

# URBAN PLANNERS

광역도시계획, 회고와 전망

2020년 10월호  
제7권 제4호(통권19호)



한국도시계획가협회  
Korea Institute of Urban Planners

# URBAN PLANNERS

2020년 10월호  
제7권 제4호 (통권19호)

## 편집위원회

### 위원장

김흥순 \_ 한양대학교 도시공학과 교수

### 부위원장

조종렬 \_ 대한콘설탄트 도시계획부 전무이사

이재수 \_ 강원대학교 부동산학과 교수

## 편집위원

고진수 \_ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

김민수 \_ KG엔지니어링 도시건축본부 부장

양성모 \_ 국토교통부 서울지방국토관리청 과장

윤갑식 \_ 동아대학교 도시공학과 교수

윤은정 \_ 서울특별시의회 입법조사관

이삼수 \_ LH 토지주택연구원 수석연구원

이상훈 \_ 한양대학교 도시대학원 교수

이일희 \_ 제일엔지니어링 도시사업본부 이사

장옥련 \_ 한국토지주택공사 차장

정다운 \_ 오씨에스도시건축사사무소 실장

## 사단법인 한국도시계획가협회

### Urban Planners 제7권 제4호(통권19호)

인쇄 2020. 10

발행일 2020. 10

발행처 (사)한국도시계획가협회

04778 서울특별시 성동구 왕십리로10길 6

서울숲비즈포레 705호

Tel. 02)2291-4333 www.kiup.org

발행인 김홍배

편집인 김흥순

표지디자인 정다운, 이상훈, 김학민

편집·인쇄 디자인나무

표지 사진: 볼리비아 수도 '라파스(La Paz)' 도심 전경  
by 정다운©

ISSN 2713-5039

## Contents

### 03 권두언

대도시권 관리를 위한 광역도시계획

\_ 김현수(단국대 교수, 대한국토도시계획학회 회장)

### 05 Focus 광역도시계획, 회고와 전망

광역도시계획수립지침 개정의 기본방향

\_ 김중은(국토연구원 도시연구본부 연구위원)

수도권 3기 신도시와 광역도시계획의 과제

\_ 이수기(한양대학교 도시공학과 교수)

광역도시계획에서 광역교통계획의 방향

\_ 김채만(경기연구원 선임연구위원)

### 23 Practice

수도권 광역도시계획의 평가와 2040의 과제

\_ 이주일(서울연구원 도시공간연구실 선임연구위원)

행복도시권 광역도시계획 수립현황과 계획과제

\_ 조판기(국토연구원 국·공유지연구센터장)

부산권 광역도시계획 수립과 향후 과제

\_ 이동연(부산연구원, 선임연구위원)

### 39 기업탐방

토지주택연구원 황희연 원장

\_ 권 일(한국교통대학교 교수, (사)한국도시계획가협회 부회장)

### 45 도시·문화·유산을 찾아서

천장산 일대 근현대문화유산

\_ 김윤미(도시공학 박사)

### 52 News &

도시분야 관련 법률 개정내용 및 해설

정책제도, 판례 및 유권해석

### 55 KIUP Members

협회 행사 소식·동정

39



51



55





## 대도시권 관리를 위한 광역도시계획



**김현수**  
단국대 교수, 대한국토도시계획학회 회장

서울 인구는 10년째 줄고 있다.

서울 인구가 5.7% 감소하는 사이 경기도 인구는 12.3% 증가했다. 서울에서 경기도로 빠져나간 서울시민이 경기도민이 되어 서울로 통근한다. 통계청(2019)에 따르면 2045년 수도권 인구가 전국 인구의 51.6%로 증가하는데, 서울인구는 832만명으로 감소할 것이라고 한다. 서울 인구는 감소하는데 경기도 인구는 증가한다. 이유는 대부분 비싼 집값 때문이다. 서울이라는 한정된 공간에서 경제활동의 규모와 강도가 증가하니 주택가격은 오를 수밖에 없다. 현재 입주 중인 2기 신도시, 계획 중인 3기 신도시가 완성되고, GTX가 연결되면 서울인구는 더 빠져나갈 것이다. 이는 서울의 쇠퇴가 아니라 광역화이다.

일자리는 점점 더 대도시의 도심으로 들어온다.

외곽의 산업단지에서 일자리는 줄어드는데 신성장산업들, 특히 코로나 이후로 성장하는 언택트 산업, 플랫폼 기업들은 대도시의 중심지를 선호한다. 아마존과 애플, 구글의 성장이 놀랍다. 국내에서도 네이버와 카카오 등 언택트 산업의 약진이 눈에 띈다. 외곽의 산업단지에 있던 전통 제조업은 생산규모가 줄고 가동률도 낮아진다. ICT, BT, 연구개발, 스타트업과 벤처기업들은 교통망이 잘 발달되고, 인구가 밀집된 대도시권의 도심으로 모인다. 고속철도와 광역교통 등 교통망은 더욱 고속화되고 광역화된다. 게다가 교통수단간

의 연계(linkage)와 환승(transfer)이 발달한다. 사람들은 잘 발달된 환승역세권 근처의 주택을 선호한다. 중심도시에서 멀더라도 고속의 철도망을 통하여 편리하고 빠르게 통근할 수 있기 때문이다. 인구와 주택은 외곽으로 빠져나가고, 중심도시에는 일자리가 집중해 가는 형국이다.

인구와 산업이 대도시권(metropolitan area)으로 집중한다.

5대 광역대도시권은 면적으로는 국토면적의 30%이나 인구로는 80%를 차지한다. 상대적으로 집값이 비싼 대도시를 빠져나간 인구는 외곽의 신도시에서 대도시로 통근한다. 결과적으로 우리나라 대도시권의 통근시간은 세계 최고 수준이다. 수도권의 경우, 평균 통근거리가 점점 더 길어지는 추세다. 수도권광역급행철도(GTX) 등, 광역시마다 광역철도망 건설을 추진 중에 있다. 광역철도가 연결되면 중심도시의 인구는 감소하고 대도시권은 넓어질 것이다. 주택은 도심에서 빠져나가고, 일자리는 점점 더 대도시로, 도심으로 집중한다. 대도시권의 바깥지역은 급속한 소멸을 우려하는 쇠퇴지역이다. 인구의 소멸과 폐교, 빈집이 증가하는 지역으로서, 향후 대도시권과 그 바깥지역간의 연계가 균형발전의 중요한 이슈로 등장할 것이다.

5G 통신망의 등장은 산업을 초연결하고 플랫폼기업의 성장을 가져온다. 신성장 산업의 입지는 필연적으로 대도시, 그중에서도 중심지

로 집중하는 경향이 있다. 리처드 플로리다(Richard Florida) 교수는 《Who's your city?》에서 세계 인구의 6.5%만이 살고 있는 세계 10대 메가시티에서 세계 경제활동의 43%, 특허 건수의 57%, 유명 과학자의 53%가 활동하고 있다고 밝혔다. 왜 그렇게 많은 정치인, 리더, 학자들이 메가시티를 역설해 왔는지 수궁이 간다.


서울-인천-경기도는 점점 더 긴밀한 생활권, 경제권을 형성해 가는 중인데 광역교통망의 노선, 요금체계, 운영방식을 둘러싼 갈등이 이어진다. 서울에서 경기도로 이주한 후 서울까지 통근하는 이 사람들은 서울 시민인가, 경기 도민인가? 행정구역을 넘나드는 통행이 지속적으로 늘어남에 따라 시도간의 협력 필요성이 점점 더 커진다. 쓰레기 매립지를 둘러싼 갈등, 하수처리장 등 환경처리시설의 입지갈등은 시도간의 협력을 필요로 하는 대표적인 사안이다. 광역교통, 주택건설, 환경처리시설의 입지관리 등 대도시권 차원에서 풀어가야 할 일들이 많아진다. 3개 시도는 국토교통부와 함께 국토계획법에 의한 광역도시계획을 수립중이다. 세종시와 대전광역시, 충남도와 충북도에서도 광역도시계획을 수립중이다. 세종시가 들어선 이후로 주변 지역인구 감소가 심각하다. 정주여건이 좋은 행복도시로 충청권의 인구가 유입되기 때문이다. 수준 높은 정주환경과 기반시설이 집중된 세종시와 함께 인구중심지인 대전, 주변지역인 충청남북도 간에 인구와 산업, 기반시설을 적절하게 공유하고 배치하여 500만 충청권의 합리적인 광역권 관리가 절실한 실정이다.

부산-울산-경남도를 하나의 대도시권으로 통합하자는 '메가시티' 주장이 설득력을 얻고 있다. 수도권 인구집중이 가속화되고 있는 가운데, 조선, 자동차산업이 집중된 부산경남지역의 산업쇠퇴와 인구 감소가 심각한 수준이다. 현재와 같은 시도간의 경쟁 구도 속에서는 그 누구도 승자가 될 수 없다는 절절함 때문이라고 한다. 대구와 경북도가 행정구역 통합을 논의하고 있다. 원래 하나의 행정구역이었다가 분리되었던 것을 다시 통합하기 위함이다. 대표적인 소멸 우려 지역인 경북도와 광역시 중 인구감소세가 가장 빠른 대구광역시가 통합함으로써 제3의 대도시권으로 몸집을 키우고, 경쟁력을 높여가자는 취지이다. 위의 수도권, 충청권에서 수립중인 광역도시계획과

취지는 다르지만, 시도 단위의 도시관리에서 통합 대도시권관리로의 전환이라는 차원에서 일맥상통하는 움직임이다.

도시기본계획은 시군 및 시도라는 행정구역단위의 도시계획 수립과 관리이다. 일자리는 점점 더 도심으로, 주거는 외곽으로 확산됨에 따라 통근거리가 길어지는 광역화가 진행중이다. 환경처리시설과 광역교통 건설에 따른 갈등을 관리하는 일이 점점 더 중요해지고 있다. 이런 묵직한 이슈를 국토계획법에 의한 광역도시계획으로 관리해가기가 쉽지 않은 측면이 있다.

미국의 대도시권계획기구(MPO Metropolitan Planning Organization), 일본의 행정협의체 등도 이러한 고민의 산물이다. 우리 실정에 맞는 거버넌스 조직의 구축이 필요하다. 해외사례를 아무리 카피하더라도 우리 현실에 맞지 않으면 소용이 없음을 이제 경험으로 알지 않는가? 대도시권계획의 수립과 관리에는 주택, 도로, 철도, 환경, 하천, 자원 및 행정분담에 관한 법령과 제도가 연관되는데, 이런 조직과 제도를 일거에 만들어 내기가 쉽지 않을 것이다. 우선 관련 시도 간에 광역협의기구를 만들고, 관련법을 총괄할 수 있는, 총리실에 근거를 둔 법령이 필요하다. 계획의 성격은 현재처럼 전면적으로 새로운 계획을 수립하는 것이 아니라, 시도간의 광역적 사안(metropolitan issues)을 중심으로 하되 사안별 협의위원회를 두어서 조정안을 만들어내는 형식이 좋겠다.

가칭, '대도시권의 계획과 관리에 관한 특별법'이라는 새로운 법에 의한 '대도시권 관리계획'이란, 주택, 교통, 환경처리시설 등의 건설, 입지, 관리 등의 사안별 조정안을 통합하는 종합적 계획으로서, 총리실 산하에 대도시권관리위원회를 두는 것이다. 즉, 주택, 교통, 환경처리시설 등의 개별법을 대신하여 계획을 수립하고 건설, 관리하는 것이 아니라, 광역시도 간, 개별법 간의 충돌이 발생하는 쟁점사안별 조정을 목적으로 하는 계획과 기구를 말한다. 현재의 광역화 추이를 볼 때, 광역대도시권의 관리문제는 더 이상 미루기 어려운 중차대한 사안임을 절감한다. 인구의 80%가 모여 사는 대도시권 관리가 이제 국토관리의 시대이기 때문이다. 



# Focus

## 광역도시계획, 회고와 전망



### 광역도시계획수립지침 개정의 기본방향

김중은(국토연구원 도시연구본부 연구위원)

### 수도권 3기 신도시와 광역도시계획의 과제

이수기(한양대학교 도시공학과 교수)

### 광역도시계획에서 광역교통계획의 방향

김채만(경기연구원 선임연구위원)

## FOCUS

광역도시계획,  
회고와 전망

## 광역도시계획수립지침 개정의 기본방향

김 중 은 | 국토연구원 도시연구본부 연구위원

## 1. 「광역도시계획수립지침」 개정의 필요성

올해 ‘2020년 광역도시계획’의 목표연도가 도래함에 따라 작년 초 수도권권을 시작으로 행정중심복합도시권(대전권 포함), 대구권, 광주권, 창원권 등 여러 광역계획권에서 2040년을 목표연도로 하는 차기 광역도시계획을 수립하기 시작하였다.<sup>1)</sup>

또한, 작년 말 국토 전체를 다루는 최상위 공간계획인 ‘제5차 국토종합계획(2020~2040)’이 수립됨에 따라 목표연도 2040년 도시·군기본계획을 수립하는 시·군도 점차 늘고 있어, 광역도시계획이 하위계획인 도시·군기본계획에 토지이용 지침을 제시하는 등의 역할을 수행하기 위해서는 2040년을 목표연도로 하는 새로운 광역도시계획이 조속히 수립되어야 한다.

한편, 현행 지침에서는 광역도시계획을 통한 개발제한구역 조정을 ‘2020년 계획’에 한하도록 규정하고 있어, 현재 진행 중이거나 향후 추진예정인 공공목적의 개발제한구역 해제사업을 2020년 이후에도 지속적으로 추진하기 위해서는 2020년 이후의 개발제한구역 조

정 및 관리에 관한 정책방향을 담은 새로운 「광역도시계획수립지침」이 반드시 필요한 상황이다.

## 2. 「광역도시계획수립지침」 개정의 기본방향

현행 「광역도시계획수립지침」에는 광역도시계획의 수립목적을 크게 ‘① 광역계획권 내 공통이슈 해결을 통한 지속가능한 발전 유도, ② 대도시권의 도시경쟁력 강화, ③ 저성장시대에 대응한 인접 지자체 간 공동 도시계획 수립’의 세 가지로 제시하고 있다. 이와 같은 광역도시계획의 수립목적을 달성하기 위해서는 1) 광역도시계획만이 가지고 있는 ‘도시권 차원의 공간계획’ 기능을 성장관리전략에 맞추어 강화하고, 2) 광역도시계획이 여러 주체 간에 합의를 전제로 수립되는 만큼 이들 간의 협력적 거버넌스를 바탕으로 관련계획과의 연계를 통해 계획의 실행력을 제고해야 한다. 지금부터는 이들 두 가지 기본방향을 반영한 「광역도시계획수립지침」의 세부적인 개정내용을 살펴보기로 한다.

1) 개발제한구역의 조정을 위해 ‘2020년 광역도시계획’을 수립한 바 있는 나머지 부산권과 울산권(울산권의 경우 울산광역시 단일 행정구역 내에 개발제한구역이 지정되어 있어 광역도시계획이 아닌 도시기본계획을 수립하여 개발제한구역을 조정하고 있다)에서도 「광역도시계획수립지침」의 개정에 맞추어 차기 계획수립을 준비하고 있다.



## 1) 성장관리전략에 기반한 '도시권 차원의 공간계획' 기능 강화

### (1) 실증분석에 기반한 핵(核)-축(軸)-권(圈) 개념의 도시권 공간 구조 설정

인구감소 및 저성장 시대에 적합한 효율적인 공간구조 형성과 도시 서비스 공급 유도를 위해 핵(核)-축(軸)-권(圈) 개념이 유기적으로 결합되도록 광역계획권의 공간구조를 설정한다.

먼저, 인구 및 고용밀도의 변화, 시가지의 확산패턴 등 도시권의 성장패턴에 대한 실증분석 결과 행정기능 및 각종 도시서비스 기능이 집중되어 중심기능을 수행하고 있거나, 광역계획권의 미래상을 달성하기 위해 새로이 중심기능을 부여할 필요가 있는 지역을 광역계획권 내 중심지(核)로 설정하고 이들 중심지가 제공가능한 도시서비스 수준에 따라 중심지의 체계를 구분한다.

또한, 중심지가 효과적으로 기능할 수 있도록 중심지간 네트워크(발전축<sup>2)</sup> · 교통축)를 설정하되 환경적으로 보전할 지역(보전축<sup>3)</sup>)이 훼손되지 않도록 한다. 특히, 발전축의 경우 광역계획권 차원의 성장관리전략에 따라 단계별로 설정토록 하고, 난개발이 진행되고 있거나 예상되는 지역은 (가칭)'성장관리축' 또는 '성장관리권역'으로 설정하여 도시권의 건전한 성장을 유도한다.

마지막으로 각 중심지(核)의 영향권 및 중심지간 네트워크(軸)를 종합적으로 고려하여 자족적인 생활권(生活圈)의 범위를 설정하고 생활권 내 중심지가 제공가능한 도시서비스 수준에 따라 생활권의 위계를 구분한다. 생활권을 구분할 때는 공간구조 및 통근권뿐만 아니라 지역거점 응급시설, 광역권 근린공원 등 생활SOC의 범주에 해당하는 광역시설의 이용권(利用圈)도 함께 고려하도록 한다. 한편, 수도권과 같이 광역계획권의 범위가 넓고 다양한 기능의 중심지가 권역 전체에 고루 분포되어 있는 경우에는 생활권별로 공간구조 구상 및 기능분담계획, 부문별 계획 등을 보다 구체화하여 구상도 등과 함께 제시할 수 있도록 한다.

(2) 도시권의 성장관리 및 경쟁력 강화를 위한 토지이용계획 수립 유도  
광역도시계획의 '도시권 차원의 공간계획' 기능을 강화하기 위해서는 성장관리에 적합한 지역을 도시용지로 설정하고 이를 전략적으

로 활용하도록 유도하는 것이 필요하다.

인구감소 · 저성장 시대로의 진입에도 불구하고 현행 「광역도시계획수립지침」에서는 목표연도의 인구지표 달성에 필요한 토지수요량에 따라 이용유형(주거 · 상업 · 공업용지)별로 도시화예정용지 총량을 산출하는 방식으로 토지이용계획을 수립하도록 하고 있다. 그러나 앞으로는 이러한 목표인구를 원단위로 하는 전통적인 토지소요량 예측 방식에서 광역계획권 전체의 성장관리 측면에서 적합성 여부(도시간 · 생활권간 균형개발, 발전축 · 교통축 · 녹지축과의 정합성, 도시간의 연담화 방지, 기반시설의 확보, 환경과의 조화 측면에서 문제가 없는지 여부 등)를 판단하여 도시화예정용지를 계획하는 방식으로 전환해야 한다. 한편, 광역계획권의 미래상을 달성하거나 경쟁력을 강화하는 데 필요한 전략사업에 대해서는 개략적인 위치와 개발방향을 제시할 수 있도록 한다.

이와 더불어 토지이용계획 상 용지구분 기준에도 도시권의 성장관리 개념을 강화할 필요가 있다. 도시권의 성장관리 및 환경적 보전 가치를 반영하여 도시화예정용지 및 보전용지에 해당하는 요건을 재(再)정의하고, 자연녹지지역 및 계획관리지역이 해당되는 '기타용지'의 명칭을 '관리용지'로 변경하여 계획적 관리 개념을 강조한다. 특히, 새로이 수립되는 광역도시계획에서는 도시용지 · 보전용지 · 관리용지 중 환경 · 생태적으로 복원이 필요한 지역을 '복원용지'로 별도 구분하여 개발제한구역 훼손지 복구사업 등 각종 녹지 조성을 위한 대상지로 우선 지정토록 유도한다(표 1 참조).

### (3) 도시성장관리 및 환경적 기능을 고려한 개발제한구역의 조정 · 관리원칙 제시

새로운 「광역도시계획수립지침」에서는 개발제한구역의 도시성장관리 및 환경적 기능이 유지되도록 조정 · 관리원칙을 제시한다. 개발제한구역의 조정은 개발제한구역의 도시성장관리 기능 및 환경적 가치가 훼손되지 않는 범위 내에서 불가피한 공공수요에 한정하여 허용한다. 광역계획권의 녹지체계를 훼손하는 개발제한구역 해제는 원칙적으로 금지하며 광역녹지축 상에 이미 훼손된 지역에 대해서는 해제하여 활용하기 보다는 토지이용계획 상 복원용지로 지정하

2) 현행 지침에서는 '개발축(성장축)'이라는 용어를 사용하고 있으나 인구감소 등의 저성장 기조를 반영하여 '발전축'으로 변경한다.

3) '보전축'이라는 용어도 녹지체계 및 수계뿐만 아니라 생태계 전반을 고려한다면 환경계획에서 주로 사용하는 '생태축'으로 명칭 변경을 검토할 필요가 있다.

[표1] 광역도시계획 상 토지이용계획의 용지 구분 개정(안)

토지이용계획 상 용지 구분	현행	개정(안)
도시용지	용도지역상 주거·상업·공업지역	〈현행과 같음〉
도시화 예정용지	녹지지역 및 관리지역중 장래 도시용지로 이용할 지역, 개발제한구역 중 보전가치가 낮은 지역	녹지지역 및 관리지역 중 장래 도시용지로 이용할 지역, <u>개발제한구역 내 보전가치가 낮은 지역 중 광역계획권의 적절한 성장관리를 위해 해제하여 활용하는 것이 바람직한 지역</u>
보전용지	개발제한구역, 녹지지역 및 관리지역중 보전할 지역, 도시공원, 농림지역, 자연환경보전지역, 상수원의 수질보전 및 수원함양에 필요한 지역, 호소·하천구역 및 수변구역, 개발제한구역 중 보전할 지역 등 보전용도로 이용될 지역	녹지지역 및 관리지역중 보전할 지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 도시공원, 도시자연공원구역, 상수원의 수질보전 및 수원함양에 필요한 지역, 호소·하천구역 및 수변구역, <u>광역계획권의 성장관리 및 환경적 보전가치 측면에서 개발제한구역으로 존치해야 하는 지역</u>
복원용지	〈신설〉	<u>현재 도시용지, 보전용지, 관리용지 중 광역녹지축에 해당하거나 주변지역의 환경적 보전가치가 높아 생태적으로 복원이 필요한 지역</u>
관리용지	자연녹지지역 및 계획관리지역 등으로서 계획적 관리가 필요하거나 토지특성에 따라 보전용도로 설정할 필요가 있는 지역	자연녹지지역 및 계획관리지역 등으로서 계획적 관리가 필요한 지역

여 환경적 가치를 복원하도록 한다. 또한, 개발제한구역에서 해제된 지역은 원칙적으로 저밀도 개발을 유도하고 주변지역과 조화를 이루도록 경관계획 수립을 의무화한다.

## 2) 주체간 협력 및 관련계획과의 연계를 통한 계획의 실행력 제고

### (1) 광역계획권 내 이슈 해결을 위한 전략계획 형태로 수립을 유도

광역도시계획의 실행력을 제고하기 위해 종합계획보다는 전략계획 형태로 수립할 수 있도록 유도한다. 광역계획권 내 별다른 이슈가 없는 부문에 대해서도 불필요하게 계획을 수립하는 것을 방지하기 위해 토지이용·교통·환경·방재 등 모든 분야를 망라하는 종합계획 형태보다는 가급적 도시권 내 특정 이슈 해결이나 미래상 달성에 필요한 항목만을 대상으로 수립하는 전략계획 형태로 수립을 유도한다. 다만, '저성장시대에 대응한 인접 지자체간 공동 도시계획 수립'을 목적(즉, 도시·군기본계획을 대체하기 위한 목적)으로 수립하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」이라 한다) 제19조에 따른 필수항목을 모두 포함하여 「도시·군기본계획수립지침」에 부합하도록 계획을 수립하여야 한다.

### (2) 계획의 집행력 강화를 위한 광역도시계획협의회 상시 운영

광역도시계획의 집행력 강화를 위해 '광역도시계획협의회'를 상시 운영토록 한다. 현행 「국토계획법」(제17조의2)에도 계획수립 시 협

의·조정·자문을 위해 '광역도시계획협의회'를 구성하여 운영토록 규정하고 있으나, 사실상 거의 모든 광역계획권에서 계획수립 기간 동안에만 한시적으로 운영하고 있는 실정이다.

따라서 광역도시계획 수립 이후에도 수립된 계획의 적정성을 5년마다 주기적으로 재검토하고 광역계획권 내 현안사항을 상시 논의하여 해결할 수 있도록 '광역도시계획협의회'의 지속적 운영에 관한 사항을 관계 법령 및 「광역도시계획수립지침」에 규정할 필요가 있다. 이 때, '광역도시계획협의회'의 구성·역할·운영방식 등은 수립주체 간 합의를 통해 별도로 정할 수 있도록 유연성을 부여한다.

### (3) 동일 생활권 내 지자체 간 도시계획 및 환경계획 수립 협의 의무화

현행 '2020년 광역도시계획'에서는 단순히 1개 시·군 단위로 생활권을 구분한 후 각 시·군별로 도시기본계획 내용을 생활권 계획으로 대체하고 있거나, 2개 이상 시·군을 동일생활권으로 구분하였더라도 각 시·군의 도시기본계획 내용이 상충하여 이들을 제어할 수 있는 내용으로 생활권 계획을 수립한 경우를 찾아보기 어렵다. 따라서 광역도시계획에서 구분한 동일 생활권 내 또는 생활권간 경계에 접하고 있는 지자체간에는 광역시설의 수요를 유발하는 개발계획 수립, 개발제한구역의 조정, 광역시설 중 혐오·기피시설의 설치 등 인접 지자체에 영향을 미치는 도시계획이나 환경계획을 수립할 경우에 반드시 협의를 거치도록 하여 생활권 계획 내용의 실효성을 담보할 필요가 있다.



[표2] 「국토계획법」상 광역계획권과 「광역교통법」상 대도시권의 행정구역 비교

권역	광역계획권 (2020년 광역도시계획 기준)	대도시권 (「광역교통법 시행령」 별표1)
수도권	서울특별시, 인천광역시, 경기도	
부산권	부산광역시, 경상남도 양산시 · 김해시	부산광역시, 울산광역시, 경상남도 양산시 · 김해시 · 창원시, 경상북도 경주시
울산권	울산광역시	
창원권	경상남도 창원시 · 함안군 · 김해시	
대구권	대구광역시, 경상북도 칠곡군 · 성주군 · 고령군 · 청도군 · 경산시 · 영천시 · 군위군	대구광역시, 경상북도 구미시 · 칠곡군 · 성주군 · 고령군 · 청도군 · 경산시 · 영천시 · 군위군, 경상남도 창원군
광주권	광주광역시, 전라남도 장성군 · 나주시 · 화순군 · 담양군	광주광역시, 전라남도 장성군 · 함평군 · 나주시 · 화순군 · 담양군
대전권	대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도 공주시 · 계룡시 · 논산시 · 금산군, 충청북도 청주시 · 옥천군 · 보은군	

#### (4) 토지이용-교통계획 간 연계 강화로 광역시설 설치 자원 확보

토지이용과 교통계획은 상호보완적인 성격을 가지고 있음에도 불구하고 각각의 계획이 단편적으로 수립되어 전체적으로는 효율적인 계획이 되지 못하는 경우가 적지 않다. 또한 광역도시계획 수립만으로는 계획의 집행을 위한 독자적인 예산 확보가 어렵기 때문에 광역시설(특히 교통시설) 계획의 경우 관련계획의 내용(시설 설치를 위한 재원조달계획은 물론 시설의 배치계획까지도)을 대부분 그대로 수용할 수밖에 없다.

따라서 공간구조 구상을 위한 기본원칙의 하나로 '토지이용과 교통물류체계의 효율적 연계'를 제시하여 토지이용-교통계획 간 연계를 강화토록 유도하고, 광역도시계획에서 자체적으로 필요하다고 판단한 광역시설의 설치재원을 마련하기 위해 광역계획권과 유사한 권역으로 수립하는(표 2 참조) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」(이하 「광역교통법」이라 한다)에 따른 '대도시권 광역교통기본계획' 등과 연계하여 국비지원 방안을 강구토록 한다.


### 3. 맺음말

2000년대 초반 이후 참으로 오래간만에 인접한 지자체들이 함께 모여 머리를 맞대고 광역계획권의 발전을 위해 고민을 하고 있다. 광역도시계획의 특성상 도시권의 이슈를 발굴하고 이를 명문화하는 과정에서 수립주체간의 이해관계를 조정하는 데 여전히 많은 시간이 소요되고 있다.

2000년대 초반 '2020년 광역도시계획'을 수립할 당시와 비교하여

사회 · 경제적 여건도 크게 변화하였다. 우리 사회는 극심한 저출산 · 고령화 현상으로 인해 고령사회를 지나 초고령사회를 향해 달려가고 있으며 경제상황 또한 고도성장기를 지나 성숙 · 안정기에 접어들지 이미 오래다. 따라서 이번에 수립되는 '2040년 광역도시계획'에는 이러한 여건변화가 충분히 반영되어야 한다.

물론 현행 「광역도시계획수립지침」 하에서도 수립주체 간의 협력적 거버넌스를 통해 새로운 상황에 걸맞은 계획을 만들어 낼 수 있다. 하지만 계획의 틀을 제공하는 수립지침이 바뀌지 않는다면 계획수립 주체들의 열정과 노력에도 불구하고 새로운 시대에 부합하는 광역도시계획을 만들어내는 데 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 이번에 개정될 「광역도시계획수립지침」에는 위와 같은 내용들이 담기기를 간절히 희망한다. 그리고 개정된 지침에 따라 수립되는 '2040년 광역도시계획'도 개발제한구역의 조정 기능을 넘어서 수립주체 간 협력적 거버넌스를 통해 도시권 내 공통이슈를 해결하고 도시권의 경쟁력을 강화하기 위한 계획으로 작동할 수 있기를 기대해 본다. 

#### [참고문헌]

- 김중은 외. 2017. 광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역 중장기 관리방안 연구. 국토연구원.
- 김중은 외. 2019. 개발제한구역의 기능강화를 위한 제도 개선 방안 연구. 국토교통부.
- 김태환 외. 2017. 광역도시권의 경쟁력 강화를 위한 계획체계 발전 방향. 국토정책 Brief, 629.
- 대한국토 · 도시계획학회 · 국토연구원 · 충남연구원. 2019. 인구감소시대에 대응한 도시계획체계 개편방안. 국토교통부.

## FOCUS

광역도시계획,  
회고와 전망

## 수도권 3기 신도시와 광역도시계획의 과제

이 수 기 | 한양대학교 도시공학과 교수

## 들어가며

수도권 인구집중은 2019년도 12월을 기점으로 전국 인구의 50%를 넘어섰다. 수도권 면적은 우리나라 전체 면적의 11.8% 정도를 차지하고 있지만, 전국 인구의 50% 이상이 수도권에 몰려 살고 있다. 또한, 서울시의 인구가 감소추세로 접어들었지만, 경기도를 중심으로 수도권 인구는 계속 증가하고 있다. 수도권 인구집중은 국토균형 발전의 측면에서 비수도권과의 격차를 더욱 심화시킬 뿐만 아니라 수도권 광역화와 난개발, 주택가격 상승, 그리고 심각한 광역 교통 문제를 야기할 수 있다.

2016년도 수도권 가구통행실태조사를 통한 평균통근 시간을 살펴보면, 약 42.4분으로 평균통근시간 30분대의 뉴욕, 런던 대도시권과 비교할 때 상당히 높은 수준이다. 또한, 왕복 2시간 이상의 장거리·장시간 출퇴근이 증가하여 수도권 주민의 삶의 질을 하락시키는 주요 원인으로 작용하고 있다(국토교통부, 2019). 수도권 통근통행에서 장거리·장시간 출퇴근의 증가는 광역교통망이 준비되지 않은 상태에서 수도권 외곽에 주택 공급위주의 신도시 건설과 중소규모 택지 개발 사업이 진행된 것과 밀접한 관련이 있다.

그동안 진행된 1~2기 신도시 사업은 강남 접근성이 좋은 경부축에 위치한 신도시 사례를 제외하면 일자리를 중심으로 하는 경제적 자족성이 대부분 부족한 실정이다. 또한, 2기 신도시의 경우 서울 중심부로부터 30~40km 위치에 입지하고 있고, 광역교통망과 주민 편의 시설이 제대로 갖춰지지 않아 주민들의 삶의 질을 하락시키는 주요 요인으로 작용하고 있다.

이러한 시점에서 정부는 2019년 5월 제 3차 신규택지 추진계획을 통해 서울시와 연접한 수도권 5개 지역에 3기 신도시 개발사업을 발표하였다. 2기 신도시가 서울 중심부에서 한 시간 내외 30~40km 거리임에 반해, 3기 신도시 후보지는 서울 중심부에서 10km 반경의 근거리에 입지하고 있다. 수도권 2기 신도시 사업이 현재 진행중인 상황에서 서울시와 더 가까이 연접해 있는 3기 신도시 사업의 추진은 인근 도시와 1~2기 신도시에 영향을 미칠 것으로 판단된다.

수도권 3기 신도시 사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 해당 신도시 사업의 공간적 범위를 넘어 서로 연접하고 있는 지역의 공간을 체계적으로 정돈하고 관리할 수 있는 권역별 광역 공간계획이 필요하다. 또한, 수도권 공간구조의 골격을 형성하고 미래의 토지이용 방향에 영향을 미치는 광역교통계획도 매우 중요하게 고려해야 할 요소이다. 이를 위해 1~3기 신도시의 배경, 목적, 개발방향을 살펴보고 기존 도시와 신도시를 연계할 수 있는 광역도시계획 및 광역교통계획의 필요성을 도출하고 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## 수도권 3기 신도시 개발 사업

수도권 3기 신도시 사업의 특징은 기존의 1~2기 신도시 사업과의 비교·분석을 통해 이해하는 것이 바람직하다. 표 1은 수도권 1~3기 신도시의 목적과 계획방향 그리고 주요 특징을 비교하였으며, 그림 1은 수도권 신도시의 공간적 위치와 계획된 GTX 노선을 보여주고 있다.

[표1] 수도권 1~3기 신도시 개요

구분	1기 신도시	2기 신도시	3기 신도시
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택 공급</li> <li>내집 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택 공급</li> <li>거점조성 및 난개발 방지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택 공급</li> <li>자족 및 인프라 확대</li> </ul>
건설시기	1990년대	2000년대	2020년대
핵심기능	주거	주거+자족	복합(주거+산업)
계획방향	<b>[정주성 중시]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>서울 과밀 해소</li> <li>기능분담</li> </ul>	<b>[친환경 및 자족성 중시]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 광역거점 조성</li> <li>권역간 균형발전</li> </ul>	<b>[접근성 및 일자리 중시]</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>주택가격 안정</li> <li>자족, 편의성 제고</li> </ul>
특징	극심한 주택부족 및 열악한 주거수준, 신흥중산층의 주거 안정 등 고도성장기의 도시와 주택문제 대응형 도시모델	주택공급 확대와 국토 난개발 대응, 지속가능한 개발 패러다임, 수도권 외곽의 균형개발 지향의 광역적 도시모델	집값 안정과 서울 주거선호 대체기능의 광역인프라와 자족 및 도시서비스 특화형 도시모델
모도시 거리	20~25km 이내 0.5~1시간 이내 (위성형)	30~40km 이내 1시간 내외 (독립형)	10km 이내 30분 이내 (연접형)
도시규모	대규모(평균 3,033ha)	중대규모(평균 1,263ha)	중규모(평균 568ha)
인구밀도	중고밀(233명/ha)	중저밀(110명/ha)	중저밀(136ha)*
광역체계	기능분산형(베드타운)	거점육성형(자족도시)	연계확장형(전이도시)
자족기능	공공·금융·업무·유통·레저·휴양 시설 등 유치 (공장 등 산업시설 제한)	자족용지 10~15% 기준 (도시지원시설용지 도입, 판매, 업무, 연구, 문화, 산업 등 자족 용도 확대)	자족용지 12.3~26.9% 계획 (도시첨단산업, 기업지원허브, 특화단지 등)
기반시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>물리적 기반시설 중심</li> <li>자동차 중심 도로계획</li> <li>도시고속도로, 지하철 등 광역교통체계 (서울과의 연계성 중시)</li> <li>초기 입주여건 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시운영시스템 도입(GIS, ITS, U-City 등)</li> <li>보행·자전거 등 녹색교통, 교통·환승체계 도입으로 대중교통 지향</li> <li>편익시설 선조성 등 입주 불편 해소 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GTX, S-BRT 등 광역도시인프라 확충</li> <li>기존 신도시 등 주변지역 교통불편 해소</li> <li>철도망 중심 대중교통체계</li> <li>보육교육환경 조성</li> </ul>
환경계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>녹지축 형성과 생활권 단위 공원계획</li> <li>녹지율 12.5~25% 수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>그린네트워크, 생태공원, 경관계획 등 개념 도입</li> <li>녹지율 25~35%수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>쾌적한 정주환경</li> <li>공원·녹지 등 30%수준 계획</li> </ul>

자료: 3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립연구(윤정중 외 8인, 2020, p. 22)

1기 신도시는 1980년대 말 인구증가와 주택가격 폭등으로 인한 주택 시장 안정과 양질의 주택공급을 위해 서울 중심부로부터 20~25km 범위의 5개 지역인 분당, 일산, 평촌, 산본, 중동에 추진되었다. 1기 신도시는 계획부터 자족적 신도시보다는 서울의 과밀을 해소하고 주택가격을 안정화하기 위한 베드타운의 성격을 가지고 있었다. 그러나 직주 불일치로 인한 경제적 자족성 부족과 서울 의존형 베드타운 문제는 그동안 많은 논란이 되었다(전명진, 2000; 정다운·김훈순, 2010; 이수기 외, 2015). 1기 신도시는 서울의 과밀을 해소하고 양질의 주택공급과 주택시장 안정에 기여하였으나, 택지공급 위주의 개발로 모도시인 서울시에 대한 의존도가 여전히 높은 한계를 가지고 있다(이수기 외, 2015).

2000년대 들어와 서울시의 주택가격 급등과 수도권의 공간적 팽창으로 난개발에 대응하고 수도권 외곽의 균형발전을 도모하기 위해 2기 신도시 계획이 발표되었다. 이와 더불어 국가균형발전 차원에서 공공기관의 지방이전과 더불어 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 사업이 추진되었다. 수도권 2기 신도시의 특징은 서울 중심부로부터 상당히 먼 거리인 30~40km 떨어져 있는 독립형 신도시로 계획된 것이다. 일반적으로 신도시가 모도시와 가까울수록 위성도시나 베드타운 기능을 할 가능성이 높다. 이러한 배경에서 2기 신도시는 자족성을 강화하는 독립형 신도시로 볼 수 있다.

다음으로 2기 신도시는 수도권 지역에서 심화되고 있는 불균형 개발을 해소하고 난개발에 대응하기 위해 수도권 외곽의 자족적인 거점

도시 육성을 목표로 만들어졌다. 따라서 1기 신도시에서 부족하였던 자족용지를 10~15% 할당하였고, 일자리, 주거, 여가가 어우러질 수 있는 자족형 신도시를 지향 하였다. 그러나 2기 신도시 12개 지역에서 경부축 일부 신도시를 제외한 대부분의 신도시들은 자족성 부족으로 고용중심지로의 장거리 통근이 증가하고 있다. 또한, 광역 대중교통 인프라와 주민편의시설 등이 아직도 제대로 갖춰지지 않아 주민 불편이 높은 실정이다(김선재 · 이수기, 2020). 물론 이러한 현상은 시간이 지남에 따라 기업이 입지하고 일자리가 증가하면서 자족성이 높아지고 GTX와 같은 광역교통망도 도입되어 생활 불편 문제가 해소될 가능성도 있다.

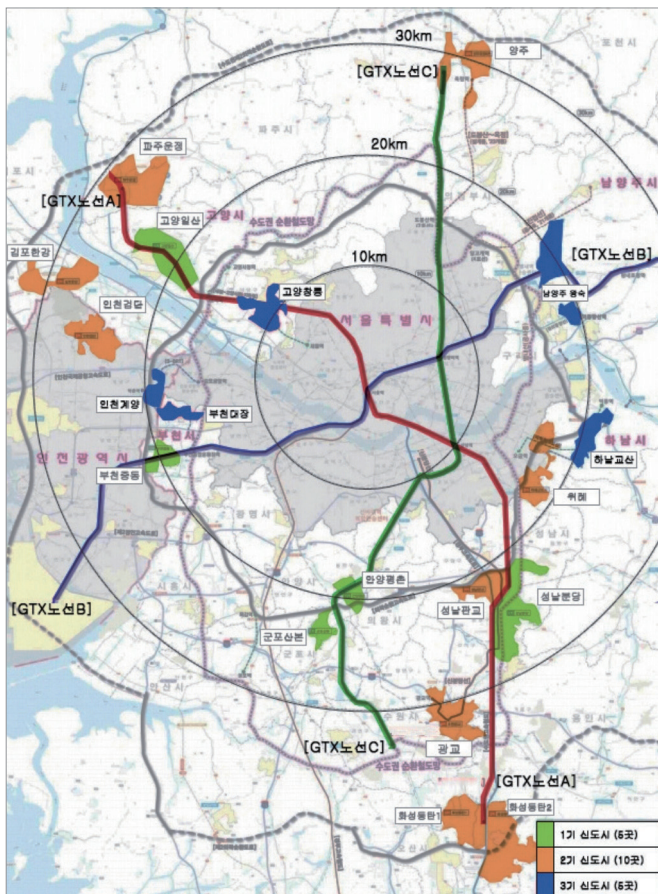
마지막으로 3기 신도시들은 2019년 5월 경기도 남양주 왕숙, 하남시 교산, 인천광역시 계양, 고양시 창릉, 부천시 대장 등 5개 지역을 대상으로 최종 결정이 되었다. 약 17.3만 호에 이르는 3기 신도시의 특성

은 주택시장 안정을 위한 주택공급 확대라는 측면에서 기존의 1~2기 신도시와 유사하나, 자족성 기능의 확충과 교통 인프라의 우선 공급 계획에 있어 차이가 있다. 3기 신도시들은 자족용지를 기존 신도시의 2배 수준(15~27%)으로 계획하고 있으며, 도시첨단산업단지, 기업허브, 청년창업주택, 복합쇼핑테마파크 등을 조성하는 계획을 포함하고 있다(국토교통부, 2019b). 또한, 1~2기 신도시에서 경험한 교통 인프라 시설 문제와 생활편의시설 불편문제를 초기에 해결하기 위한 여러가지 정책 방안을 제시하고 있다.

그럼에도 불구하고 3기 신도시 건설사업은 수도권 전체의 공간구조 차원과 수도권 구시가지 도시재생사업 그리고 동일한 권역에 위치하고 있는 1~2기 신도시를 고려할 때 여러 가지 문제를 가지고 있다. 이러한 문제는 3기 신도시가 상위계획에 해당하는 국토종합계획, 수도권 정비계획, 수도권 광역도시계획과 광역교통계획 등의 틀 속에서 계획의 정당성을 충분히 확보하고 있지 못하기 때문이다. 도리어 현재 계획 수립에 착수한 수도권정비계획(2021~2040), 광역도시계획(2040), 광역교통계획(2040) 등이 하위계획인 3기 신도시 사업을 반영해야 하는 상황이 되었다. 또한, 2기 신도시 사업이 아직 마무리 되지 못한 시점에서 서울로의 접근성이 매우 우수한 3기 신도시의 입지는 동일한 권역에 위치하는 2기 신도시의 수요를 저감시키는 요인으로 작용할 수 있다. 이 뿐만 아니라 3기 신도시 사업은 인근지역인 서울시와 경기도 구시가지 도시재생사업과 도시재생뉴딜사업의 진행에 부정적인 영향으로 작용할 가능성도 높다고 볼 수 있다.

### 광역도시계획과 신도시 개발 사업

광역도시계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)」에서 규정한 최상위 도시계획이며, 인접한 둘 이상의 지방자치단체를 포함하는 광역계획권의 장기적인 발전 방향을 제시하기 위해 수립되는 계획이다. 광역도시계획은 둘 이상의 연접한 도시공간이 외연적으로 연담화되고 팽창하면서 발생할 수 있는 무질서한 난개발을 선 제적으로 방지하는 것을 목적으로 한다. 또한, 대도시권 지역의 공간적 위계와 기능적 연계가 효율적으로 이루어질 수 있도록 장기적인 관점에서 발전 방향을 제시하는 것이 목적이다. 계획기간은 20년 단위이며 전 국 주요 대도시권 지역을 중심으로 2020년 계획이 이미 수립되었고, 2021~2040년 계획이 추진되고 있다. 국토계획법 체계에서 상위계획인 광역도시계획은 하위계획인 도시·군 기본계획에 우선



[그림1] 수도권 1~3기 신도시 위치도

자료: 국토교통부(2019b, p.2 도면 필자 수정)



하며 도시·군 기본계획의 내용은 광역도시계획과 계획의 정합성을 유지하는 것이 원칙이다. 그러나 광역도시계획은 상위계획으로서 하위계획의 방향을 제시하지만 법적 구속력을 가지고 있지는 않다. 광역도시계획 수립지역인 수도권은 서울특별시, 인천광역시, 경기도를 포함하는 인구 2,500만명 이상의 대도시권지역이다. 2020년 현재 우리나라 인구의 50% 이상이 수도권에 거주하고 있으며 경기도를 중심으로 인구가 지속적으로 증가하고 있다. 2009년도에 제시된 「2020년 수도권 광역계획」은 수도권 지역의 균형발전과 주민의 삶의 질 제고, 나아가 수도권의 국제경쟁력 강화를 위해 수도권 공간구조 재편을 위한 정책 방안을 제시하였다. 이를 위해 서울 의존형인 공간구조를 재편하여 수도권지역의 다핵분산형 공간구조를 강화하고 분산형 집중개발(decentralized concentration development) 전략을 통해 지역별 자족도시권 형성을 제시하고 있다(국토해양부 외, 2009).

그림 2는 2020년 수도권 광역도시계획에서 제시된 수도권 공간구조 골격 구상도이다. 현재 진행되고 있는 2040년 수도권 광역 도시계획의 공간구조 골격 구상이 세부적으로는 조금 다를 수 있지만, 그림 2와 유사하거나 권역이 더 분화될 것으로 판단 된다. 여기서 가장

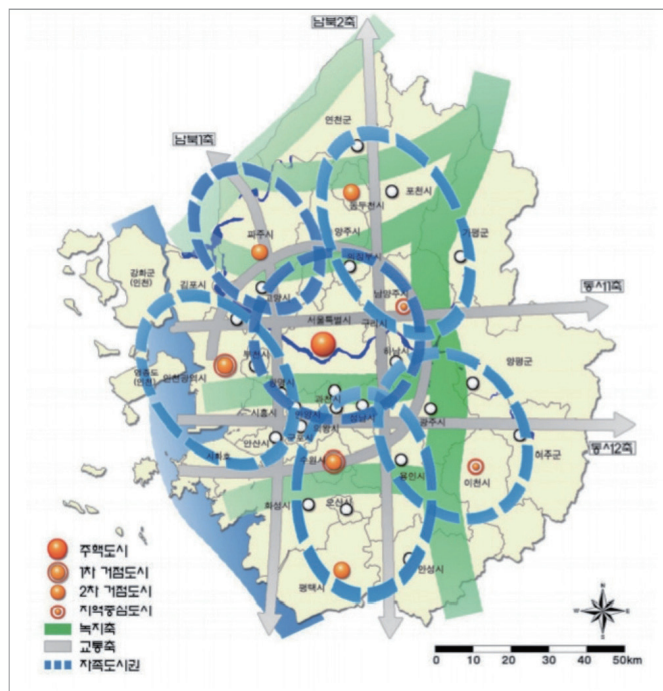
중요하게 고려할 부분은 수도권 전역을 광역생활권 단위의 권역으로 나누고 각 권역별 1차 거점도시, 2차 거점도시, 지역중심 도시 등을 제시하고 있다는 점이다. 수도권 전역이 6개의 권역으로 나누어져 있는데, 서울시를 중심으로 하는 중추관리권역, 파주(2차 거점도시)를 중심으로 하는 서북권역, 동두천(2차 거점도시)을 중심으로 하는 동북권역, 인천시(지역중심 도시)를 중심으로 하는 동남권역, 수원시(1차 거점도시)와 평택시(2차 거점도시)를 중심으로 하는 남부권역, 인천시(1차 거점도시)를 중심으로 하는 서남권역으로 구분되어있다(그림2 참조).

수도권 광역도시계획에서 제시하고 있는 공간구조의 골격 구상도는 거점도시와 지역중심도시를 거점으로 하는 광역 생활권역을 제시하고 있다. 광역 생활권 권역의 핵심은 직장과 주거가 근접해있고 대부분의 일상생활이 권역 안에서 편리하게 이루어지는 자족성의 확충이다. 각 권역별 자족성이 확충될 때 수도권 지역의 심각한 교통 체증이 해소되고 가구 통행시간과 통행거리가 단축되어 수도권 주민의 삶의 질이 향상될 수 있다. 따라서 수도권 지역에서 신도시 조성과는 같은 새로운 도시개발사업과 산발적으로 이루어지고 있는 중·소규모 택지개발 사업, 그리고 쇠퇴하고 있는 기존 도시에 대한 도시재생사업과 재건축·재개발 도시정비 사업 등은 광역도시계획의 틀 속에서 권역별 자족성 확보에 중점을 두고 추진될 필요가 있다.

### 광역교통계획과 신도시 개발사업

2019년 3월 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법(광역교통법)」에 근거하여 대도시권 광역교통위원회(광역교통위)가 설치되었다. 광역교통위원회의 주요 사업은 20년 단위의 대도시권 광역교통기본계획과 5년 단위의 시행계획을 수립하는 것이다. 현재 제1차 「대도시권 광역교통기본계획(변경)(2013~2020)」과 3차 시행계획(2017~2020)이 수립되어 있다. 그리고 현재 2차 기본계획(2021~2040)과 4차 시행계획(2021~2025) 수립에 착수한 상태이다.

광역교통기본계획과는 별도로 대도시권 광역화와 인구집중 심화, 그리고 중장거리 통근통행 문제 해결을 위해 2019년도 10월 「광역 교통 2030」(국토교통부, 2019a)이 발표되었다. 수도권 지역의 경우 GTX와 같은 급행철도를 도입하여 수도권 주요거점을 30분대로 연결하는 광역철도망과 수도권 순환고속도로망 확충, 그리고 빠르고 편리한 연계·환승 시스템 구축을 주요 목표로 삼고 있다(그림3 참조).



[그림2] 수도권 공간구조 골격 구상도

자료: 국토해양부 외(2009), 2020년 수도권 광역도시계획 (p.60)

「광역교통 2030」은 수도권 외곽의 신도시와 중소규모의 택지개발 사업에 따른 수도권 생활권의 광역화로 광역교통수요가 점차 증가하고 있어 일자리가 집중되어 있는 수도권 주요 거점으로 빠르게 접근할 수 있는 교통 인프라의 공급에 우선순위를 두고 있다.

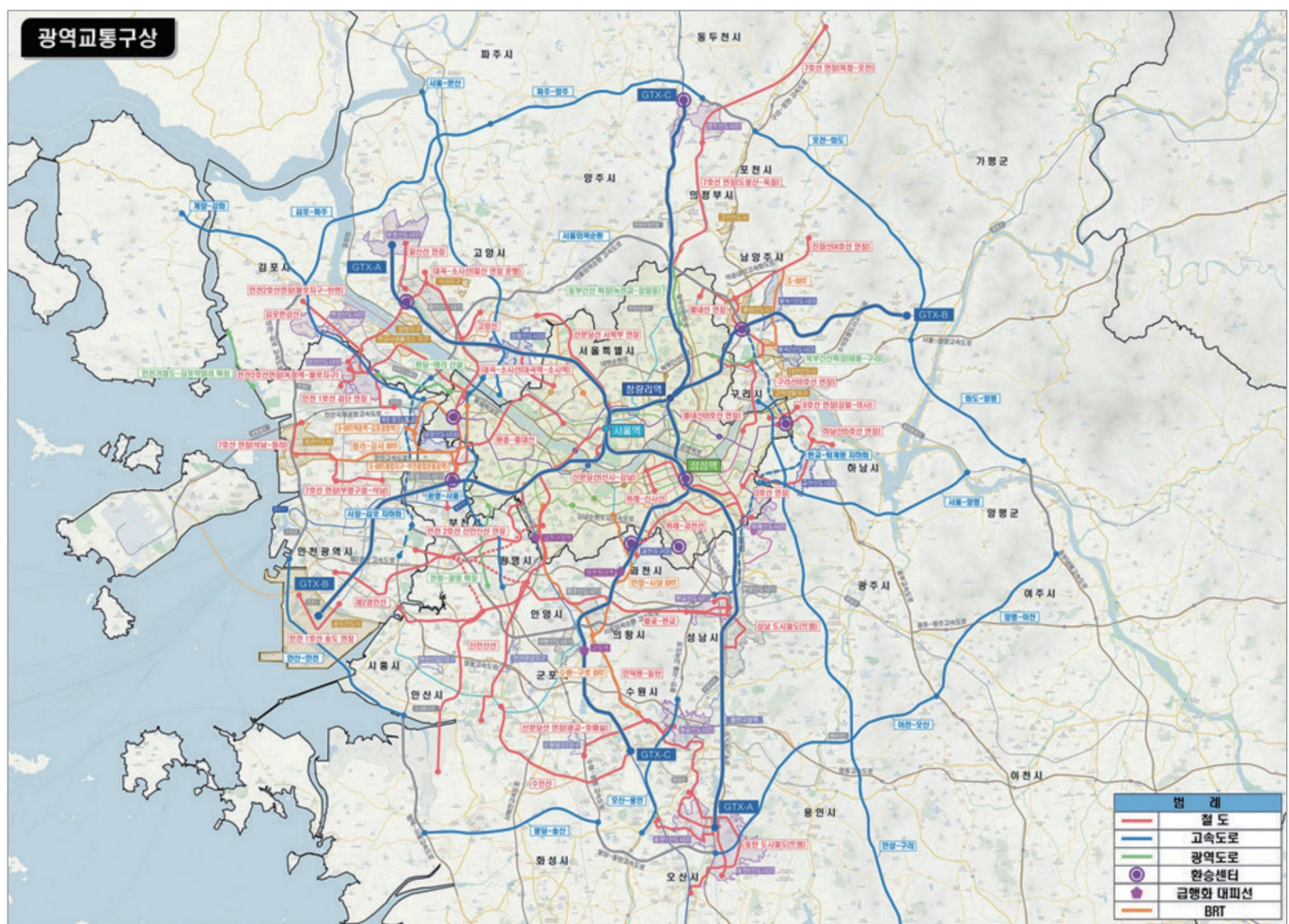
## 수도권 3기 신도시와 광역도시계획의 과제

### 3기 신도시와 광역도시계획

수도권 정비계획이나 광역도시계획 및 광역교통계획은 국토·도시

계획의 공간계획 위계에서 보면 상위계획에 해당한다. 이는 수도권 정비계획의 틀 속에서 광역도시계획과 광역교통계획이 먼저 수립된 후 토지이용 측면과 주요 교통거점을 고려한 도시개발사업이나 정비사업이 추진되어야 함을 의미한다. 예를 들어 서울중심부로부터 30~45km 거리에 건설된 2기 신도시는 10년 넘게 부족한 광역교통 문제가 이슈가 되고 있고, 이는 주민 삶의 질을 악화시키는 주요 원인으로 지적되고 있다. 이러한 문제는 광역교통계획의 틀 속에서 2기 신도시 사업이 체계적으로 추진되지 못했기 때문이다.

수도권 광역도시계획이나 광역교통계획은 3기 신도시의 도시문제나 교통문제를 집중적으로 해결하기 위해 작성되는 계획이 아니라



[그림3] 수도권 광역교통 구상도

자료: 국토교통부(2019a, 도면자료)



수도권 전역의 미래 공간구조와 균형발전 그리고 양적 성장보다는 질적 성장을 이끌어 낼 수 있는 주요 골격과 미래상을 제시하는 것이다. 이는 수도권 광역도시계획과 광역교통계획이 신도시뿐만 아니라 수도권의 쇠퇴하고 있는 구시가지와 고용이 밀집되어 있는 도심, 부도심, 주요 거점도시와 지역중심도시를 종합적으로 고려하여 추진되어야 함을 의미한다. 이러한 배경에서 현재 작성 중에 있는 수도권정비계획(2040), 수도권 광역도시계획(2040), 수도권 광역교통 계획(2040)은 향후 3기 신도시 사업 방향을 설정하고 미래 지향적인 신도시의 위상을 설정하는데 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 따라서 이들 광역계획은 20년 단위의 기본계획 뿐만 아니라, 급변하는 주변환경에 탄력적으로 대응할 수 있는 10년 단위, 5년 단위의 중기 계획으로 제시될 필요가 있다.

### 3기 신도시의 자족성과 직주근접

수도권 3기 신도시 사업을 살펴보면 가장 큰 특징이 신도시의 자족성 강화와 GTX와 같은 광역교통망의 확충을 통해 수도권 주요 거점로의 접근성을 획기적으로 개선하는 것이다. 이를 위해 기존신도시 두 배 수준의 자족용지를 확보하여 제2기 신도시 중에서 성공적인 모델로 인정받고 있는 판교사례를 벤치마킹하고 있다. 그러나 3기 신도시의 가장 중요한 정책적 목표가 신도시의 자족성 확보임에도 불구하고 3기 신도시와 주요거점을 30분대로 연결하는 GTX와 같은 광역교통망으로 인해 3기 신도시의 일부가 서울에 의존하는 베드타운이 될 가능성이 높아졌다.

3기 신도시의 자족성 확보를 위해서는 장기적인 관점에서 제2기 신도시인 판교의 성공요인을 벤치마킹하는 것이 필요하다. 이는 3기 신도시의 자족성 확보가 계획된 자족용지에 얼마나 많은 양질의 일자리를 유치 하느냐에 달려 있음을 의미한다. 예를 들어, 3기 신도시 계획 지역인 고양시 창릉이나 남양주 왕숙지구가 판교 테크노밸리에 입지하고 있는 네이버, 안랩, SK 케미칼, 한화테크윈과 기타 첨단기술관련 연구 기관에 버금가는 기업들을 유치할 수 있다면 강남지역의 수요를 흡수 하고 각 권역별 거점으로 성장할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다. 그러나 3기 신도시가 양질의 일자리를 유치하지 못한다면 서울과의 우수한 접근성으로 인해 서울에 의존적인 베드타운으로 전락할 가능 성도 상당히 높다고 볼 수 있다.

따라서 3기 신도시의 자족성을 높이기 위해서는 부가가치가 높은 일자리 유치 및 창출이 가장 중요한데, 이는 3기 신도시의 자족용지 활

용 방안이 중요한 과제임을 의미한다. 3기 신도시를 4차 산업혁명을 견인할 수 있는 고부가가치 산업의 중심지로 육성하기 위해서는 3기 신도시와 주변지역의 생활권을 연계하는 광역 권역별 특성화 정책이 필요하다. 나아가 첨단산업에 대한 산학협력체계를 구축하고 권역별 산업의 차별성을 가지는 산업입지 정책과 기업유치 정책이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 3기 신도시는 “직주균형”과 더불어 “직주근접” 정책을 초기부터 준비할 필요가 있다. 판교신도시의 경우 직주균형은 달성했지만 직주근접이 되지 않아 중·장거리 통행이 증가하였다. 이러한 이유는 판교의 높은 주택가격 상승과 관련이 있다. 따라서 3기 신도시의 경우 이런 현상에 대해 선제적으로 대응하고 직주균형과 더불어 직주근접이 이루어 질 수 있도록 하는 다양한 소득계층을 위한 주택 공급(affordable housing) 정책이 매우 중요하다고 할 수 있다.

### 3기 신도시와 구시가지 도시재생

수도권 1~2기 신도시 사업 이후 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정은 지난 수십년간 진행된 개발(development) 중심의 도시계획 패러다임에서 재생(regeneration) 중심으로 전환이 이루어지는 계기가 되었다. 도시재생사업은 기존 도시 내 쇠퇴 지역을 대상으로 크게 경제기반형과 근린재생형으로 나누어 추진되고 있다. 도시 내 쇠퇴지역을 활성화하고 일자리 창출과 주민 삶의 질 개선, 그리고 지역 공동체 회복 등을 목표로 지금까지 전국적으로 사업이 추진되었다.

그러나 정부주도의 도시재생사업은 민간투자를 견인하지 못하고 마중물사업으로 끝나는 경우가 많다. 도시재생 사업에 대한 한국건설산업연구원의 최근 보고서는 도시재생사업의 많은 사례에서 민간 자본을 견인하지 못하고 공공재원을 통한 시범 사업으로 끝나는 경우가 많았음을 지적하고 있다(이태희, 2020). 실제로 기존의 도시재생 사업 재원규모는 크지 않았고, 민간투자도 활성화되지 않아 주민들이 체감하기에는 한계가 있었다. 이러한 문제를 해결하고 도시재생 패러다임을 강화하기 위해 문재인 정부는 2017년 8월 주요 국정과제로 “도시재생 뉴딜사업” 5개년 계획을 발표하였다. 도시재생 뉴딜사업의 주요 내용은 매년 공적재원 10조원씩을 투입하여 5년 동안 500개의 구도심과 노후주거지를 활성화하는 것이다(이왕권 외, 2017). 현재 도시 재생 뉴딜사업은 “우리 동네 살리기”, “주거지 지원형”, “일반 근린형”, “중심시가지형”, “경제기반형” 등 5개 유형으로 나누어 추진

되고 있다(국정기획자문위원회, 2017). 그 동안 도시재생사업의 성공적인 추진을 위해서 여러 가지 정책적·제도적 방안이 제시되었다(박소영, 2015; 서수정·윤주선, 2015; 이왕건 외, 2017). 그러나 신도시개발사업과 도시재생사업, 그리고 도시재생 뉴딜사업은 광역적 도시계획의 틀이 없을 때 제로섬(zero sum) 게임으로 진행될 가능성이 높다. 이와 관련하여 이호준 외(2018)의 연구는 행정 중심복합도시가 건설된 세종특별자치시(세종시) 주변지역의 인구 유입 및 유출 자료 분석을 통해 세종시로 순유입된 인구 중 약 60%는 세종시와 연결하고 있는 시·군 지역으로 부터 유입된 것임을 실증분석한 바 있다. 이러한 현상은 세종시 뿐만 아니라 혁신도시와 인근의 구도심 지역의 관계에서도 분명하게 나타날 것으로 판단된다. 나아가 2기 신도시와 3기 신도시의 경우에도 인근의 구시가지로부터 인구유출 현상이 나타날 수 있고, 결과적으로 구시가지 도시재생사업을 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 신도시개발사업과 도시재생사업의 상충적인 관계를 해소하고 상생적인 관계로 나아가기 위한 전략이 매우 중요하다. 신도시개발과 구시가지 도시재생의 상생관계는 행정단위를 넘어가기 때문에 광역도시계획의 틀 속에서 설정되는 것이 바람직하다. 이와 유사한 맥락에서 서울에 인접한 3기 신도시의 개발과 동시에 GTX와 같은 광역교통망의 확충은 서울의 주택수요를 어느 정도 완화하는데 기여할 수 있겠지만 점차 쇠퇴하고 있는 서울시 구시가지와 수도권 주요도시의 구시가지 도시재생 사업에는 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서 3기 신도시 개발은 신도시 자체뿐만 아니라 주변지역의 도시특성을 고려한 광역 생활권 단위로 접근하는 것이 바람직하다.

### 3기 신도시 개발사업의 과제

수도권 3기 신 도시는 빠르게 변화하고 있는 국내외 여건을 반영하여 1~2기 신도시와는 차별적인 신개념의 미래지향적 신도시를 조성하는 것이 필요하다. 국내외적으로 확산되고 있는 기후변화와 재해, 재난, 전염병 확산 현상은 회복탄력성(resilience)이 강화된 새로운 개념의 신도시를 요구하고 있다. 더욱이 근미래에 다가올 인구감소와 초고령화 사회로의 진입은 수도권 외곽에 조성한 신도시와 중소규모의 택지개발 지구에 미치는 영향이 클 것으로 판단된다. 또한, IT 기술의 비약적인 발전과 COVID-19로 인한 비대면·비접촉 사회로의 전환은 전통적인 토지이용과 공간계획에 새로운 통찰력을 요구하고 있다. 나아가 소득증가와 생활수준의 향상과 더불어 주거와

도시공간에 대한 시민들의 기대수준이 매우 높아졌음을 고려할 필요가 있다. 따라서 3기 신 도시는 아파트 단지 위주의 획일적인 주거 공간과 도시경관이 아니라 소득수준에 따른 다양한 주거 형태의 주택공급과 수준 높은 도시경관을 제공해야 할 것이다. 또한, 인공지능, 자율주행, 드론 등 4차 산업혁명기술이 빠르게 발전하고 있는 상황에서 최소한 20년을 바라보고 새로운 기술과 생활양식이 고려된 미래지향적인 신도시를 공급하는 것이 필요하다.

나아가 3기 신 도시는 대부분의 일상생활을 신도시 생활권 안에서 편리하게 할 수 있는 생활 자족성이 확보되어야 할 것이다. 이러한 배경에서 서울 접근성이 가장 우수한 3기 신 도시는 동일한 권역에 입지 하고 있는 1~2기 신 도시와 중소규모 택지개발 지구 그리고 인근의 구시가지와 상생할 수 있는 연계교통 체계의 구축이 중요하다고 판단된다. 만약 연계교통 체계가 제대로 구축되지 않는다면, 3기 신 도시는 인근지역과 상호보완관계를 만들지 못하고 2기 신 도시나 구시가지 쇠퇴와 같은 새로운 문제를 야기할 수 있다. 따라서 3기 신 도시와 동일한 권역에 속하는 1~2기 신 도시 및 구시가지와 제로섬 관계가 아니라 장기적인 관점에서 상생적인 시너지를 발휘할 수 있는 플러스섬(plus sum) 관계로 발전시키는 것이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

마지막으로 3기 신 도시는 1~2기 신 도시에서 경험한 선(先)개발 후(後)교통·생활 인프라 공급으로 나타난 교통문제와 생활 불편문제를 최소화 할 수 있도록 대중교통체계와 생활인프라 공급을 동시에 진행할 필요가 있다. 2기 신 도시의 주거 환경만족도 영향을 평가한 김선재 외(2020)의 연구에 의하면 대중교통, 상업시설, 교육환경 등이 2기 신 도시의 주거환경 만족도에 영향을 미치는 가장 중요한 요인으로 나타났다. 따라서 2기 신 도시의 입주 시기와 이러한 대중 교통 및 생활환경 인프라 공급시기가 큰 차이가 나지 않도록 하거나 차이가 날 경우 주민 생활불편을 완화해 줄 수 있는 정책 대안이 미리 마련될 필요가 있다.

### 나가며


수도권 3기 신 도시 개발과 대심도 수도권 광역급행철도인 GTX 건설, 그리고 수도권 순환 고속도로를 포함한 광역교통 인프라의 구축은 수도권 공간구조와 토지이용에 상당한 파급효과를 가져올 것으로 판단된다. 3기 신 도시 개발은 우리가 현재 경험하고 있는 기후변화와



재해·재난, 저출산·고령화, 인구감소와 저성장, 4차 산업혁명기술의 비약적인 발전 등 패러다임의 전환기에 추진되고 있다. 따라서 3기 신도시 사업은 미래의 변화를 반영하고 기존 신도시와 차별성 있는 개념과 설계전략이 반영된 미래형 신도시의 새로운 모형을 제시할 필요가 있다.

이를 위해 3기 신도시는 수도권 내 광역 생활권의 권역별 자족성을 증대시키고 신산업을 성장시킬 수 있는 거점도시로 육성될 필요가 있다. 또한, 3기 신도시와 동일한 권역에 분포하고 있는 1~2기 신도시와 중소규모 택지, 그리고 쇠퇴하고 있는 구시가지와 서로 상생관계를 유지할 수 있는 정책방안이 중요하다. 이러한 배경에서 3기 신도시와 주변지역을 통합적으로 관리할 수 있는 정책수단으로서 광역도시계획과 광역교통계획의 역할은 매우 중요하다고 판단된다.

다행스럽게도 2019년도 3월 “대도시권 광역교통위원회”의 설립으로 수도권 광역교통 인프라의 신설이나 폐지의 법적 근거와 예산이 확보되었다. 이는 향후 대도시권 교통인프라 문제뿐만 아니라 광역권 도시를 포함하는 “대도시권 광역도시계획 위원회”로 나아갈 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 판단된다. 같은 맥락에서 수도권의 장기 비전을 담고 있는 수도권 ‘광역도시계획’과 ‘광역교통계획’ 그리고 ‘수도권 정비계획’은 3기 신도시 개발사업뿐만 아니라 지방 정부에서 시행하는 다양한 유형의 개발사업이나 정비사업에 우선 하는 상위계획으로 자리매김을 할 수 있어야 한다. 이러한 광역도시계획과 광역교통계획을 통해 도출된 미래지향적인 공간구조와 광역 인프라 계획이 해당 지방정부의 계획 비전과 연계 및 피드백 과정을 거쳐 실현가능한 대안으로 제시될 수 있어야 할 것이다. 나아가 광역도시계획과 광역교통계획은 3기 신도시를 포함하는 광역생활권 권역별 자족성 증대

와 경쟁력 강화 뿐만 아니라 다양한 유형의 개발 사업과 정비사업을 체계적으로 진행하고 효율적으로 관리하는데 유용한 수단으로 활용되어야 할 것이다. 

#### [참고문헌]

- 국정기획자문위원회. 2017. 문재인 정부 국정운영 5개년 계획(2017.7).
- 김선재 · 이수기. 2020. 수도권 2기 신도시 주거환경만족도 요인 분석: 웹크롤링과 텍스트 마이닝을 활용하여. 대한국토·도시계획학회 2020년 춘계산학 학술대회 발표논문.
- 박소영. 2015. 도시재생사업 실효성 제고를 위한 국가재정지원체계 개선방안. 국토연구원 연구보고서.
- 서수정 · 윤주선. 2015. 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선연구. 건축도시공간 연구소, 정책연구보고서
- 윤정중 외 8인. 2020. 3기 신도시 개발전략 및 계획기준 수립연구. 한국토지주택공사 토지주택 연구원 보고서.
- 이태희. 2020. 민간참여도시재생사업 활성화 방안-마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어. 건설 ISSUE 포커스, 한국건설산업연구원.
- 이왕건 외 6인. 2017. 도시재생사업의 미래전망과 발전방안. 국토연구원 보고서.
- 이호준 · 이수기 · 박선주. 2018. 세종시 개발이 주변지역 및 수도권 인구이동에 미치는 영향 분석-인구이동(2006-2016) 자료를 활용한 변이할당 분석을 중심으로. 「국토계획」, 53(2), 85-105.
- 전명진. 2000. 수도권 신도시 주민의 통근통행 특성분석. 「한국지역개발학회지」, 12(2): 157-172.
- 정다운 · 김홍순. 2010. 수도권 1기 신도시의 자족성 및 중심성 분석. 「한국도시지리학회지」, 13(2): 103-116.
- 국토교통부. 2019a. 광역교통비전 2030. [http://www.molit.go.kr/mtc/USR/N0201/m\\_36770/dtl.jsp?lcm=page=3&id=95083000](http://www.molit.go.kr/mtc/USR/N0201/m_36770/dtl.jsp?lcm=page=3&id=95083000).
- 국토교통부. 2019b. 수도권 주택 30만호 공급방안에 따른 제3차 신규택지 추진계획. [http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m\\_71/dtl.jsp?lcm=page=3&id=95082247](http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcm=page=3&id=95082247).
- 국토해양부, 서울특별시, 인천광역시, 경기도. 2009. 2020년 수도권 광역도시계획(변경). <https://www.gg.go.kr/archives/2153038>.

## FOCUS

광역도시계획,  
회고와 전망

## 광역도시계획에서 광역교통계획의 방향

김 채 만 | 경기연구원 선임연구위원

## 1. 머리말

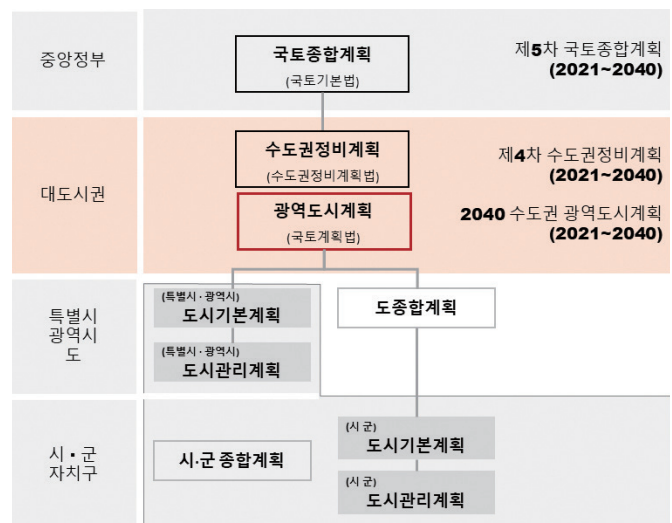
광역도시계획 수립지침은 광역도시계획의 4가지 의의를 제시하고 있다. 첫째, 광역도시계획은 인접한 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역에 대하여 장기적인 발전 방향을 제시하거나 시·군간 기능을 상호 연계함으로써 적정한 성장관리를 도모한다. 둘째, 시군의 범위와 기능이 외연적으로 확산되고 연담화 됨에 따라 이들 지역을 하나의 계획권으로 묶어 효율적으로 관리함으로써 무질서한 확산을 방지한다. 셋째, 지방자치단체 간 상호협조를 통하여 광역시설을 합리적으로 배치하는 등 규모의 경제를 확보하여 투자 효율성을 제고 하고 중복투자를 방지한다. 넷째, 쾌적한 환경을 조성하여 광역계획권의 지속가능한 발전을 도모하고 주민의 삶의 질을 제고 한다.

광역도시계획은 중심도시를 기준으로 인접한 도시가 연담화되어 하나의 생활권으로 발전한 지역의 지방자치단체가 개별적으로 도시계획을 수립함으로써 해결하지 못하는 도시문제를 대처하기 위한 제도이다. 도시계획은 공공의 목적을 달성하기 위하여 토지에 규제를 부과하는 제도이다. 사유재산권을 규제하는 관계로 개별도시가 도시계획을 수립·집행하는 것에 어려운 점이 있다. 몇개의 도시가 공동으로 광역도시계획을 수립하고 집행하는 것은 더욱 어렵다. 본 글에서는 우선 광역도시계획의 위상 및 성격, 계획수립의 기본원칙, 포함될 내용, 2020 수도권 광역교통계획에서 광역교통계획의 내용 및 한계를 살펴본다. 다음으로 광역교통기본계획의 과거와 현재, 광역교통 2030에 대해서도 살펴본다. 마지막으로 앞에서 살펴본 내용을 토대로 2040 수도권 광역도시계획에서 광역교통계획의 방향을 제시하고자 한다.

## 2. 광역도시계획

## 1) 위상 및 성격

우선 국토종합계획은 광역도시계획의 상위계획이며, 국토종합계획 중 부문별 계획도 광역도시계획의 상위계획이 된다. 지역계획중에서는 광역권개발계획과 수도권정비계획이 광역도시계획의 상위계획이 된다. 광역도시계획을 수립할 경우에는 이러한 상위계획과 조화를 이루어야 한다. 둘째, 광역도시계획은 광역계획권 전체를 하나의 계획단위로 보고 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 도시군계획 체계상의 최상위계획으로서, 광역계획권내 시·군들의 도시군기본계획, 도시군관리계획 등에 대한 지침이 된다. 다만, 도시군기본계획과 도시군



[그림1] 대도시권 광역도시계획의 위상

**[표1] 광역도시계획 수립의 기본원칙**

구분	세부 원칙
포괄성	① 여건의 변화에 탄력적으로 대응하기 위하여 포괄적이고 개략적으로 수립 ② 필요한 경우 특정부문에 대하여는 하위계획에 명확한 지침을 제시할 수 있도록 구체적으로 수립 ③ 광역도시계획 및 구상도는 하위계획 수립에 차질이 없도록 명확한 용어를 사용하고, 일반인도 알기 쉽도록 분명하게 표현
연계성	④ 상위계획의 내용을 수용하고 하위계획 및 다른 법령에 따라 시·군내 주요 계획 등 관련계획을 충분히 고려하여 수립 ⑤ 단순히 미래상을 제시하기 보다는 이를 실현할 수 있는 체계화된 전략을 제시하여야 하며, 계획내용이 하위계획과 환류되어 상호 연계될 수 있도록 함
합리성	⑥ 목표·전략 및 지표를 예측하고 부문별 계획이 상호 연계되도록 하고 산출근거 제시 ⑦ 계획내용은 실현성을 고려하여 합리적이며 일관성 있게 수립하고, 각 계획의 배경·근거 및 내용을 설명하는 현황도 및 구상도 작성
친환경성	⑧ 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 위하여 자연환경·경관·생태계·녹지공간 등의 보전 및 확충에 주력하여 쾌적하고 살기 좋은 환경이 조성될 수 있도록 계획 ⑨ 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경, 상수원과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립 ⑩ 환경친화적으로 계획을 수립 ⑪ 기후변화에 따른 재해취약성 분석을 통해 광역계획권의 다양한 재해위험을 파악하고, 부문별 계획 수립시 반영하여 재해피해를 최소화

자료: 국토교통부 훈령(2013), "광역도시계획수립지침"

관리계획 등 하위계획이라 할지라도 전략적으로 중요한 사항이 있을 경우에 환류조정하여 수용한다. 셋째, 광역도시계획은 시·군별 기능분담, 환경보전, 광역시설과 함께 광역계획권내에서 현안사항이 되고 있는 특정부문 중심으로 계획을 수립할 수 있다. 넷째, 광역도시계획이 종합적인 계획으로서 도시군기본계획에 포함되어야 할 내용들을 모두 수용하여 수립하는 경우, 광역계획권에 관할구역 전부가 포함된 시·군은 도시군기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.

## 2) 계획수립의 기본원칙

광역도시계획 수립의 기본원칙은 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 포괄성, 다른 상하위 계획과의 관계를 고려한 연계성, 계획 내부 내용의 논리적 체계에서의 합리성, 미래 세대에게 좋은 환경을 물려주기 위한 친환경성을 갖추어야 한다. 이와 같은 4가지 대분류 원칙을 실현하기 위한 11개 세부 원칙이 있다(표 1).

## 3) 포함할 내용

광역도시계획에서 포함할 내용은 대분류 6개 항목에 소분류 12개 항목이다. 대분류 항목은 우선 계획의 목표와 전략, 광역계획권의 현황 및 특성, 공간구조 특성, 부문별 계획, 개발제한구역의 조정, 집행 및 관리계획이다. 부문별 계획은 8개 분야로 구분하고 있으며, 여

섯 번째 교통 및 물류유통체계와 일곱 번째 광역시설이 광역교통과 관련된 내용이다. 광역도시계획의 기본 목적은 광역계획권의 기능분담계획 및 토지이용계획이다. 기본 목적인 기능분담계획 및 토지이용계획과 교통 및 물류유통체계·광역시설계획은 상호보완 관계에 있기 때문에 분리할 수 없다. 따라서 광역도시계획에서 토지이용과 교통 및 물류유통체계·광역시설계획은 정합성을 확보하여야 하며, 정합성이 계획의 집행력을 높일 수 있다.

**[표2] 광역도시계획에 포함할 내용**

대분류	소분류
(1) 계획의 목표와 전략	—
(2) 현황 및 특성	—
(3) 공간구조 구상	①여건변화 및 전망분석 ②주요지표 제시 ③공간구조의 골격 구상(개발축, 교통축, 녹지축 설정) ④생활권의 설정
(4) 부문별 계획	①기능분담 및 토지이용계획 ②문화·여가 공간계획 ③녹지관리계획 ④환경보전계획 ⑤교통 및 물류유통체계 ⑥광역시설계획 ⑦경관계획 ⑧방재계획
(5) 개발제한구역의 조정	—
(6) 집행 및 관리계획	—

자료: 국토교통부 훈령(2013), "광역도시계획수립지침"

[표3] 2020 수도권 광역도시계획의 교통 및 물류유통체계 계획 내용

핵심과제	전략 및 실천과제
$T_1$ . 대중교통 중심의 효율적 광역교통체계 구축	$S_1$ . 다핵분산형 공간체계에 부합하는 광역교통망체계 구축 $S_2$ . 대중교통시설의 확충과 운영체계의 개선 $S_3$ . 이용자 중심의 종합환승체계 구축 $S_4$ . 수도권 종합화물수송체계의 구축
$T_2$ . 토지이용과 연계강화 및 환경친화적 교통시설 확충	$S_5$ . 친환경적 교통체계 구축 $S_6$ . 교통수요관리정책의 강화 $S_7$ . 토지이용과 교통계획간의 정합성 유지 강화 $S_8$ . 종합적인 광역교통행정체계의 구축
$T_3$ . 공항·항만 시설의 확충 및 정비	$S_9$ . 동북아 국제교역기능의 강화를 위한 공항·항만 시설의 확충 $S_{10}$ . 남북통일에 대비하여 간선교통시설의 확충

자료: 국토해양부·서울시·인천시·경기도(2009), “2020년 수도권 광역도시계획-’09.4. 변경사항 반영 -”

#### 4) 교통 및 물류유통체계계획

광역도시계획 수립지침에서 제시하는 교통 및 물류유통체계 계획에서 중점적으로 다루어야 할 내용은 4가지로 압축된다. 첫째는 상위계획인 ‘국가기간교통망계획’과의 정합성을 확보해야 한다. 둘째는 광역교통시설(도로, 철도, 항만, 공항 등)과 물류유통시설의 입지·설치 및 관리에 관한 방향을 제시한다. 셋째는 광역교통시설 및 물류유통시설의 기능을 유지하기 위한 관리방안을 제시한다. 넷째는 광역차원에서 대중교통을 통해 교통량을 처리해야 할 구간을 선정하고 투자 우선순위 계획을 마련하는 등 대중교통활성화 방안을 제시한다. 2020 수도권 광역도시계획의 교통 및 물류유통체계계획은 3가지 핵심과제와 10가지 전략 및 실천과제를 제시하였다. 간략하게 정리하면 “2020년까지 수도권에 토지이용계획과 연계하여 친환경 교통수단인 대중교통 중심으로 광역교통체계를 구축하고, 남북통일에 대비하여 공항, 항만 및 간선교통시설 설치”를 제안하였다. 2020 수도권 광역도시계획의 광역교통계획을 2040 수도권 광역도시계획에 적용하여도 부족함이 없어 보인다. 유일한 흠이라면 집행력이 없는 계획이 되었다는 것이다. 금번 계획에서는 이를 보완할 수 있는 방안 요구된다.

### 3. 광역교통기본계획

도시계획의 광역도시계획과 유사한 성격을 갖는 교통계획이 광역교

통기본계획이다. 광역교통기본계획은 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법(이하 “대광법”이라 한다)」에 따라 “대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결하기 위한 목적”으로 다음의 7개 항목을 내용에 포함하여 수립한다. 첫째, 대도시권 광역교통의 현황 및 장기적인 교통수요 예측에 관한 사항, 둘째, 광역교통 기본계획의 목표 및 단계별 추진전략에 관한 사항, 셋째, 광역교통체계의 개선 및 광역교통 수요의 관리에 관한 사항, 넷째, 광역교통시설의 장기적인 확충 및 다른 교통시설과의 연계에 관한 사항, 다섯째, 대도시권 대중교통수단의 장기적인 확충 및 개선에 관한 사항, 여섯째, 광역교통시설의 건설에 필요한 재원조달의 기본방향과 투자의 우선순위에 관한 사항, 마지막으로 그 밖에 대도시권 광역교통의 개선을 위하여 대통령령으로 정하는 사항이다. 요약하면, 대광법의 광역교통기본계획은 “대도시권 교통문제를 해결하기 위한 광역교통체계, 광역교통시설 및 대중교통수단의 확충·개선 방안에 대한 계획”이다.

광역교통체계는 광역교통 수요의 교통수단(버스, 철도, 개인교통)별 분담 비율을 설정하는 것이다. 광역교통시설은 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 광역도로, 광역철도, 광역철도역 인근 주차장, 공영차고지, 화물자동차 휴게소, 간선급행버스체계, 환승센터·복합환승센터이다. 따라서 광역교통기본계획은 설정된 광역교통체계를 달성하기 위한 8개의 광역교통시설의 위치, 규모, 건설시기를 결정하는 것으로 대도시권 교통시설의 물리적 골격을 결정하는 계획이라 할 수 있다. 대도시권 대중교통수단에 대한 확충은 철도 노선과



[표4] 광역교통 2030의 10대 핵심 추진과제

구분	10대 핵심 추진과제
① 세계적 수준의 급행 광역교통망 구축	① 주요 거점을 30분대에 연결하는 광역철도망 구축 ② 네트워크 강화를 통한 도로의 간선기능 회복
② 버스·환승 편의증진 및 공공성 강화	③ 광역버스의 대폭 확대와 서비스 향상 ④ 빠르고 편리한 연계·환승 시스템 구축 ⑤ 교통비 부담 경감과 공공성을 강화
③ 광역교통 운영관리제도 혁신	⑥ 선제적 광역교통대책으로 주민 불편 최소화 ⑦ 광역교통시설 투자체계 개편 ⑧ 광역교통정책 이행력 강화
④ 혼잡·공해 걱정 없는 미래교통 구현	⑨ 마음껏 숨 쉴 수 있는 대중교통 중심 도시 실현 ⑩ 최종목적지까지 끊임없는 서비스 제공

자료: 국토교통부 보도자료(2019.10.31), “대도시권 광역교통망 철도 중심으로 재편”

간선급행버스체계에 투입되는 차량 시스템 및 운행방안, 운행 서비스 기준 등을 제시하는 것이다. 광역교통기본계획은 20년 장기계획이며, 대도시권 광역교통위원회가 수립 주체이고, 동일생활권 내 몇 개의 특별 및 광역시·도가 대상구역이다. 광역교통기본계획은 국가기간교통망계획의 하위계획이고 지방자치단체의 종합교통계획인 도시교통정비기본계획의 상위계획의 위상을 가진다.

제1차 대도시권 광역교통기본계획은 2007년 12월 결정 고시되었으며, 현재 제2차 대도시권 광역교통기본계획이 수립 중에 있다. 대도시권광역교통위원회는 제2차 대도시권 광역교통기본계획 수립의 5대 정책방향을 설정하였다. 첫째, 광역교통시설은 확장적 공급에서 적정수준 공급으로 전환한다. 둘째, 광역교통시설 공급정책은 이용자 중심의 서비스 개선에 초점을 맞춘다. 셋째, 미래기술 및 환경변화를 고려한 선도적 교통정책을 수립한다. 넷째, 광역교통 정책의 거버넌스를 강화한다. 다섯째, 지역별 특성을 고려한 광역교통정책을 수립한다. 이와 함께 중앙정부는 대도시권 광역교통 문제를 해결하기 위하여 ‘대도시권광역교통위원회’를 2020년 3월 설립하였고, 향후 10년 동안 추진할 업무계획인 ‘광역교통 2030’을 2010년 10월 발표하였다. 광역교통 2030의 핵심내용은 “대도시권 광역교통망을 철도 중심으로 재편하고, 이를 위하여 2030년까지 철도망을 현재의 2배로 확충한다”는 것이다. 광역교통 2030의 3대 목표는 “광역거점 간 통행시간을 30분대로 단축”, “통행비용을 최대 30% 절감”, “환승시간의 30% 감소”로 설정하였다.

따라서 광역도시계획은 현재 수립 중인 ‘제2차 대도시권 광역교통기본계획’의 5대 정책방향과 새롭게 출발하는 대도시권광역교통위원회의 ‘광역교통 2030’의 내용을 적극 반영하여 계획의 정합성을 확보하여야 한다.

#### 4. 맺음말

중앙정부와 수도권 3개 지자체는 2040 수도권 광역도시계획을 수립 중이며, 이번 계획은 개발제한구역의 조정에 초점이 맞추어진 이전 2020 수도권 광역도시계획과 다르게 본래의 취지에 맞추어 수립이 이루어지고 있다. 따라서 연구진이 지침에 따라 광역도시계획을 충실히 수립할 것으로 기대한다. 필자는 광역도시계획과 광역교통기본계획의 과거와 현재 상황을 살펴본 결과를 토대로 2040 수도권 광역도시계획에서 광역교통계획의 5가지 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 광역도시계획의 대상권역 내 지역간 교통접근성 불균형 해소방안이 포함되어야 한다. 최근 사회적 이슈로 등장한 주택가격 급등 문제는 지역적 주택 수급불균형 때문이다. 지역적 주택 수급불균형을 해소하는 한 가지 대안은 교통접근성의 개선을 통해 소비자가 선택 가능한 주택의 공급을 확대하는 것이다. 모든 지역에서 대도시권의 중심지까지 교통접근성 불균형을 해소하면 소비자가 선택 가능한 주택의 양이 증가한다. 따라서 대도시권역 모든 지역에


서 대도시권 중심지까지의 대중교통 접근시간 차이를 최소화(모든 지역에서 60분내 접근 가능)하는 고속 광역대중교통수단의 공급계획을 제시해야 한다. 이를 실현하기 위해서는 광역교통시설의 거리 기준 등에 대한 법·제도의 개정이 필요하다.

둘째, 신도시 및 산업단지는 광역교통시설의 “선공급, 후입주” 원칙이 지켜지도록 제도적 장치를 마련하여야 한다. 지금까지 수도권 신도시 계획은 정책적 요구에 따라 엄격한 보안 하에서 급조되어 계획되고 공표되었다. 따라서 신도시 계획에 대한 사회적 합의와 부작용을 최소화하기 위한 꼼꼼한 대책이 생략되는 경우가 많았다. 이번 광역도시계획에서 신도시 계획을 제도권으로 끌어들이는 방안이 제시되어야 한다. 또한, 신도시계획의 광역교통시설 공급이 입주 시기와 불일치함으로써 입주민들의 대중교통 이용불편을 유발하고, 승용차 이용을 고착화시켰다. 이 문제를 해결하기 위해서는 신도시의 광역교통시설은 신도시 승인에 포함된 것으로 간주하는 조치가 있어야 한다. 광역교통시설사업을 일반적인 절차로 시행하기 위해서는 많은 기간이 소요되고, 타당성이 확보되지 않아 사업이 취소되거나 축소되는 사례가 발생하고 있기 때문이다.

셋째, 코로나19, 소득증가 등 사회적 변화를 반영한 교통시설 공급 계획이 이루어져야 한다. 코로나19로 인하여 선진국은 대중교통수단 용량을 현재의 30~50% 수준으로 조정하였다. 또한, 장래 개인의 소득수준증가에 따라 대중교통 이용자가 요구하는 서비스 수준

은 높아질 것으로 예상된다. 이와 같은 사회적 변화를 반영하여 장래 대중교통 공급계획을 수립하여야 한다. 장래 인구추계 결과를 근거로 대중교통 공급을 급격히 감축하는 것은 바람직하지 않다. 또한, 코로나19로 언택트 쇼핑이 늘어남에 따라 물류단지 및 택배물동량이 급증하고 있다. 이를 고려한 물류시설 및 광역도로 공급 계획을 수립하여야 한다.

넷째, 자율주행차량, 드론, 고속철도 및 신교통수단 등 교통분야의 기술발전과 기후변화를 반영하여 미래를 선도하는 광역교통계획이 수립되어야 한다. 교통분야의 기술발전 중에서 조기에 현실화가 가능한 친환경 교통수단을 우선적으로 광역교통수단으로 도입하는 방안이 계획에 포함되어야 한다.

다섯째, 광역도시계획에서 확정된 광역교통시설의 집행력을 높이기 위하여 광역거버넌스의 구축이 필요하다. 광역도시계획에는 중앙정부 및 대상 지역의 지방정부가 합의한 내용만 계획에 포함되고, 집행된다. 선거로 선출된 지방자치단체장은 합리적인 계획이어도 지역 주민들이 반대하는 정책은 시행할 수 없다. 따라서 광역도시계획을 수립하고 집행하는 광역거버넌스의 구축이 필요하다. 선진외국 사례로 볼 때 광역도시계획의 집행을 높이는 방법은 광역거버넌스의 장을 선거로 선출하는 것이며, 우리도 이를 제도화하는 방안을 마련하여야 한다. 또한, 광역 거버넌스가 광역도시계획 사업을 집행할 수 있도록 자체 예산마련 방안이 포함되어야 한다. 

# 1 수도권 광역도시계획의 평가와 2040의 과제

이 주 일 | 서울연구원 도시공간연구실 선임연구위원

## 1. 수도권광역도시계획의 필요성

### 1) 대도시권이 국가경쟁력 제고의 핵심으로 부상

지금 세계는 모든 영역과 분야에서 치열한 경쟁을 벌이고 있으며, 그 경쟁의 주체가 국가에서 도시, 그리고 대도시권으로 전환되고 있다. 해외의 주요 국가에서는 대도시권 육성을 국가경쟁력 제고의 핵심으로 인식하고 정책을 추진하고 있다.

영국은 중앙정부 주도의 지역계획을 폐지하고 지방정부 중심의 전략계획을 수립하도록 계획체계를 전환하였으며, 주요 광역전략과제는 대도시권 단위의 협력을 통해 해결하도록 유도하고 있다. 일본은 중앙정부가 지침을 제시하되 8개 광역권별로 광역지방계획을 수립하고 있으며, 프랑스도 글로벌 도시로서의 경쟁력 강화를 위해 지방정부 중심의 메트로폴 육성전략을 추진하고 있다.

우리나라도 광역적 도시문제와 글로벌 경쟁 등 다양한 이슈에 능동적으로 대응하기 위해서는 대도시권 차원에서 비전을 설정하고, 이를 실현하기 위한 전략을 공동으로 추진할 필요가 있다.

### 2) 행정구역을 넘어서는 광역적 도시문제 발생과 개별 지자체 대응의 한계

현재 수도권에서는 생활권이 확대되면서 교통, 환경, 주택 등 다양한 분야에서 행정구역을 넘어서는 광역적 도시문제가 발생하고 있다. 교통 분야에서는 통근권이 확대되면서 장거리 통행, 교통 혼잡 등이

발생하고 있다. 수도권의 타 시·도 출근통행은 2010년 212.4만 통행에서 2015년 236.8만 통행으로 약 24.4만 통행이 증가하였으며, 지하철의 평균 혼잡도는 2013년 기준으로 약 158%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 도로교통의 혼잡을 나타내는 승용차 평균 통행속도 또한 2014년 기준 약 25.7km/h로 매우 느린 것으로 나타나고 있으며, 이를 야기하는 나홀로 차량의 비율은 2012년 기준으로 총 목적통행의 약 80.5%, 출근통행의 약 86.3%에 달하고 있다. 이와 같은 수도권의 교통문제는 개별 지자체의 대응으로는 해결이 불가능한 광역적인 도시문제 중 하나이다.

환경 분야에서는 미세먼지 발생 등 광역적 도시환경의 악화가 날로 심각해지고 있다. 수도권의 미세먼지 농도는 전국 평균에 비해 높게 나타나고 있으며, 수도권 전역에 걸쳐 광범위하게 발생하고 있다. 미세먼지 문제는 영향 범위가 광역적이며 지역 내에서는 명확한 원인을 규명하기 어렵다. 즉, 원인과 영향에 따라 측정부터 대응까지 광역적 대기권역 차원에서의 관리가 바람직하다. 그러나 수도권 지자체는 경유차 운행 제한, 주차장 폐쇄, 대중교통 무료정책 등 각자의 행정구역 내에서만 적용되는 정책을 추진하고 있어, 광역적 도시환경 문제를 근본적으로 해결하기에는 한계가 있다.

주택 분야에서도 수도권은 하나의 주택시장임에도 불구하고 중앙정부의 과도한 개입과 공급 위주의 주택정책을 개별적으로 시행하고 있어 주택수요와 공급의 불일치가 발생하고 있다. 즉, 목표 물량을 달성하기 위한 공급 위주의 정책으로 수요가 없는 서울 외곽 수도권 지역

에 주택이 과잉 공급되는 등 부작용이 발생할 우려가 있으나 이를 제어할 수 있는 제도적 여건 및 계획적인 장치가 부재하다. 수도권 내에서도 주택보급률, 공공임대주택 재고, 주거면적 등이 지역 간 편차를 보이고 있으나 이를 시정하고자 하는 개별 지자체들의 노력은 미진한 상황이다. 주택문제는 수도권이나 하나의 단일시장이라는 인식하에 종합적인 차원에서 주택공급 및 주거지원 계획을 마련할 필요가 있다. 이처럼 교통, 환경, 주택 등의 문제는 행정구역을 넘어서는 광역적 도시문제로 개별 지자체의 대응으로는 해결하기 어려운 문제들이다. 이와 같은 광역적 도시문제들은 대도시권 차원에서 공동의 전략을 마련하여 계획적으로 대응하는 것이 효율적이다.

### 3) 인접 지자체 간 갈등 증대 및 협력 부재

우리나라 수도권에서는 인접 지자체 간 갈등 증대 및 협력 부재로 행정력이 낭비되고 비효율을 초래하는 사례들이 많이 발생하고 있다. 대표적으로는 서울, 인천, 경기도의 개별적 도시기본계획 및 도종합계획의 수립으로 수도권 전체로서의 공간구조 및 광역교통망의 부정합이 발생하고 있다. 특히 수도권 광역급행철도(GTX) 계획은 2008년 경기도가 광역문제 해결을 위해 단독으로 제안한 것을 토대로 논의가 지속되었으며, 타 지자체의 의견이 반영되지 못한 채 계획이 확정되었다. 그 결과, 인접 지자체(서울 및 인천)의 공간구조 및 광역교통망 계획과 연계되지 못하여 막대한 재원이 소요됨에도 불구하고 수도권 전체의 발전을 견인하는 데는 한계가 있을 것으로 예상되고 있다.

이 외에도 수도권에는 서울과 경기도의 광역버스 노선 조정을 둘러싼 갈등, 수도권 매립지 연장 사용을 둘러싼 수도권 지역과 인천시의 갈등, 그린벨트 해제와 관련된 문제 등 지자체 간 또는 중앙정부와의 갈등이 지속되고 있어, 갈등관리와 협력을 위한 대도시권 차원의 협력적 광역거버넌스가 필요하다.

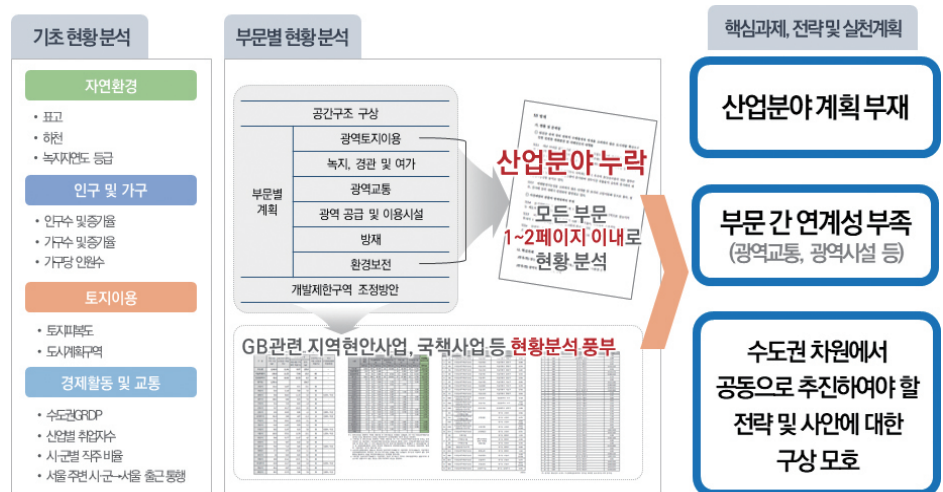
## 2. 2020 수도권광역도시계획의 평가

### 1) 개발제한구역 해제 수단으로 전략한 수도권광역도시계획

수도권광역도시계획은 수도권 특별시·광역시·도의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 수립하며, 중앙정부와 수도권 광역지자체가 공동으로 수립한다. 그러나 2020 수도권광역도시계획은 각 지자체의 개발제한구역 해제 물량을 확보하기 위한 수단으로써 수립되었다. 이에 따라 계획 내용에서도 개발제한구역의 조정 부문이 강조되었으며, 기타 부문별 계획은 형식적인 언급에 그치고 말았다.

### 2) 산업분야의 누락 및 부문 계획 내용의 형식화

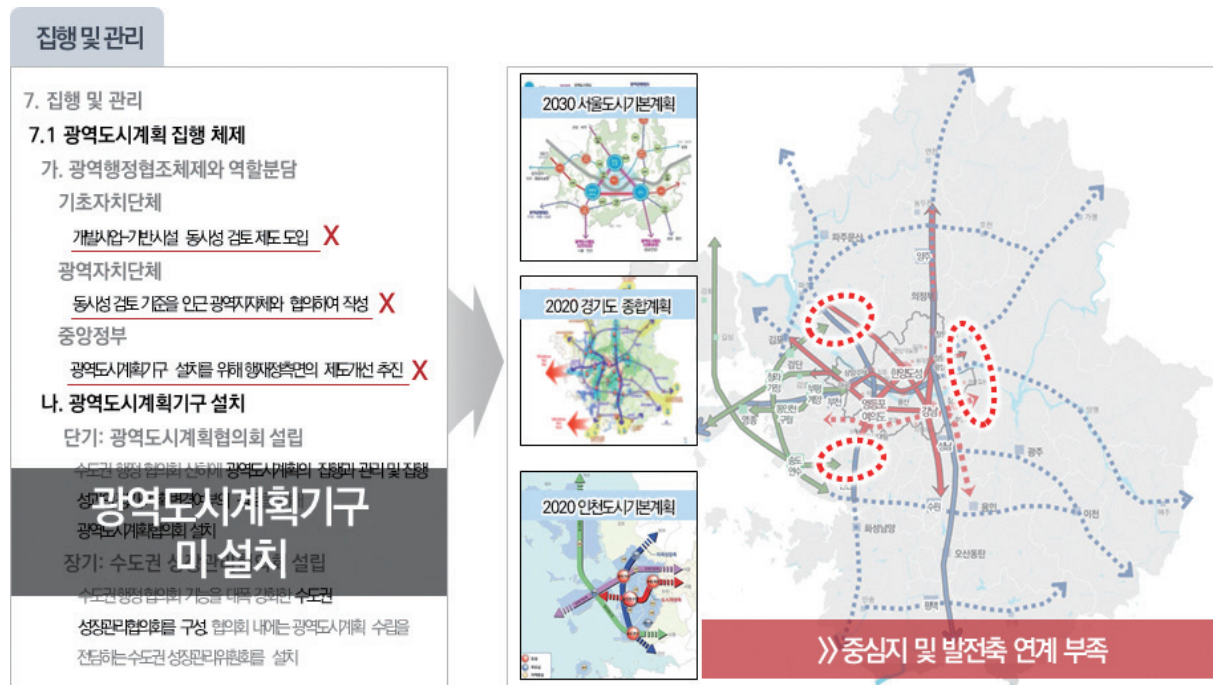
수도권광역도시계획은 산업에 관한 부문이 누락되어 있는 등 수도권의 발전을 위한 전략적 접근이 부족하다. 이는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정의하고 있는 광역도시계획의 목적에 구체적인 지향점을 제시하지 못하고 내용만을 서술하고 있기 때문이다. 2020 수도권광역도시계획은 개발제한구역 검토 위주로 수립되었기 때문에, 부문 계획을 수립하기 위한 현황 분석이 부족하여 계획 내용이 개략적·형식적으로 이루어진 경향이 있다. 기초현황 분석은 4개 부문 12개 항목에 그치며, 부문별 계획에서 현황 분석은 1~2



[그림1] 2020 수도권광역도시계획의 기초현황 분석 항목 및 부문 계획의 문제

자료: 서울특별시, 2017, 「수도권 종합발전계획(1차)」





[그림2] 수도권광역도시계획의 집행체계 미비로 인한 실효성 부족

자료: 2020 수도권광역도시계획, 각 시도 기본계획

페이지 이내로 간략히 서술되어 있다. 또한 부문 계획 간 연계성이 부족하여 수도권 차원에서 공동으로 추진하여야 할 전략에 대한 구상이 모호하게 서술되어 있다.

이러한 결과, 부문계획에서 제시된 계획안은 구체적 전략이 수반되지 않은 구상으로 후속 절차 등 실현가능성을 담보하기 어려운 수준이다. 즉, 공간구조에서는 몇 개의 점만이 존재하며 경관계획에서도 경관 요소에 대한 구체적인 언급이 생략되어 있다.

### 3) 계획 실행을 위한 후속 절차 및 집행체계 부재

수도권광역도시계획은 개발제한구역 조정이라는 역할 수행 이외에는 대도시권 관리를 위한 법적 근거가 부족하고, 계획의 실현을 위한 집행체계도 매우 취약하다. 2020 수도권광역도시계획 '7장 집행 및 관리'에서 광역행정협조체제 및 광역도시계획기구 설치를 제시하였으나, 현재까지 진척되지 않은 상황이다.

수도권광역도시계획의 실효성을 높이기 위해서는 계획 실현을 위한

후속 절차 및 집행체계를 구축하여 하위계획에 대한 구속력 및 계획의 실효성을 확보할 필요가 있다.

### 4) 하위 계획 및 관련 계획에 대한 가이드라인 역할 부족

수도권의 3개 광역 지자체는 상호 조정이나 수도권광역도시계획과의 연계 없이 각기 개별적으로 독자의 도시기본계획 또는 도종합계획을 수립하고 있다. 수도권광역도시계획은 이처럼 개별적으로 수립되는 도시기본계획 또는 도종합계획의 공간구조 및 기반시설을 광역적 관점에서 조정하고 수도권 전체의 발전을 위한 구체적인 전략을 제시하기에는 미흡한 측면이 있다.

또한, 수도권광역도시계획은 중앙정부 또는 지방정부가 수립하는 각종 지역계획 및 부문계획(주거종합계획, 산업입지공급계획, 대도시권 광역교통기본계획, 수질오염총량관리계획, 연안관리계획 등)을 통합하고 연계시켜주는 역할을 수행하여야 하나, 실제로는 대도시권 전체를 아우르는 상위의 종합계획 또는 전략계획으로 활용하기에 한계가 있다.

### 3. 2040 수도권 광역도시계획의 수립방향과 향후 과제

#### 3.1 수도권 광역도시계획의 수립방향

##### 1) 분권형 광역도시계획의 수립

기존 우리나라의 계획·관리체계는 부처 단위, 지자체 단위에서 분절적으로 사업이 기획되고 집행되는 중앙정부 주도의 하향식 시스템이다. 이러한 중앙정부 단일 관점의 하향식 대도시권 관리는 지방정부의 창의와 자발적 참여를 이끌어내기 어렵다. 또한 지방정부가 자유롭게 협력하고 발전방향을 모색하기 위한 권한을 보장받지 못한다.

향후 수립될 수도권광역도시계획은 지방정부의 자율적 권한 속에서 수도권 지자체 간의 상호 협력을 통해 수립될 수 있도록 전환되어야 한다. 즉, 대도시권 단위의 통합적 협의·조정을 통해 지방정부의 다양한 관점에서 수도권을 계획·관리하는 분권형 시스템으로의 전환과 이를 위한 협력적 거버넌스의 토대를 구축할 필요가 있다.

수도권 협력적 거버넌스의 형태는 아래 [그림 3]과 같으며, 협력적

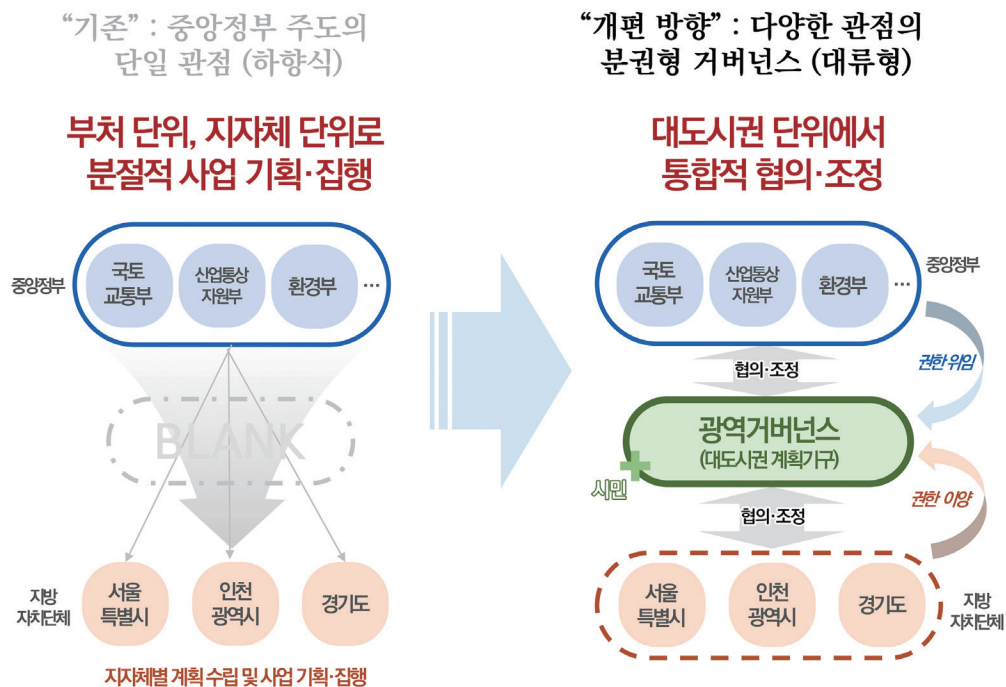
광역거버넌스는 중앙정부와 지방정부 사이에서 광역권 또는 대도시권 단위의 협의와 조정기능을 수행한다.

이와 같은 대도시권 단위의 광역거버넌스가 실제로 작동하기 위해서는 중앙정부의 일부 권한이 광역거버넌스로 위임되고, 지방정부의 일부 권한도 광역거버넌스로 이양될 필요가 있다. 나아가 전문가, 시민 등도 광역거버넌스에 참여할 수 있는 구조가 되어야 한다. 또한 지방정부의 계획고권을 존중하면서 대도시권 차원의 협력을 이끌어낼 수 있는 섬세한 거버넌스의 설계가 매우 중요하다.

이를 통해 중앙정부와 지방정부, 중앙정부의 부처 간, 지방정부 간의 자유로운 의견 교환을 통해 사업의 기획·집행이 이루어지는 대류형 대도시권 계획·관리 시스템으로의 개편을 도모할 수 있다.

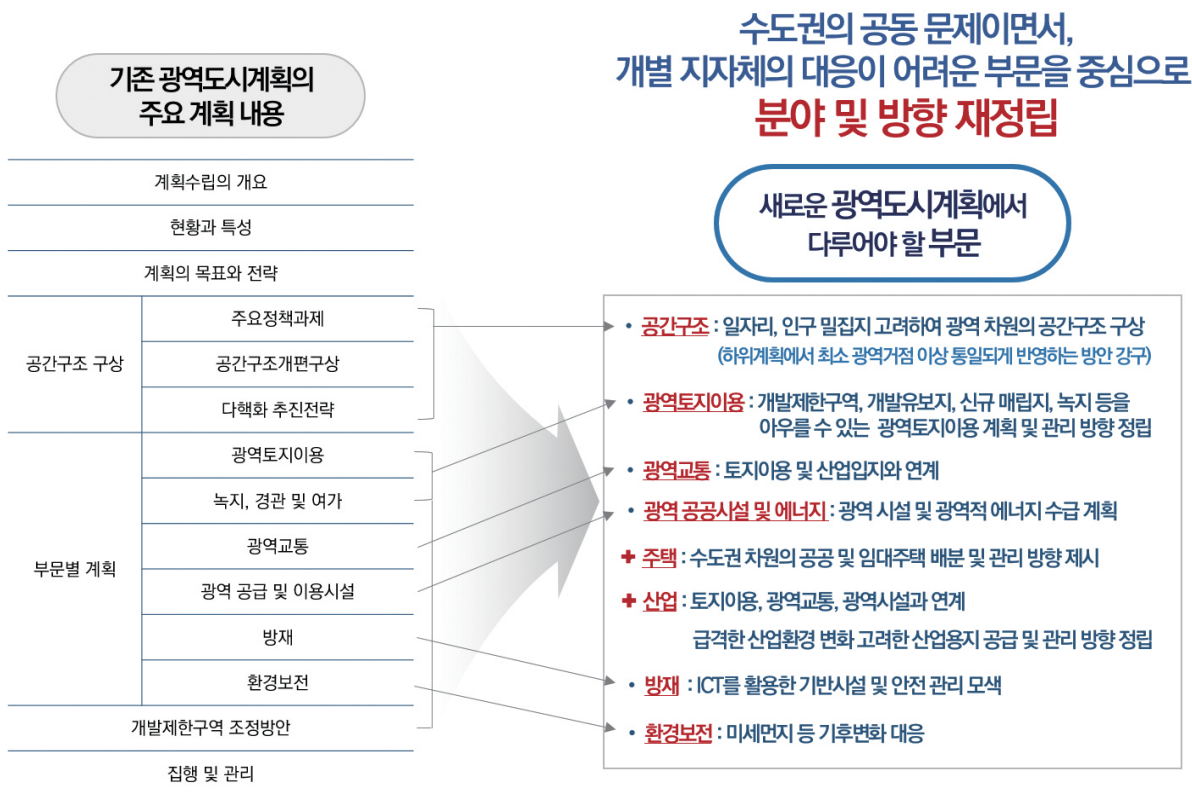
##### 2) 수도권의 질적 성장을 위한 발전전략 중심의 수도권광역도시계획 수립

지금까지 수도권의 계획·관리 제도는 서울을 중심으로 수도권의 양적 팽창이 지속될 것이라는 가정을 전제로 이루어진 규제위주의



[그림3] 수도권 광역거버넌스의 형태

자료: 서울특별시, 2017, 「수도권 종합발전계획 수립(1차년도)」



[그림4] 새로운 수도권광역도시계획의 부문별 계획 분야

정책이 대부분이었다. 수도권의 현재는 서울 인구의 감소와 함께 양적 성장을 멈추고 있고, 경제적으로 저성장 시대에 진입하였다. 이제는 수도권의 국제·지역경쟁력 강화와 2,500만 시민의 삶의 질을 높일 수 있는 질적 성장에 대한 고민이 필요한 시점이다.

앞으로 새롭게 수립될 수도권광역도시계획은 수도권의 질적 성장을 위한 발전전략을 중심으로 수립하여야 하며, 수도권 공통의 문제이면서도 개별 지자체의 대응이 어려운 부문을 중심으로 분야 및 방향을 재정립할 필요가 있다. 공간구조 부문은 일자리, 인구 밀집지를 고려한 광역 차원의 공간구조를 구상하고 하위계획 및 부문계획과의 정합성을 유지하여야 한다. 광역교통 부문은 교통 측면에서만 다룰 것이 아니라 토지이용 및 산업과의 연계를 고려하여야 한다. 기존의 부문별 계획에서 누락된 산업부문을 추가하여 제4차 산업혁명시대의 대응을 위한 산업용지 공급 및 관리방향을 보다 구체적으로

마련하고, 주택부문을 신설하여 수도권 차원의 임대주택 배분 및 관리방향을 제시할 필요가 있다.

### 3.2 수도권광역도시계획의 향후 과제

우리나라의 수도권은 인구 및 산업의 양적 팽창을 토대로 세계와 경쟁하는 대한민국의 대표적 대도시권으로 급성장하였다. 그러나 급격한 성장의 폐해로 교통 혼잡, 환경오염, 녹지훼손, 주택부족 등 다양한 도시문제가 발생하였다. 즉, 경제적 성장이라는 공통의 이익을 위해 삶의 질 저하라는 희생을 감수한 것이다.

최근 수도권의 현상과 대내외 여건변화를 살펴보면, 그 동안 수도권을 지탱해왔던 양적 팽창의 신화가 붕괴되면서 경제적 성장이 둔화되고 국제경쟁력이 저하되고 있다. 동시에 양적 성장을 중시시키면 개선될 것으로 기대했던 수도권 주민의 삶의 질 또한 여전히 하락을


계속하고 있다.

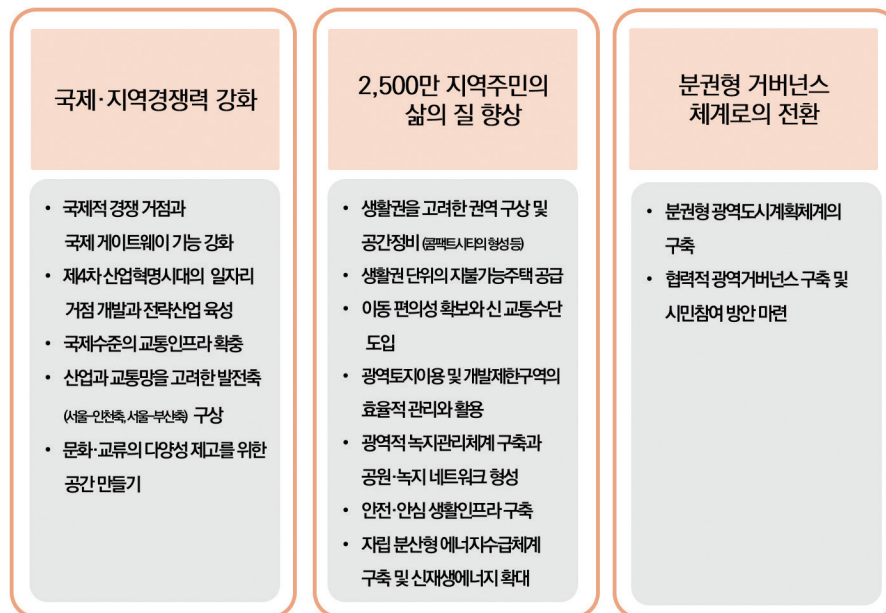
그럼에도 불구하고 우리나라의 수도권 정책은 규제위주의 실효성 없는 과거의 관성을 그대로 답습하고 있다. 이제는 시대에 뒤떨어진 기존의 논리와 틀에서 벗어나 질적 성장을 위한 도전적이고 실천적인 수도권 전략으로 과감히 전환하여야 한다.

이러한 관점에서 향후 수도권광역도시계획의 수립을 위한 전략과제로는 ① 국제·지역경쟁력 강화, ② 2,500만 지역주민의 삶의 질 향상, ③ 분권형 거버넌스 체계로의 전환 등과 같은 과제를 설정할 필요가 있다.

‘국제·지역경쟁력 강화’는 전 세계적으로 전개되는 대도시권 경쟁에 대비하기 위한 것으로서, 이를 실현하기 위해서는 ① 국제적 경쟁거점과 국제 게이트웨이 기능 강화, ② 제4차 산업혁명시대의 일자리 거점 개발과 전략산업 육성, ③ 국제수준의 교통인프라 확충, ④ 산업과 교통망을 고려한 발전축 구상, ⑤ 문화·교류의 다양성 제고

를 위한 공간 만들기 등과 같은 세부과제가 요구된다.

‘2,500만 지역주민의 삶의 질 향상’은 갈수록 저하되는 수도권 주민의 거주 안정성, 환경 쾌적성, 생활 편리성 등을 개선하고자 하는 것으로, 이를 실현하기 위해서는 ① 생활권을 고려한 권역 구상 및 공간 정비, ② 생활권 단위의 지불가능주택 공급, ③ 이동 편의성 확보와 신교통수단 도입, ④ 광역토지이용 및 개발제한구역의 효율적 관리와 활용, ⑤ 광역적 녹지관리체계 구축과 공원·녹지 네트워크 형성, ⑥ 안전·안심 생활인프라 구축, ⑦ 자립 분산형 에너지수급체계 구축 및 신재생에너지 확대 등과 같은 세부과제를 설정할 필요가 있다. ‘분권형 거버넌스 체계로의 전환’은 중앙정부 주도가 아닌 지방정부의 다양한 관점에서 위에서 제시한 과제들을 통합적으로 추진하기 위한 시스템을 마련하는 것으로, ① 분권형 광역도시계획체계의 구축, ② 협력적 광역거버넌스 구축 및 시민 참여 방안 마련 등과 같은 세부과제를 마련할 필요가 있다. 



[그림5] 2040 수도권광역도시계획을 위한 3대 전략과제와 14개 세부과제



# 2 행복도시권 광역도시계획 수립현황과 계획과제<sup>1)</sup>

조 판 기 | 국토연구원 국·공유지연구센터장

## 1. 머리말

지역 현안들은 여러 지자체들이 서로 연계되어 있는 것이 일반적이다. 최근 도시의 인구증가 및 인구감소 문제 역시 어느 한 지자체만이 해결할 수 있는 일이 아니다. 개별 행정구역을 넘어서 다수의 지자체가 협력하여 광역적 차원의 광역도시권을 형성하여 지역문제들을 함께 해결해 나가는 것이 바람직한 방법이라 할 수 있다. 충청권은 인구 550만 명 수준의 대도시권으로 성장하였고, 세종과 대전의 국가행정기능, 대전과 청주의 과학·바이오 R&D 기능, 천안과 아산의 반도체·디스플레이 산업과 함께 국토의 중심부로서 철도, 도로망을 포함하는 국가교통망의 결절지 등 훌륭한 역량과 인프라를 가지고 있다. 이러한 지역 핵심역량들이 연계가 잘 된다면 국가발전은 물론 지역의 시너지 효과가 발생할 것이다.

충청권 지역의 발전을 위해서는 상생과 협력이 필수적이며 행정구역을 넘어선 광역적 차원의 계획수립 및 조직이 필요하다. 또한 행복도시와 충청권의 상생발전을 위해 광역적 차원의 도시계획 수립이 필요하다. 각 거점 도시별 광역도시계획을 수립하다보니 수립권역이 서로 중복되고 계획내용도 서로 맞지 않아 여러 부문에서 연계·협력이 어려운 것이 현실이다. 행복도시건설청과 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도는 충청권의 발전을 위해 광역도시

계획을 공동 수립하고 상생발전방안을 마련하고자 '행복도시권 광역도시계획 공동수립 및 상생발전 협약'을 맺고 행복도시권 광역도시계획을 공동으로 수립해가고 있다.

## 2. 충청권의 광역적 문제와 계획이슈

### 1) 충청권의 인구증가와 지역 간 불균형

충청권 인구는 2000년 약 480만 명에서 2018년 약 553만 명으로 약 72만 명이 증가하였다. 전국에서 차지하는 비중은 수도권과 영남권 다음으로 큰 권역으로, 수도권과 함께 충청권 인구는 지속적으로 증가하고 있다. 특히 세종특별자치시의 출범으로 세종시 인구가 급격히 증가하고, 충남이 약 20만 명 증가하여 세종 다음으로 인구가 많이 증가하였다. 2000년과 비교하여 세종시는 23만 명, 천안시는 22만 명, 유성구는 19만 명, 아산시는 12만 명이 증가하였다. 세종시는 지속적인 인구 유입이 진행 중으로 주로 서울과 대전, 경기, 충북, 충남 등에서 유입이 이루어지고 있다. 국가균형발전을 위해 만들어진 세종시가 주변도시에서 인구가 유입되고 있어 충청권내 갈 등이 촉발되고 있는 것도 사실이다.

1) 현재 수립 중에 있는 광역도시계획의 공식명칭은 '2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획'이며, 국토계획법과 행복도시건설특별법에 근거하고 있다. 그러나 이 글에서는 충청권 지자체가 공동으로 계획을 수립하고, 계획권역도 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 충청북도 전체를 아우르고 있다는 점에서 '충청권 광역도시계획'으로 칭한다.

대전광역시는 서울과 세종특별자치시로 인구가 유출되고 있으며, 특히 세종으로의 유출이 가장 많다. 세종특별자치시는 서울, 대전, 경기, 충북, 충남 등에서의 인구 유입이 많으며, 특히 대전에서의 인구 유입이 타 지역에 비해 많다. 충북과 충남은 대전과 세종으로 인구 유출이 발생되고 있으며, 경기에서 유입되는 인구가 가장 많다. 세종시의 경우 3~4인 가족과 젊은 층의 인구유입으로 인구구조가 안정적이고 미래 전망이 밝다. 하지만 전반적으로 국내의 인구가 줄어들고 있는 실정에서, 지속적인 공급은 주변 지역의 공동화를 가속화시킬 수 있다. 대전의 경우 인구 150만 명이 무너진 상태이며, 충북과 충남은 전국 평균보다 고령인구가 많다. 향후 지역 간 불균형 현상, 세수 부족 및 SOC 공급의 어려움 등을 해당 지자체들은 우려하고 있다.

## 2) 수도권 의존적인 산업구조

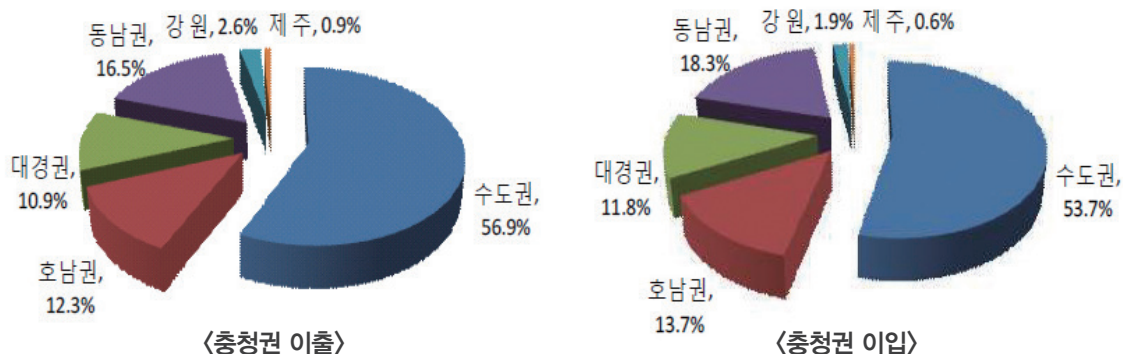
충청권의 사업체는 전국대비 규모에 있어 본사·본점의 비중이 낮고, 공장 등의 비중이 높아 지역 자생적 산업발달 양상 보다는 수도권 의존적인 형태를 보이고 있다. 전국 대비 수도권 본사/공장 근로자가 차지하는 비율은 41.9%/21.8%인데 비해 충청권은 9.5%/11.8%로 나타나고 있다. 주요산업의 이출입 구조를 보면, 충청권은 수도권으로 이출되는 비중이 56.9%로 가장 높으며, 권역 내 수요를 위한 타경제권으로부터의 이입구조를 살펴보면 수도권으로부터 이입되는 비중이 53.7%로 가장 많다. 이처럼 충청권의 산업경제는 다른 지역에 비해 수도권 의존도가 매우 높은 실정이다. 특히 충청권 북부지역은 주요 제조업이 집적한 지역으로 충청권과의 연계보다는 수도권 남부

지역과의 연계가 더욱 활발하다. 경기 남부지역 기업들 또한 충청권을 주요 구매처로 활용하고 있다.

충청권의 지역총생산은 지속적으로 성장하고 있으나, 경제규모의 성장이 소득증가로 이어지지 못하고 있다. 충청권의 지역총생산과 1인당 지역 총 소득 모두 증가하였으나 소득증가율이 총생산 증가율에 미치지 못하고 있다. 시도별 1인당 지역 내 총생산과 지역총소득, 개인소득 및 민간소비를 비교하면 모든 지역에서 연계성 저하가 나타나는 것은 일반적이지만 특히 충청권은 연계성이 더욱 약한 것으로 나타난다. 충북·충남지역은 1인당 지역 내 총생산은 전국 평균을 크게 상회하나 1인당 개인소득은 전국 평균에 미달(2017년 기준)하고 있다. 이로 인해 충북·충남지역은 지역 발전에 따른 주민의 체감도가 낮아지고 있다.

## 3) 지역 간 갈등문제와 핵심역량 간 연계 미흡

충청권은 세종시 출범 이후 인구유출, 교통망 노선, KTX역 신설, 지역인재 채용대상지역 등 세종시와 주변 도시간의 갈등문제들이 발생되고 있다. 앞서 인구불균형 문제에서도 언급되었듯이 특히 대전에서의 인구유출 문제가 가장 두드러지게 나타나고 있으며, 청주, 공주 등 충북과 충남에서도 인구유출 문제가 발생되고 있다. 국가균형발전을 목표로 건설된 세종시가 수도권으로부터의 인구유입 외에 주변 도시들의 인구를 끌어들이고 있어 해당 지자체들의 고민이 커지고 있다. 세종시와 대전시, 청주시, 공주시 등은 인구문제 외에 도시 간 연계성이 중요한 곳이다. 그러나 4개 도시의 시민들은 대중교통을 이



[그림1] 충청권 주요산업의 이입이출 구조  
자료: 한국기업데이터(2016)

용하는데 불편함을 호소하고 있다. 각 도시마다 시내버스 요금 및 환승체계 등을 통합하기 위해 노력하고 있으나 아직은 많은 노력이 필요하며, 택시공동사업구역 지역 등 해결해야 할 현안들이 아직도 많은 실정이다. 대중교통 외에도 충청권 광역철도망, 보령선, 충북선, 철도망 노선문제와 KTX 세종역 설치 문제로 인한 충북과 세종간의 갈등 등 교통망으로 인한 충청권 지역 간 갈등 문제가 발생하고 있다. 충청권은 지리적 특성상 각 시·도에 혁신역량이 밀집되어 있으나, 연계가 부족한 실정이다. 먼저 교통부문에 청주에 국제공항이 있는데 대전, 세종, 충남 등으로부터의 접근성이 좋지 않아 공항활용도가 떨어지고 있다. 항만의 경우 평택·당진항과 대산항 그리고 보령항 등 다수 항만이 있으나 항만으로의 접근성이 떨어져 인천항이나 평택항으로 물류가 집중되고 있다. 국가기관에 있어서 세종시는 행정중심도시로서 정부부처들이 입지하고 있고 대전과 오송, 오창에도 정부기관들이 다수 밀집하고 있으나 이들 간의 연계가 이루어지고 있지 않다. 산업부문에서는 대전이 과학기술 연구개발 분야, 충북이 바이오 분야, 충남이 디스플레이, 자동차 석유화학 분야 등을 핵심산업으로 육성하고 있으나 이들 간 협력과 연계는 이루어지고 있지 않으며, 특히 각 시도별 핵심산업이 중복되면 협력보다 견제가 이루어지고 있는 실정이다.

이처럼 각 지역마다 발전을 위해 노력하다보니 지역역량들 간에 연계보다는 도시 간 인구유입·유출 문제, 간선도로·철도 노선 갈등, 대중교통 연결 문제, 산업기능분담 문제 등 지역 간 갈등이 발생하고 있다. 지역발전을 위해 노력하다보면 이러한 이슈가 발생할 수 있다고 생각한다. 하지만 이러한 이슈가 계속된다면 지역을 넘어 국가적으로도 경쟁력이 떨어질 것이다.

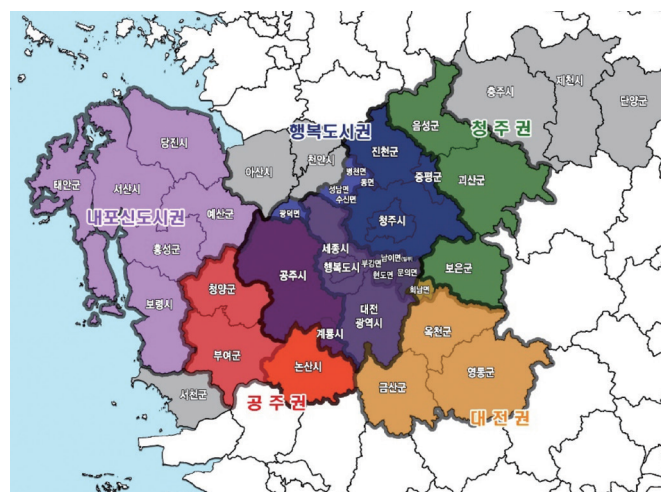
### 3. 광역적 계획과제

#### 1) 충청권 전체를 아우르는 광역계획권 설정

충청권 상생발전의 취지에 부합하고, 국가균형발전의 선도모델로 육성하기 위해 충청권 전체를 하나의 계획구역으로 설정할 필요가 있다. 지방 대도시와 중소도시를 결합한 대도시권 계획은 지방도시의 성장을 도모할 수 있는 전략이다. 또한 충청권을 네트워크 도시체계로 전환하기 위한 농어촌지역에 대한 해석·적용에는 미래지향적인 정책 배려가 필요하다. 지방 시·군의 소멸위험에 대응하기 위해

경제 불균형과 직주불균형 같은 도시문제 해소를 목적으로 하는 스마트 도시권 정책 등 관련 정책을 고려할 필요가 있다. 충청권이 통합된 생활권이 되기 위해서는 생활권 형성정도, 성숙도, 안정성 등을 진단하여 효과적인 권역 설정이 필요하다.

수도권에 대응하여 국가균형발전의 선도모델로 육성하기 위해 거점대도시 영향권들의 기능적 특징과 중소거점도시 영향권들의 기능적 특징을 하나의 네트워크로 구성하여 충청권 전체를 하나의 광역계획권으로 설정할 필요가 있다. 충청권 전체를 하나의 네트워크 도시체계로 설정하여 우려되는 비효율적인 측면을 감소시키고, 각각의 특성을 연계하여 충청권 전역이 발전할 수 있는 권역을 설정해야 한다.



[그림2] 행복도시 광역계획권 설정(안)

자료: 저자 작성



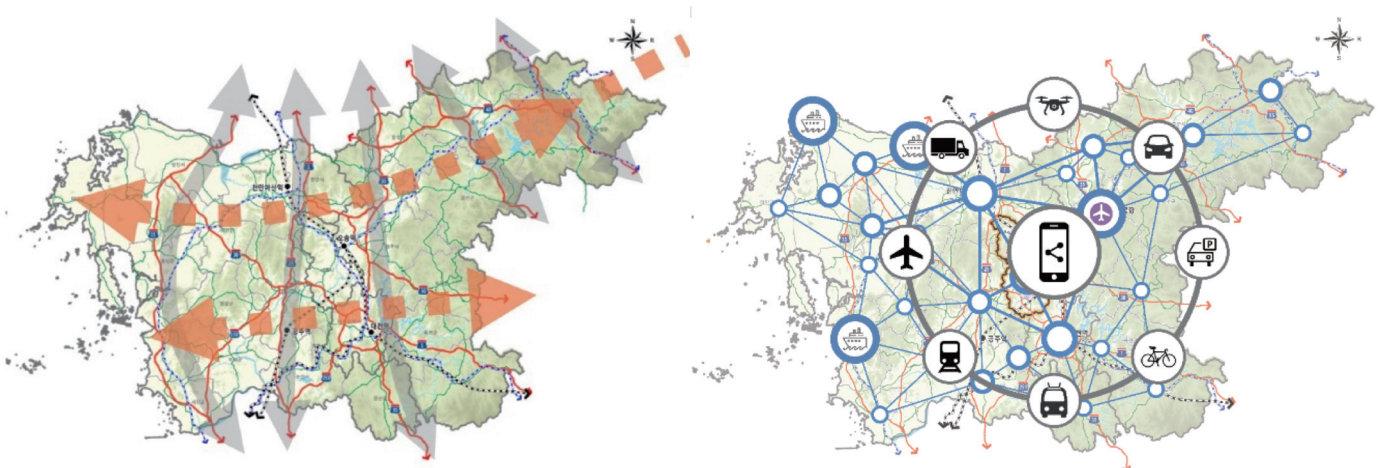
## 2) 국가 균형발전거점 기능의 효과적 수행을 위한 교통인프라 구축

광역대중교통체계에 의한 도시 간 네트워크 형성과 통합 광역도시권 구축을 통해 규모의 경제를 통한 경쟁력 확보가 필요하다. 충청권을 중심으로 강호축 등 국가균형발전 시책을 이끄는 선도 광역권으로 육성해야 한다. 충청권을 대한민국 대표 상생 모델로 육성하기 위해서는 기존 광역 BRT와 더불어 광역 BRT를 더욱 확대해야 한다. 충청권의 주요 거점 도시 간을 연계·순환하는 통합 대중교통 시스템을 구축하여 BRT 노선 확대 및 시내버스 연계체계를 마련함으로써 광역상생모델로 발전시켜야 한다. 철도망 역시 현재는 불균형적으로 분포되어 있다. 전국적 교통망이 경부와 호남을 중심으로 한 남북축의 교통망은 발달해 있으나 동서축의 교통망은 수요부족 등의 원인으로 동서축에 비해 미발달한 것이 사실이다. 충청권 역시 남북축에 비해 동서축의 교통여건이 불비한 것이 사실이며, 이의 극복을 위한 노력이 필요한 실정이다. 또한 택시공동사업구역 지정을 통해 요금체계 일원화와 지역별 택시공급 문제를 광역적 차원에서 논의하여 효율적인 방안을 마련해야 한다. 그리고 청주국제공항의 대중교통 접근성 강화와 서해안 항만과의 연계강화를 위한 도로망 및 철도망 구축이 필요하다.

## 3) 충청권의 혁신역량 연계를 통한 국가경쟁력 강화

충청권의 행복도시, 천안·아산, 오송·오창, 과학벨트, 대덕밸리 등 혁신역량 간 연계를 통해 핵심거점이 융합되어 중부권의 새로운 성장 동력을 창출해야 한다. 행복도시와 내포신도시, 충북혁신도시 등 행정 및 공공기관 거점들이 연계·협력하여 중부권의 행정 클러스터를 지원하고, 기업성장기반과 산·학 연계시설, 우수인력 확보를 위해 충청권의 동반 발전과 국가경제 파급효과를 극대화해야 한다. 또한 국토 중심 및 국가정책의 중심지로서 충청권을 4차 산업혁명을 선도하는 '미래신기술 전진기지'로 탈바꿈시킴으로써 국가정책의 파급효과를 극대화하고, 각 지역 혁신도시와 함께 지방을 이끄는 핵심동력으로서 충청권-혁신도시 거점 간 연계를 통한 국가 미래신기술 산업 생태계 기반을 마련해야 한다.

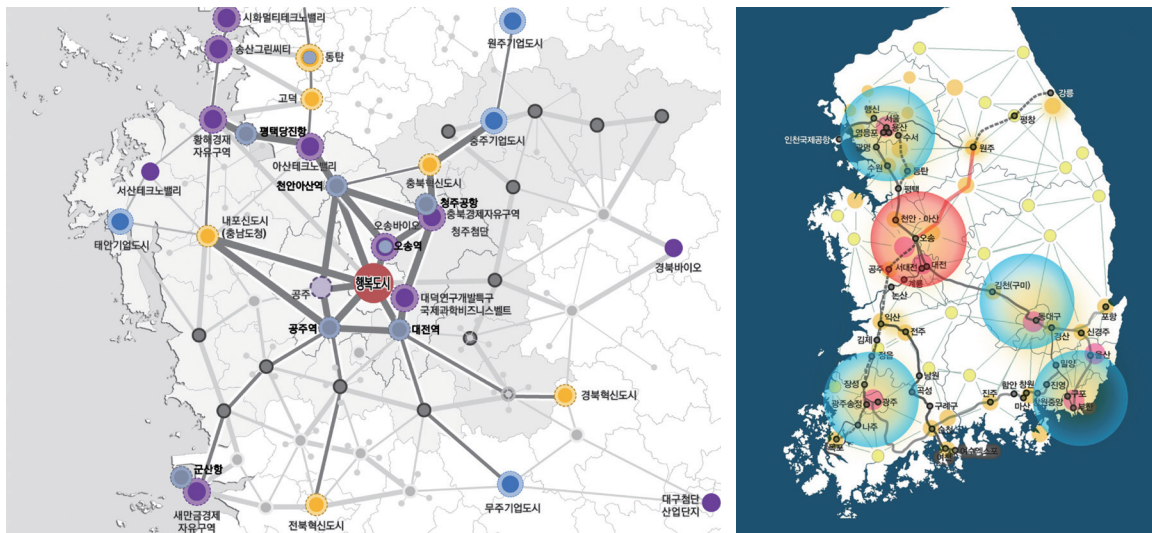
이를 위해 충청권 지역 간 산업배치 및 기능분담을 통해 개별 자치단체의 주력산업 중복을 방지하고 광역권 산업·경제의 지역 간 연계전략을 마련해야 한다. 충청권 기능분담 및 연계전략 마련을 위해 충청권 광역거버넌스 내에 광역 산업·경제 상생발전 협의체 등 협치기구를 마련하고 광역권의 산업·경제 발전과 협력사업 발굴, 충청권 혁신역량 연계를 통해 국가의 새로운 거점으로 나아가야 한다.



[그림3] 충청권 교통인프라 확충(예시)

자료: 저자 작성





[그림4] 충청권 혁신역량 연계(예시)

자료: 저자 작성

#### 4) 역사문화자원을 활용한 관광인프라 구축

충청권에는 선비정신과 풍류가 담긴 누정문화, 백제역사 유적지 등 곳곳에 다양한 역사문화자원이 산재되어 있어 지역별로 이를 활용한 관광프로그램 및 관광 상품들이 운영되고 있다. 각 지역별로 관광 프로그램 및 관광 상품이 운영되다보니 이들 간 상호 연계가 부족한 관계로 비효율적인 운영이 이루어지고 있다. 따라서 각 지역별로 운영되고 있는 프로그램들을 주제별로 연결하여 광역적으로 운영할 필요가 있다.

추진되고 있는 문화·관광 사업들을 연계 및 통합하여 추진하기 위해서는 통합 추진체계 구축과 통합 관광프로그램을 개발해야 한다. 통합 관광추진체계를 통해 여러 지역에 산재되어 있는 역사문화자원과 관광자원을 연계하고 프로그램을 개발하여 관광거점별로 통합 관광브랜드를 운영해야 한다. 이를 위해 충청권 광역 통합 관광센터 형태의 추진체계를 마련해야 할 것이다. 이러한 추진체계가 갖추어지면, 각 지역별로 운영되어 오던 비슷한 주제의 역사문화 프로그램과 관광 상품들을 효율적으로 연계하고 효과적으로 홍보하여 보다 수준 높은 프로그램을 개발할 수 있다. 이렇게 문화관광자원을 광역적으로 활용한다면 다른 지역과 차별화된 문화관광 루트와 사업 등을 개발할 수 있을 것이며 더 나아가 광역상생협력의 모델로서 좋은 사례가 될 것으로 기대된다.




[그림5] 충청권 역사문화자원 연계방안(예시)

자료: 저자 작성

### 5) 광역도시계획 수립 및 집행을 위한 기구 구성

행복도시 등 4개 광역도시계획은 최초수립 후 10년 이상 경과된 시점에서 세종시 발족, 청주시 통합 등 주변여건 변화가 많아 변경 및 재수립 필요성이 제기되었다. 성공적인 광역도시계획 수립을 위해 ‘행복도시권 광역상생발전 기획단’이 출범하여 광역권 범위 설정, 수립방향, 추진 방법 등 행복청과 4개 시·도 그리고 4대 연구기관 간의 조율과 협의를 토대로 광역도시계획 수립을 진행하고 있다.

기존의 광역도시계획은 그 성격을 정책계획 또는 전략계획으로 표방하고 있으나, 실제로는 개발제한구역의 조정 또는 광역인프라 구축 등 특정 목적으로 수립되고 있었다. 기존 광역도시계획의 한계를 극복한 실제 집행수단의 법제화가 필요하며, 충청권의 상생발전을 위해서는 기존 광역도시계획의 한계를 벗어나 정책 및 전략계획으로서의 역할에 충실하고 협업사업에 대한 실제 집행수단이 될 수 있는 기구가 필요하다. 이를 위해 중앙정부의 적극적인 지원이 필요하며, 중앙정부-지자체로 구성된 새로운 형태의 광역 거버넌스를 구성함으로써 기존 협의체와는 차별화된 접근을 할 필요가 있다.

을 수립하기 위해 충청권 전체를 하나의 권역으로 제안하고 있다. 지금까지의 광역도시계획은 집행 및 관리 등 실행력이 약하다는 단점이 있었다. 충청권의 산업, 교통, 문화·관광 분야의 역량과 자원을 효율적으로 활용하고, 연계·협력 효과가 높은 사업들을 발굴하여 상생발전사업을 효과적으로 추진해 나갈 수 있어야 한다. 광역도시계획을 실효성 있게 집행하고 관리하기 위해 광역적 차원의 거버넌스 체계의 구축이 필요하다. 이러한 관점에서 중앙정부 주도의 하향식 방식이 아닌 새로운 형태의 충청권 광역상생발전 집행·관리 기구 역할을 수행할 수 있는 방식에 대한 고민이 이루어지고 있다. 충청권 광역도시계획은 행복도시와 충청권의 연계를 통해 충청권을 수도권에 대응할 수 있는 새로운 국토거점으로 조성하고 국가균형발전의 선도모델로 육성하고자 하는 비전을 담고 있다. 이를 위해서는 충청권이 힘을 모아 상생협력을 통해 시너지 효과를 극대화해야 한다. 충청권 광역도시계획을 공동으로 수립하여 시·도간 경쟁 및 갈등을 해소하고 함께 상생할 수 있는 새로운 협력모델을 창출하여야 한다. 

## 4. 맺음말

이번에 새롭게 수립되는 충청권 광역도시계획은 광역도시계획의 공동수립 취지에 부합하고 충청권 전체를 아우를 수 있는 광역적 계획

### [참고문헌]

- 조판기 외, 2018. 행복도시·세종시 장기발전 방안 수립 및 지역개발구상. 한국토지주택공사

# 3 부산권 광역도시계획 수립과 향후 과제

이 동 현 | 부산연구원, 선임연구위원

## 2020년 부산권 광역도시계획(변경) 수립 배경

부산광역시와 경상남도는 지난 2010년 2월에 「2020년 부산권 광역도시계획(변경)」을 수립하였다. 부산권에는 부산광역시와 경상남도의 김해시, 양산시가 포함된다. 광역도시계획은 도시권의 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 20년 장기계획으로서 도시기본계획, 도시관리계획의 지침적 계획의 성격을 지니고 있다. 이에 따라 광역 도시권의 미래상 실현을 위한 각종 정책방향의 체계화와 도시

별 인구 및 기능 분담, 광역시설에 대한 장기계획이 제시된다. 또한 개발제한구역의 친환경적 조정도 담게 된다. 1971년 도입된 개발제한구역은 도시의 무분별한 확산을 방지하고, 도시의 녹지공간 확보에 크게 기여해 왔다. 그러나 부산권의 경우 인구증가 및 산업화에 따른 도시용지의 수요에 대처할 수 없고, 가용지 부족으로 산업단지 조성의 국책사업 및 지역현안사업에 필요한 토지확보가 어려운 상태였다.



[그림1] 부산광역도시권 권역 설정

부산시의 경우 기존시가지를 제외한 대부분의 지역이 산지 및 개발 제한구역으로 되어 있어 가용토지가 절대적으로 부족한 상황이며, 일부 가용토지의 경우 대부분이 점적(點的) 부정형으로 산재되어 사실상 활용이 곤란하다. 김해시의 경우 도시특성상 산지와 우량농지의 비율이 높은 도시이며, 일부 가용토지의 경우 대부분이 산업용지 뿐만 아니라 주거형, 관광휴양형, 유통형 등 타용도의 개발병행과 2~3만㎡ 내외의 점적 입지 가능지역으로 계획적 산업용지조성이 절대적으로 어려운 실정이다. 양산시도 마찬가지로 기존 공업지역을 중심으로 한 주변지역 중 개발가능한 지역은 2020년 도시기본계획상 시가화예정용지로 기 계획되어 추가 확장을 위한 개발가능지가 전무한 실정이었다.

이에 개발제한구역 조정에 관한 광역도시계획수립지침이 개정(2008. 11. 3) 됨에 따라 2005년 12월 최초로 수립된 부산권 광역도시계획을 일부 변경하였다. 고용창출 및 지역경제 활성화와 국가발전에 기여하는 부산의 “두바이형 Port-Business-Valley”조성과 김해시, 양산시의 첨단산업단지 조성을 위하여 개발제한구역 조정을 검토하고 이를 반영한 기존의 광역도시계획을 변경한 것이다.

[표1] 부산권 광역도시계획 목표 및 추진전략

목표	광역도시계획 추진전략
문화·여가·교통·광역도시시설 정비를 통한 삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> <li>부산시를 중심으로 한 분산집중형 공간구조형성을 위한 부심도시 개발</li> <li>도시화예정용지의 합리적 수요예측과 계획적 공급을 통한 난개발 방지</li> </ul>
친환경적 개발을 통한 지속가능성 함양	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역생태녹지축 구축과 녹지 및 여가공간에 대한 접근성 제고</li> <li>효율적, 친환경적인 광역교통체계 구축</li> </ul>
도시권의 경쟁력 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>부산권의 입지여건을 살린 해양 및 첨단정보산업 기능 도입</li> <li>부산권의 거점별 입지성격에 따른 산업기능배분</li> <li>광역차원의 대기질, 수질, 생태계 보전체계 구축</li> </ul>

## 2020년 부산권 광역도시계획(변경) 주요 내용

### 1) 공간구조 및 광역계획

부산권은 국토공간에서 환동해 경제권의 중추적 역할을 수행하여 부산권의 경쟁력을 제고하며, 동시에 환경적으로 지속가능한 개발

과 생활의 질 향상을 목표로 한다. 부산권 계획인구는 520만 인으로 설정(부산시 410만인, 양산시 50만인, 김해시 60만인)하였다. 공간 구조 설정에 있어 과밀 인구의 효율적 외곽분산을 위한 쾌적한 주거 단지 개발, 생산기반육성에 의한 직주근접 강화, 도시간 유기적 연계를 위한 광역교통망 체계구성, 생태녹지축의 보전, 도시특성별 산업 기능 배분이라는 기본전략을 세웠다. 이에 따라 부산광역시 기성시가지를 중심으로 하여 중심도시를 육성하고, 주변인 김해, 양산, 강서지역에 각각 부심도시를 조성하는 공간구조를 설정하였다. 그 외 계획인구 5~10만명 수준의 9개 교외전원도시(정관, 기장, 대저, 장유, 진영, 상동, 원동, 상북, 웅상)를 구상하였다.

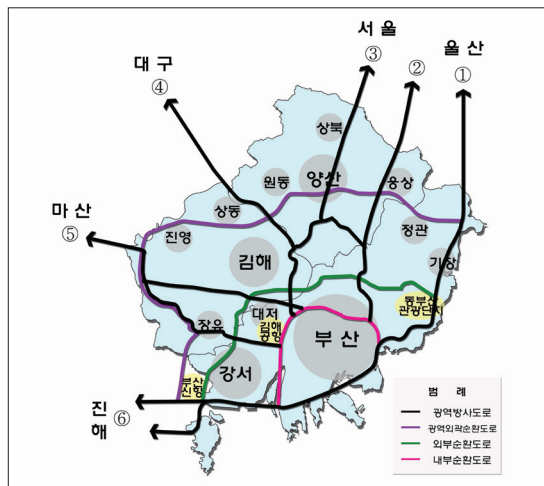


[그림2] 부산권 광역도시계획 공간구조

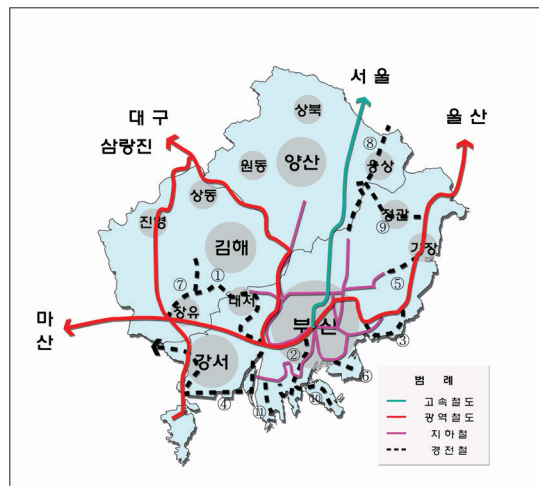
광역 여가·녹지계획에서는 공간구조상에서 설정된 광역산악 녹지축4, 광역하천 녹지축1, 해안 녹지축을 중심으로 세부 녹지축을 구성하고 단절지점을 연결하도록 하였다. 녹지축의 연계가 단절된 지역은 향후 개발을 억제하거나, 기계개발된 지역은 보행자 전용도로, 가로공원 등으로 연결토록 유도한다는 계획이다.

광역교통계획은 크게 공간구조 개편과 연계된 교통계획의 수립, 대량수송 거점간 철도망 확충, 항만시설 확충 및 부두별 기능 재배치, 국제공항 노선망의 확충 및 공항시설의 확충, 광역도시권간 교통망 구축을 계획하였다. 이에 따라 중심과 부심 도시간 연결망 확보, 광





[그림3] 부산권 광역도로망 계획



[그림4] 부산권 철도망 계획

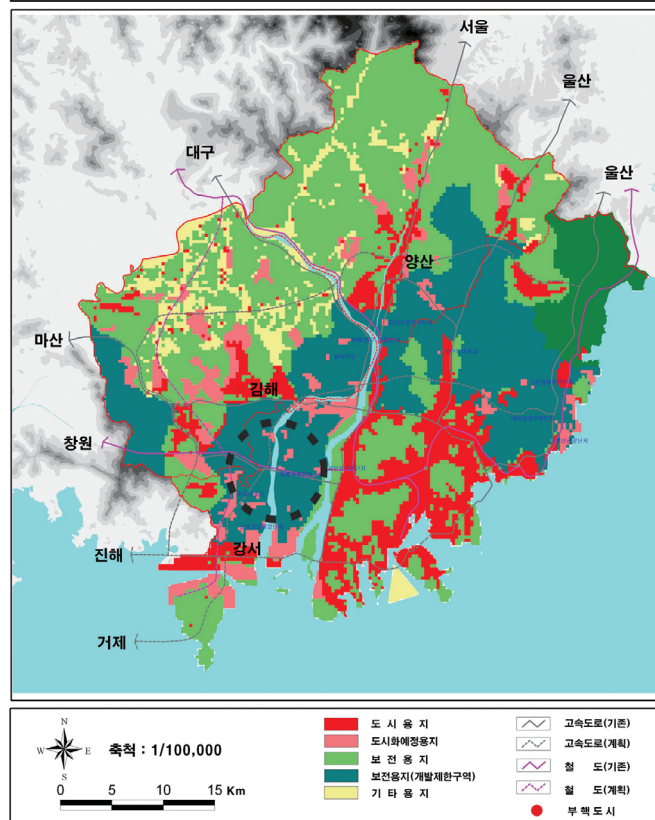
역철도시설 및 항만배후철도의 확충, 경전철 도입 및 환승시설 확충, 부산 신항만의 조기건설 및 기존 항만의 재배치 등 세부계획을 제시하였다.

광역공급 및 이용시설계획으로는 양산 IFT의 효과적인 활용 및 부산신항 복합물류단지의 조성을 통한 화물유통체계의 합리화 도모, 부산광역시의 부산종합화물터미널의 경우 신항복합물류단지로의 이전 검토, 김해공항과 관련된 공항물류기능으로서 강서지역에서 부산 유통단지 조성, 유라시아 대륙과 환태평양을 연결하는 국제복합물류시설(신항만, 공항, 대륙철도) 거점화가 포함되었다.

## 2) 부산권 개발제한구역의 조정

최초로 수립된 광역도시계획에서 반영된 개발제한구역 해제가능총량 이외에 추가로 국정과제 추진지역과 지역현안사업지구 등에 대해 해제가능총량을 확보하였다. 국정과제 추진지역은 지역의 경제발전 및 국가경쟁력 확보에 기여하고자 하는 사업지역으로 부산권에서는 국제허브항만인 부산신항 배후지역, 부산 강서지역을 국제산업물류도시로 조성하는 사업이 해당된다. 특히 주목할 만한 사항은 광역도시계획 수립지침에서 “부산권은 국정과제인 두바이형 Port-Business-Valley 조성사업을 위해 추가로 해제가능한 총량 10~30% 범위 외에 추가적으로 소요되는 필요면적을 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 별도로 설정할 수 있다”고 명시해 놓은 점이다.

## 부산권 광역도시계획 종합구상도



[그림5] 부산권 광역도시계획 종합구상도

[표2] 부산권 국정과제 추진지역

구분	사업명	규모(km <sup>2</sup> )	목적	비고
부산시	부산신항 배후 국제산업물류도시등	29.30	부산신항 배후권역으로 조성하여 부산의 미래 성장 동력 확보 및 국가경쟁력 제고	신규

※강(하천)면적 8.69km<sup>2</sup>를 별도 포함하여 사용한다.

[표3] 부산권 신규 지역현안 사업지구

구분	사업명	규모(km <sup>2</sup> )	위치	목적	비고
김해시	친환경 산업단지	3.178	김해시	친환경 산업단지 조성	신규
양산시	소 계	1.970			
	양한방 복합의료단지	0.820	양산시 물금읍	의료산업시설, R&D기능, 지원시설 등	신규
	첨단산업단지	0.760	양산시 동면	첨단산업용지(기존 0.5km <sup>2</sup> 포함)	신규
	첨단산업단지	0.390	양산시 동면	벤처전용타운, 산업시설용지 등	신규
합 계		5.148			

[표4] 부산시 개발제한구역 해제 필요 총량


구분	합 계 (km <sup>2</sup> ) (a)	해제 물량 (km <sup>2</sup> ) (b)	잔여 물량 (km <sup>2</sup> ) (c)	진행중 사업(km <sup>2</sup> ) (d)			부족물량 (km <sup>2</sup> ) (e) (e=c-d)
				소계	추진중사업	계획중	
해제 총량	66,212	52,232	13,98	34.37	9.53	24.84	20.39
세부 내역					• 센텀2지구 1.81 • 연구개발특구 5.5 • 서부산권 복합산업 유동단지 2.22	• 안평지구 0.71 • 둔치도 한류민속촌 0.5 • 동북아물류 플랫폼 14 • 송정지구 확대 2.21(트라이포트복합물류) • 공항복합도시 7.42 -에어시티 2.38      -오봉산지구 0.63 -항공클러스터 3.89   -물류클러스터 0.52	

지역현안사업은 도시의 바람직한 미래상을 구현하고 적절한 도시공간구조를 개편하기 위하여 필요한 사업으로 부산권에는 총 4개 사업 5.148km<sup>2</sup>가 계획되어 있는데, 이중 김해시는 1개소 3.178km<sup>2</sup>, 양산시는 3개소 1.970km<sup>2</sup>(기존 0.5km<sup>2</sup> 포함)가 해당된다.

향후 과제

부산권은 2040년 광역도시계획을 수립해야 하는 시점이다. 현재 2040년 부산도시기본계획을 수립중인데 이와 연계하여 광역도시계획도 수립해야 한다. 광역도시계획 수립지침에서 개발제한구역의 조정과 관련하여 최초로 수립되는 광역도시계획의 목표연도는 2020년으로 하고 광역도시계획의 수립권자는 사회적·경제적 여건 변화를

고려하여 5년마다 타당성을 재검토하고 광역도시계획을 정비할 수 있도록 하였다. 문제는 “개발제한구역의 조정과 관련된 사항은 원칙적으로 재검토하지 아니한다”는 단서를 붙여놓았다는 점이다.

부산의 경우 그동안 개발제한구역 해제 총량을 거의 소진한 상태이다. 현재 추진중인 사업과 계획중인 사업을 고려하면 추가 해제를 검토해야 하는 상황으로 20.39km<sup>2</sup> 정도가 부족하다. 따라서 광역도시계획 수립지침을 변경해서 2040년 광역도시계획을 수립하면서 개발제한구역 조정을 재검토할 수 있도록 하는 과제가 남아있다. 

[참고문헌]

- 2020년 부산권 광역도시계획 일부변경, 2010. 2, 국토부, 부산광역시, 경상남도
- 2020년 부산권 광역도시계획, 2005. 12, 국토부, 부산광역시, 경상남도

## 토지주택연구원 황희연 원장<sup>1)</sup>

**권 일** | 한국교통대학교 교수, (사)한국도시계획가협회 부회장



**권\_** 오늘은 우리나라 국토, 도시, 그리고 주거 분야의 가장 대표적인 공기업인 한국토지주택공사(LH)의 부설연구원인 토지주택연구원 황희연 원장님을 모시고 인터뷰를 진행하도록 하겠습니다. 먼저 귀한 시간 허락해주셔서 대단히 감사합니다.

**황\_** 네 반갑습니다.

**권\_** 저도 이번 기회에 토지주택연구원 홈페이지에 들어가서 홍보동영상도 좀 보고요, 그 다음으로 브로셔도 보게 되었습니다. 먼저, 도시계획을 하시는 분들은 어느 정도 알고 계시겠지만, 그

래도 잘 알지 못하시는 분들을 위해 토지주택연구원(이하 LHI)에 대한 소개와 역할을 부탁드립니다.

**황\_** LHI는 기본적으로 공기업 부설연구소입니다. 그래서 1차적으로는 모기업인 LH가 하는 일을 지원하는 데 존재가치가 있다고 생각해요. 따라서 가능한 한 실무부서의 업무를 효과적으로 지원하려고 노력하고 있습니다. LH는 공기업이기 때문에 어떻게 공적기능을 유지하면서 동시에 사업성도 가져갈 것인가 하는 고민이 있습니다. 동시에 앞으로 LH가 가야 할 방향을 전망하고 때로는 이끌기도 하고 미래에 대한 고민도 하고, 또 국가정책이 바뀐다거나 미래사회가 변할 때 거기에 대한 대응도 해야 합니다. 그래서 때로는 LHI가 정책을 생산해서 정부 차원에서 반영할 수 있도록 하는 노력을 할 필요가 있는데, 그런 부분도 앞장서서 노력하고 있습니다.

**권\_** LHI는 도시계획, 토지, 주택분야의 많은 박사들이 연구를 하는 우리나라의 가장 대표적인 연구기관 중 하나입니다. 지금까지 LHI의 주요 연구분야와 지향하는 바는 어떤 것이 있었나요?

**황\_** 이건 제 개인적인 생각인데, 과거 1960년대에는 우리나라 민간 연구기관이 미약했기 때문에 주택연구소의 경우는 우리나라 주택문화 부분에서 중요한 역할을 했던 것 같아요. 그 당시에 우리 분야의 우수한 전문가들이 대거 주택연구소에서 근무했었

1) 본 인터뷰는 2020년 8월 6일 대전광역시 유성구 소재 토지주택연구원 원장실에서 진행되었다.



고, 지금에 이르기까지 인력 면에서도 아주 우수했었습니다. 그분들이 우리나라의 단독주택부터 연립주택, 아파트, 초고층아파트에 대한 연구와 실험을 통해서 상당한 성과를 거둔 것 같습니다. 반면 토지연구소의 경우는 선택이 조금 달랐던 것 같아요. 현장 실무경험이 있는 분들이 대거 연구소에서 활동하면서 현장을 지원하는 데에 초점을 맞췄던 것 같아요. 그러다 두 연구기관이 통합을 하면서 과거의 주택공사가 했던 설계 기능 같은 경우는 많이 약화되고, 통합 당시 부채 문제와 함께 사회적으로 안고 있는 문제가 크게 부각이 되어 전체적으로 현장지원 쪽으로 영역이 많이 좁혀진 것 같습니다.

현재 변창흠 사장님은 연구기능 뿐만 아니라 설계 기능까지도 다시 좀 살려보자는 생각을 가지고 계시고, 현장이 가진 노하우를 토대로 한 정책을 국가정책에 반영할 수 있도록 하는 노력도 해야 한다는 생각도 가지고 계십니다. 이러한 생각에 저도 기본적으로 동의하고 있으며, 이러한 지원연구를 기본으로 연구원 기능을 조금 더 확대하려고 나름대로 노력하고 있습니다.

**권\_** LHI에서 국토의 미래가치를 바탕으로 국민 주거안정, 도시재생 등 다양한 분야의 연구를 진행하고 계신 것으로 알고 있는데, 최근 토지주택연구원에서 역점을 두고 연구하고 있는 분야가 있다면 어떠한 것이 있는지요?

**황\_** 국민들의 주거복지라는 큰 파트를 LH공사가 맡고 있는데, 주거복지라는 개념이 과거 집이 없을 때는 집을 공급해 주는 것 자

체로서의 의미가 컸었지요. 그런데 지금의 소득수준과 앞으로 고령화 사회에서는 어려운 환경 속에서는 집도 집이지만 그 안에 여러 가지 복지프로그램을 넣어줘야 한단 말이에요. 그런 관점에서 어떻게 하면 그런 취약계층을 위한 토털 서비스를 할 수 있을 것인가를 고민하고 있는데, 그런 관점에서 이번에 주거안전연구센터라는 것을 만들었어요. 그래서 주거, 주택, 복지, 공동체 프로그램 등 서비스 프로그램을 함께 결합시키려고 노력하고 있습니다. 지금 국가적으로 주택문제가 심각하고 3기 신도시를 건설하는데 상당 부분 LH가 하고 있잖아요. 만약 1, 2기 신도시 때 건설했던 도시와 비슷한 도시를 또 3기 신도시에도 건설한다면, 그건 정말 우리 미래 세대를 위해서 공사가 정상적인 역할을 했다고 볼 수 없을 것 같아요. 그래서 3기 신도시의 미래사회를 이끌 수 있는 미래의 철학이나 트렌드를 담아야 되겠다, 그래서 우리 연구소, 바로 이 자리에서 회의를 통해 3기 신도시 명칭을 ‘공생도시’라고 정했어요. ‘공생도시’는 신개발지역과 주변지역을 하나의 권역으로 묶어서 함께 생각을 하고 공생할 수 있는, 소위 말해서 주변 지역의 도시재생 뉴딜사업, 기반시설, 일자리 등등의 것들을 함께 패키지와하고 하나의 권역 단위로 해서 하나의 공간으로 접근하는 그런 공생을 도모하고자 하는 것입니다. 그래서 젊은이와 노년층이 공생하는 도시, 개발과 자연이 공생할 수 있는 도시, 더 나아가서 수도권과 지방이 어떻게 공생을 하게 할 것이냐 하는 고민도 함께하고 있어요. 그런 고민 속에서 공생도시라는 용어를 쓰고 있으며, 공생도시 포럼이라는 걸 만들어서 그런 고민을 계속해 나가고 있는 상황입니다.



다음으로 도시재생인데, 그동안 주로 주민공동체 중심으로 재생사업을 해서 지역에 공동체가 형성되고 있고 일부는 경제도 활성화되고 있지만 그런데 계속 이렇게만 하고 있을 것이냐 하는 의문이 생깁니다. 지역경제가 무너지고 있는데 경제가 살아나겠느냐 하는 거죠. 그리고 서울에서 주택문제가 생기면서 기존 시가지 내에서도 주택을 공급해야 하지 않느냐 하는 목소리가 높습니다. 그런데 실제로 그동안 도시재생 뉴딜사업에서는 주택공급 쪽에는 거의 관심을 못 가졌던 것 같아요. 재개발 재건축과 따로 놓았던 말이죠.

**권\_** 저는 우리나라에서 도시재생을 정의할 때 지나치게 좁게 정의를 해서 그런 게 아닌가하는 생각을 하고 있습니다. 사실 재개발, 재건축, 정비사업 이런 것들을 다 아우를 수 있는 것이 도시재생인데, 지나치게 좁게 정의하다 보니 그렇지 않았나 하는 생각도 개인적으로 하고 있습니다.

**황\_** 거기에 대해서는 제한에도 원죄가 있긴 합니다만, 세계 어느 나라보다 소위 주민 공동체 중심의 도시재생 기반을 우리가 만들었어요. 이제 이런 기반이 있으니 한 발 더 나아가자, 해서 만든 게 도시재생 시즌2입니다. 도시재생 시즌2도 이 자리에서 만들었어요. 제가 제안을 했는데 이 시즌2의 핵심은 지금 공동체 중

심의 재생을 그대로 가져가면서 여기에 사업지구의 특성에 따라서 소위 도시정비사업적 성격의 것들을 같이 포함해서 함께 갈 수 있도록 하는 겁니다. 재개발, 재건축의 경우도 기본적인 요건 즉, 기본적으로 우리 재생에서 추구하는 요건을 갖추게 되면 재생이란 특성에 넣어서 SOC사업, 기반시설을 지원해 주는 방안들을 연구하고 있습니다.

또 한 가지는 지금은 신개발 중심으로 하고 있지만, 미래의 사업 방향에 대해 우리 연구원이 고민을 해야겠다는 거죠. 그래서 기존 사업도 다변화시키고, 새로운 사업도 찾아줘야 합니다. 개발하고 분양 이후에는 나오는 기존의 패턴에서 벗어나, 개발 이후 관리, 운영까지 하는 일종의 공공 디벨로퍼로서의 역할로 구조 개편을 해야 하는데 금방 바꿀 순 없겠죠. “우산은 햇빛이 있을 때 준비하라”고 합니다. 지금부터 준비해야 10년, 20년 후에 바뀔 거란 말이죠. 그래서 우리가 지원을 나름대로 하고 있습니다. 그리고 해외사업, 북한에 대한 부분도 준비하기 위해 북한연구센터를 두고 있는데, 북한 사업을 준비하는 것도 우리가 지원해야 하는 과제 또는 역할이라고 생각하고 있어요.

**권\_** LH는 우리나라 도시계획, 토목, 건축분야에서 가장 입사하고 싶어 하는 회사이고 LHI는 석박사학위를 가지고 있는 우수한



연구자들의 선망이 되는 대표적인 연구기관입니다. LHI의 장점과 다소 개선되면 좋겠다고 생각하시는 점은 어떤 점이 있는지요?

**황\_** 우선 와서 느끼는 것 중 하나가 LHI는 현장에 있다는 것입니다. 과거에는 현장이 연구하는 사람한테 크게 영향을 준다는 생각을 못했는데 와서 보니깐 현장에 있다는 것이 연구하는 사람한테 굉장히 큰 장점이라구요. '자기가 연구한 것이 직접 실행이 된다는 것' 그리고 '모니터링 결과물도 볼 수 있다'는 차원에서 연구자가 실행력 있는 기관에서 연구한다는 것은 굉장히 큰 장점인 것 같아요. 그리고 장점 중 또 하나는 연구아이디어만 좋고 필요하다면 연구비에 대한 부담이 거의 없다는 것입니다. 사실 다른 연구원들은 그 압박이 좀 있거든요. 상당 부분을 스스로 벌어서 써야 되는 부분도 있기 때문에 그런 압박을 받는데, 우리 연구원은 정말로 필요하다고 인식되면 연구비는 크게 신경 안 씁니다. 또 그렇게 해서 연구비에 제약을 받지 않고 좋은 연구결과를 내는 것이 우리 연구원의 큰 장점이라고 생각합니다.

대신에 단점으로는 결국 공사는 소위 공적 영역을 계속 담보하면서도 자체사업을 해야 하잖아요. 그러다 보니 사업성을 생각하지 않을 수 없는 딜레마가 있는데 이 부분을 연구원이 어떤 식으로 지원할 것인가 하는 것이 있습니다. 그리고 현장에 밀접한 만큼 현장 때문에 얽매어야 하는 것을 문제점으로 느낄 때가 종종 있긴 하지만, 그건 장점에 비하면 크지 않다고 봅니다. 그리고 기업 부설연구원이다 보니깐 기업 규정에 따라야 하는 부분이 있어요. 그래서 조금은 연구원의 특성에 맞춰서 운영을 하고 싶는데 본사의 규정을 따라야 해서 특성을 살리지 못하는 아쉬움이 있기도 합니다. 그리고 생각보다 처우가 그렇게 좋지 않아요. 통합과정에서 부채문제가 부각되면서 그런 처우 문제에 대해서 그렇게 큰 신경을 못 써왔던 것 같아요. LH가 우리나라 공기업 중에서 중하위 정도인 것 같은데, 그 대신 복지 체제는 생각보다 잘되어 있는 것 같습니다.

**권\_** 지금까지 수도권 1, 2, 3기 신도시 건설과 LHI의 역할은 어떠했는지요?

**황\_** 1기 신도시 때는 국토연구원이 큰 역할을 했어요. 그때는 설계, 정책, 입안을 그쪽에서 직접 다 했습니다. 또 2기 신도시때도 국

토연구원이 일정 부분 역할을 했습니다. 1기든 2기든 토지공사, 주택공사는 주로 정책을 집행하는 쪽에 있었고 그에 따라 LH 연구원에서 국가 차원의 정책을 제안하고 세우는 역할은 크지 않았던 걸로 알고 있는데, 3기 신도시 같은 경우에는 현장경험이나 상황이 중시되는 것 같아요. 그래서 그때보다 LH의 역할이 커진 것 같고, 그에 따라서 연구원도 일정 부분 역할을 하고 있습니다. 지금 3기 신도시와 관련해서 많은 관련 과제들이 나오고 있는데, 이것들을 체계적으로 지원해야겠다 해서 만든 게 공생도시포럼이구요. 단순 연구원 인력을 가지고는 한계가 있어서 외부 전문인력도 같이 조직화해서 분야별로 조금 더 조직적으로 지원을 하고 있죠. 그래서 3기 신도시 같은 경우에는 우리 연구원의 역할이 크지 않나 생각을 하고 있습니다.

**권\_** 원장님의 개인적 활동과 분야에 대해서도 이야기를 나누어보겠습니다. 원장님께서도 충북대학교 교수님, 대한 국토·도시계획학회 학회장님 등을 역임하시고 원장님이 되셨는데요. 외부에서 바라보시던 LHI와 원장님이 되셔서 보시는 LHI에 차이가 있으신지요?

**황\_** 나도 연구를 해왔던 사람으로, 그 동안 밖에서 봤던 것보다 현장을 끼고 있는 연구기관이 가지고 있는 장점에 대한 인식을 새롭게 확인했습니다. 그리고 생각했던 것보다는 많은 연구를 하고 있더라고요. 건설기술 뿐만 아니라 신도시 문제, 주택문제, 재생문제, 복지문제, 균형복지에 관한 문제, 환경문제까지 광범위한 연구를 하고 있고, 실제로 나오는 연구 업적도 엄청나고 생각 이상으로 많은 연구를 하고 있어요. 또 각 분야별로 유능한 연구원도 많다는 걸 새삼 알게 되었지만, 대신에 좀 더 적극적으로 치고 나가는 기백이랄까 그런 것이 좀 한계로 느껴집니다. 이런 부분이, 결국 예상했던 거지만, 기업부설연구소의 장점과 한계로 느껴지는 부분입니다.

**권\_** 도시계획이 협회지에 실을 내용이다 보니 이 질문을 안 드릴 수가 없는데요. 현재 LH내부 상황도 포함해서 우리나라에서 도시계획가의 사회적 위상은 어떻다고 보시는지요?

**황\_** 아직까지는 도시계획 분야가 전통적인 분야인 토목이나 건축

분야에 비해서 그렇게 정체성을 확보한 것 같진 않아요. 그 독자적인 영역으로 가는 길이 아직은 멀리 있다는 생각이 듭니다. 최근에 국가건축위원회를 중심으로 건축영역을 확대시키는 노력들이 있는데, 그 과정에서 도시 분야와 충돌이나 갈등이 있는 것 같아서 어려움도 좀 있는 것 같아요. 도시 분야는 기존에 있는 것을 지킬 필요도 있겠지만, 시대 변화에 따라서 새로운 영역을 계속 이렇게 확장시켜 나가야할 것 같아요. 이를테면 금융분야, 데이터분야, 최근에는 스마트시티 분야라든가 IT쪽 이런 쪽으로 이렇게 시대에 맞춰 확장시켜 나가야하는데, 그런 부분이 아직 뚜렷하게 나타나지 않는 것 같아서 아쉬움이 있네요.

**권\_** 우리나라 국토와 도시의 기반시설을 만드는 토목부터, 도시, 건축, 조경, 디자인 등 다양한 분야가 있습니다. 이 중 도시계획분야에서 계획가들이 앞으로 어떤 역할을 담당해야 한다고 생각하시나요? 지금 우리 사회, 도시, 시대가 직면하고 있는 해결과제와 연계해서 말씀 부탁드립니다.

**황\_** 모든 분야 사람들이 다 필요하다고 생각하지만, 특히 우리 도시하는 사람들은 시대변화를 읽어야하는 것 같아요. 이미 우리는 소위 개발시대에서 관리시대로 넘어가고 있던 말이지요. 그럼 우리가 해왔던 도시계획, 도시개발에 대한 기본적인 패러다임이 바뀔 수밖에 없기 때문에 요즘 시대를 읽어야 해요. 예를 들면 자율자동차가 보편화되고 공유자동차가 보편화되면 입지조건도 바뀔 것 같아요. 자기가 운전을 안해도 되니까 조금 더 멀리 나갈 수 있고, 또 이번 코로나 사태로 재택근무 같은 게 보편화 되거든요. 기본적으로 입지조건이 바뀌거든요. 저는 세계적인 흐름이 거대도시 중심으로 흐른다고 생각해 왔는데, 이 흐름도 바뀔지 모르겠어요. 거기다가 유통과정도 바뀌고 이런 큰 시대 변화의 흐름이 바로 도시 속에, 도시라는 공간 속에 투영이 되잖아요. 그래서 도시계획가가 미래에 제대로 된 역할을 하려면 시대 변화를 읽어야 한다고 생각합니다.

**권\_** 이러한 도시계획가의 활동, 사회적 역할 등이 가능하기 위해서는 어떤 변화가 필요하다고 보시나요?

**황\_** 도시계획 업역의 경우 국내만으론 한계가 있으니까 해외사업으로 관심을 돌려야 하고, 북한사업 등등에 대해서도 준비를 하고 있어야 기회가 왔을 때 역할을 할 수 있을 것 아니겠어요. 그래서 좀 더 넓은 시야에서 멀리 보는 그런 시각을 가질 필요가 있겠죠. 또한 시대가 변한다는 것을 공감한다면, 대학이 바뀌어야 한다고 봅니다. 지금 미국에서는 미네르바스쿨 같은 ‘캠퍼스 없는 대학’이 화제지요. 최근 세종시에서 대학 캠퍼스를 준비하고 있는데, 앞으로 캠퍼스가 필요한가 이런 얘기도 나와요. 이런 큰 시대 변화 속에서 대학이 가야 할 방향 그중에서도 도시 분야의 대학 교육을 어떤 방향으로 가야하나 이런 고민을 했으면 좋겠고, 이런 과정 속에 학회나 협회나 역할이 필요할 것 같아요. 참고로 LHI에서는 구글캠퍼스, 아마존캠퍼스 하듯이 세종시에 LH스마트 휴먼캠퍼스 이걸 추진하고 있어요. 이 캠퍼스는 기존의 개념을 벗어나는 건데 중소기업과의 파트너쉽, 데이터허브 중심, 스마트그린연구소, LH인재개발원의 연구기능 등을 담으려 해요. 그래서 지금의 대학이 아니라 미네르바대학스쿨 형태에 가까운 현장중심대학으로 새로운 신기술, 건설 현장을 접목시켜 주는 리빙랩 개념으로 LH스마트휴먼캠퍼스를 구상하고 있어요. 이걸 제가 연구원에 와서 LH가 앞으로 가야하는 방향이 이거다 생각해서 추진을 하고 있는데, 이렇게 지금은 공사가 활발하게 활동하고 있으니깐 진행할 수가 있는 거예요. 이렇듯 우리 도시분야도 미래에 대한 대비를 모두 다 동시에는 못하겠지만 어느 대학이든 선도가 필요하고 새로운 캠퍼스를 구성한다든가 이런 노력이 필요하지 않을까 하는 생각을 합니다.

**권\_** 시대준비라든가, 넓은 시야 그리고 말씀하신 것 중에서 중요한 것은 “우산은 해가 나 있을 때 준비해야 한다” 그러한 말씀이 의미 있게 느껴집니다. 이게 중복되는지 잘 모르겠는데 도시계획을 하는 선배 입장에서 지금 준비하고 있는 대학생 같은 어린 후배나 또는 중견 후배나 조금 밑의 후배나 아주 어린 후배들에게 각각 해주실 말씀이 있으시면 해주셔도 좋을 것 같습니다.

**황\_** 젊은 층들을 위해서는 “넓은 시야를 가져라”, “좀 멀리 보라” 이런 얘기를 했는데, 도시계획가의 역할은 나쁘게 말하면 잡학이

라고도 하지만, 나는 도시계획가가 오케스트라의 지휘자 역할을 해야 한다고 생각해요. 그러려면 여러 분야, 다양한 분야에 관심을 가져야 해요. 오케스트라 지휘자가 되려면 악기들 특성을 다 알아야 하듯 말이죠. 여담인데 제가 대학 때 건축과를 다니면서 토목과, 환경과 수업을 듣기도 하고 대학원에서는 경제 지리를 듣고, 사회학과 강의도 듣고, 인문사회학 연구모임에도 밤을 새가면서 참가했는데 그게 굉장한 도움이 된 것 같아요. 용어가 생소하지 않아서 같이 대화를 나눌 수 있고 얘기한 걸 이해하는 등, 실제로 사회학과 이런 데서 같이 박사과정을 공부해도 불편하지 않았거든요. 도시라고 하는 게 그렇잖아요. 건물도 있고 도로도 있고 하수도도 있지만 경제, 문화, 환경문제 모든 게 다 도시라는 그릇 속에 있잖아요. 종합점을 찾아주는, 이게 우리 정체성으로 생각해요. 특히 젊은 사람들에게는 “멀리 보고 넓게 접근하면 그게 나중에 큰 자산이 될 것이다”라는 얘기를 해주고 싶어요.

**권** 마지막으로 도시계획가협회에 한 말씀 해주시기 바랍니다.

**황** 소통을 많이 하면 좋겠어요. 지금 실무영역, 대학영역, 학회 등의 영역이 있을 텐데 좀 더 적극적으로 서로 정보교환을 하고 소통하는 노력이 필요합니다. 고민도 털어놓고 공동해결방안도 제시하고 이래야 하는데 지금은 파트별로 벽이 있는 것 같아요. 도시계획가협회를 중심으로 벽을 허물고 조금 더 나아가면 좋



겠어요. 지금은 대학교수다, 현장 엔지니어다 구분이 되어 있지만, 이것도 점점 없어질 거라고 생각해요. 서로 겹치기도 하고, 지금도 산학협력교수 이렇게 들어오잖아요? 이게 앞으로는 훨씬 더 혼합된다고 할까? 그렇게 갈 것 같아요. 그러한 과정에서 소통이라고 하는 것이 하나의 수단이 될 것 같은데, 자연스럽게 하나가 되는 구조로 가는 흐름을 도시계획가협회가 조금은 더 체계적이고 효과적으로 이끌어줬으면 좋겠네요.

**권** 오늘 장시간 감사드립니다. 요즘 탁구도 열심히 치신다고 들었습니다. 건강관리도 잘하시고, 앞으로도 승승장구하시기 바랍니다. 대단히 감사합니다. ✍



# 천장산 일대 근현대문화유산

김 윤 미 | 도시공학 박사

## 하늘이 숨겨놓은 곳, 천장산(天藏山)

‘하늘이 숨겨놓았다(天藏)’라는 뜻에서 유래된 이름 때문이었을까? 동대문구 청량리동과 성북구 석관동에 걸쳐 있는 천장산은 청량리역에서 고작 1.5km 떨어져 있는 곳임에도 불구하고, 서울시민들에게도, 인근에 살던 지역주민들에게도 조금은 낯선 이름이다. 90년대까지 천장산은 ‘보안’상의 이유로 오랫동안 일반 시민들의 접근이 제한된 곳이었다. 그러다 1996년 북쪽 일부가 ‘천장산 산책로’로 열리면서 그 부근에 살던 주민들은 조금이나마 산을 둘러볼 수 있게 되었고, 2020년 1월에는 남쪽 능선 일부가 ‘천장산 하늘길’이라는 이름으로 개방되면서 숨겨진 숲에 좀 더 가까이 다가갈 수 있게 되었다.

본래 천장산은 조선 왕실의 능터였다. 산의 북쪽 기슭에는 조선의 제 20대 왕인 경종과 선의왕후가 잠든 의릉(懿陵)이 있고, 가장 남쪽의 청량리역 인근에는 조선 왕실 후손의 묘인 영휘원(순헌황귀비 엄씨의 능)과 송인원(영친왕의 맏아들 진의 능)이 자리 잡고 있다. 조선왕조가 무너지고 일제강점기에 접어든 이후였음에도 조선왕실의 영향이 근근이 이어진 곳이 바로 천장산 일대였다. 그런데 이보다 더 주목해야 할 유적은 천장산 남사면에 있었던 제26대 고종, 대한제국 1대 고종태황제의 황비, 명성황후의 능, 바로 홍릉이다. 고종이 죽고 천장산이 아닌 남양주에 황제와 황후를 합장하기로 결정하면서, 비록 천장산에는 그 터만 남게 되었지만, 홍릉이라는 이름은 오히려 천장산에 더욱 강하게 새겨졌다. 백여 년이 흐른 지금 홍릉은 이 일대를 하나로 묶어내는 키워드가 되었다. 대표적인 것이 ‘홍릉포럼’이다. 홍릉포럼은 한국과학기술연구원(KIST), 국립산림과학원, 한국국방연구원, 고려대, 경희대, 한국의



[그림1] 홍릉이 있었음을 알리는 안내판



[그림2] 2025년 홍릉 조감도  
출처: KIST 홍릉 클러스터링 추진단

대, 한국예술종합학교 등 천장산 주변을 둘러싼 총 17개 교육 및 연구기관들이 지난 2012년에 발족한 학술·연구포럼이다. 포럼은 배봉산 기슭의 역사성을 내세우는 서울시립대에서부터 월곡산 아래의



[그림3] 홍릉포럼을 구성하는 17개 연구 및 교육기관들  
출처: KIST 홍릉 클러스터링 추진단

동덕여대까지도 아우르고 있다. 참여 기관 하나하나를 살펴보면 경제, 과학기술, 교육, 의료, 문화예술, 국방 등 다양한 분야에 걸쳐있으며, 분야별 연구에서 국내 최고 수준을 다투는 기관들임을 알 수 있다. 발족 이후 매년 2회씩 진행되는 포럼에서는 홍릉 일대 기관 간의 협력과 연구단지의 발전 방안을 주된 내용으로 다루고 있다. 홍릉 연구단지의 역사성과 정체성을 브랜드화하고 이 일대 과학 클러스터로서의 기능을 더욱 강화하려는 것이다. 그렇다면 홍릉 일대가 왕실의 능터에서 이와 같이 다양한 연구기관을 품고 있는 R&D 단지로 변모하게 된 계기는 무엇이었을까?

해방과 한국전쟁이라는 혼란을 수습한 이후 근대공업화 시기에 접어들면서 한국과학기술연구원(1966년)을 시작으로 한국개발연구원(1971년), 한국농촌경제연구원(1978년), 한국국방연구원(1979년) 등의 국책 연구기관들이 순차적으로 들어서며 규모를 갖춘 것을 가장 큰 전환점으로 볼 수 있다. 하지만 조금 더 거슬러 올라가면 그 시작은 1922년 천장산의 비어있던 홍릉 터에 국립산림과학원의 전신인 '임업시험장'이 등장하면서부터였다.

## 홍릉 연구단지의 시작, 임업시험장과 홍릉시험림

“흙을 이용한 토목공사는 땅에 조각을 하는 것이고, 나무를 심고 재배하는 것은 땅에 채색을 하는 것이다”

- 임업시험장 조림계 기사 아사카와 타쿠미의 일기. 1922년 3월 11일

임업시험장은 임업과 관련한 각종 시험, 연구, 조사에 관한 사항을 관장하기 위해 1913년 조선총독부 농상공부 산림과 산하에 설치된 기관이었다. 업무는 크게 산림의 조성, 보호, 이용, 관리 4개 부문으로 나뉘었다. 한반도 주요 산림의 자연적인 분포 구역을 조사하고, 종자의 저장시험 및 주요 수종에 대한 양묘시험을 하는 것이 숲의 조성과 관련된 일이라면, 병충구제에 관한 시험은 숲의 보호를 위한 연구였다. 산림의 이용은 식물의 활용에 관한 시험에서부터 목재의 공예적 이용에 대한 조사까지도 해당되었다. 마지막 산림의 운영관리 부문에서는 주요 목재의 생육상황과 성장량을 조사하고 산의 사방공사와 식재수종 관련 연구를 진행했다.



이처럼 임업시험장은 숲과 관련한 조사와 연구, 시험을 수행하는 기관이다보니 기본적으로 넓은 부지가 필요했고, 향후 부지의 확장가능성도 고려해야 했다. 조선총독부는 관제(官制)를 마련하기에 앞서 시험장 부지를 물색하기 시작했고, 국유림에 해당되는 조선 왕실의 능·원·묘의 목록 중에서 경성부 시가지 부근의 가까운 장소들을 추려냈다. 그 결과 선정된 곳이 고양군 연희면 아현북리의 의령원(제22대 정조의 아들 문효세자의 원, 현재 추계예술대학교)이었다. 그런데 용산에서 의주로 향하는 경의선 철로 구간에서 대문과 신촌을 지나는 새로운 노선이 추가되면서 부지계획은 차질을 빚게 되었다. 당시 새로운 철도 노선이 아현 의령원 임업시험소를 동서로 가로지르도록 계획된 것이다. 결국 경성부 서쪽에 있던 임업시험소를 반대편인 동쪽의 청량리 홍릉으로 이전하기로 결정하면서 의령원에 조성되었던 묘포를 비롯해, 각종 작업장, 야초원 등의 설비가 1921년부터 점차 옮겨졌고, 1922년에 홍릉 임업시험장이 개설되면서 본격적인 시험·연구·조사 업무가 시작되었다.



[그림4] 홍릉에 마련된 임업시험장구내 입상도  
출처: 조선총독부, 『조선총독부임업시험장일람』, 1937, 국립중앙도서관 소장

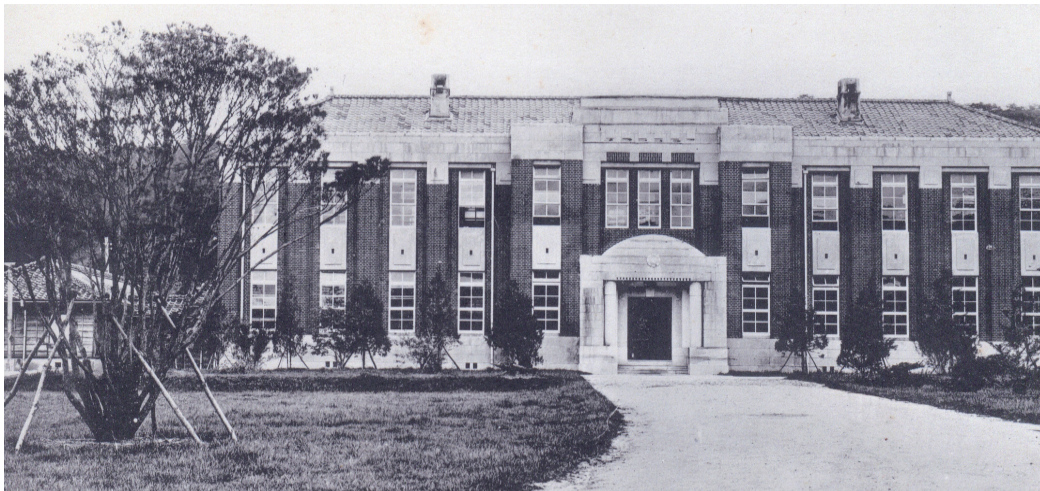
홍릉에 설치된 임업시험장은 아현 의령원의 임업시험소 배치 방식과 비슷했다. 아현역에서 시험장까지의 거리라든지, 조사 및 연구를 담당할 본청 및 담당자들이 머무를 관사의 배치, 양묘시험을 수행할 묘포장, 각종 수목을 식재하고 조사할 시험림 부지의 마련 방식은 홍릉에서도 마찬가지로 적용되었다.

청량리역에서 북측 1km 지점에 정문을 두고, 연구 사무를 담당할 청사는 청량리 옛 홍릉(洪陵)의 전각이 있던 지점에 세워졌고, 청사를 중심으로 동측에 조사연구를 담당할 인력들의 관사들이 마련되었다. 야초원과 수목원이 정문과 본청 사이에 배치되었고, 묘포장은 천장산 서쪽 기슭 넓은 부지에 조성되었다. 35ha에 달하는 천장산 전체가 인공시험림 조성을 위한 장소였다. 그 당시 마련된 장소와 설비들은 현재의 홍릉수목원을 이루는 기초가 되었다. 임업시험장을 이어받은 국립산림과학원은 여전히 국내외 다양한 식물 자원을 수집하고 관리하고 있으며, 홍릉시험림은 우리나라 식물 분야의 시험을 진행함에 있어 매우 중요한 연구림으로서 기능하고 있다. 그로 인해 홍릉 숲은 2014년 국가산림문화자산 제1호로 지정되기도 했다. 연구를 위한 산림이기 때문에 매우 제한적으로 개방하고 있지만, 매주 토요일과 일요일에는 일부 영역을 무료로 개방해 시민들이 자연휴식공간으로 이용하고 있다. 건립 당시의 흔적으로는 청사의 화강암 기둥 일부와 임업시험장 개설 당시 기념 식수였던 반송이 홍릉수목원의 중앙에서 시험림의 수목들에 둘러싸인 채 여전히 그 자리를 지키고 있다.



[그림5] 청량리 임업시험장 터(현재 국립산림과학원)  
출처: 서울역사박물관





[그림6] 임업시험장 청사 전경  
출처: 조선산림회, 1926, 『半島の翠綠』 서울역사박물관 소장



[그림7] 청량리 임업시험장 관사 터(현재 국립산림과학원)  
출처: 서울역사박물관



[그림8] 1922년 건립된 임업시험장 청사의 현관 기둥으로 제작한 기념물



[그림9] 명성황후의 홍릉 터에 조성된 홍릉수목원



### ‘비밀은 무덤까지 가지고 간다’, 옛 중앙정보부 강당과 회의실

임업시험장과 홍릉시험림이 들어서게 되면서 시가지 영역과 어느 정도 거리를 두었던 천장산은 해방 이후 또 다른 비밀을 품는 기관이 들어서면서 더욱 강도 높은 담장을 치게 되었다. 바로 중앙정보부다.

1961년 5월 16일 쿠데타에 성공한 박정희 정권은 국회, 지방의회, 정당, 사회단체를 해산하고, 국가의 모든 정보를 통제하고 조종할 특수기관, 중앙정보부를 창설했다. 당시 초대 중앙정보부장 김종필은 “비밀을 무덤까지 가지고 간다”는 기치에 걸맞게 중앙정보부의 청사부지로 천장산 북쪽의 의릉 영역을 선택했다. 그리고 사람의 접근이 제한되었던 홍릉 숲을 등에 맞댄 의릉 영역 13만평을 무상으로 임대받아 사용했다. 1972년 남산 본관이 준공되면서 업무가 줄어들긴 했지만, 국가안전기획부, 그리고 국가정보원으로 바뀌어 1996년 서초구 내곡동에 국가정보 관련 전체 업무가 이전될 때까지 천장산 일대에 일반인의 접근은 완전히 차단될 수밖에 없었다.

비밀 정부와도 같았던 중앙정보부가 점유했던 장소들은 현재 모두 개방되었다. 중앙정보부 건물들이 있던 영역은 한국예술종합학교가 그 자리를 대체해, 음악원(1993)을 시작으로, 연극원(1994), 영상원(1995), 무용원(1996), 미술원(1997), 전통예술원(1998)이 순차적으로 들어섰다. 특히 2008년 조선 왕릉의 유네스코 세계문화유산 등재를 계기로 의릉 구역이 정비되면서 중앙정보부가 변형해 사용하던 정원, 연못, 잔디구장은 왕릉으로 복원되었다.

서슬 퍼런 중앙정보부의 흔적은 이제 단 한 곳에만 남아 있다. 옛 중앙정보부가 사용하던 강당(1962년 건축)과 회의실(1972년 건축)이 그것이다. 이 곳은 1972년 7월 4일, 당시 중앙정보부장인 이후락이 남한과 북한의 합의에 따른 ‘7·4 남북공동성명’을 발표하는 기자회견을 열었던 역사적인 장소이다. 의릉 복원사업을 진행하면서 철거가 예정되기도 하였지만, 화해와 단합의 새로운 시대를 열어 놓은 한국현대사의 중요한 역사적 사실을 남긴 현장이라는 가치를 인정받아 등록문화재 제92호로 지정되었다.



[그림10] 옛 중앙정보부 강당과 회의실  
출처: 문화재청

당시 강당은 과감한 실험정신으로 심미성 높은 건물을 설계하던 건축가 나상진(1923~1973)에 의해 설계된 것으로 알려져 있지만, 건축물 대장, 등기조차 없을 만큼 은밀하게 진행돼 실제 설계를 확인하기는 쉽지 않다. 문화재청은 이 곳에 대한 활용방안을 모색코자 2018년 10월 강당을 개방해, 시민역사강좌, 영화제 등을 진행한 바 있다.

### 한국의 근대화를 위한 연구기반, 한국과학기술연구원(KIST)

“한국의 공업 발전에 기여할 수 있는 종합연구기관의 설립에 대한 한국의 희망을 이해하고, 양국 정부가 공동으로 지원할 것을 제안한다”

1965년 5월 18일, ‘한국의 공업기술 및 응용과학연구소 설립에 관한 한미 대통령 공동성명’을 바탕으로 한국과학기술연구원이 설립되었다.

한국과학기술연구원(이하 KIST)은 해방 이후 홍릉에 설립된 첫 번째 국책종합연구기관이었다. 사업비 500만 달러를 출자한 미국의 바텔 기념연구소가 부지 선정에 참여했고, 최종 부지 결정은 박정희 대통령의 지시에 따랐다.

연구소 건설 부지는 임업시험장의 묘포장이 있던 곳이었다. 천장산 대부분 지역이 시험림 구역으로 조성됨에 따라 수목이 식재되어 있었던 데 반해, 이 곳은 1920년대 초부터 묘포장으로 구획되어 대지 정비에 큰 비용이 요구되지 않았기 때문이다. 1966년 진입도로 건설을 시작으로 3년간 진행된 부지 정비 및 기반시설 공사를 통해 천장산 서측 기슭의 묘포장은 KIST 단지로의 변화를 시작했다.

KIST 건설 기본계획은 바텔 기념연구소에서 작성했지만, 연구동을 비롯한 단지 마스터플랜, 본관, 연구동, 주거시설 등의 설계는 한국 측에서 맡았다. 마스터플랜과 연구동의 배치는 무애건축연구소, 주거시설 설계는 한국종합기술개발공사, 본관의 건축설계는 김수근에 의해서 진행되었다.

KIST 본관은 건축가 김수근이 생전에 남긴 총 71개의 건축물 중 서울에 남은 49개 중 하나이다. 1969년 10월에 준공된 지하 1층, 지상 5층의 이 건물은 김수근이 설계한 60년대 건축물의 대표적

에 속한다. 건물 뼈대인 기둥과 보 등이 겹으로 드러나는 노출콘크리트 공법과 시스템적으로 반복되는 구조체를 외부로 드러내는 등 모더니즘 건축의 표현방식을 수용하고 있다.

ㄱ자 형태의 평면에서 중앙 공간 1~2층에는 강당이, 3층부터는 중정이 배치되었다. 중정을 중심으로 네 방향으로 동일하게 반복된 사무공간은 톱니바퀴처럼 짜임새 있게 굴러가는 거대한 시스템으로 표현되었다. 건물의 입면을 보면 윗부분이 아랫부분보다 크고 돌출되어 있어 무게감을 주고 있는데, 우리나라 첫 국책 과학기술 연구기관이라는 기념비적 성격과 권위적 성격을 강조하는 설계 의도가 반영돼 있다.

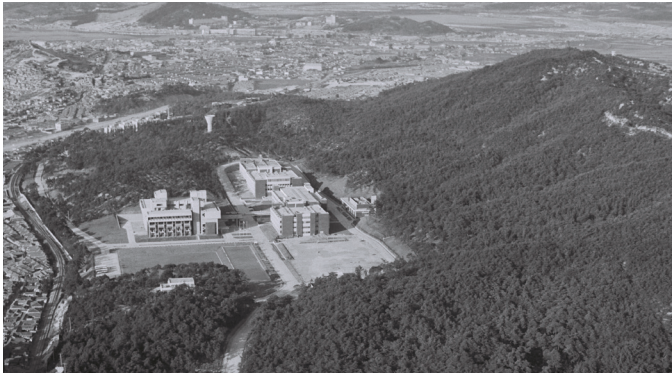
### 새로운 산업으로의 전환, 한국농촌경제연구원에서 서울바이오허브로

1960년대 후반부터 2000년대에 이르기까지 KIST를 시작으로 수 많은 국책연구기관이 홍릉 일대에 스며들었다. 그 배경에는 정보 및 기술의 보안 또는 연구협력이라는 이유가 있었다. 그러나 2010년대 들어 국토 균형발전을 위해 공공기관의 지방 이전이 추진되면서 홍릉 연구단지에서는 5개의 공공기관이 이전 대상에 오르게 되었다. 현재까지 한국개발연구원(KDI)을 비롯해 한국농촌경제연구원, 국방기술품질원 등이 빈 공간으로 남게 되었다. 홍릉포럼의 발족은 이처럼 홍릉 내 공공기관 지방이전에 따른 공동화 문제에 대한 해결과 이 일대 새로운 개발이 제각각 진행되기에 앞서 통합적인 계획의 필요성이 대두됨에 따른 것이다. 그 결과 2019년 하반기 서울시에서는 처음으로 홍릉 일대가 국토부 경제기반형 도시재생 뉴딜사업으로 선정되었다.

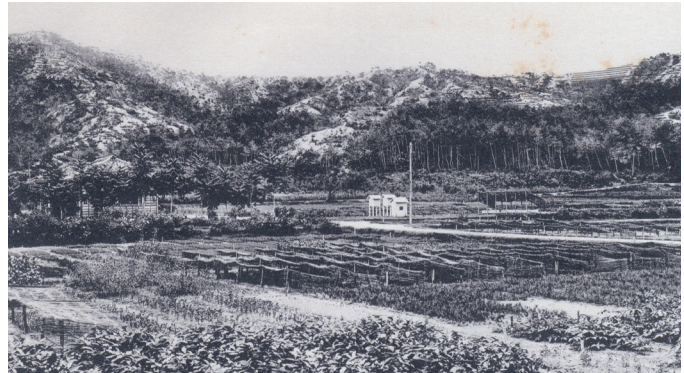
이에 맞춰 서울시는 각 기관들과의 협의를 통해 홍릉 일대를 바이오 관련 산업특화지역으로 전환하는 것을 추진해왔고, 가장 먼저 2019년 11월 한국농촌경제연구원 건물을 ‘서울바이오허브’로 탈바꿈시켰다.

옛 한국농촌경제연구원은 1981년에 지어진 철근콘크리트조의 교육연구단지로 그중 본관 건물은 KIST와 마찬가지로 김수근에 의해 설계된 것이다. 다만 노출콘크리트 공법과 서양 모더니즘 건축의 수용에 몰두했던 KIST 설계 당시와는 달리, 한국농촌경제연구원 본관은 1960~70년대의 우리나라 전통건축에 대한 고민 속에서 인간적, 한국적인 재료에 대한 해답으로 붉은 벽돌





**[그림11]** 1969년 본관과 연구동이 들어선 천장산 서측의  
 한국과학기술연구원 단지 전경  
 출처: 한국과학기술연구원



**[그림12]** 한국과학기술연구원이 들어서기 전  
 임업시험장 묘포장(苗圃場) 전경  
 출처: 조선산림회, 1926, 『半島の翠綠』, 서울역사박물관 소장



**[그림13]** 한국과학기술연구원 본관  
 출처: 서울미래유산 홈페이지

을 본격적으로 사용해 지은 건물이었다. 서울바이오허브로 재개  
 관하면서 명패를 바꾸고 새로운 산업으로 전환되었지만, 건물의  
 기본 골격은 그대로 남겨 두었다. 그러나 한국농촌경제연구원에

서 서울바이오허브로의 전환은 1960년대 산업 및 기술 연구를  
 통한 사회 근대화에 기반이 되었던 이 일대 연구단지의 미래에  
 또 다른 전환점이 될 것으로 보인다.

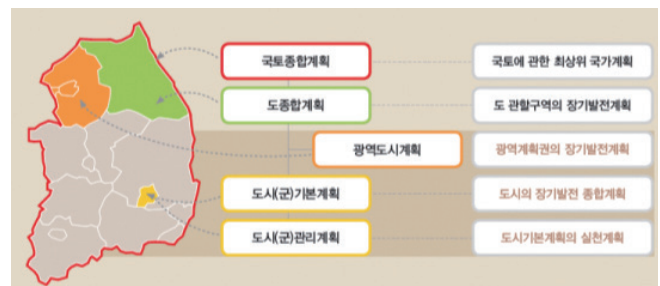
# 도시계획 정책 · 제도

## Policy Report

### 2040년 수도권 광역도시계획 2020년 말 최종 확정키로

국토교통부 보도자료, 2019. 03. 13.

- 국토교통부와 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 '2040년 수도권 광역도시계획 수립'을 위한 용역 착수
  - (수행기관) 국토연구원, 서울연구원, 인천연구원, 경기연구원, (기간) '19.3. ~ '20.11.
  - '18.7.17. 국토부-수도권 광역자치단체장 국토교통 업무협약 체결
- 광역도시계획은 국토계획법에서 규정한 최상위 도시계획이며 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획으로 공간구조개편, 광역토지이용 · 광역시설, 도시기능분담 등을 제시
  - 현재 수립된 2020 수도권 광역도시계획은 '07.7월 국토부, 서울시, 인천시, 경기도가 공동으로 수립하고 '09.5월 한차례 변경
- 이번에 수립되는 광역도시계획은 국토 · 도시 계획 재정비 시기에 맞춰 광역적 교통 · 환경 문제를 해소하고 인구감소 · 저성장 시대에 맞는 실효적인 수도권 발전계획을 수립하는 데 의의가 있음
  - 제5차 국토종합계획('20~'40), 제4차 수도권 정비계획('21~'40) 수립 중
- 2040 수도권 광역도시계획은 2020년 상반기 중 계획안을 마련하고 하반기 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 '20년 말 최종 확정
- 수도권 외에도 현재 수립된 13개 광역도시계획 역시 이러한 절차를 거쳐 내년 말 재수립 예정
- 부산권, 광주권, 대구권, 대전권, 행복도시, 전주권, 창원권, 청주권, 전남서남권, 광양만권, 제주권, 공주역세권, 내포신도시권
- 국토교통부 도시정책과는 “그간 광역도시계획이 실효성이 떨어져 개발제한구역 조정에만 치중해 왔다는 일부 비판이 있었다”면서, “이번 계획은 수도권의 교통, 환경 등 다양한 현안을 해결하는 실효적인 도시계획이 되도록 하겠다”고 강조
- 광역도시계획 개요
  - 20년 단위의 지침적인 장기계획으로 도시계획체계상 최상위 계획
  - (개념) 인접한 2개 이상의 특별시 · 광역시 · 시 또는 군의 행정구역에 대하여 장기적인 발전방향을 제시하거나 시 · 군 기능을 상호 연계함으로써 적절한 성장관리 도모
  - (계획내용) 공간구조 구상, 부문별 계획(기능분담계획 및 토지이용계획, 교통 및 물류유통체계, 광역시설계획, 녹지관리계획 등), 개발제한구역의 조정 등





## 법령해석

### 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제59조의2에 따른 「산업단지 인 · 허가 절차 간소화를 위한 특례법」의 준용 여부

법제처 20-0282, 2020. 08. 03.

#### [질의요지]

「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」(이하 “물류시설법”이라 함) 제59조의2제1항에서는 물류단지 지정 및 개발절차에 관해서는 「산업단지 인 · 허가 절차 간소화를 위한 특례법」(이하 “산단절차간소화법”이라 함)을 준용한다고 규정하고 있는바, 물류단지 지정 및 개발 절차는 산단절차간소화법에 따라야 하는지, 아니면 산단절차간소화법을 준용하지 않고 물류시설법에 따를 수 있는지?

#### [회답]

물류시설법 제59조의2제1항에 따라 물류단지 지정 및 개발절차에 관하여는 산단절차간소화법에 따라야 합니다.

#### [이유]

“준용”이란 어떤 사항을 규율하기 위하여 만들어진 법규를 그것과 유사하나 성질이 다른 사항에 대하여 필요한 약간의 수정을 가하여 적용시키는 것을 말하며(각주: 법제처 2019. 10. 25. 회신 19-0335 해석례 참조) 입법자가 준용규정을 두는 것은 유사한 내용을 반복하여 기술하지 않음으로써 법률규정을 간결하게 하고 표현의 경제성을 꾀하기 위한 것인바(각주: 헌법재판소 2010. 9. 30. 선고 2009헌바355 결정례 참조), 물류시설법 제4장(물류단지의 개발 및 운영)에서는 물류단지 지정 및 개발절차에 대해 규정하고 있음에도 불구하고 같은 장에 제59조의2를 두어 물류단지 지정 및 개발절차에 관하여 산단절차간소화법을 준용한다고 규정하여, 산단절차간소화법 준용 여부에 대해 재량의 여지 없이 일의적으로 규정하고 있습니다.

그리고 물류시설법 제59조의2는 산단절차간소화법이 2008년 6월 5일 법률 제9106호로 제정되면서 타법개정으로 신설된 규정으로, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 “산업입지법”이라 함)에 따른 산업단지(이하 “산업단지”라 함)와 물류단지의 지정 · 개발 절차가 유사하고 산업단지와 마찬가지로 물류단지 개발 절차를 간소화하여 물류시설을 원활히 공급할 필요성 또한 인정됨에 따라 물류단지에

대해서도 산단절차간소화법을 준용하도록 한 것(각주: 2008. 4. 22. 의안번호 제178329호 발의된 「산업단지 인 · 허가 절차 간소화를 위한 특례법안」에 대한 국회 건설교통위원회 검토보고서 참조)이므로 물류시설법 제59조의2는 같은 법에 따른 물류단지 지정 및 개발절차에 관한 규정에 대한 특례 또는 예외 규정으로 보는 것이 타당합니다.

그런데 물류시설법 제59조의2제2항에 따라 준용되는 산단절차간소화법 제28조에서는 산업단지의 지정 및 개발에 있어 특별법인 같은 법 규정에도 불구하고 민간기업 등(각주: 국가 또는 지방자치단체 외의 자로서 산업입지법에 따라 산업단지 지정을 신청할 수 있는 자를 말함)이 산업입지법 제11조에 따라 산업단지의 지정 · 개발을 요청하거나 지정권자가 단독으로 산업단지를 지정할 수 있도록 하면서 이 경우에는 산단절차간소화법 제28조제2항부터 제5항까지의 규정에서 정하는 사항을 제외하고는 산업입지법에서 정하는 산업단지 지정 · 개발 절차를 따르도록 특례를 규정(각주: 2011. 8. 4. 법률 제11019호로 개정된 산단절차간소화법 개정이유 및 주요내용 참조)하고 있으므로, 산단절차간소화법과 물류시설법의 관계에서도 물류시설법에 따라 지정 · 개발을 요청하거나 지정권자가 물류단지를 지정하는 경우에는 산단절차간소화법 제28조제2항부터 같은 조 제5항까지의 규정에서 정하는 사항을 제외하고는 물류시설법을 따르는 것으로 보아야 합니다.

즉 물류단지 지정 및 개발절차는 물류시설법 제59조의2제2항에 따라 산단절차간소화법을 준용해야 하고, 준용되는 산단절차간소화법 제28조제1항에서 정한 경우에 해당한다면 같은 조 제2항부터 제5항까지의 사항을 제외하고 물류시설법에 따르게 되는 것입니다.

## 질의응답사례

### 장기미집행 도시계획시설 결정 실효 기산일

국토교통부 2020. 09. 09.

#### [질의내용]

2000년 이전에 결정된 도시관리계획 결정 고시일과 지형도면 고시일이 다를 경우, 장기미집행 도시계획시설 결정 실효기산일은 언제 인지?

## [답변내용]

「도시계획법」(법률 제6243호, 2000. 1. 28., 전부개정) 이하 「도시계획법」(이하 ‘도시계획법’이라 함) 제25조제1항에서는 “도시계획결정은 제24조제6항의 규정에 의한 고시가 있는 날부터 5일후에 그 효력이 발생한다.”고 규정하고 있으며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 함) 제48조제1항에 따라 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 고시일부터 20년이 지날 때까지 그 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시계획시설결정은 그 고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 잃습니다.

때문에 (구)도시계획법 제25조제1항에 따른 ‘도시계획시설 결정의 효력’은 사실상 도시계획시설 결정·고시일 당시부터 영향(개발행위 제한 등)을 미치는 것으로 볼 수 있을 것으로, (현)국토계획법 제48조제1항에 따른 장기미집행 도시계획시설의 실효기산일은 ‘도시관리계획의 결정·고시일’로 보아야 할 것입니다.

### 용도지역변경으로 기존공장의 건폐율이 부적합한 경우 기존건축물의 특례 적용가능한지 여부

국토교통부 2020. 04. 29.

## [질의내용]

당초 준농림지역(건폐율 40%, 용적률 80%) 당시 사업대지(건폐율 22%, 용적률 80%로 건축허가 및 사용승인 됨)가 두 필지로 분할되어, 한 필지는 건폐율 11%, 용적률 97%로 현재의 용도지역인 자연녹지지역(건폐율 20%, 용적률 100%) 규정에 적합하나, 다른 필지는 건폐율 33%, 용적률 63%로 건축당시 준농림지역 건폐율 40% 이하 규정에는 적합하였으나, 현재의 용도지역인 자연녹지지역 건폐율 20%를

초과한 경우 부적합 필지에 대하여 기존건축물의 특례규정을 적용하여 기존 공장 증축 등 건축이 가능한지 여부?

## [답변내용]

건축물이나 그 밖의 시설은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라함) 제76조 내지 제78조 및 도시·군계획조례에 따라 용도지역·용도지구 안에서의 건축제한규정(허용 건축물의 종류, 규모, 건폐율 및 용적률 등)에 적합하여야 입지가 가능합니다.

다만, 국토계획법 시행령 제93조제1항 규정에 의거 기존의 건축물이 법령 또는 도시·군계획조례의 제정·개정, 도시·군관리계획의 결정·변경 등의 사유로 건축제한, 건폐율 또는 용적률 규정에 부적합하게 된 경우에도 재축(「건축법」 제2조제1항제8호에 따른 재축을 말한다) 또는 대수선(「건축법」 제2조제1항제9호에 따른 대수선을 말하며, 건폐율·용적률이 증가되지 아니하는 범위로 한정한다)이 가능합니다.

또한, 국토계획법 시행령 제93조의2 제1호에 따라 녹지지역 또는 관리지역에 있는 기존 공장(해당 용도지역으로 지정될 당시 이미 준공된 것에 한정)을 기존 부지 내에서 증축하는 경우 40퍼센트를 초과하지 아니하는 범위에서 최초 건축허가 시 그 건축물에 허용된 건폐율로 증축이 가능합니다(2020년 12월 31일까지 허가 신청한 경우로 한정).

질의의 경우 상기 규정에 의거 기존 건축물이 특례적용 대상이라면 40퍼센트까지 증축은 가능합니다. 최초 건축허가 시 그 건축물에 해당 도시·군계획조례로 정한 건폐율 범위가 40퍼센트를 초과했다면, 현재 증축 또는 개축 시 건폐율은 40퍼센트까지는 적용 가능하다는 것으로, 이에 해당하는지 여부 등 보다 구체적인 사항은 사실 관계 등을 확인할 수 있는 해당 지자체 인·허가권자와 상의하시기 바랍니다. ☎

## 협회 소식 · 동정

### (사)한국도시계획가협회-경기도 광주시 찾아가는 세미나 개최 \_ 2020. 06. 24.

우리 협회에서는 지난 6월 24일 오후 2시에 경기도 광주시청 대회의실에서 「광주시 찾아가는 세미나」를 개최하였습니다. 이번 세미나에서는 먼저 신동헌 광주시장과 김홍배 회장의 인사말씀이 있었으며 이후에 김홍배 남서울대 교수, 김기찬 유나이티드그룹 대표, 최민성 텔코리얼티 대표의 주제 발표가 있었습니다. 이후 이승일 서울시립대 교수를 좌장으로 권일 한국교통대 교수, 김흥순 한양대 교수, 배기목 대전대 교수, 여춘동 인토엔지니어링 대표, 이지영 서울시립대 교수, 임영진 삼호기술공사 대표의 토론이 이어졌습니다.

### 도시계획가 위상강화 특별위원회 3차 회의 개최 \_ 2020. 06. 30.



지난 6월 30일 오후 5시에 우리 협회 회의실에서 도시계획가 위상강화 특별위원회(위원장: 여춘동 부회장)의 세 번째 회의가 있었습니다. 이날 회의에서는 '용역' 명칭을 대체하는 공모전 기획과 도시계획가 위상 강화를 위한 홍보프로그램 마련, 도시계획 관련 용역 비용 조사 및 조정 방안 등에 대한 구체적 실행계획을 논의하였습니다.



### 협회지 편집위원회 편집회의 개최 \_ 2020. 07. 02.





지난 7월 2일 오후 7시 성수동 일일향에서 도시계획가협회지인 Urban Planners의 편집위원회 (위원장: 김흥순 한양대학교 교수)가 개최되었습니다. 이날 회의에서는 기발간된 7월호에 대한 검토와 차기호인 10월호에 대한 구상이 논의되었습니다. 10월호 주제는 '광역도시계획'이 선정되었으며, 각 부문별로 8명의 필자 추천이 있었습니다.

### 2020년 제5회 회장단회의, 제2회 상임이사회 및 이사회 개최

\_ 2020. 07. 03.



우리 협회에서는 지난 7월 3일 오후 5시에 협회 회의실에서 제5회 회장단회의를, 당일 오후 7시에는 코드클럽 대회의실에서 상임이사회 및 이사회를 개최하였습니다. 이번 회의에서는 협회 사무실 이전과 협회 임원 현황, 2020년도 회원 현황과 회비납부 현황을 보고받았습니다. 또한 협회에서 추진하고 있는 MOU 및 세미나와 뉴스레터 보완사항, 교육프로그램, 출판 준비 중인 교재의 집필 상황을 보고받았으며, 각 위원회의 활동 내용을 공유하였습니다. 마지막으로 이번 회의에서는 회비 미납 회원에 대한 권한을 일시중지하는 안을 심의하여 의결하였습니다.

### 도시계획가 위상강화 특별위원회 4차 회의 개최

\_2020. 07. 14.



지난 7월 14일 오후 5시에 우리 협회 회의실에서 도시계획가 위상강화 특별위원회(위원장: 여춘동 부회장)의 네 번째 회의가 있었습니다. 이날 회의에서는 명칭공모사업과 관련하여 추진일정, 심사 및 홍보에 대하여 집중적인 논의가 있었습니다. 이와 함께 이날 회의에서는 UP&UP 캠페인 추진과 관련하여 단계적인 캠페인 형식의 진행을 결정하였습니다.

### 2020년 제6회 회장단회의 개최

\_ 2020. 07. 28.



우리 협회에서는 지난 7월 28일 오후 5시에 협회 회의실에서 제6회 회장단회의를 개최하였습니다. 이번 회의에서는 2020년도 회원 현황과 회비납부 현황을 보고받았으며, 새만금개발청과의 업무협약 MOU와 함께 타 기관과의 업무협약 추진에 대한 보고를 받았습니다. 특히 이번 회의에서는 지난 7월 14일에 있었던 도시계획가 위상강화 특별위원회(위원장: 여춘동 부회장)의 추진사업



인 UP&UP 캠페인에 대한 논의가 있었습니다. UP&UP 캠페인은 세부 계획이 나오는 8월부터 시리즈 형식으로 사업을 추진하기로 하였습니다.

### (사)한국도시계획가협회-강원연구원 업무협력 협약 체결

\_ 2020. 08. 11.



우리 협회에서는 8월 11일 오전 11시에 강원연구원 2층 중회의실에서 강원연구원과 업무협력 협약을 체결하였습니다. 이날 협약식에서는 우리 협회 김홍배 회장과 강원연구원 박영일 원장을 비롯한 양 기관의 임원이 참석하였습니다. 이번 협약은 지역발전을 선도하고 미

래 도시계획의 패러다임 변화에 대응할 수 있는 협력사업 발굴 등에 대하여 상호 협력과 우호 증진을 추진하기 위해 진행되었습니다. 업무협약 체결 후에는 “디지털 시대의 도시재생과 신도시 방향”을 주제로 최민성 델코리얼티 대표(협회 부회장)의 특강이 진행되었습니다.

### 신도시위원회 하계세미나 개최

\_ 2020. 08. 13.

우리 협회 신도시위원회(위원장: 윤정중 상임이사)에서는 지난 8월 13일 목요일 오후 7시에 신도시위원회 하계세미나를 개최하였습니다. 이날 세미나에서는 두개의 주제 발표가 있었습니다. 첫 번째로는 ‘플랫폼이 선도하는 스마트시티와 도시재생’을 주제로 최민성 부회장이 발표를 하였으며, 두 번째로는 ‘스마트시티 리빙랩 사례와 신도시에의 시사점’을 주제로 오명택 LH연구원 책임연구원의 발표가 있었습니다. 발표 이후에는 두 가지 주제에 관하여 LH 허정문 센터장과 황중만 한양대 교수, LH연구원 이창연 박사의 토론이 있었습니다. 향후에는 신도시를 실제로 답사하고 토론을 진행할 계획으로 있습니다.



### 협회도서 편찬위원회 최종편집회의 개최

\_ 2020. 08. 14.

지난 8월 14일 오후 5시에 우리 협회 회의실에서 협회도서 편찬위원회(위원장: 권일 부회장, 부위원장: 김홍순 상임이사)의 최종 편집회의가 있었습니다. 이날 회의에서는 현재 투고 상황과 도서의 명칭, 원고의 편집범위 및 방향에 대한 논의가 있었습니다. 협회에서 발간하는 도서는 교과서로 사용 가능하도록 편찬할 예정이며, 2020년 내 발간을 목표로 하고 있습니다.



### (사)한국도시계획가협회-서초구청 상호 협력방안 논의

\_ 2020. 08. 19.

지난 8월 19일 오후 2시, 우리 협회 사무실에서는 협회 회장단과 서초구청 도시관리국장 및 도시계획과 담당자 간의 만남이 있었습니다. 이날 회의에서는 서초구청과 협회가 상호 협력 가능한 부분에 대하여 논의한 후 추후 다양한 활동을 통해 양 기관이 협력할 수 있는 방안에 대하여 논의하였습니다.



### (사)한국도시계획가협회-국토연구원 업무협약 체결 및 기념세미나 개최

\_ 2020. 09. 17.

우리 협회는 지난 9월 17일 오후 1시 30분에 국토연구원 3층 대회의실에서 국토연구원(원장: 강현수)과 우리 협회의 연구 교류 및 협력에 대한 업무협약을 체결하고 이를 기념하기 위한 세미나를 진행



하였습니다. 이날 협약의 주요 내용으로는 ▲공동연구사업 발굴 및 추진 ▲연구자료 공유 · 활용 · 정보교류 ▲학술행사 공동개최 등이며, 협약을 통해 양 기관이 연구역량과 경쟁력 강화를 도모한다는 계획이 제시되었습니다.

협약 체결 이후에는 「한국판 뉴딜 실현을 위한 국토 · 도시 분야 전략」을 주제로 기념세미나가 개최되었습니다. 이날 발제는 서기환 국토연구원 연구위원이 [포스트 코로나 시대 디지털 뉴딜! 디지털 트윈국토], 여춘동 인토엔지니어링도시건축사무소 대표(협회 산학부회장)가 [한국판 뉴딜에 따른 도시계획가의 대응]을 주제로 각각 발제를 진행하였습니다. 이후 이어진 토론에서는 권일 한국교통대학교 교수(협회 대외협력부회장)를 좌장으로 한상훈 중원대학교 교수(협회 행정부회장), 김창현 국토연구원 국토환경 · 자원연구본부장, 최민성 텔코리얼티 대표(협회 재정부회장), 임은선 국토연구원 공간정보사회연구본부장이 참여하였습니다.

이날 업무협약 체결 및 기념세미나 이후에도 양 기관에서는 상호 필요 분야에 대한 심도 깊은 논의와 협력방안을 논의할 예정입니다. ☒



# 신규 가입회원 명단

2020년 10월 14일 기준

NEW  
MEMBERS LIST



## 개인회원

정소진  
 이미자  
 탁정호 피앤티 글로벌 // 대표이사  
 김태희 도화엔지니어링  
 이현무  
 박현주  
 윤병훈  
 김대성  
 공희돈  
 이남휘  
 김기현  
 정상수  
 이지은



## 단체회원

(주)일도엔지니어링



## 종신회원

오명택 토지주택연구원 스마트도시연구센터 / 책임연구원  
 이창연 토지주택연구원 / 연구위원  
 탁정호 피앤티 글로벌 / 대표이사  
 박진호 경남발전연구원





끝없는 생각으로  
세상의 내일을 변화시키는 기업

**KG**

**국토계획분야**

- 도시계획
- 단지설계
- 관광조경

**토목사업분야**

- 도로
- 구조
- 교통계획
- 지반공학
- 공항, 항만
- 철도

**환경사업분야**

- 수자원방재
- 상하수도
- 환경영향평가
- 공공하수도기술진단
- 공공하수도 관리 대행
- 노후 하수관로 정밀조사

**건설사업관리분야**

- 토목, 하천, 상하수도
- 철도, 전기, 기계, 건축 등
- 건설사업관리

**건축사업분야**

- 건축기획
- 계획설계
- 기본 및 실시설계

**기타사업분야**

- BIM소프트웨어 개발
- BIM스마트 설계
- 측량, 인허가
- 준공도, 설계변경
- 유지관리자료
- 안전진단(종합)
- 교통투자평가대행
- 일반교통안전진단
- 전력·에너지, 건설사업





더 나은 삶 더 나은 내일  
함께 만드는 LH

# 모두가 누리는 주거복지- LH가 함께 만듭니다.

LH가 생각하는 주거복지는  
단지 집의 문제가 아니라  
함께 사는 삶을 만드는 것입니다.

아직도 많은 분들이 주거문제로 불편을 겪고 있습니다.

LH는 찾아가는 주거복지 상담을 통해 비주택 거주자들의  
고충을 직접 듣고 함께 고민하고 있습니다.

모두가 누리는 주거복지를 위해  
LH가 지금 찾아갑니다



찾아가는 주거복지 상담이란?

LH가 주거복지재단 · NGO와 협력하여 쪽방, 고시원, 비닐하우스 등 비주택 거주자 37만 전가구를 대상으로 주거복지 상담을 진행하는 공공-민간 협력사업입니다.

LH콜센터 1600-1004

정직하고 꿈이 있는 기업

We exist to help those in need

(주)삼호기술공사 임직원은 신뢰를 바탕으로 24년간의 축적된 전문기술력을 갖춘 도시계획, 도시개발사업, 토목설계, 건설사업관리(감리), PM 등 엔지니어링 분야에서 특화된 기술서비스를 제공하고자 최선을 다하고 있습니다.



**SAMHO**  
Engineering & Development

(주)삼호기술공사

서울시 송파구 법원로 128 sk V1 메트로시티 A동 1610호

T : 02)592-8400 F : 02)592-8853

www.samho.net / samho1533@hanmail.net



## 주요 임원 소개



회 장 김홍배 한양대학교 교수

기획부회장 임영진 삼호기술공사 대표이사  
 행정부회장 한상훈 중원대학교 교수  
 재정부회장 최민성 델코리얼티 대표  
 대외부회장 권 일 한국교통대학교 교수  
 산학부회장 여춘동 인도엔지니어링 대표이사  
 교육부회장 이승일 서울시립대학교 교수

공공부회장 이종원 인천대학교 겸임교수  
 여성부회장 김선아 (주)SAK건축사사무소.엔지니어링대표  
 공공개발부문 한병홍 한국토지주택공사 스마트도시본부장  
 부 회 장  
 감 사 선권수 한호건설그룹 대표이사  
 감 사 박현희 한국토지주택공사 차장

상 임 이 사 권용일 대구한의대학교 교수  
 김기찬 유나이티드그룹 대표이사  
 김동근 NH 스마트도시계획처장  
 김성길 공주대학교 교수  
 김성률 우리ENG 대표이사  
 김영준 청해엔지니어링 대표이사  
 김주영 삼지대학교 교수  
 김항집 광주대학교 교수  
 김홍순 한양대학교 도시공학과 교수  
 민건기 어반웍스 대표

석교성 롯데건설 전무  
 손순금 한국토지주택공사 공공지원 인재사업처장  
 여옥경 한양사이버대학교 교수  
 오민경 태평양감정평가법인 이사  
 윤갑식 동아대학교 교수  
 윤상복 동의대학교 도시공학과 교수  
 윤정중 NH 선임연구위원  
 이상근 대우해양조선 건설부문 사장  
 이영성 서울대학교 교수  
 장호순 (주)미래E&D 부사장

정승현 한국건설기술연구원 수석연구원  
 정현철 삼호기술공사 부사장  
 정희운 서울연구원 선임연구위원  
 조우현 경기도공사 청렴감사실장  
 조종렬 대한건설턴트 전무  
 최승희 우석대 건축과 교수  
 최찬용 한국토지주택공사 본부장  
 최충익 강원대학교 교수  
 최한욱 반석엔지니어링 이사  
 홍길표 강화군 도시개발국장

이 사 강경훈 이룸 CNS 대표  
 강동오 HDC 아이앤코스 상무  
 강병재 새만금개발공사 본부장  
 강원준 경호엔지니어링 상무  
 강평희 대한건설턴트 이사  
 고준호 한양대 도시대학원 교수  
 고진수 광주대학교 도시계획부동산학과 교수  
 고태호 제주발전연구원 연구위원  
 구정현 경동엔지니어링 부사장  
 권영선 주택산업연구원 책임연구원  
 권혁도 동영엔지니어링 부사장  
 금기반 대전광역시 도시계획상임기획단  
 김건우 한양대학교 교수  
 김근영 강남대학교 교수  
 김노희 코오롱글로벌 과장  
 김성주 (주)도시건축 이래 대표  
 김성진 성도 E&C 대표  
 김영인 한국토지주택공사 차장  
 김용태 한진개발공사 전무  
 김재구 전북발전연구원  
 김정곤 SH공사 본부장  
 김정섭 UNIST 교수  
 김 진 한남대학교 교수  
 김진유 경기대학교 교수  
 김충호 서울시립대학교 교수  
 김태경 경기연구원 선임연구위원  
 김호웅 동아대학교 교수  
 김황배 남서울대학교 교수  
 나승일 인천시 해양항만과 팀장  
 남광우 경성대학교 도시공학과 교수  
 노혜진 케이에스엠기술 이사  
 류동춘 한국토지주택공사 공간정보처장  
 문계정 법무법인 태일 변호사  
 문봉섭 국토교통부 시설사무관  
 문 채 성결대학교 교수  
 문태현 경성대학교 교수

민세식 민중합기술단 대표이사  
 박근오 충남연구원 재단안전연구센터장  
 박노일 건설경제신문 부장  
 박무식 거제시 도시계획과장  
 박병순 한국토지주택공사 차장  
 박성호 Korea In World D&C 책임  
 박신태 (주)중원도시 대표  
 박영길 이천시 도시재생센터 센터장  
 박영진 한국경제 기자  
 박인권 서울대 환경대학원 교수  
 박진아 한양대 도시공학과 교수  
 박철광 한화건설 개발사업본부 상무  
 박태원 광주대학교 도시계획부동산학과 교수  
 박홍철 (주)건화 도시계획부 전무  
 배기묵 대전대학교 도시공학과 교수  
 배상호 도화엔지니어링 부사장  
 백복수 인도엔지니어링 총괄본부장  
 성장환 NH 토지주택연구원 실장  
 성현곤 충북대학교 교수  
 손 철 강릉원주대학교 교수  
 송향숙 여성과 공간연구소 소장  
 신상영 서울연구원 연구위원  
 안용진 서울과학기술대학교 건축학부 교수  
 양광식 순천향대학교 행정학과 교수  
 양성돈 영등포구 소통기획과 구성연구단 연구위원  
 양용택 서울시 재생정책기획관  
 오복환 의왕도시공사 사장  
 유명소 (주)동림피앤디 전무이사  
 유천용 (주)엠와이엔씨 대표  
 윤문상 인천경제자유구역청 영종청라개발과장  
 이남휘 작은도시대장간 실장  
 이동우 한양대 국토도시개발정책연구소 연구교수  
 이명범 피앤디파트너스 대표  
 이민기 NH 연구위원  
 이상우 한국토지주택공사 부장  
 이상훈 한양대 도시대학원 교수

이우배 인제대학교 교수  
 이일희 제일엔지니어링 팀장  
 이재수 강원대학교 부동산학과 교수  
 이재용 한국토지주택공사 산업단지부장  
 이재춘 국토연구원 책임연구원  
 이정원 용인시 도시계획상임기획단장  
 이정하 상지엔지니어링 상무  
 이지영 서울시립대학교 교수  
 이창효 한밭대학교 교수  
 이철성 (주)건화 부사장  
 임동일 강릉대학교 교수  
 임병호 대전발전연구원 연구위원  
 임 산 한국토지주택공사 부장  
 임태빈 유엔미기술사사무소 소장  
 임현석 한국토지주택공사 부장  
 임현진 더 도시연구소 대표  
 임형빈 충남발전연구원 연구위원  
 장영호 미래E&D 본부장  
 장재일 경일대학교 교수  
 전병혜 용인시정연구원 연구위원  
 전창환 한국토지주택공사 국유지계획부장  
 정다운 오씨에스도시건축 실장  
 정락현 서울토지주택공사 부장  
 정명화 유신엔지니어링 전무  
 정의경 국토교통부 국토정책과장  
 조미정 한양대학교 겸임교수  
 조정래 서울시의회 전문위원  
 조필제 하우드 본부장  
 천상현 홍익대학교 교수  
 최영은 대구경북연구원 실장  
 탁정호 피앤티 글로벌 대표이사  
 한재범 법무법인 제이엔 변호사  
 홍재주 (주)맵인어스 이사  
 황중만 한양대학교 특임교수  
 황지욱 전북대학교 교수

(표기 : 가나다 순)



한국도시계획가협회  
URBAN PLANNERS

- 2020.10. 광역도시계획, 회고와 전망
  - 07. 감염병 시대의 도시계획
  - 04. 스마트 시티와 도시계획
  - 01. 도시, 기본계획을 말하다
- 2019.08. 3기 신도시에 바란다
  - 05. 도시재생과 커뮤니티 비즈니스
- 2018.08. 중심시가지형 도시재생과 도시계획
- 2017.12. 스마트시티와 도시계획
  - 08. 도시재생뉴딜정책과 도시계획
- 2016.11. 쇠퇴상권의 재활성화
  - 08. 부산개항 140년, 워터프론트 조명
  - 04. 융복합화와 도시계획
- 2015.12. 공공유지 활용과 도시경쟁력
  - 10. 지방중소도시의 현안과 발전방향
  - 06. 거버넌스를 통한 도시재생 활성화
  - 03. 근대 도시건축 문화 유산 특집기획
- 2014.11. 국토도시분야 해외진출전략
  - 07. 통일에 대비한 국토·도시계획
  - 03. 창간호

