

지방도시의 발전정책에 관한 주민의 인식과 태도: 전남 순천시를 사례로

Residents' Cognitions and Attitudes about Urban Development Policy:
A Case of Suncheon City

이 정 룩*

요약

도시의 발전정책에 대한 주민의 인식과 평가태도는 정책의 성공여부에 커다란 영향을 미치기 때문에 지역정책의 수립에 중요한 변수로 작용한다. 본 연구는 역사·문화적으로 전남 동부지역의 중심지로 성장해 왔고, 오늘날에는 광양만권의 중심도시로 기능하고 있는 순천시를 사례로 도시발전정책에 대한 지역주민의 인식태도를 고찰한 것이다. 도시발전정책에 대한 시민들의 인식태도를 파악하기 위하여 정주환경과 삶의 질, 도시발전정책의 문제점, 그리고 장기적인 방향에 대한 내용을 중심으로 설문지 조사법을 이용하여 자료를 수집·분석하였다. 순천시민들은 순천시의 삶의 질에 대해 비교적 만족하고 있고, 지역경제의 활성화와 문화·여가시설을 비롯한 생활편의 시설의 확충에 많은 관심을 가지고 있다. 순천시 도시발전의 미래상에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있으나 장차 교육과 문화기능의 강화를 중점을 두고 시정을 추진해야 한다고 평가하였다. 따라서 순천시가 광양만권에서 중심도시로 기능하기 위해서는 주민의 요구를 수렴한 새로운 유형의 도시발전정책의 수립과 시행이 필요한 것으로 밝혀졌다

주요어 : 순천시, 광양만권, 인식태도, 도시발전정책, 삶의 질

1. 서론

1) 연구목적

도시의 경제·사회발전에서 지역주민의 역할과 의지를 강조하는 일단의 학자들은 특정 도시의 경제발전 정책에 대한 평가모델의 설정에 많은 연구를 수행하고

있다(Reese and Fasenfest, 1997). 특히 도시의 경제발전정책에 대한 주민의 인식 및 평가태도는 도시정부가 시행하는 정책의 성공여부에 중대한 영향을 미치기 때문에, 최근 일부 학자들은 도시나 지역의 경제발전정책에 대한 주민평가모델을 개발하는데 많은 관심을 쏟고 있다(Reese and Fasenfest, 1997; Sharp and Bath, 1993; Smoke, 1997). 이러한 측면에서

* 전남대학교 사회과학대학 지리학과 교수

본 연구는 도시발전 및 경제정책에 대한 주민의 인식과 평가태도를 분석하기 위한 연구작업의 일환으로, 우리나라 지방 중소도시에 해당하는 전라남도 순천시를 사례로 실증적인 분석을 시도해 보고자 한다.

전라남도 동부지역에 위치한 순천시는 주변 배후지역에 해당하는 농촌지역에 재화와 서비스를 제공하면서 성장한 우리나라의 전형적인 지방 중소도시에 해당한다. 그러나 다른 중소도시와 달리 순천시는 1980년대 중반부터 본격적으로 시작된 광양만권의 공업화라는 외인적 요인에 의해 도시인구가 꾸준히 증가하고 도시발전도 계속되고 있다(이정록, 1996) 광양만권의 공업화와 도시화라는 외인적 요인은 순천시의 도시발전정책에 커다란 변화를 제공하였다. 순천시는 역사적으로 전남 동부지역에서 행정과 문화의 중심지였으며, 특히 우리나라의 근대화 과정 및 1960년대의 경제개발과정에서 전남 동부지역의 사회·경제·문화적 중심지 기능을 수행해 왔다

(이정록, 1996). 그리고 1980년대 광양만권의 공업화에 의해 도시인구가 증가하면서 순천시는 광양만권이라는 계획지역에서 기존에 수행했던 중심지 역할을 지속하기 위해 다양한 도시개발 및 발전정책을 수립하여 시행하고 있다. 이점은 순천시가 전남 동부지역이라는 생활권의 중심지에서 광양만권이라는 경제적 기능지역의 중심도시로 계속적으로 성장하기 위해서 긴요한 것이기도 하다. 특히 여수시와 광양시, 그리고 경남 서부의 진주시가 광역광양만권의 중심도시로 기능하기 위해 치열하게 경쟁하고 있는 상황에서는 더욱 그러하다.

이러한 배경에서 본 연구의 목적은 역사·문화적으로 전남 동부지역의 중심지로 기능해 왔고, 오늘날에도 광양만권의 중심도시로 성장하고 있는 순천시의 도시발전정책에 대한 지역주민의 인식태도를 고찰하는

것이다. 이러한 연구목적을 수행하기 위해 순천시의 삶의 질과 도시발전 및 정책에 대한 주민들의 인식 및 태도를 중심으로 설문조사를 실시하였다. 따라서 본 연구는 광역광양만권 시대에서 순천시가 그 중심적 도시로 성장하기 위한 도시발전정책의 수립에 유용한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2) 연구방법 및 자료

광양만권의 공업화로 인해 도시의 기능이 변화하고 있는 순천시의 장기적인 도시발전정책에 관한 시민들의 인식과 태도를 조사하기 위해, 순천시의 일반시민과 여론주도층을 대상으로 설문 조사를 이용하였다. 도시발전정책에 대한 시민들의 인식과 태도 조사는 삶의 질에 관한 내용과 도시발전정책에 대한 내용으로 구분하여 실시하였다. 즉, 순천시의 정주 환경과 삶의 질에 관한 현황 및 만족도 평가에 대한 내용과 광양만권의 중심도시로서 순천시가 지향해야 할 도시발전정책의 방향에 대한 내용이었다.

순천시의 정주환경에 대한 삶의 질 분석에서는 주관적인 삶의 질 측정 지표에서 공통적으로 포함되는 경제적 사정, 역사·문화적 배경, 교통, 교육환경, 문화·여가 생활, 자연환경, 사회적 안전성, 주택 사정, 행정 서비스, 주민의 친근감, 사회복지 서비스 등 11개의 측정 지표를 이용하였다. 그리고 순천시의 장기적인 도시개발의 방향에 관한 조사에서는 순천시의 미래에 대한 발전 전망과 함께 도시기능, 경쟁력을 갖춘 부문, 육성해야 할 부문 등으로 구성하였다(표 1 참조).

설문조사는 기본적으로 각 세대의 가구주를 대상으로 행하였다. 조사에 필요한 자료는 설문지에 의한 층화추출방법을 원용하여 표본집단을 선정하였다. 그리

표 1. 설문조사의 내용구성

구 분	설문조사의 주요 내용
삶의 질에 대한 만족도	· 순천시민으로서의 자부심과 긍지 · 순천시의 전반적인 생활여건 및 비교변화 · 순천시의 삶의 질에 대한 만족도 · 정주공간으로서의 순천시의 장단점
도시개발의 방향	· 순천시의 대표적인 기능 조사 · 순천시의 경제 상황에 대한 인식 조사 · 순천시 개발 방향에 대한 인식 조사 · 순천시가 경쟁력을 지니고 있는 부문에 대한 인식
개인적인 속성	· 성별, 나이, 학력, 직업, 주거형태, 거주지, 거주기간, 직장소재지 등

고 표본집단은 순천시에 거주하는 시민과 여론주도층에 해당하는 순천시의회 의원 및 순천시청 직원으로 구분하여 조사를 실시하였다. 설문지 조사 방법은 실질적인 설문 조사와 사전의 예비조사 2단계로 구분하여 실시하였고, 예비조사를 통해 도출된 문제점과 오류를 보완하여 실질적인 설문 조사는 2000년 9월 1일부터 9월 15일까지 약 15일 동안 진행되었다.

표본 선정의 방법은 전수 조사의 제약성과 어려움을 고려하여 모집단의 특성을 잘 대변할 수 있는 표본을 추출하였고, 표본추출에서는 표본집단의 개인적인 속성보다는 거주지별 속성에 중점을 두고 작업을 진행하였다. 조사된 설문자료 중에서 통계적으로 유의한 445명의 사례(시민 381명, 여론주도층 61명)를 SPSS 프로그램을 이용하여 분석을 실시하였으며, 변수별 빈도분석(frequency analysis)과 변수간 교차분석(cross-tabulation)을 주로 원용하였다.

3) 연구지역 개관

전남의 동부지역에 위치한 순천시는 국토계획의 개발권역상 광양만권에 속하고, 여수시와 광양시, 구례군, 고흥군, 보성군의 일부 지역을 도시권의 배후지역

으로 하여 성장하고 있다. 순천시는 동으로는 광양·하동·진주·남해권에 인접하고, 서로는 화순·보성군, 남으로는 여수시, 북으로는 섬진강을 경계로 구례·곡성군 및 광주권에 인접해 있다. 순천시는 익산에서 여수로 이어지는 전라선 철도와, 송정리에서 삼량진으로 이어지는 경전선 철도의 교차점이자, 전주에서 여수로 이어지는 17번 국도와 목포에서 진주~마산~부산으로 이어지는 2번 국도의 교차점에 위치한 교통의 요지이다. 이러한 특성에 의해 순천시는 오랫동안 교통의 중심지로서 전남의 동부와 경남의 서부를 연결하는 기능을 하였고, 전남 동부지역의 중심지적 기능도 수행하였다. 농촌지역을 배후지로 성장하고 있는 우리나라의 지방 중소도시와 마찬가지로 순천시 또한 1980년대까지 농촌인구의 도시로의 진출로 지역인구가 꾸준히 감소하는 경향을 보였다. 그러나 1970년대의 여천공단의 개발과 1980년대의 광양제철소의 입지, 1990년대 광양컨테이너부두의 건설 등과 관련된 광양만권의 공업화와 도시화로 인하여 1990년 이후 순천시의 인구는 꾸준히 증가하고 있다. 또한 순천시는 1990년 이후 지방자치제의 실시, 도농통합시로의 행정구역 확대, 그리고 광양만권 중심의 광역개발계획 수립 등에 힘입어 도시의 인구나 산업구조, 그리고 기반

표 2. 순천시 인구변화(1986~1998)

연 도	인 구 (명)
1986년	249,185
1989년	273,798
1992년	232,611
1995년	251,316
1998년	266,913

자료: 순천시 및 승주군 통계연보, 각년도

시설 등이 빠르게 변화·개편되고 있다.

순천시의 인구는 농촌인구의 전출과 도시인구의 전입으로 인하여 인구변화가 나타나고 있다. 농촌의 면부인구는 꾸준히 감소하고 있는 추세이지만, 도시부의 인구는 광양만권 공업화의 영향으로 증가하고 있다. 1998년 현재 순천시의 인구는 총 266,913인이 상주하고 있으며, 최근(1985~1998년)의 연평균 인구증가율은 0.2%로서 미미한 증가 추세를 나타내고 있다(표 2 참조).

순천시의 경제구조는 2차 산업보다는 3차 및 서비스업이 지역경제에서 높은 비중을 차지하고 있으며, 이러한 특징은 순천시의 도시발달 과정과 밀접히 관련되어 있다. 취업자수(1998년)를 기준으로 산업구조를 보면 1차산업이 38.5%, 2차산업이 9%, 3차산업이 52.5%로 순천시는 도농복합 형태의 산업구조를 가지고 있다. 산업구조에서 1차산업이 많은 비중을 차지하고 있는 것은 구승주군의 통합으로 농촌인구가 증가하였기 때문이다(이정록 외, 2001).

순천시의 경제구조는 1980년대 중반부터 큰 변화를 보이기 시작하였다. 1980년대 중반부터 광양제철 및 연관공단의 조성과 광양컨테이너부두의 공사등으로 지역경제가 변화하여 2차산업이 꾸준히 증가하고 있다(이정록외, 2001). 순천시는 1994년부터 1997년까지 사업체수와 종사자수가 꾸준히 증가추세를 보

이다가 IMF이후 다소 감소추세를 보이고 있다. 1997년 이후 사업체수와 종사자수의 감소는 전반적인 국가경제의 저성장과 관련이 있다.

2. 순천시의 삶의 질에 대한 인식 및 태도

1) 지역정체성에 대한 인식

일반적으로 특정 지역에 대한 정체성이 강할수록 지역사회에 대한 자긍심이 높으며, 지역사회에 대한 소속감이 강하기 때문에(이정록, 1998), 순천시민들의 지역정체성은 지역에 대한 긍지나 자부심의 정도를 통해 파악할 수 있다. 순천시민의 지역적 소속감을 분석한 결과, 전체 응답자의 과반수에 해당하는 약 49.4%가 '보통'이라고 답변을 하였고, '약간 만족'은 27.4%, '매우 만족'은 13.5%였고, '약간 불만'(7.2%)과 '매우 불만'(2%)은 상대적으로 작은 비율을 나타냈다.

따라서 순천 시민으로서의 자부심과 긍지에 대해서 만족하고 있다는 응답이 전체의 40.9%로 대체로 순천시민으로서 만족하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 평가는 연령에 따라 커다란 차이를 보였다. 10대와 20대, 60대의 경우 거의 모든 응답자가 만족하고 있는 반면, 30대는 46.6%, 40대는 38.6%, 50대는 45.5% 만이 만족한다고 각각 응답하여 큰 대조를 보이고 있다. 특히 청장년층의 부정적인 인식은 도시발전정책에 기인한다고 판단된다. 이러한 평가는 인접한 여수시민이 갖는 지역적 소속감보다도 높은 특징을 보여준다(이정록, 1998).

순천시민이 지니고 있는 지역정체성에 대한 인식은 정주의사와도 밀접한 관련성이 있다. 현재의 순천시에서 다른 도시로 거주지를 이동할 의향을 묻는 질문에

서 전체 응답자의 약 66%가 계속해서 정주한다는 인식을 갖고 있는 반면, 34%의 응답자는 '이주할 의향이 있다' 라고 응답하였다. 순천시라는 지역사회에 대한 소속감과 자긍심, 그리고 정주의사 등을 고려하면, 순천시민의 지역정체성은 비교적 높은 것으로 평가할 수 있다. 그리고 이러한 높은 지역정체성은 도시발전을 위해 수립하는 각종 도시정책에 대한 시민들의 높은 참여와 요구가 앞으로 더욱 증대될 것임을 시사하는 것이다.

2) 생활여건 변화에 대한 인식

순천시의 전반적인 생활여건의 변화에 대한 인식태도를 살펴보기 위해, 조사시점을 기준으로 5년 전과 5년 후의 상태를 각각 비교·평가하였다. 분석결과 전체 응답자의 약 78%가 현재의 생활여건에 대해 만족하고 있는 것으로 밝혀졌다. 대부분의 순천시민들은 순천시가 계속 발전하여 현재보다 미래의 생활여건이 더욱 향상될 것으로 인식하였다(표 3 참조).

생활여건에 대한 인식태도에서는 시기별로 차이를 나타냈다. 과거(46.5%), 현재(27.2%), 미래(44.3%)로 시간이 변화되면서 만족도에 대한 기대수준이 향상되고 있음을 알 수 있다. 반대로 '불만'이라는 인식은 5년 전보다 5년 후가 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있다. 그런데 이러한 인식태도에 대한 연령·거주지·학력별에 따른 유의미한 통계적인 차이는 나타나지 않았다.

3) 정주환경 및 삶의 질에 대한 만족도 평가

순천시의 전반적인 정주환경 및 삶의 질에 대한 만족도 조사에서는 과반수에 가까운 응답자가 '보통'(42.2%)이라고 답변하였고, '불만스럽다'는 반응(18.4%)보다는 '만족스럽다'는 인식(38.4%)이 더 높게 나타났다. 순천시민들은 현재의 정주환경에 비교적 만족하고 있고, 순천시의 삶의 질에 대해서도 긍정적인 인식을 갖고 있는 것으로 분석되었다. 연령별로는 10대와 20대의 50%는 '만족한다'는 긍정적인 평가를 하였고, 30대는 약 78%, 40대는 약 80.4%가 순천시의 삶의 질에 대해 매우 긍정적으로 평가하였다.

한편, 광양만권의 주변도시와 비교한 순천시의 정주환경 및 삶의 질에 대한 평가에서는 '보통이다(50.0%)', '살기 좋다(42.0%)', '나쁘다(8.0%)'의 순으로 응답하여, 순천시는 주변의 광양시 및 여수시에 비해 양호한 생활여건을 확보하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 인식태도는 순천시가 가지고 있는 교통중심지, 상업 및 서비스 시설의 입지, 양호한 교육환경 등과 밀접히 관련되어 있음을 알 수 있다.

순천시가 지니고 있는 정주환경에 대한 긍정적·부정적 평가를 상호 비교하기 위하여 경제적 여건, 역사·문화적 배경, 교통, 교육환경, 문화·여가 생활, 자연환경, 범죄의 안전성, 주택문제, 행정서비스, 근린주거환경, 사회복지 등 11개의 요인으로 구분하여 분석하였다(표 4 참조). 정주환경의 긍정적 평가에서는 '교통의 편리성'이 19.3%로 가장 높은 비율을 보였

표 3. 생활여건에 대한 만족도 비교

(단위: %)

구 분	매우 만족	약간 만족	보통	약간 불만	매우 불만	무응답
과거상태(5년전)	4.0	22.5	49.7	17.1	3.1	3.6
현재 상태	5.4	21.8	50.8	17.3	3.8	0.9
미래 전망(5년후)	13.7	30.6	37.3	13.3	2.9	2.2

표 4. 정주환경의 요인별 평가

구 분	긍정적 평가		부정적 평가	
	비율(%)	순위	비율(%)	순위
경제적 여건	2.5	7	18.9	1
역사·문화적 환경	5.6	5	1.8	7
교통환경	19.3	1	7.9	3
교육환경	18.2	2	7.6	4
문화·여가환경	2.2	8	15.5	2
자연환경	15.7	3	0.4	12
범죄에 대한 안정성	0.7	10	1.6	8
주택문제	5.2	6	0.4	12
행정서비스	0.4	11	3.6	6
근린주거환경	9.2	4	0.7	10
사회복지서비스	0.2	12	6.7	5
기타	1.6	9	1.6	8

고, 교육환경(18.2%), 자연환경의 쾌적성(15.7%), 근린주거의 안정성(9.2%), 양호한 역사·문화적 환경(5.6%), 안정된 주택사정(5.2%) 등의 순으로 나타났다. 반면에 부정적인 평가에서는 경제적 여건을 비롯하여 문화·여가환경, 교통환경, 교육환경, 사회복지서비스, 행정서비스 등의 순으로 나타났다.

대부분의 시민들은 순천시가 주변의 도시에 비해 교통환경, 교육환경, 주거환경이 상대적으로 양호한 것으로 평가하였고, 이러한 주민들의 인식태도는 순천시 도시발전의 역사적 과정과 일치하는 것이다. 순천시는 전라선과 경전선, 그리고 순천~광주간의 철도 개통으로 인하여 교통의 중심지로 성장하였고, 이러한 교통의 결절점은 1930년 이후 순천시의 도시발전을 보장하는 결정적인 요인이 되었다. 그리고 일부 고등학교와 순천대학교가 주변지역에 양호한 교육서비스를 제공하면서 순천시의 교육적 기능이 도시발전의 견인차 역할을 하였으며, 공업단지와 상대적으로 격리된 주거환경 또한 순천시 정주환경의 경쟁력을 제고시키는 요인으로 작용하였다. 또한 백화점과 쇼핑센터를

비롯한 각종 상업 및 서비스시설도 순천시의 도시경쟁력 향상에 긍정적인 요인으로 작용하고 있다.

한편 순천시민이 평가한 부정적인 요인으로 교통환경(3위)과 교육환경(4위)이 제시된 것은 순천시라는 지방도시가 안고 있는 구조적 한계라 할 수 있다. 순천시는 교통과 교육적 서비스 제공을 통해 도시의 중심성을 확보하면서 전남 동부지역의 중심지로 성장하였다. 그러나 순천시가 광양만권의 중추도시로 기능하면서 지속적인 도시발전을 도모하기 위해서는 교육 및 교통환경을 더욱 개선해야 하는 과제를 안고 있음을 말해준다. 또한 지역경제의 구조개편, 쾌적하고 양호한 문화·여가시설의 확보 등을 통해 도시경쟁력을 계속 확보해야 하는 문제점도 시사하고 있다. 특히 거주지를 다른 도시로 이전하려는 성향을 가진 응답자(전체의 34%)의 대부분이 문화 및 여가시설의 부족, 열악한 경제여건과 교육환경을 제기하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있는 문제이다.

3. 순천시 도시발전 및 정책에 관한 인식과 태도

1) 도시기능 및 도시발전의 문제점에 대한 인식태도

도시는 상업과 주거를 비롯하여 행정과 교통 등 다양한 기능을 수행한다. 도시의 기능성과 관련하여 거주하는 주민들의 인식과 평가는 장기적인 도시발전정책의 수립과 시행과정에서 고려해야 할 중요한 요소이다. 현재 순천시민이 인식하고 있는 순천시의 기능을 조사한 결과, 전체의 62.7%가 순천시의 도시기능을 '교육도시'로 인식하고 있었다. 그리고 농업도시 17.3%, 교통도시 9.7%, 문화도시 7.9% 순으로 평가하였다(표 5 참조).

대다수의 응답자가 순천시를 교육의 도시로 인식하

고 있는 것은, 아직 평준화가 이루어지지 않은 중·고등 명문학교의 유지와 평양만권의 다른 도시에 비해 다수의 고등학교와 전문대학, 그리고 대학교가 입지해 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 '자녀교육의 기회 확대'를 위해 거주지를 옮긴다고 응답한 비율이 높았던 것은 지역의 교육환경이 상대적으로 열악하다는 것을 반증하는 것이다.

순천시의 도시발전을 가로막는 장애요인에 대한 인식에서는 '제조업 및 관련 시설의 부족(23.6%)', '도로와 교통시설의 불편(19.3%)', '도시계획의 불합리성(13.3%)', '교육환경의 부족(12.6%)'의 등으로 밝혀졌다. 또한 문화·여가·레저시설의 부족(14.8%)을 비롯하여 도시민의 공동체의식 결여, 도시행정의 낙후성, 주거환경의 악화 등도 각각 7.0%, 4.0%,

표 5. 순천시의 도시기능에 대한 인식

구분	교통도시	문화도시	교육도시	농업도시	공업도시	기타
비율(%)	9.7	7.9	62.7	17.3	1.6	0.8

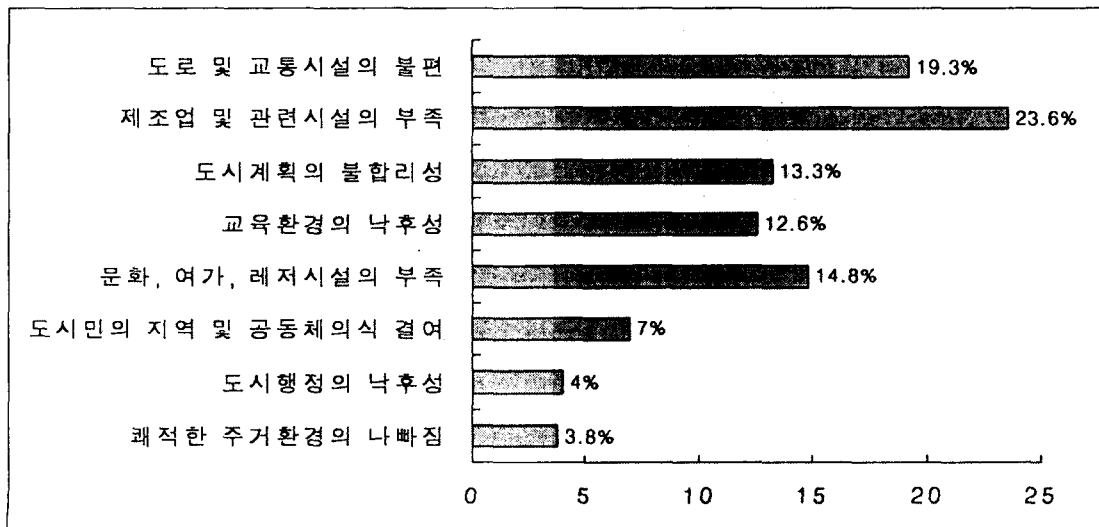


그림 1. 순천시 도시발전의 장애요인에 대한 인식

3.8%의 비율을 차지하였다(그림 1 참조).

대부분의 응답자들은 '제조업 및 관련시설의 부족'을 순천시의 지역발전에 있어 가장 큰 장애요인으로 인식하고 있었다. 이러한 인식태도는 광양만권에 위치한 여수시와 광양시에 비해 순천시의 제조업 기반을 상대적으로 낮게 평가한 것으로, 장기적인 도시발전을 위한 제조업의 육성정책을 선호하고 있다고 사료된다. 또한 도시계획의 불합리성은 도시내 교통문제에 대한 비판적인 인식과 관련성이 있다. 한편, 순천시의 경제여건에 대한 시민들의 인식을 보면, '타도시에 비해 약간 낙후되었다'가 43.0%, '타도시와 비슷하다'가 29.0%, '타도시에 비해 많이 낙후되었다'가 16.0%, '타도시보다 양호하다'가 12.0%의 순으로 나타났다. 특히 전체 응답자의 59.0%가 순천시의 경제적 여건 및 사정에 대해 매우 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 부정적 인식에는 인접한 여수시와 광양시보다 순천시의 제조업관련 기반이 취약하다는 것을 시민들이 인식한 결과라고 할 수 있다.

그리고 1960년대이후 순천시의 도시발전에 미친 영향요인에 대한 평가를 분석해 보면, '광양제철소의 건설 및 준공'이라는 응답이 52.4%로 가장 높은 비율을 차지하였고, '경전선과 호남고속도로의 개통(14.8%)', '여천석유화학단지 개발(13.9%)', '울촌산단의 개발(12.6%)' 순으로 나타났다. 따라서 대부분의 시민들은 1980년대 이후 순천시의 도시발전에 광양제철소의 입지가 중요한 영향을 미쳤다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

2) 도시발전을 위한 주요 과제에 대한 인식

순천시의 장기적인 도시발전을 위해 우선적으로 추진해야 하는 사업에 대한 인식태도를 살펴보면, '효율적인 도시계획'이 24.5%, '생활편의시설의 확충'이 22.2%, '교육환경의 개선'이 21.1%, '지역내 산업시설의 건설'이 18.9%, '도로 및 교통시설의 확충'이 10.1%, '택지·주택건설'이 2.5% 순으로 나타났다(표 6 참조).

전체 응답자의 24.5%가 순천시 도시발전에 필요한 첫 번째 과제로서 '효율적인 도시계획'을 인식한 배경에는 광양만권의 공업화에 따른 시가지 개발이 동부지역 중심으로 이루어져 구도심과 신시가지간의 격차가 발생하고 있고, 구도심의 도시계획 재정비가 필요하다는 인식 때문이다. 또한 과거의 승주군이 순천시로 통합되어 도농통합적 성격의 도시가 됨에 따라 도시지역과 농촌지역간의 생활격차가 발생하고 있고, 농촌지역에서는 도시적 서비스를 제공받지 못하고 있기 때문이다. 따라서 도농통합시의 효율적인 발전을 위한 새로운 도시계획의 수립과 시행이 요구되고 있다.

또한 순천시가 광양만권의 중심도시로 기능하면서 도시민에게 양호한 정주환경을 제공하기 위해서는 문화·여가·생활편의시설의 확충이 필요한 것으로 순천시민들은 인식하고 있었다. 실제로 순천시는 광양만권의 중심도시로 기능하면서도 백화점을 비롯한 대규모 쇼핑지구가 형성되어 있지 못한 실정이다. 또한 도시민에게 쾌적한 여가 및 위락공간을 제공하기 위한

표 6. 순천시가 발전하기 위한 시급한 과제

구분	산업시설 건설	교육환경 개선	효율적인 도시계획	택지·주택개발	생활편의 시설확충	도로·교통시설확충	기타
비율(%)	18.9	21.1	24.5	2.5	22.2	10.1	0.7

일련의 정책시행도 상대적으로 일천한 실정이다. 그리고 교육도시로서의 기능을 제고하기 위한 교육환경 및 시설의 개선, 도시내 교통체계의 개선, 대규모 택지 개발 및 주택단지 조성을 통한 주변지역으로부터의 인구유인 등도 순천시의 장기적인 도시발전의 과제로 제시되었다.

따라서 순천시가 광양만권의 중심도시로서 경쟁력을 확보하면서 지속적인 도시성장을 이룩하기 위해서는 새로운 도시계획의 수립, 시민을 위한 다양한 생활 편의시설의 확충, 그리고 초·중·고 학생을 위한 향상된 교육환경의 제공 등에 중점을 두고 시정을 집행해야 할 것으로 판단된다.

한편 장기적인 도시발전을 위한 주요 과제에 대한 인식태도는 도시기능의 육성부문에 대한 평가와 유사한 속성을 보여 주고 있다. 순천시의 장기적 도시발전 정책의 수립에서 집중적으로 육성해야 할 부문에 대한 인식태도를 보면, 교육(21.8%), 문화(16.4%), 상업·유통(16.0%) 등의 부문을 강조하고 있다(표 7 참조). 이와 같이 순천시의 장기적인 발전을 위해 육성해야 할 부분으로 교육, 상업·유통, 문화를 강조한 것은, 대부분의 시민들이 21세기 순천시의 바람직한 모습으로 문화도시와 교육도시에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 따라서 순천시의 주요 기능인 교육도시의 기능을 제고시키면서 문화도시로 발전시키는 정책을

지속적으로 추진할 필요가 있는 것으로 나타났다.

이러한 특징은 순천시민이 인식하는 도시경쟁력에 대한 평가에서도 그대로 나타나고 있다. 순천시가 광양만권의 중심도시로 성장하는 데 있어서 주변의 타도시에 비해 도시 경쟁력을 갖추고 있는지를 묻는 질문에, 과반수 이상인 55.0%의 응답자가 '충분한 도시경쟁력을 갖추고 있다'고 응답한 반면, '아니다'라는 평가는 25.0%에 불과하였다.

순천시가 진주시·여수시·광양시 등 주변의 타도시와 경쟁에서 비교우위를 확보할 수 있는 가장 유리한 부문이 무엇인지를 조사한 결과, '교육'이라는 답변이 38.7%로 가장 많은 비율을 차지하였다. 그러나 '관광', '문화', '공업'은 각각 4.0%, 4.5%, 4.0%로 비교적 낮은 비율을 보여, 타도시에 비해 상대적으로 열악한 상황이라고 인식하고 있음을 알 수 있었다(표 8 참조). 따라서 순천시가 주변도시와 경쟁하여 비교우위를 확보하기 위해서는 교육여건의 개선, 광역적 교통계획의 수립을 통한 교통환경의 개선 등이 필요한 것으로 사료된다.

3) 21세기 순천시의 미래상에 대한 인식태도

2000년대 순천시의 도시발전의 미래상에 대한 인식에서는 전체 응답자의 56.0%가 현재보다는 '살기

표 7. 도시발전을 위해 중점적으로 육성해야 할 부문

(단위: %)

구분	농업	공업	상업·유통	문화	교육	주택	교통	통신	관광	환경
비율	1.4	10.1	16.0	16.4	21.8	1.3	7.1	8.1	12.4	5.4

표 8. 주변도시와 비교한 순천시의 비교우위 도시기능

(단위: %)

구분	농업	공업	상업	관광	주거	교육	문화	교통
비율	5.2	4.0	11.9	4.0	11.2	38.7	4.5	20.0

표 9. 도시발전의 미래에 대한 인식 (단위:%)

구 분	훨씬 나빠진다	나빠진다	현재와 변화가 없다	살기 좋아진다	매우 살기 좋아진다	기 타
비 율	1.6	6.1	27.9	56.0	8.1	0

좋아진다'고 응답하였고, 8.1%의 응답자는 '훨씬 살기 좋아질 것'으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면, '훨씬 살기 나빠질 것(1.6%)'이라는 응답과 '살기 나빠질 것(6.1%)'으로 인식하는 응답자는 전체의 7.7%에 불과했다. 그리고 '별 변화가 없을 것'으로 인식한 응답자는 27.9%로 나타났다(표 9 참조). 따라서 미래의 순천시 도시발전에 대한 인식에서는 전체의 약 60.0%이상의 시민들이 순천시의 도시발전에 대해 매우 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

그리고 21세기의 바람직한 순천시 도시기능의 미래상에 대한 인식 및 평가태도를 조사해 보면, 전체 응답자의 38.9%가 미래 순천시의 주요 도시기능으로 '문화도시'를 선호하였고, 30.1%의 응답자는 '교육도시'라고 인식하였다. 그러나 주거도시(2.9%)와 교통도시(4.3%)에 있어서는 부정적인 시각을 나타내고 있다(표 10 참조). '문화도시'를 바람직한 순천시의 모습으로 인식하고 있는 것은 도시발전에서 문화에 대한 중요성을 잘 이해하고 있음을 반증한 것이다. 그리고 이러한 인식태도는 현재 순천시가 추진하

고 있는 시정방향과도 일치하는 결과를 보여주고 있다. 특히 '살기 좋아질 것'이라고 도시발전에 대해 긍정적으로 평가하는 집단의 속성을 장기적인 순천시의 도시기능과 관련시켜 살펴보면, 문화도시·교육도시 등과 높은 관련성을 나타내고 있다. 이러한 특징을 고려하면, 대부분의 시민들은 순천시가 앞으로 광양만권에서 중심도시로 기능하기 위해서 교육 및 문화도시로의 발전에 중점을 두는 시정을 선호하고 있음을 반증하고 있다.

한편, 장기적인 순천시 도시개발의 방향에 대한 인식을 살펴보면, 현재 대규모 택지개발로 신시가지가 형성된 연향·금당지구 중심의 '동남방향(40.0%)'을 가장 선호하고 있는 것으로 나타났고, 그 다음으로 오천동·풍덕동 중심의 '남부방향(29.7%)', 서면중심의 '북동방향(14.8%)' 등을 나타냈고, '구도심 중심(14.2%)' 중심의 개발 방향에 대해서는 선호도가 가장 낮았다(표 11 참조). 순천시의 장기적인 도시개발의 축(방향성)에 대한 인식에서는 대부분의 시민들은 구도심보다는 동남 및 남부방향을 선호하고 있는 것으로

표 10. 바람직한 21세기의 도시상에 대한 인식

(단위: %)

구 분	공업도시	교육도시	교통도시	문화도시	주거도시	기 타
비율(%)	8.3	30.1	4.3	38.9	2.9	13.9

표 11. 장기적인 도시 개발축의 방향

구 분	구도심 지향	동남방향	서남방향	북동방향
비율(%)	14.2	40.0	29.7	14.8

밝혀졌고, 이러한 인식은 주변도시의 여건변화를 고려한 것으로 판단된다. 특히 광양만권의 공업화로 인하여 광양컨테이너부두, 여수시 울촌면에 조성된 울촌제1산업단지, 그리고 현재 공사가 진행중에 있는 울촌제2산업단지 등과의 접근성과 위치성을 고려하여 동남부 지향의 도시개발을 선호하고 있었다. 그러므로 순천시의 장기적인 도시발전을 위해서는 연향·금당 지구를 중심으로 해룡면과 여수시 울촌면, 그리고 광양시 세פור로 연결되는 동남방향으로 도시개발축의 방향을 설정하는 것이 필요하다고 사료된다.

4. 요약 및 결론

순천시는 교통의 중심지적 특성 때문에 예로부터 전남의 동부지역에서 중심지로 기능하면서 성장하였고, 오늘날은 광양만권의 중심도시로서 교육·교통·상업 및 서비스의 도시로 기능하고 있다. 순천시가 전남 동부지역의 중심지로, 그리고 광양만권의 중심도시로 성장하게 된 배경에는 순천시가 차지하고 있는 지리적 중심성, 양호한 교통접근성, 순천시가 확보하고 있는 독점적 배타적인 고차계층의 중심기능성, 넓은 배후지, 그리고 주변도시의 급속한 공업화에 따른 파급효과의 영향 등이다. 이러한 요인은 전통적으로 순천시의 성장에 지대한 영향을 미쳤으며, 이러한 영향에 의해 순천시는 오늘날에도 광양만권의 중심도시로 작용하고 있다.

순천시민을 대상으로 순천시의 삶의 질과 도시발전에 대한 인식을 조사한 결과, 전체 응답자의 약 90% 정도가 순천시의 삶의 질에 대해 비교적 만족하고 있는 것으로 조사되었다. 그리고 순천시민들은 순천시가 다른 도시에 비해 교통·교육환경·자연환경 등의 부문에서 비교적 양호한 것으로 인식하였지만, 지역의

경제기반과 문화·여가시설을 비롯한 생활편익시설의 부족을 도시의 주요 문제로 인식하고 있었다. 21세기 순천시의 미래상에 대한 인식에서는 많은 시민들이 문화도시와 교육도시의 기능성을 선호하였고, 순천시 도시발전의 미래상에 대해 비교적 긍정적인 인식태도를 가지고 있는 것으로 분석되었다.

도시발전에 대한 시민들의 인식태도에서 나타난 특성을 고려해 볼 때, 순천시에서는 새로운 도시발전정책의 수립과 시행이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 위해서는 새로운 도시발전을 위한 공간구조의 재편, 교육 및 문화 중심의 도시기능 강화, 정주공간의 재편 전략, 주변지역의 여건을 고려한 지역내 산업구조의 재편, 상업 및 서비스 기능의 지속적인 확충 등이 추진되어야 할 것으로 사료된다. 따라서 광양만권에 위치하고 있는 주요 도시인 진주시·여수시·광양시 등과 치열한 경쟁을 통해서 광역광양만·진주권의 중심도시로 한 단계 더 높이 성장하기 위해서는 21세기 광역광양권 시대를 주도할 순천시의 역할에 대한 종합적인 검토작업이 요구된다.

참고문헌

- 유우익, 이정환, 1988, "지방도시 청년층의 지역의식: 울산시를 사례로", *지리학논총*, 15, pp. 1-20.
- 이정록, 1992, "공업단지의 입지가 지역변화에 미친 영향: 광양지역 주민의 의식변화를 중심으로", *국토계획*, 27(3) pp. 117-133.
- 이정록, 1996, "광양만권 개발에 따른 중심도시의 기능확충전략: 순천시를 사례로", *지역과 문화의 공간적 전개*, 전남대학교 출판부, pp. 353-377.
- 이정록, 1998, *여수시의 삶의 질과 도시발전*, 여수경제연구총서 6, 여수상공회의소.
- 이정록, 1988, "광주시 공간·환경의 삶의 질 분석", *지역개발연구*, 30(1), pp. 1-34.
- 이정록, 이상석, 추명희, 1999, "통합여수시 지역주민의 삶의 질 변화와 도시발전의 과제", *한국경제지리학회지*, 2(1·2), pp. 123-144.
- 이정록, 이상석, 2000, "여수시 생활환경의 삶의 질에 관한 연구", *지리학연구*, 34(3), 167-178.
- 이정록, 2000, *지방화시대의 지역문제와 지역정책: 전남 동부지역의 지속적인 발전을 위한 비평*, 서울: 푸른길.
- 이정록, 안영진, 유성종, 하경량, 우연섭, 2001, 2010 세계박람회 개최 및 광양만권 시대 대응전략, 순천시
- Hammer, R. B. and Green, G. P., 1996, "Local Growth Promottion: Policy Adoption versus Effort", *Economic Development Quarterly*, 10(4), pp. 331-341.
- Reese, L. A. and Fasenfes, D., 1997, "What Works Best?: Values and the Evaluation of Local Economic Development Policy", *Economic Development Quarterly*, 11(3), pp. 195-207.
- Sharp, E. B. and Bath, M. G., 1993, "Citizenship and Economic Development", in Bing, R. D. and Mier, R. (eds), *Theories of Local Economic Development: Perspectives From Across The Disciplines*, Newbury Park: SAGE, pp. 213-231.
- Smoke, P., 1997, "Response: making Process in Relatinh Values, Golas, and results in the Evaluation of Local Economic Development Policy", *Economic Development Quarterly*, 11(3), pp. 212-216.

Abstract

Residents' Cognitions and Attitudes about Urban Development Policy: A Case of Suncheon City

Jeong-Rock Lee*

Resident's attitude and evaluation about local or urban development policies is a major factor in the process of the regional and urban planning and its practices. Therefore there are numerous studies pointing to analysis about the evaluation of the urban development policies. The purpose of this paper is concerned on the residents' cognitions, attitudes and evaluation about of urban development policy of Suncheon City in South Korea. Research area, Suncheon city, has been served as a central place of eastern Chollanamdo since 1920 and now functions as economic and commercial leading city of Kwangyang-bay area. In addition, Suncheon city is fastly growned with the influence of national development policy including the establishment of major industrial estates and the construction of container port in Kwangyang-bay area. In the overall cognition and evaluation about the quality of life of Suncheon city, most people are satisfied with the quality of life of urban living comparing with near cities such as Kwangyang and Yosu city. In particular, the level of satisfaction about education, transportation, natural environment are relatively higher than economic condition and living facilities. Most of residents have positive attitude and evaluation about the image of future urban development, and prefer to culture and education city in urban function of Suncheon city. Therefore, in order to function as a central city of Kwangyang-bay area, Suncheon city have to adopt new urban development policy including such as reconstruction of urban spatial structure, strengthening of culture and education functions, and the related facilities, restructuring of regional industrial structure, and expansion of commercial and shopping facilities.

Key words : Suncheon City, Kwangyang-bay area, cognition and attitude, urban development policy, quality of life

* Professor, Department of Geography, Chonnam National University