

지역인구 감소시대 중심도시와 주변배후지 연계의 중요성

남기범 | 서울시립대학교 도시사회학과 교수(nahm@uos.ac.kr)



공공재원 투입 효율성과 주민복지를 위한 중심도시 육성방향 연구 Policy Directions of Central Places for Efficiently Using Public Financial Resources and Securing People's Welfare

변필성, 차은혜, 김선희, 임상연, 박소영, 임지영, 이영아 지음

인구감소, 광역화, 과소화 및 고령화, 공간적 고립 및 사회적 배제 등은 현대 자본주의 도시와 지역의 주요한 문제군이다. 신자유주의와 해체자본주의 시대의 공공부문은 수요와 자본에 기반한 시장기제에 개입을 최소화하고 있고, 도시-지역(city-region)의 성장과 세계도시의 등장으로 대도시권 밖의 지역은 축소의 위기에 직면하고 있다. 지역의 공간구조에 대한 연구동향도 중심지 이론이 쇠퇴하고 네트워크 이론으로 도시의 성장, 도시 간 연계를 분석하면서, 네트워크 도시화로 인한 문제점, 즉 물리적으로 근접하더라도 네트워크에 속하지 않으면 지역 간의 상호작용, 연계활동, 흐름은 제로(0)가 될 수 있다는 경고에 주의해야 한다.

최근의 이러한 지역변화에 대응한 공간계획과 지역사업의 변화가 절실하다. 국토·지역·도시정책이 실효성 있게 공공재원을 효율적으로 활용하고 주민복지를 위한

정책을 추진할 수 있도록, 또한 공간상에서 상호작용과 의존관계를 고려한 중심도시 및 주변배후지 발전의 정책 방향이 필요하다. 이 보고서는 공공재원의 효율적 활용에 대한 요구에 대응하면서, 개인들이 일상생활에 필수적인 서비스와 재화를 중심도시 접근비용 부담 능력과는 상관없이 중심도시에서 공급받을 수 있도록 국가 도시체계에서 네트워크화된 계층의 관점에서 중심도시와 주변배후지 연계를 논의하고 있다. 나아가 주변배후지로부터 계층별 중심도시로의 연결성 및 접근성 제고를 위해 중심도시의 예시적 기준을 충족하는 시청 소재의 동, 군청 소재의 읍 등을 매개, 관문으로 하여 해당 시·군 내 나머지 지역으로부터의 연계와 대도시로의 연계를 동시에 형성시킬 필요성을 제시하고 있다. 특히 최근 논의가 활발한 공유재(communs)의 개념을 도입하여, 중심도시와 주변배후지의 연계는 공유재 그 자체뿐만 아니라 공유

재를 만드는 과정으로도 간주하고, 이해관계 주체인 중심도시와 주변배후지 주민들 간 역량(capability) 격차를 고려하여 해당 주민들 간 참여조직역량의 연합(alliance)이 이루어질 수 있도록 제도 개선을 추진해야 한다고 주장하고 있다.

먼저 이론적 논의에서는 중심도시가 공공재원의 효율적 활용과 주민복지에서 차지하는 의미, 중심도시와 주변배후지 연계의 필요성, 사회적 편익과 가치, 중심도시 및 주변배후지 발전의 지향점에 대해 분석하였다. 이를 통해 중심도시는 도시체계에서 다양한 목적의 흐름을 발생시키고 집중시키는 노드(node)로서 다기능·복합화를 실현하여 범위의 경계를 창출하므로, 이용자 편의성, 비용투입 합리화를 뒷받침하고, 공공재원의 효율적 활용에도 기여가 가능함을 제시하고 있다. 또한 중심도시와 주변배후지 연계는 개인 행복에 기여하며, 과소화에 대처하는 환경관리 효과, 상호관계에 근거하는 규모의 경제 창출 등 다양한 사회적 편익과 가치를 가지며, 공유재로서의 사회적 가치도 가진다. 따라서 중심도시와 주변배후지 연계는 거의 모든 잠재적 수혜자 또는 이용자를 배제하기 어렵고, 차감가능성이 낮아 사용하고자 하는 주체들이 비교적 경합하지 않고 이용할 수 있다는 점에서 공공재, 공유재로 볼 수 있으며, 사회 생산성에도 기여 가능함을 제시한다.

사실 공유재로서 중심도시와 주변배후지 연계는 이용 주체가 해당 자원의 생산, 관리 등에도 직·간접적으로 참여하게 되므로, 연대·참여·결속 등 커뮤니티가 창출하는 자산에도 상응하는 가치를 갖게 되어 주민복지에 기여할 수 있다. 따라서 중심도시 및 주변배후지의 발전은 사회의 생산성에 기여하면서 개개인의 기본권을 존중하고 개개인에게 이득이 되는 사회적 협력 체제를 공간적 접근을 통해 지향하는 것이라는 결론에 도달한다.

이 보고서에서는 중심도시가 주변과의 계층관계 속에서 다양한 목적의 통행흐름을 주변으로부터 끌어들이는

만 아니라 주변으로도 내보냄으로써 갖게 되는 상대적 중요도, 즉 중심성(centrality)을 분석하고 있다. 대전광역시 광역권과 광주광역시 광역권에 대한 사례분석을 통해, 해당 광역권을 구성하는 시·군의 중심부에 해당되는 총 14개의 노드가 ‘업무+쇼핑+여가+기타 목적 통행’, ‘통근+통학 목적통행’ 또는 ‘총 목적통행(귀가 제외)’에 있어 대도시의 주변배후지로서 대도시와 연결됨을 발견하였고, 사례 광역권 내의 거의 모든 노드에서 인구감소, 비교적 적은 인구규모, 높은 고령화 수준, 급속한 고령화가 나타나고 있음을 지적한다. 따라서 공공재원의 효율적 활용이라는 제약조건 하에서 주민복지 최소보장을 추진하기 위해서는 이 14개 노드와 해당 시·군 내 나머지 노드 간의 연계를 우선적으로 유지, 형성할 필요가 있음을 지적한다.

이상의 분석과 해외사례의 시사점을 종합하여, 주민복지 최소보장을 위해 지역행복생활권에서 주변배후지로부터 계층별 중심도시로의 연계가 가능하도록 생활권을 시·군과 다양한 스케일의 공간구성체를 대상으로 전략적으로 유연하게 획정하고 운영할 수 있어야 한다. 또 주변배후지로부터 계층별 중심도시로의 연결성 및 접근성을 높이기 위해서 중심도시의 관문기능을 강화시킬 필요가 있음을 지적한다. 나아가 중심도시와 주변배후지 연계의 제도적 측면인 마을, 근린, 읍·면 등을 넘어서는 주민 참여·조직역량의 연합을 강조한다.

이 보고서는 먼저 학술적으로 상당한 의미를 가진다. 도시체계, 중심성, 중심도시와 주변배후지 연계 등에 관한 네트워크 분석 프레임워크와 방법을 개선하는 데 공헌하였다. 정책적으로는 기존의 지역발전특별회계 포괄 보조사업과 지역행복생활권사업 등이 그 취지에 비해서 시 및 권역의 내부로 시각을 한정시켜 발생하는 문제점을 지적하고, 생활권 계층별 중심도시 육성전략의 실질적인 실천방안을 마련하는 데 중요한 분석과 실증자료를 제공했다는 점에서 큰 의의가 있다. 🍎