

한국의 신도시: 역사와 전망

신도시는 포괄적인 의미로 “새롭게 조성된 계획 도시”로 정의되지만, 규모, 기능, 위치 등에 따라 다양한 종류의 신도시가 가능하다. 현대적 신도시 개념의 시초는 에버니저 하워드가 주창한 전원도시 개념이다. 전원도시 개념은 영국 산업도시의 병폐에 대한 대안적 개념으로 각광을 받았다. 전원도시 개념은 뉴타운 개념으로 발전해 나갔으며 법적 장치들이 보완되면서 영국과 유럽의 많은 국가들에서 신도시들이 실질적으로 건설되었다. 우리나라에서 현대적인 의미의 신도시 개념이 도입된 것은 1960년대이다. 이후 신도시 건설의 시기, 목적, 종류 등에 따라 다양한 양상을 띠면서 현재까지 진행되어 왔다. 신도시 개발의 가장 중요한 추동력은 서울을 포함한 수도권권의 과밀화였으며, 대규모 국가산업단지의 배후도시 개발, 지역개발을 위한 지방 거점 도시의 개발 및 비수도권 대도시의 인구분산 등도 중요한 이유였다. 1990년대 이후 대표적인 신도시에 수도권 1기 및 2기 신도시, 세종특별자치시, 혁신도시 등이 있다. 신도시가 갖는 가장 중요한 인구학적 의미는 신도시 건설이 인구재분포의 매우 중요한 기제라는 사실이며, 신도시 건설은 국가적 차원의 인구재배치 정책이기도 하다. 특히 대규모 자족형 신도시의 건설은 급격한 인구이동을 촉발시켜 주변 지역뿐만 아니라 국가 전체의 타 지역 인구에 영향을 끼치게 된다. 보다 발전적인 신도시 건설이 되기 위해서 신도시 개발정책의 합리화 및 민주화, 신도시 개발계획의 내실화, 자족적 도시 기능의 강화, 난개발의 예방 등이 요구된다.

1. 신도시의 개념과 역사

신도시(new town, new community, new city)에 대해 포괄적인 정의를 내려 본다면 “새롭게 조성된 계획 도시(planned city)” 정도가 될 것이다. 그러나 실질적인 신도시는 규모, 기능, 위치 등에 따라 상당한 정도의 다양성을 띠게 된다. 즉, 대도시 내 신시

가지, 대도시 주변의 위성도시, 기존 대도시 지역에서 멀리 떨어진 자족적 계획도시 등 매우 다양한 형태의 신도시가 가능한 것이다. 이러한 다양한 신도시들을 포괄할 수 있는 공통적인 특성을 다음의 두 가지 정도로 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 신도시는 종합적인 계획에 따라 새로이 조성된 도시이다. 둘째, 신도시는 인구 유입을 통해 지속적인 인구증가를 보여주며, 어느 정도의 사회경제적 자족성을 확보하고 있는 도시이다. 역사적으로 볼 때, 신도시 개발의 가장 중요한 목적은 대도시의 과밀화로 인한 문제점을 완화하려는 것이다. 그러나 최근 들어 균형 있는 국토개발과 지역 격차의 해소도 매우 중요한 신도시 개발의 이유가 되고 있다. 또한 특정 기능(행정, 자원개발, 연구 등)에 특화된 도시의 건설도 상당한 비중을 차지하고 있다.

현대적 신도시 개념의 시초는 19세기 후반 전원도시운동(Garden City Movement)의 창시자였던 에버니저 하워드(Ebenzer Howard)에게서 비롯된다. 전원도시 개념은 산업혁명의 심장이었던 영국의 산업도시가 가지고 있던 심각한 ‘도시 병리현상(urban disease)’, 즉, 공해, 인구과밀, 주택난, 실업, 범죄, 혼잡 등에서 벗어나 대안적 도시를 건설하려는 열망에 기반하고 있다. 전원도시 개념은 하워드가 1898년에 출간한 《내일: 진정한 변혁을 향한 평화로운 길(Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform)》(1902년에 《내일의 전원도시(Garden Cities of Tomorrow)》라는 이름으로 재발간됨)에 잘 나타나 있다. 전원도시는 그린벨트로 둘러싸인 자족적 계획 커뮤니티를 의미하는데, 높은 자족성, 풍부한 녹지, 균형 잡힌 산업 구조, 잘 갖춰진 생활 시설 등을 그 특징으로 한다. 하워드는 1899년 ‘전원도시연합(Garden City Association)’을 창설했으며, 런던 북쪽 외곽의 하트퍼드셔(Hertfordshire) 카운티에 제1의 전원도시인 레치워스(Letchworth)와 제2의 전원도시인 웰윈(Welwyn)을 건설하였다.

전원도시운동은 뉴타운운동(New Town Movement)으로 이어진다. 프레데릭 오스본(Frederick J. Osborn)은 하워드의 전원도시 개념을 실현성을 더 높인 뉴타운 개념으로 발전시켜 나갔다. 이 개념은 제2차 세

계대전 이후의 재건 관련 대형 국토 계획에서 중추적인 역할을 담당하게 된다. 1943년의 런던카운티계획(County of London Plan)과 1945년의 대런던계획(Greater London Plan)은 런던의 과밀화로 인해 인구와 고용의 분산이 필수적임을 인식하게 되었고, 분산된 인구와 고용을 수용할 뉴타운의 건설이 대안으로 제시되었다. 1945년 뉴타운위원회(New Towns Committee)가 설립되었고, 1946년에는 뉴타운법(New Town Act)이 통과되었다. 이 법의 실행을 통해 이후 50년간 총 28개의 뉴타운이 건설되게 되었다. 이 뉴타운 개념은 이후 영국 뿐만 아니라 특히 유럽의 많은 나라에서 중요한 정책수단으로 채택되었다.

미국에서의 신도시 개념의 도입은 존 F. 케네디(John F. Kennedy) 정부에서 주택금융청(Housing and Home Financial Agency, HHFA) 청장을 지냈던 로버트 위버(Robert Weaver)에서 비롯된다. 로버트 위버는 연방 정부가 공공이나 민간 개발자들이 신도시 개발을 위해 토지를 매입하고자 할 때 재정 지원을 해야 한다고 주장했다. 1965년 이를 추진하기 위한 기구로 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD)가 창설되었고, 주택도시개발법(Housing and Urban Development Act, 1965, 1968, 1970)에 의해 법적인 뒷받침을 받게 되었다. 미네소타의 카버(Carver) 카운티에 건설된 조나단(Jonathan)이 미국 최초의 신도시가 되었다. 미국의 주택도시개발법에 따르면, 신도시는 네 가지 유형으로 나뉘어지는데, 각각은 '위성도시(satellite new community)', '도시 내 뉴타운(new-towns-in-town)', '소규모 성장거점도시(small-town growth centers)', '독자적 신도시(free-standing new community)'이다. 위성도시는 도시 스프롤에 대한 대안으로 제시된 것으로 대도시권 내부 혹은 바로 인접한 곳에 개발되는 신도시이다. 도시 내 뉴타운은 기존 중심도시의 내부 혹은 바로 인접한 곳에 건설되는 신시가지이다. 소규모 성장거점도시는 성장 잠재력을 가진 소규모 신도시를 개발하는 것이다. 독자적 신도시는 기존 도시 지역으로부터 상당히 떨어진 곳에 건설되는 자족 신도시를 의미한다.

2. 한국의 신도시 개발사

현대적 의미의 신도시 개발이 우리나라에서 등장하게 된 것은 1960년대에 들어서면서부터이다. 우리나라의 신도시 개발은 신도시 건설의 시기, 목적, 종류 등에 따라 다양한 양상을 띠면서 현재까지 진행되어 왔다. 그러나 신도시 개발의 가장 중요한 이유는 서울을 포함한 수도권 지역의 과밀화였다. 서울의 기능 및 인구 분산과 수도권 주택공급 확대 등이 가장 중요한 이유가 되어온 것이다. 여기에 대규모 국가산업단지의 배후도시 개발, 지역개발을 위한 지방거점 도시의 개발 및 비수도권 대도시의 인구분산 등이 또 다른 중요한 이유가 되어왔다.

1960년대의 신도시 개발은 대규모 국가산업단지의 배후도시 개발과 서울 과밀화 해소와 관련되어 이루어졌다. 일련의 경제개발계획이 실행되는 과정에서 이를 담당할 대규모 국가산업단지에 대한 개발이 이루어졌고, 이것이 자연스럽게 배후도시의 개발로 이어지게 된 것이다. 석유화학단지과 함께 조성된 울산 산업도시(1962)가 최초였고, 포항과 마산도 이 범주에 속한다. 1960년대 후반에는 서울시의 불량주택 정리방안의 일환으로 광주주택단지(현재의 성남 일부 지역)가 개발되었다. 급격히 늘어난 인구를 감당할 만큼의 도시기반시설을 갖추지 못한 서울시는 과잉도시화(over-urbanization)의 문제를 안게 되었고, 이로 인해 야기된 열악한 주거 지역의 형성 및 확산의 문제를 해결하기 위해 신도시 개발이 선택된 것이다. 그러나 이 시기의 신도시 개발은 신도시 자체를 위한 개발계획 하에서 형성된 것이라기 보다는 국가 전체의 개발계획 혹은 여타의 정책 시행 과정에서 부수적으로 신도시가 만들어지는 형태를 띠고 있다.

1970년대에 들어오면서 마침내 계획적으로 조성된 신도시가 탄생하게 된다. 이 시기의 가장 중요한 신도시로 창원, 안산(반월), 과천이 있다. 창원은 국토종합개발계획에 따른 대규모 국가산업단지의 배후도시 건설과 관련되어 있고, 안산과 과천은 서울의 과밀화 해소를 위한 기능 및 인구의 분담 차원에서 조성된 것이다. 창원 산업도시(1976년 완공)는 국가

적인 산업육성정책의 일환으로 기계공업을 중심으로 조성된 산업단지를 중심으로 조성된 신도시이다. 반월공업단지(현 반월국가산업단지)는 서울을 비롯한 수도권에 흩어져 있는 중소 공장을 이전 수용함으로써 산업입지의 합리화를 꾀하고 서울의 인구과밀화를 해소하기 위해 조성된 것이다. 공단조성과 함께 배후 도시로서 30만 명 급의 신도시 개발도 동시에 이루어졌다. 창원과 반월의 경우는 대규모 산업단지 개발과 연관되어 있다는 측면에서 1960년대의 울산이나 포항의 경우와 비슷하지만, 산업단지와 신도시의 개발이 동시에 계획, 실행되었다는 측면에서 진정한 의미의 신도시 개발은 이 시기에 처음으로 이루어졌다고 말할 수 있다. 대전시 대덕단지는 우리나라 최초의 특정 기능(연구)에 특화된 신도시이다.

1980년대는 제2차 국토종합개발계획에 의한 지방 대도시 및 거점 도시의 개발이 활발하게 이루어진 시기이다. 따라서 신도시 개발도 지역개발을 위한 지방 거점 도시의 개발을 중심으로 이루어졌다. 대구, 대전, 광주 등 3대 비수도권 대도시를 인구수용과 정착을 위한 핵심지역으로 지정하는 한편, 성장 잠재력과 중심성이 강한 12개 도시를 성장 거점 도시화하였다. 또한 이 시기는 서울시 내 주택공급 확대를 위해 '도시 내 뉴타운' 범주에 속하는 신도시가 등장한 시기인데, 이 신시가지에 대해 정부가 공식적으로 신도시라는 용어를 사용하였다. 대규모 택지 개발을 통한 대규모 주거단지가 개발되었는데, 대표적인 것에 개포(1981-88년), 목동(1983-95년), 상계(1985-91년) 등이 있다. 1980년대 후반에 들어서면서 주택보급률의 감소와 주택부족의 심화가 서울과 수도권을 중심으로 급격히 진전되어 나갔다. 서울시 내에 개발 가능한 토지가 고갈되어 택지의 대량공급이 어렵게 되자 1989년 정부는 수도권 5개 신도시 계획(수도권 1기 신도시)을 발표하게 된다.

1990년대 중반까지는 수도권 1기 신도시가 건설된 시기이다. 분당(성남), 일산(고양), 평촌(안양), 산본(군포), 중동(부천) 등 서울을 중심으로 반경 25km 이내 지역에 신도시 건설이 이루어진 것이다. 이들 중 분당과 일산은 대규모 자족적 계획도시의 성격을 갖고, 평촌, 산본, 중동은 기존 도시의 신시가지 건설

의 성격을 갖고 있다. 분당과 일산이야 말로 “종합적 계획에 입각하여 새롭게 조성된 도시”라는 원론적인 의미의 신도시에 가장 부합하는 경우라 할 수 있다. 분당(1989-96)은 수도권의 중심 업무, 상업 기능을 하게 될 자족도시로, 일산(1990-95)은 예술, 문화시설이 완비된 전원도시로 개발되었다. 평촌(1989-95)은 안양시의 신중심업무지역으로, 산본(1989-94)은 군포시의 신중심업무지역이자 전원도시로, 중동(1990-94)은 부천시의 신중심업무지역이자 도시 근교 주거지로 개발되었다. 한편 인천의 송도신도시는 첨단정보신도시로 개발되고 있다.

2000년대 들어서면서 기존 신도시 개발에 대한 반성과 이에 대한 대안적 신도시의 개발이 이루어지기 시작했다. 특히, 수도권 1기 신도시가 가지는 자족성 결핍의 문제를 해결하고자 했다. 이 결과 발표된 것이 수도권 2기 신도시 건설인데, 1기 신도시의 단점을 보완하기 위해 대규모 주택공급보다는 충분한 녹지율 확보, 자족기능 강화, 신도시별 특화계획 등으로 차별화를 시도했다. 특히 서울 생활권에 의존하지 않고, 지역거점의 역할을 할 수 있도록 대규모 산업단지를 비롯해 기업들을 다양하게 배치하는 자족 복합도시로 계획됐다. 2기 신도시에 해당하는 것으로 김포 한강, 인천 검단, 화성 동탄1, 평택 고덕, 화성 동탄2, 수원 광교, 성남 판교, 송파 위례, 양주 옥정, 파주 교하 등 10개 지역이다. 2000년대 중반 이후에는 수도권 일극 중심의 불균형 발전을 완화하기 위한 신개념 도시 건설이 추진되기 시작했다. 이러한 신개념 도시에 포함될 수 있는 것이 세종특별자치시와 혁신도시이다. 세종특별자치시는 수도권에서 이전해오는 중앙행정기관을 중심으로 교육, 문화, 복지 기능이 혼합된 자족 도시의 형태로 디자인되었으며, 2012년 7월 1일 정식으로 출범하였다. 혁신도시는 수도권에 집중되어 있는 공공기관의 지방 분산을 전제로 지역 발전의 구심점이 되도록 조성된 신도시로, 전국에 11개의 혁신도시가 조성되고 있다.

3. 한국 신도시와 인구이동

신도시가 갖는 가장 중요한 인구학적 의미는 신도

시 건설이 인구재분포(population redistribution)의 매우 중요한 기제라는 사실이다. 실질적으로 신도시 건설은 국가적 차원의 인구재배치 정책이다. 특히 대규모 자족형 신도시의 건설은 직접적, 간접적, 파급적 인구이동을 촉발시켜 주변 지역뿐만 아니라 국가 전체의 타 지역 인구에 영향을 끼치게 된다. 이러한 의미에서 세종특별자치시와 대표적인 수도권 1기 신도시인 분당의 인구이동 사례를 살펴보는 것은 의미 있는 일이다.

세종특별자치시의 「2030 세종도시기본계획」에 따르면, 계획인구는 2015년에 253,000명, 2020년에 416,000명, 2025년에 544,000명, 2030년에 800,000명에 이를 것으로 전망하고 있다. 이러한 계획인구가 달성되기 위해서는 당연히 급격한 인구유입이 전제되어야만 한다. 한편, 2014년 통계청이 발표한 세종시 미래인구추계에 따르면, 2012년 104,000명이던 인구가 2015년에는 197,000명, 2020년에는 319,000명, 2025년에는 385,000명, 2030년에는 427,000명, 2035년에는 452,000명, 2040년에는 461,000명에 이를 것이라고 한다. 그리고 2012-40년 사이에 증가할 총 357,000명 중 323,000명이 사회적 인구증가에 의한 증가일 것으로 추정되었다. 또한 총 323,000명의 사회적 인구증가 중 220,000명이 2012-20년에 집중적으로 이루어질 것으로 추정되었다. 이는 이 기간 동안 매년 거의 25,000명의 전입초과가 이루어진다는 것을 의미하는 것으로 신도시 건설이 인구재배치에 얼마나 큰 영향을 끼치는지 알 수 있다.

신도시 건설에 따른 인구이동에서 유입인구의 규모 만큼이나 중요한 것이 유입인구의 기원지이다. 통계청의 인구이동통계에 따르면, 2012-14년간 타시·도에서 세종특별자치시로 유입된 인구는 총 93,851명인데, 대전광역시(28.8%), 경기도(18.0%), 충청남도(14.4%), 서울특별시(13.1%), 충청북도(12.3%)가 10% 이상의 비중을 기록하였다. 충청권과 수도권의 비중이 각각 55.5%와 33.5%로 차지해 두 권역이 유입인구의 거의 90%를 담당하고 있다.

그런데 신도시 건설에 따른 인구이동 기원지의 분포는 시간이 지남에 따라 변화할 수도 있다. 예를 들어 대표적인 수도권 1기 신도시인 분당에 대한 인구

이동 연구를 보면, 1990년대에는 주로 송파구, 강남구, 강동구, 서초구, 노원구, 광진구 등 서울시 내부로부터의 인구유입이 절대적이었으나, 2000년대에는 용인시와 광주시 등 경기도 지역에서의 인구유입 비중이 급격히 높아졌다.

4. 한국 신도시 개발에 대한 평가와 전망

한국의 신도시 개발은 어느 정도의 성과에도 불구하고 많은 문제점을 노정시켜 왔다. 첫째, 정책결정과정상의 문제점이다. 한국의 신도시 계획 중 충분한 시간을 가지고 다양한 의견의 수렴 과정을 거치면서 진행된 경우는 거의 없었다. 정책 입안 시점에 다양한 전문가의 참여가 이루어지지 않고, 공청회 역시 형식적으로 진행되는 경우가 많았다. 이러한 문제는 정부에 대한 불신, 주민들의 집단적 반발, 계획 달성의 차질, 부실공사에 대한 우려 등의 결과로 나타나게 되었다. 둘째, 개발계획상의 문제점이다. 개발계획이 종합적인 관점에서 면밀한 검토를 통해 이루어지지 못함으로써 개발계획의 졸속성이 심각한 문제로 대두되었다. 이는 빈번한 개발계획의 변경 및 연기로 이어져 결국 입주 예정 주민에 피해를 입히게 되었다. 셋째, 자족도시 건설의 실패이다. 예를 들어 대표적인 수도권 1기 신도시인 일산은 국제 및 문화, 남북관계 관련 기능을 특화기능으로 보유한 자족도시로 계획되었고, 이후 공공기관 및 민간기업의 이전이 추진되기도 했으나 목표만큼의 자족성을 갖추는 데는 실패하였다. 이는 신도시 건설의 법적 문제점과도 연결되는데, 상위 계획인 수도권정비계획법 등의 법적 제약으로 인해 자족기능 활성화를 위한 유인정책의 수립 및 추진이 어려운 측면이 있다. 넷째, 난개발의 문제이다. 난개발이란 개발사업의 부정적 측면을 총체적으로 일컫는 용어로서, 주로 개발의 불합리성을 의미하지만 최근에는 개발의 비환경친화성까지도 포함한다. 난개발이 발생하는 이유는 신도시의 개발로 질 높은 기반시설이 공급됨에 따라 이러한 개발편익에 편승하고자 하는 소규모 개발이 신도시 주변에 난립하기 때문이다. 이는 주민들의 교통 및 교육문제를 야기하며, 환경과파적인

주택개발로 이어지는 경우가 빈번하다.

한국 신도시 개발의 전망은 현재까지의 신도시 개발의 문제점을 얼마나 개선하느냐에 달려 있다. 이러한 관점에서 향후 정책 방향을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 신도시 개발정책을 총괄할 수 있는 단일한 법적, 행정적 장치를 확립할 필요가 있다. 또한 신도시 개발정책의 합리적 수립, 일관적 추진, 민주적 관리가 요구된다. 둘째, 신도시 개발계획의 내실화이다. 특히, 교통, 토지, 주택정책의 개선을 위한 다각도의 노력이 필수적이다. 셋째, 자족적 도시 기능의 강화이다. 이를 위해 도시 특화 기능 보유 전략 수립, 법적·행정적 보완 등이 뒤따라야 할 것이다. 넷째, 난개발의 예방이다. 이를 위해 신도시의 주거환경을 보호하고 도시기능의 원활한 작동을 도모하기 위한 다양한 대책이 필요하다. 이외에 개발 주체의 다양화 및 민간화, 재원조달방식의 개선, 미래형 신도시 모델의 개발 등이 향후 한국 신도시 개발의 성패를 결정할 요인이 될 것이다.

관련표제

도시내부구조, 도시화, 인구이동, 인구정책: 한국-인구분산정책, 통근통학과 주간인구, 한국의 국내 인구이동, 한국의 인구분포 변화와 도시화

참고문헌

- 경기개발연구원(2007). 「수도권 제2기 신도시 지역의 인구유입특성에 관한 연구」. 기본연구 2007-09.
- 국토해양부(2008). 「신도시개발 편람 매뉴얼」.
- 김형선(2008). 《신도시 개발론》. 부연사.
- 남소희(2015). “수도권 1기 신도시의 인구 특성에 관한 연구 - 일산, 분당의 유입·유출 인구를 중심으로 -”. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 노룡희(1973). 《신도시개발론》. 박영사.
- 세종특별자치시(2014). 「2030 세종도시기본계획」. 세종특별자치시.
- 오성훈·임동근(2014). 《지도로 보는 수도권 신도시계획 50년 1961-2010》. 건축도시공간연구소
- 통계청(각 연도). 《인구이동통계연보》.
- 한국도시지리학회 편(1999). 《한국의 도시》. 법문사.

이상일

한국의 외국인근로자

외국인근로자란 정확히 어떤 사람들을 가리키는 지, 그리고 이들을 이민자라는 더 넓은 개념속에서 어떤 위치로 인식하고 있는지 등 외국인근로자의 위상과 함께 국내로 외국인근로자가 유입된 배경, 외국인근로자의 현황, 이들에 대한 실태조사, 그리고 관련된 주요 이슈 등을 정리한다.

1. 외국인근로자의 개념

외국인근로자(foreign workers)란 이주근로자(migrant workers) 또는 이인근로자(alien workers)로 불리며, ‘일정 기간 동안 다른 나라에 가서 돈벌이를 하는 사람’을 말한다. 즉 취업을 목적으로 다른 국가로 이주한 사람이다. 그러므로 외국인근로자란 개념은 이민자란 더 큰 개념에 속하는 하위 개념이다. 우선 ‘이민자’란 자신이 일상생활을 영위하는 거주국가(country of usual residence)를 변경한 사람이다. 그 체류기간의 기준은 국가마다 다르지만, 통상 국제연합(UN)은 1년을 기준으로, 경제협력개발기구(OECD)는 3개월을 기준으로 하고 있다. 우리나라는 현재 경제협력개발기구의 기준을 따른다.

경제협력개발기구(OECD, 2006)는 이민자를 크게 두 가지 유형으로 나눈다. 하나는 영구(영주)이민(permanent migration)이고 다른 하나는 한시적(일시적) 이민(temporary migration)이다. 영구(영주)이민자란 입국 시부터 영주권을 받은 사람이거나 장차 영주권을 신청할 수 있는 이민트랙(migration track)으로 들어온 사람이다. 한시적 이민자란 유학생, 연수생, 관광취업자(working holiday makers), 계절적 노동자, 주재원, 그리고 계약 노동이민자 등 체류기간이 정해져 있거나 제한된 조건에서만 그 갱신이 가능한 이민자를 말한다(이종원·노용진, 2013:51). 결국 경제협력개발기구의 분류는 체류기간이 아니라 유입국이 해당 이민자를 영구이민자와 한시적인 이민자 중 어느 쪽으로 생각하느냐라는 정책 의도에 따라 나누는 방식이다. 한편 이러한 두 가지 유형에 속하지 않는 경우는 ‘제외집단(excluded)’이라고 부