

# 서울 대도시권의 확장, 어떻게 대처할 것인가?

2010. 8. 9 제69호

김원호 / 서울시정개발연구원 연구위원  
이신해 / 서울시정개발연구원 연구위원  
김승준 / 서울시정개발연구원 부연구위원

〈 목 차 〉

요약

- I. 서울 대도시권의 공간변화
- II. 광역통행의 증가와 지역간 연계성
- III. 서울 대도시권 공간적 기능 강화전략

## 요 약

서울 대도시권은 꾸준히 확장되고 있다. 현재 서울 중심 반경 40km까지 확장되었으며, 이 추세는 당분간 계속될 전망이다. 주지하는 바와 같이 세계 각국은 대도시권 중심으로 지식기반 경쟁력을 확보하여 국가 경쟁력을 견인하는 정책을 추진하고 있다. 이제 서울 대도시권도 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있는 공간구조체계를 갖출 필요가 있다. 이를 위해서는 서울의 주요거점과 주변도시 간 산업 및 경제활동의 상호연계성을 강화하고 효율적인 연계 교통망 구축이 필수적이다.

### 서울 대도시권 확장과 산업의 교외화

서울 대도시권의 경제활동 범위는 전반적으로 확대되고 있지만, 특히 경부축을 중심으로 확장의 강도가 강하게 나타나고 있다. 이와 더불어 그린벨트 외곽지역으로 개발의 범위가 확대됨에 따라 화성시, 용인시, 광주시, 파주시, 남양주시 등이 새로운 인구밀집지역으로 등장하였다. 또한 제조업과 같이 고용이 많이 창출되는 산업이 서울 대도시권 외곽으로 이동함에 따라 수원, 성남, 부천, 고양시 등이 새로운 거점도시로 부상하고 있다.

### 서울과 주변지역 간의 높은 상호 연계성

경기도에서 서울로 출근통행뿐만 아니라 다양한 목적의 양방향 광역통행의 증가로 서울과 경기도 간의 광역통행은 보편화되었다. 광역통행은 서울시 경계 15km권에 주로 집중되고 있지만, 경부고속도로, 분당선 등 교통여건이 양호한 남부지역은 통행권이 더 확대되고 있다. 광역통행의 보편화로 서울 반경 40km 이내에 위치한 시군구와 서울시 간의 상호연계성은 크게 강화되고 있다. 특히 강남구는 최상위 위계의 중심지로서 3핵 중심지 중에서 영향권이 가장 넓게 분포하고 있다. 반면, 중구는 서울과 접한 일부지역에서, 영등포는 인천 및 서부권역과 상호연계성이 높다.

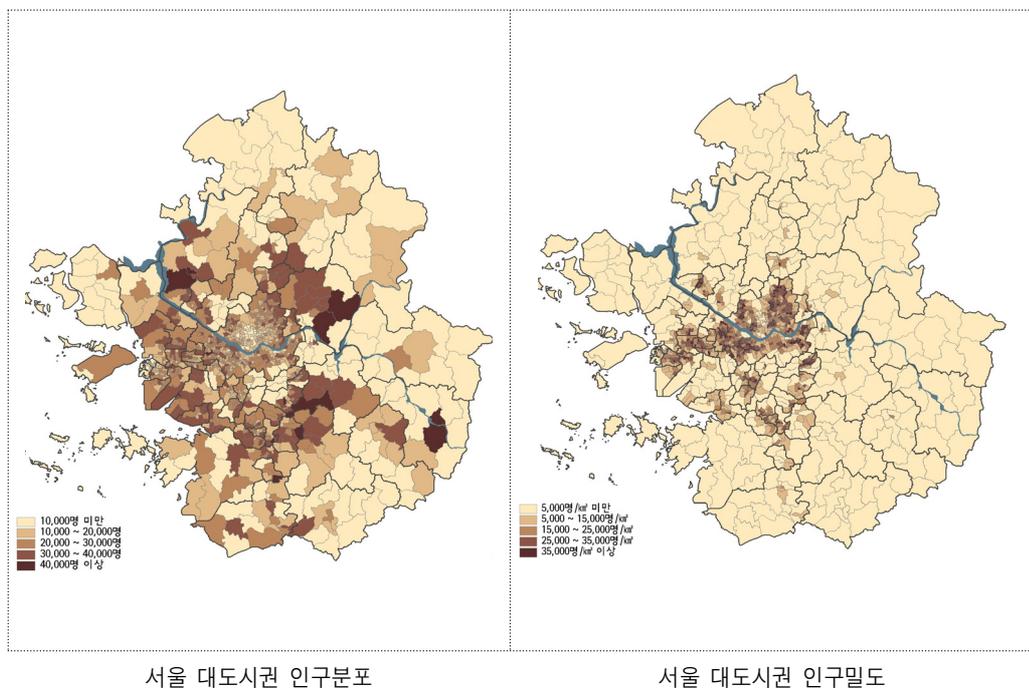
### 다핵연계형 공간구조와 중심지 간 연계체계 구축

서울 대도시권의 경쟁력을 높이기 위해서는 서울과 서울 대도시권의 거점·전략도시를 연계하는 다핵연계형 공간구조 구축이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 서울시의 3핵과 서울 대도시권의 거점·전략도시를 연계하는 생활권을 육성하고 산업벨트로 특화시킨다. 우선 도심~고양~파주권은 영상미디어·인쇄출판 산업을 육성하고, 도심~영등포~시흥~안산~화성~평택권은 첨단기술제조업, 도심~강남~성남~수원권은 사업서비스 산업을 육성한다. 둘째, 서울 대도시권을 대상으로 계획된 신분당선, 신안산선, 경원선 등의 광역철도망을 보완하여 철도중심의 다핵공간체계를 지원하는 교통체계를 구축한다. 서울시내 3핵 중심지를 연결하는 교통체계 구축도 당연히 중요하다. 셋째, 중심지 기능이 약화된 영등포부도심은 서울 대도시권 서남부의 산업기반을 지원하는 주요 중심지로서 위상과 기능을 확보한다. 현재 계획 중인 신안산선을 이용하여 서남부권역과의 연결성을 제고하고 중심지로서의 기능을 강화한다.

## I. 서울 대도시권의 공간변화

### 서울 대도시권, 서울 중심 40km까지 확산

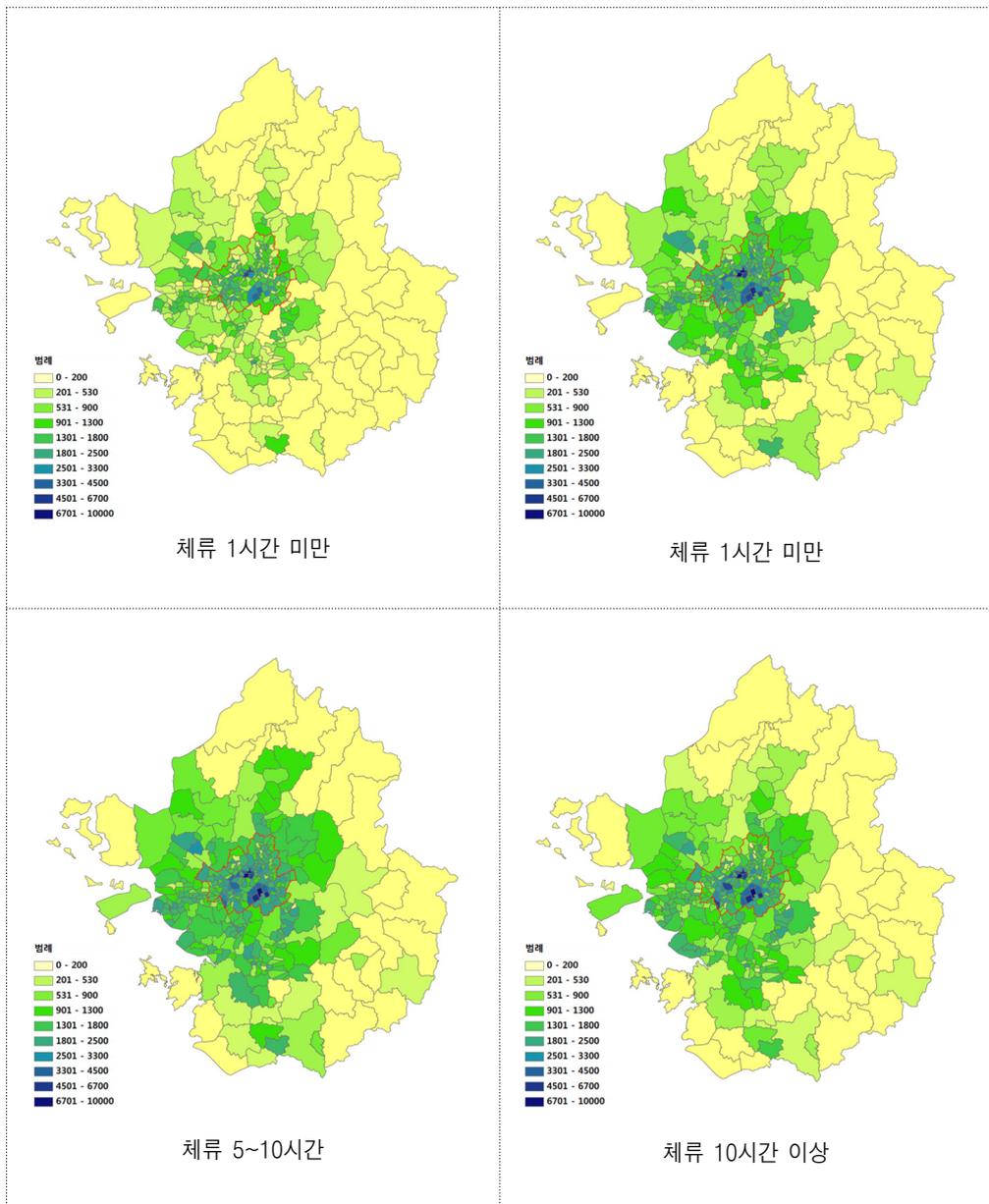
- 서울 대도시권의 인구는 현재 서울 중심 40km 이내에 집중 분포
  - 서울 대도시권은 인구, 인구이동, 개발사업 측면에서 전반적으로 확장 추세이며, 특히 경부축을 중심으로 한 남부지역 도시의 성장과 확산이 현저
  - 서울의 종로구, 중구, 용산구 등 도심권역과 서울시 경계 인근지역은 상주인구가 낮게 분포
  - 그린벨트 외곽지역의 개발확대로 화성시, 용인시, 광주시, 파주시, 남양주시 등이 새로운 인구 밀집지역으로 등장



[그림 1] 서울 대도시권 인구 및 인구밀도 분포(2007년)

□ 업무·출근 통행의 지역적 확산

- 대중교통부문의 사용자 개개인별 체류시간을 분석한 결과 체류시간 5~10시간의 업무·출근 통행의 지역적 확산이 뚜렷

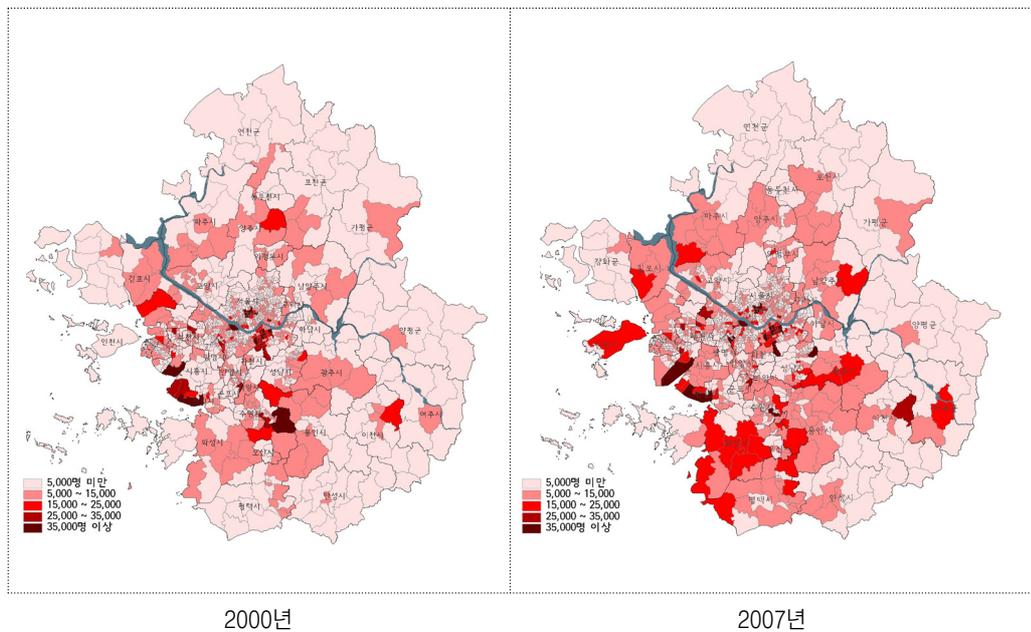


[그림 2] 누적체류시간 분포

- 주간인구는 서울시와 인접한 부천시, 인천시, 안양시, 안산시, 수원시, 파주시, 평택시 등에 집중 분포
- 상주인구는 고양, 성남, 안양, 용인 등 신도시 또는 택지개발 지역에 집중된 반면, 주간인구는 주로 산업 및 경제적 기능이 발달한 지역에 집중
- 산업 및 생산시설의 서울 대도시권 이전으로 주간활동 인구의 분포도 점차 확산되는 경향

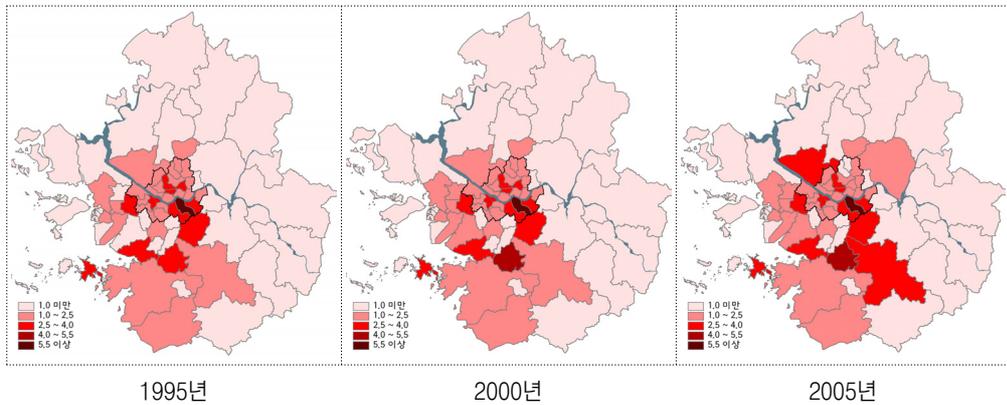
### 산업의 교역화

- 제조업과 같이 많은 고용이 필요한 산업은 서울 대도시권 외곽지역으로 점차 이동
- 2000~2007년 서울 대도시권의 총 종사자수는 약 140만 명(약 20.8%) 증가



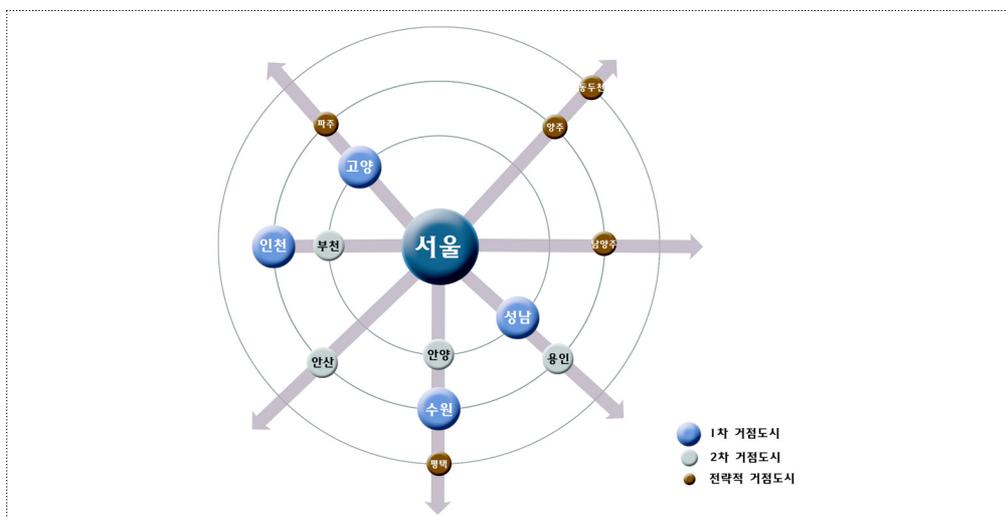
[그림 3] 서울 대도시권 총 종사자수 분포

- 서울 및 인접 시군구는 통신업, 사업서비스업, 금융 및 보험업으로 특화되는 경향
- 수도권 외곽지역은 제조업과 그 밖의 산업으로 특화
- 수원시, 성남시, 부천시, 고양시는 서울 대도시권의 주요 거점도시로 부각
- 1995년 서울에 집중되었던 도시활동은 서울시 인근 시군구에서 외곽지역으로 점차 확산



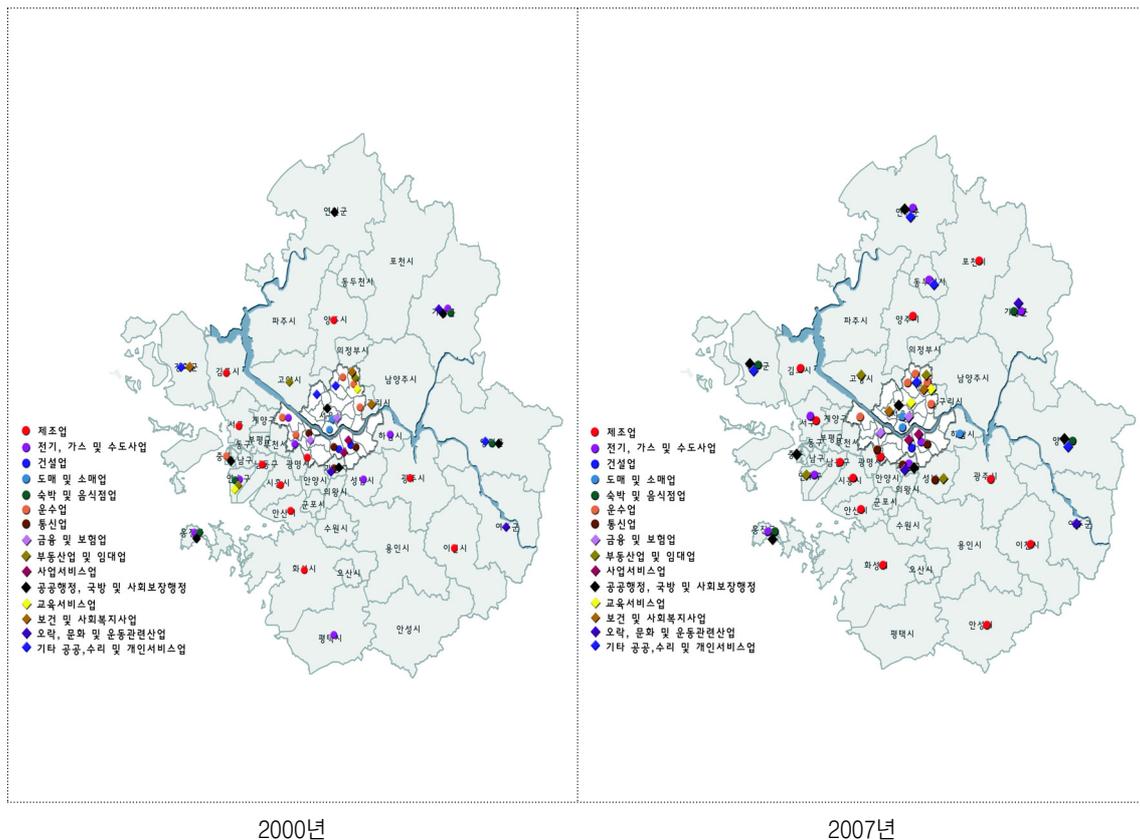
[그림 4] 시군구별 도시활동 집중도

참고: 서울 대도시권 중심도시 체계



□ 서울의 3핵 중 강남구는 도시활동의 최상위 중심지

- 강남구는 총 유입량 및 도시활동 집중도가 지속적으로 증가
  - 도심은 전통적인 중심지로 금융 및 보험업, 공공행정 및 사회보장업, 도  
소매업, 인쇄·출판 및 기록매체업 등으로 특화
  - 영동부도심(강남구)은 사업서비스업과 제조업 관련 중심지 기능을 수행  
하며, 그 밖에 통신업, 인쇄·출판 및 기록매체업 등이 발달
  - 영등포부도심은 도심과 영동부도심에 비해 위상은 낮으나, 금융 및 보험  
업의 특화도가 매우 높은 수준

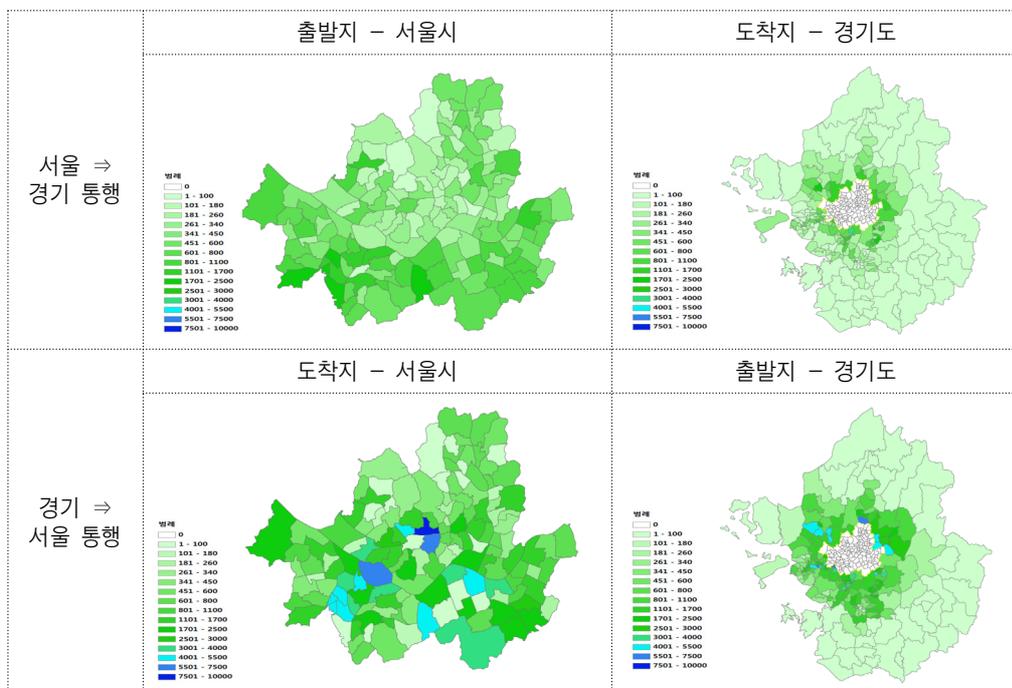


[그림 5] 산업대분류별 특화지역 분포

## II. 광역통행의 증가와 지역간 연계성

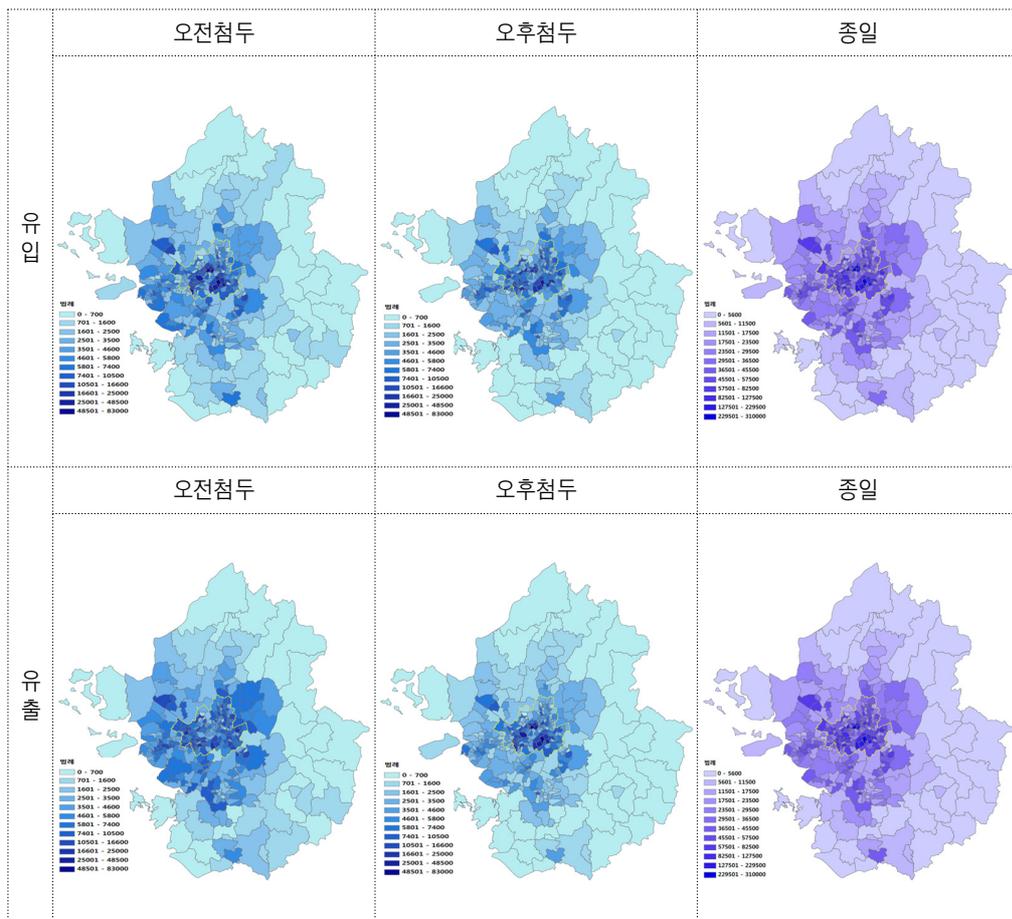
### 서울-경기간 광역통행 보편화

- 경기지역에 거주하며 서울로 출근하는 대중교통 이용자들은 서울에서 경기도 출근자의 3배 이상
  - 오전첨두시 '경기 ⇒ 서울' 통행량은 253,611건, '서울 ⇒ 경기'는 78,019건
    - '경기 ⇒ 서울' 광역통행의 경우, 중구(소공동·회현동·명동·중림동), 강남구(논현1,2동·역삼1동), 금천구(가산동·독산1동) 등 업무중심 밀집지역에 주로 도착
  - 종일통행은 '경기 ⇒ 서울' 1,203,917건, '서울 ⇒ 경기' 1,174,618건으로 출근통행 외 목적별 광역통행량은 비교적 균형을 이루고 있는 상황



[그림 6] 광역통행 분포도(오전첨두)

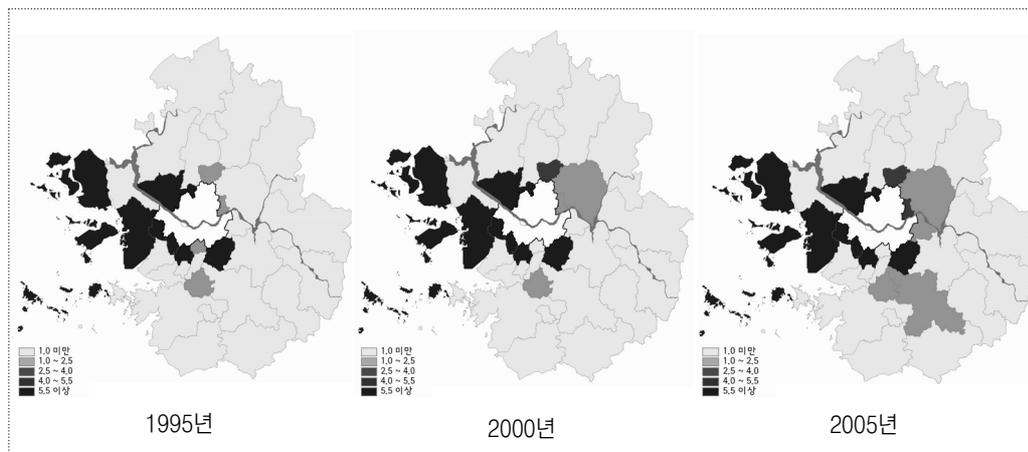
- 경기도 기반 광역통행은 서울시 경계 20km 이내에 집중
  - 시경계 지역의 집중도가 높으며 남부지역은 경부고속도로, 분당선 등 교통여건이 좋아 통행권이 더 확대
  - 경기도 지역은 오전첨두시 서남권에 유출량이 집중. 인천, 파주, 안산, 수원 등 거점도시와 산업벨트 지역에 유입량과 유출량이 집중
  - 특히, 경기도 서부지역은 타 지역에 비해 오전첨두시 유출량이 높고 오후첨두시 유입량이 두드러져 주거지로서의 성격이 뚜렷



[그림 7] 광역통행 유입·유출 분포

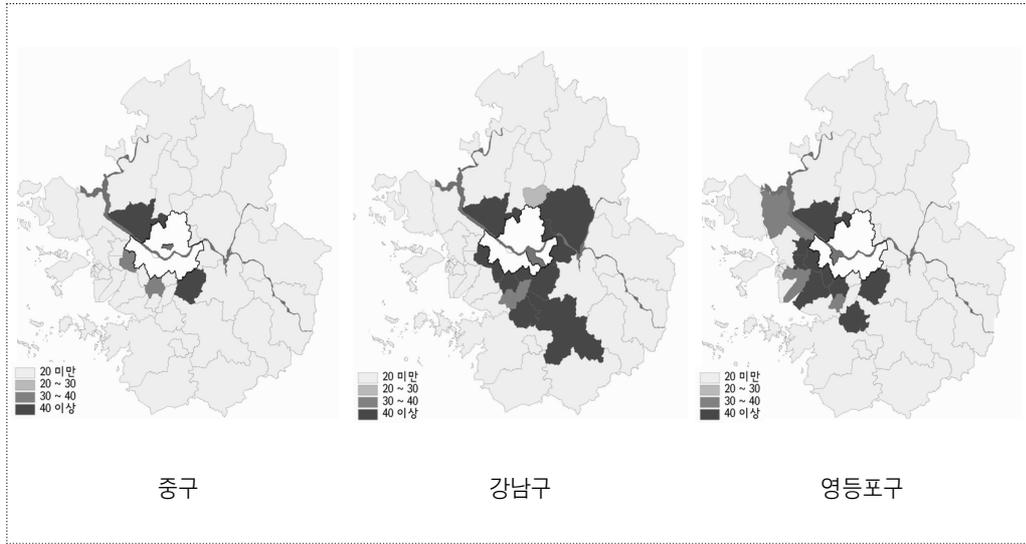
## 서울과 주변부 지역의 높은 상호 연계성

- 서울 반경 20km 이내 지역과 높은 상호작용
  - 서울 반경 20km 이내에 위치한 시군구와 서울시 간 상호작용은 다른 권역보다 현저히 높음.
    - 서울시와 상호연계성이 높은 지역은 성남시, 고양시, 부천시 순
- 서울 반경 30~40km 권역에 위치한 시군구와 서울시 간 상호작용은 처음 5년간 증가하였으나 이후 감소 경향
  - 반면, 서울 반경 50km 밖에 위치한 시군구와의 상호작용은 매우 낮음.



[그림 8] 서울시와 서울 대도시권 시군구 간 상호연계성

- 강남구의 영향권이 가장 넓게 분포
  - 강남구와 경기지역 간의 상호연계성이 가장 넓게 분포
    - 중구는 서울과 접한 일부 지역, 영등포구는 주로 인천 및 서울 대도시권 서부 지역과 높은 상호연계성



[그림 9] 서울 중심지와 서울 대도시권 시군구 간 상호연계성(2005년)

### Ⅲ. 서울 대도시권 공간적 기능 강화전략

#### 다핵 연계형 공간구조를 지향

- 수도권 경쟁력 강화를 위해서는 서울 중심지와 거점도시 간 다핵연계형 공간구조를 지향
  - 독자적인 거점도시로 기능하기 위해서는 서울 중심지와 거점도시 간 효율적인 네트워크 구축이 필수적
    - 다핵 거점도시가 연계되어 기능을 분담하는 상호 보완적 공간구조를 창조
  - 서울시내 도심, 영동부도심, 영등포부도심 간 직결 노선을 확보하여 중심지 간 연계성을 강화
    - 아울러 서울 대도시권 주변 지역 거점과 연계하는 유기적인 광역 교통체계에 대한 구상이 필요
  
- 세부 추진방향

주요과제	추진 방향
대도시권 차원의 거점·전략도시와 산업벨트 구축	- 서울의 3핵과 거점·전략도시를 상호연계 보완하는 생활권을 육성 - 지역별 특화산업과 중심지체계를 고려하여 산업벨트를 조성
다핵공간체계를 지원하는 중심지 연계형 교통체계 구축	- 서울 대도시권 3개 광역축 연계체계 구축 - 서울 3핵 중심지 연계체계 구축
중심지 기능이 약화된 거점을 전략적으로 육성	- 영등포부도심 활성화 추진 - 영등포부도심을 거점으로 서울 대도시권 서부권 활성화 도모

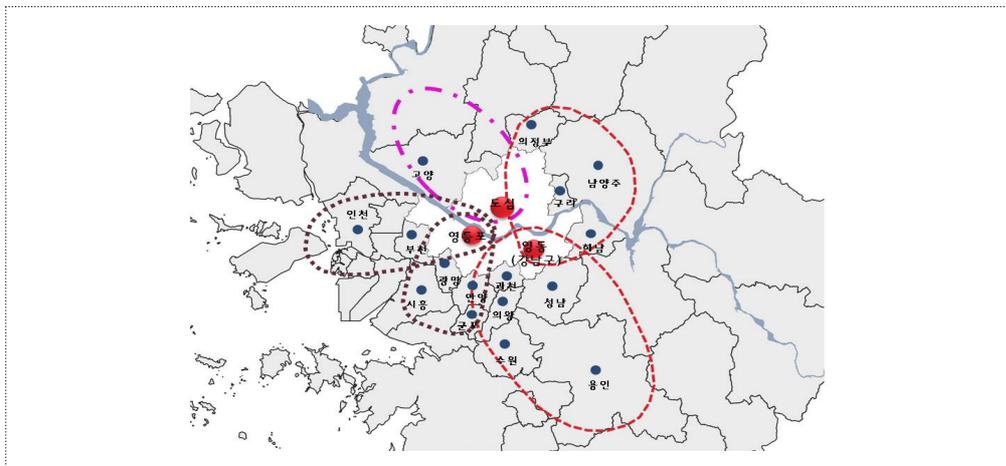
## 대도시권 차원의 거점도시 · 전략도시를 연계하여 산업벨트를 구상

- 서울의 3핵과 8개 거점, 5개 전략도시를 상호 연계하는 생활권을 육성
  - 중심지 체계, 인구 및 산업현황을 토대로 8개의 거점도시와 5개의 전략도시를 육성

### 서울 대도시권 공간구조 관련 계획

서울 대도시권 공간구조에 대해서는 “제4차 국토종합계획 수정계획(2006년)”, “제3차 수도권정비계획(2006년)”, “2020년 수도권 광역도시계획(2006년)”, “수도권 광역경제권 발전계획(2006년)”, “수도권 계획관리 기본계획(2007년)”, “2020 서울도시기본계획”, “2020 인천도시기본계획”, “경기 2020 : 비전과 전략, 동북아의 선택 경기” 등의 다양한 관련계획이 있음.

- 인천, 수원, 성남, 고양, 안산, 안양, 부천, 용인은 도시활동의 집중도가 높은 거점도시
- 파주, 평택, 남양주, 양주, 동두천은 권역별 특화발전을 위한 전략육성도시
- 유기적인 공간구조의 시너지를 극대화하기 위하여 서울의 3핵과 거점도시를 연계하는 생활권을 형성

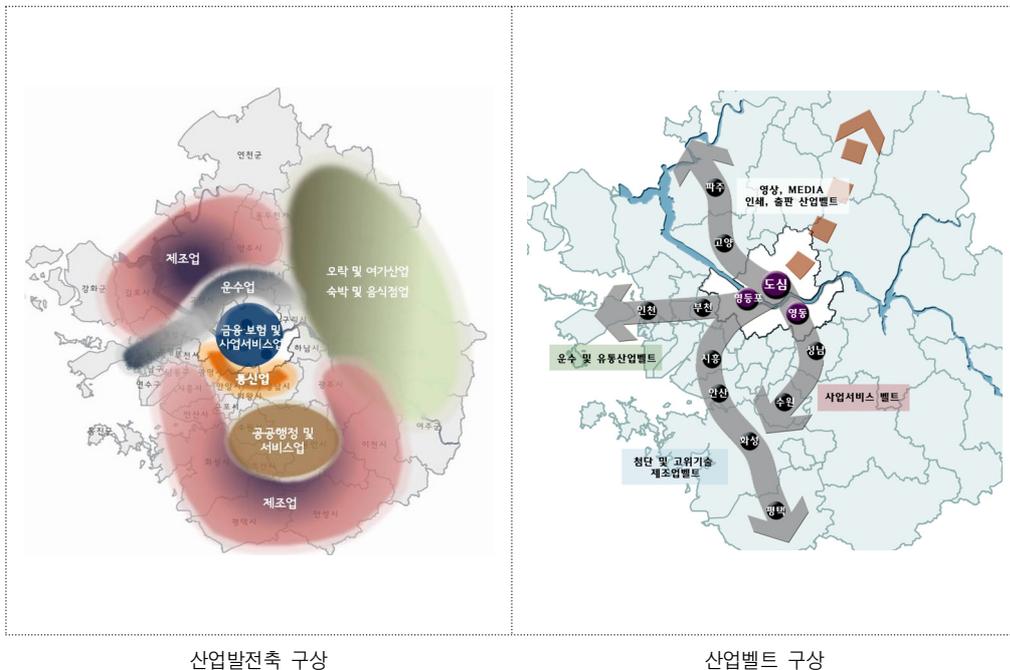


[그림 10] 서울 대도시권 생활권 구상

- 도심 생활권 : 서울 도심~고양
- 영등포 생활권 : 영등포~부천~인천, 영등포~광명~시흥
- 강남 생활권 : 남부생활권(과천, 의왕, 성남, 수원, 용인),  
동북부생활권(하남, 구리, 남양주, 의정부)

□ 지역별 특화산업과 중심지체계를 고려하여 산업벨트를 조성

- 영상, 미디어, 인쇄·출판 산업벨트 : 도심~고양~파주
- 운수 및 유통산업벨트 : 도심~영등포~인천
- 첨단 및 고위기술제조업 벨트 : 도심~영등포~시흥~안산~화성~평택
- 사업서비스 벨트 : 도심~영동~성남~수원



[그림 11] 서울 중심지와 수도권 지역의 상호연계성

## 다핵공간체계를 지원하는 중심지 연계형 교통체계 구축

### □ 서울 대도시권의 3개 광역축간 연계체계 구축

- 서울 대도시권이 행정구역을 넘어 하나의 유기체로 작동하기 위해서는 광역축간 연계체계 구축이 중요
- 서울 3핵(도심, 영동, 영등포) 중심지 간의 연계와 서울의 3핵과 주요 광역축의 연계를 위하여 광역철도망을 중심으로 교통체계를 정비
- 제1축(북부축) : 경원축을 이용하여 서울도심과 연계
- 제2축(동부축) : 신안산선을 이용하여 서울도심 및 영등포부도심과 연계
- 제3축(남부축) : 신분당선을 이용하여 서울도심 및 영동부도심과 연계
- GTX와 경인익스프레스는 기존 광역교통망과 효율적으로 연계되어야 하며, 특히 교통수요가 많은 경인축의 광역철도 조속 추진 필요

	제1축 (북부축)	제2축 (동부축)	제3축 (남부축)
연계 노선	- 제2자유로 : 삼암~문정 - 경원선 급행/연장 : 성북~동두천~연천	- 경인Express : 송도~서울역 - 신안산선 : 안산~여의도	- 신분당선 : 수원~성남~강남~서울
연계 지역	교통 1축 + 서울 도심	교통2축 + 영등포 부도심	교통 3축 + 영동 부도심
노선 그림			

□ 서울 3핵 중심지 연계체계 구축

- 도심~영동 : 신분당선을 이용하여 강남~신사~용산~서울역을 연결
- 도심~영등포 : 신안산선을 이용하여 가산~신도림~영등포~여의도~용산~서울역을 연결
- 영등포~영동 : 현재 계획되어 있는 노선이 없어 지하철 2호선만으로 수요를 감당하기 어려운 실정
- 신도림~영등포~강남~수서를 연결하는 별도의 급행노선이 필요하므로 지하철 2호선의 복선화를 적극 검토



[그림 12] 서울 대도시권 중심지 연계 계획노선

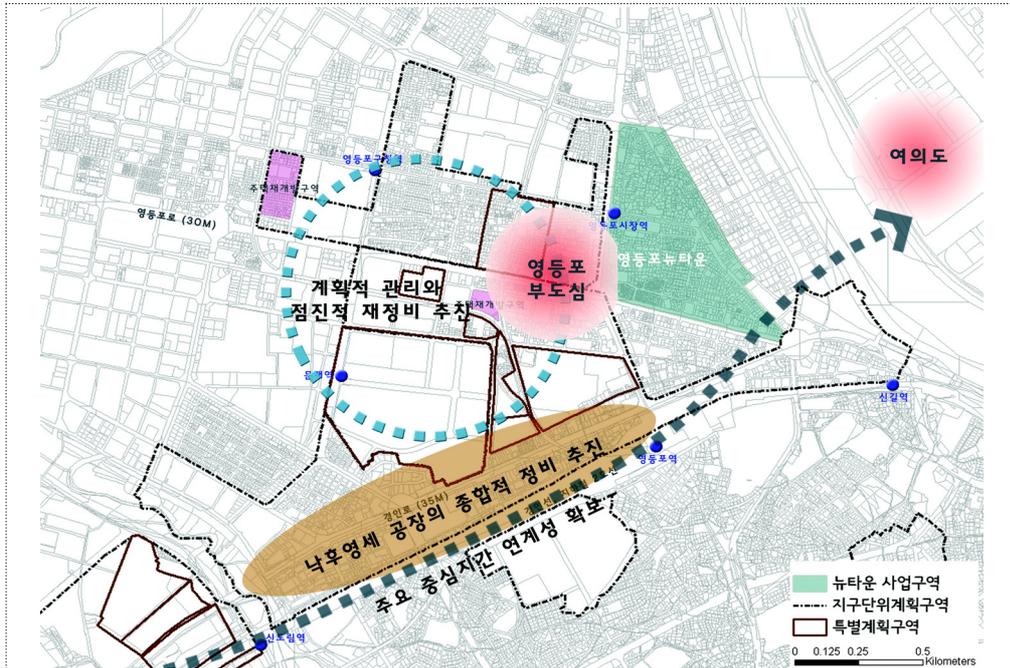
## 중심지 기능이 약화된 거점을 전략적으로 육성

### □ 영등포부도심 활성화 추진

- 영등포부도심은 서남부지역의 산업기반을 지원하는 주요 중심지이나 중심지로서의 기능이 점진적으로 약화
  - 준공업 존치지역의 낙후되고 영세한 공장시설에 대한 종합적인 관리를 통하여 산업기반을 유지
  - 준공업지역의 공장 이전적지가 대규모 주거단지로 무분별하게 전환되는 것을 제한
  - 여의도에 서울국제금융지구를 조성하고 여의도의 증권, 보험 등 금융업 무기능과 용산의 국제업무기능을 연계
- 영등포뉴타운 사업을 영등포부도심의 기능 향상과 영등포시장 일대 도시미관 증진의 기회로 활용
  - 30년간 발달해온 영등포 지역의 시장기능을 유지·발전시키기 위해 재래시장을 정비
  - 주변의 가리봉 균형발전촉진지구는 디지털 산업단지의 배후지역으로 호텔, 오피스 등 주거·상업·업무기능을 갖춘 복합도시로 개발

### □ 영등포의 위상 및 경쟁력을 강화하여 서울 서부대도시권 활성화를 도모

- 현재 계획 중인 신안산선을 이용하여 영등포부도심과 서울 대도시권 서남부와의 연결성을 제고하고 중심지로서의 기능을 개선
  - 인천과의 높은 접근성(공항, 경제자유구역 등), 마곡전략중심지역(MRC) 개발 등을 서남권의 발전 기회로 활용



[그림 13] 영등포부도심 활성화 계획 구상

김원호 | 서울시정개발연구원 연구위원  
02-2149-1131  
wonor@sdi.re.kr

이신해 | 서울시정개발연구원 연구위원  
02-2149-1117  
newsun@sdi.re.kr

김승준 | 서울시정개발연구원 부연구위원  
02-2149-1176  
sjkim@sdi.re.kr