

대도시권 시대의 도시정책을 위한 기초지자체 유형 구분

김근영*

Classifying Types of Local Governments for Urban Policies in the Metropolitan Era

Kim, Geunyoung*

Abstract: The purpose of this study is to present a plan to distinguish 229 local governments nationwide by taking into account various characteristics such as population, employment, housing, and industry of the region for customized urban policies in the era of metropolitan areas. The National Statistical Portal (KOSIS) collected and standardized data related to population, housing, industry, and finance by region from 2000 to 2015 for the classification of regional types necessary for customized urban policies, and this was used to classify them into regional types that considered population, employment, housing and industry. The summary of the analysis results is as follows. First, as a result of the regional type classification, 10 key employment sites (4.4%), 5 employment centers (2.2%), 38 residential centers (16.6%), 20 growth areas (8.7%), 26 industrial cities (11.4%), 35 low-fertile farming and fishing villages (15.3%) and 95 stagnant areas (41.5%). Second, the Seoul metropolitan area is the most diverse type of metropolitan area in the country, with most of its core employment sites inside Seoul, residential centers inside and outside Seoul, and growth areas in the southeastern part of the country (Busan, Ulsan, and Gyeongsangnam-do) are mixed with industrial and growth areas centered around Busan, Ulsan and surrounding areas, while the rest of the local governments are found to be low-fertile farming villages or stagnant areas. Daegu (Daegu, Gyeongbuk) is an industrial city in Daegu, and the rest of the local governments are either low-density farming and fishing villages or stagnant areas. The Honam region (Gwangju and Jeolla) was found to be a low-mill farming and fishing village or stagnant area except for Gwangju, while the Chungcheong region (Daejeon, Sejong, and Chungcheong) was seen as a growth area with areas adjacent to Daejeon, Sejong, and the Seoul metropolitan area, and some industrial cities were included. Finally, the Gangwon area was mostly classified as low-density farming and fishing villages and stagnant areas.

키 워 드: 지역특성, 지역구분, 인구, 고용, 산업

Key Words: Regional Characteristics, Regional classification, Population, Employment, Industry

1. 서론

저성장과 인구감소가 새롭게 대두되는 뉴노멀(New normal) 시대가 도래 하였다. 이에 우리나라 국토 공간은 전반적인 변화가 예상되고 있으며 이에 맞는 새로운 지역정책의 수립이 필요하다.

지방의 중소도시들은 인구가 지속적으로 감소하고 있고, 생산활동 인구 대비 고령인구의 비율이 증가하면서 자립성장이 어려운 취약지역으로 전환되어 지역 간, 지역 내 격차가 과거보다 더 커지고 있다. 통계청이 발표한 2040년 장래인구분포 분석 결과, 인구감소가 예상되는 지역은 81.03%, 인구증가가 예상되는 지역은 18.96%로 전망된다(이보경, 2019). 또한 지방 중소도시는 도시쇠퇴의 한계점에 다가서고 있어 새로운 도시 경쟁력을 위한 행정권

역 및 경제권역을 통합한 대도시권에 의한 지자체 통합이 논의되고 있다.

대도시권 시대의 도시정책은 지역 고유의 특성을 고려한 차별화된 맞춤형 정책에 기반하여야 한다. 우리나라는 거점 개발 방식의 국토의 발전정책을 추진하면서 인구, 고용, 주택, 산업 등의 다양한 도시 요소들에서 지역적 차이가 발생하였으며 시간이 지남에 따라 그 격차가 점점 커지고 있다. 정부는 국가의 균형발전을 위해 지역 개발사업 등과 같은 다양한 정책들을 수립하고 시행해왔다. 낙후 지역 지원정책은 지역발전을 위한 정부정책의 대표적인 사례다.

국가 성장시대의 관점에서 정부의 낙후지역 선정은 수도권 및 지방 광역 대도시가 아닌 비수도권 지방도시를 대상으로 하였다. 그러나 이제 우리나라는 인구성장이 한계에 도달하고 출생인구의

* 강남대학교 부동산건설학부 교수

감소와 노년인구의 증가, 특정 지역의 인구수 감소, 대기업 부도에 따른 지역 산업의 쇠퇴와 고용위기 등과 같은 지역의 문제들이 점점 증가하여 새로운 시대는 대도시권에 기반한 맞춤형 도시정책을 요구하고 있다. 수도권과 비수도권, 광역도시와 비광역도시, 도시지역과 비도시지역 등과 같은 이분법적 분류로는 차별화된 맞춤형 도시정책을 개발할 수 없으며, 지역의 인구, 주택, 산업 등과 같은 지역적 특성을 충분히 고려되어야 효율적인 정책 추진을 할 수 있다. 최근 도시 및 사회문제로 떠오르는 인구 감소 문제와 산업 침체로 인한 고용위기 문제 등은 대도시권 시대의 기초자치단체별 특성을 고려한 분류체계의 필요성을 나타내는 대표적인 사례다.

본 연구는 대도시권 시대의 맞춤형 도시정책을 위해 지역의 인구, 고용, 주택, 산업 등 다양한 특성을 고려하여 우리나라 전국 229개 지자체를 구분하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 맞춤형 도시정책에 필요한 지역유형 구분방안을 위하여 국가통계포털(KOSIS) 2000~2015년의 지역별 인구, 주택, 산업, 재정과 관련된 자료를 수집하여 이를 표준화 하였으며, 이를 이용하여 인구와 고용, 주택과 산업들이 고려된 지역 유형으로 구분하였다. 본 연구의 결과인 기초지자체 유형구분 결과는 대도시권 시대에 지역별로 차별화된 정책 수립의 기반으로 활용될 수 있다.

2. 선행연구 검토

국내의 도시유형 구분과 관련된 연구들은 주로 낙후지역에 대한 기준 선정, 쇠퇴도시 기준 선정과 같은 연구들이 주를 이루고 있다.

이원호(2006)은 낙후지역 73개 시·군을 대상으로 우리나라 낙후지역의 유형 및 개발수요를 분석하였다. 지역을 구분하는 방법은 지표의 중간값을 이용하여 구분하였고 낙후지역의 낙후도와 여건을 반영하는 지표를 토대로 유형을 구분하였다. 사용된 지표로는 소득, 인구, 농업경영, 기반시설 및 제도지표 등을 사용하였다.

이원섭(2003)은 전국 232개 지자체를 대상으로 국가지원의 지역간 차등화를 위한 지역유형을 구분하였다. 해외 사례들을 바탕으로 우리나라 지역을 유형화하였으며, 인적자원, 재정, 경제, 보건복지, 인프라 등을 이용하여 지역유형을 구분하였다.

이원호와 안영진(2011)은 지역 성장추진지역 70여개의 시·군을 대상으로 지역 맞춤형 낙후지역 정책을 위한 지역 유형구분 및 특성을 분석하였다. 크게 4개 유형의 지역으로 구분하였으며, 구분 기준은 주민세, 재정, 접근성, 인구밀도, 인구변화율

을 이용하여 요인분석으로 분석하였다.

김홍배 외(2008)의 연구는 경기도 31개 시·군을 대상으로 AHP분석방법으로 지역진단 지표를 개발하였다. 사용된 지표로는 경제, 기반시설, 사회문화, 생활, 환경 분야의 지표를 사용하였다.

송민경과 장훈(2010)은 군집분석을 이용하여 수도권 도시를 유형화 하였다. 유형화에 사용된 지표로는 인구, 재정, 산업, 주택, 병원, 공공기관 수 등을 이용하였다.

임석희(2019)은 전국 84개의 대도시를 대상으로 인구가 감소하는 도시의 유형을 z-score방법으로 분석하였다. 도시의 유형은 인구, 지리, 산업지표를 사용하였다.

도시재생사업단(2010)은 도시쇠퇴 실태를 진단하기 위해 진단 지표를 개발하여 도시유형을 분류하였다. 인구·사회지표 12개, 산업·경제지표 16개, 물리·환경지표 6개를 z-score, 군집분석, 교차분석, 순위화, 10분위 방법을 이용하여 분류하였다.

기존의 연구들을 종합하면 도시의 유형구분과 관련된 연구들은 주로 낙후 또는 쇠퇴도시에 대한 기준선정과 관련된 연구들이 대부분이다. 또한 낙후지역을 대상으로 하거나 특정 지역을 대상으로 하여 우리나라 전체 지역의 유형을 구분하는데 한계가 있었다. 또한 지역 유형화에 사용하기 위한 요인분석, AHP, 군집분석, z-score, 순위화, 10분위 등 다양한 방법론 등을 이용하여 지역 유형을 구분하였다. 따라서 본 연구는 대도시권 시대에 맞춤형 도시정책을 위해 기초 지자체의 유형을 구분하기위해 인구, 산업, 경제와 같은 사회경제학적 요인과, 도시 인프라등 다양한 물리적 요소들을 이용하여 지역 유형을 구분하여 전국 229개 지자체를 대상으로 지자체의 유형을 분류하고자 한다. 본 연구의 결과는 지역별 차별화된 정책 수립의 기반으로 활용될 수 있다.

3. 지자체 유형 분류를 위한 지표 선정

3.1 분석자료 설명

지자체 유형분류를 위해 기존 선행연구에서 사용되었던 지자체 유형분류 지표를 바탕으로 지표를 구성하였다. 도시의 유형을 구분하는데 사용하는 대표적인 도시 속성인 인구 및 고용, 주택, 산업 등의 속성을 사용하였다. 사용된 지표는 분석자료의 시간적 일치를 위해 2015년을 기준으로 하였다.

Table 1은 본 연구에 사용된 지표들을 나타낸다. 인구 및 고용특성으로 사용된 인구밀도와 고용밀도지표는 해당 지역이 고용중심인지 거주중심 즉 베드타운인지 구분하기 위해 사용하였다. 인구 성장률과 고용성장률은 해당 지역의 인구와 고용이

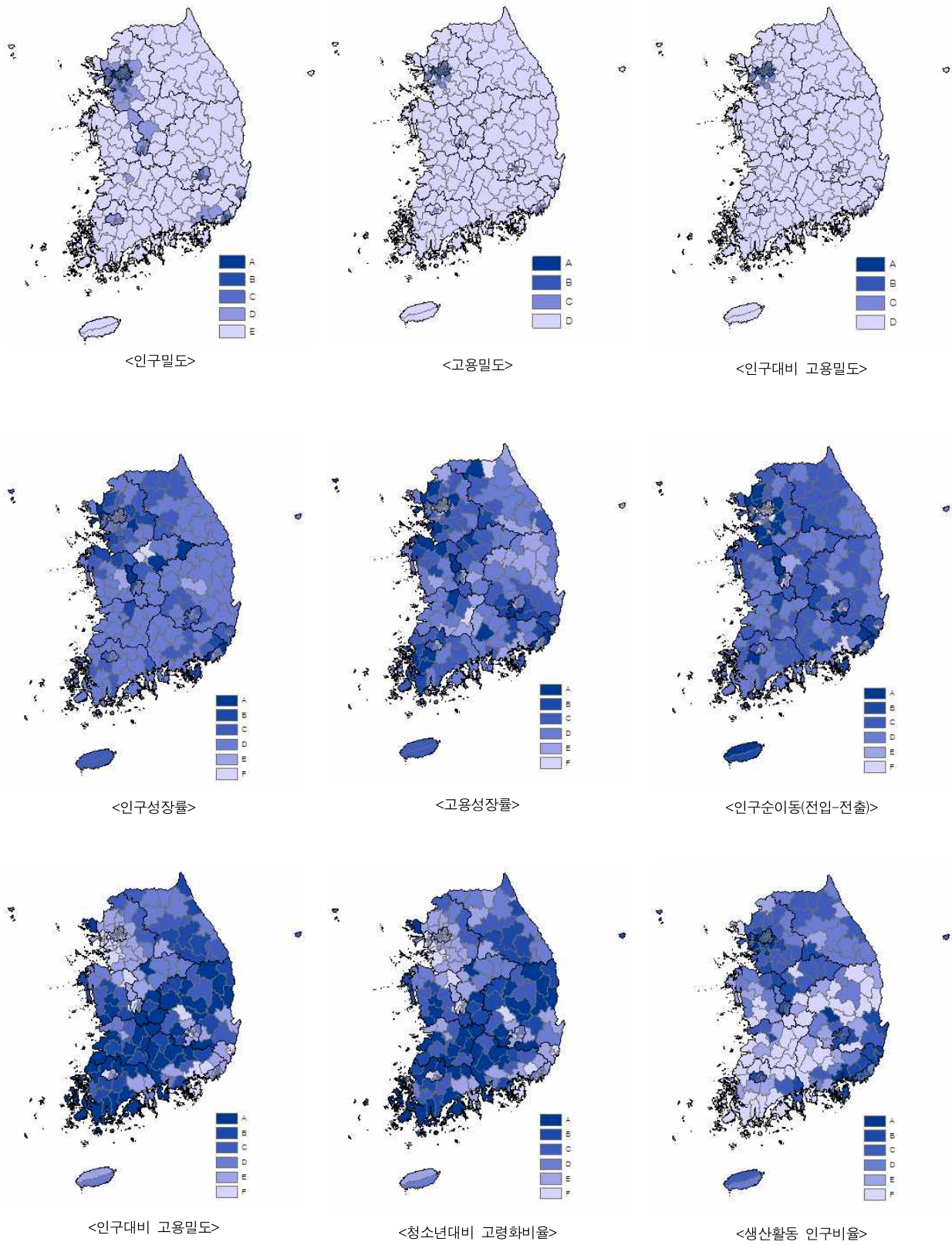


Fig 1. 지역별 지표별 등급 현황(인구 및 고용)

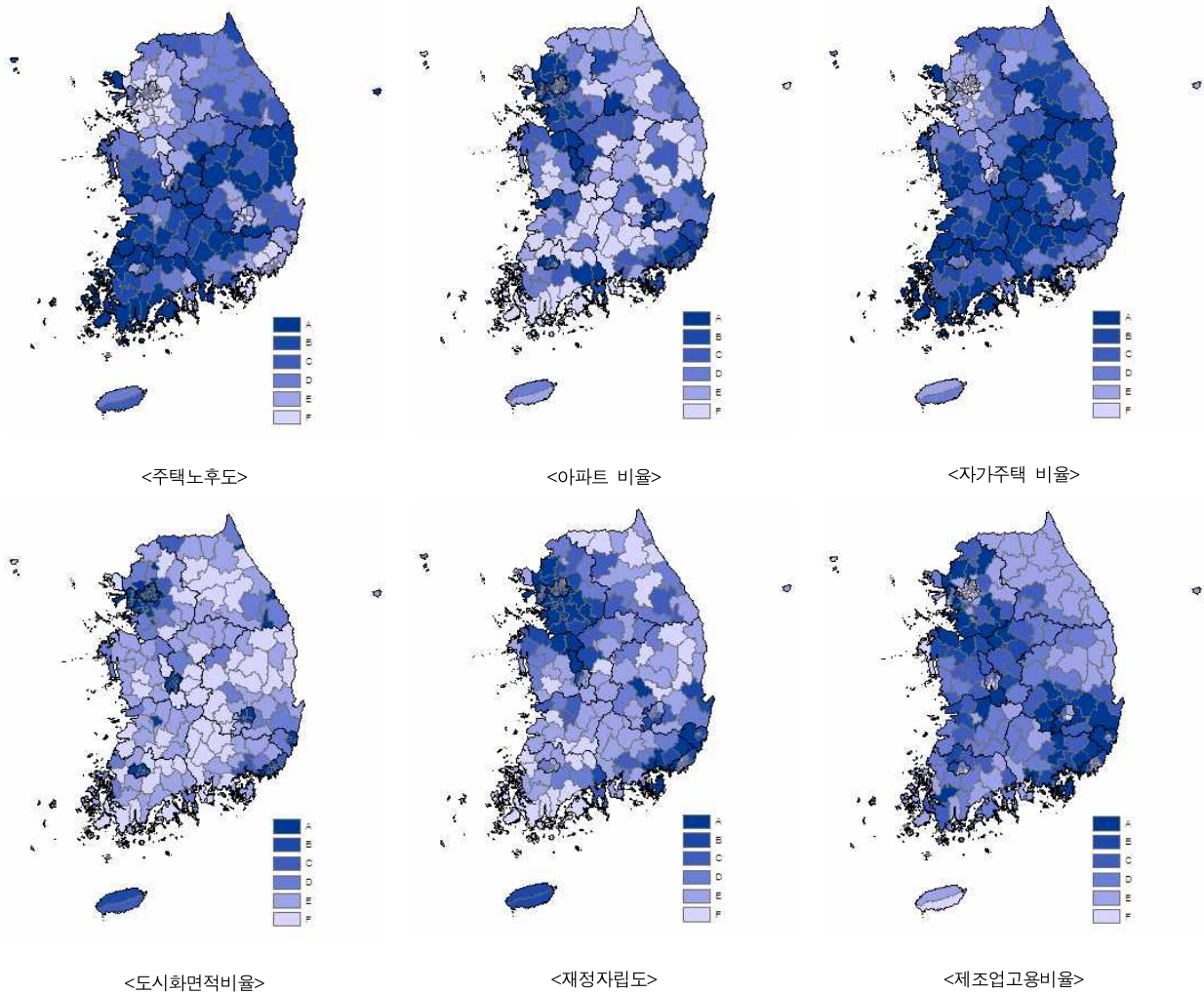


Fig 2. 지역별 지표별 등급 현황(주택 및 기타)

표를 표준화 하는 방법은 순위화(ranking), 10분위, fuzzy, z-score 등 다양한 방법이 있지만 이 중 대표적으로 사용되고 있는 Z-score 방법을 이용하여 표준화 하였다(도시재생사업단, 2010).

Z-score 방법은 해당 지표들의 평균과 표준편차를 이용하여 표준점수값으로 정규화하는 것으로 상대적으로 순위를 측정할 수 있고, 이를 이용하여 지역을 그룹화 하기에 용이하다. 또한 z-score는 전체 값의 평균을 0 표준편차를 1로 만들어 각각 다른 지표의 수치들을 동일선상에 비교할수 있는 장점하며 식은 다음과 같다.

$$Z = \frac{x - \mu}{\sigma} \quad (1)$$

Z는 각 도시별 지표의 표준 점수이며 x는 해당 지역의 지표 값을 의미한다. μ 는 해당 지표의 전

국 지자체 평균값을 의미하며 σ 값은 해당 지표의 전국 지자체 표준편차를 의미한다.

이렇게 표준화된 각 지표들의 점수들을 이용하여 Table 2와 같이 등급으로 환산하였다. A-F까지 총 6개의 등급으로 구분하였으며, A일수록 높은 점수를 갖고 있으며, F일수록 낮은 등급의 점수를 의미한다. 환산된 등급을 이용하여 지표별 기준을 설정하였다.

3.3 지역별 지표 등급 현황

위의 등급기준을 바탕으로 각 지표별 등급을 GIS소프트웨어를 이용하여 지도로 표현하였다. 인구나 고용밀도는 서울 및 수도권과 지방광역시에서 높게 나타났으며, 인구대비 고용밀도는 수도권 남부, 충북(진천,음성) 전남(영암), 경남권 남부(부산, 창원, 울산 등)에서 높게 나타나는 것으로 확인되었다. 인구성장률은 서울을 제외한 수도권과

충청권(세종, 아산, 당진, 진천 등)과 부산 지역을 중심으로 높게 나타나며, 고용증가율은 인구증가율의 패턴과 유사하나 전남(영암,나주 등)과 지방 광역도시 및 주변지역에서 높은 것으로 나타났다. 인구이동의 경우 전출보다 전입이 많은 곳, 즉, 인구가 유입되는 곳은 수도권내 서울 주변지역, 광역도시로 나타났다. 고령화 비율과 청소년대비 고령화 비율은 수도권과 충청권 일부지역, 지방광역도시를 제외한 나머지 지역에서 높게 나타나며, 특히 강원, 전라 경상 지역에서 높게 나타났다. 생산활동인구의 비율은 위와 반대로 서울 및 수도권, 지방광역도시를 중심으로 높게 나타났다.

주택노후도는 주로 지방도시에서 높은 것으로 나타나며, 아파트비율은 수도권 및 광역시와 주변지역에서 높은 것으로 나타났다. 주택의 자가 비율은 위와 반대로 수도권이나 광역도시보다는 주변지역에서 오히려 높은 것으로 나타났으며, 도시화 면적 비율은 서울 및 주변지역과 지방 광역도시에서 높게 나타났다. 지방 재정자립도는 수도권 지역이 타 지역에 비해 상대적으로 높으며 부산 울산 지역에서 높게 나타났으며 제조업 고용비율은 서울을 제외한 수도권, 충청권, 대구경북, 부산울산경남지역에서 높은 것으로 나타났다.

4. 지자체 유형 분류 결과

4.1 지자체의 유형

전국의 기초지자체의 유형분류를 위해 7가지의 유형으로 도시를 분류하였다. 첫째, 핵심 고용지는 우리나라 핵심 고용의 중심을 담당하는 도시로서 업무의 기능이 주가 되는 지역을 의미한다. 둘째, 고용 중심지는 인구와 고용 중 고용의 비율이 더 높은 지역을 의미한다. 셋째, 주거 중심지는 베드타운으로 인구와 고용 중 인구의 비율이 더 높고, 주택유형 중 아파트의 비율이 높은 지역을 의미한다. 넷째, 성장지역은 인구와 고용이 증가하며 인구가 유입되어 증가하는 지역을 의미한다. 다섯째, 산업도시는 제조업 종사자 비율이 타 지역에 비해 높은 지역을 의미하며, 여섯째, 저밀농어촌지역은 도시화 면적의 비율과 아파트의 비율이 낮으며, 고령인구의 비율이 높은 지역을 의미한다. 마지막으로 정체지역은 인구와 고용이 감소하고 인구의 유출이 증가하는 도시로 도시의 경제력 또한 낮은 도시의 유형을 의미한다.

Table 3. 지자체의 유형 설명

지자체 유형	설명
핵심 고용지	우리나라 핵심 고용의 중심을 담당하는 도시로서 업무의 기능이 주가 되는 지역
고용 중심지	인구와 고용 중 고용의 비율이 더 높은 지역
주거 중심지	인구와 고용 중 고용의 비율이 더 높은 지역
성장 지역	인구와 고용이 증가하며 인구가 유입되어 증가하는 지역
산업 도시	제조업 종사자 비율이 타 지역에 비해 높은 지역
저밀농어촌도시	도시화 면적의 비율과 아파트의 비율이 낮으며, 고령인구의 비율이 높은 지역
정체지역	인구와 고용이 감소하고 인구의 유출이 증가하는 도시로 도시의 경제력 또한 낮은 도시

4.2. 도시의 유형 구분 결과

앞의 도시 유형 구분 기준을 적용한 결과는 다음과 같다. 먼저 핵심 고용지는 주로 수도권(서울)을 중심으로 집중되어 있는 것으로 나타났다. 그리고 주거중심지는 수도권과 지방 광역도시내 집중되어 있으며 고용 중심지는 수도권내 서울을 중심으로 주변지역을 포함하여 집중되어 있는 것으로 확인 되었다.

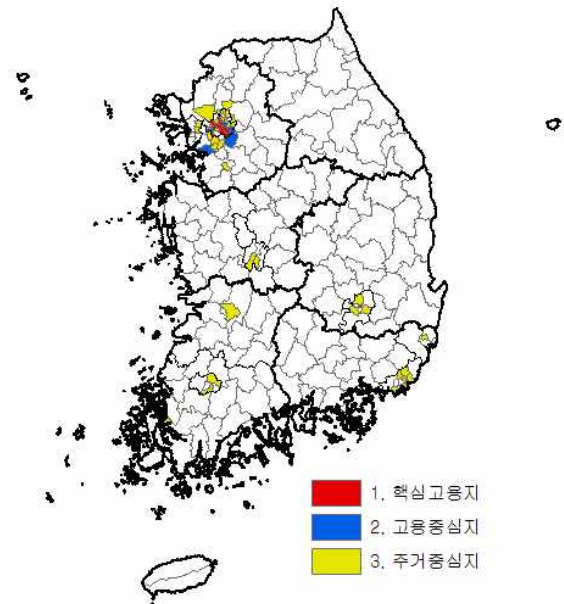


Fig 3. 핵심고용지, 고용중심지, 주거중심지의 위치
성장지역은 수도권과 충청권을 중심으로 집중되어 있으며, 수도권 내에서도 수도권 외곽지역에 집중되고 있다. 산업지역은 수도권남부, 충청권북부, 동남권내 울산-부산, 대경권내 대구주변에 집중된 것을 알 수 있다.

Table 4. 전국 지자체 도시 유형 분류 결과

권역	핵심고용지	고용중심지	주거중심지	성장지역	산업도시	저밀농어촌지역	정체지역(91)
수도권	종로, 서울중, 용산, 마포, 금촌, 영등포, 서초, 강남	성동, 구로, 송파, 성남, 안산(5)	광진, 동대문, 성북, 도봉, 노원, 서대문, 양천, 동작, 강동, 부평, 계양, 의정부, 안양, 광명, 고양, 구리, 오산, 군포, 의왕	강서, 연수, 수원, 남양주, 용인, 파주, 김포, 화성, 광주, 양주, 양평	인천동, 남동, 인천서, 부천, 평택, 시흥, 이천, 안성, 포천(9)	강화(1)	중랑, 강북, 은평, 관악, 인천중구, 미추홀, 옹진, 동두천, 과천, 하남, 여주, 연천, 가평(13)
동남권	부산중	-	영도, 동래, 부산남, 부산북, 해운대, 사하, 금정, 연제, 수영, 울산중	-	강서, 기장, 울산동, 울산북, 울주, 창원, 김해, 거제, 양산(9)	남해, 하동, 함양, 거창, 합천(5)	부산서, 동, 부산진, 사상, 울산남, 경남(9)
대경권	대구중	-	대구북, 수성, 달서,	-	달성, 구미, 경산(3)	영주, 상주, 문경, 의성, 청송, 영양, 영덕, 예천, 봉화, 울진(10)	대구동, 서, 남, 경북(11)
호남권	-	-	광주남, 광주북, 전주, 목포	광산	군산, 완주(2)	남원, 무주, 장수, 임실, 순창, 고창, 부안, 구례, 고흥, 강진, 완도, 신안(12)	광주동, 서, 전북(4), 전남(16)
충청권	-	-	대전중, 대전서	유성, 세종, 아산, 서산, 당진	진천, 음성, 천안(3)	영동, 보령, 부여, 태안(4)	대전동, 대덕, 충북(8), 충남(8)
강원권	-	-	-	춘천, 원주	-	영월, 고성, 양양(3)	강원(13)
제주	-	-	-	제주	-	-	서귀포
계	10 (4.4%)	5 (2.2%)	38 (16.6%)	20 (8.7%)	26 (11.6%)	35 (15.3%)	95 (41.5%)

저밀농어촌지역은 주로 해안지역, 군 지역에서 나타나며 수도권을 제외한 각 권역의 외곽에 주로 위치하고 있다. 정체지역은 총 91개의 지자체로 우리나라 약 41%가 정체지역에 포함된다.

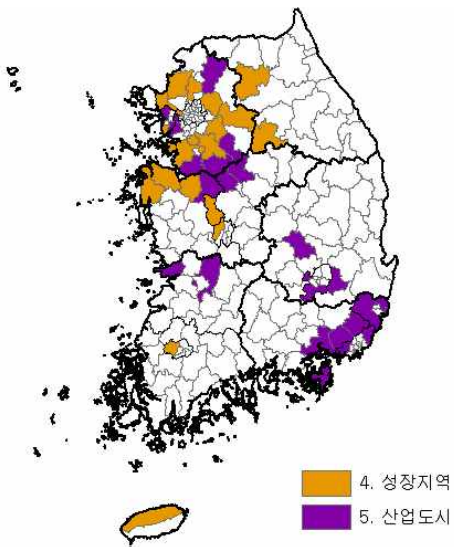


Fig 4. 성장지역, 산업도시의 위치

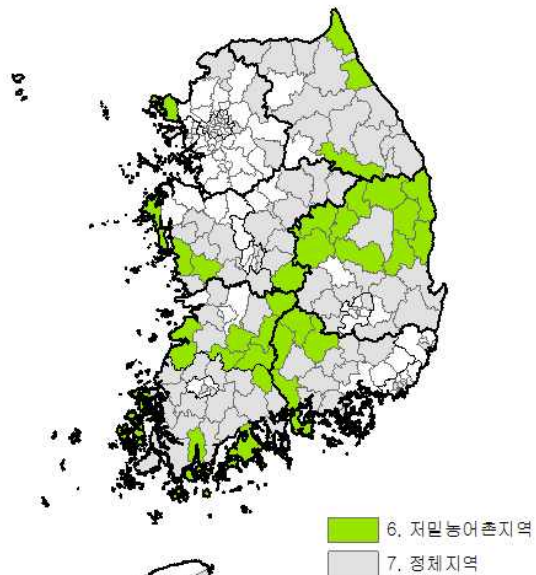


Fig 5. 저밀농어촌지역, 정체지역의 위치
 분석결과를 종합하면 수도권은 대체로 핵심고용지, 고용중심지, 주거중심지가 집중되고 있으며, 수도권과 충청권이 성장하고 있는 지역이 가장 많은

것으로 나타났다. 그러나 타 권역은 농어촌과 산업이 혼재되어 수도권과는 다른 특성을 보여주고 있다. 이처럼 각 대도시 권역별로 도시의 특성이 다르게 나타나기 때문에 일률적인 정책 보다는 각 대도시 권역에 맞는 맞춤형 정책이 필요하다고 판단된다.

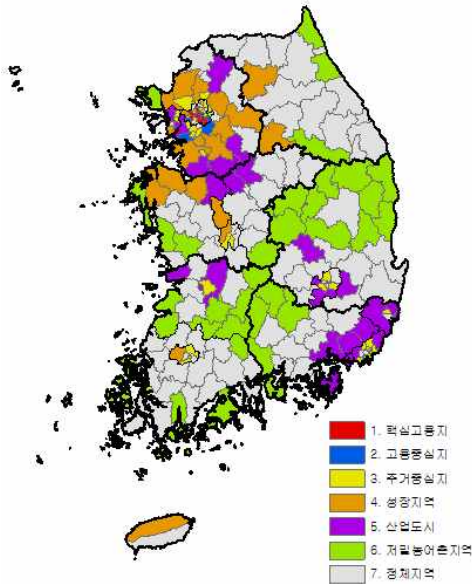


Fig 6. 도시의 유형 구분 결과 종합

5. 결론

우리나라는 인구성장이 한계에 도달하고 출생인구의 감소와 노년인구의 증가, 특정 지역의 인구수 감소, 대기업 부도에 따른 지역 산업의 쇠퇴와 고용 위기 등과 같은 지역의 문제들이 점점 증가하여 새로운 시대는 대도시권에 기반한 맞춤형 도시정책을 요구하고 있다. 이에 본 연구는 대도시권 시대의 맞춤형 도시정책을 위해 지역의 인구, 고용, 주택, 산업 등 다양한 특성을 고려하여 우리나라 전국 229개 지자체를 구분하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 맞춤형 도시정책에 필요한 지역유형 구분방안을 위하여 국가통계포털(KOSIS) 2000~2015년의 지역별 인구, 주택, 산업, 재정과 관련된 자료를 수집하여 이를 표준화 하였으며, 이를 이용하여 인구와 고용, 주택과 산업들이 고려된 지역 유형으로 구분하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역 유형 구분 결과 핵심고용지 10개(4.4%), 고용중심지 5개(2.2%), 주거중심지 38개(16.6%), 성장지역 20개(8.7%), 산업도시 26개(11.4%), 저밀농어촌지역 35개(15.3%), 정체지역 95개(41.5%) 지역으로 구분되었다. 둘째, 수도권은 서울 내부의 핵심고용지와 서

울 내외부의 주거중심지, 수도권 외곽의 성장지역이 대부분으로 나타나 전국 대도시 권역에서 가장 다양한 유형을 보이고 있으며, 동남권(부산·울산·경남)은 부산, 울산 및 주변지역을 중심으로 산업지역과 성장지역이 혼재하며, 나머지 지자체는 저밀농어촌 또는 정체지역으로 나타났다. 대경권(대구·경북)은 대구는 주거중심 주변지역은 산업도시를 형성하고 있으며, 나머지 지자체는 저밀농어촌 또는 정체지역으로 나타났다. 호남권(광주·전라)은 광주지역을 제외한 나머지 지자체는 저밀농어촌 또는 정체지역으로 나타났으며, 충청권(대전·세종·충청)은 대전과 세종, 수도권과 인접한 지역을 중심으로 성장지역으로 나타나며 일부 산업도시가 포함되었다. 마지막으로 강원권은 대부분 저밀농어촌, 정체지역으로 분류되었다.

본 분석결과는 다음과 같은 시사점을 준다. 그동안의 도시 정책은 수도권 중심의 정책의 주가 되어 왔으며, 국가의 균형발전을 위해 지역 개발사업 등과 같은 다양한 정책들을 수립하고 시행해왔다. 그러나 이제 우리나라는 인구성장이 한계에 도달하고 출생인구의 감소와 노년인구의 증가, 특정 지역의 인구수 감소, 대기업 부도에 따른 지역 산업의 쇠퇴와 고용 위기 등과 같은 지역의 문제들이 점점 증가하여 새로운 시대는 대도시권에 기반한 맞춤형 도시정책을 요구하고 있다. 수도권과 비수도권, 광역도시와 비광역도시, 도시지역과 비도시 지역 등과 같은 이분법적 분류로는 차별화된 정책이 아닌 지역의 인구, 주택, 산업 등과 같은 지역적 특성을 고려하여 지역별 맞춤형 정책을 수립할 필요가 있다. 본 연구의 결과인 기초지자체 유형구분 결과는 대도시권 시대에 지역별로 차별화된 정책 수립의 기반으로 활용될 수 있다.

REFERENCES

김홍배, 문동주, 박준화. (2008). 지역진단 지표개발과 지역발전방향에 관한 연구. 국토계획, 43(1), 183-196.
 도시재생사업단, (2010) 한국도시쇠퇴의 실태와 특성, 토론회 발표자료
 송민경, 장훈. (2010). 군집분석을 이용한 수도권 도시의 유형화에 관한 연구. , 18(1), 83-88.
 이보경, (2019) 2040 장래인구 분포 전망 연구. 국토연구원
 이원섭, (2003). 국가지원의 지역간 차등화를 위한 지역유형 구분 방안에 관한 연구, 국토연구, 36, 19-35
 이원호, (2006), 우리나라 낙후지역의 유형구분

- 및 개발수요의 분석, 응용지리, 27, 47-62
- 이원호, 안영진. (2011). 지역 맞춤형 낙후지역
정책을 위한 지역 유형구분 및 특성 분석.
한국지역지리학회지, 17(1), 96-108.
- 임석희. (2018). 인구감소도시의 유형과 지리적
특성 분석. , 52(1), 65-84.

논문투고일 2020년 11월 18일

논문심사일 2020년 12월 09일

논문게재일 2020년 12월 30일

