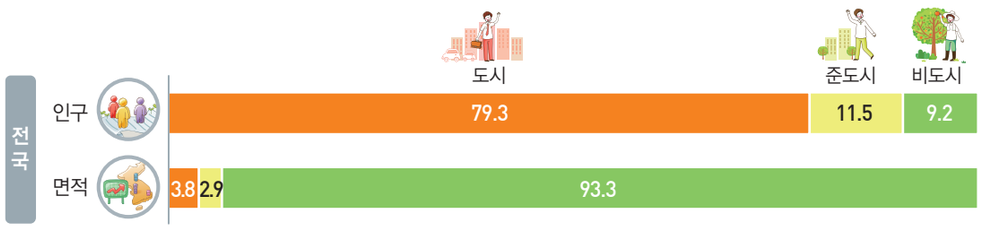
도시 성장의 불균형, 지방 도시가 사라지고 있다

-인구주택총조사로 본 20년간 대한민국 도시 변화-

대한민국 도시, 준도시, 비도시 현황

2020년 제51차 유엔통계위원회는 국제 통계 비교를 위한 도시, 비도시 구분 방법론을 승인하였다. 이는 1km 격자 단위로 인구를 집계하여 인구규모와 밀도를 산정하여 도시를 포착하는 방법론으로, 행정구역을 초월한 도시와 준도시, 비도시 영역을 결정할 수 있게 되었다. 이 방법론을 2020년 인구주택총조사 결과에 적용하여 우리나라의 도시, 준도시, 비도시 현황을 분석한 결과, 우리나라는 전국 대비 3.8% 면적의 도시 영역에 79.3%의 인구가 집중해 있으며, 준도시 영역 면적은 2.9%를 차지하고 있고 11.5%의 인구가 거주하고 있다. 농촌, 산촌, 어촌의 경관을 가진 비도시는 국토 면적의 93.3%의 면적을 가지고 있지만 불과 9.2%의 인구만 거주하고 있다.

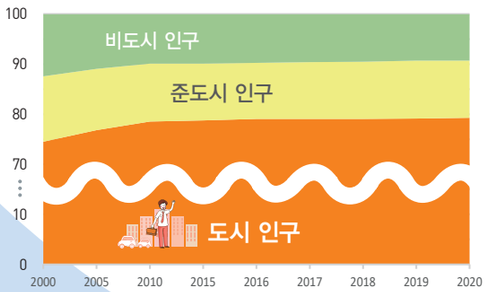
(단위 : %)

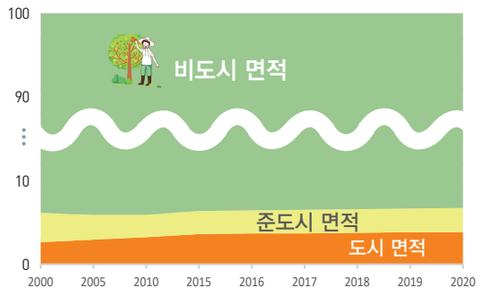


2000~2020년 간 우리나라 도시 변화

과거 20년간의 시계열로 도시 변화를 살펴보면 도시의 인구와 면적은 지속적으로 증가하고 있으나, 준도시, 비도시의 면적과 인구는 축소하고 있음을 알 수 있다. 도시의 인구가 1.1배 증가하는 동안 도시 면적은 1.5배 증가하였는데, 도시 영역이 확장된만큼 도시의 인구밀도는 낮아졌다.

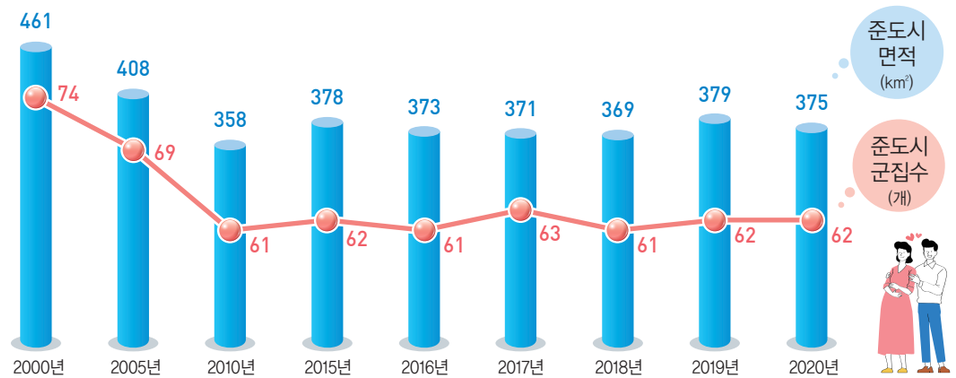
(단위 : %)





인구 하위 25% 시군구의 도시 축소

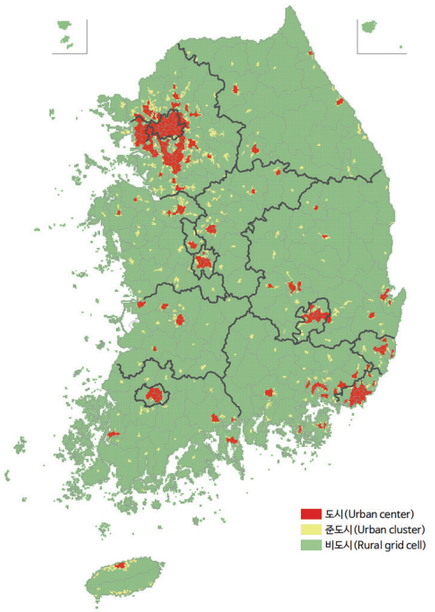
인구규모가 작은 지자체일수록 기존 형성되어 있는 도시(준도시)가 축소되고 있는데 인구 하위 25%에 해당하는 63개 시군구는 2000년 74개 준도시 군집이 461㎢로 형성되어 있었으나, 2020년에는 62개 군집, 375㎢로 축소하였음이 확인되었다. 즉 인구규모가 큰 지자체일수록 도시가 커져가고 있으나, 반대의 경우 기존 도시가 사라지고 있음을 의미한다.



국가적, 지역적 비교 가능한 새로운 도시 분류 기준

행정구역 단위로 도시와 비도시를 구분하는 기존 방식과 비교할 때, 새로운 도시 구분 방법론은 비교적 정확한 도시 영역을 포착하여 제시하고 있다. 특히 여러 행정구역에 걸쳐져 도시가 형성된 연담도시는 수도권과 대구광역시 등 여러 지역에서 발견할 수 있었다. 행정구역상 '시'에 해당되나 도시가 없는 지자체는 18개가 있었고, 도시, 준도시가 전혀 없이 비도시로만 구성된 '군'도 10개 관찰되었다.





도시 성장의 불균형, 지방 도시가 사라지고 있다

인구주택총조사로 본 20년간 대한민국 도시 변화

신우람
통계청 사무관
wrshin@korea.kr

국가별로 도시와 비도시를 구분하기 위한 기준은 존재하나 그 차이로 인해 범지구적 차원에서의 상호비교는 어려움이 따른다. 최근 SDGs 지표 측정에 보편적으로 적용할 수 있는 도시, 비도시 구분 방법론이 UN통계위원회를 통해 공식화됨에 따라, 통계청의 인구주택총조사 결과를 공간정보와 연계한 인구격자 자료를 활용하여, 최근 20년간 우리나라 도시의 변화 양상과 그로 인한 시사점을 살펴보았다. 이 기간 동안 도시는 수도권을 중심으로 지속적으로 성장하고 있었으나, 비수도권 특히 중소도시에서는 도시의 규모가 축소되거나 소멸되는 현상이 발견되었다. 새로운 도시 기준을 통해 우리나라 도시의 현황을 파악함으로써 균형발전과 지역개발의 방향성을 점검하는 한편, 통계생산에서의 지역의 의미에 대해서도 재고할 수 있기를 기대한다.



본 연구는 통계지리정보서비스(SGIS)를 통해 구축된 인구격자 통계자료를 토대로 작성되었다. SGIS 인구자료는 외국인과 특별조사구의 인구가 제외된 자료로서, 2020년 KOSIS 인구(5,183만 명)보다 218만 명 적은 4,965만 명으로 집계되었다. 연구에서 KOSIS 인구가 인용된 경우에는 별도의 설명을 덧붙였다. 또한 인구를 1㎢ 크기의 격자로 집계한 자료를 활용하였기 때문에 격자별 면적 우위에 따라 대표 행정구역을 정했으므로 기존 행정구역별 통계와 차이가 나타날 수 있음을 밝힌다.

Ⅰ. 들어가며

2015년 제 70차 UN총회에서는 '누구도 소외되지 않는 것(Leave no one behind)'이라는 슬로건 아래 인간, 지구, 번영, 평화, 파트너십 등 5개 영역에서 인류가 나아가야 할 방향성을 담은 지속가능발전목표(이하 SDGs)를 결의하였다. SDGs의 지표 중 최소 10여 개 이상의 지표는 도시, 비도시를 구분하여 측정하도록 설계되었으나, 문제는 이 도시와 비도시를 정의하는 분류기준이 국가별로 제각각이어서 정확한 상호비교가 곤란하다는 점이다.

범지구적인 도시, 비도시 구분 방법론이 부재한 상황에서는 SDGs 이행을 측정하는 것이 현실적이지 않다는 인식 때문에 UN은 2016년 제3차 UN-Habitat 회의에서 행정구역을 초월한 범지구적 도시 · 비도시 구분 방법론을 개발하기로 의결하였다.

도시화 정도(Degurba: Degree of Urbanization, 이하 디구르바)로 명명된 이 방법론은 도시(Urban center), 준도시(Urban cluster), 비도시(Rural grid cell)의 3분법을 기본으로 하며, 용도에 따라 7분법으로 세분화할 수도 있다. 도시 구분을 위한 변수로 인구규모를 이용하되, 1km 간격으로 구획된 격자 단위를 통해 집계한 인구 자료를 사용한다.

[표 1] 디구르바(Degree of Urbanization) Level 1에 의한 도시 분류

도시 (Urban center)	인구 1,500이상 격자 군집이 5만명 이상	**대도시** (Cities)	행정구역 내 도시 인구 50% 이상
준도시 (Urban cluster)	인구 300명 이상 격자 군집이 5천명 이상	**소도시** (Town and semi-dense area)	행정구역 내 도시 인구 50% 미만이면서 비도시 인구도 50% 미만
비도시 (Rural grid cell)	도시, 준도시 이외 격자	**비도시** (Rural area)	비도시 인구 50% 이상
격자 단위		행정구역 단위	

출처: eurostat(2021), Applying the Degree of Urbanisation

디구르바 기준을 적용하면, 인구 1,500명 이상의 격자를 선별하여 인접 여부를 따져 군집을 형성하고, 이 격자 군집의 인구가 5만명을 상회하면 '도시', 인구 300명 이상 격자 군집이 5천명 이상이면 '준도시', '도시'와 '준도시' 이외 나머지 격자는 '비도시'로 분류한다. 이렇게 하면

도시, 준도시의 영역이 격자의 군집 크기만큼 포착되기 때문에 기존 설정된 행정구역 경계와는 무관하게 비교적 실체적인 도시 규모와 형태를 파악할 수 있게 된다. 또한 기존 행정구역별로 정의된 도시, 비도시 지위를 행정구역 내 도시, 비도시 인구 비율을 측정함으로써 통계적 분류상의 도시, 준도시, 비도시로 재정의할 수 있다. 즉, 행정구역상으로는 '군'이지만 통계적 분류상은 '도시'로 다시 분류될 수 있다는 의미이다.

Ⅱ. 2020 인구주택총조사를 활용한 한국 도시분류 결과

"대한민국 국민 90.8%가 6.7% 면적의 도시에 산다"

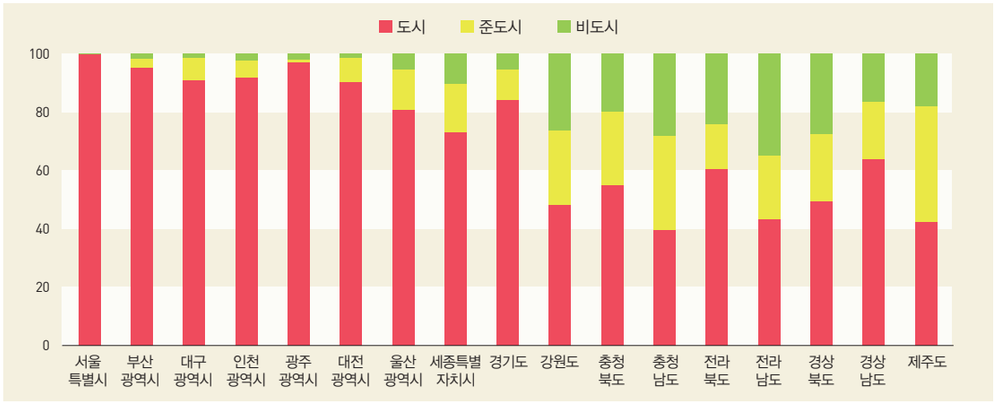
먼저 2020년 인구주택총조사에 의한 디구르바 분류 결과를 살펴보자. 모두 67개의 도시영역이 도출되었으며, 도시 권역당 평균 인구는 58만 7,000명인 데 비해 표준편차는 239만 명으로 권역 간 인구 격차가 매우 큰 편이다. 인구규모가 1순위인, 서울, 인천, 경기 남부 등이 연결된 도시지역의 인구가 1,960만 명인 데 반해 2순위인 부산의 도시지역 인구는 291만 명으로 크게 차이가 발생하기 때문이다. 면적 기준으로 보면, 도시에 해당하는 격자 수는 4,127개(3.8%)로 전체 인구의 79.3%가 도시지역에 거주하고 있어 도시로의 인구 집중 현상이 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 준도시까지 도시로 간주할 경우 총 인구의 90.8%가 국토의 6.7% 면적에 거주하고 있다.

[표 2] 도시 인구 규모별 현황

인구 규모	도시 군집(개)	인구(명)	면적(㎢)
5만~10만	22	1,520,733	249
10만~20만	16	2,180,795	325
20만~50만	18	4,588,945	677
50만~100만	6	3,791,938	412
100만~500만	4	7,679,543	791
500만 이상	1	19,595,193	1,673
총계	67	39,357,147	4,127

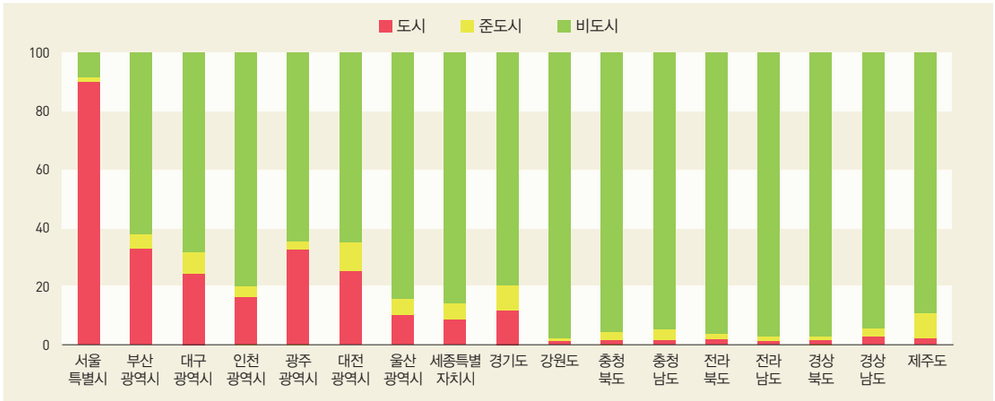
[그림 1] 17개 시도의 도시 · 준도시 · 비도시 인구 구성

(단위: %)



[그림 2] 17개 시도의 도시 · 준도시 · 비도시 면적 구성

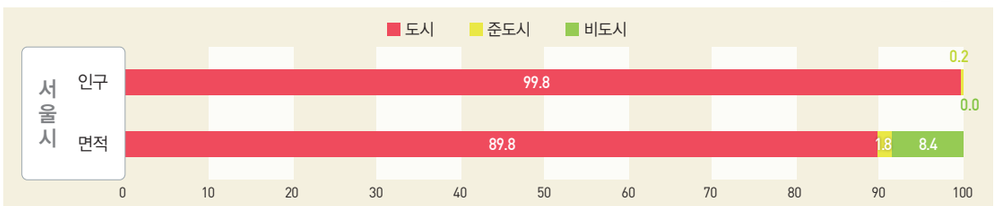
(단위: %)



서울은 면적 기준으로 89.8%가 도시로 분류되었으며, 여기에 99.8%(911만 2,904명)의 인구가 거주하는 것으로 나타났다.(그림 3)

[그림 3] 서울특별시의 도시 · 준도시 · 비도시 현황

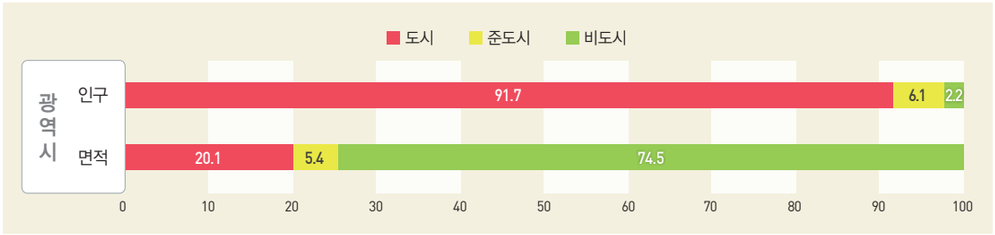
(단위: %)



광역시급에서 도시지역 면적은 20.1% 수준으로 결정되었으며, 여기에 91.7%의 인구가 거주한다. 서울의 비도시 영역이 8.4%임에 비해 상대적으로 개발되지 않은 비도시의 영역이 74.5%로 크게 차지하고 있다는 점에서 차이점을 보인다.(그림 4)

[그림 4] 광역시의 도시 · 준도시 · 비도시 현황

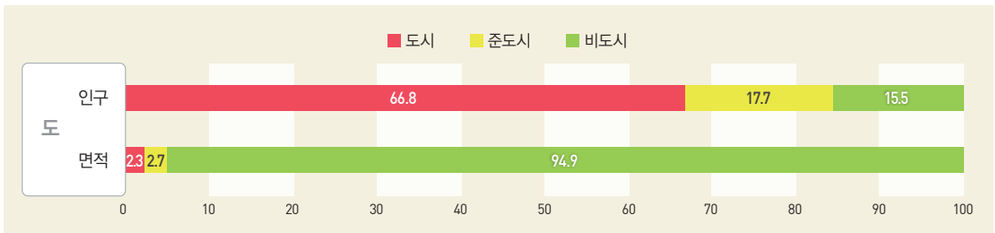
(단위: %)



특 · 광역시를 제외한 도별 도시지역 면적은 2.3% 수준인 데 9개 도 전체 인구의 66.8%에 해당하는 인구가 여기에 거주하고 있다. 비율상으로는 집중도가 높아 보이지만, 인구규모는 서울과 광역시보다 작고 면적은 넓기 때문에 도시의 밀도 자체는 높지 않다. 다만 경기도는 도시 면적이 11.6%이며, 인구 역시 도시지역에 84.2%가 거주하고 있어 나머지 도에 비해 도시 집중도는 높게 나타났다.(그림 5)

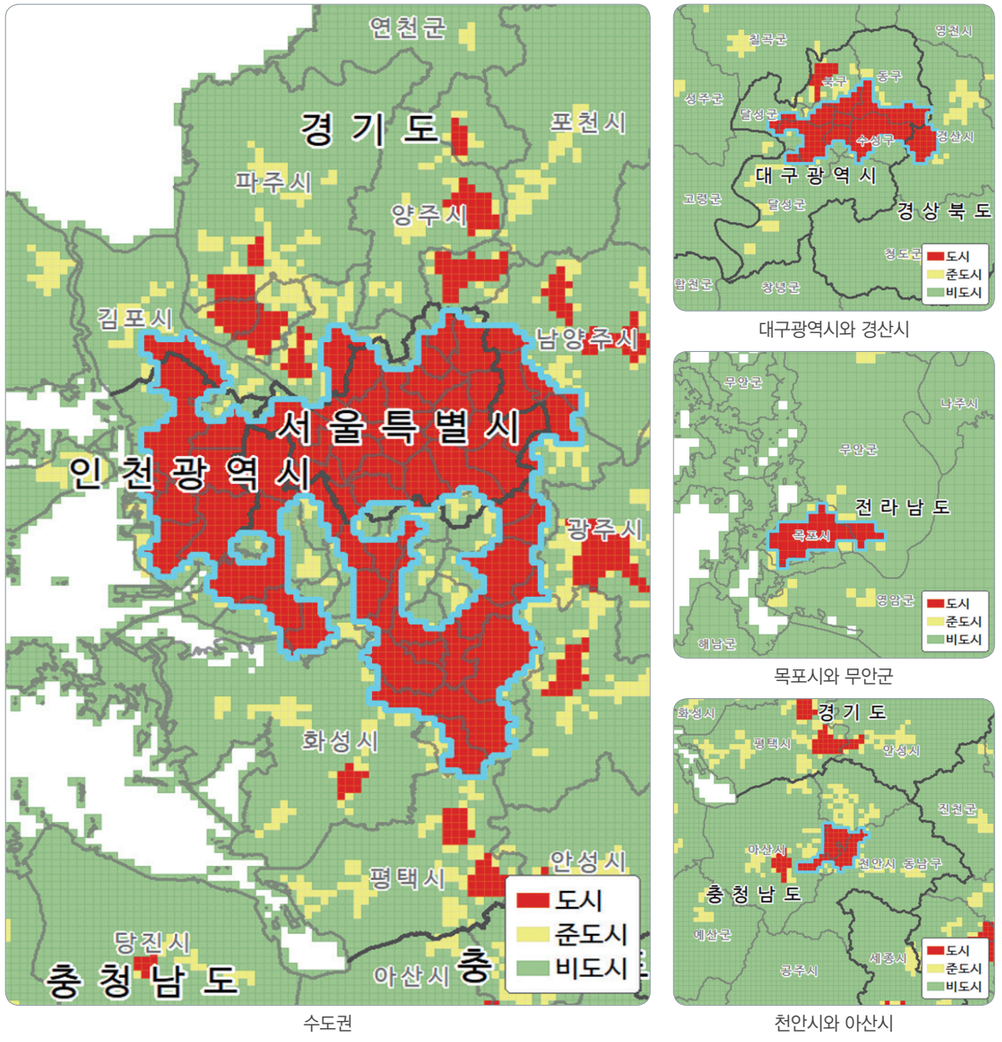
[그림 5] 도의 도시 · 준도시 · 비도시 현황

(단위: %)



수도권은 도시지역 분포가 집중되어 있는 동시에 다수 권역이 연결되는 광역화 현상(메갈로폴리스)을 보이고 있다. 수도권과 비교 시 상대적으로 작은 규모이기는 하나, 광역시급에서는 대구광역시가 경산시와 연합되어 있고 중소도시급에서는 천안시와 아산시, 목포시와 무안군이 서로 연합된 도시를 공유하고 있다.(그림 6)

[그림 6] 행정구역 경계를 초월하여 형성되는 도시 사례



수도권

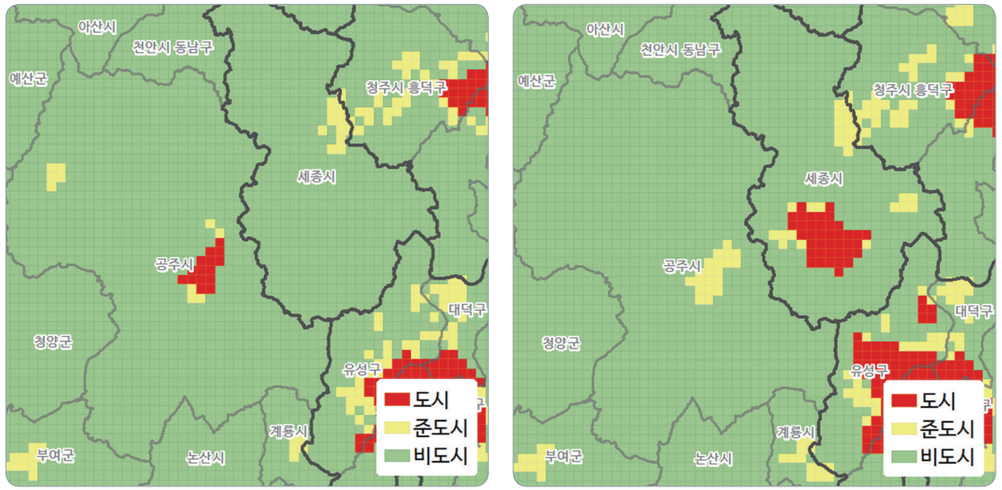
대구광역시와 경산시

목포시와 무안군

천안시와 아산시

한편 행정구역상 시 또는 구에 해당되지만, 도시 영역을 포함하지 않은 지자체도 상당수 존재한다. 2020년 현재 비자치구를 포함하여 250개 시군구가 있고, 시 또는 구는 168개이며, 이 중 18개 시는 디구르바 분류 기준상의 도시가 전혀 형성되지 않은 채로 오로지 준도시만 존재하고 있다. 강원도 동해시나 충남 공주시는 2000년에는 도시가 형성되어 있었지만, 인구규모가 축소되면서 2020년에는 준도시로 변경된 지자체이다.(그림 7)

[그림 7] 세종시의 등장과 공주시의 준도시 지위 변화



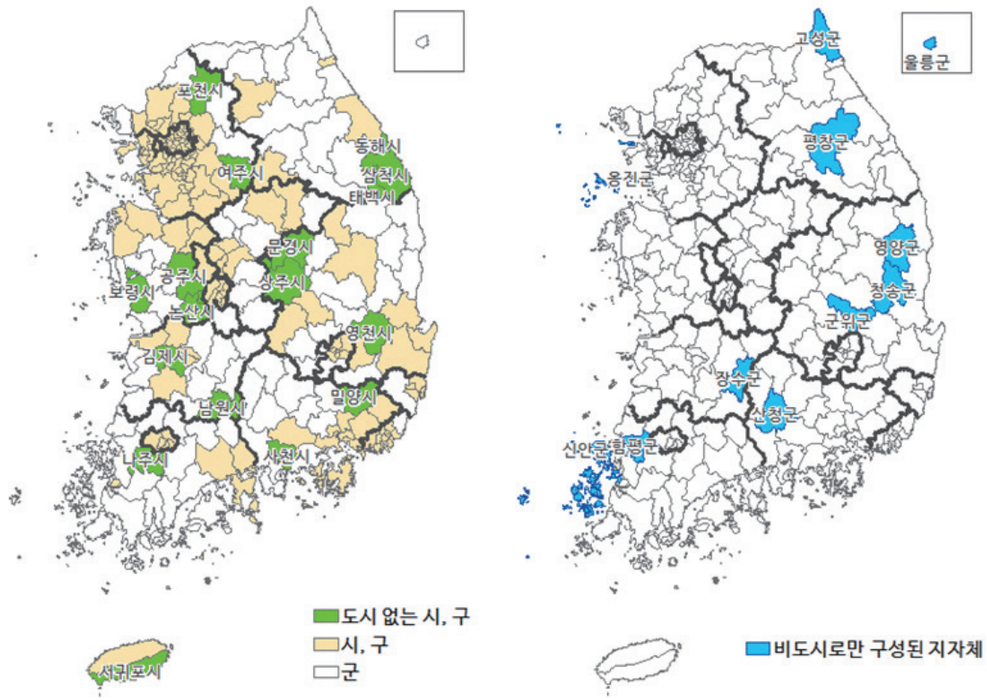
'00년 세종시, 공주시 도시 현황

'20년 세종시, 공주시 도시 현황

다음으로 준도시를 살펴보자. 모두 261개 권역의 준도시가 도출되었으며, 권역당 평균 인구는 2만 2,000명 수준이다. 대한민국 전체 면적 대비 준도시지역의 면적 비율은 2.9%로 도시지역 면적 비율 3.8%보다 작은 규모로 분포하고 있다. 도시 성장이 완성단계에 진입한 광역시는 준도시의 인구 비율이 6.1%로 나타나는데, 도별 준도시지역 인구 비율은 17.7%로 나타난다. 이는 소규모 시 · 군의 전통적 중심지가 준도시 형태로 형성되어 있기 때문으로 보인다. 한편 신도시 건설지역이나 기존 도시지역 배후에서 개발이 진행되는 지역은 준도시의 규모가 크게 형성되어 있는 경향을 보이며, 지역 개발과 인구 유입이 지속될 경우 도시로 성장할 것으로 예상되는 지역도 관찰되었다.

마지막으로 비도시지역의 경우 면적으로는 국토의 93.3%로 절대적 우위를 차지하고 있으나, 인구 비율은 9.2%에 불과하다. 시군구 차원으로 도시분류 결과를 세분화하면 다소 우울한 결과가 포착된다. 전국 250개 시군구 중 11개 군은 도시, 준도시가 전혀 없이 순수하게 비도시로만 구성되어 있는 상황이다.(그림 8)

[그림 8] 도시(Urban Center) 없는 시구(좌) 및 순수 비도시로만 구성된 지자체(우)



Ⅲ. 최근 20년간 한국의 도시 변화

"도시 성장의 명암, 작은 지자체일수록 도시 규모는 줄어들어"

최근 20년간 한국 도시는 지속적으로 성장하고 있다. 비단 도시의 인구뿐만 아니라 도시의 면적도 함께 증가하는 것으로 파악되었다. 반면 준도시와 비도시의 인구와 면적은 완만한 감소 추세를 보이는데, 도시 성장의 부작용으로 나타나는 당연한 결과이기도 하다. 기존 준도시, 비도시가 성장하여 도시로 전환된 경우와 도시로 이주하며 일어난 인구이동, 인구가 자연적으로 감소하는 현상 등 여러 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보인다.(표 3)

[표 3] 20년간 도시 · 준도시 · 비도시의 인구 및 면적 변화(전국)

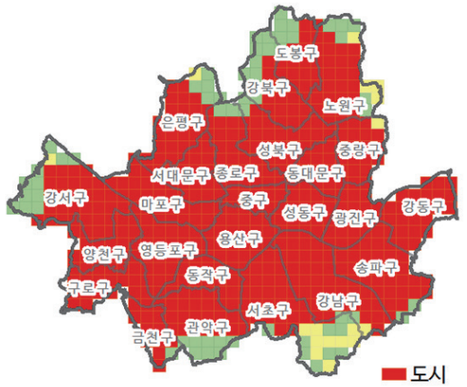
연도	인구(명)				면적(㎢)			
	도시	준도시	비도시	총계	도시	준도시	비도시	총계
2000	33,685,368 (74.5%)	5,945,666 (13.1%)	5,590,844 (12.4%)	45,221,878	2,793 (2.6%)	3,778 (3.5%)	100,984 (93.9%)	107,555
2005	35,604,968 (76.8%)	5,696,564 (12.3%)	5,036,119 (10.9%)	46,337,651	3,137 (2.9%)	3,246 (3.0%)	101,171 (94.1%)	107,555
2010	37,178,670 (78.5%)	5,495,495 (11.6%)	4,671,156 (9.9%)	47,345,321	3,480 (3.2%)	2,896 (2.7%)	101,178 (94.1%)	107,555
2015	38,623,709 (78.7%)	5,596,648 (11.4%)	4,832,032 (9.9%)	49,052,389	3,858 (3.6%)	3,014 (2.8%)	100,682 (93.6%)	107,555
2016	38,928,333 (79.1%)	5,547,867 (11.3%)	4,760,850 (9.7%)	49,237,050	3,923 (3.6%)	3,020 (2.8%)	100,611 (93.5%)	107,555
2017	39,017,307 (79.0%)	5,623,611 (11.4%)	4,721,612 (9.6%)	49,362,530	3,977 (3.7%)	3,063 (2.8%)	100,514 (93.5%)	107,555
2018	39,083,117 (79.1%)	5,669,430 (11.5%)	4,675,401 (9.5%)	49,427,948	4,028 (3.7%)	3,073 (2.9%)	100,453 (93.4%)	107,555
2019	39,183,941 (79.2%)	5,708,459 (11.5%)	4,591,450 (9.3%)	49,483,850	4,098 (3.8%)	3,091 (2.9%)	100,368 (93.3%)	107,555
2020	39,357,147 (79.3%)	5,716,186 (11.5%)	4,578,884 (9.2%)	49,652,217	4,127 (3.8%)	3,081 (2.9%)	100,346 (93.3%)	107,555

[표 4] 20년간 도시 · 준도시 · 비도시의 인구 및 면적 변화(서울시)

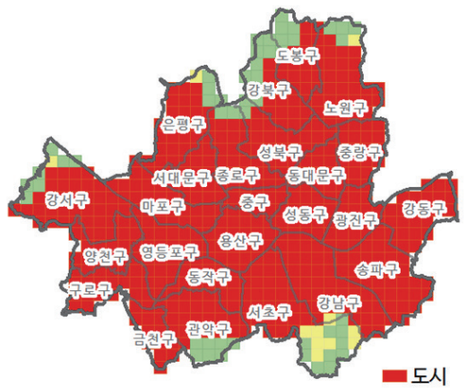
연도	인구(명)				면적(㎢)			
	도시	준도시	비도시	총계	도시	준도시	비도시	총계
2000	9,660,555 (99.8%)	13,968 (0.1%)	2,712 (0.0%)	9,677,235	526 (86.9%)	17 (2.8%)	62 (10.2%)	605
2005	9,587,829 (99.8%)	18,931 (0.2%)	2,819 (0.0%)	9,609,579	520 (86.0%)	23 (3.8%)	62 (10.2%)	605
2010	9,484,998 (99.8%)	16,374 (0.2%)	2,870 (0.1%)	9,504,242	522 (86.3%)	20 (3.3%)	63 (10.4%)	605
2015	9,408,840 (99.8%)	20,265 (0.2%)	1,150 (0.0%)	9,430,255	542 (89.6%)	11 (1.8%)	52 (8.6%)	605
2016	9,331,090 (99.8%)	20,318 (0.2%)	1,033 (0.0%)	9,352,441	542 (89.6%)	11 (1.8%)	52 (8.6%)	605
2017	9,281,746 (99.8%)	20,215 (0.2%)	1,296 (0.0%)	9,303,257	542 (89.6%)	11 (1.8%)	52 (8.6%)	605
2018	9,191,683 (99.8%)	21,107 (0.2%)	1,296 (0.0%)	9,214,059	543 (89.8%)	11 (1.8%)	51 (8.4%)	605
2019	9,143,298 (99.8%)	20,604 (0.2%)	1,246 (0.0%)	9,165,148	543 (89.8%)	11 (1.8%)	51 (8.4%)	605
2020	9,112,904 (99.8%)	20,306 (0.2%)	1,174 (0.0%)	9,134,384	543 (89.8%)	11 (1.8%)	51 (8.4%)	605

서울의 인구는 2000년 이후 지속적으로 감소 추세를 보인다. 그러나 이 기간 동안 도시 면적은 2.9%p 증가하였고, 도시지역의 인구는 99.8%를 유지하고 있다. 2000년 이후 노원구, 송파구, 강서구 등 서울 외곽지역으로 추가적인 도시개발이 진행된 결과 면적 증가가 발생한 것으로 보인다.

[그림 9] 서울시의 도시 변화(2000년 및 2020년)



2000년 서울특별시 도시 현황

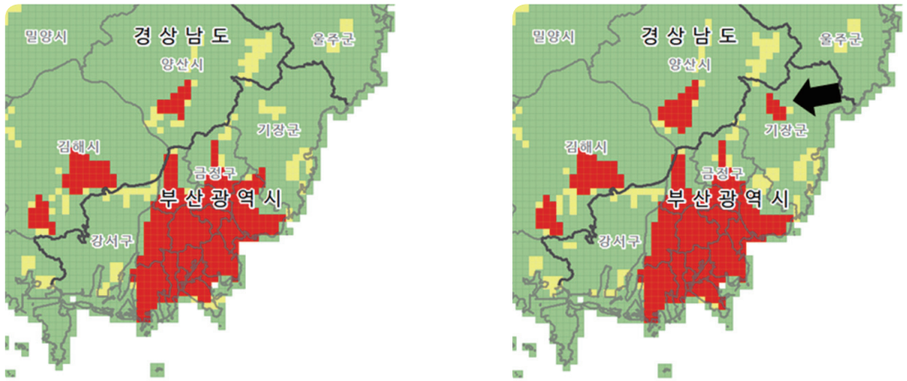


2020년 서울특별시 도시 현황

광역시 및 특별자치시를 살펴보면, 도시 인구는 0.2%p 감소하고 준도시 인구는 0.6%p 증가하는 등 인구규모 측면에서는 큰 변화를 보이지 않았지만, 도시 면적은 같은 기간 동안 4.9%p 증가한 것으로 파악되었다. 이 지역들은 도시 성장이 완성단계이므로 도시 인구의 변동은 크지 않은 반면 지역 내 택지개발로 주택공급이 이루어져 도시 면적이 증가한 것으로 해석할 수 있다. 부산광역시의 상황은 이러한 경향을 상징적으로 보여 준다. 부산은 김해, 양산 등 주변 신도시로 인구가 이동하여 2000년 358만 명이었던 인구가 2020년에는 326만 명으로 감소했다. 20년간 도시지역에 거주하는 인구비율은 96.0%에서 95.6%로 큰 차이를 보이지 않았으나, 2010년까지는 단일 도시 형태를 유지했던 부산은 2015년 정관 신도시가 디구르바 도시 기준을 충족하여 2개의 도시 구조가 되었으며, 2018년에는 명지 신도시의 성장으로 3개의 도시 구조로, 2020년에는 기장 · 일광 신도시가 등장하여 4개의 도시 구조가 되었다.

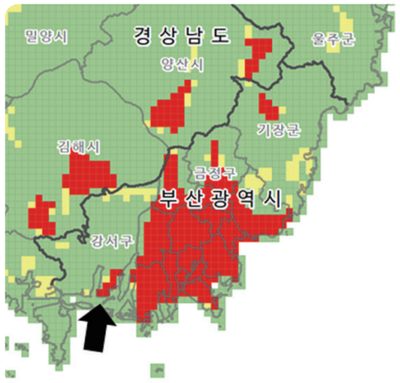
즉 부산광역시의 인구 감소를 감안하더라도 부산광역시 내 도시는 면적이 증가하는 동시에 다핵화되었고, 준도시, 비도시는 인구가 도시로 흡수되면서 준도시, 비도시의 면적 규모는 줄어드는 추세로 나타난다.(그림 10)

[그림 10] 신도시 등장에 따른 부산광역시 다핵화 과정

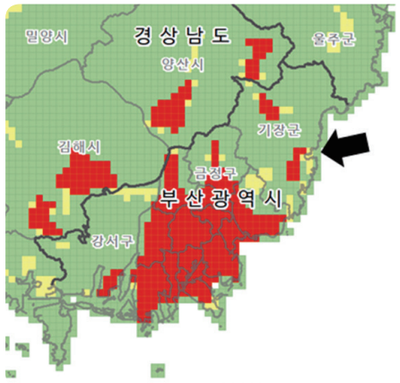


2010년

2015년
(정관 신도시)



2018년
(명지 신도시)



2020년
(기장 · 일광 신도시)

관심 지역을 수도권으로 다시 조정해 보자. 흔히 서울, 인천, 경기를 묶어 수도권으로 칭한다. 최근 20년간 시도 차원의 행정구역 변동은 없었으므로, 수도권에 관련된 통계는 하위 시군구 전부를 합산한 형태로 인용되는 경우가 일반적이었다. 그러나 같은 기간 동안 수도권 내에서도 도시의 양상은 극적으로 변화했고 지역별 차이도 두드러졌다. 디구르바 분류기준으로 수도권의 도시 면적은 2000년 1,249㎢에서 2020년 2,031㎢로 1.63배 증가했고, 도시 인구는 1,843만 명에서 2,249만 명으로 1.22배 증가했다. 도시의 면적이 증가한 만큼 준도시와 비도시의 면적은 축소되었고 인구 비율도 감소하고 있다. 일단 수도권 내에서도 도시의 인구 증가와 면적 확장은 준도시, 비도시의 축소와 동반하여 진행되는 것처럼 보인다. 그러나 수도권에서의 준도시 성장은 비수도권과 구분되는 경향을 보이는데, 대표적으로 다른 것이 도시화 과정으로 존재하는 준도시 비율이 높다는 점이다. 즉, 기존에는 비도시였던 지역이 도시개발과 인구유입으로 준도시로 성장했다가 도시개발이 완성단계로 진입할 즈음 다시 도시로 지위가 바뀌는 식이다. 최근 20년 동안 급격한 도시 성장이 있었던 경기도 광주시를 예로 들어 본다면, 광주시의 도시는 2000년에는 존재하지 않았고, 다만 준도시 인구와 면적이 각각 9만 358명(71.0%)과 57㎢(21.0%)였다. 2010년에는 도시 인구 6만 9,380명(31.0%), 도시 면적 17㎢(3.9%), 준도시 인구 13만 2,974명(59.4%), 준도시 면적 79㎢(18.2%)로 변화를 보였다. 2020년에는 도시 인구가 27만 9,208명(76.5%), 도시 면적은 66㎢(15.3%)까지

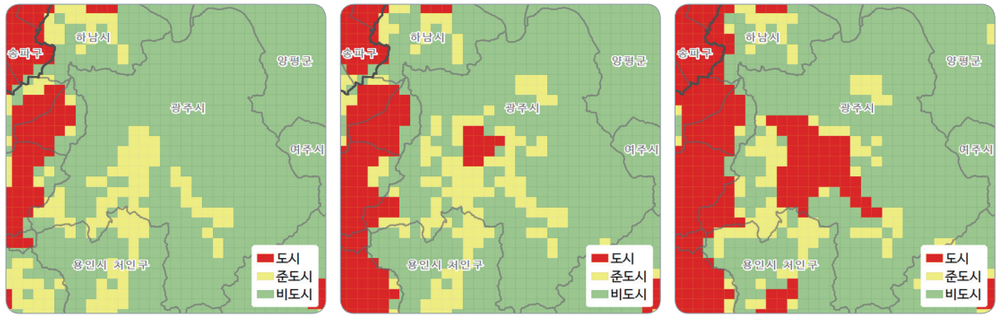
[표 5] 20년간 도시 · 준도시 · 비도시의 인구 및 면적 변화(광역시 및 세종시)

연도	인구(명)				면적(㎢)			
	도시	준도시	비도시	총계	도시	준도시	비도시	총계
2000	11,198,625 (91.9%)	675,047 (5.5%)	317,882 (2.6%)	12,191,554	926 (15.2%)	416 (6.8%)	4,753 (78.0%)	6,095
2005	11,273,051 (91.9%)	701,756 (5.7%)	292,651 (2.4%)	12,267,458	1,013 (16.6%)	345 (5.7%)	4,737 (77.7%)	6,095
2010	11,500,425 (92.8%)	605,163 (4.9%)	286,004 (2.3%)	12,391,592	1,084 (17.8%)	272 (4.5%)	4,739 (77.8%)	6,095
2015	11,785,569 (92.0%)	732,995 (5.7%)	293,383 (2.3%)	12,811,947	1,158 (19.0%)	319 (5.2%)	4,618 (75.8%)	6,095
2016	11,770,977 (91.6%)	793,217 (6.2%)	287,177 (2.2%)	12,851,371	1,153 (18.9%)	330 (5.4%)	4,612 (75.7%)	6,095
2017	11,732,245 (91.4%)	823,721 (6.4%)	286,911 (2.2%)	12,842,877	1,167 (19.1%)	333 (5.5%)	4,595 (75.4%)	6,095
2018	11,729,167 (91.5%)	800,401 (6.2%)	283,088 (2.2%)	12,812,656	1,178 (19.3%)	333 (5.5%)	4,584 (75.2%)	6,095
2019	11,720,257 (91.7%)	775,561 (6.1%)	279,900 (2.2%)	12,775,718	1,217 (20.0%)	327 (5.4%)	4,551 (74.7%)	6,095
2020	11,678,771 (91.7%)	781,318 (6.1%)	279,193 (2.2%)	12,739,282	1,224 (20.1%)	328 (5.4%)	4,543 (74.5%)	6,095

성장하였으나, 준도시 인구는 6만 2,700명(17.2%), 준도시 면적은 55㎢(12.8%) 수준으로 줄어들었다. 이와 같은 준도시의 감소 추세 원인은 준도시가 축소, 소멸한 것이 아니라 도시로 성장하였기 때문이다.

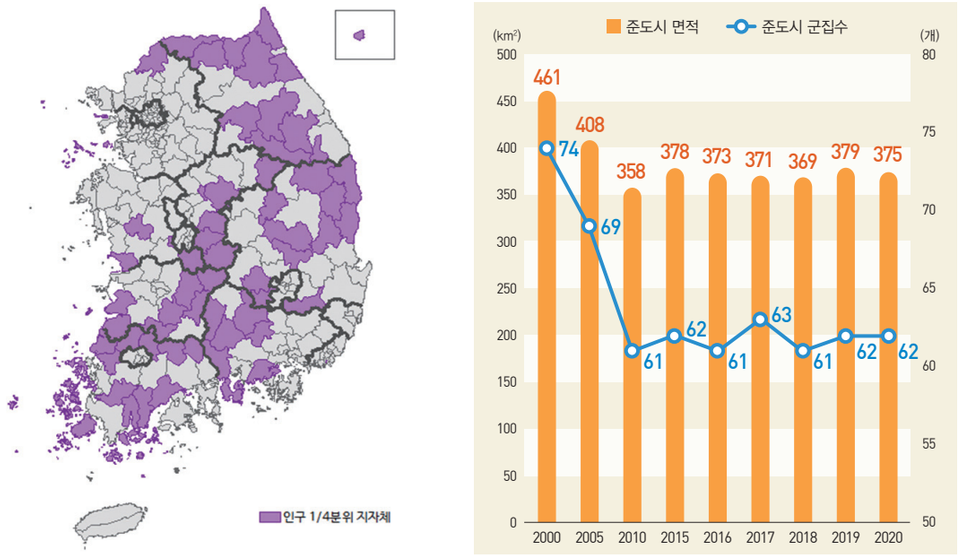
한편 같은 기간 비수도권의 도시 면적은 2000년 1,543㎢에서 2020년 2,096㎢로 1.35배 증가하였고, 도시 인구는 2000년 1,525만 명에서 2020년 1,687만 명으로 1.1배 증가하였다.

[그림 11] 경기도 광주시의 도시 변화



수도권과 광역시를 중심으로 도시의 규모는 커지고 있지만, 반대로 지방의 도시들은 최근 20년간 규모가 축소되고 있다. 2020년 인구주택총조사 결과를 바탕으로, 인구규모가 1/4분위에 속하는 지자체들만 구분하여 분석해 보자. KOSIS 인구 기준으로 1/4분위수는 5만 7,312명으로 이보다 인구가 적은 지자체는 63개이다. 20년간 도시 영역으로 지속적으로 분류되고 있는 3개의 격자는 모두 부산광역시 중구(4만 1,439명)에 해당되므로 이를 제외하고 자료를 살펴보면, 2000년에는 74개의 준도시 군집이 461㎢ 면적으로 관찰되었지만 2020년에는 군집이 62개로 줄어들었고 면적도 375㎢로 축소되었다. 다만 2010년까지는 급격히 축소되었고 이후 어느 정도 유지하는 경향을 보이고는 있다.

[그림 12] 인구 1/4분위 지자체 분포와 준도시 변화



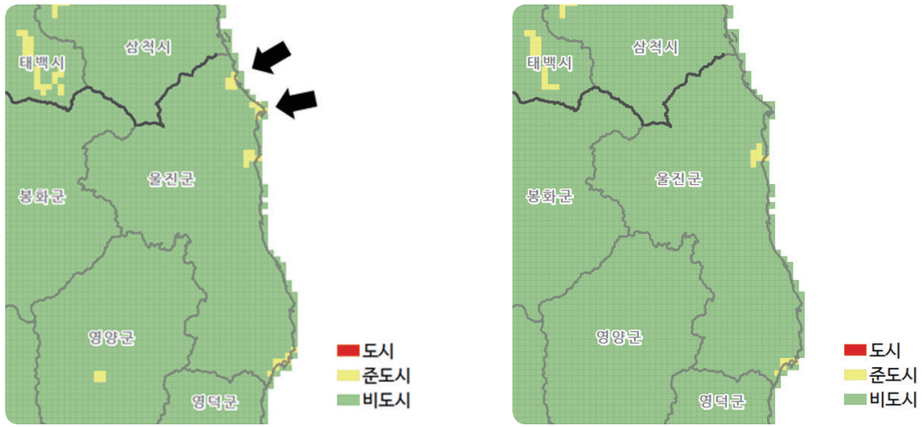
63개 지자체 중에서 2000년에도 준도시가 형성되어 있지 않았던 장수군을 제외하고 정선군이나 평창군, 금산군 등 11개 지자체는 2000년에는 준도시가 있었으나 2020년에는 사라졌다. 특히 영광군이나 영덕군, 울진군은 각각 지역 내 2개, 3개, 4개의 준도시가 있었으나, 이 중 일부는 소멸하고 부분적으로 준도시가 남아 있다.

한편 경북 예천군은 2000년에는 1개의 준도시 그룹이 존재하였으나, 2020년에는 2개 그룹으로 증가한 경우이다. 예천군 행정구역 경계와 인접한 안동시에 경상북도청이 이전하면서 신도시가 조성된 영향을 받았기 때문이다.

최근 20년간 지자체별로 도시와 준도시의 증감에 주목할 필요가 있다. 디구르바는 3분법으로 도시, 준도시, 비도시로 구분하는데, 준도시만 형성된 지자체도 존재하므로 도시와 준도시를 도시로 합산하여 증감률을 비교하였다. 20년간 도시지역의 인구와 면적이 모두 50% 이상 증가한 지자체는 14개로, 인천 중구와 서구, 경기도 시흥시, 용인시 기흥구 및 수지구, 화성

시, 광주시, 양평군 등 수도권에 8개, 세종시 등 비수도권에 6개가 해당된다. 다음으로 도시의 인구와 면적이 동시에 50% 이상 큰 폭으로 감소한 지자체는 강원도 평창군, 정선군, 고성군이 있고, 경상북도 청송군, 영양군, 영덕군, 울릉군 등도 있는데, 주로 강원도와 경상북도에서 이러한 경향이 뚜렷하다. 다만 인천광역시 옹진군, 전라북도 장수군과 임실군, 전남 함평군과 신안군, 경북 군위군, 경남 산청군은 이미 2000년부터 도시(준도시)가 존재하지 않았으며, 임실군의 경우에는 2000년에는 없던 준도시가 2020년에는 형성된 것으로 나타났다.

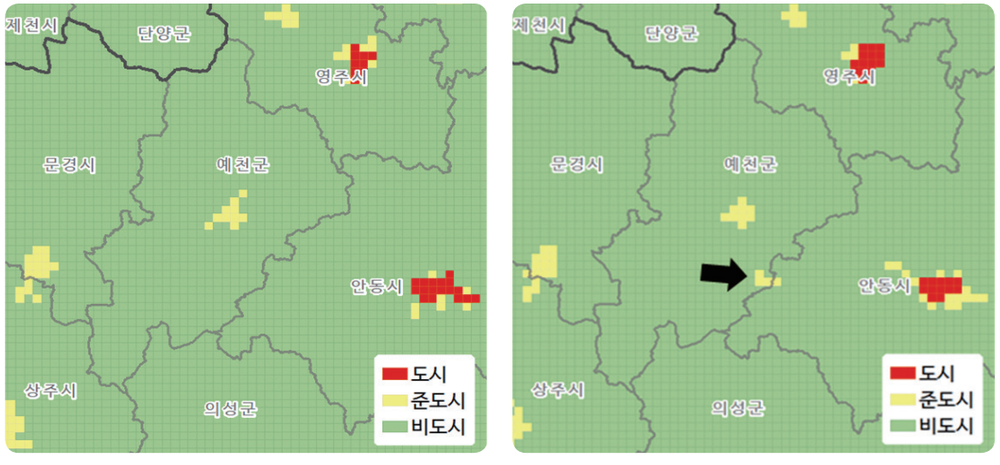
[그림 13] 준도시의 축소가 진행중인 사례



'00년 울진군 준도시 현황
(4개 준도시 그룹)

'20년 울진군 준도시 현황
(2개 준도시 그룹)

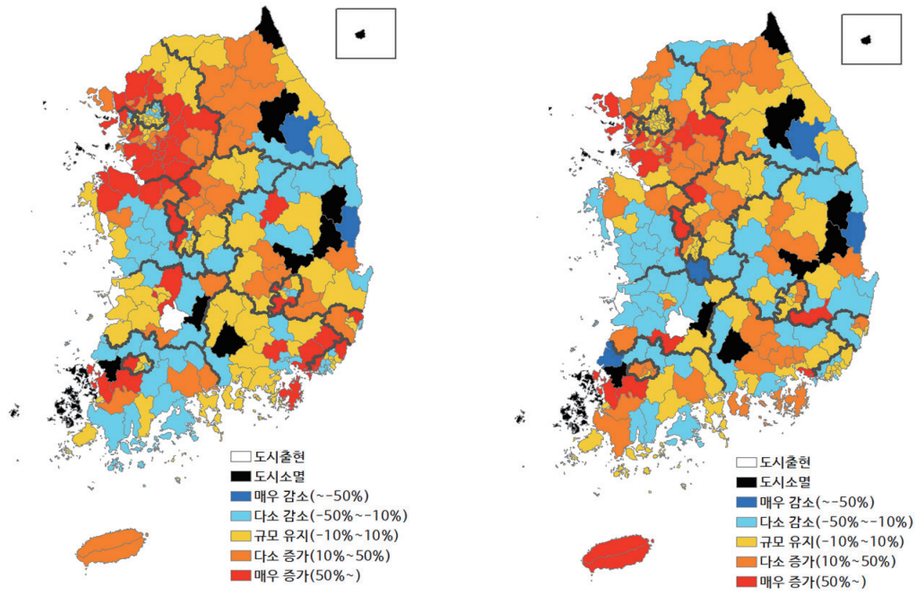
[그림 14] 새로운 준도시가 형성된 사례



'00년 예천군 준도시 현황
(1개 준도시 그룹)

'20년 예천군 준도시 현황
(2개 준도시 그룹)

[그림 15] 20년간 지자체별 도시 인구(좌) 및 면적(우) 증감률 현황(2000~2020년)



주: 도시와 준도시를 합산하여 도시로 간주한다.

Ⅳ. 시사점

최근 20년간의 도시 변화를 살펴보면 수도권의 도시영역은 지속적으로 확장되는 반면, 비수도권과 중소도시의 도시는 축소 양상이 두드러진다. 2000년 이전에도 급격한 도시화와 지역 간 불균형의 문제점이 제기되었으며, 참여정부 이후 균형발전에 대한 관심이 고조됨에 따라 「국가균형발전특별법」(2004년)이 제정되는 등 균형발전과 지역소멸에 대한 정책적 대안 마련이 본격화되었다.

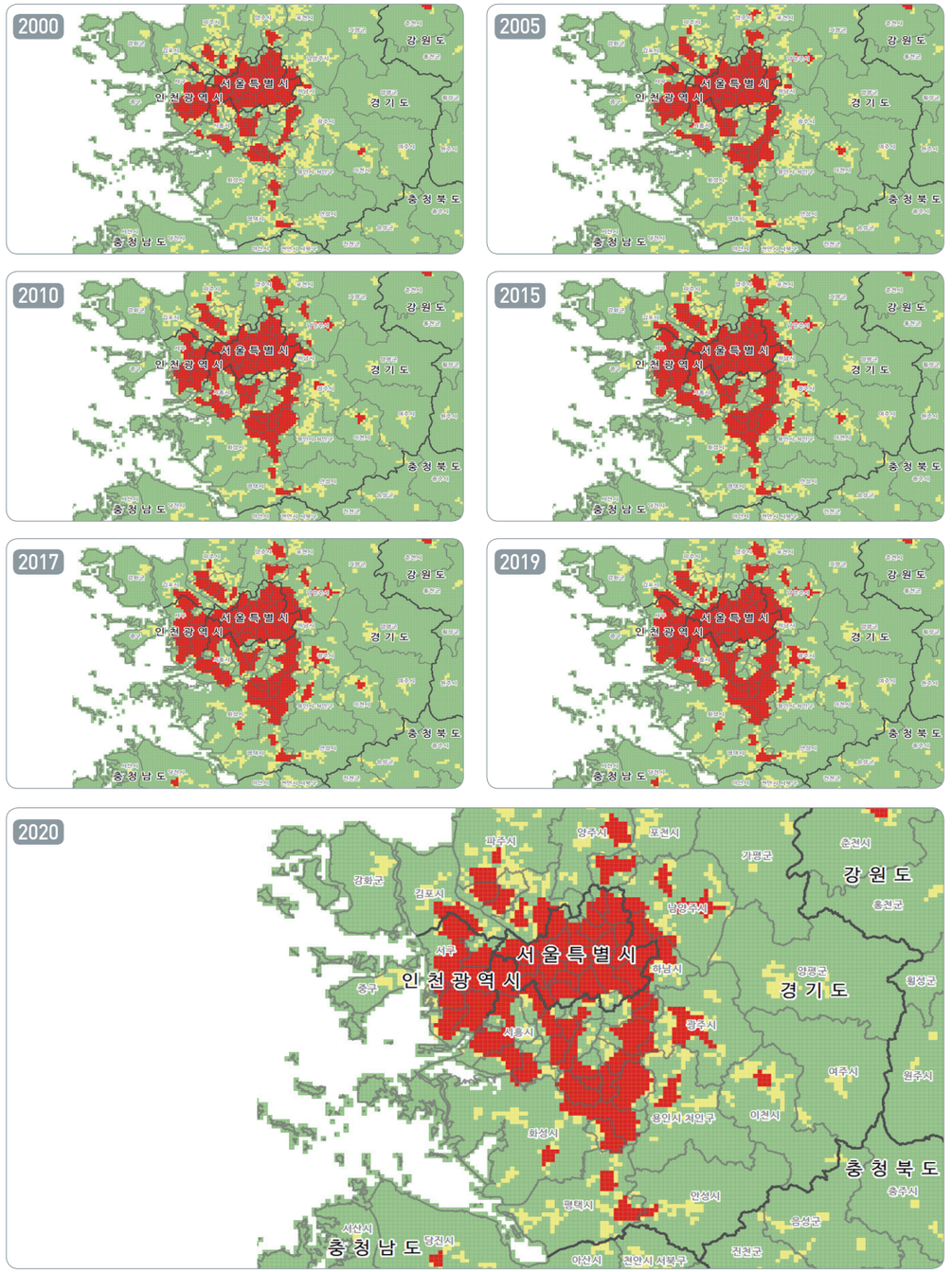
도시는 고용과 생산, 소비 등 경제활동의 배경이면서 생활인프라 보장의 최소단위기도 하다. 대부분의 산업은 일정한 규모의 배후시장을 확보해야만 유지될 수 있다. 예를 들어서 은행이나 병의원, 학원, 소매업과 같이 일상생활과 밀접한 업종은 시장의 최소요구치가 분명히 필요한데 도시는 이런 대부분의 산업이 유지될 수 있도록 하는 배후지가 된다. 한편 기초자치단체별로 인구감소에 대한 우려 속에 인구 유치를 위한 다양한 지원정책을 펼치고 있다. 그러나 지역 내 도시기능이 축소되거나 소멸될 경우 지역 주민에게 필요한 생활인프라를 충분히 보장할 수 없게 되며, 결국 거주지로서의 불편이 가중될 것으로 보인다. 따라서 지역 내에서 도시기능의 축소와 소멸은 인구 유출 요인으로 작동하게 된다. 이와 같은 이유로 지역 내 소규모 도시와 준도시가 소멸되거나 규모가 급격히 축소되는 것에 대한 대응이 필요하다. 또한 인구구조를 토대로 측정하는 지방소멸위험지수와 같은 기존 균형발전과 지역소멸의 지표와 함께 지방 도시의 현황과 변화도 함께 측정함으로써 균형발전정책의 실효적 작동과 이행 정도를 모니터링하는 방법도 고려해야 한다.

한편 행정구역 개편과 관련된 논의는 계속 있었으나 1995년 지방자치법 제정으로 인한 행정구역 개편 이후 지역의 변화 양상을 고려하여 새로운 행정구역 개편이 필요하다는 의견이 대두되었다. 지역에서의 도시는 일상생활의 무대인 동시에 지역 경제의 축으로 작동하는 바, 행정구역 개편 논의에서 도시 단위를 어떻게 포용하여 행정구역 단위로 설정할지에 대한 구체적 연구도 필요하다.

다음으로 지역통계 생산 측면에서 도시에 대해 새롭게 고려해야 한다. 지금까지 지역통계는 행정구역 단위로 생산되는 것이 일반적이었다. 그러나 지역 내에서도 경제구조 파악이나 교통계획 수립 등의 목적으로 도시와 비도시를 구분한 통계 수요가 존재하고, 그 효용성도 충분히 인정된다. 그러나 현재의 행정구역 단위의 통계 생산 환경에서는 난관이 많은 것도 사실이다. 특히 도시영역이 두 개 이상의 지자체에 연결되는 경우나 하나의 지자체 내에서도 두 개 이상으로 도시가 형성되는 경우 등이 그 예이다.

마지막으로 본 분석 결과는 통계지리정보서비스(https://sgis.kostat.go.kr)의 '도시화 분석지도'에서도 확인할 수 있다는 점을 밝혀 둔다. 통계이용자가 도시 관련된 통계공간자료를 직접 내려받아 사용할 수 있도록 2022년 상반기 중에 자료제공 서비스도 추가될 예정이니 다양한 분야에서 더 깊이 있는 분석에 활용되기를 기대한다.

[그림 16] 수도권의 도시 변화(2000~2020년)



[그림 17] 충청권의 도시 변화(2000~2020년)

