

대구경북행정통합 어떻게 볼 것인가?

김재훈(대구대 경제금융학부)

1. 통합의 필요성 검토

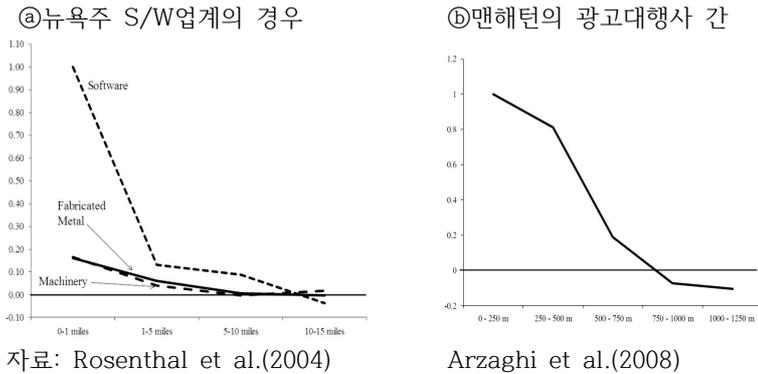
1) 경제적 효과에 관한 해외 실증분석 결과

<표 1> 적정도시규모론 관련 주요 분석 정리

논문	분석 방법	결과
Williamson(1965)	물리적 기반시설 자본(교통과 통신)과 관리 자원을 절약	경제발전 초기 단계에서 높은 수준의 공간적/도시적 집중이 도움→ 역 U자형
Alonso(1971, 1980)	가치분소득(도시 평균생산-평균비용) 극대화	-20만(효율적인 도시 크기) -소득 증가에 따라 국가 전반에 걸쳐 도시 집중이 처음 증가 후 감소 패턴
Henderson(1974)	생산(소비) 기술적 규모의 경제(수확체증) ↔ 평균 통근거리, 통근비용	노동자 1인당 실질소득과 도시 규모: 역 U자형
Yezer & Goldfarb(1978)	지역, 직업, 인구크기 별 임금변화	150만-250만
Krugman(1991, 1995)	규모의 경제(전후방연관, 불완전경쟁)+금전적 외부효과(교통비) ↔ 토지시대+통근비용	구심력과 원심력→도시 규모
Kanemoto et al.(1996)	헨리조지이론 적용. 총 토지가치=피구보조금 일치 규모	일본 20-30만 집적효과 크게
Capello & Camagni(2000)	이태리 58개 도시. km ² 당 차량 수, 편익: 자본 당 에너지 사용	36.1만명 최대, 5.55만명 최소
Hitzschke(2011)	독일 모든 도시들 2단계 효율(DEA 기법; 지역 정부지출= 토지시대)	221,338명(MM추정), 166,242명(OLS), 127,600명(LMS)
Rosenthal & Strange(2004)		집적효과. 도시 규모 2배 증가→생산성 3~8% 증가. 인구 10% 많은 도시 임금 0.2~1% 높다

- 신자유주의 神話 : 1980년대 세계화(Globalization)로 국가, 국경의 해체(약화)
-> [도시의 경쟁력 = 국가의 경쟁력] ‘거대도시 우위론’
도시 규모 확대가 도시의 생산성을 높이고 GRDP, GDP 증가에 기여한다는 (신경제지리학)
- 도시경제학의 실증분석 결과: 도시의 성장과 생산성 증대는 역 U자형 궤적
발전 초기 단계에서는 높은 수준의 공간/도시 집중이 경제성장에 도움되지만
- 적정도시규모론: 규모의 경제와 불경제 균형점에서 적정도시 규모
집적의 효과(규모의 경제) ↔ 혼잡비용(규모의 불경제: 통근비용, 주거비, 이주비)
집적의 효과: 중심업무지구(CBD)에서의 근접효과
집적의 불경제: 시내 거주주거비(임대료), 외곽 거주주거비 중 선택해야
대체로 20만, 미국 150-250만, 이태리 5.5-36.1만, 독일 12.7-22.1만
일본 20-30만 (국가 전체 인구 규모에 따라 약간의 가변성)

<그림 1> 사업체 간 거리에 따른 근접성 효과



○ 다중심도시화(polycentric urbanization)

사업체들의 근접 입지효과는 750-1000m, 혹은 5마일 이내에서만 가능.
 현재 (거)대도시들은 도시 팽창으로 복수의 중심업무지구(부도심), 위성도시 확대.
 인접한 중소도시들의 협력/연합체계(polycentric city region)이 더 효율적일 수
 => 메가시티-> 메가(시티)리전이 현재 유럽, 미국, 중국 등의 대세.

○ 20c 중반 이후 세계 거대도시는 후진국적 현상: ‘성장 없는 도시’

자카르타(3,210만), 방콕(1,940만), 마닐라(2,630만), 뭄바이(2,560만), 델리(3,130만),
 라고스(2,010만), 카이로(2,150만), 아크라(520만), 상파울루(2,260만), 리마(1110만),
 보고타(980만), 나이로비(610만) 등 => 도시 규모와 경제성장이 관계 없음을 입증

2) 대구시에서의 부도심 확장(polycentric urbanization)

: 대구의 구도심, 시청 이전 예정지+달성군, 군위군은 사실상 별개의 도시
 대구시의 적정 규모: 190만(최용호, 1998)
 => 대구 경북 통합 이후 하나의 도시임을 주장하는 것은 하나의 ‘정신 승리’
 통합 대구경북시에서 중심업무지구와 여타 지역 간 교통시간,비용 고려해야

2. 지역연합의 적정 범위

<표 2> 인구 감소지역과 비감소 지역의 업종별 종사자 구성의 변동(2007-19년)

감소지역	농림어업	제조업	전문,과학 기술서비스업	사업지원 임대서비스업	숙박 음식점업	교육서비스업
2019 (A)	1.1	18.0	1.8	2.0	12.3	7.1
2007(B)	1.0	14.5	1.5	0.8	13.2	9.1
A/B (%)	108.4	124.4	122.2	243.2	93.2	78.3

비감소 지역	전문,과학 기술서비스업	사업지원 임대서비스업	농림어업	제조업	숙박 음식점업	교육서비스업
2019 (A)	3.4	3.7	0.3	21.5	10.8	7.7
2007(B)	2.3	2.2	0.3	23.0	11.0	8.9
A/B (%)	150.1	168.4	96.8	93.5	98.1	86.1

우리나라 경제에서 업종별 종사자 구성(2019년)

: 인구 비감소지역에서는 제조업 감소, 생산자서비스업 증가 중

<표 3> 주요 지표와 1인당 GRDP, GRI의 상관관계

	1인당GRDP		1인당GRI
	162개 시군	특광역시	특광역시
(1-허핀달지수)	0.2295	0.1610	0.0389
엔트로피	0.0761	0.0024	-0.1587
생산자서비스분야 ¹⁾ 입지계수	0.1320	0.1696	0.3277
중화학분야 ²⁾ 입지계수	0.3487	0.7991	0.6817

1) 생산자서비스 분야는 정보통신업, 전문·과학·기술서비스업, 사업시설 관리·사업 지원·임대 서비스업의 3개 분야로 간주함
 2) 중화학공업 분야는 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업에서 기타 운송장비 제조업까지 제조업 중분류 상의 13업종으로 간주함.

특/광역시의 1인당 GRI와 중화학공업 입지계수와 상관관계수 0.6817
 생산자서비스업 입지계수와 상관관계수 0.3277

○ 대구시의 산업구조

대구시 제조업의 부흥: AI, 빅데이터, 2차전지, 로봇산업 성장기반 확보 중

: 제조업 여전히 중요하지만

선진국형 산업구조에서 대도시의 역할: 고급 생산자서비스업(APS) 중심지역

<표 4> 산업연관표의 투입계수로 본 남부권 역내 생산자 서비스의 투입-산출 구조

	광주	전북	전남	대구	경북	부산	울산	경남	제주	자체 외 남부권	광역 외 남부권*
수도권	0.901	0.792	0.922	0.683	0.745	0.655	0.783	0.722	0.726	6.929	
경기도	0.199	0.150	0.167	0.148	0.149	0.132	0.141	0.124	0.116	1.326	
대구	0.006	0.004	0.004	1.054	0.228	0.012	0.013	0.009	0.006	0.282	0.054
부산	0.007	0.006	0.009	0.017	0.014	0.961	0.334	0.196	0.022	0.605	0.075
광주	0.953	0.060	0.222	0.006	0.002	0.006	0.002	0.002	0.014	0.314	0.092
										1.201	0.221

주: *광역이라 함은 대구의 경우 대구 경북을 제외한, 부산은 부울경을 제외한, 광주는 광주 전남지역을 제외한 남부권에서의 산출분을 표시함.

○ 대구의 생산자서비스업의 남부권 확장 가능성

: 대구는 대구지역 내 1.054, 경북에서 이미 0.228, 대구 경북을 제외한 남부권에서 0.054에 불과함. 경북에서만 남부권에서 매출 가능하다면 지금보다 4배 발전 가능성.

○ 남부권 주요 도시 생산자서비스업의 발전 가능성

: 경기도는 남부권에 1.326, 서울을 포함한 수도권은 6.929. 대구 부산 광주의 인접 광역권을 제외한 산출계수 합은 0.221에 불과함. 대구 부산 광주가 생산자서비스업을 고도화시켜서 경기도만큼의 산출을 남부권에서 함께 올리면 지금보다 6배 발전 가능성, 수도권 전체만큼 발전하면 30배 가능성이 있음.

=> 남부권에서 경제적 통합을 강화해서 생산자서비스업 발전시켜야 함.

- 생산자서비스업 발전에 필요한 필수요소: 권력체계 (정책결정권, 재정분권)
재정이 뒷받침된 정책결정권 있어야 기획기능, 민간 생산자서비스업 발전

수위도시(수도) 편애 요인: 중앙 관료의 사업 전반 인허가권 등에서 지대수취 이익
‘수위도시 편애(favoritism)’의 경제적 결과
두 지역에 처음 제조의 50% 차지. 소득의 20% 세금 두 지역에서 부과
지역 1에서만 소득 지출 가정-> 결과는 지역 간 제조업에 승수효과. 선호지역에
약 85%의 생산 집중. 주변부에서 중심부로 직접 자원 이전은 GDP의 8%이
지만 결과는 선호지역의 GDP 몫 50%에서 74%로 높이게(Krugman, 1995).

- 지역통합의 적정 범위
영호남 포괄하는 ‘남부권’의 경제적 효과 기대할 수 있음.
대구경북의 통합: 경제적 효과보다는 행정적 통합 효과
=> 자치특별(시)지역: 개헌 없이 중앙으로부터 자치분권의 확립 계기.
자치분권의 결과에 대해 주민이 성과 점검, 책임성 요구 가능.

3. 축소시대의 도시 지형

- 저출생률, 지역소멸의 시대
한국의 합계출산율 2022년 0.78명.
인구감소지역 지정 2021년 89개->2024년 130곳(전체 시·군·구 228개의 57.0%)
대구 기존 서구, 남구에 동구 추가.
=> 대구 중심의 대구경북 통합 시각이 지속가능한가?
지역통합은 중소도시 죽이기가 아니라 중소도시 살리는 계기가 되어야 함.
중소도시의 지역화효과(localization: 지역 전문화),
대구시의 도시화효과(urbanization: 산업, 사람, 시각의 다양성)

<표 5> 전국 지역별 미분양주택 현황(2023.12월)

지역	수	전국 비중	지역	수	전국 비중
서울	958	1.5	경기	5,803	9.3
부산	2,997	4.8	강원	4,001	6.4
대구	10,245	16.4	충북	3,442	5.5
인천	3,270	5.2	충남	5,484	8.8
광주	596	1.0	세종	122	0.2
대전	894	1.4	전북	3,075	4.9
울산	2,941	4.7	전남	3,618	5.8
수도권	10,031	16.1	경북	8,862	14.2
지방	52,458	83.9	경남	3,682	5.9
계	62,489	100.0	제주	2,499	4.0

자료: 한국주택협회

=> 개발연대의 도시 확장정책이 지속가능한가?

대구시의 기능, 산업, 인구 확장정책은 경북의 중소도시를 고려해야.

대구공항 후적지의 주택단지 개발이 가능한 기획인가?

○ 공공기관 2차 이전

기존 2차 이전 대상 공공기관은 대구를 제외한 여타 도시에.

경북의 지방공공기관도 경북 내 각 중소도시에 이전해야.

대법원, 공영 언론사 등 대형 (권력)기관은 대구시로 이전.

4. 행정통합으로 가는 과정의 핵심: [주민 결정권]

경북 북부지방의 통합에 저항감 존중되어야.

주민의 참여, 동의 절차를 통해 통합이 결정되어야.

(중소도시의 도시 생활과 자연의 편의시설(amenity) 모두 가능

=> 미국 유럽에서는 2000년대 이후 중소도시 성장이 대도시를 능가.

중소도시의 농촌의 경제와 시민적 권리를 담보하는 중심)

<표 6> 중소도시를 주목하는 변수와 지표들

변수	내용
생태지수	생태적 영향이 적은 생활양식을 유지하려는 사람들은 더 작고 옹골찬 도시에 정착하고 싶어할 수 있다
통근거리	긴 통근거리에 대한 불만족으로 더 창의적인 작업자들은 소도시로 가게 해왔다(통근시간과 일산화탄소 배출)
공공운송, 기타 지속가능한 통근방식	걸거나 자전거를 타는 등 자동차가 아닌, 가장 지속가능한 통근방식에 관한 통계는 창의적인 사람들에게 소도시가 더 매력적이게 한다
주택환경과 편안함	적절한 주거조건과 가격은 인간의 건강과 삶의 질에 영향을 미친다. 소도시에서의 낮은 주거비는 예술 작가들을 모은다
교육	교육은 창의적 개인들의 내적 원천이며 창의적 재능을 발전시키는 그 지역 교육체계의 잠재력을 나타낸다