
도시와 대도시정책

이명훈

1. 현대 도시문제의 특징

현대 도시문제의 중심은 대도시문제이다. 대도시문제의 특징은, 고전적 도시문제와는 달리 발생하는 문제가 시민생활과 밀접한 관계가 있으며, 전체 주민에게 미친다는 점이다.

특히 토지·주택·도로·상하수도 등 도시의 물적 측면뿐만 아니라, 교육·사회복지·행정 등 사회제도상의 문제까지 포함되어 있기 때문에, 현대의 도시문제는 개별적·독립적으로 발생하여 일부시민 계층에게만 미치는 사회문제가 아니라, 모든 시민의 생활전반에 걸친 포괄적 사회문제이다.

시민생활 전반에 걸친 현대의 도시문제는 자본주의 경제로 공업화의 절정을 맞았던 선진공업국에서 전형적으로 나타나던 것이었으나, 최근에는 개발도상국에서도 널리 나타나고 있으며, 게다가 체제를 달리하는 사회주의국가에서도 발생하고 있다.

현대의 도시문제는 발전단계 또는 체제의 차이를 뛰어 넘은 범세계적인 것으로 되어 버렸으나, 개별적 문제에서는 각국의 사회적 배경에 따라 어느 정도 차이를 보이고 있다. 이를테면 미국에서는 인종문제가 밑바닥에 깔려 있으나, 일본과 우리나라의 경우는 토지문제가 직·간접으로 연관된 경우가 많다.

현대 도시문제의 특징으로서 토지·주택·교통 등의 문제가 개별적·독립적으로 나타나는 것이 아니라, 상호간에 복잡하게 얽혀 도시주민 전체에 영향을 미치고 있다는 것은 전술한 바 있다. 도시문제가 이와 같이 전체적인 것이라면, 그러한 문제해결을 위해 각종 문제를 종합적으로 취합하여 정책대안을 제시해야 할 것이다.

2. 도시화 흐름의 변화

1) 도시화와 그에 따른 문제점

도시로의 인구집중은 취업·교육 기회 등을 이유로 지속되고 있으며, 교통의 발달로 그 속도와 양은 증대되고 있다. 도시의 성장에 따라 토지문제, 주택문제 등의 도시문제는 심화되고 있으며, 최근에 들어서는 인구와 산업이 교외지역으로 빠져나가 기존 시가지가 쇠퇴하고 교외지역의 자연환경이 훼손되는 현상까지 벌어지고 있다.

일반적으로 도시화란 도시적 요소가 비도시적 요소를 대체하는 과정으로 볼 수 있으나, 좀더 광의적으로 살펴보면 비도시지역이 도시와 기능적으로 연결되는, 즉 도시권이 확대되는 과정으로 이해할 수도 있다. 또한 도시문제를 다루는 학문에 따라 도시화에 대해 이해하는 관점이 다르다. 도시화에 대하여 도시사회학에서는 농촌적 생활양식에서 도시적 생활양식으로 이행하는 과정으로 이해하며, 도시경제학에서는 지역의 주된 경제기반이 농업에서 공업 또는 3차산업으로 이행하는 과정으로, 인구학에서는 농촌에서 도시로 인구가 이동하여 도시인구가 상대적으로 증가하는 인구집적과정으로 이해하고 있다.

이러한 도시화현상이 어느 정도 진척되었는지에 대하여는 일반적으로 당해지역 총인구에 대한 당해지역의 도시에 거주하는 인구의 비율로 표시한다. 이밖에도 시가지면적, 토지이용, 도시적 시설의 입지 정도, 인구밀도, 가족구성, 고용기회, 생활수준, 소득 등의 지표를 이용하여 도시화의 정도와 그 시계열변화를 정량적으로 파악할 수도 있다. 아울러 범죄·건강상태·생활환경 등도 도시화 측정의 간접지표로서 활용될 수 있으며, 통계자료 이외에 지형도·항공사진 등도 도시화를 판단하는 유용한 자

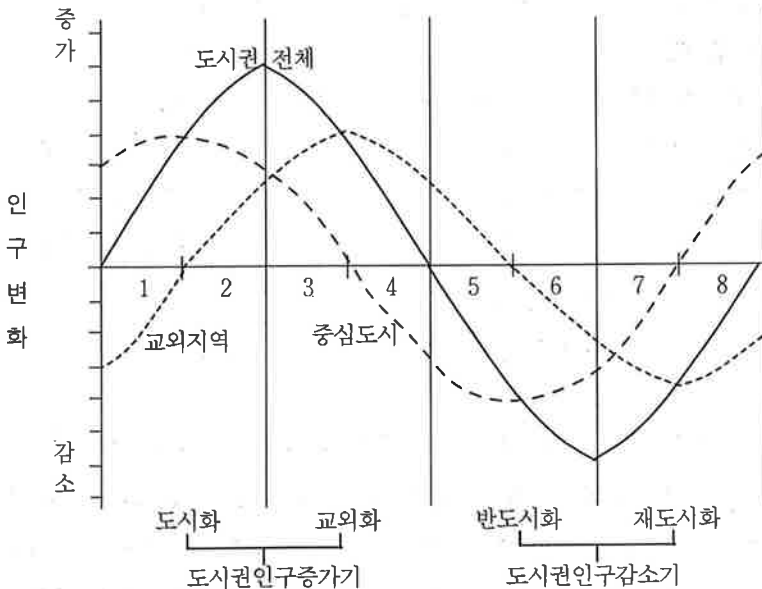
료로 이용될 수 있다.

도시화에 따른 문제에는 토지문제, 즉 활발한 산업활동이 일부 대도시에 집중됨으로써 과도한 토지수요가 발생함에 따른 지가상등에 의해 적정한 토지이용이 방해받는 토지문제를 비롯하여 주택문제·교통문제 등 여러 가지가 있다.

2) 도시화의 발전단계론(Berg, L. Van & Klassen, D. 등의 발전단계모델)

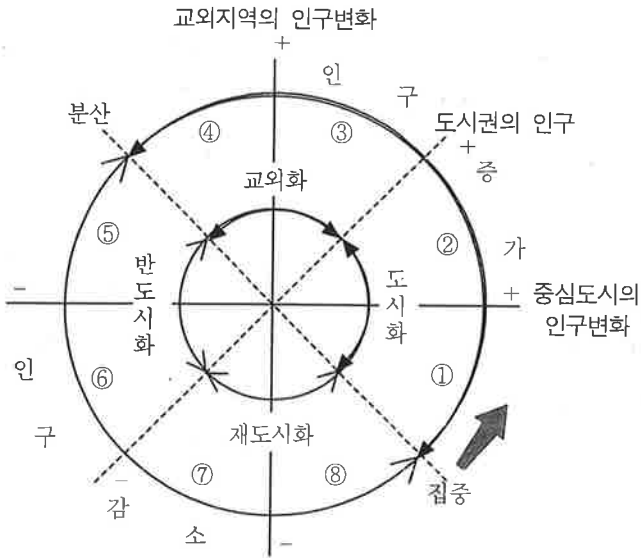
베르크와 클라센 등은 도시의 성장과정을 도시권인구의 공간변동에 근거하여 도시화, 교외화, 반도시화, 재도시화라는 4단계 과정으로 모델화했다(〈그림 13-1〉, 〈그림 13-2〉 참조). 〈그림 13-1〉 및 〈그림 13-2〉에 의하면 도시권은 중심도시(중심부)와 교외

〈그림 13-1〉 도시의 발전단계와 인구변화



출처: 高橋伸夫他, 1997, p. 37 재인용.

〈그림 13-2〉 도시화 과정



출처: 高橋伸夫他, 1997, p. 37 재인용.

지역(교외부)으로 양분되고, 도시권인구는 도시화와 교외화의 단계에서 증가하고, 반도시화와 재도시화의 단계에서 감소한다.

도시화 혹은 집중적 도시화라고 불리는 제 1단계는 전형적 산업혁명을 계기로 한 공업화 과정에서의 도시형성이다. 교통기관이 발달하지 못하여 인구는 도심과 공장의 주변에 몰려 있게 된다. 처음에는 교외의 농촌으로부터 유입하는 인구에 의해, 나중에는 멀리서부터 유입하는 인구에 의해 중심도시의 인구는 급속하게 늘어나며, 동시에 중심도시를 포함하여 도시권의 인구도 증가한다. 이 단계에서는 아직 도시권이 형성되었다고는 보기 어려우며, 시외의 농촌부와 중심도시 사이에 통근권이 형성되었다고도 보기 어려우나 물자의 교류는 어느 정도 이루어지는 단계이다.

제 2단계는 교외화단계로서 중심도시에 인구와 기능이 지속적으로 집중되기는 하지만 교외지역의 팽창이 급격하게 진행되어, 상대적으로 중심도시가 쇠퇴한 것과 같이 보이는 단계이다.

교외화 과정과 메커니즘을 정리해 보면,

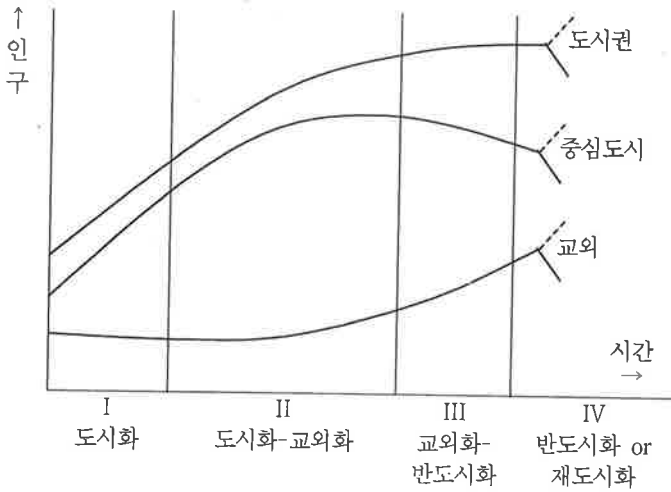
- 첫째, 인구가 집적되어 있는 도시 중심으로부터 주변부로의 오버 플로우(*over flow*)
- 둘째, 소득수준의 상승, 새로운 중간계층의 형성 및 증대와 함께, 이들이 보다 넓고 쾌적한 거주환경을 찾아 교외로 주거지를 이전함
- 셋째, 중심도시, 특히 도심지역에 기업과 고용이 집중되면서 도심부가 확대됨에 따라 거주환경이 현저하게 악화, 즉 고층건물로 인한 일조권 침해·교통혼잡·대기오염·지가양등·어메니티 악화에 의해 도심 거주자들이 교외로 이주함
- 넷째, 도로·철도 등 교통의 발달은 도시 거주민의 교외화를 더욱 가속화함
- 다섯째, 과밀을 분산시키려는 일련의 정책도 교외화를 촉진. 또한 교통혼잡을 완화하기 위해 추진된 공공교통시설의 개선, 도로 등의 정비에 의해 교외 거주자의 중심도시로의 접근성이 향상되어 교외화 현상이 더욱 빠르게 진전된다는 것으로 요약될 수 있다.

이러한 교외화 현상은 시가지의 무질서한 확대를 가져오고, 교외지역의 거주공간으로서의 쾌적성도 떨어뜨리게 된다. 또한 도시권의 확대는 통근거리의 연장, 통근시간의 증대, 에너지소비 증대 등을 불러온다.

제 3단계는 반도시화(*desurbanization*) 단계로서 중심도시의 인구감소가 교외에서의 인구증대를 상회하고, 나아가서는 중심도시뿐만 아니라 교외에서도 인구가 감소하기 시작하는 단계, 즉 대도시권 전체 인구가 감소하는 단계를 말한다.

한편, 교외화의 진전이 대도시권 자체의 인구를 감소시키게 된다는 메커니즘에 대하여는 여러 가지 이견이 있다. 교외의 팽창에 따른 경제활동의 교외로의 이전, 탈공업화 및 3차산업의 진전 등에 의해 반도시화현상이 나타났다는 것에 대해 긍정적으로 이해하는 부류가 있는가 하면, 그렇지 않다고 주장하는 부류도 있다. 경제활동의 교외로의 이전·탈공업화·3차산업의 발전 등이 중심도시의 인구와 고용의 절대적 감소를 가져온 요인이라고 할 수 있으나 그것이 그대로 도시권의 쇠퇴를 불러왔다고는 할 수 없다. 즉, 교외화의 진전이 중심도시의 절대적 쇠퇴를 가져온 것은 사실이지만, 도시권 전체의 쇠퇴현상에 대해서는 교외화 현상만으로 설명할 수 없다는 것이다.

〈그림 13-3〉 인구규모와 도시발전의 단계



출처: 大坂市立大學 經濟研究所, 1981, p. 14.

클라센은 제 3단계 반도시화를 도시화의 최종단계라고 볼 수는 없다고 하였다. 클라센은 〈그림 13-3〉과 같이 반도시화(*desurbanization*) 또는 재도시화(*reurbanization*)라는 단계가 있고, 반도시화 또는 재도시화 중 어떤 쪽으로 될 것인가에 대하여 다음과 같이 기술하였다.

교통문제는 오늘날 도시문제에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 도시쇠퇴를 멈추게 하기 위해서는 우선 교통문제를 해결해야 할 것이다. 지금까지의 경험에 의하면 교통수요를 감소시킬 수 있는 방안을 찾는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 방안에 의해 교외화가 억제될 수 있을 것이며, 거주기능에 대해 새로운 지원이 가능하게 되어 중심도시의 재도시화를 유도할 수 있다. 이를 위해서는 직장과 주거의 거리가 단축되어 현존하는 기반시설의 이용이 현재처럼 일방적으로 이루어지지 않게 할 것이며, 산업이 도시지역 전체에 재배치되도록 해야 할 것이다. 이러한 목표에 이르는 구체적인 방법은 여러 가지가 있을 수 있으나, 서유럽에서는 주택스톡의 증대, 도시재개발계획, 교통개선, 보행자 존, 사회기반시설의 확충 등의 수단을 통해서 대도시의 이

미지를 개선하고자 한 것이다. 이러한 시책은 많은 사람들로 하여금 도시에 머물고자 하는 마음을 굳히게 했고, 시외로부터 시내에 거주하려고 하는 사람들에게도 긍정적인 영향을 주었다.

(大阪市立大學 經濟研究所, 1981, p. 14)

이상과 같이 클라센은 도시화를 3단계로 나누고, 제 4단계가 어떻게 될 것인가에 대해 반도시화 또는 재도시화를 제시하였다. 교외화가 진전되어 결국 도시는 쇠퇴의 길을 걷게 될 것인가, 아니면 재생의 길을 걷게 될 것인가는 현대 대도시문제의 이슈이다. 도시재생은 도시정책의 근간이 되는 문제로서 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

3) 도시화 흐름의 변화

1970년대 이후 오일쇼크를 계기로 고도성장이 전환기를 맞이한 이래, 도시화의 흐름도 새로운 국면으로 접어들었다. 영국에서는 1920년대부터 급속히 진전되었던 대도시로의 인구집중·교외화·도시권의 확대현상은 사라지고, 중심도시의 인구와 고용의 절대적인 감소, 도시권의 정체가 나타나는 등 인구이동의 패턴이 역전하여 도시권으로부터의 유출현상이 나타났다. 즉, 대도시권의 중심도시에서 주변부로 인구이동이 현저하여 중심도시의 인구감소가 가속화되거나, 도시권에서 비도시권으로 인구분산이 진행되는 것이다.

이러한 현상 특히 인구 및 고용분산에 의한 도시권의 쇠퇴를, 미국의 Berry, B. J. L.은 반도시화(counter-urbanization)라고 명명했다. 이러한 반도시화의 원인은 도시화 그 자체에서 찾을 수 있다. 토지문제, 주택문제, 교통혼잡 등 인구의 과도한 도시집중에 따른 폐해가 결국 반도시화를 가져왔다고 보는 것이다.

도시화의 흐름이 변화됨에 따라 도시정책의 방향도 바뀌게 되었다. 집중의 억제, 과밀의 분산이라는 정책은 더 이상 타당하지 않게 되었으며, 거꾸로 인구와 기업을 대도시로 끌어들이는 방안이 강구되었고, 도시의 매력을 어떻게 살려나갈 것인가에 대한 관심이 고조되었다.

1980년과 1981년은 영국, 미국, 일본 등에서 총인구조사가 이루어졌다. 우선 1981

년 영국의 센서스 결과에 의하면 1971년부터 1981년에 걸쳐 이너 런던(*Inner London*)의 17.7%를 비롯해 버밍햄, 리즈, 리버풀, 맨체스터, 뉴캐슬, 셰필드의 경우는 5~17% 감소하는 등 모든 대도시지역에서 감소했고, 이에 반해 비(非)대도시 지역에서는 전체적으로 5.3%의 증가를 보였다. 비대도시지역 중에서도 도시지역에서는 감소했으나 소도시와 농촌지역으로 갈수록 증가했다.

미국의 경우도 <표 13-1>에 나타난 바와 같이 1970년~1980년에 걸쳐, 1970년 당시 상위 10대 도시권 중 남부의 휴스턴, 댈러스, 서부의 로스앤젤레스를 제외하고 7개의 중심도시의 인구가 10% 이상 감소했다. 특히 디트로이트, 클리블랜드에서는 20% 이상이나 감소하였다. 교외지역에서는 뉴욕을 제외하고 모두 인구가 증가하여 교외화는 지속되었으나, 뉴욕·필라델피아·디트로이트·클리블랜드에서는 도시권 전체가 인구감소를 보였다. 이 지역에서는 이미 중심도시뿐만 아니라 도시권 전체의 쇠퇴가 현저하게 나타났다. 미국의 경우 대도시권의 쇠퇴현상은 산업의 지역적 변동과 관계가

<표 13-1> 미국 대도시권의 인구변화

(단위: 천 명)

대도시권	중심도시 인구			교외 인구			대도시권	
	1980년	1970년	증감률	1980년	1970년	증감률	인구	1970년 대비 증감률
	(A)	(B)	(%)	(C)	(D)	(%)		(%)
뉴욕	7,035	7,896	△10.9	2,045	2,078	△1.6	9,081	△9.0
시카고	2,986	3,869	△11.4	4,071	3,605	12.9	7,058	1.2
L. A.	3,309	3,170	4.4	4,136	3,871	6.8	7,446	5.7
필라델피아	1,681	1,958	△13.7	3,020	2,874	5.1	4,701	△2.6
디트로이트	1,197	1,514	△20.9	3,147	2,921	7.7	4,344	△2.0
보스턴	1,574	1,234	27.6	1,317	765	72.2	2,891	44.6
댈러스	1,284	1,238	3.6	1,680	1,140	47.2	2,964	24.7
볼티모어	785	906	△13.4	1,380	1,165	18.5	2,165	4.5
워싱턴 D. C.	635	756	△16.0	2,407	2,154	11.7	3,042	4.5
클리블랜드	573	751	△23.7	1,323	1,313	0.8	1,896	△8.1

출처: U.S. News & World Report, March 16 & 23, 1981.

있다. 오래 전부터 형성되어 있던 동북부 및 중북부의 도시지역은 재래형 산업이 많이 입지하고 있어, 남부 및 북부로 인구와 산업이 현저하게 유출되었다. 남부 농업의 기계화로 인해 흑인노동자들이 대량으로 북부의 대도시로 유입했던 것과는 대조적 현상이 나타난 것이다. 미국에서 흥미를 끄는 것은 영국의 경우와 마찬가지로 대도시권과 멀리 떨어진 대도시권 밖의 카운티와는 1970년을 기점으로 인구이동의 패턴이 역전되어, 전자의 유출초과와 후자의 유입초과라는 경향이 발생했다는 것이다.

일본의 경우는 다음과 같은 세 가지 점에서 앞서 살펴 본 미국과 영국의 경우와는 다르다는 것을 발견할 수 있다. 우선, 3대 도시권(동경, 나고야, 오사카)의 경우 1960년 이후 인구증가율이 감소했으나, 1980년에 이루어진 국세조사결과에 의하면 1975~1980년의 증가율은 다시 오사카권 3.7%를 제외하고 동경권 6.4%, 나고야권 5.3%로서, 전국 평균인 4.6%를 상회하였다. 둘째, 대도시권의 인구증가가 둔화된 가운데 대도시권 내부에서는 여전히 교외화가 진행되어, 중심도시의 인구는 감소했으나 교외화는 한층 원격화되었다. 도심으로부터 10km 이내의 인구감소현상은 동경권에서는 1960~1965년부터, 오사카권에서는 1970~1975년부터, 나고야권에서는 1975~1980년부터 나타나기 시작했다. 또한 1980년의 경우 동경권은 그 반경이 40~50km로 인구증가율은 16.1%, 오사카권은 30~40km로 인구증가율은 8.6%, 나고야권은 20~30km로 인구증가율은 11.1%로서, 도시권의 크기가 큰 권역일수록 인구증가율이 높았다. 셋째, 대도시 집중형의 인구증가가 끝나고 분산화가 정착되었다.

우리나라의 수도권 인구변화 추이를 보면, 1960년부터 2000년까지 수도권의 인구는 4배 이상 증가했다. 서울은 1990년 1,061만 3천 명을 정점으로 감소세를 보이고 있으며, 인천과 경기도는 서울에 비해 훨씬 높은 인구증가율을 기록하고 있다. 이러한 현상에 비추어 우리나라 수도권은 교외화 단계에 있다고 할 수 있으나, 수도권에 대한 규제 등으로 반도시화 현상이 나타날 수 있다는 개연성도 배제하지 못한다.

1980년부터 2000년까지 20년간의 전국 시·도별 인구증감을 보면, 경기도(인천포함)는 132.3%인 650만 명 이상의 높은 증가를 보인 반면, 전라북도·강원도·전라남도(광주포함)는 오히려 인구가 줄고 있다. 이와 같은 결과는 전국적 차원에서의 수도권으로의 인구집중과 불균형이 심화되었음을 의미한다.

〈표 13-2〉 수도권 인구의 추이

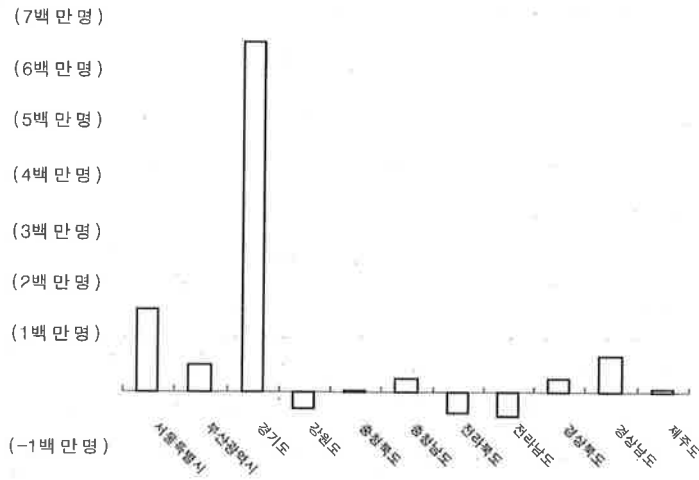
(1960~2000, 단위: 천 명)

연도	전국	수도권	(%)	서울	인천	경기
1960	24,989	5,194	20.79	2,445	-	2,749
1966	29,160	6,896	23.65	3,793	-	3,102
1970	30,882	8,730	28.27	5,433	-	3,297
1975	34,707	10,929	31.49	6,890	-	4,039
1980	37,436	13,298	35.52	8,364	-	4,934
1985	40,448	15,820	39.11	9,639	1,387	4,794
1990	43,411	18,586	42.81	10,613	1,818	6,156
1995	44,609	20,189	45.26	10,231	2,308	7,650
2000	46,136	21,354	46.28	9,895	2,475	8,984

출처: 통계청 (2001), “2000 인구주택 총조사 보고서.”

〈그림 13-4〉 시·도별 인구의 증감

(1980~2000)



3. 교외화에 따른 문제점

1) 교외화와 중심도시 문제

교외화는 경제적, 사회적, 환경적 측면에서 긍정적 영향을 미치기도 하지만 대체로 부정적 영향을 미친다. 즉, 가용지가 늘면서 지대가 떨어지고, 값싼 노동력의 확보가 용이해지며, 여성들의 사회참여가 확대될 수 있고, 교외지역이 발전할 수 있다는 점, 아울러 교외에 쾌적한 거주공간의 확보가 용이해질 수 있다는 점 등은 교외화가 가져오는 긍정적인 영향이라고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 교외화는, 공간을 콤팩트하게 이용할 수 없으며, 교외지역 거주자의 임금상승으로 인해 노동시장의 왜곡을 가져올 수 있고, 출퇴근 시간의 증가, 공공교통수단의 이용률 저하, 교외지역의 집값 상승, 자연환경의 훼손, 통근·통학 교통의 증가로 인한 에너지소비 증대 및 환경오염 등의 부정적 영향을 가져온다.

이러한 부정적 영향 가운데 도시권, 그 중에서도 중심도시 도심부의 인구감소는 도심부에 이미 설치되어 있는 기반시설의 야간 이용률의 저하와, 야간 범죄발생률의 증가를 유발시킬 수 있다. 또한 도심을 벗어난 사람들이 교외에 거주하면서 도심부로 출퇴근하는 것에 의해 교통혼잡문제와 에너지소비·분진·가스 등의 공해문제 등이 심화될 수 있으며, 이것은 생활의 질과 어머니티를 저하시킬 수 있다는 점에서 그 문제성에 대한 인식과 이에 대한 대처가 시급한 실정이다.

〈표 13-3〉은 서울 도심지역에서의 정주민구 변화를 나타낸 것이다. 1980~1995년 사이에 서울의 정주민구는 833만 6,400명에서 1,018만 7,700명으로 22% 증가했으나, 도심(종로구·중구)에서는 53만 400명에서 32만 5,200명으로 크게 감소했다. 동기간 중 서울시 전체에서 유소년인구(0~14세)는 감소했으나, 경제활동인구(15~64세)와 노년인구(65세 이상)는 증가했다. 유소년인구가 감소하는데 경제활동인구가 증가하고 있다는 것은 출산율 저하와 더불어 사회적 증가가 있음을 시사한다.

한편 〈표 13-3〉에서 1980~1995년 사이 서울도심지역에서의 인구변화양상을 보면, 유소년인구와 노년인구의 경우 서울의 전체적 양상과 동일하나, 경제활동인구는 1980

〈표 13-3〉 서울도심지역에서의 정주민구 변화

연도	도심 (종로, 중구)				서울 전체			
	유소년 0~14	경제 15~64	노년 64 이상	총인구	유소년 0~14	경제 15~64	노년 64 이상	총인구
1980	1,411	3,738	155	5,304	25,984	55,304	2,076	83,364
	27	70	3	100	31	66	2	100
1985	1,118	3,451	167	4,736	27,174	66,257	2,797	96,227
	24	73	4	100	28	69	3	100
1990	884	3,227	188	4,299	26,233	75,963	3,621	105,817
	21	75	4	100	25	72	3	100
1995	573	2,481	198	3,252	21,584	75,998	4,295	101,877
	18	76	6	100	21	75	4	100

주: ▴색칠된 부분: 100명, ▴색칠 안 된 부분: %.

〈그림 13-5〉 서울시 0~14세 인구분포

(1995년)



출처: <http://www.spins.co.kr/about/index.html>

년 37만 3,800명에서 1995년 24만 8,100명으로 감소했다는 점이 눈에 띈다. 청·장년층의 인구가 비싼 집값과 열악한 주거환경을 피해 도심 밖으로 이주하고 있는 것이다.

〈그림 13-5〉는 1995년 시점에서의 0~4세 인구분포를 나타낸 것이다. 0~4세 인구는 도심지역보다는 서울시 외곽지역에 집중해서 거주하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 13-6〉은 연령별 정주민구 데이터를 이용해서 자치구별로 유소년인구, 경제활동인구, 노년인구의 특화계수를 나타낸 것이다. 〈그림 13-6〉에 의하면 서울특별시 17개¹⁾ 자치구 중 종로구·중구의 도심구를 비롯해 용산구·서대문구·마포구 등의 도심 주변지역 유소년인구의 특화계수는 1 미만이며, 동 지역의 노년인구의 특화계수는 1 이상이다. 즉, 도심과 그 주변지역, 특히 도심지역에서는 유소년인구가 서울시 평균 수준 이하이고, 노년인구는 서울의 평균수준보다 많이 거주하고 있다. 이것은 도심지역에 타 지역에 비해 노인이 상대적으로 많이 거주하고 있어, 주택 및 복지정책, 주거환경의 개선에서 노인에 대한 배려가 높아야 함을 시사하고 있다.

〈표 13-4〉는 서울도심지역에서 주거지로서 널리 알려졌던 평창동, 종로 5·6가동 등의 지역에서 정주민구 변화를 나타낸 것이다. 표에 의하면 동 지역에서도 총인구 및 유소년인구 모두 크게 감소하고 있으며, 특히 중심상업·업무지역 근처에 위치해 있는 지역(종로 5·6가동, 이화동, 신당동)에서 현저한 감소를 보이고 있다.

이상에서 서울 도심지역의 인구는 크게 감소하고 있으며, 연령별 인구 측면에서 보아도 인구재생산이 곤란한 구조로 되어있음을 알 수 있다. 현재의 상황대로 방치하면 앞으로도 정주민구는 계속해서 감소할 것으로 예상된다.

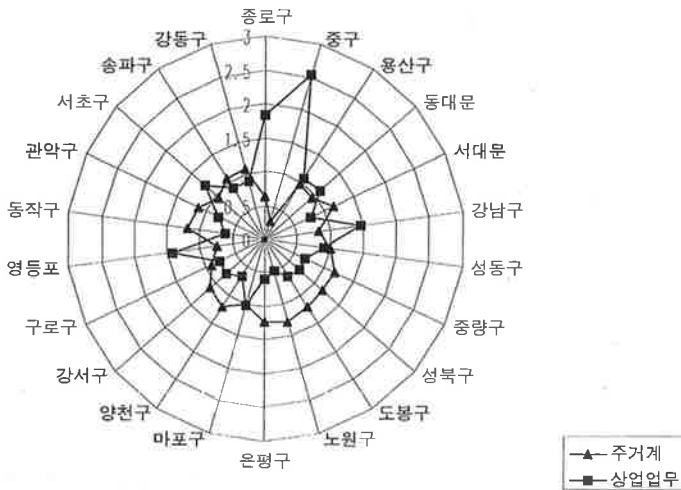
〈표 13-5〉는 서울 도심 2구에서 1989~1998년간의 용도별 연면적의 변화를 나타낸 것이다. 1989년부터 10년 동안 도심 2구에서 연면적은 1,532~1,862만㎡로 되어, 22%의 증가를 보이고 있다.

용도별로 보면 동 기간에 주거계가 131만㎡의 증가, 상업·업무계가 252만㎡의 증가를 보였다. 이를 도심지역에 한정하면 동기간 주거계가 32%, 상업·업무계가 24% 증가하여 주거계 연면적의 증가가 상업·업무계를 앞섰다고 말할 수 있으나, 서울 전체에서 주거계가 63%, 상업·업무계가 79% 증가했음에 비추어 보면 서울의 도심지

1) 1980년 시점의 구부경계를 기준으로 나눈 것이다. 1995년에 25구로 분구(分區)되었다.

〈그림 13-6〉 자치구별 토지이용별 특화계수

(1998년)



〈표 13-4〉 도심 주거지역에서의 정주민구 변화

(100명, %)

주거지역	유소년인구				총인구			
	1980	1995	변화량	변화율	1980	1995	변화량	변화율
평창동	28	28	0	0	107	153	46	43
종로 5·6가동	47	18	-29	-62	177	88	-89	-50
이화동	64	25	-39	-61	226	135	-91	-40
창신동	160	76	-84	-53	544	371	-173	-32
송인동	39	21	-18	-46	131	101	-30	-23
신당동	315	141	-174	-55	1,119	761	-358	-32

출처: 통계청, 각 연도 인구주택 총조사.

〈표 13-5〉 용도별 연면적 변화

구분	주거계			상업업무계			전체		
	1989	1998	변화율	1989	1998	변화율	1989	1998	변화율
도심 2구	409	540	32	1,040	1,292	24	1,532	1,862	22
강남구	914	1,341	47	466	1,161	149	1,451	2,510	73
서울 전체	11,242	18,297	63	4,895	8,745	79	16,891	27,881	65

출처: 서울시, 각 연도 서울시 과세대장.

역은 상대적으로 주거계, 상업·업무계 모두 쇠퇴하고 있다는 해석도 가능하다. 특히 1980년대 이후 급격히 성장하는 강남구와 비교해 보면, 도심에서 상업·업무계의 쇠퇴현상은 상대적으로 더욱 크게 나타나고 있다.

1989~1998년 사이에 도심지역에서 토지이용의 양적 변화가 상대적으로 낮았던 것은, 도심에서 1970년대 후반에서 1980년대 초반에 걸쳐 ‘안보’라는 이데올로기적 이유를 배경으로 하여, “강북개발 억제, 강남개발 촉진”이라는 정책이 수립되었고, 1997년에 새로이 도시기본계획이 수립되기까지는, ‘다핵도시지향’이라는 공간구조론이 서울시 도시계획의 골자를 이루었기 때문이다.

강남개발 촉진정책의 하나로 채택된 명문 중·고등학교의 강남이전책에 의해 많은 주민들이 도심을 떠나게 되었고, 이것은 강남에서의 주택수요를 증가시키는 요인 중의 하나가 되었다. 물론 그 후 일관성 없는 정책의 과실로 학교이전 자리에 대기업체 사육이 들어서거나 은행이 들어섬으로써, 상업·업무용도의 상면적이 증가되었으나, 강남에서의 상업·업무용도의 토지이용이 증가된 것에 비하면 아주 작은 양이었다. 오히려 학교자리에 들어선 업무용 건물에 의해 주간인구가 증가되어 통근교통에 의한 교통혼잡 심화의 한 요인이 되었다.

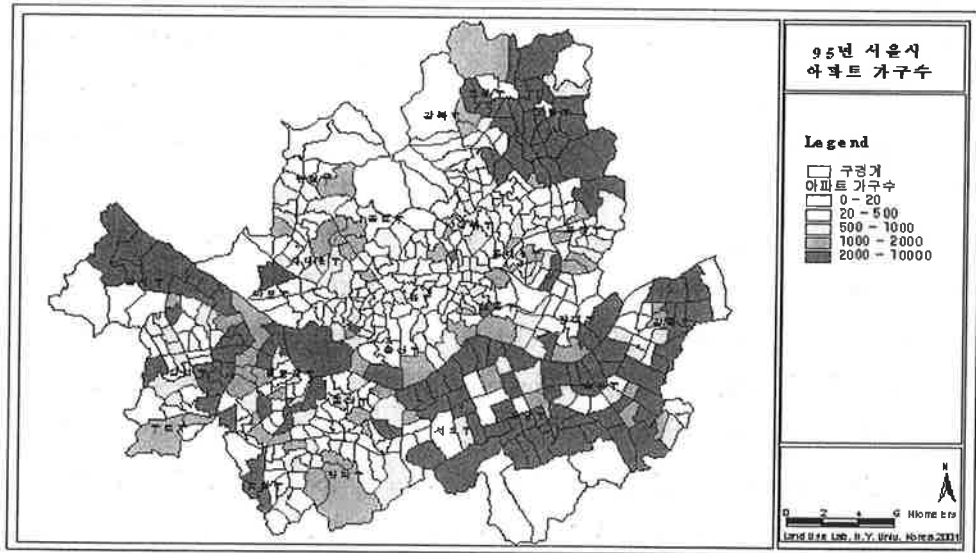
한편, 토지구획정리에 의해 개발된 강남지역은 도로 등의 기반시설이 잘 정비되어 있었고 대지가 정형화되어 있었으므로 고밀이용이 가능했으나, 강북지역은 도로의 폭원이 좁고 부정형한 필지·소형필지가 대부분이어서 지정용적률을 충분히 이용할 수 없다는 것도 강북지역의 상대적 쇠퇴요인 중의 하나로 들 수 있다.

〈표 13-6〉 서울시 가구현황

(1995년)

구 분	동면적 (km ²)	가구수				가구밀도(가구수/ha)			
		단독주택	아파트	연립기타	계	단독주택	아파트	연립기타	계
도심2구	33.88	72,683 (70.40)	10,789 (10.45)	19,768 (19.15)	103,240 (100)	21.45	3.18	5.83	30.47
강남구	39.55	37,397 (24.19)	92,954 (60.14)	24,220 (15.67)	154,571 (100)	9.46	23.50	6.12	39.08
강북계	298.17	959,667 (63.59)	277,577 (18.39)	271,947 (18.02)	1,509,191 (100)	32.19	9.31	9.12	50.62
강남계	307.75	734,759 (50.44)	451,156 (30.97)	270,688 (18.58)	1,456,603 (100)	23.88	14.66	8.80	47.33
서울시	605.92	1,694,426 (57.13)	728,733 (24.57)	542,635 (18.30)	2,965,794 (100)	27.96	12.03	8.96	48.95

〈그림 13-7〉 서울시 전체의 아파트 가구수 현황



도심 내부 또는 주변에 있던 대규모 주택부지는 세분되어 저소득층의 주거지가 되기도 했으며, 도심에 남아 있던 전통한옥의 경우에는 역사성 보호 등의 이유에서 소유주 임의로 개·보수하는 것을 행정 측에서 억제했기 때문에 주택지로서의 매력이 점점 상실되고 있다. 또한 도심에서는 일부 간선도로 주변을 제외하고 가구와 대지의 규모가 협소하고 부정형하여 상업·업무계의 건물이 입지하기 어려우나, 강남구 등 한강이남의 토지구획정리사업에 의해 새로이 조성된 지역에서는 전면도로 등 대지조건이 도시에 비해 월등히 뛰어나 토지를 효율적으로 이용할 수 있다.

1991년부터는 도심공동화의 방지를 위해 일정비율 이상의 주거계 상면적을 제공하는 건물에 대해서는 용적률할증을 인정해 주기도 하였으나, 전술했던 기반시설의 미약이 원인 중의 하나가 되어 도심에서의 주거계와 상업·업무계 상면적의 증가는 다른 지역에 비해 많지 않았다.

〈표 13-6〉은 1995년 시점에서 주택유형별 가구수를 나타낸 것이다. 도심 2구에서 단독주택의 비율은 70.40%로서 강북 전체 평균치 63.59%를 상회하고 있다. 반면에 도심 2구에서 아파트에 거주하는 가구수의 비율은 10.45%로서 서울시 전체 평균의 절반수준에도 못 미치고 있으며, 아파트에 거주하는 가구가 한 채도 없는 지역(동)도 다수 존재하고 있다(〈그림 13-7〉 참조). 도심에서 정주인구가 유지·회복되기 위해서는, 또한 지가가 비싼 도심에서 토지이용의 효율성을 높이기 위해서는 아파트와 같은 주택유형이 바람직하나, 아직 서울에서는 도심에서의 주택(아파트) 확보시책이 뚜렷하게 제시되지 못하고 있다.

〈표 13-7〉은 1992~1997년까지의 서울특별시 도시계획구역 내 용도지역별 토지거래 현황을 나타낸 것이다. 표에 의하면 1996년부터 녹지지역 내에서의 토지거래가 크게 증가하고 있다. 1997년 1년 동안의 거래량 235만 5천㎡ 중에서 서초구 90만㎡를 비롯해 서울 외곽에 위치하는 노원구·은평구·강서구의 4개 구에서 159만 2천㎡가 거래되어, 총 거래량의 68%를 차지하였다. 이것은 건설교통부에서 추진하는 개발제한구역의 해제방침과 관계가 있는 것으로 추론할 수 있다. 개발제한구역 중 개발가능성이 높은 지역을 중심으로 투기성 짙은 토지거래가 증가하는 것이다.

또한 자연녹지지역에 들어서는 대형할인매장 역시 녹지지역에서의 토지거래 증가요인 중의 하나가 되고 있다. 서울시 외곽지역의 개발제한구역이 해제되어 주택지가 교

〈표 13-7〉 용도지역별 토지거래 현황

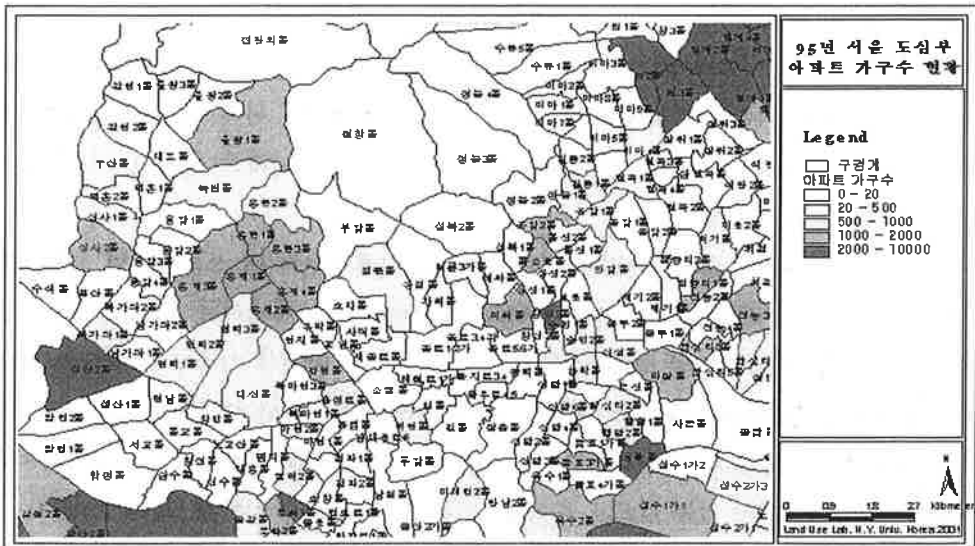
(천㎡)

연 도	1992	1993	1994	1995	1996	1997
주거지역	8,588	10,948	12,003	14,406	15,880	18,941
상업지역	498	397	638	918	961	890
공업지역	213	328	546	465	512	1,177
녹지지역	474	637	782	751	1259	2,355
합 계	9,773	12,310	13,969	16,540	18,612	23,363

출처: 서울시 내부자료.

〈그림 13-8〉 서울시 도심부의 아파트 가구수 현황

(1995년)



외로 확산되면, 서울의 도심문제는 통근통학문제를 포함해 더욱 심각한 국면에 처할 수 있다. 교외지역에 입지하는 대형 할인매장 역시 교외화를 촉진하는 요인이 될 수 있다. 이로 인해 도시공간구조는 왜곡되며, 도로·전기·가스·상하수도 등의 기반시설이 갖추어져 있지 않은 상태에서의 택지개발, 즉 난개발의 가능성이 높아지고 있다.

2) 난개발

수도권의 과밀억제권역의 경우와 같이 입지와 규모제한이 엄격한 지역에서는 상대적으로 규모가 작은 건축물이나 토지이용이 양산되고 있으며, 당해 권역 밖에 인접해서는 권역 내부에서 제한되었던 규모와 용도의 시설이 집중적으로 입지하고 있다. 특히, 이러한 현상은 상대적으로 높은 접근성을 제공하는 지역간 도로 주변에 집중되고 있다.

도로건설·택지조성·공장건설 등으로 농지에 이어 산림까지도 황폐화된 수도권 지역의 개발을 말한다. 난개발로 인한 폐해로 주택단지 공급을 억제하게 되었지만, 재정수입을 확대하려는 지방자치단체와 환경보전을 고려하지 않은 건설관계법과 토지이용계획은 난개발의 원인이 되었다.

경기도의 일부 시·군 등은 아파트·전원주택·호화별장·공장 등이 입지하여 산림을 훼손하는 등 난개발의 대표적 지구로 지목되기도 했다. 이들 수도권 지역에서 1995~2000년 사이에 감소한 산림면적은 모두 5,989ha로 전국 총 감소면적에서 27.4%를 차지한다.

수도권의 산림이 무차별하게 훼손되고 있으나 이를 막을 법적 근거가 없었다. 산림법상 준보전임지는 사실상 준농림지에 해당되어 숙박업소와 대형음식점을 제외한 모든 시설의 입지를 허용하고 있기 때문이다. 또 지방자치단체가 조례를 통해 제한하더라도 토지소유자가 행정소송을 제기하면 허가할 수밖에 없었던 것이다.

여타의 수도권 내 지역간 도로 주변에서도 물류시설, 공장 등의 시설이 산발적으로 분포하고 있다. 이들 시설의 입지는 교통흐름에 영향을 주며, 이로 인해 지역간 도로의 간선도로로서의 기능이 저해되고 있다.

유통물류시설, 공장 등과 같은 대형 시설은 이전이 용이하지 않아 향후 계획적 개발을 하고자 할 때 장애요소가 될 수 있다. 뿐만 아니라 대형 할인매장, 공장 등과 같이

〈그림 13-9〉 난개발로 인한 산림훼손 현장



파급효과가 큰 시설의 입지는 주변지역에 집합주택단지 같은 다량의 교통과 서비스 수요를 가져오는 토지이용을 유인할 수 있으며, 이는 토지의 계획적·합리적 이용에 걸림돌이 될 수 있다.

4. 대도시정책의 방향 및 시책

1) 도심정주인구의 회복

도심에 사람이 살고 또한 도심의 토지가 유용하게 이용되어야 한다는 것에 대해서는 사회적으로 공감대가 형성되어 있다. 서울시에서는 도심부관리 기본계획을 통해 도심 공동화의 문제에 대해 그 심각성을 제시하고 있으며, 도심공동화 문제의 해결을 위해 정책적 대응이 필요함을 강조하고 있다.

주택의 배치를 도심부에 더욱 확대함으로써 불필요한 교통비용을 감소시키고 더 나

아가 자원의 유효이용을 도모하기 위해서는 기성시가지, 특히 도심부에 정주민구가 많이 거주해야 된다. 이미 기반시설이 잘 갖추어져 있는 도심부에 주택을 공급하여 야간 상주민구를 증가시키면 기반시설에 대한 이용률이 높아질 수 있다. 도심인구가 교외로 이주하여 도시의 비지적(飛地的) 확산이 일어나면 사회자본이 비효율적으로 사용되며, 이로써 사회비용의 낭비를 초래할 수 있다. 또한 기반시설이 제대로 갖추어져 있지 않은 교외부에 주택이 들어서는 것, 즉 난개발을 막기 위해서도 도심부에 주택이 공급되어야 한다.

이러한 차원에서 서울시에서는 도심부관리 기본계획을 수립하여 도심에 정주민구를 확충하려는 노력을 하고 있고, 대전 등 기타 대도시에서도 기성시가지 활성화를 위해 많은 노력을 경주하고 있다. 그러나 근본적으로 법제의 정비가 이루어지지 아니하여 도심쇠퇴현상에 대한 근본적 치유는 이루어지지 않고 있다.

일본의 경우, 도심부에 입지하는 건물에 대하여는 주거용 연면적 비율을 높게 하면 할수록 용적률할증을 해줌으로써 도심에 거주용 공간이 보다 많이 확충될 수 있도록 하고 있다. 아울러 도시재생특별조치법을 제정하여 국가적 차원에서 기성시가지 재개발 사업에 대한 행·재정적 지원을 하고 있다.

따라서 우리나라도 법제의 정비 내지는 보완을 통해 도심쇠퇴에 대한 근본적 치유책을 제시해야 할 것이다.

2) 개발과 보전의 조화

도시의 성장과 더불어 필연적으로 개발이 이루어진다. 개발의 위치 및 개발의 규모를 결정할 때에는 토지의 자연성과 사회성을 고려해야 한다. 토지의 자연성이라 함은 토지가 가지고 있는 재해방지능력 및 생산성 등을 말하는 것으로, 개발에서는 토지의 자연성에 대한 훼손을 최소화해야 한다. 토지의 사회성은 토지와 토지 사이의 관계로서 상호 상충관계가 아니라 보완관계가 일어날 수 있도록 토지이용을 했을 때 시너지효과를 거둘 수 있다는 것이다. 이렇게 토지의 자연성과 사회성을 고려한 개발을 한다면 개발할 곳은 개발하고 보존할 곳은 보존하게 되어 환경적으로 지속가능한 도시가 만들어질 수 있다.

3) 도시간 유기적 연계

도시의 성장과 더불어 주변의 작은 도시나 촌락은 대도시의 영향권 속에 흡수되어 제 기능을 발휘하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 아울러 대도시 주변에는 베드타운으로서의 신도시가 건설되어 장거리 통근·통학문제 등을 발생시키기도 한다. 장거리 통근·통학 등으로 인한 사회적 비용을 감소시키기 위해서는 도시간 유기적 연계가 필요하다. 이러한 방편 중의 하나로서 연합도시권 계획이 있다.

일본의 경우 ‘자립형 도시권,’ 즉 ‘연합도시권’에 대한 발상은 동경대도시권에 대한 해결책의 하나로서 제기되었다. 동경 도심부를 정점으로 하는 일극의존구조를 다핵형 연합도시권에 의해 해결하려는 개발이념으로 발전하게 되었고, 현행 일본의 수도권정비계획으로 이어지게 된 것이다. 연합도시권의 형성은 동경도시권에서 다양한 기능의 과도한 집중 및 확대를 억제하면서 신도시의 정착을 도모하고, 균형 있는 지역사회의 형성을 목표로 하고 있다. 동경대도시권에 자연환경, 생활환경 및 생산환경이 조화될 수 있도록 종합적 거주환경을 보유한 새로운 사회의 형성을 도모하기 위해서, 동경 도시부 주변지역에 핵도시를 전략적으로 육성하여 핵도시를 중심으로 각자의 지역 특성을 파악하고, 여러 기능을 집적하여 다음과 같은 내용을 지향한 새로운 지역사회(연합도시권)의 형성을 도모한다는 것이다.

첫째, 다양한 취업기회를 보유하고, 직주가 근접한 지역사회

둘째, 권역 Level에 맞는 생활 Service가 충족된 지역사회

셋째, 독창적이고 뛰어난 지역문화 및 지역 Community를 형성한 지역사회

넷째, 다른 지역과의 인적·물적 교류 및 정보교환을 자유롭게 할 수 있는 지역사회

연합도시권의 자립성은 그 도시권 내부활동 모두가 자기완결적이라는 것을 의미하는 것이 아니고, 각각의 특성을 가진 도시들이 열린 지역사회로서의 도시기능을 하고, 여러 기능의 분담에서 다른 지역과 상호보완적 관계를 보유해야 한다는 것이다.

이상의 내용을 종합하면 우리나라는 도시화단계 중 교외화단계이고, 반도시화할 것인지 아니면 재도시화할 것인지에 대해서는 예측하기 어렵다. 그러나 반도시화보다는

재도시화로 가는 것이 도시의 경영 및 관리 측면에서 바람직하다. 이를 위해서는 기존 시가지, 특히 도심부 관리에 대한 특단의 조치가 필요하며, 도시 교외부의 무질서한 개발에 대한 억제조치가 필요하다. 그러나 이러한 이유로 교외부의 개발 자체를 무조건 억제해서는 안 되며, 현행 법제상 그렇게 할 수도 없다.

이밖에도 기존 시가지의 재생과 교외부의 무질서한 개발을 방지하기 위해서는 도시의 성장관리정책의 수립과 이를 지탱해 줄 수 있는 제도적 정비가 필요하다. 이 부분에 대해서는 다음 장에서 살펴보기로 한다.

도시계획과 개발의 새로운 접근

여흥구

1. 계획과 개발 패러다임의 전환

시카고 박람회(Chicago Exposition)에서 제안된 ‘City Beautiful’과 하워드(Ebenezer Howard)가 제안한 ‘전원도시’(garden city)는 19세기에서 20세기의 전환점에서 새로운 계획개념과 시도들을 출발시킨 계기였다. 이들 개념은 20세기 후반에 등장한 성장관리(growth management)와 지속가능한 개발(sustainable development)과 같은 계획개념의 출발점이었다. 이 개념들은 공통적으로 개발된 기존 환경을 바꾸어 사회, 경제, 그리고 환경적 목표를 달성할 수 있도록 하는 것이었다. ‘City Beautiful Movement’는 대로·정원 등을 갖춘 쾌적한 도시, 그리고 매력이 넘치는 환경을 바탕으로 경제적 번영이 달성되도록 하는 것이었다. 하워드는 전원도시를 통해 더럽고, 혼잡하고, 범죄율이 높은 런던의 외곽에 목가적 시골풍경을 만들어 줌으로써 사회적·경제적 병폐를 해결할 수 있을 것으로 생각했다.

성장관리계획은 미국 북동부 지역과 캘리포니아 북서부 플로리다 지역의 급격한 교외화 현상에 대해 제동을 건 최초의 규제였다. 이 성장관리계획은 지역경관을 재창출하고 그 지역사회가 보존하고자 하는 녹지(open space)의 반대방향으로 멀리 떨어져서 개발이 일어나야 한다는 것이었다.

성장관리계획의 중심전제는 만약 성장이 녹지를 보존하면서 진행된다면 경제적 활용성이 달성될 수 있고 환경은 보전될 수 있으며, 이를 통해 지역사회의 복지도 고양될 수 있다는 것이다.

지속가능한 개발은 성장관리계획의 원칙을 분명하게 해주었다. 성장관리계획은 새로운 개발이 필요한 지역과 그렇지 않은 지역을 정하는 종합정책이라 할 수 있다. 또한 성장관리계획에는 새로운 개발속도도 포함된다. 성장관리정책은 지역 혹은 광역차원에서 만들어질 수 있으며, 규제(regulatory)와 인센티브(incentive)제도를 포함하고 있다.

도시개발과 설계에 대한 새로운 접근과 시도에 관한 다양한 연구와 이론 중 New Urbanism과 Smart Growth는 20세기 말에 등장한 운동이다. 이들 두 가지 접근방식은 지나친 도시의 교외화와 무분별한 개발, 자동차중심의 도시생활, 그리고 저밀개발에 대한 반성에 따른 새로운 개발방식의 시도이다.

뉴어바니즘(New Urbanism)은 2차대전 전에 전통적으로 사용된 도시 및 주거 개발 방식을 바탕으로 하며, 전통적 개발방식이 현대적 생활에 쉽게 적용될 수 있도록 직장·상가·위락시설·대중교통수단 등을 배치·계획하여 주민들의 접근이 용이하게 하고, 보행자에게도 편리한 환경을 제공하기 위해 근린지역을 하나로 연결시키려는 건축·설계적 관점의 개념이라 할 수 있다. 또한 뉴어바니즘은 대도시권 안에서 광역적으로 통일성 있는 계획과 녹지공간의 보존을 개발의 주요 개념으로 삼고 있다.

뉴어바니즘의 목표는 새로운 맥락(context)과 새로운 크기(scale)로 광역권이나 근린지역에 가장 좋은 도시설계를 하는 것이다. 그러나 뉴어바니즘은 도시나 교외지역에 국한되는 것이 아니다. 뉴어바니즘은 우리가 사는 동네나 지역사회를 이해하고 느끼게 해주는 방법이고, 이를 전체적으로 다양성을 느끼고 공간에 대한 적절한 스케일(scale)감을 느낄 수 있는 공공 공간(public space)이 갖추어진 광역권에도 적용할 수 있다.

Smart Growth는 다른 계획들과 마찬가지로 환경보존과 경제적 복지, 그리고 사회적 발전을 목적으로 한다. 그러나 Smart Growth는 다른 운동과는 달리 형식이 없다. Smart Growth는 어떤 특정 개발지역 경관계획에 대한 목적이 미리 정해져 있지 않다. Smart Growth의 개념은 미국에서 1970년대와 1980년대에 성장관리에 대한 입법화가 되면서부터 개발되기 시작했다. 구체적으로 Smart Growth의 입법화는 1997년 미국

메릴랜드주지사 Parris Glendening에 의해 시작되었고, 지금은 미국 뉴저지에서 서부 지역까지 계속적으로 입법화가 확장되고 있다.

Smart Growth는 지금까지의 성장패턴을 바꾸어 보다 실용적 개발방식을 제시하는 것이다. 일반적으로 지금까지의 개발과 성장패턴은 녹지를 개발하여 녹지 속에 거주하는 것을 선호하며, 기존의 전통적 주거환경과 개발방식의 설계는 만족하지 않는 것이었다. 이에 대해 Smart Growth 주창자들은 녹지를 훼손하는 개발과 성장방식에 반대하고 있다.

이러한 교외화개발에 반대하여 기존의 커뮤니티를 다시 창조하고 활성화하는 또 하나의 시도가 1980년대 후반 북미에서 일어나기 시작했다. 건축가이며 도시설계가인 Aderes Duany, Elizabeth Plater-Zyberk, Peter Calthorpe를 중심으로 TND(*Traditional Neighborhood Development*)와 TOD(*Transit Oriented Development*)의 설계개념이 등장했다.

TND는 20세기 초의 커뮤니티를 복원하는 새로운 개발방식이다. 자동차 위주의 교외지역 개발방식과 대조적으로 사람들의 마음속에 있는 커뮤니티를 복원하고자 했다. TND는 세부 설계지침을 가지고 개발하는 것으로서, 주택·업무지역·쇼핑센터 등을 격자형으로 내부도로를 통해 연결하였다. 또한 건물의 크기와 건축적 설계에 의해 각 군집을 형성하면서 동시에 다양한 연령, 사회경력, 기능을 수용할 수 있도록 하였다. 커뮤니티는 보행으로 가고자 하는 장소를 쉽게 다닐 수 있는 면적을 적정규모로 제한하였다.

2. 뉴어바니즘

1993년 Andres Duany, Plater-Zyberk, Calthorp, Polyzoides에 의해 뉴어바니즘의 행동강령이 제정되었다. 행동강령은 중심도시에 투자 없이 도시를 무질서하게 교외로 확산시키며, 소득과 인종분리의 문제가 생기고, 환경오염과 농경지의 훼손이 심각해져서 전통적 커뮤니티를 붕괴시킨다는 관점에서 마련되었다.

뉴어바니즘을 명확하게 정의하는 것은 쉬운 일이 아니다. 뉴어바니즘은 신전통주의

(*neo-traditionalism*)와 같은 개념으로 서로 혼용하여 쓰고 있으며, TND와 TOD를 총괄하는 용어이다. 뉴어바니즘이란 현대 생활을 구성하는 주택·직장·쇼핑·레크리에이션을 보행친화적이며 조밀한 복합용도의 근린지역으로 개발하고, 이를 대중교통수단으로 연결하여 보다 큰 지역차원의 체계를 구성하려는 도시계획의 새로운 개발개념이다. 기본원리는 커뮤니티계획과 설계에서 개인보다 공공을 중요시 여기는 것이다.

뉴어바니즘은 도시성장의 일부를 담당하는 수법으로서 대도시권의 특성에 따라 어떠한 성장전략이 필요하고 유용한지를 찾아내는 데 이용될 수 있다. 어떤 광역권은 성장이 느려서 기존 도시 내의 미개발지대로서도 성장에 필요한 토지를 충분히 공급할 수 있고, 성장속도가 빠른 광역권에서는 미개발된 교외지역의 개발전략을 통해 필요한 개발용지를 확보할 수 있다. 그리고 경우에 따라서 어떤 광역권에서는 미개발지 개발, 재개발, 그리고 위성도시 개발을 포함한 3개의 개발전략을 모두 필요로 할 수도 있다. 그러나 중요한 것은 개발의 질이며, 어디를 개발하느냐 혹은 어떤 규모로 하는 것은 아니다.

1) 성장의 위기

광역적 맥락에서 뉴어바니즘의 필요성을 이해하려면 대도시가 어떻게 발전해 왔는지 이해해야 한다. 지금까지의 도시성장은 주로 교외지역에서 대대적으로 일어났다.

초기의 교외지역 개발은 대도시권에 가까이 인접한 외곽에 주택 전용의 지역사회를 건설하는 것이었다. 그리고 교외 주택지역이나 소도시를 기존 중심도시(직장이 이곳에 있음)와 연결하는 고속도로를 건설하였다. 교외지역은 땅값이 싸기 때문에 광역권에 사는 근로자들에게 좋은 주택을 공급하였다. 또한 주택이 들어섬에 따라 수요에 맞추어 소매상점, 서비스업, 위락업, 그리고 공공시설들이 개발되었다.

교외지역의 인구나 주택 등의 규모가 일정규모를 넘어서면 교외지역에서 직장이 생겼다. 이른바 ‘에지시티’(edge city)가 생겼다. 이와 같이 직장이 있는 에지시티가 성장하면서 그 외곽으로 주거지역이 개발되어 무계획적 도시확산이 일어났다.

대도시권이 형성되면서 환경은 점점 더 혼란스럽고 불안정하게 되었고 장소성도 없어졌다. 대도시권 어느 곳에서도 똑같은 건물모양을 한 연쇄점 같은 것들이 들어서고

지나치게 큰 건물 앞 공원, 획일적으로 분할된 택지의 규모와 형태 등으로 특정장소가 갖고 있어야 하는 특성이 없어졌다. 이러한 특색 없는 교외지역은 우리에게 아무런 매력을 주지 못하고 점점 더 자동차 의존도를 높이며 가족관계를 불안정하게 했다. 차를 타고 달리면서 보면 똑같은 건물만 보이고 재미없는 인공적 환경만 보게 된다. 이러한 환경에서 인간은 고독만을 느낄 뿐이다.

사람들은 사생활을 보장받을 수 있고, 기동성이 좋으며, 안전하고 좋은 집을 소유할 수 있기 때문에 교외로 이주했었다. 그러나 미국의 경우 교외생활은 오히려 고독, 병리증가, 오염, 제반 비용부담의 증가 등 많은 문제를 낳는 경우가 많았다. 즉, 도시외곽에 건설된 무계획적 교외화는 결국 피롭고 피곤한 생활이 될 수밖에 없었다.

반면에 도심은 경제력을 교외지역으로 빼앗겨서 불량하게 되었다. 정주패턴(*settlement pattern*)은 우리가 거주하고 생활하는 데 물리적 바탕(*physical foundation*)이 되는 데, 이러한 정주패턴이 나눌 경우 이에 따른 개발방식과 지역의 용도지역지구제는 연령·소득·인종(*ethnic*)·가족형태(*family type*)에 따라 세분화될 수밖에 없을 것이다. 이로 인해 사람들과 그들의 활동은 독립적이 되었고, 혼잡과 오염발생이 점점 더 심각해졌으며, 다양하고 인간적 환경이 있는 지역사회에 살 수 있는 기회는 점점 멀어졌다. 원래 우리 사회는 자연과 더불어 살고, 지역이 갖고 있는 특성과 지역사회가 갖는 물리적 한계에 맞게 개발되었으며, 지역의 기후·식물들·조망·항구·구릉지 등에 따라 그 지역의 특성을 느낄 수 있었다. 그러나 오늘날은 매연, 포장, 토양오염, 자연서식생물의 감소, 오염된 물 등으로 주거지역의 환경과 전통적 가정의 기준이 파괴되고 있다.

우리가 자연을 위협하면 자연은 그 위협을 우리에게 돌려준다. 각 장소마다 갖고 있는 자연의 특성을 알고, 그 특성들을 지역사회의 설계에 담아 우리가 사는 도시에 집합시키며, 자연특성의 균형을 유지하는 것은 우리가 사는 장소들을 지속가능하게 하고, 또한 정신적으로 기쁨지게 해준다.

2) 도시성장을 위한 개발방안

성장으로 인한 문제들은 개발의 규모나 계획, 위치를 규제함으로써 해결될 수는 없다. 이러한 문제들은 성장 자체의 특성과 본질을 다시 생각해 봄으로써 풀 수 있다. 성장의 문제를 논할 때 어디를 개발하고 얼마나 개발하며 어떤 유형으로 개발하고 밀도는 얼마로 하며 성장이 꼭 필요한가에 대해 논의해야 한다.

도시의 무계획적 확산(*sprawl*)은 많은 문제를 일으켰기 때문에 교외지역 개발보다는 기존 도시를 개발하는 것이 도시의 무절제한 확산을 방지하는 데 적합할 수 있다. 무계획적 신도시 건설은 대부분의 경우 녹지를 파괴한다. 따라서 종합계획에 의한 기존 도시중심의 지역사회개발은 긍정적 효과가 크다. 또한 재개발은 새로운 개발을 위한 적절한 수단이 될 수 있다. 높은 성장수요가 있는 광역권의 토지수요를 충족시키기 위해 할 수 있는 방법을 다음 네 가지로 요약 할 수 있다.

첫째, 총 성장규모를 제한한다. 그러나 총 성장규모만 제한할 경우, 즉 광역적으로 성장을 규제하지 않으면서 특정지역의 성장만을 규제할 경우 그곳에서는 개발을 막을 수 있지만 다른 곳에서 필요한 개발이 일어나 오히려 무질서한 도시확산을 조장할 수 있다. 광역적 차원에서 성장을 규제하지 않고 지역적으로만 규제하면 문제를 타 지역으로 확산시키는 결과가 된다.

둘째, 대도시권을 둘러싸고 있는 작은 도시들과 교외지역들의 성장을 수요가 충족될 수 있도록 제한 없이 허용한다. 기존 교외지역이나 소도시들의 성장을 규제하지 않는 것이 현재 우리가 쓰고 있는 성장전략이다. 이러한 전략은 도시를 무질서하게 확산시키고, 교통량을 증가시키며, 역사적으로 가치 있는 주거지를 훼손시키게 된다.

셋째, 재개발과 개발가능지를 이용한다.

넷째, 도심과 대중교통수단이 연결될 수 있는 근접한 위치에 신도시를 만들고 새로운 개발을 허용한다.

(1) 미개발지 개발과 재개발

미개발지를 개발 혹은 재개발함으로써 기존의 도시기반시설을 최대한 활용하면서 녹지를 보존할 수 있다. 미개발지 개발과 재개발이 광역권 성장정책의 중심이 될 수도 있다. 그러나 미개발지를 이용함으로써 대부분의 새로운 개발에 대한 수요를 흡수할 수 있다고 생각하는 것은 비현실적 생각이다. 왜냐하면 개발수요를 충족시킬 만한 미개발지가 없을 경우도 있고 기존 주민이 개발 자체를 반대할 때도 있기 때문이다.

지난 30년간 대부분의 도시에서 미개발지를 개발하고 또 재개발을 통해 성장목표를 달성하려고 했지만 많은 경우 실패했다. 이러한 개발방법을 달성하기 위해서는 법적·제도적 지원장치가 필요하고 기존 주민들에게 적절한 도시기반시설을 제공해 줄 필요가 있다.

(2) 신도시와 위성도시 개발

미개발지 개발이나 재개발을 통해 필요한 성장규모를 달성할 수 없을 때 신도시나 위성도시를 고려할 수 있다. 이러한 지역은 대중교통시설이 잘 되어 있고 보행자 접근이 좋은 곳이라야 한다. 그러나 이러한 개발 역시 도시를 확산시키는 것이다.

3) 도시의 교외화 현상과 뉴어바니즘

1990년 초부터 새로운 도시설계수법이 도입되어야 한다는 움직임이 있었다. 신전통주의적 계획이라고도 부를 수 있는 새로운 도시설계방식의 필요성이 논의되기 시작했다.

아마도 뉴어바니즘은 장래 환경을 고려한 가장 적합한 방법이 될 것이다. 도시교외화로 인한 도시의 무계획적 개발의 확산으로 너무나 많은 문제들이 발생했기 때문에 뉴어바니즘은 소중한 우리의 상(象, icon)을 되돌려 놓는 데에도 크게 기여할 것이다. 우리 도시의 전통적 모습은 도시가 조밀하게, 이웃과 이웃이 잘 연결된, 토지이용과 토지이용이 서로 잘 연결된 모습이다.

인간은 역사적 관점에서 볼 때 상호안전을 위해 서로 함께 어울려 살았으며, 살아가는 데 필수자원들인 물·식량을 비롯하여 창구·철도역·직장 등을 중심으로 모여 살았다. 자동차의 출현으로 도시가 일일도보권을 넘어 급격히 확대되었고 자동차도로도

끝없이 뻗어서 건설되었다. 그 결과 중심도시의 인구가 지나치게 증가하고 범죄와 질병이 늘어나면서 사람들은 점차 도시를 떠나게 되었다.

세계적으로 2차대전 후 교외지역은 사람들이 선호하는 주거지가 되었다. 이러한 교외화와 도시의 확산은 장점도 있지만 우리 사회를 분절시켰고, 친구들이나 친척들이 서로 멀리 떨어져 살게 되었으며, 지역사회의 예산과 기금들도 효과적으로 쓰이지 못하고 도로건설·상하수도 건설·전기공급·전화공급·교통문제 해결·오염대책·안전·사회복지·주택공급 등 지나치게 여러 분야에 나누어 사용되어 예산과 기금투자의 효과가 낮아졌다. 고속도로, 전화, 텔레비전 등 물리적·전자적으로 도시를 연결하는 네트워크가 잘 발달되었지만 역설적으로 우리는 분절된 사회에 살고 있다. 이러한 네트워크들이 우리가 서로 가깝게 위치해서 살고 싶은 환경을 대신할 수 없다. 2차대전 이후 세계에 널리 유행한 교외화는 다음 세대들이 선호하는 도시의 성장방식으로는 적절하다고 말할 수 없다.

무계획적 교외화의 대가는 크다. 과거에는 자랑할 만했던 근린지역들이 크게 훼손되었고 도시사회가 분화되는, 기능적으로 이상해지는 현상이 생겼다. 뿐만 아니라 범죄율이 높아지고 환경문제가 점점 더 심각해졌다. 불필요한 자동차의 지나친 이용이 우리가 만들어 놓은 환경들을 황폐화시켰다. 이러한 변화는 서서히 진행되기 때문에 변화를 바로 느끼는 것이 쉽지 않다. 그러나 이제 우리는 이러한 변화와 문제를 깨닫게 되었다. James Howard Kunstler는 *The Geography of Nowhere*에서 교외화의 문제점에 대해 종합적으로 고찰하고 있다. 교외화의 원인은 여러 가지가 있다. 자동차의 보급, 개발업자의 욕심, 관리들의 안목부족 등 많은 원인이 있음을 Kunstler는 설명하고 있다.

뉴어바니즘은 이러한 문제점들을 치유하기 위한 강력한 수단이 될 수 있다. 교외화를 가장 이상적인 주거로 생각했던 ‘꿈’ 때문에 우리의 환경은 너무나 많이 훼손되고 망가져 버렸다. 뉴어바니즘에서는 다음과 같은 것들은 제안하고 있다.

첫째, 다양한 주거형식의 공급을 통해 다양한 지역사회를 만들어야 한다. 질적으로 좋은 아파트와 도시형 연립주택(townhouse)을 주민에게 제공하고 2호 연립, 4호 연립(quadruplex)과 같은 주거도 공급하여 다양한 사회를 구성해야 한다.

둘째, 뉴어바니즘은 단순히 과거를 재생하는 것이 아니다. 다만 1900~1920년대의 전통적 도시계획 개념을 빌리는 것으로, 자동차·대형상점과 같은 현대 사회의 여건·요소·시설 등을 전통적 도시계획개념에 접목시키는 것이다.

현대사회의 이점도 많다. 즉, 컴퓨터와 모뎀을 통한 원격통신(*telecommuting*) 방식과 홈오피스(*home-office*) 라든지 근린작업센터(*neighborhood work center*) 같은 생활방식을 가능하게 한 점은 과학기술의 발전이 우리에게 준 혜택이라 할 수 있다. 원격통신을 통해 장거리 여행을 하지 않고서도 많은 정보를 얻을 수 있고, 또 돈을 절약할 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 가족과 친지들과 보내는 시간이 늘어난 점은 현대 사회의 큰 이점이다. 또한 원격통신의 활용으로 집과 직장이 보다 가까워지게 되었다. 경제학자 Gack Lessinger는 이와 같이 근무방식의 변화(*home-office, work center* 등)는 교외에 거주하는 것에 대한 매력을 없애 버리고, 반면에 휴가나 은퇴 후에 필요했던 농촌 거주에 대한 선호를 크게 높일 것이라고 예측하고 있다. 실제로 미국의 경우 60년 만에 처음으로 농촌인구가 증가하고 있는 것으로 나타나고 있고, 이는 앞에서 말한 주거지 선호의 변화(교외→농촌)가 일어날 수 있음을 의미한다. 이러한 농촌지역으로의 주거확산은 교외화보다는 훨씬 더 심각할 수 있지만, 토지효용성 측면에서 볼 때 뉴어바니즘계획 수법을 잘 활용한다면 농촌으로의 주거확산이 주는 심각성을 해결할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 농촌거주지계획에 대해서는 두 가지 관점이 있다. 하나는 모든 가용지가 소모될 때까지는 외곽 농촌지역(*region's edge*)은 개발되어서는 안 된다는 관점이고, 두 번째는 경제적·정치적 현실은 농촌지역(*edge*)의 개발을 필요로 하기 때문에 기존 도심의 활력소가 될 수 있도록 농촌지역을 보다 지속가능한 개발방식으로 새로운 성장을 유도하는 것이 필요하다는 관점이다. 그러나 중요한 것은 두 가지 관점에 대해 뉴어바니즘의 원칙을 어떻게 응용하느냐 하는 것이다.

21세기에서는 자원이 고갈될 미래에 우리의 삶의 질을 어떻게 유지해야 하느냐에 많은 관심과 대책이 마련되어야 한다. 뉴어바니즘은 질 높고 지속가능한 우리의 삶을 목적으로 하고 있으며 다음 세대들이 살아갈 지역사회의 희망이 될 것이다.

4) 광역계획과 뉴어바니즘

도시화(urbanism)의 관점에서 도시설계원칙은 두 가지 방법으로 광역계획(region)에 응용할 수 있다.

첫째, 도시화는(다양성, 보행자가 느낄 수 있는 도시의 규모, 공공 공간, 근린생활권의 구성 등에 의해 정의할 수 있다) 교외지역, 신개발지, 기존 도시에 상관하지 않고 적용되어야 한다. 이것은 뉴어바니즘의 성격과 일치한다. 과거에 도시화는 도시에서는 잘 이용되었지만, 교외지역에서는 제대로 적용되지 못 했다. 뉴어바니즘이 과거와 다른 점은 교외지역에서도 도시화가 응용된다는 점이다. 뉴어바니즘은 공간적, 그리고 실용적 관점에서, 도시화의 원칙들을 현재의 교외지역 여건에 어떻게 실현하고 또 밀도기준을 어떻게 선정하느냐 하는 것이다.

건축물과 공공 공간의 관계는 건물의 높이나 크기에 상관없이 도시적 공간관계를 만들고 있다고 할 수 있다. 즉, 토지가 무엇으로 쓰이는지 상관없이 건축물과 공공 공간이 함께 할 때에는 공간적 위계관계(예: 건물이 공공 공간에 속해 있느냐 아니면 공공 공간이 건물에 속해 있느냐의 관계)나 연결관계가 나타나게 된다.

이와 같이 뉴어바니즘은 이러한 도시화의 원칙들을 도시와는 다른 환경을 갖고 있는, 경제·사회적으로 절박한 상황에 있는 교외지역에도 적용할 수 있고, 바로 이 점이 뉴어바니즘의 중요한 역할이라 할 수 있다.

둘째, 광역권도 도시계획의 원칙에 맞추어 설계되어야 한다. 대도시권도 근린주구 계획과 마찬가지로 먼저 공공 공간중심으로 계획되어야 한다. 그리고 교통망체계는 보행자 우선으로 마련되어야 한다. 대도시권 계획은 다양성을 갖고 있어야 하며, 질서가 있고 뚜렷한 경계가 있어야 한다. 도시와 교외지역의 자연환경은 사회적, 경제적, 생태적으로 하나로써 다루어져야 한다. 만약에 도시와 교외 지역의 자연환경을 분리해서 다룬다면 이는 복합적 문제를 한 지역의 한정된 문제로 풀려고 하는 것이다. 종합적으로 풀기 위해서는 다음을 고려해야 한다.

- (1) Edge에 대한 정의(도시 성장의 외곽경계; Urban Growth Boundary, UGB)가 필요하다.

- (2) 교통체계는 보행자에 편리하도록 계획되어야 한다(예: 광역교통 체계망 건설).
- (3) 공공 공간은 자투리땅에 계획하지 말고 제대로 계획해야 한다(예: 주요 오픈스페이스 네트워크를 보존함).
- (4) 문화센터와 상업지역, 주택가 등에서는 공공시설과 개인시설들이 상호위계를 갖고 배치되어야 한다.
- (5) 인구구성과 용도(usage)에 따라 다양한 주택을 공급하여 살기 좋은 집을 적절히 공급·배치하고 직장과의 주거가 균형 있게 한다.

이와 같이 광역적 기능을 갖는 건축물을 지역에 맞게 개발·건설함으로써 근린주구(neighborhood)와 구역(district), 그리고 도심(city center)에서 건강한 도시화가 이루어질 수 있다. 건강하고 질적으로 우수한 도시를 만들기 위해서는 보행자들이 편하게 느낄 수 있는 도시규모, 도심과 변두리가 잘 구분되는 도시, 다양한 용도를 가지고 다양한 인구가 모여 사는 도시, 쉽게 파악되는 녹지를 갖고 있는 도시가 되어야 한다.

용도(usage)와 이용자(user)가 다양해도 자동차로 인해 도시의 다양한 요소들이 서로 분리될 수도 있다. 자동차 때문에 생동감을 느끼게 해주는 장소가 없어져 버린다. 도시의 미개발지나 교외 신개발지, 그리고 위성도시들도 뉴어바니즘에서 제시한 질을 실현하지 못하면 실패할 수밖에 없는 것이다.

따라서 광역권 속의 새로운 개발의 질은 town-like 원칙, 즉 ① 다양한 인구를 위한 주택개발, ② 토지이용을 서로 혼합시킴, ③ 걷기에 편리한 거리조성, ④ 누구나 쉽게 이용할 수 있는 공공 공간 제공, ⑤ 공공과 상업이 함께 집합된 중심부개발, ⑥ 대중교통중심의 교통체계, ⑦ 녹지에 대한 높은 접근성 등이 지켜져야 한다. 도시 내 미개발지를 개발할 경우 이미 필요한 도시의 질이 기존에 확보되어 있으므로, 그것을 이용하면 되기 때문에 새로 만들 필요가 없고 성공할 확률이 높다. 교외지의 경우 정치적인 어려움(NIMBY 현상)이 있지만 미개발지에는 다양한 근린주구를 건설할 수 있다. 대도시권 외곽에 건설되는 위성도시의 경우 지가가 비싼 지역은 불가능하다.

5) 통합적 수단으로서 어바니즘(urbanism)의 성격과 원칙

(1) 성격

앞에서는 미개발지, 신시가지, 위성도시, 교외지역 등 지역별로 뉴어바니즘이 적용될 수 있는 것에 대해 알아보았다. 그러나 문제는 신시가지와 미개발지의 도시 질을 규제하는 것만으로 사적 공간보다 공적 공간을 중요시하는 광역권, 그리고 다양하고 위계가 있는, 보행자에게 거부감이 없는 광역권을 만들 수 있는가 하는 것이다.

광역적 규모에서 도시화는 미개발지, 신시가지, 위성도시 등과는 다른 면에서 대비될 수 있다.

첫째, 미개발지, 신시가지, 위성도시, 재개발지에서 보행자 스케일은 광역도시권의 대중교통체계와 대비될 수 있다. 가로망이 주택가의 위계를 만들어 주는 것(도로 폭이 좁으면 주택에 접근하는 것이고 도로 폭이 넓어지면서 간선도로의 역할을 하는 것)과 같이 대중교통의 교통망은 광역권에 공간과 활동의 질서를 부여하고 형상화시켜 준다.

둘째, 다양성은 근린지역이든 광역권이든 똑같이 도시화를 달성하는 기본적 요소이다. 그러나 서로 연결되지 못한 다양성(함께 있어서 나타나는 다양성이 아닌 다양성)은 도시에서 주민들에게 도시의 다양성을 느끼게 하지 못한다. 광역권 내에서의 다양한 인구와 기능들은 하나의 띠처럼 서로 연결되어 광역권을 생동감 있고 모든 것을 수용하는 공간으로 만들어야 한다. 광역권에 건설된 고속도로와 간선도로가 광역권 안에 있는 요소(시설, 인구 등)를 고립시키고 상호이용이 불가능해서는 안 된다.

셋째, 도시화는 공공과 민간, 그리고 시민공공시설과 상업시설의 위계를 분명하게 해주는 것이다. 광역적 차원에서 광역권 내에서 다양성과 상이성이 서로 보완적이면서 위계를 갖고 있어야 함을 의미한다. 즉, 광역권 전체적으로 볼 때 다양한 시설들이나 서로 기능이 상이한 시설들이 적절히 배치되어서 서로 보완하고 위계를 갖도록 해야 한다.

(2) 뉴어바니즘의 원칙

도시의 환경적, 경관적, 경제적 문제를 해결하기 위한 뉴어바니즘의 공통적 원칙은 지역사회의 계획과 설계는 사적 가치보다는 공적 중요성을 앞서 생각해야 한다는 것이다. 이러한 계획과 설계의 접근방법은 교외지역의 새로운 지역사회계획이나 교외에서 멀리 떨어진 지역에 지어지는 도시, 그리고 기존 도시 내의 미개발지에도 똑같이 적용된다. 뉴어바니즘의 계획과 설계접근 원칙은 다음과 같다.

- 첫째, 각 근린생활권의 중심부는 공공공간에 의해 인지되고 정의될 수 있어야 하며, 그 중심부의 주요 활동시설은 시민 공공시설과 상업시설이 된다.
- 둘째, 각 근린생활권은 다양한 주거와 토지이용을 제공해야 한다.
- 셋째, 자동차는 시야에서 보이지 않아야 한다. 도로는 모든 보행자에게 안전해야 하며 흥미롭고 편안함을 줄 수 있어야 한다.
- 넷째, 건축은 주변의 건물, 공간, 지역 전통들과 조화 있게 계획되어야 한다.

6) 뉴어바니즘의 설계요소

(1) 근린지역, 구역, 연결통로

뉴어바니즘을 구성하는 기본적 요소들은 근린지역(*the neighborhood*), 구역(*the district*), 그리고 활동을 연결시켜주는 연결통로(*the corridor*)이다. 즉, 근린지역은 인간의 활동들이 균형 있게 혼합되어 있는 도시화된 지역이고, 구역은 어떤 특정한 활동들이 독창적으로 일어나는 지역이며, 통로는 근린지역과 구역을 연결시키고 또 구분해주는 통로라고 할 수 있다.

하나의 근린지역이 독립적으로(주변지역 타 용도가 없이) 있는 가장 작은 단위의 도시를 마을(*village*)이라 부른다. 큰 도시(*city*)와 작은 도시(*town*)는 여러 개의 근린지역과 구역으로 구성되며, 이들 근린지역과 구역들은 교통이나 녹지로 상호 연결된다.

(2) 가로, 가구, 건물

뉴어바니즘은 가로(*the street*), 가구(*the blocks*), 건물(*the buildings*) 등을 계획적으로 조합하는 것이다. 지금까지는 도시를 격자로 나누고 그 위에 공간들, 즉 공공 공간과 사적 공간을 나누어 배치해서 건물과 녹지를 만들었다. 정부는 이러한 계획을 만들고, 공공이나 민간이 개발할 때 이 계획안에 의해 개발을 관리하고 있다. 따라서 개발이 진행됨에 따라 도로가 만들어지고 광장이나 공원이 만들어진다. 가구별로 그 안에 건설되는 단일 건물들에 의해 녹지가 만들어지게 된다. 그러나 이와 같은 방식은(정부가 계획안을 만들고 이에 따라 건물이 하나씩 지어지고 지어진 건물들의 배치에 따라 공공 공간이 만들어지는 방식) 더 이상 사용되어서는 안 된다. 왜냐하면 공공건물의 경우 지금까지는 그 공공건물이 누구에게 어떻게 이용될지에 대한 고려 없이 개개 건물별 위주로 계획되고 있기 때문이다.

실제로 도시의 성장을 관리하는 용도지역(*zoning*)과 같은 경우 그 내용이 형식적이고 지나치게 복잡하며 건물의 형태에 대한 정확한 지침을 주지 못하고 있다. 뿐만 아니라 용도지역의 내용이 불분명하여 해석에 따라 그 내용이 달라질 수 있다. 도시의 경관이 제대로 관리되지 못하고 친근감을 주지 못하는 것은 잘못된 규정과 무분별하고 기준이 없는 설계 때문이다. 뉴어바니즘은 개개 건물을 통해 공공영역을 조성하고 또 질서를 만들 수 있는 새로운 본보기를 찾아내야 한다. 지금까지 우리 사회는 사적 공간을 만들고 창조하는 데 익숙한 대신 공공영역의 계획에는 소홀했기 때문이다. 도시에서 이야기를 엮어 내는 것은 공공영역이다. 공공영역은 사람들이 모이고 서로 관계를 맺을 수 있는 사회적 공간이다. 건물과 가로는 독자적 장소이지만 이들은 어느 정도 다른 것들과 혼합(*ingredient*)되어 공공의 공간을 만들고 있다. 도로를 설계하기 위해 어떤 결정을 내릴 경우 block과 건물을 함께 다루지 않으면 안 된다. 어떤 특성을 갖게 될 block을 설계할 경우에도 도로나 건물을 함께 생각해야 한다. 특정성격의 건물 역시 건물이 위치한 block과 도로의 성격을 바탕으로 결정하게 된다.

3. Smart Growth

20세기 초에 우리들은 환경을 어떻게 이용할지에 대해 별 관심이 없었다. 지구온난화, 에너지 고갈, 수질오염, 대기오염, 서식지 훼손, 지속적으로 훼손되는 경관, 그리고 기타 우리 사회에 지속적으로 문제를 일으키는 여러 요인들을 포함한 모든 것들이 우리의 미래를 어둡게 하는 것임을 이해하지 못했다. 이러한 문제들은 교외지역의 무질서한 개발과 도시의 무분별한 확산과 성장에 그 원인이 있다.

도시의 무분별한 확산과 택지수요는 인구증가 때문만은 아니다. 1960년에서 1990년 사이, 미국의 경우 대도시지역의 택지개발 규모는 두 배 이상 늘었으며 인구증가는 반 이하로 낮아졌다. 도시의 무분별한 확산은 자동차 의존도를 높였으며, 통근거리를 더욱 더 길게 했다. 1960년에서 1995년 사이에 자동차 이용이 3배로 늘었고 이용거리도 2조 4천억 마일이나 되었다. 고속도로 통행차량에서 발생하는 일산화탄소는 미국 전체 발생량의 60%를 차지하고 있으며, 도시매연의 30%가 자동차에서 발생한다. 발암성·독성 대기의 50%가 자동차 매연에서 나오고, 이산화탄소의 32%가 자동차에서 나오며, 이는 지구온실효과에 크게 작용하고 있다.

도시의 무계획적 확산은 되돌릴 수 없는 자연자원의 훼손을 유발한다. 빗물이 강으로 흘러 들어가는 것(지하로 스며들지 않고)을 살펴보면 신주거개발지가 기존 개발된 주거지 보다 10배가 많으며, 상업지역의 경우는 신개발지가 기존 개발지보다 18배가 많다. 각종 오염물질이 우수에 섞여 강으로 바로 들어감으로써 생기는 수질문제는 이제 가장 심각한 문제 중 하나다. 도시의 무계획적 확산은 많은 서식지를 없애거나 훼손시켰으며, 그 결과 많은 야생 동식물을 멸종시키고 있다. 미국의 경우 2만여 종 동식물 중 3분의 1이 멸종되거나 위태롭고, 훼손될 위험에 처해 있어서 보존을 위한 노력이 필요하다. 이러한 무질서한 확산과 개발로 인한 문제와 피해를 해결할 수 있는 방법이 'Smart Growth'이고, Smart Growth는 James Howard Kunstler가 말한 사랑(love), 희망(hope), 관용(generosity), 바램(aspiration)이 있는 정주한 환경을 만들 수 있는 방안이다. Smart Growth는 개발이 진행되는 도시, 교외지역, 대도시권(metro-

politan region)을 환경적·경제적·사회적으로 번영하게 할 수 있는 방안이다. 뿐만 아니라 Smart Growth는 우리의 경관을 보전하고 도시의 무계획적 확산을 해결할 수 있는 방안이다.

‘Smart Growth’가 무엇인가에 대한 답은 그리 간단하지 않다. 다만 Smart Growth의 개념이 성공하기 위해서는 도시의 무계획적 확산을 막기 위한 사업가, 정부기관 및 단체, 시민단체(Non-Profit Organization, NPO)들의 협조가 필요하며, 지역사회를 충전시킬 수 있는 자원, 그리고 중심도시와 기존 교외지역에 생동감을 주는 것이 필요하다. 새로운 Smart Growth는 도시를 중심대상으로 하며, 대중교통의 공급과 보행자를 위한 공간을 만들어 주는 것을 중요하게 다루고 있다. 특히 Smart Growth는 주거와 상업과 소매기능이 혼합된 거주환경을 도시의 무계획적 확산을 막을 수 있는 바람직한 수단으로 생각하며, 녹지와 환경적으로 쾌적함을 주는 공간들을 보존할 것을 주장하고 있다. Smart Growth가 성공적으로 달성된 지역사회는 한 가지 공통점이 있다. 즉, 지역사회가 어느 방향으로 성장해야 하고 지역사회의 가치가 무엇이나에 대한 비전을 갖고 있다는 점이다.

Smart Growth식 개발은 미국에서 시작된 것으로 미국 전역으로 확산되고 있다. 크고 작은 많은 도시로 개발이 되었거나 새롭게 개발된 교외지역 등에서 널리 확산되고 있다. 지역사회에 Smart Growth 개념으로 개발된 근린지역이 만들어지고 있으며, 사람들도 그러한 지역사회에서 살고 일하는 것에 만족하고 있다.

1) 도시개발의 미래

일부 전문가들은 미국의 저밀개발과 평면적 확산 개발방식에 의문을 갖고 그 장단점과 문제성에 대해 심각한 우려를 가지고 새로운 대책에 대해 논의해 왔다.

Smart Growth라는 용어는 1990년대 중반에 나왔고 앞으로 훨씬 더 자주 사용될 것이다. Smart Growth는 장래개발과 토지이용을 더 잘할 수 있다는 것을 의미한다. 그리고 Smart Growth에서 제시한 원칙들은 무분별한 교외확산에 대한 새로운 가능한 대안을 구체화할 수 있는 원칙들이다. Smart Growth의 원칙들은 조밀한(compact) 개발과 혼합 토지이용을 근간으로 하여 대중교통중심(transit-oriented)의, 환경적으로 지

속가능한 개발과 토지이용 패턴들을 만들어 가는 것을 원칙으로 하고 있다.

우리에게 Smart Growth가 무엇이고 또 어떻게 Smart Growth가 우리의 미래계획과 개발의 방향을 제시해줄 수 있는지에 대해서 명확하고 확실하게 설명하기는 힘들다.

그러나 Smart Growth 주창자들은 Smart Growth가 보다 나은 개발과 성장을 이끌어 낼 수 있다고 주장한다. Smart Growth가 무분별한 도시개발과 성장으로 인한 문제점들을 해결하기 위해서는 Smart Growth의 원칙을 찾아내야 한다. 그러나 이것을 만들어 내기 전에, 우리는 미래의 개발이 어떤 것일지에 대해 생각해 보고 새로운 개발의 형태를 바꾸는 것이 가치가 있는 것인지에 대해 생각해 보아야 한다. 현재 미국에는 1억 1천만 세대(주택), 222억 ft^2 의 사무실, 165억 ft^2 의 소매상점, 77억 ft^2 의 창고, 148억 ft^2 의 공장이 있다. 이들 면적의 약 50%가 건설된 지 40년이 된 건물들이다. 이들 중 상당부분이 다음 세대로 넘어가면서 새로운 용도로 바뀔 것이다. 업무시설과 공장은 철거되어 타 용도로 바뀔 것이다. 즉, 다음 세대 안에 대부분의 기존개발들은 타 용도로 바뀔 것이라는 말이다. 국가 전체로 볼 때 2000년~2025년 사이에 인구는 2억 8,100만에서 3억 4천만 명으로, 고용은 1억 6,600만에서 2억 2,200만 명으로 늘어날 것이다. 시가화된 지역의 3분의 2가 주거용 토지이용이고 3분의 1의 면적이 직장이나 근무와 관련된 토지이용이라면 대략적으로 볼 때, 2025년까지 개발된 것들 중 25%는 새롭게 개발될 것이다.

지금 우리가 개발해서 쓰고 있는 기존의 개발은 미래에 어떻게 될까? 기존의 개발은 노후화되고 기존의 용도는 구식이 될 것이다. 어느 정도 범위에서 기존의 개발들이 철거되고 새로운 것으로 대체될지에 대한 정확한 통계자료는 없지만, 가정해서 보수적으로 생각해 볼 때, 토지의 용도가 철거되지 않으면 100년은 간다고 생각할 수 있고, 이러한 가정하에서 2025년에 존재하게 될 개발의 20%는 2000년에 교체된 개발이다. 국가 전체로 보면 2025년의 개발의 50%는 2000년~2025년 사이에 건설될 것이다. 성장이 빠른 대도시에서는 60%가 넘을 것이다. 성장이 느린 대도시에서도 새로운 개발이 25%일 것이다. 구체적으로 2000~2025년 사이에 미국의 인구는 6천만 명, 세대는 2,400만 세대, 직업은 5천만 개가 늘어날 것이고 그 중 반은 업무·전문직·개인서비스가 될 것이다. 대략적으로 볼 때 이러한 증가는 주택 4,500만 호(이 중 반은 기존주택을 새로 짓는 것), 소매상 120억 ft^2 (이 중 53억 ft^2 가 새로 증가되는 면적), 사무실 250

억 ft^2 (이 중 122억 ft^2 가 새로 증가되는 면적), 산업 20억 ft^2 (이 중 10억 ft^2 가 새로 증가되는 면적)가 필요할 것이다.

소득은 올라갈 것이고 기회도 확대되며, 기술도 발달되고 생활의 질도 개선될 것이다. 계획가나 분석가, 그리고 이들이 일하는 지역사회에서는 이러한 변화는 다음 세대에 새로운 개발의 형태가 새롭게 자리잡을 계기가 될 것을 의미한다. 우리들에게 새로운 장이 열리는 것이다. 문제는 우리가 이들을 어떻게 새로운 방안으로 다룰 수 있는가 이다.

2) Smart Growth의 목표와 원칙

미국에서 Smart Growth가 국가적 관심이 된 것은 1990년대 중반이었다. 1990년대 중반 메릴랜드주지사 Davis N. Glendening이 처음으로 Smart Growth와 근린지구 보전 계획(*Neighborhood Conservation Program*)을 시행했다.

이러한 Smart Growth 정책은,

첫째, 개발되지 않은 자연자원을 보존하고,

둘째, 도시기반시설이 이미 설치되었거나 계획된 지역의 개발을 지원하고, 주정부가 갖고 있는 자원을 동원하여 기존의 지역사회의 근린지역을 지원하며,

셋째, 저밀개발을 위해 도시기반시설을 건설하는 것과 도시기반시설이 이미 있는 곳이 아닌 장소에 개발이 확대됨으로써 발생하는 불필요한 비용이 늘어나서 납세자의 비용이 늘어나는 것을 방지하는 것을 목표로 책정되었다.

새 Smart Growth는 기존 도시를 대상으로 대중교통시설과 보행자, 그리고 주거와 상업과 소매용도의 혼합 토지이용을 계획의 중심대상으로 하고 있다. Smart Growth는 지역사회를 보호하고 중심도시와 구교외지역들의 활력을 보호하기 위해 시간과 관심과 자원을 투자하는 것이다. Smart Growth는 녹지와 환경적 쾌적성이 높은 환경들을 보존하는 것이다. Smart Growth는 도시기반시설과 이미 개발된 기존 건물(녹지가 있는 건물과 기반시설이 이미 설치된 건물)을 계획의 대상으로 토지의 이용이 대중교통 수단(일인용 교통수단이 아닌)의 대안과 연계되도록 계획하는 것을 원칙으로 한다.

(1) Smart Growth의 목표

Smart Growth 목표를 만들기 위해 1970년대의 성장관리(*growth management*)의 목표를 살펴보면 다음과 같다. 성장관리의 목표는 세 가지로 첫째, 공공의 재화를 보존(*preserve public goods*), 둘째, 개발비용에 대한 납세자의 부담을 최소화, 셋째, 불리한 토지이용교환을 최소화하는 것이었다.

Smart Growth가 갖고 있는 특성은 성장관리의 목표보다 훨씬 앞선다는 점이다. Smart Growth 역시 보다 다양한 주거형의 개발을 목적으로 하고 있다. 이 점에서 Smart Growth가 성장관리보다 더 앞서 있다고 할 수 있다. 다양한 유형의 주거들을 혼합해서 공급함으로써 주거선택을 넓히게 되며, 이로 인해 Smart Growth의 특성은 사회적 공평성(*equity*)을 갖는다는 점이다. 마지막으로 Smart Growth의 목표는 토지이용의 긍정적 교환을 이끌어내는 것이다. 토지이용 상호간에 접근성을 다양화함으로써 토지이용의 집합(*integral*) 효과를 높이는 것이다. 성장관리는 단지 토지이용의 부정적 교환을 최소화하는 것이지만, Smart Growth에서는 긍정적인 것과 상호교환을 최대화하고 있다. Smart Growth는 최소 다섯 가지의 목표가 있다.

첫째, 개선할 수는 없더라도 공기, 물, 그리고 중요한 경관을 보전한다. 특정자원(예: 공기)은 모든 사람들에게 필요하다. 따라서 모든 사람들이 이러한 특정자원을 자유롭게 이용할 수 있어야 한다. 특정자원의 오염은 다른 사람들에게 대해 부정적 효과를 유발한다. 예를 들면, 공기오염은 사람들이 신선한 공기를 즐길 수 없게 한다.

둘째, 방지할 수 없다면 부적합한 토지이용의 영향을 최소화해야 한다. 어떤 특정 토지이용은 다른 토지이용에 대해 부정적 효과를 갖는다. 예컨대 새로운 지역 사회를 개발하도록 계획된 지역 안에 쓰레기 매립장을 설치하는 경우이다.

셋째, 긍정적 토지이용의 영향을 최대화한다. 어떤 토지이용은 다른 토지이용에 대해 상승작용 효과가 있다. 예를 들면, 주거지 개발지역에 학교를 세우는 경우이다.

넷째, 공공재정비용은 최소화해야 한다. Smart Growth에서는 공공시설과 서비스를 위해 단위개발당 비용을 최소화해야 한다.

다섯째, 사회적 형평성을 최대화해야 한다. Smart Growth는 소규모지역 내에서 직장 and 주거의 (job/housing) 균형을 최대화해야 한다(작은 지역 내에서의 균형은 그 지역의 안정과 편리성을 높여준다). 큰 지역의 균형은 내부의 작은 지역의 불균형으로 깨어질 수 있다. 즉, 시장·쇼핑·서비스·레저에 대한 접근성이 균형을 갖추어야 하며, 연령에 따른 주거구입의 기회가 근린지역 안에서 가능해야 하고, 근린지역 안에서 균형과 사회·경제적 혜택을 받을 수 있어야 한다.

(2) Smart Growth의 원칙

Smart Growth를 위해 적용할 수 있는 공통적 원칙은 있으나, 도시의 무계획적 확산이 일어나는 장소에 따라 원칙이 다양하게 변화될 수 있다. Smart Growth 개발을 성취하고 도시의 무계획적 확산을 막기 위해 기본적 원칙들을 다음과 같이 복합적으로 적용할 수 있다.

첫째, 녹지공간, 농업용지, 자연경관, 그리고 환경적으로 보존이 필요한 지역들을 보존한다.

- 도시외곽을 더 이상 확장하지 않는다.
- 개발지향적 계획을 피하고 일정한 구역이나(일정 개발된 지역을 새로운 개발의 바탕으로 봄) 생태계를 고려한 계획을 중심으로 환경계획중심의 체계적 접근 방법을 사용한다.
- 주거지에 인접한 녹지지역들은 보존한다. 만약 이러한 양질의 주거가 도시경계부상이나 외곽에 있다면 충분한 녹지로 양질의 주거를 둘러싸서 그 주거지역을 보존한다.
- 에너지 절약을 위한 설계를 한다.

둘째, 혼합된 토지이용을 유도하되, 토지이용의 혼합으로 인한 부(負)의 외부효과를 최소화한다.

- 토지이용들 사이의 부정적 이용을 방지한다.
- 보행자 관련의 용도와 자동차 관련 용도를 분리한다.

- 개발지 내 3~5마일 내에서 필요한 직장과 주거를 균형 있게 공급한다.
- 셋째, 보행중심의 지역사회를 만든다.
- 차를 위한 가로망에 못지 않은 보행자와 자전거 이용자를 위한 **교통망**을 만든다.
- 넷째, 다양한 대중교통선택이 가능토록 한다.
- 대중교통중심의 설계를 일원화한다.
 - 가로망을 다목적으로 연결되도록 설계하며(한 가로망에서 다양한 목적의 여러 활동이 일어날 수 있도록), 가로망들이 비교적 목적지에 직접 연결되도록 도로를 설계한다.
- 다섯째, 공공재정 비용을 최소화한다.
- 개발결정에 대한 지역사회나 투자자의 협조가 가능토록 한다.
 - 다양한 주거규모와 유형을 공급하여 선택의 기회와 폭을 넓힌다.
 - 저소득과 중소득 가정을 위한 양질의 단독 및 복합주택을 공급한다.
 - 일생동안의 소득 등 변화에 따라 구입·거주할 수 있는 다양한 주택을 제공한다.
 - 평균 순 주거밀도가 1에이커당 6~7가구가 되도록 한다.
 - 과밀도·복잡한 모습이 안 보이는 수준의 중앙에 녹지가 확보되는 집합주택(*clustering housing*)을 만든다(기본적 대중교통수단이 제공될 수 있는 규모).
- 여섯째, 조밀한 근린지역을 설계한다.
- 일곱째, 장소성이 있는 매력적이고 뛰어난 지역사회를 조성한다.
- 여덟째, 기존 지역사회를 강화시키고 직접적 개발을 유도한다.
- 아홉째, 개발에 대한 결정이 예측가능하고, 공평하고, 비용효과가 높도록 이루어져야 한다.

이상의 원칙들이 Smart Growth 정책의 계획을 작성할 때 이용될 수 있다. 즉, 토지이용과 시설계획, 개발방식을 유도하는 규칙제정과 공공투자의 방향을 제시하는 자본조달 계획, 건축법 개정 등을 위한 정책에 이 원칙들이 응용될 수 있다.

아울러 특정지역의 신개발이나 재개발에 이 원칙들이 적용될 수 있다. 그러나 계획가(*planner*)와 개발업자(*developer*)들은 모든 개발계획들이 이 원칙들과 다 맞기는 어려울 것이라는 것에 대해서도 염두하여 개발계획을 수립·집행해야 할 것이다.

