

구조화이론을 통한 도심쇠퇴 분석*

An Analysis of Inner City Decline through Structuration Theory

김병섭** · 서순탁***

최근 도심쇠퇴에 관한 관심이 도시재생과 맞물려 학계와 관계 그리고 실무계를 중심으로 커지고 있다. 이 연구에서는 행위와 구조를 변증법적으로 결합시킨 앤서니 기든스의 구조화이론을 통해 도심쇠퇴 현상을 설명하고자 했다. 도시연구에서 구조화이론은 지역의 제반조건과 행위자를 중시하는데 도시생태학과 정치경제학이 갖는 한계를 극복할 수 있는 유용한 이론이다. 아울러, 이 연구에서는 구축된 모델을 통해 동두천시의 도심쇠퇴를 분석해 모델의 적용가능성을 타진했다. 분석 결과 구조화이론이 도심쇠퇴 현상을 분석하는 데 유용하다는 결론을 보여주었다. 다만 구조화이론이 도시연구의 대안이론으로 자리매김하기 위해서는 다양한 사례연구를 통해 구조와 행위의 구체적 구성요소에 대한 일반적인 범주가 마련될 필요가 있다.

주요어: 도심쇠퇴, 구조화이론, 성장연합, 동두천시

1. 서론

최근 한국 도시학계에서 도심재생에 관한 논의가 활발하다. 또한 정부에서도 도시재생사업단을 발족해 도심재생에 대한 연구에 박차를 가하

* 이 연구는 BK21 특성화사업 연구비지원에 의해 수행되었음.

** 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 박사과정(제1연구자 humancity@naver.com)

*** 서울시립대학교 도시행정학과 교수(교신저자 stsuh@uos.ac.kr)

고 있다. 그러나 도심을 재생시킨다는 것은 도심이 쇠퇴했다는 것을 전제로 하는 것이고, 왜 도심이 쇠퇴하게 되었는가에 대한 파악이 우선되어야 한다. 제대로 된 쇠퇴 원인을 알아야 제대로 된 재생이 모색될 수 있다.

최근에 도심쇠퇴를 유형별로 정리하려는 연구가 도시재생사업단에서 진행되고 있다. 이런 연구도 물론 중요하나 이런 연구는 여전히 중앙정부에 의한 하향식 접근 방법이며, 지역에 대한 깊은 이해를 도모하는 데 분명한 한계를 보인다. 또한 도심쇠퇴의 현상과 원인을 혼동하는 양상마저 보여주고 있다. 예를 들어 건물이 노후하고 상주인구가 감소한 것을 도심쇠퇴 현상이라 설명하는 문헌에 도심이 쇠퇴한 이유가 건물이 노후하고 상주인구가 감소했기 때문이라는 설명이 등장하기도 한다.

이런 중앙정부에 의한 하향식 접근이 여전히 중앙집권적인 한국 정치체제의 현실을 보여준다면 현상과 원인을 혼동하는 일련의 양상의 기저에는 도시생태학이 존재한다. 중앙집권적인 한국 정치체제는 각 지역이 갖는 지역 정체성을 충분히 고려할 수 없고, 현상의 구조적 원인보다는 표출된 현상을 기술하는 데 주된 관심을 두는 도시생태학은 도심쇠퇴의 원인을 제대로 찾을 수 없다.

이러한 인식하에 이 연구의 목적은 앤서니 기든스(Anthony Giddens)의 구조화이론(Structuration theory)을 통해 도심쇠퇴 현상을 설명하는 데 있다. 행위(action)와 구조(structure)를 변증법적으로 결합시킨 구조화이론은 지역의 제반조건(local conditions)과 행위자(agency)를 강조하는 이론으로서 오늘날 한국의 도심쇠퇴 연구가 갖는 한계를 극복할 수 있는 유용한 이론이다. 아울러 이 연구에서 구축한 모델을 토대로 동두천시의 도심쇠퇴를 실증 분석해 모델의 적용가능성을 검증했다.

<표 1> 도시의 발전단계

발전단계	분류타입	인구변화의 성격			
		중심	주변	도시권	
도시화	절대적 집중	++	-	+	전체성장(집중)
	상대적 집중	++	+	+++	
교외화	상대적 분산	+	++	+++	
	절대적 분산	-	++	+	
탈도시화	절대적 분산	--	+	-	전체쇠퇴(분산)
	상대적 분산	--	-	---	
재도시화	상대적 집중	-	--	---	
	절대적 집중	+	--	-	

출처: 이상대(2002: 17)에서 재인용.

2. 도심쇠퇴 관련 이론 고찰 및 선행연구 검토

1) 도심쇠퇴 관련 이론 고찰

(1) 도시발전단계론

도심쇠퇴를 다루는 상당수 문헌에서 도심쇠퇴의 원인을 도시발전단계론으로 설명한다. 즉, <표 1>과 같이 도시는 도시화, 교외화, 탈도시화, 재도시화의 단계를 거치는데 도심쇠퇴는 교외화 단계의 절대적 분산화와 탈도시화 단계의 과정 속에서 나타나는 경향이라는 것이다. 따라서 도시발전단계에 자연스럽게 교외화단계에서 도심에서 교외로의 인구가 동물이 자연증가율을 능가하게 되고, 이로 인해 도심의 인구는 감소하고 교외의 인구가 증가해 절대적 분산 단계에 진입하게 된다는 것이다. 이상

대, 2002: 16~17).

도시발전단계론은 도심쇠퇴를 기술하는 데 중요한 분석틀로 사용되고 있다. 그러나 도시발전단계론은 도심쇠퇴의 원인을 규명하는 데 여러 문제점을 가지고 있다. 이는 도시발전단계론이 도시생태학을 기반으로 하고 있기 때문이다.

도시생태학에서는 도심쇠퇴를 도시가 성장하면서 불가피하게 발생하는 과정이자 자연발생적인 현상으로 묘사한다. 그런데 신시가지 건설 등의 정책으로 초래되고 있는 도심쇠퇴 현상은 도시생태학이 설명하지 못한다. 그리하여 도심쇠퇴를 도시생태학으로 기술할 수 있는 일반적인 도심쇠퇴 현상과 신시가지 건설 등 정책으로 초래되는 도심쇠퇴 현상으로 구분하기도 한다(김혜진, 2003: 80~83). 그러나 사회현상에서 불가피한 현상이라든가 자연발생적인 현상은 없으며 그 현상이 발생하게 된 구조적 원인을 규명하는 것이 진정한 연구라 할 때, 도시생태학은 이런 구조적 원인의 규명은 외면하고 단지 현상에 대한 기술에 머무르고 있다는 비판을 피할 수 없다. 더욱이 신시가지 건설 등 정책으로 초래되는 도심쇠퇴 현상을 도시생태학이 기술할 수 없다는 것은 도심쇠퇴의 여러 유형을 포괄적으로 설명할 수 없음을 시인하는 것과 같다.

또한 도시생태학에 기반 해 도심쇠퇴를 설명하는 연구에서는 도심쇠퇴의 현상과 원인을 동일하게 서술하는 경향마저 보이고 있다. 예를 들어 이상대(2002)는 여타의 원인으로 도심의 상주인구가 감소하는 도심공동화(도심쇠퇴) 현상이 발생한다고 설명하면서,¹⁾ 도심의 상주인구가 감소하는 원인도 역시 그 여타 원인에 있다고 설명하고 있다.²⁾ 또한 오덕성

1) 도시 중심부에 살고 있었던 사람들은 도시외곽에 새로 개발되는 신개발지역으로 옮겨가는 반면, 도시 중심부에서 수행하고 있었던 상업, 업무기능은 계속 유지, 강화된다. 이에 따라 도심부에서 상주하는 인구는 큰 폭으로 감소하고, 반대로 도심부에서 경제활동을 하는 인구 및 유동인구는 증가하게 된다. 따라서 도시의 중심부는 상주인구의 입지장소로서는 적합하지 못하게 되어 도심공동화 현상이 발생하게 된다(이상대, 2002: 12).

2) 우리나라 대도시 도심지에서의 인구공동화 원인도 앞서 언급한 것과 차이가 없

(2002)은 도심쇠퇴의 원인으로 상주인구의 감소를 들고 있는데,³⁾ 또한 도심공동화(도심쇠퇴) 현상을 상주인구의 감소로 기술하고 있다.⁴⁾ 이렇게 같은 사항이 현상으로도 원인으로도 인용된다는 것은 도시생태학이 도심쇠퇴라는 현상도 도심쇠퇴의 원인도 제대로 규명하고 있지 못함을 보여주는 예라 할 수 있다.

우리나라에서 발생하고 있는 도심쇠퇴를 놓고 볼 때도 도시발전단계론은 일부 대도시에서 벌어진 현상을 기술하는 데 유용한 틀이 될 뿐이다. 계속해서 인구가 줄고 있는 지방도시의 경우, 도시발전단계 중 그 어느 단계에 위치해 있다고 기술하는 것이 사실상 불가능하다. 우리나라 도시의 경우 전반적으로 해당 도시가 침체 및 쇠퇴하는 가운데 도심이 쇠퇴하는 경우가 있는가 하면 전반적으로는 도시가 성장하는 가운데 도심이 쇠퇴하는 경우도 목격된다. 이는 인구와 산업의 이동이 자유로운 개방체계(open system)로서의 도시가 보여주는 특징이라 할 것이다. 인구와 산업은 해당 도시의 도심이던 외곽이던 타 도시이던 간에 상대적으로 매력적인 공간을 찾아 비교적 자유로운 이동이 가능하다.⁵⁾ 도시발전단

다. 도심지 매력이 떨어지는 한편으로 지가경쟁력이 높은 상업, 업무기능이 주거시설을 대체하는 데 있다. 보다 양호한 오픈스페이스가 갖춰지고, 보다 넓은 주택, 쾌적한 환경 등을 누릴 수 있는 교외의 이점이 작용하는 것이다. 상주인구가 감소하면 기존의 사회투자— 예를 들면 도로·상하수도 등의 기반시설, 교육 시설, 주택 등—가 유희화될 뿐만 아니라 그 다음부터는 공공투자의 정체를 초래하고, 결국에는 야간의 도시활력 저하와 쇠퇴를 가져오게 된다(이상대, 2002: 19).

- 3) 하지만 그렇지 못한 경우 도심은 쇠퇴현상을 겪게 되는데, 이러한 도심의 쇠퇴의 원인은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 도시가 성장함에 따라 상업 및 업무기능이 강화되면서 주거기능이 침식되어 나타나는 상주인구의 감소와 다양한 도심기능의 퇴락이다(오덕성, 2002: 39).
- 4) 오덕성은 위 각주의 글에서 ‘1. 기존도심의 공동화 현상’ 목차의 하위목차로 ‘1) 인구의 공동화: 상주인구의 감소’를 두었다. 즉, 도심공동화(도심쇠퇴)의 주요 현상으로 상주인구 감소를 들었음을 알 수 있다(오덕성, 2002: 40).
- 5) “비교적 자유로운 이동이 가능하다”는 의미는 국가 내에서 이동이 국가를 넘나드는 이동보다 용이하다는 것을 뜻한다.

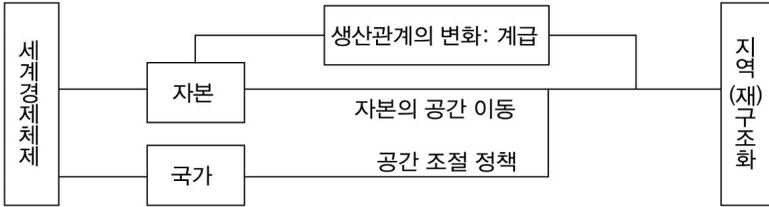
계론은 개방체계로서의 도시를 충분히 고려하지 않아 행정구역의 경계를 넘나들며 벌어지고 있는 도시공간구조의 변화를 충실히 담고 있지 못하다.

이렇게 도심쇠퇴의 원인을 규명하는 데 여러 문제점이 드러나는 것은 도시생태학적 접근이 지닌 근본적인 한계 때문이다. 즉, 도시생태학은 기본적으로 생물학적 개념들에 의존해 도시사회공간의 조직과 변화를 설명하고자 하기 때문에, 도시구조에 영향을 미치는 경제·정치적 요인들을 무시하고 있다. 또한 이 접근방법은 도시란 효율적으로 조정된 적응체계이며 궁극적으로 최적·균형 상태를 지향한다는 오류를 범하고, 도시인들의 가치나 의식을 충분히 고려하지 못하며, 도시 사회집단들의 실천적 사회공간 구성과 변화의 능력을 무시하는 경향이 있다. 이에 따라 도시생태학적 연구는 도시 내부에서 발생하는 여러 사회공간적 문제들을 적절하게 분석하지 못하며, 문제의 발생 원인보다는 표출된 도시 공간 형태에 관심을 국한시킨다(최병두, 2000a: 22).

(2) 정치경제학

정치경제학에서는 도시가 궁극적으로 자본주의 생산관계에 의존한다는 인식 아래 도시와 노동력의 재생산, 자본의 유통 및 축적, 잉여와 자본순환, 그리고 도시와 국가, 계급과의 관계 등을 중심으로 논의를 진행해오고 있다. 정치경제학은 공간을 독립적이고 물리적인 실체로 보려는 도시생태학을 비판한다. 도시생태학 연구들은 이미 주어진 지역을 상정하고, 그 지역 내 또는 지역 간에 나타나는 여러 현상들을 기술하거나 현상들의 비교 분석을 통해 지역적 특성이나 지역 격차 등을 설명하는 입장을 취한다. 문제는 그와 같은 연구들은 개별적으로 나타나는 지역구조가 총체적인 사회과정과 어떠한 관련을 맺고 있는가, 즉 자본주의 사회에서 축적과 공간의 재편과 함께 지역이 어떻게 형성되어가며, 지역구조의 특성들 또는 지역 불균등발전을 야기하는 기본적 동인이 무엇인가 하는 데 대한 설명이 부족하다는 것이다.

<그림 1> 국가와 자본, 계급과 지역의 구조화



출처: 김왕배(2000: 69).

정치경제학은 공간과 사회가 변증법적인 관계를 맺고 있다고 본다. 그렇기 때문에 오늘날 자본주의 사회의 지역(재)구조화는 이른바 국제 분업 속에서 발전해가고 있는 자본축적 과정 속에서 파악되어야 한다고 주장한다. 자본축적 과정과 지역(재)구조화는 <그림 1>과 같은 분석틀로 표현될 수 있다. 이 분석틀은 오늘날 세계화·지방화 과정이 공간을 매개로 작동하는 자본, 국가, 계급 등을 통해 어떻게 변증법적으로 연계되어 있는가를 이해하고 설명할 수 있도록 하는 데 도움을 준다(김왕배, 2000: 58~69).

이런 정치경제학적 접근을 통해 도심쇠퇴를 분석한 학자로 닐 스미스(Neil Smith)가 있다. 그에 의하면 자본주의는 생산의 수준과 조건을 균등화(equalization)시키고자 하는 경향과 차별화(differentiation)시키고자 하는 경향의 두 가지 상반된 경향을 내재하고 있다. 즉, 자본은 잉여가치를 생산하고 자본 자체의 기반을 확장시키기 위해 상대적으로 이윤이 높은 장소들에 투자하지만, 자본들 간의 경쟁으로 이윤율(profit rates)이 저하되면 자본은 특정 장소들에서 철수하고 비용의 차이에 따른 이점을 취해 더 높은 이윤을 얻을 수 있는 다른 장소로 이동하게 된다. 자본은 특정 장소들에서 투자와 철수 간의 순환을 되풀이하면서 사회공간적 불평등과 사람들 간의 긴장과 갈등을 만들어내며 자본주의적 공간 생산의 근원을 이룬다.

그의 이런 불균등발전론은 도심쇠퇴를 설명하는 유용한 분석틀이 된

다. 즉, 수익률이 낮은 곳에서 높은 곳으로 흐르는 속성을 가진 자본은 도시가 발달하는 과정에서 도심의 자본은 지속적으로 가치절하되면서 도시 외곽으로 이동하게 되는 균등화과정(교외개발)을 겪게 되지만, 이러한 과정이 어느 정도 진척되면 다시 지대 격차(rent-gap)가 유발되는 차별화과정(도심쇠퇴)을 겪게 된다. 이에 따라 자본은 지대가 낮은 도심으로 역류해 들어와서 재활성화(gentrification)시키는 과정을 추동하게 된다.

이런 그의 설명은 데이비드 하비(David Harvey)가 주장하는 공간적 고정(spatial fix) 개념과도 일맥상통한다. 즉, 건조환경에 투입된 자본은 구조적으로 장기간 특정한 형태로 묶여 있기 때문에 이러한 자본투자는 재개발이나 재건축과 같은 새로운 개발에 대해 큰 장애물이 되며, 그 결과 지속적인 가치감가가 발생한다. 한 지역에서의 지속적인 감가는 다른 지역에서의 가치증식을 위한 조건을 만들어내며, 이 과정에서 도시 공간에 걸친 발전의 불균등성이 반영된다(최병두, 2005: 334~337).

스미스의 주장은 도심쇠퇴와 재활성화를 설명하는 유의미한 이론 기반을 제공한다. 그러나 이런 공간구조의 변화를 추진하는 행위자(agency)와 지역의 제반조건(local conditions)에 대한 고려를 충분히 하지 않기 때문에 다양한 공간구조의 변화를 설명하지 못한다. 예를 들어 후기산업도시로 이행하는 과정에서 세계도시인 뉴욕, 런던, 파리는 전혀 다른 공간구조 변화 과정을 보여준다(Savitch, 1988: 305). 그러나 이러한 차이를 정치경제학에서는 설명할 수 없다.

정치경제학과 같은 구조주의적 방법론은 구조(structure)의 자율성을 지나치게 강조함으로써 구조적 총체성이 어떻게 생산·재생산되는가에 대해 적절하게 설명하지 못하고, 또한 같은 맥락에서 인간을 구조적 결정력의 수동적 담지자로 전락시켜 행위자(agency)의 주체적 의식에 기초한 실천을 배제하는 한계를 보인다.

(3) 구조화이론

사회이론에는 크게 행위(action)를 강조하는 이론과 구조(structure)를 강

조하는 이론 사이의 대립이 있어왔다. 행위를 강조하는 측에서는 인간의 의식이나 행위를 조건 짓는 구조의 존재를 무시하고, 구조를 강조하는 측에서는 구조의 자율성을 지나치게 강조하고 행위자의 자율성을 배제하는 오류를 범한다. 앤서니 기든스(Anthony Giddens)는 행위와 구조 사이에 존재하는 이런 대립을 극복한 통합된 사회이론, 즉 구조화이론(Structuration theory)을 제시했다.

그는 근대 사회이론의 고전이라 할 수 있는 뒤르켐(Durkheim), 베버(Weber), 마르크스(Marx)의 이론들을 체계적으로 분석하고 상호 비교해, 이들을 비판적으로 재해석했다. 그는 세 이론들이 행위이론과 구조분석으로 분리된 채 상호 배타적으로 공존하고 있음을 지적하고, 행위와 구조의 변증법적 관계를 포착할 수 있는 구조화이론이 정립될 필요가 있음을 역설한다.

그에게 구조(structure)는 행위(action)의 매개물이자 결과라는 이중성을 갖는 개념이다. 구조는 행위를 제약할 뿐만 아니라 가능하게 한다. 즉, 구조는 행위의 인식적·비인식적 조건이자, 동시에 의도적·비의도적 결과이다. 반대로 행위는 구조에 의해 인식적·비인식적으로 조건 지어지지만, 단지 제한되는 것이 아니라 가능하게 된다(최병두, 2000b: 94~97).

한편 행위자(agency)가 행위를 통해 의도적·비의도적 결과를 만들어내는데, 그에 의하면 행위자는 역량과 지적 능력을 바탕으로 사회적 삶의 양식을 담지하고 있는 존재, 즉 성찰성(reflexivity)을 지닌 존재이다. 이런 행위자는 언제나 ‘다르게 행동할 개연성’을 갖고 있다(남기범, 2005: 460~469).

그런데 인간의 사회적 행위는 개인적으로 이루어지는 것이 아니라 항상 행위자 간의 상호작용(interaction)을 전제로 한다. 기든스는 이러한 상호작용에 의해 사회체계의 재생산이 이루어지는 장소를 현장(locale)이라 규정한다(최병두, 2000b: 98). 현장은 행위자 간의 상호작용이 시공을 엮어서 발생하는 장소로서, 그 범위는 가정의 방, 거리, 공장, 도시, 국가 등 상당히 신축적이다.

이런 기든스의 구조화이론은 도시연구에 많은 영향을 미치고 있다. 그는 현대 세계자본주의 전개라는 구조 속에서도 도시마다 성장과정에 있어 저마다 차이가 보이는 현상을 도시마다 다른 지역의 제반조건(local conditions)과 행위자(agency)에서 찾고 있다. 그는 현대 도시연구에서 주류를 이루는 거시적 수준의 구조분석을 상호작용적 접근(interactionist approach)으로 대체할 것을 주문한다(Flanagan, 1993: 137~142).

2) 선행연구 검토

도심을 다루는 연구들이 최근 들어 많이 이루어지고 있으나 대부분의 연구는 도심쇠퇴보다는 도심재생방안에 초점이 맞추어져 있다. 도심재생방안을 다루면서 도심쇠퇴 현상을 간략히 기술하는 연구가 주종을 이룬다. 그러나 쇠퇴라는 병의 원인도 모르면서 재생이라는 처방이 잘 이루어지길 기대하기는 어렵다.

도심연구에서 도심쇠퇴를 비중 있게 다룬 대표적인 연구로는 이상대(1996), 백기영·임양빈·오덕성(2002), 이명훈·전병혜(2002), 정철모·고선하(2002), 김혜천(2003) 등이 있다.

이상대(1996)는 서울시 내부시가지를 사례로 한 실증연구에서 서울시 내부시가지 쇠퇴현상은 상주인구 감소, 물리적 쇠퇴, 하위 거주계층 집중 등을 특징으로 하며, 내부시가지 재생을 위해서는 신개발 위주의 정책과 물리적 정비 및 주택건설 위주의 정책 기조를 탈피해 시가지활성화와 도시기반정비를 통한 정주환경 개선이라는 갱신형 도시정책으로의 전환이 필요하다고 제시했다.

백기영·임양빈·오덕성(2002)은 국내 도시의 도심공동화 실태와 도심재생 현황을 도시 차원의 거시적 측면에서 도시공간구조, 토지이용, 개발 밀도 등 세 가지 측면으로 설정하고, 각 측면별로 주요 분석항목을 설정해 제시한 바 있다.

이명훈·전병혜(2002)는 서울시 도심부의 인구 및 토지 이용의 변화를

파악하고, 도심부의 공간적 특성분석을 통해 도심쇠퇴 방지를 위해서 공간의 특성에 맞는 정책과 도심부 활성화를 위한 주거기능의 확보 등을 제시했다.

정철모·고선하(2002)는 지방도시에서 구도심 공동화문제는 획일적인 신시가지 확대에 따른 중심상업활동의 쇠퇴, 야간인구의 감소, 종사자 수 및 주간인구의 감소 등 복합적 요인이라고 설명하고, 구도심 공동화를 극복하기 위한 대안으로서 성장지향적 도시개발정책 즉, 교외개발형 성장, 발전을 전제로 한 도시정책에서 집약도시정책으로의 전환을 제안했다.

김혜천(2003)은 대전시를 사례로 도심공동화의 실태와 그 성격을 진단했으며 도시성장관리 차원에서 도시재생에 접근할 것을 주장했다.

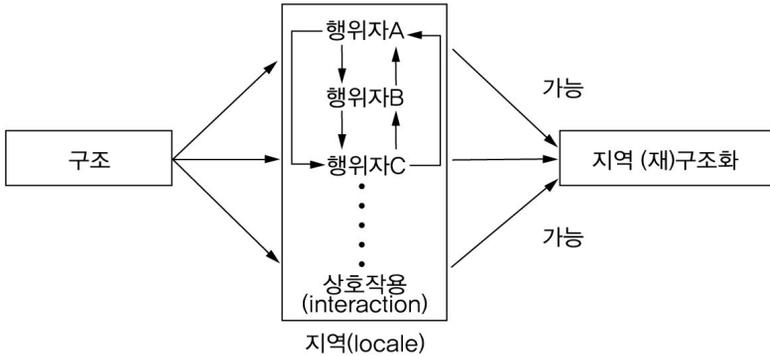
이들 연구는 도시생태학에 기반 한 연구로 도심쇠퇴 현상에 대해 여러 지표 등을 통해 기술하고 있지만, 도심쇠퇴의 원인에 대한 분석이 미약하다. 이는 도시생태학의 한계에서 비롯된 것으로 보인다. 이 연구는 도시생태학적 접근을 지양하고 이러한 한계를 극복할 수 있는 구조화이론을 통해 도심쇠퇴를 분석한다.

3. 구조화이론을 통한 도심쇠퇴 모델 구축

기든스의 구조화이론은 도시연구에 어떻게 적용될 수 있을까? 해당 도시에서 구조는 무엇이고, 행위는 무엇이고, 행위자는 누구인가? 도시에서 어떤 측면을 다루느냐에 따라 구조도 행위도 행위자도 달라진다. 예를 들어 해당 도시정부의 역량을 다룬다면 재정구조, 조직체계, 정치·사회·문화 등의 구성요소가 구조가 되며, 도시정부 고위공직자, 지방정부 엘리트, 지역주민·시민 등이 행위자가 되어, 이들 간의 상호작용이 도시정부의 역량에 영향을 미치게 된다(최미옥·임석준, 2004: 159~164).

그러면 도시의 공간구조 변화에서 구조는 무엇이고, 행위는 무엇이고,

<그림 2> 구조, 행위, 그리고 지역 구조화



행위자는 누구인가? 구조는 지역 공간구조 변화에 영향을 주는 지역 내외의 경제적·정치적·사회적 요소이다. 구조에는 지역 외부 요소만 있는 것이 아니라 지역 내부 요소도 존재한다. 예를 들어 지방재정이라는 내부 요소는 지역 공간구조 변화에 큰 영향을 미치게 된다. 정치경제학에서는 세계경제체제라는 큰 구조, 지역 외부 요소에 치중해 구조를 다루는 경향이 있는데, 지역의 공간구조 변화에 영향을 주는 구조는 이런 큰 구조 못지않게 작은 구조, 지역 내부 요소도 큰 영향을 미치게 된다.

행위자는 이런 구조 속에서 행위 하는 개인과 집단을 망라한다. 그러나 행위는 행위자 간의 상호작용을 통해야 하며, 지역의 공간구조 변화에 영향을 미쳐야 유의미한 행위자, 유의미한 행위가 될 수 있다. 유의미한 행위자로는 도시정부 고위공직자, 정치인, 성장연합, 시민단체 등이 거론될 수 있다.

한편 이런 행위자들이 상호작용을 하는 장소를 기든스는 현장(locale)이라 정의했는데, 이때 현장은 폭 넓은 개념이지만 지역의 공간구조 변화에 영향을 주는 지역의 행위자들이 상호작용하는 장소이므로 지역(locale)으로 볼 수 있다.

이런 구조, 행위자, 상호작용 간의 관계를 모델화한 것이 <그림 2>다.

<그림 3> 동두천시 위치



지역 내외의 구조는 행위자의 행위에 제약을 주지만 행위자의 행위를 가능하게 하며, 지역 행위자 간의 상호작용에 의해 지역의 공간구조가 변화하게 된다. 이런 변화 속에 도심쇠퇴 현상도 발생하는 것이다.

4. 사례분석: 동두천시 도심쇠퇴

1) 동두천시 공간구조 개요

동두천시는 서울 외곽으로부터 북쪽으로 약 30km 지점, 한반도 중심에 위치해 있는데, 북쪽으로 연천군, 동쪽으로 포천시, 남쪽과 서쪽으로 양주시와 접해 있다. 총면적은 95.68km²로 이 중 68%인 65.3km²가 임야이다.

현재 동두천시의 4개 행정동이 접경지역지원법상 접경지역으로 분류되어 있는데,⁶⁾ 삼국시대에도 동두천은 삼국이 국경을 맞댄 접경지역으

6) 4개 행정동은 불현동·소요동·보산동·상패동이다(접경지역지원법 시행령. (타)일

<그림 4> 동두천시 법정동 현황



로 군사적 충돌이 끊어질 않았던 곳이다. 동두천은 조선의 건국과 함께 역사상 주목을 받게 된다. 조선을 건국한 이성계가 고향인 함흥을 왕래 하면서 동두천을 포함한 양주 일대를 꼭 경유했을 뿐만 아니라, 천보산 회암사(양주시)와 소요산 소요사(동두천시)를 거쳤기 때문이다.⁷⁾ 조선시대에 동두천은 이담면이라는 이름으로 양주군의 34개 면 중 하나였다. 영조임금 때 간행된 여지도서에 의하면, 양주의 총인구는 5만 3,497명이었는데, 이담면은 2,261명으로 7번째로 인구가 많은 면이었다(동두천시사편찬위원회, 1998: 56~57).

동두천시는 일제시대 이후 본격적인 개발이 이루어지기 시작하는데 각 법정동이 시간적 간격을 두고 시가화된 특징을 보이고 있다.⁸⁾ 일제시

부개정 2008.9.22. 대통령령 제21025호).

7) 이성계는 소요산에 행궁을 지어 머물기도 했다. 세종임금 때에는 사찰정리를 통해 전국에 36사만 남게 되었는데, 이성계와의 관련성 때문에 회암사와 소요사는 남아 있을 수 있었다(동두천시사편찬위원회, 1998: 155~160).

8) 2008년 현재 동두천시에는 총 12개의 법정동이 있다. 12개의 법정동은 하봉암동, 상봉암동, 동두천동, 보산동, 안흥동, 상패동, 생연동, 결산동, 광암동, 지행동, 송내동, 탑동동

대 처음 개발된 법정동은 동두천동이며, 1951년 미군 주둔 후 소위 기지촌으로 개발된 법정동이 보산동이다. 동두천동은 한국전쟁 때 파괴되어 당시 시가지 조직이 남아 있지 않지만 경원선 동두천역과 3번국도가 현존하고 있다. 1981년 시 승격 이후 주로 개발된 법정동은 생연동이며, 지행동과 송내동은 택지개발로 개발되어 2003년부터 입주가 시작되었다. 이러한 동두천시 공간구조 변화는 새로 개발된 법정동이 중심시가지를 형성하고, 기존 시가지는 쇠퇴하는 특징을 보이고 있다.

2008년 현재, 동두천시에서 도심이라 할 수 있는 지역은 법정동으로 보산동과 생연동이다. 동두천동은 한국전쟁 때 파괴되어 이후로는 도시의 역할을 하지 못했고, 2006년 12월 경원선 복선전철화 사업이 완료된 후, 동두천역이 1호선의 종착역이 되면서 새로 개발이 추진되는 지역이기 때문이다.

보산동이 개발된 가장 큰 이유는 캠프 케이시(Camp Casey) 정문이 이곳에 위치했기 때문이다. 1970년대까지 보산동은 동두천시뿐만 아니라 우리나라에서도 가장 부유한 지역 중에 하나였다. 1967년 한해에만 26개 미군전용 클럽⁹⁾이 연간 벌어들이는 외화는 약 40만 달러에 이르렀으며, 종업원만 700명을 고용하고 있었다(동두천문화원, 2002: 124). 그래서 당시 동두천은 돈이 넘쳐난다고 돈두천이라고 불리기도 했다. 베트남전 참전으로 수출 특수를 누리던 전인 1960년대 초반만 해도 한국의 총수출액이 4,000만 달러 안팎이었던 점을 고려한다면, 보산동은 엄청난 외화 획득 지역이었음이 분명하다.

동, 송내동, 탑동동이다.

- 9) 당시 미군전용 클럽은 한국관광시설업협회에 속해 있었다. 1964년 한국관광시설업협회에서 벌어들인 외화는 총 973만 3,000달러였는데, 이는 1964년 한국의 총 수출액의 약 8.2%에 해당하는 액수였다. 이렇게 한국관광시설업협회가 성장할 수 있었던 이유는 1963년 3월 5일 개정 공포된 「관광산업진흥법」 제47조 2항, 즉 “주한국제연합군 및 외국인 선원 전용의 관광호텔업(한국관광시설업협회 포함)에서 제공하는 주류에 대해서는 면세한다”는 규정에 의거해 면세 주류를 판매할 수 있었기 때문이다(한국여행신문 특별취재팀, 1999: 158~159).

< 표 2 > 동두천시 관내 미군기지 및 공여지 면적

미군기지 명	공여지 면적
캠프 케이시(Camp Casey)	14.15km ²
캠프 호비(Camp Hovey)	13.94km ²
캠프 캐슬(Camp Castle)	0.21km ²
캠프 모바일(Camp Mobile)	0.21km ²
캠프 님블(Camp Nimble)	0.07km ²
짐볼스 훈련장(Gimbols)	11.95km ²
계	40.53km ²

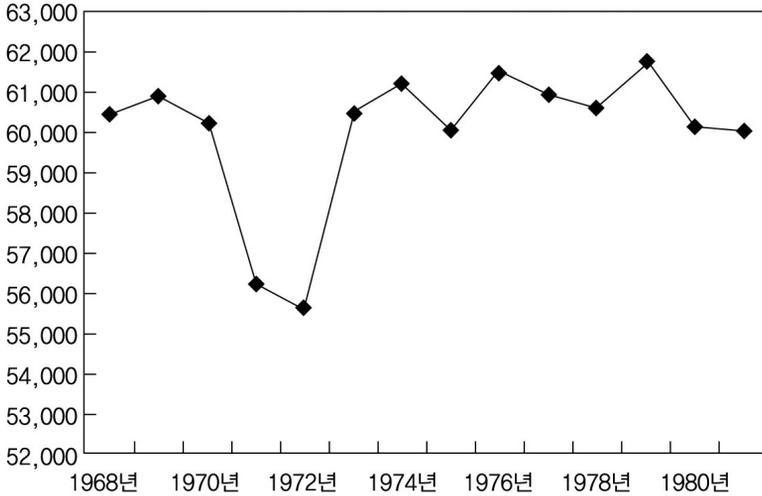
출처: 동두천시 내부자료(캠프 님블과 캠프 모바일은 반환받았으나 현재 방치 상태임).

부(富)가 창출되자 인구가 늘어나기 시작했다. 1950년에 7,200명이던 동두천시 인구는 1955년에 2만 1,387명, 1960년에 3만 5,764명, 1965년에 5만 3,568명, 1970년에 6만 245명으로 폭발적으로 증가했다. 특히 1969년에는 1981년 시 승격 때 인구인 6만 30명보다 많은 6만 957명으로 집계되고 있다. 이런 인구 증가에 힘입어, 당시 양주군 이담면이었던 동두천시는 1963년 1월 1일에 인구 4만 5,056명으로 양주군 동두천읍으로 승격되었다(동두천문화원, 2002: 146~789).

1950년대 보산동은 무법천지였는데, 미군들이 알 카포네의 시카고에 빗대어 동두천을 ‘리틀 시카고’라 불렀다는 데서도 이를 잘 알 수 있다. 포주와 윤락여성들 간의 갈등, 미군과 윤락여성들 간의 갈등, 미군물품을 빼내는 깡패, 미군들 간의 흑백갈등, 미군범죄 등이 매일 목격되다시피 했다. 이런 혼돈의 보산동이 정비되기 시작한 것은 1960년 검찰이 깡패 검거를 시작하면서,¹⁰⁾ 그리고 1961년 5·16군사쿠데타 이후 군사정부가 깡패들을 국도건설단으로 착출하면서부터이다(서울신문사, 1979: 441).

10) 26일 서울지방검찰청 유무형 검사는 양주 파주 동두천 일대를 무대로 행패를 부리는 직업적인 깡패들의 리스트를 작성하고 이날 하오 현지에 출장해 이들 깡패들을 모조리 검거할 것이라고 했다. 이들 깡패들은 동지역의 미군부대 주변에 근거를 두고 폭력사건을 저질러왔던 것이다(《조선일보》, 1960.1.27).

<그림 5> 동두천읍 인구증감 추이(1968~1981년)



출처: 동두천시통계연보 인터넷검색, <http://www.ddc21.net>.

또한 1964년 6월 30일 한국관광시설업협회 양주군지부(현 한국특수관광협회 동두천시지부)가 발족함으로써 자체적인 정비도 시작되었다(동두천시사편찬위원회, 1998: 737). 물론 그 이후에도 이런 상황은 1970년대까지 자주 목격되었다. 예를 들어 1960년대에는 마약밀매가 성행했으며(《조선일보》, 1966.6.12), 1970년대 서울 부유층 집에 진열되었던 양주의 상당 부분이 동두천 미군기지에서 나왔던 것이 이를 입증해준다(서울신문사, 1979: 440).

당시 보산동을 중심으로 한 동두천시의 도시 특성은 직업별 인구를 통해 쉽게 파악할 수 있다. 1960년 동두천 인구 중 직업인구는 2만 4,232명인데, 상업인구가 8,398명으로 농업인구 5,583명보다 많다(동두천문화원, 2002: 102). 1960년 당시 국내총생산(GDP)에서 농업·임업·어업이 차지하는 비율이 40%임을 감안할 때(경제기획원 조사통계국, 1969: 90), 동두천시는 일찍부터 상업도시적인 성격을 갖고 있었다고 할 수 있다. 1967년 동두천시의 총가구는 1만 599가구였는데, 이 중에서 농가가구는 923가

구로 전체 가구의 9%에도 미치지 못하고 있다(동두천문화원, 2002: 123).

보산동은 1970년대까지 동두천시의 중심시가지였는데 주한미군에 완전히 예속된 경제구조를 가지고 있었다. 이를 잘 보여주는 것이 1970년대 동두천읍 인구 추이다. 1969년까지 계속 증가하던 인구는 1970년을 맞이하면서 감소하기 시작한다. 직접적인 계기는 주한미군의 철수였다. 1970년 8월 26일 애그뉴 부통령은 한국군의 현대화가 완전히 이루어지면 5년 이내에 주한미군을 완전철수할 것이라고 기자회견을 했고, 곧 이어 8월 27일 미국 국방성은 주한미군 1만 명을 철수 완료시켰다. 또한 잔류 5만 3,000명력 중 1만 명 추가철수 계획을 발표했다. 1971년 3월 27일 동두천읍에 주둔하고 있었던 미7사단은 철수를 완료했다(동아일보 특별취재반, 1990: 308). 동두천읍에 주둔하고 있던 미7사단이 철수하자 동두천읍의 인구는 1969년 6만 957명에서 1972년 5만 5,633명으로 줄어들었다. 이런 주한미군의 철수는 미군기지 내 한국인 노동자의 고용에도 영향을 주었는데, 1968년에 2,209명이던 미군기지 내 한국인 노동자가 1970년에는 1,688명으로 줄었다. 또한 미군전용 클럽도 1968년 27개에서 1970년 23개로 줄었다(동두천문화원, 2002: 790~793).

1973년부터 인구가 다시 증가하는데, 이는 파주에 있던 미2사단이 미7사단을 대신해 동두천읍으로 이전했기 때문이다. 또한 1973년 7월 포천군 포천면 탑동리가 동두천읍에 편입되어 이곳 주민 1,057명이 동두천읍 주민이 된 것도 인구 증가의 큰 요인이었다(동두천문화원, 2002: 171). 1974년 11월 22일 포드 대통령이 방한해, 주한미군 감축계획을 철회하자, 1976년까지 동두천읍 인구는 안정세를 보였다. 그러나 1976년 3월 17일 카터 민주당 대통령 후보는 《워싱턴 포스트》와의 인터뷰에서 한국 내의 핵무기 완전철수 및 4~5년 내에 주한미군의 단계적 철수를 표명했으며, 대통령으로 당선되자 1977년 1월 20일 주한미군 지상군 철수계획을 지시했다. 1978년 11월 22일엔 주한미군 500명이 철수했다. 카터 대통령은 1979년 6월 29일 방한 후, 그해 7월 20일 1981년까지 주한미군 철수를 중지하며, 그 후의 철수문제는 1981년에 재평가한다고 발표했다(동아

< 표 3 > 부산동-생연동 대표필지 토지등급 비교

토지등급 수정일자	부산동 437-6	생연동 601-23
1976년 7월 1일	60	61
1979년 7월30일	63	64
1980년 8월 1일	65	72
1981년 9월 1일	67	74
1983년 9월 1일	69	75
1984년 7월 1일	179	195
1985년 7월 1일	181	198
1986년 8월 1일	183	200
1987년 8월 1일	187	213
1990년 1월 1일	201	223

출처: 토지대장.

일보특별취재반, 1990: 310~313). 동두천읍의 인구는 카터가 미국 대통령으로 당선된 1977년부터 감소하기 시작하다가, 주한미군 철수를 잠정적으로 중지한 1979년 다시 증가했다. 그러나 1980년을 거쳐, 동두천읍이 시로 승격된 1981년엔 인구가 오히려 줄었는데, 이는 주한미군에 의한 경제적 과급력이 많이 줄었음을 보여주는 것이다.

1981년 7월 1일 동두천읍은 시로 승격되었다. 당시 동두천읍의 시 승격은 「광명시 등 설치와 시·군관할구역명칭변경에 관한 법률」에 의거해, 광명, 송탄(현재 평택시에 통합), 태백, 정주, 남원, 금성(현재 나주시), 영천, 김해, 서귀포 등과 함께 승격된 것이었다. 당시 이들 지역을 시로 승격한 이유에 대해 내무부는 “인구가 5만이 훨씬 넘는 과대읍이 급격히 도시화하는 데 발맞추어 도시행정기능을 강화해 주민의 편의를 도모하고 아울러 대도시 주변에 위성도시를 개발 육성하고, 지역별 거점도시를 조성함으로써 대도시로서의 인구집중을 억제키 위해 마련된 것”이라고 설명했으며, 아울러 동두천읍의 시 승격 이유는 “한수(漢水)이북(경기도 북부)의 상업 중심지로 발전시키기 위함”이라고 설명했다(《조선일보》, 1981.3.28).

그러나, “송탄과 함께 미군위락도시로 개발, 현지의 미군사령관과 대화할 때의 ‘격(格)’을 감안해서라도 시 승격이 불가피”(《조선일보》, 1981.3.31)하다는 내무부측의 설명에서도 알 수 있듯이 시 승격의 진정한 이유는 주한미군에 대한 배려였다. 보산동은 시 승격 이후 쇠퇴를 거듭해오고 있으며, 반면에 1980년대와 1990년대에는 생연동이 동두천시의 새로운 중심시가지로 부상했다.

생연동이 보산동을 능가하는 중심시가지가 되었음은 지가를 통해 알 수 있다. 보산동과 생연동의 대표 필지인 보산동 437-6번지와 생연동 601-23번지의 토지등급을 살펴보면 1980년대부터는 생연동이 보산동을 능가했음을 확연히 알 수 있다.¹¹⁾

지금은 버스터미널마저 폐쇄되어 쇠퇴를 거듭하고 있지만 생연동은 1980년대에서 1990년대까지 동두천시를 비롯한 인근 지역의 행정, 교통, 상업의 중심지였다. 시청, 동사무소 등의 행정기관은 물론이고, 동두천중앙역과 버스터미널 등 교통시설, 그리고 중앙시장, 제일시장, 큰시장(5일장) 등의 재래시장이 분포해 있었다. 당시 생연동이 동두천시의 중심시가지였음은 동두천단위 농협이 운영하는 농산물공판장의 활성화를 통해서도 짐작할 수 있다.

동두천 단위농협이 운영하는 농산물공판장은 1971년 1월 1일 공판업무를 개시했으며, 1974년 2월 8일에는 판매장 운영 전국 1위를 달성했고, 1982년 12월 22일에는 농산물 공판장 농수산부장관지정 모범공판장으로 선정되었다(동두천농협, <http://www.dongducheon.or.kr>). 동두천 단위농협이 운영하는 농산물 공판장은 공판업무를 개시한 이후 동두천뿐만 아니라 인근의 양주, 포천, 파주, 연천 등에서 출하되는 곡물과 채소류의 집하지 역할을 담당했다. 1970년대 동두천읍 주민들이 시 승격의 중요한 자격요건으로 이 농산물 공판장을 꼽았을 정도로 큰 경제적 파급력을 가

11) 표준지 공시지가에 의하면 보산동 437-6번지가 보산동에서, 생연동 601-23번지가 생연동에서 지가가 계속해서 가장 높았고, 똑같이 일반상업지역에 속해 있으므로 두 번지의 지가가 두 법정동의 지가를 대표한다고 할 수 있다.

지고 있었다(《조선일보》, 1977.3.6).

생연동은 보산동과 달리 주한미군에 대한 의존도가 적다. 이는 1997년 외환위기에서 극명히 드러난다. 1997년 외환위기 기간 동안 보산동은 우리나라의 여느 지역과는 달리 경기가 호전되었다. 1997년 7월까지 원-달러 환율이 달러당 800원대에 머무르고 있었는데 1998년에는 2배가 넘어 달러당 2,000원대까지 상승했기 때문이다. 주한미군으로부터 달러로 물건 값을 받는 보산동 상가는 1990년대 중반 때 벌어들인 수입보다 2배 이상의 수입을 올리게 되었다. 그러나 생연동 상가는 외환위기 이후 지금까지 우리나라 대부분의 지역과 마찬가지로 불경기를 겪고 있다. 이는 보산동 상가에서 벌어들인 외화가 생연동을 비롯한 동두천시 지역에서 별로 쓰이지 않고, 대부분 서울로 유출되었기 때문이다. 동두천시민연대(1990)는 1990년 7월 17일 창립선언문에서, “이제까지 우리 동두천은 기지촌으로만 인식되어 왔으며 수단과 방법을 가리지 않고 그저 부(富)나 축적해 서울로 나가는 곳으로만 인식되어 왔습니다”라고 밝히면서, 주한미군으로부터 유입된 외화가 지역에 투자되지 않고, 서울로 유출되고 있는 현실을 지적한 바 있다(동두천시민연대, 1990.7.17).

2) 동두천시 도심쇠퇴 분석

1970년대까지 동두천시의 중심시가지였던 보산동은 1980년대 들어 왜 쇠퇴하게 되었을까? 이에 대해 동아일보특별취재반(1990), 동두천시대 학생회(1991), 조선일보(1995)는 다음과 같은 세 가지 이유를 제시한다.

첫째, 한국 경제의 성장이다. 한국 경제의 성장으로 달러의 값어치가 내려갔기 때문이다. 동아일보특별취재반(1990)은 당시 윤락여성들의 차치단체인 민들레회 회장 김상수의 증언을 토대로, 미군상대 윤락여성의 숫자가 격감한 데에는 달러가치가 당시 30%나 떨어진 데 가장 큰 원인이 있었음을 지적한다(동아일보특별취재반, 1990: 174~175). 조선일보(1995)는 당시 주한미군 통역관을 맡고 있었던 동두천시 문화공보실 계장 강홍

<표 4> 동두천시 공간구조 변화

시대 구분	시기	중심시가지	주요개발배경	쇠퇴지역
동두천동 중심시대	1910~1950	동두천동	일제수탈	-
보산동 중심시대	1951~1980	보산동	미군주둔	동두천동
생연동 중심시대	1981~2002	생연동	경제성장	보산동
지행·송내동 중심시대	2003~현재	지행동, 송내동	택지개발	보산동, 생연동

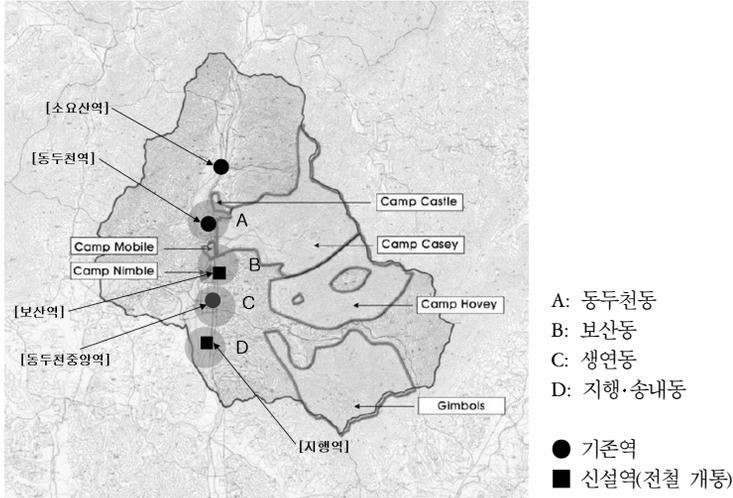
이 “10년 전 주한미군이 5달러 10달러씩 뿌리던 팁은 큰돈이었지만 지금은 껌값에 불과합니다. 율락여성이 없어진 이유도 이 때문이죠”라고 증언한 것을 인용하면서, 주한미군 병사들의 경제적 수준이 과거에 비해 상대적으로 낮아지게 된 것에서 보산동 쇠퇴의 원인이 있었음을 지적한다(《조선일보》, 1995.10.1).

둘째, 주한미군 당국의 정책이다. 주한미군 당국은 주한미군에게 지급되는 급여가 한국으로 유출되는 것을 줄이도록 유도했다. 주한미군 당국은 기지 내에 위락시설들을 갖추어놓아 주한미군의 외출이 줄도록 유도했고, 외출 및 외박 통제도 강화했으며, 주한미군 급여의 반 이상을 미국 본토 가족에게 송금하도록 권유했다. 또한 주한미군 PX물품이 한국으로 유출되는 것을 엄격히 규제하기 위해 주한미군의 PX물품 구매한도도 제한했다.¹²⁾ 동아일보특별취재반(1990)은 보산동 N클럽 지배인 김모씨가 최근 미군기지 내에 세 개의 대형클럽이 세워지고 있는 것과 관련해 한 발언, 즉 “주한미군들의 외출을 가능한 한 줄이려는 계획의 일환이 아니냐”와, 보산동 상인들의 증언, 즉 “최근 미군측이 외출 시 20달러 이상 갖고 나가지 말라거나 본국 송금을 권유하는 교육을 시키고 있다”는 것을 제시했다(동아일보특별취재반, 1990: 176).

셋째, 주한미군의 인적 구성의 변화이다. 조선일보(1995)는 주한미군 공보관계자들의 증언을 토대로, 주한미군 중 여군이 계속 증가해 당시 약 13% 정도에 이르렀다고 밝혔다. 또한 일부 주민들이 “주한미군들은

12) 일부 보산동 상가와 율락여성들은 주한미군으로부터 주한미군 PX물품을 사들여, 그것을 다시 한국인에게 팔아 돈을 벌었다.

<그림 6> 동두천 미군기지 및 동두천시 주요 법정동 현황



한국인 윤락여성을 대신해 여군들과 성문제를 해소한다”라고 제기한 것을 인용하면서, 여군 증가와 한국인 윤락여성 감소의 관계를 지적했다. 동두천시대학생회(1991)는 주한미군의 숙소 구조를 거론하면서 여군은 한국인 윤락여성들에 대한 대체적 성격이 있으며, 이에 따라 주한미군 급여의 한국 내 유출이 줄어들게 되었음을 제시했다(동두천시대학생회, 1991.7.1).

보산동이 쇠퇴하면서 미군상대 윤락여성들이 줄었으며,¹³⁾ 윤락여성의 자치단체인 민들레회도 1989년 해체되었다.¹⁴⁾ 주한미군만 대상으로 하

13) 동두천시 보건소에 따르면, 1980년대 말까지 1,000여 명 안팎이던 윤락여성의 숫자가 지난 1991년 450명, 1992년 312명, 1993년 296명, 1994년 280명, 1995년 150명으로 해마다 줄어들었다(《조선일보》, 1995.10.1).

14) 민들레회는 동두천 윤락여성들의 자치단체로서, 김상수 회장(1990년 작고)이 구심점이었다. 민들레회란 명칭은 윤락여성이 척박한 들녘에서 맨몸 하나로 생존해가는 민들레와 같다고 해서 붙여진 이름이었다. 민들레회는 윤락여성이 주한미군에 의해 살해됐을 때 동료 윤락여성들이 꽃상여를 메고 미2사단 정문 앞에서 사과를 받아낼 때까지 농성을 벌인 일화로 유명하다(《조선일보》, 1995.10.1).

는 클럽운영에 한계가 있자, 보산동 미군전용 클럽에서는 한국인도 받아들이기 시작했고(동두천시대학생회, 1991.7.1), 보산동 상가들은 경제적 위기를 탈출하기 위해 관광특구 지정 운동을 벌였으며, 결국 1997년 1월 18일 보산동 일대가 관광특구로 지정되었다.¹⁵⁾

그러면 한국 경제의 성장에 따른 달러 값어치의 하락, 주한미군에게 지급되는 급여가 한국으로 유출되는 것을 줄이도록 유도한 주한미군 당국의 정책, 주한미군의 인적 구성 변화 등 구조적 원인으로만 보산동의 쇠퇴를 설명할 수 있을까? 지역(locale)의 행위자들은 이런 구조에 대응해 어떤 행위를 했는가? 1980년대 들어 보산동이 쇠퇴하면서 생연동이 성장하게 된 이유는 무엇인가?

생연동이 중심시가지로 부상한 1980년대는 제5·6차 경제개발 5개년 계획(1982~1991년)이 진행되었던 시기였는데, ‘3저 현상’(저유가·저금리·저환율)으로 급격한 수출증가가 이루어지면서 연평균 경제성장률이 10%대를 기록하던 고성장의 시기였다. 1980년에 1,592달러였던 한국인 1인당 국민소득이 1988년에는 4,040달러에 달했다. 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽을 개최하면서 내수도 활기를 띠던 시기였다. 생연동이 새로운 중심시가지가 된 데는 일차적으로 1980년대 한국 경제의 고성장이

15) 1994년 경기도는 미군남성을 상대로 하는 클럽들이 밀집되어 있는 동두천시 미2사단 주변지역과 평택시 송탄의 미군 K-55 주변 등 4곳에 대한 관광특구 지정을 문화체육부(문화관광부의 전신)에 신청했다. 이에 대해 문화체육부는 처음에는 내국인의 소비를 부추길 우려가 높다는 이유로 재검토하기로 하고, 신청을 반려했다. 1996년 동두천시와 평택시는 다시 경기도를 경유해 문화체육부에 ‘관광특구 변경 및 지정 신청 사유서’를 제출했다. 특히 동두천시는 사유서를 통해, “관광특구 지정 신청지역인 생연4동과 보산동의 일부 지역은 미2사단 주변지역으로 1960~1970년대 외국인 전용 유흥음식점 및 상가가 많이 형성되어 경기 활성화와 외화획득을 통한 국가발전에도 적지 않게 기여했으나, 주한미군감소와 시간외영업제한조치 이후 경기가 침체된 지역으로서 관광특구로 지정되면 관광사업 및 주한미군을 대상으로 상거래 활동을 통한 외화획득에도 커다란 기여를 하게 될 것”이라고 호소했다. 결국 다른 지역들을 제치고, 경기도의 동두천과 평택시 송탄은 1997년 관광특구로 확정됐다. 그렇게 미군 전용 클럽업주들과 지방자치 단체들의 노력과 문화체육부의 묵인하에 기지춘 성매매 지역은 관광특구로 거듭났다(여성주의 저널 《일다》, 2004.9.7).

주요한 원인으로 작용했다. 결국 한국 경제의 성장이 보산동의 쇠퇴 원인이자 생연동의 성장 원인이 된 것이다. 그러면 이런 고성장을 담을 공간이 왜 보산동이 아니라 생연동이 되었을까? 막강한 부를 향유하고 있던 보산동이 지역의 경제권을 생연동에게 넘겨주게 된 원인은 무엇인가?

1970년대에 동두천읍을 비롯한 기지촌은 중앙정부가 관심을 갖고 적극적으로 개입했던 지역이다. 1971년 박정희 대통령은 미2사단을 시찰한 후 기지촌에 대한 본격적인 대책사업을 지시했고, 이에 따라 당시 동두천읍에 기지촌주민 대책본부가 설치되었으며, 대책본부장은 동두천읍장이 맡았다. 동두천읍에서 가장 주안을 두었던 것은 미군상대 윤락여성들에 대한 실태파악과 이들의 자활이었다. 당시 동두천읍에서는 윤락여성의 연령, 출신, 수입 및 지출, 가정환경 및 부양가족, 학력, 종교, 윤락 당시 연령 및 윤락기간, 윤락동기, 윤락 전 직업, 저축 및 부채, 특기사항, 희망사항, 접대 대상(백인/흑인/한국인), 접대 방법(한 남자와 동거/매일 다른 남자 상대/동거 및 다른 남자 상대), 거주유형(자취/포주 의존/클럽 하숙/미군과 동거/집단 거주), 성병검진 현황 등을 파악하고 있을 정도로 윤락여성에 깊숙이 관여하고 있었다. 동두천읍은 1971년에 윤락여성들을 위해 3,000평 규모의 윤락여성직업 훈련소(명칭: 양주군 자동차 기술학원), 가내공업센터, 근교원예단지, 축산단지 등을 설치해 교육 및 직업알선을 했으며, 구호사업으로 양곡을 배분하기도 했다(동두천문화원, 2002: 787~844).

기지촌대책사업은 윤락여성들에 대한 실태파악과 이들의 자활을 넘어 도시정비에까지 확대되기에 이른다. 1977년 기지촌대책사업을 살펴보면 주 내용은 ① 가로 정비 8곳, ② 하수구 정비 1,000m, ③ 불량건물정비 23동, ④ 간판정비 150개, ⑤ 지붕개량 58개, ⑥ 부속건물 정비 46동, ⑦ 주택개축 10동, ⑧ 주택보수 100동, ⑨ 담장개량 2,800m, ⑩ 불량변소개량 72동, ⑪ 간이상수도 시설 1개소, ⑫ 주차장 정비 1개소, ⑬ 오물장처리 1개소, ⑭ 소화천 정비 800m, ⑮ 지붕도색 300동 등 도시정비사업이었다(동두천문화원, 2002: 814).

당시 동두천읍의 기지촌대책사업에서 주의를 끄는 것은 도시정비가

실질적인 기지촌이라고 할 수 있는 보산동보다 생연동에 집중되어 있다는 것이다. 예를 들어 1975년 기지촌대책사업에 의한 도시정비는 751만 5,000원을 들여 생연1, 2, 3, 4, 7리의 뒷골목을 포장하는 것이었다. 보산리에 대한 도시정비는 없었다. 또한 1981년 소도읍 가꾸기 사업이라는 세부사업명으로 이루어진 기지촌대책사업은 ① 중앙로 개설공사, ② 신천변 도로개설, ③ 동광로 연장공사, ④ 생연천 직강공사, ⑤ 어수동역(현 동두천중앙역) 진입로 개설, ⑥ 중앙로 보도블록 교체, ⑦ 도서관 건립이었는데, 모두 생연동에서 이루어진 사업이었고, 보산동에서 이루어진 사업은 한 건도 없었다. 1982년 시 승격 이후 이루어진 기지촌대책사업은 총 9건의 간선도로개설 사업이 있었는데, 보산동에는 단 2건의 간선도로 사업이 있었던데 반해, 생연동에는 7건의 간선도로 사업이 있었다. 1983년에는 총 6건의 간선도로개설 사업이 있었는데, 다 생연동에서 이루어졌다(동두천문화원, 2002: 181~837).

1970년대 동두천읍장은 윤달섭이었다. 윤달섭은 생연동 출신으로 1961년 6월 30일 공무원으로 임명된 이후, 동두천읍에서 주로 공무원 생활을 했다. 그는 1969년 9월 20일부터 1970년 8월 1일까지 동두천읍 부읍장을 했고, 1973년 1월 24일부터 1981년 6월 30일까지, 즉 시 승격 전까지 동두천읍장을 했다(동두천문화원, 2002: 913). 1970년대 기지촌대책사업은 윤달섭 읍장에 의해서 이루어진 것이며, 1981년부터 1983년까지 진행되었던 기지촌대책사업도 윤달섭 읍장에 의해 계획된 것이 집행된 것에 불과하다.¹⁶⁾ 당시 기지촌대책사업의 구체적인 사업안은 동두천읍에서 계획했고,¹⁷⁾ 또한 기지촌대책사업 예산은 양주군청을 경유해 내려오지만, 중

16) 중앙정부는 1981년부터 1983년까지 도시기반시설확충(기지촌대책사업)에 투자 하라고 163억 원을 지원했는데, 지원해준 재원을 가지고 윤달섭은 시 승격 전에 일부 재원을 이미 집행했고, 앞으로의 집행계획도 다 잡아놓았다(《조선일보》, 1981.3.31). 초대 동두천시장 김상호는 1981년 7월 1일부터 1983년 4월 10일까지 동두천시 사무를 보았는데, 윤달섭의 계획을 충실히 이행했다.

17) 기지촌대책사업의 사업안을 (양주)군청에 제출했다는 기록이 남아 있다(동두천 문화원, 2002: 220).

양정부에서 기지촌대책사업으로 내려 보낸 예산은 동두천읍에서만 쓰여야 했기 때문에 양주군청에서 이에 대해 영향력을 행사할 수 없었다.

동두천읍장이 생연동 출신임은 재원이 보산동보다 생연동에 집중된 원인을 설명해줄 수 있다. 그러나 단지 그의 출신 지역만을 가지고 이러한 지속적인 재원배분 행위를 설명하기에는 무리가 따른다.

당시 동두천읍이 추진한 주요 사업으로는 기지촌대책사업 외에 소요산 국민관광지 개발사업이 있었다. 1976년 경원선 소요산 구간에 소요산역이 개관하자,¹⁸⁾ 동두천읍은 소요산을 국민관광지¹⁹⁾로 지정해줄 것을 중앙정부에 요청한다. 1977년 3월 31일 소요산이 국민관광지로 지정되자,²⁰⁾ 동두천읍은 1978년 4월 8일 소요산 국민관광지 조성계획을 승인받아 1980년부터 소요산 국민관광지를 조성해 현재에 이르고 있다. 또한 시 승격 전에 동두천읍은 상봉암동·하봉암동 일대 15만 평을 공단부지로 지정해줄 것을 내무부에 건의했다.²¹⁾ 윤달섭 읍장은 조선일보(1981)와의 인터뷰에서 시 승격과 함께 시행되고 있는 기지촌대책사업(1981~1983년)이 완료되고, 소요산 국민관광지가 개발되어 연간 50만 명의 관광객이 몰리고, 상봉암동·하봉암동 일대 15만 평이 공단부지로 지정되어 기업이 유치되면, “미군들의 지출에 의존하고 있는 동두천 산업구조가 뒤바뀌게 될 것”이라고 밝혔다(《조선일보》, 1981.3.31).

18) 소요산역은 1976년 을중대매소로 영업을 개시했다(코레일 홈페이지, <http://www.korail.go.kr>).

19) (국민)관광지란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로 관광진흥법에 의해 지정된 곳을 말한다(한국관광개발정보 홈페이지, <http://www.koresort.com>).

20) 당시 소요산 국민관광지 개발의 표면적인 목표는 ① 수도권권을 포함한 대도시 1일 생활권 내의 관광객을 유치수용, ② 관광객의 이용증가에 따른 관광지 환경개선 및 관광객 불편해소, ③ 교육 및 문화 시설의 설치로 인한 지방문화의 홍보 및 관광자원으로의 활성화였다(한국관광개발정보 홈페이지, <http://www.koresort.com>).

21) 그러나 시 승격 이후 방제한 시장 재임 때인 1993년 12월이 되어서야 상봉암동에 5만 4,400m² 규모의 공업단지가 조성되었다(동두천시 홈페이지, <http://www.ddc21.net>).

윤달섭 읍장의 조선일보(1981)와의 인터뷰는 동두천읍이 그동안 지지층대책사업으로 중앙정부가 지원해준 재원을 보산동보다 생연동에 주로 투입한 이유를 설명해준다. 바로 주한미군에 의존적인 동두천시의 경제구조를 바꾸기 위한 차원에서 생연동에 재원을 집중시킨 것이다. 1970년대 주한미군의 철수로 경제적 타격을 입었던 동두천읍으로서는 주한미군에 의존적인 경제구조에서 벗어나는 것이 무엇보다도 시급한 과제였던 것이다. 이런 동두천읍의 결정은 중앙정부가 지지층대책사업을 실시한 취지에 정면으로 어긋난 것이다. 동두천읍의 이런 자원배분 행위는 1981년 시 승격 이후, 보산동을 대신해 생연동이 동두천시의 새로운 중심지가 되는 데 결정적인 영향을 미쳤다.

한편 1970년대 동두천읍의 자원배분에 대해 당시 동두천읍의 중심시가지였던 보산동 주민들의 반발은 목격되지 않는데, 이는 보산동 주민들의 인적 특성에서 비롯된다고 추정된다. 대부분 외부에서 유입된 보산동 주민들 대다수는 보산동을 경제적 이득을 취하는 수단으로만 생각했지 삶의 공간으로 받아들이지 않았기 때문에 생연동에 편중된 동두천읍의 도시정비에 반발하지 않았던 것으로 판단된다. 주한미군의 철수가 이루어지자 바로 보산동을 떠났던 것이나 막대한 달러를 벌어들여 부를 축적했지만 보산동에 돈을 투자하지 않아 “잘생기지 못한 집들이 200m 길이의 골목 양편으로 양보 없이 들어차 있는 보산리”가 지속되었던 것이 단적인 예다(서울신문사, 1979: 440). 또 하나 결정적인 이유는 당시 보산동은 주한미군의 소비에 관한한 독점을 이루고 있었기 때문에 중앙정부나 동두천읍의 개입을 통한 도시정비를 그리 반기지 않았을 것이라고 판단된다. 독점이기 때문에 주한미군을 유인하기 위한 별도의 경쟁력 확보가 필요 없었던 것이다. 그러나 시 승격 이후, 주한미군 당국이 미군기지 내 위락시설들을 갖추어놓아 독점이 해체되면서 보산동 주민들은 중앙정부와 동두천시의 적극적인 개입을 요구하게 되었고, 그 결실로 1997년 1월 18일 보산동 일대가 관광특구로 지정되었던 것이다.

즉, 정리해보면 한국 경제의 성장, 주한미군 당국의 정책, 주한미군의

인적 구성 변화 등 구조적 원인으로만 보산동의 쇠퇴를 설명할 수는 없다. 지역에서 행위자들이 어떠한 행위를 했는가를 보지 않고서는 이런 보산동의 쇠퇴를 설명할 수 없다. 윤달섭 읍장으로 대표되는 생연동 출신들이 동두천읍의 재원배분을 주도했던 반면에, 보산동 출신은 상대적으로 여기서 소외되어 있었고, 생연동 출신들은 주한미군에 의존적인 동두천시의 경제구조가 바뀌기를 희망하고 있었다.

보산동은 2000년대에 들어와 더욱 쇠퇴를 거듭하고 있다. 2001년 9·11테러와 2002년 11월 미군장갑차 여중생 압사사건 무죄판결로 인한 주한미군의 빈번한 외출금지, 주한미군 재배치와 2004년 8월부터 시작된 주한미군의 이라크 파병으로 인한 주한미군의 감소, 그리고 2004년 9월 23일 성매매특별법의 시행은 쇠퇴를 더욱 가속화시키고 있다. 지행동과 송내동 일대의 택지개발과 경원선 복선전철화로 동두천시 인구는 2000년 7만 6,758명에서 2006년 8만 7,810명으로 증가했지만 보산동 인구는 2000년 5,378명에서 2006년 3,579명으로 급감했다(동두천시통계연보 인터넷검색, <http://www.ddc21.net>).

생연동도 2000년대 들어 쇠퇴하고 있다. 법정동인 생연동에 해당하는 행정동에 생연1동과 중앙동이 있는데, 생연1동의 인구는 2000년 8,383명에서 2006년 7,008명으로 급감했으며, 역시 중앙동의 인구도 2000년 8,820명에서 2006년 6,504명으로 급감했다. 중앙동의 경우는 숙박 및 음식점도 급속히 줄어들고 있다.²²⁾ 동두천시의 숙박 및 음식점 수는 2000년 1,223개에서 2006년 1,214개로 큰 변동이 없지만, 중앙동의 숙박 및 음식점 수는 2000년 457개에서 2006년 341개로 급감했다(동두천시통계연보 인터넷검색, <http://www.ddc21.net>).

생연동의 쇠퇴는 지행동과 송내동에 택지개발이 완료되면서 생연동의 인구와 상권이 지행동과 송내동으로 옮겨가면서 발생한 현상이다. 지행동과 송내동은 행정동상 불현동에 속해 있는데 불현동 인구는 2000년 2

22) 숙박 및 음식점 수를 도심쇠퇴의 주요 지표로 보는 것은 동두천시의 상업도시적 성격에 연유한다.

만 6,873명에서 2006년 4만 2,566명으로 급증했고, 숙박 및 음식점 수도 2000년 223개에서 2006년 386개로 역시 급증했다(동두천시통계연보 인터넷 검색, <http://www.ddc21.net>). 택지개발은 두 지구로 나누어 진행되었는데, 생연택지개발지구에는 총 60만 3,184m² 면적에 공동주택 총 4,513세대가 공급되었으며, 송내택지개발지구에는 69만 1,874m² 면적에 공동주택 총 6,145세대가 공급되었다(동두천시 홈페이지 공지사항, <http://www.ddc21.net>).

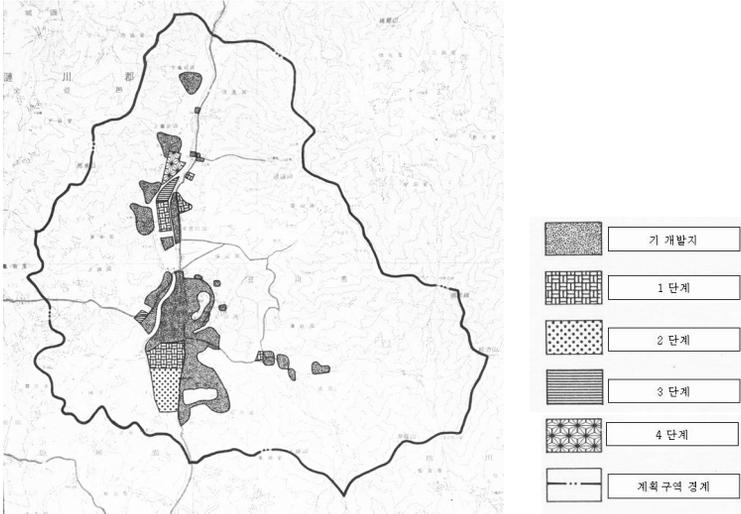
택지개발은 택지개발촉진법에 의해 조성된 지역으로서 중앙정부가 주택공급이라는 국가적 목적을 실현하기 위해 해당 부지를 수용해 조성하는 방식으로 진행되기 때문에 동두천시 행위자들의 역할은 별로 없었을 것으로 보인다. 그러나 보산동의 쇠퇴가 가속화되고 변변한 산업이 없었던 동두천시에서 볼 때, 도시를 성장시킬 유일한 방법으로 선택한 것이 택지개발이었다. 더욱이 동두천시가 시로 승격되고 상패동을 편입해 지금의 행정구역 면적을 갖춘 1983년 동두천시 인구가 6만 8,971명이었는데, 택지개발 지역에 입주가 시작되기 전 해인 2002년 동두천시 인구는 7만 4,739명에 불과했다(동두천시통계연보 인터넷검색, <http://www.ddc21.net>).

<그림 7>은 1992년도 동두천시 도시기본계획 중 단계별개발계획도이다. 동두천시는 1단계와 2단계 개발은 택지개발사업 시행 지역으로 도시기본계획을 구상했으며, 또한 가급적 공영개발로 개발되기를 희망했다(동두천시, 1992: 98~100). 1단계 개발계획 지역은 생연택지개발지구로 한국토지공사가, 2단계 개발계획 지역은 송내택지개발지구로 대한주택공사가 택지개발사업을 했다.²³⁾ 이는 정확히 동두천시의 계획대로 택지개발이 이루어진 것이다.

한국토지공사(1998)는 생연지구 택지개발사업의 경우, 제3차 국토종합개발계획, 수도권정비기본계획, 경기도 지역발전 5개년 계획, 경기지역도로·전철·교통망 장기개발계획, 그리고 동두천시 도시기본계획 및 동

23) 생연지구 택지개발사업은 1994년 10월 5일에, 송내지구 택지개발사업은 1996년 4월 24일에 택지개발예정지구로 지정되었다(동두천시 홈페이지, <http://www.ddc21.net>).

<그림 7> 동두천시 단계별개발계획도



출처: 동두천시(1992: 101).

두천시 도시재정비계획 등의 상위계획과의 관련성이 있음을 언급했다 (한국토지공사, 1998: 15~19). 이런 여러 상위계획들 중에 동두천시 도시기본계획만큼 생연지구 택지개발사업에 결정적 관련이 있는 상위계획은 없다.

지행동과 송내동이 중앙정부의 독자적 판단과 계획에 의한 택지개발 사업으로 인해 갑자기 동두천시의 중심시가지로 부상한 것이 아님은 분명하다. 중앙정부의 주택공급이라는 목적이 지행동과 송내동이라는 공간을 통해 실천될 수 있었던 데에는 동두천시의 정체라는 지역적 상황, 그리고 이런 지역적 상황을 인구유입으로 해결하고자 했던 동두천시의 정책이 주요하게 작용한 것이다.

그러면 동두천시의 정책은 어떻게 형성되었던 것인가? 기든스가 이미 지적했지만 사회적 행위는 항상 행위자들 간의 상호작용(interaction)을 전제로 한다. 동두천시의 정책도 행위자들 간의 상호작용의 결과이다. 당

시 동두천시의 행위자들은 누구이며 왜 이들은 동두천시의 정체라는 지역적 상황을 신시가지 개발로 해결하고자 했는가? 1991년 지방의회 출범, 1995년 지방자치단체장 선출을 기점으로 동두천시 도시정부는 이른바 성장연합(growth coalition)이 장악하게 되었고, 이들의 지속적인 성장에 대한 믿음은 굳건하다.

예를 들어 주한미군재배치로 보산동이 쇠퇴하고 있는데도 동두천시의 성장연합²⁴⁾은 ① 수도권정비계획법과 군사시설보호법 등의 규제를 완화하는 특별법 제정, ② 반환된 미군공여지에 대한 동두천시로의 무상반환, ③ 지역경제 활성화를 위한 특별재정지원 등을 요구했다(동두천시미군현안대책위원회, 2004.8.27). 이와 함께 경원선 복선전철 사업 조기 완공 등 각종 교통시설의 조기 완공을 요구했으며, 경기도에는 당시 경기도가 추진 중인 국제자유도시의 동두천시 유치를 요구했다(《동두천신문》, 2004.6.17).

주한미군재배치 이후, 동두천시가 일차적으로 직면한 문제는 보산동의 쇠퇴인데, 수도권정비계획법 등의 규제 완화와 국제자유도시 건설 등의 개발을 통해 보산동의 쇠퇴를 해결할 수 있다고 동두천시 행위자들은 주장한다. 보산동은 그동안의 경제적 특성상 수도권정비계획법에 의해 규제받거나 수도권정비계획법에 의해 쇠퇴하고 있지 않다. 또한 동두천시의 정체를 해결하기 위해 추진되었던 생연·송내택지개발지구가 구도심의 인구와 경제력을 흡수하는 공간적 특성을 보이고 있는 사례에서도 알 수 있듯이, 국제자유도시 건설은 오히려 구도심의 쇠퇴를 가속화시킬 수도 있다. 그러나 이들의 성장에 대한 믿음은 굳건하다.

지금까지 설명한 보산동과 생연동의 쇠퇴를 구조와 행위로 체계적으로 구분해 정리해보면 다음과 같다.

24) 2003년 5월 동두천시의회 주도로 동두천시미군현안대책위원회가 구성되었다. 동두천시미군현안대책위원회는 동두천시 대부분의 사회단체들이 참여한 단체로 이 단체의 결정이 곧 동두천시 행위자 간의 상호작용에 의한 사회적 행위라 보아도 무방하다.

보산동의 쇠퇴에서 구조는 한국 경제의 성장에 따른 달러 값어치의 하락, 주한미군에게 지급되는 급여가 한국으로 유출되는 것을 줄이도록 유도한 주한미군 당국의 정책, 주한미군의 인적 구성 변화, 기지촌대책 사업으로 대표되는 중앙정부의 개입이다. 그런데 이런 구조만으로 보산동의 쇠퇴를 충분히 설명할 수는 없다. 이런 구조에 대응한 행위자들의 행위를 살펴보아야 비로소 보산동의 쇠퇴를 설명할 수 있는 것이다. 당시 동두천읍을 생연동 출신들이 장악하고 있었으며, 이들이 동두천읍의 자원배분을 주로 결정했고, 이들은 주한미군에 의존적인 동두천시의 경제구조를 바꾸기를 희망했으며, 그로 인해 도시정비사업인 기지촌대책 사업을 기지촌인 보산동이 아니라 생연동에 집중적으로 추진했다. 보산동 주민들은 자원배분 결정에서 배제되어 있었으며, 또한 이들은 주한미군의 소비에 관한한 독점을 이루고 있었기에 도시정비를 통한 경쟁력 확보에 미온적인 반응을 보였다.

생연동의 쇠퇴는 지행동과 송내동에 택지개발이 완료되면서 생연동의 인구와 상권이 지행동과 송내동으로 옮겨가면서 발생한 현상이다. 이 택지개발사업에서 구조는 중앙정부의 택지개발을 통한 주택공급 정책과 동두천시의 정체이다. 이런 동두천시 내외의 구조에 대응해 행위자들은 어떤 행위를 했는가? 이들은 성장연합(growth coalition)을 구성해 동두천시를 장악했으며, 지행동과 송내동의 택지개발을 통한 성장을 동두천시의 발전방향으로 설정해 택지개발사업을 적극 유도했다. 지행동과 송내동의 택지개발사업은 구조와 행위의 변증법에 의한 결과로 설명할 수 있다.

5. 결론 및 한계

이 연구에서는 기존의 도심쇠퇴 이론이라 할 수 있는 도시발전단계론과 정치경제학을 고찰하고 이 이론들의 한계를 지적했다. 그리하여 대안 이론이라 할 수 있는 구조화이론을 살펴보고, 구조화이론을 토대로 도심

쇠퇴 모델을 구축했다. 아울러 이 연구에서는 구축한 모델을 토대로 동두천시 도심쇠퇴를 실증 분석해 모델의 적용가능성을 타진했다.

이 연구가 가지는 의의는 구조화이론을 통해 도심쇠퇴를 분석할 수 있음을 보여주었다는 데 있다. 구조화이론을 통해 모델을 구축하고 사례를 통해 실증함으로써 도심쇠퇴를 분석하는 대안 이론으로서 구조화이론이 유용함을 증명한 것이다. 구조화이론은 지역적 차원의 이해와 행위자들의 상호작용을 강조한다. 그러므로 구조화이론이 도시학 연구에서 대안 이론으로 확실히 자리 잡을 때 지역을 보다 잘 이해할 수 있게 될 것이며, 다양한 도심쇠퇴 양상을 모두 포괄해 설명할 수 있게 될 것이다.

이 연구는 이런 의의가 있음에도 불구하고 구조화이론을 통한 도심쇠퇴 모델의 정교함이 떨어지는 한계를 보인다. 앞으로 보다 다양한 사례를 통해 도심쇠퇴 모델이 정교하게 다듬어져야 할 것이다. 특히 유사한 구조를 보이지만 다른 도심쇠퇴 양상이 목격되는 지역들 간 비교 연구가 수행된다면 구조화이론이 도심쇠퇴를 설명하는 데 유용한 이론임이 보다 확실히 증명될 것이다. 아울러 이 연구에서는 구조와 행위를 구성하는 구성요소에 관한 구체성이 떨어진다는 한계를 보이고 있다. 즉, 도시 연구에서 구조의 구성요소로 규정되어야 하는 것, 행위자로 파악되어야 하는 개인, 집단 등, 그리고 행위자의 상호작용으로 파악되어야 하는 행위에 대한 일반적인 범주가 마련되어야 한다.

 Abstract

An Analysis of Inner City Decline through Structuration Theory

Kim, Byoung-Sub, Suh, Soon-Tak

Recently urban issues related to the inner city decline has attracted interest from policy-makers and academics in Korea. In this context this paper is aimed at explaining the inner city decline through Antony Giddens' Structuration Theory combined structure with agency dialectically. Structuration Theory is a useful model which is overcome the limitation of urban ecology and political economy. In this paper the downtown decline of Dongducheon city is examined by using the Structuration Theory Model, and applicability of the model is proved.

As a result of applicability of the model, it is very useful to explain a downtown decline phenomenon of a city. But, in order to place this model as an alternative theory of urban studies, general categorization of component of structure and agency by various case studies will be needed.

Keywords: Inner City Decline, Structuration theory, Growth coalition,
Dongducheon city

참고문헌

- 강준모·박정민. 2008. 「도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구」. 대한토목학회논문집, 제28권 제10호, 대한토목학회, 137~145쪽.
- 경제기획원 조사통계국. 1969. 『한국통계연감』 16호.
- 기든스, 앤서니. 1998. 『사회구성론』. 황명주·정희태·권진현 옮김. 자작아카데미.
- 김왕배. 2000. 「공간정치경제학의 기본 개념과 분석틀」. 한국공간환경학회 위음. 공간의 정치경제학. 아카넷. 57~70쪽.
- 김일주. 2008. 「신시가지 개발로 인한 천안시 중심시가지 쇠퇴현상에 관한 연구」. 서울시립대학교 석사학위 논문.
- 김창석 외. 2000. 도시중심부연구. 보성각.
- 김혜천. 2003. 「도심공동화 문제의 이해와 도시재생의 접근방법」. 《도시행정학보》, 제16집 제2호, 한국도시행정학회, 79~99쪽.
- 남기범. 2005. 「앤서니 기든스의 구조화이론과 시공간론」. 국토연구원 위음. 『현대 공간이론의 사상가들』, 한울아카데미, 460~474쪽.
- 동두천문화원. 2002. 『동두천지방행정사 - 이담의 발자취』.
- 동두천시. 1992. 『동두천시 도시기본계획』.
- 동두천시대학생회. 1991.7.1. 「기지촌 경제의 전반적 위기」.
- 동두천시미군현안대책위원회. 2004.8.27. 「생존권 보장을 위한 제 2차 범시민 특별법 제정촉구 상경집회 성명서」.
- 동두천시민연대. 1990.7.17. 창립선언문.
- 동두천시사편찬위원회. 1998. 동두천시사 上.
- 동두천신문. 2004.6.17. 「도, 동두천 지원 대책 추진」.
- 동아일보특별취재반. 1990. 「철저해부주한미군」. 동아일보사.
- 백기영·임양빈·오덕성. 2002. 「국내 도심공동화 현황 및 도심재생 실태분석」. 2002년 추계학술대회. 대한국토·도시계획학회. 385~398쪽.
- 서울신문사. 1979. 『주한미군 30년사』.
- 여성주의 저널 '일다'. 2004.9.7. 「기지촌이 관광특구가 된 이유」.
- 오덕성. 2002. 「대전의 기존도심 활성화 방안」. 《도시문제》, 제37권 제406호, 대한지방행정공제회, 39~58쪽.
- 이명훈·전병혜. 2002. 「서울 도심부 공간특성에 관한 연구: 도심부 쇠퇴를 중심으로 하여」. 《국토계획》, 제37권 제2호, 대한국토·도시계획학회, 289~298쪽.
- 이상대. 1996. 「서울시 내부시가지 쇠퇴현상의 진단에 관한 연구」. 서울대학교 환경대학원 박사학위 논문.
- _____. 2002. 「우리나라 도심지 공동화 원인과 극복과제」. 《도시문제》, 제37권 제406호, 대한지방행정공제회, 11~24쪽.

- 접경지역지원법 시행령. (타)일부개정 2008.9.22. 대통령령 제21025호.
- 정철모·고선하. 2002. 『지방도시의 구도심 활성화정책 개선방안에 관한 연구』. 《지역사회개발연구》, 제27권 제2호, 전주대학교, 23~36쪽.
- 조명래. 2007. 『지구화시대 경제사회의 변화와 도시재생의 중요성』. 《국토》, 통권 305호, 국토연구원, 6~14쪽.
- 조선일보. 1960.1.27. 『楊洲 坡州 東豆川 一帶 강괘들 一齊掃蕩 - 서울지검서 리스트 만들어』.
- _____. 1977.3.6. 『시가 되면... 行政改編을 기다리는 15개 읍 - 7. 동두천』.
- _____. 1981.3.28. 『光明 등 10개 市 신설』.
- _____. 1981.3.31. 『宿願이 풀렸다 우리도 市民 2』.
- _____. 1995.10.1. 『(주한미군 50년 4) 상점·술집·윤락가 과장분위기 - 달라진 동두천』.
- 최미옥·임석준. 2004. 『지방정부역량연구와 구조화이론』. 동계학술대회. 한국행정학회. 151~166쪽.
- 최병두. 2000a. 『전통적 연구방법론의 재검토』. 한국공간환경학회 위음. 『공간의 정치경제학』, 아카넷, 15~35쪽.
- _____. 2000b. 『구조화이론과 도시·지역 연구』. 한국공간환경학회 위음. 『공간의 정치경제학』, 아카넷, 91~111쪽.
- _____. 2005. 『닐 스미스의 불균등 발전론』. 국토연구원 위음. 『현대 공간이론의 사상가들』, 한울아카데미, 331~344쪽.
- 한국여행신문 특별취재팀. 1999. 『한국관광 50년 비사』.
- 한국토지공사. 1998. 『동두천생연지구택지개발사업 기본계획 및 기본설계』.
- 형시영. 2006. 『구조방정식 모형을 이용한 도심쇠퇴 현상의 영향요인에 관한 연구』. 《한국거버넌스학회보》, 제13권 제2호, 한국거버넌스학회, 1~22쪽.

동두천시 <http://www.ddc21.net>

동두천농협 <http://www.dongducheon.or.kr>

코레일 <http://www.korail.go.kr>

한국관광개발정보 홈페이지 <http://www.koresort.com>

Derek Layder. 1994. *Understanding Social Theory*. London·Thousand Oaks·New Delhi: SAGE Publications.

John R. Logan and Harvey L. Molotch. 1987. *URBAN FORTUNE: The Political Economy of Place*. Berkeley·Los Angeles·London: University of California Press.

Neil Smith. 1996. "Gentrification, the Frontier, and the Restructuring of Urban Space." in *Readings in Urban Theory*. Susan S. Fainstein and Scott Campbell (eds). Malden, Massachusetts: Blackwell Publishers, 338~358.

- Savitch, H. V. 1988. POST-INDUSTRIAL CITIES·Politics and Planning in New York, Paris and London. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- William G. Flanagan. 1993. *Contemporary Urban Sociology*. New York: Cambridge University Press.

논문접수일: 2008. 11. 17

게재확정일: 2008. 11. 28