

서울 近郊村 自然部落의 「都市마을團地」 開發方案에 關한 研究

金 仁*

《目 次》

- I. 序論：問題意識과 研究目的
- II. 서울 近郊 居住地 郊外化의 地理的 形成 與件
- III. 首都圈郊外化地域의 空間現象과 自然部落의 立地의 特性

- IV. 「都市마을 團地」造成的 基本構想과 開發 戰略
- V. 서울 近郊 「都市마을 團地」開發效果
- VI. 結 論

I. 序論：問題意識과 研究目的

1. 問題意識

1960년대 이후 우리나라의 都市人口成長에서 가장 두드러진 현상은 대부분의 인구가 서울을 위시한 소수의 大都市地域으로 집중·편향되고 있다는 점이다. 실제로 1962년 이래 현재까지 전국의 130여개 郡 가운데 84개 郡이 인구의 절대감소를 기록하고 있는데 반해, 동 기간중 매년 괄목할 純轉入 超過現象을 나타내는 지역은 서울·釜山을 비롯한 首都圈 一部地域과 全國의 극히 한정된 지역에 국한되고 있다.

최근 서울을 위시한 소수 대도시지역으로 집중·편향되고 있는 인구의 局地化現象 가운데, 특히 이채로운 것은 1970년 이후 서울과 京畿道 두 지역간의 居住地 이동양상에서 나타난다. 매년 전국에서 서울로 이동하는 純轉入人口는 20만명 이상에 이르고 있다. 그러나 서울에서 타

지역으로의 轉出人口 역시 전국에서 가장 큰 규모로 이루어지고 있으며, 이들 전출인구 가운데 약 40%에 해당하는 인구가 京畿道를 최종 종착지로 하고 있다. 1970년까지만 하더라도 경기도 인구의 서울로의 순전입이 훨씬 많은 형태로 일관되어 왔었으나 1970년을 기점으로 이러한 人口移動의 패턴은 역전되어 오히려 서울에서 京畿道로 逆移動하는 純轉出人口量이 더 많아지고 있다는 사실이다.¹⁾

서울시의 多量의 상주인구가 경기도지역으로 逆流되고 있는 양상은 수도권지역에서의 이른바 集中反轉(polarization reversal)現象²⁾이 나타나기 시작한 前兆로서 해석할 수가 있다. 또한 수도권 이외 지역에서 서울시 주변지역으로 직접 유입되는 경우도 계속해서 증가될 추세를 보이고 있는 것이 1980년대 초 서울시 주변지역의 현상이라고 할 수 있을 것이다.

이렇게 되면 首都圈의 人口增加 추세와 더불어 서울시의 거주 수용한계는 포화상태가 되어

* 서울대학교 사회대 교수

1) 統計上的 기록으로 보면 1981년의 경우 경기도의 轉入超過人口는 103,913명으로 서울시로부터 64,193명이 전입초과되고 있으며 이는 경기도 전체 轉入超過人口의 62.4%에 해당된다. 1982년에는 이러한 현상이 더욱 심화되어 경기도의 轉入超過人口는 177,836명에 다다름으로써 최근 10여년간에 걸쳐 최고의 증가양상을 보였으며, 이 중 69.5%에 해당하는 123,510명이 서울시로부터의 轉入超過人口였다.

2) 黃昌潤, 1984, "서울 大都市圈人口集中反轉現象에 對한 小考," 國土研究, Vol. 3, 國土開發研究院, pp. 144-60. Richardson, Harry W., 1980, "Polarization reversal in development countries," Regional Science Association Paper, Vol. 45.

답기야 기존의 서울시 거주자와 새로 이입해 들어간 사람들까지도 外延的(spillover)내지는 飛地的(leapfrogging)인 형태를³⁾ 취하면 서울시 주변지역으로의 탈출(exodus)이 불가피할 것으로 예상된다.

都市 주변지역으로 사람들이 모여들게 됨에 따라서 가장 두드러지게 나타나는 空間的 변화 가운데 하나는, 農村地域이었던 도시주변지역이 새로운 居住郊外地域으로 변모되리라는 점이다. 그리고 이에 수반하여 都市近郊地域에 위치한 자연부락이 都市로부터 流入하는 住民에 의하여 住民의 생활양식은 물론 종래의 농촌형 취락에서 都會型聚落으로 그 기능과 경관이 변모될 것으로 예상된다. 실제로 이와같은 현상은 서울시 주변의 여러 지역에서 나타나고 있다.

그런데 居住郊外地域이 서울시 주변지역에 상당한 정도로 형성되고 있음에도 불구하고 이러한 문제에 대한 심층적이고도 다각적인 연구가 그리 많지 않아, 居住地郊外化의 실체가 정확히 파악되고 있지 않은 것이 현재의 상황이라고 여겨진다.

이상의 문제의식에 비추어 볼때 本研究의 課題는 大都市 주변지역에서의 여러변화양상, 특히 居住地郊外化 현상과 관련한 大都市生活圏 近郊地域의 自然部落을 대상으로 都會型住居團地開發 및 活用方案에 관한 연구는 學問的 價値의 중요성에서 뿐만아니라, 현실적 住宅問題 해결의 代案提示라는 次元에서도 政策的으로 研究되어야 할 時宜 적절할 과제이다.

2. 研究目的

本研究의 目的은 서울과의 接近度가 좋은 首都圏 近郊地域의 自然部落을 都市型 住居團地로 開發·造成·轉用함으로써

첫째, 首都서울의 過密을 緩化하고

둘째, 서울의 宅地 및 住宅의 부족현상을 해소하며

셋째, 서울都市民에게 生活環境改善을 提高하고 아울러 서울주변지역에서 農村都市의 發展을

유도하며

넷째, 首都圏地域의 人口 및 便益施設의 廣域的分散을 촉진하며

다섯째, 서울 大都市 生活圏 廣域都市體制的 기반구축을 模索하는데 있다.

Ⅱ. 서울近郊居住地郊外化의 地理的 形成與件

서울을 中心으로 한 都市生活圏의 廣域化現象은 일응 서울시 주변 首都圏地域에 새로운 都市의 住居環境을 조성 확대시키는 측면을 간과할 수가 없을 것이다.

이에 本章에서는 首都서울의 주변지역에서 전개되는 居住地郊外化와 관련한 都市마을團地 개발구상의 배경과 아울러서 廣域都市體制 형성 배경에 관한 원인을 고찰해 보고자 한다.⁴⁾

1. 機動性的 增大

현대적 郊外地域形成의 가장 중요한 전인차는 중심도시와 계속적으로 緊密하게 연계될 수 있는 大衆交通手段의 발달과 자가용 소유의 보편화에서 연유한다.

교통수단의 발달의 多樣化와 함께 1960년대 이후 서울市域의 외연적 확장을 촉진시키는 몇 가지 교통시설에 대한 개선이 이루어졌다. 첫째는 京仁·京釜·永東高速道路의 등장이며, 이들 高速道路의 서울을 基點으로한 首都圏地域의 貫通이다. 둘째는 서울을 圍繞한 수도권내의 電鐵網의 확충과 지하철의 연계건설이다. 이와같은 일련의 高速化내지는 大衆高速交通手段의 개발과 확충은 수도권 주민들의 實質的인 기동성의 확대를 의미하며, 서울과의 接近度向上에 의한 수도권 지역내에서의 居住地의 空間擴散을 가능케 하며, 명실상부 서울의 팽창과 함께 거주지 교외화와 나아가서는 도시생활의 광역화를 촉진시켰다.

首都圏住民의 機動性增大를 나타내는 또한 측면은 서울 시내버스노선의 市外延長運行이다.

3) Connell, J., 1974, "The metropolitan village: spatial and social processes in discontinuous suburbs," in Johnson, J.H. (ed.), *Suburban Growth*, London, John Wiley & Sons, pp. 94-95.

4) 權容友·金仁, 1983, "서울시 居住地郊外化의 形成背景," 應用地理 第6號, 論文에 기초한 것임.

《短報》

서울 近郊村 自然部落의 「都市마을團地」 開發方案에 關한 研究

金 仁*

◀目	次▶
I. 序論：問題意識과 研究目的	IV. 「都市마을 團地」造成的 基本構想과 開發戰略
II. 서울 近郊 居住地 郊外化의 地理的 形成 與件	V. 서울 近郊 「都市마을 團地」開發效果
III. 首都圈郊外化地域의 空間現象과 自然部落의 立地의 特性	VI. 結 論

I. 序論：問題意識과 研究目的

1. 問題意識

1960년대 이후 우리나라의 都市人口成長에서 가장 두드러진 현상은 대부분의 인구가 서울을 위시한 소수의 大都市地域으로 집중·편향되고 있다는 점이다. 실제로 1962년 이래 현재까지 전국의 130여개 郡 가운데 84개 郡이 인구의 절대감소를 기록하고 있는데 반해, 동 기간중 매년 괄목할 純轉入 超過現象을 나타내는 지역은 서울·釜山을 비롯한 首都圈 一部地域과 全國의 극히 한정된 지역에 국한되고 있다.

최근 서울을 위시한 소수 대도시지역으로 집중·편향되고 있는 인구의 局地化現象 가운데, 특히 이채로운 것은 1970년 이후 서울과 京畿道 두 지역간의 居住地 이동양상에서 나타난다. 매년 전국에서 서울로 이동하는 純轉入人口는 20만명 이상에 이르고 있다. 그러나 서울에서 타

지역으로의 轉出人口 역시 전국에서 가장 큰 규모로 이루어지고 있으며, 이들 전출인구 가운데 약 40%에 해당하는 인구가 京畿道를 최종 종착지로 하고 있다. 1970년까지만 하더라도 경기도 인구의 서울로의 순전입이 훨씬 많은 형태로 일관되어 왔었으나 1970년을 기점으로 이러한 人口移動의 패턴은 역전되어 오히려 서울에서 京畿道로 逆移動하는 純轉出人口量이 더 많아지고 있다는 사실이다.¹⁾

서울시의 多量의 상주인구가 경기도지역으로 逆流되고 있는 양상은 수도권지역에서의 이른바 集中反轉(polarization reversal)現象²⁾이 나타나기 시작한 前兆로서 해석할 수가 있다. 또한 수도권 이외의 지역에서 서울시 주변지역으로 직접 유입되는 경우도 계속해서 증가될 추세를 보이고 있는 것이 1980년대 초 서울시 주변지역의 현상이라고 할 수 있을 것이다.

이렇게 되면 首都圈의 人口增加 추세를 더불어 서울시의 거주 수용한계는 포화상태가 되어

* 서울대학교 사회대 교수

1) 統計上の 기록으로 보면 1981년의 경우 경기도의 轉入超過人口는 103,913명으로 서울시로부터 64,193명이 전입초과되고 있으며 이는 경기도 전체 轉入超過人口의 62.4%에 해당된다. 1982년에는 이러한 현상이 더욱 심화되어 경기도의 轉入超過人口는 177,836명에 다다름으로써 최근 10여년간에 걸쳐 최고의 증가양상을 보였으며, 이 중 69.5%에 해당하는 123,510명이 서울시로부터의 轉入超過人口였다.

2) 黃昌潤, 1984, "서울 大都市圈人口集中反轉現象에 對한 小考," 國土研究, Vol. 3, 國土開發研究院, pp. 144-60. Richardson, Harry W., 1980, "Polarization reversal in development countries," Regional Science Association Paper, Vol. 45.

부족율은 45.3%에서 47.0%로 계속 상승하고 있다(表 1).

서울시의 경우 셋집살이를 하는 사람들의 주택이 1970년에 58,888동(전체 주택수의 10.1%)에서 1975년에는 97,427동(전체 주택수의 13.1%), 1980년에 155,537동(전체 주택수의 16.1%)으로 증가하였다. 이러한 서울시의 주택공급의 어려운 처지는 경기도에 적지않게 파급된 것으로 보여진다.

서울시에서 住宅不足現象이 전개되는 가운데 경기도 지역에서는 최근들어 住宅增加率의 變化樣相은 1959년의 229,885동에서 1960~69년의 10년간 53.6%(123,155동)가 증가하여 1969년에는 353,040동이 되었다. 그러나 1970~80년의 기간에는 1969년에 비해 무려 92.1%(325,075동)나 격증하는 양상을 보여주었다. 이와 같은 현상은 단적으로 서울시의 住宅供給과 宅地造成이 限界點에 와 있음을 시사해 주는 것이라 하겠다.

결과적으로 서울시 住宅供給의 絕對不足으로 인해서 居住地郊外化의 擴散現象이 서울을 중심으로 서울과 仁川, 서울과 水原을 잇는 축방향을 비롯해서 서울과 인접한 시흥군·남양주군·고양군·양주군·김포군·광주군·용인군지역등으로 활발히 전개되고 있다. 불가피한 서울시 住宅供給의 絕對不足現象은 居住地郊外化를 유도하는 外波要因인 이 되고 있다.

3. 住居環境에 대한 空間認識變化

여러 研究에서는 相當數의 사람들이 郊外地域에 대해 子女를 養育하는데 알맞은 場所, 精神的 쾌락감을 가져다 주는 곳, 類似한 생활양식을 가진 사람들이 질적 풍요로움을 만끽하며 살 수 있는 場所, 마음의 故鄉, 촌락적 이상향등의 좋은 空間認識을 갖고 있기 때문에 郊外地域을 그들의 居住地로 選擇하는 選好傾向이 있다고 分析된 바 있다.

우리 나라의 경우 京畿道地域으로의 移住자들 가운데 「좋은 環境」을 찾아 移住해 온 사람들이

全體의 4.5%, 「發展될 展望」을 고려해 移住해 온 住民들이 全體 5.4%에 이른다고 移住動機를 指摘한 調查結果가 있다.⁶⁾

이 調查에서 대체로 京畿道地域으로의 이주자 10인 가운데 1인은 京畿道地域의 「環境」이나 「평판」 좋은 「空間認識」때문에 移住해 왔다는 事實을 確認할 수가 있다.

한편 서울시내에서 住民의 居住地 選好行態를 分析한 結果, 高所得層의 「동네 주변 환경」을 考慮하여 現在의 居住地를 選擇했다는 사람이 전체 응답자의 21.8%나 되고 있음을 밝혀, 住居立地環境이 高所得層의 移住行態에서 「子女教育」의 26.6%에 이어 두번째 順位에 該當된다고 分析되었다.⁷⁾ 특히 江南地域에서 두드러지게 나타나고 있는 高所得層의 「環境的 認識」에 의한 거주 이동현상은 都市內 공해문제의 대두와 「生活의 質」에 대한 높은 認識이 複合的으로 作用했기 때문이라는 分析이다.

이상에서 살펴본 居住地地域의 郊外化現象에 비추어 볼 때 최근 住民들간에는 自己가 거처할 집의 立地環境에 대한 認識과 評價가 이루어지는 동시에 立地環境에 대한 空間認識이 住居移轉의 主要動機가 되고 있음을 指摘할 수 있겠다. 특히 高所得層의 쾌적환경에 대한 選好도가 매우 높아 서울 周邊의 쾌적한 田園地域은 서울 近郊居住地로의 開發與件이 成熟되고 있다.

4. 政策變數의 作用

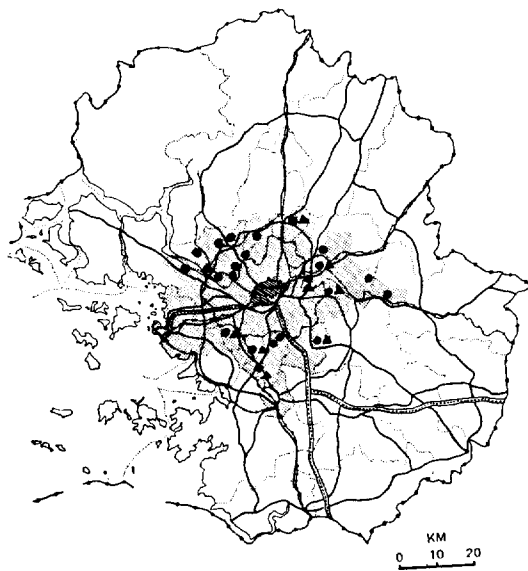
居住地郊外化和 관련하여 政策的 次元에서 행해지는 制度的 조치에는 居住地郊外化를 積極的으로 促進하는 開發擴大의 側面과 都市의 異常肥大를 막기 위해 그린벨트를 설치하는 開發規制의 側面이 있다.⁸⁾ 前者의 경우에는 거주지의 擴散을 spillover 패턴으로 促進시키고 後者の 경우에는 leap frogging 패턴으로 居住地의 擴散을 유도한다.

우리 나라는 1960년대 이후 지속적으로 推進된 經濟開發에 힘입어 都市化의 速度를 加速화

6) 李兌一, 1982, "서울과 周邊地域間的 相互作用에 관한 分析研究," 國土研究, Vol. pp.98-104.

7) 權源府, 1982, "都市模型開發을 위한 서울市民的 住居立地行態에 관한 考察," 國土研究, 第1號 pp.54-69.

8) Brodsky, H., 1983, "Land development and the expanding city," *Annals of AAG*, Vol. 63, pp.159-166.
Correll, M.R., Lillydahl, J.H., and Singell, D., 1978, "The effects of greenbelts on residential property values: some findings on the political economy of open space," *Land Economics*, Vol. 54, pp.207-217.



시내버스 시외연장운행지역
 ● 일반시내버스 기종점
 ▲ 직행좌석버스 기종점

그림 1. 서울內市버스 市外延長 運行地域

버스 기종점이 설치되어 그곳에 사람들이 이주해 가느냐 아니면 사람들이 이주해감으로 해서 버스 기종점이 형성되느냐라는 문제는 상호연관을 맺으며 동시에 전개되는 공간현상으로 간주해야 될 것이다. 문제의 초점은 서울시의 327개 버스노선 가운데 약 1/3개 노선의 기종점이 서울시 밖 경기도에 위치하고 있다는 점이다[그림 1].

이것은 이들 지역(서울 시내버스 市外延長 運行地域)에 사는 사람들에 대한 서울로의 機動性 增大를 단적으로 의미하는 것이다. 둘째 이와같은 交通上의 社會的 與件變化는 지역주민의 通勤, 通學, 쇼핑 등의 通行行態에 변화를 주고 서울 周邊近郊地域의 실질적인 서울화를 의미한

다. 세째는 명실상부하게 서울과 時間生活圈으로 統合이 가능해짐으로써 서울시 住居地의 空間擴大를 의미하는 것이다. 기실 서울 노선버스의 市外延長運行은 서울과 近郊地域住民에게는 가장 구체적인 機動性의 增大를 뜻하는 것이며, 이것은 居住地郊外化의 擴散과 郊外化의 發展方向軸을 유도하고 있는 것이다. 한편 승용차 보유대수와 운전면허 취득자의 年增에 의한 自家運轉의 보편화 추세는 주민의 기동성을 더욱 활성화시키므로써 최근에 와서 서울 常住人口의 실질적인 郊外分散과 서울의 大都市 擴域化를 주도하는 外波要因이 되고 있다.

2. 서울의 住宅不足率과 宅地供給의 限界性

일반적으로 중심도시에서는 토지의 효율성을 극대화하려는 경향 때문에 建物の 高層化·地價昂騰·用地不足·人口過密·駐車困難 등의 排出因子(pushing factor)가 작용한다. 이에 대한 교외지역에서는 지가저렴·용지풍부·交通圓滑 등의 吸入因子(pulling factor)가 存在한다. 이에 따라 都市周邊地域에서는 대단위의 住居團地가 造成되고 넓고 쾌적한 정원을 가진 高級住宅地가 形成된다. 때로는 그린벨트가 일부 해제되면서 천연의 자연환경으로 둘러싸인 최고급주거지역 이 이루어지기도 한다.⁵⁾

최근 서울시는 경기도 광주군과의 접경지대인 강동구 고덕단지에서 택지를 개발하였는데 이는 住宅供給이 해마다 늘어나는 서울의 유입인구를 수용하기 위해 주택지를 보다 많이 확보하려는 조치이다. 그러나 당국의 지속적인 住宅普及과 宅地開發事業에도 불구하고 서울시의 住宅不足數는 1970년대에 483,614동이던 것이 1980년에는 1.8배가 증가한 857,919동으로 늘어나 주택

表 1. 首都圈地域의 住宅不足率變化(1970~80)

	서울시			경기도		
	가 구 수	주 택 수	부 족 율 (%)	가 구 수	주 택 수 (%)	부 족 율 (%)
1970	1,067,226	583,612	45.3	633,420	473,303	25.2
1975	1,381,108	744,247	46.1	806,978	458,649	32.0
1980	1,826,052	968,133	47.0	1,077,906	678,115	37.1

출처: 인구 및 주택센서스 보고, 1970, 1975, 1980.

5) Gist, N.P. and Fava, S.F., 1974, *Urban Society*, 6th ed., New York, Tomas Y. Crowell Co., pp.303-312.

다. daily urban system에 입각한 도시생활공간의 공간모형은 範域과 그 内部空間의 特性과 分化현상에 대한 해석상의 順次的인 사고의 틀을 제시해 준다는 점에서 示唆하는 바는 크다.

2. 首都圈内部 郊外地域의 空間構造

앞에서 소개한 大都市 日常生活圈의 空間構造 模型에 견주어 본다면 수도권지역 교외화의 진전상태가 模型과 거의 一致한다. 요컨대 서울에서 15~20km 圈帶에 속하는 지역은 침상 都市化의 요소가 탁월한 內側郊外地域(inner urban fringe), 20~30km 圈帶는 郊外住居地, 近郊農業化, 非農業의 土地轉用이 탁월한 外側郊外地域(outer urban fringe), 30~50km 圈帶는 서울의 영향이 직접, 간접으로 미쳐 近郊 農業化가 촉진되고 있는 이른바 都市陰影 郊外地域, 그리고 50km 外廓地帶는 농촌배후지로서 서울의 최대 통근권을 형성하는 한계지역에 해당한다고 할 수 있겠다.

사실상 서울을 中心으로 한 首都圈地域은 일상도시생활환경으로 擴大되었고, 수도권 内部空間의 都市의 變貌樣相을 daily urban system의 概念에 비추어 볼때 首都圈地域은 母都市 서울을 비롯한 하위기능의 都市와 農村의 中心地에 해당하는 自然部落들이 하나의 계층으로 構成된 日常都市生活圈의 定住體系(settlement system)를 형성한다. 實質적으로 서울 大都市 生活圈에서의 도시적 變貌 즉 内部空間의 都會化현상은 정주체계의 下部組織인 농촌의 自然部落에 이르기까지 파급되고 있다.

3. 首都圈 自然部落의 立地패턴

首都圈内的 모든 自然部落은 일단 地方自治團體地域에 속해 있으나 行政上 「市部自然部落」과 「郡部自然部落」으로 立地類型이 분류되며, 郡部自然部落은 다시 邑部和 面部自然部落으로 분류된다.

市부에 立地한 自然部落은 各行政市의 住宅 및 宅地不足難과 기타 사회·경제적 여건을 감안하고 그 위치성을 고려할 때 사실상 가장 이상적인 「都市마을團地」開發對象 部落으로 간주된다. 특히 우리나라는 行政市의 市界가 광대한

절대면적의 농촌지역을 포함하며 이안에 自然部落은 都市住居環境과는 거리가 먼 農村의 聚落의 상태로 방치되어 있는 경우가 많다.

郡부에 속한 邑級 都市는 行政分類上 都市로 간주되며 機能적으로도 農村中心都市에 해당한다. 따라서 邑部の 自然部落은 行政上 都市의 혜택을 받는다. 그리고 邑級 都市의 규모와 大都市와의 位置性 여건여하에 따라서 「邑部自然部落」은 「都市마을團地」開發의 적임대상이고 개발의 잠재성이 높다고 하겠다.

「面部自然部落」은 순수한 農村型 聚落을 구성하는 定住體系의 最下位 村落單位이다. 이들 자연부락은 大都市 周邊地域의 郊外化의 발전정도에 여하에 따라서 「都市마을團地」造成的 適地가 될 수 있다.

首都圈内的 自然部落의 立地패턴을 대도시 日常生活圈의 空間性과 관련하여 그 立地類型을 분류하는 경우 ① 內側近郊型 自然部落, ② 外側近郊型 自然部落, ③ 近郊農業型 自然部落, ④ 農村背後地型 自然部落, ⑤ 通勤限界型 自然部落으로 分類가 가능하다.

다섯개의 範疇로 分類된 自然部落의 立地性은 「도시마을단지」조성을 위한 適地판단의 基準이 될 수 있다.

우선 日常都市生活圈의 立地性에 비추어 볼때 ①②型의 自然部落은 서울과의 교통편이 편리하고(특히 대중교통수단) 실제로 서울과의 연장지역에 위치한 부락들이다. 이 중 상당수의 자연부락이 도시형 취락으로 바뀌었거나 조만간 거주교외지화할 부락들이다. 특히 內側近郊型 自然部落은 주거지 연담교외지역으로 발전하여 침상 都市로 기능하는 自然部落들이 태반이다. 이에 대하여 外側近郊型 自然部落은 폐적한 田園의분위기와 서울과의 근접성때문에 서울의 고소득층에 의하여 점유(소유권)되고 조만간 개발이 기대될 것으로 전망된다. 따라서 第②型 自然部落은 최상의 이상적 「都市마을團地」개발의 適地로 판단된다. 第③型의 近郊農業地域의 自然部落은 서울과의 位置와 接近度 여하에 따라서 부락전체가 「도시마을단지」로의 개발이 가능하며, 경우에 따라서는 部落의 一部 民家나 토지의 소유권이 전매되어 도시인의 별장형 또는

시켰고 서울을 위시한 다수의 都市들이 開發과 建設 위주의 記錄的인 成長을 거듭한 바 있다.

이러한 趨勢에 따라 서울시의 都市發展은 發展初期에 都市環境의 開發보다 도시주변부의 市域 擴張과 人口分散을 위주로 한 都市政策에 더욱 力點을 두었다.

이러한 施策에 의하여 서울과 周邊地域에서는 급격한 人口成長이 이루어졌다. 이에 政府에서는 1970년대 후반에 이르러 서울 外廓地域으로의 人口유입을 肯定的으로 받아들이는 次元에서 人口分散政策을 펴지 않을 수 없었고, 이것은 大都市圈 廣域體制를 公式化한 結果를 가져왔다. 이러한 政策的 配慮는 直·間接으로 서울시 周邊地域에 都市擴大 및 居住地郊外化現象을 초래하는 배경이 되고 結果的으로 서울시 주변부의 土地가 宅地化되고 일부 지역에서는 工場이 들어서게 되었다.

한편 首都서울의 異狀肥大와 開發抑制를 위하여 취해진 그린벨트의 설정은 首都圈 人口分布의 또다른 양태를 나타내게 하였다.

예를 들면 그린벨트라는 벽이 새로이 생김으로써 서울시 人口가 周邊地域에 평면적으로 擴散되지 못하고 江南地域에 대규모의 전용주거지역을 發展시키다가 하면, 그린벨트의 벽을 넘어서 소위 leap frogging현상에 의해 서울 近郊地域에서의 急激한 人口增加 現象과 서울의 近郊村 自然部落들이 침상도시(bed town)화해 가는 結果를 초래하였다.

이상의 論議에서 거주지교외화와 연관된 국내의 연구와 수도권 현장답사를 통해 確認한 결과 首都圈地域의 경우 外國의 경우와 같이 居住地郊外化를 유도하는 유사한 要因들이 상당한 정도로 內在해 있고 또 成熟되고 있음이 確認된다

Ⅲ. 首都圈 郊外化地域의 空間現象과 自然部落의 立地의 特性

1. 大都市 日常生活圈의 內部空間構造 模型

이른바 daily urban system의 空間極念은 中心都市(central city)와 周邊地域의 住民이 「하루」

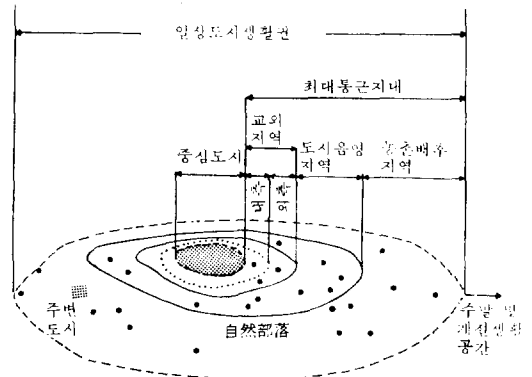


그림 2. 大都市 日常生活圈의 內部空間構造模型

를 사는 일체화된 生活空間을 意味한다. 中心都市를 기점으로한 하루 生活圈의 空間範圍은 中心都市의 規模, 機能 및 그 地域의 接近도와 住民의 機動性 如何에 따라 다르다.

그 空間範圍의 內部構造를 母式的으로 나타낸 것이 [그림 2]이다.⁹⁾ 그림에서 보듯이 日常都市 生活圈의 限界는 中心都市와 최대로 可能的 通근권대와 일치한다. 이 안에서 中心都市에 연속하여 이른바 都市와 農村的의 접이지역인 郊外地域이 형성된다. 이 地域은 郊外化의 進진도에 따라 內側과 外側 郊外地域으로 區分되며 內側 郊外地域은 住居地 연담 居住 교외화를 비롯한 都市指向의 景觀요소가 탁월하며 조만간 都市로 변모할 것이 期待되는 地域인데 비해서 外側 郊外地域은 農村的의 土地利用 景觀要素가 탁월하나 都市指向의 社會·經濟的 要素가 명료하게 나타나는 교외지역이다. 郊外地域에 연장해서 그 밖으로 계속 都市의 影響이 미치는 이른바 都市陰影地域(Urban shadow area)이 展開된다. 이 地域은 景觀상, 都市的 下部構造의 발달이 희박한 地域이지만 土地의 所有關係, 非農家人口 및 住民의 通勤 側面에서 中心都市와의 關係가 상당히 密接한 지역이다. 이 地域에 이어 農村배후지역이 中心都市와의 최대 通勤外廓圈을 形成하고, 그 한계를 넘어선 지역은 中心都市住民과는 週末 또는 季節的 生活空間에 對하는 地域으로 하루 생활의 일체성과는 事實上 距離가 있는 空間이

9) 大都市 生活圈構造模型인 [그림 2]은 Bryant, Russwurm, McLellan의 *The City's Countryside*; Fig 1.2(p. 12)를 引用하여 筆者가 再構圖한 것임.

의 승수효과를 피하고,

셋째, 종래의 大單位・高密度 住宅團地 개발 수법을 지양하고 기존의 부락환경을 개조하여 도시적 주거지 개발을 유도하는 것이다.

서울市 外廓地域을 포함한 주변 近郊地域에서는 宅地造成에 의한 住宅 墾闢과 거주지역이 市界 밖으로 연장되어 실질적인 서울化 居住地域이 형성되고 있다. 이러한 住居地의 郊外로의 확대 발전은 서울近郊의 자연부락에 과급되어 자연부락내의 많은 民家와 그 附帶施設物이새로 轉入된 도시주민(서울)에 의하여 현대적 가옥으로 増改築되고 부락전체가 비공식 형태의 都市型住居團地로 化하는 事例가 자연발생적으로 전개되고 있다. 또 이와같은 추세가 계속 상승추세로 발전할 소지가 크다는 점에서 자못 주목을 요한다.

비공식적(informal)인 과정에서 수반될 자연부락의 개조는 유도하고자 하는 「都市마을團地」의 이상을 반감할 우려가 있다. 따라서 自然部落의 공식적(formal) 개발은 다음과 같은 目的에서 필요하다.

첫째, 기존의 자연부락을 도시마을단지로 개발하는 과정에서 부락주변의 자연환경 및 경관을 최대한 보전하고

둘째, 자연과 조화를 이룬 전원적 도시형 마을을 창출하고

셋째, 다양한 住宅類型과 建築樣式을 구사하며

넷째, 開發時 農耕地의 蠶食을 전무 또는 극소화하고

다섯째, 住宅供給의 量的 提高는 물론, 기실 農村家屋의 질적 향상을 수반한다는 점에서 자연부락 개발의 필요성이 부각된다.

2. 開發戰略

① 團地造成의 基本論理

造成될 團地의 構造는 自然部落의 立地性(특히 대도시와의 관계에서) 못지않게 自然部落 自體의 site가 관건이다.

첫째, 우리나라의 自然部落은 대다수가 南向 내지는 東南向으로 座向하고 있다는 點에서 部落의 site 자체가 「天惠의 居住要塞」바로 그것이

다.

둘째, 自然部落은 산허리, 구릉 또는 평지에 응기종기 모여 평화로운 마을을 구성한다. 바로 天惠의 居住要塞인 自然部落이 接地한 site의 분위기를 원형 그대로 최대한 살려 「都市마을團地」의 團地분위기를 조성한다는 것이다.

셋째, 절대다수의 自然部落은 단독주택형의 농촌가옥으로 구성된 마을이다. 바로 조성될 團地의 規模는 部落의 호수 즉 마을의 규모가 관건이다. 여기에 기존 부락의 주택이 단독주택이란 점을 감안할때 戶數密度(住宅數나 住宅規模) 基準에 준거하여 團地內의 주택공급의 증폭이 가능하다는 것이다.

넷째, 自然部落의 기존 주택환경을 구성하는 農村家屋은 대부분 舊形態의 家屋으로 건축자재, 건축양식, 주택부대시설 등 住宅의 質이라는 차원에서 볼 때 不良住宅이며 동시에 都市의 視角에서 볼 때 불량주택지구라 해도 과언이 아니다. 따라서 「都市마을團地」造成은 不良住宅(地區) 再開發事業의 開發論理와도 일맥 상통하는 것이다.

② 「都市마을團地」의 基本模型設定

「都市마을團地」의 基本模型은 기존 自然部落의 大都市와의 위치관계, 自然部落 자체의 site 및 自然部落內의 戶數密度에 기초하여 團地造成의 基本模型을 定立한다.

1) 團地의 規模

公簿上에 나타난 自然部落의 土地中 地籍上 家屋 및 塚地로 登載된 地面을 團地造成의 可用 土地資源으로 한정한다. 部落內에 所在하는 경작지를 剝離하여 團地로 조성하되 不得이할 경우에만 경지의 감실을 예외로 한다. 따라서 일차적으로 團地의 面積規模는 거의 자연부락의 塚地面積과 일치한다.

2) 團地의 住宅密度

團地의 住宅數와 住宅規模는 원칙적으로 自然部落의 기존 戶數에 기초하며 自然部落의 현재 인구 수용능력의 3~5배가 되도록 한다.

3) 團地의 住宅類型

自然部落의 立地성과 site를 기초로 ① 單獨住宅型團地, ② 聯立住宅型團地, ③ 아파트型團地, ④ 混合住宅型團地로 既存 自然部落을 개발

주말형 住宅의 개발가능성이 크다. 第④, ⑤型일 경우의 自然部落은 도시형 집단주택단지로의 개발전망보다는 이들 부락의 民家가 個人別壯化하는 형태로의 개발전망이 높다.

자연부락을 도시형 취락으로 변모시킬 요소는 매우 다양한 것이며 복합적인 것이기는 하나 가장 큰 관건은 바로 도시민(서울사람)의 자연부락으로의 住居轉入이며, 이때 거주지 교외화의 공간적 확산은 서울로부터 주거지의 연담적 확산과 비지적 확산형태로 크게 대별될 것이다.

IV. 「都市마을團地」造成的 基本構想과 開發戰略

1. 基本構想

① 「都市마을團地」의 概念과 特性

「都市마을團地」는 大都市近郊에 位置한 自然部落 즉 마을을 開發單位의 基礎로 部落의 家屋과 附帶施設을 포함한 垵地를 宅地로 改造하여 團地型 集團住宅을 造成한 都市의 聚落을 뜻한다. 다시말해서 「都市마을團地」의 概念은 대도시근교 農村地域의 「마을」을 「團地」화 하여 여기에 「都市」的 住宅을 조성한다는 뜻에서 都市—마을—團地의 三者 用語의 概念을 모두 내포한다.

「都市마을團地」의 造成은 原則적으로 대도시 생활권 近郊의 居住郊外化 地域에 立地한 自然部落을 開發對象으로 하는데 그 特徵이 있다.

「都市마을團地」의 特性은 첫째, 距離의 中心都市(central city)와 分離되 있으나 中心都市에 近接해 있을 수록 중심도시와보다 結連的이고 예측적인 기능적 유대관계를 가진다. 둘째, 住民의 大多數는 中心都市에서 移住한 家口로 構成되며, 生業의 基盤이 非農業의이며 따라서 社會·經濟의 生活樣式(패턴)이 都市的이다. 단, 도시마을단지에 原住民이 常存할 경우 그들의 生業基盤은 農業이되 都市의 生活樣式을 다분히 향유하는 農村사람들이다. 셋째, 「都市마을團地」는 聚落으로서의 主機能이 寢상도시(bed town)의 機能과 유사하다.

이상의 「都市마을團地」에 대한 概念 定義와 特性을 개진하였듯이 「도시마을단지」조성의 開發構想은 純農村地域에서의 A型(新村型), B型(合村型), C型(合村型 5棟미만)에 준거하는 農村聚落 構造改善事業의 發想¹⁰⁾과는 그 性格이 본질적으로 다른 것이다.

② 「都市마을團地」造成的 基本着想과 必要性

우리나라의 住宅政策은 住宅과 宅地의 供給이란 次元에서 土地區劃整理事業을 연차적으로 펴왔고, 土地開發手法을 통해서 大單位 住居地를 확보하는 방편을 취하여 왔음이 저간의 事實이다. 결과적으로 都市內部的 外廓部와 都市周邊地域의 土地地目이 垵地이건 農耕地이건 宅地로 그 用途가 轉用되는 가운데 住居地의 터가 마련될 수 있었다. 특히 이와같은 開發은 주로 首都 서울의 外廓地域에서 遂行되었다. 그러나 이제는 서울에서의 宅地供給을 위한 土地開發의 限界가 매우 심각한 상한선에 와 닿았음이 政府次元의 진단이다. 또 農耕地의 絕對保全이란 당면 과제와 都市의 住居用地 확보라는 당면과제는 서로 상충하는 불가피한 문제로서 두 과제를 동시에 해결해야 하는 것이 정부의 심각한 현안 문제이기도 하다.

兩者 모두 소홀히 다루어질 수 없는 문제이고 문제의 해결을 위해서 政策決定이 어느 한 방향으로부터만 기우는 오류를 범해서도 안되겠다.

自然部落을 개발하여 「都市마을團地」를 조성하려는 취지는 自然部落이 共有하는 기존의 宅地와 附帶地의 地面을 宅地로 조성하여 주거용지의 확보와 자연부락내의 宅地環境을 정비하는 한편 大都市周邊 土地의 用途轉換을 억제하여 農耕地 蠶食을 최대한 피하려는데 있다.

따라서 自然部落에 대한 都市마을團地 조성의 기본착상은

첫째, 기존 자연부락의 立地性을 최대한 活用하여 住居用地를 확보하려는 것이고,

둘째, 기존의 자연부락 자체를 계획된 住宅團地로 조성하여 기존부락의 家口수 보다 많은 住宅을 공급케함으로써 住宅의 양을 增暴시키고, 家口 및 人口의 수용능력을 提高시켜 주택공급

10) 國土開發研究院, 1981, 住宅資料便覽

에 통계수치는 훨씬 커질 것이다)

本 統計資料에 기초하여 開發制限區域內에 自然部落을 대상으로 「都市마을團地」를 造成할 경우 택지확보, 주택공급 및 인구수용효과에 관한 개략적 계산이 가능하다(단, <表 2>의 통계자료는 자연부락을 단위로 산출된 것으로 가정함)

1. 宅地確保效果

이 지역의 垡地面積의 總計는 45.7 km²로 13,824,250坪에 이른다. 이 지역의 垡地를 轉用하여 住宅團地로 조성할 경우 광대한 宅地가 서울 近郊에 확보되는 셈이다. 그리고 <表 2>의 各 邑面別 垡地面積은 바로 宅地로 可用할 수 있는 土地資原이 되는 것이다. 垡地面積中에는 非住居用 垡地 및 部落外의 獨立家屋의 垡地도 포함되 있어 모두 「都市마을團地」로 造成할 수는 없다. 이러한 垡地를 50%로 가정하더라도 약 7,000,000坪에 해당하는 면적의 住居用 垡地 또는 團地의 造成이 서울 주변 근교지역에서 가능한 것이다.

2. 住宅供給效果

住宅團地의 住居環境은 기본적으로 住宅數와 住居規模 및 住宅樣式에 좌우된다. 따라서 住宅의 戶數密度를 기준으로 團地規模別 住宅數를 算定하는 指標를 表로 작성한 것이<表3>이다.¹²⁾ 우리나라에서는 이 指標에 준거하여 住宅團地 조성사업을 시행하고 있다.

이 表에 준거하여 30km반경권 開發制限區域의 宅地確保可能面積을 7,000,000坪, 約2,288ha

表 3 團地規模別 戶數密度 基準指標 (단위: 戶/ha)

區 分	小規模 團地	中規模 團地	大規模 團地
住宅型式 層數	(80~100戶)	(400~500戶)	(1,600~2,000戶)
單獨住宅 1	20~35	20~32	16~30
2	30~40	26~40	25~35
聯立住宅 1~2	65~85	60~70	50~60
3	95~130	80~110	70~95
아파트 3~5	105~135	85~125	80~110
5~10	125~160	100~130	90~120
10層以上	140~180	120~150	100~140

로 간주할 때 小規模團地에 준하는 「都市마을團地」를 조성할 경우

- 1층 單獨住宅: 45,760~80,000戶
- 2층 單獨住宅: 68,440~91,520戶
- 1~2층 聯立住宅: 148,720~194,480戶
- 3층 聯立住宅: 217,360~297,440戶
- 3~5층 아파트: 240,240~308,880戶

의 住宅供給效果를 가져온다.

또 이 表에 준한 各 邑面地域에서의 團地規模別住宅供給의 戶數算出이 可하며 특히 邑面別 自然部落의 規模(戶數)를 조사하면 기존 戶數에 근거한 「都市마을團地」의 團地規模에 대한 구체적인 설정이 가능하다.

3. 人口受容效果

우리나라의 平均 家口員數를 1世帶當 4.5인으로 간주할 경우 2節에서 산출한 住宅供給 棟數에 平均 家口員數를 승하여 개략적이거나 수용 인구규모의 산출이 가능하며 서울 近郊 自然部落을 「都市마을團地」로 개조하므로써 人口受容效果는 물론 分散效果를 기대할 수 있다

VI. 結 論

우리 國土의 地理空間上에 都市化 물결의 波高가 거세지면서 都市를 進源으로 한 住居地의 郊外化波長이 국토상에 확산되고 있다.

이에 수반하여 발생한 문제가 곧 都市의 住宅難이요 이를 극복하기 위해서는 都市周邊地域의 土地轉用에 의한 農耕地의 減失이 불가피한 실정에 처해 있는 것이다. 그러나 주거용지 확보와 농경지 절대보전의 양면 문제는 모두가 현실 차원에서 슬기롭게 풀어나가야 할 우리의 當面課題이다.

大都市 近郊 自然部落을 개발하여 「都市마을團地」로 조성하려는 研究의 의도는 바로 두 당면 과제의 문제를 동시에 해결해 보고자 하는 기본 발상에 연유한 것이다. 야산개발 및 간척사업을 통한 土地開發과 用地確保가 國家의 次元에서 政策課題로 다루어지고 있다. 여기에 「都市마을

12) 國開發研究院, 1981, 宅地開發制度 및 實態, p. 55.

團地]의 개발 조성은 우리의 社會・經濟的與件
變化에 비추어 볼때 時宜 적절한 開發理想이다.

國土空間上에서 특히 首都圈에서 그 이상이
전개되어야 할 이유는

첫째, 서울 또는 大都市의 住宅難解消

둘째, 서울 또는 大都市 近郊 住居地 亂立 擴
散防止

셋째, 首都圈近郊 快適住居環境의 計劃的 開

發誘導

넷째, 住宅供給의 量的 擴大 및 質的 向上

다섯째, 國土空間의 農耕地 감식의 全無 내지
는 極小化

여섯째, 首都서울의 人口過密解消와 人口分散
誘導에 있다.

「都市마을團地」開發의 理想은 이제 政策的 決
斷이 요구되는 代案中的 代案이다.

附記：本稿는 大都市近郊 住居團地開發과 造成方案研究에 관한 용역보고서(1984. 10. 국토개발연구원에
제출)의 내용을 침삭 재구성하여 論文형식으로 改稿한 글임을 밝혀둔다.