

국토연 2002-51

수도권 주택건설과 인구집중
Housing Provision and Population Concentration in The Capital Region

●
천현숙 · 김갑성 · 김정수 · 박환용 · 황희연

연구진

연구책임 · 천현숙 책임연구원(국토연구원)

김갑성 교수(한국지역학회, 연세대학교)

김정수 책임연구원(환경운동연합)

박환용 교수(대한국토도시계획학회, 경원대학교)

황희연 교수(경제정의실천시민연합, 충북대학교)

국토연 2002-51 · 수도권 주택건설과 인구집중

글쓴이 · 천현숙, 김갑성, 김정수, 박환용, 황희연 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2002년 12월 27일 / 발행 · 2002년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(정보자료팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

<http://www.krihs.re.kr>

©2002, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

서 문

우리나라는 1960년대 후반이후부터 수도권인구를 억제하기 위한 정책들을 지속적으로 펼쳐오고 있다. 하지만 이러한 정책들에도 불구하고 수도권으로의 인구집중은 갈수록 심해지고 있어 인구억제책들은 대부분 실패한 정책으로 평가받고 있다. 수도권 인구집중은 계속되고 있고 이는 다시 주택문제로 나타나고 있어서 수도권의 주택사정은 전국에서 가장 심각한 실정이다. 수도권으로 인구유입으로 인한 주택난을 해결하기 위해 정부는 수도권에서 택지를 공급해 왔으며 이러한 택지개발을 통한 주택 공급이 다시 수도권으로 인구유입을 발생시키고 있는 것으로 나타나기도 한다. 이러한 현상에 대한 다양한 인식은 수도권 주택공급문제에 대한 다양한 목소리로 나타나고 있다. 수도권에 거주하고 있는 사람들의 주택문제를 해결해주어야 한다는 입장이 있는가 하면 그러한 문제해결이 수도권 문제를 더욱 심각하게 만들고 있다는 입장도 존재하고 있으며 이는 수도권내 신도시 건설에 대한 논쟁으로 이어지고 있기도 하다.

단순히 주택난을 해결하기 위한 현재의 수도권 택지개발과 같은 방법은 그 효과를 거두기 어려우며, 이 문제를 해결하기 위해서는 국토의 균형개발 등을 통해 수도권의 인구를 분산시키는 정책을 펼쳐야 할 것이다. 수도권의 주택정책은 수도권정비계획과 수도권광역계획에 기초를 두고 수립되어야 하며 또한 새로운 주거 수요패턴에 부응하는 정책이 되어야 한다.

수도권의 인구집중 및 주택문제는 인구 및 주택 자체의 문제가 아니며 고용기회 및 교육기회를 포함한 전반적인 삶의 질의 차이라고 할 수 있다. 따라서 수도권

문제는 보다 근본적인 산업과 고용기회 차원에서 접근되어야 한다. 또 수도권 문제의 근본적 해결을 위해서는 수도권 문제에 대한 정확한 인식이 선행되어야 한다. 수도권 문제는 연구자나 연구단체에 따라 매우 큰 입장의 차이를 보이고 있다.

본 연구는 국토연구원과 새국토연구협회의 주관으로 공동으로 연구를 추진하였고 국토연구원을 포함하여 한국지역학회, 대한국토도시계획학회, 환경운동연합, 경제정의실천시민연합 등이 함께 연구에 참여하였다 이러한 과정에서 서로의 다양한 목소리를 통해 수도권 문제에 대한 다양한 인식의 차이를 확인했다는 점에서 의의가 있다고 하겠다. 끝으로 본 연구를 성심껏 수행한 국토연구원의 천현숙 책임연구원, 연세대학교의 김갑성 교수, 환경운동연합의 김정수 책임연구원, 경원대학교의 박환용 교수, 충북대학교의 황희연 교수에게 감사를 전한다.

2002년 12월

국토연구원 원장 이 규 방

제1장 수도권 주택공급과 인구집중 현황

수도권의 주택공급실태에 대한 분석에 의하면 단독주택비율이 급격히 감소하는 반면에 공동주택비율은 증가하고 있다. 연립주택은 1995년을 기점으로 감소하고 있으며 다세대주택은 점차 증가하는 추세이다. 주택규모는 단독주택에서 1990년 이후 큰 증가가 이루어진 반면에 공동주택에서는 소형주택의 무비율의 규제로 인해 커다란 변화는 없었으며 단지 60평 이상의 대형평수의 성장이 두드러졌다. 건축년도별 현황에 의하면 30년 이상의 단독주택은 수도권이 16.15%인 반면에 비수도권은 24.64%나 되어 비수도권의 단독주택 노후도를 짐작할 수 있다. 20년 이상의 아파트는 수도권 6.01%, 비수도권 3.42%로 수도권이 2배 이상이었으며 서울은 13.01%이었다. 주거수준을 나타내는 거주밀도와 주거시설의 수준은 1988-1992년의 주택200만호 건설로 인해 상당한 질적 증진을 보여 시설별 보유수준이 거의 95%에 육박하였다.

인구집중실태 분석에 의하면, 수도권의 인구집중은 1985년 이후 점차 심화되어 전국대비 수도권의 인구가 1985년 39.1%에서 1990년 42.8%, 2000년 46.3%로 증가하였다. 그러나 지역별 연령중위수를 통해 살펴본 연령의 구조는 전국 32세, 서울과 인천은 31.4세이며 경기도는 이보다 낮은 31.2세이었다. 수도권보다 낮은 연령의 지역은 광주, 대전, 울산 등이다. 점유형태의 추세는 수도권에서 지속적으로 자가가가구가 감소하고 전세가구는 증가하는 경향을 보였다. 비수도권의 자가가가구

는 증가하는 추세이다.

수도권 인구가동의 인구학적 특성은 학력, 출생지, 직장, 경제활동, 산업, 직업 등을 통하여 분석하였다. 총자녀수 분포에서 3명 이상의 세대수가 가장 많은 그룹은 1990년 수도권 전입자, 2000년 서울의 수도권 전출자로 분석되었다. 수도권 전입자 세대수의 만나이가 가장 높은 분포를 보이는 연령은 1990년과 2000년은 21-40세이었으며 1995년은 21-40세, 41-60세가 비슷하였다.

수도권의 주택정책은 경기도와 서울 및 인천의 광역지자체간의 도시주택정책으로 귀결된다. 이는 수도권정비계획과 수도권광역계획에 기초를 두고 수립되어야 하며 경기도 및 광역시의 도시기본계획에서 적실하게 반영되어야 한다. 또한 서울 및 인천의 주택수요로 인한 경기도의 택지개발은 경기도 공간구조, 지역간 도로개설, 준도시적 경관 등을 고려하여 계획되어야 한다는 것을 제안하였다.

제2장 수도권 주택공급과 인구집중의 인과관계 분석

우리나라는 1964년 ‘대도시 인구집중 방지책’을 시작으로 지속적으로 수도권의 인구를 억제하기 위한 정책들을 펼쳐오고 있다. 하지만 이러한 정책들에도 불구하고 수도권으로의 인구집중은 갈수록 심해지고 있어 인구억제책들은 대부분 실패한 정책으로 평가받고 있다. 1990년대초 수도권 5개 신도시의 건설과 최근의 건설교통부의 ‘수도권 중기 택지수급계획’, 그린벨트 해제를 통한 택지의 공급은 오히려 수도권으로의 인구유입을 더욱 가중시키는 것이 아닌가에 대한 논의가 제기되고 있다.

본 연구에서는 이에 대한 실증적 분석을 통해 수도권에서의 주택공급과 인구집중 간의 인과관계를 파악하고 그 효과를 분석하는 것을 목적으로 한다. 그랜저-심즈 인과관계 검정방법을 통해 주택공급과 수도권 인구집중 간의 인과관계를 파악하였고, 이 인과관계를 바탕으로 연립방정식 체계를 구축하여 그 효과를 분석하였다. 그 결과, 수도권으로의 인구유입은 수도권과 비수도권의 주택건설실적 차이와 수도권 택지개발의 주택요인, 고용자수 차이의 직업요인, 1인당 대학생수 차이의

교육요인이 모두 원인으로 판별되었으며, 이 중 교육요인을 나타내는 인구 천명당 대학생수 차이와 주택요인을 나타내는 수도권 택지개발이 수도권으로의 인구유입과 쌍방의 인과관계를 가지는 것으로 나타났다. 또한 인과관계에 의해 수립된 연립방정식의 결과, 쌍방의 인과관계를 가지는 수도권 택지개발과 수도권으로의 인구유입의 관계에 있어 다른 조건이 일정할 때, 전자가 한 단위 변할 때 후자가 0.1188 단위 증가하며, 후자가 한단위 변할 때 전자가 0.0771 단위씩 증가하는 것으로 나타났다. 또한 1999년 4/4분기를 기준으로 모의실험을 한 결과 수도권 택지개발이 5% 증가할 때, 수도권으로의 인구유입은 0.13% 증가하는 것으로 나타났다.

따라서, 수도권으로의 인구유입으로 인한 주택난을 해결하기 위해 정부는 수도권에 택지를 공급하여 왔는데, 이러한 택지공급을 통한 주택의 공급이 다시 수도권으로의 인구유입을 발생시키는 것으로 나타났다. 단순히 주택난을 해결하기 위한 현재의 수도권 택지개발과 같은 방법은 그 효과를 거두기 어려우며, 이 문제를 해결하기 위해서는 국토의 균형개발 등을 통해 수도권의 인구를 분산시키는 정책을 펼쳐야 할 것이다.

제3장 수도권 주택건설의 인구유입 효과 분석

1990년대 전국의 주택건설량 중 54.3%가 수도권에 집중되었다. 이러한 주택건설의 집중이 수도권에 경제적인 파급효과와 고용창출을 가져왔고, 결과적으로 수도권으로의 경제적인 집중과 인구과잉현상을 초래하여 왔다.

하지만 선행된 연구들에서는 주택건설의 경제적 파급효과와 고용창출 또는 인구이동 특성 각각에 대해서만 밝혔을 뿐, 주택건설로 인한 고용창출이 얼마만큼의 인구유입을 가져오는지에 대해서는 분명히 분석하지 못하였다. 본 연구에서는 주택건설로 인한 고용유발이 수도권에 얼마만큼의 인구유입을 가져오는지를 원단위의 형태로 알아 보고자 한다.

본 연구에서는 「건설업통계조사보고서」와 통계청의 인구이동통계, 「고용구조조사보고서」, 「인구이동특별조사 보고서」를 이용하여 주택건설액과 이동인

구수, 고용구조, 인구이동의 특성을 알아 보았고, 주택건설으로 인한 고용창출량 산출을 위해서는 MRIO(2000)모형을 이용했다.

분석결과 1990년대에 수도권 주택건설액은 약 93조원이었고, 이로 인해 창출된 고용량은 3,561,451명이다. 이 중 신규고용으로 이어지는 양은 238,820명으로 나타났다. 인구이동 측면에서 보면 해당 기간에 수도권으로 이주한 인구는 5,595,930명이고, 이 중 주택건설로 인한 유입 가구주는 492,140명이다. 이들 값을 이용하여 산출한 주택건설투자액에 대한 수도권인구유입유발 원단위는 10억원 당 5.26명으로 나타났다.

제4장 공급위주의 주택건설정책과 수도권 인구집중

우리 국토의 중심부인 한강유역권에 서울이라는 거대도시와 그의 주변지역인 인천과 경기도의 3개 광역자치단체로 구성되는 수도권은 우리나라 정치·경제·사회·문화의 중심지이다. 60년대 이후 국가발전의 성장거점으로 육성되기 시작한 이래 50여 년 간에 걸쳐 급속한 팽창이 거듭되면서, 2000년 현재 전국토의 11.8%를 차지하고 있는 수도권에 인구의 45.9%가 집중되었다. 이제는 국가의 정책으로도 그 성장을 억제할 수 없을 정도로 각종 과밀의 폐해를 드러내며 가속적인 성장을 거듭하면서 '거대한 과물'로 우리 앞에 다가와 있다.

수도권정책과 주택정책의 실패로 인한 수도권인구집중문제를 성찰하기 위해 먼저 일본의 국가수도계획 실패 사례를 살펴보면 다음과 같다. 일본은 오랫동안 공공사업이 토목과 건설을 중심으로 진행된 결과 토건업자들과 관료, 정부간에는 항상 밀접한 관계가 유지되는 '토건국가'가 되었다. 이 체계는 대규모의 부패를 통해서 민중을 착취하는 유착체계로서 건설이라는 행위는 권력의 재생산과 이윤의 분배과정에 부수하여 일어나는 것일 따름이다. 토건국가는 대규모의 나눠먹기 체계가 되었으며 그 수혜자는 수백만에 달하고 있는데, 이들은 여타 국가의 마피아에 필적할만한 악몽같은 존재들이다. 특정 프로젝트에 콘크리트를 쏟아 붓는 것이 이러한 시스템에 이해관계를 가진 많은 사람들이 정치적·사회적 이익을 도모하는 과정에서는 부차적인 중요성밖에 갖지 못할지 몰라도 시민들이나 국가와는 무

관한 문제가 아닐뿐더러 일본의 자연환경, 도덕환경, 그리고 정치환경에는 매우 중요한 영향을 미쳐 온 문제이다. 도로, 철도, 공항과 같은 대규모 건설프로젝트가 선호되었다. 이러한 유착에 의한 부패구조 때문에 일본의 건설단가는 다른 어느 나라보다 높다. 이것이야말로 일본의 도로건설비용이 독일의 4배, 그리고 미국의 9배나 된다. 이러한 체계에서는 팽창의 추진이나 건설의 목표 및 우선순위가 공동체의 욕구를 대변하는 사회세력에 부응하여 결정되는 것이 아니라, 오히려 스스로의 확대재생산을 목표로 하는 건설업계 자체의 필요에 의하여 결정된다. '토건국가'가 진행된 결과 1990년대 초반에 자연 상태의 해안선은 자취를 감추었고, 일본 전국 갯벌의 40%가 매립과 도로의 건설, 기타 공공사업 때문에 사라져버렸다는 사실이 밝혀졌다. 한편, 일본의 수도인 토오쿄오는 반경 50km내에 3천만 명이 모여 살고 있는 메갈로폴리스가 되었으며, 개발과 인구증가가 계속되면서 "열섬효과(heat island)"가 나타나고 세계 평균의 10배가 넘는 빠른 속도로 온도가 상승하고 있으며, 열대야가 20년대의 평균 2.6일에서 80년대에는 13.6일로 증가하였으며, 토오쿄오 중심부 일부지역은 교외지역보다 8도정도 높다. 이러한 문제들은 일본 수도권정책의 토대인 '국가수도계획'이 실패했다는 것을 잘 드러내 주고 있다.

공급위주의 주택건설정책과 수도권인구집중은 i) 수도권인구집중, ii) 수도권정책과 공급위주의 주택건설정책, iii) 공급위주의 주택건설이 수도권인구집중에 미치는 영향을 중심으로 검토되었으며, 핵심적인 내용을 요약하면 다음과 같다. 수도권 인구가 집중된 근본적인 원인은 수출주도형 공업화 전략으로 저농산물 가격정책으로 이농을 촉진시켜 도시인구를 증가시켰으며, 1989년 시작된 5개 신도시 정책처럼 공급위주의 주택건설정책으로 수도권정책이 일관성을 상실하면서 수도권인구집중은 오히려 심화되었다. 또한, 1960년대 이후 우리나라 국토개발은 하향식 개발과 불균형성장 논리아래 농어촌을 도시로 만들고 기존의 도시를 거대화하여 대도시권으로 전환시키는 도시개발의 지역정책도 기여를 하였다. 수도권정책은 각 시기별로 많은 변화가 이루어졌는데, 커다란 흐름은 억제정책에서 시작하여 인구분산정책을 거쳐 수용정책으로 전환을 한 후 수도권집중과 국토불균형을 심화시키는 확대재개발 정책으로 변화되었다. 이러한 수도권정책의 변화는 산업구

조변화. 교통체계 개선, 공급위주 주택정책 등으로 나타났으며, 수도권인구집중과 환경악화를 초래하게 되었다. 공급위주주택정책은 '82~'90사이에 전국택지개발공급면적의 52.9%가 수도권에서 이루어지도록 하였으며, 특히 경기도는 매년 대규모 택지개발공급이 이루어져 왔다. 또한, 수도권 주택재고 증가율도 1990-1995년 기간 중 37.7%로 동기의 전국 평균 증가율 29.9%보다 높다. 지역별로는 서울이 1985-1990년 기간을 정점으로 증가율이 둔화되어 18.4%에 지나지 않으나 인천과 경기도는 각각 64.6%와 57.0%로 '80년대에 비해 증가율이 높아지고 있다. 특히 주목할 부분은 신도시 개발에 따라 변화하는 인구이동의 흐름이 수도권지역 내에서 뿐만 아니라, 수도권외 다른 지역에서도 이루어지고 있다는 점이다. 수도권 인구이동을 보면 1990년 이후에는 수도권의 인구유입이 지속적으로 둔화되었으나, 1999년에 순이동이 95,000명으로 다시 크게 증가하였다. 이에 반해 경기도 이주자의 가장 많은 비율을 점유하였던 서울의 전출규모는 5개 신도시 건설이 마무리된 1995년을 기점으로 둔화되었다. 즉, 신축주택이 보급되면서 수도권지역내의 인구이동은 물론, 기존의 재고주택으로 수도권 이외의 이입가구들의 증가가 일어나고 있음을 여실히 보여주는 측면이다.

공급위주의 주택건설로 인한 인구집중은 수도권에 막대한 오염물질을 배출할 뿐만 아니라 국토 난개발을 초래하고 있다. 나아가 거대화된 수도권은 자체가 유지불능의 상태로 전락하고 있다. 사람이 생존하는데 필요한 필수적인 것 가운데 하나인 공기는 전국 평균보다 2.3배나 많이 배출되는 오염물질에 의해 오염되어 있으며, 서울과 인천 같은 경우는 단위면적당(km²)당 오염물질 배출량이 전국 평균의 약 16배를 차지하고 있는 것이 현실이다. 또한 증가한 차량들은 교통혼잡을 일으켜 1993년에는 교통혼잡비용이 1991년의 약 1.9배로서 5조7천4십억 원에 달했다. 또한, 수도권 생·공업용수 공급을 위해 비수도권 지역은 댐 건설 등으로 자연환경과 생태계가 파괴되고 있으며, 서울도 도오꼬오와 마찬가지로 '열섬현상'이 나타나기 시작하였다. 또한, 주택건설로 인하여 국토 난개발이 수도권에서 광범위하게 진행되고 있다. 이러한 수도권 정책 실패 원인은 i) 정책목표 일관성 상실, ii) 정책수단선택오류, iii) 정책집행상의 한계, iv) 정책평가시스템의 불비 등으로 인한

공급위주의 수도권 주택정책에 있다.

제5장 비수도권 지역주민의 수도권 주택문제에 대한 의식조사

수도권 인구집중 문제의 해결을 위해서는 수도권내의 주택수요를 줄이는 데 국토정책의 초점이 맞추어져야 함에도 불구하고 아직도 공급위주의 주택정책이 계속되고 있다.

본 장은 수도권에서 이루어지는 대단위 택지개발사업이 수도권 인구집중에 미친 영향 연구에 기초자료를 제공하고자, 비수도권 지역의 주민을 대상으로 수도권으로의 이전 및 취업에 대한 의지와 주택문제와의 관계에 관한 의식을 조사·분석하였다.

설문조사 결과 ① 응답자의 93%가 수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행은 수도권 인구집중에 영향을 미친다고 응답하였다. 40대에 비해 20~30대 초반의 취업 및 이직이 상대적으로 용이한 계층은 영향이 크다고 생각하고 있었다. ② 또한 20~30대층에게 있어 좋은 문화·서비스 시설과 좋은 직장은 수도권으로의 전입의 가장 큰 매리트인 것으로 나타났다. ③ 수도권으로의 이직 및 취업 시 가장 부담되는 사항은 주택가격인 것으로 나타났다. 따라서 주택공급이 확대되고 주택가격이 안정되면, 수도권에 적절한 직장이 확보될 경우 수도권으로의 전입이 더욱 가속화 될 것으로 예상된다.

수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행은 수도권 인구집중에 영향을 미치거나 크게 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 수도권에 부족한 주택의 공급은 수도권으로의 새로운 집중을 유도하여 다시 주택수요가 생기는 악순환이 오늘날의 수도권 문제를 만들어 냈다. 따라서, 수도권의 택지수요를 근본적으로 줄이는 데 주택정책의 초점이 맞추어져야 한다. 또한, 수도권 집중의 문제는 지역 간 균형발전이 가능하도록 국토구조를 개편해 나가는 전국차원의 공간전략으로 접근되어야 한다.

제6장 수도권 신도시 주거이동 특성

이 장의 목적은 신도시 거주자들의 사회경제적 특성과 주거이동 특성을 통해 신도시 거주자들의 주거수요특성을 파악해 보려는 것이다. 수도권 인구전입은 경기도지역에서 집중적으로 발생하고 있으며 이는 서울의 전입자비중이 감소한 것과 관련하여 볼 때 서울의 광역화와 교외화현상이 더욱 두드러지고 있는 것을 의미한다. 신도시 입주기간뿐만 아니라 신도시 입주가 완료된 후에도 수도권 인구증가는 계속되고 있다. 이는 신도시 개발이 완료된 후에도 신도시 주위의 지역이 지속적으로 개발됨으로써 경기도 인구가 계속 증가하고 있기 때문이다.

한편 신도시거주자들은 대졸이상이 59.5%로 서울이나 경기지역보다 학력수준이 더 높고 소득수준도 제6십분위에 해당하고 있으며 직업은 화이트칼라층이 대부분으로 중산층에 속한다고 할 수 있으며 이러한 사회경제적 특성은 이들의 주거수요에 밀접한 영향을 미치고 있다. 서울, 신도시, 경기지역에 대한 조사결과를 보면 전반적으로 주거이동시 주택가격과 규모 등 주택자체의 요인을 가장 중시하고 있으나 그 다음으로는 신도시 거주자들은 자연환경·녹지쾌적을, 서울·경기 거주자들은 교통과 직장요인을 중시하고 있었다. 또 이러한 이동요인은 향후 이동시 고려 요인에 있어서도 동일하게 나타난다. 소득계층별로는 소득이 높을수록 주거선택에서 자연환경쾌적, 생활편익시설의 양호함, 투자가치나 교육환경 등을 중시하고 있으며 이런 특성은 신도시 거주자들의 소득수준이 높은 것과 맞물려 신도시 거주자들의 독특한 주거수요 특성을 이루고 있다.

주거환경을 중시하는 신도시거주자들의 속성을 고려할 때 향후 주거이동에 있어서도 환경이 중시될 것으로 보이며 이런 특성은 이주 희망지역에서도 뚜렷하게 나타난다. 이주희망지역은 신도시가 59.4%로 가장 높고 다음이 경기도 28.2%로 나타나고 있다. 다음 이주 시 어느 지역으로 이동을 희망하는가에 따라서 이동시 고려요인에서도 차이가 나타난다. 신도시로 이주하려는 사람들은 쾌적한 자연환경(26.7%)을 중시하는 반면 서울로 이주하려는 사람들은 교통(22.5%), 자녀교육환경(15.5%)을 중시하고 있다.

신도시거주자들의 이주 전후 점유형태의 변화와 주거면적의 변화를 살펴보면

이전에 차가에서 현재 자가로 이동한 비율이 서울 13.1%, 경기도 23.2%인데 반해 신도시는 31.2%로 가장 높았다. 이는 신도시가 중산층이나 중산화가능계층의 자가마련에 기여하고 있는 부분으로 볼 수 있다. 또한 이주 전후 면적 변화에 있어서도 신도시 거주자들이 서울이나 경기도보다 상향이동 비율이 높다. 신도시 거주자들의 주거만족도 역시 이주 전보다 이주 후에 더 높아지고 있으며 이러한 여러 요인들이 향후 이주시에도 신도시를 희망하는 요인이 되고 있다.

이상의 분석을 통해 쾌적한 신규주거단지를 선호하는 수요특성이 개발가능지가 거의 없고 주택가격이 비싼 서울을 벗어나 신규개발이 계속 이루어지는 경기도로 지속적으로 이주하고 있음을 알 수 있다. 또한 향후 소득증대 및 수요의 고급화에 따라 이런 특성을 가진 주거수요가 계속 증가할 것으로 예상할 수 있다.

신도시거주자들은 주거이동시 주택가격과 시설 등 주택자체의 요인보다도 쾌적한 주거환경을 매우 중시하고 있으며 이는 쾌적한 주거환경을 통해 생활의 질을 중시하는 것으로 볼 수 있다. 이런 특성으로부터 신도시 건설과 무관하게 이들의 수요를 만족시킬 수 있는 주거지 조성이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다. 학력과 소득이 높은 화이트칼라층들이 주거환경의 쾌적성을 중시하는 새로운 수요패턴을 보이고 있다는 점은 앞으로 주거지 개발에서 중요시 되어야 하는 부분이다. 신도시 거주자들은 신도시에 대한 애착심이 강하고 높은 귀속의지를 갖고 있으며 앞으로 이동에서도 신도시에 대한 높은 선호도를 보이고 있다. 따라서 이들의 특성에 대한 사회문화적 규명과 함께 신도시개발에 있어서도 사회문화적 접근이 필요할 것이다. 또한 새로운 수요에 부응할 수 있도록 서울을 비롯한 기존 대도시의 주거단지 개발에도 새로운 패러다임이 적용되어야 할 것으로 보인다.

차 례

서 문	i
요 약	iii
제 1 장 수도권 주택공급과 인구집중 현황	1
1. 서론	1
2. 수도권 주택공급 실태	2
1) 주택공급실태	2
2) 주거수준	9
3. 수도권 인구집중 실태	12
1) 인구변화	12
2) 가구변화	17
3) 점유형태	19
4. 수도권 인구가동의 특성	20
1) 수도권 인구가동의 일반적 특성 및 연구방법	20
2) 인구이동 유형별 학력 및 출생지 특성	21
3) 인구이동 유형별 직장 및 경제활동 특성	26
5. 수도권 주택정책 현안 도출	31
1) 수도권 주택정책의 문제 핵심	31
2) 경기도와 광역지자체간의 주택정책 현안	34
3) 경기도와 주요 도시간의 주택정책 현안	35

4) 광역지자체와 기초자치단체의 주택정책 현안	36
---------------------------------	----

제 2 장 수도권 주택건설과 인구유입의 인과관계 39

1. 연구의 배경	39
2. 연구의 필요성 및 목적	41
3. 연구의 범위와 방법	42
1) 연구범위	42
2) 연구의 방법	42
4. 수도권 인구가동과 주택건설의 특성	43
5. 인과관계와 연립방정식의 이론 검토	48
1) 그랜저-심즈 인과관계 검정(Granger-Sims Causality Test)	48
2) 연립방정식 체계(Simultaneous Equations System)	49
6. 연구결과	53
1) 인과관계 분석 및 결과	53
2) 연립방정식 체계 분석 및 결과	58
7. 결론	63

제 3 장 수도권 주택건설의 인구유입 효과 분석 69

1. 연구의 배경 및 목적	69
2. 기존 연구에 대한 고찰	71
3. 연구의 범위와 방법	71
1) 연구범위	71
2) 연구방법	72
4. MRIO 모형의 구축과 활용	74
1) 지역 투입-산출 모형의 개관	75
2) 중력모형을 이용한 지역간 투입-산출모형의 추정방법	75
5. 분석결과	80
1) 1991년에서 2000년 사이의 수도권 인구유입 및 건설부문사업수주액	80
2) MRIO를 이용한 지역별 산업별 고용유발량 산출 및 분석	82

3) 고용구조 및 인구이동구조 분석	85
4) 전체 유입가구주 및 인구에서 주택건설로 인한 유입가구주 및 인구의 비율	87
5) 주택건설투자액과 인구유입에 대한 원단위 분석	89
6. 결론	90
7. 연구의 한계	91

제 4 장 공급위주의 주택건설정책과 수도권 인구집중 95

1. 머리말	95
2. 일본 사례연구	96
1) 일본 사례연구 배경	96
2) ‘토건국가’ 일본	99
3) 일본의 ‘발전주의’	101
4) 일본의 『전국종합개발계획』	104
5) 일본 수도권 정책: 『국가수도계획』	108
3. 공급위주의 주택건설정책과 수도권 인구집중	111
1) 수도권 인구집중	111
2) 수도권 정책과 공급위주의 수도권 주택건설	123
3) 공급위주의 수도권 주택건설과 수도권 인구집중	141
4. 수도권정책의 평가와 문제점	145
1) 수도권정책에 대한 평가	145
2) 수도권정책의 문제점	148
5. 맺음말	150

제 5 장 비수도권 지역주민의 수도권 주택문제에 대한 의식 155

1. 연구의 배경	155
1) 수도권으로의 과도한 집중	155
2) 아직도 시장수요에 따르는 수도권 주택정책의 문제	156
2. 수도권 주택정책, 끊이지 않는 악순환의 고리	157

1) 수도권 주택개발을 둘러싼 쟁점사항	157
2) 수도권 주택개발의 문제점	158
3. 비수도권 지역의 수도권 주택개발에 대한 설문조사	160
1) 조사개요	160
2) 설문조사결과	163
3) 설문결과 종합	171
4. 정책적 제언	173
1) 공급위주의 수도권 주택정책은 바뀌어야 한다.	173
2) 수요억제정책을 통하여 주택여과과정의 악순환을 해결해야한다.	174
3) 균형발전을 위한 새로운 국토전략의 필요	174

제 6 장 수도권 신도시 주거이동 특성 187

1. 연구목적	187
2. 선행연구 검토	189
3. 신도시 인구전입 현황	190
1) 수도권 인구이동 현황	190
2) 신도시 인구이동 현황	194
4. 신도시거주자들의 주거이동 동기와 유형	196
1) 신도시거주자들의 특성	196
2) 이동 요인	198
3) 주거이동유형	205
4) 신도시 거주자의 이전거주지 변화	207
5) 이동전후 직주근접 변화	209
6) 만족도 변화	210
5. 결 론	211
SUMMARY	215

표 차례

<표 1-1> 주택종류별 변화 (1990-2000)	3
<표 1-2> 주택종류별 주택규모 변화 (1990-2000)	4
<표 1-3> 건축년도별 주택유형 (2000)	6
<표 1-4> 주택밀실량 변화 (1980-2000)	7
<표 1-5> 택지개발 공급실적 (1982-2000)	8
<표 1-6> 주택당 가구수의 거주밀도 (1985-2000)	10
<표 1-7> 주거시설 보유의 변화 (1990-2000)	10
<표 1-8> 인구변화 (1985-2000)	13
<표 1-9> 지역별 연령중위수 변화 (2000)	14
<표 1-10> 노인인구비율의 변화 (1985-2000)	14
<표 1-11> 부양인구비율의 변화 (1985-2000)	16
<표 1-12> 시대별 권역별 가구수 현황 (1985-2000)	18
<표 1-13> 시대별 권역별 가구당 가구원수 변화 (1985-2000)	18
<표 1-14> 시대별 권역별 가구의 점유형태 변화 (1990-2000)	20
<표 1-15> 시대별 인구이동 유형별 출생지 분포 (1990-2000)	22
<표 1-16> 시대별 인구이동 유형별 총자녀수 분포 (1990-2000)	22
<표 1-17> 시대별 인구이동 유형별 만나이 분포 (1990-2000)	23
<표 1-18> 시대별 인구이동 유형별 학력 분포 (1990-2000)	25
<표 1-19> 시대별 인구이동 유형별 직장소재지 분포 (1990-2000)	27
<표 1-20> 시대별 인구이동 유형별 경제활동 분포 (1990-2000)	27
<표 1-21> 시대별 인구이동 유형별 종사자 지위의 분포 (1990-2000)	30

<표 2-1> 전국인구 대비 수도권 인구비율	43
<표 2-2> 수도권 인구이동(전입·전출) 추이	45
<표 2-3> 수도권 주택건설실적	47
<표 2-4> 그랜저-심즈 인과관계 검정결과	56
<표 2-5> 연립방정식 결과(2SLS)	61
<표 2-6> 인구이동 결정요인의 모의분석 결과	62
<표 3-1> 1991년에서 2000년까지의 전국 및 수도권의 건설수주액	69
<표 3-2> 1991년에서 2000년 사이의 수도권 내로의 인구유입	80
<표 3-3> 1991년에서 2000년 사이의 수도권지역의 주택건설수주액	82
<표 3-4> 투자액의 산업별 배분비율	83
<표 3-5> 지역별 고용유발량	83
<표 3-6> 산업별 고용유발량	84
<표 3-7> 전체 고용 중 전직 및 신규 취업이 차지하는 비율	85
<표 3-8> 전체 고용유발량 중에 전직 및 신규 취업이 차지하는 고용유발량·86	
<표 3-9> 수도권 유입인구의 이주원인	87
<표 3-10> 수도권으로 유입된 가구주 중 주택건설투자자로 인하여 유입된 가구주의 수 및 비율	88
<표 3-11> 수도권 유입인구 중 주택건설로 인한 유입 인구 및 비율	88
<표 3-12> 연간주택건설투자액에 대한 수도권인구유입유발원단위	89
<표 4-1> 수도권 집중화 정도(1995년 기준)	111
<표 4-2> 수도권집중현황(2000년 기준)	112
<표 4-3> 수도권 인구추이	113
<표 4-4> 국토계획의 여건과 기초변천	114
<표 4-5> 수도권 교통현황	120
<표 4-6> 수도권 대기오염 배출량(1994)	120
<표 4-7> 5개 신도시의 기능	133
<표 4-8> 5개 신도시별 현황자료	134
<표 4-9> 택지개발공급현황	135
<표 4-10> 주택재고 및 증가추세	135

<표 4-11> 주택보급률	136
<표 4-12> 주택투자규모	137
<표 4-13> 주택에 대한 만족도에 대한 수도권 주민 인식	138
<표 4-14> 2001년 수도권 주택에 대한 불만 이유	139
<표 4-15> 2001년 거주지역에 대한 만족도	139
<표 4-17> 2001년 수도권 거주지역에 대한 불만 이유	140
<표 4-18> 수도권 각 지역의 순전입자 분포(1971~1999)	141
<표 4-19> 수도권 광역전철망 확충사업	143
<표 4-20> 현 거주지 선택 이유	144
<표 5-1> 수도권과 비수도권의 인구증가량	158
<표 5-2> 연도별 주택보급율	159
<표 5-3> 서울과 수도권의 주택건설 실적	159
<표 5-4> 설문조사의 내용	161
<표 5-5> 광역단체별 인구기준 표본수	162
<표 5-6> 광역단체별 경제활동가능인구 기준 표본수	162
<표 5-7> 응답자의 거주지	163
<표 5-8> 응답자의 연령	163
<표 5-9> 응답자의 성별	164
<표 5-10> 응답자의 거주형태	164
<표 5-11> 응답자의 현재 취업상태	165
<표 5-12> 응답자의 취업분야 및 취업희망분야	165
<표 5-13> 수도권 내 택지개발사업이 수도권 인구집중에 미치는 영향	166
<표 5-14> 수도권내 직장으로의 취업 및 이전 희망 여부	167
<표 5-15> 수도권으로의 취업 및 이직을 희망하지 않는 연령층별 응답	167
<표 5-16> 수도권으로의 취업 및 이직을 희망하는 연령층별 응답	167
<표 5-17> 수도권으로의 취업 및 이직을 희망하는 이유	168
<표 5-18> 수도권으로의 취업 및 이직의 부담요인	169
<표 5-19> 수도권으로의 취업 및 이직을 희망하지 않는 이유	170
<표 5-20> 주택문제해결에 따른 수도권으로의 취업 및 이직 희망여부	171

<표 6-1> 수도권 인구 및 가구 비율	191
<표 6-2> 수도권 인구이동 현황	192
<표 6-3> 서울-경기간 인구이동	193
<표 6-4> 경기도와 5개 도시 전입현황	195
<표 6-5> 가구주 연령 및 학력	197
<표 6-6> 신도시별 가구주학력	197
<표 6-7> 신도시거주자의 가구주직업	197
<표 6-8> 신도시거주자의 소득수준	198
<표 6-9> 신도시별 현 주택으로 이동요인	200
<표 6-10> 계층별 현주택으로 이동요인	201
<표 6-11> 전거주지별 현주택으로 이동요인	202
<표 6-12> 신도시별 향후 이동시 고려요인	203
<표 6-13> 이주희망지역(99)	204
<표 6-14> 이주희망지역과 이동시 고려요인	205
<표 6-15> 지역별 주거이동유형	206
<표 6-16> 지역별 점유형태별 주거이동 유형	206
<표 6-17> 이전거주지별 주거이동 유형	207
<표 6-18> 이전 거주지의 변화	208
<표 6-19> 계층별 전 거주지	208
<표 6-20> 신도시 입주가구의 가구주 직장위치	209
<표 6-21> 이주전후 통근거리의 변화	210
<표 6-22> 신도시별 이주 전후 주거만족도 변화	211

그림 차례

<그림 2-1> 수도권 순 인구유입	46
<그림 2-2> 수도권 주택건설 실적	47
<그림 2-3> 연립방정식모형의 추정방법	53
<그림 2-4> 그랜저-심즈 인과관계 검정의 결과	57
<그림 3-1> 1991년에서 2000년 사이의 수도권 내로의 인구유입	81
<그림 3-2> 1991년에서 2000년 사이의 인구 및 투자액 동향	90
<그림 4-1> 서울지역 평균기온 등온선 지도	122
<그림 6-1> 현 주택으로 이주 요인	199
<그림 6-2> 향후 이동시 중시하는 요인	203

CHAPTER 1

수도권 주택공급과 인구집중 현황

박환용(대한국토도시계획학회 이사, 경원대 교수)

1. 서론

본 장에서는 수도권 주택공급과 인구집중의 실태를 파악하고자 현황분석을 시도하였다. 수도권의 집중은 사회경제적 측면 외에도 주택공급과 인구집중을 통해 인식되고 있으며 이러한 공간적 집중은 국가의 균형적 발전과 수도권 경쟁력 강화라는 두 개의 상이한 목표를 달성하는 과정에서 나타났다. 그로 인해 수도권의 주택건설은 또 다른 인구집중을 유발한다는 의견이 다수 있었으며 수도권 주택문제 해결을 위한 주택건설이 수도권 차원의 문제가 아니라 국토개발차원의 문제로 부각되어 많은 논란을 제기하였다.

본 연구는 경제적 측면의 수도권 집중 원인 분석보다는 수도권의 주택 및 인구 부문의 현황 분석에 초점을 맞추었다. 전국을 수도권과 비수도권, 수도권을 경기도, 서울, 인천으로 분류하여 주택 및 인구 부문에서 어떠한 지역적 특성이 존재하는지를 분석하고자 하였다. 비교분석을 위해 비수도권 광역시의 자료를 활용하였다. 주택공급실태는 주택보급실태와 주거수준의 현황을 중심으로, 인구집중실태는 인구 및 가구 그리고 점유형태의 변화를 중심으로 분석하였다. 또한 수도권의 인구이동 특성을 추출하고자 수도권 계속거주자와 전입자 및 전출자, 서울의 수도권 전출자와 비수도권 전출자로 구분하여 이들 그룹이 현거주지와 5년전 거주

지에 따라 어떠한 인구 및 사회경제적 특성이 존재하는지를 살펴보았다. 분석은 1990년, 1995년, 2000년의 인구 및 주택센서스 2% 자료를 활용하였으며 필요한 경우 1985년의 자료를 추가적으로 활용하였다.

2. 수도권 주택공급 실태

1) 주택공급실태

시대별 주택유형별 변화는 지역별 차이에 관계없이 전국, 수도권, 비수도권에서 크게 변화하고 있음을 보여주고 있다. 특히 수도권과 비수도권의 인구가 40:60의 비율을 보이고 있다는 점을 감안한다면 이들 수치의 비교는 주택문화 변화에 대한 좋은 정보를 제공할 수 있을 것이다.

전국 주택재고의 주택유형변화는 단독주택의 점유율이 1990년 66.2%에서 1995년 47.12%, 2000년 37.13%로 급격히 감소하고 있다. 반면에 아파트의 점유율은 1990년의 22.74%에서 1995년 37.53%, 2000년 47.73%로 급격히 신장하고 있다.

연립주택의 증가율은 1990년의 6.81%에서 1995년 7.98%로 증가하였다가 2000년에는 7.42%로 감소하는 경향을 보이고 있다. 특기할만한 사항은 공동주택의 또 다른 유형인 다세대주택의 점유율이다. 1990년 1.61%의 낮은 수치를 보였으나 1995년 3.65%, 2000년 4.13%로 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.

전국 주택재고 대비 수도권의 비수도권의 주택유형별 점유율을 살펴보면 단독주택의 점유율에서는 비수도권이 크게 앞섰으나 최근에는 그 차이가 급격히 줄어들고 있다. 아파트 등 다른 유형의 점유율은 수도권이 비수도권에 비해 다소 높은 수치를 보이고는 있으나 비슷한 경향을 나타내고 있다.

전국 주택재고 대비 수도권의 단독주택 비율은 1990년의 18.52%에서 1995년 12.93%, 2000년 9.97%로 급격히 감소하는 반면에 아파트의 점유율은 1990년의 12.48%에서 1995년 18.12%, 2000년 22.54%로 큰 신장을 보이고 있다. 전국 주택재고에서 나타난 바와 같이 연립주택의 점유율은 1995년을 기점으로 감소하고 있

으며 다세대 주택은 점차 증가하여 1990년의 1.43%가 2000년 현재 3.16%로 나타
났다.

<표 1-1> 주택종류별 변화 (1990-2000)

(단위: %)

	시점	90년	95년	2000년
전국	주택수(호)	100.00	100.00	100.00
	단독주택	66.02	47.12	37.13
	아파트	22.74	37.53	47.73
	연립주택	6.81	7.98	7.42
	다세대주택	1.61	3.65	4.13
	영업용건물내주택	2.83	3.72	3.58
수도권	소계	38.25	40.62	41.75
	단독주택	18.52	12.93	9.97
	아파트	12.48	18.12	22.54
	연립주택	4.73	5.23	4.89
	다세대주택	1.43	3.03	3.16
	영업용건물내주택	1.09	1.30	1.19
비수도권	소계	61.75	59.38	58.25
	단독주택	47.49	34.18	27.16
	아파트	10.26	19.41	25.20
	연립주택	2.08	2.74	2.52
	다세대주택	0.18	0.62	0.98
	영업용건물내주택	1.74	2.42	2.39

자료: 인구 및 주택센서스 각 년도

전국 주택재고 대비 비수도권의 단독주택 비율은 1990년에는 47.69%로 수도권의 2배 이상이었으나 1995년 34.18%, 2000년 27.16%로 급격히 감소하고 있어서 지방에서의 주택문화가 크게 변화하고 있음을 알 수 있다. 단독주택과 대비되는 아파트의 점유율은 1990년 10.26%에서 1995년 19.41%, 2000년 25.20%로 수도권의 수치를 추월하였다. 연립주택의 점유율 변화는 전국 및 수도권과 비슷하게 1995년을 기점으로 감소하고 있으며 다세대주택의 점유율은 증가하고 있지만 그 수치는 미미한 수준이다.

주택유형별 주택규모 변화는 주택재고 및 주택시장의 변화를 관찰할 수 있는 좋은 지표이며 주택규모의 변화에 대한 분석은 단독주택과 공동주택으로 구분하여 진행하는 것이 타당하다고 판단된다. 주택규모의 변화는 공동주택의 경우 현

행 주택공급규모가 전용면적 18평과 25.7평을 기준으로 구분하고 있어서 사용평수는 25평내외와 32평 내외가 분석의 기준으로 적절하다. 하지만 통계청 통계는 10평 단위로 제공되고 있어서 본 연구는 19평 미만, 19-39평, 39-69평, 69평 이상으로 구분하여 분석하고자 한다.

<표 1-2> 주택종류별 주택규모 변화 (1990-2000)

(단위: %)

		1990				1995				2000			
		19평 미만	19- 39평	39- 69평	69평 이상	19평 미만	19- 39평	39- 69평	69평 이상	19평 미만	19- 39평	39- 69평	69평 이상
전 국	합계	46.03	42.28	9.40	2.29	42.00	46.35	9.32	2.33	42.45	46.45	8.70	2.40
	단독	44.01	41.48	11.61	2.89	34.07	47.49	14.05	4.39	28.05	50.96	15.18	5.82
	공동	51.16	44.79	4.04	0.01	49.85	45.84	4.25	0.07	52.14	43.71	4.07	0.07
	기타	36.57	33.14	16.84	13.45	38.82	38.72	16.39	6.07	31.50	44.88	18.08	5.55
수 도 권	소계	44.56	42.64	10.07	2.73	42.10	42.49	11.45	3.97	43.58	42.33	10.12	3.96
	단독	41.17	41.96	13.10	3.77	21.95	43.15	23.56	11.33	16.95	42.66	25.29	15.10
	공동	51.00	44.60	4.39	0.01	52.31	42.45	5.14	0.09	52.92	42.25	4.73	0.11
	기타	36.01	32.34	16.88	14.78	35.33	36.62	18.74	9.31	26.92	41.80	21.64	9.64
비 수 도 권	소계	49.32	41.48	7.89	1.32	41.94	48.99	7.87	1.20	41.64	49.39	7.67	1.29
	단독	49.08	40.64	8.95	1.33	38.66	49.13	10.45	1.76	32.12	54.00	11.46	2.41
	공동	51.81	45.57	2.62	0.00	46.99	49.76	3.21	0.04	51.31	45.28	3.37	0.04
	기타	37.85	34.95	16.74	10.47	40.70	39.84	15.13	4.33	33.79	46.41	16.30	3.50

단독주택의 경우 1990년 현재 19평 미만 주택규모의 점유율은 44.01%이었으나 1995년 34.07%, 2000년 28.05%로 크게 감소하고 있다. 반면에 19-39평의 주택은 1990년 41.48%에서 1995년 47.49%, 2000년 50.96%로 증가하고 있으며 39-69평의 주택 또한 1990년 11.61%에서 1995년 14.05%, 2000년 15.18%로 크게 성장하였다.

공동주택의 경우, 19평 미만의 주택이 1990년 51.16%에서 1995년 49.85%로 감소하였으나 2000년 현재 52.14%로 증가하였다. 이러한 수치변화는 택지개발 및 주택단지 건설시 적용되는 소형주택규모비율의 규제가 효력을 발휘한 결과로 해석된다. 19-39평의 주택규모는 1990년 44.79%에서 1995년 45.84%, 2000년 43.71%로 별다른 변화를 보이고 있지 않다.

주택규모의 변화를 수도권과 비수도권을 비교하여 살펴본 결과는 주택정책 및 주택개발의 측면에서 시사하는 바가 크다고 판단된다. 수도권 단독주택의 주택규모비율을 살펴보면, 19평 미만의 경우 1990년 41.17%에서 1995년 21.95%, 2000년 16.95%로 급격히 감소하고 있으며 19-39평 주택은 1990년 41.96%에서 1995년 43.15%로 증가하였다가 2000년 42.66%로 감소하는 경향을 보이고 있다. 반면에 39-69평의 주택규모는 1990년 13.10%에서 1995년 23.56%, 2000년 25.29%로 변화하여 1995년의 성장이 두드러졌다. 69평 이상의 주택 또한 1990년 3.77%에서 1995년 11.33%, 2000년 15.10%로 크게 증가하는 성장을 보였다.

수도권 공동주택의 변화는 소형주택 의무비율의 규제에서 자유로울 수는 없다는 점을 사전에 인식하고 추세변화를 분석할 필요가 있다. 19평 미만의 주택규모는 1990년 51.0%에서 1995년 52.31%, 2000년 52.92%로 큰 변화를 보이고 있지 않다. 19-39평의 주택규모 비율은 1990년 44.60%에서 1995년 42.45%, 2000년 42.25%로 점차 감소하는 추세를 보였다. 반면에 39-69평의 경우 1990년 4.39%에서 1995년 5.14%로 증가하였다가 2000년 4.73%로 감소하였다. 69평 이상의 초대형 주택은 점유율은 미미하지만 성장률은 괄목하였다. 1990년 230호에 불과하여 0.01%이었으나 1995년 0.90%, 2000년 0.11%로 증가하였다.

비수도권의 주택규모 변화 분석을 살펴보면, 단독주택의 경우, 19평 미만의 비율은 1990년 49.08%이었으나 1995년 38.66%, 2000년 32.12%로 상당히 감소한 수치를 보였다. 19-39평의 주택은 1990년의 40.64%에서 1995년 49.13%, 2000년 54.0%로 크게 증가하였다. 39-69평의 주택 점유율 또한 1990년 8.95%에서 1995년 10.45%, 2000년 11.46%로 성장하였다.

공동주택의 비율 또한 소형주택 의무비율의 영향권에 있다고 할 수 있다. 19평 미만 주택비율은 1990년 51.81%에서 1995년 46.99%로 감소하였다가 2000년 51.31%로 다시 증가하였다. 19-39평의 주택은 1990년 45.57%에서 1995년 49.76%로 증가하였다가 2000년 45.28%로 감소하여 19평 미만의 주택규모 변화와는 대조적인 경향을 보였다. 39-69평의 경우 주택점유율은 1990년 2.62%에서 1995년 3.21%, 2000년 3.37%로 다소 증가하였으며 69평 이상의 주택은 1990년 22호에 불

과하여 0.0%로 기록되었으나 1995년과 2000년의 점유율은 0.04%로 나타날 정도로 성장하였다.

<표 1-3> 건축년도별 주택유형 (2000)

(단위: %)

	단독					아파트				
	전국 대비	90-2000	89-80	70-79	69년 이전	전국 대비	90-2000	89-80	70-79	69년 이전
전국	100.00	33.66	25.73	18.25	22.36	100.00	73.67	21.69	4.56	0.08
서울	12.03	34.29	28.21	21.98	15.51	18.64	54.82	32.18	12.68	0.33
인천	2.86	25.49	30.93	23.42	20.16	6.47	65.61	30.93	3.46	0.00
경기도	11.96	41.32	28.51	14.32	15.84	22.11	80.94	18.19	0.87	0.00
수도권	26.84	36.49	28.63	18.72	16.15	47.22	68.53	25.46	5.88	0.13
비수도권	73.16	32.62	24.66	18.07	24.64	52.78	78.27	18.31	3.37	0.05

건축년도별 주택유형은 주택재고의 노후도를 볼 수 있는 주요한 지표이다. 주택노후도로 인한 주택시장의 커다란 변화는 최근 수도권 주택시장의 대란에서 찾아볼 수 있다. 서울 강남지역과 서울 주변도시의 주택가격 상승은 저금리로 인한 주택금융의 뒷받침 외에도 수도권 주택의 상당 부분이 노후되어 재건축될 가능성이 높아짐에 따라 주택시장이 불안정해진 것에 기인한다.

2000년 현재 건축년도별 주택유형의 분포를 살펴보면 수도권과 비수도권의 단독주택비율은 각각 26.84%와 73.16%로 비수도권의 비중이 크게 앞서는 것으로 나타났다. 반면에 아파트에 대한 권역별 분포는 수도권이 47.22%로 비수도권의 52.78%를 근사한 차이로 열위를 보였다. 연립주택의 경우에는 수도권이 65.96%로 비수도권보다 훨씬 높은 수치를 보였다.

단독주택의 건축년도를 살펴보면 수도권과 비수도권 공통적으로 최근 건설된 주택의 비율이 높은 것을 알 수 있으며 10년이내의 단독주택이 수도권에는 36.49%, 비수도권에는 32.62%를 보였다. 수도권의 경기도에서는 10년 이내의 주택 비중이 41.32%를 차지하고 있는 것이 특기할 만 하다. 30년 이상의 단독주택비율은 수도권은 16.15%인 반면에 비수도권에서는 24.64%나 되어 지방주택의 단독주택 노후도를 짐작할 수 있다. 수도권의 인천에서는 그러한 건축년도의 단독주

택이 20.16%를 차지하는 것으로 나타났다.

건축년도별 아파트의 현황은 단독주택과 비교하여 최근에 지어진 주택의 비중이 훨씬 높았다. 10년 이내의 아파트가 수도권 68.53%, 비수도권 78.27%로 나타났으며 수도권의 경기도에서는 그 비중이 80.94%에 달하였다. 이러한 편중된 분포는 추후 이들 주택이 재건축 대상이 되는 시기에 한꺼번에 많은 물량이 몰려 주택 시장을 불안정하게 만들면서 주택가격을 상승시킬 가능성이 매우 크다고 판단된다. 20년 이상된 아파트의 분포는 수도권 6.01%, 비수도권 3.42%로 수도권이 2배 이상이며 특히 서울은 13.01%에 달하는 것으로 나타났다. 비수도권에서 20년 이상의 주택 비중이 높은 지역은 부산 8.83%, 대구 4.91%이다.

<표 1-4> 주택멸실량 변화 (1980-2000)

(단위: 호, %)

		주택재고	순증가	기간건설량	연간멸실율
전국	1980	5,318,880		211,537	
	1981-1985	6,104,210	785,330	1,016,656	0.76
	1986-1990	7,160,386	1,056,176	2,061,660	2.81
	1991-1995	9,204,929	2,044,543	3,125,805	2.35
	1996-2000	10,959,342	1,754,413	2,332,801	1.06
수도권	1980	1,646,248		93,809	
	1981-1985	2,089,737	443,489	528,092	0.81
	1986-1990	2,738,810	649,073	1,038,175	2.84
	1991-1995	3,739,008	1,000,198	1,429,606	2.30
	1996-2000	4,575,791	836,783	1,128,405	1.27
비수도권	1980	3,672,632		117,728	
	1981-1985	4,014,473	341,841	488,564	0.73
	1986-1990	4,421,576	407,103	1,023,485	2.79
	1991-1995	5,465,921	1,044,345	1,696,199	2.39
	1996-2000	6,383,551	917,630	1,204,396	0.90

주택멸실량의 변화는 앞에서 언급된 건축년도의 주택유형 분포와 주택수요의 정도와 깊은 관계를 설정하고 있다. 건축년도가 오래 경과된 노후주택은 멸실될 가능성이 있지만 이들 주택에 대한 주택수요가 이를 촉진하지 않는 한 이들 노후 주택 밀집지역에 대한 개발사업이 이루어지기는 어렵기 때문이다. 주택멸실량을

기간건설량과 순증가를 비교하여 추출하고 건설기간과 주택채고를 기준으로 재산출하여 본 결과 1980-2000년의 지역별 연간 멸실률은 다음과 같다. 1981-1985년 기간의 전국 연간멸실률은 0.76%이었으며 수도권 및 비수도권의 연간멸실률은 각각 0.81%와 0.73%이었다. 동기간 수도권지역의 멸실률은 경기도 4.18%이었으나 서울은 0.78%이었다.

1986-1990년 기간은 주택 200만호 건설계획이 실행되었기에 주택멸실률이 급상승하였던 시기이어서 전국 수치는 2.81%이었으며 수도권 2.84%, 비수도권 2.79%이었다. 그러한 상황에서 수도권에서는 경기도와 인천이 각각 3.18%와 3.12%인 반면에 서울은 2.55%를 기록하였다.

1991-1995년 기간 또한 주택공급의 여파가 진행되고 있어서 연간 멸실률은 전국 2.35%이었으며 수도권 2.30%, 비수도권 2.39%를 보였다. 동기간의 서울은 3.01%, 경기도 2.58%이었으며 인천은 0.95%이었다. 1996-2000년 기간은 주택건설경기가 다소 소강상태로 진입하여 연간멸실률이 전국 1.06%이었으며 수도권 1.27%, 비수도권 0.90%로 나타났다. 그럼에도 불구하고 경기도와 서울은 각각 1.73%와 1.40%를 기록하였으며 인천은 0.64%에 머물렀다.

<표 1-5> 택지개발 공급실적 (1982-2000)

(단위: km², %)

	계	82-90		91-95		96-2000	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율
전국	489.178	194.713	100.00	158.027	100.00	136.438	100.00
서울	49.591	43.062	22.12	4.377	2.77	2.152	1.58
인천	24.317	11.718	6.02	6.774	4.29	5.824	4.27
경기	163.505	48.145	24.73	49.842	31.54	52.508	38.48
수도권	237.413	102.925	52.86	60.993	38.60	60.484	44.33
비수도권	251.765	91.637	47.06	84.176	53.27	75.952	55.67

택지개발 공급실적을 국토이용에 관한 연차보고서를 바탕으로 살펴보면, 1982-1990년 기간에 공급된 택지는 194.71km²이었으며 1991-1995년에는 158.03km²으로 크게 증가하였으며 1996-2000년의 기간에는 136.44km²로 다소 감소하였다. 택지

개발의 실적을 수도권과 비수도권으로 구분하여 살펴보면, 1982-1990년의 기간에는 수도권의 비율이 52.86%이었으나 1991-1995년에는 38.60%로 크게 감소하였으며 1996-2000년의 기간에는 44.33%로 다시 증가하는 경향을 보였다.

수도권의 지역별 택지개발 실적 또한 시대별로 차이를 보이고 있다. 1982-1990년 기간에는 서울의 점유율이 전국 대비 22.12%, 경기도는 24.73%, 인천은 6.02%이었다. 1991-1995년에는 지역별 점유율이 크게 반전되어 서울 2.77%, 경기도 31.54%, 인천 4.29%로 나타났으며 1996-2000년에는 서울 1.58%, 경기도 38.48%, 인천 4.27%를 기록하였다.

세 시기를 구분하여 볼 때, 수도권의 세 지역 모두 택지개발 실적의 점유율이 감소하는 경향을 보였으며 시간의 흐름에 따라 서울 점유율의 감소에 비해 경기도 점유율의 증가가 상대적으로 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 세 기간동안 택지개발의 실적이 이전 기간 대비 증가한 지방자치단체는 수도권의 경기도, 비수도권의 광주광역시이다. 그 밖에, 82-90년 대비 91-95년에 택지개발이 증가한 지역은 부산과 대전이며, 91-95년 대비 96-2000년의 택지개발이 신장된 지역은 충북, 경북, 경남이었다.

2) 주거수준

주거수준을 나타내는 대표적인 지표는 거주밀도와 주거시설의 보유현황일 것이다. 거주밀도는 여러 가지의 유형으로 표현될 수 있으며 주택당 가구수의 거주밀도는 주택보급의 상황을 가장 직접적으로 보여주는 지표라고 할 수 있다. 주거시설의 보유현황은 주로 부엌, 화장실 목욕시설의 수준을 보여주는 것으로 1999년 서울시가 설정한 최저주거기준에도 반영되어 있다.

먼저 주택수 대비 일반가구수로 산출한 주택당 가구수의 거주밀도를 1985년부터 2000년까지 살펴보았다. 일반가구에는 단독가구가 포함되지 않기 때문에 이들 수치를 감안한다면 주택당 거주밀도는 더욱 증가된다. 1985년 전국의 주택당 가구수는 1.57가구로 주택부족의 현황을 적나라하게 보여주고 있었으나 수도권의 주택사정은 이보다 훨씬 심각하여 수도권 평균은 1.83가구이었다. 수도권의 주택당 가구수는 서

울 1.98가구, 인천 1.74가구, 경기도 1.62가구이고 비수도권은 1.43가구이었다.

<표 1-6> 주택당 가구수의 거주밀도 (1985-2000)

(단위: 가구/주택)

	1985	1990	1995	2000
전국	1.57	1.59	1.41	1.31
서울특별시	1.98	1.97	1.76	1.61
인천광역시	1.74	1.57	1.29	1.22
경기도	1.62	1.62	1.41	1.30
수도권	1.83	1.80	1.55	1.42
비수도권	1.43	1.46	1.31	1.22

1990년은 1985년에 비해 사정이 더욱 악화되어 전국 주택당 가구수는 1.59가구로 증가하였다. 수도권의 수치는 1.80가구로 전국의 수치와 비수도권 수치(1.46가구)에 비해 아직까지 크게 높은 수준이었지만 1985년에 비해 조금 낮아지는 경향을 보였다. 서울과 경기도는 1985년과 거의 차이가 없었으나 인천은 1.57가구로 크게 낮아져 전국 수치를 밑도는 수준을 보였다.

1995년은 1988-1992년에 수립된 주택200만호 건설계획이 주택공급 측면에서는 성공적으로 완성된 기간이어서 주택사정이 상당히 호전되어 주택당 가구수는 1.41로 크게 감소하였다. 수도권의 주택사정도 크게 호전되어 수도권 평균 수치는 1.55가구이었으며 비수도권 또한 1.31가구로 크게 낮아졌다. 전국 수치를 상회하는 수도권 지역은 서울뿐이었으며 1.76가구로 나타났다.

<표 1-7> 주거시설 보유의 변화 (1990-2000)

(단위: %)

	1990			1995			2000		
	입식 부엌	수세식 화장실	온수 목욕 시설	입식 부엌	수세식 화장실	온수 목욕 시설	입식 부엌	수세식 화장실	온수 목욕 시설
전국	52.42	51.27	34.08	84.09	75.07	74.82	93.92	86.95	87.39
서울특별시	68.71	77.84	46.87	89.49	91.01	82.31	96.42	97.12	93.18
인천광역시	66.89	65.25	49.44	88.86	84.33	84.03	95.71	93.12	92.64
경기도	61.44	56.95	42.42	88.61	82.09	82.61	96.10	92.39	92.64
수도권	66.14	69.72	45.66	89.09	86.91	82.62	96.21	94.72	92.90
비수도권	41.93	37.16	25.23	80.06	65.50	68.52	92.02	80.48	82.80

2000년에는 주택당 가구수가 더욱 감소하여 전국수치는 1.31가구로 감소하였으며 비수도권 또한 1.22가구로 크게 낮아졌다. 수도권은 1.42가구로 서울의 1.61가구가 기여하는 바가 컸다고 할 수 있다. 왜냐하면 동기간에 인천과 경기도는 각각 1.22가구와 1.30가구의 수치를 보이고 있기 때문이다.

주거시설의 변화는 주거환경의 개선 정도를 가장 적실하게 파악할 수 있는 지표이며 아파트 등 공동주택의 공급으로 인해 크게 신장되는 부문이다. 최저주거기준에서는 입식부엌, 수세식화장실, 온수 목욕시설에 대한 요건을 설정하고 있어서 이에 대한 현황파악이 중요하다. 다만, 이들 시설에 대한 이용은 공동이다.

1990년은 1988-1992년의 주택200만호 건설계획의 성과가 통계적으로 나타나지 않는 시기이었다. 그 당시의 입식부엌 보유비율은 전국 대비 52.42%에 불과하였으며 수도권 66.14%, 비수도권 41.93%이었다. 비수도권에서 전국 수치를 상회하는 지역은 제주도가 유일하게 58.28%를 기록하였다. 수세식 화장실의 보유비율 또한 전국 대비 51.27%에 머무는 수준이었으며 수도권은 69.72%로 나타나 비수도권의 37.16%에 비해 2배 정도의 높은 수치를 보였다. 비수도권에서 전국 수치보다 높은 비율을 보이는 지역은 부산, 광주, 대전이다. 온수 목욕시설을 갖춘 가구 비율은 전국 대비 34.08%로 상당히 저조한 수준이었다. 수도권과 비수도권의 수치 또한 각각 45.66%와 25.23%로 나타나 지역간 격차를 보여주었으며 대전만이 전국 수준을 상회하였다.

1995년의 통계는 1990년의 수치와는 비교가 되지 않은 정도로 괄목할 만한 성장을 보여주었다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 주택200만호 건설계획의 실행으로 인한 공동주택공급의 효과가 크게 기여하였다고 판단된다.

1995년의 입식부엌 보유가구 비율은 84.09%로 1990년에 비해 31.68% 포인트 증가한 수치이다. 수도권은 89.09%로 90%에 육박하는 수준이었으며 비수도권 또한 80.06%이어서 권역간 차이가 많이 감소하였다. 그러나 입식부엌보유비율의 전국 수치를 상회하는 비수도권의 지역은 제주도와 대전에 불과하였다.

수세식 화장실의 보유비율은 전국 대비 75.07%로 나타나 1990년의 수치와 비교할 때 절대적 수치와 상대적 증가 수치에서 입식부엌만큼의 증가를 보이지는 못하

였다. 수도권 및 비수도권의 수치는 각각 86.91%와 65.50%로 나타나 권역간의 격차가 아직 크게 존재하고 있음을 보여주었다. 비수도권에서 전국수치를 상회하는 지역은 대전과 부산 정도이었다.

온수 목욕시설의 보유가구비율은 전국 대비 74.82%로 나타나 다른 두 가지의 시설에 비해 가장 높은 성장을 보여 40.74% 포인트라는 증가를 기록하였으나 절대적 수치는 가장 낮게 나타났다. 비수도권에서 대전만이 전국 수치를 상회하였다.

2000년의 주거시설 수준은 세 가지 시설을 보유한 가구비율이 90%에 육박하였다. 입식부엌의 보유비율은 전국 대비 93.92%를 기록하였으며 수도권 및 비수도권의 비율 또한 각각 96.21%와 92.02%로 나타나 두 개 권역 모두 90%를 상회하였다. 비수도권에서 전국 수치를 상회하는 지역은 대전과 제주도이었으며 90%에 미달하는 지역은 전남으로 89.53%이었다.

수세식 화장실 보유가구 비율은 전국 대비 86.95%이었으며 수도권과 비수도권의 비율은 94.72%와 80.48%로 나타나 권역간 격차를 가장 크게 보이는 부문으로 인식되었다. 특히 비수도권의 광역시는 모두 전국 수치를 상회하는 것으로 나타나 비수도권내의 격차를 극명하게 보여주었다.

온수 목욕시설 보유가구 비율은 전국 대비 87.39%로 나타났다. 수도권 및 비수도권의 비율은 92.90%와 82.80%로 조사되어 권역간 큰 차이를 보였다. 비수도권에서 전국 수치를 상회하는 지역은 대전과 울산에 불과하였다.

3. 수도권 인구집중 실태

1) 인구변화

수도권의 인구 및 점유비율은 국토의 균형발전이라는 측면에서 많은 논란의 대상이었으며 수도권의 인구집중은 수도권정비계획법으로 규제되고 있다. 그럼에도 불구하고 비수도권으로의 이동보다는 수도권의 집중이 크게 심화되고 있다는 지적을 받고 있다. 이에 대한 실증분석을 위한 가장 기본적인 지표가 인구변화이

어서 이를 심층 분석하고자 한다. 분석한 항목은 지역별 전체인구, 노인인구, 부양인구 등이다.

1985년-2000년의 인구변화를 전국 대비 및 수도권 대비로 구분하여 살펴보면, 1985년에는 전국대비 수도권 및 비수도권의 비율이 각각 39.1%와 60.9%로 나타나 4:6 정도의 거주분포를 보였다. 수도권에서는 전국 대비 서울의 비율은 23.81%, 경기도는 11.86%이었다. 1990년에는 수도권의 거주인구가 증가하여 수도권과 비수도권의 비율은 각각 42.81%와 57.19%를 기록하였다. 수도권에서도 서울 및 경기도의 전국대비 점유율이 24.44%와 14.18%로 신장하였으며 인천은 1985년의 3.43%에서 4.19%로 다소 증가하였다.

<표 1-8> 인구변화 (1985-2000)

(단위: %)

	1985	1990	1995	2000
전국	100.00	100.00	100.00	100.00
서울특별시	23.81	24.44	22.93	21.43
인천광역시	3.43	4.19	5.17	5.36
경기도	11.86	14.18	17.14	19.44
수도권	39.10	42.81	45.25	46.23
비수도권	60.90	57.19	54.75	53.77

1995년의 수도권 성장은 비슷한 증가를 보여서 수도권 및 비수도권의 비율이 각각 45.25%와 54.75%를 나타냈다. 그러나 수도권에서의 인구분포는 변화가 있었다. 서울 인구의 전국 대비 점유율이 22.93%로 감소하였으며 경기도와 인천이 각각 17.14%와 5.17%로 증가하였다. 이러한 수도권내의 인구변동은 주택200만호 건설로 인한 원인이 가장 크다고 할 수 있다.

2000년에는 수도권의 성장이 다소 둔화되면서 수도권과 비수도권의 비율이 각각 46.23%와 53.77%를 보였다. 수도권내에서도 서울인구는 계속 감소하여 전국 대비 21.43%이었으며 경기도와 인천은 다소 증가한 19.44%와 4.36%를 기록하였다.

이러한 수치변화는 1990-2000년의 서울 및 경기도 인구변화에서 적나라하게 나타난다. 수도권 인구는 동기간동안 지속적으로 증가하였지만 서울인구는 전국대

비 점유율이 24.44%에서 21.43%로 감소한 반면에 경기도는 14.18%에서 19.44%로 괄목할 만한 성장을 보였다.

<표 1-9> 지역별 연령중위수 변화 (2000)

(단위: 세)

지역	연령	지역	연령
전국	32.0		
서울특별시	31.4	강원도	34.2
인천광역시	31.4	충청북도	32.7
경기도	31.2	충청남도	34.4
부산광역시	32.8	전라북도	33.5
대구광역시	31.5	전라남도	35.9
광주광역시	29.2	경상북도	34.4
대전광역시	30.2	경상남도	32.9
울산광역시	30.5	제주도	31.5

2000년 현재 지역별 중위인구의 수치는 지역의 인구학적 노령화를 극명하게 보여주는 지표이며 노인인구 및 부양인구의 분포를 간접적으로 보여준다. 전국의 연령중위 수치는 32.0세이며 서울과 인천은 31.4세, 경기도는 31.2세로 나타나 전국 수치뿐만 아니라 서울과 인천보다도 낮은 수치이었다. 비수도권에서 수도권 지역보다 낮은 연령 중위 수치를 보인 지역은 광주 29.2세, 대전 30.2세, 울산 30.5세이었으며 제주도가 31.5세로 비슷한 수치를 보였다.

<표 1-10> 노인인구비율의 변화 (1985-2000)

(단위: %)

	1985	1990	1995	2000
전국	4.3	5.0	5.9	7.3
서울특별시	2.9	3.4	4.2	5.4
인천광역시	2.9	3.5	4.5	5.5
경기도	4.2	4.4	4.8	5.8
수도권	3.3	3.8	4.5	5.6
비수도권	4.9	5.9	7.2	8.9

노인인구의 변화는 노령화 또는 고령화사회로 진입하고 있는 시기이어서 대단히 사회적으로 민감한 수치인 동시에 도시성장에서는 노동인력의 감소라는 측면을 지니고 있어서 도시가 활력있게 성장할 수 있는가에 대한 지표로 활용된다. 노인인구 비율은 해당지역의 전체인구 대비 65세 이상의 인구로 산출하였다.

1985년 전국의 노인인구 비율은 4.3%이었으며 동기간의 수도권과 비수도권의 노인인구 비율은 각각 3.3%와 4.9%로 나타났다. 수도권에서는 서울 및 인천이 가장 낮은 2.9%를 보였고 경기도는 4.2%로 크게 높았다. 반면에 비수도권에서 수도권보다 낮은 수치를 보이는 지역은 부산 2.6%, 대구 3.0% 뿐이었다. 타지역은 5% 이상이었으며 경북 6.9%, 충북 6.1%를 기록하였다.

1990년에는 전국 수치가 5.0%로 증가하였으며 수도권과 비수도권의 수치는 각각 3.8%와 5.9%로 나타나 수도권보다는 비수도권이 크게 증가하였으며 그 격차 또한 더 벌어졌다. 수도권에서는 서울이 3.4%로 가장 낮은 노인인구 비율을 보였으며 인천도 비슷한 수준으로 3.5%이었다. 비수도권에서 서울보다 낮은 수치를 보이는 지역은 부산 3.3%이었으며 대구 3.7%, 광주와 대전이 4.0%에 머물렀다. 반면에 경북은 8.1%이었다.

1995년의 노인인구 비율은 더욱 증가세를 보여 전국 수치는 5.9%이었으며 수도권 4.5%, 비수도권 7.2%로 나타나 비수도권의 인구학적 노령화가 크게 나타났다. 수도권에서는 지역별 격차가 거의 없이 4.2-4.8%의 분포를 보였으나 비수도권에서는 시도의 격차가 크게 벌어져 양극화 현상을 보였다. 비수도권의 광역시 노인인구 비율은 모두 4.5-4.6%의 범위에 있는 것으로 나타났으나 경남과 제주도를 제외하고는 모두 8.0%이상이었으며 충남과 전남은 10%를 상회하였다.

2000년의 수치는 더욱 신장된 노인인구 비율을 보였다. 전국의 수치는 7.3%이었으며 수도권과 비수도권은 각각 5.6%와 8.9%이었다. 비수도권에서 수도권지역보다 낮거나 비슷한 수치를 보이는 지역은 울산 4.0%, 대전 5.5%, 광주 5.6%이었다. 비수도권의 도 수치는 10%에 육박하고 있으며 10%를 넘는 지역이 충남, 전북, 전남, 경북이었으며 강원도 또한 9.9%를 기록하였다.

<표 1-11> 부양인구비율의 변화 (1985-2000)

(단위: %)

	1985	1990	1995	2000
전국	52.1	44.2	40.6	39.5
서울특별시	45.3	39.2	34.1	31.4
인천광역시	49.2	44.7	43.1	40.5
경기도	51.1	45.4	43.9	42.5
수도권	47.3	41.7	38.7	36.9
비수도권	55.3	46.1	42.3	41.7

부양인구의 수치는 도시의 경제적 성장이 가능한가를 인구학적 특성을 통해 가늠해 볼 수 있는 지표이다. 1985-2000년 기간을 대상으로 살펴본 부양인구의 수치는 15-64세 인구에 대한 15세 이하와 65세 이상의 인구비율로 측정되었다.

1985년 전국의 수치는 52.1%이었으며 수도권과 비수도권의 비율은 각각 47.3%와 55%로 나타나 수도권이 부양하여야 하는 인구가 적은 것으로 나타났다. 수도권에서는 서울이 45.3%로 인천 49.2%, 경기도 51.1%에 비해 상대적으로 건실한 인구구조를 보였다. 비수도권에서는 부산 48.1%, 대구 46.4%를 제외하고는 모두 56%이상을 상회하는 수치를 보여 지역경제의 어려움을 간접적으로 대변하였다.

1990년의 전국 부양인구 비율은 44.2%로 1985년에 비해 감소하는 수치로 나타났다. 수도권과 비수도권의 수치 또한 감소하여 각각 41.7%와 46.3%를 기록하였다. 수도권에서는 인천과 경기도가 44.7%와 45.4%를 보인 반면에 서울은 39.2%로 나타났다. 비수도권은 부산과 대구가 40.7%와 41.1%로 나타났으며 그외 지역은 45%이상의 수치를 보였다. 특히 전남은 50.4%로 나타났다.

1995년의 수치는 더욱 낮아져 전국은 40.6%이었으며 수도권과 비수도권 또한 각각 38.7%와 42.4%로 낮아졌다. 수도권에서 서울의 부양인구비율은 34.1%인 반면에 인천시와 경기도는 각각 43.1%와 43.9%로 나타났다. 비수도권에서 낮은 부양인구비율을 보이는 지역은 부산 36.0% 대구 37.8%이었다.

2000년의 부양인구비율은 1995년에 비해 다소 낮아져 39.5%이었으며 수도권과 비수도권의 비율 또한 크게 낮아져 각각 36.9%와 42.2%를 기록하였다. 수도권에서 서울은 더욱 낮아져 31.4%이었으며 인천과 경기도는 40%를 상회하는 수준이

었다. 비수도권에서 40%이하의 낮은 수치를 보이는 지역은 부산 33.1%, 대구 36.5%, 대전 38.3%이었다.

2) 가구변화

가구수의 변화는 가구형태의 구성에 따라 주택공급에 커다란 영향을 미쳤으며 특히 단독가구의 증가로 인한 주택수요의 변화를 적절하게 대처하지 못하였다는 평가를 받고 있다. 시대별 권역별 가구수 변화를 1인 가구, 2인 가구, 3인 이상 가구로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1985년의 전국 가구수 분포는 수도권과 비수도권이 39.99%와 60.01%를 분포되어 있는 것으로 파악되어 인구비율과 비슷하게 40:60의 비율로 나타났다. 수도권과 비수도권의 가구유형은 유사하게 나타나 3인 이상 가구는 80%을 상회하는 것으로 나타났으며 1인 가구는 수도권과 비수도권이 각각 6.80%와 6.98%이었다.

1990년의 수도권 및 비수도권의 가구분포는 1985년에 비해 수도권의 비중이 다소 증가하였다. 권역별 가구유형의 분포는 유사한 것으로 분석되었으나 1985년과는 다른 가구유형 분포를 보였다. 1인 가구의 비율이 급격히 상승하여 수도권과 비수도권이 각각 8.69%와 8.99%를 기록할 정도로 크게 증가하였다. 반면에 2인 가구의 비중은 1985년과 비교할 때 수도권은 미미한 증가가 나타났으나 비수도권은 다소 증가하였다. 그러므로, 3인 이상 가구는 다소 감소하였다.

1995년 수도권의 가구비중이 다소 증가하여 44.70%를 점하였으며 수도권과 비수도권의 가구유형이 권역별 차이가 나타나기 시작하였으며 1990년과 비교하면 1인가구와 2인가구의 신장이 크게 두드러졌다. 1인 가구 비율은 수도권(11.73%)에 비해 비수도권(13.44%)이 훨씬 높은 것으로 나타났으며 그러한 권역별 차이는 2인 가구에서 크게 나타나 수도권 14.48%, 비수도권 18.78%를 기록하였다.

<표 1-12> 시대별 권역별 가구수 현황 (1985-2000)

(단위: %)

가구수 (가구)	1985				1990			
	계	1인	2인	3인 이상	계	1인	2인	3인 이상
전국	100.00	6.91	12.28	80.81	100.00	9.00	13.79	77.21
서울특별시	24.28	6.72	11.42	81.85	24.79	9.14	11.75	79.11
인천광역시	3.54	6.51	11.55	81.94	4.27	7.89	12.19	79.91
경기도	12.17	7.03	12.85	80.11	14.26	8.13	13.39	78.47
수도권	39.99	6.80	11.87	81.33	43.33	8.69	12.33	78.98
비수도권	60.01	6.98	12.56	80.47	46.78	8.99	14.80	76.20
가구수 (가구)	1995				2000			
	계	1인	2인	3인 이상	계	1인	2인	3인 이상
전국	100.00	12.67	16.86	70.47	100.00	15.54	19.08	65.38
서울특별시	22.89	12.88	14.37	72.75	21.56	16.28	17.00	66.72
인천광역시	5.08	10.25	13.94	75.81	5.22	13.00	15.97	71.03
경기도	16.73	10.60	14.80	74.60	18.65	12.65	16.41	70.94
수도권	44.70	11.73	14.48	73.79	45.43	14.41	16.64	68.95
비수도권	55.30	13.44	18.78	67.78	54.57	16.49	21.11	62.40

2000년의 가구분포는 수도권의 비중이 더 높아져 45.43%로 증가하였으며 1인 가구의 비율은 지속적으로 높아져 수도권 14.41%, 비수도권 16.49%로 나타났다. 2인 가구에서는 권역별 차이가 크게 존재하는 것으로 분석되어 수도권 16.64%, 비수도권 21.11%로 나타났다.

<표 1-13> 시대별 권역별 가구당 가구원수 변화 (1985-2000)

(단위: 인)

	1985	1990	1995	2000
전국	4.2	3.8	3.4	3.1
서울특별시	4.1	3.7	3.4	3.1
인천광역시	4.0	3.7	3.5	3.2
경기도	4.0	3.7	3.5	3.3
수도권	4.1	3.7	3.4	3.2
비수도권	4.2	3.8	3.4	3.1

가구당 가구원수 변화는 주택공급호수에 따른 기반시설과 공공시설의 결정에 주요한 역할을 한다. 특히 가구수를 기준으로 공급되는 교육시설은 가구당 가구원수의 변화에 민감할 수 밖에 없다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

1985년 가구당 가구원수의 전국 수치는 4.2인이었으며 수도권이 비수도권에 비해 낮은 수치를 보이면서 각각 4.1인과 4.2인으로 나타났다. 수도권에서는 서울이 4.1인으로 가장 높았으며 비수도권에서 낮은 수치를 보인 지역으로는 대구와 경북은 4.0인 부산, 경남, 제주는 4.1인이었다. 1990년 전국수치는 급격히 감소하여 3.8인으로 분석되었으며 수도권은 3.7인 비수도권은 3.8인이었다. 비수도권에서 수도권보다 낮은 가구당 가구원수 비율을 보인 지역은 경북과 경남으로 각각 3.5인과 3.6인이었다.

1995년의 전국 수치는 지속적인 감소 경향에 의하여 3.4인으로 낮아졌으며 수도권 및 비수도권 또한 비슷한 수치를 보였다. 비수도권에서 수도권의 3.4인보다 낮은 수치를 보인 지역은 전남과 경북 3.2인, 강원도와 경남 3.3인이었다. 2000년의 수치는 더욱 감소하여 3.1인으로 낮아졌으며 수도권 3.2인, 비수도권 3.1인으로 권역별 차이가 반전되어 수도권 가구원수가 크게 나타났다. 비수도권에서 광역시의 가구당 가구원수는 3.2인을 유지하는 반면에 도의 수치는 2.9-3.0인의 범위를 보였다.

3) 점유형태

가구의 점유형태 변화는 주택공급이 인구 및 가구의 변화에 어떻게 적절히 대응하였는지를 볼 수 있는 주택시장에 대한 간접적인 수치이다. 1990년 점유형태는 수도권의 자가가구가 75.51%인데 비하여 비수도권은 81.10%로 나타나 다소 높은 수치이다. 반면에 전세가구는 수도권의 비중이 16.47%로 높게 나타났으며 비수도권은 9.01%이었다. 월세가구 분포는 권역별 차이가 비슷하였다.

1995년 점유형태 분포는 자가가구가 수도권과 비수도권 모두 감소하여 각각 70.90%와 77.61%로 나타났으며 비수도권이 상대적으로 우위를 유지하였다. 월세가구 비율은 1990년에 비해 다소 증가하였으나 권역별 차이는 없었지만 전세가구

의 비율은 수도권이 21.26%로 비수도권의 12.68%에 비해 2배에 육박하는 수치를 보였다.

<표 1-14> 시대별 권역별 가구의 점유형태 변화 (1990-2000)

(단위: %)

지역	1990			1995			2000		
	자가	전세	월세	자가	전세	월세	자가	전세	월세
전국	78.96	11.86	5.87	74.89	16.16	6.34	70.58	19.37	7.28
서울특별시	74.66	18.55	5.65	69.57	23.28	6.29	65.70	25.61	7.42
인천직할시	79.61	14.39	4.56	74.21	19.01	5.52	71.82	21.20	5.26
경기도	75.45	14.13	6.99	71.25	19.78	6.62	67.69	24.37	5.52
수도권	75.51	16.47	6.02	70.90	21.26	6.32	67.41	24.47	6.28
비수도권	81.10	9.01	5.77	77.61	12.68	6.36	72.85	15.71	7.99

2000년의 수치는 권역에 관계없이 자가가구 비율이 지속적으로 감소하고 있는 반면에 전세가구는 그에 비례하여 증가하는 추세를 보였다. 월세가구는 다소 증가하였으나 그다지 변화를 보이지 않았다. 수도권 및 비수도권의 자가가구 비율이 각각 67.41%와 72.85%이었으며 전세가구의 비율은 각각 24.47%와 15.71%를 기록하였다. 이러한 점유형태의 추세는 수도권에서는 지속적으로 자가가구가 감소하고 전세가구는 증가하는 경향을 보이고 있다. 자가가구는 수도권보다는 비수도권에서 높은 비중을 보이고 있으며 전세가구는 비수도권보다는 수도권에서 높은 증가세를 보이고 있다.

4. 수도권 인구이동의 특성

1) 수도권 인구이동의 일반적 특성 및 연구방법

이제까지 기존의 연구는 수도권의 인구집중을 거론한 적이 있으나 수도권 인구 이동자의 특성을 분석한 연구는 없었다. 본 연구에서는 수도권 인구이동의 인구 및 사회경제적 특성을 분석하기 위하여 인구 및 주택센서스 2%의 자료를 활용하

여 현재 거주지와 5년 전 거주지를 비교하였다. 1990년, 1995년, 2000년의 자료를 사용하였기에 실제로는 1985년부터의 수도권 인구이동을 분석할 수 있다.

수도권 인구이동을 5개 그룹으로 나누어 수도권 전입 및 전출과 서울의 전입 및 전출의 인구특성을 중심으로 권역별 비교를 시도하였다. 주된 분석대상은 가구주이다. 사용된 5개 그룹의 구분은 다음과 같이 현거주지와 5년전 거주지를 활용하였다.

- 수도권 계속거주자: 기준년도 수도권 거주자 & 5년전 수도권 거주자
- 수도권 전입자 : 기준년도 수도권 거주 & 5년전 비수도권 거주
- 수도권 전출자 : 기준년도 비수도권 거주 & 5년전 수도권 거주
- 서울의 수도권 전출자 : 기준년도 수도권 거주 & 5년전 서울권 거주
- 서울의 비수도권 전출자 : 기준년도 비수도권 거주 & 5년전 서울권 거주

분석에 사용된 항목은 인구학적 특성인 학력, 출생지, 총자녀수, 만나이 등이며 사회경제학적 특성인 직장, 경제활동, 산업, 직업 등이다. 분석방법은 5개 그룹의 표본수가 일정치 않기 때문에 5개 그룹의 특성별 비율을 독립적으로 분석한 후 각 특성의 세부항목이 갖는 점유율을 5개 그룹과 비교하여 해당 그룹이 갖는 인구이동의 특이사항을 추출하고자 하였다.

2) 인구이동 유형별 학력 및 출생지 특성

인구이동의 출생지는 수도권에 거주하는 이들의 출생지가 각각 다르기 때문에 관심있는 사항중의 하나이다. 1990년의 분석결과는 서울 출생자의 비율이 5개 그룹중 서울의 수도권 전출자에서 가장 많아서 22.9%를 차지한 반면에 수도권 계속 거주자와 서울의 비수도권 전출자는 각각 18.5%와 18.0%를 차지하였다. 인천 출생자는 서울 출생자에 비해 매우 낮은 비율을 보여 수도권 거주자에서 2.4%를 보인 수준에 불과하였다. 경기 출생자는 수도권 계속거주자의 16.6%, 서울의 수도권 전출자 12.3%로 나타났다. 비수도권 출생자의 분포는 수도권 전입자의 91.4%를 차지하였지만 수도권 전출자의 비중도 75.9%나 되었으며 수도권계속거주자 또

한 62.4%에 달하였다.

<표 1-15> 시대별 인구이동 유형별 출생지 분포 (1990-2000)

(단위: %)

	90년				95년				2000년			
	서울	인천	경기	비수도권	서울	인천	경기	비수도권	서울	인천	경기	비수도권
A	18.49	2.45	16.62	62.44	18.34	4.13	13.58	63.95	22.87	3.66	13.24	60.24
B	4.69	0.69	3.23	91.39	14.24	3.98	17.33	64.46	8.51	1.40	4.49	85.60
C	13.20	1.67	9.17	75.95	16.21	2.36	8.44	72.99	15.63	2.08	9.09	73.20
D	22.88	1.36	12.30	63.46	22.36	1.67	10.36	65.61	27.30	1.61	10.86	60.24
E	17.98	0.31	4.24	77.47	22.45	0.52	3.61	73.42	21.57	0.72	3.91	73.81

주: A: 수도권계속거주자, B: 수도권전입자, C: 수도권전출자, D: 서울의 수도권전출자, E: 서울의 비수도권 전출자

1995년 자료의 서울 출생자는 서울의 수도권 전출자 및 서울의 비수도권 전출자에서 가장 높게 나타나 각각 22.4%와 22.5%를 기록하였으며 가장 낮은 수치를 보인 수도권 전입자도 14.2%나 되었다. 경기 출생자는 수도권 전입자에서 가장 높게 나타나 17.3%이었으며 서울의 비수도권 전출자가 3.6%로 가장 낮았다. 비수도권 출생자가 가장 높게 나타난 그룹은 예상밖으로 서울의 비수도권 전출자와 수도권에서의 전출자로 각각 73.4%와 73.0%이었으며 가장 낮은 비율은 수도권 계속거주자로 63.9%이었다.

<표 1-16> 시대별 인구이동 유형별 총자녀수 분포 (1990-2000)

(단위: %)

	90년			2000년		
	1명 이하	2명	3명 이상	1명 이하	2명	3명 이상
수도권계속거주자	24.69	28.36	46.95	33.54	38.25	28.21
수도권전입자	18.05	23.56	58.40	34.44	39.05	26.50
수도권전출자	31.52	31.21	37.27	33.47	38.40	28.13
서울의수도권전출자	19.69	25.62	54.68	33.41	34.95	31.64
서울의비수도권전출자	30.32	28.96	40.72	33.93	36.50	29.56

주: 1995년도에는 총자녀수를 조사하지 않음

2000년의 서울 출생지 분포는 서울의 수도권 전출자에서 가장 높게 나타났으며 수도권 전입자는 가장 낮은 8.5%를 보였다. 비수도권 출생지 분포는 수도권 전입자가 85.6%로 가장 높았으며 그 다음은 서울의 비수도권 전출자로 73.8%이었다. 가장 낮은 수치는 수도권 계속거주자와 서울의 수도권전출자로 60.2%이었다.

총자녀수의 분석은 가구주의 인구이동으로 인한 권역별 인구구조를 예측하는데 주요한 정보를 제공한다. 1990년 분석결과는 1명이하의 자녀를 가진 세대주는 수도권 전출자에서 31.5%로 가장 높게 나타났으며 가장 낮은 수치는 수도권 전입자로 18.0%를 보였다. 2명의 자녀를 가진 세대주의 분포도 5개 그룹에서 차이를 보여 수도권 전출자가 31.2%이었으며 가장 낮은 수치를 보인 그룹은 수도권 전입자이었다. 3명이상의 자녀를 가진 세대주의 분포는 수도권 전입자에서 58.4%로 단연 가장 높게 나타났으며 서울의 수도권 전출자 또한 54.7%로 높았다. 가장 낮은 수치를 보인 그룹은 수도권 전출자로 37.3%이었다.

<표 1-17> 시대별 인구이동 유형별 만나이 분포 (1990-2000)

(단위: %)

	90년				95년				2000년			
	20세 이하	21-40세	41-60세	61세 이상	20세 이하	21-40세	41-60세	61세 이상	20세 이하	21-40세	41-60세	61세 이상
A	0.61	68.60	25.40	5.39	0.62	65.66	27.64	6.08	0.62	62.38	30.05	6.95
B	4.64	74.77	16.82	3.77	0.75	45.06	42.41	11.78	4.03	73.48	18.63	3.86
C	1.63	78.62	15.95	3.81	3.22	74.98	17.71	4.09	3.62	65.99	24.04	6.35
D	0.30	72.07	21.18	6.45	0.31	62.23	30.03	7.43	0.33	60.86	29.83	8.99
E	1.58	76.47	17.06	4.89	2.90	71.87	20.12	5.11	2.86	65.08	24.93	7.13

주: A: 수도권계속거주자, B: 수도권전입자, C: 수도권전출자, D: 서울의 수도권전출자, E: 서울의 비수도권 전출자

1995년에는 총자녀수가 집계되지 않아서 분석이 불가능하였다. 2000년 1명이하의 자녀 분포는 인구이동 유형별 큰 차이를 보이지 않았으나 수도권 전입자가 34.4%로 가장 높았으며 서울의 수도권전출자가 가장 낮았다. 자녀수 2명의 분포

도 1명이하의 분포와 아주 유사하였다. 3명이상 자녀의 분포는 서울의 수도권 전출자에서 가장 높게 나타나 31.6%를 기록하였다.

인구이동의 만나는 해당지역의 거주로 인해 향후 인구규모에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 볼 수 있는 자료가 된다. 1990년 자료는 20세 이하 세대주가 가장 높은 비율을 보이는 그룹은 4.6%의 수도권 전입자이었으며 가장 낮은 수치는 서울의 수도권 전출자로 0.3%이었다. 21세이상 40세이하에서는 수도권 전출자가 가장 높아서 78.6%이었으며 수도권 전입자 또한 74.8%에 달하였다. 가장 낮은 수치는 수도권 계속거주자의 68.6%로 이러한 결과는 인구부문의 중위연령인구의 분석과 맥을 같이 한다. 41세이상 60세이하에서는 수도권 계속거주자가 25.4%로 가장 높은 비율을 보인 반면에 수도권 전출자가 15.9%로 가장 낮았다.

1995년의 20세이하 만나이 분포는 수도권에서의 전출자와 서울의 비수도권전출자 그룹에서 각각 3.2%와 2.9%로 단연 높았다. 21세이상 40세이하의 분포는 수도권전출자에서 가장 높게 나타나 75.0%이었으며 가장 낮은 수치를 보인 그룹은 수도권전입자이었다. 41세이상 60세이하와 61세이상 부문에서 수도권 전입자가 타 그룹과는 큰 차이를 보이면서 42.4%의 점유율을 보였다.

2000년 20세이하 만나이 분포는 수도권 전입자가 가장 높아 4.0%의 수치를 보였고 21세이상 40세이하의 분포도 20세이하의 분포와 아주 유사하게 나타나 수도권 전입자가 가장 높은 73.5%를 기록하였다. 41세 이상 60세이하에서는 수도권 계속거주자와 서울의 수도권전출자 그룹이 30.0%와 29.8%의 비율을 보이면서 가장 높게 나타났다. 61세이상에서는 서울의 수도권전출자가 가장 높은 것으로 분석되었다.

인구이동 특성의 학력은 인구유입으로 인해 도시경제에 어떠한 영향을 미치는가를 파악할 수 있다는 점에서 정책입안자에게는 유익한 정보이다. 학력은 중졸이하, 고졸, 대졸이상으로 구분하였다.

<표 1-18> 시대별 인구이동 유형별 학력 분포 (1990-2000)

(단위: %)

	90년			95년			2000년		
	중졸	고졸	대졸	중졸	고졸	대졸	중졸	고졸	대졸
	이하		이상	이하		이상	이하		이상
수도권계속거주자	22.18	42.95	34.87	18.45	42.07	39.48	13.19	39.62	47.19
수도권전입자	23.41	42.81	33.78	31.98	40.68	27.34	9.71	30.55	59.74
수도권전출자	21.36	38.50	40.15	14.72	35.51	49.77	13.81	34.80	51.39
서울의수도권전출자	21.79	43.22	34.99	16.06	40.10	43.84	12.04	37.07	50.88
서울의비수도권전출자	20.95	35.12	43.94	14.65	31.98	53.37	13.48	31.49	55.03

1990년의 수치는 중졸이하의 5개 그룹에서 20-23% 내외의 비슷한 점유율을 보였으며 수도권 전입자의 비율이 23.4%로 가장 높았으며 서울의 비수도권 전출자의 비중이 20.9%로 가장 낮게 나타났다. 고졸 학력에서는 서울의 수도권 전출자가 가장 높은 것으로 나타났으나 수도권 계속거주자와 수도권 전입자의 차이는 그다지 크지 않은 것으로 분석되었다. 가장 낮은 고졸 학력 비중을 보인 그룹은 서울의 비수도권 전출자이었다. 대졸이상의 학력에서는 놀라게도 서울의 비수도권 전출자가 43.9%로 가장 높은 점유율을 보였으며 가장 낮은 점유율은 수도권 전입자이었다.

1995년 중졸이하의 분포는 수도권 전입자에서 가장 높게 나타나 32.0%를 기록하여 타그룹과의 큰 격차를 보였으며 가장 낮은 비율은 수도권 전출자와 서울의 비수도권 전출자 그룹이었다. 고졸의 분포는 수도권 거주자에서 42.1%로 가장 높게 나타났으며 가장 낮은 그룹은 서울의 비수도권 전출자이었다. 대졸이상의 분포는 예상과는 달리 서울의 비수도권 전출자 그룹이 53.4%로 가장 높았으며 그 다음 또한 수도권 전출자이었다. 가장 낮은 수치는 수도권 전입자로 27.3%이었다.

2000년 중졸이하의 학력 분포는 수도권 전출자에서 가장 높게 나타나 13.8%이었으며 수도권 전입자는 9.7%로 가장 낮았다. 고졸 학력 분포는 수도권 계속거주자가 가장 높아서 39.6%이었으며 수도권전입자가 가장 낮은 것으로 나타났다. 대

졸이상의 학력분포는 놀랍게도 수도권 전입자가 가장 높은 59.7%를 기록하였으며 그 다음이 서울의 비수도권 전출자이었다. 수도권 계속거주자가 가장 낮은 수치를 보였다.

3) 인구이동 유형별 직장 및 경제활동 특성

인구이동에서 직장 소재지는 거주지의 입지를 결정하는데 커다란 영향을 미치는 요인중의 하나이다. 1990년 분석결과는 서울에 직장을 갖고 있는 세대주가 가장 많은 그룹은 수도권 거주자로 66.3%이었으며 수도권 전입자 또한 59.9%나 되었다. 서울의 수도권 전출자도 49.0%를 차지하였다. 인천과 경기도에 직장을 가진 세대주가 가장 높게 나타난 그룹은 서울의 수도권 전출자로 각각 10.3%, 40.1%이었다. 비수도권에 직장을 가진 세대주가 가장 높게 분포된 그룹은 수도권 전출자와 서울의 비수도권 전출자이었다

1995년 자료에 의하면 서울의 직장소재 분포는 수도권 계속거주자가 58.7%로 가장 높게 나타났지만, 수도권 전입자 또한 54.6%로 분석되어 수도권으로의 무작정 상경은 아니고 서울의 경제활동에 기인한다는 것을 알 수 있었다. 경기도 직장소재는 서울의 수도권 전출자에서 가장 높게 나타나 38.2%이었으며 수도권 전입자도 34.1%나 되었다. 비수도권 직장소재는 수도권 전출자와 서울의 비수도권 전출자에서 각각 98.1%와 98.4%로 나타나 지방으로의 분산은 직장관련된 경제활동의 이전이 가장 필수적임을 다시 한번 입증하였다.

2000년 분석결과는 서울의 직장소재가 수도권전입자에서 가장 높게 나타나 56.1%를 보였으며 수도권 계속거주자도 55.5%이었다. 경기 직장소재는 서울의 수도권전출자가 43.8%로 타 그룹과는 큰 차이를 보였다. 비수도권 직장소재는 수도권 전출자와 서울의 비수도권 전출자에서 98%로 나타났다.

<표 1-19> 시대별 인구이동 유형별 직장소재지 분포 (1990-2000)

(단위: %)

	90년				95년				2000년			
	서울	인천	경기	비수도권	서울	인천	경기	비수도권	서울	인천	경기	비수도권
A	66.27	8.72	24.57	0.44	58.67	11.29	29.19	0.86	55.55	8.94	34.64	0.88
B	59.92	9.57	29.95	0.56	54.58	10.41	34.07	0.94	56.11	7.39	35.46	1.05
C	0.79	0.0	0.40	98.81	1.11	0.02	0.76	98.11	0.83	0.04	1.06	98.07
D	48.98	10.31	40.15	0.57	52.06	8.70	38.20	1.04	48.06	7.15	43.85	0.95
E	0.95	0.0	0.32	98.73	1.25	0.0	0.32	98.43	1.23	0.04	0.69	98.05

주: A: 수도권계속거주자, B: 수도권전입자, C: 수도권전출자, D: 서울의 수도권전출자, E: 서울의 비수도권 전출자

인구이동의 특성중 경제활동 또한 중요한 사항이다. 1990년 통계에 의하면 생업에 종사하고 있는 비율은 5개 그룹에서 커다란 차이가 없었으며 그 비율 또한 83-85%로 나타났다. 일을 하지 않거나 하더라도 잠시 쉬고 있는 비율도 그룹별 차이를 보이지 못하였다.

<표 1-20> 시대별 인구이동 유형별 경제활동 분포 (1990-2000)

(단위: %)

	90년			95년			2000년		
	있음	쉬고 있음	없음	있음	쉬고 있음	없음	있음	쉬고 있음	없음
A	85.88	0.38	13.74	86.08	0.57	13.36	82.27	0.64	17.09
B	84.62	0.55	14.83	80.98	0.63	18.39	78.17	0.63	21.21
C	85.70	0.24	14.06	81.73	0.32	17.95	75.22	0.57	24.20
D	85.54	0.31	14.15	85.94	0.59	13.47	81.82	0.61	17.57
E	85.21	0.19	14.60	80.10	0.40	19.50	73.93	0.60	25.48

주1: A: 수도권계속거주자, B: 수도권전입자, C: 수도권전출자, D: 서울의 수도권전출자, E: 서울의 비수도권 전출자

주2: 경제활동이 없는 경우에는 가사, 질병, 학업등의 이유가 포함되어 있음

1995년의 통계도 인구이동 유형별 그룹의 차이를 경제활동에서는 그다지 크게

찾을 수는 없었다. 일하고 있는 비율이 수도권 계속거주자와 서울의 수도권전출자에서 각각 86.1%와 85.9%를 보였지만 가장 낮은 비율을 보인 그룹은 수도권전입자가 아닌 서울의 비수도권전출자로 80.1%이었다. 그로인해 일하지 않는 비율은 서울의 비수도권전출자가 19.5%로 가장 높았으며 그 다음이 수도권 전입자로 18.4%이었다.

2000년 경제활동은 1990년과 1995년의 자료와는 차이를 보였다. 경제활동에 종사하는 비율이 수도권 계속거주자에서 가장 높아서 82.3%를 기록하였으며 서울의 수도권전출자 또한 81.8%이었다. 수도권 전입자는 78.2%를 기록한 반면에 수도권에서의 전출자와 서울의 비수도권 전출자는 각각 75.2%와 73.9%로 낮게 나타났다.

인구이동 그룹별 종사산업의 비율은 수도권으로 이주하는 이들의 특성을 잘 보여 줄 수 있어서 수도권 인구집중의 원인을 간접적으로 파악할 수 있다. 1990년 자료는 1차 산업의 종사자 비율이 높은 그룹은 수도권 전출자 5.8%, 서울의 비수도권 전출자 5.1%이었으며 수도권 전입자는 1.3%에 머물렀다. 제조업 종사자 비율이 대체로 30%이상으로 나타났으며 수도권 전입자가 39.8%로 가장 높았으며 서울의 수도권전출자가 39.5%로 그 다음이었다. 건설업 종사자는 10%내외의 점유율을 보이면서 서울의 비수도권 전출자가 12.1%로 나타난 반면에 가장 낮은 비율이 수도권 계속거주자 9.9%, 수도권 전입자 10.0%인 것으로 분석되었다. 이러한 수치는 수도권 전입자가 수도권 주택 및 건설분야의 성황으로 인해 야기되는 것은 아니라는 사실을 간접적으로 시사한다. 도소매업 및 음식 숙박업 종사자 비율 또한 20% 내외로 균일한 분포를 보였으며 수도권 계속거주자가 22.3%, 수도권 전입자 및 전출자가 19.0%로 나타났다.

1995년의 1차 종사산업 분포는 수도권전입자가 5%로 가장 높았으며 수도권전출자 또한 4.4%의 수준이었다. 제조업 분포는 수도권 계속거주자와 서울의 수도권전출자가 29.8%로 가장 높았으며 수도권전입자가 그 다음으로 27.2%이었다. 건설업 종사자 분포는 서울의 비수도권전출자가 14.1%로 가장 높았으며 그 다음이 수도권에서의 전출자로 13.7%이었다. 음식숙박업 종사 분포도 건설업 분포와

유사한 그룹별 차이를 보였다.

2000년 1차 산업종사는 서울의 비수도권 전출자와 수도권에서의 전출자가 7.0%와 6.7%로 가장 높았다. 제조업 분포는 서울의 비수도권 전출자(18.0%)를 제외하고는 25%내외의 점유율을 보였으며 수도권 계속거주자가 가장 높았다. 건설업의 분포는 서울의 비수도권 전출자와 수도권에서의 전출자가 가장 높아서 각각 7.4%와 7.0%이었다. 도소매업 종사는 서울의 수도권전출자가 가장 높아서 18.4%로 나타났다으며 수도권 전입자가 가장 낮은 13.7%이었다. 숙박음식업은 서울의 비수도권 전출자(8.9%)가 가장 높은 것으로 분석되었으며 가장 낮은 수치는 서울의 수도권 전출자로 5.9%이었다.

인구이동의 직업은 종사산업에서의 작업 특성을 파악하는 항목이다. 1990년 분석자료는 전문기술관련 종사자는 서울의 비수도권 전출자와 수도권 전출자에서 가장 높게 나타나 각각 15.2%와 13.6%이었으며 수도권 계속거주자는 9.9%이었다. 행정 및 관리직 종사자 또한 서울의 비수도권 전출자(5.0%)가 가장 높았으며 수도권 전입자가 2.2%로 가장 낮았다. 사무관련 종사자는 22%내외의 비율을 보이면서 수도권 계속거주자가 가장 높은 23.7%이었다. 판매종사자에서도 수도권 계속거주자의 비율이 가장 높았다. 생산관련 종사자의 비율이 직업부문에서 가장 높은 점유율을 보이면서 35% 내외로 분석되었으며 수도권 전입자가 39.5%로 가장 높았다.

1995년의 분석은 기술공 및 준전문가의 분포가 서울의 수도권전출자에서 가장 높게 나타나는 것으로 분석되어 20.0%이었으며 수도권 계속거주자도 그와 비슷한 18.75를 보였다. 가장 낮은 수치는 수도권 전입자로 13.6%이었다. 사무직 분포도 기술공의 분포와 아주 유사하였다. 서비스근로자와 판매근로자의 분포는 서울의 비수도권 전출자가 19.9%로 가장 높았으며 그 다음이 수도권에서의 전출자와 수도권 전입자로 각각 19.2%와 19.0%이었다. 농업어업 근로자, 기능원 근로자, 장치기계조작원, 단순노무직 근로자 등에서 수도권 전입자의 비율이 타 그룹에 비해 높은 것으로 분석되었다.

2000년 관리직에 종사하는 비율은 서울의 수도권전출자가 가장 높아 13.6%이었

으며 가장 낮은 수치는 수도권전입자 6.4%이었다. 흥미로운 사실은 전문가가 수도권전입자에서 가장 높게 나타나 19.8%이었으며 가장 낮은 수치는 수도권에서의 전출자이었다. 기술공 및 준전문가와 사무종사자의 분포도 전문가의 그룹별 분포와 유사하였다. 서비스 종사자는 수도권에서의 전출자와 서울의 비수도권 전출자가 가장 높았다. 1995년과는 달리 기능원 관련종사자 분포가 수도권 계속거주자에서 가장 높게 나타났으며 단순노무자 비율은 그룹별 큰 차이를 보이지는 않았으나 수도권 계속거주자가 가장 높았다. 장치기계종사자 또한 수도권 전입자는 낮은 수치를 보였고 가장 높은 수치는 수도권 전출자와 수도권 계속거주자로 각각 11.5%와 10.5%이었다.

<표 1-21> 시대별 인구이동 유형별 종사자 지위의 분포 (1990-2000)

(단위: %)

	90년				95년				2000년			
	봉급	자영	사업	무급	봉급	자영	사업	무급	봉급	자영	사업	무급
A	73.31	15.75	10.56	0.37	72.15	14.99	12.63	0.23	73.19	15.36	11.08	0.36
B	83.92	10.90	4.88	0.31	64.40	22.80	12.46	0.34	85.98	8.55	5.12	0.34
C	75.65	17.20	6.98	0.17	72.39	16.95	10.32	0.33	70.79	20.29	8.51	0.41
D	74.31	14.89	10.63	0.17	70.71	15.02	14.04	0.23	71.69	15.89	11.98	0.44
E	74.56	16.91	8.39	0.14	70.75	17.39	11.58	0.29	68.73	20.90	10.01	0.36

주1: A:수도권계속거주자, B: 수도권전입자, C: 수도권전출자, D: 서울의 수도권전출자, E: 서울의 비수도권 전출자

주2: 자영업자는 고용원이 없으며, 사업자는 고용원이 있음

종사자 지위는 직업에 관계없이 직업에서의 위치를 묻는 항목이기에 인구이동이 산업종사자에게 어떠한 변화를 주는지를 볼 수 있는 항목이다. 1990년 분석자료는 고용원을 둔 사업주가 가장 높은 비율을 보이는 그룹은 수도권 계속거주자와 서울의 수도권전출자로 각각 10.6%로 나타났으며 가장 낮은 수치는 수도권전입자로 4.9%이었다. 고용원이 없는 자영자의 비율은 수도권 전출자에서 17.2%로 가장 높게 나타났으며 가장 낮은 수치 또한 수도권 전입자로 10.9%이었다. 임금 및 봉급근로자에서 수도권 전입자는 가장 높은 비율을 보여 83.9%이었으며 가장 낮은 그룹은 수도권 계속거주자로 73.3%이었다.

1995년의 분석은 임금봉급근로자의 비율이 가장 높게 나타난 그룹은 수도권에 서의 전출자와 수도권 계속거주자로 각각 72.4%와 72.2%이었다. 1990년과는 달리 수도권 전입자가 가장 낮은 64.4%이었다. 반면에 고용원이 없는 자영자 부문에서는 수도권전입자가 22.8%로 가장 높았으며 수도권 계속거주자와 서울의 수도권 전출자가 15.0%로 가장 낮았다. 흥미있는 사실은 고용원을 둔 사업자가 서울의 수도권 전출자에서 가장 높게 나타났으며 그 다음이 수도권 계속거주자와 수도권 전입자로 각각 12.6%와 12.5%으로 나타났다는 점이다.

2000년의 분석결과는 임금봉급근로자가 수도권 전입자에서 가장 높은 것으로 조사되었으며 그 다음이 수도권 계속거주자이었으며 가장 낮은 수치는 서울의 비 수도권 전출자이었다. 고용원이 없는 자영자는 서울의 비수도권 전출자가 가장 높아 20.9%이었으며 수도권 전출자 또한 20.3%를 기록하였고 수도권 전입자는 가장 낮은 수치를 보였다. 고용원을 둔 사업주에서는 서울의 수도권 전출자가 가장 높아 12.0%를 기록하였으며 수도권 전입자가 가장 낮았다.

5. 수도권 주택정책 현안 도출

1) 수도권 주택정책의 문제 핵심

수도권은 전국에서 거주밀도와 주택수요가 가장 높기 때문에 다양한 주택문제를 발생하고 있다. 수도권 주택정책은 이러한 주택문제를 개선 또는 억제하기 위하여 주택, 토지, 금융, 세제 측면에서 조치를 강구하고 있다. 주택정책 문제의 핵심은 인구 및 가구구조의 변화, 수도권 인구 집중, 주택수요의 변화, 서울과 수도권의 택지공급에 대해 어떻게 지혜롭게 대처하는가에 달려있다. 이들 요인에 대한 해법이 수도권 주택정책 문제 개선을 위한 기본 전제 조건이다.

무엇보다도 중요한 것은 인구 및 가구변화에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 주택수요를 산출하여야 한다. 특히 가장 통계적으로 신뢰할 수 있는 인구 및 주택센서스는 1인 가구와 외국인 가구를 제외한 일반가구를 대상으로 통계를 수집하고

있다. 인구부문 분석에서 밝힌 바와 같이 점차 1인 가구가 증가하고 있어서 이를 포함하는 방안에 대한 연구가 진행되어야 하며 노인인구의 변화에도 관심을 기울여야 한다. 또한 전입인구의 특성에 대한 지속적인 조사도 병행되어야 한다.

주택수요 변화의 관찰은 주택정책수립시 인구 및 가구변화의 위상만큼 중요한 부문이다. 유사한 인구 및 가구구조를 가지고 있더라도 주택수요의 특성이 다르다면 주택공급의 유형은 크게 달라진다. 나타나는 주택공급의 특성은 주택유형, 점유형태, 주거밀도에서 차별성을 보일 것이며 이러한 특성의 극명한 차이가 다세대주택과 다가구주택과 같은 단독주택유형의 공동주택을 생산하는가 하면 오피스텔과 주상복합과 같은 유사 주택상품을 틈새 주택시장에 내놓는다.

주택공급에는 택지가 소요되고 이에 대한 안정적 공급 및 계획적 개발이 주택시장을 안정시키고 주택정책의 문제를 개선하는데 기여한다. 그러나 택지공급은 가구유형에 정확한 분석과 함께 주택재고의 멸실률과 주택유형 및 거주밀도에 예측이 동반되어야 도시계획구역 내외에 공급할 수 있을 것이다.

IMF이후 우리나라의 도시주택문제는 다음과 같은 변화를 보이고 있다. 양적 주택문제의 해소를 지나 질적 주택문제의 개선으로 전환되는 국면이다. 부담능력의 문제는 IMF체제의 도래로 인하여 주택 및 토지가격은 상당한 수준으로 감소하였다가 다시 IMF이전의 수준을 회복하고 있으나 전세가격은 크게 상승하여 임차가구의 부담을 가중시키고 있다.

주택정책수단이 정부주도의 규제중심에서 민간주도의 시장시스템으로 전이됨에 따라 주택시장에서 빈익빈 부익부가 발생하고 있으며 자기부담능력이 떨어지는 소득계층에 대한 배려가 크게 감소하였다. 최근 주택정책에는 이에 대한 고려를 반영하여 최저주거기준 설정, 주거환경개선사업의 기반시설 국고부담, 소형주택 의무비율 부활 등과 같은 소외계층을 위한 정책수단들이 강구되고 있다.

수도권 주택정책 문제점의 핵심을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 주택정책이 수도권 의 공간계획에 적절하게 반영되지 못하여 계획적 연계성을 확보하지 못하는 데 있다. 주택정책적 측면에서 도시계획의 체계를 살펴본다면, 수도권정비계획을 반영한 수도권광역계획, 이들 계획에 기초한 경기도 및 서울시 도시기본계획, 이

를 반영하는 기초자치단체 도시기본계획, 그리고 이를 지구단위에서 실천하는 지구단위계획으로 연계되어야 한다. 거꾸로 이야기한다면 서울시 강남구 재건축이 예상된다면 이러한 개발계획에 대한 대처가 강남구 기본계획과 서울시 기본계획에 반영되어 교통시설 및 기반시설에 대한 부하뿐만 아니라 주거지역의 위계정립에 대한 방안을 수립하여야 한다. 이러한 기능을 부분적으로 수립한 계획이 주택재개발기본계획이었으며 이를 계승하는 도시및주거환경정비기본계획이 새로운 법제에 의해 수립될 예정이다.

둘째, 도시계획구역 내외의 주택단지 개발로 인한 난개발을 방지하지 못하여 도시계획적 위계가 무너졌으며 교통 및 공공시설의 부족을 초래하였다는 점이다. 이러한 문제의 대표적인 사례가 수도권 남부지역의 난개발이었으며 도시지역 내에서 발생하고 있는 무계획적인 재건축과 재개발이 그러한 범주에 든다. 이를 위해 선계획 후개발의 수단으로 도시계획구역 내에서는 주거지역의 용도세분화, 주택단지 개발시 지구단위계획 수립 의무화, 주변 역사문화 및 주요 자연경관에 대한 경관계획을 요구하고 있다. 도시계획구역 밖으로 인식되었던 도시관리지역은 도시계획이 수립되지 않아 난개발이 예상되기에 토지이용과 기반시설설치를 요구하는 토지적성평가와 기반시설연동제를 시행하고 있으며 이들 지구의 개발이 주변지역과의 조화를 위해 제2종 지구단위계획을 요구한다.

셋째, 도시계획구역 내외의 난개발 방지를 위해 대책이 있다 하더라도 주택단지의 개별입지를 위해 도로 등 기반시설에 대해 선계획 및 시설설치가 우선되어야 한다. 주택단지가 개발된 후에는 도로 및 기반시설을 효율적으로 확보하기 힘들고 주택단지개발이 요구되는 시점에서는 그러한 계획의 수립이 적시에 제공되기에는 무리가 따르기 때문이다.

넷째, 현재의 도시주택은 노후단계에 접어들고 있다. 재건축의 기준이 20년에서 40년으로 바뀐다고 하더라도 달라질 것은 없다고 본다. 도시주택의 재고가 노령화되고 있으며 그로 인해 노후 주택 및 단지를 어떠한 사업방식으로 어떠한 주택유형으로 개발할 것인가에 대한 기준과 도시공간의 미래상이 정립되어야 한다. 단독주택 밀집지역을 개발한다고 가정하면, 주택재개발로 인한 고층 고밀의 주택

단지가 개발되는 경우가 있는가 하면, 주거환경개선사업으로 저층 저밀 또는 중층 중밀의 주택단지가 탄생하기도 하기 때문이다.

다섯째, 현행의 주택정책은 주택시장의 메카니즘을 통해 주택문제를 해소하고 있어서 주택시장 소외계층을 위한 다양한 주택정책 수단 및 국민주택기금의 활용 방안을 모색하여야 한다.

시장소외계층의 특징을 조합하면 다음과 같은 계층이라고 판단된다.

- 소득계층 측면 : 서민계층
- 주택유형 측면 : 소형 공동주택, 중소형 단독주택,
- 점유형태 측면 : 임차가구, 저소득층 자가가구
- 주거환경 측면 : 최저주거기준 미달가구
- 사회계층 측면 : 노약자 그룹
- 주택개발 측면 : 낮은 사업성의 주택단지
- 주택정비 측면 : 재고주택 개선 및 단독주택지 정비
- 도시개발 측면 : 자체적으로 도시개발이 힘든 지역

2) 경기도와 광역지자체간의 주택정책 현안

수도권의 주택정책 현안은 경기도와 서울 및 인천의 광역 지자체와의 도시주택 정책이라고 할 수 있다. 이는 수도권정비계획과 수도권 광역계획에 기초를 두고 있어야 하며 경기도 및 광역시 도시기본계획에 의해 시행되어야 한다.

그럼에도 불구하고 경기도 주택정책과 광역시 도시기본계획이 서로 주택공급 측면에서 충돌하는 경우를 자주 보이고 있다. 가장 대표적인 사례가 수도권 개발 제한구역의 국민임대주택 건설이라고 할 수 있다.

문제는 서울 및 인천에서 해소되지 못한 주택수요를 경기도 지역에서 택지개발 및 주택공급을 통해 신도시 및 신시가지 개발로 수용하는 과정에서 발생하고 있다. 왜냐하면 신도시 및 신시가지 개발로 인해 경기도 공간구조, 지역간 도로개설, 준도시적 경관 등에서 기존의 경기도 주택정책이 추구하던 방향과 상충될 소지가 다분히 존재하기 때문이다.

경기도와 광역시간의 주택정책 현안은 다음과 같이 정리될 수 있다. 광역시 및 경기도 중소도시에서 진행 또는 예상되는 주택재개발 및 주택재건축의 이주수요를 경기도에서 효과적으로 수용하는 방안과 탈서울정책을 유도하는 환경친화적 주거단지 개발방안으로 요약될 수 있다. 이를 위해 지역간 도로개설은 가장 선행되어야 하는 조건중의 하나이다. 또한 신도시 및 신시가지 개발의 위치 및 개발방안도 중요한 현안이며 이들 단지의 경관계획 및 지구단위계획은 주택단지 건설에 지대한 영향을 미친다.

3) 경기도와 주요 도시간의 주택정책 현안

경기도 주요도시의 주택재고는 주택의 양적 및 질적 측면에서 아직 보완하여야 할 부분이 많다. 이들 주택의 개선방안은 주택의 물리적 측면을 개선하는 방안과 지역경제 활성화를 통해 주택에 대한 지불능력을 강화시켜 주거환경을 개선하는 방안이 있을 수 있다.

지역개발 측면에서는 경기도 전체 공간구조의 네트워크를 통해 지역간 연계성을 높여야 한다. 광역 순환도로의 개설을 통해 TND와 TOD를 활용한 친환경적 주택단지 개발이 진행되어야 지역적 괴리감과 낙후된 거주성을 개선할 수 있을 것이다. 이를 개선하는 수단은 도로를 포함한 인프라의 설치이다. 이는 지역간 도로개설을 통해 지역성을 확립하고 충족한 도시시설의 개설을 바탕으로 주거환경의 질적 개선을 도모할 수 있을 것이다.

도시개발은 지역경제의 활성화와 함께 노후주택단지의 주거환경 개선에 집중될 것이다. 이는 단지개발이 재건축 및 주거환경개선사업에 집중될 것으로 예상되며 이를 통한 주거환경의 양적 및 질적 개선뿐만 아니라 도시환경의 증진에도 기여할 수 있을 것이다.

현재 진행중인 개발제한구역 해제지역의 국민임대주택단지 건설은 경기도의 중소도시 입장에서 보면 당해 지역의 신시가지 개발 수준으로 인식할 수 있다. 이러한 개발이 갖는 문제점과 파급효과를 정확히 파악하여 도시개발 방향의 재정립과 조화로운 개발계획을 설정하여야 한다.

4) 광역지자체와 기초자치단체의 주택정책 현안

서울과 인천의 광역시 주택문제는 양적, 질적, 부담능력 등 세 측면을 동시에 고려하여야 하는 상황에 봉착하여 있다. 주택보급률이 100%를 바라보는 시점에서 주택부족을 아직까지 경험하고 있으며 도시내 지역간 주택수준의 차이 또한 개선하여야 하는 문제중의 하나이다.

서울과 인천의 주택재고가 노후화되고 개발가능지가 소멸됨에 따라 택지확보 방안이 주요 현안이며 이로 인해 기존 주택지의 재활용이 등장하고 주택수요를 촉진시키고 있다. 서울시는 주택보급률에 대응하는 최저주거기준을 1999년 수립한 바 있으나 아직까지 그 기준을 불량주택 밀집지역 및 저소득층 주택공급에 적용하는 방안을 모색하지 못하였다. 그러한 와중에 강북개발은 중산층이상에게는 주거환경 개선의 기회를 제공하지만 저소득층에게 주거 불안정을 야기할 가능성이 높다.

주택재개발과 주택재건축이 무분별하게 진행되어 주변지역과의 조화를 깨뜨리는 경우가 종종 있으며 기반시설이 법적 기준의 최소 수준으로 공급되거나 이를 회피하여 주거환경이 저하되는 경우가 있다.

이러한 주택정책의 현안은 도시기본계획에서 주택재개발 및 주택재건축의 위상을 인식하여 사전에 예방할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 시행상 예상되는 주택단지 조성 및 주변지역 과급효과를 직시하여 문제점을 개선하고 이들 지구에 대한 지구단위계획을 면밀히 분석하여야 한다. 다만, 지구단위계획이 단지중심으로 수립되어야 하는가에 대해서는 재검토할 필요가 있다. 왜냐하면 지구단위계획은 다수 필지가 독립적으로 개발될 때 필지간의 조화를 도모하는 것이 가장 주된 목적중의 하나이기 때문이다.

도시개발 측면에서는 도시및주거환경정비기본계획에 입각하여 주거지역 정비를 접근하여야 일관성 있는 도시주거지역의 개발이 가능할 것이다. 이를 통해 지역 및 단지의 특성을 감안하여 재개발, 재건축, 주거환경개선사업으로 구분하여 주거지역의 정비를 도모할 수 있다. 인프라의 개설은 주택단지 개발에서 가장 중요한 고려사항이며 간선도로, 학교, 공공시설의 설치의 공공차원에서 계획되고 시

행되어야 한다. 이는 민간차원의 주택단지 개발사업이 진행되기 전에 인프라의 공공사업이 시행되어야 함을 의미한다. 그러한 공공차원의 주거지역 정비는 주택 재개발 및 주택재건축으로 인한 지역개발이 커뮤니티 주거지역 정비로 승화될 수 있는 기회를 제공하며 그 지역의 사회경제적 활성화를 동시에 유도할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고철 외, 1995, 「대도시 주택 및 주거환경 변화 연구」, 국토개발연구원, 통계청.
- 권태환 외, 1990, 「한국인의 가구 및 가족유형」, 서울대학교 인구 및 발전문제 연구소, 통계청.
- 김남일 외, 1995, 「인구이동과 농촌지역 인구 특성변화」, 동아대 인구 및 지역발전연구소, 통계청.
- 김동호 외, 1995, 수도권 통근·통학 인구규모 및 특성분석, 교통개발연구원, 통계청.
- 박환용·고철, 2000, “도시정비사업의 재평가와 커뮤니티 도시정비”, 「주택연구」. 8, 1: 139-162.
- 박환용, 2000, “도시근교 주거단지 개발의 현상과 대안”, 대한국토도시계획학회지 「국토계획」 35, 1: 101-110.
- 배순석 외, 2002, 「시장소외계층을 위한 주택정책 수립연구」, 건설교통부.
- 전태윤, 1990, 「한국인의 주거실태 현황 및 특성」, 대한통계협회, 통계청.
- 통계청, 1990, 「인구주택총조사보고서」, 제5권 인구이동.
- 통계청, 1995, 2000, 「인구주택총조사보고서」, 제4권 인구이동.
- 최진호 외, 1990, 「지역간 인구 불균형 분포의 원인과 결과」, 아주대학교 사회과학연구소, 통계청.

2 CHAPTER

수도권 주택건설과 인구유입의 인과관계

김갑성(한국지역학회 이사, 연세대 교수)

1. 연구의 배경

수도권의 인구 집중을 억제하기 위하여 정부는 수도권정비계획법을 제정하여 인구집중시설의 설치를 원천적으로 막고 있다. 제조업체의 입지제한과 대학의 설치 제한 등이 그 예이다. 그러나, 수도권 억제정책에도 불구하고 수도권의 인구는 지속적으로 증가하고 있다. 인구유입이 늘어나다 보니, 주택난이 심화되고 이를 해소하기 위하여 집을 짓다보니 다시 인구가 늘어나는 현상이 반복되고 있다. 2002년 7월 건설교통부는 ‘수도권 중기 택지수급계획’을 발표하고, 이미 확보한 공공택지 1천 9백만평 외에 2천 1백 30만평을 단계적으로 택지개발예정지구로 추가로 지정하여 향후 5년 동안 총 4천 30만평(서울 면적의 약 1/4)을 공급할 예정이다. 이에 따라 수도권 집중이 더욱 심화되고 택지개발 과정에서 환경, 교통 문제가 발생하는 등 우려의 목소리가 제기되고 있다. 하지만 건설교통부에서는 수도권 주택 부족 문제를 해결하고 신규주택 수요에 대비하기 위해서는 택지공급의 확대가 불가피하며, 5년 동안 1백 53만 가구를 건설하면 2006년 수도권 주택보급률이 100%를 달성할 것이라고 말하고 있다. 이에 더하여 택지개발예정지구를 경전철 건설 예정지역 등 교통, 기반시설이 양호한 지역을 중심으로 선정하여 그에 따르는 혼잡과 비용을 최소화할 것이라고 밝히고 있다. 하지만 대단위 택지를 계속 공급할

경우 주택난 해결에는 도움이 될 지 모르지만, 수도권으로의 인구유입은 지속되어 문제가 반복될 뿐이라는 지적이 있다.

정부는 1964년 ‘대도시 인구집중 방지책’ 이후 30여년간 지속적으로 수도권의 인구를 억제하기 위한 정책들을 펼쳐오고 있다. 하지만 이러한 정책들은 대부분 실효성 면에서 효과가 없는 대표적인 정책들로 평가되고 있다. 여러 억제책에도 불구하고 수도권으로의 인구와 산업의 집중은 갈수록 심해지고 있기 때문이다.

우리나라의 인구이동에 대한 자료를 살펴보면 1970년 이후 전체적으로 지역간 인구이동의 절대규모는 1975년을 정점으로 점차 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 인구이동의 절대규모가 감소하고 있는데 비하여 1970년대 수도권으로의 유입인구는 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타난다. 지역별 인구유입의 추이를 살펴보면 수도권 이외의 지역은 인접지역보다는 수도권으로 50% 이상 유출되어 수도권의 인구집중에 커다란 영향을 준 것으로 보인다. 사회·경제적 요인으로 인한 수도권으로의 인구유입이 수도권의 인구를 크게 증가시키는 결과를 가져온 것이다.¹⁾

이러한 수도권으로의 인구집중은 경제적인 측면에서 집적의 경제를 실현하는 긍정적인 역할로 작용할 수 있다. 이에 대한 사례로 한국개발연구원(KDI)²⁾에서는 국가경쟁력 강화를 위해서는 수도권의 잠재력을 키워야 하며, 지역격차 해소와는 별개로 이를 추진해야 한다고 주장한다. 이는 정부가 수도권 집중을 억제하기 위해 중복된 규제를 통해서 수도권의 경쟁력을 떨어뜨리고 있으나 인구집중에 있어서도 효과를 거두지 못하고 있다는 사실을 살펴볼 때 설득력을 가진다.

최근에 정부는 30년간 묶여있던 그린벨트를 원주민의 재산권 침해와 생활불편 해소의 이유로 해제하면서 이 지역을 택지로 개발할 것을 계획하고 있다. 수도권의 총 4억 6천만평의 그린벨트 가운데 정부는 작년부턴 3,754만평의 그린벨트를 해제하였으며, 이 중 ‘조정가능지역’과 11군데에 임대·분양아파트를 지을 ‘국책사업지역’의 대부분인 1,754만평이 택지로 개발될 예정이다. 이에 더하여 20가구 이상 취락지가 대상인 총 641곳 1,158만평의 ‘우선해제지역’에서도 각종 주택과 상가는 물론 골프장이 만들어 질 수 있게됨으로써 대략 2,000만평 이상이 주거단지로

1) 장정호, 1995. 한국의 지역간 인구이동의 경제적 결정요인에 관한 분석. 청주대 석사학위논문.

2) 한국개발연구원, 2002. 「비전 2011」 정책보고서

변하게 될 예정이다.

2. 연구의 필요성 및 목적

1960년대 이후 우리나라의 급속한 경제성장과 맞물려 수도권³⁾의 팽창은 많은 문제를 발생하였다. 특히 경제, 문화, 교육, 예술, 금융 등 사회 모든 분야의 수도권으로의 집중은 국토의 균형발전이라는 기본목표에 배치되어 지역간 격차를 증가시키고 있는 것이 현실이다. 이러한 지역간 격차(특히 수도권과 지방간의 격차)는 지방에서 수도권으로의 인구유입이 가장 큰 원인인 것으로 지적된다. 정부는 수도권 정비계획법 및 지역균형발전법 등을 제정하고, 각종 정책들을 시행하여 지속적으로 수도권의 인구집중을 억제하려고 노력하고 있지만, 실효를 거두지 못하고 있는 것이 현실이다. 최근에는 수도권의 주택보급률³⁾이 다른 지역에 비해 상대적으로 낮은 것을 이유로 하여 수도권내 택지와 주택의 공급을 위한 여러 정책들을 발표하고 실행에 옮길 계획이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 정부는 수도권 억제정책과는 별도로 택지개발, 그린벨트, 도심 재개발 등의 방법을 통하여 수도권내 부족한 주택난을 해결하려 하고 있다.

하지만 이러한 택지의 공급이 수도권의 주택난을 해결해 줄 수 있을지에 대한 의문이 제기된다. 현재 우리나라에서 수도권은 사회 모든 분야에 걸쳐 절대적인 우위를 보이고 있는 지역인데 수도권으로의 인구유입에 대한 근본적인 대책없이 현재의 수도권 주택난을 이유로 택지를 공급한다면 오히려 새로운 인구유입을 발생시키는 것이 아닌지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 최근의 여러 논의들도 그동안의 수도권의 주택공급이 인구집중을 가속화시키는 것이 아닌가에 대해 다루고 있다.

이에 본 연구에서는 기존의 자료를 토대로 수도권의 인구집중과 그 결정요인(특히 주택요인)들간의 인과관계 분석을 통하여 이러한 논의에 대한 실증적인 분석을 하고자 한다.

3) 1999년 현재 전국 주택보급률은 93%를 상회하나 서울 및 수도권지역은 각각 71% 및 83%에 지나지 않음

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구범위

연구의 공간적 범위는 서울, 인천, 경기의 수도권과 4개 광역시⁴⁾, 8개 도(道)의 12개의 기타지역으로 구분하였다. 우리나라 인구집중의 문제는 이러한 논의가 제기되기 시작한 1960년대 초에는 서울과 대도시로의 인구집중이 문제가 되었으나, 그 이후 신도시개발과 각종 택지개발로 인해 범위가 확대되어 수도권 전체로의 인구집중의 문제가 그 대상이 되고 있으며, 이에 따라 본 연구에서는 서울, 인천, 경기 등 수도권과 기타 12개 광역 지역간의 자료를 비교분석하여 연구를 수행하고자 한다.

연구의 시간적 범위는 자료에 따라 가용한 기간이 다르기 때문에 공통적으로 시계열 자료의 획득이 가능한 1990년 1/4분기부터 1999년 4/4분기까지의 10년, 40분기를 기간으로 삼았다. 이 기간은 수도권 5개 신도시(분당, 일산, 중동, 평촌, 산본) 개발로 인한 수도권의 대규모 인구이동이 일어났던 기간을 포함하고 있어 주택공급과 인구집중의 인과관계를 파악하는데 적절하다.

2) 연구의 방법

본 연구에서는 기타지역에서 수도권으로의 인구이동과 그 결정요인들간의 인과관계를 파악하기 위하여 통계청의 자료를 이용하여 결정요인을 선택하고 이를 그랜저-심즈 인과관계 검정을 통하여 인과관계를 분석하였다. 또한 인과관계 검정을 통해 밝혀진 사실을 바탕으로 인구이동에 미친 효과를 파악하기 위하여 연립방정식 체계를 이용하여 모형을 설정하고 분석하였다.

4) 울산광역시는 본 연구의 분석기간(1990년 1/4분기~1999년 4/4분기)중인 1997년 7월 광역시로 승격되었으므로, 경상남도에 포함시켜 자료를 분석하였음.

4. 수도권 인구이동⁵⁾과 주택건설의 특성

수도권의 주택건설과 인구이동의 인과관계 분석에 앞서 수도권 인구의 특성과 인구이동의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 여기에서는 모형의 분석기간 전후를 포함하는 기간(1982년~2001년)을 살펴봄으로써 수도권 인구특성을 개략적으로 알아보고자 한다.

<표 2-1> 전국인구 대비 수도권 인구비율

(단위 : %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
수도권	36.7	37.5	38.4	39.1	39.8	40.5	41.3	42.1	42.8	43.3
서울	23.0	23.3	23.7	23.8	23.8	23.9	24.1	24.5	24.4	24.2
인천	3.5	3.5	3.6	3.8	3.9	4.0	4.1	4.2	4.4	4.6
경기	10.2	10.6	11.1	11.5	12.1	12.7	13.1	13.4	13.9	14.5
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
수도권	43.8	44.3	44.8	45.3	45.5	45.7	45.8	46.0	46.3	46.5
서울	23.9	23.6	23.3	22.9	22.4	22.0	21.7	21.5	21.4	21.2
인천	4.7	4.9	5.0	5.2	5.2	5.3	5.3	5.4	5.4	5.4
경기	15.2	15.8	16.5	17.2	17.9	18.4	18.8	19.1	19.5	19.8

자료 : 통계청의 주민등록에 의한 인구이동통계를 토대로 재작성함

<표 3-1>은 1982년부터 2001년까지 전국인구 대비 수도권 인구의 비율을 보여주고 있다. 여기서 우리나라에서 수도권이 차지하는 비중을 인구조로 살펴볼 수 있다. 먼저 수도권의 전국대비 인구를 살펴보면 1982년 36.7%이었던 것이 꾸준히 증가하여 2001년에는 절반에 근접한 46.5%에 이르고 있다. 수도권의 면적이 전국 국토면적의 11.8%에 불과한 것에 비하면 수도권의 인구집중도는 매우 높은 수준이다. 서울의 인구비중을 살펴보면 1982년 23.0%에서 점차 증가하다가 1989년 24.5%를 정점으로 다시 비중이 감소하여 2001년에는 21.6%로 1982년의 비율보다

5) 배순석, 2001. 수도권 신도시개발의 인구유입효과. 「주택연구」 제9권 제1호 참조

도 하락한 것으로 나타났다. 반면, 인천의 인구비율은 1982년 전국대비 3.5%에서 2001년 5.4%로 증가하였다. 하지만 1990년대 중반에 들어서면서 그 증가세가 둔화되어 1999년 이후 5.4%에서 정체되어 있는 것을 볼 수 있다. 경기도는 1982년 전국 대비 인구비율이 10.2%에 불과하였지만 이후 지속적으로 증가하여 2001년에는 19.8%로 서울의 인구비율인 21.2%에 근접하고 있는 것을 알 수 있다⁶⁾. 전국대비 서울의 인구비율은 줄고 있고, 인천의 인구비율은 증가세가 둔화되고 있으나 경기도의 인구비율이 꾸준히 증가하여 수도권 전체의 인구비율이 오히려 증가하였다. 서울의 인구가 경기도의 신도시 개발 등으로 인해 경기도로 유입되었으며 기타지역에서도 경기도로 인구유입이 일어났음을 알 수 있다.

<표 3-2>는 1982년부터 2001년까지 주민등록에 의한 수도권 인구유입의 추이를 나타낸 것으로 총전입, 총전출, 순이동으로 나누어 살펴보았다. 서울의 인구유입 추이를 살펴보면 1990년을 기준으로 총 전출인구가 총 전입인구를 초과하여 인구 감소 추이를 보이고 있다. 그리고 5개 신도시의 입주가 이루어졌던 1990년대 초반에서 중반까지 순 전출인구가 큰 것으로 나타나 신도시로 인구유출이 일어났음을 알 수 있다. 인천은 순 전입인구가 1990년을 정점으로 감소하는 추세를 보이나, 2001년까지 총 전입인구가 총 전출인구를 초과하여 여전히 인구증가가 계속되고 있다.

경기도는 1982년 이후 지속적으로 인구가 성장하고 있으며, 특히 200만호 주택 건설계획에 의한 수도권 5개 신도시의 입주가 본격적으로 진행된 1992년에서 1997년까지 상대적으로 높은 순 인구유입 추이를 나타내고 있다. 또한 경기도는 1998년 이후에 다시 순 전입인구의 증가가 발생하고 있고, 이는 수도권 전체의 순 전출인구에도 반영되고 있다. 수도권의 인구증가는 서울의 순 전출인구의 증가로 둔화되었으나 1995년 이후 서울의 순전출이 감소하고 있어 1998년 이후 다시 반등되는 형태를 보인다. 아래의 <그림 2-1>은 <표 2-2>의 수도권 순 인구유입을 그림으로 나타낸 것이다.

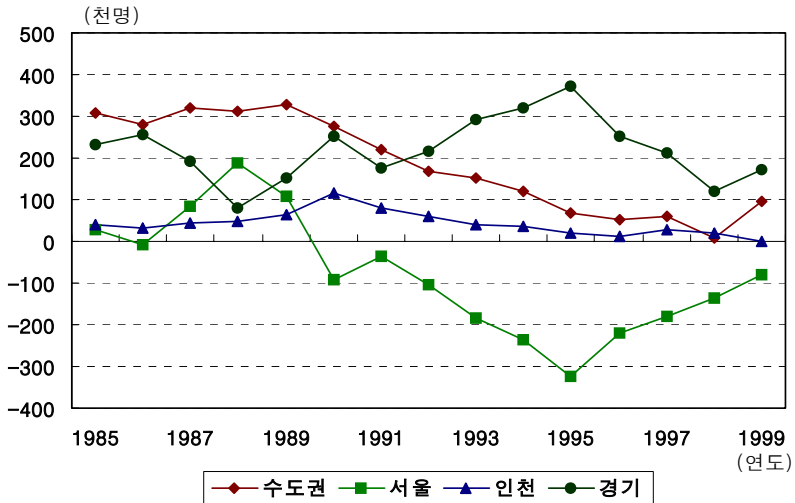
6) 경기도의 인구는 2000년 928만명으로 해마다 3~4%씩 증가하고 있는데 비해, 서울의 인구는 2000년 1,037만명으로 매년 0.5%의 인구증가율을 보인다. 이런 추세라면 2003년경 경기도의 인구가 서울의 인구를 추월할 것으로 예상된다.

<표 2-2> 수도권 인구이동(전입·전출) 추이

(단위 : 천명)

구 분	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
수도권	총전입	4,303	5,086	4,624	4,406	4,363	4,677	5,316	4,969	4,904	4,413
	총전출	3,983	4,659	4,241	4,099	4,082	4,356	5,001	4,642	4,628	4,193
	순이동	320	427	384	307	281	321	314	327	276	221
서울	총전입	2,998	3,434	3,053	2,784	2,683	2,853	3,388	3,049	2,726	2,437
	총전출	2,866	3,292	2,920	2,754	2,689	2,769	3,200	2,939	2,817	2,474
	순이동	132	142	133	30	-6	84	189	110	-91	-37
인천	총전입	333	399	426	409	383	435	476	473	568	504
	총전출	323	371	380	367	352	390	429	406	451	423
	순이동	10	28	46	42	31	45	47	66	117	80
경기	총전입	972	1,253	1,146	1,212	1,298	1,389	1,451	1,447	1,610	1,472
	총전출	794	996	941	978	1,041	1,197	1,372	1,296	1,359	1,295
	순이동	178	257	205	234	256	191	79	151	251	177
구 분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
수도권	총전입	4,470	4,477	4,555	4,599	4,548	4,538	3,958	4,912	4,793	5,079
	총전출	4,300	4,325	4,432	4,530	4,494	4,476	3,949	4,817	4,643	4,943
	순이동	169	152	122	69	54	62	9	95	150	136
서울	총전입	2,396	2,259	2,240	2,165	2,160	2,075	1,803	2,338	2,219	2,296
	총전출	2,501	2,442	2,477	2,487	2,371	2,253	1,937	2,419	2,266	2,410
	순이동	-105	-183	-236	-322	-211	-178	-134	-81	-47	-114
인천	총전입	510	506	506	481	483	513	448	495	531	527
	총전출	450	466	470	463	470	485	427	493	518	526
	순이동	59	40	37	19	12	27	21	2	13	1
경기	총전입	1,564	1,712	1,808	1,952	1,905	1,951	1,707	2,079	2,042	2,256
	총전출	1,349	1,417	1,486	1,580	1,653	1,737	1,585	1,905	1,858	2,007
	순이동	215	294	322	373	253	214	122	174	184	249

자료 : 통계청의 주민등록에 의한 인구이동통계를 토대로 재작성함



<그림 2-1> 수도권 순 인구유입

<표 2-3>은 1982년부터 2001년까지 수도권 주택건설실적과 전국대비 비율을 나타낸다. 우선 서울의 주택건설실적을 살펴보면 연도별로 차이는 보이지만, 전국대비 비중이 과거에 비해 현저하게 줄어들었다. 한편 최근 2000년과 2001년의 수도권 주택건설실적 비중의 상승은 서울 내의 대규모 주택재개발 허가에 인한 것으로 추정된다. 인천의 주택건설실적 역시 연도별로 변동은 심하나 전국대비 비중은 증가 또는 감소의 추이를 보이지 않고 일정 수준을 유지하는 것으로 나타났다. 경기도의 주택건설실적은 연도별로 변동은 있으나, 전체적으로 볼 때 증가하는 추세를 보이고 있다. 또한 전국대비 비율 역시 꾸준히 증가하는 것을 알 수 있다. 수도권의 주택건설실적은 전체적으로 볼 때 증가하고 있으며 전국대비 비중은 50% 전후의 비율을 유지하고 있다.

전국의 주택건설실적은 서울, 인천, 경기도의 변동 유형과 비슷하게 변동을 하고 있으며 한가지 주목할 점은 1988년을 기준으로 경기도의 주택건설실적이 서울을 추월했다는 사실이다.

<표 2-3> 수도권 주택건설실적

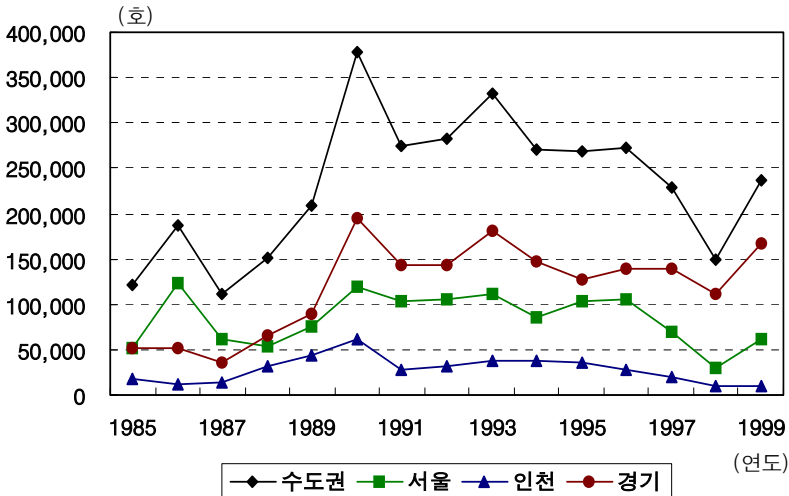
(단위 : 호, %)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
수도권	102,531	107,164	122,197	122,080	187,428	111,447	151,215	209,288	378,797	274,685
	53.6%	47.4%	55.0%	53.7%	65.0%	45.6%	47.8%	45.3%	50.5%	44.8%
서울	63,220	51,455	46,060	52,529	123,595	62,278	54,443	76,273	120,371	103,497
	33.0%	22.8%	20.7%	23.1%	42.9%	25.5%	17.2%	16.5%	16.0%	16.9%
인천	10,084	18,595	29,579	18,657	12,552	12,967	31,473	44,441	62,451	28,227
	5.3%	8.2%	13.3%	8.2%	4.4%	5.3%	9.9%	9.6%	8.3%	4.6%
경기	29,227	37,114	46,558	50,894	51,281	36,202	65,299	88,574	195,975	142,961
	15.3%	16.4%	21.0%	22.4%	17.8%	14.8%	20.6%	19.2%	26.1%	23.3%

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
수도권	282,983	332,421	271,406	268,111	271,927	229,370	148,669	237,454	240,985	304,396
	49.2%	47.8%	43.6%	43.3%	45.9%	38.5%	48.6%	58.7%	55.6%	57.4%
서울	106,441	111,656	86,220	103,617	104,801	70,446	28,994	61,460	96,936	116,590
	18.5%	16.1%	13.8%	16.7%	17.7%	11.8%	9.5%	15.2%	22.4%	22.0%
인천	32,391	38,734	38,728	36,683	27,232	19,671	9,042	9,253	20,471	54,547
	5.6%	5.6%	6.2%	5.9%	4.6%	3.3%	3.0%	2.3%	4.7%	10.3%
경기	144,151	182,031	146,458	127,811	139,894	139,253	110,633	166,741	123,578	133,259
	25.0%	26.2%	23.5%	20.6%	23.6%	23.3%	36.2%	41.2%	28.5%	25.2%

자료 : 건설교통부, 「주택업무편람」을 토대로 재작성함

주 : %는 전국대비 각 지역의 주택건설실적 비율임



<그림 2-2> 수도권 주택건설 실적

일반적으로 <표 2-1>의 수도권의 전국대비 인구비율과 비교해볼 때, 이보다는 약간 상회하는 것으로 나타나 수도권 주택공급이 인구집중을 심화시킬 수 있다는 간접적인 근거로 받아들여질 수 있다. <그림 2-2>는 <표 2-3>의 수도권 주택공급 실적을 그림으로 나타낸 것이다.

5. 인과관계와 연립방정식의 이론 검토

1) 그랜저-심즈 인과관계 검정(Granger-Sims Causality Test)

원래 회귀분석에서는 어느 것이 원인변수(설명변수)이고 어느 것이 결과변수(피설명변수)인지 하는 문제는 이미 경제이론에 의해 미리 정해진 것으로 보고 이러한 인과관계를 바탕으로 자료를 이용하는 것이 전통으로 되어 있다. 따라서 원인과 결과가 불투명한 경우의 함수관계에 관해서는 뚜렷한 판정을 내릴 수 없다는 문제점이 있다. 이러한 문제점에 대해서 시차분포모형을 이용하여 원인과 결과를 확인할 수 있는 간편한 검정방안이 그랜저-심즈 인과관계 검정이다.

X_t 와 Y_t 가 정상시계열(stationary time series)인 경우 X_t 와 Y_t 간에 어떠한 변수가 원인이 되었는지를 확인하기 위한 분석모형은 다음의 두 회귀방정식을 설정하여 살펴볼 수 있다.

$$Y_t = \sum_{i=0}^m \alpha_i X_{t-i} + \sum_{j=0}^m \beta_j Y_{t-j} + \varepsilon_{1t}$$

$$X_t = \sum_{i=0}^m \lambda_i X_{t-i} + \sum_{j=0}^m \delta_j Y_{t-j} + \varepsilon_{2t}$$

일단 시차의 길이를 적절히 두고 추정하되 두 식을 각각 한 번은 그대로 추정하고, 또 한번은 $\alpha_i = 0$ for $\forall i$, $\beta_j = 0$ for $\forall j$ 라는 조건하에 추정한 다음 이러한 조건의 현실성 여부를 검정한다.

$$F = \frac{(SSE_R - SSE_{UR})/q}{(SSE_{UR})/(n-k)}$$

단, n : 총관측치수

k : 제약조건이 없을 때 회귀계수의 수

q : 제약조건이 부과된 회귀계수의 수

윗 식에서 SSER과 SSEUR은 $\alpha_i = 0$ 또는 $\beta_j = 0$ 이란 조건을 부여했을 때와 부여하지 않고 추정했을 때의 SSE값을 각각 나타낸다. 이 검정통계량의 값이 임계치보다 크면 부여된 조건의 영향이 큰 것으로 보고 귀무가설 $H_0 : \alpha_i = 0$ 또는 $H_0 : \beta_j = 0$ 을 기각하게 된다.

즉 이러한 검정과정을 거칠 때 발생하는 상황은 다음의 4가지 경우로 표현될 수 있으며, 각 상황에 대응한 결론은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

- ① $H_0 : \alpha_i = 0$ 기각, 그리고 $H_0 : \beta_j = 0$ 채택 : 인과관계는 X에서 Y쪽으로 일방통행적임
- ② $H_0 : \alpha_i = 0$ 채택, 그리고 $H_0 : \beta_j = 0$ 기각 : 인과관계는 Y에서 X쪽으로 일방통행적임
- ③ 두 가설 모두 기각 : 인과관계는 쌍방통행적임
- ④ 두 가설 모두 채택 : 두 변수간에는 인과관계가 없으며 상호 독립적임

2) 연립방정식 체계(Simultaneous Equations System)

적어도 하나(이상)의 내생변수를 결정하기 위해서 여러 개의 관계식이 필요할 때 이러한 일련의 방정식체계를 연립방정식 모형이라 한다. 따라서 이들 연립방정식체계를 구성하고 있는 방정식 중 적어도 하나(이상)는 2개 이상의 내생변수를 포함하게 된다. 이렇게 정의되는 연립방정식 모형이 갖는 특징을 살펴보면 다음과 같이 정의될 수 있다.

첫째, 연립방정식모형은 둘 이상의 방정식으로 구성된다. 이 때 모형에 나타나는 변수들은 우선 내생변수(endogenous variables)와 선결변수(predetermined variables)로 구분되고 후자는 다시 외생변수(exogenous variables)와 내생시차변수(lagged endogenous variables)로 구분된다. 내생변수란 연립방정식체계 내에서 그 값이 결정되고 설명될 수 있는 변수를 말한다. 그리고 선결변수란 모형 밖에서 이미 그 값이 결정된 변수를 지칭하며 자율적인 시장기능이나 경제활동에 의하기보다는, 예컨대 정책당국에 의해 그 값이 결정되는 정부지출 등과 같은 정책변수 또는 기후조건과 같이 우리가 조정할 수 없는 외생변수들 그리고 내생변수지만 시차가 있어 현재시점에서 볼 때 그 값이 이미 알려져 있는 내생시차변수들이 이에 속한다.

둘째, 연립방정식 모형에서 내생변수들은 모형 내의 여러 방정식에 동시에 사용되어지며 때로는 종속변수 위치에 때로는 설명변수 위치에 나타나며, 각 방정식은 적어도 두 개 이상의 내생변수를 포함하고 있다. 따라서 내생변수간의 상호교호작용(effect and feedback effect) 및 연관관계(interdependence)를 파악하지 않고는 이들 내생변수들 값을 알아낼 수 없다는 특성을 갖고 있다.

셋째, 통상적으로 회귀방정식에 OLS를 적용할 때 우리는 설명변수와 오차항이 서로 독립적이라고 가정한다. 그러나 내생변수가 각 방정식에서 설명변수의 역할을 담당할 경우 이들 내생변수와 오차항이 서로 독립적이란 가정은 더 이상 현실적이지 못하다. 이러한 상황은 결과적으로 OLS추정량의 불편성(不偏性)과 일관성(一貫性)을 파괴하게 된다. 따라서 수단변수를 사용하는 등 별도의 추정방안을 강구해야 할 필요가 있다.

넷째, 연립방정식체계란 일반균형(general equilibrium)분석적인 방법론을 토대로 하는 분석모형으로 이해할 수 있다.

이러한 연립방정식모형을 추정하는 방법은 크게 두 가지로 분류된다. 첫 번째 방법은 단일방정식추정방법(single equation estimation method)이라 하는데 구조방정식을 개별적으로 추정하는 방법이다. 그리고 두 번째 방법은 전체방정식추정방법(system method of estimation)이라 하며 구조방정식 전부를 동시에 고려하여 추

정하는 방법이라 할 수 있다.

단일방정식추정방법은 연립방정식체계 내의 회귀식을 각각 독립적으로 추정하는 방법으로 연립방정식체계 내의 다른 회귀식을 전혀 고려하지 않고 해당 개별방정식 하나씩만을 따로 고려하므로 제한정보추정방법(limited information estimation method)이라고도 한다. 간접최소자승법(ILS method), 수단변수추정방법(IV estimation method), 2단계최소자승법(2SLS method), 제한정보최우법(LIML estimation method)등이 단일방정식 추정법에 속한다.

전체방정식추정방법은 구조방정식체계 내의 정보 중 제한된 부분만을 활용하는 단일방정식추정방법과는 달리 모형 내에 포함된 모든 정보를 활용하며 구조방정식 전부를 동시에 추정하게 된다. 따라서 이 방법은 일관성은 물론 점근적 효율성이 보장되는 특성을 갖게 된다.

이상과 같은 전체방정식추정방법에는 구조방정식체계 내에 포함된 정보를 동시에 모두 활용한다는 점에 근거한 전체정보최우법(full information maximum likelihood estimation method)과 구조방정식을 동시에 모두 함께 추정하는 방법론에 근거한 이른바 3단계최소자승법(3SLS; three stage least squares estimation method)이 있다. 이러한 방법 중 본 연구에 사용된 2SLS와 3SLS에 대해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 2단계 최소자승법(2SLS)

이방법은 과대식별된 구조방정식모형의 추정을 위해 개발된 추정방법으로 연립방정식모형에 OLS 적용시 예상되는 연립방정식의 편의를 가능한 한 최소한도로 줄이고 나아가서는 일관성을 회복시키는 추정방안으로 과대식별된 모형의 추정에 적용되는 가장 중요하고 대표적인 단일방정식 추정방안이다.

2SLS란 용어 자체가 시사하는 바와 같이 기본적으로는 2단계에 걸쳐 최소자승법을 적용하여 추정하는 방법으로 그 방법은 다음과 같다.

① 제 1 단계 : 구조방정식 내에 있는 내생변수들이 교란항과의 독립성을 유지할 수 있도록 가공하는 과정이다.

② 제2 단계 : 제1 단계에서 도출한 각 내생설명변수들의 추정치로 원래의 각 내생설명변수들의 관측치를 대체시킨 다음 개별구조방정식에 OLS를 적용하여 구조계수들을 추정한다.

이상과 같은 두 단계를 거쳐 얻어지는 2SLS추정량은 표본크기가 작은 경우에는 편의가 완전히 제거되지 않지만 표본규모가 커지면 편의가 작아져서 2SLS추정량은 점근적 불편성을 갖게된다. 또한 대표본의 경우에 점근적 불편성 회복에 힘입어 일관성을 갖게되는 특성을 가진다.

(2) 3단계최소자승법(3SLS)

3단계최소자승법(three stage least squares estimation method)은 문자 그대로 3단계 과정을 거쳐 추정하는 방법으로 2SLS와 GLS추정방법을 결합한 추정방법이라 할 수 있다. 이 방법은 2SLS과정에서는 무시되었던 구조방정식 상호간의 연관성을 교란항간의 상관관계를 통하여 파악하게 되는데 이를 위하여 모든 구조방정식을 동시에 추정하게 된다.

3SLS추정과정의 각 단계를 간단히 요약하면 다음과 같다.

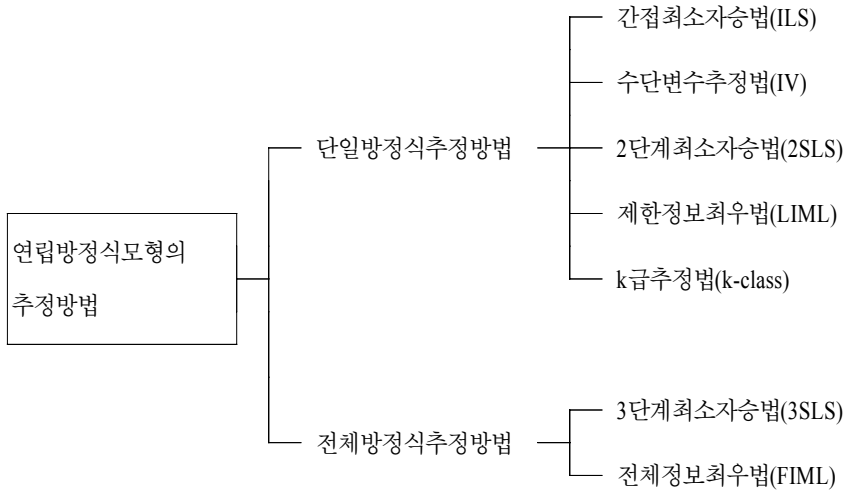
① 제1 단계 : 구조방정식모형에 대응하는 유도방정식을 작성한 다음 이에 OLS를 적용하여 각 내생변수에 대한 추정치를 구한다.

② 제2 단계 : 제1 단계에서 산출한 추정치로 각 내생설명변수들의 원래 관측치들을 대체시킨 다음 OLS를 적용하고 그 결과 발생한 잔차항들로 오차항에 대한 분산-공분산행렬을 작성한다.

③ 제3 단계 : 제2 단계에서 도출된 오차항의 분산-공분산행렬을 이용하여 GLS를 적용함으로써 최종적인 추정치를 구한다.

이상과 같은 과정에 의해 도출되는 3SLS추정량은 2SLS경우와 마찬가지로 일관성을 갖게 되지만 2SLS추정량보다는 광범위한 정보를 활용하여 추정함으로써 더 효율적이다. 하지만 3SLS는 어느 한 구조방정식에서 설정오류가 발생하면 모형 전체에 그 효과가 파급되는 등의 문제를 갖고 있다. 따라서 각 구조방정식간의 상호의존성에 관한 정확한 지식이 결여되어 있거나 또는 상호의존성 자체가 미약할

때는 2SLS가 오히려 바람직하다고 볼 수 있다.



<그림 2-3> 연립방정식모형의 추정방법

6. 연구결과

1) 인과관계 분석 및 결과

인과관계 분석에 앞서 인구이동에 영향을 주는 요인을 선택하는 것이 중요하다. 기존 우리나라 시도간의 인구이동에 관한 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 배순석(2001)은 신도시 입주가구들을 대상으로 한 설문조사에서 수도권 외의 지역에서 수도권으로 이주한 가구의 이주요인을 직업요인, 주택요인, 가족요인, 교육요인, 주거/근린환경요인, 자연환경/기타요인으로 구분하고 연구를 수행하였다. 권용우(1995)는 인구이동의 요인을 사회경제적, 사회심리적, 지역정책 배경 등의 요소에 의한 것으로 보고 산업구조, 주택의 수요와 공급, 지역정책의 세 가지 측면에서 고찰하였다. 장정호(1995)는 인구이동에 미치는 요인을 민간부문과 공공부문으로 나누어 민간부문의 경우 취업기회, 실질소득, 공공부문의 경우 교육기회, 사회간접

자본, 세금, 이주비용으로 구분하여 분석하였다. 이백훈(1980)은 인구이동의 결정요인으로 임금수준, 고용기회, 교육수준, 행정서비스를 변수로 하여 회귀분석을 실시하였다.

본 연구에서는 이러한 기존의 연구를 바탕으로 인구이동의 결정요인을 주택요인, 직업요인, 교육요인으로 구분하여 실시하였다. 수도권 주택건설과 인구집중의 인과관계를 파악하는 본 연구에서는 주택요인이 가장 관심이 있는 인구이동 결정요인이라고 말할 수 있으므로 주택요인을 주택건설실적(호)과 택지개발허가면적(천m²)의 2가지 변수를 사용하여 분석을 실시하였다. 주택건설실적은 민간이 공급하는 주택 등을 포함하는 것이고, 택지개발허가면적은 대규모의 공공개발을 의미하므로 정책적인 영향을 많이 받는다고 하겠다. 직업요인은 각 지역의 취업자수(명) 자료를 이용하였으며 교육요인으로는 각 지역의 인구 1,000명당 대학생수(명) 자료를 이용하였다. 인구이동은 수도권 이외의 지역에서 수도권으로의 순 인구이동을 변수로 사용하여 분석하였다.

각각의 변수는 모든 자료의 이용이 가능한 1990년 1/4분기부터 1999년 4/4분기까지 10년, 40분기의 시계열 자료를 사용하였다. 또한 각각의 자료는 횡단면으로 서울, 인천, 경기를 포함하는 수도권과 부산, 대구, 광주, 대전의 4개 광역시와 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남(울산 포함), 제주의 8개 도의 총 12개의 기타 지역으로 구분하여 전체적으로 살펴보면 패널데이터⁷⁾의 성격을 가진다.

본 연구에 사용된 변수들을 살펴보면 아래와 같다.

- SPOP : 12개 기타지역에서 수도권으로의 인구이동(명)
- SJOB : 수도권지역 취업자수(천명)
- EJOB : 기타지역 취업자수(천명)
- DJOB : 수도권지역 취업자수(SJOB) - 기타지역 취업자수(EJOB)
- SCON : 수도권지역 주택건설실적(호)

7) Darnell(1995)의 정의에 의하면 패널데이터는 여러 단위의 개체(individual units)를 여러 시점(time periods)에 걸쳐 관찰한 데이터를 말한다.

- ECON : 기타지역 주택건설실적(호)
- DCON : 수도권지역 주택건설실적(SCON)-기타지역 주택건설실적(ECON)
- SDEV : 수도권지역 택지개발허가면적(천m²)
- SEDU : 수도권지역 인구 1,000명당 대학생수(명)
- EEDU : 기타지역 인구 1,000명당 대학생수(명)
- DEDU : 수도권지역 인구 1,000명당 대학생수(SEDU) - 기타지역 인구 1,000명당 대학생수(EEDU)

여러 변수들 가운데 의미를 가지는 것은 수도권과 기타지역의 차이를 나타낼 수 있는 변수들이 되므로 SPOP(기타지역에서 수도권으로의 인구이동), DJOB(수도권과 기타지역간의 취업자 수 차이), DCON(수도권과 기타지역간의 주택건설실적 차이), SDEV(수도권지역의 택지개발허가면적), DEDU(수도권지역과 기타지역간의 인구 1,000명 당 대학생 수의 차이)의 5개의 변수를 사용하여 분석을 시작하였다. 그랜저-심즈 인과관계 검정에 앞서 인과관계가 성립하는 시차를 결정하는 것이 중요하다. 왜냐하면 한 변수의 변화가 시차를 두고 다른 변수에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 아카이케 정보기준(Akaike Information Criterion : AIC)⁸⁾을 이용하여 시차를 결정하였다.

<표 2-4>는 수도권 인구유입과 결정요인들간의 그랜저-심즈 인과관계 검정의 결과를 나타낸 표이다. 각각의 값은 F-통계량을 의미하며 I 군 변수에서 II군변수로의 인과할 때의 F-통계량을 나타낸다. 또한 괄호안의 값은 귀무가설을 기각하는데 따르는 유의수준을 나타내며 F-통계량과 5% 유의수준으로 인과관계가 있다고 판단된 값을 음영을 사용하여 표시하였다.

예를 들어 I 군 변수 DJOB은 시차 3을 가지며, II군 변수 SPOP로의 인과관계를 가진다. 반면 I 군 변수 SPOP는 시차를 가지지 않고 II군 변수 DJOB로 인과관계를 가지지 않는다. 즉 SPOP와 DJOB의 두 변수만을 놓고 본다면 DJOB에서 SPOP

8) Akaike(1974)는 " $AIC = -2\ln(\text{최우도}) + 2(\text{모델에서 독립적인 매개변수의 수})$ "로 정의한 정보기준을 도입하여 최적모델을 채택할 수 있는 기준을 제시하였다.

로의 일방적인 인과관계만 성립하게 되는 것이다.

<표 2-4> 그랜저-심즈 인과관계 검정결과

I \ II	SPOP	DJOB	DCON	SDEV	DEDU
SPOP (수도권 인구유입)		0.1844 (0.6679)	0.1795 (0.6720)	49.5363(1) (0.0000)	15.1999(2) (0.0001)
DJOB (취업자수 차이)	4.2567(3) (0.0397)		0.0016 (0.9684)	28.8590(8) (0.0000)	2.4384 (0.1191)
DCON (주택건설 차이)	136.9671 (0.0000)	143.6581(8) (0.0000)		3.3047 (0.0699)	15.6315 (0.0001)
SDEV (수도권 택지개발)	12.4716(8) (0.0005)	32.2126 (0.0000)	13.7982 (0.0002)		2.3137 (0.1289)
DEDU (대학생수 차이)	4.6407 (0.0317)	0.6453 (0.4223)	4.1687(4) (0.0418)	0.1238 (0.7251)	

주 : 1) 위의 수치는 F-통계량

2) 괄호안의 값은 귀무가설을 기각하는데 따르는 유의수준. 따라서 괄호안의 값이 작을 수록 귀무가설을 기각하는데 따르는 위험이 작아 I 군의 변수가 II 군의 변수를 그랜저-인과한다는 결론을 얻음

3) 아래첨자의 숫자는 그 숫자만큼의 시차를 의미함

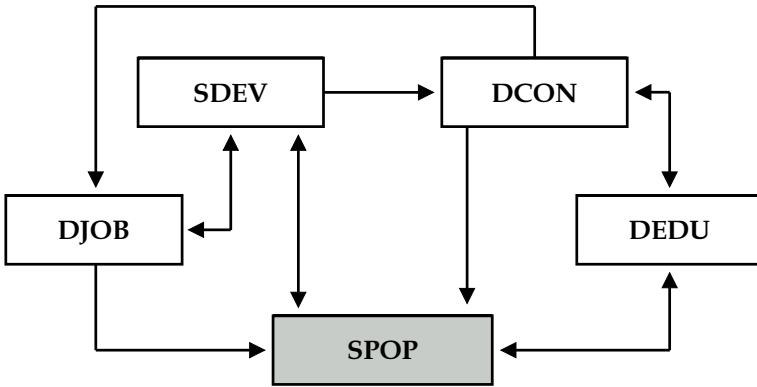
마찬가지 방법으로 살펴보면 SPOP와 SDEV간에는 쌍방의 인과관계를 만족하며, SDEV와 DEDU간에는 어느 방향으로든 인과관계가 성립하지 않는다는 사실을 알 수 있다.

<그림 2-4>는 <표 2-4>의 결과를 가지고 변수들간의 인과관계를 화살표의 방향으로 나타낸 그림이다. 수도권 택지개발(SDEV)은 주택건설(DCON)에 영향을 미치고 고용자수(DJOB)와 수도권 인구유입(SPOP)에는 서로 영향을 주고 받는다. 마찬가지로 주택건설(DCON)은 고용자수(DJOB)와 수도권 인구유입(SPOP)에는 원인이 되며, 택지개발(SDEV)로부터는 영향을 받는 결과가 되며, 대학생수(DEDU)와는 서로 원인이 되고 결과가 되는 상호 인과관계를 가진다. 수도권의 인구유입(SPOP)은 모든 변수(DJOB, SDEV, DCON, DEDU)로부터 영향을 받으며, 택지개발

(SDEV)과 대학생수(DEDU)와는 상호 인과관계를 가지는 것을 알 수 있다.

이러한 인과관계 검정의 결과로 알 수 있는 것은 첫째, 택지개발은 수도권으로의 인구유입을 발생시키며 이렇게 하여 유입된 인구는 다시 택지개발을 하게 만드는 원인이 된다는 것이다. 즉 우리가 살펴보고자 했던 수도권의 주택건설과 인구유입간에는 상호 인과관계를 가진다는 것이다. 즉 주택난을 해소하기 위해 공급하는 대규모의 택지개발이 다시 인구를 유입하게 되는 원인이 된다. 따라서 단순히 주택을 공급하는 것으로 인해 주택난을 해소할 수는 없으며 오히려 수도권의 인구집중만 가속화시킬 수 있다는 결론에 이른다. 비록 직접적으로 주택건설실적과 수도권인구집중간에는 상호인과관계가 나타나지 않았지만 유입된 인구는 택지개발(SDEV)과 대학생수 차이⁹⁾(DEDU)를 통해 주택건설을 증가시키는 원인이 된다.

<그림 2-4> 그랜저-십즈 인과관계 검정의 결과



둘째, 수도권과 기타지역간 고용자수 차이(DJOB)로 인한 고용창출은 택지개발(SDEV)과 주택건설이 원인이 된다는 것이다. 이는 대규모 건설로 인한 고용창출 효과가 크다는 것을 의미하는 것이다. 반면에 고용창출의 효과는 교육수준과는 인과관계를 가지지 않는 것을 알 수 있다.

9) 수도권과 지방간의 인구 1,000명당 대학생수 차이는 교육수준의 차이를 나타내는 변수로 사용되었다.

셋째, 수도권인 인구유입(SPOP)은 인구유입의 결정요인이라고 상정했던 4가지 변수들로부터 모두 영향을 받는다는 것을 보여주고 있다. 즉, 수도권인 인구유입(SPOP)은 주택요인(SDEV, DCON), 직업요인(DJOB), 교육요인(DEDU) 등에 의해 영향을 받으며, 이 중 주택요인(SDEV)과 교육요인(DEDU)과는 상호 인과관계를 가져 인구유입이 주택과 교육수준에도 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 반면 수도권 인구유입(SPOP)이 직업요인(DJOB)에는 원인이 되지 않아서, 단순한 인구의 증가가 고용을 창출하지는 않는다는 사실 또한 알 수 있다.

2) 연립방정식 체계 분석 및 결과

앞의 그랜저-심즈 인과관계 검정은 단순히 인과관계의 방향을 보여주는 분석이므로, 그 영향이 양(+)의 값을 가지는지, 음(-)의 값을 가지는지 알 수 없으며 그 영향의 크기 또한 알 수가 없다.

따라서 앞의 그랜저-심즈 인과관계 검정결과를 바탕으로 각 변수들간의 효과를 파악하기 위하여 연립방정식 체계를 이용하여 분석하였다. 연립방정식은 하나(이상)의 내생변수를 결정하기 위하여 여러 개의 관계식이 필요할 때 사용되어 지는 것으로, 모형내의 여러 방정식에서 내생변수들이 동시에 사용되어지며 때로는 종속변수 위치에, 때로는 설명변수 위치에 사용할 수 있다. 즉, 이전의 그랜저-심즈 인과관계 검정의 결과에서처럼 상호 인과관계가 존재할 때 사용할 수 있는 방법이라고 하겠다.

그랜저-심즈 인과관계를 바탕으로 하여 방정식의 설명력을 높이고자 새로운 설명변수를 추가 도입하여 연립방정식을 수립하였으며, 아래의 5개 방정식으로 구성되어 있다. 또한 각각의 방정식에서 종속변수는 전 분기의 값에 영향을 받기 때문에 자기회귀모형의 형태를 갖도록 방정식을 수립하였다.

※ 수립된 연립방정식 구조

$$SPOP = \alpha_0 + \alpha_1 DJOB_{t-3} + \alpha_2 DCON + \alpha_3 SDEV_{t-8} + \alpha_4 DEDU + \alpha_5 SPOP_{t-1}$$

$$DJOB = \beta_0 + \beta_1 DCON_{t-8} + \beta_2 SDEV + \beta_3 DGDP + \beta_4 DEMP + \beta_5 DJOB_{t-1} + \beta_6 D1$$

$$DCON = \gamma_0 + \gamma_1 SDEV_{t-1} + \gamma_2 DEDU_{t-4} + \gamma_3 DGDP + \gamma_4 ELAN + \gamma_5 DCON_{t-1}$$

$$SDEV = \delta_0 + \delta_1 SPOP_{t-1} + \delta_2 DJOB_{t-8} + \delta_3 DLDV + \delta_4 SDEV_{t-1}$$

$$DEDU = \varepsilon_0 + \varepsilon_1 SPOP_{t-2} + \varepsilon_2 DCON + \varepsilon_3 DCLA + \varepsilon_4 DEDU_{t-1}$$

이 연립방정식에 추가된 설명변수¹⁰⁾들은 다음과 같다.

- DGDP : 수도권과 기타지역의 1인당 지역내총생산(GRDP) 차이 (단위 : 천원)
수도권 1인당 지역내총생산(SGDP) - 기타지역 1인당 지역내총생산(EGDP)
- DEMP : 수도권과 기타지역의 2,3차 산업 종사자수 차이 (단위 : 명)
수도권 2,3차 산업 종사자수(SEMP) - 기타지역 2,3차 산업 종사자수(EEMP)
- ELAN : 기타지역의 지가변동률 (단위 : %)
- DLDV : 수도권과 기타지역의 경제개발비 차이 (단위 : 백만원)
수도권 경제개발비(SLDV) - 기타지역 경제개발비(EDLV)
- DCLA : 수도권과 기타지역의 대학 학과수 차이 (단위 : 개소)
수도권 대학 학과수(SCLA) - 기타지역 대학 학과수(ECLA)
- D1 : 1996~1999년 자료의 더미변수(Dummy Variable)

DGDP는 수도권과 기타지역간의 경제적인 면을 고려하기 위한 외생변수로, DJOB과 DCON의 방정식을 추정하는데 사용하였다. DEMP는 직업요인을 설명하기 위한 변수로 DJOB의 방정식을 추정하는데 추가하였는데 1996년부터 도농통합 되는 등의 정책변화가 있어 자료의 변환점이 발생하여 더미변수 D1을 추가하여 분석하였다. ELAN은 기타지역의 지가변동률이 주택건설에 미치는 영향을 파악하기 위하여 DCON의 방정식에 사용되었다. DLDV는 경제개발에 대한 정부의 지출로써 공공성이 강한 변수인 SDEV의 방정식을 설명하는데 사용하였고 DCLA는 수도권과 기타지역간의 교육요인에 미치는 영향을 알아보기 위하여 DEDU의 방정

10) 새로 도입된 설명변수 중 DEMP, DLDV, DCLA의 변수는 한국 도시연감(1989-1999)의 자료를 이용한 것으로 각 지역내 도시의 값들만을 포함하여 읍·면 지역의 값은 누락되었으나, DEMP, DLDV, DCLA 변수의 특성상 도시지역의 값만을 사용하여도 큰 무리는 없을 것임.

식에 추가하였다.

본 연구의 연립방정식에 사용된 변수들을 변수의 특성에 따라 내생변수(endogenous variables)와 외생변수(exogenous variables), 내생시차변수(lagged endogenous variables)로 구분하여 보면 다음과 같다.

※ 변수의 특성에 따른 분류

- 내생변수 : SPOP, DJOB, DCON, SDEV, DEDU
- 외생변수 : DGDP, DEMP, ELAN, DLDV, DCAL
- 내생시차변수 : SPOP_{t-1}, SPOP_{t-2}, DJOB_{t-1}, DJOB_{t-3}, DJOB_{t-8}, DCON_{t-1}, DCON_{t-8}, SDEV_{t-1}, SDEV_{t-8}, DEDU_{t-1}, DEDU_{t-4}

본 연구에서는 이러한 연립방정식 모형을 OLS, 2SLS, 3SLS의 형태별로 각각 방정식을 구하였으나, 일반적으로 가장 많이 사용되는 2SLS 방법이 가장 설명력이 높아 이의 결과를 분석하였다¹¹⁾.

<표 2-5>는 2SLS를 이용하여 추정된 연립방정식의 계수를 정리한 식으로 전체 29개 변수 가운데 12개 변수가 99%, 6개 변수가 95% 신뢰수준에서 유의성을 갖고 가설을 뒷받침하고 있다.

결정계수는 일반적으로 최소자승 추정법의 결정계수를 사용하는데 0.4001 하나를 제외하고 나머지 방정식에 있어서 상당히 높은 0.7~0.9사이의 값을 가져 인구가동을 결정 짓는데 여러 변수들이 중요한 역할을 하고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 계수값에 아래첨자로 표시된 숫자는 설명변수의 시차를 의미한다.

종속변수가 SPOP인 방정식을 살펴보면 독립변수 DCON, DEDU, DJOB_{t-3}, SDEV_{t-8}, SPOP_{t-1}이 각각의 시차를 가지고 한 단위씩 변화할 때 SPOP는 각각 0.0035, 2.0774, -0.6162, 0.1188, 0.7323 단위씩 변하는 것을 의미한다. DJOB_{t-3}의 계수는 음수값을 보이는데 이것은 DJOB 변수가 현재 직장을 가지고 있는 취업자수를 의미하며 3분기의 시차를 가지는 것은 3분기전의 수도권과 기타지역의 취업자수 차이가 컸으면, 3분기 후에는 그만큼 수도권의 고용의 기회가 작아져서 인구가

11) OLS와 3SLS를 사용하여 구한 연립방정식의 결과는 이 장의 마지막 부록에 나와있음

동에는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석할 수 있다.

<표 2-5> 연립방정식 결과(2SLS)

설명변수	방정식				
	SPOP	DJOB	DCON	SDEV	DEDU
SPOP	0.7323**1) (23.5872)			0.07711) (1.2600)	0.0006*2) (2.0167)
DJOB	-0.6162**3) (5.1069)	0.9117**1) (32.7505)		1.3358**5) (5.5698)	
DCON	0.0035 (0.7964)	0.0034**5) (3.0787)	0.1151*1) (1.9813)		0.0001 (0.5879)
SDEV	0.1188**5) (4.7368)	0.0046 (0.9043)	0.8000 (1.4013)	-0.2843**1) (5.6807)	
DEDU	2.0774* (2.2878)		21.2338 4) (1.4180)		0.9722**1) (110.6827)
DGDP		0.0311 (1.1862)	7.6111* (2.5605)		
DEMP		0.0002 (0.9861)			
ELAN			990.1256 (1.3641)		
DLDV				-0.0050** (6.8131)	
DCLA					0.0025 (1.5052)
D1		-115.2486 (0.4248)			
CONST	5196.7304** (4.6939)	395.2403* (2.3965)	50523.1669** (14.8649)	-5230.9784** (2.9580)	-10.0679* (2.0693)
R-square	0.7682	0.8987	0.8668	0.4001	0.9775

주) **: 신뢰수준 99% * : 신뢰수준 95% () : t-value 1) t-1: 시차 1 2) t-2
시차 2 3) t-3: 시차 3 4) t-4: 시차 4 5) t-8: 시차 8

종속변수가 DJOB인 방정식을 살펴보면 독립변수 DCONt-8, SDEV, DGDP, DEMP, DJOBt-1, D1이 각각 0.0034, 0.0046, 0.0311, 0.0002, 0.9117, -115.2486 단위 씩 변하는 것을 의미한다. 주택요인(DCONt-8, SDEV)이 양(+)의 효과를 가지는 것으로 나타나 수도권 주택건설과 택지개발이 수도권의 고용창출에 효과를 가지

고 있는 것을 보여준다.

다른 방정식도 이와 같은 방법으로 계수의 의미를 파악할 수 있으며, 종속변수가 SDEV인 방정식에서 주의 깊게 살펴보아야 할 특징은 DLDV, SDEVt-1의 계수 값이 음(-)의 값을 갖는다는 것인데, 이는 SDEV변수가 수도권외의 대규모 택지개발 등 정부의 정책적인 의지가 강하게 반영되는 변수로, 지역개발비가 늘어나면 택지 개발에 지출하는 비용은 상대적으로 줄어들어 음(-)의 값을 가지고, 이전 시기에 택지개발이 많이 이루어졌다면 제한된 예산 하에 수행되는 계획이기 때문에 다음 시기에는 적게 개발될 확률이 많아지므로 음(-)의 값을 갖는다고 볼 수 있다. 그리고 R2값이 다른 방정식에 비해 상대적으로 낮은 것은 마찬가지로 정책적인 특성을 가지므로 그 변동이 심하여 설명력이 다른 변수에 비해 다소 떨어진다고 볼 수 있다.

<표 2-6>은 1999년 4/4분기를 기준으로 여러 방정식 중에서 SPOP의 방정식에 해당하는 인구이동 결정요인 변화율에 따른 수도권 인구이동 변화율을 모의 실험하여 본 결과이다. 표에서 각각의 값은 인구이동 결정요인으로 선정된 DJOB, DCON, SDEV, DEDU 변수들이 1%, 5% 증가하였을 때, 수도권으로의 인구유입이 얼마나 변하는지에 대한 비율이다. 앞의 연립방정식 계수들의 부호와 마찬가지로 취업자수 차이(DJOB)에서만 음(-)의 값을 가지고 나머지의 경우에는 양(+)의 증가율을 가지는 것으로 나타났다. 예를 들어 주택건설이 현재의 수준보다 1% 증가한다면, 수도권의 인구유입은 그로 말미암아 0.11% 증가하며, 5% 증가한다면, 인구유입은 0.53% 증가한다는 것이다. 그 효과는 다른 경우보다 주택건설의 비율이 증가하였을 때 가장 많은 인구이동이 일어난다고 할 수 있겠다.

<표 2-6> 인구이동 결정요인의 모의분석 결과

	DJOB	DCON	SDEV	DEDU
1% 증가	-1.10%	0.11%	0.03%	0.05%
5% 증가	-5.49%	0.53%	0.13%	0.25%

주) 위의 변화율(%)은 각각의 변수가 1%, 5% 증가하였을 때 수도권 인구유입의 증가율임

7. 결론

본 연구에서는 수도권 택지공급에 따른 수도권 인구집중(순이동)을 살펴보기 위하여 인구이동의 원인을 실증분석 하였다. 이를 위해 인구이동의 결정요인으로 주택요인, 직업요인, 교육요인을 사용하였고 이 요인들과 수도권 인구집중간의 인과관계 파악을 위해 시차를 고려하여 그랜저-심즈 인과관계 검정방법을 사용하였고, 요인들 간의 효과 정도를 측정하기 위해 연립방정식 모형을 사용하여 분석하였다. 그 결과 수도권 인구집중과 각각의 요인들 간에는 인과관계를 가지고, 특히 주택요인과 교육요인들과는 쌍방향으로 인과관계를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 처음에 제기하였던 수도권에서의 주택공급으로 인한 수도권으로의 인구집중의 결과가 실증적으로 분석되었다.

또한 인과관계의 영향이 정(+)인지 부(-)인지에 대한 분석과 그 효과의 정도에 대한 분석은 연립방정식 모형을 이용하여 분석하였다. 연립방정식을 이용한 결과 취업자수 차이, 주택건설 차이, 수도권 택지개발, 인구 1,000명당 대학생수 차이의 변수들이 다른 변수들이 변하지 않는다는 가정 하에 5%씩 증가를 한다면, 수도권 인구집중은 각각 -5.49%, 0.53%, 0.13%, 0.25%씩 증가한다는 결과가 도출되었다. 이는 다른 변수가 변하지 않는다는 가정 하에 모의실험한 것으로 여러 요인들이 함께 변하게 된다면 그 효과는 더욱 증가되리라 생각된다.

본 연구의 그랜저-심즈 인과관계 검정과 연립방정식 모형을 통해서 알 수 있는 것은 수도권 주택난을 해결하기 위해 택지개발, 재개발, 그린벨트 해제를 통한 주택공급 일변도의 정책은 오히려 수도권의 인구집중을 가중시키는 원인이 될 수 있다는 것이다. 따라서 수도권의 주택난 해소를 위해 지속적으로 택지를 공급하고, 주택을 공급하는 것은 바람직하지 않다. 지역격차해소와 수도권의 인구 분산을 위해서는 수도권 이외의 지역의 경쟁력을 갖추는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

참고문헌

- 권용우·이지원, 1995. “수도권 인구이동의 공간적 특성에 관한 연구”. 「국토계획」. 30(4)
- 김갑성·서승환, 1999. 부동산시장의 구조변화에 대한 실증분석”. 서울:삼성경제연구소.
- 김경환·박명호·손재영, 2002. “미래지향적 수도권정책:경제학적 접근”. 서울:서강대학교 출판부.
- 김성태·장정호, 1997. “한국지역간 인구이동의 경제적 결정요인” : 1970-1991, 「국제경제연구」. 3(2)
- 김용철, 1996. “주택가격과 관련 경제변수간의 상관관계에 관한 연구”. 「국토계획」. 31(6)
- 김인호, 1998. “도·농간 인구변동이 도시경제에 미치는 영향”. 「경희대학교 경제학과 박사논문」.
- 박상우, 1997. “수도권정비계획의 기본골격”. 「국토」. 1997년 8월호.
- 박영철, 1997. “수도권 산업입지정비계획”. 「국토」. 1997년 8월호.
- 배순석, 2001. “수도권 신도시개발의 인구유입효과”. 「주택연구」. 9(1)
- _____, 1997. “수도권 주택개발과 공급방향”. 「국토」. 1997년 8월호.
- 배순석·김현식 외, 2000. 「수도권 도시성장관리와 신도시개발」. 경기:국토연구원.
- 서승환, 1996. “부동산의 거시경제적 역할”. 「연세경제연구」. 2(2)
- _____, 1994. “한국부동산시장의 거시계량분석”. 서울:홍문사.

- 서승환·김현주·박재룡, 1997. “수도권 집중의 비용편익 분석”. 서울:삼성경제연구소.
- 손재영·김현주·박재룡, 1997. “수도권 정책의 새로운 방향”. 서울:삼성경제연구소.
- 송인성, 1997. “수도권규제 강화”. 「국토계획」. 32(1)
- 이종원·이상돈, 2000. “RATS를 이용한 계량경제분석”. 서울:박영사.
- 이희선, 1989. “성남시의 인구변화와 지역경제 구조변화”. 「경희대학교 교육대학원 지리교육전공 석사논문」.
- 정석희, 1997. “수도권 공간구조의 개편방안”. 「국토」. 1997년 8월호.
- 허재완, 1998. “수도권 집중억제정책의 효과에 관한 연구”. 「국토계획」. 33(6)
- 허태희, 1995. “동아시아의 경제발전과 국제분쟁의 관계” : 그랜저 인과관계 분석 「국제정치논총」 36(2)
- Boris A. Portnov, 1998. "The Effect of Housing on Migrations in Israel : 1988-1994", *Journal of Population Economics*. 11. pp. 379-394.
- Christopher J, Mayer, 2000. "Residential Construction : Using the Urban Growth Model to Estimate Housing Supply", *Journal of Urban Economics*. 48. pp. 85-109.
- Daniel P. Mcmillen · John F. McDonald, 1991. "A Simultaneous Equations Model of Zoning and Land Values", *Regional Science and Urban Economics*. 21. pp. 55-72
- Kamhon Kan, 2000. "Dynamic Modeling of Housing Tenure Choice", *Journal of Urban Economics*. 48. pp. 46-69.
- Simon Stevenson, 2000. "A Long-Term Analysis of Regional Housing Markets and Inflation", *Journal of Housing Economics*. 9. pp. 24-39
- Young-Doo Wang · William R. Latham III, 1978. "Preliminary Development of a Simultaneous Equation Model of an Urban Housing and Mortgage Market", *환경논총*. pp. 152-179.

<부록 2-1> 연립방정식 결과(OLS)

설명변수	방 정 식				
	SPOP	DJOB	DCON	SDEV	DEDU
SPOP	0.7349**1) (23.7322)			0.07511) (1.2340)	0.0002 2) (1.4347)
DJOB	-0.6345**3) (5.3875)	0.9190**1) (34.0091)		1.3216**5) (5.6038)	
DCON	0.0016 (0.5952)	0.0014**5) (2.9079)	0.1064*1) (2.0229)		0.0001 (0.9407)
SDEV	0.1161**5) (4.7210)	-0.0030 (0.8271)	-0.9225* (2.2900)	-0.2836**1) (5.6722)	
DEDU	1.8519* (2.0757)		14.8422 4) (1.1258)		0.9801**1) (134.2053)
DGDP		0.0321 (1.2609)	6.7194* (2.3294)		
DEMP		0.0002 (1.1313)			
ELAN			1160.8728* (2.0417)		
DLDV				-0.0050** (6.8130)	
DCLA					0.0020 (1.3416)
D1		-160.0023 (1.1501)			
CONST	5442.2636** (5.2650)	475.2572** (3.1257)	53531.9991** (16.2574)	-5130.2349** (2.9464)	-7.9495* (2.2207)
R-square	0.7685	0.9038	0.8681	0.4001	0.9808

주) **: 신뢰수준 99% * : 신뢰수준 95% () : t-value

1) t-1: 시차 2) t-2: 시차 2 3) t-3: 시차 3 4) t-4: 시차 4 5) t-8: 시차 8

<부록 2-2> 연립방정식 결과(3SLS)

설명변수	방 정 식				
	SPOP	DJOB	DCON	SDEV	DEDU
SPOP	0.7397**1) (24.1695)			0.08481) (1.4353)	0.0007**2) (2.3740)
DJOB	-0.5898**3) (4.9714)	0.9046**1) (33.5510)		1.2804**5) (5.5174)	
DCON	0.0055 (1.3038)	0.0022*5) (2.0564)	0.1431*1) (2.5576)		0.0001 (04887)
SDEV	0.1313**5) (5.3761)	0.0121* (2.4189)	2.0836** (3.7474)	-0.2886**1) (6.0337)	
DEDU	1.9670* (2.2220)		23.2991 4) (1.6143)		0.9713**1) (111.6819)
DGDP		0.0343 (1.3410)	6.9488** (2.4133)		
DEMP		0.0002 (1.0897)			
ELAN			862.2133 (1.2372)		
DLDV				-0.0050** (731021)	
DCLA					0.0026 (1.5869)
D1		-123.2992 (0.8837)			
CONST	4822.4795** (4.4319)	507.1153** (3.1699)	46729.4262** (14.2028)	-4797.8581** (2.8060)	-102428* (2.1277)
R-square	0.7839	0.9057	0.8553	0.3998	0.9791

주) **: 신뢰수준 99% * : 신뢰수준 95% () : t-value

1) t-1: 시차 2 2) t-2: 시차 2 3) t-3: 시차 3 4) t-4: 시차 4 5) t-8: 시차

3 CHAPTER

수도권 주택건설의 인구유입 효과 분석

김갑성(한국지역학회 이사, 연세대 교수)

1. 연구의 배경 및 목적

수도권에의 인구 집중현상과 그 문제점에 대해서는 지금껏 많은 논의가 있어 왔고, 집중 현상을 완화하고, 수도권의 개발을 억제하기 위하여 많은 정책들이 시행되어왔다. 그러나, 수도권에의 인구 및 산업의 집중현상은 크게 완화될 기미를 보이지 않고 있다. 이러한 현상을 야기하는 원인 중의 하나가 수도권에 집중되고 있는 주택건설이라는 지적이 있다.

<표 3-1> 1991년에서 2000년까지의 전국 및 수도권의 건설수주액

	전국(백만원)	수도권(백만원)	수도권 /전국(%)
1991	11,677,038	5,213,799	44.65
1992	10,879,219	5,268,955	48.43
1993	14,729,675	7,728,058	52.47
1994	17,521,800	6,903,903	39.40
1995	17,975,143	8,700,886	48.41
1996	21,907,285	11,294,109	51.55
1997	23,095,848	11,799,754	51.09

	전국	수도권	수도권 /전국(%)
1998	11,371,662	7,715,292	67.85
1999	21,870,493	14,640,937	66.94
2000	21,318,183	14,234,317	66.77
합계	172,346,346	93,500,010	54.25

자료 : 건설업통계조사보고서

<표 3-1>에서 볼 수 있듯이 90년대 주택건설부문의 투자 중 평균 54.25%가 수도권에 집중되고 있다. 게다가 이러한 수도권에의 주택건설투자의 집중현상은 90년대 말에 이르러 더욱 심화되고 있다. 본 연구에서는 주택건설이 수도권에의 인구집중에 어떤 영향을 미치는지에 대하여 계량적으로 파악하고자 한다.

수도권의 인구 유입에 영향을 미치는 요소는 고용창출의 기회, 교육 등 생활여건의 절대적 우위, 산업의 집중에 따른 집적효과 등 다양하다. 이 가운데 중요한 요소 중 하나가 바로 일자리의 창출이다. 특히 가장 큰 고용시장이 있는 수도권의 인구 유입 중에 상당부분은 구직 및 이직활동과 연관이 있을 것으로 예상된다.

고용창출 가운데, 본 연구에서 다룬 내용은 주택건설활동으로 인한 고용창출효과이다. 주택건설활동에 있어서 신규투자가 고용창출에 미치는 영향은 직접적인 영향과 간접적인 영향으로 나눌 수 있다. 주택건설활동에 있어서 신규투자는 직접적으로는 노동집약성이 높은 산업인 건설 산업을 활성화 시켜 많은 고용량을 유발하고, 간접적으로는 건설산업과 관련된 지역 내의 타 산업 제반에 걸쳐 큰 파급효과를 가져온다. 이를 통하여 주택건설 활동은 많은 고용을 유발한다.¹²⁾ 그런데, 문제는 이러한 주택건설활동의 대부분이 수도권에 집중되어 지형불균형과 수도권에의 인구집중을 더욱 가중시키고 있다는 것이다. .

건설업에의 투자가 가져오는 고용창출효과를 분석하는데 있어서 유용한 모형은 산업연관모형(Input-Output model)이다. 이 가운데 다지역간의 연관관계를 살펴볼 수 있는 MRIO(Multi-regional Input-Output)이 유용하게 사용된다. MRIO모형은

12) 허재완·하성규(1990) 주택건설의 지역경제 파급효과 분석에서 요약

단순히 건설업의 생산유발효과 뿐만 아니라 건설업을 통해서 파급되는 전 산업에 생산유발효과 등 파급효과를 알아 볼 수 있을 뿐만 아니라, 지역간 교역량에 대한 정보도 담고 있어 투자의 지역간 파급효과도 분석할 수 있다. 본 연구에서는 MRIO모형을 활용하여 수도권 주택건설활동으로 인하여 수도권에 유입된 인구에 대한 연구를 진행하고자 한다.

2. 기존 연구에 대한 고찰

본 연구와 관련된 기존의 연구들을 살펴보면, 크게 둘로 나눌 수 있다. 하나는 IO(Input-Output)모형 및 MRIO모형을 이용하여 주택건설에 대한 투자가 지역 경제 전체에 어떠한 파급효과를 가져오는지에 대하여 연구한 보고서 및 논문들이다. 다른 하나는 수도권 인구유입 특성 및 요인을 분석하는 보고서 및 논문들이다. 하지만 주택건설투자에 대한 파급효과와 인구의 이동과 연관지어서 살펴 본 연구 및 보고서는 부족한 상황이다. 본 연구에서는 MRIO모형을 이용하여 수도권 주택건설로 인한 고용유발효과를 산출한 뒤, 고용구조, 수도권에의 인구 유입 특성에 대한 조사 내용들을 고려하여, 고용창출과 인구유입간의 관계를 규명하고자 한다. 그리고 최종적으로 수도권에의 주택건설투자가 만들어 내는 수도권 인구 유입량을 원단위로 도출해 보고자 한다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구범위

기본적으로 MRIO모형은 다지역을 그 분석의 대상으로 하므로 우리나라 전체에 대한 분석이 가능하다. 하지만 본 연구는 수도권의 인구 유입에 대해서 알아 보고자 하는 것이므로 전국을 수도권과 수도권 외 지역으로 구분하기로 한다. 그리고 수도권의 범위는 통계자료가 행정구역단위로 되어 있으므로 행정구역상의 구분인 서울특별시, 인천광역시와 경기도 지역으로 정한다.

시간적 범위를 설정하는데 있어서는 많은 제약이 따른다. 본 연구에서 이용하고자 하는 MRIO모형(연세대, 2000)은 1995의 전국 투입산출모형을 기반으로 구축된 것이며, 고용구조 및 인구이동의 특성 자료는 1997년에 작성된 것이므로 1970년대나 1980년대의 상황을 설명하는 데에 있어서는 부적절할 수 있다. 그래서 본 연구에서는 분석의 시간적 범위를 1991년부터 2000년까지로 한정하였다.

그리고 고용유발효과를 분석하는 데에 있어서 주택건설투자에 대한 부분에 대한 정의는 공중 세분류 중에서 직접적으로 주택과 관련된 부분만을 분석의 대상으로 하였다. 이 자료는 「건설업통계조사보고서」에 수록되어 있는데, 이 자료는 수주액을 지역별, 공중별로 나누어서 수록해 놓은 자료로 만약에 주택과 관련된 부대 시설까지 분석의 대상으로 한다면 주택건설로 인해 간접적으로 일어나는 사회간접자본투자 등의 부분에 대한 수주액까지도 분석의 대상으로 삼아야 한다는 문제가 있으므로 직접적으로 주택에 관련된 공사만을 대상으로 하였다.

2) 연구방법

본 연구의 진행은 크게 둘로 나눌 수 있다. 첫째는, MRIO 모형을 이용하여 수도권 내의 주택건설투자가 가져오는 고용유발효과를 분석하는 것이고, 둘째는 이를 수도권의 인구 유입특성과 연계하여 실제 수도권내의 주택건설투자가 얼마만큼의 수도권 내의 인구유입효과를 가져오는지를 분석하는 것이다.

첫째 단계인 고용유발효과 산출에서는 고용유발효과는 앞서 이야기한 방법대로 「건설업통계조사보고서」의 연도별 공사수주액을 합산한 후 MRIO모형에 대입하여 산출한다.

다음 단계로는 유발된 고용유발량과 수도권 유입인구를 연결하는 단계이다. 여기서는 고용구조 및 인구 이동의 특성들에 대한 통계조사들을 이용하였다. 먼저 고용구조를 살펴보기 위해서는 1997년 조사된 「고용구조조사보고서」를 사용하였다. 본 연구를 진행하는데 있어서 고용구조를 살펴보는 이유는 유발된 고용유발량이 모두 신규 고용으로 창출되거나 일자리의 이동으로 이어지지 않기 때문이

다. 본 연구에서 알아보고자 하는 것은 단순히 고용유발량이 얼마인가가 아니라, 유발된 일자리로 인하여 얼마나 수도권내로 인구가 유입되는가 하는 문제이기 때문에, 이를 고찰하기 위해서는 유발된 전체 고용유발량 중에서 인구 이동을 유발할 수 있는 부분이 얼마나 되는가를 분리하여 알아보아야 한다. 「고용구조조사보고서」에서는 전체취업자를 계속취업자(did not change job)와 전직자(changed job), 신규취업자(newly engaged in job), 이직자(Quitted job), 계속비취업자(Not working continuously)로 나누고 있는데 이 중에서 인구이동과 관계가 있으리라고 판단되는 부분인 전직자와 신규취업자가 전체취업자에서 차지하고 있는 비율을 산정하여 주택건설로 인한 고용유발량 중에서 인구이동을 유발할 수 있는 고용유발량을 도출하여 낸다. 이 자료는 지역별로 되어 있는 자료이기 때문에 서울 및 인천, 경기 지역만을 대상으로 살펴보았다.

다음으로 인구이동의 특성들을 알아보기 위해서는 1997년에 발간된 「인구이동특별조사 보고서」를 이용하였다. 「인구이동특별조사 보고서」에서는 현거주지·혼인상태·이동요인별로 5년간 이동가구수에 대한 조사를 실시하였는데 이를 통해서 5년간 이주하여 수도권에 거주하고 있는 가구주들의 거주지 이동요인(직업요인, 주택요인, 가족요인, 교육요인, 주거·근린 환경요인, 자연환경기타요인) 중 어떤 요인 때문에 주거이동을 하였는지를 알 수 있다. 또한 이 자료는 혼인상태(미혼, 유배우, 사별, 이혼)에 따라, 현거주지(수도권, 광역시, 중소도시, 읍면부)에 따라 각각 통계자료를 제공하고 있어 전체 수도권내로의 이주가구주 중에서 얼마만큼의 가구가 직업적인 이유로 이주하였고, 그 중 기혼 및 미혼의 가구주의 비율은 얼마인지를 알 수 있다. 이 비율을 이용하면 분석기간 내에 실제 전체 수도권 내로의 인구이동 가구주 중에서 얼마만큼이 직업적인 요인으로 인하여 이주했는지, 그리고 그 중에서 기혼 가구주는 얼마만큼의 비율을 차지하고 있는지를 추산할 수 있다. 여기에서 가구주가 기혼인지 미혼인지가 중요한 이유는 기혼가구주가 이동할 때에는 가구원들이 모두 이주하게 되지만 미혼가구주의 경우에는 그렇지 않기 때문이다.

두 통계보고서를 통하여 알아낸 고용 구조와 인구이동 특성을 통하여 수도권

주택건설에 의한 고용유발량을 추산하는 방법은 다음과 같다.

앞에서 추산한 전체 수도권 내로의 인구이동 가구주 중 직업적인 요인으로 인하여 이주한 가구주의 수를 다른 의미로 해석하면 이주한 가구주의 수만큼 수도권 내에 일자리가 새롭게 창출되거나 전직할만한 일자리가 생겨났다고 해석할 수 있다. 따라서, 수도권내에서 해당 기간 내에 이주를 유발할 수 있는 일자리의 전체량을 구할 수 있다. 총 일자리 창출량 중에는 수도권내의 주택투자자로 인하여 발생하는 전체 고용유발량 중에서 인구이동을 유발할 수 있는 고용유발량이 포함되어 있으므로 해당 기간 내에 이주를 유발할 수 있는 일자리의 전체량 중에서 수도권내의 주택건설투자자로 인한 일자리의 유발량이 차지하는 양을 구할 수 있다.

이상의 작업을 통하여 수도권에서의 주택건설투자자 가구주 몇 명을 수도권내로 이주하게 하는가를 파악할 수 있고, 이를 주택투자자로 인한 수도권 유입 가구주를 주택투자액으로 나누어 원단위화하면 주택투자액 한 단위에 대한 유입 인구 가구주의 수가 추산된다.

이 값을 앞에서 구한 이주자의 미혼, 기혼 가구주 비율과 가구당 가구원수로 보정하면 주택투자액 한 단위에 대한 유입 인구 원단위가 도출된다.

4. MRIO 모형의 구축과 활용

본 연구에서는 연세대학교 도시·교통 과학연구소(2000)에서 구축한 MRIO모형을 이용한다. 이 모형에서는 전국을 서울, 부산, 대구 등 6개 광역도시와 경기도, 강원도 등9개 광역자치단체 등 15개 지방자치단체로 나누어 구축하였다. 본 모형에서는 산업을 농림수산업, 광업, 음식료품, 섬유 및 가죽제품, 목재 및 종이제품, 인쇄·출판 및 복제, 석유석탄제품, 화학제품, 비금속광물제품, 제1차 금속, 금속제품, 일반기계, 전기 및 전자기기, 정밀기기, 수송장비, 가구 및 기타제조업, 전기·가스 및 수도사업, 건설, 도소매, 음식 및 숙박업, 운수 및 보관, 통신 및 방송, 금융 및 보험, 부동산 및 사업서비스, 공공행정, 사회 및 기타서비스, 기타 등 27개 부문으로 분류하였다.

본 연구에서는 고용유발량을 산출하는데 있어서 MRIO모형을 이용하므로 MRIO모형에 대한 이해가 필수적이다.

1) 지역 투입-산출 모형의 개관

지역경제의 성장은 지역을 구성하는 각 산업의 성장에 의해 파악할 수 있으며, 각 산업의 성장은 외부 수요 변화에 의해 결정된다. 이를 분석하는 계량적 방법에는 수출기반 모형, 변이할당법, 지역간 투입-산출(input-output)모형 등이 있으며, 산업간 연관관계 분석이 가능한 투입-산출모형이 널리 사용된다. 수출기반모형이나 변이할당법에서는 산업간의 연관은 존재하지 않는 것으로 가정되는 반면에 투입-산출모형은 지역내 산업간 내부 수요구조를 설명하고 있어 어느 산업에 얼마만큼의 수요변화가 있을 경우 지역내 또는 지역외에서 발생하는 생산과급효과를 추정할 수 있다.

지역 I/O모형에는 단일지역 모형, 다지역 모형이 있으며, 다지역모형으로 IRIO(interregional I/O), MRIO(mutiregional I/O), balanced I/O모형 등이 있다. IRIO 모형은 Isard(1951)에 의해 개발된 모형으로 직접 조사를 통해 얻은 각 지역간의 산업별 거래량 자료를 근간으로 모형을 정립하였고, MRIO모형은 Polenske(1980)에 의해 개발된 모형으로 각 지역별 지역투입계수 대신에 지역기술계수를 사용하여 모형을 정립하였다. 균형모형은 Leontief(1953)에 의해 제안된 것으로 IRIO모형과 기본구조는 같으나, 전국적 산업과 지방적 산업으로 구분하여 생산과 소비의 균형을 유도하는 기법이다. 이들 모형들을 적용하기 위해서는 지역별, 산업별 거래자료를 전수조사를 통해 파악해야 하나 시간과 비용의 제약으로 전국표에서 추정하고 있다.

2) 중력모형을 이용한 지역간 투입-산출모형의 추정방법

연세대 모형(2000)에서는 모형의 근간이 되는 거래표(transaction matrix)를 작성

하는데 중력모형을 이용하여 지역간의 산업별 거래를 전국표에서 추정하여 모형을 정립하였다. 중력모형(gravity model)은 Newton의 만유인력의 법칙을 사회과학에 응용한 것으로 Wilson(1967)에 의해 entropy-maximizing theory로 발전되어 인구 이동, 교통량, 상품의 구매모델 등에 널리 이용되고 있다. 두 물체간의 인력은 두 물체의 질량의 곱에 비례하고, 두 물체간의 물리적 거리에 반비례한다는 만유인력의 법칙을 응용하여 만든 이 모형은 모형의 단순성에 비해 사회적 현상들을 비교적 정확하게 설명하여 널리 사용되고 있다. 중력모형에 따르면 지역간의 산업거래량은 생산지역의 생산량과 소비지역의 인구 또는 고용에 비례하고, 물리적 거리 또는 관습적 거리에 반비례한다고 해석할 수 있다.

$$\text{예) } Z_{ij}^{LM} = \frac{G(\text{Prod}_i)^{\alpha}(\text{Emp}_j)^{\beta}}{(\text{Dist}_{LM})^{\gamma}}$$

Z_{ij}^{LM} : L지역의 i 산업에서 M지역의 j산업으로의 거래량

(Prod_i)_L : L지역의 i 산업의 생산량

(Emp_j)_M : M지역의 j산업의 고용자 수

(Dist_{LM}) : L지역과 M지역의 거리

α, β, γ : 각 변수들과 거래량과의 탄성치

G: 상수

중력모형의 적용에 있어 중요한 것은 첫째, 독립변수의 결정으로 흡인력(full factor)와 추진력(push factor)로 인구, 고용, 수입, 매출액, 총 투자액, 가족수, 자동차 보유자수, 병상수, 총 산출량, 부가가치 총액 등을 사용하고, 거리 변수로 물리적 거리, 통행시간, 통행비용 등을 사용한다는 것이고 둘째, 변수들 간의 관계를 어떻게 결정하느냐 하는 것이 중요한데 이는 통계적 방법으로 추정된다.

본 연구에서 사용하게 될 모형은 연세대학교 도시·교통 과학연구소(2000)에서 작성한 것으로 Gravity Model을 이용한 지역간 투입-산출모형간 투입-산출모형이다.

이 모형은 아래와 같은 과정을 거쳐 이루어졌다.

- 각 지역별 각 산업의 산출량을 추정(지역통계연보 등 통계자료 활용)
- 15개 광역자치단체별로 27개의 산업대분류에 의한 지역내 지역간 산업별 거래표의 작성[(15 x 27) x (15 x 27) matrix]
- 각 지역별 각 산업의 산출량을 추정(지역통계연보 등 통계자료 활용)
- 각 지역내 및 지역간 산업별 거래량은 중력모형에 의해 작성된 추정치의 비례로 산정
- (405 x 405)의 거래표 작성
- 15개 지방자치단체별로 지역간 거래표를 작성
- 지역내 투입-산출 행렬, 그 지역에서 타지역으로의 투입-산출 행렬, 타지역으로부터 그 지역으로의 투입-산출 행렬, 그리고 타지역에서 타지역으로의 투입
- 산출 행렬을 결합하여 작성

예) 지역L에서 타지역 M로의 거래표를 작성하면,

$$Z = \begin{bmatrix} Z^{LL} & Z^{LM} \\ Z^{ML} & Z^{MM} \end{bmatrix} \quad (1)$$

- 각 지역별 최종수요행렬과 총생산량 행렬의 작성
- 최종수요(소비, 정부, 투자, 수출)는 인구비례로 각 지역별로 작성

$$Y = \begin{bmatrix} Y^L \\ Y^M \end{bmatrix} \quad (2)$$

$$X = \begin{bmatrix} X^L \\ X^M \end{bmatrix} \quad (3)$$

- 투입-산출계수 행렬의 작성

- (1)의 거래표 행렬을 각 지역의 총생산량 행렬로 나누면 투입산출 계수를 구할 수 있음

$$a_{ij}^{MM} = \frac{z_{ij}^{MM}}{X_j^M} \quad (4)$$

$$a_{ij}^{LM} = \frac{z_{ij}^{LM}}{X_j^M} \quad (5)$$

투입산출계수를 사용하여 총생산액과 최종수요와의 관계를 나타내면,

$$X_j^L = \sum_{j=1}^n a_{ij}^{LL} X_j^L + \sum_{j=1}^n a_{ij}^{LM} X_j^M + Y_j^L \quad (6)$$

각각의 항목에 대해 동일한 방법으로 구하여 재배열하면,

$$\begin{aligned} (I - A^{LL}) X^L - A^{LM} X^M &= Y^L \\ - A^{ML} X^L + (I - A^{MM}) X^M &= Y^M \end{aligned} \quad (7)$$

이를 행렬식으로 표현하면,

$$\left\{ \begin{bmatrix} I & 0 \\ 0 & I \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} A^{LL} & A^{LM} \\ A^{ML} & A^{MM} \end{bmatrix} \right\} \begin{bmatrix} X^L \\ X^M \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} Y^L \\ Y^M \end{bmatrix} \quad (8)$$

- 역행렬(Leontief inverse matrix)의 작성

$$X = (I - A)^{-1} Y \quad (9)$$

- 역행렬에 최종수요의 변화량을 곱하면 총 생산량의 변화를 측정 가능
- 산업별 투자의 증감을 통해 지역별 파급효과 추정이 가능

$$\Delta X = (I - A)^{-1} \Delta Y \quad (10)$$

앞에서 밝힌 건축수주액이 식 (10)의 ΔY 에 투입되게 되고 이를 통한 ΔX 가 지역의 파급효과가 된다. 지역생산파급효과의 추정은 역행렬에서 지역내 파급효과(intraregional effect), 지역간 파급효과(interregional effect)와 지역간 피드백효과(interregional feedback effect)로 나누어 구할 수 있다.

지역내 파급효과는 L지역에서 생산되는 제품의 최종수요가 한 단위 변화했을 때 다른 지역의 산업을 통하지 않고 동일지역에 있는 산업들에 미치는 생산유발효과(Leontief inverse matrix의 좌측 상단의 각 요소를 열로 합한 값)이고, 지역간 파급효과는 L지역에서 생산되는 제품의 최종수요가 한 단위 변화했을 때 타 지역에 있는 산업들에 미치는 영향(Leontief inverse matrix의 좌측 하단의 각 요소를 열로 합한 값)이다. 이들 둘을 합쳐 확산효과(spillover effect)라 한다. 피드백효과(또는 환류효과, feedback effect)는 이로 인하여 발생한 기타지역 M의 생산변화가 다시 L지역의 산업생산에 미치는 영향을 말한다.

예) 기타지역 M의 최종수요 변화는 없고 L지역의 최종수요만 변화한다고 가정하고, 식 (7)의 두 번째 식을 X에 대하여 정리하여 첫 번째 식에 대입 한 후 재정리하면, 좌변의 두 번째 항이 피드백 효과를 나타냄

$$(I - A^{LL}) X^L - A^{LM} (I - A^{MM})^{-1} A^{ML} X^L = Y^L \quad (11)$$

이제 위의 과정들을 가지고 고용유발효과를 추정하는 방법을 알아보자.

특정 산업 1단위를 생산하는데 얼마의 고용이 투입되었는가에 대한 기초자료가 있다면, 고용승수를 이용하여 산업 j제품에 대한 최종 수요가 1단위 변화할 때의 고용변화에 미치는 영향을 구할 수 있다. 이를 고용자 투입계수(physical labor input coefficient)라 하는데, 이는 산업 j제품 1단위를 생산하는데 고용되는 고용자의 수

즉, 고용자 투입계수는 산업 j의 총 고용자 수를 산업 j의 총생산으로 나눈 값이다.

$$\omega_{n+1, i} = \frac{e_j}{X_j} \quad (12)$$

고용자 투입계수를 총생산량의 변화량 ΔX 에 곱하면, 고용자의 증감을 파악할 있다.

5. 분석결과

1) 1991년에서 2000년 사이의 수도권 인구유입 및 건설부문사업수주액

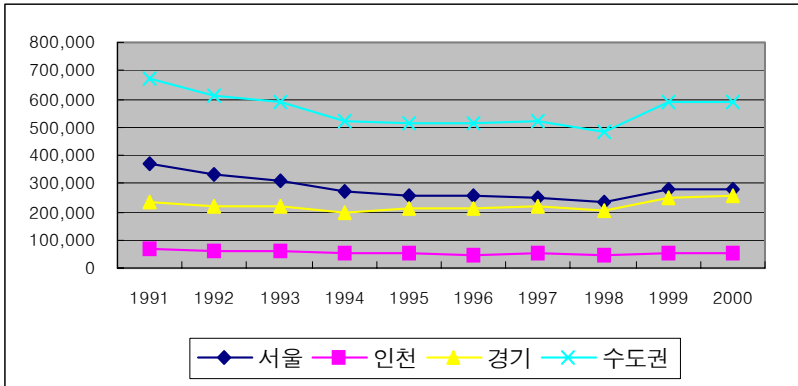
본 연구에서 필요한 기초데이터는 수도권 유입인구수와 건설수주액이다. 그 중 통계청자료를 이용하여 조사한 1991년에서 2000년 사이의 수도권 외 지역에서 수도권으로 유입된 인구의 수는 아래의 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 1991년에서 2000년 사이의 수도권 내로의 인구유입

	서울(명)	인천(명)	경기(명)	수도권(명)
1991	371,929	66,784	231,506	670,219
1992	331,922	60,826	220,535	613,283
1993	310,757	58,031	217,670	586,458
1994	270,349	53,329	199,890	523,568
1995	256,998	50,375	208,310	515,683
1996	254,657	49,023	212,964	516,644
1997	250,243	50,613	217,889	518,745
1998	231,199	46,238	202,551	479,988
1999	280,270	54,918	249,791	584,979
2000	278,392	52,871	255,100	586,363
총계	2,836,716	543,008	2,216,206	5,595,930

자료 : 통계청

1991년에서 2000년 사이의 수도권에 총 유입한 인구수는 5,595,930명이다. 이 중에서 서울이 차지하고 있는 비중은 절반 가량이며, 인천이 차지하고 있는 비율은 높지 않다.



<그림 3-1> 1991년에서 2000년 사이의 수도권 내로의 인구유입

연도별로 살펴보면 서울은 1991년에 가장 높은 인구유입량을 기록하였으나 그 후 전반적으로 인구유입량은 감소하는 추세를 기록하다 1999년을 기점으로 다시 증가세가 시작되었다. 인천 역시 1991년에 가장 높은 인구 유입량을 기록하였다가 유입량이 감소하였으나, 1996년부터 인구유입량이 대체적으로 증가하기 시작하였다. 경기도의 경우를 보면 90년대 초반에 많았던 인구유입량이 중반으로 들어서면서 감소하고, 1998년에는 가장 적은 유입량을 기록하였다. 전체 년도 중에 특히 1998년의 인구유입량이 전반적으로 적은 것은 경기침체에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

다음으로 1991년에서 2000년 사이의 수도권에 투자된 건설사업의 수주액을 살펴 보면 아래 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3>은 「건설업통계조사보고서에서」에서 주택부문만의 수주액을 합산해 놓은 것으로 건설수주액은 인플레이션 등의 요소를 감안하여 불변가격화하기 위하여 연도별 GDP디플레이터를 이용하여 보정하였다.

<표 3-3> 1991년에서 2000년 사이의 수도권지역의 주택건설수주액

	서울(백만원)	인천(백만원)	경기(백만원)	수도권(백만원)
1991	2,488,449	569,880	3,874,914	6,933,243
1992	2,352,438	422,327	3,730,117	6,504,883
1993	3,947,028	666,727	4,299,807	8,913,562
1994	3,136,345	545,723	3,717,613	7,399,682
1995	3,166,417	1,206,614	4,327,855	8,700,886
1996	5,283,161	751,132	4,835,880	10,870,172
1997	4,420,331	1,203,600	5,383,302	11,007,233
1998	2,719,370	88,898	4,043,679	6,851,947
1999	5,072,257	416,690	7,784,794	13,273,742
2000	5,399,590	334,951	7,312,495	13,047,037
총계	37,985,388	6,206,542	49,310,456	93,502,386

자료 : 건설업통계조사보고서

1991년에서 2000년 사이의 수도권지역 주택건설수주액은 전반적으로 상승하고 있지만, 1998년도, 1994년도 등에서는 연도별 경기 등의 영향으로 인하여 감소하는 추세를 보인다. 향후의 분석에 있어서는 연도별의 과도한 편차로 인한 이상값의 발생을 막기 위해 해당 기간을 1991년에서 1995년, 1996년에서 2000년 두 개의 범위로 나누어서 분석을 실시하겠다.

2) MRIO를 이용한 지역별 산업별 고용유발량 산출 및 분석

건설수주액을 MRIO모형에 대입하여 수도권내의 고용산출량을 산출하려면 건축부문에 투자되는 전체투자액의 산업별 배분 비율을 알아야 한다. 이는 아래 <표 4-4>에 나타나 있다.

<표 3-4> 투자액의 산업별 배분비율

산업	산업별배분비율	산업	산업별배분비율
농림수산물	0.001511	수송장비	0.000755
광산물	0.008374	가구및기타제조업제품	0.017117
음식료품	0.000000	전력가스및수도	0.002231
섬유가죽제품	0.001694	건설	0.435456
목재종이제품	0.031723	도소매	0.024846
인쇄플판 및 복제	0.001119	음식점 및 숙박	0.000000
석유석탄제품	0.003374	운수및보관	0.009408
화학제품	0.027485	통신및방송	0.001740
비금속광물제품	0.100330	금융및 보험	0.042628
제1차금속	0.082023	부동산및사업서비스	0.069223
금속제품	0.056126	공공행정및국방	0.000000
일반기계	0.036899	사회및기타서비스	0.000575
전기전자기기	0.029877	기타	0.013933
정밀기기	0.001553	계	1.000000

위 표와 같은 산업 투자 배분비율에 주택건설부문투자액을 곱하여 각 산업별 투자비율을 산출한 후, 해당지역별로 MRIO모형에 투입하면 아래와 같이 지역별 고용유발량이 산출된다.

<표 3-5> 지역별 고용유발량

	서울(명)	인천(명)	경기(명)	수도권(명)
1991-1995	588,494	138,821	739,402	1,466,717
1996-2000	892,830	113,753	1,088,151	2,094,734
합계	1,481,324	252,574	1,827,553	3,561,451

지역별 고용유발량은 1991년부터 2000년에 이르는 기간 동안 수도권 전체에 유발된 고용유발량은 3,561,451명에 이른다. 지역별 고용유발량은 건설수주액에 비례하여 1991년에서 1995년 기간보다 1996년부터 2000년 기간에 더욱 높다. 이를 산업별로 살펴보면 <표 3-6>와 같다.

<표 3-6> 산업별 고용유발량

	서울(명)	인천(명)	경기(명)	합계(명)
농림수산물	491	73	551	1,116
광산품	14,315	3,084	19,270	36,669
음식료품	2,870	425	3,108	6,403
섬유가죽제품	7,608	1,189	8,409	17,207
목재종이제품	113,708	13,985	127,986	255,680
인쇄판 및 복제	11,902	1,778	13,445	27,124
석유석탄제품	3,494	1,169	9,224	13,886
화학제품	41,749	6,407	44,316	92,472
비금속광물제품	66,401	14,451	91,498	172,350
제1차금속	51,521	8,046	62,961	122,528
금속제품	87,173	14,738	97,370	199,280
일반기계	51,438	6,500	54,776	112,714
전기전자기기	26,260	4,959	24,786	56,006
정밀기기	3,083	466	3,655	7,203
수송장비	867	116	834	1,816
가구및기타제조업제품	21,613	3,060	26,571	51,244
전력가스및수도	7,518	857	6,618	14,994
건설	414,604	57,157	318,492	790,253
도소매	155,695	37,914	293,882	487,492
음식점 및 숙박	48,862	8,021	55,837	112,721
운수및보관	63,838	10,681	103,117	177,636
통신및방송	5,973	1,019	7,712	14,704
금융및 보험	102,414	22,602	198,741	323,758
부동산및사업서비스	107,416	22,266	169,345	299,027
공공행정및국방	0	0	0	0
사회및기타서비스	7,821	1,560	9,647	19,028
기타	62,689	10,050	75,402	148,141
계	1,481,324	252,573	1,827,553	3,561,451

산업별로 보면 건설업이 790,253명으로 가장 많으며, 이는 전체의 22.19%에 해당하는 양이며, 그 다음으로 많은 부분을 차지하고 있는 산업은 도소매업으로 전체의 13.69%를 차지하고 있다. 반면 음식료품과 농림수산물에 미치는 고용유발효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 이와 같은 구조는 지역별로 보면 달라진다. 서울의 경우, 고용유발 효과가 높은 산업을 순서대로 보면 건설, 도소매, 목재종이제품,

부동산 및 사업서비스, 금융 및 보험이고, 인천 지역은 건설, 도소매, 금융 및 보험, 부동산및사업서비스, 목재종이제품 순이며, 경기 지역은 건설, 도소매, 금융및보험, 부동산및사업서비스, 목재종이제품이다. 이를 통해 인천과 경기 지역은 산업 구조가 유사한데 반해 서울 지역은 산업 구조가 이들과 다르다는 것을 알 수 있다.

3) 고용구조 및 인구이동구조 분석

고용구조는 「고용구조조사보고서」에서, 인구 이동 특성은 「인구이동특별조사 보고서」에서 산출하였다.

(1) 고용구조

주택건설투자자로 인한 고용유발량이 모두 신규 및 전직고용량으로 이어지는 것은 아니다. 해당 고용량 중에서 기존 취업자가 그대로 일자리를 유지하는 경우는 인구의 이동과는 관계가 없고, 신규 및 전직들만이 인구 이동과 관계가 있을 것이다. 이에 따라 고용유발량 중 신규 및 전직고용량으로 이어지는 양을 살펴보기 위해 고용구조를 살펴 보고자 한다. 「고용구조조사보고서」에 따르면 전체 고용량 중에 신규 및 전직고용량은 다음과 같다.

<표 3-7> 전체 고용 중 전직 및 신규 취업이 차지하는 비율

	전직자(%) (changed job)	신규취업자(%) (Newly engaged in job)	합계(%)
서울	2.39	4.00	6.39
인천	2.98	3.99	6.97
경기	2.94	3.99	6.93
수도권	2.67	3.99	6.66

자료 : 고용구조조사보고서

<표 3-7>을 살펴보면 인천지역이나 경기 지역의 전직 및 신규 취업비율이 서울에 비하여 높은 것으로 나타났다. 전체 고용 중에서 신규 취업이 차지하고 있는

비중은 약 3.99%로 지역별로 편차를 크게 보이지 않았으나, 전직자의 비율은 서울지역이 인천이나 경기 지역에 비하여 낮다. 한편 전체 수도권의 평균비율은 6.66%이다. 이 값을 이용하여 건설투자자로 인한 고용유발량 중, 신규 및 전직고용량으로 이어지는 양을 산출하면 아래 <표 3-8>과 같다

<표 3-8> 전체 고용유발량 중에 전직 및 신규 취업이 차지하는 고용유발량

기간	지역	전직자(명) (changed job)	신규취업자(명) (Newly engaged in job)	합계(명)
1991 - 1995	서울	14,037	23,543	37,579
	인천	4,133	5,537	9,671
	경기	21,768	29,465	51,234
	수도권	39,938	58,545	98,484
1996 - 2000	서울	21,295	35,718	57,013
	인천	3,387	4,537	7,924
	경기	32,036	43,363	75,399
	수도권	56,718	83,618	140,336
합계		96,656	142,164	238,820

1991년에서 1995년까지의 건설투자자로 인한 고용유발량 중 신규 및 전직고용량으로 이어지는 양은 98,484명이고, 1996년에서 2000년까지의 고용유발량 중 신규 및 전직고용량으로 이어지는 양은 140,336명이고 1991년에서 2000년 전체에서는 고용유발량 중 신규 및 전직고용량으로 이어지는 양은 총 238,820명이다. 고용유발량 중에서 이 값들만이 인구 이동을 유발할 수 있는 값이다.

(2) 인구이동

인구이동의 이유는 경제적, 혹은 사회적 원인 등 다양한 이유가 있다. 수도권에 유입되는 인구 중에서 주택건설투자자로 인한 인구 이동을 찾아내려면, 인구 이동의 원인 특성을 알아보아야 한다. 「인구이동특별조사 보고서」에 따른 수도권으로의 인구 이동 특성은 다음과 같다.

<표 3-9> 수도권 유입인구의 이주원인

	합계 (%)	직업 요인	주택 요인	가족 요인	교육 요인	주거·근린 환경요인	자연환경기 타요인
수도권	100.0	35.9	27.3	24.1	5.6	5.4	1.8
미혼	100.0	56.0	15.5	11.1	11.8	4.4	1.3
유배우	100.0	31.1	31.0	26.7	3.9	5.6	1.8
사별	100.0	23.1	28.2	32.1	5.1	7.7	3.8
이혼	100.0	20.0	24.3	45.7	2.9	4.3	2.9

「인구이동특별조사 보고서」를 통하여 현재 거주지를 서울에 두고 있는 이주 가구주들의 이주사유를 살펴보면 직업으로 인한 이주비율이 35.9%로 가장 높았고, 주택으로 인한 이주 비율이 27.3%로 다음으로 높게 나타났다. 미혼가구주가 기혼가구주에 비하여 직업요인으로 인한 이주비율이 높은 것으로 나타났으며 주택요인으로 인한 이주에서는 그 반대의 결과를 낳았다. 이를 통해 미혼인지 기혼인지의 여부가 이주에 있어서는 중요한 변수로 작용함을 알 수 있다. 비교적 젊은 층일 미혼가구주의 경우에는 직업을 찾아서 비교적 자유로운 이주가 가능하지만, 유배우가구주의 경우에는 가구원들의 사정을 고려해야 하므로 이주가 자유롭게 이루어지지 못할 가능성이 높다. 또 기혼, 미혼 여부가 인구 이동에서 중요한 이유가 되는 것은 미혼가구주는 유배우가구주에 비하여 같이 이동하는 가구원수가 적을 것이므로 이들 요소를 고려하여야 가구주의 이동과 전체 인구이동수에 대한 올바른 분석을 할 수 있다.

위의 자료와 가구당 가구원수 등의 자료를 이용하여 1991년에서 2000년 사이의 수도권으로 유입한 가구주 중 직업으로 인하여 이주한 가구주를 산출하면, 1991년에서 1995년 사이의 일자리 때문에 이주한 가구주는 490,305명이고 1996년에서 2000년 사이에 일자리 때문에 이주한 가구주는 389,047명이다.

4) 전체 유입가구주 및 인구에서 주택건설로 인한 유입가구주 및 인구의 비율

지금까지 구한 자료들을 토대로 수도권으로 유입된 가구주 및 인구 중 주택건

설로 인하여 유입된 량을 산출하면 아래 <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 수도권으로 유입된 가구주 중 주택건설투자로
인하여 유입된 가구주의 수 및 비율

	수도권으로 유입된 가구주(명)	주택건설로 인한 유입 가구주(명)	비율(%)
1991-1995	849,624	98,484	11.59
1996-2000	784,646	140,336	17.89
합계	1,634,270	238,820	14.61

해당 기간 중에 수도권으로 유입된 가구주 중에서 직업요인으로 유입된 가구주는 1,634,270명이다. 이 가운데 주택건설로 인한 유입 가구주는 238,820명으로 전체의 14.61%에 해당되는 것으로 추산된다. 기간별로 보면 1991년부터 1995년까지는 98,484명, 1996년부터 2000년까지는 140,336명으로 늘어나는 것으로 나타났다. 수도권으로 유입된 가구주는 줄어드는 반면에 주택건설로 인한 유입 가구주는 증가한다. 결국 유입가구 중 주택건설로 인하여 유입되는 가구주의 비율은 1991-1995년 기간과 1996-2000년 기간, 각각 11.59%, 17.89%로 증가한다.

위의 <표 3-10>에서 산출한 주택건설투자로 인한 유입 가구주를 앞에서 조사된 미혼 및 기혼 가구주 비율, 가구원수로 보정하면 아래 <표 3-11>과 같이 주택건설로 인한 유입 인구수를 추산할 수 있다.

<표 3-11> 수도권 유입인구 중 주택건설로 인한 유입 인구 및 비율

	수도권으로 유입된 인구(명)	주택건설로 인한 유입 인구(명)	비율(%)
1991-1995	2,909,211	209,583	7.20
1996-2000	2,686,719	282,557	10.52
합계	5,595,930	492,140	8.79

수도권으로 해당 기간에 유입된 인구 5,595,903명 중에서 주택건설로 인한 유입

인구는 492,140명으로 총 8.79%이다. 기간별로 나누어 보면 1991년에서 1995년 사이의 비율은 7.20%, 1996년에서 2000년 사이의 비율은 10.52%이다. 1996년에서 2000년 사이의 비율이 1991년에서 1995년 사이의 비율보다 높은 이유는 앞의 가구주의 분석에서 설명한 바와 같다.

가구주와 인구 부분을 비교해 보면 가구주 부분이 전체 유입인구에서 차지하는 비율이 인구 부분보다 높은 것을 알 수 있다. 이는 인구의 이동 중에서 직업 때문에 이동하는 인구의 비율이 기혼자보다는 미혼자가 높은 데에서 연유한다. 이러한 결과는 직업 때문에 이동하는 가구주가 전체 가구원과 함께 이동하지 않는 경우가 많기 때문이며, 건설부분에 종사하는 근로자의 경우 특히 비정규직이 많기 때문에 전체 가구원의 이동까지 야기하지 않을 것이라는 상황적인 분석과도 일치한다.

5) 주택건설투자액과 인구유입에 대한 원단위 분석

다음으로, 지금까지 분석한 내용들을 토대로 본 연구의 최종 결과인 주택건설투자액에 대한 수도권 인구유입 인구유발 원단위를 산출하였다.

<표 3-12> 연간주택건설투자액에 대한 수도권인구유입유발원단위

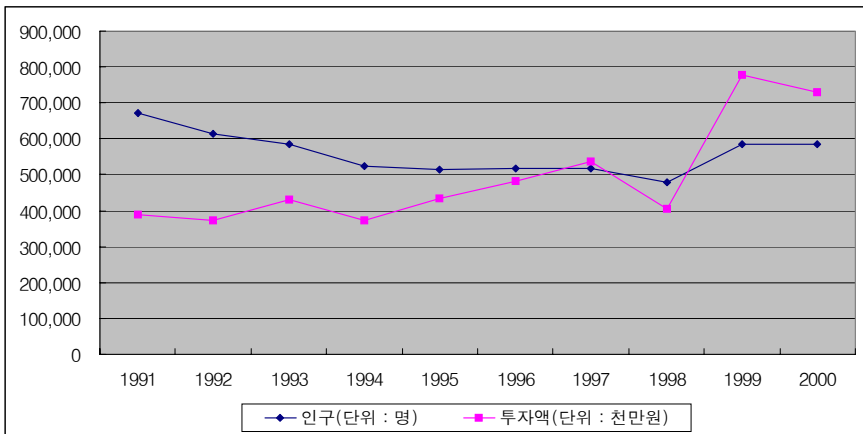
	투자액(십억원)	인구유입유발(명)	원단위(명/10억원)
1991-1995	38,452	209,583	5.45
1996-2000	55,050	282,557	5.13
합계	93,502	492,140	5.26

연간주택건설투자액 십억 원당 수도권유입인구 원단위는 1990년에서 2000년에 평균 5.26명으로 나타났다. 연도별로 비교하면 1991년에서 1995년까지는 5.45명, 1996년에서 2000년까지는 5.13명으로 90년도 상반기에 인구유발원단위가 더 높은 것으로 나타났다. 이는 수도권지역의 주택건설투자액은 90년대 하반기가 상반기보다 높은 데에 반해 인구유입은 하반기가 상반기보다 적은 데에 따른 결과로 해석된다.

6. 결론

지금까지 1990년대에 수도권에 주택건설투자가 유발한 유입인구에 대하여 분석하였다.

아래 그림과 같이 수도권의 주택건설 투자는 해마다 증가하는 추세에 있는 반면 수도권유입인구는 해마다 감소하는 추세를 보여 왔다. 투자액과 유입인구는 아래의 <그림 4-2>와 같이 서로 상반된 경향을 가지고 있기 때문에 양자간의 관계를 밝히는데 있어 상관관계 분석이나 회귀분석을 수행한다면, 기대했던 결과와는 반대로 양자 간에는 통계적으로 유의한 관계가 존재하지 않는다는 결론이 도출될 것이다. 그래서 본 연구에서는 이러한 방식의 접근 방식 대신에 90년대의 주택건설투자액과 인구유입과의 관계를 유발원단위 형태로 규명하는 접근 방식을 선택하였다.



<그림 3-2> 1991년에서 2000년 사이의 인구 및 투자액 동향

결과적으로 주택부문건설투자 10억 원당 5.26명의 인구가 수도권으로 유입하는 것으로 나타났다. 연도별로는 1991년에서 1995년까지는 5.45명, 1996년에서 2000년까지는 5.13명으로 90년도 상반기에 인구유발원단위가 더 높은 것으로 나타났

다. 1990년부터 2000년까지 총 93,502십억 원의 투자가 이루어져 총 492,140명의 인구가 유입된 것으로 분석되었다.

7. 연구의 한계

본 연구를 수행함에 있어서 가장 어려웠던 부분은 MRIO를 이용한 고용유발과 인구유입간의 관계를 규명하는 일에 있었다. 다시 말하면, 유발된 고용량 중에서 얼마만큼의 양이 인구유입으로 이어지는가 하는 문제가 가장 큰 문제였다. 이 문제의 해결을 위해 사용한 것이 「고용구조조사보고서」, 「인구이동특별조사 보고서」 등의 보고서이다. 이중 「고용구조조사보고서」는 1997년도에 발간된 내용이기 때문에, 90년대 전반적인 고용구조나 인구이동에 대한 특성을 대변해준다고 하기에는 어려운 부분이 있다. 하지만 「인구이동특별조사 보고서」는 조사기간을 5년으로 정하고 있기 때문에 90년대의 상황을 대변해준다고 할 수 있다. 이러한 점에서 추정된 값들에 대한 오류가 발생했을 가능성이 있다. 만약에 90년대의 인구이동에 대한 특성을 더 정확하게 나타내 줄 수 있는 자료가 있었다면 추정과정에서 생길 수 있는 오차는 더욱 줄어들 수 있을 것이다.

또 다른 점은 1995년에 구축한 MRIO모형이 90년대 전체의 산업구조를 대변해 주지 못한다는 것이다. 산업구조가 변화되면, 건축부문에 동일한 양을 투자하더라도 고용유발량은 달라지기 때문에 만약에 매년 다른 MRIO모형을 쓴다면 더 정확한 고용유발량을 도출할 수 있다. 이러한 약점을 보완하기 위해서는 매년 새롭게 MRIO모형을 구축한다거나, 여러 가지 보정 방법을 통하여 기구축된 모형에서 목적하는 연도의 MRIO모형을 추정하는 방법을 사용하여야 한다. 이에 RAS기법을 사용할 수 있다. 그러나, MRIO 모형을 구축하는데는 많은 시간과 비용이 드는 작업이기 때문에 매년 이러한 모형을 구축한다는 것은 불가능하다. 또한, 전국 투입-산출모형으로부터 추정하는 기법이기 때문에 직접조사에 의하여 모형을 구축하지 않는 한 정확도는 떨어질 수밖에 없다.

참고문헌

- 국토개발연구원, 1993, 「수도권 신도시 건설에 따른 가구이동 및 주거상태 변화에 관한 연구」
- 권용우, 이자원, 2000 “우리 나라 인구이동의 공간적 패턴에 관한 연구,” 지리학회지, 34(3), page 151~165
- 김갑성·홍순영, 1996, “지역간 투입-산출기법을 이용한 지역특화산업분석,” 지역연구 제12권, pp. 1-15.
- 김성태·장정길, 1997 “한국 지역간 인구이동의 경제적 결정요인: 1970-1991”, 국제경제연구, 3(2)
- 김의준, 1982, “지역산업연관표 추정기법의 평가,” 석사학위논문, 연세대학교, 건축공학과
- 김의준·천현숙 1994, 「지역경제분석을 위한 모형개발 연구: 수도권 지역경제모형」 국토개발연구원
- 김호연, 1986, “투입·산출모형에 의한 지역경제 구조분석,” 박사학위논문, 연세대학교, 경제학과.
- 이강희, 1987, “지역간 산업별 지역투입계수행렬 추정기법의 비교”, 석사학위논문, 연세대학교, 건축공학과
- 이성우, 2002, “지역특성이 인구이동에 미치는 영향: 독립이동과 연계이동”, 지역연구, 18(1), pp.49~82
- 이외희, 2001, “경기도 도시지역의 인구이동 결정요인에 관한 연구,” 경기연구 제6호
- 이외희, 1999, 「수도권 인구이동특성에 관한 연구」, 경기개발연구원

- 이은우 1993 “한국의 농촌·도시간 인구이동함수”, 경제학연구, 41(2), pp213-232
- 이호병, 2001, “전국이동량 추정기법”, 한국지역개발학회지, 13(2)
- 장정호, 1995, “한국의 도시간 인구이동의 경제적 결정요인에 관한 연구”, 석사학위
논문, 청주대학교
- 지우석·박현수·이외희·조규영, 2000, “수도권내 인구이동의 경제적 파급효과에 관
한 연구” 35(4)
- 한국개발연구원 2000 「공공투자사업의 지역경제 파급효과 추정을 위한 다지역산업
연관모형(MRIO) 구축 및 분석」
- 허재원·하성규, 1990, “주택투자의 지역경제 파급효과 분석”, 국토계획, 25(1)

CHAPTER 4

공급위주의 주택건설정책과 수도권 인구집중

김정수(환경운동연합 책임연구원)

1. 머리말

우리 국토의 중심부인 한강유역권에 서울이라는 거대도시와 그의 주변지역인 인천과 경기도의 3개 광역자치단체로 구성되는 수도권은 우리나라 정치·경제·사회·문화의 중심지이다. 60년대 이후 국가발전의 성장거점으로 육성되기 시작한 이래 50여 년 간에 걸쳐 급속한 팽창이 거듭되면서, 2000년 현재 전국토의 11.8%를 차지하고 있는 수도권에 인구의 45.9%가 집중되었다. 이제는 국가의 정책으로도 그 성장을 억제할 수 없을 정도로 각종 과밀의 폐해를 드러내며 가속적인 성장을 거듭하면서 '거대한 괴물'로 우리 앞에 다가와 있다. 수도권 주민들은 이러한 거대성장 덕분에 어느 정도 물질적 풍요를 누리게 되었지만 그들의 삶의 질을 좌우하는 또 다른 조건인 교통, 교육, 환경문제 등이 발생하여 고통을 받게 되었다(김, 1993). 이와 대조적으로 비수도권은 거대성장의 희생양이 되어 지역인구 감소로 인한 지역경제 침체와 수도권에 대한 종속이 심화 확대되었다. 특히, 비수도권에서 거점개발을 한 대도시를 제외한 대부분의 소도시와 농어촌 지역은 기반산업인 농업의 침체와 이농으로 인구가 지속적으로 감소하고 고령화되어 유지 자체가 어려워지는 심각한 사회적 문제로 악화되어왔다.

이처럼 수도권집중과 비수도권의 과소현상이 심각한 사회적, 경제적, 문화적,

환경적 문제를 야기하고(권, 2002) 있음에도 불구하고 최근 강북재개발, 송도경제특구, 영종도개발, 김포매립지국제도시, 사회지구 개발 등 다양한 택지개발사업이 추진되는 것은 정책학습이 이루어지지 않을 뿐만 아니라 정책실패에 대한 아무런 평가가 이루어지지 않으면서 문제를 심화시키는 중대한 문제가 있다. 한편 일부 경제학자들에 의해 생태적 집적효과는 무시된 채 경제적 집적효과논리로 그동안 미력하나마 수도권집중을 억제하는 법적 근거인 수도권정비계획법을 폐지하자는 주장이 제기되고 있다. 특히, 최근에 90년대 초 5개 신도시에 이어 화성신도시, 판교신도시 등 수도권에 신도시 개발이 적극적으로 추진되고 있을 뿐만 아니라 서민 주택공급 명분 아래 해제된 그린벨트지역에 영구임대아파트 건설계획마저 추진되고 있어 수도권 거대화과 인구집중으로 인한 국토불균형과 국토 난개발이 심화에 대한 우려가 확산되고 있다.

따라서, 본 연구에서는 공급위주의 주택정책이 발생하게되는 원인과 결과를 밝히기 위해, 첫째, ‘토건국가’ 일본의 사례를 연구하고, 둘째, 수도권인구집중 현황·원인과 주택건설 정책변화·주택공급·문제를 살펴보고, 셋째, 수도권 정책의 평가와 문제점(정책목표·정책수단·정책집행·정책평가시스템)을 고찰하고자 한다.

2. 일본 사례연구

1) 일본 사례연구 배경

수도권 인구집중과 주택건설 문제를 다루는데 있어서 일본에 대한 연구가 필수적으로 필요하다고 생각한 것은 첫째, 한국사회가 일본을 발전모델로 받아들이고 있기 때문이다. 둘째, 일본의 발전모델이 ‘토건국가’라는 점이다. 셋째, ‘토건국가’ 일본의 발전모델이 실패한 모델이며 심각한 문제를 가지고 있다는 점이다. 일본 사례연구는 오랫동안 일본을 연구한 호주의 역사학자 개번 맥코맥의 ‘일본 허울뿐인 풍요’를 기본적인 연구의 자료로 활용하였음을 밝혀둔다. 그 이유는 저자인 개번 맥코맥 역시 일본의 발전 모델이 시행됨으로써 일본의 문제가 아시아 각 국으

로 확산되는 것을 원치 않는 연구성과를 받아들여 우리의 문제를 살펴보는데 유용하기 때문이다.

토건국가 일본에서 일고 있는 새로운 변화는 지난 100년 동안 진행된 중앙집권화와 근대화를 역전시키는 것이며 또한 전국적인 정치지도를 새로 그리는 것이기도 하다. 성장률 제로와, 명등고 상처받은 환경의 복원과, 다수의 자립적인 지역경제의 창출을 자랑하는 새로운 유형의 개발모델의 점진적인 등장이다. 사람들은 최소한의 에너지를 사용하여 주로 자기지역에서 구할 수 있는 자원들을 사용하여 기본적인 의식주 면에서 자신들에게 필요한 것을 생산하고 저장하고 운반하게 될 것이다. 이는 노동시간을 감소시키고(그리고 놀이시간을 증가시키며), 또한 실제로 노동을 놀이로 변화시킬 것이며, 사회적인 교제와 예술적·문화적 창조의 기회를 확대시킬 것이다. 그러한 일본에서는 지금까지 억압되고 부정되고 겨우 어렵듯이 감지만 할 수 있었던 아이덴티티들이 완전하고도 자유롭게 표현될 수 있을 것이다.

성장에 대한 신념과 헌신이라는 일본의 일반적인 현상 중에서도 가장 극적인 사례를 수정을 거쳐 지속시켜야 하는가, 아니면 근본적인 재검토가 필요한가의 문제이다. 기술관료들은 이미 비대해질대로 비대해져버린 건설업에 또 다시 활력을 불어넣기 위하여 엄청난 양의 강철과 콘크리트를 사용하여 전국의 구조물들을 보강할 필요성을 역설하였다. 반면에, 미야모또는 대안적인 해결책으로 해안이나 만의 추가적인 매립을 금지하고 자동차의 통행을 부분적으로 금지함으로써 도심을 부활시키며 공공교통체계를 확대하고 개선하는 것이다. 미야모또는 규제완화나 중앙집권적인 관료기구를 통한 공공의 통제 그 어느 것도 선호하지 않으며 지역공동체가 다시 힘과 자유를 회복할 것을 선호하고 있다. 미야모또는 테크놀로지에 대한 이러한 자만은 지속 가능한 사회라는 요구라는 매우 다른 이해 앞에 조만간 굴복할 것이라고 주장한다. 우자와는 스스로 대기, 바다와 강, 숲과 열린 공간 등과 같은 ‘사회적 공동자본’이라 이름붙인 것들에 대한 권리가 인정되어야 한다고 주장한다. 60년대 이래 개발을 위하여 이런 것들을 점차 사유화한 것이야말로 60년대와 70년대에 만연된 오염과 환경피폐, 엄청난 규모로 거듭된 환경파괴, 그리

고 이와 결합된 일본 특유의 부패구조의 근본원인이라고 보고 있다.

코오베시에서 경제적인 이득은 단기적인 이득에 불과하였으며 구조적인 왜곡, 부채, 그리고 사회적·환경적 비용은 무시되었다. 이렇게 상처입은 환경을 회복하려면 여러 세대가 지나가야 할 것이다. 학자나 언론인들뿐만 아니라 수많은 보통 사람들도 코오베지진을 통해서 오랫동안 당연한 것으로 여겨왔던 개발이라는 인습의 불합리성을 갑자기 깨닫기 시작하였다. 코오베는 치수를 한다는 명목으로 도시를 흐르는 강과 냇물을 콘크리트로 복개하여 폐쇄된 하수관으로 변형시켜버린 매우 전형적인 도시였다. 1월의 지진 이후에 발생한 물의 부족, 즉 마실 물, 소방용수, 나아가 목욕물까지 모자랐던 사태는 자연의 결과가 아니라 정책의 결과였던 것이다.

뿌리깊은 정계와 관계와 재계의 이해집단들은 오랫동안 기술관료적인 해결책을 강조해왔다. 즉 (모든 것을 지진으로부터 안전하게 만들기 위한) 한층 철저한 관료적인 통제, 한층 엄격한 기준, 더욱 많은 자재의 사용, 전국의 사회기반시설에 대한 대규모 보강작업, 그리고 중앙정부가 비상사태시에 법의 지배를 중단하고 군대의 동원을 허용하는 이른바 유사입법 등이다. 용량과잉문제를 해결하기 위하여 바로 그 용량을 엄청난 규모로 더욱 증가시키기로 한 것은 대담한 선택이었다. ‘왜 이러한 성장을 시도하였는가?’ ‘왜 이러한 성장은 우리를 어디로 데려갈 것인가?’에 대해 성찰하기가 매우 어려워지고 말았다.

이러한 일본의 실패는 일본을 배긴 한국이 오히려 일본보다 더 심각한 수도권 집중이 심각하게 진행되었다는 점에서 다시 한번 경제개발과 수도권집중에 대해서 처음부터 성찰해볼 필요가 있다는 것을 역설적으로 잘 드러내 주고 있다. 한국이 일본의 전국종합계획을 본 따 국토계획을 수립하고 각종 개발계획을 수립하여 전국을 공업입지로 개발하고, 농민희생을 바탕으로 한 경제개발은 도시인구 증가를 초래하였으며, 증가된 도시인구는 특히 수도권에서 극단적인 형태로 나타나게 되었으며, 정부에서는 증가된 수도권 인구를 억제하기 위하여 ‘수도권정비계획법’ 등을 시행하게 되었다. 그러나 이러한 일련의 시도들은 지속적으로 실패하면서 현재는 ‘수도권정비계획법’ 자체의 존폐가 사회적 논쟁이 되고 있다. 따라서, 한국사

회가 모델로 베낀 일본을 제대로 이해하고 그 안에 있는 문제점을 이해함으로써 우리가 안고 있는 문제를 인식하고 해결방향을 모색하는데 있다.

2) ‘토건국가’ 일본

오랫동안 토목과 건설은 일본 정치경제의 핵심이었다. 일본에서는 근대이전부터 토지간척사업과 관개사업이 시행되었으며 이중 일부는 규모가 매우 커서 상당한 노동력이 동원되기도 하였다. 전후 일본의 고도성장이 지속된 수십 년 동안 토건부문은 중추적인 역할을 하였으며, 공공사업이 토건부문의 중심이 되었기 때문에 토건업자들과 관료, 정부간에는 항상 밀접한 관계가 유지되었다.

제조업은 탈산업사회로 이행하는 가운데 국가경제에서 차지하는 비중이 점차 줄어들었으며 1991년에는 단지 480만 명을 고용하고 있을 뿐이었다. 건설업의 경우 피라미드의 최상층부는 전체의 0.2%에 불과한 소수의 종합건설회사가 차지하고 있고, 나머지 99.8%는 실제로 공사를 수행하는 소규모 하청업체들로 구성되어 있다. 1993년만 해도 31조 8천억 엔에 달하는 어마어마한 공공투자자금이 건설업계에 유입되었다. 당해연도의 공공지출총액이 73조 엔이었음을 생각한다면 이는 국가예산의 43%가 건설에 투자되었음을 의미한다. 만일 여기에 민간주택건설과 토목공사를 더한다면 건설부문의 총지출은 90조 엔이 되며 이는 GDP의 약 19.1%이다. 한편 미국의 공공사업비는 겨우 54조엔(약 5000억 달러)에 그치고 있다(참고로 미국의 국토면적은 일본의 약 25배이다). 즉 일본은 미국보다 건설부문에 2.6배나 더 많은 예산을 지출하고 있는데, 상대적인 토지면적을 감안한다면 일본의 건설부문 지출은 미국의 32배에 달한다고 할 수 있다. 믿기 어려운 일이지만, 일본은 미국의 국방예산보다 많은 돈을 공공사업에 지출하고 있는데, 심지어 냉전이 최고조에 달한 시기에도 그러하였다. 이는 장기간 지속된 일당지배체제하에서 대규모의 부패를 통해서 민중을 착취하는 유착체계가 성립되었기 때문이며, 흔히 ‘토건국가’라 불리는 이 유착체제에서 건설이라는 행위는 권력의 재생산과 이윤의 분배 과정에 부수하여 일어나는 것일 따름이다. 토건국가는 대규모의 나눠먹기 체계가

되었으며 그 수혜자는 수백만에 달하고 있는데, 이들은 여타 국가의 마피아에 필적할만한 악몽같은 존재들이다. 미국에서 냉전시대 정치경제의 핵심구조의 특징으로 종종 '군산복합체'라는 용어가 사용된 것과 마찬가지로 토건국가라는 표현은 일본을 잘 묘사하고 있으며, 냉전 종식 후 아직까지도 일본의 토건국가체계가 악화될 기미는 별로 보이지 않고 있다. 특정 프로젝트에 콘크리트를 쏟아 붓는 것이 이러한 시스템에 이해관계를 가진 많은 사람들이 정치적·사회적 이익을 도모하는 과정에서는 부차적인 중요성밖에 갖지 못할지 몰라도 시민들이나 국가와는 무관한 문제가 아닐뿐더러 일본의 자연환경, 도덕환경, 그리고 정치환경에는 매우 중요한 영향을 미쳐 온 문제이다. 유착, 가격조작, 뇌물은 오랫동안 건설업계를 특징지어 온 요소이다. 특히, 이들에게는 교량, 터널, 도로, 철도, 공항과 같은 대규모 건설프로젝트가 선호되었다. 이러한 유착에 의한 부패구조 때문에 일본의 건설단가는 다른 어느 나라보다 높다. 이것이야말로 일본의 도로건설비용이 독일의 4배, 그리고 미국의 9배나 되는 이유이며, 동시에 일본의 건설업이 국제경쟁력을 갖지 못하는 이유이기도 하다.

이러한 체계에서는 팽창의 추진이나 건설의 목표 및 우선순위가 공동체의 욕구를 대변하는 사회세력에 부응하여 결정되는 것이 아니라, 오히려 스스로의 확대재생산을 목표로 하는 건설업계 자체의 필요에 의하여 결정된다. 일본에서는 토목공사가 시장에 대한 고려나 사회적 요구와 무관하다는 점에서 이집트의 피라미드 건설과 비슷하다고 주장한 바 있다. 그 결과 생겨난 콘크리트의 세계는 기업의 이윤추적이라는 지상명령에 가장 잘 부응하는 종류의 것이지만, 실제로 건설되는 구조물은 이러한 과정에서 부수적인 것이 되고 만다. 국민들의 삶의 질이 향상된다 해도 이 또한 부수적인 것이며, 때로는 오히려 삶의 질이 악화되는 경우도 있다. 시절 좋을 때는 관료들이 관료생활을 마치면서 지속적인 관계를 보장하기 위하여 일은 없고 혜택만 많은 건설회사내의 각종 자리에 낙하산을 타고 내려왔다. 안 좋은 시절이 닥치자 마법의 씨클 구성원들은 현직 관료들을 제외하고는 모두 감옥에 가기 시작했다. 정치가와 건설업계와 관료들은 이권과 영향력이라는 철의 삼각형으로 묶여 있었다. 건설회사들은 소위 '건설족' 정치인들에게 돈을 주었고 이들을

위해 선거시에 표를 모아주었으며 그 대신 건설성 관료들이 결정하는 대로 공공건설사업 중 일부 공사를 할당받았다. 관료들은 우호적인 회사들에게 사전에 정한 입찰가격(지명입찰제도)에 따라 공사계약을 나누어주었고 중국에는 선거에 출마하였다(그러한 경우 이들은 카네마루 선거조직의 도움을 받을 수 있었다). 1994년에는 건설성 퇴직관료 511명 중 111명이 곧바로 거대 종합건설회사나 아니면 반관반민 유관조직에 비단낙하산을 타고 내려와 안락하고 보수가 많은 자리를 차지하는 것으로 공직생활을 마감하였다. 토건국가라는 체계는 경쟁의 회피를 보장하였으며 따라서 단가는 정기적으로 상승할 수밖에 없었다. 시장의 동향으로부터 보호 받은 건설업계는 성장을 거듭해 기업수가 1960년 8만개 사에서 1985년에는 50만개 사로 증가하였다. 납세자인 시민들의 이익은 철저하게 무시되었다.

3) 일본의 ‘발전주의’

일본 ‘발전주의’ 공통특성은 첫째, 속도를 우선시한다는 것이다. 지난 30년 동안 개발추진자들에게 속도야말로 중요한 관심사였다. 둘째, 매립 등을 통해 바다라는 장애물을 밀어내는 것을 중시하였다. 일본은 지방정부와 중앙정부 모두가 토지의 구입, 개량, 매매라는 사업 사이클에 관여하고 있는데, 이 과정은 부동산 가격이 지속적으로 상승하리란 예측에 입각해 있다. 일본에서는 계속적인 팽창이 공공사업의 공익성보다 우선시되고 있으며 비록 이 과정에서 상당 정도로 민간 부가 축적되긴 하지만 공중에게 남는 것은 엄청난 규모의 부채와 불완전하고 불편하며 적합하지 않은 사회기반시설뿐이었다. 미야모토는 코오베를 문자 그대로 ‘경제주의’란 길이 도달하게 될 종착점이라고 보았으며 일본의 기술문화가 궁극적으로 파탄하리라고 예측하였다. 맹렬히 추진된 전후의 개발이란 인간공동체의 전체 이익보다는 기업에 유리하도록 조성하기 위해 공공투자에 집중한 것에 불과하였다. 그 결과 도시는 인간공동체가 없는 사업지역으로 변화하였으며 안전에 대한 고려보다는 원유저장탱크와 석유화학공장의 입지선정이 우선시되었다. 이것은 지방자치정부가 도시개발업자로 변신한 결과 때문이라고 할 수 있다.

(1) 수자원개발

일본의 수자원개발은 미국의 TVA를 본 따 진행되었으나 정작 TVA가 가지고 있는 ①지방에 대한 권한 이양, ②전국 평균 가격의 절반 가격으로 인접한 지역에 전력공급이라는 정신은 받아들이지 않고, 단지 도시의 산업에 값싼 전력을 공급하는데 중점을 두었을 뿐이다. 그리하여 일본에서 산업체에 공급하는 전력의 공급하는 서독의 1/3에 불과하였다. 환언하면 일본은 다목적댐 건설과 수력발전이라는 테크놀로지를 채택하였지만 이는 도시의 산업을 우선적으로 강화하기 위한 수단으로서였다.

해안선을 메우고 강을 끈게 퍼거나 콘크리트를 바르는(혹은 댐을 건설하는) 과정이 일단 시작되고 나면, 지속적이며 성공적인 업적에 의하여 생성된 추진력은 기득권 및 중단하기 어려운 역동적인 과정을 창조하였다. 때때로 경제적 또는 환경적인 이유에서 이러한 과정에 대한 비판이 제기되었다. 토사침적과 물의 유량감소로 인한 수질악화, 환경파괴 또는 옹벽의 붕괴나 지진에 의한 위험 등의 문제에 대한 인식이 서서히 자라났다. 댐 건설자금을 조달하느라 누적된 부채를 상환하는 작업은 많은 경우 댐 자체가 쓸모없게 된 후에도 오랫동안 계속될 것이다. 위이준은 강에 댐을 건설하는 것에 대하여 오랜 기간 통렬히 비판해 온 인물로서 수자원관리 관행을 철저히 재검토할 것을 설득력있게 주장하고 있다. 새로운 프로젝트한 두 개를 중시하는데 그치지 않고 댐을 해체하여 한 때 웅장했던 일본의 강들을 소생시키자는 다른 목소리들도 서서히 들려오기 시작했다.

(2) 해안 간척사업

일본에서 해안의 간척사업은 17세기 초반부터 시작되었으나 토쿠가와 시대의 300년 간은 상당히 느리게 진행되었다. 이 기간동안 약 3천 ha로 추정되는 면적이 환경에 거의 나쁜 영향을 미치지 않고 매립되었다. 1945년 2차 대전 종료 때까지도 이러한 변화의 속도는 매우 느렸다. 1953년 항만촉진법이 통과되어 전국적인 해안매립 계획체계가 수립되었다. 매립사업계획의 허가권은 운수성이 가지고 있었으며, 실제 사업집행은 지방정부가 담당하게 되었는데 이들은 결국 이렇게 조

성된 토지를 공장부지로 민간개발업자에게 판매할 수 있었다. 토지조성비용은 동일한 면적의 농지구입비용의 절반수준이었다. 1960년까지는 전국적으로 2,321ha가 매립되었으나 이후의 고도성장기 동안 그 속도가 점점 빨라졌다. 60년대에는 24,957ha가 추가로 매립되었고, 70년대에는 대규모 확장계획이 수립되어 1975년까지 40,000ha를 계획했으나 석유파동과 이에 따른 산업전락 재조정 결과 매립면적은 12,512ha로 감소되었다. 오오사까만의 경우만 하더라도 1990년까지만 하더라도 40년 동안 5,600ha가 매립되었는데, 여기에는 만 전체면적의 8분의 1에 해당하는 생태학적으로 귀중한 얕은 바다가 4분의 3이나 포함되어 있다. 90년대 초 장기불황이나 자민당정권붕괴 후 개혁기로의 이행도 토건국가와 그 기반을 이루고 있는 과정 및 이해관계에 아무런 영향을 미치지 못하고 있다. 1994년 4월 호소가와 개혁정권이 취한 마지막 행동은 큐우슈우의 하카다만에 401ha에 달하는 인공섬을 건설하여 컨테이너부두를 조성한다는 계획을 승인한 것이었는데, 이는 하카따를 국제항만도시로서, 정보·연구 개발기지로서의 역할을 강화하기 위하여 계획된 것이다. 이러한 승인은 호소가와와의 사업이 발표된 기자회견 직후에 황급히 이루어졌으며, 이는 또한 수많은 조류의 서식지와 경유지로서의 중요성 때문에 랍사협약에 따라 동지역의 등록을 촉구하는 환경처장관의 의견이 접수된 지 불과 수 시간 후에 이루어진 것이다.

일본을 구성하는 4개의 주요 섬들은 과거 18,919km에 달하는 해안선을 가지고 있었으나, 1984년 조사에 의하면 이중 겨우 46%만이 원래의 자연 상태를 유지하고 있었다. 이 조사 이후 10년 동안 개발은 더욱 가속화되었으며, 분명히 80년대 후반의 리조트 개발은 얼마 남지 않은 자연 상태의 해안선 조각들을 크게 잠식하였음에 틀림없다. 오오사까만의 경우 동쪽 끝과 서쪽 끝의 겨우 2%만이 매립이나 개발이 되지 않은 채 (어느 정도) 자연 상태로 남아 있을 뿐이다. 1990년대 초반 전 국토에 대한 정기적인 현황조사 결과 자연 상태의 해안선은 자취를 감추었고, 일본 전국 갯벌의 40%가 매립과 도로의 건설, 기타 공공사업 때문에 사라져버렸다는 사실이 밝혀졌다.

4) 일본의 『전국종합개발계획』

(1) 제1차 전국종합개발계획(1962년)

60년대는 중화학공업의 발전과 소위 ‘중후장대’ 산업, 즉, 제철·조선·석유화학 공업의 번영을 특징으로 하는 기적적인 경제성장의 시기였다. 소득배가정책이 채택되고 고도성장기가 시작되던 시기에 입안된 것이다. 이는 콤비나트, 즉 기간산업(기본적으로 석유화학, 제철, 알루미늄 등)의 전략적 집중을 지방으로 분산시킴으로써 도시지역과 농촌지역 간에 나타난 부와 발전의 격차를 해소하려 하였다. 본래 15년으로 구성된 이 계획이 달성된 시점에 이르자 그 기반이었던 전제들이 사라져버렸다. 즉 제철·조선·석유화학공업은 더 이상 기술혁명의 총아가 아니었으며, 이들과 하나의 운명체로 묶여버린 오오이따시의 경우 이미 몰락의 길로 접어들고 있었다. 특히 이들 산업에 대한 규제의 부재로 야기된 각종 질병과 환경오염문제를 둘러싼 소송은 오늘날까지도 법정에서 계속되고 있다. 개발부지로 지정해두었다가 60년대에 공사가 시작되지 않았던 곳은 상당수가 후에 다시 리조트 개발 후보지로 등장하였다.

새로운 산업도시와 산업지대로 선정된 지역의 운명을 조사해보면 공해와 관련하여 엄청난 사회적·환경적 비용을 부담하였을 뿐, 지역(도시소재 기업과는 별도로)에 대한 실제 경제적 혜택은 얼마 되지 않았다. 미야모토의 연구에 의하면 오오사까만의 사카이·키따이즈미 임해콤비나트의 경우 전력소비량 및 오염물질 발생량은 오오사까부 산업 전체의 41%를 점하지만 부가가치 생산액은 7.8%, 고용은 1.7%, 법인세 납부액은 1.6%밖에 기여하지 못하는 것으로 집계되었다. 유명한 재계인사는 대부분의 과실이 토쿄오에 기반을 둔 본사로 유출되는 등 이러한 개발이 지극히 외부유도적이라는 사실을 목격하고는 미즈시마에서 벌어지고 있는 것은 “식민지 스타일의 개발”이라고 개탄하였다. 이시기에 일어난 가장 중요한 변화는 토오쿄오, 요코하마, 나고야, 교토, 오오사까 등 동경도의 주요도시들이 특히 초특급열차(신칸센) 같은 새로운 운송기술의 도입결과 하나의 거대한 단위(메갈로폴리스)로 융합된 것인데, 신칸센은 1964년에는 6시간 50분 걸리던 토오쿄오와 오오

사카 간의 여행시간을 3시간 10분으로(1992년에는 2시간 30분으로) 단축하였다.

60년대 지역개발정책은 지역이나 농촌 또는 농업의 이익보다는 중앙, 공업, 도시의 필요를 우선시한다는 점을 강조하였다. 몇몇 제조업 기능이 점차 지방으로 재배치되기는 하였으나 계획, 통제, 연구조사, 정보 및 서비스가 주요 대도시, 특히 토오쿄오에 집중되는 과정은 엄청난 것이었다. 개발의 소용돌이 속에서 이 10여년 간 자본축적과 팽창을 위해 가용자원을 집중한 결과 사회적 하부구조를 개선하기보다는 경제성장을 지원하기 위한 기반시설에 집중적으로 투입되었다. 자동차 사회가 된다면, 나아가 세계 최대의 자동차수출국으로 부상하겠다는 결정은 민주적으로 이루어지지 않았지만 엄청난 결과를 가져왔다. 매년 대략 2만여 명이 교통사고로 사망한다(1945-91년 간에 70만 명이 죽었으며 부상자는 이루 헤아릴 수없이 많다). 이 정도의 인명피해가 전쟁으로 발생하였다면 엄청난 사회적·정치적 소동이 일어나겠지만 이들은 근대화라는 비인격적인 힘의 희생자이기 때문에 여기에 주의를 기울이는 사람은 거의 없다. 지난 40년간 도로에 대한 투자는 공공사업비 지출 중 가장 큰 비중을 점하고 있었다. 1975년에서 93년에 이르는 기간동안 거의 3조m³의 콘크리트를 쏟아 부었다. 자가용이라고 하는 것은 기적적인 GNP 증가에 기여했음에도 불구하고, 불필요하고 성가시며 낭비가 심하고 엄청나게 파괴적인 힘이었던 것이다.

(2) 제2차 전국종합개발계획(1969년)

제2차 전국종합개발계획은 일본열도를 개조하자는 타나카 카꾸에이 수상의 유명한 계획에 가장 명료하게 나타나 있다. 이 계획은 20년 간에 걸쳐 450-550조 엔에 달하는 총투자(메이지 시대 이후 일본의 총투자는 140조 엔이다)를 통하여 일본의 GNP를 5배로 증가시킬 것을 목표로 하고 있다. 이 계획은 6억 킬로리터의 석유를 수입한다는 것을 전제로 하고 있는데, 이는 세계 시장에서 조달할 수 있는 전체 원유의 절반에 해당한다. 이는 아마도 60년대 소득배가정책을 본 떠 입안된 계획인 듯 하며, 매년 9%정도로 성장이 지속된다는 것을 전제로 하고 있다. 규모의 경제가 갖는 우위를 거의 편집증적으로 신봉하고 있었으나 지역사회의 이익에

대해서는 무시로 일관하고 있었다. 그러나 이러한 대규모 프로젝트들은 이로 인해 유발된 투기(특히 땅투기)의 여파, 민중의 저항증가, 1973년 석유파동에 뒤이은 경제전망의 악화 등의 복합적인 영향으로 난관에 봉착하였다. 60년대와 70년대에 열심히 추진되었던 거점개발방식을 통한 지역개발이라는 발상은 그 후(일본의 모델을 따르려 시도하는 몇몇 국가를 제외하고는) 자취도 없이 사라지게 되었다.

(3) 제3차 전국종합개발계획(1977년)

제3차 전국종합개발계획부터는 복지와 환경에 대한 고려를 무시한다는 것이 더욱 어려워졌다. 이는 관료 및 기업경영자들 사이에 개발에 대한 신앙이 약화되었다기보다는 정책의 사회적·환경적 결과를 고려할 것을 요구하는 여론의 압력이 크게 증가하였기 때문이다. 과거의 정책결정이 빚은 결과에 관한 주요 소송사건들, 특히 미나마타병 등과 관련된 시민운동과 주민운동의 발전은 이러한 생각변화에 중요한 역할을 하였다. 환경영향평가, 자연보존, 교육·복지·문화 서비스의 마련 등이 좀 더 주목을 받게 되었으며, 도시로의 인구유입 억제 역시 적어도 이론적으로는 그 필요성이 인식되었다.

‘중후장대’의 시대는 가고 그 반대인 ‘경박단소’라는 하이테크와 전자산업의 시대가 열리게 된다. 과거의 소재처리의 거점(material-processing bases)을 대신해 테크노폴리스라는 정보처리의 거점(information-processing bases)이 등장한 것이다. 미국의 실리콘벨리와 유사한 것을 일본에 만들려 했던 이 구상은 80년대 통상산업 정책 비전에서 처음 제시되는데, 이는 지방도시에 값싼 부동산, 노동력, 그리고 (집적회로IC공장)을 설립하려는 것이었다. 그런데, 이러한 처방 역시 토오쿄오에 대한 지방의 의존도를 증가시키는 결과를 가져왔다. 지방의 중심에 무엇이 성립되든 특히 경영과 기술에 관한 문제의 경우에는 수도권 토오쿄오에 있는 거대기업의 권위에 계속 복종해야 했기 때문이었다. 그리하여 사사키의 표현대로 “뇌가 없는 테크노폴리스”가 등장하였다. 통산성마저도 지역의 경제발전을 위한 최선의 방법은 지역자원의 개발과정에서 주도권을 갖도록 하는 것이라는 점을 인식하게 되었다. 또한, 80년대에는 환경문제를 기술적으로 해결할 수 있다는 신념이 자라났다.

(4) 제4차 전국종합개발계획: 1987년

제4차전국종합개발계획은 나카소네 야스히로 정권의 비전을 명확히 나타낸 것이다. 이는 토오쿄오 지역에 대한 극심한 일극집중현상과 지방의 몰락의 결과 발생한 불균형이 더 이상 커지는 것을 억제함으로써 전국적으로 균형적인 발전을 촉진하고, 정보화시대의 요구에 부응하며 나아가 일본의 국제화를 원활히 하기 위한 것이다. 그러나 오히려 이 장기계획(1987~2000년)은 토오쿄오와 지방간의 간극을 더욱 확대하였으며 하이테크 정보기능을 더욱더 수도에 집중시켰다. 민간부문의 활력에 의존한다는 명목으로 제4차 전국종합개발계획은 투기적인 토지가격 상승에 불씨를 당겼는데 지가상승은 토오쿄오와 다른 지역간의 격차를 극대화하였고, 환경오염을 확산시켰으며 국가경제에 심각한 타격을 주었다.

‘인텔리전트(지능)도시’라는 용어는 ‘인텔리전트 빌딩’간 정보소통을 가능케 하는 첨단 테크놀로지(대개 광섬유케이블)에 의해 통신·정보 수단의 제공이 조정·통합되는 장소를 의미하게 되었다. 그러므로 이들 도시계획의 초기단계에서부터 포함시키는 것이 가장 바람직한 방식이다. 그런데 90년대 초 폭로된 종합건설회사 비리에서 드러났듯이, 지능의 수준은 사실상 지방행정의 부패정도와 밀접한 상관관계를 이루고 있는 것처럼 보인다.

종전 바로 다음시기부터 제4차 전국종합개발계획에 이르기까지 지역계획은 국가를 재조직하려는 야심차지만 비현실적인 행정관료들의 탁상공론적 프로젝트라는 특징을 가지고 있었다. 계획의 처방들은 유토피아적 수식어로 표현되었으나, 이러한 치장으로도 토오쿄오에서 키따큐우슈우에 이르는 거대한 메갈로폴리스와 급격한 인구감소를 겪고 있는 농촌·산촌·어촌 같은 촌락들간의 첨예한 양극화 문제에 대처하는데 실패했다는 사실을 감출 수는 없었다. 성장에 대한 이들의 편협적인 집착과 사회 및 환경에 대한 배려의 결여, 그리고 지역이나 지방의 자생적인 개발을 희생시키면서 촉진해 온 대도시 토오쿄오(혹은 오오사까) 지배의 거대산업집단들에 대한 지원이 너무나도 철저하고 완벽했기 때문에 이러한 개발계획의 폐해를 시정하는 데는 계획목표를 달성하는데 걸린 시간과 거의 같은 기간이

소요될 수도 있다. 메갈로폴리스의 주민들에게 있어 경제성장이 의미하는 바는 무엇인가? 그리고 경제성장은 국가전체의 장기적인 미래에 어떤 영향을 미쳤는가 하는 문제에 대해서 더욱더 숙고해보아야 한다. 일본 지역개발정책의 실패로 누적된 폐해는 80년대 중반부터 나카소네 내각이 국제적인 무역압력의 완화를 목적으로 국내수요를 확대하기 위하여 취한 조치들 때문에 한층 심화되었다. 이는 사회 기반시설과 공공사업에 대한 지출을 통한 경기부양책을 의미한다. 그런데 이러한 대규모 토목공사들은 바로 토건국가에 독특한 채널을 통해 조직되었던 것이다.

5) 일본 수도권 정책: 『국가수도계획』

90년대 초에 널리 유행한 대형 프로젝트 중에는 여러 가지 수도 재개발계획이 포함되어 있었다. 토오쿄오가 현재 규모의, 전국적인 중요성을 가진 도시로 부상한 것은 중세와 근세초기에 대규모 토목 및 매립사업이 시작되면서부터이다. 황궁, 히비야공원, 국회의사당, 그리고 긴자를 포함하는 현재 토오쿄오의 상당부분은 17세기 초 이래 여러 차례에 걸쳐 매립된 땅위에 조성된 것이다. 1948년 제1차 토오쿄오항 개발5개년계획과 함께 재개되었으며, 1960년대는 매립공사가 급격하게 증가하였는데, 대량 소비시대의 도래와 함께 대량의 쓰레기가 발생함에 따라 이들 중 상당 부분을 토오쿄오만에 내버려 점차 오늘날 유메노시마와 신유메노시마라 불리는 인공섬들이 조성되었다. 80년대에 들어와 종합적이며 통합적인 질적 계획으로 대체되었다. 수도권임해부도심계획이라는 구상은 1982년 처음 시작하였을 때는 토오쿄오시의 낙후된 옛 임해지구들을 개발함으로써 시민들이 더욱 생기에 넘치는 스타일로 살 수 있도록 주거 및 레크레이션 시설을 마련할 목적으로 하였다. 개발대상지로 토오쿄오역에서 겨우 5~7km 떨어진 지역이 선정되었는데, 곧 수도의 바람직한 장래에 대한 논쟁에 휩쓸리게 되었다. 일본의 수도를 센다이 동쪽으로 이전하거나, 또는 나고야 등 서쪽으로 이전함으로써 국가의 정치적·행정적·기업적·문화적 기능들이 한곳에 지나치게 집중되는 것을 방지하지는 구상은 많은 지지자들을 끌어들이었다. 스즈끼지사는 이러한 수도의 이전이 일본의 경제

적 추진력을 약화시키게 될 것이라 확신하면서 이에 강력히 반대하였다. 임해부도심계획은 수도를 재개발함으로써 수도의 이전을 저지하려는 것이 계획의 초점이 되었다. 이는 토오쿄오의 팽창이 계속되고 토오쿄오시가 안고 있는 기존의 문제들이 더욱 심각해진다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 80년대 후반에 전국적으로 파급된 토오쿄오의 부동산투기 열풍을 일으키는 데 중요한 요인으로 일조하였다.

쾌적한 주거시설과 레크레이션 시설을 확충하겠다는 소박한 전망은, 토오쿄오의 변화가인 신쥬꾸지역의 1.5배에 달하는 면적에 360만의 인구를 수용하고, 이곳을 주거·상업·업무·문화 지구로 구획해, 각 지구를 지상에서는 거대한 상징적 산책대로로, 그 위에서는 폭 10m 고가도로로 연결시키는 미래지향적인 텔레포트타운이라는 거창한 구상으로 바뀌었다. 총공사비는 처음에는 3~4조 엔으로 추산되었으나 점차 불어나 8조 엔으로 증가하였으며, 1991년 말에 이르러서는 10조 엔이라는 엄청난 액수에 달하였다. 이러한 공사는 43개의 대형 종합건설회사들의 주도하에 진행되고 있는데, 이러한 종합건설회사들은 자민당에 정치자금을 상납하였으며 따라서 ‘구조적 부패’의 핵심을 구성하고 있는 것으로 알려져 있다.

토오쿄오는 반경 50km내에 3천만 명이 모여 살고 있는 메갈로폴리스가 되었다. 90년대 중반에 이르자 80년대 후반에 지나치게 팽창했던 거품부분은 녹아 사라져 버렸다. 아무튼 90년대 초반에 토오쿄오만 주변에서 진행중인 대규모프로젝트는 40개나 된다. 여기에는 토오쿄오만횡단도로(1989~1996, 1조1,300억 엔, 9.8km해저 터널 포함), 신토오쿄오공항(하네다에 1조 1,500억 엔을 들여 건설), 요코하마의 21세기 미래항구(2000년까지 2조 엔 이상을 투자하여 186ha 토지를 개발하여, 호텔·박물관·국제회의장·사무실을 짓는다), 마꾸하리 신도시와 카즈와의 신연구 개발도시 등이다. 아무튼 이 결과 1968년 당시 토오쿄오만 면적의 1/5에 해당하는 해수면이 사라져버렸다.

거대한 터널 굴착이나 자연의 모습을 변형시키는 건설프로젝트들은 이미 거대한 메갈로폴리스로 변해버린 토오쿄오와 오오사카의 시경계를 더욱 더 확대할 것이며 그 주변 곳곳에 아직 조금씩 고립된 채 자연 상태로 남아 있는 지역들을 더욱 축소시키고 강철과 유리와 콘크리트로 된 거대한 구조물들을 건설함으로써 지구

온난화를 상당히 촉진시키게 될 것이다. 토오쿄오는 이제 더 이상 자연적인 해안 선을 가지고 있지 않으며 토오쿄오에 인접한 카나가와현과 지바현에도 각각 겨우 6km와 2.9km밖에 남아있지 않았다(즉 자연적인 해안은 토오쿄오 주변의 해안 753km중 1.2%에 불과하다). 한 때 해양생물과 수생생물의 풍요한 보고였던 토오쿄오만은 “멸종의 위기를 맞고 있다. …토오쿄오만은 산업문명의 쓰레기를 버리는 거대한 수상쓰레기장이 될 것이다.” 토오쿄오와 같은 메갈로폴리스 주민들은 80년대 후반의 신보수주의정책의 폐해를 경험하였는데 이러한 정책은 나중에 밝혀진 바와 같이 사회의 도덕적·정치적 기초뿐만 아니라 이에 못지 않게 환경적·경제적 기초마저 파괴하였다.

토오쿄오 주민들의 1인당 도시공원 면적은 런던의 30.4㎡, 본의 37.3㎡, 워싱턴의 45.7㎡, 바리의 12.2㎡에 비교할 때 불과 2.6㎡밖에 되지 않으며, 또한 현재 농지로 지정되어 있는 그나마 남아있는 녹지공간마저도 권고하는 규제완화책이 채택된다면 새로운 개발의 물결에 밀려 사라질 위기에 있다. 토오쿄오 지역에서 개발과 인구증가가 계속되면서 더욱 심각해지는 또 다른 차원의 문제가 있다. 이는 “열섬효과(heat island)”라고 알려진 대기현상이다. 자동차와 에어컨 등에서 계속적으로 방출되는 열, 콘크리트의 보온적 성질, 이산화탄소 배출에 의한 온실효과, 식물의 감소 등이 복합적으로 작용한 결과, 토오쿄오는 세계 평균의 10배가 넘는 빠른 속도로 온도가 상승하고 있다. 환경청에 의하면 열대야(8월중 밤 기온이 섭씨 25이하로 떨어지지 않는 날)가 20년대의 평균 2.6일에서 80년대에는 13.6일로 증가하였으며, 토오쿄오 중심부 일부지역은 교외지역보다 8도정도 높다. 게다가 도시가 더워질수록 더 많은 사람들이 에어컨을 구입함으로써 일시적인 대책을 구한다. 열공해는 메갈로폴리스 현상의 불가피한 결과이다. 자연개조계획을 근본적으로 비판하는 사람들은 그러한 자연개조계획의 결과 일본이 부유한 나라가 되었다는 사고 자체에 회의를 나타내고 있다. 이들은 이러한 거창한 계획 속에서 환경적 재앙과 사회적 뿌리의 상실, 그리고 실제 욕구의 무시 등의 문제가 내포되어 있다고 경고하고 있다. 이들은 도시를 무한히 팽창시키기보다는 마을을 사람들이 생활하고 싶어하는 곳으로 만들려고 하는 것이다.

3. 공급위주의 주택건설정책과 수도권 인구집중

1) 수도권 인구집중

(1) 수도권 인구집중 현황

수도권의 인구 및 산업의 집중은 1960년대 이후 제반 여건이 유리한 수도권에 각종 개발이 편중되어 나타난 결과라고 볼 수 있다. 1995년 수도권의 면적은 서울이 605.78km², 경기도가 10,114.55km², 인천이 955.00km²로 수도권 전체 면적은 11,675.33km²로 전 국토 면적 99,268.38km²의 11.8%를 차지하고 있다. 인구는 서울이 10,229,000명, 경기도가 7,650,000명, 인천이 2,308,000명으로 수도권 전체인구는 20,187,000명이며, 이는 전국인구 44,606,000명의 45.3%를 점유한다. 인구밀도는 서울이 16,885.6인/km², 경기도가 756.3인/km², 인천이 2,416.8인/km²으로, 수도권의 인구밀도는 1,729인/km²이며, 이는 전국 인구밀도 449.3인/km²의 3.8배나 된다.

<표 4-1> 수도권 집중화 정도(1995년 기준)

구분	전국	수도권	구성비(%)
인구(천 명)	44,606	20,187	45.3
가구수(천 가구)	12,961	5,784	44.7
행정구역면적(km ²)	99,268.4	11,675.3	11.8
인구밀도(인/km ²)	449.3	1,729.0	3.8
주택수(천 호)	9,205	3,739	40.6
자동차등록대수(대)	8,468,901	4,038,608	47.7
도로연장(km)	74,237	17,944	24.2
지역내총생산(10억원)	305,973.5	141,446.1	46.2
취업자(천 명)	12,584	6,120	48.6
광공업체수(개)	92,578	51,037	55.1

자료: 김경환(2002). 『미래지향적 수도권정책-경제학적 접근』에서 재인용

수도권 광공업체수는 전국 광공업체 수 92,578개의 55.1%를 차지하고 있으며, 취업자수는 전국 취업자수 12,584,000명의 48.6%를 차지한다. 수도권에 등록되어 있는 자동차 수는 전국 자동차수 8,468,901대의 47.7%를 차지한다. 수도권내 도로

연장은 전국 도로연장 74,237km의 24.2%에 해당한다. 이와 같이 수도권은 좁은 면적 부족한 도로시설에도 불구하고 많은 인구와 산업, 그리고 자동차가 집중하여 비수도권과의 불균형을 심화시키고 있다<표 4-1>.

2000년 수도권 집중현황을 살펴보면 인구주택분야에서 수도권 면적은 전국토의 11.8%, 인구는 45.9%, 주택보급률 84.8%를 차지하였다. 지역경제 분야에서는 지역총생산액 36.8%, 제조업체수 55.6%, 서비스업체수 44.9%, 금융예금 67.9%, 금융대출 62.2%를 차지하였다. 기능적인 면에서는 4년제 대학수 41.0%, 공공기관수 84.8%, 의료기관 47.5%, 차량수 46.0%를 차지하였다<표 4-2>. 1995년과 비교하면 인구는 1995년에 45.3%에서 2000년에 45.9%를 차지함으로써 0.6% 증가하였다. 인구밀도는 1995년 1,729인/km²에서 2000년 1,890인/km²로 161인/km²만큼 증가하였다.

<표 4-2> 수도권집중현황(2000년 기준)

구 분	전국	수도권	구성비(%)
면적(km ²)('99)(전국의 지적면적임)	99,800	11,754(11.8)	11.8
인구(천명)('00)	47,977	22,216(45.9)	45.9
인구밀도(인/km ²)('00)	481	1,890	3.9배
주택보급률(%)('00)	94.1	84.8	-
지역총생산액(십억원)('99)	479,733	176,626(36.8)	36.8
제조업체수(개소)('99)	91,156	50,689(55.6)	55.6
서비스업체수(개소)('99)	154,451	338,731(44.9)	44.9
금융 예금(십억원)('99)	323,411	219,755(67.9)	67.9
금융 대출(십억원)('99)	250,240	155,736(62.2)	62.2
4년제 대학수('00)	161	66(41.0)	41.0
공공기관수(개소)	276	234(84.8)	84.8
의료기관(개소)('99)	19,324	9,187(47.5)	47.5
차량수(천대)('99)	11,164	5,137(46.0)	46.0

자료: 건설교통부(2001), 2001년도 국토이용에 관한 연차보고서

연평균 인구증가율은 70년~80년에 전국 1.74%일 때 수도권은 4.14%로 집중적으로 증가하였으며, 80년~90년에 전국 1.48%일 때 수도권은 3.35%로 여전히 집

증되는 경향을 보이고 있었다. 90년에서 95년에는 전국적인 인구증가율이 매우 둔화된 0.54%일 때 3배 이상 많은 그러나 80-년대와 비교해선 절반 수준인 1.65%를 나타내고 있다. 95년에서 2000년에는 전국적인 인구증가율도 1.46%로 증가하기 시작하였으며, 수도권은 1.91%로 나타났다. 수도권의 인구증가율이 감소추세를 보이다가 1995년을 경과하면서 다시 증가추세로 전환되었으며, 아직도 전국 평균율의 3배에 달하고 매년 30만명씩 인구가 증가하는 실정이다<표 4-3>.

<표 4-3> 수도권 인구추이

(단위: 천인, %)

구 분	'70	'80	'90	'95	2000	연평균증가율			
						'70~'80	'80~'90	'90~'95	'95~2000
전 국	31,446	37,436	43,411	44,606	47,977	1.74	1.48	0.54	1.46
수도권	8,791 (27.9)	13,298 (35.5)	18,587 (42.8)	20,189 (45.3)	22,216 (46.3)	4.14	3.35	1.65	1.91
-서울	5,433	8,364	10,613	10,231	10,373	4.31	2.38	-0.73	0.28
-인천	646	1,084	1,818	2,308	2,563	5.18	5.17	4.77	2.10
-경기	2,712	3,850	6,156	7,650	9,280	3.50	4.69	4.35	3.86

자료: 건설교통부(2001), 2001년도 국토이용에 관한 연차보고서

(2) 수도권 인구집중 경과

국토계획은 1963년에 국토건설종합계획법이 제정되어 법적 근거가 마련되었으며, 1972년부터 본격적으로 추진되었다. <표 4-4>에 나타난 바와 같이 제1차 국토계획은 중화학공업 추진 확대를 위해 대단위 공업단지의 개발과 각종 국토기반시설의 확충이 거점개발방식으로 진행되었다. 1982년부터 추진된 제2차 국토계획은 1970년대의 거점개발과정에서 나타난 국토공간구조의 불균형을 해소하고, 수도권 과밀을 완화하고, 경제성장에 부응하여 국민복지수준을 제고하는 것이 기조가 되어 전국적인 개발로 확대되었다. 1992년부터 추진된 제3차 국토계획에서는 지역 간불균형문제를 효과적으로 해결하기 위하여 지방의 집중육성에 의한 균형개발과 생산적·자원절약적 국토이용체제의 확립 등에 중점이 되었다.

제4차 국토계획에서는 『21세기 통합국토』의 실현을 기본이념으로 하고 있다. 첫째, 동북아지역과의 통합을 통해 7억 인구나 총GNP 6조 달러의 잠재력을 가진 동북아경제를 주도하는 중심국가로 발전시키고, 둘째, 지역간 통합을 통해 경부축과 수도권에 대한 집중현상을 해소하면서 전국을 독자적인 자족적인 삶의 공간으로 만들어 나가고, 셋째, 개발과 환경의 통합을 통해 자연과 어우러진 쾌적한 삶의 공간을 만들어 가며, 끝으로 남북간의 통합을 위한 남북교류협력의 활성화를 통해 민족의 동질성을 회복하는 것을 계획기조로 하고 있다.

<표 4-4> 국토계획의 여건과 기조변천

구분	제1차국토계획 (1972-1981)	제2차국토계획 (1982-1991)	제3차국토계획 (1992-1999)	제4차국토계획 (2000-2020)
배경	- 국력의 신장 - 공업화추진	- 국민 생활 환경 개선 - 수도권과밀완화	- SOC 미흡에 따른 경쟁력 약화 - 자율적 지역 개발	- 세계경제 자유화와 동북아 성장 - 지방자치의 성숙 - 지식 정보화 - 안정 성장기로의 전환
기본 목표	- 국토이용 관리 효율화 - SOC 확충 - 국토자원개발과 자연보전 - 국민 생활 환경 개선	- 인구의 지방정착 유도 - 개발가능성의 전국적 확대 - 국민복지수준 제고 - 국토자연환경 보전	- 지방분산형 국토골격형성 - 생산적·자원 절약적국토 이용 체계구축 - 국민복지향상과 국토환경보전 - 남북통일에 대비한 국토기반 조성	- 개방형 통합국토축 형성 - 지역적 경쟁력 고도화 - 건강하고 쾌적한 국토 환경 조성 - 고속교통·정보망 구축 - 남북한 교류협력기반 조성

자료: 건설교통부(2001), 2001년도 국토이용에 관한 연차보고서

제4차국토계획은 더불어 잘사는 「균형국토」, 자연과 어우러진 「녹색국토」, 지구촌으로 열린 「개방국토」, 민족이 화합하는 「통일국토」를 4대 기본목표로 선정하고, 이의 실현을 위해 첫째, 개방형 통합국토축의 형성, 둘째, 지역별 경쟁력의 고도화, 셋째, 건강하고 쾌적한 국토환경의 조성, 넷째, 고속 교통·정보망의 구축, 다섯째, 남북한 교류협력의 기반조성을 주요 전략으로 하고 있다.

1960년대에 수출지향 공업화정책이 강력히 추진되면서 도시에 광범위하게 체

류하고 있던 산업예비군을 흡수하였으며, 이는 50년대 이미 탈농화 시점에 있던 영세·소농을 이농시키는데 기폭제가 된다. 60년대 중반 이후 수출공산품이 대개 저임노동력을 이용하는 단순 가공형으로서 섬유, 가발 등 노동집약적 산업이었다(김, 1991). 이농의 급격한 증가는 서울과 수도권의 인구증가를 유발하였으며, 증가된 인구는 주택수요를 급격하게 증가시켰다. 1960년대 이후 우리나라 국토개발은 하향식 개발과 불균형성장 논리아래 농어촌을 도시로 만들고 기존의 도시를 거대화하여 대도시권으로 전환시키는 도시개발의 지역정책으로 특징지어진다. 따라서, 1960년대 이후 다양한 도시성장요인에 의해 도시발달이 이루어진 현대적 산업시기로서 철도노선의 확충 및 석유와 고속도로의 등장 등을 통하여 종주도시화 현상과 위성도시의 발달, 그리고 거대도시화 현상이 나타났다(권, 1997). 특히 수도권권의 인구 및 산업의 과도한 집중은 교통난, 주택난, 환경오염 등 집적이익을 넘어서는 불이익을 초래하고 있다. 교통난의 심화는 수도권권의 교통혼잡 및 물류비용의 증가로 생산성을 저하시켜 기업의 국제경쟁력을 약화시키고, 주민생활환경 및 삶의 질을 저하시키는 결과를 가져왔다. 이러한 과도한 집중은 지가를 상승시키는 등 사회간접자본확충에 과도한 재원이 소요되고, 한정된 국토공간을 비효율적으로 이용하여 지역발전이 침체되는 등 문제점이 가중되고 있다.

수도권정책은 각 시기별로 많은 변화가 이루어졌는데, 권(1997)의 단계구분과 국토계획을 연계하여 다음과 같이 구분된다. 첫째, 수도권 인구집중억제정책의 시기로서 1960년에서 1970년이다. 둘째, 인구분산정책시기와 제1차 국토종합계획 시기로서 1972~1981년이다. 셋째, 수용정책시기와 제2차 국토종합계획 시기로서 1982~1991년이다. 넷째, 확대재개발시기와 제3차 국토종합계획 시기로서 1992~1999년이다.

가. 수도권 인구집중 억제정책의 시기: 1960~1970

1964년 9월에 건설부에서 대도시인구집중방지책을 시행하였는데 주요내용은 2차관서의 지방이양, 전원도시 및 신산업도시 개발, 대도시의 공장신설억제, 교육문화시설의 지방치중 등이었다. 1969년 5월에는 청와대 정무비서관실에서 수도권

인구집중억제방안으로 수도권 권역확정, 그린벨트 설정, 조세에 의한 인구집중억제, 학교중설, 증원억제 등의 정책을 수립하였다. 그러나 이들은 실천되지 못했고, 따라서 이 시기는 단지 수도권과밀에 대한 문제인식기에 불과하였다. 특히, 1970년 4월에는 건설부에서 수도권인구 과밀집중억제에 관한 기본지침을 통해 인구집중해소(도시와 농촌의 균형발전, 국토종합개발계획의 수립, 과도한 중앙집권경향지양), 집중억제를 위한 긴급대책(법적규제: 제한구역설정, 행정적조치: 행정권한이양, 정부청사 등 사옥이전), 수도권정비 정책을 수립하였다. 한편, 이시기에 위성도시 건설, 성남단지개발, 영동잠실지구개발, 대덕 학원연구도시건설 등의 개발이 이루어졌다. 그러나 같은 기간 중 경제개발에 의해 도시지역에 새로운 취업기회가 크게 조성되어 대도시로의 인구이동이 가속화함으로써 국지적인 억제정책은 실효를 거두지 못했다.

나. 인구분산정책 시기와 제1차 국토종합계획(1972~1981)

이 시기에는 국지적인 정책보다는 상호연대적 관계 아래 전개될 수 있는, 국토공간의 재편성과 균형개발을 탐색하는 전국적 차원의 인구분산화정책에 중점을 두었다. 이러한 논리에 의해 전국적 균형거점을 지정하여 그 지역으로 인구가 유입되도록 시도하였고, 동남 임해공업벨트를 조성하여 인구의 남하정책을 유도하였으며, 국토의 5.75%에 해당하는 면적을 그린벨트로 지정함으로써 국토의 산발적인 개발을 제한하였다. 그러나 동 기간 중 영남과 호남의 균형개발에 대한 공간적 인식이 반영되지 못하였으며, 공업화에 따른 환경파괴의 폐해를 충분히 고려하지 못했다. 더구나 집적의 논리가 극대화되면서 대도시주변으로까지 인구와 산업활동이 확산되어 나가는 현상에 대하여 능동적으로 대처하지 못했다. 결과적으로 70년대는 점차 심각한 문제로 인식되어지는 수도권 과밀현상에 대한 각종 대책들을 여러 부처에 마련하게 되는 수도권정책의 형성기이자, 제반 시책의 난립기라고 볼 수 있다.

○ 청와대에 의해 마련된 '대도시인구분산시책(1972)

대도시지역에 대한 규제책과 낙후지역으로의 분산유인책을 병용토록 하고 있

다. 이 중 대도시의 과밀억제책으로는 대도시내 공장신설금지 등의 건축규제 및 학교의 신·증설금지, 특정시설제한구역 설정 및 3대 도시에 주민세 신설 등이었다. 그리고 분산유도책으로는 공장의 지방이전시에 지원확대, 대학의 지방이전과 지방대학 육성, 행정권한의 대폭적 지방이양 및 2차행정관서의 지방이전을 비롯하여 15개의 위성도시 건설을 구상하였다.

○ 경제기획원에 의해 마련된 '대도시인구분산책(1973)

주민세 신설을 위한 지방세법의 개정, 2차행정관서의 지방이전, 공해공장의 지방이전, 지방세 증가를 통한 대도시내에 공장 및 인구유발시설의 신·증설 억제 및 지방금융기관의 육성 등의 장단기대책을 마련한다.

○ 지방정부인 서울시에 의해 마련된 '서울시인구소산계획(1975)

위생업소의 신규허가 억제, 공업지역축소 및 공장신설 억제 및 지하철건설을 통한 강남지역 개발 계획을 수립하였다.

○ 무임소장관실에 의해 마련된 '수도권 인구재배치계획'(1977)

서울시의 산업시설과 대학의 지방이전을 위해, 필요한 조치로써 수도권정비법과 공업배치법을 제정하도록 하였다. 그에 따라 1978년 공업배치법(1978)이 제정되었고, 그를 근거로한 공업재배치기본계획이 마련되었다.

다. 수용정책시기와 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)

이 시기에는 인구를 수용할 수 있는 지역에서는 인구의 흐름을 막을 수 없다는 대도시 공정론 내지 대도시 수용론이 지역정책의 기초를 이루었다. 이 시기에 제시된 5대 거점도시권 정책, 임시행정수도 구상, 수도권정비계획법 등의 내용에서는 수용론이 배경을 이루었다. 특히 1982년에 제2차 국토종합개발계획에서는 전국을 28개 생활권으로 설정한 후 1차 성장거점도시인 대구, 광주, 대전과 2차 성장거점도시인 춘천 등 12개 도시를 집중적으로 개발하여 지방인구의 지역정착을 도모하고 있다. 그러나 동 기간중 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등의 도시는 대도시권으로 변모되어 국토공간체계를 주도하는 가공할만한 '공룡'으로 변모되었으며, 중소도시와 농어촌 등 비대도시지역은 상대적으로 더욱 낙후되어, 전국은 대도시지

역과 비대도시지역의 공간구조로 재편되었다. 1984년 7월에는 건설부에서 수도권 정비기본계획(1984~1996)을 수립하여, 서울, 인천, 경기도 전역을 대상으로 수도권을 5개 권역으로 구분하고, 공장, 교육, 연수시설, 대규모건축물, 택지개발사업 등에 대한 권역별 차등규제를 시행하였다. 1986년 7월에는 건설부에서 수도권정비시행계획에서 개발유도권역에서 14개 지구에 공업용지를 지정하고 교통, 통신, 용수공급 등 사회간접자본확충 정책을 시행하였다. 1989년에는 특별히 국무총리 행정조정실에서 '수도권기획단'을 그리고 대통령비서실에서 '지역균형발전기획단'을 설치하여, 주택·교통·환경문제에 시달리는 수도권과밀문제를 범부처의 차원에서 해결하려는 노력을 기울였다. 그러나 서울강남지역개발, 지하철 건설, 도시형 업종의 확대, 대규모 택지 및 공단개발사업, 교통 및 기타기반시설 확충 등의 시책도 수도권대책의 일환으로 추진되었으나 이들은 입지규제 중심의 수도권 분산정책에는 상충된다.

라. 확대재개발시기와 제3차 국토종합개발계획(1992~1999)

1990년이래 수도권에는 분당(성남시), 일산(고양시), 중동(부천시), 평촌(안양시), 산본(군포시) 등의 5개 주택신도시가 건설되었다. 분당신도시의 건설을 계기로 이어지는 일련의 지역정책은 수용의 차원을 넘어 적극적으로 도시를 개발하는 확대정책으로 정책의 흐름이 변환되었다(권, 1997). 1994년 수도권정비계획법 개정을 통하여 권역구분의 단순화, 대형건물 등에 대한 경제적 규제방식의 도입, 공장 및 학교에 대한 총량규제의 도입 등이다. 1997년에 발표된 제2차 수도권정비계획(1997~2001)은 첫째, 권역을 단순화하면서 전반적인 입지규제가 완화되었다. 종전의 5개 권역 중 이전촉진권역과 제한정비권역을 과밀억제권역으로 통합되었고, 개발유보권역과 개발유도권역은 성장관리권역으로 통합되었다. 규제내용은 수도권의 국제화를 추구하면서 과밀억제권역의 국제기능 입지가 허용되었고, 대신에 중소규모의 제조기능, 교육기능이 성장관리권역으로 배치되어 수도권내 지역격차를 완화하는 방향으로 조정되었다. 둘째, 대형건축물의 신·증축에 대해서는 종전의 물리적 규제에서 탈피하여 경제적 규제로 전환되었다. 셋째, 중소규모 공장의

신설 및 증설을 대폭 허용되었으며, 지역별로 신축공장의 연면적 총량만을 제한하는 공장건축총량규제제도가 도입되었다. 이러한 적극적인 확대개발정책은 규제를 완화하여 성장이 가능한 지역은 더욱더 집중적으로 육성함으로써 경쟁력을 갖추어 세계화에 대비해야 한다는 논리가 전제되어 있다. 이에 따라 국토이용관리법이 개정되어 수도권에는 서울면적의 1.2배에 해당되는 준농림지가 조성되었다. 그러나 준농림지와 수도권 상수원보호권역에는 음식점, 러브호텔, 위락단지가 들어서고, 대규모의 주택건설과 허가를 받지 않은 공업시설물이 대거 입지하는 등의 현상으로 수질이 급격히 악화되고 있으며 세계화 논리를 무색하게 만들고 있다. 더욱이 수도권에 규제완화의 조치가 취해지면서 비수도권의 성장은 급격히 퇴조하고 있다. 확대개발정책의 결과 서울 대도시권은 중심도시인 서울로부터 40~50km 까지 확장되었다.

(3) 수도권 인구집중과 환경문제 심화

가. 교통문제와 대기오염 심화

서울주변 외곽지역에 비자족적 신도시의 건설로 인한 직주원격화의 심화 및 생활권의 확대는 도로중심의 교통체계와 맞물려 급격한 자동차 증가를 가져왔으며, 그 결과 만성적인 교통혼잡과 건강을 위협하는 대기오염물질들을 배출하여 심각한 도시문제를 심화시켜 왔다.

1987년 87만 5천대로 전국대비 34.5%를 차지하고 있었으나 도로연장과 더불어 인구가 집중되면서 1991년 217만 9천대로 약 2.5배 증가하여 전국대비 51.3%를 차지하였고, 그로 인하여 발생한 교통혼잡비용은 2조 9천8백4십억 원에 달해 전국대비 61%를 차지한 것으로 나타났다. 1994년에는 차량대수가 3백 6십만 대로 증가하여 전국대비 48.6%를 차지하였으며 1987년과 비교하면 약 4.1배 증가한 것으로 1993년 교통혼잡비용을 보면 1991년의 약 1.9배로서 5조7천4십억 원에 달했다<표 4-5>.

<표 4-5> 수도권 교통현황

구 분	수도권				
	1987	1991	1994	증가율('88-'91)	증가율('92-'94)
도로연장 (km)	13,745 (25.1%)	14,843 (25.5%)	17,993 (24.3%)	1.9%	6.6%
차량대수 (천대)	875 (34.5%)	2,179 (51.3%)	3,600 (48.6%)	25.6%	18.2%
교통혼잡비용 (십억원)	-	2,984 (61%)	*5,704 (67%)	-	38.3%

주 : ()는 전국에 대한 비율이고, *는 1993년 수치임

자료 : 국토연구원(1996), 제2차 수도권정비계획구상(1997-2011)

수도권 인구집중으로 인하여 배출되는 오염물질량을 면적 기준으로 살펴보면, 수도권이 104.5톤/km²로 전국대비 2.3배를 차지하였으며 이를 각 도시별로 세분하면 서울이 752.1톤/km²로 전국대비 16.5배를 차지하는 것으로 나타났으며, 인천이 735.3톤/km²로 16.2배를 차지하여 서울과 인천이 비슷하였으며, 경기도가 48.2톤/km²로 전국대비 1.1배를 차지하여 전국평균과 비슷한 수준으로 나타났다<표 4-6>.

<표 4-6> 수도권 대기오염 배출량(1994)

구분	면적(km ²) (A)	대기오염물질(천톤/년,%) (B)	단위면적당 배출량(톤/km ²) (B/A)	*전국대비 비율
전국	99,394	4,526(100.0)	45.5	기준
수도권	11,726	1,225(27.0)	104.5	2.3배
서울	605	455	752.1	16.5배
인천	340	250	735.3	16.2배
경기	10,781	520	48.2	1.1배

주 : 대기오염물질: SO₂, TSP, NO₂, CO, HC 포함, *는 전국을 기준으로 수도권과 각 광역 지자체를 비교하여 계산된 수치임

자료 : 국토연구원(1996), 제2차 수도권정비계획구상(1997-2011) 자료와 통계청 자료를 참조로 제작성.

나. 용수공급과 생태계 파괴

수도권은 한강유역과 안성천 유역으로 이루어져 있다. 한강유역의 연평균 강우

량은 1,287mm, 안성천 유역의 연평균 강우량은 1,277mm로서 전국 평균강우량 1,274mm를 약간 상회하고 있으며, 유역경사가 급하고, 유로연장이 짧아 유출계수는 0.57로서 전국 평균 0.55보다 크다. 한강유역은 북한강의 소양댐과 남한강의 충주댐이 주 용수원이고, 안성천 유역은 안성천 하구둑에서 수자원을 확보 이용하고 있다. 1994년 현재 안성천 유역을 포함한 한강유역의 용수수요는 전국 용수수요 299억톤의 35.5%인 106억톤이다. 용도별로는 생활용수 33.9억톤(31.8%), 공업용수 13.1억톤(12.3%), 기타용수 59.5억톤(55.9%)이고, 공급수원별로는 하천수 55.7억톤(47.8%), 지하수 10.7억톤(9.2%), 댐 50.1억톤(43%)를 차지하고 있다(국토연구원, 1996).

수자원개발은 미국의 TVA를 본 따 진행되었으나 정작 TVA가 가지고 있는 ① 지방에 대한 권한 이양, ② 전국 평균 가격의 절반 가격으로 인접한 지역에 전력 공급이라는 정신은 받아들이지 않고, 단지 도시의 산업에 값싼 전력을 공급하는데 중점을 두었을 뿐이다. 다목적댐 건설과 수력발전이라는 테크놀로지를 채택하였지만 이는 도시의 산업을 우선적으로 강화하기 위한 수단으로서였다. 따라서, 한강의 이수특성은 유역을 화천댐, 소양강댐, 충주댐 상류지역 등 상류권, 댐하류에서 팔당댐 상류 사이 지역인 중류권, 팔당댐 하류지역인 팔당댐 하류지역으로 구분할 때 3개 지역의 이수현황은 뚜렷하게 구분된다. 상류지역은 대부분 산악지역이며 용수수요가 없어 중·하류지역의 수요량을 충당하기 위한 수자원확보지역으로 볼 수 있다. 중류권지역은 주로 농촌지역으로서 농업용수 수요가 생·공업용수 수요보다 월등히 많다. 하류권지역은 도시화 및 산업화 지역으로서 생·공업용수 수요 비중이 높다는 것이다. 또한, 사회, 경제, 정치, 문화의 중심지인 수도권에 위치하고 있는 하류권 지역에 용수수요가 집중되어 있다는 것이다. 특히, 용수수요지가 대규모 및 집중화되어 있어 용수공급시설이 광역화되어 있다는 것이다.

1995년 현재 수도권의 총급수량은 8,214천톤/일로 전국 급수량 15,179천톤/일로 54.1%를 차지하고 있다(국토연구원, 1996). 수도권 인구가 집중되어 있는 하류지역을 위해 상류지역은 상수원보호구역으로 묶여 많은 제한을 받고 있으며, 상대적 저발전의 문제로 심각한 사회적 문제로 제기되어 왔다. 뿐만 아니라 댐은 건설지

역에 심각한 생태적 파괴를 가져올 뿐만 아니라 농업생산과 건강영향 등 많은 문제들이 야기되어왔다. 즉, 수도권외의 생·공업용수를 위해 비수도권의 생태계 파괴와 지역공동체 파괴 등 심각한 사회경제적 문제가 그 동안 누적적으로 진행되어 온 것이다.

다. 열섬현상

열용량이 큰 콘크리트와 아스팔트 구조물로 뒤덮여있는 도심은 녹지가 많은 도시 인근외의 지역에 비해 태양열로 쉽게 달궈지며, 도시 내에는 공장·주택·자동차 등이 많아 연료를 연소시킬 때 많은 열이 발생하므로 주변의 다른 지역보다 2~5℃ 가량 높은 온도를 형성하게 되는데 이때 기온이 같은 지점을 등온선으로 연결시켜보면 높아진 도시내 기온 분포도가 섬의 등고선 같은 형태를 띠고 있어 ‘열섬(heat island)’이라고 한다.

열섬현상은 도시로의 인구집중과 도시팽창으로 인하여 주택과 자동차 증가가



<그림 4-1> 서울지역 평균기온 등온선 지도

자료: www.dim.co.kr

비교적 좁은 지역내에서 이루어짐으로써 발생하는 대표적인 기후변화 현상이다. 열섬현상의 특징은 도심이 주변보다 고온이고 기온차가 큰 겨울 맑은 날 밤 내륙 평야부의 도시에서 나타나기 쉽다는 점이다. 수도권에서 열섬현상이 나타나는 원인은 거대성장으로 인구가 집중되고, 공급위주의 주택건설정책과 도로정책 등으로 열용량이 큰 콘크리트와 아스팔트 구조물로 뒤덮이는 면적이 지속적으로 확대와 자동차 증가로 인한 오염물질 배출증가가 이루어져 왔기 때문이다.

수도권이 거대화되고 공급위주의 주택건설과 도로건설이 지속적으로 이루어진 결과 겨울은 봄 날씨를 연상케 할 만큼 따뜻하고, 여름에는 열대야(아침 최저기온 25도 이상)와 열대일(낮 최고기온 30 도 이상)이 연일 기승을 부리는 등 '아열대화'가 급속하게 진행되고 있다. 기상청이 최근 30년 간의 기후추정값을 분석해 발표한 '새 한국기후 표(1971~2000년)'에 따르면 10년 전에 작성한 '옛 기후표(1961~1990년)'와 비교해 겨울철 기온은 1도 가량 상승했고, 열대일과 열대야는 전국적으로 연간 10여 일 늘어났다. 특히 서울은 더 심각하다. 1980년대 초반에는 연평균 기온이 섭씨 11.5~12도로 기록됐지만 2000년에는 13도로 무려 1.3도 올라갔다. 조용현 서울시정개발연구원 도시환경연구부 부연구위원은 "노을이 질 때 관악산에 올라 서울시를 바라보면 누르스름한 원이 서울을 휘감고 있는 것을 볼 수 있다"며 "서울시가 이미 대기오염으로 인해 '열(熱) 섬 현상' 영향권의 중앙에 위치하고 있다는 증거"라고 지적했다. 이경재 서울시립대 조경학과 교수는 "서울의 녹지면적은 전체의 27% 를 차지하고 있지만 관악산 도봉산 북한산 수락산을 제외하면 도심 내 녹지면적은 9.8%에 불과한 점이 열섬현상을 부추기는 원인이 되고 있다"고 설명한다(매경, 2002).

2) 수도권 정책과 공급위주의 수도권 주택건설

(1) 수도권 정책과 관련법제

수도권 정책과 관련법제는 김(1993) 자료 가운데 정책수단과 관련 법률만을 인

용하여 수록하였다. 정책수단은 행정규제, 세제상의 규제, 간접적 규제로 구분하였다.

가. 수도권과밀억제를 위한 정책수단

수도권의 과밀억제를 위한 정책수단은 주로 과밀유발요인을 억제하는 한편 지방분산을 촉진하기 위한 정부규제를 내용으로 하며, 이는 다시 아래와 같이 행정규제(명령지시적 규제)와 세제상의 규제(시장유인적 규제) 및 간접적 규제로 구분된다.

○ 행정규제

법규정·행정명령·지시 등에 기초한 강제력을 행사하여 수도권 과밀을 초래하는 행위를 직접적으로 금지 또는 제한하고자 하는 명령지시적 규제로서는, 다음과 같이 공업, 교육 및 건축·주택 등의 각 부문에서 다양한 시책들이 적용되었다.

- 공장의 신·증설규제
- 공장이전적지의 신속처분 및 활용
- 공장이전불이행에 따른 단계적 처벌 등
- 대학 및 대학원의 신설금지,
- 전문대학의 신설 및 증원억제,
- 학원 및 체육시설의 신·증설 규제
- 지방학생의 서울진입규제
- 정부청사와 정부투자기관 등의 공공청사와 대형건축물의 신증설 금지
- 건축허가시 용지선별제 및 무허가 건물의 단속·정비
- 대도시의 건폐율 및 용적률의 조정

○ 세제상의 규제

이는 개인이나 기업의 수도권내 특정지역에의 입지를 금지하지는 않지만, 일정부의 세액부과를 조건으로 하여 입지여부를 자신의 경제적 판단에 따라 합리적으로 선택할 수 있도록 하는 경제적 규제책이다. 그동안 수도권내의 공업 및 교육시

설에 대한 조세부담을 가중시키는 시책으로 적용되어 온 것은 아래와 같다.

- 공장 신·증설시 지방세 증가(취득세 5배, 재산세 3배)
- 음성사업자에 대한 과표 현실화
- 사업소세의 과세 대상지역 확대
- 서울소재 고교이상 교육시설에 대한 시설비 증과세
- 주민세 균등화의 부과

○ 간접적 규제

그 밖에 간접적으로 과밀억제의 효과를 가져오는 제도적 장치를 간접적 규제라고 볼 때에, 아래와 같은 시책들이 있었다. 원칙적으로 넓은 의미에서의 간접적 규제라고 하면 수도권에서 지방으로 이전하거나 지방공업개발의 활성화를 위한 각종 유도책 즉 직접개발방식이나 금융, 세제상의 혜택 등의 지역균형개발전략과 시책 모두를 포함시켜야 하나, 이 연구는 규제중심의 수도권정책에 관련된 것만을 다루도록 하되 다만 수도권과밀억제를 일차적인 목적으로 하지 않는, 주로 지방정부의 규제시책으로 한정한다.

- 도시계획법에 의한 '개발제한구역'의 설정
- 농지보전 및 이용에 관한 특별조치법에 의한 '농지보전지구'의 지정
- 공장이전적지의 공지보전과 녹지공간 확대
- 공업지역의 축소와 택지조성 및 아파트 건축억제

나. 수도권정책 관련법률

이상과 같은 수도권과밀억제의 주요시책들은 주로 아래와 같은 법률에 근거하고 있다.

- 수도권정비계획법 : 5개 권역별 상이한 토지이용규제
- 공업배치 및 공장설립에 관한 법률: 공장 신·증설 등 행위제한, 공업재배치 기본계획',
- 환경보전(관련)법: 대기환경보전법(제18조),수질환경보전법(제18조), 소음, 진

동규제법(제17조) 및 유해화학물질관리법(제17조) 상의 배출허용 기준과 관련한 이전명령 및 공장폐쇄

- 지방세법: 대도시권내 신·증설공장에 대한 중과세(취득세, 등록세, 재산세, 주민세균등할)
- 도시계획법: 개발제한구역, 건폐·용적율의 조정

(2) 수도권 주택건설정책의 변화

수도권 주택건설정책의 변화를 정부의 수도권 정책과 장(1998)의 구분과 연계하여 시기를 구분하면 다음과 같다. 첫째, 1960년-1970년은 수도권인구 억제정책 시기로서 주택정책은 철거이주정책과 무허가정착지 재생산이 이루어졌다. 둘째, 1972-1981년은 수도권인구분산정책시기로서 무허가정착지 철거와 재개발 시기이다. 셋째, 1982-1991년은 수도권인구수용정책의 시기로서 주택2백만 호 가운데 90만 호가 수도권에 배당되었으며 재개발의 민영화와 무허가정착지가 와해되었다. 넷째, 1992년-1999년은 확대재개발 시기로서 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동 5개 신도시가 건설되었다.

가. 수도권인구 억제정책 시기의 주택정책(1960~1970): 철거이주정책과 무허가정착지의 구조적재생산

1960년대 한국의 산업화 전략은 국가주도형 수출대체 산업화로 특징지을 수 있다. 그러나 경제성장을 위한 차관도입과 외채상환을 위한 수출품 생산이 엇물린 산업화전략은 경제개발의 재생산을 위해 이러한 성장의 부담을 짐지워야 했고, 이는 ‘선성장 후분배’논리에 입각한 저임금과 저농산물 가격유지정책을 통해 노동자, 농민에게 전가되었다. 그 과정에서 농촌 노동력의 이농, 탈농이 더욱 확산되었고, 이농민의 대규모 도시이입은 산업노동력의 상대적 과잉상태를 지속적으로 재생산하는 구조를 형성함으로써 도시에서는 도시빈민과 하층노동자의 구조적 양산이 이루어졌다. 이처럼 농민-도시빈민 하층노동자로의 계급이동을 거치면서, 이들은 산업화의 문턱에서 발전의 병목(bottleneck of development)의 희생양으로, 또 무허

가정착지를 구조적으로 확대 재생산시키는 주역으로 등장했다(장, 1998).

이 당시 서울은 여타 도시의 추종을 불허하는 폭발적인 인구증가를 경험했다. 서울의 인구는 1960~66년 사이에 연평균 증가율 6.5%, 그리고 1966~1970년 사이에 9.4%라는 경이적인 속도로 급성장했다. 또한 전반기 총 인구증가의 58%, 후반기 총 인구증가의 81%가 순이입 인구로서 인구유입이 서울시 인구증가의 주요인이 되었다. 따라서 도시빈민이나 하층노동자계급의 생존의 관건은 단순히 취업여부가 아니라 저임금과 열악한 노동조건 개선 및 안정된 주거공간의 확보에 있었다고 할 수 있다. 1960년까지 서울 주택보급률이 40%미만이었으나 1966년 50%로 급증했다. 또한 주택당 인구수도 1958년 8.8명에서 1966년 10.5명으로 늘어났다. 또한 시 외곽 지역의 개발이나 교통수단의 발전이 미진한 상황에서 교외화의 사회경제적 비용이 대단히 컸기 때문에, 도심의 인구과밀에도 불구하고 중간계급의 교외화현상이 광범위하게 일어나지 않았다. 따라서 이들이 도심과 그 주변의 정상적인 택지를 거의 장악하고 있어 저소득의 도시빈민들이 정상적인 주택·토지 시장에 진입하기란 거의 불가능했다. 결국 이들은 도심의 공한지에 무허가판자촌을 형성하는 자구적인 노력으로 나름의 주거공간을 확보할 수밖에 없었다. 그러나 무허가정착지의 형성은 여타 용도로 도시공간을 이용하는데 걸림돌로 작용하였기 때문에, 도시공간을 재편성하려는 서울시의 요구와 충돌하게 되었다(장, 1998).

서울시는 1958년 미아리 정착지 조성사업을 시작으로 1972년까지 48,718동, 64,140가구, 30만여 명을 시 외곽 98개 지구, 930만평에 정착시켰다. 이러한 철거민 이주정착은 대개 시 외곽 유휴 국공유지를 활용하는 방식으로 이루어졌다. 그런데 이들 지역은 도시계획법상 토지용도가 공원·임야(54%), 하천·제방(18%) 등으로 대부분 비주거용 토지였으며, 정작 주거용지는 20%에 불과했다. 즉, 서울시는 도심 무허가 판자집의 철거에만 급급해서 철거민을 비주거용 시 외곽 유휴지에 무분별하게 이주시켰던 것이다. 따라서, 주민의 입장에서 볼 때, 철거이주정책은 생존과 생활의 장으로부터 이들을 공간적으로 고립시키고 사회적으로 격리시키는 결과를 낳았다. 단순 일용 노동, 행상, 노점상 등의 각종 고용기회를 제공하던 도심 지역에서 강제로 쫓겨남으로써 일자리를 얻기 어렵게 되었고, 취업하더라도 교통

시간 및 비용부담이 가중되어, 이들은 반강제적인 실업상태에 놓이게 되었다. 또한 고용 및 신용의 사회적 관계망을 다시 형성하는데 막대한 사회적 비용을 지불할 뿐만 아니라 집단이주 정착지가 주거에 부적합한 미개발상태의 임야, 하천, 구릉 지역이었기 때문에, 여기에 정착하기 위해서는 주민들이 개발비용까지 부담해야만 했다(장, 1998).

이처럼 급증하는 도심지역 철거민을 시 외곽 지역만으로 더 이상 수용할 수 없게 되자, 서울시는 도심 과밀인구의 분산책으로 위성도시 건설을 강구하기 시작했다. 이는 서울 근교 미개발 지역을 선정해서 주택도시를 건설한다는 내용의 ‘대단지 주택지 개발계획’으로 구체화되어 광주군 중부면 3백만 평이 그 대상지역으로 선정되었다. 대단지 이주정책은 공익성과 형평성의 차원에서 정부의 재정 투입자를 기반으로 이루어지는 일반적인 지역개발 방식과 달리, 지역개발의 수익성과 효율성을 고려한 경영행정방식으로 추진되었다. 이는 정책적으로 사업수익을 보장함으로써 민간자본을 유치해서 도시정비와 건설에 따르는 시 재정자원을 절감하는 공영개발 사업의 민영화 방식으로, 영등포 지역 대단위 구획정리사업이나 세운상가 건설 등의 도시재개발사업 등이 그 대표적인 사례들이다(장, 1998).

나. 수도권 인구분산정책과 주택정책(1972~1981): 재개발·철거정책과 무허가정착지의 해체

1960년대 말 더욱 가열되었던 서울시의 인구과밀현상은 70년대 초 정부의 인구분산정책과 지역개발정책으로 말미암아 수도권 전역으로 인구 및 산업시설 등이 분산되면서 다소 둔화되었다. 이로 인해 전체 도시 인구에 대한 서울의 인구비가 1970년 43%에서 1975년 41%로 감소했지만, 이입인구의 절대수는 줄지 않았다. 여전히 서울시 인구증가의 48%가 인구이입에 의해 이루어졌으며, 전체 도시이입인구의 3분의 1이 서울로 집중했다. 따라서 서울의 인구과밀 및 주택부족 증세는 다각적인 도시정책으로도 쉽사리 해소되지 않았고, 도시빈민의 무단 토지 점유 및 불법주택 건축문제는 갈수록 심각해져 무허가 불량주택에 대한 새로운 정책대안이 요구되었다. 1970년대에는 자본에 의한 사유지 개발, 즉 도심 재개발이 중요시

되었다. 그러나 철거민 및 신규 이농민의 정착으로 도심주변지역의 고지대, 구릉지 또는 하천변에서는 무허가정착지가 꾸준히 늘어났다. 정부는 무허가정착지 주민을 제도적으로 포섭해서 철거에 맞서는 도시빈민들의 정책대응역량을 순화시키는 한편, 이들의 주택 자원 및 자조역량을 최대한 활용해서 정책자원의 누수 없이 이들로부터 재개발 비용을 끌어내는 주택재개발정책을 추진하기 시작했다. 따라서 70년대 무허가정착지 정비정책은 주로 도심 주변 지역을 중심으로 물리적 강제력을 동원한 철거정비정책과 주민의 경제적 동원에 기초한 주택재개발 정책이 병행해서 시행되었다. 그러나 실제로는 주택재개발을 통한 무허가 불량주택 정비실적은 총 실적의 15%에 불과하다. 이는 정책명분과는 달리 70년대에도 무허가정착지에 대한 강제철거가 주종을 이루었다는 사실을 말해주고 있다. 이러한 철거·정비정책은 크게 보아 신발생 무허가 불량주택의 무대책 철거와 기존 무허가 건물의 보상철거로 나뉘어 시행되었다. 주택재개발정책은 도시빈민의 부담으로 무허가정착지를 정상 주거지화시켜 궁극적으로 중간층의 주택난을 해소할 뿐, 도시빈민의 주거 공간 부족 현상을 오히려 심화시켰다(장, 1998).

다. 수도권 인구 수용정책과 주택정책(1982~1991): 재개발의 민영화와 무허가정착지의 와해

도시빈민층의 집단 밀집 거주지의 형성은 해방후 해외이주민들의 귀국, 특히 한국전쟁 전후로 국토의 분단이 낳은 월남민 또는 전쟁 피난민들의 도시로의 유입이 주요 원인이었다. 1940~50년대 말에 서울 등의 대도시에 몰려든 인구층은 도시하천이나 언덕에 대규모의 판자촌을 이루었다. 이렇게 형성된 대도시의 빈민층은 1960년대 이후 지속적으로 추구되었던 경제개발정책에 의해 급증한 이농현상과 더불어 그 규모와 지역이 확대되었다. 도시빈민거주지역은 ‘무단점유 거주지역’, ‘집단철거 이주지역’, ‘합법적 거주지역내 저소득층 밀집지역’이라고 불리고 있다. 이 무허가 정착지 또는 불량거주지에 사는 인구는 1985년의 경우 약40만 가구에 200만 명으로 서울시 전 인구의 5분의 1에 해당한다(장, 1998).

우리나라의 주택재개발의 제도적인 틀은 ‘도시재개발법’에 의한 것과 ‘도시저소

득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법'에 근거하는 것으로 분류할 수 있다. 도시재개발법에 따른 재개발은 대부분 합동재개발방식을 따르고 있으며 임시조치법에 따른 저소득주민 밀집지역의 주거환경개선도 합동재개발 방식과 큰 차이가 없다. 지난 20년 동안 주택재개발을 통하여 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같다. ①개발이익의 사유화 및 사회적 형평성의 부족, ②획일적인 제도(재개발 방식 등)의 적용, ③관의 소극적 개입, ④원주민의 재정착 미흡, ⑤주변 도시공간조직과의 단절, ⑥도시기반시설의 과부하, ⑦도시경관의 황폐화, ⑧불량노후주택 및 재개발지구 지정기준의 불명확, ⑨재개발관련 역할자간(조합, 조합원, 세입자, 건설업체, 정부 등)의 갈등 심화, ⑩주민참여방식의 문제, ⑪정부(공공부문)의 역할 미정립 등을 들 수 있다(장, 1998).

○ 정부개입의 방식과 역할

서울시의 경우 합동재개발의 비중은 총 210개 재개발지구 중 74%를 차지하고 있다(장,1998). 합동재개발방식은 전반적인 재개발의 성패와 책임이 재개발조합측에 전가될 수밖에 없으며, 재개발지구의 공공시설이 민간업자에 의해 확보되어야 한다는 것이 관행이 되고 있어 정부의 책임회피 성격이 강하다. 재개발주민을 대표하는 조합은 도시 전체의 발전, 환경, 교육, 교통 등의 문제를 고려하기보다는 고층아파트를 건립하여 선매권을 매매함으로써 재정적 이윤을 극대화하는데 초점을 맞추는 경향이 짙다. 건설업체 역시 기업의 이윤확보가 지상의 목표이기 때문에 조합과 유사한 행태로 이윤 확보에 전력을 기울이게 된다. 따라서, 원주민의 주거안정 및 도시전체의 발전, 주거환경의 질적 개선, 사회적 형평성이라는 목표와는 거리가 멀다. 재개발사업에 있어 정부의 역할은 재개발지구의 지정, 재개발지역의 인가, 공공용지불하, 국민주택기금융자 등 행정적인 측면에만 치우쳐 있어 실질적인 재개발계획수립 및 주변지역과의 조화, 환경의 고려, 도시 전체의 발전 등을 강조한 기획기능이 미비한 상태이다.

○ 지역사회 및 주민의 참여

합동재개발의 경우 이론적으로는 주민이 조합을 결성하기 때문에 주민의 참여

는 원칙적으로 보장되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 합동재개발사업시 주민의 참여란 민주적인 조합의 결성과 조합을 운영관리하는 임원들의 능력과 태도와 관련이 깊다. 재개발이 되기 이전 오랜 기간 거주해 온 사람들의 재개발 이후 재입주율은 30% 내외로 현지주민을 대상으로 추진되는 재개발이 아니라 일반분양으로 개발이익을 극대화하고자하는 개발시행입장에서 추진되어 왔다(장, 1998). 도시재개발은 원주민, 저소득 세입자 등의 주거안정과 주거환경개선이라기보다 개발의 이익을 극대화하는 상업주의적인 외지인들의 의도가 지배적이다. 진정한 주민의 요구와 그들의 지역사회공동체가 지속될 수 있는 재개발방식과 절차가 요구되고 있다.

○ 참여자간의 갈등

합동재개발의 경우 참여하거나 영향을 직접적으로 받는 사람과 기관은 가옥주(원주민), 가옥주 혹은 지주(외지인), 재개발조합, 세입자, 일반분양자, 국가와 지방자치단체, 그리고 참여 건설업체이다. 거의 모든 참여자들이 재개발을 통해 이익을 차지할 수 있으나 세입자의 경우는 주거안정이 더욱 불안정해진다. 이들은 가능한 한 당해 지구 안에 거주하기를 원하고 주거비가 상승하지 않기를 바라나 재개발은 주거비를 상승시키는 요인이 되며 주거부담은 증대된다. 주요한 갈등은 첫째, 세입자와 가옥주, 세입자와 조합과의 갈등이다. 둘째, 조합임원과 조합원과의 갈등이다. 셋째, 건설업체와 원주민 간의 갈등이다. 넷째, 조합과 지방자치단체 간의 갈등이다.

○ 재개발 관련 기준

재개발 구역지정과 노후불량주택 판정에 있어 그 기준이 모호하다. 재개발범에는 도심지 재개발구역과 주택개량 재개발구역 지정요건이 구분없이 시행되고 있다. 불량주택 및 불량노후주거지의 경우도 ‘불량’과 ‘노후’의 법적 기준이 모호하다. 주거환경개선법 역시 지구지정이 모호하다. 재개발 관련기준은 물리적 상황이 중심으로 되어 있고 해당 지구에 살아가는 주민의 사회경제적·문화적 요소는 전혀 고려되지 않고 있다. 재개발 이전의 열악한 주거환경의 주민들이 재개발로 인해 주거환경이 개선되고 인간다운 주거를 향유할 수 있어야 재개발의 목적을 달성하

게 되는 것이다. 그래서 재개발 이후의 원주민 재정착이 전제될 수 있도록 하는 재개발관련기준이 새로 도입되어야 한다. 한편 재개발지구 지정 등 재개발기준이 모든 도시에 획일적으로 적용되는 문제점이 있다. 재개발은 해당 도시의 주거상황과 도시의 역사, 인구규모 등 다양한 요소들에 의해 상이한 점이 반영되어야 한다.

○ 도시관리적 관점과 재개발

재개발은 도시관리(계획)라는 큰 범주 속에서 고려할 필요가 있다. 즉, 재개발되는 지구가 인접한 지구와 교통, 교육, 환경 등 다양한 요소들과 상호 연관되고 이는 도시 전체의 발전과 연관된다. 지금까지 재개발은 해당 지구만을 생각하는 미시적인 접근에 치우쳐 있다. 따라서, 재개발이 완성된 지구 주변의 교통 혼잡 및 교육시설의 부족 등 재개발로 인한 사회비용의 증대가 심각하다.

라. 확대재개발과 주택정책(1992~1999): 5개 신도시 건설

도시 전역에 걸친 대대적인 합동 재개발로 인해 1960년대 후반 시 외곽에 조성한 집단이주 정착지였던 상계동, 신림동, 봉천동 등지의 대규모 무허가 정착지가 해체되어, 80년대 후반에 이르면 공학적으로 재개발이 어렵거나 또는 과밀 주거 등으로 인해 개발수익이 많지 않은 소규모 재개발 구역들만이 남게 되었다. 이에 더해 ‘주택 2백만호 건설 계획’에 따른 신도시 건설 등으로 민간건설업체들의 투자 기회가 확대되고, 부동산 투기 붐으로 유동성 자본의 투자 영역이 확장되었다. 따라서 무허가정착지재개발에 대한 부동산 자본의 투자수요가 크게 줄었다. 이들은 이제 말썽 많은 불량주택 재개발에서 손을 떼고 새로운 자본증식의 기회를 찾아 떠나갔다. 그 결과 합동재개발은 추진의 동력도, 또 추진 주체도 잃게 된 셈이었다. 민영재개발이 오히려 도시공간의 합리적 이용을 저해하는 문제를 야기시켰다. 따라서 공익성을 감안해서 무허가정착지를 합리적으로 정비해야 한다는 도시정책차원의 요구가 커지면서, 정책방향의 근본적인 재검토가 이루어졌다. 그 결과 주거환경개선사업이 추진되게 되었다. 주거환경개선사업은 합동재개발의 각종 폐해를 방지하기 위한 ‘새로운’ 정책대안으로 등장했지만, 실상 그 내용을 살펴보면, 70년대 주택재개발 방식의 재판이라고 할 수 있다.

<표 4-7> 5개 신도시의 기능

구분	기능
분당	<ul style="list-style-type: none"> • 40만 명을 수용할 수 있는 자족적 기능에 필요한 상업·서비스기능 • 21세기를 대비한 미래지향적인 정보산업기능 부여와 생활시설 첨단화 유도 (첨단 정보기능, 상업·업무기능, 금융서비스 기능)
일산	<ul style="list-style-type: none"> • 평화와 통일을 상징하는 평화시 배후도시로 개발 • 예술, 문화, 관광, 국제회의, 전원도시(평화통일기능, 국제업무기능, 문화·예술기능)
평촌 산본	<ul style="list-style-type: none"> • 대단위 택지조성으로 수도권 주택난 해소 • 쾌적하고 계획적인 신시가지 조성
중동	<ul style="list-style-type: none"> • 대단위 택지조성으로 수도권 주택난 해소 • 부천의 기존 시가지와 연계되는 신시가지 조성으로 균형있는 도시 공간구조 개편

자료: 건설교통부(2001), 2001년도 국토이용에 관한 연차보고서

1989년 당시 만성적인 주택부족현상의 심화로 주택가격이 폭등함에 따라 국민의 주거불안이 가중되었고, 특히 서울을 비롯한 수도권의 주택난이 심각한 상태였다. 이에 따라 서울을 비롯한 수도권지역의 만성적인 주택부족문제를 해결과 주택 가격 안정을 통한 주거안정을 목적으로 1989년 4월 28일 신도시건설계획이 발표되고 서울주변의 성남 분당, 고양 일산, 안양 평촌, 군포 산본 및 부천 중동 등 5개 신도시의 건설이 추진되었다. 수도권 5개 신都市는 주택공급확대를 위한 특별법인 택지개발촉진법에 의해 1989년부터 1996년까지 개발되었으며, 각 신도시별 기능 및 현황은 <표 4-7>, <표 4-8>과 같다.

서울시 주변에 5개 신도시가 건설되면서 서울과 인천의 많은 전출자들을 이입시키는데 큰 역할을 하였다. 서울로부터 전출한 사람들은 대부분 경기도 시지역으로 전입하고 있는데, 특히 고양시(6만8,000명), 성남시(5만2,000명), 남양주시(3만5,000명)로의 전출이 많다. 5개 신도시로의 서울인구전출은 1996년 이후 해마다 감소하는 추세를 보이고 있는데, 성남·부천·안양은 1998년 이후 다시 증가하고 있다. 신규아파트가 계속 들어서는 남양주시, 의정부시, 수원시, 용인시는 1996년 이후 계속 서울로부터 인구유입이 늘고 있다. 특히 용인시는 1999년에 17,000명으로

전년도 보다 8,000명이 증가했다.

<표 4-8> 5개 시도시별 현황자료

구 분	합 계	분당	일산	평촌	산본	중동
면적(천평)	15,167	5,941	4,760	1,544	1,272	1,650
인구(천명)	1,168	390	276	168	168	166
주택(천호)	292	97.6	69.0	42.0	42.0	41.4
단독주택(천호)	11	3.0	5.9	0.6	0.6	1.0
공동주택(천호)	281	94.6	63.1	41.4	41.4	40.4
용적률(%)		184	169	204.6	205	225.9
인구밀도(인/ha)		198	176	344	392	312
개발기간		'89.8~ '96.12	'90.3~ '95.12	'89.8~ '95.12	'89.8~ '95.1	'90.2~ '96.1
토지이용계획(천평) (%)	15,167 (100)	5,941 (100)	4,760 (100)	1,544 (100)	1,272 (100)	1,650 (100)
주택용지(천평) (%)	5,212 (34.4)	1,921 (32.4)	1,591 (33.5)	584 (37.8)	548 (43.1)	568 (34.4)
상업·업무용지(천평) (%)	1,170 (7.7)	496 (8.3)	373 (7.8)	75 (4.6)	54 (4.2)	172 (10.4)
공공시설용지(천평) (%)	8,785 (57.9)	3,524 (59.3)	2,796 (58.7)	885 (57.3)	670 (52.7)	910 (55.2)

자료: 건설교통부(2001), 2001년도 국토이용에 관한 연차보고서

1970년부터 1994년까지 24년 동안 경기도 전입자수 변화를 보면 매년 평균 5%씩 증가하였다. 1995년부터는 점차 둔화되기 시작하였는데, 이는 신도시 건설이 종료된 시기와 때를 같이 한다. 서울로의 전입비중이 낮아지는 대신 인천·경기지역의 전입초과가 지속되는 것은 서울의 광역화 현상이 계속되고 있음을 의미한다.

(3) 공급위주의 주택정책을 위한 택지공급과 수도권 주택현황

가. 공급위주의 주택정책을 위한 수도권 택지공급

국토면적의 11.8%를 차지하는 수도권 택지개발공급현황을 살펴보면, '82~'90 사이에 52.9%를 차지하면서 집중적으로 수도권에 택지개발공급이 이루어졌으며, 1991년 42.9%, 1992년 42.4%, 1993년 50.3%, 1994년 39.2%, 1995년 57.1%, 1996년

44.1%, 1997년 43.2%, 1998년 50.8%, 1999년 43.6%, 2000년 40.9%를 차지하여 90년 대에도 수도권에 집중적인 택지개발이 이루어졌다. 특히, 경기도는 매년 대규모 택지개발공급이 이루어졌음을 <표 4-9>는 잘 나타내고 있다.

<표 4-9> 택지개발공급현황

(단위: km²)

지역	계	'82-'90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전국	489.178	194.713	32.370	34.771	29.155	34.548	27.183	39.669	28.078	22.112	20.645	25.934
수도권	237.913	102.925	13.898	14.750	14.675	13.551	15.259	17.491	12.142	11.242	9.001	10.608
(%)	(48.6)	(52.9)	(42.9)	(42.4)	(50.3)	(39.2)	(57.1)	(44.1)	(43.2)	50.8)	(43.6)	(40.9)
-서울	49.591	43.062	1.256	1.551	0.704	0.672	0.194	0.473	0.459	0.261	0.542	0.417
-인천	24.317	11.718	0.334	1.380	2.152	1.912	0.996	1.488	2.083	1.047	0.218	0.988
-경기	163.505	48.145	12.258	11.819	11.819	10.967	14.069	15.530	9.600	9.934	8.241	9.203

자료: 건설교통부(2001), 2001년도 국토이용에 관한 연차보고서

나. 공급위주의 주택정책과 수도권 주택현황

1995년 수도권의 총 주택재고는 약 3,866,000호로 전국 주택수 9,597,000호의 약 40%를 차지하고 있다. 서울의 주택수는 1,732,000호로 수도권 총 주택수의 약 45%를 차지하고 있다. 인천이 525,000호로 약 14%, 경기도가 1,609,000호로 나머지 31%를 차지하고 있다<표 4-10>.

<표 4-10> 주택재고 및 증가추세

(단위: 천호, 가구, %)

연도 구분	1980		1985		1990		1995		주택증감률		
	주택	주택당 가구수	주택	주택당 가구수	주택	주택당 가구수	주택	주택당 가구수	'80-'85	'85-'90	'90-'95
수도권	1,646	1.8	2,089	1.8	2,807	1.7	3,866	1.5	26.9	34.3	37.7
서울	968	1.9	1,176	2.0	1,463	1.9	1,732	1.7	21.5	24.4	18.4
인천	132	1.8	194	1.7	319	1.5	525	1.3	47.0	64.4	64.6
경기	546	1.5	719	1.6	1,050	1.6	1,609	1.3	31.7	42.6	57.0
전국	5,319	1.5	6,104	1.6	7,374	1.5	9,579	1.4	14.8	20.8	29.9

주: 주택당가구수=일반가구/주택수

자료: 국토연구원, 제2차 수도권정비계획구상(1997-2011)

수도권 주택재고 증가율은 '90-'95년 기간 중 37.7%로 동기의 전국 평균 증가율 29.9%보다 높다. 지역별로는 서울이 85-90년 기간을 정점으로 증가율이 둔화되어 18.4%에 지나지 않으나 인천과 경기도는 각각 64.6%와 57.0%로 '80년대에 비해 증가율이 높아지고 있다. 특히 경기도의 증가율이 높아지고 있는 것은 서울 등 대도시지역의 개발가능지가 고갈되고 있어, 주택공급이 경기도로 확산되고 있기 때문이다.

수도권 주택보급률은 1995년 76.5%로 전국 평균치 86.1%에 미달하고 있다. 지역별로는 서울이 67.7%, 경기도가 84.1%로 전국 평균치보다 낮으며, 인천의 경우는 90.2%로 전국 평균치보다 높게 나오고 있다. 1980년 수도권의 주택수는 1,646,000호에서 1995년 3,866,000호로 2배 이상 증가하였다<표 4-11>.

<표 4-11> 주택보급률

(단위: 천가구, 천호, %)

구분	1980			1985			1990			1995		
	보통 가구	주택	보급률	보통 가구	주택	보급률	보통 가구	주택	보급률	보통 가구	주택	보급률
수도권	2,732	1,646	60.2	3,502	2,089	59.7	4,435	2,832	63.9	5,052	3,866	76.5
서울	1,724	968	56.1	2,126	1,176	55.3	2,535	1,463	57.7	2,557	1,732	67.7
인천	231	132	57.1	312	194	62.2	438	319	72.8	582	525	90.2
경기	777	546	70.3	1,064	719	67.6	1,462	1,050	71.8	1,913	1,609	84.1
전국	7,470	5,319	71.2	8,751	6,104	69.8	10,222	7,374	72.1	11,131	9,579	86.1

자료: 국토연구원, 제2차 수도권정비계획구상(1997-2011)

주택투자의 수도권비중은 1989년 47.2%~1986년 66.2% 사이에서 변화가 되었으며, 1980년대와 1990년대 지속적으로 수도권에 주택투자가 집중된 것을 잘 나타내고 있다. 수도권 주택투자규모를 살펴보면 1982년 14,023억 원에 비교하면 1996년 137,002억 원으로 약 10배 정도 증가되었다<표 4-12>.

<표 4-12> 주택투자규모

(단위: 억원, %)

구분	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
전국	26,291	35,746	35,514	39,623	50,743	54,586	73,599
수도권	14,023	17,153	19,803	21,623	33,605	26,837	36,334
비중	53.3	48.0	55.8	54.6	66.2	49.2	47.2
1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
77,001	90,603	101,897	179,684	208,841	219,530	248,995	259,249
36,334	44,154	48,181	99,355	112,780	108,538	122,161	137,002
47.2	48.7	47.2	55.2	54.0	49.4	49.1	52.5

자료: 국토연구원, 수도권 공공투자분석연구(1999)

(4) 공급위주의 수도권 주택건설과 국토 난개발

1995년 현재 수도권내 도시전체에서 녹지의 비율은 총 69.3%로서 전국평균 76.2%를 밑돌고 있으며 개발수요의 팽창과 더불어 그 면적이 계속 감소하고 있다. 또한, 녹지의 상태도 대기오염으로 인하여 점차 열악해져 단위면적당의 임목수도 급격히 감소하고 있다. 한편, 국가경쟁력 강화라는 명목으로 각종 규제완화조치가 취해지면서 수도권 관리억제권역과 성장관리권역에 대형건축물 등 인구집중유발 시설과 택지, 공업용지, 관광지 등 대규모 개발이 추진되면서 수도권에 대한 인구산업화가 집중되고 국토난개발이 심각하게 진행되었다. 국토난개발에 대한 황희연 교수의 진단은 다음과 같다. 정부가 부족한 주택과 토지의 공급을 목적으로 1993년 8월 국토이용관리법을 개정하여 전국토의 27%가 넘는 토지를 새로운 개발가용지로 허용하는(전국토에서 기개발된 지역이 5% 내외라는 점에 비추어 실로 엄청난 면적이다) 단순 공급위주의 정책에서 국토전체에 난개발 열풍을 일으키고 있다. 현재 전국의 준농림지역에서는 공통적으로 고층아파트와 소규모 공장의 산발적이고 무계획적 입지, 간선도로변의 숙박업소 및 음식점의 난립 등이 성행하고 있고, 이로 인해 기반시설의 부족, 환경오염 유발, 자연환경 훼손, 우량농지 잠식 등의 현상이 만연함으로써 우리의 국토는 병들어 가고 있는 것이다. 현재 수도권에서 완료되었거나 진행중인 크고 작은 택지개발지구는 모두 113개 지구로 2000년 초까지 66만여 가구, 230여만 명이 입주 또는 입지에정이다. 수도권 중에서도

용인·광주·이천·안성·김포·고양지역 등의 인구증가는 과히 폭발적이며 난개발에 따른 문제의 정도도 갈수록 심각해지고 있다. 수도권은 각종 난개발로 몸살을 앓고 있는 가운데 경작지인 농지마저 불법 성토·매립, 건축 야적장, 주차장 등으로 불법 훼손되는 사례가 크게 늘고 있다. 특히 용인 수지·죽전·상현지구 등 택지개발 지역과 대단위 아파트가 건설중인 광주·일산·김포 등 준농림지역 인근 농지는 아파트 건설현장에서 나오는 토사와 잡석 등으로 메워져 농경지 기능을 상실한 상태다. 또한, 하천연변을 중심으로 급속한 경제발전에 수반된 산업시설 및 인구집중이 이루어지고 있어, 포장률이 증가하여 작은 강우에도 급격한 유출을 일으켜 새로운 도시형 홍수를 유발하며 내수침수도 확대되고 있는 실정이다.

(5) 주택과 거주지역에 대한 수도권 주민 인식

가. 주택에 대한 수도권 주민 인식

2001년 사회통계조사에 나타난 주택에 대한 만족도를 살펴보면, 매우 만족하는 응답에서 전국 6.6%보다 수도권 3지역 모두 높은 서울 7.0%, 인천7.2%, 경기 9.4%로 나타났다<표 4-13>.

<표 4-13> 주택에 대한 만족도에 대한 수도권 주민 인식

	가구(%)	매우만족	약간만족	보통	약간불만	매우불만
전국	100.0	6.6	15.9	36.7	33.5	7.3
서울	100.0	7.0	16.9	37.8	29.0	9.2
인천	100.0	7.2	15.3	41.7	27.4	8.5
경기	100.0	9.4	18.3	37.7	25.7	8.8

자료: 통계청(2002), 『사회통계조사보고서』에서 재구성

약간만족은 전국 15.9%보다 인천이 약간 미흡한 15.3%를 차지하였고, 서울과 경기도는 전국평균 보다 높은 15.9%와 18.3%를 차지하였다. 보통에 대한 응답도 전국 36.7%에 비해 서울 37.8%, 인천 41.7%, 경기 37.7%로 모두 높게 나타났다. 만족과 보통을 포함한 값은 전국은 59.2%에 비해 서울 61.7%, 인천 64.2%, 경기 65.4%이다.

2001년 사회통계조사에 따르면, 수도권 주택에 대한 불만 이유를 살펴보면 주택 규모가 작아서가 서울35.6%, 인천36.6%, 경기30.1%로 모두 가장 높게 나타났다. 이는 수도권에 보다 넓은 면적의 주택에 대한 수요가 매우 크게 잠재되어 있다는 것을 잘 나타내고 있다. 두 번째로 많은 비중을 차지하고 있는 것은 경기 29.5%, 인천22.4%, 서울20.0%로 나타난 주택이 낡아서이다. 재건축에 대한 수요도 수도권에 크게 잠재되어 있다고 볼 수 있다<표 4-14>.

<표 4-14> 2001년 수도권 주택에 대한 불만 이유

	불만 가구(%)	주택 규모가 작아서	주택이 낡아서	난방시 설비흡	화장실 불편	상하수 도미흡	일조 통풍 안되어	경제적 가치가 없어서	주택임 대료가 비싸서	기타
서울	100.0	35.6	20.0	8.0	6.0	4.8	12.4	5.9	4.7	2.5
인천	100.0	36.6	22.4	11.1	6.9	3.8	7.3	7.4	2.1	2.3
경기도	100.0	30.1	29.5	8.4	7.2	3.6	8.9	5.9	3.7	2.7

자료: 통계청(2002), 『사회통계조사보고서』에서 재구성

나. 거주지역에 대한 수도권 주민 인식

○ 거주지역에 대한 만족도

거주지역에 대한 만족도는 전국적으로는 매우 만족10.7%, 약간만족21.6%, 보통 41.1%로 나타났다. 서울은 각각 8.7%, 17.5%, 43.2%로 나타났고, 인천은 각각 6.9%, 18.8%, 45.9%로 나타났으며, 경기도는 각각 9.9%, 22.1%, 38.3%로 나타났다. 지역에 대한 만족도를 살펴보면, 경기도는 대체적으로 전국평균과 비슷한 수준을 차지하고 있는 반면, 인천과 서울은 만족도가 전국평균에 미달하는 것으로 나타났다<표 4-15>.

<표 4-15> 2001년 거주지역에 대한 만족도

	가구(%)	매우만족	약간만족	보통	약간불만	매우불만
전국	100.0	10.7	21.6	41.1	22.2	4.5
서울	100.0	8.7	17.5	43.2	25.3	5.3
인천	100.0	6.9	18.8	45.9	23.8	4.6
경기도	100.0	9.9	22.1	38.3	24.1	5.6

자료: 통계청(2002), 『사회통계조사보고서』에서 재구성

○ 거주지역에 대한 불만 이유

거주지역에 대한 불만 이유 가운데 1997년과 비교하여 가장 두드러지게 나타난 것은 주변환경이 안좋음이 1997년에 22.5%에서 2001년 13.5%로 상당히 개선된 것으로 나타났고, 이와 반대로 공해 때문에는 1997년에 9.8%에서 2001년에 16.1%로 매우 높게 증가하였다<표 4-16>.

<표 4-16> 1997년과 2001년의 거주지역에 대한 불만 이유

	불만 가구 (%)	주변 환경이 안좋음	교통 사정이 안좋음	편익 시설이 멀어	주차시 설부족	공해때 문에	교육 여건이 안좋음	물가가 비싸서	범죄가 자주 발생	기타
1997년	100.0	22.5	22.2	16.2	15.0	9.8	6.4	4.5	2.6	0.9
2001년	100.0	13.5	22.6	16.7	17.4	16.1	6.7	2.7	1.8	2.5

자료: 통계청(2002), 『사회통계조사보고서』에서 재구성

2001년 수도권 거주지역에 대한 불만 이유를 살펴보면 주변환경이 안좋음은 서울이 19.8%로 가장 높게 나타났고, 교통사정이 안좋음은 경기가 24.9%로 가장 높게 나왔으며, 편익시설이 멀어는 경기가 21.2%로 가장 높게 나왔으며, 주차시설 부족은 서울이 23.2%로 가장 높게 나왔고, 공해때문에는 인천이 23.4%로 가장 높게 나왔고, 교육여건이 안좋음은 6.8%로 경기가 가장 높게 나왔고 물가가 비싸서 는 경기가 3.5%로 높았고, 범죄가 자주 발생은 서울이 2.2%로 높게 나왔다<표 4-17>.

<표 4-17> 2001년 수도권 거주지역에 대한 불만 이유

(단위:%)

	불만 가구 (%)	주변환 경이 안좋음	교통사정 이 안좋음	편익시 설이 멀어	주차시 설부족	공해때 문에	교육여 건이 안좋음	물가가 비싸서	범죄가 자주발 생	기타
서울	100.0	19.8	19.1	9.4	23.2	16.9	5.2	2.4	2.2	1.8
인천	100.0	13.2	18.8	11.7	21.9	23.4	4.6	2.5	1.5	2.3
경기	100.0	10.0	24.9	21.2	18.2	11.6	6.8	3.5	1.1	2.8

자료: 통계청(2002), 『사회통계조사보고서』에서 재구성

3) 공급위주의 수도권 주택건설과 수도권 인구집중

(1) 수도권 인구이동의 특성

국토구조는 사회·경제적 요인들이 유기적으로 결합된 공간적 집합체이다. 그리고 국토공간은 각기 다른 성격과 특성을 지닌 요인들이 서로 연관되어 다양한 활동을 창출한다. 따라서 국토의 공간적 특성에 대한 연구는 국토 각 지역의 사회·경제적 성격을 규명하는데 기초적인 정보를 제공해준다. 공간구조의 행태적인 측면에서 중요한 인자는 인구와 관련된 사항이다. 인구와 관련된 사항 중 인구이동의 원인이나 인구이동의 흐름이나 방향, 이동형태 및 이동인구의 특성에 관한 분석은 지역의 공간구조적 성격을 규명하는 기틀을 제공해준다<표 4-18>.

<표 4-18> 수도권 각 지역의 순전입자 분포(1971~1999)

기간	수도권	서울	인천	경기
1970~1975	2,178,000 (100.0)	1,558,000 (71.5)	-	620,000 (28.5)
1976~1980	1,822,000 (100.0)	1,069,000 (58.7)	-	753,000 (41.3)
1981~1985	1,725,000 (100.0)	585,000 (33.9)	162,000 (9.4)	978,000 (56.7)
1986~1990	1,519,000 (100.0)	286,000 (18.8)	306,000 (20.1)	928,000 (61.1)
1991~1995	736,000 (100.0)	-883,000 -	235,000 (31.9)	1,384,000 (188.0)
1996~1999	220,000 (100.0)	-604,000 -	62,000 (28.2)	763,000 (346.8)

자료: 권용우(2002), 수도권 공간연구

서울로의 전입인구가 많았던 수도권 내의 인구이동 패턴은 1970년을 분기점으로 서울에서 인천, 경기지역으로 더 많은 인구전출이 나타나는 변화를 보인다. 1970~1999년 동안 수도권 전입자의 서울 분담률은 계속 감소하는 반면 인천, 경

기도지역으로의 전입비율은 매년 증가하고 있으며, 특히 경기도 지역으로의 인구 이입이 수도권 유입에 결정적으로 기여하고 있음이 <표 4-18>에 잘 드러나 있다.

수도권 전입자는 1991년~1995년에는 전남이, 1996~1998년에는 충남이 가장 많았으나, 1999년에는 다시 전남지역에서의 전입이 가장 많이 나타났다. 그러나 권역별 순이동 측면에서 가장 많은 전출이 이루어진 지역은 1990년 이후 여전히 부산·대구·울산을 포함한 경상권이다.

(2) 공급위주의 주택건설이 수도권 인구증가에 미친 영향

가. 산업구조변화와 도시화

1960년 이래 추진된 우리나라의 경제개발계획은 공업위주의 불균형성장론에 입각한 것으로서 수출지향정책, 도시집적화정책, 전 국토의 공업입지화 정책으로 특징지어진다. 1970년만 해도 1차 산업인구가 50.8%이고 2·3차 도시적 산업인구는 49.2%로 1차 산업 우위구조였다. 그러나 1980년에 2·3차 도시적 산업인구는 61.8%, 1990년에는 79.2%, 1995년에는 88.9%로 급증하여 도시형 산업국가로 변모하였다. 국토의 대부분이 도시지역으로 변모된 것은 도시화율의 변화에서도 잘 나타난다. 1960년 28.0%에서 1970년 41.1%, 1980년 57.2%, 1990년 74.1%, 1995년 89.0%로 증가하였다. 이것은 우리나라 대부분의 농촌인구가 도시로 이동했음을 의미한다. 1995년의 경우 3,900만 명의 인구가 국토의 4.8%인 도시지역에 거주하며, 그 중 대부분이 전국토의 2.4%에 불과한 주거·상업·공업지역에 밀집해서 거주하고 있다. 특히 도시화 과정에서 지역간 균형발전이 이루어진 것이 아니라 극심한 지역 편중현상이 나타나 인구밀집지역인 수도권과 인구과소지역인 비수도권으로 양분시켜 놓았다(권, 2002).

나. 공급위주의 주택정책을 위한 교통체계 개선

1969년까지만 하더라도 경기도 인구의 서울로의 순전입이 훨씬 많았었다. 그러나 인구이동패턴은 1970년을 기점으로 역전되어, 1970년 이후 1986년에 이르기까

지 서울에서 경기도로의 순전입인구가 평균 10만 명 이상을 유지하고 있다. 이와 함께 전국에서의 경기도 인구유입 역시 크게 증가하여 1986년에는 경기도의 순전입인구가 256,297명에 이르고 있다. 이러한 서울로부터 서울 주변지역으로 이동을 가능케 한 것은 교통체계의 개선·확충이다. 교통수단이 대중교통을 중심으로 변모되면서 중심도시는 도시 주변지역으로 분기적 확장을 진행시켜왔으며, 특히 자가용승용차는 교외지역 형성에 결정적 역할을 하였다.

<표 4-19> 수도권 광역전철망 확충사업

사업내용	사업효과
- 구 로~인천간 27.0km 2복선전철화	• 수도권전철 혼잡도 완화
- 수 서~선릉간 6.6km 복선전철화	• 신도시 지역주민의 교통난 해소
- 청량리~덕소간 18.0km 복선전철화	• 지역개발촉진 및 수도권도심인구분산
- 의정부~동안간 22.3km 복선전철화	• 지역개발촉진 및 수도권도심인구분산
- 용 산~문산간 48.6km 복선전철화	• 수도권 서북지역의 교통편의 제공
- 수 원~인천간 52.8km 복선전철화	• 수도권 서남부지역의 교통편의 제공
- 왕십리~선릉간 6.6km 복선전철화	• 신도시 지역주민의 교통난 해소
- 오 리~수원간 18.2km 복선전철화	• 수도권 서남부지역 연계 수송체계구축
- 인천국제공항~서울역간 61.5km 복선전철 건설	• 인천국제공항 교통수요 편의 제공

자료: 건설교통부(2001), 2001년도 국토이용에 관한 연차보고서

지하철을 포함한 철도투자의 경우 전국에 대한 투자액 비중이 1992년 76.1%로 높았으나 1996년에는 다소 낮은 47.3%를 차지하였다. 도로시설의 경우 1992년 6,837.87억원으로 28.2%를 차지하였으나 1996년에는 11,029.17억원으로 21.7%를 차지하여(국토연구원, 1999) 비중은 다소 낮아졌으나 금액은 약 2배에 달하고 있다.

<표 4-19>에 나타난 바와 같이 수도권 광역전철망 확충사업이 이루어지게 되면 수도권의 교통체계 개선이 이루어지게 되고 이는 서울 주변지역에 대한 개발압력이 증가하게 되고, 주택건설과 인구이동이 일어날 것으로 전망된다.

<표 4-20>에 나타난 바와 같이 교통근린시설편리가 서울 11.4%, 인천11.6%, 경기10.4%로 높게 나타났다. 특이한 것은 교통근린시설편리가 경제적사정과 사업상 직장 다음으로, 자녀교육 본인학업, 자녀육아 및 양육보다는 더 우선적으로 선호하는 것으로 나타났다.

다. 환경인식과 거주지 선호 변화

상당수의 사람들이 서울보다 주변지역인 경기도가 정신적 쾌락을 가져다주고 질적 풍요로움을 가져다주고 질적 풍요로움을 느끼게 해줘 자녀를 양육하기에 알맞은 곳이라는 환경인식을 가지고 있다. <표 4-20>에서 나타난 바와 같이 2001년 현 거주지 선택 이유를 살펴보면, 자연환경이 좋아서 현 거주지를 선택한 비율이 전국5.4%에 비해서 서울5.1%, 인천3.0%, 경기7.2%를 나타냈다. 경기가 인천에 비해서 2.6배나 많은 비율로 선호하는 것을 알 수 있다. 특히 서울보다도 1.4배나 더 선호되는 것으로 나타났다<표 4-20>.

<표 4-20> 현 거주지 선택 이유

(단위:%)

	가구 (%)	사업상 직장	자녀교육 본인학업	자녀육아 및 양육	교통근린 시설편리	옛날부터 살아옴	자연환경이 좋아서	경제적 사정	기타
전국	100.0	23.1	6.6	2.5	10.5	19.1	5.4	30.9	1.9
서울	100.0	20.8	8.8	2.4	11.4	13.6	5.1	36.1	1.8
인천	100.0	22.8	5.1	2.9	11.6	12.3	3.0	40.2	1.9
경기	100.0	23.8	4.8	2.9	10.4	14.4	7.2	34.2	2.3

자료: 통계청(2002), 『사회통계조사보고서』에서 재구성

라. 공급위주의 주택정책으로 인한 수도권 인구집중 심화

인구가 유입된 지역에는 가구수가 증가하고, 가구수가 늘어나면 주택건설의 수요가 증가하여 이에 상응한 새로운 주택이 건설된다. 또한 주택이 신축되면 그곳으로 사람들이 이주해오고, 이주해온 사람들이 떠난 집에는 새로운 주민이 입주하는 주택 여과과정이 전개된다. 1980~1990년의 기간에는 주택 2백만 호 건설정책

에 힘입어 주택증가율이 크게 신장되었다. 전국 연평균 증가율이 3.0%인데 반해, 부천 13.2%, 시흥12.7%, 안양10.0%, 수원9.2%, 화성8.9%, 고양7.4%, 남양주7.3%, 의정부6.5%, 성남4.1%, 광주3.5% 등 서울로부터 40km 이내에 입지한 시·군지역의 주택증가율은 가히 폭발적이었다. 1990~1995년에는 수도권에 5개 신도시 외에 미니 신도시 건설이 잇따라 일어나 주택공급이 많이 이루어졌다. 전국 연평균 증가율이 5.0%인데 비해 경기도는 8.7%의 증가율을 나타냈다. 특히 평택 34.6%, 군포26.8%, 고양20.4%, 성남19.3%, 남양주15.6%, 안산14.0%, 구리11.5%, 용인 11.2%, 의정부11.1%, 하남10.0%, 안양9.2% 등 주택신도시지역의 성장이 두드러진다(권, 2002).

1999년의 인구이동을 보면 경기지역이 지속적인 신축아파트입주로 174,000명의 전입초과를 보인 반면 서울은 81,000명의 전출초과를 보였다. 즉 경기도 이입인구의 절대량이 다시 증가하는 현상이 나타나고 있는 것이다. 특히 주목해야 할 사항은 신도시 개발에 따라 변화하는 인구이동의 흐름이 수도권지역 내에서뿐만 아니라, 수도권외 다른 지역에서도 이루어지고 있다는 점이다. 수도권 인구이동을 보면 1990년 이후에는 수도권의 인구유입이 지속적으로 둔화되었으나, 1999년에 순이동이 95,000명으로 다시 크게 증가하였다. 이에 반해 경기도 이주자의 가장 많은 비율을 점유하였던 서울의 전출규모는 5개 신도시 건설이 마무리된 1995년을 기점으로 둔화되었다. 즉, 신축주택이 보급되면서 수도권지역내의 인구이동은 물론, 기존의 재고주택으로 수도권 이외의 이입가구들의 증가가 일어나고 있음을 여실히 보여주는 측면이다. 이는 바로 주택의 주택여과과정(filtering)의 한 예가 된다(권, 2002).

4. 수도권정책의 평가와 문제점

1) 수도권정책에 대한 평가

(1) 공급위주의 주택정책으로 인한 수도권 인구집중 심화

수도권정책의 기본목표는 수도권의 특히 서울시의 인구증가를 억제하고자 하

는 데에 있는 만큼, 정책에 대한 전반적 평가는 그 목표의 달성정도 즉 인구증가의 억제정도를 가늠함으로써 가능하다. 60년대의 정책은 목표치를 설정하지 않았으므로, 70년대와 80년대의 주요시책을 예로 들면서 통해 인구증가억제효과를 평가하면 다음과 같다. 우선 1972년에 수립된 '제1차 국토종합개발계획(1972~1981)'의 수도권정비개발의 기본구상부문에 의하면, 목표년도인 1981년의 수도권인구를 1,068만 7천명, 서울인구를 630만으로 억제한다고 하였다. 그에 따라 앞서 보았던 것처럼 여러 부처에서 갖가지 시책을 수립·시행하였음에도 불구하고, 지난 80년도의 실제 인구는 수도권 1,329만7천명, 서울 837만 명이 되어 목표인구보다 각각 24%, 32%가 더 증가한 셈이다.

또한 80년대에 들어 수립되었던 '수도권정비기본계획(1982-1996)'에서는 80년 당시 1,329만 7천명에서, 91년에는 1,638만 3천명, 2001년까지 1,800만 명이 넘지 않도록 한다는 목표치를 설정하였다. 그러나 1990년에 이미 2001년의 목표치를 넘어선 1,860만 명이 됨으로서, 이 억제계획은 이미 오래 전부터 목표를 수정하지 않으면 안 될 처지에 있었던 것이다. 한편 이 계획에서는 서울의 가용 토지량을 감안할 때 최대인구수용량은 약 1,022만 명으로 추정되므로, 91년까지 980만 명, 2001년까지 1,000만이 넘지 않도록 한다는 목표를 세웠다. 물론 80년대 이후 교외화현상(suburbanization)에 의해 서울의 인구증가속도가 완화되기는 하였지만, 이미 90년에 1,062만 명을 돌파함으로써, 정책입안자의 추정대로라면 이미 1,100만에 가까운 서울의 인구는 서울의 지역수용능력을 훨씬 넘기고 있는 셈이다. 이러한 결과가 나온 것은 계획에 내포된 예측능력한계에서 비롯된 부분도 있겠지만, 근본적으로는 수도권정책에 있어 정책수단의 실효성이 지극히 낮은 때문으로 돌릴 수 있다. 영국이나 프랑스 같은 선진자본주의 국가가 수도권정책을 성공적으로 이끌어 수도권인구가 전국인구의 20%이하의 수준에 이르도록 통제하고 있는 것에 비하면, 우리의 경우 2001년 기준으로 전국인구에 대한 수도권과 서울인구의 비중이 46.3%에 이르고 있어 우리의 수도권정책 그리고 더 나아가 국토의 균형발전정책은 완전한 실패에 가깝다고 할 수 있다.

(2) 공급위주의 주택정책으로 인한 수도권 정책의 실패

1960년대 이후 국토개발은 농어촌지역을 도시로 만들고 기존의 도시를 거대도시화하여 대도시권으로 전환시키는 도시개발지역정책으로 특징지어지는데, 이 기간 동안 저곡가정책에 의한 이농증가와 경제개발에 의해 도시지역에 새로운 취업장소가 계속 제공되어 수도권으로의 인구이동이 가속화되었다.

1970년대 전반기에는 분산정책으로 전환되었는데, 집적의 논리가 극대화되면서 서울주변으로 인구와 산업활동이 확산되어 나가는 현상이 야기되었다. 1970년대 후반부터 1990년을 전후해서는 종래의 인구분산화 논리만으로는 수도권으로 몰려드는 인구의 흐름을 막을 수 없게 되어 수용정책이라는 새로운 방안이 제시되었다. 하지만 중소도시와 농어촌 등 비대도시지역은 상대적으로 더욱 낙후되어 인구는 대도시로 집중하게 되었다. 특히 수도권은 과포화되어 주택난과 수요불균형으로 주택난과 그 밖의 수요불균형으로 몸살을 앓던 중 급기야 주택 200만호 건설이라는 취지하에 분당, 일산, 중동, 평촌, 산본 등 5개 신도시가 건설되었다.

분당 신도시 건설을 계기로 이어지는 일련의 정책은 수용의 차원을 넘어 확대정책으로 변화되었다고 평가되고 있다. 이러한 도시개발정책은 주택정책으로 연결되고 있다. 분당신도시 건설을 전환점으로 하여 수도권의 주택정책은 양도소득세, 채권입찰제, 아파트채담침기간연장, 관인계약서사용, 공인중개사도입 등에 비중을 두었던 종래의 투기억제정책에서 재건축, 불량지구개선, 영세민주택건설, 200만호 건설 등의 주택생산 확대정책으로 방향전환이 이루어지고 있다.

(3) 부문별 시책의 평가

총량적으로 실패한 수도권정책을 부문별로 규제시책으로 구분하여, 그에 대한 평가를 개관하면 다음과 같다. 우선 공장 신·증설규제가 본격화된 80년대를 중심으로 살펴 볼 때, 전반기에 수도권내에서 증가된 공장수가 전국의 공장증가수의 80.4%를 차지하던 것에서, 후반기에는 63.9%로 감소하여 수도권공장규제의 효과가 일부 나타났다. 그리고 수도권의 공장분포도 점차 수도권내에서 광역화하여 이전축진권역내의 공장 신·증설 규제책이 상당한 역할을 한 것으로 판단되어진다.

그러나 수도권내의 이전촉진권역 및 제한정비권역 내의 강력한 공장규제책으로 인해, 오히려 무허가공장이 이 기간(1984~1989)에 3배 가량(7,300개 -> 22,000개) 증가되었고, 이 중 61%가 바로 규제대상지역인 이전촉진권역과 제한정비권역에서 증가하였으며, 자연보전권역에서도 1,256개가 증가하는 문제점을 드러냈다. 이는 단순히 시책의 위반의 문제가 아니라, 환경관련법규에 의해 규제되지 않는 통제불가능한 오염원의 양산되고 그로 인해 수도권환경에 치명적인 영향을 줄 수 있을 만큼 심각성을 내포하고 있다.

다음으로 수도권대학의 지방이전효과는 서울로부터의 통학생의 비율이 높고, 대학재학 4년간의 거주지이동효과 외에는 장기적 이동이 되지 못하여, 교육부문의 이전 및 억제책의 효과는 크게 기대할 수 없었다. 한편 공공기관의 지방이전은 현재는 공사화된 전매청과 산림청 등 하급청 들만이 수도권 밖으로 이전되고, 정부투자기관이나 정부출연연구소(예: 대덕연구단지) 등이 지방으로 분산되는 성과는 있었다. 그러나 이들이 공사화 또는 민영화되면서 불가피하게 서울로 복귀하거나 서울사무소를 설치하는 등 분산효과를 반감시키고 있는 실정이어서, 해당시책의 실효성이 크게 부족했던 것으로 지적된다.

또한 판매시설의 경우 15,000 m²이상, 주·상·업무복합용건물의 경우 25,000m² 이상일 때 대형건축물의 규제대상이 되는 데, 최근 10년 간 기준을 넘어서는 건물이 각각 255개, 77개가 신축되었다. 규제대상이 되는 대형건축물이라도 국가안보나 경제발전을 위해 부득이 한 경우에는 수도권정비심의회의 심의를 거쳐 신축할 수 있도록 되어 있는 바, 84년 이후 총 48건을 심의하여 44건을 통과시킴으로서 심의제도가 규제수단으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하여 온 실정이다.

2) 수도권정책의 문제점

이상에서와 같이 부정적 평가를 받고 있는 우리 수도권정책이 안고 있는 여러 가지의 문제점들을 정책목표설정, 정책수단의 선택, 정책집행, 정책평가로 구성되는 정책단계별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정책목표의 일관성 상실

수도권의 정책목표는 상당히 앞서 수도권 집중의 문제를 예견하고 이에 대한 대응을 한 것으로서 그 의미가 매우 컸다. 그러나 수도권 집중억제에 대한 정책목표가 경제성장주의에 입각한 능률지향적 사회체제로 말미암아 일관성을 갖지 못한 채 변화되어 왔다. 즉 수도권정비와 국토종합개발이 수도권인구집중억제와 국토의 균형발전이라는 명시적 정책목표를 내걸었지만 성장위주의 암묵적 경제정책들이 국가의 지원을 받으면서 설정된 목표를 달성하기 어렵게 되어 왔다. 수도권 정책목표는 억제정책, 분산정책, 수용정책, 확대재개발 순으로 커다란 변화를 거치면서 오히려 수도권의 집중을 유발하는 방향으로 선회되었다. 이러한 정책목표의 변화는 수도권 정책의 일관성이 상실되는 원인이 되었을 뿐만 아니라 수도권 집중의 원인이 되었다.

(2) 정책수단 선택 오류

수도권인구가 집중되는 원인에는 산업구조변화, 주택공급, 교통체계개선, 환경인식, 지역정책변화, 교육환경, 경제적조건 등이 복합적으로 작용하여 이루어짐에도 불구하고 수도권정책에서는 공장 신증설 억제 등에만 치중하면서 주택공급은 오히려 대규모로 증가시켜 정책수단 선택의 오류가 나타나게 되었다. 뿐만 아니라 교통체계 개선으로 도시의 광역화와 주택택지공급을 증가시켜 인구집중을 가속화시키는 결과가 초래되었다.

(3) 정책집행상의 한계

80년대 이후로는 건설부로 일원화되기는 했으나, 그 이전까지의 수도권정책의 전담부서가 무려 5개 부처나 되었고, 그 규제시책의 기준도 빈번히 개정되어, 시책추진의 일관성을 확보하기 어렵게 되어 있었다. 이처럼 정책주체가 다원화함으로써 정책상황의 책임성(대응성) 저하를 가져왔을 뿐만 아니라, 규제기준의 조정에 있어서도 융통성을 확보한다는 명분하에 대부분 규제를 완화하는 방향으로 나아가 결과적으로 정책의지가 굳지 못했음을 보여주었다.

다음으로 국가의 당면목표달성을 위한 잦은 특별대책의 개입으로, 수도권시책

의 우선순위가 뒤로 밀리는 경우가 많았다. 첨단산업기술의 육성을 위해 자연보전 지역에 공장신증설의 허용, 우수기술 인력양성을 위한 이공계의 대학정원 증원, 수도권내 5개 신도시 건설을 비롯해 최근에 신경제활성화를 위한 토지이용규제의 완화까지, 각종 특별조치가 수도권시책을 자주 침해하는 일이 많았다(김, 1993).

(4) 정책평가시스템의 불비

지금까지 여러 주관 부서에 의해 수차례 변경되어 온 수도권정책의 대부분은 그 시책이 가져 올 사회·경제적 변화에 대한 사전적 평가나, 이전의 시책에 대한 충분한 사후적 평가도 없이 이루어진 경우가 많았다. 또한 시책의 집행과정에서의 모니터링과 그 평가결과를 계획과 시책에 반영하려는 환류(feedback)의 노력이 전무했다고 해도 과언이 아니다. 그로 인해 여러 시책이 사회적 실험의 차원에서 채택 또는 폐기되고, 이는 오히려 문제를 더욱 복잡하게 만드는 요인이 되기도 했다(김, 1993). 특히, 국토계획과 주택정책의 충돌, 수도권정비계획과 수도권균형발전의 충돌 등 정부 내 같은 건설교통부 내에서조차 충돌되는 정책이 집행되는 결과를 초래하였다.

5. 맺음말

지난 20세기 한국사회는 경제성장과 개발열풍으로 국토 난개발과 환경파괴가 심각하게 진행되었다. 특히, 1997년 맞이한 IMF경제위기는 ‘토건국가’ 일본 따라 배우기의 실체와 명백한 결과가 명백하게 드러났다. 이제는 ‘토건국가’ 일본이 하고 있는 악순환의 고리를 끊고 ‘환경의 세기’에 맞는 새로운 패러다임으로 국토문제와 사회발전 전략을 수립해야 한다. 그러나 현실은 여전히 ‘토건국가’ 일본의 오류가 똑같이 반복되고 있다. 중앙정부는 경제회복을 위한 건설경기 촉진 정책의 일환으로 화성, 판교 신도시 등 수도권 개발정책, 서울시는 ‘강북재개발’ 사업, 인천시는 송도신도시 등이 추진되고 있다. ‘토건국가’ 일본 복사판인 공급위주의 주택정책이 변화되지 않고 21세기 들어서도 여전히 계속 진행되고 있다. 수도권인구집중은 주택수요를 증가시키고, 증가된 주택수요는 주택건설을 촉진하게 되어

수도권에 남아 있는 물과 에너지의 순환에서 중요한 역할을 하는 녹지, 농경지 등이 점차 사라지는 결과가 초래되었다. 순환을 가로막는 도로의 증가와 아파트의 증가로 물의 순환과 에너지의 순환이 교란되어 도시형 홍수와 ‘열섬현상’이 수도권에 나타나기 시작하였으며, 최근에는 경기북부지역에서 ‘열섬현상’의 간접적인 영향으로 강한 집중호우가 빈번하게 나타나 홍수에 대한 위협을 가중시키고 있다.

이미 수도권에 과다하게 집중된 인구는 집적의 경제적 편익을 상쇄하고도 남을 만큼의 심각한 문제를 일으키고 있다. 공급위주의 주택건설로 인한 인구집중은 수도권에 막대한 오염물질을 배출할 뿐만 아니라 국토 난개발을 초래하고 있다. 나아가 거대화된 수도권은 자체가 유지불능의 상태로 전락하고 있다. 사람이 생존하는데 필요한 필수적인 것 가운데 하나인 공기는 전국 평균보다 2.3배나 많이 배출되는 오염물질에 의해 오염되어 있으며, 서울과 인천 같은 경우는 단위면적당(km²) 당 오염물질 배출량이 전국 평균의 약 16배를 차지하고 있는 것이 현실이다. 또한 증가한 차량들은 교통혼잡을 일으켜 1993년에는 교통혼잡비용이 1991년의 약 1.9배로서 5조7천4십억 원에 달했다. 또한, 수도권 생·공업용수 공급을 위해 비수도권 지역은 댐 건설 등으로 자연환경과 생태계가 파괴되고 있다. 또한, 주택건설로 인하여 국토 난개발이 수도권에서 광범위하게 진행되고 있다. 이처럼 이미 수도권 자체가 심각한 위기 상황에 처해 있음에도 불구하고 이러한 문제를 해결하려 하기 보다는 중앙정부와 지방정부 모두 적극적인 개발정책을 채택하고 있어 악화일로 상태에 놓여 있다.

수도권 인구가 집중된 근본적인 원인은 수출주도형 공업화 전략으로 저농산물 가격정책으로 이농을 촉진시켜 도시인구를 증가시켰으며, 1989년 시작된 5개 신도시 정책처럼 공급위주의 주택건설정책으로 수도권정책이 일관성을 상실하면서 수도권인구집중은 오히려 심화되었다. 따라서, 수도권 인구집중문제를 해결하기 위해서는 수도권에서 비수도권으로 다양성에 기초해서 중앙정부가 분산되어야 하며 이를 위해서는 아직도 계속되고 있는 공급위주의 주택정책이 근본적으로 전환되어야 한다.

따라서, 공급위주의 적극적인 수도권 개발정책이 i)필요성은 있는지, ii)목표

로 삼고 있는 국가경쟁력이 생길 것인지, iii)이미 해결 불가능하게 거대해진 수도권 집중과 거대화에 어떤 영향을 미칠지 객관적이고 실질적인 시민의 의사결정이 필요하다.

참고문헌

- 개번 매크맥. 1996. "일본 허울뿐인 풍요". 「창작과비평사」
- 건설교통부. 2001. "국토이용에 관한 연차보고서 "
- 국토연구원. 1996. "제2차 수도권정비계획구상(1997-2011) "
- 국토연구원. 1999. "수도권 공공투자 분석연구 "
- 권용우, 1997. "시민의 도시 " . 「한울」
- 권용우. 2002. "수도권 공간연구 " . 「한울」
- 김경환외 2인. 2002. "미래지향적 수도권정책-경제학적 접근 " . 「서강대학교 출판부」
- 김홍상. 1991. "한국자본주의와 농업문제 " . 「아침」
- 김일태. 1993. "한강생태계보전과 지속가능한 개발 " . 《한강물되살리기심포지엄》
- 장세훈. 1998. "불량주택재개발론 " . 나남출판
- 통계청. 2002. "사회통계조사보고서 "
- 황희연. 2000. "국토의 난개발 열풍, 어떻게 해결할 것인가? " . 《수도권 살리기
시민네트워크 출범식 및 국토정책 개선방안 토론회》
- 매일경제 2002.5.9
- www.dim.co.kr

5 CHAPTER

비수도권 지역주민의 수도권 주택문제에 대한 의식

황희연(경제정의실천시민연합 운영위원, 충북대 교수)

1. 연구의 배경

1) 수도권으로의 과도한 집중

우리나라 수도권의 극심한 과밀집중 현상은 세계 어디에서도 찾아볼 수 없다. 서울 대도시권의 인구규모는 1,700만명에 이르러, 비슷한 면적에 700백만명 정도 씩 살고 있는 런던이나 파리대도시권의 2배 수준이고 1200만명 정도가 살고 있는 동경대도시권의 1.5배 수준이다.

국가전체 인구에 대한 수도권 집중도 면에서도, 2000년 현재 46.1%가 집중되어 있는 우리나라 수도권은 OECD국가 중 압도적으로 높은 최고수준이다. 이는 세계적으로 그 집중도가 높다고 알려진 일본 동경도 약9.5%(1999), 런던수도권 약 11.9%(1996), 파리수도권 약13.0%(1999)에 비하면 엄청난 수치임에 틀림없다. 이처럼 우리나라 수도권은 인구규모, 인구밀도 및 인구집중도의 모든 면에서 세계에서 가장 심각한 거대 도시권을 형성하고 있다.

더욱 심각한 것은 이들 선진사회의 경우 이미 오래 전에 수도권으로의 새로운 집중이 정지되었는데 반하여, 우리나라의 수도권 집중현상은 아직도 계속되고 있

다는 데 있다. 수도권 신도시 입주기간이던 1990년-1995년의 5년간에는 수도권의 순인구 증가량이 160만명에 이르러 우리나라 연간 총인구증가량 126만명의 133%가 수도권에서 증가하였다. 1995년-2000년의 최근 5년 사이 경기도의 인구만도 133만명이 늘어나 전국인구 증가의 87%를 차지하고 있다.

수도권내에서도 규제가 특별히 심하여 인구성장이 정체되었다고 주장하고 있는 경기도의 북부·접경지역·팔당상수원 주변 등 자연보전권역조차 최근 (1995-1998)의 연간 인구증가율은 4.8%나 되어 여타 어느 시도보다 비교가 안되게 높은 수치를 기록하고 있다. 비수도권 지역은 전체적으로 볼 때 인구가 감소하는 반면 수도권은 지금도 계속 비대해지고 있는 것이다.

여기다가 수도권으로의 행정·경제기능 집중은 더욱 심각하며 현재도 계속 높아지고 있다. 금융예금 및 대출의 수도권 점유비중은 1995년 예금 64.8%, 대출 59.3%에서 1999년에는 각각 66.1%와 61.5%로 높아졌다. 행정중추기능을 수행하는 행정기관·정부투자기관 등 공공기관의 점유비중 또한 1995년 81.7%에서 1999년 현재 84.8%로 증가하였다. 제조업체수는 1985년 55.3%에서 1998년 53.5%까지 감소추세를 보였으나 1999년 다시 53.7%로, 2000년에는 56.6%로 반전되었다.

이러한 수도권의 비대화 현상은 수도권 내에 교통문제·주택문제·환경문제를 비롯한 각종 사회문제를 유발시키고, 지방도시와 농촌지역에서는 인구유출의 요인으로 작용하여 수도권과 지방의 산업기능과 문화기능 등에 대한 상대적 격차는 더욱 커지고 있다. 상대적으로 취약한 지방의 성장기반은 수도권으로의 산업과 인구의 유출요인으로 다시 작용하여 수도권과 지방의 악순환의 고리는 계속되게 되고, 지방주민의 상대적 박탈감은 갈수록 증폭되고 있다.

2) 아직도 시장수요에 따르는 수도권 주택정책의 문제

수도권인구의 연간 순증가 규모는 1985~1991년에 매년 20만~30만명대에 이르다 90년대 중·후반에는 10만명 이하로 감소하였다. 그러나 2000년부터 다시 증가하여 2000년에 15만명, 2001년에는 14만명으로 늘어났다.

이는 용인시 등 곳곳에서 마구잡이로 개발하고 있는 경기도 내 택지개발사업이 영향을 미친 것으로 판단되며, 이러한 추세는 더욱 가속화 될 것으로 보인다.

이렇듯 심각한 과밀 현상을 보이고 있는 수도권에 '수요가 있으니 주택을 공급해야 한다'는 단순 시장경제 논리로, 아직도 대단위 택지개발을 통한 주택공급정책이 추진되고 있다. 수도권에 주택이 부족하기 때문에 주택을 대량으로 공급하고, 주택이 대량으로 공급됨으로써 더욱 많은 인구가 수도권에 전입하고, 이로 인해 다시 수도권에 주택이 부족하게 되어 또 주택을 공급해야 하는 악순환이 되풀이 되고 있는 것이다.

이에 본 조사연구는 수도권 인접지역 내 잠재 수도권 인구(취업자대상자 및 취업자)를 대상으로, 수도권의 주택문제가 자신이 수도권으로 이전하는 데 미치는 영향에 대한 의식을 조사 분석하여, 수도권의 바람직한 주택정책 방향을 정립하는데 기초자료로 제시하고자 한다.

2. 수도권 주택정책, 끊이지 않는 악순환의 고리

1) 수도권 주택개발을 둘러싼 쟁점사항

(1) 부족한 주택공급을 위한 수도권 주택개발

수도권의 주택수요를 충족하기 위하여 지금 당장 수도권 내에 대단위 택지개발사업이 불가피하다는 주장이 있다. 관계기관에 따르면 2000년 현재 수도권 전체의 주택 보급률은 86.1%이고, 서울의 경우는 77.4%에 불과하여 당분간 매년 20만호씩 주택을 건설할 필요가 있다고 한다.

수도권 주택부족은 지방인구의 수도권 유입이 계속 증가하여 좁은 지역에 너무 많은 인구가 밀집해 있기 때문에 나타난 현상이다. 따라서 수도권 주택문제를 해결하기 위해서는 수도권 과밀해소가 최우선과제이다. 늘어나는 주택수요를 공급정책으로 따라만 가는 것은 한계가 있을 뿐만 아니라 또 다른 문제가 수반된다. 이 악순환의 고리를 끊는 주택정책이 필요하다.

(2) 건설경기의 활성화

침체에 빠진 건설경기 활성화와 해당지역 이해관계자들의 욕구를 들어 신도시 건설 등 대단위 택지개발의 필요성을 운운하는 목소리도 있다. 이는 기본적으로 발상 자체가 왜곡되어 있다. 신도시건설 등은 국토의 효율적인 이용과 보전을 위한 국가백년대계의 과제이다. 건설경기나 민원문제는 별개사안으로 대책이 강구되어야 할 일이다.

다시 말해 신도시건설은 당면과제의 해결방편이 아닌, 먼 장래를 내다보는 종합적이고 광역적 차원의 계획에 맞추어 추진되어야 한다. 당면한 수도권문제의 해결은 인구집중해소 정책으로부터 출발해야 한다.

2) 수도권 주택개발의 문제점

(1) 수도권에의 주택건설실적과 새로운 인구유입

1990년과 1995년은 수도권에 주택건설이 현저하게 증가한 시기이다. 총량적으로는 수도권전체에 5년간 100만호가 증가하였다. 연간 20만호가 증가한 것이다.

이러한 주택공급이 수도권지역의 주택난을 어느 정도 해결한다고 볼 수 있으나, 일시에 수도권에 대량의 주택공급은 지방의 인구를 수도권으로 유입시키는 요인으로 작용하였다. 수도권 주택공급이 수도권 주택문제의 근본적인 해결책이 될 수 없음이 입증되었다.

<표 5-1> 수도권과 비수도권의 인구증가량

(단위 : 명(%))

구 분	'80~85	'85~90	'90~95	'95~00
수도권	2,521,915(118)	2,765,972(117)	1,603,018(109)	4,165,344(121)
비수도권	490,256(102)	196,441(101)	-405,191(98)	362,031(101)

경기도에서의 주택공급은 서울인구를 경기도로 유인하고, 서울에서 신도시로 이주해 나간 자리에는 수도권 또는 지방으로부터 새로운 인구가 유입되는 과정이

전개되고 있다.

즉, 인구가 유입된 지역에는 가구수가 증가하고, 가구수가 늘어나면 주택건설의 수요가 증가하여 이에 상응한 새로운 주택이 건설된다. 또한 주택이 신축되면 그곳으로 사람들이 이주해 오고, 이주해 온 사람들이 떠난 주택에 새로운 주민이 입주하는 주택 여과과정(Filtering)이 전개된다.

인구가 빠져 나온 강남의 주거지에는 강북 내지 서울 이외지역으로부터의 유입 인구가 메워지고 이로 인해 다시 빈 주택으로는 또 다른 지역의 주민이 이주해 오게 된다. 이러한 주택여과 과정은 수도권 이외지역에 여의없이 적용되어, 사람들이 빠져나간 서울·경기·인천의 수도권 주택으로 수도권 이외지역으로부터의 인구가 대량으로 유입된 것이다.

<표 5-2> 연도별 주택보급율

(단위: %, 천가구, 천호)

연도	전 국				수 도 권				서 울			
	보급율	주택수	가구수	무주택가구수	보급율	주택수	가구수	무주택가구수	보급율	주택수	가구수	무주택가구수
'95	86.0	9,570	11,133	1,563	76.7	3,860	5,032	1172	68.0	1,728	2,541	813
'96	89.2	10,113	11,335	1222	79.0	4,102	5,193	1091	69.7	1,787	2,563	776
'97	92.0	10,627	11,542	915	81.9	4,335	5,288	893	71.4	1,864	2,610	746
'98	92.4	10,867	11,761	894	82.2	4,428	5,388	960	70.7	1,880	2,659	779
'99	93.3	11,181	11,984	803	83.2	4,568	5,490	922	71.0	1,923	2,710	787
'00	96.2	11,472	11,928	456	86.1	4,731	5,494	763	77.4	1,973	2,548	575

자료 : 건설교통부, 2002년도 주택업무편람

<표 5-3> 서울과 수도권의 주택건설 실적

(단위: 호)

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	'00
전 국	619,057	592,132	596,435	306,031	404,715	433,488
수도권	268,111	271,927	229,370	148,669	237,454	240,985
서 울	103,617	104,801	70,446	28,994	61,460	96,939

자료 : 건설교통부, 2002년도 주택업무편람

(2) 「신도시 건설 = 주택공급」 등식의 문제

1980~1990년의 기간에는 주택 200만호 건설정책에 힘입어 주택증가율이 크게 신장되었다. 전국 연평균 증가율이 3.0%인데 반해, 부천 13.2%, 시흥 12.7%, 안양 10.0%, 수원 9.2%, 화성 8.9%, 고양 7.4%, 남양주 7.3% 등 서울로부터의 40km 이내에 입지한 도시지역은 폭발적으로 증가하였다. 1990~1995년에는 수도권에 5개 신도시 외에 미니 신도시 건설 등으로 주택공급이 많은 주택공급이 이루어졌다. 전국 연평균 증가율이 5.0% 인데 비해 경기도는 8.7%의 증가율을 보였다.

수도권에 과다하게 집중된 인구는 집적의 경제적 편익을 상쇄하고도 남을 만큼의 심각한 문제를 야기하고 있다. 수도권 인구집중 문제의 해결을 위해서는 지금까지의 주택정책이 근본적으로 전환되어야 함에도 아직도 공급위주의 주택정책은 계속되고 있는 것이다.

이러한 현실적 상황에서 이제껏 여과 없이 진행되었던 수도권 주택정책의 문제를 진단하고, 비수도권 지역의 주민들을 대상으로 수도권으로의 이전 및 취업에 관한 의식을 수도권 주택문제와 관련하여 조사·분석함으로써 잠재적 수도권 전입의지를 파악하고자 한다.

3. 비수도권 지역의 수도권 주택개발에 대한 설문조사

1) 조사개요

(1) 조사목적

수도권에 대단위 택지개발 사업 등을 통한 대규모 주택개발이 수도권 인구 집중에 미친 영향을 분석하기 위하여, 잠재 수도권 인구로 여겨지는 비수도권 지역 주민의 수도권 주택문제에 대한 의식을 파악하고자 함.

(2) 조사내용

일반사항과 수도권 주택정책개발정책에 관한 사항: 총 12문항

<표 5-4> 설문조사의 내용

구분	내용	문항수
일반사항	거주지, 연령, 직업유무, 직업(계열) 및 주택소유 여부 등	6문항
수도권 주택개발정책	-서울 및 수도권으로의 취업희망 여부 -서울 및 수도권으로 취업하지 않은 이유 -서울 및 수도권으로의 취업에 영향을 미치는 가장 주요한 인자 (직장이외의 사항 중) -주택문제가 해결될 경우의 서울 및 수도권으로의 취업희망 여부	6문항

(3) 조사대상

조사대상 : 충청북도, 충청남도 및 강원도 지역에 거주하는 20~40대 취업희망자 및 기 취업자

① 표본추출

- 층별추출

- 연령별 : 20대, 30대, 40대

- 다단추출

- 취업희망자 : 대상지역 소재 대학 4년생/ 졸업자(졸업1~3년차)

중 미취업자

- 기 취업자 : 취업1~5년차 취업자

② 표본추출 과정

- 거리상 수도권으로의 인구이동의 가능성이 크다고 판단되는 지역

⇨ 대상지역: 강원도, 충청남도, 충청북도

<표 5-5> 광역단체별 인구기준 표본수

지역	인구(명)	비율	샘플수(부)
강원도	1,552,407	31.1%	248
충청북도	1,504,518	30.2%	242
충청남도	1,928,088	38.7%	310
계	4,985,013	100%	800

<표 5-6> 광역단체별 경제활동가능인구 기준 표본수

지역	15세이상인구(명)	비율	면접조사샘플수(부)
강원도	1,171,000	30.8%	247
충청북도	1,157,000	30.4%	243
충청남도	1,473,000	38.8%	310
계	3,801,000	100%	800

- 강원도, 충청남·북도 도시지역 중 인구 25만 이상의 도시(인구이동보다는 유입의 잠재력이 크다고 판단되는 광역시는 제외)

⇒ 세부 대상지역: 춘천시, 원주시, 청주시, 천안시

- 유효설문: 507부 (총 800부 설문)

(4) 조사시행방법

① 조사방법: 설문조사원을 통한 1대 1 면접설문조사 및 전자우편조사

- 면접조사 : 층별·다단추출대상자(대상지역소재 대학생, 졸업자, 사업체 종사자)

- 전자우편(e-mail)조사 : 집락추출(지역 시민단체회원 등)

② 조사분석도구: SPSS, Microsoft Excel

(5) 조사기간 : 2002년 10월 14일 ~ 10월 31일(18일간)

(6) 조사기관 : 경실련 도시개혁센터, 충북대학교 도시계획연구소

2) 설문조사결과

(1) 응답자의 일반사항

① 응답자의 거주지

응답자의 거주지 구성비율은 충청남도, 충청북도, 강원도가 각각 32%, 32%, 36%의 분포를 보이고 있으며, 인구비율 및 경제활동가능인구 비율에 따른 표본설계의 구성비율¹³⁾을 크게 벗어나지 않는 수준이다.

<표 5-7> 설문 1.1 귀하께서 현재 살고 계신 거주지는?

구분	충청남도	충청북도	강원도	합계
비율(%)	32	32	36	100
N	160	162	185	507

② 응답자의 연령 분포

응답자의 연령별 구성비율은 20대(42%), 30대(34%), 40대(24%)의 순으로 나타났으며, 취업 및 이직활동이 활발한 20대가 수도권 주택정책에 민감하게 반응하고 있음을 알 수 있다. 상대적으로 생활이 안정적이라 할 수 있는 40대로 갈수록 관심이 적음을 알 수 있다.

<표 5-8> 설문 1.2 귀하의 연령은?

구분	20대	30대	40대	합계
비율(%)	42	34	24	100
N	209	174	124	507

13) · 광역단체별 인구기준 표본 비율: 충청남도 38.7%/ 충청북도 30.2%/ 강원도 31.1%
· 광역단체별 경제활동가능인구기준 표본 비율: 충청남도 38.8%/ 충청북도 30.4%/ 강원도 30.8%

③ 응답자의 성비

성비의 경우는 남성 55%, 여성 45%를 이루고 있다.

<표 5-9> 설문 1.3 귀하의 성별은?

구분	남성	여성	합계
비율(%)	55	45	100
N	278	229	507

④ 응답자의 거주형태

응답자의 거주형태는 자가가 (55%) 가장 높았고, 그 다음으로 전세(28%), 월세 (8%), 사원숙소 혹은 기숙사(6%)의 순으로 나타났다.

<표 5-10> 설문 1.4 귀하의 현재 거주형태는?

구분	자가	전세	월세	사원숙소 혹은 기숙사	기타	합계
비율(%)	55	28	8	6	3	100
N	278	141	41	30	14	507

⑤ 응답자의 취업여부

현재의 취업여부에 대한 질문에 58%가 취업 중이었으며, 41%가 미취업 중이었다. 또한 기타 1%의 응답도 있었다. 이는 현재 각 지역의 20~40대 경제활동참가율 (37.6%)¹⁴⁾을 상회하는 것으로, 조사시간대와 조사지역에 의한 결과이며, 수도권 주택문제를 다루는 설문결과에는 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단된다.

14) 지역별 20~40대 경제활동참가율: 충청북도(39.4%), 강원도(38.3%), 충청남도(35.3%)/ 자료: 통계청홈페이지(<http://kosis.nso.go.kr/>)

<표 5-11> 설문 1.5 귀하는 현재 취업 상태입니까?

구분	예	아니오	기타	합계
비율(%)	58	41	1	100
N	294	209	4	507

⑥ 취업분야 또는 취업희망분야

취업중이거나 취업을 원하는 분야에 대한 질문에 관리·사무직이 39%, 전문·기술직이 29%로 다른 분야에 비해 다소 높게 나왔으며, 그 다음으로 서비스직 15%, 자영업 12%, 기타 5%의 순으로 나타났다.

이와 같은 결과는 안정적인 직장에 대한 선호도를 나타낸다고 볼 수 있으며, 한편으로 관리·사무직과 전문·기술직이 서비스·자영업 등에 비해 이직 등이 용이함을 반영한다.

<표 5-12> 설문 1.6 귀하의 현재 취업하고 있거나
취업을 원하는 분야는 무엇입니까?

구분	관리·사무직	전문·기술직	서비스직	자영업	기타	합계
비율(%)	29	39	15	12	5	100
N	199	145	76	61	24	507

(2) 설문내용분석

① 수도권 내 주택공급이 수도권 인구집중에 미치는 영향

수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행이 수도권 인구집중에 미치는 영향에 대하여 '큰 영향을 미친다' (52%), '영향을 미친다' (41%)로 응답자의 대다수 (93%)가 수도권의 주택공급은 수도권의 인구집중에 영향을 미친다고 판단하고 있으며, '영향이 없다'(6%)라는 응답은 소수에 미치고 있다.

<표 5-13> 설문 2.1 귀하께서는 수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행이 수도권 인구집중에 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까?

구분		큰 영향을 미친다	영향을 미친다	별 영향 없다	전혀 영향이 없다	잘 모르겠다	계
전체	백분율(%)	41	52	5	1	1	100
	응답수	209	261	27	3	7	507
충남	비율(%)	47	50	3	0	0	100
	N	83	65	11	0	1	100
충북	비율(%)	45	47	5	1	2	100
	N	69	82	6	3	2	100
강원	비율(%)	26	62	10	0	2	100
	N	57	114	10	0	4	100

지역별로는 서울 및 수도권으로의 접근성이 좋은 충청남도 거주자의 51%가 '큰 영향을 미친다'고 응답했으며, 다음으로 충북, 강원의 순으로 나타났다. 연령별 응답결과 '큰 영향을 미친다'는 응답비율이 20대(51%)가 가장 높고 다음으로 30대(43%), 40대(31%)의 순으로 나타나 취업 및 이직에 민감한 연령층 일수록 주택공급과 수도권 인구집중에 대한 높은 연관성을 지적하였다.

② 수도권으로의 이직 및 취업의 희망여부

기회가 닿으면 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 이직에 대한 희망여부를 묻는 설문에 응답자의 55%가 취업 및 이직을 희망하고 있었으며, 희망하고 있는 않은 응답자 45%에 비해 높은 것으로 나타났다.

수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 응답자는 20대(56%), 30대(30%), 40대(12%) 순으로 나타났으며, 수도권으로의 취업 및 이직을 희망하지 않는 응답자는 40대 40%, 30대 39%, 20대 21%로 나타났다. 이는 취업 및 이직 활동이 활발한 20대와 30대 초반의 젊은층의 경우 수도권으로의 이직 및 취업의 요구가 높게 나타나고 있으며, 반면 안정된 직장을 지니고 있는 30대 후반과 40대의 경우 이직 및 취업을 희망하지 않는 것으로 판단된다.

<표 5-14> 설문 2.2 귀하께서는 기회가 닿으면
수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하십니까?

구분		예	아니오	계
전체	비율(%)	55%	45%	100
	N	280	227	280
20대	비율(%)	78	22	100
	N	162	47	209
30대	비율(%)	48	52	100
	N	84	90	100
40대	비율(%)	27	73	100
	N	34	90	124

[설문2.1의] 의 결과에 비추어 볼 때 수도권으로의 이전을 희망하는 계층이 수도권 주택정책이 수도권과밀에 미치는 영향이 크다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 지역별로는 충북(65%)이, 성별로는 남성(48)보다 여성(64%)이, 그리고 거주형태로는 사원숙소 혹은 기숙사(73%), 월세(66%), 전세(58%) 등의 거주자들이 자가(49%)의 경우보다 수도권으로의 이전을 희망하고 있다.

<표 5-15> 수도권으로의 취업 및 이직을 희망하지
않는 연령층별 응답수

구분	20대	30대	40대	합계
비율(%)	21	39	40	100
N	47	90	90	227

<표 5-16> 수도권으로의 취업 및 이직을 희망하는
연령층별 응답수

구분	20대	30대	40대	합계
비율(%)	58	30	12	100
N	162	84	34	280

③ 수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 가장 큰 이유

(수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 응답자 중)

수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 가장 큰 이유는 '좋은 문화·서비스시설'(43%), '좋은 직장'(27%), '신분상승을 위한 많은 도전기회'(16%), '좋은 교육시설'(13%)의 순으로 나타났다. 지역적으로는 충남과 강원지역의 응답자들은 좋은 문화·서비스 시설을, 충북은 좋은 교육시설을 주요 요인으로 꼽았다.

<표 5-17> 설문 2.3.1 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

구분		좋은 직장	좋은 교육시설	좋은 문화·서비스 시설	신분상승을 위한 많은 도전기회	기타	계
전체	비율(%)	27	13	43	16	1	100
	N	75	36	121	44	4	276
충남	비율(%)	34	11	46	8	1	100
	N	24	8	32	6	1	71
충북	비율(%)	23	30	29	18	0	100
	N	33	43	43	27	0	146
강원	비율(%)	17	25	44	11	3	100
	N	18	26	46	11	3	100

설문결과 20대 층에게 있어 수도권은 좋은 문화·서비스시설에 대한 높은 매리트가 있는 지역임을 알 수 있다. 즉, 대부분이 초기취업대상자라 할 수 있는 20대가 문화·서비스 시설을 선호하고 있으며, 취업의 경험이 있거나 취업자가 많은 30대의 경우는 좋은 직장을, 40대의 경우는 좋은 교육시설을 수도권으로의 취업 또는 이전 이유로 선택했다. 이는 각 연령층의 사회적 욕구가 반영된 결과로 보이며, 수도권의 인구분산과 지방의 인구정착을 위해서는 정책 수립시 이러한 요소가 반영되어야 할 것이다. 또한 남성보다 여성이 문화 및 서비스 또는 좋은 교육시설에 대한 선호가 높았으며, 반면에 남성들은 좋은 직장 및 신분상승을 위한 기회를 더 선호하고 있는 것으로 나타났다.

④ 수도권으로 이직 및 취업 시 가장 부담이 되는 사항

(수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 응답자만을 대상으로 함)

수도권의 직장으로 이직 및 취업시 가장 부담되는 사항에 대한 질문의 응답비율은 '높은 주택가격'이 60%로 다른 것들에 비해 월등하게 높게 나타났으며, 그 다음으로 '높은 물가' 22%, '교통체증' 15%, '기타' 3%의 순으로 나타났다.

'높은 주택가격'이라고 응답한 응답자의 연령비를 보면 20대 51%, 30대 31%, 40대 18%로 나타났으며, 이는 20 ~ 30대 초반의 취업계층이 수도권으로의 이직 및 취업에 있어 높은 주택가격이 가장 부담스러운 요인으로 나타나고 있으며, 동시에 수도권으로의 전입을 막고 있는 요소라고 볼 수 있다. 이는 수도권이 '좋은 문화·서비스시설'면에 있어서 다른 도시들에 비해 월등히 높은 장점을 지니고 있는 것을 감안해 볼 때, 수도권 주택공급으로 수도권의 주택가격이 안정된다면 수도권으로의 인구유입은 증가할 것으로 판단된다.

<표 5-18> 설문 2.3.2 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮길 경우 가장 부담이 되는 것이 무엇이라 생각하십니까?

구분		교통체증	높은 주택가격	높은 물가	기타	합계
전체	비율(%)	15	60	22	3	100
	N	43	167	62	8	272
자가	비율(%)	18	50	28	4	100
	N	25	68	39	5	100
전세	비율(%)	9	78	11	2	100
	N	7	64	9	2	100
월세	비율(%)	11	63	22	4	100
	N	3	17	6	1	100
사원숙소 혹은 기숙사	비율(%)	9	54	23	0	86
	N	5	12	5	0	86
기타	비율(%)	25	50	25	0	100
	N	3	6	3	0	100

설문결과 20대(56%)와 30대(77%)는 '높은 주택가격'이 이직 및 취업시 가장 부담되는 항목이라고 응답하였고, 40대에서는 '높은 물가'(41%)에 대한 응답 비율이 높았다. 40대의 이러한 응답결과는 20·30대에 비해 주택구매력을 갖추고 있어 주

택가격에 대한 부담은 덜하나 높은 물가가 이직 및 취업에 부담을 주고 있는 것으로 풀이된다.

지역별로는 각 지역이 공통적으로 높은 주택가격을 지적하였고, 자가 소유자(50%) 만이 다른 주거형태(전세 78%, 월세 63%, 사원숙소 혹은 기숙사 54%)에 비해 상대적으로 낮은 응답을 보였으나, 주거형태별 분석결과에서도 높은 주택가격이 수도권으로의 취업 및 이직에 가장 부담이 되는 사항으로 지적되었다.

⑤ 수도권으로의 이직 및 취업을 원하지 않는 가장 큰 이유

(수도권으로의 이직 및 취업을 희망하지 않는 응답자만을 대상으로 함)

수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하지 않는 가장 큰 이유는 '높은 주택가격'(32%) 및 '물가 등 가계지출 증가'(28%)가 높은 응답을 보이고 있으며, '가족·친지·친구 등과의 연고유지상의 어려움'과 '기타'의 응답이 20%로 나타났다.

<표 5-19> 설문 2.4 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하지 않는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

구분		가족·친지·친구 등과의 연고유지상의 어려움	높은 주택가격	물가 등 가계지출 증가	기타	합계
전체	비율(%)	20	32	28	20	100
	N	45	73	63	46	80
자가	비율(%)	21	30	28	21	100
	N	30	41	40	30	100
전세	비율(%)	10	43	37	10	100
	N	6	25	22	6	100
월세	비율(%)	35	29	0	36	100
	N	5	4	0	5	100
사원숙소 혹은 기숙사	비율(%)	25	25	13	37	100
	N	2	2	1	3	100
기타	비율(%)	40	20	0	40	100
	N	2	1	0	2	100

연령별 분석결과는 30대에서 높은 주택가격의 문제가 가장 높게 나타났으며, 40대는 물가 등 가계지출과 높은 주택가격이 비슷한 분포를 보이며 20대는 무연고, 가계지출, 주택가격이 고른 분포를 보였다.

⑥ 주택문제 해결 시 수도권으로의 전입 의향

주택문제가 해결되면, 수도권에 적절한 직장이 확보될 경우 수도권으로 이전하기를 희망하는 응답자(54%)가 이전을 원하지 않는 응답자(46%) 보다 높게 나타났다. 따라서 수도권에 주택공급이 이루어질 시 지방에서의 수도권으로의 전입은 증가될 것으로 예상된다.

각각의 연령별 설문결과 수도권으로의 전입의향은 20대(69%), 30대(46%), 40대(35%)의 순으로 나타났으며, 이직 및 취업활동이 활발한 20대 ~ 30대 초반에 있어 수도권의 주택공급은 수도권으로의 인구집중을 유발할 가능성이 높음을 확인할 수 있다.

<표 5-20> 설문 2.5 주택문제가 해결되면, 수도권에 적절한 직장이 확보될 경우 수도권으로 옮길 의향이 있으십니까?

구분		예	아니오	합계
전체	N	275	232	275
	비율(%)	54	46	100
20대	비율(%)	69	31	100
	N	145	64	100
30대	비율(%)	49	51	100
	N	86	88	100
40대	비율(%)	35	65	100
	N	44	80	100

3) 설문결과 종합

(1) 수도권 주택문제가 수도권으로의 이전에 가장 큰 영향을 미친다.

설문조사결과 응답자의 93%가 수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행은 수도권 인구집중에 영향을 미치거나 크게 영향을 미친다고 응답하였다.

이러한 응답 중 ‘큰 영향을 미친다’는 응답비율이 20대에서는 51%, 30대에서는 43%, 40대에서는 31%의 순으로 나타났다. 이는 20대~30대 초반의 이직 및 취업 희망 계층은 수도권 주택공급이 수도권 과밀에 미치는 영향이 크다고 생각하고 있는 반면, 대체로 이직 및 취업을 희망하지 않는 30대 중반~40대의 경우 그에 대한 영향력이 적다고 생각하고 있는 것을 알 수 있다.

(2) 좋은 문화·서비스 시설은 수도권으로의 전입의 가장 큰 요인이다.

수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 가장 큰 이유는 ‘좋은 문화·서비스 시설’ (43%)와 ‘좋은 직장’ (27%)이라는 응답이 높게 나왔다.

‘좋은 문화·서비스 시설’에 대한 각각의 연령별 응답 비율은 20대(65%)에서 높은 응답비율을 보였으며, 이러한 결과는 우리나라 어느 지역보다 상대적으로 많은 문화시설과 서비스 시설을 갖추고 있는 수도권이 20대층에게 있어 매리트가 높은 지역임을 알 수 있다.

‘좋은 직장’에 대한 각각의 연령별 응답비율은 30대(41.3%)가 가장 높았고 다음으로 20대(37.3%)에서 높은 응답을 보였으며, 이러한 결과는 이직 및 취업 활동이 활발한 20대~30대 초반의 계층에게 많은 기업 활동이 이루어지고 있는 수도권은 매리트가 높은 지역임을 알 수 있다.

이와 같은 결과는 지방도시의 개발 및 정비 방향을 정립하는 데에도 검토되어야 할 사항이다. 즉 지방으로부터의 인구 유출을 저감시키는 방안의 하나로 좋은 문화·서비스 시설에 대한 투자와 정책이 필요하다.

(3) 높은 주택가격이 수도권으로의 이전에 가장 큰 걸림돌이다.

수도권으로의 이직 및 취업 시 가장 부담되는 사항에 관한 질문에 ‘높은 주택가

격'이 60%로 다른 응답에 비해 월등히 높게 나타난 것을 통해 볼 때, 수도권에 높은 주택가격이 수도권으로의 인구집중을 막고 있는 요인의 하나로 볼 수 있다.

각각의 연령별 설문결과 20대(56%)와 30대(77%)는 '높은 주택가격'이 이직 및 취업시 가장 부담되는 항목이라고 응답하였고, 40대에서는 '높은 물가'(41%)에 대한 응답 비율이 높았는데, 40대의 이러한 응답결과는 20·30대에 비해 주택구매력을 갖추고 있어 주택가격에 대한 부담은 덜하나 높은 물가가 이직 및 취업에 부담을 주고 있는 것으로 풀이된다.

이와 같은 결과는 수도권 주택가격이 안정되면 수도권으로의 전입은 더욱 활발해 질 것으로 해석할 수 있다. 따라서 현재 정부의 주택가격안정정책도 수도권과 밀역제의 차원에서 포괄적으로 다루어져야 할 것이다.

(4) 수도권 인구유입의 관건은 주택문제이다.

마지막으로 '주택문제가 해결되면, 수도권에 적절한 직장이 확보될 경우 수도권으로 옮길 의향이 있으십니까?'라는 질문에 54%가 '예'라고 응답하였으며, 이러한 응답자 가운데 '기회가 닿으면 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원한다'는 응답자가 87%인 것을 볼 때, 수도권에 주택공급이 이루어질 시 수도권으로의 전입이 증가될 것으로 예상된다.

각각의 연령별 설문결과 수도권으로의 전입의향은 20대(69%), 30대(46%), 40대(35%)의 순으로 나타났으며, 이직 및 취업활동이 활발한 20대 ~ 30대 초반에 있어 수도권의 주택공급은 수도권으로의 인구집중을 유발할 가능성이 높음을 확인할 수 있다.

4. 정책적 제언

1) 공급위주의 수도권 주택정책은 바뀌어야 한다.

설문조사의 결과를 토대로 볼 때, 수도권의 주택공급이 이루어질 시 수도권에

대해 취업 연령층의 수도권 전입이 이루어질 가능성이 더욱 높은 것으로 파악되었다. 이러한 설문결과는 수도권의 주택공급이 수도권 내의 주택보급률을 높이는데 있어 효율적이지 못한 정책임을 잘 뒷받침 해주는 결과라고 할 수 있으며, 수요에 따른 주택공급 정책은 지양해야 한다는 그간의 논지를 잘 뒷받침 해주고 있다. 이를 통해 볼 때 수도권의 주택정책은 수도권의 인구유입을 막을 수 있는 근본적인 대책과 함께 이루어져야 함은 자명한 일이다.

2) 수요억제정책을 통하여 주택여과과정의 악순환을 해결해야한다.

수도권에 부족한 택지수요를 따라가는 주택정책은 개념자체를 바꾸어야 한다. 수도권에 부족한 택지를 공급하는 것이 지금까지 정부가 취해 온 일관된 수도권 주택정책이었고, 수도권에 부족한 주택의 공급은 수도권으로의 새로운 집중을 유도하여 다시 주택수요가 생기는 악순환이 오늘날의 수도권 문제를 만들어 냈다. 이러한 수도권 집중문제를 해결하기 위해서는 이 악순환의 고리를 끊어야 한다. 수도권 주택수요에 공급이 따라 가는 데에 초점을 맞출 것이 아니라, 수도권의 택지수요를 근본적으로 줄이는 데 초점이 맞추어져야 한다.

3) 균형발전을 위한 새로운 국토전략의 필요

수도권 집중의 문제는 기본적으로 전국차원의 공간전략으로 접근되어야 하는 바, 수도권 내 '신도시계획'은 '국토계획'에서 나와야 한다. 이를 거치지 못했다면 적어도 수도권정비계획이나 새로 수립될 광역계획에서는 제시되어야 하며, 이를 위하여 당연히 여러 단계의 검증 절차를 거쳐야 한다. 또한 그 필요성이 나중에 요구되었다 하더라도 전체계획을 수정 보강하는 재작업이 이루어져, 그로부터 대규모 택지개발의 개념에 대해 여러 주체의 동의와 합의점을 도출하는 과정이 있어야 한다.

국토의 균형발전은 우리나라 국토정책의 대 명제가 되어야 한다. 이를 통하여

국가경쟁력을 높이고 국토선진화를 이룩하는 기회를 찾아야 한다. 수도권 주택정책은 이 같은 국토정책 하에서 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 건설교통부, 주택관련 일반 통계, 2002
- 구자룡, 아산천안신도시추진 배경과 전망,
<http://575-8300.co.kr/newpp/asan.htm>(동아일보), 2002. 1
- 권용구·이지원, 수도권 인구가동의 공간적 특성에 관한 연구, 국토계획, 1995. 8
- 권용우, 수도권 공간연구, 한울, 2002.
- 김광현, 수도권인구 10년만에 최대증가, 동아일보, 2002, 11, 28.
- 박순빈, 신도시 개발, 그들만의 잔치인가,
<http://www.i-soccer.co.kr/section-021062000/2000/021062000200010250331063.html>(한겨레21), 2000. 10
- 안건혁, 수도권 신도시 건설을 찬성한다, 국토계획, 1997. 4
- 이원영, 수도권 신도시개발론의 문제점, 국토계획, 2001. 2
- 정처근, 인구 수도권으로 계속 몰려, 중앙일보, 2002. 11. 28.
- 조명래, 수도권 신도시 건설의 신중론, 국토계획, 1997. 4
- 조철주·고영구, 수도권정책의 변화가 지방제조업에 미친 영향, 충북개발연구원, 2001. 12
- 표세진, 수도권 신도시건설 타당한가,
http://www.snkeforum.com/html/issue/2000_11/issue_2_11.htm(남·북한
경제포럼), 2000. 11
- 하성규, 난개발과 주택정책, 도시문제, 2000
- 한국일보, 신도시개발이 최선의 대안인가
<http://www.hankooki.com/editorial/200010/e20001011154408e15149.htm>(한국일보), 2000. 10

황희연, 국토균형발전을 위한 중앙부처 지방이전 추진, 2002. 11

황희연, 분당신도시 어떻게 바라볼것인가, 도시문제, 2001

황희연, 신도시개발 경험의 평가와 교훈 : 분당 신도시 , 어떻게 바라볼 것인가 !

대한지방행정공제회, 도시문제, 2001

부 록 1 항목별 설문분석결과

1. 수도권 내 주택공급이 수도권 인구집중에 미치는 영향

[설문 2.1] 귀하께서는 수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행이 수도권 인구집중에 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까?

구분		큰 영향을 미친다	영향을 미친다	별 영향 없다	전혀 영향이 없다	잘 모르겠다	합계
전체	비율(%)	41	52	5	1	1	100
	N	209	261	27	3	7	507
충남	비율(%)	047	50	3	0	0	100
	N	83	65	11	0	1	100
충북	비율(%)	45	47	5	1	2	100
	N	69	82	6	3	2	100
강원	비율(%)	26	62	10	0	2	100
	N	57	114	10	0	4	100
20대	비율(%)	51	41	7	0	1	100
	N	99	102	6	1	1	100
30대	비율(%)	43	50	4	2	1	100
	N	78	83	8	2	3	100
40대	비율(%)	31	62	5	0	2	100
	N	32	76	13	0	3	100
남	비율(%)	44	50	5	0	1	100
	N	123	138	14	1	2	278
여	비율(%)	38	53	6	1	2	100
	N	86	123	13	2	5	100
자가	비율(%)	41	52	5	1	1	100
	N	114	143	15	2	4	100
전세	비율(%)	38	55	5	0	2	100
	N	54	77	7	0	3	100
월세	비율(%)	49	41	10	0	0	100
	N	20	17	4	0	0	100
사원숙소 및 기숙사	비율(%)	43	54	3	0	0	100
	N	13	16	1	0	0	100
기타	비율(%)	47	47	0	6	0	100
	N	8	8	0	1	0	17

2. 수도권으로의 이직 및 취업의 희망여부

[설문 2.2] 귀하께서는 기회가 닿으면 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하십니까?

구분		예	아니오	합계
전체	비율(%)	55	45	100
	N	280	227	55
충남	비율(%)	44	56	100
	N	71	89	100
충북	비율(%)	65	35	100
	N	105	57	100
강원	비율(%)	56	44	100
	N	104	81	185
20대	비율(%)	78	22	100
	N	162	47	100
30대	비율(%)	48	52	100
	N	84	90	100
40대	비율(%)	27	73	100
	N	34	90	100
남	비율(%)	48	52	100
	N	133	145	100
여	비율(%)	64	36	100
	N	147	82	100
자가	비율(%)	49	51	100
	N	137	141	100
전세	비율(%)	58	42	100
	N	82	59	100
월세	비율(%)	66	34	100
	N	27	14	100
사원숙소 및 기숙사	비율(%)	73	27	100
	N	22	8	100
기타	비율(%)	71	29	100
	N	12	5	100

3. 수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 가장 큰 이유 (수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 응답자 중)

[설문 2.3.1] 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

구분		좋은 직장	좋은 교육시설	좋은 문화·서비스 시설	신분상승을 위한 많은 도전기회	기타	합계
전체	비율(%)	27	13	43	16	1	100
	N	75	36	121	44	4	99
충남	비율(%)	34	11	46	8	1	100
	N	24	8	32	6	1	71
충북	비율(%)	23	30	29	18	0	100
	N	33	43	43	27	0	146
강원	비율(%)	17	25	44	11	3	100
	N	18	26	46	11	3	100
20대	비율(%)	20	2	59	17	2	100
	N	33	4	94	28	3	100
30대	비율(%)	41	19	25	14	1	100
	N	34	16	21	12	1	100
40대	비율(%)	24	46	18	12	0	100
	N	8	16	6	4	0	100
남	비율(%)	33	11	32	22	2	100
	N	44	14	43	29	3	100
여	비율(%)	21	15	53	10	1	100
	N	31	22	78	15	1	100
자가	비율(%)	23	15	43	18	1	100
	N	31	21	59	24	2	100
전세	비율(%)	38	16	28	16	2	100
	N	31	13	23	13	2	100
월세	비율(%)	37	0	59	4	0	100
	N	10	0	16	1	0	100
사원숙소 및 기숙사	비율(%)	9	9	64	18	0	100
	N	2	2	14	4	0	100
기타	비율(%)	8	0	75	17	0	100
	N	1	0	9	2	0	100

4. 수도권으로 이직 및 취업 시 가장 부담이 되는 사항
(수도권으로의 이직 및 취업을 희망하는 응답자 중)

[설문 2.3.2] 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮길 경우 가장 부담이 되는 것이 무엇이라 생각하십니까?

구분		교통체증	높은 주택가격	높은 물가	기타	합계
전체	비율(%)	15	60	22	3	100
	N	43	167	62	8	97
충남	비율(%)	20	69	8	3	100
	N	14	49	6	2	100
충북	비율(%)	9	66	23	2	100
	N	9	70	24	2	100
강원	비율(%)	19	46	31	4	100
	N	20	48	32	4	100
20대	비율(%)	15	56	25	4	100
	N	25	91	40	6	100
30대	비율(%)	12	77	10	1	100
	N	10	65	8	1	100
40대	비율(%)	24	32	41	3	100
	N	8	11	14	1	100
남	비율(%)	16	60	22	2	100
	N	21	80	29	3	100
여	비율(%)	15	60	22	3	100
	N	22	87	33	5	100
자가	비율(%)	18	50	28	4	100
	N	25	68	39	5	100
전세	비율(%)	9	78	11	2	100
	N	7	64	9	2	100
월세	비율(%)	11	63	22	4	100
	N	3	17	6	1	100
사원숙소 및 기숙사	비율(%)	9	54	23	0	86
	N	5	12	5	0	86
기타	비율(%)	25	50	25	0	100
	N	3	6	3	0	100

5. 수도권으로의 이직 및 취업을 원하지 않는 가장 큰 이유

[설문 2.4] 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하지 않는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

구분		가족·친지·친구 등과의 연고유지상의 어려움	높은 주택가격	물가 등 가계지출 증가	기타	합계
전체	비율(%)	20	32	28	20	100
	N	45	73	63	46	80
전체	비율(%)	20	32	28	20	100
	N	45	73	63	46	80
충남	비율(%)	17	49	21	13	100
	N	15	43	19	12	100
충북	비율(%)	33	26	16	25	100
	N	19	15	9	14	100
강원	비율(%)	14	19	42	25	100
	N	11	15	35	20	100
20대	비율(%)	21	15	17	47	100
	N	10	7	8	22	47
30대	비율(%)	24	41	24	11	100
	N	22	36	22	10	90
40대	비율(%)	14	33	37	16	100
	N	13	30	33	14	90
남	비율(%)	21	34	24	21	100
	N	30	50	35	30	100
여	비율(%)	18	28	34	20	100
	N	15	23	28	16	100
자가	비율(%)	21	30	28	21	100
	N	30	41	40	30	100
전세	비율(%)	10	43	37	10	100
	N	6	25	22	6	100
월세	비율(%)	35	29	0	36	100
	N	5	4	0	5	100
사원숙소 및 기숙사	비율(%)	25	25	13	37	100
	N	2	2	1	3	100
기타	비율(%)	40	20	0	40	100
	N	2	1	0	2	100

6. 주택문제 해결 시 수도권으로의 전입 의향

[설문 2.5] 주택문제가 해결되면, 수도권에 적절한 직장이 확보될 경우 수도권으로 옮길 의향이 있으십니까?

구분		예	아니오	합계
전체	비율(%)	54	46	100
	N	275	232	54
전체	비율(%)	54	46	100
	N	275	232	54
충남	비율(%)	42	58	100
	N	67	93	100
충북	비율(%)	60	40	100
	N	98	64	100
강원	비율(%)	59	41	100
	N	110	75	100
20대	비율(%)	69	31	100
	N	145	64	100
30대	비율(%)	49	51	100
	N	86	88	100
40대	비율(%)	35	65	100
	N	44	80	100
남	비율(%)	48	52	100
	N	134	144	100
여	비율(%)	62	38	100
	N	141	88	100
자가	비율(%)	49	51	100
	N	136	142	100
전세	비율(%)	60	40	100
	N	85	56	100
월세	비율(%)	49	51	100
	N	20	21	100
사원숙소 및 기숙사	비율(%)	70	30	100
	N	21	9	100
기타	비율(%)	76	24	100
	N	13	4	100

부 록 2 『수도권 주택 개발이 수도권 인구집중에 미치는 영향』에 관한 주민설문조사

본 조사는 『수도권에 대단위 택지개발 사업 등을 통한 대규모 주택개발이 수도권 인구 집중에 미친 영향에 관한 연구』의 일환으로 경실련도시개혁센터 주관으로 실시하고 있으며,

본 조사를 통하여 잠재 수도권 인구에 여겨지는 비수도권 지역 주민의 수도권 주택문제에 대한 의식을 파악하고자 합니다.

조사결과는 한국의 도시 및 주택정책의 방향을 제시하는데 귀중한 자료로 이용될 것이며, 본 연구 이외의 어떠한 목적으로도 사용되지 않을 것입니다.

귀하의 소중한 의견을 부탁드립니다.

2002. 10.

경실련 도시개혁센터

1. 일반사항에 관한 물음입니다.

1.1 귀하께서 현재 살고 계신 거주지는? ()

① 충청남도 ② 충청북도 ③ 강원도 ④ 기타()

1.2 귀하의 연령은? ()

① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 기타()

1.3 귀하의 성별은? ()

- ① 남성 ② 여성

1.4 귀하의 현재 거주형태는? ()

- ① 자가 ② 전세 ③ 월세 ④ 사원숙소 혹은 기숙사 ⑤ 기타()

1.5 귀하는 현재 취업 상태입니까?

- ① 예 ② 아니요 ③ 기타()

1.6 귀하의 현재 취업하고 있거나 취업을 원하는 분야는 무엇입니까?

- ① 관리·사무직 ② 전문·기술직 ③ 서비스직 ④ 자영업 ⑤ 기타()

2. 수도권 주택개발정책에 관한 물음입니다.

2.1 귀하께서는 수도권 내에 신도시개발 등 대단위 택지개발사업의 시행이 수도권 인구집중에 어느 정도 영향을 미친다고 생각하십니까?

- ① 큰 영향을 미친다 ② 영향을 미친다 ③ 별 영향 없다 ④ 전혀 영향이 없다 ⑤ 잘 모르겠다

2.2 귀하께서는 기회가 닿으면 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하십니까?

- ① 예 ② 아니요

2.3 (위 2.2문항에서 “① 예”를 응답한 분만 답하여 주십시오.)

2.3.1 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하는 가장 큰 이유는

무엇입니까?()

- ① 좋은 직장 ② 좋은 교육시설 ③ 좋은 문화·서비스 시설 ④ 신분상승을 위한 많은 도전기회 ⑤ 기타

2.3.2 수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮길 경우 가장 부담이 되는 것이 무엇이라 생각하십니까?

- ① 교통체증 ② 높은 주택가격 ③ 높은 물가 ④ 기타

2.4 (위 2.2문항에서 “② 아니오”를 응답한 분만 답하여 주십시오.)

수도권에 있는 직장으로 취업하거나 옮기기를 원하지 않는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 가족·친지·친구 등과의 연고유지상 어려움 ② 높은 주택가격 ③ 물가 등 가계지출 증가 ④ 기타

2.5 주택문제가 해결되면, 수도권에 적절한 직장이 확보될 경우 수도권으로 옮길 의향이 있으십니까?

- ① 예 ② 아니오

■ 귀중한 시간을 내어 응답에 참여해 주시어 감사합니다.

CHAPTER 6

수도권 신도시 주거이동 특성

천현숙(국토연구원 책임연구원)

1. 연구 목적

1989년 정부의 5개 신도시개발정책은 수도권 인구분산과 급등하는 주택가격문제를 해소하기 위한 것이었다. 신도시개발은 기존의 서울 중심 과밀도시화의 도시 문제에 비하면 쾌적한 도시의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 또 현재 신도시 거주주민들은 서울에 비해 상대적으로 저렴한 주택가격과 좋은 주거환경을 누리고 있고 이런 요인은 신도시를 선택하는 중요한 요인이기도 하다. 정부 역시 신도시의 주거환경뿐만 아니라 양호한 교육환경조성을 위해 고등학교 입시제를 채택하는 등의 정책을 통해 중산층의 이동을 유도하였고 이런 점들이 복합적으로 작용하여 많은 중산층들이 신도시를 선택하였고 거주자들의 만족도 역시 높은 편이다.

신도시 건설을 긍정적으로 보는 입장에서는 증가하는 주택수요에 계획적으로 대응하고, 수도권 공간구조를 다핵화하여 서울 및 위성도시에 집중되어 있는 인구와 기능을 주변도시로 분산시키기 위한 수도권내 거점도시 육성 차원에서 신도시 개발이 필요하다는 논리를 펴고 있다. 또한 소득수준이 높아지고 도시환경에 대한 기대치가 높아짐에 따라 도시환경의 질적 수준을 제고하기 위해서도 신도시개발이 필요하다는 입장이다(배순석 외, 2000:43-44). 반면 신도시 건설에 반대하는 입

장에서는 수도권 주택건설이 수도권 집중을 가속화시킴으로서 국토의 균형발전을 저해한다고 본다.

이 장은 수도권 신도시 거주자들의 주거이동 특성을 규명하는 것이 연구의 주목적이다. 주거이동을 주로 보려는 이유는 신도시 거주자들의 주거이동 특성을 통해 이들의 주거수요가 특성을 파악할 수 있기 때문이다. 특히 신도시거주자들은 기존의 서울이나 대도시 거주자들에 비해 학력과 소득수준이 높고 가구주 연령이 다소 젊은 특성을 보이고 있어서 향후 주택시장의 수요변화의 방향을 가늠해 볼 수 있기 때문이다. 첫째는 거주자의 측면에서 어떤 사회경제적 특성을 가진 사람들이 신도시로 이동하고 있는가 하는 것이고 둘째는 이들의 주거조정이 어떻게 이루어지고 있는가 하는 것이다. 즉 전거주지는 어디이고 이동시 주로 고려하는 요인인 무엇인가를 통해 신도시 거주자들의 주거이동의 특성을 살펴본다.

가구들은 사회경제적 환경변화나 선호의 변화, 가구구성의 변화 등 다양한 요인에 의해 제기되는 주거욕구의 변화로 인하여 주택의 실질적 수준과 요구하는 수준 간에 차이가 있을 때 이러한 불만을 제거하기 위해 주거이동을 하게 된다. 이처럼 희망하는 주거수준과 현재 주거수준간에 차이가 있을 때 이 차이를 조정하기 위한 행위가 주거이동이라고 할 수 있다.

주거이동은 소득수준, 가족구성, 주택형태 및 입지에 대한 선호, 주택시장 여건 변화 등의 내외적 요인 변화에 대한 적응과정으로 볼 수 있다. 가족구성이나 소득 변화등에 따른 이동이 주거조정의 과정이라면 임대료 이상이나 철거 등 타의에 따른 이동은 강요된 이동으로 볼 수 있다. 본 글에서는 신도시로의 주거이동이 어떤 특성을 보이고 있는가를 살펴보고자 한다.

주거이동은 이동 주체에 따라 단독이동과 가구이동으로 구분수 있고 이동 요인에 따라서도 구분할 수 있다. 주거이동 요인은 첫째 가구주의 결혼 등으로 인한 새로운 가구의 형성, 둘째 자녀출생에 의한 가구규모의 확대, 셋째, 소득증대에 따른 주거수준을 향상시키려는 욕구, 넷째, 자녀의 출가 등에 의한 가구규모의 축소, 다섯째, 가구주의 직장위치의 변화 여섯째, 재개발 등 도시계획사업의 시행 등으로 분류할 수 있다. 주거이동은 가구소득 및 이동가구의 생애주기에 수반되는 사

회경제적 요인에 영향을 받는다.

주거이동 유형은 지역간 이동과 지역내 이동으로 나누어 볼 수 있고 지역간 이동은 다시 농촌과 도시의 구분에 따라 유형화될 수 있다. 지역내 이동은 도심지내 이동, 교외내 이동, 도심지에서 교외로의 이동, 교외에서 도심지로의 이동 등으로 구분되는데 이러한 이동은 동일 주택시장이나 노동시장에서의 이동이 많으며 한 공동체 내에서 혹은 한 도시권내에서 단거리이동을 나타낸다.

2. 선행연구 검토

신도시 인구이동에 관한 연구는 이동의 특성을 규명하는 연구와 이동의 효과를 규명하는 연구로 구분해볼 수 있다. 이동의 특성을 규명하는 연구에서는 어떤 사회경제적 요인이 이동에 영향을 미치고 있는가

수도권 인구이동 특성에 관한 연구(경기개발연구원, 1999)는 경기도 시군 순이동인구 증가요인으로 주택증가와 인구비중이 가장 큰 영향을 주고 있음을 밝히고 있다. 주택 200만호 건설, 택지개발사업 등으로 인한 주택증가는 지리적으로 가까운 서울인구를 유입시키고 있다. 한편 인구비중 변수는 교육과 주택증가변수와 상관관계가 높아 교육기회, 주택증가 요인이 함께 작용하고 있다. 한편 미래이주동기에서는 주거환경 요인이 크게 나타나고 있으며 소득이 높아짐에 따라 환경요인은 더욱 중요시될 것으로 전망하고 있다.

신원득(1996)의 연구는 신도시건설에 따른 인구 및 주거이동의 주방향은 서울에서 신도시로 지역간이동이었으며 주거이동의 주요인은 자가마련이라고 파악하고 있다. 신원득(1997)은 신도시 인구변화분석을 통해 신도시 인구유입이 경기도 인구증가를 선도하고 있으며 대부분이 서울에서 전출하였음을 밝히고 있다. 또 신도시 주민들이 신도시에 대한 애착심이 있어서 높은 귀속의지를 갖고 있는 것으로 밝히고 있다.

하성규 외(1998)의 연구는 수도권 신도시 거주자의 주거이동 및 통근통행패턴 변화를 고찰하고 있다. 이 연구에서는 저소득층의 통근시간이 1분 증가함에 따라

주거규모증가율이 5.7%로 다른 소득계층보다 높으며 이는 신도시에서 제공하는 저소득층을 위한 주거수준이 다른 지역보다 높다. 가구주 직장위치가 주거입지 결정에 영향을 미치고 있으며 교통비용과 시간을 최소화하려는 직주근접형 입지선호를 발견하였으며 이런 관점에서 주거의 교외화와 함께 직장의 교외화도 병행하는 접근이 요구되고 있다. 교통비용과 주거서비스 확대사이에 상쇄관계가 발견되고 있으며 따라서 저소득층에게 교통비용의 부담도 경감하면서 주거편익을 확대해가는 신도시정책이 도입되어야 한다고 결론내리고 있다.

윤복자 외(1997)의 연구는 신도시 거주자의 주거이동의 효과를 분석한다. 주거이동의 효과를 직주거리 변화와 주거만족도 변화로 나누어 보고 가구특성과 주택특성을 독립변인으로 하여 주거이동효과를 고찰하고 있다. 이 논문에서는 신도시 거주자들이 현 주택으로 이주하면서 직주간 거리 증가에도 불구하고 주거환경이 좋아졌기 때문에 주거만족도는 높아진 것으로 나타났으며 주거만족도 상승과 직주간 근접정도간에는 트레이드 오프관계가 있는 것으로 나타났다.

배순석 외(2000) 연구는 신도시 건설이 수도권 인구집중을 심화시켰다고 볼 수 없으며 오히려 서울의 과밀문제를 해소하는 데 일익을 담당했다고 보고 있다. 이는 신도시 거주자 중 비수도권에서 이주한 사람보다는 수도권에서 이주한 인구비율이 상대적으로 더 높다는 점 때문이다.

이러한 여러 연구들이 수도권 신도시로의 이동의 주요인을 규명하거나 또는 이동의 효과 분석에 초점을 맞추고 있고, 신도시를 선택한 사람들의 사회경제적 특성이나 수요특성의 규명에 대한 연구는 많이 이루어지지 않았다. 따라서 여기서는 거주자의 특성과 수요 특성에 초점을 두어 분석하고자 한다. 신도시 거주자들이 동질적인 사회경제적 특성과 주거수요 특성을 보이고 있다면 이에 대한 분석도 중요할 것으로 보이기 때문이다.

3. 신도시 인구전입 현황

1) 수도권 인구이동 현황

수도권 인구비중은 1985년 39.1%에서 1995년 45.2%, 2000년에는 46.3%로 계속 증가하고 있다. 즉 수도권의 절대적 인구규모는 계속 증가하고 있는 상황이다. 서울인구비중은 계속 증가하다가 1990년부터 감소하고 있으며 2000년 현재 서울인구는 전국인구의 21.4%로 1985년보다 2.4% 감소하였다. 한편 인천인구는 계속 증가추세를 보이고 있으나 1995년 이후는 증가추세가 완만하여 거의 정체상태이다. 반면 경기도인구는 계속 증가하고 있으며 2000년에는 서울 인구에 근접한 정도이다.

<표 6-1> 수도권 인구 및 가구 비율

	1985		1990		1995		2000	
	인구	가구	인구	가구	인구	가구	인구	가구
전국	40,448,486	9,571,361	43,410,899	11,354,540	44,608,726	12,958,181	46,136,101	14,311,807
수도권	15,820,156	3,827,935	18,586,128	4,919,405	20,189,146	5,792,619	21,354,490	6,502,119
	39.1%	40.0%	42.8%	43.3%	45.3%	44.7%	46.3%	45.4%
서울	23.8%	24.3%	24.4%	24.8%	22.9%	22.9%	21.4%	21.6%
인천	3.4%	3.5%	4.2%	4.3%	5.2%	5.1%	5.4%	5.2%
경기	11.9%	12.2%	14.2%	14.3%	17.1%	16.7%	19.5%	18.6%

자료: 인구 및 주택센서스

서울의 인구 비중이 감소하고 있음에도 불구하고 수도권 인구비중이 증가하는 이유는 경기도 인구가 계속 증가하기 때문이다. <표 6-2>에서 보듯이 신도시 입주 기간인 1991년부터 1996년 사이에 경기도 인구 유입이 매우 컸던 것으로 나타난다. 즉 서울의 인구가 신도시 개발로 인해 경기도로 유입되었으며 기타 지역에서도 경기도로 인구유입이 일어났음을 알 수 있다. 수도권 인구전입이 경기도지역에서 집중적으로 발생하고 있으며 이는 서울의 전입자비중이 감소한 것과 관련하여 볼 때 서울의 광역화와 교외화현상이 더욱 두드러지고 있는 것을 의미한다. 서울의 주택가격상승률이 높았던 반면에 수도권은 상대적으로 주택가격이 저렴하였고 이런 점이 수도권으로의 이동요인이 되었으며 1990년 이후 경기도 위성도시지역에서 주택공급이 크게 증가한 것과도 상관이 있는 것으로 보인다.

<표 6-2> 수도권 인구이동 현황

(단위: 천명)

		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
수도권	총전입	795	778	748	670	613	586	524	516	517	519	480	585	586	586
	총전출	481	472	472	450	444	435	401	447	463	456	471	490	436	449
	순이동	314	327	276	220	169	152	123	68	54	62	9	95	150	137
서울	총전입	3388	3049	2726	2437	2396	2259	2240	2165	2160	2075	1803	2338	2219	2296
	총전출	3200	2939	2817	2474	2501	2442	2477	2487	2371	2253	1937	2419	2266	2410
	순이동	189	110	-91	-37	-105	-183	-236	-322	-211	-178	-134	-81	-47	-114
인천	총전입	476	473	568	504	510	506	506	481	483	513	448	495	531	527
	총전출	429	406	451	423	450	466	470	463	470	485	427	493	518	526
	순이동	47	66	117	80	59	40	37	19	12	27	21	2	13	1
경기	총전입	1451	1447	1610	1472	1564	1714	1808	1952	1905	1951	1707	2079	2042	2256
	총전출	1372	1296	1359	1295	1349	1417	1486	1580	1653	1737	1585	1905	1858	2007
	순이동	79	151	251	177	215	294	322	373	253	214	122	174	184	249

자료: 통계청, 이구이동통계연보

* 각 년도, 순이동은 전입-전출로 전입초과를 나타냄

* 수도권이동은 시군간 이동이고 서울, 인천, 경기는 총이동임

수도권 인구비중이 계속 증가하는 것과 달리 수도권 인구이동을 보면 순이동이 체감하고 있는 것으로 나타난다. 1990년 수도권인구는 18,586천 명이지만 1990년 다른 시·군에서 수도권으로 전입한 순이동인구는 276천 명으로 1.48%에 불과하다. 1995년 역시 수도권 인구는 20,189천 명이고 순이동인구는 68천 명으로 0.34%에 불과하다.

수도권의 순이동은 신도시 입주가 시작된 1990년대 초반부터 오히려 증가율이 감소하고 있으며 절대규모에 있어서도 신도시 입주기간보다도 신도시 입주이전인 1988년, 1989년 동안에 순이동이 더 많았던 것으로 나타난다. 즉 수도권 인구증가의 원인은 타지역으로부터 전입에 의한 사회적 이동보다는 수도권 인구의 절대규모가 많기 때문에 자연적 인구증가가 더 많은 것으로 볼 수 있다. 수도권 절대적 인구비중이 증가하고 있고 순이동은 감소하고 있다는 것은 사회적 이동보다 자연적 인구증가가 더 많음을 보여주는 것이다.¹⁵⁾

또 하나의 특징은 1990년대 초반 이후 계속 감소하던 순이동이 2000년부터 다시 증가하고 있다는 점이다. 2000년에는 수도권에서 총 150천명이 2001년에 137천명이 순이동하여 큰 폭으로 증가하고 있다. 반면에 경제성장률이 마이너스였던 1998년에는 수도권의 순이동이 9천명에 불과하여 급격히 감소하였었다. 즉 경기가 좋을 때는 타 지방보다 경제활동여건이 유리한 수도권의 경우 이로 인한 인구이동이 많으며, 경기가 둔화되면 수도권 밖으로 전출인구가 감소함에 따라 순이동이 큰 폭으로 증가하고 있는 것으로 나타남. 즉 수도권 인구이동은 경기변동에 큰 영향을 받고 있는 것으로 볼 수 있다.

경기도는 1982년 이후 지속적으로 인구가 성장하고 있으며, 특히 200만호 주택건설계획에 의한 수도권 5개 신도시의 입주가 본격적으로 진행된 1992년에서 1997년까지 상대적으로 높은 순 인구유입 추이를 나타내고 있다. 서울-경기간 인구이동을 보면 1993-1995년에 서울에서 경기도로 이동이 가장 많았는데 이 기간은 신도시가 입주되던 시기였다. 따라서 신도시 입주기간동안에는 서울에서 경기도로 이동한 사람들이 많으며 이런 현상으로 인해 서울의 절대인구는 감소하고 경기도의 절대인구는 증가하는 현상이 나타났던 것이다.

<표 6-3> 서울-경기간 인구이동

(단위: 천명, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
서울-경기(A)	384	428	503	542	599	521	495	407	472	436
경기-서울(B)	256	254	256	259	263	291	298	277	341	313
순이동(A-B)	128	174	247	283	336	230	197	130	131	123

자료: 통계청, 인구이동통계연보

서울-경기간 인구이동은 신도시 입주가 마무리되는 1995년을 기점으로 마무리되기 시작하여 2000년에는 123천명으로 가장 낮은 순이동을 나타낸다. 경기-서울 인구이동은 신도시입주기간과 상관없이 일정한 추세를 보이고 있다.

15) 1995년에서 2000년 간 수도권 인구는 116만 5천명이 증가하였고 동 기간동안 순이동(총전입-총전출)은 28만 8천명이다. 따라서 순이동이 아닌 자연증가에 의한 인구 증가가 더 많다.

2) 신도시 인구이동 현황

수도권의 절대적 비중증가가 신도시의 건설과 상관이 있다면 신도시 전입자들은 어느 지역에서 이동해오고 있는가를 볼 필요가 있다. 다음 표는 신도시가 포함된 5개 도시의 총전입자중 서울로부터 전출자 비율을 보여준다. 1992년부터 1996년 사이 5개 도시의 전입자중 서울전출자 비율은 70.1%에서 76.2%로 매우 높음을 알 수 있다. 그러나 서울전출자 비율은 1998년 65.1%, 2000년 60.8%로 계속 감소하고 있다. 즉 신도시 전입자중 서울전출자비율은 아직도 매우 높은 편이기는 하지만 신도시입주가 본격적으로 이루어진 시기에 비하면 감소하고 있음을 알 수 있다.

타시도에서 신도시를 포함하고 있는 경기도내 5개 도시(성남, 부천, 안양, 고양, 군포)로 전입자수는 1992년 317천명, 1996년 456천명으로 정점에 달했다가 이후 감소하고 있고 2000년에는 283천명이다. 이는 1992년에 비해 22.9% 감소한 수치이다.

5개 도시 전입자중 서울로부터 전입한 사람의 비중도 1992년 70.1%에서 2000년 60.8%로 감소하고 있고 절대수에 있어서도 1992년 223천명에서 2000년 172천명으로 감소하고 있다. 경기도 전입자중에는 서울 전출자비중이 가장 커서 1992년 61.3%에서 2000년 56.9%이며 다음이 인천전출자로서 매년 8%내외이고 나머지가 서울과 인천을 제외한 전국에서 전입해오고 있다. 서울에서 경기도로 이동하는 비율은 점차 감소하고 있지만 아직도 57%정도로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이는 비단 신도시뿐만 아니라 경기도 지역의 지속적 개발이 서울인구를 경기도 전입시키는 요인이 되고 있기 때문이다.

경기도내에서 서울로부터 전입자가 가장 많은 도시는 1992년까지는 분당이 포함되어 있는 성남이었으나 1994년부터는 고양시 서울로부터 전입자가 가장 많다. 이는 고양주변의 개발이 가속화되면서 서울에서 인구가 집중적으로 유입되고 있는 것으로 보인다.

<표 6-4> 경기도와 5개 도시 전입현황

(단위: 천명, %)

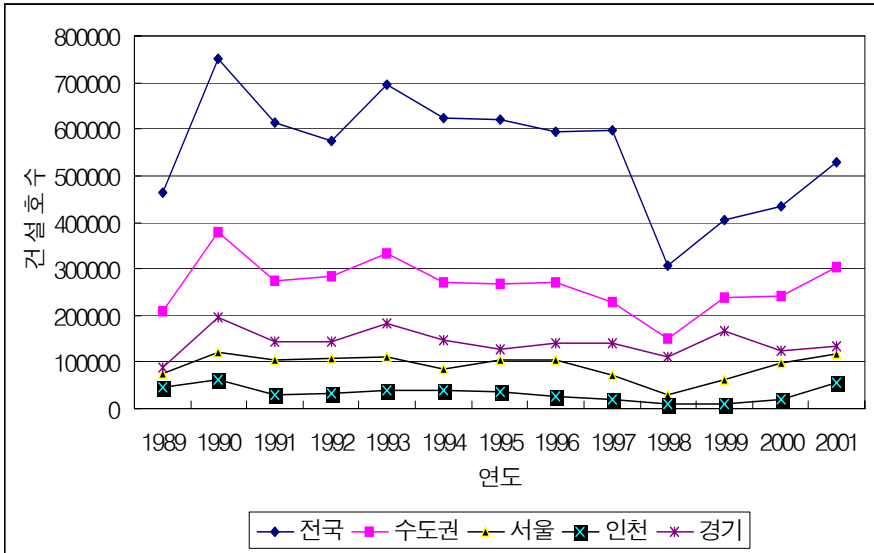
구분	타지역으로부터 전입자									
	1992		1994		1996		1998		2000	
	총전 입자	서울로부 터 전입자	총전 입자	서울로부 터 전입자	총전 입자	서울로부 터 전입자	총전 입자	서울로부 터 전입자	총전 입자	서울로부 터 전입자
경기	698	428(61.3)	798	542(67.9)	793	521(65.7)	664	407(65.1)	758	435(56.9)
5개 도시 소계	317	223(70.1)	428	326(76.2)	456	260(71.1)	269	175(65.1)	283	172(60.8)
성남	101	76(75.2)	111	87(78.4)	96	69(71.9)	68	44(64.7)	73	45(61.6)
부천	75	55(73.3)	97	58(59.8)	80	45(56.3)	56	28(50.0)	66	32(48.5)
안양	78	41(52.6)	59	41(69.5)	48	31(64.6)	39	24(61.5)	40	23(57.5)
고양	40	32(80.0)	125	112(89.6)	118	100(84.8)	86	67(77.9)	86	62(72.1)
균포	23	18(78.3)	36	29(80.6)	23	15(65.2)	19	12(63.2)	18	10(55.6)

* 총전입자는 시도간 인구가동입

수도권인구비중은 점차 증가하고 있지만 그 추세는 점차 완화되고 있고, 신도시 입주기간동안 수도권 인구비중 증가에는 뚜렷한 차이가 나타나지 않는다. 반면 신도시입주기간동안 서울 인구는 감소, 경기도 인구는 증가추세가 뚜렷하다. 신도시가 건설됨으로써 서울에서 신도시로 이동하는 인구가 많았고, 그만큼 경기도 인구는 증가추세를 보이고 있다.

한편 수도권의 순이동이 연도별로 일정한 추세를 보이는 것과는 달리 1989년 이후 수도권 주택건설 실적을 보면 <그림 6-3>에서 보듯이 연도별로 변화가 매우 심한 양상을 보이고 있다. 매년 전국에 건설되는 주택의 절반 가량이 수도권에 집중적으로 건설되고 있으며 이는 수도권 인구집중의 한 요인으로 지적되고 있다. 수도권의 지역별 택지개발 실적 또한 경기도의 비중이 점점 커지고 있는 것으로 나타난다. 1982-1990년 기간에는 전국에 택지개발에서 차지하는 비중이 서울 22.12%, 경기도 24.73%이었으나 1991-1995년에는 지역별 점유율이 크게 반전되어 서울 2.77%로 감소하고, 경기도가 31.54%로 증가하고 있고 1996-2000년에는 서울 1.58%, 경기도 38.48%로 경기도의 비중이 계속 증가하고 있다. 신규건설 주택수에 있어서도 1990-1995년 간은 서울에서 신규공급주택 비율이 전국의 16%내외인 반

면 경기도의 신규공급주택은 25%내외로 훨씬 많았다. 경기도의 신규공급비율은 1998-1999년 간은 40%까지 올라가기도 하였다.



<그림 6-3> 지역별 신규공급주택수

4. 신도시거주자들의 주거이동 동기와 유형

1) 신도시거주자들의 특성

(1) 가구주 연령과 학력

신도시거주자들은 대졸이상이 59.5%로 서울 42.7%, 경기도 27.2%에 비해 월등하게 높으며 특히 서울보다도 학력수준이 더 높다. 신도시내에서는 중동신도시를 제외하고는 대졸이상 비율이 60-80%로 매우 높으며 특히 분당이 대졸이상 비율이 가장 높다. 가구주학력특성은 1993년 조사에서도 대졸이상이 54.7%로 1999년 조사와 같은 특성을 보이고 있다.

<표 6-5> 가구주 연령 및 학력

(단위:%)

		서울	신도시	경기, 인천
가구주연령		42.5	41.4	42.8
학력	초등졸이하	6.2	2.6	7.2
	중졸	5.4	3.8	10.0
	고졸	42.8	34.1	55.6
	대졸이상	42.7	59.5	27.2

<표 6-6> 신도시별 가구주학력

(단위:N,%)

	분당	일산	평촌	산본	중동	전체
초등졸이하	1(1.0)	5(5.0)	2(2.0)	0(0.0)	5(5.0)	13(2.6)
중졸	0(0.0)	5(5.0)	8(8.0)	2(2.1)	4(4.0)	19(3.8)
고졸	20(20.0)	28(28.0)	19(19.0)	29(29.9)	73(73.0)	169(34.1)
대졸이상	79(79.0)	62(62.0)	71(71.0)	66(68.0)	17(17.0)	295(59.5)
전체	99(100.0)	100(100.0)	100(100.0)	97(100.0)	99(100.0)	496(100.0)

(2) 가구주 직업과 소득

<표 6-7> 신도시거주자의 가구주직업

(단위:%)

	분당	일산	평촌	산본	중동	전체
자영업	55	23	24	28	41	171(34.2)
판매/서비스직	3	5	4	4	2	18(3.6)
기능직	0	7	4	6	16	33(6.6)
일반작업직	0	3	2	3	3	11(2.2)
사무/기술직	40	41	55	48	32	216(43.2)
경영/관리직	1	6	1	3	0	11(2.2)
전문/자유직	1	4	5	5	0	15(3.0)
기타	0	8	3	0	3	14(2.8)
실직상태	0	3	2	3	2	10(2.0)

신도시거주자들의 가구주직업은 자영업이 34.2%, 사무기술직이 43.2%로 높다. 1993년 조사에서 자영업이 23.6%, 사무기술직이 36.0%로 1999년 조사와 같게 나타나고 있으며 서울이나 경기도의 직업분포에 비해 사무직 비율이 매우 높고 자영업자 비율도 상당히 높음을 알 수 있다.¹⁶⁾

<표 6-8> 신도시거주자의 소득수준

(단위: 만원)

분당	일산	평촌	산본	중동	전체
230.1	212.9	170.2	190.7	182.9	197.2

신도시거주자들의 소득을 1999년 도시근로자가계소득과 비교하면 6십분위에 해당되어 중산층이상의 계층이 주로 거주하고 있다. 신도시는 다른 지역보다 가구주 연령이 다소 젊고, 학력이 높으며 직업은 자영업이나 사무기술직이 많고 소득수준으로는 중상층 이상, 사회계층으로는 신중간계층이 주로 거주하고 있다고 할 수 있다.

위에서 보았듯이 신도시 거주자들의 사회경제적으로 동질적인 속성을 보이고 있다면 이들의 주거이동 요인 역시 일정한 특성을 보일 것이라고 볼 수 있다. 이 장에서는 신도시 거주자들에 대한 설문조사 자료를 이용하여 신도시 거주자들의 주거이동의 동기는 무엇이면 어떤 이동 특성을 보이고 있는가를 살펴본다.

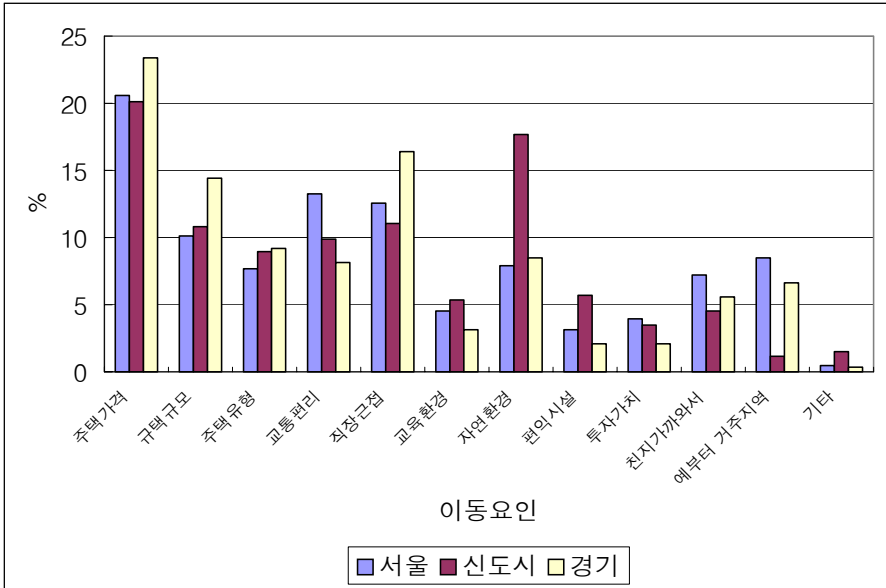
2) 이동 요인

(1) 현 주택으로 이주 요인

주택의 가격이나 규모 등 주택자체의 요인이 서울 30.7%, 신도시 30.9%, 경기도 37.8%로 나타나서 주거이동시 어느 지역에서나 주택자체가 가장 중요시되는 조건임을 알 수 있다. 그러나 주택 다음으로 중요한 요인은 신도시와 서울, 경기지역간에 차이를 보인다. 신도시 이주자들은 자연환경·녹지쾌적해서가 17.7%로 서울

16) 2000년 인구센서스에 따르면 서울은 사무직 12.5%, 서비스직 8.4%, 판매직 12.6%, 경기도는 사무직 14.0%, 서비스직 6.7%, 판매직 9.6%로 나타난다.

7.9%, 경기도 8.5%에 비해 월등하게 높으며 신도시 이주자들이 특히 환경을 중시하고 있음을 알 수 있다. 반면 서울과 경기지역에서는 교통과 직장요인을 중시하고 있었다. 교통과 직장요인은 신도시에서는 20.9%로 서울 25.8%, 경기도 24.5%에 비하면 낮은 편이었다.



<그림 6-1> 현 주택으로 이주 요인

신도시거주자들은 주거이동시 녹지와 자연환경의 쾌적함을 중시하고 있음을 알 수 있다. 소득이 높을수록 주거환경을 중시하는 경향을 보이며 따라서 중상 이상 계층이 주로 이동한 신도시에서 주거환경을 중시하고 있다.

신도시별로 현 주택으로 이동요인을 살펴보면 분당과 일산 거주자들이 주거환경을 더 중시하고 있는 것으로 나타나고 있다. 자연환경, 녹지쾌적으로 인해 이동했다는 비율이 다른 신도시에서 10.3-15.7%인 반면 분당은 27%, 일산은 27.7%로 높았다. 이는 분당과 일산이 다른 신도시에 비해 소득수준이 높은 것과 상관이 있다고 할 수 있다. 소득이 높을수록 쾌적한 주거환경에 대한 선호도가 높으며 앞으로 소득수준의 향상과 함께 쾌적한 주거환경에 대한 수요가 더욱 높아지리라고 전망할 수 있다.

<표 6-9> 신도시별 현 주택으로 이동요인

(단위: N, %)

99	분당	일산	평촌	산본	중동	전체
주택가격이 적당해서	45(15.0)	60(20.2)	22(11.3)	69(23.6)	80(27.4)	276(20.1)
주택규모 및 내부시설이 적당해서	19(6.3)	15(5.1)	14(7.2)	23(7.9)	78(26.7)	149(10.8)
원하는 주택유형이서	15(5.0)	25(8.4)	17(8.8)	25(8.5)	42(14.4)	124(0.9)
교통이 편리해서	29(9.7)	19(6.4)	25(12.9)	31(10.6)	32(11.0)	136(9.9)
직장이 가까워서	17(5.7)	22(7.4)	42(21.7)	40(13.7)	30(10.3)	151(10.9)
교육환경 양호	28(9.3)	17(5.7)	11(5.7)	14(4.8)	3(1.0)	73(5.3)
자연환경, 녹지쾌적	81(27.0)	82(27.6)	20(10.3)	46(15.7)	14(4.8)	243(17.7)
생활편의시설 양호	17(5.7)	39(13.1)	7(3.6)	10(3.4)	5(1.7)	78(5.7)
투자가치	23(7.7)	1(0.3)	4(2.1)	16(5.5)	4(1.4)	48(3.5)
친지가 가까이 살아서	24(8.0)	7(2.4)	16(8.3)	11(3.8)	4(1.4)	62(4.5)
예부터 거주하던 지역이어서	1(0.3)	4(1.4)	4(2.1)	7(2.4)	0(0.0)	16(1.2)
기타	1(0.3)	6(2.0)	12(6.2)	1(0.3)	0(0.0)	20(1.5)

(2) 계층별 주거이동 이유

소득이 높을수록 주택가격이나 규모설비 등의 요인보다 자연환경쾌적과 생활 편의시설의 양호함이 주거선택에서 중요시되고 있다. 투자가치나 교육환경 등도 고소득층에서 더 많이 고려되고 있고 교육환경에 대한 고려도 소득이 높을수록 높아지고 있다. 특히 신도시의 고소득층에서 자연환경과 녹지를 중시하는 비율이 다른 지역보다 높고 생활편의시설의 양호함도 신도시의 고소득층에서 높게 나타난다. 신도시거주자들 중 저소득층도 자연환경을 중요시하여 이주한 비율이 15.6%로 높은 반면 전체응답자중에서는 고소득층도 13.9%에 불과하다.

전체적으로는 현주택으로 이동요인으로 주택가격, 직장까지 거리, 자연환경 등의 요인순서로 응답하였고 소득계층별로 약간의 차이는 있지만 순서는 동일하게 나타난다. 반면 신도시에서는 저중소득층에서는 주택가격, 자연환경, 직장의 순서로 나타났고 고소득층에서는 자연환경(23.2%)을 가장 중시하고 다음이 주택가격(15.2%)으로 나타나 주택가격보다 환경을 더욱 중시하고 있었다.

<표 6-10> 계층별 현주택으로 이동요인

(단위: %)

99	신도시			전체		
	저	중	고	저	중	고
주택가격(임대료)이 적당해서	20.6	20.3	15.2	23.4	21.8	17.2
주택규모 및 내부시설이 적당해서	10.8	11.2	8.1	13.5	13.3	9.7
원하는 주택유형이어서	9.9	8.7	6.1	9.7	8.5	7.4
교통이 편리해서	9.8	10.4	7.1	9.2	8.9	8.9
직장이 가까워서	11.7	10.1	13.1	14.6	15.1	15.6
교육환경 양호	3.7	6.4	6.1	3.1	4.3	4.7
자연환경, 녹지쾌적	15.6	18.5	23.2	9.1	11.2	13.9
생활편의시설 양호	6.2	4.6	10.1	2.8	2.7	5.6
투자가치	3.0	3.6	5.1	1.5	3.5	5.0
친지가 가까이 살아서	5.3	3.9	4.0	5.9	5.4	5.0
예부터 거주하던 지역이어서	1.4	1.1	0.0	6.3	5.1	5.9
기타	1.8	1.1	2.0	0.8	0.4	0.9

* 저소득층은 1-3십분위, 중소득층은 4-7십분위, 고소득층은 8-10십분위임

* 전체는 서울,신도시,경기도를 모두 포함한 것임

신도시내에서도 저소득층은 주택가격이 적당해서(20.6%)라는 응답이 많아 경제적 요인을 중요하게 고려하고 있어서 신도시내에서도 소득계층별로 주거이동의 동기가 다른 양상을 보이고 있다. 그러나 신도시 거주자들은 다른 지역에 비해 전반적으로 녹지와 쾌적한 주거환경을 중시하고 있다.

(3) (현재 신도시 거주자의)전 거주지별 이동요인

현재 신도시거주자들의 주거이동 요인은 전거주지에 따라서도 다르게 나타난다. 서울과 신도시에서 신도시로 이주한 사람들은 자연환경과 녹지쾌적을 주택가격보다 더 중시하고 있는데 이는 서울에서 신도시로 이동한 사람들이 소득수준이 가장 높기 때문이기도 하다. 반면 모도시나 경기인천 등에서 신도시로 이주한 사람들은 주택가격 및 임대료가 주거이동의 중요한 이유가 되고 있다. 서울 및 신도시에서 신도시로 이동한 사람들은 다른 곳에서 이동한 사람들보다 생활편의시설 양호, 교육환경 등도 주거이동의 중요한 원인으로 고려하고 있다.

<표 6-11> 전거주지별 현주택으로 이동요인

(단위: %)

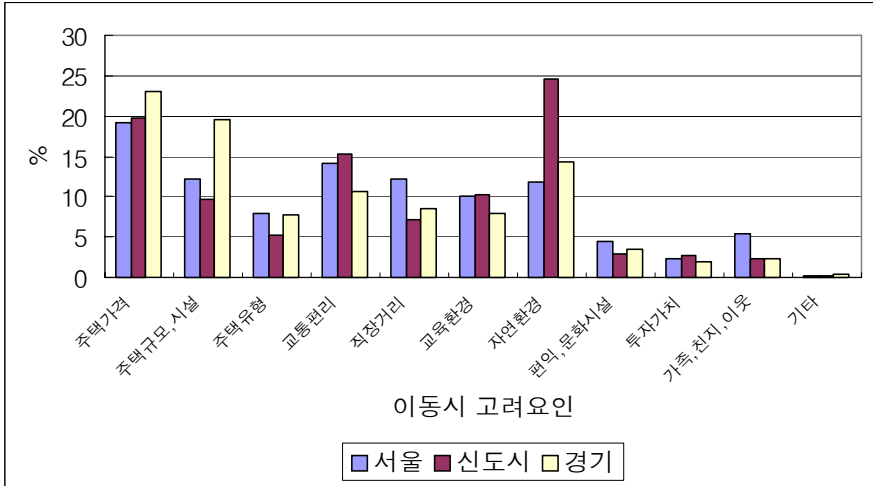
이동요인 \ 이전거주지	서울	신도시	모도시	경기인천	기타
주택가격(임대료)이 적당해서	18.7	16.7	24.6	19.4	19.0
주택규모 및 내부시설이 적당해서	10.2	10.7	16.0	6.9	6.8
원하는 주택유형이서	9.4	7.1	10.2	8.3	7.2
교통이 편리해서	8.7	10.7	12.9	15.3	7.2
직장이 가까워서	8.8	9.5	12.0	19.4	13.5
교육환경 양호	5.2	8.3	3.4	5.6	7.2
자연환경, 녹지쾌적	21.4	22.6	10.2	9.7	18.1
생활편의시설 양호	5.8	7.1	3.4	5.6	8.0
투자가치	4.9	2.4	0.9	4.2	3.4
친지가 가까이 있어서	4.7	3.6	0.9	4.2	3.4
예부터 거주하던 지역이어서	0.3	1.2	3.1	0.0	1.3
기타	2.0	0.0	0.9	2.8	0.8
계	33.0	1.9	12.8	23.0	29.4
평균소득	207.2	192.6	187.4	187.9	188.2

3) 이동계획과 진출요인

(1) 이동계획

신도시 입주자들의 주거이동의 요인과 특성을 요약하면 주거이동 요인은 주택 가격이나 규모, 시설 등 주택자체의 요인이 가장 크지만 서울이나 경기도 등의 지역과 비교하면 주거환경을 중시하고 있음을 알 수 있다. 또 지역적으로는 신도시 입주초기에는 서울에서 이동이 많았고 입주가 완료된 이후인 1999년 조사에서는 모도시에서의 이동이 많은 것으로 나타난다.

이러한 특징은 향후 이주시 고려요인에 있어서도 비슷하게 나타난다. 신도시거주자들은 향후 이동시 중요하게 고려하는 요소에 있어서도 쾌적한 자연환경을 가장 중요하게 생각하고 있음. 일반적으로는 주택가격(임차가격)이나 규모 등을 중시하는 것과 다른 패턴을 보인다. 신도시거주자들은 주택가격보다 주거환경을 더 중요하게 고려하고 있음을 알 수 있다.



<그림 6-2> 향후 이동시 중시하는 요인

신도시별로 향후 이동시 고려요인에 있어서도 역시 분당과 일산, 산본이 주거이동시 자연환경을 중시하는 비율이 높게 나타난다. 분당과 일산은 다른 신도시보다 소득수준이 다소 높게 나타나고 있으며 쾌적한 주거환경을 중시하는 것이 소득과 상관성이 있으며, 산본의 경우 신도시내에서 소득수준이 높은 편은 아니지만 현재의 환경이 녹지비율이 높아서 현재 녹지환경이 좋은 곳에 거주하는 사람들은 향후 이동에 있어서도 녹지환경을 중요시하고 있음을 보여준다.

<표 6-12> 신도시별 향후 이동시 고려요인

(단위: %)

	분당	일산	평촌	산본	중동
주택가격(임차가격)	31.3	25.0	12.2	11.1	20.2
주택규모 및 내부시설	6.8	2.4	10.7	6.6	21.6
주택유형	2.1	1.2	1.5	5.6	15.7
편리한 교통	10.4	15.5	15.3	17.7	18.7
직장, 사업장과 거리	4.2	7.1	13.7	7.1	5.2
자녀교육환경	4.2	15.5	19.9	13.1	1.5
쾌적한 자연환경,공원,녹지	32.3	31.0	19.1	26.3	11.9
생활편의시설과 문화시설	1.6	2.4	4.6	4.0	2.2
투자가치	3.1	0.0	1.5	6.1	0.0
가족/친지/이웃	4.2	0.0	1.5	2.0	3.0
기타	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0

(2) 이주희망지역

환경을 중시하는 신도시거주자들의 속성을 고려할 때 향후 주거이동에 있어서도 환경이 중시될 것으로 보이며 이런 특성은 이주 희망지역에서도 뚜렷하게 나타난다. 이주희망지역은 신도시(59.4%)로 가장 높고 다음이 경기도 28.2%로 나타나서 신도시가 가장 높고 다음이 경기도로 나타난다. 이주 희망지역은 전거주지와 상관관계가 높는데 서울로 이주를 희망하는 가구중 69.4%는 전거주지가 서울이었다. 향후에도 신도시로 이주를 희망하는 가구중에는 전거주지가 신도시의 모도시인 경우가 42.5%로 가장 높았다. 신도시이주를 희망하고 있는 가구가 59.4%이고 경기도가 28.8%이고 서울로 재이주를 희망하는 비율은 9.7%에 불과하여 서울에서 신도시로 이주한 가구 중 서울로 재이주를 희망하고 있는 가구는 많지 않았다.

<표 6-13> 이주희망지역(99)

(단위: %)

이주희망지역 전거주지	서울	신도시	경기도	기타	모름	전체
서울	25(14.7)	90(52.9)	52(31.0)	2(1.2)	1(0.6)	170(100.0)
모도시	6(4.5)	94(70.2)	32(23.9)	2(1.5)	0(0.0)	134(100.0)
경기도.인천	1(5.0)	11(55.0)	7(31.0)	1(5.0)	0(0.0)	20(100.0)
기타	4(8.3)	26(54.2)	16(33.3)	1(2.1)	1(2.1)	48(100.0)
전체	36(9.7)	221(59.4)	107(28.8)	6(1.6)	2(0.5)	372(100.0)

신도시별로 이주희망지역의 차이를 보면 일산과 평촌에서 다른 신도시보다 서울로 이주를 희망하는 비율이 높게 나타나지만 대체로 신도시를 희망하는 가구가 압도적으로 많다. 이는 신도시의 교통망이 확충되고 생활편익시설이 점차 확충되면서 편리한 생활이 가능해짐에 따라 주거만족도가 높은 것과 상관이 있다.

다음 이주시 어느 지역으로 이동을 희망하는가에 따라 이동시 고려요인에 차이가 나타난다. 신도시로 이주하려는 사람들은 쾌적한 자연환경(26.7%)을 중시하고 있고 서울로 이주하려는 사람들은 교통(22.5%), 자녀교육환경(15.5%)을 중시하고 있다. 특히 모도시로 이주하는 사람들은 주택가격(24.7%)을 중시하고 있는데 이는 모도시가 신도시에 비해 상대적으로 주택가격이 저렴하기 때문이다. 신도시 거주자들은 현재 주택을 선택하는데 뿐만 아니라 미래의 주거이동에 있어서도 주거환경을 중시하고 있음을 알 수 있다.

<표 6-14> 이주희망지역과 이동시 고려요인

(단위: %)

고려요인 \ 이주희망지역	서울	신도시	모도시	경기,인천	기타
주택가격(임차가격)	12.7	18.6	24.7	7.1	50.0
주택규모 및 내부시설	2.8	13.0	4.3	14.3	25.0
주택유형	2.8	5.9	4.3	14.3	0.0
편리한 교통	22.5	14.1	16.2	0.0	25.0
직장, 사업장과 거리	14.1	5.9	7.1	14.3	0.0
자녀교육환경	15.5	10.7	8.1	0.0	0.0
쾌적한 자연환경,공원,녹지	11.3	25.9	26.7	21.4	0.0
생활편익시설과 문화시설	9.9	2.7	1.4	0.0	0.0
투자가치	5.6	1.8	3.8	0.0	0.0
가족/친지/이웃	2.8	1.4	3.4	28.6	0.0

3) 주거이동유형

(1) 신도시 거주자들의 주거이동 유형

신도시거주자들의 이주 전후 점유형태의 변화와 주거면적의 변화를 중심으로

상향이동, 수평이동, 하향이동으로 구분하여 주거이동현황을 살펴보았다. 신도시 거주자중 자가비율이 57.4%로 서울 41.7%, 경기도 49.3%보다 높았고 차가비율은 가장 낮았다. 이전에 차가에서 현재 자가로 이동한 비율이 서울 13.1%, 경기도 23.2%인데 반해 신도시는 31.2%로 가장 높았다. 서울보다 상대적으로 싼 주택가격으로 인해 서울에서 신도시로 이동하는 경우 자가마련이 쉬워지기 때문이다. 이는 신도시가 중산층이나 중산화가능계층의 자가마련에 기여하고 있는 부분으로 볼 수 있다.

<표 6-15> 지역별 주거이동유형

(단위: %)

	서울	신도시	경기도
자-자	28.6	26.2	26.1
차-자	13.1	31.2	23.2
자가합	41.7	57.4	49.3
자-차	8.9	10.7	26.1
차-차	49.4	32.0	42.3
차가합	58.3	42.7	68.4

<표 6-16> 지역별 점유형태별 주거이동 유형

(단위: %)

	서울			신도시			경기도		
	상향	수평	하향	상향	수평	하향	상향	수평	하향
자가	60.0	14.8	25.2	64.7	8.8	26.5	60.0	12.9	27.0
차가	47.3	21.8	30.9	50.7	14.7	34.6	46.4	21.0	32.6
전체	52.5	18.9	28.6	58.6	11.4	30.0	53.2	16.9	29.8

* 상향이동은 이동 전보다 이동 후에 주거면적이 증가한 경우이고 수평이동은 변화가 없는 경우, 하향이동은 주거면적이 감소한 경우임

이동 전후 주거면적 변화에 있어서도 신도시 거주자들이 서울이나 경기도보다 상향이동 비율이 높다. 서울과 경기도에서는 상향이동비율이 52-53%인 반면 신도시에서는 58.67%로 높으며 특히 차가보다 자가에서 상향이동을 한 비율이 높다.

이상을 통해 신도시거주자들은 다른 지역보다 주거 상향이동 비율이 높으며 특히 이전 차가거주자가 자가를 마련하여 이주한 비율이 높음을 알 수 있다.

(2) 이전거주지별 주거이동 유형

이전거주지별로 보면 서울에서 신도시로 이주한 사람들 중 차가에서 자가로 이동한 비율이 높고 자가에서 차가로 이동한 비율은 가장 낮다. 전반적으로 서울에서 신도시로 이동한 사람들이 자가로 이동하는 비율이 가장 높다.

신도시로 이동한 사람들은 상향이동을 한 비율이 58.6%로 높은 편인데 특히 서울과 경기인천에서 신도시로 이동한 사람들이 주거면적에서 상향이동이 높아서 67-68%에 이르고 있다. 서울에서 신도시로 이동한 사람들은 이전 차가에서 자가로 이동한 경우가 34.5%로 가장 높고, 신도시나 모도시에서 신도시로 이동한 경우에는 차가에서 차가로 이동한 경우가 42.4%로 가장 높다. 전체적으로 신도시로 이동한 사람들은 자가를 마련하여 이동한 비율이 다른 지역보다 높고 주거면적의 변화에 있어서도 상향이동한 비율이 높다.

<표 6-17> 이전거주지별 주거이동 유형

(단위: %)

이전거주지 이동유형	서울	신도시,모도시	경기인천	기타	전체
자-자	31.5	16.0	28.6	28.2	26.2
차-자	34.5	26.4	28.6	31.0	31.2
자가합	66.0	42.4	57.2	59.2	57.4
자-차	6.8	15.3	14.3	12.7	10.7
차-차	27.2	42.4	28.6	28.2	32.0
차가합	34.0	57.7	42.9	40.9	42.7
상향	66.8	57.6	67.9	36.6	58.6
수평	10.2	11.1	14.3	14.0	11.4
하향	23.0	31.3	17.9	49.5	30.0

4) 신도시 거주자의 이전거주지 변화

신도시가 본격적으로 입주되던 시점과 비교할 때 이전거주지는 변화가 나타난다. 서울로부터 신도시로 이동이 1993년 61.8%에서 1999년 47.0%로 감소하였고 신도시가 위치한 모도시로부터 이동이 20.8%에서 33.6%로 증가하고 있다. 경기, 인천으로부터 이동비율은 1993년 16.1%에서 1999년 5.6%로 감소하였다. 신도시 입주초기에는 서울로부터 이동비율이 가장 높았으나 점차 줄어들고 있으며 신도시 주변의 모도시로부터 이동이 많아지고 있는 것으로 나타난다.

신도시별로는 분당과 일산이 서울로부터 이주비율이 높고 산본과 중동은 특히 모도시로부터 이주비율이 높다. 이는 거주자 소득과도 상관이 있으며 신도시의 성격과도 상관이 있다. 신도시중에서도 상대적으로 소득이 높은 분당과 일산이 서울로부터 인구유입이 더 많은 편이고 산본과 중동은 상대적으로 소득이 낮을 뿐만 아니라 기존의 모도시를 배후도시로 하여 형성된 도시라는 점에서 다소 다른 양상을 보인다.

<표 6-18> 이전 거주지의 변화

(단위: N,%)

93	분당	일산	평촌	산본	중동	전체
서울	332(72.8)	200(68.0)	166(61.5)	101(55.5)	54(29.7)	853(61.8)
모도시	70(15.5)	54(18.4)	51(18.9)	37(20.3)	75(41.2)	287(20.8)
경기,인천	47(10.4)	35(11.9)	49(17.9)	41(22.5)	50(27.5)	222(16.1)
기타	4(0.8)	5(1.6)	4(1.6)	3(1.5)	3(1.5)	19(1.4)
	100(100.0)	100(100.0)	100(100.0)	100(100.0)	100(100.0)	500(100.0)

99	분당	일산	평촌	산본	중동	전체
서울	62(62.0)	60(60.0)	37(37.0)	41(41.0)	35(35.0)	235(47.0)
모도시	32(32.0)	21(21.0)	28(28.0)	43(43.0)	44(44.0)	168(33.6)
경기,인천	2(2.0)	3(3.0)	9(9.0)	6(6.0)	8(8.0)	28(5.6)
기타	4(4.0)	16(16.0)	26(26.0)	10(10.0)	13(13.0)	69(13.8)
	453(100.0)	294(100.0)	270(100.0)	182(100.0)	182(100.0)	1381(100.0)

중,고소득층에서는 서울에서 신도시로 이주한 비율이 53-54%로 높은 반면 저소득층에서는 38.6%로 낮아진다. 반면 모도시에서 신도시로 이주한 비율은 저소득층이 중고소득층보다 높다. 중고소득층은 서울에서 신도시로 이주하는 비율이 높

고 저소득층은 신도시주변 모도시에서 신도시로 이주하는 비율이 높음을 알 수 있다.

<표 6-19> 계층별 전 거주지

(단위: %)

소득계층 전거주지	저소득층	중소득층	고소득층	전체
서울	38.6	52.9	54.3	47.0
신도시,모도시	32.9	26.3	22.9	33.6
인천,경기	4.8	6.7	2.9	5.6
기타	19.1	9.4	20.0	13.8
전체	100.0	100.0	100.0	100.0

5) 이동전후 직주근접 변화

신도시 거주자중 가구주 직장이 서울인 비율이 1993년 65.8%에서 1999년 42.4%로 감소하였고 경기도인 비율이 14.5%에서 40.2%로 증가하였다. 이는 1993년 이후 신도시에 각종 공공기관 입주 증가 등의 영향으로 신도시가 입주할 초기에 비해 직주근접이 향상되고 있는 것으로 보인다.

<표 6-20> 신도시 입주가구의 가구주 직장위치

(단위: %)

	분당		일산		평촌		산본		중동		전체	
	93	99	93	99	93	99	93	99	93	99	93	99
서울	75	40	76	50	73	40	59	40	46	17	68	44
인천	0.5	0.0	2.7	1.0	0.4	1.0	1.8	0.0	137	9.0	2.9	2.2
신도시	121	100	126	230	165	2.0	122	0.0	286	1.0	153	7.2
경기	118	40	7.7	6.0	191	40	35	45	114	60	145	42
기타	2.9	0.5	0.4	120	0.9	120	0.6	6.0	1.7	5.0	1.5	8.0
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

신도시별로는 가구주 직장이 서울인 비율이 가장 많은 신도시가 일산이고 경기도가 가장 많은 도시는 중동과 산본이다. 일산은 강북에 위치한 유일한 계획도시로서 서울 서북쪽 주민이 많이 이주한 도시이기 때문에 서울로 출퇴근하는 비율이

높게 나타난 것으로 보인다. 중동과 산본의 경우는 기존의 도시를 배후 도시로 삼고 건설된 신도시로서 기존 모도시로부터 이동이 많고 따라서 모도시로 출퇴근하는 비율이 높다.

신도시 거주자들이 이주 전후에 통근시간의 변화가 있는가를 살펴보았다. 1993년 조사에서는 평균통근시간이 41-49분으로 나타났으나 1999년 조사에서는 23-48분으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이주전후 비교에서도 1993년과 1999년 모두 이주 전보다 이주 후에 감소한 것으로 나타나고 있어서 이동을 통해 직주근접이 개선되고 있음을 보여준다. 특히 1993년보다 1999년에 더 개선되고 있음을 보여준다. 이동전후를 비교해서 직장까지 거리가 감소한 비율이 1993년에는 19.2-25.5%이었으나 1999년 조사에서는 37-43%로 높아지고 있다.

<표 6-21> 이주전후 통근거리의 변화

(단위: %)

99		분당	일산	평촌	산본	중동	전체
99년	현재통근시간(분)	43.3	47.8	35.6	39.1	23.2	37.7
	이주전통근시간(분)	43.8	48.5	35.3	41.0	26.6	39.0
93년	현재통근시간(분)	45.4	49.5	47.5	45.0	41.5	
	이주전통근시간(분)	64.5	60.5	64.5	69.0	54.5	
증가(%)		36.0	30.0	25.0	24.0	12.0	25.4
감소(%)		41.0	40.0	43.0	37.0	43.0	40.8

* 93년 조사에서 직장까지 거리가 이동후에 감소한 비율이 신도시별로 19.2-25.5%로 나타남

6) 만족도 변화

신도시별로 이주전후 만족도를 비교해보면 대체로 이주전의 만족도보다 현재 만족도가 더 높게 나타나고 있고 현재 만족도는 전체적으로 3.7점으로 매우 높다. 또한 현재 거주하고 있는 지역에 대한 애착심도 평균 3.5점으로 높다.¹⁷⁾ 현재 만족

17) 서울지역 3.2, 신도시 3.5, 경기도 3.3점으로 신도시 거주자들이 지역에 대한 애착심시 가장 높게 나타나고 있다.

도가 상대적으로 낮은 항목은 병원, 의료시설로서 3.3점으로 나타났다. 또한 교통, 시장판매시설, 병원의료시설 등은 1993년 조사에서 만족도가 매우 낮게 나타났던 항목으로 신도시 입주초기에 비해 생활환경이 개선되고 있음을 알 수 있다. 신도시 거주자들의 직주근접 개선과 주거 면적 상향이동 등이 만족도를 높이는 요인이 된 것으로 보인다.

<표 6-22> 신도시별 주거만족도

(단위: %)

		분당	일산	평촌	산본	중동	전체 (99)	전체 (93)
현재 만족도	교통	4.1	3.5	4.4	4.1	3.4	3.9	37.6%
	환경(소음, 악취등)	4.1	3.9	2.8	3.9	3.2	3.6	65.2%
	교육시설	4.0	3.8	3.8	3.9	3.6	3.8	63.6%
	공공편의시설	3.9	3.6	4.0	3.7	3.5	3.7	41.1%
	시장, 판매시설	4.5	4.3	3.9	3.1	3.8	3.9	22.1%
	병원, 의료시설	3.7	2.7	3.8	3.3	3.2	3.3	17.5%
	만족도 평균	4.1	3.6	3.8	3.7	3.5	3.7	
	애착심	3.7	3.5	3.2	3.6	3.2		
이주 전 만족도		3.7	3.5	3.6	3.6	3.4	3.6	

* 5점 척도임

** 93년 값은 5점척도에서 대체로 만족 또는 매우 만족을 합한 비율임

5. 결 론

수도권의 인구비중은 계속 증가하고 있으나 수도권으로의 순이동은 점차 감소하고 있다. 특히 신도시 입주기간동안 수도권 순이동은 큰 증가를 보이지 않았다. 한편 신도시 거주자들은 서울로부터 진출된 인구비율이 60%에 이르고 있으며 이들이 신도시를 선택한 이유는 쾌적한 주거환경이 중요하게 고려되고 있다. 즉 서

울의 기존 주거단지의 녹지나 공원등의 주거환경수준이 낮은 반면 신도시를 비롯하여 경기도 지역의 신규개발되는 주거단지의 녹지환경이 좋다는 점이 주거이동의 중요한 요인이 되고 있다.

신도시 초창기에는 서울에서 신도시로 이동한 인구가 많았으나 최근에는 경기도를 비롯하여 신도시나 신도시가 포함되어 있는 모도시에서 신도시로 이동하는 비율이 증가하고 있다. 가구주 직장분포에 있어서도 서울에 직장을 둔 가구비율이 1993년 조사에서 65.89%였으나 1999년 조사에서는 42.4%로 감소하고 반대로 경기도인 경우는 14.5%에서 40.2%로 증가하고 있다.

일반적으로 소득이 낮을수록 주거이동에서 편리성이 중시되는 반면 소득은 높을수록 주거의 질적 측면이 중시된다. 조사자료에서도 소득이 높을수록 주거면적이나 시설보다 주거환경을 중시하고 있는 것으로 나타났다. 신도시 거주자들이 소득수준이 높고 고학력이라는 점에서 소득수준과 주거환경을 중시하는 일반적 특성과 일관성있는 결과를 보이고 있다.

신도시거주자들의 주거이동 사유는 주택가격과 시설 등 주택자체의 요인보다도 쾌적한 주거환경을 매우 중시하고 있다. 이는 쾌적한 주거환경을 통해 생활의 질을 중시하는 것으로 볼 수 있다. 신도시 거주자중에서도 학력과 소득이 높은 계층에서 특히 주거환경을 매우 중시하고 있으며 현 주택으로의 이동 동기뿐만 아니라 미래 이동시 고려요인에 있어서도 신도시 거주자들이 주거환경을 중시하고 있음을 알 수 있다. 이런 특성으로부터 신도시 건설과 무관하게 이들의 수요를 만족시킬 수 있는 주거지 조성이 필요하다는 시사점을 얻을 수 있다. 쾌적하고 편리한 주거환경을 선호하는 젊은 중산층에게 중시되는 주거환경이 기존 도시의 주거환경속에서 충족될 수 없기 때문에 신도시로 이동하는 원인이 되고 있다.

주거환경을 중시하는 성향은 향후 이동 희망지역에서도 일관성있게 나타나고 있다. 희망지역으로 서울을 응답한 사람은 10% 이하이고 신도시가 50~70%로 매우 높게 나타나고 있다. 신도시 거주자들의 이러한 주거수요 특성으로 보아 향후 소득증대 및 수요의 고급화에 따라 이런 특성을 가진 주거수요가 증가할 것으로 예상된다.

신도시 건설과 수도권 인구집중간에 상관관계를 논하는 많은 논의들이 있다. 그러나 수도권으로 전입에 의한 사회적 증가는 미미하다. 그보다는 이미 전 인구의 절반 가량이 수도권에 거주하고 있음으로서 발생하는 출산 등의 자연증가에 의한 부분이 더 크다고 할 수 있다. 서울인구는 실제 감소추세인데 서울의 인구가 신도시를 포함한 경기도로 전입함으로써 서울 인구 감소와 경기도 인구증가가 동시적으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 즉 기존 서울과 경기도 거주자중 더 쾌적한 주거환경을 선호하는 층이 신도시로 이동한 것으로 볼 수 있는 것이다.

인구이동은 그 자체가 발전과정으로 볼 수 있다. 오늘날 경제가 고도로 발달한 후기 산업사회에서 경험하고 있는 교외(suburbs)와 위성도시(outer cities)의 급성장 등도 이러한 발전과정으로 볼 수 있다. 사람들이 어떤 지역으로 이동할 때는 현재 거주하고 있는 지역에 비해 경제적으로 더욱 유리한 생활을 할 수 있다든지, 또는 교육시설이 더 좋든지, 또는 다른 사회적·위락적 면에서 자기의 욕구를 더 만족시킬 수 있기 때문에 이동하는 것이다. 따라서 주택건설이 인구이동을 유발하는 것이라기 보다는 수도권의 경제적, 사회적 요인들이 인구를 유입하는 요인이라고 보아야 한다.

따라서 수도권 문제는 수도권에 주택 건설에 대한 논란 이전에 수도권의 기능과 분산에 대한 근본적 논의가 되어야 한다. 이미 수도권에 각종 사회적, 경제적 기능이 집중되어 있는 상태에서 수도권에 주택건설을 억제하는 것으로 수도권의 인구이동을 억제하는 것은 한계가 있기 때문이다. 또한 이미 수도권에 거주하고 있는 사람들, 특히 신도시를 포함하여 신규개발주거지를 선호하는 중산층의 새로운 수요에도 주목해야 한다. 학력과 소득이 높은 화이트칼라층들이 주거환경의 쾌적성을 중시하는 새로운 수요패턴을 보이고 있는 특성은 앞으로 주거지 개발에서 중요시되어야 하는 부분이다. 신도시 거주자들은 신도시에 대한 애착심이 강하고 높은 귀속의지를 갖는다. 따라서 이들의 특성에 대한 사회문화적 규명과 함께 신도시개발에 있어서도 사회문화적 접근이 필요할 것이다.

참고문헌

- 고철·박종택, 1993. 「수도권 신도시 건설에 따른 가구이동 및 주거상태 변화에 관한 연구」 국토연구원
- 권용우·이자원, 1995. “수도권 인구이동의 공간적 특성에 관한 연구”, 국토계획 30(4)
- 권용우·이자원, 1995. “우리나라 인구이동의 공간적 패턴에 관한 연구”, 지리학연구 34(3)
- 배순석·김현식 외, 2000. 「수도권 도시성장관리와 신도시개발」
- 신원득, 1997. “수도권 5개 신도시의 인구변화와 특성”, 경기연구
- 신정철 외, 1999. 「수도권 신도시 종합평가 분석 연구」 한국토지공사
- 안건혁, 2000. “수도권 신도시개발은 필요한가?”, 국토도시계획학회, 수도권신도시개발에 관한 대토론회.
- 윤복자·박남희·진미운, 1993. “신도시 거주자의 주거이동 효과에 대한 분석”. 한국주거학회지 8(1).
- 이외희 외, 1999. 「수도권 인구이동 특성에 관한 연구」 경기개발연구원
- 이외희, 2000. “경기도의 인구이동요인에 관한 연구”, 국토계획 35(3)
- 이원영, 2001. “수도권 신도시 개발론의 문제점”, 국토계획 36(1)
- 이원영, 2001. “수도권 주택수요과 신도시 개발방향”, 경기논단 가을호
- 통계청, 1992 1994 1996 1998 2000. 「인구이동 통계연보」
- 하성규·전명진·진미운, 1998 “수도권 신도시 거주자의 주거이동 및 통근통행패턴 변화에 관한 연구

SUMMARY

Housing Provision and Population Concentration in The Capital Region

*Hwan-Yong Park, Kabsung Kim, Jeong-Soo Kim
Hee-Yon Hwang, Hyeon-sook Chun*

Ch. 1 Housing Provision and Population Concentration in The Capital Region

This chapter attempts to figure out current situations of housing provision and population concentration in the capital region, rather than to analyze the economic impetus caused by concentration in the capital region. Three aspects are thoroughly discussed. Housing provision is speculated in terms of housing production and residential standards whereas population concentration is described by the changes in population, household, and housing tenure. Residential mobility is also detected through the analysis of current and past (five-year) residences, using 2% samples of Population and Housing Census in 1990, 1995, and 2000. Finally, current problems and implications of housing policy are discussed in the relations of Gyeonggi-do and its cities, Seoul and its wards(called *gu* in Korean), Incheon and its wards, and Gyeonggi-do and other metropolitan cities.

Ch. 2 Analysis of Relationships between Housing Supply and population Concentration in the Seoul Metropolitan Area

The congestion of population in the Seoul Metropolitan Area(SMA) has been deepened gradually since 1960s. The government has supplied housing units to relieve the housing shortage. But some researchers have raised a question in argument on housing supply causing the population migration.

This study focused on the correlation between housing supply and population concentration in the SMA. Using Granger-Sims Causality test and Simultaneous Equations, we found the relationships and the effects of the determinants of the population inflow in the SMA. The result of this research shows that the housing supply causes more population inflow, which is attributable to more housing supply. This result explains that the supply-oriented housing policy should be altered to ease severe concentration of population in the SMA.

Ch. 3 Analysis of the Effects of Housing Construction on population inflow into the SMA

Housing construction effects on the regional economic development and creates a lot of jobs. In 1990s, housing construction was largely concentrated in the SMA(Seoul Metropolitan Area). Many people believed that this concentration had reinforced economic concentration and overpopulation in the SMA. But there were not sufficient studies to explain the relationships between housing construction and population inflow in the SMA.

This study explores to calculate the number of population induced into the SMA by an amount of housing construction.

In this study, MRIO model (Multi-regional Input-Output) is used to calculate the number of induced jobs by housing construction. Also, the

structure of labor market and the causes of population movement are considered to estimate how many people have moved into the SMA. We found that 5.26 persons moved into the SMA per 1 billion won investment on housing industry, resulting in 492,140 persons' movement into the SMA during the 1990's.

Ch. 4 Housing and population concentration in the Capital Region

During the last five decades, the country has transformed into an industrial society. Through this industrialization process, labor-intensive manufacturing activities have been concentrated in large metropolitan areas, particularly in the Capital Region. The concentration of workers and industrial activities in large metropolitan areas has generated a synergistic effect creating agglomeration economies. The industrial and infrastructure investments in the Capital Region have resulted in further spatial concentration and regional disparity problem, and increased environmental problem. Some contradicting policies also have reduced the efficiency of the deconcentration policy for the Capital Region. Since 1989, five new towns have been constructed around Seoul. More than one million new residents were settled in the new towns. The central and local governments have more new town plans at this moment. In the result, approximately 45.9 percent of the total population and 46.0 percent of the total passenger cars were registered in the Capital Region in 2000.

Ch. 5 Survey of Local People Perception on the Housing Problems in Seoul Metropolitan Areas

For a soft-landing in solving the problem of overpopulation in the Seoul Metropolitan Area (SMA), the land use policy of Korea should be

directed toward the reduction of housing demand in the area. Nevertheless, Korea has continued its supply-oriented housing policies in the area.

This paper aims to investigate the influence of large-scale housing projects upon the population concentration in the SMA. In this research, questionnaires were distributed to the people living out of the SMA, particularly college graduates and workers, to find out any relationship between housing problems and the people's perception on moving for work in the SMA.

The results are as follows;

① About 93% people surveyed answered that large-scale housing supply projects in the SMA, including new town development, bear a part, or large portion of responsibility for overpopulation of the area. This research shows that people in their 20s or 30s, for whom moving to the area is a relatively easy matter, think the way more positively than people in their 40s do.

② Better cultural facilities, services and abundant job opportunities in the SMA are the main reasons why people in their 20s and 30s are attracted to the area.

③ The largest burden to the people moving into the SMA is the high housing price. Therefore, it is highly predictable that there will be a more vigorous population shift toward the area when the housing price is stabilized.

It turns out that any large-scale housing project in the SMA attracts population from outside. The housing shortage in the SMA leads to large-scale housing projects, which in turn attract population, resulting in housing shortage. This vicious circle explains much of the current problem that the SMA now faces. Therefore the focal point of the housing policy should be on minimizing the housing demand in the SMA and its vicinity. It is also suggested that the problem of population density in the SMA should be approached not only from the local point of view, but also from a nation-wide strategic perspective of spatial planning for

balanced development of the nation.

Ch. 6 Residential Mobility among the New Town Movers

The purpose of this study is to identify the characteristics of residential mobility of the new town movers. The major findings are as follows. The new town movers consider natural environments more important than any other factor. Inhabitants of the New Town are highly educated, and have high incomes and socio-economically homogeneous characteristics. Many owners of the New Town housing were renters before they moved into the New Town. The degree of residential satisfactions of New Town residents is relatively high and has increased after moving. And the residents consider the New Town as a next residents. The housing demand of New Town residents shows new pattern and it is importantly considered.