

# 지방소도시의 인구감소 및 성장과 쇠퇴의 특성

임석희\*

## Local Small Cities's Population Reduction and the Characteristics of Their Growth and Decline

Yim, Seokhoi\*

**요약** : 이 논문은 지방소도시의 인구감소 추세와 유형(성장형, 정체형, 쇠퇴형)을 고찰하고 지역내총생산, 고용률, 고용의 질적 안전성, 주거와 도시빈곤 등 사회·경제적 지표 분석을 통해 지방소도시의 성장과 쇠퇴 특성을 파악하고자 한다. 연구 결과, 첫째, 지난 20여 년간 전국적으로 소도시 수가 줄었지만 비수도권, 지방 정주체계에서 소도시 비중은 여전히 크고 중요하다. 둘째, 지방소도시의 성장에 양극화 현상이 나타나고 있으며 소수의 성장하는 소도시와 정체하거나 쇠퇴하는 다수의 소도시로 불균형이 심화되고 있다. 셋째, 성장형 지방소도시의 성장요인은 주로 외생적이며, 정체형과 쇠퇴형 지방소도시를 볼 때 소도시의 전통적 기능마저 성장요인이 되지 못하고 있다. 넷째, 정체형과 쇠퇴형 지방소도시에는 고용과 주거의 불안정성이 크고 지역생산과 고용의 양적 지표와 질적 지표를 수도권 소도시와 비교할 때, 지방소도시의 정체와 쇠퇴는 부등가 교환에 의한 가치의 지리적 이전과 불균등지역발전의 한 과정으로 볼 수 있다.

**주요어** : 소도시, 중소도시, 도시성장, 도시쇠퇴, 지방소도시, 도시인구감소

**Abstract** : This paper aims to examine the population reduction trends and to understand the characteristics of growth and decline in local small cities by analyzing the social and economic indicators such as GRDP per capita and the amount and quality of employment, stability of housing and urban poverty. The results of this study are as follows: First, although the number of small cities has decreased nationwide over the past two decades, the proportion of small cities in the non-capital region is still large and important. Second, the polarization has been expanding in the growth of local small cities, and the imbalance deepening with a few of growing cities and a lot of stagnant or declining cities. Third, growing local small cities rely primarily on exogenous factors for their growth, and stagnant or declining local small cities are highly unstable in employment and housing, and even the traditional functions of small cities have not been important as a growth factor. Finally, when comparing quantitative and qualitative indicators of regional production and employment in local small cities with those in the capital region, the stagnation and decline of local small cities can be regarded as a process of uneven regional development by geographical transfer of values.

**Key Words** : small cities, small and medium sized cities, urban growth, urban decline, local small cities, urban depopulation

---

이 논문은 2016년 대구대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

\* 대구대학교 사범대학 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, College of Education, Daegu University), shyim@daegu.ac.kr

## 1. 서론

### 1) 문제제기와 연구목적

2019년 3월 통계청이 발표한 장래인구특별추계(2017~2067)에 의하면, 우리나라 총인구는 2028년을 정점으로 감소하고 인구성장률은 2029년 마이너스로 전환될 전망이다. 동 추계는 65세 이상 고령인구가 이미 2017년에 700만 명을 넘었고 2020년부터는 생산연령인구가 매년 평균 33만 명씩 줄어들 것을 예고했다. 대격변의 예고이다. 그러나 통계청의 예고가 아니더라도 이것은 이미 많은 지역에서 실현되고 있으며 도시라고 해서 예외는 아니다. 저성장이 뉴 노멀(New Normal)로 불릴 만큼 고착되고 있는 것에 대해 여러 연구가 도시의 위기적 상황을 지적하며 대안들을 제시하고 있다(정광중, 2010; 김용창, 2011; 조명래 등, 2011; 송주연, 2014; 이희연·한수경, 2014; 이자원, 2015; 구형수 등, 2016; 최병두, 2016; 박세훈 등, 2017). 이뿐만 아니라 도시쇠퇴, 축소도시, 도시재생에 관한 많은 연구논문과 정책보고서들이 매년 발간되고 있다.

그러나 이 같은 문헌 중 지방소도시에 초점을 둔 연구는 많지 않으며, 지방소도시가 연구에서 주변화 되는 이런 현상은 2000년대 이후 더 심화되는 경향이다. 지방중소도시에 관한 정책적 차원의 보고서들이 간혹 간행되고 있지만(박세훈 등, 2017; 이인희, 2008), 국책연구원의 보고서에서도 인정하듯이 지방중소도시는 관심의 사각지대에 있다(변필성 등, 2015; 박종일 등, 2018). 추진되고 있는 지역개발정책들도 정책의 공간적 범위가 소도읍, 농어촌, 낙후지역에 집중되어 있으며(정연우·이삼수, 2009), 그나마 소도시를 중규모 도시와 함께 중소도시 한 범주로 묶음으로써 소도시의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있다.

소도시에 관한 연구의 또 하나 문제점은 전술한 것처럼 거의 대부분의 연구들이 소도시를 중소도시에 포함시킨다는 것이다. 보편적으로 확립된 소도시의 정의 자체가 없는 것에도 원인이 있겠지만 결과적으

로 중소도시 내부에 존재하는 도시의 다양성, 소도시만의 특수성 등이 간과될 소지가 있다. 우리나라에서는 대도시를 인구 100만 이상의 광역시급 도시로 설정하고, 인구규모가 그 이하인 도시들은 여러 차이에도 불구하고 모두 뭉뚱그려 중소도시 한 개념으로 인식하는 경향이 있다. 종종 인구 50만 이하의 도시를 중소도시로 정의하기도 하지만(정윤영 등, 2013; 변필성 등, 2015; 박종일 등, 2018), 이 경우에도 인구 5만의 도시와 그 10배가 되는 인구 50만의 도시가 한 묶음이 된다. 이것이 적절한 묶음인지 의문이 든다. 물론 대도시와 대비한 측면에서 그 도시들을 중소도시란 하나의 개념으로 이해할 수 있지만, 도시의 규모나 구조, 기능 면에서 중규모 도시와 소도시를 구분할 필요성도 분명히 있다. 예를 들어 경남에서 인구 10만 명의 밀양시의 구조와 기능 및 성장동력이 인구 35만 명의 진주시의 그것과 같을 수 없기 때문이다.

그럼에도 지방중소도시에 관한 연구는 있어도 지방소도시에 관한 연구는 거의 없다. 인구절대감소시대를 맞이하여 지방소멸을 논하면서 사실상 그 소멸예정 지방의 거점 역할을 하는 지방소도시는 관심의 영역 바깥에 있다. 가장 위기적 상황에 놓여 있는 것은 정작 지방의 소도시들이지만, 도시위기에 대응한 대안적 발전전략들은 지방소도시에 별로 적합하지 않다. 스마트시티, 스마트성장론, 혁신 클러스터 등 대부분이 대도시 혹은 적어도 중규모 도시에 어울릴 대안들이다. 지방소도시의 연구의 중요성은 현실적으로 지방의 정주체계에서 소도시가 차지하는 비중이 적지 않다는 데에 있다. 따라서 지방소멸을 막기 위해서는 소도시가 그 기능을 충분히 발휘하여야만 한다. 그럼에도 불구하고 지방소도시에 대한 연구 성과는 매우 미흡하다. 지방소도시가 중소도시 한 묶음으로 처리되면서 어떤 면에서는 그 실태마저 충분히 파악되어 있지 않다고도 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에, 현재 많은 지방소도시들이 경험하고 있는 인구감소의 실태와 당면하고 있는 도시성장의 사회·경제적 문제들에 대하여 고찰하고자 한다. 이를 위한 예비적 고찰로서 먼저 소도시의 개념과 기능, 성장요인 등을 이론적으로 검토하고 이에 바탕을 둔 경험적 연구로 세 가지 과제를

설정하고자 한다. 첫째는 1995년 이후 소도시의 전국적인 규모 변화와 지역분포에 대한 고찰로서 도시체계적 관점에서 비수도권 즉, 지방에서 소도시가 차지하는 비중을 검토하고자 한다. 둘째는 지방소도시의 인구증감 추세를 구체적으로 분석하고 그것의 시기별 차이점을 고찰함으로써 지방소도시 간 성장과 쇠퇴의 내부적 분화가 어떤 형태로 진행되고 있는가를 파악하고자 한다. 끝으로 전국적 추세와 비교한 인구증감 패턴을 기반으로 지방소도시의 유형을 구분하고 각 유형 소도시의 지역내총생산의 규모와 고용의 양과 질, 불안정 주거 및 도시빈곤을 등 여러 사회·경제적 지표에 대한 분석을 통해 지방소도시들의 성장 및 쇠퇴 특성과 직면하고 있는 문제들을 이해하고자 한다.

## 2) 연구범위 및 방법

이 논문은 2017년 통계청 인구총조사를 기준으로 인구 20만 명 이하의 지방소도시를 대상으로 한다. 가장 최근에 공표된 통계청 2017년 인구총조사에 의하면, 우리나라에는 현재 인구 20만 명 이하의 소도시가 전국적으로 총 33개 있고 지방에는 26개의 소도시들이 있다. 지방은 보통명사로는 어느 방면의 땅 또는 서울 이외의 지역을 지칭하기도 하지만, 본 연구에서는 수도권 이외 지역, 즉 비수도권의 의미로 사용하고 있다. 지방을 보통명사로 이해하면 수도권도 지방이라고 할 수 있겠지만, 최근에는 여러 연구에서 지방이 비수도권 지역을 일컫는 용어로도 사용되고 있다.<sup>1)</sup>

전국 수준의 소도시 변동 상황은 1995년부터 살펴 보았다. 1995년을 기점으로 한 것은 1990년대 중반 이후 산업화가 고도화되고 세계화와 정보화 담론이 대두하는 등 그 이전과 비교되는 여러 경제·사회 환경의 변화가 점차 이루어졌기 때문이다.<sup>2)</sup> 또한 대대적인 행정구역체제 개편을 통해 현재의 도농통합형 도시 행정구역체제가 1995년부터 시행되었으며, 그 이후 몇몇 추가적인 시·군 통합과 시 승격 이외 도시 행정구역 체계에 큰 변화 없이 유지되어 통계의 일관성을 구할 수 있기 때문이다.

연구대상의 소도시 중에는 여주시, 당진시처럼 1995년 이후 군에서 시로 승격한 도시들이 있다. 이와 같이 시 승격이나 분리·통합 등 행정구역에 변동이 있는 경우는 2017년 행정구역 지위를 기준으로 그 이전의 통계를 재구축하였다.<sup>3)</sup> 자료는 통계청 인구총조사(1995, 2005, 2010, 2017)와 지역별고용조사(2018), 시·군단위 지역내총생산(2010, 2017), 보건복지부 국민기초생활보장 수급자 현황(2017) 등을 활용하였다. 각 통계는 가능한 최근 발행된 것을 활용하였으며, 분기별로 공표되는 고용조사 결과는 연평균 값을, 지역내총생산(이하, GRDP)는 당해연도 가격을 기준으로 한 값을 사용하였다.

본 연구의 대상은 지방소도시이나 수도권의 소도시를 비교 집단으로 분석하였으며, 지방소도시의 유형은 2000년 이후 전국인구 변동과 비교한 인구증감 패턴을 기준으로 구분하였다. 이와 같이 구분한 각 유형 소도시의 1인당 GRDP, 고용률, 비정규직 근로자 비율, 비임금근로자 비율, 임차가구율, 월세가구율, 국민기초생활보장 수급률 및 수급가구율, 최저주거기준미달 가구율(가구원수별 최소 필요 방수 기준)에 대한 기술적 통계분석과 관별분석을 통해 지방소도시의 성장과 쇠퇴 특성을 고찰하였다.

## 2. 예비적 고찰: 소도시의 기능과 특성

### 1) 소도시의 개념

대도시 중심의 시각에서 보면, 도시계층은 대도시와 중소도시로 대별된다. 규모나 기능 면에서 대도시를 제외한 그 나머지 도시들을 엇비슷한 것으로 인식하기 때문이다. 중소도시는 말 그대로 한 묶음이 되고 소도시는 구분되지 않는다. 적지 않은 도시 관련 연구들이 이러한 인식 기반 하에 소도시 문제를 즉, 중소도시 문제로 접근한다.

그러나 실상 중소도시의 규모와 기능에는 다양한 스펙트럼이 존재한다. 우리나라에서는 대도시를 일반적으로 인구 100만 이상 도시로 정의한다. 이 경우,

흔히 시 승격의 법정 요건인 인구 5만 이상에서 100만 이하의 도시가 모두 중소도시 한 묶음으로 처리된다(이희정, 2006; 박병호·김준용, 2009). 그러나 도시인구규모 분포를 보면 인구 100만 이하의 도시들 간 규모 차이의 배율이 오히려 대도시들 간 차이보다 더 크다. 중소도시라는 단일 개념으로 이해하지만, 도시체계에서 차지하는 지위와 수행하는 기능 또한 대도시들 간 차이보다 중소도시들 간의 차이가 더 크다.<sup>4)</sup>

이와 같은 문제는 대도시를 인구 50만 명 이상의 도시로 보고, 그 이하를 중소도시로 정의하더라도 크게 달라지지 않는다. 다소 완화되었지만 다양한 성격의 여러 도시들이 중소도시라는 하나의 개념으로 정형화되는 문제가 본질적으로 해소되지 않기 때문이다. 환언하면, 이러한 접근으로는 중소도시, 그 중에서도 실제 다수를 차지하는 소도시의 실상을 정확히 평가하기 어렵다. 대도시 중심이 아닌 중소도시의 관점에서 도시체계를 이해한다면 적어도 중규모 도시와 소도시를 구분하여 접근할 필요가 있다.

일반적으로 한 나라의 도시체계에서 최상위 대도시를 제외한 도시계층은 3개 내지 4개의 범주로 구분된다(Kaplan *et al.*, 2009). 예를 들어 잉글랜드와 웨일즈의 도시계층을 연구한 Smiles는 도시를 major cities, cities, minor cities 또는 major towns, towns, sub-towns의 5계층으로 분류하였다(홍경희, 1993). Smiles의 계층 구분이 우리와 딱 맞는 것은 아니지만 major cities는 대도시는, cities는 중규모 도시, minor cities 또는 major towns는 시급 소도시, towns와 sub-towns는 각각 읍과 면급 중심도시(소도읍)에 대응하는 것으로 볼 수 있다.

중규모 도시와 소도시를 구분하기 전에 먼저 중소도시 개념에 적용되는 기준들을 보면, 매우 다양해서 인구 5만에서 20만 규모의 도시 혹은 5만에서 50만 사이의 도시를 중소도시로 분류하기도 하고, 국토종합개발계획과 같이 100만 명 이하의 시급 도시를 모두 중소도시의 범주에 포함시키기도 한다(하성규·김재익, 1995). 반면에 지방자치법 특례인정 조항은 대도시로서 특례를 인정하는 범위를 인구 50만 명 이상의 도시로 한다. 법에서 중소도시의 인구기준을 별도로

로 정하고 있지는 않지만, 이 법에 따르면 인구 50만 명 미만의 도시는 중소도시인 셈이다.

현재 우리나라에는 소도시를 분류하는데 참고할 만한 법제도적 기준은 없다. 다만 80년대 소도읍 기능에 대한 종합계획을 수립하면서 중소도시를 인구 5만~10만의 소도시, 10만~50만의 중규모 도시로 구분한 바 있고(내무부, 1977), 일부 연구가 이런 기준을 따른다(Lee, 2013). 그러나 이처럼 인구 10만 명을 기준으로 중규모 도시와 소도시를 구분하는 것은 오늘날에는 적절하지 않다. 1995년 이후 도농통합형 도시행정구역체제 도입으로 시·군이 통합된 중소도시들의 인구규모가 커져 10만 명 이하를 기준으로 할 경우, 시·군 통합이 되지 않았다면 실제로는 소도시 성격의 도시들이 중규모 도시로 분류될 여지가 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 이런 점을 감안할 때 현재 우리나라에서는 인구 20만 명 이하의 시급 도시를 소도시로 분류하는 것이 적절한 수준이 아닌가 한다. 물론 도시인구 규모 분포가 지속적으로 변화하므로 이 기준 역시 절대적이거나 영구적일 수는 없다.

도시체계 상 중소도시는 대도시와 소도읍의<sup>6)</sup> 중간에 위치한다(박재길 등, 2002). 소도시는 그 중 규모 작은 도시로 세력권의 크기는 자신을 포함해서 직경 30~40km 전후가 된다.<sup>7)</sup> 기능적으로 중소도시, 특히 소도시는 주변 배후지인 농어촌의 정치, 행정, 경제, 사회활동의 중심지 역할을 수행하는 동시에 대도시와 농어촌을 연결하는 가교 역할을 수행한다. 소도시가 과거부터 도시와 농촌의 균형발전 및 인구의 지방 정착에 있어서 중요하게 인식되는 것도 소도시의 이 같은 기능 때문이며 정주생활권이나 도농연계생활권 등 각종 내생적 기초생활권 계획에서 중심도시로 설정되는 이유이기도 하다(최양부 등, 1985; 김현호 등, 2010; 김갑성 등, 2014)

## 2) 소도시의 성장 요인

소도시는 도시체계상 최하위 도시적 취락인 소도읍의 바로 위, 차상위 중규모 도시의 바로 아래에 위치하면서 배후 농어촌지역에 각종 재화와 서비스를 제공하는 것이 기본적인 기능이다. 소도시의 성장·

쇠퇴 요인은 도시체계에서 소도시가 차지하는 이러한 위치와 기능적 특성과 관계가 많다. 소都市는 대도시나 중규모 도시에 비해 인구와 고용 등에서 도시 자체의 내부적 성장동력이 부족하기 때문에 그와 같은 관계적 요인이 더 중요하다(변필성 등 2015). 이론적으로 중소都市는 지역경제의 성장과 발전을 촉진하는 성장거점기능과 지역 내 경제 및 사회활동을 연결하는 결절기능, 도시편익시설 및 교육·의료 등 서비스 공급기능을 갖는다(장명수, 2001). 그중에서도 일반적으로 가장 중요한 기능은 공공서비스와 사회서비스 센터로서의 기능이다. 지역의 경제활동 상당부분을 주변 배후지에 의존하고 있는 상황에서 소都市들은 생산보다 소비적 기능이 상대적으로 강하고 주변지역에 재화와 서비스를 공급하는 3차 산업 활동의 중심지 역할이 중요하다.

이러한 기능적 특성으로 인해 교육, 의료, 교통, 통신 등 공공서비스와 서비스 산업의 발달이 일반적 차원에서 소都市의 주요한 성장 요인이 된다. 소都市는 이 같은 기능의 수행을 통해 지역주민의 생활을 안정시키고 지역발전을 도모한다. 특히 교육은 소都市의 생활환경 구성에 있어서 가장 중요한 요소이다(임석희, 2002). 한국을 비롯한 아시아 각국의 중소都市들을 연구한 Rondinelli(1983)에 의하면, 공공 및 사회서비스가 중소都市의 성장에서 핵심적 역할을 한다. 특히, Rondinelli는 한국의 사례를 들어 주요 성장도시들이 교육서비스의 중심지 역할을 하고 있으며, 그것이 도시발달을 위한 인구 유입과 정착을 유도하고, 이를 통해 제반 경제활동의 효율성 제고를 위한 규모의 경계가 실현된다고 한다.

그러나 현재 우리나라의 소都市들이 그와 같은 기능을 충분히 수행하고 있다고 보기 어렵다. 예컨대 교육서비스는 소都市 기능 가운데 가장 중요한 기능임에도 불구하고 대다수 소都市의 교육환경은 대도시와 큰 격차를 보인다. 교육서비스가 인구 유입과 정착을 유도하기보다 오히려 인구유출의 요인이 된다. 더욱이 이러한 인구유출은 소都市 중심기능에 대한 수요기반을 약화시켜 입지효율성과 수익성이 낮아진 공공서비스와 상업시설들이 축소되거나 폐쇄되는 문제를 초래한다. 결과적으로 소都市의 생활환경은 더

욱 더 악화되고 다시 또 인구가 유출되는 악순환이 계속된다.

이와 같은 소都市의 성장·쇠퇴에서 오늘날 갈수록 더 커지는 요인이 지리적 위치이다. 대도시에 비해 자체의 성장동력이 미약한 중소都市의 성장은 외부 요인의 영향이 클 수밖에 없다(이양우, 1992). 규모가 작은 소都市는 더욱 그러하다. 현실적 경험으로도 소都市의 성장에 도시의 지리적 위치는 대단히 중요하다. 수도권과 비수도권의 지역 간 불균형이 심각한 상황에서, 예를 들어 수도권의 소都市와 강원도의 소都市는 근본적으로 성장잠재력에 큰 차이를 가질 수밖에 없다.

지리적 위치 측면에서 우리나라의 소都市는 특히 대도시에 얼마나 근접하여 있느냐가 중요하다. 국토공간이 대도시 중심으로 발전하기 때문이다. 소都市의 성장에 여러 요인이 영향을 주지만 대도시와 산업과 인구가 집중하고 그 세력권이 확산되는 과정에서 대도시로부터의 거리는 소都市 성장에 큰 영향을 미친다. 이런 점에서 소都市를 세력권이 두고 있는 대도시의 성장 추세 또한 소都市 성장에 중요한 변수가 된다. 인접한 대도시의 성장이 어느 단계에 이르렀는가에 따라 소都市의 성장과 쇠퇴 정도가 영향을 받기 때문이다.

대도시 성장이 주변 소都市에 미치는 영향은 중심도시인 대도시로 인구가 집중하는 도시화 단계부터 인구집중 반전현상(polarization reversal)과 주변지역으로 인구가 분산되는 교외화 단계, 보다 먼 지역(exurb)까지 교외화<sup>8)</sup> 현상이 전개되는 원격교외화(exurbanization)<sup>9)</sup> 단계, 인구분산이 비도시지역(non metropolitan area)으로까지 이루어지는 역도시화 단계, 중심도시 내부의 인구가 다시 증가하는 재도시화 단계 등 각 단계마다 다르게 나타난다(An-trop, 2004; van den Berg *et al.*, 1982). 인구와 산업이 중심도시로 집중하는 도시화 단계에서는 대도시 주변의 소都市일지라도 대도시로 모든 것이 빨려드는 강도 높은 극화 효과(polarization effect)로 성장하기 어렵다. 소都市에게 있어서 대도시 인접이라는 지리적 위치의 긍정적 효과가 나타나는 것은 대도시의 인구와 산업이 분산되는 교외화 단계에서 이르

러서이다.

그러나 이것도 소도시의 지리적 위치가 세부적으로 어디냐에 따라 다르다. 대도시 주변지역에 속하는 소도시라 하여도 내측 주변과 외측 주변 간에 교외화 현상이 미치는 효과에 차이가 있기 때문이다. 외측 주변지역에는 교외화 효과가 미약하고 오히려 중심도시로의 역류 효과가 더 강하게 나타난다. 대구도시권 내부의 지역구조 변화에 관한 경험적 연구 사례를 보면, 대구도시권의 내측 주변도시(예, 경산시)와 외측 주변도시(예, 영천시) 간에는 성장에 큰 차이가 있다. 이 연구에 의하면 1995년 이후 대구시의 교외화로 경산시는 인구 30만 명에 이르는 중규모 도시로 성장한 반면, 영천시는 오히려 인구 10만 명 이하의 소도시로 쇠퇴하였다(임석희, 2018a).

급속한 교통·통신의 발달, 정보화와 세계화, 거대도시의 성장, 세계도시와 지구적 도시네트워크의 형성 등 오늘날 경제적, 사회문화적 조건은 대부분 소도시 성장에 유리하지 않다. 여기에 지방의 인구유출과 감소는 소도시의 성장을 더욱 어렵게 한다. 물론 이러한 소도시 문제가 중심지 계층체계의 한계에 있다고 보고 그것을 대체하는 네트워크 도시체계의 구성을 통해 소도시 성장의 새로운 가능성을 제기하는 연구들도 있다(권오혁, 2009; 손정렬, 2011; 정운영 등, 2013; 송영일 등, 2014; 최병두, 2015; Meijers, 2007; Neal, 2011a). 네트워크 도시이론에서는 인구규모와 도시기능 간의 관련성이 상대적으로 낮아져 도시성장이 반드시 도시규모에 따르지 않는다고 보기 때문이다(이른바 규모 중립성). 이런 관점에서 중소도시의 대안적 성장전략으로 관계적 속성에 기반한 다른 도시와의 협력적 관계(변필성 등, 2015) 혹은 협력적 거버넌스(최병두, 2015)의 구축이 제시되기도 한다.

그러나 우리나라 지방소도시에게 있어서 작금의 현실 상황은 네트워크 이론의 협력적 성장은 커녕 쇠퇴하거나 나아가 소멸될 수 있는 위기에 있다. 국토공간의 정보화와 네트워크 도시화 논의 이전에 이미 보다 근본적으로 산업화 이후 지속된 대도시 중심의 국토발전과 배후농어촌의 인구감소가 소도시의 기능 약화를 가져왔기 때문이다. 지역에 따라 편차가 있을

수 있으나 도시체계 내에서 소도시의 상대적, 절대적 쇠퇴는 본질적으로 이러한 국토공간의 불균등 발전 과정이라고 볼 수 있다.

로컬 단위에서 소都市는 공공서비스를 제공하고 생활환경을 유지하는데 여전히 중요하다. 특히 산업적 발전양식에 의한 양적 성장이 점차 한계에 부딪히고 그 대안으로 지속가능한 질적 성장이 요구되고 있다는 점에서 소도시에 대한 인식의 변화가 필요하다(임석희, 2018b). 소도시의 쇠퇴는 양적 중심 일변의 도시화와 도시성장이 가져온 결과 때문이기도 하다. 도시의 질적 성장과 지속가능한 도시발전은 불가분의 관계가 있다. 도시의 질적 성장에 관한 논의 자체가 지속 불가능한 양적 중심의 성장이 갖는 한계에 대한 인식에서 비롯되었다. 환언하면 국토공간이 양적 중심의 질곡에서 벗어나고 지속가능한 내생적 지역발전과 로컬 단위에서의 안정적 생활환경을 이루기 위해서는 소도시의 안정적 성장이 중요한 과제가 된다.

### 3. 소도시의 인구감소 실태와 유형

#### 1) 소도시의 인구규모와 지역 분포

우리나라에는 2017년 현재 인구 20만 명 이하의 소도시가 총 33개 있다. 이는 특별시 및 광역시와 특수 지위의 계획도시 세종시를 제외한 우리나라 전체 시급 도시 77개의 42.9%에 이른다. 지역적으로는 수도권권에 과천시, 구리시 등 7개, 비수도권 지방에 동해시, 태백시 등 26개의 소도시가 있다. 수도권에는 인구 20만~50만 명의 중규모 도시가 12개로 소도시보다 오히려 더 많다. 반면에 지방에는 중규모 도시가 17개로 소도시가 중규모 도시에 비해 훨씬 많다. 지방만 보면, 전체 시급 도시의 절반 가까이가 소도시들이다(〈표 1〉 참조). 인구규모에 따른 도시 분포가 수도권권이 가운데가 약간 볼록한 종형이라면, 지방은 전형적인 피라미드형에 가깝다.

인구 20만 이하의 소都市는 전국적으로 그 수가 줄어드는 추세이다. 1995년 46개에서 2005년 39개,

2010년 27개, 2017년 33개로 줄었다. 이런 현상은 상향적 정주체계의 강화로 도시체계에서 소도시가 차지하는 비중이 작아졌기 때문이라고 볼 수도 있다. 그러나 지방의 관점에서는 소도시 비중이 작아졌다고 할 수 없다. 도시체계에서 소도시의 비중이 줄어든 것은 지방보다 수도권의 여러 소도시들이 중규모 도시로 성장한 것에 기인하는 바 크다. 1995~2017년까지 지난 20여 년간 수도권의 소도시 감소 추세를 보면 1995년 16개에서 2005년 12개, 2017년 7개로 2/3 가까이 줄었다. 이렇게 소도시에서 제외된 도시들은 과천시, 이천시, 시흥시, 하남시, 김포시, 오산시, 양주시와 같이 모두 인구 20만 이상의 중규모 도시로 성장하였다.

물론 지방에도 경산시, 양산시, 거제시와 같이 중규모 도시로 성장하거나 서산시, 당진시처럼 계층상향

이동한 일부 소도시들도 있다. 그러나 대부분은 정체 내지 쇠퇴로 인구 10만 명에도 미치지 못하며, 소도시 중에서도 오히려 낮은 계층의 소도시들이 다수 발생하였다. 그런 점에서 일부 예외가 있지만 그동안 소도시 성장은 수도권과 지방으로 차별화되었다고 할 수 있다. 그런데 이러한 소도시 성장의 차별화에서 한 가지 더 주목되는 현상이 있다. 소도시들에서 중간 계층이라고 할 수 있는 소도시들이 줄어드는 것이다.

소도시들을 인구 5만 미만, 5만~10만, 10만~15만, 15만~20만 4계층으로 구분할 때, 전 계층에서 소도시가 줄어든 것이 아니라 인구 10만~15만의 소도시가 크게 줄어들었다. 즉, 인구 10만~15만의 소도시는 1995년 26개에서 2005년 19개, 2017년 13개로 감소하였다(〈표 2〉 참조). 반면에 다른 계층의 소도시는 전체적으로 그 수가 줄지 않았다. 앞에서 말한 소도시

표 1. 지역별 도시규모분포(단위: 명)

	20만 미만	20만~50만	50만~100만	100만 이상
수도권	과천, 구리, 의왕, 안성, 포천, 여주, 동두천	광명, 평택, 오산, 시흥, 군포, 하남, 파주, 이천, 김포, 광주, 양주, 의정부	성남, 안양, 부천, 안산, 용인, 화성, 남양주	서울, 인천, 수원, 고양
지방	동해, 태백, 속초, 삼척, 제천, 공주, 보령, 서산, 논산, 계룡, 당진, 정읍, 남원, 김제, 나주, 광양, 김천, 안동, 영주, 영천, 상주, 문경, 통영, 사천, 밀양, 서귀포	춘천, 원주, 강릉, 충주, 아산, 군산, 익산, 목포, 여수, 순천, 경주, 구미, 경산, 진주, 거제, 양산, 제주	청주, 천안, 전주, 포항, 김해	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 창원

출처: 통계청, 인구총조사, 2017.

표 2. 인구 20만 명 이하 소도시의 연도별 현황

인구	년도	1995	2005	2017
15만~20만		파주, 이천, 화성, 아산, 안동, 경산, 양산, 서귀포	구리, 이천, 안성, 김포, 양주, 안동, 거제	구리, 의왕, 안성, 포천, 서산, 당진, 안동, 서귀포,
10만~15만		구리, 시흥, 의왕, 하남, 안성, 김포, 포천, 제천, 공주, 보령, 서산, 논산, 당진, 정읍, 남원, 김제, 나주, 광양, 김천, 영주, 영천, 상주, 통영, 사천, 밀양, 거제	오산, 의왕, 하남, 포천, 제천, 공주, 서산, 논산, 당진, 정읍, 광양, 김천, 영주, 영천, 상주, 통영, 사천, 밀양, 서귀포	여주, 제천, 공주, 보령, 논산, 정읍, 나주, 광양, 김천, 영주, 통영, 사천, 밀양
5만~10만		동두천, 과천, 오산, 광주, 양주, 여주, 동해, 태백, 속초, 삼척, 문경	동두천, 과천, 여주, 동해, 태백, 속초, 삼척, 보령, 남원, 김제, 나주, 문경	동두천, 과천, 동해, 속초, 삼척, 남원, 김제, 영천, 상주, 문경
5만 미만		계룡	계룡	태백, 계룡

출처: 통계청, 인구총조사, 각년도.

의 감소는 사실상 인구 10만~15만의 소도시들에서만 발생한 것이나 다름없다. 사회계층에서 중산층이 감소하는, 마치 사회적 양극화처럼 소도시들의 성장도 지역적 차별화와 더불어 중간 계층의 소도시들이 감소하는 계층적 양극화가 진행되었다고 볼 수 있다.

## 2) 지방소도시의 성장과 쇠퇴 유형

최근 우리나라에서도 축소도시와 도시쇠퇴에 관한 많은 연구들이 이루어지고 있다. 그만큼 도시인구 감소가 심화되고 있다고 할 수 있다. 그러나 도심부 쇠퇴와 같은 국지 현상이 아닌 도시 전체의 인구감소 문제는 대도시나 중규모 도시보다 또 수도권의 소도시보다 지방소도시에서 주로 발생하고 있다. <그림 1>에서 1995~2017년 수도권의 20만 이하 소도시 인구가 크게 준 것으로 보이지만, 이는 전술한 것처럼 수도권에서 소도시들의 성장으로 소도시 자체가 줄어든 것에 기인한다. 그러나 지방의 소도시 인구감소율은 같은 기간 소도시가 별로 줄어들지 않은 것이기 때문에 소도시의 인구감소가 거의 그대로 반영된 것이다.

2017년 현재 인구가 20만 명이하인 지방소도시의 지난 20여 년간 인구변동을 좀 더 상세히 살펴보면, 전체 26개 도시 중 20개 도시의 인구가 감소하고 단지 6개 도시의 인구가 증가하였다. 그런데 여기서 주목되는 것은 인구가 20% 이상 급감한 소도시들이 있지만 지방에도 인구가 20% 이상 대폭 증가한 소도시

가 매우 소수지만 있다는 사실이다. 계룡시는 1995~2017년 무려 170% 이상의 인구증가율을 보였으며 당진시도 같은 기간 인구증가율이 50%를 넘는다. 성장하는 소도시와 쇠퇴하는 소도시의 차이가 명확하다.

이에 관한 2000년 이후 상황을 <표 4>처럼 2000~2010년과 2010~2017년으로 구분하여 보면, 성장도시와 쇠퇴도시의 2010년대 이후 인구성장률 격차가 확대되면서 간극이 더 커지는 추세이다. 군사도시로서 특수한 기능을 가지면서 예외적으로 2000년대 초반 인구증가율이 매우 높은 계룡시를 제외한 지방소도시의 각 기간별 연평균 인구성장률<sup>10)</sup>을 보면, 2000~2010년에 비해 2010~2017년의 최대값과 최소값 차이가 크게 증가하고 분포의 불균등성을 나타내는 변이계수도 0.85에서 2.51로 증가하였다. 변동계수에 의하면, 2000~2010년에 비해 2010~2017년 지방소도시들의 성장률 격차가 거의 3배까지 더 확대되었다.

이러한 모습은 <그림 2, 3>과 같이 각 기간별 인구성장률 분포 그래프에서도 잘 나타난다. 2000~2010년에 비해 2010~2017년 선형 추세선의 기울기 절댓값이 특이치 계룡시를 제외할 경우 0.0011에서 0.0017로 증가하여 성장률 격차가 확대되고 성장과 쇠퇴의 불균등성이 심화하였음을 여실히 보여준다. 2010~2017년의 성장률 분포는 사실 선형이라기보다는 길게 누운 L자형 분포에 더 가까우며, 이 같은 적합성의 문제는 2000~2010년의 선형 추세선의 R<sup>2</sup> 값 0.9256에서 2010~2017년 R<sup>2</sup> 값 0.6974로의 변화에서도 잘 나타난다.

이런 점에서 보면 지방소도시가 모두 쇠퇴하는 것은 아니다. 일부 제한적이지만 오히려 급성장하는 소도시도 있고 지속적인 인구감소로 그야말로 쇠퇴의 위기에 있는 소도시도 있다. 또 인구가 절대감소를 하는 것은 아니지만 정체된 수준에 있는 소도시들도 있다. 성장과 쇠퇴의 양단에 있는 소도시들보다 이 같은 소도시가 더 광범위하게 존재한다. 소도시 발전 정책의 우선적 과제는 이런 정체형 지방소도시들이 더 이상 쇠퇴의 위기에 봉착하지 않도록 하는 것이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 이와 같은 맥락에서 최근 2010~

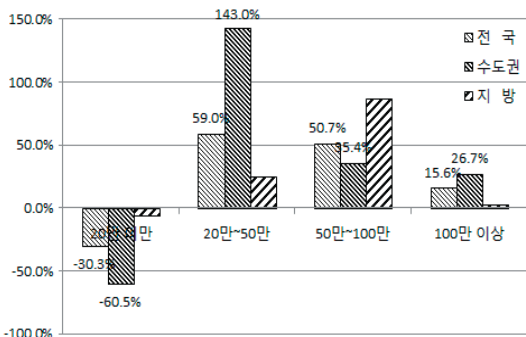


그림 1. 도시규모별 인구증감률(1995~2017)

출처: 통계청, 인구총조사, 각년도.



표 3. 지방소도시의 인구증감률(1995~2017)

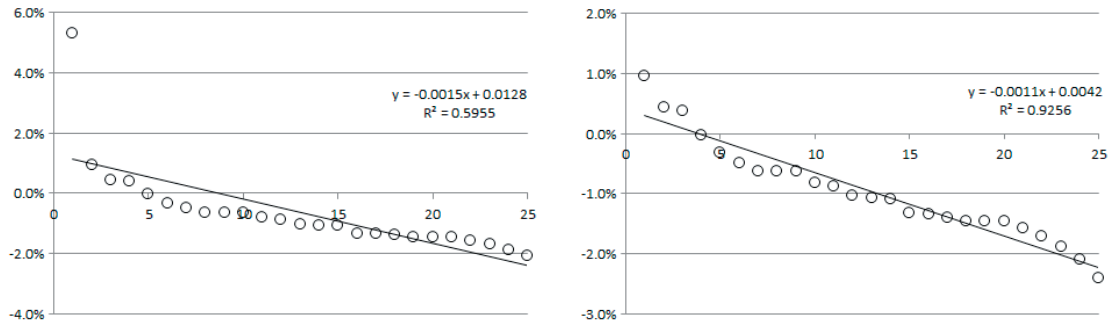
	증감률	해당 도시	개수
증가 (+)	20% 이상	서산, 당진, 계룡	4
	10~20%	광양	
감소 (-)	5~10%	서귀포	2
	0~5%	통영	
	0~5%	김천, 속초, 나주, 사천, 제천	6
	5~10%	동해	
10~20%	삼척, 보령, 영주, 논산, 공주, 밀양, 영천, 안동	14	
20% 이상	김제, 태백, 문경, 남원, 정읍, 상주		

출처: 통계청, 인구총조사, 1995, 2017.

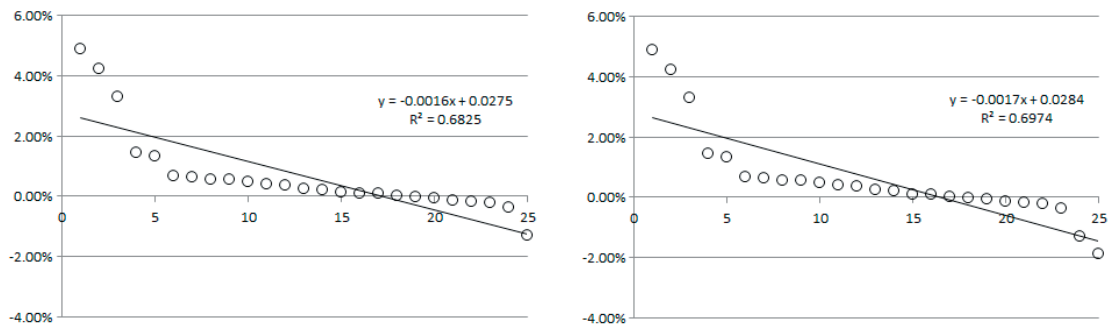
표 4. 지방소도시의 시기별 연평균 인구성장률(%)

	최대값	최소값	평균(M)	표준편차(sd)	변이계수(CV)
2000~2010년	0.95	-2.40	-0.95	0.81	0.85
2010~2017년	4.88	-1.89	0.59	1.48	2.51

출처: 통계청, 인구총조사, 각년도.

그림 2. 지방소도시의 연평균 인구성장률(2000~2010년, 좌: 계룡시 포함, 우: 계룡시 제외)<sup>11)</sup>

출처: 통계청, 인구총조사, 각년도.

그림 3. 지방소도시의 연평균 인구성장률(2010~2017년, 좌: 계룡시 포함, 우: 계룡시 제외)<sup>12)</sup>

출처: 통계청, 인구총조사, 각년도.

표 5. 기간별 도시인구 성장 현황

	2000~2010	2010~2017
고성장 소도시	계룡, 서산 2	당진, 서산, 나주, 김천, 서귀포 5
저성장 소도시* (인구 상대감소)	당진, 광양, 통영 3	삼척, 제천, 보령, 논산, 계룡, 남원, 광양, 영천, 상주, 문경, 통영, 사천, 밀양 13
인구 절대감소 소도시	속초, 동해, 삼척, 태백, 제천, 공주, 논산, 보령, 정읍, 남원, 김제, 나주, 김천, 영천, 안동, 영주, 상주, 문경, 사천, 밀양, 서귀포 21	속초, 동해, 태백, 안동, 영주, 정읍, 김제, 공주 8

\* 고성장은 도시인구 증가율이 같은 기간 전국인구 증가율보다는 높은 경우, 저성장(인구 상대감소)은 도시인구가 증가하였으나 그 증가율이 전국인구의 같은 기간 증가율보다 낮은 경우이다.

출처: 통계청, 인구총조사, 각년도.

표 6. 소도시의 성장 및 쇠퇴 유형

	인구성장 패턴	2000~2010	2010~2017	도시
성장형		A 고성장	고성장	서산
		B 저성장	고성장	당진
		C 절대감소	고성장	나주, 김천, 서귀포
정체형		D 고성장	저성장	계룡
		E 저성장	저성장	광양
		F 절대감소	저성장	삼척, 제천, 보령, 논산, 남원, 영천, 상주, 문경, 통영, 사천, 밀양
쇠퇴형		G 저성장	절대감소	속초
		H 절대감소	절대감소	동해, 태백, 공주, 정읍, 김제, 안동, 영주

2017년을 기준으로 인구가 절대감소한 도시를 쇠퇴형 소도시, 인구가 증가하였으나 그 증가율이 전국인구 증가율보다 낮은 도시를 정체형 소도시, 같은 기간 인구증가율이 전국인구 증가율보다도 더 높은 도시를 성장형 소도시로 분류하고자 한다(〈표 5〉 참조). 정체형 소도시의 인구증가율이 전국인구 증가율보다 낮다는 것은 이들 도시에서 인구가 유출되고 있음을 의미한다. 인구가 증가하였다고 하나 상대적으로는

인구가 감소한 것이나 다름없다. 2010~2017년 전국인구의 연평균 증가율이 0.84%이므로 인구증가율이 그 이하라고 하면 사실상 성장이 거의 정체되어 있다고 하여도 무방하다.

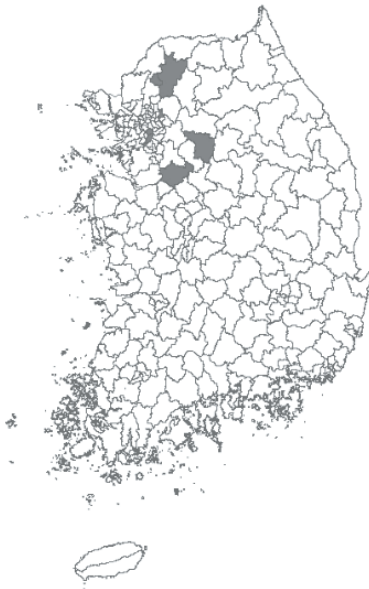
같은 기준을 2000~2010년 인구증가율에 적용하면, 〈표 6〉과 같이 인구성장패턴을 구분할 수 있다. 이 인구성장패턴에서 가장 안정적이고도 급성장한 소도시는 충남 서해안의 산업밀집지역으로 성장한

서산시이다. 서산시에 인접하고 마찬가지로 산업지대가 된 당진시의 성장세도 두르러진다. 반면에 1990년대 후반부터 급성장한 계룡시는 2010년 이후에는 전국인구 증가율에도 미치지 못하는 정체형 소도시

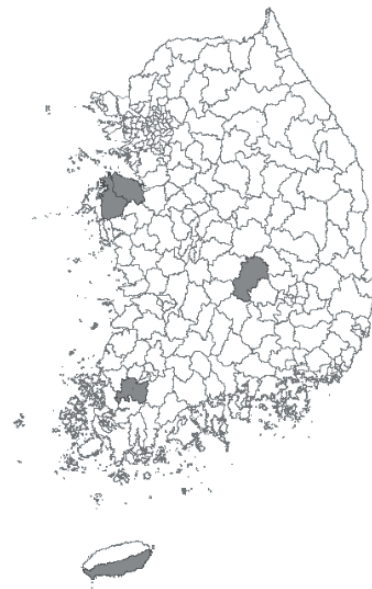
가 되었다.

그러나 이보다 더 주목되는 성장형 소도시는 나주시, 김천시, 서귀포시이다. 이 세 도시는 2010년 이전에는 모두 인구가 절대감소를 하지만, 2010~2017년

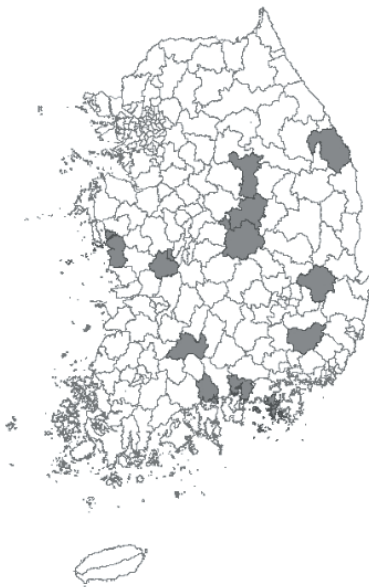
수도권 소도시



성장형 지방소도시



정체형 지방소도시



쇠퇴형 지방소도시

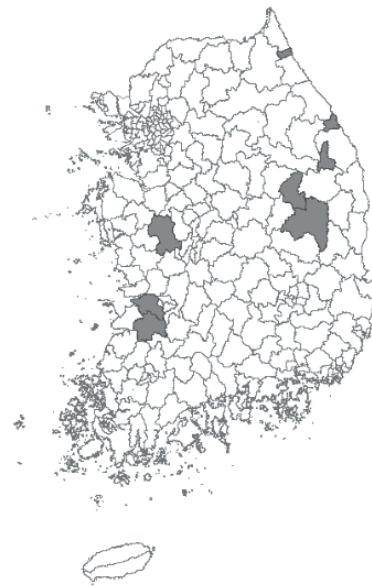


그림 4. 소도시 유형별 공간분포

에는 인구증가율이 전국인구 증가율을 보다 높은 성장형 도시로 전환되었다. 나주시는 광주대도시권에 속하고 서귀포시는 우리나라의 대표적인 관광도시란 점도 있지만, 이 세 도시는 공공기관이 이전한 혁신도시란 공통점이 갖고 있다. 서귀포시, 나주시는 2010~2017년 인구성장률이 각각 29.6%, 34.2%로 26개 지방소도시 중 인구성장률 최상위를 기록하였다.

반면에 정체형 소도시들은 인구증가율이 성장형에 비해 뚝 떨어진다. 성장형 소도시들은 2010~2017년 평균 21.2% 성장하였지만, 정체형 소도시의 평균 증가율은 2.4%에 불과하다. 무려 10배 가까이 차이가 난다. 또한 정체형 소도시의 인구성장패턴의 특징은 인구 절대감소와 인구 저성장(상대감소)을 오가는 것이다. 그만큼 성장이 불안정적이다. 2010년 이후 인구가 증가는 하였지만 전술한 것처럼 전국인구 증가율에도 미치지 못할 만큼 미약하고 안정적이지 않다. 사실, 쇠퇴형 소도시와 정체형 소도시 간에 큰 차이가 있지는 않다. 정체형과 쇠퇴형은 거의 대부분 농촌기반형 소도시로 그 성격이 유사하다. 쇠퇴형 소도시의 2010~2017년 평균 인구증가율이 -3.7%이지만, 같은 기간 인구가 -13.2% 감소한 태백시를 제외한 나머지 쇠퇴형 소도시들의 평균 인구증가율은 -2.3%가 된다. 이는 정체형 소도시로 분류되는 상주시, 삼척시, 남원시 등과 큰 차이가 없는 수치이다.

그러나 심각한 상황은 이들 쇠퇴형 중 속초시를 제외한 모든 소도시가 두 기간 모두 인구가 계속 절대감소를 하고 있다는 점이다. 이중 특히 인구 10만에도 미치지 못하는 동해시, 태백시, 김제시는 위기적 상황이 아닐 수 없다. 아울러 역사가 오래된 충남 내륙의 중심도시 공주시도 지속적으로 인구가 감소하는 쇠퇴형 소도시로 분류되고 있다. 산업화 이후 공주시가 상대적으로 저발전한 측면도 있지만 세종시의 건설로 인해 공주시의 인구가 최근 급속히 유출되는 점도 작용하고 있다(류주현·장동호, 2017). 안동시도 경북 북부내륙의 중심도시이긴 하나 경북 북부내륙의 낙후로 그동안 안동시의 성장기반이 매우 미약하였다. 다만, 경북도청의 안동시 이근 이전으로 향후 그 추세가 전환될 가능성은 없지 않다.

#### 4. 지방소도시의 성장과 쇠퇴 특성

인구는 특정 시기 그 지역의 여러 조건들을 투영한 사회적 소산으로 지역 상황을 총체적으로 반영한다는 점에서(조해중, 2006), 전술한 유형은 소도시들이 현재 놓인 상황을 파악하는데 유의미하다 그러나 단순히 인구만으로는 도시경제의 질적 측면과 성장의 지속가능성 등 사회경제적 심부를 보여주지는 못한다. 이런 맥락에서 본 연구는 소도시 유형별로 도시경제성과 관련된 지역내총생산 규모, 고용률, 비정규직 비율, 비임금근로자 비율 등 경제적 지표 및 도시생활의 기초수요(basic needs)와 관련된 최저생계비 이하의 빈곤가구율, 최저주거기준 미충족 가구비율, 임차가구율, 월세가구율 등 생활의 질을 반영하는 사회적 지표 분석을 통해 소도시가 현재 직면하고 있는 상황을 보다 심층적으로 이해하고자 한다.

##### 1) 경제적 지표: 지역생산과 고용 및 실업

최근에 공표된 2016년 현재 전국 시·군의 GRDP(지역내총생산)를 보면, 전국 33개 소도시의 1인당 GRDP는 평균 3,257만원으로 광역시를 제외한 44개 중규모 도시와 대도시의 평균 3,252만원과 거의 비슷하다. 본 연구의 대상인 26개 지방소도시들은 평균 3,348만원으로 전국 도시 평균보다 큰 것은 물론 인구가 증가하고 있는 수도권 소도시 평균 2,923만원보다도 크다. 지역내총생산 규모를 수도권 소도시와 비교하면, 쇠퇴형 지방소도시라 하여도 수도권 소도시보다 조금 작고, 정체형 지방소도시는 수도권 소도시보다 오히려 약간 크다. 나아가 성장형 지방소도시는 수도권 소도시보다 조금 작다. 2010~2016년 1인당 GRDP 성장률에 있어서도 마찬가지로 수도권 소도시의 평균이 4.95%이지만 지방소도시 평균은 7.42%이다.

이와 같은 현상과 함께 2010~2017년 수도권에서 인구가 절대감소 한 소도시는 과천시가 유일하고 나머지 6개 소도시는 모두 인구가 증가한 것을 감안할 때 지역내총생산 규모와 인구성장 간에 상관이 없는

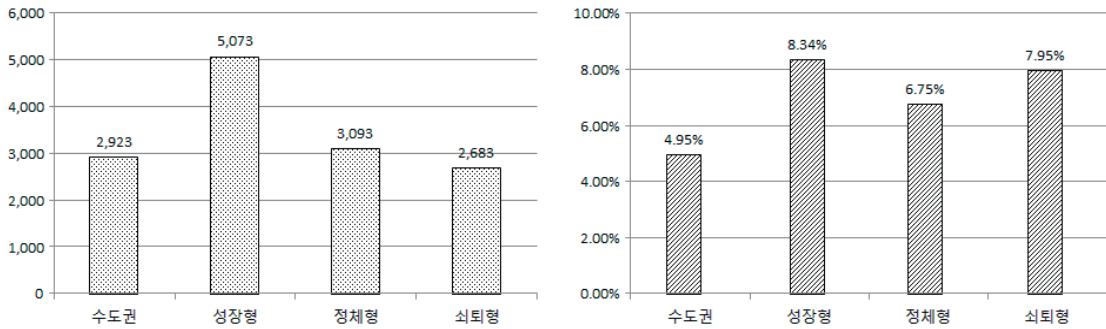


그림 5. 소도시 유형별 1인당 GRDP(단위: 1백만 원, 2016) 및 연평균 성장률(2010~2016)

출처: 통계청, 시군단위 지역내총생산, 각년도.

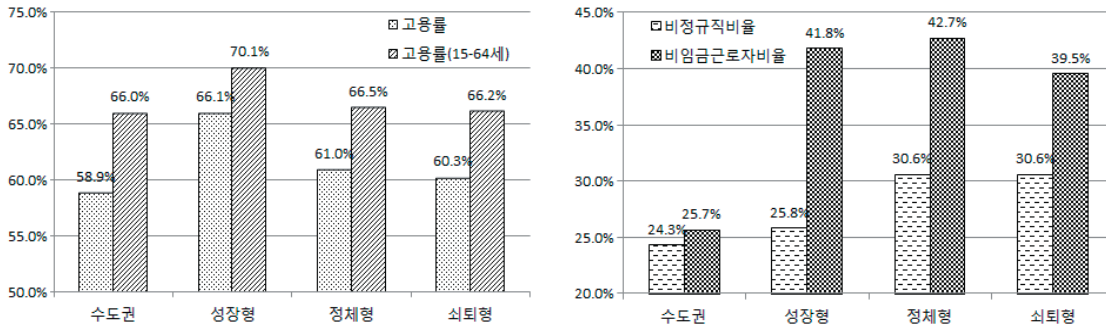


그림 6. 소도시 유형별 고용 현<sup>15)</sup>

출처: 통계청, 지역별고용조사, 2018

것으로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 이해는 수도권 소도시에 한정될 필요가 있다. 왜냐하면, 1인당 GRDP의 지방소도시 유형별 평균은 성장형 5,073만원, 정체형 3,093만원, 쇠퇴형 2,638만원으로 분명한 성장형>정체형>쇠퇴형 순이기 때문이다. 지방소도시는 GRDP의 성장률도 성장형>쇠퇴형>정체형으로 성장형 소도시가 가장 높다. 정체형보다 쇠퇴형의 GRDP 성장률이 높기는 하지만, 이는 쇠퇴형 지방소도시들의 GRDP 규모 자체가 작은 기저효과라고 할 수 있다. 이런 것으로 볼 때, 지역내총생산 규모가 수도권 소도시의 성장에는 중요하지 않지만,<sup>13)</sup> 지방소도시에 있어서는 의미 있는 변수이다.

지방소도시의 유형별 차이는 고용률에서도 나타난다.<sup>14)</sup> 15세 인구 대비 취업자 수 비율인 고용률은 단순히 생산규모를 나타내는 GRDP 보다 직접적으로 주민 소득에 영향을 줄 수 있는데, 2018년 고용률

을 보면 성장형이 66.1%로 가장 높고 그 다음 정체형, 쇠퇴형 순이다. 15~64세 경제활동인구의 고용률은 15세 이상 인구의 고용률에 비해 성장형 소도시와 정체형, 쇠퇴형 소도시 간 차이가 다소 좁혀져 있다. 이는 사회적 약자로서 최소 수혜자(the least advantaged)에 해당하는 고령층 노인인구(임석희, 2018b)의 고용에 있어서 정체형과 쇠퇴형 지방소도시가 성장형 소도시에 비해 상대적으로 상황이 나쁘다는 것을 의미한다.

고용률이 지역의 경제상황을 나타내는 지표로서 중요하지만, 고용의 질적 측면을 반영하지는 못한다. 고용의 질적 측면은 임금근로자 중 비정규직이 차지하는 비율을 통해 어느 정도 파악할 수 있다. <그림 6>에서 볼 수 있듯이 지방소도시들은 수도권 소도시들에 비해 비정규직 비율이 매우 높다. 지방소도시가 수도권 소도시에 비해 고용률은 높지만, 고용의 질은

나쁘다고 할 수 있다. 그러나 지방소도시 중 성장형은 수도권 소도시들과 거의 차이가 없을 정도로 정체형이나 쇠퇴형에 비해 비정규직 비율이 낮다. 성장형 지방소도시는 양적, 질적으로 우수한 고용환경을 갖고 있다.

이러한 고용의 질적 측면은 취업자 중 비임금근로자가 차지하는 비율에서도 나타난다. 비임금근로자는 법인이 아닌 개인사업체를 운영하거나 예술가, 프리랜서 등 형태의 사업체를 갖추지 않고 서비스를 제공하는 사람들로 간단히 말하면 자영업자나 그 자영업자의 무급가족종사자 형태의 근로자를 의미한다(통계청, 2018, 지역별고용조사 통계개요). 따라서 비임금근로자 비율이 높다는 것은 그 지역에 자영업자가 많다는 것으로 고용이 질적으로 양호하다고 보기는 어렵다.<sup>16)</sup> 이 비임금근로자 비율을 수도권 소도시들과 지방소도시들을 비교하면 지방소도시가 수도권 소도시에 거의 두 배에 이를 정도로 현저하게 높다. 더구나 이 비율은 성장형 지방소도시마저 매우 높다. 쇠퇴형이 상대적으로 다소 낮기는 하지만, 지방소도시는 성장형, 정체형, 쇠퇴형 가릴 것 없이 비임금근로자의 비율이 40%를 넘거나 거기에 거의 육박한다. 전 취업자들 가운데 거의 절반에 가까운 사람들이 자영업자이거나 그에 부속한 무급가족종사자들이라고 할 수 있다.

## 2) 사회적 지표: 주거와 빈곤율

지역내 생산이 많다고 해서 꼭 그 지역의 주민이 잘 사는 것은 아니다. 외생적 성장에 의한 지역의 변형은 지역주민의 삶의 질을 보장하지는 않는다(박 경, 2008). 이런 삶의 질 가운데 의식주가 인간의 기본욕구가 되듯이 주거는 가장 중요한 요소 중 하나라고 할 수 있다. 그런 맥락에서 임차가구율은 그 지역의 주거여건을 말해주는 의미 있는 지표가 된다. 임차가구가 반드시 저소득층은 아니더라도 자가 거주에 비해 주거가 불안정할 소지가 있기 때문이다. 통계청 자료에 의하면, 2015년 현재 우리나라 전체 가구 중 40.8%가 전·월세 등 임차가구이다. 10가구 중 4가구가 남의 집에 산다는 의미이다. 수도권의 소도시는 임차가구율 평균이 41.3%로 전국 평균에 가깝다. 반면에 지방소도시는 임차가구율 평균이 25.9%로 수도권에 비해 훨씬 낮다. 그리고 이러한 임차가구율의 낮은 경향은 지방소도시 유형 간에 큰 차이 없을 정도로 전반적이다. 이런 점에서 지방소도시의 주거 여건은 수도권 소도시에 비해 좋은 편이다.

그러나 임차가구율이 낮다고 해서 지방소도시 주민의 주거가 수도권 소도시보다 전적으로 양호하다고는 할 수 없다. 최근 전국적으로 임차가구 중 월세 비율이 증가하는 추세인데, 일반적으로 월세는 임차료 상승 압박 등에 있어서 전세 등 다른 형태의 임차에 비해 주거의 안정성이 떨어지는 것으로 평가된다. 이러한 2015년 월세가구 비율을 보면, 지방소도시가

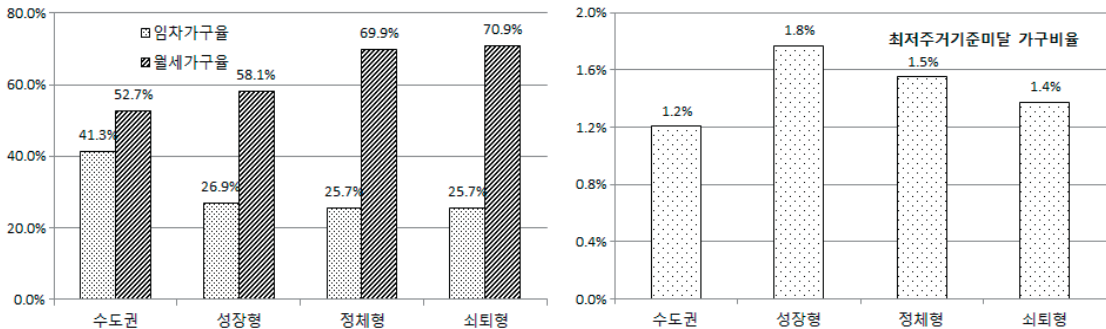


그림 7. 소도시 유형별 임차 및 월세가구율과 최저주거기준 미달 가구 비율

출처: 통계청, 인구총조사, 2015.

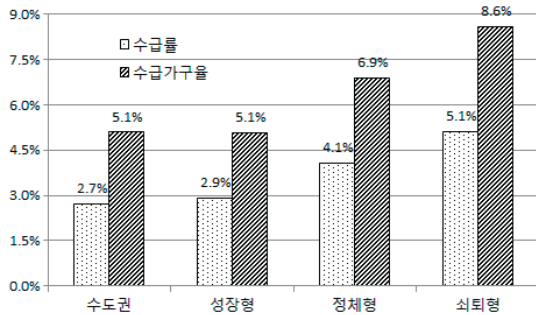


그림 8. 소도시 유형별 국민기초생활보장 수급률 및 수급가구율

출처: 보건복지부, 국민기초생활보장 수급자 현황, 2017.

평균 67.9%로 수도권 소도시 평균 52.7%에 비하여 훨씬 높다. 지방소도시들 간에도 성장형 52.7%, 정채형 69.9%, 쇠퇴형 70.9%로 상당한 차이가 있다. 특히 70%에 달하는 정채형과 쇠퇴형 지방소도시 월세 가구 비율은 대단히 높은 것이다. 수도권 소도시에 비해 지방소도시의 저소득층 가구의 주거 안정성이 그만큼 취약하다고 볼 수 있다.

지방소도시 주거의 이와 같은 취약성은 최저주거기준 미달 가구 비율에서도 나타난다. 우리나라 주택법에서는 주거최저기준으로 가구원 수에 따라 최소필요방수를 정하고 있는데, 이 최저주거기준에 미달하는 전국의 가구 비율은 2015년 현재 1.3%이다. 그런데 이 비율이 지방소도시는 평균 1.5%로 높은 편이다. 유형별로도 정채형 1.5%, 쇠퇴형 1.4%로 전국 평균보다 높고 특히 성장형 지방소도시는 1.8%로 상당히 높다. 이는 성장형 지방소도시가 양적으로 성장하고 있지만 주거 안정과 같은 질적 성장은 미흡하다는 것을 의미한다. 월세 비율이 높고 주거최저기준에 미달하는 가구가 많다는 것은 지방소도시의 주거가 불안정하고 주거 빈곤율이 높다는 것을 의미하기 때문이다.

이러한 지방소도시의 빈곤 문제는 국민기초생활보장수급자 현황에도 잘 나타난다. 국민기초생활보장법에 의해 중위소득 100분의 30이상의 최저생계기준을 적용하고 있는 2017년 현재 지방소도시의 기초생활수급자 비율을 보면, 지방소도시 전체의 평균 수급률(인원 기준)이 4.2%로 전국 평균 2.9%에 비해 훨씬

높다. 가구를 기준으로 하면, 이보다 더 높아져서 지방소도시의 평균 수급가구율이 7.1%에 이른다(전국 평균은 5.1%). 특히 정채형 지방소도시와 쇠퇴형 지방소도시는 수급률과 수급가구율이 각각 4~5%, 7~8%에 달한다. 쇠퇴형 지방소도시는 수급가구율이 9%에 육박하여 거의 10가구 중 1가구가 최저생계선에 있다. 이와 같이 빈곤율이 높은 상황에서는 그 도시가 정의로운 도시(the just city)가 될 수 없다(Fainstein, 2013). 인간적으로 요구되는 최소한의 요구(needs)도 충족하기 어려운 삶이 존재하고 사회적으로 불평등의 정도가 크기 때문이다. 이는 많은 지방소도시들을 정체하거나 쇠퇴하는 악순환의 고리에 빠뜨리는 이유가 될 것이다.

### 3) 지표 간 상호관계와 소도시 유형별 특성

앞에서 본 것처럼 지방소도시의 1인당 GRDP나 그것의 연평균 성장률이 수도권 소도시들에 비해 작거나 낮은 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 소수의 성장형을 제외한 다수 지방소도시들은 성장이 정체되거나 쇠퇴의 위기에 있는 반면, 수도권의 소도시들은 대부분 안정적인 성장을 하고 있다. 수도권 소도시의 성장은 소도시 본래의 기능과 상관없이 소도시의 성장요인에 대해 전술한 대도시권의 성장, 특히 서울이라는 거대도시의 영향에 기인한다고 할 수 있다.

이것은 동두천시와 과천시를 비교하더라도 쉽게 알 수 있다. 2010~2017년 동두천시의 인구성장률은 6.0%이지만 과천시는 같은 기간 전국 소도시 중 가장 낮은, 무려 -19.7%의 인구감소율을 나타냈다. 그런데 2016년 1인당 GRDP는 동두천시가 1,671만원으로 전국 소도시 중 가장 적고, 과천시는 전국에서 광양, 서산, 당진 다음으로 많다. 2010년부터 2017년까지 1인당 GRDP의 성장률도 동두천시보다 과천시가 더 높다.

이는 수도권 신도시로서 인구성장이 상대적으로 정체되어 있는 구리시와 의왕시를 동두천시와 비교했을 때도 마찬가지이다. 구리시와 의왕시의 정체는 서울에 바로 인접한 소도시로서 비교적 일찍부터 개발되어 현시점에서는 오히려 낙후된 것에서 비롯되

었다고 할 수 있다. 수도권외 소도시 성장에서는 지역 생산이나 고용 같은 요인보다 신규 택지의 개발과 공급이 어느 지역에 이루어지느냐가 더 중요하다.

그러나 지방소도시의 성장에 있어서는 대도시의 인접성보다 1인당 GRDP와 고용 규모가 더 중요한 요인이다. 수도권 신도시들과 달리 지방소도시들은 대도시에 인접하더라도 대도시의 성장효과를 별로 누리지 못한다. 대전에 인접한 공주시 같은 경우 오히려 지속적으로 쇠퇴하고 있다. 또한 안동시나 정읍시, 영주시 등을 보면, 전통적으로 소도시의 기본적 성장 요인으로 인식되어 온 농어촌의 중심지라는 소도시 본래의 기능도 성장에 별로 기여하지 않는 것으로 보인다. 현재로서는 설사 외생적이라 하여도 자본이 투입되고 공공기관이 이전한 소도시의 성장이 두드러진다. 이와 같이 성장하는 지방소도시는 질적 측면의

사회·경제지표에서도 정체형이나 쇠퇴형 소도시에 비해 상대적으로 양호한 편이다.

〈표 7〉은 이러한 지방소도시의 성장 관련 지표들 간의 상관관계를 정리한 것이다. 먼저 인구성장률과 상관관계가 높은 지표를 보면, 1인당 GRDP와 고용률로 각각 통계적으로 유의한 상관계수 0.433, 0.542의 상당히 강한 정(+)의 상관성을 갖는다. 반면에 지방소도시의 인구성장률은 주거 불안정성과 관련된 월세가구율과는 오히려 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타난다. 즉 성장형 소도시보다 정체형 내지 쇠퇴형 소도시의 주거 불안정성이 더 높다. 더불어 1인당 GRDP는 비정규직 비율과 상관계수 -.664의 매우 강한 부(-)의 상관성을 가지며, 기초생활보장수급율(기초생활보장수급가구율)과도 통계적으로 유의한 부(-)의 상관관계를 갖는다.

표 7. 지방소도시의 사회·경제지표 간 상관관계

	인구 성장률	1인당 GRDP	GRDP성장률	고용률	비정규직 비율	무임금 근로자 비율	임차 가구율	월세 가구율	기초생활 보장 수급률	기초생활 보장수급 가구율
인구 성장률	1	.433*	.068	.542**	-.245	.165	.036	-.460*	.309	.324
1인당 GRDP		1	-.231	.517**	-.664**	-.247	.263	-.281	-.511**	-.528**
GRDP 성장률			1	-.123	-.200	.232	-.185	-.051	.021	.039
고용률				1	-.198	.313	-.093	-.216	-.170	-.184
비정규직 비율					1	.348	-.355	.251	.466*	.477*
무임금 근로자 비율						1	-.817**	.210	.501**	.501**
임차 가구율							1	-.375	-.547**	-.554**
월세 가구율								1	.541**	.578**
기초생활 보장수급률									1	.995**
기초생활 보장수급가구율										1

\* 0.05 수준에서 유의(양측), \*\* 0.01 수준에서 유의(양측)



표 8. 판별분석 결과 I: 판별함수 계수와 구조행렬

	표준화 정준 판별함수 계수		구조행렬	
	함수1	함수2	함수1	함수2
인구성장률	.965	.217	.813*	.260
1인당 GRDP	.230	.756	.330*	-.147
고용률	-.043	-.847	.284	-.242
비정규직 비율	-.487	.615	-.253	.544*
무임금근로자 비율	.127	.773	.026	.578*
월세가구율	-.104	.201	-.249	.344*

\* 각 변수와 임의의 판별함수 간의 가장 큰 절대 상관행렬

표 9. 판별분석 결과 II: 함수의 집단 중심값

	함수1	함수2
성장형 지방소도시	3.850	-.133
정체형 지방소도시	-.470	.240
쇠퇴형 지방소도시	-1.642	-.306

반면에 이들 지표와 부(-)의 상관성을 갖는 비정규직 비율과 무임금근로자 비율은 기초생활보장수급율(기초생활보장수급가구율)은 모두 통계적으로 정(+)의 상관성을 가지며, 월세가구율도 마찬가지이다. 임차가구율은 무임금근로자 비율, 기초생활보장수급율 등과 부(-)의 상관관계를 이루는데, 이는 임차가구율이 도시빈곤율을 나타내지 않는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 각 사회·경제지표들 간 관계를 전체적으로 정리하면, 인구성장률 - 1인당 GRDP - 고용률은 상호간에 정(+)의 상관관계로 연결되고, 또 이것은 비정규직 비율 - 무임금근로자 비율 - 월세가구율 - 기초생활보장수급율(기초생활보장수급가구율)과는 부(-)의 상관관계로 연결된다. 환언하면, 1인당 GRDP가 크고 인구성장률과 고용률이 높은 성장형 지방소도시는 도시생활의 질적 측면에서도 그렇지 못한 소도시들에 비해 상대적으로 안정되어 있다. 이에 반해 정체형 소도시나 쇠퇴형 소도시들은 양적 성장뿐만 아니라 도시빈곤율과 주거 불안정성 등 도시성장의 질적인 면에서도 어려움을 겪는다고 볼 수 있다.

지방소도시들의 이러한 성장 및 쇠퇴 특성은 전술한 상관성이 높은 지표들을 중심으로 지방소도시의

유형을 판별하는 분석을 통해서도 알 수 있다. <표 8>와 <표 9>는 성장형, 정체형, 쇠퇴형 지방소도시 유형에 대한 인구성장률, 1인당 GRDP, 고용률, 비정규직 비율, 무임금근로자 비율, 월세가구율 지표를 판별분석한 결과이다. 구조행렬에서 상관관계 값은 요인분석의 적재치(factor loading)에 해당하는 판별적재치로서 이 값이 클수록 함수에 미치는 해당 변수의 영향력이 크다.

이 판별적재치는 절대값 0.3 이상이면 유의한 것으로 보는데 먼저 <표 8>을 보면, 함수1은 인구성장률과 1인당 GRDP가 유의하다. 함수2는 무임금근로자 비율이 가장 유의하고 그 다음 비정규직 비율과 월세가구율이 유의하다. <표 9>를 보면, 성장형 소도시는 함수1의 집단 중심값이 가장 높고, 정체형 소도시는 함수2의 집단 중심값이 가장 높다.

따라서 성장형 소도시는 함수1의 판별적재치가 높은 인구성장률과 1인당 GRDP를 주된 특징으로 하며, 정체형 소도시는 함수2의 판별적재치가 높은 비정규직 비율, 무임금근로자 비율, 월세가구율을 주된 특징으로 한다. 쇠퇴형 소도시도 함수1보다 함수2의 집단 중심값이 높기 때문에 정체형 소도시와 마찬가지로 함수2에 미치는 영향력이 큰, 높은 비정규직 비율, 무임금근로자 비율, 월세가구율의 특징을 갖는다. 환언하면 높은 비정규직 비율, 무임금근로자 비율, 월세가구율이 정체형과 쇠퇴형 소도시를 나타내는 주된 지표이다.

## 5. 결론

최근 한국 도시는 위기라고 할 만큼 인구감소에서부터 환경문제에 이르기까지 각종 문제에 시달리고 있다. 그것의 해법으로 스마트성장, 스마트시티, 혁신 클러스터, 네트워크 도시론 등 다양한 대안들이 제시되고 있다. 그러나 대부분의 대안들은 대도시나 적어도 수도권의 도시들에 적용 가능한 것들이고 지방의 소도시에는 별로 적합하지 않다. 이것은 지방소도시들에게 문제가 없어서가 아니라, 오히려 가장 심각한 문제를 안고 있음에도 불구하고 문제의 대상, 관심의 대상이 되지 않기 때문이라고 할 수 있다. 매년 도시에 관한 수많은 연구들이 쏟아져 나오지만 사실 지방소도시에 관한 연구는 드물다 하여도 과언이 아니다. 언제부터인가 소도시는 정책적 관심에서 벗어났으며 언급의 대상이 되지 않고 있다.

이런 문제는 우리나라의 정주체계가 대도시 중심의 과도한 상향 집중과 그것을 반영하는 대도시 중심의 관념과 인식에서 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 비수도권 지방에서 소도시는 여전히 중요한 위치를 차지한다. 지방소도시는 지역생활의 중심지일 뿐만 아니라 내생적 지역성장의 거점이기 때문이다. 앞으로 예상되는 인구감소에 따른 지방 붕괴를 막기 위해서는 지방소도시의 그와 같이 역할이 더욱 중요하다. 지방소도시가 얼마만큼 역할을 하느냐에 따라 지방 붕괴가 더 빠르게 진행되느냐, 아니면 어느 정도 선에서 멈추어 서느냐가 정해질 수도 있다. 이러한 지방소도시의 역할 제고를 위해서는 먼저 관심에서 소외된 지방소도시에 대한 실태부터 파악되어야 한다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 먼저 지난 20여 년간 전국적으로 소도시의 변화상을 고찰한 다음, 현시점에서 인구 20만 이하의 지방소도시 유형을 성장형, 정체형, 쇠퇴형으로 구분하고 1인당 GRDP, 고용률, 비정규직 비율, 비임금근로자 비율, 월세가구율, 최저주거기준미달 가구율, 기초생활보장수급율 등 도시의 양적, 질적 성장을 나타내는 사회·경제지표를 유형별로 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1995~2017년까지 지난 20여 년간 전국적으로 16개의 소도시가 줄어들었지만 지방의 정주체계에서 소도시가 차지하는 비중은 여전히 크다. 수도권은 소도시보다 중규모 도시가 더 많지만, 지방은 광역시급 대도시를 제외한 전체 49개 도시 중 인구 20만 이하 소도시가 절반이 넘는 53.1%를 차지한다. 지난 20여 년간 줄어든 16개의 소도시는 모두 중규모 도시로 계층 상승한 것인데 그중 9개가 수도권에서 발생하고 지방은 7개에 그쳤다.

둘째, 지방소도시의 성장에 양극화 현상이 나타나고 성장의 불균형이 심화되고 있다. 2000~2010년과 2010~2017년 두 기간 지방소도시의 연평균 인구성장률을 비교하여 보면, 변이계수가 3배나 증가할 정도로 지방소도시 간 성장률 격차가 크게 벌어졌다. 각 지방소도시의 성장률의 분포도 선형에서 거의 L자형으로 변화할 만큼 소수의 성장도시와 다수의 정체 내지 쇠퇴하는 도시로 양극화되었다. 소도시들을 인구 5만 미만, 5만~10만, 10만~15만, 15만~20만 4계층으로 구분할 때 이 과정에서 가장 많이 줄어든 것은 인구 10만~15만의 소도시들로 몇몇 성장형을 제외하고 대부분 더 작은 소도시로 전락하였다.

셋째, 지방소도시의 성장과 가장 관련 있는 경제지표는 고용률과 1인당 GRDP이다. [인구성장-고용률-1인당 GRDP]는 상호 상관관계 계수가 모두 0.4~0.5 이상으로 상당한 정(+)의 상관성이 있으며, 지방소도시에서도 이것이 작동한다고 볼 수 있다. 그런데 성장형 소도시를 구체적으로 살펴보면 김천시, 나주시, 서산시, 당진시와 같이 최근 공공기관이 대거 이전한 혁신도시이거나 대기업의 분공장들이 입지한 대규모 산업지대에 위치한 소도시들이다. 흔히 말해 전형적인 외생적 성장이라고 할 수 있어서 이러한 성장이 얼마나 지속가능한지에 대해서는 추후의 관찰이 필요하다. 다른 한편 내생적 성장요인이라고 할 수 있는 소도시의 지역생활권 중심지 기능은 성장요인으로서 작동을 사실상 거의 멈춘 것으로 보인다. 정체형 내지 쇠퇴형으로 분류되는 지방소도시 대부분이 과거 Rondinelli(1983)가 소도시의 중요한 성장요인의 사례로 말한 그런 기능들을 수행하는 도시들이기 때문이다.

넷째, 정체형과 쇠퇴형 지방소도시는 양적 성장은 물론 도시빈곤, 주거불안정 등 도시생활의 질적 측면에서도 심각한 상황에 있다. 예컨대 쇠퇴형 지방소도시는 국가의 생계보조 없이는 기본적인 생활마저 어려운 이른바 국민기초생활보장수급 가구율이 무려 8.6%에 달한다. 10가구 중 거의 한 가구가 절대적·상대적 빈곤선 아래 있다는 의미이다. 성장형 도시는 이런 점에서 상대적으로 다소 양호하지만, 정체형, 쇠퇴형 지방소도시들은 비정규직 비율, 무임금근로자 가구율, 월세가구율, 기초생활보장수급율 등 도시의 사회경제적 생활의 질에 있어서 부정적 측면을 반영하는 악성 지표의 값이 높게 나타난다.

다섯째, 다수 지방소도시들이 도시성장에 있어서 이와 같이 양적, 질적 문제를 안고 있다고 해서 성장하는 수도권 소도시들에 비해 1인당 GRDP가 작든든가 고용률이 낮다든가 하는 것은 아니다. 적어도 그러한 지표에서는 큰 차이가 없으며 오히려 지방소도시가 양호하기까지 하다. 그런 점에서 고용률 그 자체보다 고용의 질이 더 큰 문제라고 할 수 있다. 비정규직 비율과 비임금근로자 비율이 정체형 지방소도시와 쇠퇴형 지방소도시는 수도권 소도시보다 거의 2배가량 더 높다. 이런 맥락으로 보면, 정규직과 비정규직, 임금노동과 무임금노동의 관계에서 이루어지는 부등가교환에 의한 가치의 지리적 이전(Hadjimichalis, 1987)이 지방소도시의 정체와 쇠퇴의 원인이라고 할 수도 있다. 그런 점에서 현재 지방소도시의 정체와 쇠퇴는 불균등지역발전(URD)의 한 과정이다.

규모 중립성의 네트워크 도시화 전략과 도시 간 협력적 관계 구축이 지방소도시의 새로운 성장동력이 될 수는 있다. 그러나 도시 네트워크가 전적으로 비계층적인 것은 아니다. 그 계층이 다만 규모 중립성일 뿐 네트워크 내에서 도시들 차지하는 위치에는 지위의 차이가 있다. Neal(2011b)의 분석 결과는 네트워크에서의 중심적 위치, 즉 중심성이 고용을 견인하는 구조적 이점 가설(structural advantage hypothesis)을 지지한다.<sup>17)</sup> 따라서 네트워크 도시화 전략이 소도시의 성장동력으로 실제 작동하기 위해서는 적어도 도시 간에 수평적 접근성이 보장되어야 한다. 이러한 전제조건이 실현되지 않는다면, 오히려 네트워크는

보다 원활한 가치의 지리적 이전 통로로 작동할 가능성이 높다. 현재 우리가 경험하고 있는 지방소도시의 쇠퇴의 가속화는 그러한 과정일 수도 있다. 그런 점에서 지방소도시를 위기에서 벗어나게 하는 것 역시 근본적으로는 불균등지역발전을 제어하는데 있다.

이 연구는 지방소도시의 대안적 발전전략을 제시하지 않는 점에서 분명한 한계가 있다. 그렇지만 지방소도시의 실태에 대한 본 연구의 이해가 보다 현실적인 지방소도시의 위기 대응 및 활성화 방안을 모색하는데 약간의 시사는 되리라 사료된다.

## 주

- 1) 국토 관련 국책연구원인 국토연구원의 보고서에서도 박종일 등(2018)의 연구처럼 지방을 수도권 이외 지역의 의미로 사용한다.
- 2) 김영삼 정부에서 1992년부터 추진된 신경제5개년계획과 그에 따른 경제정책들을 예로 들 수 있다. 주지하다시피 1997년에는 초유의 외환위기로 IMF 구제 금융을 받기도 하였다.
- 3) 예를 들어 1995년 여주시 인구는 1995년 당시 여주군 인구로 하였다.
- 4) 예컨대, 사회네트워크분석에 의한 영남지방의 시·군 소평연계(유입)의 연결중앙성 값을 보면 부산과 창원 사이의 격차는 2.6배밖에 안되지만 포항과 상주 간에는 8.6배의 차이가 난다(임석희, 2015). 이는 부산과 창원 간보다 포항과 상주 간에 훨씬 다양한 스펙트럼이 존재함을 의미한다.
- 5) 도농통합형 도시행정구역체제 도입 이후 현재 우리나라 대부분의 시급 도시는 인구 10만 명 이상이다. 2016년 현재 전국 시급 도시 77개(세종시 제외) 중 인구 10만 이하의 도시는 12개에 불과하다.
- 6) 우리나라 「지방소도읍 육성 지원법」에 의하면, 시·군의 읍과 면 지역 중 인구가 집중되어 거점 역할을 할 수 있는 곳을 말한다.
- 7) 중규모 도시의 세력권은 직경 50km, 소도시의 세력권은 직경 30km 전후가 된다(내무부, 1977). 2007년 통계청의 도시권 획정에서도 인구 20만 이하 소도시의 세력권 범위를 직경 30km를 크게 상회하지 않는다(김광익 등, 2007).
- 8) suburbanization을 교외화라고 번역하는 것은 적절하지 않다는 주장이 있다. 교외화에서 郊가 '들' 교이므로 郊外는 도시 바깥이 되어, suburbanization를 교외화라고 하는

- 것은 한자의 의미 그대로 하면 부적절하다. 그러나 우리나라에서 교외는 suburb, 교외화는 suburbanization의 개념어로 이미 정착된 용어이므로 본 논문에서도 교외화 용어를 그대로 사용한다.
- 9) exurbanization을 탈도시화로 번역하기도 한다(그러나 exurbanization을 탈도시화로 번역할 경우 deurbanization, disurbanization, counterurbanization 등과 그 의미가 구분되지 않는다. 이런 점에서 Davies and Yeats(1991)는 exurbanization에 관한 논문에서 exurbanization가 suburbanization의 연장임을 분명히 밝힌다. 같은 맥락에서 exurbanization은 탈도시화보다 원격교외화란 표현이 보다 적절하다(임석희, 2017). exurbanization을 초교외화(한주성, 1999) 혹은 외연도시화(이희연, 2011)로 번역하는 것도 원격교외화와 같은 관점에 있다고 볼 수 있다.
- 10) 기간 인구성장률의 산술평균값이다. 이하 연평균 인구성장률도 같은 방법에 의한 값이다.
- 11) 그래프에서 y축은 연평균 인구성장률, x축은 연평균 인구성장률의 각 도시 순위.
- 12) 군사도시라는 특수한 기능을 갖는 계룡시는 2000~2010년 예외적으로 높은 인구증가율을 보인다.
- 13) 예를 들어 전국 33개 소도시 중 2016년 1인당 GRDP가 세 번째로 많은 과천시는 2010~2017년 인구성장률이 동기간 전국에서 가장 낮은 -19.7%이다. 반면에 동두천은 전국에서 2016년 1인당 GRDP가 가장 작지만 같은 기간은 인구성장률이 6%이다.
- 14) OECD는 노동시장의 고용 상황에 대한 지표로 실업률보다 한계적 경제활동참가자에 의해 변동성이 적은 고용률의 사용을 적극 권고한다(김기호·장동구, 2015).
- 15) 수도권은 수도권 신도시, 성장형과 정체형, 쇠퇴형은 각 유형의 지방소도시이다.
- 16) 우리나라 자영업의 최근 실태와 문제점에 대해서는 김군수·김을식(2011), 이승렬(2018), 이덕재(2018) 등의 논문을 참고.
- 17) Neal(2011b)은 1993년부터 2008년까지 미국 128개 도시권 간 비즈니스 승객의 항공기 이용과 비농업부문의 고용을 분석하였다. 분석 결과, 구조적 이점 가설이 지지되고 흐름 발생 가설(flow advantage hypothesis)은 지지되지 않았다. 즉 중심성이 고용을 견인하였지만, 그 역은 아니었다.

### 참고문헌

- 소도시 실태와 정책방안 연구, 국토연구원.
- 권오현, 2009, “네트워크도시의 이론적 검토와 동남권에의 적용 가능성에 관한 연구, 한국경제지리학회지,” 12(3), 277-290.
- 김갑성·이원섭·남기찬·윤영모, 2014, 지역행복생활권 정책의 방향과 과제, 도시정보, 383, 3-21.
- 김광익·최병남·김태환·변필성, 2007, 도시권 확장, 통계청.
- 김군수·김을식, 2011, “경기도 자영업의 실상과 정책과제,” 이슈&진단, 21, 1-25.
- 김기호·장동구, 2015, “고용률의 의미와 유용성 분석,” 경제분석, 11(1), 106-135.
- 김용창, 2011, “새로운 도시발전 패러다임 특징과 성장권의 공유형 도시발전 전략의 구성,” 공간과 사회, 35, 105-150.
- 김현호·김선기·한경원·최정석, 2010, “기초생활권 발전 정책의 특성과 과제,” 도시정보, 340, 3-14.
- 내무부, 1977, 80년대 지향형 소도읍기능회합종합계획.
- 박 경, 2008, “대안적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론,” 사회과학연구, 47(1), 87-123.
- 박병호·김준용, 2009, “우리나라 중소도시의 쇠퇴유형 분석,” 한국도시지리학회지, 12(3), 125-137.
- 박세훈·조만석·송지은, 2017, “인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안,” 국토연구원.
- 박재길·이동우·송미령·박시현·이규천·성주인, 2002, 도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비, 국토연구원.
- 박종일·김광일·윤태관, 2018, 지방중소도시의 스마트 모빌리티 구축방안 연구, 국토연구원.
- 변필성·김동근·차은혜·이효란, 2015, 지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방향 연구, 국토연구원.
- 류주현·장동호, 2017, “세종시 개발에 따른 세종시와 인접지역 간 인구가동 및 통행 변화,” 한국사진지리학회지, 27(3), 23-27.
- 손정렬, 2011, “새로운 도시성장 모형으로서의 네트워크 도시 - 형성과정, 공간구조, 관리 및 성장전망에 관한 연구동향,” 대한지리학회지, 46(2), 181-196.
- 송영일·최민아·김홍주·임주호, 2014, 네트워크 도시체계 구축을 통한 중소규모 도시개발 활성화 방안 연구, 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 송주연, 2014, 한국의 도시성장상과 사회적 지속가능성에
- 구형수·김태환·이승욱·민법식, 2016, 저성장 시대의 축

- 관한 연구, 대구대학교 대학원 사회교육학과 지리교육전공 박사학위논문.
- 이덕재, 2018, “경제사회양극화와 트릴레마: 산업구조 및 고용체제의 변동,” *경제와 사회*, 119, 14-41.
- 이승렬, 2018, “자영업 현황과 정책과제,” *월간 노동리뷰* 10월호, 36-59.
- 이양우, 1992, “우리나라 중소도시의 성장동인에 관한 연구,” *국토계획*, 27(2), 25-54.
- 이인희, 2008, 우리나라 중소도시 쇠퇴 실태와 특성, 충남발전연구원.
- 이자원, 2015, “도시 성장의 지속가능성 고찰,” *국토지리학회지*, 49(2), 187-198.
- 이희연, 2011, *경제지리학(3판)*, 법문사.
- 이희연·한수경, 2014, 길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나, 국토연구원.
- 이희정, 2006, “도시재생을 위한 지방중소도시 경쟁력 제고방안,” *토지연구*, 18, 41-42.
- 임석희, 2002, “지방중소도시의 교육환경과 지역발전: 영천시의 사례,” *한국공간환경*, 3(1), 109-120.
- 임석희, 2015, “영남권 사회문화적 연계의 지역구조: 사회네트워크분석을 중심으로,” *한국지역지리학회지*, 21(1), 62-78.
- 임석희, 2017, “이촌향도와 도시화 단계 전환에 대한 귀촌·귀농 인구이동의 함의,” 2017년 대한지리학회 연례학술대회 자료집, 45-48.
- 임석희, 2018a, “기능적 연계에 기초한 대구도시권 분석,” *대한지리학회지*, 53(1), 19-35.
- 임석희, 2018b, “한국 도시의 질적 성장에 관한 연구: 사회적 형평성 논의를 중심으로,” *국토지리학회지*, 52(2), 235-255.
- 임준홍·조수희·황재혁, 2010, “지방중소도시 쇠퇴 실태와 원인에 관한 연구,” *열린 충남*, 2010년 겨울호, 96-105.
- 정광중, 2010, “한국 도시쇠퇴의 원인과 특성,” *한국도시지리학회지*, 13(2), 43-58.
- 정연우·이삼수, 2009, “지방중소도시의 실태 및 지역개발 정책에 관한 연구,” *한국지역개발학회지*, 21(1), 29-50.
- 장명수, 2001, “지방중소도시의 기능변화와 발전전략,” 이정식·김용웅 편, *세계화와 지역발전*, 한울, 335-363.
- 조명래·김수현·강현수, 2011, 저성장시대의 도시정책: 더 좋은 도시, 더 행복한 시민, 한울 아카데미.
- 정재준, 2018, “인구총조사 인구와 주민등록 인구의 비교를 통한 행정구역의 인구 특성 분석,” *국토지리학회지*, 52(2), 219-233.
- 조혜중, 2006, 새 인구론: 인구의 공간적·사회적 접근, 푸른길.
- 정운영·문태현·허선영, 2013, “우리나라 중소도시 특성과 네트워크 도시 형성,” *국토계획*, 48(2): 35-50.
- 최병두, 2015, “네트워크도시 이론과 영남권 지역의 발전 전망,” *한국지역지리학회지*, 21(1), 1-20.
- 최병두, 2016, “한국의 자본축적 과정과 도시화: 도시 위기와 대안,” *한국경제지리학회지*, 19(3), 512-534.
- 최양부·이정환·정철보·김향자, 1985, 정주생활권 설정 및 유형화, 한국농촌경제연구원.
- 통계청, 2019, 장래인구특별추계: 2017~2067년, 보도자료(2019, 3, 28).
- 하성규·김재익, 1995, “지역균형발전을 위한 중소도시의 공간적 기능과 역할에 관한 연구,” *국토계획*, 30(3), 35-55.
- 한주성, 1999, *인구지리학*, 한울 아카데미.
- 홍경희, 1993, *도시지리학*, 법문사.
- Antrop, M., 2004, Landscape change and the urbanization process in Europe, *Landscape and Planning*, 67, 9-26.
- Hadjimichalis, C., 1987, *Uneven Development and Regionalism: State, Territory and Class in Southern Europe*, London, Croom Helm.
- Fainstein, S. S., 2013, The just city, *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1-18.
- Kaplan, D. Wheeler, J. and S. Holloway, 2009, *Urban Geography* (2nd ed.), Hoboken: John Wiley and Sons.
- Lee, B. H., 2013, A study on classification of downtown areas based on small and medium cities in Korea, in Kawakami, M., Shen, Z. J., Pai, J. T., Gao, X. L and Zhang, M., *Spatial Planning and Sustainable Development: Approaches for Achieving Sustainable Urban Form in Asian Cities*, Springer, New York and London, 33-49.
- Meijersm E., 2007, From central place to network model: theory and evidence of paradigm change, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(2),

245-259.

Neal, Z., 2011a, From central places to network bases: a transition in the U.S. urban hierarchy, 1900-2000, *City and Community*, 10(1), 49-75.

Neal, Z., 2011b, The causal relationship between employment and business networks in U.S. cities, *Journal of Urban Affairs*, 33(2), 167-184.

Rondinelli, D. A., 1983, *Secondary Cities in Developing Countries: Policies for Diffusing Urbanization*, London: Sage Publications.

van den Berg, L., Drewett, R., Klaasen, L. H. and C. H. Vijverberg, 1982, *Urban Europe: A Study of Growth*

*and Decline*, Oxford: Pergamon.

교신: 임석희, 38453 경북 경산시 진량읍 대구대로 201, 대구대학교 사범대학 지리교육과(이메일: shyim@daegu.ac.kr, 전화: 053-850-4152)

Correspondent: Yim, Seokhoi, 201 Daegudae-ro, Gyeongsan-si, Gyeongbuk-do, 38453, Korea(e-mail: shyim@daegu.ac.kr, phone: +82-53-850-4152)

최초투고일 2019. 4. 18

수정일 2019. 5. 29

최종접수일 2019. 5. 31