

14. 都市近郊 住居團地開發에 대한 國際워크숍(上)

자료제공 : 주택산업연구원

이 자료는 지난 6월 20·21일 양일간에 걸쳐 주택산업연구원이 주최하고 본협회 및 건설교통부 등이 후원한 주택산업연구원 개원 2주년 기념 「도시근교 주거단지개발에 대한 국제워크숍」의 주제발표문으로서 본지에서는 2회에 걸쳐 게재합니다.

〈편집자주〉

미국의 공간적 분산 추세

제임스 모어, 피터 고던, 해리 리차드슨(남캘리포니아 대학 교수)

◆ 요 약 ◆

우리는 지역경제정보체계(Regional Economic Information System, REIS) 자료파일을 분석하여 미국의 대도시지역은 안정적인 분산추세를 보여왔고 종종 교외지역을 넘어 도·농경계지역(exurban)과 농촌지역으로 확장되었음을 발견하였다. 교외화가도·농경계지역과 농촌지역의 성장을 저해한다는 지금까지의 분석은 도시지역의 부흥이라는 결론을 유추했다. 우리는 신생기업이 (순)직접편익에 대한 수요에 따라 입지를 결정한다고 생각한다. 이는 종종 도·농경계지역과 농촌지역의 대부분과 교외지역에서 발견되곤 한다. 이러한 추세는 미래에도 지속될 것이라 전망된다.

“최근 정보통신의 발달은 자동차의 출현에 따른 공간분산 추세를 더욱 가속화하고 있다. 1890년 미국 도시의 적정 반경은 보행자 접근을 고려할 때 약 2마일 정도였다. 이것이 1920년까지는 대중교통수단의 발달로 8마일로 증가하였고 1950년까지는 자동차소유의 확대로 11마일로 증가하였고 1970년대에 와서는 도시고속화도로망의 건설로 20-24마일로 증가하였다. 도시중심부로부터 도시내 지점간의 거리가 무의미해지고 또한 정보통신을 이용한 접근성은 거리의 개념으로 측정할 수 없기 때문에 도시의 확장세는 가속화되고 있다. 이에 따라 가계와 기업의 입지선택 범위는 확대되었다. 극단적으로 표현한다면 지리적 특성은 의미가 퇴색해진 것 같다”(Gordon and Richardson 1996b).

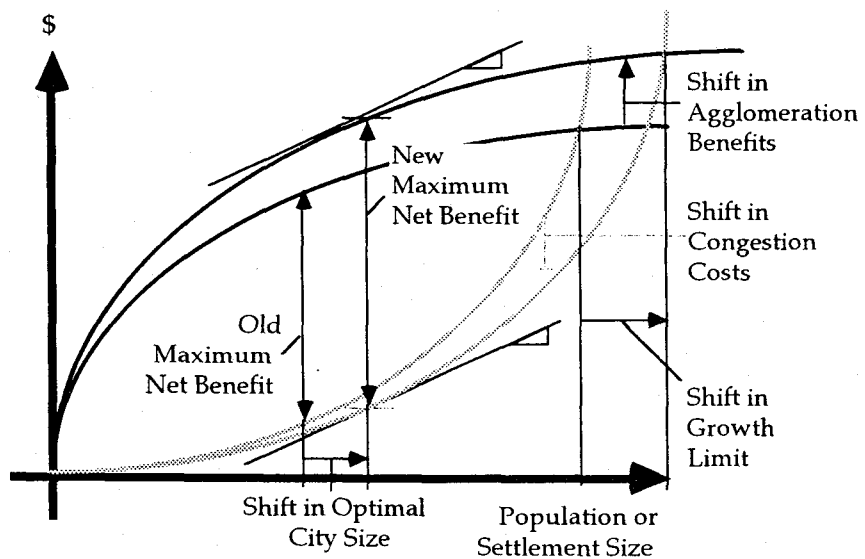
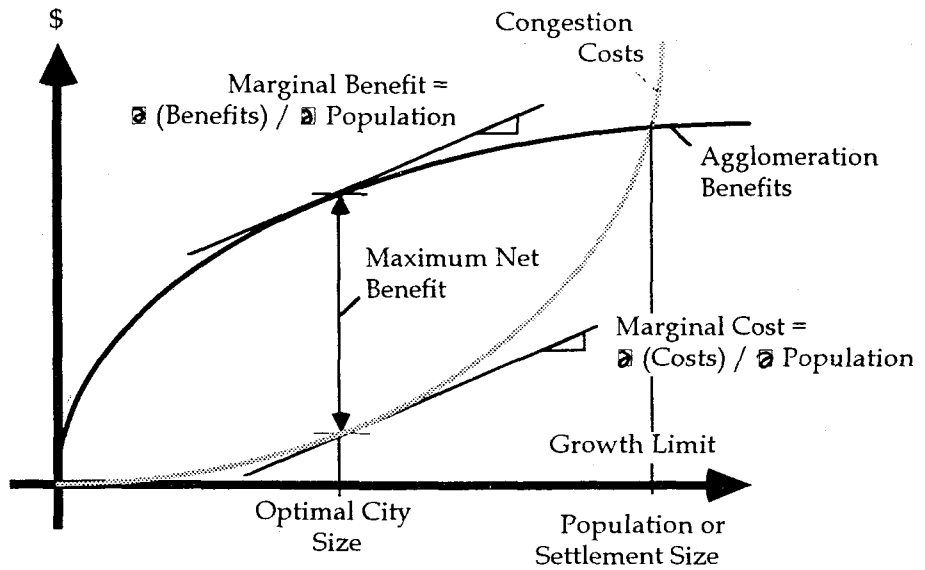
I. 서론

인간의 지역간 이동은 경제적 동기에 의해서 항상 이루어져왔다. 도심으로부터 대도시 주변으로의 인구와 산업활동의 대규모 이동은 항상 이루어졌다. 우리는 이러한 추세를 뒷받침할 수 있는 증거를 제시하고자 한다. 분석결과는 미국의 자료에 근거를 두지만 다른 국가에도 적용될 수있을 것이라 생각한다.

본 연구의 근거를 제공하는 자료는 미국 상무성 경제분석국에서 발표하는 구(county) 별 고용자료이다. 미국에는 3,000개 이상의 군이 있다. 자료는 표준산업분류상 대분류에 따른 산업별 인구와 고용자료를 포함하고 있다.

현대 경제학은 보수증가(increasing returns)의 중요성을 강조한다. 경제성장의 신이론은 기술진보의 중요성을 인식하고 있다(Romer 1996). 이 새로운 시각은 아이디어의 전달방법과 지식의 자연스런 파급효과(spillovers)를 강조한다. 이러한 파급효과는 저비용으로 공간을 통해 전달된다. 예를들어 일대일 접촉과 전자기송(electronic transmission)의 비용을 비교함으로써 쉽게 이해될 것이다. 현대 경제성장이론은 명백히 공간의 의미를 내포하고 있다. 한 경제사학자(Sokoloff 1988)는 1790년에서 1846년 사이의 경제활동은 저렴한 운송이 가능한 지점과 인접한 지역에 집중되었다는 것을 보였다.

도시경제학은 집적(agglomeration)에 따른 편익이 혼잡으로 인한 비용을 감당하고도 남는 한 경제활동은 지리적으로 군집을 이룬다는 생각을 발전시켜왔다(Vickrey 1977).



〈그림 1〉 집적편익곡선과 혼합비용곡선의 기술진보에 따른 이동

통상적으로 집적에 따른 편익은 군집의 크기와 비례하여 체감적으로 증가하고 혼잡비용은 체증적으로 증가한다고 가정한다(〈그림 1〉 참조). 앞의 가정을 그개들 원용한다면 이론상으로 순집적편익과 혼잡비용의 한계증가율이 일치하는 점에서 대도시의 적정 규모가 결정된다. 신경제성장이론가는 이러한 관점에서 경제활동의 변화를 발견하려고 한다. 그들은 기술이 진보함에 따라 〈그림 1〉의 곡선이 연속적으로 이동하고 변화한다는 것을 인식하고 있다. 예들들어 통신·교통비용의 감소는 혼잡비용곡선의 기울기를 낮추어 순집적편익이 넓은 지역으로 확대된다. 이는 기업의 입지결정이 자유로워진다는 것을 의미한다.

이러한 과정은 전세계 대부분의 대도시 지역이 지속적으로 성장했던 사실을 설명해 준다. Dekle과 Eaton(1994)은 국가수준에서의 집적경제(agglomeration economy)를 주장하기도 했다. 완전히 동일한 형태의 도시가 전국에 산재해 있는 집적경제는 이론적 관점에서 보더라도 극단적인 것은 아니다. Mills(1992)는 모든 정보교환이 최근의 자료전송방법(data transmission)의 진보로부터 이득을 얻지 못할 수 있다는 가능성을 지적하였다. 그는 정확한 정보는 낮은 비용으로 광범위한 지역에서 교환된다고 주장하고 있다. 그러나 부정확한 정보의 교환은 지속적으로 일대일 접촉을 요구한다는 것이다. Mills는 화상회의를 예로 들고 있다. 화상회의가 만족할 만한 대체성을 지니고 있을까? 이는 시장에서 곧 판별될 것이다.

정확하든 부정확하든 정보를 교환할 수 있는 기회를 제공하는 정주형태(settlement pattern)로의 진보는 미국 도시지역의 지속적인 분산과 일치하고 있다. 전자는 반드시 전통적인 도심이 아니더라도 대도시적 환경을 필요로 한다. 후자는 도·농경제지역과 농촌지역으로까지 좀더 확대된 환경을 요구한다.

“대도시의 역경향(metropolitan turnaround)”, “반도시화(counter-urbanization)”, “농촌지역의 부흥(rural renaissance)”, “clean break” 등으로 지칭되었던 1970년 대에 일어난 도시화 경향의 반전에 대해 많은 학자들의 논의가 있었다(Wardwell 1977, Vining and Strauss 1977, and Gordon 1979). 그러나 대부분의 연구는 1980년에 들어 Frey (1933)가 “도시의 새로운 부활”이라고 명명한 바와 같이 도시화의 역경향이 반전됨(도시화)에 따라 결론없이 미해결로 남을 수밖에 없었다. 1990년대의 농촌지역의 급속한 성장이 또 다른 도시화의 역경향이라고 어떻게 설명할 것인가?

II. 정의, 자료, 분석결과

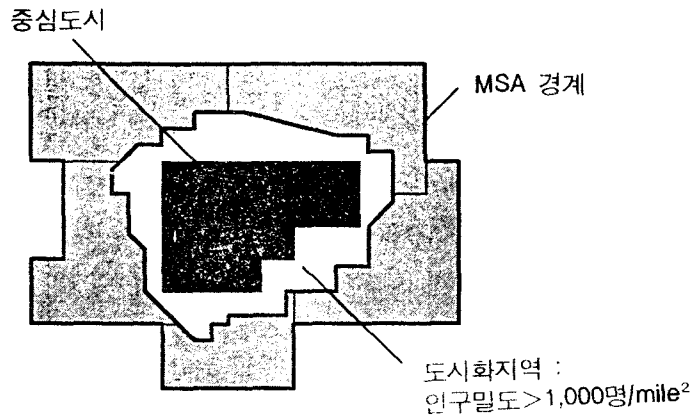
우리는 최근의 고용성장세를 조사하였다. 교외지역의 강한 고용성장세는 최근 대도시 지역 확장의 대부분을 설명하고 있다. 이는 도·농경계지역과 농촌지역의 성장과 동시에 발생하였는데 경우에 따라서 이들 지역의 성장은 대도시지역의 성장률을 앞서고 있다. 교외지역, 도·농경계지역, 농촌지역의 성장은 반도시화(counter-urbanization)와 재도시화(re-urbanization)로 설명되기 보다는 집적기회로 설명되어야 한다. 전통적인 고밀도의 도심은 주요활동의 중심으로서 의미가 퇴색해져 가고 있다. 과거의 설명방법인 중심도시지역과 교외지역과의 선택문제는 이제 적절하지 않다. 기업의 주요한 입지선택은 교외지역과 농촌/도·농경계지역간의 선택이다.

1969년부터 1994년까지 26년간 경제분석국(BEA, Bureau of Economic Analysis)의 지역경제정보체계(Regional Economic Information System) 파일을 이용하여 7개의 주요 산업별 도시내의 지역간 고용과 변화를 분석하였다. 지역경제정보체계는 표준산업분류상, 대분류별 고용과 개인소득 자료를 군단위로 보고하고 있다. 군내의 고용추이가 중요하나 이들은 경제센서스와 인구센서스의 횡단면적자료로 설명될 수 있다.

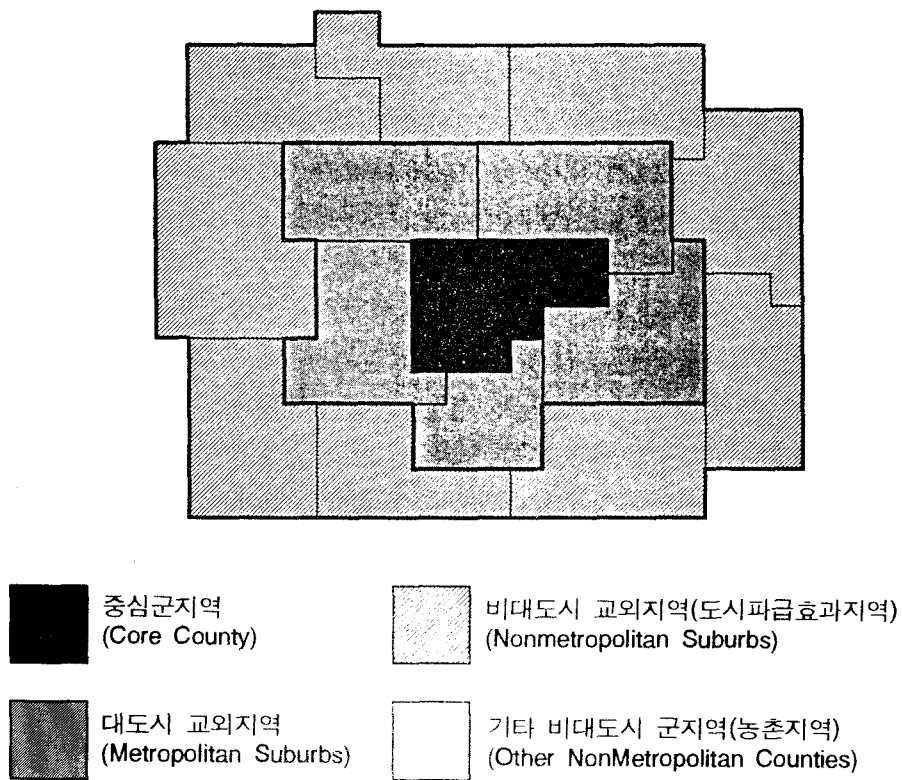
발견된 중요한 사실은 다음과 같다(지역구분은 <그림 2b> 참조).

- ① Frostbelt에서 Sunbelt로의 지역간 고용이동은 분석 대상 기간중 지속되었다.
- ② 대부분 도시성장은 교외지역에서 발생하고 있다. 대부분의 중심 군지역이 상대적 감소세를 보였던 1980년대의 “도시지역의 부활”기간에도 교외지역의 성장세는 강하게 나타났다.
- ③ 1970년대의 농촌지역 부흥은 근본적으로 중소규모의 MSA(대도시통계를 잡기위해 설정된 대도시권역)지역으로의 고용이동이었다.
- ④ 최근 성장은 Sunbelt의 MSA지역의 비대도시 주변지역(nonmetropolitan fringes)을 포함하는 비대도시지역에서 매우 강하게 나타나고 있다.
- ⑤ 문간의 상대적 고용변화는 지역적, 지역내부적 효과를 통제한 경우 크게 나타나지 않는다.

이 연구는 1990년에 적용된 MSA 설정기준을 이용하였다. 그러나 본 연구에서 이용한 공간적 지역분할은 Gordon과 Richardson의 연구(1995, 1996a, 1996b)와는 다르다. 군지



<그림 2a> 센서스국의 MSA지역과 도시화지역에 대한 정의



<그림 2b> 공간분산 설명을 위한 군지역의 분류

역은 다음과 같이 분류된다. 대도시지역이 하나 이상의 군으로 되어 있을 경우 우리는 중심 군(core county)을 구분하였다. 각 대도시지역의 여타 군지역은 대도시 교외지역(metropolitan suburbs)이다. 이와 인접한 비대도시 군지역은 비대도시 교외지역(nonmetropolitan suburbs)이다. 나머지 모든 비대도시군은 기타 비대도시 군지역(other nonmetropolitan counties)이다. 이러한 구분은 공간의 행정적 구분에 따른 것으로 완벽한 것은 아니다. Pisarski(1996)는 대도시 교외지역에서의 농촌인구는 75%에 달한다고 지적하였다. 그의 분석은 지역경제정보체계 자료와는 다른 도시화지역 정의에 기초하고 있다. <그림 2a>와 <그림 2b>는 센서스국의 MSA지역 정의와 본 연구의 공간구분 정의를 비교하고 있다. 우리는 또한 대도시지역과의 근접성을 기준으로 한 미농무성의 농촌 군지역의 구분도 이용하였다.

II. 미국과 대도시에서의 고용증가

분석대상 기간인 26년 동안 미국의 인구는 연평균 1.03% 증가하였다. 이는 완만한 도시화 정도를 보이고 있는 대도시지역 인구 증가율인 1.1%보다 낮은 수준이다(<표 1> 참조). 미국 전체와 대도시지역간의 민간부문 고용증가율은 각각 2.12%와 2.14%를 나타내 차이는 매우 미미하다. 그러나 연도별 변화는 <그림 3>에서와 같이 크다. 이러한 증가율 궤적을 점으로 표시한다면 일반적 사실을 끄집어 내기 어려울 것이다.

따라서 우리는 지역성장추이에 따라 뚜렷이 구별되는 3개의 기간으로 나누어 분석하였다. 제1기(1969-1977)는 최초의 대도시 역경향의 시기이다. 이 기간동안 대도시지역보다는 비대도시지역에서의 민간부문 고용 증가율이 높았다. 제2기(1977-1988)는 빠른 민간부문 고용의 증가와 정주형태의 추세반전으로 요약되는 데 이 두 요인은 대도시지역의 고용증가 속도를 가속화시켰다. 최근의 제3기(1988-1994)는 제1기보다 비대도시지역의 고용증가율이 높았다. 1988년도의 증가율은 기간간격을 표준화하기 위해서 제3기에 포함하였다. 농업부문은 1994년 비대도시지역 고용의 단지 7%만을 차지하고 있어 농업부문에서의 변화는 이러한 변화를 설명할 수 없다.

7개의 주요 산업부문중 소매업과 서비스업을 제외한 모든 부문의 고용은 1969-1977

<표 1> 부문별 지역별 연평균 고용증가율(1969~1994, 1969~1977, 1977~1988, 1988~1994)

	1969~1994			1969~1977		
	전국	MSA 지역	비대도시 지역	전국	MSA 지역	비대도시 지역
인 구	1.03	1.10	0.78	1.10	1.06	1.24
고 용	1.87	1.94	1.55	1.81	1.79	1.88
민 간 부 문 고 용	2.12	2.14	2.04	2.01	1.91	2.51
농 업 부 문 공 용	-1.07	-0.68	-1.30	-0.36	0.25	-0.71
비 농 업 부 문 고 용	1.96	1.98	1.88	1.90	1.82	2.27
건 설 업	1.98	1.93	2.21	1.63	1.14	3.65
제 조 업	-0.31	-0.59	0.82	-0.28	-0.64	1.29
교 통 · 공 공 서 비 스 업	1.49	1.44	1.71	0.92	0.75	1.80
도 매 업	2.03	1.94	2.75	2.96	2.50	6.35
소 매 업	2.40	2.43	2.26	2.54	2.61	2.24
금 용 · 보 험 · 부 동 산 업	2.39	2.47	1.80	3.82	3.81	3.85
서 비 스 업	3.85	3.98	3.16	3.44	3.61	2.58
	1977~1988			1988~1994		
	전국	MSA 지역	비대도시 지역	전국	MSA 지역	비대도시 지역
인 구	0.98	1.11	0.48	1.05	1.14	0.71
고 용	2.26	2.50	1.20	1.24	1.13	1.76
민 간 부 문 고 용	2.62	2.82	1.63	1.36	1.20	2.14
농 업 부 문 공 용	-1.51	-1.20	-1.69	-1.20	-0.95	-1.36
비 농 업 부 문 고 용	2.37	2.55	1.53	1.30	1.16	2.02
건 설 업	3.14	3.58	1.28	0.37	0.01	2.02
제 조 업	-0.07	-0.19	0.37	-0.77	-1.26	1.00
교 통 · 공 공 서 비 스 업	1.76	1.81	1.50	1.74	1.70	1.98
도 매 업	2.07	2.27	0.73	0.74	0.60	1.80
소 매 업	2.78	2.93	2.08	1.51	1.28	2.59
금 용 · 보 험 · 부 동 산 업	2.77	3.00	0.99	-0.16	-0.25	0.62
서 비 스 업	4.60	4.80	3.48	3.02	2.97	3.34

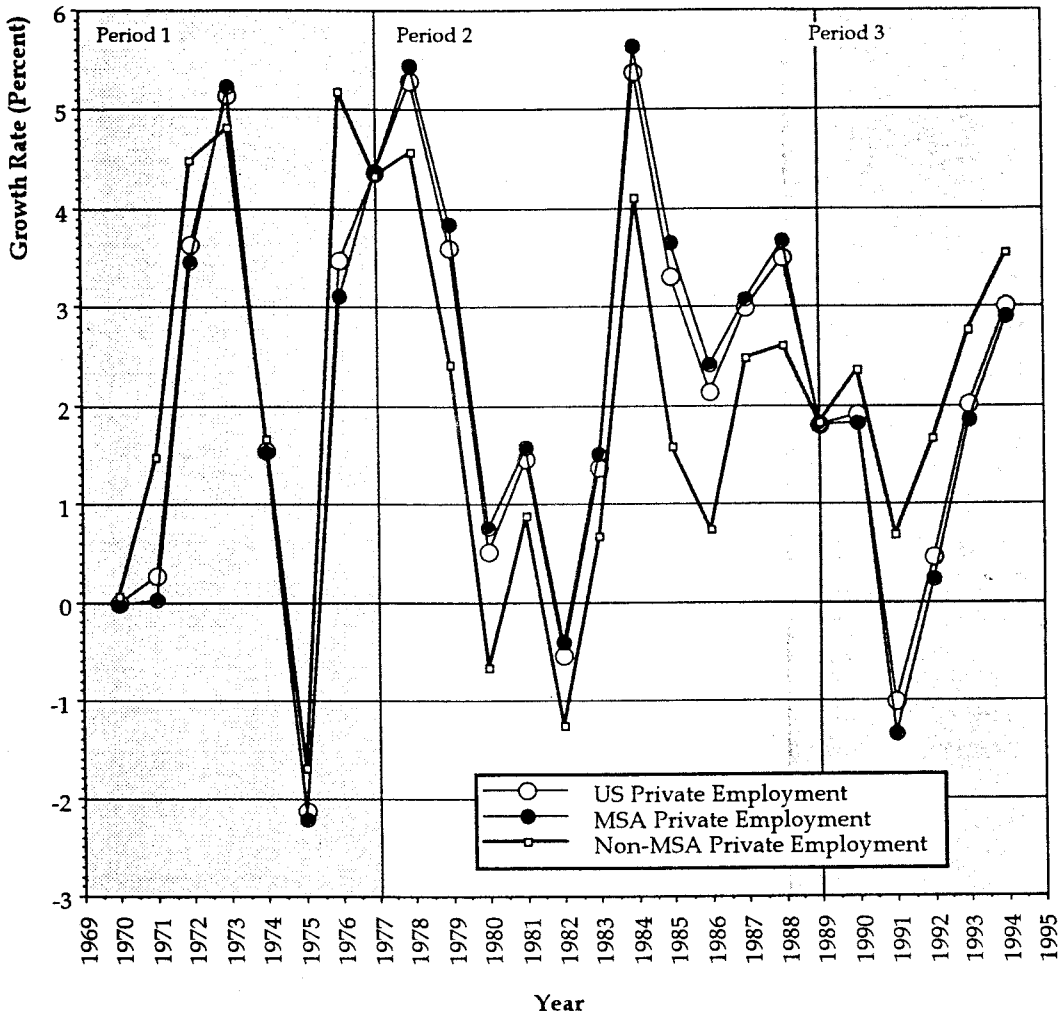
자료 : 지역경제정보체계 자료 파일.

<표 2> 부문별 지역별 연평균 전국대비 연평균 상대 고용증가율

(1969~1994, 1969~1977, 1977~1988, 1988~1994)

	1969~1994		1969~1977	
	MSA 지역	비대도시지역	MSA 지역	비대도시지역
인 구	0.07	-0.26	-0.04	0.14
고 용	0.07	-0.32	-0.02	0.07
민 간 부 문 고 용	0.02	-0.08	-0.10	0.50
농 업 부 문 공 용	0.39	-0.23	0.61	-0.34
비 농 업 부 문 고 용	0.02	-0.08	-0.08	0.37
건 설 업	-0.05	0.23	-0.48	2.03
제 조 업	-0.28	1.12	-0.36	1.57
교통·공공서비스업	-0.04	0.22	-0.17	0.87
도 매 업	-0.09	0.72	-0.45	3.39
소 매 업	0.03	-0.14	0.07	-0.30
금융·보험·부동산업	0.08	-0.59	0.00	0.03
서 비 스 업	0.13	-0.69	0.17	-0.87
	1977~1988		1988~1994	
	MSA 지역	비대도시지역	MSA 지역	비대도시지역
인 구	0.13	-0.50	0.09	-0.34
고 용	0.24	-1.05	-0.11	0.51
민 간 부 문 고 용	0.20	-0.99	-0.15	0.79
농 업 부 문 공 용	0.30	-0.18	0.25	-0.16
비 농 업 부 문 고 용	0.18	-0.85	-0.14	0.72
건 설 업	0.44	-1.86	-0.36	1.65
제 조 업	-0.11	0.45	-0.49	1.77
교통·공공서비스업	0.05	-0.26	-0.05	0.23
도 매 업	0.20	-1.34	-0.15	1.06
소 매 업	0.15	-0.70	-0.23	1.08
금융·보험·부동산업	0.23	-1.78	-0.09	0.78
서 비 스 업	0.20	-1.12	-0.05	0.32

자료 : 지역경제정보체계 자료 파일



〈그림-3〉 전국, MSA지역, 비MSA지역에서의 26년간 민간고문고용의 성장률 추이 : 검게 표시된 기간중 비MSA성장률은 타지역의 성장률 보다 높게 나타나는경향이 있음

동안 비대도시지역에서 더 높은 증가율을 보이고 있다.〈표 2〉는 〈표 1〉에 나타난 증가율에 미국전국 평균증가율을 감한 것으로 전국대비 비대도시지역의 변화를 잘 나타내고 있다. 이는 도매업, 건설업, 제조업에서 잘 나타나고 있다. 제2기에서는 장기적으로 공간적 분산을 지속한 제조업을 제외한 모든 부분의 고용은 미미하나 대도시지역에서 높은 증가

율을 보이고 있다. 대도시지역의 전국대비 순위는 건설업과 금융·보험·부동산업에서 비록 작긴지만 두드러지게 나타난다. 제3기에서는 7개의 모든 산업의 고용이 비대도시지역에서 더 빠른 증가세를 보이며 특히 제조업과 건설업에서 뚜렷이 나타난다.

IV. 세부지역별 고용증가

지역경제정보체계 파일의 268개 MSA지역은 70개의 대도시지역에 인접한 비대도시 교외지역을 더한 115개의 대도시지역을 포함하고 있다. 분석목적상 우리는 70개의 대도시지역을 순위별로 나열하였다(〈표 3〉 참조). 보스턴을 제외한 상위 10개의 대도시지역만이 26년동안 상대적 감소세를 보였다. 이는 이 대도시지역의 중심 군지역이 저조한 성장세를 보인데 기인한다. 중심 군지역의 상대적 감소세는 여타 지역에서도 발견되나 상위 10개의 대도시지역과는 달리 대도시 교외지역의 강한 성장세와 상쇄된다.

3개기간별, MSA 규모별, 3개의 MSA지역의 교외지역별로 고용성장세를 비교하였다. 제1기(1969~1977)에서는 상위 20개의 MSA지역에서 고용성장세는 상대적으로 감소하였다. 대부분의 경우 상위 20개의 MSA 지역에서 대도시 교외지역은 중심 군지역보다 빠르게 성장하였다. 비대도시 교외지역의 성장은 도시 교외지역의 성장을 앞질렀다. 그러나 모든 비대도시지역이 여타 비대도시 군지역보다 낮은 성장률을 보였으며 여타 비대도시 군지역은 가장 규모가 작은 MSA지역(인구 50만미만)보다 낮은 성장률을 보였다. 따라서 “농촌지역의 부흥”은 당시 정주형태의 변화를 정확히 표현했다고 볼 수 없다.

1977년부터 1988년까지의 기간은 “도시지역의 부활”로 특징지워진다. 제1기와는 달리 소규모 MSA지역과 비대도시지역의 민간부문 고용증가는 전국 증가율과 일정한 시차를 두고 있다. 다른 MSA지역에서 민간부문의 고용증가세는 전국 성장세를 앞질렀다. 대도시교외지역의 성장세는 상위 10개 MSA지역에서 높게 나타났다. 다음 상위 10개 MSA 지역에서는 중심 군지역의 성장세가 강했다. 비대도시 교외지역의 성장은 전국대비 낮았다. 나머지 소규모 MSA 지역과 대도시지역과 인접하지 않은 비대도시지역은 모두 전국 증가율보다 훨씬 낮은 성장률을 보였다. 도시성장은 기본적으로 대도시 교외지역에서 일

〈표 3〉 지역별(Frostbelt와 Sunbelt) 연평균 민간부문 고용 증가율
(1969~1994, 1969~1977, 1977~1988, 1988~1994)

1990 인구 순위	Frostbelt				Sunbelt			
	69-94	69-77	77-88	88-94	69-94	69-77	77-88	88-94
1-20								
MSAs /CMSAs	1.11	0.44	2.08	2.27	3.07	3.19	4.15	0.97
중심권지역	0.14	-0.76	1.08	-0.38	2.46	2.55	3.58	0.33
대도시교외지역	1.77	1.34	2.70	0.64	4.13	4.45	5.11	1.92
비대도시교외지역	1.70	1.91	1.62	1.56	2.70	3.06	2.70	2.24
21-40								
MSAs /CMSAs	1.60	1.28	2.07	1.19	3.45	3.70	3.81	2.48
중심권지역	1.10	0.71	1.70	0.52	2.90	2.78	3.42	2.11
대도시교외지역	2.94	3.03	3.01	2.70	4.31	5.23	4.37	2.98
비대도시교외지역	1.30	1.10	1.29	1.58	2.65	3.10	2.25	2.81
41-70								
MSAs /CMSAs	1.43	1.12	1.94	0.91	3.18	3.21	3.49	2.56
중심권지역	1.14	0.70	1.88	0.37	3.26	3.42	3.51	2.57
대도시교외지역	1.82	1.72	2.06	1.52	2.97	2.69	3.42	2.53
비대도시교외지역	1.22	1.04	1.60	0.77	2.24	2.56	2.13	2.04

	1969-1994	1969-1977	1977-1988	1988-1994
여타 MSA지역	2.35	2.60	2.47	1.79
여타 비MSA지역	2.09	2.73	1.52	2.29
모든 대도시지역	2.14	1.91	2.82	1.20
전국	2.12	2.01	2.62	1.36

자료 : 지역경제정보체계 자료 파일.

어났다.

제3기(1988-1994)에서는 가장 낮은 민간부문 고용증가율을 보였다. 상위 10개 MSA 지역 특히 중심 군지역에서는 상당한 감소세를 보였다. 상위 11~20위의 MSA지역도 전국대비 낮은 증가율을 보였다. 그러나 상위 10개의 MSA지역을 제외한 모든 지역, 특히 대도시 교외지역에서는 미미한 증가세를 보였다. 몇몇 지역에서만 특히 중심 군지역에서 강한 성장세를 나타냈다. 여기에는 라스베가스, 오스틴-산 마르코스, 투슨과 같은 활황 지역과 알렌타운-베들레헴-이튼과 스크랜튼-윌키스 바-해즐튼과 같은 저성장 지역을 포함한다. 성장세를 보인 여타지역은 규모가 가장 작은 MSA지역과 대도시지역과 인접하지 않은 비대도시 군지역들이다. 여타 비대도시 군지역의 증가세는 전기에 비해 상대적으로 강한 면을 보였으며 농촌지역의 부흥을 시사하고 있다.

〈표 3〉은 또한 Sunbelt와 Frostbelt지역간의 상위 70개 MSA지역에서의 민간 부문 고용 증가율을 구별하여 보여주고 있다. 예상한대로 Sunbelt가 각 기간과 각 지역에서 Frostbelt를 앞서고 있다. 1969-1994년의 기간동안 Sunbelt와 Frostbelt의 대도시지역 고용성장률 차이는 1.7-1.9%로 상당한 수준이다. 상위 20개 Frostbelt MSA 지역의 중심 군지역은 1977-1988년 기간동안만 성장세를 보였다. 그러나 하위의 중심 군지역은 나은 성장세를 보였으나 여타 하위지역에서 보다는 낮은 성장세를 보였다. 한편 Sunbelt에서는 1969-1994년 기간과 모든 기간(제1기-제3기)에서 중심 군지역은 비대도시 교외지역보다 빠르게 성장하였다. Sunbelt 중심 군지역이 강한 고용 성장세를 보였다는 것은 앞으로의 좋은 연구 대상이 될 것이다.

〈표 3〉에서 나타나는 또 다른 흥미로운 점은 Sunbelt의 대도시에 인접한 비대도시지역이 대도시에 인접하지 않은 비대도시지역보다 모두 기간에서 빠르게 성장하였다는 것이다. 이는 확실히 Frostbelt의 동일한 지역의 성장추세와는 판이하다. 이 결과는 놀랄만한 것이 아니다. Sunbelt의 고성장 대도시지역에서 대도시경계를 넘어선 파급효과(spillover effects)가 대도시지역 성장이 보통인 지역보다 훨씬 강하게 나타난다.

1969-1994년의 기간동안 Sunbelt와 Frostbelt간의 대도시지역의 총체적인 차이는 모든 부분에서 뚜렷이 나타나고 있다. Frostbelt의 중심 군지역은 매우 낮은 성장세를 보였으며 반면에 Sunbelt의 대도시교외지역은 가장 빠른 성장세를 보였다. 그러나 전체적으

산업부문간 변화는 상이하기보다 유사한 추세를 보이고 있다.

V. 비대도시지역에서의 고용 성장

Sunbelt와 Frostbelt간의 차이를 보여주긴 하지만 <표 3>의 자료는 매우 집단화된 것으로 상당한 변화를 보여주지 못할 수 있다. 앞의 분석은 농촌지역에 나타날 수 있는 중요한 차이점을 제대로 보여주지 못하거나 Sunbelt와 Frostbelt의 비대도시 군지역간의 차이를 나타내주지 않고 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 농무성에서 재개발된 9개의 군지역 분류를 사용하였다. 이는 비대도시 군지역을 대도시 군지역과의 관계정도를 기준으로 분류한 것이다. 우리는 이에 더하여 가장 큰 대도시 군지역을 중심부와 비중심부로 나누어 10개의 지역으로 분할하였다(<표 4>와 <표 5> 참조).

이 분석은 앞에서 발견된 많은 사실을 재확인해 주고 있다. <표 3>의 Sunbelt-Frostbelt의 차이도 비대도시지역 군지역에서 명확하게 나타난다. 예외로 제2기와 제3기에서의 9그룹과 제3기의 10그룹이다. 제3기에서 고용 증가율은 5그룹에서 거의 동일하고 제2기의 9그룹에서도 동일하게 나타나고 있다 <표 4>와 <표 5>에서 해당부분은 검게 표시하였다.

1969-1977년의 기간동안 Frostbelt 고용 증가는 비인접 대도시 군지역에서 가장 크게 나타나고 있다. 이는 추세가 복합적으로 나타나는 Sunbelt의 군지역과는 다른 결과를 나타낸다. Sunbelt의 고용 증가는 대규모 대도시그룹중 비중심 군지역(교외지역), 소규모의 대도시 군지역(교외지역), 비인접 군지역의 순으로 나타난다. 제2기는 Frostbelt의 중심 군지역이 감소세를 보이지 않은 유일한 기간이다. 그러나 Frostbelt의 증가세는 대규모의 비중심 군지역에서 가장 크게 나타나 교외화되었음을 시사해주고 있다. Sunbelt 군지역에서 1977-1988년간 가장 큰 증가세를 보인 것은 대규모 비중심 군지역이나 두 번째로 큰 증가세를 보인 그룹은 대규모 중심 군지역과 소규모 대도시 군지역이다. 제2기는 대도시 교외지역의 큰 성장세를 기준으로 한다면 “도시지역의 부활기”로 명명될 수 있다.

〈표 4〉 지역별(Frostbelt와 Sunbelt), 농무성 지역군별 연평균 민간부문 고용 증가율
(1969~1994, 1969~1977, 1977~1988, 1988~1994)

농무성기준 군지역 구분	Frostbelt				Sunbelt			
	69-94	69-77	77-88	88-94	69-94	69-77	77-88	88-94
대도시 군지역								
1. 인구 백만이상의 대규모 대도시지역의 중심 군지역	0.59	-0.11	1.59	-0.32	2.99	3.24	3.95	0.93
2. 인구 백만이상의 대규모 대도시지역의 비중심 군지역	1.99	1.54	2.79	1.144	4.15	4.26	4.94	2.58
3. 인구 백만이하의 소규모 대도시지역의 군지역	1.64	1.57	1.89	1.27	3.09	3.43	3.18	2.47
대규모 대도시지역에 인접한 비대도시 군지역								
4. 인구 만이상의 도시가 있는 지역	1.53	1.55	1.23	2.07	2.64	2.83	2.58	2.50
5. 인구 만이상의 도시가 없는 지역	1.91	1.85	1.64	2.46	2.62	3.02	2.42	2.47
소규모 대도시지역에 인접한 비대도시 군지역								
6. 인구 만이상의 도시가 있는 지역	1.51	1.54	1.51	1.44	2.17	2.75	1.87	1.97
7. 인구 만이상의 도시가 없는 지역	1.99	2.21	1.78	2.09	2.08	2.45	1.80	2.12
대도시지역에 인접하지 않은 비대도시 군지역								
8. 인구 만이상의 도시가 있는 지역	2.12	2.79	1.51	2.36	2.41	3.15	1.83	2.50
9. 인구 2,500에서 만까지의 읍이 있는지역	1.98	2.49	1.43	2.31	2.11	3.12	1.40	2.08
10. 인구 2,500까지의 읍이 없는 지역	1.83	2.43	1.07	2.45	2.06	2.62	1.62	2.13

〈표 5〉 지역별(Frostbelt/ Sunbelt), 농무성 지역군별 연평균 인구 증가율
(1969~1994, 1969~1977, 1977~1988, 1988~1994)

농무성기준 군지역 구분	Frostbelt				Sunbelt			
	69-94	69-77	77-88	88-94	69-94	69-77	77-88	88-94
대도시 군지역								
1. 인구 백만 이상의 대규모 대도시지역의 중심 군지역	-0.18	-0.34	-0.18	0.03	1.87	1.81	2.09	1.55
2. 인구 백만 이상의 대규모 대도시지역의 비중심 군지역	0.66	0.54	0.63	0.88	2.57	2.59	2.68	2.35
3. 인구 백만 이하의 소규모 대도시지역의 군지역	0.51	0.69	0.35	0.57	1.84	2.14	1.72	1.68
대규모 대도시지역에 인접한 비대도시 군지역								
4. 인구 만 이상의 도시가 있는 지역	0.46	0.78	0.15	0.60	1.61	1.68	1.61	1.52
5. 인구 만 이상의 도시가 없는 지역	0.70	1.09	0.35	0.80	1.58	1.84	1.45	1.48
소규모 대도시지역에 인접한 비대도시 군지역								
6. 인구 만 이상의 도시가 있는 지역	0.47	0.85	0.24	0.41	1.14	1.71	0.85	0.94
7. 인구 만 이상의 도시가 없는 지역	0.65	1.10	0.29	0.73	1.06	1.47	0.84	0.94
대도시지역에 인접하지 않은 비대도시 군지역								
8. 인구 만 이상의 도시가 있는 지역	0.60	1.07	0.29	0.54	1.12	1.65	0.85	0.93
9. 인구 2,500에서 만까지의 읍이 있는 지역	0.42	0.89	0.10	0.37	0.80	1.52	0.41	0.57
10. 인구 2,500까지의 읍이 없는 지역	0.08	0.49	-0.20	0.05	0.42	1.02	0.09	0.24

제3기에 있어서 Frostbelt 대도시지역은 제1기와 비교할 때 훨씬 낮은 성장세를 보였다. 5그룹과 10그룹, 인접/비인접 군지역은 Frostbelt 지역에서 가장 큰 성장세를 보였다. Sunbelt도 유사한 추세를 보였다. 대도시 군지역은 제1기보다 낮은 성장세를 보였다. 인접/비인접 군지역은 교외 군지역과 비슷한 성장세를 보였다. <표 5>는 인구의 성장세가 고용의 성장세보다 뚜렷한 차이가 있음을 나타낸다.

VI. 요약 및 결론

우리는 공간분산의 복잡한 현상을 설명하기 위해서 심도있게 자료파일을 분석하였다. 우리는 도시화와 비도시화의 정기적 변동보다는 점진적인 분산추세를 발견했으며 간혹 이러한 추세는 교외지역을 넘어 교외 농촌지역으로 확산됐던 현상을 발견하였다. 교외화가 도·농경계지역과 농촌지역의 성장을 저해한다는 지금까지의 분석은 도시지역의 부활이라고 결론지었다. 그러나 이는 다르게 해석될 수있다. 신생기업은 (순)집적편익에 따라 입지를 선정한다. 집적편익을 얻을 수 있는 지역은 교외지역이나 도·농경계지역/농촌지역이다. 이러한 추세는 앞으로 가속화될 것이라 예상된다. 도·농경계지역/농촌지역은 제품취급과 정확한 정보전달을 위한 발전환경을 제공하기 때문에 점증적으로 많은 수의 기업을 유치할 수 있을 것이다. 몇몇 분석가들은 이러한 현상이 미국의 제도하에서 가장 잘 설명될 수 있는 독특한 추세라고 주장하고 있으나 뚜렷한 교외화의 증거가 많은 국가에서도 발견된다는 사실에 주목해야 한다.

역사적으로 기업의 입지결정은 광산이나 중요 물류지역과 인접한 지역을 선호한다는 것으로 설명되었다. 많은 기업이 이제는 자유롭게 입지결정을 할 수 있게 되었다. 가계의 입지결정은 직장과의 접근성보다는 쾌적성, 휴양기회, 공공안전성 등에 영향을 받는다. Frostbelt에서 Sunbelt로의 변화는 이러한 관점을 뒷받침한다. 미래에는 기업들이 피고용인의 입지선호를 따르게 될 것이라 예상된다.

영국의 교외화와 주택개발

크리스토퍼 왓슨과 리차드 그로보스(영국 버밍햄대학 도시 및 지역연구센터)

◆ 요 약 ◆

영국에서의 도시근교 주택개발은 19세기에 그 기원을 두고 있으며, 그 당시 급격한 도시성장의 결과로서 이루어졌다. 최초의 근교지역은 지방 조례에 따라 지어진 주택으로 구성되었으며, 제 1·2차 세계대전을 거치면서 대규모 지방공공주택단지와 민간부문개발이 그 뒤를 이었다. 그리고 세계대전을 겪으면서 영국에서는 ‘도시교외 전원도시’가 주민들의 생활에 끼친 영향력에 대해서 논의되기 시작 하였다. 또한 지속적인 인구증가와 가구수증가, 그리고 대규모 재개발로 인한 이주민 대책으로 2차세계대전 이후에 교외팽창이 계속되었다. 따라서 공공 및 민간업자에 의한 신도시 개발 공법이 검토되기 시작하였다. 그 후 근교도시의 주택 및 계획정책 집행시에 지방당국의 중요한 역할이 강조된다. 그러나 1940년 이후의 도시개발 억제와 영국계획정책의 일관된 기조로 보여진다.

I. 기 원

영국에서의 교외화 과정은 농업이 중심적이던 사회에서 산업사회로 국가의 경제적인 변화의 결과이다.

1801년에 잉글랜드와 웨일즈에는, 전인구의 17퍼센트가 인구 2만 이상의 도시에서 살고 있었다. 1851년경에는 그 수치가 35퍼센트까지 올라갔고 1891년경에는 54퍼센트에 달했다.

1801년에 도시인구는 전체 인구의 3분의 1이 넘는 3백만명이었다. 1911년경에는 그 숫자는 3천6백만명으로 전체 인구의 5분의 4를 차지하였다(Ward 1994 : 11).

런던의 인구는 1801년의 1백만으로부터 1851년에는 약 2백만 명으로 두배 증가하였으

며 1881년경에는 4백만명으로 다시 배증하였고, 그리고 1911년에는 2백5십만 명이 더 증가하여 6백5십만 명에 이르게 되었다(Hall 1989:23). 영국의 다른 지역에 있는 도시들도 비슷한 비율로 급격하게 성장하였다.

급격한 도시성장의 초기 단계에서는 도시 중심으로부터 반경 약 5킬로미터(약 3마일) - '대부분의 사람들에게 어떤 종류의 효율적인 공공 혹은 사적 수송방법이 없었기 때문에 사람들이 약 1시간 내에 자신들의 일터까지 걸어갈 수 있었던 거리' - 내의 인구밀도의 증가에 의해 특징 지워졌다(Hall 1989 : 31). 이러한 인구가 조밀한 도시지역내에 거주함에 따라 주택 및 위생조건은 부적합하였고 오염된 식수공급과 다른 종류의 전염병들 때문에 종종 생명이 위협당하였다.

1870년 이전의 시기에, 공중보건 및 위생의 개선 그리고 행정개혁과정은 주택 및 도시 개발과정에 영향을 미치게 될 중요한 변화를 낳았다. 동시에, 공공운송수단을 발전시키기 위한 최초의 조치들이 취해졌고, 이것은 사람들이 자신들의 일터에서 훨씬 더 먼 거리에서 사는 것을 가능케 해주었다. 이에따라 인구밀도가 낮은 교외 개발지역으로 외향적으로 확장되어 나가기 시작하였으며, 이것은 교외철도 혹은 전차의 확장과 많은 관계를 가지고 있다.

영국에서 주택 및 도시 계획의 발전역사 중 1875년에 두 가지의 매우 중요한 변화가 있었다. 첫 번째로, 지방정부는 슬럼지역에 대한 재개발 권한을 부여받았다. 그리고 둘째로, 거의 19세기말까지 단계적으로 계속될 지방정부개혁과정이 개시되었다. 이때 20세기의 전기간을 통해서 주택 및 계획 정책들을 집행하는 데 중심적 역할을 수행하게 될 바로우(Borough, 주요 도시지역들을 포함, 우리의 구와 유사한 행정단위 임), 카운티(County, 주로 농촌지역과 작은 소도시들을 포함, 우리의 군과 유사한 행정 단위 임), 그리고 런던 카운티 위원회가 만들어졌다.

1875년의 공중보건법은 지방당국들에게 그들의 관할구역의 위생 및 주택조건을 통제할 수 있는 일련의 권한을 부여하였다. 특히, 157조는 신도로의 설계, 폭, 및 건설, 신건물의 건축, 건물주위의 공간, 그리고 건물들과 관련된 위생조항들을 규정하는 내규를 만들 수 있도록 허용하였다. 2년 후에 지방자치 정부에 속하는 위원회는 지방자치정부의 역할에 대한 책임과 의무의 한계성을 제시하는 규정집을 내놓았다(Burnett 1978 : 155).

영국의 도시들이 외향적으로 팽창하기 시작한 기간인 1880년부터 1914년까지의 기간은

소위 ‘지방자치 조례에 의해서 지어진 주택’(By-Law Housing)이 널리 알려지고 있었다. 19세기말에 런던과 지방도시들의 근교에 있는 거대한 노동자 계급 거주지역으로 확장된 주택은 전형적으로 가옥 뒤에 담장이 쳐지고, 앞 마당은 도로변과 접하고 있다. 그리고 집들은 도로를 따라서 4채, 8채 혹은 그 이상 가옥들이 집단을 이루어 반복적으로 구성되어 있었다. 많은 경우에 앞문은 도로 쪽으로 직접 열려있으나, 작은 앞뜰에 의해서 가옥이 도로와 분리되기도 하였다. 가옥들은 종종 석쇠모양을 따라 도로 양옆으로 길고 평행하게 자리잡았다.(Burnett op cit: 156).

지방자치 조례에 의해서 지어진 주택(By-Law Housing)은 광활한 대지 위에 도로와 주택이 일렬로 놓일 수 있도록 설계된 지역의 개발에 특히 적합하였다(앞의 글: 161). 따라서 19세기말과 20세기초에 영국에서 있었던 교외개발유형에 이상적으로 잘 들어맞았다. 이 당시에 지어진 많은 주택이 오늘날도 여전히 사용되고 있다. 하여튼, 그 당시의 전통적인 주택 형태는 새로운 설계방식에 의한 형식으로 대체되었는데, 그것은 후에 도시 근교 주택의 전통적인 모델이 되었다.

II. 정원교외

이미 1850년도에, 양질의 안락한 임대주택이 근로자들에게 제공되었고 그러면서도 개발업자가 근로자 주택 건설에 투자해도 충분한 이윤을 가질 수 있다는 실례를 보여 주기 시작하였다. 또한 근로자들의 생활조건과 건강에 대해 관심을 가지고 그들을 위한 모델촌락을 개발한 고용주들이 있었다. 이것들 중에서 가장 잘 알려진 최초의 것들 중의 하나는 1854년에 시작된, 웨스트 요크셔 브래드포드에 있는 살테르(Saltaire)이다.

이러한 모델촌락들은 20세기에도 상당기간 동안 주택 및 도시계획에 상당한 영향을 끼쳤고, 그리고 이러한 모델은 더 실질적인 개발의 선구자가 되었다. 이에는 버켄헤드에 있는 W H Lever의 포트 선라이트, 버밍햄에 있는 George Cadbury의 부른빌, 그리고 요크에 있는 Joseph Rowntree의 뉴 이어스위크 등이 포함된다.

1888년에 시작된 포트 선라이트는 도시적 단조로움과 대조되도록 설계되었다. 그것은 내규주택의 석쇠 도로체계와 대조적으로 굽은 도로와 탁트인 앞정원을 갖도록 설계되었

다. 가옥들은 공동간막이 벽으로 이어져 있거나, 아니면 4채 혹은 6채씩의 그룹으로 지어지고 각 그룹들은 공간에 의해 분리되도록 건축되었다(Burnett 1978 : 178).

에이커당 20채나 그 이상의 가옥이 들어선 인접지역들과는 대조적으로, 부른빌은 에이커당 8채씩이 되도록 개발되었다. 짧은 테라스가 있거나 혹은 가옥들이 공동간막이 벽으로 이어지는 식으로 지어진 연립주택 스타일의 주택이 상당히 넓은 공간과 좋은 공동체 시설과 함께 제공되었다(Ward 1994 : 21).

포트 선라이트와는 달리, 부른빌은 ‘회사마을’로 설계되지는 않았다. 비록 버밍햄의 중심지로부터 이전된 캐드베리 초콜릿공장과 인접해있었을 지라도, 1893년에 시작되어 1900년 후에는 부른빌마을신용조합에 의해서 관리된 그 개발주택은 ‘이상적 공동체’로 설계되었다. 그 지역은 꾸불꾸불한 길, 초승달모양으로 들어선 집들, 다양한 가옥유형들이 있는 막다른 골목 등으로 특징 지워진다(Burnett opcit : 179). 이러한 개발원칙들은 토터다운 필즈, 투팅, 남부 런던에 있는 런던카운티위원회의 주택단지처럼 지방당국들에 의해 행해진 최초의 몇몇 교외주택개발에서 그리고 1904년에 시작된 런던 북부의 햄스테드 정원교외같은 다른 민간개발에서 채택되었다.

Ⅲ. 전원도시

모델촌락과 전원도시의 최초의 사례들은 모두 에베네저 하워드에 의해 발전된 아이디어를 반영한다. 1898년에 출간된(그리고 “미래의 정원도시”로 1902년에 재출간된) 그의 저서 “Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform”는 도시계획 발전에 있어서 가장 영향력 있는 저서 중의 하나이다.

하워드의 아이디어는 전원도시라는 상대적으로 온건한 전망을 훨씬 넘어 발전해갔다. 그는 5만8천명의 인구로 이루어진 큰 중심도시를 둘러싸고있는 각각 3만 명의 인구를 가진 개별 전원도시들이 흩어진형태의 그물망인 ‘사회도시(Social city)’의 창조를 마음 속에 그렸다. ‘3개의 자석(The Three Magnets)’ 다이어그램에서, 하워드는 도시생활과 농촌생활의 이점과 단점들을 요약하고, 그것들을 ‘시골의 모든 아름다움과 즐거움과 더불어 가장 정력적이고 활동적인 도시 생활의 이점들이 완벽한 결합 속에 확보될 ‘도시-시골’

의 혜택과 비교한다(Howard 1965 : 45).

하워드의 아이디어는 신도시들은 어떻게 위치되고, 계획되고, 건설되고, 통치되고, 재정지원이 되어야 할 것인가에 대한 상세한 설명에 의해서 뒷받침되었다. 그것들은 ‘근로자들이 그들의 일터와 주택이 가깝지 않아도 된다는 의미를 포함하고 있다.’ 그렇게 창조된 신도시는 의도적으로 구도시의 통근범위 밖에 위치할 것이다. 그 도시는 상당히 작을 것이고 그리고 모든 사람에게 접근 가능한 그린벨트에 의해 둘러싸여 있을 것이다’(Hall 1989 : 51).

하워드에 의해 제시된 제안은 상당한 열광을 불러일으켰다. 전원도시협회(후에 도시 및 농촌계획협회로 개칭됨)가 1899년에 만들어졌고 그리고 1903년에 최초의 전원도시가 허트포드셔의 레치워쓰에서 시작되었고, 뒤이어 1920년에(역시 허트포드셔에 있는) 웰윈에서 두 번째 전원도시가 시작되었다. 그러나 정부가 신도시개념을 처음 도입한 것은 세계 제2차대전 후에 위대한 런던시를 계획하면서 채택한 것으로 알려졌다.

IV. 교외팽창

제1차와 제2차 세계대전 사이에 영국에서 발생한 거대한 교외팽창은 공공부문뿐만 아니라 민간부문과도 관련되어 있었다. 근대계획체계는 1909년의 주택, 도시계획 등에 관한 법에 그 기초를 두고 있었고, 그 법은 지방당국들에게 신주택지역개발을 통제하기 위한 계획안을 준비하도록 허용하였다. 실제로 그 법을 사용한 지방당국들은 거의 없었고, 예외적으로 버밍햄에서 5개의 계획안들을 준비하였다(Cherry 1994 : 105-108). 이 계획안들은 의사소통망, 주택개발밀도, 공간제공 및 주택과 산업의 분리를 규정하여 교외개발이 진행될 수 있는 틀을 설정하였다. 그 목적은 버밍햄 그 자체를 전원도시로 만드는 것이 아니라 현존도시주변에 전원도시를 만드는 것이었다.

예전에는 자발적이었지만, 제1차 세계대전 후의 새로운 입법으로 인해(1919년의 주택, 도시계획 등에 관한 법) 버로우와 인구 2만 이상의 도시지역은 의무적으로 계획안을 준비하여야 했다. 어쨌든, 더 중요한 것은 1919년에 만들어진 법은 주택에 대한 중앙정부의 역할을 위임받은 것이고, 그것으로 인하여 전국적인 공영주택단지의 성장을 불러 일으키

는 계기가 되었다.(Cullingworth 1988 : 4).

공영주택 개발은 '노동자계급을 위한 주거의 건축문제를 검토하기' 위하여 지방자치 정부 산하의 위원회(The Local Government Board)의 작업에 의해서 상당히 영향받았다. 그 위원회는 국회의원이자 햄스테드정원교의 신용조합장인 존 튜더 윌터스경이 의장을 맡았다. 튜더 윌터스 보고서로 알려진 그 위원회의 보고서가 1918년에 출간되었다. 홀(1988 : 68)은 그 보고서를 '20세기 도시의 개발에 가장 영향력을 끼친 것 중의 하나'라고 기술하였다.

튜더 윌터스 위원회의 한 주요인물은 배리 팩커와 함께 레치워쓰의 최초의 전원도시뿐만 아니라 햄스테드 전원도시도 설계하였던 건축가 레이몬드 언윈이었다. 언윈은 자신의 경험을 바탕으로 위원회에 영향을 미칠 수 있었고, 그리고 튜더 윌터스 보고서에서 보여 주듯 그의 모델은 19세기 말과 20세기 초의 지방당국에 의해 설립된 공영주택단지의 설계와 모델에 영향을 미친 것으로 나타나고 있다.

튜더 윌터스 보고서의 명제들 중의 하나는 경제적 이유 때문에 지방당국들은 자신들의 계획을 조심스럽게 단계적으로 실행하면서 도시외곽의 미개발토지에 주로 세워져야 한다는 것이었다. 주민들간의 '사회적 혼합'을 확보하기 위해서 주택은 에이커당 단독가옥 12채(헥트아르 당 30채)의 밀도로 하되 각 가옥은 자체정원을 가지고 있어야 하며, 그리고 가옥유형이 다양하도록 개발되어야 한다고 그 보고서는 권고하였다. 값싼 건설비용과 교통억제라는 막다른 골목길의 이점들이 주목되었으나 마주보는 집들간에 최소한 70피트(21미터)의 간격은 겨울에 햇볕이 잘 들어오도록 하기 위해서는 필요하다고 생각되었다(Burnett 1978 : 219). 마지막으로, 양질의 설계를 확보하기 위해서 계획은 건축가들에 의해만들어지고 지방정부위원회의 승인을 받은 지방코미셔너들에 의해 승인되어야 할 것을 권고하였다.

제1차 세계대전이 끝난 후의 신주택에 대한 압력 때문에, 정부는 재빨리 튜더 윌터스 리포트의 권고를 받아들여공그 권고안은 1920년에 발간된 주택 매뉴얼속에 통합시켰다. 이것은 공영주택단지개발시 따라야 할 설계원리에 관한 지방당국에 대한 주된 지침이 되었다.

혼잡한 도시지역으로부터 인구의 대규모분산에 대한 지방단국의 개입은 1920년대와 1930년대를 걸치며 지속적으로 탈 도시화를 초래하였다. 버네트(1978 : 231)에 따르면, 대

단위의 교외화(Mass Suburb)는 런던 카운티 위원회에 의해 수행된 런던경계 밖의 장소들을 확보해서 전에 농장과 늪지대였던 곳에 거대한 주택단지를 조성한 것이었다. 가장 두드러진 예는 1921년에 시작하여 1934년에 완성된 비콘트리(에섹스에 있는)였으며, 1934년경 그곳은 9만명의 주민을 수용하는 세계에서 가장 큰 계획된 교외였다. 전국에 걸친 다른 도시들도 비록 작은 규모일지라도 런던카운티위원회가 했던 것을 실천하였다. 예컨대, 버밍햄에서는 1919년에서 1939년 사이에 5만채의 시영가옥들이 지어졌다. 각각 1천채 이상의 가옥들이 들어선 15개의 단지가 있었으며, 그 중에서 2천7백채의 가옥이 들어선 위올리 캐슬이 전형적인 예이다.

교외공영주택이 그렇게 대규모로 개발될 때에 튜더 윌터스 리포트에서 촉구한 접근방식이 불가피하게 항상 실천되지는 않았다. 예컨대, 체리(1994 : 114-115)는 원 및 초승달 모양으로 들어선 집들에 의해 교차되는 복잡한 기하학적 유형의 직선도로들을 비판하면서, '이것은 종종 토지를 낭비하고 조경이빈약하며, 황량하고 친밀감이 결여된, 느슨하고 열린 설계에 기여하였다'고 주장한다. 모든 가구들은 앞 및 뒷정원을 가지고 있었으며 관례적인 규범에 따라 전반적 밀도에 에이커당 가옥 12채(헥트아르당 30채)였다. 주도로는 가로수가 늘어서 있었으나 '선구적 계획 지지자들이 꿈에 그리던 자유롭게 흐르는 설계는 공간과 질량의 기계주의적 해석으로 축소되었고, 종종 최대의 성취는 terrace block들의 공지를 해체함으로써 외관상 약간의 다양성을 때게 하는 것에 지나지 않았다. 버네트는 또한 90가지 이상의 다양한 주택유형이 비콘트리에 세워졌을지라도, 전체적인 개발은 여전히 단조롭고 기계적인 외양을보여주었다는 것을 주목한다. 미적인 측면에서, 공영주택은 나무들과 등고의 자연적 이점을 가지고 있고 그리고 가옥들의 집단들이 획일적인 조경에 빠지지 않고 개별적 정체성을 드러낼 수 있는 소규모 단지에서 가장 성공적이었다(op cit : 231).

공영단지의 급속한 건설은 도시기반 시설이 주택건축을 따라가지 못한다는 것을 의미했다는 사실에서 단점들이 나타났다(Chinn 1991 : 57). 인근 직장, 가게, 학교, 도서관, 지역회관, 모든 것이 신주택지역에서 종종 결여되어 있었다. 이러한에도 불구하고, 조사는, 특히 주민들의 근대적 주거지의 내부적 특징들의 편리함과 그들이 위치해 있는 이웃의 교외적 특징과 더불어, 높은 수준의 주민만족을 보여 주었다(Burnett 1978 : 232).

어쨌든, 이 시기의 교외주택은 완전히 갖추어진 전원도시보다는 위성주택의 형태로 세

워졌고(Hall 1988 : 73), 계획적 인구분산, 특히 런던으로부터의 인구분산에 대한 전원도시 육성을 계속 옹호하는 많은 사람들이 있었다.

제1차 및 2차세계대전사이의 교외팽창의 대부분은 성장하는 중산층의 수용에 대한 건설업계의 반응으로 민간부문에 의해 수행되었다. 동시에, 자가소유에 대한 선호가 증가하였고, 자가소유 선호는 주택구매에 대한 저당을 제공하기 위해서 투자자들의 저축을 사용한 건축협회에 의해서 촉진되었다.

1925년부터 1938년까지 매년 적어도 십만 채의 민간가옥이 완성되었으며 가장 많은 27만5천채가 1936년에 세워졌다. 이 중 많은 주택은 규모가 적당하고 그리고 보통 25 내지 235피트(8-11미터)의 집앞 공터가 있는 대지 위에 3개의 침실과 2개의 응접실과 적당한 크기의 정원을 가진, 공동간막이 벽으로 이어지거나 떨어져 있는 단독가옥들의 형태로 지어졌다.

건축가들은 교외 민간주택의 설계에 거의 관계하지 않았고 그리고 여기서 논의할 필요가 없는 이유들때문에, 많은 지방당국들은 민간개발들의 물리적 계획에 어떤 실질적 영향력을 행사하기 위해서 1909, 1919, 혹은 1932년의 계획법을 사용할 수 없었다. 결과적으로 제공된 주택들의 양식과 질에 있어서 상당한 다양성이 있었다.

‘주의깊게 설계된 개발은 다양한 가옥유형, 꾸불꾸불한 길, 막다른 골목, 넓은 정원, 식물과 잔디를 칸 가장자리에 의해특징지워진다. 그러나 종종 투기적인 교외건설은 어떤 전반적인 계획은 결여되었고, 토지가 고갈될 때까지 수많은 건축업자들에 의해 도로를 따라 개발되었다. 도시기반 시설(식수, 가스, 전기 및 하수도)을 쉽게 이용할 수 있고 현 도로에 직각으로 새로운 도로들이 건설될때보다 도로 건설에 드는 비용이 각 가구에 적게 부과되기 때문에 새로운 교외가 현존하는 간선도로를 따라서 그리고 간선도로 뒤에 개발되는 것이 아주 일반적이었다. 그런 활동의 결과는 종종 버려진 농토 뒤에 있는 그리고 가게, 학교, 역같은 편의시설과는 멀리 떨어진, 혼잡한 간선도로를 따라 지어진 공동간막이 벽으로 이어진 단조롭고 유사한 가옥들이 길게 산재한 모습이었다(Burnett 1978 : 249).

양차대전사이에 건설된 많은 교외주택들은 ‘도시와 시골 어느 것의 이점도 가지고 않았기 때문에’, 양자의 이점을 결합하는 전원도시라는 에베네저 하워드의 비전과는 완전히 정반대되는 것이었다고 버네트는 결론짓는다(앞의 글 : 250). 이러한에도 불구하고, 사람

들이 구도시의 경계를 넘어서 새로운 삶을 열망했기 때문에 교외생활에 대한 욕구는 높은 채로 남아있었다. 자동차와 버스에 의한, 혹은 런던의 경우에는, 지하철 및 다른 전차에 의한 공공수송네트워크의 확장은 많은 사람들도 하여금 교외생활에 대한 그들의 꿈을 실현할 수 있게끔 해주었다.

V. 전후 시기

제2차 세계대전 전과 대전기간동안, 전원도시 계획에 대해서 더 적극적인 방법과 전후 사회에서 정부가 이에 대한 능동적인 역할의 수용을 위한 정치 및 지적 토대가 마련되었다. 1945년에 선출된 노동당정부 하에서 계획영역에 수많은 중요한 조치들이 도입되었다. 여기에는 1946년의 신도시법과 1947년의 도시 및 농촌계획법이 포함되었다. 이러한 개발의 배후에는 대도시의 성장은 제한되어야 하고, 팽창된 신도시에 대규모의 인구유입이 있어야 하며, 그리고 단조로운 교외의 산재는 규제되어야 한다는 생각들이 있었다.

1947년의 도시 및 농촌계획법은 개발계획을 허가받도록 함으로써 대부분의 개발을 통제하였다. 20년 개발계획이 전국의 모든 지역에 마련될 예정이었다. 카운티와 버로우는 지역개발당국으로 지정되었다. 전쟁 직후의 기간에는 민간건축은 거의 없었다. 지방 정부는 자질구레한 수선과 기본적 편의시설의 설치를 통한 낡은 주택의 개량과 신주택 건설을 위하여 많은 자원을 사용하였다. 전후의 지방공공 주택단지는 양차대전사이의 기간에 비해 상당한 정도로 계획적이었다. 더들리백작이 의장을 맡은 공공위원회의 권고를 따라서 공공주택의 설계에 대한 많은 지침을 지방당국이 제시하였고 그리고 1944년에 발간된 주택매뉴얼 속에 통합되었다. 근대적 욕구를 반영하기 위해서 공공주택의 내부설계시 많은 변화들이 권고되었다. 여기에는 개량된 공간기준과 부엌 및 욕실시설의 개선이 포함되었다. 외부설계에 관해서 더들리 위원회는 신주택개발에 사용될 다양한 유형의 주거유형을 요구하였다. 선호되는 접근방법은 상이한 유형의 가구들이 동일단지에서 함께 거주할 수 있도록 서로 다른 크기와 유형의 거주지로 구성되는 ‘혼합개발’ 방식이었다.

그린필드지대 뿐만 아니라 1950년대부터 1970년대 중반까지 있었던 더 실질적인 도시내 재개발에 있어서 신공공주택건설은 혼합개발의 원칙을 따라서 이루어졌다. 예

컨대, 버밍햄에서는 4만개의 슬럼들이 해체되고 이 슬럼들은 테라스가 달린 2층짜리 주택으로 혹은 4층짜리 메이소네트 블록과 고층탑같은 새로운 형태의 주택(이런 형태의 주택들이 버밍햄에서만 400개 이상 건설되었다)으로 대체되었다. 뉴저지 래드번의 클라렌스 스타인에 의해 1920년대에 도입된 차량/보행자리분리의 원칙에 기초한, 래드번 설계의 채택에 의한 주택 및 차량의 분리방안은 계획 및 안전에 대한 고려들을 반영하였다. 1950년대에 정부에 의해 지시된 이 접근방법은 1950년대 말과 1960년대의 공공 및 민간 부문 개발에 모두 채택되었다. 전형적으로 단지는 그로부터 막다른 골목이 주택 후면으로 차량이 접근할 수 있도록 해주는 주변도로와 더불어 설계되었다. 주택정면으로의 접근은 보행자의 보도에 의해서 가능하였으며, 그 보도는 역시 쇼핑지역과 학교같은 다른 시설과 연결되었다.

도시내 재개발은 그전에 있던 주택단지와 같은 정도의 밀도로 재개발 될수가 없었다. 그러므로, 전후기간을 통해서 그리고 특히 1970년대에 지방당국에 의한 대규모재개발이 종료될 때까지 재개발지역의 많은 사람들은 신교외공공주택단지나 혹은 인접한 지방당국 관할지역의 인구유입지역에 재정착하였다. 외부로 팽창하려는 도시지역의 압력은 도시지역당국과 농촌적인 이웃지역들간에 심각한 긴장을 야기시켰으며, 계획체계는 이 긴장을 해결하려고 노력하였다.

VI. 신도시

에베네저에 의해 제시되고 도시 및 농촌계획 위원회에 의해 지지된 아이디어에 근거한 신도시는 1946년의 신도시법 통과 후에 현실이 되었다. 사실상 1차세계대전이 공공주택을 낳았듯이 2차 세계대전은 신도시를 낳았다.

신도시의 목적은 런던과 다른 대도시에 대한 주택공급압력을 완화시키는 것이었다. 이것은 직장과 생활을 위한 균형잡힌 자족적 공동체를 만들으로써 성취되었고 그리고 그것은 정부에 의해 지원받는 개발공사에 의해서 수행되었다. 그러나 컬링워쓰(1988 : 58)에 게 있어서는 또 다른 특징이 역시 강조될 필요가 있다. '신도시는 인구 및 고용의 분산을 위한 광범위한 정책의 일부분이었다. 이 정책의 다른 부분들은 그린벨트, 산업입지통제

및 도시확대이었다. 더 광범위한 정책의 이 다른 부분들에 대한 동시적 평가가 없이는 영국신도시의 업적에 대한 어떤 적절한 평가도 행해질 수 없다'(예컨대, Hall et al 1973, Aldridge 1979, Cullingworth 1979를 볼 것). 1946년부터 1973년까지 영국에서 29개-런던지역에 8개, 잉글랜드의 다른 지역에 13개, 웨일즈에 2개, 그리고 스코틀랜드에 6개-의 신도시가 설계되었다.

상당한 정도로 신도시에서의 주택개발형태는 영국의 다른 지역의 경향을 따랐다. 제1세대 도시는 전원도시전통에 발맞추어 주택에 대한 저밀도 접근방법을 채도 접근방법이 채택되었다. 처음에 신도시의 대부분의 주택은 임대를 위해서 건설되었으나, 1960년대 중반부터 자가소유를 위해 민간부문에 의해 제공되는 비율이 증가하였고, 결과적으로 단일가족, 저밀도유형의 개발로의 회귀를 낳았다.

신도시는 계획혁신의 주된 원천 중의 하나였고 그린 및 사회개발아이디어의 일원이었다(Ward 1994 : 178). 다양한 건축유형, 흥미있는 설계와 일반적으로 수준높은 조경을 계획하는데 있어서 개발공사는 상당히 창조적이고 세련된 기술을 사용해왔으며 신도시주택의 일반수준은 전후의 주택보다 아주 훌륭하고 우수하다고 컬링워쓰는 주장하였다(Cullingworth 1978 : 294). 이러한 견해들이 개발공사 자신에 의해 반복되고 있다는 것은 전혀 놀랍지 않다(예컨대, De Soissons 1991).

Ⅶ. 전후 교외주택 및 민간부문

대도시에서는, 1945년 이래로 대규모 교외개발에 있어 민간부문은 상대적으로 큰 역할을 하지 않았다. 시경계 안에 남아있는 그러한 대규모 미개발토지는 민간 보다는 지방자치 정부에 의해서 소규모적으로 개발되었다. 1970년대 중반 이래로 도시내 지역에서 자가소유를 위한 민간건축을 장려하는 의식적인 노력이 있어 왔으며, 그것은 어느 정도의 성공을 거두었다.

근래에는 민간개발업자들이 도시중심과는 물리적으로 분리되어 있으나 기능적으로는 연결되어 있는 도시주변에 주된관심의 초점을 두어 왔다. 워드(1994 : 266)에 따르면, 1990년대에 외부도시는 : '그린필드환경 내에 있는 마을들과 중소규모의 도시들(그리고

공항, 정원 및 자갈길 등을 포함하는 다른 공간 확장적 토지사용)로 구성 된다. 대부분의 정착지는 유기적 성장의 결과이고 그리고 그들의 역사적 특징은 전형적으로 어느 정도는 전통을 보호하는 정책에 의해서 보호된다. 그러나 대부분의 도시들도 역시 민간주택단지, 산업공원 및 전원적인 상점들이 최근에 생겨남으로써 역시 팽창하고 있다.’

외부도시개발은 특히 1980년대와 1990년대의 영국남부에 특징적이다. 많은 경우 이것은 ‘민간개발과정의 지배’(Ward 1994:268), 최근의 보수당 정부에서 계획에 대한 전략적 견해에 대한 강조의 의도적 결여 때문이지만 그러나 무엇보다도 영국생활에서 자동차 증가 주된 원인이다.

영국에서의 투기적인 민간건축업자는 주택설계에 대한 혁신적인 접근방법을 채택하지는 않는다. 그들은 그들이 팔 수있다고 생각하는 것을 지으며, 유행을 선도하기 보다는 유행을 따르는 경향이 있다. 영국에서는 개인이 자신이 설계한 집의 건설을 위탁하는 경우는 드물다. 대부분의 사람들은 기성품을 사므로 효과적인 마케팅이 투기적인 주택부문의 성공에 필수적이다.

양차대전사이의 기간에 그리고 1950년대와 1960년대에 민간주택은 내적으로 뿐만 아니라 외적으로도 공공주택과 구별되는 것이 중요하다고 많은 구매자들은 생각하였다. 민간 및 공공주택의 규모와 설계가 점점 더 밀접하게 수렴됨에 따라 남아있는 차이들을 강조하는 것이 더욱 더 중요해졌다(Burnett 1978 : 297). 이 전통은 1980년대와 1990년대를 통해서 계속 유지되어 왔고, 1980년 주택법의 구매권 조항에 의해서 소유자에게 팔려서 점유되는 공공주택의 ‘개인화’에 의해서 강화되어오기조차 하였다.

VIII. 맺는말

이 논문에서는 19세기부터 현재까지 영국에서의 교외주택개발과정을 간략하게 검토하였다. 그렇게 하면서, 영국의 도시풍경의 모습과 특징을 형성하는데 중요한 영향을 끼쳐 온 계획체계의 진화를 매우 광범위하게 살펴보았다.

간단히 말하면, 영국에서 교외는 19세기의 지방자치 정부 조례에 의해서 지어진 주택(By-Law Housing)을 시작으로 외적으로 점진적으로 개발되어 왔고, 이러한 주택은 양

차세계대전사이의 기간에 있었던 공공주택 및 민간부문 교외개발에 의해 대체되었다. 제 2차 세계대전 후에, 공공주택건축과 민간부문이 개발되면서 교외지대가 대부분의 도시주위로 더욱 더 확대되었다. 이 기간에 또한 계획된 탈중심화의 강화는 신도시와 도시팽창을 낳았다. 20세기부터 가장 최근까지의 개발은 종종 '모도시'의 경계를 훨씬 넘어서 있는 '외부도시'에서 행해져 왔다. 이것은 도시내 지역에 다시 생명을 불어넣고 그리고 특히 민간주택을 도시 중심으로 되돌려 놓으려는 노력과 동시에 발생하였다.

최근의 백서는 가수수의 지속적인 증가에 의해 제기되는 쟁점들과, 도시 가구의 장점 평가를 포함하는 미래의 주택개발을 위한 대안들을 검토하였다(Secretary of State for the Environment 1996). 정부가 선언한 목표는 도시쇄신과정을 통해 '현존하는 우리의 도시지역을 더 잘 이용'하자는 것이었다.

정부는 이 논문에서 분 전 기간을 통해서 중요한 역할을 수행해왔다. 19세기와 20세기 초에 정부는 국회의 계속적인 입법을 통해서 공중보건의 개선과 더 높은 주택수준의 성취를 위한 점증하는 책임을 떠맡기 시작하였으며, 그 법들에 의해서 국가적 수준에서 결정된 정책들의 집행을 위한 책임이 지방당국에 주어졌다.

영국에서의 주택개발과정에서 지방정부의 역할은 매우 중요하였다. 당국들은 그들의 관할구역의 주택수요의 평가, 설계 및 건축기준, 개발의 통제(특히 1947년의 도시 및 농촌계획법 이래로), 그리고 장기적 개발계획의 작성에 대해 책임을 진다. 이 측면에서 지방당국들은 중앙정부에 의해 설정된 입법 및 기술적 자문의 틀 내에서 주택개발의 규모와 성격을 결정해왔다. 지방자치정부는 스스로 주택을 짓고 민간개발업자와 비영리 협회에 의한 건축의 통제와 감독을 책임졌다.

이 논문은 공공주택의 직접적 제공자로서 지방자치정부의 역할을 상당히 강조하였다. 이것은 두 가지 이유 때문이다. 첫 번째로, 공공주택은 영국주택체계의 중요한 특징이다. 주택은 지방정부에 의해서 소유되고 관리되었으며, 신도시개발 공사는 주택재고의 30퍼센트를 차지하였고, 오늘날조차도 20퍼센트는 지방당국소유로 남아있다. 둘째로, 지방정부는 어떤 경우에는 중앙정부들로부터의 전문적 조언에 의해 영향을 받기는 하지만, 민간부문보다 주택설계에 대한 그들의 접근 방법이 훨씬 더 혁신적인 경향을 보여왔다. 마지막으로, 공공부문주택은 항상 민간부이하청업자들에 의해 그리고 보통 경쟁입찰에 근거하여 건설되어 왔다는 것을 주목해야 한다. 독점적으로 공공부문프로젝트를 다루는 별도

의 건설업분야는 없다.

지방자치정부는 계획통제에 의한 토지의 이용가능성을 결정한다. 예컨대, '이지역은 주택을 위해서 아니면 다른 용도로 토지를 사용하기 위해서 구획되어 있는가'라는 응답에 건축될 주택의 유형은 밀도에 영향을 받으며, 그리고 주택이 팔릴 가격과의 관계를 중요시 하고 있다. 본질적으로 개발통제체계는 부정적인 방식(Negative)으로 작용한다고 이야기되지만-개발업자가 허가를 신청하면 지방당국은 그것을 허락할지 결정한다-당국은 허가조건으로서 긍정적 제안을 할 수 있다. 예컨대, 차고 및 주차공간기준, 어린이놀이공간, 나무 및 다른 자연적 특징들의 조경 및 자연보존, 단지 설계 혹은 건축재료 그리고 사옥설계 등에 관한 규정이 만들어질 수 있다. 각 요건은 개발업자의 의도 및 재정적 이해관계와 다소 일치할 수도 있다. 그 체계에는 또한 상당한 융통성이 있다. 개별계획당국은 국가에 의해 입법된 법률을 적용해야 하지만 지역적 상황을 반영하여 자신의 내규를 가질 수도 있다. 덧붙여, 대부분의 지방당국들은 개발업자들이 따를 수 있는 자신의 상세한 계획 및 설계지침을 가지고 있다.

예컨대, 지역사회가 개발업자에게 개발을 허가함으로써 도시기반의 제공이든지 아니면 현물로 지역사회가 혜택을 받을 수 있고, 계획당국과 개발업자가 개발이익을 어떻게 할 것인가에 대해서 상세하게 합의할 수 있는 규정들이 있다. 이것은 개발업자가 특정개발에 대한 계획을 허가해주는 합의의 일부로서 공간과 다른 시설들을 제공하도록 유도할 수 있는 것이다.

영국은 국가각 계획에 대해 상당부분을 책임져온 대표적 사례이다. 이런 책임에는 물질적 토지사용계획뿐만 아니라 인구 및 산업의 분포와 지역개발의 다른 측면들도 포함된다. 최근에, 중앙정부는 영국 공공정책에서 수행해온 역할의 중요성이 다소 줄어들었으나 핵심적 기반의 하나인, 주거단지 개발에 대해서는 신도시개발을 억제하고 현존하는 도시들을 가장 효과적으로 이용할 수 있는 방안에 대해서 관심을 기울이고 있는 추세이다.

캐나다의 도시근교개발: 개발유형 및 규제형태

래리 본(트론토 대학 교수)

◆ 요 약 ◆

캐나다에서의 교외주거개발은 북미지역에서 나타나는 전형적인 형태를 나타내고 있으나 건설형태, 사회적 구성, 그리고 규제형태에 있어서 매우 다른 양상을 띄고 있다. 계획정책의 형식이나 주택프로그램들이 지방정부의 책임하에 두고 있다는 측면에서 연방정부의 성격을 갖는 캐나다에서의 교외화 과정은 지역마다 매우 다른 결과를 나타내고 있다. 본고는 특히 온타리오와 토론토 대도시지역을 중심으로 제2차전쟁이후 캐나다에서의 교외개발과정에 대해 전반적으로 살펴보고자 한다. 이 기간동안 교외개발형태는, 분산적이고 제대로 통합되지도 않고 그리고 규제가 제대로 이루어지지도 않았던 주변지 개발에서부터 사회적·기능적으로 더욱 다양하고 강화된 규제하에 대규모로 개발되었던 “기업형 교외”(coprporate suburbs)에 이르기까지 다양한 교외형태가 등장하였던 시기다. 본고는 그러한 개발을 가능하게 하였던 정치적, 사회적, 그리고 법적인 배경에 대해 기술하고 그리고 대단적인 주거형태(즉, 확장이나 아니면 과밀이나 : sprawl vs compact)에 대한 논의를 다루어 보고자 한다. 그리고 최근의 주택정책과 토지개발방식, 규제의 지방화, 그리고 “신도시주의” 운동의 등장 등에 대한 평가를 해보고자 한다. 끝으로 캐나다 교외개발과정을 통해서 배운 몇가지 중요한 교훈에 대해서 간략하게 살펴보고자 한다.

I. 서 론

캐나다에서의 교외 주거지역 개발은 북미를 비롯하여 최근에 도시화되어 가고 있는 지역에서 나타나는 것과 같은 패턴으로 발달되어 왔다. 그러나 규제라든가, 계획형태, 산

조직, 정부, 사회구성, 지역발달형태등에서는 중요한 차이점을 보여주고 있다. 교외화는 도시성장과 도시형태를 연구하는 연구자들에게는 항상 중요한 연구과제를 제공해 주고 있지만, 거주지와 직장 근무처로서 새로운 공간을 구성해가는 과정이나 주택정책 혹은 규제를 연결시킨 경험적 분석연구는 거의 없었다.

본고는 제2차대전 이후 캐나다에서의 교외발달과정에 대한 개요 및 비판적인 평가를 해보고자 한다. 물론, 교외는¹⁾ 캐나다에서조차도 일반적으로 생각하고 있는 것 보다 훨씬 더 오랜 역사를 가지고 있다. 교외는 19세기에 시작되었다. 일반적으로 많이 제시되는 것과 같이 현대의 교외지역들은 사회적 지위나 디자인에 있어서 동질적이지 못하다 (Bourne, 1997). 대개의 교외지역들은 사회적인 구성이 매우 다양하다 어떤 지역은 노동자들이 우세하고, 다른 지역은 베드타운의 기능보다는 산업적 기능을 가지고 있으며, 몇몇 지역들은 자급주택(self-built housing)이 우세하게 나타나고 있다.

교외화과정에 대한 검토는 선택적이 될 것이다. 캐나다에서의 주거지개발과정 및 주택생산의 지역적 다양성, 그리고 거의 모든 연방국가들의 특징이라 할 수 있는 도시계획의 다양성 때문에 여기서 제시하는 사례는 온타리오(인구 1,120만)주에서 1개 지역 그리고 대도시인 토론토(인구 460만) 지역이다. 본고는 캐나다에서의 교외발달과 주택정책에 대한 정치적, 역사적 배경하에 지난 50년 동안의 발달과정에 대해서 기술하고자 한다.²⁾ 주거지건설과 금융부문등의 변화과정을 검토하고 그리고 규제체계와 지방정부구조의 변화과정에 대해서 검토하고자 한다. 본고는 최근의 주택정책과 토지개발에 대한 평가를 하고 새로운 도시화물결, 즉신도시주의(new urbanism)에 대해 언급하고자 한다. 그리고 교외지역에 새로운 커뮤니티를 건설하는데 있어서 캐나다의 사례에서 얻은 교훈에 대해 간단하게 마지막으로 논하고자 한다.

II. 역사적 배경

교외주거지개발은 단독으로 이해하거나 평가될 수 없다. 거주지변화는 적절한 역사적 그리고 지리적 맥락에서 살펴보아야 한다. 캐나다의 현재 교외지역들은 오랜동안 형성되어왔던 건조환경(built environment)에의 투자의 결과이며, 주택건설양식의 산물이고, 금

용제도의 형태와 조직의 결과물이다. 모든 이러한 것들은 계획, 디자인, 그리고 정치적이데올로기등과 같은 계속해서 변화하고 있는 철학에 의해서 이루어지게 된다.

교외지역은 나름대로의 특수한 지리적 환경을 반영한다. 이를테면, 중심도시의 여건이나 지역경제의 경기, 사회적 가치와 정치적 분위기 등이다. 주거지개발은 삶의 공간이나 소비형태와 같이 교외화 과정과 분리될 수가 없다. 특히, 교외주택의 분석은 변화하는 생산구조, 도시고용의 공간적 재분배와 연결되어야 하고, 생산재와 소비재의 변화된 분포, 그리고 대도시 정치적 분권의 발달과도 연결시켜서 봐야 한다.

교외를 이해하기 위해서는 또한 종종 구별되기는 하지만 하위시장과 공공정책분야와 상호연결되는 과정이나 현상들을 함께 고려해야 한다. 물리적, 사회적 실체로서의 교외지역들은 세가지의 상호관련된 체계의 결과이다: 1) 거시경제적 환경, 주로 건설이나 주택구입자에게 주어지는 금융이나 조세체계 ; 2) 주택정책이 나 프로그램 ; 3) 지방재산체계, 토지이용규제, 서비스제공, 개발통제 등이다. 이세가지 체계는 각각 강제성을 갖고 운영되지만 각기 다른 지방정부의 책임하에 있게 된다.

구체적으로 캐나다의 경우, 도시나 주택은 확실하게 제도적으로 지방정부의 역할이다. 그러나 연방정부는 시장이나 사회주택을 위한 주택정책을 이끌어 나가고 민간주택시장의 기능을 원활히 하도록 제도적 그리고 금융적인 구조를 조성하는 역할을 한다. 사실, 연방정부는 지방정부, 특히 보조를 받는 주택이나 커뮤니티의 도시기반시설을 제공하는데 있어서 지방정부와 협약체계를 구축하는데 있어서 선구자적인 역할을 해왔다. 사회주택이나 도시기반시설 모두에 있어서 재정지원은 연방정부와 지방정부의 공유비용으로 하지만, 프로그램의 전달이나 디자인은 대개 지방정부의 책임이다. 캐나다는 다른 지역에서 서로 다른 형태를 취하는 일련의 정책이나 프로그램들을 갖고 있다. 대부분의 지역들은 직접적으로 연방정부에 의존하지 않지만 그러나 지방행정의 참여와 재정적 보조를 요구하는 나름대로의 정책들을 발달시켜왔다.

다른 한편, 도시정부와 연방정부는 계획을 하는데 있어서 상대적으로 제한적인 역할을 갖는다. 지자체는 도시개발을 조절하고 차치행정구를 관리하는데 책임을 갖는다. 그리고 도시개발을 조절하는 기능은 지방정부에 전가된다. 이것은 10가지의 다른 지방계획체계를 의미하며 그러한 체계에 수많은 지방자치구들이 순응하고 있다(Cullingworth, 1987). 이러한 복잡성은 1953년에 메트로 트론토의 형성과 더불어 시작하여 1970년대에는 온타

리오를 경유하여 캐나다 전지역으로 확산된 대도시지역을 위한 지방정부와 계획위원회의 출현으로 인한 것이다. 지방자치구와 일부 지방정부들은 지방정부의 승인을 받아야 는 지방의 토지이용계획과 규제를 보완하고 디자인하는 작업을 다. 지방들간의 계획구현과 다양한 주택정책의 결과는 표면적으로는 같아 보여도 교외화과정이 지역마다 매우 다른 형태를 취하고 있음을 시사해 주고 있다.

Ⅲ. 개요 : 교외개발과정

학자들마다 개발단계를 서로 달리 규정하고 있으나 교외개발에는 뚜렷한 단계가 없다 (Knox, 1994). 그럼에도 불구하고 끝이 없고 매우 복잡한 일련의 시리즈로 서로 겹쳐져 있는 단계들을 최소한도로 규명할 수는 있다. 많은 훌륭한 연구들이 있기 때문에 캐나다에서의 주택 및 교외정책에 대한 자세한 역사를 여기서는 다룰 필요가 없다고 본다 (Carver, 1948; Rose, 1980; Cullingworth, 1987; Doucet and Weaver, 1991; Bourne, 1993; Miron, 1993; Sewell, 1994a and 1994b; Fallis, et al., 1995). 대신 본고에서는 강조될 필요가 있는 주요 경향, 주제, 이슈들을 부각시켜주는 주요 요인들, 사건들, 정책들에 주안점을 두고자 한다.

캐나다에서 전쟁이후 교외개발의 기원은 전후의 여건들, 사회적 분위기, 그리고 정책에 있다. 전쟁이후의 시기는 10년이상 동안의 경기침체, 전쟁이후 폭발적인 주택수요, 그리고 도시재개발을 초래하였다. 그러다가 중요한 전환점은 1938년의 국가주택법(National Housing Act)이 제정되면서부터 신건설과 재건축, 불량주택재개발을 재정지원하기 위하여 도입되었던 체계와 프로그램들이다. 현재까지 지속되고있는 주택을 제공하기 위한 사회복지에 대한 공공의 관심은 극히 적었다. 공공주택과 임대주택을 위한 여러 가지 보조 프로그램은 1940년대말과 1950년대초에 빠르게 도입되었다.³⁾ 그러나 근본적으로 당시의 정부는 계속 지속되었던 주택 및 도시문제에 한 시장지향적인 해결책에 우선권을 두었다. 주택 및 도시문제들이란 열악한 주거수준과 주택부족문제, 도심지 슬럼문제, 사회적 병폐, 고용과 투자를 위한 시급한 자구책등을 말한다(Bacher, 1993).

교외화는 이러한 이슈들을 이끌어내는데 분명하고, 즉각적이고, 그리고 비교적 비용이

덜드는 방법을 제공해 주었다. 동시에 자동차는 접근(accessibility)의 수단을 제공해 주었다. 주택생산은 빠른 반응시간이라는 잇점과 높은 승수효과 그리고 노동력에서의 높은 수요를 제공해 주었다. 정부는 직접적인 보조를 통해서, 건설과 주택구입을 위한 금융체계를 확립함으로써(모기지나 보험)⁴⁾, 그리고 통합된 발달산업이나 전문적인 계획코뮤니티를 형성하게끔 유도함으로써 신건설을 자극했다.⁵⁾ 여기에는 대기업이 더욱 효과적이었다(Carver, 1946; Checkoway, 1980). 싹든 좋은 간에 캐나다인들은 그 이후로 주택을 제공하는데 있어서 이러한 체제에 익숙해져왔다.

1940년대말과 1950년대의 교외지역발달은 혼란, 무질서, 규제에서의 문제등으로 묘사할 수 있다. 소규모의 건설업자들은 소규모 필지에 개인주택을 생산해왔다. 다른 주거지 개발들은 고속도로 주변이나 농림지역의 일부분에 산되어 이루어졌다. 집들은 비교적 작고 다지인이 똑같고, 제대로 설비가 이루어지지 않은 상황이었다. 자치구들은 이같은 분산에 준비를 미처 못한 상황이었고 많은 자치구들은 증가하는 서비스수요에 재정적으로 대처할 수 없었다. 쓰레기나 상하수도체계는 불충분하거나 없는 상태였다. 학교는 나중에 들어왔고 기타 서비스나 상점들, 직업들도 나중에 들어왔다. 반면에 토지비용은 매우 낮았고 재산세 역시 매우 낮았다(나중에는 높아졌지만).

점차로 변화하는 경관에 대해 계획가들과 정치인들의 반응은 예상대로 부정적이었다. 그러나 더욱 견고한 재정적인 기반과 새로운 개발을 위한 효과적이고 체계적인 규제를 확립하려는 노력은 매우 천천히 결실을 이루게 되었다. 특히 모기지와 보험과 같은 연방체계의 확장, 새로운 산업의 탄생, 도시기반시설 제공을 위한 지방정부에의 보조와 같은 지방체계의 도입, 공공의 책임으로서의 커뮤니티 계획의 발달, 법적인 발달과정 등을 들 수 있다. 토론토시에서 시작한 대도시정부의 도입은 1960년대와 1970년대를 통해서 여러 교외 자치구에 계획과 하부구조를 동시에 적당히 제공하는데 중요한 역할을 하였다.

시간이 지남에 따라 교외개발은 더욱 확대되고 더욱 다양하게 되었다. 건설활동의 균형은 점차적으로 토지분할에서부터 좀더 세분화된 구획정리로 이동하였고, 이 구획정리는 나의 개발회사에 의해 건설되고 종종 재정적으로 뒷받침 되었다. 평균주택규모는 더욱 커지고, 설비시설이 잘 갖추어지고, 그만큼 비싸지고, 그리고 전반적으로 밀도가 낮아졌다. 건물디자인도, 스타일이나 배열에 있어서는 여전히 단조로웠지만, 다양해졌다. 그리고 더욱 중요하게는 도시기반시설의 질이나 사회서비스들이 개선되었다. 점차적으로

토지이용계획체계가, 나중에는 융통적이지 못해 오히려 문제를 일으키기는 했지만, 형태를 갖추게 되었다.

이러한 과정에서부터 “기업적 교외(corporate suburb)”로 알려지게 된 형태가 출현하게 되었다. 이것은 단순히 구획이 아니라 전체 커뮤니티로서의 디자인이다. 대개가 완전히 분리된 독자적인 신도시가 아니라 대도시지역의 주변교외지역들이 서로 통합되어 교외코뮤니티로 발달된 것이다. 이러한 형태로 캐나다에서 가장 먼저 그리고 가장 잘 알려진 것은 Don Mills로 1957년에 토론토주변에서 시작하여 2만명의 인구를 수용하게 되었다(Lemon, 1985; Sewell, 1993). 이것은 캐나다 역사상 가장 커다란 주거단지개발 프로젝트였고 새로운 교외지역을 탄생시키는데 표준모델이 되었다. Don Mills에 의해 창조된 계획지표는 주거공간과 직업공간이 균형을 잘 이루었고, 엄격하게 분리된 토지이용지구 내 쇼핑센터주변에 학교나, 소매상들을 중심으로 주거단위를 형성하였다. 커브모양의 가로형태, 일정한 건축형태등은 일체감과 단조로움이라는 느낌을 동시에 주었다.

거주지형태의 혼합에도 불구하고, Don Mills는 의도했던 대로 다양한 계층의 사회적 혼합이 이루어지지 않았다. 거주자들 역시 지역 고용 구획에서 일하려고 하지는 않았으나 쾌적한 환경에 새로운 주택을 생산하였다. Don Mills 모델과 토론토지역이나 다른 지역에서의 유사한 형태의 발달등은 단순히 새로이 통합된 산업의 발달에 그 기원을 두고 있는 것이 아니라 전원도시운동(garden city movement)과 같은 19세기와 20세기 초의 유토피아적인 전통에서 나온것이고 외국에서 도입된 계획이나 디자인 아이디어에서 나온 것이다.

개발속도는 1970년대에 가속화되었고 모두 계획된 대규모의 커뮤니티나 혹은 더욱 소규모의 프로젝트로 발달되었다. 교외경관의 다양화나 규모 역시 그러했다. 다양한 형태의 주택디자인이 일반화되었는데, 주로 타운주택의 형태나 군집 주택 그리고 가장 가시적으로는 고층아파트(임대나 1975년이후의 콘도미니움) 등이 등장하였다. 공공주택프로그램이 1970년에 종료되었을 때 민간임대건설, 보조자가주택, 저소득자를 위한 임대조보등을 활성화시키기 위하여 보조금제도가 도입되었다. 이 기간 동안 주택의 질과 도시기반시설의 기준, 사회서비스등이 소비자들의 요구나 공직자들의 역할로 인하여 급격하게 상승되었다.

몇몇 교외 아파트지구들은 사회주택분야에서 연방정부의 노력으로 정부나 비영리단체들에 의해 건설되거나 재정보조를 받았다. 교외지역에서의 그러한 지구의 입지는 토지이

용에의 비용을 절감하고 저소득가구를 분산시키고 주택기회를 분산시키기 위한 지방정부의 꾸준한 전략이었다. 그러한 전략은 1970년대 몇몇 교외지역에 있어서 이전에 비하여 혼합된 사회구조를 만들었다. 대부분의 북미지역에서 나타났던 것 보다 더욱 균등한 인구의 사회적 분배로 이끌어 주었다. 사회주택을 분산시키려는 이같은 전략이 여러 가지 이유로 인하여 나중에 교외지역발달에서는 나타나지 않았다.

1970년대에 교외주변지역의 지가가 상승하면서 주거밀도가 또다시 증가하기 시작하였고 주택제고의 다양화와 생활환경의 다변화가 계속되었다. 대규모의 부동산개발회사들에 의한 광범위한 토지소유가 독점적인 상황과 과대한 이윤을 창출하고 있다는 것을 구체적으로 조사하고 그 이유를 조사하도록 연방정부의 특수작업팀이 만들어 졌던 1970년대의 인플레이션동안 지가가 급속히 상승하였다(Greenspan, 1978). 그러한 작업팀은 독점이윤이 존재했었다는 사실을 만족스럽게 밝혀낼 수는 없었으나, 발달가능한 토지와 교외산업발달은 소수에 의해서 이루어졌고 지가는 전체 주택가격과 비교하여 상승했다는 사실을 확실히 해주었다. 이러한 증가가 산업의 독과점적인 본질과 관계가 있었는지 혹은 주택의 질과 소비에서의 커다란 증가때문이었는지는 아직도 불분명하다.

1970년대 동안의 산업발달, 주택가격상승, 토지문제등에 대한 논란은 광범위하고 활발했다(Lorimer, 1970). 결론에 도달하지는 못하였으나, 그러한 논란은 1980년대와 1990년대 동안 캐나다 교외개발에서 난무했던 이슈들에 초점을 두었다. 첫째, 높은 지가상승으로 인하여 신주택은 점차로 구입할 수 없게 되었다. 둘째, 높아지는 건축기준과 서비스의 요구로 개발비용이 높아졌다. 이는 부분적으로는 그러한 비용들이 시간이 경과함에 따라 재산세에 부과되는 것이 아니라 개발이 되기도 전에 미리 지불해야 했기 때문이다⁶⁾ 셋째로, 점차로 복잡해지고 융통성이 없는 계획규제로 주택건설의 승인과정에서 너무나 많은 시간이 소요되어 왔고 이것이 거주지개발비용을 상승시켰다고 볼 수 있다. 1970년대 동안, 건축에 필요한 토지부족문제와 급격히 상승한 소득은 토지투기, 미숙한 구매, 농림지의 분할등과 같은 문제를 일으켰다. 그러나 이후 두번에 걸친 경기침체는 효과적으로 이러한 투기병을 종결지었다. 동시에 많은 대규모 부동산개발회사들이 부도가 나가거나, 타업종으로 전환하거나, 혹은 해외로 자본을 유동시켰다.

그러나 변하지 않은 것은 교외개발의 전반적인 밀도가, 특히 비주거분야에서, 계획해서 하락하였다는 것이다.⁷⁾ 이것은 교통수단발달의 결과이고 이것은 또한 토지이용에 있어서

동질적인 블록이나 활동지대(activity zone)와 같은 공간분할로 이끌어 주었다. 토지이용에 대한 이러한 접근은 생산활동이나 삶의 공간을 양립할 수 없는 것으로 보았던 지배적인 계획철학에 도전하였다. 이 시기동안에 초기 교외개발과정에서 중요한 요인들이었던 대중교통체계의 팽창은 매우 제한적이었다.

교외경관의 이같은 분할은 또한 경제와 밀접한 관련을 갖는데, 특히 빠른 경제재구조, 새로운 산업, 소매업, 분배계획들의 전문화와 규모증가, 그리고 교외고속도로발달의 확장등을 들 수 있다. 모든 이러한 것들이 외부교외지역으로 고용을 분산 시켰는데, 특히 철도보다는 텔레콤이나 트럭등과 연결된 기업체나 그리고 직장에 자동차로 출퇴근하는 고용자들의 경우 주로 교외로 분산되었다.

공공정책에 의해서 뿐만아니라 소비자선호와 생산필요로 인하여 나타난 부인할 수 없는 그리고 현대적인 경관에 대한 반응은 “도시확장”이라고 하는 비판을 일으켰고, 환경파괴나 사회적 고립등의 문제를 일으키면서 비판이 일기 시작하였다. 확장이라고 하는 용어는 분명하게 규정되거나 혹은 경험적으로 자세하게 서류에 기록할 수는 있으나 확장의 이미지는 교외계획전략과 거기에 합축된 규제 형태를 재구성하는 동기가 되었다. 1980년대까지 교외확장은 비효율적이었고, 비쌌고, 환경적으로 지속가능하지도 않았고, 그리고 오랜 중심도시들을 파괴시키는 주범이었다. 캐나다에서 계획가들, 학자들, 그리고 정치인들은 도시발달모델로서 피해야만 하는 광범위한 교외지역의 확장과 중심도시의 쇠퇴라는 미국 대도시지역의 부정적인 이미지에서 벗어나지 못했다.

비록 확장과 쇠퇴라는 이미지가 혼용되어 사용되지만, 교외지역을 계획하는데 있어서 효과는 매우 지대하다. 환경론자들, 농업전문가들, 중심도시의 거주자들, 그리고 기타 다른 사람들의 합동은 교외주거용 건축디자인과 경관을 발달시키는 데 있어서 또다른 전환점을 마련하였다. 과밀, 생태계획, 더욱 압축된 도시형태 등은 계획에 있어서 우선권을 차지하게 되었다(Tomalty, 1997). 그러나 이러한 노력들이 너무 늦었다거나 그 결과들이 주의 깊게 고찰되지 않았다고 논의하는 것은 타당성이 없는 것은 아니다. 더욱 압축된 도시형태를 개발하고 새로운 교외팽창에 성장의 경계선을 그려넣는 것에 대해서 끊임없는 찬반의 논란이 계속되어 왔다(Downs, 1994; US Congress, OTA, 1995; Bourne, 1996). 시장지향의 개발과정 그 자체는 고밀개발, 혼합용도, 그리고 더욱 환경적 감각등과 같은 이론과 부분적으로 통합됨으로써 계획에서의 창의력을 압도해 왔다고 제시할 수

있다. 동시에 시장지향과 정책계획은 더욱 다양화된 교외형태로의 변화를 가속화시키는데 일조를 해왔다.

이러한 다양화의 결과는 포스트모던식의 교외경관을 창조해 냈다. 그러나 더욱 정확하게는 이러한 경관은 수십년전에도 있었던 유행이 지난 것이라고 할 수 있다. 폭넓은 경제적 측면에서는, 교외주거지의 차별화와 전문화는 점차로 증가하였다. 새로운 주택디자인이나 구획분할, 커뮤니티등은 더욱 다양화되어 갔고 세련미를 갖게 되었다. 건설산업조직은 지난 20여년간 크게 변화되지는 않았으나 건축물의 마케팅이나 디자인은 변화되었다. 이것은 유연적 생산이 아니라 유연적 마케팅이다. 새로운 주택을 위한 “틈새시장”(niche market)이 번성하였다. 새로이 형성된 퇴직후의 커뮤니티, 여가개발, 성인들의 생활스타일개발, 심지어는 “gated” 커뮤니티 등이 교외지역에서 일상화되었다. 안전한 접근, 제한적인 계약체결, 그리고 사회적으로 동질성을 갖는 Gated community 현상은 미국에서 만큼 캐나다 특유의 것이거나 혹은 일반화된 것은 아니다. 그러나 이것은 디자인 만큼 사회적 분위기를 만드는데 있어서 상징적인 역할을 하였다. “신도시주의”(“new urbanism”)라는 표시는 전통적인 표현이고 교외발달과정에 있어서의 이러한 새로운 국면은 많은 주목을 받고 있으며, 아래에서는 다음단계에 대해 논하기로 하겠다.

IV. 포스트모던 경관과 신도시주의

신도시주의(“new urbanism”)라는 표현은 도시나 교외발달의 가장 최근 단계이며 특정한 디자인 형태를 갖는다. 과거에는 이 용어는 교외전체의 형태, 주로 미디어에서는 “edge city”라고 하는 새로운 주거단지, 업무지구, 서비스기능, 여가시설, 고용지구의 절충적인 혼합형태를 기술하는데 사용되어 왔다(Garreau, 1991). 그러나 이 용어는 잘못 사용되고 있는 것이다. 이러한 속성은 새로운 개발 패러다임을 대변해주지 못한다. 대신 분산화라고 하는 과거 교외개발경향을 논리적으로 대변해주는 것처럼 보인다. 이러한 과정에서 교외자치구들은 점점 성장하였고 그렇게 됨으로써 전체 대도시의 주택과 고용기회를 점차로 공유하게 되었다. 기대했던 대로 몇몇 고용은 집집경제와 기업간의 연계성이라는 주요성 때문에 접근성과 토지이용지구의 제한으로 인해 교외지구내에 다시 재집

중 되었다. 이러한 집중은 특히 교외 고속도로를 따라 분명하게 나타난다.

업무나 서비스공용이 대부분의 미국 대도시주변의 교외지역과 같이 분산되어 나타난 것은 확실하나(Hartshorn and Muller, 1989), 이러한 집중을 “도시”라고 부르기에는 무리가 있다. 이와 비슷하게 대단위의 고용기반을 갖는 많은 교외의 정치적 구역들은 핵이라고 지정할 만큼 고용이나 서비스의 공간적 집중현상을 갖지는 않는다. 비록 몇몇 고층빌딩은 있으나 전반적인 밀도수준은 낮고 상주인구도 적다.

캐나다에는 새로운 교외지역만큼이나 정책적으로 기존도시에 중심가나 교외지역에 중심지를 만들려는 노력을 해왔다(Evenden and Walker, 1993). 이러한 전략뒤에 있는 철학은 두가지다. 하나는 주로 분산된 교외경관에 상업부문이나 공공부문의 활동을 위한 실질적이거나 상징적인 중심을 제공하는 것이고, 둘째는 보행자의 활동을 용이하게 하는 의도로 그리고 동시에 “베드타운”에서 공동체 유대관계를 함양시키려는 의도를 가지고 고밀의 업무나 주거지용도의 집합과 같은 토지이용제도를 통해서 활성화시키려는 것이다. 정부는 또한 도시중심부에 주로 있는 전통적인 시설들을 입지시키려고 해왔다. 예를 들면, 시청, 공공사무소, 도서관, 커뮤니티센터 등을 중심지내에 설치하려고 하였다.

그러나 이렇게 계획된 중심부들은 상당수의 고용효과와 인구성장을 억제하는 데 현재 까지 성공적이었다. 이것은 부분적으로는 그러한 것이 새로운 것이기 때문이고, 다른 한편으로는 토지이용, 교통계획, 그리고 대도시지역에 결과적으로 초래된 고용분산간에 조화가 부족한데 기인한 것이다(Relph, 1991).

신도시주의(“new urbanism”)라는 용어의 두번째 사용은 교외디자인과 부동산 개발에서 두가지 커다란 경향을 설명해 준다. 하나는 물리적인 형태 때문에 달리 보이는 혹은 환경적으로 더욱 민감하거나 디자인에서 더욱 압축적이기 때문에 새로운 커뮤니티라는 것이다(Calthorpe, 1993; Katz, 1994). 두번째 사용은 소위신전통적인 디자인 원리에 입각한 것이다(Duany, 1991; Wight, 1995). 적어도 6개 지역이 토론토지역에서 이같은 현상이 나타나고 있는데 그러한 커뮤니티들은 전통적으로 작은 소시들의 몇가지 특징을 받아들이고 있다. 예를들면, 건축형태에 있어서의 지역적 특성, 좁은 토지, 현관쪽의 베란다(porch), 차고, 보도, 전통적인 지붕경사, 주도에 접한 쇼핑센터, 공공녹지공간 등을 도입하고 있다. 모든 이러한 것들은 이론적으로는 적어도 보도친화적이고 환경을 고려하여 제공된다. 그러한 것들은 또한 60년대나 70년대의 교외형태보다 더 높은 주거밀도를

보여준다. 흥미있는 것은 여러가지 디자인 형태들의 선례는 작은 소도시보다는 대도시 중심부에 있는 오래된 이웃지역들에서 찾아볼 수 있다.

이러한 신전통디자인에는 주로 밀도, 주택형태배열, 물리적배열, 위치여건을 존중하고 기존 환경적 쾌적성을 보존하려는 노력들이 많이 이루어져야 한다. 그러나 이러한 것들이 앞으로 교외발달의 지배적인 형태가 되지는 않을 것이다. 일반적으로 교외개발이 직면하고 있는 많은 주요 문제들, 특히 구매할 수 있는 주택의 공급과 같은 문제를 해결하지는 못할 것이다(Till, 1993; McCann, 1995). 예를들면, 실제로 주택가격을 줄이지는 못할 것이다. 또한 대부분의 거주자들은 여전히 일하기 위하여 대규모 산업이나 업무지구로 출퇴근하여야 하고 지역 쇼핑센터로 가는데 있어서 자동차사용이나 출퇴근 등의 문제를 해결하지는 못할 것이다. 대부분의 교외주거지 성장은 기존의 이웃지역이나 그 주변지역, 혹은 전형적인 교외나 농촌취락지역에서 계속해서 나타날 것이다.

신도시주의는 근본적으로 신계획이나 디자인 철학의 원형으로서 보다는 북미지역에서 교외개발의 전형이 되고 있는 다양한 “틈새시장”의 한 예를 보이게 될 것이다. 그러한 커뮤니티는 결과적으로 지역적인 특성과 본질적으로 분리된 포스트모던적인 신주거지역으로서의 한 형태를 갖는 교외지역이 될 것이다. 그것들은 또한 현재의 교외화가 직면하고 있는 문제들과 그리고 구매 가능한 주택을 제공하지 못하는 문제를 갖게 될 것이다.

V. 새로운 교외개발을 위한 금융적 지원: 누가 지불할 것인가?

거의 모든 지역에서 새로운 교외지역을 개발하는데 있어서 올라가는 비용을 누가 부담할 것인가에 대해 끊임없는 논란이 일고 있다. 도시화된 지역의 주변에 시설들을 제공하고 신주택을 건설하는데 드는 비용을 사업자나 새로운 입주자들이 부담해야 하는가? 그러한 비용들이 장기간 선불되거나 혹은 상환되어야 하는가? 그리고 어떠한 비용들이 이러한 계산에 포함되어야 하는가? 개발업자(그리고 주택소비자)가 지역의 도시기반시설이나 공원, 커뮤니티 서비스등을 포함하여 모든 서비스의 제공과 같은 직접적인 비용을 부담한다고하는 상황하에서 조차도, 기타비용들이 어떻게 포함되어야 하는가에 대한 견해는 매우 다르다(Frank, 1989). 예를들면, 후자의 비용에는 지역통신망, 사회서비스, 문화

시설, 상하수도, 쓰레기처리 등이 포함된다. 오래된 커뮤니티에 새로운 교외개발의 부정적인 성향들, 즉 점차로 증가하고 있는 환경오염이나 교통혼잡문제등이 어떻게 포함되어야 하는가? 혹은 포함되지 않아야 하는가? 다른 교외형태들은 선적인 하부구조의 제공에 따라 더욱 비싸진다는 것은 의심의 여지가 없다(Blais, 1996). 그러나 누가 그러한 비용을 부담할 것이고 개발비용들이 공간에 따라 어떻게 다르느냐에 대해서는 거의 합의가 이루어지지 않고 있다(Bourne, 1991; Downs, 1994).

적어도 온타리오에서의 교외지역 개발요인 가운데 하나는 물리적인 하부구조와 사회적 서비스비용을 위하여 개발비용을 채택한데 있다. 이 개발비용은 개발을 서비스하는데 드는 비용들을 맞추기 위하여 서비스대행업체나 각 지방정부들에 의해 개발이 진행되고 있는 토지의 각 구획에 부과하는 비용들을 의미한다. 이러한 비용들은 아직 개발되지 않은 토지에는 비교적 적게하고 그리고 평가된 가치에 입각하여 부과하는 재산세와는 다른 비용이다. 예를들면, 토론토지역에서 개발비용은 지방정부에 의해서 부과되고 몇몇 경우에는 전기공사나 통신사들에 의해서 부과된다. 경우에 따라 그 비용들은 지역적으로 차등화된다. 이를테면, 제안된 개발이 기존 도시화된 지역이나 서비스로부터 얼마만큼 떨어져 있는가에 따라 다양하게 나뉜다.

이러한 체계의 장점은 개발비용을 보다 투명하게 한다는 것과 정부지출에 의존적이라는 것, 그리고 새로운 거주자들이 그들 커뮤니티에 부과되는 더 많은 순비용을 지불하게 된다는 것이다. 하부구조나 서비스를 위한 선비용들은 서비스를 위한 초기자본비용을 미리 지불하는 것이기 때문에 장기간에 걸쳐 교외거주자들이 직면하고⁶있는 재산세수준을 낮추는 효과를 갖게 된다고 말할 수 있다. 그러나 그러한 것들이 교외개발의 형태를 더운 압축적으로 할 것인지에 대해서는 불분명하고, 그리고 반대로 도시화된 중심지역에서부터 농림지역으로 도약적인 개발이 이루어질 것인지도 불명확하다.

대개의 캐나다 대도시지역에서 계획위원회나 지역정부의 덕택으로 개발비용과 세입등이 지역의 적자를 메꾸는데 지방정부와 같이 공유하고 있다. 따라서 서비스나 개발기준은 미국 대도시지역의 정치적으로 분할되고 새로이 개발된 교외지역보다 더욱 단일화되어있다. 결과적으로 재정능력이 약한 교외의 자치구들은 새로운 개발을 위하여 서비스기준을 낮추려 하지 않고 있고 혹은 기타의 지역과 같은 수준을 유지하기 위해서 훨씬 높은 재산세를 부과하려고 하지도 않고 있다. 이것은 대도시정부구조에 있어서 “공공선택

학과”(public choice school)의 옹호자들이 선호하는 체계는 아니지만, 교외지역간의 거주 불균형을 감소시키는데 공헌을 해왔다.

비록 그로인한 개발비용은 온타리오에만 한정된 것도 아니고 새로운 것도 아니지만, 교외개발을 하는데 있어서 최근에 지역적인 규제체제로 합법화되었다. 그러한 것들은 교외지역을 확장하는데 드는 한계비용에 주안점을 두고 있고 또한 새로운 집을 건설하거나 구입하는데 드는 비용에 직접적으로 부과된다. 이것은 자가시장에 진입하는 임계비용(threshold costs)을 상승시키는 요인으로서, 새로이 형성되는 가구에 있어서 “tilt”라는 문제를 만들어냈다. 온타리오에서 성장하고 있는 자치구지역에서는 개발비용이 주택건설비용의 25%에 이르는 곳도 있다. 그러한 비용에 대한 또다른 비판은 성장비용을 균등하게 배분하거나 새로운 성장을 관리하는 수단으로서 보다는 빠르게 성장하는 교외자치구 재정의 수처타산을 맞추어주는 도구가 되어가고 있다는 것이다.

VI. 변화하는 규제체계 : 새로운 형태와 문화

교외에 새로운 주거지(그리고 직장)를 개발하고 주택을 공급하는데 있어서는 개인, 기업체, 제도, 법, 정치적 수단등이 한데 어우러져서 작용하게 된다. 이러한 행동이나 형태양식을 결정지어주는 이미지나 태도등과 더불어 이런 모든 행위자들은 계획체계, 혹은 좀더 포괄적으로 말하자면 개발에 주어지는 규제의 “문화” 뿐만아니라 교외개발형태나 주택건설을 구성하게 된다. 캐나다의 역사적인 경험이 말해주듯이, 이러한 체계들은 시장의 여건들, 새로운 계획철학, 정치적 이데올로기, 사회적 태도에서의 변화와 더불어 시간에 따라 변화되어왔다. 다음과 같은 요인들을 대표적으로 들 수있다.

- 1) 새로운 건설이나 개발을 재정적으로 지원해주고, 보조를 받는 주택이나 자가 소유주들에게 신용을 제공해주는 것과 같은 포괄적인 체계;
- 2) 주요 주거단지프로젝트를 디자인하고 건설하고 관리하는데 전문가를 포함한 수직적으로 통합된 부동산개발산업;
- 3) 수많은 관련자와 공공관리자를 포함한 다단계 주거지 개발과정이나 서로 다른 단계에서 서로 다른 역할을 갖는 개개인, 집단, 기업체, 그리고 다른 행위자들을 포함한

주거지개발과정. 이러한 과정은 그 자체로 시간에 따라 수평적으로 점점 분할된다:

4) 점차로 정교해지나 동시에 복잡해지고 의무적이고 비용이 많이 드는 규제체계.

시간에 따라 개발과정에서 구성요인들의 다른 역할이나 세력은 여러다른 요인들이 관여함에 따라 변화하고 있다. 자치구나 정부관료들은 공식적인 계획을 통하여 그 한계점과 시계열적인 개발과정을 규정함으로써 제한하려는 경향이 있다. 적어도 온타리오에 있어서 그러한 계획들은 지방정부의 관료들에 의해 승인을 받은 장기적인 전략에서 나타나고 있다. 그러나, 중요한 것은 아니다. 수많은 개별적인 결정들이 주택을 사고 파는데서 이루어지고 토지이용이나 디자인에서 변화가 이루어지고 있다.

거의 모든 계획과정에서 시민참여가 이루어지고 있다. 모든 시민들은 아무리 사소한 이슈라도 각 개별회의(board)에(온타리오의 경우는 Municipal Board) 지방정부의 계획이나 결정에 반대의견을 제시할 권리를 가지고 있다. 기존의 개발된 지역내에서 이웃이나 커뮤니티 조직들은 개발과정이 어떻게 진행되어 왔고 실제로 무엇이 얼마의 비용으로 건설되었는가 등에 상당한 영향력을 행사할 수 있다. 민주화과정 만큼이나 매력은 있으나, 토지나 디자인 등에 대한 분쟁을 해결하기 위한 제도적인 과정은 거의 모든 지역에서 개발을 지역시키고 따라서 부가비용을 부담하게 된다. 전형적인 “남비주의”와 같이 일종의 사회적인 고립을 일으키게 된다. 여기서 필요한 것은 정부를 제어하고 있는 시민권과 그들 행위에 의존하고 있는 개발업자들간의 균형이고, 그리고 그러한 개발과정을 통하여 좀더 포괄적인 사회적인 목표를 갖는 것이다.

개발산업과 투자자들을 규제하는 상황에서 새로운 주거 커뮤니티들의 입지, 시기, 특성들을 결정하게 된다. 위에서도 언급했듯이, 그러한 산업은 부분적으로는 규제환경의 점차적인 복잡성으로 인하여 지역주택시장내에 더욱 모여있게 된다. 새로운 건설을 위한 지루한 승인과정에 포함되는 비용들은 대규모로 통합된 기업체에 주로 흡수된다. 급성장과 애플레이션이 심했던 1970년대 대부분의 이러한 기업체들은 토지나 부동산개발로 전환하였고, 지역시장에 더욱 익숙한 소규모 지역업체에게 실질적인 주택건설단위를 맡겼다. 이러한 것이 현재는 일반화되었다. 적어도 개발업자에게 있어서 이러한 전문화의 잇점은 건설비용이나 위험부담을 여러 지역이나 다른 업체에게 분산시킨다는데 있다. 개별 소비자에게 있어서의 잇점은 경쟁이 심해지고 주택디자인이 다양해지고 있다는데 있으나, 그러나 가격에서는 선택의 여지가 없다.

이러한 주택생산과 규제체계의 전반적인 영향은 부정적이기도 하고 긍정적이기도 하다. 긍정적인 측면에서, 교외개발과정과 특히 주택건설산업은 질적으로 향상된 주택과 서비스를 만들어 내는데 있어서는 성공적이었다. 캐나다 주택재고는 이 기간동안 세배나 증가했고 수준도 급격하게 향상되었다. 주로 외국 모델이나 이미지로 적극적인 판매전략으로 주택디자인이 변화되어 왔고, 물리적인 질, 1인당 면적, 그리고 주거환경의 질적인 측면에서 주택소비수준은 상당히 높아졌다.

또한 중요한 것은, 제공되는 서비스수준의 면에서 각 지역 교외 커뮤니티들간의 차이점은 매우 작아졌다. 이것은 대개 두가지 요인으로 인한 것이다. 첫째는 교외개발에서의 지역적인 규제체계이고, 둘째는 학교등을 포함한 공공시설을 위한 세입원을 지역정부가 재분배하는 능력이다. 이러한 재분배적인 기능은 적어도 미국과 비교하여 캐나다에서의 교외주택 및 생활여건의 동질성을 설명해주는 중요한 요인이다.

부정적인 측면으로는, 그러한 체계는 주택에 드는 비용과 가격을 내리는데 효과적이지 못하다는데 있다. 고용기회나 상업적인 서비스들을 배분하는데 개발할 수 있는 토지의 공급과 그에 따른 주택건설에 필요한 대응전략을 만들어내는데 있어서 과거와 마찬가지로 현재도 성공적이지 못하다. 새로운 교외개발을 위한 승인체계의 복잡성은 대규모의 개발업자에게 유리하고 주로 승인초기단계에, 이를테면 개발을 위한 토지지정에 규제의 중점을 두고 있다. 이것은 달리 말하면, 개발의 주요 관심과 이윤은 건설과정 자체보다는 토지개발단계에 있다는 것을 의미한다.

다른 국가에서와 마찬가지로 캐나다에서의 교외개발규제에서의 최근의 변화는 규제완화에 있다. 많은 지역에서 지배적으로 나타나고 있는 신보수적인 이데올로기는 1990년대 중반에 도시 및 교외개발에 영향을 주는 공공정책분야의 법체계를 다시 정리하게끔 하였다. 여기에는 연방정부에서 사회주택분양에서의 역할을 어느정도 감소시킨 것과, 계획, 조세, 그리고 자치구의 책임과 관련하여 지방법들의 재구성을 포함하고 있다. 1996년 이전에 준비된 정책들이 지금은 거의 효과가 없기 때문에 대폭적인 수정이 이루어졌다. 국가주택정책과 지역주택정책에서의 균형은 건설을 보조해 주는 것에서부터 민간시장의 운영을 효율적으로 하고 그리고 그러한 시장에 소비자들이 접근을 할 수 있도록 변화되어왔다.

구체적으로 계획의 경우, 개발을 통제하는데 있어서 지방자치의 역할을 강화하고, 모든 부동산개발의 승인과정을 원활히 하고, 그리고 신개발(즉, 그린필드)과정(amendments)

이 이루어졌다. 온타리오에서는 기존의 공공 및 사호주택 건설의 책임을 지방에서부터 지역자치구로 전환할 것을 추천하였다. 그러한 재고주택을 관리하는데 드는 높은 비용을 감안할 때, 그러한 제안의 결과는 실로 심각해진다. 지역계획을 수행하고, 도시정부의 지역적 구조를 유지하고, 그리고 지역 세입의 공유에 대한 필요성으로 과거의 지방정부의 역할에서부터 분명히 변화되었다. 지방정부의 역할들은 수십년동안 온타리오 계획과 정부에 힘이 되어왔고 그리고 다른 국가에서의 효과적인 행정체계 모델로 널리 이용되어왔다.

몇개 변화들은 적어도 효율성이라는 관점에서는 긍정적으로 일반적으로 받아들여지고 있지만, 주택의 물리적 상태나 새로운 서비스를 재정보조하는 능력의 면에서는 교외자치구들간에 커다란 차이점을 일으킬 가능성이 많다. 비록 이러한 변화들은 전반적인 개발 비용을 감소시키기는 했으나, 그러한 감소는 지방정부의 사회복지적 서비스를 관리하는 책임감을 약화시킬 것이다. 이것은 지방재산세에 서의 증가를 초래하고 따라서 주택생산 비용에서의 증가나 혹은 사회서비스의 감소 속은 둘다에의 문제를 일으키는 결과를 초래할 것 같다. 영국이나 미국에서 발생했던 정도까지는 아니지만, 쓰레기처리, 상하수도공급, 하수처리등과 같은 자치적인 서비스들이 민영화 될 가능성이 높다.

Ⅶ. 결론 및 교훈

지금까지의 검토를 통해서 어떤 교훈을 얻을 수 있고 그리고 캐나다의 경험이 새로운 교외개발을 시키는데 있어서 체계적인 경영에 얼마만큼 공헌을 할 수 있겠는가? 중요한 교훈들은 다음과 같다.

- 1) 교외개발은 규제가 필요하고, 이러한 규제는 종종 과도하거나 경직되거나 분열되거나 비쌀수가 있다. 서로 결합하여 그러한 것들은 다양한 소득집단에 따라 구득할 수 있는 주택을 제공해주는 것과 같은 교외화 목적 가운데 하나나 혹은 주택정책 목표 가운데 하나를 이룰 수가 있다.
- 2) 교외주거지개발은 교외지역에서의 고용기회와 상업시설들의 확장과 조화를 갖고 이루어져야 한다. 과거에는 교외지역간의 출퇴근이동과 비싼 도시기반시설 제공만을 초래함으로써 위와 같은 것들이 이루어지지 않았다.

- 3) 특히 교외지역에 로운 주택의 생산은, 경험있는 정부와 주택산업, 그리고 주택정책이 한편으로는 자본과 건설을 공급하였고 다른 한편으로는 서비스된 토지와 공공시설을 제공하는 토지이용계획과와 부동산산업, 그리고 지방정부에서 캐나다의 경우 상호긴밀하게 협조되어오지 못했고 실제로는 자주 서로 반대방향으로 작용하여왔다.
- 4) 더 포괄적으로는 주택정책들은 유연적이고 책임감 있고 그리고 세심하게 목표를 이룰 필요가 있다. 그리고 주택정책은 토지정책이나 서비스정책과 분리될 수도 없다.
- 5) 지방정부의 제한된 재산세능력과 재정능력에의 의존에서 비롯되는 주거환경의 질과 서비스수준에서의 불평등을 최소화하기 위하여 교외개발에서의 비용과 세입원을 공유할 필요가 있다. 이러한 세입원의 공유(revenue sharing)는 대도시지역내 정치분열정도와 비례한다.
- 6) 새로운 주거수준과 서비스수준은 가능한 높은 수준이 아닌, 교외개발의 사회적 목표가운데 하나인 구매할 수 있는 주택을 제공하는 것과 같은, 현실적인 수준에서 정해져야 한다.
- 7) 교외성장을 관리하기 위하여 확립된 규제환경이 무엇이든지 간에, 그러한 체계는 시장여건이나 소비자 선호 모두의 변화에 반응하여야 한다. 다시말하면, 그러한 규제들은 민가시장이 적절하게 작용하지 않을 경우 민간시장이 일률적이고 긴박하게 적용할 수 있어야 한다.
- 8) 새로운 도시주의(신교외주의)와 신전통운동등과 같은 가장 최근의 계획이나 디자인 경향등은 피상적으로는 매력이 있음에도 불구하고 교외개발에서 나타나는 지속적인 문제들에 대한 해결책을 제시하는데 어떤 방법도 제공해주지 못한다.
- 9) 규제체계가 복잡해짐에 따라 개발과정에 참여하고 있는 자들의 행위를 조화시켜야 하는 문제는 더욱 어려워지고 있고 부담이 되어가고 있으며 그리고 시간 낭비가 되어가고 있다. 캐나다와 특히 온타리오의 경우 해결해야 할 문제는 개발과정에 내재하고 있는 수많은 공무원들의 결정과정과 행위를 조화시키는 것이다.
- 10) 사회주택정책은 새로이 개발된 교외지역에 사회적 혼합을 유지하도록 해주는 효과적인 방법이다.
- 11) 가장 적절한 교외주거정책이나 디자인이 무엇이고 혹은 가장 걱정된 규제체계가

무엇인가에 대한 간단한 해결책은 없다. 캐나다 경우에서 분명한 것은 중앙집권적인 것도 아니고 관료적인 것도 아니고 하향식 접근도 아니고 지역적으로 자치적인 것도 아니며, 상향식 접근이 더욱 잘되는 것도 아니다. 그 도전이란 바로 어떤 주어진 지역과 시간에서 올바른 균형을 찾는 것이다.

주 석

1. 교외란(suburbs) 정책이나 기능에 의해서 대개 정의된다. 북미에서 교외란 한대도시지역의 중심도시경계밖에 입지하고 있는 정치적 관할구로 규정지어진다. 이 정의에 의하면 캐나다 도시인구의 50%이상이 교외지역에 거주하고 있다. 그러나 대도시 정부를 가지고 있는 지역에 있는 것인지 혹은 정부간의 병합(annexation)이 일반적인 지역인지, 그리고 어느지역들이 교외로 포함되는지는 분명하지 않다.
2. 배경으로서 1991년 센서스에 캐나다의 주택재고는 1,000만정도의 가구를 포함하고 있으며, 이 가운데 63%정도가 자가소유하고 37%가 임대이다. 임대가운데 5%정도가 사회주택(공공주택이나 비영리주택)이고 거의 모든 사회주택이 고층 아파트이거나 타운주택의 형태를 갖는다.
3. 공공주택은 국가가 건설하고 소유하고 관리하는 주택이다. 더운 넓은 의미에서 사회주택은 주로 비영리나 조합주택과 같은 보조를 받는 주택의 형태를 포함한다. 전통적인 주택건설은 1970년대 말에 종료되었다.
4. 캐나다 모기지과 주택조합(The Canada Mortgage and Corporation), 주택과 모기지분야에서 연방정부의 주요 업무과는 1946년에 확립되었다.
5. 캐나다 커뮤니티계획 협회(The Community Planning Association of Canada)는 1946년에 확립되었다.
6. 재산의 평가된 가치에 입각하고 있는 재산세는 캐나다 지방정부의 주요 세입원이다. 교육은 대개 지방재산세에서 지불된다.
7. 이러한 맥락에서 총밀도(gross density)는 모든 비거주지용도를 포함한 전체밀도에 대한 것이다. 반대로 순밀도(net density)는 도로와 공공공간을 제외한 주거지역에 대한 인구의 비율을 말한다.

주택회보