



한국의 도시계획은 어떻게 아파트를 수용했는가?*

: 1970년대 도시성장관리 정책의 영향을 중심으로

How Korea Has Accepted Apartment Housing in Urban Planning?

: Focusing on the Impact of Urban Growth Management Policies in the 1970s

김승정** · 김태오***

Kim, Seung Jung · Kim, Tae Oh

Abstract

This study examines the influence of Korea's urban growth management policies in the 1970s on the spread of apartments. Theoretically, policies that regulate urban sprawl and land use in certain areas within cities can lead to an increase in urban density. Therefore, it can be inferred that the implementation of these policies may increase the density of residential areas, ultimately promoting the spread of apartments. To verify this hypothesis, this study investigated the changes in residential areas designated as zoning for seven major cities and analyzed the changes in their land use and housing supply plans in the Comprehensive Master Plan (CMP). The main findings are as follows. First, the area of residential zoning significantly decreased in 1972 and 1975-76 after designating the Restricted Development Zones (RDZ) and initiating the farmland protection policy (FPP). Because the RDZ was designated in major metropolitan areas, its impact was limited to certain cities, whereas the impact of FPP was nationwide. With the mounting concerns over the shortage of land for housing, the government tried to promote the supply of apartments by applying new planning methods, such as apartment districts. Second, owing to the large reduction in the area of residential zoning, each city had to increase the density of the residential area in their CMP, and therefore, they began to develop a planning logic that considered density and housing types in land use planning. Third, in the housing supply plan, the apartment started to be considered as the quantitative plan to increase the urban density since 1975. The impacts of urban growth management policies were implied as the apartment began to be accepted in urban planning and the ratio of apartments to total housing stock surged since the mid-1970s.

주제어 아파트, 도시성장관리, 개발제한구역, 농지보전정책, 도시기본계획

Keywords Apartment Housing, Urban Growth Management, Restricted Development Zone, Farmland Protection Policy, Comprehensive Master Plan

* 본 연구는 2021년도 '4단계 두뇌한국21 사업(4단계 BK21 사업)'에 의하여 지원되었음.

** Ph.D, Student, Department of Environmental Planning, Seoul National University (First Author: peter6823@naver.com)

*** BK Research Assistant Professor, HY-GRIP Project Group for Future Regional Development Researcher, Hanyang University (Corresponding Author: stct3090@naver.com)

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2019년 기준, 한국의 아파트는 전체 주택 중 60%를 넘어섰다.¹⁾ 아파트가 곧 주택이라 해도 과언이 아닌 수준이다. 이에 학계에서도 아파트와 관련된 다양한 연구가 꾸준히 이루어져 그간 국내 학술지에 게재된 아파트 관련 연구만 7,000건이 넘을 정도이다(김태석 외, 2018). 아파트 관련 연구 카테고리에는 아파트가 확산된 과정과 그 요인에 주목한 연구도 상당하다. 이들 연구에 따르면, 인구 및 가구의 변화(임덕호, 1994), 중간 소득 지식인 계층의 등장(장성수, 1994; 임서환, 2002), 아파트 특유의 투자효율성과 생활편리성(천현숙, 2003), 권위주의 정부의 시장통제적 주택정책(발레리 줄레조, 2007), 정부 주도의 아파트 대량공급(김태오·최막중, 2016), 중산층의 과시 수단(전상인, 2009) 등 다양한 요인이 아파트 확산 배경으로 제시되었다. 그러나 아파트라는 물리적 실체가 건립되기 위해서는 기본적으로 도시계획이라는 틀 안에서 이루어져야 함에도, 이를 고려한 연구는 의외로 많지 않다. 실제 도시기본계획에서 각각의 부문별 계획(공간구조, 토지이용, 경제·산업, 방재, 보건, 위생, 교육 등)들이 상호 정합성을 전제로 수립되어야 하는 것처럼, 도시계획과 주택정책 그리고 아파트 건립 사이에는 이를 명확하게 설명하는 연결고리가 필요하다. 그럼에도 지금까지 이루어진 아파트와 관련한 기존연구들은 건립된 실체로서의 아파트에 집중한 나머지, 도시계획에 반영된 아파트 확산의 증거에는 소홀했던 경향이 없지 않다. 이를 고려한 연구조차, 대부분 개별 사업이나 지구를 분석 대상으로 삼았기에, 도시계획적 차원이라기보다 건축계획적 차원의 연구였다. 일례로 ‘아파트 지구’ 지정이라는 도시계획적 도구가 아파트 확산에 기여한 바를 계획기법과 근린주구론에 기초해 분석한 배선혜(2020), 김혜영·이상현(2020)의 연구는 모두 특정 아파트 지구를 대상으로 이루어졌다. 아파트 확산이라는 전국적 현상을 설명함에는 한계가 있는 것이다. 황보람·최막중(2018)의 연구도 아파트 건립 지원 목적으로 실시된 ‘아파트 지구’ 제도에 도시방재 차원의 목적이 있었음을 밝혔지만, 역시 한강변 아파트지구에 한정되었다는 한계가 있었다.

이와 같은 한계를 극복하기 위하여 본 연구가 주목한 바는 개발제한구역 제도와 농지보전 정책으로 대변되는 우리나라의 도시성장관리 정책이다. 도시성장관리 정책은 도시의 무질서한 성장을 ‘관리’하고자 도시개발의 시기나 입지, 비용 등을 규제하는 정책수단들을 일컫는다. 이것이 하나의 계획기법으로 이론화된 것은 1970년대 이후의 일이지만, 그보다 이른 시기부터 도시의 과밀과 무질서한 팽창은 도시문제로 인식되어 왔기 때문에 그와 관련된 정책적 실천은 오히려 일찍부터 실행되어왔다고 할 수 있다. 1970년대 우리나라는 강력한 도시성장관리 정책을 시행함으

로써 도시공간의 무분별한 확장을 규제하고자 하였다. 이 중 개발제한구역이나 농지보전정책과 같이, 도시의 외연적 확장이나 도시 내 일부 지역의 도시적 토지이용을 규제하는 방식은 이론적으로 도시 내부 밀도를 상승시킬 수밖에 없다. 이를 주거지역에 적용해 보면, 단위면적당 더 많은 주택공급이 필요하게 된 상황으로 해석할 수 있고, 이는 수직적으로 집적된 형태의 주택, 즉 아파트를 대량으로 건립할 외부적 여건이 조성된 것으로 볼 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 이론적인 것으로, 실제 도시계획에 어떤 영향을 미쳤는지는 지금껏 연구되지 못했다. 다만 1973년 ‘주택건설촉진법’ 제정을 통해 최초로 이루어진 아파트에 대한 법적 정의가 ‘2세대 이상이 동일한 건물에서 각기 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 바닥면적 330평방미터 이상으로 3층 이상의 주택’이라는 사실, 그리고 1976년 개정된 ‘건축법 시행령’에서도 ‘3층 이상의 건축물로서 대지의 전부와 계단·복도·설비의 일부 또는 전부를 공동으로 사용하여 각기 독립된 주거생활을 영위할 수 있는 공동주택’으로 정의하였다는 사실²⁾을 고려하면, 주택을 수직적으로 집적시킴으로써 고밀의 토지이용을 가능케 하는 아파트의 물리적 특성이 당시의 법제에 명확히 반영되어 있었음은 분명하다.

이에 본 연구는 광역적 공간 계획(도시성장관리 정책)이 개별 지방자치단체의 도시계획(도시기본계획)에 어떠한 영향을 미쳤는지, 개별 도시계획은 아파트 건립 확대를 위하여 어떻게 변화하였는지, 그리고 실제 아파트 확산은 어떠한 양상으로 나타났는지를 순차적으로 분석함으로써 광역적 공간 계획과 아파트 확산 현상 간에 존재하는 간극을 메우는 데에 그 목적이 있다. 즉, 우리나라의 아파트 확산 현상의 요인 중 하나로 도시성장관리 정책의 시행이 영향을 미쳤으리라 가정하고, 이를 주요 도시의 도시기본계획을 통해 검증하고자 하는 것이다. 이를 위해 첫째, 국내 주요 도시별로 지정·고시된 용도지역상 주거지역 면적과 인구변화 추이를 시계열적으로 검토하고, 둘째, 각 도시들의 도시기본계획(comprehensive master plan)³⁾에 나타난 토지이용계획과 주택공급계획을 시기별로 분석하고자 한다. 이는 개발제한구역 제도와 농지보전정책의 시행이 주택공급 관련 도시계획에 영향을 미쳤으리라는 추정, 그리고 보다 원활한 아파트 공급을 위해 도시기본계획의 주택공급 관련 내용이 변화했으리라는 추정에 기반한다. 이를 위하여 본 연구에서 사용한 자료는 건설부 고시가 수록된 판본과 7개 주요 도시의 총 23건에 달하는 도시기본계획이다. 다만 원본 자료에 대한 접근이 어려운 경우, 각 지방자치단체가 편찬한 도시계획사 관련 2차 문헌을 활용하였다. 연구의 시간적 범위는 개발제한구역 제도(1971년 ‘도시계획법’ 개정)와 농지보전정책(1972년 ‘농지보전법’ 제정, 1975년 개정) 시행 전후의 도시기본계획 변화를 파악할 수 있도록 1960년대 중반부터 1980년대 중반까지로 설정하였다. 공간적 범위는 1975년 기준 50만 명 이상의 인구를 가진 6개 수위도시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대

전)와 1970년대 중화학공업 육성정책을 통해 산업도시로 빠르게 성장하고 있던 울산으로 설정하였다.

이후 제Ⅱ장에서는 도시성장관리 정책, 특히 개발제한구역과 농지보전 정책이 도시 내부 밀도에 미치는 영향을 이론적으로 조명하고, 1970년대의 이들 정책과 관련한 기존연구를 검토한다. 제Ⅲ장에서는 아파트의 도시계획적 수용 양상을 도시별로 지정·고시된 주거지역 면적 추이를 통해 추론하고, 이를 야기한 원인이 1970년대 도시성장관리 정책과 관련되어 있음을 규명한다. 도시성장관리 정책의 시행 전후로 아파트의 도시계획적 수용 과정의 규명은 제Ⅳ장에서 다루는데, 이를 위하여 도시기본계획상의 주거지역 면적 산정 논리⁴⁾의 변화, 주택공급계획의 변화, 그리고 아파트 공급량의 변화 양상을 분석한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서 결론과 시사점을 제시하며 연구를 맺고자 한다.

II. 이론 및 선행연구 고찰

1. 도시성장관리의 개념과 이론적 검토

도시성장관리(urban growth management)는 개발의 용량, 시기, 입지, 비용 등의 요소를 규제함으로써 무질서한 도시 성장을 억제하는 정책수단이다. 이러한 개념은 1970년대 이후 미국에서 정의되고 이론화되어, 지역지구제(zoning)와 같은 전통적 규제수단과 구별되는 도시계획의 한 패러다임으로 자리 잡게 되었다(Kelly, 1993; Nelson and Duncan, 1995). 그러나 기실 도시의 과밀과 무질서한 확산(urban sprawl)은 이전 시기부터 충분히 인지되고 있던 문제로, 영국의 그린벨트와 같은 정책과 제도는 이론에 선행하여 실시되었다고 볼 수 있다. 한국에서도 이론에 선행하여 수도권권을 대상으로 한 도시성장관리 정책이 시행되었는데, 대체로 1960년대를 문제인식기, 1970년대 초반을 시책형성기, 1970년대 중반에서 1990년대 초반까지를 정비추진기로 규정하고 있다(김재익 외, 2004:95). 도시성장관리의 정책·제도적 수단에는 성장경계 설정, 개발부담금 부과, 동시성 관리, 일시적 개발 유예, 농업용지 보전 등 여러 기법이 있으나(Cullingworth and Caves, 2013), 본 연구에서는 개발제한구역과 농지보전정책을 분석의 대상으로 하기에 논의의 범위를 한정하고자 한다. 1994년 「수도권정비계획법」의 전면개정을 통해 총량규제나 경제적 규제가 도입되기 전까지 우리나라에서는 개별규제와 물리적 규제 중심의 도시성장관리 정책이 시행되어왔다(김재익 외, 2004:104). 1960~1980년대 도시성장관리 정책이라고 평가할 만한 대책들은 대체로 '대도시 인구 분산'이라는 목표하에 특정한 기능이 대도시 내에 물리적으로 입지하는 것 자체를 제약하여 도시 밀도의 증가를 억제하는 방안이었다. 하지만 이 시기의 대책들 중에서 개발제한구역과 농지보전정책은 이론상 도시의 외연적 확장과 도시 내 일부 지역의 도시적 토지이용을 억제하는

정책이었기 때문에 오히려 도시 내 밀도를 증가시킬 수 있는 정책이었고, 이는 주택의 수직적 집적을 통해 개발밀도를 높이는 아파트의 특성과 맞닿아 있다.

그린벨트와 같이 도시의 성장 경계를 설정하는 정책은 도시의 팽창적 성장으로 인해 발생하는 불경제를 억제하고, 도시 주변의 녹지를 보존하겠다는 목표를 가진다. 또한, 농지보전정책도 도시 외곽 혹은 내부에 잔존한 농업용지가 도시용 토지로 전용되는 것을 규제하여 농지의 감소를 막는 데 목적이 있다. 두 정책 모두 도시적 토지이용을 제한하는 강한 규제정책인 것이다.⁵⁾ 하지만 이러한 규제는 도시경제학적 관점에서 도시 내부의 압력을 가중시키고, 이로 말미암은 부작용을 초래할 수 있다. 도시 내 주거·산업용지에 대한 수요는 지속적으로 증가함에에도, 도시의 성장경계를 설정하거나 용도전환을 규제하면, 수요에 대응하는 적절한 공급이 억제될 수밖에 없고, 결국 제한된 면적의 토지를 두고 경쟁이 심화되어 토지가격 상승을 유발할 수 있기 때문이다(O'Sullivan, 2008; 김경환·서승환, 2009). 이 경우, 도시 내 토지소유주만이 지가상승의 이익을 얻게 되고 토지를 소유하지 못한 다수의 도시민들은 손해를 보게 된다. 빈부격차가 커짐에 따라 도시 전체의 효용이 감소하는 것이다. 이에 도시 내부의 밀도를 적절히 높여주는 보조적 정책을 함께 시행함으로써 규제로 인한 압력을 완화하고, 도시효용의 왜곡을 최소화해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다(O'Sullivan, 2008).

그린벨트의 경우, 도시성장경계 설정에 따른 부작용에 대하여 보다 심화된 논의들이 진행된 바 있다. 그린벨트를 시행한 국외 여러 사례에서 도시 내부의 주택가격은 상승하는 양상을 보였는데, 이와 관련하여 앞서 언급한 도시경제학적 견해와는 상반된 연구들이 제시되기도 하였다. 선행연구는 크게 둘로 구분할 수 있는데, 하나는 주택가격에 대한 도시성장관리 정책 시행의 영향이 소득이나 실업률과 같은 지역경제 관련 요인에 비해 크지 않다는 연구들(Phillips and Goodstein, 2000; Dawkins and Nelson, 2002)이고, 또 다른 하나는 정책 시행에 따른 환경적 편익이 도시의 쾌적성을 향상시켜 도시 내 주택가격을 상승시켰다는 연구들(Correll et al., 1978; Cheshire and Sheppard, 1995; Nelson, 1999)이다. 비록 원인에 대한 견해는 다르지만, 두 부류의 연구 모두 그린벨트 시행 이후, 즉 가용토지에 대한 규제가 시행된 이후, 주택가격이 상승했다는 사실에는 의견을 같이 한다. 더욱이 1970년대 대한민국의 경우, 인구의 이혼향도와 이로 인한 급격한 도시화를 이미 겪고 있었기 때문에, 도시성장관리 정책의 시행은 도시 내 주택부족과 같은 토지 관련 도시문제를 가중시켰으리라 판단된다. 결국 토지공급이 제한된 상황에서 공급주택 수를 증가시키는 방법은 개발밀도를 상향시키는 방법뿐이고, 아파트 건립은 이를 현실화시키는 유력한 방안이다. 도시성장관리 정책의 시행이 아파트의 확산에 영향을 미쳤을 가능성이 있고, 이는 전술한 도시경제학적 논의에 의해 뒷받침된다.

2. 1970년대 개발제한구역과 농지보전정책

개발제한구역 제도는 1971년 「도시계획법」 개정을 통해 우리나라에 도입되었는데, 1971년 최초 지정 이후, 1977년까지 8차례에 걸쳐 14개 도시권역에 설정되었다. 2000년대 후반 이후 개발제한구역 일부가 해제되기도 했지만, 여전히 상당 면적이 지정되어 있고, 규제 대상으로 남아있다. 개발제한구역을 통해 도시개발을 제한하는 목적에 대하여 1971년 개정 「도시계획법」은 무질서한 도시 확산 방지, 도시주변 자연환경 보전, 군사보안으로 명시하였다.⁶⁾ 영국 런던과 일본 도쿄에서 그린벨트를 일찍이 지정했기 때문에, 우리나라에서도 1960대 후반 이후, 그린벨트 도입과 관련한 논의가 이루어지고 있었고, 이에 앞서 1965년에 작성된 「서울도시계획」에서도 향후 그린벨트 지정 가능성을 언급하기도 하였다(박정현, 2020). 다만 한국의 경우, 영국이나 일본과 달리, 군사보안이라는 목적이 추가로 명시되어 있다는 차이점이 있다. 1970년대의 한국은 권위주의 체제의 강력한 국가가 집권해 있던 시기이고, 남북대치 상황이라는 특수성에 기인한 반공 이데올로기가 지배적으로 작용하던 시기이다(장세훈, 1998). 이와 같은 한국의 특수성을 고려하면, 즉, 강력한 국가가 군사보안을 이유로 개발을 규제하는 상황이라면, 규제의 정도는 극도로 강했으리라 판단된다. 애초에 목표가 대도시의 무분별한 확장을 규제하기 위함이었지만, 여기에 군사보안 목적이 추가되면서 더욱 강력한 규제가 시행될 수 있었던 것이다.

개발제한구역과 관련한 선행연구들은 대도시 지역의 자연환경 보존 등 환경적 편익은 인정(김정훈, 1997; 양병이, 1997)하나, 앞서 고찰한 이론적 논의와 같이, 도시 내부의 토지이용 왜곡과 이에 따른 효용저하를 지적한 바 있다. 최막중(1994)은 서울 대도시지역에 개발제한구역 설정 이후 도시용 토지의 공급부족과 초과수요로 인해 심각한 수급 불균형이 야기됐음을 주장하며, 이로 인해 비지적(飛地的) 개발(leap frog-leaping), 이른바 이심화(離心化) 현상이 촉진되었음을 지적하였다. 한선옥(1997)은 그린벨트 지정이 없었다면 토지 및 주택 임대가격이 낮아졌을 것이라고 주장했고, Son and Kim(1998)도 전체 행정구역 대비 개발제한구역 면적 비중이 높은 도시일수록 동일면적당 대지가격이 높음을 규명한 바 있다. 권원용(1992)은 그린벨트로 인해 중심도시가 과밀해져 도심으로 통근하는 그린벨트 외곽지역 주민들의 통근비용 증가문제를 지적하였다. 이외 김경환(1992), 양병이(1992) 등도 개발제한구역 지정에 따른 사회경제적 비용을 문제로 지적하였다. 다만 양병이(1997)는 1990년대 대도시들의 인구증가를 감소를 지적하며 그린벨트의 도시성장 억제효과를 인정하는 견해를 밝히기도 했다.

한편, 농지보전정책은 식량 자급을 이루지 못했음에도, 급격한 도시화로 말미암아 농지가 도시용 토지로 전용되는 현상이 지속 발생하자, 이의 규제를 목적으로 시행되었다. 개발도상국의 경우 저밀 개발로 인한 도시공간의 평면적 확산으로 농업용지의 잠식

이나 토지자원의 낭비 등의 문제가 야기될 수 있는데(Cameron, 1980), 1960년대 후반부터 한국에서도 이와 같은 문제가 나타나기 시작한 것이다. 이에 따라 1969년과 1971년에 각각 「농지전용 및 유휴농지 처리요령」과 「농경지 보호를 위한 시책요강」이 시행되었으나 그 실효성은 크지 않았다. 이에 1972년, 보다 강화된 규제를 담은 「농경지의 보전 및 이용에 관한 특별조치법」(이하 ‘농지보전법’)이 제정되며 농지보전정책의 본격적 시행이 시작되었다. 이는 크게 두 가지 측면에서 추진되었는데, 첫 번째 측면은 양질의 농지를 ‘절대농지’(現 농업진흥지역)로 지정하여 타 용도로의 전용을 엄격히 금지하는 것이었다. 특히 1975년 개정된 「농지보전법」에서는 이러한 기초가 더욱 강화되어 절대농지의 지정 및 고시를 법정화하였고, 그 전용을 더욱 강하게 규제하였다. 두 번째 측면은 도시지역에 적용된 사항으로, 1975년 「도시계획재정비 지침」의 시달을 통해 기존 도시계획구역 내 우량 농경지를 제척하거나 녹지지역으로 변경하도록 한 것이었다. 이 조치에 대한 사항은 제Ⅲ장에서 별도로 다루고자 한다.

이처럼 강력한 농지보전정책이 시행된 이유는 무엇보다 식량 자급을 이루지 못한 당시 한국 현실에서 찾을 수 있겠지만, 군사보안적 측면도 간과할 수 없다. 식량자급 실패는 전시 식량확보에 실패할 수 있음을 의미한다. 남북대치라는 군사적 상황으로 인해 식량자급은 국가존립에 큰 영향을 미치는 요인의 하나로 인식되고 있었던 것이다. 당시 언론 보도에 따르면, “식량문제는 단순한 경제문제라기보다 가장 중요한 정치적인 문제의 하나”였고, “식량자원은 국가안보상의 기간자원으로서 「식량안보」의 중대성이 이만큼 강조된 일은 없었다”고 한다.⁷⁾ 「농지보전법」에 명시된 1차적 목적은 농지보전이었지만, 그 이면에는 ‘식량안보’라는 또 다른 목적이 있었던 것이고, 이는 법 시행에 따른 규제의 정도가 매우 강하였음을 의미한다.

1970년대의 농지보전정책과 관련하여 지금까지 이루어진 연구들은 주로 농업정책사적 측면에서 이루어졌다. 농지보전이라는 소기의 목적을 달성했다는 긍정적 평가(한국농촌경제연구원, 1999)가 있는 반면, 산업 및 주거용지의 지가상승을 유발함에 따라 농업용지의 지가도 상승하였고, 이로 말미암아 농업발전이 저해되었다는 부정적 평가도 있다(김성호 외, 1984; 임수환, 1997). 다만 앞서 고찰한 개발제한구역과 관련한 연구에 비해 제도 시행이 도시공간에 미친 영향과 관련한 연구는 찾아보기 어려웠다.

본 연구는 선행연구에서 별개 정책으로 다루었던 개발제한구역 제도와 농지보전정책을 도시성장관리 정책이라는 하나의 범주로 설정했는데, 이는 두 정책이 모두 도시 내·외부의 개발을 규제함으로써 기존 시가지의 개발압력을 가중시킨 대표적 정책이었기 때문이다. 더욱이 우리나라에서는 군사적 목적이 추가됨에 따라, 두 정책은 개발을 억제하는 가장 강력한 규제도구로 기능했다. 따라서 도시성장관리 정책의 시행은 도시 내부의 개발압력을 가중시킬 수밖에 없었고, 도시계획은 이를 수용하는 방안을 모색해야

했다. 주택공급의 관점에서 이를 해석하면, 토지효율을 극대화한 아파트의 공급확대 방안을 도시계획이 모색해야 했음을 뜻한다. 그러나 지금껏 이와 관련한 검증은 구체적으로 이루어진 바 없다.

III. 도시성장관리 정책 시행과 도시계획 변경

1. 도시계획상 주거지역 면적 변화

1970년대 시행된 일련의 도시성장관리 정책이 아파트의 도시 계획적 수용에 미친 영향을 규명하기 위해서는 이를 설명하기 위한 지표설정이 필요하다. 본 연구에서는 도시별로 지정된 용도지역상 주거지역 면적의 시계열적 추이를 그 척도로 간주하고자 한다. 동일한 양의 주택공급을 계획할 때 공동주택 비율이 높을수록 이에 소요되는 토지 면적은 작아진다. 따라서 주택의 주요 공급유형으로 공동주택인 아파트를 상정하였다면, 이를 반영하지 않았던 기정 도시계획의 주거지역 면적은 과다추정된 것이 되기에 그 면적은 축소 조정될 필요가 있다. 즉, 도시계획이 아파트를 수용하였다면, 주거지역의 면적은 감소했으리라는 추정이 가능한 것이다. 이에 용도지역상 주거지역 면적 변화를 분석기준으로 설정하고, 이를 <그림 1>과 <그림 2>에 표현하였다.

먼저 <그림 1>은 『건설통계연람』과 『한국도시연감』에서 확인한 1967년부터 1983년까지의 전국 주거지역 면적 추이를 보여주고 있다. 각 자료에 기록된 전국 용도지역 통계는 그 값이 상이하고 시계열적으로 연속성이 결여되어 있는 등, 불완전한 측면이 없지 않으나, 두 자료를 종합적으로 판단한다면, 추이의 파악만은 가능할 것이다. 두 자료에 따르면, 전국적 차원에서의 주거지역 면적은 1971년까지 대체로 증가하다가 1972년에 일시적으로 감소했다. 이후 다시 증가세를 보이니, 1975~1976년 기간 재차 상당 폭의 감

소가 발생하였다. 개발제한구역제도 시행시기(1971년 『도시계획법』 개정)와 농지보전정책의 시행시기(1972년 『농지보전법』 제정, 1975년 개정)가 주거지역 면적 감소 시기와 일치하고 있는 것이다.

<그림 2>는 1962~1985년 기간 7개 도시의 주거지역 면적 추이를 보여주고 있다. 이를 보면, 1972년의 감소세는 불과 4개 도시(서울, 부산, 대구, 대전)에서만 확인되었고, 전국적인 감소 폭(건설통계연람 기준, 51.1km² 감소)보다 서울의 감소 폭(75.8km²)이 훨씬 크다. 따라서 1972년 주거지역 면적 감소현상은 서울의 주거지역 축소가 가장 주요한 원인이라 할 수 있다. 그러나 1975년에는 5개 도시(서울, 부산, 인천, 대구, 광주), 1976년에는 7개 도시 모두 주거지역 면적이 감소하였다. 1975~1976년의 주거지역 면적 감소현상은 일부 도시에 국한된 현상이 아닌 전국적 현상이었던 것이다.

그러나 주거지역 면적과 크게 연관되어 있는 인구 증가추세에는 두드러진 변화가 없었다. 같은 기간 7개 도시의 주거지역 면적과 인구변화를 정리한 <표 1>을 보면, 주거지역 면적의 증감에도 불구하고, 인구는 7개 도시 모두 지속적으로 증가하였다. 특히 인천과 대전의 경우 1971~1985년 기간 인구가 2배 넘게 증가하였으나, 주거지역 면적은 오히려 줄어들어 1971년의 60% 수준에 불과했다. 도시인구의 급격한 증가에도, 주거지역 면적은 감소한 것이다.

2. 첫 번째 전환점: 개발제한구역의 지정

전술한 바와 같이, 1972년 주거지역 면적의 감소현상은 서울이 주도하였다. 1971년부터 1972년까지 서울 주거지역 면적은 75.8km²나 감소(401.3km²→325.6km²)했지만, 녹지지역은 85.7km²가 증가(245.4km²→331.1km²)했기 때문이다. 이때 지정된 상당 면적의 녹지지역은 기존 도시계획에서 시가화가 예정되어 있던 지역으로, 이는 1971년(그림 3)과 1972년(그림 4) 수립

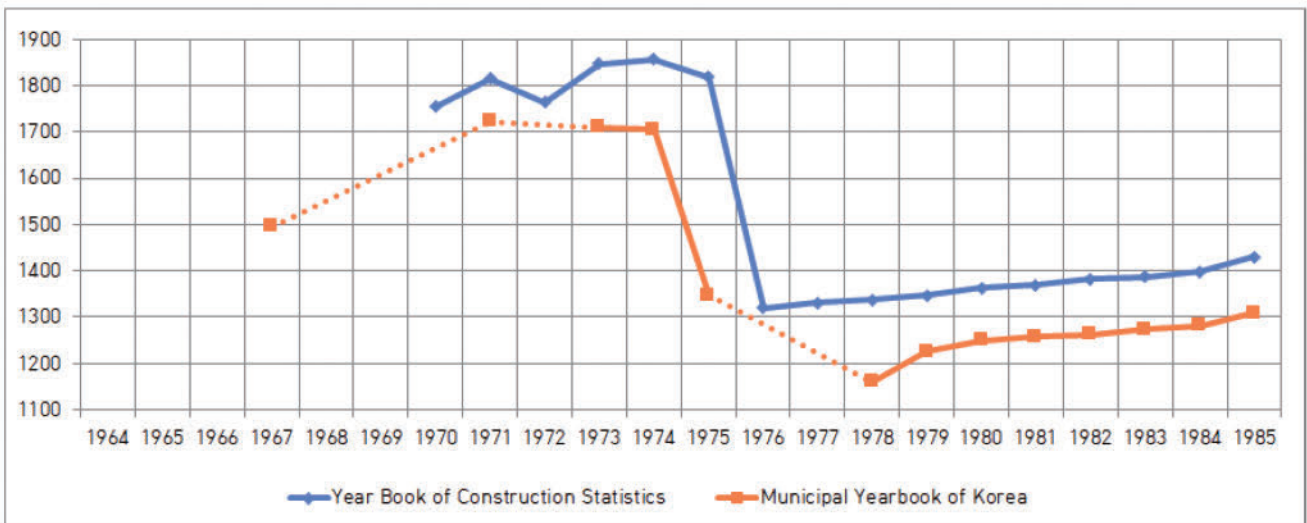


그림 1. 1967~1985년 전국 도시계획상 주거지역 면적 추이 (단위: km²)
 Figure 1. Trends in area of residential zoning during 1967~1985 (nationwide, Unit: km²)

Note 1: The missing year is plotted as a dotted line
 Source: Ministry of Construction (1970~1985); Ministry of Home Affairs (1967~1985)

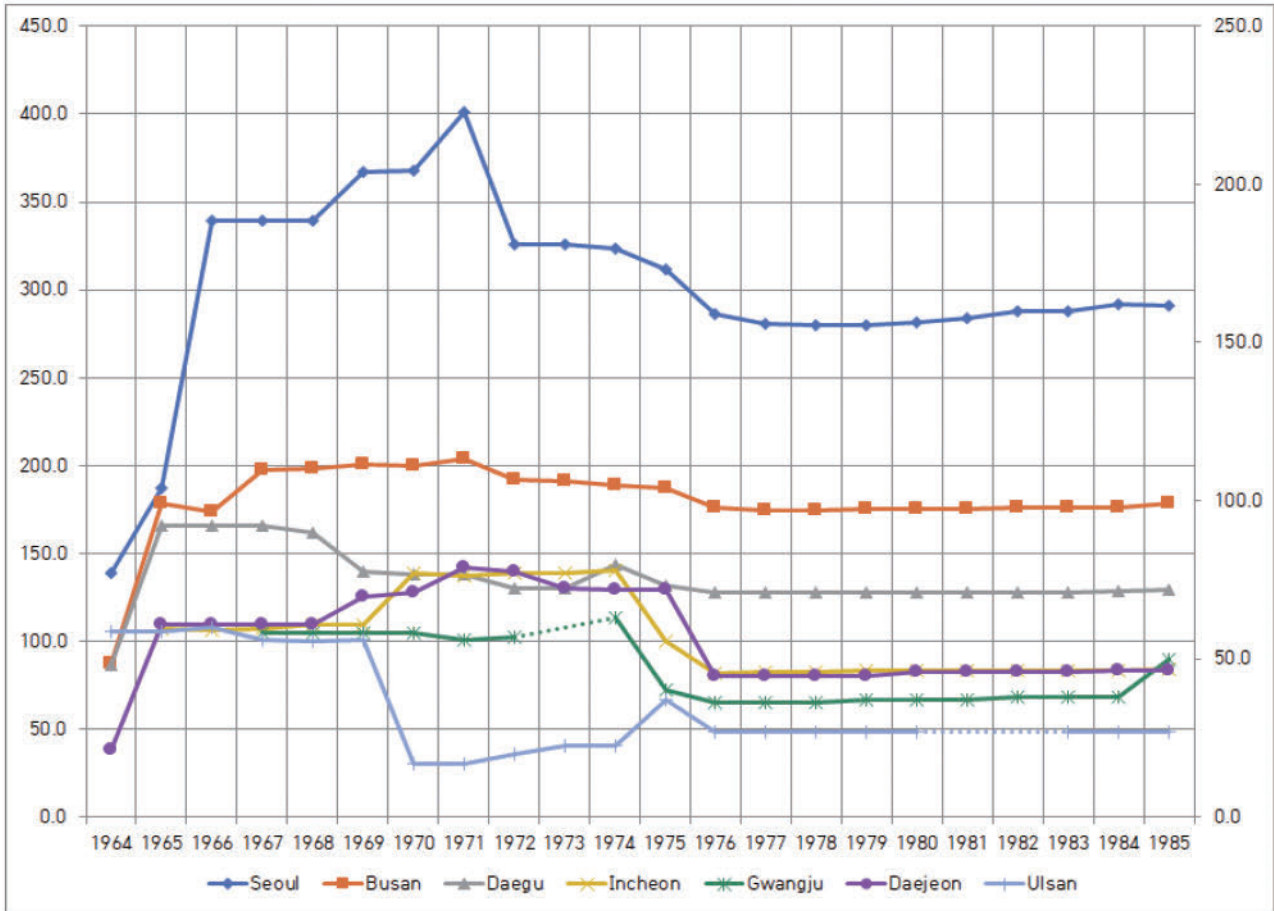


그림 2. 1964~1985년 주요 도시별 용도지역상 주거지역 면적 추이 (단위: km²)
 Figure. 2. Trends in area of residential zoning during 1964~1985 (by cities, Unit: km²)

Note 1: The year in which the data was not obtained is plotted as a dotted line
 Note 2: The value is based on the end of each year
 Note 3: The left Y-axis represents the trends of Seoul, and the right Y-axis represents the trends of other cities
 Source: Government of the Republic of Korea (1964~1985), Ministry of Construction (1968; 1969), secondary literature by city (Busan City, 1992; Gwangju City, 1992; Daegu Metropolitan City, 1995; Seoul Metropolitan City, 2001; Daejeon Historiography Institute, 2002; Incheon Metropolitan City, 2017)



그림 3. 1971년 「서울도시기본계획조정수립」에서의 토지이용계획도
 Figure. 3. Land use plan in 「The Master Plan of Seoul Metropolis in 1991」

Source: Seoul Metropolitan City (1971:142)



그림 4. 「시정종합계획: 1972-1981」에서의 토지이용계획도
 Figure. 4. Land use plan in 「Comprehensive Plan for Municipal Administration: 1972~1981」

Note 1: The dotted line represents the administrative boundary
 Source: Seoul Metropolitan City (1972:81)

표 1. 1964~1985년 전국 및 주요 도시별 인구 수와 용도지역상 주거지역 면적 추이
Table 1. Trends in population and area of residential zoning during 1964~1985 (nationwide and by cities)

City	Nationwide																
	Pop. (thou.)	Residential Area (km ²)		Seoul		Busan		Incheon		Daegu		Gwangju		Daejeon		Ulsan	
		Year	Yearbook of construction statistics	Municipal yearbook of Korea	Pop. (thou.)	Res. (km ²)	Pop. (thou.)	Res. (km ²)	Pop. (thou.)	Res. (km ²)	Pop. (thou.)	Res. (km ²)	Pop. (thou.)	Res. (km ²)	Pop. (thou.)	Res. (km ²)	Pop. (thou.)
1964	-	-	-	3,424	138.7	1,400	48.6	-	-	788	48.1	343	-	303	21.3	221	58.4
1965	-	-	-	3,471	187.5	1,420	99.2	-	59.3	811	92.2	366	-	307	60.6	223	58.4
1966	29,159	-	-	3,793	339.2	1,426	96.5	-	59.2	845	92.2	404	-	316	60.6	233	60.1
1967	-	-	1495.3	3,969	339.1	1,463	109.5	536	59.3	887	92.2	461	58.0	330	60.6	244	55.8
1968	-	-	N/A	4,335	339.2	1,552	110.1	556	60.9	962	89.7	503	58.0	351	60.6	249	55.7
1969	-	-	N/A	4,777	367.1	1,676	111.5	578	60.9	1,034	77.4	520	58.0	365	69.5	260	55.8
1970	31,435	1755.0	N/A	5,433	368.1	1,842	110.9	646	77.3	1,064	76.6	538	58.1	415	71.0	275	16.7
1971	-	1815.8	1722.5	5,851	401.3	1,944	113.4	671	76.3	1,133	76.6	552	56.0	437	79.0	275	16.7
1972	-	1764.7	N/A	6,076	325.6	2,015	106.4	690	76.9	1,164	72.3	589	56.9	452	77.6	282	19.7
1973	-	1846.9	1710.0	6,290	325.7	2,072	106.2	714	76.9	1,200	72.3	607	N/A	463	72.1	305	22.5
1974	-	1857.6	1705.0	6,542	323.7	2,306	104.7	767	78.0	1,266	79.6	625	63.2	477	72.0	353	22.5
1975	34,678	1819.3	1347.6	6,890	311.5	2,453	103.7	800	55.6	1,311	73.2	657	40.0	507	72.0	369	37.2
1976	-	1319.1	N/A	7,255	286.3	2,574	97.7	830	45.6	1,359	70.7	695	36.1	522	44.7	385	26.7
1977	-	1331.1	N/A	7,526	280.8	2,698	97.0	874	45.8	1,416	70.7	733	36.1	553	44.7	422	27.0
1978	-	1337.4	1159.5	7,823	280.1	2,880	97.1	936	45.7	1,487	70.8	728	36.1	581	44.7	482	27.0
1979	-	1346.8	1224.8	8,114	280.1	3,035	97.4	1,044	46.3	1,573	70.8	770	36.9	613	44.7	511	27.0
1980	37,406	1363.7	1249.5	8,364	281.4	3,160	97.3	1,084	46.3	1,605	70.9	814	36.9	652	45.7	535	27.0
1981	-	1369.9	1258.0	8,676	283.6	3,250	97.3	1,142	46.3	1,838	70.9	843	37.2	668	45.7	568	N/A
1982	-	1381.4	1262.0	8,916	288.1	3,344	97.8	1,180	46.3	1,904	71.0	870	37.8	696	45.7	593	N/A
1983	-	1387.2	1273.5	9,204	288.0	3,395	97.8	1,220	46.3	1,959	71.0	906	37.8	800	45.7	631	26.8
1984	-	1397.7	1280.6	9,501	291.5	3,495	98.0	1,295	46.3	2,012	71.3	929	37.8	842	46.2	657	26.8
1985	40,419	1429.4	1308.6	9,639	291.3	3,515	99.0	1,387	46.9	2,030	71.7	953	49.9	867	46.2	670	26.8

Note 1: The value of the year in which the data was not obtained is marked as 'N/A'

Note 2: The value of residential zoning area is based on the end of each year

Source: National population data obtained from the Bureau of Statistics, Economic Planning Board (1966, 1970, 1975, 1980, 1985). Cities' population data are based on the basic statistics of Seoul, Busan Daegu, Gwangju Daejeon, Ulsan City (1967~1985) and Incheon City (1967~1985). National residential zoning area data obtained from the Ministry of Construction (1970~1985) and the Ministry of Home Affairs (1967~1985). Residential zoning area for cities obtained from the Government of the Republic of Korea (1964~1985), the Ministry of Construction (1968, 1969) and secondary literature by cities (Busan Direct Control City, 1992; Gwangju Direct Control City, 1992; Daegu Metropolitan City, 1995; Seoul Metropolitan City, 2001; Daejeon Historiography Institute, 2002; Incheon Metropolitan City, 2017)

된 서울시 도시기본계획의 비교를 통해 확인할 수 있다. 1971년 서울시는 『서울도시기본계획조정수립』을 통해 주거지역 면적을 364.49km²에서 381.21km²로 상향하였으나, 이듬해인 1972년 수립한 『시정종합계획 1972-1981』의 토지이용계획에서는 30% 이상 축소시킨 251.46km²만을 지정하였고, 대신 용도를 지정하지 않은 ‘비시가화지역’을 301.79km²에 걸쳐 지정하였다. 불과 1년 만에 서울시 경계에 지정되어 있던 시가화 예정 지역이 녹지지역 또는 비시가화 지역으로 변경되는 대폭적 정책 전환이 발생한 것이다. 더욱이 변경 지역의 상당 면적이 개발제한구역으로 지정되었음을 고려하면, 최소한 서울의 경우, 1971~1972년에 걸친 개발제한구역 지정과 1972년 도시계획상의 주거지역 축소 간의 상관성을 확인할 수 있다.

한편, 부산의 경우에도 1971년 12월 개발제한구역이 지정되자, 이로 인해 1972년 고시된 도시계획상 주거지역 면적이 감소하였고, 인천(1971년 7월), 대구(1972년 8월), 대전(1973년 6월)의 경우에는 개발제한구역 지정이 이루어진 당해에 주거지역 면적이 감소하였다. 시점상의 차이는 다소 있지만, 본 연구가 대상으로 하는 대부분의 도시에서 개발제한구역 지정 이후 주거지역 면적 감소현상이 발생한 것이다. 다만 광주는 1973년 1월에, 울산은 1973년 6월에 각각 개발제한구역 지정이 이루어졌으나, 오히려 주거지역 면적이 증가하였다. 이는 개발제한구역이 기성시가지 외곽에 지정됨에 따라 시가지 내 주거지역에 별다른 영향을 미치지 않았고, 개발제한구역 지정과 더불어 도시계획구역도 확장되어 시가지 면적 자체가 증가하였기 때문으로 판단된다.

3. 두 번째 전환점: 농지보전정책의 시행

본 연구에서 두 번째 전환점으로 주목한 1975~1976년 기간에는 7개 도시 모두에서 도시계획상 주거지역 면적 감소현상이 나타났다. 이는 농지보전정책 시행에 따른 것으로 판단된다. 1972년 『농지보전법』 제정으로 시작된 농지보전정책은 1975년부터는 그 기초가 더욱 강화되면서 도시계획에 더 큰 영향을 미치기 시작하였다. 1975년 1월, “날로 심각해져가는 식량자급책과 관련하여 가능한 한 많은 토지를 농토로 보존한다는 데 극히 중점”을 두어 안양 등 9개 도시의 도시계획구역 면적 축소가 이루어졌고, 이 중 농촌지역이 많은 수원·평택·천안 등은 도시계획구역 면적이 절반 가까이 축소되었다.⁸⁾ 동년 6월에는 서울, 부산, 인천, 안양, 마산, 김해, 제주 등 주요 도시를 대상으로 “주거지역과 공업지역을 줄이고 녹지지역을 확대”하는 조치가 이루어졌다.⁹⁾ 무엇보다 1975년 7월 23일, 건설부가 35개 시, 122개 읍, 395개 면에 대해 “도시계획구역 내의 농경지 보전을 위해 도시계획재정비 계획작성 지침을 마련”한 것이 결정적이었다. 이때 시달한 「도시계획재정비지침」에 따르면, 도시계획 재정비를 위한 기준으로, 첫째, 우량농경지의 도시계획구역 제척, 둘째, 불가피한 사유로 도

시계획구역 제척이 어려운 우량농경지의 녹지지역 지정이 제시되었다.¹⁰⁾ 이에 의거, 이듬해인 1976년 3월 27일에는 도시별 도시계획구역 및 용도지역 변경 결정조서(건설부고시 제37호, 제37-1호, 제37-2호)가 발표되었고, 이후 이를 반영한 도시계획 변경이 시나브로 이루어졌다. 일례로 인천시(1975:71)는 1975년 수도권개발제한구역 설정 등의 이유로 도시계획구역이 크게 변경되었고, 이를 반영한 『인천도시계획재정비』가 수립되었다. 그러나 이후 “농경지 보전 정책에 따른 도시개발방향의 전환”이 급격히 이루어짐에 따라 재차 도시계획 변경이 불가피해졌고, 결국 도시계획 재정비가 이루어진 지 1년 만에 새로운 계획을 수립·발표할 수밖에 없었다(인천시, 1976:80).

한편, 도시계획 재정비 수립에 대한 지시가 도시지역을 축소시키고 도시 내 토지용도를 대대적으로 바꾼 규제 조치였다면, 1975년 12월에 개정된 『농지보전법』은 절대농지에 대한 개발규제를 강화함으로써 축소된 도시지역이 재차 확산되는 것을 방지하려는 조치로 볼 수 있다. 개정 법령은 도시계획을 결정하거나 공업단지를 지정할 때, 농지가 편입될 경우에는 농수산부 장관과 협의하도록 규정했고, 일정 규모 이상의 절대농지를 전용할 때에는 국무회의 심의를 거치도록 했다. 뿐만 아니라, 절대농지를 전용할 시에는 그에 상당하는 대체농지를 조성하거나 그 비용을 납부하도록 했다. 농지보전정책의 시행을 통해 도시지역뿐만 아니라, 시가화 지역 외부까지 농지전용을 막는 강력한 규제정책을 시행한 것이다.

하지만 이러한 규제정책은 여전히 주택부족문제가 심각했던 현실을 반영하지 못했기에 사회적 비판에 직면할 수밖에 없었다. 1975년 5월, 주택 208.7만 호를 1981년까지 공급하겠다는 장기주택건설계획 등 다양한 주택공급계획이 발표되었지만, 강력한 농지보전정책의 전격적 실시로 말미암아 계획의 실현이 어렵게 되었기 때문이다.¹¹⁾ 식량자급을 위한 농지보전 정책과 주택공급을 위한 도시개발 정책이 상충하게 된 것이다.

IV. 도시계획상 아파트 수용논리 확립 과정

개발제한구역 제도와 농지보전정책을 통한 강력한 규제가 시행되자, 도시계획의 일관성 결여, 택지부족문제 가중 등의 비판이 제기되었다. 농지보전정책을 추진하려면 일부 그린벨트를 해제하여 택지화해야 한다는 여론도 있었지만, 정부는 확고하게 그린벨트 해제만은 불가함을 표명하였다.¹²⁾ 대신 정부는 농지보전정책을 시행하면서 “도시계획구역면적축소에 따른 주택지 부족현상을 타개하기 위해” 몇 가지 해소책을 제시하였는데, 이를 정리하면 다음과 같다.¹³⁾ 첫째, 토지구획정리사업 시 ‘집단체비지’ 방식을 활용하는 방안이다. 기존 방식에서의 체비지는 환지가 이루어지는 토지에 위치하므로 각각 소규모로 분산되어 있을 수밖에 없었다. 이러한 단점을 극복하고자 체비지를 한데 모아 그 규

모를 확대하고, 최소 50%를 주택업자에게 원가로 매각함으로써 아파트와 같은 대형 주택단지 조성을 용이하게 하는 방안을 제시한 것이다. 이 방안은 정부의 제안 이전에 이미 「잡설지구종합개발기본계획」에 반영되어 있었고, 1975년 12월 「토지구획정리사업법」 개정을 통해, 국민주택건설 촉진을 위해 필요 시 체비지 중 일부를 집단으로 지정할 수 있다는 규정을 신설하며 법제화되었다(김진희·김기호, 2010). 둘째, 아파트를 집중적으로 공급하는 ‘아파트지구’를 신설하여 택지이용을 효율화하는 방안이 제시되었다. 아파트지구란 아파트의 집단적 건설을 목적으로 1976년 지정된 한국만의 독특한 용도지구(舊 도시계획법 시행령 제16조)로, 주택용지 공급이 제한된 여건에서 단위 면적당 더 많은 주택을 공급할 수 있는 아파트를 보다 원활하게 공급하기 위한 방안이었다. 서울시가 1978년에 수립한 도시기본계획의 경우 전체 주거지역의 약 8%를 고밀도주거지역으로 배분하여 600인/ha 이상의 아파트지구로 개발하겠다고 기술했으며(서울특별시, 1978:16-17), 서울시의 1980년 도시기본계획에서도 ‘아파트지구의 조정’이 별도의 절로 할애되어 보다 상세히 기술되었다(서울특별시, 1980:478-480). 아파트 지구 지정을 통한 주택공급 확대는 앞서 언급한 ‘집단지비지’ 방식과 연동되어 실제 도시공간에서 작동되었다. 일례로 아파트 지구 중 하나인 서울 영동지구의 경우, 환지된 필지의 규모가 작아 개별 필지만으로 아파트를 건립하기 어려웠다. 이에 적정 규모의 면적을 확보하기 위한 필지의 합병 및 제한지의 절차가 필수적이었고, 그 이후에야 비로소 아파트를 건립할 수 있는 여건이 마련되었다(김병린, 2015;

황보람·최막중, 2018). 이외에도 정부가 제시한 해소책에는 경작이 불가능한 미개발 구릉지를 개발하는 방안이 있었는데, 이 역시 해당 토지에 연립주택 및 아파트를 건립하여 토지이용의 입체화 및 고도화를 꾀하는 방안이었다. 결국, 1970년대 우리 정부는 도시성장관리 정책 시행으로 인해 발생한 부작용을 도시계획에 아파트 건립을 지원하는 내용을 추가함으로써 해소하고자 했던 것이다.

이에 본 장에서는 앞서 분석한 도시성장관리 정책 시행에 따른 주거지역 감소현상 발생 시점을 기준으로 제1시기(1972년 이전), 제2시기(1972~1976년), 제3시기(1976년 이후)로 구분하고, 각 시기별로 7개 도시의 도시기본계획에 나타난 주거지역 면적 산정 방식 및 주택공급계획 제시 유형을 분석하고자 한다. 다만 광주, 대전, 울산의 경우, 개발제한구역 지정이 1973년에 이루어졌기에, 제1시기와 제2시기의 구분을 다른 도시보다 1년 늦추어 설정하였다. 당시 도시기본계획에서는 고밀·고층주거가 계획 기초로서 선연적으로 비교적 쉽게 언급되는 것과는 달리, 정량적 계획, 특히 실질적인 주거지역 면적의 산정 과정이나 구체적인 주택 공급량 계획에는 고밀·고층주거 요소가 상당히 점진적으로 반영되는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2〉는 본 연구의 공간적 범위인 7개 도시가 1964~1985년 기간 수립한 도시기본계획을 주거지역 면적 산정방식과 그 시기에 따라 구분하여 정리한 것이다. 도시기본계획마다 주거지역의 면적을 산정하는 방법은 다양했지만, 시기별로 주로 사용된 방식이 있었고, 이는 일정한 경향성을 가지고 변화한 듯하다. 〈표 2〉

표 2. 1964~1985년 주요 7개 도시의 도시계획상 주거지역 면적 산정방식 유형

Table 2. Types of calculation methods for residential zoning area in comprehensive master plan for seven cities during 1964~1985

시기 Phase	산정방식 Methods	산정방식 불명확 Uncertain	밀도 미반영 Density not considered	단일 밀도 기준 적용 Density criterion uniformly applied		밀도별 또는 주택유형별 기준 적용 Criteria applied by density or housing type
				주택유형 미고려 Housing type not considered	주택유형 고려 Housing type considered	
Phase 1 1964~1971 (1972)		Seoul (1966) Seoul (1971)	Daegu (1968) Daejeon (1972)	Daegu (1964) Incheon (1969) Gwangju (1971)		Incheon (1970)
Phase 2 1972 (1973)~1976		Seoul (1972)		Daegu (1973) Gwangju (1976) Daejeon (1976) Ulsan (1976)	Busan (1972) Incheon (1975) Incheon (1976)	
Phase 3 1977~1985		Seoul (1978) Incheon (1980)	Seoul (1980)	Incheon (1984)	Gwangju (1984) Ulsan (1985)	Ulsan (1980) Daejeon (1983) Gwangju (1984) Daegu (1984) Busan (1985)

Note 1: In the case of Gwangju, Daejeon, and Ulsan, where the restricted development zone was designated in 1973, the ‘Phase 1’ was set from 1964 to 1972 and the ‘Phase 2’ was set from 1973 to 1976

Note 2: Daegu (1964; 1973) was reviewed in the secondary literature (Daegu Historiography Institute, 1995:221)

Source: Seoul Metropolitan City (1966; 1971; 1972; 1978; 1980), Busan Direct Control City (1972; 1985), Incheon City (1969; 1970; 1975; 1976; 1980), Incheon Direct Control City (1984), Daegu Direct Control City (1984), Daegu Historiography Institute (1995), Daejeon City (1972; 1976; 1983), Gwangju City (1971; 1976; 1984), Ulsan City (1976; 1980; 1985)

에서 짙은 음영으로 표현된 영역은 시기별 주된 유형 및 경향성을 나타낸다.

1. 주거지역 면적 산정방식의 변화

제1시기에 수립된 다수의 도시기본계획들은 주거지역 면적 산정 시 주택유형이나 밀도에 따른 기준을 고려하지 않았다. 예를 들어 『대구 도시재정비계획』(1968)에서는 공업·상업지역의 면적을 별도 기준에 의하여 우선적으로 산정한 이후, 이 면적을 전체 주거가능면적에서 제외한 값을 주거지역 면적으로 설정하였다. 이는 타 용도지역 면적 지정 이후 잔여 토지에 대하여 후순위로 지정하는 방식이라 할 수 있다. 심지어 대전시(1972)의 경우에는 용도지역 자체를 별도로 산정하지 않고, 기존 지정된 면적을 그대로 사용하기도 하였다. 이처럼 주거지역 면적을 외생적인 값으로 취급한 것은 주거밀도 및 주택공급에 대한 계획의지가 크지 않았음을 뜻한다. 주거밀도를 고려하여 주거지역 면적을 산정하는 도시기본계획이 없었던 것은 아니나, 이들 계획들도 대체로 단일밀도 기준만을 적용했기에 그 한계는 명확했다. 『대구시 도시계획서(변경안)』(1964)와 『인천도시재정비계획』(1969)은 '100인/ha', 광주시(1971)의 『도시종합계획』의 경우에는 '20,000인/km²(=200인/ha)와 같은 기준을 명시했지만, 도시 내 모든 지역에 단일한 밀도를 적용하여 주거지역 계획을 수립하였기에, 이를 그대로 현실에 적용하기에는 무리가 있었다.

제2시기는 개발제한구역과 농지보전정책이 시행된 이후 첫 번째 주거지역 축소 현상이 발생한 시기이다. 이 시기의 주거지역 면적 산정은 여전히 단일한 밀도 기준에 따라 이루어졌지만, 이전 시기와 비교한다면 그 방법론이 다소나마 정교해졌다. 이 시기 도시기본계획에서의 주거지역 면적 산정 과정에는 '1인(또는 1호)당 주택부지면적'과 '공공용지율'의 개념이 새롭게 적용되기 시작했는데, 이는 주거 면적이나 공공용지 면적 산정 시 공공의 계획적 고려가 있었음을 의미한다. 또한, 이 시기에는 주거지역 면적 산정에 있어 주택유형도 고려되기 시작하였다. 예를 들어 부산시(1972)의 경우, 주택 1호당 부지면적을 135m²로 설정한 이유를 언급하며, 독립주택은 200~250m², 공동주택은 50m²이기에 이를 절충하여 135m²로 설정했다고 기술하고 있다. 여전히 주택유형이나 밀도에 대한 고려가 정교해졌다고 보기는 어렵지만, 토지의 집약적 이용이 가능한 공동주택의 특성을 계획수립 시 염두에 두었음은 분명하다. 이후 1975년, 앞서 언급한 건설부의 '도시계획재정비계획' 작성 명령이 각 시·군에 하달되자, 공동주택 건립은 도시계획 수립 시 반드시 고려해야 하는 주요 요인으로 부각되었다. "토지이용의 극대화를 기하기 위하여 가급적 연립주택이나 아파트를 건립"(*대전시, 1976:60*)해야 한다는 인식이 비로소 도시계획 수립 과정에 적극적으로 반영되기 시작한 것이다.

한편, 주거지역을 급격히 축소시켜야 하는 여건 아래 도시계획

의 논리적 불완전성 혹은 모순이 드러난 과도기적 양상도 확인되었다. 인천시(1975:181)의 경우, "개발제한구역의 설정으로 인한 도시개발 패턴의 변화"에 따라 기정계획을 변경하고 『인천도시계획재정비』를 수립했다고 밝혔지만, 불과 1년 후 "농경지 보전정책과 인공대지조성 등 사회·경제적 여건변화에 따라" 재차 계획을 수정하였다(*인천시, 1976:181*). 본 연구가 주목한 두 계획 간의 두드러진 차이는 1991년을 목표연도로 하는 계획인구가 불과 1년 만에 160만 명에서 140만 명으로 축소되었다는 사실이다. 주거지역이 축소된 상황에서 기존 면적 산정 기준을 그대로 적용하다 보니 불가피하게 계획인구마저 축소되었던 것이다. 도시계획 변경 과정에서 계획인구 추정방법과 주거지역 면적 산정방법은 반드시 수정되어야 함에도, 인구추정에 있어 중요한 인자인 등차계수 값이 수정되지 않은 채 사용되었고(*인천시, 1975:85-86; 1976:94-95*), 주거지역 면적 산정과정도 수정되지 않았다(*인천시, 1975:149-150; 1976:149-150*). 과도기적 시기에 나타난 불완전한 도시계획 사례라 할 수 있다.

제3시기에 이르자, 도시계획상 주거지역 면적은 보다 면밀한 검토과정을 거쳐 산정되기 시작하였다. 주거지역에 거주하리라 예상되는 계획인구에 밀도 기준(고·중·저밀도)이나 주택유형 기준(아파트, 연립주택, 단독주택)을 적용하여 개별 주거지역의 면적을 산출한 후, 이를 최종적으로 합산하는 방식이 주를 이루게 된 것이다. 예를 들어 대전시(1983)의 경우, 주거지역에 거주할 것으로 예상된 인구가 지역 내에서는 고층아파트(370인/ha), 연립주택(260인/ha), 단독주택(180인/ha)에 각각 1:4:5의 비율로, 지역 외에서는 고층아파트(300인/ha), 연립주택(200인/ha), 단독주택(135인/ha)에 각각 1:3:6의 비율로 거주하리라 상정하고 주거지역 면적을 산출했다. 부산직할시(1985)는 앞서 언급한 두 가지 방법을 혼합하여 주거지역 면적을 산출했다. 즉, 제1안에서는 밀도 기준을 고밀 250인/ha, 중밀 200인/ha, 저밀 100인/ha로 각각 설정한 후, 계획인구를 고밀과 중밀 주거지역에 8:2의 비율로 배분하여 주거지역 면적을 산출하였고, 제2안에서는 공동주택과 단독주택의 1호당 부지면적을 각각 83m²/호, 150m²/호로 상정한 뒤, 추계가구 수를 공동주택과 단독주택에 53.5:46.5의 비율로 배분하여 주거지역 면적을 산출했다. 이후 두 개의 안을 절충함으로써 최종적으로 주거지역 면적을 산출했다. 사례를 통해 확인한 바와 같이 제3시기는 제2시기에 비해 주택유형도 세분화되었고, 그 산정방식도 보다 면밀한 검토 속에 이루어졌다.

2. 주택공급계획의 변화

지금까지 살펴본 바와 같이, 도시성장관리 정책 시행 이후 주거지역 면적이 축소되었고, 이로 인해 증가하는 인구를 한정된 주거지역에 수용할 수 있는 방안의 모색이 필요하게 되었다. 제2시기에는 계획의 논리적 불완전성 혹은 모순을 드러내기도 했지만,

점차 보다 정교한 방법으로 주거지역 면적을 산정하게 되었는데, 그 중심에는 단위 면적당 더 많은 주택을 건립할 수 있는 아파트의 도시계획적 수용이 있었다. 이에 도시계획이 아파트를 수용한 보다 구체적 내용을 확인하고자 도시기본계획 중 주택공급계획을 고찰하고자 한다. 7개 대상 도시의 주택공급계획을 주택유형에 대한 고려여부와 정도에 따라 구분하면 <표 3>과 같다. 짙은 음영으로 표현된 영역은 각 시기별 주택공급계획의 주된 경향을 나타낸다.

제1시기까지만 해도 도시기본계획에서 주택공급계획은 부차적 계획에 불과했다. 주택공급계획을 언급조차 하지 않은 도시기본 계획마저 있을 정도이다(인천시, 1969). 이를 고려한 계획에서조차 단순히 계획기간의 주택수요를 산출한 뒤, 해당 기간에 달성하고자 한 주택보급률에 맞춰 주택공급 물량을 제시한 수준에 불과했다. 주택유형에 대한 고려가 도시계획에 반영되기 시작한 것은 제2시기에 들어서서이다. 서울특별시(1972:195-196)의 경우, 1981년까지 전체 공급계획량 860,880호 중 63,800호를 시영주택으로 건립하고, 시영주택 중에서도 40,800호를 아파트로 건립하겠다는 계획을 밝히고 있어, 최소한 시 정부가 공급하는 주택은 아파트 위주로 공급하겠다는 취지를 표명하였다. 서울시는 시영 아파트 중 절반 이상인 23,100호를 중산층 이상을 대상으로 하는 '시범아파트'로 계획하였는데, 이를 통해 와우 아파트 붕괴사고

(1970년) 이후 변화된 서울 주택정책의 방향성도 확인할 수 있다.¹⁴⁾ 다만, 관련 계획은 시영주택에 한정된 것으로, 전체 공급계획량 중 약 90%를 차지하는 민간이 공급할 주택에 대해서는 관련 내용을 담지 못했다. 과도기적 시기의 한계로 판단된다. 하지만, 이러한 한계에도 불구하고, 주택공급계획에서 아파트가 본격적으로 등장하기 시작했다는 사실만은 분명 제2시기의 주목할 만한 특징이라 할 수 있다. 서울특별시(1972:194-198)의 경우, "도심부의 토지는 ... 고층화 또는 아파트화할 것이 예상"된다며 아파트 건립을 중심으로 한 주택공급계획을 제시했고, 부산직할시(1972:154-155)도 이미 1968년부터 시·공영주택의 아파트 중심 공급이 진행되고 있지만, 이제는 민간이 도심에 공급하는 주택도 고밀화하겠다는 정책 기조를 밝히며 아파트 중심 주택공급의 필요성을 강조하였다.

제3시기에 들어서자 대부분 도시의 주택공급계획에서 아파트를 비롯한 주택유형별 공급계획이 수립되었고, 공급량도 주체(민간, 공공)를 구분하여 제시하기 시작하였다. 다만, 본 연구의 대상이 된 7개 도시 중 4개 도시는 아파트(혹은 공동주택)에 가장 높은 비중을 두고 주택공급계획을 수립하였지만, 대전, 광주, 인천은 여전히 단독주택에 가장 높은 비중을 두었다. 광주시(1976:210-211)의 경우, "토지자원의 보존을 위한 토지이용의 고도화는 필연적으로 주거형식의 입체화를 수반"하게 되므로 "지금

표 3. 1964~1985년 주요 7개 도시의 도시계획상 주택공급계획 유형 분류

Table 3. Types of housing supply plan in comprehensive master plan for seven cities during 1964~1985

시기 Phase	계획유형 Planning types	없음 None	주택유형별 계획 미제시 Planning by housing types not presented	주택유형별 공급계획 제시* Planning by housing types		
				시영 공급량에 한정 Limited to housing supplied by the municipal sector	모든 공급량에 대한 유형별 계획 Planning by housing types for all supplies	
					비아파트 위주 계획** Non-apartment oriented	아파트 위주 계획*** Apartment oriented
Phase 1 1964~1971 (1972)		Incheon (1969)	Seoul (1966) Seoul (1971) Daejeon (1972)	Gwangju (1971)	Incheon (1970)	
Phase 2 1972 (1973)~1976			Busan (1972) Incheon (1975) Incheon (1976) Daejeon (1976) Ulsan (1976)	Seoul (1972) Gwangju (1976)		
Phase 3 1977~1985			Incheon (1980)		Seoul (1978) Seoul (1980) Ulsan (1980) Daegu (1984) Busan (1985)**** Ulsan (1985)****	

* The types of housing in the plan generally include 'detached houses (단독주택)', 'tenement houses (연립주택)' and 'apartment houses (아파트)'

** Apartment is not top priority (수위유형) among these housing types

*** Apartment is top priority among these housing types

**** Housing is categorized into only two types of 'detached houses' and 'multi-family housing (공동주택)', and the share of multi-family houses is larger

Source: Seoul Metropolitan City (1966; 1971; 1972; 1978; 1980), Busan Direct Control City (1972; 1985), Incheon City (1969; 1970; 1975; 1976; 1980), Incheon Direct Control City (1984), Daegu Direct Control City (1984), Daejeon City (1972; 1976; 1983), Gwangju City (1971; 1976; 1984), Ulsan City (1976; 1980; 1985)

첫 주거형식의 대종을 이루어 왔던 독립주택의 우수성만을 계속 고집할 수는 없게 되었다”고 기술하면서도, “보수성이 강한 지역이라 독립주택에 대한 집착이 더욱 강할 것”이라며 “현 광주시의 능력으로 단시간 내에 이러한 변화를 일으킨다는 것은 불가능”하기 때문에 “공동주거 형식은 시대적 요구와 같이 급속히 보급되지 않을 것”이라고 전망하였다. 1984년에도 광주시(1984:227)는 “단기적 주택공급 방향을 고층 고밀화에 두되 장기적으로 연립 및 단독주택을 위주로 한 주택공급을 시도”할 것이라며, 목표연도(2001년)까지 아파트(31.6%)보다 단독주택(45.5%)을 중심으로 한 주택공급계획을 수립하였다. 하지만 이 계획이 목표로 한 2000년대 광주시의 아파트 비중은 65%를 상회한다. 또한 1976년 광주 도시계획은 목표연도(1996년)까지 필요한 전체 주거지역 면적을 76km²로 예상했지만(광주시, 1976:232-233), 실제 주거지역 면적이 이를 넘어선 것은 2016년에서야 이루어졌다(광주광역시, 2016). 1976년 도시계획에서 전망한 바와 달리, 아파트 중심의 주택공급이 지속적으로 이루어진 결과, 계획보다 적은 면적으로 계획 이상의 주택을 공급할 수 있었던 것이다.

이에 아파트 공급도 이 시기를 기점으로 큰 폭으로 증가하였다. 이를 확인하기 위하여 1970년부터 2020년까지 50년간 전국 및 주요 도시에서 전체 주택 수 대비 아파트 비율의 추세를 <그림 5>와

<표 4>에 정리하였다. 아파트 비율은 급격히 증가했다가 차츰 둔화되는 모습을 보이고 있는데, 급증 시점이 1975년 무렵이라는 사실은 1970년대에 추진했던 한국의 도시성장관리 정책이 아파트의 확산에 영향을 미친 중요한 요인 중 하나였음을 시사한다. 이를 도시별로 보면, 1970년만 해도 전체 주택에서 아파트가 차지하는 비중은 서울 4.1%, 부산 2.4%, 인천 0.5%, 대구 1.1%, 광주 0.6%, 대전 0.4%, 울산 0.5%에 불과했으나, 1985년에 이르자 각각 26.1%, 23.0%, 29.3%, 25.3%, 20.6%, 16.6%, 32.6%로 증가하였다. 주택의 공급에 소요되는 시간이 상당함을 고려하면, 이와 같은 아파트의 확산은 1970년대에 시행된 일련의 도시성장관리 정책의 영향이 일정 부분 있었음을 시사한다.

V. 결론

본 연구는 한국에서 아파트가 확산될 수 있었던 배경과 시기에 대하여 도시계획적 측면에서의 규명을 시도하였다. 개발제한구역과 농지보전정책으로 대표되는 1970년대 도시성장관리 정책에 주목하여 도시의 외연적 성장 및 내부의 토지이용을 규제하는 정책적 개입이 도시의 내부 밀도를 상승시키는 기제로 작용하여 아파트 확산에 일정 부분 영향을 미쳤을 것이라 가정하였고, 이를 7개

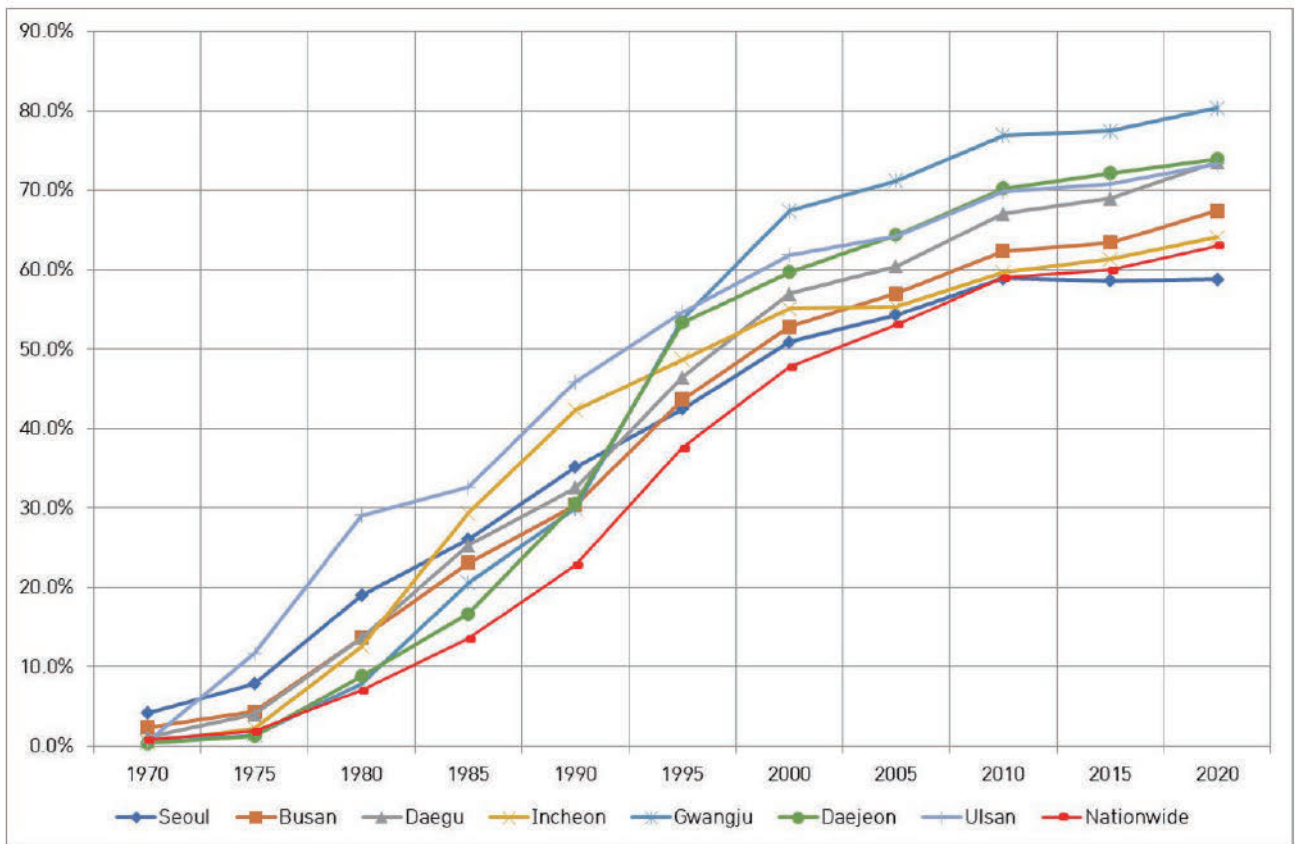


그림 5. 1970~2020년 전국 및 주요 도시별 전체 주택 대비 아파트 비율 추이

Figure 5. Trends in the ratio of apartment to total housing units during 1970~2020 (nationwide and by cities)

Source: Bureau of Statistics, Economic Planning Board (1970, 1975, 1980, 1985); Statistics Korea (1990, 1995, 2000, 2015, 2020); Hwang et al. (1981)

표 4. 1970~2020년 전국 및 주요 도시별 전체 주택 대비 아파트 비율 추이
Table 4. Trends in ratio of apartment to total housing units during 1970~2020 (nationwide and by cities)

City	Year	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Nation wide	Total (A)	4,359,962	4,734,169	5,318,880	6,104,210	7,160,386	9,204,929	10,959,342	12,494,827	13,883,571	16,367,006	18,525,844
	Apartment (B)	33,372	89,248	373,710	821,606	1,628,117	3,454,508	5,231,319	6,626,957	8,185,063	9,806,062	11,661,851
	Ratio (B/A)	0.8%	1.9%	7.0%	13.5%	22.7%	37.5%	47.7%	53.0%	59.0%	59.9%	62.9%
Seoul	Total (A)	583,612	744,247	968,133	1,176,162	1,430,981	1,688,111	1,916,537	2,242,149	2,446,508	2,793,244	3,015,371
	Apartment (B)	23,987	58,459	183,846	306,398	502,501	716,251	974,910	1,217,308	1,441,769	1,636,896	1,772,670
	Ratio (B/A)	4.1%	7.9%	19.0%	26.1%	35.1%	42.4%	50.9%	54.3%	58.9%	58.6%	58.8%
Busan	Total (A)	206,708	254,482	342,521	427,308	510,124	659,924	805,212	913,487	990,374	1,164,352	1,275,859
	Apartment (B)	4,876	10,960	46,597	98,454	154,981	287,851	425,201	520,774	617,239	738,068	860,042
	Ratio (B/A)	2.4%	4.3%	13.6%	23.0%	30.4%	43.6%	52.8%	57.0%	62.3%	63.4%	67.4%
Incheon	Total (A)	72,014	87,215	132,368	194,342	309,867	508,799	614,081	687,552	781,115	942,244	1,032,774
	Apartment (B)	327	1,927	16,595	57,015	131,096	247,530	338,297	380,914	465,747	577,346	661,611
	Ratio (B/A)	0.5%	2.2%	12.5%	29.3%	42.3%	48.6%	55.1%	55.4%	59.6%	61.3%	64.1%
Daegu	Total (A)	101,407	129,431	173,637	245,551	291,594	425,930	530,789	590,734	661,936	738,100	809,802
	Apartment (B)	1,083	5,141	23,635	62,102	94,752	197,754	302,384	356,749	443,751	509,068	595,392
	Ratio (B/A)	1.1%	4.0%	13.6%	25.3%	32.5%	46.4%	57.0%	60.4%	67.0%	69.0%	73.5%
Gwangju	Total (A)	48,077	57,576	77,073	104,904	161,071	244,060	324,337	366,315	426,391	486,527	538,275
	Apartment (B)	296	801	6,058	21,564	48,251	131,248	218,524	260,701	327,964	376,731	432,295
	Ratio (B/A)	0.6%	1.4%	7.9%	20.6%	30.0%	53.8%	67.4%	71.2%	76.9%	77.4%	80.3%
Daejeon	Total (A)	41,084	50,094	68,887	104,669	158,831	270,487	320,723	363,630	404,341	468,885	496,875
	Apartment (B)	152	645	6,077	17,404	48,494	144,347	191,420	234,035	283,832	338,250	367,235
	Ratio (B/A)	0.4%	1.3%	8.8%	16.6%	30.5%	53.4%	59.7%	64.4%	70.2%	72.1%	73.9%
Ulsan	Total (A)	18,407	27,078	47,120	71,983	94,160	184,443	229,358	262,561	295,306	357,674	394,634
	Apartment (B)	93	3,142	13,696	23,458	43,182	100,852	141,796	168,512	206,125	253,010	289,432
	Ratio (B/A)	0.5%	11.6%	29.1%	32.6%	45.9%	54.7%	61.8%	64.2%	69.8%	70.7%	73.3%

Source: Bureau of Statistics, Economic Planning Board (1970, 1975, 1980, 1985); Statistics Korea (1990, 1995, 2000, 2015, 2020); Hwang et al. (1981)

도시의 지정·고시된 주거지역 면적 및 도시기본계획을 시계열적으로 분석함으로써 검증하고자 하였다. 주요 연구결과와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 개발제한구역 제도와 농지보전정책의 시행이 주요 도시의 도시기본계획상 용도계획에 미친 영향을 확인하였다. 두 제도의 시행은 도시의 외연적 확장 규제와 농지보전을 1차적 목적으로 하였지만, 여기에 군사보안적 목적이 추가되며 그 규제의 정도는 매우 강력하였고, 이는 도시 내부의 개발압력을 가중시켰다. 정책의 시행은 부득불 시가화 면적의 축소를 야기했는데, 여기에는 물론 주거지역도 포함되었고, 이는 본 연구의 공간적 대상인 7개 도시 모두에서 확인되었다. 1972년 개발제한구역 제도의 시행은 서울 등 일부 도시에 국한하여 주거지역이 축소되었지만, 1975~1976년 기간 농지보전정책이 추가로 시행되며 552개 도시에 도시계획 재정비 지시가 하달되자 규제의 강도는 더욱 강화되었고, 그 결과 7개 도시 모두에서 주거지역이 축소되었다. 도시성장관리 정책 시행에 따른 토지이용계획상의 변화가 전국적 양상으로 나타난 것이다. 주거지역 축소에 인해 택지 부족이 문제점으로 제기되자 정부는 집단체비지, 아파트지구 등을 대책으로 제시하였다. 아파트 공급을 원활히 하는 도시계획적 조치를 취함으로써 문제해결을 도모한 것이다.

둘째, 도시성장관리 정책 시행 이후, 도시의 외연적 확장이 규제되자, 토지이용계획의 주거지역 면적 산정 과정에 고밀화를 위한 계획논리가 반영되기 시작하였다. 제1시기인 1972년 이전까지만 하더라도 주거지역은 상업 및 공업지역 면적 산정 이후 잔여토지를 대상으로 지정되거나 면적 산정방식에 대한 고려도 면밀하지 못하였다. 그나마 대구(1969), 인천(1969), 광주(1971) 도시기본계획의 경우 밀도 기준을 제시하였지만, 도시 전 영역을 대상으로 동일한 기준을 일률적으로 적용하였다는 한계가 있었고, 주택유형에 대한 고려도 없었다. 주거지역 고밀화 방안에 대한 고민이 크게 이루어지지 않았던 것이다. 그러나 도시성장관리 정책이 시행된 제2시기에 이르자, 주거밀도 기준 설정에 있어 아파트나 공동주택 유형에 대한 고려가 도시기본계획에 본격적으로 반영되기 시작하였다. 비록 주거지역 축소를 도시계획에 급박하게 반영해야 했기 때문에 면적 산정 논리가 불완전하거나 심지어 틀린 사례도 있었지만, 고밀·고층주거의 논리가 반영되지 않았던 제1시기와는 명확하게 구분되는 제2시기의 특징이라 할 수 있다. 도시계획상의 모순은 제3시기에 이르러 비로소 해소되기 시작하였다. 밀도 혹은 주택유형에 따라 다양한 기준이 설정되었고, 아파트로 대표되는 고밀의 주택유형을 주거지역 면적 산정에 적극적으로 고려하게 된 것이다. 그러나 도시기본계획의 논리적 구성성이 강화되는 시점이 도시성장관리 정책이 시행된 이후였음은 본 연구를 통해 확인된 바와 같지만, 이의 인과관계를 성급하게 일반화함에는 주의가 요구된다. 도시기본계획의 보완 및 논리성 확보는 제도개선 등에 기인했을 수도 있고, 아파트 건립 확대에

따른 불가피한 조치였을 수도 있기 때문이다.

셋째, 토지이용계획에 주거지의 고밀화가 반영되자, 이를 구현하기 위한 주택공급계획에도 아파트에 대한 고려가 반영되기 시작하였다. 1972년까지만 하더라도 주택공급계획은 도시계획에서 부수적인 계획으로, 이를 언급조차 하지 않은 도시계획도 있었다. 주택공급계획을 반영한 일부 도시계획의 경우에도 계획인구로부터 산출된 주택수요에 목표로 설정한 주택보급률을 적용하는 단편적 방식을 기술하는 수준에 불과했다. 하지만 제2시기에 들어서자, 도시성장관리 정책 시행에 따른 주거지역 축소와 지속적 인구증가에 따른 주택수요 증가라는 상충하는 두 여건을 동시에 충족시키는 방안이 필요했고, 이에 주택을 수직적으로 집적시킨 아파트의 공급을 보다 원활히 하는 도시계획적 해법이 적극적으로 고려되기 시작하였다. 이에 따라 1976년 이후부터는 단독주택과 공동주택으로, 또는 단독주택, 연립주택, 아파트로 구분하여 주택공급계획이 수립되었다. 아파트 공급을 촉진할 수 있는 방안이 적극적으로 추진된 결과, 전체 주택에서 아파트가 차지하는 비중은 1970년 0.8%에서 1985년 13.5%까지 급속하게 증가하였다. 특히 본 연구에서 살펴본 7개 도시의 경우, 1970년 최저 0.4%(대전), 최고 4.1%(서울)에 불과했으나, 1985년에는 최저 16.6%(대전), 최고 32.6%(울산)까지 증가하여 더욱 큰 증가폭을 보였다.

본 연구는 기존 선행연구에서 아파트 확산의 배경으로 주목하지 않았던 1970년대 도시 내·외부의 개발을 규제하는 도시성장관리 정책에 주목하였고, 그 결과 주요 도시들의 도시기본계획에 반영된 아파트 공급 확대방안을 확인하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 또한, 기존 아파트 관련 연구들이 특정 도시 또는 개별 사업지구만을 대상으로 이루어졌기에 전국적인 아파트 확산 현상을 설명함에는 한계가 있었으나, 본 연구는 7개 도시의 도시계획 변경 과정을 종합적으로 고찰함으로써 그 한계를 극복하고자 하였다. 이를 통해 아파트 확산 현상이 서울에 국한된 현상이 아닌 전국적 현상이었음을, 그리고 그 이면에는 도시계획이, 또 그 이면에는 도시성장관리 정책이 있었음을 확인하였음에 본 연구의 의의가 있다.

본 연구의 한계는 기본적으로 자료 취득의 한계에서 기인한다. 분석 대상이 된 도시별 도시계획 문헌들의 전수 확보가 어려웠고, 이에 일부 분석하지 못한 문헌이 있기 때문이다. 또한, 도시성장관리 정책 시행이 도시기본계획의 변화와 아파트 확산에 영향을 미쳤음은 본 연구를 통해 확인되었지만, 기존연구를 통해 확인된 투자효율성, 생활편리성, 권위주의 정부의 시장통제적 주택정책 등의 요인과 견주었을 때 그 영향력의 크기가 어느 정도였는지는 확인하지 못하였다. 후속연구가 필요한 부분이다. 마지막으로, 도시성장관리 정책의 시행은 주거용도뿐만 아니라, 도시 내 모든 토지이용에 영향을 미쳤으리라 추정되나, 본 연구에서는 주거지역에 국한하여 분석하였다. 이 역시 후속연구의 몫이라 할 수 있다.

주1. 2019년 주택총조사 결과를 토대로 하며, 단독주택(일반, 다가구, 영입 겸용 포함), 아파트, 연립주택, 다세대주택, 비거주용 건물 내 주택을 주택으로 보았음. 이에 따르면, 총 18,126,954호의 주택 중 아파트는 11,287,048호임.

주2. 현재는 「건축법 시행령」 별표1에 의거하여, '주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택'으로 정의되고 있음.

주3. 1981년 「도시계획법」 전면개정으로 도시기본계획 수립이 법제화되기 이전까지 도시기본계획은 '도시계획', '도시기본계획', '도시재정비계획', '도시종합계획' 등 다양한 명칭으로 불리었음. 본 연구에서는 도시계획상 주거지역 면적 산정방식과 주택공급계획의 변화를 분석하므로 계획의 명칭과는 무관하게, 관련 내용이 포함된 도시계획 문헌들을 도시기본계획으로 간주하였음. 한편, 도시기본계획은 오늘날 'comprehensive urban plan'으로 번역하는 것이 일반적이나, 본 연구의 주요 시간적 범위인 1970년대에는 노용희(1974)가 사용한 'comprehensive master plan'이 보다 일반적 영문 표현이었기에 본 연구에서도 이를 수용하여 표기하였음.

주4. 본 연구에서 주거지역 면적 산정방식의 분석은 토지이용계획의 일반적인 수립과정(기본방향→대상지선정→수요예측→입지배분→집행계획) 중 '수요예측' 단계에 대한 분석을 의미함.

주5. 다만 농지보전정책의 경우, 도시 외부뿐만 아니라, 도시 내부에 존존하는 농지들의 용도전환도 규제하였기에 개발제한구역에 비하여 그 공간적 범위가 더욱 넓었음.

주6. 동법 제21조 1항에 따르면 '도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때에는 그 도시의 주변지역에 대하여 도시개발을 제한할 구역의 지정을 도시계획으로 결정'할 수 있다고 명시되어 있음.

주7. 경향신문, 1974.3.18., '식량안보 굳건히'.

주8. 매일경제, 1975.1.16., '도시확산방지에 주안'.

주9. 매일경제, 1975.6.20., '주거·공업지역 줄어'.

주10. 매일경제, 1975.8.21., '76년까지 계획안 작성'.

주11. 동아일보, 1975.7.24., '도시개발서 농지보전으로 갈팡질팡 토지정책'.

주12. 조선일보, 1975.8.22., '도시계획·농지보전 어떻게 되나'.

주13. 매일경제, 1975.6.7., '택지가 모자란다, 공급현황과 문제점'.

주14. 아파트를 저소득층 주택유형으로 공급하고자 한 시민아파트 사업이 와우아파트 붕괴사고로 실패로 돌아가자, 공공에 의한 아파트 건립은 그 대상을 중산층 이상으로 변경하게 됨(임서환, 2002:50-52).

인용문헌
References

1. 건설부, 1968. 「전국도시계획기본자료집 제1집」, 서울. Ministry of Construction, 1968. *National Urban Planning Basic Data Collection 1*, Seoul.

2. 건설부, 1969. 「전국도시계획기본자료집 제2~9집」, 서울. Ministry of Construction, 1969. *National Urban Planning Basic Data Collection 2~9*, Seoul.

3. 건설부, 1970~1985. 「건설통계편람」, 서울. Ministry of Construction, 1970~1985. *Yearbook of Construction Statistics*, Seoul.

4. 광주시, 1971. 「도시종합계획」, 광주. Gwangju City, 1971. *Comprehensive Urban Plan*, Gwangju.

5. 광주시, 1976. 「광주도시기본계획」, 광주. Gwangju City, 1976. *The Master Plan of Gwang Ju City*, Gwangju.

6. 광주시, 1984. 「광주도시기본계획」, 광주. Gwangju City, 1984. *The Master Plan of Gwangju City*, Gwangju.

7. 광주직할시, 1992. 「광주계획사연구」, 광주. Gwangju Direct Control City, 1992. *The Research on the History of Urban Planning in Gwangju*, Gwangju.

8. 권원용, 1992. "그린벨트의 도시정책적 과제와 개선방향", 한국토지행정학회 창립 제6주년 기념 그린벨트 제도개선 정책토론회, 서울: 한국프레스센터. Kwon, W.Y., 1992. "Urban Policy Tasks and Improvement on Korea's Green Belt", Paper Presented at the 6th Anniversary Conference of the Korean Land Administration Academy, Seoul: Korea Press Center.

9. 김경환, 1992. "그린벨트의 문제점과 개선방안: 도시경제 측면", 「국토」, 135: 11-14. Kim, K.H., 1992. "Improvement Directions and Problem of Greenbelt: In Terms of Urban Economics", *Planning and Policy*, 135: 11-14.

10. 김경환·서승환, 2009. 「도시경제」, 서울: 홍문사. Kim, K.H. and Suh, S.H., 2009. *Urban Economy*, Seoul: Hongmoonsa.

11. 김병린, 2015. "강남개발의 착수 1970년대", 「우리나라 국토·도시이야기」, 서울대학교 환경대학원 40주년 역사서 발간위원회, 서울: 보성각. Kim, B.R., 2015. "The Beginnings of Gangnam Developments in the 1970s" in *The Story of Regional and Urban Development in Korea*, edited by The 40th Anniversary History Book Publishing Committee of Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University, 143-160. Seoul: Boseonggak.

12. 김성호·김운근·전경식·허영구·김태곤, 1984. 「농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구」, 서울: 한국농촌경제연구원. Kim, S.H., Kim, W.K., Jeon, K.S., Heo, Y.G., and Kim, T.G., 1984. *A Research on Cultivating Land System and Cultivating Land Preservation*, Seoul: Korea Rural Economic Institute.

13. 김재익·하성규·전명진·문태훈·리차드슨해리·배창희, 2004. 「도시성장관리: 정책과 수단」, 서울: 형설출판사. Kim, J.I., Ha, S.K., Jun, M.J., Moon, T.H., Richardson, H.W., and Bae C.H., 2004. *Urban Growth Management*, Seoul: Hyungseul Publishing.

14. 김정훈, 1997. "21세기 수도권 환경친화적 개발을 위한 조사연구: Metabolism 개념의 도입과 응용방안을 중심으로", 「한국행정학보」, 31(3): 3147-3164. Kim, J.H., 1997. "Environmentally Sound and Sustainable Development Strategy of Seoul Metropolitan Area in South Korea", *Korean Public Administration Review*, 31(3): 3147-3164.

15. 김진희·김기호, 2010. "1974년 「잠실지구종합개발기본계획」의 성격과 도시계획적 의미 연구", 「도시설계」, 11(4): 41-58. Kim, J.H. and Kim, K.H., 2010. "A Comprehensive Plan of Jamsil District in 1974: Its Implication and Characteristics for Future Urban Planning", *Urban Design*, 11(4): 41-58.

16. 김태석·박종모·박유진·한동석, 2018. “국내 아파트 관련 연구의 연구주제 시계열 분석”, 『대한건축학회논문집』, 34(3): 45-52.
Kim, T.S., Park, J.M., Park, E.G., and Han, D.S., 2018. “A Study on the Time-Sectional Analysis of Apartment Housing Related Research in Korea”, *Journal of the Architectural Institute of Korea*, 34(3): 45-52.
17. 김태오·최막중, 2016. “한국의 아파트 공급과 수요의 역사적 연원에 관한 연구: 해방 이후 주택의 수직적 집적화 과정을 중심으로”, 『국토계획』, 51(6): 23-38.
Kim, T.O. and Choi, M.J., 2016. “A Study on Historical Origin of Apartment Supply and Demand in Korea: Focusing on Vertical Accumulation of Housing Units after the Liberation”, *Journal of Korea Planning Association*, 51(6): 23-38.
18. 김혜영·이상현, 2020. “영동아파트지구계획에서 근린주구론의 적용과 한계: 도곡아파트지구 역삼주구를 중심으로”, 『도시설계』, 21(6): 121-135.
Kim, H.Y. and Lee, S.H., 2020. “Limitations of The Neighborhood Unit Theory Applied to the Master Plan of Yeongdong Apartment Districts: A Case Study of the Yeoksam Neighborhood Unit, Dogok Apartment District”, *Urban Design*, 21(6): 121-135.
19. 노용희, 1974. “도시기본계획의 문제점”, 『도시문제』, 9(5): 8-17.
Rho, Y.H., 1974. “Problems in Comprehensive Master Plan”, *Urban Affairs*, 9(5): 8-17.
20. 대구광역시, 1995. 『대구도시계획연혁』, 대구.
Daegu Metropolitan City, 1995. *The History of Daegu City Planning*, Daegu.
21. 대구시사편찬위원회, 1995. 『대구시사 6권』, 대구: 대구광역시.
Daegu Historiography Institute, 1995. *The History of Daegu City 6*, Daegu: Daegu Metropolitan City.
22. 대구직할시, 1984. 『대구도시기본계획』, 대구.
Daegu Direct Control City, 1984. *The Master Plan of Daegu City*, Daegu.
23. 대전광역시사편찬위원회, 2002. 『대전 100년사』, 대전: 대전광역시.
Daejeon Historiography Institute, 2002. *100 Year History of Daejeon*, Daejeon: Daejeon Metropolitan City.
24. 대전시, 1972. 『도시종합계획(1972~1981)』, 대전.
Daejeon City, 1972. *Comprehensive Urban Plan: 1972~1981*, Daejeon.
25. 대전시, 1976. 『대전도시기본계획』, 대전.
Daejeon City, 1976. *The Master Plan of Daejeon City*, Daejeon.
26. 대전시, 1983. 『대전도시기본계획』, 대전.
Daejeon City, 1983. *The Master Plan of Daejeon City*, Daejeon.
27. 대한민국 정부, 1964~1985. 『대한민국 관보』, 국가기록원.
Government of the Republic of Korea, 1964~1985. *Official Gazette of Korea*, National Archives of Korea.
28. 무기명, 1974.3.18. “식량안보 굳건히”, 경향신문.
Unknown, 1973, Mar 18. “Food self-sufficiency for national security”, *The Kyunghyang Shimmun*.
29. 무기명, 1975.1.16. “도시 확산방지에 주안”, 매일경제.
Unknown, 1975, Jan 16. “Focusing on Preventing Urban Sprawl”, *Maeil Business News Korea*.
30. 무기명, 1975.6.20. “주거·공업지역 줄여”, 매일경제.
Unknown, 1975, Jun 20. “Reduction of Residential and Industrial Areas”, *Maeil Business News Korea*.
31. 무기명, 1975.6.7. “택지가 모자란다, 공급현황과 문제점”, 매일경제.
Unknown, 1975, Jun 7. “We Don’t Have Enough Land for Housing: Current State of Supply and Problem”, *Maeil Business News Korea*.
32. 무기명, 1975.7.24. “도시개발서 농지보전으로 갈팡지팡 토지정책”, 동아일보.
Unknown, 1975, Jul 24. “From Urban Development to Farmland Protection”, *The Dong-A Ilbo*.
33. 무기명, 1975.8.21. “76년까지 계획안 작성”, 매일경제.
Unknown, 1975, Aug 21. “Drawing Up a Plan by 1976”, *Maeil Business News Korea*.
34. 무기명, 1975.8.22. “도시계획·농지보전 어떻게 되나”, 조선일보.
Unknown, 1975, Aug 22. “Urban Planning and Farmland Protection”, *The Chosunilbo*.
35. 박정현, 2020. 『건축은 무엇을 했는가: 발전국가 시기 한국 현대 건축』, 서울: 워크룸프레스.
Park, J.H., 2020. *What Did Architecture Do?: Modern architecture in the developmental state of Korea*, Seoul: Workroompress.
36. 발레리 줄레조, 2007. 『아파트 공화국』, 길혜연 역, 서울: 후마니타스.
Valérie Gelézeau, 2007. *Republic of Apartment*, Translated by Gil H.Y., Seoul: Humanitas.
37. 배선혜, 2020. “‘아파트지구’ 초기 계획 지침 분석을 통한 1970년대 단지계획 기법 연구: 영동아파트지구종합개발계획의 사례분석을 중심으로”, 『도시설계』, 21(6): 35-48.
Bae, S.H., 2020. “The Design Guide Line of the ‘Apartment District’ Plan in the 1970’s: A Case Study of the Yeongdong Apartment District Masterplan”, *Urban Design*, 21(6): 35-48.
38. 부산직할시, 1972. 『도시기본계획』, 부산.
Busan Direct Control City, 1972. *The Master Plan*, Busan.
39. 부산직할시, 1985. 『부산도시기본계획』, 부산.
Busan Direct Control City, 1985. *The Master Plan of Busan City*, Busan.
40. 부산직할시, 1992. 『도시계획백서』, 부산.
Busan Direct Control City, 1992. *A White Book of Urban Planning*, Busan.
41. 서울특별시, 1966. 『서울도시기본계획』, 서울.
Seoul Metropolitan City, 1966. *The Master Plan of Seoul Metropolis*, Seoul.
42. 서울특별시, 1971. 『서울도시기본계획조정수립』, 서울.
Seoul Metropolitan City, 1971. *The Master Plan of Seoul Metropolis in 1991*, Seoul.
43. 서울특별시, 1972. 『시정종합계획: 1972~1981』, 서울.
Seoul Metropolitan City, 1972. *Comprehensive Plan for Municipal Administration: 1972~1981*, Seoul.
44. 서울특별시, 1978. 『2000년대를 향한 서울도시기본계획』, 서울.

- Seoul Metropolitan City, 1978. *Master Plan of Seoul For 2000 Years*, Seoul.
45. 서울특별시, 1980. 「서울 도시개발 장기구상 중기계획」, 서울.
Seoul Metropolitan City, 1980. *Long-term Conception and Mid-term Plan on Urban Development of Seoul Metropolis*, Seoul.
 46. 서울특별시, 2001. 「서울도시계획연혁 2권」, 서울.
Seoul Metropolitan City, 2001. *The History of Seoul City Planning 2*, Seoul.
 47. 양병이, 1992. “우리나라 그린벨트 관리의 효율화를 위한 방안: 서울시 그린벨트를 중심으로”, 『환경논총』, 30: 192-209.
Yang, B.E., 1992. “Methods for the Effective Management of Green Belt in Korea: With Emphasis on Green Belt in Seoul”, *Journal of Environmental Studies*, 30: 192-209.
 48. 양병이, 1997. “개발제한구역제도의 개선방향”, 『그린벨트백서』, 한국토지행정학회, 143-157. 대전.
Yang, B.E., 1997. “Improvement Directions of Restricted Development Areas”, *A White Book of Greenbelt*, edited by Korea Association for Land Administration, 143-157. Daejeon.
 49. 울산시, 1976. 「농지보전에 따른 울산도시 계획 재정비」, 울산.
Ulsan City, 1976. *The Renewal of Urban Planning for Farmland Protection in Ulsan City*, Ulsan.
 50. 울산시, 1980. 「2000년대를 향한 울산도시장기종합개발계획」, 울산.
Ulsan City, 1980. *Long-term Comprehensive Development Urban Plan for 2000's of Ulsan City*, Ulsan.
 51. 울산시, 1985. 「울산도시기본계획」, 울산.
Ulsan City, 1985. *The Master Plan of Ulsan City*, Ulsan.
 52. 인천광역시, 2017. 「인천의 도시계획: 1883-2014」, 인천.
Incheon Metropolitan City, 2017. *The Urban Planning of Incheon: 1883-2014*, Incheon.
 53. 인천시, 1969. 「인천도시재정비계획」, 인천.
Incheon City, 1969. *The Master Plan of Incheon City*, Incheon.
 54. 인천시, 1970. 「인천도시종합개발계획」, 인천.
Incheon City, 1970. *Comprehensive Urban Plan of Incheon City*, Incheon.
 55. 인천시, 1975. 「인천도시계획재정비」, 인천.
Incheon City, 1975. *The Renewal of Urban Planning in Incheon City*, Incheon.
 56. 인천시, 1976. 「인천도시계획재정비」, 인천.
Incheon City, 1976. *The Renewal of Urban Planning in Incheon City*, Incheon.
 57. 인천시, 1980. 「인천도시장기종합개발계획」, 인천.
Incheon City, 1980. *Long-term Comprehensive Development Urban Plan of Incheon City*, Incheon.
 58. 인천직할시, 1984. 「인천도시계획재정비」, 인천.
Incheon Direct Control City, 1984. *The Renewal of Urban Planning in Incheon City*, Incheon.
 59. 임덕호, 1994. “아파트붐의 특징과 원인에 관한 연구”, 『주택연구』, 2(2): 109-123.
Lim, D.H., 1994. “A Study on the Feature and the Factors of Apartment Boom”, *Housing Studies Review*, 2(2): 109-123.
 60. 임서환, 2002. 「주택정책 반세기」, 서울: 대한주택공사.
Lim, S.H., 2002. *The Half Century of Housing Policies*, Seoul: The Korea National Housing Corporation.
 61. 임수환, 1997. “박정희 시대 소농체제에 대한 정치경제학적 고찰: 평등주의, 자본주의, 그리고 권위주의”, 『한국정치학회보』, 31(4): 109-130.
Im, S.H., 1997. “A Political Economic Analysis on the Small Farm System under Park Government: Egalitarianism, Capitalism, and Authoritarianism”, *Korean Political Science Review*, 31(4): 109-130.
 62. 장성수, 1994. “1960~1970년대 한국 아파트의 변천에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
Zhang, S.S., 1994. “A Study on the Transition of the '60~70's Apartment Houses in Korea”, Ph.D. Dissertation, Seoul National University.
 63. 장세훈, 1998. “도시화, 국가, 그리고 그린벨트: 한국·영국·일본의 그린벨트를 중심으로”, 『도시연구』, 4: 33-69.
Chang, S.H., 1998. “Urbanization, the State and the Greenbelts: Focusing on Greenbelts in Korea, England and Japan”, *Urban Research*, 4: 33-69.
 64. 전상인, 2009. 「아파트에 미치다」, 서울: 이숲.
Jun, S.I., 2009. *Enthusiastic about Apartment*, Seoul: Esoop.
 65. 천현숙, 2003. “아파트 주거 확산 요인에 관한 연구”, 『국토연구』, 37: 65-81.
Chun, H.S., 2003. “A Study on Rapid Spread of Apartment Housing in Korea”, *The Korea Spatial Planning Review*, 37: 65-81.
 66. 최막중, 1994. “도농 지가관계를 이용한 도시토지시장의 범위와 규모 및 수급불균형에 관한 실증분석: 서울대도시지역을 중심으로”, 『국토계획』, 29(3): 191-207.
Choi, M.J., 1994. “Urban-Rural Boundary, Total and Average Land Values, and Demand-Supply Mismatch of the Seoul Metropolitan Land Market”, *Journal of Korea Planning Association*, 29(3): 191-207.
 67. 한국농촌경제연구원, 1999. 「농정반세기 증언: 한국농정50년사 별책」, 서울: 농림부.
Korea Rural Economic Institute, 1999. *Records on Fifty Years of Agricultural Policy in Korea*, Seoul: Ministry of Agriculture and Forestry.
 68. 한선옥, 1997. 「그린벨트규제의 사회적 비용 추계」, 서울: 한국경제연구원.
Han, S.O., 1997. *Measuring of the Social Cost of Green Belt Zoning*, Seoul: Korea Economic Research Institute.
 69. 황명찬·박우서·김재영·계기석·김영환·손명환·조명희, 1981. 「주택자료편람」, 서울: 국토개발연구원.
Hwang, M.C., Park, W.S., Kim, J.Y., Kye, K.S., Kim, Y.H., Sohn, M.H., and Jo, M.H., 1984. *Handbook of Housing Data*, Seoul: Korea Research Institute for Human Settlements.
 70. 황보람·최막중, 2018. “방재계획 요소로서 아파트와 한강변 아파트지구의 출현”, 『국토계획』, 53(5): 37-52.
Hwang, B.R. and Choi, M.J., 2018. “Disaster Prevention Function of Apartment and Emergence of Apartment Districts Along the Han River in Seoul”, *Journal of Korea Planning Association*, 53(5): 37-52.

71. Cameron, G., 1980. "Housing Densities for Developing Countries", *Third World Planning Review*, 2(1): 45-53.

72. Cheshire, P. and Sheppard, S., 1995. "On the Price of Land and the Value of Amenities", *Economica*, 62(246): 247-267.

73. Correll, M.R., Lillydahl, J.H., and Singell, L.D., 1978. "The Effects of Greenbelts on Residential Property Values: Some Findings on the Political Economy of Open Space", *Land Economics*, 54(2): 207-217.

74. Cullingworth, J.B. and Caves, R.W., 2013. *Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes*, 4th edition, London: Routledge.

75. Dawkins, C.J. and Nelson, A.C., 2002. "Urban Containment Policies and Housing Prices: An International Comparison with Implications for Future Research", *Land Use Policy*, 19(1): 1-12.

76. Kelly, E.D., 1993. *Management Community Growth: Policies, Techniques, and Impacts*, Westport, Connecticut: Praeger.

77. Nelson, A.C. and Duncan, J.B., 1995. *Growth Management: Principles and Practices*, Chicago: Planners Press, American Planning Association.

78. Nelson, A.C., 1999. "Comparing States with and Without Growth Management Analysis Based on Indicators with Policy Implications", *Land Use Policy*, 16(2): 121-127.

79. O'Sullivan, A., 2008. *Urban Economics*, 7th edition, New York: McGraw-Hill.

80. Phillips, J. and Goodstein, E., 2000. "Growth Management and Housing Prices: The Case of Portland, Oregon", *Contemporary Economic Policy*, 18(3): 334-344.

81. Son, J.Y. and Kim, K.H., 1998. "Analysis of Urban Land Shortages: The Case of Korean Cities", *Journal of Urban Economics*, 43(3): 362-384.

82. 경제기획원 조사통계국, 1966. 「인구센서스」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Bureau of Statistics, Economic Planning Board, 1966. *Population Census*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

83. 경제기획원 조사통계국, 1970·1975. 「총인구및주택조사」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Bureau of Statistics, Economic Planning Board, 1970·1975. *Population and Housing Census*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

84. 경제기획원 조사통계국, 1980·1985. 「인구 및 주택센서스」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Bureau of Statistics, Economic Planning Board, 1980·1985. *Population and Housing Census*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

85. 광주광역시, 2016. 「광주광역시기본통계」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Gwangju Metropolitan City, 2016. *Basic Statistics of Gwangju Metropolitan City*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

86. 광주시, 1964~1985. 「광주광역시기본통계」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Gwangju City, 1964~1985. *Basic Statistics of Gwangju Metropolitan City*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

87. 내무부, 1967~1985. 「한국도시연감」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Ministry of Home Affairs, 1967~1985. *Municipal Yearbook of Korea*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

88. 대구시, 1964~1985. 「대구광역시기본통계」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Daegu City, 1962~1985. *Basic Statistics of Daegu Metropolitan City*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

89. 대전시, 1964~1985. 「대전광역시기본통계」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Daejeon City, 1964~1985. *Basic Statistics of Daejeon Metropolitan City*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

90. 부산시, 1964~1985. 「부산광역시기본통계」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Busan City, 1964~1985. *Basic Statistics of Busan Metropolitan City*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

91. 서울특별시, 1964~1985. 「서울특별시기본통계」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Seoul Metropolitan City, 1964~1985. *Basic Statistics of Seoul Metropolitan City*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

92. 울산시, 1964~1985. 「울산광역시기본통계」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Ulsan City, 1964~1985. *Basic Statistics of Ulsan Metropolitan City*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

93. 인천시, 1967~1985. 「인천광역시기본통계」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Incheon City, 1967~1985. *Basic Statistics of Incheon Metropolitan City*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

94. 통계청, 1990·1995·2000·2015·2020. 「인구주택총조사」, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>
Statistics Korea, 1990·1995·2000·2015·2020. *Population and Housing Census*, Korean Statistical Information Service, <https://kosis.kr/index/index.do>

Date Received	2021-07-19
Reviewed(1 st)	2021-09-11
Date Revised	2021-10-04
Reviewed(2 nd)	2021-10-20
Date Accepted	2021-10-20
Final Received	2021-11-05