

## 수도권 광역화, 공간확산 넘어 일부지역 연계 강화 연계 내실화 위해 광역계획 등 공간계획 역할 필요

### 수도권 광역화, 서울-인천-경기가 단일 대도시권으로 일체화되는 과정

수도권 광역화는 서울·인천·경기가 하나의 대도시권으로 일체화되어 가는 과정을 의미한다. 즉, 물리적인 공간 확장뿐 아니라, 그와 함께 증대한 수도권 지자체 간 사회·경제적 상호 영향을 모두 포괄하는 개념이다.

수도권에서는 그동안 행정구역의 경계를 초월한 도시확산이 꾸준히 진행되었다. 실제로 시가지와 토지피복의 변화를 살펴보면 수도권은 서울에서 인천 및 경기도 외연화하는 형태로 대규모의 면적이 빠른 속도로 시가지화되었다. 그와 함께 50만 명 이상의 인구를 보유한 지역이 1995년 서울과 고양, 부천, 성남, 안양 등 서울 인접 지역에서 2020년 시흥, 안산, 수원, 용인, 화성, 평택까지 확대되었다. 통근권은 1996년 서울과 인천, 고양, 성남 위주의 20~30km 범위에서 2019년 북으로는 김포 및 파주를, 남으로는 시흥, 안산, 수원, 용인, 화성을 포함하는 40km 범위까지 확대되었다.

이런 물리·공간적 확산 과정에서 수도권 지자체 간에 주고받는 영향 또한 증가했다. 도시확산에 따라 수도권은 난개발, 장거리 통근 및 교통혼잡 증가, 녹지 및 수계 훼손 등의 문제에 직면하게 되었고, 이는 인접한 수도권 지자체 간에 개발사업, 교통시설 및 광역시설 설치 등과 관련한 갈등을 유발했다. 최근에는 기후변화 대응, 대도시권 차원의 세계적 경쟁력 확보 등 행정구역의 경계를 초월한 수도권 공동의 관리와 대응이 필요한 사항마저 보태져 수도권 지자체 간 연계성은 더욱 증대되고 있다.

## 수도권 광역화 중심현상, 물리적 공간확산에서 사회경제적 연계로 변화

과거에는 수도권 광역화의 다양한 현상 중 물리적인 공간확산이 수도권 광역화의 주요 현상으로 인지되고 문제시되었다면, 지금은 수도권 지자체 사이의 강화된 사회·경제적 연계가 더욱 중요해졌다.

실제로, 서울·인천·경기 간 주거이동 결과 유입된 순인구(유입-유출)가 상대적으로 큰 지역이 과거에는 서울 인접 지역에서 외곽지역으로 이동하는 추세를 보였으나, 최근에는 다시 서울 인접 지역으로 이동하고 있다. 유입인구 규모가 상대적으로 큰 지역의 위치 또한 1996년~2006년에는 서울에서 경기로 확장되는 추세였으나, 이후에는 확장세가 멈추고 고양, 수원, 성남, 용인, 화성 등 특정 지역으로의 유입이 강화되었다.

서울에서 인천 및 경기로 향한 주거이동과 통근통행 변화를 살펴보아도 서울과 인천 및 경기 간 상호관계가 강화되었다는 사실이 확인된다. 서울의 총 인구유출량은 1996년, 2006년, 2016년, 2019년에 계속 감소한 반면, 서울의 유출인구 중 인천 및 경기로 향한 인구의 비중은 꾸준히 70%대로 유지되었다. 또한, 1/3 이상에 해당하는 서울 자치구에서 다른 어떤 지역으로의 유출 비중보다 인천 및 경기로의 유출 비중이 가장 높게 증가한 사실이 확인된다. 서울과 인천 및 경기 간 통근통행 또한 양방향으로 꾸준히 증가하고 있다.

## 수도권 지자체 사회경제적 연계, 서울-경기·인천 일부지역간 강하게 형성

수도권 지자체 간 사회·경제적 연계는 현재 수도권 전역이 아닌 일정 범위 내에, 그리고 일부 지역 위주로 강하게 형성되어 있다.

수도권 광역화 패턴 변화 분석 결과에 따르면, 수도권으로부터 유입된 인구규모와 수도권으로 유출된 인구규모의 합계가 상대적으로 큰, 즉 주거이동이 활성화된 지역의 위치가 시간이 지남에 따라 서울에서 수도권 외곽으로 확산하기는 하였다. 그러나 고양, 서울 동남권, 그리고 경기 남부의 수원·성남·용인·화성 일대에 집중되는 현상이 꾸준히 나타나고 있다. 수도권 전체 주거이동 네트워크도 전체적으로는 확산하는 양상을 보이지만, 네트워크의 중심이 서울 내부에서 경기 내부로 이동하고 있고, 서울에서 인천 및 경기로 향하는 주거이동은 사실상 인천과 고양, 성남, 하남, 남양주 등 서울 인접 신도시에만 집중되는 등 일부 지역에 국한된 특징들이 관찰된다.

서울·인천·경기 간 통근통행 분석 결과에서도 국부적으로 강하게 발달한 네트워크의 존재가 확인된다. 수도권 전체적으로 통근통행이 활발하기보다는 과거에는 서울 위주로 활발했고, 현재는 서울, 고양·김포, 수원·성남·화성·용인 위주로 활발하다. 수도권 전체 통근 네트워크도 마찬가지로 수도권 전반에 걸쳐 인접 지역 위주로 통근 네트워크가 형성되어 있기는 하지만, 특히 서울 동남권-성남 간 그리고 수원-화성-용인-성남 간 통근 네트워크의 발달 수준이 높다.

### 수도권, 주거기능은 분산 연계 … 일자리기능은 서울 중심의 연계구조 유지

수도권의 도시공간구조는 과거 서울 중심의 단핵 구조였으나, 수도권 지자체 간 사회·경제적 이동으로 인천 및 경기 일부 지역에 중심지가 형성되면서 다핵 구조로 변화하였다. 하지만, 기능적인 측면을 살펴보면, 사실상 주거 기능만이 분산 연계되었고, 일자리 기능은 아직 서울 중심의 연계구조를 유지하고 있다.

서울·인천·경기 간 주거이동을 분석한 결과, 고양, 남양주 등 서울과 인접한 일부 지역과 수원, 용인, 성남, 화성 등 수도권 남부 일부 지역에 그동안 지속적인 수도권 내부 인구 유입이 발생하였다. 동시에, 서울에서는 2~4개 자치구를 제외한 모든 자치구에서 계속 수도권 순인구유출(인천 및 경기로부터 유입된 인구규모와 인천 및 경기로 유출된 인구규모 차이가 음수인 경우)이 발생해, 서울에 집중되어 있던 주거 기능이 인천 및 경기로 분산되었음이 확인된다. 하지만, 서울에서 인천 및 경기로 유출되는 인구의 규모가 꾸준히 감소하고 있어 주거 기능 분산은 점차 둔화할 것으로 전망된다.

한편, 서울·인천·경기 간 통근통행 분석 결과에 따르면, 순통근통행유입(행정구역 경계를 넘는 수도권 내부의 통근통행 결과, 해당지역으로 유입된 통근통행량이 유출된 통근통행량보다 큰 경우)이 발생하거나 통근통행유입량 자체가 증가하고 있는 인천 및 경기 지역의 수가 늘어나고 있어 수도권에 신규 일자리 거점들이 형성되고 있음이 확인된다. 하지만, 순통근통행유입 및 통근통행유입량의 규모를 직접적으로 비교하면 성남을 제외하고는 서울의 일자리 거점들과 비교할 만한 수준으로 일자리 기능이 향상된 지역은 현재까진 없다.

## 서울연계 활발한 지역, 고양/인천·부천/남양주/안양/성남·수원·용인/하남

서울이 수도권 전체 연계 속에서 특히 더 집중하여 대응해야 할 연계가 있다.

수도권 광역화 패턴 변화를 서울 관점에서 세부적으로 살펴보면, 서울은 인천 및 경기와 비교하여 인접해 있는 지역과의 연계가 가장 강력히 형성되어 있다. 인천 및 경기의 연계가 확장하는 와중에도 서울의 연계는 일정 범위를 벗어나지 않는다. 실제로, 서울 유출인구는 점차 성남, 용인, 수원 등 수도권 주거이동 거점으로 전입하는 경향이 강화되고 있기는 하지만, 인천 및 경기 주민의 주거이동과 비교하면 고양, 부천, 남양주, 하남 등 서울과 인접한 지역을 선호하는 경향이 과거서부터 유지되고 있다. 통근통행도 서울 중심으로부터 40km 범위 내로, 수도권 전체의 통근 범위보다 좁은 범위 내에서 활발히 발생하고 있으며, 수도권 북부보다는 남부로, 그중에서도 동남권으로 향하는 네트워크가 발달해 있다.

실증분석 결과에 따르면 서울은 서울과 인접해 있는 지역 중에서도 특히 고양, 인천·부천, 남양주, 안양, 성남·수원·용인, 하남과 가장 밀접하게 연계되어 있다. 이 9개 시 또는 6개 지역은 수도권 내부의 주거이동 및 통근통행으로 인해 성장·활성화된 지역과 유입된 인구 및 통근통행량이 컸던 지역 중에서 2016년 이후에 서울의 주요 전입지역·통근지역·영향지역(주거이동 및 통근통행량 규모 및 비율을 기준으로 할 때 상위권에 속하는 지역)으로 식별되는 곳이다. 각 지역은 주거이동 및 통근통행, 두 측면 모두에서 서울 일부 자치구와 특히 더 긴밀한 관계를 형성하고 있다. 구체적으로, 고양은 은평구·서대문구·마포구·강서구와, 인천·부천은 구로구·강서구·양천구·관악구·영등포구와, 남양주는 중랑구·노원구·강동구·송파구·광진구·동대문구와, 안양은 금천구·관악구·서초구와, 수원·용인·성남은 강남구·송파구·서초구·관악구와, 하남은 강동구·송파구와 밀접한 주거이동 및 통근통행 네트워크를 형성하고 있다.

## 수도권 광역화 대응과제, 연계 강한 지역간 협력·갈등해소로 공존·발전

이상의 실증결과는 첫째, 과거와 달리 현재는 수도권 광역화 대응의 궁극적 목표가 수도권 지자체 간 연계의 내실화에 있음을 시사한다. 즉, 과거에는 수도권에서 빠른 속도로 그리고 대규모로 진행되고 있는 시가지화를 보다 효율적이고 계획적으로 관리하는 것이 수도권 광역화 대응의 핵심이었다면, 이제는 긴밀해진 상호 영향 관계로

인해 촉발되고 있는 각종 갈등과 비효율을 완화하고 함께 공존하면서 발전하는 상호 협력방안을 추진하는 것이 중요하다.

둘째, 수도권 광역화 대응의 기본 접근방식은 장소기반 접근방식임을 함의한다. 국부적으로 형성되어 있는 상호 연계 네트워크별로 보유하고 있는 특성이나 현안에 초점을 맞춰 대응하기 위해서는 서로 밀접하게 연계된 지역들 사이에서 발생하고 있는 문제의 복잡성을 단순화하고 특수성을 고려할 수 있는 지역별 타기팅 접근방식, 즉 장소기반 접근이 필요하다.

### 광역도시계획 등 공간계획, 수도권 연계지역간 발전전략 마련 바람직

수도권 광역화 대응의 목표와 기본 접근방식을 견지하면서 서울시 수도권 광역화에 대응하기 위해 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리방안 차원에서 취할 수 있는 정책적 대응 방안은 다음과 같다.

첫째, 수도권 광역도시계획 차원에서는 서울, 인천, 경기 31개 시·군을 모두 포괄하는 수도권 광역계획권과는 다른, 수도권 광역화 대응 목적의 계획 공간 범위를 별도로 설정하여 지역 간 갈등 해소 및 연계 발전 방안을 마련해야 한다. 상호 간 주거이동 및 통근통행 네트워크가 상대적으로 밀접하게 형성되어 있는 지역들을 하나의 공간 계획 범위로 설정하고, 공간별로 맞춤형 사회·경제적 현안 해결방안과 협력사업을 제안하는 계획이 필요하다.

둘째, 서울 도시기본계획 차원에서는 과거에 비해 밀접해진 인천 및 경기와의 관계를 고려한 도시공간구조 재구상이 필요하다. 무엇보다 수도권 전체의 주거 및 일자리 기능 연계 구조에 기반한 서울의 주거 및 일자리 거점의 육성과 연계 방향 설정이 필요하다. 예를 들어, 분산 연계된 주거 기능을 회복하려고 하기보다는 인천 및 경기의 주거 기능 중심지와의 차별화된 주거 공간을 제공하는 방향으로, 수도권의 중심 일자리 거점의 위상을 보유한 서울 일자리 거점을 중심으로 광역경제축을 형성하는 방향으로 서울 도시공간구조를 구상할 수 있을 것이다.

셋째, 도시관리방안 차원에서는 서울과 가장 긴밀하게 연계된 지역들을 대상으로 별도의 대응 방안을 마련할 필요가 있다. 구체적으로, 서울과 밀접연계지역 간 원활한 이동을 지원하기 위한 광역철도 노선 및 광역환승센터 구축 등의 광역교통계획, 관련 자치구가 밀접연계지역과의 관계에서 직접적으로 경험하고 있는 특수한 현안을 해결

하기 위한 협력체계와 대책, 그리고 밀접연계지역에 또 다른 신도시가 조성되거나 기존 신도시가 재정비될 시 서울에 미칠 파급력을 고려한 사전 대응 원칙 및 체계 등을 논의할 필요가 있다.

