

서울시민의 도심부 이용에 관한 설문조사결과의 해석

Downtown Visiting, Living and Working in Seoul : Interpretative Report on Citizen Survey

김 광 중 ☆ · 양 재 섭 ☆☆

목 차

I 조사보고의 개요

II 도심부 방문

III 도심부 거주

IV 도심부 근무

V 맺는말

I 조사보고의 개요

이 글은 서울시민들이 사대문안 도심부¹⁾를 어떻게 이용하고 있는가에 대한 설문조사 결과를 해석한다. 즉, 일반시민, 도심거주자, 도심근무자들의 도심부 이용실태를 해석적으로 서술하고 정책적 시사점을 도출한다. 설문조사는 서울특별시가 서울시정개발연구원에 의뢰한 “서울 도심부 관리 기본계획(서울특별시, 2000a)”을 수립하는 과정에서 도심부 이용실태 및 관리방향에 대한 시민의견을 수렴하기 위해 1998년 수행되었다. 본 조사보고는 그 중 대표적으로 도심부 이용실태를 보여준다고 판단되는 내용을 선별하여 수록한 것이다.

14세기말 조선왕조의 수도로 자리잡은 사대문안 도심부는 이조 500년 동안 성저십리(城底十里)를 제외하면 서울의 도시지역 전체에 해당하는 서울 그 자체의 공간이었다(이기석, 2001). 이 지역이 중심업무지구(CBD : Central Business District)라고 불리는 도심부로서 기능을 하게 된 것은 서울이 일제강점기 이후 공업화과정을 거치면서 공간적 확산을 시작한 20세기에 들어와서의 일이다. 1940년대 서울의 인구가 100만을 돌파하고, 한국동란을 거쳐 1960·70년대 이후 급격한 산업화·도시화를 거치면서 사대문안 도심부는 급격히 팽창한 서울의 중추관리 및 중심상업기능을 담당하는 도시중심지(city center)로 완전히 변모하였다.

* 서울시정개발연구원 도시계획설계연구부 선임연구위원

** 서울시정개발연구원 도시계획설계연구부 부연구위원

1) 여기서 사대문안 도심부란 을곡로, 의주로, 퇴계로, 홍인문로로 둘러싸인 도심 상업업무 지역 및 가회동, 회현동 등 그와 연결한 도심주거지역을 말하기로 한다.

이에 따라 사대문안 도심부의 기능과 형태는 전혀 새로운 것이 되었거니와(서울시정개발연구원, 2000), 20세기 후반을 마감하는 시점에서 서울 시민들이 도심부를 어떻게 이용하고 있는가를 기록해놓는 일은 서울 도심부의 변화를 연구하고 관리정책을 개발하는데 있어 기초적인 자료를 축적하는 일이 될 것이다.

사대문안 도심부 이용실태에 관한 설문조사는 일반시민, 도심거주자, 도심근무자 등 세 집단으로 구분하여 실시하였다. 즉, 서울시내에 거주하는 20세 이상의 일반시민 700명(사대문안 도심부 거주자 제외)과 도심거주자 200명, 그리고 도심근무자 500명 등 모두 1,400명을 대상으로 하여, 이들 세 집단이 각각 도심부를 어떻게 이용하고 있는지를 조사하였다. 설문의 구조와 내용은 필자들에게 의해 작성되었고, 실사(實査)는 전문 여론조사기관에 의해 1:1 면접방식으로 1998년 6월5일부터 약 20일간 수행되었다. 조사결과는 성별, 연령, 소득수준, 학력, 서울거주기간, 직업 등 계층별로 집계되었으며, 여기에는 의미있는 사항만을 선별하여 기록하였다.

II ○도심부 방문

20세기 초반까지 사대문안 도심부는 서울시민들의 대부분이 거주하는 직주가 근접한 공간이었다. 그러나 지난 100여년간 서울은 5배 이상 확대되었으며, 시민들 대부분은 도심부 밖에 거주하고 있다. 이러한 공간적 확산에 더하여 1970년대 이후 추진해온 서울의 공간구조 다핵화정책에 따라

강남, 영등포·여의도, 잠실 등 새로운 중심지가 발달하였고(김선웅, 1998), 1980년대 중반 이후 사대문안 도심은 제1의 업무중심지의 지위를 강남 지역에 내주게 되었다(서울특별시, 2000a).

이러한 거주지의 공간적 확산과 부도심의 발달에도 불구하고 사대문안 도심부는 여전히 시민생활의 중심지 역할을 하고 있는 것일까? 변화된 공간여건 속에서 서울시민들은 도심부를 어떻게 이용하고 있을까? 이를 확인하기 위해 일반시민 700명을 대상으로 설문조사를 수행하였다.²⁾

■도심부 방문빈도

시민들의 일상생활에서 도심부가 얼마만한 비중을 가지는 중심지인가를 확인하는 지표로서 도심부의 방문빈도를 상징할 수 있다. 시민들이 얼마나 자주 도심부를 방문하는지에 대한 설문결과는 도심부의 중심성에 대한 주관적인 해석의 여지를 남기고 있다. 보는 이에 따라 중심성이 강하다고 볼 수도 있고, 약하다고 볼 수도 있기 때문이다.

그러나 서울시의 공간적 확산과 부도심의 발달에도 불구하고, 사대문안 도심부는 시민들의 일상생활에서 여전히 중요한 중심공간이라는 것이 필자들의 해석이다. 응답자의 약 20%는 서너달에 1~2번 도심부를 방문한다고 응답함으로써, 적어도 서울시민의 약 1/5에게 있어 도심부는 일상생활과 긴밀히 연계된 중심지라고 보기는 어렵다고 할 수 있다.

반면, 통근통학을 제외한 대부분 응답자들의 도

2) 설문대상은 도심부를 제외한 23개구별로 총 46개의 행정동을 추출하여 인구수·성·연령별 구성비에 따라 표본수를 할당하였다.

심방문 빈도는 도심부가 여전히 다수 서울시민의 생활중심지임을 나타내고 있다. 응답자의 약 30%는 한달에 1-2번, 20%는 일주일에 1번이상 방문한다고 응답하였다³⁾(<그림 1>).

이상을 종합하면, 전체 응답자의 95%가 일년에 1~2번, 그리고 50%의 응답자는 한달에 1번이상 도심부를 방문하고 있어서 도심부가 시민생활의 중요한 장소임을 확인할 수 있다. 특히 도심부의 방문빈도는 연령이 젊을수록 그 빈도가 높아지는 것으로 조사되었다. 즉, 20대의 경우 응답자의 73%가 적어도 한달에 1번이상 도심부를 방문하는 것으로 나타나, 도심부는 젊은층의 일상생활에서 보다 중심적인 기능을 수행하고 있는 것으로 보인다.

도심부 방문시기

일반시민들에게 있어 도심부 이용은 평일과 주말에 있어 차이를 보일 것인가? 가설적으로 도심부에 근무하지 않는 일반시민들은 평일보다 주말에 그 이용이 집중될 것으로 예상된다. 그러나 조사결과를 평일과 주말을 구분하지 않고 도심부를 이용하는 것으로 나타났다.

<표 1>에서 보는 것처럼, 주로 언제 도심부를 방문하는지에 대해 응답자의 35%가 평일, 13%가 토요일, 18%가 일요일/공휴일을 들었으며, 일정하지 않다는 응답이 34%에 달한다. 토요일과 일요일/공휴일의 방문자를 합하면, 주말에 이용하는 비중이 약 31%에 달하고 있다. 개략적으로 평일, 주말, 일정치 않다는 비율이 각각 1/3정도씩을 차



그림 1 도심부 방문빈도

지하는 셈이다. 따라서 서울시민들의 도심부 이용은 그 이용 강도에 있어 평일과 주말(토요일 및 일요일)에 따라 현격한 차이를 보이지 않는다고 할 수 있다. 평일이 5일이고 주말이 2일인 점에 비추어 볼 때, 하루 이용자수는 주말이 평일보다 많겠지만 도심부는 주말 뿐만 아니라 평일에도 시민의 중요한 생활중심지가 되고 있다.

그러나 평일과 주말간의 균형잡힌 이용은 연령 계층별로 큰 차이를 보인다. 20대의 경우 평일(24%)보다 주말(공휴일포함 46%)에 도심부를 방문하고 있으며, 40대 이상에서는 평일 또는 일정치 않다는 응답이 압도적인 우위를 보이고 있다. 특히 토요일에 이용하는 비중에 있어서는 20대 젊은층과 40대 이상의 장년층간에 큰 차이를 보이고 있다. 20대의 토요일 방문비중이 24%의 비중을 차지하는 반면, 40대는 5%, 50대는 7%, 60대 이상은 3%에 지나지 않는다. 또한 학력과 소득수준이 높을수록 주말의 도심부 이용비중이 높은 경향을 보이는데, 이는 이들 계층이 주말의 적

3) 일주일에 1번 이상 도심부를 방문하는 약 20%를 구체적으로 보면, 일주일에 1-2회가 15%, 일주일에 3-4회가 3%, 매일 도심부에 나간다는 응답비율이 3%인 것으로 나타났다.

극적인 문화 및 여가활동을 위해 도심부를 이용하기 때문인 것으로 추측된다.

표 2 도심부 방문시기

단위:인

구분	응답자수	평일	토요일	일요일	공휴일	일정치않음
전체	1,000	100	100	100	100	100
연령별	10대	100	100	100	100	100
	20대	100	100	100	100	100
	30대	100	100	100	100	100
	40대	100	100	100	100	100
	50대이상	100	100	100	100	100

표 3 도심부 방문목적

도심부는 서울시민들의 일상생활에서 다양한 기능을 담당하고 있다. 도심부 방문목적에 대해 3가지를 선택하도록 한 질문에 대해, 응답자의 81%는 친구·동료·친지 등을 만나러 나가는 것이라고 응답했고, 71%가 백화점·시장으로의 쇼핑을 들었으며, 40%는 영화, 연극, 전람회 감상 등 문화활동을, 30%는 업무·사업상의 목적을, 24%는 전자제품·귀금속 등 물품구입을, 23%는 고궁·인사동에서 여가시간을 보내기 위해 도심부를 방문한다고 응답했다(<그림 2>).

이를 종합하면, 서울시민들이 도심부를 이용하는 가장 중요한 목적은 만남, 쇼핑, 문화활동인 것으로 보인다. 즉, 도심부는 만남·교류의 장소이면서 동시에 상업중심지(백화점, 쇼핑, 전자제품·귀금속 구입 등)이며, 여가문화활동의 거점(영화·연극 관람, 고궁, 인사동 방문 등)으로 기능하고 있음을 알 수 있다. 사람을 만나러 오는 것이 도심부 방문의 주요목적임을 볼 때, 도심부는 기능상 부도심과의 경쟁관계에도 불구하고 지



그림 2 도심부 방문목적(3가지 선택)

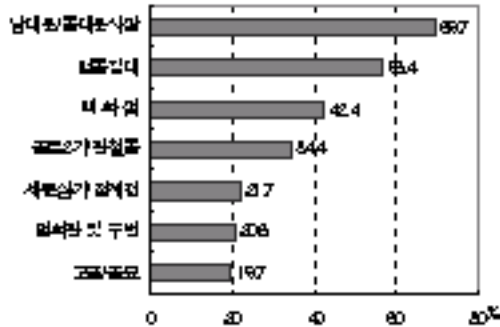
리적 중심성 및 도심중심의 대중교통체계에 힘입어 사람들의 친교와 교류의 중심기능을 여전히 수행하고 있는 것이다.

한편, 도심부 방문목적은 연령대별로 차이를 보이고 있다. 전체적으로는 만남·쇼핑·문화활동·업무 등의 이유로 도심부를 방문하고 있으나, 20대는 문화활동(응답자의 65%), 40대는 업무/사업상 목적(46%), 60대는 인사동/고궁 방문(45%)이 다른 연령층에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 연령이 높아질수록 영화·공연 등 문화활동을 위해 도심부를 방문하는 비중은 현저하게 떨어지고 있다. 따라서 젊은층에게는 도심부가 문화활동의 기회를 제공하는 장소로 기능하고 있으며, 40대에게는 상업/업무 중심지로서, 60대 이상에게는 여가활동을 제공하는 장소로서 기능하고 있음을 알 수 있다.

표 4 도심부 방문장소

사대문안 도심부에서 주로 방문하는 곳이 어디인가에 대한 설문결과(3가지 선택)는 위에서 살펴본 도심부의 복합적인 중심기능을 다시 한번 확

인시켜 주고 있다.



〈그림 3〉 도심부 방문장소(여러가지 선택가능)

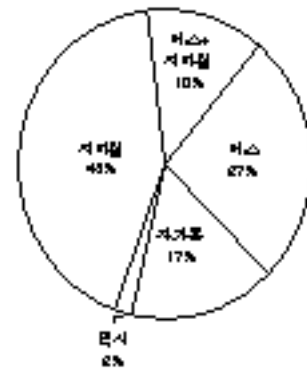
도심부에서 서울시민들이 가장 많이 찾는 곳은 남대문/동대문시장(응답자의 70%), 명동일대(56%), 백화점(42%), 종로2가 일대(34%), 세운상가/청계천 일대(22%), 영화관 및 그 주변(21%), 고궁 및 종묘(20%)의 순으로 나타나 도심부가 전통적인 상업중심지이자 문화거점임을 다시 확인할 수 있다(〈그림 3〉). 이를 연령대별로 보면, 20대는 명동-종로일대-영화관을 찾는 비중이 높은 반면, 40~50대는 남대문/동대문시장과 세운상가, 60대 이상인 경우는 남대문/동대문시장과 고궁을 찾는 비중이 상대적으로 높게 나타났다.⁴⁾

따라서 도심부 이용에 있어 젊은층일수록 만남·교류 및 문화기능을 이용하는 반면, 40대 이상의 장년층들은 상업기능을 상대적으로 많이 이용하고 있었다. 특히 남대문시장, 동대문시장, 세운상가/청계천 등 전통적인 도시조직을 유지하면서 발달해온 지역들이 시민들의 주요 방문지라는 점은 도심부내 전통산업과 재개발에 대한 서울시의 정책수립에 시사점을 제공해 줄 수 있다. 즉,

이들 지역이 시민들의 주요 방문지임을 감안할 때, 인위적인 기능이전 및 철거재개발이 도심기능과 시민생활, 그리고 도심부 경제에 미칠 영향을 면밀히 검토할 필요가 있는 것이다.

도심부 이용교통수단

도심의 과도한 기능집중 및 교통혼잡 완화는 오랫동안 서울시의 주요 도시정책으로 다루어져 왔다. 1970년대 이래 중앙정부와 서울시는 도심기



〈그림 4〉 도심부 방문시 이용교통수단

능을 분산시키는 이른바 다핵화정책을 추진하면서, 한편으로는 도심부로의 통행을 대중교통중심으로 전환시키기 위해 지하철의 확충을 지속적으로 추진해 왔다. 도심부를 중심으로 5개의 지하철 노선(1, 2, 3, 4, 5호선)이 건설되었고, 버스노선도 도심부를 중심으로 편성해왔다.

일반시민들은 도심부를 방문할 경우 어떤 교통수단을 이용할까? 조사결과, 도심부 방문시 응답자의 43%가 지하철, 27%가 버스, 10%가 지하철

4) 최근 동대문·남대문시장과 명동일대에 대형의류매장이 잇달아 건립됨에 따라 20대를 비롯한 젊은층들이 동대문·남대문시장 일대를 방문하는 비율이 상당히 높아졌을 것으로 예상된다.

과 버스를 이용한다고 함으로써, 도심부 방문자의 대부분인 약 80%가 지하철과 버스 등 대중교통 수단을 이용하는 것으로 나타났다. 응답자의 약 16%가 자가용을 이용하여 도심부를 방문하는 것으로 조사되었다(<그림 4>).

시민들이 도심부를 방문할 때 어떤 교통수단을 이용하는가 하는 것은 연령 및 소득과 깊은 관계를 가지는 것으로 보인다(<표 2>). 20대의 젊은 층과 60대 이상의 노령층은 응답자의 90% 이상이 대중교통수단을 이용하는 것으로 응답하였으며, 자가용 이용은 두 계층 모두 10% 미만에 머무르고 있다. 자가용 이용자는 30대인 경우 응답자의 20%, 40대는 24%, 50대는 17%인 것으로 조사되었다.

표 2. 도심부 방문시 이용교통수단

(단위: 인, %)

구 분		응답자수	지하철	버스	지하철+버스	자가용	택시	기타
전 계		1,000	800	160	960	160	40	40
연령별	10대	100	90	10	100	10	0	0
	20대	200	180	20	200	20	0	0
	30대	200	160	40	200	40	0	0
	40대	200	160	40	200	40	0	0
	50대이상	300	270	30	300	30	0	0
소득수준별	10만 원미만	100	90	10	100	10	0	0
	10만 원~20만 원	200	180	20	200	20	0	0
	20만 원~30만 원	200	160	40	200	40	0	0
	30만 원이상	500	400	100	500	100	0	0

* 기타 : 오토바이, 영업용 화물차, 승합차

한편 소득수준별로 보면, 월 소득 200만원대 이하의 그룹은 약 15%내외의 비율로 자가용을 이용하여 도심부를 방문하는데 비해 300만원대 이상의 소득계층은 그 두 배가 넘는 약 34%가 자가용을 이용하는 것으로 나타났다. 또한 자가용 이용여부는 성별로도 큰 차이를 보이는데, 남자의

경우 24%가 자가용을 이용하는데 비해, 여성의 경우는 9%만이 자가용을 이용하는 것으로 응답하였다. 따라서 도심부 방문시 여성, 저소득층 및 노년층들이 대중교통수단을 이용하는 비율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 이들은 자가용을 이용하는 계층보다 신체적으로 불리한 조건에 있는 만큼, 대중교통이용의 편리성을 증진시키고 보행환경을 개선하는 것이 중요한 정책과제임을 시사하고 있다.

III. 도심부 거주

20세기 들어 대부분의 세계 대도시들은 주거지의 교외화에 따른 도심부의 급격한 인구감소를 경험하였다(Fishman, 1986; Jackson, 1986). 서구의 경우 중산층이 도심부 이탈을 주도함에 따라 도심부의 쇠퇴문제까지 겹쳐 도심부의 공동화가 주요한 도시문제로 등장하였으며(Downs, 1994; Cullingworth, 1997), 서울 역시 20세기 후반 도심 지역에서 급격한 인구의 감소를 경험하고 있다.

도심부를 포함하는 종로·중구의 인구는 1985년 48만명에서 95년 33만명으로 10년사이 15만명이 감소하였다. 특히 율곡로와 퇴계로 사이의 사대문내 상업지역에서는 1985년 9만7천여명의 거주인구가 95년 4만7여명이 되어 약 5만명 감소하였으며, 이 지역의 주거기능은 대부분 업무상업기능으로 전환된 상태이다(서울특별시, 2000b). 이러한 상황에서 도심부에 살고 있는 사람들은 어떤 상태에서 거주하고 있으며, 그들은 왜 도심부에 살고 있는 것일까? 도심부 거주자들이 도심거주에 대해 어떤 태도를 가지고 있는가를 살펴보고자 도심거주자 200명을 대상으로 설문조사를 실

시하였다.⁵⁾

도심부 거주기간

1970년대이후 서울시가 추진해온 강력한 도심 기능 분산정책과 강남개발로 인해 도심부에 거주하던 인구는 대거 강남 및 외곽지역으로 이전하였다. 이러한 점에서 현재 도심부에 살고 있는 사람들은 기존의 거주자를 대체하면서 새로 이주해온 계층인가, 아니면 이전부터 지역적 연고를 가지고 도심부를 떠나지 않은 계층일까?

“얼마나 오랫동안 도심부에 살고 있는가”에 대한 질문에 대해 응답자의 26%는 30년이상, 25%는 20년이상 도심부에 거주하고 있는 것으로 응답함으로써, 도심거주자의 약 절반은 20년이상 도심부에 거주하고 있는 것으로 추정된다. 10~20년간 거주하고 있는 응답자도 23%에 이르고 있어서 전체의 약 3/4정도가 10년이상 도심부에서 거주하고 있는 것으로 보이며, 특히 응답자의 약 9%는 부모때부터 도심부에 살고 있는 것으로 조사되었다(<그림 5>).

이렇게 볼 때, 도심부는 거주인구의 급격한 유출을 겪었음에도 불구하고, 아직 지역적 연고를 갖는 상당수의 시민들이 살고있는 주거지이며, 인구의 전출입이 잦은 신흥 부유층 동네와는 달리 비교적 견고한 뿌리의식을 가진 주민들의 주거지로 볼 수 있다.

도심부 거주이유와 계속거주 의향

도심부의 인구감소로 인한 도심공동화 문제가 대두된 이래 세계의 많은 도시들은 도심부 거주 인구를 늘리기 위한 여러 가지 정책을 전개하여

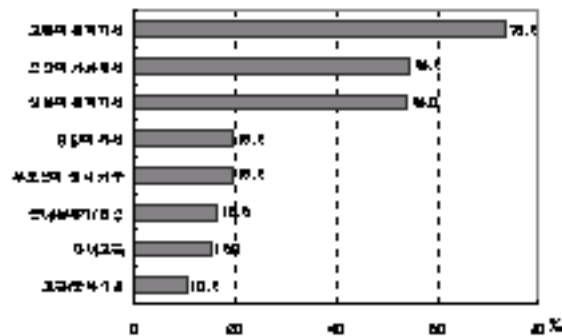


그림 5 도심부 거주기간

왔다(Lassar, 1989; 남 진, 2001). 서울 도심부도 용적률 등의 인센티브를 부여하여 도심재개발사업시 주거도입을 장려하는 정책을 전개하기도 하였다(서울특별시, 1996). 따라서 왜 사람들은 도심부에 살려고 하는가, 왜 도심부를 떠나려고 하는가를 파악하는 일은 도심주거정책의 수립에 많은 시사점을 줄 수 있다.

도심부에 거주하는 이유(3가지 선택)를 묻는 질문에 도심거주자들은 교통편리(응답자의 74%), 직장근접(56%), 생활편리(54%) 등 실용적인 이유를 들고 있다. 동네분위기(17%) 및 고궁 및 문화시설 풍부(11%) 등 사회·문화적인 이유는 상대적으로 덜 중요시되었다(<그림 6>). 가장 압도적인 도심거주이유는 교통이 편리하다는 점으로서, 이는 모든 연령계층에서 70%이상의 응답률을 보이고 있다. 이는 지리적 중심성과 대중교통수단의 집결지로서 도심부가 갖는 입지적 장점과 잠재력

5) 도심거주자(200명) 설문대상은 사대문내 상업지역을 포함하는 14개 행정동의 주택유형별 가구수를 기준으로 할당하였다. 따라서 종로·중구에 속하지만 도심지역과 거리가 있는 창신동, 평창동 지역 등은 조사지역에서 제외된다.



도심부 거주이유 (%)

을 나타내는 것으로 해석할 수 있다.

교통편리를 제외한 여타의 이유들은 응답계층에 따라 차이를 보인다. 젊은층일수록 도심거주의 문화적인 매력에 대한 선호가 높게 나타나 20대의 경우에는 고궁/문화시설이 인접해 있는 것에 대한 선호도가 상대적으로 높았으며(29%), 40대의 경우는 직장이 근접한 점(67%)을, 60대 이상인 경우에는 편리한 생활(63%)과 동네분위기(26%)에 비중을 두었다. 특히 소득수준이 높을수록 문화적인 매력 때문에 도심에 거주한다기보다는 '부모님집이 원래 도심이었어서'라는 응답비율이 높게 나타나, 이들에게는 지역연고가 도심거주의 이유임을 밝히고 있다.

도심부 거주인구의 감소는 다른 지역에 비해 도심부의 거주환경과 매력도가 상대적으로 떨어지기 때문인 것으로 인식되어 왔다(양재섭·김광중, 2000). 따라서 향후 도심부의 관리를 위해 현재의 도심거주자들이 앞으로도 계속 도심부에 거주할 의사가 있는지를 알아보는 것도 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 현재의 도심거주자들이 도심부가 좋아서 거주하는 것인지, 아니면 마지못해 거주하는 것인지를 파악할 수 있기 때문이다.



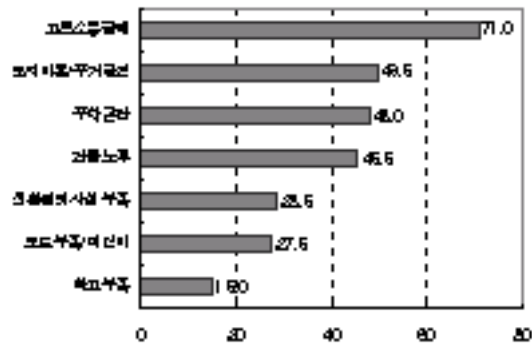
향후 도심부 거주 의향

향후 도심부에 계속 거주할 의향을 묻는 설문 에 대해 응답자의 약 절반정도(54%)는 계속 살겠다는 의사를 표명했으며, 21%는 다른 곳으로 이사하겠다고, 25%는 잘 모르겠다고 응답했다(그림 7>). 도심주거환경의 상대적인 열악함에도 불구하고, 도심거주자의 약 1/5만이 확고한 이주의향을 나타냈다는 점은 장차 도심주거확보의 가능성을 보여주고 있다. 도심거주자의 절반이상이 계속적인 거주의사를 가졌을 뿐 아니라 의사 표명을 유보한 약 1/4에 해당하는 도심거주자에 대해서는 정책적 노력에 따라 도심거주를 유도할 수 있을 것이기 때문이다.

한편, 이러한 도심거주 의사는 연령별로 차이를 보인다. 젊은층에서는 이주의사보다 '잘 모르겠다'고 의사표명을 유보한 비율이 월등히 높고, 40대에서는 다른 곳으로의 이주의사가 강하며, 50대 이상에서는 도심부에 계속 거주하겠다는 의사가 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다.

도심부 거주 불편사항

조사결과, 도심부에 거주하는 응답자들의 약 3/4은 동네환경이 과거에 비해 그대로이거나 오히려 나빠지고 있다고 생각하고 있다. 따라서 도



〈그림 8〉 도심부 거주 불편사항 3가지 선택

심주거를 살리기 위해서는 도심주거를 불편하게 하는 요소를 찾아내어 이를 해결해 주는 정책대응이 필요하다. “도심거주의 가장 큰 불편사항 3가지는 무엇인가”라는 질문에 대해 도심거주자들은 비교적 분명하게 응답하고 있다.

여러 가지 이유 중에서 교통공해와 소음(응답자의 71%)이 도심거주를 어렵게 하는 가장 절대적인 요인으로 지적되었다. 다음의 이유로는 상업업무지역과 근접한 주거환경(50%), 주차곤란(49%), 주택노후화(46%) 등을 들었다. 협소한 골목길과 영세한 대지를 기반으로 조성된 도심부의 주거지에서 발견되는 열악한 주거환경의 문제가 주요한 불편사항으로 제시된 것으로 보인다. 그 외에 생활편의시설의 부족(29%), 도로 부족(28%), 학교시설의 부족(15%) 등도 도심거주의 불편사항이라고 응답하였으나, 소음, 주거환경, 주차문제, 주택노후화만큼 높은 비중을 차지하지는 않는 것으로 조사되었다(〈그림 8〉).

이러한 도심거주 불편사항은 약간의 차이는 있지만, 응답한 모든 연령층과 소득계층으로부터 공통적으로 제시되고 있다. 따라서 도심부에 주거를 유치하여 인구유입을 유도하기 위해서는 신규주

택의 건설만으로는 한계가 있고, 우선 소음문제 해결, 주거환경의 정비, 주차장 확보 등 기본적인 주거환경 요건이 갖추어져야 함을 시사하고 있다.

직주근접여부와 통근교통수단

직장을 따라 주거지가 이동할 것이므로 중심지 분산정책이 교통수요를 줄일 것이라는 가설은 때로 도전을 받기도 했지만(전명진, 1995; 최막중·지규현, 1997), 규범적인 직주근접의 논리는 서울시 공간구조 다핵화정책의 기본목표로 천명되어 왔다(서울특별시, 1997). 이러한 의미에서 사대문 안 도심부에 거주하는 도심거주자들의 직장이 어디인가를 파악하는 것은 직주근접의 논리를 확인하는 흥미로운 일이다.



〈그림 9〉 도심거주자의 근무지



〈그림 10〉 도심거주자의 통근수단

도심거주자들의 직주근접 여부를 확인하기 위해 직장위치와 통근시 이용하는 교통수단을 물어본 결과, 도심거주자 중 직장을 가진 응답자(152명)의 83%가 종로·중구에 근무지를 두고 있는 것으로 응답하였다. 또한 도보로 출퇴근하는 응답자가 58%를 차지하고 있어서 상당수 도심거주자들은 직주가 근접된 상태에서 생활하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 도심 및 그 인접지역에 적절한 주거공간을 확보하는 것이 교통수요를 줄임으로써 직주근접을 실현하는데 기여할 것이라는 주장을 뒷받침하고 있다(<그림 9·10>).

IV○도심부 근무

율곡로, 의주로, 퇴계로, 홍인문로로 둘러싸인 사대문안 도심부 상업지역에는 1997년말 현재 약 7만5천여개의 사업체가 입지하고 있고, 약 52만명의 종사자가 근무하고 있다. 서울시 사업체의 약 11% 종사자의 13%가 사대문안 도심부에 집중되어 있는 것이다.

도심근무 및 영업종사자들은 이러한 경제활동의 주체이며, 이들의 경제활동을 도심부가 얼마나 지원하는가 하는 점이 도심부의 경쟁력을 결정하게 된다. 또한 이들은 일반시민 및 도심거주자와 함께 도심부를 이용하는 주체들이기도 하며, 이들의 활동은 도심부의 성격과 활력에 영향을 미친다. 이러한 측면에서 도심부에 근무하거나 영업에 종사하는 사람들의 특성과 그들의 도심부 이용실태를 파악하고자, 도심근무자와 영업종사자 500명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.⁶⁾

□이용교통수단□주차 및 통근소요시간

도심부의 출퇴근 혼잡문제를 해소하기 위해 도심근무자들의 대중교통 이용을 높이는 일은 서울시 교통정책의 주요 정책목표가 되어왔다(서울시, 1999). 설문결과, 도심근무자 및 영업종사자 가운데 84%는 출퇴근시 지하철과 버스를 이용하며, 지하철을 이용하는 비율은 약 60%에 이르고 있다. 일반시민들이 도심부를 방문할 때의 대중교통 이용 비율(약 80%)보다 약간 높음을 볼 수 있다. 도심부 근무자 및 영업종사자는 약 10%만의 승용차를 이용하여 출퇴근을 하고 있는 것으로 응답하고 있는데, 이 또한 일반시민들이 도심부를 방문할 때 약 17%가 자가용을 이용하는 것에 비하면 상대적으로 자가용 의존도가 낮음을 볼 수 있다(<그림 11>). 그러나 출퇴근시의 이용교통수단은 직업유형에 따라 상당한 차이를 보이고 있다. 사무관리직 근무자와 자영업자의 경우 생산직 및 판매서비스업에 비해 자가용 이용비율이 높으며, 후자는 상대적으로 대중교통 이용비율이 높은 것으로 조사되었다.

자가용을 이용하는 도심근무자들이 어떻게 주차문제를 해결하고 있는가도 도심부 주차정책과 관련하여 파악할 필요가 있다. 자가용 이용 출퇴근자의 37%는 회사나 영업장의 부설주차장에 주차하고 있으며, 23%는 공영주차장에, 37%는 민영주차장에 주차를 하고 있는 것으로 나타났다. 그 나머지 약 4%는 골목길이나 이면도로 주차구획선에 주차하는 것으로 조사되었다. 즉, 근무지에 주차시설이 갖추어져 있지 않기 때문에 약 60%는 공영 또는 민영주차장을 이용하고 있음을 볼

6) 도심근무자 설문대상(500명)은 도심부내 행정동별 업종별 종사자수를 기준으로 사무직 200명, 시장, 인쇄·제조, 소매·음식숙박업에 각각 100명씩 할당하였으며, 응답자는 사무관리직 205명, 생산직 44명, 판매서비스직 81명, 자영업자 169명, 기타 1명으로 구성되었다.



그림 12 도심근무자의 통근교통수단



그림 13 도심근무자 출근소요시간

수 있다. 이에 따라 이들의 절반 이상은 한달에 15만원 이상을 주차비용으로 지불하고 있는 것으로 보인다. 주차비용에 대한 설문에서 자가용을 이용하는 응답자의 27%가 한달에 20만원 이상을 지출하고 있으며, 33%가 15~20만원, 15%가 10~15만원, 그리고 6%가 10만원미만을 지출하고 있는 것으로 조사되었다.

한편, 도심부 근무자들이 출퇴근하는데 소요되는 시간은 응답자의 약 80%가 1시간 이내라고 답하고 있어서, 주거지를 선택함에 있어 감안하고 있는 통근시간을 확인할 수 있다. 출퇴근에 소요되는 시간은 거의 차이를 보이지 않고 있는 바, 출근시 소요되는 시간을 보면 30분~1시간 이내

가 56%로 가장 많고, 30분 이내 24%, 1시간~1시간30분 미만 18%, 그리고 1시간30분 이상이 3%로 나타났다(<그림 12>).

주간 및 야간활동

도심근무자들이 근무 및 영업활동 이외에 도심부를 어떻게 이용하고 있는가도 도심부를 이해하는데 도움이 된다. 이들의 소비활동이 도심부의 토지이용 및 경제적 활력에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 이들은 근무 및 영업활동 이외에 점심시간과 퇴근시간 이후에 도심부를 이용하고 있다. 따라서 먼저 점심식사를 어떻게 하는지에 대해 물어본 결과, 응답자의 39%는 근무지 근처의 음식점을 이용하며, 27%는 주문 또는 배달을 이용하는 것으로 나타났다. 도시락을 지참하는 경우는 17%에 이르렀고, 근무지내의 구내식당 이용은 11%에 불과했다. 따라서 도심근무자들(그 중 약 66%)의 중식을 지원하는 중소규모의 음식점이 도심부의 주요한 기능으로 자리잡고 있음을 짐작할 수 있다(<그림 13>).



그림 14 점심식사 장소

또한 퇴근후 저녁시간에 얼마나 자주 도심부에서 동료들과 어울리는지에 대한 설문에서 응답자의 약 40% 정도가 적어도 일주일에 1번이

상, 응답자의 90% 이상은 적어도 한달에 1번 정도 퇴근후 도심부에서 저녁식사와 술자리를 갖는 것으로 나타났다<그림 14>.



 그림 저녁 및 야간활동 빈도

도심부 근무의 장단점

도심부에서 일하고 있는 사람들이 느끼는 도심
부 근무의 장단점은 도심부의 경쟁력을 파악하는
데 중요한 실마리를 제공해 줄 수 있다. 장점을

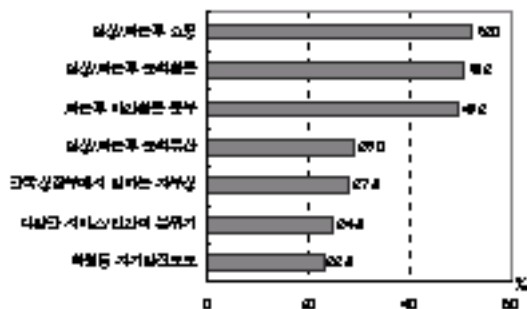


그림 도심근무의 장점까지 선택

보강하고 단점을 보완함으로써, 다른 지역에 비해 도심부 입지의 상대적인 우위를 제공해 줄 것이기 때문이다.

도심근무자들은 도심부에 근무하는 장점 3가지를 선택하도록 한 설문에 대하여, 응답자들은 점심시간이나 퇴근후 쇼핑(응답자의 52%), 문화활동(50%), 야간유흥활동(49%)을 할 수 있다는 점이 가장 큰 장점이라고 응답하고 있다. 또 점심시간이나 퇴근후 고궁 등에서 문화유산을 즐길 수 있다는 점(29%)도 장점으로 인식되고 있으며, 한국의 심장부에서 일한다는 자부심을 느낄 수 있다는 점(28%)도 장점이라고 응답함으로써 도심근무의 장점으로 도심부의 상징적 효과도 중요하다는 것을 알 수 있었다. 그외에도 다양한 서비스와 인간적인 분위기(25%), 학원을 통한 자기발전의 기회 도모(23%) 등도 장점으로 부각되었다. 종합하면, 도심근무자들은 쇼핑·문화·역사유산·다양한 서비스와 인간적인 분위기 등을 도심부의 환경적인 특성과 매력으로 인식하고 있다(<그림 15>).

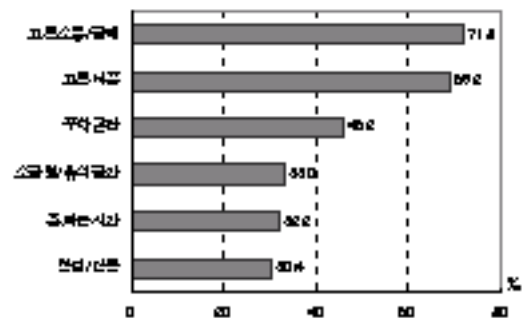


 그림 도심근무의 단점 까지 선택

한편, 도심부에서 근무하는 것의 불편한 점(3가지 선택)으로는 도심거주자와 마찬가지로 교통소음과 공해(응답자의 72%)가 1순위였으며, 그외에 교통체증(69%), 주차곤란(46%), 소공원/휴식공간 부족(33%), 정돈/청결문제(30%) 순으로 응답했다. 도

심부의 경쟁력을 높이기 위해서는 이러한 불편요소들을 해결하는 도심환경정비시책이 지속적으로 추진될 필요가 있음을 시사하고 있다(<그림 16>).

특히 주목할 만한 점은 도심근무자들도 도심거주자와 마찬가지로 교통소음과 공해를 도심부의 가장 큰 문제로 지적하고 있다는 점이다. 즉, 도심주거확보와 도심근무환경의 개선을 위해 해결해야 할 가장 중요한 선결과제가 교통소음문제이며, 도심부의 소음 및 공해를 줄일 수 있는 교통정책의 추진이 서울 도심부 관리의 핵심적인 요소임을 시사하고 있다.

V ○맺는말

일반시민, 도심거주자 및 도심근무자의 도심부 이용실태는 어떤 관점에서 보는가에 따라 다양한 해석이 가능하다. 그 해석은 하나의 특정시각에 국한시키지 않는 것이 바람직하며, 따라서 설문조사 결과는 도심부에 대한 보다 심도있는 이해를 돕기 위한 기록으로서의 성격을 강조하고자 한다. 그럼에도 불구하고, 필자들은 서울 도심부의 바람직한 관리라는 관점에서 조사결과에 대한 해석과 함께 정책적 시사점의 도출을 시도하였다. 오늘날의 시점에서 사대문안 도심부는 보존과 개발의 균형이라는 세심한 도시관리가 요청되고 있기 때문이다. 정책적 시사점은 본문에도 서술되어 있거니와 주요 내용을 재정리하면 다음과 같다.

첫째, 주거지의 공간적 확산과 외곽 부도심의 출현에도 불구하고, 사대문안 도심부는 여전히 시민들의 일상생활에 긴밀하게 밀착된 생활중심지임을 보여주고 있다. 계층별로 차이는 있지만, 대체로 도심부는 만남과 교류의 장소이자 상업중심지이면서 문화활동의 거점으로서, 평일과 주말을 구분하지 않고 서울의 중심지로 기능하고 있는

것으로 보인다. 이는 시민생활의 중심공간이자 서울을 대표하는 중심지로서 각별한 관리가 필요함을 시사하고 있다. 사실 도심부의 기능적·상징적 중요성으로 인하여 세계의 주요도시들이 도심부를 일반지역과는 다른 별도의 독립된 계획단위로 삼고 특별히 관리를 해오고 있는 점을 참고할 필요가 있다(Corporation of London, 1998, 동경도, 1998, City of Portland 1987).

둘째, 도심부 관리에 있어서 교통소음 및 공해 문제의 해결이 핵심적인 과제로 상정되어야 함을 시사하고 있다. 도심거주자들은 이 문제를 도심주거를 기피하게 하는 가장 절대적인 요인으로 들고 있으며, 도심근무자들 또한 도심부 근무의 가장 큰 단점으로 지적하고 있다. 도심부의 교통소음 및 공해를 해결하지 않고서는 도심주거의 확대를 기대하기 어려우며, 업무중심지로서의 경쟁력을 확보하는데도 한계가 있음을 보여주고 있다. 이는 또한 도심부 관리에 있어 교통관리가 핵심적인 관건임을 시사한다. 경유를 사용하는 버스노선의 감축, 저공해 대중교통수단의 지속적 확충 및 교통수요의 지속적 관리 등이 정책대안으로 상정될 수 있다.

셋째, 도심환경정비의 필요성이다. 도심거주자 및 근무자들 모두 주차장, 편의시설, 오픈스페이스 등 기초환경시설의 부재를 문제점으로 들고 있다. 전통적인 도시구조를 바탕으로 발전해온 도심부는 대지 및 도로조건이 불리하고 기반시설이 부족하므로, 도심쇠퇴를 방지하기 위해서는 이에 대한 정비를 통해 다른 지역에 대한 경쟁력을 확보할 필요가 있다. 그동안의 도심관리가 토지이용규제 또는 철거재개발방식에 의존함으로써 도심특성을 보전하면서 효과적으로 환경을 정비하는데 미흡했다면, 이와는 다른 새로운 도심정비 프로그램이 고안되어야 함을 시사하고 있다(양윤재 외, 2000).

넷째, 도심근무지들과 이용자들의 80%이상은 출퇴근 및 도심방문시 대중교통수단을 이용하는 것으로 나타났다. 이러한 대중교통 이용률은 도심 통근시 대중교통 이용률이 80~90%에 이르는 런던, 파리, 동경 등 세계 대도시와 비슷한 수준임을 보여주고 있다(Corporation of London, 1997; 동경도, 1999). 특히 다른 계층에 비해 여성, 저소득층 및 노년층은 도심부 방문시 대중교통수단에 더욱 의존하고 있다. 따라서 횡단보도 설치, 에스컬레이터 및 엘리베이터 설치, 보행여건 개선 등 편리하고 안전한 대중교통 이용환경의 조성이 필요함을 시사하고 있다.

다섯째, 도심부는 여러 가지 문제점을 가지고 있는 반면, 다른 지역이 갖지 못한 다양한 장점을 가지고 있다. 우수한 접근성과 다양한 서비스, 역사·문화적 특성, 인간적인 분위기, 자기계발의 기회 등은 도심부 거주와 근무의 매력을 높이고 있다. 도심부의 급격한 거주인구 감소에도 불구하고 도심부에는 뿌리의식을 가진 다수의 거주자들이 남아 있으며, 이들은 도심부에 계속 거주하는 것에도 비교적 긍정적이다. 이는 도심부가 매력있는 거주지이자 근무지로서 발전할 수 있는 잠재력이 있음을 보여준다. 사실 교외화가 우리보다 먼저 진행된 서구도시의 경우에도 이러한 도심부의 매력 때문에 다시 활력을 찾고 있는 것으로 보고되고 있다(Gratz and Mintz, 1998). 이러한 점들은 도심부에서 지키고 발전시켜 나가야 할 요소가 무엇인가를 시사해 주고 있다.

참고문헌

- 김선웅, 1998, 『서울시 중심지체계 변화분석과 정책과제』, 서울시정개발연구원
서울시정개발연구원·리서치&리서치, 1998, 『서울 도심부

- 이용실태와 관리방향에 대한 시민설문조사 보고서』(미발간자료)
서울시정개발연구원·서울시립대 서울학연구소, 2000, 『서울 20세기: 100년의 사진기록』
서울특별시, 1996, 『서울시 도심재개발 기본계획』
서울특별시, 1997, 『2011년 서울도시기본계획』
서울특별시, 1999, 『서울특별시 중기교통종합계획』
서울특별시, 2000a, 『서울 도심부 관리 기본계획』
서울특별시, 2000b, 『서울 도심부 관리 기본계획 부록』
양윤재·양승호·배용규, 2000, “소단위 적응형 재개발 수법연구”, 『도시설계』, 제1호
양재섭·김광중, 2000, 『서울 도심부 노후시가지 수북형 정비수법 연구』, 서울시정개발연구원
이기석, 2001, “서울 20세기 공간적 확산과 변화”, 서울시정개발연구원 편, 『서울 20세기 공간변천사』(출간예정)
전명진, 1995, “직주불일치 현상과 낭비통근: 서울시를 중심으로”, 『대한교통학회지』, 제13권 제2호
최재중·지규현, 1997, “다핵화정책에 의한 직주근접 효과의 규범적 평가: 서울을 중심으로”, 『국토계획』, 제22권 제5호
南 珍, 2001, 『東京都の都心住居確保に係わるインセンティブ制度の効果と居住環境に関する研究』, 日本 横浜国立大 博士學位論文
東京都, 1998, 『東京都 區部中心部 整備指針』
City of Portland, Bureau of Planning, 1988, *Central City Plan*
Corporation of London, Department of Planning, 1994, *City of London Unitary Development Plan*
Corporation of London, Department of Planning, 1997, *City Planning Fact Card '97*
Cullingworth, B., 1997, *Planning in the USA: Policies, Issues and Process*, London: Routledge
Downs, A., 1994, *New Visions for Metropolitan America*, Washington, D.C.: The Brookings Institution
Fishman, R., 1989, *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*, Basic Books
Gratz, R. and Mintz, N., 1998, *Cities Back From the Edge: New Life for Downtown*, New York: John Wiley & Sons
Jackson, K., 1985, *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States*, New York: Oxford University Press
Lassar, T., 1989, *Carrots and Sticks: New Zoning Downtown*, Washington, D.C.: Urban Land Institute

서울시민의 도심부 이용에 관한 설문조사결과와 해석