

大都市圈의 空間機能分析和 行政서비스供給圈域에 관한 研究

A Study on the Analysis of Spatial Function and the Supply Region of Administrative Services in Metropolitan Area

金 在 浣

(內務部 地方行政研修院 教授)

(目 次)

- I. 序 論
- II. 空間機能 分析理論
- III. 空間機能에 의한 大都市圈劃定
- IV. 空間機能의 廣域化에 따른 行政體制
- V. 光州大都市圈의 事例分析
- VI. 結 論

I. 序 論

空間上에서 展開되고 있는 人間活動의 屬性을 分析해보면 一面 空間派生的(space-contingent)이고 一面 空間形成的(space-forming)이라 한다.¹⁾

한편 産業社會는 人間活動의 階層的 分業뿐만 아니라 空間的 分業을 隨伴하여 人口, 資本(商品), 情報, 意思決定過程 등은 흐름(process)을 통해 類型化(patternization)된 空間連繫(spatial linkage)를 이루게 되고,²⁾ 이것이 一定 地理的 範域으로 把握될 때 서비스圈(service

region)으로 導出된다.³⁾

이러한 서비스圈域은 서비스의 種類에 따라 다르고 같은 서비스라 하더라도 需要者의 서비스求得行態에 따라 그 크기(size)를 달리하게 된다. 行政서비스供給도 마찬가지로 需要者인 住民들의 서비스求得行態와 需要量이라는 需要 패턴에 適切히 對應할 수 있어야 한다.

지난 半世紀는 우리나라에 있어서 産業의 發展과 都市化라는 空間形成的 作用이 컸던 시기였다. 그러나 이와같은 새로운 人口, 資本(商品), 情報 및 意思決定 等の 흐름방향과 強度를 適切히 統制, 管理하고 支援해야 될 行政서비스 供給體制, 특히 行政區域은 이러한 현상에 신속히 對應할 수 있도록 再編되지 못하여 地方自治政府 運用面에서는 물론 住民들의 行政서비스 求得容易性和 民主性을 實現시키는 데에도 逆機能(dysfunction)하고 있는 實情이다.

White는 行政區域에 관한 問題는 行政學에 있어서 比較적 미개척분야라고 언급한 바 있다.⁴⁾

1) John Friedman, "The General Theory of Polarized Development," N. Hansen (ed.), Growth Centers in Regional Economic Development (New York: Free Press, 1972).

2) 경제현상에서라면 흐름(process)은 flow로, 유형화(patternization)는 stock으로 파악될 것이다.

3) Howard W. Odum, and Harry E. Moore, American Regionalism: A Cultural-Historical Approach to National Integration (New York, 1938).

4) Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Macmillan, 1926), p. 95.

우리나라의 경우도 行政區域이 變化된 住民行態를 반영하지 못하고 경직성을 보이고 있어서 많은 問題點을 露呈시키고 있는 實情이다.⁵⁾

英國의 地方政府境界調整委員會(Local Government Boundary Commsision)는 1953年 第2回 報告書에서 區域의 問題는 機能의 再分配(redistribution of function)의 問題와 긴밀하게 結合되어 있기 때문에 兩者를 동시에 다루어야 한다고 언급한 바 있다.⁶⁾ 그간의 發展은 空間體系와 住民行態의 變化를 초래하여 地方自治團體에 새로운 機能의 導入을 불가피하게 하고 있다. 이러한 機能을 效率的으로 담당하기 위해서는 地方自治團體의 區域이 住民行態를 반영할 수 있도록 合理化되지 않으면 안되는 것이다. 여기에 機能과 區域의 調整(adjustment of function and area)이라는 命題는 現代 地方自治의 중요한 課題가 되고 있는 것이다.⁷⁾

그러나 行政서비스의 種類가 다양해짐에 따라 그의 供給體제도 多變化되어, 機能別 權限이 주장되어질 수 있는 地理的 範域⁸⁾을 一律的으로 劃定하기란 어렵게 되었다. 여기에 總體的인 의미인 行政區域劃定問題가 行政서비스의 供給機能別 到達範圍(range)인 行政서비스供給圈域의 分析으로 代替되어야 할 필요성이 있는 것이다.

行政서비스도 階層性을 가지고 있어서 어느 階層에서의 供給圈域에 관한 것이냐에 따라 接近方法이 달리 나타날 수 있겠으나, 本 論文에서는 대체로 基礎自治團體間的 相互作用에 의한 空間機能의 效率的 管理와 調整이라는 측면에서 區域이 갖는 行政體制의 一面을 住民行態分析을 통해 고찰하고 이를 반영한 行政서비스供給圈域의 劃定에 政策的 示唆點을 제시하는데 그 研究目的이 있다. 行政서비스別 供給圈域이 갖는 地理的 統合과 分離는 總體的 行政區域劃定이 갖는 難點을 해결해주고, 行政供給體制의 能率性을 確保해 주는 동시에, 住民의 便益을 가장 잘 考慮하게 된다는 점에서 自治行政이 指向하는 民主性 價値의 實現에 가장 效率的이기 때문이다.

II. 空間機能 分析理論

1. 空間機能의 概念

空間(space)이란 人間活動을 담는 그릇으로서⁹⁾ 絕對位置(absolute location)보다는 相對位置(relative)의 觀點에서 파악되는 概念이다.¹⁰⁾

Harvey는 空間分析의 接近方法을 相對的인 것과 絕對的인 것으로 나누어 고찰하였으며 특히 相對的인 接近方法에서는 空間을 特定活動에 從事하고 있는 사람들로 파악하는데 관심을 가지고 있다고 하였다.¹¹⁾ Harvey의 空間分析接

5) 崔昌浩, 「地方行政區域論」(서울: 法文社, 1977), 56-61.

6) W. A. Robson, The Development of Local Government(London ;George Allen and Unwin, 1953) pp. 49-50.

7) 金鍾表, 「現代地方行政論」(서울: 日新社, 1984)p. 359.

8) R. Abler, et al. Spatial Organization : The Geographer's View of the World(New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1971).

9) 崔秉瑄, “都市와 機能과 構造” 「都市問題」1985년 5월호. p. 9

10) 空間에 대한 다양한 예는

C. Gore, Regions in Question : Space Development Theory and Regional Policy(London and New York : Methuen, 1984) p. 15

11) D. Harvy, Explanation in Geography(London : Adward Arnold, 1969).

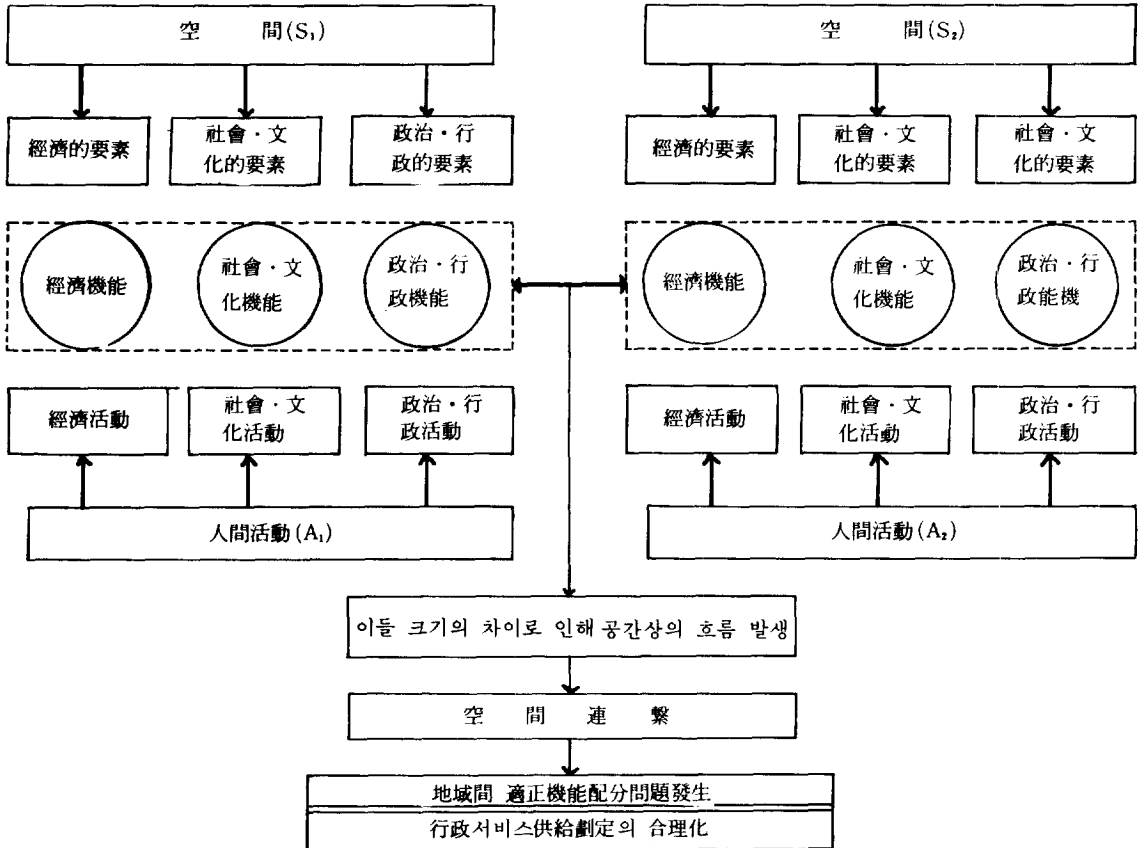
近 視角에서 相對的인 것을 機能으로, 絶對的인 것을 構造로 보았을 때(空間)機能과 (空間)構造는 相互依存의 이면서도 補完的 關係를 유지하게 된다.¹²⁾

Gore는 空間이 그 屬性에 따라 細分될 수 있음을 보이고 있는데¹³⁾ 그 論理대로라면 空間機能은 各 空間의 屬性別로 樣相을 달리 할 것이며, 空間의 成長過程에 따라 變遷되고 周邊 空間과의 相互作用關係에 있게 된다. 따라서 空間機能을 分析하게 되면 空間 즉, 都市 및 地域의

階層性은 물론 地域間 機能흐름으로 인한 空間連繫를 把握할 수 있게 되어 都市 및 地域間 適正機能配分과 行政서비스供給圈의 合理的 劃定에 커다란 示唆點을 提示해 주게 된다.

이러한 점을 감안하여 本 論文에서는 社會·經濟的 側面에서 住民行態를 指標로 하여, 空間機能의 連繫程度를 Huff의 確率模型¹⁴⁾을 援用하여 分析 試圖하였다. 이러한 空間機能의 動態의 分析接近이 갖는 意義는 [圖-1]과 같이 圖式될 수 있다.

[圖-1] 空間機能分析의 意義



12) 李琦錫, “우리나라 都市機能과 構造,” 「都市問題」, 1985년 5월호, p. 21.
 13) C.Gore, *op. cit.*, p. 15.

14) D.L.Huff, “A Probability Analysis of Shopping Centre Trade Areas,” *Land Economics*, Vol. 53, 1963. pp. 81~89.

2. 空間機能의 階層과 連繫

人間의 活動은 多樣한 側面에서 各各 所求하는 空間要素가 다르기 때문에 地域마다 表出하고 選好되는 機能의 種類와 影響範圍도 다르게 나타난다. 따라서 i 空間의 生涯週期(life cycle) P_i 는 그안에서 行해지는 人間活動類型($x_a, x_b, x_c, \dots, x_n$)의 集積程度와 關聯되어 있게 된다. 즉, 이러한 人間活動이 個別 要素別로 各各 하나의 機能(A, B, C, …… N)으로 確認될 경우 $A=f(x_a), B=g(x_b), C=h(x_c) \dots$ 로 표현될 때 P_i 는,

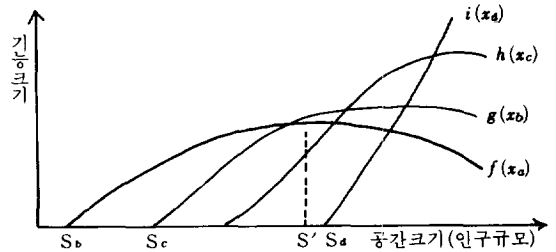
$$P_i = F(A, B, C, \dots, N) = F\{f(x_a), g(x_b), h(x_c), \dots\} \quad \text{--- ①}$$

가 된다.

한편 Lo(1973)는 Alonso(1970)의 都市規模는 關한 經濟理論에서 都市機能別 效率性 모델을 導出하고, 都市機能이 人口規模에 따라 各기 다른 最適狀態를 가지게 됨을 說明하였다.¹⁵⁾

空間機能函數式 ①과 Lo의 空間機能의 空間規模別 變遷모델을 圖式하면 [圖-2]와 같이 說明이 가능하다. [圖-2]에서 空間機能 $f(x_a)$ 는 人口規模가 增大되어 S規模에 達했을 때 감소하게 됨을 보이고 있고, 人口規模 S_b 에서 機能 $g(x_b)$ 가, 人口規模 S_c 에서 機能 $h(x_c)$ 가 그리고 人口規模 S_a 에서 機能 $i(x_a)$ 가 各各 새롭게 出現하고 있음을 보이고 있다.

[圖-2] 空間機能 函數



이러한 機能들은 모두 空間의 크기(人口規模)에 따라 그 패턴을 달리하고 있을 뿐만 아니라 $f(x_a)$ 보다는 $g(x_b)$ 가, $g(x_b)$ 보다는 $h(x_c)$ 가 各各 高次의 空間機能임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 都市가 성장할수록 多樣的 機能을 수행하게 됨을 암시하고 있기도 하다. 극히 靜態적이고 單純하며 硬直되어 있다고 비판을 받고는 있으나¹⁶⁾ 中心地理論은 이러한 空間機能의 階層과 周邊地域과의 連繫를 說明하는데 援用할 수 있다. 즉, 中心都市의 成長은 필연적으로 周邊地域에서의 空間機能 成長機會를 잠식하게 된다는 우려를 배제할 수 없다.¹⁷⁾

한편 中心都市에 近接함으로써 획득하게 되는 集積經濟(agglomeration economies)와의 關係를 分析하기 위한 틀은 各 結節(node)間的 機能, 크기와 人口規模를 比較함으로써 可能하다. 즉, P_i 는 i 도시의 人口規模를, F_{ij} 는 i 都市의 j 次位 機能크기(集積程度)를 나타낸다고 할 때 中心都市(1)에 인접한 周邊地域(2) 간에 空間機能의 均衡條件式은

15) Fu-Chen Lo & Kamal Salish, "Rethinking Regional Development Policy: Transformation of Rural-Urban Relations in Asia," New Dimensions of Spatial Development. 1st part, Symposium of Regional Development. Co-Sponsored by G. S. E. S of S. N. U. & U. N Center for Regional Development., 1973, pp. 20-61.

16) B. Berry, and A. Pred, Central Place Studies : A Bibliography of Theory and Applications, Regional Science Research Institute, Bibliographic Series, No. 1, 1961.

17) E. G., Von Böventer, "Optimal Spatial Structure and Regional Development" *Kyklos*, Vol. 23, 1970, pp. 903-924에서 hinterland effects로 표현하고 있음.

$\partial F_{1j} / P_1 = \partial F_{2j} / P_2$ (단, 모든 j 에 대해서) — ②
 가 될 것이다.

만약

$\partial F_{1j} / P_1 > \partial F_{2j} / P_2$ (특정 j 에 대해서) — ③
 이라면 특정 次位 空間機能에 대해서 周邊地域
 (2)는 中心都市에 依存하고 있고 그만큼 j
 次位 機能成長機會가 박탈 되었다고 볼 수 있는
 것이다. 문제는 이 경우에도 (1)地域과(2)地域을
 분리하여 별도의 行政서비스供給體系를 運營해
 도 좋은가에 관한 것이다.

3. 空間機能 分析의 틀

초기 空間機能에 관한 研究는 都市의 機能의
 分類라는 觀點에서 이루어졌다. 따라서 空間機能
 的 分析의 틀은 都市分類에 관한 研究와 그
 맥을 같이 하게 된다.

空間機能은 一國의 空間體系上에서 논의될 때
 에는 대체로 分析對象空間의 發展段階에 관심
 을 가지게 되며 그것이 다른 空間과의 相對的
 地位를 比較하는 데서 출발하고 있다.

都市機能의 研究로 특기할 만한 것으로는 19
 60년 Census資料의 雇傭分布를 分析한 미국도
 시연감,¹⁸⁾ 産業別 從事者 比의 平均과 標準偏差
 를 利用한 Nelson의 都市서비스 機能分類,¹⁹⁾
 立地商(location quotient)을 이용한 Pownall
 의 研究²⁰⁾, 多變數分類 接近方法을 使用한 M

axwell의 研究,²¹⁾ 社會的 및 經濟的 指標를 수
 용하며 主成分分析技法(principal components t
 echnique)으로 都市間 類似性에 의해 都市機能
 을 분류한 Moser와 Scott의 研究,²²⁾ 要因分析
 技法을 使用하여 都市機能을 分析한 Berry의 研
 究²³⁾ 등이 있다.

그러나 空間機能에 관한 이상의 研究에서 처
 량 靜態的인 分析指標가 갖는 限界點은 中心都
 市와 인접한 周邊地域이 갖는 動態的 機能連繫
 를 說明하지 못한다. 이 점을 補完하기 위해 住
 民行態를 分析指標로 수용하게 되면 하나의 中
 心都市와 周邊地域間에 住民行態를 媒介로 連繫
 되는 地理的 範域, 즉 大都市에서의 廣域의 行
 政서비스供給圈域을 導出할 수 있게 된다.

1960年代에 들어서면서 大都市 周邊地域으로
 의 機能擴散分析은 그간의 土地利用變化만을 너
 무 강조하는데서 탈피하여 社會·經濟的 變化
 를 중시하는 傾向으로 바뀌어지게 되었으며,²⁴⁾
 이러한 研究傾向은 都市周邊地域 住民들의 通行
 行態, 移住行態, 住居立地行態, 地域社會 參與
 行態 등 이른바 行態分析의 흐름으로 이어지고
 있다.²⁵⁾

18) T. A. Hartshorn, Interpreting the City: An Urban Geography (New York: John Wiley and Sons, 1980).

19) H. J. Nelson, "A Service Classification of American Cities," Economic Geography, Vol. 31, 1955, p. 189.

20) L. A. Pownall, "The Functions of New Zealand Towns," A. A. A. G., Vol. 43, 1953, p. 332.

21) J. W. Maxwell, "The Functional Structure of Cities," Geographical Bulletin, Vol. 7, 1965, p. 79.

22) G. A. Moser, and W. Scott, British Towns; A Statistical study of their Social and Economic Difference London, 1961.

23) B. J. L. Berry, "Latent Structure of the American Urban System," City Classification Handbook, ed. by Berry, B. J. L.; New York, 1972.

24) 權容友, "서울周邊地域의 郊外化에 관한 研究," 서울大學校, 大學院. 博士學位論文, 1986. p. 5.

25) R. J. John, "The Political Element in Suburban: A Key Influence on the Urban Geography of the United States," Geography, 1981, pp. 286 ~ 296.

우리나라의 경우 都市周邊地域에 대한 研究는 土地利用의 變化나 住居地分化에 重點을 두어 왔으며,²⁶⁾ 中心大都市의 空間選好集積에 의한 機能連繫라는 地域間 動態의 分析은 거의 이루어지지 않았다.

中心都市와 周邊地域間에 일어나고 있는 相互作用은 單純한 機能分擔 側面에서 뿐만 아니라 空間上에서 展開되고 있는 行態의 要素가 바로 그 空間上에서 發生하는 行政서비스需要라는 側面에서 現代行政學의 研究對象이 되는 것이다.

單純한 住民數나 住民의 居住地 空間構造가 아니라 空間上에서 展開되고 있는 “住民의 行態” 자체를 行政需要로 파악할 때, 行政供給의 體系와 量 즉, 組織과 行政區域을 決定하는데 보다 적실하기 때문이다. 이렇게 볼 때 行政區域의 劃定은 住民行態를 바르게 반영하도록 이루어져야 할 當爲性을 갖는 것이며 效率인 空間機能의 運用이라는 측면에서 空間機能分析을 통한 行政서비스供給圈域의 合理的 劃定으로 대처될 수 있게 되는 것이다.

Ⅲ. 空間機能에 의한 大都市圈劃定

大都市圈에 대해서는 통일된 概念이 定義되어 있지 못하다. 그러나 圈域 혹은 區域(area or district)이란 대체로 “一定한 目的을 達成하기 위하여 一定한 基準에 따라 國土空間을 區分하여 놓은 地理上의 限界”²⁷⁾를 나타낸다고 할

때 大都市圈은 大都市의 機能屬性에서 周邊地域과의 連繫開發 및 行政서비스의 共同供給의 必要性을 강조하는 能率性 爲主의 空間單位라 할 수 있다.

이러한 大都市圈이 하나의 行政서비스供給單位로 劃定되게 되면 消極的으로는 地方自治團體의 權能을 地理的으로 限定시키며 積極的으로는 그 區域內에 住所나 居所 혹은 營業所를 둔 國民 및 그 區域과 關係를 가진 物件을 地方自治團體의 權能에 從屬시키는 效果를 가져오게 된다.²⁸⁾ 우리나라의 경우 그간의 大都市發展과는 어울리지 않게 그나마 行政區域의 小幅調整은 既存의 空間機能連繫를 斷絶 내지 分離시키는 方向으로 이루어진 감이 없지 않았다.

한편 大都市圈의 廣域行政體制 摸索에 기초를 제공할 수 있는 中心都市와 周邊地域의 空間機能連繫에 관한 研究는 都市社會學에서 폭넓게 이루어져 왔다.²⁹⁾ 都市社會學에서 행해지는 大都市圈의 研究는 주로 住民들의 生活樣式分析에 集中되고 있으며³⁰⁾ 특히 이러한 社會·經濟的 住民行態變化에 관한 研究는 大都市圈의 行政需要 즉 廣域行政需要測定에 적지 않은 示唆點을 가지고 있는 것으로 評價된다.³¹⁾

최근에 들어 大都市圈의 社會·經濟的 觀點

26) 姜大玄, “서울의 都市化에 의한 地域構造變化에 관한 研究,” 慶熙大學校 博士學位論文, 教學社, 1980.

27) 金安濟, 「環境과 國土」(서울: 博英社, 1982.) p. 559.

27) 崔昌浩, 「地方行政區域論」(서울: 法文社, 1977), p. 15

29) N. P. Gist, and S. H. Fava, Urban Society, 6th. ed. (New York: Thomas Y. Cromwell Co., 1974). 및 E. W. Butler, Urban Sociology, 1976.

30) 權容友, 前揭論文 1986, p. 23

31) R. E. Pahl, “London, Its Metropolitan Finge in Hertfordshire,” in J. H. Johnson, (ed), Suburban Growth (New York: Wiley, 1974.). D. Thomas, 'op. cit' 1974, pp. 17-30.

에서 住民들의 通勤行態, 移住行態, 人口 및 就業構造變化 등 空間機能의 動態의 過程에 대한 研究가 활발히 進行되고 있다.³²⁾ 특히 通勤行態 側面에서의 空間機能連繫에 관한 研究는 大都市圈의 概念이 中心都市의 通勤·通學地域으로 劃定되어질 수 있음에 비추어³³⁾ 大都市圈의 分析·導出에 가장 적실한 指標가 되고 있는 것이다.³⁴⁾

한편 權容友는 「서울周邊地域의 郊外化」分析을 위한 研究對象地域을 設定하기 위해 ① 中心都市와의 連繫性 側面에서 서울로의 通勤者比率이 5% 이상이거나, 서울로부터 1時間帶 通勤圈中 하나의 條件을 充足시키고 ② 地域의 都市의 特性面에서 非農業職 從事者率이 50% 이상, 人口密度가 200人/km² 이상 및 '70~'80년의 기간중 人口증가율이 10% 이상 등 3개의 條件中 2개를 充足시키는 地域을 選定하고 있는데,³⁵⁾ 이러한 研究는 既存의 行政區域이 住民行態를 포함한 空間機能連繫를 반영하고 있지 못하고 있는 實情을 밝히고 同一機能圈으로 大都市圈을 劃定함으로써 얻을 수 있는 行政供給體系의 再編에 큰 政策的 示唆點을 提示하고 있

는 것으로 評價된다.

行政供給體系의 再編은 組織과 區域의 調整을 통해 가능하며, 行政서비스供給圈域의 調整이라는 측면에서 보았을 때 行政서비스의 致達範圍(range)를 導出하는 研究가 先行되어야 할 것이다.

行政서비스의 到達範圍는 그 類型別로 機能의 空間的 屬性을 달리하게 되고 이러한 機能의 空間的 連繫範圍 즉, 空間機能을 통한 同一行政需要分析에 관한 연구가 주는 示唆點을 들면 첫째, 同一空間機能圈은 地域管理的인 側面에서 行政의 能率性을 提高시킬 수 있다는 점이고, 둘째, 同一機能圈에 대한 開發效果를 極大化할 수 있다는 點이며, 셋째, 構成員(行政서비스需要者)의 福祉向上과 民主性 提高에 기여하게 되고 마지막으로 未來豫測의 正確度를 높이게 되어 體制安定에 기여할 수 있다는 點을 들 수 있다.

IV. 空間機能의 廣域化에 따른 行政體制

1. 行政需要的 廣域化

社會組織의 專門化와 迅速한 通信의 發達, 技術의 急進的인 成長, 産業生産力의 發展 등으로 人間의 活動領域은 「政府가 없는 空間領域의 一體性(territorial entities without governments)」³⁶⁾을 지니게 되었으며 또한 空間的인

32) E. J. Taaffe, et. al, "Extended Commuting and the Intermetropolitan Periphery," Annals of the A. A. G., Vol. 70. 1980. pp. 312-329.

J. K. Mitchell, "Adjustment to New physical Environments beyond the Metropolitan Fin-ge," Geographical Review, Vol. 71. 1980, pp. 18-31.

33) J. Eyles, "Suburb" in Johnson, R, J, et. al(eds), Dictionary of Human Geography (New York: Free Press, 1981.).

34) J. H. Holmes, "External Commuting as a Prelude to Suburbanization," Annals of A. G. G., Vol. 61, 1971, pp. 774-790.

35) 權容友, 前掲書, 1986. pp. 36-60.

36) Betram M. Gross, "Space-Time & Post-Industrial Society," CAG Occasional Papers, Syracuse University, 1966. p. 41.

近接性的意味가 상실되어 가고 있다 하겠다.³⁷⁾ 따라서 經濟的·社會的 問題는 特定한 地域에만 局限되는 경우가 극히 드문 현상을 露呈하고 있으며, 均質한 行政의 限界를 극복하기 위해서는 廣域的 接近方式에 의해 效率的, 合理的으로 「機能과 區域의 調整(adjustment of function & area)을 꾀하게 된다.

이러한 廣域都市圈의 接近方式이 대두된 背景은 ① 行政의 能率性, 經濟性 確保 ② 行政區域을 초월한(boundary free) 經濟圈³⁸⁾ 中心의 計劃 및 開發行政 俱現 ③ 地域間 行·財政 不均衡 是正을 통한 社會·經濟的 衡平性 追求³⁹⁾ ④ 行政의 專門化와 技術化 등을 들 수 있다.

따라서 活動指向的(activity oriented)인 空間을 中心으로 人間의 活動이 이루어지는 現代 社會에 있어서 行政의 需要도 行政의 特殊性에 따라 달리 나타나고 있으며, 行政 서비스의 供給도 既存의 行政區域의 範圍를 초월하여 제공
(表-1) 行政 Service의 分類와 質

되어지는 것이 合理的이라 하겠다.

2. 行政의 特殊性과 質

모든 行政은 人間活動에 關心을 가지고 있으며, 그 人間活動은 滿足과 情報서비스, 財貨, 經濟力 등에 公共權威로서 正當한 調整이 存在하는 合理性의 分野로 이룩되고 있다.⁴⁰⁾ 또한 行政의 任務는 本質的으로 다른 要素들에 의해 始作된 規制의 變化와 스스로 추진되는 變化에 의해서 社會變化(social change)의 規制過程이라 할 수 있으며, 環境變化에 대한 經濟的 責任은 中央은 規制的인 것, 地方은 機能的인 것에 의해⁴¹⁾ 이뤄져야 할 것이다.

이러한 立場에서 行政 서비스의 質을 中心으로 보면, ① 住民의 便宜性, ② 行政 서비스의 能率性, ③ 交通·通信의 迅速性과 住民의 便宜 및 能率性으로 나뉘 볼 수 있으며, 이때의 行政 서비스의 特殊性은 傳達體系로 볼 때 (表-1)과 같이 區分할 수 있다.⁴²⁾

형 태	傳 達 體 系	행정Service 사례	요구되는 行政Service의 質
1	多數의 起點(origins) → 少數의 終點(destination) (단일 2 이상의 목적)	병원, 학교, 도서관, 보건소 투표구	住民의 便宜性
2	少數의 起點 → 多數의 終點 (단일왕복, 단일行政 Service)	소방서, 경찰서	行政의 能率性
3	少數의 起點 → 多數의 終點 (단일왕복, 다수의 행정Service 수행)	쓰레기수거, 우편배달, 순회순찰, 제설작업	行政의 能率性
4	少數의 行政官署가 一定한 區域을 담당 (간접적 통신수단에 의한)	세무서, 병원, 등기, 계획권 (planning districts) 환경규제(population control)	住民의 便宜와 行政能率, 交通通信의 迅速性

資料, Byron Massan, Location and Space in Social Administration(1975), p. 3에서 발췌, 작성.

37) M. M. Weber, "Order in Diversity," L. Wingo, Jr. (ed). Cities and Space(Baltimore : Johns Hopkins press, 1963), p. 23-56.

38) 李成福, 「都市行政論」(서울, 法文社, 1987) pp. 558~560.

39) Anmarie. H. Walsh, The Urban Challenge to Government (New York : Prager Press, 1969). p. 52.

40) W. Solesbury, Policy in Urban Planning (Oxford:Pergamon, 1975). p. 13.

41) Ibid, p. 43.

42) Byron Massam, Location and Space in Social Administration (London Edward Arnold, 1975) p. 3.

3. 廣域圈 行政의 課題

巨大한 產業經濟의 核이 存在하는 地域社會에 있어서는 이 核의 吸引圈이 單位決定의 基準이 되고, 이러한 核이 없는 地域社會의 경우에는 產業構造의 同質性에서 구해져야 한다.⁴³⁾ 즉 廣域圈開發의 設定은 우선 中心圈域과 周邊地域과의 連繫性을 中心으로, 物理的 要素, 生活의 質(quality of life), 社會·文化的 價格도 包含할 수 있어야 하고, 各種 物的施設과 諸 要素들의 適正配分에 대한 政策的 考慮 위에서 이뤄져야 한다. 따라서 廣域圈 開發의 方向은 우선 各 地域의 生活便益施設, 經濟의 集積程度, 地域別 特殊機能을 파악한 후 地域住民의 慾求, 地理·文化的 特性⁴⁴⁾ 등에 따라 이뤄져야 하고, 또한 地方行政의 生命인 地方自治를 達成할 수 있도록 各種 開發行政에의 直·間接的인 住民의 參與가 保障되어 行政의 能率 및 社會的 能率(民主性)의 向上과 더불어 規模의 經濟를 極大化하고, 外部經濟的 漏出을 內部化(internalize externality spillovers) 하며, 財政的 自率性을 確保하여 各種의 政府 補助金 및 交付金에서 오는 中央集權化의 폐단을 最小化하여야 할 것이다.

이상의 問題點등을 考慮하여 廣域圈을 設定하고, 行政 서비스의 特殊性에 따라 그 接近基

43) 張志法, 「地方行政論」(서울: 대왕사, 1982), pp. 354-356.

44) 간단히 말하면 空間的 統合性(spatial integration)으로 ① 同質 혹은 同一地域(homogeneous region or uniform region)

② 結節地域, 分極地域(noderegion, polarized region)으로 구분할 수 있다.

45) 廣域行政의 接近基準과 方法에 대해서는

基準과 方法도 달라져야 할 것이다.⁴⁵⁾

〈表-2〉은 各國의 廣域行政類型과 適用例를 정리해 본 것이다.

V. 光州大都市圈의 事例分析

1. 事例研究의 概觀

가. 研究範圍

本 事例研究에서는 光州市의 모든 背後地域을 分析하기 보다는 光州市와의 空間機能連繫가 相對的으로 緊密하게 나타나고 또 機能分擔問題가 대두될 수 있는 2市, 9個郡(93個 邑·面)에 대해 상세하게 分析하고자 하였으며, 이는 대체로 光州都心 起點 50km 以內의 範圍에 속하는 地域들이다.⁴⁶⁾

事例地域의 分析單位는 〈表-3〉와 같으며 次는 單位地域別 分析을 위한 地域번호이다.

〔圖-3〕은 分析空間인 3市·9個郡(93個 邑·面)의 地圖이다. 分析資料는 光州市 周邊 2,418個 行政 里·統長을 통한 해당 地域의 住民行態實態調查資料이며 兩 資料의 調查時點은 各各 1986年 10月과 1986年 8月이다.(이들 分

金源, 「都市行政論」(서울: 박영사, 1982), pp. 180-199.

鄭世煜, 「地方行政學」(서울: 법문사, 1987), 569-571, pp. 576-587.

Harvey S. Perloff, "Metropolitan Planning, Commitment Papers," in W. W. Eldredge, (ed). Taming Megalopolis (New York: Doubleday, 1967), pp. 720-729 등을 참조할 것.

46) 權容友도 서울周邊地域의 郊外化에 관한 研究에서 分析地域範圍를 대체로 서울都心起點 50km지점까지로 잡고 있다.

權容友, 前揭論文, p. 57.

〈表-2〉各國의 廣域行政方法과 適用例

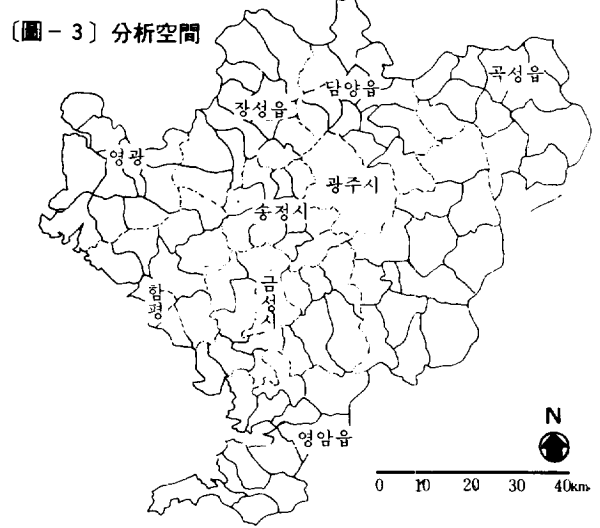
方法	國家	英 國	美 國	프 랑 스	西 獨	日 本	韓 國
協力體制 (cooperative approach)	協定合議方法 (aggrement)	Joint Board, Joint Authority.	St.Louis, Philadelphia, Cleveland, Tri-State Regional Planning Commission(N. Y)	Regional economic development Committee (1965). Communaté Urban. Syndicat inter Communal district Ur- ban. Ruhr Coal Dist- rict Settlement Assoc- iation(1920)	Zweck Verband (목적조합)	地方戶共團體組合 地方開發事業團 (非常設) 公平委員會	地方自治團體組合
	協助方法 (cooperation)		L. A County(Lake wo- od system)California 州法(1962) 住宅省의 地方交付金支給, 環境廳 의 재정지원		Unland Verband Frankfurt	地方行政連絡會議 (9個) 地方定住團	
	廣域合議方法 (metropolitan council)	London Country council(1958)	Washington, D. C. San Francisco Bay Area, Metropolitan Regional Council in N. Y.			地域開發計劃協議會	都市圈行政協議會
單一 機 構 (one- government approach)	市域擴張方法 (municipal expansion)		Virginia, Ohio Arizona Wyoming				
	合併 (annexation consolidation)		Houston, Chicago, Dallas, Pittsburg, Oklahoma City		Greater Berlin(1020) Gemeinde合併(1972) 및 Kreis合併	市, 町, 村合併 (1953)	行政區域調整
	市郡統合 (city-county consolidation)		Virginia, Nashville. Baton Rouge Jackson ville, Zndianapolis				
	特別區 special district)	London Metropolitan Police Commission, Metropolitan Water Board. Port of London Authority. London Passenger Transport Board.	Special District School District N. Y. 향만청			東京都(23개) 財産區	輸出自由地域管理 所 工業團地管理公團 教育 區
二元制的 接近 (two- level approach)	廣域區 設置方法 (metropolitan district)	Greater London Coun- ncil Metropolitan Country(1974). Non-Metropolitan County.	Metropolitan St. Louis Sewer District N. Y. Transit Authority.	Region Parisienne. Region.	Obere Regionale- gemeinderverband. (Bezirksverband)	州制構想	特別自治團體(案)
	市郡綜合計劃 (comprehen- sive urban county plan)		Miami 廣域區				
	聯合方法 (federation)	G. L. C.	Dade County(miami) Florida. The Munici- pality of Metro Toronto.		Gemeinde聯合(Amt, Samtgemeinde) Kreis와 Kreisfreisfre iestadt연합(Land- Schafts Verband 등3 개)	東京都, 阪神都市 協議會 府縣聯合	
기 타						地方公社, 指定都市 (大都市에 관한 特 例)	地方公社(案)

析空間의 市·邑·面別 Geocode는 <表-3>와 같다.)

한편 光州市를 中心으로 한 販賣圈分析을 위한 資料는 光州市 所在 販賣業所의 顧客分布를 調查한 것이며 標本分布는 市場別로 <表-4>와 같다.

나. 分析方法

本 研究에서 光州大都市圈의 空間機能連繫分析은 周邊地域 住民들의 通勤·通學行態로 나타나는 勞動市場圈 및 通學圈, 物品購入行態로 나타나는 購買圈, 光州市 所在 販賣業所의 顧客分



(表 - 3) 지역코드번호 Geocode 別 地名

시(군)	읍(면)	코드번호	시(군)	읍(면)	코드번호	시(군)	읍(면)	코드번호	시(군)	읍(면)	코드번호
광주시		1111	장성군		1500	나주군		1700	영광군		1900
금성시		1211		장성읍	1511		세지면	1711		영광읍	1911
광산군		1300		진원면	1512		왕곡면	1712		대마면	1912
	송정읍	1311		남 면	1513		반남면	1713		묘량면	1913
	비아면	1312		동 화면	1514		공산면	1714		불갑면	1914
	하남면	1313		삼서면	1515		동강면	1715		군서면	1915
	임곡면	1314		삼계면	1516		다시면	1716	영암군		2000
	동곡면	1315		황룡면	1517		문평면	1717		영암읍	2011
	평동면	1316		서삼면	1527		노안면	1718		덕진면	2012
	삼도면	1317		북일면	1519		금천면	1719		금정면	2013
	본량면	1318		북이면	1520		산포면	1720		신북면	2014
	대촌면	1319		북하면	1521		남평면	1721	시종면	2015	
		서창면	1320	화순군		1600	다도면	1722	도포면	2016	
담양군		1400	화순읍		1611		봉황면	1723	군서면	2017	
	담양읍	1411	한천면		1612	곡성군		1800	서호면	2018	
	봉산면	1412	춘양면		1613		곡성읍	1811	학산면	2019	
	고서면	1413	청풍면		1614		오곡면	1812	미암면	2020	
	남 면	1414	이양면		1625		삼기면	1813	삼호면	2021	
	창평면	1415	능주면		1616		석곡면	1814	함평군		2100
	대덕면	1416	도곡면		1617		목사동면	1815		함평읍	2111
	무정면	1417	도암면		1618		죽곡면	1816		학교면	2112
	금성면	1418	이서면		1619		고달면	1817		엄다면	2113
	용 면	1419	북 면		1620		옥과면	1818		대동면	2114
	월산면	1420	동북면		1621		임 면	1819		나산면	2115
	수북면	1421	남 면		1622		결 면	1820		해보면	2116
	대전면	1422	동 면		1623		오산면	1821		월야면	2117

〈表-4〉標本分佈(市場別)

市場	標本數	構成比(%)	市場	標本數	構成比(%)
양 동동시 시	44	20.0	대 인 시 장	38	17.3
충장로1, 2가	25	11.4	서 방 시 장	31	14.1
충장로3,4,5가	41	18.6	남 광 주 시 장	20	9.1
금 남 로 일 대	20	9.1	기 타	1	0.5

布分析에 의한 販賣圈을 中心으로 이들 光州市 周邊住民들의 行態頻度を Huff의 確率概念을 援用하여 導出하였으며 空間體系研究를 위해 Reilly의 小賣重力法則⁴⁷⁾을 變形한 Converse의 算式⁴⁸⁾을 採用하여 人口成長패턴을 分析하였다.

Reilly의 法則은 다음 (2)式으로 표현된다.

$$\frac{S_1}{S_2} = \left(\frac{P_1}{P_2}\right)\left(\frac{D_2}{D_1}\right)^2 \dots\dots\dots(2)$$

(2)式에서 S₁, S₂는 中間都市로부터 두 대도시 1, 2에 대한 商品販賣量을, P₁, P₂는 두 大都市人口를, D₁, D₂는 中間都市에서 두 都市까지의 距離를 나타낸다.

이러한 Reilly의 法則은 Converse에 의해 變形되어 大都市의 영향력이 同一水準으로 만나게 되는 分岐點(breaking point)을 導出하기 위한 算式으로 발전되었다.

Converse에 의한 두 都市사이의 影響력 分岐點(B.P)은

$$B.P_2 = \frac{1}{1 + \sqrt{\frac{P_1}{P_2}}} \dots\dots\dots(3)$$

로 표현되며 이때 B.P₂는 都市 2로부터의 B.P.

d는 두 도시간 거리, P₁, P₂는 두 도시인구를 나타낸다. 물론 (3)式은 都市規模에 대한 需要의 非彈力性을 前提해야 하는 것으로 物理的인 것이지 經濟的 機能에 의한 것이 아닐 수 있다.⁴⁹⁾ 다만 人口成長에 따른 空間體系變化를 分析하기 위해서는 適實한 分析道具로 意味를 가질 수 있다.

2. 光州大都市圈의 空間機能分析

가. 每日生活圈

空間機能이 가장 잘 응집된 地理的 範域은 勞動市場圈으로 表現되는 1日通勤圈 및 通學圈으로 商品의 到達範圍(range)를 나타내는 商圈보다는 훨씬 그 規模面에서 縮小되게 된다.

通勤·通學圈으로 表出되는 勞動市場은 同質的 行政서비스廣域化와 가장 밀접한 關係를 가지고 있는 것으로 생각된다.⁵⁰⁾

〔圖-4〕는 各市·邑·面(分析單位空間) 別 全住民에 대한 光州市로의 通勤住民數의 比率를 5%, 2%, 1%, 0.5%, 0.1% 等高線으로 나타낸 것이다. 이러한 比率를 地域別 就業人口에 대한 比率로 算出하였다면 더욱 큰 값을 지니게 될 것이다. 따라서 0.5%의 通勤率도 상

47) William J. Reilly, "Methods for the Study of Retail Relationships." University of Texas, Austin. Studies in Marketing, No. 4, Bureau of Business Research, 1959.

48) Ray M. Northam, Urban Geography. 2nd. ed. (1979), pp. 149~151.

49) 이에 대한 批判은 適正都市規模論에 대한 批判과 맥을 같이 한다. 適正都市規模論에 대한 批判은 H. W. Richardson, The Economics of Urban Size (Saxon House: Lexington Books, 1973).

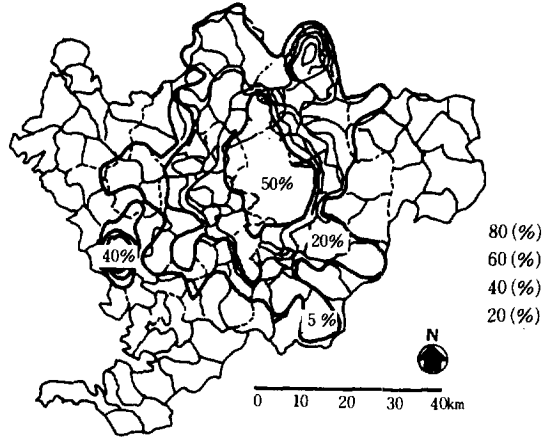
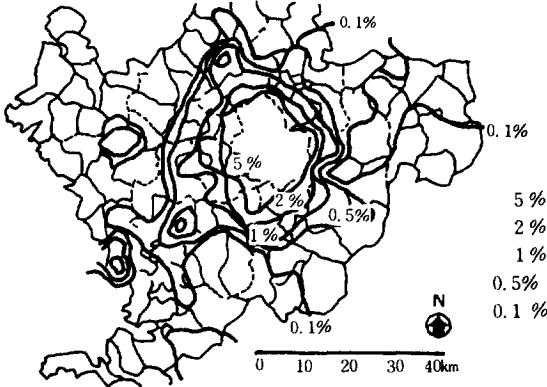
50) ① Eyles, J., (1981). op. cit.

② Holmes, J. H., (1971). op. cit.

당한 空間機能連繫를 나타내는 것이며 50分帶와 대체로 一致하고 있다.⁵¹⁾

〔圖-6〕 光州市로의 通學高等學生數比(%)

〔圖-4〕 光州市로의 通勤住民數比(全住民에 대한)

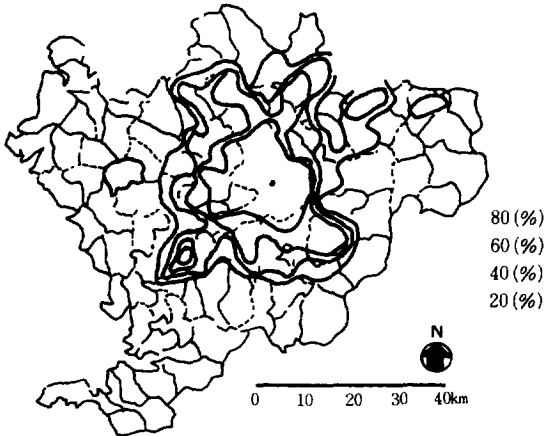


한편 各 分析單位空間別 全體大學生과 高等學生中 每日 光州市로 通學하는 學生數의 比를 等高線式으로 地圖化한 것이〔圖-5〕,〔圖-6〕이다.

大學生의 경우가 高等學生의 경우보다 通學圈이 보다 넓게 나타나고 있음을 알 수 있으며, 通勤圈과 함께 Soja의 概念을 빌면 商圈보다는 領土性(territoriality) 分明하게 나타나는 특징을 지니고 있다.⁵²⁾

〔圖-5〕 光州市로의 通學大學生數比(%)

나. 商圈



商圈은 가장 代表的인 經濟空間機能의 勢力範圍로 財貨의 到達範圍(range)를 잘 나타내 주는 것이며, 財貨供給의 機能成立限界值(threshold)에 따라 그 크기를 달리한다.

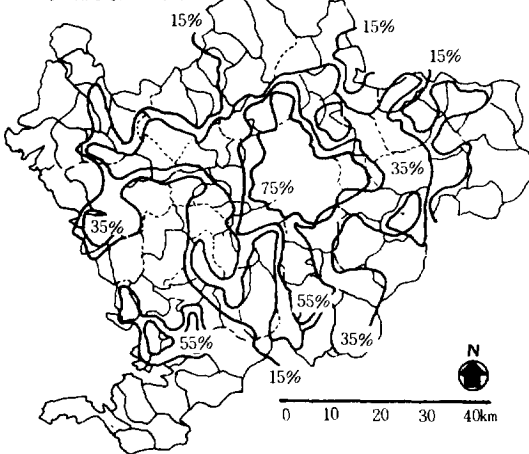
本 研究에서는 大都市周邊住民들의 購買行態를 商品의 階層에 따라 여러 항목으로 나누어 調査·分析하였다. 都賣圈 設定을 위한 購買行態調査는 各 里·統所在 상점이 商品을 購入해 오는 都市別로 그 依存率을 조사하였고 小賣圈 設定을 위한 購買行態調査는 住民들이 가전제품 구입시, 가구구입시, 혼수감을 마련할 경우에 주로 이용하는 市, 邑·面을 記入하도록 하여 對象空間依存率을 確率概念으로 算出하였다.

51) 물론 中心都市職場所在率과 中心都市로의 通勤頻度率을 合한다면 이러한 比率은 상당히 높아지게 된다. 그러나 이 경우 美國標準都市統計地區에 對한 30%, 日本標準都市地區에서의 20%에는 못미치는데, 人口의 流動性, 大衆交通手段의 보급 정도를 고려할 때 1%線은 상당히 큰 空間連繫를 보이는 것으로 사료된다.

52) E. W. Soja "The Political Organization of Space", A. A. G. Resource Paper. No. 8, 1971.

우선 日常用品을 판매하는 各里·統所在 上점이 光州에서 直接 商品을 供給받는 比重을 대금지불을 기준으로 산출해 보면 [圖-7]과 같다.

[圖-7] 都賣勢力圈

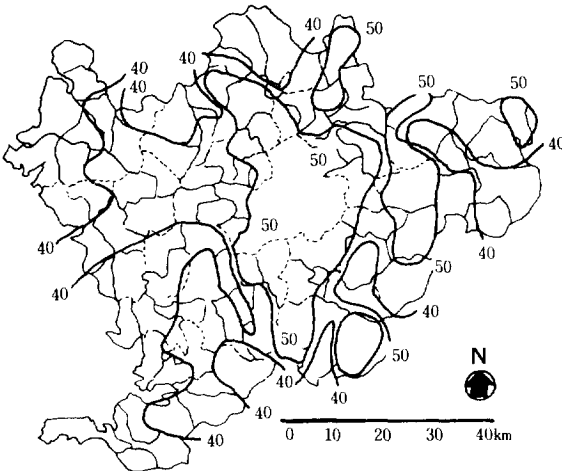


*동네점방이 光州에서 물건을 떼어오는 비중임.

또한 가전제품구입시 光州市 주변市·邑·面別로 光州市를 주로 이용하는 頻度를 全數에 대하여 百分比로 나타내면 [圖-8]과 같다.

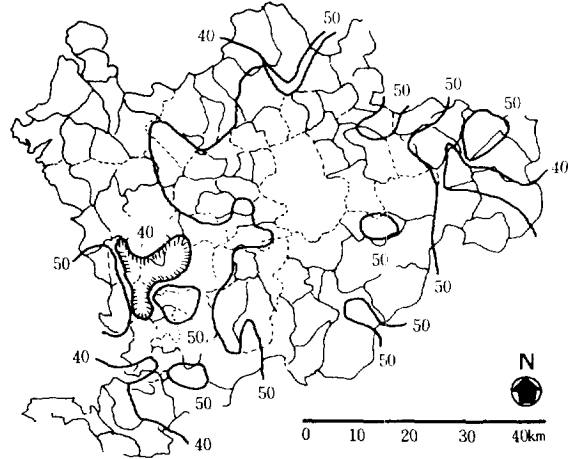
[圖-8]은 光州市內버스의 市界外路線을 따라 대체로 光州에의 依存率이 높게 나타나고 있다.

[圖-8] 家電製品 購入時 光州市 利用率



家具類購買行態를 통한 光州市와 周邊地域의 空間機能連繫는 [圖-9]로 나타난다.

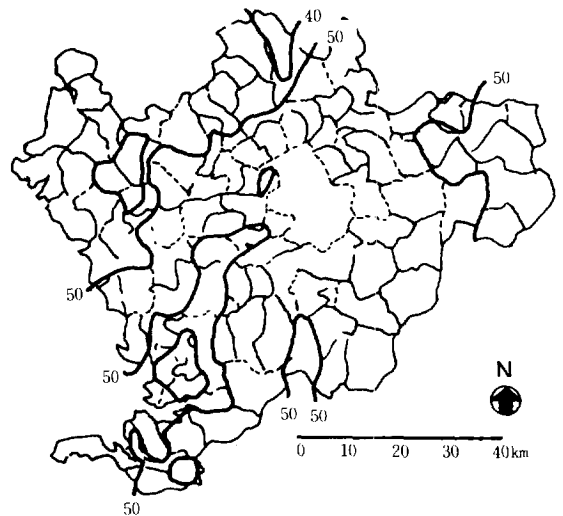
[圖-9] 家具 購入時 光州市 利用率



물론 本 研究에서 分析한 空間範圍가 商品의 最大到達範圍까지를 導出할 수 있도록 광범위한 것은 아니지만 대체로 距離摩擦 및 空間摩擦 (spatial friction)이 物理的인 距離보다는 相對的인 時間距離의 함수로 나타나고 있음은 [圖-8]에서와 마찬가지로 이다.

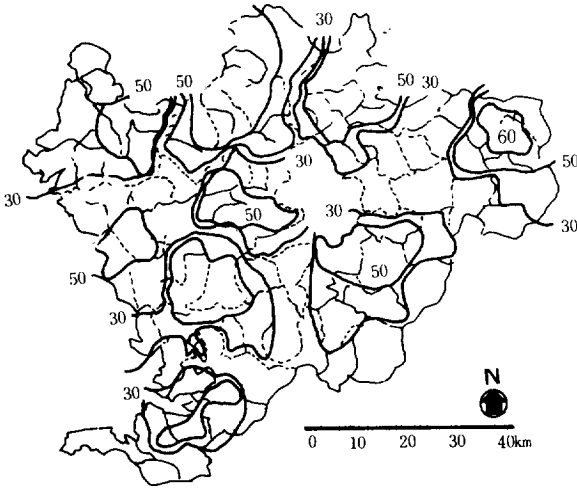
[圖-10]에서 보면 혼수감마련을 위해 周邊

[圖-10] 婚需감 購入時 光州市 利用率



地域住民들이 光州市의 空間機能을 이용하는 範圍은 가구류나 가전제품보다는 넓게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〔圖-11〕 婚需감 購入時 해당 郡(市)廳 所在地를 이용하는 비율



한편 혼수감을 마련할 경우 해당 郡(市)廳 所在地를 이용하는 比重을 圖式하면 〔圖-11〕로 나타난다.〔圖-10〕과 〔圖-11〕을 비교해 볼 때 同一商品의 경우라도 시설규모나 結節性(nodality)에 따라 商品到達範圍(range)가 달라지고 있음을 알 수 있다. 이는 Huff의 모델⁵³⁾ Stanley와 Seawall의 연구결과⁵⁴⁾와 어느 정도 一致하는 것으로 思料된다.

즉 化순군의 청풍면, 이양면, 남면, 과천면, 도암면의 경우 혼수감을 마련키 위해 光州市를 이용하는 比率이 각각 50%, 55%, 53%, 50%, 48%이고 있는 반면 보다 近接해 있는 光州市로 통하여 길목에 위치한 和順邑을 利用하는 比率

은 각각 7%, 8%, 14%, 3%, 27%로 현격한 차이를 보이고 있는 것이다. 이는 특히 Kunkel과 Berry의 研究⁵⁵⁾에서 導入한 消費者의 行態모델과 이미지 概念에 부합하는 分析結果로 思料된다.

이상과 같은 大都市商圏分析이 주는 의의는 周邊地域 住民들의 中心都市 利用패턴과 行政서비스의 不可分性을 입증하는 데 있다. 이러한 空間機能連繫가 강하면 강할수록 行政서비스 供給機能의 廣域化調整은 더욱 불가피해지게 되기 때문이다.

한편 光州市所在 판매업소의 顧客分布를 調整해 보면 이들 業所의 販賣圏을 導出할 수 있게 해준다. <表-5>에서 取扱商品分類는 經濟企劃院 「韓國標準産業分類」(1984)에 의하였다.

顧客이 分布한다고 應答한 結果를 놓고 볼 때 地域別 顧客分布頻度는 光州로부터의 空間摩擦을 반영하고 있으며 取扱品目別 集計는 다음과 같이 商品의 到達範圍(range)를 確率概念으로 나타내 주는 指標로 變形할 수 있다.

즉 光州市所在 i 商品 販賣業所(N_i)가 全南道 全域에 걸쳐 顧客이 分布할 確率(P_i)은

$$P_i = \frac{\sum_j n_{ij}}{26 \times N_i} \times 100 (\%) \dots\dots\dots (4)$$

로 나타낼 수 있다. 이때 n_{ij} 는 光州로부터 i 商品을 購入해 가는 顧客의 頻度數를 나타내고, N_i 는 標本 販賣業所(總 220個) 中에서 i 商品을 取扱하는 業所의 數이며, 26은 全南에서 的 光州를 除外한 空間單位(市, 郡)인 것이다.

(4)式에 의한 確率値는 <表-5>와 같고 이를

53) D. L. Huff, *op. cit.* 1963. pp. 81-89.
 54) T. J. Stanley, and M. A. Seawall, "Predicting Supermarket Trade: Implications for Marketing Management," *Journal of Retailing* Vol. 54. Summer, 1978. pp. 13-19.

55) J. H. Kunkel, and L. L. Berry, A Behavioral conception of Retail Image. "*Journal of Marketing*, October, 1968. pp. 21-27.

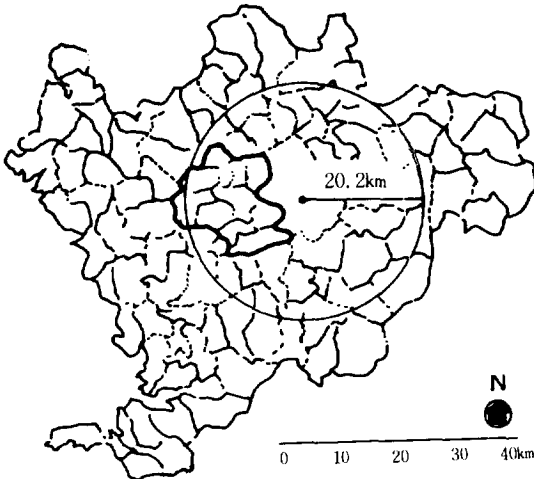
〈表~5〉市場分擔率

商 品	11	12	13	14	16	17	18	19	Total
$\sum m_{ij}$	29	345	339	112	126	93	30	41	1,126
$26 \times N_i$	130	2,314	1,638	442	624	286	78	182	5,720
$P_i(\%)$	23.1	14.9	20.7	25.3	20.2	32.5	38.6	22.5	19.7

市場分擔率이라 할 수 있다.

즉 顧客이 分布되어 있다고 應答한 地域別 比率를 光州를 中心으로 再編成한다면 品目 11의 경우 光州를 제외한 全南道の 23.1%를, 品目 12의 경우 14.9%를 品目 13의 경우 20.7%를 品目 14의 경우 25.3%, 品目 15의 경우 20.2%를, 品目 16의 경우 32.5%를, 品目 17의 경우 38.5%를, 品目 19의 경우 22.5%를 차지하여 全體的으로는 19.7% 수준을 보이고 있다. 이는 光州의 市場크기 및 顧客分布의 加重值를 考慮하지 못한 缺陷은 있으나 品目間 比較를 通해 商品의 到達範圍를 類推하는 데는 有用하게 使用될 수 있다. 즉 人口密度가 同一한 平面을 假

〔圖-12〕 光州를 中心으로 한 同一空間需要面 (顧客分擔基準)



* 光州都心을 起點으로 半徑 20.2km 以內인 空間範圍
* 光州郡의 郡域

定한다면 各各의 商品到達範圍는 事實上 光州市와 同一한 空間需要面을 이루고 있다고 생각되어진다. 따라서 光州市를 포함한 全南道の 面積總計가 12,167.7km²이고 이 중 光州市가 214.2 km²인 점을 고려한다면 光州市를 除外한 全南道 面積은 11,953.2km²이며 이 중 19.7%인 2,354.8 km²가 事實上 完全한 光州市의 都市勢力圈에 들게 되는 셈이다.

따라서 大都市로서의 光州를 中心으로 한 同一空間需要面은 2,569km²로 擴大되게 된다.⁵⁶⁾ 이는 光州都心을 起點으로 半徑 20.2km에 해당되는 面積으로, 商圈이 空間需要의 代表的인 指標라 하였을 때 同一供給體制로서 供給量을 決定하기 위한 基礎資料가 되는 것이다. 半徑 20.2 km는 〔圖-12〕에서 처럼 周邊地域의 상당부분을 包含하게 되는 圈域이다.

다. 空間體系分析

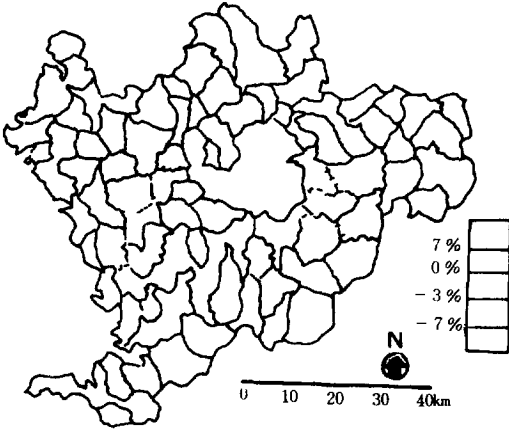
人口成長패턴은 地域經濟機能의 life cycle의 代用指標인 동시에 單位空間間 相互作用의 指標가 될 뿐만 아니라, 資料求得이 비교적 용이하여 都市圈分析, 특히 空間體系 變化分析에서 指標로 수용되는 경우가 많다.⁵⁷⁾

56) 光州市와 同一한 空間需要面に 포함될 地域에서 의 販賣機能까지를 포함하게 된다면 光州市를 中心으로 한 同一空間機能面이 보다 훨씬 크게 나타날 것이다.
57) P. Gober, and M. Behr, "Central Cities and Suburbs as District Place Types: Myth of Fact?" Economic Geography, Vol. 58. 1982. pp. 371~385.

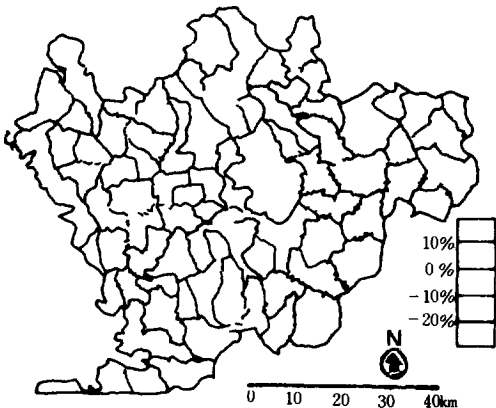
뿐만 아니라 Madden 연구와 Von Böventer 연구에서 論議된 바 있는 集積經濟(agglomeration economies)와 周邊地域效果(hinterland effects)의 空間結果를 確認할 수 있는 資料가 된다.

한편 規模의 效果(scale effects)에 의한 集積經濟를 都市化經濟(urbanized economies) 및 定着化經濟(localized economies)로⁵⁸⁾ 나눌 때, 總人口의 成長패턴은 前者의, 그리고 人口의 質的 構造는 後者의, 分析指標로서 産業立地決定

〔圖-13〕 '70-'75期間의 人口成長패턴



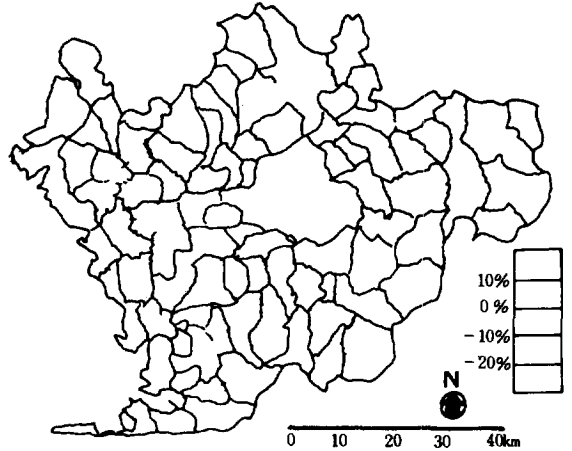
〔圖-14〕 '75-'80期間의 人口成長패턴



에 援用할 수 있다.

〔圖-13〕은 '70~'75기간의 人口成長패턴을,〔圖-14〕는 '75~'80기간의 人口成長패턴을,〔圖-5〕는 '80~'85기간의 人口成長패턴을 나타낸다.

〔圖-15〕 '80-'85期間의 人口成長패턴



이러한 分析結果는 成長(혹은 減小) 패턴이 交通軸을 따라 波動現象을 보이며, 光州市로부터 대체로 15~30km 떨어진 地域의 人口가 크게 減少하고 30km 이상의 地域에서는 약간 成長하였거나 減少幅이 작게 나타나고 있어서 大都市를 中心으로 波狀型 成長패턴을 보이고 있음을 밝힌 Madden 연구와 일맥상통하고 있다.

人口成長패턴이 中心地와 背後地域間 機能連繫의 程度를 測定해 준다고 볼 때 光州市로부터 15km 以內 地域은 同一機能圈으로서의 空間結合力이 큰 것으로 思料된다.

한편 Converse算式을 이용한 光州市와 周邊結節地域間의 空間體係分析 結果는 〈表-6〉, 〈表-7〉과 같고, 이들 '70年과 '85年 時點을 比較하여 光州市의 勢力圈成長을 圖式한 것이〔圖-16〕이다.

지난 15年間的 光州市 勢力圈은 松汀邑과 단

58) E. E. R. Hansen, "Why Do Firms Locate Where They Do?" World Bank Report, No. UDD. 25, 1983.

〈表-6〉 70年度 地域間勢力中間點(列軸起點) (단위: 名, km)

'70	광 주	송 정	담 양	장 성	화 순	나주시	곡 성	영 광	합 평
人 口	493,634	36,977	13,695	25,153	23,230	56,476	15,474	21,743	22,348
광 주		7.5	15	14.4	7.7	14	27.6	28.3	26.6
송 정			14.1	8.3	9	5.1	25	14.6	12.9
담 양				6.9	13.9	11.4	11.8	16.5	19.5
장 성						10.1	22.5	11.1	15.5
화 순						8.1	17.8	21.2	18.4
나주시							33.4	17.4	10
곡 성								28	29.3
영 광									10

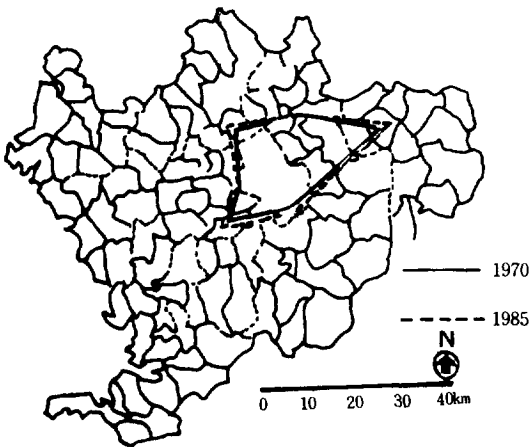
資料: 경제기획원, 「1975년 인구 및 주택 센서스 보고」

〈表-7〉 '85年度 地域間 勢力中間點(列軸起點) (단위: 名, km)

'85	광 주	송 정	담 양	장 성	화 순	나주시	곡 성	영 광	합 평
人 口	906,129	60,167	21,789	23,079	23,547	58,893	13,302	24,983	16,231
光 州		7.5	15	15	8.1	15	28.9	29	28.5
송 정			14.3	9.2	9.9	5.8	28.1	15.8	15.2
담 양				7.9	12	12.9	13.7	18.2	23.8
장 성					13.5	9.8	22.9	18.3	16.5
화 순						8.1	18.6	20.6	19.7
나주시							34.3	17.1	10.5
곡 성								25.9	30.6
영 광									11.1

資料: 경제기획원, 「1985년 인구 및 주택센서스 잠정보고」

〔圖-16〕 光州市의 勢力圈 成長



向으로는 0.6km, 和順邑方向으로는 0.4km, 금성 시 方向으로는 1km, 곡성읍방향으로는 1.3km, 영광읍방향으로는 0.7km, 함평읍방향으로는 1.9km가 擴張되어 光州市의 成長이 이들 周邊 地域의 成長機會를 잠식하고, 이들 結節地域에 對해 相對的인 周邊地域效果(hinterland effects)를 보이고 있음을 알 수 있다.

3. 光州大都市圈의 行政體制

이상에서 分析한 經濟空間機能은 “경계를 초월한(boundary free)”屬性을 가지고 科學技術의 發展에 따라 점차 地理的 連繫가 強化 되는

양읍의 方向에서는 變化가 없었으나 장성읍方

추세에 있음을 알 수 있었다.

現代行政의 特徵中에서 특히 經濟行政·開發行政 및 住民福祉行政이 강조되고 있음에 비추어 볼 때 이러한 空間機能의 廣域化 및 地理的統合化 추세는 行政서비스 供給體制, 특히 行政서비스 供給圈의 劃定에 적지 않은 示唆點을 주고 있다. 그러나 本 研究에서 分析對象地域인 光州大都市圈만 보더라도 이러한 空間機能 發展趨勢와는 역행하는 行政體制 變化를 겪어 왔음을 알 수 있다.

중래 道行政 밑에 있던 이지역 中心都市인 光州市가 道로부터 分離되어 道와 地位가 같은 直轄市로 昇格되었으며 光山郡內에서도 松汀邑이 松汀市로 昇格되었다든가 하는 점은 모든 잔여 지역(rump area) 문제를 노정시키고 있다. 이러한 直轄市 및 市의 昇格은 一面 地域成長에 따른 새로운 次元에서의 行政서비스 供給機能을 원활히 수행할 수 있다는 긍정적인 효과도 있겠으나, 지역간 空間機能의 相互作用強化 추세에 따른 住民福祉向上, 行政의 能率性, 住民行態를 적극적으로 반영하여야 하는 組織運營의 民主性 實現에는 逆機能(dysfunction) 하고 있음을 고려해야 할 사항인 것이다.

중래 中心大都市의 發展과 인접地域의 都市化에 따른 行政需要의 廣域化, 連繫化에 대처하는 方案으로 수용되었던 周邊 市街化地域의 合併方式도 많은 問題點을 가지고 있다.

大都市 隣接 地方自治團體 行政區域中 市街化된 일부 地域만을 中心都市로 合併하게 되면 기존 地理空間單位의 歷史性을 파괴할 뿐만 아니라 編入과 배제에 따른 여러가지 空間葛藤問題를 야기시키게 될 것이기 때문이다.

4. 政策的 示唆點

本 論文에서 試圖된 住民行態分析을 통한 住民行態와 空間과의 相互作用이 廣域化 내지는 地理的 連繫가 強化된 行政需要를 充足시키기 위해 行政供給體制, 특히 行政區域이나 行政서비스 供給圈은 再編되지 못하고 있는 것이 우리나라의 實情이다. 결과적으로 住民行態의 變化를 반영하지 못하여 住民福祉向上에 역행할 뿐만 아니라 行政의 能率性마저 확보하기 어렵게 됨은 類型과 흐름을 원활히 매개하여야 할 行政供給體制, 특히 行政서비스 供給圈의 調整이라는 發展的 役割不在에서 알 수 있다.

특히 研究對象地域인 光州大都市圈의 경우에 비추어 볼 때 그간의 光州直轄市 昇格과 松汀市 昇格은 分析結果의 空間機能連繫程度를 반영한 것이라고 보기 어렵다.

이러한 空間機能과 行政서비스 需要의 廣域化에 적절히 대처하고 既存 行政單位地域의 歷史性을 파괴하지 않는 方案으로는 다음과 같은 戰略이 가능하다.

첫째는 光州市의 大都市化에 따른 새로운 次元에서의 行政需要에 대처하고 光州市와 周邊地域과의 긴밀한 空間機能連繫化에 따른 廣域的 行政서비스 需要를 充足시키기 위해서는 光州直轄市 밑에 光州市와 同一行政需要圈에 屬하는 周邊 市, 郡, 邑, 面을 두어 直轄할 수 있도록 하는 것이며,

둘째는 光州市가 巨大都市化되더라도 全羅南道에서 分擔하지 않고 既存一般市보다는 大都市에 關한 特例(指定都市制度 등) 強力한 行政權과 財政權 등 權限을 擴大하는 方案과 그리고 光州大都市圈의 廣域行政需要를 充足시키는 制

度(都市圈行政協議會, 特別地方自治團體, 地方自治團體組合, 地方公社 등)의 發展인바⁵⁹⁾ 이 戰略은 全羅南道와 光州市의 分離로 인한 行政機能上的 갈등과 잔여지역(rump area) 問題解決에도 도움을 줄 것이다.

그러나 直轄市라는 名稱이 갖는 反自治性的 問題가 提起될 수 있고 完全한 地方自治가 實施될 때 行政서비스供給圈과 관련하여 위에서 提示한 첫번째 戰略과 두번째 전략을 同時에 包容調和라는 새로운 政策代案이 摸索될 수 있을 것이다.

VI. 結 論

本 論文은 行政서비스需要源이 비단 住民뿐만 아니라 住民이 活動하는 空間으로부터도 發生한 다는 前提下에 住民의 行態와 空間과의 相互作用過程에서 行政서비스의 廣域化現象이 露呈되고 있다는 것을 住民行態分析을 통해 檢證하고 이러한 現象을 中心으로 行政서비스供給機能의 效率性을 提高하기 위한 政策示唆點을 導出하고 자 한 研究이다.

即, 中心都市에 대한 周邊地域住民들의 行態 依存程度를 分析指標로 하여 空間機能을 確認하고, 이러한 空間機能의 連繫性을 確率概念으

로 導出하였으나, 同一行政需要圈으로서의 大都市圈을 明示의으로 提示하지는 않았다. 다만 光州大都市圈의 空間機能分析을 통해 볼 때 종래의 區域再編方式은 再考되어야 하고 이 과정에서 大都市周邊 一部地域만의 合併·編入에 따른 地域 歷史性과 괴를 수반하지 않고 現代地方 行政에서 提起되는 여러가지 目標을 充足시키기 위해서는 다음과 같은 두가지 代案을 提示할 수 있다고 본다.

첫째는 光州直轄市 밑에 光州直轄市와 同一行政需要圈에 속하는 周邊 一般市·郡을 둘 수 있도록 하는 것이며 두번째는 光州市를 全南道에서 分離하지 않고 단지 巨大都市的 行政需要와 廣域行政需要를 처리하기 위해 大都市에 關한 特例(指定都市制度 등)로서 一般市보다는 行·財政 등의 權限을 強化하고 廣域行政體制를 發展시키는 것이다.

그러나 보다 根本的인 問題는 完全한 地方自治制의 實施에 있으며 地方自治團體間의 境界를 초월한(boundary free) 行政需要의 共同供給에 따른 經費負擔과 供給體制整備에 先行하여 廣域行政需要를 測定할 것을 제안하며, 이 경우 住民行態가 반영된 空間機能을 分析指標로 하여야 함을 밝혀 두고자 한다.

59) 架島勝雄, 「都市의 機能地域」(東京:大明堂, 1979), p. 127. 및

星野光男, 「大都市制度史」(東京市政調査會, 1984) p. 577.