포 – 충남은 북부권에 집중 분포 • 인구증가율, 전입률, 공동주택률, 제조업종사자 비율이 높은 전형적인 성장 특성을 나타냄	• 소도시 기반의 정비 • 무분별한 개발을 방지하기 위한 중장기 개발계획 수립 • 신 산업지구화
특 수 기능형	• 연안역의 어항, 신산업단지 인접지역, 관광지 주변	• 생활기반의 확충 • 지역소득원 개발·확충 • 관광산업 육성과 전원도시화 • 네트워크형 거점 개발

반시설 확충을 추구하고, 학원·연구·시험기관 등을 입지시킨다.

특수기능형은 도시 특성자원의 생산성을 강화하고, 대체형 산업 혹은 보완형 산업 육성하기 위하여 관광도시는 자원보존 및 개발과 실버타운 건설, 어업도시는 어업기반 확충과 가공처리 기능 도입과 어촌 고유의 관광자원 및 관광상품 개발 등을 실시한다. 개발 거점기능을 강화하고, 생활환경 개선·정비를 통해 전원도시화를 추진할 필요가 있다.

5. 맺음말

충남의 도시들은 경제적인 침체·쇠퇴라는 문제와 도시환경의 질 악화라는 이중적인 고민을 안고 있다. 천안시를 제외하면 지방생활권의 발전을 선도할 수 있는 중견도시의 성장이 이루어지지 못하고 있고, 읍·면급 도시들은 기초적인 생활서비스 중심지로서의 기능을 상실하고 있다.

다른 한편에서는 도시화의 성숙, 생활 가치관의 변화, 지방화의 성숙, 정보화·산업체제의 유연화와 개방화 등의 사회조류의 변화는 충남의 중소도시 개발에 있어서 새로운 가능성을 제시해주고 있다. 그것은, 중소도시가 대도시의 경제적·사회적·문화적 집적에 대응하여, 우월한 자연환경을 토대로 한 쾌적성 확보와 역사 문화적 자산을 토대로 한 정체성 확보를 통하여 지역의 매력을 가꾸어나감으로써 경쟁력 제고가 가능하기 때문이다.

따라서 21세기의 충남 중소도시의 발전목표는 인간의 가치와 존엄성이 중시되고 시민이 도시의 주인으로서 인간답게 사는 인본도시 건설에 두어야 하며, 개별도시의 특성에 적합한 계획의 수립·집행, 도시 내외적인 유기적 연계성의 충분한 고려, 시민 위주의 도시개발 추구, 참여형 개발방식의 적용 등과 같은 추진전략에 의해 뒷받침되어야 한다. 열린충남

참고문헌

권오혁, "소도시 개발의 전략과 추진체계 개선방안", 한국지방행정연구원, 1996.

김정연 외, 21세기 충남의 도시발전 구상 : 인본도시를 위한 시론, 충청남도, 1998.

이기석·이옥희, "정주체계의 정립과 계획권역의 설정," 국토개발연구원, 21세기 구토개발의 정책과제, 1996.

이기석, "한국 근대도시의 공간적 이해," 한국도시론, 한국도시연구소, 박영사, 1998, pp.83~104.

이건호 외, 충청남도 중소도시의 도시계획 수립방안, 충청남도 목원대학교, 1998.

충청남도·충남발전연구원, 충남 장기발전 비전 21, 1997.

한표환 외, 일본 지방도시의 발전전략, 한국지방행정연구원, 1996.

황용주 외, 충청남도 권역별 개발계획(안), 충청남도, 1989.

황용주, 도시계획, 삶과 문화의 틀짜기, 자작아카데미, 1997.