
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

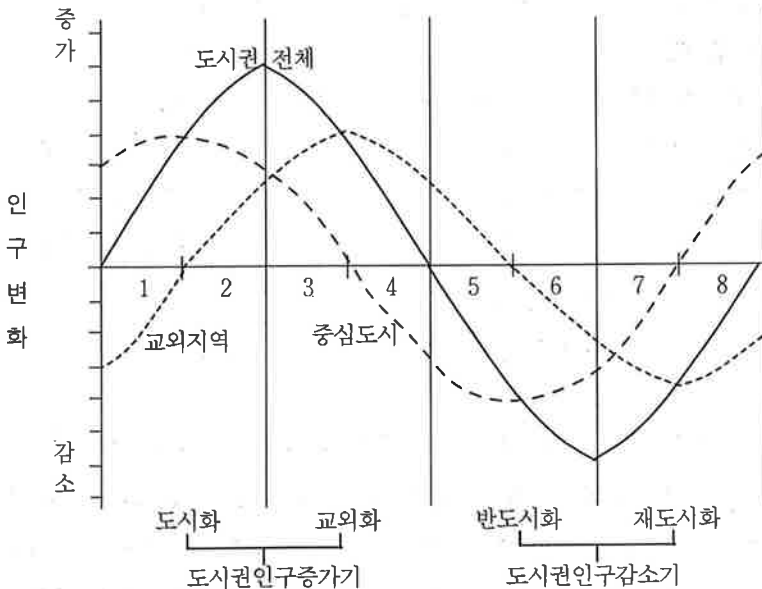
료로 이용될 수 있다.

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)

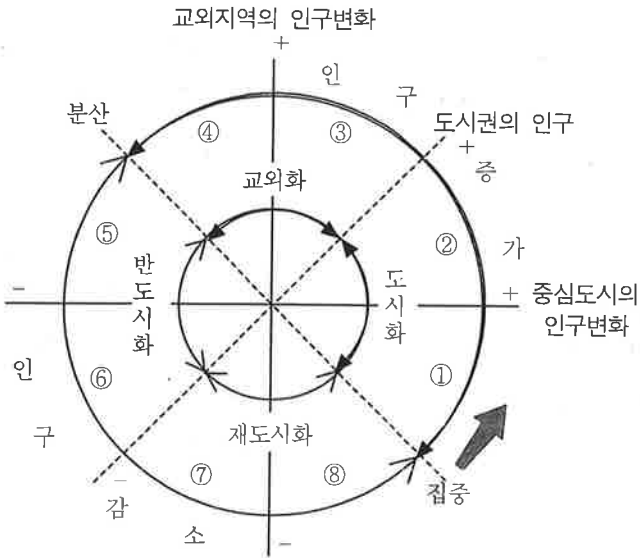
베르크와 클라센 등은 도시의 성장과정을 도시권인구의 공간변동에 근거하여 도시화, 교외화, 반도시화, 재도시화라는 4단계 과정으로 모델화했다(〈그림 13-1〉, 〈그림 13-2〉 참조). 〈그림 13-1〉 및 〈그림 13-2〉에 의하면 도시권은 중심도시(중심부)와 교외

〈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,

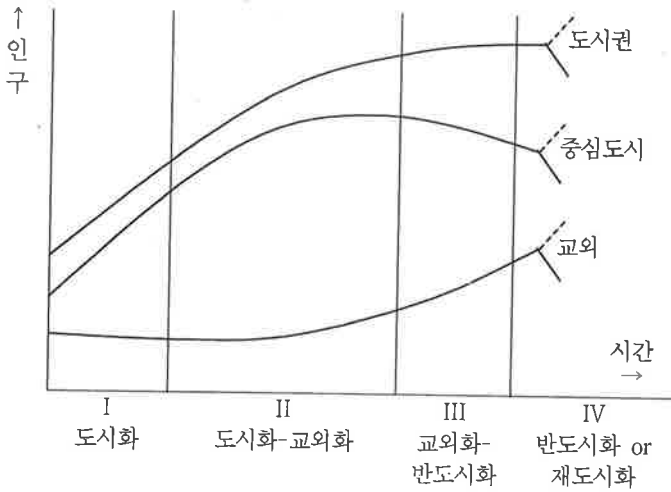
- 첫째, 인구가 집적되어 있는 도시 중심으로부터 주변부로의 오버 플로우(*over flow*)
- 둘째, 소득수준의 상승, 새로운 중간계층의 형성 및 증대와 함께, 이들이 보다 넓고 쾌적한 거주환경을 찾아 교외로 주거지를 이전함
- 셋째, 중심도시, 특히 도심지역에 기업과 고용이 집중되면서 도심부가 확대됨에 따라 거주환경이 현저하게 악화, 즉 고층건물로 인한 일조권 침해·교통혼잡·대기오염·지가양등·어메니티 악화에 의해 도심 거주자들이 교외로 이주함
- 넷째, 도로·철도 등 교통의 발달은 도시 거주민의 교외화를 더욱 가속화함
- 다섯째, 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.

(大坂市立大學 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

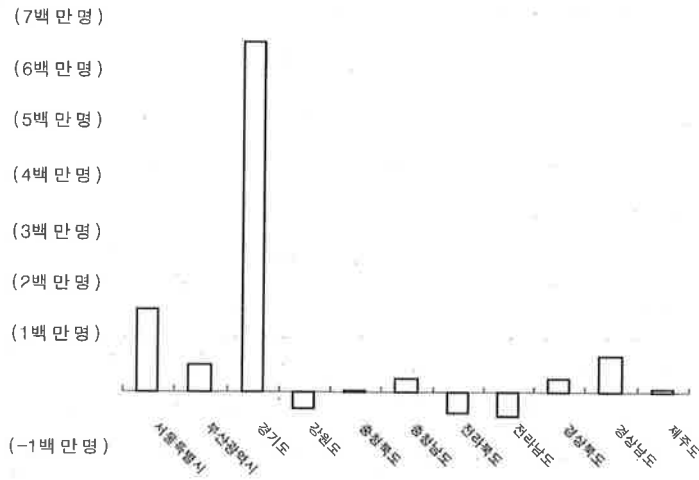
(1960~2000, 단위: 천 명)

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 정주인구 변화를 나타낸 것이다. 1980~1995년 사이에 서울의 정주인구는 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.

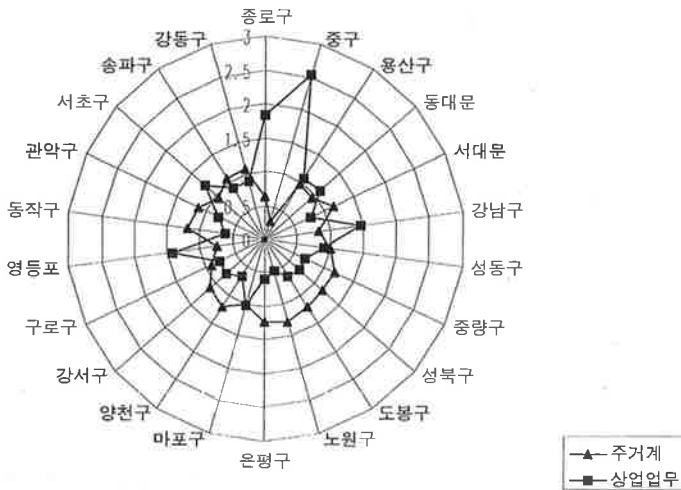
〈표 13-5〉는 서울 도심 2구에서 1989~1998년간의 용도별 연면적의 변화를 나타낸 것이다. 1989년부터 10년 동안 도심 2구에서 연면적은 1,532~1,862만²m²로 되어, 22%의 증가를 보이고 있다.

용도별로 보면 동 기간에 주거계가 131만²m²의 증가, 상업·업무계가 252만²m²의 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.

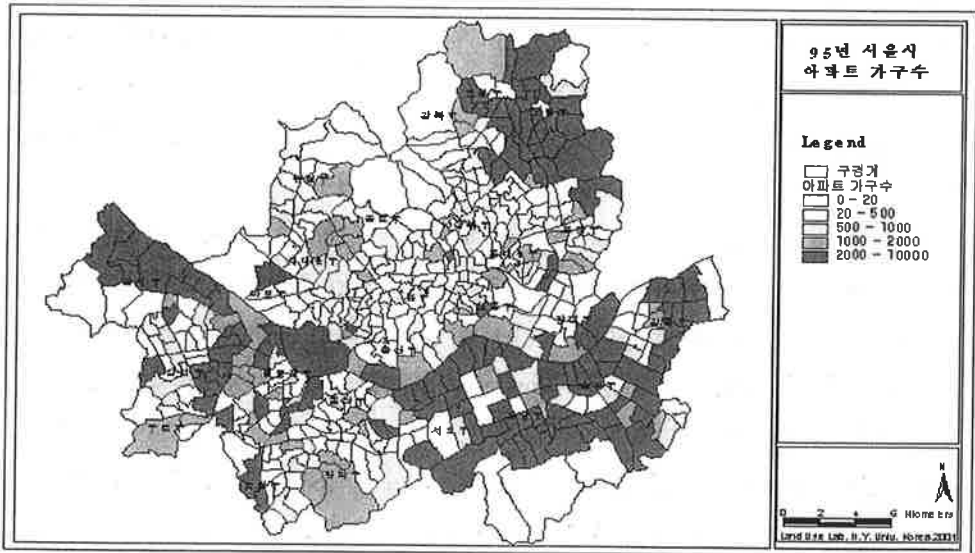
한편, 토지구획정리에 의해 개발된 강남지역은 도로 등의 기반시설이 잘 정비되어 있었고 대지가 정형화되어 있었으므로 고밀이용이 가능했으나, 강북지역은 도로의 폭원이 좁고 부정형한 필지·소형필지가 대부분이어서 지정용적률을 충분히 이용할 수 없다는 것도 강북지역의 상대적 쇠퇴요인 중의 하나로 들 수 있다.

〈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

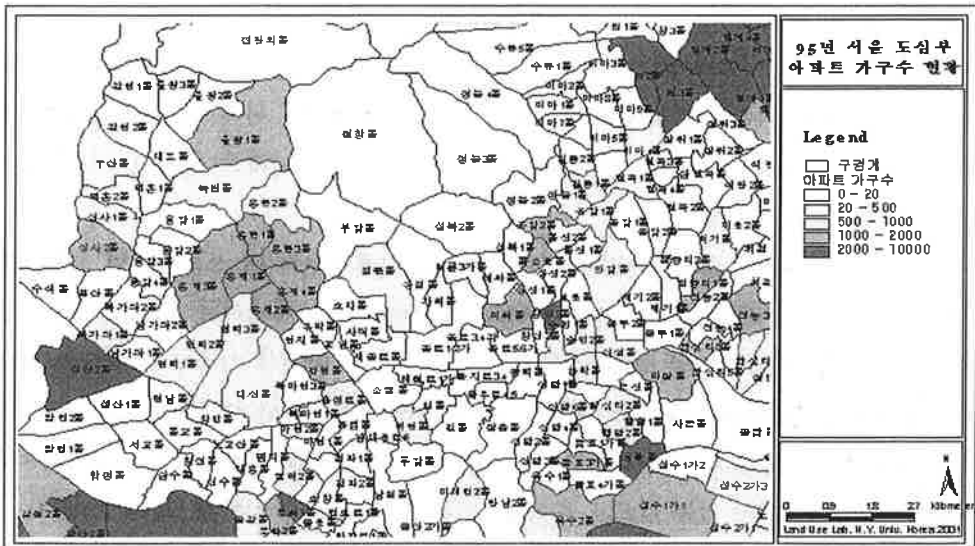
(천㎡)

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.

