2016 공통교재

도시행정론

지방행정연수원 | 시 · 도공무원교육원

공 무 원 헌 장

우리는 자랑스러운 대한민국의 공무원이다.
우리는 헌법이 지향하는 가치를 실현하며 국가에 헌신하고 국민에게 봉사한다.
우리는 국민의 안녕과 행복을 추구하고 조국의 평화 통일과 지속 가능한 발전에 기여한다.
이에 굳은 각오와 다짐으로 다음을 실천한다.

하나. 공익을 우선시하며 투명하고 공정하게 맡은 바 책임을 다한다.
하나. 창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행한다.
하나. 우리 사회의 다양성을 존중하고 국민과 함께 하는 민주 행정을 구현한다.
하나. 청렴을 생활화하고 규범과 건전한 상식에 따라 행동한다.

〈공무원 헌장 실천강령〉

하나. 공익을 우선시하며 투명하고 공정하게 맡은 바 책임을 다한다.

- 부당한 압력을 거부하고 사사로운 이익에 얽매이지 않는다.
- 정보를 개방하고 공유하여 업무를 투명하게 처리한다.
- 절차를 성실하게 준수하고 공명정대하게 업무에 임한다.

하나. 창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행한다.

- 창의적 사고와 도전 정신으로 변화와 혁신을 선도한다.
- 주인 의식을 가지고 능동적인 자세로 업무에 전념한다.
- 끊임없는 자기 계발을 통해 능력과 자질을 높인다.

하나. 우리 사회의 다양성을 존중하고 국민과 함께 하는 민주 행정을 구현한다.

- 서로 다른 입장과 의견이 있음을 인정하고 배려한다.
- 특혜와 차별을 철폐하고 균등한 기회를 보장한다.
- 자유로운 참여를 통해 국민과 소통하고 협력한다.

하나. 청렴을 생활화하고 규범과 건전한 상식에 따라 행동한다.

- 직무의 내외를 불문하고 금품이나 향응을 받지 않는다.
- 나눔과 봉사를 실천하고 타인의 모범이 되도록 한다.
- 공무원으로서의 명예와 품위를 소중히 여기고 지킨다.

Contents

Ⅰ. 도시 및 도시화의 본질 ····· 1

1. 도시의 의의 ····· 3
2. 도시의 유형 ····· 9
3. 도시화의 의의 ····· 15
4. 도시화 관련 정책과 추세 ····· 25
5. 도시화의 전망과 시사 ····· 32
6. 도시화와 도시문제 ····· 34

Ⅱ. 도시행정의 본질 ····· 45

1. 도시행정의 의의 ····· 47
2. 도시행정의 존재형태 ····· 50
3. 도시행정의 이념 ····· 52

Ⅲ. 도시·군 계획행정의 이념과 실제 ····· 63

1. 도시·군 계획의 이념과 역할 ····· 65
2. 도시·군 계획체계 ····· 69
3. 도시·군 관리계획의 주요 내용 ····· 78
4. 도시·군 계획정보의 특성과 중요성 ····· 89

Ⅳ. 도시문제와 도시행정의 실제 ····· 103

1. 도시의 주택문제와 대책 ····· 105
2. 도시의 교통문제와 대책 ····· 113
3. 도시의 급수문제와 대책 ····· 122
4. 도시의 쓰레기 처리문제와 대책 ····· 130
5. 도시의 공원·녹지문제와 대책 ····· 137
6. 도시의 토지문제와 대책 ····· 146

Ⅴ. 도시행정의 새로운 방향 ····· 177
1. 미래사회와 도시현상 ····· 179
2. 도시행정의 방향 ····· 182

Ⅵ. 우리나라 광역행정의 현황 및 발전방향 ····· 195
1. 광역행정의 의의 ····· 197
2. 우리나라 광역행정의 현황 ····· 200
3. 우리나라 광역행정의 발전방향 ····· 208

[표 목 차]

<표 1-1> 도시최저인구규모의 나라별 비교 ····· 7
<표 1-2> 도시와 농촌의 특징비교 ····· 9
<표 1-3> 도시규모 변천과정 ····· 14
<표 1-4> 도시화의 유형 ····· 19
<표 1-5> 제4차 국토종합개발계획 7대 추진전략 ····· 30
<표 3-1> 도시계획법의 변화 ····· 71
<표 3-2> 단계별 도시·군 계획의 특성비교 ····· 77
<표 3-3> 용도지역·지구·구역제 ····· 78
<표 3-4> 우리나라 국토의 용도지역 현황(2012년) ····· 79
<표 3-5> 우리나라 도시지역 내 용도지역 현황(2012년) ····· 79
<표 3-6> 우리나라 국토의 용도지구현황(2012년) ····· 79
<표 3-7> 용도지역별 건폐율 기준 ····· 80
<표 3-8> 용도지역별 용적률 기준 ····· 81
<표 3-9> 우리나라 도시·군 계획시설 미집행현황(시도별, 2011년) ····· 84
<표 3-10> 도시계획법 개정과 도시·군 계획 목적의 변화 ····· 90
<표 4-1> 주요가구지표추이 ····· 108
<표 4-2> 주요 도시별 도로율 비교 ····· 115
<표 4-3> 전국 자동차 등록 대수 ····· 116
<표 4-4> 도시별 자동차 등록 대수 ····· 116
<표 4-5> 대중교통 수단(버스) 활성화 정책 ····· 119
<표 4-6> 지역규모별 지방상수도 보급현황 ····· 122
<표 4-7> 상수도 취수시설 용량 ····· 123
<표 4-8> 1인당 급수량 통계표 ····· 124
<표 4-9> 지역별 취수장 현황 ····· 128
<표 4-10> 생활폐기물 발생량 ····· 130

<표 4-11> 주요국가의 도시쓰레기 발생량과 조성 ····· 131
<표 4-12> 연도별 폐기물 발생량 ····· 132
<표 4-13> 전국 주요도시 공원 현황 ····· 139
<표 4-14> 전국 공원 토지소유 현황 ····· 140
<표 4-15> 우리나라 지역·지구제의 변천과정 ····· 148
<표 4-16> 용도지역의 종류와 성격 ····· 150
<표 4-17> 용도지구의 종류와 성격 ····· 151
<표 4-18> 용도구역의 종류와 성격 ····· 152
<표 4-19> 시기별 토지구획정리사업 실적 ····· 153
<표 4-20> 토지공급 방식별 택지공급실적 ····· 154
<표 4-21> 토지개발방식 ····· 156
<표 5-1> 우리나라 인구구조의 변화와 전망 ····· 181
<표 6-1> 우리나라 행정협의회의 구성현황 ····· 203
<표 6-2> 행정협의회 운영실적 ····· 204

[그림 목차]

[그림 1-1] 일본 나가사키시의 네덜란드촌 ····· 11
[그림 1-2] 도시화의 유형 ····· 18
[그림 1-3] 21세기 통합국토의 실현 ····· 28
[그림 1-4] 제4차 국토종합개발계획의 기조 ····· 29
[그림 1-5] 계획의 기본 틀 ····· 31
[그림 2-1] 자치적 도시행정과 관치적 도시행정과의 관계(Ⅰ) ····· 50
[그림 2-2] 자치적 도시행정과 관치적 도시행정과의 관계(Ⅱ) ····· 51
[그림 3-1] 각국의 공간체계 ····· 70
[그림 3-2] 새로운 국토계획 체계 ····· 71
[그림 3-3] 주민제안서의 처리절차 ····· 83
[그림 3-4] 미집행 도시・군계획시설에 대한 매수청구 절차 ····· 85
[그림 3-5] 도시·군 기본계획 수립절차 ····· 86
[그림 3-6] 도시·군 관리계획 수립절차 ····· 87
[그림 3-7] 지구단위계획 수립절차 ····· 88
[그림 4-1] 대구시 상수원 현황 ····· 124
[그림 4-2] 고도정수처리수의 음용시험 홍보장면(일본, 오사카부, 1995년) ····· 128
[그림 4-3] 종량제 실시에 따른 쓰레기 배출량 비교(대구시, 남구의 예) ····· 136
[그림 5-1] 도시재생 계획 및 사업체계도 ····· 189

Ⅰ. 도시 및 도시화의 본질

Ⅰ. 도시 및 도시화의 본질

<개 관>

도시란 지표면의 일부를 점유하고 있는 좁은 공간에 정주인구가 대량 집중하여 정치·경제·사회·문화 등의 제 활동이 이루어지고 있는 중심지라고 할 수 있으며, 도시화란 이와 같은 도시적인 모습으로 변화하는 과정으로 파악할 수 있다.

도시행정이란 도시화로 야기된 도시문제를 민주적·효율적으로 해결하고 앞으로 예측되는 도시문제를 미리 예방하여 도시를 도시민들의 바람직한 생활공간으로 만들기 위하여 도시정책을 결정하고 집행하는 활동으로 볼 수 있다. 이와 같이 도시행정은 도시문제를 해결·예방하기 위해서 도시정책을 형성·집행하는 활동으로 볼 때, 도시와 도시화가 무엇인지를 파악해야 하며 도시화로 야기된 도시문제들을 해결해야 할 정책과제가 무엇인지를 알아야 한다.

여기서 먼저 살펴볼 주요한 내용은 첫째, 도시와 도시화의 개념을 파악하고 둘째, 도시화의 요인을 검토하며 선진국과 개발도상국의 도시화 유형을 살펴보겠다.

그리고 도시화의 특성과 도시화로 제기되는 도시문제 혹은 정책과제를 살펴볼 것이다. 따라서 여기서는 도시와 도시화의 개념을 정확히 파악하고 선·후진국의 도시화의 유형은 어떤 특징들을 가지고 있는지를 이해하여 우리나라 도시화를 정확히 전망하고 그 시사점을 이해하는 것이 중요하다고 하겠다.

1. 도시의 의의

가. 도시의 개념

도시라는 말의 어원은 중국을 그 발상지로 하고 있는데, 도시는 「다수의 상인이 모여 있는 곳」 또는 「시가지」 「궁성」 등 여러 가지를 의미하였다. 원래 중국에서 「도」는 소위 궁성으로서 천자가 거주하는 취락을 의미하였으며, 「시」는 교역이 행하여지는 장소를 의미하였다.

이와 같은 어원으로 볼 때, 「도」는 정치적·행정적 중심지 개념이며 「시」는 상업적·경제적 개념으로 파악되므로 도시란 「경제적·상업적 활동의 중심지인 동시에 정치·행정기능이 집중되어 있는 장소」라고 정의 될 수 있다. 그러나 국가에 따라, 시대의 추이 또는 사회구조의 상이 등에 의하여 학자들 간에 다음과 같이 다양하게 정의되고 있다.[1)]

1) 사회·문화적 기준

사회·문화적 기준에 의하면 「도시는 농촌사회에 비해서 규모가 크고 문화적으로 이질적이며, 사회적으로 다양성을 지니는 장소」라고 정의한다. 즉 인간관계는 공동사회 혹은 1차 집단의 관계라기보다는 이익사회 혹은 공식적인 역할관계이며, 사회조직의 형태는 기계적이라기보다는 유기적이다.

2) 경제적 기준

경제적 기준에 의하면 「농업에 종사하는 인구가 반 이하이면 도시」라고 정의한다. 즉 도시를 비농업지역과 같은 것으로 본다. 그러나 이러한 경제적 기준에 의한 도시의 정의는 한 국가 내에서 도시화의 정도와 도시분포에 대해서는 알 수 없다. 또한 도시는 생산과 서비스기능의 중심지로, 농촌은 원료 생산지역으로 구별되어 왔으나 이러한 구별은 점점 어렵게 되었다는 결점이 있다.

3) 정치·행정적 기준

정치·행정적 기준에 의하면 「도시는 엄격한 법적·지리적 경계가 존재하고 통계정보가 이용 가능한 준자치적 정치단위이며, 행정기능의 중심지」로 정의한다.

이 기준에 의하면 많은 국가들의 경우 소규모 행정중심지는 인구나 경제적 중요성에 관계없이 도시로 인정된다. 즉 극단적으로 소규모의 지역사회도 중앙정부의 지역행정중심지로서 기능을 하면 도시의 지위가 부여될 수 있다.

4) 인구규모와 인구밀도 기준

인구규모와 인구밀도를 기준으로 도시를 정의하는 것은 각 나라마다 다르지만 오늘날 가장 보편적으로 사용되고 있다. 인구규모를 기준으로 하면 어떤 장소는 그곳에 거주하는 정주인구를 가지고 도시로 정의한다. 덴마크는 도시인구가 250명이면 도시지역이 되며, 미국은 2,500명 이상, 그리스는 10,000명 이상, 한국은 50,000명 이상이면 도시라고 정의한다. 또한 국제 연합은 20,000명 이상이면 도시로 보고 있다.

1) Wallace F. Smith, Urban Development, University of California press, Berkley, 1980, pp.3-8.

한편, 인구밀도가 도시를 정의하는 가장 보편적인 기준이 된다. 그러나 이러한 기준에 의한 도시의 정의는 과연 매 평방킬로미터당 얼마만한 인구가 있어야 도시로 정의될 수 있는지에 대한 합의에 도달할 수 없다는 단점이 있다. 어떤 국가의 농촌인구밀도가 다른 국가의 도시인구밀도보다 더 높을 수도 있기 때문이다.

5) 물리적 기준

이 기준에 의하면 「도시는 도로, 철도, 자동차, 상하수도, 쓰레기처리, 학교, 병원, 도서관과 같은 하부시설과 주택, 궁전, 사원, 상점과 같은 부를 상징하는 상점건물군을 갖춘 장소」로 정의된다. 따라서 도시는 정주인구를 수용하고 있는 인공물의 집결체로 볼 수 있다.

이와 같이 도시에 대한 정의는 학자들의 관점이나 연구 분야에 따라 다양하므로 도시의 개념을 명확히 정의한다는 것은 거의 불가능하고 무의미할지도 모른다. 그러나 앞에서 살펴본 다섯 가지 기준을 종합하면 「도시란 지표면의 일부를 점유하고 있는 좁은 장소에 정주인구가 대량 집중함으로써 인구규모가 크고 인구밀도가 높은 곳이며, 인구는 주로 제2차 산업 및 제3차 산업과 같은 비농업적 경제활동에 종사하고 전문성의 특징을 지니는 사회조직이며, 자치성과 법적지위가 보장되는 정치·행정단위이다」라고 정의할 수 있다.

나. 도시의 구성요소와 기준

1) 도시의 구성요소

도시가 하나의 조직체로서 성립하기 위해서는 여러 가지 구성요소가 결합되어야 한다. 따라서 일반적으로 도시의 구성요소로 들 수 있는 것은 크게 시민, 도시 활동 및 토지와 시설 등 세 가지이다.

가) 시민(Citizen)

도시를 구성하고 있는 가장 원초적인 요소는 시민, 즉 사람이다. 시민은 개개인으로 본 인간이기도 하고, 인간의 집합인 사회이기도 하다. 여기서 시민이라 함은 당해 도

시지역에 상주하고 있는 자연인을 의미하는데, 이는 도시가 바로 사람이 모여 사는 정주환경이라는 뜻과 더불어 이러한 인적요소의 정주로 인해 도시가 집합사회로 존재하게 되는 의의까지도 부여하게 된다.

나) 활동(Activity)

사람이 도시라는 한 지역사회에 모여 살게 되면 구성원 개개인의 생존과 번영을 누리기 위하여 여러 가지 활동을 해야 할 뿐만 아니라 인간과 인간 사이에 발생하는 다양한 활동도 필연적으로 일어나게 된다.

이러한 활동은 개개인의 의·식·주에 관련된 일상적인 주거활동, 보다 나은 이윤을 추구하기 위한 부의 축적을 도모하는 경제활동, 보다 윤택하고 풍요로운 삶을 영위하기 위한 문화여가활동, 이러한 여러 활동을 연결시켜 주기 위한 교통·통신활동, 여러 활동이 원활하게 일어날 수 있도록 조정·관리해 주는 공공부문의 행정활동 등이 대표적이다.

다) 토지와 시설(Land and Facilities)

도시민이 도시에서 일어나는 제반 활동을 보다 원활하고 효용성 있게 하기 위해서는 이러한 활동들을 수용해주고 뒷받침해 주는 각종시설이 필요하고, 또 시설물이 배치·건설되기 위해서는 토지라는 공간이 필요하다. 도시시설물의 배치·건설에는 주택이나 상점·사무실·학교·교회 등과 같은 건물과 도로·광장·주차장·교량 등과 같은 교통시설, 시청·경찰서·우체국·소방서 등과 같은 행정기관, 상·하수도·도시가스·공동구·전기 및 전화의 송·배전시설 등과 같은 공공시설(infrastructure) 등이 그 구체적인 적성물이다.

2) 도시의 기준

도시란 많은 수의 사람들이 모여서 정주하는 곳 또는 인구밀도가 높은 구역이라고 볼 때 인구적 기준의 요건으로는 일반적으로 최저도시인구수준(Threshold Population) 개념이 도입되고 있다.

〈표 1-1〉에서 보는 바와 같이 가장 적은 경우에는 핀란드와 스웨덴의 200인으로부

터 가장 큰 규모는 한국, 일본의 20,000명에 이르기까지 그 진폭이 크다. 대다수의 국가는 최저인구규모를 2,000명에서 7,500명 사이에서 설정하고 있다. 데이비스(K.Davis)의 조사에 의하면, 73개국 가운데서 2,000명 이하를 최저인구로 정한 나라는 11개국에 지나지 않고, 7,500명 이상으로 정한 나라는 8개국에 지나지 않아 2,000에서 5,000 사이의 인구기준이 대부분의 국가가 채택하고 있는 통계상 도시최저인구규모라고 볼 수 있다.[2)]

<표 1-1> 도시최저인구규모의 나라별 비교

인구기준(인)	국 가
200	핀란드·스웨덴
250	덴마크
300	아이슬란드
1,000	베네수엘라·뉴질랜드·호주·캐나다
1,500	아일랜드
2,000	프랑스·콩고·이스라엘·아르헨티나·과테말라
2,500	미국·멕시코
5,000	벨기에·인도·가나·이란·네덜란드·오스트리아·파키스탄
10,000	그리스·스위스·터키·네팔
20,000	한국·일본*

※ 법정시가 되려면 한국과 일본 두 나라 모두 인구 50,000 이상 요구.

자료 : 1) L.J. King and R.G. Golledge, Cities, Space, and Behavior, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1978, p. 32.

2) R.N. Northam, Urban Geography, New York : John Wiley & Sons, 1979, p. 12.

우리나라에서는 지방자치법(제7조)에서 시·읍으로 규정되기 위한 조건으로 「시 또는 읍은 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고, 시는 인구 5만 이상, 읍은 2만 이상이 되어야 한다.」고 되어 있다. 동법에서는 시가 되기 위한 조건으로 최저인구 기준 외에 도시 형태적 기준도 제시하고 있다. 도농 복합형태의 시가 되기 위해서는 「인구 2만이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군의 경우에는 군의 인구가 15만 이상으로서 일정한 도시 형태적 기준을 갖추어야 한다.」고 되어 있다.

2) 통계적 도시정의에 필요한 개념적 근거와 객관화된 지표의 축적을 위한 학자들의 관심이 많다. 나라마다 상이한 기준을 국제적으로 통일시키고 객관화하려는 노력이 현재 계속 경주되고 있다. Kingsley Davis, "Urbanization" in the Urban Economy, ed.

여기서 도시 형태적 기준은 ① 당해 지역의 시가지를 적성하는 지역 내에 거주하는 인구가 전체의 60% 이상일 것 ② 상업·공업·기타 도시적 산업에 종사하는 가구가 전체의 60% 이상일 것 등이 그것이다.

우리나라에서 도시로 규정되기 위한 최저인구규모가 시의 경우 5만으로 외국의 경우보다 훨씬 높은 이유는 취락형성 과정상의 특성 외에 지역인구규모가 낮을수록 도시적 성격의 표출이 어렵기 때문이다. 이처럼 도시인구규모와 도시 형태적 성격이라는 기준으로 도시지역을 분류하지만 현실적으로 행정구역 면적의 확대로 비도시인구가 도시지역인구로 분류될 수 있다.

또한 시가화구역보다 행정구역이 훨씬 더 넓음으로써 소위 「오버·바운디드 시티」[3] (Over-bounded City) 현상을 가져와 도시행정과 농촌행정의 혼재현상을 가져오는 문제점을 초래하고 있다.

3) 도시의 특징

도시의 본질을 명확하게 이해하기 위하여 일반적으로 도시와 농촌을 비교함으로써 도시의 특징을 도출할 수 있다.

일반적으로 농촌은 1차 산업을 근거로 형성된다. 이들은 고유의 문화와 전통을 가지고 있으며, 인적 적성도 동질성을 유지한다. 이에 비해 도시는 2·3차 산업을 근거로 노동 분화가 이루어져 있고, 각종 제도와 조직이 확립되어 있다. 인적적성도 다원화·전문화·이질화된 형태를 보이고, 농촌의 대가족은 도시의 핵가족으로 변모하게 된다. 도시의 사회질서는 유기적인 조직과 제도에 의해 유지되고 있다.

따라서 농촌은 전통사회, 평형사회로 표현하며, 이는 농촌의 후진성, 보수성 및 정체성을 의미한다. 이에 비해 도시는 진취적이고 동태적이며, 변화와 발전을 위해 부단히 움직이고 있는 지역사회이다.

이처럼 도시과 농촌을 비교하는 기준으로 여러 가지가 있겠으나 몇 가지로 정리하여 비교해 보면 〈표 1-2〉와 같다.

---

3) Over-bounded city란 도시의 행정구역이 도시적 인구집중지대인 시가화구역보다 넓은 경우를 의미한다. Kingsley Davis, The world Metropolitan Area, (berkely : University of California, 1959), pp.7-10.

<표 1-2> 도시와 농촌의 특징비교

분 류 기 준	농 촌 지 역	도 시 지 역
① 취업구성	1 차 산 업	2·3 차 산 업
② 환경	인 간 적, 자 연 적	인 위 적, 시 설 적
③ 취락크기	소 규 모	대 규 모
④ 인구밀도	저 밀 도	고 밀 도
⑤ 주민의 동질성 여부	동 질 적	이 질 적
⑥ 계층구조	단 층 화	다 층 화
⑦ 상호작용의 성격	1 차 적, 직 접 적	2 차 적, 간 접 적
⑧ 인구이동의 유동성	희 소	다 발
⑨ 사회적 단위	가 정	직 장

자료 : 이규환, 「도시행정론」, 녹원출판사, 2010, p.90.

이와 같은 도시와 농촌의 구분에 대하여 사회학적 연구는 일반주민의 취업적성, 취락의 크기, 인구밀도, 주민의 동질성 여부, 사회적 분화의 방법, 인구이동의 방향, 주민의 사회적 상호작용의 성격, 사회적 단위 등 여러 가지 요인을 기준으로 하고 있다. 그러나 오늘날 국토공간에 있어서도 도시와 농촌의 양분법이 크게 퇴색할 정도로 양자 간의 접근현상이 나타나는 소위 「도시·농촌연속체설」(Urban-rural Continuity)이 대두되고 있다.

2. 도시의 유형[4)]

도시의 유형은 그 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 그 분류기준으로는 지형·지세, 위치, 적조, 경관에서부터 기능에 이르기까지 여러 가지로 이용되고 있으나 여기서는 적조, 기능, 법제, 시책, 계층적, 「에키스틱」(Ekistics : 인간거주학)적 분류 등 여섯 가지 기준을 놓고 그 유형을 분류해 보기로 한다.

4) 이규환, 「전게서」, pp.88-102

가. 적조적 분류

도시를 구조적으로 분류할 때에는 그 구조를 ① 활동적조, ② 물적적조의 둘로 나누어 생각할 수 있다. 도시의 활동은 집중적 활동과 분산적 활동으로 양분할 수 있는데 행정·사법·입법활동, 업무활동 등은 전자이고 주거활동은 후자의 예이다. 이 활동을 기준으로 집중적 활동이 한 점에 모인 도시를 단핵도시, 몇 곳에 나누어져 모인 도시를 다핵도시라 한다.

나. 기능적 분류

도시는 어떤 권역의 중핵으로서 그 지역에 대해 어떤 기능을 담당하면서 존립한다. 이와 같은 기능은 다양하여 행정기능처럼 그 범위를 책정하고 수행되는 것도 있으나 대부분의 기능은 그 미치는 범위가 명확치 않다. 다만 소도시에 비해 대도시의 기능은 넓은 권역에 미친다고 할 수 있다. 이와 같은 담당 기능의 특이성을 기준으로 도시를 분류한 몇 가지를 들면 다음과 같다.

1) 종합도시

보통도시 또는 표준도시라고도 한다. 도시가 지역의 중핵으로서 모든 생활의 중추적 기능을 보유할 때 그 도시 기능은 보편적인 것이 되고 특정한 기능에 편중하지 않게 되어 각 기능이 평균치에 가깝게 된다. 대도시뿐만 아니라 소도시에도 많다. 다만 대도시의 경우에는 거의 모두가 평균적 기능배분이 되어 있다.

2) 위성도시

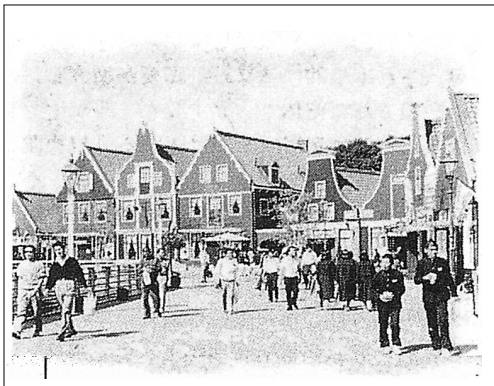
대도시와 인접하여 대도시와는 자치법상 독립된 지위를 갖고 있으며, 대도시를 모도시(母都市)로 그 기능의 일부를 분담하는 도시를 위성도시라고 한다. 이는 미국의 「테일러」(G · R. Taylor)가 그의 저서 「위성도시」(Satellite City)에서 당시 공장이 대도시와 교통이 편리한 지역으로 이전해 가는 경향을 고려하여 대도시와 고속도로 교통으로 연결된 도시를 건설하려고 했는데, 이것이 오늘날 위성도시의 형태이다.

3) 정치도시 또는 행정도시

수도는 국가의 정치적 중추기능을 보유하고 도청 소재지는 지방정치기능을 보유한다. 정치의 중앙집권체제가 고도화되면 수도의 비중이 커지고 경제나 문화 등의 활동도 집중하게 되는데 이는 세계적인 경향이다. 따라서 정치도시라고 하지만 정치기능만이 탁월한 것은 아니다.

4) 문화도시

문화재를 많이 갖고 있는 역사적인 도시 또는 근대적 문화시설을 가지고 있는 도시를 말한다. 특히, 일본 나가사키(長崎)시의 네덜란드촌은 뛰어난 명승지나 문화재가 없더라도 인공적으로 근대적 문화시설을 효과적으로 활용하면 문화도시로 성장할 수 있다는 본보기를 보여준 성공사례로 높이 평가되고 있다.



나가사키(長崎)시에서는 자매도시인 네덜란드 암스테르담의 전통민속물인 풍차와 집의 형태를 그대로 본 딴 네덜란드촌을 건립하였다. 암스테르담과 나가사키는 입지여건·기후·자연환경 등이 비슷하기 때문에 네덜란드촌을 방문하는 일본 사람들은 직접 현지를 가지 않고서도 이국의 문화를 효과적으로 접할 수 있다.

[그림 1-1] 일본 나가사키시의 네덜란드촌

5) 학원도시 또는 교육도시

학원을 중심으로 도시가 형성되는 경우는 외국에 비해 우리나라에는 적다. 필요한 편익과 문화적 환경의 요청 때문에 고등교육기관이 대체로 규모가 큰 도시에 위치하기 때문이다. 그러나 진주나 청주와 같이 주민의 3분의 1이 학생으로 되어 있는 도시 등은 교육도시라고 할 수 있다.

6) 관광도시

오늘날 관광은 외화획득산업의 하나로 유력하게 대두되었다. 관광도시란 관광자원을 보유하는 도시, 즉 문화재나 명승지, 온천 등을 보유하고 있는 도시를 말한다.

7) 침실도시 또는 기숙사도시

직·주분리 현상은 도시의 특성 중의 하나이다. 도시 주변에 개발된 주택지는 중심도시의 통근자들의 거주를 위한 장소라는 뜻에서 이러한 형태의 도시를 침실 또는 기숙사도시라 부른다.

다. 법제적 분류

도시의 법제적 분류는 도시가 거대화되어 이른바 대도시권이 성립되는 단계에서 문제가 된다. 대도시는 그 존재 성격상의 특질면에서나 행정 수요면에서 중소도시와는 질적으로 다르고 경우에 따라서는 도와 동등하거나 그 이상의 능력을 가질 수 있기 때문이다. 수도의 특수성을 살리기 위해 특별한 지위를 주는 경우도 있다. 이에는 특별시, 광역시, 지정도시[5], 일반시 등이 있다.

라. 시책적 분류

개발정책적 견지에서의 도시 분류방법이다. 여기에는 학자들이 관념적으로 그리는 이상도시적인 것이 있고 이들이 실제로 국가시책에 반영된 것도 있다.

1) 전원도시

이상도시면서도 현실적으로 건설된 바 있는 도시로 하워드(Ebenezer Howard)의 전원도시(Garden City)가 있다. 하워드는 도시와 농촌간의 장점을 따서 자연의 미, 사회적인 기회, 공원에의 근접성, 저주택비, 저물가, 고임금을 보장하는 전원도시를 만들고

5) 시를 도와 동격으로 승격시킬 수 없다는 현실적 문제와 대도시의 특수성을 살려야 한다는 이념적 문제를 놓고 절충방안으로 일본에서 쓰고 있는 제도가 지정도시이다. 따라서 도로부터 분리되지 않고 특례 인정을 통해 일부 시와는 달리 사무·권한·기구 등에 보다 많은 배려를 하는 대도시의 특이성을 인정하는 제도이다.

자 했다. 전원에 둘러싸인 도시의 규모는 너무 커서는 안 되고 토지는 공유이거나 신탁소유로 한다는 것이다. 이 전원도시 운동은 1903년에 회사가 창설되어 렛치워드(Letchworth)와 웰윈(Welwyn)에 실제로 건설되었다.

2) 뉴타운(신도시)

모도시 내의 인구를 계획적으로 분산시켜 그 곳에서 자족적인 생활을 하게 함으로써 모도시와의 교통의 흐름을 억제해 보고자 영국에서 시도된 위성도시의 하나이다. 대 런던계획에 마련되었던 이 뉴타운 안은 실제로 건설되었고 그 뒤 각국에 뉴타운 붐을 일으켰다. 그러나 나라에 따라서는 자족적 도시보다는 침실도시적 뉴타운을 건설하는 경우가 많아 모도시와의 교통문제 해결에도 신경을 쓰고 있다.

3) 성장거점도시

우리나라 제2차 국토개발계획에서 지역개발방법의 하나로 채택된 도시로서, 기존 대도시의 집적과 관련하여 주변부에 개발효과를 파급시킬 수 있도록 마련된 거점도시를 말한다. 이와 같은 거점도시에 대한 집중적인 투자를 통해 ① 대도시로부터 넘쳐흐르는 기업을 받아들이고, ② 과소지역으로부터 도시로 나가려는 인구를 받아 이들에게 직장과 생활의 터전을 제공하며, ③ 주변지역의 주민에게는 고용기회와 고도의 도시적 서비스를 제공할 수 있게 하자는 것이다. 대구, 대전, 광주를 제1차 성장거점도시로 정하고 춘천, 강릉, 원주, 청주, 천안, 안동, 전주, 남원, 목포, 순천, 진주, 제주 등을 제2차 성장거점도시로 지정하고 있다.

마. 계층적·지위적 분류

도시가 주변지역의 핵심이 되어 있을 때 그와 같은 핵심지로서의 성격이나 정도를 도시중심성이라고 한다. 이 중심성을 기초로 한 분류가 바로 계층적·지위적 분류이다. 이는 수도, 지방도시, 거대도시, 대도시 등으로 나눌 수 있다.

바. 「에키스틱스」적 분류

「에키스틱스」(Ekistics)는 그리스의 도시 및 건축학자인 「독시아디스」(C.A, Doxiadis)가 사용한 용어로서 인간정주의 과학, 즉 인간생활공간을 연구하는 학문을 의미한다. 여기서 그는 도시사회 및 도시규모의 변천과정을 통해 다음과 같이 공간적 분류를 시도하고 있다.

「독시아디스」는 〈표 1-3〉과 같이 인간생활공간체계를 15가지로 분류하고 있다.

〈표 1-3〉 도시규모 변천과정

인구(Population)	지역사회규모(community scale)	면적 (area)
1인	① 개인 (individual;Man)	$3m^2$
2인	② 방 (room)	$15m^2$
4인	③ 가옥 (family;dwelling)	$50m^2$
40인	④ 취락 (dwelling group)	0.005㎢
250인	⑤ 지구 (small neighborhood)	0.03㎢
1,500인	⑥ 근린주구 (neighborhood)	0.2㎢
9,000인	⑦ 소도읍 (small town)	1.7㎢
50,000인	⑧ 도시 (town)	7㎢
300,000인	⑨ 대도시 (large city)	40㎢
2,000,000인	⑩ 거대도시 (metropolis)	300㎢
14,000,000인	⑪ 집합도시 (conurbation)	5,000㎢
100,000,000인	⑫ 대상도시 (megalopolis)	80,000㎢
700,000,000인	⑬ 도시권역 (urban region)	0.8M㎢
5,000,000,000인	⑭ 대륙도시 (urbanized continent)	6M㎢
30,000,000,000인	⑮ 우주도시 (ecumenopolis)	40M㎢

자료 : 1M㎢ = 106㎢

이 가운데 여섯 번째 단계인 근린주구까지를 도시형성 이전의 생활공간으로, 일곱 번째 단계인 소도읍부터 도시형성 이후의 생활공간으로 보고 있다.

3. 도시화의 의의

가. 도시화의 개념과 조건

1) 도시화의 삼원적 개념

도시화는 매우 포괄적인 사회현상이기 때문에 한마디로 그 속성을 설명하기 어렵다. 학자들에 따라서 동일한 현상을 다른 용어와 개념으로 설명하기도 하고, 동일한 개념이 다른 의미로 사용되기도 한다. 그러나 대체로 학자들이 각자의 학문적 배경을 바탕으로 하여 제시하는 도시화의 개념을 정리한다면 다음과 같이 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

가) 행태적 개념

도시화를 주로 사회학적인 관심대상으로 파악하여 개인의 가치관이나 행태상의 변화로 이해하는 입장이다. 도시사회학자들이 취하는 개념으로서 이 입장을 대변하는 대표적인 학자로써 루이 워스(L.Wirth)를 꼽을 수가 있다. 워스는 도시화와 구별되는 도시성이라는 개념 하에 하나의 생활양식 (Urbanism as a way of Life)으로써 도시화를 이념적으로 파악하고, 그 속성으로서 대규모의 인구, 높은 인구밀도, 그리고 인구의 이질성을 들고 있다.[6)]

나) 적조적 개념

도시화를 경제적인 제반조건의 변화로서 파악하는 입장이다. 주로 도시현상을 경제적인 변수로 설명하려는 도시경제학자들이 취하고 있다. 이 입장에 의하면 도시화는 사회의 주된 생산수단의 변화, 즉 농업과 같은 채취산업이 비농경적 취업이나 생산분야로 이전하여 가는 과정이 그 핵심이다.

도시화의 생성과 진행 동기를 경제적 요소로 파악하는 입장은 현대사회 조직이 주로 경제적인 생활양식에 의하여 형성되고 있을 뿐 아니라 경제성장이 도시지역에서 대부분 생성되는 생산 활동에 의존하고 있기 때문에 학자들의 폭넓은 지지를 받고 있다.[7)]

---

6) Louis Wirth, "Urbanism as a Way of Life", American Journal of Sociology, 44, July 1938, pp.1-24.

다) 인구적 개념

도시화의 개념을 인구적 변화로서 파악하는 입장은 도시화란 비교적 단순한 현상으로, 인구가 도시지역으로 집중하는 과정으로 본다. 이 입장에 의하면 인구집중은 두 가지 형태로 이루어진다. 첫째는 인구집중 지점이 되는 도시의 숫자가 증가하는 형태이고, 둘째는 개별도시의 규모가 증대하는 형태이다. 다시 말하면 단위도시의 수적 증가와 개별도시의 규모상의 증가라는 두 요인에 의하여 도시인구가 증가하고, 이러한 증가의 과정이 도시화이다.

도시화를 인구집중의 단순한 현상으로 파악한다는 것은 개념상 결함이 있다. 생산수단이나 사회적 조직의 변화, 생활양식과 의식수준의 변화 등 인간생활의 전 부문에 걸친 근본적인 변혁의 한 형태인 도시화를 협소하게 파악하기 때문이다. 이러한 단점이 있기는 하나, 한편으로는 인구적 개념은 객관화된 지표에 의거하기 때문에 그 정의가 간단·명료하고 엄밀하다는 장점이 있다. 이 때문에 UN을 위시하여 각 국가에서는 통계의 작성이나 수집과 같은 공식적 목적으로 도시화를 정의할 때에는 예외 없이 인구적 개념에 의존하고 있다. 논리적으로 인구적 개념을 도시화로 옹호하는 견해도 있다. 이에 의하면 인구적 개념이 시간과 공간상에 목도되는 도시화의 연계현상을 경시하는 것이 아니라 이를 반영하여 줄 수 있다는 인식론상의 장점을 갖고 있다는 것이다.[8)]

2) 도시화의 조건

이상에서 설명한 바와 같이 도시화는 인구, 경제조건, 개인의 행태와 사회구조를 포함하는 포괄적인 사회변화의 한 양상이다. 이와 같이 다원적인 속성을 함축한 사회변화의 주요 형태로서 도시화가 진행되기 위해서는 여러 가지의 전제조건이 충족되어야 함은 말할 필요가 없다. 학자에 따라서 이러한 전제조건이 무엇인가는 각기 다른 시각과 어휘로 설명되지만, 그 핵심은 다음과 같이 요약될 수가 있다.

---

7) William H. Leahy, David L. Mckee and Rovert D. Dean(eds.), Urban economics(New York : The Free Press, 1970), pp.217-218 참조

8) Hope Tisdale Eldridge, "The Process of Urbanization", in Urban Man and Society, eds.1942

가) 인 구

인구의 존재와 이동이 도시화에 주요한 전제조건이 됨은 말할 필요가 없다. 그러나 단순히 사람이 존재한다는 것보다, 사람이 특정지역에 일정규모로 군집하여 집단생활이 유지되어야 한다는 것이 중요하다. 즉 군집생활을 통하여 분업적인 인간활동이 가능하여야 한다. 이러한 활동이 상호 연계되어 부단히 교류할 수 있어야 도시의 기능이 생성·확보·유지될 수가 있다. 이 점에서 인구의 존재보다 인구의 규모가 도시화에 결정적 조건이 된다.[9)]

나) 자연경관

인간이 지표상의 일정지점에 모여 항구적 정주생활을 유지하기 위해서는 자연조건을 비롯한 경관적 요인이 중요하다. 자연환경이 양호한가, 하지 않은가에 따라서 인간이 누릴 수 있는 생존조건이 달라진다. 이 때문에 자연환경이 군집생활에 필요한 전제요건이다. 자연자원과 환경이 양호한 입지에 위치하고 있느냐의 여부에 따라 도시의 성장과 발전이 가속화될 수도 있고 정체될 수도 있다.

다) 기 술

기술적 진보가 도시화의 세 번째 전제조건이 된다. 도시화가 가능하려면 일정지역에 인구가 모여 공생이 가능하여야 한다. 그러기 위해서는 좁은 면적에 많은 사람이 살 수 있는 각종 기술적 발명과 진보에 의존하지 않을 수 없다.

근대에 들어와 도시생활을 가능하게 한 기술진보 중 결정적인 것으로 산업혁명과 그 결과로 탄생한 공장 제도를 꼽을 수 있다. 산업혁명은 기계와 동력의 사용을 보편화시켰다. 그 결과 사회전체의 경제적 생산능력은 가속적으로 팽창되고, 생산수단과 기술의 가속적 진보로 인간의 도시 중심적인 활동반경이 한층 넓어지게 되었다.

라) 사회조직

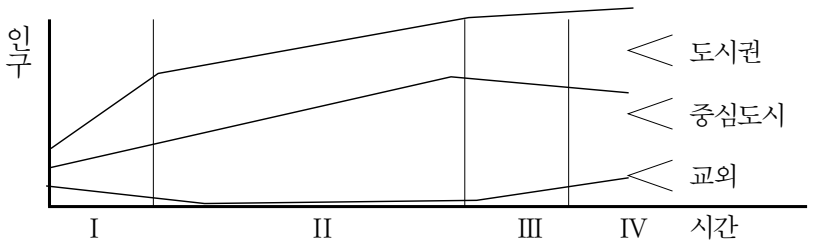
도시 내에서 정주활동이 가능하기 위해서는 사회적인 조직이 필수적이다. 이러한 사회조직이 도시화의 네 번째 전제조건이 된다. 인간이 영위하는 집단적 생활은 이해

9) 박수영 외, 한국도시개발론(일지사, 1995), pp.47-63

의 충돌과 마찰을 수반한다. 이러한 충돌과 마찰은 대인간 적대감과 사회적인 병리현상을 낳거나 조직생활의 안정을 파괴하기 쉽다. 따라서 사회적 질서와 규범을 확립하고 도덕적 기틀에서 이탈하는 각종 사회문제를 조정하고 통제하기 위한 조직과 수단이 필요하다.

나. 도시화의 유형

도시화의 유형은 선진국의 경우 도시화가 진행된 단계를 중심으로 살펴 볼 때 집중적 도시화(Urbanization), 분산적 도시화(Suburbanization), 역도시화(Deurbanization)의 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있고,[10] 개발도상국의 도시화 유형은 도시화의 현 수준과 인구의 성장 및 자연자원의 유용성을 기준으로 하여 네 가지 유형으로 나눌 수 있다.[11]



[그림 1-2] 도시화의 유형

Ⅰ : 집중적 도시화　　Ⅱ : 집중적 도시화·분산적 도시화
Ⅲ : 분산적 도시화(교외화)·역도시화　　Ⅳ : 역도시화

자료 : N. Vanhove and L.H. Klassen, Regional Policy, Saxon House. 1980, p.187.

10) Nobert Vanhove, Leo H. Klassen, Regional Policy : A European Approach, Saxon House, Teakfield Ltd, England, 1980, p.180.
11) Michael A. cohen, "Cities in Developing Countries : 1975-2000," in Pradip K. Ghosh(ed.), Urban Development in the Third World, Greenwood Press, London, England, 1984, p.29.

<표 1-4> 도시화의 유형

유 형		인구 변동 특성		
		중심도시	교 외	도시권
집중적 도시화	절대적 집중화	+	-	+
	상대적 집중화	++	+	++
분산적 도시화	상대적 분산화	+	++	+
	절대적 분산화	-	+	+
역 도 시 화	절대적 분산화	-	+	-
	상대적 분산화	--	-	-

+ : 인구증가, ++ : 인구급증, - : 인구감소 -- : 인구의 대폭적인 감소
자료 : N. Vanhove and L.H. Klassen, Regional Policy, Saxon House, 1980, p. 188.

N. Vanhove와 L.H. Klassen은 산업혁명 이후 유럽에서 진행되어 온 도시화를 [그림 1-2]와 〈표 1-4〉에서 보는 바와 같이 세 가지 유형으로 나누어 파악하고 있다.

1) 집중적 도시화

인구성장과 이용 가능한 농경지의 확대가 제한됨으로 인하여 농촌의 잉여노동력이 증가하고 소득이 낮아지게 되며, 도시지역에서 새로운 고용이 창출되면 농촌인구는 도시로 집중한다. 이와 같이 도시화가 진행되면 인구는 비교적 좁은 지역인 중심도시로 집중하여 중심도시는 급속히 성장한다. 반면에 중심도시 주변의 교외지역(농촌의 성격)의 인구는 상대적으로 감소한다.

따라서 한 도시 혹은 대도시의 공간적 측면을 중심으로 살펴볼 때, 집중적 도시화란 중심도시의 교외지역은 정체된 가운데 중심도시에 인구와 산업이 집중하여 중심도시가 급격히 팽창하는 현상을 말하며, 이러한 도시 혹은 대도시의 공간형태는 이용 가능한 교통기관과 교통시설의 발달정도에 의해서 결정된다. 이곳에서는 주택뿐만 아니라 위생 등 기초적 주거환경이 정비되어 있지 못해서 슬럼문제가 이 단계의 가장 중요한 문제로 대두된다.

2) 분산적 도시화

집중적 도시화가 계속되면 협소한 중심도시는 인구와 산업을 더 이상 받아들일 수

없게 되고, 중심도시의 주변부 혹은 교외로 인구와 산업이 분산되어 도시의 주변부가 외연적으로 확대되어 도시화가 진행된다. 이를 가능하게 한 것은 도시교통기관의 발달이라고 할 수 있는데, 최초의 교외화는 마차·철도 시대까지 거슬러 올라가 생각할 수 있겠으나 전기철도의 발달 특히 교외전차의 등장이 경제활동의 본격적 분산화를 가능하게 했다고 볼 수 있다. 이와 같이 중심도시의 주변지역으로 인구와 산업이 분산되어 이루어지는 도시화를 분산적 도시화 혹은 교외화(Suburbanization)라고 한다.

분산적 도시화 혹은 교외화가 촉진되는 중요한 원인은 대도시지역의 성장, 실질소득의 증대, 도시교통의 발달, 도시환경의 악화 때문이다.

한편, 도시교통의 발달은 도시의 공간구성의 변동 혹은 교외화를 촉진시키는 가장 중요한 요인 중의 하나이다.

3) 역도시화

역도시화(Deurbanization)란 중심도시 교외지역의 인구증가가 중심도시의 인구감소를 더 이상 보상할 수 없게 되고, 그 결과 도시권 전체의 인구와 고용이 감소되는 현상을 말한다. 이러한 도시쇠퇴현상을 방지하기 위하여 선진국의 중앙정부 및 지방정부는 도시재개발계획, 교통상황의 개선, 보다 적절한 사회하부적조의 조성 등과 같은 능동적인 정책을 통해서 대도시의 이미지(Image)를 개선하려고 노력하고 있다.

다. 도심공동화 대책방안

1) 도심공동화 현상의 의미

도심공동화의 의미는 도시사회학적으로 부정적 의미와 긍정적 의미를 동시에 내포하고 있다. 그 범위에 있어서도 도시의 교외화 현상의 일부로 상주인구가 격감되고 유동인구가 증가하는 도심의 도넛현상으로 설명하고 있다.

도시집중이 계속됨에 따라 비좁은 시가지에 집중해 오는 인구나 산업을 모두 수용할 수 없게 되고, 도시의 외곽부에 인구와 산업이 파급되게 된다. 그 결과 도심의 외연적 확대, 즉 경제활동의 분산화 경향이 시작되는데, 이를 가능하게 한 것은 도시교통기관의 발달이다. 이와 같이 도시교통의 발달에 따른 도시외곽의 확대는 먼저 거주활

동을 중심으로 진행되고 점차 산업 활동에 파급되게 된다. 하지만 거주활동과 산업활동의 분산화는 주로 제조업의 경우이고 새로 발달된 제3차 산업이나 첨단 정보산업은 도심부나 중심도시에 더 한층 집적되어 전체적으로 볼 때 중심도시의 고용 집중현상을 나타내게 된다. 다만 거주활동에서는 분산이 집중보다 더 증대되는데 그 중요한 원인은 개인소득의 향상과 이에 따른 중간 소득계층의 증대 및 경제력 향상을 들 수 있다. 이는 도심 외곽부의 나은 환경으로 거주지역을 옮겨가게 하는데, 이는 도시교통의 발달 특히 자동차 보급의 대중화가 이를 더욱 가속화시키는 요인으로 작용하였다.

특히, 교외화의 과정 중 도심과 외곽부의 발달은 부도심부가 형성될 수 있도록 하는데, 이로 인해 중심도시의 거주환경을 크게 약화시키게 된다. 고층건물의 출현은 일조시간을 빼앗고 자동차교통의 증대는 대기를 오염시키며, 도심부일수록 지가가 높아 재산세가 올라가서 결국 거주환경의 상대적 악화를 증대시키게 된다. 이에 따라 거주자가 급속히 빠져나감으로써 도심의 공동화 즉 도넛현상이 나타나게 되는 것이다.

2) 도심공동화 현상의 발생요인

도심시가지의 공동화에 따른 쇠퇴원인은 도시의 성장단계에서 자연스럽게 나타나는 현상으로 보기도 하고, 일자리의 감소 등 경제적 요인을 강조하기도 하며, 또 공공정책 및 계획으로 인한 불균등 문제로 보기도 한다. Sinclair(1983)는 '제로섬하의 도시쇠퇴론'을 통해 도심시가지의 쇠퇴는 탈공업화, 서비스화, 저성장상태인 시장지향적 서방선진국에 공통적인 '제로섬(Zero-Sum) 게임'의 결과라고 하고 있다. 또 도시의 성장은 도시화, 교외화, 반도시화, 재도시화의 사이클을 그린다는 '도시발전 단계론'을 전개하고 있는 Berg(1982)도 교외화 단계에서의 도심인구 감소와 도심활력 저하를 설명하고 있다. 영국 환경성의 연구와 정책보고서는 쇠퇴의 주원인을 일자리 감소로 지목하고 있으며, Bramley(1980), Nabarro(1980) 그리고 Smith(1980)도 실업요인을 내부시가지 문제발생의 핵심요인으로 보고 고용변화를 사례연구로 분석하고 있다. 또한 Lawless(1981)도 고용의 감소를 들고 있으며, 부차적 요인으로는 주택수준의 저하, 교육 및 공공서비스 공급부족 등을 들고, 이들 요인의 작용관계를 논의하고 있다.

이외에도 MacGregor(1990)도 실업이 하위계층에 속하게 되는 직접적 원인이고, 이러한 계층의 집중이 도시빈곤화지역 즉 내부시가지 문제지역이 형성되는 요인이라 하

고 있다. Walker(1979)도 보수주의자의 관점에서 실업의 증대와 높은 범죄율이 그 원인이라는 주장을 펴고 있으며, David & Green(1979)은 마르크스주의자의 관점에서 자본축적의 주기적 위기로 인한 자본가는 노동보다는 공장과 기계에 대한 투자를 선호하게 되고, 그 결과 자본이 열위지역으로부터 철수하게 됨으로서 내부시가지 쇠퇴가 발생한다는 입장 하에 논의를 전개하였으며, 영국의 Doe의 '도시정책백서'(1997)에서는 인구와 고용의 분산을 꾀하는 신도시 개발위주의 도시정책이 내부시가지 쇠퇴의 원인이라 지목하여, 1977년 이후부터 신도시 개발보다는 내부시가지 재생정책으로 정책선회를 하게 된 계기가 되었다. 또 Byrum(1992)은 교외화와 사회적 분리경향에 따른 주택시장, 그리고 교외개발을 촉진시켜온 공공정책상의 요인을 내부시가지 쇠퇴의 주요인으로 보고, 미국 미네아폴리스와 세인트폴의 쌍둥이 도시를 사례로 분석하고 있다.

3) 도심 공동화에 따른 도심기능 변화와 영향

도시화 과정에서 도심의 집적이익에 의한 상업시설의 증가는 도심을 거주중심에서 상권중심으로 이동하게 한다. 이로 인한 유동인구의 증가는 교통량을 증가시키고 더 많은 교통시설을 필요로 하게 한다. 즉 업무공간과 교통시설, 휴식을 위한 공간을 요구하게 된다는 것이다. 하지만 기존 도심 공간은 과밀한 시설물 집적에 의해 이러한 요구를 점차 제대로 수용할 수 없게 된다. 이러한 미수용은 업무공간으로써의 집적이익보다 더 많은 불이익을 창출하게 되어 업무시설 등 생산적 산업시설을 다른 지역으로 이동하게 하는 요인이 된다. 업무공간 등의 이동은 이러한 시설에 의존해 영위되는 산업자체에도 위협을 가해 이익 저하로 인한 영업의 포기나 이전 등을 고려하게끔 하여 도심의 공가를 더욱 증대시키는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 요인에 의해서도 도심시가지는 쇠퇴하게 된다. 이러한 쇠퇴는 상기의 물리적 요인뿐만 아니라 경제적 요인에 의해서도 더욱 가속화되는데, 기존도심은 투자집적에 의한 투자의 기회가 점점 저하하기 때문이다. 즉 건축 등 기존 시설의 집적이 이루어진 상태이고 지가에 있어서도 투자에 대한 기대수익이 저하된 상태라는 것이다. 신도심에서 얻을 수 있는 상대적 기대이익 우위가 존재할 경우 더욱 기존 도심에 대한 새로운 투자는 기대할 수 없게 된다. 이러한 결과는 건폐율 제한 등 제도적 환경에 의해서도 더욱 악화되는

데, 기존 시설에 집적된 공간에 새로운 시설의 신축은 많은 경제적 불이익과 제도적 제약을 받아야 하기 때문이다. 이러한 물리적 요인에 의해 투자가 이루어지지 않아 기존 건축물의 노후화와 이러한 시설에 의한 SOC의 낙후성은 더욱 기업환경을 열악하게 하여 이익창출을 저해하는 요인으로 작용한다.

4) 도심활성화 대책방안

가) 상업 등의 매력 제고

여러 가지 점포를 경영하는 상업자 스스로가 창의적인 노력을 집중하는 것에 대해 공점포, 공실빌딩 등의 활용, 재개발과 대규모 공지의 활용에 의한 공동점포의 정비, 아케이드의 교체와 파사드의 개수에 의한 상점가 환경정비, 카드사업과 택배사업 등의 도입에 의한 서비스 향상 등 하드·소프트 양면의 사업을 관계자가 협력하여 실시하는 것에 의해 중심시가지의 상업 자체의 매력을 제고하는 것이 중요하다.

또, 패션 관련 디자인·제작, 복지용구 개발·제작, 소프트웨어 개발이라고 하는 도시형 신사업은 새롭고 다양한 수요에 대응하는 상품과 서비스를 제고할 수 있는 것으로부터, 중심시가지의 사업 등 활성화에도 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 이러한 도시형 신사업의 중심시가지에의 입지를 촉진하기 위해 공동 전시·판매시설, 연구개발시설, 인큐베이터시설 등을 정비하는 것이 효과적이다.

나) 문화·교류·복지 등의 기능 강화

상업뿐만 아니라, 재개발 및 구획정리와 맞추어 공공공익시설의 정비, 공점포와 기존 공익시설의 활용 등에 의해 문화, 교류, 복지, 학습, 정보 등에 관한 기능을 강화하고, 중심시가지를 지역주민에서 중심시가지를 생활·교류의 거점으로서 정비하는 것도 중요하다.

다) 이벤트 등의 개최

중심시가지의 흡인력을 제고하기 위해서는 시설의 정비와 서비스의 향상이라고 하는 것에 대해 가로에 외출하는 즐거움을 연출하기 위해 축제, 골목 콘서트, 새벽시장, 도예대회 등의 이벤트 개최와 그러한 이벤트가 가능한 장소를 준비하는 것도 효과적이다.

중심시가지를 번화하게 만들기 위해서는 그 가로에 살고 있는 사람뿐만 아니라, 관광과 비즈니스를 목적으로 그 가로를 방문하는 사람을 늘리는 것을 고려하는 것도 하나의 대안이다. 이를 위해서는 지역 관광자원의 유효적절한 활용과 새로운 관광자원의 개발, 숙박시설의 충실과 지역정보의 제공에 의한 서비스의 향상, 이들을 통한 각종 대회와 회의의 유치 등을 행하는 것이 유효하다.

라) 쾌적하게 시간을 보낼 수 있는 환경조성

중심시가지에 온 사람이 기분 좋게 시간을 보낼 수 있도록 커뮤니티도로 정비, 보도 확폭, 회유 루트의 설정, 가로등의 설치 등에 의해 걷기 편한 환경을 정비하고, 공원·광장, 카페·테라스(Cafe & Terrace), 공중화장실 등을 준비하여 휴식공간을 만드는 것이 중요하다. 그 때, 고령자와 장애인이 안심하고 걸을 수 있는 장애물 제거(Barrier Free)에 대한 배려와 가로의 통일, 전선류의 지중화 등에 의한 아름다운 경관형성에 대한 배려도 필요하다.

한편 걷기 편한 환경 만들기에는 우회로(By-pass)의 정비, 공공교통기관의 편리성 향상 등을 통해 중심시가지에 필요 이상의 자동차교통 유입을 억제하는 것과 주차장 정비와 자전거 대책 등이 유효하다.

마) 교통의 편의성 증진

교외의 주택지와 중심시가지를 연결하는 도로와 우회로(By-pass)·환상도로의 정비, 시가지 내 자동차 교통의 원활화에 의한 지체해소, 적절한 장소에의 주차장 배치와 안내 시스템 정비, 자가용을 이용하는 구매객 등의 발길을 중심 시가지로 향하게 하는 것이 중요하다.

특히, 고령자와 어린이 등 자가용에 의지할 수 없는 사람들이 중심시가지에 오기 쉽도록 하는 것과 함께 자가용의 진입을 저감시켜 걷기 편한 환경 만들기에 도움이 되도록 커뮤니티버스 도입, 환승주차장(park-and-ride) 설치, 철도 서비스의 향상, 안내궤도식 철도(LRT : Light-rail-transit)도입을 포함한 노면전차 정비, 교통 터미널 정비 등에 의해 공공교통의 편리성을 제고하는 것이 중요하다.

이외에도 중심시가지와 그 주변에 살고 있는 사람을 늘리고, 커뮤니티의 유지·회복을 도모하는 것은 중심시가지의 상업·서비스업의 진흥과 번화함 만들기에 효과적일

뿐만 아니라, 복지의 향상과 재해 시 안전성 향상에도 효과가 있다. 이를 위해, 살기 편한 환경을 정비하는 것과 새로운 거주자를 받아들이는 그릇인 주택공급을 행하는 것이 중요하다. 또, 중심시가지의 활성화를 위한 사업과 병행하여 이전하는 사람을 수용할 수 있는 주택의 공급과 고령자를 배려한 실버 하우징 등의 공급 등도 효과적이다.

4. 도시화 관련 정책과 추세

가. 도시화 관련 정책의 전개과정

1) 대도시 인구집중 문제 인식기(1960년대 초~1970년)

1964년 9월 22일 국무회의에서 '대도시 인구집중 방지책'이 의결되었는데, 그 주요 내용은 군(軍) 시설 등 대도시와 관계가 적은 2차관서의 지방 이전, 전원도시 및 신산업도시의 개발 배치를 통한 생활근거지의 조성, 특정 지역의 국토건설사업 촉진, 대도시 내 공장 건설의 억제, 교육문화 시설의 지방분산 및 농촌 공장의 유치조장 등으로 요약된다. 이로 미루어 볼 때 산업화의 초기단계인 1960년대 초부터 대도시의 인구집중 문제를 하나의 정책 문제로 인식하고 기능의 이전 및 대도시 성장 억제에 관심을 가졌던 것으로 보인다.

1965년 1월 11일 건설부는 서울·인천·수원을 포함하는 3,325㎢의 특정지역을 지정하고 대도시 기능 이전의 합리화를 위해 서울 주변에 8개의 위성도시(인천, 수원, 의정부, 안양, 광주, 미금, 능곡, 양곡) 건설계획을 밝히고 있다. 1968년 12월에는 건설부에서 건설행정의 장기지침으로서 '국토계획 기본구상'을 밝히면서 위성도시 건설과 개발제한구역 설정을 촉구하였다.

1970년은 인구규모 2만 이상의 읍 인구까지를 도시 인구로 고려할 때 처음으로 전국 인구의 1/2이 도시인구로 분류되는 시점이다. 그 해 4월 3일 국무회의 의결로 '수도권 인구의 과밀집중 억제에 관한 기본방침'이 발표되고 건설부에 수도권계획관실이 설치된다. 수도 서울의 과밀문제를 해결하기 위하여 도·농간 균형개발, 국토종합개발계획의 수립, 개발제한구역의 설정 등으로 시설물의 수도권 내 집중을 억제하고 행정권한의 지방이양, 2차관서의 지방 이전 등을 대안으로 제시하였다.

2) 제1차 국토종합개발계획(1971~1981년)

1971년에 제1차 국토종합개발계획이 작성·공포되었다. 이 계획은 최초로 부분적인 계획에서 탈피하여 종합적이고 장기적인 개발계획인 점이 두드러진다. 기본 목표로서 도시와 농촌 간 균형 발전 및 풍요한 생활, 조화 있는 산업의 배치를 통한 국토구조와 환경개선을 들고 있다. 그런데 대규모 사업 위주의 거점개발 방식을 채택함으로써 개발 기반의 확충에 큰 비중을 두었다. 그리고 대도시의 과밀 폐해 방지와 공업의 지방분산을 위하여 지방공업개발법에 의한 조장책을 강력히 추진함으로써 전국토의 균형 발전을 도모하고자 하였다. 성장이 억제되어야 할 대도시의 범주 속에 서울·부산·대구를 들고 있고, 이들 대도시에 토지용도지역제 강화를 명시하고 있다. 이는 제2차 국토종합개발계획에서 대구를 제1차 성장거점도시로 육성·발전해야 할 도시로 지정하고 있는 것과 큰 대조를 이룬다.

1972년에는 전국적인 토지이용 기본계획 및 시행계획을 위하여 국토이용관리법이 제정되고, 1972년부터 1975년까지 서울시, 청와대, 경제기획원 등에서 수도 서울의 인구집중 억제안 및 대도시 인구분산 시책안 등이 산발적으로 작성되었다. 그러다가 1976년에 수도 서울의 인구분산 압력 완화 거점으로서 건설부에서 반월 신도시 건설계획을 수립하고, 수도권 내 각종 산업시설의 지방 이전을 장려하기 위해 조세를 통한 간접적인 방식을 채택했다.

1977년에 공업배치법이 제정되어 이전촉진지역, 제한정비지역 및 유치지역이 지정되고 공장 신축허가제 및 재배치 기본계획을 수립한다. 특기할 것은 1977년에 대통령이 임시행정수도 건설계획을 발표한 것을 예로 들 수 있다.

3) 제2차 국토종합개발계획(1982~1991년)

제2차 국토종합개발계획의 기본 목표는 무엇보다도 인구의 지방 정착 유도 및 개발 가능성의 전국적인 확대를 들 수 있다. 국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성 및 서울·부산 양대 도시의 성장 억제 및 관리, 지역기능 강화를 위한 사회간접자본 시설의 확충, 추진지역 개발 촉진 등을 강조한다.

그와 같은 기본 목표 달성을 위하여 처음에는 지역생활권 조성(대도시 생활권, 지방

도시 생활권, 농촌도시 생활권), 도시개발과 수도권 정비, 교통망 확충, 성장거점도시 육성, 농어촌 및 특수지역 개발 등을 전략수단으로 삼았는데, 실효성에 대한 의문으로 중간평가 시 생활권 조성은 지역경제권 계획수립(수도권·중부권·동남권·서남권)으로 변경되었고, 성장거점도시 육성안은 유보하는 것으로 변경되었다.

제2차 국토종합개발계획의 일환으로 1982년에 수도권 정비계획법이 제정되고, 1985년에 수도권 정비시행계획 수립에 착수하게 되었다. 시행계획은 서울집중 억제, 수도권 도시 간 기능 분담, 광역적 시설 이용체계 확대, 쾌적한 도시환경 유지 등을 밝히고 있다. 그리고 1983년에는 농어촌 소득원 개발촉진법 제정 및 경기도와 제주도를 제외한 7개 도의 도로건설 종합개발계획이 수립·공고되었다.

4) 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)

제1차 및 제2차 국토종합개발계획의 거점개발을 통한 국가 성장 기반의 구축, 수도권의 성장 억제 노력을 통한 국토의 균형발전을 위한 기반 정비를 주된 계획 기초로 하고 있음에 반해 제3차 국토종합개발계획에서는 지방의 집중 육성을 통한 국토균형발전의 적극적 추구, 효율적 국토이용 체계의 확립을 통한 세계화·개방화에 대한 대처, 남북통일을 향한 단계적 국토기반의 조성에 기조를 두고 있다.

상기 계획 기조에 입각한 제3차 국토종합개발계획의 기본 목표는 지방분산형 국토골격의 형성(국토공간의 균형성), 생산적·자원 절약적 국토이용 체계의 확립(국토이용의 효율성), 국민 복지의 향상과 환경보전(국민생활의 쾌적성), 남북통일에 대비한 국토기반의 조성(남·북한간의 일체성)이다. 기본 목표의 실현을 위한 추진전략으로서 지방도시 및 신 산업지대 조성과 산업의 첨단화 촉진, 통합적 고속 교류망의 구축, 주택·상하수도 등 국민생활 환경부문의 투자 확대 및 제도 확립, 국토계획의 집행력 강화, 통일을 향한 남북교류지역의 개발관리 등 6개 실천전략을 채택하고 있다.

5) 제4차 국토종합계획(2002~2020년)

가) 제4차 국토종합계획의 개요 및 내용

국가 간 무한경쟁시대가 본격적으로 전개되면서 치열한 경쟁체제와 다양한 협력체제가 형성되고 있다. 즉 21세기에는 세계경제의 전면적 자유화, 동북아지역과 중국의 융성, 경제활동의 동시화·광역화·다양화, 지방분권화의 점진적 정착, 삶의 질에 대한 국민수요 증대 등 대내외적으로 수많은 변화가 예상되고 있다. 이러한 가운데 국토정책에 있어서도 국토의 대통합을 이룩하여 '제2의 건국'을 실천하고자 21세기 국토 구상안(제4차 국토계획)을 제시하였는데, 국토균형개발을 통한 지역 간의 통합, 개방적 국토경영을 통한 동북아경제와 통합, 환경 친화적 국토관리를 통한 조화, 남북교류 확대를 통한 한반도 통합 등을 기조로 삼고 있다.

지역 간의 통합	⇨	더불어 잘사는 '균형국토'
개발과 환경의 통합	⇨	자연과 어우러진 '녹색국토'
동북아 지역과의 통합	⇨	지구촌으로 열린 '개방국토'
남북한의 통합	⇨	민족이 화합하는 '통일국토'

[그림 1-3] 21세기 통합국토의 실현

제4차 국토계획의 방향은 동북아 교류의 중심국가, 균형 잡힌 복지국가, 친환경적 문화국가, 한반도 통일국가를 지향하고 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 동북아 지역이 세계경제의 중심으로 부상하고 한반도가 동북아 경제권의 중추적 역할을 담당하는 것이다. 인천국제공항이 동아시아의 허브공항 역할을 담당하고, 부산·광양항이 동북아지역 거점항만으로서 중계 및 환적기능을 수행하는 한편, 잘 발달된 고속철도와 고속도로가 한반도를 통하여 태평양과 유라시아 대륙을 연결하는 것이다.

둘째, 거대화과정에서 발생된 지역 간, 산업 간, 계층 간 격차를 극복하고, 진정한 사회 통합을 달성하는 것이다. 지방분산형 국토개발을 통한 수도권과 지방 간, 도시와 농촌 간의 균형발전 그리고 산업 간 격차를 해소하고 사회계층 간의 격차와 위화감을 극복하여 형평성과 균형성을 회복하는 것이다.

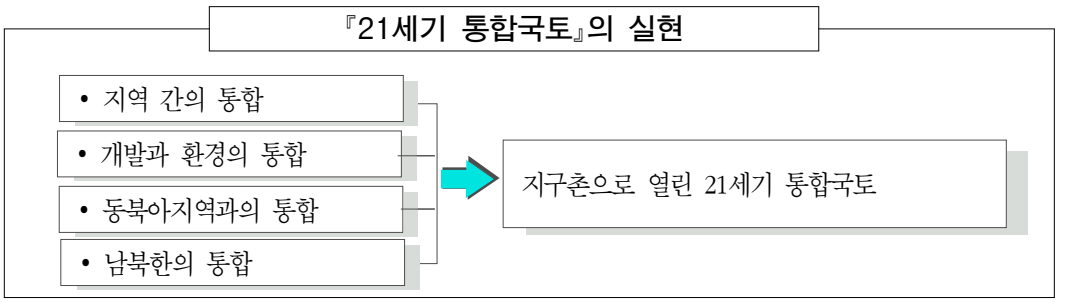
셋째, 우리 사회의 모든 시스템이 자연환경과 조화를 이루는 방식으로 전환하는 것이다. 즉 우리의 생활양식이 환경보전형으로 바뀌고 사람 간의 관계, 사람과 자연과의 관계가 공동체적 유대를 가진 '자연과 공생하는 녹색사회'를 조성하는 것이다.

넷째, 통일을 위한 21세기 남북경제공동체의 달성이다. 한국이 아·태지역의 중심국이며, 동시에 세계적 중심국가의 하나로서 한국의 위상을 크게 높일 것으로 전망된다. 즉 남북통일은 태평양세력과 대륙세력이 만나는 결절점에 위치한 반도국가로서 통일한국의 경제적, 정치적 위상을 높여 아시아·태평양지역에서 주도적이며 능동적인 역할을 담당하는데 중점을 두었다.

다섯째, 국토종합축을 형성함에 있어 환황해축, 환동해축, 남해안축 그리고 평양~원산축, 인천~강릉축, 군산~포항축 등 3×3의 골격을 제시하고, 지역 간 통합 프로젝트로 서해안신산업지대망, 환동해관광벨트, 광양진주광역권, 남해국제관광벨트 등을 예시하고 있다.

나) 계획의 기조 및 7대 추진 전략

제4차 국토종합개발계획의 기조는 〈그림 1-4〉에서 보는 것과 같은데 이를 실천하기 위한 목표는 다음과 같다.



[그림 1-4] 제4차 국토종합개발계획의 기조

첫째, 더불어 잘 사는 균형국토의 건설이다. 즉 전국 어디에서나 골고루 잘 살 수 있는 국토여건을 조성하여 지역 간의 통합을 실현한다.

둘째, 자연 속의 녹색국토 건설이다. 즉 환경공동체의 구현을 위해 개발과 환경의 통합을 촉진한다.

셋째, 경쟁력 있는 개방국토를 구축함으로서 인프라와 세계화 기반이 구축된 열린

국토를 만들어 동북아지역과의 통합을 구현한다.

넷째, 역동적인 통일국토의 실현이다. 즉 남북 간의 적극적인 교류협력으로 조화로운 통일을 지향하고, 동북아의 교류중심국으로 도약한다.

한편, 제4차 국토종합개발계획의 효과적인 추진을 위한 7대 추진전략을 정리하면 〈표 1-5〉과 같다.

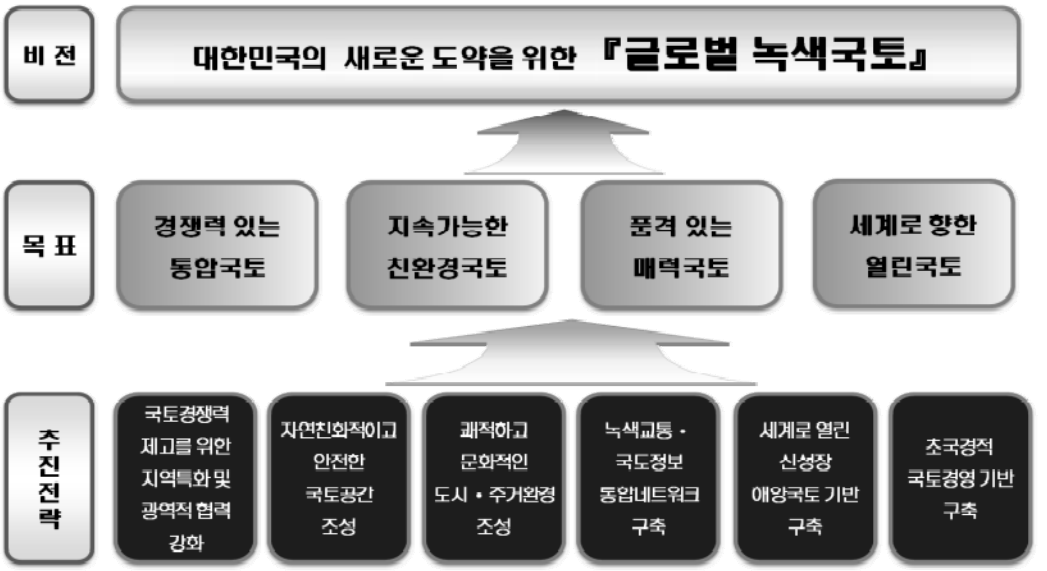
〈표 1-5〉 제4차 국토종합개발계획 7대 추진전략

1 차세대 국토골격 형성
2 지역별 경쟁력 고도화
3 친환경적 국토관리 강화
4 고속교통·정보망 구축
5 선진생활공간 확립
6 문화·관광국토 구현
7 동북아 속의 남북한 교류협력기반 조성

6) 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020년) 수정계획

가) 제4차 국토종합계획 수정계획의 개요 및 내용

제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020년) 수립 이후 진행되고 있는 국내외 여건 변화와 새로운 국가발전전략 및 정책기조 대두에 능동적으로 대응하고자 계획비전으로 글로벌 녹색국토를 제시하였고 이를 달성하기 위한 기본목표와 추진전략을 수립하였다. 기본 목표는 동북아시아 중심에 위치한 한반도의 장점을 최대한 활용하고 FTA 시대의 글로벌 트렌드를 수용하여 유라시아-태평양 지역을 선도하는 글로벌 국토를 실현하여 정주환경, 인프라, 산업, 문화, 복지 등 전 분야에 걸쳐 국민의 꿈을 담을 수 있는 국토공간을 조성하고, 저탄소 녹색성장의 기반을 마련하는 녹색국토 실현에 대한 목표를 가지고 있다. 국토형성의 기본목표로는 첫째, 경쟁력 있는 통합국토 둘째, 지속가능한 친환경국토 셋째, 품격있는 매력국토 넷째, 세계로 향한 열린 국토를 지향하고 있다. 6대 추진전략 등 그 계획의 기본 틀을 표로 도시하면 다음과 같다.



[그림 1-5] 계획의 기본 틀

나) 제4차 국토종합계획의 수정계획(실천계획 2011~2015년)

제4차 국토종합계획의 수정계획 실천계획은 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)이 '11.1.27일 공고(확정)됨에 따라 동 계획을 구체화하게 될 세부실천과제를 선정하고 각 소관기관별로 향후 추진계획을 마련하여 국토종합계획의 집행력을 제고하도록 하고 있다. 또한, 집행현황을 연차적으로 분석·검토하여 필요한 사항을 정기적(매5년)으로 수정·보완함으로써 장기계획의 한계를 극복하도록 한 계획이다.

나. 도시화 추세

도시인구 성장과 산업화가 도시화를 촉진시킨다는 것을 사례연구로부터 알 수 있다. 비교적 정확한 통계가 존재하는 1915년부터 현재까지 도시화를 위한 산업화가 본격적으로 추진되었다고 볼 수 있는데 1960년대 초를 기준으로 크게 두 단계로 구분해 볼 수 있다.

1) 제1기의 도시화(1915～1960년)

조선총독부 통계에 의하면 1930년까지 총인구의 약 90%가 농업에 종사하고 있었다.

그 당시의 도시는 주로 구한말부터 행정관청의 소재지이거나 대외 무역항이었다. 당시는 사실상 식민지 지배하의 통제사회였으므로 1945년까지 도시화 수준은 14.5%라는 비교적 낮은 수준에 머물렀다. 해방 후부터 1960년까지의 정치사회적 격동기 동안 가장 급격한 인구분포의 재편이 이루어졌던 것으로 보인다. 해외 귀환동포와 6.25동란 기간 동안의 월남 피난민, 그리고 타 지역 이주민 등이 대도시 지역에 주로 정착하게 되었다. 1949년에 인구규모 5만 이상의 도시가 14개였는데, 1960년에는 27개로 거의 2배로 증가하고 도시화율은 28.3%로 늘어나게 된다. 하지만 전 국민의 2/3 이상이 농촌지역에 거주하고 있는 것을 볼 때 식민지 지배, 정부 수립, 3년간의 전쟁 등으로 산업화에 입각한 도시인구의 성장은 아직 미약했던 것으로 보인다. 즉 제1기의 도시화는 목적지의 끌어당기는 요인(Pulling Factors)에 의한 인구이동이라기보다, 출발지의 밀어내는 요인(Pushing Factors)에 의해서 인구이동이 결정되는 도시화의 태동기로 볼 수 있다.

2) 제2기의 도시화(1960년대 초~현재)

농업위주에서 비 농업적인 상품이나 서비스의 생산에 기초한 시장경제로의 전이는 경제활동 및 인구의 공간적 분포의 변화를 수반한다. 결국 경제개발과 도시화는 상호 밀접하게 연결되어 있다. 1960년대 초반부터 제약된 자원의 집중투자를 강조하는 급속한 산업화를 추진함으로써 도시 내 제조업 및 서비스산업이 급격히 팽창하고 취업기회가 확대됨에 따라 도시화는 더욱 빠른 속도로 진행되기 시작하였는데, 60년대에서 현재까지 연대별로 10~20% 이상의 급격한 증가추세를 보이고 있다. 따라서 제2기의 도시화는 출발지의 밀어내는 요인과 더불어 목적지의 끌어당기는 요인이 강력하게 가세하는 도시화의 성장기로 볼 수 있다.

5. 도시화의 전망과 시사

가. 도시화의 전망

1960년대 이후 공업화 추세와 더불어 우리나라의 도시화는 현저하게 진행되어 도시인구의 비중이 급격히 늘어난 반면, 농촌인구는 절대수가 줄어들었다.

즉 시급인구와 인구 2만 이상의 읍부인구를 합한 도시인구가 1960년의 경우 전국인구의 35.8%에서 1970년에 49.8%, 1980년에 69.4%, 그리고 1990년에 81.9%, 2000년 87.7%로 크게 높은 신장률의 도시화를 나타내었다.

특히, 2010년 현재 전국인구 50,515천 인 중 45,933천인이 도시지역에 거주하고 있어 도시화율이 90%에 이르고 있다. 이러한 도시화율의 증가 추이는 도시행정수요의 급증과 도시문제에 대한 대처능력의 배양을 요구하고 있음을 말해주고 있다 하겠다. 따라서 앞으로 부딪칠 도시행정문제는 도시의 과밀화문제와 농촌의 인구감소로 일어날 과소문제가 동시에 제기될 것이다.

나. 도시화시대의 의미와 시사

90% 이상의 도시화율을 갖고 있는 우리나라는 본격적인 도시화시대를 맞고 있으며, 이러한 도시화시대가 갖는 사회적 현상의 몇 가지 중요한 의미를 보면 다음과 같다.[12)]

첫째는 명실상부하게 도시화된 사회가 되었다는 점이다.

전국인구의 90% 이상이 도시지역에 거주하게 됨으로써 실제적으로나 제도적으로 도시사회의 면모를 갖추게 되었다. 크고 작은 도시가 국토의 곳곳에 입지하게 됨으로써 교통망의 확대와 더불어 국토공간구조는 물론 행정체계에 있어서도 그 모습을 달리하게 되었다.

둘째는 중심활동이 도시위주로 되었다는 사실이다.

전통적인 농촌사회로부터 현대적인 도시사회로 전환되었으며, 이는 국민의 일상생활과 활동이 주로 도시 및 도시권 내부에서 이루어지고, 국가의 지방행정과 지역 개발정책이 도시를 근간으로 수행될 것이고, 또 수행되지 않을 수 없게 되었다.

셋째는 산업활동 구조의 변화이다.

농촌에 기반을 둔 농업 또는 농업관련산업이 도시화의 확대에 따라 2~3차 산업위주의 도시적 산업으로 전이됨으로써 산업 및 취업적조가 선진국형으로 고도화를 나타내며, 비농업중심의 활동체제로 변화하게 되었다.

넷째는 시민의식을 형성한다는 의미를 찾을 수 있다.

전국 인구의 90% 이상이 도시지역에 살게 됨으로써 시민이라는 자격과 긍지를 갖게

12) 김안제, 「지역개발과 지방자치행정」, 대명출판사, 2008, pp.75-76.

되었다. 이러한 자격과 긍지는 새로운 시민의식을 형성하고, 독특한 시민상을 적축하게 된다. 도시민이 갖는 시민의식은 합리성과 과학성 및 진취성이라는 좋은 특성을 갖기도 하지만 개인주의, 실리주의, 고립주의라는 바람직하지 못한 성격을 내포하기도 한다.

다섯째는 시민의 기대 수준이 높아지고 있다는 사실을 들 수 있다.

시민이라는 긍지, 시민으로서의 의식과 행동으로 사회적 및 일상생활상의 성취욕구는 물론이고, 정부의 공공서비스에 대한 기대수준도 높아지게 되며, 이는 보다 적극적인 행동과 참여를 유발하게 된다. 따라서 도시행정에 있어서 시민의 기본적인 욕구(Basic Needs) 파악이 중요시되고 있다.

여섯째는 도시와 농촌 간의 이질화가 더욱 심해질 것이다.

읍이 군에 소속되어 단순한 보조행정기관으로 있을 때는 행정적으로나 주민 활동면에서 읍과 면 사이에 큰 차이가 없고, 하나의 군단위로서 일체성을 띠고 있었지만 읍이 시로 승격됨에 따라 기초자치단체로 자치권을 부여 받음과 동시에 군으로부터 행정적 독립과 더불어 주민들의 의식과 생활도 점차 분리되고 서로 멀어지는 경향이 있다.

끝으로 도시 상호 간의 연계성이 강화되고 대립이 심화된다는 사실을 들 수 있다. 도시 상호 간의 경쟁과 대립 및 보완, 독립과 종속의 경향을 보이면서 규모상의 위계와 작용상의 강약관계를 형성하게 될 것이다. 서울의 종주 도시적 지위와 역할은 앞으로 상당기간 계속될 것이지만 나머지 도시들, 특히 인구 30만 이하의 중소도시들은 성장과 변화의 과정을 통해 위계와 역할의 비중이 많이 달라질 것으로 보인다.

6. 도시화와 도시문제

선·후진국을 막론하고 현대세계를 괴롭히고 있는 각종 문제의 대부분은 인구문제에서부터 비롯된다. 즉 인구폭발, 인구내파 및 인구의 다양화에 크게 기인하고 있다고 보아도 과언이 아닐 것이다.

여기서 인구폭발이란 지난 수십 년간 일어난 인구의 자연증가율이 현저한 가속현상을 그리고 인구내파란 지표상의 극소부분인 도시, 특히 대도시지역에 인구의 사회적

증가율이 급격히 증가하는 현상을 의미한다. 인구의 다양화란 동일한 지리적 지역과 생활주기를 공유하면서 문화, 가치관, 민족, 인종, 언어 등에 있어서 이질성의 증대현상을 의미한다.

우리나라의 경우에는 최근 인구내파현상이 두드러지게 나타나고 있다.

우리나라의 인구내파현상을 더욱 복잡화시키는 요인은 과대한 종주도시(Primate City)의 출현으로 1970년 당시 전국토의 0.6%에 불과한 서울에 전국인구의 17.6%가 집중되어 있었다. 그러나 1990년에는 24.6%가 집중하여 인구밀도 17,000인/㎢으로 전국 평균 440인/㎢의 약 38.6배를 나타내고 있다.

「데이비스」(K.Davis)에 의한 종주화지수를 보면 정상적인 순위규모법칙(rank-size rule)에 따른 경우 0.92인데 비하여[13] 우리나라의 경우 1970년의 1.53, 1980년 1.43에서 1990년의 경우 1.35로 정상적인 종주화지수보다 훨씬 높다.

이처럼 종주도시로의 지나친 집중은 당해도시와 국토전체의 불균형뿐만 아니라 도시생활환경상의 문제(주택난, 교통난, 급수난, 공해문제, 공원·녹지부족문제 등), 도시사회병리문제(사망가족, 실업, 빈곤, 파업, 도산, 슬럼, 계급대립, 미신 등), 국토의 불균형, 도시재정부담의 과중 등과 같은 문제점을 유발하게 된다.

13) 「지이프」(G.K.Zipf)에 의하면 데이비스(Kingsley Davis)에 의한 종주화지수를 놓고 보면 정상적인 순위규모원칙에 따른 경우 0.92인데, 조화된 균형상태에 도달한 도시의 규모와 계층별 관계는 종주도시의 인구를 1로 할 때, 두 번째 도시의 인구는 1/2, 세 번째 도시의 인구는 1/3, 네 번째 도시의 인구는 1/4로 성립되는 순위규모 분포가 바람직하다고 보며, 이때의 종주화지수는 1÷(1/2+1/3+1/4)=0.92가 된다.

요 약

(1) 도시란 다양하게 정의되고 있으나 크게 사회·문화적 기준, 경제적 기준, 인구규모와 인구밀도 기준, 정치·행정적 기준, 물리적 기준 등 다섯 가지를 기준으로 하여 정의할 수 있다.

(2) 다섯 가지 기준을 종합하여 도시를 정의하면 도시란 지표면의 일부를 점유하고 있는 좁은 공간에 정주인구가 대량 집중하여 인구규모가 크고 인구밀도가 높은 곳이다. 이는 정주인구를 수용하고 있는 인공물(예 : 건물, 도로, 철도, 교양 등)의 집결체일 뿐만 아니라 비농업적 경제활동에 종사하는 인구가 많고, 이질성·다양성·복잡성·전문성을 지니는 사회조직인 동시에 자치권과 법적 지위가 보장되는 정치·행정적 단위이다. 즉 도시란 지표면의 일부공간에 정주인구가 대량으로 집중하여 정치·행정·경제·사회·문화 등과 같은 여러 활동의 중심지라고 할 수 있다.

(3) 도시화는 좁은 의미로 농촌적인 지역이 도시적인 지역으로 변화하는 과정이며, 넓은 의미로는 농촌적인 지역이 도시적인 지역으로 변화하는 과정일 뿐만 아니라 도시적인 지역이 더욱 도시적인 지역으로 변화하는 과정도 포함하는 것을 말한다. 따라서 도시화란 도시적인 모습으로 변화하는 과정으로 파악된다.

(4) 선진국에 있어서 도시화가 촉진된 전제조건을 들면 인구규모, 자연경관, 기술혁신, 사회조직 등을 들 수 있다.

(5) 선진국의 도시화의 유형은 대도시 도시화의 진행단계에 따라 집중적 도시화, 분산적 도시화, 역도시화로 나누어진다. 그리고 이러한 도시화의 유형은 우리나라를 포함한 개발도상국 도시화정책에 많은 시사점을 제시하고 있다.

연구과제

(1) 도시를 사회·문화적 기준, 경제적 기준, 정치·행정적 기준, 인구기준, 물리적 기준에 따라 각각 정의해 보라.

(2) 다섯 가지 기준을 종합하여 도시의 개념을 파악하라.

(3) 넓은 의미의 도시화와 좁은 의미의 도시화를 설명하라.

(4) 선진국과 개발도상국의 도시화를 촉진시킨 공통적인 요인들을 설명하라.

(5) 집중적 도시화를 설명하라.

(6) 분산적 도시화를 설명하라.

(7) 역도시화를 설명하라.

(8) 도시화 과정의 결과로 발생하는 종주도시로의 지나친 집중이 가져오는 문제점을 종류별로 나열하여 설명하라.

연습문제

1. 도시의 특징을 설명한 것 중 틀린 것은?
   ① 도시는 일정한 지역에 정주 인구가 집중하여 인구밀도가 높은 것이 특징이다.
   ② 도시는 1차 산업보다 2, 3차 산업의 구성 비율이 높다.
   ③ 도시는 분화된 기능이 집적되어 있으며 행정적, 물리적, 인공적인 생활시설이 많다.
   ④ 도시는 단순한 경제적 활동을 추구한다.

   정답 : ④
   해설 : 도시경제는 복잡·다양한 경제적 활동을 특징으로 하며, 1차 산업보다는 2·3차 산업이 중심이 된다.

2. 다음 도시지역이 지닌 속성 중에서 가장 사회적 성격을 나타내는 것은?
   ① 공간의 과밀성 ② 익명성, 이질성
   ③ 전문화된 기능 ④ 비농림·어업적 생산양식

   정답 : ②
   해설 : 전문화된 기능, 비농림·어업적 생산양식은 도시의 경제적 속성을 나타낸다.

3. 도시사회의 특성이 아닌 것은?
   ① 외관으로 판단하는 사회 ② 기능의 분화가 현저한 사회
   ③ 공동체 의식이 강한 사회 ④ 경제활동이 다양한 사회

   정답 : ③
   해설 : 농촌사회는 공동체 의식이 강한 반면 도시사회는 공동체 의식이 희박하다.

4. 다음 중 도시의 특성이라고 볼 수 없는 것은?
   ① 변화의 중심지이다. ② 높은 인구밀도를 보인다.
   ③ 동질적 사회이다. ④ 인공적 구조물의 집적지이다.

   정답 : ③

해설 : 도시의 특성 중 하나는 이질적인 사회라는 것이며 동질적 사회란 농촌사회를 나타낸다.

5. 다음 중 도시의 본질을 규정할 수 있는 특성이 아닌 것은?

① 인구의 구성과 취업의 구성 ② 인구의 정체와 이동

③ 인구의 밀도와 규모 ④ 인구의 이질성과 동질성

정답 : ②

해설 : 도시인구의 변화는 발전초기에는 증가하다가 정체하고 쇠퇴기에는 감소하게 되므로 이는 도시발전단계이지 도시의 본질이라 규정할 수는 없다. 그러나 도시인구의 주·야간 이동성은 크므로 이를 이용하여 도시와 농촌을 구분할 수는 있다.

6. 다음 중 도시를 구성하는 3대 요소가 아닌 것은?

① 도시활동(activity) ② 시민(citizen)

③ 토지와 시설(land & facility) ④ 생활권(neighborhood unit)

정답 : ④

해설 : 도시의 구성요소

물리적 3대 구성요소	동선, 배치, 밀도
유기적 3대 구성요소	인구, 활동, 토지·시설

7. 다음 중 도시화 현상에 대한 설명으로 틀린 것은?

① 도시화란 비도시지역이 도시지역의 속성을 갖추게 되어가는 과정이다.

② 도시화는 도시의 수적 증가 또는 기존 도시영역의 확대에 의해 진행된다.

③ 개발도상국의 도시화는 도시의 부양능력에 비해 지나치게 많은 인구가 도시로 집중하는 경향이 있다.

④ 도시화는 경제발전과는 무관하게 진행된다.

정답 : ④

해설 : 도시화의 정의 : 도시화란 산업의 발달에 따라 인구의 도시집중과 도시사회 내의 여러 가지 변화를 지칭하는 포괄적 개념이므로 경제발전과 함께 진행된다. 단, 개발도상국의 경우 경제발전에 의한 도시의 부양능력에 비해 많은 인구가 도시에 집중하는 가도

시화 현상이 발생하기도 한다. 도시화로 인한 변화는 ① 도시의 인구와 인구밀도의 변화, ② 도시민의 의식구조, 사회계층, 생활양식, 인간관계의 변화, ③ 도시의 기능과 영향력으로 인한 도시구조의 변화, ④ 산업구조의 변화

8. 다음 중 도시화가 진전되기 위한 필요조건이 아닌 것은?

① 자치적 도시정부의 구성 ② 인구의 증가와 이동

③ 자연조건 등의 환경적 요인 ④ 쇄신과 기술적 진보

정답 : ①

해설 : 도시화가 진전되기 위해서는 도시의 쇄신과 기술의 진보에 의한 산업의 발달과 이로 인한 도시의 인구증가와 충분한 인구를 수용할 수 있는 지리적 조건과 교통체계의 발달을 필요로 하며, 이로 인해 도시화가 진전되면 도시정부의 자치권이 증가하게 되므로 이는 필요요건이라기보다는 결과에 해당된다.

9. 다음 중에서 도시화가 됨에 따라 나타나는 속성이 아닌 것은?

① 합리성 ② 유기적 연대

③ 민속사회 ④ 계약관계

정답 : ③

해설 : 도시화가 진행되면 전통적인 민속사회는 급격히 해체되어 합리성이 강조되는 유기적 연대 및 계약에 의한 관계로 바뀌게 된다.

10. 다음의 도시화에 따른 문제점에 대한 설명 중 옳지 않은 것은?

① 역도시화 : 도시 전체의 상주인구가 증가하는 현상

② 가도시화 : 도시 자체에 높은 출산율을 갖고 있으며 도시 성장이 공업화에 따르는 경제성장에 미치지 못하는 데서 일어나는 현상

③ 분산적 도시화 : 도시 내부의 지역은 정체되고 도시 교외의 도시화 현상이 일어나는 현상

④ 종주도시화 : 우리나라와 같이 수도 서울에 인구와 산업이 과도하게 집중하여 지역편중을 나타내는 현상

정답 : ①

해설 : 역도시화 : 일명 유턴(U-turn) 현상이라고 하며 대도시에서 비도시지역으로 인구의 전출이 전입을 초과함으로써 대도시의 상주인구가 감소하는 현상을 말한다.

11. 다음에서 가도시화(Pseudo-urbanization)에 대한 설명으로 적합하지 않은 것은?

① 공업화와 무관하게 진행된 도시화를 의미한다.

② 도시 고용능력의 한계를 넘어선 인구밀집으로 실업 등 각종 사회, 경제적 문제를 야기한다.

③ 도시산업에서 공식부분의 비중이 높아져 간다.

④ 도시에서 흡인요인보다 농촌에서 압출요인이 크게 작용한 도시화이다.

정답 : ③

해설 : 가도시화는 도시의 공업화는 무관하게 인구가 증가함으로써 도시 고용능력의 한계를 넘어선 도시화로 각종사회·경제적 문제를 야기하며 산업에 있어서도 비공식부분(가로경제부분)의 비중이 높아진다.

12. 제3세계의 도시화를 설명하는 용어로서 관련이 가장 적은 것은?

① 가도시화 ② 종주도시화

③ 과잉도시화 ④ 산업도시화

정답 : ④

해설 : 제3세계의 도시화 형태를 설명하는 용어로는 가도시화, 종주도시화, 과잉도시화, 평면적도시화가 있다.

13. 클라센(L. Klassen)이 주장한 도시화의 단계가 바르게 연결된 것은?

① 집중적 도시화 → 분산적 도시화 → 역도시화

② 분산적 도시화 → 집중적 도시화 → 역도시화

③ 분산적 도시화 → 역도시화 → 집중적 도시화

④ 집중적 도시화 → 역도시화 → 분산적 도시화

정답 : ①

해설 : 클라센의 도시화 3단계 : 집중적 도시화(협의의 도시화) → 분산적 도시화(교외화) → 역도시화

14. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)에서 '글로벌 녹색국토'의 실현을 위하여 제시한 4대 목표에 해당되지 않는 것은?

① 경쟁력 있는 통합국토

② 지속가능한 친환경 국토

③ 품격있는 매력국토

④ 고속 교통 및 정보 통신망으로 연결되는 정보국토

정답 : ④

해설 : 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)의 기본목표

① 통합국토 : 신국토골력 형성 동반성장, 남북 신뢰기반 경제협력

② 친환경국토 : 에너지·자원 절약, 기후변화 등 재해에 안전한 국토

③ 매력국토 : 품격있는 국토조성

④ 열린국토 : 글로벌 개방거점 확충

15. 다음은 제4차 국토종합계획의 시·도별 발전방향을 적은 것이다. 설명 중 틀린 것은?

① 부산 : 환태평양권 국제 해양·물류도시

② 대구 : 동북아권 국제정보·교류도시

③ 광주 : 첨단광산업·문화예술 중심도시

④ 대전 : 과학기술 중추도시

정답 : ②

해설 : 다음은 제4차 국토종합계획의 시·도별 발전방향이다.

① 서울 : 새천년의 세계도시

② 부산 : 환태평양권 국제 해양·물류도시

③ 대구 : 국제 섬유패션산업의 메카

④ 인천 : 동북아권 국제정보·교류도시

⑤ 광주 : 첨단광산업·문화예술 중심도시

⑥ 대전 : 과학기술 중추도시

⑦ 울산 : 자동차 및 21세기 신산업도시

⑧ 경기 : 지식산업 중심지역

⑨ 강원 : 환동해권 관광·휴양산업 전진 기지

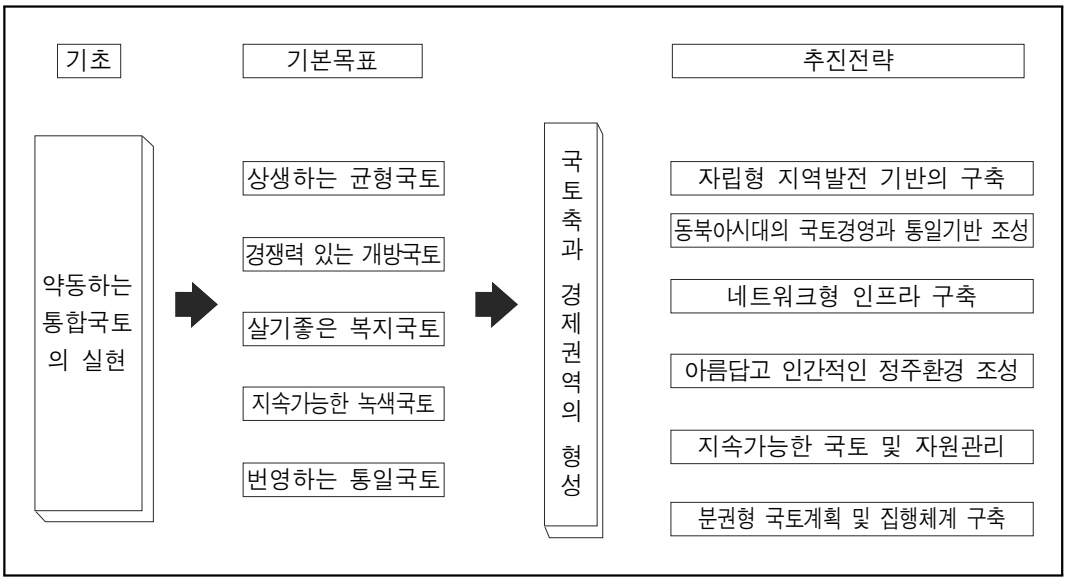
⑩ 충북 : 내륙 신산업 중심지역
⑪ 충남 : 역사문화·임해산업·황해권 교류 중심지역
⑫ 전북 : 환황해권 생산·물류 전진기지
⑬ 전남 : 국제교역·해양관광 중심지역
⑭ 경북 : 환동해권 첨단산업·문화지역
⑮ 경남 : 첨단기계산업·문화관광 선도지역
⑯ 제주 : 국제자유도시

16. 다음중 제 4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020년)의 기본목표가 아닌 것은?

① 상생하는 균형국토 ② 경쟁력 있는 개방국토
③ 활기 넘치는 웰빙국토 ④ 지속 가능한 녹색국토

정답 : ③

해설 : 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020년)의 기본틀



Ⅱ. 도시행정의 본질

Ⅱ. 도시행정의 본질

<개 관>

도시행정(Municipal Government, Urban Administration, Urbanology)이 구체적으로 무엇을 의미하는지 그 개념을 규정하는 것은 매우 어렵다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 도시행정에 대한 개념 규정을 시도해 보면, 도시행정이란 도시정부가 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공복지의 증진을 위하여 행하는 일체의 정치적 및 행정적 작용이라고 말할 수 있다.

즉 도시 행정은 도시문제를 해결하기 위하여 도시에 공공서비스를 제공하고 통제하는 활동으로서 교통, 주택, 상·하수도, 도시·군 계획, 청소, 보건, 공원·녹지, 건축, 교육, 문화, 산업, 재무, 복지, 치안 등 그 영역이 다양하고 복합적이어서 국가행정 혹은 일반행정과 구별되는 특징을 지니고 있다.

여기에서는 도시행정의 의의와 존재형태를 살펴보고 아울러 일반적으로 통용되는 도시행정의 이념이라 할 수 있는 민주성(Democracy), 효과성(Effectiveness), 능률성(Efficiency), 합법성(Legality)에 대하여 고찰해 본다. 특히, 도시행정에 있어서 현실적으로 이러한 이념 중 어떤 것을 우선시해야 할 것인가라는 문제에 대한 해법을 제시함으로써 실제 행정수행에 참고가 될 수 있도록 하였다.

1. 도시행정의 의의

가. 도시행정의 개념

도시행정(Municipal Government, Urban Administration, Urbanology)이 구체적으로 무엇을 의미하는지 그 개념을 규정하는 것은 매우 어렵다. 왜냐하면 도시행정의 영역이나 범위가 명확하게 설정되어 있지 않으며, 그 한계도 분명하지 않고 유동적이며 또한 그 내용이나 기능도 확대·변화되고 있기 때문이다.

그러나 이러한 어려움에도 불구하고 도시행정에 대한 개념규정을 시도해 보면, 「도시행정이란 도시자치단체(Municipalities)가 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공복지의 증진을 위하여 행하는 일체의 정치적 및 행정적 작용」이라 말할 수 있다.[14] 다시 말하면, 도시행정이란 지방행정의 개념 중에서 「도시」라는 특정지역에 중점을 두고

14) 이규환, 「전게서」, p. 62.

이와 관련된 문제를 체계적으로 접근, 그 효율성을 증대시키고 민주화를 도모시키는 행정이라고 볼 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 첫째로 행정의 주체는 도시자치단체 또는 도시정부라는 점에서 국가행정 또는 농촌행정과는 구별되고, 둘째로 도시행정의 목적은 도시의 건전한 발전과 공익증진에 있으며, 셋째로 도시정부가 수행하는 기능, 즉 사무의 영역은 도시자치단체가 국가로부터 독립된 법인격을 부여받아 독자적으로 수행하는 자치행정과 도시자치단체가 국가로부터 위임받아 수행하는 위임행정까지를 포함하며, 넷째로 도시행정을 정치와 관련시켜 볼 때 순수한 행정작용뿐만 아니라 지방의회의 선거, 지방의회의 정책결정 작용, 주민의 행정통제 등과 같은 정치 작용까지도 포함한다.

이상의 도시행정의 개념규정에서 중앙정부가 도시라고 하는 특정지역에 설치한 하급행정기관, 즉 특별지방행정기관이 담당하는 국세, 원호, 철도, 체신 등의 관치행정은 제외된다.

나. 도시행정의 특징

도시행정은 도시문제를 해결하기 위하여 도시에 공공서비스를 제공하고 통제하는 활동으로서 교통, 주택, 상·하수도, 도시·군 계획, 청소, 보건, 건축, 교육, 문화, 산업, 재무, 복지, 치안 등 그 영역이 다양하고 복합적이어서 국가행정 혹은 일반 행정에 비해 종합성, 지역성, 일상성, 자치성과 같은 몇 가지 특징을 갖고 있다.

1) 도시행정의 종합성

도시자치단체의 기능은 내무, 재무, 보건사회, 산업경제, 도시개발 및 건설, 환경녹지, 교통, 주택, 상·하수도, 민방위, 소방 및 경찰 등 대단히 포괄적인 것으로 도시행정이 도시자치단체에 최종적으로 집결·용해되어 거기에서 다시 종합적으로 산출되고 있다. 따라서 국가행정사무를 처리하기 위하여 중앙정부가 지방에 설치하는 출장소적 성격인 특별지방행정기관의 기능인 국세 및 관세·조달·영림·국토건설·검역·원호·병사·철도·체신 등과 같이 그 기능이 특정적인 것과는 도시행정이 구분되는 특징을 갖고 있다.

현대행정의 특징이 기능적 세분화와 전문화임에도 불구하고 도시행정을 이와 같은

종합행정으로 수행해야 하는 이유는 도시행정의 대상인 도시라고 하는 특정지역과 시민은 한 존재이기 때문에 도시행정을 기능별·전문분야별로 나눌 수 없고 오히려 행정이 전문화·세분화 될수록 중앙 각 부처의 기능별·개별적 시책은 일정한 지역을 단위로 하는 도시자치단체에 의하여 유기적으로 조정되고 종합화 되어야 하기 때문이다.[15)]

2) 도시행정의 지역성

국가행정이 전국을 단위로 통일적·일원적으로 실시하는 것인 데 비해 도시행정은 국가 내의 특정한 지역인 도시를 단위로 개별적·다원적으로 실시하는 행정을 특징으로 한다. 따라서 국가행정은 전 국민을 대상으로 공공복지를 증진시키고자 하는 데 비해 도시행정은 도시라고 하는 특정지역에 거주하는 시민을 대상으로 하고 있는 데 차이가 있다. 또한 국가행정은 전 국토의 종합적·균형적 개발에 중점을 두는 데 비해 도시행정은 국가 내의 일정한 지역인 도시라고 하는 특정 도시의 개발에 중점을 둔다.

이처럼 도시행정은 도시자치단체에 의해 특정한 도시지역에서 실시하는 행정을 말하는 것이기 때문에 지역의 정치·사회·경제·문화 등 모든 환경적인 요인에 의해서 영향을 받는다. 그 결과 모든 도시행정은 지역적인 성격을 띠게 되고, 이러한 지역성은 도시행정의 한 특성이기도 하다.

3) 도시행정의 일상성

도시행정은 특정한 도시를 기초로 하여 도시자치단체가 수행하는 제 활동으로서 이때의 제 활동은 도시주민의 생활을 대상으로 해서 실시하는 구체적·개별적 활동이라고도 할 수 있는 것이다. 이처럼 도시행정은 주로 주민들의 일상생활에 관련되는 제 활동과 시민들의 안녕질서와 공공복리의 증진에 관한 사무를 수행하는 생활행정인 점에 그 특징이 있다.[16)]

15) 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 2009, p.23.
16) 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1984, p.22-23

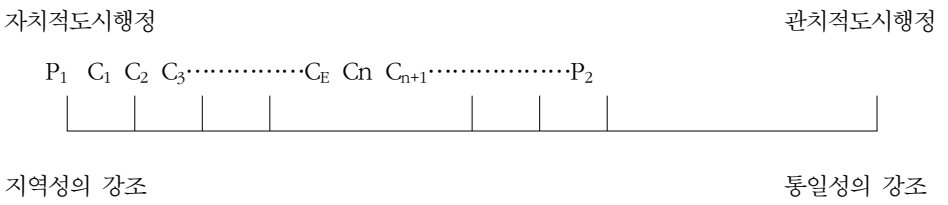
4) 도시행정의 자치성

중앙정부의 하급행정기관인 특별지방행정기관이 담당하는 관치행정과는 반대로 지역주민들이 그들의 일상생활에 관련된 사무를 국가에 의존하지 않고 자기들의 의사와 책임 하에 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 행정을 자치행정이라 할 때 지방자치와 관련하여 도시행정은 자주적이고 자율적인 성격을 띠고 있다. 도시행정은 국가행정과는 달리 지역주민의 일상생활과 밀접한 관계를 갖기 때문에 주민의 참여와 통제가 광범위하게 인정된다. 이와 같이 도시행정은 주민참여의 범위가 넓고 자치적으로 이루어지는 영역이 넓기 때문에 행정사무의 성격도 주민들의 일상생활과 관련된 것이 많고 따라서 행정사무의 대부분은 자치사무로서 도시자치단체가 독자의 의사와 책임 하에 처리하고 있는 것이다.

2. 도시행정의 존재형태

가. 존재형태의 유형[17)]

도시행정의 존재 형태는 그 임무를 수행하는 형태에 따라 크게 완전자치행정형과 완전관치행정형으로 편의상 구분할 수 있다. 그러나 특정한 국가에 있어서 수행해야 하는 도시자치단체의 도시행정사무는 매우 다양하고 그 성격도 복잡하므로 한 국가의 도시행정을 완전자치행정이나 완전관치행정 중의 어느 하나로 획일화 시킬 수는 없을 것이다.



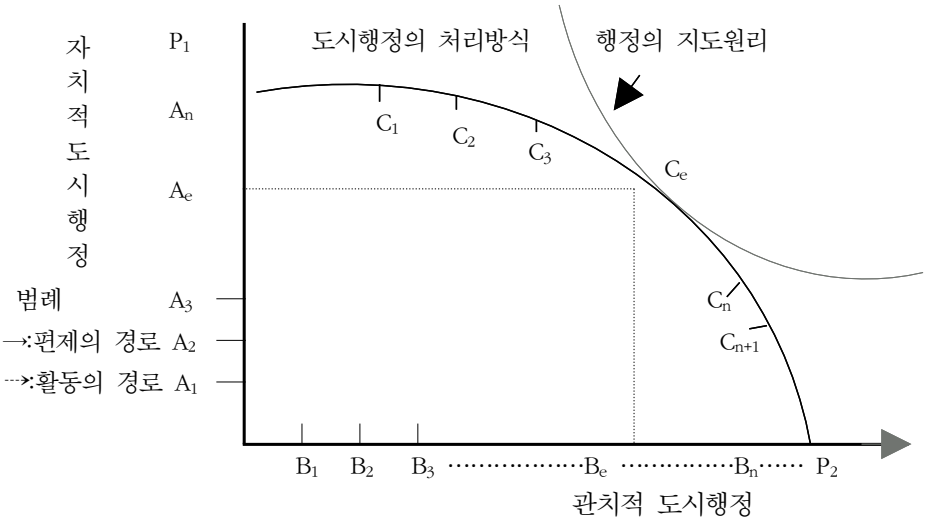
[그림 2-1] 자치적 도시행정과 관치적 도시행정과의 관계 (I)

17) 이규환, 「전게서」, p. 242.

어떤 국가가 도시행정의 처리방식을 어떤 형태로 할 것인지는 그 국가의 민주적 전통이나 정치·경제적 상황의 정도에 따라, 또는 사무의 성질에 따라서 결정된다. 일반적으로 지방자치가 전혀 실시되지 않고 중앙집권적인 국가일수록 행정의 통일성에 중점을 두게 되고 이런 상황에서는 관치적 도시행정을 더욱 강조하게 된다. 반면에 지방자치가 실시되고 지방분권적인 국가일수록 행정의 지역성에 중점을 두게 되고 이런 상황 하에서는 자치적 도시행정을 더욱 강조하게 될 것이다.

나. 자치적 도시행정과 관치적 도시행정

자치적 도시행정과 관치적 도시행정과의 관계를 도식화해 보면 〔그림 2-2〕 와 같다. 여기에서 P_1과 P_2는 자치적 도시행정과 관치적 도시행정을 나타내는 양극점이다.



〔그림 2-2〕 자치적 도시행정과 관치적 도시행정과의 관계(Ⅱ)

C_1, C_2, C_3,……, C_{n-1}, C_n, C_{n+1} 등은 한 국가가 도시행정의 업무를 수행하는 형태에 따라 취할 수 있는 자치적 도시행정과 관치적 도시행정의 조합들이다.

P_1의 극점에 가까울수록 자치적 도시행정을 취한다. 완전자치형은 영국, 미국을 비롯한 영·미계 지방자치제를 채택하는 일부국가와 스위스, 스칸디나비아 제국에서 보는 바와 같이 지방자치가 완벽하게 실시되고 있는 나라에 있어서의 도시행정의 존재

형태를 말하며, 지방분권적 혹은 민주적 도시행정이라고도 한다.

P_2의 극점에 가까울수록 관치적 도시행정을 취하는 것으로서 완전관치형은 동남아·중동 및 아프리카의 일부국가에서 보는 바와 같이 지방자치가 전혀 실시되고 있지 않은 나라들의 도시행정의 존재형태를 말하며, 중앙집권적 혹은 비민주적 도시행정이라고도 할 수 있다.

그림의 연속선상에서 중간지점에 가까이 있을수록 자치·관치이원형의 도시행정을 취하는 형태이다. 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에 등의 국가에서 보는 바와 같이 자치와 관치가 조화를 이루고 있는 형태를 말하며, 반자치적 도시행정이라고도 한다. 그림의 연속선상 중간지점에서 P2에 가까울수록 관치우월의 이원형의 도시행정을 취하게 되며, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 멕시코, 우루과이, 베네수엘라 등 중남미 제국에서 채택하고 있는 도시행정의 존재형태이며, 법적·제도적으로는 지방자치가 보장되고, 도시자치단체는 일선기관과 균형을 이루도록 되어 있으나 실제에 있어서는 지방자치가 실시되지 않고 명목적인 지방자치로서 도시행정의 많은 업무가 관치행정에 의해 수행되고 있는 형태를 말한다.

우리나라의 도시행정제도는 위에 언급한 네 가지 존재형태 가운데 자치· 관치이원형을 취하고 있다고 볼 수 있다. 그 이유는 지방자치법에서 원칙적으로 자치를 행하게 할 것을 규정하고 있으나 실제상으로는 국가의 위임사무가 많은 점에서 관치우월형 이원제에 속하지만, 특별한 경우를 제외하고는 중앙정부가 일선기관을 설치하지 않고, 모든 국가의 지방 사무를 지방자치단체에 위임하여 처리하게 하고 있다는 점에서 그러하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 실제의 도시행정의 존재형태는 어느 국가든 완전한 자치나 관치를 채택한다기보다는 이들의 적당한 혼합선에서 찾아볼 수 있는 것이다.

3. 도시행정의 이념

가. 도시행정이념의 의의

행정이념이란 행정이 지향하는 최고가치·지도정신을 의미하며 모든 이념이 그러하듯이 행정이념도 국가사회의 지배적 가치관을 반영하며, 역사적·문화적·상황적 제약

성에 따라 가치와 규범 및 이상 등이 다양하게 형성되는 것이기 때문에 장소와 시대에 따라 다르게 나타나고 있다.

행정이념의 창의적이고 쇄신적 행정을 수행하기 위해서는 행정이 추구할 가치와 이념이 제시되어야 하기 때문에 필요하다. 도시행정의 이념은 도시사회가 놓여 있는 시·공간적 상황이나 도시특성이 무엇이냐에 따라 강조하는 최고 가치나 지도정신이 다르게 나타날 수 있지만, 일반적으로 민주성, 효과성, 능률성, 합법성을 들 수 있다.

나. 도시행정 이념의 내용

1) 도시행정의 민주성

행정에 있어서 민주성(Democracy)이란 행정과정의 민주화를 통하여 시민들의 의사가 우선되고 시민의사를 존중·반영시킴으로써 공공복지증진을 위한 행정, 시민에게 책임을 지는 행정을 말한다. 따라서 도시행정에 있어서 민주성이란 대외적으로 시민과의 관계에 있어서 뿐만 아니라 대내적으로 행정조직 내에서도 확립되어야 한다. 특히 도시행정의 민주성을 제고시키기 위해서는 대외적 측면에서 볼 때 지방자치의 실시, 도시행정에 있어 시민참여, 도시행정의 공개, 행정구제 제도의 확립 등이 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 한편 대내적 측면에 있어서 민주성은 행정체제의 분권화, 공무원의 민주적 행정행태의 확립, 행정인 능력발전 등을 통해 유도할 수 있을 것이다.

2) 도시행정의 효과성

행정의 효과성(Effectiveness)이란 행정이 추구하는 목표의 달성을 의미하는 동태적·기능적 개념이다. 도시행정의 효과성은 도시자치단체가 추구하는 도시행정의 목표와 실제 이룩한 실적을 대비시킴으로써 효과성이 파악될 수 있으므로 이를 측정·평가하기 위하여 무엇보다도 도시정부의 행정목표가 명확하게 설정되어 있어야 가능하다.

효과성은 행정활동이 목표달성에 바람직한 영향을 미쳤는가에 대한 것이며, 이와 같이 효과성은 목표관련적 개념이므로 도시자치단체의 발전목표를 달성했느냐가 도시행정을 평가하는 기준이 된다. 그 결과 도시행정에 있어서 효과성이 강조된다.

3) 도시행정의 능률성

행정의 능률성(Efficiency)이란 투입(일정한 산출을 위하여 제공된 노력·시간·비용 등)에 대한 산출(일정한 투입에 의하여 얻어진 성과·소득·편익 등)의 비율을 말한다. 행정의 능률성은 이러한 관점에서 볼 때 일정한 투입으로 최대의 산출을 확보하거나 일정한 산출을 확보하기 위해서 최소의 투입을 하는 대안을 선택하는 것을 의미한다.

주민에 대한 「보다 적은 조세의 부과와 보다 많은 서비스 제공」이라는 이념이 도시행정이 지향해야 할 과제이긴 하지만 행정이념을 단순히 투입 대 산출, 혹은 비용 대 효과의 비율로 양적으로 비교하는 「기계적 능률」에서 벗어나 도시행정의 목표, 지방공무원의 자아실현, 지역사회발전 등에 기여하는 「사회적 능률」로 인식할 필요가 있는 것이다.

4) 도시행정의 합법성

행정의 합법성(Legality)이란 법에 의한 행정, 즉 법치행정을 뜻한다. 이는 개인의 권리·의무에 관한 모든 행정이 법령에 근거하여야 할 뿐만 아니라 법령의 테두리 안에서 행해질 것을 요구한다는 것이다. 법치행정의 원리가 적용되는 국가에서는 국민의 사를 대표하는 의회가 제정한 법에 의해서 행정권의 자의적인 발동을 억제함으로써 국민의 권리와 자유를 보장하고, 법적 안정성이나 장래의 예측 가능성을 확보하려는 취지에서 행정의 합법성을 행정이념으로 받아들이게 됨은 당연한 것이었다.

그러나 행정국가화 함에 따라 행정대상의 복잡화, 행정의 전문화·기술화, 도시발전을 위한 행정이 적극적 기능 등으로 법적규제는 그 한계에 직면하고 있으며, 행정활동에 대한 법적규제는 완화되고 있다. 특히 도시행정은 대민행정이고 지역행정이기 때문에 공직자의 적극적인 봉사자세가 요구된다. 주민의 민원사항을 지나치게 법에 근거하여 처리한다면 무사안일주의적이고 법규만능주의적인 사고방식에 젖게 될 것이다. 도시화와 더불어 도시행정기능의 질적·양적 변화와 강화로 행정재량의 범위가 확대되고 있으며, 다양한 합목적적 행정활동을 허용하는 경향이 있다. 그러나 이러한 경향이 지나치게 강조되는 경우 시민의 권리나 자유의 보장을 해칠 가능성이 있다는 점을 인식하여야 할 것이다.

다. 이념 간의 우선순위

이상 열거한 민주성·효과성·능률성·합법성이라고 하는 도시행정이념은 제각기 독특한 사회적인 상황 하에서 요청되고 있는 것으로서 도시행정에만 고유하게 적용되는 것이 아니라 어디까지나 행정학의 기초이론에서 폭넓게 거론되고 있는 것을 원용하였음을 유의할 필요가 있다. 현실적으로 도시행정에 있어서 이러한 이념 중 어떤 것을 우선시해야 할 것이냐 하는 문제가 남는다. 현시점에서 도시행정은 이러한 이념 모두를 요청하고 있지만, 이들 간의 우선순위는 도시행정의 특성이나 여건에 의해 구체적·개별적으로 결정되어야 할 것이지 고정불변의 것이 아니라 하겠다.

우리나라 도시행정에 있어서 이념 간의 우선순위는 어떻게 될 것인가에 대해서는 알아볼 필요가 있다.

이점에서 우선 고려되어야 할 것은 행정기능인데 이의 주요기능이 발전목표 및 정책결정이라고 한다면, 이러한 목표설정 및 정책결정은 행정인이 독점적으로 결정할 것이 아니라 보다 많은 사람의 의사전달·참여를 통해서 형성되는 것이 바람직한 것이다. 따라서 우리나라의 도시행정에서 가장 시급한 문제는 지방자치제의 실시를 통한 도시행정의 민주화로 요약될 수 있다.

그 다음으로 목표 또는 정책이 결정되면 이에 일치되는 계획이 뒤따르게 되는 바, 도시행정에 있어서는 도시발전목표, 주민복지증진을 보다 현실적으로 구체화 하는 것이 도시문제의 해결이다. 도시문제 해결을 위해서 개발계획을 수립하게 된다. 개발계획은 도시행정수행에 기본지침의 역할을 하고, 도시행정을 평가하는 기준이 되기 때문에 도시행정은 제시된 개발계획을 달성하려고 노력하게 되고 이는 도시행정의 효과성으로 파악될 수 있다.

도시행정기능을 수행함에 있어 비용절감이나 불필요한 예산지출을 찾아내어 이를 삭제함으로써 능률을 증진하는 것도 도시행정이 지향해야 할 과제로서 능률성을 효과성의 수단개념이라 할 수 있다. 효과성은 목표달성이라는 결과를 중요시하는 반면에 능률성은 목표달성과정에 있어서 보다 적은 비용을 뜻하기 때문에 능률성은 효과성의 하위 개념이며 종속적이다.

끝으로 도시행정의 합법성이다. 행정은 법의 집행이라고만 보는 입법국가시대와는 달리 민주행정 하에서는 합법성은 당연히 지켜져야 하지만, 그것만 충족되었다고 해

서 도시행정이 바람직한 것이 되었다고 할 수는 없는 것이다. 그러므로 행정기관이 법을 기계적으로 집행하거나 법규만능주의적인 행정을 수행하는 것은 공무원의 가치관과 형태에 문제가 있는 것이지 법규가 잘못이 있는 것은 아닌 것이다.

결론적으로 도시행정의 이념순위는 민주성·효과성·능률성·합법성의 순위가 될 것이다. 그러나 여기서 유의할 것은 어떤 이념이나 그 존재가치가 있기 때문에 모두 동시에 추구하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 상호 간에 조화를 이루는 것이 있지만 갈등관계에 있는 것도 있어 불가피하게 우선순위를 정하는 것이다. 어떤 이념이 우선시된다고 해서 다른 이념은 무시된다는 것을 뜻하지 않으며, 시대나 상황에 따라 변할 수가 있다는 것을 알아야 한다.

요 약

(1) 「도시행정이란 도시자치단체(Municipalities)가 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공복지의 증진을 위하여 행하는 일체의 정치적 및 행정적 작용」이라 말할 수 있다. 다시 말하면, 도시행정이란 지방행정의 개념 중에서 「도시」라는 특정지역에 중점을 두고 이와 관련된 문제를 체계적으로 접근, 그 효율성을 증대시키고 민주화를 도모시키는 행정이라고 볼 수 있다.

(2) 도시행정은 도시문제를 해결하기 위하여 도시에 공공서비스를 제공하고 통제하는 활동으로서 교통, 주택, 상·하수도, 도시·군 계획, 청소, 보건, 건축, 교육, 문화, 산업, 재무, 복지, 치안 등 그 영역이 다양하고 복합적이어서 국가행정 혹은 일반행정에 비해 종합성, 지역성, 일상성, 자치성과 같은 몇 가지 특징을 갖고 있다.

(3) 도시행정의 존재 형태는 그 임무를 수행하는 형태에 따라 편의상 완전자치행정형과 완전관치행정형으로 구분할 수 있다. 그러나 특정한 국가에 있어서 수행해야 하는 도시자치단체의 도시행정사무는 매우 다양하고 그 성격도 복잡하므로 한 국가의 도시행정을 완전자치행정이나 완전관치행정 중의 어느 하나로 획일화 시킬 수는 없을 것이다.

(4) 행정이념이란 행정이 지향하는 최고가치·지도정신을 의미하며 모든 이념이 그러하듯이 행정이념도 국가사회의 지배적 가치관을 반영하며, 역사적·문화적·상황적 제약성에 따라 가치와 규범 및 이상 등이 다양하게 형성되는 것이기 때문에 장소와 시대에 따라 다르게 나타나고 있다.

(5) 행정이념은 창의적이고, 필요성은 창의적이고 쇄신적 행정을 수행하기 위해서는 행정이 추구할 가치와 이념이 제시되어야 하기 때문이다. 도시행정의 이념은 도시사회가 놓여 있는 시·공간적 상황이나 도시특성이 무엇이냐에 따라 강조하는 최고 가치나 지도정신이 다르게 나타날 수 있지만, 일반적으로 민주성, 효과성, 능률성, 합법성을 들 수 있다.

(6) 한편, 도시행정의 방향을 전망해 보면 다음과 같다. 우선 지방자치제의 전면 실시에 따라 도시행정에 있어서 정책개발을 원활하게 수행하기 위해서는 계획 권한의 지방이양과 함께 지방정부의 집행능력이 강화되어야 한다.

(7) 교통과 통신의 급속한 발달로 인한 도시권의 공간 확산은 단순히 단위 행정구역

내에서 모든 행정수요로 충족시킬 수 없으며, 광역행정에 대한 수요를 증가시킨다. 이러한 광역행정의 필요성은 첫째, 행정의 광역화의 요청, 둘째, 경제성 내지 능률성의 요청, 셋째, 계획행정과 개발행정의 필요성 증대, 넷째, 행정의 상호협조나 조정의 제고, 다섯째, 중앙집권적주의와 지방분권주의의 조화, 마지막으로 지역 간 복지수준의 평균화 수준이다. 결국, 행정사무가 지방자치단체 간에 상호 연계됨으로써 단일 지방자치단체의 능력만으로는 효율적으로 처리할 수 없는 사무가 증대하고 있다는데 광역행정의 필요성이 있다고 볼 수 있다.

(8) 또한 민간자본의 도입과 활용이 기대된다고 하겠다. 공공부문에서 민간자본을 유치하고 활용하는 것은 공공의 재정부담을 줄이고, 한편으로는 민간의 투자의욕을 고취하여 대중적 공공서비스의 질을 향상시킨다는 점에 그 의의가 있다. 공공부문에서 민간자본의 도입과 활용은 세계 여러 나라에서 활발하게 시도되어 왔다. 특히 일본에서는 도시재개발, 도시건설, 국제공항의 건설 등에 민간자본이 활용된 예가 많다.

(9) 앞으로의 도시개발은 정보통신의 중요성을 감안하여 정보·통신 관련 도시 기반시설의 확충이 필수적으로 요구된다. 아울러 정보 및 통신 체계의 발달로 나타날 주거 및 산업입지의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 도시기반 시설의 공간 배분과 확충이 필요하다. 또한, 앞으로 증가할 것으로 예상되는 도시 지하공간의 이용에 대한 규정을 정비하여 도시개발의 합리화를 유도해야 한다.

(10) 그리고 도시행정의 국제화는 정치 및 경제의 개방화 시대에 필수적으로 요구되는 도시행정의 목표 가치이다. 지방화시대의 중앙정부의 역할은 축소되기 마련이며, 국제화시대에 국제교류의 지원을 위한 행정수요는 마땅히 도시정부가 충족시켜야 한다.

(11) 복지행정이 강화될 것으로 보인다. 다가오는 시대는 경제적인 풍요로 인하여 시민들의 삶의 질에 대한 관심이 증가할 것이다. 과거에는 시장 메커니즘에 맡겨진 채 공공의 책임으로 크게 인식되지 않았던 사회보장제도, 도시 환경문제, 도시 빈민문제, 심신장애자 및 노인문제, 청소년문제, 취업훈련 및 보건문제, 도시방재문제 등의 분야가 도시행정의 주요 대상으로 부각되고 있다.

(12) 도시경영 전문가의 육성과 훈련이 필요한 시대가 다가올 것이다. 다가오는 시대

는 전문가 시대이다. 도시는 급격하게 변하고 있고, 도시행정의 대상도 복잡하고 다원화되어 가고 있다.

(13) 끝으로, 통계의 인프라 강화도 요구된다고 하겠다. 현재 우리나라 통계는 새로운 통계개발 저조, 통계 품질관리 미흡, 통계공유 및 활용이 소극적이며 기본인식 및 전문성이 부족한 점 등의 문제점을 안고 있다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위한 ① 국가통계 개발 및 조정기능의 강화 ② 통계품질관리 시스템의 개선 등이 요구된다.

연구과제

(1) 도시행정의 개념을 정의하여 보라.
(2) 도시행정이 국가행정 또는 농촌행정과 구별되는 특징을 나열해 보라.
(3) 도시행정이 가지는 몇 가지 특징을 열거하고 이를 설명하여 보라.
(4) 도시행정의 존재 형태의 유형을 나열하여 보고, 자치적 도시행정과 관치적 도시행정의 장·단점을 설명하여 보라.
(5) 각 나라별 도시행정의 존재 형태를 구별하여 보고, 우리나라의 도시행정제도는 구체적으로 어디에 속하며 그 이유는 무엇인지 설명하여 보라.
(6) 행정이념이란 무엇을 의미하며 그 필요성은 어디에 있는지 설명하여 보라.
(7) 일반적으로 제시되고 있는 행정이념의 종류를 나열하고 각 이념에 대하여 설명하여 보라.
(8) 우리나라 도시행정에 있어서 이념 간의 우선순위는 어떻게 될 것인지 설명하고 아울러 그 이유를 제시하여 보라.
(9) 행정이념은 각기 그 존재가치가 있기 때문에 모두 동시에 추구하는 것이 이상적이다. 그러나 상호 간에 조화를 이루는 것도 있지만 갈등관계에 있는 것도 있어서 불가피하게 우선순위를 정해야 할 때가 있다. 실제로 도시행정 수행 중 이념 간에 갈등이 있어 우선순위 적용에 어려움이 있었던 사례가 있다면 이를 소개하여 보고 바람직한 해결방안을 토의하여 보라.
(10) 도시행정의 발전방향을 설명하여 보아라.
(11) 도시개발의 합리화를 위한 방안을 논의하여 보자.
(12) 도시행정의 국제화를 위한 방안을 제시하라.
(13) 지역통계의 인프라 강화방안에 대해 논의하여 보자.

연습문제

1. 다음 중 도시행정의 특징이 아닌 것은?

① 종합성 ② 일상성

③ 기능성 ④ 자치성

정답 : ③

해설 : 기능성은 중앙정부의 부처행정의 특징이다.

2. 다음 중에서 도시행정의 내용이라고 볼 수 없는 것은?

① 고유사무 ② 관치사무

③ 단체위임사무 ④ 기관위임사무

정답 : ②

해설 : 관치사무는 특별행정기관이 담당하는 사무로서 국가행정에 속한다고 한다.

3. 다음 중에서 도시행정의 존재형태 및 관련 국가를 제대로 짝지은 것은?

① 완전자치형 - 대륙계국가

② 완전관치형 - 영미계국가

③ 자치·관치 이원형 - 동남아, 중동 및 아프리카 일부 국가

④ 관치우월의 이원형 - 중남미 제국

정답 : ④

해설 : 완전자치형은 영미계, 완전관치형은 동남아, 중동 및 아프리카 일부 국가이며, 자치·관치 이원형은 대륙계 국가이다.

4. 다음 중에서 도시행정의 민주성을 제고시키기 위하여 대외적인 측면에서의 고려사항이라고 볼 수 없는 것은?

① 지방자치의 실시

② 도시행정에 있어서 시민참여

③ 도시행정의 공개

④ 공무원의 민주적인 행정 행태의 확립

정답 : ④

해설 : ④번 공무원의 민주적인 행정 행태의 확립은 대외적이라기보다는 대내적인 고려 사항이다.

5. 도시자치단체가 추구하는 도시행정의 목표와 실제 이룩한 실적을 대비시킴으로써 파악할 수 있는 도시행정의 이념은?

① 민주성 ② 효과성

③ 능률성 ④ 합법성

정답 : ②

해설 : 상기의 해설은 도시행정의 이념 가운데 효과성에 관한 내용이다.

6. 우리나라의 도시행정에 있어서 이념 간의 우선순위를 정하면 어떻게 되는가?

① 민주성 → 효과성 → 능률성 → 합법성

② 민주성 → 합법성 → 효과성 → 능률성

③ 합법성 → 민주성 → 효과성 → 능률성

④ 합법성 → 효과성 → 능률성 → 민주성

정답 : ①

해설 : 도시행정의 이념 순위는 민주성·효과성·능률성·합법성의 순위가 되는 것이다. 그러나 여기서 의미하는 것은 어떤 이념이나 그 존재가치가 있기 때문에 모두 동시에 추구하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 상호 간에 조화를 이루는 것이 있지만 갈등 관계에 있는 것도 불가피하게 우선순위를 정하는 것이다. 어떤 이념이 우선시된다고 해서 다른 이념은 무시 된다는 것을 뜻하지 않으며, 시대나 상황에 따라 변할 수가 있다는 것을 알아야 한다.

Ⅲ. 도시·군 계획행정의 이념과 실제

Ⅲ. 도시·군 계획 행정의 이념과 실제

<개 관>

우리나라는 일제시대(1934)에 조선 시가지 계획령이 최초의 도시·군 계획제도로 도입되었다. 1962년에는 우리 손에 의해 처음으로 도시계획법과 건축법이 분리·제정되었으며, 1971년에는 건전한 시가지 발전의 도모와 편의를 제공하는 도시·군 계획시설들의 설치, 재개발사업의 추진 등을 위해 제도를 전면 개정하였다. 또한, 1981년에는 인구 및 산업의 대도시 집중과 과밀·과소 문제를 해결하고 거주의 안전성과 쾌적성을 확보하며 도시·군 계획의 제도적 문제점을 보완하기 위해 제도를 개정하였다. 1991년에는 광역적인 시설의 효율적인 유지·관리를 위해 광역계획구역이 신설되었고, 건축물의 건폐율과 용적률 등을 구체화하는 상세계획도 도입되었다. 2000년대에는 변화하는 사회여건과 개발제한구역의 완화, 지구단위계획의 도입, 주민참여제도의 확대 등 도시·군 계획제도를 대폭 개정하였다.

최근에는 난개발을 통한 비효율적 공간이용과 자연환경의 심각한 훼손으로 말미암아 계획적 개발의 필요성이 우리 사회 전반에 조성되어 기존 국토 계획체계의 전반을 재정비(국토계획법 제정)하기에 이르렀다.

1. 도시·군 계획의 이념과 역할

가. 도시·군 계획의 개념과 의의

1) 도시·군 계획의 개념

도시·군 계획에 대한 정의는 학자에 따라 다양하다. 루이스(N. P. Lewis)는 도시·군 계획을 '일면의 보건위생 및 편의와 쾌적을 도모하는 상공업이 발달하도록 도시를 합리적이고 질서 있게 개발하는 선견지명의 운용이다'라고 하였고, 로빈슨(J. Robinson)은 '도시 각 부분에 대하여 그 기능에 부응할 수 있도록 가장 적절히 개수함으로써 도시의 능률을 증진시키는 일이다'라고 정의하였다. 사라즈(La Sarraz)선언에서 도시·군 계획의 정의를 '도시 및 농촌에서 행해지는 집단생활의 모든 기능들을 조직하는 것이다'라고 발표하였다. 이와 같이 도시·군 계획은 도시에서 시민생활과 산업 그리고 여타 활동들이 쾌적하고 효율적으로, 또한 안전하게 이루어질 수 있도록 장래를 예측

하고 토지·건물·도시시설 등 도시의 중요한 물리적 요소를 계획하는 기술이자 과학이며 정책이다. 구체적으로 말하자면 도시·군 계획은 농림·어업 등과 건전한 조화를 이루며 도시의 발전을 계획적으로 유도하고 질서 있는 시가지를 형성하며, 시민의 건강과 문화생활을 목적으로 하여 토지의 합리적 이용을 도모하는 계획이다. 이 계획은 토지이용, 기반시설, 개발사업 등을 주요 내용으로 하고 있다. 도시·군 계획은 개인적인 행위에 의해 달성되는 경우도 있지만 통상적으로는 합법적이고 적절한 규제, 강제수용, 과세권의 행사 등을 통하여 이루어지므로 사회적, 경제적 측면을 포함하는 일체적·종합적 계획이 되어야한다. 따라서 도시·군 계획은 도시의 여러 가지 기능을 원활하게 하고 주민을 위한 양호한 생활환경을 확보하여 도시 발전을 도모하는 계획이라고 할 수 있다. 이러한 도시·군 계획은 일반적으로 두 가지 의미로 사용되고 있다. 먼저, 도시의 계획 일반을 지칭하는 소위 보통명사로서의 도시·군 계획과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정하고 있는 법적 과정에 따라 결정되는 법적 도시·군 계획이 그것인데, 물론 전자의 범위가 훨씬 좁다.

2) 도시·군 계획의 의의 및 필요성

도시·군 계획은 도시민의 삶의 질을 개선시키고, 보다 향상된 환경의 도시로 창조·발전시키기 위해 도시의 미래를 도면 및 지표로서 제시하는 행위라고 말할 수 있다. 이러한 도시·군 계획은 첫째, 지역사회의 공동 또는 집합적 이익을 증진시키고, 둘째, 개인 및 집단행동의 외부 효과를 고려하는 기능을 갖고 있으며, 셋째, 공공 및 개인 의사결정을 위해 정보기반을 증진시키고, 넷째, 공공 및 민간 활동의 분배효과를 고려하는 사회적 기능을 수행하기도 한다. 한편 도시·군 계획은 실질적인 행정적 효과로서 첫째, 일관성 있는 정책을 지속적으로 수행하여 행정의 안정화에 기여하고 둘째, 정책의 합목적성과 타당성을 높이게 되며, 마지막으로 각 부문별계획을 조정하고 종합하는 역할을 한다.

오늘날 도시화가 진행되면서 대도시로의 인구 및 기능의 집중은 나라마다 정도의 차이는 있으나 보편적 현상으로 인식되고 있다. 우리나라에서도 지역의 토지투기와 땅값 상승을 부추기고, 과밀의 폐해와 생활환경의 악화를 초래했으나 이러한 문제는 개별적인 문제해결로써 접근이 불가능한 상태에 이르렀다고 할 수 있다.

그리고 교통·통신의 발달로 도시 활동을 점차 지역적으로 확대시키는 동시에 도시·군 계획 권역도 광역화되었으며, 도로·전기·가스 등 도시기반시설들 또한 어느 한 도시에 국한되지 않아 계획의 어려움을 겪게 된다. 따라서 도시에 연관된 많은 문제들을 공적으로 다루어져야 할 필요성이 제기된다.

도시·군 계획은 이러한 도시의 문제를 계획이란 의미의 사회적 기능과 행정적 기능으로 도시활동의 상호 연계성과 복합성을 고려하여 주민들의 원만한 도시활동을 영위할 수 있도록 계획적인 접근을 필요로 하게 된다.

나. 도시·군 계획의 내용과 범위

도시·군 계획이란 문자 그대로 계획하는 것이다. 여기에서 '도시'는 계획의 공간적 대상을 말하는데, 실제로는 시·읍·면이라는 자치단체의 구역이 되며 필요에 따라서는 그 연합에 의해 계획이 세워진다. 또한, 계획(Planning)이란 장래의 어떤 시점을 잡아 목표를 선택·설정하고, 그 목표와 현실을 대비하여 이들 양자 간의 관련을 명확히 한 뒤 일정한 수단을 통하여 현실을 목표로 동일화시켜 나아가는 것을 말한다.

즉 계획은 실천적이고 기술적인 개념이다. 도시·군 계획은 물리적 계획(Physical Planning)이지만 경제·사회적 계획의 뒷받침이 없다면 진정한 의미의 도시·군 계획이라 말할 수 없다. 그러므로 도시·군 계획은 '도시라는 공간적 범위를 대상으로 하여 장래의 목표에 따라 경제적·사회적 활동을 안전하고 건강하며, 쾌적하고 능률적으로 수행시키기 위해 각각 요구되는 공간을 평면적·입체적으로 조정하고 토지이용과 시설의 규모·배치를 결정하며, 또 이들을 독자적인 논리에 따라 조직화하여, 그 실현을 도모하는 기술이다'라고 말할 수 있다.

도시를 계획하는 일은 고대부터 존재하였다. 그러나 과거의 도시·군 계획은 계획의 주체와 그 목적이 오늘날의 것과는 전혀 달랐다. 즉 고대에는 신전이나 시장의 배치가 도시·군 계획의 중심이 되었고, 중세에는 도시의 주변에 성벽을 쌓아 외적에 대한 방위를 위주로 하였으며, 근대(르네상스와 바로크시대)에는 화려한 광로(廣路)나 광장 등을 건설하는 것에 주안점을 두었다.

즉 근대 이전의 도시·군 계획은 절대적 지배자를 위한 장치물로서 미관을 증진시키기 위한 수단이었다고 볼 수 있다. 그러나 오늘날의 도시·군 계획은 단순히 가로나

건축물, 상·하수도, 공원 등 도시시설의 건설 기술이나 공학이 아니며, 또한 어느 특정 계층을 위한 것도 아니다. 다시 말해 이것은 도시를 모든 시민의 사회·경제활동의 장(場)으로 파악하고 복잡한 도시의 기능과 구조를 조사·해석하여 문제점과 목표를 명확히 한 뒤 비물적 계획과 물적 계획을 적절하게 통합시켜야 한다.

여기에서 전자는 이른바 도시의 활동계획이고, 후자는 그 활동이 이루어지는 장소(지역 또는 지구)를 설정하며 시설을 계획하는 것이다. 그리고 행정·재정계획은 그것을 실천에 옮기는 데 필요한 지방자치 단체의 활동을 뒷받침하는 조건을 구비한 계획이라고 말할 수 있다. 오늘날의 도시·군 계획은 한마디로 종합계획(Comprehensive Plan)으로 이해되어야 한다.

한편, 우리나라의 도시·군 계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 도시·군 계획을 '특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시· 군 기본계획과 도시·군 관리계획으로 구분한다'고 정의하였다. 도시·군 기본계획은 '특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기방향을 제시하는 종합계획으로서 도시·군 관리계획수립의 지침이 되는 계획'을 말한다. 도시·군 관리계획은 '특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·복지·안보·문화 등에 관한 다음의 계획'으로 정의하고 있다. 여기서 서술하고 있는 다음의 계획이란 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획, 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역·수자원 보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, 도시개발사업 또는 정비 사업에 관한 계획, 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획으로 규정하고 있다.

다. 도시·군 계획의 역할

도시는 유기체처럼 환경에 의해 끊임없이 변화하여 성장·쇠퇴 등의 과정을 거친다. 소득 수준의 향상과 교통·통신의 발달, 생활환경 수준의 향상으로 인해 쾌적하고 편리한 생활환경의 요구가 도심 공동화 현상, 도시의 외연적 확대 등 도시문제를 일으켰다. 도시·군 계획은 도시의 변화 과정에 영향을 미치는 요소들의 상호관계를 이해하고

이들을 규제하여 원인을 분석한다. 그리고 결과를 도출하여 시민들이 바라는 방향으로 유도해 나가는 역할을 한다. 즉 도시 기능의 효율적인 정비와 유지를 위한 구상을 세우고, 그 구상을 기초로 해서 도시 각 부분의 토지이용계획, 도시개발사업, 도시·군 계획시설사업 등의 계획을 수립·집행하여 도시의 기능을 원활하게 움직일 수 있도록 한다. 한 도시의 계획 및 개발에서 제도로 기능하는 도시·군 계획의 역할을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 행정의 시행착오를 최소화하여 일관성 있는 정책을 지속적으로 수행함으로써 행정의 안정화에 기여한다.

둘째, 목표와 수단을 합리적으로 연결시키는 지적(知的) 준비과정을 거침으로써 정책과 행정의 합목적성과 타당성을 높인다.

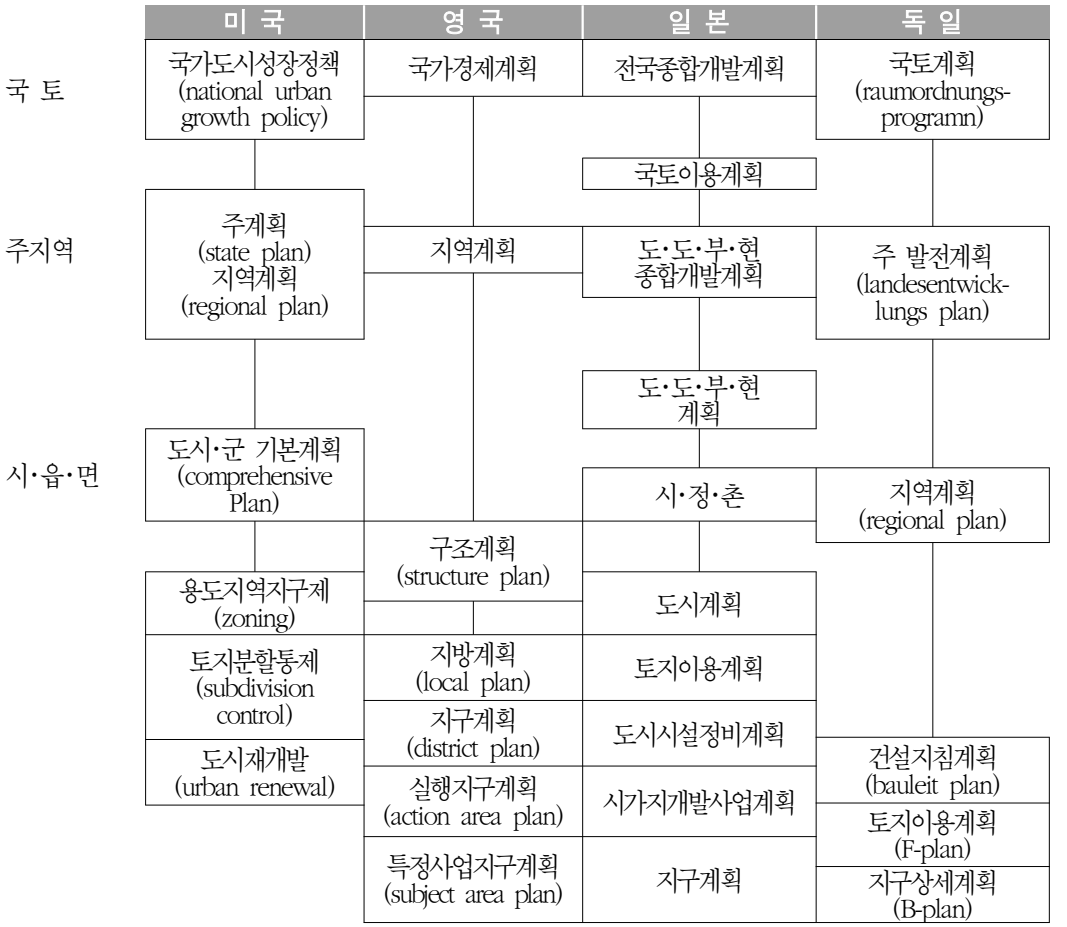
셋째, 한정된 재원을 우선순위에 따라 합리적으로 배분함으로써 투자효과의 극대화에 기여한다.

넷째, 여건변화를 미리 예견하여 능동적으로 대처하고, 나아가 변화를 유도함으로써 도시발전을 촉진한다. 그리고 계획에 제시된 기본목표는 행정가나 시민들에게 발전방향에 대한 의식을 갖게 할 뿐만 아니라, 계획이 집행된 후에도 실적에 대한 평가의 기준이 되며 차기 계획의 수립에 반영시킬 수 있게 한다.

2. 도시·군 계획체계

가. 각국의 도시·군 계획체계

각 나라마다 정치·경제·행정조직체계 등 그 처한 입장에 따라 각기 독자적인 공간계획체계를 갖추고 있다. 우리나라나 일본·프랑스 등에서는 전 국토를 계획대상으로 하는 국토계획이 있으나, 국토계획이 없는 영국·미국 등에서는 경제계획 또는 국가도시성장정책 등의 형태로 국토계획의 장·단기 지침을 제시하고 있다. 이러한 공간체계를 요약·정리하면 [그림 3-1] 과 같다.



[그림 3-1] 각국의 공간체계

자료) 대한국토·도시계획학회 편, 「도시의 계획과 관리」 '집문당', 2010

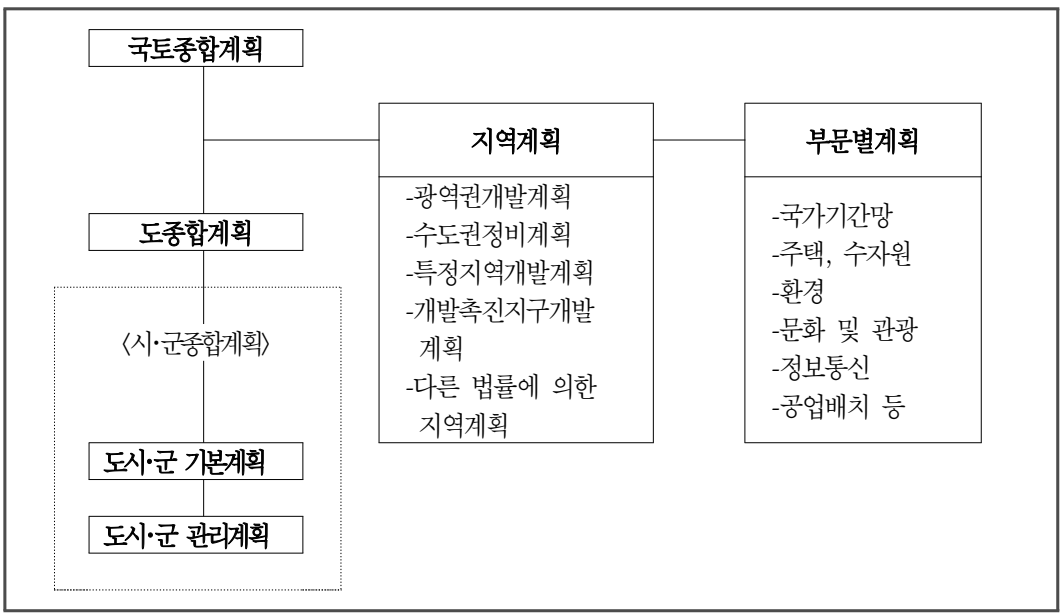
나. 우리나라의 도시·군 계획체계

2003년 1월 1일부터 시행된 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'(이하 국토계획법)에 의하여 우리나라의 도시·군 계획체계는 전면적으로 개편되었다. 〈표 3-1〉에서 보듯이, 국토계획법은 외형상으로 보면 도시계획법의 골격이 유지된 듯싶으나 내용에 있어서 상당한 변화를 가져왔다.

첫째, 가장 큰 변화로 꼽을 수 있는 것은 국토이용관련계획의 일관성을 유지하도록 국토계획체계가 전면 개편되었다는 점이다([그림 3-2]참조).

<표 3-1> 도시계획법의 변화

도시계획법		국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (2002. 2.4. 제정)
전문개정(1971. 1.19.)	전문개정(2000. 1.28.)	
1장 총칙 2장 도시계획 3장 도시계획 사업의 시행 4장 비용 5장 도시계획 위원회 6장 보칙 7장 벌칙 부칙	1장 총칙 2장 도시기본계획 3장 광역도시계획 4장 도시계획 5장 개발행위허가 6장 지역·지구 및 구역 안에서의 행위 제한 7장 도시계획시설 사업의 시행 8장 비용 9장 도시계획위원회 10장 보칙 11장 벌칙 부칙	1장 총칙 2장 광역도시계획 3장 도시기본계획 4장 도시관리계획 5장 개발행위의 허가 등 6장 용도지역·용도지구 및 용도구역 안에 서의 행위제한 7장 도시계획시설사업의 시행 8장 비용 9장 도시계획위원회 10장 토지거래의 허가 등 11장 보칙 12장 벌칙 부칙



[그림 3-2] 새로운 국토계획 체계

국토계획법과 함께 시행된 국토기본법에 따르면, 현행 국토계획체계는 국토종합계획, 도종합계획, 시·군 종합계획(도시·군 계획)으로 단일화되어 개편되었고, 타 법률에 의한 지역계획과 부문별계획에 대해서도 국토종합계획의 내용을 반영하여 조화를 이루도록 하였다.

둘째, 국토기본법의 체계를 토대로 하여, 현행제도에 따라 도시·군 계획구역에 국한하지 않고 시·군별로 행정구역 전체를 대상으로 '선계획-후개발'의 원칙에 입각하여 상세한 도시·군 계획기법을 확대 적용하도록 하였다.

셋째, 국토이용관리법상의 5개 용도지역(도시·준도시·준농림·농림·자연환경 보전지역)을 4개(도시·관리·농림·자연환경보전지역)로 개편하였고, 준도시지역과 준농림지역은 관리지역으로 개편하여 계획관리·생산관리·보전관리지역으로 세분함으로써 전 국토를 공히 국토계획법으로 관리할 수 있도록 하였다. 이를 통해 비도시지역에 대해 자연자원과 자연환경을 무분별한 개발로부터 보전할 수 있는 기반이 마련되었다.

넷째, 비도시지역에 대하여 '제2종 지구단위계획' 제도를 도입하여 지역여건을 고려한 계획적 개발이 가능하도록 하였고, '기반시설연동제'를 통하여 제2종 지구단위계획구역에 필요한 기반시설에 대해 사업시행자의 부담을 의무화하였다. 그뿐 아니라 도시지역에서도 기반시설의 부족이 예견되는 곳을 개발밀도관리구역으로 지정하여 당해 용도지역에서의 허용 개발밀도를 강화할 수 있도록 함으로써 개발로 인한 교통혼잡 및 주거환경의 악화 등을 사전에 예방할 수 있도록 하였다. 또한, 현재 이원화되어 있는 도시지역과 비도시지역의 용도지구제도를 통폐합하여 관리하도록 함으로써 비도시지역에 대해서도 도시지역의 상세한 개발계획기법을 도입할 수 있도록 하였다.

다섯째, '개발허가제'를 통하여 이전 제도에서 법령의 위반이 없으면 시장·군수가 개발을 허용하지 않을 수 없던 것을 계획의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가를 할 수 있도록 함으로써 소규모, 산발적 개발로 인한 기반 시설 부족이나 환경훼손 등의 문제를 해소하고, 합리적인 토지이용을 도모할 수 있게 하였다.

여섯째, 개별 필지에 대하여 자연적, 인문사회적, 공간입지적 환경을 평가하고 계량화하는 '토지적성평가제도'를 도입하여 이전 준도시지역 및 준농림지를 3개의 용도지

역으로 세분하기 위한 객관적, 합리적 기준을 마련하도록 하였고, 나아가 용도지역의 변경시나 도시관리 계획 재정비를 위한 기초조사의 실시 때마다 토지적성평가를 실시하여 그 결과를 계획에 반영하도록 하였다.

다. 각급 도시·군 계획의 종류

1) 도시·군 기본계획

1981년의 도시계획법 개정에서 도시·군 기본계획 제도를 도입하여 3단계의 도시·군 계획체제를 확립함으로써 선진 도시·군 계획의 특성으로 불리는 도시·군 계획상의 종합성·과정성·집행성의 세 요소를 제도적으로 뒷받침할 수 있게 되었다.

도시·군 기본계획은 장기계획으로, 도시의 개발방향 및 하위도시·군 계획 수립의 지침을 제시함으로써 도시·군 계획의 상위 계획적 성격을 갖는다. 도시·군 기본계획은 물적 측면뿐만 아니라 인구·산업·사회개발·재정 등 사회·경제적 측면을 포괄함으로써 종합계획(Comprehensive Plan)으로서의 면모를 갖추고 있다. 국토계획법에서는 도시·군 기본계획의 내용에는 지역적 특성 및 계획의 방향·목표, 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분, 토지의 이용 및 개발, 토지의 용도별 수요 및 공급, 환경의 보전 및 관리, 기반시설, 공원·녹지, 기반시설, 경관, 기후변화 대응 및 에너지절약, 방재 및 안전, 도심 및 주거환경의 정비·보전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥, 교통·물류체계의 개선과 정보통신의 발전, 미관의 관리, 범죄예방, 재정확충 및 도시·군 기본계획의 시행을 위해 필요한 재원조달 등에 관한 사항 등이 포함되도록 규정하고 있다. 도시·군 기본계획은 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하는 토지이용·교통·환경 등에 관한 종합계획이 되어야 하며, 도시와 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 수립하여야 한다.

도시 · 군 계획은 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 특별자치도 · 시 또는 군의 관할 구역에서 수립되는 다른 법률에 따른 토지의 이용 · 개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 되며, 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 특별자치도지사 · 시장 또는 군수가 관할 구역에 대하여 다른 법률에 따른 환경 · 교통 · 수도 · 하수도 · 주택 등에 관한 부문별

계획을 수립할 때에는 도시 · 군 기본계획의 내용에 부합되게 하여야 한다. 또한, 도시·군 기본계획은 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시·군 기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다를 때에는 광역도시계획의 내용이 우선한다고 규정하고 있어서 광역도시계획도 도시·군 기본계획의 상위계획으로서 역할을 한다. 그러나 광역도시계획은 별도의 광역 도시권을 구성하여 수립되는 것으로, 특정 도시에 대한 협의의 도시·군 관리계획이 아니라 지역 계획적 성격을 가지면서 도시·군 기본계획의 방향을 제시해 준다.

2) 광역도시계획

광역도시계획은 도시·군 기본계획이나 도시·군 계획과 달리 특정 도시를 대상으로 하는 것이 아니라, 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획으로 둘 이상의 도시공간(특별시·광역시, 시 또는 군의 관할구역 일부 내지는 전부)의 공간·구조 및 기능을 상호 연관시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 유지·정비·보수하기 위한 계획이다. 광역도시계획의 내용은 광역계획권의 공간구조와 기능분담, 광역계획권의 녹지관리체계와 환경보전, 광역시설의 배치·규모·설치, 경관계획에 관한 사항, 기타 광역 도시권에 속하는 도시 상호 간의 기능 연계를 위한 사항(교통 및 물류유통체계, 문화·여가공간 및 방재에 관한 사항)으로 규정되어 있다.

광역도시계획은 광역계획권의 미래상과 이를 실현할 수 있는 체계화된 전략을 제시하고, 국토종합계획 등과 서로 연계되도록 하여야 하며, 도시공간 간의 기능분담, 도시의 무질서한 확산 방지, 환경보전, 광역시설의 합리적인 배치 그리고 그 밖에 광역계획권 안에서 현안사항이 되고 있는 특정부문 위주로 수립할 수 있으며, 여건 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하여야 한다. 광역계획권은 둘 이상의 광역지자체의 관할구역에 걸쳐 있는 경우 국토교통부장관이 지정하며, 도의 관할 구역에 속해있는 경우에는 도지사가 지정한다. 광역도시계획은 광역계획권이 같은 도의 관할구역에 속해있는 경우 관할 시장 또는 군수가 공동으로 수립하며, 둘 이상의 시·도 관할구역에 걸쳐있는 경우 관할 시·도지사가 공동으로 수립하고, 국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우 국토교통부장관이 수립할 수 있다.

3) 도시·군 관리계획

계획의 성격상 도시·군 관리계획은 구체적인 개발계획의 역할을 하게 된다. 도시·군 기본계획이 20년 후의 미래상을 제시하는 것이라면, 도시·군 관리계획은 사업시행계획의 지침 제시와 건축행위의 규제를 그 목적으로 한다. 따라서 도시·군 기본계획이 목표 지향적(Goal-oriented)이라면, 도시·군 관리계획은 수단 지향적(Means-oriented)이며, 전자는 시장·군수에게만 구속력을 갖는 반면, 후자는 일반시민에게도 구속력을 갖는다. 동시에 도시성장의 지침 및 공공서비스 공급체계를 다루는 각종 사업시행계획과 도시·군 기본계획 간의 교량적 역할을 수행한다. 도시·군 관리계획은 목표 연도의 도시개발지표를 달성하기 위한 각 부문별 계획과 이에 따른 구체적인 토지이용(규제)계획, 공공시설계획 및 사업계획을 포함하는 것으로, 용도지역·용도지구·용도구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, 도시개발사업이나 정비 사업에 관한 계획 및 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획으로 구분된다. 도시·군 관리계획은 광역도시계획 및 도시 · 군 기본계획 등에서 제시한 내용을 수용하고 개별 사업계획과의 관계 및 도시의 성장추세를 고려하여 수립하여야 하며, 도시 · 군 기본계획을 수립하지 아니하는 시 · 군의 경우 당해 시 · 군의 장기발전구상과 도시 · 군 기본계획에 포함될 사항 중 도시 · 군 관리계획의 원활한 수립을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다. 도시 · 군 관리계획을 수립할 때에는 도시 · 군 계획시설은 집행능력을 고려하여 적정한 수준으로 결정하고, 기존 도시 · 군 계획시설은 시설의 설치현황과 관리 · 운영상태를 점검하여 규모 등이 불합리하게 결정되었거나 실현가능성이 없는 시설에 대하여는 재검토함으로써 미집행되는 시설을 최소화하여야 하며, 도시의 개발 또는 기반시설의 설치 등이 환경에 미치는 영향을 미리 검토하는 등 계획과 환경의 유기적 연관성을 높여 건전하고 지속가능한 도시발전을 도모하여야 한다.

4) 지구단위계획

국토교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시·군 계획구역 안에서 토지이용을 합리화·구체화하고 도시의 기능·미관을 증진시키며, 양호한 환경을 확보하기 위하여 일부 구역에 대해 도시·군 관리계획으로 지구단위계획구역을 지정할 수 있다. 지구

단위계획구역은 용도지구, 도시개발구역, 도시 및 주거환경정비법에 따른 정비구역, 택지개발지구, 주택법에 따른 대지조성사업지구, 산업단지와 준산업단지, 관광단지와 관광특구, 개발제한구역·도시자연공원구역·공원 등에서 해제되는 구역, 녹지지역에서 주거·상업·공업지역으로 변경되는 구역과 새로 도시지역으로 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역, 도시지역내 복합적인 토지이용을 증진시킬 필요가 있는 지역 등에 지정할 수 있다. 지구단위계획의 내용에는 기반시설의 배치·규모와 건축물의 용도제한·건폐율·용적률·높이에 관한 사항을 반드시 포함하여야 하며, 그 밖에 지구단위계획구역의 지정목적 달성에 필요한 지역·지구의 세분, 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축제한을 대체하는 사항, 가구 및 획지의 규모와 조성계획, 건축물의 배치·형태·색채·건축선 계획·경관계획, 교통처리계획 등을 포함할 수 있다. 지구단위계획구역 지정 및 지구단위계획은 다른 도시·군 관리계획과 달리 시장 · 군수가 직접 결정할 수 있도록 하고 있다.

5) 도시·군계획사업

도시·군계획사업은 전술한 두 도시·군 계획의 지침을 수용하여 작성되는 도시·군계획의 사업시행계획으로서 이는 크게 도시·군 계획시설사업과 도시개발법에 의한 도시개발사업 및 도시 및 주거환경정비법에 의한 정비사업으로 구분할 수 있다. 전자는 도시의 공공적 기반시설(Infra-structure)인 도로·주차장·철도 등의 설치·정비·개량에 관한 사업으로 국토계획법에 규정되어 있다. 도시개발사업과 정비사업(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업)의 계획수립과 사업시행절차는 각 개별법에서 다루고 있다.

지금까지 살펴본 우리나라의 도시·군 계획을 목적·집행기간·법적 근거와 구속력 등을 중심으로 그 특성을 비교해 보면 〈표 3-2〉와 같다.

<표 3-2> 단계별 도시·군 계획의 특성비교

구 분	도시·군 기본계획	도시·군 관리계획	도시·군 계획사업
①계획목적	도시발전방향(미래상) 및 도시·군 계획입안 지침의 제시	도시개발절차 및 구체적 규제지침의 제시	도시·군 계획시설사업 및 도시개발사업의 집행
②계획내용	물적·비물적 측면	물적 측면	특정 사업
③법적 근거	국토계획법	국토계획법, 해당관련법	국토계획법, 도시개발법, 해당개별법
④법적 구속력	시장·군수	개별시민, 사업시행자	개별시민
⑤계획기간	20년 이내 ※ 장기구상계획	10년 이내 ※ 중기세부계획	1~5년 이내 ※ 단기시행계획
⑥계획입안자	시장·군수	시장·군수	시장·군수 사업시행자
⑦계획승인자	시·도지사	시·도지사, 인구 50만이상 대도시 시장 ※ 국토교통부장관이 직접 입안한 도시·군 관리계획과 그린벨트 지정(변경)등은 국토교통부장관	도지사, 특·광역시장, 시장, 군수 등 ※ 국가가 직접 시행하는 사업의 경우 국토교통부장관
⑧계획구역의 범위	관할행정구역	관할행정구역	사업대상지역
⑨시민참여의 형태	공청회	공람	공람·직접참여
⑩변경가능성	불가능	여건에 따라 가능	불가능
⑪계획간의 연계	국토종합계획·광역도시계획의 지침수용 및 도시·군 관리계획 등 하위계획에 지침 제시	도시·군 기본계획의 지침 수용 및 사업집행계획에 지침 제시	도시·군 기본계획 및 도시·군 계획의 지침 수용
⑫표현방식	개념적·계획적 표현 ※ 비법규적 용어	구체적 표현 ※ 법규적 용어	상세계획 및 설계 ※ 도면 및 조서
⑬승인도면의 형식	1/25,000~1/5,000	1/3,000~1/5,000	1/600~1/1,200 ※ 임야 1/3,000~1/6,000

3. 도시·군 관리계획의 주요 내용

가. 용도지역·지구·구역의 지정 및 변경

1) 용도지역제의 성격

용도지역제는 토지이용계획을 실현하기 위해 사용하는 법률에 의한 규제적 장치로서 토지이용을 다양한 개발유형의 상호관계 속에서 서로 적절하게 위치하도록 하는 수단이라고 할 수 있다. 즉 양립하기 어려운 토지용도를 공간적으로 분리하고, 각 위치의 특성에 맞는 용도를 법적으로 지정함으로써 토지이용의 효율성을 제고하고, 집적이익의 증대, 위생 및 안전상 필요한 최저기준의 설정, 공공서비스를 위한 토지의 원활한 공급, 재산권 보호와 편익분배의 조정 등을 그 목적으로 하고 있다(이정전, 1998, 「토지경제론」, 박영사, P382).

용도지역제는 일괄적, 일률적 공공규제의 성격을 갖는다. 그리고 규제의 성격은 일반적이고 객관적이며 적용의 보편성을 그 특징으로 한다.

<표 3-3> 용도지역·지구·구역제

구분	용도지역	용도지구	용도구역
성격	토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모	용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모	시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리
종류	-도시지역(주거·상업·공업·녹지지역) -관리지역(보전관리·생산관리·계획관리지역) -농림지역/자연환경보전지역	-경관/미관/고도/방화/방재/보존/시설보호/취락/개발진흥지구/특정용도제한지구	-개발제한구역 -도시자연공원구역 -시가화조정구역 -수산자원보호구역 -입지규제최소구역
비고	중복지정 불가	중복지정 가능	

2) 국토의 용도지역·지구별 현황

우리나라의 국토면적은 육지부와 해면부를 합하여 모두 106,102.2㎢다. 그 중 육지가 94.7%를 차지한다. 우리나라 국토는 크게 4개 용도지역으로 구분하며, 그 중 농림지역이 46.6%로서 가장 많고, 용도지역 인구기준 도시화율은 91.0% 이다.

2003년 국토계획법 제정시 종전의 준도시지역과 준농림지역을 합하여 관리지역으로 통합하였는데, 현재 전 국토의 25.6%가 관리지역에 해당한다.

<표 3-4> 우리나라 국토의 용도지역 현황(2014년)

구분	도시지역	관리지역	농림지역	자연환경 보전지역	계
면적(㎢)	17,596.8	27,154.6	49,344.5	12,006.3	106,102.2
비율(%)	16.6	25.6	46.5	11.3	100

<표 3-5> 우리나라 도시지역 내 용도지역 현황(2014년)

구 분	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	미지정지역	계
면적㎢	2,594.7	328.1	1,141.8	12,662.0	870.2	17,596.8
비율(%)	14.75	1.86	6.49	71.96	4.94	100

<표 3-6> 우리나라 국토의 용도지구현황(2014년)

구 분	경관지구	미관지구	고도지구	방화지구	방재지구	시설보호 지구
면적㎢	368.9	113.1	454.2	99.4	3.0	147.3
비율(%)	14.8	4.5	18.2	4.0	0.1	5.9

구 분	취락지구	개발진흥지구	특정용도 제한지구	보존지구	계
면적㎢	571.3	652.8	2.4	80.25	2,489.00
비율(%)	22.7	26.4	0.1	3.2	100.0

나. 건폐율과 용적률

1) 건 폐 율

대지면적에 대한 건축면적의 비율을 건폐율이라 하는데 1962년 건축법이 제정될 때 건폐율 기준이 도입되었다(1913년 조선시가지 건축규칙이나 1934년 조선시가지계획령에서도 규정하고 있었음), 2000. 7. 1부터는 도시계획법에서 규정하고 있다가 2003. 1. 1부터는 통합된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」로 옮기게 되었다.

건폐율은 각 건축물의 대지에 최소한의 공지를 확보하여 일조·채광·통풍을 얻게 하고, 화재 시 인접한 건축물과의 연소방지와 소방, 재해 시의 피난 등을 용이하게 할 뿐만 아니라 도시의 평면적인 과밀화를 억제하여 도시의 쾌적한 생활환경을 보호하고 한정된 토지자원을 효율적으로 활용하기 위해 용도지역·지구에 따라 달리 정하고 있다.

<표 3-7> 용도지역별 건폐율 기준

구분	용도지역		법	시행령	조례(서울시)
도시지역	주거지역	제1종전용주거	70%이하	50%이하	50%
		제2종전용주거		50%이하	40%
		제1종일반주거		60%이하	60%
		제2종일반주거		60%이하	60%
		제3종일반주거		50%이하	50%
		준주거		70%이하	60%
	상업지역	중심상업	90%이하	90%이하	60%
		일반상업		80%이하	
		근린상업		70%이하	
		유통상업		80%이하	
	공업지역	전용공업	70%이하	70%이하	60%
		일반공업		70%이하	
		준공업		70%이하	
	녹지지역	보전녹지	20%이하	20%이하	20%
		생산녹지		20%이하	
		자연녹지		20%이하	

구분	용도지역	법	시행령	조례(서울시)
관리지역	보전관리지역	20%이하	20%이하	20%
	생산관리지역	20%이하	20%이하	20%
	계획관리지역	40%	40%	40%
농림지역		20%	20%	20%
자연환경보전지역		20%	20%	20%

2) 용적률

용적률은 대지면적에 대한 건축물의 연면적(지상층 연면적) 비율을 말하는데, 이는 지역·지구 등 도시관리수단과 기반시설·도시경관 등을 감안한 대표적인 개발밀도 관리수단으로 한정된 토지를 효율적으로 활용하고, 도시 과밀화를 억제하여 쾌적한 생활환경을 보호하기 위함이다.

<표 3-8> 용도지역별 용적률 기준

구분	용도지역		법	시행령	조례(서울시)
도시지역	주거지역	제1종전용주거	500%이하	50% ~ 100%	100%
		제2종전용주거		100% ~ 150%	120%
		제1종일반주거		100% ~ 200%	150%
		제2종일반주거		150% ~ 250%	200%
		제3종일반주거		200% ~ 300%	250%
		준주거		200% ~ 500%	400%
	상업지역	중심상업	1500%이하	400% ~ 1500%	1000%(800%)
		일반상업		300% ~ 1300%	800%(600%)
		근린상업		200% ~ 900%	600%(500%)
		유통상업		200% ~ 1100%	600%(500%)
	공업지역	전용공업	400%이하	150% ~ 300%	200%
		일반공업		200% ~ 350%	200%
		준공업		200% ~ 400%	400%
	녹지지역	보전녹지	100%이하	50% ~ 80%	50%
		생산녹지		50% ~ 100%	50%
		자연녹지		50% ~ 100%	50%

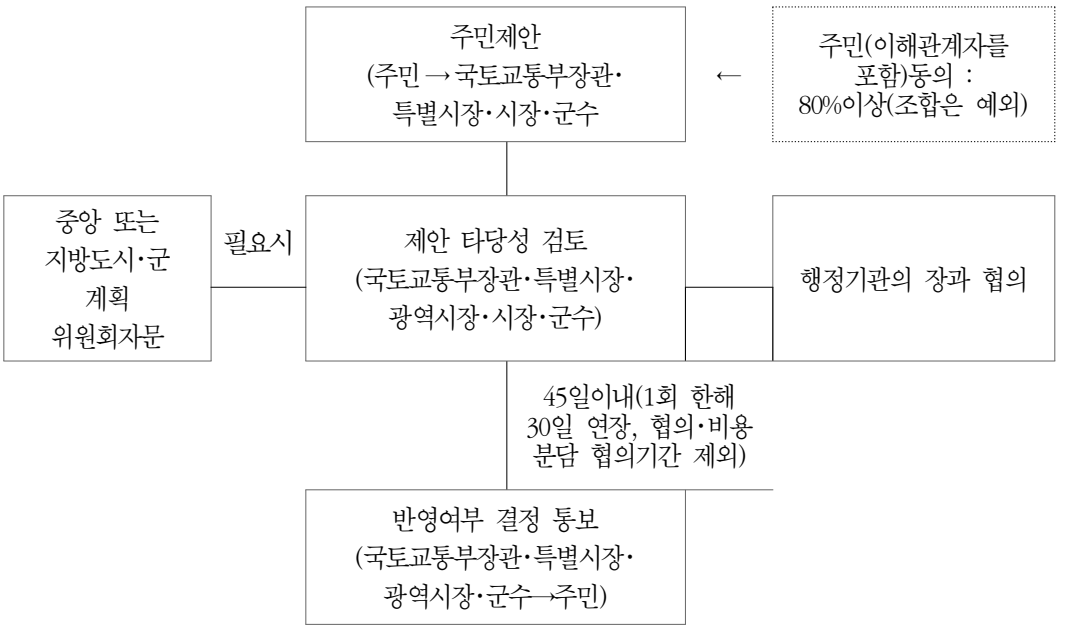
구분	용도지역	법	시행령	조례(서울시)
관리지역	보전관리지역	80%이하	50% ~ 80%	80%
	생산관리지역	80%이하	50% ~ 80%	80%
	계획관리지역	100%이하	50% ~ 100%	100%
농림지역		80%이하	50% ~ 80%	80%
자연환경보전지역		80%이하	50% ~ 80%	80%

다. 주민제안 및 장기 미집행 도시·군 계획시설의 매수 청구 제도

1) 주민제안제도

도시·군 계획에서 주민제안제도는 주민이 관련되는 각종 사업을 직접 제안을 통해 의견을 제시하는 보다 한 차원 높은 주민참여 절차라고 할 수 있다.

입안을 제안하는 주민은 당해 구역의 주민의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 제안 내용에 대하여 사전에 설문조사를 실시하거나 주민의 동의를 얻도록 하는 등 적극적인 조치를 취해야 한다. 제안의 수준 정도는 도시·군 계획도서와 계획 설명서를 제안의 취지와 목적이 드러날 수 있는 정도로 개략적으로 작성하여 제출하도록 하고, 입안 단계에서 보다 상세한 계획을 수립하도록 할 수 있다. 특히, 개인인 주민이 제안하는 경우에는 도시기반시설의 배치, 가구 및 획지의 규모 등 제안이유와 목적을 설명하는데 적합한 항목만 제출하도록 하고 나머지 항목은 생략하거나 개략적으로 제출하도록 할 수 있다.



[그림 3-3] 주민제안서의 처리절차

2) 장기미집행시설의 매수 청구제도

가) 미집행 도시·군 계획시설에 대한 매수 청구

도시·군 계획시설결정 고시일 부터 10년 이내에 당해 도시·군 계획시설의 설치에 관한 도시·군 계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우(실시계획의 인가 또는 그에 상당하는 절차가 행하여진 경우를 제외) 당해 도시·군 계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 지목이 대지인 토지(당해 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함)의 소유자는 시장 또는 군수에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있는 제도이다. 지금까지 장기간 권리행사를 할 수 없게 되어 재산권의 제약이 상대적으로 컸기 때문에 이를 구제하기 위한 조치이다. 동시에 매수청구가 될 경우 지방자치단체의 재정능력이 한계가 있을 수밖에 없으므로 현금 대신 도시·군 계획시설채권을 발행하여 해결하려 할 것이다. 그런 차원에서 앞으로 도시·군 계획시설을 도시·군 관리계획으로 결정함에 있어 재정계획을 포함하여 신중하게 결정해야 할 것이다.

나) 장기미집행 도시·군 계획시설의 면적

장기미집행 도시·군 계획시설의 면적은 전국적으로 약 1,374㎢에 달한다(2014년). 이들을 시설별로 살펴보면 공원이 582.9㎢로 전체 장기미집행 도시·군 계획시설의 42.4%를, 다음으로 도로가 382.4㎢(27.8%)로서 공원과 도로가 전체 장기미집행 도시·군 계획시설면적의 대부분(70.2%)을 차지한다. 이들 외의 시설로서 높은 비중을 차지하는 시설은 녹지 70.3㎢, 유원지 77.0㎢, 공공문화체육시설 71.8㎢로 나타났다.

<표 3-9> 우리나라 도시·군 계획시설 미집행현황(시도별, 2014년)

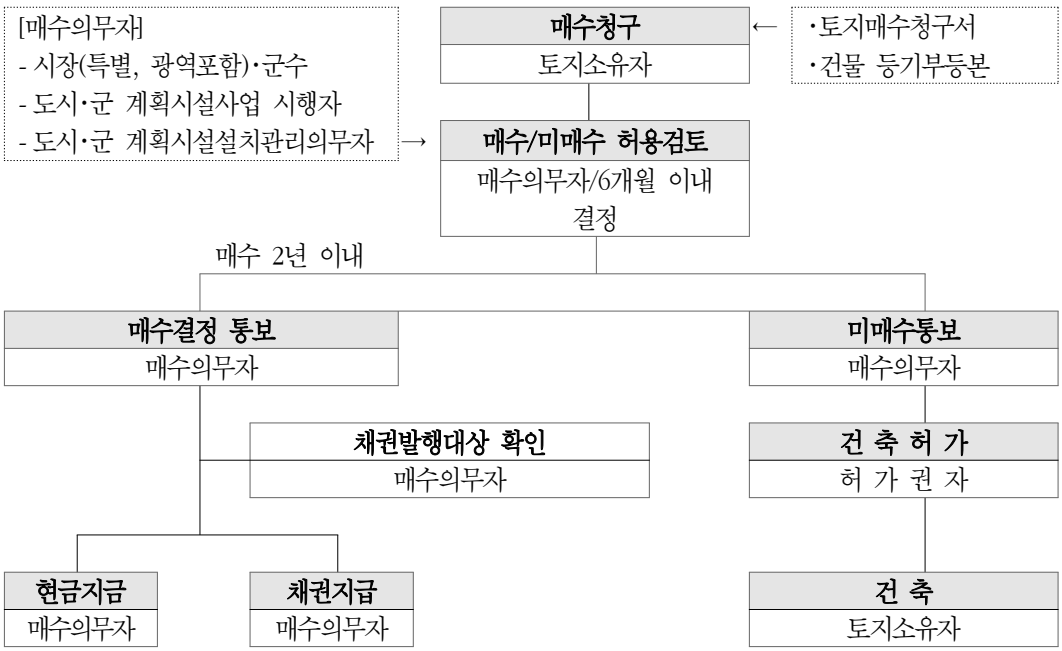
(단위 : ㎢(%), 조원)

도시별	총 면적	집행 면적	집행 비율	미집행			
				면적계		소요액	
				전체	10년이상	전체	10년이상
총계	6,668.8	5,294.0	79.4	1,374.8	942.6	202.6	146.1
서울특별시	394.9	329.4	83.4	65.5	60	8.1	6.3
부산광역시	226.3	142.6	63.0	83.7	74.1	17.3	13.8
대구광역시	139.5	101.6	72.8	37.9	35	12.3	11.1
인천광역시	273.6	220.2	80.5	53.4	35.5	6.4	4.3
광주광역시	128.4	106.2	82.7	22.2	16.7	8.5	6.3
대전광역시	101.7	82.6	81.2	19.1	15.1	4.6	3.9
울산광역시	135.8	85.9	63.3	49.9	40.2	12.5	11.4
세종특별자치시	109.4	107.2	98.0	2.2	1.5	0.3	0.2
경기도	1,265.8	1,046.3	82.7	219.5	116.3	42.5	24.3
강원도	505.9	423.8	83.8	82.1	58	15.3	8.3
충청북도	404	295.7	73.2	108.3	75	9.1	6.8
충청남도	390	308.6	79.1	81.4	49.7	12.5	8.3
전라북도	376.3	296.7	78.8	79.6	54.7	7.1	6.1
전라남도	732.2	622.0	84.9	110.2	79.8	11.7	8.6
경상북도	733	561.9	76.7	171.1	108.1	16.3	12.4
경상남도	631.6	464.4	73.5	167.2	106	15.2	11.3
제주특별자치도	120.4	98.9	82.1	21.5	16.9	2.9	`2.7

3) 장기 미집행 도시·군 계획시설 등의 해제

도시·군 계획시설의 결정은 고시된 날부터 20년이 지날 때까지 그 시설의 설치에 관한 도시·군 계획시설사업이 시행되지 않으면 고시일 부터 20년이 되는 날의 다음날에 효력을 잃는다. 국토계획법 제48조 제3항 내지 제5항(2012.4.15시행)에 따라 지자체장은 도시·군 계획시설을 설치할 필요성이 없어진 경우와 결정 고시일 부터 10년이 지날 때까지 시행되지 아니하는 경우 그 현황과 단계별 집행계획을 해당 지방의회에 보고하여야 하며, 보고를 받은 지방의회는 지자체장에게 해제를 권고 할 수 있으며, 해제 권고를 받은 시장·군수는 특별한 사유가 없으면 해제를 위한 도시·군 관리계획 결정 또는 도지사에게 결정신청을 하고 신청 받은 도지사는 특별한 사유가 없으면 해제를 위한 도시·군 관리계획 결정을 하여야 한다.

이와 함께, 투자를 활성화하고 토지이용을 효율화하기 위해 기 집행 도시·군 계획시설에 대해서도 지자체가 도시·군 관리계획 수립 및 재정비시 사회 여건 변화 등으로 존치 필요성이 없어진 도시·군 계획시설에 대해서는 해제 또는 조정하도록 하였다.



[그림 3-4] 미집행 도시·군 계획시설에 대한 매수청구 절차

라. 도시·군 계획(도시·군 기본계획, 도시·군 관리계획)의 수립절차

*도시·군 기본계획 수립대상
- 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도, 시 또는 군의 관할 구역

*도시·군 기본계획 수립제외
- 수도권에 속하지 아니하고, 광역시와 경계를 같이하지 아니하는 시 또는 군으로서 인구 10만명 이하인 시 또는 군
- 광역도시계획이 수립되어 있는 시 또는 군으로서 광역도시계획에 도시·군 기본계획내용 포함시

도시·군 기본계획수립을 위한 기초조사 (재해취약성분석 포함)
- 수립권자 (특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사, 시장 또는 군수)

↓

도시·군 기본계획(안) 작성
- 수립권자

↓

공청회
- 일간신문 14일 전 1회 이상 공고

↓

특별시·광역시·특별자치시·특별자치도, 시·군 의회 의견청취
- 30일 이내 의견제시

↓

관계 행정기관의 장과의 협의 및 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도는 지방도시계획위원회심의 시·군은 지방도시·군 계획위원회 자문
- 30일 이내 의견제시

- 기초조사 결과
- 공청회개최 결과
- 시·군의 의회의 의견청취결과
- 시·군 지방도시·군 계획위원회의 자문을 거친 경우에는 그 결과
- 협의·심의 필요서류

↓

특별시·광역시·특별자치시·특별자치도는 공고

승인신청(시·군→도지사)

↓

관계행정기관 협의
- 30일 이내 의견제시

↓

지방도시·군 계획위원회 심의

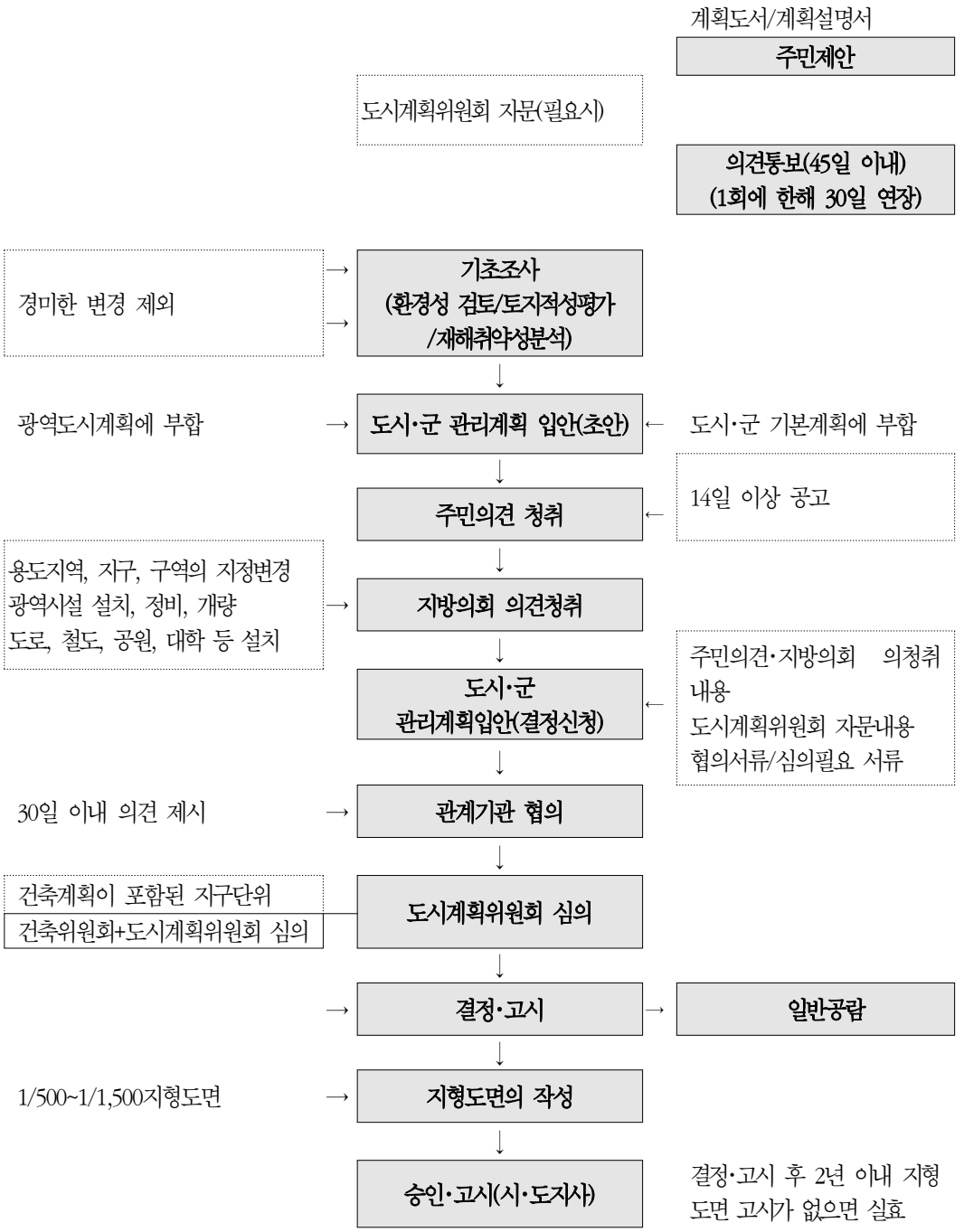
↓

승인통보(도→시·군)

↓

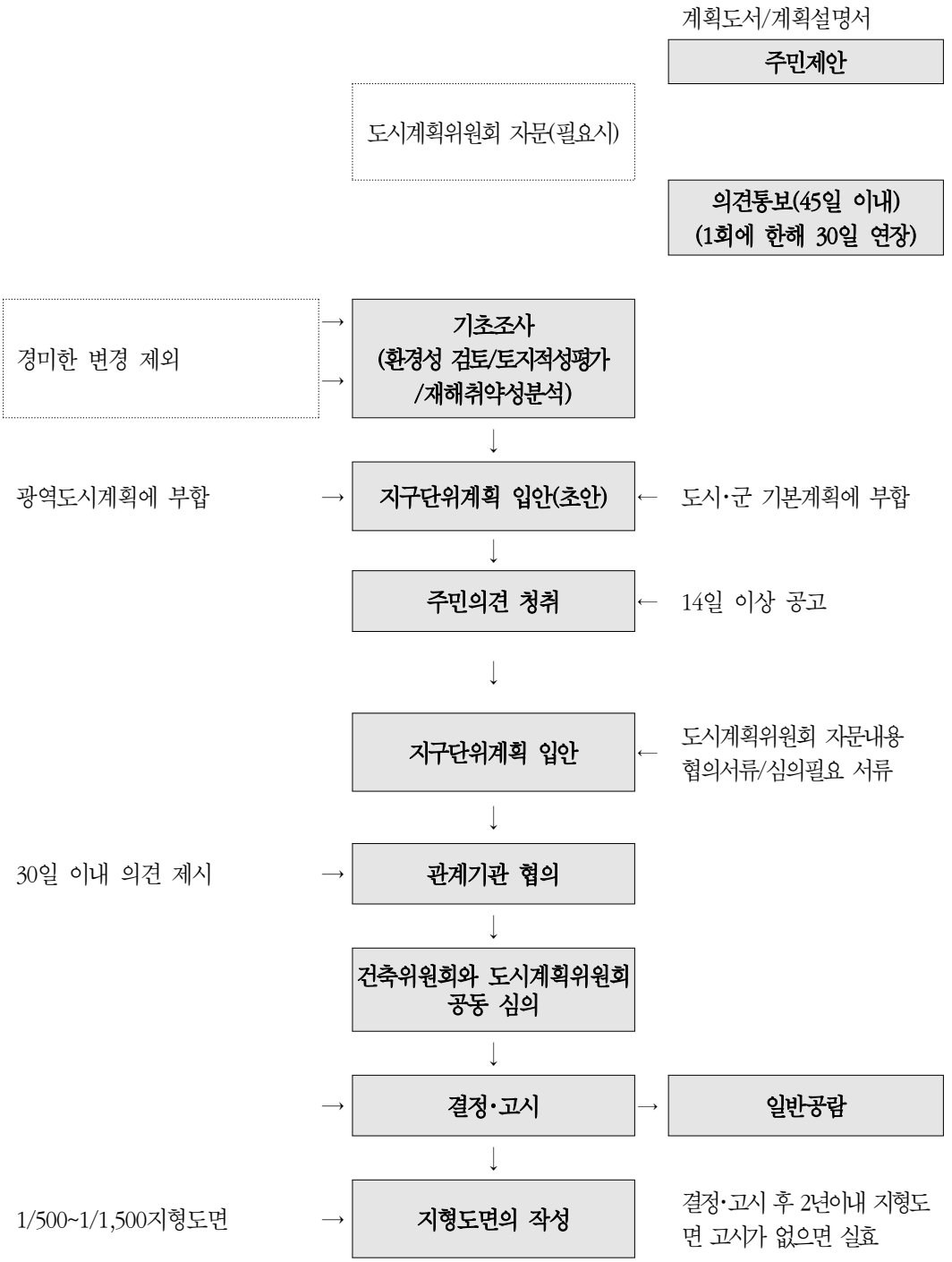
공고(시장·군수) 및 열람
- 30일 이상 공람

[그림 3-5] 도시·군 기본계획 수립절차



* 시·도 사무위임조례에 따라 시장·군수 결정사항은 해당 시·군에서 결정 및 지형도면승인고시

[그림 3-6] 도시·군 관리계획 수립절차



[그림 3-7] 지구단위계획 수립절차

4. 도시·군 계획정보의 특성과 중요성

가. 도시·군 계획개념의 변화

도시계획법에 있어서 도시·군 계획에 대한 정의는 여건의 변화에 따라 시대별로 차이를 보이고 있다(〈표 3-10〉참조). 개편된 도시·군 계획제도에서는 환경과 조화된 개발, 훼손된 자연환경 및 경관의 복원, 문화유산의 보전 등 적극적인 친환경·문화적인 국토관리를 추구할 뿐 아니라 지역 간 협력 및 균형발전을 추구하는 등 이른바, 경제·사회·환경의 총체적인 조화를 모색하는 지속 가능한 개발의 개념을 담고 있다.

새로운 도시·군 계획제도가 추구하는 도시·군 계획의 목적과 기본원칙에 따라 도시·군 계획을 새로이 정의하면, 도시·군 계획은 도시공간에서 국민생활과 경제활동이 효율적으로 수행될 수 있도록 토지 및 각종 시설물을 공급할 뿐 아니라 교통, 수자원, 에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스를 제공하고 주거 등 생활환경을 개선할 목적으로 토지이용에 질서를 부여하고, 건축물·시설물을 합리적으로 배치하되 이로부터 훼손 가능한 자연환경 및 경관을 보전하고 그 훼손된 바를 개선하도록 계획하는 기술 또는 정책이라 할 수 있다(박병주. 1993 : 대한국토도시계획학회. 2000 : 류해웅. 2000 : ARL. 1994).

따라서 새로운 도시·군 계획제도를 수행하기 위해서는 그 도시뿐 아니라 그 도시가 속한 시·도, 더 나아가 국토의 종합계획 등 상위계획의 여건 및 여건변화를 기초로 하고, 그 도시에 대한 과거부터 현재까지 시점별 도시·군 계획의 집행결과(=도시의 현재모습)를 바탕으로 도시의 발전추세를 파악하여 미래 도시발전의 모습을 예측하고, 도시·군 계획과 관련된 다양한 분야의 현황과 계획(=부문계획)을 고려하여 종합적 공간계획을 수립하고 이를 다시 부문계획의 기초로 삼도록 하며, 이렇게 수립된 계획안을 시민을 포함한 사회 각계각층의 의견을 수렴하여 반영함으로써 확정시키는 과정이 필요하다([그림 3-6] 참조).

<표 3-10> 도시계획법 개정과 도시·군 계획 목적의 변화

	도시계획법		국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	전문개정(1971.1.19.)	전문개정(2000.1.28.)	(2003. 1.1. 시행)
목적	도시의 건설·정비·개양 등을 위한 도시계획의 입안·결정·집행절차에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진에 기여하게 함	도시의 개발·정비·관리·보전 등을 위한 도시계획의 수립 및 집행에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 공공의 안녕질서를 보장하고 공공복리를 증진하며 주민의 삶의 질을 향상하게 함.	국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상하게 함
기본 이념 및 기본 원칙		– 도시계획은 도시의 주거기능·상업기능·공업기능 등이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다. – 국가 및 지방자치단체와 주민은 도시가 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전되도록 함께 노력하여야 한다.	국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다. – 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급 – 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원 – 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공 – 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상 – 지역의 정체성과 문화유산의 보전 – 지역 간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구 – 지역경제의 발전 및 지역 간·지역 내 적정한 기능배분을 통한 사회적 비용의 최소화

요 약

(1) 도시·군 계획은 도시에서 시민생활과 산업 그리고 여타 활동들이 쾌적하고 효율적으로, 또한 안전하게 이루어질 수 있도록 장래를 예측하고 토지·건물·도시시설 등 도시의 중요한 물리적 요소를 계획하는 기술이자 과학이며 정책이다. 구체적으로 말하자면 도시·군 계획은 농림·어업 등과 건전한 조화를 이루며 도시의 발전을 계획적으로 유도하고 질서 있는 시가지를 형성하며, 시민의 건강과 문화생활을 목적으로 하여 토지의 합리적 이용을 도모하는 계획이다. 이 계획은 토지이용, 도시시설, 개발사업 등을 주요 내용으로 하고 있다.

(2) 도시·군 계획은 개인적인 행위에 의해 달성되는 경우도 있지만 통상적으로는 합법적이고 적절한 규제, 강제 수용, 과세권의 행사 등을 통하여 이루어지므로 사회적, 경제적 측면을 포함하는 일체적·종합적 계획이 되어야 한다. 따라서 도시·군 계획은 도시의 여러 가지 기능을 원활하게 하고 주민을 위한 양호한 생활환경을 확보하여 도시발전을 도모하는 계획이라고 할 수 있다.

(3) 도시·군 계획은 도시민의 삶의 질을 개선시키고, 보다 향상된 환경의 도시로 창조·발전시키기 위해 도시의 미래를 도면 및 지표로서 제시하는 행위라고 말할 수 있다. 이러한 도시·군 계획은 첫째, 지역사회의 공동 또는 집합적 이익을 증진시키고, 둘째, 개인 및 집단행동의 외부 효과를 고려하는 기능을 갖고 있으며, 셋째, 공공 및 개인의사결정을 위해 정보기반을 증진시키고, 넷째, 공공 및 민간활동의 분배효과를 고려하는 사회적 기능을 수행하기도 한다.

(4) 한편 도시·군 계획은 실질적인 행정적 효과로서 첫째, 일관성 있는 정책을 지속적으로 수행하여 행정의 안정화에 기여하고 둘째, 정책의 합목적성과 타당성을 높이게 되며, 마지막으로 각 부문별계획을 조정하고 종합하는 역할을 한다.

(5) 도시·군 계획이란 문자 그대로 계획하는 것이다. 여기에서 '도시'는 계획의 공간적 대상을 말하는데, 실제로는 시·읍·면이라는 자치단체의 구역이 되며 필요에 따라서는 그 연합에 의해 계획이 세워진다. 또한, 계획(Planning)이란 장래의 어떤 시점을 잡아 목표를 선택·설정하고, 그 목표와 현실을 대비하여 이들 양자 간의 관련을 명확히 한 뒤 일정한 수단을 통하여 현실을 목표로 동일화시켜 나아가는 것을 말한다.

(6) 한 도시의 계획 및 개발에서 제도로 기능하는 도시·군 계획의 역할을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 행정의 시행착오를 배제하고 일관성 있는 정책을 지속적으로 수행함으로써 행정의 안정화에 기여한다.

둘째, 목표와 수단을 합리적으로 연결시키는 지적(知的) 준비과정을 거침으로써 정책과 행정의 합목적성과 타당성을 높인다.

셋째, 한정된 재원을 우선순위에 따라 합리적으로 배분함으로써 투자효과의 극대화에 기여한다.

넷째, 여건변화를 미리 예견하여 능동적으로 대처하고, 나아가서 변화를 유도함으로써 도시발전을 촉진한다. 그리고 계획에 제시된 기본목표는 행정가나 시민들에게 발전방향에 대한 의식을 갖게 할 뿐만 아니라, 계획이 집행된 후에도 실적에 대한 평가의 기준이 되며 차기 계획의 수립에 반영시킬 수 있게 한다.

(7) 각 나라마다 정치·경제·행정조직체계 등 그 처한 입장에 따라 각기 독자적인 공간계획체계를 갖추고 있다. 우리나라나 일본·독일·프랑스 등에서는 전 국토를 계획 대상으로 하는 국토계획이 있으나, 국토계획이 없는 영국·미국 등에는 경제계획(영국) 또는 국가도시성장정책(미국) 등의 형태로 국토개발의 장·단기 지침을 제시하고 있다. 지역계획은 대부분의 나라가 수립하고 있지만 계획의 종류와 체계는 다양하다.

연구과제

(1) 도시·군 계획의 개념을 정리하여 보라.

(2) 도시·군 계획의 의의와 필요성에 대하여 설명하라.

(3) 도시·군 계획의 기본이념과 목표를 요약·정리하라

(4) 도시·군 계획의 내용과 범위를 설명하라.

(5) 도시·군 계획의 가장 큰 역할을 대별하여 설명하라.

(6) 도시·군 계획과 연관한 우리나라의 국토계획체계를 설명하여 보라.

(7) 각급 도시·군 계획의 종류를 나열하고 그 특징을 설명하여 보라.

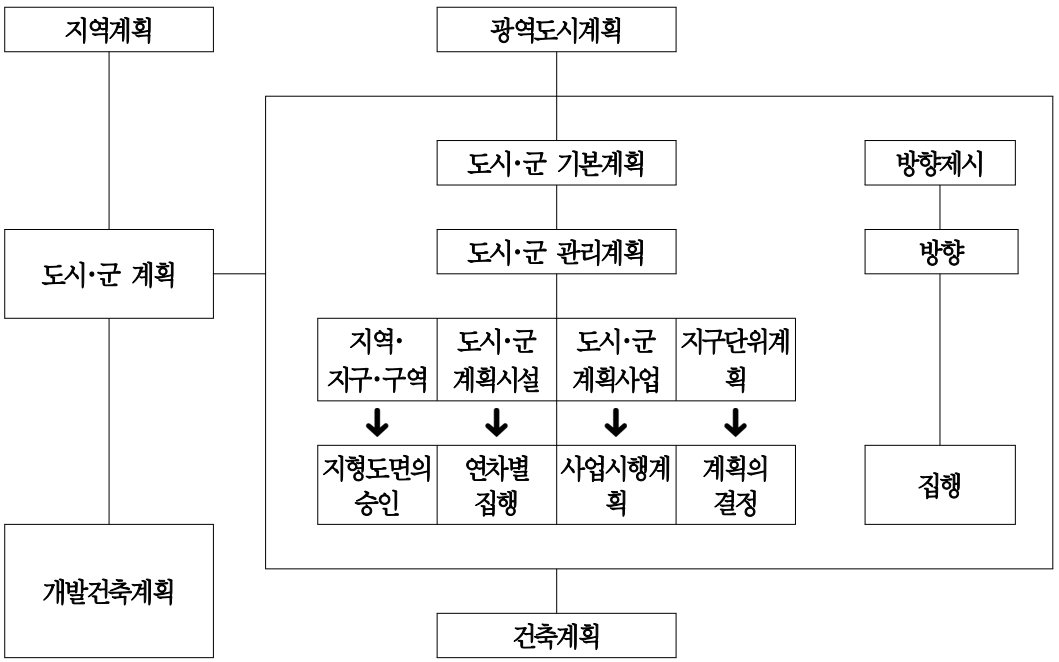
(8) 도시·군 계획의 변천 역사에 대해 그 주요내용을 설명하여 보라.

(9) 국토계획법의 제정배경 및 그 주요 변경내용에 대해 설명하여 보라.

연습문제

1. 다음 중 우리나라 현재 도시·군 계획의 종류와 위계를 맞게 나열한 것은?
   ① 광역도시계획 - 도시·군 기본계획 - 도시·군 관리계획 - 지구단위계획
   ② 수도권계획 - 도시·군 기본계획 - 도시설계
   ③ 도시·군 기본계획 - 광역도시계획 - 도시재정비 - 지구단위계획
   ④ 광역도시계획 - 수도권정비계획 - 도시·군 관리계획 - 도시·군 기본계획 - 도시설계

   정답 : ①
   해설 : 도시·군 계획의 위계



2. 도시·군 계획의 가장 궁극적인 목적은?

① 토지의 효율적인 이용　　② 도시 불경제의 최소화

③ 지역경제 발전　　④ 공공복리 증진 및 국민의 삶의 질 향상

정답 : ④

해설 : 도시·군 계획의 목표는 공공복리 증진과 국민의 삶의 향상이다. 이는 도시·군 계획의 기본법인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 목적이기도 하다.

3. 공간계획은 크게 국토계획, 지역계획, 도시·군 계획, 단지계획 및 개별 건축계획 등으로 구분할 수 있다. 이러한 구분의 기준은 무엇인가?

① 계획의 시간적 차이　　② 경제적 수준과 범위

③ 공간적 범위　　④ 대상구역의 토지이용상태

정답 : ③

해설 : 각종 계획의 공간적 위계

	전국	지역	도시	단지	개별획지
계획의 종류	국토종합계획	지역계획	각종 도시·군 계획	지구단위계획 등 각종단지계획	건축계획

4. 다음은 도시·군 기본계획에 관한 설명이다. 맞는 것은?

① 도시·군 기본계획은 광역도시계획과 도시·군 관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.

② 도시·군 기본계획은 도시·군 계획구역에 대하여 20년의 장기발전방향을 제시하는 계획이다.

③ 도시·군 기본계획은 시·도지사가 입안하여 국토교통부 장관이 승인한다.

④ 도시·군 기본계획을 수립할 때에는 공청회를 열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 한다.

정답 : ④

해설 : ① 도시·군 기본계획은 도시·군 관리계획의 지침이 되는 계획이다.

② 도시·군 기본계획은 관할구역에 대하여 20년 장기계획이다.

③ 도시·군 기본계획은 시장·군수가 입안하여 시·도지사가 승인한다.

5. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 도시·군 기본계획에 포함되어야 할 정책이 아닌 것은?
   ① 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항
   ② 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항
   ③ 광역시설의 배치에 관한 사항
   ④ 환경의 보전 및 관리에 관한 사항

   정답 : ③
   해설 : ① 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항
   ② 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항
   ③ 토지이용 및 개발에 관한 사항
   ④ 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항
   ⑤ 환경의 보전 및 관리에 관한사항
   ⑥ 기반시설에 관한 사항
   ⑦ 공원·녹지에 관한 사항
   ⑧ 경관에 관한 사항
   ⑨ 단계별 추진에 관한 사항
   ⑩ 그 밖에 대통령령이 정하는 사항
   ※ 광역시설의 배치에 관한 사항은 광역도시계획의 내용이다.

6. 도시·군 기본계획의 내용에 포함되지 않는 것은?
   ① 지역적 특성 및 계획의 방향, 목표에 관한 사항
   ② 토지의 이용 및 개발에 관한 사항
   ③ 건축물의 배치, 형태, 색채 또는 건축선에 관한 계획
   ④ 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항

   정답 : ③
   해설 : 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획은 도시·군 관리계획의 내용에 포함되거나 건축법에 의해 규정되어진다.

7. 다음 중 도시·군 기본계획의 수립과 승인에 대한 설명으로 잘못된 것은?

① 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 인구 10만 이하의 시 또는 군의 경우는 도시·군 기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

② 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 인접한 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역의 전부 또는 일부를 포함하여 도시·군 기본계획을 수립할 수 없다.

③ 특별시장·광역시장은 도시·군 기본계획을 수립 또는 변경하는 때에는 국토교통부장관의 승인을 얻어야 한다.

④ 국토해양장관은 도시·군 기본계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시·군 계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

정답 : ②

해설 : 도시·군 기본계획 정의 : 특별시·광역시·시·군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시·군 관리계획수립의 지침이 되는 계획

수립권자 및 승인권자 : 특별시장·광역시장·시장 또는 군수(공청회→지방의회의 의견청취)수립→시·도지사 승인(관계행정기관 장과 협의→지방도시·군 계획위원회 심의)→송부, 열람→공고(수립권자)

대상지역 : 관할 행정구역, 수립권자가 필요하다고 인정되는 때에는 인접한 관할구역의 수립권자와 협의하여 전부 또는 일부를 포함하여 수립할 수 있음

수립하지 아니할 수 있는 지역 : 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 인구 10만 명 이하인 시·군, 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시·군

8. 주민이 도시·군 관리계획 입안을 제안할 경우 그 내용으로 적절한 것은?

① 도심 및 주거환경의 정비·보전에 관한 사항

② 도시의 경관 및 미관의 관리에 관한 사항

③ 지구단위계획 구역의 지정 및 수립에 관한 사항

④ 공간구조·생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항

정답 : ③

해설 : 주민은 다음과 같은 사항에 대해 도시·군 관리계획을 입안할 수 있는 자에게 입안을

제안할 수 있다.

① 기반 시설의 설치·정비 또는 개양에 관한 사항

② 지구단위계획구역의 지정·변경과 계획의 수립·변경에 관한 사항

※ 또한 제안 시에는 도시·군 관리계획도서와 계획 설명서를 첨부하여야 한다.

9. 다음 중 용도지역지구 지정 목적으로 보기 어려운 것은?

① 용도 간 혼합이용을 통한 토지효율성 제고

② 외부불경제의 차단을 통한 개인재산권의 보호

③ 부적절한 토지용도의 공간적 분리

④ 위생 및 안전상 필요한 최저기준의 설정

정답 : ①

해설 : 용도지역지구제는 서로 다른 용도가 혼합될 경우 발생되는 환경악화 및 기능의 마찰로 인한 문제를 방지하고 토지이용의 효율성 제고를 목적으로 한다.

10. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 국토의 용도지역에 해당되지 않는 것은?

① 자연환경정비지역 ② 도시지역

③ 관리지역 ④ 농림지역

정답 : ①

해설 : ① 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 국토의 용도지역은 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구성된다. 또한 수도권정비계획에서 자연보전권역이 있다.

② 국토교통부장관 또는 시·도지사는 용도지역의 지정 또는 변경을 도시·군 관리계획으로 결정한다.

11. 다음은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 국토용도 구분이다. 잘못 설명된 것은?

① 농림지역 : 도시지역에 하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산림법에 의한 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역

② 도시지역 : 인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역

③ 관리지역 : 도시지역외의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림지역으로만 전환 관리가 필요한 지역

④ 자연환경보전지역 : 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

정답 : ③

해설 : 관리지역 : 도시지역에 편입이 예상되는 지역의 체계적 관리 및 농업생산을 위한 지역으로 농림지역으로 지정관리하기 곤란한 지역 또는 자연환경보호가 필요한 지역으로 자연환경보전지역으로 지정관리하기 곤란한 지역을 대상으로 하는 지역

12. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 자연경관, 수자원, 생태계 및 문화재의 보전을 위하여 지정되는 용도지역에 해당하는 것은?

① 문화재보전지구 ② 자연환경보전지구

③ 자연환경보전지역 ④ 생태계보전지역

정답 : ③

해설 : 자연환경보전지역 : 환경과 문화재의 보전과 수산자원보호육성 등을 위한 지역

13. 도시·군 관리계획의 주거지역 중 저층주택 중심의 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 세분하여 지정할 수 있는 지역은?

① 자연취락지구 ② 제1종일반주거지역

③ 제2종일반주거지역 ④ 제3종일반주거지역

정답 : ②

해설 : 주거지역은 다음과 같이 세분된다.

① 준 주거 : 주거기능을 위주로 이를 지원하는 일부상업기능 및 업무기능을 보완하기 위하여 필요한 지역

② 일반주거지역 : 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

- 제1종일반주거지역 : 저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
- 제2종일반주거지역 : 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역
- 제3종일반주거지역 : 고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성하기 위하여 필요한 지역

③ 전용주거지역 : 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

- 제1종전용 주거지역 : 단독주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
- 제2종전용 주거지역 : 공동주택 중심의 양호한 주거환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

14. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 관리지역에 관한 다음 설명 중 틀린 것은?

① 도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 관리가 필요한 지역이다.

② 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경 보전지역에 준하여 관리가 필요한 지역이다.

③ 개발을 위한 지구단위계획을 수립할 수 없는 지역이다.

④ 법률이 정하는 바에 따라 보전조치를 취하여야 하는 지역이다.

정답 : ③

해설 : 관리지역은 계획관리, 생산관리, 보전관리지역으로 구분된다.

① 계획관리지역 : 도시지역으로 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역

② 생산관리지역 : 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

③ 보전관리지역 : 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계를 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

15. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 자연환경보전지역에 관한 다음 설명 중 타당하지 않는 것은?
① 자연경관, 수자원, 해안, 생태계 등을 보전하기 위하여 필요한 지역이다.
② 수산자원의 보호, 육성을 위하여 필요한 지역이다.
③ 산림법에 위한 보전임지 등으로서 산림의 보전을 위하여 필요한 지역이다.
④ 생태계 및 문화재 등의 보전을 위하여 필요한 조사와 대책을 마련하여야 하는 지역이다.

정답 : ③
해설 : ① 자연환경보전지역 : 환경 및 문화재의 보전과 수산자원보호·육성 등을 위한 지역
② 농림지역 : 농림업의 진흥과 산림보전을 위한 지역

16. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 용도상 보존지구의 분류에 해당되지 않는 것은?
① 문화자원보존지구
② 중요시설물보존지구
③ 생태계보존지구
④ 학교시설물보존지구

정답 : ④
해설 : ① 보존지구와 시설보호지구로 구분
② 보존지구 : 문화자원보존지구, 중요시설물 보존지구, 생태계보존지구
③ 시설보호지구 : 학교시설보호, 공용시설보호, 공항시설보호, 항만시설보호지구

17. 국토계획법상 용도지구의 세분화 중 문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보호를 위해 필요한 보존 지구는?
① 자연환경보전지구 ② 중요시설물보존지구
③ 문화자원보존지구 ④ 자연경관지구
정답 : ③
해설 : ① 문화자원보존지구 : 문화재·전통사찰 등 역사·문화학적으로 보존가치가 큰 시설

및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구

② 중요시설물 보존지구 : 국방상 또는 안보상 중요한 시설물의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구

③ 생태계보존지구 : 야생동물서식처 등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구

18. 토지면적 12,000㎡에 건축면적 1,500㎡, 지상층 연면적 9,000㎡인 아파트를 건축하였다. 이 경우 용적률은 얼마인가?

① 600% ② 133% ③ 75% ④ 17%

정답 : ③

해설 : 용적률 = 9,000 / 12,000 = 0.75 = 75%

19. 준주거지역에 건폐율 60%, 용적률 550%로 건축물을 건축할 경우 층수는?

① 3층 ② 5층 ③ 9층 ④ 14층

정답 : ③

해설 : 층수산정 : 건폐율 × 층수 = 용적률

∴ 층수 = 용적률 / 건폐율 = 550 / 60 = 9.17 ≒ 9층

20. 용도지구 중 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구?

① 미관지구 ② 경관지구 ③ 고도지구 ④ 방재지구

정답 : ③

21. 지구단위계획에서 완화할 수 있는 건폐율과 용적률은 당해 용도지역 또는 용도지구에 적용되는 건폐율과 용적률의 각각 몇 %인가?

① 150%, 150% ② 120%, 150% ③ 150%, 200% ④ 120%, 180%

정답 : ③

Ⅳ. 도시문제와 도시행정의 실제

Ⅳ. 도시문제와 도시행정의 실제

<개 관>

현대사회의 선·후진국에서 대두되고 있는 각종 문제의 본질은 인구문제에서부터 비롯된다. 즉 인구의 과다한 증가, 인구내파[18] 및 인구의 다양화에 궁극적인 원인이 있다고 할 수 있을 것이다.

우리나라의 경우는 특히 최근 상기의 인구문제 중 인구내파 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 우리나라의 인구내파 현상을 더욱 가중시키는 요인은 거대한 종주도시(Primate City)의 출현으로, 이로 인해 당해도시와 국토전체의 불균형뿐만 아니라 도시생활환경상의 문제(주택난, 교통난, 급수난, 쓰레기 처리난, 공원·녹지부족난 등), 도시사회병리문제(사망가족, 빈곤, 파업, 도산, 슬럼, 계급대입, 미신 등), 국토의 불균형 발전, 도시재정 부담의 과중 등과 같은 소위 도시 문제를 유발하고 있다.

이와 같은 도시문제 중에서도 주택난, 교통난, 급수난, 쓰레기 처리난, 공원·녹지 부족난 등과 같은 도시생활환경상의 문제는 실제적인 도시행정의 핵심적인 대상이라고 할 수 있겠다.

따라서 여기에서는 ① 도시의 주택문제와 대책 ② 도시의 교통문제와 대책 ③ 도시의 급수문제와 대책 ④ 도시의 쓰레기처리문제와 대책 ⑤ 도시의 공원·녹지문제와 대책 ⑥ 도시의 토지문제와 대책에 대하여 살펴보도록 한다.

1. 도시의 주택문제와 대책

가. 도시주택의 개념과 특성

1) 주택의 개념

통계청에 따르면 '거처(living quarters)'란 사람이 거주하는 모든 장소를 포함하는 포괄적 의미이며, 이는 구조적으로 분리되고 독립된 하나의 건축 단위를 말한다. 여기에는 주택(단독주택, 아파트, 연립주택, 비거주용 건물 내의 주택)과 주택 이외의 거처가 포함된다. 주택(housing unit)은 한 가구가 살 수 있도록 지어진 독립된 주거공간으로서 영구건물, 한 개 이상의 방과 독립된 부엌, 독립된 출입구, 관습상 소유 또는 매매상의 한 단위 등의 요건을 갖추어야 한다.

18) 인구내파 : 특정지역의 인구집중(Population Implosion)

2) 주택의 특성(하성규, 김재익, 도시관리론, 2010, pp.409-411)

가) 주택은 물리적 시설물이다.

주택은 물리적 시설물로서 거주자의 보금자리 역할을 하며 동시에 주택으로서의 기능을 발휘하기 위해서는 편익시설과 사회적 서비스가 갖추어져야 한다.

나) 주택은 고가의 상품이다.

일반가구의 평균소득에 비하여 주택 가격은 큰 비중을 차지하며 때로는 투자재의 성격을 지녀 부동산 투기의 대상이 되기도 한다.

다) 주택은 사회재 혹은 집합재(social or collective goods)이다.

주택은 사회조직의 기초단위인 가정을 보호하는 동시 보건위생, 교육, 식품 등과 같이 누구에게나 주어져야 할 사회재 혹은 집합재적 성격을 지닌다. 도시빈곤층을 대상으로 도시정부나 공공부문에서 공공주택(사회주택)을 공급하여 주거안정을 도모하려는 것은 주택의 사회재적 성격에 기인 한 것이다.

라) 주택은 사회환경의 일부이다.

주택은 필히 주변 공공시설물을 이용해야 하므로 '접근성'이 매우 중요하며 또한 주택은 도시 전체의 사회 환경을 좌우하는 주체이다.

마) 주택은 그 생산과정이 장기적이다.

주택이 하나의 물리적 시설물로서 기능하기 위해서는 일정 생산기간이 필요하다. 일반적으로 아파트의 경우 최소한 10개월 이상의 기간이 소요되어 단기간에 많은 주택을 공급하기란 쉬운 일이 아니다.

나. 도시주택난의 원인과 유형

1) 도시주택난의 원인

도시의 주택난은 양적인 부족과 질적인 부족에서 원인을 파악할 수 있다.

가) 주택의 양적수요 요인

- 인구의 도시집중으로 인한 신수요
- 핵가족화의 결과로 나타나는 가구의 증가
- 노후 및 불량주택의 철거 등에 의한 수요증가
- 투기적 매입이나 미입주 등에 의한 공가율의 증대
- 재해나 전쟁으로 인한 수요증가 등을 지적할 수 있다.

나) 주택의 질적수요 요인

- 주택구조의 변화에 의한 방수 및 주거면적의 증가
- 주택의 고급화에 의한 부대시설의 확충
- 생활양식의 변화, 소득수준의 향상에 의한 문화주택 소유욕 등을 들 수 있다.

2) 도시주택문제의 유형

가) 인구증가와 주택부족

도시지역의 주택부족은 지난 30여 년간 지속되었으며 1990년대 초반까지 주택보급률이 80% 수준을 밑돌았으나 1995년에는 86%로 증가하였다. 다행히 최근 주택보급률이 꾸준히 증가하고 있음은 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 200만 호 주택건설 등 주택의 대량공급 및 대도시 주택재개발이 활발히 진행된 결과라고 평가된다.

주목할 만한 일은 1990년과 1995년의 경우 GNP 대비 주택투자가 각각 8.2%, 7.2%를 기록하는 등 지난날에 비해 크게 증가함으로써 주택의 양적 문제해결에 도움이 되었음을 알 수 있다는 점이다.

<표 4-1> 주요가구지표추이

(단위 : 인, %, 세, 개)

구 분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
가 구 수	7,969,201	9,571,361	11,354,540	12,958,181	14,391,374	15,988,274	17,152,277
평 균 가 구 원 수	4.50	4.40	3.70	3.30	3.10	2.88	,,,
가 구 주 평 균 연 령	…	42.6	43.3	43.0	,,,	,,,	,,,
가구당평균방사용수	2.2	2.2	2.5	3.1	3.4	3.5	,,,
가구사용최다연료가구비율	62,7 (연탄)	48,2 (연탄)	81,9 (가스)	…	…	…	,,,
중 앙 난 방 가 구 비 율	2.0	4.2	5.9	…	…	…	,,,
상수도보급가구비율	56.1	…	74.0	82.9	…	…	,,,
입 식 부 엌 가 구 비 율	18.2	34.6[1]	52.4	84.1	93.9	97.9	,,,
수세식화장실보급가구비율	18.4[1]	34.6[1]	51.3	75.1	86.9	94.0	,,,
목욕시설보급가구비율	22.1[1]	34.0[1]	44.1	78.0	89.1[2]	96.1	,,,

자료 : 통계청, 인구주택 총조사보고서(각연도), 2010

주 : 1) 주택수 기준 2) 온수기준의 경우 95.8%임

나) 과밀현상과 스프롤

과밀화 현상은 도시에 집중된 인구를 수용할 경제적·공간적 능력이 부족할 경우에 발생된다. 이러한 과밀지역은 대지의 세분할에 따라 주택의 규모가 극히 협소하고 부정형하며 건축물이 노후하여 화재의 위험이 상존할 뿐만 아니라 일조와 통풍, 상·하수도, 청소 등 위생시설이 미비하여 집적의 이익보다는 밀집의 폐해가 더 큰 소위 슬럼지구이다. 이러한 슬럼지구는 각종 사회범죄와 질병이 만연되어 주민의 안전·건강·도덕적으로 해를 끼치는 문제지역으로 재개발이 요구된다.

스프롤(sprawl)은 도시의 급격한 팽창에 따라 도시의 교외지역이 무질서하게 확대되는 현상을 말한다.

다) 주택의 질적수준

주택의 질적 수준을 판단할 때 고려하여야 하는 요인을 필요한 공간의 크기 및 개수 등의 양적 측면, 주거시설 확보 여부의 질적 측면, 가구원 특성과 연관된 측면 등 세 부문으로 구분이 가능하다.

다. 우리나라 도시주택공급정책의 역사적 변천과정

1) 1960년대 (소규모 단지개발)

주거단지개발의 제1단계라 할 수 있는 1960년대에는 소규모 단지개발이 이루어졌다. 1941년 조선주택공단이 경성부 영등포, 상도, 도림, 대방에 건설한 것을 시초로 볼 수 있으나 단지규모나 주택공급 수에서 1962년도의 마포 아파트단지 개발이 효시라고 할 수 있다.

1960년대에는 주택공급 측면에서 건축법(1962), 공영주택법(1963) 등이 제정되었고, 대한주택공사가 설립되는 등 주택공급제도와 기구가 자리 잡는 시기였다.

1960년대 후반에는 구획정리사업에 의한 주택단지가 개발되고 단지계획기법이 적용되는 등 도시주택공급의 새로운 양상을 보였다.

2) 1970년대 (대단위 주거단지 개발의 시도)

대단위 주거단지 개발이 시도되는 것은 1970년대부터이다. 도시지역의 주택부족난이 심화되어 주택공급의 확대가 중요한 도시관리의 목표가 되었다. 이를 위해 주택건설 10년 계획(1972~1981)이 수립되어 250만호의 주택공급을 추진함과 동시에 1973년은 국민주택건설촉진법을 제정하여 도시 무주택 서민을 중심으로 주택공급을 적극적으로 추진하기로 하였다.

1970년대는 민간공동주택개발과 신시가지 및 부도심개발이 추진되고 주상복합용도의 건물이 시도되었다. 한편 서울은 반포 1단지, 잠실단지, 압구정 현대아파트단지 건설 등이 이루어져 도시지역에 아파트 중심의 주거단지가 확대되기 시작하였다.

1970년대는 대도시 내의 신도시(new town in town)가 본격적으로 건설되는 시기를 맞게 되었다.

3) 1980년대 이후 (공영개발 방식의 도입)

택지개발촉진법의 제정으로 대규모단지를 택지개발예정지구로 지정하여 전면매수하는 '공영개발'방식이 1980년대 도입되었다. 1980년도의 500만호 주택건설계획, 그리고 1984년 '임대주택건설촉진법'을 제정하는 등 주택의 대량공급을 위한 다양한 조치들이 취해졌다.

1980년대 대표적인 대단위 주거단지로는 과천 신시가지, 목동, 상계 신시가지를 들 수 있다. 그러나 수도권의 도시지역은 주택난이 가속되었고, 이는 택지의 부족심화, 주택가수요 및 주택투기 등의 사회문제와 연계되어 주택문제는 중요한 도시정책의 대상이 되었다. 6공화국에서는 이러한 주택문제의 심각성을 인식하고 '200만호 주택건설계획'을 추진하게 되었고, 단기간에 대량의 주택공급을 위한 방안으로 경기도 분당, 일산 신도시와 평촌, 산본, 중동 신시가지 등 신도시개발을 착수하게 되었다.

라. 도시주택난의 해결 방안

1) 도시주택난의 해결방안

가) 공동주택건설

공동주택의 필요성은 도시의 무질서한 시가지 확산을 방지하며 토지의 이용도를 제고시키는 동시에 편리한 새로운 생활환경을 조성한다는 견지에서 그 건설의 의의를 찾아볼 수 있다.

특히 우리나라처럼 한정된 국토와 도시의 지가문제 등을 고려한다면 정책적으로 아파트의 건립을 추진해 나갈 필요가 있다고 하겠다. 특히 도시저소득층의 주택난을 해결하기 위해서는 공동주택 중심으로 주택을 계속 건설해야 할 것이다.

나) 임대주택보급의 확대

경제적으로 주택을 소유할 수 없는 저소득층에게는 주택소유 정책이 실효를 거두기가 어렵다. 따라서 낮은 임대료를 지불하고 안정적인 거주가 가능하도록 임대주택을 대량 공급하는 것이 최선의 방법일 것이다.

외국의 경우 주택보급률이 100% 이상인 국가들에 있어서 자가주택 소유율이 몇 나

라를 제외하고는 대개 50% 이하로 나타나고 있다. 이는 대부분이 임대주택에 거주하는 것을 의미하는 것으로 주택에 대한 기능이 재산적 소유개념보다는 거주의 의미가 더 강함을 나타낸다.

임대주택건설의 당위성에도 불구하고 민간건설업자의 참여가 부진한 것은 임대 주택건설에 드는 막대한 비용에 비해 투자금의 회수기간이 길다는 점이다. 주택건설업자들이 쉽게 임대시장에 참여할 수 있는 제도가 마련된다면 공급량도 많아지고 시장도 안정되어 수익성을 보장받는 임대주택시장이 형성될 것이다.

다) 택지개발의 확대

주택사업의 활성화를 위해서는 주택사업의 3대 요소라 할 수 있는 ① 택지개발, ② 주택자금, ③ 주택기술에 더욱 많은 지원과 정책개발이 요구된다.

택지개발을 위해서는 첫째, 신규택지의 저렴한 개발과 공급, 자금지원, 민간참여의 확대를 통한 신규재원의 발굴 등으로 실수요자에게 적절한 배분이 매우 중요하다. 둘째, 택지의 저렴한 개발을 위해서는 집단적 대규모 택지개발이 이루어져야 한다. 셋째, 도시주변 유휴지의 개발과 활용을 도모하고 넷째, 토지투기를 방지하여 지가를 안정시킨다.

특히 택지개발로 인한 개발이익은 이를 환수하거나 공영개발을 확대함으로써 저소득 무주택자가 혜택을 받을 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

라) 주택금융지원 확대

주택금융의 중요성은 서민들에게 주택자금을 장기 융자할 수 있다는 것이다. 현행 우리나라의 주택금융제도를 보면 공공부문에 국민주택기금 및 농협중앙회가, 민간부문에는 국민은행 및 생명보험 회사가 참여하는 극히 단순한 구조로 되어 있다.

실제 주택금융 운영상의 문제점을 보면, 첫째, 무주택자의 구매력 수준이 낮다는 점이며, 둘째, 주택 구입 시 융자금의 기여도가 낮다는 점과 셋째, 융자한도액, 이자율, 상환기간 등 융자조건이 외국에 비해 불리하다는 점이다.

마) 주택기술의 개선

건축자재개발 및 건축기술향상을 위하여 ① 주택설계의 표준화를 통한 자재의 규격화 ② 선진건설기술의 도입 보급 ③ 새로운 기술의 개발과 진흥을 도모토록 한다.

이처럼 건설자재개발과 건축기술향상으로 주택건설공법의 개선 결과로 나타나는 것이 조립식주택건설과「프레임」(Frame)식 아파트 건설이라 할 수 있다.

이외에도 ① 불량주택지구의 재개발 활성화, ② 무주택자가 구입하는 국민주택규모 이하의 소형주택에 대한 세제상의 지원확대, ③ 사원주택의 건설을 장려하는 등의 조치가 요구된다고 하겠다.

2) 도시주택의 관리방향

가) 지방중심적 주택정책의 채택

우리나라 주택정책은 지금까지 중앙정부 위주로 이루어져 왔다. 주택의 지역적 공급량, 주택자원의 지역적 배분 등이 중앙정부에 의해 결정된다는 점을 부인하기 힘들다. 주택정책의 중앙집권화는 지방화시대에 역행할 뿐만 아니라 해당지방의 주거특성, 지방의 주거수요와 선호를 반영하지 못한다. 주택의 경우 입지의 고정성, 지역주택시장의 형성, 지역사회, 즉 공동체적인 요소와 근린효과 등의 이유로 해당지방(도시)의 주택정책은 지방정부가 그 권한과 책임을 가져야 한다.

나) 주민 주택소요와 주택수요의 파악

주택소요는 해당도시의 주민 중 얼마나 많은 사람(가구)들이 최소한의 주거서비스를 스스로의 힘으로 해결하지 못하는가를 나타내는 것이다. 그래서 해당도시 정부는 최소주거기준에 미달하는 주거빈곤층의 주거실태를 파악하여 공공주택정책의 실시와 공공주택재원을 확보해야 한다. 아울러 해당도시의 주택수요를 파악하여 주민이 선호하는 주택유형, 주거단지와 주택점유형태(tenure)를 충족할 수 있는 주택시장의 원활한 작동이 가능한 환경을 조성하는 일이다.

다) 커뮤니티와 주거조건(residential neighborhood)의 중요성 인식

주택은 지역사회의 사회적·물리적 환경을 좌우하는 결정적 역할을 한다. 해당지역

사회의 주택이 불량한 주거지역인가 아닌가, 주택의 형태로 보아 아파트지구인가 단독주택지구인가 등 주택과 지역사회와의 상관성은 도시관리적 측면에서 중요한 고려사항이 된다. 미국 등 북미국가와 일부 서유럽국가들의 도시에서 나타나는 주거지의 교외화 현상과 중산층의 도심주거 기피현상 등은 도시관리의 핵심적 관심사이다. 1980년대 이후 우리나라의 대도시도 점차 광역화되고 있으며 아울러 통근권의 확대와 주거지 교외화 현상은 대도시관리의 당면과제이다.

라) 저소득층 주거지역의 재개발

우리의 경우 지난 1980년대를 풍미했던 합동재개발방식이 이론적으로는 민간주도적인 재개발방식 성격을 지니고 있으나 여러 가지 부작용을 낳았다. 우리의 현실에서는 도시빈민주거지의 재개발은 공공적 성격을 견지하는 재개발방식이 바람직하고, 재건축을 위주로 하는 중산층 주거지재개발은 민간의 자본과 기술을 유인하는 민간주도형 개발이 설득력을 지닌다고 본다. 빈민지역 재개발은 완전철거 재개발방식보다는 점진적 개량 개발방식의 정착이 필요하다.

마) 밀도, 주택형태, 신시가지 등의 개발에 있어서 고려사항

대도시 내의 새로운 신시가지의 개발, 노후주택지역이나 오래된 아파트를 재건축할 경우 그리고 불량주거지의 재개발사업을 시행할 경우 주거밀도, 주택형태, 필요한 공공시설 및 사회적 서비스의 공급을 철저히 점검하고 이러한 사항은 해당도시 전체의 발전방향이나 도시·군 기본계획의 관점에서 다루어지지 않으면 안 될 것이다.

2. 도시의 교통문제와 대책

가. 교통의 개념과 특성

1) 교통의 개념과 의의

보편적으로 통용되는 교통(transport)의 개념은 사람이나 화물의 운반을 위하여 장소와 장소 간의 거리를 극복하기 위한 행위라고 할 수 있다. 도시생활에서 사회·경제활동의 욕구가 일어나는 곳과 욕구가 채워지는 곳이 대부분 일치하지 않기 때문에,

거리를 극복하는 데 기여하는 서비스가 필요하다. 이러한 관점에서 교통은 장소와 장소 간의 움직임의 편의를 제공하는 행위라고 할 수 있다.

2) 교통의 기능

이러한 교통의 기능을 살펴보면 다음과 같다.

① 교통은 승객과 화물을 일정한 시간에 목적지까지 운송시킨다.

② 교통은 문화, 사회활동 및 기타 건강, 교육 등의 활동을 수행시키는데 이동성(mobility)을 부여한다.

③ 교통은 도시화를 촉진시키고, 대도시와 주변도시를 유기적으로 연관시켜 준다.

④ 교통은 산업활동의 생산성을 제고시키고 생산비를 낮추는 데 기여한다.

⑤ 교통은 유사시에 국가방위에 기여한다.

⑥ 교통은 도시 간 혹은 지역 간의 정치·사회적 교류를 촉진시킨다.

⑦ 교통은 소비자에게 여러 가지 품목(물건)을 제공해 주고 교역의 범위를 확대시켜 준다(이건영·원제무, 도시교통론, 박영사, 2009, pp.5-6).

3) 도시교통의 특성

도시교통의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

① 도시교통은 통행목적을 달성하기 위해 도시 내의 각 지점(출발지와 목적지)을 연결해 주는 단거리 교통이다.

② 도시교통은 대량 수송을 필요로 한다.

③ 도시교통은 하루 중 오전과 오후 2회에 걸쳐 피크현상이 발생된다.

④ 도시교통은 도심지와 같은 특정지역에 통행이 집중된다.

⑤ 도시교통은 통행로, 교통수단, 터미널 등에 의해서 승객에게 서비스를 제공한다.

나. 도시교통문제의 유형

1) 도시구조와 교통체계간의 부조화

우리나라 도시 교통문제의 근본적인 원인은 자동차화에 대비하지 못한 채 도시구조

가 결정되어 버린 데는 문제를 인식한 후에도 도시기능의 분산이 미흡하여 문제의 각성을 더해 주고 있다. 이와 같은 문제점들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(이건영·원제무, 도시교통론, 박영사, 2009, p9).

첫째, 도시가 단핵도시로 형성되어 왔기 때문에 도시기능이 도심지에 편재되어 교통집중을 일으키고 있다.

둘째, 도시의 공간 확산으로 인해 직장과 주거지가 멀어짐에 따라 교통시간이 증가한다.

셋째, 도시구조가 간선도로 위주로 형성되었기 때문에 간선도로 이외의 도로는 교통을 처리할 능력이 갖추어져 있지 않다.

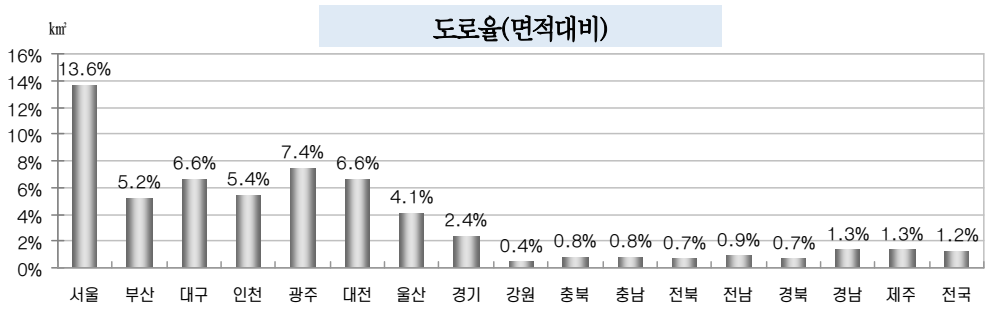
넷째, 교통영향을 감안하지 않고 도심지에 빌딩 건축을 허가하여 교통 유발과 이로 인한 교통혼잡이 가중되고 있다.

다섯째, 아파트단지를 한 곳에 집중시켰으나 직장이나 공단이 인접되지 않아 직장과 공단의 주변 도로에 심한 교통체증이 발생하고 있다.

2) 도로율의 저위성

우리나라 시도별 도로율은 〈표 4-2〉에서 보는 바와 같이 전국 도로율(도로면적/전체 용도지역면적 비율)은 1.2%이며, 시도별로는 서울특별시가 13.6%로 가장 높고, 강원도가 0.4%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 외국의 주요 도시들에 비해 극히 낮은 수준이다.

〈표 4-2〉 주요 도시별 도로율 비교



자료 : 국토교통부, 2009년 도시계획현황통계

3) 자동차의 대량보급과 통행수요의 증가

교통문제의 유형에 관계없이 도시 교통문제의 가장 근본적인 원인은 자동차의 대량 보급에서 찾을 수 있다. 우리나라의 자동차 증가는 1980년대 중반 이후 가히 폭발적이다. 우리나라의 자동차 등록 대수는 지난 1985년 5월 9일 100만 대를 돌파한 뒤 계속 증가하여 〈표 4-3〉에서 보는 바와 같이 2014년에는 2,012만대를 기록하였다. 우리나라의 주요 도시별 2005-2014년 사이의 자동차 등록 대수의 변화를 보면 〈표 4-4〉에서 보는 바와 같이 규모가 작은 도시일수록 더 큰 증가율을 보이면서 증가해 왔음을 살펴볼 수 있다.

〈표 4-3〉 전국 자동차 등록 대수

(단위: 만대, %)

연도	자동차 등록 대수
2005	1,539
2008	1,679
2010	1,794
2014	2,012

자료 : 국토교통부

〈표 4-4〉 도시별 자동차 등록 대수

(단위: 천대)

도시	2007년	2008년	2009년	2010년	2014년
서울	2,933	2,949	2,954	2,968	3,014
부산	1,010	1,038	1,116	1,137	1,214
대구	881	889	909	928	1,083
인천	853	870	895	910	1,270
광주	462	474	494	505	589
대전	535	539	553	562	621
울산	407	416	427	434	505

자료 : 국토교통부

4) 주차장 시설의 부족

자동차 보유대수의 급증과 더불어 도시 내에서의 주차장 부족의 심각성이 더욱 높아지고 있다. 생활수준의 향상에 따라 증가하는 승용차의 도시주차문제는 ① 도심주차수요의 급증 및 주차시설의 절대 부족 ② 불법노상주차의 성행 ③ 주차요금의 획일적 징수 ④ 건물부설주차장 설치기준의 불합리 ⑤ 주차장 지원제도의 미비 등을 지적할 수 있다.

다. 도시교통난의 해결방안

1) 도시규모별 계획방향

가) 대 도 시

근대도시의 교통계획은 다음과 같은 방향에서 접근되어야 한다.

첫째, 재정계획에 대한 충분한 재검토가 필요하다. 즉 경제성과 복지성의 균형을 바탕으로 하여 필수적인 도로계획, 기존 철도의 지하화를 포함한 도로용지의 확보, 도로정비에 따른 연도환경의 정비, 완충지대의 설치에 중점을 두어야 한다.

둘째, 철도수송력의 증강과 새로운 교통관련의 도입이 요구된다. 이를 위해서는 지하철의 건설은 물론, 철도와 교외전철과의 연결, 기성 시가지 부분에 대한 철도의 입체화 등이 추진되어야 한다.

셋째, 새로운 도로의 건설보다도 기존 도로에 대하여 교차점의 개량, 건널목의 해소, 보행자 전용도로의 확보와 보행자 덱의 설치, 광장의 확보, 그리고 방재를 위한 피난로의 설치 등이 시급하다고 볼 수 있다. 이러한 도로시설의 정비는 재개발사업을 통해 효과적으로 이루어질 수 있게 된다.

넷째, 자동차에 대한 규제를 강화해야 한다. 즉 일방통행·좌회전 금지·트럭 주행규제·버스우선차선의 설정·차종별 교통규제 등의 실시를 확대해야 한다.

나) 중소도시

향후 소득증대에 따라 주변의 농촌지역을 포함하여 자동차 보유율이 크게 증가될 것으로 전망되는데 지방 중소도시의 교통계획에서는 다음과 같은 정비방침이 검토되

어야 한다.

첫째, 먼저 토지이용계획에 따라 기능별 존의 구분을 명확히 하고, 각 존 사이에 간선도로를 배치하여 교통망(network)을 구성한다. 아울러 각 존 내에서는 보행자와 자전거를 우선하는 지구가로 패턴을 형성토록 해야 한다.

둘째, 기성 중심상업지역부분은 재개발을 하되 그 주변시가지는 지구수복의 기법을 사용하여 기존의 도로를 살리면서 재편성한다.

셋째, 중심상업지역을 둘러싸면서 외래방문자의 주차장(parking lot)을 설치하고, 그 내부는 보행자 존으로 하며, 다만 업무용 자동차는 시간을 제한하여 내부로 들어갈 수 있도록 허용한다.

넷째, 중심상업지구로 접근하는 도로는 자동차를 위한 도로와 보행자 및 자전거를 위한 도로로 구분하여 보행자의 안전과 자동차의 능률을 도모해야 한다.

2) 도시교통난의 해결방안

가) 도심기능 분산 (도시공간구조의 다핵화)

도심지인 상업·위락·업무지역은 과도한 교통수요를 발생시킨다. 따라서 도심의 과도한 집중을 완화하기 위해서는 특히 대도시에 있어서는 적정지역에 몇 개의 부도심권을 개발하여 도심집중의 교통수요를 억제토록 한다.

부도심의 개발 시에 권장될 수 있는 토지이용의 방향은 시민들의 다양한 활동 욕구를 한 곳에서 만족시킬 수 있는 다목적 센터(multi-purpose center)의 건설이다. 다목적 센터는 관공서, 금융, 백화점, 레저 등의 다양한 기능을 유치함으로써 시민들의 다양한 활동 욕구 및 통행수요를 공간적으로 집중시켜 이들 기능들이 공간적으로 분산되어 있는 경우보다 대중교통수단의 이용가능성을 높이고 아울러 시민들의 통행거리를 단축시키는 효과도 있다.

나) 교통수단별 분담률의 개선

총교통량을 여러 가지 교통수단별 (승용차, 택시, 버스, 지하철 등)로 분담시키는 과정이다. 교통량 수요억제를 위해서는 무엇보다도 승용차 수요 대체 수단이 필요하다.

승용차 수요 대체수단의 공급으로는 시내 직행 좌석버스제와 지하철을 도입·시행할 필요성이 절실하다. 따라서 아래에서 보는 것과 같이 대구시에서 현재 구상중인 ① 버스 활성화 대책 ② 대중교통 활성화 대책 등이 우리나라의 각 도시에도 시급히 도입되어야 할 것으로 본다.

<표 4-5> 대중교통 수단(버스) 활성화 정책

버스 노선 개편 정책	버스노선체계 이원화	·좌석형: 장거리 간선노선 운행 (외곽지역과 도심 및 부도심연결) ·도시형: 지하철과 연계된 지역순환 운행
	노선개편	·지하철개통에 따른 중복노선 축소 및 폐지 ·신개발지 등 수요가 많은 미운행 버스노선신설 검토
버스 우선 정책	버스전용차로	·교통체증이 심한 주간선도로대상 추가지정 검토 ·버스전용차로 시간대 확대실시 검토
	버스우선신호	·버스전용차로구간 교차로에서 버스접근 시 버스가 우선적으로 신속하게 통과할 수 있도록 버스우선신호 제공
버스 서비스 시설	버스의 고급화	·냉난방시설완비, 저상식 버스개발, 고급 운전기사
	버스정류장 시설	·쉘타시설, 토큰판매소 증설, 버스노선안내표지판
	버스내부 시설	·노선안내방송, 노선도 배치, 쾌적한 내부환경
	버스운행시간 조정	·버스운행시간 연장, 심야버스
	요금징수체계현대화	·기계식, 환승요금

자료 : 대구시, 대구 21세기 교통개선계획(1998)

다) 지하철과 연계한 도시외곽 환승주차장 건설 (Park and Ride)

지하철이 건설되어 있는 대도시에는 도심의 승용차 통행을 억제하기 위하여 도시외곽지역에서 온 승용차들을 도시 순환선 부근에 주차시켜 놓고 다시 지하철을 이용하여 도심지로 출근할 수 있도록 외곽지대에 대규모 환승주차장(Park and Ride)을 설치하는 시스템을 도입할 필요성이 있다.

라) 효율적인 교통관리 제도의 도입

종전의 교통철학은 모든 교통문제가 도로망이 확충되지 않은 데서 오는 것이므로 도로만 건설되고 확장되면 모든 교통문제가 해결된다는 도로건설 우선주의였다. 이 같은 교통철학에 변화가 오기 시작한 것은 1970년대 중반으로 구미의 교통체계관리기법(Transportation System Management : TSM)의 도입과 도시교통시설의 관리·운영의 필요성이 대두되면서 부터이다.

도로의 외연적 확장·정비가 한계에 달한 도시에서는 그 기능적 향상으로 이용효율을 제고시키는 것이 필요하다. 예를 들면 방사선 간선도로의 경우 「러시아워」 대책으로 가변차선제 채택, 좌회전 금지, 일방통행제 실시 등이다. 또한 도로망의 중앙집중식 구조 하에서 교통신호체계의 연동화, 특히 전자 감응식 신호체계의 구축이 필요하다.

마) 교통영향분석·개선대책 수립의 내실화

교통영향분석·개선대책은 도시교통정비지역 또는 도시교통정비지역의 교통권역에서 일정 규모 이상의 건축물을 건축하거나 도시개발, 도로 건설 등의 사업을 추진하려는 경우 사업자가 주변 지역의 교통에 미치는 영향 및 문제점을 분석하고 이를 개선하는 대책을 수립하는 것으로 해당 사업으로 인해 유발되는 교통량이 주변도로에 미치는 영향을 최소화하고 이용자의 교통편의를 도모하기 위한 것으로, 교통시설의 배치 · 구조를 변경 · 보완하거나 유 · 출입 통행방식의 조정, 교통시설의 운영대책, 건물의 배치 및 진 · 출입구의 위치를 조정하는 등 교통에 미치는 부정적인 영향을 예방하기 위한 일련의 대책을 말한다.

만약 고려중인 어떤 개발사업이 교통소통에 지장을 초래할 정도의 영향을 미칠 것으로 예상된다면 다음과 같은 개선 방안이 검토될 수 있다(이건영·원제무, 2008, pp.238-239).

① 사업의 규모 또는 계획의 조정
② 주차장의 추가 설치
③ 건축선의 후퇴
④ 주변도로의 확장 또는 입체화

⑤ 미개통 계획도로의 우선 시행, 차단녹지, 소음방지 시설의 설치 등
⑥ 보행공간의 추가 확보
⑦ 횡단보도 또는 육교의 설치
⑧ 지하보도 또는 지하철 등과의 연결통로의 설치
⑨ 버스 정차장의 설치 또는 위치 변경

바) 주차시설의 확충

자동차 급증에 따른 주차수요에 대응하여 ① 주차요금의 차등별 실시와 현실화, ② 공공 및 도시·군 계획시설 주차장의 확보, ③ 공용주차장의 확보, ④ 민영주차장에 대한 행정지원제도의 강화, ⑤ 입체다단주차장 건설을 적극 권장, ⑥ 건물부설 주차장의 정비확충, ⑦ 주차장관리제도의 개선 등을 지적할 수 있다.

사) 첨단 도로교통 체계의 도입

첨단 도로교통 체계(Intelligent Vehicle Highway System: IVHS)는 주어진 교통시설(특히 도로)을 운영할 때 효율성을 극대화시키기 위한 것으로 최근 여러 나라에서 활발히 연구 혹은 개발 중에 있다. 첨단 도로교통 체계라 함은 기존의 도로교통 운영기술에 정보, 통신 등의 기술을 접목시켜 도로시설의 제공자 입장에서는 도로이용의 효율성을 극대화하고, 이용자 입장에서는 운전자를 포함한 국민 개개인의 편익을 극대화함을 목표로 하는 새로운 교통관리 기술이다. 첨단 도로교통 체계는 지능형 교통체계(Intelligent Transport System: ITS)라는 명칭으로 사용되기도 하는데, 최근 우리나라에서도 이러한 IVHS에 대한 연구와 실용화가 활발히 추진되고 있다(하동익, 2008, p.173).

아) 교통수요관리 강화

지속적으로 증가하는 교통수요에 대응하기 위해서는 교통수요의 증가에 상응하는 교통시설을 확충하여야 하나 현실적으로 한계가 있으며, 교통정책 방향이 교통시설 공급정책에서 교통수요관리의 개념으로 전환되어야 한다. 교통수요관리를 통해 승용차 이용자의 통행패턴 변화, 통행량 감소, 승용차가 아닌 다른 교통수단으로의 전환, 주행속도 및 교통비용의 변화 등을 가져올 수 있다. 이를 위해서는 자전거 활성화,

대중교통체계 및 서비스 개선, 간선급행버스체계 등 다양한 교통수단 확보 등이 필요하다. 또한, 승용차 이용을 억제하고 대중교통수단으로 전환을 촉진하기 위해서는 혼잡통행료 징수, 효율적인 환승체계 구축 및 환승주차장 확보, 차량요일제 실시 등을 검토해볼 수 있다. 이와 함께, 도심내 주차장의 공급을 제한하고, 보행환경을 개선하는 등 주차 및 토지이용관리도 병행되어야 한다.

3. 도시의 급수문제와 대책

가. 우리나라 상수도의 현황

1) 상수도 보급현황

우리나라의 상수도 보급현황과 간이 급수시설 및 기타 급수시설의 현황은 〈표 4-6〉과 같다.

〈표 4-6〉 지역규모별 지방상수도 보급현황

2013년 12월 기준

구 분	총인구 (천명)	급수인구 (천명)	보급률 (%)	직접급수량 (천톤/일)	1인 1일 급수량(ℓ)	1인 1일 물사용량(ℓ)
전국	52,127	51,325	98.5	16,734	335	282
특·광역시	23,622	23,607	99.9	7,169	305	279
시지역	19,475	19,333	99.3	8,263	427	284
읍지역	4,198	4,046	96.4	1,302	155	285
면지역	5,088	4,588	90.2			

자료 : 환경부 (2014)

전국 평균 상수도 보급률은 98.5%이며, 지역 규모별로 비교해 보면 7개 특·광역시가 99.9%, 시지역이 99.3%, 면단위 농어촌지역이 89.9%이다. 전국 급수인구 51,325천명 중에 지방상수도 74%, 광역상수도 23,3%, 마을상수도 등 기타의 형태 2.7%로 보급하고 있다.

2) 수원시설

1일 취수능력(취수시설 용량)은 37,181천톤으로 이 중에 하천 표류수가 49.9%로 가장 많고 댐(43.2%), 하천 복류수(4.4%) 및 지하수(1.5%)의 순으로 구성되어 있다. 따라서 우리나라의 지형적 특성과 기후의 영향으로 계절에 따라 지역적으로 수원의 부족현상이 빈번하게 나타나는 취약성을 내포하고 있다.

<표 4-7> 상수도 취수시설 용량

2013년 12월 기준

구 분	계	하천 표류수	댐	기타 저수지	하천 복류수	지하수
취수용량 (천㎥/일)	37,181	18,569	16,073	379	1,626	534
비율(%)	100	49.9	43.2	1.0	4.4	1.5

자료 : 환경부(2014)

3) 상수도의 관로와 배·급수관리

2013년 말 현재 우리나라 수도관 총 연장은 185,778㎞이며, 이 중 지방상수도는 180,688㎞(97.2%), 광역상수도는 5,090㎞로 매년 증가추세를 보이고 있다.

나. 도시 급수난의 원인

1) 생활수준의 향상에 따른 수요량의 증가

국민소득의 증가로 생활수준의 향상은 수세식화장실, 세탁기, 목욕탕, 온수기의 사용 등 물의 이용장치의 급증과 급수보급률의 증가로 1인당 수돗물 사용량은 2006년 276L를 기록한 이후에 소폭 감소하기는 하였으나, 매년 지속적으로 증가하여 2013년 현재 282L로 기록되는 등 여전히 급수사용량은 높은 수준이어서 도시 급수난의 증가 요인이 되고 있다.

<표 4-8> 1인당 수돗물 사용량 통계표

(단위 : l)

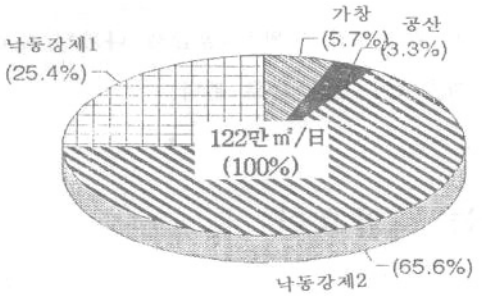
년도	2005년	2006년	2007년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
1인당 급수량	272	276	275	274	277	279	278	282

자료 : 환경부(2014)

2) 수원지 개발의 한계

급격한 도시화, 산업구조의 고도화, 생활수준의 향상 등에 따른 생활용수, 공업용수, 영업용수 등 상수도 수요가 급증하기 때문에 아무리 수자원을 개발하여도 공급이 수요를 따라 가지 못할 전망이다.

특히, 우리나라 대도시의 상수원은 어느 한 수계에 지나치게 편중되어 있어 그 수계에 수질사고가 발생할 경우 그 파급효과가 매우 큰 치명적인 약점을 안고 있다.



[그림 4-1] 대구시 상수원 현황

예를 들면 대구시의 상수원은 가창댐, 운문댐, 낙동강 계통의 수계가 주류를 이루고 있는데 그 중에서도 낙동강 의존도가 절대적이다. 따라서 최근과 같이 낙동강에서 오염물질에 의한 수질사고가 발생할 경우 그 파급효과는 치명적이다.

3) 배·급수시설의 노후화로 인한 누수

누수율이 시급 도시의 경우 평균 41%나 되고 있는데 이처럼 누수율이 높은 이유는 송·배수시설의 노후화로 인한 누수에 주로 기인하고 있다. 누수는 공들여 배수한 정수

가 헛되이 없어지는 것이므로, 그 손실은 수도사업의 경영상 대단히 클 뿐 아니라 수자원의 유효이용이라는 점에서도 문제가 된다.

4) 가압펌프장시설 등 투자비 증대

도시인구가 급증하면서 도시 고지대에 거주하는 인구가 증가하고 이들 지대에 물의 원활한 공급을 위해서는 가압펌프장을 여러 곳에 건설하여야 하는데, 여기에는 막대한 투자비가 소요된다.

5) 상수도 관리 체제의 불합리

도시급수기관의 주체는 국토교통부가 정부조직법과 수도법에 의거하여 주무부처로 되어있고 국토교통부는 일정규모(10,000㎥/일)이상의 상수도사업 인가권과 재정융자, 기술지도 등을 통하여 지방자치단체의 상수도행정을 지도·감독하고 있다.

그러나 공업용수 및 광역상수도 건설·관리는 국토교통부 산하 한국수자원공사가 담당하고 있으며 지방상수도는 행정자치부·국토교통부 및 환경부에서 수질관리를 하고 있으며, 면 이하의 지역 간이 상수도 급수는 환경부가 관장하고 있다.

이와 같이 상수도 관리체계가 다원화되어 있어 도시급수행정에 종합적인 계획수립이 곤란하고, 각 주체간에 충분한 협조와 조정이 미흡하여 비능률적 급수행정이 초래되고 있다.

다. 도시 급수난의 해결방안

1) 도시급수행정의 제도개선

가) 상수도사업의 지방공사화

우리나라 수도법에서는 수도 사업은 정부 또는 지방자치단체가 경영함을 원칙으로 하고 있으며, 따라서 현재 주로 지방정부기업형과 일선행정기관형으로 운영되고 있다.

오늘날 많은 국가에서는 급수행정을 공영기업으로 운영하고 있으므로 우리나라도 상수도사업을 지방공사화 함으로서 일관성 있는 상수도 시책을 추진함이 바람직하다

하겠다.

나) 투자재원의 확보

용수 수요의 증가와 시설의 노후화에 따른 개량, 비급수 지역에의 신규시설비 등으로 투자비가 계속 증가할 것이다.

신규 투자재원을 외부재원으로 투자하였을 경우 그 원리금의 상환 및 감가상각비 등으로 계속적으로 경영의 압박을 받게 되므로, 정부에서는 신규설비사업에 대하여는 교부세의 규모, 재정자금의 기준이자율, 상환기간 등에서 획기적인 대책이 필요하다.

다) 급수요금의 적정화

수자원의 이용은 그 수자원의 진정한 값에 해당하는 비용을 이용자에게 부담시킴으로써 사회적 적정 수준을 유지하고 질적인 수준을 제고할 수 있다. 물론 그 수자원의 진정한 값이 구체적으로 얼마인지 하는 문제는 실제적인 측면에서 파악하기가 아주 어렵다는 문제는 있다. 하지만 현재 우리의 상수도 공급체계와 같이 생산원가에도 미치지 않게 상수를 공급함으로써 상수낭비요인이 될 뿐만 아니라 양질의 상수공급을 위한 재원확보도 어렵게 하고 있는 점은 개선해 나가야 하겠다.

2) 도시급수시설의 관리개선

가) 수자원의 개발확대

수자원 확보방안으로는 무엇보다도 광역적 용수공급 체계형성이 필요하다. 전국을 한강, 낙동강, 금강 및 영산강, 섬진강 등 4대 수계와 기타지역으로 구분하여 각 수계의 특성에 따라 개발을 추진하도록 한다.

다목적댐을 중점적으로 건설하는 한편, 이를 활용하여 광역상수로의 개발을 늘려나가야 한다. 하나의 수원으로 여러 도시에 용수를 안정적으로 공급하여 경제적이고 합리적인 용수관리가 가능한 광역상수도는 특히 인근에서 수원확보가 곤란한 도시의 용수공급문제를 해결할 수 있다.

나) 누수방지대책의 수립

누수를 방지하기 위해서는 먼저 누수조사가 필요하다. 누수율의 한도는 정해져 있지 않지만, 약 17%를 넘지 않으면 양호한 것으로 본다. 누수율은 배수량에 따라 다르므로 연간 평균을 생각해야 한다. 누수방지를 계획적으로 하려면 급수구역을 몇 개의 조사구로 분할하여 3~5년에 한 번씩 각 조사구를 순차적으로 조사하는 것이 좋다.

3) 양질의 수질개선

가) 수질오염의 방지

수질개선을 위해서는 상수도 보호구역의 단속강화와 수질오염방지를 위한 주민계몽 및 홍보를 강화해 나가야 한다.

상수도 보호구역은 1961년 제정된 수도법 제3조에서 '건설부장관은 수질보전상 필요하다고 인정되는 구역에 상수보호구역을 지정하고 수질오염을 초래할 우려가 있는 행위를 금지시키거나 제한할 수 있다.'고 규정함으로써 상수보호구역 지정의 법적근거가 마련되었다. 현재 전국적으로 340개의 취수장에 걸쳐 309개소 상수보호구역이 설정되어 있다. 상수보호구역의 면적은 1,181㎢으로 전체 국토면적의 1.2%에 해당하고 있다. 이곳에서 1일 811만 톤의 용수를 취수하고 있다.

이 방법은 수처리기술이 발달하지 못하고, 취수원 상류 수계의 오염이 심하지 않았던 과거에 행하던 아주 초보적인 방법으로 간주되었으나, 현재에는 상수의 3차 고도처리로서도 제거되지 않는 많은 화학물질이 개발·이용되고 있으므로 주변 환경으로부터 수원을 보호하여 양질의 물을 확보하는 좋은 방법으로 주목받고 있다.

<표 4-9> 지역별 취수장 현황

지역	개소수	시설용량(천톤/일)	연간총취수량 (천톤/년)	취수장 가동률 (%)
지방상수도	565	19,692	3,533,385	61.10
서울	5	7,120	1,103,288	49.7
부산	4	2,914	386,233	43.4
대구	4	1,189	225,168	63.2
인천	4	705	167,620	72.5
광주	3	360	106,086	104.0
대전	2	1,350	196,881	50.5
울산	1	270	43,279	80.0
세종	2	16	1,674	71.3
경기	28	1,405	300,842	71.6
강원	85	893	199.565	81.3
충북	23	340	89.348	86.8
충남	12	108	21,543	71.0
전북	22	183	63,638	156.4
전남	81	268	64,389	110.5
경북	88	794	210,614	94.9
경남	49	1,324	270,614	70.1
제주	152	453	82,364	64.4
광역상수도	24	17,489	3,746,850	72.0
전국	589	37,181	7,280,235	66.2

나) 정수처리방법의 개선

양질의 물 획득을 위해서는 정수처리방법도 개선해 나가야 한다. 우리나라 대부분의 도시에서 도입하고 있는 현재의 처리공정으로는 탁도와 세균은 제거할 수 있으나 인체에 유해한 농약성분과 트리할로메탄(THM) 등의 미량유기물질을 제거하기는 어렵다. 따라서 우리나라에서도 미량유기물질까지도 효과적으로 제거할 수 있는 고도정수처리시설을 수원지에 설치하고, 일본처럼 시민들에게 효과적으로 홍보하여 수돗물에 대한 시민들의 신뢰를 회복해 나가야 하겠다.

[그림 4-2] 고도정수처리수의 음용시험 홍보장면(일본, 오사카부, 1995년)

4) 선진 상수 행정의 시급한 도입 실시

가) 상수도의 소량화, 이원화

우리나라 상수도는 이제 그 기본방향을 첫째, 이원화로 잡아 나가야 한다. 이원화란 사람이 하루에 섭취하는 식수량이 소량에 불과하므로 그 외의 물 사용을 이원화하자는 것이다. 즉 상수도의 물을 경쟁력이 있는 상품으로 키우기 위한 방안이다. 상수 전량을 최상의 질로 정화하기 위해서는 많은 어려움이 있으므로 먹을 수 있는 식수(여기서는 음용하는 물만을 지칭하고 상수와 구별을 주기 위해서 사용한다)만을 경쟁력 있는 상품으로 만들자는 안이다. 둘째, 소량화로 잡아 나가야 한다. 소량화란 기존의 몇 개의 큰 정수장에서 대량 생산하는 방법이 아니라 식수를 많은 수의 소규모 정수장에서 양질로 생산하는 방법을 말한다. 즉 소규모 정수장에서 지역 실정에 맞는 급수처리를 하고 개선된 서비스를 제공하자는 것이다. 이는 마치 중·소규모의 기업이 문제 적응력이 빠르고 업종변신이 빠른 것과 같다. 이와 같은 상수도의 소량화 및 이원화는 우리나라에서도 과천시 등에서 아파트 등 공동 주택에서 시행하여 이미 성과를 얻고 있다. 즉 인근에 지하수를 개발하여 많은 주민들에게 양질의 식수를 제공하고 있음을 볼 때 상수도의 소량화·이원화는 우리나라 대도시에 적용 가능성이 큰 방안이라 생각된다.

나) 중수도의 개발과 확대 도입

중수도는 한번 쓰고 난 물을 걸러서 수세식 변소의 세정수, 냉각용수의 보급, 청소 및 관개용수 등의 허드렛물로 다시 사용하는 것(물의 재이용: water reuse)을 말한다. 1991년 전면 개정된 우리나라 수도법에는 “사용한 수돗물을 생활용수, 공업용수 등으로 재활용할 수 있도록 다시 처리하는 시설을 말한다.” 라고 정의하고 있다. 중수에 의한 물의 재이용은 절수, 재처리과정을 통하여 수계로 방류되는 오염물질의 부하량 감소, 앞으로의 물 부족에 대한 직접적인 대체수단이 되며, 또한 제2의 자원으로 재활용할 수 있을 것이다. 이용가능한 중수도의 원수는 가정에서 배출되는 생활용수와 빌딩의 업무용수, 하수처리수, 하천수, 지하수 및 우수이다.

현행 수도요금은 중수도 생산단가에 비해 상대적으로 싸기 때문에 중수도보급에는

한계가 있다. 중수도 생산단가를 수돗물보다 낮게 하는 것이 최선책이 될 것이나 현 단계에서는 거의 불가능한 상태이다. 따라서 용도별 중수도시설의 적정 시설비와 유지관리비를 분석하여 수도요금과 중수도 생산단가 간의 차액에 대해서 금융지원, 세제혜택, 수도요금 감면 등 간접적으로 중수도의 경제성을 확보할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

4. 도시의 쓰레기 처리문제와 대책

가. 도시쓰레기의 정의

폐기물은 폐기물관리법에 따라 '생활폐기물'과 '사업장폐기물'로 분류된다. 생활폐기물이란 폐기물관리법에서 사업장 폐기물 외의 폐기물로 주민의 일상생활에서 발생되는 폐기물을 말하며 보통 '쓰레기'라고 부른다. 여기에는 주택 및 상업지역에서 발생되는 음식물과 종이류, 목재류, 섬유류, 플라스틱류 등 가연성 폐기물과 금속류, 유리제품, 연탄재와 같은 불연성 폐기물로 구성되어 있으며, 우리나라의 경우 생활수준의 향상으로 가연성 폐기물의 발생량이 증가하고 있다. 또한 농촌지역과 도시지역의 생활 쓰레기 조성을 보면 농촌지역이 연탄재 등 불연성 폐기물이 많고 종이류와 같은 가연성 폐기물의 함량이 적은 편이다.

<표 4-10> 생활폐기물 발생량

구분		2003	2004	2005	2006	2007	2008
총계		35,786	35,142	33,670	22,739	21,937	19,630
가연성	소 계	30,118	29,439	29,213	18,520	18,159	14,725
	음식물·채소류	11,398	11,464	12,977	1,910	698	1,115
	종이류	5,624	5,735	5,473	5,166	5,586	5,136
	나무류	2,454	2,421	2,261	2,308	2,425	2,429
	기 타	10,642	9,819	8,502	9,136	9,450	6,045
불연성	소 계	5,668	5,703	4,457	4,219	3,778	4,905
	연탄재	595	574	611	563	-	-
	유리류	-	-	-	-	405	390
	금속초자류	896	845	705	711	570	438
	기 타	4,177	4,284	3,141	2,945	2,803	4,077

자료 : 환경부(2009), 종전 연탄재 항목이 2007년부터 유리류로 변경됨

나. 도시쓰레기 처리의 문제점

1) 쓰레기 발생특성과 관련된 문제

가) 1인당 쓰레기 배출량

환경부가 집계한 자료에 의하면 최근 우리나라 쓰레기의 연평균 증가율은 2003년까지는 매년 10.2%씩 증가하다가 2004년에는 분리수거 및 재활용 등으로 1.4%가 감소되었으며 2006년 우리나라의 1인당 도시쓰레기 발생량은 1.05㎏으로 일본 1.0㎏, 싱가포르 1.0㎏을 넘어섰으며, 미국 1.8㎏에 점차적으로 근접해 가고 있다.

<표 4-11> 주요국가의 도시쓰레기 발생량과 조성

(2006년 기준)

나라별	발생량	쓰레기조성(%)					
		음식물	종이	플라스틱	섬유목재	유리금속	회분기타
우리나라	1.05	36	17	2	5	4	36
일본	1.0	29.8	45.6	8.1	9.9	2.3	4.3
대만	1.6	27.5	20.0	18.0	12.5	20.5	1.5
싱가포르	1.0	44.4	28.2	11.8	3.0	10.5	4.3
독일	0.9	30.0	27.0	13.0	1.0	18.0	11.0
영국	0.9	29.0	37.0	5.0	5.0	18.0	12.0
미국	1.8	8.9	36.6	7.3	21.5	17.3	8.4
뉴질랜드	-	20.0	28.9	-	27.0	14.0	11.0

자료 : 환경부(2007)

이와 같은 우리나라의 생활폐기물 발생량의 감소요인은 경제여건 악화에 따른 소비성향 위축과 분리수거 확대 등의 재활용 제고와 배출원에서의 감량화, 도시가스 등 가정용 난방연료의 사용변화 추세에 따른 연탄재 발생량 감소현상에 따른 것이다. 한편, 경제성장과 함께 문화수준이 높아지고 편의성만을 추구한 결과 종이류와 플라스틱류의 증가가 현저하다. 특히 플라스틱류는 부패 및 분해되지 않고 소각시 염화수소, 매연 등 대기오염 물질을 배출하고 있다. 미량이기는 하나 수은전지, 형광등, 체온계 등 수은이 함유된 쓰레기들이 일반쓰레기와 함께 수거되어 중금속 중독을 유발할 가능성이 있다.

나) 연도별 쓰레기 발생량

우리나라의 폐기물 발생량은 2003년 전년대비 9.5%의 증가율을 보였으나, 2004년과 2005년에 전년대비 2.9%, -2.6%로 감소하는 추세를 보였다. 그러나 재차 2006년에 전년대비 7.8%, 2007년에 5.7% 증가하는 추세를 나타내고 있다.

<표 4-12> 연도별 폐기물 발생량

(단위: 톤/일)

구 분		2003	2004	2005	2006	2007	2008
총 계	발생량	295,047	303,514	295,723	318,928	337,158	359,296
	전년대비 증감률(%)	9.5	2.9	-2.6	7.8	5.7	
생활 폐기물	발생량	50,736	50,007	48,398	48,844	50,346	52,072
	전년대비 증감률(%)	1.7	-1.4	-3.2	0.9	3.1	3.4
사업장 배출시설계 폐기물	발생량	98,891	105,018	112,419	101,099	114,807	130,777
	전년대비 증감률(%)	-0.6	6.2	7.0	-10.1	13.6	13.9
건설 폐기물	발생량	145,420	148,489	134,906	168,985	172,005	176,447
	전년대비 증감률(%)	21.0	2.1	-9.1	25.3	1.8	

자료 : 환경부(2009)

폐기물 발생량의 감소요인은 배출원에서의 원천적인 감량화 노력과 함께 종량제 실시에 따른 쓰레기 분리수거 및 재활용 제고 등에 따른 것이며, 특히 음식물 쓰레기 및 연탄재 발생량의 감소가 크게 나타났다. 그러나 건축폐기물의 증가로 인하여 사업장폐기물이 증가하는 추세를 보이고 있다.

2) 수거·운반 처리와 관련된 문제

쓰레기에 대한 처리는 관리라고 하는 것이 오히려 더 적절하다. 왜냐하면 쓰레기는 발생된 후의 처리보다는 발생 전 단계에서의 관리가 더 중요하고, 단순 추정보다는 같은 목적이나 또 다른 목적에 재이용하는 것이 보다 바람직하기 때문이다.

현재 우리나라 대부분의 도시에서는 쓰레기의 분리수거를 하고 있으나 그 참여율이 미흡하여, 분리수거 후 처리과정에서 분리수거의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 또한 쓰레기처리장에서 발생 가능한 환경문제로는 쓰레기로 인한 악취, 분진, 소음 그리고 파리, 쥐 등 공중보건상 해로운 동물에 의한 1차 오염과 매입 후 발생하게 되는 침출수, 유기물 분해가스, 지반침하, 토양오염 등 2차 오염이 있다.

다. 도시쓰레기 문제의 해결 방안

1) 쓰레기의 감량화 및 소각처리방법의 도입

한정된 매립지의 수명을 연장시키기 위해서는 발생된 쓰레기량을 감량화 시키는 것이 필요하다. 그 방법에는 분리수거를 통하여 재생 가능한 물질은 재활용 또는 자원화하는 방법과 소각을 통한 감량화 방법이 있다. 그러나 소각도 분리수거를 그 선행조건으로 수거한다.

쓰레기처리의 기본은 배출된 쓰레기를 될 수 있는 한 자원화하고 재이용을 통해 감량화하여 그 잔여물을 위생적으로 처분하는 것이다. 소각처리는 각종 처리방법 중에서 감량효과가 가장 크며, 부식성 유기물을 연소에 의해 무기화하여 병원성 생물을 고온 하에서 소멸시키는 등 쓰레기의 안정화, 무해화의 측면에서도 유용하며, 쓰레기의 용적을 약 10~20%로 감소시킬 수 있는 바, 그 활용을 늘려 나가야하겠다.

2) 수거운반과 관련된 해결책

국민생활수준의 향상과 여성의 사회참여 확대로 방문수거와 같은 서비스 요구가 다양하게 나타나고 있다. 따라서 방문수거를 위해서는 골목길 통행이 원활한 특수차의 개발과 같은 차량의 다양화와 더불어 차량의 증차가 뒤따라야 할 것이다.

또한 광역매립장까지 막대한 쓰레기를 반입하기 위한 차량의 집중에 따라 교통혼잡, 환경악화 등의 또 다른 문제점이 발생하게 되는데, 이러한 문제점에 대처하기 위해서는 교통혼잡 및 환경악화 등을 억제할 수 있는 수송시스템을 구축할 필요가 있다.

3) 환경오염과 관련된 개선책

가) 위생매립장 건설

법적·재정적 뒷받침으로 인하여 매립지가 확보되면 매립비용이 많이 소요된다 할지라도 단순매립이 아닌 위생매립이 되어야 한다. 따라서 앞으로 조성될 대단위 위생매립장은 기본계획 및 설계에 의하여 설치하되 환경영향평가의 실시, 수질보전대책, 그리고 가스의 조기발산 및 방책시설의 설치를 고려하여야 한다.

나) 환경오염 대책

(1) 악취대책

운반차량에 의한 악취를 감소시키기 위해서는 쓰레기전용 밀폐식 차량을 사용토록 하고 운반차량이 진입로에서 대기하지 않도록 차량배차 계획을 수립하여야 한다. 쓰레기 야적시간을 최소화하고 복토를 철저히 하여 매립과정에서 악취발생을 감소시켜야 하며 악취가 심할 경우에는 탈취제를 살포하도록 한다.

(2) 소음대책

운반차량의 출입과 작업을 가능한 낮에 실시하도록 하고, 주행속도를 제한한다.

(3) 공중보건 대책

쥐와 파리, 모기 등 해충의 번식을 방지하기 위해서는 1일 작업 후 반드시 복토를 실시하도록 한다.

(4) 가스대책

유해가스를 안전하게 처리하고 매립장을 조기에 안정화시키기 위하여 가스포집시설을 설치한다.

(5) 토양오염대책

플라스틱류는 배출원에서 배출량을 최소화하고 수은 등 중금속을 포함하는 쓰레기의 불법매립을 방지하고 별도의 수립체계를 거쳐 처리하도록 한다.

4) 쓰레기의 자원화 방안

가) 분리수거

연탄은 연탄재 파쇄기로 분쇄하여 복토용이나 토지매립용으로 사용하며, 종이와 비닐은 소각으로 여열을 이용하고 유리는 재활용한다.

나) 집단회수, 민간에 의한 회수

반상회 등을 통하여 특정의 수거일을 지정하여 종이 또는 재활용가능품목을 수집하는 방법과 민간기업이 직접 전 지역을 방문하여 종이류, 공병, 금속류 등 회수대상품목을 유상 혹은 생활필수품과 교환하여 개별적으로 회수하는 방법이 있다.

다) 소각

소각 후 여열을 난방용, 발전용, 온수공급 등에 이용한다.

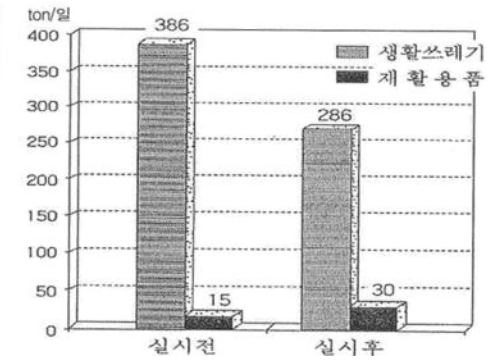
라) 음식물 관리

퇴비화처리는 도시쓰레기 속의 유기성분을 토양미생물에 의한 호기성 분해 작용으로 퇴비화 하여 토양개량제로 재이용하는 방법이다. 쓰레기에서 유기비료를 축출할 수 있는 효과로 인해 일본의 많은 도시에서도 활용되고 있는 쓰레기 처리방법이다.

퇴비화처리가 성공하기 위해서는 저염식 식단의 운영으로 음식물의 염분함량을 줄이고 완성된 퇴비화가 뜻한 대로 농촌에 환원될 수 있도록 농촌과의 연결이 잘 이루어져야 한다.

마) 쓰레기 종량제의 완전정착

쓰레기 종량제란 배출자 부담원칙에 의거, 쓰레기 배출량에 따라서 처리 비용을 차등 부담하는 제도로서, 환경오염의 주범인 쓰레기를 줄여 환경을 보존함과 동시에 막대한 쓰레기 처리비용을 절감하고 자원도 재활용하고자 하는 것이다. 종량제 실시 전·후의 추진실적을 대구시 남구의 예를 들어 비교해 보면, [그림 4-3]에서 알 수 있는 것과 같이 종량제 실시 이후, 배출되는 쓰레기량이 약 30% 감소하고, 재활용품 수집량도 1일 15톤에서 30톤으로 증가하여 100%의 증가효과를 거두었다.



[그림 4-3] 종량제 실시에 따른 쓰레기 배출량 비교(대구시, 남구의 예)

자료 : 대구시 남구는 1995년에 쓰레기 종량제를 시범적으로 실시했음. 따라서 비교치의 객관성을 높이기 위하여 종량제 실시 전은 1994년, 실시 후는 1995년 기준으로 삼아 작성하였음

라. 님비현상의 대두와 해결방안

1) 님비현상의 배경

자신이 살고 있는 지역에 쓰레기 처리장이나 하수 처리장 같은 혐오시설 설치를 반대하는 것을 가리켜 님비현상(NIMBY Syndrome)이라고 한다. NIMBY란 'Not In My Backyard'란 영문의 약어로서 직역하자면 "내 집 근처에는 안돼"라는 의미이다. 우리말로는 흔히 '지역 이기주의'라고 한다.

우리나라에서 님비현상이 대두된 배경으로서 대체로 다음과 같은 점이 지적되고 있다.

첫째, 국민들의 쾌적한 환경에 대한 욕구가 증가했기 때문이다. 국내적 요인으로는 계속된 경제성장으로 물질적 생활이 풍요해지면서 생활의 질적 수준 향상에 관심을 가지기 시작했으며 국제적으로도 환경문제가 범세계적인 문제로 부각되고 이에 따른 각종 대처방안이 활발히 논의되면서 환경의 중요성을 절감하기 시작했다. 둘째, 정책입안자의 무모한 개발계획 때문이다. 과거의 혐오시설의 입지결정과정을 보면 주민들의 의견은 경시한 채 일방적으로 결정하고 밀어붙이기식으로 진행한 관행이 있었다. 님비현상은 이에 대한 반발심으로 부추겨졌음을 부인할 수 없다. 셋째, 환경영향평가에 대한 불신을 들 수 있다. 시설입지에 따른 환경영향평가를 법적 요건을 맞추는 요식행위로 착각하여 이를 형식적으로 하거나 주민들이 우려하는 점을 은폐하는 수단으

로 악용한 사례가 많았다. 넷째, 부적절한 보상에서도 연유된다. 환경영향평가를 요식행위로 진행하고 또 부작용의 축소 은폐수단으로 삼음으로써 피해주민에 대한 적절한 보상을 회피하여 왔다. 특히 보상대상도 경제적 피해보상에만 한정되고 전통, 풍습, 자연경관 등의 파괴에 의한 심리적 피해와 기타 비경제적 피해는 보상대상에서 제외되어 불만을 유발하여 왔다.

2) 님비현상의 극복방안

이상과 같은 님비현상의 원인을 보면 혐오시설의 입지를 둘러싼 마찰은 그 동안 누적된 불만과 불신의 결과임을 알 수 있다. 그러므로 이를 일시적 미봉책으로 혹은 단기간 내에 해결하려고 시도한다면 더욱 심각한 부작용을 불러일으킬 수 있다. 모든 문제가 그러하듯이 원인을 경시한 채 증상의 치유에 매달리면 일시적 효과는 있을지 몰라도 장기적으로는 문제를 악화시킬 가능성이 높기 때문이다. 님비현상에 대한 대책은 기발한 정책아이디어에 의존하기 보다는 문제의 원인을 완화·해소하는 데 초점을 두어야 한다. 이 대책은 시설입지과정에 주민과 지역사회의 참여, 신뢰할 수 있는 환경영향평가 그리고 이에 따른 적절한 보상이 이루어지는 것이다. 여기에 신뢰성을 높일 수 있는 환경기술의 발달과 환경교육도 매우 중요한 요소가 된다. 환경선진국들도 님비현상을 홍역처럼 경험했지만 위와 같은 원칙에 입각한 합리적 해결방안을 모색함으로써 극복하였다. 우리나라의 경우도 혐오시설을 주민들이 자발적으로 유치하려는 움직임을 보이는 등 해결의 실마리가 엿보이는데 이때 민·관이 상호신뢰를 구축할 수 있도록 원칙에 입각한 환경관리는 그 어느 때보다 중요한 시기라고 할 수 있다.

5. 도시의 공원·녹지문제와 대책

가. 공원·녹지의 기능과 구성형태

1) 공원·녹지의 유형

도시의 공원 및 녹지는 좁은 의미로는 국토계획법에 규정된 도시·군 계획시설로서 이해되지만 넓은 의미로는 도시 및 자연환경에서의 비건폐지를 의미하는 모든 오픈

스페이스의 개념으로 사용된다. 도시의 공원·녹지는 크게 도시공원·녹지·자연공원의 3가지로 구분할 수 있다(김철욱, 도시공간의 이해, 기문당, 2006, pp.141).

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에서는 도시·군 계획시설의 한 유형인 도시공원을 그 기능에 따라 생활권공원(소공원·어린이 공원·근린공원), 주제공원(역사공원·문화공원·수변공원·묘지공원·체육공원·지자체 조례가 정하는 공원)으로 세분하고 있다.

녹지는 도시·군 계획구역 안에서 도시의 자연환경을 보전하거나 개선하고, 공해나 재해를 방지함으로써 양호한 도시경관의 향상을 도모하기 위한 것이라고 도시공원법에서 정의내리고 있다. 도시공원과 마찬가지로 도시·군 계획시설의 한 유형인 녹지는 그 기능에 따라 완충녹지, 경관녹지, 연결녹지로 세분하고 있다. 완충녹지는 대기오염·소음·진동·악취, 기타 이에 준하는 공해와 각종 사고 및 자연재해, 기타 이에 준하는 재해 등의 방지를 위하여 설치된다. 경관녹지는 도시의 자연적 환경을 보전하거나 이를 개선함으로써 도시경관을 향상시키기 위하여 설치한다. 연결녹지는 도시 안의 공원, 하천, 산지 등을 유기적으로 연결하고 도시민에게 산책공간의 역할을 하는 등 여가 · 휴식을 제공하는 선형(線型)의 녹지이다.

2) 공원의 기능과 역할

도시의 공원은 자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위해 설치되는 도시(계획)시설의 하나로서 우리나라의 도시공원법에서는 크게 다음 두 가지로 구분하고 있다.

① 생활권공원: 도시생활권의 기반이 되는 공원의 성격으로 설치 · 관리하는 공원으로서 다음 각 목의 공원

가. 소공원: 소규모 토지를 이용하여 도시민의 휴식 및 정서 함양을 도모하기 위하여 설치하는 공원

나. 어린이공원: 어린이의 보건 및 정서생활의 향상에 이바지하기 위하여 설치하는 공원

다. 근린공원: 근린거주자 또는 근린생활권으로 구성된 지역생활권 거주자의 보건 · 휴양 및 정서생활의 향상에 이바지하기 위하여 설치하는 공원

② 주제공원: 생활권공원 외에 다양한 목적으로 설치하는 다음 각 목의 공원

가. 역사공원: 도시의 역사적 장소나 시설물, 유적 · 유물 등을 활용하여 도시민의 휴식 · 교육을 목적으로 설치하는 공원

나. 문화공원: 도시의 각종 문화적 특징을 활용하여 도시민의 휴식 · 교육을 목적으로 설치하는 공원

다. 수변공원: 도시의 하천가 · 호숫가 등 수변공간을 활용하여 도시민의 여가 · 휴식을 목적으로 설치하는 공원

라. 묘지공원: 묘지 이용자에게 휴식 등을 제공하기 위하여 일정한 구역에 「장사 등에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 묘지와 공원시설을 혼합하여 설치하는 공원

마. 체육공원: 주로 운동경기나 야외활동 등 체육활동을 통하여 건전한 신체와 정신을 배양함을 목적으로 설치하는 공원

바. 그 밖에 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 또는 특별자치도(이하 "시 · 도"라 한다)의 조례로 정하는 공원

나. 도시공원·녹지의 문제점

1) 공원·녹지의 공급현황

우리나라 주요 도시별 공원 지정 및 조성 현황은 〈표 4-13〉과 같다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 계획면적에 비해 조성 면적이 극히 저조하여 실질적인 이용가능한 공원의 면적은 상당히 열악함을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 전국 주요도시 공원 현황(2013.12월 기준)

(단위 : ㎢, %)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
개 소	2,110	949	767	1,064	609	610	548
도시지역면적(A)	606	943	798	580	480	495	755
공원조성면적(B)	84	17	11	15	9	16	13
녹지조성면적(C)	5	7	5	4	2	2	6
공원조성율(B/A)	13.9	1.8	1.4	2.6	1.9	3.2	1.7
녹지조성율(C/A)	0.8	0.7	0.6	0.7	0.4	0.4	0.8

(단위 : 천명, 천m², m²/인)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
도시지역 인구	46,838	10,143	3,528	2,501	2,819	1,473	1,533	1,155
공원조성면적	403,881	84,456	17,323	11,186	15,414	8,844	15,732	13,265
1인당공원면적	8.6	8.3	4.9	4.5	5.5	6.0	10.3	11.5

특히, 부산광역시의 경우 1인당 조성면적이 4.9㎡에 불과한 상태이며, 대구광역시와 광주광역시의 경우도 각각 4.5㎡, 6.0㎡에 지나지 않아 시민들이 실제로 이용할 수 있는 공원이 매우 부족한 실정이라 하겠다. 그리고 외국의 주요 대도시 중 비교적 면적이 작은 런던이 25.5㎡인 점을 감안 한다면 공원의 확대 조성에 대한 필요성이 시급함을 알 수 있다.

2) 토지소유 현황

토지소유 현황을 보면 〈표 4-14〉에서 알 수 있는 것과 같이 토지의 많은 부분(75.5%)을 민간인이 소유하고 있음을 알 수 있다. 따라서 공원조성시 엄청난 토지매립비와 보상비가 소요되기 때문에 공원개발에 많은 어려움이 있는 실정이다.

〈표 4-14〉 전국 공원 토지소유 현황

(2010. 12월 기준)

구 분 / 공 원	결정면적 (천 ㎡)	소 유 현 황(미집행)		
		계(%)	국공유(%)	사유(%)
공원	1,089,023	704,621 (100)	172,933 (24.5)	531,688 (75.5)

공원부지의 대부분을 개인이 소유하고 있는 우리나라 현실을 감안한다면 이의 효율적인 활용이 곧 공원·녹지 개발의 성패를 좌우하는 관건이 된다고 하겠다. 따라서 공원용지의 사유지를 활용하기 위한 적극적인 방안을 검토해야 하는데, 그 대안으로서 다음과 같은 것을 고려해 볼 수 있겠다. 첫째, 민간인을 참여토록 하여 유료도시공원을 조성하는 방안의 검토이며, 둘째, 신시가지 조성이나 도시재개편사업 같은 시가지

를 정비를 할 때에 개발용지와 공원용지의 사유지를 상호 교환하는 방안도 검토함이 바람직하다. 더불어 수 십 년 동안 공원으로 지정되어 사유권 재산행사를 할 수 없었던 것 중에서 공원으로의 가치가 낮은 곳은 과감히 해제해야 하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다.

3) 생태적인 공원·녹지의 부족

도시 내 녹지는 도시민에게 쾌적함을 제공하고, 자연체험 및 여가활동을 위한 장소로 활용되며, 또한 도시 내 자연생태계의 생물서식공간으로서 매우 중요한 역할을 담당한다.

우리나라 도시는 도시공원법상 1인당 공원면적 기준에 의한 면적확보에만 초점을 맞추고 있어 공원으로서의 이용가치가 낮다. 즉 2011년 현재 228개 도시의 행정구역 면적 105,522㎢ 가운데 약 1.06%(1,089㎢)가 각종 공원으로 지정되어 있으나 이 가운데 규모가 큰 외곽지역의 도시자연공원구역이 산림이기 때문에 시가지 내의 녹지량은 절대 부족한 실정이다. 또한 공원으로 지정은 되어 있으나 이용시설이 구비되어 있지 않아 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 경우가 많다.

4) 어린이 놀이공간의 부족

1960년대 까지는 어린이를 위해 만든 별도의 공간이나 시설은 거의 없었으며 주로 골목이나 산과 들이 놀이공간이었다. 1970년대 중반 이후 대규모 주거단지개발로 학교운동장·어린이 놀이터·어린이 공원 등이 확대되고 놀이시설도 다양화되었다. 공원부지는 확보·개발되기는 했어도 시설에 있어서는 전후 지금까지도 그네·시소·미끄럼틀·모래밭·사다리틀·회전무대 등과 같은 천편일률적이고, 단순한 놀이시설이 학교의 운동장이나 놀이공간의 주종을 이루고 있었다.

그러나 90년대에 들어서면서부터 복합놀이대·그물망·모험놀이터 등이 첨가되었고, 최근에는 질적 향상을 위한 조각·야외무대·놀이마당·소동물원·식물원 등이 놀이공간에 설치되는 경향을 보이고 있으며, 시설물의 색상은 다양해지고 환경친화적 소재 등도 도입하고 있다. 그러나 전반적으로 어린이들의 의식·취향·성장속도에 맞춘 놀이시설의 개발은 아직도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다(김철수, 2006, p.148).

다. 도시 공원·녹지 문제의 해결방안

1) 도시공원의 양적인 확보방안

가) 인공지반의 녹화

도시의 중심지는 건물과 도로로 크게 분리할 수 있으며 이러한 도심지에서의 녹지공간 확보는 지가상승 및 기타의 요인에 의해 어려운 것이 현실이다. 이러한 불리한 여건들을 탈피하기 위한 하나의 방안으로 대형건물의 옥상이나 기타 인공기반을 통한 녹지공간 확보방안 모색은 필수적이다.

현실적으로 우리나라 대도시 대형건물의 총 연면적의 1/3정도만 녹지공간으로 확보하더라도 만성적인 녹지공간 확보 곤란에서 다소 탈피가 가능하리라 사료된다. 제한된 공간에서 녹지공간의 확보는 어려운 것이 사실이나 조성된 인공지반을 통한 새로운 녹지공간 확보방안은 선진 외국에서는 이미 관심이 고조되어 시행되고 있다. 따라서 우리나라 대도시의 도심에서도 인공지반을 통한 녹화방안 도입은 바람직하리라 사료된다.

나) 도심 소공원 조성

향후 도심의 매력을 살리고 도시민의 다양한 욕구를 충족시키기 위한 도심 소공원의 조성방향은 다음과 같이 고려해 볼 수 있다. 첫째, 도심은 간선도로의 구획으로 어느 정도 그 활동권이 구분되어지므로 도시민의 이용의 편리성과 소공원의 역할을 감안하여 이용권역 별로 중심 소공원을 1개소씩 확보하는 것이다. 이를 통해 ① 근린공원 ② 블록별 소공원 ③ 건물의 전정 및 공공용지 ④ SUS공간(Small Urban Space)으로 위계화하여 도심 전반에 걸친 소공원의 체계망(Network)을 형성하여야 한다.

다) 공한지의 확보 및 활용

시가지 전역에 펼쳐져 있는 공한지 즉 가로수, 광장, 수변녹지, 화단, 분리대, 화분대, 수벽, 시설녹지, 청사주변녹지 등을 가능한 한 많이 확보하고, 적극 이용해 나가야 할 것이다. 또 한편으로는 새로 증축·개축되는 시설계획시에는 국토계획법, 건축법 및 동 시행령 등에 명기된 일정비율 이상의 녹지공간 확보 기준을 엄격히 지키고, 공간계획과 건축계획과의 적합성을 유지해 일체적인 토지이용계획을 책정함으로써, 지

역환경의 정비는 물론 지역주민에게도 개방시키는 방향으로 유도해 나가는 것이 바람직 할 것이다.

2) 매력있고 효용성 높은 공원의 조성방안

가) 일상생활권과 연계한 공원개발

또한 시민들이 쉽게 접근 할 수 있는 근린공원이나 동네 주위의 소위 쌈지공원과 같은 생활공간 속의 공원녹지가 마련되어야 한다. 다시 말해 기성 시가지인 경우에는 대규모의 녹지공간을 조성한다는 것이 현실적으로 어려우므로 작으면서도 매력 있는 녹지공간을 조성하는 관심을 기울일 필요가 있다. 도시외곽지에 위치하는 100억을 들여 만든 1개소의 공원보다는 주택지 가까이에 위치하여 시민들이 접근하기 쉬운 10억을 들여 만든 10개소의 공원이 주민에게는 더 효과적일 수 있기 때문이다.

나) 주제공원의 조성

후기 산업사회의 도시민들은 복잡하고 반복적인 도시생활에서 잠시 떠나서 일상적인 체험하기를 열망하고 있다. 주제공원(Theme Park)은 이러한 도시민의 욕구를 적극적으로 수용함으로써 몸과 마음의 재충전(recreation)을 통한 일의 생산성 증진과 삶의 질 향상에 기여하기 위한 여가공간으로서 뿐만 아니라 외국인 관광객의 유치를 위한 매력적인 도시개발사업의 하나로 부각되고 있다.

본격적인 주제공원은 오락공원에서 시작되었다고 볼 수 있는데, 로스앤젤레스시에 조성된 디즈니랜드(Disney Land)는 기존의 오락공원과 달리 몇 개의 주제를 중심으로 전체공간을 구성함으로써 흥미성과 교육성을 극대화시킨 본격적인 주제공원의 효시라고 볼 수 있다.

우리나라에도 디즈니랜드의 영향을 받아서 서울랜드·드림랜드·에버랜드·도투락월드 등의 오락적인 성격을 갖는 주제공원이 건설되었으며, 서울 잠실의 롯데월드는 실내공간에 대규모 주제공원을 조성한 점이 특이하다.(김철수, 2006, pp.138-139).

다) 재미있는 어린이 공원 창출

오늘날 도시 어린이들의 놀이환경과 시설이 열악함을 면치 못하고 있는 데는 어른

들의 잘못도 있다. 어른들의 눈높이에서 만들어지는 열악한 놀이환경에 규격 제품화된 단순하고 단조로운 놀이시설의 제공만으로는 성장하는 아이들을 만족시킬 수 없다. 아동들의 심리형태가 여실히 반영되어야 무한한 세계로 창조력을 키워가면서 자신감과 진취성 및 추진력도 강해지는 것이다. 따라서 어린이들이 만족할 수 있는 재미있는 놀이공간의 조성이 필요하다(김철수, 2006, pp.141-142).

그리고 유아들은 멀리 떨어진 어린이공원보다 자기 집의 주변에서 노는 비율이 많으므로 이에 대한 고려가 요구되며, 특히 복도식 고층아파트의 복도 및 로비는 놀이공간의 기능을 수행할 수 있도록 건축적 고려가 필요하다.

3) 법적·정책적 유도방안

가) 법적 유도방안

조경면적을 확대할 수 있는 방안을 제시하면 첫째, 대형건축물의 외부공간의 토지이용에 대한 적정기준으로 조경면적(녹지율+평지율)을 전체 대지면적의 50%로 규정하고, 건폐율과 주차율을 50%로 규정하되 최고 건폐율을 30%로 하며, 옥내주차와 지하주차를 권장한다.

둘째, 개발자로 하여금 건축면적과 주차면적을 증가시키는 대신에 광산, 산책로 혹은 몇 개의 매력적인 공공 공간을 포함하도록 개발보너스 제도를 도입하여 혜택을 주어야 한다.

셋째, 새로운 건축외부공간의 유형과 형태를 규정하기 위해 생태계의 유지를 위한 녹지와 보행활동을 원활히 수행할 수 있는 보행로와 광장에 대한 부지계획규제를 행하여야 한다.

넷째, 개인주의적 개발로부터 공공부문을 보호하고, 조경면적을 확보할 수 있도록 조경설계규제 및 조경유지관리에 대해 세부적으로 법률을 강화하여야 할 것이다.

나) 정책적 유도방안

녹지공간의 확충을 위해서는 도시내 유휴부지를 활용하여 공원녹지를 조성하는 방안, 도시계획시설로 결정되었으나 아직 조성되지 않는 공원시설에 대해 지자체가 재원을 확보하여 공원으로 조성하는 방안 등이 있으며, 지자체의 부족한 재원을 보완하

여 민간 참여를 통한 공원조성을 활성화하는 방안 등이 있다.

첫째로 도시내 유휴부지를 공원녹지로 조성하는 방안으로 도심지의 공공시설이나 토지를 많이 점유한 시설 또는 공공기관이 이전하고 남은 종전 부지를 공원화 하는 것이다.

둘째로 도시계획시설로 결정되어 있으나 아직 조성되지 않는 공원에 대해서는 지자체가 적극적으로 재원을 확보하여 공원으로 조성할 필요가 있으며, 공원 조성을 지자체의 역할로만 보지 말고 국민의 생활환경 개선 및 삶의 질 향상을 위해 국가차원에서 재정을 투입할 필요가 있다.

셋째로는 민간참여를 통한 도시공원 조성을 활성화하는 방안이다. 지자체의 재정부족으로 인해 조성되지 못하고 있는 장기미집행 도시공원 해소를 위해 민간 자본으로 도시공원을 조성하도록 하는 특례제도가 2009년에 도입되었으나, 아직까지 실제 조성된 사례는 없는 실정이다. 현재 민간공원 조성사업 시행자가 10만제곱미터 이상의 도시공원에 대해 공원 면적의 70% 이상을 공원으로 조성하여 지자체에 기부하는 경우 공원 면적의 20%~30% 범위에서 주거 · 상업 · 녹지지역에서 설치가 허용되는 비공원시설을 설치할 수 있도록 하고 있다. 동 제도가 보다 활성화될 수 있도록 민간의 부담을 줄이고 비공원시설을 설치하는 과정에서의 각종 변경 절차를 간소화하는 등 관련 제도를 개선할 필요가 있다.

넷째로는 신 개발지의 경우에 학교부지 확보가 어려울 뿐 아니라 공원부지 확보도 어려운 실정을 감안하여 학교 운동장과 공원 그리고 체육시설을 한데 묶어 공동으로 부지확보를 하여 공원화시켜 공원시설과 학교시설을 공동 이용하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

다섯째로는 아직 자투리땅으로 남아 있는 공지들 중 국공유지는 택지로 개발하기 위해 매각하지 말고 적극적으로 공원으로 조성하도록 해야 할 것이다.

여섯째로는 마을 뒷산 등은 아침운동이나 휴식을 위한 공간으로 활용될 수 있도록 허용하여 부족한 공원의 기능을 일부 담당하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

6. 도시의 토지문제와 대책

가. 토지의 개념 및 토지정책의 목표

1) 토지의 개념

토지는 자본·노동과 함께 생산의 기본 요소이며 국가나 개인의 부를 상징하는 많은 경제적 가치를 산출하는 토대이다. 이 토지는 다른 재화와 비교해 볼 때 매우 상이한 특성을 가진다. 첫 번째는 용도에서 비동질성·대체 불가능성을 가지며, 둘째는 양이 한정되어 있으며, 셋째로 이용하는데 영구성과 영속성을 갖는다. 넷째로 위치가 고착되어 있어 부동성을 지니며, 다섯째로 토지를 이용하는데 다양성과 융통성이 있다.

이런 토지의 특성으로 인해 도시·군 계획을 하거나 도시공간을 구성하는데 상당한 제약을 받게 된다. 또한 사회가 산업화·도시화되고 한정된 공간에 인구와 산업이 밀집함에 따라 한정된 도시공간에 대한 경쟁이 치열해져 토지가격이 상승된다. 이에 따라 투기적 목적의 토지소유가 증가하여 도시의 정상적인 발전을 저해한다. 도시의 발전은 공익 편의를 위한 토지의 공적 사용이 적절히 사용되어야 한다. 이런 목적을 위해 다양한 토지관련 법령들과 정책들이 시행되고 있다.

2) 토지 정책의 목표

도시 토지정책이 추구해야 할 목표를 살펴보면 다음의 세 가지로 요약할 수 있다(박종화·윤대식·이종열, 2006, pp.394-395).

첫 번째는 도시토지의 효율적 이용이다. 각각의 토지의 기능과 특성에 맞는 계획을 세우고 단계적으로 실천에 옮김으로써 토지이용의 효율화를 기하는 한편, 절대적으로 부족한 토지자원의 제약성을 극복하기 위해 토지의 이용과 이에 따른 관리를 더욱 철저히 하여야 한다.

두 번째의 목표는 다양한 토지 수요에 대응한 원활한 토지 공급과 이를 통한 토지가격의 안정이다. 이제까지는 주로 토지에 대한 수요는 주어진 것으로 보고, 이를 어떻게 충족시킬 것인가 하는 공급 일변도의 정책이 주종을 이루어 왔으나 이제 특히 눈을 돌려야 할 것은 수요 측면의 조절이라고 할 수 있다. 즉 불필요한 수요를 없애는 데

관심을 기울여야 한다.

세 번째의 목표는 토지 보유의 저변 확대를 이루는 것이다. 다시 말해서 도시 토지 정책의 역할을 단순히 토지를 효율적으로 활용하는 것뿐만 아니라 개인 간, 계층 간의 왜곡된 부와 소득의 분배를 수정하는 기능까지도 포괄하여야 한다.

나. 우리나라 토지정책의 변천과정

1) 1960년대

1960년대 초까지만 하더라도 우리나라에는 개별 경제주체의 토지이용을 사후적으로 기록·관리하는 지적제도가 있었을 뿐, 토지의 효율적 이용을 유도하거나 무질서한 개인의 토지이용을 통제하기 위한 규제제도는 거의 없었다(이정전, 토지경제학, 2006, pp.660).

1934년에 공포된 조선시가지계획령에 따라 1939년부터 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 혼합지역을 지정하는 지역·지구제가 우리나라에서 처음으로 시행되었지만, 1962년에 '도시계획법'과 '건축법'이 제정됨으로써 실질적인 의미에서 토지이용규제를 위한 제도적 기반이 구축되었다고 할 수 있다.

2) 1970년대

1970년대에 들어와서 전국적으로 도시화와 산업화가 빠른 속도로 진척됨에 따라 국지적 토지이용규제보다는 중앙정부가 주도하는 국토개발상에 맞추어 전국적으로 토지이용을 통제할 필요성이 제기되었고 이러한 취지에 따라 1972년 '국토이용관리법'이 제정되었다(이정전, 2006, pp.661).

1970년대에는 '국토이용관리법'의 제정과 함께 '도시계획법'도 수차례에 걸쳐 개정되면서 도시지역 안의 토지를 크게 용도지역, 지구, 구역의 3가지로 분류하여 지정하고 규제함으로써 현재의 지역·지구제의 골격을 완성하였다.

3) 1980년대

1980년대에 들어와서 도시의 토지이용에 대한 중대한 변화는 1981년 '건축법'에 '도

시내부의 건축물에 대한 특례규정'의 신설을 통한 '도시설계제도'의 도입과 1981년 '도시계획법'의 개정을 통한 도시기본계획제도의 도입이다. 도시기본계획제도는 장기적인 도시발전의 방향을 제시하고 개발행위에 대한 법적 구속력을 갖는 도시계획(재정비)의 입안에 대한 세부적 지침을 제시하는 목적을 가진 제도이다.

'도시계획법'으로는 개발사업 시행 후 건축행위의 유도나 규제가 불가능하고 '건축법'으로는 건축물 간 상호관계의 규제가 곤란하므로 이 두 법을 합리적으로 연결시켜 줄 수 있는 중간단위의 규제수단의 필요성이 대두되었는데, 이러한 필요성에 부응하기 위하여 도입된 제도가 도시설계제도이다. 그러나 1991년 '도시계획법'에도 이와 유사한 장치인 '상세계획제도'가 도입되었다.

<표 4-15> 우리나라 지역·지구제의 변천과정

1982년 이전	1982~1994년	1998~2002년
		1. 도시지역(ⓐ,ⓑ)
1. 도시지역	1. 도시지역ⓐ	
2. 농업지역		
–경지지역	2. 경지지역	2. 준도시지역(ⓓ,ⓖ,ⓘ)
–취락지역	–비농업진흥지역ⓑ	
	–농업진흥지역ⓒ	
	3. 취락지역ⓓ	
3. 산림지역		3. 농림지역(ⓒ,ⓕ)
–산림보전지역	4. 산림보전지역	4. 준농림지역(ⓑ,ⓔ)
–개발촉진지역	–준보전임지ⓔ	
	–보전임지ⓕ	
	5. 개발촉진지역ⓖ	
4. 공업지역	6. 공업지역ⓗ	
–공업전용지구		
–준공업지구		
5. 자연 및 문화재 보전지역	7. 자연환경보전지역ⓘ	5. 자연환경보전지역(ⓘ,ⓚ)
–자연환경보전지구		
–문화재보전지구		
–해안보전지구		
–관광휴양지구	8. 관광휴양지역ⓙ	
–수자원보전지구	9. 수산자원보전지역ⓚ	
6. 유보지역	10. 유보지역	

자료 : 이정전, 토지경제학, 박영사, pp.663(2006)

1982년에는 '국토이용관리법'이 개정됨으로써 국토이용계획제도가 대폭적으로 개편되었다. 한편 2003년에는 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'을 제정하였는데 이는 도시지역 뿐만 아니라 비도시지역을 포함한 전 국토를 "선계획 후개발"의 원칙에 따라 도시지역의 수준으로 계획적·체계적으로 관리하여 비도시지역의 난개발을 방지하겠다는 정부의 강력한 의지를 나타낸 것이라 하겠다.

다. 우리나라의 토지이용규제

1) 용도지역의 종류와 성격

토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 제한함으로서 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위해 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역 등의 용도지역으로 구분하여 지정하는 것으로, 국가나 지방자치단체는 용도지역의 효율적인 이용 및 관리를 위해 그 용도지역에 관한 개발, 정비 및 보전에 필요한 조치를 마련하여야 한다. 용도지역은 도시·군 관리계획으로 결정하며 중복지정이 불가능하다(〈표 4-16〉참조).

2) 용도지구의 종류와 성격

토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화 또는 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모하기 위해 용도지구를 지정한다. 그러므로 용도지구는 용도지역이 지정되어 있는 토지에 용도지역과 중첩하여 지정하는 것으로 용도지역과 마찬가지로 도시·군 관리계획으로 결정하며, 용도지역과 달리 2개 이상의 지구를 중복 지정할 수 있다. (〈표 4-17〉참조).

3) 용도구역의 종류와 성격

토지의 이용 및 건축물의 용도 · 건폐율 · 용적률 · 높이 등에 대한 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정 · 관리 등을 위하여

용도구역을 지정하며, 용도지역 및 용도지구와 중첩하여 지정하는 것으로 도시 · 군관리계획으로 결정한다.(〈표 4-18〉참조).

〈표 4-16〉 용도지역의 종류와 성격

구분	용도지역	세분용도지역		용도지역의 성격
도시지역	주거지역	전용주거지역	제1종 전용	단독주택 중심의 양호한 주거환경 보호
			제2종 전용	공동주택 중심의 양호한 주거환경 보호
		일반주거지역	제1종 일반	저층주택을 중심으로 편리한 주거환경 조성
			제2종 일반	중층주택을 중심으로 편리한 주거환경 조성
			제3종 일반	중고층주택을 중심으로 편리한 주거환경 조성
		준주거지역		주거기능 위주지원 상업·업무기능 보완
	상업지역	중심상업지역		도심·부도심의 업무 및 상업기능 확충
		일반상업지역		일반적인 상업 및 업무기능 담당
		근린상업지역		근린지역에서의 일용품 및 서비스 공급
		유통상업지역		도시 내 및 지역 간 유통기능 증진
	공업지역	전용공업지역		주로 중화학공업·공해성 공업 등 수용
		일반공업지역		환경을 저해하지 아니하는 공업의 배치
		준공업지역		경공업 그 밖의 공업+주거·상업·업무기능 보완
	녹지지역	보전녹지지역		도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간 보전
		생산녹지지역		주로 농업적 생산을 위하여 개발 유보
		자연녹지지역		도시의 녹지공간의 확보, 도시 확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위한 보전, 불가피한 경우 제한적인 개발허용
관리지역	보전관리지역			자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	생산관리지역			농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	계획관리지역			도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역				도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 의한 농업진흥지역 또는 산림법에 의한 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역
자연환경보전지역				자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

<표 4-17> 용도지구의 종류와 성격

종류	세분	용도지구의 성격
경관지구	자연경관지구	산지, 구릉지 등 자연경관의 보호 또는 도시의 자연풍치 유지
	수변경관지구	지역 내 주요 수계의 수변 자연경관 보호·유지
	시가지경관지구	주거지역의 양호한 환경조성과 시가지 도시경관 보호
미관지구	중심지미관지구	토지의 이용도가 높은 지역의 미관 유지·관리
	역사문화미관지구	문화재와 문화적 보전가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리
	일반미관지구	중심지미관지구 및 역사문화미관지구외의 지역으로서 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구
고도지구	최고고도지구	환경과 경관보호, 과밀방지를 위하여 건축물높이의 최고한도
	최저고도지구	토지이용 고도화, 경관 보호를 위해 건축물높이의 최저한도
방화지구		화재의 위험을 예방
방재지구		풍수해, 산사태, 지반의 붕괴 그밖에 재해 예방
보존지구	문화자원보존지구	문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존
	중요시설물보존지구	국방상 또는 안보상 중요한 시설물의 보호와 보존
	생태계보존지구	야생동식물서식처 등 생태적 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존
시설보호지구	학교시설보호지구	학교의 교육환경 보호·유지
	공용시설보호지구	공용시설 모호, 공공업무기능의 효율화
	항만시설보호지구	항만기능의 효율화, 항만시설의 관리·운영
	공항시설보호지구	공항시설 보호, 공공업무기능의 효율화
취락지구	자연취락지구	녹지·관리·농림지역 또는 자연환경보전지역안의 취락 정비
	집단취락지구	개발제한구역안의 취락을 정비
개발진흥지구	주거개발진흥지구	주거기능을 중심으로 개발·정비
	산업개발진흥지구	공업기능을 중심으로 개발·정비
	유통개발진흥지구	상업·유통·물류기능을 중심으로 개발·정비
	관광·휴양개발진흥지구	관광·휴양기능을 중심으로 개발·정비
	복합개발진흥지구	주거, 산업, 유통, 관광·휴양기능 중 2이상 기능 중심으로 개발·정비
특정용도 제한지구		주거기능 보호 또는 청소년 보호 등의 목적으로 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지 제한
기타지구		시도의 조례로 정하는 용도지구

<표 4-18> 용도구역의 종류와 성격

종류	세분	용도지구의 성격
개발제한구역		도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한 (국토교통부장관이 지정 또는 변경)
도시자연공원구역		도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지의 개발을 제한 (시·도지사 또는 대도시시장이 지정 또는 변경)
시가화조정구역		도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 5~20년의 기간 동안 시가화를 유보 (시·도지사가 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 지정 또는 변경)
수산자원보호구역		수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지에 지정 (해양수산부장관이 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 지정 또는 변경)
입지규제최소구역		복합적인 토지이용을 증진시켜 도시정비를 촉진하고 지역의 거점을 육성하기 위해 용도지역·지구에 따른 용도, 건폐율, 용적률 등의 행위제한을 완화(국토부장관이 시장·군수의 신청을 받아 지정 또는 변경)

라. 우리나라의 토지개발규제

1) 토지개발의 의의

토지개발이라 함은 공공의 복리를 위하여 토지의 상태, 성질 또는 이용의 변경을 야기하는 행위이다. 토지개발방식은 개발 주체가 누구냐에 따라서 크게 민간개발과 공공개발 또는 공영개발로 구분할 수 있다. 전자는 토지를 소유한 민간사업자가 개발 공급하는 방식이고, 후자는 국가, 지방자치단체 또는 다른 공공기관이 대규모의 토지를 소유하고 그를 개발하여 수요자에게 임대 또는 분양 공급하는 방식이다.

민간 개발사업으로 가장 대표적인 것은 토지 소유자들이 조합을 설립하여 시행하는 사업(환지방식)이 있으며, 공영개발사업으로는 택지개발촉진법(1980)에 의한 택지개발사업, 도시개발법에 의한 전면매수방식의 도시개발사업 및 주택법(2003)에 의한 국민주택용 대지조성사업 등이 있다. 다음에서는 이들 대표적인 토지개발 방식인 토지구획 정리사업, 공영개발사업을 살펴보도록 한다.

2) 도시개발사업

환지방식의 사업(종전의 토지구획정리사업)은 대지로서의 효용 증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 교환, 분배, 구획 변경, 지목 또는 공공시설의 설치·변경 등 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업(도시개발법 제2조)이다. 이 사업이 다른 사업, 특히 공영개발사업과 다른 점은 공영개발이 개발사업 이전에 전면 매수를 전제로 한데 반해, 환지방식의 도시개발 사업은 기존의 토지 소유자의 권리를 그대로 유지하면서 토지의 효용가치를 증진시키는 사업이라는 점이다. 또한 환지방식의 사업은 사업 시행에 필요한 자금을 조달하는 방법에서 다른 개발방식과 다른 특징이 있다. 이 사업에서는 기존의 토지로부터 면적에 비례하여 전체 지역에서 필요로 하는 공공용지를 차감하여 확보하며(이를 감보라 한다), 사업이 완료된 후에 확보된 토지(체비지)를 매각하여 사업비로 충당한다. 따라서 환지방식의 정리사업에서는 해당지역이 필요로 하는 공공용지의 확보가 용이하다는 점과 함께 토지 소유자에게 직접적으로 비용이 부담되지 않는다는 장점이 있다.

<표 4-19> 시기별 토지구획정리사업 실적

구분	지 구 수	면 적(㎢)
1950년대까지	9	13.8
1960년대	65	38.9
1970년대	163	175.5
1980년대	144	190.0
1990년대	93	34.8
2000년대	68	24.1
계	542	477.1

자료 : 건설교통부, 건설교통통계연보, 도시계획(2002)

이러한 장점에 비하여 토지구획정리사업은 여러 가지 문제점도 지니고 있다.

첫째는 지나친 개발이익을 허용한다는 것이다.

둘째는 사업에 따른 환지과정에서 어느 지역(예컨대 상업지역 등)에 환지를 받느냐에 따라 지가의 차이가 크므로 개발이익 배분이 불공평하게 이루어진다는 점이다.

셋째는 소규모 토지 소유자에 대한 불이익이 있고 사업잉여금의 처리나 체비지의 매각이 불합리하게 이루어질 수 있으며, 토지 소유자의 의견 반영이 저조하다는 등의 문제가 있다. 이러한 문제들 때문에 최근에 들어와 환지방식에 의한 도시개발은 억제되는 대신 공영개발방식에 의한 도시개발이 장려되고 있다.

3) 공영개발사업

토지구획정리사업이 한때 우리나라에서 택지공급에 크게 기여하였음에도 불구하고 이와 같이 개발 이익의 사유화와 지가상승을 조장하였다는 이유로 1990년대 이후 급격하게 퇴조하였다. 그 대신 개발이익을 제대로 환수하고 토지공급을 파격적으로 확대할 수 있는 토지공급 대안으로 등장한 수단이 공영개발이었다.

<표 4-20> 토지공급 방식별 택지공급실적

(단위 : ㎢)

구 분	1962~66년	1967~71년	1972~76년	1977~81년	1982~86년
공영개발사업	1.11	3.02	2.74	10.47	54.67
(비율, %)	(4.6)	(1.6)	(3.3)	(13.3)	(63.9)
토지구획정리사업	23.00	187.88	79.69	68.49	30.94
(비율, %)	(95.4)	(98.4)	(96.7)	(86.7)	(36.1)

자료 : 손재영, 토지이용규제체계의 개선방향(1993), 한국개발연구원, 토지시장의 분석과 정책과제

<표 4-19>는 공영개발사업 실적과 토지구획정리사업 실적을 비교한 자료인데 이에 의하면 80년대 초반까지는 토지구획정리사업이 단연 큰 비중을 차지하였고 그 이후에는 공영개발의 비중이 크게 증가하였음을 보이고 있다.

공영개발은 사업에 필요한 토지를 공권력에 의하여 일괄 매입하고 개발하여 필요한 용도에 배분하는 토지개발 방식이다. 토지개발 방식으로서 공영개발은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 공영개발은 공공기관에 의하여 추진되며 기업적인 성격을 갖고 있다. 국가가 개발할 경우 정부투자기관인 공기업(주택공사, 토지개발공사 등)이 담당하게 되고 지방자치단체가 개발할 경우에는 공기업 특별회계나 기타 독립된 특별회계로 실시함으

로써 독립채산의 기업원리를 원용하게 된다.

둘째, 토지의 국공유화를 전제로 하여 공권력의 행사가 필요하다. 일단 공영개발대상지구로 지정된 다음에는 모두 개발주체인 공공기관이 매입하여 사업을 시행하게 된다. 협의 매수이거나 강제 매수이건 간에 토지 매입은 공권력을 전제로 공공기관이 주도하게 된다. 끝으로, 공영개발에 의하여 조성된 토지는 다시 개인 및 기업 등 실수요자에게 공급하여 이용케 함으로써 공영개발의 목적을 토지의 사용보다 토지의 공급에 두고 있다. 공영개발은 필요한 토지를 공권력에 의하여 일괄 매입하고 개발하여 필요한 수요자에게 분배한다는 차원에서 사업의 진행이 신속하다는 장점이 있다. 그 반면 계획단계에서 주민참여를 배제함으로써 주민과 토지 소유자의 반발이 최대의 난점으로 대두되고 있다. 공영개발사업의 일반적 단계는 지구지정, 토지 취득, 토지 개발, 토지공급 및 사후관리의 다섯 단계로 나눌 수 있다. 대표적인 공영개발 사업에는 택지개발 예정지구 사업, 일단의 주택지 조성사업, 그리고 아파트 지구개발사업 및 국민주택용 대기 조성사업 등이 있다.

4) 토지구획정리사업과 공영개발사업의 비교

토지구획정리사업과 공영개발사업을 비교해 보면 다음과 같다(박종화·윤대식·이종열, 2006, pp.417-418).

① 토지구획정리사업은 토지의 소유권이 변화됨이 없이 토지의 교환, 분합, 구획, 형질변경, 공공시설의 설치로 토지의 효용을 증진시키는 반면 공영개발사업은 사업시행주체가 토지를 협의 매수 혹은 수용 매입하여 공공시설을 설치하고 택지로 개발한다.

② 토지구획정리사업은 토지소유자 혹은 조합이 시행함을 원칙으로 하면서 사업시행 후 건축행위를 소유자 스스로가 하는 것으로 민간의 자발적인 참여에 의한 도시개발사업이다. 반면에 공영개발사업은 국가나 지방자치단체 등의 공공기관에 의해 사업이 시행된다.

③ 토지구획정리사업은 감보제에 의해 공공용지 및 사업비를 토지소유자가 부담하게 되는 셈이 되며 개발에 따른 수익은 공공과 토지소유자가 공유하게 된다. 반면에 공영개발사업은 사업의 시행주체가 토지매입을 한 후 개발사업을 시행한

후에 다시 매각하거나 임대한다. 따라서 공영개발사업에서는 원래의 토지소유자에게 개발이익이 귀속되지 않는다.

④ 토지구획정리사업은 사유지의 정리를 전제로 하여 개발하기 때문에 일반적으로 계획구상과정에서 제한을 받게 되나 공영개발사업의 경우에는 토지를 매입하여 자유롭게 개발계획을 수립하여 시행할 수 있다. 따라서 도시기반시설의 설치가 용이하고 수준 높은 시가지로 개발 할 수 있다.

⑤ 토지구획정리사업에 비하여 공영개발사업은 용지구입비 건축공사비 등으로 인하여 초기 사업비가 막대하게 소요되며 토지 및 건물의 공유화를 확대시킬 경우에는 자금회수가 장기화된다.

⑥ 토지구획정리사업은 토지소유자에 의해 주택개발이 이루어지므로 공영개발사업에 비해 개발을 완료하고 주택을 공급하는데 장기간이 소요된다.

5) 우리나라의 토지 개발방식

〈표 4-20〉은 현재 시행되고 있는 우리나라의 토지개발방식을 정리하고 있다. 이것을 보면 우리나라에는 토지공급을 위한 사업의 종류도 많고 또한 토지공급에 대한 법률이 대단히 많다는 것을 알 수 있다.

<표 4-21> 토지개발방식

구 분	토지개발 방식	관 련 법 규
주 거 상 업 업무용지	도시·군 계획시설사업	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
	택지개발사업	택지개발촉진법
	도시개발사업	도시개발법
	대지조성사업	주택법
	임대주택단지조성사업	현행 법령 없음(공공주택 특별법?)
	주거환경개선사업 등	도시 및 주거환경정비법?
	개발행위허가에 의한사업	국토의 계획 및 이용에 관한법률
공 업 용 지	일단의 공업용지조성사업	국토의 계획 및 이용에 관한법률
	산업단지 조성사업	산업입지 및 개발에 관한 법률
	중소기업협동화단지조성사업	중소기업진흥에 관한 법률?
	자유무역지역조성사업	자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률
농 업	농업생산기반정비사업, 개간사업	농어촌정비법

구 분	토지개발 방식	관 련 법 규
용 지	초지조성사업	초지법
	낙농단지조성사업	낙농진흥법
관 광 용 지	관광지(단지)조성사업	관광진흥법
	도시개발사업	도시개발법
	온천개발사업	온천법
	농어촌관광휴양단지조성사업	농어촌정비법

이와 같이 우리 정부는 여러 가지 다양한 정책수단으로 토지시장에 직접 개입하였다고는 하지만 사실 정부의 개입에는 한계가 있었다(이정전, 2006, pp.679). 왜냐하면 정부가 토지시장에 영향을 미칠 수 있는 땅을 충분히 가지고 있지 못하였기 때문이다. 우리나라 국공유지의 비율은 전 국토의 20%에 불과하다. 이 비율은 다른 어느 나라와 비교해 보아도 아주 낮은 비율이다. 심지어 우리나라와 유사한 지가폭등과 토지투기 문제를 겪었던 일본보다도 국공유지 비율이 낮다. 1993년 일본의 국공유지 비율은 약 30%에 이르고 있다. 이렇게 정부가 적게 보유하고 있는 국공유지도 그 대부분이 임야 및 도로, 학교 등 공공시설용지로 이용되고 있다. 결국 정부가 토지시장에 가시적인 영향을 행사할 수 있는 정책수단은 토지이용규제와 과세권 정도라고 할 수 있다.

6) 개발이익의 환수

개발이익이란 개발과 관련하여 경제적 가치가 증가함으로써 개발하는 이익을 의미한다. 여기서 개발이란 특정 시점에서 토지의 상태, 성질 또는 이용의 변경을 야기하는 행위라 할 수 있다. 개발이익이란 개발사업을 시행함으로써 개발사업을 시행하는 자에게 정상 지가상승분을 초과하여 귀속되는 토지가액의 증가분과 공공사업의 시행, 토지이용계획의 변경, 기타 사회경제적 요인에 의하여 토지소유자에게 정상 지가상승분을 초과하여 귀속되는 토지가액의 증가분을 말한다.

우리나라에서는 일찍부터 개발이익의 환수의 필요성을 공감하여 각종 세제·수익자부담금제·공공용지 부담 등의 제도가 운용되어 왔다. 그러나 1970년대 이후부터 토지가격 폭등과 토지투기가 사회문제로 부각되었다. 그 결과 기존의 개발이익 환수제도만으로는 기대하는 정책의 효과를 얻기가 힘들게 되어 1989년에 각종 공개념적 법률 중 하나로 '개발이익 환수에 관한 법률'이 제정되었다.

요 약

(1) 주택(housing unit)은 한 가구가 살 수 있도록 지어진 독립된 주거공간으로서 영구건물, 한 개 이상의 방과 독립된 부엌, 독립된 출입구 등의 요건을 갖추어야 한다.

(2) 주택은 물리적 시설이며, 고가의 상품이며, 사회재 혹은 집합재(social or collective goods)이고, 그 생산과정이 장기적인 특성을 지니고 있다.

(3) 도시주택난의 원인은 양적수요 요인과 질적수요 요인으로 구분할 수 있다. 양적수요 요인으로서는 ① 인구의 도시집중으로 인한 신수요, ② 핵가족화의 결과로 나타나는 가구의 증가, ③ 노후 및 불량주택의 철거 등에 의한 수요증가, ④ 투기적 매입이나 미입주 등에 의한 공가율의 증대, ⑤ 재해나 전쟁으로 인한 주택의 파괴 등에 의한 수요증가 등을 지적할 수 있다. 또한 주택의 질적수요 요인으로서는 ① 주택구조의 변화에 의한 방수 및 거주면적의 증가, ② 주택의 고급화에 의한 부대시설의 확충, ③ 생활양식의 변화에 의한 문화주택 소유욕 등을 들 수 있다.

(4) 우리나라 도시주택공급정책의 역사적 변천과정을 살펴보면 1960년대에는 소규모 단지 개발이 이루어졌고 1970년대는 대단위 주거단지 개발이 시도되었고 도시지역의 주택부족난이 심화되어 주택공급의 확대가 중요한 도시관리의 목표가 되었다. 또한 1980년대 이후에는 택지개발촉진법의 제정으로 대규모단지를 택지개발예정지구로 지정하여 전면 매수하는 '공영개발방식'이 도입되었다. 즉 1980년도에 500만호 주택건설, 그리고 1984년 '임대주택건설촉진법'을 제정하는 등 주택의 대량공급을 위한 다양한 조치들이 취해졌다.

(5) 도시 주택난의 해결방안을 제시해 보면 공동주택건설, 임대주택 보급의 확대, 택지개발의 확대, 주택금융·지원의 확대, 그리고 주택기술의 개선 등을 들 수 있다.

(6) 향후 우리나라의 도시주택의 관리방향은 지방중심적 주택정책의 채택, 주민주택수요와 주택수요의 파악, 커뮤니티와 주거조건의 중요성 인식, 저소득층 주거지역의 재개발 등을 유의해 나가야 할 것으로 보인다.

(7) 보편적으로 통용되는 교통(transport)의 개념은 사람이나 화물의 운반을 위하여 장소와 장소 간의 거리를 극복하기 위한 행위라고 할 수 있다. 이러한 과정에서

교통은 장소와 장소 간의 움직임의 편의를 제공하는 행위라고 할 수 있다.

(8) 교통의 기능은 ① 승객과 화물을 일정한 시간 내에 목적지까지 이송, ② 문화·교육 등의 활동을 수행시키는데 이동성(mobility)부여, ③ 도시화의 촉진 및 대도시와 주변도시를 유기적으로 연관, ④ 산업활동의 생산성 제고 및 생산비 절감, ⑤ 유사시 국가방위 기여, ⑥ 도시 간 혹은 지역 간의 정치·사회적 교류 촉진, ⑦ 교역의 범위 확대로 요약·정리가 가능하다.

(9) 도시교통의 특성은 ① 통행목적을 달성하기 위해 도시 내의 각 지점(출발지와 목적지)을 연결해 주는 단거리 교통, ② 대량수송을 필요로 하며, ③ 하루 중 오전과 오후 2회에 걸쳐 피크현상이 발생하며, ④ 도심지와 같은 특정지역에 통행이 집중되며, ⑤ 통행로, 교통수단, 터미널 등에 의해서 승객에게 서비스를 제공한다.

(10) 도시교통문제의 유형은 ① 도시구조와 교통체계간의 부조화, ② 도로율의 저위성, ③ 자동차의 대량보급과 통행수요의 증가, ④ 주차장 시설의 부족 등을 들 수 있다.

(11) 도시교통난의 해결방안은 ① 도심기능의 분산(도시공간 구조의 다핵화), ② 교통수단별 분담률의 개선, ③ 지하철과 연계한 도시외곽주차장 건설(park & ride), ④ 효율적인 교통관리제도의 도입, ⑤ 교통영향분석·개선대책 수립의 내실화, ⑥ 주차장의 확충, ⑦ 보·차도의 분리, ⑧ 첨단 도로교통체계의 도입 등을 들 수 있다.

(12) 상수도란 사회통상적인 개념으로 정리하면 「생활, 산업, 도시활동과 방화를 위하여 필요로 하는 맑은 물을 계통적인 유압으로 연속적으로 공급하는 공공시설」이라고 할 수 있다.

(13) 현재 총인구의 약 85%인 4천만 명이 상수도 산업으로부터 급수의 혜택을 받고 있고 나머지 약 15%에 해당하는 국민 698만 명은 간이 상수도 등 기타 방법에 의하여 급수를 하고 있는 실정이다. 이를 도시규모별로 보면 읍지역이 87.4%, 면지역이 47.4%로 상대적으로 낮은 급수혜택을 받고 있다.

(14) 현재 우리나라의 상수원의 수원비율은 하천표류수가 46.1%로 가장 많고, 호소수(43%), 하천복류수(9.5%) 및 지하수(1.3%)의 순이다. 따라서 우리나라의 지형적 특성과 기후의 영향으로 계절에 따라 지역적으로 수원의 부족현상이 빈번하게

나타나는 취약성을 내포하고 있다.

(15) 도시 급수난의 요인은 여러 가지가 있으나 일반적으로는 ① 생활수준의 향상에 따른 수요량의 증가, ② 수원지 개발의 한계, ③ 급·배수시설의 노후화, ④ 가압펌프장시설 등 투자비의 증대, ⑤ 상수도 관리체제의 불합리 등을 들 수 있다.

(16) 수자원의 이용시 그 수자원의 '진정한 값'에 해당하는 비용을 이용자에게 부담시킴으로써 수자원의 이용을 사회적으로 적정수준으로 유지하고 질적인 수준을 제고 할 수 있다. 하지만 현재 우리의 상수도공급체계와 같이 생산원가에도 미치지 않게 상수를 공급함으로써 상수 낭비의 요인이 될 뿐만 아니라 양질의 상수공급을 위한 재원확보도 어렵게 하고 있는 점은 개선의 여지가 있다고 하겠다.

(17) 광역상수도의 개발효과를 요약·정리하여 보면 ① 광역상수도는 대규모 단일 시설물이므로 소규모 다양시설이 요구되는 지방상수도에 비해 설치비용이 저렴하며, ② 안정적인 수원확보로 적정용수량을 공급할 수 있어 급수수준의 향상을 기할 수 있으며, ③ 수도요금 평준화에 기여하며, ④ 공사 및 시설의 질적인 향상과, ⑤ 시설의 효율적인 이용, ⑥ 광역상수도의 상호연결활용이 가능하여 수자원관리의 고도발전단계에 대처가 가능하다.

(18) 오늘날 수질개선에 있어서 상수원보호구역은 수처리 기술이 발달하지 못하고 취수원상류수계의 오염이 심하지 않았던 과거에 행하던 아주 초보적인 방법으로 간주 되었으나, 현재에는 상수의 3차고도처리로서도 제거되지 않은 많은 화학물질이 개발·이용되고 있으므로 주변환경으로부터 수원을 보호하여 양질의 물을 확보하는 좋은 방법으로 주목받고 있다.

(19) 상수도의 이원화·소량화 방안이란 ① 이원화란 사람이 하루에 섭취하는 식수량이 소량에 불과하므로 그 외의 물 사용을 이원화하자는 생각이다. 즉 상수전량을 최상의 질로 유지하기 위해서는 많은 어려움이 있으므로 먹을 수 있는 식수만을 경쟁력 있는 상품으로 만들자는 안이다. ② 소량화란 기존의 몇 개의 큰 정수장에서 대량 생산하는 방법이 아니라 식수를 많은 수의 소규모 정수장에서 양질로 생산하는 방법을 말한다. 즉 소규모 정수장에서 지역실정에 맞는 정수처리를 하고 개선된 서비스를 제공하자는 것이다.

(20) 생활폐기물이란 폐기물관리법에서 사업장 폐기물 외의 폐기물로 주로 일상생활

에서 발생되는 폐기물을 말하며 보통 '쓰레기'라고 부른다. 여기에는 주택 및 상업지역에서 발생되는 음식물과 종이류, 목재류, 섬유류, 플라스틱류 등의 가연성 폐기물과 금속류, 유리제품 등과 같은 불연성폐기물로 구성되어 있다.

(21) 우리나라의 쓰레기 발생량의 감소요인은 경제여건 악화에 따른 소비 성향 위축과 분리수거 확대 등의 재활용 제고와 배출원에서의 감량화, 도시가스 등 가정용 난방연료의 사용변화 추세에 따른 연탄재 발생량 감소현상에 따른 것이다. 한편, 그 조성상의 특징은 경제성장과 함께 문화수준이 높아지고 편의성만을 추구한 결과 종이류와 플라스틱류의 증가가 현저하다.

(22) 주변 환경을 오염시키지 않고 위생적으로 쓰레기를 매립하기 위해서는 ① 매립장에서 발생하는 침출수를 차단하고 처리할 수 있는 시설을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 차수막의 설치가 필요하며, ② 복토가 필요하다. 폐기물 매립시 매일 흙을 덮어야 하는 이유는 악취와 화재발생을 억제하고 쓰레기가 날리는 것을 막기 위해서다. ③ 매립지에서 발생하는 가스를 배출시키는 장치가 있어야 한다. 매립지에서는 메탄과 같은 가스가 발생하는데 이를 배출시키지 않을 경우 화재의 위험성이 있으며, 매입 후에도 다른 용도로 사용하기 어렵기 때문이다.

(23) 님비현상의 대두배경은 ① 국민들의 쾌적한 환경에 대한 욕구의 대두, ② 정책입안자의 무모한 개발계획, ③ 환경영향평가에 대한 불신, ④ 적절한 보상에도 연유된다고 하겠다. 이러한 님비현상의 해결방안으로서는 ① 시설입지과정에 주민과 지역사회의 참여, 신뢰할 수 있는 환경영향평가, 그리고 이에 따른 적절한 보상이 이루어져야 하며, ② 여기에 신뢰성을 높일 수 있는 환경기술의 발달과 환경교육도 매우 중요한 요소가 된다.

(24) 도시의 공원 및 녹지는 좁은 의미로는 국토계획법에 규정된 도시·군 계획 시설로서 이해되지만 넓은 의미로서는 도시 및 자연환경에서의 비건폐지를 의미하는 모든 오픈스페이스의 개념으로 사용된다.

(25) 현행 우리나라의 도시공원법상의 도시공원을 그 기능별로 세분해 보면 생활권공원(소공원, 어린이공원, 근린공원), 주제공원(역사공원, 문화공원, 수변공원, 묘지공원, 체육공원, 조례가 정하는 공원)으로 세분화된다. 여기에서 소공원은 도심지 혹은 주거지의 자투리땅을 이용하여 소규모 휴게공간을 조성함으로써 인근

직장인 혹은 주민에게 쉼터를 제공한다.

(26) 우리나라 도시·공원 녹지의 문제점을 요약·정리하여 보면 ① 먼저 주요 시·도별 공원·유원지 지정 및 조성 현황을 살펴보면 계획면적에 비하여 실질적으로 이용 가능한 공원의 면적이 열악함을 알 수 있다. ② 토지소유현황을 살펴보면 공원녹지의 대부분을 민간인이 소유하고 있음을 알 수 있는데 이로 인하여 공원 조성 시 엄청난 토지매입비와 보상비가 소요되기 때문에 공원개발에 많은 어려움이 있는 실정이다. ③ 또한, 우리나라 도시는 도시공원법상 1인당 공원면적 기준에 의한 면적확보에만 초점을 맞추고 있어 공원으로서의 이용가치가 낮다. 즉 2011년 현재 228개 도시의 행정구역 면적 105,522㎢ 가운데 약 1.06%(1,089㎢)가 각종 공원으로 지정되어 있으나 이 가운데 규모가 큰 외곽지역의 도시자연공원구역이 산림이기 때문에 시가지 내의 녹지량은 절대 부족한 실정이다. 또한 공원으로 지정은 되어 있으나 이용시설이 구비되어 있지 않아 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 경우가 많다. ④ 최근에 들어서 어린이놀이공간을 확충해 나가고 있으나 전반적으로 어린이들의 의식·취향·성장도에 맞춘 놀이시설의 개발은 아직도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

(27) 시 공원·녹지 문제의 해결방안은 먼저 도시공원의 양적인 확보 방안으로서는 ① 인공지반의 노화, ② 도심 소공원 조성, ③ 공한지의 확보 및 활용이 요구된다. 또한 매력 있고 효용성 높은 공원의 조성이 시급하다고 하겠는데 이를 위해서는 ① 일상생활권과 연계한 공원개발, ② 매력 있는 주제공원의 조성, ③ 재미있는 어린이공원의 창출이 요구된다. 이외에도 법적·정책적인 유도방안의 모색이 요구된다. 먼저 법적인 조치방안으로서는 ① 대형건축물의 외부공간의 토지이용에 대한 적정기준으로 조경면적을 전체 대지면적의 50%로 규정하고, 건폐율과 주차율은 50%로 규정하되 최고 건폐율을 30%로 하며, 옥내 주차와 지하 주차를 권장하며 ② 개발자로 하여금 건축면적과 주차면적을 증가시키는 대신에 있어 광장·산책로 혹은 몇 개의 매력적인 공공 공간을 포함하도록 개발보너스제도를 도입하여 혜택을 주어야 하며, ③ 생태계의 유지를 위한 녹지와 보행활동을 원활히 수행할 수 있는 보행로와 확장에 대한 부지계획규제를 행하여야 하며 ④ 개인주의적 개발로부터 공공부문을 보호하고 조경면적을 확보할 수 있도록 조경설계규

제 및 유지관리에 대해 세부적으로 법률을 강화 해 나가야 할 것으로 본다.

(28) 한편 정책적인 유도방안으로서는 ① 공공시설이나 토지를 많이 점유한 시설이 이전을 할 때 이전 부지를 공원화시키는 방안, ② 아직까지 건물이 들어서 있지 않은 미 시설공원을 공원화시키는 방안, ③ 공원녹지로 적합한 개인소유의 토지를 개인이 공원으로 조성하도록 유도하는 방안, ④ 학교운동장과 공원 그리고 체육시설을 한데 묶어 공동으로 부지확보를 하여 공원화시켜 공원시설과 학교시설을 공동이용하는 방안, ⑤ 자투리땅으로 남아 있는 공지들 중 국·공유지는 택지로 개발하기 위해 매각하지 말고 적극적으로 조성하도록 하는 방안, ⑥ 마을 뒷산 등을 아침운동이나 휴식을 위한 공간으로 활용될 수 있도록 허용하여 부족한 공원의 기능을 일부 담당하도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

(29) 토지는 다른 재화와 비교해 볼 때 매우 상이한 특성을 가지는데 ① 용도에서 비동질성 대체 불가능성을 가지며, ② 양이 한정되어 있으며, ③ 이용에 있어서 영구성과 연속성을 가지며, ④ 위치가 고착되어 있어 고착성을 가지며, ⑤ 토지를 이용하는데 다양성과 융통성이 있다.

(30) 도시 토지정책이 추구해야 할 목표를 살펴보면 ① 도시토지의 효율적 이용, ② 다양한 토지수요에 대응한 원활한 토지공급과 이를 통한 토지가격의 안정 등이다.

(31) 1960년대 초반까지만 해도 우리나라에는 개별 경제추세의 토지이용을 사후적으로 기록·관리하는 지적제도가 있었을 뿐, 토지의 효율적 이용을 유도하거나 무질서한 개인의 토지이용을 통제하기 위한 규제제도는 거의 없었다. 1962년 '도시계획법'과 '건축법'이 제정됨으로써 실질적인 의미에서 토지이용규제를 위한 제도적 기반이 구축되었다고 하겠다.

(32) 1970년대에 들어와서 전국적으로 도시화와 산업화가 빠른 속도로 진척됨에 따라 국지적 토지이용규제보다는 중앙정부가 주도하는 국토개발상에 맞추어 전국적으로 토지이용을 통제할 필요성이 제기되었고 이러한 취지에 따라 1972년에 '국토이용관리법'이 제정되었다.

(33) 1980년대에 들어와서 도시의 토지이용에 대한 중대한 변화는 1981년 '건축법'에 '도시설계제도'의 도입과 1981년 '도시계획법'의 개정을 통한 '도시·군 기본계획

제도'의 도입이다. 1982년에는 '국토이용관리법'이 개정됨으로써 '국토이용계획 제도'가 대폭적으로 개편되었다.

(34) 1990년 이후에는 1994년에 토지이용규제에 대한 대폭적인 개편이 있었으며, 그 골자는 10개 지역으로 분류되었던 국토이용계획상의 용도지역을 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역의 5개 지역으로 변경하는 것이었다. 한편 2003년에는 '도시계획법'과 '국토이용관리법'을 통합하여 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'을 제정하였는데 이는 국토를 도시지역의 수준에서 관리하여 난개발의 방지와 환경친화적인 국토이용체계를 구축하려는 것이다.

(35) 도시개발사업에서의 환지방식은 환지정리사업에서는 행정지역이 필요로 하는 공공용지의 확보가 용이하다는 점과 함께 토지소유자에게 직접적으로 비용이 부담되지 않는다는 장점이 있다.

(36) 반면에 ① 지나친 개발이익을 허용한다는 점, ② 어느 지역에 환지를 받느냐에 따라 개별이익배분이 불공평하게 이루어진다는 점, ③ 소규모 토지소유자에 대한 불이익이 있고 사업 잉여금의 처리나 체비지의 매각이 불합리 하게 이루어질 수 있으며 토지소유자의 의견반영이 저조하다는 등의 문제가 있다.

(37) 공영개발은 필요한 토지를 공권력에 의하여 일괄매입하고 개발하여 필요한 수요자에게 분배한다는 차원에서 사업의 진행이 신속하다는 장점이 있다. 그 반면에 계획단계에서 주민참여를 배제함으로써 주민과 토지소유자의 반발이 최대의 난점으로 대두되고 있다.

연구과제

(1) 도시 주택난의 원인을 양적인 요인과 질적인 요인으로 구분하여 설명하라.
(2) 도시 주택난의 해결방안을 제시하라.
(3) 주택기술의 개선이 주택난의 해결에 어떻게 기여할 수 있는지 설명하라.
(4) 제시된 도시 주택난의 여러 가지 해결 방안 중 현재 자신이 속해 있는 도시에 가장 적합하다고 여겨지는 방법을 제시하고 그 이유를 설명하여 보라.
(5) 도시교통난의 요인을 대별하여 설명하라.
(6) 도시교통난의 해결방안을 교통수요억제대책·교통공급증대 대책·효율적인 교통관리제도의 도입 등의 순으로 나누어 설명하라.
(7) 대중교통수단(버스)을 활성화 시킬 수 있는 정책에 대하여 연구하라.
(8) 자신이 소속한 도시에 도시외곽주차장(Park & ride)을 건설한다면 그 적용가능지역은 어느 곳이 될 수 있는지 연구하라.
(9) 차고지 증명제의 장·단점을 논하라. 또한 우리나라 각 도시에 적용했을 때 나타날 수 있는 문제점을 지적하여 보고 그 대책방안을 설명하라.
(10) 도시 급수난의 원인을 지적하라.
(11) 도시 급수난의 해결방안을 제시하라.
(12) 지금까지 불신 받고 있는 수돗물의 이미지를 개선할 수 있는 방안을 일본의 사례를 참고로 하여 제시하라.
(13) 상수도의 소량화·이원화가 지닌 장점을 논하고, 이러한 제도가 각자의 도시에 어떻게 하면 빠르게 적용될 수 있을지 토의하라.
(14) 도시폐기물 처리의 문제점을 설명하라.
(15) 도시폐기물 문제의 해결방안을 설명하라.
(16) 자신이 속한 도시에서 도시폐기물 처리방법 중 소각처리 되고 있는 폐기물의 비율을 조사하고 그 비율을 높일 수 있는 방법을 연구하라.
(17) 폐기물 종량제를 완전히 정착시킬 수 있는 방법을 토의하라.
(18) 우리나라 각 도시의 공원·녹지 현황과 문제점을 지적하라.
(19) 자신이 속한 도시의 공원중 대표적인 것을 3개만 열거하고 각 공원의 토지소유

현황을 파악하라. 또한, 토지소유현황에 따른 문제점을 지적하라.

(20) 공원 개발에 관한 일본의 경험과 사례를 설명하고, 이를 통해 배울 수 있는 교훈을 설명하라.

(21) 공원 개발에 관한 일본의 경험을 자신이 속한 도시에 적용할 수 있는 가능성을 모색하여 보라.

(22) 우리나라 토지정책의 변천과정을 요약·설명하라.

(23) 도시개발사업의 특징에 대하여 논하라.

(24) 공영개발사업에 대하여 설명하라.

(25) 개발이익의 개념에 대하여 설명하라.

(26) 지역개발에 관련된 갈등(분쟁)의 원인과 유형을 분류하고 각각의 해결방안을 제시하여 보아라.

(27) 위에서 제시한 도시문제(주택, 교통, 급수, 폐기물처리, 공원·녹지)외에 자신이 속한 도시에서 가장 문제가 되고 있는 것은 무엇인지 대표적인 것을 2개만 열거하고, 그 해결방안을 제시하여 보라.

연습문제

1. 다음 중에서 도시 주택난의 문제 원인으로 보기 어려운 것은?
   ① 인구의 도시집중으로 인한 신수요
   ② 핵가족화의 결과로 나타나는 가구의 증가
   ③ 노후 및 불량주택의 철거 등에 의한 수요증가
   ④ 신규 주택 등의 완전 입주로 인한 공가율의 감소

   정답 : ④
   해설 : 도시 주택난을 가중시키는 요인은 투기적 매입이나 미입주 등에 따른 공가율의 증대에 있다.

2. 다음의 설명 중에서 주택이 가지는 속성으로 보기 어려운 것은?
   ① 주택은 물리적 시설물이다.
   ② 주택은 고가의 상품이다.
   ③ 주택은 사회재 혹은 집합재이다.
   ④ 주택은 그 생산과정이 단기적인 상품이다.

   정답 : ④
   해설 : 주택이 하나의 물리적 시설물로서 기능하기 위해서는 일정 생산기간이 필요하다. 일반적으로 아파트의 경우 최소한 10개월 이상의 기간이 소요되어 단기간에 많은 주택을 공급하기란 쉬운 일이 아니다.

3. 다음 중에서 대단위 주거단지 개발이 시도되었고 도시지역의 주택부족난이 심화되어 주택공급의 확대가 중요한 도시관리의 목표가 된 시기는?
   ① 1960년대 ② 1970년대 ③ 1980년대 ④ 1990년대

   정답 : ②
   해설 : 1970년대에 대단위 주거단지개발이 시도되었고, 이를 위해 주택건설 10개년 계획(1972-1981)이 수립되어 250만호의 주택공급이 추진되었음.

4. 다음 중에서 우리나라의 장기 도시 주택의 관리방향으로 보기 어려운 것은?
   ① 중앙 중심적 주택정책의 채택
   ② 커뮤니티와 주거조건의 중요성 인식
   ③ 저소득층 주거지역의 재개발
   ④ 국민 주택수요의 파악

   정답 : ①
   해설 : 주택정책의 중앙집권화는 지방화 시대에 역행할 뿐만 아니라 해당 지방의 주거특성, 지방의 주거수요와 선호를 반영하지 못한다. 따라서 해당 지방(도시)의 주택정책은 도시정부가 그 권한과 책임을 가져야 한다.

5. 다음 중에서 교통의 기능으로 볼 수 없는 것은?
   ① 건강, 교육 등의 활동 수행에 이동성(mobility)부여
   ② 승객과 화물의 일정한 시간 내에 목적지 운송
   ③ 도시화의 촉진 및 대도시와 주변도시를 유기적으로 연결
   ④ 산업활동의 생산성을 제고시키나 생산비는 증대시킴

   정답 : ④
   해설 : 교통은 산업활동의 생산성을 제고시킴은 물론이고, 생산비의 절감에도 기여한다.

6. 다음 중에서 도시 교통의 특성이 아닌 것은?
   ① 도시 교통은 도시 내의 각 지점을 연결해 주는 단거리 교통이다.
   ② 주로 도시교통은 소량의 수송을 필요로 한다.
   ③ 오전과 오후 2회에 걸쳐서 피크현상이 발생한다.
   ④ 도심지와 같은 특정지역에 통행이 집중된다.

   정답 : ②
   해설 : 도시 교통은 대량의 수송을 필요로 하는 특성을 갖고 있다.

7. 우리나라의 도시 교통문제의 유형으로 볼 수 없는 것은?
① 도시공간 구조의 다핵화 ② 도로율의 저위성
③ 주차장 시설의 부족 ④ 자동차의 대량보급과 통행수요의 증가

정답 : ①
해설 : 도시공간구조의 단핵화를 통한 일극집중현상이 도시교통문제를 유발하고 있다.

8. 다음 중에서 우리나라의 근대도시의 교통계획 방향으로 적절치 못한 것은?
① 재정계획에 대한 충분한 재검토가 필요하다.
② 철도 수송력의 증강과 새로운 교통관련의 도입이 요구된다.
③ 새로운 도로의 건설보다도 기존도로에 대한 교차점의 개선 등이 필요하다.
④ 토지이용계획에 따라서 기능별 존의 구분을 명확히 하고 각 존 사이에 간선도로를 배치하여 교통망(Network)을 구성한다.

정답 : ④
해설 : ④번의 경우는 중·소도시에 있어서의 교통계획의 정비 방침으로 보는 것이 타당하다고 하겠다.

9. 우리나라에 있어서 도시 교통난의 해결방안에 대하여 요약·정리하시오.

해답 : ① 도심기능 분산, ② 교통수단별 분담률의 개선, ③ 지하철과 연계한 도시외곽 주차장 건설(park & ride), ④ 효율적인 교통관리 제도의 도입, ⑤ 교통영향분석·개선대책 수립의 내실화, ⑥ 주차시설의 확충, ⑦ 보·차도의 분리, ⑧ 첨단 도로교통체계의 도입 등을 들 수 있다.

10. 다음 중에서 우리나라 상수도의 취수원으로서 그 비중이 가장 큰 것은?
① 하천표류수 ② 호소수(댐 제외) ③ 하천복류수 ④ 지하수

정답 : ①
해설 : 현재 우리나라의 상수원으로 가장 큰 비중을 차지하는 것은 하천표류수로 그 비중은 약 60%를 상회하고 있다.

11. 다음 중에서 도시 급수난의 원인으로 보기 어려운 것은?

① 생활수준의 향상에 따른 수요량의 증가 ② 다양하고 풍부한 수원지의 존재
③ 급·배수시설의 노후화로 인한 누수 ④ 상수도 관리체계의 불합리

정답 : ②
해설 : 수원지 개발의 한계가 도시 급수난을 가중시키는 요인으로 작용하고 있습니다.

12. 세계 주요도시의 상수도 요금을 비교할 때 현재 가장 낮은 이용요금을 부담하고 있는 곳은?

① 일본(도쿄) ② 미국(워싱턴) ③ 프랑스(파리) ④ 한국(서울)

정답 : ④
해설 : 현재 우리나라는 생산원가에도 미치지 않게 상수를 공급함으로써 상수낭비요인이 될 뿐만 아니라 상수공급을 위한 재원확보에도 어려움을 겪고 있다는 지적이 대두되고 있다.

13. 다음 중에서 광역상수도의 효과로서 타당하지 않은 것은?

① 경제성의 향상 ② 급수수준의 향상
③ 수도요금 평준화해소 ④ 공사 및 시설의 질적향상

정답 : ③
해설 : 광역상수도의 공급단가가 전국 균일 요금체계로 운영되므로 개발원가가 비싼 지역은 상대적으로 싼 용수 요율을 적용받으므로 개별 급수도시의 요금인상분을 소화할 수 있어서 수도요금의 평준화에 기여한다.

14. 상수도의 누수방지 대책을 제시해 보면?

정답 : ① 관방정비, ② 배수관로의 점검, ③ 수압의 조정

15. 상수도 보호구역의 법적근거가 마련된 시기는?

정답 : 상수도 보호구역은 1961년 수도법이 제정되어 제구조에서 “건설부장관은 수질보전상 필요하다고 인정되는 구역에 상수보호구역을 지정하고 수질 오염을 초래할 우려가 있는 행위를 금지시키거나 제한 할 수 있다.” 고 규정함으로써 지정의 법적근거가 마련되었다.

16. 중수도의 개발과 확대 도입을 위한 ① 단기적, ② 장기적인 방법을 설명하여 보라.

정답 : 단기적으로는 관의 주도에 의한 시설사업의 단계로써 대폭적인 금융세제 혜택 등으로 중수도의 인식을 전환시켜 확대보급의 기반을 조성해야 한다. 대상시설로서는 장기임대아파트단지, 재개발주택단지, 공공건물 등이 포함될 수 있겠다. 장기적으로는 수요자의 자발적인 참여를 유도하는 정착이 필요한 단계로 물 사용량이 많은 공간이나 대형빌딩 등을 대상으로 한다. 즉 현재의 수도요금을 점진적으로 인상하며 중수도 생산단가와의 격차를 줄이고 경제성을 제고시키며, 수질 사용료 징수 등의 조치를 취함으로써 사용자에 대한 물 절약의 의무와 혜택을 동시에 부여하여 중수도의 활성화를 유도하는 것이 바람직하다.

17. 다음 중에서 일반적으로 우리가 쓰레기라고 부르는 폐기물의 종류를 일컫는 말은?
① 생활폐기물 ② 공장배출시설폐기물 ③ 지정폐기물 ④ 사업장폐기물

정답 : ①
해설 : 쓰레기는 일반적으로 사업장폐기물외의 폐기물인 생활폐기물을 말하며 공장배출시설폐기물과 지정폐기물은 사업장폐기물의 한 종류이다.

18. 다음 중 우리나라 도시쓰레기 중 가장 많은 배출량을 나타내는 것은?
① 연탄재 ② 음식물 ③종이 ④ 나무

정답 : ②
해설 : 해마다 그 양이 줄어들고는 있으나, 음식물찌꺼기의 양이 약 30%로 가장 높다.

19. 폐기물의 자원화 방안을 요약·정리하여 보면?

정답 : ① 분리수거, ② 집단회수·민간에 의한 회수, ③ 소각, ④ 식물관리, ⑤ 쓰레기종량제의 완전 정착 등을 들 수 있겠다.

20. 님비현상의 대두배경을 설명하여 보라.

정답 : ① 환경영향평가에 대한 불신, ② 부적절한 보상에도 연유가 된다고 보겠다.

21. 님비현상의 극복방안은?

정답 : ① 시설입지과정에서의 주민과 지역사회의 참여, 신뢰할 수 있는 환경영향평가 그리고 이에 따른 적절한 보상과 ② 신뢰성을 높일 수 있는 환경기술의 발달과 환경교육도 매우 중요한 요소가 된다고 하겠다.

22. 도시공원의 종류 중에서 자도시의 역사적 장소나 시설물, 유적 · 유물 등을 활용하여 도시민의 휴식 · 교육을 목적으로 지정·관리하는 공원은?
① 어린이 공원 ② 근린공원 ③ 역사공원 ④ 묘지공원

정답 : ③
해설 : 위의 설명은 역사공원의 지정목적을 설명한 것입니다.

23. 우리나라의 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에 의한 공원의 종류로서 옳지 않은 것은?
① 근린공원 ② 도시자연공원 ③ 묘지공원 ④ 소공원

정답 : ②
해설 : 도시자연공원은 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에서 명시한 시설이 아니라 용도구역입니다.

24. 다음 중에서 우리나라 공원·녹지의 문제점이라고 볼 수 없는 것은?
① 계획면적에 따라 조성면적이 이루어져서 비교적 실질적으로 이용할 수 있는 공원의 매력이 상당한 편이다.
② 토지의 대부분을 민간인 소유하고 있어서 공원 조성 시 엄청난 토지 매입비와 보상비가 소요되기 때문에 공원개발에 많은 어려움이 있는 실정이다.
③ 도시·군 계획구역면적 가운데 약 10%정도가 각종 공원으로 지정되어 있으나. 이 가운데 90% 이상이 외곽지역의 산림이기 때문에 시가지내에 녹지량이 절대 부족한 실정이다.
④ 전반적으로 어린이들의 의식·취향·성장도에 맞춘 놀이시설의 개발은 아직도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

정답 : ①
해설 : 계획면적에 따라서 조성면적이 이루어지지 않아서 실제 이용할 수 있는 공원의 면적이 열악한 실정이다.

25. 기존의 오락공원과 몇 개의 주제를 중심으로 전체공간을 구성함으로써 흥미성과 교육성을 극대화시킨 본격적인 공원을 무엇이라고 하는가?

정답 : 테마파크(Theme Park)

26. 다음 중에서 공원·녹지 공간을 확충할 수 있는 정책적 유도방안이 아닌 것은?
① 공공시설 이전 적지의 공원화
② 적극적인 미 시설공원의 공원화
③ 개인소유토지의 과감한 공원조성
④ 학교운동장과 공원 그리고 체육시설의 공동부지 사용지양

정답 : ④
해설 : 신개발지의 경우에 학교부지 확보가 어려울 뿐만 아니라 공원부지 확보도 어려운 실정을 감안하여 학교운동장과 공원 그리고 체육시설을 한데 묶어 공동으로 부지 확보를 하여 공원화시켜 공원시설과 학교시설을 공동 이용하는 방안의 고려가 필요하다.

27. 다음 중에서 토지가 갖는 특성으로 보기 어려운 것은?

① 비동질성·대체불가능성 ② 한정된 양

③ 비영구성·비영속성 ④ 위치의 고착에 의한 부동성

정답 : ③

해설 : 토지는 이용하는데 영구성과 영속성을 지니고 있습니다.

28. 다음 중에서 토지정책이 추구해야 할 목표가 아닌 것은?

① 도시토지의 효율적 이용 ② 원활한 토지공급과 이를 통한 토지가격의 안정

③ 토지보유의 저변확대 ④ 공급일변도의 정책지향

정답 : ④

해설 : 지금까지는 공급일변로의 정책이 주종을 이루어 왔으나 이제는 수요측면의 조절이 필요하다. 즉 불필요한 수요를 없애는데 관심을 기울여야 한다.

29. 전국적으로 도시화와 산업화가 빠른 속도로 진척됨에 따라서 국지적 토지이용규제보다는 중앙정부가 주도하는 국토개발상에 맞추어 전국적으로 토지이용을 통제할 필요성이 제기되었고 이러한 취지에 따라 '국토이용관리법'이 제정된 때는?

① 1960년대 ② 1970년대 ③ 1980년대 ④ 1990년대

정답 : ②

해설 : 1972년에 국토이용관리법이 제정되었다.

30. 전통적인 용도지역·지구제의 문제점을 보완하고 효율적으로 운영하려는 최초의 경향으로 보기 어려운 것은?

① 계획단위 개발(P.U.D) ② 상여용도지역·지구제

③ 성과주의 용도지역제 ④ 단일 토지이용

정답 : ④

해설 : 최근에는 상충되는 토지이용의 분리를 꾀하되 가능한 한 단일 토지이용의 집적규모를 축소하고 분산 입지시킴으로써 과도한 집적 또는 분리에 따르는 불합리를 최소화 하고자 단일 토지이용보다는 혼합적 토지이용을 추구하려는 경향이 있다.

31. 다음 중 토지구획정리사업과 같은 환지방식의 토지개발이 지니는 단점이 아닌 것은?

① 지나친 개발이익의 허용

② 개발이익 배분의 불공평

③ 사업잉여금의 처리나 체비지 매각의 불합리

④ 주민참여의 배제에 따른 주민과 토지 소유자의 반발

정답 : ④

해설 : ④번의 경우는 공영개발사업의 단점이라고 하겠습니다.

32. 토지개발사업과 관련법규를 연관지어 설명하여 보라.

정답 : 아래 표

구분	토지개발사업	관련법규
주거, 상업 및 업무 용지	일단의 주택지조성사업 토지구획정리사업 아파트지구지정에 의한 사업 도시개발예정구역조성사업 택지개발예정지구지정에 의한 사업 도심지재개발사업 주택개양재개발사업 토지형질변경에 의한 사업	도시계획법 토지구획정리사업법 도시계획법, 주택건설촉진법 도시계획법 택지개발촉진법 도시재개발법 도시재개발법 도시계획법
공업용지	일단의 공업용지조성사업 공업단지(국자, 지방, 농공) 개발사업, 특수지역개발사업 중소기업형동화단지조성사업 수출자유지역조성사업 공유수면매입사업	도시계획법 산업입지및개발에 관한 법률 중소기업진흥법 수출자유지역설치법 공유수면매입법
농업용지	농지개양사업 농지개발촉진지역지정에 의한 사업 초지조성지구지정에 의한 사업 낙농지대지정에 의한 사업	농촌근대화촉진법 농지확대개발촉진법 초지법 낙농진흥법
관광용지	관광단지조성사업 도시개발예정지구지정에 의한 사업 온천개발사업	관광진흥법 도시계획법 온천법

Ⅴ. 도시행정의 새로운 방향

Ⅴ. 도시행정의 새로운 방향[19)]

<개 관>

도시행정의 대상인 도시가 과연 어떠한 모습을 미래에 가질 것인가를 전망해 보고자 한다. 이를 위하여 미래의 도시 변화에 영향을 미칠 것으로 예상되는 기술 혁신과 사회 변화의 다양한 측면들을 살펴보고자 한다. 미래의 도시에 대한 예측과 전망은 미래 도시행정의 방향을 설계하는 데 유용한 기초자료가 될 것이다.

1. 미래사회와 도시현상

가. 정보통신·과학기술의 발달

정보통신 기술의 발달은 산업구조와 생활양식의 급격한 변화를 가져올 것이다. 컴퓨터와 통신기술의 결합으로 나타나는 정보통신 기술의 혁신은 정보처리 비용을 계속 감소시키면서 공장과 사무실에서의 현장작업을 대부분 자동화시키게 될 것이다. 이러한 자동화 기술의 발달은 산업고용 구조에 변화를 초래할 것이며, 아울러 산업입지에 영향을 미칠 것이다. 산업고용은 단순 노동력의 대량고용에서 자동화된 공정을 처리할 수 있는 소수 전문 인력의 고용으로 변화할 것이다. 또한 발달한 정보통신을 이용하여 금융·교역·정보제공·고객 상담 등의 서비스 기능이 작은 규모의 도시들에서도 무리 없이 접근이 가능할 것이다. 이러한 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 공간적으로 집중되지 않는 산업생산 체제가 등장할 것이며, 대도시의 집적이익이 점차 사라지기 시작할 것이다. 따라서 현재 대도시에 집중된 산업의 공간분산 경향이 나타날 것이다.

나. 교통체계의 발달

교통체계의 발달은 도시인구의 자유시간의 증가와 더불어 직장과 주거지의 격리 현상을 가속화시킬 것이다. 최근까지 교통망의 확충과 자동차의 대량보급은 도시의 외

19) 박종화·윤대식·이종열, 도시행정론

연적 확산을 부채질해 온 것이 사실이다. 이러한 추세는 계속되는 교통망의 확충과 정보통신의 발달이 초래할 재택근무의 증가로 인하여 주거지의 공간분산을 더욱 심화시킬 것이다. 따라서 교통망을 따라서 다수의 도시가 포도송이처럼 응집하기 시작할 것이며, 도시 회랑지역(urban corridor 혹은 megalopolis)이 형성되기 시작할 것이다. 이러한 현상에 능동적으로 대처하기 위해 광역교통계획, 광역상하수도계획, 광역도시개발, 광역도시권 내 지방세의 효율적 배분과 조정 등의 다양한 방안이 검토되어야 한다.

다. 도시 산업구조의 변화

정보통신 기술의 발달로 나타날 정보산업 사회의 가장 중요한 특징은 상품생산 경제에서 서비스 경제로의 이행이다. 특히 도시의 중심적인 산업은 전통적인 제조업에서 생산자 서비스산업, 소비자 서비스산업, 다품종 소량생산 방식을 채택하는 첨단제조업, 각종 문화산업으로 변화할 것이다. 따라서 후기산업사회에서 대부분의 노동자들은 더 이상 전통적인 제조업에 고용되는 것이 아니라 무역, 금융, 보험, 관광, 교육, 연구 및 개발, 정부기관 등과 같은 서비스 업종에 주로 고용됨으로써 서비스 경제가 도시산업의 주축을 이루게 될 것이다.

라. 국제화와 도시체계의 변화

앞으로 예상되는 또 하나의 도시행정 환경의 변화는 정치·경제·행정의 국제적 개방화 경향이다. 우루과이 라운드나 선진국의 개방화 압력을 통해 우리 경제는 외국과의 교류가 증대될 것이다. 특히 항공 교통망의 발달과 함께 국제교역이 증대할 것이고, 국가 간 생산분업 체계가 확립될 것이다. 또한 외국의 서비스산업이 우리나라에 진출하기 시작할 것이다. 이러한 경제의 개방화를 지원하기 위한 도시정부의 역할도 중요하게 되며, 따라서 도시행정의 국제화는 피할 수 없는 추세가 될 것이다.

외국과의 교통 및 통신망의 발달은 세계 도시체계 속에서 어떤 도시가 갖는 입지적 우위성을 바탕으로 제조업 및 서비스 산업의 국제적 공간분업을 가능케 한다. 이러한 도시경제의 국제적 상호의존 관계를 지원하기 위한 도시행정의 국제화와 전문화가 요구된다.

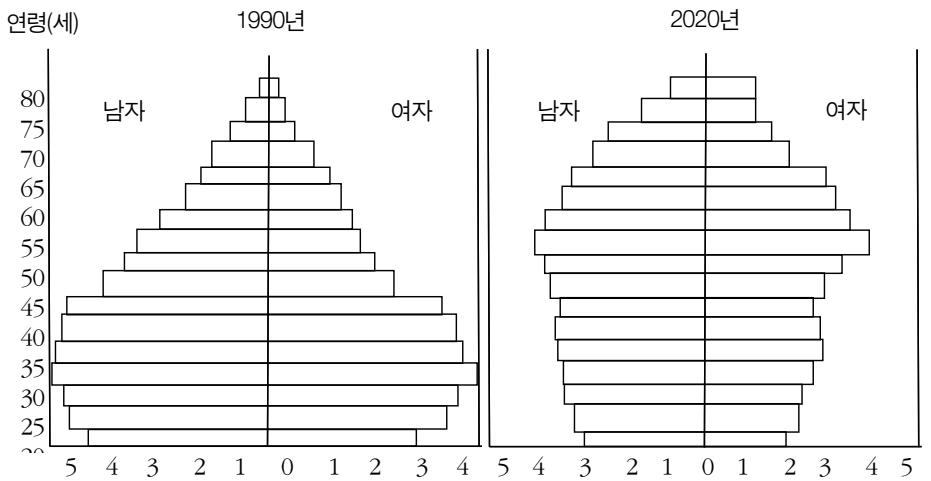
마. 인구의 고령화와 복지수요의 증가

국가 전체적으로 출산율의 저하와 평균 수명의 연장은 인구의 고령화를 초래할 것이다. 아울러 전통적인 가족제도에 새로운 변화가 일어날 것이며, 노인 인구에 대한 사회적 관심과 정책적 관심이 증대할 것이다. 경제적인 풍요로 인하여 시민들의 삶의 질에 대한 관심이 증대할 것이다. 최근에 실버산업이라는 이름으로 노인 인구를 겨냥한 민간부문의 관심이 증가하고 있지만, 공공도 이들 인구에 대한 관심을 기울여야 할 것이다.

비단 심신 노약자뿐만 아니라 건강한 시민들도 도시생활의 쾌적성과 안전성을 강조하게 될 것이다. 따라서 도시의 안전·방재·환경 등에 대한 행정수요가 증가할 것이며, 나아가 사회보장제도에 대한 시민사회의 관심과 수요가 증대할 것이다. 취업전환 훈련, 아동복지 등에 대한 행정수요가 증가할 것이고, 시민들의 여가활동을 지원하기 위한 공원, 체육문화시설, 공공도서관 등에 대한 수요가 증대할 것이다.

<표 5-1> 우리나라 인구구조의 변화와 전망

(단위 : 10만 명)



바. 도시경영 이념의 확대 도입

도시의 관리(경영)는 지방정부를 핵으로 종합적이고 민주적이며 과학적인 정책결정을 통하여 지역사회의 복지향상을 도모하는 과정이므로 정책결정시스템의 기반이 경

제시스템(재정)뿐만 아니라 사회시스템(행정), 공간시스템(도시·군 계획)으로 확대되어야 한다.

도시경영은 도시정부가 자치행정권에 기초하여 능률적인 행정관리, 효과적인 공공서비스를 제고하기 위해 최소의 경비로 최적의 대안을 선택하여 최고의 복지를 추구하는 정책 전개과정이라면 이를 위한 3가지 지표는 기업화, 산업화, 관리(경영)화는 수단에 불과하며 목적은 주민복지의 증진자치권을 어떻게 활용하여 관리(경영)의 촉진과 결과의 분배 문제관리(경영)가 곧 수익화는 아니더라도 안정된 재원으로 최적의 대안을 선택하여 경제성을 확보해야 한다.

결론적으로는 도시의 경영은 민간의 활력을 포함하여 행정의 효율화를 기하고, 경제성을 확보하고, 수익과 부담이 일치하는 방향으로 진행되어야 한다.

2. 도시행정의 방향

가. 도시정부의 정책개발 기능 강화

지방자치제의 전면 실시에 따라 도시행정에 있어서 정책개발 기능의 강화는 필수적이다. 효과적인 지역개발 체제를 구축하고 지역개발을 원활하게 수행하기 위해서는 계획 권한의 지방이양과 함께 지방정부의 집행능력이 강화되어야 한다. 각종 개발계획의 수립 권한을 각급 지방자치단체장에게 부여하고 지방의회의 의결을 거치도록 하며, 중앙정부나 상급 자치단체는 수립된 개발계획이 다른 계획과 저촉되는가를 검토하기 위한 승인권만을 갖도록 하는 것이 바람직하다.

지방자치단체의 집행능력 강화를 위해서는 우선 자치성이나 현지집행성 또는 지방적 특수성이 높은 중앙정부의 위임사무를 자치단체의 고유사무로 전환하며, 이와 같은 권한의 이양과 함께 재정의 이양도 함께 추진함으로써 지방자치단체에 대한 재정압박을 줄이도록 해야 한다. 도시정부의 기획 및 집행기능을 강화하기 위해서는 도시정부 차원에서 창의적인 정책을 개발하고 이를 집행할 수 있는 능력이 있어야 한다. 중앙정부에 의해 만들어진 행정규제 지침에 따라 일률적인 규제가 주종을 이루었던 도시행정의 본질이 점차 창의적인 정책개발과 집행이 요구됨에 따라 규제 행정이 아닌 조장 행정이 필수적으로 요구된다.

지방자치제의 전면 실시와 함께 도시경제의 부흥이 도시의 생존과 절대 불가분의 관계에 있게 된다. 따라서 도시경제 개발 및 정책이 가장 중요한 도시행정의 한 부분이 될 것이며, 이를 위하여 특히 도시경제 개발에 관련된 정책개발 기능이 강화되어야 할 것이다. 또한 각종 계획 수립을 위한 기초 자료로써 사용하기 위한 도시통계의 수집과 정리를 위한 통계수집 기능이 강화되어야 한다.

나. 광역행정체제의 정비

교통과 통신의 급속한 발달로 인한 도시권의 공간 확산은 단순히 단위 행정구역 내에서 모든 행정수요를 충족시킬 수 없으며, 광역행정에 대한 수요를 증가시킨다. 하나의 지방자치단체가 독자적으로 처리하기에는 성질상 적합하지 않거나 효율적으로 처리할 수 없는 행정수요의 증대로 자치단체 간에 협력을 통하여 공동으로 처리하거나 광역자치단체가 처리하는 것이 더욱 바람직한 행정수요가 계속 증가하고 있다. 이러한 광역행정의 대상으로는 도시·군 계획, 공공시설의 설치 및 운용, 주택의 공급, 대중교통 체계, 상하수도, 쓰레기 처리, 공해 및 환경오염 등 다양하다.

광역 행정수요의 증대는 바로 광역적 행정사무의 처리를 필요로 한다. 광역행정이란 대체로 신(新)중앙집권화(Neo-centralism)의 그것과 유사하나 중앙집권화에까지는 이르지 않고, 지역수준에서 행정이 처리된다는 점에 그 특징이 있다. 한편, 지방자치제의 실시로 광역 행정수요가 상당 부분 지방화될 것이므로 하나의 지방자치단체의 능력만으로는 효율적으로 처리할 수 없는 사무가 증대되어 지방자치단체 간의 협력을 통한 광역행정이 과거보다 훨씬 많이 요청된다(김성일, 2010:10).

이러한 광역행정의 필요성은 첫째, 행정의 광역화의 요청, 둘째, 경제성 내지 능률성의 요청, 셋째, 계획행정과 개발행정의 필요성 증대, 넷째, 행정의 상호협조나 조정의 제고, 다섯째, 중앙집권주의와 지방분권주의의 조화, 마지막으로 지역 간 복지수준의 평준화이다. 결국, 행정사무가 지방자치단체 간에 상호 연계됨으로써 단일 지방자치단체의 능력만으로는 효율적으로 처리할 수 없는 사무가 증대하고 있다는 데 광역행정의 필요성이 있다고 볼 수 있다.

광역행정 체제의 정비를 위하여 도시권 행정협의회 운영의 내실화, 특별지방자치단체제도(예 : 상수도구, 교육구 등)의 활성화, 도의 광역행정 기능의 충실화, 특별 지방

행정기관의 정비, 광역도시계획 구역의 설정과 광역도시계획의 수입 등의 방안이 강구될 수 있다.

다. 민간자본의 도입과 활용

공공부문에서 민간자본을 유치하고 활용하는 것은 공공의 재정부담을 줄이고, 한편으로는 민간의 투자의욕을 고취하여 대중적 공공서비스의 질을 향상시킨다는 점에 그 의의가 있다. 공공부문에서 민간자본의 도입과 활용은 일본에서 활발하게 시도되어 왔다. 일본에서는 도시재개발, 도로건설, 국제공항의 건설 등에 민간자본이 활용된 예가 많다. 민·관 공동사업은 공공사업에 참여함으로써 이윤을 추구하려는 민간기업의 이윤 추구 행위와 도시재정의 한계를 극복하려는 도시정부의 의지가 함께 작용하여 시도되고 활성화되고 있다.

전통적으로 도시행정의 대상이 되었던 일부 공공서비스는 민간공급의 대상이 됨으로써 효율적인 공급이 가능하고, 수요자의 입장에서는 양질의 서비스를 제공받을 수 있다. 우리나라의 도시행정에서도 민간부문의 참여가 요구되는 분야가 적지 않다. 실제로 우리나라에서도 서울역과 영등포 역사(驛舍)의 신축을 위하여 민간자본이 활용된 사례가 있고, 도로 등 사회간접자본에 대한 민간자본의 유치방안이 활발히 논의되고 있다. 도시개발은 물론 교통, 청소, 보건 등에 이르기까지 도시정부보다 민간부문이 훨씬 경제적이고 효율적으로 수행할 수 있는 기능들이 많이 있다.

도시 공공서비스의 완전한 민간 공급이 어려운 부문은 시장경제 원리를 기초로 한 사용자 부담금제의 적극적 활용이 검토될 수 있다. 예컨대, 도시에 차량의 고속주행을 위한 유료고속도로를 건설한 후 이용자로 하여금 요금을 받고 양질의 도로서비스를 제공할 수 있을 것이다. 이처럼 유료서비스 체제를 폭넓게 도입함으로써 수익자 부담의 시장경제 원리를 도시행정에 적용하는 도시 경영기법이 적극적으로 활용되어야 한다.

그리고 민간자본을 유치하는 사업방식으로는 해당시설의 소유권 귀속여부 및 시기에 따라 BOT, BTO, BOO방식으로 구분할 수 있다.

구 분	내 용
BOT (Build Operate Transfer)	사업주가 필요한 자금을 조달하여 시설을 완공 후 일정 기간 동안 당해 프로젝트를 운영하여 그 수익으로 채무를 상환하고 운영기간이 종료되면 소유권을 정부에 양도
BTO (Build Transfer Operate)	해당시설물의 공공성 등을 감안하여 소유권을 일정기간동안 민간사업자에게 귀속시키는 것이 부적절할 때 적용하는 방식으로 인프라시설의 완공과 동시에 소유권을 정부 또는 지자체에 이전하고, 일정기간 동안 운영권을 부여받아 시설물을 운영하는 방식
BOO (Build Own Operate)	민간사업주가 개발계획을 수립하고 소요자금을 조달하여 시공 및 운영담당하는 (턴키방식)-삭제방식으로 사회간접자본시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해 시설의 소유권을 완전히 인정하는 민간투자사업 추진방식임. (사례) 호남권·중부권·영남권 복합화물터미널 사업

이외에도 도시 공공서비스의 완전한 민간공급이 어려운 일부 분야에서는 제3섹터 방식의 도입도 검토될 수 있을 것이다. 한편, 민간 공급이 비효율적인 것으로 판단되는 공공서비스의 공급을 위한 도시정부의 재원조달을 위해서는 지방채의 발행이 적극적으로 검토될 수 있을 것이다.

도시 공공서비스에 대한 민간 공급의 확대를 위해서 도시정부는 가부장적 온정주의와 기득 이익에 관련된 관료주의적 팽창주의를 탈피해야 한다. 또한 제도적인 면에서 민간 참여를 위축시키는 행정규제를 대폭 완화하여야 한다.

라. 도시개발의 합리화

앞으로 예상되는 통신 및 교통체계의 발달은 산업입지와 주거입지에 큰 변화를 초래할 것임에 틀림없다. 시민들의 자유시간의 증대로 주거입지의 결정은 직장과의 접근성이 중요한 인자가 아니고, 쾌적성이나 문화적 욕구의 충족 가능성이 중요한 인자로 작용할 것이다. 따라서 이러한 새로운 욕구들을 충분히 충족시킬 수 있는 도시들은 인구와 도시의 성장을 경험할 것이고, 나쁜 생활환경을 가진 도시들은 인구의 감소와 도시의 쇠퇴를 겪을 것으로 예상된다. 이러한 현상은 선진 외국의 도시들은 일찍이

경험한 사실이다. 예컨대, 미국의 뉴욕시는 도시기반 시설의 상대적 낙후, 늘어나는 도시범죄, 악화된 주거환경 등의 이유 때문에 고급 전문인력들의 도시 내 정착을 위한 매력이 줄어들면서 도시경제가 쇠퇴한 적이 있었다. 따라서 도시 기반시설의 적절한 확충과 쾌적한 도시환경의 조성은 도시의 생존과 성장을 위해 필수적이다.

앞으로 더욱 악화될 것으로 보이는 중요한 도시문제는 교통문제이다. 도시 교통문제는 도시 토지이용과 불가분의 관계가 있는데, 도시 교통문제를 해결하기 위해서는 상이한 토지이용의 지나친 분리보다는 토지이용의 적절한 혼합을 통한 방법이 모색될 수 있을 것이다. 이를 위하여 도시 재개발 시에 혼합용도 개발(Mixed-use Development)을 통하여 교통 발생량을 가능한 줄이고 악화되는 교통문제를 완화할 수 있을 것이다.

향후 우리나라의 도시들은 재개발의 시대를 맞을 것이다. 현재 우리나라 대부분의 도시들은 도심에 노후건물들이 가득 차 있고, 일찍이 자동차의 대량보급을 예견치 못한 채 시가지가 형성되어 신개발지가 아닌 도심지역은 상대적으로 낙후되어 화재 등 각종 재해에 대하여 무방비상태에 있다. 도심의 슬럼화 현상은 우리나라보다 앞서 도시화를 경험했던 선진 외국의 도시에서 일찍이 경험한 사실이다. 도심의 주거환경 악화와 관련하여 부유한 사람들은 주거지를 교외지역으로 이전하는 현상이 발생하기도 한다. 도심이 적절한 시기에 체계적이고 장기적인 계획 하에 재개발되지 않을 때 우리의 도시들도 활력을 잃을 가능성이 크다. 따라서 도시외곽의 새로운 개발에만 관심을 가질 것이 아니라 노후화되어 가고 있는 도심의 재개발과 보수에 도시행정의 관심이 더욱 집중되어야 한다.

앞으로의 도시개발은 정보통신의 중요성을 감안하여 정보·통신 관련 도시 기반시설의 확충이 필수적으로 요구된다. 아울러 정보 및 통신 체계의 발달로 나타날 주거 및 산업입지의 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 도시 기반시설의 공간 배분과 확충이 필요하다. 또한 앞으로 증가할 것으로 예상되는 도시 지하공간의 이용에 대한 규정을 정비하여 도시개발의 합리화를 유도해야 한다.

마. 도시재생 추진

최근 인구성장의 정체와 급속한 고령화를 경험하고 있는 우리나라 대부분의 도시는 도시기반시설의 부족, 노후시설에 대한 정비의 지체, 지역산업의 쇠퇴와 역외이전, 지역공동체의 약화와 유무형 지역자산의 방치 등으로 자생적 재생역량 및 도시 성장동력이 쇠퇴하는 문제를 겪고 있다. '10년 기준 전국의 공가수는 793,838호(5.41%)로 구도심에 집중 분포되어 있으며, 전국 3,470여개 읍·면·동 중 2,239개(65%)가 인구 감소, 산업의 침체, 주거환경 노후화 등 쇠퇴의 징후를 보이고 있다. 특히 이러한 문제들이 물적·인적 기반이 상대적으로 취약한 지방 중소도시에서 더욱 심각하여 전반적인 도시간·지역간 격차를 심화시키는 요인이 되고 있는 상황이다.

현재 추진되는 재건축·재개발, 뉴타운사업(재정비촉진사업) 등은 사업성이 부족한 지방도시에서 추진하는데 한계가 있으며, 수도권과 대도시에서도 수익성에 따른 물리적 정비 위주로 추진되어 원주민의 재정착에 기여하지 못하고 공동체를 해체시키는 등 실질적인 재생으로 이어지지 못하고 있다. 도시재생과 관련한 정부의 정책과 지원사업도 상호 연계되어 집중적으로 추진되지 못하고 개별·분산적으로 추진되어 효과적이고 실질적인 도시재생을 도모하기에는 매우 미흡한 상태이다.

이를 극복하기 위한 방안으로 종합적인 재생을 위한 추진체계를 구축하고, 재건축·재개발 등 물리적 정비 위주에서 벗어나 경제, 사회, 문화 등 종합적인 기능회복으로 도시재생의 정책방향을 전환하기 위해 2013년에「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 '도시재생법')이 제정되었다. 이에 따라, 지역의 고유한 역사·문화 자산 등을 최대한 활용하고, 지역특성에 맞는 맞춤형 도시재생이 추진될 수 있는 틀이 마련되었으며, 특히, 각 부처가 개별법에 따라 분산 지원하고 있는 각종 H/W 및 S/W 사업들이 주민·지자체가 수립하는 재생계획에 따라 연계·통합되고 국가에서는 관계부처간 협업으로 패키지 지원이 가능하게 되었다.

도시재생법의 주요 내용은 크게 주민·지자체 중심의 계획수립, 중앙과 지방의 조직구성, 도시재생사업의 지원, 선도사업 등 4가지로 요약된다.

우선 정부가 국가 도시재생전략인「국가도시재생기본방침」을 제시하고, 주민·지자체·지역전문가 등이 도시재생활성화지역에 각종 하드웨어 및 소프트웨어 재생사업을 종합한 도시재생활성화계획을 수립하도록 하였다. 도시재생활성화계획은 주요 목적

과 성격에 따라 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시 · 군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시경제기반형 도시재생활성화계획과 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 근린재생형 활성화계획으로 구분하고 있다.

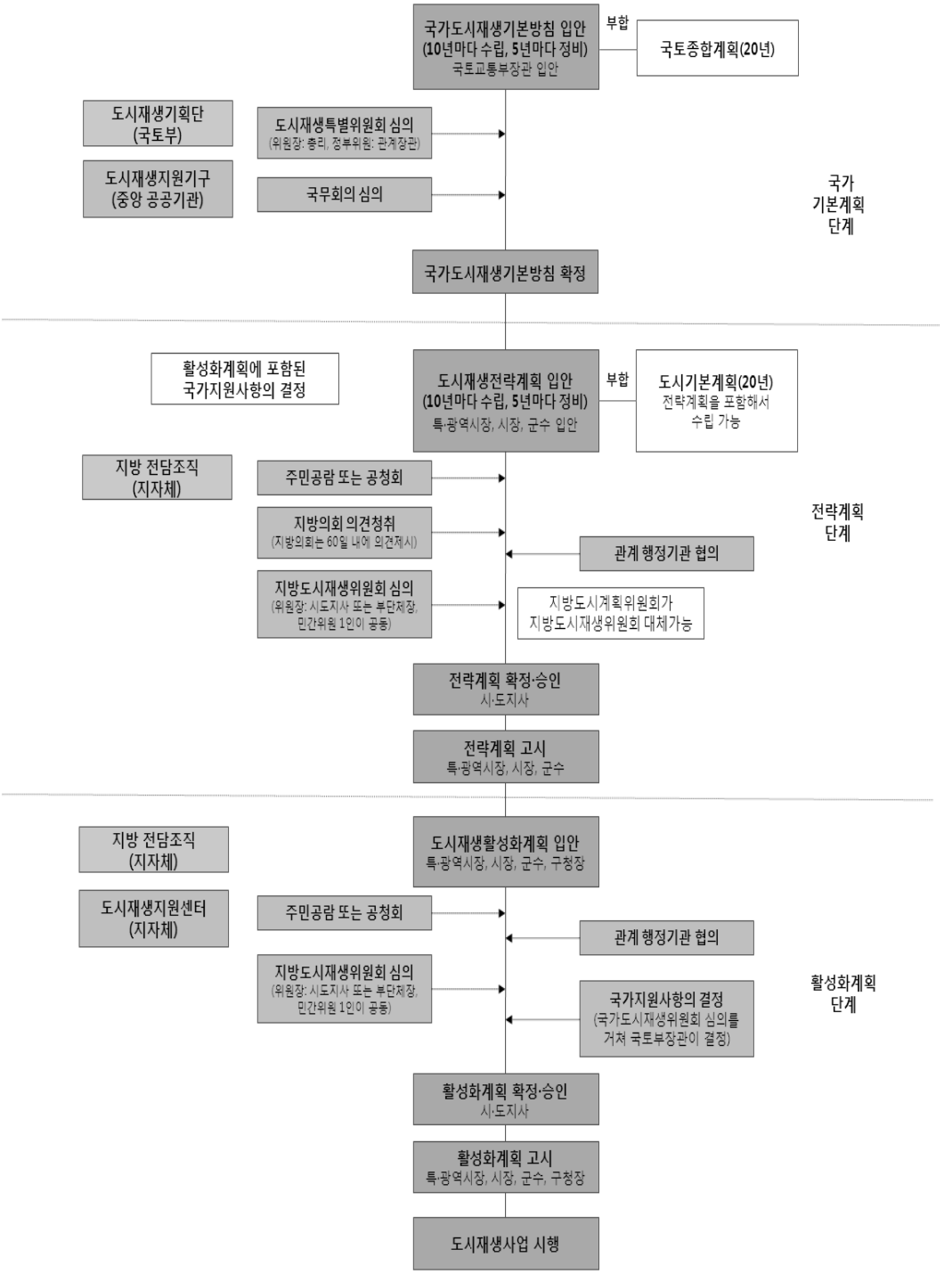
추진조직으로는 국무총리를 위원장으로 하는 도시재생특별위원회를 설치하고, 교육 · 컨설팅 등 주민 재생역량 지원을 위해 중앙에 도시재생지원기구를 두고 지방에는 도시재생지원센터 등을 설치하도록 하고 있다.

국가·지자체는 도시재생 활성화를 위하여 도시재생에 필요한 비용을 보조·융자할 수 있고, 국·공유재산의 처분, 조세·부담금 감면, 건폐율·용적률·높이제한·주차장 설치기준 완화 등 규제 특례를 지원할 수 있도록 근거를 마련하였고, 도시재생이 시급하고 파급효과가 큰 지역을 선도지역으로 지정하여 예산 및 인력을 우선 지원할 수 있도록 하고 있다.

이에 따라, 2014년에는 지자체 공모를 거쳐 도시재생특별위원회 심의를 통해 도시재생선도지역 13곳(경제기반형 2곳 및 근린재생형 11곳)을 선정하여 계획수립비 및 사업비를 4년간 지원하기로 하고, 선도지역 외의 다른 지자체에도 도시재생사업에 대한 지원을 연차별로 확대해 나가기로 하였다.

도시재생사업은 물리적인 환경 개선 외에도 공동체 보전과 생계터전 유지와 같은 사회적인 목적이 중요 과제의 하나이며, 특히 사업 추진과정에서의 원거주민의 참여와 지역사회의 정체성 유지가 필수적이다.

도시재생법을 기반으로 하여 현지개량형 도시정비수법을 도입하여 전면철거 위주의 정비 사업에서 벗어나 다양한 유형의 주거지를 조성하고 도시의 특성을 보전하여야 하며 주거지 재생을 관이나 영리민간업체 주도에서 벗어나 주민과 지역사회의 노력과 책임으로 주거지를 만들어가는 체계를 구축하여야 한다. 도심공간을 입체·복합적으로 고도 이용하기 위한 계획제도, 개발기법, 설계기술 및 구조, 공법의 개발도 필요하다. 또한, 역세권개발, 산업단지 재생 등 다양한 유형의 도시재생이 가능하도록 하고 재생사업간 연계성을 강화해나가야 한다.



[그림 5-1] 도시재생 계획 및 사업체계도

세계화 및 지방화의 추세 속에서 인구와 정보, 산업, 일자리 등이 집중되어 있는 도시의 경쟁력은 국가의 경쟁력을 좌우한다. 전체 인구의 91%와 각종 산업기반이 도시에 집중되어 있는 우리나라의 경우 도시의 주거·경제·사회·문화적 환경을 건전하고 지속가능하게 관리하고 재생하는 것은 국가경제 성장과 사회적 통합의 안정된 기반을 구축하는데 필수불가결한 과제로, 범국가적 차원의 각종 지원을 확대해나갈 필요가 있다.

바. 비도시지역 관리의 체계화

2003년 비도시지역의 난개발 해소를 위해 국토계획법을 제정하여 준농림지역을 관리지역으로 재편하고, 허용용도, 건폐율, 용적률 등을 차등적으로 강화하고 비도시지역에도 개발행위허가를 도입하여 비시가화지역의 관리를 강화하였다. 그러나, 법 제정 이후 지속적인 규제완화 수요에 따라 허용용도가 계속 완화되었으며, 관리지역을 계획 · 생산 · 보전관리지역으로 세분하는 과정에서 지자체별로 2007~2009년 관리지역 세분이 완료될 때까지 계획관리지역에서 허용되는 시설의 설치를 허용함에 따라 이후 세분된 생산 · 보전관리지역에 부적합한 용도의 시설이 크게 증가하였다. 이로 인해, 관리지역에서의 허용용도, 건폐율 등의 행위제한 완화 수요가 지속적으로 제기되고 있는 실정으로, 종전의 준농림지역의 난개발을 방지하면서도 관리지역의 개발압력에 효과적으로 대응하여 비도시지역을 보다 체계적으로 관리할 필요가 있다.

2013년에 비시가화지역의 난개발방지를 위해 성장관리방안 제도가 도입되었다. 지자체가 개발압력이 높은 유보용도의 지역(자연녹지 · 계획관리 · 생산녹지지역)에서의 난개발을 방지하고 체계적 개발을 유도하기 위해 미리 간이 지구단위계획의 성격으로 기반시설, 건축물의 용도 · 건폐율 · 용적률 등의 계획을 포함한 성장관리방안을 수립하여 개발행위허가의 기준으로 사용하도록 하였다. 또한 계획관리지역에 대해 성장관리방안을 수립한 지역은 건폐율과 용적률을 각각 1.25배 수준으로 완화할 수 있도록 하고 있다.

성장관리방안이 전체 비시가화지역의 체계적 관리수단으로 자리 잡을 수 있도록 성장관리방안의 수립대상지역을 확대하고, 지자체의 성장관리방안 수립을 보다 활성화하고 집적할 필요가 있는 용도의 시설에 대한 유도 기능을 충분히 수행할 수 있도록 성장관리방안을 통한 인센티브를 확대하는 등 개선방안을 적극 모색할 필요가 있다.

사. 도시행정의 국제화

도시행정의 국제화는 정치 및 경제의 개방화 시대에 필수적으로 요구되는 도시행정의 목표 가치이다. 지방화시대의 중앙정부의 역할은 축소되기 마련이며, 국제화시대에 국제교류의 지원을 위한 행정수요는 커지기 마련이다. 따라서 국제화시대에 늘어나는 국제교류의 지원을 위한 행정수요는 마땅히 도시정부가 충족시켜야 한다.

지방자치제하의 도시정부는 국제사회에서 국가와는 별도로 도시의 독자적인 위상을 가지려 할 것이다. 또한 도시경제의 활성화를 위해 외국과의 교역 증대가 필수적으로 요구된다. 이를 위해 외국시장의 개척은 필수적이며, 따라서 민·관 합동 시장개척단의 해외 파견, 해외시장 정보센터의 운영, 해외자본의 유치 등 다양한 국제교류 프로그램이 운영될 수 있다. 이러한 경향은 지방자치제가 활성화된 선진 외국의 도시에서 일찍이 나타나기 시작했다.

지방화시대에 국제교류는 도시경제의 활성화를 위한 해외시장의 개척에만 한정되는 것은 아니다. 국제법에서 외교는 국가의 전권사항이라고 되어 있지만, 실질적인 외교는 도시 간에 이루어지는 경향이 나타나기 시작하고 있다. 국제화시대에 도시 간 교류라고 하면 제일 먼저 생각나게 하는 것은 자매도시 결연이다. 이외에도 최근에는 비핵(평화) 도시선언 운동이나 세계의 도시들이 공통적으로 안고 있는 주택·환경·교통문제 등을 해결하기 위해 도시 간 협력의 필요성을 요구하는 목소리가 높고, 이러한 움직임은 실질적으로 나타나고 있기도 하다.

국제화시대에 도시의 국제화를 추진하기 위해서는 도시의 주체인 시민들이 국제적인 시민이 될 수 있도록 도시정부는 교육과 홍보를 게을리 하지 말아야 한다. 시민들이 국제적인 감각을 가지면서 외국인에 대한 상호 이해의 폭을 넓히고, 외국인에 대해 각종 편의를 제공하기 위해 도시 차원에서 국제교류센터를 운영할 수도 있을 것이다.

아. 복지행정의 강화

다가오는 시대는 경제적인 풍요로 인하여 시민들의 삶의 질에 대한 관심이 증가할 것이다. 과거에는 시장 메커니즘에 맡겨진 채 공공의 책임으로 크게 인식되지 않았던 사회보장제도, 도시 환경문제, 도시 빈곤문제, 심신장애자 및 노인문제, 청소년문제, 취업훈련 및 취업보도, 보건문제, 도시 방재문제 등의 분야가 도시행정의 주요 대상으

로 부각되고 있다. 전반적으로 작은 정부가 바람직한 것으로 인식되고 있는 추세에도 불구하고 복지행정에 대한 수요는 계속 증가하고 있는 만큼, 복지행정에 관한 한 도시정부의 역할은 강화되어야 할 것이다.

이들 문제 외에도 시민들의 건전한 여가활동을 지원하기 위한 공원, 체육문화시설, 공공도서관, 어린이놀이터, 박물관, 커뮤니티 센터 등 다양한 복지시설의 확충에도 관심을 가져야 할 것이다. 아울러 노인문제, 장애인문제, 마약문제, 청소년문제 등에 대하여 능동적으로 대처하고 건전한 도시문화를 형성하고 확산시키기 위한 각종 프로그램도 도시정부가 적극적으로 개발하여야 할 것이다.

자. 도시경영 전문가의 육성과 훈련

다가오는 시대는 전문가 시대이다. 그리고 도시는 급격하게 변하고 있고, 도시행정의 대상도 복잡하고 다원화되어 가고 있다. 여기에 지방자치제도 역시 실질적으로 정착되어 가고 있다. 따라서 도시행정은 급격하게 변하는 행정환경에 신속히 적응할 수 있도록 쇄신을 요구받고 있다. 이제 도시행정은 더 이상 규제 위주의 업무 수행만으로는 도시정부의 존재가치마저 의심받게 되었고, 행정편의 위주의 업무 수행으로는 시민사회의 지탄의 대상이 될 수밖에 없게 되었다. 이제 도시행정도 서비스업으로의 발상 전환을 요구받고 있고, 도시도 민간기업처럼 경영의 개념이 도입되어야 하고 또한 그런 추세에 있다.

규제 중심의 도시행정이 아닌 지원과 서비스 중심의 도시행정에서 효율적인 도시정부의 경영을 위해 필수적으로 요구되는 것은 도시경영전문가의 육성과 훈련이다. 일반행정 중심의 현행 공무원 임용 및 승진제도로는 급변하는 전문행정 수요에 대처할 수 없다. 지방자치단체의 부족한 전문인력을 확보하기 위해서는 우선 기존 공무원에 대한 현직전문훈련(On the Job Training)이 활성화되어야 한다. 또한 지방공무원 임용제도 역시 현재보다 더욱 세분화된 전문영역별로 공무원 채용이 가능하도록 제도화되어야 할 것이다. 지방자치단체의 부족한 전문인력을 보충하기 위한 방안으로 전문가를 대상으로 한 임기제공무원 또는 전문경력관 도입이 검토되어야 하고, 아울러 도시경영의 취지에 맞게 도시행정조직 역시 발전적인 개편이 수반되어야 할 것이다.

차. 통계의 인프라 강화

현재 우리나라 통계는 새로운 통계개발 저조, 통계 품질관리 미흡, 통계공유 및 활용이 소극적이며, 기본인식 및 전문성 부족 등의 문제점을 안고 있다.

따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 국가통계 개발 및 조정기능의 강화, 통계 품질관리시스템 개선, 통계공유시스템의 제도화, 교육과 인사시스템의 개선이 시급히 요구된다.

특히, 지역정책수립의 기초자료로 활용되는 지역통계의 인프라 강화는 지방분권시대를 맞이하는 오늘날의 커다란 과제로 대두되고 있다.

현재 지역통계의 경우에는 전국적으로 134개의 통계 작성기관에서 476개의 통계를 작성하고 있고, 지자체의 경우 32개 기관에서 95개의 통계를 작성하고 있다. 그러나 모든 광역시도에서 공통으로 작성하고 있는 기본통계, 주민등록인구, 사업체기초조사, 교육통계를 제외하면 31종에 불과해 지역통계 작성 현황이 매우 부진한 것으로 볼 수 있다.

이러한 지역통계의 문제점은 통계의 중요성에 대한 인식 부족, 통계조직 및 인력취약, 지역통계(수)의 부족, 지역통계 정확성과 활용성이 저조하다는 것이다. 현재 서울을 제외한 전국의 모든 지자체가 조직 및 인력부족으로 어려움을 겪고 있으며, 특히, 대구의 경우 4명의 인력이 모든 통계를 담당하고 있는 실정이다. 이러한 현상은 자치단체의 단위가 작아질수록 더욱 심각하다. 통계의 중요성에 대한 인식부족이 조직 및 인력의 부족으로 연결되고 결국은 통계의 질적 하락을 가져오는 악순환이 계속되고 있는 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 첫째, 먼저 통계청의 지방통계사무소를 '지역통계 지원센터'로 개편하여 지방통계조직을 강화하는 것이다. 또한 지자체의 통계 전담조직을 확보하여 통계작성능력을 향상시키고, 지역통계 네트워크를 구성해야 한다. 두 번째는 지역통계개발에 대한 통계청의 기술지원을 확대하는 것으로 통계수요조사 및 교육 연구를 강화한다. 이를 위해 현재 통계청에서는 통계연구소 설립을 추진하고 있다. 마지막으로 지역통계 종합관리시스템 구축을 추진하는 것으로, 이를 위해 지역통계 체계를 정비하고 지역통계 DB를 구축해야 한다.

Ⅵ. 우리나라 광역행정의 현황 및 발전방향

Ⅵ. 우리나라 광역행정의 현황 및 발전방향

<개 관>

선진사회든 후진사회든 현대사회 변동을 촉진시키는 공통적인 요인으로 산업화와 도시화를 들 수 있다. 이러한 산업화와 도시화의 촉진은 도시의 급격한 성장과 대도시권 내에 다수의 지방자치단체들을 존립하게 하였으며, 이러한 자치단체들이 대립하고 경쟁함에 따라 대도시권 행정의 분열을 야기하게 되었다. 이러한 행정적 분열은 각종 행정서비스와 시설이 중복되고, 규모의 경제 실현을 어렵게 하며, 중심도시와 주변지역 간의 행정서비스 공급의 격차를 가져오고, 지역계획의 부재와 교외지역과 도심지 사이의 재정적인 격차 등과 같은 제문제를 초래하게 되었다. 따라서 이와 같은 대도시권의 행정적 분열에서 야기되는 여러 문제를 통일적·종합적으로 처리하기 위하여 광역행정이 필요하다.

광역행정이란 도시화·산업화로 확대된 지역주민의 생활권, 경제권, 교통권을 행정권과 일치시킴으로써 행정의 능률성·효과성·민주성을 조화·향상시키기 위하여 기존 지방자치단체의 구역을 넘어, 보다 넓은 지역 단위에서 이루어지는 행정을 말한다. 그러므로 광역행정은 대도시권 내에 존립하는 자치단체 간, 광역자치단체인 도와 도 간, 기초자치단체인 시나 군 사이, 국가의 일선행정기관 사이 등에서 이루어지는 행정이다.

여기서는 광역행정의 개념과 필요성, 우리나라 광역행정의 현황과 문제점 및 개선방향 등을 살펴보기로 한다.

1. 광역행정의 의의

가. 광역행정의 개념[20)]

광역행정은 도시화·산업화로 서로 격리된 지역주민의 생활권·경제권·교통권·행정권을 일치시켜 행정의 효율성과 주민의 편의를 향상시키기 위하여 기존의 지방행정구역 혹은 지방자치구역을 넘어 보다 넓은 지역에서 이루어지는 행정이다.

즉 첫째, 광역행정은 지역주민의 생활권·경제권·교통권이 광역화됨에 따라 광역화된 행정기능은 행정사무를 효율적으로 수행하고 주민의 편의를 위해서 기존의 지방행정구역 혹은 지방자치구역을 재편성하여 행정기능에 알맞게 행정구역을 광역화시킴으로써 서로 격리된 지방주민의 생활권·경제권·교통권과 행정권을 일치시키지 않으면 안 된다.

20) 정세욱, 「지방행정학」, pp. 565-567

둘째, 광역행정은 기존의 지방자치구역, 혹은 지방행정구역을 넘어서 지방단위에서 이루어지는 행정이다.

여기서의 광역행정이 이루어지는 지역은 지역사회보다는 크고, 국토보다는 작은 규모이며, 또한 광역행정은 대도시권내에 존립하는 지방자치단체 간, 광역자치단체인 도와 도 간, 기초자치단체인 시와 군 간, 국가의 일선기관(국가의 특별행정기관) 간 등 기존의 지방행정구역을 초월하여 지역 단위로 이루어진다. 그러므로 광역행정은 지방자치행정 뿐만 아니라 국가의 일선행정에서도 이루어지고 있다.

나. 광역행정의 필요성

광역행정은 앞에서 살펴본 바와 같이 지역정부 혹은 광역정부가 지역적 수준에서 행하는 행정을 말한다. 이러한 지역적 수준에서 이루어지는 광역행정은 다음과 같은 몇 가지 관점에서 필요성이 제기된다.

1) 사회·경제권역의 확대와 균질화

사회·경제권역이 확대되고 균질화됨으로서 광역행정이 필요하게 되었다.

즉 교통·통신의 발달, 과학기술의 발달, 교육수준의 변화, 경제발전에 따라 지역주민의 생활권·경제권·교통권·교육권 등이 확대되고, 인·물·서비스의 유동성이 증대됨에 따라 전통적인 지역성이 약화되고 사회의 균질화가 진행되고 있다.

따라서 확대된 생활권·경제권·교통권·교육권과 행정권을 일치시킴으로써 광역화된 행정수요를 효율적으로 처리하고 주민의 편의도 도모해야 할 것이다.[21)]

2) 지역주민의 복지향상

도시와 농촌 간, 도시와 도시 간의 행정서비스의 양과 질을 동일화하여 지역주민의 생활의 질을 평준화시키기 위해서 광역행정이 필요하다. 즉 주변지역과 농촌지역의 행·재정 능력과 행정기술은 대도시나 중심도시의 그것에 비해 훨씬 낮고, 양자 간에 지역 격차가 크므로 도시 주변지역과 농촌지역의 유능한 공무원과 행·재정 능력의 부족, 주민의 낮은 담세능력과 세원의 빈곤 등을 고려하여 중심도시 주변지역과 농촌

21) 장지호, 「지방행정론」, 대왕사, 2008, pp.355-356.

지역을 중심도시의 행정권에 흡수시킴으로써 도시권내의 자치단체간의 행·재정적 격차를 극복하고 행정서비스의 균질화로 주민복지의 균등화에 접근하기 위해서 광역행정이 필요하다.[22)]

3) 대도시권의 효율적·통일적 관리

대도시권 내에는 다수의 지방자치단체 혹은 지방정부들이 난립, 경합하여 행정적 분열을 초래시키고 있다. 이러한 분열은 도시공공 서비스를 제공하는데 비능률성의 문제, 조정과 협력의 부족문제, 불공평성의 문제를 야기하므로 이러한 문제를 해결하기 위해서 광역행정이 요구된다.

4) 효율적인 지역개발의 수행

현재의 행정구역을 넘어서 광역권을 중심으로 지역개발행정이 추진되면 광역권내 자치단체들 간에 이해관계의 대립과 경합이 나타난다. 따라서 지역개발을 효율적으로 수행하기 위해서는 이러한 이해관계를 조정하고 협력할 수 있는 광역행정이 필요하다.

5) 지방분권주의와 중앙집권주의의 조화 또는 행정의 효율성과 민주성의 조화[23)]

광역행정은 행정의 민주성과 효율성의 조화 혹은 중앙집권과 지방분권을 조화시키기 위한 합리적인 방안의 하나이다.

따라서 광역행정은 행정기능의 성질에 따라서 수행할 수 있으며, 또한 행정의 효율성과 민주성의 조화 또는 지방분권주의와 중앙집권주의를 절충할 수 있는 하나의 방안이라는 점에서 그 필요성이 증대되고 있다.

6) 우리나라의 경우

우리나라의 경우 1960년대 이후 지역개발을 추진하기 위하여 광역행정의 필요성이 주장되기 시작하였으며, 중앙정부 주도로 광역행정이 실시되어 왔다.

---

22) 최상철외, 「한국도시개발론」, 일지사, 1981, p.36
23) 정세욱, 「전게서」, pp. 568-569

그런데 강력한 중앙집권주의 성향과 1960년대 이후 지방자치제 실시의 중단 및 기초자치단체(군)와 광역자치단체(도)의 대규모성 때문에 광역행정의 필요성이 상대적으로 줄어들었다.

그러나 산업화에 따른 도시화의 촉진으로 도시의 성장이 촉진되었고 특히 대도시의 급속한 성장으로 도시권이 확대되었으며, 현재는 지방자치제가 확대 실시되고 있으므로 과거와는 달리 광역행정의 필요성이 상대적으로 점증될 추세이고 특히 광역도시권 행정의 필요성은 더욱 증가될 것으로 본다.

2. 우리나라 광역행정의 현황[24)]

가. 연 혁

우리나라는 외국에 비하여 광역행정의 역사가 짧을 뿐만 아니라 그 경험도 한정되어 있다. 우리나라 지방자치법은 구체적으로 광역행정이라는 용어를 사용하고 있지는 않지만, 광역행정의 방식인 지방자치단체조합의 설치, 지방자치단체간의 행정협의회 구성 등을 규정하고 있는 점에서 광역행정의 근거법규가 된다고 볼 수 있다.

이 밖에도 국토기본법·교육법·지방공기업법 등에도 광역행정과 개발에 관한 관련 법규가 있고, 도시교통정비촉진법은 광역교통계획의 수립에 관한 규정을 두고 있고, 국토계획법은 광역도시계획의 수립에 관한 규정을 두고 있다.

나. 광역행정의 유형

현재 우리나라에서 시행되고 있는 광역행정방식을 열거해 보면 ① 보통자치단체의 조직개편에 의한 광역행정, ② 상급자치단체에 의한 광역행정, ③ 행정협의회에 의한 광역행정, ④ 사무위탁에 의한 광역행정, ⑤ 광역계획에 의한 광역행정, ⑥ 지방자치단체조합에 의한 광역행정, ⑦ 특별지방행정기관에 의한 광역행정 등이 있다.

보통자치단체의 조직개편에 의한 광역행정은 자치단체가 인접행정구역을 편입하거나 하급자치단체의 지위를 폐지하고 이를 흡수하는 방식이다.

24) 박수영, 도시행정론, 박영사, 1995, pp. 417-420

행정협의회에 의한 광역행정은 인접 자치단체간의 동등한 지위를 기초로 상호협조에 의하여 광역행정사무를 처리하는 방식을 뜻한다.

지방자치단체조합에 의한 광역행정은 두 개 이상의 지방자치단체가 특정사무의 일부 또는 전부를 공동으로 처리하기 위하여 관련자치단체간의 합의로써 설립된 법인을 통하여 행정을 수행하는 방식이다.

사무위탁에 의한 광역행정은 특정행정기능을 모단체로부터 수탁단체에 위탁하여 처리하는 사무의 공동처리 방식이다.

광역계획에 의한 광역행정은 개별자치단체의 관할권을 넘는 지역적 범위에서 토지이용, 산업배치와 공공시설 등을 계획적으로 꾀함으로써 도시권의 질서 있고 효율적인 발전을 도모하고자 하는 방식이다.

상급자치단체에 의한 광역행정은 광역자치단체인 특별시·광역시·도에 의한 광역행정을 말한다.

마지막으로 특별지방행정기관에 의한 광역행정은 중앙정부의 하급일선기관을 통하여 광역적 공공사무를 처리하는 방식이다.

이외에도 지방자치단체가 필요에 의하여 수시로 행할 수 있는 자치단체 사이의 지원, 파견 및 연락회의 등도 비공식적 협조와 대화형태의 광역행정방식으로 볼 수 있다.

여기에서 우리나라 광역행정의 유형을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 보통자치단체의 조직개편

보통자치단체의 조직개편은 주변지역단체를 중심자치단체에 통합시켜 일원적인 도시정부를 창설하는 방식이다. 우리나라는 산업화와 도시화 과정에서 광역문제를 해결하는 데 있어서 대도시의 성질에 따른 편입이나 합병 혹은 분리의 방식을 사용하여 온 것이 지금까지의 관행으로 볼 수 있다. 실제로 서울특별시의 예를 보면 경기도의 관할 하에 있던 경성부 당시인 1919년의 행정구역은 36㎢에 불과했으나, 해방 이후 서울시는 1949년에 종래 고양군 일원과 시흥군 일원 등이 편입되어 그 면적이 268.4㎢로 확대되고, 인구 160만의 대도시가 되었다. 이후 1963년에도 행정구역이 613.04㎢로 확장되었는바, 이는 인접 12개 면의 89개의 리를 편입하게 된 결과이다. 그 후 여러 차례에 걸쳐서 경기도지역을 편입시킴으로써 현행구역은 627㎢로 확장되었다.

이같이 주로 분리와 편입 및 합병의 수단으로 우리나라에서 자치단체의 구역이나 조직을 개편해온 바, 이 방식은 행정수요의 변화와 주민들의 욕구변화에 능동적으로 대처할 수 있고, 도시권의 확대에 따른 지역 간의 광역적 문제를 통일적으로 해결할 수 있어 행정능률을 향상시킬 수 있다는 장점이 있다.

그러나 자치단체의 구역이나 지위의 변동에 의한 광역행정방식은 도시화된 시가지역과 농촌지역 간의 개발 불균형을 야기하여 주민 간의 일체감을 저해할 우려가 있고, 농촌지역의 세부담이 새로이 발생하게 되며, 잔여도부의 재원상실로 인한 재정의 어려움으로 시·군의 개발지연을 가져오고, 대도시와 인접 시·군의 상호의존관계의 약화로 공공재 수급상의 애로문제 등을 발생시킬 수 있다는 문제점도 있다.

2) 지방자치단체조합

현행 지방자치법 제159조제1항에 의하면, 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐 설립할 수 있도록 하고 있으나, 광역자치단체조합은 안전행정부장관, 기초자치단체조합은 시·도지사의 승인을 받도록 되어 있다.

우리나라 최초의 지방자치단체조합은 1970년에 설립되어 1974년에 해산된 경기도의 시·군 통신사무조합이다. 이후 1991년 11월 7일에 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 공동으로 쓰레기 처리를 할 목적으로 설립한 수도권매립지 운영관리조합만이 설립되었으나 2000. 1.21. 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」을 의원입법으로 제정(2000. 7.22.시행)하여 환경부 산하에 국가공사인 수도권매립지관리공사를 설립, 환경부장관이 직접 관장하고 있다.

3) 행정협의회

우리나라 지방자치법 제163조 제1항에 의하면, 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회를 구성할 수 있다.

또한 안전행정부장관 또는 시·도지사는 공익상 필요한 경우 관계 지방자치단체에 대하여 협의회의 구성을 권고할 수 있도록 하고 있다(동법, 제152조제3항).

우리나라에는 1996년 말 현재 시·도가 가입하고 있는 광역행정협의회(수도권행정협의회, 대도시권행정협의회)5개와 시·군·구가 가입하고 있는 기초행정협의회(연담도시권 및 단핵도시권행정협의회)49개가 있고, 총 245개의 지방자치단체 중 176개의 자치단체가 참여하고 있다. (〈표 6-1〉 참조) 그러나 광역·기초자치단체간 행정협의회인 혼합형 행정협의회는 구성되지 않고 있다.

〈표 6-1〉 우리나라 행정협의회의 구성현황

(2008년 말 기준)

구 분	협의 회수	협 의 회 명
광역행정 협 의 회	5개	수도권, 부산권, 대구대도시권권, 광주·전남권 , 대전·충청권
기초행정 협 의 회	50개	수원권, 성남권, 의정부권, 중부권(1), 평택권, 동두천권, 서부수도권, 동부권, 춘천권, 원주권, 강릉권, 동해권, 태백권, 설악권, 영평정권, 청주권, 북부권, 중부권(2), 남부권, 천안권, 보령권, 서부해안권, 중부권(3), 백제·금강권, 전주권, 군산권, 무진장권, 남원권, 군산·서천권, 서남해안권, 여수·순천권·광양권, 북부권, 남해권, 영산강구역권, 동해권, 북부권, 경산권, 고령·성주권, 구미권, 상주·문경권, 마창연담권, 진삼연담권, 울산도시권, 한려수도권, 밀창권, 거창권, 서낙동강권, 서부행정협의회, 제주권

주 : 총 55개 권역, 213개 자치단체

자료 : 안전행정부 (2009)

우리나라에는 2002년 말 현재 시·도가 가입하고 있는 광역행정협의회(수도권행정협의회, 대도시권행정협의회) 5개와 시·군·구가 가입하고 있는 기초행정협의회(연담도시권 및 단핵도시권행정협의회) 50개가 있고, 총 245개의 지방자치단체 중 213개의 자치단체가 참여하고 있다.

2000년도의 행정협의회 운영실적을 보면, 54개의 행정협의회가 46회의 회의를 개최하여 213개의 안건을 상정하였다. 따라서 지방자치법 시행령 제52조에 정기회를 연2회 개최하도록 규정되어 있음에도 불구하고 연 1회의 회의도 개최하고 있지 않은 행정협의회가 많고, 행정협의회의 평균 상정 안건도 2건 남짓에 불과하다는 것을 알 수 있다. 그리고 상정된 안건 중에는 전체의 87%인 185개의 안건만이 합의 처리되었으

며, 결과가 계속 검토하기로 한 안건은 23건, 합의 불가로 나온 안건은 5건으로 나타났음(〈표 6-2〉 참조).

〈표 6-2〉 행정협의회 운영실적

(2008년 말 기준)

연 도	행 정 협의회수	회의개최 회 수	회의상정 안 건 수	협 의 결 과		
				합 의(%)	계속검토(%)	불가(%)
2000	54	46	213	185(87)	23(11)	5(2)

자료 : 안전행정부(2009)

이러한 결과를 볼 때, 우리나라 행정협의회는 그 구성과는 대조적으로 제대로 활용되지 않는다는 것을 알 수 있고, 협의의 실질적인 성과도 미약하다고 판단할 수 있다. 그리고 단순경미하고 지엽적인 안건 이외에는 행정협의회에서 거의 합의가 이루어지지 않고 있으며, 관계 지방자치단체의 기대와 관심이 저조하여 회의나 실무위원회에 하급 공무원을 대리 참석시키는 사례도 많다고 한다.

수도권행정협의회와 대도시권행정협의회와 같은 광역행정협의회의 경우에는 단지 관련 시·군·자치구의 장이 참석하여 관련 자료를 제출하거나 의견을 진술할 수 있다고만 규정하여 놓음으로써 직접 이해당사자인 관련 기초자치단체의 의사가 소외될 가능성을 배제할 수 없다.

4) 특별지방행정기관

중앙의 각 부처는 소관별 일선기관을 설치하여 이 기관으로 하여금 광역적 업무를 처리토록 하는 것이 중앙집권적 행정전통이 강한 우리나라에서 널리 볼 수 있다.

중앙부처 중 통일부·법제처·외교부 등 소수를 제외한 전 부처에서 특별지방행정기관을 설치·운영하고 있고, 그 밖에 정부출연공사에서도 지방에 지사를 설치하여 업무를 수행하고 있다.

교통행정을 예로 보면 국토교통부·안전행정부가 분산·관장하고 있는 바, 교통시설의 설치 및 관리에 있어서 도로의 신설·관리는 국토교통부가, 국도 및 지방도는 행정안전부가 관리하고 있으며, 주차장 등의 관리는 국토교통부가, 도로교통규칙 및 운전

면허관리는 행정안전부가 관장하고 있다.

이와 같이 특별지방행정기관의 설치는 지방행정의 영역을 잠식하거나 이중 내지 중복행정의 폐단을 발생시키고 있는 단점이 있다.

그러나 복수의 지역단위를 총괄하는 광역행정의 효율적인 한 수단이 되는 점도 부인하지 못한다.

5) 광역계획

광역계획에 의한 광역행정은 개별자치단체의 경계를 초월한 지역적 범역에서 토지이용을 비롯하여 산업배치·공공시설설치 등을 계획적으로 꾀함으로써 대도시권의 질서 있고 효율적인 발전을 도모하고자 하는 행정방식이다.

도시화와 산업화의 진전으로 도시의 생활반경이 확대되고, 실제 도시생활권이 개별 행정구역과 유리됨에 따라 도시권을 단위로 한 일체적인 개발과 정비체계를 갖출 필요에서 거래 주목받고 있는 광역행정방식이기도 하다.

현재 우리나라에서 종합적으로 광역적인 계획을 수립할 것을 규정하고 있는 법으로는 국토기본법·수도권정비계획법 및 국토계획법이 있다.

한편 이렇게 입안되는 광역계획으로 정하여야 할 사항으로는 다음이 있다.

① 도시별 기능분담에 관한 사항

② 환경보전에 관한 사항

③ 광역시설의 배치와 규모에 관한 사항

④ 기타 대통령령이 정하는 사항

6) 상급자치단체(특별시·광역시·도)에 의한 광역행정

종전까지는 상급자치단체인 특별시와 광역시는 광역자치단체와 기초자치단체의 양 기능을 동시에 수행하여 왔으나, 1988년 지방자치법의 전면개정에 따라 특별시와 광역시의 구가 자치구로서 법인격을 갖춘 기초자치단체의 기능을 수행하게 되었다.

이에 따라 특별시와 광역시는 기존의 도와 더불어 광역자치단체로서의 역할을 수행하게 되는 바, 현행 지방자치법에서는 지방자치단체의 사무를 지방자치단체의 종류별

로 배분하는 기준을 제시하고 있어 상급자치단체가 수행하는 광역사무의 범위와 성격을 어느 정도 파악할 수 있다.

즉 현행 지방자치법 제10조 1호에는 광역자치단체가 처리할 수 있는 사무를 다음과 같이 열거하고 있다.

① 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무

② 특별시·광역시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무

③ 지역적 특성을 살리면서 특별시·광역시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무

④ 국가와 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무

⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무

⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무 등이다.

다음 1988년 5월 7일 공포된 지방자치법시행령 제9조에서는 지방자치법 제2조제3항의 규정에 의하여 시·군과 다르게 자치구에서 처리하지 아니하고 특별시·광역시에서 처리하는 사무의 예시를 둔다고 명시하여 특별시와 광역시가 광역행정업무를 담당할 수 있게 하였다.

지방자치법시행령에 예시되어 있는 특별시와 광역시가 직접 처리하는 사무를 살펴보면 다음과 같다.

① 지방자치단체의 인사 및 교육에 관한 사무, ② 지방재정에 관한 사무, ③ 매장 및 묘지 등에 관한 사무, ④ 청소·오물에 관한 사무, ⑤ 지방토목·주택건설 등에 관한 사무, ⑥ 도시계획에 관한 사무, ⑦ 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무, ⑧ 상수도 사업에 관한 업무, ⑨ 공공하수도에 관한 사무, ⑩ 공원 등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑪ 지방궤도사업에 관한 사무, ⑫ 대중교통행정에 관한 사무, ⑬ 지역경제육성에 관한 업무, ⑭ 교통신호기 안전표시 등의 설치관리 등에 관한 사무 등이다.

이러한 사무 가운데에서 특히 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무(시와 자치구·자치구 상호간의 인사교류, 매장 및 묘지 등에 관한 사무), 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무(특별시·광역시 조례로 정한 도로의 유지·관리의 조항), 공공하

수도에 관한 사무(공공하수도의 설치·개축 및 수선, 하수종말처리장의 설치와 유지·관리의 조항), 대중교통행정에 관한 사무(지하철의 설치·운영과 시민이용에 관한 행정, 시내버스·시외직행버스의 운행 등 대중교통행정에 관한 사무의 조항) 등의 사무들이 광역행정과 관련된 업무로 특별시와 광역시가 담당의 주체가 된다.

중앙정부와 기초자치단체인 시·군 사이에 위치한 중간적 행정단위로써 보완·대행기능, 연락·조정기능, 지도·감독 기능 외에 광역행정기능을 수행하고 있다.

도가 수행하는 기능 중 보완·대행기능이란 시·군의 차원에서의 처리가 부적절하거나 곤란한 사무 또는 비경제적·비효율적이거나 행정의 질을 저하시킬 우려가 있는 사무를 의미한다.

연락·조정기능이란 중앙정부와 시·군 사이에서 양자 간의 의사소통을 원활히 하고, 시·군의 정책상의 상충을 해소하며, 행·재정의 불균형을 시정하는 기능을 의미한다.

이에는 중앙정부의 명령과 지시의 이첩, 시·군으로부터의 보고와 이의 접수 및 중앙에의 보고, 분쟁의 조정, 2개 이상의 시·군에 걸치는 개발계획과 정책의 조정에 관한 사무 등이 있다.

지도·감독기능이란 기초자치단체에 대한 도의 지도·감독을 의미한다.

도의 지도·감독은 넓은 의미에서 국가행정조직의 계층관계에서 시·군에 대한 후견적 지도·감독이 중심이 되고 있다.

끝으로 광역행정기능이란 2개 이상의 시·군의 구역에 걸치는 광역적 사무를 계획하고 집행하는 기능을 말한다.

지방도로의 건설, 지방하천의 관리, 제방, 치산, 치수, 운수, 관광개발기능 등이 여기에 속한다.

이상의 네 가지 기능 중에서 도가 통상적으로 수행하는 기능은 지도·감독기능이 가장 비중이 높고, 연락·조정기능, 보완·대행기능에 이어 광역행정기능이 제일 낮은 순위에 있다.[25)]

이는 그 동안 도의 기능이 상급자치단체로서 국가와 기초자치단체 사이의 중간자적 역할에 주력해 온 때문으로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 도는 지방자치법시행령에 예시되어 있는 바와 같이 광역적 사무

25) 최창호, 지방행정구역론, 법문사, 1981, p.77.

를 처리하는 행정주체이기도 하다.

도가 처리하는 이 같은 사무는 시·도건설종합계획의 수립·조정, 지방도의 신설·개수 및 보수, 지방하천·준용하천 관리 등 지역사무의 주요 부분에 걸쳐 있다.

이 같은 광역행정사무를 처리하기 위해서 도의 독자적 정책결정과 조정, 중앙정부 또는 특별행정기관과의 연계조정, 행정협의회의 운영, 행정협의 등의 처리방식 등을 사용하고 있다.

3. 우리나라 광역행정의 발전방향[26)]

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 전통적으로 사용되어 온 광역행정의 방식을 보면 구역확장 등에 의한 지방자치단체 개편과 특별지방행정기관의 설치와 운영이 두드러지는 대신 지방행정협의회·사무위탁·지방자치단체조합설치 등의 광역행정방식이 부진하거나 적극 활용되지 못하고 있다.

도시화의 급진전과 행정환경의 변화에 따라 우리나라에서도 이제 행정의 광역화의 요청이 두드러지게 나타나고 있어 제도면에서 광역행정이 개선되고 활성화될 필요가 있다.

이러한 필요와 관련하여 우리나라 광역행정의 발전방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 자치단체를 개편하지 않고 광역문제를 전문적이고 능률적으로 처리할 필요성이 있다.

즉 기존 지방자치단체의 구역을 초월하여 처리가 필요한 행정기능을 위하여 개별적으로 구역을 설정하여 사례별로 행정업무를 관장하는 특별구의 방식 등을 도입하는 문제를 고려할 필요가 있다.

이것은 특정한 행정목적을 위하여 필요한 경우 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 되어 있는 규정(지방자치법 제2조 제3항)을 근거로 하면 가능할 것이다.

둘째, 행정협의회는 우선 설치권역이 합리적으로 개편되어야 한다. 행정협의회가 지역개발의 주체적 역할까지 수행할 수 있으려면 권역이 실제 지역생활권과 일치되게 조정되어야 한다. 나아가 지방자치단체만이 구성원이 되게 한 현행규정을 개정하여

26) 박수영, 「전게서」, pp. 439-441.

권역 내의 특별행정기관 및 공공단체도 참여할 수 있도록 하여야 한다. 또 광역행정협의회가 비상설기관이므로 노출되는 위원회의 단점, 그리고 당해 행정기관의 무관심 등으로 본래의 설립목적이 살아나지 않으므로 운영상의 보완이 요구된다. 아울러 행정협의회가 실제적인 협력방식이 되도록 법적 근거를 보강할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체조합은 1970년대 초에 경기도에서 구성된 것과 1991년 구성되었던 수도권매립지운영관리조합을 제외하면 운영의 경험이 없으나 앞으로는 활발한 활용이 예상된다. 현행법상으로 일부사무조합과 복합사무조합이 인정되고 있으나, 복합사무조합은 종합적으로 처리하여 중복기능을 방지한다는 장점에도 불구하고 사무의 기능권역을 일치시키기가 어렵고, 자치단체 간의 동의를 얻기 어려워 그 구성은 현실적으로 어렵다. 따라서 개별적인 업무에 따른 일부조합제도가 바람직하다. 그리고 행정수요의 변화와 자치경험에 따라 복합사무조합의 구성으로 나가는 것이 합리적이다.

넷째, 중앙정부·광역행정단위·기초자치단체 간의 기능배분과 권한 및 책임 등의 한계를 명확히 하고, 국가의 통제는 필요한 최소한 범위 내에 그치도록 하여 행정의 능률성을 높이면서 동시에 행정이 민주성을 보장하는 방향으로 광역행정을 실시해야 한다.

마지막으로, 우리나라와 같은 중앙집권적 국가에서는 지방분권화를 실현한 이후에 광역행정을 통한 문제의 해결이 이루어져야 함이 바람직하다.

이는 실효성이 있는 지방자치행정이 가능하기 위하여 자치단체관련 공무원과 주민들의 주체적인 문제해결 자세확립이 선행되어야 하기 때문이다.

요 약

(1) 광역행정은 기존의 지방자치구역을 넘어 지역수준에서 이루어지는 행정이다. 또한 광역도시권행정은 도시권을 중심으로 이루어지는 광역행정이다.

(2) 광역행정은 사회·경제권의 확대와 균질화, 지역주민의 복지향상, 대도시권의 효율적·통일적 관리, 효율적인 지역개발의 실시, 효율성과 민주성의 조화, 민주적 책임성의 확보 등을 위해서 필요하다.

(3) 우리나라는 도시권의 확대, 특별시·광역시의 구자치제실시, 지방자치제의 확대실시 등으로 광역행정의 필요성이 증대되고 있다.

(4) 광역행정을 실시하기 위한 기준설정이 요구된다.

(5) 광역도시권 행정체제의 개편방법에 대한 학자들의 견해를 바탕으로 개편방향을 살펴보았다.

(6) 우리나라의 광역행정을 처리·해결방법에 따라 구역변경에 의한 방법(분리·편입방법과 종합방법), 광역자치단체에 의한 방법, 특별구역설정에 의한 방법, 행정협의회에 의한 방법, 특별행정기관설정에 의한 방법, 지방자치단체조합에 의한 방법 등으로 구별하여 그 현황을 살펴보았다.

(7) 우리나라 광역행정의 발전방향을 ① 자치단체를 개편하지 않고 사례별로 행정업무를 관장하는 특별구의 방식 등을 도입하는 문제, ② 행정협의회의 우선설치권역의 합리적 개편방안 ③ 지방자치단체조합의 활성화 방안 등을 중심으로 검토하였다.

연구과제

(1) 광역행정의 개념을 설명하라.

(2) 광역행정의 필요성을 설명하라.

(3) 대도시권내 자치단체들 간의 난립·경합으로 인한 행정적 분열에서 오는 폐해를 연구해 보라.

(4) 광역도시권행정체제의 개편방향을 설명하라.

(5) 광역도시권행정체제의 개편방법을 정리하여 열거하라.

(6) 우리나라의 광역행정현황을 설명하라.

(7) 우리나라 광역도시권행정체제의 문제점을 설명하라.

(8) 우리나라 광역행정의 발전방향을 설명하라.

연습문제

1. 다음 중 광역행정의 필요성이라 볼 수 없는 것은?
   ① 사회·경제권역의 확대와 균질화
   ② 지역주민의 복지향상
   ③ 지방자치단체의 효율적·통일적 관리
   ④ 효율적인 지역개발의 수행

   정답 : ③
   해설 : 광역행정은 다수의 지방자치단체 혹은 지방정부들이 난립, 경합하여 행정적 분열을 존재시키고 있는 대도시권의 효율적·통일적 관리를 위하여 필요하다.

2. 다음의 설명이 맞으면 ○, 틀리면 ×를 선택하세요.

보통 자치단체의 조직개편에 의한 광역행정은 인접자치단체 간의 동등한 지위를 기초로 상호협조에 의하여 광역행정사무를 처리하는 방식을 뜻한다.

   정답 : ×
   해설 : 상기의 방법은 행정협의회에 의한 광역행정의 내용이다.
   보통자치단체의 조직개편에 의한 광역행정은 자치단체가 인접행정구역을 편입하거나 하급자치단체의 지위를 폐지하고 이를 흡수하는 방식이다.

3. 일반 도시와는 다른 행정조직과 관리방식이 요구되는 대도시 행정의 특징으로 적절치 않은 것은?
   ① 다원화 지역과 기능적 분화
   ② 행정서비스의 전달이 다수의 이해 당사자를 대상으로 한다.
   ③ 인구와 면적의 거대
   ④ 대도시 행정의 수혜 범위 측정용이

   정답 : ④
   해설 : 광역행정 : 현대도시에서 대도시의 경우 인구와 면적이 광역화되어 다양한 행정수요가

요구된다. 이는 경우에 따라서 부담자와 사용자 간의 괴리로 인한 분쟁의 소지가 될 수 있는데 이는 행정의 수혜범위를 명확히 측정하기 어려워 발생하는 문제이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 광역행정이 요구되고 있다.

4. 도시 공공서비스가 광역행정화되는 주된 이유가 아닌 것은?
① 교통과 통신의 발달로 인한 공간거리의 상대적 축소
② 공공시설의 투자와 관리의 중복으로 인한 비효율성 노출
③ 대도시권 내에서의 기능 분화로 인한 권력 내 자치단체의 재정적 불균형 초래
④ 단일 권역 내에서의 통합적 관리의 발달

정답 : ④
해설 : 광역행정 : 현대도시에서 대도시의 경우 인구와 면적이 광역화되어 다양한 행정수요가 요구된다. 이는 부담자와 수혜자 간의 괴리로 인한 분쟁의 소지가 될 수도 있다. 따라서 행정범위와 수혜범위를 일치시켜 단일행정권 내에서 부담과 수혜가 이루어지도록 하기 위하여 행정권역을 확대하게 되었고 이로 인해 광역행정이 등장하였다.

5. 동일한 도시권에 속하는 도시문제를 광역적으로 관리하는 방식 중에서 민주성이 가장 높은 것은?
① 협의회에 의한 공동처리방식 ② 행정구역 변경에 의한 방식
③ 자치단체조합의 설치방식 ④ 광역정부의 설치방식

정답 : ①
해설 : 협력방식별 공동처리방식이 가장 민주적이며 특히 협의회에 의한 공동처리방식이 자치단체조합의 설립에 의한 공동처리방식보다 민주적이다.

6. 다음 중에서 우리나라에서 시행되었거나 시행된 적이 있는 광역행정방식이 아닌 것은?

① 지방차지단체조합 ② 도시권 행정협의회

③ 특별지방행정기관의 설치 ④ 특별구의 설치

정답 : ④

해설 : 광역행정 : 현재 우리나라에서는 지방자치단체 조합과 행정협의회, 특별지방행정기관의 설치가 모두 가능하다. 그러나 지방자치단체조합은 수도권매립지 관리운영조합이 유일하였으나 지금은 해산되어 수도권매립지 관리운영공사가 설치·운영되고 있으며 특별구 설치에 의한 방법은 주로 미국에서 사용하는 것으로 교육구와 같은 방법으로 사용된다. 현재 우리나라의 경우 교육구의 형태를 갖추고 있지만 이는 자치권이 주어진 단계가 아니고 광역자치단체에 대한 교육청의 교육자치가 이루어지고 있다.

7. 광역도시 관리방식 중 가장 능률적이고 효과적이나 주민투표를 요하는 것은?

① 합병방법 ② 광역도시권 설치방법

③ 협정합의 방법 ④ 광역의회 방법

정답 : ①

해설 : 광역행정 : 우리나라에서 주민투표에 부칠 수 있는 경우에 해당하는 것으로는 합병이나 분리가 있다. 여기서 합병이란 둘 이상의 지방자치단체를 통합하여 하나의 지방자치단체로 하는 방법으로 이는 가장 능률적이고 효과적인 광역행정방식이다.

8. 다음의 내용을 서로 맞게 짝지어 보시오.

1. 지방자치단체조합에 의한 광역행정	A. 개별자치단체의 관할권을 넘은 지역적 범위에서 토지이용 산업배치와 공공시설을 계획적으로 꾀함으로써 도시권의 질서있고 효율적인 발전을 도모하는 방식
2. 특별지방행정기관에 의한 광역행정	B. 두 개 이상의 지방자치단체가 관련 자치단체간의 합의로써 설립된 법인을 통하여 행정을 수행
3. 광역계획에 의한 광역 행정	C. 중앙의 각 부처는 소관별 일선기관을 설치하여 이 기관으로 하여금 광역적 업무를 처리하도록 하는 방식
4. 상급자치단체에 의한 광역행정	D. 특정행정기능을 모단체로부터 수탁단체에 위탁하여 처리하는 사무의 공동처리 방식

정답 : 1–B, 2–C, 3–A, 4–D임.

해설 : 이외에도 특별지방 행정기관에 의한 광역행정, 지방자치단체가 필요에 의하여 수시로 행할 수 있는 자치단체 사이의 지원, 파견 및 연락회의 등도 비공식 협조와 대화 형태의 광역행정 방식으로 볼 수 있다.

참고문헌

김수신, '우리나라 지역행정의 변화와 전략', 사회과학론총 제1집, 청주대사회과학연구소, 1983.

김 원, 「도시행정론」, 박영사, 1987.

김안제, 「지역개발과 지방자치행정」, 대명출판사, 1988.

김안제 외, 「도시행정론」, 한국방송통신대학출판부, 1988.

김학로, 「도시화시대의 지방행정론」, 박영사, 1988.

김선웅 편, 「한국의 인구문제와 대책」, 한국개발연구원, 1976.

권태환, '도시화와 인구', 「한국사회론」, 민음사, 1980.

노융희, 「한국의 지방자치」, 녹원출판사, 1987.

대구시, 「시정백서」, 1994~1995.

대구시, 「시정정보」 제1호~18호, 1995.

박수영, 「도시행정론」, 박영사, 1995.

장지호, 「지방행정론」, 진명문화사, 1979.

서울대학교출판부, 「현대사회론」, 1978.

송병락 외, 「성장과 도시문제」, 한국개발연구원, 1980.

송병락 편, 「한국의 국토·도시·환경」, 한국개발연구원, 1979.

이성복, 「도시행정론」, 법문사, 1988.

이주희 외, '대도시권광역행정체계에 관한 연구', 한국지방행정연구원, 1988.

정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1984.

최상철 외, 「한국도시발전론」, 일지사, 1981.

최창호, '지방자치단체의 지방행정론', 한국지방자치학회, 1989.

한원택, 「도시 및 지방행정론」, 법문사, 1985.

한원택, 「도시 및 지방행정론」, 법문사, 1985.

현대사회연구소, 「현대사회」, 가을호(제 7권 8호),1987.

I.M. Balow, Spatial Diemension of Urban Goverment, *Reserch Studies Press,* New York, 1981

J.John Palen, The Urban World, *McGraw-Hill Book Company,* New York, 1987.

Philip Hauser and R. Gardiner, 'Urban Future: Trend and Prospects' in P. Hauser et al., *Population and the Urban Future,* State Universty of New York Press, Albany, 1982.

Memo

Memo

Memo

2016년도 공통교재

도 시 행 정 론

2016년 2월 일 인쇄
2016년 2월 일 발행

편 집 : 지방행정연수원 기획부

대표집필 : 국토교통부 도시정책과 기술사무관 박용선

검 토 : 충청북도 송기화

교 정 : 경상북도 한연옥

인 쇄 : 전북장애인보호작업장
TEL : (063) 227-9944
FAX : (063) 227-9947

※ 이 책자의 전문(全文)은 지방행정연수원 홈페이지 (www.logodi.go.kr)에 게재되어 있습니다.

☎ 문의 : 063-907-5048 지방행정연수원 기획협력과 과 장 정종훈
담 당 신은영

<비매품>