

大都市 土地利用 規制의 合理化 方案

-서울市를 中心으로-

Rational Control for Efficient Land Use : The Case of Seoul

曹 周 鉉

(建國大 不動產學科 教授)

<目 次>

I. 序 論

II. 서울市 土地利用의 現況 및
趨勢 概觀

III. 서울市 土地利用의 效率性 評價

IV. 서울市 土地利用의 效率化 方案

V. 結 論

ABSTRACT

Current spatial structure of Seoul shows ineffectiveness with distance-decaying land price and distance-constant population density. Irrational land use regulations and ineffective population dispersion policies are blamed for this inefficiency. This inefficiency causes longer commuting distance and deteriorated living environment. In terms of productivity per unit of land, however, Seoul maintains a high level of competitiveness.

In order to improve land use efficiency, legal reshuffling which induces small-land owners to redevelopment, innovative land use control such as bonus zoning and Transferable Development Rights (TDR), and privatization of urban development projects are desperately needed. In order to support the high level of land productivity, gross pollutant control system and total producer's service network should be established for small and medium industry.

I. 序 論

지난 수십년간의 경제성장 과정에서 서울을 비롯한 대도시의 인구 및 경제력의 집중은 심화되었으며, 이러한 과도한 집적으로 인하여 주택부족, 교통혼잡, 공해 등의 도시문제 또한 심각하여 엄청난 사회적 비용을 발생시키고 있는 것이 오늘의 현실이다. 실제 통계상으로 볼 때, 서울·부산·대구·인천·광주·대전의 6대 도시 인구는 1990년 현재 2천만명을 상회하여 전국인구의 거의 절반에 해당하는 47.5%에 이르고 있는 실정이다. 특히 서울은 전국인구의 1/4이 거주하는 심각한 인구집중을 보이고 있으며 인구밀도는 1평방 킬로미터당 17,554명으로서 가용면적에서 크게 제약을 받고 있는 부산의 2.5배에 이르고 있는 실정이다.

이러한 서울에의 인구집중문제를 해소하기 위해 정부에서도 일찌기 각종 억제시책¹⁾을 60년대-70년대초의 강남분산, 70년대 후반-80년대초의 위성도시의 성장, 90년대의 신도시개발 및 수도권 외곽 성장추세에 대응하여 지속적으로 추진하여 왔다. 그리고 1980년대 중반 이후 서울내부의 대규모 개발토지의 고갈현상이 심화되면서 적어도 물리적 측면에서 서울의 인구수용 능력은 한계에 달하고 있는 실정이다.

이러한 현상을 반영이라도 하듯이 최근 서울의 인구증가는 크게 둔화되었고²⁾ 오히려 서울 주변부 수도권의 인구가 크게 증가하는 등 도시광역화 현상이 진행되었다. 1990년 현재 우리나라의 도시화율은 79.6% 수준으로서 2001년까지는 86.2%에 달할 것으로 전망되며, 1990년대의 농촌에서 도시로의 인구이동은 약 240만명에 이를 것으로 전망된다. 즉, 전반적인 도시화 추세가 둔화되는 가운데 서울의 인구증가는 연평균 2% 이하로 둔화될 것으로 전망된다. 한편, 서울의 가구수는 핵가족화의 지속으로 3%대의 성장을 보일 것으로 전망되어 2001년까지 약 60-80만 가구가 증가할 것으로 보인다. 또한 사회경제적 여건의 변화로 서울은 공간구조면에서 크게 변모되고 있으며 특히, 냉전시대가 퇴조하고 세계경제가 지역경제권별로 통합·개편됨에 따라 그 위상이 재정립되어야 할 필요성이 대두되고 있다.

본 논문은 이러한 배경하에서 대도시 특히, 서울시의 토지이용에 있어서의 변화추세를 파악하고 이러한 추세가 지니는 공간효율성을 분석하며, 이러한 비효율의 주요인을 추출하여 토지이용규제의 개선방향을 모색하는데 목적이 있다.

1) 정부는 그동안 1964년의 대도시 인구집중 방지책을 필두로 1984년의 수도권 정비계획에 이르기까지 여러차례의 수도권 인구분산 시책을 발표하였으며, 그 담당 주무부서도 건설부(64)→청와대(69.5)→무임소장관실(69.12)→건설부(70)→청와대(72)→경제기획원(73)→국무총리실(89)→건설부(90) 등으로 계속 변경되어 왔다.

2) 1980년대 전반의 서울의 이동인구 분담률은 전국 총 이동인구 약 300만명의 20.0%에서 후반에는 같은 규모의 전국 이동인구중 8.4%로 대폭 감소되었다(趙大成, 1992: 5-28).

II. 서울시 土地利用의 現況 및 趨勢 概觀

1. 住居地 面積의 지나친 擴大로 綠地空間의 縮小

서울시의 토지이용구조를 용도지역 지정면적으로 보면 다음 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 주거지역의 비율이 전체의 45.2%에 달하고 있으며 상업, 공업지역 등 도시용 토지의 면적은 전체의 절반을 상회하고 있어 녹지공간이 협소함을 알 수 있다. 특히 녹지의 대부분은 표고 70미터 이상의 산지 및 급경사지, 그리고 하천등 물리적 개발이 크게 제약되고 있는 토지이거나 개발제한구역등 현실적으로 개발이 불가능한 토지여서 개발의 제약이 큼을 알 수 있다.

<표 1> 도시계획상 용도지정 지정현황

(단위: km², %)

	도시계획구역	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	미지정
전 국	14,046.17 (100.0)	1,591.51 (11.3)	199.57 (1.4)	560.52 (4.0)	10,981.04 (78.2)	713.53 (5.1)
6대도시	3,834.42 (100.0)	636.28 (16.6)	72.93 (1.9)	154.89 (4.0)	2,676.53 (69.8)	293.79 (7.7)
서울	665.98 (100.0)	300.73 (45.2)	21.48 (3.2)	29.08 (4.4)	314.69 (47.3)	-

資料: 建設部, 國土利用에 관한 年次報告書, 1992, p. 330.

실제로 다음 <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 6대 도시의 녹지지역 면적의 거의 절반이 개발제한구역으로 지정되어 있고, 대전의 경우는 가장 제약이 심한 것으로 나타나고 있다. 서울의 개발제한 구역면적은 166.8km²로서 녹지지역 면적의 53%에 달하고 있는 실정이다. 이는 결국 도시의 모든 녹지기능을 개발제한구역에 맡긴채 도시 내부에서는 점차 녹지공간이 사라져감을 의미하는 것이기도 하다.

한편, 지목통제로 본 서울의 토지이용 현황은 택지, 공장용지, 도로 등 도시적 용도로 이미 이용되고 있는 면적의 비율이 다음 <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 전체의 48%를 상회하고 있어 녹지면적을 제외한 용도지역의 면적비율에 접근하는 기개발지의 개발포화 상태를 보여주고 있다. 이러한 현상은 수도권 위성도시에서도 나타나는데 도시계획 구역면적 대비 주거지역의 비율이 높은 도시는 부천(26.2%), 수원(19.9%), 안양(17.2%) 등으로 나타나고 있다. 또한 같은 표에서 東京의 경우와 비교하더라도 기개발지의 면적이 과도한 것으로

나타나고 있다.³⁾

〈표 2〉 대도시의 개발제한구역 지정현황

(단위: km)

도 시	도시계획구역 (A)	녹지지역 (B)	개발제한구역 (C)	C/A (%)	C/B (%)
서울	666.0	314.7	166.8	25.0	53.0
부산	647.3	371.3	193.1	29.8	52.0
대구	740.7	628.7	224.2	30.3	35.7
인천	478.9	201.6	80.6	16.8	40.0
광주	744.2	671.3	267.5	35.9	39.8
대전	557.3	488.8	316.8	56.8	64.8
계	3,834.4	2,676.4	1,249.0	32.6	46.7

資料: 楊秉彝, “개발제한구역 관리개선을 위한 방향: 녹지확보의 측면,” 「국토정보」, 제10권 제12호, 서울: 국토개발연구원, 1992. 12, pp. 15-20.

〈표 3〉 지목별 토지이용 현황

(단위: km)

	총면적	택지	공장지	도로	전	답	임야	하천	공원	기타
전도시	8744.23 (100.0)	881.01 (10.1)	151.97 (1.7)	413.24 (4.7)	803.45 (9.2)	1276.20 (14.6)	4202.86 (48.1)	486.02 (5.6)	19.66 (0.2)	509.82 (5.8)
대도시	2938.43 (100.0)	484.13 (16.5)	41.26 (1.4)	184.80 (6.3)	192.28 (6.7)	400.84 (13.6)	1238.11 (42.1)	193.3 (6.6)	12.60 (0.4)	185.11 (6.3)
서울시	605.43 (100.0)	218.99 (36.2)	4.55 (0.8)	67.05 (11.1)	28.44 (4.7)	29.44 (4.9)	163.97 (27.1)	62.59 (10.3)	5.79 (1.0)	24.61 (4.0)
東京都	2162 (100.0)	582 (26.9)	31 (1.4)	152 (7.0)	125 (5.8)	800 (37.0)	80 (3.7)	179 (8.3)	240 (11.1)	

註: 택지는 상업용지 및 학교용지를 포함하며, 도로는 철도용지를 포함함.

資料: 內務部, 「韓國都市年鑑」, 1990.

東京都, 「第3次 東京都長期計劃」, 1990, p. 270.

2. 再開發 및 再建築의 活性化로 複合土地利用의 增大

이상에서 살펴본 바와 같이 서울시에 있어서 대규모 개발 토지가 점차 고갈되어감에

3) 정확한 비교를 위해서는 東京都의 區部 자료를 사용하여야 하나 자료의 제약상 東京都 전체를 사용하였다. 이점에서 해석에도 다소 신중을 기해야 할 것으로 본다.

따라 기존의 토지에 대한 재개발 압력은 크게 증대되었을 것으로 생각된다. 특히 서울시의 경우, 1985년말 현재 단독주택의 실질 용적률은 49%, 아파트는 163%, 연립주택은 70%이며,⁴⁾ 서울시 전체의 주택 용적률은 법상 허용하고 있는 일반주거 지역의 용적률 300%에도 크게 못미치고 있어 재개발, 재건축의 압력이 높아지고 있는 것은 당연한 것이다. 구체적으로 이러한 재개발 압력은 입지조건에 따라 다르게 나타나고 있으며 특히 지하철의 건설로 입지조건이 좋아진 도심, 부도심, 역세권의 주택지에서 두드러지게 나타나고 있다.

한편, 이러한 재개발에는 기존의 토지이용 현황이 크게 영향을 미칠 것으로 예상되는 바, 소필지의 다수권리자들이 집중된 도심부근의 주거밀집 지역보다는 비교적 대규모 필지로서 소유권리 관계가 덜 복잡한 곳으로 집중될 것으로 예견된다. 즉, 기존의 공장을 이전한 공장적지나 학교의 이전적지, 그리고 1960-70년대에 지어진 대규모 아파트 단지나 소위 "문화주택"의 재건축이 바로 그것이다. 특히 문화주택과 연립주택의 경우는 단위필지가 50-150평정도로써 다세대 및 다가구 주택을 지을 수 있는 충분한 면적이 되므로 이러한 주택이 최근 집중적으로 재건축되고 있다. 즉, 다음 <표 4>에서 볼 수 있는 바와 같이 재건축의 대상은 연립주택이 절반이상을 차지하며, 경과년수도 25년 미만이 대부분이다.

<표 4> 재건축 대상건물의 경과년수

(단위 : %)

경과년수	10년미만	10-15년	15-20년	20-25년	25년이상	계
전 체	1.6	49.2	12.4	26.7	10.1	100.0 (100.0)
아 파 트	1.5	13.6	24.2	45.0	15.1	100.0 (25.4)
연립주택	3.6	80.0	9.3	4.3	2.1	100.0 (54.6)
단독주택	1.9	3.8	5.8	63.5	25.0	100.0 (20.0)

註 : 한국건설기술연구원과 대한건축사협회에서 노후·불량주택 진단을 수행한 총 261개의 표본을 대상으로 한 것임.

資料 : 任相敦, "技術·制度的 觀點에서 본 再建築制度의 問題와 改善方向," 「共同住宅 再建築의 制度 및 政策에 관한 討論會 結果報告書」, 서울:韓國建設技術研究院, 1993. 5, pp.50-53.

이러한 재개발 및 재건축으로 인하여 도시의 기반시설등에 대한 부하가 높아지고 교통난등의 개선에 대한 요구도 높아지고 있는 실정이다. 도심지 재개발의 경우는 오피스의 건축으로 3차산업 위주의 토지이용 비중이 증대하고 있는 실정이며, 이로 인하여 간선도로의 교통부하가 높아지고 있는 실정이다.

4) 大韓國土·都市計劃學會, 「都市情報」, 1991. 1.

3. 地下鐵 建設 및 驛勢圈開發로 多核都市化

서울시의 공간구조는 단핵구조로부터 다핵구조로 변화되고 있다. 서울시를 동서와 남북축으로 구분해 볼 때, 북서쪽은 은평, 서대문, 마포와 경기도의 고양, 파주를 연계하여 지역의 중심지가 강화되고 있고, 동북쪽으로는 노원, 동대문, 성북, 도봉, 성동, 중랑구가 동질지역을 형성하면서 경기도의 구리, 미금, 의정부, 양주로 이어지고 있다. 한편, 남동쪽으로는 강남, 서초, 강동, 송파구에서 성남, 하남, 분당으로 연계 발전되고 있으며, 남서쪽으로는 영등포, 양천, 관악구에서 경기도의 안양, 부천, 광명, 시흥, 과천에 이르는 동질지역을 형성하고 있다. 특히 이들 지역에 있어서는 주요 교차로와 전철역을 중심으로 상권이 확대되면서 부심이 형성되고 있다.

〈그림 1〉 서기 2000년의 서울시 공간구조 전망



서울의 도시구조 변화를 구체적으로 살펴보면, 우선 4대문안 도심지의 인구감소로 都心 空洞化 현상이 계속되고 있으며, 단핵구조에서 4核 13副心(4핵: 4대문안, 영등포, 영동, 잠실; 13부심: 청량리, 망우리, 미아, 천호, 구의, 신촌, 연신내, 수색, 화곡, 개봉, 관악, 개포, 사당)의 구조로 변모되고 있다.

이렇게 서울의 공간구조가 다핵구조로 개편되는 추세를 보이는 이유는 올림픽 개최를 위한 도심지 재개발등 중심지 기능의 다양화, 인구집중 방지책의 일환으로 실시된 주요 시설(무역회관, 법원, 전자상가, 자동차 정비단지 등)의 이전과 지하철등 교통로의 정비가 새로운 부심과 오피스타운, 신상권 형성의 주요인으로 작용한 것으로 평가된다. 서기 2000년대에는 서울이 앞의 <그림 1>과 같이 다핵 공간구조로 변화될 것으로 예상된다.

III. 서울시 土地利用의 效率性 評價

1. 地價 및 土地利用 密度

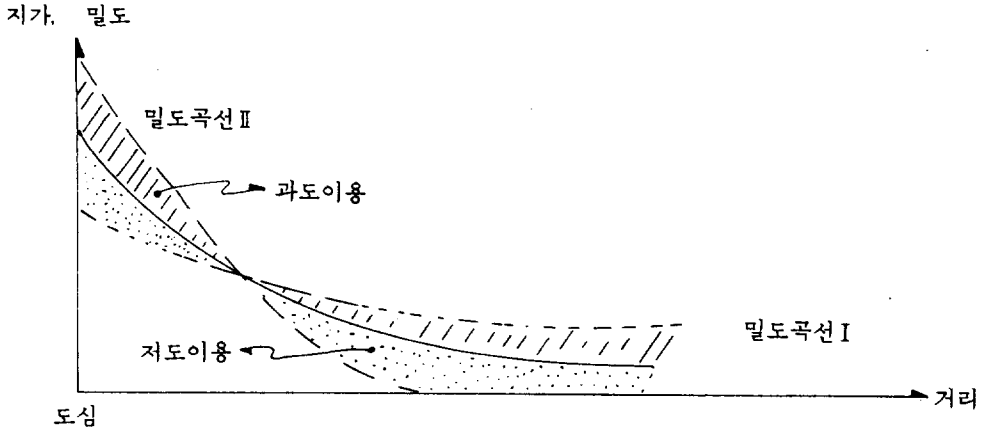
도시지대곡선의 경사도는 도심으로부터 멀어질수록 교통비의 증가로 인하여 낮아지게 되며, 일반 가계의 입지는 이러한 한계교통비의 절약분과 지대지출의 증가가 균형을 이루도록 이루어진다는 것이 신고전 경제학의 입장이다(Alonso, 1964; Mills & Hamilton, 1983). 즉, 도시의 지대경사도는 다음 식에 의거한다는 것이다.

$$dr/dd = -t/L$$

여기서 dr 은 지대지출의 증가분, dd 는 도심으로의 거리이동분, t 는 한계교통비, L 은 가계의 단위 토지 사용량이다. 이러한 이론에 몇가지 반론은 있으나 대부분의 도시들에서 이러한 현상이 나타나고 있는 것 또한 사실이다. 또한 지가는 지대를 자본환원한 값이라고 할 수 있으므로 지가경사도도 이와 같은 구조를 보이는 것이 효율적이라 하겠다. 그런데 여기서 효율성과 관련하여 문제가 되는 것은 과연 이러한 지가곡선의 구조가 토지이용 밀도에 그대로 반영되고 있느냐 하는 것이다. 다음 <그림 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 이 양자간에 괴리가 있다면 이는 토지이용의 비효율을 나타내는 것이라 하겠다.

한 연구(Choi, 1993)에 의하면 서울시의 지가곡선은 점차 평준화되고 있으며 지가곡선의 기울기는 1989년 현재 약 $-8\%/km$ 로 나타나고 있다. 그런데 서울시의 토지이용 구조를 보면 <그림 2>의 밀도곡선 I과 같이 나타남으로써 비효율적인 구조를 보이고 있다고 할 수 있다. 즉, 도심 인근지역(도심으로부터 4km 이내)도 평균 주택용적률이 100%에도 미치지 못하고 4-8km 지역에서는 60-80%로 더욱 낮아지고, 10km 외곽에서는 오히려 급격히 높아지는 것으로 나타나며, 순인가밀도(거주인구/주거용지)로 보더라도 도심 10km까지는 큰 변화없이 낮은 상태가 지속되다가 10km 외곽부터 급격히 높아지는 현상을 보이고 있다(裴舜錫, 1993: 29-32).

〈그림 2〉 지가곡선과 토지이용 밀도곡선



실제로 서울에서 도심으로 부터의 거리에 따른 지가 및 인구밀도의 기울기를 분석해 본 결과는 다음 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 도심으로부터의 거리에 따른 지가 및 인구밀도의 기울기

종속변수 방향	log(지가)		log(인구밀도)	
	계수	R ²	계수	R ²
東(성동)	-0.185 (0.01)	0.51	-0.059 (0.85)	0.00
西(강서)	-0.440 (0.05)	0.36	-0.336 (0.05)	0.36
北(도봉)	-0.184 (0.00)	0.61	0.409 (0.14)	0.23
南(서초)	-0.123 (0.03)	0.40	0.216 (0.65)	0.02

註 : 1) 독립변수는 log(거리)임.

2) 1992년말 洞別 주거지역의 평균공시지가와 인구밀도를 사용하였음.

3) 도심은 사직동을 기준으로 하였음.

4) ()안은 유의수준을 나타냄.

표에서 볼 수 있는 바와 같이 지가의 경우는 계수가 陰으로 나타나며 유의도도 매우 낮아서 합리적인 지가구조를 보이고 있으나, 인구밀도의 경우는 강서쪽을 제외하고는 의미있게

나타나고 있지 않으며 모형의 설명력이나 계수의 신뢰도도 크게 낮아서 유의한 관계를 발견할 수 없었다.

이와같은 서울의 토지이용 구조를 東京과 비교하여 보면 다음 <표 6>과 같다. <표 6>에서 볼 수 있는 바와 같이 서울의 전체적인 용적률은 동경에 비해 높으나 도심부에 있어 용적률이 낮고 특히 앞의 인구밀도 곡선과 비교하면 도심에서 비교적 가까운 지역은 수평적으로 과밀한 반면 토지이용 효율성은 낮아 이의 개선이 필요한 것으로 판단된다.

<표 6> 서울과 東京의 건축밀도 비교

(단위 : %)

비 교 항 목	서 울 시		東 京 市	
	전체	도심부	전체	도심부
총 용 적 륜 (총건물연면적/총대지면적)	124.0	182.9	105.0	362.0
시가지 용적률 (총건물연면적/시가화구역면적)	54.2	67.6	61.6	138.1
주거지 용적률 (주거용연면적/주거지면적)	41.4	27.1	65.1	152.3

註 : 1) 서울도심부는 종로와 중구, 東京도심부는 千代田區, 中央區, 港區로 구성됨.

2) 서울시 가화 구역면적=도시계획구역면적-(공원+자연녹지+생산녹지)

3) 東京시 가화 구역면적=東京市총면적-(공원+농용지+수면+산림)

資料 : 裴舜錫, "재건축의 정책적 과급효과와 향후방향," 「共同住宅 再建築의 制度 및 政策에 관한 討論會 結果報告書」, 서울 : 韓國建設技術研究院, 1993. 5, p.33.

이와같이 서울시가 비효율적인 토지이용구조를 보이는 이유는 우선 서울시가 600년의 역사를 통하여 형성된 도시로서 차츰 외곽쪽으로 반지모양을 이루면서 추가적인 개발이 이루어지다 보니 도심에서 10km 이내 지역의 재개발보다는 외곽쪽의 고밀도 개발로 인하여 이용밀도가 높아졌다는 것이며, 둘째로는 건축재료와 시공기술의 발달로 외곽쪽에서 토지를 집약적으로 이용하는 고밀도 개발이 이루어졌고, 셋째로는 각종 토지이용 규제 특히, 개발제한 구역의 설정으로 도시의 외연확산이 불가능하게 되자 도시내부의 개발가능한 대규모 택지가 점차 고갈되면서 외곽부의 잔여 토지에 대해 개발압력이 가중되고 있는데 기인한 것이라 하겠다.

2. 서울의 生産空間構造 變化分析

서울시 산업구조의 특성을 보면 우선 제조업이 퇴조하고 서비스업의 역할이 크게 증대되고 있음을 알 수 있다. 다음 <표 7>에서 볼 수 있는 바와 같이 서울의 제조업은 부가가치 면에서는 전국의 12.6%로서 별로 높지 않으나, 사업체수의 면에서는 27.7%, 종업원수의

면에서는 17.0%를 보임으로써 영세기업화와 제조업 관리기능의 집중화 경향을 보이고 있다. 또한 서비스업의 경우는 사업체와 종업원수의 면에서 30% 대의 비율을 보임으로써 3차산업의 기능집중이 나타나고 있다.

〈표 7〉 서울의 인구 및 산업 집중도

항 목	전 국 (A)	서 울 (B)	집중도(%) (B/A)
면 적 ('90 : km)	9,262.6	605.4	0.6
인 구 ('90 : 천명)	43,500	10,618	24.4
전 산업 ('90)			
사업체수	128,668	50,385	39.2
종업원수(천명)	5,366	1,647	30.7
제조업 ('89)			
부가가치(10억원)	54,959	6,922	12.6
사업체수	65,684	18,215	27.7
종업원수(천명)	3,093	527	17.0
서비스업 ('90)			
사업체수	488,548	149,493	30.6
종업원수(천명)	2,043	704	34.5

資料 : 國土開發研究院, 「首都圈 政策의 綜合評價와 改善方向」, 서울 : 韓國土地開發公社, 1991. 12, pp. 14-15.

1980년대에 제조업중 크게 성장한 업종은 섬유 의복 및 가죽산업(4.2%)과 같은 「패션」 지향산업, 인쇄출판(4.8%)과 같은 정보형 산업, 일반기계, 전기전자(3.1%)와 같은 기술집약형 산업들이며, 전통적인 제조업은 서울지역에서 크게 퇴조하고 있는 반면 인천과 경기지역에서 높은 성장률을 기록하여 높은 지가수준과 정부의 각종규제로 인한 서울외곽으로의 이주현상을 나타내고 있다(國土開發研究院, 1991 : 29). 서비스업의 경우 전국에서 비중이 높은 것은 부동산업(53.5%), 사업서비스업(56.7%), 위생 및 유사서비스업(50.2%)들이며 다음 〈표 8〉에서 볼 수 있는 바와 같이 집약적인 토지이용과 높은 부가가치를 그 특징으로 하고 있다.

〈표 8〉 서비스업의 생산성 추이('80-'89)

	△대지면적 /△사업체수	△대지(건물)면적 /△종업원수	△수입액 /△대지(건물)면적	△수입액 /△종업원수	제조업 생산성
	(㎡/개소)	(㎡/인)	(천원/㎡)	(백만원/인)	
전 국	356.3	111.2 (39.7)	98.2 (311.8)	12.37	17.8
수도권	264.4	108.9 (35.0)	158.4 (384.3)	13.45	-
서 울	109.9	111.9 (33.6)	423.8 (416.6)	14.01	13.1

註 : 1) 國土開發研究院, 「首都圈 政策의 綜合評價와 改善方向」, 서울 : 韓國土地開發公社, 1991. 12, p. 33 <표 I-1-23>에 의거 계산되었음.

2) 제조업의 1인당 부가가치는 앞의 <표 7>에 의거하여 계산되었음.

資料 : 經濟企劃院, 「서비스업 통계조사 보고서」, 1990.

이와 같이 서울의 산업구조상 생산성은 효율적인 토지이용을 위한 구조로 변모되고 있으며 이는 이러한 산업을 뒷받침하는 산업기반이 잘 짜여져 있기 때문이다. 즉, 다음 <표 9>에서 볼 수 있는 바와 같이 산업지원 시설과 금융지원의 서울 집중도가 높고 기타 편익시설의 집중도도 높아서 서울에의 경제적 집적현상이 쉽게 해소되기는 어려움을 보이고 있다.

〈표 9〉 서울의 편익시설 집중도

항 목	전 국 (A)	서 울 (B)	집중도(%) (B/A)
대학생수 ('90 : 천명)	1,040	289	27.7
공공기관수 ('89)	506	327	64.6
대출액 ('89 : 10억원)	62,547	35,118	56.1
의 료 기 관 ('89)	23,582	7,341	31.1
승 용 차 (천대)	1,559	722	46.3
포장도로연장 (km)	37,493	7,323	19.5
시설하수도 연장 (km)	37,532	9,005	24.0
전화 가입자수	11,792	3,589	30.4

資料 : 國土開發研究院, 「首都圈 政策의 綜合評價와 改善方向」, 서울 : 韓國土地開發公社, 1991. 12, pp. 14-15.

따라서 이와같은 조건을 무리하게 반전시키기보다는 서비스업을 포함한 생산자 지원산업의 대형화에 대한 정책적 지원을 통해 산업의 고도화를 기하고 국제경쟁력을 키워 나가는 전략이 필요할 것으로 생각된다.

3. 定住空間의 變化趨勢 分析

서울시의 거주지별 직업분포를 보면 화이트칼라 계층이 강남구(29.7%), 강동구(28.2%), 강서구(25.0%), 은평구(24.8%) 순으로서 다른 구보다 비교적 높게 나타나고 있다(趙在盛, 1988: 5-20). 이는 신개발지로의 이주집단의 특성은 사무직이 주종을 이루고 있음을 의미하며 도심반경 5km 이내의 인구가 감소하거나 쇠퇴하는 지역에서는 노인 연령계층이 상대적으로 많이 거주하고 있어 교통혼잡등 외부효과의 발생이 당연한 것으로 판단된다.

서울시의 정주공간 구조변화를 보다 구체적으로 살펴보기 위해 도심으로부터 각 방향별 8개의 섹터로, 그리고 동심원별로 구분하여 아파트의 건설추이를 살펴보면 다음 <표 10, 11>과 같다. 여기에서 알 수 있는 것은 서울의 정주공간 구조가 남서쪽에서 남동쪽으로 그 비중이 옮겨가고 있다는 것이며 아파트의 평균규모는 강남, 관악, 강서, 송파 순으로 나타나고 있다. 동심원대별로는 10-15km권까지는 증가하다가 15-30km권까지는 감소, 그리고 30km 이상은 다시 증가하는 현상을 보이고 있어 15-30km권 개발시(주로 1970년대 이후)의 토지공급이 상당히 제한적이었음을 알 수 있다.

<표 10> 서울시 섹터별 기간별 아파트 건설추이

(단위 : 세대, %)

연 대	65-70	70-75	75-80	80-85	85-90	평균평수(평)
전 체	8,457 (100.0)	49,479 (100.0)	164,471 (100.0)	265,905 (100.0)	446,646 (100.0)	26.9
도봉축 (N)	(9.1)	(6.8)	(2.3)	(3.2)	(17.9)	23.4
중랑축 (NE)	(13.0)	(2.9)	(7.8)	(5.4)	(5.0)	21.5
송파축 (E)	-	(25.7)	(30.4)	(34.0)	(26.7)	26.3
강남축 (SE)	(2.0)	(20.9)	(32.5)	(33.8)	(22.9)	31.1
관악축 (S)	(21.8)	(13.0)	(5.9)	(4.6)	(3.6)	28.8
강서축 (SW)	(15.0)	(22.5)	(18.7)	(16.9)	(21.5)	27.6
서대문축 (W)	(19.0)	(4.1)	(1.2)	(1.0)	(1.1)	21.0
은평축 (NW)	(20.2)	(4.1)	(1.2)	(1.0)	(1.3)	24.0

資料 : 권오혁, "서울시 아파트 입지변화와 주거지 분화," 「연구노트」, 서울 : 서울대학교 환경대학원, 1991.

〈표 11〉 서울시 동심원대별 아파트 건설추이

(단위 : %)

연 대	65-70	70-75	75-80	80-85	85-90	평균평수(평)
0- 5km	5.3	0.9	0.3	0.2	0.2	21.4
5-10	53.8	11.6	3.8	3.3	4.8	27.4
10-15	33.1	31.8	24.4	18.4	14.6	32.5
15-20	7.7	19.1	24.0	20.0	15.0	27.9
20-25	-	28.7	32.7	34.1	34.7	25.7
25-30	-	6.9	10.2	10.3	18.5	23.7
30-35	-	0.9	4.7	13.8	12.2	27.4

資料 : 권오혁, 상계논문.

4. 職住間 距離分析

그동안 서울 및 수도권인 인구분산 시책 그리고 주택분양 제도 등으로 인하여 서울의 직주분리 현상은 가속화 되었을 것으로 짐작된다. 한 실증적 연구(하성규, 김재익, 1992 : 51-71)에 의하면 서울의 도심 및 부심은 서울 총면적의 12.8%에 불과하지만 총직업의 52.2%를 차지하고 있다. 이중 도심은 전체의 22.0%를 차지하고 있으며 부도심은 나머지 30.2%를 차지하고 있어 분산된 직장구조를 보이고 있다.

이렇게 분산된 지역중심지를 중심으로 주거지가 분화되어 있으면 공간적으로도 효율적인 구조를 보이고 있다고 할 수 있으나, 그렇지 못할 경우는 도심에 집중된 경우보다 통근거리가 늘어나 비효율적이라고 하겠다. 동 연구에 의하면, 서울의 평균통근거리는 약 10km로서 수도권보다 50-100%나 긴 것으로 나타나고 있다. 특히 도봉구와 노원구, 서초구, 강남구 그리고 송파구 등 외곽의 비교적 신개발지의 경우는 출발과 도착면에서 분리도가 가장 높게 나타나고 있다.

이와 같은 현상은 주택마련을 위한 이동의 결과로 판단되며, 외곽쪽의 개발가능한 내대지 위주의 택지공급 방식과 주거이동의 동결효과를 유발하는 주택관련 세제의 영향에 기인하는 것으로 판단된다.

IV. 서울시 土地利用의 効率化 方案

1. 基本方向

1) 計劃的 土地利用의 獎勵

서울시의 토지이용 효율화를 위해서는 우선 기성 시가지의 재개발, 재건축에 있어 필지의 대규모화로 규모의 경제를 도모할 수 있도록 법적·경제적 지원방안이 필요하다. 둘째로는 기성 시가지내의 녹지 및 공지의 최대한 확보를 위한 용적률의 할증등 최대한 계획적 배려가 필요하다. 셋째로는 토지이용 규제나 계획에 있어 주민참여의 기회가 극대화되도록 하고 중요한 사항은 주민투표를 실시하는등 계획과정의 민주화를 도모해야 하겠다.

2) 複合開發의 活性化

주거와 업무기능이 복합된 개발을 활성화하여 직주근접을 통한 교통량등 외부혼잡의 극소화를 도모하고 도심부의 고층화를 유도하여 지기에 적합한 공간밀도를 조성토록 한다. 특히 재개발 사업과 학교, 군사시설, 대규모 공장의 이전부지의 다양한 활용방안(예컨대, 도시형 산업의 유도)을 모색한다.

3) 生産空間의 効率化

국제화, 첨단화에 대응한 경쟁력있는 도시공간의 창출을 위해서 서울만이 지니고 있는 산업의 「인큐베이터」 기능을 활성화하고 도시형 업종과 업무 및 첨단기능을 지원하고 야간의 업무공간 활용을 위한 금융, 조세적 지원이 필요하다.

4) 廣域化·多核化에 對應한 相互連繫의 活性化

수도권의 광역화 현상은 피할 수 없는 추세이므로 서울에서 일정 거리에 있는 기반시설이 갖추어진 도시(예컨대 분당, 일산 등 신도시)들에 서울의 기능을 분담시키며, 이러한 기능은 첨단 정보시설과 대기업 본사 등을 중심으로 분산 육성하여 이들 지역의 자립도를 높이고 불필요한 교통량을 최대한 억제한다.

5) 豊요로운 生活空間의 造成

앞으로 서울의 공간구조는 녹지 및 위락공간의 적정배치, 문화공간의 조성으로 문화도시의 이미지를 제고시켜야 한다. 아울러 주택 및 생활환경의 정비로 노령화, 여성근로자의 참여확대에 대비하고, 「넘비」현상을 극복하기 위한 도시 「리사이클링」의 활성화 방안이 마련되어야 하겠다.

2. 制度的 改善方案

1) 土地利用規制의 合理化

(1) 土地利用 計劃 機能의 強化

앞으로 토지개발에 있어 先計劃 後開發의 원칙을 확립하고 블록, 지구, 지역단위의 종합계획에 입각한 개발을 장려하는 제도가 필요하다. 또한, 현재 개별법에 의한 필지 단위의 중복된 규제와 복잡한 허가절차를 실수요자의 경우 대폭 간소화하여 一括 許可 처리하며 이는 지구상세계획등 종합적 토지이용 계획에 입각한 개발지역에 우선 적용토록 한다.

(2) 土地利用 計劃 樹立의 民主化

민주화, 지방화 시대에 부응하여 토지이용 규제의 권한을 地方政府에 대폭 委任하고 개발과정에 주민의 의견이 최대한 반영되도록 함으로써 개발정보가 투기정보화하는 폐단을 극복한다. 또한 현재 20년이상 개발제한을 받고 있는 공원, 도로용지등 都市計劃 施設用地에 대한 전면 再調整 및 早期實施 방안을 강구한다.

(3) 都心 土地利用度 提高

기존도시 내부의 토지이용 증진과 도시구조의 개선을 위해 기존도시 지역내에서의 토지이용 규제를 완화하고 블록단위의 住居密度改善地區를 지정하거나 計劃單位開發, 地區詳細計劃 制度를 활용하여 도시의 토지이용 효율성을 획기적으로 제고한다. 이를 위해서 다음 <표 12>에서 볼 수 있는 바와 같은 다양한 제도의 도입을 적극 검토하여야겠다.

<표 12> 多樣的 宅地開發 政策代案

區 分	制 度 및 技 法	事 例
용도 규제	세분화된 용도지역제	미국 뉴욕시 일본 동경(주거 1.2종)
지구 종합	지구 상세 계획	미국 Community Renewal Plan(CRP) 독일 B-plan 영국 Local Plan 일본 지구상세계획 제도
	특별 지구 계획 제도	미국 도심지의 Urban Design Plan Special District Plan
시가지 주택개발 촉진	시가지 주택 개발 촉진 제도	일본의 주택가구 정비사업, 특정주택 시가지 종합정비사업, 시가지주택공급 촉진사업, 종합설계제도(오사카)

區 分	制 度 및 技 法	事 例
도시 환경 수준 제고	'인센티브' 부여제도 (편익시설 제공시 용적률 할증)	미국 Incentive Zoning 일본 종합설계제도
고밀도 개발 유도	주택가구 정비 제도	일본의 특정가구 제도, 고도이용 지구
	부지공동 이용 제도	일본의 부지공동 이용 건축 기준법 미국, 일본 유럽의 Zero-lot Zoning
주택 환경 수준 제고 기법	성과주의 계획제도	미국의 PUD, Performance Zoning
	설계지침 설정제도	영국의 일반주택지 설계지침 제공제도 일본의 건축협정 제도
	일단의 계획추진 제도	일본의 계획적 소집단 개발제도

資料 : 대한주택공사, 「도시형아파트 유형개발 및 도시개발적용 전략 연구」, 1990. 6. p.127.

아울러 장려용도지역지구제(Incentive Zoning)와 개발권양도제(Transferable Development Rights : TDR)의 활용을 통한 녹지 및 공공지의 확보를 도모하고 기성시가지의 토지구획정리 사업을 활성화 할 수 있도록 제도적 보완책의 마련이 필요하다.

2) 土地開發에 民間活力의 擴大 導入

(1) 開發主體 및 事業內容의 多樣化

공공의 토지확보 및 감독능력, 그리고 민간의 기술과 자본을 합성한 「제3섹타」에 의한 개발방식의 모색이 필요하며 이는 공사, 공기업, 법인 등 다양한 형태가 가능할 것이다. 또한 개발지역내 수익성이 없는 사업구역과 수익성이 있는 사업구역을 연계개발하는 지역연계수법(Downtown Linkage Method)의 활용을 모색한다.

(2) 開發財政의 擴大

기존의 단지별, 도시별 사업완결방식을 지양하고 정부의 재정금융, 장기저리의 은행차입금, 이자부담의 국고보조, 토지채권 발행, 차관도입 등 개발재원의 확대와 도시개발기금을 설치토록 한다.

(3) 民間에 대한 宅地開發 地域指定權의 附與 및 基盤施設 設置義務 連繫

현재의 민간건설업체의 기술축적이나 자본능력으로 볼 때 이들의 대규모 택지개발에 있어서의 역할은 매우 제한적이다. 따라서 민간건설업체 혹은 업체의 역할에서도 일정한 기준(자본금, 기술수준, 사업실적)에 따라 택지개발 지역의 지정권이나 도시개발지역의 지정권을 할 수 있도록 해야 하겠다. 특히 개발예정지의 지정건의권을 부여함에 있어서는 개발계획안의

기술적 수준과 민의를 수렴하여 만들어졌는가에 초점을 맞추어 심의토록 한다.

이를 위해서는 공공과 민간의 합작개발등 개발방식을 다양화하고 토지개발권과 기반시설의 설치의무를 연계하여 토지개발수요의 광역적 분산과 기반시설의 적기공급을 도모한다.

(4) 民間에 의한 交通施設投資의 活性化

토지개발의 성과를 좌우하는 핵심적 요소는 교통시설로서 이는 투자수익성 때문에 민간부문에 의해서 외면되어 왔다. 그러나 기존 철도노선의 민영화(예를 들면 교외선, 경춘선, 경의선)나 원격지역까지의 통근노선(commuter line)의 건설 등은 서울의 인구를 분산시킬 수 있는 잠재적 능력이 큰 것으로 평가된다. 다만 민간에서 교통부문(혹은 도시기반시설)에 투자하는 금액에 상응하도록 택지개발권이나 역세권의 개발권을 부여하는 기술적 통제장치의 마련이 선행되어야 할 것이다.

(5) 既存 宅地開發 制度의 長點 活用

현행 토지구획정리사업과 공영개발사업의 장점을 보완·취합하여 앞으로의 민간에 의한 도시개발 사업에 적용하는 것이 바람직하다. 즉, 土地區劃整理事業에 있어서는 체비지의 매입을 조건으로 한 資本參與 組合員 제도의 도입, 소규모 투자자의 동원을 통한 共同施行方式, 토지선매에 의한 공공참여제도확대, 전문개발업자에 의한 業務代行方式 등이 강구될 수 있으며 환지방법의 다양화(공동환지, 입체 환지)와 환지상한제 및 환지신청제의 도입과 환지실제의 과학화를 통하여 민간의 개발을 촉진할 수 있다. 한편 택지공영개발의 경우는 필요에 따라 구획정리사업과 보완적으로 병행함으로써 개발의 신속성과 효율성을 확보할 수 있다.

2) 生産空間 利用規制의 合理化

기존의 수도권 정비계획은 물리적 규제위주로 되어 있어서 경제적 입지동기의 조절이 어려운 실정이다. 이제까지의 규제를 보면 공업입지를 이 지역에 허용할 것인지 아닌지가 불분명하다. 다만 이제까지의 정책흐름으로 볼 때, 도시형 혹은 수출 주력 공장의 경우 허용될 가능성이 높다. 또한 정부에서는 최근 과밀부담제를 도입하여 물리적 규제에서 경제적 규제로 그 방향을 선회하고 있는 실정이다.

그러나 보다 경쟁력있는 서울의 산업공간 구조를 창출하기 위해서는 다음과 같은 방안이 적극 검토되어야 하겠다. 우선, 서울의 산업선도 기능을 활성화하며, 이전대상도 업종단위보다는 기업단위로 민관의 긴밀한 협의하에 추진하며, 도시형 영세기업들의 시장접근성의 잇점을 살릴 수 있도록 해야 하겠다. 이와 아울러 환경용량의 개념에 입각한 배출총량 및 총상면적

기준으로 물리적 규제방식의 전환을 도모할 필요가 있다.

둘째로는 도시형 업종에 대한 결정은 자의적이고 경직적인 것이 아니라 지방정부에 대폭 위임하여 지역특성에 맞는 도시형업종의 구분을 도모함으로써 기업간의 기술과 정보망을 효율적으로 구축토록 해야 하겠다. 아울러 임대형 아파트 공장을 지역별로 적정 배치하여 영세기업의 입지난을 완화할 필요가 있다.

셋째로 물리적 규제나 조세규제보다는 세제금융상의 우대조치를 적극 활용하고 유통구조의 개선, 물류 센터나 상설전시 판매장, 기술인력의 훈련, 입지정보의 제공 등에 관한 행·재정적 지원체계를 지방정부 주도로 대폭 강화해야 하겠다.

넷째, 정보산업을 중심으로 한 업무기능과 금융유통등 서비스 기능의 생산성과 고용효과를 재평가하여 이에 대한 지원을 제조업 못지않게 강화할 필요가 있다. 특히 우리나라의 서비스업 시장개방을 앞두고 서비스업의 입지 및 활동에 대한 전폭적인 지원은 필수적이라 하겠다.

V. 結 論

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 서울의 공간적 기능구조는 상당히 비효율적인 구조로 되어 있어서 앞으로 우리나라가 산업고도화를 통한 선진국 진입에 상당한 장애요인으로 작용할 가능성이 높다. 그렇다고 해서 이러한 비효율적인 공간구조를 하루아침에 바꾸어 놓겠다는 발상은 더욱 위험하다. 따라서 사회 전반적인 민주화 추세에 발맞추어 토지이용 규제의 합리화를 도모하고 경제원리에 입각한 정책을 통하여 시장기능의 활성화를 도모하는 동시에 다양한 개발 주체와 개발방식의 도입과 토지이용에 있어 규모의 경제가 달성되도록 관련 법제의 통합적인 정비가 필요하다고 하겠다.

〈參 考 文 獻〉

經濟企劃院(1990), 「서비스업 통계조사 보고서」.

國土開發研究院(1991), 「首都圈 政策의 綜合評價와 改善方向」

권오혁(1991), "서울시 아파트 입지변화와 주거지 분화," 「연구노트」, 서울대학교 환경대학원.

內務部(1990), 「韓國都市年鑑」.

대한주택공사(1990), 「도시형아파트 유형개발 및 도시개발적용 전략 연구」.

東京都(1990), 「第3次 東京都長期計劃」

- 裴舜錫(1993), “재건축의 정책적 파급효과와 향후방향,” 「共同住宅 再建築의 制度 및 政策에 관한 討論會 結果報告書」, 韓國建設技術研究院.
- 楊秉彝(1992), “개발제한구역 관리개선을 위한 방향: 녹지확보의 측면,” 「국토정보」 제10권 제12호, 국토개발연구원: 15-20.
- 任相敦(1993), “技術制度的 觀點에서 본 再建築制度的 問題와 改善方向,” 「共同住宅 再建築의 制度 및 政策에 관한 討論會 結果報告書」, 韓國建設技術研究院
- 趙大成(1992), “大都市와 周邊地域의 都市化 密度 패턴에 관한 研究,” 「國土計劃」 제27권 제3호: 5-28.
- 趙在盛(1988), “서울시 社會地域構造의 空間的 變化研究,” 「國土計劃」 제23권 제2호: 5-20.
- 하성규·김재익(1992), “住居地와 職場의 不一致 現象에 관한 研究: 首都圈을 中心으로,” 「國土計劃」 제27권 제1호: 51-71.
- Alonso, W. (1964), *Location and Land Use*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Choi, Mack Joong(1993), “Spatial and Temporal Variations in Land Values : A Descriptive and Behavioral Analysis of the Seoul Metropolitan Area(1956-1989), Unpublished Ph.D. Dissertation, Cambridge, Mass. : Harvard University.
- Mills, E. S. & B. Hamilton(1983), *Urban Economics* (3rd ed.), Glenview, Ill. : Scott, Foresman and Company.