우리 나라의 도시별 도시화단계*

Urbanization Stages of Korean Cities

1) 2) 임 제현**

I. 문제의 제기

역사적으로 볼 때, 많은 도시들은 환경의 변화에 따라 구조적, 기능적으로 지속적인 변화의 과정을 경험하여 왔다. 환경의 변화에 효과적으로 적응한 도시들은 성장하는 한편, 이에 실패한 도시들은 소외의 과정을 경험하거나 심지어는 소멸되기도 하였다. 더욱이 현대사회는 개방화와 다양화 및 분권화로 특징지어지는 후기산업사회화 과정, 그리고 지리적 경제와 주권의 개념이 점차 희석되는 무한경쟁의 소유들이에 처해 있다. 따라서, 사회의 한 객제인 개개 도시는 이러한 상황에 적응하기 위해 많은 변화를 피하면서 생존과 발전을 위해 스스로 노력해야 한다.

도시의 생존과 발전을 위해서는 해당 도시의 사회적 요인 외생적 요인과 내생적 요인의 변화를 파악하여 적절한 도시정책을 시행해야 한다. 그러나 이러한 요인들은 도시별로 매우 다양하게 나타나기 때문에, 효과적이고 효율적인 도시정책을 형성·결정하기 위해 우선적으로 고려해야 하는 것이 개개 도시의 발전정도이다. 도시발전의 정도는 도시화과정을 통해 파악하는 것이 일반적인 경향이다. 도시화는 도시내의 다양한 요소들이 상호작용을 통해 변화해 가는 심층적인 종합 현상이다. 전체 인구 중에서 도시인구의 비율이 증가하는 것으로 도시화를 표현하는 것이 대표적인 방식이다(박수영, 1996: 155). 일반적으로 도시화는 산업화와 병행

* 이 논문은 1997년 한국학술진흥재단의 학술연구비에 의하여 지원되었음
** 숙명여자대학교 행정학과 부교수
하여 진행되지만, 개별 도시가 처해 있는 역사적, 정치적, 경제적 및 사회적 요인에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 그러나, 도시들, 특히 선진국 도시들이 겪어 온 도시화과정을 종합적으로 검토해 보면 하나의 뚜렷한 경향이 파악된다(Van Den Berg & Klaassen, 1987). 즉 도시화(urbanization), 교외화(suburbanization), 역도시화(desurbanization) 그리고 재도시화 (reurbanization)라는 네 단계를 경향하여 왔음을 알 수 있다.

우리 나라는 그 동안 짧은 기간에 급속한 경제성장을 이루었는데, 이의 동반현상으로 도시도 총괄할 만한 변화를 보여 왔다. 특히, 많은 도시들은 산재해 있는 문제를 해결하면서 시차를 두고 서서히 도시화가 진행된 것이 아니라, 단기간에 급속한 도시발전을 경험하였다. 따라서, 이 도시들은 기존의 도시문제와 아울러 새로운 도시문제들을 해결해야 하는 상황에 처해 있다. 이러한 복잡적인 도시문제를 해결하기 위해서는 여러 측면에서 정책적 고려를 해야 되겠지만, 우선적으로 개별 도시의 도시화과정의 단계를 파악하는 것이 매우 중요하다. 그 단계에 따라 도시정책의 방향과 내용 및 전략이 달라질 수밖에 없기 때문이다.


II. 도시화과정에 대한 이론적 배경

1. 도시화과정 모형

도시에 대한 개념은 매우 다양하게 정의되고 있다. Wirth(1938: 8)는 사회적으로 이질적인

### 표 II-1 Klaassen과 Paelinck의 도시화과정 모형

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>성 장 기</th>
<th>쇠퇴 기</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>도시화</td>
<td>교외화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>저층집중</td>
<td>상층집중</td>
</tr>
<tr>
<td>단 계</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>중심지역인구</td>
<td>++</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>교외지역 인구</td>
<td>-</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>도시권전체인구</td>
<td>+</td>
<td>+++</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주) ‘*’는 증가를 나타내며, 증가의 폭이 클수록 ‘**’와 ‘***’로 표시됨
‘-’는 감소를 나타내며, 감소의 폭이 클수록 ‘--’와 ‘---’로 표시됨

Klaassen과 Paelinck 모형은 개별 도시의 인구증감을 기준으로 해당 도시의 성장과 쇠퇴 현상을 실제적으로 분석하기 위한 모형이다. 본 모형은 특정 연도를 기준으로 도시권을 중심도시와 교외지역으로 구분하면서, 연구대상기간동안 이들 지역의 인구변화를 유형화시킨 것이다(Van Den Berg, 1982: 24-45). 본 모형에서의 교외지역은 연구기간동안 중심도시로
편입된 지역과 중심도시와 인접한 지역을 대상으로 하고 있다. 중심도시와 교외지역의 인구 변화는 매우 다양한 형태로 나타나지만, 본 모형은 이를 종합하여 여러 가지 단계로 분류하고 있다. <표 II-1>에서 보는 바와 같이, Klaassen과 Paelinck는 도시화단계를 성장기와 쇠퇴기로 대별한 뒤 이를 다시 세분하여 여러 단계로 구별한다.

성장기는 중심도시외교외지역을 합한 도시권 전체의 인구가 증가하는 단계로서, 도시화단계와 교외화단계를 구별된다. 도시화단계에서는 중심도시로 인구가 집중되는 경향을 보이며, 이 단계의 전기 단계에서는 중심도시의 인구증가가 교외지역의 인구감소보다 크기 때문에 도시권 전체의 인구가 증가한다. 후기 단계에 이르면 중심도시의 인구증가가 가속화되며 이의 확산효과가 교외지역까지 미쳐 교외지역도 인구가 증가하기 때문에 도시권 전체의 인구가 크게 증가한다.

교외화단계에서는 인구의 분산경향이 나타난다. 교외화의 전기 단계에서는 중심도시의 인구증가가 적화되면서 교외지역의 인구가 큰 폭으로 증가하며 도시권 전체의 인구는 급증한다. 후기 단계에서는 중심도시의 인구가 감소되지만 교외지역의 인구는 여전히 크게 증가한다. 따라서, 후기 단계에서는 도시권 전체의 인구가 증가하지만, 전 단계와 비교할 때 증가폭은 줄어든다.

반면에 쇠퇴기는 도시권 전체의 인구가 감소하는 단계로서, 역도시화와 재도시화로 구분된다. 역도시화단계는 전기에서 후기로 진행되면서 도시권 전체의 인구 감소가 심해지는 특징을 보인다. 역도시화단계의 전기 단계에서는 중심도시의 인구가 큰 폭으로 감소하고 교외지역의 인구는 약간 증가한다. 따라서, 도시권 전체의 인구는 감소한다. 그러나, 후기에 이르면 중심도시의 인구감소가 가속화되고 교외지역의 인구도 감소하여 도시권 전체의 인구는 매우 큰 폭으로 줄어든다.

재도시화단계에서도 도시권 전체의 인구는 여전히 감소하지만, 전기에서 후기로 진행되면서 인구의 감소 폭이 크게 감소되는 양상을 보인다. 전기단계에서는 중심도시의 인구감소가 중도화되는 반면, 교외지역의 인구감소는 가속화된다. 따라서, 도시권 전체의 인구는 크게 줄어든다. 후기단계에 이르면 교외지역의 인구는 여전히 크게 감소하지만 중심도시의 인구는 오히려 증가하여, 도시권 전체의 인구감소 폭이 현저히 줄어든다.

론, 도시는 정체적인 것이 아니라 여러 요인들의 상호작용이 일어나는 동태적인 공간이기 때문에 도시화과정을 분석하기 위해서는 이와 관련된 모든 요인들을 고려할 필요가 있다. 즉, 인구의 증감은 물론이고 산업과 정부정책 등에 대한 검토도 필요하다(Tiebout, 1956; Burns, 1987). 이러한 요인들은 충분히 고려할 때 도시화과정에 대한 적절한 분석이 가능해 진다. 그러나, 이러한 모든 요소들은 동시에 고려하는 것은 매우 힘들며, 또한 인구증감은 다른 요소들과 상호 작용의 관계를 맺고 있다. 이러한 측면에서는 산업이 육성되고 정부의 정책적 지원이 있는 지역은 인구의 증가가 기대되게 된다. 따라서, 인구변화는 그 자체만으로 도시화과정에 대한 분석에 있어서 매우 중요한 요인일 뿐만 아니라, 도시화과정에 영향을 미치는 다른 요인들의 결과로 나타나는 현상이기도 하다. 따라서, 도시화과정에 대한 분석에서는 다른 어떠한 요인들보다 인구의 증감에 대한 분석이 우선적으로 요구된다. 이러한 관점에서 볼 때, 이 모형은 개선되어야 할 여지는 있지만, 도시화과정을 심층적으로 분석하는데 적절한 모형이다.

2. 도시화과정의 단계별 특징

1) 도시화단계에서의 중심도시의 성장

산업화가 진행되면서 산업시설은 정보화의 용이성, 수송비 절감, 인력확보 및 시장에의 접근성 등의 장점을 지닌 기존의 중심도시에 집중되는 경향을 보여 왔다. 이는 집적 효과((agglomeration effect)으로 인해 생산비용을 낮춤으로써 기업이익을 높일 수 있기 때문이다. 기존의 도시에 새로운 산업기가 생생되면 농촌인구가 도시로 유입되는 이촌향도현상이 발생한다. 도시화의 초기 단계에서는 직장을 찾아 농촌지역에서 이주한 사람들의 낮은 소득 수준과 많은 작업시간 그리고 도시 교통시설의 미비할 등의 이유로 인해 직장에서 멀리 떨어진 곳에 주거지역을 형성하기가 힘든다(Van Den Berg et al., 1982: 25). 유입인구들은 도심이나 공장 주변에 거주하게 되므로써 중심도시의 인구는 증가되어 중심도시의 빈곤 성장이 이루어지는 한편으로, 도시중심상업지역의 주변은 인구 하락현상과 이에 따른 여러 도시문제에 직면하게 된다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 교통체계의 정비가 요구되는데 도시의 공간구조는 교통체계에 의해 큰 영향을 받는다(Van Den Berg et al., 1982: 26-27) 즉, 교통망의 정비는 보다 멀리 떨어져 있는 지역까지 이동하는 것을 가능하게 하기 때문에.
도시의 공간구조는 선로를 따라서 혹은 정거장을 중심으로 발달되는 형태로 보인다. 도시정부는 새롭게 형성된 지역에 대해 공공시설과 서비스를 제공해야 하는데, 이는 새로운 고용 창출효과를 유발함으로써 중심도시의 인구집중에 더욱 이바지한다. 도시화의 후기 단계에 접어들면서 교통체계가 더욱 발달되면서 주거지역의 범위가 확대되어 교외지역의 인구가 증가한다. 또한, 도시공간구조의 확산은 인접한 주변지역을 도시에 편입함으로써 도시권 전체의 인구를 큰 폭으로 증가시키는 요인이 된다(Hauser & Gardner, 1982: 15).

도시화단계가 진행되면서 중심도시는 성장하면서 많은 심각한 도시문제에 직면하게 된다. 도시 주변에 봉황주거지역이 확대되고 주택부족현상이 심해진다(McGuire, 1981). 이러한 주택문제는 해결하기 위해서 도시정부는 봉황주거지역을 정비하고 주택공급을 총량적으로 확대하는 주택정책을 추진한다. 그러나, 예산상의 제약으로 인해 도시주민의 기대에는 크게 미치지 못한다. 이외에도 교통체증, 프라이버시 침해, 범죄, 면학문위기 저하 등 많은 심각한 문제가 나타난다.

2) 교외화단계에서의 교외지역의 성장과 중심도시의 쇠퇴


교외화의 전기 단계에서는 중심도시의 도심 과밀화현상이 완화되는 급정적 측면이 부각
될 수 있지만, 교외화의 후기 단계에 들면 다음과 같은 새로운 도시문제가 야기될 수 있다.
3) 역도시화단계에서의 소규모 도시의 부상 그리고 중심 및 교외도시의 침체


4) 제도시화단계에서의 중심도시의 부흥

도시화와 역도시화단계를 거치면서 선진국의 많은 대도시들이 심각한 재정난에 직면하게 되자, 대도시 정부들은 1970년대 중반을 기점으로 도시의 르네상스를 재현하고자 하는 노력 을 시도하였다. 중심도시의 경제적 경쟁력을 신장을시키고 주거지역으로서의 매력을 되찾기 위한 정책들이 대도시정부를 중심으로 개발, 시행되었다. 예를 들어, ‘주택 및 커뮤니티 개발 Title I’을 근거로 해서 ‘커뮤니티 개발 목적별 보조금’을 지원하기 위한 다양한 프로그램 등, 즉 근린공동체 개발 지원, 모델시, 개발 지원 등의 프로그램들을 통합관리함으로써 주택정책의 효율성을 도모하고자 하였다. 이러한 노력은 제도시화현상을 발생시키는 기반이 되었다. 제도시화관 중심도시로 인구이동이 나타나는 것을 의미한다. 앞선 세 유형의 변화는 국가 전체적으로 발생되는 흐름인데 비해 제도시화는 특정 대도시 혹은 도시내의 일부
에서 일어나는 현상이다(Smith & Williams, 1986: 7-8).

제도사회학상의 발전은 대도시들이 뉴트라스를 재현하기 위한 다양한 정책을 시행한 것에서 비롯되었지만, 또 다른 중요한 요인으로 전 세대화는 매우 다른 특징을 보이는 전후세대(baby-boom generation)가 적장과 주택을 가질 나이가 되었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 전후세대는 인구동학적학적 측면과 인식적 측면에서 전 세대와 달리하게 구별된다(Gale, 1984). 인구동학적 측면에서의 변화는 인구의 급증, 핵가족화의 상식, 어혼을의 증가, 독신율의 증가, 맘비부부의 증가 및 자녀선호의 감소 등이다. 이러한 인구동학적 변화는 국가 전체적으로 주택수요를 상승시키는 것은 물론이고, 특히 중심도시의 주택수요를 급증시킴으로써 제도사회학을 촉진시켰다(임재현, 1994: 9).


는 현대사회에서는 저소득층을 위한 정책적 배려가 요구되며 이를 위한 방안으로 인증버트 업그레이디가 필요하다는 견해도 있다(임재현, 1996: 43-44).

III. 우리나라의 도시별 도시화단계

1. 연구 대상지역과 방법

본 연구는 위에서 설명한 Klaassen과 Paelinck 모형에 의거하여 1985년에서 1995년 동안
의 우리나라 도시별 도시화과정의 단계를 분석한다. 즉, 중심도시와 교외지역 그리고 도시
권 전체의 연평균 인구증가율을 비교하면서 우리나라 개별 도시들이 도시화과정의 어느 단
계에 속해있는지를 검토하는 것이 본 연구의 목적이다. 따라서, 이를 위한 연구대상지역의
선정과 연구방법은 Klaassen과 Paelinck 모형에 따른다. 이는 1975년에서 1985년 사이의 우
리 나라 도시별 도시화단계에 대한 연구(조정재, 1991: 35-39)의 방법과도 동일하다. 이를 구
체적으로 살펴보면 다음과 같다.

본 연구의 대상지역 중에서 중심도시로는 연구의 기준 연도인 1985년 당시의 시로 정한
다. 중심도시로 선정된 도시 중의 일부는 연구대상기간동안에 도·농통합과정을 거쳐 도·
농통합시가 되었다. 이 경우에도 중심도시는 1985년 당시의 시의 경계로 한정한다.

교외지역으로는 연구대상기간동안에 중심도시로 편입된 지역과, 1995년 현재 중심도시와
인접한 시·읍·면을 대상으로 한다. 다만, 본 연구의 대상기간에 시·군통합을 겪은 지역
은 통합 전의 군안을 교외지역으로 한다. 도·농통합시의 경우, 통합시와 인접된 지역까지
교외지역으로 하는 것은 기능적 그리고 실제적 차원에서 의미가 없기 때문이다.

연구방법은 중심도시와 교외지역의 연평균 인구 증가율을 비교하여 <표 1>에서 제시된
기준에 따른다. 연평균 인구 증가율은 통계청의 「인구주택총조사보고서」(1995년), 경제기
획원 조사통계국의 「인구 및 주택실태보고」(1985년), 그리고 개별 도에서 발행하는 「
2. 우리 나라의 도시별 도시화단계의 특징: 1985년 - 1995년


<table>
<thead>
<tr>
<th>도시</th>
<th>중심도시</th>
<th>교외지역</th>
<th>도시권 전체</th>
<th>도시발전단계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>서울</td>
<td>0.6</td>
<td>4.8</td>
<td>0.8</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>0.5</td>
<td>1.6</td>
<td>0.6</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>2.3</td>
<td>9.1</td>
<td>3.2</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>5.2</td>
<td>7.6</td>
<td>5.8</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>경상북도</td>
<td>6.0</td>
<td>13.2</td>
<td>8.8</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>경상남도</td>
<td>7.1</td>
<td>23.6</td>
<td>8.5</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>광주</td>
<td>6.0</td>
<td>25.4</td>
<td>8.3</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>전라남도</td>
<td>0.4</td>
<td>2.5</td>
<td>1.6</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>전라북도</td>
<td>0.7</td>
<td>4.2</td>
<td>1.5</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>4.3</td>
<td>5.0</td>
<td>4.4</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>1.5</td>
<td>1.3</td>
<td>1.5</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>5.5</td>
<td>4.2</td>
<td>5.3</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>경상북도</td>
<td>1.9</td>
<td>0.6</td>
<td>1.6</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>경상남도</td>
<td>9.4</td>
<td>8.3</td>
<td>9.2</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>강원도</td>
<td>7.0</td>
<td>2.0</td>
<td>5.4</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>충청부</td>
<td>5.7</td>
<td>1.6</td>
<td>2.7</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>전라남도</td>
<td>3.2</td>
<td>0.1</td>
<td>1.5</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>전라북도</td>
<td>2.6</td>
<td>1.3</td>
<td>2.1</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>울산</td>
<td>15.5</td>
<td>1.6</td>
<td>13.2</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>도시</td>
<td>중심도시</td>
<td>교외지역</td>
<td>도시권 전체</td>
<td>도시화전단계</td>
</tr>
<tr>
<td>-------</td>
<td>---------</td>
<td>---------</td>
<td>-------------</td>
<td>--------------</td>
</tr>
<tr>
<td>충청</td>
<td>1.9</td>
<td>-1.8</td>
<td>1.0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>2.1</td>
<td>-0.7</td>
<td>1.3</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td>1.1</td>
<td>-1.4</td>
<td>0.1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>1.8</td>
<td>-1.3</td>
<td>1.0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>4.1</td>
<td>-1.8</td>
<td>3.0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>2.3</td>
<td>-2.3</td>
<td>0.3</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>1.7</td>
<td>-1.7</td>
<td>0.9</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>빈도(예산)</td>
<td>1.5</td>
<td>-2.0</td>
<td>0.1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>4.4</td>
<td>-4.1</td>
<td>0.2</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>경기</td>
<td>1.1</td>
<td>-1.0</td>
<td>0.0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>부산</td>
<td>7.4</td>
<td>-0.3</td>
<td>4.9</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>전남</td>
<td>1.3</td>
<td>-1.1</td>
<td>0.6</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>0.4</td>
<td>-1.4</td>
<td>0.1</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>11.8</td>
<td>-1.0</td>
<td>4.8</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>제주</td>
<td>2.7</td>
<td>-0.5</td>
<td>2.2</td>
<td>1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>도시</th>
<th>중심도시</th>
<th>교외지역</th>
<th>도시권 전체</th>
<th>도시화전단계</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>동해</td>
<td>0.4</td>
<td>-1.0</td>
<td>-0.2</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>-4.8</td>
<td>-5.9</td>
<td>-5.4</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>제주</td>
<td>-0.3</td>
<td>-3.1</td>
<td>-1.3</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>근교</td>
<td>0.9</td>
<td>-3.1</td>
<td>-0.5</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>-2.6</td>
<td>-3.0</td>
<td>-2.8</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>-2.1</td>
<td>-2.9</td>
<td>-2.5</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>0.1</td>
<td>-2.6</td>
<td>-0.3</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>-5.3</td>
<td>-2.6</td>
<td>-3.5</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>인천</td>
<td>0.0</td>
<td>-1.9</td>
<td>-1.0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>0.0</td>
<td>-3.1</td>
<td>-1.5</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>-1.0</td>
<td>-2.4</td>
<td>-1.7</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>7.4</td>
<td>-7.5</td>
<td>-1.9</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>대구</td>
<td>-1.4</td>
<td>5.8</td>
<td>-0.9</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>0.0</td>
<td>-2.4</td>
<td>-1.0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>-1.0</td>
<td>-0.9</td>
<td>-0.9</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>0.0</td>
<td>-0.7</td>
<td>-0.2</td>
<td>0</td>
</tr>
</tbody>
</table>


<표 III-1>은 1985년부터 1995년 사이의 우리 나라 개별 도시의 도시화단계를 보여주고 있다. 이에 따르면, 해당 기간동안의 우리 나라 도시들의 도시화과정은 다음과 같은 중요한 특징을 보인다.

첫째, <표 III-1>에서 보는 바와 같이, 본 연구의 대상도시들 중에서 도시화단계의 인구가

둘째, 우리 나라의 대부분의 도시들은 여전히 도시화의 제0단계와 제1단계에 속한다. 즉 제1단계에 속하는 도시는 31개 도시에 이르며, 이는 전체 분석대상도시의 62.0%에 해당한다. 이는 1975년에서 1985년 사이에 제1단계에 속해 있던 도시의 비율(63.2%)과 빠른 차이를 보이지 않는다(조정체, 1991: 37).

셋째, 교외인구가 증가하는 제2단계와 제3단계에 속하는 도시들은 주로 대도시(특별시와 광역시)와 수도권(서울, 인천, 경기도)에 소재하는 도시들이다. 본 연구기간동안 3단계에 속하는 10개 도시 중에서 1999년 현재 대도시에 속하는 도시는 4개 도시(40.0%)이며, 서울시(대도시에 포함)를 제외한 수도권 소재 도시는 5개 도시(50.0%)이다. 2단계에 속하는 총 9개 도시 중에는 3개의 대도시(33.3%)와 인천시(대도시에 포함)를 제외한 3개의 수도권 소재 도시(33.3%)가 포함되어 있다. 이와에 대표적인 공업도시인 여수시, 포항시, 창원시가 이 단계에 속해 있다. 즉, 3단계와 2단계에 속해있는 총 19개 도시 중에는 서울시와 인천시를 제외한 수도권에 위치한 8개 도시(42.1%)와 7개의 대도시 모두(36.8%)가 포함되어 있다.

1975년에서 1985년 동안의 도시화과정에 대한 연구(조정체, 1991: 37)에 의하면, 3단계에 속하는 도시는 1985년 당시의 3개의 대도시와 대전시 그리고 상남시이며, 2단계에 속하는 9개 도시 중에는 1개의 대도시와 4개의 수도권 소재 도시, 그리고 광주시, 여수시, 울산시 제주시가 있다. 즉, 동 기간동안 3단계와 2단계에 속하는 총 14개 도시에는 1985년 당시의 4개의 대도시(28.6%), 대도시를 제외한 수도권 소재 5개 도시(35.7%), 1985년 이후 광역시로 승격된 3개 도시(21.4%), 그리고 여수시와 제주시가 포함되어 있다.

간 동안 모든 대도시들은 3단계와 2단계에 속하고 있다. 또한, 서울시와 인천시를 제외한 수도권 소재 도시가 3단계와 2단계에 속하는 비율의 변화를 살펴보면, 1985년-1995년 연구기간이 조금 높았다(6.4%).

넷째, 도시화과정이 앞선 도시들이 지역간 불균형적으로 분포되어 있다. 특히, 수도권 소재 도시들과 비수도권 소재 도시들간에 도시화과정의 변화가 심하다. 수도권에 소재한 모든 연구대상도시들은 3단계와 3단계에 속하는 반면에, 비수도권에 속하는 대부분의 도시들(77.5%)은 0단계와 1단계에 머무르고 있다. 다르게, 비수도권에 위치한 도시 중에서 15개의 도시들은 도시의 전체의 인구가 감소하고 있다. 이와 같이 수도권에 소재한 모든 도시들이 3단계와 2단계에 속하고 비수도권 소재 도시들의 대부분은 0단계와 1단계에 속한다는 연구 결과는 1975년-1985년의 연구결과(1단계에 해당)와 동일하다(조정례, 1991: 37).

수도권을 제외한 여러 지역들을 비교해도 도시화과정이 빠른 도시들이 지역간 불균형적으로 분포되어 있다. 즉, 3단계와 2단계에 속하는 도시들 중에는 경상도 지역에 5개 도시 중심도 지역에 2개 도시, 전라도 지역에 2개 도시가 있다. 강원도와 제주도 지역에는 이 단계에 속하는 도시가 한 곳도 존재하지 않는다. 이와 같이 수도권 지역 중에서 도시화가 앞선 도시들은 경상도 지역에 가장 많다는 사실도 1975년-1985년의 연구결과와 동일하다.

3. 우리 나라 도시화과정의 문제점

위에서 우리 나라 개별 도시의 도시화과정에 대한 현황과 특성을 검토하였다. 이를 토대로 우리 나라의 도시화과정상 제기되는 문제점을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 수도권에 소재한 도시들이 다 지역에 소재한 도시들보다 도시화과정 단계가 지나치게 앞서 있다. <표 III-1>에서 보는 바와 같이 수도권에 소재하고 있는 10개 도시(서울시와 인천시 포함)가 우리 나라의 도시들 중에서 도시화과정을 선도하고 있다. 즉, 본 연구의 대상기간동안 도시화과정의 3단계와 2단계에 속한 도시중에서 52.6%가 전 국토의 11.8%(1995년 기준)에 불과한 수도권에 위치하고 있다. 이들 도시들은 교외지역의 인구가 급속히 증가하여 도시권 전체의 성장을 확대시키고 있다. 특히, 부천시와 광명시의 교외지역인구가 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 소재음을 포함한 인접지역의 인구가 급증하였기 때문이다.

구체적으로 수도권과 비수도권 도시들간의 도시화과정 불균형을 비교하면 다음과 같다.
제3단계에 속한 도시 중에서 60.0% 그리고 제2단계에 속한 도시의 44.4%가 수도권에 소재함으로써, 전 국토 면적의 11.8%에 불과한 수도권 지역이 도시화과정이 앞선 도시들이 지나치게 많이 밀집해 있음을 알 수 있다.

이와 같은 수도권과 비수도권 지역간의 도시화과정의 불균형은 1985년 당시의 시 뿐만 아니라 본 연구기간동안에 신설된 시를 통해서도 알 수 있다(표 III-2). 이 표에 의하면 연구대상기간동안에 전국에서 신설된 23개의 시 중에서 경기도에 소재한 시가 10개로서, 전체의 약 43.5%에 해당된다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>도</th>
<th>신설된 시</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>경기도</td>
<td>안산, 고양, 과천, 구리, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 시흥</td>
</tr>
<tr>
<td>강원도</td>
<td>삼척</td>
</tr>
<tr>
<td>충청북도</td>
<td>공주, 보령, 아산, 서산</td>
</tr>
<tr>
<td>전라북도</td>
<td>김제</td>
</tr>
<tr>
<td>전라남도</td>
<td>여천, 광양</td>
</tr>
<tr>
<td>경상북도</td>
<td>상주, 문경, 경산</td>
</tr>
<tr>
<td>경상남도</td>
<td>밀양, 거제</td>
</tr>
</tbody>
</table>

둘째, 도간에도 도시화과정의 불균형이 심하다. 표 III-1에서 알 수 있듯이, 3단계와 2단계에 속해 있는 19개 도시 중에는 수도권의 10개 도시 그리고 경상도 지역의 5개 도시가 포함되어 있다. 이외에도 충청지역의 2개 도시 그리고 전라지역의 2개 도시가 3단계와 2단계에 속해 있는 반면에, 강원지역과 제주지역은 이 단계에 속한 도시를 한 곳도 보유하고 있지 않은 실정이다. 이는 도시화과정이 앞선 도시들이 도간에도 불균형적으로 분포되어 있음을 보여준다. 이러한 불균형은 표 III-3를 통해서 더욱 확연하게 파악된다. 이 표에 의하면 1995년 기준으로 9개의 도 중에서 경기, 경남, 경북을 제외한 나머지 도의 도시화율은 전국 평균(85.7%)에 미치고 있는 실정이다. 경기와 경남의 도시화율은 90%를 상회하고 있으나, 경북은 62.5%에 미치지 못하고 있다. 도시의 수를 보더라도 경기에는 20개의 도시가 있고 경남과 경북이 각각 11개의 도시를 보유하고 있다. 그러나, 충남에는 3개의 도시만이 존재한다. 인구규모별
도시의 분포에서도 불균형이 심하다. 경기와 경북에는 인구규모별 도시의 모든 유형이 존재하는 반면에, 경원에는 인구 25만 이상의 도시가 존재하지 않는다.

셋째, 우리 나라의 도시화과정은 대도시가 선도함으로써 대도시와 중소도시간의 도시화 과정 불균형이 매우 크다. <표 III-1>에서 보는 바와 같이, 수도권 소재 도시들과 일부 공업 도시들을 제외하면, 제3단계와 제2단계에 속하고 있는 모든 도시들은 대도시이다. 즉, 1999년을 기준으로 7개 대도시는 모두 2단계와 3단계에 속해 있는 반면에, 중소도시는 27.9%만 이 단계에 속해 있다.

이와 같은 대도시 중심적인 도시화과정의 전개는 전국적으로 또는 각 도시별로 종주도시화 현상을 야기시킨다. <표 III-3>에서 보는 바와 같이 대부분 도시는 수위도(인구규모 1위와 2위 도시간의 인구비율)가 매우 높다는 것을 알 수 있다. 전국 평균 수위도(서울인구/부산인구)가 2.7이라는 사실도 서울시와 부산시의 상향 격차가 크다는 것을 보여 준다. 지역별 수위도 보면 중주도시화현상은 더욱 심각하다. 특히, 경북과 전남 지역의 수위도는 전국 평균의 약 2배에 해당될 정도로 높아져 극심한 종주도시화현상을 보이고 있다. 이 지역은 수위도시 인 대구광역시와 광주광역시를 제외한 제2도시의 성장이 그동안 부진했음을 보여준다. 아래에서 서술되는 바와 같이, 이러한 종주도시화현상은 수위 도시의 외연적 확장, 규모의 비경제(disincentive of scale), 지역간의 불균형성을 발생시키는 요인이 될 수 있다.

대도시의 외연적 확장은 도시간의 비교적적 이용, 새로운 도시기반시설을 구축하기 위한 막대한 사회적 비용 부담, 도심지역의 공동화, 그리고 도시교통체증을 수반하게 될 것이 다. 일반적으로 도시상장의 초기단계에서는 규모의 경제(economy of scale)가 작용하여 도시인구 1인당 공공서비스 비용이 하락하다가 도시가 적정규모를 초과하게 되면 규모의 비경제가 발생하여 공공서비스 비용이 상승한다고 알려져 있다(Vanhove & Klaassen, 1980). 대도시의 지속적이고 과도한 성장은 이러한 규모의 비경제를 야기시켜 공공서비스 비용을 상승시킴에 따라 해당 도시의 생산성과 효율성을 저해하는 요인이 될 수 있다.

또한, 대도시 중심적으로 도시화과정이 진행되고 있다는 것은 지역의 균형발전에 장애요 인이 될 수 있다. 대도시의 도시화과정이 도내의 다른 도시들보다 빠르게 진행되고 있다는 것은 대도시를 중심으로 중주관리기가 집중된 결과로서 이 도시권 내 산업시설과 인구가 크게 증가하였음을 의미한다. 이러한 대도시들은 광역시이기 때문에 법적으로 도와 동일한 지위에 있는 동시에, 행정력과 재정력은 광역시에 집중되어 있다. 따라서, 광역시를 제외한 잔여지역(rump county)들의 성장잠재력이 크게 위축될 수 있다.
<표 III-3> 도별 도시분포의 수위도

<table>
<thead>
<tr>
<th>도</th>
<th>도시율(%)</th>
<th>도시수</th>
<th>100만 이상</th>
<th>50-100만</th>
<th>25-50만</th>
<th>10-25만</th>
<th>5-10만</th>
<th>수위도</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>경기</td>
<td>92.5</td>
<td>20</td>
<td>2</td>
<td>6</td>
<td>3</td>
<td>6</td>
<td>3</td>
<td>4.4</td>
</tr>
<tr>
<td>경남</td>
<td>90.5</td>
<td>11</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>4</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>3.9</td>
</tr>
<tr>
<td>경북</td>
<td>88.1</td>
<td>11</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>6</td>
<td>1</td>
<td>4.8</td>
</tr>
<tr>
<td>전북</td>
<td>79.4</td>
<td>6</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>2</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>1.7</td>
</tr>
<tr>
<td>충남</td>
<td>70.6</td>
<td>6</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>4</td>
<td>0</td>
<td>3.9</td>
</tr>
<tr>
<td>강원</td>
<td>69.1</td>
<td>7</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>3</td>
<td>4</td>
<td>1.0</td>
</tr>
<tr>
<td>전남</td>
<td>67.5</td>
<td>7</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>5</td>
<td>1</td>
<td>5.0</td>
</tr>
<tr>
<td>충북</td>
<td>62.5</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>2.6</td>
</tr>
<tr>
<td>제주</td>
<td>67.4</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>3.1</td>
</tr>
</tbody>
</table>

전국 85.7 73 6 10 13 34 10 2.7


IV. 도시화과정 불균형의 원인

위에서 우리 나라의 개별 도시의 도시화과정이 불균형을 이루고 있음을 살펴보았다. 이러 한 도시화과정의 불균형은 매우 다양한 원인에 의해 발생된다. 이들은 유행화하여 살펴보면 중앙정부와 도시정부 간의 수적 관계, 도시정책의 일관성 부족, 주택공급 위주의 도시정책 그리고 도시정부의 노력 부족 등으로 대별해 볼 수 있다.


둘째, 도시정책의 일관성 부족이 도시화과정 불균형의 원인이다. 즉, 도시정책들이 일관 성있게 추진되기보다는 정책간의 흔들과 정책의 변질이 발생함으로써 도시상장의 불균형이 심화되었다. 예를 들어, 수도권에 산업과 인구가 지나치게 밀집되는 문제를 해결하기 위해 그동안 부단한 노력이 시행되었다. 수도권 문제를 해결하기 위한 정책적 대응은 매우 다양한 형태로 나타났지만, 대표적인 정책으로는 시설분산을 위한 수도권에 대한 물리적 규제 수도권에 집중된 중추기능의 지방분산, 비수도권 지역에 대한 경제적 유인 제공, 수도권 도

셋째, 주택공급 위주의 도시정책이 도시화과정의 불균형을 심화시켰다. 우리 나라의 도시정책은 주택공급의 총량확대라는 주택정책적 도시정책 패러다임에 의해 주도되면서 도시공간구조의 해체와 심각한 사회경제적 비효율을 초래하였다(최만중, 1995: 30-44). 도시정책에 대한 투자재원이 제약되어 있는 상황에서 주택공급 위주의 도시정책이 시행되었기 때문에 상대적으로 주택부족현상이 심각한 수도권과 지방 대도시의 주택공급을 확대시키는데 주력하였으며, 주택건설 대상지역으로는 지가가 비싼 수도권(서울시와 지방 대도시)의 내부 지역보다는 지가가 전 국민의 범위 천차 매력적이었음은 앞에서 검토되었다. 이러한 외곽지역들은 자족도시로서의 기능보다는 침상도시(bed town)로서의 기능이 더욱 강조되었다. 이러한 외곽지역이 새로운 주거단지로 변하였기 때문에 해당 지역에 도시기반시설을 구축해야 했고 모도시와의 교통망을 정비해야 했다. 따라서, 이 지역에 대한 투자가 더욱 확대되었고 이는 인구와 산업시설들을 더욱 집중시켰다.

넷째, 도시정부 스스로의 노력이 부족했던 것도 도시화과정 불균형의 원인이 될 수 있다. 그동안 우리 나라 도시들은 중앙집권적 시스템으로 인해 도시정부가 자율적으로 도시발전을 수행할 수 있는 상황이 아니었다는 것은 위에서 지적되었다. 그러나, 지방자치법이 전환된 이후에도 도시정부에는 지역적 장점을 살리고 도시주민들의 요구에 부응하는 정책적 노력이 여전히 부족하고, 무단인주의와 행정권의주의가 지속되며, 주민에 통보한다는 공용으로서의 역할보다는 시정자로서 주민 위에 군림하는 자세가 견지되고 있다는 비판이 많이 제기되어 왔다(백종식, 1995: 61-75). 특히, 무한경쟁사회에서 도시정부는 주민의 보호에 안주할 수 없기 때문에 도시정부 스스로의 노력을 그 어느 때보다도 요구되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 도시정부들의 안이한 태도로 인해 자율적으로 수행할 수 있는 고유무주조차도 제대로 수행되지 못한다는 것은 주지의 사실이다.
V. 정책적 기본 방향

지금까지 도시화과정 불균형을 발생시키는 원인을 검토하였다. 이에 기초하여 바람직한 도시화과정을 유도하기 위한 정책적 기본 방향을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 도시들간에 도시화과정이 가능한 한 균형을 이루면서 진행되도록 하기 위해서, 중앙집권적 시스템을 지양하고 중앙정부와 도시정부간의 수평적 관계가 구축되도록 하는 정책적 방안이 요구된다. 우리 나라의 고고한 지속적인 경제발전의 뒤편으로 교육수준이 급격하게 향상하였으며, 국민들의 의식수준도 크게 변하였다. 즉, 지역의 균형적 발전에 대한 주민의 요구가 크게 증가하였으며 지방의식수준도 향상되었다. 또한, 개별 도시들의 장점과 차례 있는 여건이 매우 다양하다. 이러한 상황에서 중앙집권적 도시정책시스템은 도시주민들의 요구와 기대를 충족시키지 않을 수도 도시발전에도 이바지하기 어렵다. 따라서, 중앙정부가 도시정책 책임진다는 의식에서 탈피하여, 중앙정부와 도시정부간의 협조를 바탕으로 하는 통합발전시스템이 구축되어야 한다. 즉, 국가가 주도하는 향상적 발전과 도시정부가 주도하는 상향적 발전을 통합하는 도시정책시스템이 필요하다. 이를 위해서는 도시정책의 자치권과 고유자무의 범위를 크게 확대시켜야 한다. 이는 각 도시정부의 지역특성에 맞고 주민의 요구에 부응하는 정책을 상향적으로 개발할 수 있게 됨으로써 중앙정부의 하향식 발전과 조화를 이루어 무한경쟁에서 이가 나갈 수 있는 기틀을 마련할 수 있을 것이다.
따라서, 중앙과 지방간의 효과적인 사무배분, 지방도시의 재정자립도 향상, 인사 및 조직의 자율권 확보 등과 같은 문제를 조속히 해결할 필요가 있으며, 이를 위해서 조직개혁과 더불어 리더십이란 영향 관리방식을 도입하는 과감한 조치가 필요하다.

둘째, 수도권 분산정책을 통해 지방도시를 육성하되 대도시보다는 중소도시를 중점적으로 육성하는 한편, 수도권도시와 지방도시는 세계도시(world city)와 하는 정책이 일부로 있게 추진되어야 한다. 앞으로도 지적했듯이 수도권 도시에는 행정, 교육, 금융 등의 중추관리기능이 집중되어 있기 때문에 인구와 산업이 집중되었으며, 그 결과로서 수도권도시의 도시화과정이 빠르게 진행되었다. 따라서, 수도권과 비수도권 도시들간에 도시화과정이 균형을 이루기 위해서는 지방도시의 육성을 통해 수도권에 집중된 기능을 분산시켜야 한다. 그 런라, 지방도시의 육성을 대도시 중심적으로 추진하면 위해서 지적된 바와 같이 해당 도시의 효율성과 생산성이 감소되는 한편, 사회적 비용이 가중된다. 따라서 지방의 중소도시들
성장시키 적정규모의 도시로 만드는 것이 해당 도시는 물론이고 국가 전체에도 이익이 될 것이다. 특히, 우리사회는 후기산업사회로 진입하고 있기 때문에 모든 분야에서 많은 변화를 경험하고 있는데, 이에 효과적으로 대처하기 위해서도 극도한 매몰비용으로 인해 변화에 능동적으로 대처하기 어려운 지방대도시의 성장은 억제될 필요가 있다. 이를 위한 방안으로는 세계화 차등화를 통해 수도권 도시와 지방대도시로의 인구유입을 통제하거나, 기존 시설의 노후화 방지를 위한 투자 외에는 가능한 한 수도권 도시와 지방대도시의 시설에 대한 공적 투자를 역제하거나, 지방증소도시에 대한 공적 투자와 민간 투자를 확대할 수 있다.


특히, 앞에서 제안된 바와 같이 수도권 도시와 지방대도시가 세계도시로 전환할 경우 이러한 정책적 변화는 더욱 요구된다. 세계도시는 후기산업사회적 특징과 산업사회적 특징이 혼합하는 ‘성운형 도시(galactic city)’의 형태를 보이는 경향이 있는데, 후기산업사회적 특징은 해당 도시내의 중심산업지역과 옛지시(edge city) 그리고 분산되어 나타나는 부유층 주거 지역에서 두드러지며, 여타 지역은 산업사회적 특징을 보인다. 후기산업사회적 특징을 갖춘 지역이 증가하는 것은 도시의 왜연적 확산보다는 도시내로의 인구유입이 있음을 의미한다.
이러한 상황에서 세제도시가 직면할 수 있는 주요한 정책적 과제에는 토지이용의 효율성 확보와 도시 저소득층의 생활기반 확보 등이 포함될 수 있다. 따라서, 도시정책의 공간정책적 폐리다임으로 변화될 것이 요구되어진다.

넷째, 개별 도시는 스스로 발전을 도모하는 노력이 있어야 한다. 중앙정부의 결정을 집행만 하면 된다는 인식에서 탈피하여, 도시발전을 스스로의 책임 하에서 자율적으로 추진하기 위해 해당 지역의 모든 능력을 집결해야 한다. 이를 위해서는 시의회, 도시정책기관 그리고 도시주민간의 상호협력적 노력이 있어야 한다. 시의회는 도시주민들의 정책적 요구를 수렴하는 노력을 해야 하며, 도시정책의 전 과정에 대한 감시와 평가를 수행해야 한다. 도시행정관은 도시정책의 전 과정에 가능한 한 주민들의 참여를 확대시킴으로써 주민의 요구사항을 파악하고, 주민들의 창의적이고 건설적인 아이디어를 정책에 반영하며, 정책집행과정에서 주민들의 적극적인 협조를 얻도록 노력해야 한다. 또한, 도시주민들도 무임승차적 자세에서 탈피하여 도시정책과정에 적극적으로 참여해야 한다.

마지막으로 개발이 뒤쳐지는 도시와 도시의 자생력을 양성하기 위한 정책적 지원이 있어야 한다. 도별로 살펴보면, 충청도, 전라도, 강원도 그리고 제주도 등에서 도시의 성장이 가장 뒤떨어져 있다. 이들 도에는 도시화과정이 상대적으로 앞서 있는 도시가 적을 뿐만 아니라, 인구 25만에서 100만 사이의 도시도 많지 않다. 이는 도의 발전을 주도할 중추도시가 존재하지 않음을 의미한다. 또한 도별로는 16개의 도시가 도시권 전체의 인구가 감소되는 현상을 경험하고 있다. 한편에서는 대도시와 수도권 소재 도시들을 중심으로 광폭화 정도의 성장을 보이고 있으며, 또 다른 한편으로는 중소도시의 성장조차 찾아보기 힘든 지역이 좁은 국토에 병존하고 있다는 것은 지역이기주의를 아기시킬 위험이 있다. 이는 도시상권의 지역간 격차에 인해 세부의 분규형이 심화될 수 있고, 따라서 지역간 또는 도시간의 경쟁자립도가 심한 복근형을 보일 수 있기 때문이다. 물론 우리 나라가 일찍부터 자발자를 실시했다면 상황은 다를 수도 있다. 자발적인 노력이 실패한 결과 특정 도시나 지역의 발전이 뒤처지거나 혹은 생존이 어렵게 되었다면 그 책임은 본인들에게도 있기 때문이다. 그러나 우리의 경우는 중앙집권적으로 국토개발과 도시정책이 수행되었기 때문에 지역간의 격차에 대한 책임은 중앙정부에 귀속될 수 있다. 따라서, 중앙정부는 미봉책이 아니라 근본적인 관점에서 낙후된 도나 도시들이 경쟁사회에서 생존 자발적 목표를 마련할 수 있도록 이들의 입지조건을 고려하여 장기적인 개발계획을 세우고 이에 대한 지원을 해야 한다. 예를 들면, 강원도의 탄광지역은 좋은 관광자원을 지니고 있으므로 관광도시나 휴양도시로
유성될 수 있다. 또한, 안동시와 남원시 그리고 제주시 등을 포함한 여러 도시들은 21세기 국가와 도시발전에 매우 중요한 문화관광자원을 보유하고 있음에도 불구하고 이를 활용하는 정책이 제대로 실행되지 않아서 여전히 제1단계에 머무르고 있으므로 이를 육성하는 정책이 국가정책적 그리고 지역정책적으로 요구되고 있다. 이러한 방향으로 장기적인 계획과 지원을 하지 않으면 낙후된 지역과 성장지역간의 지역주의는 해결되기 힘들 것이다.

참고문헌

5. 경제기획원 조사통계국, 『인구 및 주택생활수준보고』, 1985.
10. 박수영, 『도시행정론』, 박영사, 1996.
16. 임재형, “도시주거지역개발을 위한 gentrification과 incumbent upgrading의 비교분석,”


Abstract

Although urban development requires various urban policies, urbanization stages of individual cities are basically analyzed among them. In this respect, the study aims at analyzing urbanization stages of Korean individual cities during 1985-1995 period, based on Klaassen and Paelinck model. The empirical results show that 10 of total 50 cities are in the third stage and 9 in the second stage. These cities are mainly characterized by Capital-area cities and local megalopolis. It means that urbanization processes of Korean individual cities are imbalanced between Capital-area cities and non-Capital-area cities, among provinces, and between local megalopolis and other municipalities. It results from vertical relationship between central and urban governments, urban policies focusing on housing supply, and shortage in self-help of urban governments. Therefore, desirable urbanization process requires (1) coordinated development system between central government and urban governments, (2) bring-ups of local medium- and small-sized cities, (3) shift-in-functions of Capital-area cities and local megalopolis, (4) urban policies focusing on spatial policies, and (5) cooperative system among three important components of individual municipalities.