

서울의 미래를 읽는다

별책 11세 보트

서울의 미래를

델파이리포트 읽는다

발행기관

서울시장개발연구원

원장 백 용 호

연구진

총괄기획 · 편집

장 영 희 선임연구위원

편집진

안 호 상 박종출출판사 대표

이 창 우 연구위원

이 호 영 부연구위원

정 병 순 부연구위원

연구지원

박 은 철 연구원

용 해 경 연구원

유 상 군 연구원

서울의 미래를 읽는다

델 파 이 리 포 트

© 2004 서울시장개발연구원

퍼낸이 / 백용호

서울시 서초구 서초동 391번지 서울시장개발연구원

전화 / 02) 2149-1000, 팩스 / 02) 2149-1019

www.sdi.re.kr

ISBN 89-8052-340-8 93320

값 12,000원

디자인 · 제작 / 전통과 현대

표지디자인 / 아이썬크커뮤니케이션즈(주)

서울의 미래를

델파이리포트 읽는다

서울시정개발연구원

발간사

지난 40여 년간 압축적인 근대화 과정에서 서울은 혁신의 중심지로서 기능해 왔습니다. 그러나 급속한 경제 성장과 인구 집중은 서울을 도시 문제의 집결지로 만들었을 뿐 아니라 정체성에 혼란을 가져왔습니다. 그럼에도 여전히 서울은 인구 규모와 경제 규모면에서 세계 수위 도시로서의 위상을 차지하고 있습니다.

이제 서울은 전지구적인 경쟁의 시대를 맞아 세계 문화의 흐름을 수용해야 하고, 다른 한편으로는 6백년의 역사와 문화를 계승한 한국적인 도시모형을 만들어 내야 하는 부담을 동시에 지고 있습니다. 앞으로 세계화, 정보화의 시대에는 국가 간 경쟁보다 지역이나 도시 간 경쟁이 더욱 중요시 될 것이라는 점에서 서울의 정체성 찾기는 도시경쟁력 확보를 위한 선결과제라고 하겠습니다.

이런 맥락에서 서울시정개발연구원에서는 서울의 바람직한 미래는 어떤 것인가라는 과제를 새롭게 조명해 보고자 하였습니다. 이 연구는 연구원 자체 사업으로 추진되었습니다. 여러 분야 전문가들의 논의를 거쳐 그동안 공식적인 테두리 안에서 추진되었던 도시계획, 교통, 환경, 교통 등 하드웨어 중심의 장기 계획들과는 달리 보다 소프트한 측면에서 서울의 문제를 조망하도록 하였습니다. 이는 지식기반 사회의 도래와 함께 산업구조가 근본적으로 변화하고 있을 뿐만 아니라 환경, 문화 등 탈 물질적 가치에 대한 관심과 수평적 네트워크 사회로의 전환 등 새로운 패러다임으로의 변화가 감지되고 있기 때문입니다.

이 책에서는 현안 문제들을 직접적으로 다루기보다는 미래에 중요한

이슈가 될만한 문제들을 중심으로 서울의 미래 비전과 발전 방향을 간접적으로 조망하였습니다. 먼저 사회 전체적으로 영향을 미치는 변화의 기본 요소들을 거시적 차원에서 짚어보고, 각각의 분야별로 세부 주제를 선정하여 전망과 과제를 도출하는 복합적인 시도를 하였습니다.

그동안 연구소나 대학의 보고서들은 시민생활의 문제를 다루고 있음에도 불구하고 매우 전문적이고 딱딱하여 쉽게 읽기 어려운 문제가 있었습니다. 이런 점을 염두에 두고 이 책의 경우에는 정책 입안자뿐만 아니라 서울의 미래에 관심이 있는 일반인들도 읽을 수 있도록 에세이 형식으로 쉽게 풀어쓰도록 하였습니다.

앞으로 정책을 입안하는 과정에서 미래에 관한 추세를 예측하는 것이 더욱 절실해질 것입니다. 이 책이 모조록 서울의 사회와 도시문제의 변화를 이해하는 데 일조하기를 바라면서, 이를 계기로 서울의 변화와 장기 비전을 공유하기 위한 논의가 활발해지기를 기대합니다.

마지막으로 많은 어려움에도 불구하고 부족한 여건을 감수하며 원고집필에서부터 편집 및 교열에 이르는 전 과정에서 어려움을 함께 해 주신 각계 전문가 여러분께 이 자리를 빌어 다시 한번 깊은 감사를 드립니다.

2004년 3월 31일

서울시정개발연구원 원장

백 용 호

| | |
|-----|----|
| 발간사 | 5 |
| 서문 | 10 |

I 변화의 기본요소

1 인구

| | |
|-------------------|----|
| 저출산율 : 줄어드는 인구 | 19 |
| 고령화 : 늘어가는 인구 | 25 |
| 가구규모의 축소 : 가구의 분열 | 33 |
| 서울의 인구 : 인구집중의 완화 | 36 |

2 경제

| | |
|----------------------|----|
| 경제의 세계화 | 40 |
| 지식기반 경제로의 이행 | 47 |
| 대도시 중심 경제: 혁신을 위한 집적 | 51 |
| 고용의 감소와 실업 | 56 |

3 사회

| | |
|-------------|----|
| 네트워크 사회의 도래 | 66 |
| 평생교육의 시대 | 73 |
| 유연한 노동시장 | 80 |
| 빈부격차의 심화 | 87 |

4 환경

| | |
|---------------------|-----|
| 세계화와 환경 | 95 |
| 증가하는 에너지 소비와 지구 온난화 | 102 |
| 생태적 순환체계 파괴와 환경 복원 | 108 |

II 이슈와 전망

1 경제

| | |
|------------------------|-----|
| 미래의 산업공간 : 공장인가, 오피스인가 | 119 |
| 수도권 R&D 역량 | 123 |
| 서울의 경제규모 | 129 |
| 서울의 비공식 경제 | 133 |
| 전시컨벤션 산업의 가능성 | 137 |
| 패션산업의 세계화의 조건 | 142 |
| 정보화시대의 새로운 유통채널 | 146 |
| 서울의 농업 | 150 |

2 사회

| | |
|-----------------|-----|
| 서울의 빈곤 현상 | 157 |
| 서울시민의 직업변화 | 162 |
| 집단활동과 사회자본의 가능성 | 167 |
| 주5일제와 문화생활의 변화 | 172 |
| 레저문화의 새로운 흐름 | 177 |
| 늘어나는 애완동물 | 182 |
| 서울의 외국인 거주지 | 187 |
| 고령화 사회와 노인 질병 | 195 |
| 전자정부와 네트워크 사회 | 200 |

3 부동산

| | |
|------------------|-----|
| 청계천 복원과 주변 상권 변화 | 207 |
| 도심주거의 새로운 패턴 | 212 |
| 오피스의 도심이탈 | 217 |

| | |
|---------------|-----|
| 강남의 집값 | 223 |
| 고급 인력의 거주지 선택 | 229 |
| 보유세 강화와 주택가격 | 234 |
| 인텔리전트 주거 생활 | 239 |
| 전원주택의 증가 | 244 |
| 지하공간의 이용 증가 | 249 |

4 교통

| | |
|----------------------|-----|
| 통근권 확대는 어디까지 | 255 |
| 도심 외곽순환도로의 전망 | 259 |
| 텔레메틱스는 교통혼잡의 대안인가? | 264 |
| 교통시설(도로-철도)의 입체화 가능성 | 270 |
| 한강의 주운 | 274 |
| 인천공항의 미래 | 279 |
| 남북교류를 위한 교통인프라 | 283 |

5 환경

| | |
|--------------|-----|
| 서울의 공기 | 291 |
| 서울의 소음공해 | 296 |
| 환경보전에서 복원으로 | 302 |
| 환경친화적 건물 만들기 | 306 |
| 친환경적 마을 만들기 | 311 |
| 환경친화적 도시 만들기 | 316 |

| | |
|------|-----|
| 참고문헌 | 320 |
|------|-----|



서 문

장 영 희

서울은 지난 600여 년의 역사와 최근 40년 간의 고도성장이 공존하는 도시이다. 또한 서울은 현재와 미래를 위해 수많은 개발 사업이 진행 중인, 살아 있는 도시이다. 지금까지 서울의 발전 과정을 성장기라고 규정한다면 저성장 시대에 접어든 이제부터는 안정기라고 해야 하지만 아직도 서울은 국가 성장 동력으로서 그 역할을 계속하고 있다.

서울을 중심으로 한 수도권은 인구 약 2,500만 명으로 우리나라 전체 인구의 거의 절반이 거주하는 지역이며 이미 기능적으로 통합된 공간이다. 현재 수도권에서 서울로의 통근 인구는 1980년대 17만 명에서 1990년대 57만 명, 2000년대 91만 명으로 증가하여 매일 약 100만 명 정도가 서울로 들어오고 있으며, 서울에서 수도권으로의 통근 인구까지 합할 경우 전체적으로 약 130만 명 정도의 유동 인구가 움직이는 거대한 생활권을 형성하고 있다.

경제적으로도 서울은 우리나라 지역총생산의 약 20%를 차지하고 있으며, 수도권 전체로는 절반 정도에 달하고 있다. 이는 도쿄의 15%, 뉴욕의 8%보다 월등히 높은 수준이지만 실제 1인당 총생산 규모로 보면 대략 1만

달러 수준으로 도쿄나 뉴욕의 20%에 불과한 실정이다. 높은 인구 비중에도 불구하고 생산 규모가 작은 것은 그만큼 부가가치 생산 기반이 취약하기 때문이다. 산업별 취업자수 가운데 서비스업의 비중이 거의 85%에 달한다는 점에서, 지식기반 서비스 산업의 강화는 앞으로 서울의 성장과 고용 창출을 위한 중요한 전략 과제가 되고 있다.

현재 서울은 안팎으로 수많은 개발 사업이 진행 중이다. 교외에서는 주택 수요를 충족하기 위한 신도시 건설이 한창이며, 내부적으로는 노후한 도시 인프라를 바꾸기 위한 재개발, 재건축 사업이 활발하다. 강남북 지역 간 격차 해소를 위해 낙후된 저층 주거 밀집 지역을 재개발하는 뉴타운사업의 경우 기존 인프라가 구축되어 있는 지역에 대한 활용을 높이는 것이 교외 신도시 개발보다 환경이나 자원 절약의 측면에서 더 효율적이라는 인식이 깔려 있다. 그렇지만 이미 전체 주택 재고 중 아파트가 60% 이상을 차지하는 상황에서 이러한 고밀개발은 도시경관을 획일화시키고 삶의 다양성을 위축시키게 될 것이라는 점에서 다양성과 효율을 함께 추구할 수 있는 지속가능한 도시 개발에 대한 관심과 배려가 필요하다. 더구나 건축 기술의 발달로 초고층 개발이 보편화됨에 따라 현재의 개발이 앞으로 30~50년 이상 서울의 경관을 결정짓게 된다는 점에서 이는 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

또 다른 중요한 사업은 현재 진행 중인 청계천 복원과 도시 하천 생태 복원 사업이다. 그동안 서울의 경관이 고도 성장에 맞추어 많은 사람과 사물을 효율적으로 이동시키기 위한 방향으로 건설되어 왔다면, 복개된 하천의 복원사업은 생활의 질을 높이고 국제 경쟁력을 높이기 위한 도시 업그레이드 사업의 일환이라고 볼 수 있다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 현재 진행되고 있는 역사와 생태 복원 작업은 분명 자연과 인간을 조화시키는 방향으로 개발 패러다임이 변하고 있음을 보여주는 사례라고 하겠다.

그렇지만 서울의 국제적 위상은 여전히 취약하다. 최근 서울시정개발연구원과 노무라연구소가 공동으로 동아시아 6대 도시 간 경쟁력을 비교한 바에 따르면, 서울은 사업 환경, 생활의 질, 정부정책 측면에서 매우 취

약한 것으로 나타났다. 우리 나라의 시장이 중국이나 일본에 비해 작다는 것이 주 원인이기도 하지만, 언어장벽과 지리적으로 동아시아의 끝에 위치해 있어 주변 도시들에 비해 접근성이 떨어지는 점도 문제로 지적되고 있다. 실제로 싱가포르에 다국적기업이 많은 것은 2시간 이내에 도달할 수 있는 도시가 많아 일일생활이 가능하기 때문이다. 하지만 세계시장으로 급성장하고 있는 중국과 일본에 인접해 있다는 점과 태평양으로의 관문이라는 이점을 잘 활용한다면 앞으로 서울은 지금보다 유리한 위치를 점하게 될 것으로 보인다.

국내적으로 서울을 포함한 수도권은 가장 경쟁력이 높은 지역이지만 지난 30년간 지속된 수도권 집중으로 인한 지역 간 격차는 수도권과 지방 간 갈등의 원인이 되고 있다. 그동안 수도권의 집중 억제에 위한 각종 조치가 취해졌지만 별 효과를 얻지 못하였고 그 결과 요즘은 수도 이전이 수도권 집중을 억제하기 위한 최선의 해결책이라는 논의가 진행되고 있다. 최근 수도권 규제 문제를 놓고 균형발전의 논리와 국제경쟁력 강화 논리가 대립하는 양상은 또다시 성장이 우선인지 분배가 우선되어야 하는지 논란을 불러 일으키고 있다는 점에서 다같이 윈윈 할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

세계화와 정보화의 물결 속에서 21세기 우리 사회는 거의 모든 면에서 기존과는 다른 패러다임의 변화를 경험하게 될 것이다. 빠르게 변화하는 환경은 지금까지 통념적으로 여겨져 왔던 사실들에 대한 가치관의 변화를 요구하게 될 것이며, 우리 앞에 놓인 과제들에 대해 적극적인 돌파구 마련을 요구할 것이다. 특히 저출산과 고령화로 대표되는 인구 구조의 변화와 정보 기술의 발전은 앞으로 서울의 미래를 결정짓는 데 중요한 변수로 작용하게 될 것이다.

또한 다음 몇 가지 과제들에 대해서도 상당한 인식의 전환이 요구된다. 첫째, 지금까지의 경제 발전은 생산 과정에서 물적 투자와 규모의 경제를 추구하는 대신 노동력을 절약하는 과정으로 이해되어 왔지만, 성장이 반드시 고용을 수반하지 않는 지식기반사회에서는 인적 자원과 자연 자원을

함께 보존하는 방향으로 가야 할 것이다. 이미 부가가치가 높은 산업 중심으로 경제 구조가 개편되면서 고용 없는 성장이 현실화되고 있으며, 세계화와 정보화의 물결은 앞으로 많은 일자리를 사라지게 할 것이기 때문이다.

둘째, 생산성 증대와 고부가가치 생산기반 창출이라는 목표는 불가피하게 소득 불평등을 심화시키게 될 것이다. 소득 불평등의 문제는 사회 통합을 위협하는 요인이라는 점에서 향후 사회 통합문제는 도시의 미래를 결정하는 데 중요한 기능을 하게 될 것이다. 다시 말해, 지역 사회와 노동시장의 통합, 즉 지역사회 내에서 사회적 포용성을 갖추는 문제는 저성장 고실업의 시대에 매우 중요한 과제가 될 전망이며, 지역 주민들을 지방 정치에 참여시키는 방안과 필요한 자원들을 확보하는 방안 역시 중요한 과제가 되고 있다.

셋째, 주택 문제와 관련해서도 저소득층과 고소득층의 격차는 더욱 커지게 될 것이다. 도시 빈민에 대한 주택 공급은 여전히 중요한 과제이지만, 기존의 수많은 수준 이하 주거지들을 어떻게 질적으로 향상시킬 수 있으며, 그들의 소득으로 부담 가능한 주택을 어떻게 제공할 것인가가 관건이다.

넷째, 역세권의 개발과 교외 지역으로 주거 지역의 확산이 본격화되고 있지만 직장의 확산이 뒤따르지 않을 경우 원거리 통근으로 인한 비효율은 더욱 심화될 것이다. 따라서 교통 혼잡을 최소화하면서도 질적으로 향상된 공공 교통수단은 어떤 것인지, 변두리로 직장의 이동과 직주가 공존하는 자족적인 신도시 건설은 가능할 것인지는 여전히 중요한 과제이다. 이와 관련해서 미래의 네트워크 사회에서 도시가 기능적으로 연결되면 사람들의 활동 범위가 지역에 얽매이지 않게 되어 한산한 모습을 띠 것인지, 오히려 복잡한 모습을 띠 것인지, 통근패턴은 어떻게 변화할 것인지도 검토 대상이다.

다섯째, 고령화의 진행으로 상당수의 자산이 고령자들의 소유가 될 것이라는 사실은 앞으로 재건축 등 도시 재생 프로젝트의 추진에 걸림돌로

작용할 전망이다. 서울의 경우 아직까지 재개발, 재건축 사업이 활발한 것은 용적을 상승으로 상당한 이익이 수반되기 때문인데, 이러한 이점이 사라졌을 때에도 과연 도시 재생 사업이 활발하게 추진될지는 의문이다. 고령화가 빠르게 진행되고 있다는 점에서 도시재생 사업의 전망은 낙관할 수 없는 실정이다.

이밖에도 많은 이슈들이 있겠지만, 결국 “지속적인 인간의 발전이 지속 가능한 발전을 위한 핵심”이라는 UNDP의 선언이 이들 모두를 관통하는 중심 개념이라고 할 수 있다. 이와 함께 피터 홀은 현재의 생산 체제에서 지금까지 절반 정도의 투입으로 산출을 두 배로 할 수 있는 시스템을 새로운 패러다임으로 제안한 바 있다. 이는 유연하고 지속가능한 도시를 목적으로 하는 개념으로, 노동 생산성뿐만 아니라 교육을 통해 자원의 생산성을 증대시킴으로써 생산성 증가를 도모하는, 즉 모든 자원에 대한 배려를 기본으로 하는 개념이다.

앞으로 정책 입안자들에게 있어서는 가치관의 변화뿐만 아니라 이러한 변화에 대한 도전과 미래의 전반적인 추세를 예측하는 것이 보다 더 절실히 해질 것이다. 소득이 증가하면서 지금까지 여러 대도시에서 이와 같은 분석을 시도해 왔는데, 그 중 하나가 1990년 미쓰비시연구소에서 발간된 『전예측 1990년대의 도쿄권』이다. 서울은 아직 소득수준 면에서 당시의 도쿄에는 못 미치지만 그동안 예측을 위한 자료가 충분히 축적되어 왔다는 점에서, 여러 가지 어려움에도 불구하고 경제, 사회 각 분야에서 전개 가능한 변화의 흐름과 향후 과제를 짚어보고자 하였다.

이 책은 정책 입안자와 일반인 모두를 대상으로 하고 있다. 정책 입안자들의 경우 항상 전체 그림 속에서 세부 업무를 파악하고 장기적인 안목을 가지고 업무를 추진하도록 요구받지만 현실적으로 이와 같이 균형된 태도를 견지하기는 매우 어려운 실정이다. 이러한 점을 감안하여 여기서는 전체 사회의 거시적인 변화의 흐름을 조망하고, 주제별 집필을 통해 분야별 변화에 대한 이해의 폭을 넓히고자 하였다. 이 책은 전체 2부로 구성되었다. 제1부에서는 인구, 경제, 사회, 환경의 4분야에서 거시적인 변화의 흐

를 조망하였다. 제2부에서는 경제, 사회, 소비, 주택, 교통, 환경의 6개 분야별로 약 40개 주제를 선정하여 세부적인 변화에 대한 예측을 시도하였다.

또한 독자층을 넓히기 위해 글의 형식도 에세이 형식으로 쉽게 풀어 쓰 고자 하였다. 그럼에도 불구하고 객관적인 데이터를 바탕으로 할 것과 압 축적인 글쓰기를 요구한 덕분에 글의 밀도가 높아지게 되었다. 아직도 미 흡한 점이 많긴 하지만 이번을 계기로 미래 사회의 변화를 짚어보고 대책 을 준비하는 다양한 시도가 이루어질 것을 기대한다. 끝으로 어려운 주제 들을 소화하고 여러 요구들을 기꺼이 수용해 주신 집필진 여러분들께 깊 은 감사를 드린다.

I

변화의 기본요소

- 1 인 구
- 2 경 제
- 3 사 회
- 4 환 경

1

인 구

최 문 경

저출산율: 줄어드는 인구

2002년 통계청 조사에 따르면 우리나라 인구는 2023년을 정점으로 점차 감소할 것이라고 한다. 그런데 이러한 미래 예측을 위해서는 출산율에 관한 일정한 가정이 필요한데, 여기에서 사용된 가상 출산율은 2000년에서 2005년까지의 경우 1.39명이다. 하지만 실제 우리나라의 여성 1인당 평균 출생아는 2001년에 1.30명, 2002년에 1.17명이어서, 위의 예측에 사용된 가상 출산율보다도 낮은 수준이다. 따라서 만일 앞으로 이러한 속도로 출산율이 지속적으로 감소한다면, 우리나라의 인구는 통계청이 예측한 시기인 2023년보다 상당히 일찍 감소할 것이다.

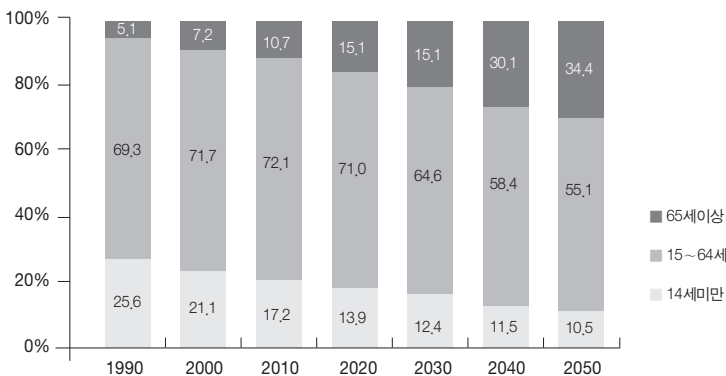
인구 감소와 군대 문제

출산율 감소에 의한 인구의 감소는 군대 규모의 축소를 불가피하게 한다. 현재 우리

나라의 매년 징집 인원은 현역과 대체 복무를 합쳐 약 32만 명이다. 현재와 같은 규모로 계속 징집이 된다면 2007년에는 7만 명, 2025년에는 10만 명 정도가 부족할 것으로 병무청은 추산하고 있다.

전체 인구의 감소보다 훨씬 더 우리의 관심을 끄는 것은 미래의 노동인구 구성비이다. 2000년 현재 우리나라 전체 인구 중 생산가능인구 비율(15~64세)은 71.7%였는데, 이 비율이 2020년에는 71.0%, 2030년에는 64.6%로 감소할 것이라고 통계청은 추산하고 있다. 이러한 사실이 시사하는 경제적, 사회적 함의는 지대하다. 경제학 이론에 의하면, 경제성장은 노동력 및 자본의 투입과 기술 개발로 인한 생산성의 향상에 따라 결정된다. 따라서 노동력의 감소는 이를 보충할 수 있는 생산성 향상이나 자본 투입의 증가가 이루어지지 않는다면 경제성장의 저하로 이어지게 된다. 생산 가능 인구의 감소는 또한 노인인구를 부양할 수 있는 인구의 상대적인 감소를 불러와, 65세 이상 노인인구 대비 15~64세로 나타나는 부양지수로 볼 때, 1970년 17.5명에서 2003년 8.6명, 2030년 4.7명, 그리고 2030년에는 2.8명으로 지속적으로 감소할 것이라고 추산되고 있다.

그림 I-1-1 생산 가능 인구의 추이



자료 : 통계청, 2003, 『장래 인구 추계』.

이러한 다소 충격적이라 할 수 있는 우리나라 인구의 미래 추계 모습은 근본적으로 급격하게 감소하고 있는 출생아 수에 기인한다. 여성 한 명이 일생 동안 출산하는 평균 자녀의 수를 나타내는 합계 출산율로 살펴볼 때, 우리나라의 경우 여성 1인 당 1960년 6.0명, 1980년 2.5명, 그리고 2000년 1.47명을 기록하고 있어, 매우 빠른 속도로 감소해 왔다. 그렇다면 이러한 출산율 감소는 앞으로도 지속될 것인가? 이에 답하기 위해서는 우선 출산율에 영향을 미치는 몇 개의 요인들을 살펴볼 필요가 있다. 첫째는 초혼 연령과 첫 출산 연령이다. 우리나라에서 초혼 연령은 지속적으로 상승하고 있으며, 이에 따라 첫 출산 연령 또한 지속적으로 상승하고 있다. 둘째는 미혼, 이혼의 증가에 따른 연령별 유배우자율을 들 수 있는데, 이 또한 지속적으로 감소하고 있다. 예를 들어 30세에서 35세 여성의 경우 미혼일 확률은 1980년에 2.7%에 불과했으나, 2000년의 경우 이 숫자는 10.7%로 증가하였다.

우리나라와 같이 출산이 결혼이라는 제도 내에서 대부분 이루어지는 경우, 결혼 연령의 상승과 연령별 유배우자율의 감소는 출산율 감소로 이어질 수밖에 없다. 그렇다면 이러한 현상은 왜 나타나고 있는가? 여기에는 기본적으로 두 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 보인다. 첫째는 가치관 변화이다. 특히 중요한 것은 여성들의 가치관 변화로, 결혼을 하고 아이를 낳아 키우는 것이 여성으로서의 당연한 역할이라는 전통적인 성 역할관은 현재 커다란 도전에 직면해 있다. 예를 들어, 조선일보 2003년 8월 12일자 기사에 의하면 20~30대 여성들 중 결혼을 꼭 해야 한다고 생각하는 비율은 27%에 불과하며, 현재 자녀가 없는 20~30대 기혼여성 중 15%는 자식을 낳지 않을 것이라 답하고 있다. 사실 여성들의 교육수준이 높아지고, 경제 활동 참가율이 증가하며, 여성운동이 활발해지는 등의 사회 변화 속에서 여성들의 혼인율과 출산율이 감소하는 현상은 비단 우리 사회뿐 아니라, 선진국들에서 공통적으로 나타난 현상이다. 이를 가리켜 한 사회학자는 “20세기의 조용한 혁명”이라 하며, 이러한 현상이 몰고 올 사회적 변화에 관해 깊은 관심이 필요함을 주장하기도 했다.

그렇다면 여성들의 가치관 변화, 이로 인한 출산을 감소는 불가피한 현상인가? 우리보다 앞서 저출산을 문제를 놓고 고민한 다른 나라들의 경우를 살펴보면, 여성들의 가치관 변화가 출산을 저하로 이어지는 것이 필연적인 것으로 보이지는 않는다. 예를 들어, 북유럽의 스웨덴이나 핀란드의 경우 1980년대에 출산율을 성공적으로 반등시켰는데, 이러한 결과를 낳게 한 핵심적인 요인은 사회의 육아 부담이라고 할 수 있다. 즉 여성들이 출산으로 인해 노동시장에서 겪게 되는 불이익 해소, 육아 비용 보조, 공공 탁아소 확대 등의 제도적 변화, 그리고 이러한 제도적 변화를 가능하게 하는 인식의 변화, 즉 육아는 단지 개인 여성의 몫이 아니라, 사회에서 함께 책임지는 공동의 과제라는 사회적 공감대의 형성 등이다. 이러한 일련의 변화가 이루어질 수 있다면 여성들의 가치관 변화가 반드시 출산율의 감소로 연결되지는 않을 수도 있는 것으로 보인다. 일찍이 1970년대 중반부터 이미 대체수준 이하의 출산율 문제를 놓고 몇 십 년째 고민을 하고 있는 일본의 경우에도, 지난해에 문제의 핵심은 ‘육아 책임을 여성에게만 돌리는 것’이라는 결론에 도달해, 육아 책임은 부부와 사회 모두가 나누어야 한다는 방향을 정하고 이를 실천할 방안들을 강구하고 있다고 한다.

육아 비용의 사회적 부담 : 국제적 비교

대부분의 유럽 국가들은 육아 수당을 지급하고 있다. 독일은 아이가 6세가 될 때까지 양육 수당을 지급하며, 프랑스는 3세까지 양육비 보조를 한다. 프랑스에서는 아이를 키우기 위해 직장을 그만두는 엄마에겐 3년 동안 매달 340유로(44만 2,000원)를 사회 보장 기금에서 지원하며, 직장을 계속 다니기로 한 경우, 3년 동안 아이를 돌볼 탁아소 보모에 대한 비용 중 일부를 지원 받는다. 2002년 현재, 우리나라 아동의 보육 시설 이용료 중 보호자 부담률은 74.6%이다(스웨덴: 17%, 일본: 46.6%, 미국: 59%). 현재 우리나라의 보육 예산은 2,999억원(GDP대비 0.05%)으로서, OECD 국가 중 가장 낮다(노르웨이: 6%, 스웨덴: 2.4%). 우리나라 국공립 보육 시설은 정부에 등록된 전국 보육 시설 2만 2,000여 곳 중 6%인 1,330개이다(스웨덴: 87%, 일본: 58.5%).

가치관 변화는 어디까지 진행될 것인가?

북유럽 국가들이 성공적으로 출산율을 반등시키게 된 데는, 육아 부담의 사회적 부담 외에 다른 한 가지 요인이 존재한다. 북유럽 전체를 볼 때 1970년 한 해 동안 일어난 총 출산 중 혼인 외 출산이 차지하는 비율은 8.8%이었다. 그런데 이 비율은 1980년에는 19.5%, 1990년에는 33.3%로 증가하였다. 특히 스웨덴(52%)이나 덴마크(45%)와 같은 스칸디나비아 나라들의 경우, 1988년 현재, 출생하는 아이들 두 명 중 한 명은 결혼제도 밖에서 태어났다. 물론 이렇게 태어난 아이들은 사회적으로 결혼제도 내에서 태어난 아이들과 동등한 대우를 받으며, 이는 다시 혼외 출산을 증가시키는 요인으로 작용한다. 왜냐하면 전통적인 가부장적 결혼제도를 거부하는 여성들의 입장에서 볼 때 그러한 결혼의 거부가 자녀에 대한 거부로 이어질 필요는 없으며, 현실적으로 육아 부담을 사회에서 분담해 줌으로써 가족을 형성하지 않고도 자녀를 양육하는 것이 가능하기 때문이다.

유교적 전통의 영향으로 아직은 강한 가족주의적 가치를 유지하고 있는 우리 사회에서 혼외 출산은 거의 미미한 수준이다(매년 6,000~7,000명으로 추정, 2001년 우리나라 총 출생아 수는 55만 7,000명, 따라서 약 1.1~1.2%). 특히 최근까지도 미혼모들이 낳은 아이들은 대부분 입양되는 것이 일반적이었다. 하지만 최근에는 직접 양육을 희망하는 미혼모들이 늘고 있으며, 이들에 대한 사회적인 지원도 이제 시작되고 있다. 만일 우리 사회에서 육아의 부담을 분담하려는 적극적인 노력들이 실행된다면, 이는 미혼모들의 출산을 증가시키는 결과를 가져올 것인가? 여기에는 사회적 가치관 변화가 물론 중요한 매개 역할을 하게 될 것이다. 서구 사회에 비해 아직은 상대적으로 강하게 남아 있는 우리 사회의 결혼제도에 대한 사회적 믿음, 이는 지속될 수 있을까? 현재 거론되고 있는 호주제가 폐지된다면 이는 결혼이라는 제도를 더욱 약화시키는 결과를 가져올 것인가?

그러면 우리 사회를 살펴보자. 우리 사회에서 육아는 아직도 전적으로 여성 개인이 책임져야 하는 개인의 일이라고 보는 것이 현실이다. 예를 들어, 지난해 출산 여성 중 법정 출산 휴가(유급 3개월)를 받은 여성은 출산 여성 5명 중 1명에 불과한 것으로 추정되고 있으며, 대다수의 여성 근로자들은 출산으로 인해 직접, 간접적인 불이익을 받는 것으로 조사되고 있다.

또한 출산 후 양육에 있어서도 적절한 탁아소 시설의 부족은 물론 양육비 부담, 그리고 남성들의 육아 분담 등, 이 모든 문제들은 단지 개인 여성들이 해결해야 하는 그들만의 문제인 것이 현실이다. 이러한 현실에서 대부분의 여성들에게 육아와 자신의 직업적 성취는 양립할 수 없는 과제로 생각될 수밖에 없을 것이다.

가치관 변화 외에, 출산을 감소를 낳고 있는 또 다른 요인으로 우리는 경제적 요인들을 생각해 볼 수 있다. 1997년 말 외환 위기 이후 우리 사회에서 진행되고 있는 일련의 경제 구조적 변화들은 개인들의 직업 안정성 측면에서 매우 부정적인 결과를 낳고 있으며, 우리 경제 전반의 미래에 관한 불확실성 또한 매우 높은 것이 현실이다. 이로 인해 남성이나 여성 모두 예전에 비해 첫 직장을 얻는 것이 매우 힘들어졌으며, 직장을 얻었다 할지라도 직장의 안정성이 과거와 비교할 수 없을 정도로 약화되었으며, 미래의 불확실성은 더욱 높다고 할 수 있다. 이러한 경제적 불안정성과 불확실성의 증가는 일반적으로 개인주의적 가치관을 확산시키며, 결혼이나 출산 등을 통한 가족 형성을 저해하는 경향이 있다고 한다. 예를 들어, 미국의 경우에도 1980년대 경제적 불황기에 DINK족(Dual Income with No Kids: 자식은 없이 맞벌이를 하는 부부 유형)이 유행했었는데, 이러한 경향이 1990년대에 들어 경제의 부흥과 함께 변화하고 있다고 한다.

그런데 여기서 한 가지 생각해 봐야 하는 점은 육아의 사회적 부담은 경제적 비용을 필요로 한다는 점이다. 예를 들어, 출산과 관련해 여성들에게 주어지는 직업적 불이익을 해소하기 위해서는 기업들이 지게 되는 경제적 손실을 사회가 부담할 필요가 있으며, 육아 비용 지급, 그리고 탁아소 설립과 운영 등, 출산, 육아의 일정 부분을 사회가 분담하기 위해서는 많은 경제적 비용이 절대적으로 필요하다. 즉 사회가 육아를 분담한다는 것은 사회 전체로 본다면 매우 비용이 드는 일이며, 따라서 경제적 여건이 마련되지 않는다면 사회적으로 실현 가능성이 매우 희박할 수밖에 없다. 이런 이유로 앞서 거론되었던 북유럽 국가들의 경우에도 1980년대 반등을 보이던 출산율이, 1990년대 경기 불황에 따른 복지 예산 축소와 더불어 정체

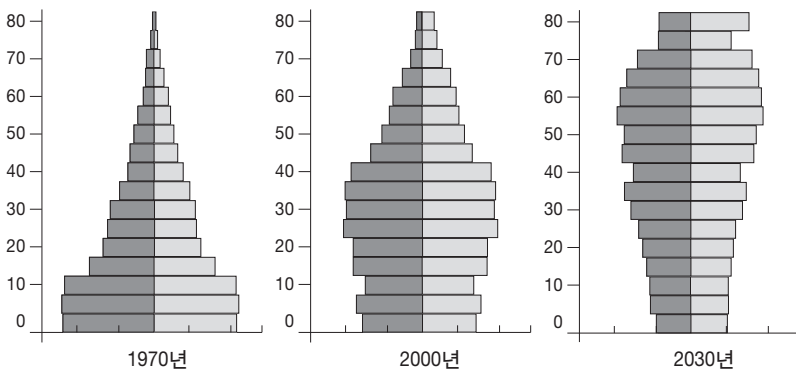
상태에 머물고 있다고 한다. 이러한 맥락에서 본다면 즉 경제적 상황의 호전이 없이 육아의 사회적 분담이 이루어질 수 있는 가능성은 현실적으로 매우 희박해 보인다.

고령화:늘어가는 인구

우리나라의 전체 인구에서 65세 이상 노인이 차지하는 비율은 1960년 3.7%에서, 1990년 5.0%, 2000년 7.3%로 차츰 증가해 오고 있으며, 2010년에는 9.9%, 2020년에 14.3%, 2026년에는 20.0%에 달할 것으로 추정되고 있다. 즉 2026년경이 되면 길에서 마주치는 사람들 다섯 명 중 한 명은 65세 이상의 노인인 사회가 된다는 것이다.

이러한 노인인구의 빠른 증가 원인은 무엇인가? 여기에는 기본적으로 두 가지 요인이 작용하고 있다. 첫째는, 빠른 속도로 지속적으로 감소하고 있는 출산율이며, 둘째는 평균 수명의 연장이다. 1960년에 우리 사회 남자의 평균 수명은 51.1세, 여자의 평균 수명은 53.7세였다. 이 숫자는 지속적

그림 I-1-2 우리나라 인구 피라미드 구조의 변화



자료 : 통계청, 2003, 『장래 인구 추계』.

으로 늘어나, 2000년의 경우 남자는 72.1세, 여자는 79.5세가 되었으며, 2020년에는 남녀 각각 77.5세, 84.1세의 평균 수명을 지닐 것으로 예측되고 있다. 그렇다면 이러한 추세는 지속될 것인가?

산업화 이후 현재까지의 추세를 고려하고, 특히 최근의 생명 공학적 연구들의 활발함을 고려할 때 평균 수명의 연장은 지속될 것이라고 예측할 수 있다. 그렇다면 앞으로 인구의 고령화 여부, 그리고 그 속도를 결정하게 되는 요인은 출산율이라고 할 수 있다. 먼저 고령화 여부와 관련해, 우리 사회에서 인구의 고령화가 나타나지 않을 수 있는 조건은 출산율이 반등하고, 그 반등의 정도가 매우 크게 나타나 평균 수명의 연장으로 인한 노인인구의 증가분을 충분히 상쇄할 수 있을 경우이다. 그런데 현실적으로 생각할 때 출산율의 반등이 그렇게까지 크게 진행될 가능성은 극히 희박하다고 하겠다. 따라서 인구의 고령화가 진행되리라는 것은 분명한 것으로 보이며, 가변적인 것은 그 속도라 하겠다. 만일 출산율이 현재와 같이 지속적으로 감소한다면 고령화의 속도는 매우 빠르게 진행될 것이며, 만일 출산율이 어느 정도 반등을 한다면, 그 속도는 상대적으로 늦추어질 수도 있을 것이다.

그렇다면, 즉 변수는 단지 속도일 뿐 고령화 자체는 어쩔 수 없는 변화 방향이라면 우리는 인구 고령화의 의미에 대해 더욱더 진지하게 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 인구 고령화는 특정 시점에 결정되는 결과가 아니라, 일정한 시간 동안 진행되는 과정이며, 따라서 그 속도가 어느 정도 예측 가능하며, 이는 그러한 현상과 관련해 제기될 수 있는 사회적 문제들에 대해 예방과 대처를 할 수 있기 때문이다.

연령 분리적인 사회

연령 분리적인 사회에서는 교육제도와 노동시장이 모두 엄격한 연령 분리에 의해 운영된다. 교육은 일정 연령 동안 학교교육을 중심으로 이루어지며, 학교교육의 완료와 함께 노동시장 진입이 이루어진다. 일정 연령이 되고 학교교육을 통해 형성된 학교교육이 평가 절하될 시점에 이

르면 노동시장에서 퇴출된다. 경제적 은퇴와 함께 시작되는 이 시기는 일반적으로 사회적 은퇴를 동반하며, 이 시기에 이르면 생활은 ‘여가’로 채워진다.

그러나 개인적인 차원에서 경제적 은퇴와 함께 시작되는 여가의 기간이 점차 길어지고 있다. 정년을 60세로 가정한다고 할 때 2020년경이 되면 노인들에게는 약 20년 정도의 여가의 시간이 허락된다. 이러한 길고 지속적인 여가의 시간이 과연 여가의 본연의 취지에 적합한 것인가? 또한 경제적 은퇴는 사회적 은퇴로 연결되는 것이 일반적이며, 경제적, 사회적 은퇴 이면에는 기회와 자원의 박탈이라는 현실이 있다. 이는 노인인구들의 의존성을 심화시키며, 사회적으로는 노인인구 증가에 따른 사회적 부담의 증가로 이어진다.

현재 노인인구의 특성

2000년 통계청 자료에 의하면, 65세 이상 노인들 10명 중 8명은 초등 이하의 교육 수준에 머물러 있다. 특히 여자 노인의 교육수준은 매우 낮아 10명 중 9명이 초등 이하의 교육수준을 가지고 있다. 소득 면에서 볼 때 노년기 빈곤의 문제는 매우 심각하다. 2000년에 개정된 국민기초생활보장법에 따라 국가로부터 생계 보조 혹은 자활 지원을 받는 기초 생활 보장 수급자 중 65세 이상 노인이 차지하는 비율은 24.2%에 이른다. 한국보건사회연구원의 자료에 의하면, 우리 사회 65세 이상 노인 중 전혀 소득이 없는 노인이 3.9%이며, 50만원 미만인 노인은 74.8%에 이른다. 소득이 있는 경우 주요 소득원은 자녀로부터의 지원이나 본인의 근로 소득인데, 자녀로부터의 지원액은 평균 10만원을 약간 웃도는 수준이다. 65세 이상 노인의 40.4%가 근로 소득을 가지고 있다고 하나, 월 평균 근로 소득은 14.6만원으로 나타나고 있다. 경제 활동 참여율이나 취업률로 살펴보면 우리 사회 노인들의 취업 기회가 다른 선진국에 비해 높은 것이 사실이나, 이들 중 대다수의 종사 업종은 농업이나 단순 노무직, 임시직이다. 이는 연령 차별적인 노동시장의 구조 속에서도 많은 노인들이 빈곤의 위협 때문에 주변적이고 임시적인 노무에라도 종사할 수밖에 없는 현실을 보여 준다. (박경숙, 2002)

연령 통합적인 사회

연령 통합적인 사회에서는 평생 교육제도의 활성화로 개인들은 언제 어디서나 자신이 원하는 교육을 받을 수 있다. 노동시장에서 연령은 더 이상 ‘입직’ 과 ‘퇴직’ 을 결정하는 요인으로 작용하지 않는다. 따라서 누구든지 자신의 여건과 능력에 맞춰 경제 활동에 참여할 수 있고, 그에 부응하는 경제적, 사회적 자원을 향유할 수 있다.

그렇지만 ‘연령 차별주의’ 가 ‘성 차별주의’ 또는 ‘인종 차별주의’ 와 마찬가지로, 사회적으로 개인들을 집단의 속성에 의해 평가하고 집단의 기회와 자원을 박탈하는 기제로 작용하고 있다는 인식의 전환이 필요하다. 동시에 노인들 집단 내부에서도 일에 대해 보다 적극적이고 긍정적인 가치관의 정립이 필요하다.

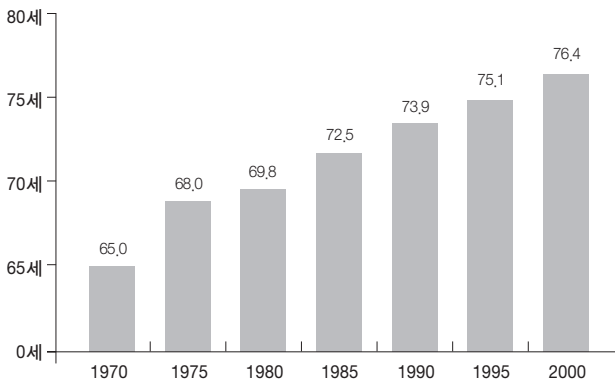
미국에서는 1994년에 모든 직무에 대해 연령에 의한 강제 퇴직을 금지하는 법률이 공포됐다. 이는 연령에 관계없이 원하는 사람은 누구든지 경제 활동에 참여하게 하려는 노력의 시작인데, 사실 이러한 시도 이전에는 중요한 경제적 요인들이 작용하고 있다. 퇴직 연령의 연장은 세금 확보와 연금 절약의 이중 효과를 통해 조기 퇴직에 따른 사회적 부담을 줄일 수 있는 중요한 방법이기 때문이다. 20년 이상 지속되는 저출산율 문제로 고심하고 있는 일본에서도 지난해 ‘세대 간 일자리 나누기(Work Sharing)’ 정책을 제시한 바 있다. 즉 30~40대 아이를 낳고 키울 시점인 연령대의 근로자들의 평균 근로시간을 줄이고, 대신 고령자와 젊은이들을 추가로 고용하라는 것이다. 이는 출산율 문제, 고령화 문제, 청년 실업자 문제 모두에 대한 해법이 될 수 있을 것으로 기대되고 있다. OECD 회원국 전체로 볼 때, 노년층의 비율은 현재 22%에서 오는 2050년에는 46%에 달할 것이라고 전망되고 있으며, 이러한 배경 하에 최근 OECD는 노인을 경제 활동에 편입시키지 못할 경우 경제는 마비 상태에 빠지게 될 것이라고 경고하고 있다.

그렇다면 노인인구의 경제 활동 장려는 단지 노령 인구의 사회적 부담

을 줄이기 위해 정책적으로 이용되고 있을 뿐인가? 역사적인 시각으로 볼 때, 평균적으로 거의 20년에 달하는 은퇴의 시기를 보내게 되는 노인들의 현실은, 평균 수명의 연장으로 인해 나타나게 되는 최근의 현상일 뿐이다. 1950년경 평균 기대 수명은 은퇴 연령보다 약간 더 길었을 뿐이다. 또한 미국이 공적 연금제도를 도입한 1936년 당시, 연금 수급 개시 연령인 65세는 당시의 평균 수명으로 보면 현 시점의 79세에 해당한다는 주장도 있다. 지난 몇 십 년 동안 이룩한 의학의 발전, 이로 인한 노인인구의 건강 상태 향상에도 불구하고, 노인인구의 경제 활동 참여는 오히려 급속히 줄어든 것이 현실이다. 예를 들어, 지난 25년 동안 60~64세 남자들의 취업률은 독일에서는 70%에서 32%로, 프랑스에서는 67%에서 22%로 떨어졌다. 마찬가지로 미국에서도 65세 이상의 남자 중 경제 활동 참가율이 지난 1950년에 46%이던 것이 1987년에는 16%로 저하되었다.

노인들 개인적인 측면에서 볼 때도, 일을 하는 노인들이 그렇지 않은 노인들보다 신체적, 정신적으로 더 건강한 삶을 산다는 연구들이 이제는 정설로 받아들여지고 있으며, 미국 은퇴 생활자들의 대부분은 목표를 가지고 살던 때를 그리워하고, 4분의 3은 '어떤 종류의 돈을 받는 직업'을 가

그림 I-1-3 은퇴 연령



자료 : 피터슨, 피터 G., 2002, 『노인들의 사회, 그 불안한 미래』, 에코리브.

지기를 희망한다는 조사 보고도 있다. 그러나 현실적으로 노인인구를 둘러싼 사회적 통념들은 그들을 단지 사회의 부담으로 묶어 놓는 역할을 하는 것이 일반적이다.

노인집단은 신체적으로 쇠퇴했고 생산성이 낮다는 사회적 인식으로, 노동시장에서 개개인의 특성에 대한 고려보다는 집단의 특성만을 고려하는 통계적 차별의 근거가 되고 있다. 현재에도 노인집단 내부에는 신체적 건강과 관련해 개인별 차이가 많이 존재하고 있을 뿐 아니라, 발전하고 있는 의학기술과 건강에 관한 관심 등을 고려할 때 미래의 노인집단의 건강 상태가 현재보다 일반적으로 양호할 것으로 예상하는 것에 큰 무리가 없을 것이다. 또한 노인인구의 생산성에 관해서는 기존의 부정적인 시각이 사회적 편견임을 입증하는 연구 자료들이 많이 산출되고 있다. 예를 들어, 점포 몇 군데를 전부 50세 이상의 종업원들로만 운영하고 있는 영국 가정용품 업체의 경우, 그렇지 않은 점포에 비해 이직률은 6분의 1에 불과했고, 결근율은 40% 정도 낮았으며, 누수(절도)는 60%가 적었으며, 수익은 18%가 높다고 한다. 특히 우리의 미래 사회에서 노인인구 집단은 현재 우리 사회의 노인인구 집단에 비해 월등히 높은 교육수준을 가진 집단일 것이며, 교육은 생산성과 밀접한 관계를 가지는 요인임을 주시할 필요가 있다.

“60세 이상 노인 채용 ‘실버 회사’ 인기 끈다”

고령 직원을 채용하는 실버(노인) 우대 회사들의 인기가 높아지고 있다. 서울종로 강남·양천구 등에 5개 지점을 두고 있는 실버 택배 회사인 ‘떼제베’에는 요즘 취업 문의가 폭증하고 있다. 모두 만 65세가 넘는 이 회사의 종업원들은 현재 80명으로 1년 전의 두 배로 늘었다. 이들은 하루 평균 5건 정도의 서류·꽃바구니·선물을 배달한다. 보통 50만원 안팎의 월급을 받지만, 매월 100만 원 이상의 수입을 올리는 고액 직원도 상당수 된다. 배기근 사장은 “경기 일산에 이어 조만간 부산에도 지점을 낼 계획”이라며 “경기 침체에도 불구하고 올해 매출은 지난해보다 적어도 30% 이상 늘어날 전망”이라고 말했다. 패스트푸드 업체인 한국 맥도날드도 60세 이상

고령 직원 채용으로 인기를 끌고 있다. 현재 직원 42명이 전국 각 매장에 근무 중, 시간 당 평균 3,500원의 급여를 받고 젊은이들과 똑같은 일을 한다. 부산 해운대점 박준규 씨(63세)의 경우 능력을 인정받아 정규 직원으로 특채되기도 했다.

(중략)

조선일보, 2003. 10. 1.

요약하자면, 노인인구의 규모가 상대적으로 커지고 노인집단의 특성 또한 변화하고 있는 사회에서 우리는 우리가 현재 가지고 있는 노인인구에 관한 시각을 조정할 필요가 있다. 그런데 이러한 조정은 제도적인 정비를 필요로 한다. 무엇보다도 중요한 것은 연령 차별적으로 운영되는 교육제도와 노동시장 관행의 변화이다. 전반적인 사회 변화, 경제 변화의 속도가 매우 빠르게 진행되는 오늘날의 현실을 고려할 때, 노인인구의 경제 활동 참여, 그리고 사회 통합을 위해서는 일생을 통한 지속적인 학습의 필요성이 무엇보다도 절실하다. 이를 위해서는 사회 전반적으로 평생 교육 시스템이 더 광범위하게 정착되는 것이 필요하다.

노인인구를 경제 활동에 편입시키는 방법으로는 정년의 연장, 완전한 은퇴로 접어들기까지 업무량과 소득을 적정히 조정해서 근무하는 이행형 일자리(Bridge Work), 그리고 임금 피크제 도입이 가장 활발하게 논의되고 있다. 임금 피크제란 일정 연령이 지나면 임금을 줄이면서 대신 정년을 연장하는 제도를 지칭하는 것으로, 이는 기업 입장에서 본다면 고령자들에게 지급해야 하는 고임금 부담을 줄여 줌으로써 고령자 채용 회피 경향을 줄일 것으로 기대가 되고 있다. 더 나아가 기업 입장에서 본다면 더 적극적이고 전략적인 측면에서 노인인구의 노동력 활용을 모색할 필요가 있다. 어차피 인구 구조상 젊은 노동력이 점점 희박해질 것임을 고려할 때, 나이 든 사람이 젊은 사람들에 비해 상대적으로 잘 할 수 있는 일이 무엇일까 생각해 보고, 나이 든 사람들에게는 적은 시간만 근무하게 해서 업무 부담을 줄이는 대신에 봉급을 조절하는 식으로 노인인구의 노동력 활용 방안을 모색하는 것이 필요할 것이다. 물론 이러한 탄력적인 고용 시스템

이 사회적으로 확산되기 위해서는 노동시장 전반의 유연성 증가가 필수적인 것은 분명하다.

노인인구의 경제적, 사회적 통합을 위해 필요한 조건들은 물론 노동 공급자인 노인인구 내부에도 존재한다. 특히 장유유서의 전통주의적 가치관은 노인들로 하여금 사회에서 연령으로 인한 일정한 특혜를 누릴 것을 기대하게 하는데, 연령 통합 사회에서는 연령에 의한 차별이 문제가 되는 만큼, 연령에 의한 특혜도 기대하기 어려울 것으로 생각된다. 하지만 최근 우리 사회에 일어나고 있는 가치관 변화에 관한 연구들을 보면, 우리나라 국민들은 외환 위기 이후 가치관 측면에서 빠르게 시장 경쟁 체계를 수용하고 있음을 보여 주고 있어, 미래 사회에서 이러한 전통적인 가치와의 충돌로 인한 문제는 그다지 심각하지는 않을 것으로 생각된다.

노인과 자원 봉사 활동 및 기타 사회 활동

미래 사회에서 노인들의 사회 참여는 경제적인 영역 이외에 더 광범위한 영역에서 이루어질 것으로 예상된다. 특히 앞서 지적한 바와 같이 미래 노인집단의 교육수준은 현재 노인집단의 그것에 비해 월등히 높을 것이며, 또한 민주주의와 사회 변혁의 시대적 배경 하에 성장한 집단의 속성상, 20~30년 후 우리사회 노인들의 사회 참여 욕구는 매우 높을 것으로 짐작할 수 있다. 사회 참여란 자원 봉사 등을 통한 사회 봉사 활동, 또는 이익 집단화를 통한 정치 세력화로 나타날 수도 있을 것이다.

미국의 은퇴자 협회(AARP)의 경우를 보면, 3,300만 명의 회원을 거느리고 1,700명의 상근 직원을 두고 있는 거대 조직이다. 이들은 다양한 수익사업 및 지역 사회와 연계된 다양한 자원 봉사 프로그램 운영은 물론 세력화된 이익 집단으로 의회에 압력을 행사하기도 한다. 우리 사회에서 노인들의 조직화된 사회 참여는 이제 막 시작 단계에 있는데(대한은퇴자협회, 인간성회복추진협의회, 은퇴자클럽, 시니어 통역 자원봉사단 등), 이러한 움직임이 사회 전체를 통합하는 방향으로 갈지 아니면 사회의 분열과 갈등을 심화하는 방향으로 가게 될지는, 우리 사회가 기존의 연령 차별적 관행들을 성공적으로 개선해 가는 정도에 의해 좌우될 것으로 생각된다.

가구규모의 축소:가구의 분열

우리나라의 총 가구 수는 1980년 797만에서 2000년 1,460만으로 증가하였으며, 현재까지의 추세가 지속될 경우 2020년에는 1,815만으로 증가할 것으로 추산되고 있다. 이러한 가구 수의 증가는 가구의 지속적인 분열 현상에 의한 것으로, 같은 기간 동안 평균 가구원 수는 4.5명에서 3.1명으로 감소하였으며(2020년에는 2.7명이 될 것으로 추정된다), 우리나라 전체 가구 중 1인 가구가 차지하는 비율은 4.8%에서 15.5%로 증가하였다(2020년에는 21.5%에 달할 것으로 추산된다).

이러한 가구의 지속적인 분열은 기본적으로 두 가지 매개 요인에 의해 촉진되고 있다. 첫째는 1인 가구 형성의 잠재성을 지니는 집단의 증가 요인으로, 이는 미혼율과 이혼율의 증가, 그리고 남녀별 평균 수명 차이에서 기인하는 여성 노인의 증가 현상 등에서 나타나고 있다. 아래의 표가 보여주는 것처럼, 우리나라 30~35세 여성(남성) 중 미혼일 확률은 1980년 2.7(7.3)%에서 2000년 10.7(28.1)%로 빠르게 성장하였으며, 35~39세의 경우에도 그 확률은 1.0(1.7)%에서 4.3(10.6)%로 증가하였다. 또한 이혼율(15세 이상 인구, 천 명 당)로 볼 때 우리나라의 이혼율은 1980년의 16명에서 1995년 32명으로, 두 배 가까이 증가하였다. 남녀별 평균 수명에서의 차이는 1990년 이후 점차 줄어들고 있기는 하지만, 1971년 7.1세에서 1981년에는 8.2세로 증가하였다.

이러한 잠재적 1인 가구 형성 인구의 증가 외에 다른 중요한 한 가지 요

표 I-1-1 가구의 변화 추세

| 구분 | 1980년 | 1985년 | 1990년 | 1995년 | 2000년 |
|------------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 총가구수(천가구) | 7,969 | 9,571 | 11,355 | 12,958 | 14,312 |
| 평균 가구원수(명) | 4.5 | 4.1 | 3.7 | 3.3 | 3.1 |
| 1인 가구비율(%) | 4.8 | 6.9 | 9.0 | 12.7 | 15.5 |

자료 : 통계청, 한국통계정보시스템.

인이 더 존재한다. 이는 단독가구 형성 경향의 증가이다. 예를 들어, 1980년에는 미혼 중 1인 가구 거주율은 2.3%에 불과하였으나, 2000년 이 비율은 10.1%로 증가하였으며, 이러한 경향은 이혼 인구와 사별한 인구들에게서도 공통적으로 나타나고 있다(이혼한 사람들의 경우는 16.8%에서 32.2%로, 사별한 사람들의 경우에는 8.3%에서 30.6%로 증가하였다). 다시 말하자면, 기존에 속해 있던 가족이 해체되거나, 또는 혼인을 하지 않았더라도 독립할 나이가 되면, 사람들은 점점 더 자신만의 단독가구를 형성해 독립적인 생활을 영위하는 경향이 있다는 것이다. 이는 미혼 인구에서 노인인구까지 모두에게서 공통적으로 관찰되고 있다.

이러한 추세는 앞으로도 지속될 것인가? 1인 가구 형성 잠재성이 높은 집단 중 노인인구와 관련해서는, 1990년 이후 남녀별 평균 수명에서의 차이가 점차 줄어들고 있으며, 앞으로도 지속적으로 차이가 줄어들 것으로 예상되고 있어, 사별로 인한 단독가구 형성 속도는 1970대와 1980년대에 비해 다소 늦추어질 수 있을 것이다. 그러나 이러한 차이는 지속적으로 증가하는 미혼, 이혼, 그리고 단독가구 형성 경향 요인에 의해 상쇄되어 버릴 가능성이 매우 크다. 그렇다면 왜 미혼, 이혼, 그리고 단독가구 형성 경향은 지속적으로 증가할 것으로 예상되는가? 이는 이러한 현상들이 현재 우리 사회가 경험하고 있는 한 가지 중요한 변화 방향을 대변하고 있는 것으로 보기 때문이며, 그러한 방향의 변화가 앞으로도 상당 기간 지속될 것

표 I-1-2 미혼율, 이혼율의 추이

(단위: %)

| 구분 | | 1980년 | 1990년 | 2000년 |
|---------|----------|-------|-------|-------|
| 미혼율 | 여 30~34세 | 2.7 | 5.3 | 10.7 |
| | 35~39세 | 1.0 | 2.4 | 4.3 |
| | 남 30~34세 | 7.3 | 13.9 | 28.1 |
| | 35~39세 | 1.7 | 3.8 | 10.6 |
| 유배우 이혼율 | | 16.0 | 24.0 | 32.0 |

자료: 1) 미혼율 - 경제기획원, 『1980 인구 및 주택 센서스 보고』, 통계청, 『1990 인구 주택 총 조사 보고서』, 『2000 인구 주택 총조사 보고서』.

2) 이혼율 - 박경애, 2000, 『한국의 이혼율 추이와 의미, 1970~1995』, 『한국인구학』, 제23권 1호, pp.5-29.

으로 보이기 때문이다.

우리 사회의 전통적인 가치 구조에서 가족주의는 핵심적인 역할을 차지해 왔으며, 여기에서 가족주의를 규정하는 기본 질서는 유교적 가부장주의였다. 그런데, 여성의 역할을 가족 내로 제한해 온 유교적 가부장주의는 오늘날 근본적인 도전에 직면하고 있다. 한편에서 개인주의로 대변되는 가치관의 변화와 다른 한편에서 여성의 교육수준 향상, 경제 활동 참여의 증가, 여성의 사회적 진출 영역 확대 등과 같은 사회경제적 변화가 동시에 진행되고 있기 때문이다. 이 두 가지 변화는 여성들로 하여금 가족 내에서의 역할에 만족하지 않고 더 확장된 사회속으로 진출하도록 만드는 동인이 되고 있다. 이는 이미 서구선진국에서는 보편화된 현상이며 우리나라에서도 세계화, 서구화의 진전과 더불어 급속히 진행되고 있다. 증가하는 미혼, 이혼율은 그러한 상반되는 가치관들의 갈등상태를 보여 주는 사회적 지표라고 할 수 있다.

그러나 확대되는 개인주의적 가치는 비단 여성들에게서만 관찰되는 것은 아니다. 앞서 지적된 단독가구 형성 경향의 증가를 통해 볼 수 있듯이, 사회 전반적으로도 개인적으로 독립적인 생활을 유지하고자 하는 경향이 증가하고 있는 것이 현실이다. 이는 특히 노인들에게서 강하게 나타나고 있는데, 예를 들어, 전체 노인인구 중 1인 단독가구 노인의 비율이 1990년에는 8.9%에 불과하던 것이 2000년에는 16.8%로, 10년 사이에 두 배 가까이 증가하였다(남자 노인의 경우는 3.4%에서 6.2%로, 여자 노인의 경우에는 12.2%에서 22.4%로 증가). 이러한 현실은, 과거에는 규범적으로 자

표 I-1-3 남녀별 평균 수명의 추이

(단위: 세)

| 구분 | 1971년 | 1981년 | 1991년 | 2000년 | 2010년 | 2020년 |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 남자 | 50.9 | 62.3 | 67.5 | 72.1 | 75.5 | 77.7 |
| 여자 | 66.1 | 70.5 | 75.9 | 79.5 | 82.2 | 84.1 |
| 차이 | 7.1 | 8.2 | 8.2 | 7.4 | 6.7 | 6.6 |

자료 : 통계청, 2001, 『장래 인구 추계 : 2000~2050년』.

녀와의 동거가 당연시되던 것에 반해, 오늘날 자녀와의 동거는 다른 상황적 요인에 의해 결정되고 있음을 시사하는 것으로 보인다. 요약하자면, 규범으로서의 가족주의의 구속력은 우리 사회에서 점차 약화되어 가고 있는 반면, 개인주의적 가치관이 확대되고 있으며, 이에 따라 앞으로도 가구의 분열은 상당 기간 동안 지속될 것으로 보인다.

서울의 인구: 인구집중의 완화

서울의 인구 규모

본격적인 산업화가 시작된 1960년 이후 서울의 인구는 매우 빠른 속도로 지속적으로 성장해 왔다. 이에 따라 우리나라 전체 인구 중 서울 인구가 차지하는 비율이 1960년에 9.8%에 불과하던 것이 1990년에는 24.4%까지 증가하였다. 그런데 이러한 서울 인구의 증가 추세는 1990년 이후 반전되기 시작해 현재까지 지속적으로 점차 감소하고 있다. 반면 경기도 인구의 경우 최근까지도 지속적으로 증가세를 나타내고 있으나, 이전과 비교해 볼 때 증가세는 1995년 이후 다소 감소한 것을 볼 수 있다. 이에 따라 수도권 전체로 볼 때, 산업화 초기 이후 나타난던 가파른 수도권 인구의 집중화 현상은 1995년을 고비로 점차 안정화되고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 이러한 현상은 앞으로도 지속될 것인가? 이에 답하기 위해 우리는 1990년 이후 나타나고 있는 반전 현상에 대한 설명이 필요하다. 첫째, 1990년 이후의 변화를 일시적인 현상으로 보는 설명이다. 즉 1990년대 전반기 동안의 수도권 인구의 증가는 서울 근교의 대규모 신도시 건설에 의한 것으로, 이러한 신도시 건설에 따라 수도권 외에서 수도권으로의 유입이 많이 이루어졌던 반면, 1995년 이후에는 경제 침체의 영향에 따라 수도권 외에서 수도권으로의 이동이 일시적으로 둔화되고 있다는 설명이다. 그러나 신도시 등으로 유입되는 인구들 중 수도권 외에서 유입되는 인

구는 극히 제한적이며, 수도권 외에서 수도권으로의 유입은 1985년 이후 지속적으로 감소해 왔다는 사실을 감안할 때, 이러한 설명은 현실 적합성이 떨어져 보인다. 그렇다면 다른 설명으로 우리는 인구학자들이 이야기하는 도시화 단계 가설이라는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

도시화 단계 가설이란, 일반적으로 도시의 성장과 확장이 일정한 단계를 밟으며 진행된다고 하는 가설이다. 이 가설에 의하면, 도시의 성장과 확장은 기본적으로 다섯 단계를 거치게 된다. 첫째, 중심 도시 인구의 증가와 근교 인구의 감소, 둘째, 중심과 근교의 인구가 모두 증가하나 중심 인구의 증가폭이 더 크게 나타나는 절대적 집중 단계, 셋째, 중심과 근교의 인구가 모두 증가하지만 근교의 인구 증가가 중심 인구의 증가보다 크게 나타나는 상대적 집중의 단계, 넷째, 중심 도시의 인구 감소로 나타나는 상대적 분산의 단계, 그리고 마지막으로, 중심 도시의 인구 감소가 매우 커 대도시권 전체로서도 인구가 감소하는 절대적 분산 단계이다. 이러한 가설에 비추어 서울의 인구 변화와 관련된 최근의 추세를 설명하자면, 서울의 인구는 1990년부터 도시화 가설의 네 번째 단계인 상대적 분산기에 들어섰으며, 앞으로도 지속적으로 인구가 감소할 것이라고 예측할 수 있다. 이러한 설명은 기본적으로, 도시화 단계에서 이제는 서울의 주변 도

표 I-1-4 서울과 수도권 인구 추이 및 구성비

(단위: 천명, %)

| 구분 | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2050 | 2010 | 2020 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 서울 | 5,686 | 8,516 | 10,473 | 10,342 | 10,078 | 9,983 | 9,869 | 9,508 |
| 경기 | 2,636 | 3,774 | 5,972 | 7,738 | 9,146 | 10,304 | 11,295 | 12,729 |
| 수도권 | 9,126 | 13,544 | 18,342 | 20,414 | 21,747 | 22,955 | 23,953 | 25,199 |
| 전국 | 32,241 | 38,124 | 42,869 | 45,093 | 47,008 | 48,461 | 49,594 | 50,650 |
| 서울/전국 | 17.6 | 22.3 | 24.4 | 22.9 | 21.4 | 20.6 | 19.9 | 18.8 |
| 경기도/전국 | 8.2 | 9.9 | 13.9 | 17.2 | 19.5 | 21.3 | 22.8 | 25.1 |
| 수도권/전국 | 28.3 | 35.5 | 42.8 | 45.3 | 46.3 | 47.4 | 48.3 | 49.8 |

주: 1) 인구 추이의 변동 요인으로는 출생, 사망, 시도별 순이동을 가정.

2) 합계출생률(TFR)은 서울 1.29, 경기 1.69(2000년)

3) 평균수명은 서울 74.2(남), 80.1(여) / 경기 72.0(남), 78.7(여).

자료: 통계청, 2002, 『시도별 장래 인구 추계』.

시나 기타 지방의 대도시들이 서울과 견줄 만한 기능과 역할을 담당하게 됨으로써, 수도권 외에서 수도권으로의 유입 압력이 완화되고 있음을 시사한다고 하겠다.

서울의 인구 특성

표에서 보듯이 우리나라 전체의 연령 분포와 서울 인구의 연령 분포를 비교해 볼 때, 서울은 상대적으로 유소년 층과 노령 인구의 비중이 적은 반면, 청년 층, 특히 20대의 비율이 상대적으로 높다. 이러한 차이는 어디에서 기인하는가? 1995년에서 2000년 사이 수도권 외에서 수도권으로 유입한 사람들의 특성을 보면, 전체 전입자 중에서 20대가 차지하는 비율은 무려 38%(34세까지 포함하면 52%)로 나타나고 있다. 즉 수도권 전입자 중에는 젊은 층이 주를 이룬다는 것이다. 그런데 전국의 인구와 경기도 인구의 연령별 분포를 비교해 보면, 경기도 인구 중 20대의 비율은 오히려 전국 인구에서보다 더 적게 나타나고 있다. 이는 곧 젊은 층의 수도권 유입이 주로 서울로 향하고 있음을 시사한다. 반면 경기도의 경우 30대의 분포와 유소년 층의 분포가 매우 높게 나타나고 있어, 경기도의 경우에는 가족단위의 진입이 주로 이루어지고 있는 것으로 보인다. 수도권 외에서 수도권으로, 특히 서울로 유입되는 인구는 연령 외에도 특정 집단에 한정되는 경향이 있다. 종합적으로 말하자면, 1990년 이후 서울 인구의 증가 추세가

표 I-1-5 수도권 연령별 인구 분포 비율

(단위 : %)

| 구 분 | 전국 | | | 서울 | | | 경기 | | |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1980년 | 1990년 | 2000년 | 1980년 | 1990년 | 2000년 | 1980년 | 1990년 | 2000년 |
| 19세 이하 | 45.1 | 36.0 | 29.0 | 42.5 | 35.0 | 26.3 | 43.8 | 35.2 | 31.3 |
| 20~29세 | 19.0 | 20.1 | 17.3 | 22.6 | 21.7 | 20.0 | 21.3 | 22.2 | 16.2 |
| 30~39세 | 12.6 | 17.1 | 18.0 | 5.2 | 18.2 | 18.6 | 13.3 | 19.5 | 21.0 |
| 40~49세 | 10.5 | 11.0 | 15.1 | 10.3 | 12.4 | 15.9 | 9.8 | 9.0 | 15.0 |
| 50~59세 | 6.5 | 8.3 | 9.4 | 5.3 | 7.4 | 10.3 | 6.1 | 7.2 | 7.6 |
| 60세 이상 | 6.1 | 7.8 | 11.2 | 4.1 | 5.4 | 8.9 | 5.7 | 6.8 | 9.2 |

자료 : 서울특별시, 『서울 통계연보』, 각년도.

반전이 시작되고, 이에 따라 서울의 인구 집중 현상이 점차 완화되고 있는 것이 사실이지만, 아직도 고급 인력의 서울 그리고 수도권 집중은 계속되고 있는 것으로 보인다.

그렇다면 이러한 고급 인력의 서울, 수도권 집중 현상은 지속될 것인가? 이는 물론 앞으로 서울의 위상이 어떻게 변할 것인가와 관련된 질문으로, 현재 시점에서 생각할 때 이에 영향을 미칠 수 있는 중요한 외생변수로 세 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째는 현 정부가 추진하고 있는 신행정수도 건설, 둘째, 고속철도의 개통에 따른 지역별 영향의 정도, 그리고 마지막으로 통일을 생각해 볼 수 있다. 이 세 가지 변수들은 모두 앞으로 서울의 위상을 변화시킬 수 있는 강력한 영향력을 가지고 있는 것이 사실이지만, 그 영향력의 방향이나 강도 등과 관련해서는 현재로서는 예측하기 어려운 불확실성을 지니고 있다. 예를 들어, 고속철도의 경우만 하더라도, 고속철도의 개통이 지역간 균형적인 발전으로 이어져 서울의 상대적 집중을 완화할 수도 있지만, 동시에 오히려 지역 상권을 악화시키고 서울의 집중화를 더욱 심화할 가능성도 존재한다. 이러한 양극의 가능성이 존재하는 이유는 기본적으로 고속철도가 지역 발전에 미칠 수 있는 영향이 현재화되는 데는 수많은 매개변수들이 존재하기 때문이며, 그러한 매개변수들이 어떻게 자리 잡아 가느냐에 따라 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 그런데 현재는 그러한 매개변수의 진행 방향이 매우 불확실해, 아직은 전반적인 방향성을 예측하기가 힘들다고 할 수 있다.

2

경 제

변 창 흠

경제의 세계화

수출 주도형 경제성장 전략을 가지고 있는 한국은 이전부터 세계경제와 긴밀하게 통합되어 있었다. 하지만 이러한 양상은 최근 들어 더욱 두드러지고 있으며, 이에 따라 국내 경제활동에 미치는 영향도 더욱 커지고 있다. 한국에 진출한 외국인 투자기업은 2001년 기준으로 11,000개에 이르렀으며, 서울에도 78개 국, 28개 업종, 7,750여 개 기업이 활동하고 있다(서울특별시, 2003). 이에 따라 외국인 투자기업의 매출액은 국내 기업 총 매출의 14.8%에 이르렀으며, 전체 고용의 8.3%를 비중을 차지하고 있다(산업자원부, 2003).

IMF에 의한 외환위기 관리 이후 한국에서 외국인 투자가 가장 두드러진 곳은 주식, 금융, 부동산 분야이다. 우리나라의 증권시장에서 외국인이 보유하고 있는 주식 비율은 2004년 2월 현재 40% 선에 육박하고 있으며,

2003년 말 기준으로 국내 최대 주주보다 외국인 지분이 더 많은 상장사는 41개로 2002년 말의 29개 사에 비해 1년 사이 13개 사가 증가하였다. 특히 국내 초유량 기업일수록 외국인 지분 비율이 높은 것으로 나타났다. 한국의 최대 기업인 삼성전자는 전체 주식의 57.3%가 외국인 투자자의 지분이며, 그 외에도 포스코 66.7%, 현대산업개발 59.8%, SK텔레콤 46.0%, KT 45%, 삼성물산 38.3%, 한국전력공사 29% 등을 차지하고 있다.

1997년의 금융 위기가 한국의 불합리한 금융 시스템에서 기인했다는 점에서 외국 자본의 금융권 유입은 한국 금융 산업의 합리성을 제고하는데 기여했다고 평가할 수도 있지만, 다른 한편으로는 금융 시장의 대외적인 종속성을 더욱 강화하는 결과를 초래하기도 하였다. 한국은행 보고서에 따르면 국내의 은행 산업에서 외국 자본이 차지하는 비율은 약 30%로 세계 최고 수준에 이르고 있다. 외환 위기 이후 2000년에 뉴브리지캐피탈이 제일은행을 인수하였고, 2003년에는 론스타펀드가 외환은행을, 2004년에는 시티은행이 한미은행을 인수하였다. 외국 자본의 경영 지배를 받고 있는 제일, 외환, 한미 3개 은행 외에도, 국민은행, 신한지주은행, 하나은행 등도 외국인 지분율이 각각 70%, 50%, 30%에 이르고 있다. 이외에도 40여 개의 금융 분야에 다국적 기업이 서울에서 영업 중에 있다.

부동산 분야는 외국인 투자기업의 국내 진출을 가시적으로 보여주는 영역이다. 2003년 말 기준으로 외국인이 소유하고 있는 토지 면적은 4,493만 평으로 금액으로는 21조 원에 달하고 있다. 그 중 서울시에서 외국인이 보유하고 있는 토지는 7,803필지 87만 5,438평(289만 4천㎡)으로 집계되고 있다. 특히 외환위기 이후 기업의 구조조정을 위해 내놓은 많은

표 I-2-1 국내 주식 시장 중 외국인 비율

| 구분 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 금액(백 만원) | 24,376 | 87,553 | 58,262 | 99,070 | 97,090 | 127,982 |
| 외국인비율(%) | 17.98 | 18.47 | 26.98 | 32.17 | 32.79 | 39.44 |

자료 : 한국증권거래소.

프라임 빌딩이 외국인 투자자의 손으로 넘어가게 되었다.

외국투자기관, 빌딩 매각 거액 차익 챙겨

외환위기 이후 국내 부동산 시장의 큰 손으로 등장한 외국 투자기관들은 지난해 서울시 내 빌딩 거래에서도 가장 큰 비중을 차지했다. 외국 펀드나 외국계 리츠(부동산 투자 전문 회사)가 지난해 매입한 서울시 내 빌딩은 7곳, 7,070억 원 어치에 달해 전체 거래액의 3분의 1을 차지했으며 대형 빌딩 거래에서는 그 비중이 60%를 훌쩍 넘어섰다. 여기에 GE캐피탈이 절대적인 지분을 갖고 있는 K1 CR 리츠의 거래를 합치면 그 비중은 더욱 높아진다. 지난 수년간 국내 대형 빌딩들에 대한 싹쓸이 사냥을 감행했던 이들 외국 투자 기관은 지난해 그동안 사들인 빌딩의 매각을 통해 막대한 투자 차익을 남긴 것으로 나타났다. 종로구 은석빌딩을 715억원에 사들인 골드만삭스와 모건스탠리는 이를 1,000억 원에 팔아 무려 투자액의 40%, 295억원의 투자 차익을 남겼으며 론스타도 여의도 동양증권빌딩 매각으로 205억원을 챙겼다. 지난해 외국계 투자 기관이 매각한 여의도 동양증권빌딩, SKC빌딩, 중앙빌딩 그리고 종로 은석빌딩의 평균 매각 수익률은 29.2%에 달한다.

연합통신, 2004. 1. 12.

세계화의 주역, 초국적 기업

1990년대 이후 세계화가 급격하게 진행된 데는 교통 및 정보통신기술의 획기적인 발달과 사회주의권의 몰락으로 인한 동서 간 교류의 확대, 초국적 기업의 활동 증대, 금융의 세계화, 매스컴을 통한 국제 소비자 시장의 동질화 등 여러 가지 원인을 들 수 있다. 그러나 이러한 세계화를 추동하고 있는 주체는 초국적 기업이라 할 수 있다. 이들은 생산, 유통, 금융, 서비스 등 전 분야에 걸쳐 국가 간 경계를 무너뜨리고 국제적 분업을 촉진시키는 데 결정적인 역할을 수행하고 있는 것이다. 『파이낸셜 타임즈(Financial Times)』에 따르면 2002년 세계 GDP 32.2조 달러 중 Global 500대 기업의 매출이 13.7조에 이르러 전 세계 생산의 약 42.5%를 차지하고 있다. 이들 초국적 기업은 전 세계에 걸쳐 기업조직을 분할하여 배치하

고, 전략적 동맹, 조인트벤처, 파트너십을 통해 네트워크로 연결시키고 있다.

다국적 기업의 활동이 국경을 넘어 진행되면서 이들 기업의 국적이 가지는 의미가 논란의 대상이 되고 있다. 이 논의는 1960년대 미국 기업이 유럽에 진출할 때, 그리고 1980년대 일본 기업이 미국에 진출할 때 활발하게 진행되었으나 아직까지 뚜렷한 결론을 내리지 못하고 있다. 최근에는 외국인 직접 투자가 국가 경제성장의 원동력이라는 인식이 확산되면서 다국적 기업의 국적보다는 생산 지역과 그로 인한 고용 창출 능력을 더 중시하는 경향이 있다. 그러나 여전히 다국적 기업의 경우 부가가치가 낮은 생산 활동은 해외에서 하고 가치 사슬의 상부에 있는 기획 통제 업무, R&D와 디자인 등은 본국에서 수행하는 경우가 많기 때문에 여전히 다국적 기업의 국적은 중요하다라는 지적이 많다. 또한 다국적 기업의 생산 라인은 분공장 경제(Branch Plant Economy)와 마찬가지로 저렴한 생산비와 시장 확보를 위해 입지를 선택하게 된다. 따라서 기업의 입장에서 수익성이나 시장성이 확보되지 않으면 언제든지 다른 곳으로 떠날 준비가 되어 있다는 점에서 지역 경제의 안정성을 보장할 수 없다는 우려가 크다. 더구나 현대의 지식기반 경제 하에서 국가 경쟁력의 상당 부분은 국가 브랜드 가치에서 나오며 국가 브랜드는 국가의 대표 기업에 크게 영향을 받는다는 점을 고려할 때, 다국적 기업의 국적 문제는 단순히 고용창출이나 생산액 증가만으로 가치를 판단하기 힘든 부분이다.

자본의 국적성 논쟁: 외국 돈 가려 받아야 한다

일부에서 오해하는 것과는 달리, 자본의 국적이 중요하다라는 것은 단순히 감상적인 민족주의에서 하는 이야기가 아니다. 자본의 국적은 그 자본이 어디에서 얼마나 부와 일자리를 창출하는가에 영향을 미치기 때문이다. 세계화의 진전으로 이제 다국적(多國籍) 기업을 넘어 초국적(超國籍) 기업이 되었다는 선진국의 대기업들의 경우에도, 장기 전략 수립, 연구 개발, 브랜드 관리, 고부가가치 상품의 생산 등 핵심 기능은 아직도 거의 전부가 본국에서 행해지고 있다. 최고 경영진도 대부분이 본국인

이다.

1998년 독일의 다임러-벤츠 그룹이 미국의 크라이슬러를 인수했을 때 처음에는 양사의 동반자적 결합이라며 이사회에 독일인-미국인 동수를 내세웠지만, 합병 후 5년이 지난 지금은 이사 11명 중에 미국인이 1명밖에 남지 않았다는 것이 그 좋은 예이다.

(중략)

이렇게 외국 자본의 이익이 국민 경제의 이익과 일치하지 않는 경우가 많다는 것을 알기 때문에, 겉으로는 자본에 국적이 없다고 외치는 선진국들도 실제로는 공식적, 비공식적인 방법으로 국내 자본을 보호해 온 것이다.

한국경제신문, 2004. 1. 9.

세계화와 지역의 중요성

국경을 넘나드는 초국적 기업들의 활동이 활발해지면서 국민 국가는 사실상 영토권을 상실해 가고 있다. 지구화의 추세에 부응하여 국가의 역할은 다국적 기업의 활동을 보장하기 위하여 탈규제, 민영화, 시장화를 확대시키는 소위 신자유주의를 지향할 수밖에 없기 때문이다. 국가는 커다란 문제를 다루기에는 너무 작고 작은 문제를 다루기엔 너무 크다는 앨빈 토플러(Alvin Toffler)의 말처럼 다국적 기업에 대한 국가의 통제력은 점차 약화되고 있는 것이다. 이에 따라 세계화와 동시에 지역 단위의 중요성이 새롭게 강조되고 있다. 메어(Andrew Mair)는 세계화와 함께 진행되는 지역화를 지구 지역화(Glocalization)이라 부른다. 이러한 지역화는 크게 두 가지 차원으로 전개된다.

첫째는 소위 다국적 케인즈주의라 하여 지역 내 국가 간 연합을 통해 최소한의 규제 장치를 마련하는 것이다. 지역 블록화(Regionalization)가 대표적인 수단이라 할 수 있다. 지역화는 경제활동이 일부 해외 지역이나 국가를 대상으로 심화되거나 일부 국가들이 블록을 결성하여 블록 내 자유화를 목적으로 한 구속력 있는 지역 협정을 체결하는 지역 통합을 의미한다. 유럽 연합(EU), 북미 자유무역 협정(NAFTA)의 체결 이후 각 권역별로

경제 통합이 활발히 진행되고 있으며, 최근에는 아세안 + 3(한국, 중국, 일본) 간의 자유무역협정도 준비 중에 있다.

또 하나의 지역화는 국가 내의 지역 단위에서 진행된다. 초국적 기업은 국제적인 경쟁을 위해 생산 및 유통 체계를 재편한다는 측면에서 이들의 활동은 탈공간적이고 탈지역적인 특성을 지니고 있다. 그러나 초국적 기업의 입지 선정은 국가 단위가 아니라 지역 단위라는 측면에서 지역의 독특한 산업 환경, 문화적 배경, 지방 정부의 역할 등은 기업의 입지 결정에 중요한 역할을 담당하게 된다. 이에 따라 세계의 지방 정부들은 초국적 기업을 위한 업무공간과 생활편의시설을 제공하기 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

이러할 때 초국적 기업의 활동에 의해 지역간 차별성과 고유성이 사라지고 지역의 중소기업은 전세계적인 분업 구조 속에 편입될 것인가가 주요한 쟁점이라고 할 수 있다. 그러나 세계적인 경쟁이 치열할수록 초국적 기업은 더욱 더 지역적 차별성을 자신의 경쟁력 기반으로 활용하게 될 것이다. 초국적 기업의 핵심 기능은 여전히 본국의 중심 도시에 집중하게 될 것이며, 각 지역이 지닌 독특한 장소적 이점에 따라 경제활동의 집중 여부가 결정될 것이다.

바로 이런 점에서 세계화 시대에 지역 경제는 위기이자 기회를 동시에 맞이하고 있는 것이다. 다국적 기업의 활동에 따라 지역 경제의 운명이 좌우될 수 있다는 점에서는 위기이지만, 지역의 독특성과 고유성이 지역의 경쟁력일 수 있다는 점에서는 기회라 할 수 있다. 최근 참여 정부에서 추진하고 있는 지역특화산업 발전과 지역혁신체계 구축 전략은 세계화에 대응할 수 있는 지역 단위의 세계화 전략으로 이해할 수 있다. 지역 산업의 각 주체들이 네트워크를 형성하여 상호 학습과 협력을 통해 새로운 혁신을 창출하는 것은 새로운 지역의 경쟁력 제고 방안일 수 있기 때문이다.

동북아 경제권의 등장과 서울의 선택

동북아시아는 세계에서 가장 역동적인 경제권으로 이미 북미, EU와 더

불어 세계 3대 교역권의 하나로 성장하고 있다. 동북아는 세계 총생산량의 20.0%를 차지하고 있으며, 2020년경에는 그 비중이 30.0%에 이를 것으로 예상된다. 또한 2006년경에는 세계 물동량에서 동북아가 차지하는 비중이 30%를 상회할 것으로 전망된다(국제금융포럼, 2002). 이렇게 성장하고 있는 동북아 경제권에서 한국은 지정학적으로 중심 지역에 위치하고 있으며, 따라서 서울은 동북아 주요 대도시를 연결하는 Be-Se-To(베이징, 서울, 도쿄) 회랑의 중심 도시기능을 담당할 위치에 입지해 있다.

그러나 다국적 기업들은 한국을 동북아 지역 경영의 중심지나 중심지로서 인식하기보다는 국내 시장 확보나 단기 자본 이득을 목적으로 투자하는 경우가 많은 실정이다. 실제 『포춘(Fortune)』 선정 1,000개 기업 중 한국에 아시아 지역 본부를 설치한 기업은 프루덴셜생명과 볼보의 굴삭기 부문 등 2개에 불과하며, 『포춘』 선정 500대 기업 중 한국에 연구개발시설을 운영하고 있는 기업은 단 한 개도 없다(서울시정개발연구원 노무라종합연구소, 2003). 또한 서울은 동북아 국제 금융의 거점 도시로의 조성을 목표로 설정하고 있지만, 도쿄, 홍콩, 싱가포르 등에 비해 국제 금융 기반이 취약하며, 여기에 더해 상하이와 베이징의 도전에 직면해 있다. 100대 글로벌 서비스 기업들을 대상으로 한 글로벌 네트워크 연계성에서는 홍콩이 3위, 도쿄와 싱가포르 각각 5위와 6위를 차지하고 있는 반면, 서울은 20위 이내에도 포함되지 못하고 있는 실정이다(Taylor & Catalano, 2002).

이런 여건 하에서 세계 도시의 위상을 가지고 있는 도쿄, 홍콩, 싱가포르 등과 중복되는, 물류 및 국제 금융에 기반을 둔 세계도시 조성전략은 한계에 도달할 수밖에 없다. 이런 측면에서 최근 동북아 경제 중심 전략에서 IT 산업을 중심으로 한 특화 산업 중심지로 육성하고자 하는 정부의 정책 변화는 바람직한 방향으로 보인다. 다만 특화 산업 중심지는 국내 산업 간의 연계가 아니라 동북아 차원에서, 더 나아가 전세계적 차원에서 연구 개발과 생산, 유통의 네트워크를 구축하는 노력이 뒷받침되어야 성공할 수 있을 것이다.

지식기반 경제로의 이행

지식을 경쟁력의 핵심요소로 하는 이른바 지식기반경제(Knowledge-Based Economy)로의 이행이 가속화되고 있다. 지식기반경제는 기업의 생산성과 성장이 지식 정보의 생산 배분 사용에 절대적으로 의존하는 경제로서 기술과 정보의 생산 확산 사용이 경제활동과 지속적인 성장의 핵심을 이루고 있다. OECD는 일찍이 선진 경제 대국의 경우 전체 경제에서 GDP의 50% 이상이 지식기반 경제에서 산출되는 것으로 추정하였다(OECD, 1996).

지식기반산업은 크게 지식기반 제조업과 지식기반 서비스업으로 구분할 수 있다. 우리나라의 경우 아직 지식기반산업의 비중은 높지 않은 편이나 그 비중은 급속도로 증가하고 있다. 제조업 생산액 중 지식기반 제조업이 차지하는 비중은 1998년 13.7%에서 2000년에 27.6%로 급성장하였으며, 부가가치에서 차지하는 비중 역시 같은 기간 중에 14.7%에서 30.0%로 늘어났다. 또한 이 기간 중 지식기반 제조업은 연평균 18.3%씩 성장하여 제조업 전체의 연평균 성장률 8.7%에 비해 두 배 이상 높은 성장률을 보여주고 있다.

반면, 지식기반 서비스업은 제조업의 쇠퇴 및 서비스업의 전반적인 성장이라는 경향과 함께 급격하게 성장하고 있다. 지식기반 서비스업이 전체 서비스업에서 차지하는 비중은 1986년에 4.1%에 불과하였으나, 2000년에는 6.3%로 증가하였다. 이러한 성장의 토대에는 1990년대 중반 이후 발전한 정보통신기술이 있다고 할 수 있다.

지식기반산업으로의 이행은 입지 요소가 지식의 집적이라는 점에서 자원과 노동력이 부족한 우리나라에서 국가 경쟁력을 제고할 수 있는 좋은 기회를 제공하고 있다. 그러나 모든 지역에서 지식기반산업의 성장이 보장되는 것은 아니다. 오랫동안 지식의 축적이 이루어진 지역, 고급 노동력이 집적된 지역이 지식기반산업을 선점하기 때문에 기존의 낙후지역은 더욱 뒤떨어질 것이다. 실제 수도권의 종사자 기준 서비스산업의 비중은

45.5 %로 인구 비중 46.2%와 비슷한 수준이나 지식기반 서비스산업의 비중은 이보다 훨씬 높은 63.5%를 차지하고 있다. 특히 서울의 지식기반 서비스업의 비중은 일반 서비스산업의 비중 29.7%에 비해 훨씬 높은 45.2%를 나타내고 있다.

디지털 기술과 콘텐츠 산업

디지털 경제가 본격화됨에 따라 우리나라의 국민 경제에서 정보통신산업이 차지하는 비중은 1990년대 이후 급속도로 성장해 왔다. 명목 총산출 대비 정보통신산업의 비중은 1990년 3.66%에서 2001년 11.04%로 가파른 상승세를 보여주고 있다. 특히 우리나라의 정보통신 기기의 생산 규모는 2002년 현재 세계 생산액의 6.38%로 미국, 일본, 중국에 이어 세계 4위를 유지하고 있다.

그러나 우리나라의 정보통신산업은 OECD 국가들과 비교할 때 IT 서비스업보다는 IT 제조업에 치중되어 있다. 우리나라에서 정보통신 관련 제조업 부문과 서비스업 부문을 합친 정보통신산업의 부가가치 비중은 11.9%로 OECD 21개 국가 중 3위를 기록하고 있으나, 정보통신 관련 서비스업 부문은 OECD 21개 국가 중 19위로 나타나 우리나라의 정보통신산업의 발전이 하드웨어 중심이었다는 것을 알 수 있다(한국개발연구원, 2004). 정보통신관련 서비스업이 부진한 것은 통신서비스 부문보다는 소프트웨어 및 기타 정보통신 서비스업이 특히 부진한 데서 기인한다. 특히 정보통신 서비스업 중 소프트웨어가 차지하는 비중은 OECD 28개 국가 중 26위를 기록하고 있다.

전세계의 콘텐츠 산업은 2002년 현재 1조 890억 달러 규모로 추정되고 있으며, 오는 2007년에는 1조 3,740억 달러대로 늘어날 것으로 전망된다. 특히 인터넷과 모바일 네트워크에 기반을 두고 있는 디지털 콘텐츠 부문은 2002년 2조 1,790억 원에서 2004년에는 4조 8,380억 원으로 급증할 것으로 예상된다. 이러한 추세를 반영하듯, 영화, 방송, 광고, 게임 등을 포함하는 우리나라의 문화산업은 2002년 현재 13조 4,924억 원으로 전년도와

비교할 때 15.2% 성장한 것으로 추산되고 있다. 여기에 최근 각광을 받고 있는 온라인 교육과 모바일 콘텐츠를 추가하는 경우 그 규모는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

본래 디지털은 0과 1의 조합을 통해 모든 정보를 표현하는 것으로, 이 정보는 반복적으로 사용해도 줄어들거나 질이 떨어지지 않기 때문에 무한 복제와 조작, 변형을 가능하게 한다. 디지털 정보의 처리, 저장, 전송 기술이 발달하면서 문자와 숫자뿐만 아니라 그래픽, 음성, 동화상 등 다양한 정보를 디지털화할 수 있게 되었으며, 필요에 따라 다양한 단말기에 디지털 정보를 전송하여 활용하는 소위 디지털 융합(Digital Convergence)이 가능하게 되었다. 디지털 융합에 따라 통신, 가전, 컴퓨터 산업별로 특화된 하드웨어, 기술, 콘텐츠를 제공하던 수직적 산업구조는 범용 하드웨어, 통합 및 네트워크 기술, 통합 솔루션 소프트웨어를 강조하는 수평적 산업 구조로 개편되고 있다.

디지털 기술의 발달에 따라 정보통신에 관련된 부품, 기기, 서비스 및 콘텐츠 산업과 전자 상거래 등이 새로운 주력 산업으로 등장하고 있다. 이와 동시에 가전제품과 자동차와 같은 기존 산업들의 경우에도 제품의 기능과 생산 및 유통 과정에서 근본적인 변화가 나타나고 있다. 이런 변화를 종합할 때 인터넷을 기반으로 정보 자체를 활용하여 고부가가치를 창출하는 스마트 경제(Smart Economy)가 급속하게 성장할 것이다.

신제조업과 생산자 서비스의 확대

우리나라의 전체 산업에서 제조업이 차지하는 비중은 2002년 현재 29.2%(총생산 기준)로서 미국의 15.5%(2001), 일본의 21.8%(2001)에 비해 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 또한 서울시의 경우에도 2000년의 제조업의 비중은 22.8%로서 뉴욕시와 런던시의 10.7%(2000), 도쿄의 20.1%(1999)보다 높은 편이다. 그러나 종사자 기준으로 서울시의 제조업 비중을 살펴보면, 1981년에는 전체 종사자의 30.5%, 1991년에는 30.9%를 차지하였으나, 2000년에는 15.5%로 절반 가량이 격감하였다. 이에 따라

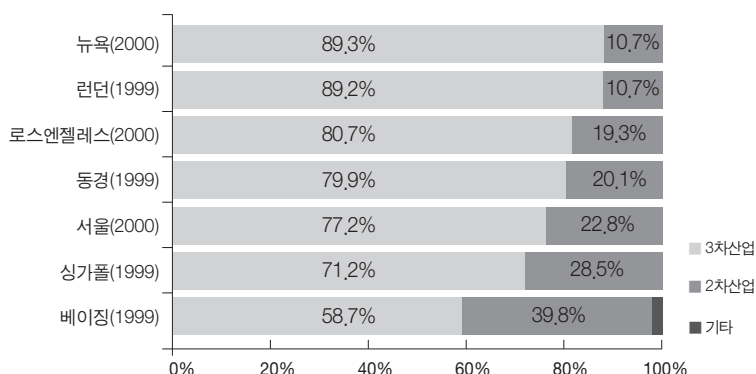
제조업 종사자는 1991년에 114만 명이었으나, 2000년에는 57만 명으로 감소하였다(서울특별시, 2003).

도시 내 제조업은 산업혁명 당시부터 도시의 다른 기능과의 갈등 때문에 기업이나 도시정부에게 항상 부담으로 작용하여 왔다. 하지만 교통통신기술이 발달하고 기업의 능력이 확대되면서 제조업은 더 이상 도시 내에 머물지 않고 도시 외곽 지역이나 해외로 이전하기 시작하였다. 이에 따라 도시는 점차 제조업에 기반을 두지 않는 탈공업화 도시로 변화하기 시작하였다.

이러한 제조업의 쇠퇴와 서비스 산업화에 대해, 다니엘 벨(Daniel Bell)이 후기산업 사회의 도래를 예견한 이래 많은 학자들은 제조업의 쇠퇴가 아주 자연스러운 발전 과정인 것으로 이해하게 되었다. 기술의 발달에 따라 전통적인 제조업이 정보 및 기술 관련 산업으로 대체되고 있으며, 소득의 증가에 따라 서비스 수요가 높아지면서 도시 내 서비스 산업이 확대된다는 것이다.

그러나 1970년대 말 이후 서구 자본주의 국가에서 제조업의 쇠퇴는 서비스업으로 대체되지 않은 채 구조적인 실업이라는 사회적 문제를 발생시키게 되었다. 여기에 더해 현대의 제조업은 극히 고도화된 경제활동이기

그림 1-2-1 세계 주요도시의 산업구성



자료 : 정희윤 외, 2002, 『서울과 세계대도시: 도시여건과 기반시설비교』, 서울시정개발연구원.

때문에 제조업의 장래를 과소평가해서는 안 된다는 주장이 설득력을 얻어가고 있는 것이다(Fingelton, 1999). 오늘날 제조업은 중소기업이 전문화된 기술을 기반으로 다품종 소량 생산을 통해 고부가가치를 올리는 산업으로 변화해 가고 있다. 이에 따라 많은 대도시에서는 탈공업화에 따른 고용 기반 감소를 막기 위한 방안으로 이러한 신제조업(New Manufacturing)을 육성하기 위해 입지 및 세제, 유통 등에서 지원정책을 추진하고 있다.

이렇게 보았을 때 앞으로의 대도시 산업은 제조업의 쇠퇴와 서비스업의 확대라는 이원적인 구분이 아니라 제조업과 서비스업의 성격이 혼합된 새로운 형태의 산업을 기반으로 성장하게 될 것이다. 또한 기존의 서비스업은 디지털 기술을 기반으로 하는 디지털 콘텐츠 산업과 대도시의 중추 관리기능을 지원하는, FIRE(Finance, Insurance, Real Estate)라 일컫는 생산자 서비스 산업을 중심으로 개편될 것이다.

대도시 중심 경제 : 혁신을 위한 집적

산업구조의 변화는 대도시의 고용 중심지를 급격하게 변화시키고 있다. 통계청 자료에 의하면 서울의 고용 중심지는 지난 20여 년 간 종로 중구 용산구를 포함하는 도심 지역에서 강남 지역이라 일컫는 동남권으로 이동하였다. 도심권은 동남권(29.5%)과 서남권(24.2%)에 이어 제3의 고용 중심지로 전락하였다. 아래의 도표에서 확인할 수 있듯이 도심 지역의 경우 1981~1991년에는 약 3만 6,000명의 고용이 증가했으나, 1991~2000년에는 약 44만 명의 고용이 감소하였다. 반면, 동남권은 1981~1991년간 약 56만 명, 1991년 이후 28만 명의 고용이 증가하여 서울시 권역 중 최대의 고용중심지로 부상하였다.

이러한 서울시내 권역별 고용 중심지의 이동은 제조업의 쇠퇴와 정보통신기술의 발달에 따른 신산업의 등장과 같은 산업구조의 변화를 공간적으로 반영하는 현상이라 할 수 있다. 지난 10년 동안 서울에서 대표적인

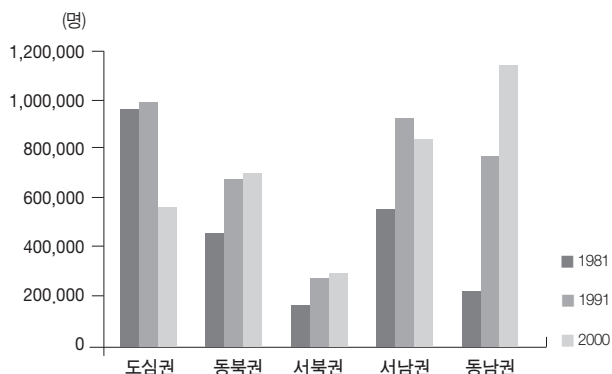
고용감소 산업은 제조업으로서 1993~2002년에 기타 기계 및 장비 제조업은 무려 70%, 섬유 제품 제조업은 57%, 봉제 의복 및 모피 제품 제조업은 50%나 감소하였다. 또한 서울의 대표적인 제조업이라 할 수 있는 출판 인쇄 및 기록 매체 복제업도 18% 감소하였다.

반면 서비스산업 중에서도 보험 및 연금업과 금융업, 소매업의 고용이 가장 크게 감소하여 각각 40%, 26%, 22%의 감소를 보이고 있다. 이 중 금융 관련 업종의 고용 감소는 외환위기 이후 금융 산업의 구조조정이 대규모로 진행된 결과로 해석된다. 반면 소매업은 대규모 할인점의 등장, 전자상거래의 확대 등에 따라 사업체 수와 종사자 수가 함께 감소하게 된 것이다.

지식기반산업을 중심으로 한 서울시의 산업구조의 변화와 새로운 고용 중심지의 등장은 향후 대도시의 산업입지정책에 많은 시사점을 제시하고 있다. 앞으로 대도시에서는 어떤 산업을 특화할 수 있으며 이를 육성하기 위해서는 어떠한 형태의 산업공간을 제공해야 할 것인가?

정보통신기술의 발달에 따라 시공간적 거리가 소멸되면 생산활동이 공간적으로 분산될 것이라는 정보론자들의 예측은 오늘날 신산업을 중심으로 한 산업의 재집적 현상을 설명하는 데 한계가 있다. 정보통신기술의 발

그림 I-2-2 서울시 권역별 고용자 변화



자료 : 서울특별시, 2002, 『2020 서울도시기본계획(안)』.

달과 기업조직의 확대에 따른 교외화, 탈공업화, 세계화가 진전되면서 도시의 경제는 제조업이 아니라 지식기반 서비스업과 정보통신기술에 기반을 둔 제조업을 중심으로 재편되고 있다. 이에 따라 대도시는 정보통신산업의 중심지, 지속적인 혁신 창출의 중심지로서 재평가되고 있다.

정보통신산업은 기술 발달에 따라 시기별로 3기로 나누어 제품과 입지의 특성을 구별하고 있다. 제1기의 정보통신산업이 하드웨어 제품을 생산하는 산업으로 공업 지대에서 이루어졌다면, 제2기의 정보통신산업은 소프트웨어 중심으로 교외지역을 중심으로 생산활동이 이루어져 왔다. 그러나 오늘날의 제3기 정보통신산업은 콘텐츠를 부가가치 생산의 주요 요소로 하고 있으며, 도시의 도심 지역에 입지하고 있다. 도심 지역 중에서도 관련 기업의 본사, 정보통신 서비스업, 교통통신의 결절점을 중심으로 집중하고 있다.

1990년대 이후 서울의 IT 산업 현황을 살펴보면, IT 제조업의 쇠퇴와 IT 서비스업의 급증을 확인할 수 있다. 1991~2001년 기간 동안 서울시 IT 산업은 사업체 기준으로 5.2%, 종사자 기준으로 3.3% 성장하였는데, 이는 서울시 전체 산업에서 사업체 수가 2.5%, 종사자는 0.7% 성장한 것과 비교하면 상당히 큰 것이다. IT 산업 중에서도 IT 서비스업은 같은 기간 동안 사업체와 종사자가 각각 59.7%, 57.4% 성장하였으며, 통신업도 각각 82.%, 11.7% 성장률을 보였다. 서울시의 산업 입지가 기존의 도심 지역에

표 I-2-2 정보통신산업의 세대 변화와 입지

| 구분 | 제1기 정보산업 | 제2기 정보산업 | 제3기 정보산업 |
|----|-------------|-----------------|---------------------------------|
| 시기 | 1970~1980년대 | 1980~1990년대 | 1990~21세기 |
| 제품 | 하드웨어 | 시스템 소프트웨어 | 콘텐츠웨어 |
| 인재 | 엔지니어 | 시스템 엔지니어 | 아티스트, 디자이너 |
| 입지 | 공업지대 공장 | 실리콘밸리형 오피스, 초교외 | 실리콘밸리형 스튜디오, 뉴욕(소호), 샌프란시스코(소마) |

자료 : 서울시정개발연구원, 2003, 『서울경제브리프』, 제4호.

서 강남 지역으로 급격하게 이동한 것도 이러한 변화와 관련된다.

서울시의 산업이 제조업에서 서비스업으로, 서비스업 중에서도 지식기반 서비스업으로 급격하게 재편되는 경우 기존의 서비스업은 어디에 입지하게 될 것인가? 서비스업 중 지식기반 서비스업이라 할 수 있는 사업서비스와 통신업, 그리고 소득 증가에 따른 복지 기능 확대로 비중이 높아지고 있는 보건 및 사회복지사업을 제외한 서비스업은 지난 20여 년간 거의 비중의 변화가 없었다. 그러나 장기적으로 비지식기반 서비스업은 입지 경쟁에서 취약할 뿐만 아니라, 서울의 인구의 분산이 진행되는 경우 그 비중은 더욱 축소될 것으로 보인다.

미국의 경우 도시기능의 분산은 1920년대 자동차의 보급이 계기가 되었다. 이후 트럭의 보급 확대로 도소매업과 경공업이 분산하기 시작하였고, 외곽 고속도로가 건설되면서 도시기능의 교외화는 더욱 확대되고 있다. 도시기능의 분산에서 가장 큰 역할을 하고 있는 것은 전자 통신 기술의 발달이라 할 수 있다. 전화와 컴퓨터 네트워크, CCTV, 이메일, 팩스 등으로 인해 대면 접촉의 필요성이 줄어들면서 단순 사무기능과 서비스업의 외곽 이전이 가속화되기 시작한 것이다.

우리와 마찬가지로 미국의 도시기능의 교외화는 대도시 교외지역이 도심에 비해 신흥부부에게 매력적인 주거지역으로 인식되면서 도심 인구의 유출이 시작되었다. 인구의 유출은 도시 내부의 도소매업자의 유출을 낳고, 교외지역의 인구 증가로 인해 노동력 구득 가능성이 커지면서 도심에서 교외지역으로 사무 서비스와 본사 업무기능들이 유출되기 시작하였다. 외곽 순환 고속도로를 따라 변두리 도시(Edge City)가 발달하면서 지원 사무기능(Back-Office)이 외곽에 자리 잡게 되었다.

서울의 경우에도 외곽의 신도시 건설과 외곽 순환 도로가 확충되는 경우 서울 도심의 오피스 기능의 외곽 이전이 가속화될 것이다. 현재 서울 인근 지역의 신도시를 중심으로 사무기능의 부분적인 이전이 시작되었으며, 장기적으로는 콜센터, 전산처리센터, 지원서비스 기능, 유통센터 등은 서울에서 차지하는 비중이 급격히 감소할 전망이다. 이에 따라 장기적으

로는 교외지역에서 서울로 통근하는 것보다는 교외지역에서 교외지역으로 통근하는 현상이 보편화될 전망이다.

대도시의 신산업 육성을 위한 공간

오늘날 도시산업의 입지는 교통비 절감에서 거래 비용 절감으로, 최근에는 혁신과 학습을 위한 공간으로 변화하고 있다. 이에 따라 대도시는 탈공업화를 넘어서서 새로운 산업공간으로 재인식되기 시작하였다. 특히 대도시가 보유하고 있는 풍부한 인적자원과 다양한 문화적 기반과 활력은 지식기반산업을 위한 최적의 입지를 제공하고 있다. 최근 대도시의 신산업공간으로 주목을 받고 있는 뉴욕의 실리콘벨리, 샌프란시스코의 멀티미디어밸리, 도쿄의 비트밸리나, 서울의 테헤란밸리는 이러한 입지 요소들에 도시 정부의 적극적인 육성 정책이 결부된 결과라고 할 것이다.

이러한 신산업공간은 기존 산업단지와는 달리 단기간에 인위적으로 조성되지 않는다는 점에서 기존의 대도시와 중소도시 간의 격차를 더욱 확대하는 요인이 되고 있다. 그런 면에서 계획적으로 신산업공간을 육성하기 위한 노력이 일부 도시에서 시도되어 주목을 받고 있다. 쾰른의 미디어파크, 헬싱키의 아라비아란타, 코펜하겐의 크로스로드, 몬트리올의 시테멀티미디어 등이 그 사례이다. 이들 신산업 집적지는 공공 부문이 계획적으로 산업 클러스터를 조성하고자 하는 것으로, 향후 계획적 신산업공간 조성의 성패를 보여줄 시금석이 되고 있다. 우리나라에서도 서울시 상암동의 디지털미디어시티(DMC)와 부산의 센텀시티 등은 도심 내에서 계획적으로 신산업 단지를 조성하고자 하는 노력하고 있으며, 앞으로 계획적인 신도시 건설의 전범이 될 것이다.

다른 한편으로는 기존의 공업 지역이나 유통 지역이 새로운 신산업공간으로 재구조화되고 있다. 구로공단은 이미 서울 디지털 산업 단지로 개편되어 IT 관련 제조업과 서비스업을 중심으로 재편되고 있으며, 용산전자상가나 테크노마트(Techno Mart) 등은 유통에 기반을 둔 정보통신 관련 업체의 네트워크를 통해 산업 혁신을 창출해 내고 있다. 또한 전통적인 유

통 지역인 동대문의 의류 상가나 을지로의 출판·인쇄 집적지도 첨단 디지털 기술을 활용한 재구조화에 성공하고 있다.

앞으로 대도시의 산업 경쟁력은 기존 산업공간을 얼마나 신속하게 재편하여, 급격한 기술 변화와 다양한 수요 변화에 부응할 수 있는 신산업을 위한 공간으로 전환시킬 수 있는가에 의해 좌우될 것이다. 이제 대도시의 산업공간은 기존의 공업 단지와 유통단지, 업무단지의 평면적인 구분이 아니라 다양한 산업공간이 국지적으로 분포되어 상호 네트워크를 형성하면서 발전하는 모자이크형 산업공간이 될 것이다.

고용의 감소와 실업

통계청에 따르면 2003년 7월의 청년 실업률은 전체 실업률 3.4%의 2배가 넘는 7.5%인 것으로 나타났다. 그러나 OECD 기준을 활용하는 경우 청년 실업률은 9.7%에 이르고, ‘취업 준비’와 ‘특별한 이유 없이 쉬’ 등을 이유로 하는 비경제활동 인구를 실업으로 간주하면 실제 청년 실업률은 14%를 넘어서는 것으로 밝혀졌다(박성준, 2003).

최근의 과도한 청년 실업의 원인으로 대학 교육의 질, 노동시장의 경직성, 청년층의 직업의식 부재, 기업하기 힘든 환경 등을 들고 있으나, 보다 근본적인 원인은 경제구조의 변화에 따른 고용기반 자체의 축소에서 찾아야 할 것이다. 외환위기를 거치면서 급격한 기업구조조정과 이로 인한 대규모 고용감축을 단행한 우리나라의 특이한 경험을 고려하더라도, 고용기반의 감소는 정보통신기술의 발달에 따라 진행되는 자동화와 탈공업화의 귀결로서 이미 전 세계적인 현상이라 할 수 있다.

일찍이 자본의 세계화가 ‘삶의 질의 세계화’를 초래할 수 있을 것인가에 대해 회의적인 많은 학자들은 세계화가 무한 경쟁에 효과적으로 대비하기 위해서 각종 규제와 제한의 철폐하는 것을 핵심 과제로 삼고 있는 한, 양자는 화해하기 어려울 것이라는 예측을 내놓고 있다. 이에 따라 범

세계적인 세계화는 사회복지 측면이나 민주주의 측면, 그리고 생태계 측면 모두에서 ‘20 대 80의 사회’를 초래할 것이라는 주장이다. 특히 고용 측면에서는 약 20%의 사람들만이 좋은 일자리를 가지고 안정된 생활 속에서 자아실현을 할 수 있으며, 나머지 80%는 실업 상태 또는 불안정한 일자리와 싸구려 음식, 그리고 매스컴에서 뿜어 대는 상업적 대중문화 속에서 그럭저럭 살아가야 할 것이라고 예측한다(강수돌, 1998).

20 대 80의 사회 가능성

〈20 대 80의 사회〉라는 말은 다가오는 21세기에는 노동 가능한 인구 중에서 20%만 있어도 세계경제를 유지하는 데 별 문제가 없다는 말이다. 무역 출신 워싱턴 시식은 “더 이상의 노동력은 필요 없다”라고 잘라 말한다. 일자리를 구하는 사람들 다섯 중 하나면 모든 상품을 생산하고 값어치 있는 서비스를 제공하기에 충분하다. 이 20% 사람들은 국적을 불문하고 돈벌이나 소비 생활에 적극적으로 참여할 수 있게 된다. 여기서 간혹 1~2% 정도의 다른 사람들은 운 좋게 상속을 받아 이 대열에 추가로 끼일 수 있게 될 것이다.

그렇다면 나머지는 어떻게 되는가? 일을 하고 싶은 사람들 중에서 80%는 놀아야 하는가? 〈노동의 종말〉을 쓴 미국의 저술가 제레미 리프킨은 “확실히 그렇다”라고 말한다.

마르틴 슈만, 1996, 『세계화의 뒷』 중에서

산업구조의 변화와 고용 없는 성장의 현실화

우리나라에서도 산업구조의 전환에 따른 일자리의 변화는 뚜렷이 나타나고 있다. 1994~2001년 기간 동안 건설업은 87만 5천 명에서 64만 7천 명으로 무려 26.5%의 일자리 감소를 나타내고 있으며, 제조업도 같은 기간 동안 20만 명의 일자리가 축소되었다. 반면, 새로운 성장 산업이라 할 수 있는 금융, 부동산 등의 사업서비스업과 기타 서비스업, 도소매, 음식·숙박업은 같은 기간 동안 각각 41.7%, 34.8%, 22.8%의 고용증가를 보이고 있다. 이러한 산업별 고용변화는 이른바 선호 일자리(Decent Job)에

서는 더욱 분명하게 나타나는데, 300인 이상의 대기업 일자리는 1994년에 86만 7천 개였으나 2001년에는 70만 6천 개로 무려 16만 개 이상 감소하였다. 또한 업종 중에서 금융 부동산 사업 서비스, 전기 수도 운수 통신업 등은 급증하였으나, 제조업은 37%, 건설업에서는 무려 80%의 일자리가 감소하였다(정병순, 2003).

서울시의 경우에도 고용 변화는 산업별로 극히 차별화된 양상을 보이고 있다. 1995년~2001년 간 건설업과 제조업은 우리나라 전체 산업과 마찬가지로 각각 48%와 18%의 고용 감소를 보이고 있다. 반면 새롭게 성장하는 산업이라 할 수 있는 통신업의 고용은 127% 증가하였으며, 사회 및 개인 서비스업과 음식·숙박업이 각각 49%와 22% 증가하였다. 그러나 서울의 중추 관리 기능과 관련된 핵심 산업인 금융·보험업은 이 기간 동안 9%의 고용이 감소하였고, 이를 지원하는 부동산 및 사업 서비스업도 3%의 증가에 그쳤다.

산업구조의 탈공업화가 급격하게 진행됨에 따라 경제성장에 의한 고용 창출능력의 축소는 한국경제나 서울경제에 심각한 고용문제를 야기하고 있다. 재정경제부(2003)에 따르면 GDP 증가율 1%당 취업자는 1992~2002년 간 평균 5만 6천 명인데, 2000년에는 9만 3천 명, 2002년에는 9만 4천 명이던 것이 2003년에는 -1.0명으로 격감하여 경제성장에도 불구하고 일자리는 줄어드는 ‘고용 없는 성장’의 시대를 맞고 있다. 실제 외환위기 이후 연간 40~50만 개의 일자리가 증가하였으나 2003년에는 3% 내외의 성장에도 불구하고 일자리는 3만 개 이상이 감소하였다.

서울시의 경우에도 1995년~2001년 간 생산액을 기준으로 13% 성장하였으나, 고용은 3%가 감소하여 고용감소가 수반되는 성장 패턴을 보여주고 있다. 서울시 전체 산업을 기준으로 생산액 1억 원 당 평균 고용자 수는 0.3명이 감소하였으며, 한계 고용(종사자 변화/생산액 변화)은 1억 원 당 0.5명이 하락하였다(신창호, 2004). 특히 서울의 미래 성장 산업이라 할 수 있는 금융·보험업(-0.3), 통신업(0.4), 부동산 및 사업 서비스업(0.1) 등에서도 고용창출효과가 거의 미미하거나 마이너스로 나타나고 있다. 이

러한 수치는 앞으로 서울 경제가 지속적인 성장을 하더라도 고용창출로 이어지지 않을 것임을 의미하는 것으로 향후 고용창출을 위한 산업정책을 추진할 필요가 있음을 말해 준다.

KDI '고용 없는 성장' 현실화 우려

경제는 살아나도 일자리는 늘어나지 않는 '고용 없는 성장' 이 수치로 확인되고 있다. 한국개발연구원(KDI)은 12일 '정규직 근로자 보호 수준의 국제 비교' 보고서에서 "경제성장률이 1% 늘어날 때 취업자가 얼마나 증가하는지의 '고용 탄성치'를 측정한 결과, 1997년 말 외환위기 전 평균 0.33에서 작년에는 0.16으로 떨어진 것으로 조사됐다"고 밝혔다. 이것이 절반으로 떨어졌다는 것은 똑같은 경제성장을 해도 작년의 취업자 증가 비율은 외환위기 전의 절반 수준에 불과했다는 의미다. 연도별로 보면, 경제가 1% 성장할 때 지난 95년에는 새로운 일자리가 6만 3,870개, 2001년에는 13만 3,390개, 2002년에는 9만 4,460개씩 생겼다. 하지만 지난해에는 이 수가 3만 6,450명으로 급락했다. KDI는 고용의 탄력성을 떨어뜨린 원인으로 최근 2년 간 10%대에 육박하는 높은 평균 임금 상승과 대기업 노조를 중심으로 한 노조의 집단 이기주의(예컨대 작년 3월 말 현재 500인 이상인 대기업의 임금 인상은 23%) 등을 꼽았다. KDI는 또 지나치게 보호 수준이 높은 한국의 고용제도도 '고용 없는 성장'의 원인이 되고 있다고 지적했다.

조선일보 2004. 1. 12.

노동의 유연성과 비정규직의 확대

산업구조의 변화에 따른 일자리와 관련하여 또 하나 제기될 수 있는 문제는 고용의 안정성 문제이다. 기업 도산과 대량 해고를 불러온 IMF 경제 위기는 비정규직이란 형태의 불안정 고용을 양산했으며, 그 결과 비정규직은 정부의 공식 통계로만 전체 근로자의 32%인 460만 명, 노동계의 주장으로는 780만 명에 달한다(조선일보, 2004. 3.10). 특히 최근 2년 사이에 100만 이상의 비정규직이 늘어나면서 일부 산업 현장에서는 비정규직이 정규직의 수를 앞지르는 현상이 나타나고 있다.

비정규직의 확대는 대량 생산체제가 한계에 도달한 이후, 기업이 생산 방식, 기업조직, 입지결정, 노동조직 등에서 유연성을 확보하고자 하는 일련의 적응전략의 결과라고 할 수 있다. 기업들은 경쟁이 격화되고 소비자의 기호가 다양화됨에 따라, 이에 적응하기 위해 다품종 소량 생산 방식을 채택하여 소비자들의 미세한 기호에 맞추고, 기업의 내부 조직을 분화하여 네트워크화하고 분산 배치하는 전략을 채택해 왔다. 다른 한편으로는 핵심 노동자 이외의 주변 노동자를 탄력적으로 활용하거나 생산 조건의 변화에 따라 노동자의 배치를 전환함으로써 비용을 절감하고자 노력하여 왔다. 이에 따라 노동자들은 경제적 조건에 따라 언제든지 방출되거나 재고용될 수 있는 불안정한 처지에 놓이게 되었다.

이러한 고용 유연성 전략은 초국적 기업 활동을 위한 전 세계적인 현상으로 외환위기 이후 국내 노동시장을 전면적으로 변모시켜 왔다. 이에 덧붙여 정보통신기술의 발달에 따른 디지털화와 탈공업화가 진전되면서 생산과정에서는 자동화와 고부가가치화를 초래하였으나, 고용 측면에서는 이중성이 더욱 강화되는 결과를 낳고 있다. 이에 따라 고급의 지식, 권위, 자격을 보유한 남성이 노동시장의 한 부문에 특권적으로 집중하는 가운데 다른 한편으로는 임시직, 하청직 등이 폭넓게 형성된 것이다.

서울시의 경우에도 종사자 지위별 고용 추이를 통해 볼 때 고용의 불안

표 1-2-3 서울시 종사자 지위별 추이

(단위: 천명, %)

| 구분 | 1991년 | 1993년 | 1996년 | 2001년 |
|-------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 고용주 | 485 | 495 | 504 | 441 |
| 자영자 | 557 | 618 | 705 | 703 |
| 가족종사자 | 263 | 272 | 284 | 251 |
| 상용근로자 | 1,602 | 1,761 | 1,782 | 1,367 |
| 임시근로자 | 1,142 | 1,073 | 1,219 | 1,292 |
| 일용근로자 | 518 | 441 | 405 | 534 |
| 전 체 | 4,568 (100.0) | 4,661 (100.0) | 4,898 (100.0) | 4,587 (100.0) |

자료: 통계청, 『경제활동 인구연보』, 각년도.

정성이 매우 심화된 것을 확인할 수 있다. 임금 근로자 중에 상용 근로자는 1991년에 160만 명, 1996년에 178만 명에서 2001년에는 137만 명으로 각각 23만 명, 41만 명이 감소한 반면, 임시 근로자나 일용 근로자는 1991년에 166만 명에서 2001년에는 183만 명으로 17만 명이 증가하였다. 이러한 변화는 기업의 구조조정과 고용 유연성 확대 정책에 따라 임금 근로자의 상당수가 자영업자나 비정규직 근로자로 전락하고 있음을 보여주고 있다.

고용 창출을 위한 불가피한 선택

오늘날 우리나라의 기업들은 세계적인 기술경쟁과 원가경쟁이라는 이중적인 압력에 직면해 있다. 첨단기술이 표준화되면서 중국 등 경쟁 국가들과의 기술 격차가 점차 축소되고 있으며, 원가경쟁에 기반을 둔 단순 제조업은 중국이나 동남아 국가들에 비해 경쟁력을 잃어 가고 있다. 최첨단 기술의 경우 기술 선점자가 모든 시장을 점유하는 초일류 기업 중심의 시장(Winner takes all market)으로 변화하면서 지속적인 기술 혁신 경쟁이 가속화되고 있다. 첨단 기술 분야에서 대도시는 지닌 첨단 정보통신 인프라, 풍부한 혁신 역량, 다양한 혁신의 창출 및 확산 경로 등이 이점으로 작용할 수 있다. 따라서 대도시는 치열한 국제경쟁에서 산업의 경쟁력을 확보할 수 있도록 국내외 첨단산업의 유치와 육성을 위한 지원 정책을 지속적으로 제공하여야 한다.

반면, 단순 제조업 및 서비스업의 경우에는 원가 절감을 위하여 입지 유연성과 고용 유연성을 전략으로 채택할 수밖에 없다. 기술이 표준화되고 원재료 가격이 동일하다면, 원가의 절감은 입지 선택과 고용 재배치를 통해서만 달성이 가능하기 때문이다. 이를 위한 방안으로 생산 공장의 국내외 이전, 노동의 유연성을 통한 노동비용 절감, 저렴한 외국 노동자의 활용 등이 있을 수 있다. 이런 측면에서 보면 역내에 지속적인 고용 기반을 유지하고 싶은 지방자치단체의 입장에서는 외국인 노동자의 유입 및 불법 체류 묵인은 불가피한 선택으로 보인다.

세계경제 체제 하에서 국가의 역할이 축소되고 지역이 새로운 경제활동의 단위로 등장하기 시작하면서 각 지방자치단체들은 산업 육성과 경쟁력 확보를 위해 다양한 정책을 추진하고 있다. 지방자치단체들이 지역 경제성장을 도모하는 데 혈안이 되어 있는 가장 큰 이유는 고용창출 혹은 고용기반 유지 때문이라 할 수 있다.

지역경제의 활성화를 위해 지방자치단체가 할 수 있는 일은 여러 가지가 있다. 가장 대표적인 것이 장소 판촉 활동(Place Marketing)이다. 지방자치단체는 자신을 하나의 상품으로 인식하고 그 상품을 판매하기 위한 총체적인 노력을 경주하고 있다. 이를 위해 각종 문화 행사나 이벤트, 환경 개선 등을 통해 도시의 이미지를 개선하고, 이를 기반으로 선도시설(Flagship or Magnet)을 유치하기 위해 노력하고 있다. 또한 지방자치단체는 조세 감면이나 기업 특구(Enterprise Zone) 지정, 산업 단지 개발 등 모든 수단을 동원해서라도 다국적 기업을 유치하기 위해 경쟁하고 있다.

정보보조금과 일자리 창출효과

1995년 가을 버지니아 주지사인 알렌(George Allen)과 메나사스(Manassas)시 관리들은 1억 6,570만 달러 규모의 협상을 발표하였는데, 이 계획안은 12억 달러 규모의 IBM-Toshiba 칩 생산 공장을 메나사스 시에 유치한다는 것이었다. 이 보조금을 위해 주 정부가 부담해야 할 금액은 약 4,800만 달러였으며, 그 가운데 3,840만 달러는 이 기업들이 5년에서 10년 이내에 미리 정해진 고용이나 자본 투자 목표를 달성하게 되면 직접 현금으로 지불하는 것이었다. 또한 메나사스 시가 부담해야 할 금액은 1억 1,700만 달러였는데, 이 중 9,600만 달러는 새로 설립할 공장에 설치할 기계에 대한 조세를 감면하는 것이었다.¹⁾ 이 공장이 완공되면 약 1,200명의 노동자를 고용하게 된다. 결국 직접 지출이나 조세 감면을 통해 일자리 1개당 거의 14만 달러의 보조금을 지불하는 셈이다. 지방 정부의 관리들은 승수 효과 때문에 IBM-Toshiba의 일자리 하나마다 2개의 일자리가 추가로 창출될 것이라고 추정하고 있다. 이렇게 되면 일자리 하나마다 약 46,000 달러의 보조금을 지불하는 셈이 되는데 이것만으로도 엄청난 액수임에 틀림이 없다.

J.M. Levy, 2003, *Contemporary Urban Planning* 중에서

도시 고용의 전망

대도시의 산업구조가 재편되면서 도시 내 노동시장은 근본적인 변화를 보이고 있다. 이에 따라 대도시 고용에서 등장하는 문제는 크게 고용 창출 능력, 고용의 안정성, 고용의 이중 구조 등으로 압축할 수 있다.

우선 대도시가 지속적으로 고용창출 능력을 보유할 수 있을 것인가라는 문제가 있다. 도시의 고용 기반은 여러 가지 요소들에 의해 점차 축소되고 있다. 우선, 세계적으로 진행되는 탈공업화에 따라 대규모 고용을 창출하던 산업들이 서비스산업으로 대체되거나 타 지역으로 이전하게 되었다. 둘째, 급격한 정보기술의 발달에 따라 자본에 의한 노동력 대체 현상이 확대되고 있다. 이는 서비스산업에서도 예외가 아니어서, 종래 대규모 고용을 창출하였던 금융권은 인터넷 뱅킹, 텔레뱅킹, 전자기기의 도입 등으로 종업원을 종전의 절반 수준으로 줄이고 있다. 셋째, 과학기술의 발달에 따라 기업의 생산능력이 확대되면서 전세계적으로 과잉 공급 시대를 맞이하고 있는 점도 고용 기반을 축소시키는 원인으로 작용하고 있다. 생산기술이 표준화되고 기업의 입지이동성이 용이해지면서 저렴한 비용으로 대량생산이 용이해지게 되었다. 이에 따라 전세계적으로 과잉 생산에 따른 위기가 발생할 가능성이 증대되었다. 특히 한국은 주력 산업인 반도체, 철강, 자동차, 석유화학 등에서 과잉생산 및 과잉공급이 현실화되고 있어서 주력 산업의 침체 및 구조조정과 그로 인한 고용 기반의 악화가 현실화되고 있다(삼성경제연구소, 2001).

둘째, 고용의 안정성이 확대될 수 있을 것인가라는 문제가 있다. 고용 유연성은 세계적인 경쟁에서 생존하기 위한 기업의 불가피한 전략일 뿐만 아니라, 고용 유연성에 기반을 둔 노동규율이 국제적인 규범으로 자리를 잡아가고 있다. 특히 절대적인 고용 기반의 감축에 따라 구직을 위한 노동자들 간의 경쟁이 심화되면서 고용의 불안정성을 반대하는 노동조합의 단

1) Peter Baker, 1995, "165 Million in Incentives Promised for Chip Plant," *Washington Post*, August 9, p.A1.

결력이 한계에 도달하고 있다. 특히 고용의 유연성 여부가 산업 입지의 가장 중요한 요소 중의 하나로 평가되기 시작하면서 국가나 지방자치단체가 경쟁력 확보를 위해 경직된 노동 관행을 타파하는 데 중점을 둘 가능성이 높다. 이에 따라 고용 불안정에 따른 사회적 문제를 해소하기 위한 국가나 지방자치단체의 개입은 노동정책이 아니라 복지정책을 중심으로 전개될 것이다.

셋째, 고용의 이중 구조화가 완화될 수 있을 것인가라는 문제가 있다. 대도시 산업구조가 급속하게 탈산업화, 디지털화로 재편되면서 신성장산업을 위한 고급 노동력과 단순직 간의 격차가 확대될 것이다. 이러한 고용구조의 이원화는 외국 인력에서 더욱 분명하게 나타날 것이다. 세계화가 진전되면서 초국적 기업을 위한 고급 인력뿐만 아니라 단순직을 담당할 해외 단순 노동자의 유입이 확대되면서 생산공간과 소비공간에서 도시의 공간 분리 현상이 뚜렷해질 것이다.

고용기반의 창출을 위해 중앙정부와 지방정부가 가장 우선시하는 정책은 산업의 국제경쟁력을 확보하는 것이다. 최근 정부에서는 1인당 국민소득 2만 달러를 목표로 설정하고 첨단산업을 중심으로 차세대 성장동력 산업의 육성정책을 추진하고 있다. 그러나 첨단기술 집약적이고, 지식집약적인 IT 관련 산업들의 경쟁력 확보가 반드시 고용안정을 보장하지는 못한다. 기존의 노동력을 기술과 자본으로 대체할 뿐만 아니라 이중적인 노동시장을 더욱 견고하게 할 수도 있기 때문이다.

따라서 도시의 새로운 성장산업의 육성과 아울러 기존의 도시 제조업이나 서비스업을 디지털화하여 고용기반의 확충과 산업경쟁력을 동시에 추구하는 전략이 필요하다. 신산업과 기존 산업 간의 연계를 강화하고, 지역별로 산업을 특성화하는 노력이 병행되어야 할 것이다. 아울러 치열한 국제경쟁 하에서 도시의 다양성이나 문화적 풍요로움을 상실되지 않도록 도시환경을 조성하기 위해서는 공공부문에서의 투자가 필요하며, 이를 통한 고용창출을 위해 노력해야 할 것이다. 앞으로 노인 및 육아, 장애인 등을 위한 복지인력, 도시문화 및 재교육을 위한 전문인력, 자원봉사 및 시

민단체와 관련된 NGO 인력 등이 새로운 고용창출 기반으로 성장하게 될 것이다.

고용문제의 해결을 위해서는 정부뿐만 아니라 기업, 노동조합의 협력이 필요하다. 기존의 노동조합은 비정규직 문제 해소를 주장하고 있지만, 정규직을 중심으로 한 노동조합이 비정규직의 처우 개선을 위해 자신의 몫을 양보할 가능성은 높아 보이지 않는다. 또한 기업들도 비용 측면만을 고려한 인력 감축보다는 다양한 형태의 근무 유형을 도입하여 일자리 수 자체를 증대시키는 노력이 필요하다. 일자리의 절대적인 감소 시대를 맞이하여 일자리 공유를 위한 노사정 간의 사회적 합의 도출이 반드시 수반되어야 할 필요성이 여기에 있다.

사 회

최 문 경

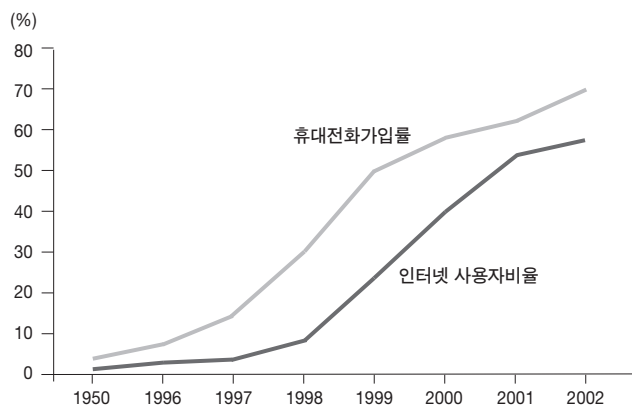
네트워크 사회의 도래

거미줄, 또는 망의 형태를 띠는 사회를 지칭하는 네트워크 사회는 인터넷의 상용화와 더불어 시작되었다. 한국에서는 1993~1994년 보통 시민들이 PC에 모뎀을 달아 인터넷에 접속하기 시작했으며, 1994년 한국통신, 데이콤 등이 상용 인터넷 서비스 공급자(Internet Service Provider)로 등장하였다. 이후 인터넷 사용 인구는 빠른 속도로 증가해, 1997년 163만 명에 불과하던 것이 1998년에는 310만 명, 2000년에 2,000만 명, 그리고 2002년 2,600만 명으로, 국민 전체로 볼 때 인터넷 사용률은 약 58%로 추산되고 있다(한국인터넷정보센터, 2002/6). 특히 2003년 6월 현재 초고속 인터넷 가입 가구 수는 1,100만으로, 전체 가구 중 71%의 가구가 초고속 인터넷 망을 사용하고 있으며(조선일보, 2003.7.25), 이는 세계에서 가장 높은 수치이다.

네트워크 사회를 열어 가는 매체는 단지 컴퓨터를 이용한 인터넷에 그치지 않는다. 1995년 이후 등장한 이동전화서비스는 빠른 속도로 생활 속에 파고들어, 2002년 가입자 3,000만 명을 돌파하면서, 국민 전체로 볼 때 휴대전화 가입률은 72%에 달하고 있다. 더욱이 초기에는 주로 전화 기능에 국한되어 있었던 휴대전화는 최근 더 이상 단순한 음성 통화를 위한 기기만이 아니라, 멀티미디어를 활용한 통신 및 엔터테인먼트 기기로 활용되고 있는 추세이다. 최근 출시된 제품을 보면, 휴대폰에 TV 수신 기능 및 차량용 네비게이션 기능, PC(MSN 메신저, 엑셀, 워드 지원 가능), 디지털 카메라, 캠코더, MP3 플레이어, 그리고 무전기 기능까지 첨부되어 있다. 이러한 휴대전화 기기의 변화는 이를 활용한 서비스 영역의 확장으로 이어져, 이미 휴대전화를 이용한 모바일 뱅킹, 전자상거래(E-commerce), 결제 서비스, 서류 접수(각종 시험 원서나 자격증 등 신청서 접수), 그리고 네트워크 게임 등으로 영역을 확장하고 있다. 즉 휴대전화는 이제 전화의 기능을 넘어서, 네트워크 사회의 네트워크를 형성하고 유지하는 데 필수적인 역할을 하는 기본 기기로 자리 잡아가고 있다.

디지털 기술의 발전은 휴대전화에 그치지 않는다. 보관 식품 관리 버튼

그림 I-3-1 인터넷 사용자 비율, 휴대전화 가입률



자료 : 정보통신부.

을 누르면 컴퓨터가 포장지에 표시된 바코드를 읽은 뒤 쇠고기 구입시기와 유효기간을 알려 주는 냉장고, 추운 겨울 외출했다 집에 돌아올 때 원격 조정을 통해 미리 집안을 따뜻하게 해 줄 수 있는 난방기 등 집안의 모든 가전기기가 디지털 기술의 발전과 더불어 하나의 네트워크 안으로 들어오고 있다. 이를 전문가들은 유비쿼터스 컴퓨팅이라 부르는데, 이는 어디에나 존재하는 컴퓨터를 말하는데, 이것이 바로 디지털 기술이 진화하는 방향이라고 한다. 즉 현재까지 우리가 알고 있었던 컴퓨터는 메인 프레임과 개인용 컴퓨터에 불과한 반면, 미래의 컴퓨터는 모든 가전기기, 자동차, 빌딩, 심지어는 가방이나 옷에까지 내장할 수 있게 되며, 이들이 서로 네트워크를 통해 연결돼 정보를 주고받게 되리라는 것이다.

그렇다면 지속적으로 촉촉한 망을 형성하며, 세계가 하나의 망으로 연결된다는 것은 어떠한 의미를 지니는가? 사실 네트워크 사회는 이제 시작된 지 겨우 10여 년이 지났을 뿐이며, 이러한 사회가 어떤 사회가 될 것인지에 대해 예견하는 것 또한 아직은 너무 이르다고 할 수 있다. 하지만 지난 10여 년 동안 진행된 글로벌 네트워크화를 보면 그 속도가 매우 빠름을 알 수 있다. 우리는 이렇듯 급속한 네트워크화를 어떻게 이해해야 하는가? 물론 이러한 변화의 중심에는 기술 발전이라는 요인이 있다. 그러나 기술 발전이 사회적으로 확산되어 가는 과정은 기술 자체에 존재하는 내재적인 요인에 의해서라기보다는 사회적인 수용 과정을 통해 결정된다는 사실을 고려할 때, 우리는 네트워크 사회의 출현과 심화 과정을 사회적인 요인들과 관련해 바라볼 필요가 있다.

무엇보다도 중요한 요인은 이러한 네트워크화가 우리에게 가져다주는 생활상의 편리함에 있다. 공부와 일을 하고, 쇼핑, 사무 처리, 그리고 사람들과의 교제에 있어서까지 인터넷을 활용해 우리는 많은 시간을 절약할 수 있으며, 보다 효율적으로 시간을 활용할 수 있다. 그리고 휴대전화는 이동성이라는 요인까지 더해 주고 있다. 여기서 나아가 이른바 유비쿼터스 시대가 온다면 우리는 그야말로 시간과 공간의 제약을 뛰어넘는 생활을 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 시점에서 우리가 생각해봐야 하는

것은, 우리가 네트워크화의 편리함을 향유하는 대가로 사생활의 종말이라는 희생을 지불해야 할지도 모른다는 사실이다.

현재 네트워크 사회가 진행되어 가면서, 감시와 통제 문제가 점차 중요한 사회적 이슈로 대두되고 있다. 데이터베이스를 통한 공공의 간접 감시와 통제, 전자기기(예를 들어 CCTV)를 통한 공공의 직접 감시, 정보 수집을 통한 기업의 소비자 감시, 직장과 작업장에서의 감시, 그리고 몰래 카메라나 도청 등을 통한 사람들 간의 상호 감시 등이 그 예이다(홍성욱, 2002). 기술적으로 가능한 이 모든 감시와 통제 시스템들이 아무런 제재 없이 사회적으로 허용된다면, 우리들의 일상적인 사생활은 위축될 수밖에 없으며 언제 어디서나 누구에게나 감시, 통제 당하고 있다는 불안감에 아무도 서로를, 그리고 공공과 기타 조직들을 신뢰할 수 없게 될 지도 모른다.

우리 사회에서 감시와 통제

민주노총 진보네트워크 등으로 구성된 ‘노동자 감시 근절을 위한 연대 모임’은 전국 270개 사업장을 조사한 결과 전국 사업장의 89.9%가 한 가지 이상의 근로자 감시 시스템을 설치, 운영하고 있다고 발표하였다. 이는 CCTV, 전자 신분증, 하드디스크 검사, 인터넷이용 통제, 전사적 자원관리 시스템(ERP), 전화 통화 기록 등을 통해 행해지며, 이에 대해 부정적인 근로자가 증가하고 있어 이로 인한 노사 간 갈등 가능성이 높아지고 있다고 밝혔다.

한국일보, 2003. 8. 1.

강남구는 최근에 범죄 예방을 목적으로 CCTV 230대를 설치했으며, 서울시는 이를 시 전역으로 확대할 예정이라고 밝혔다. 대당 1500만 원의 예산이 들어간 강남구의 CCTV는 360도 회전이 가능하며 12배 이상의 줌인(Zoom In) 기능을 갖추고 있어 500m 앞까지 볼 수 있는 고성능 장비로, 마음만 먹으면 골목길의 행인뿐 아니라 커피숍이 열린 창가나 아파트 베란다를 엿볼 수도 있다고 한다. 또한 도로에 접한 공원에 모이는 사람들의 행색과 누가 누구를 만나는지도 확인할 수 있는 성능으로, 따라서 CCTV를 누군가가 다시 감시하지 않으면 안 되는 일이 벌어지게 될지도 모른다

한국일보, 2003. 7. 23.

그렇다면 이러한 감시와 통제의 눈초리는 네트워크 사회의 어쩔 수 없는 부산물인가? 이러한 질문은 단지 우리나라만의 문제가 아니라 정보화에 앞서 가고 있는 모든 나라들이 현재 고심하고 있는 문제이다. 1980년 경제협력개발기구(OECD)의 ‘프라이버시 보호 및 개인 정보의 국제 유통에 관한 가이드라인’, 1990년 국제연합(UN)의 ‘컴퓨터화된 개인 정보 과 일의 규율에 관한 가이드라인’, 1995년과 1997년에 유럽연합(EU)의 ‘개인 정보의 처리 및 자유로운 유통에 관한 개인정보 보호지침’ 및 ‘정보 통신 부문에서의 개인 정보 처리 및 프라이버시 보호 지침’ 등이 채택된 것은 모두 이러한 배경 하에서다. 우리나라에서는 ‘정보통신망 이용 촉진 및 정보보호에 관한 법률’과 ‘공공 기관의 개인정보 보호에 관한 법률’ 등에서 개인의 자기정보 통제를 위한 제도를 규정하고 있으나 아직은 매우 미흡하다는 지적이 많다.

개인들의 일상생활에 관한 감시와 통제 문제와 관련해 많은 사람들은 조지오웰의 『1984년』을 연상한다. 하지만 『1984년』에 등장하는 사회와 오늘날 우리가 지켜보는 네트워크 사회의 모습에는 근본적인 차이가 있다. 이는 정보기술의 양방향성 때문이다. 그리고 네트워크 사회에서 감시와 통제의 문제를 해결할 수 있는 최선의 방법으로 거론되고 있는 것이 바로 이러한 정보기술의 양방향성의 적극적인 활용이다. 예를 들어 보자. 주보프(Zuboff)라는 사회학자는 어떤 두 회사의 인사 관리 시스템을 비교 연구하였다. 세다 블러프(Cedar Bluff) 회사의 오버뷰 시스템(Overview System)은 기본적으로 관리자가 노동자의 작업 진행을 체크하는 수직적인 감시 외에, 작업 단위 사이에 수평적인 감시와 노동자들이 관리자의 사적이고 주관적인 평가를 감시하는 역감시를 가능하게 함으로써 모든 사람이 다른 모든 사람을 감시할 수 있게 하였으며, 이로 인해 감시 자체가 투명하게 됐다. 반면 메트로 텔(Metro Tel) 회사의 WFSS에서는 데이터베이스가 관리자들에게만 공개되었으며, 이에 대한 노동자들의 반감이 강화되어, 결국 이러한 시스템에 들키지 않고 태업하는 방법을 발견해서 공유하는 등, 이 새로운 감시 기술을 숙이고 이를 이용하는 새로운 문화가 발전

했다고 한다(홍성욱, 2002).

즉 중요한 것은 정보 공개가 한 방향으로 이루어지는가, 양방향으로 이루어지는가의 문제이며, 또한 정보 주체들이 자신의 정보에 대한 통제권을 행사할 수 있는 법적, 제도적인 보장이 마련되어 있는가 하는 점이다. 이를 위해서는 물론 개개인 모두가 개인 정보 보호에 적극적인 자세를 가질 필요가 있으며, 자신의 프라이버시뿐만 아니라 타인의 프라이버시에도 주의를 기울여야 하며, 필요하다면 집단적인 행동을 통해 개인 정보 유출 및 이를 이용한 감시와 통제 가능성에 대해 저항할 필요가 있다. 이러한 노력들이 동반되지 않은 채로 네트워크 사회가 심화되어 간다면 그 사회는 진정 조지 오웰의 『1984년』에 묘사된 사회처럼 우리의 일상을 옥죄는, 아무도 서로를 신뢰할 수 없는 암울한 사회가 될지도 모른다.

네트워크 사회와 전자 정부의 시대

‘전자 정부’라는 과제는 김대중 정부에서부터 시작되어 현재까지 지속적으로 추진되고 있는 국가적 사업이다. 네트워크 사회에 걸맞는 정부로 탈바꿈하자는 취지를 지니는 이 사업은 기본적으로 정부와 행정에 관한 새로운 시각을 바탕으로 한다. 즉 국민에 대한 지배에서 국민의 요구에 부응하는 정부와 행정, 다시 말해 수요자 중심의 행정, 행정의 민주성과 투명성 고양을 그 목표로 한다.

우리 생활과 관련해 보다 구체적으로 살펴보자. 2003년 8월 13일 발표된 전자 정부 로드맵에 의하면, ‘민원 서비스 혁신 사업(G4C)’을 통해 주민, 토지, 세금(앞으로 등기, 호적 포함) 등의 민원을 인터넷으로 신청하고, 우편이나 전자 파일로 받아 볼 수 있게 된다. 또한 앞으로는 각 기관이 주민, 부동산, 자동차, 기업, 세금 등 5대 민원 데이터베이스를 공동 이용함으로써 민원 구비 서류와 민원인의 관청 방문이 크게 줄게 되며, 2006년 경에는 행정 기관에서 민원과 관련하여 첨부 서류의 제출을 요구하는 것이 폐지된다.

한편 ‘기업을 위한 정부(G4B)’에 의해 기업의 설립, 운영에 관련된 각

중 행정 서비스를 통합하게 되며, 이에 따라 20005년까지 기업의 설립과 운영 전반에 관한 인터넷 단일 창구가 만들어져 원스톱 서비스가 가능하게 된다. 또한 ‘국가 종합 전자 조달(G2B)’ 시스템을 통해 공공 기관 간의 발주 방식과 절차가 인터넷에 공개돼 전체 공공 조달의 투명성이 높아짐은 물론, 정부와 기업 간의 거래가 전자화됨으로써 부패 소지가 원천적으로 차단되고 민간 기업의 절차와 부담이 현저히 간소화돼 조달 과정 전반이 효율화될 것이라고 한다.

이러한 일련의 변화들이 궁극적으로 지향하는 바는 행정의 투명성과 효율성 증대라고 하겠다. 2002년 현재 우리나라 전자 정부의 수준은 세계 133개 국가 중 15위인 반면 정부의 효율성은 49개 국가 중 25위, 투명성은 102개 국가 중 40위에 머물고 있다(대한매일, 2002.10. 3). 그렇다면 전자 정부 사업이 취지대로 진행되어, 정부의 효율성과 투명성을 증가시킬 수 있을까? 전자 정부 사업의 진행에 있어 가장 중요한 제약 요인은 관료제적 조직과 구조의 유지 경향인 것으로 보인다. 예를 들어 전자 정부화는 정부 조직 축소, 즉 공공 부문의 인력 감축, 그리고 기관 통폐합을 불가피하게 수반하게 되는데, 이러한 과정은 부처 이기주의 등으로 나타나는 관료제적 관성과 상당한 갈등을 겪으면서 그 역학 관계 속에서 진행 속도가 결정될 것으로 보인다.

정통부 행자부 “전자 정부 양보 못해”

전자 정부 주체를 놓고 행정자치부와 정보통신부의 주도권 다툼이 점입가경이다. 행자부는 8일 전자 정부 사업을 총괄하는 전자정부국 신설안을 국무회의 의결 등을 거쳐 이르면 올 하반기 중 개편 조직을 출범시키겠다는 계획을 밝혔다. 하지만 정통부는 전자정부국 신설은 행자부의 ‘희망 사항’일 뿐이라며 아직 “아무것도 결정된 게 없다”며 일축하고 있다. 조만간 두 부처간의 생사를 건 파워 게임으로 비화될 가능성도 배제할 수 없다.

행자부 조직 개편안에 따르면 정보화 총괄·행정 정보화·자치 정보화·정보자원

관리·개인정보보호와 등 5개 과를 둔 전자정부국을 신설해 전자 정부 사업 전반을 총괄토록 했다. 현재의 행정정보화계획관을 대폭 확대한 것이다. 여기에도 정통부 정보화기획실의 일부 과 기능을 흡수하고 행정정보연구회 등 산하 기관도 이관 받는 안을 마련했다. 행자부는 전자 정부를 총괄하고 정통부는 국가 정보화의 프로젝트매니저(PM)역할에 집중하는 이른바 ‘역할 분담론’이 골자다.

(중략)

이에 대해 정통부는 아직 확정된 게 전혀 없다는 입장이다. 정통부 관계자는 “정보 혁신·지방분권위원회 내 전자정부전문위원회에서 두 부처 실무진이 한번 만나 논의한 정도”라고 밝혔다. 이 관계자는 “현재 행자부는 전자정부법에 따라 행정 문서 결재 등 모든 부처에서 공통적으로 하는 업무 정보화를 맡고 있고, 정통부는 정보화 촉진기본법에 의거 교육·조달·국방 등 포괄적 정보화를 종합 관장하고 있다.”면서 “행자부가 정통부 등의 업무를 이관하려면 법을 개정해야 하므로 신중한 접근이 필요하다”라고 지적했다 ... (중략) ... 정통부는 전자 정부 주도권이 행자부에 넘어가면 정보화기획실의 기능 축소는 물론 부서 조직에도 파장을 몰고 올 것으로 우려하기 때문이다.

대한매일, 2003. 8. 9.

평생교육의 시대

1996년 OECD 교육 장관 회의에서는 “모든 사람을 위한 평생 학습”이 미래 교육정책의 기본 틀로 채택되었다. 평생 교육이 이렇듯 중요한 이슈로 등장하고 있는 배경에는 여러 가지 요인이 있다. 먼저 지식기반사회의 도래를 들 수 있다. 빠른 속도의 기술 발전에 기반하고 있는 지식경제의 확산은 근로자들에게 기존의 학교교육과 현장 학습을 넘어서 보다 광범위한 능력을 지속적으로 개발, 향상시킬 것을 요구하고 있으며, 이에 따라 성인 근로자들을 대상으로 하는 교육시장이 계속 확장되고 있다. 그러나 평생교육의 의미는 단순히 노동시장에서 필요로 하는 인적 자원 개발에만 그치지 않는다. 보다 넓게 볼 때, 지식기반사회의 도래는 패러다임의 근본

적인 변화들을 동반하고 있다. 먼저 교육의 의미가 지식 수용 교육에서 지식 생성 교육으로, 상황 적응 교육에서 상황 주도 교육으로, 그리고 남이 가르쳐주는 교육에서 스스로 배우고 생각하는 자기 주도적 교육으로 변화하고 있다. 이와 동시에 발전의 의미 또한 경제성장 위주의 개발에서 자연, 인간, 지역사회, 문화가 공존하는 지속가능한 발전 패러다임으로 변화하고 있다(이희수, 2001). 이러한 맥락에서 볼 때, 평생 교육의 의미는 매우 포괄적인데, 여기에는 개인의 잠재력 개발과 자아실현, 지역사회 교육을 통한 사회적 자본의 형성, 이를 통한 사회적 결속 및 사회적 통합 기능 수행, 그리고 시민 정신의 증진 등이 포함된다.

OECD 보고서에 의하면, 평생 교육이 회원국들 모두에게서 중요한 과제로 등장하고 있는 것은 사실이나, 일부 국가들에서는 고용 증진과 경쟁력 강화가 주된 목표가 되고 있는 반면, 다른 국가들에서는 개인 발달과 시민 교육이 보다 중요한 평생 교육의 목표가 되고 있다고 한다(교육인적자원정책위원회, 2002). 그렇다면 우리나라에서 평생 교육과 관련된 변화들은 어떻게 진행되고 있으며 앞으로 어떻게 진행될 것인가? 편의상 평생 교육 중에서 개인의 인적자원 개발과 관련된 교육을 성인 학습으로, 그리고 개인 발달, 시민 교육, 사회적 결속력 강화를 위한 교육을 지역사회 학습으로 분류하고 각각에 관해 살펴보자.

성인 학습

먼저 성인 학습의 경우를 보자. 기존의 성인 학습은 대학과 기타 고등 교육 기관 등에 의해 제공되어 왔지만 부수적이고 예외적으로 다루어져 왔다(야간 학급, 통신 학습, 특별 공개 강좌 등). 이에 반해 오늘날 성인 학습자는 대학뿐만 아니라 다수의 다른 공급자 등에 의한 다양한 환경에서 학습하고 있다. 또한 학습의 형태와 코스가 다양화되었으며, 보다 다양한 장소에서 보다 많은 학습 분야를 고용주, 노조, 전문직 단체 등의 지원을 받아 학습할 수 있는 기회가 마련되고 있다. 이러한 변화는 기본적으로 두 가지 요인에 의해 가속화되고 있다. 첫째는 정보기술발전에 따른 학습 방

법과 내용의 다양화를 들 수 있다. 편의성이 특히 강조되는 성인 학습 시장에서 비동시적 학습을 가능하게 하는 원격 교육 등은 커다란 매력으로 등장하고 있으며, 상호작용적인 전자 교수가 가능해짐에 따라 앞으로는 보다 광범위하게 활용될 전망이다. 둘째는 공급자의 다양화와 이에 따른 경쟁 체제의 도입이다. 현장 훈련의 수준을 벗어나 산업체가 주도하는 교육, 새로이 대두되고 있는 소위 에듀테인먼트(Eduainment) 등 보다 확대되고 다양한 교육 서비스를 제공하고자 하는 공공 및 민간 교육 기관 등으로 성인 학습 시장의 공급자가 다양해지고 있으며, 특히 앞으로 교육시장 개방에 따라 외국의 성인 학습 기관들 또한 국내 공급자들과의 경쟁에 돌입하게 될 것이다(황호율, 1999).

따라서 성인 학습이 앞으로 지속적으로 사회 전반에 걸쳐 확대될 것이라고 예측하는 것은 무리가 없을 것이다. 그러나 한 가지 유념해야 하는 것은, 성인기의 적극적인 학습이 정규 교육을 받은 자에게 집중되는 경향이 있으며, 따라서 교육수준이 높은 사람에게 계속 학습의 기회도 많이 주어진다는 사실이다(교육인적자원정책위원회, 2002). 이는 성인 학습이 사회적 형평성을 고려하지 않은 채 시장의 논리에 의해서만 진행된다면, 성인 학습의 확대가 기존의 사회 계층의 양극화 현상을 더욱 심화시킬 수 있음을 시사한다.

지역사회 학습

다음으로 지역사회 학습에 관해 살펴보자. 평생 교육의 의미를 개인의 인적자원 개발보다는 자아실현, 시민 정신의 증진, 그리고 사회적 결속력 강화 등에서 찾는 사람들에게, 교육의 출발은 바로 지역사회라고 할 수 있다. 이렇듯 지역사회가 교육의 주된 장으로 등장하게 되는 이유는 지역사회에서의 교육을 통해 지역 공동체를 복원한다면, 이를 통해 지역사회의 지속가능한발전이 가능하리라는 믿음 때문이다. 세계화는 국가의 중요성을 약화시키는 한편 지역사회의 역할을 강화하고 있으며, 이에 따라 개발의 개념 역시 국가 주도 개발에서 지역 주도 개발로 변화하고 있다. OECD

는 지역 주도 개발이 중요시되는 이유로, 지역만이 지역 실정에 맞는 경제 정책을 수립하여 고용과 고용 가능성을 증대시킬 수 있다는 경제적 장점이 있을 뿐만 아니라, 지역이 갖고 있는 공통성과 공동체의 특성을 살려서 민주성, 상향성, 포괄성, 참여성, 현장 적합성이라는 요구를 충족시킬 수 있다는 점을 들고 있다(이희수, 2001).

이러한 배경 하에 우리나라에서도 지역사회 교육이 확장되고 있는 추세이다. 조례 제정, 평생 학습원의 설치, 추진 위원회의 조직, 학습 도시 선언, 평생 학습 축제 개최, 시민 대학 운영 등을 통해 ‘평생 학습 마을만들기’가 정책적으로 추진되는 곳이 늘고 있으며, 이에 부응해 교육인적자원부에서는 2001년부터 ‘평생 학습 마을, 도시만들기 조성 사업’을 추진하여 2년 동안 6개 도시(창원시, 광명시, 군포시, 진안군, 부천시, 김포시 등)를 지원하고 있다(양병찬, 2002). 물론 이러한 움직임은 이제 겨우 시작하는 단계에 있다고 할 수 있으며, 이러한 움직임이 우리 사회 전반으로 확장될 수 있을지는 아직 미지수이다. 무엇보다도 지역사회 교육이 성공적으로 실행되기 위해서는, 교육과 행정 사이의 긴밀한 협조가 절대적인데, 이제 막 대면을 시작한 두 주체들 간의 협조가 앞으로 어떻게 진행되어 갈 것인지 지켜볼 필요가 있다. 또한 지역사회 교육이 지향하는 교육의 방향은 지역 사회적, 수요자 중심적 교육이다. 따라서 현재까지 우리나라에서 나타나고 있는 중앙 집중적, 공급자 중심적 교육관이 변화하지 않는 한 지역사회 교육의 확대는 제한적일 수밖에 없을 것이다.

학교교육의 미래

학령기 학교교육 중심의 사회에서 일생에 걸친 평생 학습 사회로의 전환은 학교교육의 모습을 어떻게 변화시킬 것인가? 다음에서는 OECD의 교육연구혁신센터가 개발한 미래 학교 모습에 관한 몇 개의 시나리오들을 중심으로 살펴보고자 한다(교육인적자원정책위원회, 2002).²⁾

강력한 관료제적 학교 체제

이 시나리오는 현재 학교 체제의 강력한 관료제적 요소와 획일성의 압력이 지속되는 경우를 토대로 한다. 견고한 학교 체제는 관련 집단의 강력한 이해관계로 인해 변화에 지극히 저항적인 것으로 나타난다. 교육의 공공성이 강조되고, 학교에서의 정보기술 활용이 증가하지만, 교수-학습 조직 구조에 급격한 변화는 없다.

학부모를 포함하여 사회는 학교의 점진적인 발전을 선호하지만, ‘현재 상태’에 대한 도전은 여러 측면에서 제기될 것이다. 이 중 중요한 것으로는, 학습자와 학부모의 소비자로서의 영향력 증가, 정보기술의 영향으로 인한 학교와 교실을 둘러싼 울타리의 경계 약화 등을 들 수 있다. 한편 공식적 이수 증명(졸업장)은 경제 및 사회생활의 주요 수단으로 인식되며 필요성이 증대되지만, 그 자체로는 점차 불충분하게 된다.

시장 모델의 확장

발언권 있는 중산층 학부모와 정당 등 ‘전략적 소비자’들의 기존 교육에 대한 불만이 증가한다. 이는 공공 학교 체제의 획일적 구조에 의한 성취도, 비용 대비 효과성을 달성하는데 있어서의 기존 재정 구조에 대한 불만족 등의 요인으로 극대화된다. 이러한 배경 요인은 다음의 두 가지 조건이 주어질 때 시장 모델의 확장으로 이어진다: 1) 학교교육이 공공재로서 뿐만 아니라, 민간재화로 인식되는 문화, 2) 불평등에 관한 사회적 관용.

시장 모델의 확장은 정부의 직접적인 교육 공급 역할의 축소를 전제로 한다. 이에 따라 민영화의 확대 및 보다 많은 공공/민간의 혼합적 협력 관

2) OECD의 교육연구혁신센터가 제시하는 미래 학교 모습의 시나리오는 위에서 소개되는 세 가지 외에 세 가지의 시나리오를 더 포함하고 있다. 이 중 두 가지는 학교의 붕괴에 관한 것이고, 다른 하나는 ‘집중적 학습 조직으로서의 학교’라는 모습인데, 이는 개념상으로만 설정이 가능할 뿐 현실성은 없다고 시나리오를 작성한 센터 스스로 평가하고 있는 시나리오다. 한국 사회의 정서를 고려할 때 20~30년 이내에 학교의 전반적인 붕괴가 일어날 것이라고 예측하기는 어렵다는 것이 필자의 판단이며, 따라서 미래 실현 가능성을 가지고 있는 세 가지의 시나리오만을 소개한다.

계가 증가하는 등 공공 제정과 학교 체제의 재구조화가 진행된다. 이와 더불어 수요 중심의 지표와 인증의 성장, 그리고 공급자와 전문가의 다양성 증대가 빠르게 진행된다.

그러나 학교 체제에 있어 시장 모델의 확장은 교육 기회에서의 불평등과 소외를 실질적으로 용인하는 결과를 낳게 될 것이며, 또한 학교 체제가 부수적인 지위로 격하되는 등의 문제점을 수반하게 될 것이다.

핵심적 사회센터로서의 학교

이 시나리오에서 학교는 사회의 파편화 및 가치의 위기에 대하여 가장 효과적인 보루로서 인정되며, 학교교육의 공공재적 성격이 강조되는 한편 학교의 일반적 지위와 지원 수준이 현저하게 높아진다. 즉 교육수준이 높은 계층과 미디어가 학교에 지원적이며, 학교에게 사회적 연대 및 자본의 센터로서 스스로의 경로를 개발할 수 있는 자율을 보다 많이 부여하게 됨으로써, 학교에 대한 높은 수준의 공공 신뢰와 재정이 이루어지게 한다. 이에 따라 더욱 강화되고 창의적인 학교 기관이 지식의 전수 및 인증뿐만 아닌 지역사회 및 사회적 자본 형성의 센터로서의 역할을 수행하게 된다. 이 시나리오는 기본적으로 학교와 지역사회의 긴밀한 연계를 전제로 하며, 이는 그러한 연계의 정도에 따라 지역 사회별 불평등이 강화될 수 있다는 위험성을 내포한다.

이 중 세 번째인 핵심적 사회센터로서의 학교 모습은 첫 번째와 두 번째 시나리오에서 제기되고 있는 효율성과 형평성의 문제를 동시에 극복하는 모델로서 가장 이상적인 시나리오라 할 수 있다. 그러나 이것이 가능하기 위해서는 몇 가지 선행 조건들이 필요하다. 첫째, 사회의 주요 이해 집단이 폭넓게 수용하는 새로운 정의론이 필요하다. 둘째, 이러한 학교를 운영하기 위한 추가적인 자원과 교원 확보의 문제가 해결되어야 한다. 그러나 이 두 문제 모두 단시일 내에 해결되기에는 쉽지 않은 과제이기에, 시나리오를 제시한 OECD의 교육연구혁신센터도 현실적으로 예측 가능한

미래에 실현될 가능성은 높지 않다고 말하고 있다.

그렇다면 보다 현실적인 시나리오는 결국 첫 번째와 두 번째의 시나리오인 것으로 보이며, 이 중 첫 번째는 효율성을 대가로 형평성의 문제를 해결하려는 경우이며, 반대로 두 번째의 시나리오는 형평성을 대가로 효율성의 문제를 해결하는 경우라고 할 수 있다. 우리 사회의 학교교육은 이 중 어떠한 모습으로 변화할 것인가? OECD의 교육연구혁신센터가 지적하고 있는 것처럼, 우리나라의 교육은 공공재로서의 특성을 강조해 온 결과로 현재 교육의 효율성을 둘러싼 불만이 점차 증가하고 있는 것이 현실이다. 급증하는 조기 유학생의 수는 이러한 불만의 한 표현일 뿐이며, 사회적으로도 고교 평준화를 폐지하고, 수요자 중심의 다양한 교육이 공급되어야 한다는 목소리가 점차 힘을 얻고 있다. 그렇다면 이러한 현실은 결국 학교교육에 시장 모델을 도입하는 방향으로의 변화로 이어질 것인가? 앞서 지적한 바와 같이 그러한 변화가 이루어지기 위해서는 추가적인 한 가지 조건이 더 필요하다. 즉 불평등에 관한 사회적 관용이다. 이 점에서 우리 사회는 어떠한가? 국제적으로 볼 때 우리나라는 비교적 소득 불평등 정도가 심각하지 않은 것으로 비교되고 있으며, 그럼에도 불구하고 우리나라 사람들은 불평등 문제에 대해 매우 심각하게 느끼고 있는 것 또한 현실이다. 이러한 현실을 고려할 때 우리 사회에서 사회적 불평등에 대한 관용의 정도가 가까운 미래에 커다란 변화를 겪지는 않을 것으로 보이며, 따라서 위에서 제시된 두 번째 시나리오로 이행할 가능성도 그다지 높지 않은 것으로 보인다.

그렇다면 과연 미래의 학교 모습은 무엇인가? 위에서 제시된 시나리오 속의 학교 모습들은 이념형이라 할 수 있으며, 이 두 개의 시나리오 사이에는 아마도 많은 중간형이 존재할 것이다. 미래의 학교 모습은 첫 번째와 두 번째 이념형의 중간 어디엔가 존재하게 되지 않을까.

유연한 노동시장

직업 세계에서 유연성의 개념은 새로운 기술 시대에 대한 은유가 되고 있다. 학계와 정책 수립자들을 포함한 미래학자들은 우리들에게 다가올 새로운 경제 질서에 대비할 것을 이야기하고 있는데, 여기서 새로운 경제 질서란, 유연한 생산 체계에 기초해, 유연한 장소에 위치한 유연한 기업의 유연한 근로자들이 유연한 시간대에 상품을 생산하게 되는 질서를 의미한다(Mitter, 1991: p.53).

신자유주의로 표현되는 새로운 경제 질서의 핵심에는 유연성이라는 개념이 존재하고 있다. 정보기술의 발달, 지식기반경제의 도래, 그리고 세계화의 영향으로 기업이라는 조직의 성격이 변화하고 있으며, 그러한 변화 방향의 핵심 요인으로 유연성 증가라는 목표가 자리하고 있다. 노동시장과 관련된 유연성 추구는 다음과 같은 네 가지의 차원에서 이루어진다. 첫째, 임금을 기업조직의 성과 및 생산성과 연동하여 결정하는 임금 유연성, 둘째, 시장 상황에 따라 고용근로자의 규모를 조정하는 수량적 유연성, 셋째, 직무 순환, 다기능화 등을 통한 근로자들의 작업 방식의 유연성 추구, 넷째, 조직 업무의 일부를 조직 외부에 위탁하는 형식의 노동 외부화 등이다(이주희 · 이성균, 2003).

우리나라에서도 1990년대 이후, 그리고 특히 IMF 외환 위기 이후 기업들이 구조 조정 등을 통해 조직의 유연성을 증가시키고, 이를 통해 경쟁력을 향상시키려는 노력이 많이 이루어져 왔다. 이러한 노력들은 대략 두 가지 방향에서 이루어졌는데, 첫째는 위에 언급된 유연성의 첫 번째와 세 번째의 특성과 관련된 것이다. 즉 연봉제, 성과급 도입 등을 통해 능력별 임금 체계를 형성하고, 팀제 도입, 직급 축소 및 직급 간 경계 완화에 의한 내부 인력 재배치 등을 통해 유연성 증가를 추구하는 것이다. 둘째는 위에 언급한 유연성의 두 번째와 네 번째 특성으로, 비정규직 고용과 노동의 외부화 증가 현상이다. 이 중 능력별 임금체계와 직급 체계 변화 등은 상대적으로 별 무리 없이 비교적 빠른 속도로 우리 사회에 자리 잡아가고 있

다.³⁾ 반면 비정규직 증가로 나타나고 있는 수량적 유연성 추구 및 노동의 외부화 현상은 현재 민감한 사회 문제로 대두되고 있다.

비정규직을 어떻게 정의하느냐의 문제 자체도 현재 논란의 대상이 되고 있지만, 개략적으로 근무 기간이 한정된 한시직 근로자, 파트타임으로 일하는 시간제 근로자, 파견 근로자 등을 비정규직으로 규정한다면 2002년 현재 비정규직 근로자는 전체 임금 근로자의 27%가 조금 넘는 것으로 추산되고 있다. 정보화, 세계화와 더불어 비정규직 근로자가 증가하고 있는 것은 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 그러나 다른 나라의 비정규직과 우리나라의 비정규직 근로자의 특성을 비교해 보면, 우리나라 비정규직 근로자는 자발적이기보다는 비자발적으로 비정규직 근로자가 되며, 또한 업무에 있어서 정규직 근로자의 보완적 역할을 한다기보다는 대체적 역할을 한다는 특성이 있다(정이환, 2002). 즉 업무에 있어 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 차이가 거의 없다는 것인데, 그럼에도 불구하고, 비정규직 근로자들의 평균 임금은 정규직 근로자들 평균 임금의 절반에도 못 미치는 수준이다(조선일보, 2003. 7.10). 이에 따라 비정규직 근로자의 불만이 증가하고 있으며, 노사 갈등의 중요한 원인으로 대두되고 있다.

비정규직 증가에 따른 문제점은 단지 근로자들 개인에게만 국한된 것은 아니다. 기업의 입장에서 볼 때, 정규직의 비정규직으로의 대체는 비용 절감의 단기적인 효과가 있는 것은 사실이지만, 그 대신 근로자들의 근무 태도 및 사기 향상 문제, 이직률 문제, 근로자의 생산성 향상 문제 등에 부정적 결과를 가져오게 되며, 이는 장기적으로 볼 때 기업 및 국가의 생산

3) 예를 들어, 일반 시민들을 대상으로 조사해 봤을 때, 연봉제에 찬성하는 비율이 2001년 40.3%에서 2003년 67.5%로 증가하였다. 이는 사람들 사이에 시장 경쟁 체계 수용이 점차 자리 잡고 있음을 보여준다고 할 수 있다(송호근, 2003). 또한 기업체들 사이에서 사업부제, 팀제 도입 및 이들 간 경쟁 체계 도입이 활발하게 이루어지고 있는데, 이러한 변화가 기존의 기업조직이 지니고 있던 위계성과 권위 관계에서의 본질적인 변화에까지는 아직 미치지 못한다는 지적도 제기되고 있다(김환석·김현욱, 2002). 그러나 가치관 및 관습의 변화는 제도의 변화보다는 더 많은 시간을 필요로 함을 고려할 때, 아직은 시간이 좀 더 필요한 것으로 생각되며, 그럼에도 기본적인 변화가 시작되었고 진행되고 있음은 명확한 것으로 보인다.

성과 경쟁력을 저해하게 된다(정인수 외, 2003). 실제 사업체들을 대상으로 비정규직 고용 현황을 조사한 노동연구원의 연구 결과를 보면, 우리나라 제조업체의 경우, 시장 상황을 경쟁적이라고 인식하는 정도가 높을수록 비정규직 고용이 적은 것으로 나타나고 있다. 이는 경쟁력 확보를 인건비 절감보다는 생산성 향상을 통해 추구하고자 하는 노력을 반영하는 것이라고 할 수 있으며, 유연화를 추구하는 기업의 노력이 다양한 영역에서 진행될 수 있음을 보여 준다(이주희 · 이성균, 2003).

그렇다면 앞으로 노동시장에서의 유연성 추구는 어떠한 형태로 진행될 것인가? 이를 예측하기 위해서는 기본적으로 노동시장의 현재 모습을 형성하는 주요 요인들에 관해 살펴볼 필요가 있다. 이를 수요자라 할 수 있는 기업 측과 공급자라 할 수 있는 근로자로 나누어 살펴보자. 먼저 기업 측 요인을 보자. 경제학적 용어를 빌리자면, 우리나라 대기업들은 사업부제적 특성을 지니는데, 사업부제는 분권화를 통해 효율성을 높일 수 있다는 장점을 지니는 반면, 기본적으로 자본과 노동을 조달함에 있어 내부 노동시장에 의존함으로써, 사회 전체로 볼 때 외부 노동시장의 형성을 저해한다는 문제점이 있다고 지적되고 있다. 그런데 분권화를 통한 효율성 추구라는 사업부제의 특성은 대주주 지분율이 큰 기업, 즉 지배권과 소유권의 격차가 크지 않은 기업에서만 나타난다고 한다. 그러나 우리나라 대기업의 경우 소유권과 지배권의 격차가 매우 크며, 따라서 분권화에 따른 효율성의 효과도 거의 나타나지 않고 있다. 그런 한편 사업부제적 조직이 갖게 되는 조직의 폐쇄성, 이에 따른 내부 노동시장의 형성 등은 그대로 나타나고 있다. 이에 따르면 대기업 노동시장의 경직성은 바로 기업 지배구조의 불투명성에서 기인하는 것이며, 따라서 기업 지배구조의 개선이 이루어지지 않는 한 유연한 노동시장의 형성은 이루어지기 힘들다고 할 수 있다(정인수 외, 2003).

다음으로 근로자 측을 살펴보자. 한국노동연구원의 최근 조사에 의하면 우리나라 정규직 근로자들의 고용 보호 수준은 OECD 27개 회원국 중 아홉 번째라고 한다(조선일보, 2003. 9. 1). 즉 해고하기가 매우 어렵다는

것인데, 그렇다고 이러한 현실이 모든 근로자에게 다 해당되는 것은 아니다. 근로자 해고 여부는 기업체 규모에 따라 많은 차이가 있어, 노동부 자료에 의하면 지난해 근로자 500명 이상 대형 사업장의 퇴직 및 해고율은 0.89%에 불과한 반면 5~9명 사업장(2.47%)과 10~29명 사업장(2.45%), 30~99명 사업장(2.26%)은 전체 평균치인 2.02%를 크게 웃돌았다(조선일보, 2003. 9. 1). 이러한 기업체 규모의 효과는 노동조합 효과를 반영하는 것으로 보이는데, 근로자들을 보호해 줄 수 있는 노동조합이 존재하는지의 여부에 따라 노동시장에서 근로자들의 위치에는 많은 차이가 나타나고 있다. 사실 노동조합이 정규직 근로자들을 보호해 줄 수 있는 역할은 적지 않은 것으로 보이는데, 문제는 이러한 노동조합의 정규직 근로자 보호가 비정규직의 과도한 증가 현상으로 이어지고 있다는 점이다. 예를 들어, 사업체들을 대상으로 비정규직 고용 현황을 조사한 노동연구원의 조사에 의하면, 고용주가 해당 기업의 노동조합에 대하여 부정적으로 인식할수록 비정규직 고용이 증가하는 것으로 나타나고 있다(이주희 · 이성균, 2003).⁴⁾ 물론 이러한 현상을 해석하는 데는 많은 주의가 필요하겠지만, 근로자 내부 집단 간의 격차가 심각하게 벌어지고 있음은 명백한 것으로 보인다. 즉 노동조합에 의하여 보호받을 수 있는 근로자 집단과 그렇지 못한 근로자들은 노동시장 내 처한 위치에서 많은 차이를 지니게 된다는 점이다. 그런데 현재 근로자의 노조 가입율은 12%를 넘지 않는 것으로 추산되고 있으며, 더욱 중요한 것은 증가하는 비정규직의 규모 자체가 정규직 근로자들의 교섭력 약화로 이어질 수 있다는 점이다.

4) 비정규직 증가와 관련해 나타나는 이러한 노동조합의 효과에 대한 해석은 보다 세심하게 이루어질 필요가 있다. 예를 들어, 핵심 노동자들이 노동조합 활동의 중심을 소속된 기업에서의 고용 안정성과 임금 인상의 유지에 두는 이유는 바로 이 1차 노동시장에서의 유연성 부족으로 해고시 재취업의 기회가 거의 없으며, 또한 공공복지의 부족으로 취업 탐색 기간 동안 들어가는 주택비와 교육비 등 주요 생계비를 감당할 수 없다고 느끼기 때문이다. 따라서 1차 노동시장의 유연화는 그에 필요한 적합한 근로 복지의 시스템 구축과 적극적 노동시장 정책이 선행된 뒤 본격적으로 요청될 수 있을 것이라는 지적이 제기되고 있다(이주희 · 이성균, 2003).

기업과 근로자에 관한 현상적인 이해에 기초해, 앞으로 이와 관련된 요인들이 어떠한 방향으로 변화해 갈 것인가에 관해 논의해 보자. 논의를 위한 노사 관계의 이념형으로, 흔히 거론되는 영미식 모델과 유럽식 모델을 각각 미래의 시나리오로 구상해 보고, 이에 덧붙여 현재 우리나라에서 나타나고 있는 상황들이 기본적으로 그 골격을 유지하며 지속된다는 가정 하에 발생하게 되는 제3의 시나리오를 생각해 보자.

시나리오 1 : 영미식 노사 관계 모델

이 모델의 특성은 신자유주의, 대화와 타협보다 법과 원칙 중시, 정부 불개입, 정리 해고 등 노동시장 유연성 강조 등으로 요약될 수 있으며, 핵심 원리는 노동 수요와 공급의 문제를 “시장에 맡긴다”라는 시장 원리라고 할 수 있다.

법과 원칙이 존중되는 한 시장에 맡긴다는 이러한 시장 원리가 사회적으로 받아들여지기 위한 선결 조건으로 가장 중요한 요인은 투명성이다. 즉 기업 경영의 투명성, 그리고 개인들에 대한 평가 시스템의 투명성이다. 우리나라의 경우 IMF 외환 위기 이후부터 재벌 개혁 등을 통해 대기업들의 지배구조 개선을 위한 노력이 이어지고 있기는 하지만, 아직은 많은 면에서 매우 미흡한 것으로 평가받고 있는 것이 사실이다. 그러나 활성화되고 있는 소액 주주 운동, 최근 제기되고 있는 증권 집단 소송제 등을 고려할 때 앞으로 개선의 가능성이 적지 않은 것으로 생각된다.

한편 이러한 모델은 기본적으로 사회적 불평등을 악화시킬 가능성이 매우 큰 것으로 평가되고 있으며, 따라서 이러한 모델이 사회적으로 받아들여지기 위해서는 게임의 규칙이 공평하다는 공감대가 무엇보다도 중요하다. 즉 공정한 평가 시스템의 확립이 선행되어야 한다. 이러한 평가 시스템의 개발과 확립은 많은 시행착오를 거쳐 상당한 시간이 지난 뒤에야 정착될 수 있을 것이다.

또한 이러한 경쟁주의적 인간관계가 사회적으로 받아들여지기 위해서는 개인주의적 문화가 필요하다. 우리나라의 경우 서구의 개인주의적 가

치가 점차 증가하고 있다고는 하지만, 우리의 평등주의적 공동체 가치관이 그러한 개인주의적 가치관에 의해 전반적으로 대체될 것인지는 의문시되고 있다.⁵⁾

시나리오 2 : 유럽식 노사 관계 모델

이 모델의 특성은 사회적 합의주의, 노·사·정 합의를 통한 타협 중시, 정부가 당사자 또는 중재자 역할, 근로자 복지, 분배 강조 등으로 요약될 수 있으며, 기본적으로 근로자 복지가 중요시되면서, 노동시장의 유연성은 상대적으로 낮게 나타나게 된다. 근로자 복지가 무엇보다도 중요한 가치로 평가되는 이러한 모델이 정착되기 위해서는 정부의 강력한 역할이 중요하며, 동시에 세계 속의 경쟁 체제 안에서, 근로자의 수량적 유연성을 제한하고서도 성장을 유지할 수 있는 동력이 필요하다.

시나리오 3 : 한국적 상황의 지속

시장 원리 확대를 통한 생산성과 경쟁력 강화와 근로자 복지, 이 두 개의 가치 중 그 무엇에도 우선 순위를 부여하지 못한 채 현재 우리 사회에서 나타나고 있는 모습들이 기본적으로 그 골격을 유지하며 지속되는 경우를 생각해보자. 이는 대기업들의 폐쇄적 기업구조 유지, 대기업 내부 노동시장의 경직성 유지, 이에 따른 외부 노동시장의 미발달과 전반적인 노동시장의 경직성 유지, 보호받는 대기업 근로자와 그 외 근로자 간의 격차 심화, 대기업 근로자의 고령화, 새로이 진입되는 근로자들의 비정규직화와 이로 인한 지속적 인적자본 개발의 어려움 등의 요소를 내포하는 경우가 될 것이다.

5) 이와 관련하여 상반된 시각들이 제기되고 있다. 일부에서는 우리 사회에서 빠른 속도로 개인주의적 능력주의가 받아들여지고 있다고 주장하기도 하지만(송호근, 2003), 한편 정리 해고 능력 평가에 따른 해고의 형태가 아니라 신청자에 의해 이루어지는 현상 등을 들어 우리 사회에서 아직은 개인주의적 능력주의보다는 집단주의적 가치가 중요하게 작용한다는 주장도 제기된다(정인수 외, 2003).

그리고 이러한 상황이 지속되면 유연한 노동시장의 궁극적 목표라 할 수 있는 생산성 향상, 경쟁력 확보를 기대할 수 없다. 동시에 근로자들의 복지 차원에서도 단지 소수의 근로자만이 보호받을 수 있으며, 대다수의 근로자들은 취약한 조건에 놓이게 된다. 시간이 지남에 따라 보호받는 근로자들의 수는 점차 줄어들고 동시에 보호받지 못하는 근로자의 수는 증가하게 되고, 이에 따라 보호받을 수 있는 근로자들의 위치 자체도 위협받게 된다.

현재와 같은 세계화에 의한 극심한 경쟁 체제가 유지된다는 것을 가정할 때, 우리나라가 획기적인 성장 동력을 개발해 내지 않는 한, 현재 시점부터 시작해서 우리나라가 유럽식 노사 관계 모델을 정착시켜 갈 수 있는 가능성은 매우 희박해 보인다. 따라서 현실적으로 볼 때 우리의 선택은 경쟁 체제에서 우위를 지니는 영미식 모델일 수밖에 없다. 이러한 시스템에서 근로자는 항시 해고의 불안을 느낄 수밖에 없다. 하지만 기업 입장에서선 노동 비용의 감소로 불경기를 쉽게 극복할 수 있어 호경기에 더 많은 일자리를 사회에 공급할 수 있다. 따라서 이러한 시스템은 개인 입장에서선 해고와 고용이 반복되는 불안한 것이지만, 사회 전체로 보면 상대적으로 높은 고용 수준을 유지하는 안정된 시스템인 것으로 평가되고 있다.

그러나 우리가 영미식 모델을 대세로 인정하고 받아들인다 하더라도, 우리가 해결해야 하는 과제는 앞서 지적된 바와 같이 많다. 무엇보다도 기업들의 투명한 경영이 전제되어야 하며, 이러한 투명성에 기초한 노사 간의 신뢰 정착이 필요하다. 최근 선진국의 노사 관계는 국제 경쟁의 심화와 탈산업화, 그리고 지식기반 경제로의 이행 등 급속한 경제 환경 변화에 대응해, 산업 사회 시대에 형성된 노사 관계의 경험을 바탕으로 기업의 차별성과 생산 조직의 유연성을 높이는 협력적인 노사 관계로 정착되고 있다고 한다. 이에 따라 교섭 구조에서도 전국 단위에서 기업 단위로 분권화가 진행되고, 노조의 조직력이 하락하며, 단체 교섭에서도 배분을 둘러싸고

대립하던 배분 교섭의 관행을 탈피하여 임금 결정 공식을 정해 놓고 생산성 향상을 위하여 노사가 함께 협력하는 교섭 관행이 정착되고 있다고 한다(한국개발연구원, 2001). 투명성을 전제로 하는 이러한 파트너십 관계의 노사관계 정착은 유연한 노동시장을 형성하게 할 핵심 요인이 될 것으로 생각된다.

유연한 노동시장과 다양한 노동 형태

유연한 노동시장의 개념은 근로자 입장에서 평생 직장 신화의 붕괴를 의미한다. 노동시장 진입에서 퇴출까지 한 직장에 근무하지 않고 여러 직장을 옮겨 다니며 자신의 직업 능력을 발휘하고 개발한다는 의미이다. 그런데 한편 유연성의 개념은 직장 뿐만 아니라 근로 형태에도 해당될 수 있다. 네트워크 사회, 지식기반사회의 도래와 함께 보다 다양한 유형의 근로자들이 탄생하고 있다. 재택근무, 소호족, 이-랜서(E-lancer), 1인 기업가 등은 기본적으로 네트워크를 기반으로 일하는 근로자들이다. 또한 최근에는 투잡족도 증가하고 있으며, 앞으로 주 5일 근무가 본격화되면, 이러한 근로자들의 수는 더욱 증가할 것으로 예상되고 있다. 이러한 새로운 근로 유형은 조직보다는 개인의 생활을 중시하는 작업 방식을 내포하며, 이를 통해 일과 개인 발달, 그리고 가정생활 간의 조화가 보다 원활하게 이루어질 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가받고 있다. 특히 직업관에 관한 조사를 보면, 젊은 사람들일수록 자신의 적성과 흥미가 보수나 승진 가능성 보다 직업 선택에서 중요한 요인으로 작용하는 것으로 나타나고 있어, 일을 통한 자아 개발 욕구가 젊은 층일수록 강함을 알 수 있다(삼성경제연구소, 2003). 이러한 현실을 고려할 때 네트워크 사회가 가능하게 하는 노동시장의 유연성은 직업 세계에서 앞으로 더욱 적극적으로 활용될 것으로 예상된다.

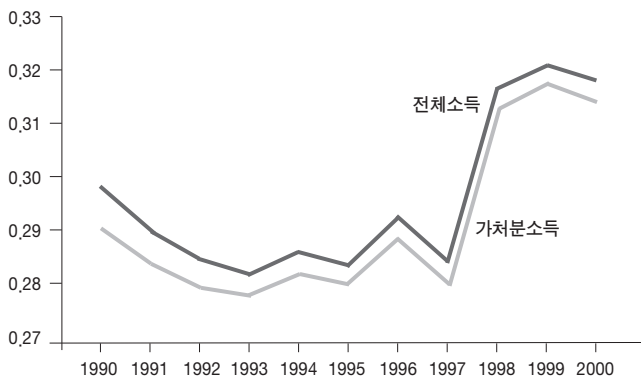
빈부격차의 심화

“의회예산실 조사에 따르면 1979년부터 1997년 사이에 미국 내 상위 1%인 가구의 소득은 157%나 늘어난 데 비해 중간 소득 가구의 소득 증가

율은 10%에 그쳤다. 또 다른 연구 결과는 지난 1998년 소득이 가장 높은 13,000 가구의 연간 소득이 2,000만 빈곤 가구가 얻고 있는 소득과 같은 수준이었음을 보여준다.”(세계일보, 2002.10.22; Krugman 교수와의 인터뷰)

세계화가 진행되면서 국가 간, 그리고 국가 내 경제적 불평등이 심화되는 현상이 일반적으로 관찰되고 있다. 우리나라의 경우, 산업화 초기에 불평등이 다소 높아졌었지만, 1980년대 이후에는 일반적으로 불평등이 많이 완화되었으며 안정된 추세를 유지해 왔다. 그러나 외환 위기 직후인 1998년부터 소득 불평등이 악화되기 시작한 뒤 현재까지 그 추세를 유지하고 있다. 한 사회의 불평등 정도를 나타내는 지표로 우리는 흔히 지니계수를 사용한다. 지니계수는 0에서 1의 값을 지니며, 0은 완전 평등, 그리고 1은 완전 불평등을 나타내며, 일반적으로 이 지수가 0.4를 넘으면 그 사회의 불평등 정도는 상당히 높은 것으로 간주된다. 통계청의 도시가계조사 자료를 이용해 지니계수를 측정한 연구들에 의하면, 우리 사회의 지니계수는 1980년대의 0.28~0.29 수준에서 1998년 0.316으로 상승한 후 그 수준에 현재까지 머무르고 있다고 한다(정진호 외, 2002). 그러나 도시 가계 조사 자료는 1인 가구와 비근로자 가구를 제외한 자료여서, 이에 기초한 지

그림 I-3-2 지니계수로 본 가구 소득 불평등도 추이



자료 : 정진호, 2001, “최근의 소득 불평등도 변화와 소득 원천별 분배,” 『노동정책연구』, 창간호.

니계수 추정은 불평등 정도를 과소 측정할 위험이 높다는 지적이 많다. 사실 무직자, 자영업자, 그리고 1인 가구를 모두 포함하는 가구소비 실태조사를 토대로 지니계수를 추정한 연구에 의하면 지니계수는 위의 도시가계 조사 자료를 이용했을 때보다 더 높게 나타난다(2000년의 경우 0.389; KDI 경제정보센터 경제정보분석팀, 2003/6).

이러한 추세는 가구의 상대적 소득 분포를 통해서도 알 수 있다. 소득 분포상 상위 20%를 상류층으로, 하위 20%를 빈곤층으로 정의했을 때, 1994년 상위층에 속하는 가구는 21%, 중산층에 속하는 가구가 70.2%, 그리고 빈곤층에 속하는 가구가 8.8%였다. 그런데 2001년의 경우 이러한 수치는 각각 22.7%, 65.3%, 12.0%로 변화하였다. 중산층의 상대적 크기가 작아지고, 이들 중 1.7%는 상류층으로, 그리고 3.2%는 빈곤층으로 이동하였다는 것이다.

이러한 현상이 일어나고 있는 이유는 무엇인가? 무엇보다도 우리는 세계화를 그 배경 원인으로 이해할 필요가 있다. 우리나라의 경우 세계화는 외환 위기 이후 빠르게 사회의 전반으로 흡수되고 있지만, 우리보다 앞서 세계화를 진행하고 있는 미국, 영국이나 뉴질랜드의 경우에서도 세계화의 진전과 더불어 소득 불평등이 악화되고 있는 것이 일반적으로 관찰되고 있다. 그렇다면 세계화는 왜 소득 불평등을 악화시키는가? 이는 세계화에

표 I-3-1 상대적 소득에 따른 가구분포

(단위: %)

| 구분 | | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 중 간 층 | 상류층 | 21.1 | 22.1 | 22.8 | 21.8 | 22.9 | 23.3 | 22.0 | 22.7 |
| | 계 | 70.2 | 69.0 | 67.5 | 68.5 | 65.4 | 64.7 | 66.1 | 65.3 |
| | 중간층 | 55.0 | 54.8 | 53.6 | 54.8 | 51.6 | 50.6 | 51.7 | 50.5 |
| | 중하층 | 15.2 | 14.1 | 13.9 | 13.7 | 13.8 | 14.1 | 14.5 | 14.7 |
| 빈곤층 | | 8.8 | 8.9 | 9.7 | 9.7 | 11.7 | 11.9 | 11.9 | 12.0 |

주: OECD(1995)의 기준에 따라 소득 계층을 중간값(Median income)의 150% 이상을 상류층, 50% 이하를 빈곤층으로 분류하고, 기준의 중산층에서 70~150% 계층을 중간층으로, 50~70% 계층을 중하층으로 나누어 소득 계층 변화의 추이를 분석.

자료: 유경준·김대일, 2002, 『외환위기 이후 소득분배구조변화와 재분배정책효과 분석』, 한국개발연구원.

따라 신자유주의적 경제 질서가 다양한 노동자 계층에게 상이한 영향을 미치기 때문이다. 세계를 무대로 한 경쟁 체제를 갖추기 위한 산업과 기업들의 구조 조정은 결과적으로 어느 정도 경쟁력을 갖춘 집단에게는 비교적 유리하게 작용하는 반면, 미숙련 노동자와 취약 계층에게는 대단히 불리한 악조건을 선사한다. 미숙련 직종의 급격한 축소와 숙련에 대한 보상 증가, 숙련공/미숙련공 간 임금 격차 확대, 그리고 미숙련 노동시장의 경쟁 심화와 취업 불안정의 증대 등은 세계화가 진행되고 있는 사회 모두에서 관찰되고 있는 현상이다(송호근, 2002).

이러한 현상은 세계화가 지식기반사회로의 전환과 더불어 진행되고 있어 그 영향이 더욱 크게 나타나고 있다. 지식기반사회란 생산 과정에서 노동자나 자본가와 같은 산업 사회의 양대 집단의 중요성이 감소하는 반면, 지식 계급의 중요성이 증대하는 사회를 지칭한다. 예를 들어, 1920년대에는 자동차 한 대를 만드는 데 원가의 85%가 생산 노동자와 자본가에 의한 것이었던 반면, 1990년경 이 두 집단은 60% 미만을 받고, 나머지는 설계자, 엔지니어, 스타일리스트, 기획자, 전략가, 금융 전문가, 최고 경영자, 변호사, 광고자 및 판매자에게 배분된다고 한다(리프킨, 1996). 전통적 의미의 노동자와 자본가가 아닌 지식 노동자들이 경제적 부를 창출하는 데 차지하는 역할이 점차 증가하고 있으며, 이에 따라 이들에 대한 보상도 점차 커지게 된다는 것이다. 이러한 요인에 의해 신자유주의적 구조 조정은 일반적으로 경쟁력을 갖추지 못한 미숙련 근로자 및 취약 계층에게 심각한 재앙을 불러온다. 우리나라에서도 외환 위기 이후 악화된 소득 불평등의 주요 원인은 저학력 근로자 집단 내부의 임금 격차 확대라고 연구 결과들은 밝히고 있다(정진호 외, 2002; Choi, 2003).

그렇다면 이러한 추세는 지속될 것인가? 불행히도 세계화 자체에 제동이 걸리지 않는 한 앞으로도 소득 불평등의 심화는 지속되거나 또는 더욱 강화될 것이라는 것이 일반적인 지적이다. 이러한 전망이 의미하는 바가 무엇인가? 이는 우리에게 사회라는 공동체와 심화되는 집단 간 불평등의 양립 가능성에 대해 생각해 보게 하는 과제를 준다. 최소한 우리 사회에서

오늘날 절대적인 의미에서의 빈곤은 더 이상 심각한 사회 문제로 작용하지 않는다. 보다 중요한 것은 상대적 빈곤의 개념으로, 이런 맥락에서 우리는 소득 불평등과는 별개로 부의 불평등에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 우리 사회가 비교적 안정적인 계층별 소득 분포를 유지하고 있던 1980년대에서 1990년대 중반까지, 국제적으로 우리는 경제성장과 분배에서의 형평성을 함께 이룩한 국가로 선망의 대상이 되어 왔다. 그럼에도 불구하고 우리 사회 내부에서는 사회의 형평성에 대한 인식이 그다지 긍정적이지 못했던 것이 사실이다. 이러한 괴리는 경제성장기간 동안 발생한 부동산 가격 폭등에 따른 부의 불평등한 배분에 의한 것이라는 설명이 지배적이다. 사실 우리 사회에서 소득 불평등보다 더욱 심각한 것은 부의 불평등으로, 예를 들어, 2001년 부동산, 금융 자산에서 나오는 소득(임대, 양도 소득, 배당, 이자 소득 등)을 기초로 지니계수를 추정해 보면, 우리 사회는 완전 불평등에 가까운 0.915를 나타내고 있으며, 시중 은행의 경우 예금액 상위 20% 고객이 전체 예금의 80% 이상을 차지하고 있는 상황이다(조선일보, 2003. 9. 3).

이러한 현실은 사람들이 느끼는 상대적 빈곤감을 증가시킨다. 예를 들어, 한 조사에 의하면, 정부 통계로 본 ‘소득 중간층’의 월평균 소득은 실제 256만 원에 불과한 반면, 국민들이 상정하는 중산층의 월평균 소득은 455만 원이라고 한다(조선일보, 2003. 9. 15). 중요한 것은 바로 이러한 상대적 빈곤감이 사회의 통합을 저해하는 데 있어 매우 중요하게 작용한다는 것이다. 그런데 이러한 상대적 빈곤감은 최근 매우 빠르게 증가하고 있다. 예를 들어, 갤럽이 1994년과 2003년 국민의 주관적 계층 의식에 관해 조사한 결과를 보면, 스스로 중산층이라고 생각하는 사람이 1994년에는 52.7%에서 2003년에는 34.7%로 감소한 반면, 스스로를 중하층이라고 생각하는 사람은 24%에서 38.7%로 증가하였다(조선일보, 2003. 9. 3). 이러한 상대적 빈곤감이 사회적으로 팽배하게 된다면, 이는 사회적 통합을 저해할 뿐 아니라, 이를 치유하기 위한 사회적 비용의 지출을 증가시킴으로써 사회 전체의 성장 잠재력을 저하시킬 수밖에 없게 될 것이다.

그렇다면 어떤 대안이 존재하는가? 무엇보다도 중요한 것은 ‘기회의 평등’을 유지하는 것이다. 부의 불평등이 심각한 사회 문제로 대두되는 이유는, 이러한 불평등의 근원이 ‘기회의 평등’을 전제로 이루어진 것이 아니며, 동시에 앞으로도 ‘기회의 평등’ 원칙을 위반하게 할 가능성이 매우 높기 때문이다. 이는 교육 문제와 직결되어 있다. 사교육, 해외 연수와 유학 등을 통한 지식 자산 축적에 있어 계층별 격차가 점차 증가하고 있으며, 이는 결국 교육을 통한 계층 이동이 아니라 계층 재생산이 이루어지는 결과로 이어지게 될 것이라는 우려의 목소리가 커지고 있다. 그렇다면 어떻게 기회의 평등을 유지할 수 있을 것인가? 여기서 우리는 정보기술을 이용한 교육의 잠재성에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 무엇보다도 앞서 논의된 바와 같이 앞으로의 사회는 지식이 경제적 가치를 창출하는 데 있어 핵심적인 요소가 되는 사회가 될 것이며, 정보기술의 빠른 발전 속도로 인해 지식 습득과 확장에 있어 정보기술의 활용은 가장 효율적이며 강력한 도구로 등장하고 있다. 특히나 정보기술은 기존의 지리적, 시간적 제약을 뛰어넘을 수 있다는 장점을 지니며, 최근 온라인 교육의 활성화와 함께 비용 면에서도 경제성이 점차 증가하고 있다.

물론 아직까지 이러한 정보기술에의 접근에는 기존의 계층적 불평등이 반영되어 있는 것이 현실이다. 예를 들어, 현재 우리 사회의 정보화 취약층은 50대 이상, 농·임·어업 및 생산 관련직, 주부, 학력별로는 중졸 이하, 월평균 가구 소득 100만 원대 미만, 그리고 지역별로는 군 단위 지역 거주 층으로 나타나고 있으며, 이중 특히 월 가구 소득 100만 원 미만 도시 영세 지역 거주 가구의 경우 컴퓨터 보유율은 45.6%, 인터넷 접속률은 40.0%로 타 가구에(전체 가구의 경우, 각각 78.5%, 68.9%) 비해 매우 낮다(한국정보문화센터, 2002). 현실적으로 관찰되는 계층별 정보 격차(Digital Divide)와 관련해 일부에서는 시간이 지나면 시장에 의해 저절로 해결될 것이라는 주장을 하기도 한다. 왜냐하면 장기적으로 볼 때 이것이 기업의 이익과 부합되기 때문이다. 그러나 이러한 주장은 정보기술에의 접근에 대해 매우 제한된 시각을 전제로 한다. 빈곤 계층을 위한 정보기술 활용을

집중적으로 연구해 온 미국의 한 도시학자는(Sanyal, 2000) 인터넷 접속이 인터넷이 보편적 서비스로 자리 잡기 위한 필요조건은 될 수 있지만, 충분 조건은 될 수 없으며, 충분조건이 되기 위해서는 다음과 같은 요인들이 모두 충족되어야 한다고 주장한다, 즉 사회적인 전자적 기반시설의 제공, 지불 가능한 비용 내의 하드웨어, 사용자 친화적인 소프트웨어, 빈곤층 측에서 소프트웨어를 사용하고자 하는 의지와 능력, 그리고 정기적인 하드웨어와 소프트웨어의 향상 등이다. 또한 중요한 것은, 이 모든 요소를 충족시키기 위해서는, 시장이 아닌 정부의 적극적인 개입이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

이러한 시각을 우리 사회에도 도입해, 정보화 취약 계층과 특히 저소득층 지역 자녀들을 대상으로 보다 적극적인 정보화 교육과 이를 활용한 교육을 확대할 필요가 있을 것이다. 특히 이러한 맥락에서 우리나라의 공공도서관 시설에 대한 전반적인 검토가 필요하다. 즉 현재까지 주로 독서실 기능을 담당해 왔던 공공도서관을 전자 도서관으로 재정비하고, 특히 저소득층 주거 지역에 이러한 전자 도서관을 확충해 공개하는 것은 물론 이러한 시설을 이용해 지역 주민들과 청소년들에게 학습 기회를 제공하는 것이 필요할 것이다(윤영민, 2003). 중요한 것은 이제 모습을 드러내기 시작한 지 겨우 10년 정도에 불과한 정보사회, 지식기반사회에서 정보기술의 활용은 개인의 생산성을 결정하게 될 가장 중요한 요인이 되리라는 것이며, 이러한 기회구조에 모두가 평등하게 참여할 수 있어야 한다는 점이다.

“공공 도서관 개혁 문제, 언론이 국민 관심 이끌어 내야”

우리나라 공공도서관 한 곳의 봉사 인구 수 평균은 11만 명으로 미국에 비해 5배, 영국에 비해 10배 가량 많으며, 서울의 경우는 더 심각하다. 우리나라 공공도서관 전체의 일년 도서 구입비는 200억 원 정도로 미국의 의회도서관 한 곳이 쓰는 약 8,000억 원에 이르기능커녕 하버드 한 대학의 일년 도서 구입비 270억 원에도 미치지 못한다. 우리나라 공공도서관 주민 1인당 장서 수는 0.56권으로 미국이나 일본

에 비해선 약 다섯 배가량, 핀란드나 스웨덴에 비해서는 약 스무 배 정도까지 차이가 난다. 각 가정에서는 사교육비로 엄청난 돈을 쓰면서도 초·중·고등학교 중에 제대로 된 학교 도서관이 있는 곳이 별로 없다. 우리나라 학교 도서관 학생 1인당 장서 수는 5.5권으로 미국 25.9권, 일본 20권에 비교하기조차 부끄럽지만, 그나마 있는 책도 너무 오래 되어서 읽고 싶은 마음이 생기지 않는 것들이라고 한다. 도서관에서 책을 사들이지 않으니 도서관에 불만한 책이 부족하고, 출판계는 양서 출판하기를 어려워한다. 사서에 대한 대우도 형편없다. 디지털 정보기술의 발전에 따라 빈부, 직업, 나이 등에 따라 정보 격차는 더 커져 가고 있고, 성별이나 지역에 따른 격차도 여전하지만 이를 해소할 도서관의 소임에 대한 담론 역시 드물다. (중략) 우리의 청소년들이 도서관을 입시 공부를 위한 독서실 정도로 여기고 있을 때, 빌 게이츠는 "오늘날 나를 있게 한 것은 동네의 공공도서관이었다"고 말한다. (중략)

한겨레신문, 2002. 11. 9.

4

환 경

이창우

세계화와 환경

환경과 미래 사회

세계화의 진전 속에서 우리 사회도 더욱더 다부문 통합 사회가 되어 가고 있으며, 이는 환경문제와 관련된 분야에서도 마찬가지이다. 그런데 지금까지의 환경문제에 관한 연구는, 환경매체를 중심으로 한 대기공학, 수질공학, 폐기물 처리학 등 환경학이 주류를 이루어 왔다. 그러나 지구환경 변화에 대한 연구가 축적되면서 이전까지는 독립적인 환경문제로 간주되어 왔던 여러 환경문제가 실은 다른 환경분야와 밀접하게 연관되어 있다는 사실이 속속 밝혀지고 있다. (물론 지구환경문제라 하더라도 장소와 여건에 따라 그 상황 및 결과가 달라질 수 있으므로, 특정 장소에 기반을 둔 연구도 함께 이루어져야 할 것이다.) 따라서 세계화 시대의 환경과학은 장소와 통합성을 주요하게 고려하면서 연구되어야 한다.

또한 환경정보를 정확하게 기록하고 분석하는 기술이 발전하면서 환경 문제의 계량화가 시작되고 있다. 즉, 전 세계 환경정보가 체계적으로 정리되고, 수집, 가공, 처리, 공개되고 있는 것이다. 이러한 계량화에 근거하여 우리는 개인의 일상생활과 사회가 다음과 같이 변화할 것이라고 전망할 수 있다.

- 오존층 파괴가 인체에 부정적 영향을 미치는 것이 가시화되면서 사람들의 레저 활동이나 야외 생활방식이 달라질 것이다.
- 환경문제의 다양한 이해관계자의 이익을 대변하지 않으면 안 될 것이다.
- 환경분야의 촉진자 또는 촉매자로서의 정부의 역할이 지속되는 가운데 기업의 역할 역시 점점 증대될 것이다.
- 지방화가 성숙되면서 ‘지속가능한 발전’을 위한 지방자치단체의 역할이 더욱 강화될 것이다.
- 사람들의 평균 수명이 길어지고 평균 노동시간은 줄어들게 되면서 레저 또는 스포츠의 중요성이 커질 것이다.
- 정보화가 국토 및 도시의 공간 구조에 커다란 영향을 미칠 것이다.

그런데 이와 같은 일련의 변화, 특히 세계화가 환경문제에 미치는 영향에 대해 환경운동가들은 매우 비판적이다.

인도의 환경운동가 반다나 시바는 식량 제국주의의 위험을 경고하고 있고, 헬레나 노르베리-호지는 세계화의 질곡 속에서 풀뿌리 공동체가 파괴되고 있음을 비판하고 있다. 무한 경제성장과 국경 없는 자유무역의 논리에 사로잡힌 정부들이 무소부재의 세계화 경제를 만들기 위해 지역 및 국가 경제 사이의 장벽을 계획적으로 없애는 과정에서, 작은 것과 지방적인 것은 사라지고 이것이 환경에 부정적 영향을 미치고 있다는 것이다. 물론 이에 대한 반론도 만만치 않다. 전통 경제학자들은 세계화가 무역을 통해 새로운 기술의 이전을 촉진하고 자원 이용의 효율성을 높여 주므로 환경 개선에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하고 있다. 이에 대해 다시 환경론

자들은 자유무역이 국가 간 소득 격차의 증대, 환경 보전적 전통 사회와 가치 체계의 붕괴, 환경오염 산업의 범지구적 확산을 통해 환경 파괴를 심화시킨다고 반박하고 있다.

이와 같은 논란 속에서, 그리고 논란에도 불구하고, 환경문제는 OECD를 중심으로, 즉 OECD 내 중심 국가들의 환경문제에 대한 판단과 이해관계를 중심으로 개선책이 모색되고 있다. 그 명시적 효과가 글로벌 스탠더드의 제시 및 집행으로 드러나고 있다.

환경분야의 글로벌 스탠더드

정치, 경제, 사회, 문화, 정보가 전 지구적으로 통합되는 세계화 시대의 환경정책의 글로벌 스탠더드는 패러다임 변화, OECD 국가의 환경정책 변화 추세, 향후 15년 간 유엔지속발전위원회(UNCSD)가 다룰 주제 및 통합 이슈, 그리고 국제 환경 동향 및 환경정책 전문가들의 미래 전망 등으로부터 도출될 수 있다. 특히 OECD 국가를 중심으로 하는 선진국의 환경정책은 하나의 커다란 변화의 흐름을 보이며 전 지구적 표준을 형성해가고 있다. 이러한 점을 고려하여 환경분야의 글로벌 스탠더드를 종합하면 다음과 같다.

- 경제 발전과 환경 보전이 갈등 관계였던 시대에서 환경 보전을 통한 경제 발전을 추구하는 지속가능한 발전을 위한 시대로 전환하고 있다.
- 환경매체 중심의 환경정책에서 사회경제 부문을 포함한 다양한 이슈 간 통합을 중시하는 환경정책으로 변화하고 있다.
- 공급관리에서 수요관리로, 다시 수요 공급 통합 관리로 환경정책의 기조가 변하고 있다.
- 정부와 전문가가 주도하던 환경정책에서 시민, 기업, 행정 간의 파트너십과 네트워크, 거버넌스 체제를 강조하는 환경정책으로 변화하고 있다.
- 일방적인 환경규제의 대상이었던 기업이 전문성과 과학기술 정보를

바탕으로 국제 환경 레짐 형성을 주도하면서 기업의 역할이 강화되고 있다.

- 중앙 정부에 집중된 환경정책 권한이 아래로는 지방 정부로, 위로는 국제기구로 분권화되고 있다.
- 법규에 의한 환경규제 정책에서 경제적 인센티브에 기초한 환경규제 정책으로 전환하고 있다.
- 반공해 대책에 초점을 맞추었던 환경정책에서 점점 자연보호, 인간 생활, 지구환경에 초점을 맞추는 환경정책으로 전환하고 있다.
- 환경정책의 계량화 추세가 계속되고 있는 가운데, 지표 및 지수로 환경정책을 평가하고 감시하는 방향으로 발전하고 있다.

위와 같은 내용을 정책 기초, 정책 형성 및 정당성 확보, 정책 집행 및 평가로 구분하여 재정리하면 아래의 표와 같다.

이제, 이러한 전 지구적 표준, 특히 ‘지속가능한 발전’, ‘환경 거버넌스 체제’, ‘인센티브에 기초한 환경정책’ 등을 기준으로 우리나라 환경분야의 변화 요소를 살펴보자.

표 1-4-1 환경정책의 글로벌 스탠더드

| 구분 | 내용 |
|----------------|--|
| 정책 기초 | 지속가능한 발전 쟁점 통합적 환경정책 수요 공급의 통합 관리 |
| 정책 형성 및 정당성 확보 | 환경 거버넌스 체제 기업의 역할 강화 환경정책의 분권화 |
| 정책 집행 및 평가 | 인센티브에 기초한 환경정책 자연, 인간, 지구 중심의 환경정책 환경정책의 계량화 |

자료 : 통계청, 2001, 『장래 인구 추계: 2000 ~ 2050년』.

지속가능한 발전의 추구

지속가능한 발전은 지구환경 보전을 위한 국제기구 활동의 기본이 된
과 동시에 국가 정책의 발전과 국민의 삶의 질 향상을 위해 필요 불가결한
주요 정책 목표가 되어야 함에도 불구하고, 우리나라의 경우 이에 대한 정
부와 국민의 인식이 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 따라서 정부가 주요
정책을 입안할 때 지속가능성을 우선적으로 고려할 필요가 있으며, 이를
담보하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

환경정책 분야의 경우, 정책의 질과 양이 모두 성숙해졌지만, 대기, 수
질, 폐기물, 생태 등 환경관리계획을 각 분야별로 수립하여 추진하고 있어
서 효과적인 성과를 얻지 못하고 있다. 또한 사회경제 부문을 포함한 다
양한 이슈 간 통합을 고려하는 정책 의제를 선정하지 못하고 있으며 여전
히 환경매체 중심의 환경정책 의제에 머물러 있다. 따라서 고립 분산적인
분야들과 이슈들을 체계적으로 통합하는 환경정책이 조속히 수립되어야
한다.

한편, 경제성장으로 국민의 소비 형태가 급격하게 서구화되면서 과소
비에 따른 각종 오염 문제도 심각하게 대두되었고 이에 따라 우리나라 환
경정책의 기조가 이전의 공급관리 중심에서 수요관리 중심으로 바뀌고 있
다. 하지만 이러한 수요 관리 정책조차 최종 소비자의 가치관 변화와 소비
절약 의식에 호소하는 방식이어서 성과를 제대로 거두지 못하고 있다. 원
재료 공급업체로부터 제조업자, 도매업자, 소매업자, 최종 소비자로 이어
지는, 이른바 공급망을 총체적으로 관리하는 것이 국제적 추세임을 고려
할 때 우리나라는 이 분야에서 글로벌 스탠더드와 상당한 격차를 보이고
있다.

따라서 우리나라 산업구조를 환경친화적으로 전환하는 한편, 수출 대
상국인 선진국의 환경조치에 잘 대응하는 방향으로 산업구조를 전환시키
는 장기 전략의 수립이 필요하다. 즉, 수출구조가 환경친화적 제품 중심으
로 전환되어야 하고 동시에 선진국 시장에서의 주력 품목을 기술집약적이
고 고부가가치인 품목 중심으로 전환시켜야 한다.

또한, 기업의 환경경영 확산을 통한 청정 생산 체계 확립을 위해, 기업의 사회적 책임과 역할 강화 및 대기업과 중소기업을 연계한 ‘공급망 환경관리(SCEM: Supply Chain Environmental Management)’ 시스템이 조만간 도입될 전망이다. 따라서 환경친화적인 기술혁신이나 경영혁신이 중소기업에서 일어날 수 있도록 공급망 환경관리 체계를 구축하는 데 정부와 기업이 긴밀하게 협력해 나가야 한다.

환경 거버넌스 체제

이른바 9개 주요 그룹을 포함한 이해관계자들의 이해와 참여가 환경정책 형성에서 필수적임에도 불구하고 환경정책 분야에 대한 이들의 참여는 미흡하다. 또한 환경정책을 수립하는 과정에서 시민 사회 단체의 참여가 지속적으로 확대되고 있기는 하지만 환경 거버넌스 체제가 뿌리내리기에 아직 확대 폭이 그다지 크지 않다.

게다가 우리사회에서 기업은 환경레짐 형성에 주도적 역할을 하지 못하고 있으며 여전히 환경규제정책의 단순한 대상으로 인식되고 있다. 이러한 인식은, 21세기에 기업이 경쟁력을 갖추기 위해서는 청정생산기술과 환경친화적인 제품의 개발이 필수적이지만 기업 측에서의 이에 대한 대응이 아직은 미흡한 것에서 비롯된다. 기업은 장기적인 안목을 가지고 청정 기술개발에 투자하고 생산공정을 개선하며, 에너지 절감, 자원의 절약 및 재이용 시스템 등의 개발에 대한 노력을 더욱 강화할 필요가 있다.

한편, 환경을 바라보는 시각의 문제를 지적할 수 있다. 문제가 되는 시각은, 자원 고갈과 환경적 긴장에 따른 문제는 정치적, 경제적 힘의 불균형에서 초래되는 경우가 있으므로 지속가능한 발전은 지구가 관리되는 방식의 변화를 통해서만 달성될 수 있다는 시각인데, 이는 환경 제국주의적이라는 비판을 받을 수 있는 시각이다. 이를 극복할 수 있는 방안은 환경 민주주의 전략을 채택하는 것이다. 시민 참여 메커니즘의 제도화, 환경정보의 공개와 공유, 환경갈등 조정시스템의 제도화 등이 환경 민주주의 전략으로 추진될 필요가 있다. 여기에 더해 지속가능한 발전을 여성적 시각

에서 재정지출으로써 '환경정책의 여성화'를 이를 필요가 있다.

마지막으로, 환경정책의 주체 문제가 있다. 대부분의 나라들에서 주요한 환경정책의 수립 및 집행 권한은 중앙정부에 있다. 하지만 지역마다 환경여건이 다르기 때문에 환경 기준이나 환경규제의 범위와 방법 등을 달리 정하는 것은 환경자치 강화라는 측면에서 바람직하다. 효과적인 환경행정을 위해서는 지방분권이 촉진될 필요가 있다. 앞으로 지방자치단체는 국제 환경레짐 변화에 더욱더 적극적으로 대응해 나가야 할 것이다. 국제 환경레짐 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 시민, 기업, 정부 세 주체가 바람직한 거버넌스 시스템을 형성하고 그 속에서 목표를 향한 행동을 저해하는 각종 요인들을 효과적으로 제거하는 작업이 필요하다.

경제적 인센티브에 의한 환경관리

우리나라의 환경정책은 여전히 법규에 의한 규제 행정 중심이고 경제적 인센티브에 기초한 환경정책 추진이 미흡한 실정이다. 이 문제는 환경친화적이지 못한 가격 및 조세 체계와 연관되어 있다. 환경의 가치가 자연자원과 환경의 이용에 반영되지 못한 채 물, 쓰레기 처리, 에너지 사용 등을 공공요금으로 관리하고 있어서, 환경의 가치는 사회적으로 바람직한 수준에 비해 매우 낮게 유지되고 있다. 예를 들어 현행 에너지 가격 정책은 인위적으로 낮은 정책을 유지하고 있는데다가 관련 세제가 복잡하다.

그런 현행 경제적 인센티브 제도는 목적세의 형태로 운영되고 있으며 직접 규제적 성격이 강해 환경오염 저감 효과가 크지 못하다. 따라서 환경파괴가 용이하도록 되어 있는 현재의 상품가격 체계를 환경친화적으로 개선하고 환경문제가 시장 원리에 의해 해결되도록 유도함과 동시에 오염복구 비용을 공평하게 부담하는 것이 필요하다.

즉, 앞으로 물, 쓰레기 처리, 에너지 사용 등 각종 재화와 서비스의 가격에 환경 오염 및 자원 고갈 비용이 포함되도록 해야 할 것이다. 이를 위하여 에너지, 수자원, 토지 자원 등 개발 사업에만 치중되었던 예산의 상당부분을 각종 자원의 수요관리 쪽으로 돌릴 필요가 있다. 또한 환경 파괴적

인 보조금을 폐지하는 한편, 환경친화적인 생산 및 소비 체계를 구축하기 위한 조세개혁을 추진할 필요가 있다. 오염을 유발시키는 요소나 제품에 환경세를 부과하는 방안도 검토되어야 한다. 합리적인 환경관리를 위해 서 시장 원리에 의존하는 경제적 인센티브 제도를 많이 사용하여 재원을 확보하고 또한 인센티브 제도가 합리적인 환경규제 수단이 되도록 해야 할 것이며, 환경용량을 고려한 오염권 거래제도를 도입할 필요도 있다.

증가하는 에너지 소비와 지구 온난화

에너지 위기와 서울시의 에너지 소비

지구환경에 상당한 영향을 미치는 에너지 분야는 현재 심각한 두 가지 문제에 직면해 있다. 하나는, 지구 온난화 현상이 점점 심화되고 있는 가운데 화석 연료의 소비를 줄여야 한다는 것이다. 다른 하나는, 석유 시대의 종말에 따른 에너지 위기가 머지않아 닥칠 것이라는 것이다. 즉, 석탄·석유 등 화석 연료가 가지고 있는 부존자원의 유한성, 가격의 불안정성, 이산화탄소 배출의 유해성 등이 문제로 지적되고 있고 따라서 자연스

표 I-4-2 한국의 에너지 소비 주요지표 규모 및 OECD 국가 내 순위

| 구 분 | 1996년 | | 2000년 | | 2001년 | |
|----------------------|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
| GDP(억달러) | 5,200 | 9위 | 4,617 | 10위 | 4,222 | 10위 |
| 1인당 GDP(달러) | 11,422 | 23위 | 9,822 | 24위 | 8,918 | 24위 |
| 1차 에너지 총소비량(만TOE) | 16,400 | 7위 | 19,100 | 7위 | 19,600 | 7위 |
| 1인당 에너지 소비량(TOE) | 3.56 | 16위 | 4.07 | 11위 | 4.14 | 3위 |
| 석유 소비량(만톤) | 10,140 | 4위 | 10,320 | 4위 | 10,310 | 4위 |
| 전기 발전량(억 kWh) | 2,055 | 8위 | 2,664 | 8위 | 2,852 | 7위 |
| 전기 소비량(억 kWh) | 1,825 | 8위 | 2,395 | 8위 | 2,577 | 8위 |

자료 : 통계청, 2002, 『통계로 본 OECD 국가 속의 한국』.

럽게 대체 에너지 또는 재생 에너지의 개발에 관심이 모아지고 있다.

이러한 상황은 화석 연료의 의존도가 높은 우리나라로서는 중대한 일이 아닐 수 없다. 우리나라의 석탄·석유·천연가스 등 1차 에너지 총 소비량은 OECD 국가 중 7위이고 1인당 소비량은 13위이다. 1인당 에너지 소비량의 경우 우리나라보다 선진국인 일본이 16위, 영국이 19위로 나타나 우리나라가 에너지 다소비 국가임을 알 수 있다. 석유 소비량은 총 소비량이 4위, 전기 발전량은 7위, 전기 소비량은 8위로 매우 높은 편이다.

그런데 이에 대한 우리정부의 관심은 그리 높지 않다. 현재 우리나라에서 취해지는 정책은 에너지 절약 정책 정도이다. 물론, 우리나라의 에너지 절약 정책은 전반적으로 볼 때 국내외 여건 변화를 수용하는 방향으로 발전하고 있다. 그러나 에너지 절약 정책의 세부적인 측면에서는 개선의 여지가 있다. 우선 에너지 절약 정책의 경제적 효과에 대한 사전·사후적 평가가 부족한 상태에서 에너지 절약 정책 개발에 의존하는 경향이 강하다. 그리고 현행의 평가 방법은 주로 기업 또는 소비자 관점에서 이루어지고 있어 에너지 절약 정책의 사회적 가치에 대한 평가는 미흡하다고 볼 수 있다.

그렇다면 서울시의 상황은 어떠할까? 서울시 에너지 공급 구조를 보면, 에너지 생산은 거의 이뤄지지 않은 상태에서 소비하는 에너지의 종류와 그 비중은 계속 변하고 있다. 각 에너지원별로 비중을 살펴보면, 1992년도에는 석탄이 서울시 최종 에너지의 11.43%를 점유했으나 2000년에는 0.82%에 그치고 있다. 석유부문은 큰 변화가 없으며 그 추세가 계속될 것으로 보인다. 도시가스와 전력의 비중은 계속 증가하고 있으며 1992년에 7.65%이던 도시가스 비중은 배관망 확장에 따라 2000년에 25.69%로 증가하였다.

서울시는 우리나라의 대표적인 에너지 소비 도시로서의 특징을 지니고 있다. 서울시의 지역 에너지 소비 비중과 공급 자립도를 비교하면 서울은 전국의 9.3%의 에너지를 소비하지만 전력 자립도는 6.23%에 불과하다.

서울지역 내 부문별 에너지 소비 현황을 보면, 산업부문의 소비량보다

표 I-4-3 지역별 에너지 비중 및 전력 자립도

| 주요 지역 | 총에너지 비중 (%) | 전력 자립도(생산/소비) | 대체 에너지 공급 비중 (%) |
|-------|-------------|---------------|------------------|
| 서울 | 9.3 | 6.2 | 3.1 |
| 부산 | 6.9 | 231.3 | 1.4 |
| 경기 | 8.6 | 46.5 | 9.4 |
| 전국 | 100.0 | | |

자료 : 에너지경제연구원, 2002, 『지역 에너지 통계 연보』.

수송 및 가정·상업 부문의 소비량이 훨씬 많으며 향후에도 산업부문은 점차적으로 감소되고 수송, 가정·상업, 공공부문은 꾸준히 증가될 것으로 예측된다.

산업부문은 비록 전국적인 점유율 면에서 다소 증가하겠으나 비중은 감소할 것으로 예측되며 서울지역에서는 점유율이나 비중 모두 감소할 것으로 전망된다. 급격한 증가세를 보여 왔던 수송부문의 에너지 소비는, 대량 수송 수단인 지하철 시스템의 완비와 도시 교통의 혼잡 감소를 위한 지속적인 정책 추진, 그리고 승용차 수요의 포화에 따라, 1998년 이후 다소 감소 추세에 있으나 향후 주 5일제 근무 등으로 생활 패턴이 변화하면 낮은 증가세를 유지하게 될 것으로 전망되고 있다. 가정·상업 부문은 2000

표 I-4-4 서울시 부문별 에너지 소비추이 현황

(단위 : 천 TOE)

| 구분 | 산업부문 | 수송부문 | 가정상업부문 | 공공부문 기타 | 합계 |
|-------|-------|-------|--------|---------|--------|
| 1992년 | 1,829 | 4,718 | 6,420 | 616 | 13,583 |
| 1993년 | 1,829 | 4,718 | 6,420 | 616 | 13,583 |
| 1994년 | 2,728 | 4,920 | 7,109 | 784 | 15,541 |
| 1995년 | 2,930 | 5,317 | 7,789 | 796 | 16,832 |
| 1996년 | 3,718 | 5,667 | 8,015 | 860 | 18,260 |
| 1997년 | 3,106 | 7,185 | 8,746 | 835 | 19,872 |
| 1998년 | 2,381 | 6,113 | 7,482 | 758 | 16,734 |
| 1999년 | 2,000 | 6,134 | 8,277 | 671 | 17,082 |
| 2000년 | 1,791 | 5,734 | 8,241 | 684 | 16,450 |

자료 : 서울특별시, 2002, 『에너지 백서』.

년에 50.1%를 차지하였고 앞으로는 전체 에너지 소비를 주도할 것으로 예측된다. 공공부문의 에너지 수요 구조는 난방, 조명 및 전기기기의 이용이 주종을 이루고 있기 때문에, 행정 수요의 증가가 공공 부문 에너지 수요를 꾸준히 증가시킬 것으로 예상된다.

지구 온난화와 교토 의정서

지구 온난화 문제의 해결을 위해 1990년 12월, 제45차 유엔총회에서 기후변화 협약 제정을 위한 정부 간 협상 위원회가 구성되고, 1992년 6월, 리우회의에서 기후변화 협약이 채택되었다. 이 협약은 1994년 3월에 발효되었으며 가입한 국가는 186개국이고 우리나라는 1993년 12월에 가입하였다.

기후변화 협약 제4조에서는 각국이 이행해야 할 의무사항을 규정하고 있는데, 모든 당사국이 부담하는 공통 의무사항과 일부 회원국만이 부담하는 특정 의무사항으로 나뉘어 있다. 공통 의무사항이란, 기후변화 협약의 모든 당사국들은 온실가스 배출량 감축을 위한 국가 전략을 자체적으로 수립·시행하고 이를 공개해야 함과 동시에 온실가스 배출량 및 흡수량에 대한 국가 통계와 정책 이행에 관한 국가 보고서를 작성하여 당사국 총회에 제출하는 것이다. 특정 의무사항이란, 형평성의 원칙에 따라 부속서1(Annex I) 국가와 부속서2(Annex II) 국가만이 부담하는 의무사항을 말한다. 단, 부속서1(Annex I)에 해당하는 국가는 온실가스 배출량을 1990년 수준으로 감축하기 위하여 노력하도록 규정하였으나 강제성은 부여하지 않으며, 부속서2(Annex II)에 해당하는 국가의 경우는 개도국에 재정 지원 및 기술 이전을 해 줄 의무를 지닌다. 우리나라는 비부속서1(Non-Annex I)국가로 분류되어 있어 국가 보고서 제출 등 공통 의무사항만 수행하면 되나, OECD 가입 이후 미국, 일본 등 선진국들로부터 자발적인 의무부담 선언을 요구받고 있다.

1995년에 독일의 베를린에서 제1차 기후변화 협약 당사국 총회가 개최되어, 1997년까지 기후변화 협약상 선진국 의무인 특별 의무사항을 강화

하는 것을 골자로 하는 의정서를 협상할 것을 결정하였으며 의정서 협상을 위한 특별 위원회를 구성하였다. 그리고 부속서1(Annex I) 국가의 감축 의무 강화를 위해 2000년 이후의 감축 목표에 관한 의정서를 제3차 당사국 총회에서 채택하기로 결정하였다. 이에 1997년에 일본의 교토에서 열린 제3차 당사국 총회에서 부속서1(Annex I) 국가들의 온실가스 배출량 감축을 주요 내용으로 하는 교토 의정서가 채택되었다.

교토 의정서는 선진국의 온실가스 감축 목표 규정, 교토 메커니즘의 도입, 국가 간 연합을 통한 공동 감축 목표의 달성 허용 등을 주요 내용으로 하고 있다. 선진국의 감축 목표의 경우 2008~2012년 동안 선진국(부속서 1) 전체의 배출 총량을 1990년 수준보다 최소 5.2% 감축하되, 각국의 경제적 여건에 따라 -8%에서 +10%까지 차별화된 감축량을 정했다.

교토 메커니즘이란 온실가스를 상품으로 사고 팔 수 있는 제도로서 선진국들이 감축 의무 달성에 소요되는 비용을 최소화하기 위해 도입된 제도이다. 교토 메커니즘에는 공동 이행 제도(Joint Implementation)⁶⁾, 청정 개발 체제(Clean Development Mechanism)⁷⁾, 배출권 거래제(Emissions Trading)⁸⁾가 있다.

교토 의정서 채택의 가장 큰 의의는 무엇보다도 선진국들에게 온실가스 감축에 대한 강제력 있는 법적 구속력이 따른다는 점과 온실가스를 상품으로서 거래할 수 있게 하였다는 점일 것이다. 이에 따라 향후 에너지 절약 및 이용 효율 향상, 신재생 에너지 개발 등 온실가스 배출량을 줄일 수 있는 새로운 기술 분야에 대한 투자가 확대되고 온실가스 거래 시장이 새롭게 탄생될 전망이다.

6) 선진국인 A국이 선진국인 B국에 투자하여 발생된 온실가스 감축분의 일정분을 A국의 배출 저감 실적으로 인정하는 제도. 교토 의정서 제6조 규정.

7) 선진국인 A국이 개도국인 B국에 투자하여 발생된 온실가스 감축분을 자국의 감축 실적에 반영할 수 있도록 하는 제도. 교토 의정서 제12조 규정.

8) 지구의 온실가스 배출 저감 비용의 최소화를 목적으로 온실가스 감축 의무가 있는 국가에 배출 쿼터를 부여한 후 동 국가 간 배출 쿼터의 거래를 허용하는 제도. 교토 의정서 제17조 규정.

우리나라의 경우, 1997년 교토 의정서 체결을 계기로 범정부 차원에서 체계적인 온실가스 저감 정책을 추진할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1998년 4월에 국무총리를 위원장으로 하고, 관련 정부 부처, 학계, 산업계가 참여한 「기후변화 협약 관련 범정부 대책 기구」를 설치하여 국내 대응 과제 발굴 및 대외 협상 대책을 추진하고 있다. 그리고 교토 의정서 비준이 2002년 10월 국회에서 이루어졌다. 앞으로 우리나라가 온실가스 감축 의무를 지게 된다면 온실가스 배출 저감을 위해 효율적 에너지 소비와 에너지 믹스의 저탄소화 등을 위하여 노력하여야 한다. 이 경우 산업과 대외 교역 그리고 국민 생활 전반에 큰 변화가 예상된다. 특히 철강, 석유 화학 등 에너지 다소비형 소재 산업은 온실가스 배출 저감으로 인해 큰 부담을 지게 될 것이다.

기후변화 협약은 중앙 정부뿐 아니라 지방자치단체에도 큰 영향을 미친다. 온실가스 저감을 위한 제도의 입안 및 실천은 중앙정부와 지방자치단체를 따로 떼어 생각할 수는 없으며, 오히려 실천 방안에서 지방정부의 역할이 점점 더 증대되고 있는 실정이다. 서울시의 온실가스 배출량 및 흡수량에서 이산화탄소 배출량을 살펴보면, 난방 부문(가정 및 상업 부문)의 경우 1990년에 약 1,715만 톤, 2000년에 약 1,565만 톤이었고 이는 전체 중 50%를 넘는 비중이었다. 산업부문은 1990년 10%에서 2000년에는 8%로 약간 감소하는 추세이고, 발전부문도 1990년 5.7%에서 2000년 2.3% 수준으로 감소하고 있는데, 이는 LNG로의 연료 전환에 따른 결과라 추정된다. 반면 수송부문에서의 이산화탄소 배출량은 1990년 685만 톤에서 2000년 1,191만 톤으로 배출 총량은 24%에서 39%로 증가하였다. 이는 자동차의 증가에 그 원인이 있다고 볼 수 있다.

기후변화 협약과 교토 의정서라는 국제 환경레짐에 대처하기 위해서는 서울시 차원의 대책이 필요하며 이러한 대책은 서울시 에너지 정책과 결합하게 될 것이다. 에너지 정책은 기후변화 방지대책과 밀접한 관련을 가지고 있으므로 서로 통합적으로 수립되고 집행되어야 한다.

생태적 순환체계 파괴와 환경 복원

생물 다양성 감소

지구 온난화와 같은 거대한 환경 변화는 장기적으로는 생태계 전반의 변화에도 영향을 미친다. 특히 기후변화는 열대우림 생태계에 큰 영향을 미친다. 그런데 열대우림 생태계는 지구상 가장 종이 풍부한 곳이다. 열대우림은 지구 표면의 10%에 불과하지만 지구 전체 생물종의 90% 정도가 살고 있기 때문이다. 2000년 UNEP-WCMC에 의하면 전 세계에 약 1,400만 종의 생물이 살고 있는 것으로 추정되고 있다. 생물종들은, 대기의 기체 구성 조절, 연안지역 보호, 물 순환 및 기후조절, 토양보전, 폐기물의 처리 및 분해, 농작물의 꽃가루받이, 오염물질의 흡수 등 다양한 환경서비스를 제공하고 있다. 생물종이 주는 이러한 환경 개선 효과의 경제적 가치가 16~54조 달러에 달한다는 추정도 나온 바 있다. 그리고 인간의 건강은 생물 다양성에 직접적으로 의존하고 있다. 예를 들어 1997년도 세계의 25

표 I-4-5 서울시 온실가스 배출 통계 관련 주요 지표의 현황 및 전망

| 구 분 | | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 |
|----------------|----|------------|------------|------------|------------|
| 연간 추계 인구 | | 10,473,000 | 9,982,000 | 9,625,000 | 9,409,000 |
| 에너지 소비량 (천TOE) | | 8,434 | 11,429 | 13,639 | 17,798 |
| 배출량 (톤/년) | 계 | 28,525,189 | 30,881,542 | 36,623,067 | 47,430,696 |
| | 난방 | 17,151,932 | 15,648,439 | 17,857,463 | 22,555,748 |
| | 산업 | 2,873,394 | 2,477,629 | 2,945,767 | 3,578,247 |
| | 발전 | 1,624,554 | 713,404 | 235,999 | 250,757 |
| | 수송 | 6,846,974 | 11,912,806 | 15,335,559 | 20,754,045 |
| 폐기물시설 | | 28,335 | 129,264 | 248,279 | 291,898 |
| 1인당 GRDP(달러) | | 6,050 | 8,616 | 13,253 | 20,385 |
| 1인당 CO2(톤) | | 2.7 | 3.1 | 3.8 | 5.0 |
| 1인당 GHG(TC) | | 0.88 | 0.96 | 1.11 | 1.43 |

주: 연앙추계인구는 인구주택총조사 결과를 기초로 장래인구의 동태율(출생, 사망, 이민율) 등을 감안하여 통계청이 추계한 인구로서, 연도별 7월 1일 현재의 인구를 나타냄.

자료: 김문수, 2001, 『기후변화협약 이행에 따른 서울시 대응방안 연구』, 서울시정개발연구원.

대 인기 시판 의약품 중 10개가 자연 추출 약품이었다고 한다.

그런데 토지 전용, 기후변화, 환경오염, 외래종 도입 등으로 인해 생물 다양성이 급격하게 감소하고 있다. 하지만 더 근본적인 생물 다양성 감소 원인은 인구증가, 지속 불가능한 생산 소비패턴, 도시개발, 국제분쟁, 부와 자원의 불평등한 분배 등에서 찾을 수 있다. 최근의 IUCN 멸종 위기종 목록에 의하면 포유동물의 24%(1,130종), 조류의 12%(1,183종)가 멸종 위기종이다. 향후 100년 간 척추동물의 멸종율이 15~20%까지 이를 수 있다는 전망도 나온 바 있다. 1970년 이후 어류 58종, 포유류 1종, 조류 9종이 이미 멸종되었다고 한다. 더 이상의 생물 다양성 감소를 막기 위하여 멸종 위기에 처한 야생 동식물종의 국제 거래에 관한 협약, 생물 다양성 협약 등이 시행되고 있다.

그런데 최근의 생물종 보호는 개별 생물종보다는 서식지나 생태계 보호로 바뀌고 있다. 지난 30년 동안 전 세계적으로 120만 km²의 토지가 농경지로 전환되었는데, 이러한 전환은 서식지 파괴로 이어지고 이것이 멸종 위기의 가장 큰 원인이 되고 있기 때문이다. 그래서 해결의 방도로 사막화 방지 협약이나 습지 보호를 위한 람사 협약 등이 발효되기도 했다.

세계 여러 곳에서 외래종이 침입하여 토착 생태계를 위협하고 있다. 인간의 경제 활동 등을 통한 외래종 확산은 일종의 생태적 세계화 현상이라 볼 수 있다. 그리고 유전자 변형 생물체(LMOs: Living Modified Organisms)가 초래할 수 있는 생물 다양성에의 위해성에 대해서도 전 세계적 관심이 높아 가고 있는 가운데 바이오 안전성에 관한 카르타헤나 의정서가 채택되기도 했다.

우리나라에서 살고 있는 생물 종수는 약 10만 정도로 추정되고 있고, 그 가운데 현재까지 조사되어 밝혀진 생물 종수는 동물 1만 8,052종, 식물 8,271종, 균류, 원생생물 등 3,528종 등 총 2만 9,851종이다. 이러한 생물들이 다양하게 서식하고 있어서 특별히 보호할 가치가 있는 지역을 자연 생태계 보전지역 등으로 지정하고 있는데, 그 규모는 2002년 말 현재, 생태계 보전지역 20개소(191.7km²), 습지 보호지역 9개소(81.3km²), 자연

공원의 경우 국립공원 20개소(6,473km²)를 포함하여 73개소(7,650.3km²) 정도이다.

우리나라는 지난 40년 간 지속가능성보다는 효율성과 경제성에 입각한 공급 위주의 국토 개발 정책을 추진해 왔다. 그 결과 1990년대부터 산림 녹지 및 갯벌 감소, 자연 생태계 단절 및 자연경관 파괴 등이 일어났다. 생물 다양성은 자연 생태계의 지속가능성을 유지하기 위한 필수 불가결한 요인임에도 불구하고 이를 고려하지 않은 대규모 산림 벌채 및 개발 행위, 야생 동식물의 남획과 밀렵 성행, 외래 생물종의 무분별한 도입으로 인해 생물 다양성이 감소되어 생태계의 균형이 파괴되고 있다.

획기적인 변화가 있지 않는 한, 개발에 의한 생태계 균형 파괴는 앞으로 도 계속될 것으로 보인다. 왜냐하면, 우리나라는 비도시 용지인 산림(65.4%), 농경지(21.7%), 하천(7.3%) 등이 전 국토의 94.4%를 차지하고 있는 반면 도시용지인 대지(2.4%), 공장용지(0.5%), 학교·도로 등 공공용지(2.7%) 등이 5.6%에 불과하여 부족한 가용토지 충당을 위한 국토개발이 불가피하고 이에 따라 생태경관 훼손 등 자연 환경 보전 여건은 갈수록 어려워질 것이기 때문이다.

한편, 서울시의 공원녹지 면적은 전체 도시 면적의 27%로 외국 대도시에 비해 양적으로는 크게 부족하지 않으나 76% 이상이 도시 외곽에 편중되어 있어 근린생활권에서 쉽게 접근할 수 있는 거리(500m) 내의 생활녹지는 크게 부족하다. 악화된 도시환경에 대한 인식과 숲 및 생태계에 대한 시민의식이 높아지면서 앞으로 숲과 관련된 다양한 형태의 시민운동이 벌어질 것으로 전망된다.

물 순환 환경의 변화

지난 1세기 동안 지구 인구는 3배 늘었으며 수자원 사용량은 6배 증가했는데, 이 중 관개용수, 공업용수, 도시용수가 각각 70%, 20%, 10%를 차지하고 있다. 유엔에 의하면 10억 명 이상의 사람이 깨끗한 식수 공급을 받지 못하고 있으며, 30억 명 정도가 제대로 된 하수 시설의 혜택을 받지

못하고 있다고 한다. 2025년이 되면 세계 인구는 지금보다 26억 명이 더 늘어날 것인데 이 중 2/3가 심각한 물 부족 속에, 1/3이 절대적 물 기근 속에 살아갈 것으로 예상되고 있다. 이렇게 된 데에는 원활한 물 순환을 가로막는 도시화 과정에 큰 책임이 있다.

자연적인 물 순환 과정은 열과 물질을 운반하고 생태계를 유지하며 수질을 정화하고 기온 변화를 완화하지만, 도시화가 빠르게 진행되어 인구가 집중되고 물 사용이 늘면서 도시 물 순환은 자연적 물 순환에서 멀어지게 되었다. 임야 등 녹지 면적은 감소하고 주택이나 도로 등 포장 면적이 증가하여 빗물이 거의 땅으로 스며들지 못하여, 도시형 수해를 유발하고 있다. 게다가 생활폐수, 산업폐수 등이, 비록 정화 정도에 따라 차이는 있지만, 수질을 떨어뜨리고 있다. 결국 이렇게 하천 녹지나 유량, 수질 등 물 순환 환경이 변화하면서 물 생태계가 유지되지 못하고 있다.

풍부한 수자원을 갖고 있다는 널리 퍼진 생각과 달리 우리나라의 상황도 그리 좋지만은 않다. 우리나라의 연평균 강수량은 1,283mm로 세계 평균 973mm의 1.3배에 달하지만 1인당 강수량은 2,705m³로 세계 평균 2만 6,800m³의 1/10에 불과하다. 그 이유는 강수량이 계절적, 시간적, 지역적 편차가 심하기 때문이다. 하천의 최소·최대 유량비의 경우도 300~400에 이르러 유럽의 10~30보다 매우 크다. 이런 조건 속에서 우리나라는 공급중심의 수량 확보 정책과 기술 개발을 통한 수질 관리 정책을 펴 왔다. 이 과정에서 수량은 건설 교통부가, 수질은 환경부가 담당하는 등 수자원이 분산적으로 관리되고 있다. 또한 생활용수 업무가 광역 상수도과 지방 상수도로 나뉘어 있으며 용수 확보 및 관리 업무가 부처별로 나뉘어 있다. 게다가 물 관리에 대한 기본 원칙이 확고하지 못하여 물 사용 주체간의 분쟁이 증가하고 있는 등의 문제를 안고 있다.

이에 대한 보완책으로, 정부는 수질 보전 대책의 기본적인 틀을 1999년부터 유역 관리 체제로 전환하였다. 유역 관리체제란 수질과 수량뿐 아니라 유역 내 자연환경, 토지 이용계획 등 기반요소와 물 관리를 직접 연계하여 관리하는 통합 관리체제를 말한다. 현재 4대 강 특별법이 제정되어

있어 유역 관리체제의 제도적 정비는 어느 정도 되어 있다. 4대 강 수질보전대책은 수변 구역 지정, 오염 총량제 등의 수질개선대책과 물 이용 부담금 및 주민지원제도 도입, 수계관리 위원회 설치 등 유역 관리체제 구축을 주요 내용으로 하고 있다.

한편, 하천의 관리, 특히 도시지역의 하천관리는 수질 관리의 주요한 내용이다. 도시지역의 하천관리는, 시민이 생활을 하기 위한 상수를 공급하고 홍수 등 자연 재해로 인한 피해를 입지 않도록 관리하는 것일 것이다. 그런데 이러한 하천관리는 시민의 욕망과 요구, 기상 변화 등의 변화에 부응하는 방향으로 이끌어져야 할 것이다. 우선, 하천 주변을 휴식 공간으로 활용하려는 시민들의 욕구에 따라 현재의 하천을 자연형 하천으로 되돌려야 하고, 토지 비용 상승에 따른 우수지 확보의 어려움, 교통 혼잡에 따른 하수도 정비 시 간접비용의 증가 등의 상황을 고려하여, 빗물 침투시설이나 저류시설, 지하수 함양 시설 등을 마련해야 할 것이다. 그리고 기상이변으로 인해 빈번히 발생하는 국지성 돌발 홍수에 대응하기 위해, 하천의 수리 수문 정보를 종합적으로 수집하고 분석하여 미래의 홍수를 예측하고 홍수 예·경보와 이에 신속히 대응할 수 있는 ‘하천정보센터’ 같은 기구를 운영해야 할 것이다. 마지막으로, 홍수 등 자연 재해에 대해 사후 처리보다는 예방에 중심을 두는 실질적인 치수 대책이 반드시 확보되어야 한다.

수질 오염에 대한 적극적인 대처 또한 점점 더 부각되는 수질 관리의 내용일 것이다. 현재, 지하수관리기본계획을 수립하고 수문지질도를 작성해 지하수 정보에 대한 접근을 용이하게 하는 한편 지하수 오염우심지역에 대해 오염 특성별로 지역을 분류하고 수질을 측정하는 등의 조치를 취하고 있다. 하지만 2002년 현재 미신고된 100만 개 이상의 폐공이 지하수 수질오염을 계속 일으키고 있다. 이에 따라, 폐수 배출 업소와 유해 화학 물질 취급 업소에 관한 정보 체계가 구축됨으로써 하천 수질오염뿐 아니라 잠재적 지하수 수질오염원과 잠재적인 토양오염원 관리 기반이 구축되어, 앞으로 지하수수질이 하천수질 및 토양오염 등과 서로 연계되어 관리될

전망이다.

폐기물 문제와 자원 순환

도시환경을 해치는 또 하나의 원인은 바로 쓰레기이다. 그런데 쓰레기는 쓰고 남은 찌꺼기뿐만 아니라 쓰지 못하고 버린 물건 모두를, 다시 말해서 모든 종류의 폐기물을 의미한다. 즉 쓰레기는 자원 및 물질순환의 문제로 이해할 수 있다. 그래서 원래 순환하고 있는 물질이 어딘가에 체류하면 그것은 폐기물로서 환경오염을 일으킨다. 또한 물질 순환의 궤도에 진입하지 못하는 물질이 대량으로 생산되면 그것도 폐기물이 되고 환경오염의 원인이 된다. 따라서 환경오염을 억제하면서 경제활동을 지속하기 위해서는 에너지 및 자원을 절약하는 한편 물질순환을 활성화하지 않으면 안 된다.

폐기물 발생으로 인한 환경압력은 매우 크다. 구체적으로 보면, 첫째, 폐기물은 물질과 에너지 자원을 모두 잃어버리게 한다. 둘째, 발생된 폐기물은 수집되어 처리 후 최종 처분되어야 하는데, 이러한 과정에서 토지이용, 대기 및 수질오염 그리고 온실가스 배출 등의 환경문제를 야기한다. 이러한 악영향을 줄이기 위해 폐기물 발생량을 억제하거나 폐기물 회수 및 재활용이 증가되어야 하고 모든 형태의 폐기물은 환경적으로 안전한 방법으로 최종 처리되어야 한다.

그런데 이러한 폐기물의 현실태는 어떠할까? OECD 국가의 도시폐기물 연평균 발생량은 1980년과 1997년 사이 약 40% 증가하였다. 특히 1997년에는 총 5억 4,000만 톤이 발생했다. 2020년까지 도시폐기물이 7억 7,000만 톤 정도 발생될 것으로 예측되고 있는데, 이는 1997년 대비 43%가 더 증가한 것이다. OECD에 따르면 1998년 현재 우리나라는 국토의 단위 면적 당 생활폐기물의 연간 발생량이 1.8톤/km²로서, 미국 0.2톤/km², 영국 1.1톤/km², 일본 1.3톤/km², 프랑스 0.5톤/km², 독일 1.0톤/km² 등과 비교할 때 상당히 높다.

2002년에 서울시에서는 1일 1만 2,052톤의 생활폐기물과 2만 8,888톤

표 1-4-6 외국의 대도시와 서울시의 생활폐기물 발생량 비교

| 구분 | 서울 | 도쿄 | 싱가폴 | 런던 | 파리 | 뉴욕 | LA |
|--------------------------------|--------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 1일 발생량(톤) | 12,052 | 10,753 | 3,754 | 9,589 | 13,699 | 25,943 | 17,960 |
| 1인당(kg/일) | 1.17 | 1.34 | 0.91 | 1.32 | 1.40 | 1.29 | 1.48 |
| 면적당 발생량(톤/km ²) | 19.9 | 17.3 | 5.5 | 6.1 | 1.1 | 8.9 | 1.4 |
| 기준 연도 | 2000 | 1990 | 2000 | 1999 | 2000 | 1996 | 1997 |

자료 : 1) 서울특별시, 2003, 내부자료.

2) 김광중 외, 2002, 『서울과 세계 대도시 도시여건과 기반시설 비교』, 서울시정개발연구원.

의 건설 폐기물 그리고 1,967톤의 배출시설 폐기물이 발생하였다. 생활폐기물의 1인 당 배출량을 살펴보면 서울은 1.17kg으로 싱가포르의 0.91kg 보다는 높지만 여타의 외국 도시보다는 낮다. 그러나 면적당 배출량에서 볼 때, 서울의 1km²당 1일 쓰레기 발생량은 19.9톤으로서 도쿄의 17.3톤보다 높으며 파리의 1.1톤과는 비교조차 되지 않는다. 서울시에는 비좁은 공간에 많은 주택과 사업장 그리고 다양한 배출원이 산재하기 때문에 생활폐기물이 대량 발생하고 있다.

서울시 인구는 점차 줄어들고 있지만 사업장 수나 사업 인구는 지속적으로 증가하여 주택 배출 생활폐기물보다는 사업장 배출 생활폐기물이 주류를 이루고 이들에 의해 전체적으로 폐기물 발생량이 증가하고 있다. 재활용품의 분리가 촉진되고 포장용 플라스틱 등으로 재활용 품목이 확대되면 매립 양은 더 줄어들 것으로 전망된다. 또한 수도권 매립지는 현재의 단순 매립 방식에서 탈피하여 소각과 유가물 선별 등 전(前) 처리 사업을 추진하는 단계에 있으므로 이러한 사업이 현실화되면 현재의 매립 중심의 폐기물 관리는 앞으로 새로운 형태로 발전하게 될 것으로 전망된다.

II

이슈와 전망

- 1 경제
- 2 사회
- 3 부동산
- 4 교통
- 5 환경

1 경 제

미래의 산업공간 : 공장인가, 오피스인가

수도권 R&D 역량

서울의 경제규모

서울의 비공식 경제

전시컨벤션 산업의 가능성

패션산업의 세계화의 조건

정보화시대의 새로운 유통채널

서울의 농업

미래의 산업공간 : 공장인가, 오피스인가

정 병 순

서울 경제의 서비스 산업화와 수도권 공간 분업

20세기 후반 이후 지식과 정보의 창출, 확산, 그리고 활용에 직접 기반을 둔 지식기반 경제가 심화되고 있다. 이제 시공간의 구애를 거의 받지 않게 된 지식과 정보가 제품의 부가가치를 높이고, 신제품과 서비스를 창출하는 데 결정적 요소가 되고 있는 것이다. 이와 같은 지식기반 경제의 심화는 산업구조의 변화에 큰 영향을 주고 있는바, 지난 1990년대 이후 서울을 중심으로 갈수록 광역화되고 있는 수도권의 산업구조가 제조업에서 서비스 산업으로 전환되고 있는 것도 이와 같은 맥락에서이다.

고용자 수를 기준으로 볼 때, 수도권 전체 고용 가운데 제조업은 1986년 47.2%에서 2002년 26.5%로 그 비중이 상당히 감소한 반면, 서비스업은 갈

표 II-1-1 수도권 산업구조(고용자 기준)

(단위: %)

| 구분 | 서울 | | | 인천 | | | 경기 | | |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1991 | 1995 | 2002 | 1991 | 1995 | 2002 | 1991 | 1995 | 2002 |
| 농림·어업, 광업 | 0.8 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.4 | 0.2 | 0.2 |
| 제조업 | 37.3 | 18.8 | 15.0 | 51.4 | 41.7 | 32.0 | 53.1 | 40.6 | 32.5 |
| 전기, 가스 및 수도 사업 | 0.4 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.5 | 0.2 | 0.3 | 0.3 |
| 건설업 | 6.9 | 10.1 | 5.5 | 7.2 | 4.4 | 3.7 | 2.9 | 3.9 | 3.7 |
| 서비스업 | 54.6 | 70.7 | 79.2 | 41.1 | 53.5 | 63.7 | 43.4 | 54.8 | 63.3 |
| 계 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

자료 : 통계청, 『총사업체 기초통계조사보고서』, 각년도.

은 기간 46.4%에서 68.7%로 급성장하였다. 특히, 서울은 제조업이 여전히 중요한 산업 기반을 이루는 인천이나 경기도와 달리, 1980년대 중반에 서비스업이 차지하는 비중이 이미 절반 이상을 차지하였으며, 2002년에 들어서면서 이러한 추세는 더욱 강화되어 80%에 달할 정도이다. 더욱이 통신업, 금융·보험업, 부동산 임대업, 그리고 사업서비스업과 같이 지식 집약성이 높은 이른바 생산자 서비스업이 1980년대와 비교하여 1990년대 중반 이후 2배 이상 급성장한 점도 산업구조의 변화와 관련된 두드러진 현상이다

이와 같은 산업구조의 근본적 변화는 공간적 분업(Spatial division of labour)의 변화와 함께 진행되고 있다. 과거 도시경제의 한 축을 차지하고 있던 제조업의 생산(제조) 시설이 배후지역으로 자리를 옮기고, 도심에 본사와 연구개발 기관이 대거 자리를 잡는 것이 그것이다. 이에 따라 본사가 수행하는 명령 및 통제 기능과 연구기능을 전후방에서 지원하는 비즈니스서비스 기업들도 도심이나 그 주변 지역에 광범위하게 집적하는 추세를 보이고 있다. 이러한 공간 집적 경향은 그 활동의 특성상 다양한 지식과 문화, 고급인력이 집적되어 있는 대도시를 중심으로 관련 기업 간, 그리고 수요자와 공급 기업 간 네트워킹과 클러스터링을 이루는 것이 활동의 성과와 경쟁력에 결정적 요소로 작용하기 때문에 발생하고 있다. 또한 고부가가치 지식집약서비스업이 의존하고 있는 인적 자원이 문화적 활기와 다양성이 풍부한 도시(심)로의 강한 거주 지향성을 가진다는 점도 기업의 도시집적화에 일조하는 다른 요인이다.

산업공간의 변화 : 공장 대 오피스

수도권 차원의 공간 분업과 맞물려 전개되고 있는 서울경제의 서비스화는 산업공간의 변화에도 상당한 영향을 주고 있다. 공장 등 기존의 하드웨어 위주의 생산공간에서 보다 소프트한 업무공간으로의 전환이 그것이다.

실제, 지난 1980년 이후 서울에 공급된 건물의 용도별 구성비의 변화는

표Ⅱ-1-2 서울시 오피스 대 생산시설 구성 현황

(단위: m², %)

| 구분(용도) | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 |
|--------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 오피스 | 6,833,089 67.5 | 12,310,268 75.3 | 25,883,988 75.8 | 37,678,561 80.4 | 45,428,965 81.3 | 47,998,466 80.7 |
| 생산시설 | 3,294,648 32.5 | 4,035,644 24.7 | 8,263,125 24.2 | 9,157,296 19.6 | 10,443,705 18.7 | 11,466,242 19.3 |
| 계 | 10,127,737 100.0 | 16,345,912 100.0 | 34,147,113 100.0 | 46,835,857 100.0 | 55,872,670 100.0 | 59,464,707 100.0 |

자료: 서울특별시, 『서울시 재산세 과세대장 자료』, 각년도.

이와 같은 추세를 일목요연하게 보여 주고 있다. 건물과세대장에 기초하여 오피스와 생산시설의 재고량 및 그 구성비를 살펴보면, 오피스와 생산시설의 비율이 1980년대에는 67.5:32.5를 나타내다가, 1990년대에는 75.8:24.2, 다시 2000년 이후에는 80:20 정도로 지속적으로 변화하고 있음을 관찰할 수 있다. 즉, 서울의 산업공간이 생산시설로부터 오피스 공급 위주로 전환되면서 오피스가 지배적인 공간으로 변모되고 있는 것이다. 이러한 변화는 최근 들어 급속하게 전개되고 있는 준공업 지역의 용도 전환 및 제조업 입지 수요의 감소와도 궤를 같이하고 있다.

생산시설의 경우에도 과거와는 질적으로 다른 새로운 추세가 감지되고 있다. 대도시 내의 새로운 생산시설로 대두되고 있는 아파트형 공장이 바로 그것인데, 이는 순수 제조 기능 외에 업무나 유통 혹은 연구개발 등의 다양한 기능이 결합된 중소규모 도시형 제조업¹⁾ 시설이다. 이러한 아파트

표Ⅱ-1-3 서울시 아파트형 공장의 공급 현황(2003년 9월 현재)

| 구분 | 연면적(m ²) | 공장수(개) | 사업체수(개) |
|-----------|----------------------|--------|---------|
| 1991~1995 | 87,413 | 11 | 193 |
| 1996~2000 | 358,838 | 20 | 814 |
| 2000년 이후 | 863,330 | 25 | 1,977 |
| 계 | 1,309,581 | 58 | 2,984 |

자료: 서울특별시, 내부자료.

형 공장은 기존의 대단위 산업단지를 대체해 가고 있는데, 2000년 이후 이들 도시 내 아파트형 공장은 지난 십여 년 간의 공급량의 2배에 달할 정도로 증가하였다.

전망과 과제

앞서 지적한 바와 같이, 현재 급속하게 전개되고 있는 산업구조의 전환은 다양한 방식으로 서울의 산업 및 공간 구조에 변화를 초래하고 있다. 제조업에서 서비스업 중심으로 산업구조 전환, 그리고 동종 및 연관 업종들의 강력한 공간적 집적과 전문화에 맞물려 오피스나 상업시설에 기반한, 보다 소프트한 산업공간으로 형태 변화가 지속적으로 진행되고 있는 것이다.

향후 이러한 추세는 더욱 더 강화될 것으로 예상되는데, 이는 상품 기획, 연구개발, 설계, 부품조달, 판매, 유지관리 등 과거 제조업이 자체적으로 수행하던 서비스 관련 기능이 외부화됨에 따라 서비스를 전담 공급하는 서비스산업의 확대 추세가 더욱 증대될 것이기 때문이다.

게다가 최근 불붙고 있는 기업들의 기술혁신 경쟁은 이러한 과정을 더욱 가속화할 것으로 예견되는데, 제조업과 IT기술의 결합과 같이 다양한 업종과 기술들 사이에 활발해지고 있는 기술융합이 특히 그러하다. 가령, 텔레매틱스(Telematics)와 같은 차세대 기술의 성장이라든가, 전통적인 미디어 기술 및 콘텐츠와 새로운 디지털 기술의 컨버전스를 통한 디지털 콘텐츠 산업의 출현 등은 새로운 서비스기업의 출현은 물론, 보다 컴팩트하고 소프트하며, 다양한 형태를 지니는 오피스공간의 창출을 요구하고 있는 것이다.

1) 표준산업분류상 봉제 의복 및 모피 제품 제조업(SIC 18), 출판, 인쇄 및 기록 매체 복제업(22), 컴퓨터 및 사무용기기 제조업(30), 전자 부품, 영상, 음향 및 통신 장비(32), 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업(33) 등이 이에 해당한다.

수도권 R&D 역량

정 병 순

수도권의 연구개발 특성

국가 산업경제의 중심지인 수도권은 연구개발 분야에서도 오랫동안 중심지의 면모를 유지해 왔다. 연구조직 및 연구개발비, 특허, 과학 논문 등 많은 지표에 나타나 있는 상대적 우위는 수도권이 가지는 높은 연구개발 역량을 대변하고 있다(표Ⅱ-1-4 참조). 마찬가지로, 그림Ⅱ-1-1에서 볼 수 있듯이 지역에서의 연구개발 활동을 가늠해 볼 수 있는 지표들, 연구개발의 조직과 인력 그리고 지출 등에서 구체적으로 나타나는 수도권의 비중 또한 잘 확립된 수도권의 연구개발 시스템을 일목요연하게 보여 주고 있

표Ⅱ-1-4 지역별 주요 연구개발 역량 지표 비교(2002년 현재, 인구 만 명당)

| 구분 | 전국 | 수도권 | 비수도권 |
|----------------|--------|--------|--------|
| 1인당 GDP(천원) | 11,074 | 11,178 | 10,115 |
| 연구개발비(백만원) | 3,33 | 4,48 | 2,334 |
| 연구원 수(명) | 37.1 | 48.4 | 27.1 |
| 기자재(개)* | 391.2 | 268.4 | 498.5 |
| 특허 출원 수(개) | 4.5 | 7.4 | 1.9 |
| SCI 논문 발표 수(개) | 2.6 | 2.9 | 2.3 |
| 교원 수(명) | 24.0 | 18.9 | 29.2 |
| 졸업생 수(02)(명) | 56.8 | 46.7 | 65.5 |
| 벤처 기업 수(개) | 1.8 | 2.7 | 0.9 |
| 국가 연구개발(백만원) | 854 | 970 | 752 |

주 : * 2003년 8월 현재.

자료 : 박동배, 2003, 『지역별 혁신역량 분석』, 과학기술정책연구원 정책자료.

다. 이미 1990년대 중반 수도권은 전국의 연구개발 활동 가운데 절반 이상을 차지하고 있었으며, 이러한 집적 경향은 더욱 강화되어 2002년에 들어서 60%를 상회하는 수준에 이르고 있다.

한편, 서울은 연구기관이나 연구인력 모두 경기도를 상회하고 있는데, 특징적인 면은 서울에는 비교적 중소 규모의 연구개발 기관이 발달한 반면, 경기도에는 대규모 연구개발 기관이 발달해 있다. 경기도가 가지는 연구개발 지출상의 비교우위는 이와 같이 대규모 제조업체의 연구개발 기관이 상대적으로 집적되어 있는 것에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 한편, 연구개발 영역에서 경기도가 자연과학분야에 편중된 양상을 보이는 데 반해, 서비스업 중심의 산업구조를 가진 서울은 자연과학과 인문·사회과학 연구개발이 비교적 균형적인 발전을 보이고 있다는 점도 특징적이다. 반

그림 II-1-1a 수도권의 연구개발 활동 비중

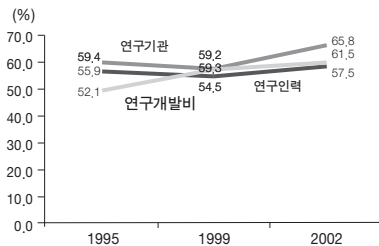
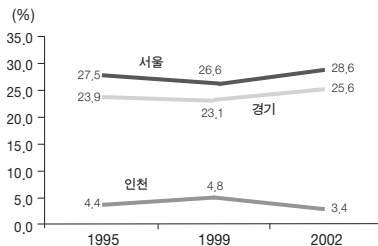


그림 II-1-1b 연구 인력 비교(서울, 인천, 경기)



자료 : 과학기술부, 『과학기술연구개발활동조사보고서』, 각년도.

그림 II-1-1c 연구기관 비교(서울, 인천, 경기)

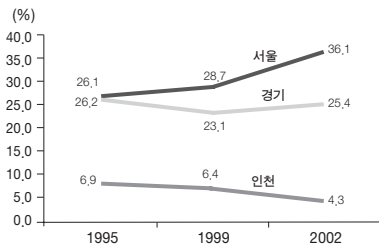
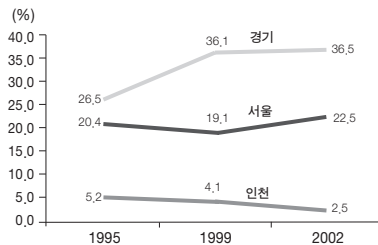


그림 II-1-1d 연구개발비 비교(서울, 인천, 경기)



자료 : 과학기술부, 『과학기술연구개발활동조사보고서』, 각년도.

면, 인천은 수도권의 일부이긴 하지만 연구개발 기반이 취약하고, 그 추세 또한 감소하는 현상을 보이고 있다.

전체적으로, 수도권은 높은 연구개발 역량을 통해 국가 전체의 연구개발 분야를 선도하는 지역이며, 수도권 내에서도 서울은 특히 양적, 질적 우위를 가지는 사실상의 연구개발 중심지라 할 수 있겠다.

세계화 시대의 연구개발 중심지

국가 경제의 지속적인 성장에 힘입어 연구개발은 80년대 이후 양적 성장을 거듭했는데, 1993년 현재 600여 개 정도이던 연구개발 기업은 2002년 1,900여 개로 늘어났으며, 연구개발 인력 또한 2만 9,000여 명에서 5만 6,000여 명으로 급속하게 증가하고 있다. 질적으로도 상당한 변화가 있었는데, 과거 공공기관과 대학이 주도하던 연구개발은 점차 민간 주도로 전환되어 선진국형 구조를 보이고 있다.²⁾ 말하자면, 기업의 요구에 반응하여 연구개발이 이루어지고 있으며, 과거 정부주도와 재정지원에 힘입어 수행되던 연구개발 활동에 경쟁 시스템이 도입되고 있는 것이다.

이와 함께, 최근 자본과 인력의 국제적 이동이 활발해지는 경제의 세계화를 매개하여 연구개발의 세계화 추세 또한 심화되는 양상을 보이고, 연구개발 프로젝트에 대한 국제적 협력은 물론, 인적 교류 네트워크가 활성화되고 있으며, 동일한 맥락에서 연구개발의 국제적 중심지가 되기 위한 지역 간 경쟁도 치열해지고 있다.

이러한 여건 변화와 관련해서 수도권과 서울은 국내 연구개발의 중심지라는 사실에도 불구하고 국제적 수준에서는 여전히 취약한 면모를 보인다. 이는 주된 문제로 지적되고 있다. 무엇보다도 서울에는 외국 기업에 의해 설립된 독립된 연구개발 센터가 부재하며, 이외에 비록 국가적 수준

2) 이러한 사실은 정부 대 민간의 연구개발비 비율이 1970년대 말 정부가 약간 우위를 보이던 것에서 1980년대 들어서 20:80 정도로 완전히 민간 중심의 연구개발로 전환되었다는 사실에도 잘 나타나 있다(과학기술부, 1988, 『과학기술연구개발활동 조사보고서』).

의 비교이기는 하지만, 혁신활동의 투입요소에 해당하는 연구인력 수나 과학논문 편수 등 연구개발의 질적 측면 역시 중위 수준에 머무르고 있다.

이와 비교하여 세계의 공장이라 불리는 중국의 경우, 최근 연구개발 분야에서도 역시 강력한 구심력이 작용하여, 현재 세계 500대 기업 가운데 컴퓨터, 소프트웨어, 통신, 화공, 자동차, 의약 분야의 120여 개 기업들이 베이징, 상해, 광주 등 대도시에서 연구개발 센터를 설립하고 있다. 중국 전체의 연구개발비 중 70%가 집중해 있는 북동부, 특히 중관촌을 중심으로 북경에 약 30여 개, 포동을 중심으로 상해에 약 20여 개의 연구개발 센터가 입지하고 있다. 이들 연구센터들은 본래 중국시장을 겨냥한 제품의 현지화, 국내 및 해외 유학 인력 등 중국의 최우수 연구인력을 활용한다는 차원에서 이루어진 것이다. 하지만 이들 다국적기업의 해외 연구센터들이 국제적 연구개발 네트워크를 통해 지식의 유출입을 중개하는, 세계화의 첨병 구실을 하는 점에 비추어 볼 때, 향후 중국이 연구개발 분야의 세계화를 모색하는 데에 상당한 강점으로 작용할 것이다.

전망과 과제

이처럼 양적으로 확대되고, 질적으로 변화되고 있는 수도권 연구개발은 연구개발의 세계화라는 새로운 국면에 직면하고 있으며, 이러한 추

표 II-1-5 동북아 주요 도시와 연구개발 역량비교

| 구분 | 서울 | 상해 | 베이징 | 홍콩 | 도쿄 | 싱가폴 |
|--------------------------|--------|--------|------|-------|---------|-------|
| 외국 R&D센터의 입지(개소) | 0 | 9 | 49 | 3 | 1 | 2 |
| GRDP 대비 비중 연구개발 지출(%) | 3.10 | 1.49 | 5.47 | 0.56 | 2.98 | 2.12 |
| 등록 특허 건수* | 62,635 | 7,637 | | 2,502 | 150,059 | 4,410 |
| 인구 1,000명당 연구 인력수* | 2.92 | 0.75 | | 1.10 | 7.07 | 4.71 |
| 과학 논문 편수* | 6,675 | 11,675 | | 1,817 | 47,286 | 1,653 |

주 : * 홍콩, 싱가포르를 제외하고는 국가 전체 수치임. 즉, 한국, 중국, 홍콩, 일본, 싱가포르를 나타냄.

자료 : 서울시정개발연구원 · 노무라종합연구소, 2003, 『세계도시 서울은 가능한가』.

세는 향후에도 지속될 것으로 전망된다. 이 과정에 동북아를 둘러싼 국제 연구개발 환경은 중국이나 일본 등의 대도시를 둘러싸고 보다 다원화된 구조를 띠게 될 것이며, 수위 도시간 중심지 경쟁 또한 보다 치열해질 것이 자명하다. 가령, 중국은 2001년 현재 연구개발 인력이 72만여 명(일본 68만여 명, 한국 18만여 명)으로 급성장하여 이미 일본을 추월하였으며, 매년 13%씩 증가추세를 보이고 있다. 현재 16만 명에 이르고 있는 해외 유학인력의 유입 물결도 중국의 과학기술 역량을 제고하는 데 커다란 잠재력으로 기여하고 있다(OECD, 2003).³⁾ 일본의 경우에도 최근 정부는 이미 확립되어 있는 고도 연구개발 기반 위에 IT, BT, ET, 소재 및 나노기술 분야를 중점 육성하려는 정책을 적극적으로 추진해 오고 있다. 일본정부가 이러한 모색에서 근간으로 삼고 있는 것이 문부과학성 주도의 ‘지역 클러스터’와 경제산업성 주도의 ‘산업 클러스터’인데, 이들 전략은 선도적 지역을 중심으로 대학과 공공 연구센터와 기업간 네트워크를 통해 신 기술을 사업화하고, 지방의 중소기업들이 세계시장을 무대로 활동할 수 있는 역량을 갖추도록 하는 데 그 목적이 있다.

이러한 여건과 추세를 고려해 볼 때, 향후 수도권, 특히 서울이 연구개발 분야에서 중심성을 확보하기 위해서는 우선 우수 연구인력과 연구기관의 확보가 선결되어야 할 것인데, 이러한 맥락에서 해외 우수 연구인력을 확보하는 것은 관건이 될 것이다. 이 경우에 연구인력이 창조성을 자극하는 분위기, 문화적 다양성과 쾌적한 주거 환경을 향유할 수 있는 어메니티를 지향한다는 사실에 비추어 볼 때, 연구개발의 중심지화를 위해서는 사회경제적, 공간환경적 조건도 구비해야 할 것이다.

다른 조건은 연구활동의 집적을 통해 창출해 내는 연구개발 성과의 확산, 즉 산학연 협력을 포함하여 지식교류 및 혁신확산의 네트워크를 구축

3) 연구개발비 지출의 경우에도 2002년 현재 GDP의 1.23%인 1,288억 위안으로 전년보다 23.5%가 증가하는 모습을 보이고 있는데, 이는 최근 중국의 경제 발전에 비추어 볼 때 향후에도 지속될 것으로 예측된다.

하는 것이다. 이러한 네트워크는 금융, 인력, 지식 중개기관 등 관련 주체들이 복잡하게 상호 작용하는 과정이라는 점에서, 관련 주체들을 집적·연계시키는, 이른바 혁신의 클러스터(Innovative Clusters)를 구축하는 노력으로 집약될 수 있다. 싱가포르의 사이언스파크, 대만의 신축과학공업원구, 그리고 중국 중관촌 일대 고신기술산업개발구(高新技術產業開發區) 등의 예에서 볼 수 있듯이, 대학, 연구기관, 벤처기업 및 지원기관이 집적하는 과학기술 집적지구의 조성은 이와 같은 지식교류와 혁신확산의 네트워크를 촉진하기 위한 효과적인 전략이라 할 수 있다.

서울의 경제규모

지 해 명

서울의 경제 현황

서울은 우리나라의 수도일 뿐만 아니라 제1의 도시로서 금융, 사업서비스 등의 고부가가치 서비스업으로 특화되어 있으며, 타 지역에 고차서비스를 공급함으로써, 타 지역의 주요한 시장으로서 우리나라 경제를 선도하고 있다. 표II-1-6에서 볼 수 있듯이, 세계 주요 도시들과 비교하면 2000년 현재 서울의 인구는 1,030만 명으로 뉴욕의 800만 명보다는 많으며, 도쿄 1,200만 명, 베이징의 1,120백만 명(2001년)보다는 다소 적은 수준이다. 하지만 국가 전체에서 서울의 인구가 차지하는 비중은 21.6%로

표II-1-6 세계 주요 도시의 경제 규모

| 구분 | 연도 | 도시 인구 | | 지역 내 총생산(GRDP) | | GRDP 비중/인구 비중 | 1인당 GRDP (달러) |
|-----|------|------------|---------------|----------------|---------------|---------------------|---------------------|
| | | 만 명 | 국가 내 비중(%) | 억달러 | 국가 내 비중(%) | | |
| 서울 | 2000 | 1,030 | 21.6 | 904 | 21.6 | 1.0 | 8,771 |
| 도쿄* | 1999 | 1,200(810) | 9.4(6.4) | 7,239 | 15.0 | 1.6 | 60,477 |
| 뉴욕 | 2000 | 800 | 2.8 | 3,865 | 8.1 | 2.9 | 48,256 |
| 베이징 | 2001 | 1,120 | 0.9 | 285 | 0.3 | 0.3 | 2,536 |

주: * 도쿄 = 23구 + 타마지역 + 이즈제도, ()안은 23구

자료: 1) 서울특별시, 『도시비교통계』, 2002.

2) 통계청, 『국제통계연감』, 2003.

3) 통계청, 『지역통계연보』, 2001.

4) 동경도, 『동경도시백서 2002』, 2002.

5) <http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/english/profile/overview3.htm>

도쿄 9.4%, 뉴욕 2.8%, 베이징 0.9%를 훨씬 상회한다.

한편 2000년 서울의 GRDP는 904억 달러로 같은 아시아권의 경쟁 도시인 도쿄의 GRDP 7,239억 달러의 13%, 뉴욕의 GRDP 3,865억 달러의 23% 수준이다. 서울의 GRDP가 GDP(국내 총생산)에서 차지하는 비중은 21.6%로 나타나고 있다. 도쿄는 15.0%, 뉴욕은 8.1%이며, 베이징은 0.3%으로 나타나고 있다. 인구 비중에 대비한 GRDP 비중은 서울 1.0, 도쿄 1.6, 뉴욕 2.9, 베이징 0.3으로 서울과 도쿄가 유사한 수준이나, 서울의 1인당 GRDP는 8,771달러로 도쿄의 6만 477달러, 뉴욕의 4만 8,256달러에 크게 떨어져 있다. 이는 서울이 풍부한 인적 자원을 보유하고 있음에도 불구하고 생산기반에서 크게 차이가 나기 때문이다.

2000년 기준 도시별 취업자 수를 보면 서울 460만 명, 도쿄 620만 명, 뉴욕 360만 명, 베이징 630만 명 등이다. 서울의 인구 대비 취업자 수는 44.2%로 도쿄의 51.4%, 뉴욕의 45.1%, 베이징의 56.1%에 많이 떨어지는 상황이다.

취업자 수를 기준으로 한 도시별 산업구조를 보면 서울은 제조업 대 서비스업의 비중이 16 : 84, 도쿄는 20 : 80, 뉴욕은 10 : 90, 베이징은 49 : 49로 나타나있다. 도쿄의 경우 서비스화가 진전되어 있지만 서울보다 건실한 제조업 기반을 유지하고 있으며, 혁신과 인큐베이터의 역할을 수행하

표 II-1-7 도시의 산업구조 : 취업자 기준

| 구분 | 연도 | 취업자수 | | 취업자별 산업구조(%) | | | |
|-----|------|------|------------|--------------|------------|------|------|
| | | 만명 | 인구대비 비중(%) | 계 | 농림어업 광업 | 제조업 | 서비스업 |
| 서울 | 2000 | 460 | 44.2 | 100.0 | 0.1 | 15.9 | 84.0 |
| 도쿄 | 2000 | 620 | 51.4 | 100.0 | 0.0 | 20.1 | 79.9 |
| 뉴욕 | 2000 | 360 | 45.1 | 100.0 | 0.0 | 10.0 | 90.0 |
| 베이징 | 2001 | 630 | 56.1 | 100.0 | 1.7 | 49.1 | 49.1 |

자료 : 1) 서울특별시, 2002, 『도시비교통계』.

2) 통계청, 2001, 『지역통계연보』.

3) <http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/english/profile/overview3.htm>

는 것으로 알려지고 있다. 서울은 뉴욕에 가까운 서비스 경제를 유지하고 있지만 현재 주력 산업인 생산자 서비스업에서 충분한 생산기반의 확보와 고용창출을 하지 못하고 있는 상황에 있다.

전망과 과제

향후 서울은 제조업의 생산기반 위축과 서비스화의 진전으로 인하여 서비스업의 비중이 계속해서 증가할 것이다. 그렇지만 제조업의 성장세가 높은 주변의 인천광역시, 경기도, 충청남북도의 생산자 서비스업의 성장으로 인하여 서울의 서비스업에 대한 수요는 많이 감소할 것으로 보인다. 서울의 주력 산업인 생산자 서비스업의 이출이 우려된다는 점에서 권역별 산업 발전 계획에 근거하여 생산자 서비스업을 주력 산업으로 육성하기 위한 전략을 추진해야 할 것이다.

산업의 발전 과정에 근거하면 제조업의 생산기반이 약화된 조건하에서 생산자 서비스업의 위축은 필연적으로 소비자 서비스업의 비중 증대와 성장으로 귀결될 가능성이 높다. 이것이 서울의 시장규모를 키울 수는 있겠지만 서울의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용할 가능성 또한 적지 않다. 특히 주요 서비스 부문 역시 개방되고 있으므로 서비스업의 대외 경쟁력 기반이 될 집적 경제를 창출해야 하는 서울시의 입장에서 향후 국내 경제에 대한 기여도는 감소할 수밖에 없을 것이다.

세계 상위 도시 간의 경합이 첨예화되고, 정보 및 중추 기능이 수위·대도시로 집적되고 있는 현실에서 본다면, 현재 전개되고 있는 인위적인 기능 분산은 서울의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 또한 기업과 자본의 국가간 이동성이 점차 높아지고 있는 상황에서 수위 도시인 서울의 복합적인 기능 감소는 기업·자본 유입의 인센티브를 감소시켜 국내 경제의 위축 요인으로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있다.

서울이 동북아 비즈니스의 중심 도시로 도약하기 위해서는 국제 금융기관, 대기업 본사, 다국적기업, 외국 우수 기업 등을 유치할 수 있는 환경

(예를 들면 국제 업무 단지)을 조성하고, 투자 여건과 생활환경을 외국인이 만족할 만한 수준으로 개선하는 등의 전략이 필요하다. 나아가 서울은 세계체제 내에서의 경쟁에 대비하기 위하여 도시 경쟁력의 근간으로서 점차 중요성이 커지고 있는 도시환경의 쾌적성과 편리성 등을 제고하고 사회적 자본을 확충해야 할 것이다. 서울이 가진 다양한 기능을 바탕으로 국제적 네트워크를 구축하고 공유하는 것도 서울이 지향해야 할 과제로 평가된다. 그리고 이러한 비즈니스 환경을 구축하기 위하여 필요한 최선의 정보·기술·문화가 결합한 지식기반의 서울형 산업, 사업서비스, 디자인, 문화 산업 등을 동시에 육성하여 서울 경제, 나아가 우리나라 경제의 활력을 유도해야 할 것이다. 또한, 연구개발 기능을 최대한 활용하여 서울의 R&D 기능을 축으로 주변 지역의 제조업을 고부가가치 산업으로 전환하는 등 혁신 인큐베이터 기능을 갖추어야 할 것이며, 서울의 R&D 기능과 주변 지역 양산(量産) 기능의 결합 등도 서울이 지향해야 할 과제로 평가할 수 있을 것이다.

서울의 비공식 경제

홍 인 옥

달라지는 노점상에 대한 인식

지난해 강남구에서 실시한 노점상 단속은 세간의 화제거리였다. 무전기까지 동원한 용역반원들이 순식간에 포장마차를 덮쳐 물품들을 수거하고는 눈 깜짝할 새 사라지는 모습은 마치 군사 작전을 방불케 하였다. 게다가 노점상들의 조직적인 저항 또한 만만치 않아 일대가 이수라장이 되어 버렸다. 단속 과정 자체도 관심을 끌기에 충분했지만 한 가지 더 주목할 만한 사항은 일반 시민들의 반응이었다. 현장을 목격한 시민뿐만 아니라 언론을 통해 사실을 알게 된 일반 시민들은 대부분 무관심하거나 단속이 필요하지 않느냐는 입장이었다. 개중에 부정적인 입장을 보인 사람들도 있었으나 이들은 소수에 불과하였다. 그간 노점 단속 업무를 담당하는 일선 공무원이 가장 힘들어하는 사항 중의 하나가 바로 단속 현장에서의 일반 시민들의 항의였는데, 이번 강남구의 경우 크게 문제가 되지 않았던 것이다. 강남구청이 그렇게까지 단속을 실시할 수 있었던 것도 바로 일반 시민들의 암묵적 합의가 있었기 때문이라 할 수 있다. 용역을 통한 단속 방식이나 노점상에 대해 결코 우호적이지만은 않은 시민들의 반응 등 이번 강남구의 노점상 단속 과정을 통해 우리사회에서 노점상의 위상이나 노점상에 대한 인식이 이전에 비해 많이 달라졌음을 확인할 수 있었다.

노점상은 도로나 공공장소를 무단 점유하고 상품이나 서비스를 제공하는 불법적 행위이기도 하나, 특별한 기술 없이 소규모 자본으로 쉽게 시작할 수 있기 때문에 기술과 자본이 부족한 도시 저소득층에게는 더 없이 좋

은 생계수단이었다. 실제 1960~1970년대 농촌에서 도시로 이주해 온 많은 이농민들은 먹고 살기 위해 노점상을 선택하였고, 1980년대까지 노점상은 가난한 사람들이 생계를 꾸려가는 마지막 수단이라는 인식이 강하였다. 더구나 근대적 유통구조가 제대로 구축되지 않은 상태에서 노점상은 도시민들에게 값싼 생필품을 공급하는 역할을 담당하였기 때문에 미비한 유통구조를 보완하는 하위 유통단위로서도 기능하였다.

하지만 경제성장과 함께 유통체계가 정립되면서 노점상의 역할과 위상이 많이 달라졌다. 노점상이 담당하던 보완적 유통기능이 크게 약화되었고, 공식적인 일자리가 늘어나면서 그 수도 급격하게 줄어들었다. 그럼에도 노점상은 여전히 저소득층의 중요한 생계수단이라는 긍정적인 인식이 강한 편이었다. 하지만 최근 들어 보행권에 대한 인식이 확산되고 불법적 상행위나 기업형 노점상 등 부정적인 측면들이 부각되면서 노점상에 대한 인식이 달라지고 있다. 이는 노점상으로 대표되는 비공식부문 전반에서 나타나고 있는 현상이다.

비공식부문의 위상변화

비공식부문은 공식 경제 부문이 발달하지 않은 개발도상국이나 후진국에서 광범위하게 이루어지는 영세하고 임시적이며, 전근대적 형태의 경제 활동을 지칭하는 것으로, 노점상을 비롯하여 가내 하청업이나 영세 수공업, 건설 일용직 등이 이에 해당된다. 비록 공식부문에 비해 영세하고 비전문적이며 불안정하지만 비공식부문은, 도시 저소득층에게 많은 일자리를 제공하였으며 경제성장에도 상당한 기여를 하고 있는 게 사실이다. 우리나라에서도 1970~1980년대 비공식부문이 대도시 전역에 걸쳐 광범위하게 분포하고 있었으며, 특히 서울의 경우 비공식 경제 활동과 그 종사자들이 집중되어 있던 무허가 판자촌이 사회·경제적으로 중요한 비중을 차지하면서 비공식부문이 주목을 받았다. 그러다 산업구조의 고도화와 경제성장으로 인해 비공식부문이 비교적 활발하게 공식부문으로 편입되면서 비공식부문에 대한 관심은 이전에 비해 크게 줄어들었다. 심지어는 우

리나라에서 비공식부문은 무의미한 것처럼 여겨지기도 하였다.

하지만 이 시기에도 비공식부문은 저소득층의 주요 생계수단으로 활용되고 있었으며, 또 경제의 한 부문을 차지하고 있었다. 그런데 IMF 경제위기 이후 구조조정과 노동시장의 유연화 등으로 인해 실업자가 증가하고 임시직과 일용직 등 비정규직이 급속하게 늘어나면서 비공식부문에 대한 관심이 다시금 높아지고 있다. 특히 저자본, 저기술, 저학력의 실업자에게 비공식부문은 대안적 일자리로서 활용되고 있다. 이 같은 사실은 노점상수의 변화 추이를 통해 확인할 수 있다. 표II-1-8에서 볼 수 있듯이, 1980년대 중반 12만여 명에 달하던 노점상은 1997년까지 지속적으로 줄어들어 1만 명 정도에 불과하였으나, IMF 경제 위기 이후 급격하게 늘어났으며, 최근 들어 다시 감소하는 경향을 보이고 있다.

물론 비공식부문의 전체 규모는 조사가 불가능한 부분이 많아 정확한 규모를 파악하는 데는 현실적으로 한계가 있다. 다만 대략적으로 비공식 경제의 규모를 추정할 수는 있는데, 노점상의 경우 주요 간선도로 변에 1만 5천여 명이 분포하고 있고 여기에 재래시장 안에 있는 노점상까지 합치면 최소 5만 명 내외에 이를 것으로 보인다. 또한 가내수공업 내지는 하청업체에 해당하는 영세 제조업체는 종업원 10인 미만 업체를 기준으로

표II-1-8 서울시 노점상 추이

| 구 분 | 노점상수 | 비 고 |
|-------|---------|------------------------|
| 1984년 | 118,026 | 추정치 |
| 1989년 | 20,305 | 간선도로 및 노점 밀집지역 전수조사 |
| 1992년 | 12,217 | 1992년 5월 말 현재 |
| 1997년 | 10,000 | IMF 구제금융(1997년 11월) 이전 |
| 1998년 | 13,551 | 1998년 10월 현재 |
| 2000년 | 18,454 | 2000년 6월 현재 |
| 2003년 | 15,325 | 2003년 12월 현재 |

자료: 1) 서울대학교 환경계획연구소, 1984, 『서울시 가로경제부문의 실태분석에 관한 연구』.

2) 서울시정개발연구원, 1993, 『노점상의 실태와 대응방안』.

3) 서울특별시, 내부자료, 각년도(1992년 이후).

66,146개이며, 여기에 20여 만 명이 종사하고 있다.

전망과 과제

그동안 우리사회에서 비공식부문은 자본과 기술이 없는 도시 저소득층에게 일종의 자구적 사회 안전망으로서 중요한 역할을 해 왔다. 현재 저개발의 상징이던 비공식부문이 자본주의 경제 활동의 하나로 그 성격이 바뀌고 있으며, 일용직과 임시직 등 고용부문에서의 비공식화로 그 구성이 다양해지는 등 많은 변화를 보이고 있지만, 비공식부문은 여전히 도시 저소득층의 주요한 생계수단이 되고 있다. 특히 구조조정과 고용조건의 변화 등의 고용불안이 계속되면서 별다른 생계방안을 마련하지 못한 저소득층의 경우, 비교적 입직이 쉬운 비공식부문에서 일자리를 해결하려는 경향이 있기 때문에 더욱 그러하다. 뿐만아니라 비공식부문은 공식부문에 서 접근하기 힘든 분야의 어려운 활동을 효율적으로 수행하고 있어 앞으로 자본주의 경제발전을 위해 육성해야 할 부분으로까지 평가되고 있다. 따라서 비공식 경제의 규모는 점점 확대되고 있고 전체 경제에서 차지하는 비중 또한 높아질 것으로 예상된다.

이처럼 비공식경제 부분의 규모와 비중이 확대되면서 비공식부문을 적극 활용할 필요성은 점점 더 높아지고 있다. 이를 위해서는 비공식부문에 대한 보다 구체적인 분석이 필요한데, 전통적 비공식부문이나 고용 구조의 비공식화 등 다양한 성격의 비공식부문이 갖고 있는 사회·경제적 함의를 정확히 파악하고 그 활용 방안을 적극적으로 마련할 필요가 있다.

전시컨벤션 산업의 가능성

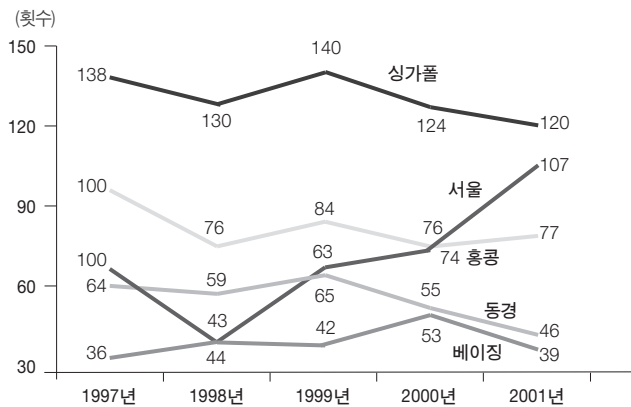
이종규

전시컨벤션 산업의 가능성

오늘날 세계적으로 전시컨벤션 산업의 시장규모는 급속도로 커지고 있고, 그 경제적 기여도 또한 이에 비례하여 급증하고 있다. 한국의 수도이자 대표 도시인 서울도 이러한 추세 속에 있다고 할 수 있다. 서울은 국제회의 개최 건수에서 세계의 도시 가운데 20위권을 맴돌다가 지난 2001년 기준 107건을 개최하여 8위의 개최도시로 급부상하였다. 아시아권에서는 홍콩을 제치고 싱가포르에 이어 2위를 기록하고 있는 것이다.

하지만 전시컨벤션 산업을 위한 서울의 인프라는 여전히 부족한 실정

그림 II-1-2 국제 컨벤션 개최회수

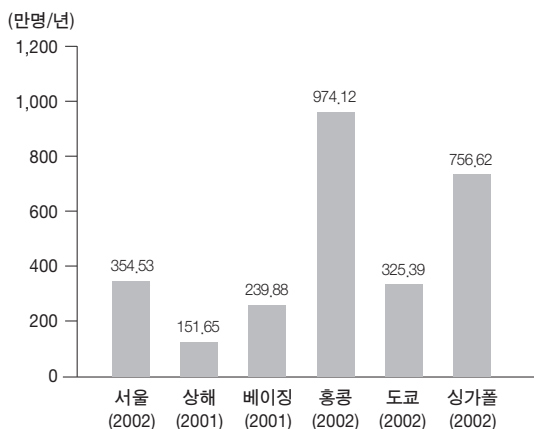


자료 : Union of International Associations, 2001.

이다. 우선 인하우스 컨벤션(In-house Convention)으로는 서울 시내 특 1,2급과 1급 호텔의, 국제회의가 가능한 대회의장은 수용인원 기준으로 31,330명, 세종문화회관, 프레스센터, 예술의 전당 등을 포함한 준회의 시설 수용인원 25,562명 등 모두 56,900명을 동시에 수용할 수 있는 규모로 추정되고 있다.

다음으로 서울의 대규모 전시장으로는 코엑스(COEX), 중소기업 여의도종합전시장(SYEX), 그리고 서울무역전시장(SETEC) 등 3개 시설에 9개 전시관이 있으며, 총 전시면적은 53,278㎡(옥내 전시장 기준)에 이른다. 그 외 옥외전시장으로는 서울무역전시장이 1,365㎡(약 415평)를 활용하고 있다. 하지만 이 가운데 중소기업 여의도종합전시장은 2003년 6월 말로 운영기한이 종료되었고, 이제는 다른 용도로 활용할 예정이어서 향후의 실제 전시가능 면적은 43,975㎡(약 13,300평) 정도에 불과하다. 또한, 컨벤션의 또 다른 인프라 요소에 있어서도 서울은 아시아권내에서조

그림 II-1-3 도시 인근 공항 이용 외국인 입국자수



주 : 오사카의 외국인입국자수 115.41(만 명, 2002).

자료 : 1) 서울 : 법무부 출입국관리소

2) 상해 · 베이징 : 중국데이터파일 2002/2003

3) 홍콩 : Hong Kong Tourism Board

4) 도쿄 : 출입국관리통계

5) 싱가포르 : www.singstat.gos.sg

차 매우 낮은 수준이다. 특급호텔의 수나 객실 수, 전문 국제회의의 기획자가 상당히 부족하며, 국제회의 통역사 협회(AIIC)에 등록된 전문 통역자 수도 아시아 주요 도시와 비교하면 중위권에 머무르고 있다.

성장 잠재력

서울은 전시컨벤션 분야에서 국내에서는 독보적인 존재로 군림하고 있는데, 국제회의는 건수 기준으로 국내 총 개최건수의 70% 이상을 차지하고 있다. 이러한 서울 집중 추세는 당분간 지속될 전망이며, 주최자, 전문 기획업체(PCO), 전문인력의 서울 편중 또한 매우 심하다.

그러나 부산, 대구 이외에 제주 컨벤션센터가 2002년에 완공되었고, 그 외에도 인천 송도나 대전, 광주, 창원, 청주, 속초 등 많은 지방 도시들이 컨벤션시설을 건립 중이거나 계획하고 있어 국가 전체로 보면 앞으로 수요에 비해 관련 시설의 공급 과잉이 우려된다. 특히 서울권의 경우, 가까운 경기도 고양에 한국국제전시장의 일부가 2005년 개관하고 잠실 제2롯데월드 부지에 국제회의장이 건립된다면 공급이 수요를 초과하게 되어 기존 시설간의 과당 경쟁이 예상된다.

그 동안 서울시의 전시컨벤션 부문이 국내에서 두각을 나타낸 것은 서울시가 많은 관심을 가지고 적극적으로 지원했기 때문이라기보다는, 수도로서의 이점과 국제적 시설 수준, 양호한 교통과 통신, 숙박 시설 등 상대적으로 우수한 인프라 덕분이라 할 수 있다.

그러나 국제적인 수준에서 보면, 앞서 말한 것처럼 서울의 전시컨벤션 인프라는 상당히 취약하며 가까운 장래에 획기적으로 개선될 여지는 많지 않다. 관련 인적 자원의 절대적인 수나 질적인 면에서 볼 때도 그러하고 특급 호텔의 수와 같은 물리적인 인프라는 물론 외국 문화에 대한 개방 정도나 쇼핑/관광 여건과 같은 생활의 질이 세계적인 수준과는 상당한 차이를 보이기 때문이다.

이제까지는 주로 한국무역협회와 COEX, 그리고 관련 민간부문에서 국제행사 유치, 기획, 개최 등을 전담하고, 지방정부로서의 서울시는 전시컨

벤션에 대한 이해와 중요성을 알지 못한 채 제대로 지원조차 하지 않은 것이 사실이다. 그나마 다행인 것은 서울시가 중심이 되어 관련 민간업체와 공공기관을 아우르는 서울컨벤션뷰로(Seoul Convention and Visitors Bureau) 창설을 준비하고 있다는 점이다. 이는 제주와 부산의 컨벤션뷰로가 나름의 역량을 발휘하여 지역의 전시컨벤션 분야와 관광산업 활성화에 지대한 공헌을 하고 있다는 교훈에서 나온 것이다.

전망과 과제

앞으로 실질적인 지방 자치가 이루어지고 자치행정이 본격화되면서 지방정부의 많은 민선 자치 단체장들이 지역이미지의 개선과 경제활성화, 그리고 지역의 고용창출을 위해 전시컨벤션 부문에 투자할 것으로 보인다. 왜냐하면 전시컨벤션 산업은 관광·숙박·레저·유흥·식음료·교통·통신 등 관련 산업에 지대한 영향을 미치며, 지식과 정보의 생산 및 유통을 촉진하면서 지역의 이미지를 높이고 홍보할 수 있는 무공해의 고부가가치 산업이기 때문이다.

서울의 경우, 앞에서 말한 서울컨벤션뷰로가 조만간 설립될 것이다. 보통 컨벤션뷰로가 제 기능을 발휘하게 되면, 컨벤션 유치능력의 집중과 역할 분담이 용이해 지고 관광, 숙박 및 항공업 등 관련 산업과의 유기적인 연계가 가능해져 지역 경제에 크게 기여하게 된다. 특히, 서울지역은 전시컨벤션분야의 활성화로 인해 국제회의 용역업, 호텔, 항공사, 여행사, 회의 관련 서비스 등 관련 3차 산업이 크게 성장할 여지가 있다. 이러한 사실은 컨벤션 참가자가 일반 관광객에 비해 체재기간이 길고 지출액도 두 배 이상에 달하는 것에서도 유추할 수 있다.

그러나 서울컨벤션뷰로가 제 기능을 발휘하여 일정한 성과를 거두기 위해서는 관련 전문 인력의 양성은 물론, 업계 및 관련 조직과의 조정자 역할과 컨벤션에 대한 신규 수요개발에 적극적으로 노력해야 할 것이다. 그리고 컨벤션뷰로가 수행해야 할 또 다른 기능으로 서울의 브랜드 이미지 향상을 통한 컨벤션 개최지로서의 서울에 대한 홍보 마케팅도 빼 놓을

수 없는 부분이다.

서울이 동북아 거점도시의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 도시 경쟁력 향상이 절실히 필요하다. 전시컨벤션 산업은 서울형 신산업으로 육성할 잠재력이 충분하여 지역 경제의 활성화는 물론 외화획득에도 기여할 것이다. 서울의 전시컨벤션 산업 진흥을 위해서는 전문 기획업체, 동시통역사, 특급호텔 등 관련 인적·물적 인프라의 확충은 물론 전문 인력의 국제회의 기획력 향상과 체계적인 교육 프로그램의 개발, 그리고 컨벤션 운영을 위한 전문 소프트웨어와 관련 데이터베이스의 구축이 선행되어야 할 것이다.

패션산업의 세계화의 조건

이 유 순

고부가가치 패션산업

‘Made in Italy’ 라는 말은 오늘날 ‘패션’ 과 ‘최고급 상품’ , 즉 명품을 가리키는 대명사가 되었다. 하지만 이탈리아가 이렇게 패션의 중심 국가가 된 것은 그리 오래된 일은 아니다. 1960년 이탈리아는 로마 올림픽을 단순한 스포츠 행사로 치르지 않았다. 그들은 올림픽을 패션디자이너와 패션쇼라는 상품의 전시장으로 만들었고, 이를 계기로 유럽 선진국의 패션 상품의 주문자 상품 생산지에서 패션 대국으로 성장할 수 있었다. 이렇듯 이탈리아는 패션을 국가 이미지 개선을 위한 혁신 도구로 적극 활용하였고, 이를 통해 국민 경제 전체의 발전은 물론이고 국가 이미지를 제고하는 데도 성공하였던 것이다.

이탈리아가 두드러진 예이긴 하지만 우리가 잘 알고 있는 패션국가들은 생산·유통·소비로 이어지는 고부가가치사슬의 집적지를 개발하였고, 이를 활용하여 국민 경제의 성장과 국민 생활의 향상을 도모하였다. 프랑스 파리, 이탈리아 밀라노, 미국 뉴욕 등은 패션유통지식기반 집적지로서 인접지역에 생산제조기반을 동시에 보유한 하나의 거대한 패션밸리를 형성하면서 세계 패션인의 정보교환 중심지이면서 유행 발신지 역할을 하고 있다.

패션산업은 의복과 그 부속품에 디자인요소를 첨가하여 미적, 기능적, 경제적 가치를 극대화하는 일련의 활동체로, 흔히 알고 있는 것과 달리 산업경제 전반에 대한 파급효과가 큰 고부가가치산업이자 지식기반산업이

다. 또한 진입장벽이 낮은 중소기업형 산업으로 지식노동창출산업의 측면을 가지고 있다. 다시 말하면 디자인 인력만으로도 창업하여 세계적인 기업으로 성공할 수 있는 산업이 패션 산업인데, 프랑스의 크리스찬다울, 이탈리아의 조르지오 아르마니, 미국의 랄프 로렌, 일본의 이세이 미야게 등의 크리에이티브 디자이너 기업이 대표적인 예라 할 수 있다.

향후 경제발달과 소득수준 향상으로 소비자 욕구의 고급화, 다양화, 개성화는 패션산업에 대한 수요를 더욱 증가될 것이고, 그에 따라 패션산업도 빠르게 성장할 것으로 보이며 당연히 그 중요성도 커질 것이다. 세계패션시장의 규모는 1992년 2,500억 달러를 넘어 선데 이어, 2010년에는 5,000억 달러 이상에 달할 것으로 추정된다.

이러한 전망에 따라 국가, 지자체, 기업 등이 새로운 수요를 창출하면서 시장을 선도하기 위해서는 패션산업의 혁신을 도모해야 할 것이다.

패션산업의 구조변화

서울시는 패션산업에 대한 산업·경제적 부가가치를 인식하고 지난 10여 년간 다각적인 지원을 아끼지 않았다. 특히 패션산업의 발달을 위해서는 도시 전체의 패션의식 고양이가 중요한 토대가 된다는 점을 인식하고 패션관련자뿐만 아니라 그 주역이 되는 시민의 패션생활 고양이를 통해 서울을 패션도시로 조성하기 위한 노력을 경주하였다. 이를 위해 다양한 법적 조례를 제정하여 중소기업을 포함한 서울시 산업경제 지원의 일환으로 의류패션산업에 대한 지원시책을 결정하였고, 서울시 산업경제국 산하의 서울산업진흥재단을 주축으로 전담지원조직(주로 서울패션디자인센터가 담당)이 운영하였다. 여기에 더해 패션산업을 부흥시키기 위한 다각적인 정책을 실시 하였다. 첫째, 서울패션디자인센터를 건립하는 등 패션이미지를 창출할 수 있는 창조적 공간과 인프라를 조성하였다. 둘째, 우수 인력을 발굴해서 세계적 디자이너로 성장할 수 있도록 지원하는 다양한 프로그램을 운영하였다. 우수중소기업과 디자이너에게 세계 패션도시에서 개최하는 전시회나 컬렉션에 참가할 수 있도록 지원하고 월드스타디자이너

너를 발굴하는 노력을 아끼지 않았다. 또한 시립 직업전문학교에 의상디자인과 및 패션디자인과를 설치·운영하는 등의 교육지원도 수행하였다. 셋째, 서울시의 발전과 소비자의 생활편의를 도모하기 위해 한류열풍의 근원지인 동대문과 남대문에 패션밸리를 조성하였고, 동남아시아의 유행 발신지로 성장시켰다.

그 결과 서울은 패션유통중심의 지식집약도시로서의 위상을 갖추었고, 이 결과, 해외의 인식도 개선되었다. 그것은 전국 의류패션 제조기업의 50% 내외가 서울에 집중되어 있고, 도매기업의 80% 이상이 집적되어 있다는 사실에서도 알 수 있다. 더욱이 선진 패션대국의 패션도시들이 유통 기능을 중심으로 패션산업을 집중시키는 것과 마찬가지로 서울시의 경우에도 지난 10여 년 간 패션제조기업 및 종사자의 수사 지속 감소세를 보이는 반면, 도소매유통업은 오히려 증가하였다.

더욱이 서울시에는 18개 종합대학교 및 3개 전문대학교에 26개 패션 관련학과가 설치되어 있고, 패션 디자인 교육기관도 59개에 달하고 있다. 이들 기관에서 연간 배출되는 패션관련 인력만 해도 5천 여 명을 넘기 때문에 서울시는 인적 자원의 풀로서도 중요한 기능을 수행하고 있다.

전망과 과제

앞에서 말한 발전과 잠재력에도 불구하고 서울을 포함한 한국의 패션

표 II-1-9 패션산업 산업체 및 종사자 현황

| 구분 | 사업체 | | | 종사자 | | |
|---------|-----------|---------|---------|------------|-----------|---------|
| | 전국(개) | 서울(개) | 서울비중(%) | 전국(명) | 서울(명) | 서울비중(%) |
| 전산업 | 3,103,417 | 719,536 | 23.2 | 13,604,274 | 3,574,824 | 26.3 |
| 섬유제조 | 24,875 | 7,212 | 29.0 | 280,115 | 47,597 | 17.0 |
| 의복제조 | 27,160 | 13,547 | 49.9 | 195,615 | 109,925 | 56.2 |
| 섬유·의복도매 | 19,926 | 16,717 | 83.9 | 57,207 | 47,363 | 82.8 |
| 섬유·의복소매 | 126,332 | 29,801 | 23.6 | 218,636 | 60,547 | 27.7 |

자료 : 서울특별시, 2001, 『서울시 사업체기초통계조사 보고서』.

디자인 경쟁력은 여전히 높은 편이 아니다. 세계 일류 패션창출국인 이탈리아, 프랑스 등 선진국과 비교할 때 50~60%에 머무르고 있다고 평가되고 있다.

이는 한국의 의류패션산업이 저자본의 소기업 중심이어서, 투자가 많은 창조적 디자인 설계는 거의 불가능한 현실과 관련이 있다. 대신 한국의 패션 산업은 패션 선진국의 전시회 참관과 패션잡지 등을 통해 얻은 정보를 근간으로 한 모방에 그치고 있다. 더욱이 사회적으로도 디자인 가치를 보호하는 제도적 장치가 미흡하여 상호 모방을 통해 산업을 유지하기에 급급한 것도 사실이다. 이처럼 우리나라의 디자인 기술력은 선진국 종속형 또는 모방국 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 장래에 “세계적인 패션 도시 서울”이 되기 위해서는 정부주도의 집중적인 투자 외에도 민간의 디자인에 대한 의식 고양과 투자를 통한 자율적인 디자인 경쟁력 제고가 필요하다. 세계 패션선진국도 디자인력 증진을 위한 인프라 구축이나, 교육 수준의 향상, 세계 시장 개척 등의 마케팅 지원은 정부가 집중 지원하였으나, 세부적인 역할과 경쟁력 증진은 기업이나 개인의 몫이었다. 최근 우수 디자이너들의 해외진출이 증가하는 것은 한국패션디자인의 수준을 알리는 중요한 활동이며, 더욱이 선진 시장에서 성공적으로 정착한 사례가 많아진다는 것도 매우 고무적인 일이다. 이러한 시기에 정부와 민간이 협력체를 구성하여 좀더 체계적인 전략을 도모할 필요가 있다.

표 II-1-10 각 국의 패션 산업 수준 비교

| 구 분 | 이탈리아 | 프랑스 | 미국 | 일본 | 대 만 | 한국 |
|----------|------|-----|----|----|-----|----|
| 패션디자인수준 | 100 | 100 | 90 | 80 | 60 | 60 |
| 브랜드이미지구축 | 100 | 100 | 95 | 90 | 50 | 50 |
| 마케팅·상업화 | 100 | 80 | 90 | 85 | 70 | 65 |
| 소비자의 수준 | 100 | 100 | 90 | 90 | 50 | 60 |

자료 : 김희주, 1999, 『디자인산업의 발전전략』, 산업연구원.

정보화시대의 새로운 유통채널

이 우 승

전자상거래, TV홈쇼핑 및 Thin-shop의 증가

우리나라는 현재 세계 최고수준의 초고속인터넷 보급률을 기록하고 있는데, 이는 1990년대 이후 IT산업의 육성과 정보화 추진으로 인한 것이다. 이러한 정보화 사회로의 변화는 컴퓨터 보급을 증가시켜 인터넷 가상공간에서의 전자상거래를 촉진시켰다. 여기에 더해 TV홈쇼핑의 발전은 기존의 유통체계에서 벗어나 새로운 형태의 유통구조를 형성하는 디지털시대의 변화된 시장구조와 소비형태를 낳고 있다.

우리나라의 전자상거래 시장규모는 2003년 현재 238조 원으로 전년대비 34%의 증가율을 보이고 있는데, 이는 전체 총거래액 중 16.7%를 차지하는 것이다. 앞으로도 기업과 소비자 간 전자상거래(B2C), 기업 간 전자상거래(B2B) 이외에도 기업과 정부 간 전자상거래(B2G), 소비자간 전자

표 II-1-11 컴퓨터 보급률

| 구 분 | | 전 체 (%) | 컴퓨터보유가구 | | | 컴퓨터 없는 가구 | 100가구당 보유대(대) |
|-----|------|------------|---------|------|------|--------------|------------------|
| | | | 소계 | 1대 | 2대이상 | | |
| 전 국 | 1997 | 100.0 | 29.0 | 28.0 | 1.0 | 71.0 | 30.0 |
| | 2000 | 100.0 | 46.4 | 42.9 | 3.6 | 53.6 | 50.4 |
| | 2001 | 100.0 | 53.8 | 50.3 | 3.5 | 46.2 | 58.0 |
| | 2002 | 100.0 | 60.1 | 54.9 | 5.2 | 39.9 | 67.1 |
| 서울시 | 2002 | 100.0 | 70.1 | 61.5 | 8.6 | 29.9 | 81.8 |

자료 : 통계청, 2000.7, 「2002년 정보화실태조사결과」.

상거래(C2C) 등 각 거래주체들에 의한 전자상거래가 성행하면서 전자상거래는 지속적인 성장할 것으로 보인다.

우리나라의 전자상거래 성장을 주도하는 산업을 업종별로 살펴보면(표 II-1-13 참조), 상품의 판매와 구매에 직접 관련된 상거래단계 중에서 컴퓨터 네트워크를 활용하여 전자상거래를 실시하는 전자적 거래의 시행업체 비율이 50% 이상을 차지하는 업종으로는 통신업(78.4%), 전기·가스·수도업(74.3%), 공공행정·국방 및 사회행정(65.8%), 교육서비스업(63.8%) 정도로서 아직까지는 몇몇 산업에 편중되어 있다. 그러나 이러한 산업 간의 편중도 국제경쟁력 향상을 위한 국가적 차원에서의 정보화 추진으로 인해 점차적으로 개선되면서 전자상거래가 더욱 확산될 것으로 보인다.

전자상거래와 더불어 TV홈쇼핑도 최근의 경제침체로 인한 성장둔화를 겪고 있지만, 곧 안정세를 회복하는 가운데 더욱 확대될 것으로 전망된다. 초기에 비해 국제 유통 시장 변화의 영향을 받으면서 국내 TV홈쇼핑 시장의 경우에도 소비자주권이 강화되고 다양한 홈쇼핑 콘텐츠가 개발되는 등 변화의 모습을 보이고 있고, 이는 지속적인 성장으로 나타나고 있다. TV홈쇼핑은 1995년 8월에 탄생한 이후 매년 비약적인 성장을 지속하고 있는데, 케이블TV와 위성방송을 포함한 시장규모는 1999년 약 6,000억원 정도였으나, 2000년에는 1조 200억원, 2005년에는 6조 9,000억원, 2010년에는 17조 7,000억원이 될 것으로 예상되며, 이러한 추세는 지속될 것으로 보인다.

표 II-1-12 우리나라의 전자상거래 시장규모

| 구 분 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 |
|-----------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| 시장규모 (A, 억원) | 575,584 | 1,189,800 | 1,778,100 | 2,383,882 |
| 전년대비 증가율(%) | — | 107 | 49 | 34 |
| 총거래액 (B, 조원) | 1,270 | 1,308 | 1,386 | 1,426 |
| 전자상거래율 (A/B, %) | 4.5 | 9.1 | 12.8 | 16.7 |

자료 : 산업자원부, 전자상거래 총괄과.

한편, 1990년대 이후 물류비가 국가 GNP의 16% 정도에 이를 정도로 큰 비중을 차지하면서 사회적으로 물류비의 중요성이 인식되기 시작하였다. 이에 기업들은 물류비 절감을 위해 다각적인 노력을 기울여왔으며, 이러한 노력의 결과로서 기존의 동일선상에서 이루어졌던 상류(상적 유통: 商的流通)와 물류(물적 유통: 物的流通)가 분리되어 이들이 별개의 공간과 시간적 차원에서 이루어지게 되었다. 특히 판매활동을 주로 행하는 대리점, 영업소, 소매점 등은 해당점포에 전시용 상품이나 간단한 상품만을 진열하고 소비자로부터 주문은 카탈로그나 진열샘플로 받아 해당상품을 공장이나 창고 등의 물류센터로부터 소비자에게 배송하는 이른바 전시판매점(Thin-shop)이 출현하게 되었다.

이와 같은 전시판매점과 같은 판매형태는 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 21세기 정보화사회를 맞이하여 각국은 국가경쟁력을 확보하기 위한 노력으로 지속적인 정보화 투자를 행할 것이며, 생산비용의 원가를 낮추기 위한 수입제품이 늘어남으로써 수입제품을 보관하는 물류창고를 적극 활용하는 대신 점포는 소규모로 보유하는 전시판매점이 늘어날 전망이다.

전망과 과제

전자상거래, TV홈쇼핑, 전시판매점의 성장 이면에는 해결해야 할 과제들도 상존한다.

표 II-1-13 컴퓨터 네트워크를 활용한 산업별 전자상거래 현황(2003년)

| 산 업 | 통신업 | 전기·가스·수도업 | 공공행정, 국방 및 사회행정 | 교육 서비스업 | 건설업 사회복지 사업 | 보건 및 사회복지 사업 | 도소매업 |
|-------|-----------|-----------|-----------------|----------|-------------|--------------|------|
| 비율(%) | 78.4 | 74.3 | 65.8 | 63.8 | 44.8 | 33.3 | 25.0 |
| 산 업 | 기타 개인 서비스 | 사업 서비스업 | 부동산 및 임대업 | 숙박 및 음식업 | 오락문화 및 운동 | 운수업 | 제조업 |
| 비율(%) | 24.2 | 16.4 | 13.1 | 12.5 | 12.1 | 11.9 | 10.2 |

자료 : 산업자원부, 전자상거래 총괄과.

첫째로, 전자상거래 공인인증제의 정착문제이다. 지금까지 국내업체들은 상품의 신뢰성을 제공하지 못한 채 반품 및 훼손문제, 고객중심의 마인드 부족, 제품의 구색 부족, 과당경쟁 등의 문제를 발생시키고 있다. 따라서 최근 들어 기존의 무질서하게 존재했던 전자상거래업체들을 견제하고자 공인인증제가 시행되었으며, 이로 인해 인터넷 쇼핑물의 매출감소가 좀처럼 회복되지 못하고 있다. 그러나 장기적으로는 공인인증제의 철저한 시행과 정착을 통해 경쟁력 있고 신뢰성을 갖춘 업체들만이 존재하도록 함으로써 전자상거래의 발전을 꾀할 수 있을 것이다.

둘째로, 전자상거래의 거래수단으로서 유동성을 확보하기 위한 사이버머니의 개발문제이다. 현재 사용되고 있는 신용카드에 대해 보다 높은 수준의 보안 확보를 위한 대처방안의 모색과 더불어 현재보다 더 많은 유동성을 증대시키기 위한 직불카드의 개발 등 인터넷쇼핑에서의 대금결제수단으로 유동성 및 편리성을 갖춘 사이버머니의 개발을 통해 이용자의 편리성을 증진시켜야 한다.

셋째로, 전자상거래 시장의 국제화로 인해 모든 상품이 자유롭게 거래되기 때문에 국제간의 거래금지상품(가령, 밀수, 마약, 무기, 음란물 등) 거래로 인한 부작용이 발생할 수 있다. 따라서 이를 방지하기 위해서는 불법거래 및 음란물에 대한 단속강화, 기획조사, 쇼핑물업체의 등록정보 수시확인, 사이버경찰의 국제간 협력 및 공조체제가 이루어지도록 하고, 이를 통해 건전한 전자상거래 시장의 육성을 도모할 수 있다.

넷째로, 전자상거래, TV홈쇼핑, 전시판매점 등은 문전배송(Door To Door)의 택배서비스가 발전해야만 가능하다. 택배서비스의 핵심은 공동집배송으로서 이는 공동집배송센터와 물류시설이 확보되어야 발전할 수 있는데, 이에 대한 시설지원이 이루어져야 할 것이다.

서울의 농업

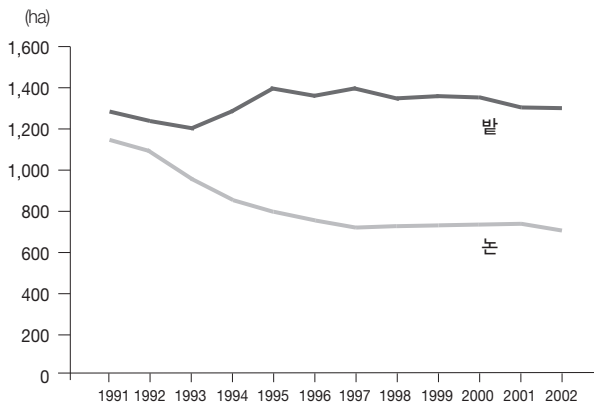
박석두

서울의 농업 현황

서울시의 농지면적은 1980년의 논 2,640.6ha와 밭 2,258.6ha 등 합계 4,899.2ha에서 1995년에 논 789ha와 밭 1,398ha 등 합계 2,187ha, 2002년에 논 709ha와 밭 1,309ha 합계 2,018ha로, 절반 이상 감소하는 추세를 보여 왔다. 반면 경지 이용률(경지면적에 대한 작물 재배면적의 비율)은 같은 기간 128.7%에서 134.5%, 136.1%로 증가하였는데, 이는 시설채소의 재배면적이 235.8ha에서 1,432ha, 1,289ha로 증가한 데 따른 것이다.

2002년 현재, 단일 작물로는 미곡의 재배면적이 711ha로 가장 많지만

그림 II-1-4 서울시 경지면적의 변화 추이



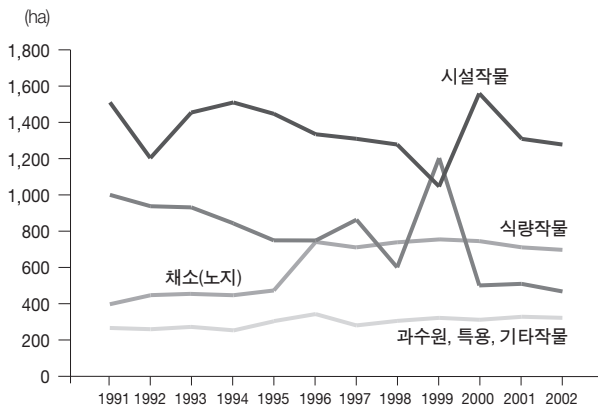
자료 : 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

채소류 재배면적이 노지 채소 466ha와 시설채소 1,287ha를 합해 1,753ha로서 경지이용면적 2,747ha의 63.9%를 차지하였으며, 이 밖에 배와 포도를 중심으로 한 과수원 면적이 227ha, 잡곡·두류·서류 등이 56ha, 들깨·약용 식물·참깨 등 특용 작물이 37ha이다. 이와 같이 서울시의 농업은 논보다는 밭, 토지 이용형보다는 시설형, 식량작물보다는 환금작물 중심의 농업으로서 전형적인 도시농업의 특징을 보여 주고 있다.

땅값이 비싸고 도시 용지가 포화 상태임에도 불구하고, 서울시에 농지와 농업이 존재하는 것은 오로지 용도지역 지정에 의한 제도적인 토지이용규제 덕분이다. 서울시의 농지는 모두 생산녹지와 개발제한구역 안에 존재한다. 2000년 현재, 서울시의 생산녹지 지정면적은 360ha, 개발제한구역 면적 1만 6,683ha 중에서 농지면적은 논 1,246ha와 밭 1,010ha를 합해 2,256ha이다. 생산녹지는 1980년의 890ha에서 1995년 360ha로 계속 감소한 이후 그대로 유지되고 있으며, 개발제한구역의 총면적이 지정 이래 변함없는 가운데 논밭 면적이 약간씩 감소한 데 그쳤다. 그 덕분에 서울에도 농지와 농업이 이나마 존속되어 온 것이다.

도시지역의 농지는 농지일 뿐만 아니라 녹지이며 개활지이기도 하다.

그림 II-1-5 서울시 작물별 이용 면적의 변화 추이



자료 : 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.

은평구 진관외동 등 8개동에서 16개소, 농지면적 2만 4,820평에 달하였다 (이은희·김용아, 1998). 주로 개인 농가가 운영하는 주말 농장은 3~5평 단위로 임대하여 시민들이 채소류를 경작하는 '텃밭 재배형' 과 20평 단위로 유아원 등에 임대하는 '자연 학습장' 으로 구분할 수 있다. 이러한 주말 농장에 대해, 이용자들은 농작물 재배와 수확의 즐거움을 얻고, 자녀 교육과 가족 여가의 장소이자 농촌체험의 장소 등의 이용 목적 면에서 대체로 만족하는 것으로 나타났다. 이와 같이 도시지역의 농지와 농업은 직접 이용자에게 기쁨을 줄 뿐만 아니라 존재하는 것만으로도 시민에게 다양한 기능을 제공하고 있는 것이다.

20년 뒤에도 서울에 농업이 존재할까?

서울시에 농지와 농업이 존재할 필요가 있을까? 농업인의 생계수단으로서의 농업은 서울시 근교, 나아가 농촌지역에서 경영하면 되고, 주말 농장 등도 마찬가지이다. 신선한 채소의 공급 또한 교통수단의 발달과 냉장 운반 등을 통해 먼 거리에서도 가능하다. 농산물 생산을 위한 농지와 농업이 반드시 서울시 안에 존재하지 않아도 되는 것이다. 녹지와 자연경관, 레저와 휴식 공간, 재해방지 기능을 위한 개활지로도 농지보다는 임야가 낫다고 할 수 있다.

이상의 문제와 관련하여 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 건물과 시설이 들어서지 않은 녹색의 열린 공간이 도시 행정구역 안에 필요한가. 둘째, 필요하다면 그 열린 공간을 어떤 방식으로 확보하여 운영할 것인가. 도시의 무분별한 확산 방지, 쾌적한 삶의 공간 유지, 자연경관과 생태 환경의 유지 등을 위해 녹색의 열린 공간이 필요하다는 데는 이론이 없다. 지금까지는 그 공간을 확보하기 위하여 일정 권역을 녹지지역 혹은 개발제한구역으로 지정하여 개발을 제한하는 방식이 채용되고 있다. 그런데 이 규제권역의 토지는 전답·임야 등으로 구성되어 있으며, 그 소유자는 평지일수록 사적 개인인 경우가 많다. 그리고 임야보다는 농지에서 수익이 높다. 따라서 현재의 농지를 임야로 바꿀 필요성도 가능성도 없다. 녹

색의 열린 공간을 확보·유지하기 위해 현재의 토지이용규제 제도를 유지하는 한 앞으로도 서울시에 농지와 농업은 존재하게 될 것이다.

문제는 토지이용규제의 전망이다. 행정 수도의 이전 등으로 인해 서울시의 인구가 감소되고, 따라서 현재의 녹지지역 및 개발제한구역을 더 이상 개발하지 않아도 될 것이라는 낙관적 전망도 있다. 도시지역의 농지와 농업을 유지하는 데 대한 일반 시민들의 수요도 점점 커지고 있다. 반면, 개발제한구역의 토지이용규제에 대한 주민과 농지 소유자 등의 불만과 반발이 심하여, 최근에는 집단취락지구의 개발제한구역 지정을 해제하는 조치가 취해지기도 했다. 그러나 해제 조치는 취락지구가 아닌 농지 등에는 해당되지 않으며, 개발이 제한되는 용도지역 내 농지와 농업에 대한 기반 정비 등의 정책 지원도 뒷받침되지 않고 있다. 규제만 있고 보상이 없는 토지이용규제 방식으로는 도시지역의 농지와 농업을 유지하기가 쉽지 않을 것이다. 20년 후에도 서울시에 농지와 농업이 존재할 수 있느냐의 여부는 규제에 따르는 손실에 대한 보상체계를 제도적으로 갖출 수 있느냐 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

전망과 과제

20년 후 서울시에 존재하는 도시농업은 기능과 존재 형태 면에서 지금과는 다른 모습을 띠게 될 것이다. 그것은 한마디로 ‘농민의 농업’이 아니라 ‘시민의 농업’이라고 표현할 수 있다. ‘시민의 농업’이란 시민이 농지와 농업을 유지하는 데 필요한 비용의 일부를 부담하고, 농작물의 생산에 참여하며, 농업의 존재형태와 경영방식을 결정하는 데에도 의견을 반영하는 농업이라고 할 수 있다. 좀 더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 토지이용규제에 따르는 농지소유자의 손실은 국가재정으로 보상되며, 따라서 시민은 납세를 통해 도시지역의 농지와 농업을 유지하는 데 참여하게 된다. 보상 방식에는 여러 가지가 있을 수 있다. 둘째, 주말농장의 확대 등을 통해 더 많은 시민이 직접 농사에 참여하게 될 것이다. 농사 체험이 제공하는 다양한 기능과 안전한 농산물에 대한 시민의 수요가 더

욱 커지는 한편, 현존 농업인의 노령화와 후계자 부족 등에 의해 그들의 주말 농장 임대료가 증가되어 주말 농장은 지금보다 크게 확대될 것으로 전망된다. 셋째, 유기농업·환경농업이 확대될 것이다. 시설채소 등 환금작물을 상업적으로 생산하기 위해서는 화학비료와 농약 및 노동력을 다량 투입하여 집약 경영을 할 수밖에 없다. 그러나 앞으로는 안전·고품질 농산물에 대한 소비자의 요구가 강화되어 시설농업까지도 유기 농업·환경 농업이 되지 않으면 안 될 것이다. 넷째, 경관농업이 확대될 것이다. 시설 농업의 비닐하우스는 아름다운 경관이라 할 수 없으며, 뒷전에 쓰레기와 오염 물질이 방치되어 있는 경우도 있다. 도시농업이 시민의 참여에 의해 유지된다면 아름다운 농촌경관에 대한 시민의 요구가 커지고, 이에 따라 화훼공원·농업공원과 같이 아름다움을 제공하고 시민들로부터 그 대가를 받는 경관농업이 확대될 것으로 전망된다.

2 사회

서울의 빈곤 현상

서울시민의 직업변화

집단활동과 사회자본의 가능성

주5일제와 문화생활의 변화

레저문화의 새로운 흐름

늘어나는 애완동물

서울의 외국인 거주지

고령화 사회와 노인 질병

전자정부와 네트워크 사회

서울의 빈곤 현상

신명호

빈곤의 양상 변화

서울은 생계가 막막해진 이들이 새로운 삶의 기회를 찾아 전국에서 모여드는 집결지였다. 1960년대 중반부터 시작된 이농민의 서울 유입은 그 규모가 점차 줄어들면서도 꾸준히 지속되었다. 근대적 산업화의 바람이 이런 움직임을 낳긴 했지만 그렇다고 서울의 제조업 공장들이 밀려드는 노동력을 모두 흡수할 수는 없었다. 주로 독신의 젊은 남녀가 산업부문의 노동자로 편입되었을 뿐, 나머지 이농민 가구주들은 일용 노동 같은 미숙련직이나 식당 종업원 등 판매서비스직, 그리고 노점이나 행상 같은 영세자 영업 등에 주로 종사했다. 주택을 비롯한 서울의 기반시설 역시 이들을 수용하기에는 태부족이었기 때문에 자연히 집값이 쏠 무허가 판자촌들이 우후죽순처럼 늘어났다. 미처 개발되지 않은 하천변과 산등성이에겐 소위 뚝방동네, 달동네들이 점차 그 면적을 넓혀 갔다. 1980년대 이전까지 이렇게 서울의 빈곤층은 공간상으로도 자신들의 모습을 확연히 드러내고 있었고 빈곤의 양상도 말 그대로 헐벗음과 굶주림의 성격을 크게 벗어나지 못하고 있었다.

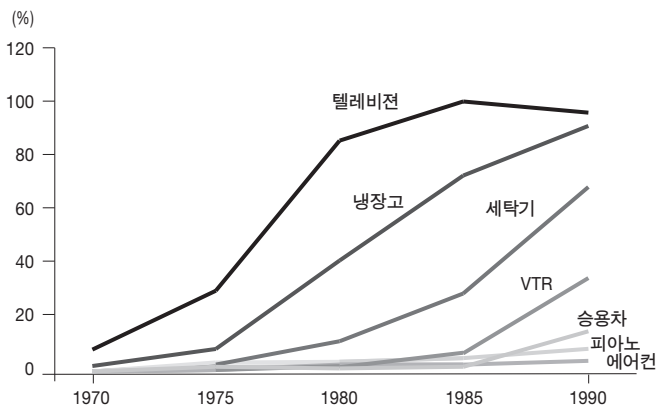
1970년대 초부터 이후 15년간은 이러한 절대 빈곤이 급격히 줄어드는 시기였다. 빠른 경제성장과 함께 국민 소득이 늘어났고, 그와 더불어 소비구조도 바뀌어서 규격화·표준화된 내구재 중심의 소비패턴이 빠르게 확산되었다.

특히 1987년 이후에는 교육, 교양오락 등 문화 및 서비스 상품에 대한

소비가 크게 늘어났고, 내구재와 개인 서비스에 있어서는 계층 간의 소비 지출 비율의 격차가 상당히 줄어들었다. 그리하여 1990년에 이르면 서울의 극빈층이랄 수 있는 생활보호 대상가구들 가운데 텔레비전, 냉장고, 전화를 보유한 가구의 비율이 각각 90.4%, 76.7%, 53.3%에 달하게 된다. 요컨대 소비의 측면에서만 보자면 계층간 격차가 줄어드는 것이고, 초라하고 남루한 행색으로 금세 식별이 가능했던 1970년대식의 빈곤이 이제는 눈에 잘 안 띄게 된 것이다. 이는 절대빈곤가구 비율의 추이에서도 나타나는데, 1991년 기준으로 1인당 월평균 소비지출이 10만 원 이하인 빈곤 가구의 비율이 1967년에는 85.3%이던 것이, 1980년에는 64.3%, 1990년에는 25.7%, 1998년에는 10.7%로 줄어들었다.

한편 공간상으로도 1980~1990년대는 서울의 빈민들이 눈에 안 띄는 공간으로 흩어져 가는 시기였다. 그러나 이들 주거 상황의 변화는 앞서 언급한 일반 소비영역과는 달리 실질적 개선이 이루어진 결과라기보다, 서울의 도시공간이 자본의 요구에 따라 재편되는 과정에서 이들의 집단 주거지가 해체됨으로써 나타난 것이었다. 지속적인 재개발사업의 결과로 산동네는 하나 둘씩 자취를 감췄다. 하지만 새로 지어진 아파트에 들어갈 능

그림 II-2-1 내구 소비재 보유 가구 비율(전국)



자료 : 통계청, 『인구 및 주택 센서스보고』, 각년도.

력이 없는 90%의 주민들은 다른 지역의 지하셋방으로, 비닐하우스로, 더러는 공공 임대 아파트로 옮겨 갔다. 그리하여 오늘날 서울의 가난한 사람들이 밀집해 사는 곳은 강남 일대의 비닐하우스 촌과 몇몇 임대아파트 단지를 제외하면 대규모 공간을 발견하기가 어렵다.

구조적 빈곤의 심화

사회보장제도의 취약성에도 불구하고 외환위기 전까지 빈곤문제가 심각하게 불거지지 않았던 것은 그나마 한국경제가 성장기조를 유지해 왔기 때문이다. 그러나 1990년대 말부터 구조화되고 있는 고용의 불안정과 실업 문제는 특히 빈곤층을 크게 위협하고 있다. 그동안 1970년대에 비해 높아진 소비수준을 지속적인 경제성장과 호황에 힘입은 소득으로 간신히 지탱해 왔는데, 1998년 이후 갑자기 줄어든 소득과 일자리는 생활상의 박탈과 결핍을 낳고 있다. 고실업 사태가 특히 저임금 비정규직 노동자에게 더 많은 피해를 준다고 할 때 앞으로도 더욱 그러할 것으로 보인다.

그런데 더욱 우려되는 것은 부익부 빈익빈의 경향이 심해지고 가난한 사람들이 빈곤을 벗어나 줄 수 있는 가능성이 점차 줄어들고 있다는 사실이다. 그림에서 보듯이 1997년 이후 소득의 분배구조는 계속 악화되고 있는데 이의 가장 큰 원인은 역시 실업이 확산된 탓이다. 실제로 1996년에 전체 가구 가운데 61.9%였던 근로자 가구의 비율이 현재는 55.3%로 줄어든

그림 II-2-2 가구소득 불평등도(지니계수)

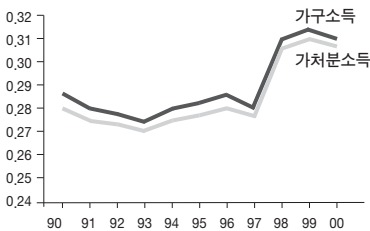
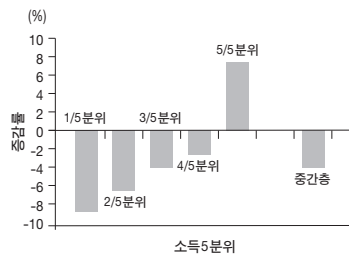


그림 II-2-3 계층별 소득점유율의 증감률



자료: 정진호, 2001, "최근의 소득불평등도 변화와 소득원천별 분배," 한국노동연구원, 『노동정책연구』, 창간호.

반면, 직업이 없는 무직자 가구의 비율은 11.4%에서 18.8%로 상승했다. 가족 중에서 취업자가 한 명도 없는 가구가 5가구 중 1가구 꼴이라는 얘기가 있다. 이런 이유로 일단 빈곤 상태에 빠진 가구는 가난을 헤어나기가 쉽지 않은데, 특히 노동 능력이 취약한 고령자나 장애인, 그리고 취업에서 차별을 겪는 여성가장가구의 경우는 더욱 그러하다. 2001년 현재, 소득이 중간 값의 50%가 채 안되는 빈곤층은 12% 정도이다. 이러한 빈곤층의 비율은 1995년에 8.9%, 1998년 11.7%, 2000년 11.9%를 거치면서 꾸준히 증가해 왔다.

또한 빈곤층 가정의 자녀들이 교육을 통해 빈곤을 탈출할 수 있는 가능성도 확연히 낮아졌다. 우선 경제적 궁핍이나 변화된 가치관 때문에 가족이 해체되는 경우가 빈번해져서 학업을 중도에 포기하거나 거리로 나가는 청소년들이 늘고 있다. 설사 학교를 다닌다 해도, 상당한 문화적 자본을 가지고 있을 뿐만 아니라 고급 사교육 서비스의 세례 속에 크는 중산층 학생들과는 학업능력 면에서 경쟁이 되지 않는다. 가난한 농부의 아들이 소위 일류 대학을 나와 출세했다는 1970년대의 성공 신화를 요즘은 좀처럼 듣기 어렵다.

전망과 과제

가난한 사람들은 점차 눈에 띄지 않는 존재가 돼 가고 있다. 이것은 빈곤이 사라져 가고 있는 것이 아니라, 다양하고 복잡한 모습으로 바뀌고 있다는 뜻이다. 더 나아가 이제 빈곤은 단순히 물질적 결핍의 문제에 그치는 것이 아니라, 기회와 관계의 문제이며 삶의 질의 문제가 되고 있다. 산업화를 거치면서 약간의 물질적 풍요를 경험했던 우리사회에서, 새로운 모습으로 나타나고 있는 작금의 빈곤현상은 우리를 당혹케 한다. 당혹감은 이러한 빈곤화 현상의 원인이 우리나라의 일국적 차원의 문제가 아니라 세계경제 질서의 경향과 연관된 구조적 문제라는 것, 그래서 그 해결 역시 용이하지 않다는 점에서 더욱 크다.

세계경제 질서의 주류는 불평등을 심화시키는 방향으로 나아가고 있

다. 이와 더불어 사회계층 간의 상승 이동 가능성은 줄어들고 있다. 불행히도 이러한 경향성은 우리나라, 서울의 계층 간 관계 속에서도 엿보인다. 모든 문제를 개인들이 능력껏 시장 안에서 해결하라고 부추기는 정책이 지속되는 한 이러한 경향은 심화될 것이다.

불평등의 격차를 줄이고 완화하려는 노력, 그것도 좀더 본원적인 치유를 모색하는 정책적 노력만이 이러한 경향에 제동을 걸 수 있다. 2000년 국민기초생활보장법 등 사회안전망이 다소 확충된 이후에 빈곤층의 증가 비율이 정체되고 있다는 사실은 재분배정책의 효과 면에서 희망어린 시사점이기도 하다. 빈곤층을 위한 일자리를 창출하고 복지를 확대하는 방안이 다각도로, 그리고 깊이 있게 다루어져야 할 것이다.

서울시민의 직업변화

이 호 영

위기의 직업, 불안한 직장

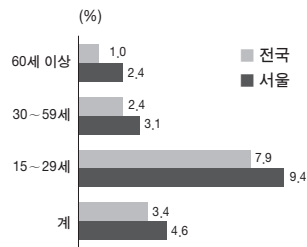
1997년 외환위기 이후로 직장인들(과 그의 가족들)을 가장 불안하게 하는 것은 실업에 대한 공포일 것이다. 한편 아직 직장에 들어가지 못한 청년들에게는 취업이 가장 큰 고민거리로 등장했다. 우리사회에서도 30여 년 간의 고도성장에 기댄 완전고용의 신화가 깨져 나가기 시작한 것이다. 다행히 1998년을 정점으로 실업률은 감소했지만 새로 생기는 일자리 중에는 비정규직, 임시직이 훨씬 많아졌다. 통계청에 따르면 2002년 현재 우리나라의 임금노동자 가운데 정규직은 592만 2,000 명(43.4%), 비정규직은 770만 8,000 명(56.6%)으로 비정규직 비율이 OECD 국가 중 가장 높은 것으로 나타났다. 특히 20~29세 임금노동자(400만 8,000 명) 중 임시직원(162만 2,000 명)과 일용 직원(39만 1,000 명)이 총 201만 3,000 명으

그림 II-2-4 실업률 추이



자료 : 통계청.

그림 II-2-5 연령대별 실업률(2003년)



자료 : 통계청.

로 전체 20대 임금노동자의 50.2%나 되는 것으로 나타났다. 임시직원이란 고용 기간이 1개월 이상~1년 미만인 직원을, 일용 직원이란 고용 기간이 1개월 미만인 직원을 말한다. 20대 임금노동자 중 임시·일용직 비율은 1992년 38.8%, 95년 38.6% 등에 머무르다가 외환 위기 이후인 98년에 46%로 급증한 이후 계속 늘고 있다. 또 2003년 15~29세의 청년 실업률은 평균 실업률인 3.4%의 두 배 이상인 7.9%에 이르고 있다. 바야흐로 직업이 무엇인지를 묻기 전에 직업은 있는지를 물어야 하는 직업 안부시대가 도래한 것이다.

2003년 삼성경제연구소가 6대 도시의 중고생을 대상으로 실시한 설문 조사에서 학생들의 장래 희망은 1위 교사(16.5%), 2위 의사(10.4%), 3위 컴퓨터 분야 직업(7.5%), 4위 기업가(6.7%), 5위 예술 분야 아티스트(6.0%), 6위 언론 및 방송인(4.3%), 7위 엔터테이너(3.5%), 8위 변호사·판사·검사(3.5%), 9위 건축가(3.2%), 10위 요리사(2.7%) 순으로 나타났다. 남학생의 경우 1위에서 3위까지를 각각 의사, 컴퓨터 분야 직업, 기업가가 차지한 반면 여학생들 사이에서는 교사가 압도적으로 많은 24.6%로 1위를 차지하였고 예술 분야 아티스트, 의사가 그 뒤를 이었다. 이 결과는 2002년 미국에서 조사한 10대 청소년의 선호 직업 순위와 비슷하지만 특정 직업에 대한 쏠림 현상은 미국보다 한국이 심한 것으로 보인다. 미국에서는 1위 의사(9.7%), 2위 기업가(8.9%), 3위 운동 선수(7.5%), 4위 교사(6.6%), 5위 엔터테이너(6.6%)로 나타났다. 바로 뒤를 컴퓨터 분야, 변호사, 엔지니어, 과학자, 수의사 등이 잇고 있다. 아이의 능력이나 의지와 상관없이 이 꿈들은 대부분 실현되지 못할 것이다. 미국 사회나 한국 사회는 그렇게 많은 교사, 의사, 운동 선수를 필요로 하지 않기 때문이다.

서울시민의 직업에 나타난 변화

지난 30년 간 서울시민의 직업구조에 나타난 변화의 내용은 대략 세 가지로 요약될 수 있다. 그 하나는 같은 직업을 얻기 위해서 필요한 교육, 훈련 등 자격 조건이 훨씬 까다로워졌다는 것이다. 다른 하나는 산업구조가

고도화되면서 직업 자체가 대단히 다양해졌다는 것이다. 마지막으로 직장 안정성이 크게 훼손되면서 동일 직종 내의 이직률이 높아졌을 뿐만 아니라 아예 직업을 바꾸는 사람들이 많아졌다는 점을 지적할 수 있다.

2002년 현재 서울의 취업자 수는 477만 2,000 명으로 총 인구인 1,028만 명의 46.4%를 차지하고 있다(물론 이 수치는 서울에 존재하는 비공식부문을 포함하지 않은 것이므로 실제와는 약간 차이가 있을 것이다). 취업자의 83.1%가 3차 산업이라고 할 수 있는 건설업(8.3%), 도소매·음식 숙박업(30.3%), 전기·운수·창고·금융업(10.8%), 사업·개인·공공 서비스업 및 기타(33.0%) 부문에 종사하고 있다. 제조업 종사자는 17.3%이고 농림어업 종사자는 거의 없는 것으로 나타났다. 그런데 아래 표Ⅱ-2-1에서 볼 수 있듯이 서비스업 중에서도 사업, 개인, 공공 서비스 및 기타 부문의 취업자 수는 꾸준히 증가하는 반면 제조업 취업자 수는 확연한 감소 추세를 보이고 있다. 전국적인 추세도 이와 비슷하지만 서울의 경우 그 속도가 훨씬 빠름을 알 수 있다.

지가가 높고 생계비가 비싼 서울에서는 많은 부가 가치를 생산하는 성장 산업과 전문화된 고차 서비스 산업만이 살아남게 될 것이다. 그리고 이런 산업의 집중은 다시 주택 가격 및 지가를 상승시키고 이윤 수준이 낮은 산업과 그 산업에 종사하는 사람들을 도시 밖으로 쫓아내는 요인으

표Ⅱ-2-1 산업부문별 취업자 수

(단위: 천명)

| 구분 | 1992년 | | 1996년 | | 2000년 | | 2003년 | |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 | 전국 | 서울 |
| 농림어업 | 2,667 | 21 | 2,323 | 20 | 2,243 | 10 | 1,950 | 6 |
| 광공업 | 5,041 | 1,255 | 4,748 | 1,050 | 4,311 | 893 | 4,222 | 786 |
| 건설업 | 1,688 | 440 | 1,983 | 425 | 1,582 | 350 | 1,816 | 406 |
| 도소매, 음식 숙박업 | 4,483 | 1,300 | 5,690 | 1,353 | 5,966 | 1,478 | 5,852 | 1,466 |
| 사업, 개인, 공공 서비스 및 기타 | 3,447 | 1,089 | 4,157 | 1,278 | 4,979 | 1,417 | 6,139 | 1,573 |
| 전기, 운수, 창고, 금융 | 1,683 | 493 | 1,952 | 522 | 2,074 | 519 | 2,160 | 515 |

자료: 통계청.

로 작용하고 있다. 정보화, 지식기반 사회의 도래로 인해 금융과 서비스 영역이 급팽창하면서 도시 내 산업부문 간, 또 도시 간 불균등이 확대된다는 사센(S. Sassen)의 ‘신도시 경제’ 이론이 오늘의 서울에도 들어맞고 있는 것이다.

서울시민에게 이러한 변화는 그다지 반가운 것만은 아니다. 서울은 지금도 전국 16개 광역시도 중 소비자 물가 상승률, 실업률이 가장 높은 곳이며 산업생산 증가율은 마이너스로 꼴찌를 겨우 면한 정도다. ‘그럴듯한 직업(Decent Job)’은 꿈도 꾸지 못한 채 얼마 되지 않는 일당을 받으며 이 직장, 저 직장을 전전해야 하는 임시 노동자들이 가장 많은 곳도 서울이다. 앞으로 ‘도하 개발 아젠다(DDA)’ 협상이 타결되어 서비스업이 전면 개방되면 서비스업 의존도가 압도적으로 높은 서울은 다른 도시들에 비해 훨씬 큰 타격을 입을 것이 뻔하다. 국제시장에서 경쟁력을 갖추기 위해 서울은 금융업, 사업 서비스업을 중심으로 한 발전 전략을 수립할 수밖에 없는데 이로 인해 생겨나는 일자리는 대부분 국내외의 고학력, 고소득자를 위한 것이다. 많은 사람들은 이들의 집과 직장, 이들을 위한 식당과 호텔에서 시간제로 서빙을 하거나 청소를 하며 살아가게 될 것이다. 1990년대 런던의 사례에서 볼 수 있듯 고소득 전문직 종사자가 증가함에 따라 임대료가 상승하고 이로 인해 임금에 기대어 살아가는 중산층의 빈곤화가 가속화되는 것은 서울에서도 충분히 예상 가능한 일이다.

전망과 과제

지금 상계동에서, 압구정동에서, 봉천동에서 태어나는 아이들은 30년 뒤 서울에서 무엇을 하며 살아가고 있을까? 확실하건대 우리의 예측은 상당 부분 빗나갈 것이다. 지금도 서울에는 빠른 속도로 명멸하는 직업들이 있다. 새로 탄생하는 직업들, 또 사라지는 직업들은 사회의 변화를 민감하게 반영한다. 최근 10여 년 간 IT 산업의 발전과 함께 컴퓨터 프로그래머, 시스템 엔지니어, 웹디자이너 등 과거에는 존재하지 않았던 직업들이 각광을 받았다. 하지만 출판계에서는 전자 조판이 일상화되면서 식자공이

리는 직업이 역사 속으로 사라졌다. TV 홈쇼핑과 인터넷 쇼핑이 폭발적인 인기를 누리면서 택배, 퀵서비스 등 문전 배달 서비스업이 유례없는 특수성을 누리기도 했다. 하지만 그 뒤편에서 동네 서점, 가게, 문구점은 된서리를 맞았다.

정부는 1인당 국민 소득 2만 달러 시대를 부르짖으면서 차세대 성장 동력 산업을 무엇으로 할 것인가를 논의하고 있지만 이 논의는 어차피 자본집약적, 지식집약적 산업이 노동집약적 산업을 대체할 수밖에 없다는 것을 전제하고 있다. 어떤 산업은 고용효과를 유발하지만 고용의 질을 떨어뜨리고 또 어떤 산업은 고용을 전혀 창출하지 않거나 기존의 일자리마저 감소시키기도 한다. 지식기반 사회가 노동의 종말로 이어지지 않기 위해서는 ‘일자리 나누기’와 ‘사회적 일자리’의 창출이 필요하다는 주장이 설득력을 얻게 되는 이유가 여기에 있다. 먼저 ‘일자리 나누기’를 위해서는 기업의 의지와 정부의 지원이 절대적으로 필요하다. 4조 2교대 방식의 순환 근무를 통해 공장을 24시간 가동하여 일자리를 늘리고 동시에 생산성도 높은 유한킴벌리는 좋은 사례를 제공한다. 2004년 정부는 경영혁신을 통해 일자리를 늘릴 경우, 직원의 추가 채용에 따른 인건비 부담의 절반까지를 정부지원금으로 보조해 주기로 결정했다. 한편 ‘사회적 일자리’는 비영리 민간 단체가 정부지원을 받아 생계가 곤란한 실업자를 고용하고, 이들과 함께 다른 소외계층을 돕는 일을 함으로써 빈곤에서 벗어날 수 있는 여건을 마련해 주는 제도로 이미 우리와 같은 문제를 겪었던 선진국에서 도입된 바 있다. 이러한 ‘제3섹터’의 활성화 역시 정부의 재원 확보와 제도적 지원이 필수적이다. 일견 낭비적이라고 볼 수도 있는 이런 정책들은 근로능력이 있는 빈곤층이 수급자가 아닌 노동자로서 떳떳하게 살 수 있게 할 뿐 아니라 불필요한 복지 비용을 절감시켜 줌으로써 궁극적으로 재정안정에도 도움이 되기 때문에 적극적인 도입이 필요하다.

집단활동과 사회자본의 가능성

이재열

민주화와 중간조직

지난 20여 년 간 서울은 ‘한국 그 자체’를 의미하는 정치와 행정의 명실상부한 중심이었다. 그러나 그동안 밀어닥친 ‘민주화’의 물결은 중앙에 위치한 서울의 위상에 많은 변화를 가져왔다. 따라서 이러한 탈권위주의의 변화 속에서 어떻게 새로운 민주적 정치 질서를 만들어 나가야 할지는 매우 중요한 현실적 과제가 되고 있다.

사회의 전반적 민주화와 연관해서 매우 중요한 위치를 차지하는 것은 중간조직이다. 시민들이 어떤 집단에 참여하며 어떤 활동을 하느냐 하는 것은 그 사회의 민주적 질서의 미시적 토대를 구성한다.

중간조직의 유형은 다양하지만, 크게 나누면 한국적 맥락에서는 자발적 결사체와 연고 집단이 의미 있는 구분이 될 수 있다. 연고 집단이 혈연, 지연, 학연 등의 일차적이고 생득적인 관계를 기반으로 하여 모이는 귀속

표 II-2-2 결사체 참여의 유형과 참여자의 비율

(단위 : %)

| 구분 | 자발적 결사체 | |
|-------|------------------|------------------|
| | 불참 | 참여 |
| 연고 집단 | 고립형 A (20,13) | 결사형 C (10,13) |
| | 연고형 B (53,07) | 복합형 D (16,67) |

자료 : 서울시정개발연구원, 2002, 『서울시민의 삶과 의식』.

적 집단이라면, 자발적 결사체는 특정한 취미를 공유하거나 공동의 목표를 달성하기 위한 자발적인 모임으로 정의할 수 있다. 각종 동호회나 취미 모임, 시민단체, 정당, 문화 단체, 종교단체 등이 대표적인 자발적 결사체들이다. 물론 이 두 가지가 항상 배타적인 것만은 아니다. 한 개인으로서 는 두 가지 모두에 참여할 수도 있기 때문이다.

결사체 참여의 현황과 특징

2002년 서울시민을 대상으로 한 조사 결과에 따르면, 서울시민의 과반 수는 연고 집단에만 참여하고 자발적 결사체에는 참여하지 않는 것으로 나타났으며, 자발적 결사체에만 참여하고 연고 집단에는 참여하지 않는 사람들의 비중은 10%에 불과한 것으로 나타났다. 전반적으로 서울시민의 집단활동은 원초적이고 귀속적인 연고 집단이 중심이 되고 있다는 점에서 다른 나라의 주요 도시 시민들, 특히 유럽이나 미국의 시민 활동과는 큰 대비를 이루고 있다. 예를 들면 일인당 가입한 자발적 결사체의 평균치는 미국이 1.74개, 스웨덴이 1.59개, 그리고 독일이 1.13개인 반면, 한국은 0.30에 불과하다. 그러나 연령별로 보면 고령층으로 갈수록 고립형은 줄어들고, 복합형이 늘어난다는 점에서, 앞으로 서울시민들의 경우에 자발적 결사체에 대한 참여가 늘어날 것이라 예측해 볼 수 있을 것이다.

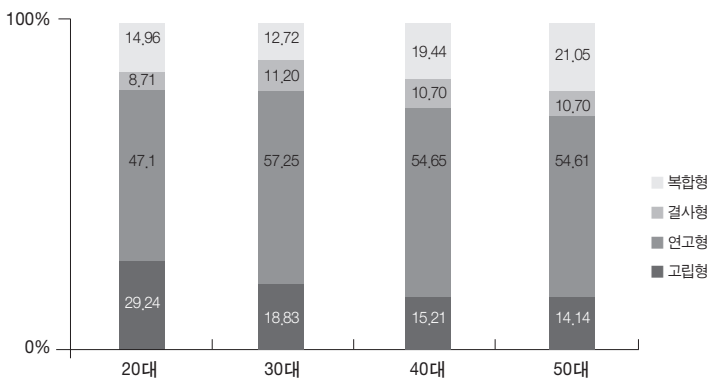
그런데 문제는 집단활동이 가져올 효과이다. 토크빌은 자발적 결사체에 대한 참여가 풀뿌리 민주주의를 가능케 하는 실험장이 된다고 보았으며, 퍼트남은 결사체 참여경험이 ‘사회적 자본’을 축적하는 토대가 된다고 주장하였다. 이 때 사회적 자본이란 “참여자들이 협력하도록 함으로써 공유한 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 신뢰, 규범, 연결망과 같은 사회 조직의 특질”이라고 정의된다. 사회적 자본의 형성 과정에 대해서는 많은 논란이 존재하지만, 대인간 면대면 상호작용에서 출발하는 원초적인 신뢰가 그 단초가 되며, 다양한 결사체의 활동을 통해 지속적인 상호 작용을 하는 과정에서 개인의 이기적이고 단기적인 관심을 넘어서서 장기적이고 공동체적인 문제를 향해 이익들을 조율해 나가는 가치와 규범

을 함양하고 내재화하는 경험을 통해 축적되고 강화된다.

자발적 결사체가 결사체의 숫자와 결사체에서의 활동의 적극성에 비례하여 사회적 자본을 내재화한 민주적 시민의식이 함양되는 열린 연결망이라면, 연고 집단은 귀속적 지위에 따라 결정되는 부분이 강하기 때문에 집단への 가입과 탈퇴가 제한된 닫힌 연결망의 특성을 갖는다. 또한 닫힌 연결망을 통해 형성되는 귀속감은 ‘외부인’과 구별되는 ‘내부인’의 정체성을 강화시켜, 결과적으로 배타적인 이익추구의 위험에 빠질 수 있다는 점에서 “사적이익을 공적 영역에 침투시키는 도구”로 변할 가능성이 농후하다.

향후 서울시민의 사회적 자본의 향방이 어떻게 될지를 예측하는 데 도움이 될 만한 것은 연령 및 학력별 결사체 참여 형태의 분포이다. 여기서 확인할 수 있는 것은 나이가 많은 기성 세대에 비해 학력이 높은 젊은 세대에서 결사체 참여의 비중이 높다는 점이다. 그런데 주목할 것은 이들 고학력 젊은 세대에서 사실은 결사체와 연고 집단 참여가 동시에 높은 복합형의 비중이 높다는 점이다. 따라서 장래 서울시민의 집단 참여의 형태도 복합형의 증대를 가져올 것이라 예측해 볼 수 있을 것이다.

그림 II-2-6 연령대별 참여 유형의 분포



자료 : 서울시정개발연구원, 2002, 『서울시민의 삶과 의식』.

전망과 과제

문제는 복합형 주민들이 보여 주는 태도이다. 이들은 매우 높은 비판 의식과 민주적 절차에 대한 공감대를 나타내고 있으나, 동시에 다양한 연고를 현실에서 활용하고 이용하는 능력도 뛰어나다는 점에서 이중성을 나타내고 있다.

한편 연고형 시민들은 사회적인 이슈를 공적인 영역에서 이슈화하기보다는 개인적으로 해결하거나 관공서의 결정을 일방적으로 따르는 경향이 많은 반면, 결사체형 시민들은 보다 적극적으로 문제를 개진하고, 주위의 자원을 동원하여 해결하고자 하는 경향이 강한데, 특정 지역에서 경제적 진입 장벽이 높아지고 교육과 소비 등과 관련한 집합적인 문화적 자본이 축적될 경우, 이러한 집적된 이득을 지키고자 하는 동기에서 사회적 자본이 동원될 가능성이 높아졌다는 점도 고려할 필요가 있다. 즉, 원지동 추모공원 건설이나 쓰레기소각장 건설과 같은 소위 혐오시설 건립에 대한 극단적인 반대, 아파트 가격 하락을 막기 위한 주민들의 자체 점검, 재건축 용적률을 높이기 위한 집합 행동 등은 모두 지역에 기반을 둔 공동 이익을 지키기 위한 노력들이 가시화된 것이다. 즉, 상대적으로 지킬 것이 많은 지역일수록 결사체적 행동이 집단적 이기주의로 변질될 가능성을 많이 가지고 있다고 볼 수도 있는 것이다.

전반적으로 낮은 수준에서 머물고 있는 시민들의 공동체 경험은 사회의 발전에 걸 맞는 ‘시민의식’이 형성되는 데 장애가 되고 있다. 이러한 이유로 한편으로 시민단체와 NGO들의 숫자는 급속하게 늘어나고, 또한 시민단체의 정치적 영향력이 급증함에도 불구하고, 명망가 중심의 사회운동이 가지는 한계도 점차 누적되고 있다. 이러한 와중에 정당한 절차적인 합리성과 실질적인 효율성을 갖춘 시민의 시정과 구정 참여는 아직까지 멀고, 주요 정책에 대한 집단적 항의와 갈등의 악순환은 쉽게 해소되지 않고 있다.

앞으로 취약한 시민의식과 지나치게 강한 지역이기주의의 덫에서 벗어나 정책의 형성과 집행 과정에서 시민들의 자발적 참여와 협조를 가능케

하기 위해서는 다양한 시도들이 필요하다고 생각된다. 선진국의 사례에 비추어 볼 때, 공공지향적인 시민의식의 발전은 자신이 속한 일차적인 연고 집단을 넘어서는 느슨한 결속력을 갖는 각종 모임들, 즉 동호회나 학부 모 모임, 취미클럽, 봉사모임 등과 같은 “열린 결사체”에 참여하는 경험이 매우 중요하다. 퍼트남은 이를 “볼링 클럽”의 효과라고 하고, 함께 볼링장을 찾는 사람들의 숫자가 줄어들었다는 것이 미국사회의 사회적 자본의 몰락을 상징적으로 드러낸다고 주장한다. 반대로 1980년대 이후 지방 자치의 중흥기를 맞은 일본의 대도시들에서 보이는 공통된 특징은 시민들의 자발적인 참여로 꾸려지는 다양한 평생교육 프로그램과 열린 결사체의 활발한 성장, 그리고 이에 대한 지방정부의 적극적인 지원이다. 앞으로 서울시의 프로그램도 풀뿌리 수준에서 시민들의 참여를 확대하고 활성화할 수 있는 다양한 “결사체” 활동들과 연계되어 발전할 수 있기를 기대해 본다.

주 5일제와 문화생활의 변화

라도삼

주 5일제의 시작

기대 반 우려 반 속에 오는 2004년 7월부터 주 5일 근무제가 도입된다. 지금도 주 5일 근무제를 자체적으로 실시하고 있는 사업장이 없지 않지만, 「근로기준법」 개정안을 통한 주 5일 근무제의 법제화는 우리사회에 미치는 영향의 정도가 말할 수 없이 클 것으로 예상된다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 2004년 7월, 공기업 및 금융·보험, 1,000명 이상의 사업장을 시작으로 2011년까지는 모든 사업장이 주 5일 근무제를 의무적으로 실시해야 한다. 1961년의 제1차 경제개발 5개년 계획을 본격적인 산업화의 기점으로 잡는다고 하면 실로 40년만에 노동 관행의 커다란 변화가 일어나는 셈이다.

노동시간의 단축과 여가시간의 확대를 가져올 주 5일 근무제 도입에 대해 긍정적인 기대와 부정적인 전망이 교차하고 있다. 여가시간의 확대 자

표 II-2-3 단계별 주 5일제 도입

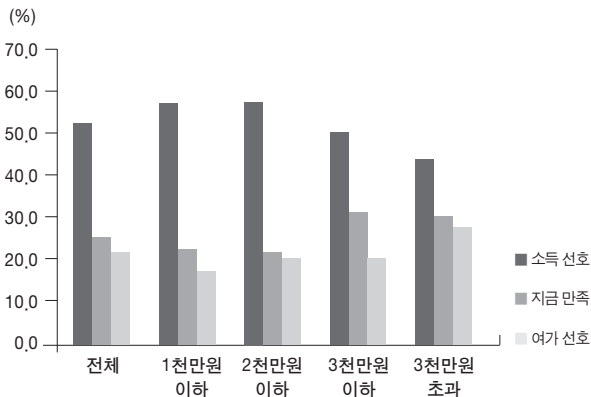
| 시행시기 | 대상 |
|----------|----------------------------|
| 2004. 7 | 공기업, 금융·보험 및 1,000인 이상 사업장 |
| 2005. 7 | 300인 이상 |
| 2006. 7 | 100인 이상 |
| 2007. 7 | 50인 이상 |
| 2008. 7 | 20인 이상 |
| 2020. 11 | 20인 미만 전사업장 |

체가 가져올 삶의 질 향상 이외에도 특히 문화 예술 분야에서는 주 5일 근무제가 문화 예술 활동의 확대와 발전을 가져올 것이라고 예상하기도 한다. 반면 현재의 경제구조 변동의 속도와 방향을 감안할 때 확대된 여가시간을 여가로 보낼 수 없는 사회 계층의 소외감과 박탈감이 더욱 커질 뿐만 아니라 소득보전을 위해 여가시간이 또 다른 노동시간으로 전화하는 일조차 많아질 것이라는 우려 섞인 전망도 만만치 않은 실정이다. 이러한 긍정적인 기대와 부정적인 전망의 교차점에서 주 5일 근무제가 가져올 삶의 변화를 정확하게 예측하고 그에 따른 긍정적인 대책을 고민하는 것이 긴급한 과제라 할 수 있다.

여가시간은 늘어날 것인가?

주 5일 근무제가 거의 자동적으로 여가시간 확대로 귀결될 것이라는 긍정적인 기대가 현실과 동떨어진 것이라는 점은 아래의 도표 소득 계층별 소득 증대와 여가에 대한 선호를 보면 잘 알 수 있다. 전체의 절반 이상이 여가시간의 확대보다는 소득 확대를 선호하고 있으며, 이런 경향은 저소득층으로 갈수록 큰 것으로 나타났다. 노동계가 관철시키려 하는 임금 삭

그림 II-2-7 소득 계층별 소득 증대와 여가에 대한 선호



자료 : 삼성경제연구소, 2002, 『주5일제 실시의 전제조건』.

감 없는 노동시간 단축이 가능하다 하더라도, 현재와 같은 불안한 고용구조에서는 소득크기와 상관없이 많은 사람들이 삶의 질 향상을 위한 여가시간보다는 소득 향상을 위한 또 다른 노동에 시간을 쓰겠다는 것이다. 즉 ‘두 개의 직업’ (Two-Jobs) 시대의 우울한 자화상이 주 5일 근무제 도입에 따른 전망 속에서도 엿보인다고 할 수 있다. 이미 1백만 명의 등록 회원을 넘긴 ‘암웨이’ 나 급속도로 성장하고 있는 ‘하이리빙’ 등과 같은 다단계 판매의 확대는 이러한 전망을 가능케 한다.

또 다른 부정적인 예측은 주말 여가시간이 늘더라도 적극적인 의미에서 문화 예술의 향유 시간이나 인구가 늘지는 않을 것이라는 점이다. 많은 사람들이 늘어난 여가시간 동안 잠을 자는 등 개인 유지에 시간을 보내거나 TV 시청 등 소극적인 여가시간을 보낼 것이라는 말이다. 이러한 예측은 연간 문화 활동 참여율(영화관람 제외)이 0.1회에 미치지 않는 한국의 현실을 감안하면 매우 설득력이 있다고 할 수 있다. 문화 예술의 향유는 오랜 경험을 통한 기호의 형성을 필요로 하기 때문에 여가시간의 확대가 곧바로 문화예술 향유시간의 확대로 나아가지 않는 것이다.

물론 많은 사람들이 넓은 의미의 문화 활동에 이전보다 더 많은 시간을 들일 것이다. TV시청이나 영화감상 등 상대적으로 소극적인 문화 활동이 여전히 주류를 이루겠지만 최근에 나타난 변화는 그나마 어두운 전망 속에서도 약간의 기대를 가지게 한다. 그것은 주말관광시장과 스포츠-레저

표 II-2-4 희망하는 여가활동(5위까지)

(단위: %)

| 2000년 조사(중복 응답) | | 1997년 조사(중복 응답) | |
|--------------------|------|--------------------|------|
| 희망하는 주말 · 휴일의 여가활동 | 백분율 | 희망하는 주말 · 휴일의 여가활동 | 백분율 |
| 여행 | 20.2 | 여행 | 19.2 |
| 등산/낚시 | 10.3 | 등산/낚시 | 12.0 |
| 친구 만나기/모임 참가 | 8.7 | 가족과 대화/외식 | 9.6 |
| 가족과 대화/외식 | 8.4 | 친구 만나기/모임 참가 | 8.2 |
| 쇼핑 | 7.3 | 문화 예술 감상 | 7.9 |

자료 : 한국문화관광부 · 한국문화정책개발연구원, 2000, 『2000 국민문화실태조사』.

분야의 확대로 나타나고 있는 여가시장의 변화이다. 이는 가족주의적인 소비형태와 건강을 중시하는 태도 때문이라고 할 수 있는데, 표2에서 볼 수 있듯이 많은 사람들은 주말 시간을 이용하여 관광이나 드라이브 혹은 각종 건강스포츠에 많은 시간을 들일 것이라고 말하고 있다.

이처럼 주 5일 근무제는, 고용안정성 및 소득문제와 연동되긴 하겠지만 주말 여가활동을 확대시킬 것으로 예상된다. 그리고 이에 따른 도시민의 새로운 생활형태와 문화활동의 창출도 예상해 볼 수 있다. 앞서 말한 가족 중심의 관광이나 스포츠-레저 이외에도 최근 활발해지고 있는 다양한 동호인 모임이 온라인을 매개로 더욱 확대될 것이고 이것이 여가 생활의 또 다른 중심점 노릇을 하게 될 것으로 보인다. 이렇게 보다면 주 5일 근무제는 물리적인 여가시간의 확대에 그치는 것이 아니라 여가를 매개로 한 사회적 관계의 변화도 가져올 것이다.

전망과 과제

그럼 위와 같은 전망 속에서 생겨날 문제점들을 검토해 보자. 무엇보다 우려할 만한 문제는 여가활동이 상업화되어 있는 현재의 구조에서 저소득층과 청소년 등 이른바 사회적 취약계층이 느끼는 상대적 박탈감이 가중될 것이라는 점이다. 많은 사람들이 주말여행을 떠나는 등 가족을 중심으로 여가활동을 할 경우, 사회적 취약계층은 상대적 빈곤감이 더욱 커질 것이다. 여기에 더해 특히 저소득층의 경우 주말 시간을 이용한 ‘두 개의 직업’ 활동이 증가하면 이들의 가족은 일주일에 한번도 같이 있을 시간이 없게 된다는 최악의 경우를 예상할 수 있다. 여가시간의 확대가 도리어 여가의 부재와 가족의 방기로 이어지는 역설이 발생하는 것이다.

다른 한편, 여가의 확대가 긍정적인 문화 활동으로 이어지지 않고 맹목적인 소비 활동으로 이어질 것이라는 전망 또한 우리를 우울하게 만든다. 주말관광이 관광지에 대한 매력 때문이 아니라 따분한 도심으로부터 탈출한다는 의미에서 나온 것이라는 점을 감안하면 이러한 전망 또한 크게 틀리지 않을 것이다. 그러한 주말관광의 결과 도심은 더욱 빌 것이며, 주말

교외는 막히는 교통과 짜증나는 상술로 가득 찰 것이다. 주말, 휴일이 쉬고 개발하며, 재충전하는 시간이 아닌 또 다른 혼잡과 싸우는 소모의 시간이 될지 모른다는 것이다.

일부 스포츠-레저 활동은 예외이지만 주말관광과 같은 많은 여가활동이 도시 내부가 아닌 도시 외부에서 이루어진다는 사실은 서울의 미래상과 관련하여 주목할 만한 부분이다. 자연을 즐기는 것이 현대 도시인의 일반적 바람이고 긍정적인 면도 적지 않지만, 이는 도시 내부에서 이루어지거나 이루어질 수 있는 여가활동이 없다는 것을 반증하는 것이기도 하다. 따라서 도시 내부를 여가공간으로서 재구성하는 문제는 여가문화활동의 다양화라는 측면에서 매우 중요하다. 또한 이를 통해 상대적으로 적은 비용으로 문화 활동에 참여할 수 있는 가능성을 높임으로써 사회적 취약계층의 소외감과 박탈감을 완화할 수 있을 것이다.

따라서 주 5일 근무제 도입에 따른 여가시간의 확대라는 전망 속에서, 시정과 관련하여 중요한 것 가운데 하나는 도시 내부를 여가공간으로 재구성하는 것이다. 이는 여가와 문화의 차원에서 도시 내부의 매력을 높이는 것이며, 이를 통해 21세기 도시가 새로운 활력을 가질 수 있다는 것이다. 도시 내부가 이렇게 문화적으로 재구성된다면 시민들은 자기 개발과 공동체 활동을 통해 그러한 활력을 제공할 것이며, 이는 비대화되고 익명화된 현대 대도시가 가진 여러 문제점을 감안할 때 우리에게 새로운 도전과 기회가 될 것이다. 이런 점에서 주 5일 근무제는 새로운 정책 변화를 요구한다. 바로 시민이 문화를 만들고, 즐기도록 만드는 것, 진정한 여가의 놀이터이자 자기 개발의 장(場)으로 도시의 공간을 변화시키며 매력적인 장소를 만드는 것, 그것이 주 5일 근무제를 위한 대비일 것이다.

레저문화의 새로운 흐름

윤양수

레저환경의 변화

주말, 연휴, 여름휴가철에 고속도로가 흡사 주차장으로 바뀌는 것은 이제 익숙한 현실이 되었다. 이는 레저활동의 증가 때문인데, 이제 레저활동이 정도와 행태의 차이는 있을지라도 과거와 같이 더 이상 특정계층의 전유물이 아님을 보여주는 현상이다. 경제성장과 소득증가에 따라 삶에서 레저활동이 중요한 위치를 차지하였고 앞으로도 그러하다고 할 때 레저활동의 변화를 전망하고, 이를 위한 레저 공간을 기획하는 것은 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

우선 레저환경에 큰 영향을 미치는 것으로 고속철도 및 인터넷과 같은 최근의 과학기술 변화를 들 수 있다. 이는 영화와 TV 등의 대중매체 그리고 비행기, 자동차 등 대중교통수단의 발달이 현대 레저문화에 큰 영향을 미친 것과 마찬가지로 일 것이다. 다음으로 소득향상에 따른 가처분소득의 증가로 레저비용이 증가할 뿐만 아니라 소비에서 레저가 차지하는 우선순위도 높아질 것이다. 여기에 더해 주5일 근무제가 정착되고 휴가제도가 보다 발달한다면 여가시간의 양적 증대는 물론 연속적인 여가시간의 확보로 장기간 또는 장거리 레저활동이 가능할 것으로 보인다.

또한 사회적 가치관의 변화에 따른 레저에 대한 인식의 변화로 미래를 위한 욕구의 지연이 아니라 현재의 만족이 우선시 되는 경향이 증대하고 있다. 집을 장만하기 위해 현재의 희생을 감수하기보다는 레저활동과 밀접한 관련이 있는 용품을 먼저 구입하는 경향이 강화되고 있다. 이와 함께

레저활동 자체를 그저 여가시간을 보내는 것이 아니라 자기개발, 건강관리, 취미생활에 대한 욕구충족으로 보는 긍정적 시각이 확산되고 있다.

이러한 변화에 따른 여가산업의 발달은 국민의 레저욕구를 충족시키는 동시에 새로운 형태의 수요를 창출한다. 매스미디어, 인터넷의 생활화는 레저정보의 접근성을 향상시켜 잠재수요의 현실화에 큰 역할을 할 것이며, 수요의 확대에 따라 자본도 이 부문에 적극적으로 진출할 것으로 보인다. 이러한 요인들은 독립적으로 또는 복합적으로 향후 레저활동의 양과 질을 결정하는 중요한 변수이다.

레저행태 변화

주5일 근무제가 도입되더라도 소득증가가 수반되지 않는다면 레저활동량은 생각처럼 크게 증가하지 않을 것이다. 2000년 통계청의 사회통계조사의 여가활용 만족도 조사에 따르면 68.4%가 불만족으로 답변했으며, 그 이유로는 시간 부족(16.8%)보다 경제적 부담(35.9%)을 더 주요하게 들었다. 1990년 일본의 경우 주 5일 근무제가 급속히 확산되었음에도 경기 침체로 레저활동량은 감소하였다는 것, 그리고 1997년 말 외환 위기 이후 우리나라 레저활동의 급격한 감소는 이러한 상관 관계를 잘 보여주고 있다.

그럼에도 향후 레저행태는 크게 달라질 것으로 보인다. 주 5일 근무제를 포함한 레저여건의 변화에 따라 향후 레저활동의 전반적인 경향은 개

표 II-2-5 레저형태의 변화

| 활동유형 | 내 용 |
|---------|-------------------------------------|
| 개성추구형 | 여가의 상업화 현상에서 탈피하고자 하는 개성추구형 여가활동 증대 |
| 기계문명형 | 젊은층을 중심으로 한 전자기계 문명이용의 여가유형의 확산 |
| 자기개발형 | 자아실현과 자기개발을 추구하는 레저유형이 새로운 항목으로 강조 |
| 가족중심형 | 개인의 자기개발을 위한 활동과 함께 가족 동반형 여가의 확대 |
| 도시탈피형 | 인위적인 생활환경(도시성)을 벗어나고자 하는 여가의 확산 |
| (자연밀착형) | (생활체육 및 레포츠 지향형 여가, 자연친화형 및 휴양체재형) |

성추구형, 기계문명형, 자기계발형, 가족중심형, 자연밀착형으로 변화하고, 동적인 활동과 시간소비/체류형 레저활동이 증가할 것이다. 일반생활권에서의 활동도 물론 증가하지만 ‘여행/관광’과 같은 적극적인 활동으로 변화가 예상되며, 이 경우에도 ‘자연경관감상’에서 ‘레저·스포츠’와 같은 동적인 행태로 변화될 것이다. 또한 가족지향형 가치관의 형성과 주 5일 수업제 실시에 따른 청소년의 토요일 휴무로 가족단위 여가활동도 증대할 것으로 예상된다.

주 5일 근무제의 확산에 따라 사람들은 주말의 시간소비형 레저활동에 대하여 더욱 많은 관심을 가지게 될 것으로 보인다. 또한 자기성취 욕구의 증대로 자신의 개성과 창조성의 발휘를 통해 자아실현 및 자기계발을 추구하는 레저활동이 확대되고, 유적지 방문 등 교육적이고 자기계발을 위한 자신에게 적합한 맞춤형 레저상품을 선호하게 될 것이다. 특히 레저생활에 익숙한 20/30대 초반의 레저세대의 급부상은 단순소비에서 모험과 체험중심의 적극적 참여형 여행소비의 증대로 이어질 전망이다.

또한 건강추구의 가치관이 확산되면서 인공구조물 중심의 도시생활에서 탈피하여 자연친화적 활동을 통해 쾌적한 삶을 즐기면서 건강을 유지하려는 보양지향적이고 농어촌 중심의 체험관광과 같은 자연밀착형 활동도 증가할 것이다. 다시 정리하자면 향후 레저활동은 주 5일 근무제를 포함한 여가환경의 변화에 대응하여 다음과 같은 추세가 새로운 레저문화의 흐름으로 자리매김을 할 것이다.

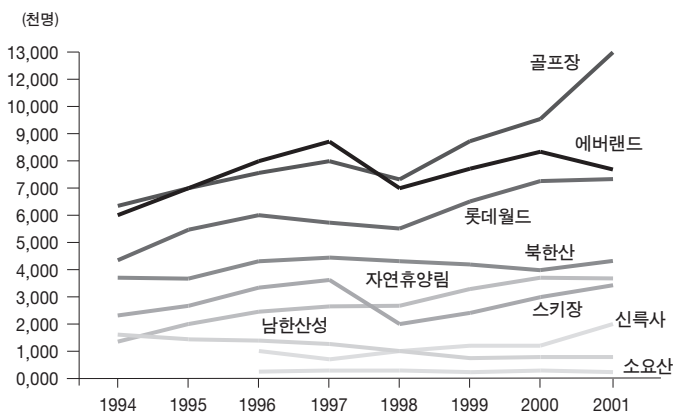
레저공간 변화

레저활동 발생량에서 수도권은 전국의 약 50%, 목적지로는 약 26% 정도를 차지하며, 수도권 인구의 절반 정도가 수도권을 목적지로 하고 있다. 수도권 인구비율 41.6%, 면적비율 약 11.8%에 비해서는 다소 높은 편이다. 수도권의 인구수, 인구구조, 소득수준, 학력, 산업구조, 정보화의 접근성이 크게 변하지 않는다면, 그리고 레저공간 조성의 경제규모를 고려한다면 이러한 경향은 향후에도 그대로 유지될 것이다.

현재 총량적인 면에서 수도권의 여가공간 공급은 전체적으로 수급균형을 이루고 있다. 그러나 레저수요 증가를 감안한다면, 레저행태별로 많은 차이가 있지만, 2007년에는 수요의 23%, 2011년에는 35% 이상의 부족 현상이 발생할 것으로 전망된다. 이러한 변화는 꾸준한 경제성장으로 소비가 유지된다는 가정에서이다. 만약 IMF와 같은 사태가 발생된다면 레저 활동량은 급격한 감소를 가져오게 된다.

현재의 레저공간 이용추세와 향후의 레저환경과 행태변화를 감안한다면 수도권 레저공간 수요는 약간 다른 양상을 보일 것으로 전망된다. 자연경관형 공간수요는 거의 증가하지 않는 반면, 골프, 스키와 같이 반복적인 활동이 이루어지는 레저·스포츠형 활동량과 공간수요는 크게 늘어날 것이다. 자연휴양림과 같은 건강·휴양형 레저공간, 그리고 역사·문화 탐방, 미용 또는 테마가 있는 특별목적관광(SIT : Special Interest Tourism) 레저공간 수요도 크게 늘어날 것으로 전망된다. 특히 취미창작 등 비용이 적게 들면서 자기계발을 목적으로 하는 활동과 사행산업 활동도 크게 증가할 것이다.

그림 II-2-8 주요 레저공간별 방문객수 변화



주 : 1998년도의 급격한 감소는 IMF에 기인

자료 : 윤양수·김의식, 2002, 「레저행태변화와 여가공간 조성방안연구」, 국토연구원, p.80 보완.

표 II-2-6 수도권 여가공간 수급분석

(단위 : 천명)

| 구 분 | 2001 | 2007 | 2011 | 2020 |
|------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 최대수요 | 1,131 | 1,532 | 1,842 | 2,403 |
| 수급비교 | 47,2(4.17%) | ▼353(23.0%) | ▼663(35.9%) | ▼1,224(50.9%) |

주 : 수요는 한국관광공사의 전국민여행실태조사자료에 기초하여 자연증가율 4%와 주5일 근무제 효과를 2011년까지 균등하게 배분한 결과이며, 2011년 후의 증가율은 3% 가정. 공급능력은 주요 실외여가공간의 유형별 공급능력 원단위를 적용한 것으로 2001년 공급능력은 1,170천명임(최대수요기준)

자료 : 윤양수 · 김의식, 2002, 『레저행태변화와 여가공간 조성방안연구』, 국토연구원, p.90, 재작성.

레저공간의 형태와 규모도 단일기능에서 숙박과 다양한 레저기능이 포함된 복합레저단지의 형태를 이룰 것이다. 레저단지는 점차 레저기능과 상업 및 업무기능이, 그리고 더 나아가서는 주거기능까지 포함된 복합단지로 발전하게 될 것으로 보이며, 이미 이러한 변화의 조짐이 이미 수도권 내에서 나타나고 있다.

현재 수도권 경우 각종 토지이용 규제 및 타 용도와의 경쟁으로 대규모 레저공간의 개발은 어려운 실정이다. 따라서 개발제한구역 등 수도권 녹지의 활용, 산림의 자연휴양림 조성, 댐 주변의 활용과 같은 등 자연공간의 다목적 활용, 거주지 주변 공원 조성확대 등 우리의 일상 생활공간에서 레저수요를 흡수할 수 있는 광역도시관리 차원에서의 레저수요를 흡수할 수 있는 전략이 필요하다. 이는 신규 레저공간 조성이나 교통시설비용과 혼잡비용을 줄이는 데도 크게 기여할 것이다.

늘어나는 애완동물

유기영

애완동물의 증가 추이

이제 애완동물은 우리 생활의 일부가 된 것 같다. 길을 걷는 행인의 품에서, 아파트의 주차장에서, 공원에서, 지나가는 차량의 차장에서 온몸을 치장한 강아지나 산책하는 큰 동물들을 수시로 볼 수 있다. 동물을 소재로 한 공중과 방송의 프로그램을 보면 개나 고양이는 말할 것도 없고 물고기, 이구아나, 새, 심지어 악어나 돼지도 애완동물의 범위에 들어가 있다는 사실을 알 수 있다. 가히 애완동물의 시대라고 말할 수 있는 지경이다.

그렇다면 우리 주변에는 어느 정도로 많은 애완동물이 있을까? 아쉽게도 그 수치는 미국이든 우리나라든 뉴욕이든 서울이든 파악되지 않고 있다. 단지 미국의 민간단체의 조사치를 보면 애완동물의 수가 증가추세에 있고 우리나라도 수입되는 동물의 수와 버려지는 동물의 수를 통해 간접적으로 볼 때 애완동물의 수가 꾸준히 늘고 있다는 것을 확인할 수 있다. 관세청이 분석한 자료에 따를 경우 2002년에 수입된 주요 애완동물의 수는 1만 4,419두로 전년과 대비하여 114% 정도 증가하였으며, 연도에 따라 등락이 있으나 전체적으로는 증가하는 경향이라고 한다. 과거에는 개, 거북, 이구아나 등이 주로 수입되었으나 최근에는 도마뱀, 기니아피그, 페릿 등 이색 동물이 급증하고 있다고 한다. 한편 동물보호법이 제정되면서 서울시 각 자치구는 일명 유기동물이라 불리는 버려진 동물을 포획하여 주인을 찾아 주거나 새로운 주인에게 분양하거나 안락사시키고 있다. 그 수를 보면 매해 적게는 4%, 많게는 117% 증가하여 2003년에는

7,388두가 포획되었다. 이외에도 통계청에서 분석한 애완동물 병원(1998년 412개소에서 2003년 548개소)이나 애완동물 및 관련 용품업(1998년 391개소에서 2002년 618개소)의 증가도 애완동물의 증가를 간접적으로 확인할 수 있게 해준다.

애완동물의 수가 느는 것은 가족, 가구 구조의 변화와도 관련이 있다. 가구의 특성과 애완동물에 대한 애착 정도에 관한 연구 결과가 있는데, 가족 구성원이 적을수록, 기혼자보다는 독신자 가구가, 남자보다는 여자가, 다수 인종보다는 소수 인종 등의 가구 조건에서 애완동물에 대한 애착이 강하다고 한다(Johnson et al., 1992). 결국 이러한 결과를 우리사회에 투영해 보면 앞으로도 애완동물의 수가 지속적으로 늘어날 수 있는 구조라는 것으로 쉽게 예상할 수 있다. 즉 가구당 인구수가 1980년 4.6명에서 2000년 3.2명으로, 독신자 가구 수가 8만 3,000에서 50만으로, 65세 이상의 인구가 21만 명에서 54만 명으로, 외국인 거주자가 1만 4,000인 수준에서 6만 2,000 명 수준으로 줄거나 늘고 있기 때문에 애완동물의 수가 늘어날 전망이다.

사회적 쟁점

현황자료의 부재로 앞으로 서울에서 어느 정도의 애완동물이 사육될 것인가를 추정하기는 어렵다. 그렇지만 미국의 조사 결과를 활용하면 현재 또는 장래에 서울에서 사육될 수 있는 애완견의 수를 대략적으로 추정할 수 있다. 애완동물은 경제적인 능력이 있는 경우에 더 많이 사육하는

표 II-2-7 주요 애완동물 수입 동향 및 서울시 유기동물 수

(단위: 두)

| 구분 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 |
|---------------------------|-------|-------|--------|-------|
| 주요 애완동물 수입량 ¹⁾ | 4,672 | 6,754 | 14,419 | 9,087 |
| 서울시 유기동물수 ²⁾ | 2,153 | 3,279 | 3,404 | 7,388 |

주: 2003년 주요 애완동물 수입량은 1~8월까지의 실적임.

자료: 1) 관세청, 2003, 『주요애완동물 및 애완동물용품 수입동향 분석』, 보도자료, 9.24.

2) 서울특별시, 2003, 『서울특별시 애완동물 및 유기동물의 체계적 관리계획수립을 위한 조사·연구시행』.

데, 그래서인지 미국은 애완동물의 천국으로 불린다. 또한 동물 보호소가 잘 갖추어져 있고 지역에 따라 전체 사육 동물 수와 동물 보호소에 반입되는 동물의 수가 파악되기도 한다. 결국 이 두 가지의 방법을 이용하여 서울에서 사육되거나 앞으로 사육될 수 있는 애완견의 수를 추계하면 약 30만 두에서 180만 두에 이르는 것으로 분석된다. 적으면 10가구당 1두, 많으면 2가구당 1두의 애완견을 사육할 수 있다는 것이다.

비록 이러한 수치가 추계에 불과하지만 우리 주위에서 흔하게 애완동물을 접하고, 관련 업종의 수가 늘어나고, 유기동물의 수가 증가하는 추세와 추계 결과를 결합할 때 애완동물의 사회적 위치 및 그에 따라 야기될 수 있는 문제를 점검해야 할 필요가 있다.

애완동물은 수렵 사회에서는 사냥용으로, 농경사회에서는 농사와 운반용으로, 고대시대에는 부와 권위의 상징으로 활용되다가 18세기말부터 중산층이 사육을 시작하면서 지금과 같이 보편화되어 오늘날에는 가족에게 사랑과 애정과 즐거움과 친밀감을 주는 존재로 자리잡게 되었다고 한다. 물론 이상은 외국의 평가이지만 요즈음 우리 주위를 보면 애완동물에 대한 태도가 외국과 크게 다르지 않은 것 같다. 특히 중세 시대에 독신 여성들이 애완동물을 사회적 질타에도 불구하고 길렀으며 맹인 인도견과 같이 긴요한 용도로 사용되는 애완견들도 있음을 볼 때 가족이나 개인의 취향을 충족시키면서 필요한 곳에 도움을 주는 애완동물들은 소유자들에게

표 II-2-8 미국의 민간단체 자료를 활용한 서울의 애완견 수위 추계 결과

| 구분 | 추계 결과(두) | 계산 과정 |
|------------------------|-----------|--|
| 애완견 보유 가구수를 이용한 추계 | 1,782,437 | 3,085,936(서울 2000년 가구수)×36.1%(미국 2001년 보유율)×1.6두(미국 2001년 가구당 보유수) |
| 동물 보호소 반입 동물 수를 이용한 추계 | 295,520 | 7,377두(서울 2003년 동물 보호소 반입 수)÷2.5%(미국 뉴저지주 1997년 동물 보호소 반입율) |

자료 : 1) 서울특별시, 2003.12.30, 『서울특별시 애원동물 및 유기동물의 체계적 관리계획수립을 위한 조사·연구 시행』.

2) Elizabeth A. Clancy and Andrew W. Rowan, 2002, *Companion to Animal Demographics in the United State : A historical perspective*, American Human in Association.

큰 즐거움을 주는 것이 분명하다. 또한 애완동물이 늘어나면서 애완동물 유통업, 관련 용품업, 전문 치료 조직 등의 새로운 사업분야가 창출되고 있다. 이것은 애완견이 가져다 주는 사회적인 순기능에 해당된다 하겠다.

그러나 사회구성원 모두가 애완동물에 애착을 가지는 것은 아니며, 애완동물의 소유자들이 모두 공중 보건과 동물 위생을 각별한 관심을 가지고 있는 것도 아니다. 또한, 애착을 가진 소유자들만이 사육할 수준의 적절한 수가 유통되는 것도 아니고, 우리사회가 잉여동물을 대리 사육할 정도로 충분한 안정망을 갖춘 것도 아니다. 이러한 조건 때문에 지금도 여러 가지 사회문제가 발생하고 있다. 먼저 들 수 있는 것은 개인 간의 갈등이다. 공동주택에서의 소음과 대중교통을 이용하는 과정에서의 불편감에 의해 다툼이 일어나는 경우가 빈번하다. 두 번째는 공중안전문제로 여기에는 보건위생문제와 안전문제가 모두 포함된다. 동물은 자체의 질병과 전염병을 안고 있다. 개회충과 광견병이 대표적인 사례로, 개에 물려 광견병이 전염되고 개회충이 놀이터에서 발견되기도 한다. 따라서 적절하게 처리되지 못한 동물 사체는 지하환경을 오염시키는 요인으로 작용할 수밖에 없다. 또한 재갈로 통제되는 얇은 동물은 교통사고의 원인이 되며 사람을 공격하여 사망에 이르게 하는 경우도 있다. 세 번째는 환경적인 피해이다. 길 잃은 애완동물은 먹이를 구하기 위해 야생의 새나 소형 동물을 공격하거나 쓰레기봉투를 훼손시켜 가로 청결을 해치는 경우도 많다. 마지막으로 추가적인 사회적인 비용을 발생시킬 수 있다. 애완동물은 개인이 요구와 애착에 의해 유통되고 사육되지만 의도적이건 타의건 일단 소유자의 품을 떠나면 공공에서 사후 처리의 역할을 할 수밖에 없다. 새로운 주인을 찾으면 그나마 다행이지만 그렇지 못할 경우 안락사시킬 수밖에 없는 것이 현실이다. 물론 이 방법은 동물 애호가들의 비난의 표적이 되고 있고 애완동물을 둘러싼 또 다른 사회적 갈등을 야기한다. 결국 어떤 처리 결과로 가든 이 문제는 사회적인 비용을 필요로 한다.

전망과 과제

앞으로 애완동물이 늘어날 잠재력을 충분하게 가지고 있고 소득 수준
의 향상은 그 증가를 부채질할 가능성이 높다. 그 과정에서 개인 간의 갈등,
공중안전문제, 환경훼손, 사회적인 비용 초래 등 다양한 문제가 발생
할 수 있고 실제 발생하고 있으며, 그러한 문제는 애완동물의 증가에 비례
하여 확대될 것이다. 하지만 애완동물로 인한 피해를 막기 위해 필요한 사
회적인 합의 내용은 의외로 간단하다. 애완동물이 주는 개인적, 경제적 편
익은 인정하되 주변에 부담으로 작용하지 않도록 소유자가 적절한 행동을
하고 이를 위한 제도적 틀을 정부에서 만들어야 한다는 것이다. 즉 소유자
측면에서 보면 애완동물이 반드시 필요한 사람 또는 애완동물을 잘 기를
수 있는 사람이 애완동물을 소유하면 되고, 정부의 측에서는 적절한 소유
자가 애완동물을 소유하고 잉여 애완동물을 적절하게 처리하는 시스템을
갖추면 된다. 외국의 중성화 시술 프로그램, 애완동물의 등록제, 교육 프
로그램 운영은 바로 위와 같은 관리목표의 달성을 지원하는 시책들이다.
우리나라에서도 1991년에 동물보호법을 제정하여 동물을 사육하는 사람
의 의무와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있지만, 지방자치단체는 동물
보호소를 지정하여 유기동물을 처분하는 정도의 역할만 담당하는 수준에
서 애완동물의 관리가 이루어지고 있다. 따라서 이제는 애완동물의 무분
별한 확대와 유통을 억제하고 애완동물을 소유하는 사람 또는 잠재적 소
유자들의 자질을 높이는 부분까지 정부의 역할이 확대되어야 한다. 물론
애완동물의 개념 정립, 보건·위생·안전·이동 등에 관한 소유자의 책
무, 교육·소재파악·유기동물 처분 등에 관한 정부의 책무 등의 설정은
무엇보다 시급한 과제이다.

서울의 외국인 거주지

이 희 연

외국인 거주자의 증가

우리나라의 외국인 거주자는 '86 아시아 경기대회와 '88 올림픽을 계기로 점차 늘어나기 시작하였으며, 3D 제조업종의 인력난, 외화유치를 위한 관광진흥정책 등으로 인해 외국인들의 입국이 더욱 증가하였다. 또한 1991년부터 실시한 외국인 연수생 제도와 1990년대 해외 동포 포용 정책의 일환으로 실시한 중국 동포의 입국절차 완화로 인해 조선족의 입국도 상당히 늘어나게 되었다. 뿐만 아니라 IMF 이후 대외 시장 개방화에 따라 외국 상사 주재원과 외국기업, 합작법인 등의 증가로 외국인 거주자 수는 급속하게 늘어나 2002년 우리나라에 거주하는 등록 외국인 수는 약 26만 명에 이르고 있다. 그러나 법무부에 등록된 사람들 이외에도 불법 체류자들이 상당수 거주하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이들 불법 체류자들은 관광비자나 3개월 체류비자, 또는 외국인 산업기술 연수생으로 들어와 연수 계약 기간이 끝났는데도 귀국하지 않고 체류하고 있는 사람들로, 이들에 대한 정확한 통계 수치는 없으나, 아마 약 20만 명에 이르는 것으로 추정되고 있다.

우리나라에 거주하는 외국인들의 경우 미국이나 일본 및 선진국에서 온 외국인들은 전문직이나 고위 관리직에 종사하는 비중이 큰 반면에 개발도상국에서 온 외국인들은 단순 노무직이나 기능공직에 종사하는 비중이 많아 외국인 거주자들 간에 인력의 양극화 현상을 나타내고 있다. 또한 이들 중 약 25%가 서울에 거주하고 있으며, 인천남동공단, 시화공단, 안산

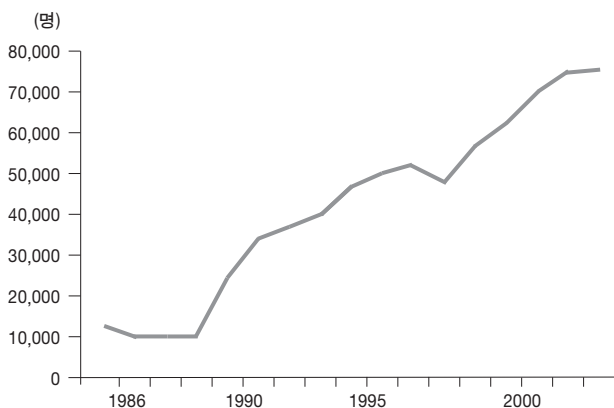
반월공단 등에 외국인 근로자들이 밀집하고 있어 수도권에 전체 외국인 거주자의 약 57%가 거주하는 것으로 나타나고 있다.

서울에 거주하는 외국인 수는 1980년대까지만 해도 1만 명 수준이었으나, 1990년대 중반 이후 급격하게 증가하면서 5만 명이 넘었고, 2000년에 6만 명을 돌파하였으며 2003년 말경에는 약 7만 5,000명 정도에 이르고 있다. 이러한 서울의 외국인 거주자의 급속한 증가추세는 빠른 경제성장과 세계화 흐름에 맞물려 있으며, 특히 동남아 국가들에서 코리안 드림을 꿈꾸는 많은 근로자들이 유입되고 있기 때문이다.

그 결과 외국인 거주자 비율은 서울 전체 인구의 0.72%를 차지하게 되었으며, 외국인 연평균 인구 증가율은 내국인의 인구 증가율을 크게 웃돌고 있다. 우리나라에 거주하는 체류 자격별 외국인 등록자 현황을 보면 산업연수나 일반연수, 연수취업 등의 연수 형태와 전문직이나 상사 주재원, 거주, 유학 등으로 분류된다. 이중에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 산업기술 연수생이며, 기업투자자, 상사원 주재자, 방문·동거 순으로 나타나고 있다.

주민등록상에 나타난 서울시 거주 외국인을 국적별로 보면 중국인이

그림 II-2-9 서울시 외국인 거주자 수의 증가추세

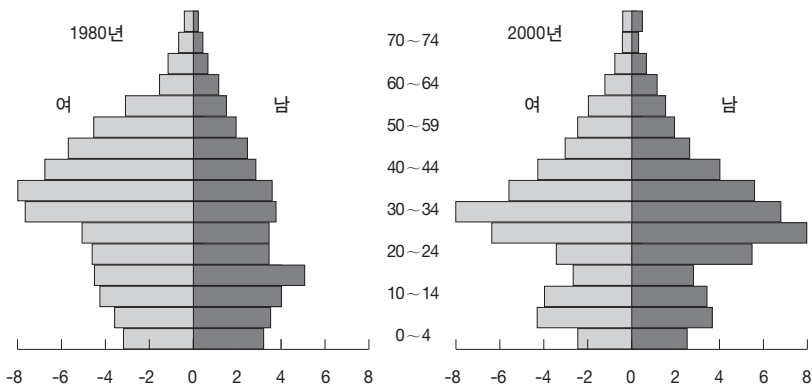


자료 : 서울특별시, 2003, 『주민등록인구통계』.

전체의 약 30.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로 미국(22.4%), 일본(10.3%), 대만(4.1%), 필리핀, 캐나다 순이다.

서울에 거주하는 외국인의 성비는 1980년에는 178로 남초현상이 매우 두드러지게 나타났으나, 1990년에는 성비가 120.8로 크게 줄어들었으며, 2000년에는 성비가 104.1로 어느 정도 균형화되고 있다. 또한 연령층별로 보면 25~39세(39%)가 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 1980년대에 거주한 외국인의 인구피라미드 유형은 2000년에 들어오면서 그 유형이 크게 변화했음을 알 수 있다. 즉 남초현상이 크게 완화되고 있으며 유소년층과 노년층의 인구비중이 점차 늘어가고 있다. 이는 1980년대 주로 돈을 벌기 위한 단기체류를 선호하여 독신으로 거주하였던 외국인들이 점차 가족을 동반한 안정된 거주 유형으로 바뀌어 감을 시사한다. 즉 초창기 외국인 노동자들이 단기체류를 통해 일정 소득을 올린 후 본국으로 돌아가려고 했던 경향과는 다르게 최근에는 고국에 있는 가족들을 불러들이는 장기체류, 이주의 형태로 바뀌어가고 있음을 반영한다고 볼 수 있다.

그림 II-2-10 서울시 외국인 거주자의 인구피라미드 유형 변화



자료 : 통계청, 『인구주택총조사보고서』, 각년도.

외국인 거주지 분포

서울에 거주하는 외국인 분포를 구별로 살펴보면 용산구가 10,565명에 전체 대비 14.4%로 가장 많이 분포되어 있으며, 강남구, 서대문구, 서초구 순으로 나타나고 있다. 특히 용산구는 미 8군과 25개국의 대사관저 등이 위치하고 있어 외국인이 가장 선호하는 거주지역이라고 볼 수 있다. 서대문구는 화교들이 가장 집중되어 있는 전통적인 중국인 거주지로 알려져 있다. 최근에 강남구와 서초구에 미국인 거주 비율이 높아져 가고 있는데, 이는 IMF 이후 외국기업들의 국내기업 인수, 합병과 IT산업의 활성화 등으로 인해 외국인 거주자들이 기업환경이 양호한 지역에 거주하고 있는 경향을 반영하는 것이다.

외국인 거주지를 동별로 살펴보면 외국인 수가 600명 이상인 동은 용산구의 이태원1동·2동, 한남1동·2동, 서빙고동, 이촌1동, 서초구의 반포4동, 강남구의 역삼1동, 영등포구의 여의도동, 중구의 회현동, 서대문구 대신동, 연희3동, 홍은3동으로 나타나고 있다. 이밖에도 주로 고급 단독

표 II-2-9 서울시 구별 외국인 거주지 분포 현황

| 구명 | 외국인수 | 비율(%) | 구명 | 외국인수 | 비율(%) |
|------|--------|-------|-----|--------|-------|
| 용산구 | 10,565 | 14.4 | 관악구 | 2,353 | 3.2 |
| 강남구 | 5,675 | 7.7 | 성동구 | 2,245 | 3.1 |
| 서대문구 | 5,387 | 7.4 | 광진구 | 1,967 | 2.7 |
| 서초구 | 4,327 | 5.9 | 노원구 | 1,933 | 2.6 |
| 중구 | 3,469 | 4.7 | 강서구 | 1,848 | 2.5 |
| 영등포구 | 3,399 | 4.6 | 양천구 | 1,832 | 2.5 |
| 마포구 | 3,360 | 4.6 | 동작구 | 1,825 | 2.5 |
| 성북구 | 3,159 | 4.3 | 은평구 | 1,668 | 2.3 |
| 종로구 | 2,293 | 4.1 | 강동구 | 1,534 | 2.1 |
| 송파구 | 2,851 | 3.9 | 도봉구 | 1,175 | 1.6 |
| 금천구 | 2,591 | 3.5 | 중랑구 | 1,121 | 1.5 |
| 동대문구 | 2,515 | 3.4 | 강북구 | 1,010 | 1.4 |
| 구로구 | 2,426 | 3.3 | 서울시 | 73,228 | 100.0 |

자료 : 서울특별시, 2002, 『주민등록인구통계』.

주택이 밀집해 있는 종로구의 평창동, 성북구의 성북2동과 공단이 입지해 있는 구로구의 구로3동, 금천구 가산동 등에 외국인이 많이 거주하고 있음을 알 수 있다.

서울에 거주하는 외국인들은 1990년대 초까지 이태원, 한남동, 동부이촌동에 집중되어 있었다. 한남동과 이태원동은 전통적으로 해방 이후부터 외국인들의 집단 거주가 이루어진 지역으로 강북과 강남의 교통 연계성, 쇼핑의 용이성, 대형호텔 및 사교클럽의 인접성, 외국인 취향에 맞는 구조의 주택 공급 등등으로 외국인 거주지로 선호되어 온 지역이다. 성북동은 대형 단독주택을 원하는 외국인들이 선호하는 지역으로 각국 대사관 저들이 입지해 있으며, 대형 정원과 자연경관이 수려한 주택들이 밀집되어 있다. 방배동은 한남동, 이태원동에 비해 주택 공급량이 많고 여러 가지 스타일의 서구식 주택, 빌라가 공급되어 선택의 폭도 넓은 편이어서 최근에 외국인들이 선호하고 있는 거주지역이다. 또한 역삼동도 대중교통이 우수하며, 쇼핑 및 숙박시설 등의 편의시설이 우수하다는 장점으로 외국인 거주자가 늘어나고 있다.

외국인 거주지 분포를 보면 국적별로 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 우리나라에 가장 많이 거주하는 중국인들의 경우 서대문구의 홍은동, 연희1동과 연희3동, 그리고 마포구의 연남동에 주로 거주한다. 특히 연희동은 한성화교학교를 중심으로 주로 화교들이 밀집되어 거주하고 있다. 두 번째로 큰 비중을 차지하는 미국인들의 거주지는 영등포구 여의도동, 서대문구 연희3동, 용산구의 동부이촌1동 등에 상대적으로 많지만, 전체적으로 넓게 분포하여 거주하는 경향을 나타낸다. 특히 연희3동은 외국인 학교가 있어서 이를 중심으로 미국인 거주지가 발달되어 있다. 세 번째로 일본인이 주로 거주하는 지구는 용산구의 동부이촌1동을 중심으로 하는 이촌동으로, 일본인들은 유럽인이나 미국인들과는 다르게 아파트를 선호하며 일본인 타운이라고 불릴 정도로 밀집하여 살고 있다. 최근 이촌동의 외인아파트의 재건축 및 전반적인 임대료 상승 등으로 인해 한남동과 이태원, 옥수동으로 이들 거주지가 점차 확산되고 있다. 한편 프랑스인들은 영국인

이나 미국인들과 함께 거주하지 않고 자국에 대한 문화적 자긍심을 높이면서 소규모이지만 독특한 프랑스 타운을 형성하고 있다. 방배동과 반포동은 프랑스인들의 집단 거주지로 서초구청이 공식적으로 프랑스 타운이라고 명명할 정도로, 프랑스 외국인 학교와 은행, 슈퍼 등의 각종 편의 시설이 밀집해 있다. 특히 프랑스 외국인 학교 앞의 몽마르트르 길을 따라서 프랑스인 집단 거주지가 형성되어 있다, 최근에 들어와 그 수가 급속히 늘어가고 있는 베트남인들은 영등포구의 문래1동, 구로구의 구로3~5동, 성동구의 성수2가 1~3동, 도봉구의 창동 등에 거주하고 있다. 베트남인과 필리핀인들이 주로 거주하는 지구는 구로구, 성동구, 금천구 등이며, 특히 구로동이나 성수동 공단 주변에 밀집해 있는데, 이는 직장과 가까운 곳에 거주하려는 성향을 말해준다. 한편 구로구 가리봉동은 1992년 한중 수교 이후 조선족 근로자들이 밀집해 있으면서 독특한 경관을 형성하고 있다.

이와 같이 국적별로 외국인들이 거주하는 지구는 뚜렷하게 차별화되어 나타나고 있다. 동일한 국가의 외국인들은 같이 모여 살며, 다른 국가의 외국인들은 서로 격리되어 집단 거주지를 형성하고 있다. 또한 선진국과 개발도상국가의 외국인들 간에도 거주지 분화가 나타나고 있다. 이는 국적별 집단 거주지의 선호에 따른 것이라고 보이며, 외국인 거주자들의 사회, 경제적 계층에 따라서 차별화, 격리화되고 있음을 말해준다. 또한 자녀 교육, 직주와의 거리, 교통의 편의성 등의 요인들이 외국인 거주지 격리화에 영향을 미치고 있다고 풀이된다. 뿐만아니라 네팔, 방글라데시, 필리핀, 베트남 등의 국가에서 코리안 드림을 꿈꾸면서 들어온 불법 체류자들은 한국인들이 꺼려하는 3D 업종의 제조업에 종사하면서 불법체류자라는 불안감을 극복하기 위해, 또한 가족과 친구를 떠난 외로움을 달래기 위해 그들만의 거주촌을 형성하고 있는데, 대표적인 거리로는 구로구 가리봉동의 중국 동포 거리, 서울 성동구 상왕십리의 베트남 촌 등을 들 수 있다.

전망과 과제

우리나라는 OECD 회원국 가운데 외국인 유입 증가율이 가장 높은 나라 중의 하나로 손꼽히고 있다. 일례로 1994~99년 기간동안 연평균 17.4%의 높은 증가율을 보였는데, 이는 OECD 국가들 가운데 그리스에 이어 두 번째로 높은 증가율이다. 앞으로 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 보이는데, 이는 코리안 드림을 꿈꾸면서 아시아, 특히 동남아 국가로부터 산업기술 연수생과 불법체류하는 비숙련 노동자들의 유입이 예상되기 때문이다. 실제로 산업 기술 연수생 수는 75,000명 정도로 집계되는데 비해 중국, 베트남, 필리핀, 방글라데시, 네팔 등지에서 유입된 불법체류 근로자 수는 20만 명이 넘는 것으로 추정되고 있다.

1991년 정부에서 외국인 산업 기술 제도를 도입한 이후 지난 10여 년 동안 외국인 노동자 수는 꾸준히 증가하였다. 1960~70년대 서독으로 건너간 우리나라의 간호원과 광부들, 1980년대 중동으로, 1990년대 일본으로 떠나간 우리나라 사람들처럼 동남아 각지로부터 유입되어 온 산업기술 연수생들 및 불법 체류자들은 한국을 제2의 고향이라고 여기면서 3D 업종에서 열심히 일하고 있다. 그리고 과거와는 달리 이들이 고국에 있는 부인과 자녀를 불러들여 장기체류로 이주 형태를 바꾸어가면서 이에 따른 외국인 거주자의 자녀문제(출산, 육아, 교육 문제)들이 새롭게 야기되고 있다.

디지털경제로 전환되어가는 한국 산업구조의 특성상 앞으로도 외국인 노동인력의 도입은 불가피하다고 볼 수 있다. 정보산업분야의 인력부족으로 인한 선진국의 숙련 노동자나 고급기술 노동자의 유입뿐만 아니라 점차 더 심화되어 가는 3D 제조업종에서의 인력 부족으로 인해 외국인 증가추세는 지속될 것이다. 최근 대기업들의 공장이 수도권과 지방으로 이전되어 감에 따라 외국인 근로자들의 거주지도 서울에서 점차 수도권과 지방으로 확산될 전망이다. 이와 같이 외국인 거주자 수가 증가되면서 동족 거주자들의 집단공동체 형성과 더불어 서울 속의 아메리카, 이방인의 거리라고 불리는 이태원, 일본인 타운, 프랑스 타운 등등과 같은 집단거주

지구도 형성하게 될 것으로 전망된다. 한편, 불법 체류자 신분에서 처한 이들이 3D업종뿐만 아니라 최근에는 유흥서비스 분야에서도 일하게 되면서 건전한 사회 문화를 저해하거나, 그들에 의한 범죄발생이 많아지게 될 것이라는 우려의 목소리도 높아지고 있다. 고용 허가제가 논의되고 있는 이 시점에서 체류 외국인들에 대한 권리를 최대한도로 보장해주는 동시에 범질서 유지를 위하여 이들에게 의무를 부과하도록 하여야 할 것이다.

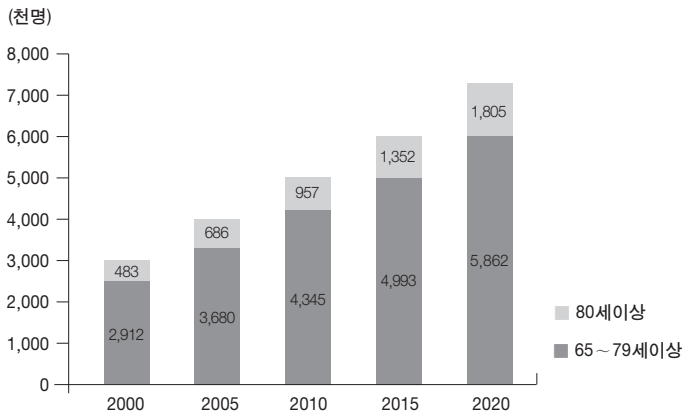
고령화 사회와 노인 질병

선 우 덕

노인 질병의 유형

우리나라의 65세 이상 노인인구는 2004년도에 417만 명이며, 전체 인구에서 차지하는 비율은 8.7%이다. 한 사회의 인구 중 노인이 차지하는 비중이 7%를 넘는 경우 고령화사회라고 하는데, 우리나라는 2000년에 노인인구 비율이 7.2%를 기록하면서 고령화사회에 접어들었다. 또한 앞으로의 노인인구 전망을 보면, 절대 규모가 2010년에는 530만 명, 2020년에는 767만 명으로 늘어날 것이고, 노인인구 비중은 2010년에 10.7%, 2020년에 15.1%가 되어 현재의 선진국 수준에 육박하게 될 것으로 보인다. 또

그림 II-2-11 노인인구의 규모(전국)



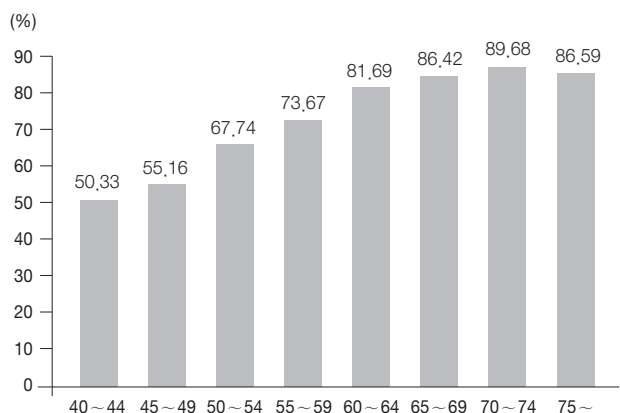
자료 : 통계청, 2001, 『장래 인구 추계』.

한 이러한 노인인구의 급속한 증가 중에서도 80세 이상 고령노인의 증가 속도는 매우 빨라서, 2010년에는 100만 명에 도달할 것이고, 2020년에는 거의 200만 명 수준으로까지 늘어날 것으로 보인다.

2001년도에 실시된 「국민 건강 영양 조사」에 따르면 한 가지 이상의 만성질환을 가지고 있는 사람의 비율은 40대에서는 50~55%수준이지만, 65세 이상 노인에서는 82~90% 수준으로 나타나고 있다. 이는 평균 적으로 노인 10명 중 8~9명은 1가지 이상의 만성질환을 가지고 있다는 것을 의미한다.

한 것들이 있는가. 「2001년도 국민 건강 영양 조사」 결과에 따르면, 노인 계층의 5대 질병은 관절염, 고혈압, 요통 좌골통, 당뇨병, 위염 소화성 궤양 등이다. 전체적으로 보면 여성이 남성에 비하여 5대 질병의 유병률이 더 높아서 여성의 건강수준이 더 나쁘다고 볼 수 있다. 남성의 경우 고혈 압증이 인구 1,000명당 221.3명으로 가장 높게 나타나고 있고, 여성의 경 우에는 관절염이 407.6명으로 가장 높는데, 이는 남성에 비하여 약 2.4배 나 높은 수치이다. 대체적으로 여성의 경우에는 근골격 계통의 질병이 많 은 반면에 남성은 고혈압 당뇨병 등 순환기 계통의 질환이 상대적으로 많

그림 II-2-12 연령 계층별 만성질환 유병률(2001년)



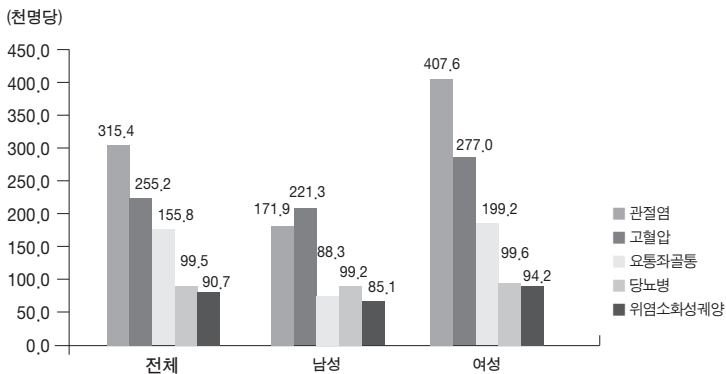
자료 : 한국보건사회연구원, 2001, 「국민건강영양조사자료」.

은 것이 특징이다. 이러한 5대 질병은 앞으로 유병률 자체는 낮아질지 모르지만, 노인이 보편적으로 앓고 있는 질병으로 존속할 것으로 보인다.

이러한 5대 만성질환은 일상적인 생활습관에 기인하는 것이 대부분이어서, 새로운 의료기술이나 신약개발도 중요하겠지만 일차적으로는 적절한 음식습관, 운동, 금주 금연 등 건강한 생활을 통해서 막는 것이 필요하다. 이는 전체적인 의료비 절감의 방법도 될 수 있다. 그리고 노년기에 건강한 생활을 유지하는 것도 필요하겠지만, 중년기부터나 더 나아가 아동, 청년기부터 건강한 생활을 하는 것이 훨씬 효과적이라 할 수 있다.

건강한 생활을 위해 노인들이 손쉽게 할 수 있고 효과가 높은 프로그램이 걷기, 체조, 조깅 등의 운동이다. 하지만 우리나라의 경우 운동을 하는 노인의 비율이 낮다고 할 수 있다. 일본과 비교해 보면, 남성은 30~39% 수준으로 일본과 비슷하지만, 여성은 13~22% 수준으로 일본과는 현격한 차이를 보여주고 있다. 이러한 차이는 노인 건강을 위한 사회적 환경과 프로그램이 일본에 비해 미흡한 것이 한 요인일 것이다. 우선적으로 노인 복지관이나 경로당에 운동이나 체조 프로그램을 보급하여 노인들이 손쉽게 운동할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다.

그림 II-2-13 노인 계층의 5대 만성 질환 유병률(2001년)



자료 : 한국보건사회연구원, 2001, 『국민건강영양조사자료』.

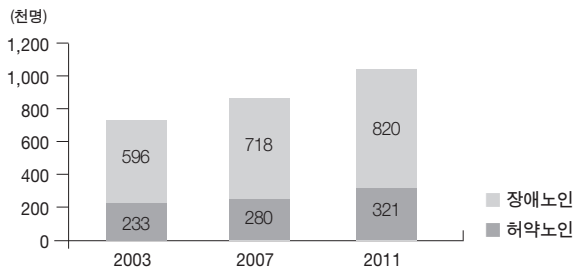
만성질환으로 인한 장기요양 노인의 증가

당연한 이야기이지만 노인이 만성질환을 앓게 되면, 대다수의 노인들이 일상적인 생활을 하는 데 어려움을 겪게 된다. 그러한 일상생활 활동의 장애 때문에 다른 사람으로부터 간병 수발이나 가사 지원이 필요한 상태에 놓여진 노인을 장기요양 대상 노인이라 부르고 있는데, 주로 고혈압 등에 의한 뇌졸중이나 치매와 같은 만성질환 때문에 발생하는 경우가 대부분이다. 전체적으로 보아 점차적으로 건강한 노인이 늘어날 수 있겠지만, 그 반대로 건강하지 못한 노인도 늘어날 수 있는데 80세 이상의 고령노인계층이 그 경우이다. 80세 이상의 고령노인은 신체적으로나 정신적으로 기능이 크게 하락하기 때문에 그 절반 가량은 장기요양 상태에 빠질 것이다.

장기요양 보호가 필요한 노인 규모를 살펴보면 다음과 같다. 지난 2001년도에 실시된 「전국노인장기요양보호 실태조사」에 의하면, 우리나라 노인의 20.7%는 장기요양 보호를 필요로 하는 것으로 추정된다. 이 중에서 허약한 노인이 전체의 5.85%, 장애인노인이 14.82%이다. 또한 장애인노인 중에서는 경증 상태가 4.98%, 중증 상태가 3.24%, 최중증 상태가 1.68%이다. 이에 의거한 예상추이를 보면, 장기요양 대상노인이 2003년도에 82만 9천 명이고 2011년도에는 114만 1천 명 수준에 이를 것이다.

이와 같이 우리나라에는 장기요양 보호가 필요한 노인이 적지 않은데, 현재 이들 노인계층에게 제공하고 있는 서비스는 매우 부족한 실정이다.

그림 II-2-14 장기요양 대상 노인의 추이(전국, 2003~2011년)



자료 : 한국보건사회연구원, 2001, 『노인장기요양보호 욕구실태조사 자료』.

이 때문에 대부분 가정에서 돌보아 주고 있는데, 앞으로는 저출산 현상 때문에 돌보아 줄 수 있는 가족이 부족해질 것이고, 비록 직업 간병인에게 도움을 받는다고 하더라도 중산 서민계층이 그 비용을 감당하기에는 벅찰 것이다. 그나마 다행히도 정부에서는 만성질환으로 인한 장기요양 상태 노인을 사회구성원이 공동으로 돌보는 공적 장기요양 보장제도를 구상 중에 있기 때문에, 이 제도가 실시되면 가족이나 노인 당사자의 비용부담이 상당히 줄어들 것으로 보인다.

전망과 과제

앞으로도 노인의 주요 질병은 생활습관에 기인한 만성질환이 중심을 이룰 것으로 보인다. 문제는 이를 어느 정도로 억제할 수 있느냐 하는 것이다. 이를 위해서는 노인에게 적합한 건강증진프로그램이 모든 지역사회에 보급되어야 하고, 만성질환에 걸리게 되더라도 혼자 생활할 수 있도록 기능을 회복시키고 유지시킬 수 있는 보건의료 서비스가 개발되어야 할 것이다.

여기에 더해 건강보험제도의 내실화가 이루어진다면 만성질환을 치료하는 데 드는 개인비용을 상당히 줄일 수 있고, 또한 적절한 보건서비스의 제공으로 미리 만성질환에 걸리지 않거나 장기요양 상태에 빠지는 것을 막을 수 있기 때문에 가족이나 사회의 비용부담이 줄어들 것으로 보인다. 비록 장기요양 상태에 빠진다고 하더라도 그 보호 비용을 사회구성원이 공동으로 부담하게 될 것이기 때문에 가족이나 노인 당사자의 부담은 상당히 줄어들 것이다. 이를 위해서는 우선, 그러한 노인들을 보호할 수 있는 시설이 확충되어야 하겠고, 수발을 전문적으로 제공하는 간병인이 양성되어야 할 것이다. 이렇게 될 때, 앞으로 우리나라 노인은 질병의 걱정에서 벗어날 수 있고, 비록 질병이 걸리거나 장기요양 상태에 빠지더라도 사회가 공동으로 돌보는 시스템이 있기 때문에 안심하게 노후를 생활할 수 있을 것이다.

전자정부와 네트워크 사회

변 미 리

네트워크 정부의 출현

거대 도시 서울은 현재 여러 가지 면에서 급속한 변화를 겪고 있다. 이 가운데 하나가 정보 통신 기술의 광속화로 인한 정보 네트워크 도시로의 발전이다. 그리고 이 한 가운데에 ‘손끝으로 이어지는 시민의 정부’로서 서울시 전자정부가 자리 잡고 있다.

전자정부란 정보기술을 이용하여 공공부문 업무를 최적화하는 것으로, 시민들에게는 정부포털을 통해 공공서비스를 편리하게 제공하고, 행정조직 내부로는 정보 시스템을 통한 통합적 관리운영체계를 기반으로 한 조직 혁신을 통해 생산성 높은 정부를 실현하고자 하는 것이다. 전자정부의 출발은 1990년대 초반 미국 클린턴 행정부의 공공 조직 혁신을 통한 작은 정부의 실현에 있었다. 한국의 전자정부는 1990년대 국가 정보화 사업의 일환으로 추진되기 시작했다. 전자정부는 행정조직의 정보화에서 출발하여 1998년 전자정부란 용어로 전환하면서 공공부문의 조직 혁신과 시민의 참여 민주주의를 실현하기 위한 수단으로서 자리매김 되었다.

전자정부에서 국민이나 기업 등 행정에 참여하려는 행위 주체들은 다양한 접근 창구(인터넷, 모바일 등)를 통해 공공부문 시스템을 이용한 행정서비스를 받을 수 있다. 2002년 11월 개설된 정부대표 포털(egov.go.kr), 민원센터, 지역 종합민원실, 각 부처 웹사이트 등이 그러한 서비스를 제공하는 대면 접촉 지점(Front office)이며, 이러한 서비스가 가능하기 위해서는 부처간 상호 연결에 의한 통합적인 업무 처리의 기반

이 마련되어야 한다. 백오피스에 해당하는 전자정부 통합조직 시스템은 계속 진행 중인 ‘현재 진행형’이다.

네트워크 정부의 가능성

공간적, 시간적 경계를 허물고 조직 내부와 외부가 연결되어 업무 향상이 이뤄지며, 시민들은 언제 어디서, 어떤 형태로든 정보에 접속하고 정보를 가공하여 다양한 형태의 서비스를 받을 수 있는 전자정부는 현재 일정한 성과를 보이고 있다. 2003년 기준 전자정부의 민원 온라인 처리율은 15%이며, 전자정부 활용율이 23%로 나타나 출발은 순조로워 보인다. 중앙 전자정부는 향후 5년 이내에 민원 온라인 처리율을 85% 수준까지 끌어올리고 전자정부 활용율을 60%에 이르게 하는 목표를 설정하고 전자 대장으로서의 일원화 작업, 부처간 정보 자원의 데이터베이스 공유 방안 등의 전략적 대안을 제시하고 있다.

시민과 중앙정부 사이에서 민원과 행정처리의 중추적 역할을 수행하는 서울시 역시 1999년 정보화기획단 신설과 함께 본격적으로 전자정부 추진 노력을 기울이고 있다. 서울시 전자정부는 대시민 서비스를 고도화하기 위해 수십여 개로 흩어져 있던 인터넷 홈페이지를 통합하여 하나로 만들었으며, 민원 처리 온라인 시스템을 통해 행정의 투명성을 높이고 있다. 한편, 이러한 성과를 가능케 하기 위해 조직 내부의 환경 변화를 시도하여 데이터베이스 통합 센터를 확보하고, 이를 기반으로 한 업무 통합과 부처간 정보유통을 위한 표준화 작업이 진행 중이다.

표 II-2-10 전자정부 현재 성과와 5년 후 목표

| 구분 | 현재 | 5년 후 |
|---------------|----|------|
| 민원 업무 온라인화(%) | 15 | 85 |
| 기업 지원 경쟁력(순위) | 24 | 10 |
| 관청 방문 횟수(회/년) | 10 | 3 |
| 전자정부 활용율(%) | 23 | 60 |

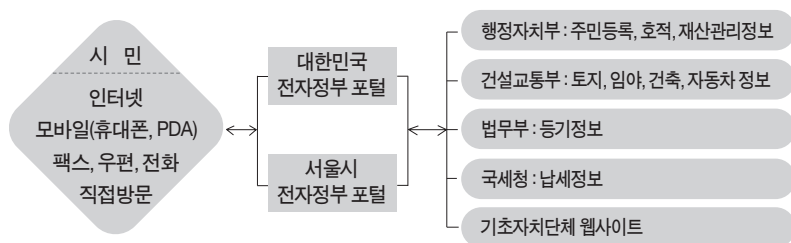
자료 : 정부혁신 지방분권위원회, 2003, 『참여정부의 전자정부 로드맵』.

사실 시민들이 부처간 문턱이 없는 단일 창구(Single face) 서비스를 받기 위해서는 국가 전자정부 시스템과 서울시 전자정부가 이음새 없이(Seamless) 연계되어야 한다. 아래의 그림은 부처간 정보 시스템이 어떻게 연계되어야 하는지를 보여 주고 있다. 즉, 시민이 민원서비스를 이용하거나 주택 관련 정보서비스 등을 받기 위해서는 행정자치부의 주민등록 정보, 호적전산 정보, 재산관리문서 정보, 국가안정관리 정보, 부동산에 관한 정부의 전산시스템, 건설교통부의 토지관리시스템, 자동차 민원정보시스템 등이 서울시 생활정보시스템과 연계되어야 한다. 또한 기초자치단체의 시군구 행정종합정보시스템과의 연계도 주민 정보망의 이용이라는 측면에서 고려되어야 한다. 더욱이 이러한 시스템 연계는 일방향이 아닌 쌍방향으로 이뤄질 때에만 행정서비스의 효과를 최대화할 수 있다.

전자정부의 성과에서 알 수 있듯이 전자정부는 정체되고 고정된 것이 아니라 지속적으로 진화·발전한다. 초기에 정부 조직의 혁신에서 시작된 전자정부는 이제 모바일 전자정부, 유비쿼터스 전자정부라는, 기술적으로 진화된 형태로 나아가면서 다양한 가능성을 열고 있다. 그렇다면 과연 전자정부는 어디까지 뻗어나갈 것이며 이 과정에서 어떤 부분이 달라져야 할 것인가?

조직 혁신의 문제는 애초 전자정부의 출발점이었으면서도 여전히 현재 진행형이며, 아직도 달성해야 할 목표이다. 왜냐하면 조직 구조를 정보화 시킨다고 해서 혹은 더 많은 정보 시스템을 구축했다고 해서 자동적으로

그림 II-2-15 전자정부의 구축과 연계



업무 생산성이 증대하거나 조직간 협력 네트워크가 마련되는 것은 아니기 때문이다. 정보 시스템이 조직에 스며들어 자연스러운 조직의 일부가 되기까지는 많은 의식적인 노력이 필요하다. 유엔의 전자정부 5단계 발전론에서 파악하는 전자정부의 완성 형태는 이음새 없는 정부이다. 조직 내부에서, 그리고 조직간 관계에서 유기적인 연관을 맺는, 이른바 문턱을 없애는 전략적 작업을 어떻게 수행할 것인가가 주요 쟁점 중 하나이다.

전자정부의 또 하나의 주요 쟁점은 개인 정보 보호와 정보 보안의 문제이다. 전자정부는 거대한 데이터의 보고(寶庫)이다. 정부의 데이터베이스에는 누가 몇 평의 집에 살며 한달에 얼마를 벌고 어떤 차를 타고 다니는지, 언제 어디가 아팠으며, 하는 일은 무엇인지 등등 시민의 시시콜콜한 정보까지 모두 들어 있다. 이러한 개인에 관한 정보가 누군가에 의해 유출되어 의도적으로 잘못 쓰인다고 생각해보자. 유능한 컴퓨터 프로그래머가 하루아침에 신용 불량자와 범죄자로 전락할 수 있는 가능성은 어디에서든 열려 있다. 특히 앞으로 기술적으로 가능해질 유비쿼터스 전자정부에서는 사방에 편재하는 정보에 대한 접근과 공유로 인해 정보보안과 개인정보 보호와 관련한 논의들이 핵심 쟁점으로 등장할 것이다.

전망과 과제

전자정부의 외형적 발전은 괄목할 만하다. 이제 우리는 민원서류를 발급하기 위해 번거롭게 동사무소나 국세청을 찾지 않아도 되며, 자신이 제기한 민원이 현재 어느 단계에서 처리되고 있는지를 PC 모니터를 통해 확인할 수 있다. 이러한 편리성은 불과 1년 전과 비교해도 격세지감을 느낄 정도이다. 그러나 이러한 편의성의 증대가 전자정부의 장밋빛 미래를 보장할 것인가? 최근 교육 행정 정보 시스템(NEIS)을 둘러싼 사회적 갈등은 정보 집적과 정보 공유를 통한 효율성과 효과성의 증대 이면에 정보 통제와 관리라는 판옵티콘적 현상이 자리 잡고 있음을 알게 해 준다. 이는 전자정부 발전을 위해서 우리사회가 합의해야 할 인식적, 제도적 문제가 여전히 산재해 있다는 것을 보여 준다.

향후 서울시 전자정부는 시민 편의성 증대를 위해 다양한 정보기기를 이용한다든지(모바일 전자정부의 실현), 도시 기반시설에 스마트 칩을 부착하여 실시간 모니터링이 가능한 정부(유비쿼터스 전자정부)로의 발전을 추구할 것이다. 이 과정에서 핵심 과제는 정보기술 통합체계(ITA, Information Technology Architecture)의 마련과 이를 기준으로 한 시스템 간 통합과 연계 작업의 적극적인 수행이다. 전자정부 사업이 시스템 상에서 운영되는 작업과 오프라인으로 돌아가는 일들이 따로따로라면 전자정부사업은 상당한 자원 낭비를 초래할 것이다. 왜냐하면, 네트워크의 힘은 ‘실시간’ (Real time), ‘공유’ (Sharing)에 있기 때문이다.

다른 한편 이러한 기반 하에 이제 시민이라는 ‘고객’이 무엇을 원하는지를 분석하여 ‘고객관계관리’ (CRM) 차원의 대시민 서비스를 지속시킬 필요가 있다. 이 과정에서 필수적으로 ‘개인정보보호 체계’와 ‘개인정보의 자기통제권’을 제도적이고 기술적으로 확보해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 공공 영역과 시민 영역의 상호 협력적인 조정 과정이 필요하다. 신뢰가 형성되지 않은 그 모든 시스템과 정보는 본래의 가치를 발휘할 수 없기 때문이다. 이러한 노력이 지속될 때에만 서울시 전자정부는 서울의 미래로서 자리매김할 수 있을 것이다.

③ 부동산

청계천 복원과 주변 상권 변화

도심주거의 새로운 패턴

오피스의 도심이탈

강남의 집값

고급 인력의 거주지 선택

보유세 강화와 주택가격

인텔리전트 주거 생활

전원주택의 증가

지하공간의 이용 증가

청계천 복원과 주변 상권 변화

김 상 일

청계천 골목산업의 생태

서울 도심에는 전자, 전기, 조명, 소방 설비, 공구, 시계, 귀금속, 원단, 이불, 의류, 신발, 배관 자재, 금속가공, 기계 공구, 철물, 지류, 중고 서적, 가구, 기념품, 잡화 등 다양한 업종의 수많은 상점이 지역별로 밀집하여 오랜 기간 동안 특화된 상권을 형성하여 왔다. 청계천의 경우 복원공사를 계기로 조사한 자료에 의하면, 청계천 주변에만 62,783개의 점포가 있으며, 213,462명의 상인이 매월 점포당 약 4,138만 원어치 이상의 상품을 팔고 있다.

도심 상업은 전국을 대상으로 판매 또는 판매와 제조를 겸하는 업태를 보인다. 의류를 제외한 대부분의 업종은 도매가 중심이다. 대부분 가게를 임차하여 장사를 하는 이 곳 상인들은 10~15년 이상 이 지역에서 일하며 점원을 거쳐 자신의 상점을 내거나, 가업과 점포를 물려받은 이들이다. 이들은, 고객이 많고, 자재수급이 원활하며, 기술과 정보를 교류할 수 있어 도심부를 떠나지 않고 있으며, 도심에 대해 강한 애착을 지니고 있다(서울 특별시, 2003).

이들 상업기능이 인구 1천만이 넘는 서울시의 도시 한가운데를 차지하면서 활발하게 이루어질 수 있는 것은 ‘골목산업 생태계’라고 일컫는 긴밀한 지역·산업·업종 간 연관관계 덕일 것이다. 청계천 주변 지역 거래처가 30곳에 이를 만큼 긴밀하게 연관되어 있으며, 지역별·업종별 상가 단체나 협의체가 청계천 주변에만 66개에 이르며 그 회원 점포만도 3만 4

천이 넘을 만큼, 도심 상업기능은 지역·산업·업종별로 서로 긴밀한 연
관관계를 맺으며 치열하게 경쟁하는 가운데 협업을 이루고 있다.

개발에 따른 용도변화

청계천 복원이 주변 상권에 미치는 영향은 차량 접근성의 저하로 인한
영업비용 증가와 쾌적성 향상에 따른 방문객의 성격 변화에서 시작된다.
청계 고가도로 철거로 인해 조업 차량의 접근과 주차가 상대적으로 불편
해졌을 뿐만 아니라, 차량 혼잡 때문에 방문 목적이 분명한 이들만 청계천
상가를 찾게 될 것이므로 기존 상가의 매출은 감소할 것이다. 반면 휴식이
나 재충전을 위해 대중교통편으로 복원된 청계천을 찾는 이들이 늘어날

표 II-3-1 청계천 골목산업 현황

| 구분 | 산업 용재 | 전기 전자 조명 | 신발 및 신발 부자재 | 의류 및 의류 부자재 |
|-------------|---|---------------------------------------|---|---|
| 업종 | 기계, 공구, 철물, 소방설비 | 전기, 전자, 조명 | 신발, 신발 부자재 | 의류, 원단, 이불, 혼수용품, 의류 소재 |
| 점포 수 | 7,620개 | 9,890개 | 2,601개 | 33,941개 |
| 주요 밀집위치 | 종로구 관철동, 관수동 중구 장교동, 수표동, 입정동, 산림동, 주교동 | 종로구 장사동, 예지동 중구 산림동 | 종로구 창신1동 (동대문 신발 도매 상가, 동일 상가, 청계 시장, 동문 시장 | 종로 1~4,6가동, 중구 광희동, 방산동, 신당동 |
| 상권 | 전국 | 전국 | 전국 | 전국 |
| 도소매 비율 | 도매 60% | 도소매 병행 | 도매 100% | 울곡로 서부는 소매, 동부는 도매 |
| 판매 제조 비율 | 판매 82%, 제조 4%, 판매및 제조 14% | 판매 80%, 판매 및 제조 18% | 판매 80%, 제조 19% | 판매 52%, 판매 및 제조 47% |
| 평균 영업 기간 | 15년 | 14년(세운상가 주변은 17년) | 11년 | 11년(신흥 서부 상권은 6~9년) |
| 임차비 | 임차 93.70% | 임차 90% 이상 | — | 자가 24% |
| 산업 연관 | 인근 제조업체 및 서울 근교 공장에서 완제품 납품 받음. | 인근 제조업체 및 서울 근교 공장에서 완제품 납품 받음. | 대구, 부산 등 신발 공장에서 납품 받음. | 의류 소매업은 주변 시장 에 납품, 주변 시장은 내부 공장 또는 인근 지역에서 완제품을 납품 받음. |
| 성수기 | 봄(3~6월), 가을(9~10월) | 계절적 영향 없으나, 건설경기엔 민감 | 3~6월, 8~11월(입학시즌, 어린이날, 추석, 설) | — |

주: 서울특별시·서울시장개발연구원 2003.6, 『청계천복원 타당성 조사 및 기본계획-사회영향부문』의 조사 내용
을 요약하여 재구성.

것이므로 이들을 고객으로 삼는 새로운 업종이 입지하게 될 가능성은 높아 보인다.

청계천 복원사업이 시작되자, 도심의 사무실 임대료는 평당 45만 원 선으로 아무런 변화를 보이지 않는 데 반해, 세운상가 주변의 임대료는 10~15% 떨어졌으며, 권리금도 절반 이하로 줄었는데, 이는 매출액 감소와 미래에 대한 불안감 탓이라는 보고가 있다. 한편, 토지거래는 월 평균 146건으로 매우 활발해 졌으며, 개발사업이 가시화된 지역에서는 청계천 복원사업 전후 30% 가량의 지가상승도 눈에 띈다(서울시정개발연구원 2003b).

이렇듯 임대료가 떨어진 반면, 토지거래는 활발해지고 지가 또한 상승하는 현상은 용도변경이나 부동산 개발을 촉진하게 된다. 즉, 토지나 건물 소유자는 좀더 높은 임대료를 낼 수 있는 새로운 임차자를 찾기 위해 건물을 개보수하여 용도변경을 시도하거나, 합필을 통해 새로운 용도의 건물을 개발할 유인을 가진다. 실제로, 2002년 7월부터 2003년 10월까지 155건의 건축 행위가 벌어졌는데, 이들 건축 행위 대부분은 용도 변화를 수반하고 있다. 관수동과 수표동에서는 주차장이나 산업용도가 숙박 용도로 변화하고 있으며, 방산시장에서는 식음료 및 산업용도가 근린생활시설이

표 II-3-2 청계천 주변지역 부동산 가격의 변화

| 구분 | | 2002년 9월 | 2003년 10월 |
|--------------|---------------|-----------------|-----------------|
| 세운상가 주변 지가 | 청계천 변 | 5,500~6,000만원/평 | 7,000~8,000만원/평 |
| | 블록내부 | 2,500~3,000만원/평 | 3,000~4,000만원/평 |
| 구분 | | 지구지정 전 | 지구지정 후 |
| 왕십리 뉴타운 사업지구 | 10평 미만 | | 1,800만원/평 |
| | 10평 이상~20평 미만 | 400~700만원/평 | 1,200~1,300만원/평 |
| | 20평 이상 | | 1,000만원/평 |
| 구분 | | 복원공사 전 | 복원공사 후 |
| 외곽지역 아파트 매매가 | 30평형 | 2억 8,000만원 | 3억 7,000만원 |

주 : 서울시정개발연구원, 2003, 「청계천 복원에 따른 도시구조·형태 변화 모니터링 연구(중간보고서)」,의 조사내용을 요약하여 재구성.

나 소매점으로 용도가 바뀌고 있다. 청계천변이나 간선가로변에서는 주차장 및 근린생활시설이 필지 합병을 통하여 오피스텔이나 주상복합건물로 개발되고 있다.

전망과 과제

청계천변에서는 카페, 음반, 식당, 음반, 귀금속, 의류 등 성격이 바뀐 유동인구를 고객으로 삼는 업종으로 서서히 변화하며 종로에 버금가는 활력 넘치는 상권을 형성해 갈 것이다. 이러한 변화의 단초는 종로4가 블록 내부에 밀집해 있던 귀금속 상가 중 소매 업종이 공동으로 매장을 얻는 방식으로 종로 변에 진출한 사실로부터 얻을 수 있다.

기존 천변을 점유했던 기계 공구, 철물, 소방 설비 업종은 상대적으로 임대료가 싼 이면 블록으로 들어갈 가능성이 높다. 하지만, 이들 업종이 청계천 복원 이전과 같은 활기 넘치는 상권을 유지하기는 어려워 보인다. 선하적 빈도가 높은 이들 업종은 조업 활동에 필수적인 화물차 접근이 어려워져 영업비용이 증가하며 수직적인 집적 또한 불가능하여 임대료 상승을 견디기 힘들 것이기 때문이다. 이에 따라 이들 업종 상인들은 청계천 복원을 계기로 집단적인 이주 의사를 밝히고 이전지 확보와 이전 지원을 요구하고 있기도 하다.

고객이 직접 매장을 방문할 필요가 없는 도매기능은 도심부에서 점차 밀려날 것이며, 도심은 다양한 업종의 소매 위주로 재편될 가능성이 높다. 아울러 도매와 소매를 병행하고 있는 업체들은 점차 분화할 것이다. 이미, 동대문 주변의 도매 업종은 인근 지역에 창고를 두고 있거나, 의정부 등 경기도 지역의 하청업체와 거래를 트고 있으며, 창신동 일대의 신발 도매 상가는 집단적인 이전을 검토하고 있다.

도심부가 청계천 복원에 따른 여건 변화에 적응해 가는데 있어서 도심부의 물리적 구조는 변화의 속도와 적응의 성패를 좌우하는 변수가 될 수 있다. 필지는 잘고 불규칙하게 나뉘어 있지만, 골목길과 건물을 관통하는 보행 통로로 구석구석까지 연결되어 있어 도심의 골목산업 생태계를 지탱

한다. 예를 들어 철거 재개발이 이루어져 한화 빌딩이 들어선 장교동의 내부 가로가 약 550m인데 반해, 시사 빌딩 동측 관수동 내부의 상업가로는 4,125m가 넘는다(서울시정개발연구원, 2003a). 하지만 법정 건폐율 상한을 웃도는 낮은 건축물이 좁은 도로에 면하여 가득 차 있기 때문에 현행 건축규제하에서는 개별적인 개발도, 합필을 통한 공동개발도 쉽지 않아 보인다.

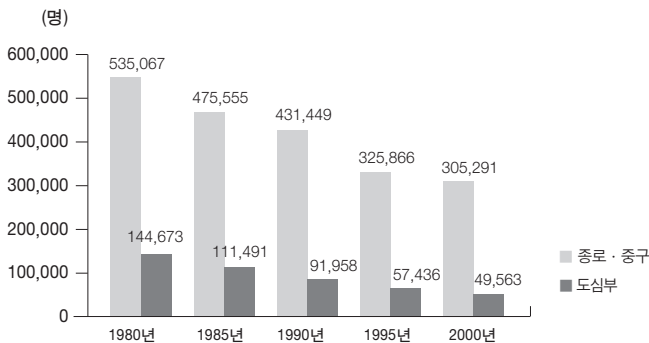
도심주거의 새로운 패턴

양재섭

도심 공동화의 진행

1970년대 이래 서울의 도심부는 인구집중 억제와 도심기능 분산정책으로 인해 다른 지역에 비해 차별적인 대우를 받아 왔다. 그 영향으로, 도심부 상주인구는 지속적으로 감소하였다. 1980~2000년 사이에 서울시 인구는 836만 명에서 989만 명으로 18% 증가한 반면, 그림Ⅱ-3-1에서 볼 수 있듯이, 종로·중구 인구는 54만 명에서 30만 명으로 43% 감소했고, 사대문 안의 도심부 인구는 14만 5,000 명에서 5만 명으로 66%나 감소했다. 이에 따라 도심부 인구의 비중도 1980년 1.7%에서 2000년 0.5%로 줄어드는 등 도심 공동화 현상이 심화되고 있다.

그림Ⅱ-3-1 종로·중구 및 도심부의 인구 변화



자료 : 통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.

한편, 도심부와 인접 주거지의 주택들은 노후화하거나 타 용도로 전환됨으로써 주거지로서의 기능을 상실해 가고 있다. 도심부의 경우 지은 지 30년 이상 경과한 주택이 46.1%(서울 평균 4.5%)를 차지하고 있는데, 영세한 필지 규모와 좁은 도로 여건 등으로 인해 개별적으로 주택을 신축하거나 개축하기 어려운 실정이다. 더구나 도심 인접 주거지에는 인쇄 출판·의류 제조업 등 전통적인 도심 업종들이 침투하면서 주거환경을 더욱 악화시키고 있다.

이와 함께 도심부의 주택재고도 계속 감소하고 있다. 이는 새로 공급되는 주택 수 이상으로 기존 주택이 철거되거나 다른 용도로 변경되고 있기 때문이다. 1990년과 2000년 인구주택총조사에 의한 주택재고와 건축물 준공대장을 통해 10년간 신규로 공급된 주택수(신·증축 및 대수선 포함)를 집계하여 도심부 및 인접 주거지에서 멸실 혹은 용도변경된 주택수를 추정한 결과에 의하면, 신규로 공급된 주택수가 1만 4,780호인데 비해, 그 1.4배에 달하는 2만 521호의 주택이 멸실되었거나 용도변경된 것으로 추정된다.

이러한 과정을 거치면서 도심부 거주인구의 특성 또한 변해가고 있다. 도심부에는 65세 이상의 노령 인구의 거주비율이 다른 지역에 비해 높고,

표Ⅱ-3-3 종로·중구 및 인접 주거지의 주택재고 변화(1990~2000)

| 구 분 | 1990년 주택재고 (A)(호) | 신규공급 주택수 (B)(호) | 2000년 주택재고 (C) | 멸실/용도변경 주택수 (D=A+B-C) | 멸실/신축 주택비 (D/B)(배) | 1990-2000년 주택수 증감율 (%) |
|-------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------|--------------------------|------------------------------|
| 도심부 | 15,083 | 3,508 | 10,200 | 8,391 | 2.4 | -32.4 |
| 도심인접 주거지 | 15,126 | 11,272 | 14,268 | 12,130 | 1.1 | -5.7 |
| 계 | 30,209 | 14,780 | 24,468 | 20,521 | 1.4 | -19.0 |

주: 1) 도심 인접 주거지란 옛 서울 성곽 안의 행정동으로, 효자, 청운, 삼청, 명륜 3가, 혜화, 이화, 필동, 장충동 지역임.

2) 멸실/용도 변경된 주택 수(D)는 1990년, 2000년의 주택재고(A,B)와 그 기간 동안에 신·증축된 주택 수(B)를 건축물 준공대장을 통해 집계하여 역산한 것임.

자료: 1) 통계청, 「인구주택총조사」, 각년도.

2) 종로·중구청 건축과·주택과, 건축물 준공대장 집계(1990-2000).

1인 단독가구와 월세가구의 거주비율이 높게 나타나고 있다. 가족구성 단계에 있는 20~30대의 젊은 가구주들이 신규주택을 찾아 외곽으로 빠져나가면서 연령구조가 노령화되는 등 주거지로서의 활력을 잃어 가고 있으며, 사회경제적으로도 하위 계층의 거주비율이 높은 특성을 보이고 있다. 즉, 도심 주거지는 오래된 노후 주거지로서의 성격과 고용 중심지 인근에 위치한 임시 거처로서의 성격 등 이중적인 특성을 보이고 있는 것이다.

도심 주거의 새로운 전개 양상

1990년대 이후 도심 주거에 대한 수요와 공급은 새로운 양상으로 전개되고 있다. 2000년 인구주택총조사 표본 자료를 통해 종로·중구에 전입한 가구주의 특성을 분석해 보면, 연령 면에서는 20~30대, 학력에서도 전문대졸 이상의 고학력 가구주의 비율이 높게 나타나고 있다. 특히 직업은 종로·중구에 계속 거주해 온 가구주와 달리, 전문 기술직·사무직 등 화이트칼라의 비율이 높으며, 가구원 수 1~2인의 핵가족이 전세 또는 월세 형태로 임시 거주하는 경향을 보이고 있다.¹⁾

이렇듯 도심 주거에 대한 수요층이 다양해지면서 주거복합건물의 공급도 활기를 띠고 있다. 지금까지 도심 재개발을 통해 공급된 주거복합건물은 종로·중구에 7개 동 463세대에 불과했으나, 2005년경까지 내수·도림구역 등 도심 재개발구역과 도심 인접 준주거지역, 광화문, 동대문 주변에 약 2~3천 세대의 주거 복합 오피스텔이 공급될 예정으로 있다. 공급되는 주거 유형도 주상복합 외에 서비스드 아파트(Serviced Apartment), 주거용 오피스텔 등으로 다양하며, 주택 평수는 주거복합의 경우 30~40평형대, 오피스텔은 10~20평형이 주류를 이루고 있다.

그러나 도심 주거공급이 이처럼 활기를 띠게 된 것은 도심 주거유도정책 때문이라기보다는 1998년 IMF 이후 주거복합과 오피스텔에 대한 분양

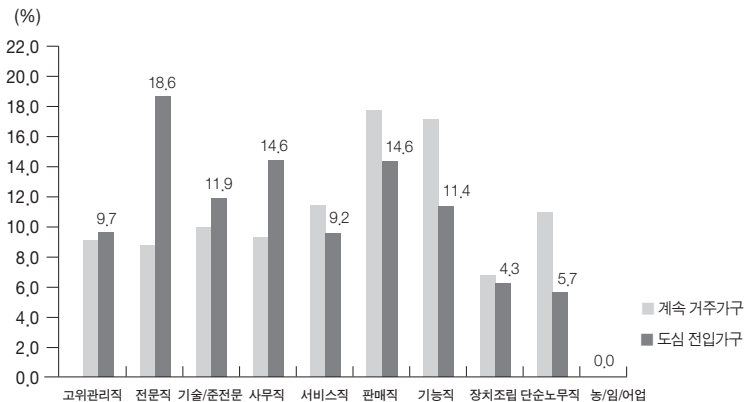
1) 2000년 인구주택총조사 표본자료의 5년 전 거주지를 기준으로, 종로·중구에 계속 거주한 가구주, 전출한 가구주, 그리고 전입한 가구주로 구분하여 특성을 분석한 것임.

및 건축 기준이 완화되고(분양권 전매 등), 저금리가 유지된 것에 기인한 바 크다. 즉, 부동산 경기의 변동 과정에서 상대적으로 배제되었던 종로·중구의 저개발지와 중단된 도심 재개발사업을 통해, 소자본 투자를 유인할 수 있는 도심 주거유형을 공급함으로써 단기간에 대량 공급이 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

전망과 과제

청계천 복원을 계기로 도심의 역사 문화성이 회복되고, 매력 있는 도심 환경이 조성됨에 따라 도심 주거에 대한 수요와 공급은 늘어나고, 다양해질 것으로 전망된다. 도심 재개발 전문가들에 의하면, 도심부에는 단신 가구 및 부부 세대형 주택 외에, 청계천변과 동대문 귀금속 상가 일대의 SOHO형 주택, 도심부 이면 가로변의 중층형(6~7층) 주택, 북촌 일대의 전통 분위기의 주택, 그리고 외국인 거주자 등을 위한 장기 투숙형 주택 등 다양한 주거 유형이 등장할 것이다. 특히, 사대문 안의 도심 재개발구역에서는 주거복합시 용적률이 하향 조정되는 용도용적제를 적용하지 않을 수 있게 됨으로써, 예전에 비해 도심 주거유도 전망은 한층 밝아졌다고

그림 II-3-2 종로·중구 전입 가구주의 직업



자료 : 통계청, 2000, 『인구주택총조사』의 2% 표본자료.

할 수 있다.

하지만 단기적으로 보면, 도심부에서 주택을 공급할 수 있는 땅이 제한적인데다가 상당량의 주거복합과 오피스텔이 공급될 예정이어서, 대규모 주택공급이 예상되는 세운상가 일대 재개발 외에 추가적인 도심 주거의 공급은 당분간은 어려울 것으로 전망된다.

이렇게 볼 때, 도심 주거와 관련하여 앞으로의 과제는, 도심 상업지역에 사는 주거기능을 도입할 수 있는 지역을 선별하여 주거도입을 적절하게 유도하는 것이며, 도심 인접 주거지에서는 공공지원을 통해 주거환경개선 프로그램을 추진하는 것이다. 도심 재개발을 통해 공급되는 주거복합건물에 대해서는 적절한 인센티브를 부여하고, 기능 복합도 개별 건물 단위가 아니라 블록 단위로 이루어질 수 있도록 하는 방안도 필요하다. 또한, 도심 인접 주거지에서는 주거환경개선 프로그램을 통해 중소형의 주거복합 혹은 도심형 공공 임대주택 등의 건립을 지원함으로써, 도심부에 거주해야만 하는 저소득층의 입주부담을 줄여 줄 필요가 있다. 또한 도심부에 있는 노후한 학교의 시설개선사업, 생활편의시설의 확충 등 도심부의 주거환경과 거주 매력도를 향상시키기 위한 사업들도 체계적이고 지속적으로 추진해야 한다.

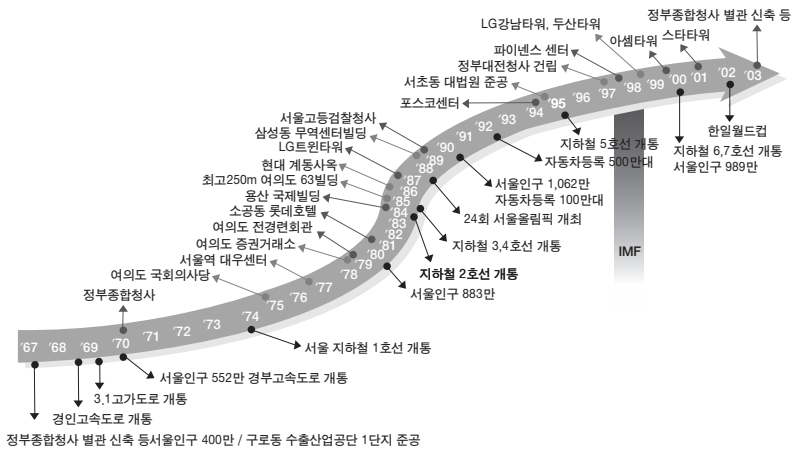
오피스의 도심이탈

이 현

오피스 시장의 형성

도시의 성장과 그에 따른 공간분화 과정에서 오피스 시장도 다양하게 변화한다. 서울의 오피스 시장 역시 지난 수십 년간 공간적 확산 및 기능적 분화 과정을 거치면서 현재와 같이 도심, 강남, 마포·여의도의 3대 하위시장을 형성하게 되었다. 10층 이상 또는 연면적 10,000㎡ 이상인 대형 오피스를 기준으로 서울시 전체 오피스 빌딩 중 약 86%에 달하는 오피스 빌딩들이 서울의 3대 오피스 시장에 밀집되어 있다. 서울의 오피스 시장은 종로에 정부종합청사가 건립된 1970년부터 본격적으로 형성되기 시작

그림 II-3-3 서울시 오피스 변화 및 발전 과정



하여, 1975년 국회의사당 건물과 1985년 250m 높이의 63빌딩 준공을 거쳐 1988년 서울올림픽까지 이어지는 기간 동안 서울의 급속한 성장과 함께 도심과 마포·여의도지역에 오피스 빌딩이 밀집하면서 급성장하였다. 강남지역은 서울올림픽이 열린 종합 운동장 등의 기반시설을 배경으로 1989년 무역센터빌딩 및 서초동 법원단지의 고등검찰청 준공으로 1990년대 들어 비약적인 성장을 하여, 서울 오피스 시장의 주요한 한 축을 형성하게 되었다. 이와 같은 과정을 통하여 서울 오피스 시장은 지금과 같은 틀을 갖추게 되었으며, 2000년에 들어서면서는 3대 시장의 신규 공급은 제한되는 반면에 주변 지역으로 확산되거나 또는 서울 인접지역에 새로운 오피스 시장이 형성되고 있는 상황이다. 오피스 신규공급량의 급격한 감소에도 불구하고 오피스 시장의 주요 척도인 임대료와 공실률 등의 지표는 비교적 안정세를 유지하고 있어 서울 오피스 시장은 안정 국면에 있다고 할 수 있다.

지역별 특성분화

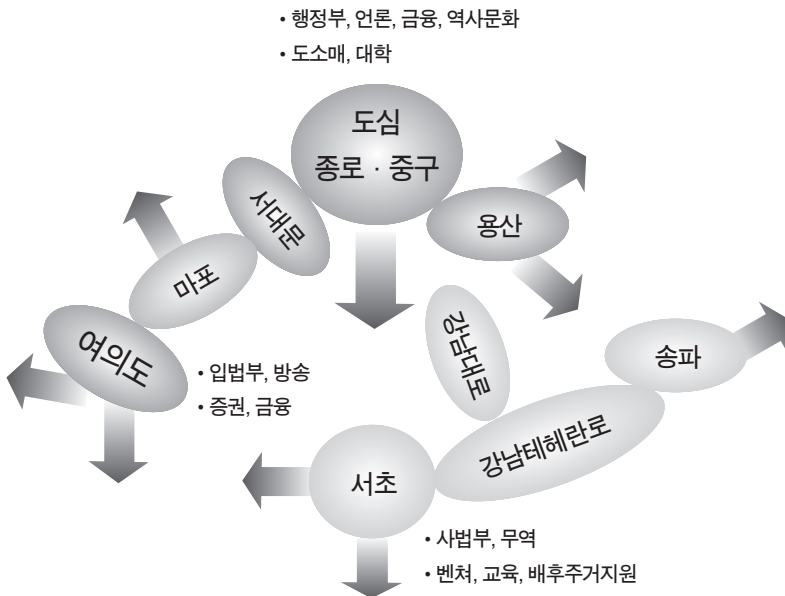
향후 서울 오피스 시장은 양적인 수요와 공급의 균형이라는 측면에서 보면 더 이상 급격한 변화는 없을 것으로 보이지만, 질적인 측면에서는 여전히 상당한 변화 가능성이 있다. 왜냐하면 산업구조의 고도화는 도시산업구조를 변화시키게 되며, 경제성장에 따른 소득수준의 변화 역시 오피스 공간에 대한 사용자들의 인식의 변화를 초래하게 될 것이기 때문이다. 도시산업구조의 변화 측면에서 보면, 서울시의 전체 산업인구는 감소 추세에 있는 반면, 전체 산업에서 오피스 근로자가 차지하는 비중은 점차 증가하는 추세에 있어 오피스에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것이다. 2001년 현재 서울시에는 약 388만 명의 오피스 근로자가 있는데, 그 중 55%인 211만 명이 3대 하위시장(도심, 강남, 마포·여의도)에 일하고 있다. 도심지역은 도소매업, 금융 및 보험업, 공공행정, 국방 및 사회 보장업이, 강남지역은 사업서비스업, 건설업, 부동산업 및 임대업이, 마포·여의도 지역은 사업서비스업, 금융 및 보험업, 오락, 문화 및 운동 관련 산업이

높은 비중을 차지하고 있다.

향후 2021년까지 전국 산업별 취업자 수를 추정해 보면, 산업별로 성장의 정도가 다를 것이지만 전반적으로 금융, 보험, 부동산, 사회, 개인 서비스 산업은 꾸준히 성장할 것으로 예측된다. 오피스 시장의 공간적, 기능적 특성도 산업별 성장특성에 따라 도심은 통신업, 금융 및 보험업, 그리고 공공행정 등의 기능이 더욱 발전할 전망이고, 강남지역은 부동산업 및 사업서비스업 등으로 특화될 전망이다. 또한 기능적 특화와 함께 산업발전 에 따른 개인별 오피스 사용면적의 증가와 업무 효율성 제고를 위한 오피스 설비의 첨단화가 지속적으로 이루어질 것이라는 측면에서도 오피스 시장은 확대될 전망이다.

그렇다면, 이처럼 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 서울시내 오피스 수요에 대한 적절한 공급 방안을 모색해야 할 것이다. 그리고 여기서는 우리나라가 동북아 비즈니스 허브로 성장하기 위해서는 세계 수준의 업무

그림 II-3-4 서울시 오피스 하위 시장별 기능



중심단지가 될 만한 기반시설의 구축이 전제되어야 한다. 국내·외 기업들을 대상으로 한 설문 조사에 의하면 오피스 지역을 선택하는 기준은 사무실의 면적, 정보접근성, 동종 업종과의 교류의 용이함 등이었으며 오피스 입지로서의 서울에 대한 불만은 국제 교통망의 불편함, 업무관련 지원 시설의 부족, 그리고 높은 임대료를 꼽았다. 사실, 서울의 오피스 임대료 수준은 아시아에서 도쿄에 이어 두 번째로 높은 수준이면서도, 공실률이 낮은 것이 의미하는 바는 그만큼 지속적인 수요가 상존하고 있다는 것이다. 최고의 임대료와 낮은 공실률은 결국 투자가치의 상승으로 이어져 서울의 오피스 시장은 투자자들의 관점에서는 매우 안정적이며 매력적인 시장으로 인식되고 있다. 그러나 투자자와는 달리, 오피스 사용자들의 입장에서 보면, 높은 임대료를 포함한 환경에 대한 불만들은 바로 외연적 확장의 한계에서 오는 기존 오피스 시설과 주변 지원시설들의 낙후, 그리고 오피스의 집중화로 인한 교통문제들에서 야기되고 있는 것이다. 특히나 서울 오피스 시장의 높은 임대료는 우리나라 산업 전반의 경쟁력을 떨어뜨리는 요인이 되고 있어, 높은 임대료 수준을 보상할 수 있는 주변시설 및 기업하기 좋은 시설 마련이 필요한 시기이다.

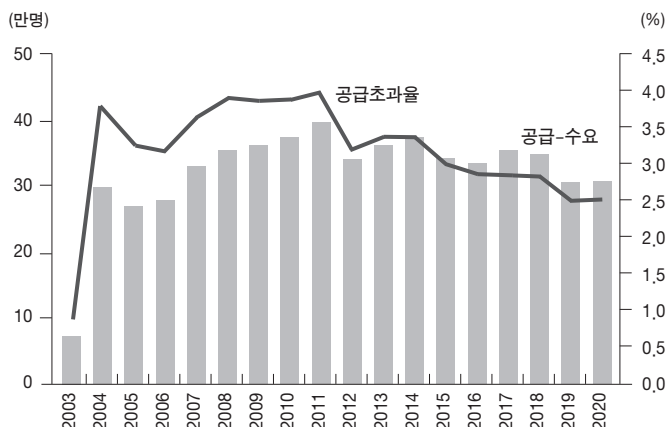
하지만 현재 투자자들은 단기적인 투자이익을 위해 주상복합 등 주거용 부동산의 개발에 눈을 돌리고 있으며, 이로 인해서 오피스공급을 위한 개발 가능지가 절대적으로 부족해져서 기존 오피스 시장에서의 오피스 신규공급은 점차 감소하고 있다. 이러한 서울 오피스 시장의 한계를 해결하기 위해서 낙후한 기존 도심 오피스 시설의 재개발이 시작된 한편, 오피스 시장의 도심이탈현상이 나타나고 있는데, 이탈의 공간적 범위도 이제는 수도권 신도시를 넘어 지방도시로까지 확대되고 있다. 오피스 신규공급의 감소, 오피스의 도심이탈 및 지방이전 등 공급측면과 산업구조의 변화 및 일인당 사용면적의 증가 등의 수요측면을 감안하였을 때, 서울시 중장기 오피스 시장의 수급전망은 당분간 공급초과 현상을 보이다가 2011년을 정점으로 공급초과 면적이 감소하면서 2020년 이후에는 매우 안정적인 모습을 보일 것으로 전망된다.

전망과 과제

도시는 마치 하나의 유기체처럼 내·외부의 경변화에 반응하면서 끊임 없이 변화한다. 외부적으로 주어지는 다양한 규제와 대규모 개발계획, 그리고 경제성을 중심으로 하는 시장원리와 도시 자체가 가지는 내적인 논리에 따라 성장하기도 하고 퇴락하기도 한다. 도시 공간구성의 주요한 요소인 오피스 시장 역시 다양한 원인에 의하여 성장하기도 하고 퇴락하기도 한다. 현재 오피스 시장은 비교적 안정적인 상태에 놓여 있지만, 중장기적으로 이러한 안정상태를 유지하면서 도시성장의 기틀 마련하기 위해서는 다양한 노력이 필요하다.

청계천 복원사업, 강북 뉴타운개발, 그리고 디지털미디어시티(DMC)의 개발 등과 같은 다양한 프로젝트들이 오피스 시장에서 가지는 의미는 단순한 도시 재개발 이상이다. 서울의 오피스 시장은 국내 및 동북아시아의 비즈니스 허브인 서울의 위상에 걸맞게 국제적인 수준에 맞는 양적인 증가와 균형에 맞추어 질적인 성장이 수반되어야 한다. 오피스의 수요와 공급의 균형을 통한 도시발전의 의미는 바로 그 도시 속에서 일하는 우리가 보다 편하고 행복하게 삶을 가꾸어 나아갈 수 있어야 하는 것이다. 이제

그림 Ⅱ-3-5 서울시 중장기 공급초과 면적 추이



자료 : 알투코리아, 전망자료.

새로이 개발되는 도시는 주거와 업무시설, 상업시설이 함께 들어서는 복합공간으로서의 의미가 더욱 크고 그 안에서 일하는 사람들에게 즐거움을 줄 수 있어야 한다. 이러한 개발에 따라 교통여건이 개선되고, 주변지역의 환경여건의 개선과 함께 오피스 환경의 수준이 높아지게 될 것이다.

강남의 집값

김 성 식

강남 커뮤니티 형성

서울의 강남은 도시발전의 역사 속에서 볼 때 서울 속의 신도시라 할 수 있다. 경제개발의 본격화로 사람과 자원이 서울로 집중되면서 강북 4대문 안의 구도심만으로는 도시의 기능이 한계에 달하게 되자 1970년대부터 도시의 외연이 확대되면서 본격적으로 개발되기 시작했다. 서울의 구도심이 팽창하면서 개발압력이 외곽으로 확대되었으며 그 가운데 강남이 신흥 주거지로서 부상한 것이다.

이렇게 부상한 강남지역은 지역주민의 직업과 사회적 지위, 삶의 행태, 생활 인프라, 오락과 유흥 등 다양한 측면에서 상류층의 상징성을 구축해 왔으며 외환위기 이후에는 집값이 천정부지로 뛰어올랐다. 이러한 상황은 강남지역의 차별성을 가속화시킨 계기가 되었다.

물론 강남지역의 높은 집값은 하루아침에 형성된 것은 아니다. 1970년대 초반, 개발이 시작된 초기에는 별다른 비교 우위가 드러나지 않았으나 경제개발의 성공에 따른 고도성장으로 가계의 구매력이 커지고 새로운 상류층이 형성되면서 강남지역 밀집현상이 나타나기 시작했다. 강남지역 집값의 일차 상승은 1987년부터 1991년 상반기까지의 전국적인 주택가격 폭등기 동안 가시화되었다. 소득수준이 향상되면서 일반 국민들이 아파트를 주거형태로 선호하는 경향이 커졌고 이에 따라 상대적으로 아파트 밀집지역인 강남지역의 주택가격 상승폭이 다른 지역에 비해 훨씬 커지게 되었다. 여기에 더해 강남지역으로 법원, 터미널 등 각종 주요 시설과 명

문 고등학교 등이 이전하면서 강남지역이 교통 등 생활환경, 교육환경이 우수한 주거단지로 정착되었데, 이 또한 강남지역의 선호도를 높였다.

강남지역의 집값이 폭등한 두 번째 시기는 IMF 경제 위기 때였다. 금융 자산이 많은 강남지역 거주자들은 금리폭등으로 오히려 구매력이 향상되었으며 여기에 벤처 열풍으로 새롭게 형성된 IT 부유층까지 강남지역으로 몰리면서 주택수요에 가세하였다. 더구나 주택의 고급화, 대형화의 대명사인 초고층 주상복합아파트가 신주거 패턴으로 들어서면서 강남지역은 본격적으로 상류층을 위한 주거공간으로 자리 잡았다. 이밖에 수도권 교교 평준화 이후 신도시의 교육 수요의 U턴 현상, 대치동을 중심으로 한 신흥 학원가 형성, 재건축 개발이익 기대로 인한 머니게임의 확산, 지역주민의 선민의식 등이 강남 열풍을 몰고 왔다.

강남은 한 세대를 지나오는 동안 이러한 복합적인 요인들이 어우러지면서 그들만의 리그, 독특한 강남 커뮤니티를 형성한 것이다.

높은 집값의 원인

강남 아파트 가격이 다른 지역에 비해 월등히 높게 만든 소위 ‘강남 프리미엄’은 무엇인가? 강남 프리미엄은 강남의 아파트 가격과 기타지역의 아파트 가격의 차이로 정의할 수 있다. 강남 프리미엄은 크게 자산가치 상승기대 프리미엄과 주거 프리미엄으로 구성되어 있다.

주거 프리미엄은 ‘강남지역은 타 지역에 비해 사교육 여건이 좋다’는 교육 프리미엄, 도로 및 생활편의시설 등 인프라 프리미엄, 선민의식의 커뮤니티 프리미엄 등으로 세분화 할 수 있는데, 이 가운데 가장 프리미엄이 큰 것은 교육 프리미엄이라 할 수 있다. 하지만 강남은 우수한 교육여건, 다양하고 질 높은 문화시설, 녹지공간, 편리한 교통 등을 갖추고 있어서 다른 지역보다 살기가 편하다는 일반적인 인식, 즉 교육 프리미엄과 인프라 프리미엄 또한 주거 프리미엄으로서 적지 않은 작용을 한다. 즉 아파트 가격 상승에 대한 기대가 없더라도 이러한 삶의 환경 차이가 강남과 다른 지역을 차별화시키는 프리미엄으로 작용한다. 이러한 주거 프리미엄은 강

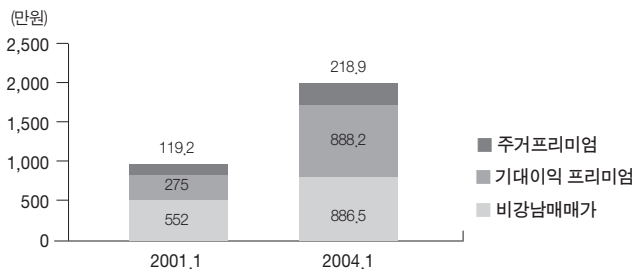
남과 다른 지역의 전세가격 차이로 나타난다. 따라서 강남구와 기타지역의 평당 전세가격 차액을 주거 프리미엄이라고 할 수 있다.

강남 교육 프리미엄은, 특히 대치동 아파트 가격으로 대변된다. 대치동이 주거지로서 각광받는 곳이기는 하지만 교통이나 문화시설 등에서 강남구 여타지역보다 아주 뛰어나다고는 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 대치동의 주거 프리미엄이 강남 전체의 주거 프리미엄에 비해 2배 이상 높은 것은 주거 프리미엄을 구성하는 요소 중 교육여건이 아주 중요함을 알 수 있다.

자산가치 상승기대 프리미엄은, 강남 아파트는 수요에 비해 공급이 부족한 데다 모든 투기꾼들이 몰려드는 머니게임의 대상이기 때문에 상대적으로 가격이 크게 상승할 것이라는 막연한 기대로부터 형성된다. 즉 집값 상승에 대한 기대가 강남지역이 기타지역에 비해 높기 때문에 발생한다. 특히, 2001~2003년 동안에는 강남 재건축 아파트 가격에 미래의 개발이익 기대가 반영되면서 자산가치 상승기대 프리미엄의 폭등 현상이 나타났다.

아파트 가격은 이론적으로 사용가치와 향후 기대이익으로 구성된다. 사용가치는 그 집에 살면서 직접적으로 얻는 편익인데, 이는 전세가격 수

그림 II-3-6 강남지역 아파트 가격과 프리미엄



주: 1) 강남 프리미엄 = 주거 프리미엄 + 기대이익 프리미엄.

2) 주거 프리미엄 = 강남 전세가 - 비강남 전세가.

3) 기대이익 프리미엄 = (강남 매매가 - 강남 전세가) - (비강남 매매가 - 비강남 전세가).

자료: 부동산뱅크.

준으로 나타난다. 기대이익이란 향후 아파트 가격의 예상 상승률을 현재 가치로 환산한 것으로 현재 아파트 가격에서 전세가격을 제외한 값이라고 할 수 있다. 향후 아파트 가격이 오르지 않을 것으로 기대한다면, 세금 문제나 주택보유에 따른 심리적 안정감 등을 무시할 경우 이론적으로 매매 가격은 전세가격과 동일할 것이다. 현재, 기대이익 즉, 아파트 매매가와 전세가의 차이가 강남지역에서 여타지역에 비해 훨씬 크게 나타나고 있는데, 이러한 차이는 강남지역의 자산가치 상승기대 프리미엄을 보여 주는 것이라 할 수 있다.

전망과 과제

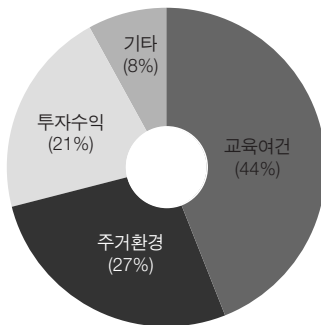
강남 프리미엄의 지속여부는 그 구성요인들이 계속 유지될 수 있는가에 달려 있다. 결론부터 말하자면, 우리가 막연한 선입관으로 받아들여 온 강남 아파트 가격 상승요인은 과장되거나 왜곡된 측면이 적지 않고, 따라서 강남 아파트 가격 폭등은 머지않아 기세가 꺾일 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 교육 프리미엄의 경우 그 효과가 점차 줄어들 것이기 때문이다. 이는 강남지역 거주자 명문대 입학 가능성을 높인다는 가설의 부적절함에 근거한다. 미국의 명문 사립 고등학교들이 명문대학 입학생을 상대적으로 많이 배출한다는 것은 잘 알려진 사실이지만 이러한 상황을 곧바로 우리 현실에 꿰맞출 수는 없다. 강남지역 고등학생의 명문대 진학이 여타지역에 비해 많다고 해서 그것을 강남에서 학교를 다닌 효과로 단정하기는 어렵기 때문이다. 강남지역에 거주하는 부모들의 고학력과 교육에 대한 열성, 유전적 요인, 경제력 등이 그러한 결과를 낳은 것인지, 학원 등 사교육 시설을 포함한 교육여건의 우수성이 그 결과를 낳은 것인지 불명확하다는 것이다. 상대적으로 명확한 것은 강남지역의 학교를 다닐 경우 내신성적에서 불리할 수밖에 없으며 점차 공부를 잘 할 수 있는 학생이 이 지역의 조기 교육열로 인해 일찌감치 경쟁 대열에서 처지게 된다는 점이다. 설혹 강남지역에 거주할 경우 명문대 입학 확률이 높아진다고 해도 이것

이 과도한 강남 아파트 가격을 정당화할 수 있을지는 의문이다. 왜냐하면 강남 프리미엄은 미국의 명문 사립 고등학교들의 수년간 수업료에 비해서도 몇 배나 높기 때문이다.

둘째, 자산가치 상승기대 프리미엄의 경우도 장기적으로 볼 때 줄어들 수밖에 없다. 단기적으로는 강남 아파트가 월등히 높은 수익률을 기록했지만 장기적으로 보면 금융자산에 비해 수익률이 낮은 것으로 나타났다. 과거 16년 동안(2002년 7월 기준) 강남 아파트를 보유했을 경우 수익률(215%)은 국채(560%), 정기에금 수익률(332%)에도 미치지 못했다. 단기 매매를 통한 수익 창출이 재건축 개발이익 감소, 비과세 요건 강화, 과세 표준 현실화 등의 양도세제 강화로 더욱 어려워지고 있다는 점을 고려하면 단기적으로 강남 아파트의 투자 매력은 점차 낮아지게 될 것이다. 특히, 팽창적인 통화 정책 기조 위에서 보편화되었던 전 세계적인 부동산 버블 현상은 금리가 상승 기조로 전환될 경우 조정 과정이 불가피할 것이다. 1990년대 초반에 아파트 가격이 대폭 하락했을 때, 강남 아파트 가격의 하락률이 여타지역보다 컸다는 사실을 상기할 필요가 있다. 산이 높으면 골이 깊다는 진리가 부동산에도 예외는 아닌 듯하다. 강남지역의 주택가

그림 II-3-7 강남지역 주거 선호 요인



주 : 강남구 주민 615명 대상, 강남 선호 이유에 관한 설문 조사.
 자료 : 강남구청, 2002.9, 『강남구 주민 615명 대상 강남 선호 이유에 관한 설문조사』.

격은 떨어지지 않는다는 소위 ‘강남불패’라는 조어는 이제 유효 기간이 끝나 간다고 볼 수 있다.

현재 강남의 아파트 가격 수준은 정상적인 프리미엄을 넘어 가계 소득 수준이나 일인당 GDP 수준에 비추어 볼 때 선진국 수도의 인기지역에 비해서도 과도하게 높은 상황이다. 우리나라만큼이나 교육열이 높고, 일인당 GDP가 우리나라의 세 배 이상 높은 일본 동경 인기지역의 아파트 가격과 강남지역의 아파트 가격이 별 차이가 없다는 사실은 강남 아파트 가격의 거품을 반증하는 것이다.

정책적인 측면에서도 강남지역 아파트 가격변동은 서울 여타지역은 물론 대한민국 아파트 가격변동의 시금석 역할을 한다는 점에서 지역적인 문제를 넘어 국가의 주택정책과 직결되어 있기 때문에 강남 아파트 신화는 머지않아 소멸될 것으로 예상된다.

고급 인력의 거주지 선택

김 성 식

고급 인력 거주지의 형성

우리나라가 세계에서 유례가 없을 정도로 수도권 집중도가 심한 것은 압축고도 경제성장의 결과이다. 정부주도의 경제개발 과정에서 집적의 효율을 극대화하기 위해 한정된 지역에 자본과 고급 인력을 집중하였고 이는 다시 고급 인력과 자본을 서울로 집중시키는 상승작용으로 이어지면서 나타난 결과이다. 5개년 경제개발계획이 본격화되면서 개발이 집중된 수도권과 동남권에 있는 대도시들은 고급 인력들에게 풍부한 일자리를 제공하였으며 이는 확대재생산 과정을 통해 이들 지역에 인력과 자본을 끌어들이는 데 결정적인 요인으로 작용했다. 이에 따라 도농 격차 심화에 의한 농촌의 해체 이외에, 수도권·동남권과 비수도권·동남권의 심대한 격차라는 지역불균형을 낳았다.

특히, 서울 등 수도권으로 인구와 경제력의 절반 가량이 집중되었으며, 그 과정에서 서울에서도 특히 강남지역은 고급 인력들이 가장 선호하는 0순위 주거지로 자리잡았다. 과거 현대그룹이 해외 고급 인력을 스카우트할 때 당시 대한민국 최고급 현대자동차와 거액의 연봉 그리고 아파트의 대명사였던 압구정동 현대아파트라는 조건을 제시했다는 일화는 유명하다. 경쟁업체에 비해 뒤늦게 뛰어든 사업을 하기 위해서는 고급 인력의 확보가 필수적이었으며 고급 인력을 유치하기 위한 매력적인 조건 가운데 하나가 강남의 고급 아파트였던 것이다. 이 때 제시한 주거지가 강남이 아니라 강북이나 지방이었다면 경쟁업체를 단기간에 따라 잡을 수 있는 고

급 인력을 스카우트 할 수 있었을까? 이렇듯 고급 인력에게 주거지 선택은 중요한 문제가 아닐 수 없다.

그렇다면 고급 인력들이 좋은 주거지로 판단하는 요소는 무엇일까. 보통 사람들이 생각하는 것과 다르지 않을 것이다. 다만 좋은 주거지를 선택할 수 있는 경제적 능력이 있느냐의 문제로 볼 수 있다. 일반적으로 어떤 가구가 주거지를 선택할 때 가장 중요한 고려 요소는 입지라고 할 수 있다. 여기에 포함되는 요소로는 직장과의 근접성, 자녀의 교육환경, 문화 예술 관련 시설, 도로·교통 등 사회간접자본시설, 백화점 등 생활편의시설, 동호회 등 커뮤니티 형성, 자연 환경, 지식·정보화 인프라, 선호하는 주택 등이 있다.

고급인력의 거주지 선택 요인

첫째, 가능하면 직장과 가장 가까운 곳, 직주 근접성이 우선적인 고려 사항이라고 할 수 있다. 넓게는 시, 도 단위, 좁게는 군, 구 단위를 기준으로 생활의 터전과 가까운 곳에 거주지를 마련하려고 할 것이다. 그런 점에서 급여를 받아 생계를 꾸리는 고급 인력들의 직장은 대부분 대도시, 그 가운데서도 일자리가 가장 많은 서울지역에 집중되어 있다. 주거지 선택에 있어 직주 근접성의 중요성을 고려할 때 서울이라는 지역은 일차적으로 고급 인력들이 선택하는 가장 핵심적인 거주지라 할 것이다. 중앙부처 고위직 공무원들의 거주지가 대부분 강남이라는 사실은 교육환경 이외에도 과천 정부청사와의 근접성이 중요한 요인으로 작용했을 것이다.

둘째, 자녀의 교육환경도 거주지 선택에 있어 직주 근접성 만큼 중요한 고려 사항이다. 옛날부터 자녀의 교육을 위해서라면 세 번 이라도 불사한다는 맹모삼천지교는 오늘날의 거주지 선택에서도 매우 중요한 가치관을 대변한다. 실제로 명문대학이 몰려 있는 서울의 주택가격이 전국에서 가장 높고 가장의 직장이 지방으로 바뀌어도 자녀 교육을 위해 거주지는 그대로 서울에 두고 있는 경우를 쉽게 발견할 수 있다. 또한 서울지역 가운데서도 교육여건이 우수한 지역의 주택가격이 훨씬 높다는 사실은 거주지

를 선택할 때 교육환경이 그 만큼 중요한 요인으로 작용한다는 것을 보여 준다. 서울의 구별 아파트 가격 격차를 보면 학부모의 교육환경 선호도 순서와 주택가격 수준은 비례한다는 명제와 거의 일치하고 있다. 우수 고교 및 학원 주변의 아파트 가격이 높은 현상은 분당, 일산 등 수도권 신도시에서도 예외가 아니다.

셋째, 고급 인력, 즉 엘리트 집단은 보통 사람들과 주거의 차별화를 추구한다는 점이다. 고급 인력들은 주거지 선택에 있어 유사한 직종의 종사자끼리 집단적으로 뭉쳐 사는 경향이 강하다. 예를 들어 법조계 인사들의 서초동, 벤처사업가가 집중된 테헤란로 주변, 의사들이 많이 거주하는 강남구, 고급 관료들의 과천, 이공계 연구인력이 밀집되어 있는 대덕연구단지 등을 보면 고급 인력들의 주거지는 대부분 독특한 커뮤니티가 형성되어 있다. 소위 선민의식을 불러일으킬 정도로 커뮤니티가 형성되면 그런 계층에 끼지 못하는 사람들에게는 진입장벽으로 작용하지만 아직 그 지역에 합류하지 못한 선민계층에게는 유인 요인으로 작용하게 된다. 이에 따라 더욱 견고한 그들만의 커뮤니티가 형성되는 것이다. 도곡동의 타워팰리스나 삼성동의 아이파크는 이러한 주거 차별화의 상징성을 나타내주는 대표적인 주거단지라고 할 수 있다. 강남지역에 고급 관료, 기업체 임원, 의사, 변호사, 판검사 등 고급 인력들이 몰려 사는 것도 강남지역만이 배타적으로 내포하고 있는 차별화된 커뮤니티에 속하고자 하는 욕구가 일부 반영된 것으로 볼 수 있다. 서울시 강남 8학군 거주지는 처음에는 자연발생적이었지만 점차 소득이 많은 고급 인력들이 몰리면서 집값이 높아지고 이것이 진입 장벽 역할을 하면서 학력 세습 현상이 고착화되어가고 있는 실정이다. 대학의 같은 과 졸업 동기생끼리 조합을 결성해 아카데미 타운을 건설하려는 경우도 고급 인력들이 그들만의 주거 커뮤니티를 구성하고자 하는 성향으로 풀이된다. 주거용 주택뿐만 아니라 전원주택, 펜션 주택 등 레저형 주택의 경우도 단지별로 독특한 커뮤니티를 구성하여 레저 활동에 있어서도 동호회를 추구하는 경향이 확산되고 있으며 그 주체를 보면 대부분 경제적인 여유가 있는 고급 인력들이 차지하고 있다.

넷째, 고급 인력들은 거주지가 단순히 주거기능차원을 넘어 주변에 문화예술을 향유할 수 있는 시설이 있는지, 도로·교통 등 사회간접자본시설은 잘 정비되어 있는지, 백화점 등 생활편의시설은 충분히 구비되어 있는지를 일반 사람들보다 더 중요하게 고려할 것이다. 여가에 대한 욕구가 상대적으로 크고 여가를 향유할 수 있는 여유가 있는 계층이기 때문이다.

전망과 과제

이상의 요건을 가장 잘 갖추고 있어서 고급 인력들이 가장 선호하는 주거지는 어디일까. 고급 인력들을 흡인할 수 있는 요소, 즉 행정, 경제, 금융, 정보, 문화, 예술, 교육 등 한 국가의 중추기능이 집적되는 곳, 그 곳이 바로 고급 인력들이 선택하는 주거지일 것이다. 결국 현재 고급 인력을 흡인하는 주거 요소들이 변화하지 않는 한 서울은 고급 인력들이 가장 선호하는 주거지로 남을 것이다. 2000년 기준으로 서울 등 수도권에는 중앙부처, 그 소속기관, 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관 등 공공기관이 80% 이상 몰려 있으며, 제조업체의 57%, 대학교의 40%, 의료기관의 46%, 예금의 70% 정도가 몰려 있다. 더구나 고급 인력들은 그들만의 독특한 커뮤니티를 형성하여 모여 사는 것을 선호하고 이러한 속성은 어느 정도 계속 유지될 것이라는 점을 고려하면 현재 고급 인력들이 선호하는 주

표 II-3-4 공공기관 수도권 집중도(2000년 기준)

| 구분 | | 전국(A) | 수도권(B) | 서울(C) | 집중도(%) | |
|--------|------|-------|--------|-------|--------|------|
| | | | | | B/A | C/A |
| 행정기관 | 중앙부처 | 27 | 27 | 16 | 100.0 | 59.3 |
| | 소속기관 | 97 | 85 | 49 | 87.6 | 50.5 |
| | 청 | 16 | 7 | 5 | 43.8 | 31.3 |
| 정부투자기관 | | 14 | 12 | 2 | 85.7 | 14.3 |
| 정부출자기관 | | 23 | 20 | 3 | 87.0 | 13.0 |
| 정부출연기관 | | 99 | 83 | 67 | 83.8 | 67.7 |

자료 : 건설교통부.

거지는 쉽게 변하지 않을 것이기 때문이다.

그러나 장기적으로는 사회변화와 함께 주거문화도 변화할 것이기 때문에 고급 인력들의 주거지 선택도 경제사회의 패러다임이 변화하면서 바뀌어 나갈 것이다. 특히, 지식 정보화는 주거지 선택에 혁명적인 변화를 몰고 올 것이다. 주거지 선택의 직주 근접성 요건이 우선 약화될 가능성이 있다. 정보통신기술의 발전으로 주택의 용도는 주거기능 이외에 생산작업 공간기능으로 확대되고 있다. 즉 주택의 복합기능화의 진전으로 재택근무와 소호(SOHO)업무가 가능해지게 된 것이다. 이러한 지식 정보화는 부동산의 물리적인 입지가치를 감소시켜 도시 위주의 주거입지에 큰 변화를 가져오게 된다. 고급 인력의 주거지 선택 역시 변화해 나갈 것이다.

보유세 강화와 주택가격

정의철

주택가격 동향

2001년부터 서울의 강남지역을 중심으로 상승하기 시작한 주택 매매가격은 지난 2년간 가파른 상승세를 보였다. 2002년 한 해 동안 서울의 아파트가격은 30.8% 상승하였으며 2003년에는 10월까지 11.9% 상승하였다. 이런 가운데 강남지역의 아파트 가격은 더 높게 상승하였다. 이에 대해 여러 차례의 대책이 발표되었으나 시장 불안을 해소하지는 못하다가, 결국 지난해에는 주택시장안정종합대책이 발표되었다. 시장안정대책의 핵심 중 하나는 주택관련 조세체계의 개편으로, 보유세와 양도세를 강화하겠다는 것이었다. 이와 맞물려 부동산 보유세를 전면적으로 개편하는 방안이 추진되고 있는데, 재산세 부담의 형평성 제고, 지방자치단체의 재정 확충, 부동산투기 차단 등이 그 목적이다.

표 II-3-5 보유세 개편의 핵심 내용

| 종합토지세 | 건물분 재산세 |
|---|---|
| 건물분 재산세 · 공시지가 대비 적용률(03년 기준 36.1%)을 매년 3% 인상 | 2004년부터 아파트의 경우 가감산율을 면적 기준에서 국세청 기준시가로 변경(㎡당 75만원 이하 : △5~ △20%; ㎡당 100만원 초과 : 50~60%) |
| 2005년부터 과표 적용률을 공시지가의 50%로 법정화 | 2005년부터 신축가액 평가 기준을 국세청 기준시가로 변경 |
| 2005년부터 국세와 지방세로 이원화하여 과다 토지소유자에 대해 누진적 건물보유산세 시행 | |

자료 : 통계청, 2001, 『장래 인구 추계: 2000~2050년』.

보유세 개편의 핵심내용은 과표를 현실화하고 시가를 반영할 수 있게 한다는 것이다. 토지보유에 대한 과세인 종합토지세의 경우 공시지가 대비 과표 현실화율을 매년 인상하고 종합부동산세를 신설하기로 하였으며, 건물보유에 대한 과세인 건물분 재산세에도 시가를 반영하는 한편 면적당 기준가액도 대폭 인상하기로 하였다.

그리고 이러한 보유세 강화정책은 여론의 상당한 지지를 얻고 있는 것 같다. 정부의 여론 조사 결과를 보면 현재처럼 면적 기준으로 건물분 재산세를 부과하는 것이 불공평하다는 의견이 약 81%, 이를 개선하기 위해 집값이 높을수록 세금을 많이 내야 한다는 의견이 약 89%로 나타나고 있다.

보유세와 주택가격

보유세 강화는 필연적으로 주택의 수요, 공급에 영향을 주게 되고 결국 주택가격도 변하게 될 것이다. 사람들이 집을 보유하려면 이에 대한 비용이 수반된다. 보유 비용은 집을 구입하는 데 투자한 자금에 대한 기회비용, 유지·관리비용, 주택의 구입과 보유·매각에 관련된 각종 세금에서 주택가격 상승에 따른 예상된 자본 이득을 뺀 것이다. 따라서 보유세가 강화되면 당연히 집을 보유하는 비용이 증가할 것이므로 주택보유에 대한 수요는 감소하게 될 것이다.

다음은 집을 여러 채 가지고 있는 사람들의 경우 자신이 살고 있는 집을 제외하고는 남에게 임대해 주고 있을 것이다. 그러나 자신이 살든, 임대해 하든 간에 가지고 있는 집마다 과거보다 많은 세금을 내야 한다. 늘어난 세금을 임차인에게 모두 물리지 않는 이상 임대 사업의 수익률이 감소하게 될 것이므로 집을 팔고 그 돈으로 다른 일을 하려는 사람이 생겨날 것이다. 집을 사려는 수요는 줄고 집을 팔려는 공급은 늘어나므로 시장원리에 따라 주택가격은 감소하게 된다.

국토연구원의 한 연구에서는 주택의 수요측면만을 고려할 때 재산세 실효 세율이 0.1%포인트 증가하면 이자율과 물가상승률에 대한 몇 가지

가정에 따라 주택가격은 1.4~3.2% 감소하고 재산세 실효 세율이 0.3% 포인트 증가하면 4.1~9.1% 감소할 것으로 분석하고 있다. 특히 강남지역의 경우에는 2004년부터 시행될 건물분 재산세 부과 시 적용되는 가감산율의 기준 변경에 따라 재산세 부담이 현재보다 5~6배 증가할 것으로 예상되므로 주택가격 감소효과는 훨씬 더 크게 나타날 것이라고 분석하고 있다.

전망과 과제

그러나 보유세 강화에는 따른 몇 가지 우려가 존재한다. 첫째는 보유세가 강화되면 장기적으로 주택재고가 감소하여 주택수요 변화에 따른 가격변동을 더 심하게 한다는 것이다. 보유세 강화로 주택가격이 하락하면 주택건설에 따른 이윤이 감소하므로 신규주택의 건설이 줄어들 것이고 궁극적으로는 전체 주택재고가 감소할 것이기 때문이다. 외환위기 이후 주택가격이 급격히 상승한 이유 중 하나가 경기침체로 인해 주택공급량이 감소했기 때문이라는 것을 생각해 보면 쉽게 이해할 수 있다. 둘째, 보유세 강화로 실효세율이 높아진 지역에서는 임대주택사업의 수익률이 감소할 것이므로 장기적으로 임대주택 공급이 줄어든다. 보유세는 법적으로 집주인이 부담하기 때문에 보유세 강화는 임대 수요에는 영향을 주지 않지만, 공급감소로 인해 임대료가 증가하게 될 것이다. 즉, 보유세 부담의 일정 부분이 임차인에게 전가되는 것이다. 셋째, 보유세를 높여서 더 많이 거두어들이는 세금이 해당 지역의 인프라나 주거환경개선 등에 이용된다면 입지 요인이 향상됨에 따라 주택가격은 장기적으로 상승할 수 있다. 건물분 재산세의 가감산율의 기준 변경만으로도 서울시에서 재산세가 약 30% 증가하는 것으로 분석되고 있다. 종합토지세의 과표 현실화율이 증가됨에 따라 토지로부터 거두어들이는 세금도 늘어난다.

물론 이상의 우려들은 보유세 부담의 증가 정도에 달려 있다. 그러나 보유세를 강화하여 주택가격이 많이 떨어지는 것을 원하면 원할수록 보유세 부담을 증가시킬 수밖에 없을 것이고 이러한 우려들도 더 커질 수밖에

없다.

그러나 보유세 강화가 주택가격 변화의 장기패턴을 결정하지는 않을 것이다. 재산세 실효세율이 현재보다 2배 수준으로 높아지면 보유비용은 1.44% 높아지고 이에 따라 주택수요가 0.1% 감소한다는 연구 결과에 비추어 볼 때, 보유세 강화가 주택가격 변화의 대세를 결정한다고 생각하기는 어렵다. 보유세는 보유비용을 구성하는 일부분이고 보유비용 이외에도 소득, 인구 및 가구 수 등 주택수요에 영향을 주는 여러 가지 다른 요인이 있다. 또한 공급측면에서도 주택가격에 영향을 주는 요인들을 찾아볼 수 있으나 택지공급 및 재개발·재건축을 둘러싼 여러 가지 규제들로 주택공급이 매우 비탄력적인 우리나라의 특성상 향후 주택가격의 장기적 추세는 결국 소득과 가구 수 등과 같은 수요요인에 크게 의존하게 될 것이다.

우리나라의 잠재성장률을 감안할 때 가구소득은 향후 지속적으로 증가할 것이므로 주택수요를 증가시킬 것이다. 그러나 가구 수는 장기적으로 증가하나 그 증가율은 둔화될 것으로 전망되고 있다. 통계청에 따르면 연평균 가구증가율은 2000년에는 2.13%이었으나 2010년에는 1.33%, 2020년에는 0.66%로 더욱 감소할 것으로 추정되고 있다. 한편 1인 가구와 2인 가구는 지속적으로 증가하는 반면 3인 가구는 2017년, 4인 가구는 2015년부터 감소할 것으로 예측되고 있으며, 5인 이상 가구는 이미 감소 중이다. 이러한 가구변화 패턴은 주택수요의 증가세가 장기적으로 둔화되거나 또는 주택수요가 장기적으로 감소할 것임을 시사한다. 따라서 장기적인 관점에서 주택가격의 추세는 소득증가에 따른 주택수요 증가효과

표 II-3-6 장래가구추계

| 구분 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 가구(천 가구) | 14,609 | 15,789 | 16,864 | 17,571 | 18,158 |
| 연평균증가율(%) | 2.13 | 1.57 | 1.33 | 0.83 | 0.66 |

자료 : 통계청, 2002, 『장래가구추계』, p.14 및 p.204.

와 가구 증가둔화 및 가구구성 변화에 따른 주택수요 감소효과에 의해 결정될 것이다.

인텔리전트 주거생활

임 미 숙

디지털 사회의 도래

정보통신분야의 비약적인 기술혁신은 사람들의 생활에 큰 변화를 가져왔다. 사회 전반에 걸친 정보화와 디지털화는 여가의 증대, 교육육구의 충족, 주거생활의 개선, 생활정보의 확충 등을 통해 생활을 윤택하게 하고 복리 증진에 기여하고 있다. 1995년부터 정보화 사회에 대한 선도적인 준비를 해 온 우리 정부는 e-Korea 건설을 목표로 강력한 정보화 정책을 추진하여 2000년에는 전 국토에 걸친 초고속 국가망 구축을 완료하였으며, 1999년에 도입한 ‘초고속 정보통신 건물인증제도’를 통해 주택에서 인터넷 이용을 원활하게 하는 사이버 아파트를 탄생시켰다. 이와 같은 노력의 결과로 우리나라 전체 가구의 73.1%에 해당하는 1,118만 가구에서 초고속 인터넷을 이용하고 있으며 세계 최고의 가정 인터넷 이용 국가이자 초고속 인터넷 인프라 보유국가로 세계의 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 이와 더불어 정보격차의 해소를 위해 주부, 노인, 장애인 등을 대상으로 추진해 온 1,000만 인터넷 교육정책은 일반 국민의 정보화 능력 제고는 물론 온라

표 II-3-7 초고속 정보통신 건물 인증 단지

(단위: 개소)

| 구분 | 2001. 2 | 2001. 12 | 2002. 12 | 2003. 12 | 인증 명판 |
|-------|---------|----------|----------|----------|-------|
| 정식 인증 | 344 | 541 | 1,070 | 1,569 | |
| 예비 인증 | 713 | 750 | 811 | 918 | |
| 계 | 1,057 | 1,291 | 1,881 | 2,487 | |

자료 : <http://infonet.mic.go.kr/~cert/>

인 중심의 생활 패턴을 낳고 있다.

일반 국민에게 초고속 정보통신 서비스를 보편적으로 제공하기 위해 일정 기준 이상의 구내 정보통신 설비를 갖춘 건물에 인증을 주는 초고속 정보통신 건물인증제도는 외환위기 이후 누적되었던 미분양 아파트의 해결책으로, 새로운 주택 시스템이 필요했던 주택건설업체의 적극적인 참여로 활성화되었다. 2003년 12월 말 기준으로 2,487개 아파트 단지가 인증을 취득하였으며 현재 신축 아파트는 대부분 인증을 취득하고 있는 실정으로, 아파트를 중심으로 개발되고 있는 인텔리전트 홈의 인프라를 구축하는 데 큰 기여를 하고 있다.

인텔리전트 홈의 실상

인텔리전트 홈은 사이버 아파트에 구축된 인터넷 이용환경은 물론 홈 오토메이션(HA) 시스템을 설치하고 홈 네트워크로 연결하여, 실내환경을 쾌적한 상태로 자동 관리하고, 가정 기기를 내외부에서 원격제어하고 집안을 모니터링할 수 있으며 원격검진이나 원격교육과 같은 서비스를 받을 수 있는 주택이다. 전 세계적으로 다양한 종류의 HA 시스템이 지속적으로 개발되어 적용되고 있으나 한정된 주택건설비용 때문에 개발된 모든 시스템을 설치한 인텔리전트 홈은 실현 불가능하다. 따라서 사용자의 생활에 필요한 HA 시스템을 중심으로 한 다양한 기능의 인텔리전트 홈을 개발해야 한다. 예를 들어, 맞벌이 가족을 위해서는 직장에서도 출퇴근 도중에 PC나 휴대폰으로 가스밸브, 난방, 세탁기를 끄고 켜거나, 일을 하다가 집안의 아이를 살펴볼 수 있는 시스템이 필요한 반면에, 노인에게는 동작탐지기(Motion Detector)로 노인의 움직임을 감지하고 긴급상황 발생시 외부에 신속히 알려 노인의 생명을 구할 수 있는 시스템의 설치가 중요하다. 그러나 현재 공급되고 있는 인텔리전트 홈은 간단한 시큐리티와 실내 환경 시스템 정도가 설치되어 있는 수준으로 적정 HA 시스템이 부가되어야 한다.

이밖에 최근 개발되고 있는 인텔리전트 홈에서는 인터넷을 이용하고

동시에 집안의 HA 기기를 제어하는 웹 패드와 같은 새로운 단말기가 사용되고 있으며, 인터넷 냉장고, 디지털 TV 등의 정보가전, 각종의 센서와 관련기기가 설치되고 있다. 인터넷 교육실, 비즈니스 센터, IT 독서실, 지능형 헬스장, 인터넷 쇼핑에 대응하는 창고 등 기존의 아파트 단지의 부대복리시설과는 다른 첨단공동시설이 설치·운영되고 있어 거주자들에게 새로운 주거환경을 제공하고 있다. 또한 아파트 단지 홈페이지를 통한 온라인 커뮤니티가 형성되어 지역과 단지의 정보를 공유하고 동호회 활동을 하며 게시판을 통해 의견 교환을 하는 등의 온라인 생활 패턴이 활성화됨에 따라 단지 주민의 결속력이 강화되는 긍정적인 결과를 낳고 있다.

이처럼 기술 분야에서는 급속한 발전을 계속하고 있으나 정작 인텔리전트 홈의 보급은 미미한 실정이다. 공급측면에서 몇몇 건설사의 시범단지에 국한되고 있는 상황으로 이는 건설사를 배제한 상태에서 정부와 IT 업체 중심으로 관련 기술이 개발되었고, 새로운 장비에 대한 설치기준 및 관리나 하자보수 책임에 대한 기준이 전무한 데에 기인한다. 수요측면에

표 II-3-8 홈오토메이션 시스템의 종류

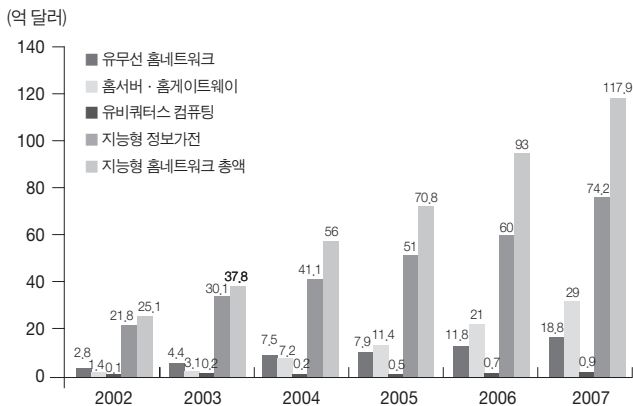
| 구분 | 세부시스템 |
|----------------|---|
| 시큐리티 시스템 | 침입·도난 방지 시스템, 자동 출입 시스템, 화재/가스 누출 감지 시스템, 엘리베이터 안전 시스템, 구급 시스템, 통합키(key) 시스템, 외출 안전 시스템, 세대 현관 출입 시스템, CCTV 감시 시스템, 집안 모니터링 시스템 |
| 실내환경 시스템 | 자동 점등 시스템, 난방 조절 시스템, 자동 환기 시스템, 공기 청정 시스템, 냉방 조절 시스템, 조명 밝기 조절 시스템, 조명 일괄 on/off 시스템, 전동 커튼/블라인드 시스템, 자동 소등 시스템 |
| 가사생활 지원 시스템 | 쓰레기 자동 수거 시스템, 요리 지원 시스템, 자동 수전 시스템, 저비용 가전제품 자동 작동 시스템, 청소 지원 시스템, 화분 관리 시스템, 애완동물 사육 시스템, 에너지 관리 시스템, 원격 감침 시스템 |
| 여가·건강생활 지원 시스템 | 홈씨어터 시스템, 오디오 공유 시스템, 자동 수위/온도 조절 욕조 시스템, 비디오 공유 시스템, 중앙정수 시스템, 건강 관리 및 원격 진료 시스템, 첨단 통신 시스템, 정보 서비스 시스템 |
| 자동 제어 시스템 | 실내 리모트컨트롤 시스템, 실내 타이머컨트롤 시스템, 음성 인식 시스템, 실외 원격 제어 시스템 |

서 첨단사례인 타워팰리스 거주자 대부분이, 설치되어 있는 시스템을 거의 사용하지 않는다는 조사 결과를 통해 사람들 또한 익숙하지 않은 기기가 설치된 인텔리전트 홈에 살 준비가 아직은 되어 있지 않다는 것을 알 수 있다. 그러나 작년부터 보급된 청소 로봇과 인터넷 냉장고 등에 대한 관심이 높아지고 있는 추세이며, 휴대폰이나 인터넷의 경우를 비추어 볼 때 시간은 좀더 걸리겠지만 디지털 기기에 대해 익숙해지고 사용경험이 축적되면서 인텔리전트 홈에 대한 수요가 높아질 것으로 예측된다.

전망과 과제

정보통신부는 2007년까지 1,000만 가구에 인텔리전트 홈과 같은 개념의 디지털 홈 구축계획을 수립하고 2003년부터 2007년까지 365억의 예산으로 시범사업을 추진하고 있으며 인텔리전트 홈의 핵심기술인 홈 네트워크의 국내 시장규모를 2002년 25억 1,000만 달러에서 2007년에는 117억 9천만 달러로 급성장할 것으로 전망하고 있다. 산업자원부도 홈 네트워크, 정보 가전, 헬스케어 3개 품목으로 구성된 지능형 홈을 10대 미래 전략 산업으로 선정하여 적극 육성하고 있으며, 2007년 812억 달러, 2012년에는

그림 II-3-8 홈네트워크의 국내시장 규모



자료 : Gartner Group, 2002-2003.

1,956억 달러의 지능형 홈 관련 국내 생산을 기대하고 있다. 청소 로봇 등의 지능형 서비스 로봇, 입는 컴퓨터 등의 차세대 PC, 디지털가전 등도 차세대 육성산업으로 선정되어 이러한 기술들이 수용되어야 할 인텔리전트 홈 개발은 국가주도로 강력히 추진되고 상용화될 전망이다.

인텔리전트 홈을 정착시키기 위해서는 주택건설사를 중심으로 한 컨소시엄을 구성하여 관련기술을 공동개발하고, 기술의 표준화를 통해 설치되는 장비와 기기의 호환성을 확보하여야 한다. 또한 정보통신부, 산업자원부의 독자적인 추진으로 주택의 허가과 관리를 담당하고 있는 건교부가 참여하지 않아 인텔리전트 홈의 활성화가 어려운 현실을 감안할 때, 관련 부처가 협력하여 통합 추진해야 한다. 또한 인텔리전트 홈에 새로이 설치되는 첨단장비나 시설에 대한 건축기준과 관리기준의 수립, 원격진료나 홈 네트워크망 설치에 필요한 의료법, 전파법 개정 등의 제도를 정비해야 한다. 수요를 촉진하기 위해서는 거주자와의 인터페이스를 높인 기기를 개발·적용하고, 사용법에 대한 거주자 교육을 통해 인텔리전트 홈에 대한 적응성을 높이는 방안도 시급히 요구된다. 궁극적으로 인텔리전트 홈을 주택 공간과 기기에 전자태그(RFID)를 부착하여 거주자와 주택환경 정보를 탐지하여 네트워크에 연결하고 관리하여 사람의 행동이나 요구에 따라 특별한 기기의 조작 없이 자동으로 실내환경과 기기가 제어되고 위험에 대처하여 모든 계층의 사람에게 쾌적한 생활을 보장하는 유비쿼터스 홈으로 발전시켜야 한다.

전원주택의 증가

최 일 흥

전원주택의 증가

전원주택은 1990년대 초 국민소득 1만 달러 시대가 도래하고, 도시 공해문제가 심각해지고, 이에 따라 건강에 대한 사회적 관심이 높아진 상황에서 나타나기 시작하였다. 여기에다 수도권 5개 신도시 개발로 광역 교통이 확충되고 준농림지에 대한 개발 규제가 완화되면서 전원주택은 급속히 확산되기 시작했다.

이렇게 형성된 전원주택의 입지로는 전원에 거주하면서도 도시생활이 가능한 서울 반경 50~80km의 용인과 양평 지역이 가장 선호된다. 용인, 고양, 파주, 화성, 안성, 이천 지역은 서울 및 인접 신도시와의 교통이 편리하고, 모(母)도시의 생활 시설을 이용할 수 있으며, 개발촉진상에 있어 재산 가치의 상승도 기대되는 곳이며, 양평, 광주, 남양주 지역은 한강에 인접하여 자연 경관이 훌륭하고, 주변에 각종 리조트 시설이 산재해 있어 이들 두 축을 따라 전원주택지가 형성되고 있다.

1990년대 중반 개인 또는 동호인 중심으로 형성되던 전원주택은 최근에 들어 주로 개발 업체에 의한 대규모 단지형으로 개발되고 있다. 대다수의 전원주택 단지는 수도권정비계획법과 주택건설촉진법의 규제에 의해 부지면적 1만㎡ 이하, 20호 미만의 규모로 개발되고 있다. 도로 등 공용면적 단 20~25%를 제외하면 호당 전용대지면적은 400~650㎡ 규모이며, 도시 주택보다 넓은 50~60평의 2층 주택이 전원주택의 평균적인 모습이다.

선호 요인과 수요 계층

전원은 도시의 상대적 개념이다. 도시에서는 고용, 문화향유, 부의 축적, 정보획득, 교통 및 교육 등의 기회가 높은 반면, 생존의 기반이 되는 환경의 심각한 오염이라는 부정적 현상에 노출되어 있다. 18세기 말에 시작된 영국의 산업혁명은 도시발전과 동시에 위생 환경도 악화시켰다. 공장과 주택의 혼재, 매연과 오물 발생, 음습함 등 열악한 주거환경과 전염병으로 인해 도시인의 평균수명이 거의 반으로 줄어드는 최악의 상황이 발생했다. 이에 따라 부유층은 도시를 피해 맑은 물과 신선한 바람, 풍부한 햇빛과 숲이 있는 건강한 환경을 쫓아 도시 근교로 주거를 옮기고 기차로 통근하는 양상을 보이게 되었다. 그래서 하워드(Ebenezer Howard)의 전원도시와 같이, 산업혁명기 이후 도시계획가들이 구상한 이상 도시는 도시와 전원의 장점을 결합한 모델이었다.

이런 현실을 볼 때 전원주택은 삭막한 회색도시에서 그동안 잃고 살아왔던 신선한 바람, 투명한 햇빛, 맑은 물과 조용함 같은 건강한 주거환경을 우리에게 되돌려 준다. 낮 동안의 시끄럽고, 번잡한 도시생활에서 벗어나 경관이 수려한 강물과 숲, 들판의 전원 속에서 정원을 가꾸고, 채마밭

표 II-3-9 전원주택 단지의 개발 규모

| 단지규모(㎡) | 3,000 이하 | 3,001 ~ 5,000 | 5,001 ~ 10,000 | 10,000 ~ 15,000 | 15,001 ~ 20,000 | 20,001 ~ 25,000 | 25,001 ~ 30,000 | 30,000 초과 | 계 |
|-----------|------------|---------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------|----------------|
| 단지수(%) | 7 (3.5) | 30 (15.2) | 89 (44.9) | 22 (11.1) | 18 (9.1) | 9 (4.5) | 8 (4.0) | 15 (7.5) | 198 (100.0) |
| 단지규모(호) | 4 | 5~9 | 10~19 | 20~29 | 30~39 | 40~49 | 50호 이상 | — | 계 |
| 단지수(%) | 2 (1.0) | 40 (20.2) | 100 (50.5) | 17 (8.6) | 20 (10.1) | 9 (4.5) | 10 (5.1) | — | 198 (100.0) |
| 호당대지면적(㎡) | 200 이하 | 201 ~ 300 | 301 ~ 400 | 401 ~ 500 | 501 ~ 600 | 601 ~ 700 | 701 ~ 800 | 800 초과 | 계 |
| 단지수(%) | 1 (1.0) | 1 (1.0) | 5 (5.1) | 43 (43.9) | 28 (28.6) | 14 (14.3) | 2 (2.0) | 4 (4.1) | 94 (100.0) |

자료 : 박인석 외 2인, 1999, 2, "전원주택단지의 개발동향 및 개선 쟁점 도출 연구," 『대한건축학회지』, 15권 2호.

을 일구며 가족과 이웃, 친구와 함께하는 새로운 삶의 방식도 경험케 해준다. 그동안 꿈꾸었던 넓고 그림 같은 집을 자신의 취향에 맞춰 실현하는 과정은 또 다른 성취감을 부여한다. 그리고 전원주택은 꼭 짜여진 입시 환경 속의 자녀에게 자연의 소리와 향기, 계절의 서정을 함께 해주려는 도시 부모들의 공통된 소망이기도 하다.

이런 추세에 변화가 전원주택이라는 새로운 주거형태를 낳고 있는 것이다. 1960년대부터 본격적으로 건설된 아파트는 2002년 말 우리나라 주택의 50.8%를 차지하고 있으며, 아직도 그 편리함과 재테크 수단으로서의 유용성 때문에 도시인이 가장 많이 거주하는 주택이다. 그럼에도 불구하고 이제 전원주택은 도시로부터 탈출하고자 하는 도시인의 마음속에 자리 잡은 이상적인 주거이며, 동경의 대상이 되었다. 부동산뱅크(1996. 10)와 한겨레신문(1999. 7. 4)의 조사에 의하면 응답자의 45% 이상이 전원주택을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 전원주택에 대한 선호도가 우리나라의 대표적 도시 주택인 아파트보다도 7~21% 이상 높은 것이다. 이러한 결과는 많은 도시인들이 막연한 꿈이건 실행 가능한 계획이건 간에 전원주택을 그들의 이상적 주거로 머릿속에 그리고 있음을 의미한다.

따라서 전원주택은 더 이상 정년퇴직 후의 노후 거주나 주말의 여가를 위한 주택은 아니다. 조사에 따르면 전원주택 입주자는 오히려 대부분이 도시에 생활 기반을 둔 30대와 40대이며, 대졸 이상의 고학력 직장인, 자영업, 전문직 종사자들이다. 이들 입주자의 절반 이상의 자녀가 초등학교

표 II-3-10 전원주택 거주자의 가구특성

(단위: %)

| 연령 | | 학력 | | 직업 | | 가족 구성 | | 생활 주기 | |
|-----|------|-----|------|---------|------|-------|------|---------|------|
| 20대 | — | 고졸 | 18.8 | 사무 기술 | 31.3 | 2인 | 9.4 | 미취학 아동기 | 21.9 |
| 30대 | 43.8 | 대졸 | 56.3 | 자영 | 31.3 | 3인 | 18.8 | 초등학교기 | 34.3 |
| 40대 | 31.3 | 대학원 | 25.0 | 전문직 | 21.9 | 4인 | 56.3 | 중고등 학교기 | 15.6 |
| 50대 | 18.8 | — | — | 판매, 서비스 | 6.3 | 5인 | 15.6 | 자녀 독립기 | 15.6 |
| 60대 | 18.8 | — | — | 무직 | 12.5 | — | — | 은퇴기 | 12.5 |

자료: 변정녀 외 1인, 1999, 5, "중도시 근교 전원주택의 건축적 특성," 『대한건축학회지』 15권5호.

와 중·고등학교에 다니고 있으며, 미취학 아동도 적지 않은 것으로 나타났다. 그래서 자연 경관이 우수하면서도 도시로 출퇴근이 편리하며, 교육과 쇼핑, 의료 등의 생활편익서비스를 받을 수 있는 곳이 전원주택의 적정 입지로 선호된다.

전망과 과제

전원주택이 새로운 주거양식으로 지속적으로 발전할 가능성은 여러 가지 점에서 확인된다. 먼저, 건강은 현대 도시인의 가장 큰 관심 사항이다. 도시의 오염된 정주환경은 앞으로도 상당 기간 더 악화될 것이다. 차량증가, 냉난방 에너지 사용으로 인한 이산화탄소 배출량 증가는 대기를 오염시키고 미기후를 열악하게 만든다. 더욱이 노후 주택지의 재개발, 재건축 등은 바람 길을 막고, 채광을 가려 주거의 질을 더욱 낮출 것이다. 이에 따라 전원주택은 더욱 바람직한 주거형태로 떠오를 것이다.

다음은 교통발달에 의한 직주근접이 더욱 촉진될 것이라는 점이다. 고속철도와 고속도로, 지역 도로망의 확충은 수도권은 물론 전국을 만나질 생활권으로 통합할 것이다. 이렇게 되면 전원주택 거주자의 도시 생활기반시설 이용이 더욱 편리해지면서 기존의 도시생활의 매력도는 점차 떨어질 것으로 예상된다. 정부는 앞으로 수도권을 포함한 전국에 50여 개의 신도시를 지속적으로 개발해 나갈 것을 발표했는데, 이에 따라 건설될 신도시 주변지역을 중심으로 상당 부분 전원주택 개발이 가속화 될 것으로 보인다.

또한 우리나라의 인구·사회 구조변화도 중요한 영향변수로 작용할 것이다. 우리나라는 2000년 기준으로 65세 이상의 고령 인구가 7.6%나 되며, 2010년에는 10.7%로 높아질 것으로 예상된다. 이에 따라 정년퇴직 후의 전원생활 층도 늘어날 것으로 전망된다. 여기에 가정과 건강, 여가생활을 중시하는 신세대의 라이프스타일 변화와 주 5일제 근무, 출퇴근이 자유로운 전문직 및 재택근무의 증가, 인터넷과 텔레마케팅, 택배유통의 발달은 전원주택 건설의 플러스요인이 될 것으로 전망된다.

반면에 그 동안의 전원주택 개발과정에서 적지 않은 부작용도 나타나고 있다. 토지의 가용율을 높이기 위한 과도한 절성토와 옹벽 등은 생태계를 단절시키고, 주변 자연경관과 부조화를 초래한다. 여기에 더해 기반시설과 편의시설의 부족도 중요한 문제이다. 1980년대 유행했던 별장주택, 주말주택과는 달리, 1990년대 이후의 전원주택은 직장근로의 출퇴근, 자녀교육, 쇼핑, 의료, 문화 등 기본적인 도시생활을 전제로 하는 실거주 주택이기 때문에 충분한 기반시설이 필요하다. 그럼에도 불구하고 충분한 기반시설의 확보 없이 일부 편법적인 대단위 연접 개발이 진행되고 있어 또 다른 난개발의 주범으로 지목받고 있다. 위생적인 식수원의 확보, 비좁은 진입도로, 하수 및 쓰레기처리 등 생활기반시설의 확충은 개선되어야 할 과제이다.

지하공간의 이용 증가

이강주

국내에서 본격적으로 지하공간이 개발된 것은 다른 나라의 경우와 마찬가지로 산업발전 및 도시화의 진전과 함께였다. 즉, 1970년대 이후 산업이 발달하면서 도시 내의 경제적, 환경적 필요성과 산업시설로서의 유용성에 기인하여 국내에서도 지하 활용의 필요성이 인식되었고, 새로이 도입된 지하개발 기술에 힘입어 지하 공간의 개발과 이용이 확대되었다.

지하공간 이용현황

지하공간이용은 크게 5가지 형태로 구분할 수 있다. 건물지하의 경우, 1980년대까지만 해도 주차장용으로 지하 3~4층까지만 이용되었으나 1990년대 중반 이후부터는 지하 6~9층까지 내려가고 있으며 그 용도도 다양해지고 있다. 서울 신대방동에 있는 N주상복합건물은 지하 9층까지 개발하여 가장 깊은 건물의 지하층을 이루고 있으며, 또한 1990년 신축된 대치동의 S건물은 지하 8층, 지상 5층으로 지하층이 지상층보다 깊고 넓어 다른 건물들과 대조를 보이고 있다. 이같이 건물의 지하층을 적극적으로 활용하고 있는 것은 주차장 설치공간을 확보하기 위한 것도 있지만, 건축법상 용적률 제한을 받지 않기 때문에 건축주가 경제적 이익을 극대화하기 위한 측면도 있다. 그러나 도시문제의 해결을 위한 지하공간의 개발이 앞으로의 추세라는 점에서 이러한 들쭉날쭉한 무제한적인 지하층 개발은 지양되어야 한다.

지하상가는 1967년 12월 총면적 1,085㎡의 서울 시청앞 새서울 지하상

가를 시작으로, 1970년 인현지하상가, 1971년에 신당지하상가, 새인천지하상가 등이 잇달아 개발되었다. 하지만 지하상가의 본격적인 개발은 1974년 지하철의 개통을 기점으로 한다. 현재 서울에는 30개소 이상이 개발되었으며 지하철 건설의 지속으로 더욱 늘어날 전망이다.

차량 대수의 급증과 더불어 도심지의 지하주차장도 중요한 지하공간의 활용 예이다. 서울시의 경우 교통종합대책 장기계획을 통해 모두 만 대 분 이상의 지하주차장을 건설할 계획을 수립하였다. 이에 따라 세종로, 종묘, 동대문운동장, 서소문 등에 민자유치에 의한 대규모 공공 지하주차장이 건설되었다.

하루에 약 550만 명의 시민들이 이용하는 서울의 지하철은 지하공간을 활용한 대표적인 사회기간시설물이다. 서울 지하철은 현재 8개 노선이 운행 중이고(25.5km의 9호선은 건설 중) 총연장은 287km에 달한다. 또한 서울구간의 국철까지 포함하면 335km가 되어 이로써 서울은 세계에서 4번째로 긴 지하철도를 보유한 도시이다. 한편, 지하철의 교통수송 부담율은 35.3%로 버스의 24.7%에 비해 훨씬 앞선 것으로 나타나고 있다. 이렇듯 날로 확장되고 있는 지하철은 급속히 악화되고 있는 도시 교통의 문제를 해결한다는 기본적인 기능 이외에, 지하공간의 적극적인 활용에 대한 기폭제가 된다는 측면에서도 그 의미가 지대하다고 본다.

이외에도 국내에서 지하공간을 활용한 시설들은 저장소, 공동구, 발전소 등이 있다. 이중에서 1969년 여의도개발시 최초로 건설된 지하공동구는 그 후 지하철건설과 연동되어 지주화 및 공동매설화 작업이 진행되었으나, 제도적 장치 미흡 및 건설기술에 대한 체계적인 연구가 없어 전반적으로 건설실적이 저조한 실정이다.

지하공간개발과 이용의 문제

지하공간을 개발하고 이용하는 데 있어서 발생할 수 있는 문제는 다음과 같다. 먼저 물리적인 면에서 보자면 지하수 흐름의 영향과 그에 따른 지반에의 영향, 우수나 지하수로 인한 침수, 자연채광의 제한성, 조망의

제한성, 자연환경의 곤란, 무음성(적막함에 대한 부적응), 그리고 화재시 피난의 어려움 등이 있으며, 환경심리적인 면에서는 지하공간에서의 길찾기 문제와 폐쇄감으로 인한 불안감 등이 있다.

또한 국내에서 지하공간을 합리적으로 개발하고 이용하는 데 있어서 법과 제도의 미비도 장애요인으로 작용한다. 현재 국내에는 지하공간개발에 따르는 물리적인 공간계획과 관련한 법령으로 국토의계획및이용에관한법, 건축법, 주차장법 등이 있으며, 지하공간개발시 선결되어야 하는 지하공간의 토지소유권 및 사용권 그리고 공간사용에 따른 보상 등과 관련한 법령으로는 도시재개발법, 민법, 그리고 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 등이 있다. 그러나 지하공간개발과 관련된 법과 제도가 여러 가지의 법률 및 조례에 산재되어 있고 또한 개발용도에 따른 각각의 계획 및 시설기준이 제시되었을 뿐 종합적인 제도나 기준은 미비한 실정이다.

전망과 과제

지하공간은 ‘음지에서 양지를 지향하는’ 공간으로 인간들의 삶과 불가분의 관계를 맺어왔다. 특히, 국내에서의 지하공간이용의 성장과 발전은 괄목할 만한 것이다. 그러나 현재의 성취에 만족해서는 안 될 것이다. 오히려 삶에 지친 도시민들의 숨결을 담을 수 없는 지금의 공간환경에 깊이 반성해야 할 것이다. 이러한 공간환경은 전술하였듯이 도시계획차원의 종합적인 계획의 부재, 법과 제도의 미비, 환경 및 방재에 대한 불리함, 디자인과 심리에 대한 고려의 미비 등으로 초래된 것이다.

따라서 지하공간이 환경 및 경관을 보존하면서 도시기능의 정비, 도심토지의 효율적인 이용, 편리성 및 쾌적성의 확보 등을 얻기 위해서는 다음과 같은 국제터널링협회(ITA)의 언명에 귀를 기울여야 할 것이다.

지하는 지상의 토지나 광물들과 유사하게 미래를 개발하기 위한 자원이다. 지하는 한 번 개발되면 원래의 상태로 결코 복구될 수 없고, 그 개발된 주변의 지상과 지하의 모든 사용에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이 자

원이 무조정된 계획에 의해 훼손되지 않도록 지하의 모든 사용에 대한 책임있는 계획이 요구된다.

계획가, 개발업자 및 재정가들 사이에 지하개발의 문제가 적절하게 자리매김 될 수 있도록 지하의 특성에 대한 이러한 인식이 증대되어야 한다. 지하계획은 정상적인 토지이용과정에 통합된 부분으로 간주되어야 한다.

국가 및 지역의 정책은 지하공간의 적합한 사용, 지질조건의 규명, 우선 사용규정 및 있을 수 있는 사용분쟁에 대한 해결 등을 위해 지침, 기준, 분류 등을 제공해야 한다. 대지보존정책은 장차 있게 될 중요한 사용과 매우 바람직한 지질조건 등을 위해 수립되어야 한다.

모든 지역에서 지하사용의 상세한 기록을 관리하기 위한 영구한 기록 보존 시스템을 설립할 것을 권장한다. 이러한 기록보존은 모순이 없는 완전한 기록을 보증하기 위해 단일기관에 의해 관장되어야 하고, 개발계획 보다는 실제로 ‘건설된’ 기록들을 포함하여야 한다. 기록은 지하수의 추출, 깊은 파일 기초 등과 같이 지하의 잠재적인 사용에 영향을 미치나 특정 지하시설로 분류될 수 없는 상황들도 포함하여야 한다.

4 교통

통근권 확대는 어디까지

도심 외곽순환도로의 전망

텔레메틱스는 교통혼잡의 대안인가?

교통시설(도로-철도)의 입체화 가능성

한강의 주운

인천공항의 미래

남북교류를 위한 교통인프라

통근권 확대는 어디까지

김 순 관

통근권의 변화 추이

서울과 같은 대도시의 통근권이란 일상적인 도시생활이 가능한 일일생활권을 의미한다. 서울 수도권의 통근 및 통학 시간거리를 기준으로 분석한 결과 90분 통행 거리가 적정 일일생활권임이 밝혀졌다. 한편 1996년과 2002년 자료를 분석한 결과 서울 내부의 평균 통근거리와 평균 통근시간 모두 10% 줄어든 것으로 나타났다. 이는 교통혼잡으로 인해 직주근접형 주거지/직장 선택이 증가하고 있고 지하철 추가 개통 등 대중교통의 공급이 확대된 결과라고 볼 수 있다. 반면, 서울 위성도시에서 서울시로 유입하는 통근자의 통근거리는 약 25% 늘어났지만 통행시간에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 이는 신도시 개발과 함께 수도권이 서울을 중심으로 메가로폴리스화되어 통근시간 유지가 가능한 공간 범위로 통근권이 확대되었음을 말해준다.

표 II-4-1 1996년과 2002년의 통근권 변화 추이

| 구분 | 평균 통근거리(km) | | 변화율(%) | 평균 통근시간(분) | | 변화율(%) |
|--------|-------------|-------|--------|------------|-------|--------|
| | 1996년 | 2002년 | | 1996년 | 2002년 | |
| 서울내부 | 8.45 | 7.62 | -9.82 | 40.35 | 36.48 | -9.59 |
| 서울유입 | 20.50 | 25.56 | 24.71 | 64.69 | 64.57 | -0.18 |
| 수도권 전체 | 14.08 | 17.55 | 24.64 | 40.90 | 40.79 | -0.26 |

자료 : 1) 서울특별시, 1996, 『서울시 교통 센서스』.

2) 서울특별시, 2002, 『서울시 가구통행 실태조사』.

통근권에 영향을 주는 요소

통근권에 영향을 주는 요인은 소득수준과 집값, 직업종류, 학군, 교통여건 및 교통정책 등 다양하다. 예를 들어, 소득수준이 높아지면 시간가치가 올라가기 때문에 출퇴근 시간을 절약하기 위해 직주근접형 주거지를 선택하거나 출퇴근 시간대를 조정하려고 한다. 물론 출퇴근이 자유로운 계층과 일부 고소득층은 쾌적한 주거환경을 위해 장거리 통근권을 선택하는 경우가 많이 있다. 그러나 이러한 경향이 증가 추세에 있긴 하지만 선진국과는 달리 도시 중심지에 집중되어 있는 학군의 중요도가 크기 때문에 제한적이라 할 수 있다. 반면, 저소득층은 집값 때문에 외곽으로 나가는 경우와 직업의 선택이 자유롭지 못하기 때문에 직업의 종류와 수가 많은 도시 중심지 빈민가에 모이는 이중적인 패턴을 보여준다.

먼저 서울시에서 서울시로 출근하는 통행자의 통근권 영향요소를 분석한 결과, 특히 월평균소득과 고용형태에 따른 통근권 변화가 두드러졌다. 월평균소득이 낮은 계층은 통근시간과 통근거리가 모두 짧아진 것으로 나타났다는데, 이는 집값 때문에 서울 외곽으로 나가지 않는다면 직장과 가까운 곳에 주거지를 선정하거나 주거지 근처에서 직업을 선택한다는 것을 말한다. 반면, 소득수준이 높은 계층의 통근거리는 1996년에 비해 약 7%

표 II-4-2 통근권에 영향을 주는 요소

| 구분 | | 내부 통근권 | | 유입 통근권 | |
|----------|-----------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 거리 변화율(%) | 시간 변화율(%) | 거리 변화율(%) | 시간 변화율(%) |
| 월평균 가구소득 | 250만 원 이하 | -3.58 | -9.25 | 24.20 | -0.74 |
| | 250만 원 이상 | 6.53 | -6.14 | 22.37 | 1.20 |
| 주택 소유형태 | 자기 소유 | 2.74 | -7.80 | 23.01 | -1.35 |
| | 전/월세 및 기타 | -0.80 | -7.99 | 23.19 | -0.06 |
| 주택 종류 | 아파트 | 3.63 | -6.75 | 22.48 | 0.59 |
| | 아파트 외 주거 | -2.10 | -9.29 | 28.15 | -1.42 |

자료 : 1) 서울특별시, 1996, 『서울시 교통 센서스』.

2) 서울특별시, 2002, 『서울시 가구통행 실태조사』.

정도 증가하였으나 통행시간은 오히려 약 6% 감소한 것으로 나타났다. 이는 이 계층이 교육환경이 좋은 학군이나 쾌적한 주거환경을 선호하는 경향을 보이기도 하지만, 도시고속도로 및 대중교통망 등의 개선으로 교통 접근도가 높은 지역으로도 확산되고 있음을 보여주는 것이다.

통근권을 주택 소유형태라는 측면에서 분석하면 집을 소유하고 있는 사람들의 평균 통근거리가 늘어났음을 알 수 있다. 이런 결과를 소득이 높은 사람의 통근거리가 늘어난 것과 함께 분석하면 자산과 소득수준이 높은 사람들이 주거환경 개선 욕구가 높음을 알 수 있다.

다음으로 수도권 외곽에서 서울시로 유입되는 통근자를 분석한 결과, 서울시 내부에서 통근하는 사람들과 달리 소득수준과 주택 소유형태 및 주택종류에 관계없이 모두 통근거리가 1996년에 비해 20% 이상 증가한 반면 통근시간에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 다만 고소득층이 저소득층보다, 자가 소유자가 비자가 소유자보다, 아파트 거주자가 비아파트 거주자보다 통근거리가 더 긴 것은 서울시 내부 통근자와 마찬가지로 일반적인 패턴임을 알 수 있다.

전망과 과제

앞으로 재택근무(Telework)나 비상근 노동(Part-time)형태가 확대되고 서비스 산업의 발전으로 여성이나 고령자의 취업기회가 증가할 경우 기존의 통근권 형태에도 변화가 있을 것이다. 무엇보다도 소득수준의 변화가 통근권의 변화를 주도할 것이다.

소득수준 향상으로 고소득층이 늘어남에 따라 생활스타일이 다양해져 ‘자아실현’이나 ‘휴식·여가’ 등을 중시하는 경향에 근거한 다양한 교통 수요가 발생할 것이다. 한편으로는 도심의 높은 땅값을 감수하며 직장과 주거지가 근접한 형태(직주근접형)의 근무를 선호하는 직장인이 늘어날 것이지만, 다른 한편으로는 자연과의 교류를 지향하여 전원지역에서 생활을 하는 사람들도 증대될 것이다. 따라서 통근 가능권역은 고속도로, 지하철/전철, 고속철도 등의 교통시설망 개선지역을 중심으로 계속 늘어날 전

망이며, 그 한계는 접근 시간 및 대기 시간을 포함한 총 시간거리 90분 기준이 유지될 것으로 판단된다. 이는 1996년 이후 5년 동안 수도권에서 서울시로 통근하는 사람의 평균 통근거리는 20%이상 증가한 반면 평균 통근시간은 65분대로 변화가 없는 사실에서도 알 수 있다.

2004년 4월에 개통된 고속철도는 장거리 지역의 통행시간 단축으로 통근권역 확대에 기여할 것이지만 90분 기준으로 판단하면 천안 아산역이 최대 통근가능권이 될 것으로 보인다. 그러나 본선 탑승시간이 34분이기 때문에 대기 및 탑승시간을 10~15분으로 가정할 경우 출발/도착지의 접근시간이 각각 20분 이내의 지역이 실질적인 통근가능권역이기 때문에 절대 통근자 수는 제한적일 수밖에 없을 것이다. 또한, 지금의 고속철도의 운영능력으로는 한 시간에 4회 편성에 최대 좌석수가 3,740석이기 때문에 통근수요가 많이 발생하더라도 공급의 한계가 있으며, 심야소음 등의 문제로 오후 10시경이면 마지막 열차가 서울역에서 출발하게 되는 시간제약과 새마을호에 비해서 124~148% 정도 높게 책정된 요금수준 때문에 요금경쟁력이 떨어지는 문제점을 안고 있다. 통근자 보조를 위해 일본에서는 1998년부터 소득세법을 개정하여 통근수당의 비과세액을 월 5만 엔에서 10만 엔으로 인상하여 통근비 보조를 실시하였고, 프랑스에서는 TGV로 통근할 때 가족이 모두 파리에서 180km떨어진 방돔이라는 도시로 이주할 경우 5,000프랑의 보조금을 지급한 사례가 있다. 그러나 우리나라는 아직 이러한 통근비 보조에 대해 구체적인 논의가 진행되고 있지 않다. 이러한 상황을 종합해 보면 고속철도 개통과 함께 수도권의 인구를 지방에 분산하고 통근권의 확대를 위해서는 지방권에서 수도권으로의 통근비 보조, 이용편수 확대, 이용시간대 확대, 이용좌석의 확대 등이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 활성화 정책이 마련된다면 통근권의 구조적인 변화가 일어날 수 있을 것이다. 그러나 고속철도를 제외하면 일반적인 도시교통망에 의한 통근권은 90분 통근이 가능한 기존의 20~30km권을 크게 벗어나지 않을 것으로 전망된다.

도심 외곽순환도로의 전망

김 태 희

도심 외곽순환도로 현황

도심의 교통혼잡을 완화하기 위하여 불필요한 통과교통을 우회시키는 것이 도심 외곽 순환도로의 역할이다. 서울시는 4대문 안을 중심으로 성장해 온 단핵 중심의 대도시로 기본적인 가로망체계가 방사형이어서, 지역간 이동시 도심을 통과해야 하는 경우가 많으므로 통과하는 교통의 감소는 큰 숙제 중 하나였다. 이에 따라 1980년대부터 단핵 중심으로 인하여 여러 가지 도시 문제를 해결하기 위해 다핵화를 추구해 왔다. 하지만 이러한 다핵화 추구 노력은 자연발생적 가로망체계와 협소한 도로시설로 인하여 도시 전체에 교통혼잡을 확대시키는 또 다른 원인이 되었고, 이에 따라 외곽 순환도로의 필요성이 부각되었다.

이러한 여건 하에서 서울시는 도시 내 방사형 가로망체계의 개선과 부도심 간의 연계 강화를 위해 순환형 가로망체계 구축을 위한 노력에 착수하게 되었다. 그러나 이미 개발된 지역에 새로운 도로를 건설하는 것은 매우 어려운 일로 1989년 10월에 착수된 내부순환로 공사는 약 10년 만인 1999년 2월에야 40.1Km의 북측 구간을 완공하여 현재 운영 중에 있다.

하지만 1도심 4부도심 체계를 지향하고 있는 서울시는 도시 내 교통혼잡을 해소하기 위한 방안으로 강남 측 순환도로의 신설을 추진하고 있으며, 또 다른 외곽 순환도로의 건설을 구상하고 있다.

도심 외곽순환도로의 역할 증대

서울시는 1999년 도심 통행량의 약 46%를 도심 통과교통으로 추정하였으며, 이 중 10% 이상이 강북 쪽 내부순환로를 이용하게 됨으로써 도심 통과 교통량이 줄어든 것으로 나타났다. 또한 개통 초기 하루 약 9만 대 가량이 통행할 것으로 예측되었으나, 개통 6개월 만인 1999년 10월에 12만 대가 통행하는 것으로 조사되었으며, 개통 3년 후인 2002년 12월 현재 약 15만 대가 통행하여 최대 처리 용량인 1일 16만 대에 거의 육박하고 있어, 계획 당시에 예측한 교통량을 현저히 초과하고 있는 것으로 나타났다

내부순환로의 교통량 증가는, 도로가 신설된 초기에는 인지도가 낮고 통행 패턴이 안정되지 않아 나타나는 2~3년 간의 램프-업(Ramp-Up) 현상을 거의 보이지 않는 급격한 것이다. 더욱이 내부순환로로 통행하고자 하는 잠재 수요는 통행량보다 훨씬 많은 것으로 조사되고 있으며, 상시 정체로 인하여 할 수 없이 타 경로를 선택하는 것으로 분석된다. 개통된 지 불과 몇 년 만에 도로의 최대 처리 용량에 도달하고 있는 교통량의 추이는, 서울시의 순환도로의 역할의 중요성과 또 다른 순환도로의 필요성을 제기하는 단적인 증거라 할 수 있다.

서울시의 가로망체계를 살펴보면, 강북은 단핵 중심의 방사형 체계를 기본으로 일부 격자형이 첨가된 형태이며, 강남은 전형적인 격자형 가로망체계이다. 현재 운행 중인 강북 쪽 내부순환로는 이러한 기존의 체계를 보완하여 지역간 연계를 강화하고, 도심 혼잡을 완화시키는 기능을 하고 있으므로 서울시의 가로망체계에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러

표 II-4-3 내부순환로 연도별 교통량

(단위 : 대/일, Km/h)

| 구분 | 2001년 5월 | | 2001년 10월 | | 2002년 5월 | | 2002년 10월 | |
|----|----------|------|-----------|------|----------|------|-----------|------|
| | 교통량 | 속도 | 교통량 | 속도 | 교통량 | 속도 | 교통량 | 속도 |
| 동향 | 78,950 | 47.5 | 77,263 | 60.2 | 76,374 | 50.3 | 76,597 | 52.8 |
| 서향 | 80,016 | 66.4 | 82,046 | 65.9 | 73,224 | 59.0 | 77,300 | 62.6 |
| 계 | 161,808 | | 159,309 | | 149,392 | | 153,896 | |

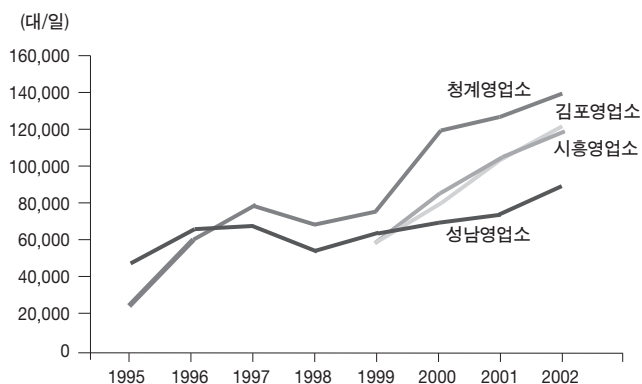
자료 : 서울특별시, 내부자료.

나 램프 유출입부의 구조적 문제점으로 인하여 1방향 3차로의 용량을 충분히 활용하지 못하고 있으며, 상습 정체 구간이 증가하고 있어 또 다른 순환도로의 필요성이 거론되고 있는 실정이다. 이러한 현실적 여건을 감안하여 서울시는 제2 성산대교의 신설과 서부간선도로의 확장, 강남 쪽 내부순환로 건설을 추진하고 있다.

내부순환로가 도심에 인접한 순환로 개념이라면 서울시의 최외곽 부분에 자리하고 있는 외곽순환고속도로는 불필요한 통과교통이 서울시로 유입되는 것을 억제하고, 서울시와 경기도 지역간 연결체계를 강화하는 기능을 담당하고 있다. 현재 남측이 모두 개통되어 한국도로공사에 의해 유료도로로 운영되고 있으며, 북측은 민간투자사업으로 건설이 진행 중이다. 외곽순환고속도로는 양방향 8차로로 1일 15만 대의 차량이 이용하고 있을 정도로 수도권 시민의 통행에 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 통행량이 급증하여 거의 최대 처리용량에 도달해 가고 있으며, 첨두시의 혼잡수준이 매우 심각한 구간이 많은 것으로 조사되고 있어서 대체 도로에 대한 논의가 나오고 있다.

외곽순환고속도로의 특징으로는 구간에 따른 교통량 차이가 크다는 것

그림 II-4-1 외곽순환고속도로 영업소별 · 연도별 교통량



자료 : 한국도로공사, 『고속도로교통량조사』, 각년도.

으로, 특히 요금징수 구간과 비징수 구간 간의 차이가 심한 것으로 조사되고 있다. 또한 화물 차량의 비율이 서울시의 타 도로에 비해 현저히 높은 수준(25~35%)인 것에서 알 수 있듯이, 불필요하게 서울 시가지로 진입하는 화물 차량을 감소시키는 기능을 담당하고 있다. 이는 도시 최외곽에 입지한 순환도로의 역할을 잘 설명해 주고 있는 것이다.

내부순환로와 외곽순환고속도로의 통행량 추이에서 살펴본 바와 같이 순환로의 기능과 역할은 지역간 연계 강화와 지역 발전의 도모, 도심 통과 교통량의 저감에 따른 교통혼잡 완화, 혼잡비용 및 물류비용 등 사회적 비용의 절감, 대규모 화물차량의 도심 진입의 저감 등이다. 또한 자동차 보급의 증가와 경제적 발전, 통행시간 가치의 상승 등의 요인으로 인해 우리 생활에서 더욱 중요한 부분으로 자리 잡을 것이다

그러나 이상과 같이 내부순환로의 역할과 기능이 중요하고 도시 전체로 보면 꼭 필요한 사항이기는 하지만, 이미 개발된 시가지에서, 그리고 서울시와 같은 대도시에서 신규도로를 건설하는 것은 매우 어려운 일이다. 개통된 내부순환로의 추진 과정을 살펴보아도 그렇고, 현재 추진 중인 강남 쪽 내부순환로의 경우에도 많은 난관에 봉착하여 계획과는 달리 추진이 상당히 지연되고 있는 상황이며, 앞으로도 신속한 추진을 기대하기는 어려운 실정이다.

전망과 과제

서울시에서 현재까지 제시한 대안들을 검토해 보면, 사안별로 조금씩 다르기는 하지만 김포~구로~인천~과천~성남~명일동~상계동~구파발을 잇는 새로운 도심 외곽순환도로(안)가 제시되어 있는 것으로 볼 수 있다. 외곽순환고속도로와 내부순환로 사이에 위치하고 있는 신규 도심 외곽순환도로(안)는 서울시의 교통여건과 체계상 필요한 도로로 검토되고 있다. 그러나 동서남북이 산으로 둘러싸여 있는 서울시의 입지 여건상 산악 지역을 관통해야 하는 노선대가 불가피하다. 따라서 건설 시에 환경단체 및 지역주민의 반대가 클 것으로 예상되기 때문에 실현 가능성은

매우 희박한 것으로 판단된다. 또한 시간이 지날수록 지가의 상승과 교통 혼잡이 가중되고 있는 만큼 이미 개발된 지역을 통과하는 도시고속도로의 건설은 시간적, 경제적인 부담이 높아지게 되어 실현 가능성은 더욱더 낮아질 것이다.

서울시의 면적, 인구, 경제적 여건, 1일 통행량 등을 고려해 볼 때 적절한 외곽 순환도로 체계는 강북과 강남의 내부순환로를 1개로 가정하면, 3개의 순환 체계(외곽순환고속도로 포함)가 적절한 것으로 전문가들은 의견을 모으고 있다. 이를 추진하기 위해서는 각계각층의 많은 노력과 이해, 양보가 따라야 할 것이며, 쉽지 않은 과정을 거쳐야 할 것이다. 그러므로 지금부터라도 구체적인 계획을 수립하고, 적극적으로 추진하여야만 2020년 안에 신규 도심 외곽순환도로가 건설되어 서울 시민의 좀 더 원활한 통행을 뒷받침할 수 있을 것이다.

텔레메틱스는 교통혼잡의 대안인가?

이 청 원

21세기 교통 분야의 패러다임 변화

교통학의 목적은 사람과 사물의 이동과 관련해서 시공간의 제약을 극복하고 효율을 극대화하려는 노력으로 설명될 수 있다. 지난 20세기에는 항공기, 선박, 기차, 자동차 등 이동 수단의 기술적인 발전과 대중화가 이루어졌으며 도로, 철도와 같은 교통인프라를 지속적으로 구축하여 사회·경제적인 발전을 성취할 수 있는 바탕이 마련되었다.

21세기 문턱을 갓 넘은 최근에 정보통신기술의 광범위한 확산은 사회·경제 패러다임 변화의 한 요인으로 볼 수 있으며 교통 부문 또한 이러한 변화와 무관하지 않을 것으로 보인다. 대표적으로 지능형 교통체계(ITS: Intelligent Transportation System)라는 새로운 분야가 전 세계적으로 교통 부문에 활발하게 도입되고 있으며 국내에서도 최근 몇 년간 수도권 및 광역시들을 필두로 다양한 시스템 구축이 진행되고 있다. 미래 교통에 있어서 교통기술과 정보통신기술을 응용한 새로운 개념의 교통서비스를 개발하고, 이를 기반으로 교통체계 효율 및 통행 편의를 증진시키려는 노력은 하나의 중요 정책이 될 것으로 예상된다.

자동차 정보시스템의 발전

자동차 산업 분야를 살펴보면 과거 단순히 이동성만을 제공하던 단계에서 벗어나 첨단 정보통신기술이 접목되면서 교통정보, 교통안전, 엔터테인먼트 등과 같은 고부가가치의 신규 시장을 창출해 가고 있다. 이 가운데

텔레매틱스¹⁾라 불리는 첨단 자동차 정보시스템이 대표적인 사례라 할 수 있다.

텔레매틱스 개발은 1990년대 중반부터 미국, 유럽 및 일본 등 자동차 선진국에서 먼저 시작되었고, 주요 자동차 회사인 GM, BMW, Benz, Toyota 등은 이미 텔레매틱스 시스템을 장착한 자동차를 내놓고 있다. 자동차 정보시스템과 관련해서 비교적 대중화에 가장 먼저 성공한 것으로 평가되는 일본 VICS의 경우 1996년 4월부터 동경권의 일반도로 및 고속도로를 대상으로 교통정보를 제공하기 시작했으며 계속해서 제공 범위를 전국으로 확대하고 있다. 국내에서는 대우자동차가 KTF와 함께 2001년 10월 '드림넷'이라는 텔레매틱스 서비스를 선보였고 2002년에 SK의 '엔트랙'이 가세하면서 초기적인 경쟁구도가 형성되었다.

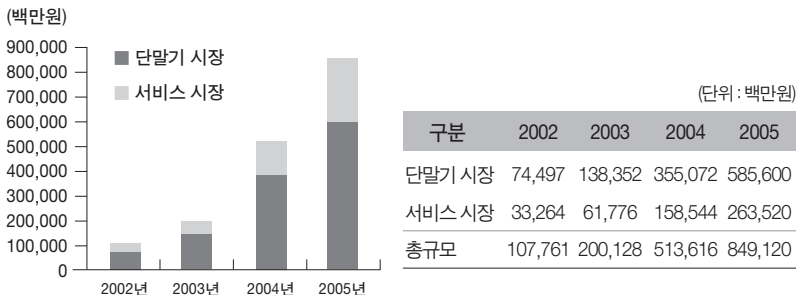
자동차 정보시스템의 교통 관련 주요 기능은 소통정보 제공 및 실시간 최적경로를 안내하여 개인의 합리적인 일정 관리를 돕고, 날씨, 교통사고, 공사 등 통행관련 정보를 제공함으로써 통한 교통편의를 증진시키고 안전을 향상시키는 것이다. 최근 국내 IT산업의 급격한 발전으로 풍부한 네트워크 자원 축적이 이루어졌으며 이는 단순히 문자 정보를 제공하는 수준에서 향상되어 맞춤형 영상 정보를 제공하는 기반으로 작용할 것이다. 하지만 풍부한 통신 인프라에 비해서 국내의 교통정보 부문의 현실은 정보 제공을 위한 기반기술 개발이 미흡하고 다양한 콘텐츠개발이 이루어지지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 서울시와 서울 시민은 텔레매틱스가 발전해 감에 따라 교통혼잡의 해소에 대한 기대감이 크다.

1) 통신(Telecommunication)과 정보 과학(Informatics)의 합성어로 자동차와 이동 통신의 결합에서 온 용어이며, 이동 통신과 인터넷 기술을 기반으로 자동차에 실시간 소통 및 안전 운행 서비스 제공, 금융 및 예약 서비스 제공, 사무 서비스 제공과 같은 다양한 개인화된 서비스 제공 기술을 의미한다.

정보화와 교통혼잡

2002년 한 연구에 따르면 미국에서 혼잡이 가장 심한 도시인 LA의 침두시 혼잡지수는 1.9인 반면에 서울의 도심부와 강남구 일대는 각각 3.8과 2.8로 조사된 바 있다. 이는 침두시만을 비교한 것이며, 전일 비교를 하면 서울의 경우 더욱 나쁜 상태를 나타낼 것으로 추정된다. 만약 교통정보 제공이 실시간으로 광범위하게 이루어진다면 이러한 문제점이 개선될 수 있을까. 단순히 교통정보만을 제공하는 체제로는 개선은커녕 오히려 상황의 악화를 야기할 수 있을 것이다. 한강의 특정교량이 특정시간에 소통이 원활하다는 정보를 모든 운전자가 공유하게 되면 해당 교량으로 교통량이 집중해서 교통정보 제공을 통한 수요 분산이 오히려 수요집중을 야기하는 역작용으로 나타날 수도 있을 것이기 때문이다. 이러한 집중 현상을 교통정보에서는 과도집중의 문제(Concentration Issue)라고 하며, 만약 제공된 정보와 다른 교통상황이 전개되어 운전자들이 교통정보를 신뢰하지 않게 되는 문제로 발전하게 될 경우를 일관성의 문제(Consistency Issue)라고 한다. 또한 제공된 정보를 너무 민감하게 운전자들이 받아들여 정보 제공 때마다 급격한 경로 변경이 나타나서 전체 교통상황을 악화시키는 문제가 있을 수 있는데 이를 과도반응의 문제(Overreaction Issue)라고 한다. 근자의 교통정보 제공에 집착한 단순한 시스템 구축사업의 추진사례들은 이러

그림 II-4-2 국내 텔레매틱스 시장 규모 전망



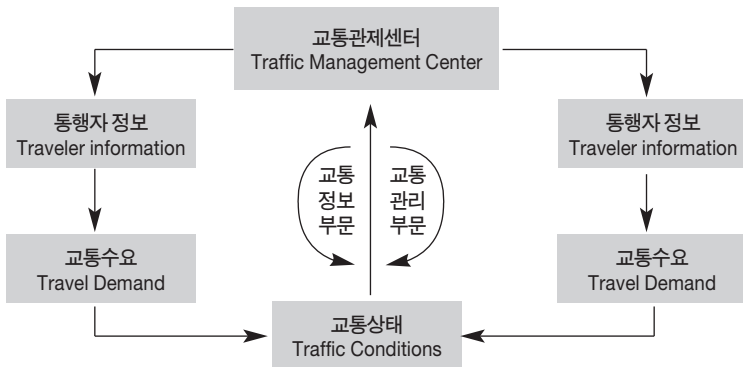
자료: SBR&C, 2002년 전망 자료.

한 문제들에 대한 방비는커녕 인식도 못하고 있는 경우가 허다하기 때문에 실패 가능성을 크게 안고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 도로 이용의 효율성도 높이고, 개인 통행의 서비스도 증진시킬 수 있는 해결 대안은 있는가? 일반적으로 도로이용의 효율성은 첨단교통정보체계(ATIS: Advanced Traveler Information System)에 의한 교통정보의 제공만으로는 달성하기 매우 힘들며, 첨단교통관리체계(ATMS: Advanced Traffic Management Systems)와의 유기적인 결합을 통해서 그 효과를 보장할 수 있다는 것을 최근 교통학 이론들이 증명하고 있다.

첨단교통관리체계는 관리대상인 교통망 내 차량들의 통행자료를 수집하고, 교통량 변화에 실시간으로 대응하여 신호 시간을 최적으로 조정하며, 고속도로 진·출입 제어 등과 같은 실시간 교통제어를 통해서 한정된 교통망을 효율적으로 활용하는 것이다. 또한 교통사고, 차량고장, 혼잡 등 각종 돌발상황을 신속하게 인지하고 처리함으로써 안전하고 빠른 통행을 보장하는 것이다. 결국 도로이용의 효율성 제고를 위해서는 신속한 교통관리기능을 기반으로 교통류가 거시적으로 관리되고 있는 상황에서 실시간 교통정보 제공에 따른 개인 통행의 합리화가 이루어져야 하는 것이다. 이러한 관계를 감안할 때 실시간 교통관리와 실시간 교통정보는 도로의 용량과 수요를 각각 관장하는 두 축이라 할 수 있으며, 근래 단순히 실시

그림 II-4-3 교통관리와 교통정보의 통합운영 개념도



간 교통정보의 제공에만 집착한 사업이나 투자는 한쪽에서만 문제를 해결하려는 시도라 할 수 있다.

한편, 서울시 청계천 복원사업의 유사사례인 보스턴 시내 빅딕 프로젝트를(Big Dig Project)를 살펴보면, 새로이 건설된 시내의 지하고속도로 기능을 최적 상태로 유지하기 위해 교통관리와 교통정보를 결합한 교통운영을 실시하고 있다. 이는 교통정보의 활용성을 입증한 중요사례이며, 텔레매틱스로 발전할 경우의 성공 가능성을 현장 확인시켜 주었다는 데서 매우 의미가 크다.

전망과 과제

국내 자동차 정보시스템은 이동 통신업체와 자동차업체의 협력을 통해서 관련시장을 점진적으로 넓혀 갈 것으로 전망되며, 이는 이동통신업체가 가지고 있는 네트워크 자원, 교통 외의 풍부한 콘텐츠, 무선서비스 제공 노하우 등과 자동차업체의 차량관련기술의 결합을 통해서 실현될 수 있는 것으로 또 하나의 디지털 컨버전스(Digital Convergence) 성공 가능성을 열고 있다.

자동차 정보시스템의 꽃은 실시간 교통정보의 제공서비스라고 할 수 있으며 이는 차량의 위치파악기술, 효율적인 무선통신기술, 풍부한 실시간 교통정보의 확보라는 삼박자가 갖추어져야 성공할 수 있는 시스템이다. 이러한 실시간 교통정보 제공서비스는 개인 통행의 효용 증진은 물론이고, 교통관리와 맞물려서 거시적인 교통상황의 향상이라는 순기능도 창출할 수 있기에 공공재적 성격을 가지며, 부족한 공간자원으로 도로 확충에 어려움을 겪고 있는 국내 현실에서는 매우 효과적으로 도로 이용의 효율성을 증대할 수 있는 방안이기도 하다. 다만, 앞서 설명한 대로 교통정보 제공으로 인해 있을 수 있는 역작용을 어떻게 줄일 수 있는지에 대한 해결방안의 개발이 반드시 선행되어야 할 것이다.

또한, 국내의 교통관련 법제도가 분업의 효율성을 강조하는 산업화 체계를 그대로 유지하고 있기 때문에 대규모 정보화 프로젝트의 추진을 위

해서는 상당한 조정이 요구되고 이를 실현할 정책 리더십이 절실한 상황이다. 각 지자체, 도로공사, 경찰 등으로 흩어져 있는 교통정보를 효과적으로 공유하는 체계를 구축하는 것이 필요하며, 방대한 실시간 교통자료 속에서 진주 같은 교통정보를 가공해 내는 것도 커다란 숙제로 남아 있다 (이를 Oversaturation Issue라고 한다). 한편, 자동차 정보시스템 개발에 막대한 비용을 투자하고 있는 자동차업계의 불안감은 수익성 있는 중장기적 사업모델(Business Model)의 미확보에서 출발한다고도 볼 수 있다. 이러한 걸림돌이 하나하나 해소되길 기대하며, 2020년에는 비록 비좁은 도시지만, 도로이용의 효율성과 서비스만은 세계 최고 도시에 살고 있다는 희망 섞인 기대를 해본다.

교통시설(도로-철도)의 입체화 가능성

강정규

교통시설 현황

현재 서울은 공간 구조라는 면에서 상반된 방향의 두 가지 커다란 변화를 경험하고 있다. 하나는 지난 시절 개발과 효율의 상징이던 청계고가도로와 삼일·원남고가차도 등이 철거되었다는 점이다. 다른 하나는 2년 이상 공사가 중단되었던 서울 외곽순환고속도로의 사패산 터널공사가 다시 시작된 것이다. 한 곳에서는 입체화가 진행되고 다른 곳에서는 평면화로 복귀가 동시에 이루어지고 있는 것이다. 따라서 상반되는 두 가지 변화가 서울의 교통에 이후 어떤 영향을 미칠 것인가는 중대한 관심사가 아닐 수 없다.

우선 평면화로의 복귀 가운데 하나인 고가도로의 철거는 고가도로의 노후에 따른 안전 문제, 도심 미관 저해, 주변의 슬럼화 등 내적 원인에 의한 것이라 할 수 있다. 하지만 이것은 지하철 건설 등으로 인해 대중교통 시설이 늘어났기 때문이기도 하다. 이런 점에서 보면 이제는 사라져가는 도심의 고가도로는 그 시대적 역할 마친 셈이다.

하지만 앞으로 20년 동안 서울의 차량대수가 지금보다 2배 정도 늘어날 것이라는 점을 감안하면 고가도로의 철거에도 불구하고 입체화는 더욱 진행되어야 할 것이며, 서울시의 교통정책도 이런 방향으로 가고 있다. 늘어나는 교통수요에 대처하기 위하여, 외곽에는 고속도로, 광역철도, 고속철도 등의 입체교통시설을 확보하고, 내부에는 일부 교차로와 환승교통시설의 입체화를 활발하게 추진해야 한다. 도심의 경우에는 현재

표 II-4-4 세계 주요 도시의 지하철 및 광역철도 연장 비교

(단위: km)

| 구분 | 도쿄 | 런던 | 뉴욕 | 파리 | 서울 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-----|
| 행정시 | 625 | 1,160 | 557 | 849 | 287 |
| 광역시 | 2,503 | 2,425 | 1,465 | 753 | 119 |
| 행정시+광역 | 3,128 | 3,485 | 2,022 | 1,602 | 406 |

자료: 서울시정개발연구원, 2002, 『서울시 도시고속도로 관리체계 정리방안 연구』.

승용차 중심의 교통체계에서 지하철 버스를 기반으로 한 대중교통 중심 체계로 바뀔 것이며, 보행자와 자전거 이용자에게 편리한 교통 환경으로 바뀔 전망이다.

그런데 이런 전망이 현실화될 수 있는 현재의 조건은 그리 충분하지 않은 것으로 보인다. 그동안 많은 진전이 있긴 했지만 교통시설의 중심인 도로와 철도가 다른 선진국 대도시에 비해 많이 부족하기 때문이다.

우선 표 II-4-4에서 볼 수 있듯이 지하철 및 광역철도의 경우 도심도 적은 편이지만 광역철도체계는 극히 취약한 형편이라고 할 수 있다. 그런데 도심의 경우에는 지하철 공급이 거의 완료될 것이기 때문에 입체화가 더욱 필요하다고 하겠다. 이와 달리 외곽의 경우에는 세밀한 계획 속에 철도 건설을 더욱 추진해야 할 것이다.

상대적으로 취약한 지하철 및 광역철도와 달리 도로의 경우에는 선진국 대도시와 비교할 때 전혀 뒤떨어지지 않는다고 할 수 있다. 다만 철도와 마찬가지로 외곽도시고속도로는 좀더 확장할 필요가 있다(표 II-4-5 참조).

표 II-4-5 세계 주요 도시의 도시고속도로 연장 비교

(단위: km)

| 구분 | 도쿄 | 런던 | 뉴욕 | 파리 | 서울 |
|--------|-----|-----|-------|-----|-----|
| 행정시 | 185 | 62 | 345 | 436 | 190 |
| 광역시 | 726 | 658 | 2,651 | 346 | 378 |
| 행정시+광역 | 911 | 720 | 2,996 | 782 | 568 |

자료: 서울시정개발연구원, 2002, 『서울시 도시고속도로 관리체계 정리방안 연구』.

전망과 과제

2020년 서울은 아마 지금의 두 배쯤 되는 500만 대의 차량이, 4.5%밖에 늘어나지 않은 도로에서 경쟁하게 될 것이다. 그러므로 교통시설의 입체화는 서울의 시급한 과제이다. 앞서 서술했듯이 주요 교통시설의 입체화가 진전될 경우, 다음과 같은 좀더 쾌적한 서울의 교통환경을 기대할 수 있을 것이다.

도로

일반적으로 고속도로는 일반도로보다 3배나 많은 교통량을 빠르게 처리하며, 도심의 경우에는 입체로 건설하게 된다. 예를 들어 미국의 시애틀 시내를 가로지르는 2층 고속도로는 탁월한 간선도로 기능을 수행하고 있다. 2층으로 건설된 한강의 청담 대교 역시 전철과 자동차를 효율적으로 처리하는 것을 볼 때 초기부터 잘 설계된 입체도로는 도심 교통문제에 대한 매우 훌륭한 대안이다. 1990년대에 정부고속도로를 2층화하여 교통난을 해결하겠다는 대선 공약이 있었으며 지금도 올림픽대로를 2층으로 확장하자는 제안이 심심치 않게 나오고 있는 것도 이런 이유 때문이다. 그러나 기존 고속도로의 2층화 공사에 따르는 교통지체, 공사비, 환경문제 등을 감안한다면 현실적으로 쉬운 문제는 아니다. 또한 기존 서울시의 도시 고속도로의 상당 부분이 하천을 따라 건설되었고 나머지는 모두 구조물로 건설되었기 때문에 현재 추진 중인 강남순환도시고속도로(34.8km) 이외의 추가건설은 매우 어려울 것으로 전망된다.

교차로

도로와 도로가 만나는 곳에서 교차로가 형성되며 대부분의 교통 정체가 교차로에서 발생한다. 그러므로 교차로를 입체화하면 신호 교차로보다 교통량 처리 능력이 2~3배 향상된다. 하지만 교차로를 입체화한 대가로 우리는 비용이나 미관 면에서 손실을 보았다. 따라서 수명이 다한 고가도로와 고가차도의 철거는 당연한 결과라 할 수 있다. 하지만 입체화가 꼭

필요한 교차로를 입체화하는 것을 불가피한 선택이라 할 수 있다. 예를 들어 중요한 버스 전용차로 축에서는 버스만 이용하는 지하차도의 건설이 활성화될 것으로 보인다. 아울러 중요한 간선도로가 만나는 지점에 대한 입체화는 가속될 것인데, 그 예로서 현재 진행되고 있는 한남대교와 성수대교 양단에 대한 입체화를 들 수 있겠다. 이를 통해 올림픽대로와 강변북로 간의 상호접근성과 활용성은 이를 연결하는 한강 교량들의 시·종점부 입체화로 더욱 높아질 것이다.

환승시설

지금까지 서울에 건설된 도로와 철도 간의 연계성은 높다고 할 수 없다. 승용차에서 버스·지하철로, 버스에서 지하철로 갈아타는 시설을 평면에서 처리하여 필연적으로 혼잡이 발생하고 있다. 이와 같은 갈아타기의 불편이 대중교통이용을 외면하는 하나의 원인이 되고 있다. 특히 수도권 통근자들의 높은 승용차 의존율은 서울시 교통정체의 주요 원인이 되고 있음은 주지의 사실이다. 결국 환승을 편리하게 하여 승용차 수요를 줄일 수 있도록 환승시설 공급이 필요하다.

철도역은 교통의 요충지이자 중요한 경제활동의 중심지이나 입체화되지 못한 곳은 오히려 지역발전을 저해하는 요인이 되기도 한다. 따라서 유럽이나 일본과 같이 철도역사를 입체화하여 활용도를 높이려 하고 있는데, 이는 최근 들어 건설되고 있는 민자역사를 중심으로 진행되고 있다. 청량리역의 경우, 선로를 복개하고 그 위에 대규모의 민자역사가 들어설 것이다. 판매·위락시설이 주를 이루지만 버스환승시설 등 복합교통시설의 기능 역시 높아질 것으로 전망된다.

도로 또한 예외는 아니어서 광화문이나 강남역 등 주요 지점에 입체터미널과 환승시설의 건설이 늘어날 것이다. 또한 일산이나 분당 등 외곽에서 들어오는 버스를 지하철 역사에 직접 연결하기 위한 환승정류장 역시 늘어날 것으로 전망된다. 결론적으로 서울 시내에서 가장 활발한 입체교통시설의 확대는 환승시설에서 일어날 것으로 예상된다.

한강의 주운

윤혁렬

도시교통의 대안 모색

도시의 성장 및 확장으로 인한 교통혼잡, 교통공해, 물류비 증가 등은 커다란 사회적 문제이다. 도로의 신설과 확장 등을 비롯한 공급 증대 방안만으로 교통 문제를 해결하기에는 역부족임을 인식한 각국의 대도시들은 첨단교통시스템(ITS), 교통체계 관리(TSM), 교통수요관리(TDM) 등 다양한 교통기법을 도입하여 한정된 재원을 가지고 다각도로 교통문제 해결방안을 모색하고 있다. 이러한 정책의 일환으로 싱가포르와 방콕에서는 하천을 교통수단, 관광 및 휴식의 공간으로 제공하고 있는데, 이는 한강에 주운을 도입하여 활용하는 것에 대해 시사하는 바가 크다.

싱가포르의 클라크 키 구역은 싱가포르 강변에 위치해 있으며, 이곳 강변 휴식공간은 가족, 연인들이 대중교통을 이용해 즐겨 찾는 곳이다. 또한 태국 방콕의 차오프라야 강은 1천만 방콕 시민들의 편리한 교통수단으로, 출근 시간대에 시내 리버시티 선착장은 출근과 등교를 위한 회사원, 학생들로 붐빈다. 바다를 이용한다는 점에서 차이는 있지만 홍콩의 경우 구룡반도와 홍콩 섬을 페리를 이용하여 시민을 수송하는 것으로 유명하며 이러한 운송수단은 관광자원으로도 각광을 받고 있다. 이에 반해 서울을 방문하는 관광객들은 한강의 수려함과 규모에 비해 이용이 적고, 접근 또한 어렵다고 말하고 있다.

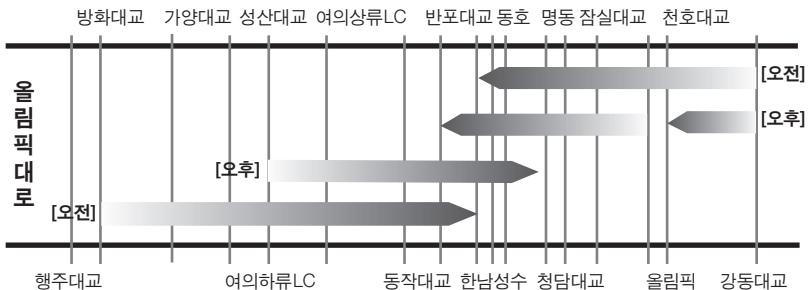
이러한 해외 사례를 비추어 볼 때 무한한 잠재력을 가진 한강의 의미를 재조명해야 한다. 이미 서울~인천 간 43km의 경인 운하 계획과 서울~

단양 간 212km의 한강 주운 개발 계획이 구상되었지만 환경오염 문제, 경제적 타당성 등 산재한 문제들로 난항을 겪고 있다. 또한 시민들이 즐겨 찾는 한강으로 전환하고자 하는 시도로 “새서울 우리 한강사업”이 추진되고 있으나 휴식, 관광시설계획, 수상교통망 확충계획 등은 미비하다. 우리의 생활 속에서 멀어진 한강을 다시 찾아 메마른 도시생활 속에서 시민들의 쉼터로, 활기찬 삶의 공간으로 되살림과 동시에, 도시교통의 효율적 관리를 위한 방안을 모색하는 사고의 전환이 요구되는 시점이다.

한강 주운의 가능성

한강 주운의 활용 가능성은 크게 두 가지로 요약할 수 있을 것이다. 하나는 한강의 주운을 통한 교통수단 제공이다. 한강 주변의 주요 도로 및 한강교량은 출퇴근 시간대에 매우 혼잡한 상태로 올림픽대로의 경우, 상습정체구간은 공항방면 「동호⇒한남대교」 구간, 「잠실⇒청담대교」 구간이며, 천호방면은 「성수⇒영동대교」구간, 「여의 하류⇒동호대교」 구간이다. 이외 구간에서도 요일별, 시간별로 차이는 있지만 도시교통의 중추적 역할을 수행하기 위해 건설된 올림픽대로, 강변북로는 오전·오후 첨두시에 다수의 구간에서 극심한 혼잡상태를 보이고 있어 도시고속도로의 기능을 상실한 상태이다. 혼잡의 주요 원인은 승용차 이용의 증가인데, 이는 서울시 대중교통(버스, 지하철)이 통행자의 다양한 요구수준에 부합하지

그림 II-4-4 올림픽대로 상습정체 구간



못하기 때문이라 할 수 있다. 이로 인해 결국 승용차 이용의 증가와 화물 차량의 운행증가로 인한 혼잡은 더욱 가중되는 악순환이 계속되고 있다. 따라서 한강의 주운 도입은 대중교통의 이미지 개선 및 다양한 수단 제공을 통해 대중교통서비스의 질적 향상 도모할 수 있으며 승용차 이용수요를 한강 주운으로 흡수할 수 있을 것이다.

또한 물류측면에서 살펴보면 화물차량을 이용한 서울시 내부 물동량은 연간 약 일억 삼천만 톤으로 타 지역에 비해 월등히 높은 수준이다. 주운은 도로상황에 관계없이 물류 수송을 할 수 있고 1회에 수송할 수 있는 화물량이 매우 크기 때문에 한강의 주운을 물류 수송에 활용한다면 충분히 효과적일 것이라고 판단된다.

다른 하나는 도심 속 휴식 공간 및 관광 자원으로서의 활용이다. 한강종합개발사업(1982년~1986년)으로 당시 210여만 평의 둔치와 60여만 평의 체육공원이 조성되었으나 올림픽대로와 강변북로의 건설로 접근이 어려워졌다. 그 결과 단순히 유람선 간간이 떠다니는 한강의 풍경은 우리생활과 멀리 떨어져 있으며 과거와 달리 한강은 이동경로로서가 아닌 극복의 대상으로 변화된 인상이 짙다. 앞에서 제시한 외국의 사례와 같이 한강 주운을 단순히 교통수단만이 아니라 육상교통과의 연결지점으로 개발하여 도심 생활 속의 휴식공간 및 관광자원으로 활용할 수 있으며 선착장을 중심으로 트랜짓 몰(Transit Mall)로 개발할 수 있다.

위와 같은 전망을 현실화하기 위해서는 다음과 같은 단계적인 방안이 필요하다. 우선 지형적 측면, 토지 이용 측면과 기존에 구축된 인프라 활용 측면에서 여의도와 잠실 구간을 개발하는 것이 필요하다. 여의도는 금융 관련사, 63빌딩, 쌍둥이빌딩, 순복음교회, 방송사 등 대규모 교통유발요인들이 집중되어 출퇴근 통행이 빈번하다. 반면 여의도와 강남·잠실 간 접근경로는 지하철의 경우 환승 횟수가 많고, 버스 노선이 일부 제공되지만 혼잡한 간선도로를 통과하고 침두시에는 배차 시간도 일정하지 않은데다가 이용 승객이 많아 승차하기도 힘든 경우가 많다. 이러한 열악한 대중교통서비스로 인해 승용차 이용이 통행소요시간 측면에서 더욱

매력적으로 인식되고 있다. 서울시 『가구통행실태조사』(2002년)에 따르면 여의도 잠실구간은 승용차 수단 부담율이 높은 구간으로, 이 구간은 기존에 구축된 인프라를 이용하여 초기 투자비용의 부담을 최소화하면서 주운의 활용 가능성을 시험할 수 있는 지역으로 적당하다고 생각된다. 이를 위해 여의도 선착장으로 쉽게 접근할 수 있도록 녹색교통(보행, 자전거)을 개선하고 지선버스노선을 신설하여 선착장과 주요 통행 유입점을 연결하여 이용의 편리성을 도모하도록 하여야 한다. 잠실 선착장도 잠실역 또는 신천역을 연결하는 셔틀형 지선버스를 운행하여 접근성을 제고시켜야 한다. 여객을 위한 한강 주운의 운영 측면으로는 속도 및 성능이 개선된 배로 오전/오후 첨두시 수요에 맞추어 능동적으로 운행하고 비첨두시에는 유람선 및 레저, 관광 용도로 활용하는 등 통행 수요에 탄력적으로 대처할 필요가 있다.

확장단계에서는 초기 단계의 시범 운영의 결과를 분석 평가한 이후에 개선 및 확대 시행 여부를 판단하는 것이 필요할 것이다. 이를 통해 통행 형태 및 수요에 따라 한강 주운의 거점을 확대하고 지선 버스 이외에 필요에 따라 신교통수단을 도입함과 동시에 트랜짓 몰(Transit Mall)로 개발하는 것이 필요하다. 한편, 주운은 다량의 화물을 도로상황과 관계없이 환경친화적으로 수송할 수 있지만 단거리 수송에는 효율성이 적으므로 확장단계에서 다수의 거점이 확보된 다음 경제적인 측면을 고려하여 추진하도록 한다.

전망 및 과제

만약 한강 주운이 실현된다면 기존 도시교통의 혼잡완화, 관광산업개발과 한강 및 주변 하천들의 정비 가능성 증진, 환경친화적인 수송수단으로서 주운 사업의 활성화를 기대할 수 있을 것이다. 또한 교통혼잡과 교통사고에 노출된 도로를 이용하는 것보다 매력적인 교통수단으로 시민에게 다가설 수 있을 것이다. 다른 한편으로는 단순히 유람선이 아닌 실제적인 교통수단으로 변모된 주운과 더불어 다양한 관광 상품을 시민에게 제공할

수 있으며 발생된 이윤을 한강에 재투자함으로써 한강의 잠재력을 극대화할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 한강 주운 도입의 타당성과 활성화에 대한 분야별 전문가의 의견과 주민의 호응도를 적극적으로 정책에 반영하고, 한강 주운을 유지할 수 있는 전담기구와 인력을 확보하는 것 등이 요구된다.

인천공항의 미래

김 연 명

나는 도시(Winged city)로 명명되는 인천국제공항은 과연 목표 지점인 동북아시아의 허브공항(Hub airport)으로 힘차게 날 수 있을까? 아직까지는 불투명하지만 인천국제공항이 가진 충분한 잠재력과 여건을 얼마나 잘 활용할 수 있는가에 성공 여부가 달려 있다.

허브공항의 요건

허브(Hub)란 원래 바퀴의 중심이라는 뜻으로 허브공항은 그곳을 중심으로 퍼져 나가는 항공노선이 바퀴살(Spoke) 형태를 이루고 있는 공항을 말한다. 항공사가 허브 앤 스포크(Hub & spoke) 형태를 운영하고 있는 이유는 어느 특정 공항을 중심으로 승객이나 화물을 중·소형 항공기로 집결시킨 후 대형 항공기로 장거리 수송을 함으로써 단위당 수송비용을 절감할 수 있고, 그에 따라 요금 인하, 운항 편수의 증가, 편리한 운항 스케줄 등 효율적인 운영을 할 수 있기 때문이다. 이는 1978년 미국의 항공산업

표Ⅱ-4-6 주요 공항의 여객수요와 환승률(2001년 기준)

| 구분\공항 | 인천 (ICN) | 나리타 (NRT) | 홍콩 (HKG) | 싱가폴 (SIN) | 스키폴 (AMS) | 프랑크 (FRA) | 히드로 (LHR) |
|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 자공항 여객수(천명) | 18,577 | 25,379 | 32,027 | 28,094 | 39,531 | 48,560 | 60,743 |
| 환승객수(천명) | 2,113 | 2,446 | 9,622 | 5,728 | 16,024 | 24,323 | 18,734 |
| 환승률 | 11.4% | 9.6% | 30% | 20% | 50.1% | 40.5% | 30.8% |

자료 : 인천국제공항, 내부자료.

규제완화 이후 각국의 대형 항공사들이 운영하고 있는 운송 구조망이다.

일반적으로 허브공항은 충분한 항공 편수와 거미줄 같은 간·지선 노선망을 갖추고 연간 약 2000만 명 이상의 승객 이용과 환승률이 25~30% 이상이 되어야 한다. 물류의 경우에는 연간 200만 톤 이상의 수송 실적과 환적율이 30% 이상이 되어야 허브공항이라 할 수 있다.

인천공항의 경쟁력

표Ⅱ-4-6에서 볼 수 있는 것처럼 인천공항은 세계의 다른 주요 공항과 비교할 때 여객자 수나 환승률이라는 면에서 뒤지고 있다. 하지만 인천국제공항은 동북아의 허브공항이 될 잠재력을 충분히 가지고 있다. 인천국제공항은 지리적으로 항후 세계 최대 항공 시장이 될 중국과 일본의 중간에 위치해 있으며, 동북아와 북미, 유럽의 대륙간 항공노선의 중심축에 자리 잡고 있기 때문에 뛰어난 입지조건을 갖추고 있다. 비행 거리 3.5시간 이내에 인구 100만 이상 도시가 51개이며, 유럽과 북미 동부까지도 만재 상태로 논스톱 비행이 가능하다(싱가폴, 홍콩 등에서는 미국 동부까지 논스톱 비행 불가능). 또한 인천국제공항은 넓은 여유 부지를 이미 확보하고 있기 때문에 저렴한 비용으로 확장이 가능하고, 소음피해가 적은 해상공항으로 24시간 운영이 가능하며, 아시아권 최초로 CAT III-b급 항행 전시설을 구축하여 가시거리 100m만 확보되면 항공기 이착륙이 가능하다. 여기에 더해 세계 8위의 여객 및 화물 처리 능력을 갖춘 국적 항공사가 있기 때문에 동북아 허브공항으로서 높은 경쟁력을 가지고 있다. 반면에 기종

표Ⅱ-4-7 세계 주요 공항의 취항 도시 및 항공사 수

| 구분 | 인천 (ICN) | 나리타 (NRT) | 홍콩 (HKG) | 싱가폴 (SIN) | 스키폴 (AMS) | 프랑크 (FRA) | 히드로 (LHR) |
|------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 취항 도시수(개) | 117 | 91 | 140 | 139 | 217 | 260 | 175 |
| 취항 항공사수(개) | 51 | 67 | 68 | 58 | 86 | 105 | 96 |

자료 : 인천국제공항, 내부자료.

점(OD) 수요의 부족과 접근 교통시설 등 다른 교통수단과의 연계성 부족, 주변 지역의 개발부진 등이 단점이라고 할 수 있다.

인천국제공항과 경쟁 관계에 있는 외국 공항을 살펴보면, 일본의 나리타공항은 공항의 용량한계로 더 이상의 운항편수 증가가 어렵고 간사이공항은 활주로가 1본으로 비싼 이착륙료, 보호적인 정부 정책 등의 한계가 있다. 중국의 상해 푸둥공항은 규모의 확장 가능성이 크고 잠재력이 큰 자국 시장이 있어 향후 인천공항의 가장 강력한 경쟁공항이 되겠지만, 자국 항공사 및 공항 당국의 경쟁력이 약하고 자국시장보호, 규제 위주정책 등의 문제가 있다. 홍콩의 첵랍콕공항의 경우에는 경쟁력이 강한 항공사(Cathay Pacific), 배후의 중국시장, 공항 운영의 능률성 등 인천공항과 강력한 경쟁공항이 될 것이나, 미국·일본·중국 북부에서 너무 서남 방향에 치우쳐 있다는 단점이 있다.

전망과 과제

인천국제공항을 동북아 허브공항으로 육성하기 위한 추진전략으로는 i) 항공수요 유발을 위한 기반 강화, ii) 공항 운영의 효과적 지원을 위한 인프라 확충, iii) 공항 서비스 제고를 위한 공항 운영의 개선 등을 들 수 있다. 항공수요 유발을 위해서는 관세자유지역, 국제업무지역 등 수요를

표 II-4-8 주변 주요 공항별 시설 능력 비교(괄호안은 최종)

| 구 분 | 인천공항 | 간사이 | 첵랍콕 | 푸둥 |
|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| 부지 면적(만 평) | 355(1,435) | 155(393) | 378(450) | 287(969) |
| 활주로(개) | 2(4) | 1(3) | 2 | 1(4) |
| 여객 터미널(천 평) | 150(216) | 91(183) | 166(270) | 85(240) |
| 화물 터미널(천 평) | 39(127) | 56 | 69(530) | 85(240) |
| 운항 회수(만 회/년) | 24(48) | 16(26) | 16(32) | 12(32) |
| 여객 처리(만 명/년) | 3,000(1억) | 2,500(4,000) | 4,500(8,700) | 2,000(7,000) |
| 화물 처리(만 톤/년) | 270(700) | 139(175) | 300(900) | 75(500) |

주 : 괄호안은 최종단계까지 완료되었을 경우임
자료 : 인천국제공항, 내부자료.

유발할 수 있는 시설을 조속히 개발하고 활성화하여 가능한 많은 항공사가 취항토록 유도함으로써 세계 주요 도시와 노스톱으로 연결될 수 있는 최적의 항공노선망을 구축해야 한다. 또한 한·중·일 항공 자유화 협정 및 항공회담을 통해 국제항공화물 시장을 개방하여 경쟁력 있는 국적 항공사들이 중국 등 동북아지역의 급증하는 화물을 보다 많이 처리할 수 있도록 해야 한다.

기·종점 및 환승여객의 증가를 위해서는 외국 항공사 유치, 국적사의 노선 확대 및 외항사와의 제휴, 환승객을 위한 운임 및 스케줄 조정, 공항 이용 서비스의 제고 등을 추진해야 한다. 환적 화물의 증가를 위해서는 외국 항공사·특송 업체를 유치해야 하며, 국적사의 노선망 확대 및 외항사와의 제휴, 화물 처리 시간 단축, 화물 터미널·관세자유지역·부속항만 개발 등으로 승객의 환승률과 화물의 환적률을 높여야 한다.

증가하는 항공수요에 대응하여 공항시설을 확대하기 위해서는 2단계 사업의 차질 없는 진행과 600인승 이상의 초대형 항공기 출현에 대비한 공항시설의 확보, 충분한 구역의 확보, 접근교통시설의 다양화를 추진해야 한다.

공항이용의 서비스를 향상시키기 위해서는 출입국 절차 간소화 및 통관 절차의 개선과 친절하고 안락한 공항 분위기 조성 등이 필요하며, 이를 위해 선진 공항의 운영 노하우를 벤치마킹할 필요가 있다. 이를 위해서는 출입국 심사 및 관세 요원의 탄력적 배치, e-티켓 활성화 및 생체 인식에 의한 법무 심사, 도착 수하물 검색 제도의 개선 등을 통해 시간을 단축시켜야 한다.

인천국제공항의 동북아 허브화는 우리 국가의 생존 전략 가운데 하나이다. 특히 우리나라처럼 자원이 부족한 나라는 홍콩, 싱가포르 그리고 네덜란드의 경우처럼 교통, 물류 및 경제의 중심지로 육성해야만 한다. 이를 위해서는 위에서 검토된 전략 및 과제를 충실하게 추진 할 수 있는 국가의 강력한 의지와 실천이 필요하다.

남북교류를 위한 교통인프라

권영인

남북교류의 교통인프라

최근 남북간의 화해 무드로 남북한의 교류는 급격히 증가하고 있다. 표II-4-9에서 알 수 있듯이 북한 방문 인원이 1990년대 초기에는 연간 수백 명에 불과하였으나 1990년대 후반부터 급격히 증가하여 2002년에는 만 명을 넘어서고 있다. 여기에 더해 위탁가공교역도 천만 달러 조금 넘던 것이 6억 달러를 넘는 규모로 증가하였다.

하지만 북한의 교통시설, 그 중에서도 도로상황이 매우 열악하여 남북 교류 증가 및 통일 이후의 인적, 물적 자원 이동에 큰 장애가 될 것으로 예상된다. 북한의 도로상황은 평탄성과 신속성이 불량하여 차량의 이동에는 많은 불편과 시간이 소요될 것이다. 이는 도로건설이 현대화된 기술과 장비의 투입에 의해 이루어지기보다는 노동력 투입 방식으로 이루어졌기 때문이라고 할 수 있다.

현재 금강산 관광과 개성공단 개발 등의 추진 과정에서 원활한 수송체계 구축을 위하여 남북 철도와 도로 연결을 위한 실무 접촉 및 합의가 이루어진 상태이다. 하지만 교통인프라 구축에는 많은 시간과 자원이 요구되므로 다각적인 차원에서 이에 대비해야 할 것이다. 예컨대 일상화된 남한의 자동차 문화가 통일 시에 북한에 미치는 충격을 완화하기 위해서는 도로망의 확충이 필요한데, 도로건설에는 장기간이 소요되므로 점진적인 준비가 필요하다는 것이다. 아울러 도로 및 교통 표지 등 도로 부대시설의 시설 기준에 대한 제도적, 기술적 표준안의 작성도 필요하다.

전체적으로는 남북교류의 증가를 예상하여 도로망과 철도망, 항공 및 해운망 연결을 위한 투자 계획을 수립해야 하는데, 단기적으로는 항공과 해운망을 조기 연결하고, 중장기적으로 철도와 도로망 연결에 대한 투자가 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

남북한의 교통인프라 비교

우리나라가 남북으로 분단된 지 어느덧 60년이라는 적지 않은 시간이 흘렀다. 그 동안 남한과 북한은 서로 다른 사회, 경제 체제 하에서 서로 다른 발전 전략을 추구하여 왔다. 그 결과 교통 부문의 차이도 매우 크다. 아래에서는 확대되고 있는 남북교류 및 통일시대에 대비한 교통인프라 구축을 전망하기 위해 남북한의 교통인프라의 추이와 현재를 살펴보고자 한다.

남북한의 교통여건을 살펴보면 우선 자동차 보유대수의 큰 격차를 알 수 있다. 표Ⅱ-4-10에서 알 수 있듯이 북한의 자동차 보유대수는 25만 대이며 남한의 경우에는 1,400만 대에 가까워 남한이 북한의 56.3배에 달하고 있는 실정이다. 이에 반해 철도 차량의 경우는 북한이 남한보다 두 배 가까이 높은 1,161대를 보유하고 있다. 이외에 항공기와 선박 톤수의 경우 남한이 북한의 14.8배, 9.4배를 보유하고 있다.

다음으로 남북한의 도로 전체와 고속도로 총연장을 비교해 보면 남한은 1970년에 4만 244Km에서 2002년 9만 6,037Km로 2.4배 증가함으로써, 북한에 비해 2.0배 많던 것에서 3.9배 많아짐으로써 그 격차가 더 커졌다. 1970년대 전후에 건설되기 시작한 고속도로의 경우도 남한과 북한의

표Ⅱ-4-9 남북한 간의 인적, 물적 교류 증가 추이

| 구분 | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 |
|----------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 북한 방문 인원(인) | 183 | 257 | 12 | 146 | 3,317 | 7,280 | 12,825 |
| 위탁 가공 교역(만 달러) | 1,347 | 17,343 | 19,455 | 25,204 | 22,194 | 42,515 | 64,173 |

주 : 금강산 관광객 제외.

자료 : 통계청, 2003, 『남북한 경제사회상 비교』.

2002년 노선 연장은 각각 2,778Km와 724Km로, 남한은 북한에 비하여 3.8배 많은 고속도로를 가지고 있다. 반면 철도 전체 및 전철 노선 연장을 보면 표Ⅱ-4-11과 같이 북한이 남한보다 월등히 높다. 철도 전체는 5,235Km로 남한보다 2,000Km 이상 많을 뿐만 아니라 전철 구간도 4,211Km이나 된다. 전철화 비율로 보더라도 북한은 80.4%로 남한의 21.3%에 비하여 월등히 높다.

이러한 교통여건으로 볼 때 북한은 철도 위주의 수송체계를 갖춘 반면, 도로망의 발달은 매우 저조하다는 것을 알 수 있다. 이렇게 북한 도로망이 낙후한 것은 험준한 지형과 저조한 경제성장에 더해 주민통제정책 등에 기인하는 것으로 보이며, 도로는 철도에 연계되는 단거리 구간의 수송만을 담당하고 있다.

표Ⅱ-4-10 남북한의 면적, 인구 및 교통여건 비교(2002년)

| 구분 | 남한 | 북한 | 남/북(배) |
|----------------------|--------|---------|--------|
| 면적(km ²) | 99,585 | 123,138 | 0.8 |
| 인구(만 명) | 4,764 | 22,369 | 2.1 |
| 자동차(만 대) | 1,395 | 25 | 56.3 |
| 철도차량(대) | 579 | 1,161 | 0.5 |
| 항공기(대) | 295 | 20 | 14.8 |
| 선박톤수(요적 톤) | 764 | 81 | 9.4 |

주 : 철도 차량의 경우 기관차의 보유대수임.
 자료 : 통계청, 2003, 『남북한 경제사회상 비교』.

표Ⅱ-4-11 남북한의 교통인프라 비교(2002년)

| 구분 | 도로 | | 철도 | |
|--------|------|--------|------|-------|
| 남한(Km) | 도로전체 | 96,037 | 철도전체 | 3,129 |
| | 고속도로 | 2,778 | 전철구간 | 668 |
| 북한(Km) | 도로전체 | 24,449 | 철도전체 | 5,235 |
| | 고속도로 | 724 | 전철구간 | 4,211 |
| 남/북(배) | 도로전체 | 3.90 | 철도전체 | 0.60 |
| | 고속도로 | 3.80 | 전철구간 | 0.16 |

자료 : 통계청, 2003, 『남북한 경제사회상 비교』.

전망과 과제

남북한의 교통인프라 구축에 의한 연계교통망 확충은 증가하고 있는 남북간의 인적, 물적 수송을 위해 긴급한 과제이다. 더 나아가 이는 오랫동안 서로 다른 사회 체제를 형성하며 살아온 남북한 간의 문화와 사상 교류를 위해서도 필요한 일이라고 할 것이다.

최근 남북간의 도로는 물론 철도를 포함한 인프라 구축을 위한 실무접촉이 지속적으로 이루어져 어느 정도의 합의는 이루어져 있으나 실제적이고 구체적인 남북간의 교류 증대로 인한 교통인프라 확충을 위하여 남겨진 과제는 여전히 많은 상태이다.

첫 번째로 단절된 남북간 도로 및 철도 교통망체계에 대한 기초 자료를 수집 정리한 데이터베이스를 구축해야 한다. 현재 추진되고 있는 북한의 교통과 관련된 각종 계획은 도로망과 철도망 등에 대한 기초 자료를 바탕으로 해야 하는데, 아쉽게도 확보된 자료는 거의 없는 상태이다. 두 번째로 서울-개성 간 고속도로 등 긴급히 요구되는 연계교통망의 단기 건설계획 및 교통시설의 중장기 건설기본계획의 수립으로 증가하고 있는 남북한의 상호교류에 미리 대비하여야 할 것이다. 세 번째로 이러한 사업을 추진할 전담기구를 구성해야 한다. 현재는 남북한 공무원 간의 실무 접촉 형태로 진행되고 있으나, 이를 위해서는 관련 학회, 국립 연구소, 민간연구소 등의 전문가로 구성된 추진기구가 구성되는 것이 더 바람직할 것이다. 네 번째로 이 사업과 관련한 특별법을 제정해야 한다. 특별법 제정을 통해 기초 자료의 DB 구축을 위한 상호 협조사항, 연계교통망의 단기, 중장기 기본계획 수립, 전문기구의 구성, 시설부지 확보와 재원조달, 행정처리 등에 대한 제도적 지원방안을 마련해야 한다. 아울러, 여객과 화물운송규정, 사고시 보험처리 등 발생 가능한 여러 가지 경우에도 대비하여야 할 것이다.

이러한 남북한의 통합 교통망은 표II-4-12와 같이 3단계로 추진될 수 있다. 통일 후 5년까지의 제1단계에서는 미연결 구간을 우선적으로 정비하고, 교류 활성화기인 통일 후 10년까지의 제2단계에서는 간선 및 지선 교통망을 확립하며 통일 후 20년까지의 제3단계에서는 간선, 지선 교통망

표 II-4-12 단계별 통합 교통망 구축의 추진 단계

| 구분 | 시기 | 추진 내용 |
|-----|------------|--|
| 1단계 | 통일 후 약 5년 | 미연결 구간 및 개발 지역 배후 교통망 확충, 관련 법규의 통합 등 |
| 2단계 | 통일 후 약 10년 | 간선 보강 및 지선 교통체계 확립, 교통수단 간의 연계 체계 강화 등 |
| 3단계 | 통일 후 약 20년 | 간선, 지선 교통망의 확장, 동북아 교통망과 연계 체계 확립 등 |

자료 : 통계청, 2001, 『장래 인구 추계: 2000~2050년』.

표 II-4-13 남북한 간 통합 연계 간선 교통망의 구축 방안

| 구분 | 주요 경유지 |
|----|-------------------|
| 1축 | 서울-개성-사리원-평양-신의주 |
| 2축 | 서울-철원-맹산-강계 |
| 3축 | 강릉-고성-원산-함흥-청진-나진 |

의 점진적 확장이 되어야 할 것이다.

위와 같은 계획 속에서 남북한 간의 통합 연계도로 및 철도의 간선교통망은 크게 3개축으로 구성될 수 있을 것으로 보인다. 서울에서 개성, 사리원, 평양, 신의주 등 서부 지역으로 연결되는 1축, 서울에서 철원, 맹산, 강계 등 중앙으로 연결되는 2축, 강릉에서 고성, 원산, 함흥, 청진, 나진으로 연결되는 3축을 중심으로 구축될 수 있다.

5 환경

서울의 공기

서울의 소음공해

환경보전에서 복원으로

환경친화적 건물만들기

친환경적 마을만들기

환경친화적 도시만들기

서울의 공기

동종인

서울의 대기질

시민들의 소득수준과 의식수준이 높아짐에 따라 가장 관심을 많이 갖게 되는 부분이 삶의 조건들, 특히 환경이다. 여러 의식조사에서 밝혀진 것처럼 서울 시민들이 가장 심각하다고 느끼는 환경문제는 자동차 공해 등에 의한 대기오염 문제이다. 그럼에도 불구하고 대기오염 문제에 대해, 다른 환경문제에 비해 관심이 적고, 개선을 위한 투자가 덜 되는 것은 문제가 구조적이며 시민들 스스로 가해자이자 피해자인 특성을 갖는다는 점에 있다. 인구 밀도가 세계에서 최상위권에 속하는 우리나라에서 5대 도시의 행정 구역상의 면적은 전국의 약 2.4%에 불과하나 이들 지역의 인구수는 전체 인구의 약 45%에 이른다. 특히 서울시의 경우 약 0.6%의 면적에 전국의 약 25%에 해당하는 인구가 집중되어 있다.

연간 총에너지 사용량에서 볼 때, 1970년 당시 2,000만 TOE¹⁾, 1980년에 4,400만 TOE수준이던 것이 88올림픽 개최 당시에 7,500만 TOE 수준으로 증가하였고, 월드컵을 개최한 2002년에는 2억 TOE 수준으로 증가하였다. 대체적으로 10년에 2배나 에너지 사용량이 증가하고 있는 추세인데, 이에 따라 교통량이 많고 에너지 이용 밀도가 높은 서울의 대기질은 더욱 악화되고 있다.

1) TOE(Tonnage of Oil Equivalent): kl, t, m³, kwh 등 여러가지 단위로 표시되는 각종 에너지 원들을 원유 1톤이 발열하는 칼로리(cal)를 기준으로 표준화한 단위.

표 II-5-1 서울시 및 주요 도시의 단기 대기 환경기준 초과 횟수 현황

(단위: 횟수)

| 오염물질 연 도 | NO2 (24시간) | | | | 미세 먼지 (24시간) | | | |
|-------------|------------|------|------|------|--------------|------|------|------|
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| 서 울 | 39 | 3 | 38 | 40 | 113 | 106 | 196 | 264 |
| 인 천 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 77 | 38 | 54 |
| 경 기 | 4 | 0 | 41 | 32 | 14 | 65 | 59 | 59 |
| 부 산 | 1 | 0 | 0 | 0 | 111 | 144 | 59 | 57 |

자료: 환경부, 2002.7, 『수도권대기질 개선 특별대책』.

우선 에너지 사용량 및 이용 밀도의 증가로 인해 질소 산화물의 오염도도 증가하고 있다. 또 다른 문제는 공기 중 미세 입자의 농도가 높고 시정 악화 현상이 빈번히 나타난다는 점이다. 이는 서울시 대기오염도에서 미세 먼지(PM10)의 오염도가 매우 높다는 자료에서도 알 수 있다. 입자 물질의 성분 조성 측면에서도 외국과 대조적인데, 희뿌연 스모그(Gray Smog)의 출현을 자주 볼 수 있고 서츠에 묻는 검은 때나 자동차에 많이 끼는 먼지의 색깔이 검은 것으로 보아 고비점 탄소 화합물이 많다는 것을 알 수 있다.

이러한 질소 산화물은 대기 중에서 광화학 반응을 일으켜 오존을 생성시키고 이것은 다시 반응성 유기화합물 질과 화학반응을 일으켜 각종 광화학적 산화물을 생성시킨다. 광화학 스모그에 의한 대기 중 오존의 농도 수준은 매년 높아지고 있고, 오존주의보 발령 기준(0.12ppm/시간)을 초과한 횟수는 1997년 24회(12일), 1998년 38회(14일), 1999년 41회(16일),

표 II-5-2 서울시 및 주요 외국 도시의 대기오염도 비교

| 오염물질 | 서울('01) | 런던('01) | 파리('01) | 도쿄('00) | 뉴욕('97) |
|----------------------------------|----------|----------|----------|----------|---------|
| O3(ppb) | 15 (143) | 17 (102) | 17 (118) | 26 (173) | — |
| PM10($\mu\text{g}/\text{m}^3$) | 71 (473) | 20 (141) | 20 (74) | 40 | 28 |
| NO2(ppb) | 37 (138) | 25 (70) | 22 (98) | 29 | 30 |

주: ()는 오존은 시간 최고 농도, 기타는 일 최고 농도

자료: 환경부, 2002.7, 『수도권대기질 개선 특별대책』.

2000년 52회(17일)로 증가추세에 있다.

서울형 스모그 문제

자동차로 인한 공해문제는 도시공간의 점령, 주차문제의 심각성, 만성적 교통 체증과 더불어 도시민들이 생각하는 가장 심각한 환경문제이다. 자동차 대수는 1980년대 초 전국적으로 50만 대 수준이었던 것이 88올림픽이 개최되던 해에 200만 대, 월드컵이 열린 2002년에는 1,300만 대였으며, 2010년에는 2,000만 대에 이를 것으로 전망된다. 서울시의 경우 자동차가 현재 300만 대 수준에 이르렀고 향후 수년 내에 400만 대 이상이 될 것이다. 더구나 자동차의 구성에서, 오염물질 배출이 압도적으로 많은 경유차가 세계에서 가장 높은 30% 수준을 차지하고 있다. 특히 경유 가격이 상대적으로 싸기 때문에, 경유 사용 다목적차의 보급 대수는 전국적으로 과거 연간 10만 대 수준에서 50만 대 수준으로 증가하였다. 이는 2005년 경유 승용차가 보급되면서 더욱 가속화될 전망이다. 그동안 배출 허용기준을 강화시켜 왔지만 그 효용성은 크게 나타나고 있지 않으며, 특히 노후 차량이나, 정비 불량 차량 등이 심각한 문제가 되고 있다. 2002년 5월, 서울시에서는 새로 도입된 중간 검사제에 의해 2개월 동안 노후 차량 검사를 실시하였고, 그 결과 2만 14대 중 7,297대가 매연, 질소 산화물의 기준치를 초과한 것으로 나타났다. 특히 경유차의 경우 1만 3,500대 중 5,445대가 배출기준을 초과하거나 배출가스 관련 장치들에 문제가 있는 것으로 나타났다.

자동차에 의한 배출가스는 서울시 대기오염 배출량의 약 70%를 점유하고 있다. 문제는 이러한 자동차의 증가 속도를 자동차 오염물질의 저감 속도가 따라가지 못하여 총배출량이 증가추세에 있다는 데 있다. 심각해지는 대기오염을 막기 위하여 배출원에 대한 근본적인 대책이 필요한 시점이 되었지만, 아직도 자동차의 진입은 순전히 시장 기능에만 맡겨져 있기 때문에 문제 해결을 어렵게 하고 있다고 할 수 있다.

우리나라와 같이 도시 집중도가 높고 인구밀집도가 높은 국가에서는

대기오염이 도시민들의 건강에 미치는 피해는 매우 심각할 수 있다. 우리나라의 경우, 좁은 지역에 자동차 밀집도 및 자동차 배출가스의 밀집도가 매우 높는데 특히, 서울시의 경우 상당 부분이 산으로 둘러싸인 분지지역으로 대기의 순환이 원활하지 않은 불리한 여건이다. 현재 나타나고 있는 폐질환 등에 의한 인구 사망률 통계는 대기오염 문제에 대해 시사하는 바가 크다.

특히 수도권 지역 등에서 심하게 나타나고 있는 스모그 문제는 일부 계절을 제외하고는 거의 연중 관찰되고 있다. 여름철의 광화학 스모그 현상은 오존 및 광화학적 산화물 농도의 급격한 증가 현상으로 판단할 수 있고, 겨울철에는 안개 현상 및 낮은 혼합고와 함께 자동차 및 난방시설에서 배출되는 오염물질로 인한 상시적 스모그 현상, 봄철에는 중국에서 불어오는 황사현상과 복합된 오염현상으로 인한 스모그 등 다양한 요인에 의하여 대기질 악화현상이 지속적으로 나타나고 있다. 따라서 거의 전 계절에 걸쳐 대기질의 악화현상과 시정장애 현상이 나타나는 오염형태에 대해 “서울형 스모그”라고 부르기도 한다.

전망과 과제

서울과 같은 지역의 대기질 관리를 위해서는 지역 내의 자연 정화기능을 감안한 총량관리 개념을 도입하여 허용총량을 초과하는 자동차의 도입을 억제하고 환경친화형 자동차만을 허용하는 제도적 장치가 필요하다. 또한 사전에 환경에 미칠 영향을 평가하여 어떤 차종, 어떤 연료가 사용되어야 하는지에 대한 진지하고 합리적인 분석작업 즉, Auto/Oil Program 등이 이루어져야 할 것이다.

서울의 시급한 현안문제인 자동차 공해문제의 심각성에도 불구하고, 이를 해결하기 위한 서울시의 제도적, 행정적, 기술적 기반은 취약하다. 이의 대폭적 보강과 함께, 친환경 자동차의 보급, 경유차에 대한 조치, 자동차 배출가스에 대한 서울시의 자체적 총량관리 등이 필요하며, 시민들이 자동차 공해를 줄이도록 장려하는 프로그램 개발도 필요하다.

이와 더불어 만성적으로 문제가 되고 있는 시정악화와 미세먼지 문제를 해결하기 위해서는 근본적인 해결책을 마련해야 한다. 도심지역이나 대기오염이 심한 지역에 대하여 자동차의 통행을 제한하거나 오염을 크게 유발하는 차종의 진입금지, 친환경 자동차에 대한 지원 및 통행우선 등 중장기적이고, 효과적인 정책을 수립해야 한다. 또한 운행 중인 경유차에 대하여 오염 유발차의 폐차 유도, 매연 여과장치 장착의 의무화 등의 조치가 필요하다. 서울시로 유입되는 오염물질에 대해서는 주변 지자체와 협력하여 수도권대기질개선 특별법 등에 근거하여 효과가 발휘되도록 하는 노력이 필요하다.

서울의 소음공해

장 서 일

소음공해 현황

소음은 다른 환경공해와 비교할 때 뚜렷한 몇 가지 특징을 갖고 있다. 우선 우리 몸의 한 기관인 귀가 소음공해의 정도를 매우 빠르고 정확하게 느낄 수 있다는 것이다. 다른 공해물질의 경우 오랜 시간 동안, 그리고 많은 양이 몸에 축적되어야 느낄 수 있지만 소음의 경우에는 그렇지 않으며 그 결과로 발생 즉시 많은 민원이 쉽게 제기된다. 또 다른 특징은 소음공해의 이중적인 측면으로서, 피해자가 언제든지 가해자, 또는 유발자가 될 수 있다는 것이다.

서울은 이러한 소음공해를 유발시킬 수 있는 소음원을 완벽하게 갖추고 있다 해도 결코 과장이 아니다. 주요 도로에는 주야를 가리지 않고 소·중·대형차가 고속으로 달리고 있으며 서울 시민의 발인 도시 철도 또한 마찬가지이다. 여기에 더해 전국의 대부분의 철도가 서울시내를 관통하며 조만간 고속철도가 그 모습을 드러낼 것이다. 또한 강남북을 가리지 않고 벌어지는 각종 재개발 현장에서 다양한 종류의 건설 장비들이 고유한 소음을 내고 있다.

서울시에서는 이러한 소음의 정도를 측정하기 위해 시내 주요지역 30개 지점 150개소(환경부 15개 지점 75개소, 서울시 15개 지점 75개소)를 설치하여 분기별로 도로교통 소음도를 측정하고 있다. 그 결과를 보면 서울시내 도로변을 포함한 대부분의 지역에서 소음공해가 심하며, 특히 야간에 소음공해가 심각함을 알 수 있다. 2003년 3/4 당해분기 기준 지난

2002년 동분기와 2003년 2/4분기의 소음도 현황을 보면 도로변 지역과 일반 지역 모두 주거지역(“가” 및 “나” 지역)에서 주야간 환경기준을 초과하는 것으로 나타났다.

서울시 보건환경연구원이 시내 15개 지점 75개소를 대상으로 2003년도 3/4분기의 환경 소음을 조사한 결과, 도로 변(45개소)의 경우 밤 시간대(오후 10시 다음날 오전 6시)에 환경기준을 초과한 비율이 96.7%인 것으로 나타났다. 또한 2003년도 중앙환경분쟁조정위원회에 제기된 환경으로 인한 민원을 분석한 결과 1991년 이후 전체 민원 건수인 780건 중 소음·진동으로 인한 민원이 643건으로 전체의 82%를 차지하고 있어 현재 소음·진동으로 인한 민원이 대다수인 것으로 나타났다. 이것을 연차별로 살펴보면 2000년에 49건, 2001년에 103건이던 소음·진동 민원이 2002년에는 229건의 민원이 접수되어 약 100%이상의 증가율을 보이고 있으며 매년 폭발적으로 증가하고 있다.

지역별로 소음·진동으로 인한 민원의 발생 현황을 살펴보면(그림Ⅱ-5-1) 가장 높은 인구 밀집지역인 서울이 민원 건수는 1만 2,094건으로 전체 민원 발생의 55.58%를 차지하고 있으며 그 다음으로는 경기도지역이 3,546건으로 16.30%의 비율을 차지하여 두 번째로 많은 민원이 발생하는

표Ⅱ-5-3 서울특별시 적용대상 지역별 현황

(단위 : dB(A))

| 지역구분 | 적용 대상지역 | 환경기준 | | 2003년 3/4분기 | | 2002년 3/4분기 | |
|--------|--------------|------|----|-------------|----|-------------|----|
| | | 낮 | 밤 | 낮 | 밤 | 낮 | 밤 |
| 일반지역 | “가” 지역 | 50 | 40 | 52 | 48 | 51 | 48 |
| | “나” 지역 | 55 | 45 | 54 | 48 | 53 | 47 |
| | “다” 지역 | 65 | 55 | 60 | 57 | 61 | 58 |
| | “라” 지역 | 70 | 65 | 해당 지역 없음 | | 해당 지역 없음 | |
| 도로변 지역 | “가” 및 “나” 지역 | 65 | 55 | 70 | 65 | 71 | 66 |
| | “다” 지역 | 70 | 60 | 71 | 65 | 71 | 69 |
| | “라” 지역 | 75 | 70 | 해당 지역 없음 | | 해당 지역 없음 | |

자료 : 환경부 생활공해과, 2003, 『환경소음도 현황 '2003 3/4분기』.

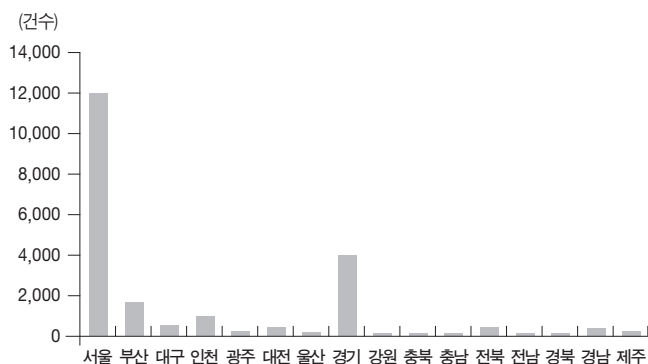
지역으로 조사되었다. 인구 밀집지역일수록 소음·진동으로 인한 민원이 많이 발생하는 것을 알 수 있고 서울과 경기지역을 합친 수도권 지역에서 민원발생률이 70% 이상으로 나타났다.

소음 저감을 위한 요건

도로교통 소음

위에서 살펴본 바와 같이 서울의 도로교통 소음은 매우 심각하다고 볼 수 있으나 현재로서는 도로교통 소음을 획기적으로 줄일 수 있는 방법을 찾기는 쉽지 않으며 특히 방음벽과 같은 대책은 수혜 대상이 공간적으로도 매우 한정되어 있다. 따라서 도로교통 소음을 저감시키기 위한 다양한 기술적, 행정적인 조치가 필요한데, 한 예가 저소음 도로 포장재의 도입이다. 이 방법은 기술적인 문제점들을 아직 완전히 해결하지는 못했으나 소음의 발생량 자체를 줄인다는 특징이 있다. 물론 도로교통 소음의 발생량 자체를 줄이는 방법 중에서 가장 중요하고 대표적인 것은 차량의 각 기관에서 발생하는 소음을 줄이는 방법이다. EU와 일본을 포함한 많은 국가가

그림 II-5-1 지역별 민원 발생 현황



자료 : 환경부 생활공해과, 2003, 『소음진동 연차보고서』.

차량의 배출 소음에 대한 기준을 갖고 있으며 점진적으로 그 기준을 강화함에 따라 과거보다 더 많은 관심을 끌 것으로 예상된다.

방음벽은 소음저감대책의 현실적인 방안으로 국내외에서 많이 설치되어 사용되고 있다. 선진국의 경우 다양한 방음벽에 대한 설계기술을 확보하고 있으며, 주위 환경과의 조화를 위해 디자인에도 상당한 투자를 해왔다. 최근의 연구개발 동향은 일반 방음벽의 방음한계를 극복하고 환경 친화적인 고효율 방음벽 개발에 역점을 두고 있다. 또한 최근 들어 환경오염에 대한 관심이 높아짐에 따라 환경오염이 없고 내구성과 강도 면에서 유리한 새로운 흡음소재에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다.

건설 소음 및 층간 소음

건설 소음은 많은 민원을 유발하고 있으며 한시적이라는 특징을 갖고 있다. 따라서 관리관청과 사업자의 의지에 따라 많은 양의 민원을 감소시킬 수 있는 가능성이 있는 부분이기도 하다.

현재 작업 소음이 큰 건설기계의 작업 소음 측정 방법을 표준화하고, 현실적이고 목표지향적인 권고 소음도를 설정하여 특정 건설 장비에 대해서 환경부의 인증을 받도록 하고 그 외의 건설장비에 대해서도 소음 표시제를 의무적으로 실시해서 제품 기술 개발을 유도하고 쾌적한 환경조성을 하기 위한 노력이 진행 중이다. 여기에 더해 건설작업 소음에 대한 조사 연구를 통하여 건설기계의 작업 소음측정 방법에 대한 표준화 조건을 설정하고, 합리적인 권고소음기준을 설정하기 위한 조사 연구도 이루어져야 한다. 이러한 저소음장비를 개발하도록 유도하기 위해서는 적절한 동기 부여 방안을 마련할 필요가 있으며 특히 사전 환경성검토와 환경영향평가가 시 이러한 장비를 사용하도록 유도할 필요가 있다.

전망과 과제

현대 사회는 여러 가지 환경문제에 직면하고 있다. 대기, 수질, 토양, 소음진동 등 발생하고 있는 환경문제는 여러 가지 요인에 의해 발생하게

되며 서로 연관성을 가지고 발생하게 된다. 일례로 자동차의 경우, 자동차의 교통량은 소음의 중요한 영향 요인으로 작용하지만 또한 대기질에도 중요한 영향 요인으로 작용한다. 결과적으로 환경문제에 대한 개별적인 제어나 저감을 위한 대책은 이중적인 수고와 재정적 낭비를 발생시킬 수 있다. 따라서 환경문제에 대한 통합관리 차원의 접근이 요구된다고 할 수 있다. 이러한 요구에 따라 최근 환경지도 제작이 하나의 대안으로 제시되고 있다.

소음지도는 특정 지역에서의 소음발생 정도와 그 영향정도를 나타내는 지도를 말하며 실측이나 예측에 의해 같은 소음도를 가진 지역을 같은 색으로 표시하여 보는 사람으로 하여금 영향정도나 발생정도를 쉽게 파악할 수 있도록 만들어진 지도이다. 소음지도는 소음도를 단순히 지역별로만 표현하는 것은 아니며 GIS와 연관되어 일정 수준 이상의 소음도에 노출된 인구수, 세대수, 교통량의 변화와 같은 새로운 소음원에 의한 추가 노출 인구수, 시행되는 소음의 저감대책 등에 따른 경제성이나 가격 대비 효율에 대한 능동적 파악을 가능하게 하는 중요한 지표로 사용될 수 있다.

국내에서 GIS기술을 이용해 환경관련시스템을 구축한 경우는 있었으나 소음분야에 대한 연구는 소음공해의 현실을 고려할 때 너무나 빈약한 실정이다. 구축체계도 거의 초기단계에 불과할 뿐만 아니라 아직 어떤 대응기반을 만들 정도로 실용성이 있는 것도 아닌 실정이다. GIS 구축을 통하여 소음망을 확실히 구축할 경우 구체적이고 종합적으로, 그리고 장기적으로 소음 관련 사항을 감시, 관리, 개선할 수 있다. 이미 선진국들은 소음지도를 소음공해에 대한 정책 수단으로 활용하고 있다. 선진국에서의 활용성과 소음지도의 장점에 있어서 소음지도의 제작은 국내에서는 한발 늦었다고 볼 수 있으며 정부의 본격적인 소음망 구축 의지가 필요한 시점이다.

단기적인 도로교통 소음 저감 방안으로 도로교통 소음 규제지역 내 안내 표지판을 부착하여 저속운행 및 경적사용 자제 등을 유도하는 방안이 있으며 운전자들이 운행 시 제대로 파악하지 못하고 주행하는 경우가 많기

때문에 도로의 포장색의 변화 등과 같은 전반적인 변화를 꾀하여야 한다. 또한 각 지방관리관청 인터넷 홈페이지 게재하여 도로교통 소음 규제지역에 대한 위치를 정확하게 인터넷 웹사이트에 구축하여 시민과 관계자가 더욱 효율적으로 접근할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

환경보전에서 복원으로

이 은 희

지속적인 녹지 감소

서울의 인구가 1,000만 명을 넘어선 지는 이미 오래되었고, 자동차 보유 대수도 2002년 12월에 이미 269만 대에 이르렀다. 또한 재건축과 재개발 속에서 주거 단지도 고밀화, 고층화되고 있다. 여기에 더해 빗물을 침투시킬 수 없는 포장 공간이나 지하 주차장 등의 불투수 공간이 서울시 면적의 49%인 295.6k㎡를 차지하고 있다. 반면 도시의 환경개선을 위해 중요한 역할을 하는 공원면적은 158.13k㎡로 도시 면적의 26.12%에 지나지 않는다. 1인당 공원면적은 15.25㎡로 적지 않은 편이지만 녹지의 76% 이상이 산림으로 도시 외곽에 분포되어 있어 도심지 생활권 녹지공간은 1인당 4.5㎡에 불과한 실정이다.

표 II-5-4 세계도시의 주요 지표 및 환경 현황 비교

| 구분 | 서울 | 도쿄 | 베를린 | 뉴욕 | 파리 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 면적(k㎡) | 605,52 | 621,45 | 892,00 | 834,00 | 105,40 |
| 인구(천명) | 10,331 | 8,134 | 3,382 | 8,008 | 2,125 |
| 인구밀도(명/k㎡) | 17,062 | 13,090 | 3,792 | 9,602 | 20,246 |
| 주택(천호) | 2,068 | 3,468 | 1,862 | 3,200 | 1,127 |
| 자동차대수(천대) | 2,550 | 4,211 | 1,339 | 2,021 | 1,022 |
| 공원면적(k㎡) | 158.13 | 23.90 | 83.00 | 122.28 | 38.04 |
| 1인당공원면적(㎡) | 15.25 | 2.93 | 24.54 | 15.27 | 17.89 |

자료 : 1) 서울특별시, 2002, 『도시비교통계』,
2) 서울특별시, 2003, 『서울의 환경』.

게다가 도시 공원들은 생태적인 측면이 배제된 식재를 통해 자연성이 낮을 뿐만 아니라 최근 들어 공공시설들의 입지와 과도한 포장 등으로 환경성 또한 약화되었다. 도심의 산들의 경우에도 배수지 건설이나 터널 등으로 인해 자연성이 훼손되고 있는 상황이다.

반생태적 개발환경

세계 선진 환경도시 서울을 만들기 위해 서울시가 내놓은 환경비전은 양적 성장 위주의 개발 정책을 지양하고 자연과 사람이 공존하는 자연친화적인 도시, 물과 공기가 깨끗한 청정도시, 에너지효율을 높이고 자원이 순환되는 도시, 도시개발과 환경보전이 조화를 이루는 도시를 표방하고 있다. 또한 생활권 녹지 100만 평을 늘리고, 한강을 청정상수원으로 보전하며, 시민에게 휴식과 꿈을 주는 생태축으로 만든다는 비전을 제시하고 있다.

이러한 환경 비전을 좀더 자세히 검토하면, 자연과 사람이 공존하는 자연친화적인 도시 조성은 생태계 복원이나 생태계 보전 지정, 녹지축 연계 계획 등을 통해 부분적으로 좋은 효과를 가져 올 것으로 보인다. 서울시는 1999년부터 2001년에 걸쳐 조사한 도시생태현황을 활용하여 보전가치가 높은 곳인 밤섬, 둔촌동 자연 습지, 방이동 습지 등 6곳을 생태계 보전 지역으로 이미 지정하였고, 2005년까지 12개 지역으로 확대 지정할 예정이다. 여기에 더해 생활권 녹지 100만 평 확보계획, 대규모 도심공원 조성 계획도 도심의 서울 숲 조성이나 용산 미군기지 활용 등을 통해 가능할 것으로 본다. 무엇보다도 청계천 복원사업은, 환경복원이 의지만 있다면 불가능하지 않다는 것을 보여주는 사례이다. 이 과정에서 서울시를 흐르는 30여 개의 하천들 중 직강화된 하천들과 복개된 하천들도 점차 복원되어 시민들에게는 친수 공간을 제공하고 수생태계의 복원에도 기여할 것으로 보인다. 또한 한강 상류의 상수원 보호나 고도처리시설 등을 통해 수질도 개선될 것이라 보인다. 끝으로 시민들의 의식수준의 고양으로 에너지 절약실천과 자원 재활용의 활성화를 통해 자원순환 도시의 가능성

도 적지 않다.

이미 서울시가 발표한 12개의 뉴타운 계획으로 대대적인 도시 개조 사업이 진행될 예정이고 용적률이 낮은 주거 단지들은 재개발과 재건축 등으로 점차 고층화, 고밀화되어 갈 것이다. 이에 따라 냉난방 에너지 소모량도 급증할 것으로 보인다. 서울의 경우는 용도별 대기오염물질 배출량 중 난방이 차지하는 비율은 1998년 8.6%에서 2000년 11.1%로 증가하고 있으며 전국 6.9%와 비교해 볼 때도 월등히 높다. 이처럼 주택의 증가와 고층화 등에 따른 에너지 사용량의 증가는 지구온난화를 부추기며 에어컨의 열기에 의한 도시의 열섬현상을 낳고 있다. 또한 지속가능한 개발을 위해 환경 친화적인 단지조성을 유도하여도 그린벨트 등 녹지의 주거 단지로의 용도전환은 건축물, 도로포장과 지하 주차장화 등으로 인해 현재 49%인 불투수 포장면적을 점점 더 증가시키고 있다. 이와 같은 불투수 면적은 빗물의 빠른 유출과 침투량 감소로 인해 홍수의 위험을 야기하며, 녹지의 감소는 식물체에 의한 증발량의 감소와 녹지를 통한 공기정화 효과나 미기후 조절효과 등을 약화시킬 것이다.

전망과 과제

환경복원을 시행할 경우는 무엇보다도 생태계의 원리를 적용하여 스스로 복원된 공간이 인위적인 에너지의 투입이 없이도 생태계의 시스템에 의해 지속될 수 있도록 해야 한다. 청계천 복원사업 역시 단순한 복개공간 복원을 통한 친수공간 조성보다는 장기간에 걸친 계획으로 진정한 생태계 복원으로 나아가야 할 것이다. 이를 위해서는 인위적으로 물을 공급하는 인공 하천이 아니라 빗물이 순환되는 과정을 고려한 도시 전체의 우수 시스템의 복원 등 총체적인 시스템 복원 노력이 필요하다. 여기에는 옥상 녹화나 우수저류 시스템 등을 활용할 필요가 있다.

생활권 녹지 100만 평 확충사업을 수행할 때에도 자연환경의 여러 요소, 즉 토양과 물, 식생 군집의 천이와 국지적으로 서식하는 동물의 생육 특성 등을 감안한 총체적 계획 속에서 사업이 수립되고 시행되어야 한다.

독일 베를린시의 경우 도심지의 콘크리트로 봉합화된 부분을 환경 친화적인 요소로 대체하기 위해 비오톱 면적요소(BFF: Biotopflächenfaktor)라는 척도를 적용하고 있다. 이는 전체 녹지에 대하여 생태적인 유효성이 있는 표면적의 비율을 나타내는 것으로 식재지역을 보존하는 것은 물론 에코시스템을 위한 기능들을 갖출 수 있도록 하는 토지계획의 한 방법이다. 따라서 새로 짓는 건물들은 물론 재건축되는 지역들에도 건폐율, 용적률과 마찬가지로 비오톱 면적요소를 적용하여 현재보다 생태적으로 유효한 면적이 늘어나도록 한다는 것이다. 서울시도 이제는 도시의 재개발과 뉴타운 개발사업 추진시 용적률을 지표로 삼을 것이 아니라 생태적으로 유효한 면적을 늘려 환경복원을 할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

앞으로는 주변의 작은 녹지 하나하나의 질적인 향상을 통해 서로 연계하고, 자연성이 높은 녹지는 절대적으로 보전하도록 해야 한다. 또한 서울시 생태현황조사에서 가치가 낮게 나타난 비오톱 유형들은 환경복원을 통해 질적 향상을 유도하고, 생태축을 연결하여 서울 전체의 환경복원에 기여하여야 할 것이다.

이를 위해 시민은 물론 행정가들의 의식구조도 환경친화적으로 전환하여야 할 것이다. 이제는 도시의 녹색 허파라고 불리는 자연과 녹지가 비경제적이라는 개념에서 벗어나 도시에 다양성을 제공해주고 환경 외압에 견딜 수 있는 안정된 도시 생태계 구축과 환경개선에 지대한 영향을 미치는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 작게는 ‘내 집 앞 한 뼘 생명의 땅 찾기’를 시작으로, 주거단지와 그 주변, 그리고 도시와 그 주변의 자연과 서로 연계하는 그린 네트워크를 통해 도시 전체의 생태복원이 이루어지도록 도시계획을 추진하여 미래를 향한 지속가능한 환경도시로의 전환을 추구하여야 할 것이다.

환경친화적 건물 만들기

이정형

실내환경의 오염

현대인들은 하루의 대부분을 건축물 내에서 생활하고 있으며, 이에 따라 건강한 건축 실내환경은 여러 가지 면에서 매우 중요한 요소이다. 더욱이 1970년대 에너지 과동 이후 에너지 절약형 건물설계를 위한 고기밀화와 고단열화로 인해 건물의 실내의 환기량이 절대적으로 부족하게 되었고, 나아가 각종 건축자재로부터 발생하는 유해물질이 복합적으로 작용하여 새 집 증후군 (Sick building syndrome, 또는 Sick house syndrome)까지 나타나고 있다. 이러한 고기밀·고단열화에 더해 무분별한 자원 소비로 인하여 서울과 같은 대도시의 도시 건축물은 병들어 가고 있으며, 더 나아가 도시 건축물 자체가 도시 환경의 오염원이 되어 가고 있다.

일반적으로 실내 오염물질들을 발생원 측면에서 분류하면, (1) 건물의 외부공기에서 기인하는 오염물질, (2) 실내 공간 자체에서 발생하는 오염물질, 그리고 (3) 거주자의 활동으로 인한 오염물질 등이 있다. 특히 최근에는 실내에서 사용하는 대부분의 건축자재들이 석유화학을 기반으로 하는 제품이기 때문에 포름알데히드(HCHO)와 휘발성 유기용제(VOC's) 등 인체에 유해한 화학요소에 대한 관심이 그 어느 때보다도 높다.

이러한 물질들은 저농도의 실내 오염물질이라고 하더라도 재실자가 실내에서 보내는 시간이 하루 중 약 80% 이상이기 때문에 건강에 매우 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 신축 아파트의 입주자가 실내환경으로 인한 신체적 이상을 호소하는 일은 이제 더 이상 새로운 일이 아니다. 구체적으

로, 포름알데히드는 정서적 불안정, 기억력 상실, 정신 집중의 곤란 등을 유발시키며, 휘발성 유기용제는 주로 인체의 신경 계통에 영향을 미치는 발암성 물질이다. 휘발성 유기용제의 대표적인 물질인 벤젠은 급성 중독 일 경우 마취증상이 강하게 나타나며 호흡곤란, 불규칙한 맥박, 졸림 등을 초래하며 심한 경우 혼수상태에 빠진다. 만성 중독일 경우 혈액장애, 간장 장애, 재생 불량성 빈혈, 백혈병을 일으키기도 한다. 이외에도 실내에서 발생하는 오염물질은 매우 다양하다.

한편, 도시의 건축물은 실내환경문제 이외에도 그 자체가 여전히 주요한 에너지 소비 인자이다. 이미 선진국에서는 전체 에너지 소비의 약 50%가 건축물 유지 관리를 위한 에너지로 소비되고 있다. 특히 서울과 같은

표 II-5-5 실내오염물질의 발생원

| 오염물질 | 오염물질 | 인체에 미치는 영향 |
|--|--|--|
| 휘발성 유기 화합물 (VOCs) | 페인트, 접착제, 스프레이, 연소과정, 세탁소, 의복, 방향제, 건축자재, 왁스 등 | 피로감, 정신 착란, 두통, 구토, 현기증, 중추 신경 억제 작용 등 |
| 포름알데히드 (HCHO) | 각종 합판, 보드, 가구, 단열재, 소취제, 담배 연기, 화장품, 옷감 등 | 눈·코·목 자극 증상, 기침, 설사, 어지러움, 구토, 피부 질환, 비염, 정서 불안정, 기억력 감퇴 등 |
| 먼지, 중금속 | 대기 중 먼지가 실내로 유입, 실내 바닥의 먼지, 생활 활동 등 | 규폐증, 진폐증, 탄폐증, 석면 폐증 등 |
| 석면 (Asbestos) | 단열재, 절연재, 석면 타일 등 | 피부 질환, 호흡기 질환, 석면증, 폐암, 중피증, 편평상피 등 |
| 담배 연기 | 담배, 궤련, 파이프 담배 등 | 두통, 피로감, 기관지염, 폐렴, 기관지 천식, 폐암 등 |
| 연소가스 (CO, NO ₂ , SO ₂ 등) | 각종 난로, 연료 연소, 가스렌지 등 | 만성 폐질환, 기도 저항 증가, 중추 신경 영향 등 |
| 라돈 (Rn) | 흙, 바위, 지하수, 화강암, 콘크리트 등 | 폐암 등 |
| 미생물성 물질 | 기습기, 냉방 장치, 냉장고, 애완 동물 | 알레르기성 질환, 호흡기 질환 등 |
| 악취 | 외부 악취가 실내로 유입, 체취, 음식물의 부패 등 | 식욕 감퇴, 구토, 불면, 알레르기, 정신 신경증 등 |
| 오존 (O ₃) | 복사기기, 생활용품, 연소기기 | 기침, 두통, 천식, 알레르기성 질환 |

대도시에서는 한정된 대지의 효율적 이용을 위해 도시 건축물이 점점 고층화, 대규모화되고 있으며, 이에 따라 에너지 소비의 효율적인 관리가 매우 시급한 사안이 되고 있다. 따라서 건물 자체가 건강해질 필요와 함께 건물로 인한 에너지를 적게 소비하면서도 환경오염을 최소화할 수 있는 친환경적인 건물 만들기가 절실한 상황이라 하겠다.

건강한 건물의 요건

그렇다면 건강한 건물(Healthy Building)은 어떠한 건물을 말하는 것일까? 지금까지의 건축은 외기와 단절되어 기밀성과 고단열성을 유지하는 것을 최우선의 과제로 하였다. 즉, 겨울에는 추운 외풍을 막아주고 더운 여름에는 시원한 에어컨을 통해 쾌적한 실내환경을 조성하는 것이 좋은 건물로 인식되어 왔다. 따라서 기계적 공조설비 등을 통해 쾌적한 건축 실내환경을 조성하는 것을 최우선의 목표로 해왔다.

하지만, 이제 건축물은 더 이상 외부 환경과의 단열, 기밀성만으로는 건강한 건물이 될 수 없게 되었다. 건물 자체와 재질자에 의해 발생하는 다양한 실내 오염원을 적절하게 환기시킬 수 있는 자연 환기시스템의 도입이 필요하며 살아있는 유기체 같이 호흡하는 건물이 요구되고 있는 것이다. 인간이 호흡을 통해 신진대사 작용을 하듯 도시 건축물도 외부 자연환경과 호흡하는, 즉 기계 공조에만 전적으로 의존하지 않고 자연 통풍을 적절하게 이용하면서 자연과 일체화된 건축물이 건강한 건축물이라 할 수 있다. 또한 실내 건축자재의 다양한 개발을 통해 친환경 건강자재가 속속 등장하고 있는 상황에서 다양한 건강자재의 도입을 통해 건강한 건물을 만들어가야 한다.

예를 들면 건축물이 살아있는 유기체와 같이 호흡하기 위해서는 기존의 공기조화시스템과 더불어 설계단계에서부터 자연 환기를 다양하게 도입해야 한다. 또 건축자재에서 염화비닐 사용을 탈피하는 것을 목표로 하면서 리싸이클 소재를 적극적으로 사용해야 한다. 이러한 건축물은 이미 선진국에서는 범용화 되어 많은 연구와 사례가 보여지고 있다.

전망과 과제

과연 서울의 도시 건축은 건강한가, 만약 건강하지 못하다면 문제점을 어떻게 해결해 갈 것인가가 과제로 남는다. 우선, 서울의 도시공간은 앞으로 밀집화되고 복잡화되어 갈 것이다. 이러한 전제 하에 도시공간을 구성하는 건축물이 건강해야 도시도 건강하게 발전할 수 있을 것이다.

최근 들어, 오염물질에 따른 건축자재의 분류작업을 통해 데이터베이스를 구축하고, 이를 활용해 설계지침을 제시하며, 완공된 아파트의 준공검사 시 실내환경 검토를 의무화하는 등 다양한 시책이 전개되고 있다. 특히 세계적으로 관심이 고조되고 있는 환경인증제도와 더불어 건축자재의 환경친화성에 대한 요구가 증가하고 있다. 구미 선진국과 일본 등지에서는 건물인증제도의 성공적인 시행과 관련해 마감재료의 오염물질 방출 특성과 이에 따른 천연자재, 무독성 건축재료 개발, 건축물 환기시스템의 과학화 시도 등 많은 연구가 진행 중이다. 우리나라에서도 건축물의 친환경성 인증제도를 본격적으로 시행하기 위한 시안을 정비 중에 있다.

그러나 병든 건물에서 진정한 건강한 건물로 전환해나가기 위해서는 사회구성원들의 인식전환과 함께 공동의 노력이 요구된다. 선진국의 경우, 병든 건물에 대한 문제가 1980년대 이전부터 사회적 이슈가 되어 이에 관한 연구와 노력이 현재까지 이어져 오고 있지만, 국내에서는 학계 일부를 제외하고 일반인들에게 알려진 것은 불과 최근의 일이다. 따라서 국내 현실을 반영하지 못하고 시급하게 외국의 법과 기준 그리고 제도만을 내세워 일방적으로 강요할 경우, 예상하지 못한 여러 가지 사회문제를 일으킬 수 있다. 예를 들어, 현재 국내에서는 건축자재의 오염물질을 평가하는 방법이 최근에서야 등장했고, 현재 이를 수행할 수 있는 기관 또한 그리 많지 않다. 따라서 국내의 수많은 건축재료를 검토하기에는 앞으로도 많은 시간과 경비가 소요될 것이다. 또한 좋지 않은 결과를 나타냈을 경우, 이를 해결할 만한 기술력을 갖춘 기업이 얼마나 되는지도 의문이다. 이 경우 매스컴의 마녀사냥식 보도로 인하여, 일부 거대 기업만이 생존하고 기술력이 부족한 나머지 영세기업은 도산하는 위험에 처할 수도 있다. 뿐만

아니라, 브랜드의 상품화를 노려 확인되지 않은 각종 건축재료들이 환경 친화라는 간판을 내걸고 활개칠 수도 있다.

이러한 상황을 차분히 대비하면서 건강한 건물과 도시를 만들기 위해서는 국내 현실을 감안하여 단계적이고 장기적으로 법과 제도를 정비하는 정부차원의 노력과 끊임없는 기술개발을 통해 근본적인 해결방안을 제시해 나가는 기업차원의 노력이 병행되어야 할 것이다.

친환경적 마을 만들기

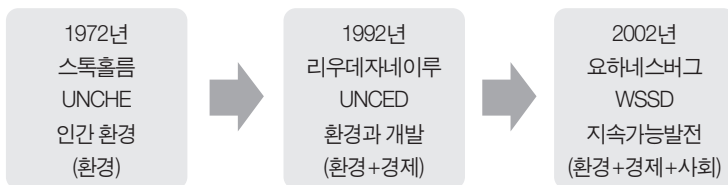
이재준

마을 중심의 환경관리

21세기를 맞이하여 인류가 당면한 중요한 과제 중의 하나는 경제발전과 환경보전을 동시에 고려하는 지속가능한 발전을 추구하는 것이다. 성장과 개발 중심의 경제발전을 지양하자는 지속가능한 발전은 스톡홀름의 유엔인간환경회의(UNCHE, 1972), 리우데자네이루의 유엔환경개발회의(UNCED, 1992), 요하네스버그의 지속가능한 발전을 위한 세계정상회의(WSSD, 2002) 등의 국제회의와, 기후변화협약과 같은 국제환경협약 등을 통하여 국제 사회 전반에 걸쳐 새로운 패러다임으로 자리잡아가고 있다. 국내에서도 국가의제 21과 지방의제 21, 국가지속가능발전위원회, 지속가능한 에너지 정책 등을 통하여 지속가능한 발전을 추구하고자 하는 노력이 진행 중이다.

이와 같이 지구 환경보전 측면에서 시작된 지속가능한 발전에 대한 관심과 실천은 먼저 국제적인 차원에서 국가적인 차원으로 확산되었고, 이

그림 II-5-2 환경문제에 대한 세계정상회의의 전개과정



후 국가차원에서 지방차원으로, 이제는 지방차원에서 마을차원으로 확산되고 있다. 이는 지속가능한 발전을 위한 실천운동이 가장 기초단위인 마을 주민들의 자발적인 참여에 기초하지 않으면 불가능하기 때문이다.

아울러 본격적인 민선 자치시대가 점차 성숙되고 지방분권이 강조되고 있는 현실에서 기존과 같이 행정 당국과 전문가가 주도하는 하향식의 환경관리방식은 점차 한계를 드러내고 있다. 다양한 사회구성원들의 참여와 협력을 통한 상향식 환경관리방식은 시대적인 요구라고 할 수 있다. 주민참여와 협력 없이 추진된 일련의 환경 정책들이 오히려 시간과 비용, 노력이 더 많이 소비되었던 최근의 사례가 이를 뒷받침한다. 마을 중심의 환경관리는 주민들이 자발적인 참여과정에서 지속가능한 지역 발전에 대한 전문적인 지식과 이해를 얻는 주민 교육과 함께, 실천 역량을 증대할 수 있기 때문에 지속가능한 발전을 가장 효과적으로 추구할 수 있는 장점을 지닌다.

실천영역과 사례

먼저 ‘마을 중심의 환경관리’의 실천영역은 정주생활의 최소단위로서, 인간이 살아가면서 가장 기본적으로 고려해야 할 ①생존차원(기초환경, 생존환경)과, 좀 더 편리하고 깨끗한 환경의 욕구인 ②생활차원(편리환경, 사회경제환경), 그리고 양(量)보다는 질(質)을 추구하는 ③쾌적차원(자연환경, 창조환경) 등으로 구분할 수 있다. 또한 이 같은 환경차원을

표 II-5-6 마을 중심의 환경관리의 실천영역

| 분 류 | 환경차원 | 실천분야 | 실천유형 |
|-----|----------------|--------|--------------|
| 기본적 | 생존차원 | 안전성 | 생활개선 유형 |
| 생리적 | (기초환경, 생존환경) | 편리성 | 생존권 확보 유형 |
| ↓ | 생활차원 | 사회·경제성 | 어린이들을 위한 유형 |
| | (편리환경, 사회경제환경) | 위생·보건성 | |
| 선택적 | 쾌적차원 | 자연친화성 | 지역상권 활성화 유형 |
| 정신적 | (자연환경, 창조환경) | 문화성 | 공동체 삶의 회복 유형 |

기초로 ①안전성, ②편리성, ③사회·경제성, ④위생·보건성, ⑤자연친화성, ⑥문화성 등으로 그 실천분야로 구분할 수 있다. 환경차원과 실천분야를 토대로 한 실천유형은 크게 ①생활개선 유형, ②생존권 확보 유형, ③어린이들을 위한 유형, ④지역상권 활성화 유형, ⑤공동체 삶의 회복 유형 등으로 구분할 수 있다.

다음으로 ‘마을 중심의 환경관리’ 사례는 위에서와 같은 실천영역을 구체적으로 실천하고자 하는 ‘마을의제 21’ 과 ‘마을만들기’ 에서 찾을 수 있다. 먼저 마을의제 21은 국제 사회의 실천 방안인 ‘의제 21’ 과 국가별 의제 21인 ‘국가의제 21’, 그리고 지방 단위의 실천 방안인 ‘지방의제 21’ 을 토대로 각 마을 단위에서의 실천 방안을 구체적으로 제시한 기초 규범이다. 마을의제 21은 현재 지방의제 21 전국협의회를 중심으로 점차 전국적으로 그 실천 사례가 증가되고 있다. 지금까지 대표적인 마을의제 21의 실천 사례는 ‘충남당진 고니마을의제 21’, ‘강원태백 철암마을의제 21’, ‘인천계양 효성마을의제 21’ 등을 들 수 있다.

표 II-5-7 우리나라의 대표적인 마을 만들기 사례

| 대표 사례 | 실천유형 | 추진 주체 | 추진 내용 |
|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|
| 서울 사당동 양지공원 만들기 | 생활개선 유형 | · 지역 주민 · 행정 및 전문가 | · 구청의 주차장 조성에 주민이 반발하여 마을공원으로 조성한 사례 |
| 산본 쓰레기 소각장 반대 운동 | 생존권 확보 유형 | · 지역 주민(대책위) · 전문가 | · 쓰레기소각장 건설에 대한 주민들 이반대와 입지 재선정 운동 사례 |
| 서울 강북 미아 3동 가고 싶은 놀이터 만들기 | 어린이를 위한유형 지역상권 활성화 유형 | · 지역 주민 · 열린사회 북부시 민회 | · 주민 쉼터 역할을 하는 한빛 놀이터를 지역의 커뮤니티 공간으로 조성한 사례 |
| 서울 인사동 작은 가게 살리기 | 지역상권 활성화 유형 | · 열두 가게 상인 · 도시연대 | · 대형 개발 시행으로 인한 임대 상인들의 퇴출에 반발한 도시 정체성 운동 사례 |
| 대구 삼덕동 골목 가꾸기 | 공동체 삶의 회복 유형 | · 시민운동가 · 지역 주민 | · 담장을 허물어 골목 공원을 조성하고 주민· 시민의 호응으로 마을단위에서 전체 도시 운동으로 확산된 사례 |

또한 마을만들기는 주민이 주체가 되어 물리적인 환경에 대한 관심뿐만 아니라 공동체적인 삶의 회복을 위하여 마을을 가꾸는 실천적인 운동이다. 대표적인 마을만들기 실천 사례는 ‘서울 사당동 양지공원 만들기’, ‘산본 쓰레기소각장 반대운동’, ‘서울 강북 미아3동 가고 싶은 놀이터 만들기’, ‘서울 인사동 작은 가게 살리기’, ‘대구 삼덕동 골목 가꾸기’ 등을 들 수 있다.

전망과 과제

이러한 ‘마을 중심의 환경관리’는 지속가능한 발전을 추구하는 지방의 제 21의 구체적인 실천 행동으로서 친환경적인 지역공동체를 만들어 가는 시민운동이자 ‘주민참여 도시계획’의 실천수단으로서 중요한 사회적 의미를 지닌다. 따라서 지방분권화 시대에 지역 활성화와 시민역량을 제고하는 차원에서 중앙정부는 물론 지방정부 차원에서도 ‘마을 중심의 환경관리’는 정책적으로 주요하게 추진되어야 한다. 그러나 아직 서울시는 이에 대한 준비가 충분치 않은 것으로 보인다. 따라서 ‘마을 중심의 환경관리’ 시대에 대비하여 녹색서울을 구현하고자 구성된 녹색서울시민위원회를 중심으로 다음과 같은 체계적인 준비가 필요하다.

먼저 ‘마을 중심의 환경관리’가 효율적으로 추진되자면 녹색서울시민위원회는 물론 공익을 추구하는 시민단체와 전문가 등 다양한 집단의 자발적 참여가 필요하다. 나아가 지속가능한 발전을 위해서는 정책구상의 단계에서부터 결정과 집행, 그리고 평가라는 일련의 정책과정들이 사회를 구성하고 있는 모든 행위주체들의 네트워크 구성에 기초하여 민주적으로 운영되는 환경 거버넌스(Green Governance)가 요구된다. 또한 자발적인 시민참여를 유도할 수 있도록 서울시 자치구의 특성에 따라 ‘마을 중심의 환경관리’와 관련있는 전담부서의 설치 및 행정적·재정적인 지원의 행정 지원체계가 요구된다. 아울러 ‘마을 중심의 환경관리’를 효율적으로 추진하기 위해 행정과 주민의 역할, 행정 지원체계와 구체적인 내용, 협력 방안 등을 명문화하는 지원 조례 제정도 필요하다. 그러나 무엇

보다 중요한 것은 시민들이 스스로 자신이 거주하는 ‘마을’에 대해 애정과 자부심을 갖는 것이 ‘마을 중심의 환경관리’ 시대에 가장 필요한 힘이라고 할 수 있다.

환경친화적 도시 만들기

이 경 재

무계획적 개발에 의한 생태계기능 상실

서울은 백두대간에서 흘러나온 한북정맥과 한남정맥이 한강을 가운데 두고 연결되는 분지지역으로 대기 정체현상이 자주 일어나는 곳이다. 따라서 도심부의 대기를 정화시키기 위해서는 외곽의 녹지를 도시 내부까지 연결시켜 바람길을 형성하는 도시 녹지계획을 수립해야 한다. 하지만 이런 분지도시의 녹지연결체계는 지난 50년 간 급격한 개발로 인해 거의 훼손되었다.

표II-5-8에서 알 수 있듯이, 서울 도심에서 약 9km까지의 지역에서 개발면적 비율은 70% 이상이고, 약 7km까지의 지역에는 산림면적 비율이 12%에 이르고 있다. 초지 및 경작지의 경우, 10km까지의 면적비율이 1.0%에 지나지 않는 데 반해, 전체 면적에서는 4.9%를 차지하고 있다. 이는 농경지의 대부분이 서울의 외곽에 위치하기 때문이다. 하지만 이것도

표 II-5-8 서울시 중심부에서 외곽 방향으로의 거리에 따른 토지 이용 유형별 비율
(단위: %)

| 구분 | 1km | 3km | 5km | 8km | 10km | 서울시 전체 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 도시화 지역 | 99.4 | 82.4 | 69.5 | 72.6 | 68.0 | 59.5 |
| 조경수 식재지 | 0.3 | 3.5 | 5.0 | 3.4 | 2.9 | 2.8 |
| 하천 및 습지 | 0.2 | 5.2 | 16.4 | 10.7 | 9.9 | 8.3 |
| 초지 및 경작지 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.3 | 1.0 | 4.9 |
| 산림 | 0.1 | 8.9 | 8.9 | 13.0 | 18.2 | 24.5 |
| 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

최근 개발제한구역을 해제하여 택지로 개발하는 정책에 의해 거의 사라질 전망이다. 즉 서울의 외곽에서 도심 내부로 연결되었던 녹지는 각종 개발로 외곽에만 거점 녹지로 남아 있을 뿐, 도심에서는 소규모의 섬 형태로 존재하여 환경정화 및 생물서식처의 기능이 거의 상실한 상태이다.

녹지연결체계의 훼손에 따라 대기 정체의 빈도가 잦게 되면, 결국 서울의 대기오염물질의 정체 현상이 심해질 수밖에 없으며, 게다가 서울은 불투수성 포장비율이 높기 때문에 도심 열섬화, 기후 온난화, 토양 건조화, 토양 산성화 등이 발생하여 생태계를 구성하는 생물 집단에게 극심한 악영향을 미칠 수밖에 없다. 이러한 영향은 서울지역 생태계에서 30년 이상 축적되어 왔으며, 현재 생태계 쇠퇴현상이 파악되고 있다. 도심 열섬화, 기후 온난화, 토양 건조화의 지표종(指標種)인 가솔나무가 최근 서울에서 흔하게 발견되고 있다는 것이 그 일례이다. 한편, 식물군집의 종 다양성이 시간의 경과에 따라 단순해지고 있는 현상은 서울의 산림이 각종 환경영향에 의해 심각하게 영향을 받고 있다는 것을 증명한다.

일반적으로 도시에서 최소한 확보되어야 할 녹지면적 비율은 최소한 30%로 보고 있는데, 앞으로 서울에 녹지를 어떻게 확보하느냐가 가장 중요한 과제이다. 그러나 지금까지 각종 도시개발을 하면서 식재하는 수목의 양은 자연상태 산림의 녹지량에 비해 보통 1/20이하, 많아야 1/3정도

표 II-5-9 조성 녹지 유형별 녹피율 및 녹지 용적 계수 비교

| 구분 | 녹 피 율(%) | | | | 녹지용적계수(m ³ /m ²) | | | |
|--------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------|---|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| 층 위 | 서울중구 LG화재 빌딩 조성녹지 | 경부고속도 로 동서울 T.G. 원충녹지 | 서울 강서구 등촌주공 아파트녹지 | 서울 상수리나 무자연림 | 서울중구 LG화재 빌딩조성 녹지 | 경부 고속도로 동서울T.G. 원충녹지 | 서울 강서구 등촌주공아 파트 녹지 | 서울 상수리나 무자연림 |
| 교목 · 아교목층 | 51.9 | 6.0 | 29.1 | 187.0 | 1.23 | 0.05 | 0.33 | 6.54 |
| 관목층 | 65.6 | 0.0 | 0.0 | 19.0 | 0.87 | 0.00 | 0.02 | 0.12 |
| 계 | 117.5 | 6.0 | 29.1 | 206.0 | 2.09 | 0.05 | 0.35 | 6.66 |

자료 : 1) 김종업, 1999, 『자연식생구조를 고려한 원충녹지 배식모델』, 서울시립대학교 석사학위논문.
 2) 이수동, 2000, 『도시생태계 현황파악 및 자연성 증진방안』, 서울시립대학교 석사학위논문.

수준을 넘지 못하고 있다.

환경 친화적인 개발에 대한 기대

환경 친화적인 도시계획의 기술요소로는 일반적으로 엔트로피의 저감, 물 순환 체계 확립, 생물 서식처의 조성을 들 수가 있다. 지금까지 서울시는 환경 친화적인 개발 계획 수립을 거의 무시하고 개발 일변도로 모든 계획과 시행을 추구해 왔다. 그렇지만 최근 은평 뉴타운을 개발하면서 환경 친화적인 도시를 추구하여 위에서 말한 기술요소를 계획에 일부 반영하려고 노력하고 있다.

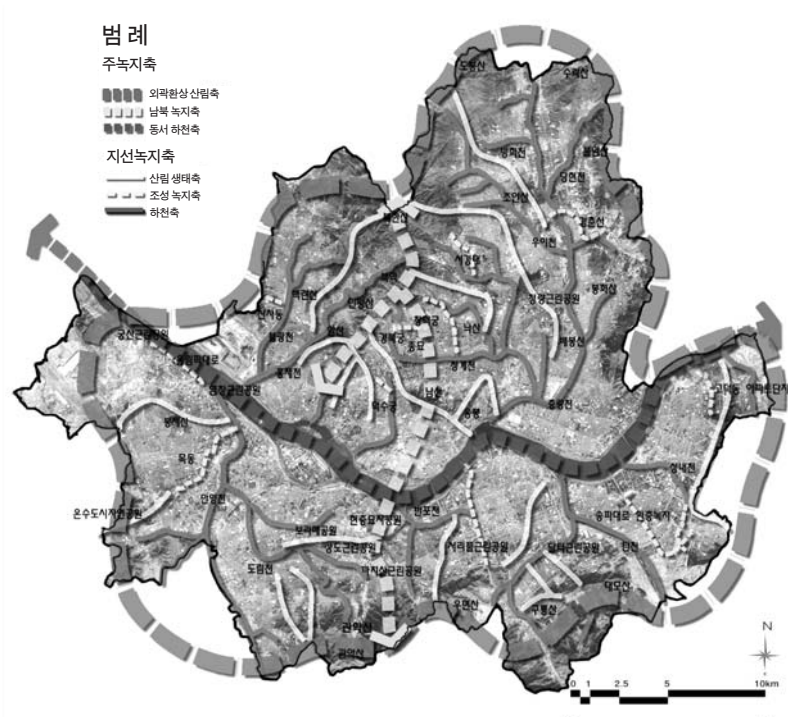
그러나 아직 에너지절약, 빗물의 지하침투 가능성 부여, 생물서식처 조성 등에 대한 구체적인 설계 및 시공이 초기 단계이며 각종 법규, 예산, 전문인력 등이 부족하여 환경 친화적인 개발계획의 수립이 이벤트성 행사로 끝날 우려가 많다. 또한 아직까지 대단위 개발의 타성에서 벗어나지 못해 대면적의 재개발, 재건축, 개발제한구역에서의 신규택지개발계획의 최소 면적단위는 보통 20~100만평의 규모를 갖고 있다. 이러한 대면적의 개발을 지금까지와 같이 환경을 고려하지 않은 방식으로 한다면, 서울의 환경은 계속 열악해져 생태계의 악영향은 계속 커질 것이 자명한 사실이다.

21 세기는 정보혁명과 생태보전이라는 두 축에 의해서 지탱될 것이라고 많은 사회학자들은 예견하고 있다. 이제 환경을 최우선적으로 고려하는 개발계획만이 서울의 열악한 환경을 개선시킬 수 있는 유일한 방법이며, 환경 친화적인 도시로 서울을 재생시키는 구체적인 계획이 필요한 시기이다.

전망과 과제

서울의 환경을 개선하기 위한 과제로 우선 에너지감소 정책이 매우 시급하다. 이는 사회구조와 시민의 생활양식을 변화시켜야 하므로 무엇보다 시민들의 공감대가 형성되어야 할 것이다. 이런 노력 후에 분지도시가 갖는 환경의 결점을 보완하기 위한 생태적인 노력이 필요하다. 생태적인

그림 II-5-3 서울 녹지의 네트워크화 도면



노력으로는 서울 도심과 외곽의 녹지축을 연결하는 것이다. 기존 산림의 녹지축을 가능한 모두 연결하며, 아울러 복개된 하천을 복원하여 하천축을 연결하는 노력이 실행되어야 할 것이다. 이렇게 하면 녹지축의 연결은 서울 외부의 서늘한 공기가 녹지축을 따라 도심으로 흘러 들어와 도심 열섬화를 방지하고 대기오염을 완화시켜줄 것이다. 또한 도시외곽에 서식하는 생물이 연결된 녹지축을 따라 도시 내부로 이동하여 생물의 종 다양성을 증가시켜 도시 생태계를 건강하게 변화시킬 것이다.

참고 문헌

I. 변화의 기본요소

인구·사회

- KDI 경제정보센터 경제정보분석팀, 2003, “소득분배 불균형, 심각한 수준인가,” 교육
인적자원정책위원회, 2002, 『OECD 교육정책 분석-평생학습 정책을 중심으로-』.
- 김정석, 2002, “가족과 가구,” 『한국의 인구』, 김두섭, 박상태, 은기수 편저, 통계청.
- 김태현, 2002, “사망력,” 『한국의 인구』, 김두섭, 박상태, 은기수 편저, 통계청.
- 김환석·김현옥, 2002, “정보사회의 국가경쟁력 강화를 위한 사회제도의 개혁방안연구,” 『사이버시대의 사회변동』, 김정동의 편저, 집문당.
- 리프킨, 제레미, 1996, 『노동의 종말』, 민음사.
- 박경수, 2003, 『고령화 사회 이미 진행된 미래』, 의암출판.
- 박경애, 2000, “한국의 이혼율 추이와 의미, 1970~1995,” 『한국인구학』, 제23권 1호.
- 변화순, 2002, “혼인상태,” 『한국의 인구』, 김두섭·박상태·은기수 편저, 통계청.
- 삼성경제연구소, 2003.4, 『CEO Information: 한국사회의 가치관 급변과 혼돈』.
- 송호근, 2002, “빈곤노동계층의 노동시장구조와 정책,” 『한국사회학』, 제36집 1호.
- 송호근, 2003, 『한국, 무슨일이 일어나고 있나』, 삼성경제연구소.
- 양병찬, 2002, “지역사회교육을 통한 지역만들기 활성화 전략,” 『평생학습시대 지역
사회교육 패러다임 전환논리와 과제』, 제20차 평생교육 심포지움.
- 유경준·김대일, 2002, 『외환위기 이후 소득분배구조변화와 재분배정책효과 분석』,
한국개발연구원.
- 윤영민, 2003, 『정보공간의 사회』, 한양대학교 출판부.
- 이주희·이성균, 2003, 『비정규직 노사관계』, 노동연구원.

- 이현승·김현진, 2003, 『늪어가는 대한민국』, 삼성경제연구소.
- 이희수, 2001, 『지역단위 인적자원개발 추진체제 구축방안』, 한국교육개발원.
- 정인환, 2002, “비정규노동의 성격과 그 요인,” 『한국사회학』, 제36집 1호.
- 정인수·금재호·조준모·김동배, 2003, 『기업내부 노동시장의 변화』, 노동연구원.
- 정진호, 2001, “최근의 소득 불평등도 변화와 소득 원천별 분해,” 『노동정책연구』 창간호.
- 정진호·황덕순·이병희·최강식, 2002, 『소득불평등 및 빈곤의 실태와 정책과제』, 노동연구원.
- 조남훈·변용찬, 2002, “성과 연령구조,” 『한국의 인구』, 김두섭, 박상태, 은기수 편저, 통계청.
- 최진호, 2002, “인구분포와 국내 인구이동,” 『한국의 인구』, 김두섭, 박상태, 은기수 편저, 통계청.
- 통계청, 2003, “2002년 출생 사망통계 결과,” 통계청, 보도자료. 8.
- 통계청, 2002, 『시도별 장래인구추계』.
- 피터슨, 피터 G., 2002, 『노인들의 사회, 그 불안한 미래』, 예코리브.
- 한국개발연구원, 2001, 『2011 비전과 과제: 열린세상, 유연한 경제』, 한국개발연구원.
- 한국정보문화진흥원, 2002, 『2002 국민 정보생활 현황 조사』, 한국정보문화진흥원.
- 홍성욱, 2002, 『과놈티콘-정보사회 정보감옥』, 책세상.
- 황호율, 1999, “고등교육기관 재구조화의 전략적 관점 모색,” 주OECD대표부 교육정책연구자료.
- Castells, Manuel, 1997, *The Power of Identity*, Blackwell Publishers.
- Choi, Kyungsoo, 2003, “Explaining Income Inequality in Korea,” *The 2003 KDI-KAEA Conference*, July 12, 2003, KDI.
- Davis, Kingsley, 1963, “The Theory of Change and Response in Modern Demographic History,” *Population Index*, 29: 345-366.
- Mitter, Sasti, 1991, “Computer-Aided Manufacturing and Women's Employment: A Global Critique of Post-Fordism,” pp.53-66 in *Women, Work and Computerization: Understanding and Overcoming Bias in Work and Education*, edited by Inger V, Eriksson, Barbara A, Kitchenham, and Kea G, Tijdens, Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V.

Sanyal, Bishwapriya, 2000, "From Dirt Road to Information Superhighway," pp.143-157 in *Cities in the Telecommunications Age*, edited by James O, Wheeler, Yuko Aoyama, and Barney Warf, New York: Routledge.

경 제

권태준, 1998, "경제의 세계화에 대응한 정치의 지방화," 『현대도시이론의 전환』, 한울아카데미.

김영수, 2003, "지식기반산업의 지역별 발전동향과 정책시사점," 산업연구원.

김용창, "지구적 통합과 네트워크도시," 1998, 『현대도시이론의 전환』, 한울아카데미.

대외경제정책연구원, 2002, "동북아 비즈니스 거점화 전략의 기본방향: 주요 비즈니스 거점의 사례연구를 중심으로".

박성준, 2003, "고학력 청년실업의 원인과 대책," 『서울의 청년실업 어떻게 대처할 것인가?』, 서울시정개발연구원 · 한국경제연구원 · 서울특별시의회 재정경제위원회.

산업자원부, 2003, "2001년 외국인 투자기업 경영실태," 보도자료, 8. 20.

서울시정개발연구원, 2002, 『서울과 세계대도시: 도시여건과 기반시설 비교』.

서울특별시, 2002, 『2020서울도시기본계획(안)』.

서울특별시, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.

서울특별시, 2003, 『서울을 국제금융거점도시로 육성하기 위한 기본계획』, 서울시정개발연구원.

신창호, 2004, "서울의 청년실업대책: 서울경제 활성화," 서울시정개발연구원 정책토론회 발표원고, 1. 28.

장영희 외, 2003, 『세계도시 서울은 가능한가』, 서울시정개발연구원 · 노무라종합연구소.

재정경제부, 2004, "일자리 만들기에 정책의 최우선 순위를 두겠습니다," 정책자료집.

정병순, 2003, "서울시 대졸실업의 실태와 대응방안," 『서울의 청년실업 어떻게 대처할 것인가?』, 서울시정개발연구원 · 한국경제연구원 · 서울특별시의회 재정경제위원회.

- 정희윤 외, 2002, 『서울과 세계대도시: 도시여건과 기반시설비교』, 서울시정개발연구원.
- 최인철 · 유용주, 2001, “IMF 4년 한국경제흐름과 과제,” 『CEO 인포메이션』, 삼성경제연구소.
- 통계청, 『경제활동 인구연보』, 각년도.
- 통계청, 『지역내총생산』, 각년도.
- _____, 『광공업통계조사보고서』, 각년도.
- _____, 『도소매업및서비스업총조사』, 각년도.
- _____, 『사업체기초통계조사보고서』, 각년도.
- 한국증권거래소, “소유자별 주식소유분포”.
- Allen, J., 1998, “Service Industries: Uneven Development and Uneven Knowledge,” *Area*, vol. 20.
- Drucker, Peter F., 1993, *Post-Capitalist Society*, Harper Collins, 이재규 역, 『자본주의 이후의 사회』, 한국경제신문사.
- Fingelton, E., 1999, *In Praise of Hard Industries*, 김학동 역, 『제조업은 영원한가』, 지식여행.
- Harvey, D., 1982, *The Limit to Capital*, Basil Blackwell, Oxford.
- Levy, J.M., 2003, *Contemporary Urban Planning*, Prentice-Hall Inc, 6th ed.
- Martin, Hans-Peter & Schman, Herald, 1996, *Die Globalisierungsfalle*, 강수돌 역, 『세계화의 덫』, 영림카디널.
- OECD, 1999, *Implementing the OECD Jobs Strategy : Assessing Performance and Policy*, Paris.
- Stiglitz, Joseph E., 2002, *Globalization and its Discontents*, 송철복 역, 『세계화와 그 불만』, 세종연구원.
- Taylor, P. J & G. Catalano., 2002, “World City Network Formation in a Space of Flows,” in *GaWC Research Bulletin*, 61.
- UNCTAD, 2001, *World Investment Report*.

환경

- 김광중 외, 2002, 『서울과 세계대도시 도시여건과 기반시설 비교』, 서울시정개발연구원.
- 김운수, 2001, “기후변화협약 이행에 따른 서울시 대응방안 연구,” 서울시정개발연구원.
- 서울특별시, 2002, 『에너지백서』.
- 에너지경제연구원, 2001, 『21세기 에너지부문의 여건변화 및 중장기정책 연구』.
- 에너지경제연구원, 2002, 『지역에너지 통계연보』.
- 전형권, 1999, “환경문제의 세계화와 정치적 성격,” 『한국동북아논총』, 제13집.
- 통계청, 2002, 『통계로 본 OECD 국가속의 한국』.
- Constanza, R. and et al., 1997, “The value of the world ecosystem services and natural capital,” *Nature*, 387.
- Hilton-Taylor, C., 2000, *IUCN Red List of Threatened Species*, The World Conservation Union.
- Mace, G. M., 1995, “Classification of threatened species and its role in conservation planning,” in J. H. Lawton and R. M. May ed., *Extinction Rates*, Oxford: Oxford University Press.
- UNEP-WCMC, 2000, *Global Biodiversity: Earth's living resources in the 21st century*, Cambridge: World Conservation Press.

II. 이슈와 전망

- 강남구청, 2002, 『강남구 주민 615명 대상 강남 선호 이유에 관한 설문조사』.
- 건설교통부, 2003, “남북철도 · 도로연결 제6차 실무집축합의서,” 8.22.
- 과학기술부, 『과학기술연구개발활동조사보고서』, 각년도.
- 관세청, 2003, “주요애원동물 및 애원동물용품 수입동향 분석,” 보도자료, 9.24.
- 교통개발연구원, 2000, 『남북한 교통망 연결을 위한 기초자료』.

- 교통개발연구원, 2001, 『남북한간 교통, 물류체계 정비확충방안』.
- 교통개발연구원, 2001, 『남북한간 인적, 물적 수송의 활성화를 위한 교통부문의 법적, 제도적 정비방안』.
- 교통개발연구원, 1998, 『통일대비 남북한 종합교통망 구축계획』.
- 교통개발연구원, 1995, 『통일에 대비하는 남북한 연결교통체계 구축방안』.
- 김승권 · 정경희 · 송수진, 1996, 『한국인의 생활시간 배분실태와 효율적 활용방안에 관한 연구』, 한국보건사회연구원 · 통계청.
- 김종엽, 1999, 『자연식생구조를 고려한 완충녹지 배식모델』, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 김휴종 외 4인, 2000, 『위성방송시대 홈쇼핑채널 정책방향』, 삼성경제연구소.
- 김희주, 1999, 『디자인산업의 발전전략』, 산업연구원.
- 농림부, 『농림통계연보』, 각년도.
- 대학교통학회, 2000, 『남북교류활성화와 교통인프라 구축방안』, 대한교통학회 4차 회의자료, 10.26.
- 대학토목학회, 2002, 『북한 사회기반시설 기술현황 및 교류방안 연구』, 제1주제 도로 공항부문, 8.
- 동경도, 2002, 『동경도시백서 2002』.
- 박동배, 2003, 『지역별 혁신역량 분석』, 과학기술정책연구원 정책자료.
- 박인석 외 2인, 1999, “전원주택단지의 개발동향 및 개선 쟁점 도출 연구,” 『대한건축학회지』, 15권2호.
- 변정녀 외 1인, 1995, “중도시 근교 전원주택의 건축적 특성,” 『대한건축학회지』, 15권5호.
- 삼성경제연구소, 2002, 『주5일제 실시의 전제조건』.
- 서울대학교 환경계획연구소, 1984, 『서울시 가로경제부문의 실태분석에 관한 연구』.
- 서울특별시, 『서울시 재산세 과세대장 자료』, 각년도.
- 서울특별시, 2003, “서울특별시 애완동물 및 유기동물의 체계적 관리계획수립을 위한 조사 · 연구시행,” 보도자료, 12.30.
- 서울특별시, 2002, 『서울시 가구통행 실태조사』.
- 서울특별시, 1996, 『서울시 교통 센서스』.
- 서울특별시, 2000, 『준공업지역 종합정비계획』.

서울시정개발연구원, 1993, 『노점상의 실태와 대응방안』.

서울시정개발연구원, 2002, 『서울시 도시고속도로 관리체계 정리방안 연구』.

서울시정개발연구원, 2001, 『서울시 사업체기초통계조사 보고서』.

서울시정개발연구원, 2002, 『서울시민의 삶과 의식』.

서울시정개발연구원, 2003, 『청계천 복원에 따른 도시구조·형태 변화 모니터링 연구』, 중간보고서.

서울시정개발연구원, 2003, 『청계천 복원에 따른 도심부 발전계획(안)』.

서울시정개발연구원·노무라종합연구소, 2004, 『세계도시 서울은 가능한가』.

서울특별시, 2002, 『도시비교통계』.

서울특별시, 2001, 『서울통계연보』.

서울특별시·서울시정개발연구원, 2003, 『청계천복원 타당성 조사 및 기본계획 - 사회영향부문』.

윤양수·김의식, 2002, 『레저행태변화와 여가공간 조성방안연구』, 국토연구원.

이수동, 2000, 『도시생태계 현황과악 및 자연성 증진방안』, 서울시립대학교 석사학위논문.

정부혁신 지방분권위원회, 2003, 『참여정부의 전자정부 로드맵』.

정진호, 2001, “최근의 소득불평등도 변화와 소득원천별 분해,” 한국노동연구원 『노동정책연구』 창간호.

통계청, 『도시가계연보』, 각년도.

통계청, 『인구 및 주택 센서스보고』, 각년도.

통계청, 『인구주택총조사』, 각년도.

통계청, 『지역내총생산』, 각년도.

통계청, 『총사업체 기초통계조사보고서』, 각년도.

통계청, 2000, 『2002년 정보화실태조사결과』.

통계청, 2001, 『지역통계연보』.

통계청, 2003, 『국제통계연감』.

통계청, 2003, 『남북한 경제사회상 비교』.

한국개발연구원, 2000, 『산업구조변화에 따른 중장기 인력수급전망』.

한국도로공사, 『고속도로교통량조사』, 각년도.

한국도로공사, 2003.6, 『남북한 도로체계에 관한 시론적 고찰, 고속도로』.

- 한국문화관광부 · 한국문화정책개발연구원, 2000, 『2000 국민문화실태조사』.
- 한국보건사회연구원, 2001, 『국민건강영양조사자료』.
- 한국보건사회연구원, 2001, 『노인장기요양보호 욕구실태조사 자료』.
- 한국보건사회연구원, 2001, 『일본 국민영양조사자료』.
- 환경부, 2002, “수도권대기질 개선 특별대책” . 7.
- Elizabeth A. Clancy and Andrew W. Rowan, 2002, *Companion to Animal Demographics in the United States: A historical perspective*, American Human in Association,

