

수위도시 집중에도 불구하고 제2·3도시 동반 성장은 어떻게 가능한가 : 대만 사례의 한국적 함의

How Can the Second-and Third-Largest Cities Grow Together amid Primate City Concentration? Korean Policy Implications from the Taiwanese Experience

김민영*
Minyoung Kim

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 선행연구 검토
- III. 연구방법
- IV. 대만 사례 분석 결과
- V. 결론

본 연구는 균형발전 정책이 추진되었음에도 수도권 집중이 완화되지 않은 원인을 현실적인 달성 가능성을 확인하지 않은 채 당위론적 목표를 설정해온 접근 방식의 한계에서 찾는다. 이를 위해 1975년부터 2025년까지 44개 고소득 국가의 도시 체계 유형 전환 패턴을 Primacy 1과 Primacy 2 지표로 분석하여 한국이 참조할 수 있는 현실적 전환 경로를 탐색하고, 그 경로에 부합하면서 인구밀도, 도시화율, 주요 도시권 간 거리 등 조건이 한국과 유사한 대만을 심층 분석 대상으로 선정하였다. 분석 결과, 균형발전을 가능하게 하는 핵심 조건은 고임금 일자리 창출력이 있는 지역 산업 기반과 정책 자원의 결합에 있음이 드러났다. 이에 본 연구는 한국의 균형발전 논의가 전국에 걸친 다핵 분산이라는 이상적 목표의 반복적 천명에서 벗어나, 고임금 일자리 창출 잠재력을 갖춘 도시권을 선택적으로 강화하는 현실적 전략으로 재설정될 필요가 있음을 제안한다.

* 한국지방행정연구원 지역균형발전실 부연구위원
논문 접수일: 2026. 3. 17. 심사기간: 2026. 3. 17. ~ 2026. 5. 13. 게재확정일: 2026. 5. 13.

□ 주제어: 도시 종주성, 도시 체계 유형 전환, 제2·3도시 동반 성장, 국토균형발전, 대만

This study attributes the persistent concentration of population and economic activity in South Korea's capital region — despite the pursuit of balanced regional development policies — to a structural limitation of the prevailing policy approach: the repeated setting of normative goals without first verifying their realistic achievability. To this end, urban system transition patterns across 44 high-income countries from 1975 to 2025 are analyzed using Primacy 1 and Primacy 2 indices to identify feasible transition pathways that Korea may reference. Taiwan is then selected as the subject of in-depth analysis on the grounds that it follows such a pathway while sharing conditions similar to Korea in terms of population density, urbanization rate, and inter-city distance. The analysis reveals that the key condition enabling balanced regional development lies in the combination of policy resources with regional industrial bases capable of generating high-wage employment. Accordingly, this study proposes that Korea's balanced development discourse be reoriented away from the repeated proclamation of an idealized nationwide polycentric vision, and toward a realistic strategy of selectively strengthening city-regions that already possess the potential for high-wage job creation.

□ Keywords: Urban Primacy, Urban System Transition, Concurrent Growth of Second- and Third-Largest Cities, Balanced Regional Development, Taiwan

I. 서론

한국의 수도권 집중은 세계적으로도 유례를 찾기 어려운 수준이다. 2021년 기준 전체 인구의 50.3%, 지역내총생산(GRDP)의 52.5%, 매출액 기준 상위 1,000대 기업 본사의 86.9%가 수도권에 집중되어 있으며(김현우·이준영, 2022), 이는 2025년 GHSL 데이터 기준 전체 인구 대비 수도권 인구 비중이 도쿄 도시권(30.1%), 런던 도시권(20.6%), 파리 도시권(17.7%)인 주요 선진국과 비교해도 현저히 높은 수준이다. 이 집중은 일시적 현상이 아니라 수십 년에 걸쳐 구조적으로 심화되어온 결과다. 1960년대 이후 국가 주도 수출 지향 산업화 전략은 행정·관리 기능을 수도권에, 생산 기능을 지방에 배치하는 공간적 분업 구조를 고착시켰으며(김진영, 2005), 이후 디지털 전환과 지식 기반 경제로의 이행은 고부가가치 산업과 고급 인력의 수도권 집중을 더욱 심화시켰다. 비수도권의 주력 산업인 조선, 자동차 등은 구조적 위기에 처해 있으며, 부산권 내 43.8%의 시·군이 소멸 위험 지역으로 분류되는 등 제2·3도시권의 성장 동력은 지속적으로 약화되고 있다(산업연구원, 2023).

이에 대응하기 위해 참여정부 이후 한국은 행정중심복합도시(세종시) 건설, 공공기관 지방 이전, 혁신도시 조성 등 다양한 균형발전 정책을 추진해왔다(임유진, 2025; 임형백, 2013). 그러나 이러한 정책적 노력에도 불구하고 2024년 말 수도권 인구 비중은 50.7%로 역대 최고치를 기록하였다(임유진, 2025). 중앙정부 주도의 하향식 설계, 이전 기관과 지역 산업 간의 연계 부족, 열악한 정주 여건이라는 구조적 한계가 반복되는 가운데, 수도권에서는 광역급행철도(GTX)와 신도시 개발 등 집중을 오히려 강화하는 정책이 병행되면서 균형발전의 역설이 심화되고 있다. 이처럼 상이한 전략들이 모두 수도권 집중 심화라는 동일한 결과로 수렴되어 왔다는 사실은 개별 정책의 설계 미흡이 아니라 더 근본적인 수준의 구조적 문제가 작동하고 있음을 시사한다.

기존 연구들은 주로 정권별 균형발전 정책의 흐름을 기술하거나 특정 사례의 효과를 평가하는 데 치중해왔으며, 국토균형발전의 필요성을 당위적 차원에서 반복 강조하는 데 머물러 왔다(임유진, 2025; 김재훈, 2022). 그러나 어떤 구조적 조건 하에서 균형발전이 현실적으로 가능한가라는 보다 근본적인 질문을 고소득 국가들의 실증적 경험을 통해 검토한 연구는 상대적으로 부족하다. 정책 수단의 선택에 앞서 달성 가능한 경로가 무엇인지를 먼저 확인하는 작업이 선행될 필요가 있다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 1975년부터 2025년까지 44개 고소득 국가를 대상으로 Primacy 1(P1)과 Primacy 2(P2)라는 이중 지표를 활용하여 도시 체계 유형 전환 패턴을 분석하였다. P1은 수위도시 인구를 제2·3위 도시 인구의 합으로 나눈 값으로 상위 도시 간 위

계 격차를, P2는 수위도시 인구를 전체 도시 인구로 나눈 값으로 도시 체계 전반의 집중도를 나타낸다(Wilkinson et al., 2022). 분석 결과, 한국처럼 두 지표 모두 높은 일극 집중 구조에서 완전히 벗어난 고소득 국가는 분석 기간 동안 관찰되지 않았다. 반면 균형 분산 구조에서 출발하여 수위도시의 집중도는 높아지되 제2·3도시권이 동반 성장하는 상부 집중 구조로 전환한 사례는 일부 국가에서 확인되었다. 이 경로가 한국이 현실적으로 참조할 수 있는 전환 경로라는 점에서 이 유형 전환을 경험한 국가들을 분석 대상으로 설정하였다.

해당 전환을 경험한 5개국(체코, 이스라엘, 리투아니아, 스웨덴, 대만) 중 국토 면적, 인구 밀도, 도시 간 거리 등 공간 구조적 조건에서 한국과 가장 유사한 대만을 최종 심층 분석 대상으로 선정하였다. 대만의 타이베이권은 전체 도시 인구의 49%를 점유하여 절대적 집중도가 높지만, 수위도시 대비 제2·3도시 규모를 나타내는 P1은 1.51로 한국(3.62)에 비해 현저히 낮다. 이는 타이중권과 가오슝권이 타이베이권의 강한 집중 속에서도 상당한 인구 규모를 유지하며 병존해왔음을 의미한다. 본 연구는 이 차이가 어떤 구조적 조건에 의해 형성되었는지를 규명하는 데 분석의 초점을 둔다.

본 연구의 학술적 기여는 균형발전의 필요성을 재확인하는 데 있지 않다. 수위도시 집중이 심화되는 구조적 조건 속에서도 제2·3도시권이 동반 성장할 수 있었던 실제 경로와 조건을 대만 사례를 통해 실증적으로 규명함으로써, 한국의 균형발전 논의가 당위론적 목표 설정에서 달성 가능한 구조적 조건의 탐색으로 전환되어야 한다는 방향을 제시하는 데 있다.

II. 선행연구 검토

1. 도시 종주성의 개념 및 측정 방법

도시 종주성(Urban primacy) 개념은 Jefferson(1939)이 제시한 수위도시의 법칙(Law of the Primate City)에서 시작되었다. 그는 종주도시를 단순히 가장 큰 도시가 아니라 국가 내에서 규모와 영향력 면에서 다른 모든 도시를 압도하는 탁월한 존재로 정의하며, “한 국가의 수위도시는 항상 불균형적으로 크며 국가의 역량과 감정을 예외적으로 잘 표현한다”고 주장하였다(Jefferson, 1939). 종주성은 인구와 경제 활동이 한두 개 도시에 집중되는 도시 거두증(urban macrocephaly) 현상으로도 표현되며(Faraji et al., 2016), 이를 바라보는 시각은 크게 두 갈래로 나뉘어왔다. 근대화 학파는 종주도시를 경제 발전을 견인하는 성장 거점이자 효율적인 집적 경제의 결과로 보는 반면, 종속 이론가들은 이를 주변부의 자원을 흡수하는 기

생적 병리 현상으로 간주한다(Faraji et al., 2016; Moomaw and Alwosabi, 2004). 이 논쟁은 종주성이 도시 규모의 문제만이 아니라 국가 전체의 공간 경제 구조와 긴밀하게 연결된 현상임을 보여주며, 이후 종주성을 어떻게 측정하고 유형화할 것인가에 관한 방법론적 논의의 출발점이 되었다.

초기 종주성 측정은 제1도시와 제2도시의 인구 비율을 계산하는 단순한 2도시 지수에서 출발하였다(Jefferson, 1939). 그러나 단일 지표가 도시 체계 전체의 복합적 구조를 충분히 반영하지 못한다는 비판이 제기되면서 다양한 보완 지표들이 등장하였다. Moomaw and Alwosabi(2004)는 제1도시와 제2도시의 비율인 PRIMACY1-2, 제1도시와 차순위 3개 도시 합계의 비율인 PRIMACY1-4, 상위 2개 도시와 차순위 2개 도시의 비율인 PRIMACY2-2 등 다양한 비율 지표를 병용하여 상위 도시들 간의 세부적인 위계 구조를 포착하고자 하였다. Mutlu(1989)는 수위도시의 위상을 측정하는 단순 종주성 지수 외에도 도시 체계 전체의 분포와 경쟁도를 측정하기 위해 모든 도시의 인구 점유율을 제공하여 합산하는 H 집중도 지수(H concentration index)를 도입하였다. 한편 Sheppard(1982)는 단순 비율 지수가 순위-규모 법칙의 기울기에 따라 수치가 달라져 종주성과 가파른 인구 분포를 구분하지 못하는 결함을 지적하고, 기울기에 독립적인 종주성 지수를 공식화하였다. 이러한 흐름은 종주성이 단일 수치로 환원될 수 없는 개념이라는 인식이 확산된 결과로, 복수의 지표를 결합하여 도시 체계의 구조를 보다 입체적으로 포착하려는 방향으로 연구가 발전해왔음을 보여준다.

이러한 맥락에서 Wilkinson et al.(2022)은 도시 종주성의 서로 다른 차원을 동시에 포착하기 위해 이중 지표 분류 체계를 제안하였다. Primacy 1(P1)은 수위도시 인구를 제2위와 제3위 도시 인구의 합계로 나눈 비율로 최상위 도시들 간의 위계적 격차를 포착하며, Primacy 2(P2)는 수위도시 인구가 국가 전체 도시 인구에서 차지하는 비중으로 도시 체계 전체에서의 총량적 집중도를 나타낸다(Wilkinson et al., 2022). 두 지표는 각각 도시 체계 상위권 내부의 위계 구조와 도시 체계 전체의 집중 정도라는 서로 다른 차원을 반영하기 때문에, 어느 한 지표만으로는 도시 체계의 구조적 특성을 온전히 파악하기 어렵다. 두 지표의 조합을 통해 도시 체계는 네 가지 유형으로 분류될 수 있다. Wilkinson et al.(2022)은 이 중 두 가지 유형에 대해서만 언급하였다. P1과 P2가 모두 높은 아르헨티나, 칠레, 한국과 같은 국가는 수위도시가 국가 내 유일한 대도시로서 압도적 지위를 갖는 일극 집중 구조를 나타내며, P1은 높지만 P2가 낮은 영국, 멕시코와 같은 국가는 수위도시가 차순위 도시들보다 압도적으로 크면서도 전국적으로는 다수의 중소도시들이 넓게 분포하는 위계적 분산 구조를 나타낸다. 이중 지표 체계는 단일 지표로는 포착할 수 없었던 도시 체계의 복합적 구조를 유형화함으로써 국가 간 비교 분석의 정밀도를 높이는 데 기여하였다.

한편 도시 종주성 연구에서 분석 단위의 선택은 측정 결과에 직접적인 영향을 미치는 중요

한 방법론적 문제다. 행정구역 단위의 분석은 경계 설정 방식에 따라 결과가 달라지는 가변적 공간 단위 문제(Modifiable Areal Unit Problem, MAUP)를 야기한다(Chun and Kim, 2022). 특히 수위도시의 교외화가 진행될 경우 행정구역상으로는 종주성이 완화되는 것처럼 보이지만 실질적인 생활권과 경제권은 오히려 더욱 확대될 수 있으며, 실제로 Chun and Kim(2022)은 한국 사례 분석을 통해 시 단위로는 종주성이 약화된 것처럼 보이나 기능적 도시권(Functional Urban Area, FUA) 단위로 분석하면 오히려 강화되었음을 입증하였다. 최근에는 위성 이미지 데이터를 활용하여 실제 인구 밀집 지역을 포착함으로써 국가 간 비교 분석의 일관성을 높이려는 시도도 이루어지고 있다(Obaco et al., 2024). 따라서 행정 경계가 아닌 기능적 도시권을 분석 단위로 선택하는 것은 도시 체계와 종주성을 파악하는 데 있어 필수적이다.

2. 한국 수위도시 집중 문제와 국토균형발전 정책의 한계

한국의 수도권 집중은 1960년대 이후 중앙집권적 통치체계 하에서 추진된 국가 주도 경제 발전 전략에서 비롯되었다(김진영, 2005). 정부는 효율성을 극대화하기 위해 중추 관리 기능은 서울을 중심으로 한 수도권에, 생산 기능은 지방에 배치하는 공간적 분업 구조를 상정하여 자원을 집중시켰으며(김진영, 2005), 1970년대 제1차 국토종합개발계획은 성장거점전략이라는 불균형 성장 방식을 채택하면서 경부축 중심의 국토 양극화를 구조적으로 심화시켰다(임형백, 2013). 이 과정에서 중후장대형 산업 구조는 지역 간 개발 속도 차이를 낳으며 산업 기반이 취약한 비수도권 지역을 개발 과정에서 소외시켰고(김현우·이준영, 2022), 이러한 공간적 분업 구조는 수도권에는 고부가가치 산업이, 지방에는 저부가가치 산업이 고착화되는 결과를 낳았다. 그 결과 낙후 지역에서 수도권으로의 인구 유출이 확대되면서 지방 도시들은 성장 동력을 잃고 지역 기반이 더욱 약화되는 악순환에 빠지게 되었다(김현우·이준영, 2022).

현재 한국의 수도권 집중은 인구, 경제, 사회 전반에 걸쳐 압도적인 비중을 나타내고 있다. 2021년 기준 전체 인구의 50.3%가 수도권에 거주하며, 지역내총생산(GRDP)의 52.5%, 매출액 기준 1,000대 기업 본사의 86.9%가 수도권에 집중되어 있다(김현우·이준영, 2022). 특히 100대 기업 본사 중 95개가 수도권에 위치할 정도로 경제적 중추 기능의 편중이 심각하다. 2025년 GHSL 데이터 기준 전체 인구에서 수도권 인구가 차지하는 비중은 도쿄 도시권(30.1%), 런던 도시권(20.6%), 파리 도시권(17.7%) 등으로 주요 선진국 수도권과 비교해도 현저히 높은 수준이다. 이러한 집중 구조는 고등교육의 편중 문제와도 맞물려 더욱 심화되고 있다. 수도권에 고등교육 기관과 연구 역량이 집중되면서 고급 인력이 수도권으로 흡수되는

블랙홀 효과가 작동하고 있으며(김재훈, 2022), 이는 지방 도시들이 지식 기반 산업으로의 전환에 필요한 인적 자원을 확보하지 못하게 만드는 구조적 장애물로 기능하고 있다. 비수도권의 주력 산업인 조선, 자동차 산업의 구조적 위기로 인해 지방 거점도시들의 위상과 기능이 더욱 악화되고 있다(산업연구원, 2023).

이러한 수도권 집중에 대응하기 위해 참여정부 이후 한국은 이전분산형과 성장거점형이라는 두 가지 방향으로 균형발전 정책을 추진해 왔다(임유진, 2025). 전자는 행정중심복합도시(세종시) 건설, 공공기관 지방 이전, 혁신도시 조성 등을 통해 수도권에 집중된 기능을 분산하고 지역 혁신 체계를 구축하여 자립형 지방화를 달성하고자 하였으며(임유진, 2025; 임형백, 2013), 후자는 거점도시 중심의 성장을 통한 낙수효과를 기대하였다(김현우·이준영, 2022). 그러나 두 방향 모두 중앙정부 주도의 하향식 설계와 권한 독점이라는 구조적 한계로 인해 실효성 있는 성과를 거두지 못하였다(임유진, 2025). 1차 공공기관 이전 당시(2013~2015년) 종사자의 22.8%가 자발적으로 퇴사하는 등 열악한 정주 여건과 지역 산업 간의 미스매치가 정책 효과를 저해하였고(산업연구원, 2023), 거점도시 중심의 낙수효과 전략은 기대와 달리 수도권 및 대도시 집적 효과만을 강화하는 부작용을 낳았다(김현우·이준영, 2022). 그 결과 2024년 말 기준 수도권 인구 비중은 50.7%로 역대 최대치를 기록하며 지역균형발전 정책의 역설이 심화되고 있다(임유진, 2025).

한국의 수도권 집중을 다룬 기존 연구들은 주로 정권별 균형발전 정책의 흐름을 기술하거나 개별 사례의 정책 효과를 평가하는 데 치중해 왔으며(임유진, 2025), 유럽, 미국의 성공 사례를 한국의 낙후 지역에 무분별하게 적용하는 한계를 보였다(김재훈, 2022). 수십 년에 걸쳐 상이한 전략들이 모두 수도권 집중 심화라는 동일한 실패로 수렴된 이유에 대한 구조적 분석은 상대적으로 미흡한 실정이다(임유진, 2025). 이는 어떤 정책을 도입해야 하는가에 앞서, 어떤 조건 하에서 균형발전이 실현 가능한가라는 보다 근본적인 질문이 먼저 검토되어야 함을 시사한다. 기존 연구들이 국토균형발전의 필요성을 당위적 차원에서 반복적으로 강조해온 것과 달리, 실제로 어떤 경로를 통해 균형발전이 실현 가능한지를 고소득 국가들의 도시 체계 변화 경험을 통해 실증적으로 검토한 연구는 상대적으로 부족하다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 고소득 국가들의 도시 체계 유형 전환 패턴을 분석함으로써 한국이 참조할 수 있는 현실적 경로를 탐색하고, 그 경로에 부합하는 사례의 구조적 조건을 탐색하고자 한다.

3. 도시 체계 변화의 결정 요인과 다핵 구조 형성 조건

도시 체계가 경제발전 단계에 따라 변화한다는 논의는 Williamson(1965)과 El-Shakhs(1972)가 제시한 역U자형 가설, 혹은 성숙 패러다임(maturation paradigm)으로 대표된다.

Williamson(1965)은 지역 불평등이 개발 초기에는 증가하다가 경제가 성숙함에 따라 감소한다는 이론적 토대를 제공하였으며, El-Shakhs(1972)는 여러 국가의 횡단면 분석을 통해 1인당 소득과 종주성 지수 사이에 역U자형 관계가 있음을 실증하였다. 그러나 Moomaw and Alwosabi(2004)는 종주성이 소득 수준에 따라 오히려 증가할 수 있음을 발견하며 단선적 발전 경로에 의문을 제기하였고, Sheppard(1982)는 역사적 배경과 지리적 조건 등 복합적 요인의 상호작용에 의해 국가마다 다양한 궤적이 나타날 수 있음을 강조하였다. 이러한 논의는 도시 체계의 변화가 단선적 발전 법칙이 아니라 산업 구조, 교통 인프라, 정치·제도적 요인 등 복합적 조건의 결합 방식에 의해 결정된다는 인식으로 이어졌다.

산업 구조의 특성과 변화는 도시 체계의 집중과 분산을 결정하는 주요 요인이다. Chun and Kim(2022)은 한국의 사례를 통해 1960년대 이후 제조업 위주의 성장 거점 전략 하에서 서울과 부산으로 인구와 자원이 집중되며 초기 종주성이 형성되었음을 보여주었다. 이후 제조업의 공간적 분산과 교외화가 진행되면서 서울 시내의 종주성은 행정구역 단위 분석에서 약화되는 것처럼 보이지만, 기능적 도시권(FUA) 단위로 분석하면 수도권 전체의 종주성은 오히려 지속적으로 강화되었다. 이는 제조업 분산이 서울이라는 단일 도시의 지배를 완화하였을 뿐, 수도권 전체가 고부가가치 서비스업과 핵심 경제 기능을 독점하는 구조로 재편되면서 오히려 더 강력한 집중 구조가 형성되었기 때문이다(Chun and Kim, 2022). 이는 Ioannou and Wójcik(2021)이 지적한 바와 같이 금융업과 같은 지식 집약형 서비스업이 정보 공유와 권력 접근성을 위해 특정 거점에 고도로 집중되는 경향과도 맞닿아 있다. 일단 형성된 집중 구조는 집적경제의 자기강화 효과와 잠금 효과(lock-in)로 인해 쉽게 해소되지 않는 경로의 존성을 띠게 된다(Wilkinson et al., 2022). 반면 Shaban et al.(2020)은 인도 사례를 통해 각 지역의 행정·경제 중심지가 독자적인 산업 클러스터와 행정 기능을 구축할 때 다핵 체계가 실질적으로 유지될 수 있음을 보여주었다. 즉 수위도시에 집중된 기능이 주변 도시로 분산되고 각 지역 거점이 독자적인 산업 기반을 갖출 때 다핵 구조 형성이 가능해질 수 있다는 점에서 산업 기능의 공간적 배치는 집중과 분산 양방향으로 도시 체계에 영향을 미친다.

교통 인프라 투자는 도시 간 접근성을 변화시켜 도시 체계를 재편하는 중요한 변수다. 그러나 교통 인프라가 항상 분산을 유도하는 것은 아니다. Sawers(1989)는 교통망이 오히려 기존 중심지의 지배력을 강화하고 자원을 흡수하는 통로로 작동할 수 있음을 경고하였으며, 한국의 경우에도 서울 중심으로 연결된 교통망의 확충이 수도권으로의 자원 집중을 더욱 견고하게 만드는 방향으로 작동하였다(Chun and Kim, 2022). 특히 교통 인프라의 공간적 효과는 해당 도시가 갖춘 기존 산업 기반의 수준에 따라 상이하게 나타나, 견고한 산업 기반을 갖춘 도시는 접근성 개선의 혜택을 흡수하여 더욱 성장하는 반면 그렇지 못한 도시는 인구와 경제 활동이 상위 도시로 유출되는 빨대 효과를 겪을 수 있다. 반면 교통망을 따라 고차 도시들

이 분포하며 성장할 때는 특정 축을 중심으로 한 다핵 발전이 가능해지기도 한다(Chun and Kim, 2022).

정치적 구조와 자원 배분의 방식은 도시 성장 궤적을 결정짓는 핵심 제도적 변수이며, 동시에 다핵 구조 형성의 중요한 조건이기도 하다. Ades and Glaeser(1995)는 정치적 중앙집권화가 수도의 비대화를 초래하며 권력과의 공간적 근접성이 자원 집중을 유도한다고 분석하였고, Moomaw and Alwosabi(2004)와 Davis and Henderson(2003)은 독재적·중앙집권적 정치 체제일수록 종주성이 심화되는 반면 민주주의와 재정 분권 구조는 종주성과 부(負)의 상관관계를 갖는다는 점을 실증하였으며, Ioannou and Wójcik(2021) 또한 연방제 구조가 경제적 중앙집권화를 억제하여 균형 잡힌 도시 체계 형성에 기여한다고 분석하였다. Wilkinson et al.(2022)은 재정 분권과 지방채 발행 권한을 가진 지방 정부가 중앙의 통제에서 벗어나 독자적으로 인프라에 투자할 수 있는 제도적 대행 능력(agency)을 보유할 때 다수의 거점 도시가 동시다발적으로 성장할 수 있음을 입증하였다. 이처럼 정치·제도적 요인은 시장 메커니즘만으로는 설명되지 않는 도시 체계의 변화를 이해하는 데 있어 독립적인 설명 변수로 기능한다.

이상의 산업 구조, 교통 인프라, 정치·제도적 요인 외에도 선행연구들은 이러한 요인들이 작동하는 방식 자체를 규정하는 구조적 선행 조건으로 국토 및 인구 규모를 주요 요인으로 제시한다. Mutlu(1989)와 Moomaw and Alwosabi(2004)는 국토 면적이 넓고 총인구와 경제 규모가 클수록 거리와 수송 비용의 제약으로 인해 단일 중심지가 모든 기능을 독점하기 어려워지며 다수의 생산 거점이 자생적으로 등장하게 된다고 보았다. 이처럼 국토 및 인구 규모는 산업 구조, 교통 인프라, 정치·제도적 요인이 집중 혹은 분산의 방향으로 작동하는 구조적 토대를 형성하며, 다핵 구조의 형성은 이러한 선행 조건 위에서 앞서 논의한 요인들이 복합적으로 결합될 때 비로소 가능해진다.

III. 연구방법

1. 분석자료

본 연구는 전 세계 도시 체계의 장기적 구조 변화를 추적하기 위해 유럽연합 집행위원회 공동연구센터(JRC)가 구축한 GHSL 데이터를 활용한다. 공간 단위로는 GHS-FUA(R2019A)를, 인구 자료로는 GHS-POP(인구 격자 데이터)를 활용하였으며, GHS-POP 인구 데이터를

GHS-FUA 경계 내로 공간 집계하여 도시권별 인구를 산출하였다. GHS-POP은 다양한 해상도의 격자 자료를 제공하는데, 본 연구에서는 공간 집계의 정밀도와 연산 효율성을 고려하여 1,000m(1km×1km) 해상도 격자 자료를 활용하였다. 다만, GHS-POP(R2023A) 기준으로 2025년 값은 실측치가 아닌 모델 기반 추정치이다.

본 연구의 정량 분석 대상은 세계은행(World Bank)의 국가 소득 분류 기준에 따라 고소득 국가(High-Income Countries)로 분류된 국가 중, GHS-FUA 데이터에서 기능적 도시권이 3개 이상 식별되는 44개국이다. Primacy 1과 Primacy 2를 산출하기 위해서는 제1·2·3도 시권 데이터가 모두 확보되어야 하므로, 도시권이 3개 미만으로 식별되는 소규모 고소득 국가는 분석에서 제외하였다. 최종 분석에 포함된 국가는 호주, 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 칠레, 크로아티아, 사이프러스, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 홍콩, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 오만, 파나마, 폴란드, 포르투갈, 푸에르토리코, 루마니아, 러시아, 사우디아라비아, 슬로바키아, 한국, 스페인, 스웨덴, 스위스, 대만, 트리니다드토바고, 아랍에미리트, 영국, 미국, 우루과이 등 44개국이다.

1975년부터 2025년까지 5년 단위 시계열 분석에서 도시권 경계는 2015년 기준 GHS-FUA 경계를 적용하였다. 인구수는 이 고정된 도시권 경계 내로 각 시점의 GHS-POP 데이터를 집계하는 방식으로 산출하였다. GHSL은 1975년부터 2025년까지 전 기준연도에 걸쳐 전 세계의 인구 격자 자료를 제공하므로, 분석에 포함된 44개국 및 전체 시점에서 결측치는 발생하지 않았다.

2. 사례 선정 기준 및 분석 틀

본 연구는 1975년부터 2025년까지 5년 단위 GHSL(Global Human Settlement Layer) 자료를 바탕으로 44개 고소득 국가를 대상으로 도시 종주성을 측정하고 도시 체계 유형을 분류한다. 종주성 측정에는 두 가지 지표를 활용한다. Primacy 1(P1)은 제1도시 인구를 제2·3도시 인구의 합으로 나눈 값으로 상위 도시 간 위계 격차를 나타내며, Primacy 2(P2)는 제1도시 인구를 전체 도시 인구로 나눈 값으로 도시 체계 전체에서 제1도시가 차지하는 집중도를 나타낸다. P1이 2.0을 초과하는 경우와 P2가 0.4를 초과하는 경우를 각각 종주성이 높은 상태로 정의하고(Wilkinson et al., 2022), 두 지표의 조합에 따라 도시 체계를 네 가지 유형으로 구분한다. P1의 임계값 2.0은 상위도시 인구가 제2·3도시 인구 합계의 2배를 초과하는 수준으로 상위 도시 간 위계 격차가 구조적으로 고착된 상태를, P2의 임계값 0.4는 상위도시

가 전체 도시 인구의 40%를 초과하여 점유하는 수준으로 도시 체계 전반의 집중도가 높은 상태를 각각 나타낸다.

Wilkinson et al.(2022)은 이 이중 지표 체계를 통해 High P1·High P2(일극 집중 구조)와 High P1·Low P2(위계적 분산 구조)의 두 유형만을 명시적으로 제시하였다. 본 연구는 P1과 P2의 조합으로 논리적으로 도출되는 나머지 두 유형인 Low P1·High P2(상부 집중 구조)와 Low P1·Low P2(균형 분산 구조)를 추가하여 네 가지 유형 체계로 확장하였다. 이는 가능한 전환 경로 전체를 분석 틀 안에 포괄하기 위한 것이다.

한국은 1975년 이후 수위도시 집중이 지속적으로 심화되어 왔다. Primacy 1은 1975년 2.35에서 2025년 3.62로, Primacy 2는 1975년 0.45에서 2025년 0.56으로 상승하였으며, 전체 기간 동안 High P1·High P2(일극 집중 구조) 유형을 유지하고 있다. 이러한 구조적 집중에서 벗어나는 것이 정책적 과제로 제기될 수 있으나, <표 1>을 보면 High P1·High P2(일극 집중 구조)에서 Low P1·High P2(상부 집중 구조) 또는 High P1·Low P2(위계적 분산 구조)로 유형이 전환된 고소득 국가는 1975년부터 2025년 사이에 거의 관찰되지 않는다. 예외적으로 아랍에미리트가 2010년에 일시적으로 Low P1·High P2(상부 집중 구조)로 이동했으나 2020년에 High P1·High P2(일극 집중 구조)로 회귀하였다. 이는 일극 집중 구조가 쉽게 완화되지 않는다는 사실을 방증한다.

<표 1> 1975~2025년 도시 체계 유형이 전환된 고소득 국가

전환 유형	국가(전환 시점)
High P1 · High P2(일극 집중 구조) → Low P1 · High P2(상부 집중 구조)	아랍에미리트(2010)
Low P1 · High P2(상부 집중 구조) → High P1 · High P2(일극 집중 구조)	아랍에미리트(2005), 아랍에미리트(2020), 핀란드(1980), 크로아티아(2005), 뉴질랜드(2025), 파나마(1985), 푸에르토리코(1985)
Low P1 · Low P2(균형 분산 구조) → High P1 · Low P2(위계적 분산 구조)	스위스(2025), 영국(2015), 러시아(2000)
Low P1 · Low P2(균형 분산 구조) → Low P1 · High P2(상부 집중 구조)	체코(2025), 이스라엘(1995), 리투아니아(2010), 스웨덴(1995), 대만(1990)

출처: 연구진 작성

Low P1·Low P2(균형 분산 구조)에서 High P1·Low P2(위계적 분산 구조)로 전환한 사례로는 스위스, 영국, 러시아가 확인된다. 그러나 이 세 국가는 모두 한국과는 본질적으로 다른 구조적 선행 조건을 갖추고 있어 직접적인 비교 분석 대상으로 적합하지 않다. 러시아는

국토 면적이 약 1,710만 km^2 로 한국(약 97,230 km^2)의 175배에 달하며, Mutlu(1989)와 Moomaw & Alwosabi(2004)가 강조한 거리와 수송 비용의 물리적 제약이 강하게 작동하여 단일 중심지가 모든 기능을 독점하기 어려운 지리적 조건을 갖추고 있다. 스위스는 국토 면적이 약 41,285 km^2 로 한국보다 좁지만, 26개 칸톤(Canton)으로 구성된 연방제 국가로서 각 칸톤이 독자적인 재정 운용 권한과 행정 역량을 보유하고 있어 취리히, 제네바, 바젤 등 복수의 도시가 독립적인 경제·문화 중심지로 기능하는 제도적 기반을 갖추고 있다. 영국은 런던의 집중도가 높지만 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드로 구성된 분권적 국가 구조 위에서 맨체스터, 버밍엄, 에든버러 등 광역 도시권이 독자적 행정·경제 기능을 수행하며 중하위 도시 체계를 뒷받침하고 있다. Wilkinson et al.(2022)이 지적한 바와 같이 재정 분권과 지방 정부의 제도적 대항 능력은 다핵 구조 형성의 조건 중 하나인데, 이 세 국가는 모두 그 조건을 이미 갖추고 있는 반면 한국은 분권 수준이 낮고 중앙집권적 국토 관리 구조를 유지하고 있다는 점에서 근본적인 차이가 존재한다. 따라서 이들 사례에서 관찰된 위계적 분산 구조로의 전환은 연방제, 분권 구조, 광대한 국토라는 한국과 상이한 선행 조건에 기반한 것으로 이를 한국의 도시 체제 전환 경로로 참조하기에는 한계가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 Low P1·Low P2(균형 분산 구조)에서 Low P1·High P2(상부 집중 구조)로 전환한 사례를 분석 대상으로 설정한다. 이 전환 유형은 제1도시의 도시 체계 내 비중이 상승했음에도 불구하고 제2·3도시와의 상대적 격차는 크게 확대되지 않은 구조를 의미한다. 즉 제1도시의 성장과 동시에 제2·3도시가 일정 수준 이상 동반 성장하여 상위 도시군이 도시 체계를 공동으로 견인하는 구조다. 이러한 사례는 제1도시의 성장이 불가피한 환경에서도 어떻게 제2·3도시의 성장 동력을 유지·강화할 수 있었는지를 보여준다는 점에서 정책적으로 중요한 함의를 지닌다.

Low P1·Low P2(균형 분산 구조)에서 Low P1·High P2(상부 집중 구조)로의 전환을 경험한 5개국(체코, 이스라엘, 리투아니아, 스웨덴, 대만) 중에서 한국과의 비교가능성을 고려하여 심층 분석 대상을 선정하였다(〈표 2〉 참조). 스웨덴은 국토면적(410,340 km^2)이 한국(97,230 km^2)의 4배 이상으로, 지리적 여건상 자연스럽게 다핵 도시 구조가 형성될 수 있는 조건을 갖추고 있어 비교 대상으로 적합하지 않다. 리투아니아(인구밀도 44.6명/ km^2)와 체코(136.3명/ km^2)는 한국(530.7명/ km^2)에 비해 인구밀도가 현저히 낮아 수위도시 집중 압력의 구조적 조건이 상이하하며, 이들 사례에서 도출된 정책 함의를 한국에 직접 적용하기에는 한계가 있다. 이스라엘은 텔아비브와 예루살렘이라는 두 중심도시의 병존이 시장 메커니즘이 아닌 문화·종교적 이분 구조에 의해 유지되고 있으며, 두 도시 간 거리가 약 60km에 불과해 사실상 단일 생활권으로 기능한다는 점에서 한국의 도시 체계와 본질적으로 다르다. 반면, 대만은 한국과 유사한 높은 인구밀도(649.9명/ km^2), 도시화율(84.9%), 그리고 주요 도시권 간 거리(타

이베이-가오슝 약 350km)를 갖추고 있어 비교 분석의 조건을 충족한다. 이에 본 연구는 대만을 최종 심층 분석 대상으로 선정하였다.

〈표 2〉 국가 간 주요 지표 비교

(단위: 명, km², 명/km², %, -, -)

국가	인구 수	국토면적	인구밀도	도시화율	Primacy 1		Primacy 2	
					1975	2025	1975	2025
한국	51,600,388	97,230	530.7	82.8	2.35	3.62	0.45	0.56
체코	10,527,781	77,240	136.3	75.7	1.21	1.77	0.32	0.41
이스라엘	9,647,689	21,640	445.8	91.5	1.26	1.78	0.39	0.46
리투아니아	2,797,338	62,674	44.6	68.9	0.80	1.25	0.34	0.46
스웨덴	10,701,047	410,340	26.1	87.7	1.25	1.60	0.39	0.44
대만	23,011,292	35,410	649.9	84.9	0.76	1.51	0.33	0.49

출처: 인구 수, 국토 면적, 도시화율은 Worldometers 웹사이트에서 2026년 값 활용

본 연구는 타이베이권으로의 절대적 인구 집중이 상당한 수준임에도 불구하고 타이중권(제2도시)과 가오슝권(제3도시)이 한국의 부산권(제2도시), 대구권(제3도시)과 달리 상당한 인구 규모를 유지하며 병존해왔다는 사실을 보여주며, 이것이 본 분석의 핵심 질문을 구성한다. 이 질문에 답하기 위해 본 연구는 대만 도시 체계의 변화를 세 시기로 구분하여 각 시기의 구조적 특성과 형성 원인을 분석한다. 첫 번째 시기인 1985년 이전은 균형 분산 구조가 유지되는 가운데 3대 도시권으로의 집중 경향이 배태되기 시작한 시기다. 두 번째 시기인 1985년부터 2010년까지는 균형 분산 구조가 해체되고 타이베이권 중심의 상부 집중 구조로 본격 전환된 시기로, 타이베이권이 압도적 성장을 주도하는 가운데 타이중권이 후발 대도시권으로 부상하고 가오슝권은 점진적 성장을 이어가면서 세 도시권이 각기 다른 방식으로 성장하는 차별적 궤적이 형성되었다. 세 번째 시기인 2010년부터 2025년까지는 상부 집중 구조가 유지되는 가운데 상위 도시권 간 격차가 점차 확대된 시기다. 각 시기에 대한 분석은 선행연구 검토 결과에 따라 인구 이동 요인, 산업 구조적 요인, 교통 접근성 요인, 정치·제도적 요인이라는 네 가지 분석 축을 공통적으로 적용하여 수행한다.

임계값 선택의 민감도를 검토하기 위해 P1 기준을 1.5와 2.5로, P2 기준을 0.35와 0.45로 각각 변경하여 9가지 조합에서 유형 전환 결과를 확인하였다. 본 연구의 핵심 분석 대상인 Low P1·Low P2에서 Low P1·High P2로의 전환 국가 집합은 P2 임계값을 0.45로 높일 경우 2~3개국으로 줄어드는 반면, P1 임계값을 1.5~2.5로 변경하는 경우에는 4~5개국 수준에서 안정적으로 유지되었다. 대만은 9가지 임계값 조합 모두에서 이 전환 유형에 일관되게

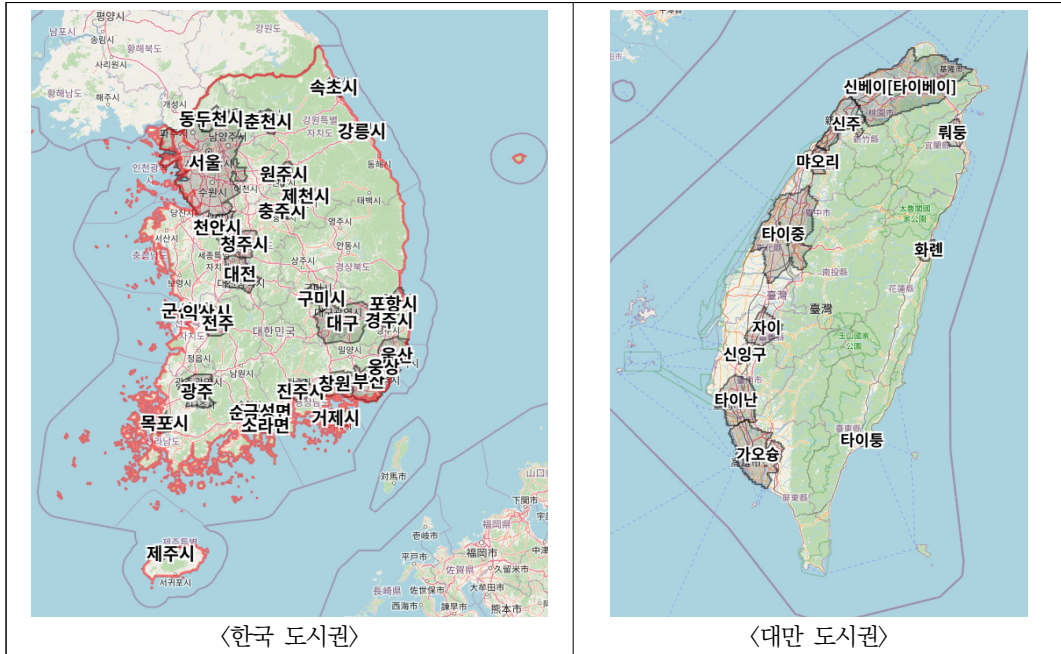
포함되어, 본 연구의 핵심 사례 선정 결과가 임계값 설정에 강건함을 확인하였다. 한편 한국은 기준값($P1 \geq 2.0$) 적용 시 분석 기간 전체에서 High P1·High P2(일극 집중 구조)를 유지하는 것으로 분류되나, P1 임계값을 2.5로 높일 경우 1990년 이전이 Low P1·High P2로 분류되어 1990년에 High P1·High P2로 전환한 것으로 나타난다. 이는 한국의 P1 값이 1990년 전후 2.0~2.5 사이에 위치하고 있었음을 반영하는 것으로, 기준값 하에서의 한국 분류가 임계값 선택에 다소 민감함을 시사한다. 그러나 어떤 임계값 조합을 적용하더라도 한국이 분석 기간의 대부분을 High P1·High P2로 유지해왔다는 점은 변하지 않는다.

3. 분석의 공간 단위

본 연구의 분석 단위는 기능적 도시권(Functional Urban Area, FUA)이다. 행정구역 단위의 분석은 도시의 실제 기능적 범위를 충분히 반영하지 못한다는 한계가 있기 때문이다. 기능적 도시권은 도시(city)와 그곳으로 매일 통근하는 사람들이 거주하는 주변 통근 지역(commuting zone)을 결합한 개념이다. 기능적 도시권은 노동 시장 흐름을 기준으로 정의되는데, 통근 지역에 포함되기 위해서는 해당 지역 취업자의 15% 이상이 도심 도시 중심으로 통근해야 한다(Schiavina et al., 2019).

본 연구에서 활용하는 GHSL GHS-FUA는 이 이러한 정의를 전 세계로 확장하기 위해 유럽연합 집행위원회 공동연구센터(JRC)와 OECD가 협력하여 개발한 자동 분류 방법론을 적용한 데이터셋이다. GHS-FUA는 행정구역 경계와 통근 흐름 데이터에 의존하지 않는 격자 기반 확률 모형을 활용한다. 구체적으로, 각 격자 셀이 기능적 도시권에 포함되는지 여부를 도시 중심지까지의 이동 시간, 도시 중심지의 면적, 격자 셀의 인구, 국가 1인당 GDP를 설명 변수로 하는 로지스틱 회귀 모형으로 추정하며, 추정된 셀들을 집계하여 도시권 경계를 확정한다(Schiavina et al., 2019). GHS-FUA는 2015년 기준 단일 경계를 제공하며, 시계열 인구 변화는 이 고정된 FUA 경계 내로 각 시점의 GHS-POP 데이터를 집계하는 방식으로 산출하였다. 다음 <그림 1>은 GHS-FUA에 기반한 대만과 한국의 도시권 경계를 나타낸다.

〈그림 1〉 한국과 대만의 도시권



출처: GHSL의 GHS-FUA(R2019A) 자료 활용

IV. 대만 사례 분석 결과

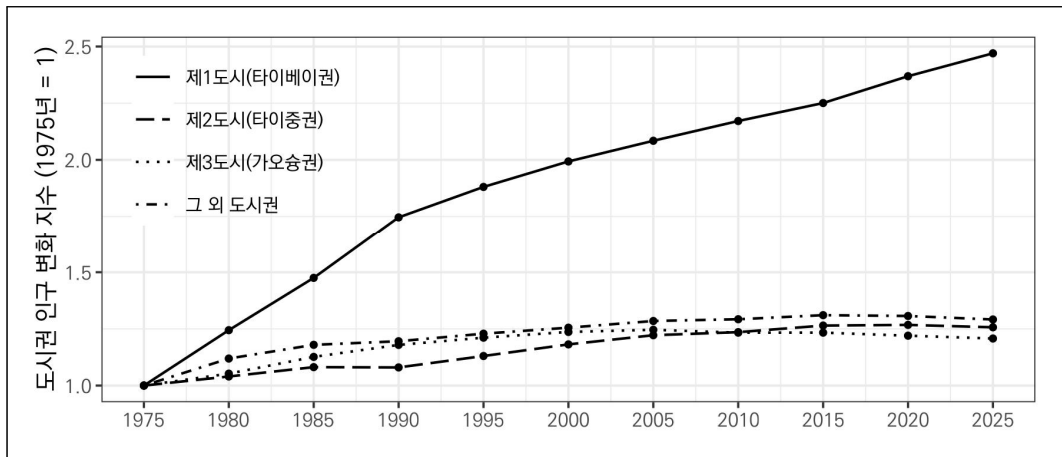
Primacy 2(P2) 기준으로 보면, 한국 수도권은 2025년 기준 도시 인구의 56%를 점유하고 있으며, 대만의 타이베이권은 49% 수준으로 절대적 집중도 면에서 한국보다 낮지만 여전히 높은 수준이다. 두 나라 모두 수위 도시권으로의 강한 인구 집중이라는 점에서 유사하며, 이 측면만으로는 대만이 균형 잡힌 도시 체계를 갖췄다고 보기 어렵다.

그러나 Primacy 1(P1) 기준으로 보면 양상이 달라진다. 한국은 수도권 인구나 부산권(제2도시), 대구권(제3도시) 인구 비율이 3.62 대 1인 반면, 대만은 타이베이권과 타이중권(제2도시), 가오슝권(제3도시)의 비율이 1.51 대 1에 그친다. 즉 대만은 수위 도시권의 절대적 집중도는 높지만, 제2·3도시권이 상당한 규모를 유지하고 있어 도시 간 상대적 격차는 한국보다 현저히 낮다.

이 차이는 〈그림 2〉의 인구 추이에서도 확인된다. 타이베이권은 1975년 약 424만 명에서

2025년 약 1,048만 명으로 약 2.5배 증가한 반면, 타이중권은 약 320만 명에서 약 403만 명으로 약 1.3배, 가오슝권은 약 240만 명에서 약 290만 명으로 약 1.2배 증가에 그쳤다. 타이베이권의 압도적 성장으로 P2는 높아졌지만, 타이중권과 가오슝권이 각각 수백만 명 규모를 유지하면서 P1은 한국에 비해 현저히 낮은 수준을 유지하고 있다. 타이베이권으로의 절대적 인구 집중이 상당한 수준임에도 불구하고, 어떻게 타이중권, 가오슝권은 한국의 부산권, 대구권과 달리 상당한 인구 규모를 유지하며 병존할 수 있었는가가 분석의 핵심 과제다.

〈그림 2〉 대만 도시권별 인구 변화(1975~2025)



출처: GHSL 자료 활용

1. 1985년 이전: 균형 분산 구조 아래 3대 도시권 집중 경향 배태

1975년부터 1985년에 이르는 시기는 대만 도시 체계가 표면적으로는 균형 분산 구조를 유지하면서도, 그 이면에서 3대 도시권으로의 집중 경향이 구조적으로 배태되기 시작한 시기였다. 이 시기 대만의 도시 인구는 타이베이권, 타이중권, 가오슝권을 포함한 복수의 거점에 비교적 고르게 분포하고 있었으나, 동시에 각 도시권의 성장 동력은 이미 질적으로 분화되기 시작하고 있었다.

대만의 도시 발전은 근본적으로 지형적 조건에 의해 그 공간적 틀이 규정되었다. 〈그림 1〉을 보면, 국토 중앙과 동부에 험준한 산맥이 자리 잡고 있어 전체 제조업 고용의 95% 이상이 서부의 좁고 긴 해안 평야에 밀집될 수밖에 없는 구조이며(Sonobe and Otsuka, 2006), 이로 인해 도시 개발은 수도를 중심으로 사방으로 뻗어나가는 방사형 팽창이 아니라 북부 타이

베이에서 남부 가오슝까지 선형으로 이어지는 서부 회랑 구조를 따라 진행되었다(Andersson et al., 2010). 이 선형 회랑은 단일 초거대 도시가 모든 자원을 독식하기 어렵게 만드는 물리적 제약으로 기능하면서, 북부, 중부, 남부라는 일정한 지리적 간격을 둔 복수의 독립적 거점이 병존하는 공간 구조의 토대가 되었다. 그러나 지형 조건 자체가 3극 병존을 자동적으로 보장하는 것은 아니다. 유사한 선형 지형을 가진 칠레가 산티아고로의 강한 수위도시 집중을 보이는 사실은 선형 지형이 다극화의 충분조건이 아님을 보여준다. 따라서 대만의 지형 조건은 타이베이권으로의 극단적 일극 집중을 물리적으로 제약하는 필요조건으로서 중요하지만, 실제로 어느 거점이 어느 규모로 성장했는가는 인구 이동 메커니즘, 교통 접근성 개선, 산업 입지 정책, 정치적 자원 배분의 복합적 작용에 의해 결정되었다고 볼 수 있다.

1) 인구 이동 요인

1960년대와 1970년대에 걸쳐 대만은 유례없는 대규모 농촌-도시 이주를 겪었으며, 이 시기의 이동 패턴은 타이베이와 가오슝이라는 두 축으로 인력이 집중되는 경향이 나타났다(Ji-Ping Lin, 2006). 특히 1960년대 가오슝시는 전국에서 가장 높은 연평균 순유입률을 기록하며 급격히 팽창하였는데, 이는 국가 주도 중화학 공업 육성이 창출한 대규모 고용 수요가 남부 농촌 지역 인구를 가오슝으로 강력하게 끌어들이는 결과였다. 그러나 1980년대를 기점으로 가오슝의 상대적 중요성이 감소하고 타이베이 도시권의 지배력이 강화되는 방향으로 구조적 전환이 시작되었다(Ji-Ping Lin, 2006). 균형 분산이 표면적으로 유지되는 동안에도 이미 수위 도시권으로의 집중 경향이 이동 패턴 안에서 배태되고 있었다.

대만은 1980년대에 이미 이주 전환의 제3단계, 즉 후기 전환 사회에 진입한 것으로 평가된다(劉一龍, 2012). 농촌에서 도시로의 이동이 지속되면서도 그 속도가 완만해지고, 도시 간 이동 또는 대도시권 내 교외화가 핵심적인 이동 패턴으로 자리 잡기 시작했다(劉一龍, 2012; Hsueh et al., 2002). 이 전환은 균형 분산의 물적 토대였던 농촌 인구 공급이 점차 고갈되면서 도시 간 경쟁 구조가 본격화되는 전환점을 예고하는 것이었다.

2) 산업 구조적 요인

이 시기 산업 구조의 가장 두드러진 특징은 제조업의 지리적 분산과 고부가가치 산업의 거점 집중이 동시에 진행되었다는 점이다. 1976년부터 1986년 사이 대만 제조업은 전반적으로 지리적 분산 경향을 보였으며(Sonobe and Otsuka, 2006), 낮은 지가와 노동력을 찾아 도시 외곽 및 농촌으로 이동한 노동집약적 중소기업들이 이 흐름을 이끌었다. 실제로 1966년부

터 1981년 사이 농촌의 산업 고용은 도시의 2.5배 성장에 비해 훨씬 가파른 4.5배 성장을 기록하였다(Fuller, 2020). 이러한 제조업의 공간적 분산은 균형 분산 구조가 이 시기에 유지될 수 있었던 가장 중요한 경제적 기반이었다.

타이중 일대는 이 시기 분산형 제조업의 핵심 수혜 지역으로 부상하였다. 1940년대부터 형성된 기계 산업 기반 위에 1975년과 1977년의 정부 정밀기계 육성 계획이 더해지면서, 타이중은 완성품 조립업체와 다수의 부품 공급 중소기업이 촘촘하게 연결된 강력한 클러스터로 안착하였다(Fuller, 2020; Chen and Lin, 2014). 이 클러스터는 인근 농업 지역인 마오리, 장화, 난터우 등의 노동력을 지속적으로 흡수하며 타이중권이 중부의 독자적 성장 거점으로 기능할 수 있는 경제적 토대를 제공하였다.

그러나 1970년대 중반부터 대기업들이 대규모 생산 시설과 관리 능력을 갖추며 성장을 주도하는 가운데, 제조 공정은 여전히 분산되어 있었으나 이를 관리하는 본사 기능과 마케팅 부가가치는 타이베이와 같은 상부 도시로 수렴되기 시작하였다(Amsden and Chu, 2003; Fuller, 2020). 이 수직적 통합과 관리 기능의 수도권 수렴은 눈에 보이지 않는 방식으로 타이베이권의 경제적 지배력을 강화하였다.

결정적인 전환점은 1980년 신주 과학단지(Hsinchu Science Park, HSP)의 설립이었다. 이는 대만 산업의 중심을 기술 집약형으로 전환한 핵심 계기였으며(Ji-Ping Lin, 2006), 고학력·고임금 노동력을 북부권으로 흡수하는 강력한 유인책으로 작동하였다. 신주 과학단지(HSP)는 1980년대 초반에는 아직 고용 규모가 제한적이었으나(Lee and Yang, 2000), 고부가가치 지식 산업이 타이베이-신주 축으로 집중되는 구조적 변화를 배태하는 기점이 되었다(Ji-Ping Lin, 2006; Mathews, 1997).

3) 교통 접근성 요인

1970년대 후반 대만 최초의 남북 고속도로 개통은 도시 체계에 중요한 공간적 효과를 낳았다. 인터체인지 주변에 새로운 도시와 고가치 인근 지역이 발달하기 시작하였으며(Andersson et al., 2010; 2012), 주요 간선 도로를 따라 새로운 비즈니스 지구가 형성되면서 도심의 기능적 범위가 확대되었다. 그러나 이러한 성장은 독립적인 중소 도시의 부상이기 보다는 기존 3대 도시권의 접근성을 개선하여 외연적 확장을 촉진하고 거점 도시들의 지배력을 강화하는 기제로 작동하였다(Andersson et al., 2010; Ji-Ping Lin, 2006).

특히 북부 타이베이와 남부 가오슝을 잇는 교통축의 강화는 타이중을 이 축의 중간 거점으로 기능하게 만드는 구조적 조건을 형성하였다. 고속도로 회랑을 따라 형성된 접근성의 위계는 3대 도시권이 각각 북부, 중부, 남부의 서비스 중심지로 자리 잡는 공간 구조를 강화하였

으며, 이는 이후 3대 도시권으로의 집중이 가속화되는 물리적 기반이 되었다.

4) 정치·제도적 요인

정부는 효율적인 국토 개발을 위해 수출가공구(Export Processing Zone, EPZ)를 가오슝(1966년)과 타이중(1969년)에 전략적으로 배치하여 특정 거점의 성장을 유도하였으며(Ji-Ping Lin, 2006), 1970년대 추진된 10대 건설 프로젝트는 제철소, 조선소, 고속도로 등 핵심 인프라를 가오슝과 타이베이 인근에 집중시켜 두 지역의 성장 잠재력을 타 지역보다 월등히 높였다(Williams, 2004). 1979년 가오슝의 직할시 승격은 중앙정부가 이 거점을 특별 관리하고 자원을 우선 배분하겠다는 제도적 의지의 표명이었다(Williams, 2004). 이러한 국가 주도의 전략적 자원 배분은 균형 분산의 표면 아래에서 3대 도시권의 성장 기반을 다른 지역보다 구조적으로 강화하는 방향으로 작동하였다.

2. 1985~2010년: 상부 집중 구조로의 전환과 3대 도시권의 차별적 성장

1985년부터 2010년에 이르는 시기는 대만 도시 체계가 균형 분산 구조에서 상부 집중 구조로 전환된 시기다. 이 시기에 타이베이권이 압도적으로 성장하였으나, 분석의 초점은 타이베이권의 독주보다 타이중권과 가오슝권이 각각 상이한 메커니즘을 통해 상당한 인구 규모를 유지하며 병존할 수 있었던 원인에 둔다. 타이중권은 후발 대도시권으로서 성장 속도를 높였고, 가오슝권은 탈산업화의 충격 속에서도 점진적 성장을 이어갔다.

1) 인구 이동 요인

이 시기 인구 이동의 가장 두드러진 변화는 기존의 타이베이-가오슝 양극 구조가 해체되고, 타이베이 중심의 일극 집중 경향이 강화되는 동시에 타이중이 새로운 인구 흡수 거점으로 부상했다는 점이다. 1980년대 후반을 기점으로 타이베이권으로의 순수입이 지속적으로 확대되는 가운데, 이주 목적지 선택에서 타이중이 가오슝을 대체하는 현상이 나타났다(Ji-Ping Lin, 2006; 薛立敏 et al., 2007). 원린, 자이 지역 주민들의 이동 목적지는 1992년에는 가오슝을 우선적 선택지로 고려했으나, 2002년에는 타이중을 선택하는 사람들이 많아졌다(薛立敏 et al., 2007). 이 변화는 가오슝의 제조업 고용 감소와 타이중 정밀기계 클러스터의 성장이 복합적으로 작용한 결과였다.

이 시기 이주 패턴의 또 다른 중요한 특징은 학력·직종별 이동의 분화였다. 고학력 노동력

은 세계 도시 기능을 수행하는 타이베이권과 신주 과학단지(HSP)로 집중된 반면, 타이중은 정밀기계 클러스터의 성장에 힘입어 인근 농업 지역의 중간 숙련 노동력을 지속적으로 흡수하며 성장을 이어갔다(Ji-Ping Lin, 2006; Fuller, 2020; 薛立敏 et al., 2007). 가오슝은 제조업 쇠퇴로 인해 중간 숙련 노동력을 흡수하는 기능이 약화되면서 두 도시권과 차별적인 궤적을 걷기 시작했다.

2) 산업 구조적 요인

이 시기 세 도시권이 각각 상이한 성장 궤적을 밟을 수 있었던 가장 근본적인 원인은 산업 구조의 기능적 분화였다. 타이베이권이 지식 서비스업과 첨단기술 산업의 핵심 거점으로 재편되는 동안, 타이중권은 정밀기계 제조업의 기술 고도화를 통해 독자적 성장 동력을 확보하였고, 가오슝권은 중화학 공업의 유산 위에서 전환에 어려움을 겪었다.

타이베이권의 압도적 성장은 신주 과학단지(HSP)를 중심으로 형성된 지식 경제 벨트의 확장에 의해 주도되었다. 1980년 설립 이후 본격적인 성장 국면에 진입한 신주 과학단지(HSP)는 타이베이-타오위안-신주를 잇는 거대 지식 경제 벨트를 형성하며 고학력 노동력을 북부권으로 집중시켰다(Mathews, 1997; Andersson et al., 2012). 금융, 마케팅, 연구개발 등 고부가가치 지식 서비스업이 타이베이 도심에 집중되는 동시에, 대만의 산업 고도화 정책이 기술 집약형으로 전환되면서 이 흐름은 더욱 강화되었다(Andersson et al., 2012; Ji-Ping Lin, 2006). 대만의 혁신 전략이 특정 기술 거점 육성을 중심으로 설계되었다는 점에서(Breznitz, 2007), 이 시기 타이베이권의 압도적 성장은 시장의 자생적 결과인 동시에 국가 전략의 공간적 표현이었다.

타이중권의 성장은 이와는 다른 논리에 의해 뒷받침되었다. 타이중 공작기계 클러스터는 지리적 근접성을 바탕으로 한 비공식적 학습과 기술 이전을 통해 고도화를 달성하였으며(Chen and Lin, 2014), 1995년 정밀기계 연구기관(Mechanical Industry Research Laboratories, MIRL)의 타이중 이전은 클러스터 내 기술 역량을 더욱 강화하는 계기가 되었다(Chen and Lin, 2014; Fuller, 2020). 이 클러스터는 완성품 조립업체와 다수의 부품 공급 중소기업이 촘촘하게 연결된 생산 네트워크를 형성하여, 인근 농업 지역의 노동력을 지속적으로 흡수하는 고용 기반을 제공하였다. 결정적으로 2002년 중부 타이완 과학단지(Central Taiwan Science Park, CTSP)의 조성은 기존 중소기업 제조업 클러스터에 첨단 기술 기능이 결합되는 계기를 만들었으며, 타이중을 단순한 전통 제조업 집적지를 넘어 생산과 기술 고도화가 결합된 복합 산업 거점으로 전환시켰다(Hsu, 2009; Amsden and Chu, 2003). 이러한 산업 기반의 강화가 타이중권이 이 시기에 후발 대도시권으로 부상할 수 있었

던 경제적 토대였다.

반면 가오슝권은 국가 주도 중화학 공업에 대한 과도한 의존이 오히려 전환을 가로막는 경로 의존의 함정으로 작용하였다(Williams, 2004; Hsu et al., 2018). 제조업의 해외 이전과 서비스업으로의 전환 지연은 가오슝의 인구 흡인력을 지속적으로 약화시켰으며(Ji-Ping Lin, 2006), 대규모 국유 기업과 집적된 중화학 설비는 단기간에 대체하거나 전환하기 어려운 구조적 잠금 효과를 형성하였다. 타이베이권의 금융·첨단기술 전환이나 타이중의 제조업 고도화와 달리, 가오슝은 이 시기에 새로운 성장 동력을 확보하지 못하였다. 그럼에도 가오슝권이 점진적 성장을 이어갈 수 있었던 것은 남부 지역 내 대안적 대도시의 부재라는 구조적 조건 때문이었다. 남부 농촌 및 소도시 거주민들의 이주 수요가 모두 원거리의 타이베이권으로 흡수되기보다는 상당 부분 가오슝권에 머무르면서(薛立敏 et al., 2007), 가오슝은 성장 동력이 약화된 이후에도 남부의 핵심 대도시권으로서 인구적 지위를 관성적으로 유지하였다.

3) 교통 접근성 요인

2007년 개통된 고속철도(High Speed Rail, HSR)는 이 시기 말에 등장한 요인으로, 균형 분산에서 상부 집중으로의 전환 자체를 설명하는 변수로 보기는 어렵다. 다만 고속철도(HSR)는 타이베이, 타오위안, 신주를 단일 기능적 도시 지역으로 통합하면서 타이베이권의 광역화를 가속화하는 방향으로 작동하기 시작하였으며(Andersson et al., 2012), 타이베이와 가오슝 사이의 이동 시간을 기존 4.5시간에서 90분으로 단축하여 도시권 간 접근성 구조를 근본적으로 바꾸는 조건을 형성하였다(Andersson et al., 2012). 그 구체적 효과는 다음 시기에 본격적으로 나타났다.

4) 정치·제도적 요인

이 시기 타이중권과 가오슝권이 타이베이권의 압도적 성장 속에서도 상당한 인구 규모를 유지할 수 있었던 데에는 민주화 이후 변화한 정치·제도적 자원 배분 메커니즘이 중요한 역할을 하였다. 1980년대 후반 민주화 이행은 지방 파벌들이 중앙정부에 대해 더 많은 자율성을 갖게 만들었으며(Bosco, 1992), 선거 경쟁이 치열해지면서 파벌들은 특정 도시권에 대한 공공 투자를 유도하는 브로커 역할을 강화하였다(Bosco, 1992; Ho, 2010). 이 정치적 동학은 국가 자원이 타이베이에 독점되지 않고 중부와 남부로 분산되도록 강제하는 구조적 압력으로 작동하였다.

민주진보당 집권기(2000~2008년)의 자원 배분은 이를 더욱 명확하게 보여주었다. 민주진

보당 정부는 한편으로는 신자유주의적 성장을 추구하면서, 다른 한편으로는 표심을 얻기 위해 자원을 배분하는 포퓰리즘적 성격의 정책을 병행하였다(Hsu, 2009). 중부 타이완 과학단지(CTSP) 조성은 그 대표적 사례로 순수한 산업 경쟁력 논리보다는 정치적 자원 배분 논리가 강하게 작용한 결과였다. 2000년 대선에서 남부에서 승리하고 북부에서 패배한 민주진보당 입장에서 타이중은 2004년 재선을 위해 반드시 확보해야 할 정치적 타깃이었으며, 제3의 과학단지인 중부 타이완 과학단지(CTSP) 조성은 실제로 2004년 대선에서 민주진보당이 중부 지역 승리를 거두는 데 기여하였다(Hsu, 2009).

3. 2010~2025년: 상부 집중 구조의 지속 그러나 상위 도시권 간 격차 확대

2010년부터 2025년에 이르는 시기는 대만 도시 체계가 상부 집중 구조를 유지하면서도 제1도시권과 제2·3도시권 간 격차가 점진적으로 확대되는 방향으로 변화한 시기였다. 타이베이권은 이 시기에도 가장 빠른 성장을 이어갔고, 타이중권은 완만하지만 지속적인 성장세를 유지한 반면, 가오슝권은 인구 정체 내지 감소 국면에 진입하였다.

1) 인구 이동 요인

이 시기 인구 이동의 가장 두드러진 특징은 저출산, 고령화라는 인구학적 전환과 맞물려 도시권 간 이동이 노동 시장 조건에 의한 청년층의 선택적 이동 중심으로 재편되었다는 점이다. 특히 대만 인구 이동의 핵심 기제인 북표(北漂) 현상은 1970년대부터 지속되어 왔는데, 이는 청년 지식인들이 정치·경제·교육의 중심지인 타이베이에서 더 많은 발전 기회와 고연봉을 추구하며 상경하는 구조적 흐름을 형성했다. 실제로 인재들은 임금 수준에 민감하게 반응하여 최우수 인재는 해외로, 그다음은 북부권으로 이동하는 경향을 보인다(蔡佩珍, 2023).

이러한 수도권 집중화 속에서도 타이중시는 독보적인 성장세를 나타냈다. 타이중시는 2016~2019년 기준 자연적 인구 증가와 사회적 증가가 동시에 나타나는 ‘활력 지역’으로 분류되며 인구 성장세를 유지하였다(蔡佩珍, 2023). 2010~2020년 사이 타이중시 29개 구 중 20개 구에서 인구가 증가하였는데, 전체 인구 증가의 주된 동력은 자연 증가가 아닌 타 지역으로부터의 순유입이었다(周國屏, 2023). 특히 중부과학산업단지(CTSP)의 발전과 대만 기업들의 본국 회귀 투자는 풍부한 고용 수요를 창출하였고, 이는 인근 창화, 난터우, 마요리 등지의 인구를 지속적으로 끌어들이며 타이중권의 인구 흡인력을 뒷받침했다(蔡佩珍, 2023). 이는 일자리 기회와 사회 복지 수준이 인구 유입을 촉진하는 반면, 높은 주택 가격은 이를 억제한다는 실증 분석 결과와도 궤를 같이한다(蔡佩珍, 2023).

반면, 가오슝을 중심으로 한 남부권은 인구 위축과 고령화 가속화라는 이중고를 겪고 있다. 가오슝시는 자연 감소와 사회적 감소가 동시에 진행되는 인구 위축 지역에 해당하며, 특히 제조업 임금이 전국 평균에 크게 못 미치는 등 임금 격차와 승진 기회 부족으로 인해 청년층 유출이 심화되고 있다(高雄市公聽會, 2024). 남부 지역에 남는 인력 구성이 가족 부양 등의 사유로 귀향한 중장년층 중심으로 재편되는 현상은 지역 산업 발전의 동력을 약화시키며 인재 유치 경쟁에서 악순환을 초래하고 있다. 가오슝 내 20개 구가 축소 도시로 식별된 점은 단 8개 구만이 해당된 타이중시와 대조를 이룬다(Hu, 2021).

2) 산업 구조적 요인

타이중권의 지속적인 성장을 견인한 핵심 동력은 중부 타이완 과학단지(CTSP)의 가파른 확장이었다. 중부 타이완 과학단지(CTSP)는 2019년 기준 매출액 7,972억 신 대만 달러(한화 약 30조 원)를 기록, 연간 9.98%의 고성장과 함께 5만 명 이상의 고용을 창출하며 지역 경제의 핵심 엔진으로 자리매김하였다(Chen and Liu, 2021). 특히 대만의 3대 국가과학단지가 2022년 기준 국가 GDP의 18.7%를 창출하고 민간 R&D 지출의 40.7%를 점유하는 국가적 중추로 부상한 가운데, 중부 타이완 과학단지(CTSP)는 정밀기계 업종에서 2024년 기준 입지 계수(LQ) 2.04라는 높은 산업 특화도를 나타냈다(Fukugawa and Chang, 2025). 이러한 성장은 2013년 조성된 타이중시 정밀기계 혁신기술단지, 기존 정밀기계 클러스터와의 전략적 결합으로 이어졌으며, 결과적으로 타이중권이 강력한 고용 흡인력을 유지하며 인구 성장의 경제적 토대를 마련하는 계기가 되었다.

반면, 가오슝권은 과거의 산업 경로에 고착된 경로 의존의 함정에서 벗어나지 못하는 양상을 보였다. 일제강점기 제련업을 중심으로 구축된 가오슝의 산업 구조는 1970년대 국가 주도의 10대 건설(十大建設)을 거치며 석유화학, 철강 중심의 중화학 공업 단지로 정착되었다. 2023년 기준 가오슝의 제조업 매출액 비중은 전체의 53%에 달하나, 제조업의 고용 기여도는 36% 수준에 머물러 생산과 고용 간의 불균형이 확인된다(高雄市公聽會, 2024). 산업 생태계 역시 중유(CPC) 중심의 화학 소재, 중강(CSC) 중심의 기초 금속, 일월광(ASE) 중심의 전자 부품 등 3대 업종이 제조업 전체 생산액의 약 70%를 점유하는 고도로 집중된 구조를 띠고 있다(高雄市公聽會, 2024). 이러한 주력 산업들은 자본 집약적 장치산업이거나 저부가가치 조립 공정 위주로 구성되어 있어, 고임금·고속령 인력을 대규모로 흡수하는 데 구조적 한계가 존재한다. 특히 석유화학과 철강 산업은 높은 설비 자동화로 인해 고용 탄력성이 낮으며, 반도체 후공정 분야 또한 타이베이권의 설계 및 전공정 단계와 비교해 부가가치와 임금 수준이 낮게 형성되어 있다. 결과적으로 북부권 지식집약 산업과의 임금 격차 확대는 가오슝 청년층 인구

유출을 가속화하는 핵심 기제로 작용하였다.

3) 교통 접근성 요인

이 시기 교통 접근성 요인은 고속철도(HSR)의 효과가 본격적으로 가시화되면서 도시권 간 격차를 확대하는 방향으로 작동하였다. 고속철도(HSR)의 공간적 효과는 도시권마다 상이하게 나타났는데, 전반적으로 이미 성장 동력을 갖춘 도시권이 접근성 개선의 혜택을 더 크게 흡수하는 방식으로 작동하였다.

타이베이권의 경우 고속철도(HSR)가 타이베이, 타오위안, 신주를 하나의 기능적 도시 지역으로 통합하면서 타이베이의 지식 기반 서비스 산업과 신주의 첨단기술 클러스터가 더욱 긴밀하게 연결되었다(Andersson et al., 2012). 고속철도(HSR)는 기존에 이미 발달한 중심지인 타이베이의 접근성을 더욱 개선하는 효과를 낳았으며, 이로 인해 고속권 노동력과 고부가가치 산업의 북부 집중이 심화되었다. 결과적으로 고속철도(HSR)는 타이베이권이 집적 이익을 강화하는 방향으로 작동하였으며, 이는 타이베이권과 나머지 도시권 간 격차가 이 시기에 더욱 확대된 교통 측면의 배경이 되었다.

타이중권의 경우 고속철도(HSR)가 북부권과 남부권 사이의 핵심 중간 거점으로서의 위상을 강화하는 효과를 낳았다. 타이베이의 높은 주거비를 피해 타이중에 거주하면서 북부로 통근하는 것이 가능해졌으며, 이는 타이중이 타이베이권 노동 시장의 광역 배후 주거지로 기능하는 측면을 강화하였다. 또한 역 주변에 상업 및 복합 시설이 들어서면서 역세권이 새로운 성장 거점으로 작동하기 시작하였고(Taiwan High Speed Rail, 2021), 산업 클러스터와의 연계를 통해 타이중권의 인구 흡인력을 뒷받침하는 요소로 기능하였다.

가오슝권의 경우 고속철도(HSR)로 인한 접근성 개선이 오히려 도시 흡인력을 약화시키는 방향으로 작동하였을 가능성이 있다. 타이베이와 가오슝 사이의 이동 시간이 90분으로 단축되면서 타이베이로의 이동을 더 쉽게 선택할 수 있게 되었다. 타이베이와의 광역 접근성이 가오슝 주택 가격에 더 큰 영향을 미치는 현상도 나타났다(Andersson et al., 2012). 결과적으로 이 시기 가오슝권에서 광역 교통 접근성 개선이 도시 성장을 촉진하기보다 인구 유출을 용이하게 하는 방향으로 작동하였으며, 교통 인프라의 효과가 기존 산업 기반의 수준에 따라 정반대의 결과로 나타날 수 있음을 보여준다.

4) 정치·제도적 요인

2010년 단행된 행정 통합은 이 시기 대만 도시 체계에 중요한 변화를 가져왔다. 기존에는

타이베이시와 가오슝시 두 곳만이 직할시였으나, 2010년 개편으로 신베이시, 타이중시, 타이난시가 새로 직할시로 승격되고 2014년에는 타오위안시가 추가되어 현재의 6개 직할시 체제가 완성되었다. 이 통합은 도시의 국제 경쟁력 강화와 지역 간 균형 발전을 공식적 목적으로 내세웠으며, 직할시로 승격된 도시들은 부채 한도 상향과 재정수지회분법에 따른 중앙정부 보조금 및 세입 배분금 확대라는 재정적 혜택을 받게 되었다(Hu, 2021).

주목할 점은 이 개편이 제1도시인 타이베이에 집중된 기존 지원 구조를 유지하면서도, 제2·3도시권에 해당하는 타이중·가오슝을 중심으로 한 광역권을 직할시로 통합 승격함으로써 이들 도시권에 상당한 재정 자원과 행정 역량을 공식적으로 부여하였다는 사실이다. 이는 한국의 균형발전 정책이 제2·3도시권보다 더 열악한 지역에 자원을 분산 투자하는 방식을 택한 것과 대조적이다. 대만의 방식은 이미 일정한 인구 규모와 산업 기반을 갖춘 광역 도시권을 제도적으로 강화함으로써 수위도시와의 격차가 한국처럼 급격히 확대되는 것을 억제하는 효과를 낳았을 가능성이 있다.

그러나 동일한 제도적 혜택이 도시권별로 상이한 결과로 이어졌다는 사실은 정치·제도적 요인의 설명력이 산업과 인구 요인의 설명력보다 제한적임을 시사한다. 타이중의 경우 직할시 승격으로 확대된 재정 역량이 기존 산업 기반과 결합되면서 인구 흡인력을 유지하는 방향으로 작동하였다. 다만 통합 이후 인구 성장이 구도심과 산간·농촌 지역보다 근교·교외 지역에 집중되는 내부 불균형이 심화되어, 도농 격차 해소라는 통합의 당초 목적이 내부적으로는 달성되지 못하였다는 점은 한계로 남는다(周國屏, 2023).

반면 가오슝은 타이중과 동일한 제도적 혜택을 받았음에도 불구하고 상이한 결과를 보였다. 가오슝시와 가오슝현 통합으로 총 38개 구를 관할하는 거대 직할시가 탄생하였으나, 확대된 재정 권한이 산업 전환으로 이어지지 못하였고 전문 인력 유치 경쟁에서도 북부 지역에 밀리는 구조가 지속되었다. 다만 가오슝이 직할시로서 일정한 재정 자원과 행정 역량을 부여받았다는 사실 자체가 인구 감소 속도를 일정 부분 늦추는 효과를 가졌을 가능성을 완전히 배제하기는 어렵다.

결과적으로 이 시기 정치·제도적 요인은 제2·3도시권을 중심으로 한 광역권에 재정 자원과 행정 역량을 집중함으로써 수위도시와 하위 도시권 간 격차가 한국처럼 급격히 확대되는 것을 억제하는 조건을 형성하는 데 일정 부분 기여하였다. 그러나 동일한 제도적 변화가 타이중과 가오슝에서 상이한 결과로 이어진 것은 정치·제도적 요인이 독립적으로 도시 성장을 견인하는 데는 한계가 있으며, 그 효과는 기존 산업 기반의 전환 가능성과 인구 흡인력이라는 구조적 조건과 결합될 때에만 실질적으로 발현됨을 보여준다.

V. 결론

본 연구는 수위도시 집중이 심화되는 조건 속에서도 제2·3도시가 동반 성장할 수 있었던 구조적 조건을 탐색하기 위해 대만 사례를 분석하였다. 한국의 균형발전 정책이 수십 년간 추진되었음에도 수도권 집중이 완화되지 않았다는 현실적 문제의식에서 출발하였다. 어떤 조건 하에서 균형발전이 현실적으로 가능한지를 먼저 확인하지 않은 채 당위론적 목표를 설정해온 기존 접근 방식의 구조적 한계에 주목하였다.

이를 위해 본 연구는 1975년부터 2025년까지 44개 고소득 국가를 대상으로 Primacy 1과 Primacy 2라는 이중 지표를 활용하여 도시 체계 유형 전환 패턴을 분석하였다. 분석 결과, 한국처럼 두 지표 모두 높은 일극 집중 구조에서 완전히 벗어난 사례는 관찰되지 않았으나, 균형 분산 구조에서 출발하여 수위도시 집중도는 높아지되 제2·3도시권이 동반 성장하는 상부 집중 구조로 전환한 사례는 일부 국가에서 확인되었다. 이 전환 경로의 대표 사례로 선정된 대만을 대상으로 상부 집중 구조가 어떠한 조건 속에서 형성되고 유지되어 왔는지를 세 시기에 걸쳐 분석하였다.

이상의 분석 결과는 한국의 균형발전 정책에 대해 다음과 같은 여섯 가지 함의를 제시한다. 첫째, 도시 체계의 구조적 변화는 단기적 정책 개입으로 달성하기 어렵다. 50년의 시계열 분석에서 P1과 P2는 쉽게 움직이는 지표가 아니었으며, 대만의 3극 구조 역시 1940년대부터 축적된 산업 기반과 인구 이동, 지형적 조건, 정치적 자원 배분이 수십 년에 걸쳐 복합적으로 결합된 역사적 산물이었다. 한국의 균형발전 정책이 가시적 성과를 거두지 못한 이유 중 하나는 선거 주기에 맞춘 단기적 성과를 기대하며 설계되어 왔다는 점에 있으며, 구조적 변화는 이를 훨씬 넘어서는 장기적 관점을 요구한다.

둘째, 현재의 지식 기반 경제에서 집중을 역전시키는 것은 과거보다 훨씬 어려워졌다. 제조업 중심 경제에서는 낮은 지가와 노동력을 찾아 기업이 분산되는 경향이 복수 거점 성장의 토대가 되었으나, 혁신 생태계, 인재, 글로벌 네트워크 접근성이 핵심 입지 조건이 된 현재의 산업 구조에서는 수도권으로의 집중이 시장 메커니즘에 의해 자기강화적으로 심화된다. 제2·3도시가 이에 맞서 성장 동력을 유지하기 위해서는 자원 분산을 넘어 수도권과 차별화된 고유한 고부가가치 산업 생태계를 구축하는 것이 핵심 과제가 되어야 한다.

셋째, 제2·3도시의 지속적 성장은 고임금 일자리 창출력을 갖춘 산업으로의 특화를 통해서만 가능하다. 타이중권은 자생적 정밀기계 클러스터의 기술 고도화와 과학단지 조성의 유기적 결합을 통해 고숙련·고임금 일자리를 지속적으로 창출함으로써 성장을 유지하였다. 반면 가오슝권은 자본 집약적 장치산업과 저부가가치 조립 공정 중심의 산업 구조가 고임금 일자

리 창출에 구조적 한계를 가졌고, 이것이 청년층 유출과 인구 정체로 이어졌다. 기존 클러스터와의 유기적 연계 없이 산업단지를 조성하거나 고임금 일자리 창출력이 불분명한 분야로 특화를 유도하는 방식으로는 수위도시와의 격차를 좁히기 어렵다는 점을 이 두 사례는 보여준다.

넷째, 정치·제도적 자원 배분은 기존 산업 기반의 고도화 가능성과 결합될 때 실질적 효과를 발휘한다. 동일한 과학단지 조성 정책과 직할시 승격이라는 제도적 혜택이 타이중과 가오슝에서 상이한 결과로 이어진 것은 제도적 변화가 도시 성장을 독립적으로 견인하는 데 한계가 있음을 보여준다. 다만, 중소도시나 농촌보다 일정한 산업 기반을 갖춘 광역 도시권에 재정 자원을 집중한 대만의 방식은 제2·3도시가 제1도시와의 격차를 급격히 확대하지 않도록 억제하는 데 일정 부분 기여하였다는 점에서 한국의 균형발전 방식과 구별되는 시사점을 제공한다.

다섯째, 가오슝권과 부산권의 비교는 제2·3도시권의 인구 유지가 어떤 조건에서 가능한지를 보다 분명하게 드러낸다. 가오슝권이 성장 동력 약화 이후에도 일정한 인구 규모를 유지할 수 있었던 것은 기존 산업 고용의 점진적 해체와 남부 배후 지역 내 대안적 대도시 부재라는 구조적 조건에 기인하였다. 반면 부산권은 경공업 기반의 급격한 해체 이후 창원권과 울산권이라는 강력한 제조업 도시권과의 경쟁 속에서 배후 인구마저 분산되는 구조에 처해 있다. 고임금 일자리를 창출하는 산업 기반이 뒷받침되지 않는 한, 정주 환경 개선과 같은 정책 수단만으로 부산권의 인구 유출을 막고 수도권과의 격차를 줄이는 것은 기대하기 어렵다.

마지막으로, 선행연구 검토 결과는 한국에서 다핵 구조가 형성되기 어려운 근본적인 이유가 정책 의지의 문제가 아니라 산업 구조, 교통 인프라, 정치·제도, 국토 및 인구 규모라는 네 가지 구조적 제약이 복합적으로 작동한 결과임을 보여준다. 산업 구조 측면에서 제조업 분산 이후 고부가가치 서비스업과 핵심 경제 기능이 수도권에 집중되면서 강력한 집중 구조가 형성되었으며, 각 지역 거점이 독자적인 산업 클러스터를 구축하지 못하고 기존 산업 경쟁력이 약화된 상황에서 잠금 효과가 이 집중을 더욱 고착시키고 있다. 교통 인프라 측면에서 서울 중심 방사형 교통망은 지방 도시의 접근성을 이론적으로는 개선하지만, 제2·3도시가 독자적 산업 흡인력을 갖추지 못한 현 상태에서는 오히려 인구와 경제 활동이 수도권으로 유출되는 빨대 효과를 강화하는 방향으로 작동하고 있다. 정치·제도적 측면에서 낮은 분권 수준이 지자체의 제도적 대항 능력을 제약하고 있으며, 국토 및 인구 규모 측면에서도 상대적으로 좁은 국토 면적과 중간 수준의 인구 규모는 단일 중심지가 전국 기능을 효율적으로 관할하기 쉬운 물리적 조건을 제공한다. 이 네 가지 조건이 모두 집중을 강화하는 방향으로 작동한다는 점은 부정하기 어렵다.

그러나 이 구조적 제약들은 조건부적이며, 각 요인이 반드시 집중 심화로만 귀결되는 것은

아니다. 만약 부산·대구권이 수도권과 차별화된 고부가가치 산업으로 특화하는 데 성공했다면, 교통망의 개선은 빨대 효과가 아니라 거점 간 기능적 분업을 심화시키는 연결망으로 작동했을 것이다. 또한 균형발전을 위한 제도적 수단이 반드시 재정 분권에만 의존해야 하는 것도 아니다. 대만 사례는 중앙정부 주도의 자원 배분이라 하더라도 그것이 고임금 일자리 창출력을 갖춘 기존 산업 기반과 결합될 때 지역발전 효과를 낼 수 있음을 보여준다. 균형발전을 가능하게 하는 핵심 변수는 정책 자원이 고임금 일자리 창출력을 갖춘 지역 산업 기반과 결합될 수 있는가에 있는 것이다. 한국의 균형발전 논의는 전국에 걸친 다핵 분산이라는 이상적 목표보다 산업 기반이 이미 형성되어 있으면서 고임금 일자리 창출 잠재력을 갖춘 도시권을 선택적으로 강화하는 현실적 전략으로 재설정될 필요가 있다.

【참고문헌】

- 김재훈. (2022). 지역균형발전 이론과 정책의 패러다임 대전환. 「지역사회연구」, 30(3): 23-60.
- 김진영. (2005). 한국의 수도권 집중의 원인과 대책. 「한국행정논집」, 17(2): 385-405.
- 김현우·이준영. (2022). 수도권·비수도권 간 발전 격차와 정책 방향. 「월간 KIET 산업경제」, 286: 23-33.
- 산업연구원. (2023). 「지역정책 20년의 공과와 새로운 균형발전정책 방향 모색」. 연구보고서 2023-33.
- 임유진. (2025). 반복된 균형발전과 수도권 집중 심화. 「시민정치연구」, June, 25-52.
- 임형백. (2013). 한국의 지역균형발전정책, 1972-2012. 「도시행정학보」, 26(3): 315-39.
- Ades, Alberto F., and Edward L. Glaeser. (1995). Trade and Circuses: Explaining Urban Giants. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(1): 195-227.
- Amsden, Alice H., and Wan-wen Chu. 2003. *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. MIT press.
- Andersson, David Emanuel, Oliver F. Shyr, and Johnson Fu. 2010. Does High-Speed Rail Accessibility Influence Residential Property Prices? Hedonic Estimates from Southern Taiwan. *Journal of Transport Geography*, 18(1): 166-74.
- Andersson, David Emanuel, Oliver F. Shyr, and Angel Lee. 2012. The Successes and Failures of a Key Transportation Link: Accessibility Effects of Taiwan's High-Speed Rail. *The Annals of Regional Science*, 48(1): 203-23.
- Bosco, Joseph. 1992. Taiwan Factions: Guanxi, Patronage, and the State in Local Politics. *Ethnology*, 31(2): 157-83.
- Breznitz, Dan. 2007. *Innovation and the State: Political Choice and Strategies for Growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. Yale University Press.
- Chen, Fu-Hsuan, and Hao-Ren Liu. 2021. Evaluation of Sustainable Development in Six Transformation Fields of the Central Taiwan Science Park. *Sustainability*, 13(8).
- Chen, Liang-Chih, and Zi-Xin Lin. 2014. Examining the Role of Geographical Proximity in a Cluster's Transformation Process: The Case of Taiwan's Machine Tool Industry. *European Planning Studies*, 22(1): 1-19.
- Cheng, An-Ting. 2019. Industrial Development Conflicts in Modern Developmental State: Taiwan Taken as an Example. *Civil Engineering Research Journal*, 7(4):

1-3.

- Chun, Yongwan, and Kamyong Kim. 2022. Temporal Changes in the Urban System in South Korea. *Frontiers in Sustainable Cities*, 4 (November).
- Davis, James C., and J. Vernon Henderson. 2003. Evidence on the Political Economy of the Urbanization Process. *Journal of Urban Economics*, 53(1): 98-125.
- El-Shakhs, Salah. 1972. Development, Primacy, and Systems of Cities. *The Journal of Developing Areas*, 7(1): 11-36.
- Faraji, Seyed J., Zhang Qingping, Saman Valinoori, and Mohamad Komijani. 2016. Urban Primacy in Urban System of Developing Countries: ITS Causes and Consequences. *Human: Journal for Interdisciplinary Studies*, 6(1): 34.
- Hu, Di. 2021. Identification of Shrinking Cities on the Main Island of Taiwan Based on Census Data and Population Registers: A Spatial Analysis. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(10): 694.
- Fukugawa, Nobuya, and Kuo-I. Chang. 2025. *Science Parks in Taiwan and Their Value-Adding Contributions*. Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- Fuller, Douglas B. 2020. Taiwan's Industrial Districts and Economic Development. In *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, edited by Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin. Oxford University Press.
- Ho, Ming-sho. 2010. Understanding the Trajectory of Social Movements in Taiwan (1980-2010). *Journal of Current Chinese Affairs*, 39(3): 3-22.
- Hsu, Jinn-yuh. 2009. The Spatial Encounter between Neoliberalism and Populism in Taiwan: Regional Restructuring under the DPP Regime in the New Millennium. *Political Geography*, 28(5): 296-308.
- Hsu, Jinn-yuh, Dong-Wan Gimm, and Jim Glassman. 2018. A Tale of Two Industrial Zones: A Geopolitical Economy of Differential Development in Ulsan, South Korea, and Kaohsiung, Taiwan. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(2): 457-73.
- Hsueh, Li-Min, Chung-Wen Li, and Hsi-Peng Tseng. 2002. The Population Migration in Taiwan, and Its Causal Relationship with Labor Market and Housing Market. *International Real Estate Review*, 5(1): 61-90.
- Ioannou, Stefanos, and D. Wójcik. 2021. Finance, Globalization, and Urban Primacy. *Economic Geography*, 97: 34-65.
- Jefferson, Mark. 1939. The Law of the Primate City. *Geographical Review*, 29(2): 226-

32.

- Ji-Ping Lin. 2006. The Dynamics of Labor Migration in Taiwan: Evidence from the 1990 and 2000 Taiwan Population Censuses. *Geography Research Forum*, 26: 61-92.
- Lee, Wen-Hsiung, and Wei-Tzen Yang. 2000. The Cradle of Taiwan High Technology Industry Development — Hsinchu Science Park (HSP). *Technovation*, 20(1): 55-59.
- Lyman, Brad. 1992. Urban Primacy and World-System Position. *Urban Affairs Review*, 28: 22-37.
- Mathews, John A. 1997. A Silicon Valley of the East: Creating Taiwan's Semiconductor Industry. *California Management Review*, 39(4): 26-54.
- Moomaw, Ronald L., and Mohammed A. Alwosabi. 2004. An Empirical Analysis of Competing Explanations of Urban Primacy Evidence from Asia and the Americas. *The Annals of Regional Science*, 38(1): 149-71.
- Mutlu, S. 1989. Urban Concentration and Primacy Revisited: An Analysis and Some Policy Conclusions. *Economic Development and Cultural Change*, 37: 611-39.
- Obaco, Moisés, Juan Pablo Díaz-Sánchez, and Cintya Lanchimba. 2024. Urban Primacy and Slum Prevalence in Latin American and Caribbean Countries in the 1990-2020 Period. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, ahead of print.
- Sawers, Larry. 1989. Urban Primacy in Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*, 37: 841-59.
- Schiavina, Marcello, Ana Moreno-Monroy, Luca Maffenini, and Paolo Veneri. 2019. *GHSL-OECD Functional Urban Areas 2019*. Publications Office of the European Union.
- Shaban, Abdul, Karima Kourtit, and Peter Nijkamp. 2020. India's Urban System: Sustainability and Imbalanced Growth of Cities. *Sustainability*, 12(7).
- Sheppard, Eric. 1982. City Size Distributions and Spatial Economic Change. *International Regional Science Review*, 7(2): 127-51.
- Sonobe, Tetsushi, and Keijiro Otsuka. 2006. The Division of Labor and the Formation of Industrial Clusters in Taiwan. *Review of Development Economics*, 10(1): 71-86.
- Taiwan High Speed Rail. 2021. *2020 Annual Report*.
- Williams, Jack F. 2004. The Role of Secondary Cities in Rapidly Industrializing

Countries: The Example of Kaohsiung, Taiwan. In *Challenges to Asian Urbanization in the 21st Century*, edited by Ashok K. Dutt, Allen G. Noble, G. Venugopal, and S. Subbiah. Springer Netherlands.

Wilkinson, George, Fiona M. Haslam Mckenzie, and J. Bolleter. 2022. Impact of Political Annexation on Urban Primacy: A Natural Experiment on Mexico City Testing the Institutional Origins of Primacy. *Journal of Regional and City Planning*, ahead of print.

Williamson, Jeffrey G. 1965. Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns. *Economic Development and Cultural Change*, 13(4): 1-84.

周國屏. 2023. 「臺中市各區人口成長類型之探討 (2010-2020)」.

高雄市公聽會. 2024. 「高雄市產業發展面對的挑戰及困境」. 公聽會會議紀錄.

劉一龍. 2012. 臺灣區域人口遷徙的再分析: 「遷移轉型」概念之運用. 「人口學刊」, 5: 35-75.

蔡佩珍. 2023. 「近年我國縣市人口變動情形及影響因素」.

薛立敏, 曾喜鵬, 謝鈺偉. 2007. 台灣地區近年來遷移行為變化之影響因素分析 - 家戶遷移決策與遷移地點選擇之聯合估計. 「人口學刊」, 4: 69-107.

김민영: 연세대학교에서 2019년에 도시공학박사 학위(논문제목: Rethinking the Job Polarization Hypothesis: The Role of Firms, Institutions, and Geography)를 취득하고 현재 한국지방행정연구원 지역균형발전실 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지역발전, 지역경제, 산업·일자리 등이다. 최근 연구 성과로는 “수도권 일극 집중은 경제 성장을 저해하는가?: 도시 종주성과 국가 경제 성과의 관계”(국토연구, 2026), “생활인구 소비 특성에 기반한 인구감소지역 경제 활성화 전략 연구”(기본연구과제, 2025), “읍면동 단위 지역소멸 위험도 분석 및 지원 방안”(정책연구과제, 2025) 등이 있다(mykim@krila.re.kr).