

68년생 한국인의 도시체험 50년

배유진 국토연구원 책임연구원 외

요약

- ❶ (급격한 도시화) 지난 반세기 동안 산업화 정책에 따라 농촌에서 도시로의 인구유입(이촌향도)이 빠르게 진행되어 2017년 용도지역 기준으로 10명 중 9명 이상이 도시지역에 거주함
- ❷ (대도시권 집중) 서울, 부산, 대구 등 경부축을 중심으로 대도시권이 형성, 특히 전체 인구의 약 18%가 국토 면적의 0.6%에 살고 있는 서울의 경우 인구밀도가 1.6만 명/km²로 OECD 도시 중 가장 높은 상황임
- ❸ (대규모 신도시 개발) 중화학공업 육성을 위한 산업도시(60~70년대), 서울인구를 분산수용하기 위한 1기 신도시(80~90년대), 부동산가격 안정과 자족성을 위한 2기 신도시(2000년대 초반), 국가균형발전을 위한 세종시 및 혁신도시(2000년대 중후반) 등 대규모 신도시를 개발함
- ❹ (아파트 대량 공급) 전후 최초의 아파트로 유림아파트(1958년)가 지어진 이후, 서울 강남 및 신도시 개발을 중심으로 아파트 단지가 집중적으로 건설되어 현재 약 1,700만 채의 주택 중 아파트가 1,000만 채(60.1%)를 차지함

정책방안

- ① 한국의 도시는 전후 급격한 근대화·산업화 과정에서 농촌 인구의 도시 유입, 경부축을 중심으로 대도시권 형성 등 불균형 성장이 지속됨
- ② 중화학공업 육성을 위한 산업도시, 급격히 증가하는 도시인구를 수용하기 위한 수도권 신도시, 국가균형 발전을 위한 혁신도시 등 신도시는 사회적 수요에 대응하여 개발되어 왔음
- ③ 특히, 도시인구 유입이 서울 등 대도시권에 편중되면서 압축적·효율적으로 주택을 공급하기 위한 아파트가 한국의 대표적 주거형태로 자리잡음
- ④ 과거 반세기 한국의 도시는 유입되는 인구의 주거공간을 마련하기 위해 아파트로 대변되는 획일적인 모습으로 성장하였으나, 향후에는 인구감소·저성장 시대의 새로운 도시정책이 필요함

1. 김 박사 삶의 궤적과 도시 이야기

1968년생 김 박사는 강원도 화천군에서 태어나 춘천시에서 중등교육을 마치고 대학 및 대학원을 졸업한 후 1995년 국토연구원에 입사하여 안양시 평촌신도시에서 생활하다 2017년 세종시로 이주함

- 김 박사가 3살이 되던 1970년 당시 화천군의 인구는 4만 9,872명(현재 2.5만 명으로 감소)으로 당시 전국 인구 3,088만 명 중 단 4.9만 명(약 0.16%)만이 거주하던 산골동네에서 유년생활을 보냄
- 김 박사는 초등학교를 졸업 후 1981년 강원도 도시지역 중 인구가 가장 많았던 춘천시(1981년 당시 15.5만 명)에서 중·고등학교 학창시절을 보냄(현재 춘천시 인구는 28만 명)
- 김 박사가 1987년부터 대학생활을 하던 수원시는 1987년 43만 명에서 현재 120만 명으로 3배 정도 인구가 증가
- 수원에서 대학생활을 마친 김 박사는 1기 신도시 중 하나로 조성된 평촌(1994년 당시 33만 명)에서 1994년부터 직장생활을 시작함
- 수도권에서 20여 년간 결혼생활과 자녀 양육을 마친 김 박사는 2017년 국토연구원 세종시 이전에 따라 행정 중심복합도시 세종시(2017년 당시 28만 명)로 이주하였음

그림 1 김 박사 삶의 궤적 및 거주도시 변천



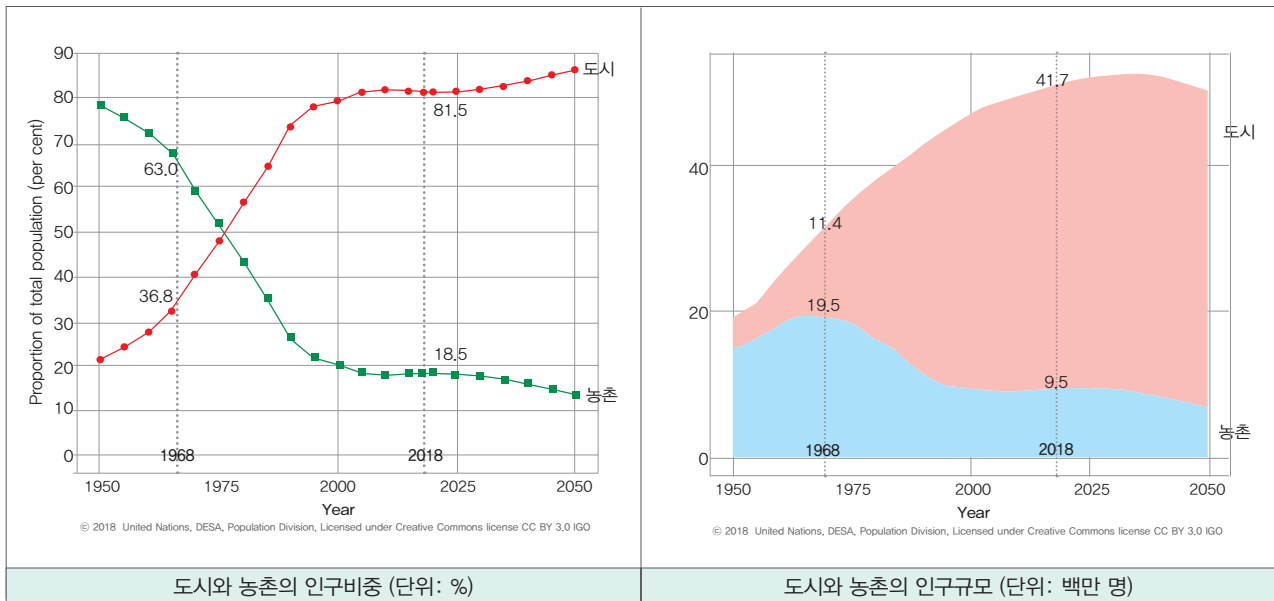
사진출처: 국가기록원, 강원대학교, 수원시 권선구, 이지경제(2013.1.15), 행정중심복합도시건설청

2. 한국의 도시화 추세

한국은 한국전쟁 이후 산업화 정책을 추진하면서 발생한 급속한 도시화로 인해 지난 반세기(1968~2018) 동안 도시지역에 거주하는 인구 비중이 급격히 증가

- 김 박사가 태어난 1968년도 당시 도시인구는 1,140만 명으로 전체 인구 3,090만 명 중 36.8%만이 도시에 거주하고 있었으나
- 50년이 지난 2018년도에는 도시에 4,170만 명이 거주하여 전체 인구 5,120만 명 중 81.5%¹⁾가 도시에 거주하고 있음

그림 2 한국의 도시지역 인구비중 및 규모 추이(1950~2050)



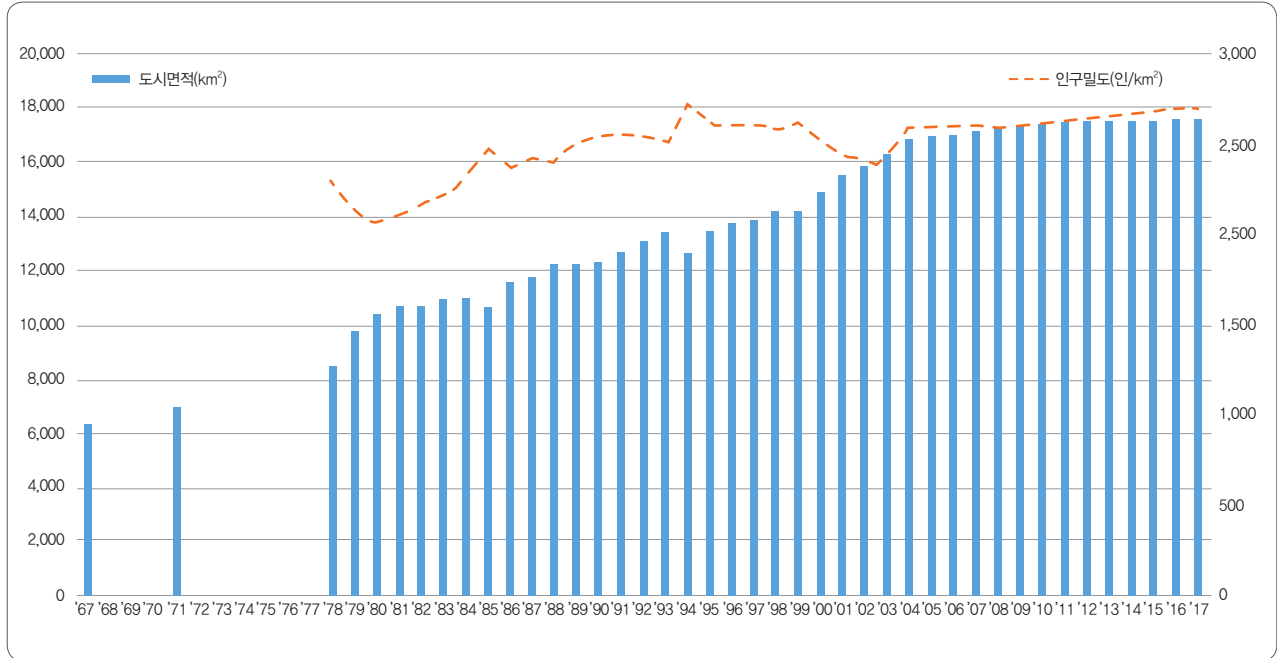
출처: UN 사회경제국 세계도시화 전망 2018 (<https://esa.un.org/unpd/wup/country-profiles/>)

급격히 증가하는 도시인구를 수용하기 위해 지난 50년간(1967~2017) 도시지역의 면적도 2배 이상 증가하였고 2000년대 이후 도시지역 1km²당 약 2,700여 명이 거주하고 있음

- 1967년도 당시 도시면적은 6,435km²이며 도시지역에 1,057만 9천 명이 거주하고 있어 도시지역 인구밀도는 1,644인/km² 수준이었음
- 50년이 지난 2017년도의 도시면적은 1만 7,636km²이며 4,754만 2천 명(용도지역 기준)이 거주하고 있어 도시지역 1km²가 2,696명의 인구를 수용하고 있음(50년 동안 도시지역 인구밀도가 1.64배 증가)
- 도시별로는 서울이 1.6만 명/km²로 1위이며 과밀화된 서울인구를 수용하기 위해 건설된 수도권 신도시들도 인구밀도가 1만 명/km² 내외로 높은 편임

1) UN의 도시지역 기준은 읍면동 행정구역 중 동(洞)지역임. 행정구역상 읍(邑)도 도시지역에 포함하거나 용도지역상 주거, 상업, 공업, 녹지지역을 도시지역으로 넓게 정의할 경우 2017년 도시화율은 이미 90%를 상회함(e-나라지표, 도시지역 인구현황)

그림 3 한국의 도시지역 면적 및 인구밀도 추이(1967~2017)



출처: 행정안전부, 한국도시통계(1967~2003) 및 국토교통부·LH, 도시계획현황(2004~2017)

국토의 균형발전을 위해 수도권 및 대도시의 성장을 규제하고 소도시 및 농촌지역을 지원하는 균형발전 정책을 추진했지만 실효성은 크지 않았음

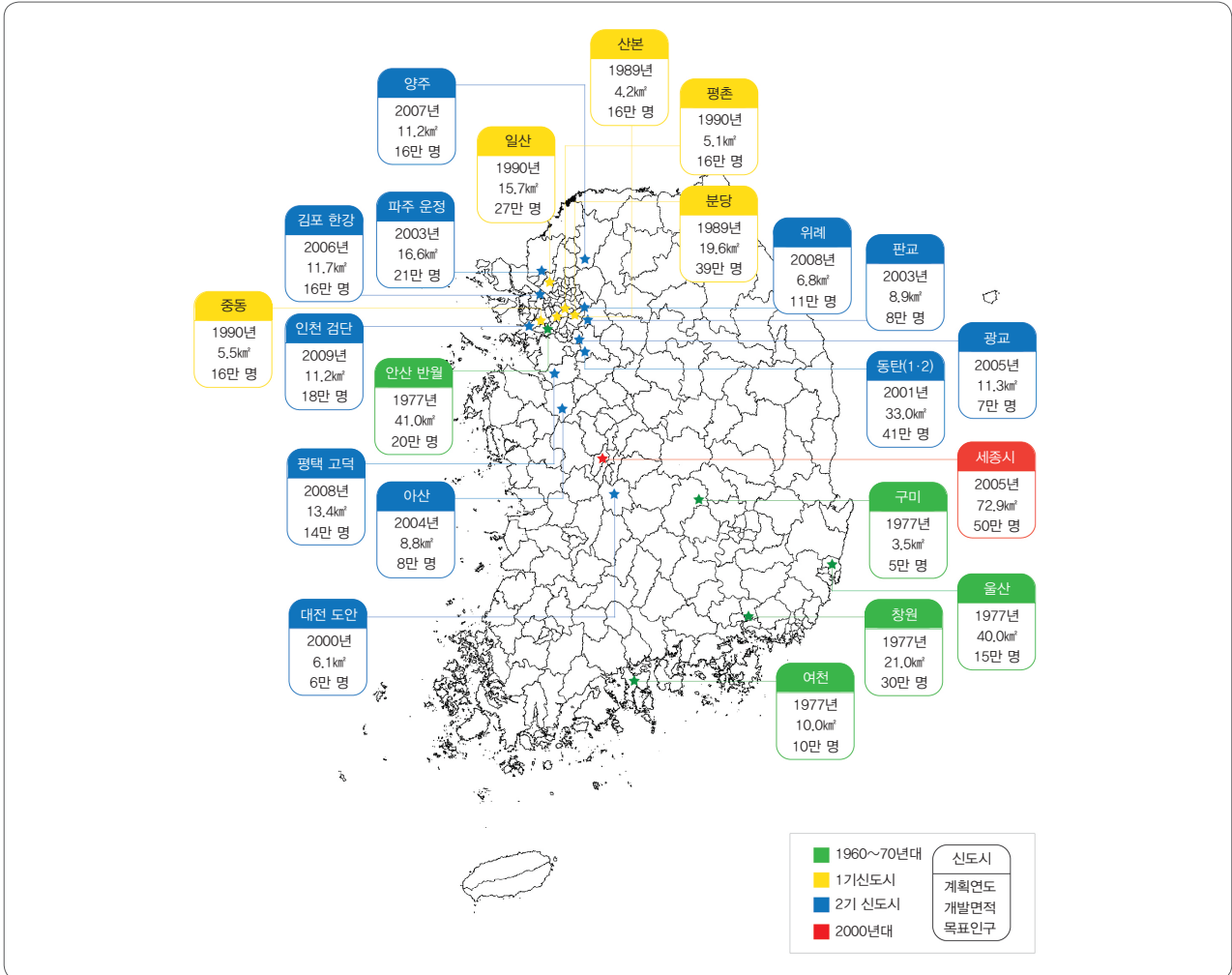
- 우리나라의 도시화는 서울을 중심으로 하는 대도시가 주도하였으며 그 결과 수도권과 동남권의 성장이 두드러짐(김태환 외, 2015)

3. 신도시 개발의 성과

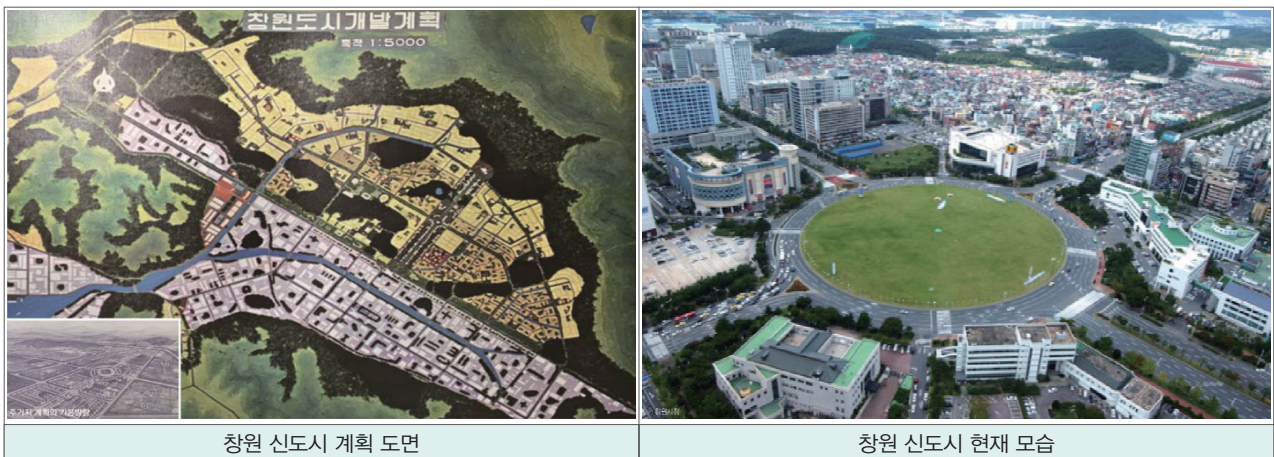
우리나라의 신도시 개발은 1960년대부터 본격화되기 시작하였으며, 산업개발과 주택부족 문제 해결, 국토균형 개발 등을 위해 추진

- 1960~1970년대: 경제성장을 위한 중화학공업 육성정책에 따라 임해지역에 산업도시를 개발하였으며, 창원 도시계획에서 신도시라는 용어를 최초로 사용(울산, 반월, 창원, 구미, 여천)
- 1980~1990년대: 서울의 주택난과 부동산 투기문제를 해결하고자 주택 200만 호 공급을 목적으로 서울 인근 5개 지역에 제1기 신도시 개발(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동)
- 2000년대 초반: 집값 안정과 자족기능 확보를 위해 소규모 분산적 개발정책 방향으로 제2기 신도시 개발(판교, 동탄, 김포 한강, 파주 운정, 광교, 양주, 위례, 평택 고덕, 인천 검단, 아산, 대전 도안)
- 2000년대 중후반: 국가균형발전 등의 목적으로 행정기능의 수용, 기업도시의 건설, 혁신도시 등 복합적 신도시 개발(세종특별자치시, 혁신도시, 기업도시 등)
- 최근: 첨단·녹색도시 목적의 신도시 개발(인천, 송도, 영종 신시, 파주 교하, 상암 DMC 등)

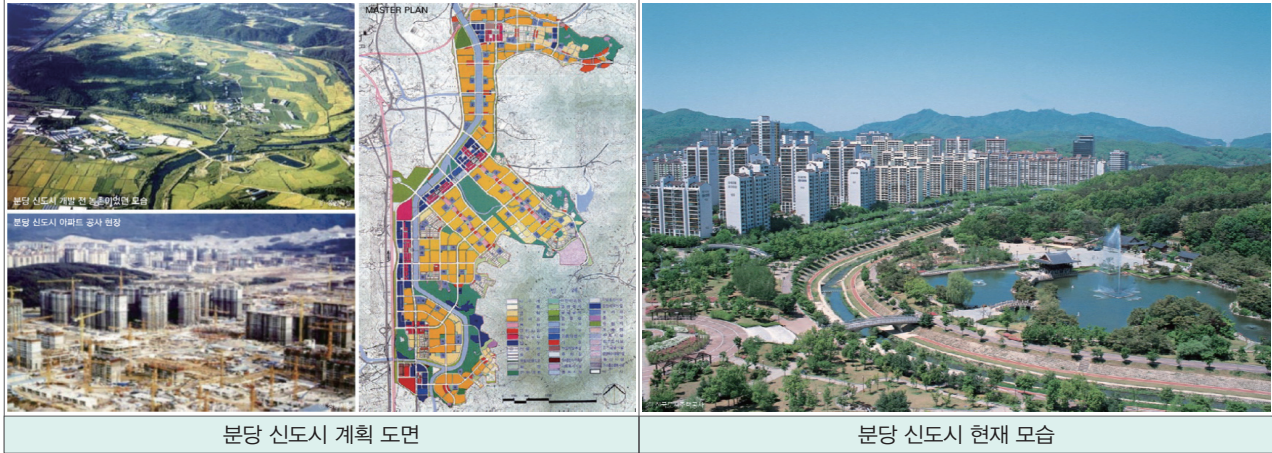
그림 4 신도시 개발 현황



경제발전 지원을 위한 신도시: 울산, 반월, 창원, 구미, 여천



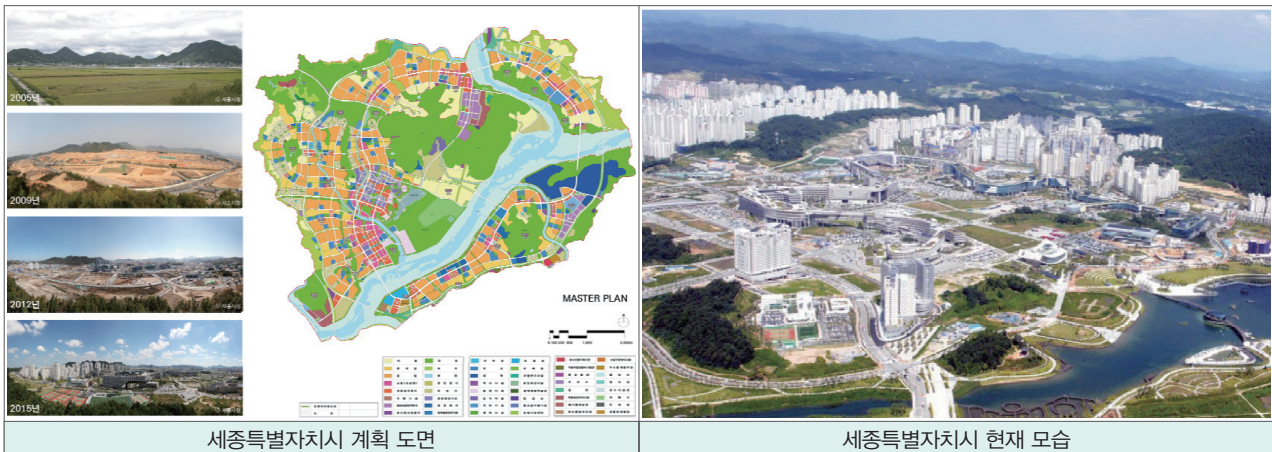
주택문제 해결을 위한 신도시: 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동



분당 신도시 계획 도면

분당 신도시 현재 모습

국가 균형발전을 위한 신도시: 세종특별자치시, 혁신도시, 기업도시



세종특별자치시 계획 도면

세종특별자치시 현재 모습

4. 아파트, 한국적 도시 주거양식

최초의 아파트와 단지형 아파트

1930년 해방 이전 최초의 아파트인 '유림아파트'가 서울에 지어졌으며 1958년경 해방 이후 '종암아파트'가 건설되고 1960년대에 최초의 단지형 아파트인 '마포아파트'가 준공

- 충청로 유림아파트: 이전의 집단생활 기숙사와 달리 일본인 토요다가 4층으로 공동주택을 건설한 후 1979년 이전에 5층으로 증축되었으며 1979년 도로확장으로 일부가 헐린 채 현재까지 존치

- 종암아파트: 1958년경 민간이 준공한 종암아파트를 대한주택영단²⁾이 인수하여 분양·사후관리를 했으며, 우리 자본과 기술에 의해 건설된 공동주택의 형태와 일반 입주인 대상의 공간점유 방식 등을 갖춘 해방 이후 최초의 아파트
- 마포아파트: 박정희 정부의 적극적인 주택정책으로 대한주택공사가 최초의 단지형 아파트인 마포아파트를 준공하여 우리나라의 주거지 고층화 및 단지 형성의 시초로 기록

그림 5 우리나라 최초의 아파트, 단지형 아파트



출처: 서울신문(2014.3.10.), 네이버 지식백과(아파트 문화사), 머니투데이(2004.12.7.)

아파트의 단지화

1970년대 강남개발과 함께 정부주도로 중산층 거주용 대단위 아파트 단지가 들어섰으며 민간기업 참여도 점차 늘어나면서 1980년대에 아파트 단지 확산

- 1971년 동부이촌동 아파트 단지는 개발 당시 오늘날과 같은 아파트 선분양제도, 모델하우스 등을 선보이며 고층 단지아파트의 선구자 역할을 하였다는 평가를 받음
- 강남 개발계획과 맞물려 반포 아파트 단지 건설이 힘을 얻었으며 여세를 몰아 민간기업도 참여하여 1975~1977년에 현대건설이 압구정동 현대아파트를 건설
- 1970년대 중반 이후 정부 주택정책과 민간 건설업체의 이익, 신형 중산층 주택 수요자의 이해가 맞물리면서 고층아파트가 강남의 대표적인 주거양식이 됨

2) 공공주택의 공급을 주도한 조직으로 일제 강점기 때 '조선주택영단'(1941)이 있었고 이는 1948년에 '대한주택영단'으로, 1962년에는 다시 '대한주택공사'로 명칭을 변경하였음(안건혁, 2018.8)

정부 중심의 단지화 전략으로 대규모 아파트 단지들이 건설될 수 있는 제도를 마련

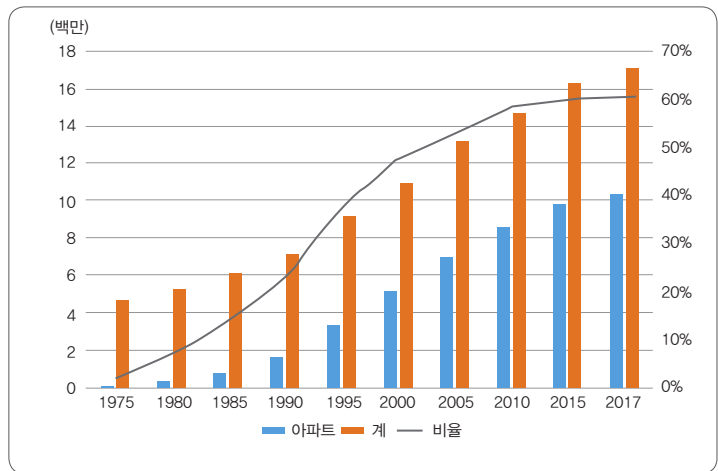
- 「토지구획정리사업법」을 개정(1975)하면서 토지구획정리사업을 통해 체비지를 확보하여 잠실지구에 대단위 아파트 단지를 유치
- 「주택건설촉진법」을 전면 개정(1977)하여 아파트 단지 개발의 절차와 기준을 제도화한 데 이어 「택지개발촉진법」을 제정(1980)하여 아파트 단지 중심의 신도시 개발을 위한 제도적 장치 완성
- 서울시가 불량주택지 재개발사업에 건설회사들이 참여할 수 있도록 '민간합동재개발사업' 방식을 도입(1984)하여 재개발 사업에서도 전면 철거가 이루어진 뒤 아파트 단지를 건설하는 방식이 확대

한국의 대표적인 주거형태, 아파트

전체 주택 중 아파트 비율이 점점 늘어 한국 도시의 전형적 주거형태로 자리

- 1975년부터 통계자료상 주택의 종류 중 아파트가 등장하였으며 2005년에 우리나라 전체 주택 가운데 아파트가 차지하는 비율이 절반을 넘었고 현재는 60%에 육박함

그림 6 전체 주택 중 아파트 비율(1975~2017)



자료: 통계청, 주택총조사(1975~2017)

참고문헌

- 김태환, 박세훈, 이병재, 박소영 외. 2015. 한국 국가도시정책의 전략과 과제. 안양: 국토연구원.
 박인석. 2013. 아파트 한국사회. 서울: 현암사.
 박철수. 2013. 아파트. 서울: 마티.
 안건혁. 2018.8. 국토정책 40년의 회고와 전망- 도시계획. 월간 국토, 8월호. 국토연구원.
 전상인. 2008. 아파트에 미치다. 서울: 디자인하우스.

※ 본 자료는 국토연구원 개원 40주년을 기념하여 도시연구본부에서 기획하고 작성하였음.

배유진 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)
김슬예 국토연구원 도시연구본부 연구원(seulyea@krihs.re.kr, 044-960-0148)
배인영 국토연구원 도시연구본부 연구인턴(memoryforpeace@krihs.re.kr, 044-960-0248)

