

06 관계적 접근을 통한 도시발전 방향¹⁾

변필성 | 국토연구원 국토계획평가센터장(drbyun@krihs.re.kr)

관계적 속성에 기초하는 도시발전: 연계·협력 추구

인구감소, 경제 저성장이 본격적으로 전개되면 개별 도시가 자체적으로 '내부속성(attributes, 예: 상주인구, 일자리, 기업체, 서비스시설 등)'을 증진시키기는 더욱 어려워질 것이다. 그리고 고속철도, 고속도로, 국도 등 국토 간선교통 인프라의 확충으로 인해 다양한 목적통행(예: 출근, 등교, 쇼핑, 여가, 오락, 친교, 업무) 등 공간상의 흐름이 개별 도시를 넘어 광역화, 대도시권화, 전국화되는 상황이 전개될 것이다.

이러한 맥락에서 '관계적 속성(relational properties)'에 기초하는 도시발전을 추구할 필요성이 제기된다. 관계적 속성은 특정 도시의 도시체계 내 위상과, 해당 도시와 지리적으로 연결되어 있는 다른 도시의 도시체계 내 위상을 포괄한다. 예를 들어, 중소도시를 주변배후지로 포괄하는 중심도시의 위상을 점하는 대도시, 해당 대도시의 주변배후지인(또는 해당 대도시를 중심도시로 하는) 중소도시를 생각해볼 수 있다. 그리고 도시체계는 일군의 도시들 간에 발생하는 다양한 목적통행 등 공간상의 흐름으로 구성된다.

관계적 속성에 기초하는 도시발전을 추구하기 위해서는 전국 도시체계에서 계층별 중심도시, 또는 주변배후지 등의 위상을 갖는 도시들 간에 연계·협력을 추진해야 한다. 그럼으로써 도시들 간에 규모의 경제라는 편익을 창출할 수 있는 임계규모를 실질적으로, 그리고 지속가능하게 달성하게 되고, 또한 그 과정에서 도시들이 공유재적 자원으로서 네트워크를 생산, 이용하게 된다. 궁극적으로는 연계·협력에 참여하는 도시들의 경쟁력을 강화시키거나 삶의 질을 향상시키게 된다.

1) 이 글은 변필성, 김동근, 차은혜 외(2015), 변필성, 차은혜(2016), 변필성, 차은혜, 김선희 외(2016)의 내용을 토대로 작성하였음.

도시 간 연계·협력의 단계는 기능적 통합, 문화적 통합, 제도적 통합으로 구분된다. 첫째, 기능적 통합은 교통 인프라와 서비스의 공급·확충을 통해 도시 간 연결성 또는 접근성이 높아지고, 그와 관련하여 기능적 상호 의존이 형성되고 강화됨을 의미한다. 즉 전국 도시체계에서 계층별 중심도시 또는 주변배후지로서의 위상을 갖는 도시들 간에 노동력과 일자리를, 소비재 및 소비서비스와 구매자를, 생산재 및 사업서비스와 수요처 등을 상호 제공하고, 그럼으로써 도시들 간에 통근, 쇼핑통행, 업무통행 등의 흐름이 전개되어 기능적 상호 의존이 형성되고 강화된다는 것이다. 이러한 기능적 통합이 이루어지면 도시 간에 규모의 경제를 창출할 임계규모와 그 활용가치가 확보되기 시작한다.

둘째, 문화적 통합은 기능적 통합이 심화됨에 따라 도시 간에 공통으로 ‘인지되는(cognitive)’ 정체성, 즉 복수의 도시 주민들 사이에서 하나의 지역이라고 느끼게 되는 심리적 동질감이 생겨나, 도시민들의 의식에 의해 해당 도시들 간에 달성된 임계규모가 지속가능하도록 뒷받침됨을 의미한다. 이러한 동질감은 특정 지역에 대한 정서적 애착 또는 소속감과는 질적으로 다르다.

셋째, 제도적 통합은 기능적 및 문화적 통합이 심화됨에 따라, 도시 간에 임계규모 달성 과정에서 창출되는 규모의 경제라는 편익과 네트워크라는 공유재적 자원을 확대 재생산하고 지속가능하게 이용하도록 도시들이 공동으로 조직을 구성, 운영하거나 규칙을 제정, 시행하게 되는 단계이다. 이러한 단계에서는 도시 간에 교통물류거점 시설의 중복을 지양하고 해당 시설을 통합하여 공동으로 설치하여 운영하거나, 공동으로 교통서비스를 공급하는 등 도시 간 공동의 조직역량, 규칙 등을 통해 임계규모를 유지하고 관리할 수 있다.

그리고 도시 간 연계·협력을 통해 임계규모를 달성하고 규모의 경제라는 편익을 창출하는 과정에서 공유재적 자원으로서 생산, 이용하게 되는 네트워크는 ‘linkage’와 ‘alliance’로 구성된다고 볼 수 있다. 전자는 네트워크의 기능적 측면으로서 도시 간 교통 인프라 및 서비스, 상호 의존에 근거하는 기능적 특화 및 다양성 등을 포괄한다. 후자는 문화·제도적 측면으로서 동질감 또는 연대의식, 공동의 관리·운영체계, 규칙 등을 포함한다.

요컨대 관계적 속성에 기초하는 도시발전은 궁극적으로 사회·경제·문화적 일체화 및 연결성 증대·제고를 토대로 하여 국토공간상에 ‘지리적으로 연결되는 장소(geographically networked places)’를 창출하는 것이며, 그것을 통해 전국의 도시체계를 질적으로 향상시키는 것이다.

관계적 속성에 기초하는 도시발전의 공간적 근간

관계적 속성에 기초하는 도시발전을 위한 연계·협력은 전국 도시체계에서 ‘네트워크화

된 계층관계(networked hierarchy)'를 형성하는 중심도시 및 주변배후지를 근간으로 추진할 필요가 있다. 특히 인구감소, 고령화, 과소화, 경제 저성장, 광역화, 대도시권화, 전국화 등이 진행되는 상황에서는 도시 간 연계·협력이 계층별 중심도시와 주변배후지 간 linkage 및 alliance(연계·협력)의 형성과 유지에 근거해야 할 필요성이 커진다. 이는 공적재원의 효율적 활용에 대한 요구뿐만 아니라 주민복지에 대한 요구에도 대응해야 하기 때문이다.

중심도시 및 주변배후지는 도시체계 내의 노드들(nodes)이다. 도시체계에서는 복수의 노드가 흐름을 내보내거나 끌어들이므로써 네트워크를 형성하고, 그 과정에서 '중심도시-주변배후지'라는 계층 관계를 만들어낸다. 즉 도시체계 내 네트워크화된 계층관계 속에서 다수의 노드로부터 다양한 목적통행 등과 같은 흐름을 끌어들이어 집중시키고 다수의 노드로 흐름을 내보내면서 분산시키는 노드들, 그리고 다른 노드들 사이에서 흐름을 매개하는 노드들이 계층별 중심도시의 위상을 차지한다. 이 점에서 중심도시에서는 다기능복합화 및 시너지 창출을 실현할 수 있으며, 그에 따라 이용자 편의를 높이고 재원의 효율적 투입이 가능해진다. 따라서 중심도시는 공적재원의 효율적 활용은 물론 더 나아가 사회의 생산성에도 기여할 수 있는 공간적 거점이다.

중심도시는 주변배후지에 흐름을 내보냄으로써(예: 출근, 업무, 여가, 오락 등의 목적통행) 배후지에 노동력과 생산요소를 공급하거나, 일자리 또는 소득원을 만들어 준다. 무엇보다도 중심도시의 자체 주민들뿐만 아니라 주변배후지 주민들에게도 일상생활에 필요한 서비스 및 재화를 공급하고, 더 나아가 일자리 또는 소득원 등을 제공하며, 그에 따라 주변배후지로부터 흐름을 끌어 들인다(예: 쇼핑, 여가, 오락, 친교, 출근, 등교, 업무 등의 목적통행). 다시 말해 중심도시의 주민들 삶의 공간적 토대이며 일상생활과 직결되는 주민복지의 거점으로서 기능해 오고 있다.

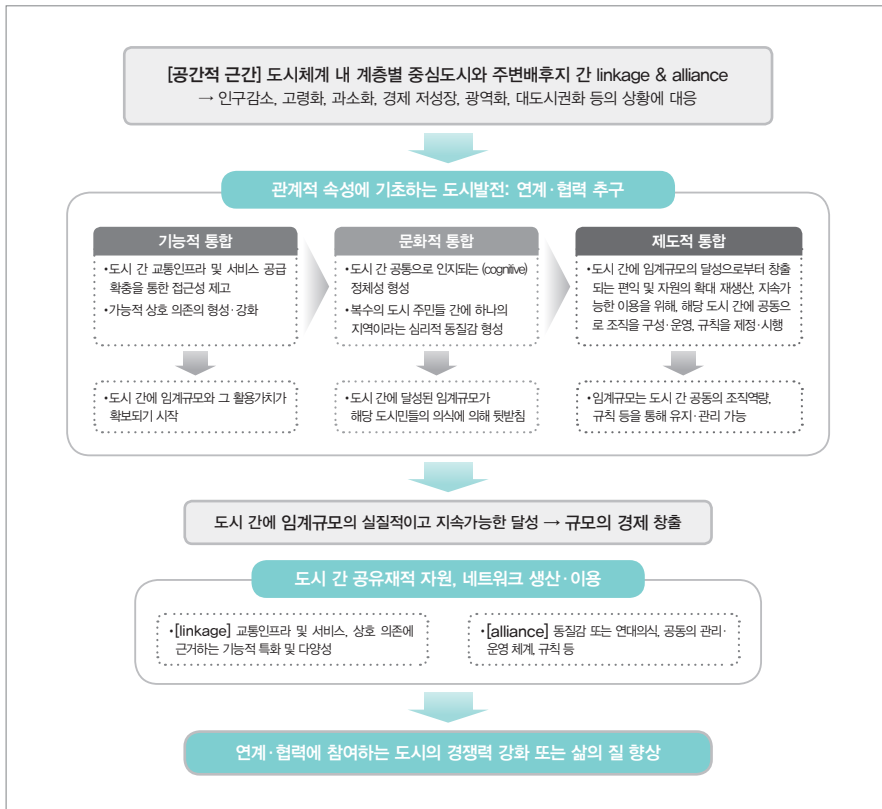
그런데 한편으로 인구감소, 고령화, 과소화, 경제 저성장, 광역화, 대도시권화 등의 상황은 공적재원의 확보 및 확충이 더욱 어려워지고 공적재원의 효율적 활용에 대한 요구가 점차 증가함을 의미한다. 무엇보다도 공간적으로 광역적, 전국적 관점에서의 선택과 집중이 이루어질 필요성과 그 가능성이 증대됨을 의미한다. 다른 한편으로 공간상의 흐름이 광역화, 대도시권화, 전국화되는 상황에서는 대다수 시·군에서 인구감소 및 고령화, 그에 따른 하위 중심지(예: 읍·면 소재지)의 기능 쇠퇴와 함께, 과소화 또는 배제와 고립의 공간이 발생할 위험이 커지고 있다. 게다가 개개인 차원에서도 교통약자 등과 같은 취약 계층이 되거나, 공간적으로 고립되고 사회적으로 배제될 위험성도 높아지고 있다.

따라서 전술한 여건 변화 속에서 관계적 속성에 기초하는 도시발전을 위해 추진해야 하는 도시 간 연계·협력은 전국 도시체계에서 네트워크화된 계층 관계를 구성하는 계층별

중심도시와 주변배후지 간의 linkage 및 alliance가 형성, 유지됨을 근간으로 해야 한다. 계층별 중심도시와 주변배후지 간의 linkage 및 alliance의 추진은 다음과 같은 내용을 포괄할 수 있다.

첫째, 주민들이 오랫동안 중심도시로 인식하고 통행하여 왔으며, 동시에 광역적, 전국적 관점에서 보았을 때 목적통행 등 흐름을 토대로 비용 투입의 합리화를 가능하게 하고 다기능복합화 또는 시너지 창출을 실현할 수 있는 장소를 계층별 중심도시로 선정한다. 그리고 교통약자 등 취약 계층을 비롯한 주민들 개개인이 인간다운 삶을 영위하는 데 기본적으로 필요한 서비스 및 재화를 중심도시 접근의 비용부담 능력과는 무관하게 중심도시에서 제공받을 수 있을 정도로, 주변배후지로부터 계층별 중심도시로의 연결성 또는 접근성을 확보하고 제고시켜야 한다. 이러한 내용은 공유재적 자원인 네트워크를 구성하는 linkage에 관한 사항인데, 도시 간 연계·협력의 단계 중 기능적 통합과 연결될 수 있고, 더 나아가 기능적 통합이 충족해야 하는 최소 요건이기도 하다.

〈그림 1〉 관계적 접근을 통한 도시발전 방향



출처: 변필성, 김동근, 차은혜 외 2015, 166의 〈그림 5-7〉 및 변필성, 차은혜 2016, 7의 〈그림 3〉을 수정, 정리함.

둘째, 계층별 중심도시와 주변배후지 간의 linkage, 그에 따라 달성될 임계규모 또는 규모의 경계가 지속가능하려면 계층별 중심도시와 주변배후지 주민들 간의 심리적 동질감과 연대의식으로부터 뒷받침 받아야 한다. 더 나아가 중심도시와 주변배후지 주민이 이해관계 주체로서 공동의 조직역량을 통해 linkage를 유지, 관리해야 한다. 이러한 제반 내용은 공유재적 자원인 네트워크의 또 다른 구성요소인 alliance에 관한 사항인데, 해당 자원을 만들어가는 과정과 관련될 수도 있고, 도시 간 연계·협력의 단계 중 문화적, 제도적 통합과도 연결된다.²⁾ 이러한 방식의 alliance 추진은 국가가 지역의 특수한 맥락에 대한 이해가 부족하고 관료주의적 경직성과 획일주의에 대한 우려 등으로 인해 계층별 중심도시와 주변배후지 간 linkage를 전적으로 유지, 관리하기는 힘들다는 점을 감안한 것이다. 또한 민간 또는 사적 주체가 linkage를 배타적으로 소유하거나 독점하기 어렵고, linkage 유지와 관리에 있어 수익성 문제에도 직면할 수 있음을 고려한 것이다.

국가정책의 지향점: 공간계획에 관한 정책방향

국가는 개별 도시의 육성보다 오히려 관계적 속성에 기초하는 도시 간 연계·협력, 그것의 공간적 근간인 계층별 중심도시와 주변배후지 간의 linkage 및 alliance를 지향할 필요가 있다. 그러한 여건 속에서만 현행 광역도시계획, 지역행복생활권 등이 관계적 속성에 기초하는 도시발전의 실천 수단으로서 조금이라도 활용 가치를 갖게 될 것이다.

무엇보다도 국가가 국토, 지역, 도시 정책의 주요 수단인 공간계획에 관한 정책방향을 관계적 속성에 기초하는 도시발전에 맞춰 설정해야 한다. 이를 위해 우선 계획수립권자들이 관할구역(특히, 시·도, 시·군)만을 단위로 계획권역을 설정하고 권역 내에서의 완결성만을 추구하는 계획의 수립에서 탈피할 수 있게 해야 한다. 다시 말해 공간상의 흐름에 기초하면서 공간적 인접성뿐만 아니라 연결성에도 근거하는 계획권역의 설정과 공간계획의 수립이 이루어지도록 해야 한다. 이는 공간상의 흐름 및 연결성과 관련되는 주민의 삶이 소지역(근린, 마을 등) 내부, 동·읍·면 내부, 시·군 내부, 인접해 있는 시·군 간, 인접해 있지 않은 시·군 간뿐만 아니라 그 이상의 공간 스케일에서도 전개된다는 점을

2) 이해관계 주체로서 중심도시와 주변배후지 주민들 간의 alliance는 중심도시와 주변배후지 간의 linkage가 포괄해야 하는 내용이 지역별로 특수한 주민의 요구에 근거할 수밖에 없고, 그러한 요구를 주민들 간 공동체적 연대를 통해 충족할 수 있다는 점을 전제로 함. 이 점에서 자원배분 정의의 원칙 중 '필요(needs)'에 연결될 수 있음. 한편 전술한 중심도시의 선정은 광역적·전국적 관점에서 보았을 때, 실효성 있게 공적재원의 효율적 활용 요구에 대응하면서 주민복지도 추진할 가능성이 높은 장소를 선택하여 집중적으로 육성함을 함의하므로 자원배분 정의의 원칙 중 '형평(equity)'이 적용될 수 있음. 그리고 앞서 논의한, 계층별 중심도시로의 연결성 또는 접근성 확보·제고는 교통약자 등 취약계층을 비롯한 모든 주민을 대상으로 일상생활에 기본적으로 필요한 서비스 및 재화를 개개인의 중심도시 접근 비용 부담 능력과는 무관하게 중심도시에서 공급받을 수 있게 한다는 점에서 자원배분 정의 원칙 중 '평등(equality)'에 토대를 둘 수 있음.

반영할 필요가 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 국가는 현행 시·도, 시·군 이외에, 소지역(근린, 마을 등), 동·읍·면 등 다양한 공간 단위를 대상으로 내부속성뿐만 아니라, 관계적 속성(특히, 전국 도시체계 내 계층별 중심도시 또는 주변배후지로서의 위상 등)의 실태도 분석해야 하며, 그 분석 결과를 토대로 계획수립권자가 계획권역을 설정하고 계획내용을 마련할 수 있도록 유도해야 한다. 게다가 분석결과를 도출하기 위해 사용한 분석지표, 기법, 데이터를 계획수립권자가 용이하게 구득할 수 있게 해야 한다.

이상과 같은 정책방향에서 국토종합계획, 도종합계획, 광역도시계획 등 공간계획이 도시 간 연계·협력의 추진을 위한 유용한 레퍼런스(reference)로서 기능할 수 있다. 또한 도시 간 연계·협력 추진 과정에서 창출될 임계규모 및 규모의 경제, 그리고 도시 간 공유재적 자원인 네트워크를 지속가능하게 하는 도구로서도 가치를 갖게 될 것이다. 더 나아가 그러한 레퍼런스 또는 도구로서 역할 가능하며, 기존 계획으로부터 진일보한 새로운 유형의 공간계획도 마련할 수 있을 것이다. ●

참고문헌

- 변필성, 김동근, 차은혜, 이효란. 2015. 지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방향 연구. 안양: 국토연구원.
변필성, 차은혜. 2016. 상호보완적 관계를 기반으로 하는 지방중소도시 발전방향. 안양: 국토연구원. 국토정책 Brief 제580호.
변필성, 차은혜, 김선희, 임상연, 박소영, 임지영. 2016. 공공재원 투입 효율성과 주민복지를 위한 중심도시 육성방향 연구. 안양: 국토연구원.