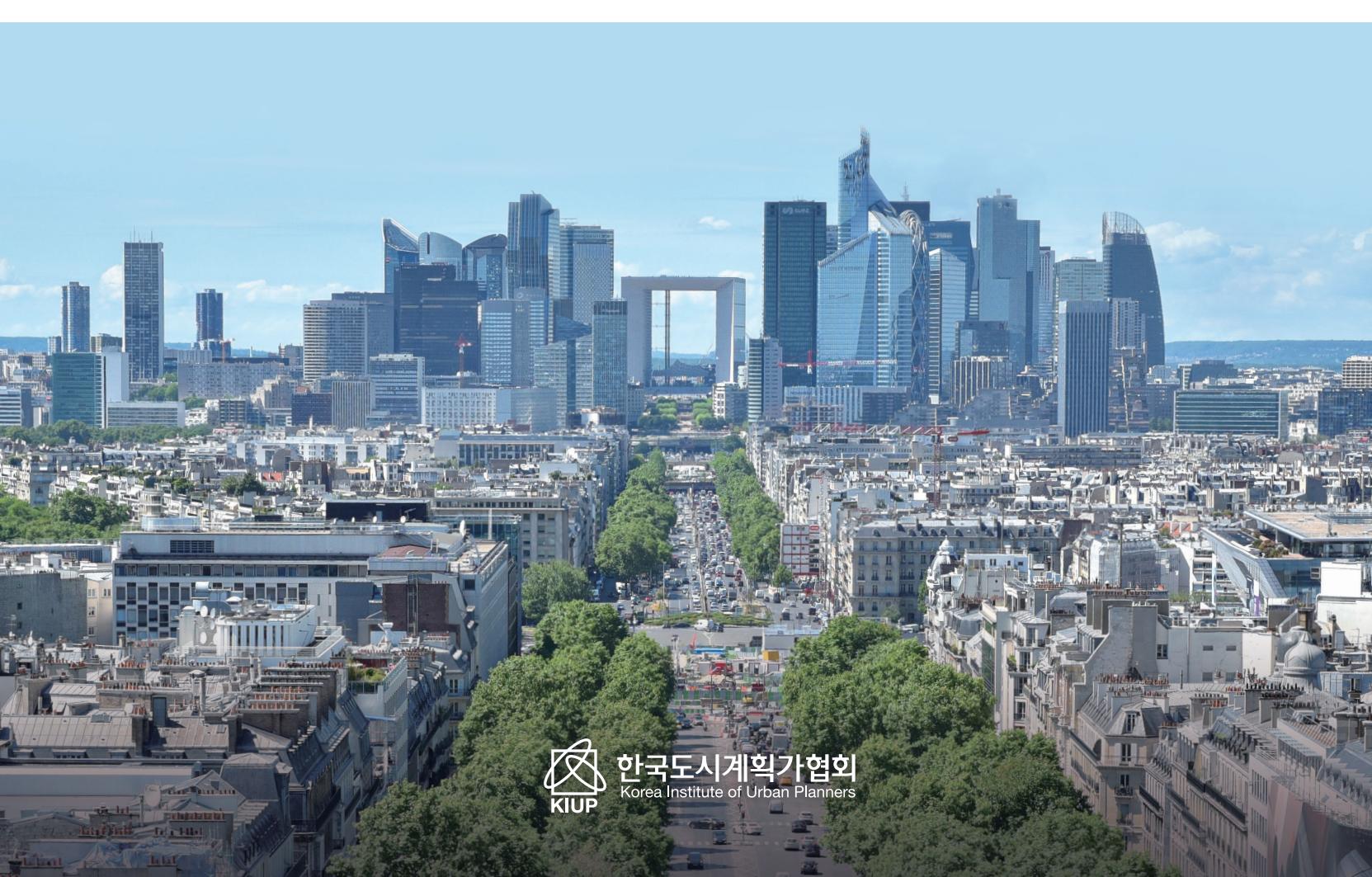


URBAN PLANNERS

제4차 수도권정비계획

2021년 7월호
제8권 제3호(통권22호)



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

URBAN PLANNERS

2021년 7월호
제8권 제3호 (통권22호)

편집위원회

위원장

김홍순 _ 한양대학교 도시공학과 교수

부위원장

정다운 _ 오씨에스도시건축사사무소 실장

편집위원

고준호 _ 한양대학교 도시대학원 교수

고진수 _ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

김민수 _ KG엔지니어링 도시건축본부 부장

윤갑식 _ 동아대학교 도시공학과 교수

윤은정 _ 서울특별시의회 입법조사관

이일희 _ 제일엔지니어링 도시사업본부 이사

장옥련 _ 한국토지주택공사 차장



사단법인 한국도시계획가협회
Urban Planners 제8권 제3호(통권22호)

인쇄 2021. 07

발행일 2021. 07

발행처 (사)한국도시계획가협회

04778 서울특별시 성동구 왕십리로10길 6

서울숲비즈포레 705호

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

발행인 김홍배

편집인 김홍순

표지디자인 정다운, 김학민

편집·인쇄 디자인나무

앞표지 사진: 파리 개선문에서 La Defense를 본 경관

뒷표지 사진: 스페인 Sevilla의 Metropol Parasol

by 정다운◎

ISSN 2713-5039

Contents

03 권두언

경쟁력 유지와 상생발전을 위한 수도권정비계획

_ 김홍배(한국도시계획가협회장)

05 Focus 제4차 수도권정비계획

제4차 수도권정비계획(2021~2040):

상생발전과 혁신성장을 선도하는 수도권 만들기

_ 흥사흠(국토연구원)

산업 관점에서 본 수도권정비계획

_ 조경훈(OCS 도시건축사사무소)

'광역교통 2030'과 대도시권 광역교통계획

_ 박준식(한국교통연구원)

20 Pros & Cons

서울시 관점에서 본 수도권정비계획의 한계와 과제

_ 이주일(서울연구원)

경기도 관점에서 본 수도권정비계획의 한계와 과제

_ 이상대(경기연구원)

비수도권에서 바라본 수도권정비계획의 한계와 발전방향

_ 김재구(전북연구원)

37 기관탐방

(주)델코리얼티그룹 최민성 대표

_ 이승일(서울시립대)

41 한국의 도시계획가

서울시장 김현옥 시정기 도시계획

_ 권영덕(서울연구원)

49 News &

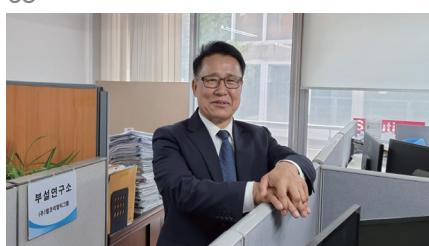
도시분야 관련 법률 개정내용 및 해설

정책제도, 판례 및 유권해석

54 KIUP Members

협회 행사 소식 · 동정

38



56



경쟁력 유지와 상생발전을 위한 수도권정비계획

김홍배
한양대 도시공학과 교수, 한국도시계획가협회장



국토교통부는 지난 3월 30일 제4차 수도권정비계획(2021–2040)을 확정 고시하였다. 이 계획은 지난 3년 동안 지자체들과 관계부처 간의 사전 논의 및 의견 수렴 그리고 전문가들의 검토과정을 거쳐 수립되었다고 한다. 설정된 계획의 기본방향은 “연대와 협력을 통해 상생발전과 글로벌 혁신성장을 선도하는 살기 좋은 수도권”이다.

계획의 주요내용은 기존 3개 권역 (과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)의 관리체계 유지와 운영의 내실화로 요약된다. 기능배분을 보면 수도권의 성장동력 극대화를 위해 서울을 글로벌 경제도시로 육성하고 경기도 주요 거점도시들을 첨단산업벨트와 반도체벨트로 둑어서 혁신역량을 집중·확산시키는 구상이 제시되었다. 또한 접경지역은 평화경제벨트로 그리고 환경보전권역은 자연환경 보전과 휴양레저 산업 육성 등의 기능이 부여되었다.

제1차 계획(1982–1996)부터 지금의 제4차 계획에 이르기까지 수도권정비계획의 기본 취지는 수도권의 과도한 성장을 억제하여 국토의 균형발전을 이루는 것이라 할 수 있다. 이러한 계획 본연의 취지에도 불구하고 수도권으로의 인구 및 자원의 집중은 계속되어왔다. 수도권은 우리나라 전체면적의 12%(비무장지대 포함)를 차지하고

있지만, 인구 및 경제력의 집중은 2019년 현재 전 국토의 50%를 상회하고 있는 실정이다.

2010년 인구와 GRDP(gross regional domestic product) 그리고 젊은 연령층(20세~40세)에서 수도권이 차지하는 비율은 각각 48.9%, 49.1%, 그리고 50.2%였다. 2019년 현재 각 비율은 인구 50.0%, GRDP 52.0% 그리고 젊은 연령층 51.3%로 모두 높아졌다. 또한 km²당 토지의 생산성을 보면, 2019년 수도권은 84.4 십억원으로 비수도권의 10.4 십억원보다 8.1배의 높은 수준이다. 2010년 토지의 생산성은 수도권이 59.6 십억원으로 비수도권의 8.3 십억원에 비해 7.2배 높은 수준이었다. 즉, 지난 10년 동안 수도권과 비수도권 사이에 토지 생산성의 차이가 더 커진 것이다. 이와 같은 비율들과 비율들의 변화를 고려해 보았을 때 우리나라라는 공간적으로 2-지역경제(수도권–비수도권) 체제라 할 수 있고, 두 지역 간 불균형은 더욱 심화되고 있음을 알 수 있다.

자원의 공간적 배분은 생산성 수준에 의한 것으로 생산성이 높은 수도권으로의 자원 집중은 사실 자연스러운 현상이다. 문제는 수도권으로 자원집중이 계속될 때 인구감소에 직면한 비수도권은 어떻게 될 것인가 하는 것이다. 지금과 같은 세계 최저의 출산율이 지속되면

금세기 말 우리나라의 인구는 2000만 명대로 떨어질 것으로 예상된다. 그럴 경우 우리나라 인구는 극단적으로 수도권에 모두 모여 살게 될 수도 있는 것이다.

지역계획의 기본은 기능의 공간적 배분과 기능 간 연계 강화를 통해 자원의 효율성을 극대화하는데 그 목적이 있다. 인구감소시대에 수도권이 모든 기능을 독점할 수는 없다. 그렇다고 해서 국토의 균형발전이라는 미명아래 수도권의 자원을 강제로 분산시켜 경쟁력을 떨어뜨릴 수도 없는 일이다. 왜냐하면 수도권의 경쟁력 하락은 우리나라 전체의 경쟁력 하락으로 이어질 수 있기 때문이다. 따라서 계획은 상생계획이 되어야 한다. 물론 수도권정비계획의 공간적 범위는 수도권으로 한정된다. 그러나 수도권은 모든 지역들과 기능적으로 밀접한 연관관계를 맺고 있기 때문에 수도권정비계획은 전국차원에서 접근해야 한다. 그렇게 되어야 의미 있는 상생계획의 수립도 가능한 것이다.

수도권과 비수도권 사이의 기능을 배분할 때 중요하게 고려해야 할 것이 바로 수도권과 인접되지 않은 지역들과의 연계강화이다. 이러한 고려가 구체적으로 이루어지지 않으면 기능배분과 연계강화는 수도권 인접지역과의 기능배분과 연계강화로 이어져 궁극적으로 수도권의 영향범위를 공간적으로 확장시키는 결과를 초래할 수 있다. 이는 균형발전을 위한 계획이 경제를 2-지역경제에서 3-지역경제(수도권-수도권인접지역-수도권비인접지역)로 구분하여 접근해야 함을 시사한다.

이제 수도권 내부를 살펴보자. 수도권 내부의 주요 이슈는 바로 남부지역과 북부지역 사이의 불균형 고착화와 난개발의 확대라고 할 수 있다. 우선 수도권 내부의 불균형 상태는 경기도의 북부와 남부의 인구 배분과 밀도만 보더라도 쉽게 알 수 있다. 2019년 현재 경기도 남부지역과 북부지역의 인구는 각각 약 1,014만 명과 351만 명이다. 2010년 각각의 인구는 896만 명과 311만 명이었다. 지난 10년

간 인구분담 비율은 남부지역이 74.3% 그리고 북부지역이 25.7%로 거의 변함이 없다.

인구밀도를 보면, 2019년 km² 당 남부지역과 북부지역의 인구는 각각 1,712명과 822 명으로 남부지역이 북부지역에 비해 2배 이상 높다. 2010년에도 남부지역의 인구밀도는 북부지역의 2배 이상이었다. 인구밀도는 경제활동의 밀도라고 할 수 있으므로 이러한 통계는 수도권 내부의 불균형이 고착화되고 있음을 가리킨다. 또한 개별 입지의 공장수도 2010년 50,223개에서 2019년 62,915개로 증가하여 난개발이 확대되고 있는 실정이다. 따라서 수도권이 진정으로 살기 좋은 지역이 되기 위해서는 내부적인 불균형이 개선되어야 하며, 난개발의 확대를 막을 방안이 마련되어야 한다.

종합하면, 수도권의 문제는 국토의 불균형 발전이 심화되는 외적 문제와 불균형 발전이 고착화되고 난개발이 확대되는 내적 문제로 요약할 수 있다. 이러한 문제를 해결하고 지역의 경쟁력을 유지하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체들 간의 협력과 연대가 강화되어야 하며, 그래야만 상생 발전도 가능하다. 앞에서 언급하였듯이 수도권정비계획의 공간적 범위가 수도권으로 한정되어 있지만 수도권정비계획이 취지에 맞게 집행되기 위해서는 수도권 지역뿐만 아니라 비수도권과의 협력과 연대에 대해서도 열린 자세를 가져야 한다. 왜냐하면 우리나라에서 수도권은 수도권만의 수도권이 아니기 때문이다.

수도권 외부지역과의 연계 강화를 위한 구체적인 방안에 대해서는 앞으로 정부당국과 전문가들이 많은 고민을 해야 한다. 그리고 정부는 수도권 내부와 외부에 있는 지방자치단체들의 의견에 귀를 기울여야 한다. 지방화시대가 성숙된 오늘날 지방의 자율성은 크게 높아졌고 지방의 협력 없이 중앙정부의 의지만으로 지역의 문제를 해결하기는 어려운 시대가 되었다. 협력과 연대를 위한 중앙정부의 첫 걸음은 바로 경청의 자세로부터 시작되어야 한다. ☰

Focus

제4차 수도권정비계획



제4차 수도권정비계획(2021–2040):
상생발전과 혁신성장을 선도하는 수도권 만들기
홍시흠(국토연구원)

산업 관점에서 본 수도권정비계획
조경훈(OCS 도시건축사사무소)

‘광역교통 2030’과 대도시권 광역교통계획
박준식(한국교통연구원)

FOCUS

제4차
수도권정비계획

제4차 수도권정비계획(2021~2040): 상생발전과 혁신성장을 선도하는 수도권 만들기

총사흘 | 국토연구원 국토계획평가센터장

1. 수도권정비계획이란?

수도권정비계획은 수도권정비계획법에 근거한 수도권을 대상으로 하는 최상위 법정계획이다. 수도권은 서울특별시, 인천광역시와 경기도 세 광역자치단체를 모두 포함하고 있으며 수도권정비계획법 시행령에 그 범위가 제시되어 있다. 수도권의 인구 및 산업의 과도한 집중에 대한 우려와 이를 관리하기 위한 정책적 시도의 시작은 70년대까지 거슬러 올라간다. 1977년 수립된 “수도권 인구재배치 기본계획(1977~1986)”을 필두로 다양한 형태의 집중관리 수단이 활용되었는데 1984년 기준의 수도권 집중관리 및 정비 수단을 종합하여 제1차 수도권정비계획(1982~1991)이 수립되었다. 이후 1994년 대대적인 수도권정비계획법 개정이 이루어졌고, 이를 반영하여 1997년 제2차 수도권정비계획(1997~2011)이 수립되었다. 2006년 세종시와 혁신도시 등 다양한 국가균형발전 수단의 등장과 함께 2차 계획을 조기 종료하고, 제3차 수도권정비계획(2006~2020)이 수립되었으며, 3차 계획 종료시점에 맞춰 2020년 12월 제4차 수도권정비계획이 최종 확정 · 고시되었다.

수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획의 목적은 수도권의 인구 및 산업 집중을 억제하고 적정하게 배치하는 것으로, 중앙행정기관장과 광역지자체장의 의견을 들어 국토교통부장관이 수립한다. 성장이나 개발보다는 정비와 균형에 방점이 찍혀있는 만큼 계획의 내용도 법에 의해 다음과 같이 구체적으로 규정되어 있다.

- ① 수도권 정비의 목표와 기본방향에 관한 사항
- ② 인구와 산업 등의 배치에 관한 사항
- ③ 권역의 구분과 권역별 정비에 관한 사항
- ④ 인구집중유발시설 및 개발사업의 관리에 관한 사항
- ⑤ 광역적 교통시설과 상하수도 시설 등의 정비에 관한 사항
- ⑥ 환경보전에 관한 사항
- ⑦ 수도권정비를 위한 지원 등에 관한 사항
- ⑧ 제1호부터 제7호까지 사항에 대한 계획의 집행 및 관리에 관한 사항
- ⑨ 그 밖에 대통령령으로 정하는 수도권 정비에 관한 사항

20년 계획기간의 장기계획이며, 수도권을 대상으로하는 최상위계획으로 국토종합계획을 제외한 수도권내 모든 계획이나 개발에 우선하여 작동한다. 전 국토가 아닌 특정 지역을 대상으로 수립되는 계획이기 때문에 계획 유형은 지역계획에 가깝다고 할 수 있으나, 계획 내용은 위와 같이 일반적인 지역계획의 내용과는 차이가 있다.

2. 제4차 수도권정비계획

(1) 계획수립의 배경

제4차 수도권정비계획 수립의 가장 큰 배경은 수도권으로의 지속적

연대와 협력을 통해 상생발전과 글로벌 혁신성장을 선도하는 살기 좋은 수도권

균형발전

주민 삶의질

혁신성장

평화경제

[그림1] 제4차 수도권정비계획의 목표와 기본방향

인 인구 및 산업 집중이다. 수도권의 인구비중이 2020년 최초로 전체 인구 대비 50%를 넘어섰으며, 통계청 장래인구 추계 기준 수도권과 비수도권 사이의 인구비중 격차는 인구감소기에도 지속적으로 확대될 전망이다. 경제적 측면에서 수도권의 지역총생산 비중은 2010년 대 중반 이미 50%를 초과하여 지속적으로 커지고 있다. 청장년층 인구비중과 매출액 상위 기업과 같은 질적인 측면에서의 수도권 집중 역시 양적인 집중 보다 빠른 속도로 증가하고 있다. 특히, 4차 산업혁명이라고 일컫는 혁신적인 기술 진보는 수도권과 비수도권 사이의 이러한 격차를 확대시킬 것으로 전망된다.

동시에 수도권 내부의 문제도 심각하다. 서울의 강남북 격차, 경기도 남부와 북부 격차 등 내부적 불균형 문제도 당면한 과제이다. 또한 무분별한 개별입지 공장과 소규모 택지개발로 인한 난개발 역시 수도권정비를 통해 해결해야 할 이슈로 주목받고 있다. 즉, 제4차 수도권정비계획은 수도권의 초집중화라는 여건 속에서 과도한 집중에 대한 실효적인 관리와 수도권 내부의 균형발전과 정비라는 복합적인 여건 속에서 수립되었다고 할 수 있다.

(2) 계획의 목표와 기본방향

초기 강력한 집중억제를 모토로 했던 수도권정비계획의 목표는 1997년 IMF를 겪으면서 수도권의 경쟁력과 삶의 질 제고로 그 내용이 점차 변해왔다. 그러나 수도권의 초집중이라는 여건 하에서 수립된 제4차 수도권정비계획은 다시 한 번 상생발전을 가장 중요한 목표로 설정하고 있다. “연대와 협력을 통해 상생발전과 글로벌 혁신성장을 선도하는 살기 좋은 수도권”을 기본방향으로 설정하고, 균형발전, 주민 삶의 질, 혁신성장, 평화경제의 4대 목표를 제시하고 있다.

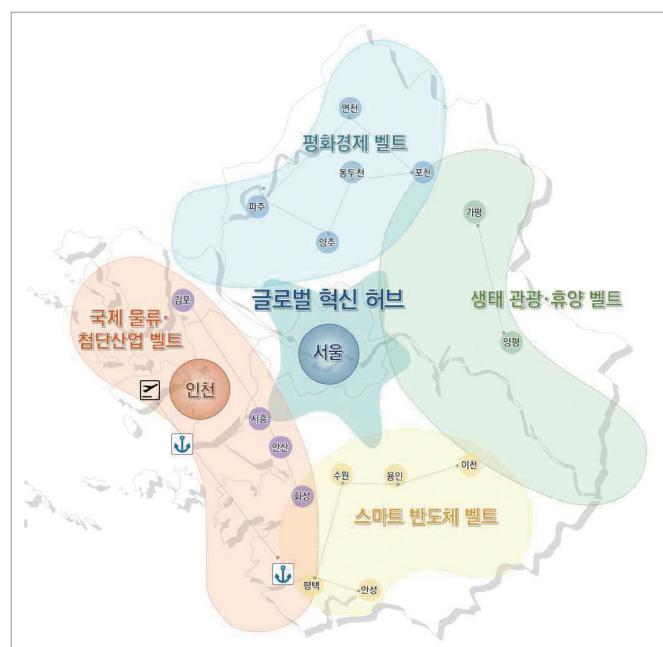
기본방향에서 제시된 연대는 수도권과 비수도권, 수도권내, 남북 등

다양한 관계간의 연대를 의미하고 있으며, 협력은 계획의 집행 및 관리를 위한 중앙정부 및 지자체간의 상호 연계를 의미한다.

중장기적으로는 균형발전 성과 등을 평가하여 현재 중앙정부 중심의 경직적인 관리체계에서 지자체간의 상호협력에 기반하여 계획을 세우고 유연하게 관리하는 형태의 “협력적 성장관리”로의 이행 검토를 제시하였다.

(3) 인구와 산업의 배치

흔히 공간구조라는 표현되는 인구와 산업의 배치는 수도권 내 특화 산업의 공간적 분포와 네트워크 분석 결과, 지자체별 공간계획 및



[그림2] 제4차 수도권정비계획 공간구조 구상

주요 개발 예정지 검토 등을 통해 구상되었다. 제4차 수도권정비계획의 공간구조는 서울을 포함하는 글로벌 혁신허브를 중심으로 총 4개의 특화벨트로 구성된다.

이러한 공간구조 구상은 향후 20년간 수도권의 인구 및 산업 배치의 기본방향이 되며, 유관 및 하위계획의 공간구조 및 지자체의 주요 개발사업 입지 선정의 근간으로 작용한다.

성장관리권역은 남북격차를 가장 심각한 과제로 인식하여 남부 개발 수요의 북부 유도 등 관련 방안이 제시되었다. 자연보전권역의 경우, 높은 비중(96%)의 개별입지 공장 정비와 수계에 미치는 영향에 대한 고려가 없는 획일적 규제 적용이 중요한 과제로 인식되고 있다. 이를 해결하기 위해 성장관리방안과 연계한 공장총량 배정 등의 개별입지 관리방안이 제시되고 있으며, 자연환경에의 영향 정도에 따른 차등적 관리방안 모색이 중장기적인 검토 과제로 제시되고 있다.

[표1] 허브와 특화벨트 주요 내용

허브 및 벨트	주요 내용
글로벌 혁신허브	서울을 글로벌 경제도시로 육성하고 경기도 주요 거점도시를 중심으로 혁신역량 확산
국제 물류·첨단 산업벨트	인천공항·평택항 등의 국제관문 역할을 제고하고, 수도권 남서부·인천의 첨단산업 특화 및 구조 고도화
스마트 반도체 벨트	경기남부에 제조업 스마트화의 핵심인 반도체 산업 거점 육성 및 생산·지원시설 확충 등 강화
평화경제 벨트	접경지역을 중심으로 의류·식품 등 생활밀착형 산업 발전 및 종합적 지원 등을 통해 평화경제 마중물 역할 제고
생태 관광·휴양 벨트	경기 동부지역의 양호한 자연환경을 보전하고, 이를 바탕으로 휴양·레저산업 육성 등을 통한 관광 활성화

(4) 권역의 구분과 정비

수도권정비계획법 및 계획에서 활용되는 다양한 집중관리 수단들은 정비권역을 토대로 그 내용과 강도가 차등적으로 설정된다. 당초 5개 권역으로 설정되었던 정비권역은 1994년 지금의 3개 권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)으로 개편되었고, 이후 큰 변화 없이 유지되고 있다. 권역의 조정을 위해서는 시행령 변경이 필요한데, 이는 수도권 내 지자체간 매우 민감한 이슈인 만큼 제4차 수도권정비계획에서도 단기적인 3개 권역체계 유지를 기반으로 각 권역별 이슈 해결을 중심으로 한 운용방안을 설정하였다.

과밀억제권역에서는 과밀화가 주변으로 확산되는 것을 가장 큰 이슈로 판단하였다. 이에 따라 기존 관리수단(과밀부담금, 대학 이전금지 등)은 유지하면서 동시에 중장기적으로 과밀화 확산을 점검하여 필요한 경우 권역의 확대·조정을 검토한다는 내용이 제시되고 있다.

(5) 인구집중유발시설¹⁾ 및 대규모개발사업²⁾의 관리

공장은 개별입지 공장난개발 관리를 가장 중요한 문제로 인식하고 이를 해결하기 위한 공업지역 관리체계의 개편과 공급물량의 단계별 축소를 계획 내용으로 담고 있다. 대학은 학령인구 감소 여건을 고려하여 입학정원 총량을 조정하는 내용을 제시하였고, 공공청사의 경우 기존 계획과 동일하게 심의를 통한 엄격한 신·증축 관리의 내용이 제시되었다. 연수시설의 경우, 신규 입지 건수가 많지 않아 중장기적으로 관리 대상 유형에서 제외를 검토하는 형태의 조정방안을 언급하였다. 가장 대표적인 인구집중유발시설인 대형건축물(업무용, 판매용)은 과밀부담금 부과를 통한 현재 관리방식의 지속과 동시에 중장기적으로 과밀부담금 제도의 부과 범위, 대상 등의 개선을 통한 실효성을 제고를 도모한다는 내용이 담겨있다.

대규모 개발사업은 수도권 인구 집중 추세를 감안하여 기준과 동일하게 심의를 통한 관리 지속을 언급하고 있으며, 중장기적으로 심의의 내실화를 위한 심의 기준 변경 등을 검토하는 내용이 포함되어 있다.

(6) 광역시설 및 환경보전

광역시설은 크게 교통시설, 물류시설, 상·하수도시설의 내용으로 구성되어 있다. 교통시설과 관련하여 광역철도망 및 도로망 구축, 공항 및 항만 등 인프라 확충 등의 내용과 대중교통 서비스 확대, 미래 지향적인 친환경 교통망 구축 등의 내용이 제시되고 있다. 물류시설의 경우, 거점 물류단지 조성과 같은 물류인프라 확충과 첨단기술의 보급을 통한 그린물류 체계의 구축이 주요한 내용을 이루고 있다.

1) 학교, 공장, 공공 청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수 시설, 그 밖에 인구 집중을 유발하는 시설로서 대통령령으로 정하는 종류 및 규모 이상의 시설 (수도권정비계획법 제2조 3항)

2) 택지, 공업 용지 및 관광지 등을 조성할 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 종류 및 규모 이상의 사업 (수도권정비계획법 제2조 4항)

상 · 하수도시설과 관련해서는 기본적인 시설 확충 내용과 스마트 관리체계의 도입, 안전관리 강화 등의 내용이 제시되고 있다.

환경보전은 대기질, 수질, 폐기물, 녹지의 총 4가지 부문으로 구성된다. 대기질은 광역적 대기문제 대응 등 대기오염 개선에 관한 내용과 그린뉴딜을 통한 기후변화 대응 및 온실가스 감축 관련 사항이 제시되었다. 수질과 관련해서는 안전한 물 환경 기반의 조성 및 수질개선 사업을 통한 양질의 물 확보 내용이 언급되고 있으며, 폐기물에 대해서는 발생, 수거, 재활용 등 관리 전(全)단계에 걸친 기반 조성 내용이 제시되고 있다. 녹지는 연결성 강화를 중심으로 녹색인프라 확충 등의 내용으로 구성되었다.

(7) 계획의 집행 및 관리

계획의 집행 및 관리와 관련된 가장 큰 여건 변화는 수도권정비계획법 제4조에 계획의 평가와 관련된 조항 – 계획 내용 및 성과에 대한 5년 단위 재검토 및 필요시 변경 – 이 신설(2019.12)된 점이다. 때문에 기존 계획에 비해 제4차 수도권정비계획은 계획의 집행 및 관리 부분이 강화되었다. 우선 중앙부처 및 관련 지자체는 국토교통부에서 배포한 소관별 추진계획 수립지침에 따라 5년 단위 소관별 추진계획을 수립해야 하고, 이에 대한 집행실적을 매년 제출해야 한다. 또한 국토교통부 역시 지표 활용을 통한 모니터링 시스템을 구축하여 수도권의 일반현황 및 정비계획의 집행 현황을 지속적으로 검토, 환류해야 한다. 이러한 소관별 추진계획의 집행실적과 모니터링 결과를 활용하여 5년 주기 평가를 실시하며, 해당 내용을 수도권 정비위원회에 보고하고, 필요한 경우 계획내용을 변경한다는 내용이 제시되고 있다.

3. 맷음말

수도권정비계획은 수도권을 대상으로 하는 최상위 법정계획이지만, 정비계획의 내용을 구성하는 대부분의 수단들은 수도권정비계획법과 해당 시행령에 의해 작동된다. 즉, 수도권정비계획의 수립이나 내용의 변화 자체가 수도권 관리에 대한 직접적인 수단의 전환을 의미하는 것은 아니다. 이러한 이유로, 수도권정비계획은 수도권의 최상위 계획임에도 불구하고 그 미약한 실효성이 지속적인 한계와 문제점으로 지적되어 왔다.

또한 수도권정비계획은 낮은 실효성에도 불구하고 여전히 중앙정부의

수도권 집중과 관리에 대한 기본적인 인식과 중장기적인 방향성을 담고 있다는 점에서 정치적으로 매우 민감하다. 수도권 집중이라는 동일한 사안에 대해 비수도권은 과도한 집중해소를 통한 균형발전을, 수도권 내부에서는 유연한 관리를 통한 경쟁력 제고를 주장한다. 이러한 민감성과 갈등으로 인해 계획 내용의 획기적인 변화를 추구할 경우, 다양한 갈등과 반목의 원인으로 작용할 수 있다는 부담이 존재한다. 즉, 여건 변화를 반영하여 계획내용을 획기적으로 전환하기 어렵다. 따라서, 기존 계획 모두 각기 계획 내용 속에서 서로 다른 기조와 여건을 반영하여 수립되었음에도 불구하고 그 내용에서 선명한 차이를 발견하기 어렵다. 제4차 수도권정비계획 역시 수도권 집중 관리 수단의 실효성 제고를 통해 집중관리와 동시에 수도권 내부 문제 해결을 도모하고자 하는 의지가 각 계획 부문별로 담겨있고, 당장 실행이 어려운 내용들은 중장기 검토 과제의 형태로 제시되어 있지만 전반적인 계획의 체계나 기조에서 기존 계획과의 차이점을 쉽게 발견하기 어렵다.

문제는 이러한 숨은 노력에도 불구하고 수도권정비계획이 지니는 수도권 집중관리라는 본래의 목표 달성의 길은 험난해 보인다는 점이다. 수도권 주택가격 안정을 위해 지속적으로 주택 공급이 확대될 것으로 예상되고 있으며, 이에 맞춰 GTX를 비롯한 다양한 인프라 역시 건설될 것으로 보인다. 결국 인구와 산업의 집중에서 비롯된 주택가격 상승 문제 해결을 위해 또 다시 인구집중을 야기할 수 있는 다양한 형태의 개발사업이 어쩔 수 없이 이루어지고, 이에 따라 다시 인구가 몰려드는 집중의 순환고리가 나타날 가능성이 높다. 더 큰 우려는 이러한 정부의 정책들이 대부분 수도권정비계획의 틀을 초월하여 수립, 집행된다는 것이다. 애초에 집중관리를 기조로 하는 정비계획의 내용 속에는 태생적으로 담기기 어려운 사안들일 수도 있다.

수도권의 집중관리와 균형발전은 어제, 오늘의 과제가 아니다. 우리 국토를 계획하는 모든 계획가들이 평생을 두고 고민해야 하는 풀기 어려운 숙제이다. 수도권정비계획은 이러한 문제의 한복판에서 수십년간 큰 변화 없이 존재해 왔다. 지금의 수도권 집중 수준은 정비계획의 실패 때문일 수도 있고, 그나마 역할과 기능을 다했기 때문에 얻어진 성과일 수도 있다. 제4차 수도권정비계획이 수립되고 본격적으로 집행되기 시작한 지금, 지속적인 집행 관리와 추가적인 실효성 제고 방안의 마련을 통해 과거보다 진일보한 계획의 성과를 얻을 수 있기를 기대해 본다. ☺

FOCUS제4차
수도권정비계획

산업 관점에서 본 수도권정비계획

조경호 | (주)오씨에스도시건축사사무소 소장

1. 서론

글로벌 차원에서 수도권은 국가경쟁력을 대표하는 경제 중심지로서의 위상을 강화해야 하는 동시에 대내적으로는 인구와 산업이 집중되어 지역불균형을 야기하는 지역으로 인식된다. 수도권정책에 대한 다양한 인식과 평가가 존재하고 있는 상황에서 새로운 시대에 부합하도록 수도권과 비수도권, 수도권 내부, 남북 관계 등을 종합적으로 고려하여 수도권정비계획을 수립해야 한다. 수도권정비계획은 수도권의 인구·산업 집중 억제 및 적정배치를 위해 수립하는 중장기 계획으로 국토종합계획의 하위계획이며 수도권 내의 다른 계획에 대한 최상위 계획이다.

2020년 12월, 국토교통부는 향후 20년간의 수도권 관리방향을 제시하는 제4차 수도권정비계획을 확정·고시하였다. 이번 계획은 인구·산업의 수도권 집중도가 여전히 높은 현실을 고려하여 현행 관리체계의 큰 틀을 유지하며 운영을 내실화하는 방향으로 수립되었으며, 난개발 및 지역 불균형 등 수도권 내부의 문제를 해결하기 위한 내용도 함께 마련하였다(국토교통부, 2020). 본고에서는 전국적 차원에서의 수도권-비수도권 산업의 연계강화와 수도권 차원에서의 혁신역량 제고를 위한 산업배치 관점에서 제4차 수도권정비계획의 주요 이슈와 추진과제를 검토하였다.

2. 제3차 수도권정비계획과 제4차 수도권정비계획의 주요 내용

2006년에 수립된 제3차 수도권정비계획에서는 '인구 안정화를 전제로 수도권의 질적 발전을 추구하고 높은 국제 경쟁력을 갖추고 지방과 상생발전하는 수도권'을 기본방향으로 설정하였다. 수도권의 미래상을 '지방과 상생발전하는 살기 좋은 동북아 경제중심'으로 설정하고, '선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권', '지속 가능한 수도권 성장관리 기반 구축', '지방과 더불어 발전하는 수도권', '동북아 경제중심지로서의 경쟁력 있는 수도권'을 4대 목표로 설정하였다.

계획내용에서는 인구와 산업의 배치에 관한 사항 대신에 수도권 공간구조의 개편 항목을 추가하고, 서울중심적 공간구조를 다핵연계형 공간구조로 전환, 지역별 특성을 고려한 클러스터형 산업벨트 구축, 서울 중심의 방사형 교통체계에서 환상격자형 교통체계로 전환, 수도권 내 낙후지역 개발을 통한 균형 있는 발전의 촉진 등 4가지의 개편이 이루어졌다.

수도권 지역의 산업배치와 관련하여, 제3차 수도권정비계획에서는 지역의 입지적 특성과 기존에 집적되어 있는 산업의 성격을 고려하여 수도권에 5개의 특성화된 산업벨트(업무 및 도시형산업, 국제물류 및 첨단산업, 남북교류 및 첨단산업, 해상물류 및 복합산업, 전원휴양 벨트) 형성을 유도하고, 산업벨트를 중심으로 다양한

[표1] 수도권정비계획 비교

구분	제3차 수도권정비계획 (2006~2020)	제4차 수도권정비계획 (2021~2040)
기본방향	인구 안정화를 전제로 수도권의 질적 발전 추구, 높은 국제 경쟁력을 갖추고 지방과 상생발전하는 수도권	연대와 협력을 통해 상생발전과 글로벌 혁신성장을 선도하는 살기 좋은 수도권
목표	① 선진국 수준의 삶의 질을 갖춘 수도권으로 정비 ② 지속가능한 수도권 성장관리 기반 구축 ③ 지방과 더불어 발전하는 수도권 구현 ④ 동북아 경제중심지로서의 경쟁력 있는 수도권 형성	① 집중관리를 통한 균형발전 도모 ② 세계 최고 수준으로 주민 삶의 질 개선 ③ 수도권 혁신성장 역량 제고 ④ 한반도 평화경제 체계 구축에 기여
전략	① 수도권 인구 안정화 ② 수도권 주민의 삶의 질 개선 ③ 수도권의 경쟁력 강화 ④ 수도권 규제의 합리적 개선	① (균형발전) 인구산업 과밀화 관리, 인구집중유발시설 관리, 제조업 분산 ② (삶의 질 개선) 난개발 해소, 교통인프라 확충, 환경보전 및 개선 ③ (혁신성장) 특화벨트 구축, 조연결성 확대, 거점도시 자족기능 확충 ④ (평화경제) 접경지역 벨트, 남북협력사업 지원, 북부지역 역할 제고
산업배치		

출처: 건설교통부(2006), 국토교통부(2020) 재정리

형태의 혁신클러스터를 구축하여 국제적 산업경쟁력을 제고하는 공간구조 개편방안을 제시하였다(건설교통부, 2006). 그러나 하수정 외(2016)는 제3차 수도권정비계획에서 제시한 5개의 산업벨트와 클러스터 형성이 미흡하다고 평가하였으며, 산업 클러스터 정책은 각 지자체들의 이해관계를 고려하여 중장기적으로 중앙과 지자체간 연계협력을 통한 수도권 경제생태계 조성이 필요하다고 제안하였다.

제4차 수도권정비계획의 기본방향은 상위계획인 제5차 국토종합계획과의 연계를 통해 균형발전, 주민 삶의 질, 혁신성장, 평화경제의 4대 목표를 기반으로 '연대와 협력을 통해 상생발전과 글로벌 혁신성'

장을 선도하는 살기 좋은 수도권'으로 제시되었다. 공간구조에 있어서는 특화산업 분포, 지자체별 공간계획 등의 분석을 토대로 5개 특화벨트(글로벌 혁신 허브, 평화경제 벨트, 국제물류 · 첨단산업 벨트, 스마트 반도체 벨트, 생태 관광 · 휴양벨트) 조성을 계획하였다. 권역 관리는 단기적으로 3개 권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전 권역) 체제를 유지하되 지역특성을 고려하여 차등관리를 추진하고, 권역체계 변경은 균형발전정책 성과의 가시화 등 여건변화를 고려하여 중장기적인 관점에서 검토하기로 하였다. 공장, 대학, 공공청사, 연수시설, 대형 건축물 등 인구집중유발시설에 대해서는 총량 규제(공장총량, 대학 입학정원 총량), 권역별 · 유형별 입지 규제, 과밀부

담금 부과 등을 통한 관리를 지속하고, 계획의 집행·관리를 위해 관계기관이 주기적으로 소관별 추진계획·실적을 국토부에 보고하도록 하고, 국토부는 5년마다 수도권정비계획을 평가하고 필요시 변경할 수 있도록 하였다(국토교통부, 2020).

3. 산업 관점의 이슈와 추진 과제

수도권 제조업 사업체 수 및 종사자 수 비중은 50% 이하 수준에서 양적 집중 추세가 안정화되고 있으나 GRDP 비중은 지속적으로 증가하고 있어, 경제적·질적 측면에서의 집중도는 심화되고 있는 추세이다. 수도권 남부지역을 중심으로 인구·산업이 증가하고 있어 전국적 차원에서 뿐만 아니라 수도권 내에서의 집중 문제도 관리가 필요하다. 이러한 현황 진단을 바탕으로 제4차 수도권정비계획에서는 수도권의 인구 및 산업 과밀화 확산 관리, 인구집중유발시설 관리 등 집중관리 수단의 실효성 제고, 제조업 집중을 지속적으로 관리하고 적극적인 분산 추진 전략을 제시하고 있다(국토교통부, 2020). 이와 더불어 전국적인 차원에서는 수도권과 비수도권 간 격차 심화에 따라 지역별 산업 혁신을 추구하는 스마트 전문화(Smart specialization)의 방향에서 수도권과 비수도권 산업의 연계를 강화하는 혁신 전략의 필요성이 높아지고 있다. 스마트 전문화는 자원, 기술, 지식 역량 등을 고려하여 강점 분야를 선정하고 집중 투자함으로써 혁신을 이끌어내고 전문화하는 개념으로, 최근에는 쇠퇴 지역의 산업재생을 위한

장소기반 산업정책으로 주목받고 있다(Foray, 2015). 스마트 전문화를 위해서는 지역별 핵심 우위 분야의 도출과 산업 혁신을 위한 잠재력을 검토하는 것이 필수적이다. 수도권에 집중되어 있는 혁신 기술과 개발 역량 등의 산업적 우위를 적극 활용하여 비수도권 지역에서 중요한 역할을 담당하고 있는 제조업의 성장과 혁신을 창출할 필요가 있다. 예를 들면, 김한길(2020)은 로봇산업을 대상으로 수도권의 지식 기반서비스업과 특히 정보통신산업 분야에서의 산업적 우위를 바탕으로 한국 로봇 제품의 고도화를 선도하고, 비수도권은 생산기지로서 핵심 하드웨어 부품 및 완성품을 생산하고 로봇을 실제 제조 공정에도 입하는 '인더스트리 4.0'의 실현 가능성을 제시하였다.

4차 산업혁명에 따라 혁신형 산업의 중요성이 증대되고 있으며, 국제적 경쟁이 심화되고 있다. 국가경쟁력이 광역도시권의 경쟁력에 따라 좌우되는 등 동북아 혁신거점으로서 수도권의 역량 강화가 필요하다. 또한 수도권은 남북협력의 관문으로서 지정학적 중요성을 지니고 있다. 이러한 현황 진단을 바탕으로 제4차 수도권정비계획에서는 수도권의 혁신성장 역량 제고를 위해 지역별 특화벨트 구축을 통한 혁신역량 결집, 첨단교통·물류 인프라 지원을 통한 초연결성 확대, 거점도시 자족기능 확충을 통한 특화발전 유도 전략을 제시하고 있다(국토교통부, 2020).

혁신역량 제고를 위한 지역별 특화벨트 구축과 관련하여, 서울시에 대해서는 글로벌 혁신허브 지역으로 'R&D 기능을 기반으로 혁신·

[표2] 수도권 산업 배치

구분	서울특별시	경기도	인천광역시
글로벌 혁신허브	R&D 기능 기반으로 혁신·첨단산업 성장 및 글로벌 경제도시로 육성	주요 거점도시의 자족기능 확보 및 테크노밸리 혁신 역량 강화	-
국제 물류·첨단산업 벨트	-	남서부 기계·전기·전자산업 집적화 및 산업고도화	인천국제공항, 인천항, 평택항 중심의 국제적 물류중심지 육성, 로봇·소재부품·바이오 등 혁신형 첨단산업 육성 및 산학협력 지원, 인천 도심 전통산업 중심지로 혁신역량 확대
스마트 반도체 벨트	-	반도체 등 스마트 제조업 부문 집적·연계 (용인 반도체 클러스터 신규 조성)	-
평화경제 벨트	-	의류·식품·화장품 등 지역특화산업 육성 지원, 경기북부 평화경제 중심지	인천 강화·옹진 등 접경지역 평화경제 중심지
생태 관광·휴양 벨트	-	경기 동부지역 생태·자연환경 보전, 친환경 관광산업 육성	-

출처: 국토교통부(2020) 재정리

첨단산업 성장 및 글로벌 경제도시로 육성'하는 전략을 제시하고 있다. 인천시는 '국제 물류 · 첨단산업 벨트'로서 인천국제공항, 인천항, 평택항 중심의 국제적 물류중심지를 육성, 로봇 · 소재부품 · 바이오 등 혁신형 첨단산업 유치 및 산학협력 지원과 인천 도심 전통산업 중심지로 혁신역량을 확대하고, '평화경제 벨트'로서 강화 · 옹진 등 접경지역이 평화경제의 중심지 역할을 수행할 수 있도록 종합적 발전을 지원하는 구상을 제시하고 있다. 경기도는 글로벌 혁신 허브, 평화경제 벨트, 국제물류 · 첨단산업 벨트, 스마트 반도체 벨트, 생태 관광 · 휴양벨트 등 5개 특화벨트가 모두 위치하고 있어 수도권 차원의 혁신 성장 역량 제고를 위해서 핵심적인 역할을 수행해야 하는 지역이다. 이러한 차원에서 수도권의 산업 배치 전략에 부합하는 경기도의 전략 산업 육성 정책의 수립과 집행이 매우 중요하다. 이상훈 외(2020)는 경기도의 전략산업의 발전 목표를 '포스트 코로나 시대, 글로벌 수준의 기술혁신 첨단산업 육성'으로 설정하고, 글로벌 산업(반도체, 미래 자동차), 미래 성장동력 산업(방송 · 통신 · 영상, 데이터, 바이오), 지식기반서비스 산업(ICT, 전시컨벤션), 지역기반 산업(섬유, 가구, 뷔티)으로 선정하고, 각 산업별 발전방안을 제시하였다. 육성 목표 실현을 위한 방안으로 산업 클러스터 육성, 친환경 및 에너지 절약형 산업생태계 조성, 지역 연고산업의 대내외 경쟁력 강화를 강조하였다. 이와 같은 수도권 지역의 미래 전략산업을 기반으로 국가적 차원의 혁신성장 강화에 기여하고, 수도권 차원의 산업생태계를 보완하는

보다 구체적인 수도권 산업 전략이 필요한 시점이다. 디지털 기술로 촉발되는 초연결 기반의 4차 산업혁명이 진행되고 있는 상황에서 국가적 차원에서는 수도권 전략산업의 혁신성장을 조기에 활성화하고, 혁신 기업과 인재 양성을 통해 비수도권 지역으로의 혁신성장 파급 효과 증대에 기여해야 한다. 수도권 차원에서는 혁신기업의 수요를 반영한 매력적인 공간 조성과 민관이 협력하는 산업생태계 혁신 기반을 강화해야 한다. ☞

[참고문헌]

- 강호재 외, 2018, 4차 산업혁명 시대의 혁신기업을 위한 입지정책 연구, 국토연구원 연구보고서
- 건설교통부, 2006, 제3차 수도권정비계획
- 국토교통부, 2017, 제4차 수도권정비계획 수립을 위한 기초연구
- 국토교통부, 2020, '상생발전 위한 향후 20년간 수도권 관리방향 제시', 보도자료
- 국토교통부, 2020, 제4차 수도권정비계획
- 김한길, 2020, 스마트 전문화를 통한 수도권과 비수도권의 산업 혁신 방안 연구: 로봇산업을 중심으로, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 이상훈 외, 2020, 경기도 전략산업 육성방안 연구(II), 경기연구원 연구보고서
- 이희정, 2021, '서울과 수도권의 미래 발전 전망', 대한국토 · 도시계획학회 <도시정보>, 1(1).
- 하수정 외, 2016, 제3차 수도권정비계획의 평가와 향후 개선방안, 국토연구원 연구보고서
- Foray, Dominique, 2015, 'Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy', Oxford: Routledge

FOCUS

제4차
수도권정비계획

'광역교통 2030'과 대도시권 광역교통계획

박준식 | 한국교통연구원 연구위원, 광역교통정책연구센터장

1. 광역교통 2030과 광역교통계획

2019년 3월 19일 국토교통부 산하에 대도시권광역교통위원회(이하 대광위)가 설립되었다. 대광위는 2019년 10월 31일, 향후 10년간 대도시권 광역교통 정책 방향을 담은 '광역교통 2030'을 선포하였다. '광역교통 2030'은 앞으로 10년간 대도시권 광역교통의 정책 방향과 광역교통의 미래모습을 제시하는 기본구상으로, "광역거점 간 통행시간 30분대로 단축", "통행비용 최대 30% 절감", "환승시간 30% 감소"의 3대 목표와 이를 달성하기 위한 ① 세계적 수준의 급행 광역교통망 구축, ② 버스·환승 편의증진 및 공공성 강화, ③ 광역교통 운영관리 제도 혁신, ④ 혼잡·공해 걱정 없는 미래교통 구현의 4대 중점 과제 및 대도시권 권역별 광역교통 구상을 제시하고 있다(국토교통부, 2019).

대광위는 '광역교통 2030'을 선포한 지 1년 반이 지난 2021년 4월 29일, '제2차 대도시권 광역교통 기본계획('21~'40)' 및 '제4차 대도시권 광역교통 시행계획('21~'25)'에 대하여 국민의 다양한 의견을 듣기 위해 온라인 공청회를 개최하였다(국토교통부, 2021). '제2차 대도시권 광역교통 기본계획('21~'40)' 및 '제4차 대도시권 광역교통 시행계획('21~'25)'은 '광역교통 2030'의 정책방향을 구체화한 법정계획으로, 지난 2019년 8월호 Focus의 '광역교통계획의 개요'에서 개략적으로 소개한 바 있다. 이번 원고에서는 지난 2021년 4월 29일

발표된 공청회 자료를 바탕으로 '제2차 대도시권 광역교통 기본계획('21~'40)' 및 '제4차 대도시권 광역교통 시행계획('21~'25)'의 주요 내용을 소개하고자 한다.

2. 기본계획의 주요내용

1) 기본계획의 수립 방향

제2차 대도시권 광역교통 기본계획에서는 1차 기본계획과의 차별성 확보 및 미비점을 보완·개선하기 위해 다음의 3가지 수립 방향을 설정하였다.

① 대도시권 권역별로 거시적인 광역교통체계의 개선 방향을 제시 – 기본계획 내 구체적인 사업계획을 포함하지 않되, 시행계획 수립 시, 기본계획의 방향성과 시의성에 부합하는 다양한 신규사업을 발굴, 적용함

② 광역교통체계에 관한 종합계획 수립 – 기존 광역교통시설 중심의 계획에서 벗어나 광역교통시설과 함께 광역교통 운영 부문까지 확대하여, 광역교통체계 전반에 걸친 종합계획을 수립함

③ 통행현황 및 수요예측 분석결과에 기반한 해결방안 모색 – 권역별 교통 네트워크 분석을 통해 통행 현황과 장래 예상 문제점을

현황 및 장래 전망	추진 방향
대도시권의 확대	- 대도시권 확대에 따른 광역교통시설 및 서비스 공급 확대
대도시권의 인구증가	- 대도시권의 인구집중에 따른 혼잡완화
저출산·고령화 인구구조변화	- 대중교통 활성화를 위한 서비스 고급화 및 다양화
자동차등록대수 증가	- 자가용승용차 이용 억제, 대중교통수단 이용 유도
출퇴근 교통수요 과다	- 출퇴근 시간 대 광역 대중교통 서비스 확충
주요간선도로 교통혼잡 심각	- 대도시권 경제활력 증진을 위해 도로 교통혼잡 완화
철도서비스 불균형	- 광역통행거리극복을 위한 급행철도서비스 확대
교통수단 간 환승 편의 부족	- 대중교통 네트워크의 효율성 향상과 통행시간 절감을 위해 환승체계 개선
광역버스 공급 부족	- 수요변동지역의 대중교통 공공성 확보를 위한 버스 서비스 제공
대중교통 통행시간 경쟁력 미흡	- 대중교통 통행시간 경쟁력 향상으로 대중교통이용 활성화
권역별 교통수요 전망 차이	- 인구증가/감소 지역의 차별화된 광역교통정책 추진
교통관련 미래기술의 고도화	- 광역교통체계 혁신을 위해 미래 신기술의 적극적 활용
미래 트렌드의 급격한 변화	- 미래 변화에 유연하게 대응하기 위한 교통서비스의 다각화
한국판 뉴딜 정책 추진	- 기후변화 대응 및 4차산업혁명대비를 위한 정책변화 수용
포스트코로나 대응	- 포스트코로나 시대의 대중교통 공공성 강화 및 서비스 개선
생활밀착형 물류 시장 확대	- 장래 교통수요 변화에 대응하는 교통체계 개선 필요



파악하고, 현안 또는 장래 예상 문제점을 해결하기 위한 방안을 제시함.

향을 다음 표 1과 같이 설정하였다.

2) 기본계획의 추진 방향

기본계획에서는 토지이용, 인구, 인구구조, 자동차, 통행수요, 교통 시설, 통행행태, 미래 기술변화, 가치관 및 환경 변화, 정책 변화 등 대도시권의 현황과 장래전망을 상세하게 분석하여 기본계획의 추진방

3) 비전 및 목표

기본계획에서는 대도시권의 현황 및 장래전망에 대한 분석결과에 근거한 기본계획 추진방향과 ‘광역교통 2030’의 비전 및 정합성에 맞춰 “경계를 넘어 권역 상생발전을 이끄는 빠르고 안전한 광역교통”을

비전으로 설정하였다. 비전에 따른 목표는 ① 대도시권역 내 이동성 강화를 위한 통행시간 단축, ② 안전하고 편리한 대중교통체계 구축, ③ 광역교통 서비스 이용자 만족도 향상, ④ 광역교통체계의 지속가능성 향상으로 설정하였고, 이를 이루기 위한 추진전략으로 ① 광역통행 기본권 확보를 위한 인프라 확충, ② 공공성 및 효율성 강화를 위

한 운영체계 개선, ③ 광역교통체계 혁신을 위한 제도개선, ④ 미래 교통시스템 구축을 위한 선제적 대응을 제시하였다.

4) 추진과제

4대 추진전략에 따른 추진과제와 세부 추진과제는 다음과 같다.

전략	추진 과제			세부 추진과제
광역통행 기본권 확보를 위한 인프라 확충	1-1	대도시권 광역 철도망 구축	1-1-1	광역철도의 차질없는건설 및 신규노선 추진
	1-2	순환망, 지하도로망 등 도로 간선기능회복	1-2-1	주요 간선 상습정체구간 해소를 위한 지하도로망 추진
			1-2-2	도심 교통량 분산을 위한 순환도로망기능 강화
			1-2-3	경부고속도로 축에 집중된 교통량 분산
	1-3	저비용 고효율 대중교통수단 확대	1-3-1	대도시권 광역급행버스 네트워크 구축(BTX)
			1-3-2	S-BRT 도입 및 광역 BRT 네트워크 확대
			1-3-3	트램, 트램-트레인 등 다양한 교통수단 도입 확대
	1-4	편리한 환승체계구축	1-4-1	GTX Triangle 중심 환승센터·복합환승센터 구축
			1-4-2	여객자동차터미널(고속·시외) 중심 연계환승체계 구축
			1-4-3	'환승 타당성 검토 제도(가칭)' 도입을 통한 고품질의 환승서비스제공
			1-4-4	공유모빌리티 등 미래 교통수단을 위한 신개념 환승센터설립
공공성 및 효율성 강화를 위한 운영체계 개선	2-1	광역버스 준공영제 실시	2-1-1	노선 입찰제 방식 준공영제 도입
			2-1-2	광역버스 안전·서비스 품질의 체계적 관리
			2-1-3	효율적인 준공영제 관리체계 구축
	2-2	다양하고 합리적인 광역교통요금체계 구축	2-2-1	이용자 선택권 강화를 통한 대중교통 활성화 유도
			2-2-2	형평성 있는 광역교통요금체계 구축으로 교통복지강화
	2-3	미세먼지 저감 위한 친환경 교통수단 도입	2-4-1	수소, 전기 등 친환경 광역버스 확대
			2-4-2	환승거점에 친환경 충전시설 구축
광역교통체계 혁신을 위한 제도개선	3-1	이용자 중심 서비스기준도입·관리	3-1-1	수요자 중심의 광역교통 서비스 지표 및 최저서비스기준 정립
			3-1-2	대도시권 광역교통 서비스 평가 및 활용
			3-1-3	이동권과 안정성을 보장하는 광역 대중교통 서비스 기준 확립
	3-2	광역교통개선대책 관리 강화 및 제도 개선	3-2-1	내실있는 광역교통개선대책 수립
			3-2-2	광역교통개선대책 수립 대상 합리화 및 관리 강화
	3-3	상생발전을 위한 광역교통 거버넌스 구축	3-3-1	다양한 시민 참여·소통 채널 확보
			3-3-2	지자체 등 기관 간 연계·상생 강화
			3-3-3	광역교통정책 선진화를 위한 광역교통 국제협력 강화
미래 교통시스템 구축을 위한 선제적 대응	4-1	광역권 통합교통서비스 도입	4-1-1	광역권 통합교통서비스(M-MaaS) 도입
			4-1-2	광역 대중교통 정보시스템 구축을 통한 실시간 통합 교통정보제공
			4-1-3	IoT기반 모빌리티통합결제시스템 상용화
	4-2	새로운 광역교통기술 도입	4-2-1	(간선) 자율주행 테스트베드 구축 및 단계적 상용화 추진
			4-2-2	(지선) 연계형자율주행 셔틀 도입
			4-2-3	Air Mobility 실용화
			4-2-4	UAM 연계교통 서비스 확대
	4-3	공유 플랫폼 기반 광역교통운송산업 육성	4-2-5	대도시권 광역교통분야 R&D 기술로드맵수립
			4-3-1	플랫폼 기반 수요맞춤형 광역교통 운송산업 육성
			4-3-2	수요응답형 광역버스 모빌리티서비스 도입
			4-3-3	광역버스 플랫폼화를 통한 부가가치 창출

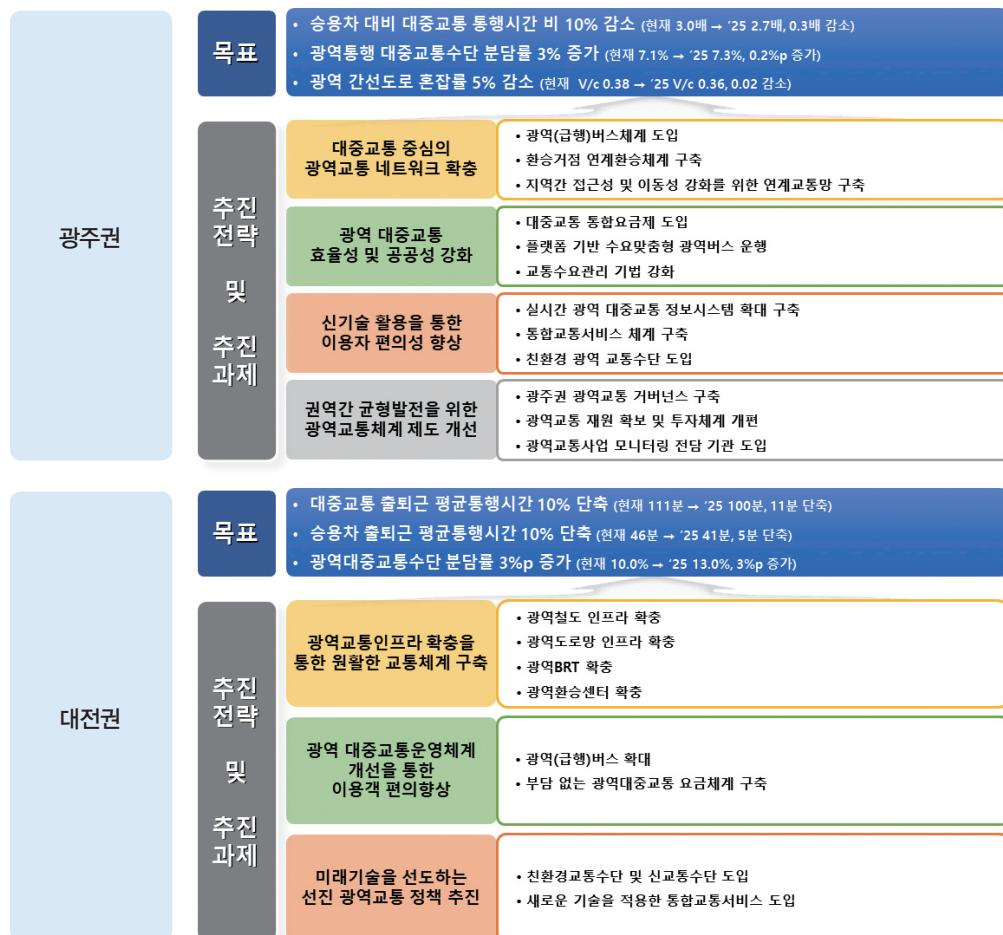
3. 시행계획의 주요내용

1) 권역별 목표와 추진전략

시행계획은 기본계획의 정책목표 및 추진전략에 따라 향후 5년간

추진 사업을 선정하고 추진계획을 수립하는데 주목적이 있다. 시행 계획에서는 기본계획의 비전을 공유하면서 권역별로 목표, 추진전략 및 추진과제를 차별화하여 제시하였다.

수도권	목표	<ul style="list-style-type: none"> 광역급행 철도서비스 수혜범위 50% 확대 (현재 10% → '25 15%, 5%p 확대) 광역버스 첨두시 입석률 20% 감소 (현재 5.9% → '25 4.7%, 1.2%p 감소) 수도권 주요 광역 간선도로 혼잡률 10% 감소 (현재 V/c 1.06 → '25 V/c 0.95, 0.11 감소) 								
	추진 전략 및 추진 과제	<table border="1"> <tr> <td>광역교통 인프라 확충</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 수도권 광역급행철도망 확대 광역철도 및 BRT 확대 구축 순환망, 지하간선망 등 확충으로 도로 간선기능 회복 </td></tr> <tr> <td>광역 대중교통 효율성 및 공공성 강화</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 노선입찰방식 광역버스 준공영제 확대로 공공성 강화 저비용, 고효율 대중교통수단(BTX, S-BRT, 트램 등) 확대 교통수요 및 교통체계 관리강화 공유 플랫폼 기반의 광역버스 육성 </td></tr> <tr> <td>환승여건 개선을 통한 이용자 편의 증진</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 지역간, 수단간 통합 대중교통 정보제공 시스템 구축 도심회차형, 외곽회차형, 철도연계형 등 기능별 환승센터 구축 다양하고 합리적인 광역교통 요금체계 확립 </td></tr> <tr> <td>지역간 균형발전을 위한 광역교통체계 제도 개선</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 서울, 인천, 경기를 통합하는 광역교통 거버넌스 구축 지속 가능한 광역교통 투자체계 구축 및 재원체계 개편 신도시 광역교통개선대책 적기수립 등 관리강화 </td></tr> </table>	광역교통 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 광역급행철도망 확대 광역철도 및 BRT 확대 구축 순환망, 지하간선망 등 확충으로 도로 간선기능 회복 	광역 대중교통 효율성 및 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 노선입찰방식 광역버스 준공영제 확대로 공공성 강화 저비용, 고효율 대중교통수단(BTX, S-BRT, 트램 등) 확대 교통수요 및 교통체계 관리강화 공유 플랫폼 기반의 광역버스 육성 	환승여건 개선을 통한 이용자 편의 증진	<ul style="list-style-type: none"> 지역간, 수단간 통합 대중교통 정보제공 시스템 구축 도심회차형, 외곽회차형, 철도연계형 등 기능별 환승센터 구축 다양하고 합리적인 광역교통 요금체계 확립 	지역간 균형발전을 위한 광역교통체계 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 서울, 인천, 경기를 통합하는 광역교통 거버넌스 구축 지속 가능한 광역교통 투자체계 구축 및 재원체계 개편 신도시 광역교통개선대책 적기수립 등 관리강화
광역교통 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> 수도권 광역급행철도망 확대 광역철도 및 BRT 확대 구축 순환망, 지하간선망 등 확충으로 도로 간선기능 회복 									
광역 대중교통 효율성 및 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 노선입찰방식 광역버스 준공영제 확대로 공공성 강화 저비용, 고효율 대중교통수단(BTX, S-BRT, 트램 등) 확대 교통수요 및 교통체계 관리강화 공유 플랫폼 기반의 광역버스 육성 									
환승여건 개선을 통한 이용자 편의 증진	<ul style="list-style-type: none"> 지역간, 수단간 통합 대중교통 정보제공 시스템 구축 도심회차형, 외곽회차형, 철도연계형 등 기능별 환승센터 구축 다양하고 합리적인 광역교통 요금체계 확립 									
지역간 균형발전을 위한 광역교통체계 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 서울, 인천, 경기를 통합하는 광역교통 거버넌스 구축 지속 가능한 광역교통 투자체계 구축 및 재원체계 개편 신도시 광역교통개선대책 적기수립 등 관리강화 									
목표	<ul style="list-style-type: none"> 승용차 대비 대중교통 통행시간 비 10% 감소 (현재 2.2배 → '25 1.98배, 0.22배 감소) 광역통행 대중교통수단 분담률 3% 증가 (현재 22.0% → '25 22.7%, 0.7%p 증가) 광역 간선도로 혼잡률 5% 감소 (현재 V/c 0.55 → '25 V/c 0.53, 0.02 감소) 									
추진 전략 및 추진 과제	<table border="1"> <tr> <td>대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 일반철도의 광역철도 활용 및 광역철도 신규노선 추진 S-BRT 건설 및 광역 BRT 네트워크 확대 혼잡구간 중심의 광역도로 신설 및 확장(TSM) </td></tr> <tr> <td>광역 대중교통 효율성 및 공공성 강화</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 광역급행버스체계 도입 및 확대 권역내 광역환승할인 확대 및 통합요금제 시행 플랫폼 기반 수요맞춤형 광역버스 운행 </td></tr> <tr> <td>신기술 활용을 통한 이용자 편의성 향상</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 실시간 광역 대중교통 정보시스템 확대 구축 수소 등 친환경 광역 교통수단 도입 환승거점에 친환경 충전시설 구축 </td></tr> <tr> <td>광역간 균형발전을 위한 광역교통체계 제도 개선</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 부산·울산권 행정협력체계 강화 광역대중교통 통합관리 부서 설치 광역교통 재원 확보 및 투자체계 개편 </td></tr> </table>	대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충	<ul style="list-style-type: none"> 일반철도의 광역철도 활용 및 광역철도 신규노선 추진 S-BRT 건설 및 광역 BRT 네트워크 확대 혼잡구간 중심의 광역도로 신설 및 확장(TSM) 	광역 대중교통 효율성 및 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 광역급행버스체계 도입 및 확대 권역내 광역환승할인 확대 및 통합요금제 시행 플랫폼 기반 수요맞춤형 광역버스 운행 	신기술 활용을 통한 이용자 편의성 향상	<ul style="list-style-type: none"> 실시간 광역 대중교통 정보시스템 확대 구축 수소 등 친환경 광역 교통수단 도입 환승거점에 친환경 충전시설 구축 	광역간 균형발전을 위한 광역교통체계 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 부산·울산권 행정협력체계 강화 광역대중교통 통합관리 부서 설치 광역교통 재원 확보 및 투자체계 개편 	
대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충	<ul style="list-style-type: none"> 일반철도의 광역철도 활용 및 광역철도 신규노선 추진 S-BRT 건설 및 광역 BRT 네트워크 확대 혼잡구간 중심의 광역도로 신설 및 확장(TSM) 									
광역 대중교통 효율성 및 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 광역급행버스체계 도입 및 확대 권역내 광역환승할인 확대 및 통합요금제 시행 플랫폼 기반 수요맞춤형 광역버스 운행 									
신기술 활용을 통한 이용자 편의성 향상	<ul style="list-style-type: none"> 실시간 광역 대중교통 정보시스템 확대 구축 수소 등 친환경 광역 교통수단 도입 환승거점에 친환경 충전시설 구축 									
광역간 균형발전을 위한 광역교통체계 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 부산·울산권 행정협력체계 강화 광역대중교통 통합관리 부서 설치 광역교통 재원 확보 및 투자체계 개편 									
목표	<ul style="list-style-type: none"> 승용차 대비 대중교통 통행시간 비 10% 감소 (현재 2.4배 → '25 2.1배, 0.3배 감소) 광역통행 대중교통수단 분담률 3%p 증가 (현재 27.7% → '25 30.7%, 3%p 증가) 광역 간선도로 혼잡률 15% 감소 (현재 최대 V/c 1.15 → '25 V/c 0.97, 0.18 감소) 									
부산울산권	추진 전략 및 추진 과제	<table border="1"> <tr> <td>대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 편리한 광역철도 운영 교통수단간 연계체계 개선 대중교통 환승체계 및 버스전용차로 연계 강화 </td></tr> <tr> <td>광역 대중교통 공공성 강화</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 광역교통축의 소통에로 구간 개선 여건변화를 고려한 광역교통축 연계교통체계 강화 기존 광역간선도로망의 효율적 개선 </td></tr> <tr> <td>이용자 맞춤형 광역교통 편의성 개선</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 광역교통 8개축별 광역교통환승거점 정비 광역환승할인 및 광역통합요금제 시행 다양한 교통수단간 환승체계 마련 </td></tr> <tr> <td>지역연계 강화를 위한 광역교통체계 제도 개선</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 대구권 광역교통 거버넌스 구축 광역교통투자체계 개편 </td></tr> </table>	대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충	<ul style="list-style-type: none"> 편리한 광역철도 운영 교통수단간 연계체계 개선 대중교통 환승체계 및 버스전용차로 연계 강화 	광역 대중교통 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통축의 소통에로 구간 개선 여건변화를 고려한 광역교통축 연계교통체계 강화 기존 광역간선도로망의 효율적 개선 	이용자 맞춤형 광역교통 편의성 개선	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통 8개축별 광역교통환승거점 정비 광역환승할인 및 광역통합요금제 시행 다양한 교통수단간 환승체계 마련 	지역연계 강화를 위한 광역교통체계 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 대구권 광역교통 거버넌스 구축 광역교통투자체계 개편
대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충	<ul style="list-style-type: none"> 편리한 광역철도 운영 교통수단간 연계체계 개선 대중교통 환승체계 및 버스전용차로 연계 강화 									
광역 대중교통 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통축의 소통에로 구간 개선 여건변화를 고려한 광역교통축 연계교통체계 강화 기존 광역간선도로망의 효율적 개선 									
이용자 맞춤형 광역교통 편의성 개선	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통 8개축별 광역교통환승거점 정비 광역환승할인 및 광역통합요금제 시행 다양한 교통수단간 환승체계 마련 									
지역연계 강화를 위한 광역교통체계 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 대구권 광역교통 거버넌스 구축 광역교통투자체계 개편 									
목표	<ul style="list-style-type: none"> 승용차 대비 대중교통 통행시간 비 10% 감소 (현재 2.4배 → '25 2.1배, 0.3배 감소) 광역통행 대중교통수단 분담률 3%p 증가 (현재 27.7% → '25 30.7%, 3%p 증가) 광역 간선도로 혼잡률 15% 감소 (현재 최대 V/c 1.15 → '25 V/c 0.97, 0.18 감소) 									
추진 전략 및 추진 과제	<table border="1"> <tr> <td>대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 편리한 광역철도 운영 교통수단간 연계체계 개선 대중교통 환승체계 및 버스전용차로 연계 강화 </td></tr> <tr> <td>광역 대중교통 공공성 강화</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 광역교통축의 소통에로 구간 개선 여건변화를 고려한 광역교통축 연계교통체계 강화 기존 광역간선도로망의 효율적 개선 </td></tr> <tr> <td>이용자 맞춤형 광역교통 편의성 개선</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 광역교통 8개축별 광역교통환승거점 정비 광역환승할인 및 광역통합요금제 시행 다양한 교통수단간 환승체계 마련 </td></tr> <tr> <td>지역연계 강화를 위한 광역교통체계 제도 개선</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 대구권 광역교통 거버넌스 구축 광역교통투자체계 개편 </td></tr> </table>	대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충	<ul style="list-style-type: none"> 편리한 광역철도 운영 교통수단간 연계체계 개선 대중교통 환승체계 및 버스전용차로 연계 강화 	광역 대중교통 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통축의 소통에로 구간 개선 여건변화를 고려한 광역교통축 연계교통체계 강화 기존 광역간선도로망의 효율적 개선 	이용자 맞춤형 광역교통 편의성 개선	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통 8개축별 광역교통환승거점 정비 광역환승할인 및 광역통합요금제 시행 다양한 교통수단간 환승체계 마련 	지역연계 강화를 위한 광역교통체계 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 대구권 광역교통 거버넌스 구축 광역교통투자체계 개편 	
대중교통 중심의 광역교통 네트워크 확충	<ul style="list-style-type: none"> 편리한 광역철도 운영 교통수단간 연계체계 개선 대중교통 환승체계 및 버스전용차로 연계 강화 									
광역 대중교통 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통축의 소통에로 구간 개선 여건변화를 고려한 광역교통축 연계교통체계 강화 기존 광역간선도로망의 효율적 개선 									
이용자 맞춤형 광역교통 편의성 개선	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통 8개축별 광역교통환승거점 정비 광역환승할인 및 광역통합요금제 시행 다양한 교통수단간 환승체계 마련 									
지역연계 강화를 위한 광역교통체계 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> 대구권 광역교통 거버넌스 구축 광역교통투자체계 개편 									
목표	<ul style="list-style-type: none"> 승용차 대비 대중교통 통행시간 비 10% 감소 (현재 2.4배 → '25 2.1배, 0.3배 감소) 광역통행 대중교통수단 분담률 3%p 증가 (현재 27.7% → '25 30.7%, 3%p 증가) 광역 간선도로 혼잡률 15% 감소 (현재 최대 V/c 1.15 → '25 V/c 0.97, 0.18 감소) 									



신규 사업	(단위 : 억 원)						계속 사업	(단위 : 억 원)					
	구분	광역철도	광역도로	광역BRT	환승센터	합계		구분	광역철도	광역도로	광역BRT	환승센터	합계
수도권(A)	5,070	-	7,999	8,320	21,389 (83%)		수도권(A)	146,119	1,003	443	1,761	149,326 (91%)	
부산·울산권	710	560	-	761	2,031		부산·울산권	0	1,097	112	182	1,391	
대구권	-	242	-	314	556		대구권	2,949	6,212	0	0	9,161	
광주권	350	-	-	-	350		광주권	0	1,144	0	0	1,144	
대전권	426	530	246	135	1,337		대전권	2,157	826	310	0	3,293	
비수도권 소계(B)	1,486	1,332	246	1,210	4,274 (17%)		비수도권 소계(B)	5,106	9,279	422	182	14,989 (9%)	
합계(A+B)	6,556	1,332	8,245	9,530	25,663		합계(A+B)	151,225	10,282	865	1,943	164,315	

2) 광역교통시설 선정

시행계획에서는 전차(前次) 시행계획의 계속사업, 자체 건의사업, 자체 신규 발굴사업 등을 종합하여 검토대안을 설정하고, 법적 요건과 시설별 특성 기준에 부합하는 후보사업들을 도출한 후, 각 시설별로 경제성, 정책성, 타 계획과의 정합성, 자체 추진의지 등을 종합적으로 검토하여 최종적으로 광역교통시설을 선정, 제시하였다.

4차 시행계획의 계획기간 내(2021~2025년) 총 투자규모는 약 19조 원 정도로, 이 중 계속사업이 약 16.3조원, 신규사업이 약 2.6조원을 차지한다. 금차(今次) 기간 내 비수도권 신규사업의 투자 비율은 17% 정도로 계속사업이 9% 정도인 것을 감안하면 약 2배 정도 증가한 규모이다. 또한 광역BRT와 환승센터도 계속사업 대비 신규사업의 투자비가 5~10배 정도 증가한 규모이다.

‘광역교통 2030’과 유사하지만, 대도시권의 토지이용, 인구, 자동차, 교통시설, 통행수요, 기술 및 환경변화 등 구체적인 현황 및 장래 전망에 기반하여 추진방향을 설정하고, 그에 따른 비전, 목표, 추진전략 및 추진과제를 제시하였기 때문에 선언적인 의미를 갖는 ‘광역교통 2030’을 구체화한 법정계획이라고 평가할 수 있다.

이번 광역교통 시행계획에서는 기본계획에서 수행한 교통 네트워크 분석에 기반하여 광역교통시설 후보사업들에 대한 경제성 분석을 시행하였고, 정책성 및 타 계획과의 정합성, 자체의 추진의지 등을 종합적으로 검토하여 광역교통시설을 선정하여 계획의 실효성을 향상 시켰다는 점에서 전차 계획과 차별성을 갖는다. 또한 수도권과 비수도권의 불균형을 해소하고, BRT 및 환승센터의 비중을 높이는 등 광역교통체계의 효율성 향상을 위해 노력했다고 평가할 수 있다. ☺

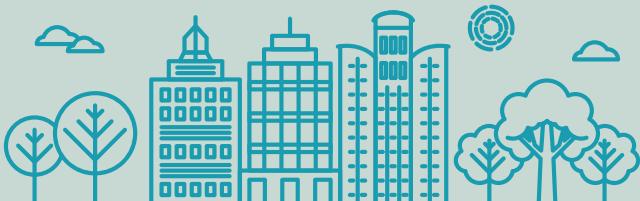
4. 금차 계획에 대한 평가

이번 광역교통 기본계획은 전차 계획과 다르게 구체적인 사업계획을 담지 않고, 중장기적인 정책 방향만을 제시하고, 시설계획과 운영계획을 포괄한 종합계획이라는 특징을 갖는다. 이러한 측면에서

[참고문헌]

- 국토교통부 대도시권광역교통위원회. 2019. 광역교통 2030. http://www.molit.go.kr/mtc/USR/N0201/m_36770/dtl.jsp?lcmspage=3&id=95083000.
- 국토교통부 대도시권광역교통위원회. 2021. 대도시권 광역교통계획 의견청취. http://www.molit.go.kr/mtc/USR/BORD0201/m_37057/BRD.jsp

PROS & CONS



서울시 관점에서 본
수도권정비계획의 한계와 과제
이주일(서울연구원)

경기도 관점에서 본
수도권정비계획의 한계와 과제
이상대(경기연구원)

비수도권에서 바라본
수도권정비계획의 한계와 발전방향
김재구(전북연구원)

1

서울시 관점에서 본 수도권정비계획의 한계와 과제

이주일 | 서울연구원 선임연구위원

1. 들어가며

우리나라 수도권은 2019년 기준, 면적 약 11,826km²에 약 2,600만 명의 인구가 거주하고 있다. 전국의 불과 11.8%에 달하는 면적에 전국 인구의 약 50.0%가 거주하는 상태로, 인구밀도는 무려 2,184인/km²에 달하고 있다. 또한 수도권에는 사업체 약 196만개, 종사자 약 1,162만인이 집적되어 있으며, 이에 따른 일통행량은 약 6,170만통 행, GRDP는 약 992조에 달한다. 수도권은 세계 대도시권 순위에서 인구 기준으로는 4위, GRDP에서는 5위를 차지하고 있다.¹⁾

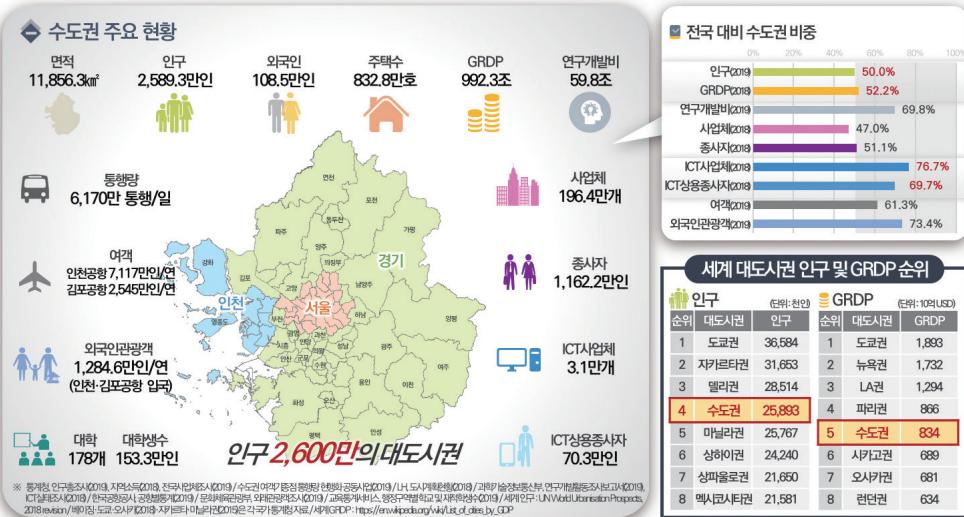
이처럼 우리나라의 수도권은 인구 및 산업의 양적 팽창을 토대로 세계와 경쟁하는 대한민국의 대표적 대도시권으로 급성장하였다. 그러나 수도권의 성장은 내부적으로는 주택부족, 교통혼잡, 과도한 개발사업과 환경파괴 등 수도권 주민의 삶의 질을 하락시키는 다양한 도시문제를 발생시키고 있고, 전국적으로는 지역균형발전을 저해하는 요인으로 지적받고 있다.

그동안 중앙정부는 수도권정비계획을 통하여 수도권의 과밀을 억제

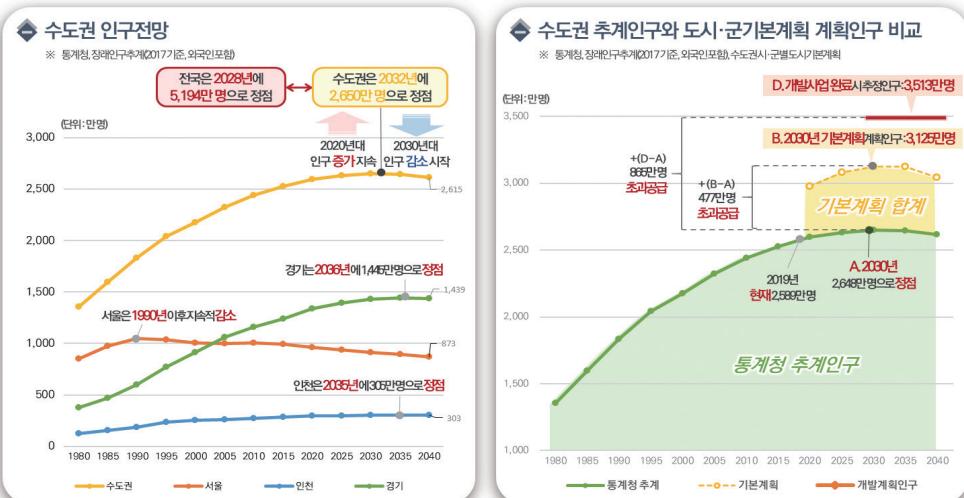
하거나 체계적으로 관리하려는 노력을 기울여 왔다. 즉, 수도권의 인구는 앞으로도 계속 증가하여, 우리나라 지역균형발전에 막대한 영향을 미칠 것이라는 인식을 전제로 성장억제 중심의 관리를 지속해 왔다. 그러나 변화의 속도가 빨라지고 불확실성이 증폭되고 있는 현재의 시점에서는 과거와 같은 성장의 트렌드가 계속될 것인가에 대한 견해 차이와 더불어, “균형과 배분”의 논리를 기본으로 하는 기존의 수도권정비계획에 의한 관리방식을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 간의 갈등을 초래하고 있다.

최근 중앙정부는 이러한 문제를 해결하고 인구감소, 고령화, 4차 산업혁명 등 여건변화에 대응하기 위하여 ‘제4차 수도권정비계획’을 수립하였다. 여기서는 서울 및 수도권을 둘러싼 주요 이슈와 ‘제4차 수도권정비계획’ 개정의 주요 특징을 살펴보고, 서울의 관점에서 바라본 수도권정비계획의 한계와 과제에 대해 검토해보고자 한다.

1) (세계 인구) UN World Urbanisation Prospects, 2018 revision, 베이징 · 도쿄 · 오사카(2018) · 자카르타 · 마닐라권(2015)은 각 국가 통계청 자료 / (세계 GRDP)
https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cities_by_GDP



[그림1] 수도권의 주요 현황(2019년) 및 세계 대도시권 순위



[그림2] 수도권의 장래인구전망과 도시·군계획 상의 계획인구 비교

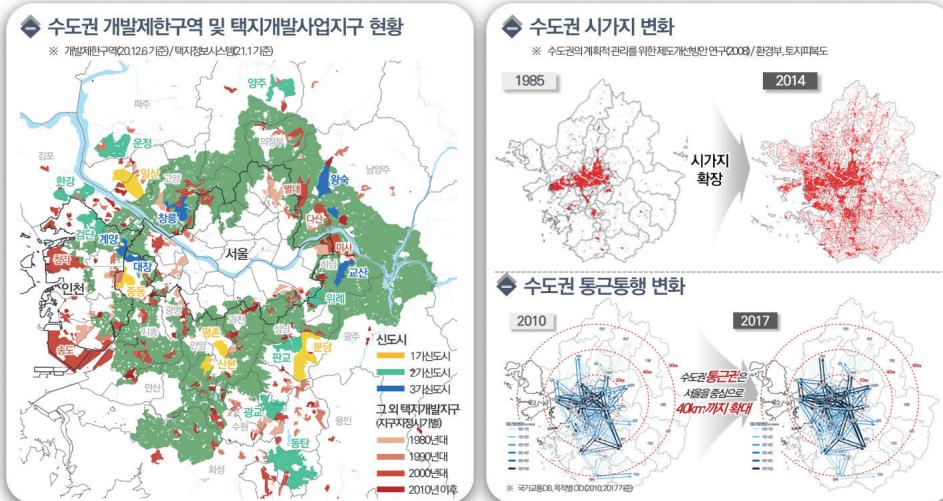
2. 서울과 수도권을 둘러싼 주요 이슈

1) 인구감소와 이를 고려하지 않는 도시계획

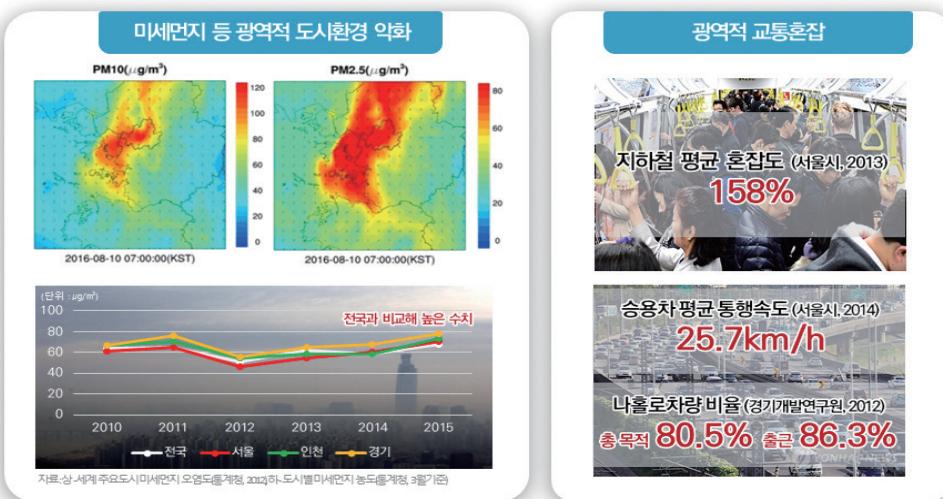
그동안 수도권을 바라보는 시각은 미래에도 수도권의 인구가 계속 증가하여, 우리나라 지역균형발전에 막대한 악영향을 끼칠 것이라는 입장이 지배적이었다. 그러나 통계청 발표에 의한 장래인구전망을 살펴보면, 수도권의 인구는 [그림 2]의 왼쪽과 같이 2032년 이후

감소할 것으로 전망되고 있다. 최근에는 그 시기가 점차 앞당겨질 것이라는 추가 경고도 계속해서 발표되고 있다.

그러나 수도권 시·군의 도시기본계획은 여전히 인구의 양적 증가를 전제로 한 계획을 수립하고 있다. [그림 2]의 오른쪽과 같이 2030년 수도권 시·군 도시기본계획 상의 계획인구의 총합은 약 3,125만명으로 통계청의 추계치보다 약 500만명 정도 더 많음을 알 수 있다.



[그림3] 수도권 택지개발사업지구 및 통근통행 변화



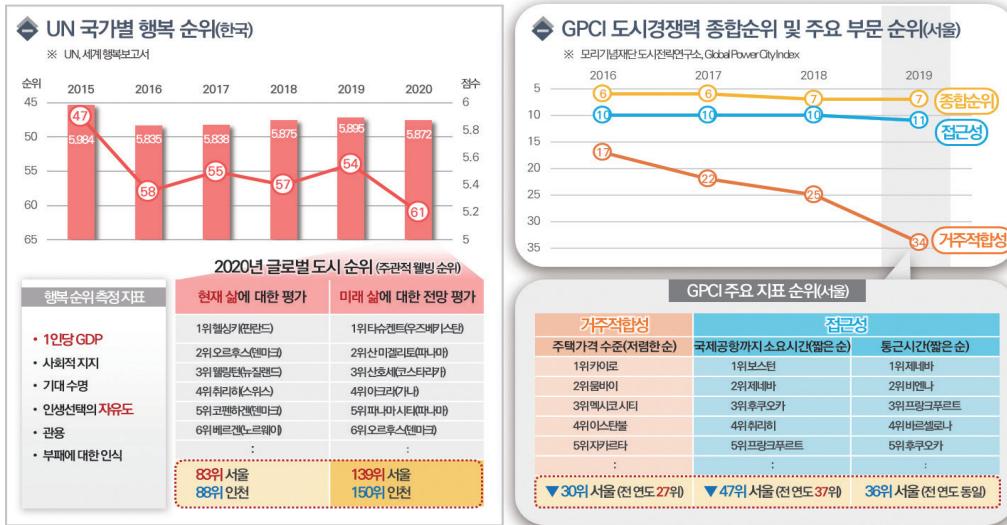
[그림4] 수도권의 광역적 도시문제들

자료: 서울연구원, 2017, 「수도권광역도시계획 기초분석과 의제발굴」을 참고로 재작성.

[그림 3]을 살펴보면 서울의 주변부에 많은 수의 택지개발사업이 진행되었거나 예정되어 있고, 최근 중앙정부에 의한 3기 신도시까지 서울 인근에 계획되어 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 수도권 시가지의 연답화를 초래하였으며, 이에 따라 서울을 중심으로 하는 통근통행이 40km권까지 확대되며 장거리 통근이 증가하고 교통혼잡도가 악화되고 있다.

2) 행정구역을 넘어서는 광역적 도시문제 발생과 지방정부 간의 갈등

수도권에서는 경제활동 및 생활권의 광역화로 일체화된 공간이 형성되면서 교통, 환경 등 다양한 분야에서 개별 지방정부로서는 대응하기 어려운 광역적 도시문제가 발생하고 있다. 앞에서 언급한 장거리 통행 및 교통혼잡의 발생에 따라 서울의 지하철 평균 혼잡도는 2013년 기준 약 158%에 달하고, 서울로 향하는 나홀로차량의 비율이 높아지면서



[그림5] 서울의 행복 순위와 도시경쟁력 순위

서울의 승용차 평균통행속도 또한 2014년 기준 약 25.7km/h로 매우 느린 것으로 나타나고 있다. 환경에서도 기후변화에 의한 미세먼지 등 광역적 도시환경의 악화가 수도권 전역에서 광범위하게 발생하고 있다. 이와 같은 광역적 도시문제들에 대해 수도권 차원에서 공동의 전략과 정책을 마련하여 계획적으로 대응할 필요가 있다. 아울러 서울과 경기도의 광역버스 노선 조정, 수도권 쓰레기 매립지 문제, 신도시 지정 등도 지방정부 간, 또는 중앙정부와 지방정부와의 협력이 필요한 과제들이다. 그러나 현재 수도권에서는 지방정부 간의 협력이 어려워 상호 간의 갈등이 증대되고 행정력이 낭비되는 상황이 종종 발생하고 있다. 또한 중앙정부와 지방정부와의 협력이 이루어지지 않아 수도권 주민의 불편을 가중시키고 있다.

3) 수도권 주민의 삶의 질 저하와 국제경쟁력 하락

수도권은 우리나라의 대표적인 대도시권으로 세계 대도시권과의 경쟁을 통하여 대한민국의 위상을 선도해 나가야 할 책무를 갖고 있다. 최근 서울 및 수도권의 현상을 살펴보면, 그동안 수도권을 지탱해왔던 양적 팽창의 신화가 무너지면서, 경제적 성장이 둔화되고 국제경쟁력이 저하되고 있다. 동시에 양적 성장을 중지시키면 개선될 것으로 기대했던 수도권 주민의 삶의 질 또한 여전히 하락을 이어가고 있다. [그림 5]의 세계 행복보고서(UN)를 살펴보면, 2020년 우리나라의 행

복 순위는 61위로 계속 하락하고 있으며, 서울의 현재 삶에 대한 평가는 83위, 미래 삶에 대한 평가는 139위로 매우 낮게 나타나고 있다. 또한 일본 모리기념재단에서 발표하는 도시경쟁력 순위를 살펴보면 서울은 2019년 종합순위에서 7위(2020년에는 8위)로 하락했으며, 특히 거주적합성에서 30위로 매우 낮은 순위를 유지하고 있다.

3. 수도권정비계획의 규제방식과 주요 변화

1) 기존 수도권정비계획의 기본방향 및 규제방식

수도권정비계획은 수도권의 인구 및 산업의 집중을 억제하고 적정하게 배치하기 위하여 중앙정부에 의해 수립되는 계획이다('수도권정비계획법' 제4조). 2006년에 수립된 '제3차 수도권정비계획'의 기본방향을 살펴보면, 인구의 안정화를 전제로 수도권의 질적 발전을 추구하며, 높은 경쟁력을 갖추고 지방과 상생 발전하는 수도권을 지향하고 있다. 얼핏 보면 수도권의 발전을 전제로 수립되는 계획으로 보이나, 실제로는 인구지표를 중심으로 권역 설정을 통한 입지규제(행위제한)와 경제적 규제가 핵심을 이루고 있다.

'제3차 수도권정비계획'의 인구지표는 [표 1]에서와 같이 2020년 전국 인구의 47.5%인 23,752만인을 목표로 하고 있다. 그러나 [그림 2]에서 보는 바와 같이 수도권의 인구는 이미 그 목표를 넘어서고 있어 정책목표 달성이 실패하였다는 것을 알 수 있다.

[표1] 수도권 추세인구 및 목표인구

(단위 : 만인)

구분	2004년	2011년	2020년
전국 인구	48,082(100.0)	49,375(100.0)	49,956(100.0)
수도권 인구	23,054(47.9)	24,789(50.2)	26,133(52.3)
목표인구	23,054(47.9)	24,063(48.2)	23,752(47.5)

한편, 권역 설정을 통한 입지규제(행위제한)와 경제적 규제는 수도권을 “과밀억제권역”, “성장관리권역”, “자연보전권역”으로 구분하고, 권역별로 인구집중 유발시설인 공업용지, 공장, 대학 등의 입지(행위)를 규제(제한)하거나 총량으로 관리하고, 일정 규모 이상의 업무시설, 공공시설에 대해 과밀부담금(과밀억제권역, 실제로는 서울에 한함)을 부과하고 있다. 또한 일정 규모 이상의 개발사업에 대해서는 ‘수도권정비위원회’에 의한 심의 후 허용을 원칙으로 하고 있다.

2) 제4차 수도권정비계획의 주요 변화

2020년 12월 수립된 ‘제4차 수도권정비계획’은 저성장, 고령화, 인구감소, 4차 산업혁명 등 급격한 여건변화에 대응하여 수도권 주민의 삶의 질 향상, 수도권의 질적 발전 및 대도시 문제 해결 등에 주안점을 두고 있다. 이에 따라 “균형발전”, “주민 삶의 질”, “혁신성장”, “평화경제”를 기본방향을 설정하고 있다. 그리고 중장기적으로는 균형발전의 성과에 따라 “협력적 성장관리”로의 단계적 이행을 검토한다는 단서를 달고 있다.

‘제4차 수도권정비계획’이 기존의 계획과 크게 달라진 점은 인구·산업 등 구체적인 관리지표를 제시하여 관리하던 틀에서 벗어나, 주요 지표를 선정하되 지속적·정기적인 모니터링을 통하여 선정된 지표의 적절성 여부를 검토하고, 여건변화에 따른 적합한 지표를 재선정 할 수 있도록 약간의 유연성을 부여하였다는 것이다. 이는 앞서 언급 한 바와 같이 인구지표의 달성이 불가능하다는 것을 중앙정부 스스로 인정하였다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

그러나 기타 권역 제도 및 인구집중유발시설, 개발사업 관리에 대해서는 기존의 틀을 그대로 유지하거나 더 강화(산업단지 공급계획에 공업지역까지 포함)하였다. 즉, 3대 권역을 그대로 유지하고 있으며, 이와 관련된 입지규제(행위제한) 및 경제적 규제는 앞으로도 지속된다는 것이다. 다만, 서울을 포함한 과밀억제권역에서 총면적으로 관리하는 공업지역에 대해서는 해제와 지정을 동시에 하는 것이 원칙

이나, 수도권정비위원회의 심의를 통해 불가피성을 인정받은 경우에 한하여 일정기간 내에 선해제 후지정하는 것을 제한적으로 허용하고 있다.

기타 수도권의 공간구조(산업벨트 포함), 광역시설(광역교통시설, 물류시설, 상·하수도시설) 및 환경보전 등에 관한 사항은 기존의 관련 계획을 주인하는 수준에 머무르고 있다.

4. 서울의 관점에서 본 제4차 수도권정비계획의 한계와 과제

1) 제4차 수도권정비계획의 한계 : 서울시의 관점에서

‘제4차 수도권정비계획’의 수립에도 불구하고 수도권정비계획에 의한 수도권 관리방식에는 많은 한계가 보인다. 이를 서울시의 관점에서 몇 가지만 언급하면 다음과 같다.

(1) 여전한 중앙정부 중심의 계획 수립체계

수도권정비계획은 중앙정부 단독으로 작성·승인하며 지방정부의 참여가 원천적으로 불가능하다. 지방정부는 수립된 계획(안)에 대한 의견제시에 그치고 있다. 즉, 중앙부처(국토교통부)가 단독으로 입안·심의하고 국무회의의 의결을 거쳐 대통령이 공표하는 중앙집권적 구조이다. 수도권정비계획을 심의하는 수도권정비위원회도 위원의 구성상 수도권이 필요로 하는 내용을 반영하기 곤란한 구조이다. ‘제4차 수도권정비계획’의 수립과정에서도 주로 중앙정부(국토교통부)를 중심으로 계획이 작성되었다. 계획 초기에 서울을 비롯한 지방 정부에서 계획참여를 강하게 요청하였으나, 결국은 무산되었고 형식적인 의견수렴 절차만을 거쳤을 뿐이다. 이러한 중앙정부 중심의 계획 수립체계는 수도권정비계획의 실현을 위한 해당 당사자인 수도권 지방정부들의 적극적이고 자율적인 참여를 어렵게 한다. 결국은 기존의 계획과 같이 목표를 달성하지 못하고 수도권 주민의 불편만 초래하는 계획으로 전락할 우려가 있다.

(2) 개선되지 못한 권역 체계 및 규제방식

이번 ‘제4차 수도권정비계획’에서 기대했던 가장 큰 부분은 3대 권역의 조정 및 규제방식 등 권역 체계의 개선이었다. 현재의 3대 권역은 1994년에 재조정된 이후 단 한 번도 조정된 적이 없다. 25년의 세월이 흘렀고 이번 계획에서 인구감소, 4차 산업혁명 등 많은 여건변화를 언급하고 있으나, 가장 중요한 권역 및 규제방식은 큰 변화 없이 과거의 틀을 그대로 유지하고 있다.

이는 권역 설정을 법률에 정해놓았기 때문에 발생하는 현상이다. 즉, 권역의 범위를 조정하기 위해서는 시행령을 개정해야 하는 경직적인 절차를 갖고 있다. 이러한 방식은 빠르게 변화하는 지역의 특성을 반영하기 어렵다. 서울의 경우 지역별 특성을 반영하지 않고 서울시 전체가 과밀억제권역으로 지정되어 있기 때문에, 낙후지역의 발전이나 국제경쟁력 향상을 위한 전략적인 개발을 적극적으로 추진하기 힘들게 하는 문제점이 있다.

(3) 유연하지 못한 과밀억제권역(서울)의 공업지역 관리방식

과밀억제권역에 포함된 서울에서 신산업 육성 등을 위해 신규 공업지역을 지정하기 위해서는 기존 공업지역의 총면적을 증가시키지 않는 범위에서만 지정이 가능하다. 또한, 앞에서 언급한 것처럼 서울의 공업지역 총량유지를 위해서는 공업지역 일부 해제 시 대체지정은 해제와 지정을 동시에 하는 것이 원칙이며, 수도권정비위원회 심의를 통해 불가피성을 인정받은 경우에 한하여 일정기간 내에 선해제 후지정하는 것을 제한적으로 허용하고 있다.

그러나 이는 시간차가 발생하는 도시관리계획의 여건상 실현이 매우 어렵다는 문제가 있다. 지방정부 입장에서는 일부 공업지역의 해제가 필요할 경우, 대체지정지를 동시에 확보하지 못하면 공업지역 면적 상실이 불가피하다는 문제가 있는 것이다. 수도권정비위원회의 심의를 통해 유연성을 부여하였다고는 하나 법적 절차 진행에 따른 행정력 낭비, 적정 시기 지연 등의 문제를 발생시킨다.

(4) 성장억제방식의 규제 유지

‘제4차 수도권정비계획’은 여전히 규제위주의 계획으로 수도권 또는 서울의 발전을 유도하거나 광역적인 성장관리를 체계적으로 추진하는 역할이 매우 미흡하다. 수도권정비계획은 특별법적인 지위를 누리고 있음에도 불구하고 관련 부문계획인 수도권광역교통기본계획, 환경보전종합계획, 산업입지계획, 농지이용계획 등을 조정하고 통합하는 역할을 수행하지 못하고 있다. 이는 법적으로 매우 강력한 규제 내용을 갖고 있음에도 불구하고, 다른 특별법인 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업의 추진이나 개별법에 의해 발생하는 난개발을 효과적으로 유도하거나 제어하는 수단이 없기 때문이다.

또한 권역구분이나 개발사업 등의 규제내용은 비교적 상세하지만 계획내용이 다소 추상적이며, 계획의 집행 및 관리계획에서 구체적 재원조달 계획이 없다는 문제점이 있다.

2) 서울시 관점에서 본 수도권정비계획의 과제

(1) 협력적 거버넌스에 의한 계획 수립체계

현재의 수도권정비계획은 시·도 및 시·군의 주도권과 책임성이 부족하다. 또한 각 부처 간 또는 중앙 및 지방정부 간 연계나 조율 없이 개별적으로 사업(3기 신도시 등)과 정책을 집행하고 있어 갈등과 비효율이 발생하고 있다. 이러한 중앙정부 위주의 계획·관리는 유연하기 어렵고 시시각각 변화하는 사회·경제환경에 빠르게 대응하기 어렵다. 이제는 각 지자체의 역량을 기반으로 필요에 따라 자유롭게 협력하고 함께 발전하는 방안이 모색되어야 한다.

현재의 제도에서 중앙정부와 지방정부가 자유롭게 협력하고 발전 방향을 논의하기에 지방정부에게 주어진 권한은 대단히 부족하다. 지방정부가 수도권정비계획의 수립에 자유롭게 참여하여 상호 발전을 모색할 수 있는 협력적 계획 수립체계가 구축되어야 한다. 즉, 「수도권정비계획법」을 개정하여 국토교통부만이 수립하게 되어있는 권한을 서울시, 인천시, 경기도 등 이해관계자가 참여하는 협력적 거버넌스에 의한 수립체계로 전환할 필요가 있다.

(2) 계획에 의한 권역 지정방식으로 전환

수도권정비계획의 권역 지정방식은 정부의 운영에 편리한 행정구역 중심의 권역구분으로 수도권 전역을 광범위하게 어느 하나의 권역에 포함시키는 거시적 차원의 용도지역제(zoning)와 같은 성격을 갖고 있다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 여건변화를 반영하여 권역의 범위를 조정하기 위해서는 전국 지방정부의 이해를 구하고 시행령을 개정해야 하는 경직적인 절차를 갖고 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 법률이 아닌 계획에 의한 권역 지정방식으로 전환할 필요가 있다. 여건변화를 반영하여 계획을 수정하거나 재수립할 경우, 과학적인 분석과 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 거쳐 권역이 조정될 수 있도록 법령을 개정할 필요가 있다. 즉, 법률에는 권역 설정의 절차, 방법 등을 제시하고, 계획에서 적확한 분석을 거쳐 권역의 설정 및 조정이 가능하도록 하여야 한다.

또한, 장기적으로는 기존의 수도권 행정구역 전체를 대상으로 획일적으로 지정되어 있는 3개의 권역 틀을 폐지하고, 수도권의 성장관리 목적으로 부합할 수 있도록 ‘특별관리구역제’를 도입하여 “필요한 곳에 만 적합한 구역을 지정”하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특별관리구역을 지정할 필요가 없는 곳은 일반성장관리지역으로 지정하여 광역 토지이용계획 등으로 관리하도록 하면 될 것이다.

(3) 공업지역 관리방식의 전환

급변하는 산업환경 등에 신속하고 융통성 있게 대응할 수 있도록 과밀억제권역(서울)의 공업지역 관리방식을 ‘공장총량제’(‘수도권정비계획법’ 제18조)와 같이 일정한 기준일을 정하여 총량으로 관리할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 즉, 1년 혹은 3년 정도의 시한을 정하여 공업지역 해제 후 대체지정이 이루어질 수 있도록 유연성을 부여하고, 그 기간까지도 대체지정이 이루어지지 않으면 자동으로 소멸되는 방식으로의 전환이 필요하다.

(4) 과밀부담금 제도의 개선

현재의 과밀부담금은 과밀억제권역에 속하는 지역 중 서울시에서만 일정 규모 이상의 인구집중유발시설 건축 시 부과하며, 과밀부담금의 50%가 국고에 귀속되도록 하고 있다. 그러나 현재 서울의 인구는 지속적으로 감소하고 있는 반면, 인천·경기의 인구는 증가하고 있다. 특히 대규모 도시개발이 진행되는 서울 주변 과밀억제권역에서의 인구증가가 현저하다. 즉, 실제로 수도권의 과밀을 유발하는 지역은 서울만이 아니라 인천·경기의 과밀억제권역 전체라고 볼 수 있다.

따라서 과밀부담금을 과밀억제권역 전역으로 확대하여 부과·징수 함으로써 이 권역의 과밀을 관리할 수 있는 제도의 개선이 필요하다. 다만, 과밀억제권역 내에서도 지역에 따라 과밀부담금의 비율을 달리할 필요가 있다. 또한, 장기적으로는 과밀부담금을 혼잡세 성격으로 전환하고, 징수금액의 절반 이상이 혼잡이 발생하는 곳의 기반을 정비하는 데에 사용될 수 있도록 중앙정부와 지방정부 간 귀속분의 비율에 대한 조정이 필요하다.

(5) 수도권정비계획–광역도시계획 간 역할 분담

수도권에는 수도권정비계획과 수도권광역도시계획에 의한 이원적 관리와 계획 내용의 중복으로 많은 혼란과 비효율이 초래되고 있다. 수도권정비계획은 수도권의 인구 및 산업의 적정 배치를 목적으로 수립되나, 산업, 광역교통, 환경 보전 계획 등 불필요한 내용을 포함되어 있으며, 이는 광역도시계획과 중복되어 계획 간 정합성을 맞추기 위한 행정력이 낭비되고 있다.

이에 대한 대안으로 장기적으로는 수도권정비계획과 광역도시계획을 통합한 대도시권 계획의 신설이 필요하나, 단기적으로는 먼저 수도권정비계획과 수도권광역도시계획의 역할을 다음과 같이 구분할 필요가 있다. 수도권정비계획은 수도권의 과도한 집중 방지와 균형 있는 발전을 도모하기 위한 목적으로 수립한다. 수도권광역도시계획은 수도권의 광역적 도시문제 해결을 통한 2,500만 주민의 삶의 질 개선 및 국제·지역 경쟁력 제고를 위한 목적으로 구분하여 수립할 필요가 있다. 즉, 수도권정비계획이 주로 규제에 관한 내용을 담는다면, 수도권광역도시계획은 전략적 발전계획의 내용을 담는 방향으로 개선이 이루어질 필요가 있다.

따라서 수도권정비계획의 계획내용은 권역별 입지규제, 개발제한구역의 관리, 대규모개발사업 관리, 과밀부담금 등에 관한 내용을 핵심으로 하고, 공간구조, 교통계획, 산업계획 등에 관한 부문 계획은 수도권광역도시계획으로 이관할 필요가 있다. 수도권광역도시계획은 수도권의 공간구조, 광역토지이용, 광역교통, 광역녹지, 광역기반시설 등 실질적 내용으로 과감히 전환하고, 개발제한구역에 관한 내용은 수도권정비계획으로 이관할 필요가 있다. 

경기도 관점에서 본 수도권정비계획의 한계와 과제

이상대 | 경기연구원 선임연구위원

1. 최근 수도권정책과 수도권정비계획 이슈

최근 우리나라의 국가적 이슈 중 최정점을 차지하고 있는 것은 주택 부동산 문제와 청년 일자리 문제이다. 이 가장 핫한 이슈가 가장 침 예하게 부딪히는 곳이 수도권이다. 수도권은 우리나라 인구의 50% 이상을 차지하고 있고, 국내총생산의 55%를 차지하고 있어서 수도권에서 이들 이슈들을 해결하지 못하면 전국 차원에서도 해결은 요원하다고 할 수 있다.

공간적으로 보면 수도권은 주야간 인구와 개발 활동들이 서울과 주변 베드타운을 넘어 경기도와 인천시의 외곽지역으로 광역화되고, 통근 범위와 쇼핑 문화활동들이 확산되고 있다. 최근에는 이러한 현상이 경기도 지역을 넘어서 충남 천안·아산지역, 충북 음성·청주 지역으로 광역화되고 있다.

수도권 집중도를 나타내는 수도권 인구는, 노무현 정부 때 시작된 정부부처 및 국가공공기관의 지방 분산, 즉, 세종시, 혁신도시 이전과 종사자 이주로 2011년부터 수도권으로의 인구유입 추세가 진정되

어 왔으나, 다시 2017년부터 수도권 인구의 순유입이 진행되고 있다.¹⁾ 이는 정부기관의 비수도권 이전의 효과가 거의 소멸되어 가는 반면, 세계 경제와 한국 산업구조의 변화로 말미암아 지방도시들의 주력산업이 침체하고, 서울, 인천, 경기도에 반도체, 전기전자, 제약 바이오, 2차전지, 물류유통산업과 R&D 및 생산자서비스업이 집중됨에 따라 청년층 등 구직 인구들의 서울 및 수도권 유입이 작용한 결과로 해석된다.

수도권 정책과 수도권정비계획의 이슈들을 보면, 전통적인 수도권 규제 완화, 수도권 규제완화 시의 지방균형 발전 저해, 접경지역과 팔당상수원지역의 주민 피해 및 재산권 행사 장애 문제 등이 있다. 이러한 이슈들은 박근혜 정부 때의 규제프리존법 제정 이슈, 문재인 정부 때의 규제특례 3법 제정 이슈 등에서 국회 및 사회 차원에서 의견 차이로 나타난 바 있다. 한편 전국적인 현상인 저출산 고령화로 지방 중소도시 및 농촌지역을 중심으로 인구소멸지역들이 점차 확

1) 통계청 (2020.6.29.)의 “최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망”에 의하면, 수도권 순이동은 2011년 최초로 순유출이 이루어진 이후, 2017년 다시 순유입으로 전환되면서 순유입 규모가 점차 증가되고 있음.

대되고 있는데, 수도권의 경우에도 경기도의 연천, 포천, 가평, 양평, 여주 지역 등 강원도, 충청도 접도지역과 인천시의 강화, 옹진 지역의 일부가 인구소멸위험지역²⁾으로 진입하고 있다.

이와 같은 상황과 이슈들이 제기되는 가운데 우리 도시계획 및 국토지역계획 분야 정부기관, 지자체, 전문가(도시계획기술사 포함)의 업역에서 막중한 책임이 부과되고 있다. 2019년 12월에 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」이 수립된 후 2020년 12월에 「제4차 수도권정비계획」이 수립되었지만, 수도권이 가진 전통적 이슈와 최근의 주택부동산 등 계획과제들을 제대로 소화 내지 반영하고 있는지는 의문이다. 물론 또 다른 수도권 계획으로서 현재 계획 수립 과정에 있는 수도권 광역도시계획도 마찬가지 한계를 보이고 있다.

따라서 이 글에서는 전통적인 수도권 규제 완화, 수도권-지방간 균형발전이라는 이슈와 함께, 최근의 주택부동산, 청년일자리 창출, 제4차 산업혁명 신기술 비즈니스화 등의 이슈, 그리고 수도권의 글로벌 경쟁력 확보 이슈 등을 모두 반영할 필요가 있다는 문제인식에 토대를 두고 수도권정비계획의 수립과 한계점, 그리고 향후 과제를 살펴본다.

2. 제4차 수도권정비계획의 수립과 주요 내용³⁾

2020년 12월 30일 국토교통부는 국무회의 심의 및 대통령 승인을 거쳐 상생발전을 위한 향후 20년간의 수도권 관리방향을 제시하는 「제4차 수도권정비계획」을 확정·고시하였다. 수도권정비계획은 수도권의 인구·산업 집중 억제 및 적정배치를 위해 수립하는 중장기 계획으로 국토종합계획의 하위계획이며 수도권 내에서 다른 계획에 대한 최상위 계획이다.

계획의 기본방향은 시대정신인 연대·협력을 기반으로 국토종합계획과 연계하여 균형발전·삶의 질·혁신성장·평화경제의 4대 목표 등의 방향을 제시하였다. 수도권-비수도권, 수도권 내, 남북 등 다양한 관계 간 연대 추진 및 계획 집행·관리에 대한 중앙정부·지자체 간 협력 증진에 관한 내용도 기본방향에 담겨 있다.

제4차 수도권정비계획 상의 중장기 비전은 균형발전 성과에 따라 중

양정부·지자체 상호협력에 기반하여 계획을 통해 도시성장을 관리하는 “협력적 성장관리”로의 단계적 이행을 검토하고 있다. ‘협력적 성장관리’란 법에서는 규제범위 등 큰 틀을 정하고, 중앙정부·지자체 간 상호협력을 통해 구체적 지침·규제사항 등을 포함한 계획을 수립하여 도시 성장을 관리하는 것이다. 이를 위해 균형발전 성과 및 제도의 실효성 등을 평가하여 현재 법령으로 규정하고 있는 사항을 계획에서 규정할 수 있도록 단계적으로 계획의 기능을 강화하였다. 인구와 산업의 배치는 글로벌 혁신 허브, 국제물류·첨단산업벨트, 스마트 반도체 벨트, 평화경제 벨트, 생태 관광·휴양 벨트로 정하였다. 글로벌 혁신 허브는 서울을 글로벌 경제도시로 육성하고 경기도 주요 거점도시를 중심으로 혁신역량을 확산한다. 국제물류·첨단산업 벨트는 인천공항·평택항 등의 국제관문 역할을 제고하고, 수도권 남서부·인천의 첨단산업 특화 및 구조를 고도화한다. 스마트 반도체 벨트는 경기남부에 제조업 스마트화의 핵심인 반도체 산업 거점



[그림1] 제4차 수도권정비계획의 공간구상

2) 인구소멸위험지수 0.2 미만을 인구소멸위험지역으로 정의함. 이상호(2018), “한국의 지방소멸 2018”, 「고용동향브리프 7월호」참조.

3) 국토교통부(2020.12.30.), “상생발전 위한 향후 20년간 수도권 관리방향 제시, 「제4차 수도권정비계획(2021~2040)」확정·고시－”, 국토교통부 보도자료 등을 토대로 요약함.

육성 및 생산 · 지원시설 확충 등을 강화한다. 평화경제 벨트는 접경 지역을 중심으로 의류 · 식품 등 생활밀착형 산업 발전 및 종합적 지원 등을 통해 평화경제의 마중물 역할을 제고한다. 생태 관광 · 휴양 벨트는 경기 동부지역의 양호한 자연환경을 보전하고, 이를 바탕으로 휴양 · 레저산업 육성 등을 통해 관광을 활성화한다는 내용이다. 권역의 구분과 정비는 단기적으로는 3개 권역체제를 유지하되 지역 특성을 고려하여 차등관리를 추진하고, 권역체제의 변경은 여건변화에 따라 중장기적으로 검토한다는 내용으로 되어 있다.

과밀억제권역은 인구밀도 등의 측면에서 과밀이 지속되고 있으며, 경기 남부지역 등 주변지역으로 과밀화 현상이 확산 중이다. 여전한 과밀현상의 해소를 위해 현행규제를 유지하여 지속 관리하고, 중장기적으로 과밀화 추세를 평가하여 과밀억제권역의 조정을 검토한다. 서울에 대해서는 과밀부담금을 징수하고, 서울로의 대학 이전 금지 등 관리를 지속한다.

성장관리권역은 권역 내에서 남부-북부지역의 격차가 확대되는 추세로, 신규 공장의 절반이 개별입지 형태로 입지하는 등 난개발이 여전히 우려된다. 남부의 개발수요를 북부로 유도하기 위해 공업지역의 물량 공급계획을 운영하고, 성장관리방안 수립 등 주요 난개발 방지 정책과 연계한다. 즉, 공업지역 공급물량의 북부 비중을 확대하고, 추가물량 요건으로 평화경제사업을 명시한다. 기존에는 산업단지만 관리하였으나, 산단 외 공업지역까지 포함하여 관리한다. 성장 관리권역의 공업지역 관리를 개편하여 공업지역(산단 외)은 공업지역 공급물량에 포함시킨다.

자연보전권역은 소규모 개별입지 공장의 비율(96%)이 매우 높아 관리가 필요하며, 지역 특성을 고려하지 않고 동일하게 규제한다. 성장관리방안과 연계한 공장총량 배정 등 신규 개별입지 억제 및 기존 난개발 해소를 위한 개별입지 공장의 정비 유도방안을 마련한다. 기존 개별입지 공장 정비목적의 경우 공업용지 조성 허용면적을 조정하고, 상수원 · 환경에의 영향정도 등 지역특성 차이를 고려한 차등 관리방안을 검토한다.

인구집중유발시설 및 개발사업 관리에서 공장은 공장총량제를 개별입지에 대해서만 적용하도록 개편하고, 공급물량의 단계적 축소, 세부 집행지침 마련 등을 통해 관리를 강화한다. 난개발 수준을 고려한 지역별 배정계획 수립, 성장관리방안 수립과 연계한다. 대학은 교육의 수도권 집중 및 파생되는 인구집중 방지를 위해 입지규제를 지속하고, 학령인구 감소를 반영하여 대학총량을 조정한다. 공공청

사는 권역별 · 유형별 신축 · 증축 · 용도변경을 심의 등을 통해 관리하고, 지방이전 가능기관의 경우 신 · 증축을 엄격히 제한한다. 연수시설은 과밀억제권역 입지금지, 성장관리 · 자연보전권역 심의 등을 통한 관리를 지속하고 중장기적으로 관리방안을 검토한다. 대형 건축물을 과밀부담금 부과를 통해 균형발전의 재원을 마련하고, 중장기적으로 과밀부담금 부과 범위 · 대상 · 활용 등의 체계개선을 검토한다.

개발사업 관리는 법적 기준 이상의 개발사업에 대해서는 심의를 통한 관리를 지속하고, 중장기적으로 심의대상 사업의 유형 · 기준에 대한 적정성을 검토한다. 이와 함께 권역지정 취지 및 사업유형별 특성을 고려한 심의의 내실화(심의기준 검토 등)를 추진한다는 내용이다.

3. 수도권 정책 이슈에서 본 수도권정비계획의 한계점과 개선과제

먼저, 인구와 산업의 집중 억제, 전 국토 차원에서의 지역균형발전, 수도권 규제완화 등 전통적인 이슈 반영 측면이다. 현실적으로 수도권정책과 수도권정비계획법의 입법 취지는 '수도권 인구와 산업의 집중 억제'이므로 계획에 이를 반영할 수밖에 없다. 제4차 수도권정비계획은 법의 제정 목적인 '인구 및 산업의 과도한 집중억제와 수도권 내 질서 있는 정비'를 따르기 위해 수도권-비수도권, 수도권 내, 남북 등 다양한 관계 간 연대 추진 등을 기본방향으로 설정하면서도, '협력적 성장 관리'라는 개념을 통해 중앙정부 · 지자체 간 상호협력으로 구체적 지침 · 규제사항 등을 포함한 계획을 수립하여 도시 성장을 관리한다는 분권적 개념을 도입하였다. 이러한 애매한(?) 방향설정은 국토 균형발전이라는 요구와 수도권의 기본계획으로서 수도권 발전이라는 요구를 절충하고 있는 셈이다.

다음, 수도권 규제 합리화 측면이다. 수도권의 인구와 산업 집중 억제에 초점을 둔 3개 정비권역 설정으로 인해 기업 입지와 토지이용의 경직성이 심화되고 있음을 주지의 사실이다. 「제3차 수도권정비계획(2006 / 2020)」에서는 "수도권의 경쟁력 강화"와 "수도권 규제 합리화"를 4대 전략으로 설정하였고, '정비발전지구 도입'을 제시한 바 있다. 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개 정비권역 체계를 가져온 1994년 수도권정비계획법의 대폭 개정과 1997년 제2차 수도권정비계획 수립 이후 정비권역 체계는 일부 경미한 지역 조정 외에는 변화가 없었다. 1999년 수도권 인구는 총 2,183만명이고, 과

밀억제권역 : 성장관리권역 : 자연보전권역의 인구 비율이 각각 84.2 : 12.4 : 3.4 였으나, 2020년의 수도권 인구는 총 2,604만명이고, 과밀 억제권역 : 성장관리권역 : 자연보전권역의 인구 비율이 각각 72.9 : 22.3 : 4.8로 변하였다. 1990년대에는 대부분의 수도권 인구가 서울, 수원, 인천, 광명, 구리, 의정부 등 서울시로부터 반경 25km 안에 있었지만, 경제·생활권의 확대와 제2기 신도시 건설로 수도권 제1순환 고속도로 바깥의 화성, 안산, 김포, 고양, 양주, 남양주, 이천, 용인 지역으로 확산되었다. 현재 광역철도 및 광역버스 노선 확대 그리고 현재 추진중인 GTX 건설로 인해 수도권의 광역화는 점점 확대되어, 천안·아산시와 세종시, 청주시, 원주시, 춘천시 등 수도권 바깥지역으로 연결되고 있다. 그럼에도 제4차 수도권정비계획은 정비권역 조정의 부담과 지방 반발 가능성을 떨쳐내지 못하고, 현행 정비권역 지정 지역의 유지와 존속을 되풀이하고 있다.

수도권 규제 합리화와 관련하여 또 다른 한계점은 기업 입지규제 이슈이다. 수도권정책과 수도권정비계획은 여전히 정비권역별 토지이용 및 개발사업 규제, 과밀부담금 부과 등의 폐널티 중심의 한계를 빼어나고 있다. 수도권정비계획의 가장 대표적인 정책수단은 공업용지 개발 면적 제한과 대규모 개발사업의 규모제한, 그리고 과밀부담금 부과이다. 공업용지의 개발면적 제한은 전국의 20% 이내 유지, 대기업 공장 입지제한과 같은 방식으로 시행되고 있는데, 전자는 개별입지 공장의 난개발, 후자는 대기업의 투자 유보와 해외 탈출이라는 부작용을 초래하고 있다. 또한 대규모 개발사업의 규모 제한은 자연보전권역 내 산업단지 조성규모 제한 방식으로 시행되고 있는데,⁴⁾ 도리어 개별 입지 공장 난개발을 초래하여 수질 개선도 못하고, 기업 생산성도 떨어뜨리며, 공장과 취락 간 갈등을 증가시키는 문제를 야기하고 있다. 그 다음은 남북한 교류협력과 접경지역 발전을 포괄하는 통일국토 형성과 관련된 이슈의 반영 측면이다. 「제2차 수도권정비계획 (1997 / 2011)」에서는 3대 전략 중 하나로 “세계화에 대비한 수도권의 기능제고와 통일대비 기반 구축”을 설정한 바 있고, 「제3차 수도권정비계획 (2006 / 2020)」에서는 “수도권의 경쟁력 강화” 전략 속에서 계획 내용을 제시한 바 있다. 한반도 경제권 관련 내용은 제4차 수도권정비계획에서는 거의 사라졌다. 물론 북한의 입장 존중 등 정치외교적 정세 고

려에 따라 언급을 피한(?) 점이 있다지만, ‘한반도 신경제구상’⁵⁾을 주요 국정방향으로 삼고 있는 문재인 정부에서 만든 수도권정비계획이라는 점에서 대단히 아쉬움이 크다.

마지막으로는 계획 수립, 시행의 거버넌스 이슈 반영이다. 수도권정비계획은 수도권정비계획법에 의거하여 국토교통부장관이 수립하는 중앙정부 계획이다. 제4차 수도권정비계획도 국토교통부가 수립하였으며, 다만 계획 수립 과정에서 서울, 인천, 경기도와 몇 번의 협의회를 진행하였다. 제4차 수도권정비계획은 비록 중장기 비전이지만 중앙정부 중심의 경직성 극복을 위해 유연성과 협력성을 확보하는 방향으로 변화하려는 지향점은 보이고 있다. 즉, “균형발전 성과에 따라 중앙정부와 지자체 상호협력에 기반하여 계획을 통해 도시성장을 관리하는 ‘협력적 성장관리’로 단계적 이행을 검토”한다고 하였다. 앞에서도 언급하였듯이 ‘협력적 성장관리’란 법에서는 규제범위 등 큰 틀을 정하고, 중앙정부·지자체 간 상호협력을 통해 구체적 침침·규제 사항 등을 포함한 계획을 수립하여 도시 성장을 관리한다는 개념이다. 향후 수도권정비계획의 수립은 수도권의 광역적인 관리의 책임을 중앙정부와 수도권 지자체로 전환하는 것이 과제이다. 중앙정부는 수도권관리의 정책방향 제시 및 지자체 간 의견 차이 조정 등의 역할을 수행하고, 수도권 지자체는 지역의 적정한 성장관리 및 집행의 책임자로서 지역실정에 맞도록 지자체 간 협력을 통해 수도권계획을 수립할 것을 기대한다.

4. 향후 성장관리계획으로서의 수도권계획에 대한 기대

1980년대의 영국 런던권과 프랑스 파리권, 1990년대의 일본 수도권과 마찬가지로 우리나라 수도권도 2010년대 이후 제조업의 해외이전 가속화와 반도체, 전기전자, 2차전지, 게임산업 등 신산업 중심구조로의 산업구조 전환 등에 따라 수도권정책과 수도권계획의 환경이 변화하였다.

현재는 산업 및 인구의 과도한 집중을 방지한다는 목적을 위해 일정 규모 이상의 공장 및 대학 등의 신·증설을 규제하고 경제사회 활동의 자유를 억제한다는 목표 자체의 유효성과 합리성이 상당 부분 사라졌다. 더욱이 최근 전 국가적 이슈인 청년층과 사회진입층이 지불 가능한 주

4) 자연보전권역 내의 공업용지조성사업 및 관광지조성사업의 규모는 3만m² 이하, 6만m² 이하 심의 후 허용으로 시행되고 있음.

5) 당초 ‘한반도 신경제지도’였으나, 현재는 ‘한반도 신경제구상’으로 명칭이 바뀜.

택 공급과 부동산 안정화, 청년일자리 기회 창출, 외국 기업과 경쟁하는 제4차 산업혁명 신기술의 비즈니스화 등의 시대적 요구에 비춰볼 때, '수도권 인구와 산업 집중 억제'라는 정책과 계획 목표의 유지가 과연 이 시점에서 타당한가라는 근본적 의심이 든다.

물론 수도권과 지방 간의 지역균형발전, 지방의 인구소멸위험 대처 등의 이슈는 남의 일이 아니며, 수도권도 해결의 주체로서, 비용의 일부를 부담해야 한다는 것이 국가공동체 일원으로서 의무라 할 것이다. 그렇지만 오늘날의 시대적 요구를 반영하여 현재 수도권정책과 수도권정비계획이 채택하고 있는 규제 중심의 정책수단과 계획 내용들을 근본적으로 재검토함으로써, 보다 현실적이고, 효율적인 정책수단과 계획 장치로의 대체가 필요한 것 또한 사실이다.

이러한 패러다임 전환의 한 방향으로 향후 수도권정책과 제5차 수도권정비계획을 수립할 때는 계획의 방향을 수도권의 광역도시권 문제의 해결과 권역 내 및 수도권 인접 지역 간의 갈등해소도 중시할 것을

제안한다. 이에 더하여 대도시권 성장관리를 책임지는 (가칭) '수도권 성장관리위원회'의 수도권 계획 수립과 관리기구⁶⁾의 설립을 제안한다. 이와 함께 중앙정부와 지방정부, 상공회의소와 NGO 등이 참여하는 거버넌스 방식의 (가칭) '수도권 성장관리 협의회'의 구성을 통해 정부 부문의 수도권정책과 수도권정비계획의 시행에 협력과 감시 역할을 할 수 있을 것이다. ☐

[참고문헌]

- 건설교통부·경기도 외(2008), 「수도권의 계획적 관리를 위한 제도개선 방안 연구」보고서 (국토연구원·서울연구원·인천연구원·경기연구원 연구).
- 국토교통부(2020.12.30.), “상생발전 위한 향후 20년간 수도권 관리방향 제시, -「제4차 수도권정비계획(2021~2040)」확정·고시-”, 국토교통부 보도자료.
- 이상대(2020), 「제4차 수도권정비계획 수립 위한 경기도 계획 수립 연구」, 경기도.
- 이상호(2018), “한국의 지방소멸 2018”, 「고용동향브리프 7월호」.
- 통계청(2020.6.29.), “최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망” 참조.

6) 이 기구는 국토교통부와 서울시, 인천시, 경기도 그리고 수도권 내 기초자치단체 대표 등이 참여하여 이사회를 구성한다.

3

비수도권에서 바라본 수도권정비계획의 한계와 발전방향

김재구 | 전북연구원, 연구위원

1. 수도권정비계획을 바라보는 관점의 차이

1960년대 이후 우리나라의 경제성장률은 매년 10%를 넘나들며 눈부신 경제발전을 이루어 왔으며, 그 과정에서 서울을 중심으로 수도권은 급속하게 도시화가 진행되었다. 1980년대에는 도시의 규모가 점점 더 확대되고, 그에 따른 개발은 더욱 더 심화되어 수도권에 거주하는 인구가 대한민국 전체 인구의 절반에 근접하게 되었다. 이로 인해 서울뿐만 아니라 수도권 전체에서 주택 및 토지의 가격 상승, 환경 오염, 교통체증 등의 도시 문제가 심각한 수준에 이르렀다. 이에 따라 수도권의 공간정책에 있어 개발 중심이 아닌 일정 수준에서 성장을 조절하거나 통제할 필요성에 대한 인식이 높아지게 되었다.

그 결과 1982년 말 수도권의 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 실행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 수도권정비계획법이 제정되었다. 수도권정비계획법에 따른 수도권정비계획은 관계 행정기관장의 의견을 들어 국토교통부 장관이 수립하고 있다. 주요내용은 수도권 정비의 목표와 기본방향, 인구와 산업 등의 배치, 권역의 구분과 권역별 정비, 인구집중유발시설 및 개발사업의 관리, 광역시설의 정비 및 확충, 환경보전과 관리, 계획의 집행 및 관리 등을 포함하도록

〈수도권정비계획 주요내용(법 제4조)〉

- 1. 수도권 정비의 목표와 기본 방향에 관한 사항
- 2. 인구와 산업 등의 배치에 관한 사항
- 3. 권역의 구분과 권역별 정비에 관한 사항
- 4. 인구집중유발시설 및 개발사업의 관리에 관한 사항
- 5. 광역적 교통 시설과 상하수도 시설 등의 정비에 관한 사항
- 6. 환경 보전에 관한 사항
- 7. 수도권 정비를 위한 지원 등에 관한 사항
- 8. 제1호부터 제7호까지의 사항에 대한 계획의 집행 및 관리에 관한 사항
- 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수도권 정비에 관한 사항

명시되어 있다(수도권정비계획법 제4조).

이처럼 수도권정비계획의 목적과 내용에는 수도권 주민의 삶의 질 향상, 수도권의 질적 발전 및 대도시 문제 해결을 중심으로 하고 있어 실제로 비수도권과의 연관성을 찾아보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 수도권정비계획법은 수립 이후 수도권의 규제를 대표하고 있어 수도권-비수도권 간의 균형발전을 이야기할 때 빠지지 않고 등장하고 있다. 다시 말해 수도권의 급속한 도시화는 비단 수도권의 도시 문제 뿐만 아니라 비수도권의 지역발전 동력 약화로 이어져 왔기 때문이다. 수도권과 비수도권 간의 격차가 심화되고 있는 상황에서 비수도권에서는 수도권 규제완화에 대해서 매우 민감한 반응을 보이고 있는 것도 이러한 상황에 기인한다.

따라서 수도권정비계획을 바라보는 관점은 수도권과 비수도권이 상이하게 다르다고 볼 수 있다. 먼저 수도권은 수도권정비계획을 통해서 말 그대로 수도권의 관리와 지역 내 균형발전을 도모하고 이와 함께 국가경쟁력에 중요한 역할을 담당하는 수도권을 글로벌 경쟁력을 갖춘 대도시권으로 성장하기 위한 적극적인 규제완화를 원하고 있다. 이와는 다르게 비수도권에서는 수도권의 도시문제 해소에는 공감하고 있으나 자칫 수도권 규제완화로 인해 수도권과 비수도권 간의 격차가 더욱 심화됨으로써 국가균형발전에 역행할 수 있기 때문에 수도권 규제를 유지 또는 강화하기를 원하고 있다.

2. 우리나라에서 수도권의 비중 및 역할

인구지표를 살펴보면 저출산 고령화의 지속으로 향후 인구가 감소될 것이라는 전망이 나오고 있는 가운데 수도권 인구 비중은 지속적으로 증가하여 2020년에는 이미 50%를 초과하였다. 특히 10대, 20

대 인구가 수도권으로 순유입되고 있어 인구구조 변화에 따라 향후 수도권-비수도권 간 인구격차의 심화가 우려되고 있는 상황이다. 이처럼 수도권은 비수도권의 인구감소 및 지방소멸 등에 따른 위기 확산에 있어 자유로울 수가 없다.

산업의 경우 수도권으로의 양적집중 추세는 안정화되고 있으나, GRDP 등 질적 집중은 심화되고 있다. 구체적으로 수도권 제조업 사업체 수 및 종사자 수 비중은 최근 50% 이하 수준에서 소폭 증감하는 등 양적인 집중은 안정화되고 있으나, 수도권 GRDP 비중은 지속적으로 증가하여 2015년에 이미 전국의 50%를 초과하는 등 질적 측면에서의 집중도는 심화되는 추세이다. 더욱이 전국적으로 보았을 때 산업의 양적 성장 자체가 더디게 진행되고 있어, 수도권의 질적 집중이 비수도권에 미치는 영향은 상대적으로 더 크다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 수도권은 한국 뿐 아니라 동북아 혁신거점으로서 역량 강화가 필요하다. 4차 산업혁명 등에 따라 세계경제 및 산업이 첨단화 및 융복합화되어 혁신형 산업의 중요성이 지속적으로 증대되고 있다. 또한 ICT 기술 및 물류산업의 급속한 발달로 국제적 경쟁이 더욱 심화되고 있다. 특히 국가경쟁력이 광역도시권의 경쟁력에 따라 좌우되는 등 도시간의 경쟁이 국제적으로 치열해지고 있어 수도권의 혁신역량 강화는 국가차원에서도 중요한 요소라고 볼 수 있다.

또한 수도권은 물리적으로 북한과 맞닿아 있어 남북협력의 관문으로서 지정학적 중요성을 지니고 있다. 따라서 수도권 접경지역이 평화경제의 마중물 기능을 충실히 수행할 수 있도록 종합적 지원이 필요해 보인다.

수도권 지역의 삶의 질에 있어서도 개별입지 공장 등 난개발로 인해 주거-공장 혼재, 기반시설 부족, 환경훼손 등 주민 피해가 발생하고 있다. 이와 함께 일자리 인구의 과도한 집중으로 직주분리 발생, 부족한 교통 인프라 등에 따른 통근 통학 시간의 증대, 미세먼지 발생 등 대기오염, 식수원 등 수질오염, 녹지파괴 등 환경훼손 문제가 삶의 질 저하 요인으로 작용하고 있다.

3. 제4차 수도권정비계획의 주요 내용

1) 기본방향

수도권정비계획은 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 한다.

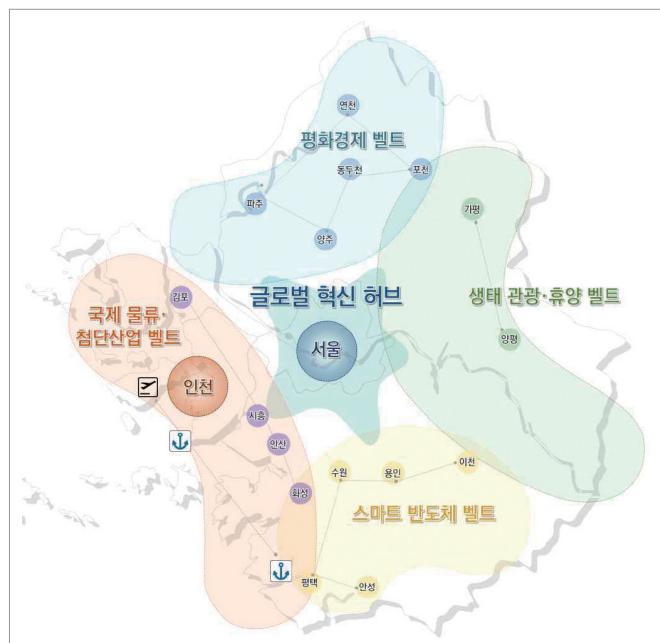


[그림1] 수도권-비수도권 인구비중의 변화

제4차 수도권정비계획은 제5차 국토종합계획과 연계하여 균형발전, 주민 삶의 질, 혁신성장, 평화경제의 4대 목표를 기반으로 “연대와 협력을 통해 상생발전과 글로벌 혁신성장을 선도하는 살기 좋은 수도권”이라는 기본방향을 바탕으로 하고 있다.

2) 인구와 산업 배치

인구·산업 배치를 위하여 특화산업의 분포 및 네트워크 분석, 수도권 지자체별 공간계획 및 주요 개발 예정지 검토 등을 통해 수도권 공간구조를 구상하였다. 그 결과 제4차 수도권정비계획에서는 글로벌 혁신 허브, 평화경제, 국제물류·첨단산업, 스마트 반도체, 생태 관광·휴양 등 5개 특화벨트 조성을 주요 내용으로 담고 있다.



[그림2] 제4차 수도권정비계획 공간구조 구상

3) 권역구분

단기적으로 인구 및 산업의 집중 억제를 위한 과밀억제권역, 이전하는 인구 산업을 수용하기 위한 성장관리권역, 수질 및 녹지 보전 등을 위한 자연보전권역의 3개 권역 체제는 유지하도록 하였다. 다만, 동일 권역 내에서도 지역특성 등 차이를 고려하여 맞춤형으로 차등관리를 추진하고, 중장기적으로 균형발전 정책의 성과 가시화 등 여건변화를 고려하여 권역체제의 변경을 검토할 수 있도록 하였다.

〈권역별 정비방향〉

- (과밀억제권역) 권역 내 과밀 자속관리 및 주변지역으로 과밀화 확산 방지
- (성장관리권역) 남부개발 수요를 북부로 유도하여 권역 내 균형발전 도모
- (자연보전권역) 기존 개별입지 공장 정비 유도를 통한 난개발 해소 · 수질개선

4) 공업용지 및 시설 · 개발 관리

사업체 수 및 종사자 수 등 수도권 제조업의 양적 집중도는 안정화되고 있는 추세이나, 주요국 대비 우리나라 수도권의 제조업 비중이 여전히 높다는 점 등을 고려할 때 집중관리가 필요하다. 이에 총량규제, 면적규제, 수도권정비위원회 심의 등을 통한 제조업 집중관리를 지속하고, 전통적인 제조업 중심에서 혁신형 산업구조로의 전환 및 인구·산업집중 완화·분산을 도모하도록 제시하고 있다(수도권 산업단지 개발면적이 전국의 20%를 넘지 않도록 지속관리).

인구집중유발시설(공장·대학·대형건축물·공공청사·연수시설)에 대한 총량·입지규제 및 법적기준 이상의 대규모 개발사업(택지·공업용지·도시개발사업 등)에 대한 심의 등의 내실화를 도모하도록 하고 있다.

특히 성장관리권역의 공업지역의 경우 산업단지만 관리하던 기존 산업 단지 공급계획'을 산업단지 외 공업지역까지 포함하여 관리하는 '공업 지역 물량 공급계획'으로 개편하여 계획입지의 유도 기능을 강화하고 균형발전을 도모하도록 하였다.



[그림3] 성장관리권역의 공업지역 관리 방안 개편

기타 광역시설(교통, 물류, 상하수도) 및 환경보전(대기질, 수질, 폐기물, 녹지) 부문은 관련 중장기 계획 등을 검토하여 수도권 관련사항을 종합하여 마련 및 제시하였다.

4. 국가균형발전을 위한 수도권정비계획의 한계와 발전방향

제5차 국토종합계획에서 수도권의 발전방향으로 지방과의 상생발전, 주민 삶의 질 향상, 글로벌 경쟁력 확보 등을 제시하고 있다. 이는 상위계획과의 정합성 등을 고려할 때 전 국토 차원에서 수도권에 비라는 역할을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 지금까지의 수도권정책으로는 수도권의 인구와 산업의 집중을 억제하는데 역부족이며, 수도권 규제만으로는 집중을 억제하는 데는 한계가 분명하다는 점에서 공감대가 형성되었다.

구체적인 예로서 일정 규모 이상의 시설에 대한 입지 및 총량규제로 인해 개별입지에 따른 난개발 등 적용 제외 시설이 나타남으로써 규제의 실효성이 저감되었다. 또한 인구집중유발 시설인 공장, 대학, 공공청사, 업무 및 판매시설, 연수시설 등에 대해서는 시행령 개정 등을 통한 입지 허용이 지속되고 있다. 대규모 개발사업의 경우도 형식적인 수도권정비위원회의 심의로 대부분 통과되고 있는 실정이다. 수도권 내의 균형 개발 유도정책은 서울의 과밀은 다소 해소할 수 있으나 수도권 전체로 볼 때는 과밀화를 오히려 심화 시킨다고 볼 수 있다. 이와 같이 현재의 수도권정비계획은 국가균형발전을 위한 수도권과 비수도권의 상생발전에 있어서는 그 한계를 확인 할 수 있다.

따라서 수도권이라는 공간적 특수성을 고려할 때 국가균형발전 차원

에서 수도권정비계획의 역할이 한층 보완될 필요가 있다. 우선 수정법상의 수도권 관리원칙 방법의 재설정이 필요하다. 특히 수도권의 과집중과 초광역화에 대한 관리를 통한 국토의 상생발전을 도모할 수 있도록 개편이 이루어져야 한다.

또한 국가균형발전과 관련된 성과지표를 통해 성과를 중심으로 한 수도권 정책과 함께 수도권 입지의 지방영향평가제 도입 등이 검토될 필요가 있다. 예를 들어 건폐면적 1,000m² 이상 등 일정 규모 이상의 제조업, 서비스업이 수도권에 입지 시, 수도권 입지로 인한 지방영향평가를 실시하여 지방에 대한 부정적 영향을 최소화 할 수 있는 방안이 마련되어야만 입지를 허가하도록 수정법의 개정보완이 필요하다. 그리고 수도권 정책과 지역균형발전정책 간의 연계성 부족에 따른 문제로 인해 지방 이전 촉진 효과가 미흡하다는 점에서 비수도권의 기업하기 좋은 환경 조성이 우선되어야 한다. 향후 수도권정비계획을 통한 수도권의 인구·산업 집중 관리와 함께 적극적인 지역발전정책을 추진해 수도권-비수도권 간 상생발전을 도모할 수 있기를 기대한다. ☺

[참고문헌]

- 제5차 국토종합계획, 2019. 12. 국토교통부
- 제4차 수도권정비계획, 2020. 12. 국토교통부

(주)델코리얼티그룹 최민성 대표^{1) 2)}

인터뷰어: 이승일

서울시립대학교 도시공학과 교수
(사)한국도시계획협회 부회장

[인사말]

안녕하세요? 국내·외 부동산 사업에 대한 기획, 분석, 관리, 마케팅 사업을 추진하는 종합부동산전문기업으로서, 1991년 창립 이래 축적된 많은 부동산 컨설팅 노하우와 지속적인 국내·외 부동산시장 트렌드 조사를 통해 부동산 개발과 투자에 있어 과학적인 분석 방법을 개발·적용하고 효율적이고 합리적인 수익 솔루션을 제공하고 있는 (주)델코리얼티그룹 최민성 대표님을 인터뷰하는 소중한 시간을 허락해 주셔서 감사드립니다.

01

먼저, ‘델코’라는 회사 이름의 소개와 함께 회사 연혁에 대한 소개를 부탁드립니다.

덧붙여 설립 당시부터 델코가 추구하는 바는 무엇이었나요? 또 그 지향점은 회사의 성장이 진행되고 있는 현재에도 지속되고 있는지, 변화가 있었다면 어떤 이유로 달라지게 되었는지 알고 싶습니다.

델코라는 회사 이름은 DEveLopment COmmercialism에서 따온 겁니다. 델코가 설립된 지만 30년이 되었습니다. 30년간 컨설팅 회사를 운영하다 보니 이 분야에서 델코가 가장 오래된 회사가 되었습니다. 그동안 컨설팅 실적이 1,000개가 넘습니다. 설립 당시부터 델코의 주 업무는 고객 회사의 프로젝트 마스터플랜을 수립해주는 일 이었습니다. 그 당시에는 컨설팅이란 업무가 사회에서 생소했던 것이 사실입니다. 하지만 고객 회사의 부동산 사업의 성과가 잘 나오도록 컨설팅을 한 덕분에 나름 시장이 형성되고 지금까지 사업을 해오고 있습니다. 지금도 마찬가지입니다만 30년 전에도 상업시설 분야는 고객 회사들이 사업성을 내기가 매우 어려운 분야였습니다. 초기 단계부터 고객 회사가 의뢰한 상업시설 사업에 대해, 꼼꼼하게 시장 수요를 분석하고 다른 상업시설과의 경쟁 관계를 분석하여 차별화된 전략을 수립하였습니다. 30년 전에는 이 분야의 일을 제대로 수행하는 회사가 적었고 열심히 노력한 결과, 시장에서 델코의 능력을

1) (사)한국도시계획협회 부회장

2) 본 인터뷰는 2021년 5월 22일 토요일 오후12시에 진행되었다.



인정받았기에 30년 동안 살아남았다고 생각합니다.

현재는 과거보다 더 풍부해진 데이터를 활용하여 거의 모든 도시부동산 분야의 일을 하고 있습니다. 지역개발, 복합용도, 민자역사, 컨벤션, 스포츠 돔 사업, 스마트시티, 신산업단지, 마케팅 전략 수립, 테넌트 유치, 대형점 개설허가, 신재생에너지 발전사업, 물류단지 등의 다양한 업무를 하고 있습니다. 특히 잠재적 시장 개발과 새로운 콘텐츠를 만들어내는 업무의 경험이 쌓여가면서 컨설팅 결과의 사업 적중도가 꽤나 높아졌습니다.

02

델코를 상징하는
대표적 프로젝트를 소개해 주십시오.

그 프로젝트를 통해 실현한 것을 말씀해주시죠. 프로젝트의 진행 과정과 결과적으로 얻어낸 성과 등을 말씀해주세요.

대표적으로 수행했던 컨설팅 프로젝트는 건국대학교 남측부지 개발, 상암동 월드컵 경기장 수익시설 개발, 부산 에코델타 스마트시티, 푸드테크밸리 등이 있습니다. 지난 30년 동안 수행했던 1,000건 이상의 프로젝트로 인해 대한민국의 지형을 많이 바꾸었다고 생각합니다. 건대 남측부지의 경우 비어있던 토지를 개발하여 대학병원 건립,

아파트, 백화점, 대형마트 등 복합시설을 개발하여 학교 재정수입에 크게 기여를 하였습니다. 상암동 월드컵 경기장은 공사비가 약 2,500억원이 투자되는 사업이었는데, 만약 수익시설을 접목하지 않았다면, 잠실 주경기장처럼 매년 60억 원의 관리비가 계속 지출될 운명이었습니다. 경기장 스탠드 하단에 대형마트, 극장, 쇼핑몰, 식당가, 예식장, 스포츠센터, 주차장 등을 배치하여, 하루에 1.5만명이 방문하면서 연간 180억 원의 임대수입을 올리고 있습니다. 이 프로젝트는 공공의 관점에서도 기여한 바가 커서 감사원으로부터 모범 사례로 표창을 받은 사업입니다.

이처럼 프로젝트가 성공적으로 완료되면, 고객 회사와 지역의 발전에 기여했다는 점에서 보람이 생깁니다. 또한, 신기술을 도시계획에 반영하는 스마트시티 프로젝트의 경우 그 누구도 아직 제대로 가보지 않은 미지의 세계를 새롭게 개척한다는 보람이 있습니다.

03

델코는 최근 부동산 사업에 빅데이터와 인공지능을 접목하는 방안을 모색하고 있는 것으로 알고 있습니다. 실질적 성과가 있으면 말씀해주십시오.

빅데이터 관련 사업이 회사 매출의 절반 정도를 차지할 정도로 높아졌습니다. 특히 판매시설과 관련한 빅데이터 사업이 많아졌습니다.



판매시설은 거의 모든 지역에서 수요를 훨씬 넘는 과다공급 문제가 발생하고 있습니다. 주상복합건물, 백화점, 대형 전문점, 쇼핑몰 등에 대한 컨설팅을 할 경우 빅데이터를 통한 분석이 이제는 상식처럼 되고 있습니다.

하지만 대형점이 특정 지역에 출점하는 경우, 해당 지역의 중소상인들은 매출과 수익에서 많은 어려움을 겪게 됩니다. 최근에는 이런 문제를 해결하는 과업을 수행하기 위해 빅데이터를 수집해서 최적의 대안을 만드는 일도 많아졌습니다. 빅데이터를 통한 판매시설 컨설팅은 분석결과가 매우 정확합니다. 그러나 해결하기 어려운 점도 있습니다. 대형점과 중소상인들 간의 갈등과 상생방안을 조정하는 것이 항상 힘이 듭니다. 상호 간의 이해충돌과 지나친 요구조건의 조정은 빅데이터 분석만으로 해결되는 것이 아니기 때문입니다. 빅데이터는 협상의 근거는 되지만 당사자들을 모두 만족시키는 해결사는 아닙니다.

04

최근 델코에 생긴 좋은 소식이라면 무엇이 있을까요? 그에 대해 말씀해주시기 바랍니다.

최근 델코에 생긴 좋은 소식이라면 구리시에 세계 최초로 푸드테크 클러스터를 조성하는 일을 하게 된 것과 수도권에서 친환경 에너지컨설팅 사업을 수주한 것을 들 수 있습니다.

그 밖에도 델코에 신산업 클러스터와 신기술이 반영되어 리빙랩 스마트시티 업무가 늘고 있다는 소식도 말씀드리고 싶습니다. 우선 지자체마다 새로운 신산업 클러스터를 전개하는 사업이 늘고 있습니다. 지금 진행하는 일 중에 푸드테크 벨리와 바이오 클러스터 조성업무

가 있습니다. 수요자를 찾아 그들의 니즈를 도시계획에 반영하여 제대로 된 신산업 클러스터를 구성하고 있습니다. 물류단지 조성사업도 하고 있습니다. 특히 대형 물류단지는 지역의 거점 사업으로 키우기 위해, 타 산업과의 융합을 통해 복합화를 꾀하고 있습니다. 반도체, IT, AI 관련 클러스터 조성업무도 문의가 들어오고 있습니다. 중요한 것은 수요자를 정확히 찾아 그들의 니즈를 사업조건과 융합하는 것인데 막상 부딪쳐서 해보니 힘은 들지만, 양질의 일자리를 창출한다는 보람도 큽니다.

델코 내부적으로도 신산업 클러스터 조성을 위한 네트워크와 사업방식에 대해 여러 가지 구상을 하고 있습니다. 이를 근거로 수도권 여러 지방자치단체에게 신산업 클러스터 단지를 계속 제안하고 있습니다. 관련 업계, 학계, R&D기관, 스타트업, 금융지원 회사로부터 관심이 집중되고 있습니다. 재생에너지 발전사업 컨설팅도 시작하고 있습니다. 발전사업을하시는 분들을 위해 토지이용문제, 인허가, 탄소 배출권 거래, 금융연계 등을 종합적으로 컨설팅해주는 업무입니다.

05

대표님의 개인 활동 분야에 대해서도 이야기를 나누어 보겠습니다.

최근 대표님께서 관심을 가지고 활동하시는 분야는 무엇인가요?

대표님께서 예상하시는 또는 기대하시는 도시계획 분야의 변화는 무엇이라고 생각하십니까?

도시계획 분야에서 생길 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 도시계획가의 위상과 역할은 무엇이라고 보시는지요?

저는 늘 대한민국의 도시부동산 콘텐츠를 선도해보겠다는 욕심이 있습니다. 특히 지금은 명예회장으로 있지만, 글로벌 도시부동산 단체인 ULI Korea 회장을 10년 동안 해오면서 도시부동산에서 콘텐츠가 얼마나 중요한지 많이 깨달았습니다. 콘텐츠는 일자리, 주택, 문화, 건강, 다양성과 포용성, 공공민간 파트너쉽 구성 등으로 나타납니다. 항상 선진도시들이 어떻게 행동하고 있는지 계속 공부하고 있습니다. 회사의 업무에도 반영하고, 한양대 도시대학원에서 강의를 하며, 신문 칼럼도 한 달에 4~5개 정도를 쓰면서 많이 알리려고 노력하고 있습니다.

제가 개인적으로 최근에 관심을 두고 있는 분야는 신산업, 스마트시티, 탄소중립, 고밀도 개발, 그리고 민간부동산과 자본을 활용한



06

**도시계획 관련 선두적인 기업의 대표로서
한국도시계획가협회에게 바라는 바가 있으시면
한 말씀 부탁드립니다.**

공공시설을 확보하는 것입니다. 신산업이 글로벌 경쟁력을 갖추려면 도시부동산이 그에 맞는 역할을 해야 한다고 봅니다. 공공기관이나 지자체와 공동으로 신산업분야의 지식을 늘려, 신산업 클러스터를 적극 조성해야 한다고 봅니다. 스마트시티도 해외 사례를 체계적으로 분석하여 시사점을 얻어내고, 우리만의 지속가능한 사업성을 만들어내야 합니다. 친환경적 측면을 더욱 강조하는 도시개발도 필요합니다. 도시에서 자동차 이용을 줄이고, 친환경적인 건물을 짓고, 도시에서 일상적으로 걸어 다니며 일을 볼 수 있는 공원길을 많이 만들어야 합니다. 도시에서 건폐율을 줄이고 용적률을 높이는 고밀도 개발을 통해, 공원길도 만들고 건물용도의 다양성도 확장할 수 있다고 봅니다. 도시에서 필요한 청년주택, 신산업, 문화, 어린이 보육시설, 스타트업 창업공간 등 공공시설을 예산을 들이지 않고 민간의 부동산과 자본을 활용하면 만들어 낼 수 있다고 봅니다. 물론 용적률과 용도의 인센티브를 민간에게 제공하여 공공시설을 확보하는 공공과 민간의 파트너쉽 협의가 필요합니다. 우리 도시는 아직도 이런 분야에 개선할 여지가 많습니다. 개인적으로 이러한 분야에 대해 지식을 더 쌓고, 칼럼도 많이 쓰고, 관련 업무도 많이 하여 도시발전에 일조하려 합니다.

07

**끝으로 델코는 앞으로 어떤 회사로
성장하고자 하나요?
미래 비전, 회사의 준비 등에 대해 말씀해주세요.**

지금까지 그래왔던 것처럼 도시계획의 세부 콘텐츠를 연구하고 실제 반영하는 일에 더욱 매진하려 합니다. 특히 신산업을 도시부동산과 접목하여 신산업 기업들의 클러스터 단지를 조성하는데 힘을 보태려고 합니다. 이를 통해 도시부동산을 보다 효율적으로 개발하고 글로벌 경쟁력을 키우는 신산업 도시가 많이 늘도록 노력하려 합니다. 관련 제도 와 금융을 연결하여 제대로 된 효과가 나도록 기여할 생각입니다. 그리고 이러한 시행사업을 직접 하기 위한 네트워크를 짜고 있습니다. 우리 협회 회원들의 많은 관심과 응원을 부탁드립니다. 감사합니다. ☺

서울시장 김현옥 시정기(市政期) 도시계획

권영덕

서울연구원 도시공간연구실 명예연구위원

1. 김현옥시장의 인물사¹⁾

김현옥 서울시장은 1926년 10월 경상남도 진주에서 태어났다. 1947년에 육군사관학교 4기 출신으로 육군수송학교장, 제3항만사령부의 사령관을 거쳐, 5.16 군사정변 이후 현역군인 신분으로 경상남도 부산시장이 되었다.

그는 경상남도 부산시장 재임 중에 탁월한 행정추진 업무 능력을 박정희 대통령으로부터 인정을 받아 전격적으로 1966년 3월 31일에 제14대 서울시장으로 발탁되어 1970년 4월 15일까지 약 4년간 직을 역임했다.

김현옥 시장은 종전의 서울시 시장과는 달리 강력한 행정추진 능력의 소유자로 미래지향적인 도시계획을 지향하면서 서울시장 재임기간에 도시계획 관련 사업들을 다양하고 광범위하게 적극 추진해 많은 실적을 남겼다. 그는 저돌적으로 일을 잘 추진해 '불도저'라는 별명을 갖고 있었다.

그는 1970년 4월 와우아파트 붕괴사고로 인한 인사사고의 책임을지고 서울시장에서 물러났다. 그럼에도 탁월한 행정추진 능력을 인정받아 1971년 내무부장관에 임명되었고, 1973년 2월까지 재직하였다. 그는 재임기간 동안에도 전국의 산림녹화사업을 적극 추진하여 괄목할 만한 성과를 거두었다.

그는 공직에서 물려난 이후 1973년 행정 비상임위 위원, 1977년 한국유스호스텔협회 회장과 정립회관(소아마비협회) 이사장에 선출되었다. 1980년 신군부에 의해 부정축재자로 내몰리기도 했지만, 1981년 5월부터는 부산 양산군 기장에 있는 장안중학교 교장으로 부임한 후 그곳에서 여생을 보냈다.

2. 김현옥 시정에서 추진한 주요과제

당시 상황과 도시계획 이슈

김현옥 시장 재임 중에 적극 추진한 도시계획과 주요사업을 제대로 이해하기 위해서는 1960년대 시대적 상황을 포함한 도시사와 도시계획 이슈, 서울시정을 종합적으로 이해하는 것이 중요하다.

1960년대 상반기는 박정희 정권이 출범하면서 빙곤으로부터의 탈출을 경제성장의 최우선 정책과제로 삼아 추진했다. 이러한 노력의 결과, 우리나라 1인당 GNP는 1961년 82달러에서 1966년 125달러, 1970년 243달러로 약 3배의 비약적인 성장세를 보였다. 국민총생산 역시 1961년 21억달러에서 1970년 78억달러로 약 3.7배의 급성장세를 보였다.

경제성장과 더불어 김현옥 시정기에는 농촌지역에서 많은 사람들이 일자리를 찾아 서울로 상경했다. 이러한 사회적 인구이동 현상으로

1) 위키백과, 우리 모두 백과사전(ko.m.wikipedia.org/wiki/김현옥)

서울시 인구는 1961년에 약 268만여명이었던 것이 1970년에 약 554만여명으로 2배 이상 증가했다. 특히 1960년대 김현옥 시장 이전에는 연평균 인구증가수가 224,996명이었지만, 김현옥 시정기에는 432,739명으로 약 2배 가까이 폭증했음을 확인할 수 있다.²⁾

이러한 엄청난 인구증가는 다양한 도시문제를 임태하였고, 이는 서울시정에 큰 부담을 주었다. 서울시는 이로 인해 야기된 다양한 도시 문제를 해결하기 위해 서울시정과 공간계획, 도시계획관련 사업을 종합적으로 다루면서 단기간에 적극적으로 추진해 가시적 성과를 내야 했다. 이 당시 서울시 인구집중은 일자리가 집중되어 있던 강북지역, 특히 도심주변과 기성주택지에서 주로 일어났다. 이로 인한 기성시가지의 과밀화와 도시환경의 악화, 도심기능의 과집중 문제를 해결하기 위해 도심기능의 분산 재배치와 집중억제, 기성시가지 내 인구의 분산을 통한 과밀해소는 서울시정에서 시급한 과제였다. 김현옥 시장을 이해하기 위해서는 상기한 바와 같이 1960년대 당시 야기된 도시문제들과 그 동안 누적된 도시문제를 종합적으로 파악하는 것이 중요하다.

당시만 해도 서울시장의 임면자는 대통령이었고, 군사정권에 의한 강력한 중앙집권체제였다. 그래서 서울시정과 도시계획 및 주요사업은 대통령 지시사항 이행과 청와대 보고, 중앙정부 정책의 통제를 강하게 받던 시기였다. 이러한 여건 속에서도 다양한 도시문제를 해결하면서 미래도시를 건설하기 위해 시장의 도시경영 철학과 도시 계획 집행력은 매우 중요했다.

1961년부터 1970년까지 도시사를 다양한 시각에서 개관해 보자. 정치적으로는 1961년 5.16군사정부 이후 대통령중심제의 제3공화국이 시작되었다. 반공제일주의를 기반으로 한 군사통치문화가 용인되는 상황이었다. 1960년대 서울시장의 재임기간을 보면, 윤태일 시장(1961.5.21.~1963.12.11.), 윤치영 시장(1963.12.12.~1966.3.30.), 김현옥 시장(1966.3.31.~1970.4.15.)이 시장직을 역임했다. 경제적으로는 서울을 중심으로 한 국가차원의 경공업 중시정책으로 제조업의 비중이 증가일로에 있었다. 제1차 경제개발5개년계획이 끝난 1960년대 중반에 이르러서야 우리 국민은 절대 빈곤에서 탈출 할 수 있었다. 서울로의 인구집중 현상으로 인해 1960년대에 들어

서면서 경제성장과 더불어 농촌인구가 다량 유입되었다. 인구팽창은 경제성장 속도를 능가하였지만, 대부분 비숙련자여서 사회문제가 되었다. 서구 아파트문화가 본격적으로 도입되면서 주거문화도 전환점을 맞아하게 되었다. 당시 시가지모습을 보면 서울의 기성시 가지내에서 구릉지와 하천변에 광범위하게 무허가 판자촌 및 빈민가가 자연발생적으로 형성되었다. 서울시민의 상당수는 주택난, 식수난, 교통난, 위생문제 및 치안악화 등에 시달려야 했다.

김현옥 시장 재임기간 중, 정치, 경제, 행정의 변화를 보기로 하자. 정치적 관점에서 보면, 미국 존슨 대통령이 1966년 10월에 한국을 방문하였다. 1967년 5월에는 제6대 대통령 선거가 있었고, 같은 해 6월에는 제7대 국회의원선거가 연이어 실시되었다. 1969년 1월에는 무장공비의 서울 침투를 막기 위한 수도권 비상치안회의가 개최되었다. 그해 9월에 국회에서 3선개헌안이 통과되었다.

경제적 관점에서 보면, 1967년부터 제2차 경제개발5개년계획(1967~1971년)이 시작되었다. 1968년 1월에는 한국무역박람회가 개최되었으며, 1969년 9월에는 경제개발5개년계획 지침이 발표되었다. 행정적 관점에서 보면, 1968년 1월에 서울시 동(洞) 통폐합 계획이 마련되었다. 같은 해 6월에는 민원사무 간소화와 구청으로 권한이 양이 이루어졌다. 같은 해 8월에는 시민홀이 설치되었다.

1960년대 서울시정을 전후반기로 구분해 도시계획 분야의 시각에서 개관해 보자. 여기서 시기구분은 편의상 김현옥 시정기를 1960년대 후반기로 보았고, 그 이전을 전반기로 보았다. 1960년대 전반기에는 인구증가에 대비해 장래 인구 500만명을 상정하여 서울시 행정구역면적을 1963년에 2배로 확장했다. 이는 오늘날 서울시의 면적에 필적하는 것이었다. 1962년에는 도시계획법 제정과 함께 도시계획조사를 대대적으로 실시했다. 1962년에는 우리 자력으로 도시계획법과 건축법을 제정했다. 1965년에는 도시진단을 통해 도출된 도시문제를 해결하고 제한된 서울시 재정 아래에서 장래 수요에 대응하기 위한 조치들이 『시정10개년계획(1965)』에서 제시되었다. 이때 서울의 도시계획연혁집과 도시계획도 함께 발간했다. 이것은 현재 도시계획에서 추구하는 비물적 계획과 물적 공간계획의 성격을 동시에 갖는 것으로 도시계획적으로 시사하는 바가 크다.

2) 1960년대 서울시 확장기 도시계획, 서울연구원, 2012, p47

김현옥 시정 때인 1960년대 후반기는 전반기에 비해 다양한 도시 계획과 주요사업들이 실제로 집행됨에 따라 도시공간의 변화가 매우 컸던 시기이다. 김현옥시장이 취임하면서 대한국토계획학회³⁾에 의뢰하여 1966년에 서울시 도시기본계획을 처음으로 수립했다. 약 6개월간의 단기간에 계획이 수립되었지만, 계획수립 후 다양한 사업들이 새롭게 추가적으로 추진되었기 때문에 이를 보완하기 위해 1970년에 『서울시도시기본계획수립조정』이라는 제목으로 다시 수립되었다. 이는 김현옥 시장 재임기간에 수행되었던 다양한 주요 사업들을 반영해 장래 변화까지 전망하여 수정보완을 한 것이다.

김현옥 시정에서 최우선 과제로 추진한 것은 대대적인 도로망 정비 사업이었다. 그래서 서울시장으로 부임하자마자 서울시 전역에서 도로망 확충사업을 활발히 벌였다. 그는 도로건설을 도시 현대화의 가장 중요한 요소로 보았다. 특히 도심기능 및 인구의 분산을 위해 시 외곽과 연결하는 간선도로의 건설이 시급하다고 보고, 도심 현대화의 일환으로 도심지역내에서는 임체복합도로 건설 차원에서 지하도로와 고가도로의 건설을 대대적으로 추진했다.

1968년에는 한강종합개발 및 여의도 신부도심개발을 추진했다. 당시 빈번한 홍수피해를 막기 위해 정부와 서울시는 한강종합개발의 일환으로 한강 윤중제 건설과 한강변 도로 건설, 연접지 개발을 추진했다. 특히 한강변 도로건설은 민자 유료도로의 형태로 실시하였고, 연접지 개발은 하천매립을 통해 조성된 택지를 매각해 사업비를 충당하고자 했다. 그해 공군비행장이었던 여의도 일대를 대상으로 대규모 신부도심 개발에 착수했다.

그리고 강남지역과 강북지역에서 대규모 토지구획정리사업을 실시했다. 1960년대 토지구획정리사업의 80% 이상이 김현옥 시정기애 집중적으로 이루어졌다. 이는 도심의 인구 및 기능 분산차원에서 변두리지역을 대상으로 신시가지 조성을 위한 대단위 토지구획정리사업이 이루어졌기 때문이다. 또한 박정희 대통령의 지시로 경부·경인고속도로 건설에 있어서 토지구획정리사업을 통한 사업비 조달과 조속한 고속도로 개통을 위해 토지구획정리사업 추진을 독려한 것에 기인하는 바가 크다.

1969년에는 도심주변에 입지한 판자촌 밀집지를 대상으로 한 시민아파트 건설과 서울시 철거민을 위한 광주대단지 이주정착촌 조성 사업을 실시했다. 시민아파트 건설계획은 2천여 동에 이르렀지만, 1970년 와우아파트 붕괴사고로 전면 중단되었다. 광주대단지 건설은 서울시내 교외지역의 국공유지를 활용한 도심지역의 철거민 및 이재민을 위한 이주정착촌 사업이 한계에 다다르자 정부의 협조 하에 서울시 주변 경기도 일원에 대규모로 이주 정착촌을 조성하고자 한 것이었다.

도시계획 이슈와 서울시정의 주요과제

당시 서울 도심에 도시기능이 과집중되어 출퇴근시 교통난이 날로 심각했고, 기성시가지는 인구증가에 따른 과밀화로 주거환경이 악화일로에 있었다. 이에 대해 1960년대 전반기에는 시역확장과 도시 계획구역의 확대를 통해 대응하고자 했지만 실효성이 떨어졌다. 김현옥 시정에서는 적극적인 조치를 수반한 도시계획사업을 통해 이를 해결하고자 노력했다. 그 일환으로 신부도심 조성 및 개발, 커뮤니티 중심지계획과 간선도로 확충, 변두리에 토지구획정리사업과 일단의 주택지조성사업을 통한 대규모 신시가지 조성, 이와 함께 도심지역으로의 인구집중억제를 위해 학교 증설억제와 이전·공장이전 정책을 추진했다.

서울시는 인구의 급격한 증가로 심각한 주택난을 겪고 있었다. 이를 극복하기 위해 1960년대 전반기부터 서울 변두리에 토지구획정리사업과 공단주택건설, 일단의 주택지 조성사업이 시행되었지만, 서울시는 예산 부족의 이유를 들어 소극적으로 대응했다. 그럼에도 1960년대 후반기인 김현옥 시정기에는 도심인구의 분산과 기성시 가지 과밀화문제 해소차원에서 토지구획정리사업을 변두리지역에서 대대적으로 추진했다. 이와 함께 도심지 주변에 난립한 판자집 영세민을 위한 시민아파트 건설도 활발히 추진했다.

도시빈민가 확대를 억제하고자 강력한 공권력을 동원해 판자촌을 대대적으로 철거하고 변두리지역에 이주정착촌 조성사업을 적극 추진했다. 즉 김현옥 시정기에 도심현대화의 일환으로 무허가 판자촌 철거민과 도시계획사업으로 철거된 주민들을 위해 서울시 외곽의

3) 현 대한국토·도시계획학회(편집자주)

국공유지를 활용해 철거민 이주정착촌 조성과 광주대단지 건설을 추진했다.

교통난 악화에 대응하기 위해 교통종합대책을 전개했고, 도로망의 대대적인 확충정책을 추진했다. 1960년대 전반기에는 서울시가 재정사정의 이유를 들어 소극적으로 도로확장에 임했다. 반면에 1960년대 후반기인 김현옥 시정에서는 서울시 전역을 대상으로 교통난 해소와 도심 내 인구분산 유도, 도심 현대화의 일환으로 도심 내 도로망의 대대적인 확충, 교통흐름을 방해하던 전차 운행중단, 버스 중심의 교통망 구축사업을 벌였다. 사업의 실현을 위해 서울시는 민자 사업을 유치하고 기채를 발행했다.

식수난과 위생악화에 대응하기 위해 상하수도망 및 시설의 확충과 하수처리장의 확장을 대대적으로 추진했다. 이를 위해 서울시는 상수도의 경우 집수원과 배수지의 신설과 확장을 추진했다. 특히 김현옥 시정에서는 외국차관을 도입해 하수종말처리장의 신설과 확장을 대대적으로 추진했다.

취약한 서울시 공공재정을 극복하기 위해 김현옥 시정에서는 경영 행정 도입과 민간자본 활용을 통한 대규모사업을 실시했다. 도시계획에 행정경영기법을 도입하여 여의도개발과 토지매각을 통해 시민아파트건설 사업비를 충당했다. 그리고 취약한 서울시 재정여건을 고려해 민간자본을 활용한 토지구획정리사업을 전개하였고, 민자 유료도로를 개설했다.

‘조국 근대화’의 일환으로 수도 서울의 면모를 일신하고자 도심의 개조와 현대화 정책을 펼쳤다. 이를 위해 지상지하공간의 입체복합용도개발, 고가도로와 지하도로 건설 및 육교설치 등 교통시설의 보자분리를 서울시내에서 광범위하게 실시하였다. 이와 함께 도시미관과 위생상 문제가 되고 있던 곳인 무허가 판자촌의 철거 및 미관지구 지정, 도심재개발 사업 등을 적극 추진하였다.

빈번한 홍수재해에 대응하기 위해 한강종합개발계획을 수립했고 이와 관련하여 사업을 실시하였다. 그 일환으로 한강변 윤중제 건설과 한강변 도로 건설, 한강 연접부 택지조성사업, 여의도개발계획 수립과 사업 추진정책이 전개되었다.

서울을 수출지향형 경공업 중심지로 육성하기 위해 노동집약형 수출산업을 육성했다. 이를 위해 구로공단과 평화시장 단지가 조성되었다.

1968년 1월 북한무장공비 청와대 침투사건(김신조 사건)으로 북한과 군사적으로 긴장이 고조되면서 서울시는 ‘요새화계획’을 발표했다.

이를 계기로 군사적 요소가 도시계획에서 최우선 과제로 자리잡게 되었다. 그 일환으로 남산1호터널과 남산2호터널 건설, 제2순환도로 건설, 북악스카이웨이 건설사업 등이 단기간에 시행되었다. 대도시문제의 다양성과 심각성에 대응하기 위해 도시 진단과 조사를 토대로 도시 종합관리시스템을 구축했다. 1960년대 전반기에도 도시계획 기초조사를 토대로 시정10개년계획이 수립되었다면, 김현옥 시정에서는 서울시도시기본계획을 1966년에 수립했고, 1970년에는 이를 수정 보완하는 형태로 기본계획을 다시 수립하였다.

3. 김현옥 시정기 공간계획과 주요 도시계획사업

김현옥 시정기에 추진된 도시계획과 관련된 다양한 사업들은 상기한 바와 같이 적극 추진되어 괄목할 만한 실적을 거두었고 오늘날까지 서울의 도시계획사에 큰 족적을 남겼다. 그중에서도 특히 당시 서울시정에서 역점사업으로 추진되어 오늘날까지 서울시 공간계획에 큰 영향을 준 것은 서울시내에서 광범위하게 추진된 선적인 도로건설과 면적인 토지구획정리사업을 꼽을 수 있다. 그 다음으로는 서민주택공급 부족으로 도심지역 주변에 난립한 무허가 판자촌 및 불량주택지를 철거하고 서울 변두리지역에 철거민 이주정착촌 조성 사업을 추진한 것과 도심주변에 다수의 시민아파트를 건설한 것을 들 수 있다. 이들 지역은 오늘날 주택재개발사업지구의 대상지가 되어 사업 후 아파트단지로 바뀜으로써 도시공간변화에 큰 영향을 주었다. 본 절에서는 이 부분에 대해 살펴보자 한다.

가로망 확충계획과 사업추진실적

김현옥 시정기에는 가로망 확충 계획이 45개 구간에서 신설되거나 변경되었다. 그 실적은 매우 괄목할 만했다. 이 계획의 실적은 1960년 전반기에 추진한 실적의 약4배에 달했다. 이는 일제강점기 도시계획(1936년) 이후 1960년대 전반기까지 계획고시된 실적을 능가하는 것이다. 이는 김현옥 시장이 도로건설을 서울시정에서 최고의 역점사업으로 추진한 결과이다.

김현옥 시정에서 새롭게 추진한 가로망사업의 대상지를 유형별로 구분하여 살펴보자. 첫째, 1963년에 새롭게 편입된 지역에 대하여 가로망 확충계획을 대대적으로 수립했다. 이는 도심의 인구·기능의 분산을 위해 변두리지역에 대규모 택지공급과 연계한 도로망 확충의 일환으로 시행한 것이다. 그 대상으로 수유동 및 동일로 주변, 면목동 일대, 중곡동 및 자양동 일대, 은평동 및 마포동 일대, 영등포와 강서 일대

등에서 가로망 확충사업이 대대적으로 실시되었다.⁴⁾

둘째, 정부의 공약사업이었던 경부고속도로와 경인고속도로 건설을 위해 중점사업으로 추진되었던 곳이다. 이 고속도로 부지를 마련하기 위해 대규모 토지구획정리사업을 함께 추진한 것이 특징이다.

셋째, 도심 및 구시가지에서 서울 현대화의 일환으로 기존도로의 확폭을 포함해 가로망 정비사업을 대대적으로 실시했다.

김현옥 시정에서 가로망계획 실적이 많았던 것은 다양한 목적으로 갖고 가로망 확충사업을 했기 때문이다. 이를 정비목적별로 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 하천복개사업과 연계한 도로건설이다. 우선 도심현대화의 일환으로 도시미관을 해치며 하천변에 비위생적으로 난립한 무허가 판자촌의 철거가 필요했다.

이와 함께 도심 내에 과도하게 도시기능이 집중되어 발생한 교통난 해결을 위해 도로망 확충이 요구되었다. 그러나 이를 위해 필요한 도로 용지의 확보가 현실적으로 어려웠기 때문에 하천복개를 통한 도로망 확충을 유효한 수단으로 보았다. 이러한 연유로 서울시 전역을 대상으로, 특히 도심주변 하천을 활용한 복개도로 건설이 이때 상당수 이루어졌다. 그 대표적인 하천이 청계천, 옥천, 중학천, 성북천 등이다.

둘째, 군사적 관점에서 도시 방어적 개념으로 건설된 도로들이다. 1968년 1월 김신조 사건과 울진 무장공비사건을 계기로 정부와 서울시는 서울요새화계획(1969년 1월)을 발표했다. 그 일환으로 남산 제1호터널과 남산 제2호터널을 건설했고, 이와 함께 제2순환도로와 북 악스카이웨이를 단기간에 개통했다.

셋째, 도심현대화를 위해 입체복합도시를 추구한 도로건설이다. 도심 내 도로망의 확폭과 개설이 이루어지는 동시에 도심교통난 개선을 위해 고가도로와 지하도 건설이 대대적으로 추진되었다. 그 일례로 서울역고가도로, 회현고가도로, 삼각지고가도로, 아현고가도로, 신설 동고가도로 등 입체고가도로의 건설이 활발하게 추진되었다. 이와 함께 교통 흐름의 확보와 보행자 안전을 위해 보차분리의 관점에서 육교와 지하보도의 건설이 대대적으로 이루어졌다.

넷째, 한강변 강변복로와 윤종로를 위한 도로건설이다. 빈번한 한강의 범람에 따른 홍수피해를 근원적으로 해결하기 위해 정부와 서울시

는 한강종합개발계획(1968년)을 수립하여 한강변 윤중제 조성과 함께 강변복로와 여의도일대 등의 도로건설에 착수했다.

다섯째, 서울시 교외 신규편입지구에 대한 도로망 확충 및 도심지역과의 연결도로망 확충계획이다. 특히 상기한 바와 같이 도심의 인구 및 기능 분산을 위한 변두리지역과의 연결도로망 확충에 역점을 둔 가로망 계획이다. 그 사례로 성동교와 워커힐을 잇는 도로를 건설했다. 이 도로건설은 도심지역과 서울시계 간 간선도로 확장의 일환으로 추진되었다.

1960년대 김현옥 시정기에 대대적으로 추진된 도로망 확충은 현 서울시 가로망과 시가지 골격의 형성에 지대한 영향을 주었다. 이 도로망 사업을 서울시 전역에서 광범위하게 추진하는데 계획적으로 영향을 준 것은 필자가 당시 계획도면을 통해 분석·확인한 결과, 김현옥 시정에서 수립한 서울시도시기본계획(1966년)보다 전임 시장인 윤치영 시정 때 수립해 놓은『시정10개년계획(1965)』상의 도로망 확충계획에 의한 영향이 더 커졌던 것으로 드러났다.

인구분산과 택지공급 · 인프라 확충을 위해 대규모 토지구획정리사업 추진

계속되는 인구증가에 대응한 택지공급과 기성시가지 내 과도한 인구집중 및 도심기능의 분산을 위한 변두리지역의 택지조성과 신부도심 육성은 당시 서울시정에서 매우 중요한 과제였다. 이를 위해 김현옥 시정에서 역점을 둔 사업이 대단위 토지구획정리사업이었다. 서울시는 취약한 재정여건 하에서 대규모 토지구획정리사업을 추진하기 위해 공공시설에 소요되는 비용은 국고보조 및 시비로 하되, 택지조성에 소요되는 비용은 수익자부담을 원칙으로 했다. 이때 부족한 예산은 국고보조 및 장기기채로 충당하고 특별회계로 처리하여 사업을 시행하였다.

1966년 서울시도시기본계획에서는 대규모 토지구획정리사업지구에 대하여 전혀 다루고 있지 않았다. 하지만, 김현옥 시정이 1960년대에 추진된 토지구획정리사업의 80%를 시행할 수 있었던 것은 전임시장인 유치영 시정 때 수립한『시정 10년계획』에서 제시한 토지구획정리사업계획의 영향이 커다고 보여진다. 이는 1966년 서울시도

4) 전계서, p119 <도 : 1960년대 후반기 가로망 확충계획과 추진실적>

시기본계획을 보완·수정하는 차원에서 뒤늦게 수립한 1970년『서울시 도시기본계획수립조정』에서 다른 토지구획정리사업지구와 비교 확인해 알 수 있었다.

윤치영 시정때 수립된『시정10개년계획』과 1970년『서울시 도시기본계획수립조정』을 비교 분석한 내용을 토대로 공통점과 상이점을 살펴보기로 하자.

위치적 개념으로 보면, 같은 곳은 승인지구, 망우지구, 은평지구, 영동(연주)지구이다. 부분적으로 변경된 곳은 영등포지구이다. 제외된 곳은 천호지구와 여의도지구, 과천지구이다. 여기서 여의도지구는 미래 신부도심의 입체복합 도시개발을 위해 토지구획정리사업지구에서 제외시킨 것이다. 반면에 새롭게 추가된 곳은 김포지구와 마포지구이다. 이중 김포지구는 경인고속도로건설과 연계된 원활한 사업추진을 위해 대단위 토지구획정리사업지구로 정한 것이다. 이는 박정희 대통령이 토지구획정리사업지구 내 체비지를 매각해 경인고속도로 건설비용을 충당하도록 지시한 것에 기인한 바가 크다.⁵⁾ 김현옥 시정기에 대대적으로 수행된 토지구획정리사업지구에 대한 개발목적을 유형별로 살펴보기로 하자. 그 중에서도 넓은 면적을 차지한 영동지구와 김포지구는 경부고속도로와 경인고속도로 건설과 관련된 건설비를 토지구획정리사업을 통해 충당하고자 했다. 환상형 동일로·동이로 건설과 함께 서울시내 방사형 도로 확보를 위한 것으로 면목, 종량, 공릉, 중곡동 일대의 토지구획정리지구를 들 수 있다. 승인지구는 방사선 중 하나인 도봉로 주변의 수유-쌍문-도봉동으로 이어지는 곳이 대상이다. 영등포지구는 시흥로 일대, 은평지구는 연신내-불광동을 잇는 도로변 일대, 마포지구는 남가좌동과 서교동 일대가 대상이 되었다. 당시 박정희 대통령은 토지구획정리 사업을 단지 주택공급을 위한 수단 보다 도시인프라 구축을 위한 택지조성 수단으로 활용할 것을 지시한 바 있다.⁶⁾ 이는 당시 상황을 고려할 때 적절한 정책적 판단이었다고 본다.

대규모 토지구획정리사업의 또 다른 목적은 벤두리지역에 대규모 택지를 조성하여 도심 및 구시가지 인구를 교외지역으로 분산시키고자 한 것이었다. 당시 도시계획에서는 도심지역인구의 15%를 변

두리지역으로 분산시킬 것을 제안했다. 이러한 서울시의 노력으로 김현옥 시정기에는 벤두리지역인 영등포구와 성동구, 성북구, 동대문구, 서대문구의 순으로 현저하게 인구가 증가했다. 반면에 도심구인 종로구와 종로구의 인구 감소폭은 컸다.⁷⁾

이와 같이 김현옥 시정기에 대대적인 토지구획정리사업을 통해 간선도로 확충과 택지공급을 위한 개발사업이 가능하였던 것은 시정 경험이 풍부한 김현옥시장의 탁월한 행정집행 능력과 박정희 대통령의 지대한 관심, 그리고 서울시 공무원들의 혼신적인 노력, 대한 국토계획학회 소속 계획가들의 역할에 힘입은 바 크다고 본다. 특히 인구의 급격한 집중과 증가로 야기되는 도시문제를 단기간에 해결하는데, 적극적인 토지구획정리사업의 추진을 통해 현대적인 도로망 건설과 지구 내 필요한 공공시설의 확보를 전제로 한 택지조성을 공공이 주도적이며 선제적으로 추진해 시가지 확장을 도모한 것은 매우 효과적인 조치였다고 본다. 특히 당시 취약한 서울시 재정형편을 고려했을 때 민간토지에 대해 지구내 필요한 공공시설 확보와 간선도로 확충을 위해 토지구획정리 수법의 감보율을 적용해 수익자 부담을 원칙으로 한 것은 효과적인 조치였다고 본다.

인구급증기 서민주택정책의 전개와 대응

1960년대 인구가 급증했던 김현옥 시정기에 역점을 두고 추진한 벤두리지역을 대상으로 한 토지구획정리사업과 주택지조성사업을 통한 택지공급 및 인프라 구축은 어느 정도 실효성을 거두었다. 그럼에도 서울시는 계속되는 인구증가와 사회적 격동기를 거치면서 서민주택 공급이 제대로 이루어지지 못하자, 만성적인 주택난을 겪어야 했다. 정부와 서울시는 무허가 판자촌 등을 포함한 불량주택지를 도시현대화와 도시발전에 있어 암적인 존재로 보고 철거의 대상으로 삼았다. 그 근저에는 무허가 판자촌은 불결한 주거환경으로 비위생적이고 도시미관상 문제가 있으며, 빈번한 화재와 치안상의 문제가 상존한다는 인식이 깔려 있었다. 서울시 전역에서 대규모 도시계획사업이 추진되면서 무허가 판자촌과 철거민의 처리문제는 중요한 시정과제로 부각되었다. 서울시에서 이들을 위해 공식적으로 취한 조치는

5) 전계서, p128

6) 전계서, p158

7) 전계서, pp135~136

변두리지역에 이주정착촌을 조성하는 것과 서울시 주변 경기도지역에 광주대단지를 조성하는 것, 그리고 도심주변에 대규모로 시민아파트를 건설하는 것이었다. 이에 대하여 개관해 보자.

서울시는 변두리지역에 철거민 이주정착촌을 대대적으로 조성했다. 서울시는 이재민과 철거민을 위해 철거민촌 조성사업을 1950년대부터 추진해 왔다. 이것이 본격적으로 추진된 것이 김현옥 시정때부터이다. 서울시 전역에서 다양하게 전개되고 있던 각종 정비사업에 의한 철거민 수용과 수해를 입은 이재민 수용을 위해 대규모 이주정착촌이 조성되었다. 이를 위해 서울시 외곽지역내 국공유지를 활용해 20여곳에 이주정착촌을 분산해서 조성했다. 그 대표적인 곳이 봉천, 신림, 정릉, 상계, 월계, 마천 지역 등이다. 입지적으로 보면 대부분이 서울시 변두리 구릉지에 입지하고 상하수도시설이 제대로 구비되지 않았으며 대중교통의 접근성도 나빠 생활하기 불편한 곳이었다.

거주자의 상당수는 도심지역에서 일자리를 갖고 있어 출퇴근에 어려움을 겪었다. 서울시는 이 문제를 해결하기 위해 버스노선 연장과 증편, 시영버스 운행 등을 실시하였지만, 여전히 접근성이 불편한 곳이었다. 이렇듯 서울시 이주정착촌 조성사업의 문제는 도심지내 무허가 판자촌을 교외지역으로 분산해 집단화시키는 결과를 초래했다. 그리고 저소득층을 위한 정책이 매우 미흡했던 까닭에 농촌에서 상경한 단순노동자들이 이주정착촌에 다수 유입되면서 이들 지역이 대규모 불량주택지로 전락해버렸다. 이주정착촌 거주의 상당수는 열악한 주거환경과 출퇴근 시 어려움이 많아 도심지역으로 회귀했다. 이주정착촌을 조성하기 위한 서울시내 국공유지가 고갈되자, 정부와 서울시는 서울시와 인접한 경기도 지역에 광주대단지를 조성했다. 이 역시 기존 이주정착촌 조성방법과 동일하게 정책을 추진하였기에 이주민의 상당수가 다시 일터인 서울시로 회귀함에 따라 당초 계획한 정책적 효과를 거둘 수 없었다.

이러한 구조적인 문제를 개선하기 위해 김현옥 시정에서는 1968년 12월부터 도심 주변에 시민아파트 건설을 적극 추진했다. 즉 도시현대화사업의 일환으로 도심주변에 산재한 무허가 판자촌을 철거하고 현대식 시민아파트를 지음으로써 도시미관 개선과 서구적 주거환경을 실현하고자 했다. 당초 시민아파트는 400동 건립을 목표로 했지만, 박정희 대통령의 지시와 정부의 시민아파트 중심의 주택 공급정책의 영향으로 2,000동까지 건설규모가 확대되었다. 서울시는 여의도 개발지의 매각비로 사업비의 80%를 충당하고자 했다. 그러나 1970년 와우아파트 붕괴사고로 이 사업이 전면 중단되면서, 당초 계획의

21%정도만 달성되었다. 실패 원인으로는 부실공사와 졸속시공, 공무원의 부정부패 만연, 입주민의 부담금 가중 등을 들 수 있다.

이상에서 볼 수 있듯이 서울시 인구가 급증하면 도시화장기 도시계획에서 김현옥 시정이 추진한 서민주택정책은 서울시정에서 최우선 관심대상이 아니었다. 저소득층을 위한 서민주택의 공급보다는 급격한 인구증가에 대비하고 도심 및 구시가지에 집중된 인구를 분산시키기 위해 변두리 미개발지를 대상으로 한 토지구획정리사업을 통한 대단위 택지조성사업이 우선이었다. 공공의 지원이 불충분한 가운데 주민자력에 의존하여 급조된 이주정착촌 조성사업은 도심빈민촌을 서울시 전역으로 확대시키는 결과를 초래하였고, 훗날 주택재개발사업지구로 지정되는 원인을 제공했다.

당시 무허가 판자촌의 철거는 강력하게 추진되었지만, 선거철이 되면 주민표를 의식해 선심행정의 일환으로 무허가 주택의 양성화 조치를 단행해 행정 관리상의 혼란을 자초하였다. 선거가 끝나자마자 다시 철거정책으로 돌변함에 따라 정책의 신뢰성 상실과 주민의 격렬한 반발을 초래했다.

4] 김현옥 시정의 남긴 발자취와 유산

김현옥 시정기에 추진된 다양한 도시계획 관련사업들은 도시문제 해결과 미래지향적 도시계획을 추구하면서 당시로서는 상당한 업적을 남겼다고 본다. 그럼에도 현시점에서 그 동안의 발자취를 살펴보면, 시대의 여건변화에 대응해, 소멸과 철거, 잔존과 확장, 변질과 변모된 것들이 많았다.

우선 소멸과 철거의 대상을 살펴보기로 하자. 당시만 해도 교통소통과 도시현대화의 상징으로 교통시설의 입체복합화를 지향하여 서울시내 도처에 고가도로를 건설했다. 그 사례로 청계고가도로를 비롯하여 아현고가도로, 회현고가도로, 삼각지고가도로 등이 있다. 하지만, 2000년대에 접어들면서 고가도로가 도시경관을 저해하는 요소로 인식되면서 거의 철거되었다. 도심지역에 많이 건설되었던 육교도 2000년대 보행자 우선정책과 도시경관정책이 강화되면서 대부분 철거되었다. 그리고 당시 도심지역으로의 교통환경 개선과 무허가 판자촌 철거를 위해 도심주변 하천을 대상으로 대대적으로 건설된 하천복개도로도 2000년 이후 생태하천 복원을 위한 실개천 살리기 사업의 일환으로 거의 철거되었다. 그리고 당시 도시현대화와 서민주택공급을 위해 도심주변에 많이 건립되었던 시민아파트 역시 건물의 구조적 안전성과 도시경관 상의 문제로 거의 철거되었다.

‘변질과 변모’는 김현옥 시정때 대규모로 개발되거나 조성 및 형성된 것으로 주거지역내에서 주로 보여진다. 특히 1990년대 노태우 정부에서 역점사업으로 추진한 주택200만호 공급정책과 관련된 주거지 밀도 완화정책 및 주거지 정비정책의 영향이 커다. 당시 서울시 변두리에 조성된 철거민 이주정착촌은 대부분 1970년대 불량주택지구로 지정되었고, 1990년 이후에는 주택재개발사업을 통해 대부분 아파트단지로 바뀌었거나 주택재개발예정지구로 남아있다.

그리고 당시 도심주변에 건립된 시민아파트는 2000년대에 접어들면서 건물구조상 부적격과 도시미관상의 이유로 철거되어 공원으로 복원되었거나 주택재개발아파트로 변모되었다. 당시 대규모 토지구획정리사업을 통해 조성되었던 주택단지는 1990년 이후 다세대 ·

다가구주택지로 변모되었고, 오늘날 이중 일부는 재건축사업을 통해 아파트단지로 변모중이다.

이상과 같이 당시 건립되었던 고가도로와 육교 등의 건조물들은 오늘날 거의 철거되거나 변모되었다. 하지만 그럼에도 당시 건설된 고속도로와 간선도로망 등의 인프라 시설과 시가지 골격은 오늘날까지도 그 기능을 다하면서 서울시 도시발전과 시가지형성에 크게 영향을 주고 있다. ☞

[참고문헌]

- 권영덕, 1960년대 서울시 확장기 도시계획, 서울연구원, 2012
- 돌격건설! 김현옥시장의 서울 I (1966~1967), 서울역사박물관, 2013
- 돌격건설! 김현옥시장의 서울 II (1968~1970), 서울역사박물관, 2012

도시계획 정책 · 제도

Policy Report

『상생발전 위한 향후 20년간 수도권 관리방향 제시』

제4차 수도권정비계획(2021~2040) 확정 · 고시

국토교통부 보도자료, 2020. 12. 29.

- 국토교통부는 국무회의 심의 및 대통령 승인을 거쳐 상생발전을 위한 향후 20년간의 수도권 관리방향을 제시하는 「제4차 수도권 정비계획」을 확정 · 고시하였다고 밝혔다.
- 국토교통부 박무익 국토도시실장은 “제4차 수도권정비계획을 통한 수도권의 인구 · 산업 집중 관리와 함께 도심융합특구 · 지역 균형뉴딜 등 지역발전정책을 추진하여 수도권–비수도권 간 상생 발전을 도모할 수 있을 것으로 기대한다”고 밝혔다
- 수도권 정비의 목표와 기본방향
 - (계획 개요) 수도권의 인구 · 산업의 집중을 억제하고 적정하게 배치하기 위하여 관계기관장 의견을 들어 국토부 장관이 수립(법 제 4조)
 - 국토종합계획의 하위 계획이며 수도권(서울 · 경기 · 인천)을 공간적 범역으로 하는 최상위 법정계획으로 다른 법령에 따른 토지 이용 · 개발계획 등에 우선
 - (기본방향) 시대정신인 연대 · 협력을 기반으로 국토종합계획과 연계하여 균형발전 · 삶의 질 · 혁신성장 · 평화경제의 4대 목표 등 방향 제시

– 수도권–비수도권, 수도권 내, 남북 등 다양한 관계간 연대 추진 및 계획 집행 · 관리에 대한 중앙정부 · 지자체간 등 협력 증진

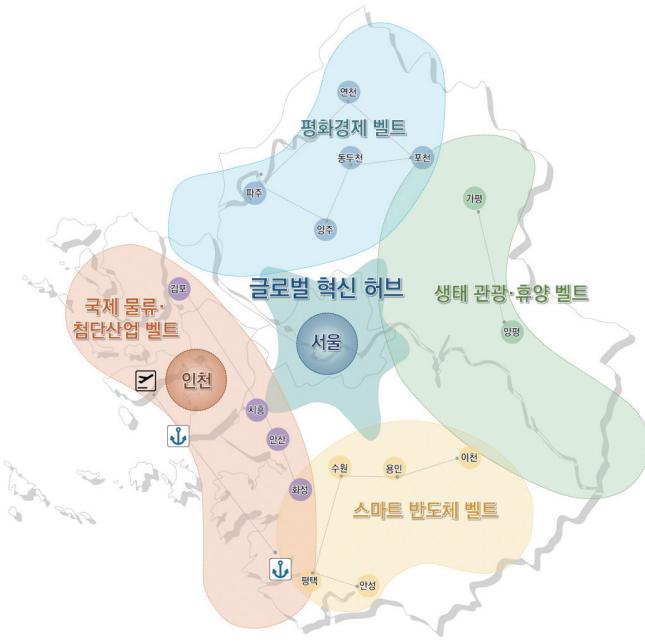
연대와 협력을 통해 상생발전과 글로벌 혁신성장을 선도하는 살기 좋은 수도권

균형발전 **주민 삶의질** **혁신성장** **평화경제**

- 이번 대책에는 우리 도시에 대한 많은 고민이 담겨 있다.

특화산업 분포 및 네트워크 분석, 수도권 지자체별 공간계획 및 주요 개발 예정지 검토 등을 통해 수도권 공간구조 구상

- (글로벌 혁신 허브) 서울을 글로벌 경제도시로 육성하고 경기도 주요 거점도시를 중심으로 혁신역량 확산
- (국제물류 · 첨단산업 벨트) 인천공항 · 평택항 등의 국제관문역 할을 제고하고, 수도권 남서부 · 인천의 첨단산업 특화 및 구조 고도화
- (스마트 반도체 벨트) 경기남부에 제조업 스마트화의 핵심인 반도체 산업 거점 육성 및 생산 · 지원시설 확충 등 강화
- (평화경제 벨트) 접경지역을 중심으로 의류 · 식품 등 생활밀착형 산업 발전 및 종합적 지원 등을 통해 평화경제 마중물 역할 제고
- (생태 관광 · 휴양 벨트) 경기 동부지역의 양호한 자연환경을 보전하고, 이를 바탕으로 휴양 · 레저산업 육성 등을 통한 관광 활성화



〈제4차 수도권정비계획 공간구상〉

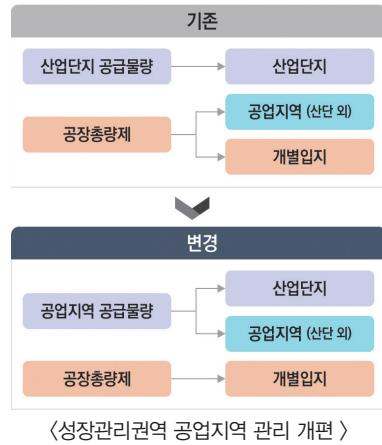
■ 권역의 구분과 정비

단기적으로 3개 권역체제를 유지하되 지역특성을 고려하여 차등관리를 추진하고, 권역체제 변경은 여건변화에 따라 중장기 검토

- (과밀억제권역) 인구밀도 등 측면에서 과밀은 지속되고 있으며, 경기 남부지역 등 주변지역으로 과밀화 현상이 확산중
⇒ 여전한 과밀현상 해소를 위해 현행규제를 유지하여 지속 관리, 중장기적으로 과밀화 추세를 평가하여 과밀억제권역 조정 검토
 - (성장관리권역) 권역내에서 남부-북부지역의 격차가 확대되는 추세, 신규 공장 절반이 개별입지 형태로 입지하는 등 여전히 난개발 우려
⇒ 남부의 개발수요를 북부로 유도*하도록 공업지역 물량 공급 계획**을 운영하고, 성장관리방안 수립 등 주요 난개발 방지 정책과 연계

* 공업지역 공급물량 북부비중 확대, 추가물량 요건으로 평화경제 사업 명시

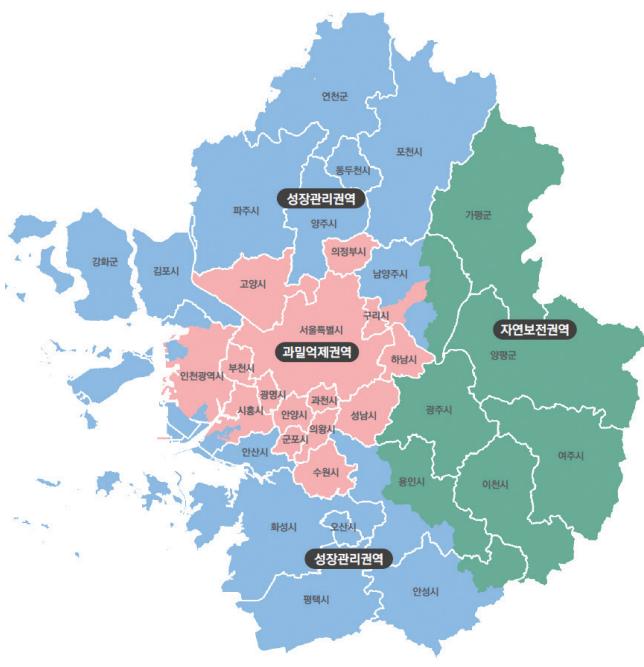
** 기존에는 산업단지만 관리하였으나, 산단 외 공업지역까지 포함하여 관리



- (자연보전권역) 소규모 개별입지 공장의 비율(96%)이 매우 높아 관리가 필요하며, 지역특성을 고려하지 않고 동일하게 규제 ⇒ 성장관리방안과 연계한 공장총량 배정 등 신규 개별입지 억제 및 기존 난개발 해소를 위한 개별입지 공장 정비 유도방안* 마련

* 기존 개별입지 공장 정비목적의 경우 공업용지 조성 허용면적 조정 등

 - 상수원 · 환경에의 영향정도 등 지역특성차이를 고려한 차등 관리 방안 검토



〈수도권 권역 현황〉

■ 계획의 집행 및 관리

- (집행 · 관리) 국토부는 소관별 추진계획 수립지침을 마련 · 배포하고, 관계기관은 소관별 추진계획 수립(5년 단위) 및 집행실적 제출(매년)
- (평가) 국토부는 모니터링 결과 및 관계기관의 소관별 집행실적 등을 종합하여 5년 단위로 수도권정비계획을 평가하고 필요시 변경

법령해석

국토교통부 – 건축허가로 의제된 개발행위허가의 취소 가능 여부 (「건축법」 제11조 등 관련)

법제처 21-0002, 2021. 05. 04.

[질의요지]

토지의 형질변경 등 개발행위가 수반되는 건축물을 건축하기 위해 「건축법」 제11조제1항에 따른 건축허가를 받으면서 같은 조 제5항제3호에 따라 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 "국토계획법"이라 함) 제56조에 따른 개발행위허가를 의제받은 자가 개발행위허가의 범위를 벗어난 개발행위를 한 경우, 국토계획법 제133조제1항에 따라 의제된 개발행위허가를 취소할 수 있는지?

[회답]

이 사안의 경우 국토계획법 제133조제1항에 따라 의제된 개발행위허가를 취소할 수 있습니다.

[이유]

인 · 허가 의제제도는 주된 인 · 허가가 이루어지는 단계에서 행정절차를 일원화하여 관련 인 · 허가 등을 종합적 관점에서 검토함으로써 행정의 효율성을 높이고 국민의 편의를 증진하려는 취지에서 도입된 것으로(각주: 법제처 2009. 11. 27. 회신 09-0353 해석례 참조), 이는 의제되는 인 · 허가를 위한 실체적 요건의 적용을 배제하거나 처분권한을 변경하는 효과를 가져오는 것이 아니므로, 의제되는 인 · 허가와 관련된 실체적 요건은 의제되는 인 · 허가를 규율하는 근거 법령에 따라 판단해야 합니다.

「건축법」 제11조제5항에서도 건축허가를 받으면 국토계획법 제56조에 따른 개발행위허가(제3호) 등을 받은 것으로 본다고 규정하고 있을 뿐, 해당 규정에 따라 의제되는 인 · 허가에 대해 건축허가권자가 사후에 관리 · 감독할 수 있도록 하거나 그 밖에 의제되는 인 · 허가의 근거 법률의 적용을 배제한다는 규정을 두고 있지 않은바(각주: 법제처 2018. 11. 26. 회신 18-0350 해석례 참조), 이 사안과 같이 건축허가에 따라 개발행위허가가 의제된 경우 개발행위허가에 대한 사후의 법률관계는 의제되는 개발행위허가의 근거 법률인 국토계획법에 따라야 한다고 보는 것이 타당합니다.

그리고 「건축법」 제11조 제3항에서는 같은 조 제1항에 따른 건축허가를 신청할 때 의제되는 인 · 허가를 받기 위해 관련 법령에서 제출하도록 의무화하고 있는 신청서 및 구비서류를 첨부해야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제6항에서는 인 · 허가 의제를 위해서는 해당 행정기관의 장과 미리 협의하도록 하고 있다는 점에 비추어 보더라도, 국토계획법에 따라 개발행위허가를 관리 · 감독함에 있어 해당 허가가 의제되는 경우와 국토계획법에 따라 개별적으로 개발행위허가를 받은 경우를 달리 볼 이유는 없습니다.

또한 2021년 3월 23일 법률 제17979호로 제정 · 공포되어 2023년 3월 24일 시행될 예정인 「행정기본법」(각주: 같은 법 부칙 제1조에 따라 인 · 허가의제에 관한 제24조부터 제26조까지는 공포 후 2년 이 경과한 날부터 시행됨). 제24조에서는 주된 인 · 허가 행정청은 관련 인 · 허가에 관하여 미리 관련 인 · 허가 행정청과 협의해야 하고, 협의를 요청받은 관련 인 · 허가 행정청은 해당 법령을 위반하여 협의에 응해서는 안 된다고 규정하고 있으며, 같은 법 제26조에서는 관련 인 · 허가 행정청은 관련 인 · 허가를 직접 한 것으로 보아 관계 법령에 따른 관리 · 감독 등 필요한 조치를 하도록 인 · 허가의제의 사후관리에 관하여 규정하고 있는바, 이에 따르면 의제되는 관련 인 · 허가도 주된 인 · 허가와 별개로 독립된 처분의 성격을 가진다고 보는 것이 타당합니다.

따라서 이 사안의 경우 국토계획법 제133조제1항에 따라 의제된 개발행위허가를 취소할 수 있다고 보아야 합니다.

질의응답사례

개발행위허가에 따른 공공시설 등의 귀속

국토교통부 2021. 04. 30.

[질의내용]

가. 개인이 개발행위허가를 받아 주택단지를 조성할 경우, 주택단지 내 도로(도로하부에 설치된 상수도 및 하수도 포함)를 공공시설로 판단하여 행정청에 무상귀속 해야 하는지?

나. 준공된 주택단지 내 도로 및 도로 하부에 설치된 하수도 관로를 이용하여 개발행위허가를 받고자 하는 경우 도로 및 도로 하부에 설치된 하수도 관로 사용동의를 받아야 하는지 여부

다. 이 경우 준공된 주택단지 내 도로에 대하여 배타적 사용 수익권을 포기한 경우로 보아 타인이 해당 도로를 사용함에 사용동의를 받지 않아도 되는지 및 배타적 사용 수익권이 포기된 경우라면 해당 도로 하부에 설치된 하수도 시설에 대하여도 사용동의를 받지 않아도 되는지 여부

[답변내용]

(질의 "가"에 대하여)

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(이하 국토계획법) 제2조제6호 및 시행령 제2조제1항에 따라 도로는 기반시설이면서, 법 제2조제13호에 따라 (기반시설인)도로는 공공시설입니다.

이 경우 국토계획법 제65조(개발행위에 따른 공공시설 등의 귀속)의 적용을 받는 공공시설로서 도로는 누구나 타인의 제한 없이 자유롭게 이용할 수 있는 시설일 뿐만 아니라 그 시설이 공공의 목적에 이용될 수 있도록 관리청이 시설을 설치한 자의 사적 재산과 구분하여 유지 및 관리를 하여야 할 필요가 있을 정도의 실질적 형태를 갖추고 있어야 합니다(공공시설 도로는 도로관리청에 무상귀속 대상임).

따라서 질의하신 '주택단지 내 도로'의 무상귀속 여부는 '통상(일반)의 교통소통을 위해 설치되고 사용되는지?' 또는 '통상(일반)의 보행자와 차량이 혼합하여 자유롭게 이용이 가능한지' 여부 등을 검토해야 할 것으로,

결국 '주택단지 내 도로'가 그 이용에 있어 해당 주택단지 입주자를 위하여 설치되고 주로 이용된다면 해당 도로는 '공공시설(도로)'로 볼 수 없을 것으로 무상귀속 대상이 아닐 것이며, 도시계획시설 결정 대상인 기반시설(도로)에도 해당되지 않을 것이나,

그 판단은 입안권자 및 도로관리권자가 사실관계, 도로 설치 목적 및 이용 대상, 도시계획시설 결정 여부 및 향후 계획, 지역여건, 관계법령 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항으로 해당 지자체 담당자와 상의하시기 바랍니다.

(질의 "나", "다"에 대하여)

국토계획법 제58조제1항제5호에 따르면 개발행위허가는 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절한 경우에 가능한 바, 기존 도로를 진입도로로 하여 개발행위를 하고자 하는 경우에는 그 도로가 개발행위허가기준 및 관련법령에 적합할 뿐만 아니라 해당 개발행위에 따른 진·출입에 온전히 사용될 수 있어야 할 것입니다.

이와 관련하여 일반인의 교통을 위해 제공되고 있다고 볼 수 없는 사인이 소유·관리하는 현황도로를 진입도로로 사용하여 건축물의 건축 등 도로가 필요한 개발행위를 하려는 경우에는 도로 소유자의 사용동의를 받는 등의 방법을 통해 그 도로를 사용할 수 있는 권리가 확보해야 할 것입니다.

다만, 토지소유자가 사인인 경우에도 오랫동안 불특정 다수인이 사용하여 오던 관습상 도로(배타적 사용수익권을 포기한 사실상 도로)이거나 관계법령 등에 의해 일반인의 통행이 제한되지 않는 도로로 볼 수 있는 경우라면 토지소유자의 동의는 필요하지 않을 것으로 판단됩니다.

산업유통형 지구단위계획

국토교통부 2021. 05. 14.

[질의내용]

지구단위계획수립지침 2-2-10.(5)에 따르면 생산관리지역·농림지역 안에 입안하는 산업유통형 지구단위계획은 농업·임업·축산업 또는 수산업을 위한 것일 것이라고 규정하고 있는 바, 생산관리지역이나 농림지역에서만 2-2-10.(5) 규정을 적용하고 나머지 계획관리지역에서는 위 규정을 적용하지 않을 수 있는지?

[답변내용]

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』(이하 “국토계획법”) 제50조에 따른 지구단위계획과 관련한 것이라면, 지구단위계획은 토지이용 합리화, 미관 개선 등 해당 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위해 수립하고 있는 도시관리계획으로,

지구단위계획수립지침(이하 “지침”이라 함) 2-2-10.(5)에서는 생산관리지역·농림지역 안에 입안하는 산업유통형 지구단위계획은 농

업·임업·축산업 또는 수산업을 위할 것이라고 규정하고 있고,

지침 3-2-9(2)에서는 산업유통형 지구단위계획구역에서는 공업지역 및 상업지역에서 허용되는 행위의 범위에서 완화하되, 지침 2-1-2-1(2)의 ①부터 ⑦까지의 시설에 한하여 설치할 수 있도록 하고 있습니다.

따라서, 생산관리지역과 농림지역에 지정한 산업유통형 지구단위계획구역에서는 농업·임업·축산업 또는 수산업과 관련된 용도를 입지도록 계획하여야 하며, 공업지역 및 상업지역에서 허용되는 범위에서 지침 2-1-2-1.(2)에 따른 시설의 설치가 가능할 것으로 위 규정 모두를 충족하여야 할 것입니다.

아울러, 지구단위계획구역 내 계획관리지역에서는 지침 2-2-10.(5)의 규정을 적용하지 않을 수 있음을 알려드리오니, 가구 및 획지에 관한 계획 등 지구단위계획에 대한 구체적인 사항은 지자체의 안내를 받으시기 바랍니다. ☺

협회 소식 · 동정

한국도시계획가협회 2021년 제2회 회장단회의 개최

_ 2021. 03. 18.

우리 협회에서는 2021년 3월 18일 오후 7시에 협회 회의실과 줌을 통하여 제2회 회장단회의를 개최하였습니다. 이번 회의에서는 2021년도 회원가입 현황과 회비납부 현황, 협회 제5대 임원명단을 보고받았으며, 유관기관과의 MOU 체결 추진현황 및 일정, 그리고 2021년 각 위원회 활동계획에 대한 보고를 받았습니다.

이후에는 위원회 구성 및 신규 위원회 구성에 대하여 논의를 진행하였으며, 회원 확대 방안과 지방지회 활성화 방안, 도시계획 관련 업체 대표 간담회 계획과 도시공학과 우수졸업생 시상 및 장학금 수여, 장학기금 확보 방안에 대하여 논의하였습니다.



도시계획가 위상강화 특별위원회 2021년 제1차 회의 개최

_ 2021. 04. 06.

지난 4월 6일 오후 5시 우리 협회 회의실에서 2021년 제1차 도시계

획가 위상강화 특별위원회(위원장: 여춘동)의 회의가 있었습니다. 이 날 회의에서는 새로운 도시계획가의 개념 정립과 관련하여 명함 바꾸기 운동, 자격 부여방식 등에 대하여 집중적인 논의가 있었습니다. 또한 대가 정상화에 대한 사업 관련 논의, 명칭 변경에 따른 홍보 및 도시계획가의 위상 강화를 위한 '업앤업 캠페인' 등 대내외적인 홍보사업을 위한 논의가 진행되었습니다.



협회지 편집위원회 2021년 4월 회의 개최

_ 2021. 04. 08.

한국도시계획가협회 협회지인 Urban Planners 편집위원회(위원장: 김홍순)가 2021년 4월 8일 오후 7시 Zoom을 통해 비대면으로 개최되었습니다. 위원장 등 7인이 참석한 이 날 회의에서는 7월호 주제와 집필자 선정에 대한 논의가 이루어졌습니다. 7월호 주제는 “제4차 수도권 정비계획”으로 결정되었으며, 2021년 7월 중 발간 예정입니다.



한국도시계획가협회 2021년 제2회 상임이사회 및 이사회 합동 회의 개최

_ 2021. 04. 15.

우리 협회에서는 지난 4월 15일 오후 7시부터 2021년도 제2회 상임이사회 · 이사회 합동회의를 줌을 통한 원격 회의로 개최하였습니다. 이번 회의에서는 2021년도 회원가입 및 회비 납부 현황 보고가 있었습니다. 또한 유관기관과의 MOU 체결 추진에 관한 사항과 2021년도 상반기 협회 일정 및 위원회 활동 계획에 대한 보고가 있었습니다.

이후에는 협회 위원회 구성, 회원 확대 방안, 지회 활성화 방안, 협회 홍보자료 제작 등 협회의 발전을 위한 사항들에 대한 논의가 있었습니다. 또한 도시계획 관련 인재 육성을 위한 장학금 수여 및 장학기금 확보 방안 등을 논의하였습니다.



한국도시계획가협회 2021년도 춘계토론회 개최

_ 2021. 04. 30.

우리 협회에서는 지난 4월 30일 오후 3시에 2021년도 춘계토론회를 협회 회의실 및 줌을 통해 개최하였습니다. 이번 춘계토론회는 「도시와 산업」을 주제로 윤정중 토지주택연구원 선임연구위원이 사회를 맡아 총 2부로 진행되었습니다.

1부에서는 김선아 (주)SAK건축사사무소 소장, 마강래 중앙대 교수, 이우배 인제대 교수의 발제가 있었습니다. 이후 진행된 2부에서는 김홍배 교수(협회 회장)를 좌장으로 남광우 경성대 교수, 조경훈 OCS도시건축 소장, 조준혁 고양지식정보산업진흥원 팀장, 허정문 LH지식균형발전지원센터 센터장 등이 도시와 산업 변화에 따른 도시계획가의 역할에 대하여 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.



한국도시계획가협회—용인시 업무협약 체결식 개최

_ 2021. 05. 03.

우리 협회에서는 지난 5월 3일 오후 2시에 용인시청 4층 시장실에서 용인시와의 업무협력을 위한 협약을 체결하였습니다. 이날 협약식에서는 우리 협회 김홍배 회장과 용인시 백군기 시장을 비롯한 양 기관의 임원이 참석하였습니다.

양 기관은 이번 협약을 통해 용인시의 지속가능한 발전방안 구축을 위해 선도적이고 파급력이 높은 아이디어의 발굴과 연구에 협력하고, 도시계획 분야의 협력 · 교류의 활성화를 통해 상호 경험 및 성과를 공유하는 정보교류 활성화에 적극 협력하기로 하였습니다.



한국도시계획가협회-용인도시공사 『용인시 지속발전을 위한 토론회』 개최 _2021. 05. 03.

우리 협회와 용인도시공사에서는 지난 5월 3일 오후 2시 30분부터 용인시청 3층 컨벤션홀에서 「용인시의 지속발전을 위한 토론회」를 공동 개최하였습니다.

이날 토론회는 2개의 세션으로 나뉘어 진행되었는데, 첫 번째 세션인 도심 및 도시자족성 분야에서 최민성 멜코리얼티 대표는 '용인시 구도심 활성화', 여춘동 인토엔지니어링 대표는 '용인시 공간구조 개편과 자족성 향상'에 대하여 발제를 하였습니다. 이후 진행된 토론에서는 안정근 경상대 교수를 좌장으로 백운수 (주)미래이엔디 대표, 박영신 한국경제신문 대기자, 천상현 홍익대 교수, 선권수 도시전략연구소 대표의 토론이 이어졌습니다.

두 번째 세션인 용인시 교통 연계 분야에서 김황배 남서울대 교수는 '용인시 도시간 · 도시내 교통연계 강화방안', 유정훈 아주대 교수는 '용인시 대중교통 분담률 향상 방안'에 대하여 발제를 하였습니다. 이후 진행된 토론에서는 최찬용 용인도시공사 사장을 좌장으로 김근영 강남대 교수, 황지욱 전북대 교수, 배기목 대진대 교수, 이승일 서울시립대 교수의 토론이 이어졌습니다.



신도시위원회 2021년도 춘계세미나 개최

_2021. 05. 07.

우리 협회 신도시위원회(위원장: 윤정중)에서는 지난 5월 7일 오후 4시에 춘계세미나를 협회 회의실 및 줌을 통해 개최하였습니다. 이번 춘계세미나의 주제는 「사람의 거리, 걷고 싶은 도시」로 윤정중 토지주택연구원 선임연구위원이 사회를 맡아 세미나를 진행하였습니다.

첫 번째 발제자로 나선 변완희 토지주택연구원 연구위원은 '배려와 디테일을 통한 걷고 싶은 도시의 완성'을 발표하였으며, 두 번째

발제자인 이상훈 한양대 교수는 '서울보행숲–걷고 싶은 서울 프로젝트'를 발표하였습니다. 이후 진행된 토론에서는 최민성 멜코리얼티그룹 대표, 허정문 LH지역균형발전센터 센터장, 정승태 LH 차장, 이창연 전북대 교수, 김동근 LH 스마트도시계획처 처장, 황중만 한양대 교수 등이 보행자를 위한 도시에 대해 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.



한국도시계획가협회–LH토지주택연구원 공동세미나 개최

_2021. 06. 10.

우리 협회와 LH토지주택연구원은 지난 6월 10일 오전 9시 30분에 LH토지주택연구원 2층 대회의실에서 공동세미나를 개최하였습니다. 이번 세미나에서는 「코로나 시대 도시공간 변화진단」을 주제로 코로나로 인한 지역별, 부문별 도시공간 이용 패턴 변화의 실증분석과 향후 도시정책 및 계획 수립의 시사점을 모색하였습니다.



도시계획가 위상강화 특별위원회 2021년 제2차 회의 개최

_2021. 05. 11.

지난 5월 11일 오후 5시에 우리 협회 회의실에서 2021년 제2차 도시계획가 위상강화 특별위원회(위원장: 여춘동)의 회의가 있었습니다. 이날 회의에서는 새로운 도시계획가의 개념 정의에 대하여 집중적인 논의가 있었습니다. 또한 엔지니어링 대가 정상화에 대한 사업관련 논의, 용역의 명칭 변경(용역→엔지니어링)에 따른 홍보를 위한 논의가 진행되었습니다.



첫 번째 발제자인 성현곤 한양대 교수는 ‘코로나 확산에서 시 · 군 · 구 단위도시 취약성진단’을, 두 번째 발제자인 이진희 국토연구원 부 연구위원은 ‘서울의 코로나19 이후 도시공간 이용변화와 정책과제’를, 마지막 발제자인 이삼수 토지주택연구원 연구위원은 ‘코로나19 이후 도시공간 이용진단 및 도시재생의 시사점’에 대하여 발제를 하였습니다.

이후 진행된 토론에서는 최상희 토지주택연구원 연구위원이 사회를 맡고 김홍배 한양대 교수(협회 회장)가 좌장을 맡아 최봉문 목원대 교수, 한상훈 중원대 교수, 윤정중 토지주택연구원 실장, 김성수 한국토지주택공사 부장이 코로나19 이후의 도시에 대하여 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.



한국도시계획가협회 2021년 제3회 회장단회의 개최

_2021. 06. 11.

우리 협회에서는 2021년 6월 11일 오후 7시에 협회 회의실과 줌을 통하여 제3회 회장단회의를 개최하였습니다. 이번 회의에서는 2021년도 회원가입 현황과 회비납부 현황, 유관기관과의 MOU 체결 및 추진현황, 협회 발간도서의 판매현황, 토론회 및 세미나 개최, 용역명칭 대체와 도시계획가 위상강화 특별위원회 활동보고가 있었습니다.

이후에는 정회원 및 단체회원 확대 방안과 지회장 회의, 상임이사회

및 이사회 합동회의 일정, 하계토론회 일정 등을 결정하였으며, 도시계획 관련 업체 대표와의 간담회와 2021년도 하반기 협회 행사 추진을 논의하였습니다. ☺

신규 가입회원 명단

2021년 6월 20일 기준

NEW
MEMBERS LIST



개인회원

조현근
김소영
이원재
박준형
조현재
정현순



단체회원

(주)동성엔지니어링
(주)녹십자홀딩스



종신회원

유정훈 아주대학교 교수
권오령
이지아

서오창IC가 바로앞 트리플 하이웨이를 모두 누리는 산업단지

경부, 중부, 제2경부(서울-세종) 고속도로까지 최단거리 연계, 희망 선호 입지 선점 기회

지금 선점하십시오!



서오창IC를 곁에 둔
교통접근성

SK하이닉스 청주시에
35조원 투자

차세대 방사광가속기
최인접 산업단지

한화그룹이 조성하는
믿을수 있는
첨단산업단지

미래를 위한 가치투자!
서오창테크노밸리

TEL 043.239.2131-2

※ 자세한 내용은 홈페이지 www.hcd21.co.kr를 참조하세요.
※ 상기 조감도는 이해를 돋기 위한 이미지 컷입니다.



도시의 미래가치를 높이다

(주)중원도시는 도시와 건축의 분리설계가 아닌
하나로 통합된 설계를 기획, 제공하여
가장 합리적이고 체계적인 도시계획을 바탕으로
건축설계를 수행하고 있습니다.

누군가에게는 꿈이고 현실이 되는 도시속의 건축을
중원도시가 만들어 드리겠습니다.
도시와 건축 그리고 도시개발 분야에서 고객과 함께
최고의 기업으로 성장하겠습니다.



당신의 삶 속으로

INTO

Engineering & Architecture
HUMAN & LAND

Your life

www.intoeng.com

인토엔지니어링도시건축사사무소

전 화 : 02-424-9835

팩 스 : 02-424-9817

주 소 : 서울특별시 송파구 법원로 128
(SK V1 GL 메트로시티 C동 1411~14호)

회장 김홍배 한양대학교 교수

기획부회장	임영진 삼호기술공사 대표이사
행정부회장	한상훈 중원대학교 교수
재정부회장	최민성 델코리얼티 대표
교육부회장	이승일 서울시립대학교 교수
대외협력부회장	권일 한국교통대학교 교수
공공부회장	이종원 (주)경화엔지니어링 부회장
산학부회장	여춘동 (주)인토엔지니어링건축사사무소 대표이사
여성부회장	김선아 (주)에스에이케이건축사사무소 대표
연구부회장	윤정중 한국토지주택공사 토지주택연구원 선임연구위원
감사	선권수 도시전략연구소 대표

상임이사	권용일 대구한의대학교 교수
	김기찬 유나이티드그룹 대표이사
	김성길 공주대학교 교수
	김성률 우리ENG 대표이사
	김영준 청해엔지니어링 대표이사
	김주영 상지대학교 교수
	김항진 광주대학교 교수
	김홍순 한양대학교 도시공학과 교수
	석균성 롯데건설 전무
	여옥경 한양사이버대학교 교수

오민경	태평양감정평가법인 이사
윤갑식	동아대학교 교수
윤상복	동의대학교 도시공학과 교수
이명훈	한양대학교 교수
이상근	대우해양조선 건설부문 사장
이영성	서울대학교 환경대학원 교수
이일희	제일엔지니어링 이사
임동일	강릉대학교 도시계획부동산학과 교수
장호순	(주)미래E&D 부사장
정승현	한국건설기술연구원 건축도시연구소 수석연구원

정현철	삼호기술공사 부사장
정희운	서울연구원 선임연구위원
조우현	경기도시공사 청렴감사실장
조종렬	대한컨설팅트 전무
최승희	우석대학교 건축과 교수
최찬용	용인도시공사 사장
최현욱	반석엔지니어링 이사
홍길표	(주)서영 부사장

이사	강경훈 이룸 CNS 대표
	강동오 HDC 아이앤���스 상무
	강원준 경호엔지니어링 상무
	강평희 대한콘솔탄트 이사
	고준호 한양대학교 도시대학원 교수
	고진수 광운대학교 도시계획부동산학과 교수
	고태호 제주발전연구원 연구위원
	구정현 경동엔지니어링 부사장
	권영선 주택산업연구원 책임연구원
	권혁도 동명엔지니어링 부사장
	김건우 한양대학교 교수
	김귀식 (주)로뎀도시기술연구소 대표이사
	김근영 강남대학교 교수
	김노희 코오롱글로벌 과장
	김성주 (주)도시건축 미래 대표
	김성진 성도 E&C 대표
	김용태 한진개발공사 전무
	김재구 전북발전연구원
	김정곤 SH공사 본부장
	김정섭 UNIST 교수
	김진 한남대학교 교수
	김진우 경기대학교 교수
	김충호 서울시립대학교 교수
	김태경 경기연구원 선임연구위원
	김호용 동아대학교 교수
	김황배 남서울대학교 교수
	나승일 인천시 해양항만과 팀장
	남광우 경성대학교 도시공학과 교수
	노혜진 케이에스엠기술 이사
	문계정 법무법인 태일 변호사
	문천재 (주)유신 사장
	문채 성결대학교 교수
	문태현 경상대학교 교수
	민세식 민종합기술단 대표이사

박근오	충남연구원 재난안전연구센터장
박노일	건설경제신문 부장
박성호	Korea In World D&C 책임
박신태	(주)중원도시종합건축사사무소 대표
박영길	이천시 도시재생센터 센터장
박영신	한경부동산연구소 소장
박인권	서울대 환경대학원 교수
박진아	한양대 도시공학과 교수
박철광	한화건설 개발사업본부 상무
박태원	광운대학교 도시계획부동산학과 교수
박홍철	(주)건학 전무
배기목	대진대학교 도시공학과 교수
배상호	도화엔지니어링 부사장
백복수	인토엔지니어링 총괄본부장
백재현	새마금개발공사 개발사업처장
백한열	한남대학교 교수
성장환	토지주택연구원 실장
성현근	한양대학교 교수
송향숙	여성과 공간연구소 소장
신상영	서울연구원 연구위원
양광식	순천향대학교 행정학과 교수
양성돈	여주시 도시재생지원센터 센터장
양용택	서울시 재생정책기획관
엄수원	전주대학교 교수
오복환	경기도 의왕시 경제환경국장
유명소	(주)동림피엔디 전무이사
유천웅	엠와이엔씨 대표
윤문상	인천경제자유구역청 영종청라개발과장
윤방현	(주)미래파워 대표이사
이남휘	작은도시대장간 실장
이동우	한양대 국토도시개발정책연구소 연구교수
이명범	파앤디파트너스 대표
이민기	NAI 연구위원
이상훈	한양대 도시대학원 교수

이석주	서울시의회 의원
이우배	인제대학교 교수
이재수	강원대학교 부동산학과 교수
이재준	국토연구원 책임연구원
이정원	용인시 도시계획상임기획단장
이정하	상지엔지니어링 상무
이주일	서울연구원 선임연구위원
이지영	서울시립대학교 교수
이창효	한밭대학교 교수
이칠성	(주)간화 부사장
임병호	대전발전연구원 연구위원
임태빈	유엔미기술사사무소 소장
임현진	더 도시연구소 대표
임형빈	충남발전연구원 연구위원
장성만	목포대학교 교수
장영호	미래E&D 본부장
전병혜	용인시정연구원 연구위원
정다운	오씨에스도시건축 실장
정명화	유신엔지니어링 전무
조미정	한양대학교 겸임교수
조정래	서울시의회 전문위원
조필제	유선엔지니어링 건축사사무소 도시본부 본부장
천상현	홍익대학교 교수
최동규	(주)KG엔지니어링 부사장
최봉문	목원대학교 교수
최영은	대구경북연구원 실장
최종의	강원대학교 교수
탁정호	파앤티 글로벌 대표이사
한재범	법무법인 제이엔 변호사
홍재주	(주)맵인어스 이사
황중만	한양대 특임교수
황지욱	전북대학교 교수



한국도시계획가협회
URBAN PLANNERS

- 2021.04. 제4차 수도권정비계획
04. 주택정책과 도시계획
01. 다시, 도시재생을 생각한다
- 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. 응복합화와 도시계획
- 2015.12. 국공유지 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. 장간호



9 77271 95030 0
ISSN 2713-6039