

지방중소도시, 미래형 전원도시로 거듭나야

김용웅 | 충남발전연구원장

우리나라 지방중소도시는 대부분 도시와 농촌 공간이 무질서하게 혼재되어 있다. 그래서 많은 지방중소도시들이 일견 산만하고 짜임새가 없어 보인다. 특히 농촌 기반의 정주체계를 지닌 군(郡)지역이 도시로 성장한 경우에는 더욱 심각한 양상을 보인다.

원래 도시는 분산적인 농촌 정주체계와 달리 주거, 생산 및 소비 등 다양한 기능을 한정된 공간에 집중시켜 불필요한 통행거리를 줄이고 집적의 이익을 높이는 정주공간을 의미한다.

그러나, 현재의 지방중소도시는 무질서한 공간구조와 비효율적인 토지이용 체계를 갖추고 있어 기능적 효율성과 경제성을 중시하는 기존의 도시개발 요건에는 미치지 못하고 있다. 그래서 지방도시의 분산적이고 무질서한 공간구조는 효율적인 도시정비와 관리 차원에서도 제약요인으로 작용하고 있다.

이러한 지방중소도시의 정비와 발전방안은 크게 두 가지 차원에서 검토될 수 있다.

하나는 기존의 산만한 도시개발을 재정비하여 계획적인 신항시가지로 발전시키는 방식이다. 그러나 지방중소도시를 신시가지개발 방식으로 정비하는 데는 한계가 있다. 우리나라 도시인구 증가는 이미 한계에 달하여 신시가지 개발을 뒷받침할 수 있는 시장수요와 자원 확보가 어렵기 때문이다.

다른 하나는 지방중소도시들을 도시와 농촌의 조화로운 공존이 가능한 새로운 형태의 전원도시로 발전시켜 나가는 방안이다. 이것은 도시와 농촌이 혼재된 지방중소도시의 특성과 한계를 인정하고 이를 활용하는 역발상적인 발전전략이라 할 수 있다.

그러나 현재의 토지소유와 이용체계로는 지방중소도시를 새로운 형태의 전원도시로의 가꾸어 나가기 쉽지 않다. 도시 내 농지는 도시용지로 전용하는 경우 수십 배의 자산 가치증식이나 투기적 이익이 보장되기 때문이다. 도시 내 농지 소유자는 누구나 기회만 되면 자산 가

치를 높이기 위해 농지를 전용할 것이고, 이런 상태에서 도시와 농촌이 공존하는 안정적인 도시개발은 기대하기 어렵다.

그러나 다행스럽게도 최근 우리나라에서는 안정적인 도시개발을 저해하는 부동산 투기수요가 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 첨단기술 및 정보·지식 기반의 산업구조와 인구 감소 추이가 확대되고 있기 때문이다. 특히, 젊은 층의 결혼 감소와 저출산 추세는 새로운 토지와 주택 개발 수요를 크게 위축시키는 요인이 될 것으로 전망된다.

이밖에도 공평과세제도가 점차 정착되고 있어 부동산 투기수요는 더욱 줄어들 것으로 전망된다. 일본의 경우, 도시 내 농지에 대한 공평과세를 통하여 농지의 투기적 수요를 방지하고, 도시와 농촌이 공존하는 안정적인 전원도시개발을 추진하고 있다.

일본 도시의 농지는 언제든지 도시용도로 전환이 가능하기 때문에 대지와 같은 등급의 재산세를 부과한다. 그러나 소유자가 농지의 영구보전을 희망하는 경우에는 농지에 해당하는 낮은 재산세를 부과한다. 반면, 영구 농지를 전용하는 경우에는 그동안 감면된 재산세를 전액 환수토록 하여 투기적 수요를 억제하고 있다.

그렇더라도 지방중소도시 내 농지 전용과 투기 억제 조치만으로는 도시와 농촌이 공존하는 새로운 형태의 전원도시를 조성할 수 없다. 왜냐하면 도시 내 농지의 경제적 활용증대 및 도시와 농지 간 계획적 연계와 보완체계가 선행되어야 하기 때문이다. 지방중소도시 내 무질서하게 산재된 농지를 도시민을 위한 여가, 위락 및 농촌공간으로 적극적으로 활용할 수 있는 체계적이고 계획적인 정비방안이 마련돼야 한다.

앞으로 지방중소도시는 미래형 전원도시로서의 잠재력과 가치가 크게 높아질 것으로 전망된다. 이를 위해서는 장기적인 도시발전 비전과 전략이 마련되어야 하고 주민들의 지속적 관심과 참여가 뒷받침돼야 한다.

도시의 공간적 질과 형태는 하루아침에 만들어지지 않는다. 도시는 수많은 개인과 집단의 다양한 노력이 오랫동안 축적되어 나타나는 문화적 산물이기 때문이다. 충청권의 도시들도 도시와 농촌이 공존하는 미래형 전원도시로 조성될 수 있도록 세심한 노력을 기울였으면 한다.

[충도일보, 2008-12-25, 21면]