

2. 지역개관과 엘리트 구조 : 서울지역

安 淸 市

(서울대 사회대 교수)

金 夏 永

(서울대 사회과학연구소 조교)

<차 례>

- | | |
|--------------|-----------------|
| 가. 서 언 | 4. 상하수도 |
| 나. 지역특성 | 5. 도로·교통 |
| 1. 인 구 | 6. 치안·소방 |
| 2. 산업·경제 | 7. 복지 및 문화시설 |
| 다. 행정·재정 | 8. 위 생 |
| 1. 행정조직 및 규모 | 9. 환경오염 |
| 2. 재 정 | 마. 도시개발계획 |
| 라. 시민생활 | 바. 지역엘리트 |
| 1. 교 육 | 1. 지역엘리트 선정단위—區 |
| 2. 의 료 | 2. 지역엘리트 선정 |
| 3. 주 택 | |

가. 서 언

서울은 현재 한국의 수도로서 다른 도시들과 달리 '특별시'의 위치에 있다. 서울이 수도로서 기능하게 된 것은 14세기 말 조선왕조의 개국과 더불어서였다. 이후 서울은 줄곧 사회·문화·행정의 중심지로서의 위치를 차지해 왔는데, 서울이 '특별시'로서의 지위를 얻게 된 것은 1946년 미군정 통치하에서였다. 정부가 수립된 이후 1949년 당시 서울은 9개의 행정區를 가지고 인구는 대략 1,600,000명이었다. 1949년 「지방자치법」이 공포·시행됨으로써 서울시는 지방자치단체로 되었으나 당시의 사회적 여건의 미비, 사회적 혼란, 그리고 6.25로 인한 파괴와 전후복구 등으로 인하여 서울시민에 의해 선출된 서울시의회가 구성된 것은 1956년 9월이었다. 이후 서울시는 자치단체로 활동하여 현대적 도시로서의 면모를 갖추어오기 시작했다. 그렇

지만 서울시가 수도도시의 독자적 특이성을 갖고 행정능률을 향상시키게 된 것은 1962년 1월 27일 「서울시 행정에 관한 특별조치법」이 공포된 이후부터였다. 이로써 서울시는 중앙행정기관의 지시·감독을 덜 받고 국무총리직속 기관으로 행정상 특수한 위치를 누리게 되었다.

현재 서울은 627.06km²의 면적에 17개의 구, 417개의 동을 운영하고 있다. 그러나 서울은 단순한 한 국가의 행정적 수도로서가 아니라 현재 국민 생활의 모든 중심지가 되어 있으며 또한 국제도시로서의 일면도 가지고 있는 거대도시이다. 동시에 서울은 급속한 팽창에 따르는 각종 문제점과 발전의 과제를 안고 있는 도시이기도 하다.

나. 지역 특성

1. 인 구

서울시의 인구는 1981년 10월 1일 현재 8,676,037명으로서 전국 면적의 0.6%에 불과한 지역에 전국 인구의 22.6%가 살고 있다. 이 중 남자가 49.4%, 여자가 50.6%를 구성한다. 총가구수는 1982년 현재 1,915,104가구로서 한 가구당 평균가족수는 4.5명 정도가 된다.

지난 20년간 서울시의 연간 인구증가율은 평균 약 6% 정도로 남한 전체 인구증가율 2%의 세 배를 기록하였다. 이러한 인구증가는 <표 III-11>에서 나타나듯이 자연증가보다는 다른 지방으로부터의 인구 유입에 더 큰 영향을 받았다. 그리고 이러한 인구의 계속적 증가는 서울지역의 인구밀도를 계속 높여왔다. 이러한 인구밀도는 전국평균 1,470명, 전국도시평균 3,835명보다 훨씬 높은 것으로서 도시생활에 있어서 여러가지의 문제를 유발시키고 있다 (<표 III-12> 참조).

서울의 인구를 연령별로 나누어 보면, 13세 이하 인구의 비율이 비교적

<표 III-11> 서울의 인구 증가율 (단위 : 1,000명, %)

구 분 \ 연 도	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81
인 구 수	5,525	5,581	6,076	6,290	6,542	6,889	7,255	7,526	7,823	8,114	8,367	8,676
인구증가율	15.6	5.7	3.8	3.5	4.0	5.4	5.3	3.8	4.0	3.8	3.1	3.7
자연증가율	1.9	1.8	1.8	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5
사회적증가율	13.7	3.9	2.0	1.9	2.3	3.7	2.1	2.1	2.4	2.2	1.6	2.2

출처 : Seoul Metropolitan Administration 1982, pp. 11-12.

〈표 III-12〉 서울의 인구밀도 변화

(단위 : 명/km²)

연 도	68	70	72	74	76	78	80	81
인구밀도	8,500	6,000	9,900	10,400	11,600	12,500	13,300	13,326

출처 : Seoul Metropolitan Administration 1982, p. 13.

높고 생산연령층과 노년층 인구의 비율이 비교적 낮다. 그렇지만, 가족계획과 각종 인구시책에 힘입어 13세 이하 인구는 점차 줄어들고 있으며(75년의 31.2%에서 81년에는 28.3%), 반면 14세에서 60세까지 경제적으로 활동력이 있는 인구는 75년의 65.1%에서 81년에는 67.1%로 증가하였고 노년층 인구도 조금씩 증가하고 있다(75년 3.7%에서 81년에는 4.1%). 1981년 12월에 수립된 2차 10개년 지역개발계획(1982~91)에 따르면, 목표년도인 1991년에는 서울인구를 9,600,000명으로 고정시키고자 하고 있다. 그리고 장기마스터플랜에 의하면 20세기말경 서울인구는 9,500,000명 정도로 줄게 될 것이라 한다.

2. 산업·경제

1981년의 서울의 산업별 시민총생산은 경상시장가격으로 12조 4,898억 4천 만원으로 추계되어 있는바 이는 전국 산업별 총생산의 29.5%를 차지하였다. 이 중 사회간접자본 및 기타 서비스 부문이 74.0%로서 대중을 이루고 광공업 부문이 4.8%(이 중 제조업이 99.5%를 차지)를 차지하고 농림어업 부문은 1.2%에 불과하였다. 서울의 이러한 산업별 총생산 구성을 전국의 산업별 총생산 구성에 대비시켜 보면 사회간접자본 및 서비스 부문의 비율이 훨씬 높고, 농림어업 부문의 비율은 훨씬 낮은 것을 알 수 있다(〈표 III-13〉 참조).

부문별로 그 현황을 살펴보면, 서울의 농가인구는 서울 총인구의 0.27%,

〈표 III-13〉 서울시 산업별 시민 총생산 구성비(1981년)

	경상시장 가격		1975년 불변 가격	
	전국(100%)	서울(100%) (전국대 비율)	전국(100%)	서울(100%) (전국대 비율)
농 립 어 업	18.0	1.2 (2.0)	18.3	1.0 (1.7)
광 공 업	30.9	24.8(23.5)	35.9	29.7(25.5)
사회 간접 자본 및 서비스	54.8	74.0(42.7)	50.2	69.2(42.6)

출처 : 『도표로 본 서울통계 1983』, pp. 31-32에서 발췌.

〈표 III-14〉 서울시 금융기관수, 예금 및 대출 구성비

지역	구분	금융기관수, 예금 및 대출 구성비		
		금융기관수	예금(구성비)	대출(구성비)
전국	서울	2,126	100.0	100.0
	서울	676	62.7	61.4

출처: 『한국도시연감 1983』, p.462에서 정리.

서울 총가구의 0.20%를 차지하고 있어 극히 미미한 편이고 가구당 경지면적은 1.1ha에 이르고 있다. 서울의 농가구당 인구는 5.83명으로 전국 평균 4.85명보다 약 1명 정도가 더 많다. 광공업 부문을 보면, 1981년도 현재 서울시 5인 이상 사업체수는 광업 15개소, 제조업 8,755개소로 총 8,770개소에 이르며, 이에 종사하고 있는 종업원의 총수는 428,491명에 이르고 있다.

한편, 서울은 현재 재정·금융활동의 전국적 중심지로서 역할을 하고 있는데 전국예금액의 62.7%, 전국대출액의 61.4%가 서울에 집중되어 있다.

다. 행정·재정

1. 행정조직 및 규모

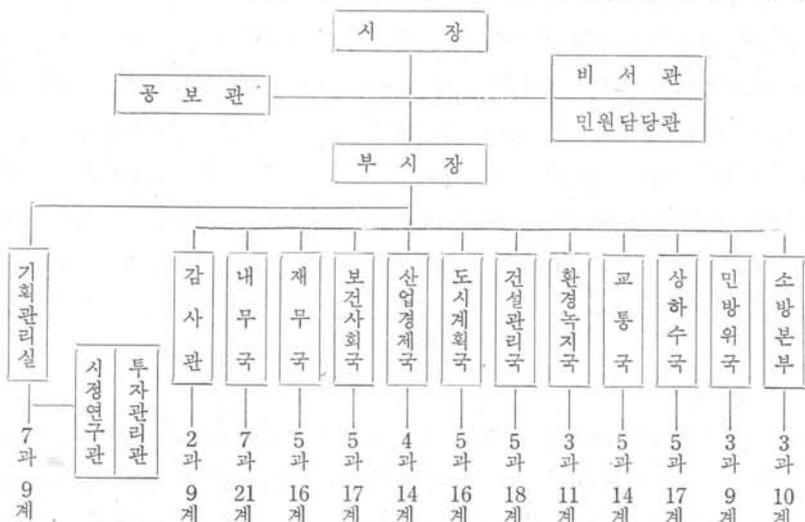
서울시 행정조직은 도시규모가 팽창함에 따라 점차 확대되어 왔다. 1946년 10월 당시 서울시의 조직은 시장—부시장—7국 2처였고, 정부수립 이후에는 시장—참사관 밑에 1실(비서실) 7국 36과가 있었다. 이후 계속적인 지구분동, 확장을 거쳐 현재 서울시는 본청만 하여도 1실 2관 10국 1본부 2담당관 95과 193계(경찰국 제외)를 운영하고 있으며, 각 구청은 1실 5국 20과 59계(17개 보건소 제외)로 구성되어 있다. 이외에도 서울시는 8개소의 직할 기관과 42개의 사업소를 운영하고 있다(〈그림 III-1, 2〉 참조).

이러한 각 기관에 종사하는 공무원의 숫자는 1981년 12월 31일 현재 28,354명이며(경찰관 제외), 공무원 1인당 시민수는 282명(이 숫자는 아래에서 밝히듯이 洞수준에서는 다르다)이다. 이는 인구 100,000명당 355명의 공무원이 있음을 의미한다. 이들을 기능별로 나누어 보면 일반행정직이 41%, 전문기술직이 17%, 기술직이 7%, 잡급고용직이 32%, 특별임명직(주로 동장들)이 2.5%, 소방공무원이 5.9% 정도 된다.

기구별로 보면, 본청직원이 2,359명, 동직원이 8,458명, 사업소직원이 8,315명이고 소방서에는 1,844명이 배치되어 있다. 즉 서울시 전 공무원 중

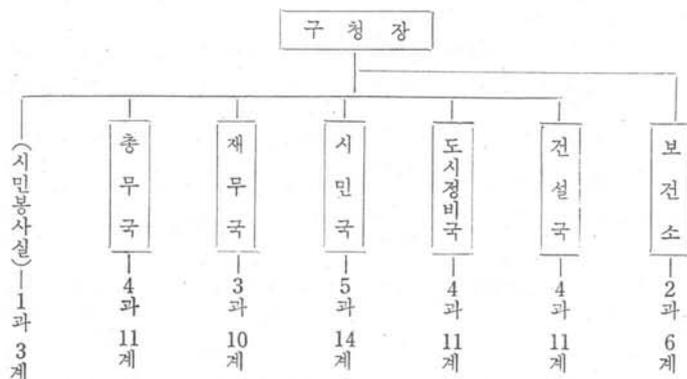
〈그림 III-1〉 서울특별시 기구 도표(본청)

〈1실 2관 10국 1본부 2담당관 59과 193계〉(경찰국 제외)



〈그림 III-2〉 서울특별시 기구 도표(구청)

〈1실 5국 20과 59계〉(보건소 제외)



59%가 일반시민들의 민원사무를 직접 담당하는 각 구와 동에 배치되어 있으며, 27%가 각 사업소에 배치되어 있고, 7.6%가 본청에 근무하며 6.4%가 소방서등에서 근무하고 있다.

기능상으로 볼 때, 서울시 본청은 서울시 행정에 대하여 총괄적인 조정, 통제, 관리의 기능을 맡고 있고, 각 구와 각 동은 ① 부여된 행정적인 직무를 수행하고, ② 시민들에게 행정서비스를 제공하고, ③ 일반 주민들과 시

행정 사이의 교량적 역할을 한다. 따라서 각 구와 동이 시 행정에 있어서 가장 일선적인 기관들이다.

1981년 12월 현재 서울시에는 17개 구와 417개 동(행정동)이 있으며, 각 구당 평균 36.9km²의 지역에서 24개동을 통하여 510,400명의 주민, 112,650가구들에 대해 행정적으로 관리, 봉사하고 있다. 행정의 최소단위인 동은 (1955년 4월 18일 '동설치 시행령'으로 설치됨) 평균 1.5km²의 면적, 20,800명의 주민을 관리하고 있다. 동직원은 총 8,458명으로 각 동당 평균 20명 정도가 근무하고, 동직원 1명은 평균 1,026명의 주민을 대상으로 봉사하고 있다.

2. 재 정

서울시 예산은 1960년대 말 제 2 차 경제개발 5개년 계획(1967~1971)의 후반기부터 급격히 늘어나기 시작하였다. 이는 산업화와 도시인구의 급증으로 인한 도시개발의 필요성이 커진 때문이었다. 1970년 예산총계는 454억원 규모이던 것이 1980년에는 7,221억 규모로, 다시 1983년에는 1조 2,853억 규모로 증가하여 지난 13년간 약 28배의 팽창율을 나타내었다(〈표 III-15〉 참조).

1983년 예산에서는 일반회계가 6,799억 1천 1백만원으로 예산의 약 52.8%를 구성하고 있는데 일반회계 세입의 주종을 이루는 것은 지방세수입과 세외수입이다. 대부분의 지방세수입은 취득세, 등록세, 면허세, 주민세, 자동차세, 도시계획세 등으로 주로 이루어지고, 세외수입은 수수료, 재산매각수입, 기부금, 지방채수입 등으로 이루어진다. 1983년 일반회계 세입예산

〈표 III-15〉 서울시 예산규모 변화 (단위 : 1,000원)

연도	구분	총 계	일 반 회 계	특 별 회 계
1975		167,579,582	101,547,790	66,031,792
1976		220,391,424	139,414,357	80,977,067
1977		331,160,138	226,297,138	104,863,000
1978		463,222,110	315,007,110	147,615,000
1979		651,101,392	402,160,292	248,341,100
1980		805,369,440	469,555,074	335,814,366
1981		1,003,203,994	535,535,017	467,668,977
1982		1,444,352,785	663,925,805	780,426,980

〈표 III-16〉 서울시 예산 일반회계 재원내역 (단위 : 1,000원)

구분	연도	1977	1978	1979	1980	1981	1982
총 계		213,957,009 (100.0)	298,868,747 (100.0)	374,538,913 (100.0)	429,793,787 (100.0)	510,615,701 (100.0)	675,638,912 (100.0)
자체 수입		208,440,258 (97.4)	287,371,661 (96.1)	354,795,383 (94.1)	403,468,803 (93.9)	486,273,401 (95.2)	648,416,907 (96.0)
시 세		150,183,083 (70.2)	203,982,181 (68.2)	251,113,642 (67.0)	300,431,128 (69.9)	354,294,657 (69.4)	458,390,834 (67.8)
세의수입		58,257,175 (27.2)	83,389,480 (27.9)	103,681,741 (27.7)	103,037,675 (24.0)	131,978,744 (25.8)	190,026,073 (28.1)
의존수입		5,516,751 (2.6)	11,497,086 (3.9)	19,743,530 (5.3)	26,324,984 (6.1)	24,342,300 (4.8)	27,222,005 (4.0)
지방세		986,700 (0.5)	—	293,800 (0.1)	2,479,000 (0.6)	22,000 (0.0)	3,000 (0.0)
보조금		4,530,051 (2.1)	11,497,086 (3.9)	19,449,730 (5.2)	23,845,984 (5.5)	24,320,300 (4.8)	27,219,005 (4.0)

주 : 1) 결산액
 2) 괄호안의 숫자는 구성비임.
 출처 : 『도표로 본 서울통계 1983』, p. 27.

〈표 III-17〉 일반회계 세출기능별 내역 (단위 : 1,000원)

구분	연도	1977	1978	1979	1980	1981	1982
총 계		184,759,006 (100.0)	261,953,476 (100.0)	332,690,309 (100.0)	407,482,842 (100.0)	473,257,356 (100.0)	556,167,664 (100.0)
일행 경비		37,135,496 (20.1)	55,509,638 (21.2)	65,707,898 (19.7)	97,807,639 (24.0)	112,929,314 (23.9)	120,034,872 (21.6)
사회복지		18,693,508 (10.1)	41,221,110 (15.7)	56,581,339 (17.0)	67,582,637 (16.6)	87,622,787 (18.5)	114,649,262 (20.6)
산업제비		9,129,119 (4.9)	13,703,951 (5.2)	25,847,539 (7.8)	34,160,614 (8.4)	36,193,988 (7.6)	16,258,701 (2.9)
공익사업비		84,056,124 (45.5)	115,189,805 (44.0)	143,883,050 (43.2)	134,127,088 (32.9)	126,719,149 (26.8)	159,145,864 (28.6)
민방위운영비		4,228,884 (2.3)	6,621,709 (2.5)	10,480,938 (3.2)	16,472,920 (4.0)	15,804,567 (3.3)	18,605,317 (3.4)
지원제비		31,465,875 (17.0)	29,707,261 (11.4)	30,189,545 (9.1)	57,331,944 (14.1)	93,987,551 (19.9)	127,473,648 (22.9)

주 : 괄호안의 숫자는 구성비임.
 출처 : 『도표로 본 서울통계 1983』, p. 28.

중 지방세 수입은 74.2%, 세외수입은 23%로서 서울시 자체수입이 97.2%를 차지하며 국고보조금은 2.8%만을 차지하였을 뿐이다. 이는 서울시의 재정자립도가 97.2%로서 아주 높음을 의미한다(〈표 III-16〉 참조).

한편, 일반회계 지출은 계속 증가하여 왔다. 이는 도로, 교량, 공원, 하수도 등 각종 공공시설의 건설 및 도시 생활환경 정비에 많은 비용이 소요되

부 때문이다. 또한 지방공무원의 증가에 따른 경비증가, 특별회계에 대한 기금의 증가, 각종 시설의 유지비 증가도 지출증가의 주요 요인이 되고 있다. 1983년 예산에서 일반회계 세출의 구성은, 일반행정비 22.4%, 사회복지비 22.9%, 산업경제비 2.1%, 공익사업비 24.7%, 민방위운영비 3.0%, 지원제비용 26.9%로 이루어졌다(〈표 III-17〉 참조).

서울시의 1983년 예산 중 특별회계 총액은 6,083억 9천 8백만원으로 그 수입은 사업수입이 47.4%를 구성하고 나머지는 사업의 수입으로서 지방채수입, 전입금, 보조금 등으로 충당된다. 특별회계 세출은 사업비용이 약 88%를 차지하고 나머지는 지방채 원금 및 이자상환금(9.5%), 전출금 등으로 구성되어 있다. 현재 서울시는 공기업 특별회계로서 상수도사업, 병원사업, 지하철사업을 관리·운영하고 있으며, 기타 특별회계로 상수도사업, 증기사업, 주택사업, 의료보호기금, 주택재개발사업, 토지구획정리사업, 하수처리사업, 유료도로사업, 주차장시설사업, 특정건축물 정리사업 등을 관리·운영하고 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같은 서울시의 재정규모를 시민의 수혜액과 담세액으로 환산해 보면, 1982년 기준으로 볼 때, 서울시민 1인당 수혜액이 123,461원, 1인당 담세액은 51,409원에 이른다(〈표 III-18〉 참조).

〈표 III-18〉 서울 시민 재정 변화 (단위 : 1,000원)

연도	구분	재정 규모		1인당 수혜액	시 세	1인당 담세액
		인	구	(수혜신장률%)		(담세신장률%)
1975		6,889,470	151,898,187	22,048(100.0)	70,282,066	10,201(100.0)
1980		8,366,756	672,890,111	80,424(364.7)	300,431,128	35,907(351.9)
1981		8,676,037	774,603,583	89,281(404.9)	354,294,657	40,836(400.3)
1982		8,916,481	1,100,841,546	123,461(560.0)	458,390,834	51,409(504.0)

주 : 괄호안의 숫자는 구성비일.

출처 : 『도표로 본 서울통계 1983』, p.30에서 발췌.

라. 시민생활

1. 교 육

서울시의 각급학교수 및 그 현황은 〈표 III-19〉와 같다. 이러한 현황 중 대학교는, 전국 89개 대학 중 36개가 서울에 위치하고 있음으로써 전국 대학

〈표 III-19〉 서울시 각급 학교 현황

	학교수	교실수	학급수	학 생 수			교 원	학급당 학생수	
				계	남	녀		서 울	전 국
유 치 원	339	1,056	780	27,958	15,186	12,772	1,240	—	—
국민학교	318	15,372	19,001	1,183,735	618,632	565,103	20,477	62.3	48.8
중 학 교	228	7,852	7,832	542,170	288,654	253,516	12,208	69.2	64.1
고등학교	169	5,584	6,662	397,555	210,504	187,051	12,138	{ 인문60.1 실업59.2	{ 58.9 57.5
전문대학	20	466	179	28,768	16,359	12,409	937	—	—
교육대학	1	23	38	1,533	226	1,307	65	—	—
대학(교)	36	3,427	1,121	250,643	180,670	69,973	9,388	—	—

출처 : 『도표로 본 서울통계 1983』, p. 51과 『한국의 사회지표 1983』, p. 157에서 각각 발췌.

〈표 III-20〉 서울시 의료 기관 수(각 구별)

지역	구분	총 계	병·의원	특수병원	치병·의원	과 방 한 병·의원	부설의원	조산소
전 국		12,807	7,198	12	2,320	2,461	240	576
서 울		5,088	2,513	5	1,229	1,149	54	138

출처 : 『한국의 사회지표 1983』, pp. 200-201.

〈표 III-21〉 서울시 의료인 분포 현황

지역	구분	계	의 사	한 의 사	지 치 의 사	과 한 지 치 의 사	약 사	한 의 사	한 의 사	지 치 의 사	조산원	간호원	기 타
서울시		30,701	8,829	4	1,594	2	9,812	1,227	7	314	6,310	2,602	
전체로		4,937	1,723	—	265	—	732	254	2	22	1,189	750	
중 구		4,243	2,191	—	193	—	688	74	1	38	1,058	—	
용 산		1,414	413	—	63	—	455	52	1	22	408	—	
성 동		2,012	643	—	61	—	634	52	—	12	610	—	
동대문		3,702	873	1	137	—	1,077	260	1	43	608	702	
성 북		986	204	1	57	2	507	63	—	16	136	—	
도 봉		874	146	—	41	—	567	40	—	25	55	—	
은 평		845	140	1	40	—	429	28	—	6	201	—	
서대문		1,949	685	—	208	—	395	65	—	16	580	—	
마 포		720	124	1	46	—	455	51	—	8	35	—	
강 서		911	123	—	50	—	413	25	1	8	291	—	
구 로		1,397	211	—	43	—	514	32	—	13	141	443	
영등포		2,430	594	—	81	—	537	69	1	25	416	707	
동 작		636	100	—	45	—	412	44	—	11	24	—	
관 약		635	104	—	48	—	437	37	—	12	15	—	
강 남		2,155	384	—	151	—	1,045	55	—	21	499	—	
강 동		837	171	—	65	—	515	26	—	16	44	—	

출처 : 『도표로 본 서울통계 1983』, p. 35.

의 40%가 서울에 몰려있음을 보여주고 있다. 한편, 서울의 국민학교의 한 학급당 학생수는 평균 62.3명으로 이는 전국 평균 48.8명보다 훨씬 더 많다.

2. 의 료

1982년 현재 서울시내의 의료기관 총수는 5,088개소로서 전국 의료기관의 약 40%가 서울에 위치하고 있다. 이러한 의료기관들에서 종사하고 있는 의료봉사자의 숫자는 모두 30,701명에 이른다. 서울시에 있는 의료기관의 수와 의료인의 분포현황은 <표 III-20>, <표 III-21>에 각각 나타나 있다.

3. 주 택

서울시는 면적에 비해 과다한 인구가 모여 살고 있고 또한 인구가 계속 증가되고 있다. 이에 따라 주택의 수요도 날로 증가하고 있다. 그러나 택지로 개발할 수 있는 지역은 한정되어 있어 지속적인 주택건설에도 불구하고 서울시는 만성적인 주택부족을 겪고 있다. 서울시의 연도별 주택부족율은 <표 III-22>와 같다.

<표 III-22> 서울시 연도별 주택부족율

연 도	가구(1만 단위)	주택 수	주택부족율
1965	64.9	345,057	46.7%
1970	109.6	600,367	45.3%
1975	141.0	763,084	47.5%
1980	183.6	993,661	45.9%
1982	191.5	1,188,744	38.7%

출처 : 김인·박영규, "주택의 소유관계와 거주지 공간분화 현상," p.121; 『한국 도시연감 1983』, pp.194-195.

4. 상하수도

1981년 말 현재 서울시는 9개의 수원지에서 1일 평균 2,986,700t의 상수도물을 생산·공급하였는데 서울시의 상수도보급율은 93.7%에 이른다. 한편 하수도는 68.6%의 시설율과 66.8%의 보급율을 보이고 있어 상수도시설 보다는 그 보급율이 훨씬 낮다. 특히 하수처리에 있어서는 하수처리 보급율이 16%밖에 되지 않음으로써, 많은 하수가 정화되지 않고 한강과 연안해역으로 흘러내려 한강오염, 연안해수오염의 중요한 원인이 되고 있다.

〈표 III-23〉 서울시 수송여건의 변화

구 분	연 도	1971	1976	1981
인 구		5,850,925	7,254,958	8,676,037
교 통 수 단 이 용 자		6,276,000	8,959,000	13,350,000
자 동 차 수		66,104	94,109	221,644
자동차 1대당 인구수		89	77	39
도 로 면 적(km ²)		38.2	45.7	57.3
도 로 율(%)		9.5	12.0	15.3
포 장 율(%)		29.3	60.0	68.9
지 하 철 길 이(km)		—	9.5	9.5
자동차 이용자 증가율(%)		10.9	6.0	15.8

출처 : *Seoul Metropolitan Administration 1982*, p. 91.

5. 도로·교통

서울시의 도로율은 15.2%, 도로포장율은 68.9%로서 그 상황이 좋지 않은 편이다. 이러한 여건하에 자동차의 숫자가 증가하여 서울시는 심각한 교통체증을 겪고 있다. 특히 자동차 숫자의 증가와 더불어 자동차 이용자가 증가함으로써 낮은 도로율에 겹쳐서 서울시내의 교통·수송을 정체시키는 주된 요인이 되고 있다. 현재 매일의 통근자 중 약 65%가 시내버스를 이용하고, 18%가 택시, 9%가 지하철을, 그리고 나머지 8%가 다른 교통수단을 이용하고 있다. 서울시의 수송여건의 변화는 〈표 III-23〉과 같다.

6. 치안·소방

서울시의 치안은 서울시 경찰국에서 담당하고 있는바, 서울시 경찰국은 2국 12파로 구성되어 있으며 23개의 경찰서와 552개의 파출소를 두고 업무를 담당하고 있다. 1982년 현재 서울시의 경찰관수는 13,396명으로서 경찰관 1인당 약 648명의 시민을 담당하고 있다. 한편 서울시의 화재예방 및 화재진압을 담당하고 있는 소방관서는 소방서 8개소, 51개의 소방파출소, 그리고 2개의 출장소로 구성되어 있으며 이들 기관에 모두 1,720명의 소방공무원이 근무하고 있다. 이 숫자는 소방공무원 1인당 1,075가구 4,864명의 시민에 대한 화재안전을 관리하고 있음을 나타낸다.

서울시의 범죄발생건수는 계속 증가추세에 있는데 1982년의 범죄발생은 총 196,423건으로 인구 44명당 1건의 범죄발생율을 보이고 있으며 이 중 170,667건의 범인을 검거하여 87%의 검거율을 보이고 있다. 서울시의 교통

사고 역시 계속 증가추세에 있는데 1982년에는 총 44,261건 발생에 1,091명이 사망하고 38,871명이 부상하였다. 이것은 서울 인구 223명 중 1명이 교통사고로 죽거나 다치거나 한 것을 의미한다.

7. 복지 및 문화시설

급격한 산업화와 사회변동과정에서 빈부의 격차가 커짐에 따라 서울시 지역의 생활보호대상자수도 점점 증가하는 추세에 있다. 더구나 지방으로부터 보다 나은 소득과 수입을 얻기 위해 지방 영세민의 유입이 증가함에 따라 이러한 추세는 감소되지 않고 있다. <표 III-24>에서 보듯이 1982년의 생활보호대상자(거택보호자와 영세민보호자를 합쳐)의 수는 213,989명 55,296가구로서 서울시 전체인구의 약 2.5%를 차지하고 있다.

<표 III-24> 생활보호 대상자 현황

년 도	1977	1978	1979	1980	1981	1982
가 구 수	43,673	52,610	49,462	47,663	54,342	55,296
인 원	190,877	223,660	207,330	192,026	216,985	213,989

출처: 『도표로 본 서울통계 1983』, p. 37.

한편 서울시는 영세민들을 구제하기 위해 매년 영세민 취로구호사업을 설치운영하고 있는데 1982년에는 693개소의 사업장에서 연인원 223,000명이에 참여하였다. 이의 서울시에서 운영·관리하고 있는 사회복지시설들은 신체장애아 시설, 모자시설, 양로원, 탁아소 등이 있는데 그 현황은 <표 III-25>와 같다.

<표 III-25> 사회복지시설 분포 현황(1982)

	계	육아원	신체장애아 시설	모자시설	양로원	탁아소
시 설 수	316	37	8	7	7	242
인 원	27,725	3,572	897	607	405	18,405

출처: 『서울통계연감 1983』, pp. 234-235.

현재 사회복지정책의 일환으로 전국에 걸쳐 시행되고 있는 의료보험제도의 수혜율에 있어서, 서울시의 1982년도 수혜자수는 총 6,591,886명으로 그 수혜율이 73.9%에 이르고 있는데 이는 전국의 수혜율 34.4%보다 두 배 이상이나 높은 비율이다.

한편 현재 서울시에 설치되어 있는 각종 문화시설들의 현황은 <표 III-16>과 같다. 이 표에 나타나 있는 바와 같이 서울의 각종 문화시설을 전국에 비교해 보면 높은 집중도를 보이고 있어 서울이 우리나라 문화생활에서 차지하는 비중을 짐작케 해 준다. 그럼에도 불구하고 인구의 수나 시민수요에 비해서 이들 문화시설은 매우 부족하다는 지적이 많다. 현대 생활에서 문화의 중요수단으로 취급되는 전화에 있어서는 전국 시설의 41% 이상이 서울에 집중되어 있다. 그리고 사찰, 교회, 도서관 장서수도 서울지역에 집중되어 있다. 그렇지만, 문화시설의 이러한 집중이 시민의 문화생활의 질과 직접적인 관련을 갖는가는 분명치 않다.

<표 III-26> 서울의 각종 문화시설 현황

지역	시설			공공도서관		종교시설		박물관	극장	T.V.	전화시설	드라마센터
	도서관수	좌석수	장서수	사찰	교회							
전국	117	49,267	2,131,802	2,949	12,677	51	404	6,134,274	4,062,721	—	—	
서울	9	10,706	679,081	1,159	5,433	18	76	1,781,231	1,680,500	17	17	
(전국對比)	(7.7)	(21.6)	(31.9)	(39.3)	(42.9)	(35.3)	(18.8)	(29.0)	(41.4)	—	—	

출처: 『한국도시연감 1983』, 각 페이지.

8. 위 생

서울시 인구가 증가하고 또한 주민들의 생활수준이 향상됨에 따라 시민들이 버리는 쓰레기와 오물의 양도 증가해 왔다. 그리고 쓰레기와 오물의 양이

<표 III-27> 청소 실적 (연도별) (단위: 쓰레기—ton, 분뇨—kl)

	쓰레기				분뇨			
	수거량	신장율	연수거인부	신장율	수거량	신장율	연수거인부	신장율
1976	3,243,920	100.0	1,856,390	100.0	586,623	100.0	476,363	100.0
1977	3,410,472	105.1	2,009,325	108.2	567,913	96.8	426,951	89.6
1978	4,203,602	129.6	2,241,100	120.7	591,902	100.9	369,375	77.5
1979	5,185,807	158.3	3,013,440	162.3	651,428	111.0	105,955	22.2
1980	7,439,579	229.3	3,456,915	186.2	652,776	111.3	239,111	50.2
1981	7,676,001	236.6	3,463,120	186.6	672,532	114.6	228,511	48.0
1982	7,509,521	231.5	3,803,300	204.9	656,234	111.9	203,143	42.6

주: 분뇨 연수거인부는 직영구에 한함.
출처: 『도표로 본 서울통계 1983』, p. 35.

증가하는 것과 더불어 오물처리시설, 수거인부도 계속 증가하여 왔다. 한편 이에는 비용의 증가를 수반하여 1982년도 쓰레기 수거에 따른 세입은 그 수거 및 처리비용을 따라가지 못하여 단지 17%정도만이 자체조달 되고, 그 부족분은 일반회계로부터 이전되어 메꾸어졌다(〈표 III-27〉 참조).

한편 서울시의 오물수거량이 증가하는 것은 위생적인 수세식화장실 설치율이 낮은데도, 그 원인이 있는데, 서울시의 화장실 가운데 수세시설이 된 곳은 44%정도이고 나머지는 모두 재래식 화장실이다(〈표 III-28〉 참조).

〈표 III-28〉 서울시 화장실 현황

화장실 총수	재래식 화장실	수세식 화장실	공동화장실
742,202개 (100%)	417,976 (56.3%)	323,996 (43.6%)	230

출처: 『한국도시연감 1983』, p. 350.

9. 환경오염

(1) 대기오염

1981년 말 서울시의 대기의 이산화황 및 다른 기타 물질 오염상태는 〈표 III-29〉와 같다. 이에서 보면, 이산화황만 보더라도, 주거지역의 평균치는 0.047ppm으로 세계보건기구(WHO)가 규정한 허용치 0.05ppm에 육박하고 있다. 또 도로연변과 공업지역은 그 기준치를 훨씬 초과하였고, 주거지역의 오염 최대치는 기준치를 세 배 이상 초과하였다. 이와 같은 사실로 보아 서울시의 대기오염은 상당히 심각한 것이다.

〈표 III-29〉 서울시 대기오염 실태 (단위: ppm)

구분 지역	이 산 화 황			NO	CO	HC	OX	SPM (mg/m ³)
	평 균	최소치	최대치					
주거지역	0.047	0.003	0.185	0.049	2.40	2.47	0.022	0.114
도로연변	0.108	0.005	0.310	0.115	2.95	2.14	0.020	0.199
공업지역	0.117	0.025	0.325	0.031	1.41	2.72	0.013	0.205

출처: Seoul Metropolitan Administration 1982, pp. 151-152.

(2) 물오염

서울시의 주 식수원은 한강인데 한강물의 오염은 서울시 상수도 공급원인 각 수원지의 오염수치로서 살펴볼 수 있다(〈표 III-30〉 참조).

〈표 III-30〉 연도별 한강물 오염 현황 (단위 : 1ppm)

연도	지역	팔 당	구 의	특 도	보광동	노량진	선 유	영등포	가 양
1975		—	2.2	2.6	7.4	6.3	—	8.5	—
76		—	1.7	2.1	5.9	5.6	—	8.1	13.18
77		—	2.1	2.5	4.6	5.2	—	10.1	14.1
78		2.0	2.25	2.47	6.3	6.7	6.2	9.43	14.63
79		1.1	1.4	1.6	3.6	3.1	4.6	4.3	9.1
80		1.25	1.64	2.21	3.85	3.92	4.58	5.65	11.69
81		1.08	1.45	2.14	4.62	4.91	5.72	6.46	9.97

출처 : Seoul Metropolitan Administration 1982, p. 153.

(3) 토양오염

토양과 지하수를 오염시키는 것은 주로 폐유, 산 찌꺼기, 광물질 쓰레기, 플라스틱, 고무, 금속, 기타 각종 침전물이다. 현재 토양오염을 극소화시키기 위해 농업제한구역이 설정되었고 오염된 관개용수의 사용여부는 특정지역의 流水의 오염정도, 하상침전물의 오염정도, 농토의 오염정도, 지하수 및 농산물의 오염정도를 측정하여 결정되고 있다.

서울시는 현재 각종 오염을 통제하기 위해 다각도의 정책을 시행하고 있으며, 오염을 방지하는 기술을 계속 개발시키고자 하고 있다. 그러나 오염 문제는 서울시가 안고 있는 가장 큰 문제의 하나로 꼽히고 있다.

마. 도시 개발 계획

서울에로의 과도한 인구집중, 그리고 사회적·경제적·문화적 집중은 서울을 모든 활동의 전국적 중심지로 만들었다. 반면 도시인구의 급증과 60, 70년대의 급격한 경제성장은 서울의 구조를 변화시키면서 급격한 팽창을 가져왔다. 이와 더불어 여러가지의 도시문제가 발생하였다.

우선, 한 지역에 과도하게 인구가 집중된 현상은 국가안보의 측면에서 심각한 우려를 자아내었다. 다음으로, 과잉인구는 도시의 규모와 경제가 확대된다는 효과를 넘어서서 비경제적인 문제들, 즉 교통체증, 주택부족, 공공시설의 부족과 환경오염 등의 문제를 야기시켰다. 이러한 문제들에 직면하여 정부는 서울에로의 집중경향을 낮추는 정책들을 시행하고 공장등을 지방으로 이전시키도록 유도하였다. 그리고 서울시의 개발정책도 외형적인 팽창

〈표 III-31〉 서울시 과거 도시계획의 주요 특징

구분 \ 연도	1936	1963	1972
목표연도	1965	1980	1981
예상인구	1,100,000	5,000,000	7,600,000
예상도시면적	135km ²	713km ²	720.88km ²
주거지역	92km ²	—	451 km ²
인구밀도	120명/ha	120명/ha	170명/ha
도시구조	—	도시중심부 5km반경을 도시중심으로; 하나의 중심점에서 방사상으로 도로구성	하나의 중심지역과 여러 부심지역; 반경 30km 이내에 10개의 부심지 (town)구성

에 치중하는 개발정책(〈표 III-31〉 참조)을 지양하고 기존의 개발지역을 보다 향상시키고 환경을 보전하는 패턴을 추구하고 있다.

이러한 정책의 대표적인 것이 도시재개발사업인데, 서울시는 1970년 수립한 「도시기본계획」에서 도시재개발지구를 규정하여 도심 반경 8km 권내 및 기성 시가지역 중 도시시설이 미비하고 인구의 과밀화 및 환경의 악화현상이 현저한 곳을 부분적으로 재개발하는 사업을 추진해 오고 있다. 그리고 1973년 10월에는 건설부에서 경제장관회의 심의를 거쳐 서울시내 179개 집단불량주택지구 3,729千평을 주택개량을 위한 재개발지역으로 지정한 바 있다.

현재 서울시에서 추진하고 있는 재개발사업은 두 방향에서 추진되고 있는데, 하나는 도시중심부의 기능을 재조직하려는 도시중심부재개발사업이고, 다른 하나는 불량주택이 들어찬 외곽지역들을 재개발하려는 주택개량사업이다. 이러한 재개발사업들의 목표로 들고 있는 사항들은, ① 토지 이용의 극대화를 통해서 도시기능의 경제적 효율성을 증가시키고, ② 무질서하게 흩어져 있는 도시기능들을 여러 중심부에 집중시켜 도시기능을 살려나가며, ③ 도로, 공원, 주차장 등의 공공시설물의 부족을 해소하고, ④ 노후화된 건물을 정비하고 충분한 공간을 확보함으로써 쾌적한 도시공간을 조성하고, ⑤ 건물의 과도한 집중을 완화시켜 화재 및 기타의 재해를 예방하고, ⑥ 불량주택 및 기타 생활시설들을 정비한다는 것이다. 그러나 이러한 재개발사업에는 재개발지구내 지역주민들의 반대 및 재개발사업 참여자·참여기관들의 이해관계가 얽혀 있어 재개발지구로 지정된지 수 년이 지나도 지구지정 당

〈표 III-32〉 도시재개발사업 5개년 계획 현황 (면적단위:천평)

구 분	지구 지정		진행 중		미착수	
	지구 수	면적	지구 수	면적	지구 수	면적
도심지	60	108	6	15(14%)	54	93(86%)
불량주택	41	274	9	55(20%)	32	219(80%)
계	101	382	15	70(18%)	86	312(82%)

출처:한규봉, "도시재개발 계획의 현황과 문제점," p. 36.

시의 상태로 남아 있는 곳이 많다. 현재 서울시가 추진하고 있는 「도시재개발사업 5개년 계획(1982~86)」의 현황과 실적을 보면 〈표 III-32〉와 같이 82%가 착수되지 못한 채 남아 있다.

한편 서울시는 보다 장기적이고 발전적인 도시계획을 위해 「2000년대를 향한 서울시 마스터 플랜」을 작성하였는데, 이는 1977년 4월에 착수되어 1982년 7월에 완료되었다. 이 마스터 플랜의 주요 특징과 내용들은 다음과 같다.

(a) 기간: 1982~2001(20년)

—1981~1986: 중기계획(개발계획)

—1981~2001: 장기계획(구조계획)

(b) 면적: 도시의 팽창을 저지하고 자연녹지대를 보존하기 위해서 현재의 도시계획면적 720.87km²를 변화시키지 않고 그대로 둔다.

(c) 계획의 기본전제:

—서울이 2000년대에는 통일된 조국의 수도가 될 것이다.

—서울에서 인구와 산업을 계속 분산시키는 정책을 추구한다.

—개발제한지역을 계속 존속시킨다.

(d) 계획의 미래:

—예상인구: 1986년 8,800,000명

2001년 9,450,000명

—도시구조: 분산적이면서 집중적인 개발을 통해 重核的인 도시구조로 재편성한다.

—洞과 區 수준을 이웃의 범위로 하고, 도시전체에 걸쳐 제반시설을 평준화시킨다; 단일중심적인 기존의 반원형 및 원형 가로망을 적교적인 가로패턴으로 보충한다.

- 토지이용계획 : 도시중심기능의 분산 ; 區수준에서 이웃 범위의 형성 ; 공업지역의 제한과 토지의 수직적 이용.
- 수송계획 : 지하철과 전철을 중심으로 대중교통수단을 개발한다 ; 가로 체계를 재편성, 체계화한다.
- 공원과 녹지대 : 한강과 고수부지를 이용하며 자연경관을 살린다 ; 도시외곽지역의 산기슭과 녹지대에 시민 위락시설들을 설치한다.
- 한강을 보존하고, 강변을 호수지역과 같이 조성한다.
- 에너지와 자원을 절약하는 도시구조를 만든다.
- 1988년 올림픽에 대비하여 스포츠시설을 건설하고 '전반적인 도시구조'를 향상시킨다.
- 팽창적인 개발을 억제하고 환경보호에 더 역점을 둔다.

서울시의 이러한 발전계획은 각 區수준에서도 이루어지고 있다. 도시가 급격히 팽창한 이후 '이웃'이라는 기본적 생활영역이 뚜렷하지 않았기 때문에 거주구역에서 시민들간의 직접적 대면관계뿐 아니라 이웃관계를 형성하도록 도시계획이 추진되고 있다. 구체적으로 말하면, 이러한 이웃형성은 1차적 이웃형성, 2차적 이웃형성, 그리고 도시구역의 세 단계로 나누어진다. 1차적 이웃은 인구 2만~3만 정도의 규모로서 洞을 그 기본영역으로 하고 주위에 국민학교와 중학교가 있으며, 시장이 가까운 것, 지역적 특성을 고려하는 것을 그 특징으로 한다. 2차적 이웃관계의 형성은 셋 또는 넷의 일차적 이웃관계를 합해서 인구 100,000만 정도로서 이루어지며 그 범위에 고등학교를 가지고 있다. 마지막, 도시구역은 인구 50만 정도 규모로서, 가능하다면 현재의 區지역과 부합하도록 한다는 것이다. 도시구역의 형성에는 산과 강 등 지형적 조건과, 도로·철도 등 인위적 시설물의 조건등을 고려하고, 이 구역은 도시부심지를 이루도록 유도하는 계획을 세우고 있다.

바. 지역엘리트

1. 지역엘리트 선정 단위—區

지역엘리트란 지역사회와 관련된 여러 활동분야에서 문제의 제기 및 해결, 중요 의사결정 및 시행 등에서 보다 많은 권력과 영향력을 가진 사람들

이라 할 수 있는데 이러한 엘리트들은 지역내 사회활동의 각 분야에서 찾을 수 있을 것이다. 그런데 서울지역에서 이러한 지역사회엘리트들이 누구인가를 확인하고자 할 경우 다음과 같은 사항이 고려될 필요가 있다.

먼저, 서울은 비록 행정적으로는 하나의 도시행정단위이기는 하나 다른 도시들과는 달리 전국의 거의 모든 사회활동의 중심이 되는 지역이다. 앞에서 살펴보았듯이 서울에는 중앙행정기관들이 위치하고 있는 이외에, 전국인구의 22.6%, 고등교육기관의 40%, 의료기관의 40%, 사업체의 45.6%, 자동차의 34%, 전화시설의 41.4%가 모여 있다. 또한 전국예금액의 65.4%, 은행대출액의 63.5%, 종합소득세의 50.1%가 집중되어 있는 이외에 각종 기관 및 사업체의 본사·본점들이 서울에 집중되어 있다. 따라서 사회 각 분야의 중요한 의사결정이 서울에서 많이 이루어지므로 서울지역에서 활동하고 있는 각 분야의 엘리트들은 많은 경우 전국적인 엘리트라고도 볼 수 있다. 그렇기 때문에 본 연구에서 대상으로 삼는 「지역사회」라는 측면을 강조

〈표 III-33〉 지역 현황 비교

구 분	지 역	종 로 구	관 약 구	서울시 전체
설 치		1943. 4. 1 종로구 役所 설치; 1946. 10. 1 종로구 로 개칭	1973. 7. 1 영등포 구에서 분구	
면 적		24. 10km ²	27. 57km ²	627. 06km ²
인 구 (81년)		292, 000	515, 000	8, 676, 037
가 구		65, 000	110, 000	1, 915, 000
인 구 밀 도		12, 124(명/km ²)	18, 666(명/km ²)	13, 836(명/km ²)
동 수		21	18	417
통 수 (반수)		426(3, 231)	682(5, 411)	12, 361(95, 439)
상수도보급율		99. 2%	98. 3%	94. 3%
하수도보급율(배수면적기준)		99. 9%	67. 2%	68. 8%
의료기관수(종합병원, 병원, 의원, 치과병의원)		425개	151개	3, 742개
사회복지시설수		12	33	316
영세민 취로구호사업 취로가구수		2, 182	15, 202	111, 985
시 장 수(점포수)		13(5, 632)	18(2, 016)	433(61, 144)
공 장 수		156	120	9, 470
식품접객업소수		3, 640	1, 940	40, 821
지 역 특 성		상업지역 주거지역	주거지역	

출처 : 『서울통계연보 1983』, 『도표로 본 서울통계 1983』, 『한국도시연감 1983』.

할 경우 서울지역 전체를 대상으로 지역엘리트를 선정하는 것은 부적절하다 할 수 있다. 더구나 현재와 같이 서울시의 제반 중요 문제에 대한 의사결정이 주민의 자치기관에 의해서 이루어지지 않고 행정관료적 기관에 의해 결정되고 시행된다는 사실에서 보면 서울지역 전체에서 지역사회 엘리트를 선정하는 것은 무의미할 수도 있는 것이다. 그래서 본 연구의 취지에 적합한 지역사회의 단위로서는 현재 행정구역상의 구(區) 수준이라고 판단되었다. 이러한 판단은, 앞서 밝힌 바와 같이 서울의 도시개발계획에서 區 지역을 도시생활권으로 설정하고 있다는 사실에 비추어 보아서 타당성이 있다고 할 수 있다.

이렇게 구 수준에서 지역사회엘리트를 선정하기로 결정한 뒤 본 연구를 위한 엘리트 선정 대상 지역사회를 표집한 결과 17개 구 가운데서 종로구와 관악구 두 지역으로 결정되었다. 종로구는 서울의 중심부에 위치한 지역으로 지역의 역사가 오래되었고 상업지역과 주거지역으로 주로 이루어져 있다. 한편 관악구는 서울의 외곽지역에 위치하고 역사가 비교적 짧으며 주거지역이 비교적 많은 지역이다. 두 개 지역의 현황을 비교해 보면 <표 III-33>과 같다.

2. 지역엘리트 선정

일반적으로 엘리트 선정 방법은 지위에 의한 방법(positional approach), 명성에 의한 방법(reputational approach), 그리고 의사결정 참여에 의한 방법(decision-making approach)의 세 가지로 크게 나누어진다. 본 조사연구를 위한 종로구와 관악구의 지역사회엘리트 선정은 지위에 의한 방법과 명성에 의한 방법들에 주로 의존하였다.

그 방법은 우선 지역사회엘리트를 제도적 엘리트와 비제도적 엘리트로 나누어 선정하기로 하고 제도적 엘리트로서는 각종 행정기관, 정부기관의 책임자들을 주로 선정하였다. 각종 정부기관의 책임자들을 선정한 것은 현행 제도상 이들이 지역사회의 제반 활동에 있어서 비교적 많은 의사결정권과 영향력을 행사하고 있기 때문이다.

다음으로, 비제도적 엘리트로서는 정부 각기관에 직위를 차지하고 있지는 않으나 지역사회의 운영·발전에 있어서 비교적 많은 영향력을 가지고 적극적으로 활동하는 인사들을 선정하였는바, 그 방법으로는 각 지역사회에서

〈표 III-34〉 종로구 지역사회 엘리트 현황

구 분	직 업 · 직 위	인 원
제도적 엘리트	민정당 국회의원·민한당 국회의원·종로구청장·종로경찰서장·동대문경찰서장·종로구청각국장(5)·중부교육구청장·종로보건소장·종로소방서장·광화문세무서장·광화문우체국장·종로세무서장·북부세무서장·제향군인회종로연합분회장·한국반공연맹종로지부장(無順)	소계 15명
경제적 엘리트	제조업체 종사 서비스업체 종사 문화계 종사	10 11 1 소계 22명
사회적 엘리트	법조계 종사 교육계 종사 의료계 종사 일반 사회단체 종사 문화계 종사	1 2 6 3 3 소계 15명

각종 자문위원, 협의회위원 등으로 활동하고 있는 사람들 중에서 선정하는 방법을 택하였다. 즉, 각 지역 구청의 협조를 얻어 각 구의 평화통일 정책 자문위원, 새마을지도자 협의회 임원, 정화추진 협의회 위원, 새마을 부녀회 임원, 방위협의회 위원 등의 명단을 가지고서 이 명단에서 중복되어 있는 사람들을 1차적으로 선정하였다. 이는 이렇게 각 자문위원회에 중복되어 참여하고 있는 사람들이 그렇지 않은 사람들보다 더 그 지역사회에서 적극적으로 활동하고 있다고 판단되었기 때문이다. 그리고 나서, 그 지역사회 사정에 밝으며 지역사회의 인물을 많이 알고 있는 사람을 찾아가서 이들에게 각각의 명단에서 지역사회엘리트라고 인정될 수 있는 사람들을 경제적 엘리트와 사회적 엘리트로 나누어 각각 선정하도록 의뢰하였다. 이러한 의뢰를 한 기관들은 각 지역의 평화통일정책자문회의 사무실, 여·야당 각 지구당 사무실, 구청 관계자 등이었다. 이렇게 제각기 선정된 인사들 가운데 가장 중복성이 높은 사람들을 차례로 각 지역에서 50~60명 정도 선정하였는바 그 현황은 〈표 III-34, 35〉와 같았다.

이상과 같은 엘리트 선정방법은, 지역엘리트의 선정이 현재 각 기관의 책

〈표 III-35〉 관악구 지역사회 엘리트 현황

구 분	직 업 · 직 위	인 원
제도적 엘리트	민정당 국회의원·민한당 국회의원·관악구청장·관악경찰서장·관악구청 각 국장(5)·관악세무서장·남부 소방서장·봉천전화국장·남서울 우체국장·관악전매서장·남부 교육구청장·관악 보건소장·관악구 재향군인회장(無順)	소계 17명
경제적 엘리트	농업 종사 제조업체 종사 서비스업체 종사	1 7 15 소계 23명
사회적 엘리트	의료계 종사 종교계 종사 교육계 종사 일반 사회단체 종사 문화계 종사 제조업체 종사 서비스업체 종사 기 타	5 3 2 2 1 1 1 4 소계 19명

임자 또는 “자문위원”, “협의회위원” 등의 직책을 가진 사람들에게만 한정되고, 그러한 직책을 갖고 있지 않거나 재야에서 활동하고 있는 지역사회의 지도자들은 제외된다는 단점이 있다. 그렇지만 현재와 같이 지방자치제가 아직 시행되지 않고 있고 또 지역사회에 대한 중요한 의사결정이 행정관료 기구를 통해 이루어지고 있는 상황에서 그래도 지역사회의 제반 문제와 지역사회발전에 관심을 갖고 부여된 권한을 행사하거나 또는 제한된 영향력이나마 적극적으로 행사하고 있는 인사들을 현재의 각 지역사회엘리트들로 보아도 큰 잘못은 없으리라 생각된다.

이렇게 선정된 인사들 가운데서 면접조사 실시기간 중 직접 면접할 수 있었던 인원은 종로구에서 35명, 관악구에서 55명이었는데 각각 62.5%와 93%의 면접율을 나타내었고 전체로 보면 79%의 면접율을 나타내었다.

참 고 문 헌

경제기획원

1983 『한국의 사회지표 1983』

김 인 · 박영규

1984 “주택의 소유관계와 거주지 공간분화 현상 : 서울을 사례로,” 『사회과학과 정책연구』(서울대 사회과학연구소), 제 6권 제 2호 : 117-151.

내무부

1983 『한국도시연감 1983』

내무부 지방재정국

1983 『지방재정연감 1983』

서울대학교 행정대학원 행정조사연구소

1982 『영세민 실태조사와 정책방향에 관한 연구』, 1982. 11.

서울특별시

1983 『서울통계연보 1983』

1983 『도표로 본 서울통계 1983』

서울특별시사편찬위원회

1982 『서울통사, 상』

1983 『시사자료, II』

1983 『서울육백년사』, 제 5권.

이기수

1968 『수도행정의 발전론적 고찰 : 역대 시장과 시정』, 서울, 법문사.

한국사회복지협의회

1977 『한국사회복지총람』

한규봉

1982 “도시재개발계획의 현황과 문제점,” 『도시문제』, 1982. 10:32-42.

Seoul Metropolitan Government

1982 *Seoul Metropolitan Administration 1982.*