



## 부산시 도시문제에 대한 쟁점과 과제

이재원  
부경대 행정학과 교수

### 1. 서: 제2의 도시 부산의 기대

부산은 서울 다음으로 큰 ‘제2의 도시’이다. 서울보다 넓은 753.2km<sup>2</sup>의 행정구역에 380여 만 명의 인구가 있으며 15구 1군과 221읍·면·동으로 구성되어 있다. 연간 4조원의 재정규모에 국내 해상물동량의 40% 이상, 세계 5위의 컨테이너항만으로 국내 수출입 컨테이너 화물의 90%를 처리하는 ‘대도시’이다. 1876년 개항 이후 문물교류의 중심도시였으며 수도권 의 서울에 대칭되는 동남권의 거점도시로서 국가발전의 한 축을 이루고 있다. 대외적으로는 유라시아 대륙과 환태평양을 잇는 관문도시로서 지정학적 조건을 극대화할 수 있는 동북아의 주요 공간이며 대내적으로는 포항-울산, 창원-거제-광양 공업벨트의 중심지 역할을 수행하는 중추기능도시이다. 21세기 부산의 미래상은 이 모든 기능을 포함하고 있다. 가덕도 등 서부산권의 잠재력과 해양관광자원, 환태평양 환적기지 등의 입지이점을 통해 21세기 세계 일류도시 부산을 위해서 ‘항만물류도시’, ‘첨단산업도시’, ‘문화관광도시’, ‘복지환경도시’를 지향한다.

&lt;표 1&gt; 부산의 주요 도시기반지표 비교 (1999년)

		부산	서울	대구	인천	광주	대전	울산
인구 면적	인구(천 명)	3,831	10,321	2,517	2,524	1,360	1,368	1,027
	인구밀도(명/km <sup>2</sup> )	5,053	17,046	2,843	2,635	2,712	2,535	973
	면적(km <sup>2</sup> )	758	606	886	957	501	540	1,056
도시 기반 지표	주택보급률(%)	81.4	71.5	81.2	82.9	89.6	96.8	86.9
	도로율(%)	17.0	20.9	21.7	18.8	18.5	22.4	17.0
	교통혼잡비용(10억 원)	1,994	4,175	629	1,263	689	535	.2
	상수도보급률(%)	98.1	99.9	99.0	96.2	95.0	93.9	86.4
	상수도판매단가(원/m <sup>3</sup> )	475.4	446.0	380.0	373.7	421.8	379.5	404.6
	하수도시설률(%)	63.1	100.0	95.6	53.4	72.7	83.0	65.3

자료: <http://www.metro.pusan.kr>

## 2. 부산 도시문제를 창출한 세 가지 역사적 요인

하지만 내부 실정은 화려한 겉모습을 받쳐주기에 한계가 있다. 부산은 대도시의 규모에 걸맞은 공간구조를 형성하지 못하고 지역경제, 주거, 교통, 생활환경 등 많은 측면에서 문제를 안고 있다. 인구만 많을 뿐 대도시에 기대되는 도시기반구조가 형성되지 못한 채 IMF 경제위기 이전부터 정체상태에 있다. 부산이 안고 있는 도시문제는 ‘외부의 직·간접적인 영향’에서 비롯되었는데 대표적인 요인은 해방 이후의 급성장, 행정구역확장의 한계, 그리고 경제개발시기의 대도시성장관리정책을 들 수 있다.

우선, 개항기, 일제시대, 해방, 그리고 6·25전쟁의 역사가 도시구조를 매우 취약하게 만들었고 아직도 그 부정적 영향을 극복하지 못하고 있다. 부산이 제2도시로 부상하는 발전의 시작은 일제시대부터이다.<sup>1)</sup> 해방직후 인구는 28만 명이었는데 귀환동포 유입으로 1948년에 50만 명으로 두 배 정도 증가하였다. 이어 6·25전쟁으로 임시수도가 설치되고 피난민이 집중되면서 1952년에 85만 명, 그리고 4년 뒤에 100만 명을 넘어섰다. 체계적

1) 개항시에는 개항지(일본조계)의 일본인 82명과 주변 우리나라 어민 1백여 호에 불과하였으나 30년이 경과된 1907년에는 4만 명으로 증가되어 제2의 도시로 부상되었다. 1915년에는 인구가 6만 명으로 증가하였는데 당시 전체 인구의 50.7%가 일본인이었다(김성곤, 1993:59; 부산광역시, 1997:13).

인 도시계획을 미처 구상하기 이전에 인구가 급증했고 이에 따라 도시체계의 혼란과 구조적 취약성이 심화되었다.

둘째, 인구가 급속히 증대되었지만 대도시의 기능을 지원할 수 있도록 행정구역이 적절히 조정되지 못하였다. 덩치만 키워졌으며 실속이 없었다. 부산시가 거대화되는 과정에서 해방 이후 몇 차례 행정구역이 확장되었으며, 1963년에 3차 확장시 행정구역이 낙동강에 접하고 360.25km<sup>2</sup>의 관할구역이 설정되었다. 이후 편입된 행정구역은 대부분 개발제한구역으로 도시기능을 뒷받침하지 못했다. 1995년 기장군이 포함되어 직할시에서 광역시로 전환되었지만 기장군의 83.4%가 개발제한구역이다. 부산은 60년대 설정된 당시의 시가화구역이 최근까지 유지되었던 반면 인구는 400만 명에 육박하였다. 한정된 도시용지에 급증하는 인구가 그대로 쌓여나갔던 것이 부산시 도시문제의 가장 큰 원인으로 지적된다(김성곤, 1993: 63). 1999년 말 기준으로 지목상 임야면적이 370.7km<sup>2</sup>으로 행정구역의 49.2%(도시계획구역 면적의 39.0%)를 차지하며 나머지는 이미 개발이 완료되었거나 법적·지리적으로 개발이 불가능한 지역이다.

셋째, 1980년대 도시경제성장과 더불어 체계적인 공간구조 조정작업을 수행하지 못하였던 역사적 배경 또한 부산이 대도시로서 적합한 공간구조를 형성하지 못한 이유로 지적된다. 1980년대 제2차국토종합개발계획은 균형개발을 위한 대도시성장관리에 초점을 맞추었는데, 서울을 중심으로 한 수도권에서는 체계적 관리를 위한 각종 계획들이 추진되었던 반면 부산의 동남권에 대해서는 단순한 인구 확산 방지 이상의 정책적 노력이 없었다. 부산권 정비 구상은 있었지만 서울과 달리 부산대도시권내 각종 중심도시와 인구 및 기능의 분산에 대한 구체적인 방안은 마련되지 않았으며, 대신 울산, 마산, 창원 등 경남권 도시들의 개별적인 발전만 있었다. 부산시내 가용토지가 부족해지면서 공장들은 역외로 이전되었으며 부산에서는 소비 인구의 집중이 많았다. 이에 따라 80년대 중반부터 부산시는 서울과 달리 주변지역과의 관계에서 역통근 현상이 나타났다(정광민·양은진, 1990:54).<sup>2)</sup> 체계적인 도시기반시설의 확충·정비를 포함하지 않은 산

업과 인구의 분산이 부산의 도시문제를 악화시키게 되었다.<sup>3)</sup>

### 3. 부산시 도시문제의 쟁점들

현재 도시문제로 지적되고 있는 주요 내용들을 좀더 구체적으로 들여다보면 다음과 같다. 첫째, 부산에서 지향하는 화려한 비전을 실천하기 위해서는 새로운 기능을 수행할 수 있는 도시공간이 확보되어야 한다. 하지만 기성시가 내 가용용지가 절대적으로 부족하여 새로운 기능을 뒷받침할 수 있는 전략적인 개발공간을 확보하기 힘들다. 기성시가지는 개발이 가능한 표고 150m까지 이미 개발 완료되었고, 외곽 지역은 개발제한구역으로 규제되어 일부 해제되어도 신규가용토지 수요를 충족하기에는 한계가 있다. 지금까지 가용토지의 부족 문제에 대응하기 위한 부산의 대안은 해안매립과 고지대 개발이었다.<sup>4)</sup> 개발가용지가 대부분 그린벨트로 묶여지고 재개발을 뒷받침할 수 있는 지역경제의 잠재력이 충분하지 않은 상태에서, 기존 도심의 외연적 확산이나 고밀 압축개발보다는 시 외곽지역에 점 형태로 개발수요를 충족시켰던 이른바 비지적(飛地的) 토지이용 혹은 토지공급 현상을 보이고 있다. 이에 따라 각종 기반시설들이

- 
- 2) 1973년 중화학공업정책으로 성정거점지역이 대도시에서 울산·창원·거제 등 중화학공업지역으로 이전하였으며 80년대 이후에는 대도시 인구과밀해소와 산업집중 완화를 위해 도시성장을 위한 성장관리정책으로 인해 부산에서는 신규공업용지의 확충과 대규모 제조업의 신규진입이 불가능하여 기업의 타지역 이전이 불가피하게 되었다. 다른 한편, 주변도시의 생산시설투자를 못따르는 생활환경으로 인해 부산시에 거주하면서 신공업단지의 직장으로 통근하는 인구가 많다. 산업 분산에 따라 공장이 이전하였고 아파트 중심의 주거지가 그 공간을 대체하면서 생활기반시설 확충을 위한 더 많은 도시기반투자가 요구되었다.
  - 3) 1977년 이후 90년대 중반까지 제조업의 역외이전은 1천여 개 업체에 달하였다. 해외이전 역시 90년대 이후 매년 70년 이상으로 증대되어 최근 들면서 생산기반이 갈수록 취약해 졌다(김지현, 2000).
  - 4) 1990년대 중반까지 30여 개 지역의 해안 매립이 추진되었고 부산 시가지 내 고도 100m 이상 지역이 전체 주거지역의 7%를 차지하고 있다.

체계적인 선(線)으로 연결되지 못하고 점과 점들 사이에서 점핑하는 기형적인 도시계획과 시설공급이 이루어지게 되었다.

둘째, 저밀도로 개발된 기성시가지와 고밀도로 개발된 신규 개발지 모두 부산시의 독특한 도시문제를 창출하고 있다. 부산시의 기성시가지는 1998년 기준으로 82% 이상이 3층 이하의 낮은 층수로 이루어져 저층저밀 현상이 나타나고 있다(이광국, 1999: 124). 저밀도로 개발된 노후화된 주거지에 대한 재개발 수요는 많으나 실제 기대만큼 압축적이고 효율적인 도시재정비는 진행되지 못하고 있다.<sup>5)</sup> 많은 지역이 재개발지구로 지정되었지만 재개발을 뒷받침할 수 있을 만큼 지역경제의 잠재력이 충분하지 않고 주민들과의 협의도 원활히 추진되지 못해 당초 계획한 대로 일관성있게 추진되지 못하고 있다.<sup>6)</sup>

고층으로 개발되고 있는 신개발지역은 또 다른 문제를 안고 있다. 1980년대 이후 추진되었던 택지개발사업은 자연녹지에서 주거지역으로 용도 전환된 지구로 주로 단독주택을 기준으로 기반이 조성되어 있는 토지구획정리사업지구의 배후지역에 위치해 있다. 하지만 대부분의 지구가 도시기반시설을 미처 갖추기 이전에 과도하게 고층고밀로 개발되었다.<sup>7)</sup> 저지대에 위치한 토지구획정리사업지구의 경우 기반시설에 부하가 가중되고 진입로 부분의 주거환경이 양호하지 못했다. 택지개발지구의 경우도 접근성이 미약하고 상하수도 등 기반시설의 공급이 미흡한 등 전반적인 주거환경이 취약한 편이다. 하지만 2001년 이후에는 개발이 거의 완료되면서 신개발지는 이미 고갈된 상태이다(이정현·이명권·김경수, 1997: 52-58).

셋째, 체계적인 계획이 뒷받침되지 않은 채 단기간에 추진되었던 대규모

- 5) 20년 이상된 공동주택비율이 전국의 15%로서 노후주택이 6대도시에 비해 상대적으로 높다.
- 6) 불량주거지역의 경우 지형상 많은 지구가 경사도 10% 이상의 지역에 있어 산사태 및 붕괴 위험이 있다. 지구 내 도로는 대부분 협소하고 또한 불규칙하여 차량진입이 힘들 뿐 아니라 간선도로와 연계도 원활하지 않다.
- 7) 평균 20층 이상 고층아파트이며 평균인구밀도는 300인/ha를 넘어 기반시설에 부하발생이 우려된다.

모의 주택공급은 돌이키기 힘들 정도의 도시문제를 창출하고 있다. 1980년대 부산의 주택보급률은 51.3%였으며 1989년도에도 58.8%에 불과하여 전국 대도시 가운데 주택보급률이 가장 낮았다. 이는 해방 및 6.25동란으로 해외이주자와 피난민이 대거 유입하였고 직할시 승격과 도시계획 등으로 행정구역은 확장되었음에도 불구하고, 부산이 배산임해지역이라서 택지개발이 어려울 수밖에 없는 지리적 혹은 지형적 요인이 크게 작용하였다. 그런데, 80년대 후반부터 전국적으로 추진되었던 200만 호 주택건설정책의 영향으로 10여년동안 80%를 상회하는 주택보급률을 기록하였다. 도시기반시설의 적절한 공급체계가 지원되지 못하고 일상생활의 삶의 질이 고려되는 ‘주거단지’가 아닌 물리적인 ‘주택’만 건설되면서 과밀과 혼잡이라는 전통적인 대도시 도시문제가 가중되었다. 다른 한편으로, 저소득주민을 위한 ‘주거환경개선사업’은 주민과 기초단체장이 선호하는 주거단지 개발방식이지만 높은 건폐율과 용적률, 공공시설 미확보 등의 문제가 여전히 해결되지 않아 앞으로 부산의 주거환경을 더욱 악화시킬 위험이 있다.

넷째, 도시 환경의 측면에서만 접근할 수 있는 부산이 가지는 독특한 개발제한구역 조정의 문제가 있다. 개발포화상태인 중부산권 일대를 제외한 대부분의 해안지역이 개발제한구역으로 규제되어 있어 향후 서부산권의 복합물류단지 확장과 비니지스 벨트의 배후 신도시 건설에 필요한 적정 입지를 도출하기 힘들다. 동부산권의 경우 마린랜드, 영상산업단지 건설에도 애로가 있으며 환경 측면에서 중요한 자연자원을 제대로 관리하기도 힘들다(김지현, 2000). 이러한 상황에서 그린벨트가 부산의 환경을 관리하는데 도움이 되는지 여부에 대한 논란이 지속되고 있다. 결과적으로, 부산에서 개발제한구역은 도시개발압력을 높이고 비지적 개발과 같이 바람직하지 못한 토지이용을 창출하였다. 도심의 개발 가용 토지가 제한되면서 산 중턱까지 주거지 개발이 이루어졌고 환경문제를 창출하였던 해안 매립이 활성화되었다. 이에 따라 개발제한구역과 같은 성장관리 수단이 도시경쟁력과 주거환경을 악화시켰다는 주장이 많이 제기되었다. 하

지만 이미 충분한 녹지를 확보하지 못한 채 난개발된 도심의 열악한 환경을 고려하면 그린벨트를 대폭 해제할 때 더 큰 문제가 창출된다는 반대 의견도 만만치 않다.

다섯째, 지형적인 조건과 기형적인 도시공간구조의 확산은 체계적으로 대응하기 힘들 정도로 부산시의 교통문제를 심화시키고 있다.<sup>8)</sup> 역사적 요인으로 인해 우발적인 도시성장을 겪으면서 도시계획을 생각할 여유도 없이 맹목적으로 팽창하였다. 지형적 여건상 금정산, 백양산, 엄광산, 황령산이 시가지를 네 등분하고 있어 산지 사이로 난 협곡을 따라 도시가 형성되면서, 불가피하게 교통망이 취약할 수밖에 없다. 부산의 도로망은 남북축을 따라 발달되었으며 동서간은 취약하여 교통혼잡은 불가피하다. 산지를 배면으로 폭이 좁은 가용지를 따라 시가화가 형성되었는데 지형적 제약으로 인해 도시내 간선도로망체계는 남북방향의 단일축 중심으로 형성된 선형구조를 이루고 있다.<sup>9)</sup> 부산항을 중심으로 가용토지가 있었던 해안선을 따라 대상형(帶象型)을 이루면서 부산시가 동서로 확산되었지만 지형 여건상 동서를 연결시키는 도로 교통 시설을 충분히 공급하기 힘들었다. 또한 전국 최대규모의 항만이 도심에 위치하고 있어 항만화물 수송을 위한 컨테이너화물은 부산시 전체 화물물동량의 대부분을 차지하고 항만으로 인한 정체 및 혼잡비용 손실이 상당하다.<sup>10)</sup>

8) 1990년대 중반까지 도로교통량의 대부분은 중앙로에 집중되어 있으며, 간선도로망 33개 노선, 총연장 227.6km으로 전 노선면적의 13%를 점하는 등 교통편재로 인해 교통혼잡이 초래되고 있다.

9) 인근 주변지역간의 교통이 시내를 관통하는 도로체계가 형성되어 항만물동량이 대부분 도심지를 통과하여 특정노선의 교통사고 또는 공사 시설 등으로 인해 차단이 생길 경우 교통소통을 위한 대체도로가 없다. 도로체계는 도로망에서 도로의 기능적 특화미비, 중로의 폭원부족으로 인한 연결성 부족, 대체도로의 문제점과 통행패턴에서 차량통행수요의 급증, 도심의 집중적 교통흐름, 차량보유대수의 급증, 침두시간의 높은 통행발생률 등의 특성으로 인해 도로용량 부족과 이에 따른 보행속도의 저하 등 심각한 교통문제를 안고 있다(이정현, 1996:19).

10) 1998년말 기준으로 도로율은 16.7%이며 전국 대도시중 최하위 수준이다. 도시철도망의 절대부족 등 교통기반시설도 열악한 반면 연평균 20%에 달하는 자동차의 급격한 증가, 항만물동량의 도심통과 및 대규모 개발사업에 따라 교통수요는 지속적으로 증가하고 있다. 부산에서는 높은 지가 때문에 도로율 1% 증가시

여섯째, 제조업에서 대도시형 경제체제에서 핵심적인 기능을 수행해야 할 사업자 서비스업으로 도시경제의 구조조정이 일관성 있게 추진되지 못하여 부산의 도시경제는 IMF 이전부터 침체되고 있었다. 부산경제의 수출이 전국에서 차지하는 비중은 1970년도 26.3%에서 1998년도는 3.6% 까지 급격히 감소하였다. 최근의 산업구조조정으로 부산시 경제의 비중이 현저히 감소하고 있는 추세이다. 지난 5년 동안 산업통계를 보면 사업체 수는 3% 정도 감소하였고 종사자수는 30% 정도 감소하였다. 광공업비중이 대도시에서 점차 하락하는 것은 일반적인 추세이지만 최근 부산의 비중감소는 두드러진다.<sup>11)</sup> 제조업의 시역 외 이전이 가속화되었지만 새로운 대도시형 산업이나 고부가가치형 서비스업이 육성되지 못해 산업공동화 현상이 나타나고 있다. 반면 부산 인근의 경남의 제조업체들은 적절한 생산자 서비스를 지원받지 못하여 경쟁력이 약화되고 있다(정승진, 2001).

부산지역 광공업 사업체의 1998년 전국비중을 보면 사업체수는 10.2%로 8,220개 업체이고 종사자수는 7.4%인 17만 4,000명이다. 출하액은 4.1%, 부가가치액도 4.2%를 차지한다. 사업체수와 종사자수의 전국 비중에 비해 출하액과 부가가치액은 매우 낮아 부산지역의 광공업은 취약한 편이다. 더욱이 1인당 부가가치 생산액도 4,300만 원으로 전국 평균 7,600만 원에 못 미치는 등 전국 최하위 수준이다. 지역별 실업률에서 부산은 1999년 말 기준으로 7%를 넘어 전국 최고를 기록하였다. IMF 경제위기 이전에도 전국 최고수준이었던 높은 실업률이 더욱 악화되고 있다. 부산의 높은 실업률은 산업과 경기변화에 민감한 대도시 특성과 함께 경공업 중심형, 노동집약형, 저부가가치형 산업구조에 기인한 것으로 경제위기에 전국 평균보다 높은 실업율을 기록하는 특징을 가진다(초의수, 2000: 123). 지역의 혁신적 기반 측면에서도 부산의 취약성이 확인되고 있어 앞

---

키는 데 1조 8,000억 원 이상이 소요되며 교통체증으로 인한 연간 교통혼잡비용은 2조 원에 육박하고 있다.

11) 부산지역의 역외이전업체를 보면 1999년 141개사로서 양산 김해 등의 인근 지역으로 이전하고 있으며 대부분 기계 및 조립금속, 유통·건설업체 등 토지를 많이 사용하는 장치산업들이다.



으로의 전망도 밝지 않는 편이다. 1998년 현재 소프트웨어업체의 82.7%가 수도권에 집중되어 있는 반면 부산은 5.5%에 불과하다.<sup>12)</sup>

일곱째, 악화된 생활환경 중에서 수질오염 문제가 상대적으로 심각하다. 부산에는 직할하천인 낙동강과 수영강, 온천천, 동천을 비롯한 크고 작은 44개소의 준용하천, 평강천·맥도강 등이 있으며, 총 하천연장은 230.4km에 달한다. 그런데, 도시하천은 생물이 생존하기 힘들 정도로 오염되어 환경기능을 이미 상실하고 있다. 낙동강, 회동 수원지 상류, 기장군내 일부하천을 제외한 대부분의 하천이 하천수질 환경기준 5등급을 훨씬 초과한 BOD농도 30mg/l 이상으로 수질이 오염되어 있어 심한 악취가 발생하고 있다(부산광역시, 1998:265). 특히 공장밀집지역과 주거지 밀집지역의 하천은 BOD농도 80mg/l 이상의 거대한 하수구로 전락하고 있다. 낙동강 중상류지역에 대도시와 대규모 공단이 입지해 있고 각종 오폐수가 상수원인 낙동강 하류로 유입되기 때문에 댐을 취수원으로 하는 타 도시 상수원수에 비해 최악의 수질을 보이고 있다. 50%에도 못 미치는 하수도보급률 역시 부산의 수질환경을 더욱 악화시키고 있다. 최근 주요 상수원인 낙동강(물금)의 수질은 일부 개선은 되었으나 갈수기에는 3급수를 초과하여 근본적인 수질대책이 필요한 실정이다.

12) 부산지역경제가 침체되는 요인은 대내적·대외적으로 구분되고 있다. 대내적으로는 첫째, 산업재구조화 흐름에 효율적으로 적응하지 못한 노동집약형·저부가치형 낮은 기술구조. 둘째, 실물경제를 충분히 뒷받침하지 못하는 취약한 지역금융기능. 셋째, 탈산업화 이후 성장해야 할 고차 서비스산업의 정체 현상. 넷째 대도시형 경제구조를 유도하기 힘든 낙후된 도시기반시설 등을 들 수 있다. 외부 요인으로서 첫째 대도시성장관리 정책으로 인해 대도시형 경제구조로 전환하지 못하고 기존의 전통적인 제조업 산업이 아직 부산 경제에서 많은 비중을 차지하는 지역경제 구조의 문제. 둘째, 수도권 집중에 따라 제2도시로서의 비전 정립이 실현되지 못한 부산의 부정적 이미지 등이 지적되고 있다. 대도시로서의 높은 지가 때문에 기존산업은 외곽으로 이전되는 탈산업화되었으나 신산업은 수도권 집중으로 밀려나는 어중간한 위치에 부산경제가 있다(조이수, 2000:147-148).

#### 4. 부산을 위한 새로운 도시관리과제

부산이 안고 있는 도시문제를 조망하면서 지방 중심적인 자체의 독자적인 논리와 계획이 미흡한 채 외부의 논리와 부정적 영향에 압도되었던 대도시의 과도한 팽창은 결국 구조적 취약성을 가질 수밖에 없다는 사실을 확인할 수 있다. 지역의 계획지식과 의지가 없이 외생적으로 주어진 (일부는 불가항력적인) 현실에 순응하는 과정에서 부산 도시문제는 구조적으로 더욱 악화되고 있다. 이는 부산이 가지고 있는 화려한 개발 잠재력이 실현될 수 있을지 여부에 대한 의문을 던지게 한다.

외부적인 요인에 의해 부산의 도시문제가 심화되었다고는 하지만 부산시의 인구 및 경제적 규모를 고려하면 현재의 문제들은 불가피하게 내부적인 논리와 역량으로 극복할 수밖에 없을 것이다. 수도권 집중과 균형개발을 부산을 위한 정책 논리로 설정하기에는 한계가 있다. 비수도권 지역의 시각에서 부산을 비롯한 동남권은 여전히 과잉 개발된 상태라고 인식할 수 있으며, 국가차원에서의 균형개발정책에 따른 이득은 부산보다는 다른 지역에 초점을 맞추고 있다. 수도권 분산의 효과가 국토 반대 축에 있는 부산권까지 미치는 영향은 기대보다 적을 것이다. 또한 부산에서 필요한 중추관리기능은 사회 경제적인 특성상 현재의 균형개발 정책 속에서는 쉽게 분산되지 않는다.

부산 도시문제 혹은 부산시의 재도약을 위한 전략의 초점은 물리적이고 평면적인 균형개발 보다는 질적인 차원에서 접근되는 지식기반 혹은 중추관리 거점의 도시개발에 있다. 이를 위해서는 전통적인 균형개발을 위한 국가정책보다는 부산의 자주적인 논리와 노력이 선행되어야 한다. 지식기반도시 기능은 대규모 물리적 공간이 필요하지 않기 때문에 통계적으로 수도권에 과잉 집중되어 있는 것으로 나타나지만 국가정책을 통한 실제 공간단위에서 지방이전은 실현되기 힘들다. 지식기반 중추관리기능은 인구집중이나 환경오염을 유발시키는 정도가 약하기 때문에 생각만큼 수도권의 대도시 혼잡을 가중시키지는 않는다. 이에 따라 중추관리기

능의 입지는 지역균형개발을 위한 국가정책에서 강조하는 지리적 형평성 논리보다는 민간의 시장 경쟁성 논리에 따라 결정되는 경향이 있다.

부산 스스로의 준비와 내부적인 전략이 중요하며, 미래의 비전을 담았던 각종 계획들이 의도한대로 추진되지 못했던 이유에 대한 자기성찰에서 출발할 필요가 있다. 예를 들어, 선물거래소를 유치하고도 기능을 활성화하지 못하는 이유가 중앙정부의 정책지원이 미흡해서 그러한지 부산 지역의 금융기반이 취약해서 그러한지를 구체적으로 확인해야 한다. 인천 공항이 지방 여객에서는 경쟁력이 없음에도 불구하고 부산의 김해공항이 틈새영역에서 이득을 충분히 확보하지 못한 이유가 중앙의 외부적인 요인 때문인지 아니면 부산지역의 내부역량 부족인지에 대해 고민할 필요가 있다. 또 센텀시티를 정보단지로 개발한다고 구상해도 여전히 부진한 이유 그리고 엄청난 도시재개발사업들이 계획되어 있어도 제대로 추진되지 못하는 이유 등은 외부적인 요인이 아닌 자기성찰을 통한 내부적인 역량 재평가를 통해 확인해야 한다.

동남권의 중추관리기능을 수행하기 위한 부산의 ‘도시성능개선작업’이 요구되고 있다. 이를 위해서는 거시적인 시각과 실천가능한 미시적인 전략들을 체계화시켜야 한다. 전통적인 균형개발이나 주거환경개선작업 등과 같은 표준화된 전략을 넘어서는 접근이 필요하다. 그리고 부산의 틈새영역을 재발견해야 한다. 이를 위한 전략 중 하나로 부산의 도시기능에 대한 재배치가 광역적으로 모색되어야 한다. 광역권 개념에서 경남주요 대도시권들이 계획상으로는 연계되어 있지만 실제로는 네트워크화된 구조와 기능은 점점 약해지고 있다. 물리적인 근접성을 기준으로 한 지리적인 접근보다는 광역도시권역들과의 기능적인 연계와 세력권을 재설정하고 권역 내 네트워크 공간에서 부산의 중추관리기능을 강화시킬 수 있는 영역을 재설정해야 한다. 이를 위해 과밀화되어 있는 도심의 특화기능을 부각시키기 위해 이른바 ‘부산 숨아 내기’ 작업이 필요하다. 대도시경제의 특징이 네트워크화된 집적경제라고 하는데 이는 물리적 기능과 부분들의 단순 집적과는 차원이 다르다. 모여 있는 기능과 부분들의 네트워크를 만

들어야 한다. 그리고 경쟁력 있는 부분만이 집적되어야 한다.

부산의 전략을 위해서는 도시기반의 경쟁력 제고와 이해관계를 같이 하는 지역의 합리적인 지식에 기반한 거버넌스체계를 구축하는 작업도 병행되어야 한다. 지역의 노하우는 경제 및 지역사회 주체 모두의 개별적인 지식축적을 통해 이루어져야 한다. 토지관리가 시청의 역할이라면 부산은행은 부동산 개발을 뒷받침하는 금융지식을 축적해야 한다. 관광부산의 핵심은 지역기반 관광업계의 육성에 있다. 마지막으로, 시민사회의 역량 역시 중요하다. 정치적 권력관계보다는 합리적 논리 관계를 구축할 필요가 있다. 부산지역에서 주도하는 시민운동의 영역을 확대하고 수도권에 못지 않은 운동의 주창성을 개발해야 한다. 부산의 미래를 위해서는 대도시라고 하기에는 덩치만 큰 공간에 그쳐, 생산적이지 못한 어중간한 형태의 부산을 탈피하는 새로운 도시성능개선작업이 사회 경제적 혹은 사회공간적 차원에서 추진되어야 한다.

이재원 jaewon@pknu.ac.kr

## 참고문헌

- 김성곤. 1993, 『부산발전의 도시사적 조명』, 『부산발전론』, 동남개발연구원.
- 김정현·이명권·김경수. 1997, 『부산권 택지분포특성과 개발방향에 관한 연구』, 부산발전연구원.
- 김지현. 2000, 『부산의 미래와 개발제한구역』, 부산광역시청 정책개발실 <http://ipd.metro.pusan.kr>
- 부산광역시. 1997, 『부산광역시의 환경과 도시계획』.
- \_\_\_\_\_. 1998, 『부산광역시 환경보전 종합계획』.
- \_\_\_\_\_. 2000a, 『부산도시계획 재정비』.
- \_\_\_\_\_. 2000b, 부산시정백서, <http://www.metro.pusan.kr>
- 윤철용. 2000, 『인구변화와 도시개발』, 부산광역시청 정책개발실, <http://ipd.metro.pusan.kr/data>
- 이광국. 1999a, 『뉴밀레니엄 시대의 부산의 발전전략과 도시공간』, 『부산의 발전: 새천년·새부산』, 부산발전연구원·부산경남지방자치학회

학술세미나 자료집.

- \_\_\_\_\_. 1999b, 『부산도시재개발사업의 활성화방안은 무엇인가?』, 《부산발전포럼》 7·8월호, 부산발전연구원.
- 이원규. 1999, 『부산시 교통현황 및 지능형교통시스템(ITS) 도입방안』, 부산광역시 주최 지방자치단체 발전적 지능형교통시스템(ITS) 사업 추진방안 세미나 발표자료.
- \_\_\_\_\_. 2001, 『부산시 교통문제 해소를 위한 첨단교통도시 건설방안』, 부산광역시청 정책개발실, <http://ipd.metro.pusan.kr/data>
- 이정현. 1996, 『부산시 교통수요관리 추진방안』, 『부산발전포럼』, 3월호.
- 정광민·양은진. 1990, 『부산의 지역개발정책과 문제점』, 『부산지역문제』, 평민당 부산직할시지부.
- 정승진. 2001, 『부산광역시경제권의 특징 과 정책과제』, 『부산발전포럼』 1·2월호, 부산발전연구원.
- 초의수. 1990, 『주택문제의 재생산구조와 부산지역 주택현실』, 『부산지역문제』, 평민당 부산직할시지부.
- \_\_\_\_\_. 2000, 『부산지역의 사회경제적 현실과 침체의 의미』, 『한국 자본주의와 지역사회경제』, 한국사회경제학회·한국공간환경학회 공동학술대회 논문집.
- 황영우. 1999, 『부산의 발전: 새천년·새부산』, 『부산의 발전: 새천년·새부산』, 부산발전연구원·부산경남지방자치학회 학술세미나 자료집.