

우리나라 地域開發戰略으로서 小都市 개발의 課題와 展望

“國土균형개발의 眼目에서”

池 吉 鴻
(중앙대)

지난 1960년대 초부터 시작한 經濟開發五個年計劃은 工業化 및 都市化中心의 開發계획이었다. 이에 따라 大都市는 더욱 비대하여졌으며 지방의 中心都市는 상대적 낙후성을 면치 못하였다.

그러나 이러한 大都市에 편중된 開發計劃은 국토의 균형개발이나 국토의 효율적인 이용이라는 측면에서는 결코 좋은 개발방안이라고 할 수 없다.

地域發展은 地方都市를 중심으로 전개되며 특히 농촌지역에 있어서는 小都市를 축으로 하여 成長하는 과정을 밟아가게 된다. 이러한 현상은 人間의 交換活動을 보다 편리하게 하는 都市性과 생산·소비과정에서의 集積利益을 증대시키는 規模經濟性과 人間사회의 정치·경제적 통제와 운영을 보다 효율화시키는 縱的 位階性에 의해 자연스러이 형성되는 것이다.

小都市는 農漁村地域의 중심이기에 주변에 있는 여러 農漁村地域社會(rural community)의 정치적, 행정적, 경제적 및 사회적 활동의 主核인 동시에 上位 大都市와 연결되는 gateway이다.

또한 小都市는 階層上 底邊에서 바로 위에 위치하는 第1次的 都市型群落이므로 한나라에 있어 가장 많은 수를 점하고 있을 뿐만 아니라 기능과 역할에 있어서도 가장 기본적인 위치에 있다고 할 수 있다.

따라서 본고에서는 小都市에 대한 論理的 考察을 하여본 다음 우리나라 小都市開發現況에 대해 살펴보고, 小都市開發의 과제를 파악한 다음 우리나라 小都市開發方向을 제시해 보고자 한다.

◇ 지역개발과
小都市에 대한 理論

地域開發과 都市化

우리는 보통 地域開發은 그 지역의 경제성장을 토대로 하고 있고 이 경제성장은 都市化의 과정에서나온 產出物로서 당연한 것처럼 생각하고 있다. 都市化와 경제성장은 크게 보아 같은 목적으로 사용되고 있다고 해도 과언은 아니다.

그러나 엄밀히 말해서 이것은 그 의미를 수정하여야 할 것인데, 말하자면 都市化가 진정한 의미에서 경제성장에 필요하고도 충분한 조건이 되지 못하기 때문이라는데 그 이유가 있다고 할 수 있다.

이것은 어느 한계까지는 都市化라는 것이 경제발전에 바람직한 조건이 되곤 하지만 한계이전까지는 오히려 경제성장을 가속시키기 보다는 발전을 저해하는 요소의 하나로서 작용하기도 하는 것이다.

물론 도시의 공간적인 분포 상태와 계층·규모별 분포와의 사이에는 어느 정도까지에는 이들 사이에 일정한 규칙성이 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 어디까지나 都市化가 공헌할 수 있는 경제발전이라는 것은 都市化의 문제가 都市分布만큼이나 다양하고 복잡하기 때문에 이를 위한 개방적인 政府의 都市政策이라든지 巨視的이고 체계적인 地域開發政策을 전제로 하지 않는 한 경제성장은 그 바라는 바의 목적이 반감될 것이다. 결국 都市化라는 것은 단순화하여 都市인구의 증가라는 측면에서 볼 때에도 都市化가 地域經濟에 미치는 결과라는 것은 그것이 오직 大都市에로의 길, 그것만이 가장 최선의 방법은 아닌 것이며 적절한 地域政策에 입각한 지역중심으로서의 中小都市의 適正規模開發이 그 지역의 경제성장에 더 바람직한 방향이 될 것이다.

小都市의 概念

小都市는 國家와 시대에 따라 상이하게 정의될 상대적 성질의 것이다.

小都市의 개념을 확정시키는 데는 도시의 일반적인 구분방법인 ①人口量에 의한 분류, ②行政名稱에 의한 분류, ③人口密度에 의한 분류, ④産業狀態에 의한 분류를 들어서 분류하는 경우가 많다.

현재 우리나라에서는 小都市를 반경 1~1.5km 내에 인구 2만명에서 5만명정도를 갖는 읍이나 면소재지 그리고 인구 5만명 내지 10만명정도를 갖는 시로 그 범위를 한정할 수 있을 것이다. 또한 小都市는 農村의 중심지로 單一機能型을 띄

고 농촌지역의 행정중심지이다.

小都市의 기능

小都市의 기능을 크게 세가지로 나누어 생각할 수 있는데 地域發展過程에 있어 小都市가 가지는 기능으로서 먼저 생산과 소비의 주체적 기능이다. 어떠한 계층의 지역이던 간에 정도의 차이는 있을지라도 생산과 소비의 기능은 같이 행사하기 마련인데 小都市는 일반적으로 하위의 농어촌지역보다는 그 기능이 활발하고 규모도 큰데 반하여 상위의 中·大都市에 비해서는 작은 규모를 가지고 보다 약한 기능을 행사하게 된다. 먼저 小都市의 生産機能을 보면 小都市는 주변 지역으로부터 원료나 중간재를 받아들여 중간재나 완제품을 생산하며 여기서 만들어진 재화는 주변지역과 원거리의 中·大都市 및 小都市自體 등에 공급되어 진다. 한편 小都市는 주변 농어촌 지역과 中·大都市 및 자체에서 생산한 재화나 용역을 흡수하여 소비하는 기능을 갖는다.

둘째, 地域發展過程에서 小都市가 갖는 또 하나의 기능은 그것이 地域經濟活動의 結節地로서의 기능이다. 結節地는 외부로부터 어떤 활동들이 들어와서 어떤 형태의 사건을 형성한 다음에 다시 활동의 양상으로 띄고 외부로 나가게 되는 활동의 始終點이자 사건의 형성점을 일컫는다. 여기서 활동이란 재화와 인력, 기술, 정보, 정책 등의 흐름을 말하고 사건이란 생산, 소비, 개발, 집행, 통제 등의 결과를 뜻한다.

마지막으로 小都市가 地域發展過程에서 갖는 또 하나의 중요한 기능은 지역발전의 거점으로서의 기능이다. 성장핵(Growth Pole), 혹은 개발핵(Development Pole)이라고 불리는 거점은 주변지역보다는 개발이 앞서 있을 뿐만 아니라 주변지역의 개발을 선도하고 촉진하는 역할을 담당하고 있는 지점을 뜻한다. 이러한 거점은 자원의 큰 집중과 상대적인 빠른 성장속도 그리고 개발효과의 높은 파급성을 그 특징으로 하고 있는게 보통이다.

小都市開發의 意義

그동안 우리나라의 經濟開發計劃은 전례없는 산업의 발전과 노동력의 이동 및 都市化를 촉진시킴으로 심각한 지역격차를 유발하여 왔다. 이는 大都市의 발전에 앞서 상대적으로 地方小都市 및 농촌의 정체를 야기하게 됨으로써 균형 잡힌 국토의 종합적인 발전을 저해하는 요소로 등장하게 되었다. 더우기 우리나라와 같이 農業이 國家産業의 근본을 이루고있는 나라에 있어서는 이러한 대도시와 농촌중심의 小都市 또는 농촌취락사이의 심한 격차는 농촌인구의 대도시로의 유출을 더욱 부채질 하게 됨으로써 농촌은 노동력이 부족하게 되며 대도시는 과밀상태를 유발하게 되는 이른바 악순환이 계속되는 것이다.

따라서 국가의 균형잡힌 발전을 위하여는 全國土를 균형있게 개발할 것이 요구되는 바 小都市開發이 시급하다.

◇ 우리나라의 地域開發전략 및 小都市現況

國土開發計劃의 進行過程

정부는 그동안 1962년에 제1차경제개발5개년 계획을 시작하여 제5차경제사회발전계획을 간단 없이 추진하고 있고 1963년 국토건설종합계획법이 공포되어 1972년부터 1981년까지 시행하였던 제1차국토종합개발계획에 이어 1982년부터 1991년까지 제2차국토종합개발계획을 추진하고 있다.

국토계획으로서의 경제개발계획은 성공리에 진행되고 있지만 그 목표가 주로 국민총생산 내지는 1인당 국민소득의 극대화에 있었기 때문에 지역이나 공간의 배려가 배제되어 국토의 공간적 균형개발이 지극히 요청되어 국토계획의 체계적이고 신속한 실천이 필요하였음에도 불구하고 국토계획은 특정지역계획 道·郡建設計劃 등의 명문화도 법률은 있었지만 계획을 해야 한다는 이상에만 머무르고 실행은 공전을 거듭하였다.

다만 1960년대 중반을 넘어서서 1967년에 고속도로와 4大江流域開發 및 10大港開發을 내용

으로 하는 大國土建設計劃案을 작성하였고 1968년에는 國土計劃基本構想이 확정됨에 따라 1969년부터 國土建設綜合計劃에 관한 작업에 들어가 1972년부터 1981년까지 10년간에 전개할 國土綜合開發計劃을 발표하게 되었고 이것이 우리나라에서 최초로 시행된 國土計劃이었다. 이어서 1982년부터 1991년까지의 제2차국토종합계획이 수립되고 집행하는 과정에 놓여있다.

그간의 경제개발은 전통적인 農業國家로부터 工業國家化에 주요 목표를 두었기 때문에 경제성장이 제조업에 의하여 주도되어 왔고 제한된 투자재원을 공업부문에 우선적으로 배분하였다. 그 결과 국토계획도 경제성장을 가속화하기 위한 社會間接資本의 확장에 대규모 公共投資가 이루어졌다. 여기에 따라 第2次國土綜合開發計劃도 종합적인 全域開發方式이 아닌 거점개발방식이 불가피하게 취하게 된 점이고 초기 도약단계에서는 巨大開發方式을 취할 수 밖에 없었을 것으로 여겨진다.

우리나라 小都市 成立과 發展

일제의 식민정책으로 국내의 공업원료와 식량을 반출하고 공업제품을 반입하기 위하여 海陸의 연결점인 주요 항만이 필요함에 따라 한적한 어촌이 도시적 색채가 강한 소도시로 변하고 근대적 교통수단인 철도가 각지에 부설됨에 따라 도시형성과 발전에 큰 변혁기를 맞이 하였다. 이리하여 철도의 교차점은 급속히 도시화하는 한편 근대적 교통기관의 도입과 신도로의 건설은 교통요지에 새로운 경제활동의 중심지를 이루어 각종 행정기관이 이전함으로써 도시가 성립되고 이와 반대로 행정기관을 상실한 舊邑을 비롯한 행정중심지는 소규모도시로 전락하였다.

또한 이때를 전후하여 1914년 郡面統合으로 과거의 지방행정중심지는 郡方과 기타 부속기관의 이전에 따른 행정적 업종 종사자의 감소와 定期市場의 폐쇄등으로 인구의 절대적 감소를 초래한 결과 소규모 Rural service center로 변하기 시작하였다.

6·25이후 말단 행정기관인 邑面事務所나 기

타 행정기관의 잔재유무는 소규모 Rural service center의 유지와 몰락에 결정적 계기를 만들었다.

근래의 우리나라 소도시는 대부분 교통의 발달로 지방교통중심지로서 뿐만 아니라 면소재지 및 각종 행정기관이 모이고 이외에 학교와 시장이 입지함으로써 주변 농촌배후지에 이바지하는 농촌서비스중심지의 역할을 담당한다.

1985년말 현재 우리나라의 소도시는 약 140여 개에 달하고 있으며 이중 행정구역상 시로 된 곳이 14개시에 이르며 나머지는 모두 읍·면지역이다.

◇ 우리나라에 있어서

小都市개발의 과제

우리나라에서 국토계획, 도시계획 또는 定住圈開發 등의 역사는 일천하다고 할 수 있다. 따라서 지방의 소도시가 안고 있는 문제는 다양하고 한마디로 말하기는 어렵지만 공통적인 문제점을 요약하면 다음과 같이 집약할 수 있을 것이다.

地方 小都市의 人口問題

일반적으로 공업화와 도시화의 과정에서 농촌 인구의 감소는 영세한 경작면적과 잉여노동력이라는 측면에서 긍정적으로 받아들일 수 있는 점도 있는 것이 사실이다. 그러나 감소된 인구가 일단 지방 소도시에서 흡수하고 다시 대도시로移出되는 합리적 과정이 아니고 대도시로 직선적으로 집중되는 곳에 문제가 도사리고 있어 市級의 도시들은 인구과밀화현상이 나타나는데 반하여 소도시는 계속 인구가 감소하고, 지역발전의 기능을 발휘할 수 없어 침체상태에 빠져버렸다.

相對的으로 貧弱한 都市基盤施設

小都市가 당면한 과제는 무엇보다도 都市基盤施設의 확충이라 할 수 있다. 먼저 도로를 살펴보면 1986년말 현재 우리나라의 도로는 총연장 28,070km에 포장율이 54%이다. 그러나 이중 지방도나 군도는 포장율이 38%, 17%에 불과하다.

그리고 上水道普及現況을 살펴보면 1985년말 현재 우리나라의 상수도보급율은 67%인데 中·大都市地域은 보급율이 90%에 이르는 반면 小都市이하 지역은 상수도 보급율이 20%에 불과하다. 또한 1일 급수량도 中·小都市地域의 294 l에 비하여 165 l에 불과한 실정이다.

上水道施設은 우리나라의 전체 수준이 미약한 수준이지만 小都市地域은 거의 전무한 실정이다.

한편 住宅空間에 있어서 주택보급율은 中·대도시에 비하여 소도시가 더 높지만 소도시에서는 노후불량주택의 개량처리가 문제점으로 제기되고 있다.

相對的으로 貧弱한 市政府의 財政

都市開發政策을 구체화하기 위해서는 우선 재정적인 뒷받침이 요구된다. 1982년말 현재 우리나라 도시중에서 90%이상의 재정자립도를 나타내고 있는 도시는 5개도에 불과하고 대부분의 도시는 빈약한 실정으로 나타났는데 특히 재정자립도 50%에 미달하는 도시는 거의가 공단을 끼고 있지 않은 소도시들이다.

이렇게 낮은 소도시의 재정자립은 小都市行政의 중앙의존성을 더욱 높히게 되고 결국은 지방주민의 절실한 문제개선을 위한 도시행정을 어렵게 만들고 중앙의 확일성에서 벗어나지 못하고 있다.

市民保健과 生活環境

인간이 밀집하게 생활하게 되면 그 환경이 비위생적으로 되게 마련이고 비위생적 환경아래서는 질병발생이 많아진다. 특히 소도시에는 시민의 보건시설이나 위생시설이 불비한 실정이다. 시민보건상 필요한 공원녹지 및 가로수의 불비, 영세 빈민촌의 환경개선, 문화후생 휴양지시설 등이 미비하여 인구밀집, 산업적 성격에서 오는 소음, 대기오염, 하천오염이 문제를 야기시키고 있다.

특히 국민의 복지, 후생, 교육 및 문화 등의 개발은 투자가 극히 미미하여 생활수준은 향상되었음에도 사회·문화부문의 뒷받침이 소홀히

되고 보니 현실과 욕구의 괴리감이 커지고 있다.

이 밖에도 지방 소도시가 당면한 과제로는 상대적으로 부족하고 단조로운 고용기회, 소도시에 불합리한 공간개발·계획에 간한 법령체계, 아직도 정착하지 못한 도시계획, 풀기어려운 지방 소도시의 숙원사업등이다.

◇ 우리나라에 있어서
小都市개발의 방향

小都市開發戰略의 改編

小都市開發은 한 지역안에서 도시와 농촌이 결합되는 유기적개발이어야 한다. 성장거점도시 개발로 도시는 개발된 섬이 되고 배후농촌에 파급효과를 주지 못했다. 더우기 이 성장거점개발 방식은 인구 및 공업의 대도시집중으려 말미암아 국토공간의 불균형개발을 초래하였다. 한편 최근의 農村定住圈開發은 현재의 우리나라 지방도시의 능력에 맞지 않는 거대한 계획이다. 한 예로 安城定住圈開發計劃은 安城郡의 예산으로는 감당하기 불가능한 계획으로서 제대로 시행을 못하고 있는 실정이다.

따라서 앞으로의 소도시개발전략은 각 지역의 실정에 따라 그 지역이 주체가 되는 지역주의(Regionalism)적 개발방식이 되어야 할 것으로 사료된다.

經濟 및 財政의 自立

소도시는 자체의 생산기능을 가지고 있어야 많은 고용기회를 창출할 수 있다. 특히 기반경제 활동은 비기반산업을 동시에 확대시켜 인구와 구매력을 증대시키는 승수효과가 나타나 농촌인구의 유출을 차단시키고 소도시의 성장을 기대할 수 있다. 이러한 자체의 생산력으로써 그 자체를 유지 발전시킬 수 있는 방법은 공업화에 있다. 그런데 소도시의 경우 몇몇 대기업을 제외하고는 대부분 중소기업을 보유하고 있는데 이 중소기업을 보호육성하여 지역개발의 중추적 역할을 담당할 수 있도록 하여야 한다.

또한 앞으로 지방화시대를 맞이하여 향후 지

방도시행정이 담당하여야 할 역할은 증대된다. 따라서 앞으로 도시·지방행정의 수요가 크게 늘어날 것이며 결국 도시·지방재정확충이 필요하다. 지방재원의 확충방안으로는 지방세수입의 증대방안, 세외수입의 확충방안, 지방교부세의 개선, 국고보조금제도의 개선, 개발이익환수, 도시개발기금의 조성등을 들 수 있다.

適正規模의 都市開發

도시의 적정규모를 결정하는 요인은 인구, 면적, 사회서비스정도 등 여러가지가 있다. 그런데 앞으로의 소도시개발은 어느 한가지 방법에 의해 도시적정규모를 산출하지말고 종합적 방법에 의해 도시적정규모를 산출하여 소도시가 인간의 쾌적한 삶의 장이 되도록 하여야 할 것이다.

그리고 소도시가 인간의쾌적한 삶의 장이 되도록 하기 위해서는 무엇보다도 먼저 소도시의 사회간접자본을 확충하여야 할 것이다. 중·대도에 비해 매우 뒤떨어진 교통시설, 도로, 상·하수시설등은 물론이고 의료시설 및 문화·복지시설의 확충도 시급하다.

地域住民中心 開發

지역과 인간과의 관계는 필수불가결한 존재이고 인간이 사는 지역은 안정성과 편익성이 보장된 바로 내고장인 최고라는 긍지를 갖는 인간중심의 개발이 정립되어야 한다. 그것은 전체적인 성장을 주안으로 하는 투자가 아니라 생활의 편의면에서 주민이 주인이 되는 투자여야 하며 바로 주민중심의 개발이 되어야 한다. 즉 획일적이고 하향적인 중앙정부의 지침에 따른 도시개발보다는 개성있는 도시개발로 전환하여야 한다.

또한 이를 위해서는 조속한 시일내에 지방자치제를 실시하여야만 할 것이다.

教育, 研究機關과의 連結

우리나라는 1985년말 專門大學, 大學校 및 大學院을 합하면 452개교에 이르고 있으며, 지난 1970년대 후반부터는 수도권지역에서의 大學의 新·增設이 억제되었다. 이에따라 서울에 있는

大學校중 13개大學校가 지방에 캠퍼스를 신설하였으며 이중 5개교는 소도시주변에 위치하고 있다.

이러한 大學의 地方移轉은 人口所産과 도시과 밀화방지의 효과뿐만 아니라 지역경제를 활성화시키고 지역격차를 완화시키며 사회·문화의 지역확산을 꾀할수가 있다.

따라서 현재 大學이 立地한 地方小都市는 大學과 연계하여 開發方間을 설정하여야 할 것으로 사료된다. 즉 地方小都市를 학원도시로 육성시켜 나아가야 할 것이다. 또한 앞으로 지방으로 이전하는 大學들은 中都市에 입지할 것이 아니라 도시주변에 입지하도록 유도하여야 할 것이다.

아울러 研究機關등은 환경이 좋은 지방으로 이전시키고 연구개발비가 많이 投入되는 첨단산업과 함께 입지시켜 하나의 기술도시(Technopolis)로 육성시켜 나가도 좋을 것이다.

◇ 小都市개발의 기본방향은 국토종합개발의 방향에서

小都市는 지역사회나 지방 혹은 지역에 있어 행정적, 경제적, 사회적, 제활동의 중심이 되고 있다. 그것은 특히 지역의 경제적 발전과정에서는 생산과 소비의 경제적 발전과정에서는 생산과 소비의 주체로서, 지역경제활동의 結節地로서 지역발전의 거점으로서의 중요한 기능을 수행하고 있는 실정이다.

이와같은 기능을 담당하고 있는 소도시는 그러한 기능의 행사정도에 따라 성장하기도 하고 정체하기도 하며 퇴락하여지기도 한다. 새로운

소도시에 의한 기능의 대체없이 어떤 한 소도시가 정체 내지 후퇴하게 되는 경우에 그 소도시를 위시한 주변지역은 경제적 활동의 범위와 성격을 달리하게 되거나 그 소도시와 운명을 같이하게 된다. 여기에 소도시의 개발을 조심스럽게 다루어야 할 이유가 있는 것이다.

小都市의 개발과 육성을 위한 기본방향과 전략은 국가전체의 고도성장과 국토전체의 균형개발이라는 기본목표의 입장에서 적정한 수와 적정한 크기의 소도시를 적절한 위치에 배분 혹은 선정하여야 한다.

둘째, 지금까지의 成長據點開發이나 農村定住圈開發이라는 단편적인 이론에 의하지 말고 지역의 실정에 맞게 지역이 주체가 되는 개발방식을 이용하여 소도시개발을 추진하여야 한다.

셋째, 소비보다는 생산적 기능을 강화하여 경제를 자립시키고 地方行政需要를 자체적으로 해결할 수 있도록 개정자립을 높여야 한다.

넷째, 도시의 社會間接資本을 확충하고 쾌적한 삶의 場이 될 수 있는 적정규모의 소도시를 개발하여야 한다.

다섯째, 지역주민이 중심이 되어 그들의 욕구에 부응하는 상향식 개발방식으로 전환하여야 한다. 이를 위해 地方自治制의 조속한 실시가 이루어져야 한다.

여섯째, 교육, 연구기관과 연계하여 學園都市로 육성하든가 技術都市로 육성하는 것도 小都市 개발의 좋은 한 방법이라 사료된다.

이 글은 地域社會開發 제12집 2호에서
전재한 것이다. (편집자註)

과학으로 다진기술 선진조국 초석된다.

과학없이 발전없고 기술없이 선진없다.