「한국지방행정학보」 제6권 제1호(2009. 8): 21-46

역사·문화가 조화를 이루는 지방도시 개발방향

- 강원도를 중심으로 -

Sustainable Development Strategies in accordance with Histories and Cultures of Local Cities

- A Case of Gangwon Province -

염 돈 민 (강원발전연구원 부원장)

Abstract

Don-Min Ryum

This paper is designed to establish a strategy of insuring the sustainable development of local cities. Most of the small and medium-sized cities in local areas just follow the development patterns prevalent mainly around metropolitan areas. But local cities must construct identities through the land developing projects in order to survive in this global competing societies. After precise analyses on the situations of local cities, paper presents 4 policy alternatives as follows :

1. Establish mass-transportation system.
2. Activate a consistent land development plan on the basis of residents consensus.
3. Activate a natural eco-plan in accordance with the land development plan.
4. Maintain and construct a historical - cultural axis across the region

주제어 : 지방도시, 강원도, 역사와 문화의 조화, 생태계획, 중소도시

Key Words : local city, Gangwon Province, in accordance with histories and cultures, eco-plan, small and medium-sized city

Ⅰ. 문제의 제기

20세기 후반부터 도시분야 학자들, 환경 시민단체, 그리고 선진국의 많은 지방자치

단체들이 논의하고 실천하여왔던 '에코폴리스', '생태도시', '환경도시', '리싸이클링 씨티' 등의 개념은 도시환경을 개선하여 시민들의 삶의 질을 높이고자 하는 노력의 일환이다. 쉽게 보면 이러한 논의들은 모두 적은 비용으로(비록 도시 사람들의 생활이 조금 불편해 진다해도) 도시의 오염발생량보다 오염처리량이 큰 도시를 만들자는 내용에 다름 아니다. 이것이 다른 말로 하면 '지속가능한 도시(sustainable city)'가 아닌가 한다.

영국의 브런트랜드위원회(1987)가 정의 내린 '지속가능한 개발'이란 '미래세대의 욕구충족 능력에 영향 주지 않으면서 현재 우리의 욕구충족 능력을 확보하는 것'이다.[1] 보다 실천적 정의는 생태경제학자들이 힉스(Hicks)의 소득정의를 차용하여 내린 정의다. 힉스는 소득을 '주말에도 주초(週初)나 다름없는 부(富)의 상태를 유지하면서 1주일 동안 필요한 소비를 가능하도록 하는 최대가치'라 한다.[2] 유량(flows)으로서의 소득(income)을 발생시키는 것이 재고(stock)로서의 자본(capital)이다. 자연자본(natural capital)의 관점에서 '우리의 자본을 조금도 손상가지 않도록 보전하는 것이 지속가능성을 확보하는 최소한의 조건'이라고 생태경제학자들은 말한다. 자연자본의 개념을 문화 등 다른 도시구성요소에 적용하는 것도 가능하다. 즉, '도시가 가진 문화자본의 손상이 가지 않도록 보전하는 것'도 최소한의 '지속가능 도시'의 조건이 될 수 있다.

기업에 있어서 자본금이란 기업활동이 시작되는 가장 기초적 토대로서 이를 잃는다는 것은 곧 기업이 망함을 의미한다. 도시에 있어서도 마찬가지이다. 도시가 가진 자본력을 상실한다면 그 도시는 쇠퇴하여 결국은 파산에 이를 것이다. 지금까지 대부분 도시자본에 대한 인식은 산업경제부문에 치우쳐 있었다. 제조업 공장이 중국으로 가면서, 아니면 탄광이 문을 닫으면서 도시가 쇠퇴하였다. 쇠퇴의 길로 들어 선 도시들을 재생시킨 외국의 사례들에서 공통적으로 발견할 수 있는 사실은 이들 도시가 기존 산업경제자본이 경쟁력을 잃었을 때 도시의 또 다른 자본, 즉 자연자본과 문화자본의 가치를 일찍 간파하여 구체화시킴으로써 가능했다는 점이다.

본고에서는 (강원도의)지방도시가 시민들의 삶의 공간으로서 지속가능한 공간으로 유지되거나 재탄생될 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 지금 우리는 어느 지역이나 막론하고 대도시형 도시개발의 함정에 빠져 있는 것 같다. 경쟁적으로 도시계획상 인구규모를 부풀려 크게 잡고, 고밀도 아파트 단지를 앞세워 도시 확산에 나서고 있다. 수도권 신도시개발이 보여주듯이 대도시권 도시개발은 수요에 부응하기 위한 개발계

---

1) Brundtland Commission(1987) : 'sustainable development means ensuring our ability to meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.'(T. Prugh, 1999)

2) Hicksean definition of income : the maximum value which he can consume during a week, and still expect to be as well off at the end of the week as he was at the beginning.(ibid.)

획으로서 시장이 우선이고, 계획이 따라가는 형국이다. 수요압력 해소에 급급한 대도시형 개발에 있어서 도시자연과 전통문화, 시민사회나 지역공동체의 특질은 관심 밖이다. 수요압력이 크지 않은 지방의 중소도시까지 이러한 개발논리를 따라가는 것은 바람직하지 않다. 도시자연이나 전통문화는 말할 것도 없고 예를 들어 지방 중소도시의 경우 전역에 흩어져 있는 저소득층을 하나의 대규모 임대주택단지에 밀집시키는 것이 지역공동체적 관점에서 볼 때 바람직한가? 해당 단지와 생활권이 다른 주민의 입주 기피현상과 함께 저소득층 집단화로 인하여 예전에 없던 지역사회 내 사회병리 현상이 발생하고 있는 것은 아닌가?

Ⅱ. 지방중소도시의 실태

1. 소규모 도시체제로 분화하면서 대도시권 영향력 증대

전국인구를 권역별로 재분류하면 대도시가 발달한 권역에서 상대적으로 인구증가폭이 큰 것으로 나타나고 있다. 외환위기의 경제시련을 겪은 90년대 말, 2000년대 초에 있어서 수도권과 충청권을 제외한 전국의 모든 권역이 인구감소를 겪고 있다. 충북권은 중부고속도로 개통에 따른 효과, 충남권은 정부청사 개발에 따른 혜택으로 인구가 증가했던 것으로 보인다. 한편 통계청이 발표한 2005년 시·도별 인구추계에 의하면 현 추세대로 갈 때 수도권으로 인구가 더욱 집중된다. 수도권 인구는 2010년에 전국 인구의 50%에 달할 것이며 2030년에는 54%에 이른다. 이 중 경기도 인구는 2005년 22%에서 2030년 29%가 될 것으로 전망된다.

<표 1> 권역별 인구전망(단위 : 천명)

구 분	2000년 통계청 추정자료		2005년 센서스 실태자료	2005년 통계청 추정자료
	2005년	2020년	2005년	2020년
수도권	23178 (47.2)	25712 (49.1)	22766 (48.2)	26133 (52.3)
충청권	5016 (10.2)	5475 (10.5)	4792 (10.1)	5111 (10.2)
경상권	13500 (27.5)	13766 (26.3)	12702 (26.9)	12379 (24.8)
전라권	5370 (10.9)	5332 (10.2)	5022 (10.6)	4428 (8.9)
강원도	1502 (3.1)	1478 (2.8)	1465 (3.1)	1351 (2.7)

* ( ) 내는 전국 인구에 대한 비중(%)

2005년까지 강원권 및 전라권을 제외한 전국의 광역권 인구는 모두 성장하였다. 이는 전라권의 광주시 및 강원권의 춘천, 원주, 강릉이 중심도시 역할을 충실히 수행하지 못하였다는 점을 나타내는 자료이기도 하다. 통계청의 미래인구 예측은 앞으로 수도권, 충청권만이 인구가 성장하게 됨을 나타내고, 강원도는 물론이고 그동안 수도권과 함께 우리나라 경제발전을 주도했던 경상권조차 권역으로서의 지역경쟁력이 떨어질 것을 경고하고 있다. 절대인구는 줄어들고 수도권으로의 인구집중은 지속되며 여기에 고령화까지 급속히 진행될 것으로 예상됨에 따라 강원도를 비롯한 지방의 활력 감소가 심각하게 우려되는 상황이다. 이러한 국토내 거시적 인구분포의 변화는 지방도시의 경쟁력을 떨어뜨리면서 대도시 의존성을 심화시키고 도시특성 자체도 대규모 도시형으로 변모시키는 원인으로 작용한다.

강원도 공간체계에서 최근 10년의 가장 특징적인 변화는 춘천, 원주, 강릉 3대 도시권으로의 인구집중 추세와 군 지역의 인구과소화 및 속초권, 동해삼척태백권, 철원권 등 소규모 도시체제로의 공간분화 현상이다. 군 지역의 인구는 계속 줄어서 센서스 기준 2005년 현재 67천명의 홍천군을 제외하고는 4만 명대의 정선·철원, 3만 명대의 횡성·영월·평창·인제, 그리고 화천·고성·양양이 2만 명대를 유지하고 있으며 양구군의 인구는 2만 명 이하로 떨어졌다. 군 지역의 중심도시라 할 읍급 도시의 인구도 함께 감소함으로써 '읍급 도시기능 저하 --> 인구유출 --> 읍급 도시기능 저하 가속화'의 악순환에 빠져있다.

군(농촌) 지역의 쇠퇴로 나타나는 도시화의 진전은 3대 도시권 성장과 더불어 강원도 공간체계의 가장 큰 변화요인이다. 1935년 당시 도내 읍급 도시의 인구비중을 나타내는 도시화율은 3.3%였으며 1944년에는 10%로 상승하였다. 그러나 이러한 도시인구 비중은 1970년에 40.6%, 80년 61.4%, 1990년 71.4%, 2000년 77.9%, 2005년 79.0%로 상승한다. 이러한 도시화 현상은 수도권의 경기도와 제주도를 제외하고는 전국 도 지역 중 가장 높은 수치이다.

<표 2> 전국 도별 도시화율(2005년; %)

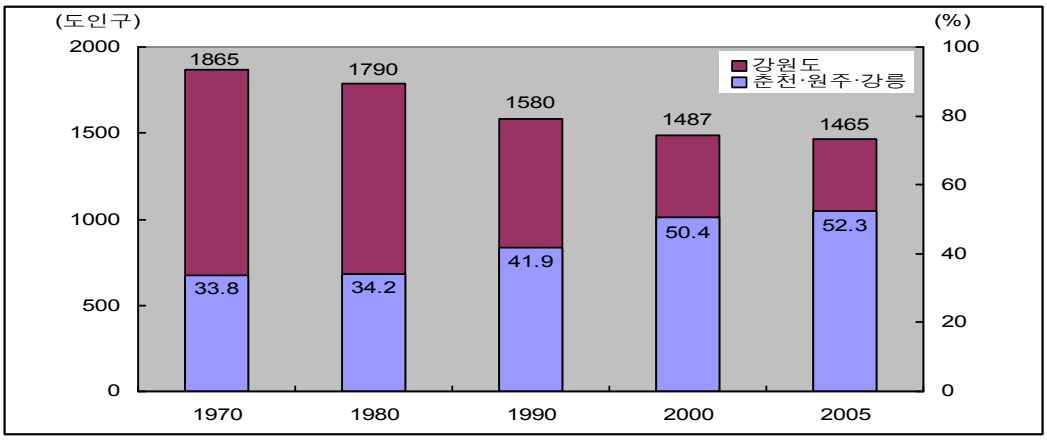
전국	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
89.8	92.2	79.0	76.6	61.4	76.9	65.6	73.4	77.1	94.7

주: 도시화율=((동 인구+읍 인구)/전체인구)×100

높은 도시화율과 더불어 춘천, 원주, 강릉 3대 도시권의 인구 집중율도 계속 높아지고 있다. 직접적인 원인은 태백, 삼척 등 폐광지역 도시 및 군 지역의 지속적인 인

구감소라 할 수 있다. 강원도 인구에서 차지하는 세 도시권의 인구비중은 1970년 34%에서 계속 높아져 1990년 42%, 2005년에는 52%에 이른다. 중심도시와 주변지역(periphery)이 함께 도시생활권을 이뤄 살게 되는 공간체계에서 몇몇 중심도시의 규모가 큰 것은 자연스러운 일이다. 강원도는 단일 거점도시(광역시)를 중심으로 도시체제가 형성되어 있지 않다. 분산된 거점도시인 춘천(26만), 원주(29만), 강릉(22만)의 인구를 모두 합쳐도 80만 명이 안 되는 현실에서 이들 거점도시의 규모가 크다고 말할 수는 없다. 오히려 문제는 함께 도시권을 이뤄야 할 군 지역의 인구가 너무나 크게 감소하고 있다는 것이다. 춘천권(춘천, 화천, 홍천, 양구, 인제)의 인구는 1970년 49만명에서 2005년 현재 40만명 수준이며 원주권(원주, 횡성, 영월, 평창)은 52만 인구에서 40만으로 떨어졌다. 강릉권은 더욱 심각하다. 동해안 6개 시·군과 태백권까지를 포괄하던 강릉의 중심도시성은 매우 축소된 상태다. 중심도시에서 이주하는 군 지역 인구를 흡수할 수 있다면 전체적인 강원도의 인구감소문제는 발생하지 않을 수 있다. 그러나 현재 나타나고 있는 현상을 볼 때 3대 도시권만으로 도내 군 지역 인구감소를 흡수할 여력이 충분치 않은 것으로 판단된다. 강원도 전체인구 및 권역별 인구의 감소추세가 그 사실을 말한다.

<그림 1> 춘천·원주·강릉 3대 도시권 인구의 비중 추이



주) 막대그림에서 위의 네 자리 숫자는 강원도의 총인구(천 단위)를 나타내며 그림 내의 숫자는 춘천·원주·강릉의 합계인구가 강원도 총인구에서 차지하는 비중(%)

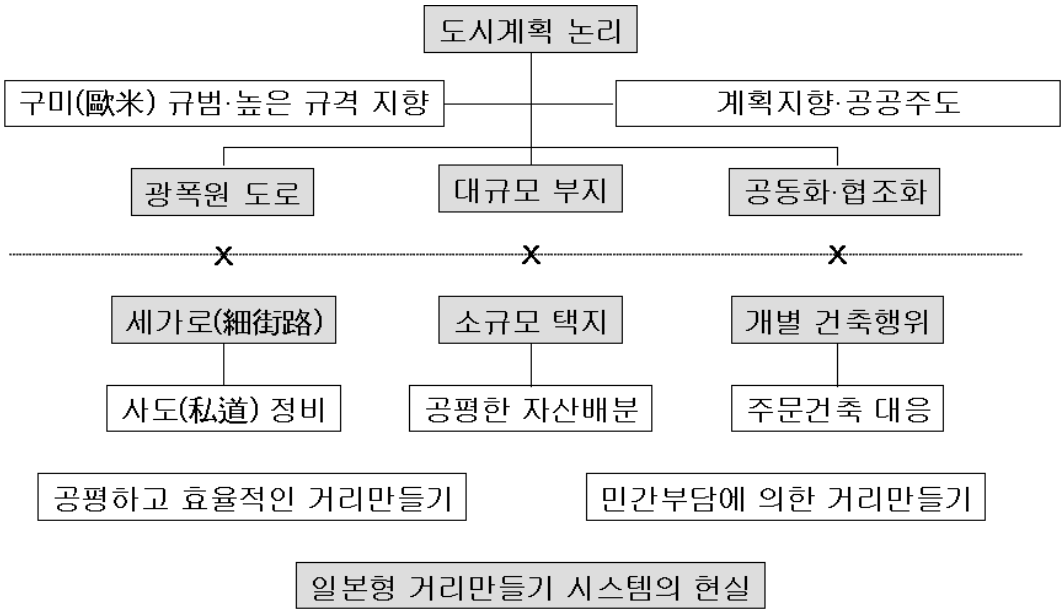
80년대 이후 강원도의 공간구조는 춘천, 원주, 강릉권의 3대 도시권체제에서 '3대+2중+1소'권역체제로 변화하고 있다. 즉, 강릉권역 내에 있던 속초권의 독립, 동해시가 삼척시, 태백시와 더불어 독자적 권역을 형성해 가고 있으며 철원지역은 춘천권역으로부터 떨어져 나와 의정부권에 편입되고 있다. 이러한 상황은 각 지역에서 수도권을

직접 연결하는 도로망체계가 발달되면서 기존 3대도시의 주변 영향력 약화와 더불어 초래되었다고 볼 수 있다. 반사적 결과로 가평에 대한 춘천시의 영향력이 커지고 여주, 이천까지 원주시의 영향력이 증대되는 추이도 파악되고 있다. 그렇지만 독자적 도시체제로서의 기능이 미약한 철원권이라든가 속초권은 수도권 경제에 편입되는 경향이며 중심산업이 공동화 현상을 보이고 있는 태백일대 권역은 영월이 제천으로 흡수되는 등 내부분화가 일어나고 있다.

2. 대도시형 도시 확산과 도심 공동화 진행

일본의 도시계획가들은 '자동차 교통에 대응'하고 '도시기능에서 산업기능을 신장하기 위한 토지의 고도이용'에 노력하면서 전래의 일본고유 가로형태를 잃었다고 반성한다. 일본고유의 가로는 '좁은 도로, 작은 부지, 개별적으로 건축된 단독주택'의 특성을 가진다. 따라서 일본에서는 다음 그림에서와 같이 구미의 규범적 형태를 지향하는 '넓은 도로, 대규모 부지, 공동(共同)화'의 도시계획 논리와 일본고유의 가로특성간 충돌을 맞고 있다고 한다(靑木 仁, 2007).

<그림 2> 일본의 행정제도를 지배하는 가로 만들기 논리와 현실간 괴리



일본도시가 구미형에 경도된 이유는 일본의 개항 이후 구미의 화려한 도시, 특히 파리, 워싱턴 등 도시모습에 매료되어 대규모 공공사업을 통하여 도시팽창을 지향하

였기 때문이라고 한다. 따라서 지금까지 추진되어 온 일본의 도시상(都市像)은 ① 국가경제에 이바지하는 공업도시, ② 넓은 교외를 가진 확장도시, ③ 골격으로써 도로중심의 근대도시라고 정의한다. 계획가들이 말하는 일본이 지향하여야 할 도시상은 이러한 서구형 근대도시 모형을 탈피하여 다음의 세 가지 모습이라고 한다. ① 지역자치를 기본으로 하는 생활도시, ② 확실한 중심시가지를 가진 성숙도시, 그리고 ③ 다양한 이웃의 집합으로서 현대도시가 그것이다(中島直人, 2007).

현재 우리나라 지방도시의 도시개발도 일본에서와 마찬가지의 상황으로 볼 수 있다. 도시재개발이나 도시내부 정비보다 외곽의 택지개발지구 지정에 의한 신시가지 개발에 치중하고 있다. 문제가 심각한 것은 이러한 택지개발이 대규모 아파트단지로 이뤄진다는 점이다. 기존의 도시외곽은 거의 농경지와 녹지로 구성된다. 이에 대한 대규모 아파트단지 개발은 농경지와 하천흐름 차단, 녹지 잠식, 바람 길의 변경 등 환경폐해는 물론 농촌을 사라지게 함으로써 지방도시의 뿌리인 전통문화와 도시의 고유형태까지 훼손하고 있다. 도심내부는 공동(空洞)화 현상을 겪으면서 쇠퇴함으로써 전체 도시구조는 기형화하고 있다.

지방도시가 대도시형으로 개발되는 근본원인은 지방자치단체, 건설업자, 그리고 시민들의 이해가 맞아떨어지기 때문이다. 건설업자는 포화상태인 수도권보다 저렴하게 택지 확보가 용이한 지방도시, 특히 수도권에 인접한 지역에서 사업을 하는 것이 유리하다. 주택가격이 낮고 주민들의 지불능력이 떨어지는 지방도시에 있어서 도심 재개발은 경제성이 낮다. 도심지 재개발이 이뤄지는 것은 도시의 성장속도와 외연적 확대가능성에 달려있다. 지방도시에서 문제는 도시의 성장이 빠르게 진행되지도 않으면서 외연적 확대의 속도가 빠르다는 것이다. 최근 2-3년 동안 전국적인 주택가격 상승추세에 편승하여 춘천 등 강원도의 일부도시에서도 기존 주택지역에 대한 도심재개발 사업이 활기를 띠기도 했다. 그렇지만 이는 신규 아파트 분양가격이 매년 20-30%씩 오르는 이상시장 상황 속에서 벌어진 일시적 현상으로 봐야한다. 따라서 건설업자들은 외곽의 신규택지 개발을 선호해 왔다.

한편 내 차가 일반화된 지방도시에서 주차시설이나 진입도로, 근린생활시설 등이 상대적으로 열악한 도심내 단독주택지구보다는 신규아파트단지가 시민들에게는 더 편리하다. 주택마저도 목욕탕이나 주방, 난방 등 모든 시설이 현대화되어 더 매력적이다. 자연스럽게 시민들의 선호가 아파트에 몰릴 수밖에 없다. 지방자치단체 입장에서는 주민들의 주거복지나 '지역개발' 차원에서 건설업자들의 아파트 단지 건설행위를 제어할 이유가 없다. 아파트단지를 개발함으로서 도로, 상·하수도 등 도시기반시설이 확충되는 부수적 이익도 있다. 이러한 제반 요인들이 지방도시 외곽을 전원과 자연의 숲에서 아파트 숲으로 변화시킨 근본바탕이다. 90년대 중반 이후 도시와 주변 군을

합병하여 전국적으로 도농복합시를 출범시킨 것도 도시외곽의 택지개발을 용이하게 만든 제도적 틀이라고 볼 수 있다. 여기에 정치적 동기로 사라진 그린벨트 등 규제완화조치들은 더욱 도시외곽 개발에 기름을 부었다고 하겠다.

다음의 표는 춘천의 신시가지와 구시가지간 인구분포 변화와 2005년 현재로 본 주택호수 분포를 보여준다. 신시가지 인구는 계속 높아져 57%에 달하며 신시가지 주택의 80%가 아파트이다.

<표 3> 춘천시의 인구분포 변화 추세

구분		1975년	1985년	1995년	2005년	증감
춘천	전체	204,281	212,950	234,528	260,887	56,606
	신 시가지	30,233 (14.7%)	59,496	108,051 (46.0%)	148,151 (56.7%)	117,918
	구 시가지	112,301 (86.3%)	114,022	89,303 (54.0%)	75,947 (43.3%)	-36,354

<표 4> 춘천 시내의 주택종류 분포 상태(2005년 현재)

구역	주택		단독주택		아파트		기타	
	호	호수밀도	호	호수밀도	호	호수밀도	호	호수밀도
춘천시	72,936	65.3	26,508	23.7	42,394	38.0	4,034	3.6
농촌	12,938 (17.7%)	12.2	10,006	9.4	2,127 (5.0%)	2.0	805	0.8
신 시가지	41,084 (56.3%)	1,527.3	5,873	218.3	33,779 (79.7%)	1,255.7	1,432	53.2
구 시가지	18,914 (25.9%)	733.1	10,629	412.0	6,488 (15.3%)	251.5	1,797	69.7

다음의 표에서 보듯이 도시의 외곽확산에는 토지공사, 주택공사 등 공공주체들도 앞장서고 있다. 춘천시의 총 16개 택지개발예정지구 중 토지공사가 10개 지구 382만㎡, 주택공사가 3개 지구 46만㎡, 그리고 시가 3개 지구 124만㎡를 조성하고 있다. 춘천시 인구가 26만명 수준임을 고려할 때 전체 계획인구 16만명이 넘는 택지개발지구의 개발은 과도하다하지 않을 수 없다.

<표 5> 춘천시 택지개발 현황

번호	지구명	준공연도	개발면적 (천m^2)	계획인구수 (인)	계획세대수 (호)	소재지	개발주체
A01	춘천후평1지구	1986.03.31	249	4,800	1,300	춘천시 후평2동 일원	한국토지 개발공사
A02	춘천효자지구	1990.12.31	102	5,640	1,410	춘천시 효자·후평동 일원	대한주택 공사
A03	춘천후평2지구	1991.12.31	170	6,170	1,542	춘천시 후평동 일원	한국토지 개발공사
A04	춘천석사지구	1992.07.31	329	7,038	1,676	춘천시 석사·효자동 일원	한국토지 개발공사
A05	춘천퇴계지구	1993.12.31	254	8,588	2,147	춘천시 퇴계·온의동 일원	한국토지 개발공사
A06	춘천퇴계2지구	1993.12.31	342	9,372	2,343	춘천시 퇴계·온의동 일원	한국토지 개발공사
A07	춘천사우지구	1994.12.31	122	4,956	1,239	춘천시 사우동 일원	지방자치 단체
A08	춘천후평3지구	1994.12.31	136	9,540	2,385	춘천시 후평·석사동 일원	대한주택 공사
A09	춘천석사3지구	1997.06.30	497	15,224	3,806	춘천시 석사동 일원	한국토지 개발공사
A10	춘천칠전지구	1998.12.31	318	8,348	2,087	춘천시 칠전동 일원	한국토지 개발공사
A11	춘천퇴계3지구	1999.07.31	389	15,879	4,537	춘천시 퇴계·석사동 일원	지방자치 단체
A12	춘천거두지구	2002.12.31	235	4,337	1,399	춘천시 동내면 거두리 일원	한국토지 개발공사
A13	춘천퇴계4지구	2003.12.31	725	21,986	7,092	춘천시 퇴계·석사동 일원	지방자치 단체
A14	춘천거두2지구	2007.12.31	294	5,163	1,721	춘천시 동내면 거두리 일원	한국토지 개발공사
A15	춘천장학지구	2010.06.30	224	2,200	6,600	춘천시 동면 장학리 일대	대한주택 공사
A16	춘천우두지구	2015.12.31	1,129	33,531	10,726	춘천시 우두동 일원	한국토지 개발공사
	합계	16개소	5,515	162,772	52,010		

자료 : 춘천시(2007년 현재)

신규택지의 대부분은 아파트로 채워진다. 2005년 현재 강원도의 아파트 비중은 44.5%로서 동부 62.3%, 읍부 32.8%, 면부 14.4%에 이른다. 1990년 아파트 비중이 13.1%였다는 것을 감안하면 얼마나 아파트가 늘었는지 알 수 있다. 2005년 신규주택(23천호)의 88%(전국 90%)가 아파트로 지어졌다. 지방도시에 아파트 공급이 확대되면서 주택당 방수, 시설 등 주택수준과 주거지 내 주차공간의 확보나 단지내 편익시설 확충 등 전반적 주거수준의 향상을 가져 온 공로를 무시할 수는 없다. 그러나 도시내 자연의 훼손과 전통적 도시형태, 이웃과의 전통적 관계 등 지역사회의 정체(正體)성을

파괴한 현실 또한 사실이다. 또 대도시의 아파트 단지와 비교할 때 상대적 영세성을 면치 못함으로써 수도권 신도시 등에서 볼 수 있는 도시설계 기법이 적용되지 않아 단지시설수준은 열악하다. 시민이나 지역 입장에서 도시외곽에 대규모 아파트단지를 조성하는데 따른 효과는 이로 인하여 파괴되는 도시의 자연, 문화적 전통성의 가치와 새로 얻게 되는 주거수준 향상 및 도시내 SOC 확충효과의 가치를 비교 형량하여 어떤 것이 더 큰지에 달려있다.

3. 환경과 문화유산에 대한 인식 부족

도시가 외곽으로 확산되고 도심내 재정비가 시행되는 일련의 도시개발과정에서 우려되는 것은 도시자연의 훼손과 고유문화의 파괴이다. 도시기온은 춘천, 원주, 강릉 모두 60~70년대에 비하여 약 1℃ 상승하였다. 지구온난화의 영향이겠으나 도시개발 및 확산으로 인한 도시 내 녹지감소의 영향도 있으리라 추정된다. 도시별 하천 주요 지점의 BOD, TP 등 수질은 환경기초시설의 보급에 따라 과거에 비하여 전반적으로 개선되고 있으나 도심하천의 하류지점에서 상대적으로 수질이 악화되는 경향을 보이고 있다. 도시외곽 개발로 인한 영향을 의심하지 않을 수 없다.

강원도의 대표도시인 춘천, 원주, 강릉의 1인당 도시공원면적은 통계상 2.6m^2/인, 1.9m^2/인, 0.9m^2/인으로 나타난다. 계획공원기준으로는 24.3m^2/인, 18.8m^2/인, 37.8m^2/인으로써 계획공원 기준대비 실제 조성공원비율은 춘천, 원주는 10% 내외, 강릉은 2.3%에 불과하다. 더욱이 도심지에서 원거리에 위치하여 도시공원 역할을 하지 못하는 녹지를 제외하면 이보다 더욱 낮아질 것이다. 춘천, 원주, 강릉 모두 도시주변에 녹지는 많아도 실제로 시민들이 일상적으로 이용 가능한 녹지는 상당히 적다.

공원의 입지적 특성을 분석해보면, 어린이공원 및 근린공원은 주로 아파트 밀집지역에 편중되는 현상을 보인다. 춘천은 신흥도시인 후평동과 퇴계동에, 원주는 무실동, 단계동 주변으로, 강릉은 남대천 북측에 주로 분포하고 있다. 도심지를 중심으로 본다면 2km 이내에 조성된 공원이 부족하여 도심지내에 녹지의 절대량이 부족하다. 도시내 가로수 식재현황 및 녹시율(綠視率)을 분석한 결과에서도 가로수가 연결되지 못하고 단절되거나, 왜소한 가로수, 강한 전정으로 녹시율이 상당히 떨어진다. 예를 들어 강릉시의 녹시율은 평균 21.5%로 서울시의 13.7%보다 훨씬 높으나, 이는 대부분 시가화구역 내의 건축물 높이가 낮아 근경의 배후 녹지와 원경의 대관령 등이 시야에 들어오기 때문이다. 도시자연공원은 모두 도심지에서 원거리에 위치하고 있으며, 실제로 시민의 이용가능한 공원으로 활용되지 못하고 있으며, 반면 소공원 등은 최근 들어 많이 확충되고 있는 편이다.

<표 6> 녹지유형별 중요도 및 만족도

녹지유형	춘천		원주		강릉	
	중요도	만족도	중요도	만족도	중요도	만족도
어린이놀이터	3.88	2.30	4.02	2.18	4.01	2.22
근린공원	4.07	2.40	4.16	2.42	4.01	2.26
공공시설녹지	4.12	2.40	4.01	2.35	4.01	2.42
완충녹지	3.48	2.46	3.50	2.47	3.55	2.49
개인주택가 녹지	3.32	2.29	3.35	2.34	3.25	2.41
공동주택가 녹지	3.83	2.42	3.75	2.57	3.69	2.36
가로수/녹도	4.17	2.34	4.11	2.38	3.98	2.38
수변녹지	3.93	2.50	4.00	2.32	3.84	2.39
도시 내 농경지	2.83	2.62	2.96	2.58	3.03	2.55
공원녹지 전체	-	2.60	-	2.34	-	2.39
도시환경 전체	-	2.59	-	2.37	-	2.32

주) 강원발전연구원에서 조사한 결과. 조사대상 : 춘천, 원주, 강릉지역 시민, 표본수 : 각 시별 160명, 조사방법 : 1대1 , 조사기간 : 2007년 6월 말 - 7월 초

강원발전연구원에서 시민들을 대상으로 조사한 결과(2007. 6)를 보면 전체적으로 녹지에 대한 중요도는 높게 인식하고 있는 반면에 녹지에 대한 만족도는 상당히 낮은 것으로 파악된다. 상대적으로 생활주변에 대한 녹지의 중요도를 높게 평가하는 반면 도시 내 농경지 등에 대한 중요도는 매우 낮게 평가하고 있다. 세 도시 간 큰 편차는 보이지 않지만 강릉시에 있어서 시내 농경지에 대한 중요도를 좀 더 높게 평가하는 경향이 보인다. 녹지공간의 기능평가에서는 춘천, 원주에서 레크레이션 기능을 높게 평가한 반면 상대적으로 관광도시 성격이 큰 강릉시에서는 환경보전 기능으로 인식하고 있다.

<표 7> 춘천, 원주, 강릉시민의 녹지공간 기능에 대한 의견(1순위 비율)

구 분	춘천		원주		강릉	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
환경보전 기능	51	31.7	53	33.3	64	42.1
정적 레크리에이션 기능	60	37.3	57	35.8	44	28.9
동적 레크리에이션 기능	18	11.2	19	11.9	12	7,9
심리적 효용기능	25	15.5	27	17.0	28	18.4
경관미 효용기능	7	4.3	3	1.9	4	2.6
계	161	100.0	159	100.0	152	100.0

조사에 따르면 향후의 녹지정책방향은 3개 시 모두 생활권내(거주지주변) 소규모 근린공원 및 녹지를 다수 조성해 주길 바라는 응답자가 많은 것으로 파악되어, 시민들은 바라보는 녹지가 아닌 실제 이용 가능한 녹지를 선호하는 것으로 판단된다. 전원과 단독주택에서 녹지공간과 일체화된 시민들이 아파트 단지에서 생활주변의 풍부한 녹지공간을 선호함은 당연한 결과 아닌가한다.

앞에서 도시외곽의 아파트 단지 확산과 연계하여 언급한 바 있지만 '경제성장'이라는 앞만 바라보고 달려 온 관성에 따라 국민들은 모두 '전통에 대한 가치의식의 결여'라는 개발함정에 빠져있는 것은 아닌가 생각된다. 공공투자를 비롯한 정부의 강력한 주도 아래 경제성장정책이 추진되어 왔기 때문에 지방에서는 지금도 중앙과 정부, 그리고 외부만을 바라보고 '내부 성장동력' 발굴에는 무관심한 경향이 있다. '국비지원+외자유치=성장동력'이라는 산식이 지역사회를 지배한다. 취락구조 개선사업이라는 미명 하에 우리의 전통적 마을형태를 변형시키고, 자동차의 소통을 위하여 오래 된 주택을 허물었던 지난 고도성장기의 잘못된 접근방식이 '오랜 것=낡은 것=나쁜 것'이라는 그릇된 전통문화 인식을 남겼다. 아래 그림은 춘천시의 도심부(봉의산과 강원도청 및 춘천시청 일원)를 항공에서 촬영한 사진이다.

우리나라 지방도시의 대부분 도심은 춘천시 사진에서 보는 바와 같은 5거리를 중심으로 구성되어 있다. 5거리가 많이 남아있는 춘천시의 교통신호체계는 직진과 좌회전을 동시신호로 처리하고 있다. 그러지 않고 5거리의 교통소통을 원활히 하기 힘들기 때문이다. 이러한 5거리가 없어지고 있다.

도시의 전통형태는 도로가 결정한다고 해도 과언이 아니다. 5거리가 많은 것은 5일장 등 광장문화가 발달해 있었음을 나타낸다. 5거리 외에도 우리의 도시에는 많은 이면도로, 골목길이 존재한다. 소방 목적이나 주민 편의를 위하여 이러한 골목길이 어느 정도 넓혀지는 것은 불가피할지 모른다. 그러나 그 도로가 존재하였던 전통성과 문화성까지 사라지게 해서는 안될 것이다. 서울 종로거리와 평행으로 놓여있는 골목길은 대로를 다니는 양반행차를 피하여 서민들이 다니던 길로서 현재 계획가들에 의하여 큰 건물들이 지어져도 그 동선만은 지켜지고 있다. 오래된 유럽의 도시에 있어서도 이러한 골목길들은 보존되어

오늘날 관광객들의 산책로가 되고 있다. 지도에서 볼 때 춘천시의 가장 특징적인 지리요소는 호수와 하천이다. 춘천의 오래 된 조상인 맥국 사람들은 풍부한 물과 들판을 보고 물길을 따라 이곳에 정착하였다. 춘천시민의 삶은 공지천, 소양강, 북한강, 그리고 의암호, 소양호, 춘천호 등 물과 뗄 수 없는 환경 속에 살고 있다. 과연 이러한 춘천의 공간적 특성과 시민생활의 문화가 도시계획에 녹아있는가?

이 밖에도 인식이 부족하여 지켜지지 못한 대표적 도시문화의 하나가 경관문화이다. 우리나라는 유독 팔경(八景)이니 십경(十景)이니 하는 '경'의 문화가 발달하였다. 별다른 유흥이나 레포츠를 가질 수 없었던 조선시대 선비들의 경관감상문화에서 비롯된 것이다. 대표적인 사례가 관동팔경이다. 현재 관동팔경은 '총석정, 삼일포, 청간정, 낙산사, 경포대, 죽서루, 망양정, 월송정'을 이른다. 이들은 현재 모두 국보나 보물 등 사적지로 지정되어 보존되고 있다. 그러나 정작 이들 정자에서 바라보던 경관모습들은 보존의 대상으로 인식되지 못하였다. 부처님이 달을 가리킬 때 달을 보지 못하고 손가락만을 지켜보던 우중(愚衆)의 어리석음을 우리는 저지르고 있다. 우리네 선조에게 있어서 정자는 하나의 조망 포인트였다. 경포대에서 볼 수 있는 경관은 경포팔경[3] 이었다. 도시개발로 인하여 이들 여덟 가지 중 과연 몇 가지나 남아 있을까?

4. 대중교통체계 취약과 자전거 이용도 부족

강원발전연구원의 3대도시 시민의식조사에 따르면 도시환경개선을 위한 여러 정책들, 즉, 불법주차단속, 일방통행확대, 차고지 증명제 실시, 보행공간 확보, 걷고 싶은 거리조성, 경관 및 문화거리조성, 자전거도로개설 등에 대한 정책시행에 대하여 비교적 높은 중요도와 참여의식을 보이고 있다. 이들 항목은 대부분 도시교통체계와 관련된 질문들로서 시민들의 교통의식을 나타낸다.

우리나라 지방도시에서 가장 큰 문제는 교통체계에 있지 않나 생각한다. 도심에서 외곽으로 거주지가 멀어지면서 도시내 교통통행량이 증가하는데 대중교통망이 발달하지 못하여 대부분 승용차에 의존하고 있다. 최근에는 도심 내 유명 음식점들도 외곽으로 이전하는 추세가 진행되면서 교통량은 더욱 많아진다. 지방중소도시의 대중교통은 버스가 유일하다.

---

3) 경포팔경 : 녹두일출(菉荳日出), 죽도명월(竹島明月), 강문어화(江門漁火), 초당취연(草堂炊煙), 홍장야우(紅粧夜雨), 증봉낙조(甑峰落照), 환선취적(喚仙吹笛), 한사모종(寒寺暮鐘)

<표 8> 도시환경 개선을 위한 새로운 정책에 대한 중요도 및 참여도

녹지유형	춘천		원주		강릉	
	중요도	참여도	중요도	참여도	중요도	참여도
불법주차단속	3.93	4.1	3.92	4.0	4.01	4.1
일방통행확대	2.96	3.3	3.38	3.6	3.55	3.9
차고지 증명제 실시	3.14	3.4	3.23	3.5	3.18	3.4
보행 공간 확보	4.25	4.5	4.19	4.3	4.32	4.3
걷고 싶은 거리 조성	4.36	4.5	4.14	4.4	4.32	4.4
경관 및 문화거리 조성	4.24	4.5	4.07	4.3	4.17	4.3
자전거도로개설	3.82	4.0	3.55	3.7	3.65	3.9

강원발전연구원이 시민들을 대상으로 각 도시별 버스승객 버스이용 횟수 현황을 조사한 바에 따르면 춘천, 원주, 강릉 3개 도시 모두 버스이용을 전혀 하지 않는 경우가 50% 정도이다. 매일 버스를 이용하는 경우는 원주시(21.05%)를 제외하고, 나머지 도시들의 경우 10%미만인 것으로 나타났다. 주당 평균이용횟수도 3~4회에 불과하여 버스이용이 매우 저조한 것을 알 수 있다.

시민들이 대중교통을 외면하는 것은 불편해서이다. 3대도시 공통적으로 시민들은 '대중교통 이용불편'을 교통문제로 크게 인식하고 있다. 특히 춘천시에서 그 비율이 높은데 1시간에 1-2번 운행하는 버스를 이용하기는 힘들다. 택시로 10분이면 가는 거리에 30분씩 걸리는 버스를 타기는 더욱 내키지 않을 것이다. 따라서 각 도시별로 가장 큰 교통문제는 주차난으로 인식되고 있다. 그 만큼 내 차 이용이 보편화되고 있음을 의미한다. 도심을 반경으로 대부분 주거지역을 걸어서 1시간이면 접근할 수 있는 지방도시가 자가용 의존적 교통체계를 가짐은 문제라 하겠다.

<표 9> 도시별 도시 내 교통문제 설문조사 결과

구분		주차난	대중교통 이용불편	교통 체증	교통소음 및 배기가스	교통 사고	기타	소계
춘천시	응답건수(건)	128	123	39	37	3	4	334
	%	38.32	36.83	11.68	11.08	0.90	1.20	100.00
강릉시	응답건수(건)	124	80	43	35	29	8	319
	%	38.87	25.08	13.48	10.97	9.09	2.51	100.00
원주시	응답건수(건)	131	70	57	55	13	5	331
	%	39.58	21.15	17.22	16.62	3.93	1.51	100.00

2006년 7월 현재 전국 주요도시의 자전거도로 현황을 살펴보면 다음 표와 같다. 이중 춘천시는 55개 노선에 연장 196km의 자전거도로가 있으나 전용노선은 2개, 4km에 불과하다. 원주, 강릉 등 도시마다 자전거도로는 모두 설치되어 있고 시·군마다 늘릴 계획을 가지고 있다. 그러나 이들 자전거 도로는 전용도로가 적어 실제 이용에 불편에 많으며, 교통수단으로보다는 레저스포츠 수단 위주로 제공 및 활용되고 있다.

<표 10> 전국 주요도시 자전거 도로현황

구분	자전거도로현황					
	전용		겸용		합계	
	노선수	연장(Km)	노선수	연장(Km)	노선수	연장(Km)
합 계	133	354.4	1,350	4746.9	1,483	5,101.3
서울특별시	19	46.1	184	357.2	203	403.3
부산광역시	3	16.3	73	298.7	76	315.0
대전광역시	1	1.8	146	529.0	147	530.8
대구광역시	7	35.8	154	440.3	161	476.1
인천광역시	-	0.0	138	282.8	138	282.8
광주광역시	5	32.0	145	262.0	150	294.0
울산광역시	5	13.5	0	158.5	55	172.0
청주시	1	11.2	77	384.4	78	395.6
전주시	구분 없음				4	278.0
창원시	10	66.1	58	146.1	68	212.2
춘천시	2	4.0	53	192.0	55	196.0
부천시	1	5.2	35	206.5	36	211.7
고양시	12	31.6	71	143.1	81	174.8
성남시	구분 없음	30.4	구분 없음	125.3	59	155.7
상주시	15	81.5	30	45.2	45	126.7
이천시	4	4.5	11	26.5	15	31.0
나주시	1	6.0	20	90.0	21	96.0
진해시	-	0.0	27	71.1	27	71.1
제주시	-	0.0	114	764.7	114	764.7
여수시	-	0.0	31	88.6	81	88.6

구분없음 : 전용과 겸용의 구분이 없는 자료

주: 2006년 7월 기준

Ⅲ. 도시개발의 새로운 시도

1. 새로운 도시개발 패러다임의 등장

20세기 말 미국, 유럽 등 나라들을 선두로 지속가능한 개발을 위한 새로운 도시패러다임이 활발히 논의되었다. 대표적인 사례로서 스마트 성장, 컴팩트 시티(Compact City), 뉴어버니즘(New Urbanism), 어번 빌리지(Urban Village) 등 개념을 들 수 있다. 이름은 비록 다르지만 무분별한 교외화로 인한 토지손실 및 공동체의식 상실, 그리고 환경문제에 대응하고, 지역특성과 환경이 무시된 획일적이고 단조로운 도시를 지양하여 주민이 참여하고 주도하는 도시를 만들자는 목표에는 일치한다. 주된 키워드는 개발규모 및 밀도, 개발용도(복합용도개발), 커뮤니티 유지, 대중교통체계(도보권), 도시관리, 환경보전, 그리고 자족성 등이라고 할 수 있다. 공통적인 내용은 무분별한 교외확산을 방지하고 기존 도심을 보다 더 밀도 있게 개발하며, 효율적인 대중교통체계를 구축하면서 자연환경을 잘 보전하는 도시개발이다.

<표 11> 새로운 도시개발 패러다임의 개요 및 특징

구분	국가(년도)	특 징
뉴어버니즘	미국 (1980년대 말)	-무분별한 교외화로 인한 토지손실과 공동체의식 상실 지적 -지속가능한 개발 및 생태도시 구현이 목표 -공간계획을 위한 물리적 개발지침
스마트성장	미국 (1980년대 말)	-무분별한 교외화로 인한 토지손실 및 환경문제에 대응 -고밀 복합 용도 개발과 보행지향적 개발 -도시성장을 규제・유도・관리하려는 광역적 접근 -물리적 개발을 다루는 광역적 토지이용 시스템 구축
컴팩트시티	미국 (1970년대)	-평면적인 건조환경의 확산 억제 -고밀개발을 통한 공공공간과 오픈스페이스의 확보 -대중교통과 연계한 토지이용의 효율성 및 대중교통 이용의 활성화 -압축도시 개발을 통한 도시 에너지 소비량 저감
어번빌리지	영국 (1980년대 후반)	-지역특성과 환경이 무시된, 획일적이고 단조로운 도시 지양 -공적공간을 중시한 소생활권 형성 기법 -도시공간의 물리적 요소에 적용 가능한 디자인 개념 -보행친화적이고 고밀·복합의 토지이용
슬로시티	이탈리아 (1998)	-인간적응속도를 무시한 급격한 변화와 글로벌 표준화에 대한 대항 -인간 생활리듬을 존중하는 삶의 질 향상과 여유로운 생활 추구 -주민의 자발적인 주도로 삶의 질을 향상시키려는 사고방식 -자연, 음식, 문화, 전통적 방식의 보호·발전에 초점 -지역의 특성에 따라 융통적인 적용이 가능한 활동시스템(인증제도)

자료 : 류종현

주민참여에 의한 도시 및 지역 환경 조성의 새로운 시도가 되고 있는 '살고 싶은 도시 만들기'는 현 참여정부의 지역균형발전 정책의 일환으로 등장한 것이다. 예전 새마을 운동이 중앙정부 주도의 전국적 국책사업 성격이었다면 살고 싶은 도시 만들기는 지역이 주도하고 중앙정부가 지원한다는 입장에서 이른 바 내발적 발전론(endogenous development)의 토대 위에서 출발한다고 할 수 있다. 내발적 발전론의 실천적 입장은 바로 일본의 마치즈꾸리이다. 그 뿌리는 도시의 오래 된 가로를 정비하기 위해 지역의 자치행정과 시민참여를 연계시켜 허용해 온 요강(要綱)행정에 두고 있다. 일본 말로 가(街)를 '마치'로 발음하는데서 출발하여 오늘날에는 같은 발음을 갖고 있는 마을(町, 마치) 만들기(作り, づくり)로 확산되었다. '살고 싶은 도시 만들기'라는 사업명은 다분히 일본의 마치즈꾸리에서 차용한 느낌이 강하다. 이 두 가지의 지역 '만들기' 사업은 내용적으로도 유사하다. 다만 일본의 경우 우리보다 자치경험과 자치의식이 강하여 시민들이 성숙된 자세로 더 자발적 참여를 한다는 점이 다르다. 우리의 경우는 자치의식의 부족함을 돈으로 충당하려는 느낌이 들 정도로 일본의 경우보다 더 많은 지원금을 주고 있다. 따라서 중앙이나 행정의 간여도 더 큰 편이다. 또한 일본에서는 도시계획적 목적에서 출발함으로써 사업내용이 보다 더 계획적이고 환경과 문화에 대한 보전의식이 강한데 비하여 우리의 경우는 지역 활성화라는 관점에서 출발하였기 때문에 산업육성과 개발에 좀 더 치중하는 경향이다.

<표 12> 살고 싶은 도시 만들기와 마치즈꾸리

구분	국가 (년도)	특 징
살고 싶은 도시 만들기	한국 (2005)	-획일적이고 빠른 양적 성장에서 질적 성장으로의 의식 전환 -지역과 밀착된 도시로 애착과 긍지를 가지는 도시 -주민주도의 삶터, 일터, 놀이터 개선 -생활 속 문제를 해결하려는 단편적·산발적 노력에 대한 중앙정부의 체계적 지원
마치즈꾸리	일본 (1980년대)	-지방 정체성 및 가치 재발견에 대한 요구에서 시작 -주민 관점에서 기획되는 물리적·사회적 지역환경 정비 운동 -애향심을 고취하고 생활의 활력 제공 -신토불이의 슬로푸드와 슬로라이프 체험 -슬로타운과의 연계로 변화・발전

자료: 류종현

국내에서 최근 중요한 동향의 하나는 공간계획에 건축정책을 포함하고자하는 시도이다. 건축가의 활약을 통하여 국토정책, 지역개발정책, 도시정책, 주택정책에 더하여

건축정책을 보완하고자 한다. 이러한 동향은 90년대부터 선진국에서는 국가 어젠다로 채택되어 추진되어 왔으며 우리나라에서도 대통령 자문 건설기술건축문화선진화위원회를 설립하여 노력하고 있다. 건축가들의 적극적 활동사례로는 선유도공원 등 대도시에는 많으며 무주군 공공건축물(31개) 신축을 건축가와 협동한 사례, 양구군 박수근 미술관 건축, 화천군 이외수 작가 거주용 주택(감성마을) 건축 등 지역에서도 속속 등장하고 있다. 그러나 건축가들의 도시공간 조성에 대한 참여는 아직까지 개별 프로젝트 단위에 그치고 있으며 도시환경 전체에 영향을 미치기에는 미약한 사정이다.

2. 외국의 생태도시 추진

지속가능한 도시를 만들고자 하는 시도는 선진국에서만 있은 것은 아니다. 오히려 브라질 꾸리찌바시 같은 경우는 생태도시로서 세계적 모델과 같은 지역이다.(박용남, 2002) 꾸리찌바의 생태도시계획은 중심도시의 물리적 확장을 제한하는 토지이용계획과 교통계획의 통합에서 출발한다. 계획가들은 상업·서비스와 주거기능을 중심지로부터 '구조적 교통축'을 따라 선형으로 확대하도록 하고 아래의 원칙에 따른 상세계획을 수립·추진함으로써 오늘날 세계적인 생태도시를 건설하였다.

1. 도로망, 교통과 토지이용의 통합을 통해 방사형의 도시성장 추세를 선형으로 바꾸는 것
2. 중심지의 탈혼잡과 역사중심지의 보존
3. 인구통제 및 관리
4. 도시개발에 대한 경제적 지원
5. 하부구조 개선

꾸리찌바시의 성공은 일관된 도시계획의 추진이다. 1943년의 아가쉬계획을 시작으로 1964년 이를 수정한 예비도시계획, 1965-1970 집행이전단계의 계획, 그리고 1971년 이후 현재까지의 집행단계 계획 등 일련의 계획을 기초로 한 집행이 오늘의 도시를 가져왔다. 꾸리찌바는 도시계획을 통하여 4차원 혁명에 성공하였다고 한다. 첫 번째가 토지이용법률, 대중교통체계의 발전과 통합, 하부구조 개선 등 물리적 혁명이다. 이를 따라 온 것이 두 번째의 경제적 혁명인데 녹색 오픈스페이스로 둘러싸이고 주택, 교통, 서비스가 통합된 생활 속 공업단지(1973년부터)를 건설하면서 시작되었다. 세 번째는 사회적 혁명이다. 학교, 보건, 식품, 주택 등 통합네트워크의 형성과 이를 위한 정부기구 사이 조정 및 시민의 참여를 통하여 이루어졌다. 이러한 과정의 마지막으로

문화적 혁명이 가능하였다. 중요한 모임장소로서 도심이 재생되고, 역사적 건물과 문화유산이 보존되며, '건물 재활용' 정책, 문화적 가치 및 민족적 다양성 보존 등 제 정책을 통하여 문화적 삶터로서 생태도시 꾸리찌바가 완성되고 있다.

꾸리찌바의 물리적 혁명에서 가장 중요한 것이 대중교통시스템 구축이다. 돈과 시간이 많이 드는 지하철을 건설하는 대신에 지표면 위에 지하철과 동일한 버스교통 시스템을 구축하였다. 70년대에 이미 버스전용도로 시스템을 갖췄다. 도로위계를 고려한 종합적이고 체계적인 노선망, 승차 전에 요금을 지불하는 원통형 정류장, 270명까지 수송할 수 있는 이중굴절버스의 도입 등은 획기적이다. 또한 보행자천국이 가능하도록 하고 자전거도로의 효용성을 높인 것도 도시교통시스템에 있어서 괄목할만한 일이다.

자연환경 보전의 발상도 독특하다. 홍수조절과 수해방지를 위하여 하천부지를 공유화하고 수변을 이용하여 거대한 공원체계를 구축함으로써 두 마리 토끼를 잡았다. 432㎢의 도시면적에 1996년 말 현재 27개 공립공원(2100만㎡)을 보유함으로써 1971년-1996년 사이 1인당 0.5㎡의 녹지가 55㎡로 증가되었다. 이에 따라 생물종다양성이 크게 증가한 것은 물론이다.

"강을 크고 비싼 콘크리트 컨테이너 속으로 상자화하는 대신에 작은 도랑을 건설했고, 그 강들의 흐름을 통제할 수 있는 호수를 조성했다." "공단이 하나의 공원이자 정원이어야 한다." 꾸리찌바의 오늘을 설계하고 추진하였던 자이메 레르네르 전시장 말처럼 꾸리찌바는 시민이 살아 숨 쉼으로써 함께 살아있는 생태도시가 되었다.

이 밖에도 생태도시의 모델은 많다. (이노우에 토시히코, 2002) 강, 하천을 활용하여 시를 재생시킨 '테네시 수족관', 그리고 전기셔틀버스 도입으로 파크엔라이드(park & ride)를 실현한 미국 채터누가 시도 좋은 예이다. 바람길을 살리는 토지이용계획으로 숨 쉬는 거리를 만들어 도시재생에 성공한 독일의 슈투트가르트, 20년 후 '숨 쉬는 도시'를 만들자는 장기비전으로 도시계획을 세운 일본의 미나마타시, 자연환경계획에 맞추어 토지이용계획을 바꾼 독일 북부의 에칸페르데시 모두 훌륭한 생태도시이다.

독일 노르트라인베스트팔렌주 함(Hamm)시는 1992년 주정부의 '미래의 에콜로지컬 도시' 모델 프로젝트에 선정되었다. 100개 이상의 단체가 참가하여 공기, 물, 에너지 등 8개의 실행모임을 결성하고 '에코센터와 공원으로 다시 태어난 탄광 터'를 만들어 도시재생과 생태도시의 모델을 만들었다. 에코센터는 산업, 메쎄 및 컨벤션 시설을 갖춤으로써 이 시의 중심산업지구 역할을 충실히 수행하고 있다. 그리고 자전거를 교통수단의 중심으로 하고 있다.

런던에서 4시간 반 걸리는 농촌지역에 자연에너지와 유기농업의 전시장으로서 생태테마공원을 조성한 영국의 CAT(Centre for Alternative Technology) 사례도 찾아

볼만하다. 또한 독일에서는 시민단체의 주관으로 환경수도를 선정한다. 1989년 환경수도 콘테스트를 시작한 이래 1990년 이후 한 해 걸러 한 번씩 환경시책으로 성공한 도시를 선정하고 있는데 프라이부르크, 에칸페르데 등 수 많은 독일의 생태도시를 탄생시킨 역할을 하였다. 독일의 환경수도 사업을 본 따 2001년 2월 일본에서도 환경수도 콘테스트를 시작하였다.

Ⅳ. 정체성과 고유성을 살리는 지방도시 개발방안

1. 지역사회가 공감하는 진정한 도시계획의 수립

우리의 지방도시 개발동향에서 가장 큰 문제는 계획보다 실행, 즉 시장수요가 항상 우선된다는 것이다. 장기발전계획, 도시기본계획, 환경계획 등 숱한 계획이 있지만 개발수요가 발생하면 어떻게 해서든 풀리는 것이 우리의 현실이다. 그리고 그 개발계획은 해당지역의 장기비전과 지역사회의 폭 넓은 공감대를 바탕으로 하기보다는 해당 토지소유자 집단과 정치인의 논리, 그리고 건설업자의 이해에 따라 진행되기 쉽다.

세계적인 생태도시의 모델에서 공통적으로 발견할 수 있는 것은 계획가들의 고뇌와 시민들의 참여로 이뤄진 장기적 관점에서의 도시계획이다. 우리의 계획과 다른 점은 지역을 잘 아는 전문가 집단이 오랜 시간에 걸쳐 계획을 완성하며 이 과정에 지역의 시민과 정치·행정이 전폭적 신뢰와 참여의 성원을 보낸다는 점이다. 우리도 진정한 의미의 도시계획을 만들어야 한다. 도시계획이 자주 바뀌거나 사장되는 내용이 많다는 사실을 반대로 보면 그 만큼 도시발전의 장기적 방향을 제대로 담지 못했고 시민들의 공감대도 얻지 못했기 때문으로 볼 수도 있다.

지금까지 도시계획의 기능은 단기적 산업·경제개발을 뒷받침할 도시기반을 형성하는데 치우쳐있었다. 앞으로 '제대로 된 도시계획'에서 담아야 할 내용은 산업·경제적으로나 환경적으로, 또 시민·문화적으로 지속가능한 도시를 지향하여야 한다. 생태경제학적 관점에서 지속가능성(sustainability)은 다음의 두 가지 개념으로 분류한다. (T. Prugh, 1999) 첫째, '약한 지속가능성(weak sustainability)'이란 자연자본(natural capital)과 경제 또는 제조자본(manufactured capital)의 총합으로서 지속가능성을 유지하는 것이다. 자연자본이 감소한다고 해도 제조자본이 이를 초과할 수 있으면 이 지속성은 유지된다. 반면 두 번째의 '강한 지속가능성(strong sustainability)은 두 가지 자본의 재고를 각각 독립적으로 지속가능하도록 유지하는 것이다. 이를 위해서는 재생 가능한 자원(나무, 물고기 등)의 수확에 있어서 재생산량을 초과하면 안 된다.

폐기물을 생산하는 경제활동은 환경처리용량을 초과할 때까지 허용되어서는 안 된다. 그리고 재생불가능한 자원(석유, 석탄 등 화석에너지원)의 사용은 반드시 재생 가능한 대체자원 개발투자를 초과해서는 안 된다.

지금까지 도시계획은 다분히 '약한 지속가능성'을 지향하였던 측면이 있다. 그러나 앞으로 적어도 지방도시에 있어서 도시계획은 '강한 지속가능성'을 이념으로 하여야 한다. 글로벌 경제사회에서 가진 것 없는 지방에서는 도시의 정체성과 특성만이 가장 강한 내부 성장동력이자 경쟁력이 되기 때문이다. 강한 지속가능성에 입각한 도시계획은 최소한 다음의 내용을 담아야 한다.

첫째, 대중교통체계의 구축이다. 이는 다음에 상세히 살펴본다.

둘째, 내실 있는 토지이용계획의 수립이다. 가능한 도심지를 활성화하는 재개발계획을 수립한다. 대부분 지방도시에 있어서 민간 주도의 도심지 재개발은 현실적으로 어렵다. 시·군 주도의 공공개발 방안을 활성화한다. 전문기구로서 시·군 개발공사를 설립할 수도 있으나 가급적이면 기왕에 설립되어 있는 도 개발공사를 활용하는 방안이 더 나을 것이다. 외곽의 신규주택지 개발은 불가피한 경우에 허용하되 도심지에 비하여 상대적으로 저밀개발과 소규모 단지개발을 유도한다. 산업단지도 외곽의 별도 지역을 설정하는 것이 아니라 주택단지 개발이나 문화·교육단지 등과 연계하여 건설하여 "공단이 하나의 공원이자 정원이어야 한다."는 원칙을 구현한다. 지방도시의 지형적 특성에 따라 농지가 산지보다 보전가치가 높은 지역(예, 강원도)에서는 농지보다 산지를 보전하는 설계방식의 다원화 기법이 요구된다. 녹지뿐만 아니라 하천과 물길, 바람길 등 특수한 환경조건들도 고려될 수 있도록 지역특성을 반영하는 세부 설계지침을 의무화한다. 전국적인 주택형태의 획일화를 탈피할 수 있도록 환경에 폐해가 가지 않는 수준에서의 지역자재(예, 간벌목, 흙, 돌 등)와 에너지를 활용하는 주택에 대하여 보조금 또는 추가융자나 이자보조금 등을 강구한다.

셋째, 자연생태계획이다. 도시의 하천과 녹지축을 보전 및 조성한다. 단순한 보전지가 아니라 시민들이 숨 쉬고 휴식할 수 있는 공원으로 조성한다. 개발행위로 베어지는 나무가 있다면 상응하는 나무를 식재하도록 하는 '대체식재 의무화제도'라든가 전국적인 '녹지총량제' 및 '하천총량제'와 같은 제도도 시민의 삶의 질 차원에서 검토될 필요가 있다. 녹지총량제란 시민들이 향유하여야 할 녹지소요량을 1인당 총량, 질, 접근도 등 지표화하여 전국적 목표치를 제시한 후 이를 초과하는 지역에 있어서 개발의 인센티브(그 수준을 유지 또는 향상시키는 조건)를 주고 미달되는 지역의 개발에 대해서는 디스인센티브를 주자는 발상이다. 하천총량제도 마찬가지로 녹지 대신 '깨끗한 물과 수변공간' 향유 목표량을 기준으로 한 것이 다르다.

넷째, 역사·문화 공간의 축을 살리는 계획이다. 이는 다음에 상술한다.

2. 대중교통체계의 구축

브라질 꾸리찌바시의 성공은 대중교통체계의 구축이 핵심토대가 되었다. 다른 세계적인 생태도시들도 마찬가지이다. 개인단위의 승용차가 아닌 대중교통과 자전거, 그리고 보행을 중심으로 하는 효율적 교통체계의 구축이야말로 도시산업과 시민들의 쾌적한 삶, 그리고 자연생태가 어우러지는 지속가능 도시를 만드는 필요충분조건이다. 지방도시에 있어서도 이러한 조건은 성립된다. 좁은 도심지와 외곽의 아파트단지, 그리고 넓은 교외지를 가진 지방도시는 시민들에게 편리한 대중교통체계를 구축하기에 쉽지 않다. 취약한 지방재정이나 민간자본 축적도를 감안하면 더욱 그렇다. 현재와 같이 자가용 승용차 중심의 교통체계가 형성된 것도 지역입장에서는 현실과 타협한 산물이라고 할 수도 있다. 그러나 가진 것 없는 지방도시일수록 현재와 같이 임기응변적 도시계획과 단기적 시장 움직임에 부응하는 도시개발은 현실도피에 지나지 않는다. 지방도시의 경쟁력은 대도시와 달리 자연과 문화가 살아있는 정체성 확보에 달려있다.

지방도시의 대중교통체계를 효율적으로 개편하기 위해서는 도시지역에 있어서 '순환선과 연계선, 그리고 전원(田園)선'의 3원화된 노선체계를 검토할 수 있다. 순환선은 도심지 내를 순환하는 노선이다. 도심의 크기에 따라 단일 순환선과 복수의 순환선체계를 형성할 수 있다. 연계선은 이 순환선과 외곽의 주거단지를 연결하는 선이다. 그리고 전원선이란 도시주변의 농산어촌지역이나 인접 시·군과 도심을 연결하는 노선이다. 현재 지방도시의 버스노선은 하나의 노선에 이러한 3개 지역을 모두 통합하여 운영됨으로써 운행거리나 배차시간도 길다. 환승 및 환승시 요금체계를 통합하여 잘 개발함으로써 교통시간, 배차시간 모두 줄일 수 있을 것이다. 현재의 버스업자들 이익경쟁체제 하에서 중복노선의 통폐합 등 제반 노선조정은 불가능하다. 이를 위해서는 업자에게 주어진 노선편성권을 시가 가져와야 한다.

대중교통체계와 더불어 중요한 일은 자전거와 도보를 도시교통수단으로 자리매김하는 것이다. 춘천과 같이 작은 도시는 출퇴근이나 주부들의 시장보기 등 일상업무에 자동차를 이용하는 것이 경제적으로나 시간적으로, 또 환경적으로 매우 비효율적이다. 그러나 현재의 도심내 자전거도로는 기존 인도의 일부분에 줄만 그어 형식적으로 개설한 구간이 대부분이다. 교통시스템도 전혀 자전거를 배려하지 않고 있다. 행정가나 계획가에게 있어서 자전거는 외곽의 유원지나 레저용으로 개설된 전용도로에서 이용하는 레저수단으로만 인식되고 있다. 정작 시민들은 오히려 자전거를 교통수단으로 활용하고 싶어 하지만 그러한 여건이 조성되지 않고 있다. 자전거와 도보를 배려하는 일방통행 등 도심 내 전체 교통시스템을 개혁하도록 하는 것이 과제이다.

3. 문화공간을 형성하는 도시개발

다음에는 강원도의 대표적 전통문화도시인 강릉시를 사례로 하여 전통문화공간을 살리는 도시개발의 방향을 검토해 본다. 강릉의 문화는 서민문화에 바탕을 두면서도 양반문화의 색채를 띠고 있는 문화적 특질을 보인다. 이것이 잘 표출된 것이 강릉단오제와 관동팔경 문화이다. 관동팔경의 으뜸이 경포대라 할 만큼 경포팔경과 강릉팔경[4] 등 경관감상 문화가 강릉에는 특히 발달되어 있었는데 이는 경관이 우수한 지역에 있어서 양반문화의 대표라 할 만하다. 성산면 금산리 경금마을은 "겨울이면 눈이 많이 와서 처마 밑이 파묻힌다."던 이인직의 소설, '은세계'의 무대이다. 이 마을은 새마을운동의 성공사례로서 1977년 강원도에 유일한 외국인 홍보마을로 지정되기도 하였다. 1995년 강원도가 편찬한 강원도사(江原道史)에 따르면 국가지정문화재 명승(名勝) 제1호로 지정된 청학동소금강을 비롯하여 문화재자료까지 포함된 강원도 내 지정문화재의 1/4을 강릉이 가지고 있다. 율곡선생으로 유명한 오죽헌이라든가 허균 생가, 양녕대군의 후손이 사는 선교장, 기녀 홍장 전설과 경포대 등은 하나의 문화벨트를 형성한다. 세계유네스코 문화유산으로 지정된 강릉단오제가 아니더라도 강릉이 문화전통도시라는 것을 누구도 부인 못한다.

이 밖에도 중요한 강릉시의 문화적 기반은 성씨(姓氏) 집단마을과 자연과 연계된 자원들이다. 강릉의 3다(多)를 '김씨, 최씨, 소나무'라 했듯이 강릉은 김씨와 최씨의 집성(集成)시라고 해도 과언이 아니다. 이들 종가집의 유교적 전통 등이 뿌리가 되어 전국 제1 전통의 강릉향교를 이루고 있다. 동갑계, 남매계를 비롯한 각종 계(契) 모임이 활성화되어 있는 것도 이러한 혈연집단의 문화와 무관하지 않다.

한편 강릉시가 각종 도시개발사업에서 염두에 두어야 할 지리적 요소는 대관령과 경포호이다. 오늘이 있기까지 강릉시의 이미지나 문화, 의식 등 모든 현상들은 이 두 지리적 요소에서 비롯되었다고 해도 과언이 아니다. 서민생활문화의 총화인 단오제가 대관령 산신령을 모시는 행사에서 시작되어 대관령 일대를 휘돌아 남대천 천변에서 열리는 과정도 강릉시의 진산인 대관령이 강릉시의 정신적 지주임을 말한다. 동서의 관문이자 동해안으로 침투한 무장공비의 도주로, 또 소설 은세계와 같이 각종 문화예술의 무대가 되었던 곳도 대관령이다. 한편 경포호는 인접 해수욕장과 함께 우리나라 여름철 대표지역이면서 익히 알고 있는 바와 같이 양반들의 경관감상문화의 종주역할을 해 온 명소이다. 그동안 생활의 편의와 경제논리에 밀려 이 두 가지 강릉시의 정신적 지주(支柱)에 소홀해왔다. 이 둘을 도시적으로 살리고 선양하며 가치를 제고시키

---

4) 강릉팔경 : 녹균대(綠筠臺), 한송정(寒松亭), 경포대(鏡浦臺), 굴산종(崛山鐘), 안신계(安神溪), 불화루(佛華樓), 문수당(文殊堂), 견조도(堅造島)

는 것이 강릉시 공간구상에서는 무엇보다 중요하다.

Ⅴ. 맺는 말

사회자본(social capital)이란 말은 요즘 심심치 않게 등장하는 용어이다. 경제활동에 직접 투입되는 실물자본이나 인적자본과 달리 경제·사회활동이 촉진되도록 조성해 주는 주변 환경적 요소를 말한다. 주민의식, 관행, 문화, 법·제도 여건 등인데 이는 특히 지식기반사회에 있어서 중요하게 인식된다. 독특한 문화와 전통이 살아있는 지방도시는 보수적이며 외부에 대하여 폐쇄적인 특질을 보인다. 반면 내부 응집력은 강한 편이다. 글로벌사회에 걸 맞는 개방성과 다원적 문화수용성은 부족하다고 하겠으나 한 방향을 세웠을 때 시민의 참여의식이 강하다. 자연과 문화를 살리는 지속가능한 지방도시란 도시의 정체(正體)성에 대한 시민들의 높은 자긍심과 외부에 대한 수용성, 그리고 이를 가능하게 하는 사회자본의 축적이 튼튼하여야 가능하다.

지난 40년의 급속한 고도경제성장기를 겪으면서 지역발전에 대하여 우리에게는 그릇된 국민의식이 형성되어왔다. '토지개발=건설=지역발전', '(대)도시적 삶=선진생활'이라는 등식과, '도시≠자연환경'이라는 부등식을 당연하게 받아들이고 있다. 갑자기 실시된 지방자치로 인하여 지방쇠퇴에 대한 개발압력이 분출하고 정치적 선거일정과 연계되어 개발에 대한 조급성까지 겹치면서 단기적 시장수요에 대응하는 지방도시 개발을 부추기고 있다. 이에는 우리나라 정치경제의 높은 건설부문 의존도도 큰 역할을 한다고 하겠다.

대량주의의 산업사회이던 20세기와 창의적 개성이 존중되는 21세기 지식기반사회의 도시개발 패러다임은 달라야 한다. 자연 파괴를 통한 개발이 20세기적 패러다임이라면 '파괴의 파괴', 즉 파괴된 자연과 전통사회의 복원을 통한 개발이 21세기적 패러다임이 되어야 한다. 20세기의 도시발전이 자본(공장)유치를 통하여 이뤄졌다면 21세기는 인재의 유치를 통하여 이뤄진다고 한다. 미국 카네기멜런대의 리처드 플로리다 교수가 특정지역의 성장요인을 분석한 결과 그 핵심에는 '똑똑한' 사람(talent)이 있었다고 한다.(Florida, 2004) 이 사람들은 특정지역에 가서 그 지역의 산업을 혁신시키고 산업이 없으면 창업을 통하여 새로운 산업을 일으키는 역할을 했단다. 이러한 사람들이 모이는 대표적 예로 샌프란시스코, 시애틀 등의 지역을 들었다. 재미있는 것은 이들 지역이 미국에서 가장 환경적으로 쾌적하고 개방적이고 다문화 수용적이며 특이행동에도 너그러운 곳이라는 것이다. 창의적이고 혁신적인 생각과 아이디어를 가진 사람들을 수용할 수 있는 곳, 그 곳이 바로 가장 사회자본이 충실한 곳, 도시경쟁력이

강한 곳이라고도 할 수 있다. 21세기의 도시개발 패러다임은 이러한 도시를 만드는 방향으로 설정되어야 하며 장기적 관점에서 시민들의 합의에 토대를 둔 도시계획을 통하여 그 이상이 실현될 수 있어야 할 것이다.

<참고문헌>

강원도. (1995). 『강원도사』. 강원도.

김재진. (2007). 도시교통부문. 당초원고. 강원발전연구원. 『강원도 도시경쟁력 연구』.

류종현. (2007). 도시경쟁력의 과제. 당초원고. 강원발전연구원. 『강원도 도시경쟁력 연구』.

박상헌. (2007). 도시경관부문. 당초원고. 강원발전연구원. 『강원도 도시경쟁력 연구』.

박용남. (2002). 「꿈의 도시 꾸리찌바」. 이후.

부산발전연구원. (2007). 『문화도시 부산 21』.

염돈민. (2007). 지역거점도시로서 강릉의 과제와 전략. 『강릉의 미래와 발전전략』 토론회, 강릉상공회의소.

이노우에 토시히코・스다 아키히사 편저, 유영초 옮김. (2002). 「세계의 환경도시를 가다」. 사계절.

파울로 솔레리 지음, 이윤하・우영선 옮김. (2004). 「파울로솔레리와 미래도시-생태와 건축의 만남, 아르코산티」. 르네상스.

くまもとア-トボリス'96實行委員會 감수. (1996). 『ソフトア-バニズム』. INAX出版社.

日本都市計劃學會. (2007). 『都市計劃 265(2007.2)』, 特輯 : 都市像のオルタナティブ.

日本都市計劃學會. (2007). 『都市計劃 268(2007.8)』, 特輯 : 都市プラン-ナの現在と未來.

日本地域開發センタ-. (2007). 『地域開發 2007.10』, 特輯 : 地域資源を活かす「地域ブランドづくり.

日本地域開發センタ-. (2007). 『地域開發 2007.9』, 特輯 : 再挑戰-中心市街地活性化對策.

中島直人. (2007). 日本近代都市計劃における都市像の探求. 『地域開發 2007.9』, 特輯 : 再挑戰-中心市街地活性化對策.

青木 仁. (2007). 道路整備中心の20世紀型街づくりから21世紀の持續型街づくりへの轉換. 『都市計劃 265(2007.2)』, 特輯 : 都市像のオルタナティブ.

Aronson James et. al.(ed.). (2007). *Restoring Natural Capital.* Island Press.

Florida. Richard. (2004). *Cities and the Creative Class.* Routledge

Landry Charles (2000). *The Creative City : A Toolkit for Urban Innovators.* London : Earthscan.

Prugh Thomas, (1999). *Natural Capital and Human Economic Survival,* CRC Press.

접수일(2009년 03월 26일)
수정일자(2009년 04월 15일)
게재확정일(2009년 05월 17일)