

# 충남도청 이전 신도시 자족성 및 주변지역과 연계방안\*

임형빈 | 충남발전연구원 연구원

## I. 서론

1989년 충남도청 이전에 관한 논의가 시작된 후 18년 만인 지난 2007년 7월 도청이전 신도시가 도시개발구역으로 지정되었다. 이는 충남지역의 최고행정기능을 담당하는 충남의 지방행정도시 건설이라는 측면에서 상징적인 의미가 크다. 또한 이러한 신도시 건설을 통하여 서북부권의 지역 발전축을 지역의 내부로 확산시키는 촉매 역할을 할 수 있는 계기를 만들어야 할 것이다.

충청남도도는 지리적으로 국토의 중심부에 위치하여 세종시 건설, 충남도청 이전 신도시 건설, 태안기업도시 건설 등 21세기 국가성장을 주도하는 핵심지역으로 부상하고 있다. 산업활동 측면에서도 충남지역의 지역총생산(GRDP)은 지난 10년간 연평균 약 7% 성장을

지속해 왔으며, 충남의 제조업체 수의 연평균 증가율은 약 4%로 전국 최상위권을 유지하는 등 국민경제 및 충남 지역경제의 성장을 선도하고 있다. 이러한 충남 경제권은 수도권과의 근접성 측면의 입지적인 잠재력과 중국과의 교역증대로 중심도시 조성 요구가 증대되고 있는 상황이다. 그러나 충남지역을 구체적으로 살펴보면 충남 북부 지역에 설비 투자의 집중 현상이 심화된 것을 알 수 있다.

우리나라 제조업 생산액은 연평균 8.85%씩 성장하였으며, 그 중 충남지역의 제조업 생산액이 전국에서 차지하는 비중은 1995년 4.1%에서 2000년 6.9%, 2006년 9.4%로 비약적인 성장을 하였다. 그러나 도내 각 권역별로 보면, 북부권의 제조업 생산액 비중이 1995년 71.4%에서 현재 85%를 상회하고 있는 상황이다. 반면 여타 권역의 제조업 생산액 격차는

\* 본 원고는 '도청이전 신도시의 기반 산업구조 형성 및 인근 도시와 연계발전 전략연구'(신동호, 임형빈 외, 2008)를 수정·보완한 것임.

시간이 지남에 따라 확대되고 있다. 충남 지역 경제의 지속적인 성장에도 불구하고 이러한 서북부권의 산업 집중현상은 지역 내 공간적 통합성이 결여되어 거점도시의 편향적 발달에 기인한다. 그 결과 정부축 및 서북부 지역으로만 지역적 발전이 이루어졌으며 도내 권역별 인구 및 경제규모 격차도 확대되고 있는 실정이다.

따라서 도청이전 신도시는 불균형한 지역 발전축을 충남지역의 내부로 확산시킬 필요가 있다. 또한 행정기능 뿐만 아니라 지역발전 확산의 촉매역할을 할 수 있는 계기가 되어야 할 것이다. 또한 도청 신도시는 행정서비스산업을 기초로 하여 자체적인 생산 및 소비의 자족기능을 갖춘 도시로 개발이 필요하다. 건설예정인 충남도청 이전 신도시는 충남의 수위도시로서 위상에 걸 맞는 산업경제, 문화적 측면에서도 그 역할을 담당해야 한다. 우선 지역주민을 위한 효율적인 행정서비스를 제공하고 새로운 도시의 촉매역할을 할 수 있는 산업 입지가 필요하다. 그리고 이를 뒷받침 할 수 있는 도시 기반시설의 설치가 필수적이다. 도시 내 지속적인 생산 활동으로 고용과 인구가 성장하게 되고, 그 결과 지역경제가 활성화되는 것이기 때문이다. 이러한 자족성을 확보하기 위한 전략수립이 필요할 것이다.

또한 주변지역과의 기능적, 경제적으로 보완적인 관계가 유지되어야 한다. 충남도청 이전 신도시 건설로 인한 주변지역과 연계발전 및 파급효과도 주요하게 기대되며, 물리적·기능적으로 상호 보완관계가 형성될 수 있을 것으로 판단된다.

## II. 도청이전 신도시 건설에 따른 영향권 분석

충남도청 이전 신도시 건설에 따른 영향권 범위를 살펴보기 위하여 기존 주변지역의 영향권과 건설 후 영향권 범위를 분석하여 비교해 보았다. 중심지의 영향범위는 Christaller의 중심지 이론에 기초하여 도출되었다. 충남도청 이전 신도시가 건설될 경우 최상위 중심지의 영향권 범위의 변화는 다음 <그림1>에서 보는 바와 같다. 계획인구가 10만 명인 충남도청 이전 신도시의 건설은 건설 전 기존의 도시 영향권과 비교하여 새로운 중심지를 형성할 것으로 예상된다. 그리고 이와 같이 도출된 수요 변화<sup>1)</sup>는 영향범위 내의 수요인 172,703명과 충남도청 이전 신도시의 자체 담당수요인 계획인구 100,000명의 합인 272,703명으로 볼 수 있다. 따라서 도청이전

1) 본 연구에서 수요의 변화는 소비자들이 상품 및 서비스를 수요하기 위한 목적으로 이동하는 통행(목적통행)이 변화를 의미함.



〈그림 1〉 도청이전 신도시 중심지의 시장영역

신도시의 계획규모는 인구 10만 명이지만 도시의 영향권을 고려하면 기능적, 물리적으로 도입되어야 할 도시기능의 수준은 25만명 정도의 계획이 필요하다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 도청 이전 신도시 자족성 확보 방안

#### 1 자족도시의 개념 및 적용

일반적으로 자족도시란 도시인구 규모에서 적합한 경제활동과 도시기능을 보유하고 도시

기반시설을 확보하여 성장잠재력을 갖춘 도시를 말한다. 이것은 고용, 공공기반시설, 생활편익시설 등의 유형으로 구분할 수 있다. 일반적으로 대도시 주변에 위치한 신도시의 자족성을 높이기 위해서는 인구규모에 의한 내부수요 규모와 모도시와의 거리, 도시의 생산기능, 그리고 환경적인 측면 등에서 일정한 요건을 충족시켜야 한다.

#### 1) 인구규모

도시의 자족성은 도시의 인구규모와 밀접한 관련이 있다. 왜냐하면 도시규모 자체에서 발생하는 내부수요와 도시 규모에 따른 경제

(scale of economy)가 존재하기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 도시의 인구규모가 클수록 성장 잠재력이 확대되고 그 결과 도시의 자족성이 높아진다. 따라서 우리나라에서 도시의 자족성을 확보하기 위해서는 도시인구규모가 최소한 20~30만 명이 되어야 한다(안건혁, 1997). 그러나 지방도시의 경우 현재 인구의 정체 또는 지속적인 감소가 도시의 가장 심각한 문제이다. 즉, 수도권의 경우와 같이 계획인구가 20~30만 명인 신도시를 지방에 건설하는데 기본적으로 한계가 존재하기 때문에 지방의 신도시는 신도시와 그 주변지역의 여건을 종합적으로 고려하여 자족성을 갖추기 위한 최소한의 인구규모가 설정되어야 한다.

## 2) 모도시와의 거리

신도시의 경제적인 자족성을 높이기 위해서는 모도시로부터의 거리도 중요하다. 왜냐하면 거리가 가까우면 도시의 경제권과 주민들의 생활권이 모도시로 흡수되어질 가능성이 높기 때문이다. 영국과 프랑스 등 해외의 신

도시 사례조사에 의하면, 침상도시(또는 주택도시)는 모도시와의 평균거리가 약 25km정도 나타나고 있는 반면에 대도시 주변의 자족적 도시는 모도시와의 평균거리가 30km 이상으로 나타나고 있다(박기조, 1997). 런던 신도시의 경우를 보면 신도시들은 주요 통근권 주변부, 즉 약 1시간 이상이 소요되는 지역에 위치한 것으로 나타났다.

런던 주변의 신도시들은 초기에는 자족적이었으나 교통시설의 공급 및 발달로 인해 접근성이 향상되고, 그 결과 도시의 자족성이 떨어지게 되는 것을 제시하고 있다(영국도시농촌계획학회, 1999). 이러한 연구 결과는 모도시와 신도시와의 접근성 향상이 신도시의 자족성을 오히려 저하시킬 수 있을 가능성이 큼을 가리킨다. 접근성의 향상은 바로 모도시와 신도시 간의 거리가 통행측면에서 볼 때 감소되는 것을 의미하므로 모도시와의 거리는 도시의 자족적 성장에 중요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 따라서 지방 신도시에 있어서 모도시와의 거리는 수도권의 경우에 비해서는 그 중요도가 낮다고 할 수 있다. 왜냐하

〈표 1〉 국내외 신도시의 모도시와의 거리

구분	침상도시(주택도시)	자족도시
해외	일본: 25km	영국: 30.7km
	미국: 25.5km	미국: 37.3km
국내	21.7km	-

면 우리나라 지방의 경우 수도권내 서울과 같이 사회 경제적으로 절대적인 역할을 주변지역에 미치는 도시는 거의 없다고 할 수 있기 때문이다. 충남도청 이전 신도시의 경우 모도시와의 관계가 자족성에 중요한 영향을 미치기 보다는 적절한 기능을 도입하느냐가 중요한 요소가 될 것이다. 수도권 신도시와 달리 지방 신도시는 주택공급이 주목적이 아니기 때문이다.

### 3) 도시의 생산기능

경제활성화를 위하여 무엇보다도 중요한 것은 도시 내 고유한 생산기능을 보유해야 한다. 근본적으로 말해, 도시 내 생산기능이 없을 때 도시의 경제적 자족성은 확보될 수 없는 것이다. 도시 내에 생산기능이 없다는 것은 바로 도시 내에서 발생하는 모든 수요를 전적으로 도시 외부에 의존해야 함을 의미하며, 그러한 도시경제는 매우 취약하며 영세한 경제가 될 우려가 있다. 도시의 자족성 확보는 바로 도시의 생산기능의 확보라 할 수 있으며, 특히 도시 내 생산기능을 보유한다는 것은 도시의 고용창출과 직접적인 연관을 가지기 때문에 경제활성화를 위한 중요한 요건으로 볼 수 있다. 따라서 지방 신도시의 경우 도시 내 고유한 생산기능을 보유하는 것이 도시의 자

족성 확보를 위해 가장 중요한 요건이 된다.

### 4) 도시환경

도시의 쾌적한 환경은 도시민의 높은 효용 수준으로 나타나기 때문에 도시 인구성장의 중요한 요인이 된다. 또한 도시의 지속가능성을 확보하는 차원에서도 환경의 중요성은 다양한 문헌에서 강조되고 있다. 따라서 쾌적한 환경의 조성은 현재 뿐만 아니라 미래의 도시 경제활성화에 직간접적으로 영향을 미치게 된다. 지방 신도시의 경우 기본적으로 쾌적한 자연 환경을 보유하고 있다. 그러나 쾌적한 자연 환경뿐만 아니라, 도시 내 사회간접자본과 복지 환경 등과 같은 인문사회 환경이 신도시의 성공여부와 밀접한 관련이 있다.

## 2 충남도청 이전 신도시의 요건

우리나라 신도시의 자족성 확보를 위한 요건은 수도권 신도시와 지방 신도시가 구분되어야 한다. 특히 인구규모와 모도시와의 거리 등은 기존 우리나라 신도시 요건과는 다르게 제시되어야 한다. 도시 자족성 확보를 위한 기본요건을 충남도청 이전 신도시의 요건과 비교하면 기존 우리나라 지방 신도시의 인구 규모는 10~15만 명 수준에서 형성되고 있는

〈표 2〉 충남도청 이전 신도시의 요건

구 분	경제활성화 기본요건		충남도청 이전 신도시
	기존 신도시	지방 신도시	
인구규모	약 20~30만 명	약 10~15만 명	약 10만 명
모도시와의 거리	30km 이상	30km 이상	모도시 없음 (대전으로부터 70km)
도시의 생산기능	도시내고유한 생산기능 보유	도시내 고유한 생산기능 보유	행정서비스 중심
도시환경	쾌적한 환경 조성	쾌적한 환경 조성 문화 및 복지 시설 확보	100인/ha의 인구밀도와 26.2%의 녹지율로 계획되어 쾌적한 환경 조성, 커뮤니티를 중심의 문화 복지시설 계획

것으로 나타났다(대한주택공사, 2005). 그러나 지방 신도시와 모도시와의 거리에 따른 자족성 확보 여부에 대한 실증 연구는 없는 실정이다. 기존의 지방 신도시들은 모도시의 주거 수요를 해소하기 위해 건설되기 보다는 지역 경제 활성화와 지역경제 거점으로서의 역할을 위해 건설되었다. 이를 종합해 보면, 충남도청 이전 신도시는 인구규모, 모도시와의 거리, 도시의 생산기능, 그리고 도시환경 등 지방 신도시로서 도시 경제활성화 기본요건을 모두 충족시키는 것으로 나타났다.

### 3 충남도청 이전 신도시의 자족성 확보 전략

자족성 확보의 기본방향별 공간차원의 세부 전략을 제시하면 〈표 3〉에 요약된 바와 같다.

신도시의 자족성 확보를 위한 세부 공간 전략을 종합하면, 고부가가치산업 육성을 위한 첨단산업단지 공급, 지역 내 특화산업에 대한 특화단지 조성, 대외접근성 향상을 위한 교통 시설 공급, 생산성 향상을 위한 도시기반시설 공급 그리고 쾌적한 주거 공급 및 녹지·편의 시설 공급과 양질의 교육시설 공급 등이 있다.

그리고 자족성 확보 기본방향별 비공간차원의 세부전략은 〈표 4〉에 나타난 바와 같다. 신도시의 자족성 확보를 위한 세부 비공간전략을 종합하면, 먼저 지역 내 입지하는 기업에 대한 세금 감면 및 보조금 지원계획, 산학연 협력시스템 구축, 일자리 창출 및 노동의 질 향상 방안 수립, 정책시행을 위한 예산 확보, 대외 도시 홍보 계획 수립 및 이벤트 개최 등이 있다.

〈표 3〉 자족성 확보를 위한 도시의 공간전략

구 분	자족성 확보를 위한 방향	세부 공간전략
본방향 #1	· 첨단산업 및 고부가가치산업 육성	· 첨단산업단지 공급 및 첨단산업체 유치 유도
본방향 #2	· 지역특화산업육성 · 대외 접근성 제고	· 특화단지조성 · 교통시설 공급
본방향 #3	· 도시생산기능개선	· 도시기반시설 공급
본방향 #4	· 쾌적한 도시 환경 조성 · 주민편의 및 복지시설공급	· 주거및 녹지·편의시설공급 · 질 높은 교육시설 제공

〈표 4〉 자족성 확보를 위한 비공간전략

구 분	자족성 확보를 위한 방향	세부 비공간전략
본방향 #1	· 지방세 감면 · 기금 마련 및 자금 융자 · 핵심 유치기업에 대한 전략적 접근	· 기업에 대한 세금 감면 및 보조금 지원계획 수립
본방향 #2	· 산·학·연 협력강화를 위한 정책 마련	· 산·학·연 협력 시스템에 대한 기술지도 · 기업의 적극적 참여 유도
본방향 #3	· 중앙정부의 지원예산확보 · 양질의 행정서비스제공 · 직업훈련 및 근로자 복지향상	· 일자리창출 및 노동의 질 향상 방안 수립 · 정책시행을 위한 예산 확보 · 대외 도시 홍보 계획 수립
본방향 #4	· 적극적인 지역 홍보 정책 마련	· 이벤트행사 개최

## IV. 도청이전 신도시와 주변지역의 기능적 연계방안

### 1. 기능적 연계방안

일반적으로 도시의 규모가 클수록 더 많고 다양한 서비스를 공급한다. 그러나 규모가 작

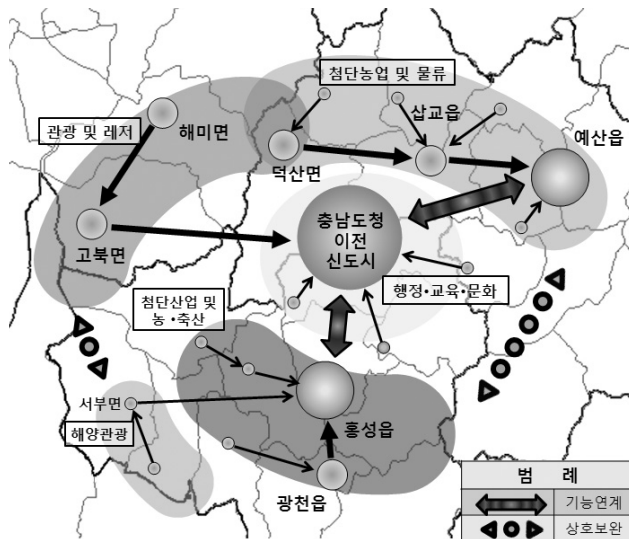
은 도시는 주변 대도시나 인근 중·소도시와 적절한 관계를 통해 기능을 분담해야 한다. 도시의 기능 중에서 상위기능은 집적이익과 임계규모 등에 따라 입지가 이루어지기 때문에 대도시가 아닌 작은 규모의 도시에는 기능의 유입이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 규모가 작은 도시의 경우 자족성 확보가 아닌 도시간



의 기능연계를 통해 유기적인 상호 보완이 보다 효율적이라 할 수 있다. 이와 함께 개발의 일관성 유지, 기존 생활권체계, 생활권 내부의 지역 간 기능적 연계성 및 공공서비스 공급의 효율성 확보, 지역생활권간 균형발전을 도모하기 위해 각각의 도시 특성을 살려 광역기능을 분담하는 것이 바람직하다.

충남도청 이전 신도시는 홍성군과 예산군에 가장 많은 영향을 미칠 것으로 판단된다. 따라서 충남도청 이전 신도시와 주변지역의 기능적 연계는 다음과 같이 두 가지 기본방향이 제시될 수 있다. 첫째는 충남도청 이전 신도시는 주변지역인 홍성군과 예산군의 특화산업

중심의 산업클러스터에 대한 행정적 지원과 교육을 통한 양질의 인력공급, 그리고 주변지역의 문화수요를 충족시켜 주는 역할이 가능하다. 두 번째로는 홍성군과 예산군이 공통으로 특화된 산업에 대한 상호협력 체계로서, 구체적으로 홍성군과 예산군의 경우 컴퓨터 및 사무용기기 제조업과 농업 등의 산업에 경쟁력이 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 충남도청 이전 신도시와 주변지역의 기능적 연계는 기존 상위계획과 신도시 및 주변지역의 특화 산업을 바탕으로 이루어져야 한다. 충남도청 이전 신도시와 주변지역의 기능적 연계 및 주변 지역 간 협력을 위한 기본 방향은 다음 그림과 같이 제시할 수 있다.



〈그림 2〉 충남도청 이전 신도시와 주변지역의 연계 방안



위의 그림을 좀 더 자세히 설명하면 홍성군의 경우 첨단산업기능 및 농축산물의 가공·유통기능을 확충하고, 서해안권 일대의 해양과 관련된 문화·관광기반을 구축하는 것이 바람직하다. 예산군의 경우 첨단·환경농업 중심의 첨단·생태 농업기반산업을 구축하고, 고속도로·철도 등의 광역교통체계와 연계된 유통·물류기반 조성하는 것이 바람직하다.

또한 입지상 계수를 통해 홍성군과 예산군에 공통적으로 특화되어 있는 산업을 살펴보면 컴퓨터 및 사무용기기제조업과 농업 및 임업 등이다. 따라서 두 지역 간의 상호협력을 바탕으로 컴퓨터 및 사무용기기 제조업과 BT와 같이 농업과 관련된 첨단산업 육성과 고속도로 및 철도 등의 광역교통시설을 활용한 농축산 물류단지 건설 및 활성화 등으로 첨단산업과 농업 그리고 물류산업을 특화시킬 필요가 있다.

이들 특화 산업에 대해서는 광역공간체계 및 기능연계성을 고려한 계획 수립이 필요하며, 특히 생산성을 극대화 할 수 있도록 생산기능의 집적 입지가 바람직하다. 다시 말해, 특화산업과 관련시설에 대한 계열화 및 연계시킴으로써 시너지효과를 창출할 수 있다. 여기서 충청도청 이전 신도시는 이들 지역에 대

한 다양한 행정서비스를 제공하고, 주변지역의 특화산업과 관련된 교육기관을 유치하여 양질의 인력을 공급하는 역할로 주변지역과의 기능적 연계가 가능하다. 또한, 충청도청 이전 신도시는 상위등급의 중심지로서 각종 문화·복지서비스를 주변지역에 제공하는 역할을 수행하여야 한다.

## V. 결론 및 정책제언

충청남도 이전 신도시 건설은 단순히 10만 명 규모의 신도시 하나를 개발하는 것보다 더 큰 의미를 가지고 있다. 단순히 주택공급으로서의 신도시가 아니기 때문이다. 충남의 최고 행정기능을 갖는 도시의 건설일 뿐만 아니라 신도시 건설을 통하여 서북부권에 집적된 산업기능을 도 전체로 확산시킬 수 있는 계기가 되어야 하기 때문이다. 이러한 기회를 통해 주변지역 뿐만 아니라 도 전체의 불균형을 해소할 수 있는 방안이 모색되어야 하기 때문이다.

본 연구에서는 도청 이전 신도시 건설이라는 공간적 변화에 따른 충남지역에 미치는 영향권 변화를 분석하였다. 그 결과 기능적으로 25만 정도의 도시위계를 갖는 것으로 나타났으며 그 역할을 수행할 수 있는 규모의 도시

로 개발되어야 한다는 결론이 도출되었다. 두 번째로 자족성의 개념을 기존문헌 고찰을 통하여 도출하고 도청이전 신도시와 비교하여 자족성 요건을 제시하였으며, 자족성 확보 전략을 공간적 측면과 비공간적 측면에서 살펴보았다. 마지막으로 주변지역과의 연계방안을 살펴보았다. 특히 기능적인 연계를 모색하였으며 이때 산업측면에서 기능적 연계방안을 제시하였다.

도청이전 신도시 개발에 있어서 가장 중요한 자족성 요건은 생산과 소비가 도시 내에서

함께 이루어 질 수 있는 방안이 모색되어야 한다는 점이다. 이러한 측면에서 도시 내 산업단지의 개발은 필수적이라 할 수 있다. 이는 단기적으로 건설 초기 인구 유입수요와 관련하여 필요한 기능이라 할 수 있으며, 장기적으로는 서론에서 언급한대로 도 전체의 균형적 발전을 위한 촉매도시로서 역할을 수행하는 데 필수적인 기능이기 때문이다.

#### 참고문헌

- 박기조, "신도시계획에 있어서의 공간구성에 관한 연구", 대한국토도시계획학회, 1997.
- 성준용, "Berry and Garrison의 중심지 계층성에 관한 견해", 한국도시지리학회, 2001.
- 안건혁, "자족적 신도시의 적정규모에 대한 연구", 대한국토도시계획학회, 1997.
- 대한주택공사, 「지속가능한 신도시 계획사례 조사분석 연구」, 2005.
- 충청남도, 「충남도청 이전 신도시 개발계획」, 2008.
- 홍성균, 「홍성통계연보」, 2007.
- 예산군, 「예산통계연보」, 2007.
- 충청남도, 「충남통계연보」, 2007.
- 통계청, 「사업제기초통계보고서」, 2007.
- 통계청, 「지역계정」, 2007.