# 발 표 1.

## 수도권 문제, 이분법적 규제논쟁에서 미래지향 계획적 관리체계의 대안논의로

- 발표자 : 박무익 (건설교통부 수도권정책팀장)

# 수도권 문제, 이분법적 규제논쟁에서 미래지향 계획적 관리체제의 대안논의로

건설교통부 수도권정책팀장 박 무 익

목 차

1. 수도권, 그리고 지방
2. 균형발전전략 – 상생/동반성장
3. 지방분산/지역활성화
4. 수도권 성장관리
5. 참여정부 수도권정책 기본방향
6. 제3차 수도권정비계획(참고)
7. 계획적 관리체제로의 개편추진

## 1. 수도권, 그리고 지방

‹ 지난 40년간 수도권 중심의 불균형 발전으로
수도권은 과밀하고 지방은 상대적으로 침체

※ 인구 48%, 생산액 47%, 공공기관 85% 수도권 집중

- 수도권 : 집적 불경제에 따른 경쟁력 저하
  수도권의 생활환경 악화

- 지 방 : 산업기반 부족 및 인구 유출
  자생적인 성장 동력 상실

‹ 양극화 현상은 사회통합과 국가발전을 저해



## 2. 균형발전전략 – 상생/동반성장

‹ 수도권

- 양적 팽창에서 질적 발전으로 전환

- 동북아 경제중심 전략을 위한 금융,물류 등 경쟁력 강화

‹ 지 방

- 지역혁신과 산업특성화를 통한 자립적 발전 추구

- 강력한 발전거점 형성 : 행복/혁신/기업도시 등

- 수도권과 지방, 지방과 지방의 상호 연계발전 추진

## 3. 지방분산/지역활성화

**행정중심복합도시**

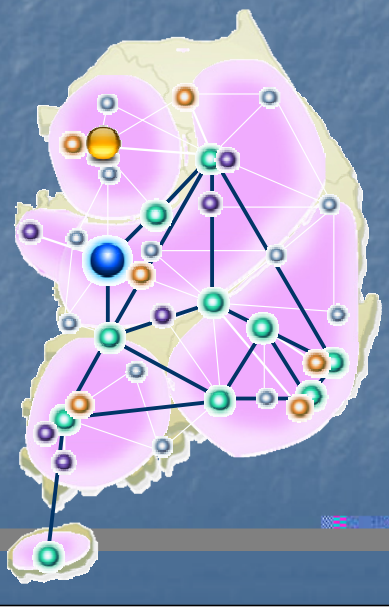
- 다극분산 국토구조 전환의 초석
- 우리 첨단기술과 문화의 전시장

**혁신도시(10개소)**

- 공공기관과 산·학·연의 협력으로 지역혁신 선도
- 사이언스파크, 첨단, 전원도시의 복합도시로 발전

**기업도시(6개소)**

- 관광레저, 산업교역등 투자촉진
- 지역특성화와 경제 활성화



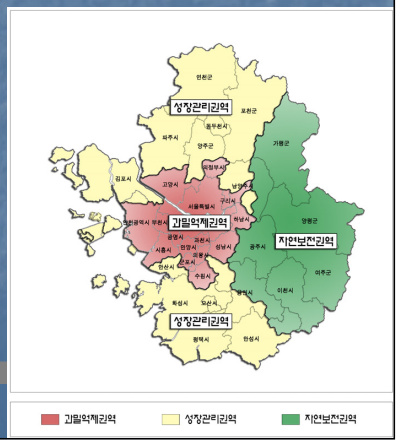
## 4. 수도권 성장관리

‹ 수도권정비계획법과 산업집적법에 의거 **인구집중유발시설과 대형 개발사업을 관리**

* 과밀억제,성장관리,자연보전권역으로 구분
* 인구집중유발시설 : 공장,대학, 공공청사,연수,판매,업무 등
* 개발사업: 택지,공업,관광지 등

‹ 국가가 직접 **수도권정비계획**을 수립하여 관리

‹ **과밀부담금, 조세중과** 조치 등



## 5. 참여정부 수도권 정책의 기본방향

‹ 지방화 시책을 집중추진하고 그 효과가 가시화 될 때까지는 현 수도권 규제의 **기본 틀을 유지**

* 국가경쟁력강화 등을 위해 불가피한 사안에 대하여는, 일부 경직되고 불합리한 규제를 선별적으로 개선

‹ 장기적으로는, 수도권의 **계획적 관리체제로 전환**

* 법률로 획일적,일방적 규제에서 국가/지자체/민간이 함께하는 Governance적 관리



## 6. 제3차 수도권정비계획 (2006-2020) : 참고

‹ 기본방향

- 인구안정화를 전제로 수도권의 **질적 발적** 추구
- 높은 경쟁력을 갖추고 **지방과 상생발전**하는 수도권

‹ 4대 목표

- **선진국 수준의 삶의 질을** 갖춘 수도권으로 정비
- **지속가능한 수도권** 성장관리기반 구축
- **지방과 더불어 발전하는** 수도권 구현
- **동북아 경제중심지로서의 경쟁력** 있는 수도권 형성

# 수도권정비계획의 주요내용 -1

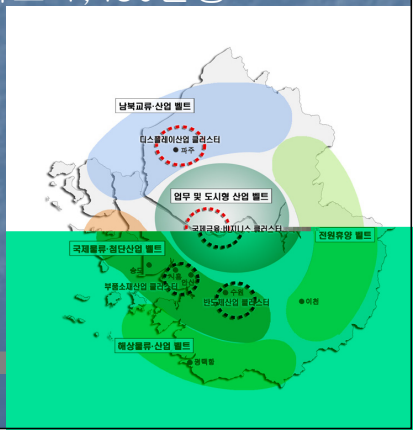
[1] 수도권 인구안정화

- 인구비중을 '20년까지 47.5%로 안정화('04년 47.9%)
- 과도한 목표인구 설정에 따른 과잉개발을 방지하기 위하여 2020년 시·도별 도시기본계획 인구지표를 설정

※ 서울 980만명, 인천 310만명, 경기도 1,450만명

[2] 공간구조 개편

- 「다핵연계형」 공간구조로 전환
- 지역별 특성을 고려한 클러스터형 산업벨트 구축
- 서울중심의 방사형교통체계를 환상격자형 교통체계로 전환




# 수도권정비계획의 주요내용 -2

[3] 권역 정비방안

- 단기로는 현 권역별 규제유지, 공공기관 종전부지등을 대상으로 수도권규제를 차등적용하는 정비발전지구 제도 도입
- 중장기적으로 현 권역제도를 「계획적 관리체제」로 전환

[4] 인구집중 유발시설 관리

- 산단 개발면적이 전국20% 이내로 관리하고 노후공업지역 정비 유도
- 공장총량제 등 현 정책기조 유지하되, 국가경쟁력 차원에서 시급한 경우에 한해 사안별로 허용 검토
- 4년제 대학신설 계속억제하되, 대학의 통·폐합 등 지원
- 인구집중유발시설 이전 종전대지에 대해서는 지구단위계획 수립 등을 통한 계획적 정비를 유도

## 수도권정비계획의 주요내용 -3

[5] 대규모 개발사업 관리

‹ 과밀억제권역/성장관리권역

- 계획적·체계적 개발을 위해 **수도권 심의**를 거친것만 허용 (택지 100만㎡, 공업용지 30만 ㎡, 관광지 10만 ㎡ 이상)

- 신규개발 도시의 자족성 제고를 위해 업무 및 생산시설을 함께 배치하는 **복합적 개발을 유도**

‹ 자연보전권역

- 난개발·수질오염 방지를 위해 지구단위계획 수립과 오염총량제 시행을 전제로 **택지규제 개선**(상한규제→하한규제)



## 수도권정비계획의 주요내용 -4

[6] 광역시설의 정비 및 확충

- **전철 수송 분담률을** 2020년까지 40%로 제고 ('02년 23.6%)
- 남북7축, 동서4축, 3개 순환망의 **간선도로망** 구축
- 인천공항, 의왕·군포화물기지를 확장하고, 북부 기지 건설
- **댐연계 운용과 수요 관리의 병행을** 통한 용수 확보

[7] 환경의 보전과 관리

- 2014까지 **대기환경을 OECD 선진국** 수준으로 개선
- 2015까지 팔당상수원 **수질을 I 등급** 수준으로 개선
- 팔당 상류지역의 **오염총량제** 실시를 의무화
- 광역적인 **녹지생태축** 형성을 추진

# 수도권정비계획의 주요내용 -5

[6] 계획의 집행

‹ 중앙부처는 소관별로 사업을 추진하고, 광역지자체는 「시도별관리계획」을 수립, 계획간 정합성을 확보

‹ 2020년 도시기본계획의 인구지표를 수도권정비계획의 인구지표와 연계하여 설정함으로써 계획의 실행력 제고

‹ 수도권정비위원회에 민간전문가를 포함하고, 중앙정부와 지자체/민간이 공동참여하는 정책협의기구 설립

‹ 5년 주기로 계획을 평가·보완하고, 수도권 경쟁력 및 삶의질 지표에 대한 모니터링 및 연차보고서 발간



# 수도권정비계획의 주요내용 -6

[7] 계획적 관리로의 전환 추진

‹ 중앙정부와 지자체가 협력하여 계획적 관리방식 도입을 위한 연구에 조기 착수

– '06년중 기초연구를 통해 계획적 관리에 필요한 과제 도출

< 중점검토사항 >

- (목표설정) 중앙정부와 지자체가 공동으로 국민적 합의를 바탕으로 한 수도권관리 기본방향 및 관리목표 설정방안
- (선진국형 상세토지이용계획 수립) 수도권 관리목표가 달성될 수 있도록 토지이용계획 체계 정비방안
- (계획허가제 도입) 법령에 의한 획일적 금지에서 선진국형 계획허가제도(Planning Permit) 도입방안
- (가버넌스 개선) 주민•NGO 참여를 활성화하는 등 가버넌스개선방안

– '07년중 과제별 세부연구로 계획적관리 제도정비방안 마련

# 7. 계획적 관리체제로의 개편 추진(1)

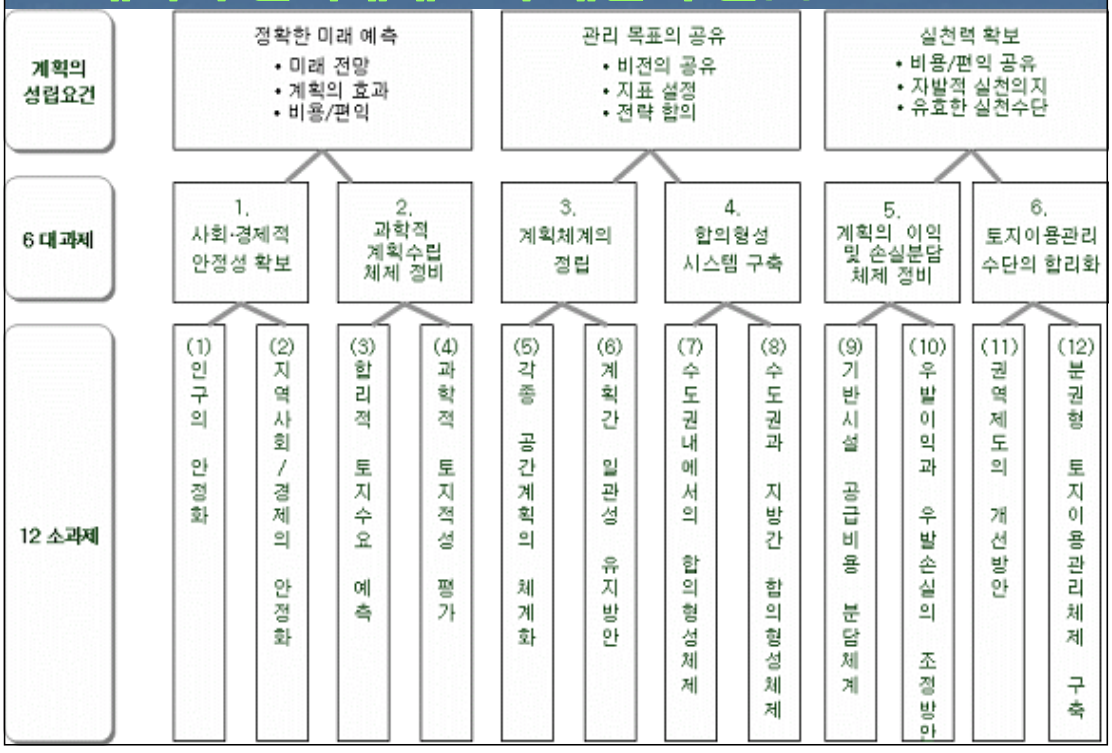
‹ 비생산적이고 이분법적인 현재의 **규제논쟁에서**
**미래지향의 계획적 관리체제에 대한 대안경쟁으로**

‹ "계획적 관리"의 개념은 논의를 통해 구체화 필요

- 관리주체 : 중앙주도에서 협력적 관리로
- 관리방식 : 법령에서 계획으로
- 관리대상 : 물량에서 질로, 결과에서 과정으로
- 지방관계 : 경쟁에서 상생발전으로



# 7. 계획적 관리체제로의 개편 추진(2)



## 7. 계획적 관리체제로의 개편 추진(3)

‹ **광범위한 참여를 통한 합의 형성**

- 수도권 정책혁신 민관협의회 수시 개최
  [관계부처, 지자체, 전문가, 시민단체등]

- 4&4 연구추진단 구성 운영
  * 연구비 : 건교(8.5억) +지방(4억:서울1,인천1,경기2)
  * 연구단 : 국토연+시정연+인천연+경기연)

- 수도권과 비수도권을 모두 이해할 수 있는
  전문가그룹의 광범위한 참여



## *감사합니다.*

수도권의 계획적 관리에 관한

홈페이지를 방문해보세요!!!

그리고 계획적 관리에 관한 전문가그룹의

지혜를 모읍시다.

www.land.go.kr/sudoplan/

# 발 표 2.

## 수도권 계획적 관리의 방향과 전략

- 발표자 : 이상대 (경기개발연구원 수도권센터장)

# 수도권 계획적 관리의 방향과 전략

2007. 4. 12.

경 기 개 발 연 구 원
수도권정책센터장 이상대

## 목 차

Ⅰ 문제제기

Ⅱ 1990년대 이후 수도권 관리 관련 이슈와 현행 수도권정책 및 계획의 문제점

Ⅲ 수도권 계획적 관리의 목표와 방향

Ⅳ 수도권 계획적 관리 전략

# Ⅰ. 문제제기

## 참여정부의 수도권정책

### 기존 수도권 정책 : 제2차 수도권정비계획

- 3대권역(과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역)별 입지규제
- 공장, 대학 신증설 규제
- 과밀부담금 부과

2003

행정중심 복합도시 건설특별법 국회 통과

2004

### 수도권 발전 종합대책 / 제3차 수도권정비계획

2005

- 수도권정비계획법 개정 : 정비발전지구 도입, 첨단산업 입지규제 허용업종 확대
- 제3차 수도권정비계획 수립 : 수도권 인구 안정화 → 전국인구의 47.5%, (2020년) 시군 지표 관리 2,740만명
  삶의 질과 경쟁력 강화
  규제 합리화 → 정비발전지구 지정

2006

2007

### 참여정부 수도권 정책 로드맵

- 2006-2007 : 정비발전지구 지정, 경쟁력 강화 위한 규제 개선
- 2012-2014 : 행정기관 및 공공기관의 지방이전 효과가 가시화된 이후 "계획적 관리체제"로 전환

2012

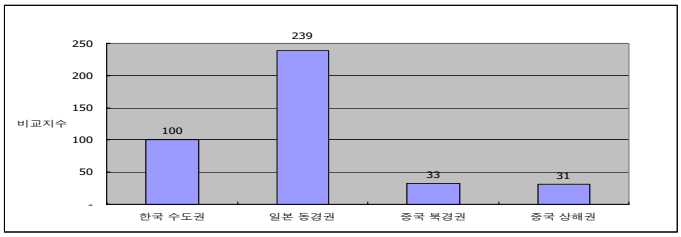
제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020), 신수도권발전방안('04.8), 수도권발전종합대책('05.6), 제3차 수도권정비계획(2006-2020)에 반영

## ❖ 문제제기

### 수도권의 경쟁력: 경제력과 삶의 질 수준

- 수도권의 경쟁력 : 경제적 측면
  - 인구규모 22,767천명(2005 센서스) → 세계 제3위의 대도시권
  - GRDP 3,771억달러(2005)
    cf. 동경권 12,717억달러, 오사카권 5,915억달러, 나고야권 4,055억달러

<동북아 대도시권의 1인당 GRDP비교>




- 수도권의 경쟁력 : 삶의 질 측면
  - 주택보급률: 수도권 94%, 서울시 89%
  - 미세먼지 등 환경질 수준 : OECD 선진국 도시보다 2배 내지 3배 열악한 수준

**수도권의 경쟁력은 경제력, 삶의 질 측면에서 아직 선진대도시권 수준에 미달**



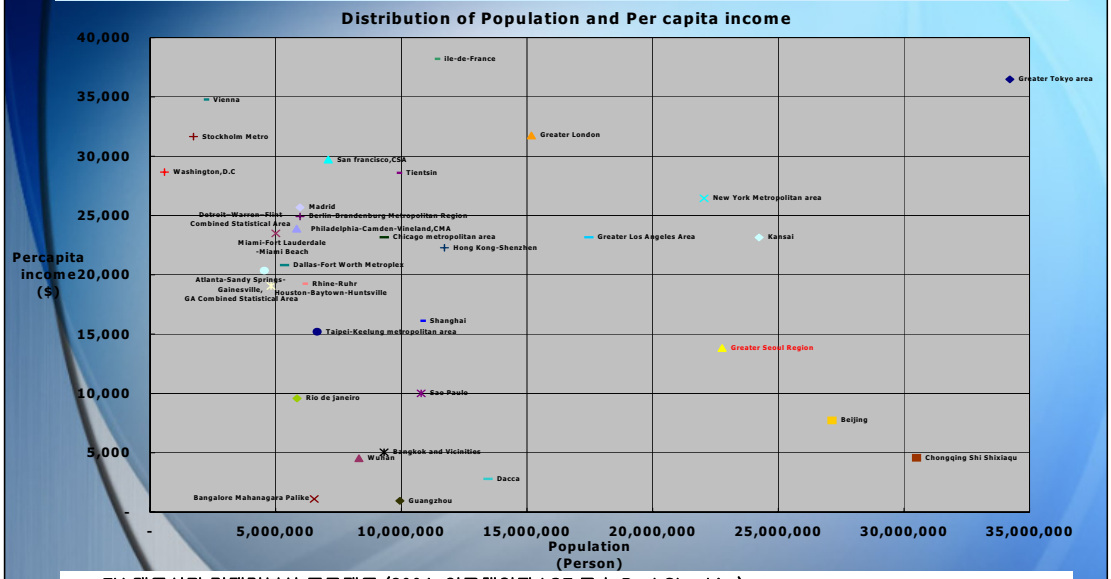
## ❖ 문제제기

### 주요국가 수도권의 면적, 인구, GRDP와 전국대비 비중

| 구분 | | 면적(㎢) | | | 인구(천인) | | | GDP(백만$) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 국가 | 수도권 (대도시권) | 수도권 | 전국 | 비율 | 수도권 | 전국 | 비율 | 수도권 | 전국 | 비율 |
| 한국 | 수도권 | 11,753 | 99,646 | 12% | 22,767 | 47,279 | 48% | 307,712 | 688,230 | 47% |
| 일본 | 동경권 | 13,556 | 377,900 | 4% | 34,472 | 126,926 | 27% | 1,450,463 | 3,910,728 | 37% |
| 프랑스 | 파리권 (Ile-de-France) | 12,011 | 551,500 | 2% | 11,491 | 63,392 | 18% | 377,016 | 1,333,510 | 28% |
| 영국 | 런던권 (London & South East Region) | 30,625 | 243,610 | 13% | 18,240 | 58,789 | 31% | 579,136 | 1,832,792 | 32% |
| 미국 | 뉴욕권 (New York Metropolitan Area) | 32,580 | 9,629,090 | 0.3% | 22,043 | 281,422 | 8% | 811,644 | 9,705,504 | 8% |
| | LA권 (Greater LA) | 12,308 | 9,629,090 | 0.1% | 17,459 | 281,422 | 6% | 453,902 | 9,705,504 | 5% |

## 문제제기

### 수도권과 세계 대도시권의 인구와 소득수준 분포




- EU 대도시권 경쟁력분석 프로젝트 (2004, 연구책임자 LSE 교수 Paul Cheshire)
  - 대도시경쟁력의 가장 효과적인 지표는 기능적 도시지역(Functional Urban Region, FUR)의 1인당 GDP 증가율
  - 유럽 121개 FUR 성장요인 분석결과 i) 정부조직 ii) 밀도가 가장 중요

수도권 인구규모와 비중은 지역경쟁력, 지역생산성과는 직접적 관계 없다



## 문제제기

**"규제계획은 일을 잘 못한다"**

### 수도권정책과 수도권정비계획법의 핵심내용

- 정책과 법 제정의 출발점은 인구와 산업의 집중 억제
- 대기업 공장 신증설 규제와 공장총량제, 대학 및 대학원 신설 및 정원 규제, 대규모 개발사업 제한, 공용청사 신축 제한, 조세 중과 및 과밀부담금 부과

### 제3차 수도권정비계획의 핵심내용

- 수도권 인구비중을 2020년까지 47.5%로 안정화하고
- 다핵연계형 공간구조로 전환하며, → 그러나 이를 뒷받침하는 일자리거점 개발과 도시개발 관리전략이 없음
- 산업단지 개발면적이 전국의 20% 를 넘지 않도록 공급계획을 수립, 관리하고,
- 인구집중유발시설 종전대지 관리 등을 중시

- 성장을 억제하려는 성장한도 (cap)을 설정
  cf. Landis의 growth control vs. growth management
- 정책수단을 개별 행위제한방식에 의존 : 일종의 zoning 방식
- 일반적인 대도시권 정책에서 보여지는 광역적 도시개발관리, 주택수급, 광역인프라 확충 등 핵심 계획요소들이 결여 내지 형식적으로만 포함

=> 따라서 현행 수도권정책은 규제정책이고, 수도권정비계획은 규제계획

## ❖ 문제제기

**새로운 접근의 수도권 정책과 계획이 필요하다**

- 수도권 정책과 수도권계획의 기본 전제 전환
  - 기본 전제인 수도권의 인구와 산업 집중 억제에서 탈피
    → 규제계획에서 발전계획으로
  - 대도시권간 경쟁시대에 대응한 수도권의 경쟁력 강화(경제수준 및 삶의 질 확보) 중시
  - 수도권이 가진 대도시권 문제 해결과 계획적인 성장관리가 중요

국토균형발전은 다른 정책 및 계획수단을 통해 추진



# II. 1990년대 이후 수도권관리 관련 이슈와 현행 수도권정책 및 계획의 문제점

## ❖ 수도권 관리 관련 이슈와 수도권정책 및 계획의 문제점

### 1990년대 이후 수도권정책 및 계획 관련 사회적 이슈

**수도권 난개발**

- 1994년 국토이용관리법 개정과 준농림지역 도입
- 광역화, 교외화 단계에서 2003년 법체제 역부족 : 도시기본계획 등 국토도시계획체제 한계

**택지 및 주택공급 부족과 부동산가격 폭등**

- 5개 신도시 건설 이후 주택가격 안정과 IMF관리체제로 인한 공급 부진
- 참여정부의 수요억제책 중심의 부동산대책 실패
- 신도시 개발 : 판교, 광교, 송파, 강남대체신도시 등…

**(대)기업공장 입지 규제**

- 첨단산업 공장 증설 ('04.2, '05.5, '05.12, 산집법령 개정, '04.12 평택지원법, '06.3 미군공여지지법 제정 등)
- '07년초 하이닉스 반도체 라인 증설 문제

**농지, 산림, 생태계, 환경 보전**

- 농지, 산림의 대규모 전용
- 개발제한구역 해제와 국민임대주택단지 개발
- 팔당상수원 관리 및 자연보전권역 관리

**국가균형개발과 수도권 경쟁력 확보**

- 행복도시 건설, 공공기관 이전시책 등 국가균형개발정책 추진
- 일본 동경권, 관서권, 중국 상해권, 북경권과의 경쟁 심화와 수도권 경쟁력 확보

'94 수정법 개정

'98–'02 IMF관리체제하 규제개혁

'03 국계법체제 도입

'03–'07참여정부 국가균형발전시책



## ❖ 수도권 관리 관련 이슈와 수도권정책 및 계획의 문제점

### 수도권정책 및 계획의 문제점

**국가균형위·건교부 등의 「수도권발전 종합대책」('05.6)**

○ 「입지규제 중심의 소극적 접근」에 치중

- 수도권정비계획법('82), 공장총량제('94), 과밀부담금제('94) 등의 규제에도 불구하고, 수도권 인구와 산업의 집중추세가 지속
- 수도권에 전체인구의 47.9%가 집중되어 교통난, 주택난, 환경오염 등 주민의 삶의 질과 경쟁력이 저하

**경기개발연구원의 「수도권혁신과 상생발전전략」('05.6)**

○ 규제중심 수도권정책 추진에도 불구하고 수도권 집중 과밀은 지속

- 제2차 수도권정비계획 목표인구 2011년 21,393천명. 그러나 2003년 실제인구 23,209천명에 달함

○ 난개발 방지에 제 역할 없었고, 주민의 삶의 질 개선에도 실패

- 용인서북부 개발 사례
- 수도권의 지역경쟁력과 삶의 질 수준은 OECD국가의 하위 수준

합의점: 정책목표 달성 실패

이견 불일치: 실패원인 진단

## ❖ 수도권 관리 관련 이슈와 수도권정책 및 계획의 문제점

### 수도권계획체제의 문제점

- **건교부('06.12) 수도권 계획적 관리를 위한 기초연구**
  - 미래예측의 부정확성 (특히 인구예측과 목표설정)
  - 관리목표에 대한 공감대 부족
  - 실천수단의 미흡
- **서순탁('06.12) 수도권 계획적 관리 홈페이지** (http://www.land.go.kr/sudoplan)
  - 세계화, 지방화 등 환경변화에 부응하지 못함
  - 중앙집권적이고, 안정된 상황 속에서 적용되는 시스템
  - 각급의 계획간 연계가 미흡
  - 계획 자체의 문제
- **이상대('06.11)** 수도권 계획적 관리 홈페이지 (http://www.land.go.kr/sudoplan)
  - 전통적 도시계획기법인 마스타플랜적이고, 정적이고, 경직적이며, 죠닝(zoning)에 기반한 계획체제로는 현재의 수도권 문제 해결 불가능

따라서 수도권계획적 관리가 필요
i) 수도권 계획체제의 개선
ii) 수도권 계획의 집행제제 개선



# III. 수도권 계획적 관리의 목표와 방향

# Ⅳ. 수도권 계획적 관리 전략

## ❖ 수도권 계획적 관리 전략

수도권 계획적 관리체제와
국가균형발전 위한 동반성장체제 구축

### 수도권 계획적 관리체제 구축

- 성장억제에서 성장관리로
- 하향식, 지시통제방식에서 상향식, 협의조정 및 계약방식으로
- 중앙정부 주도형에서, 중앙정부-지방정부-시민사회가 참여하는 거버넌스형으로
- 국가균형발전 기여 목표는 재정적 기여방식으로

### 국가균형발전을 위한 동반성장체제의 구축

- 수도권 계획적 관리체제의 편익이 지방에게도 확산(spill over)되도록 수도권과 지방간 네트워크 강화
  => 산업연계, 공간 및 인프라 통합
- 수도권에서 나오는 세수중 일부를 동반성장기금으로 출연

수도권정책 :
계획적 성장관리체제 구축

지역균형정책 :
재정지원 및 지방혁신 체제 구축

## ❖ 수도권 계획적 관리 전략

성장의 안정적, 지속가능한 관리

**성장동력 확충과 Job-Housing Balance 개발**

- 규제계획 탈피
- 성장동력산업과 산업클러스터 육성을 통한 일자리 창출
- 택지개발과 일자리 창출간 연계
- 공간구조 개편구상과 일자리 개발을 연계

**과밀억제권역 과밀 완화와 공간구조 개편 추진**

- 3대 권역제도 폐지와 정책구역제도 도입
- 수도권 중심부 지역에 대한 밀도 관리 추진
- 성장관리권역내 일자리 거점도시(job-center) 개발과 광역 도시생활권 형성 촉진
- TOD 방식으로 인프라 연계

**인구지표 관리 및 환경용량내 개발**

- 과거 인구억제책의 한계
  - 너무 의욕적인 인구목표 설정
  - 계획과 개발사업이 따로 노는 문제
  - 지표 준수시 혜택과 어길시 불이익 불분명
- 협의조정을 통해 시군별 인구지표를 설정, 중앙-광역-기초 정부 공동 관리

i) 성장관리를 위한 계획체제 구축

ii) 수도권계획관리 지침 수립



## ❖ 수도권 계획적 관리 전략

택지 · 주택 개발 수요관리와 계획지침에 의한 개발사업 통제

**어떤 대도시권 공간이용이 바람직한가?**

- 대안 1 : 도시지역은 고밀, 고집적 / 농촌지역은 현재 상태로 보존하는 안
- 대안 2 : 도시지역은 중심부만 고밀, 고집적, 주변부는 저밀 / 농촌지역은 도시농촌지역으로 전환
- 대안 3 : 중심부와 주변부의 밀도차이를 없애는 안

**택지/주택 개발 수요관리**

- 장기적, 안정적인 토지공급시스템 구축
- 농지, 산지 관리체계 개편
- (가칭) 수도권성장관리위원회가 5년마다 중기 택지.주택개발 정책방침 수립 발표

**도시계획지침에 의한 개발사업 통제**

- 중앙정부 수도권 및 도시정책방향을 알 수 있는 지침 수립 : 수도권계획관리지침, 도시계획지침 등
- 택지개발촉진법 폐지
- (가칭) 수도권도시계획과장협의회 구성하고, 상향식 의견수렴 기구로 활용

i) 단기: (가칭) 수도권 계획 네트워크 구축

ii) 장기: 연구기능 통합

## ❖ 수도권 계획적 관리 전략

인구-고용-주택-교통-환경인프라
통합적인 예측, 지표설정, 실행, 모니터링

### 과거 도시개발관리방식의 한계

- 광역 대도시권 계획의 부재
- 성장수요에 부응하지 못한 도시기본계획 수립과 실행수단의 부족
- 개발사업 승인시 인프라 등 개발용량 검증 결여
- 개발과 보전지역의 구분과 집행수단 부재

### 인구-고용-주택-교통-환경인프라 가이드라인 설정

- (가칭) 수도권성장관리위원회는 인구-고용-주택-교통-환경인프라 지표를 시군별로 추정하여, 해당 시군과 협의하여 결정
- 상시적인 모니터링과 평가 수행
- 지표설정시 중요기준
  - · job-housing ratio
  - · infra requirement
  - · 수질오염총량
  - · 녹지총량
- TOD 적용
- 가이드라인 준수여부를 국비, 시도비 보조금 배분과 연계

수도권 광역계획
행정기구로
뒷받침



## ❖ 수도권 계획적 관리 전략

유연하고,참여적인 계획체제 구축과
거버넌스체제 구축

### 유연하고, 지방정부가 참여하는 계획적 관리체제 구축

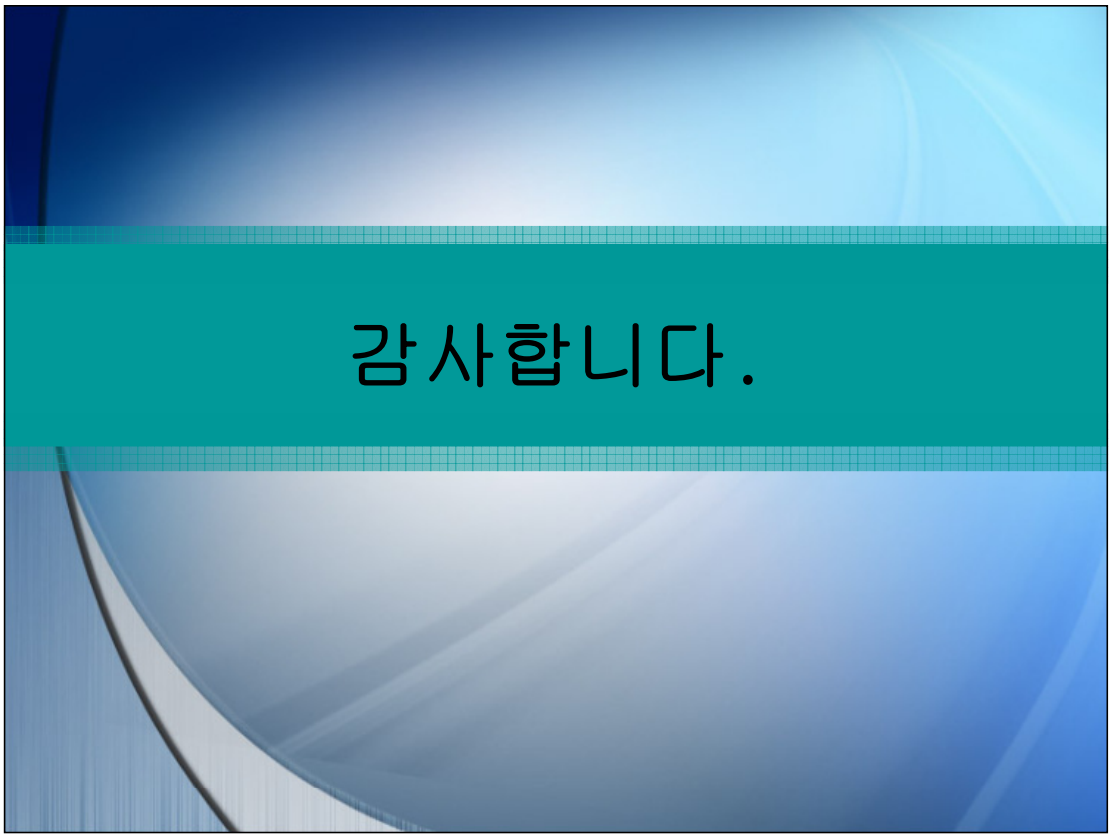
- (가칭) 신수도권비젼계획의 수립 : 계획의 성격은 발전계획, 정책계획
- (가칭) 수도권성장관리위원회와 산하에 (가칭) 수도권계획 네트워크 설치
  - · 위원회 기능: 신수도권비젼계획 및 수도권 계획지침 수립, 인구-고용-주택-교통-환경인프라 지표 수립(지방정부 협의 반드시 필요), 하위계획의 조정 및 지도 감독
  - · 네트워크 기능: 비젼계획 및 계획지침(안) 연구, 모니터링 및 위원회 보고
- (가칭) 수도권도시계획과장협의회 구성
- 현재의 수도권정비계획이나, 수도권광역도시계획은 새로운 수도권 계획의 수립방안이 결정됨에 따라 존치, 대체, 개편, 폐지중 결정

### 수도권 계획관리를 위한 거버넌스체제 구축

- 중앙정부, 광역정부, 시군, 시민사회, 상공회의소 등이 참여하는 거버넌스체제 구축
- 수도권내 갈등 관리를 위해서는 거버넌스체제가 유용

Planning system 연구

Governance 연구


감사합니다.

# 발 표 3.

## 수도권 계획적 관리의 목표와 관리 체계

- 발표자 : 강현수 (중부대 교수) / 서순탁 (서울시립대 교수)

# 수도권 계획적 관리의 목표와 관리 체계

2007. 4. 12.

강현수 (중부대학교 교수)
서순탁 (서울시립대학교 교수)

## 목 차

1. 머리말
2. 수도권 계획적 관리의 개념과 필요성
3. 수도권 계획적 관리의 목표와 수행 방향
4. 수도권 계획시스템의 현황과 문제점
5. 수도권 관리시스템의 현황과 문제점
6. 수도권 계획적 관리를 위한 개선방안
7. 맺음말

# Ⅰ. 머리말

## 수도권 계획적 관리 개념 대두

- 참여정부는 역대 어느 정부보다도 국가균형발전을 국정의 주요 과제로 설정하여 추진.
  - 특히 행정중심복합도시, 혁신도시 등 수도권 공공기능 분산 적극 추진
- 수도권에 대해서는 수도권 질적 발전과 성장관리를 도모하기 위해 중앙정부와 지방정부가 상호 협력하는 이른바 “계획적 관리” 를 추구하겠다고 함.
- 그러나 ‘수도권의 계획적 관리’에 대해서는 아직까지 명확한 개념과 구체적인 내용이 명확하지 않음

## 수도권 계획적 관리를 보는 시각

- 수도권 계획적 관리에 대한 입장의 차이

- **규제 완화 강조론** :
  수도권 계획적 관리의 핵심은 수도권 지자체가 자율적으로 추진하면서, 현재와 같이 중앙집권적이고 불필요한 수도권 규제를 철폐해 나가는 것

- **균형발전 강조론** :
  수도권 계획적 관리의 핵심은 수도권의 인구와 산업이 지금 수준보다 더 집중되지 않도록 중앙정부가 적극 개입하는 것



## 이 글의 입장과 구성

- 이 글의 입장

- 수도권 계획적 관리는 수도권 지자체가 중심이 되어 자율적으로 수행해야 한다는 점에 동의하면서도, 수도권의 인구와 산업이 지금 수준보다 더 집중되지 않아야 한다는 점에서 중앙정부의 역할이 필요하다는 입장.

- 이 글의 구성

- 수도권 계획적 관리의 개념과 필요성
- 수도권 계획적 관리의 목표와 수행 방향
- 현재 수도권 계획 시스템의 현황과 문제점
- 현재 수도권 관리 시스템의 현황과 문제점
- 수도권 계획적 관리를 위한 개선방안 제시

# Ⅱ. 수도권 계획적 관리의 개념과 필요성

## 수도권 계획적 관리의 개념

- **공공의 적극적 개입**

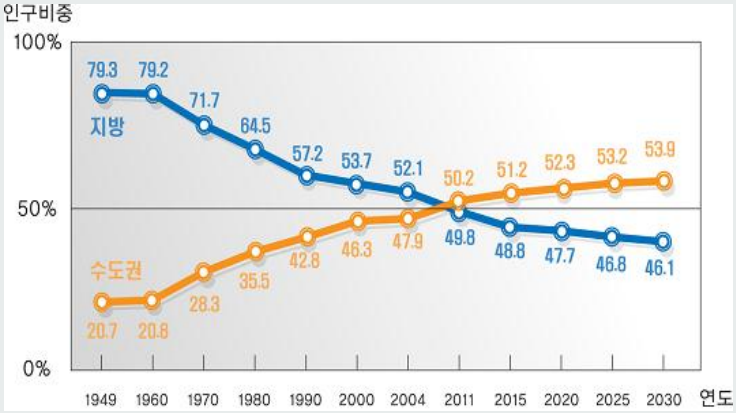
  모든 것을 자유시장 매커니즘에 맡겨두는 것이 아니라, 공공이 적극적으로 의도를 가지고 계획적으로 개입하자는 것

- **규제 중심에서 자율 관리로**

  국가균형발전을 위한 수도권 기능의 지방이전과 연계하여 수도권에 대해 지금까지처럼 중앙정부 주도로 획일적이고 경직적으로 규제하는 것이 아니라 지방정부의 참여와 지방정부의 자율성을 높이고, 계획 및 관리 방식의 유연성을 높이자는 것

## 수도권 계획적 관리의 필요성

• 수도권 집중 심화와 비수도권의 위축




**수도권 인구집중 추계**

통계청 <시도별 장래인구 특별추계결과> 에 따르면 수도권 인구비중이 2011년경 50%를 돌파, 2030년에는 53.9%까지 증가 전망



## 수도권 계획적 관리의 필요성

- **수도권 과밀과 난개발로 인한 수도권 경쟁력 및 삶의 질 저하**

- 수도권의 과밀과 혼잡, 고지가, 삶의 질 저하는 동북아의 경제거점으로서 수도권의 장소적 매력을 감소

- 머서사(William Mercer)가 전세계 215개 도시를 대상으로 실시한 세계도시 삶의 질 순위에서 서울은 89위를 기록하여 최하위 그룹으로 평가.

- 수도권의 지나친 집중은 수도권에 대한 개발 압력을 높여 수도권 난개발문제를 낳게 하는 원인

## 수도권 계획적 관리의 필요성

- 수도권의 삶의 질을 향상시키기 위해서 중앙정부에 의한 위로부터의 타율적 규제가 아니라, 수도권 내부에서 자체적인 필요에 의해 개발총량과 환경총량을 관리하는 시스템을 강화할 필요가 있음.
  - 수도권정비계획은 하위 계획에 대해 실효성을 지니지 못하고 있기 때문에 설정된 목표를 달성할 수 있는 마땅한 수단이 없었음
  - 또한 수도권에 대한 계획과 규제는 수도권 자치단체의 참여가 제한된 채 중앙정부가 일방적으로 추진함에 따라 실효성을 얻지 못했음.
- 사회적 합의에 의해 수립된 계획 내용을 철저히 관리하여 계획의 집행력과 실효성을 높일 필요가 있음임.



# III. 수도권 계획적 관리의 목표와 수행 방향

## 수도권의 상이한 위상

- 수도권이 지닌 세 가지 측면의 위상
  - 첫째, 한국을 대표하는 공간으로서, 동북아의 대도시권과 경쟁하는 국내 대표적 대도시권
  - 둘째, 지방과의 관계에서 전국 네트워크의 중심으로서 지속적인 혁신창출과 부가가치 창출을 통해 지방의 발전을 유발하는 지역
  - 셋째, 수도권은 수도권 내부의 여러 지방자치단체가 결합된 공간으로서, 2300만의 수도권 주민이 사는 일상생활 공간.
- 수도권 정책 목표는 이 세가지 위상을 최대한 발휘할 수 있게 해야
  - 수도권은 해외 대도시권과의 경쟁 뿐만 아니라, 다른 지방 발전의 지원자가 되어야 하며, 동시에 수도권 주민들의 편안한 생활의 터전이 되어야 함.



## 수도권의 계획적 관리의 목표

- 첫 번째 목표는 수도권의 경쟁력과 생활의 질을 높여, 시민들의 생활의 질 향상 및 다른 세계의 대도시권과 경쟁할 수 있는 경쟁력 있는 수도권을 만들어 나가는 것
- 두 번째 목표는 수도권의 발전이 지방의 쇠퇴로 이어지지 않도록, 수도권과 지방의 상생 발전을 꾀하며, 이를 통해 수도권과 지방의 격차를 완화하는 것.
- 이 두 가지 목표는 서로 상충되는 것이 아니라, 동전의 양면과 같은 맥락.
  - 현재 수도권의 경쟁력과 생활의 질이 낮은 것은 수도권에 대한 지나친 집중에 그 원인이 있기 때문.

## 수도권의 계획적 관리의 목표

- 지나친 집중이 수도권 경쟁력 약화 원인
- 수도권의 경쟁력 강화를 위해 가장 필요한 것은 수도권의 삶의 질 향상
- 경제가 지식기반경제 단계에 접어들면, 경쟁력의 핵심은 바로 고급 인력에 있고, 고급 인력일 수록 삶의 질을 중시하는 경향이 있음.

- 지나친 과밀로 인한 주거비 상승, 교통 혼잡, 환경 오염 등은 바로 수도권의 삶의 질을 떨어뜨려 수도권의 경쟁력을 낮추는 원인이 됨.
  - 우리나라의 수도권이 외국의 경쟁 대도시권과 경쟁해서 국제금융기능, R&D관련 기능, 고차서비스 산업 등을 육성하고, 외국 기업들을 유치하기 위해서는 사무실 임대 비용, 주거 비용, 대기 오염 정도 등을 지금보다 더 낮추어야 함.

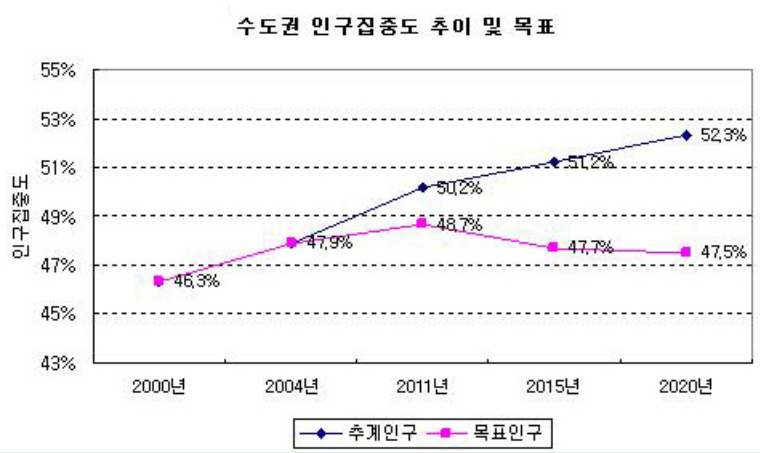


## 수도권 관리 정책의 구체적 목표 설정

- 기존의 수도권 규제는 범국가적인 수도권 관리목표가 부재하였기 때문에 개별적인 규제가 어떠한 목표를 달성하기 위한 것인지가 불명확하였음.
- 수도권 관리 정책의 목표는 가능한 한 구체적으로 계량화하여 수도권과 비수도권이 합의 가능하고 목표달성 정도를 쉽게 파악할 수 있어야 함
- 관리목표로 설정할 수 있는 지표 (예시)
  - 수도권의 인구 및 고용 증가율
  - 수도권과 비수도권간 인구비율
  - 국제 경쟁력 지표
- 수도권 내부 측면에서 삶의 질이나 주민만족도를 고려하여 개발총량, 환경총량을 관리.

# 수도권 관리의 구체적 목표 설정

- 참여정부가 추진하고 있는 수도권 정책의 목표이기도 한 “수도권 인구집중도 현재 수준(47.5%) 유지”를 수도권의 계획적 관리의 핵심 지표로 우리 사회 전체가 합의 가능






# 수도권 관리의 구체적 목표 지표 설정

- 2006년 수립된 제 3차 수도권 정비계획에서 제시된 수도권 관련 지표에 대해서도 사회적 합의 가능
- 제 3차 수도권 정비계획에 의거한 2020년 수도권 지표

| 정책목표 | 관리지표 | 목표수준 |
|---|---|---|
| (1) 적정 인구수 유지로 수도권의 과밀을 완화하고 지방과 상생발전(2) | 수도권 인구비중 | 47.9%(2004)⇒47.5%(2020) |
| (2) 직주근접형 공간구조 형성으로 수도권의 교통 및 환경부하 저감 | 인천.경기지역의 서울 통근율 | 20.5%(2000)⇒15%(2020) |
| (3) 질좋고 저렴한 주택공급 확대로 주민들의 주거복지 수준 제고 | 주택보급률 | 92.8%(2003)⇒115%(2020) |
| | 최저주거기준미달가구비율 | 23%(2003)⇒5%(2020) |
| | PIR (소득대비주택가격수준) | 5.7배(2001)⇒3.5배(2020) |
| (4) 대중교통체계와 교통망 정비로 편리하고 안전한 교통여건 조성 | 전철 수송 분담율 | 23.6%(2002)⇒40%(2020) |
| | 간선도로교통처리율 | 28%(2002)⇒30%(2020) |
| (5) 녹지 및 공원의 확충으로 휴식 공간 및 자연과의 접촉기회 확대 | 1인당 공원면적 (조성 기준) | 서울:5.83㎡(2003)⇒12.0㎡(2020)<br>인천:7.30㎡(2003)⇒12.0㎡(2020)<br>경기:5.63㎡(2003)⇒12.0㎡(2020) |

# 수도권 관리의 구체적 목표 지표 설정

- 제 3차 수도권 정비계획에 의거한 2020년 수도권 지표

| 정책목표 | 관리지표 | 목표수준 |
|---|---|---|
| (6) 대기질의 획기적 개선으로 맑은 공기 공급 | 미세먼지 | 69㎍/㎥(2003)⇒40㎍/㎥(2014) |
| | 이산화질소 | 38ppb(2003)⇒ 22ppb(2014) |
| (7) 상수원의 수질 보전으로 깨끗한 식수 공급 | 팔당호 수질 | 2등급(2004)⇒ 1등급(2015) |
| (8) 쓰레기발생량 감축 및 재활용 증대를 통한 자원절약 추진 | 1인당 생활쓰레기 발생량 | 1.03㎏/일(2003)⇒0.94㎏/일(2008) |
| | 생활쓰레기 재활용율 | 49.1%(2003)⇒ 50.0%(2007) |
| | 음식물쓰레기 재활용율 | 62.5%(2001)⇒ 77.4%(2007) |
| (9) 국제화 기반정비로 동북아의 물류 및 금융중심지 기능 수행 | 인천공항의 여객 처리능력 | 연간 3천만명(2005)⇒4.4천만명(2008) |
| | 인천공항의 화물 처리능력 | 연간 270만톤(2005)⇒450만톤(2008) |
| | 인천항의 화물 처리능력 | 연간 11,539만톤(2004)⇒24,480만톤(2020) |
| | 평택.당진항의 화물처리능력 | 연간 4,123만톤(2004)⇒9,860만톤(2020) |
| | 세계 50대 자산운용사지역본부 | 0개(2005)⇒1개(2012) |



# 수도권 계획적 관리의 수행 방향

- 중앙정부, 수도권, 비수도권간 합의에 의한 목표 설정

- 그동안의 수도권에 대한 계획은 중앙정부가 일방적인 규제 중심으로 추진.
- 앞으로 수도권 관리는 중앙정부와 수도권간, 수도권과 비수도권간, 수도권 광역자치단체와 수도권 기초자치단체간 상호 신뢰에 입각한 합의에 의하여 관리 목표 설정 필요.
- 또한 이러한 목표를 구체적으로 실현할 수 있는 실효성있는 계획을 수립하고, 이를 기초로 하위계획들의 일관된 조율을 통해 관리하여야 함.
- 중앙정부는 수도권 자치단체들의 개발과 계획에 대한 지침을 제공하고 이를 준수할 수 있는 규제와 유인수단을 강구할 필요가 있음.

## 수도권 계획적 관리의 수행 방향

- 수도권의 기능과 재원을 이전할 수 있는 제도적 장치 확대

- 기존의 수도권 규제에서는 규제의 결과가 지방으로 이전할 것이라는 가정에 입각해 있었으나, 실제 이전의 효과는 크지 않았음
- 직접적인 기능의 이전제도로 참여정부가 지금 추진하고 있는 중앙행정기능과 공공기관의 지방이전 계획이 있음.

  *** 참여정부의 현 계획이 차기 정부에서도 흔들리지 않고 지속될 필요가 있음**

- 수도권의 과밀부담금과 개발부담금의 대상과 적용 강도를 높이고, 이로부터 나오는 자금을 낙후지역에 재배분하는 장치 마련 필요



## 수도권 계획적 관리의 수행 방향

- 수도권 개발 이익의 환수

- 수도권 집중의 중요한 원인 중 하나가 수도권 부동산 투자 이익
- 수도권 지역의 부동산 개발 이익 환수를 통하여 자본 이득 (Capital Gain) 의 발생 소지를 막아야 함.
- 수도권 부동산 가격 상승이 억제되면, 수도권의 경쟁력 강화와 삶의 질 향상은 물론, 수도권을 향한 자본의 집중, 그리고 이로 인한 사람의 집중 현상도 완화될 것.

## 수도권 계획적 관리의 수행 방향

- 수도권 규제 완화는 지방 발전과 연계

- 수도권 규제 완화는 수도권의 인구, 고용이나 부가가치액 집중도 등의 지표 동향을 세밀히 점검하면서 수도권 규제완화 정책이 단계적으로 시행되어야 할 것.

- 수도권 규제 완화 정책은 정책 효과가 당장 나타날 수 있는 정책이지만, 지방 발전 촉진 정책은 장기적이고 종합적 관점에서 꾸준히 지속적으로, 상당한 투자가 이루어져야만, 비로소 그 효과를 볼 수 있는 정책

  * **수도권 규제 완화 정책이 현찰이라면, 지방 발전 촉진 정책은 먼 장래의 약속 어음임**



# Ⅳ. 수도권 계획시스템의 현황과 문제점

## 수도권 계획시스템 현황

- 현행 수도권계획시스템

## 수도권 계획시스템의 문제점

- 계획시스템상의 문제점

- 세계화·지방화 등 환경변화에 빠르게 부응하지 못함.
- 중앙집권적이고 안정된 상황에 적용되는 시스템임.
- 각급의 계획간 연계가 미흡함.
- 각 주체가 수립하는 계획 자체에도 문제가 있다는 지적이 많음.
  - 수도권정비계획: 미래지향적, 시장현실반영 미흡
  - 수도권 광역도시계획: 수도권의 계획적 개발과 관리전략 부족
  - 도시기본계획: 개별사업이나 행위에 대한 가이드 역할 부족, 계획과 개발간 연계미흡

## 수도권 계획시스템의 문제점

- **수도권정비계획 내용상의 문제점**

- 시·군별 도시계획의 지침역할을 제대로 수행하지 못하고, 다른 법령의 행정계획과 정합성 확보가 곤란함.

- 수도권정비계획법의 실효성 및 합목적성에 대한 근본적인 의문이 제기됨.
  - 그동안 공간구조의 다핵화를 추구하였으나 서울 중심의 외연적 확산 초래

- 광역도시계획과 공간적 범위, 계획의 목표와 기능에 있어 그 차이가 미미함.



## 수도권 계획시스템의 문제점

- **수도권정비계획 수립상의 문제점**

- 전형적인 하향식 정책결정 방식임.(비수도권지역 지자체의 참여 허용필요)

수도권정비 계획안작성 (건교부장관) → 협의 (관계기관) → 수도권정비 위원회 심의 → 국무회의 심의 → 대통령 승인 → 고시 및 통보

**<수도권정비계획의 수립절차>**

- **수도권정비계획 집행상의 문제점**

- 전형적인 지시통제방식임.(협력적이고 민주적인 접근 필요)

소관별 추진계획 수립 → 제출 (건설교통부) → 수도권정비 위원회 심의/확정 → 소관부서별 집행 → 집행실적 제출 (건설교통부) → 수도권정비 위원회에 보고

**<수도권정비계획의 집행절차>**

# Ⅳ. 수도권 관리시스템의 현황과 문제점

## 수도권 관리시스템 현황

수도권정비위원회 구성

| 본위원회(18명) | 실무위원회(26명) |
| --- | --- |
| • 국무총리(위원장)<br>• 재경부/건교부장관(부위원장)<br>• 행정자치부장관 등 12개 부처<br>• 서울/인천/경기 등 수도권 광역자치단체장 | • 건교부차관(위원장)<br>• 정부위원: 국무조정실 등 16개 부처 및 수도권지자체 국장급19인<br>• 민간위원: 위원장이 위촉한 관계전문가 6인 |

## 수도권 관리시스템 현황

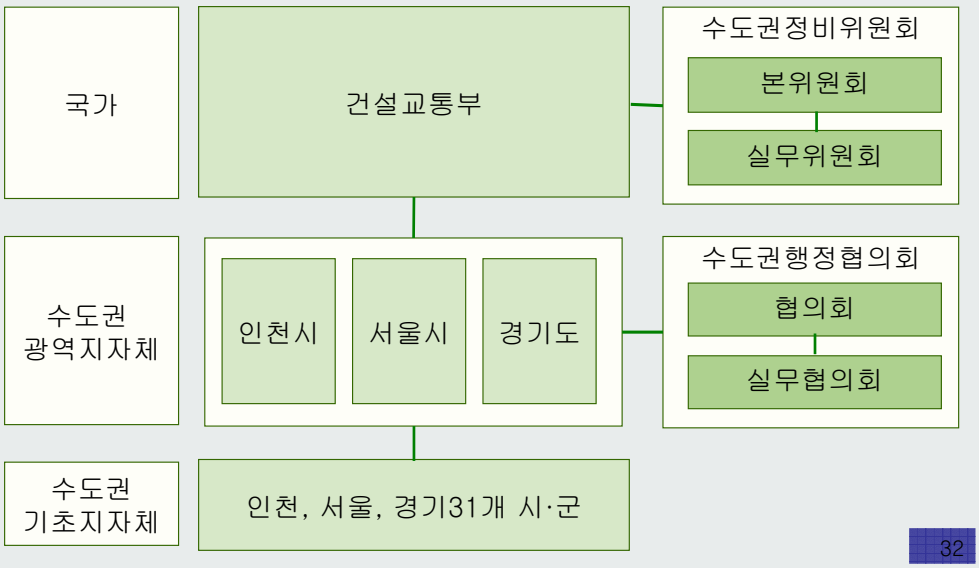
- 수도권 행정협의회

| | |
|---|---|
| 협회의 조직 | • 회장: 서울특별시장<br>• 위원: 인천광역시장, 경기도지사, 강원도지사, 충청북도지사<br>• 실무협의회<br>– 위원장: 서울특별시 기획예산실장<br>– 실무위원: 인천, 경기, 강원, 충북 기획업무담당실장 |
| 협의방식 | • 협의안건의 합의는 참석위원 전원의 찬성으로 의결 |
| 협의개최 및 회 기 | • 정기협의: 연2회(상반기·하반기 각1회)<br>• 임시회의: 회장이 필요하다고 인정할 때 또는 위원 요구시 개최<br>• 개최장소: 5개 시·도 순회개최 |



## 수도권 관리시스템 현황

- 현행 수도권 관리시스템



## 수도권 관리시스템의 문제점

- **관리시스템의 문제점**

- 대도시권 거버넌스 변화에 대한 적응이 부족
- 분권화·분절화의 상황에서 협력적이고 민주적인 의사결정과정 요구

- **수도권정비위원회 운영상의 문제점**

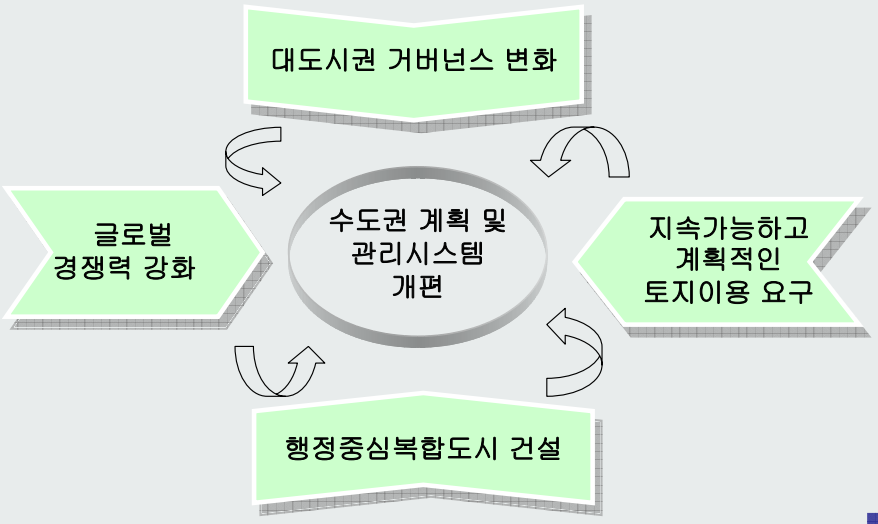
- 미약한 심의기능
- 전문성 부족 및 위상의 한계
- 위원구성상의 문제



# Ⅵ. 수도권 계획적 관리를 위한 개선방안

## 기본전제와 방향

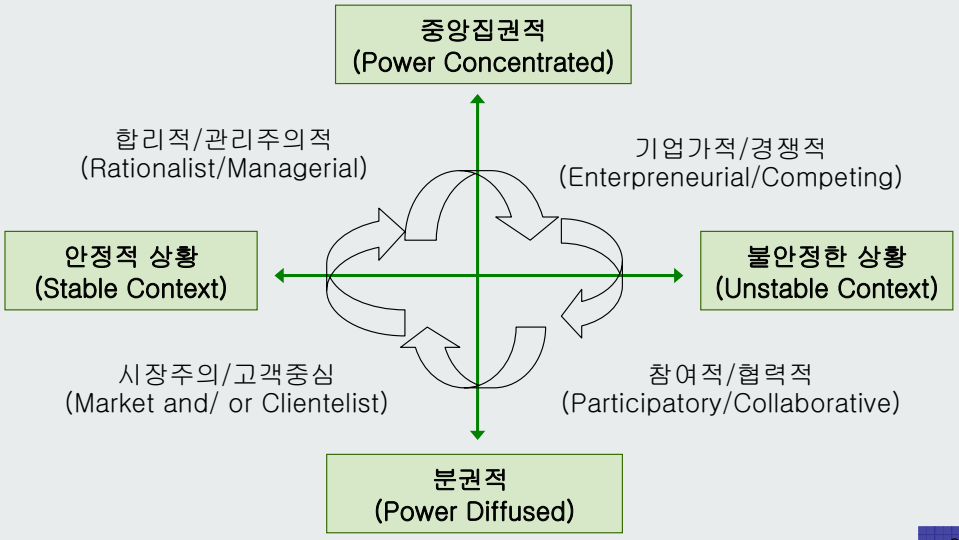
- 계획시스템의 정비방안






## 기본전제와 방향

- 거버넌스 모형과 접근방법



## 기본전제와 방향

- 국토균형발전과의 조화
- 수도권의 지속가능한 발전 실현
- 수도권의 경쟁력 제고
- 중앙과 지방자치단체의 역할분담과 협력을 통한 관리



## 수도권 계획시스템의 개편

- 계획시스템의 정비방안 : 수도권정비계획의 개선방안

- 건교부장관·시도지사의 공동입안
- 시장·군수의 상호합의에 따른 계획 수립
- 부처별 행정계획에서의 수도권계획 수용
- 수도권계획과 수도권광역도시계획의 통합
- 시·군 도시기본계획의 지침과 방향 제시
- 토지이용계획 및 개발계획 등의 지침역할 수행

## 수도권 계획시스템의 개편

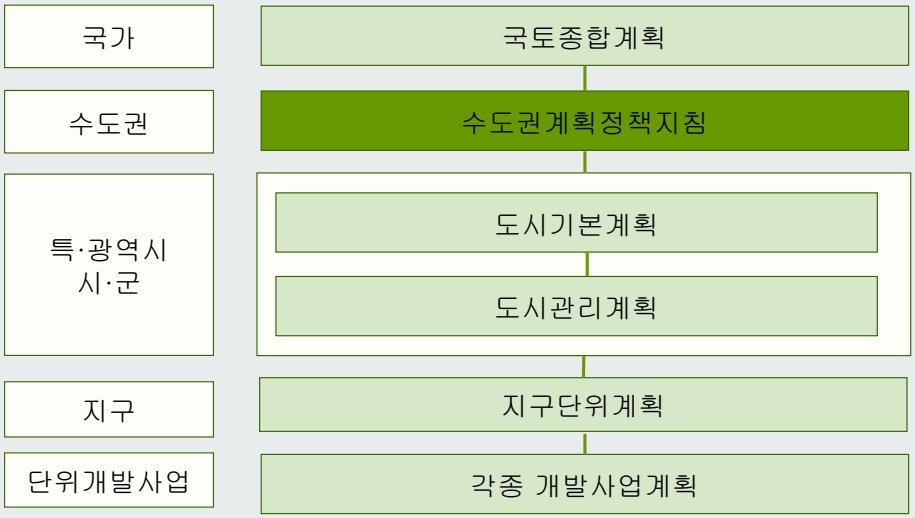
- 계획시스템의 정비방안 : 새로운 수도권 계획시스템 구축

- 계획시스템의 유연성 확대 및 계획의 실효성 확보
- 전국차원의 계획정책지침 수립·운영(예: 영국 Planning Policy Guidance)
  - 중앙정부: 지침을 통해 계획활동의 조정·통제 역할 수행
- 수도권차원의 계획정책지침 수립·운영(예: 영국 Regional Policy Guidance)
- 지방자치단체: 도시계획의 수립주체



## 수도권 계획시스템의 개편

- 새로운 수도권 계획체계



## 수도권 계획시스템의 개편

- **수도권 계획의 실효성 제고방안**

- 정보시스템 구축
  - 지속적이고 체계적인 정보 수집
  - DB 및 GIS화
  - 국토통합정보시스템과 연계
- 평가체계 정비
  - 성과측정 및 평가를 위한 평가지표 개발
  - 주기적인 평가시행
- 인센티브 제공
  - 평가결과를 통한 계획변경, 계획목표수정, 계획수단 보완, 계획집행 지원



## 수도권 관리시스템의 정비방안

- **수도권 거버넌스 체계 구축**

- 수도권정책협의기구 설립 검토: 중앙정부, 지자체, 민간 전문가 참여
- 수도권계획정책지침 수립

- **수도권정비위원회 개편**

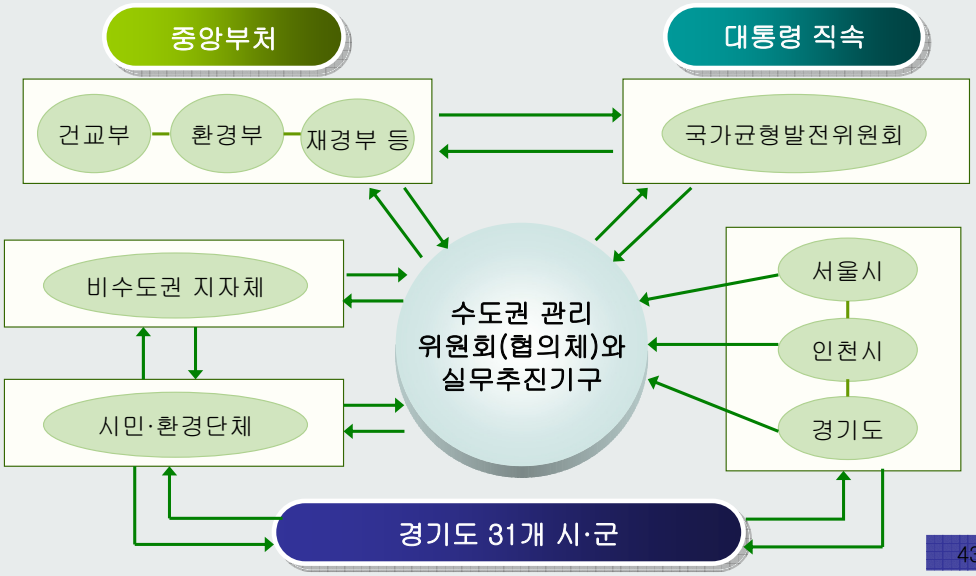
- 전문성 및 심의기능 강화: 수도권 정책 전문가인 민간위원의 참여확보
- 수도권관리 전담조직의 위상 강화: 계획 수립 및 조정능력 제고
- 종합적·체계적인 수도권 정책 추진: 업무네트워크 구축

- **탄력적인 제도운영**

- 탄력적인 규제정책 시행

## 추진기구 개선방안

- 수도권 거버넌스 체계






## 추진기구 개선방안

- 정부간 역할분담 방안

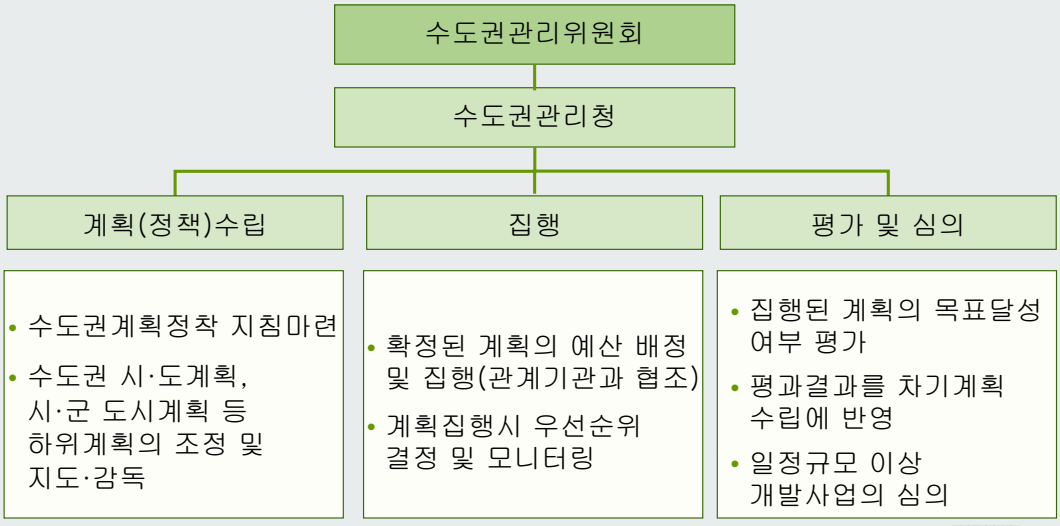
– 중앙정부
  - 수도권내에서 수립되는 계획의 가이드라인을 정책지침문서형태로 제시

– 시·도
  - 계획 및 관리에 관한 정책가이드라인을 정책문서로 작성하여 시·군에 제시

– 시·군
  - 중앙·지방정부의 정책지침을 반영한 도시기본계획 및 도시관리계획 수립

## 추진기구 개선방안

- 수도권관리기구 설치






# Ⅶ. 맺음말

## 맺음말

- **계획시스템의 유연성 확보**
  - 국가 균형발전의 큰 틀 속에 수도권이 환경변화에 탄력적으로 부응 할 수 있도록 계획의 유연성 확보
- **수도권 거버넌스 변화에 따른 관리시스템 변화**
  - 협력적이고 전략적인 계획시스템
  - 관리시스템 역시 유인하고 촉진하는 수평적 시스템



## 감 사 합 니 다.

# 수도권 계획적 관리의 목표와 관리체계[1)]

강현수 (중부대학교 교수)
서순탁 (서울시립대학교 교수)

< 목 차 >

1. 머리말
2. 수도권 계획적 관리의 개념과 필요성
3. 수도권 계획적 관리의 목표와 수행 방향
4. 현 수도권 계획 시스템의 현황과 문제점
5. 현 수도권 관리 시스템의 현황과 문제점
6. 수도권 계획적 관리를 위한 개선방안
7. 맺음말
<참고문헌>

## 1. 머리말

지난 산업화 과정에서 우리나라는 세계적으로 유래가 없을 정도로 빠른 고도 경제성장을 이루어 냈다. 그렇지만 이러한 압축 성장과정에서 중요한 국가적 투자가 특정 지역에 편중되었고, 그 결과 지역간 불균형 발전이 초래되었다. 특히 국가 주도 성장과정에서 자원배분 권한을 지닌 중앙정부가 입지한 수도 서울 및 주변

1) 이 발표문은 대한국토도시계획학회에서 발간하는 도시정보 2006년 11월호와 12월호에 실렸던 다음의 글들을 요약 정리한 것이다. 강현수, 2006, “수도권 계획적 관리의 개념과 필요성”, 도시정보 11월호, 대한국토·도시계획학회, 2006. 11 ; 서순탁, 수도권 계획적 관리를 위한 시스템 구축방향, 도시정보 12월호, 대한국토·도시계획학회, 2006. 12

수도권 지역은 소득 기회 및 산업 입지 측면에서 다른 지역에 비해 크게 유리하였기 때문에, 인구와 산업이 집중되어 왔다.

참여정부는 국가균형발전을 최우선 국정 과제로 삼고, 수도권 기능의 지방 분산 정책을 역대 어느 정부보다 강력한 의지를 가지고 시행해 왔다. 행정중심복합도시 건설, 수도권 소재 공공기관의 지방이전 및 혁신도시 건설, 기업도시 건설, 수도권 기업의 지방이전 활성화 정책 등을 통해 참여정부는 역대 정부의 수도권 규제 일변도의 정책보다는 훨씬 적극적이고 획기적인 수도권 기능 분산 정책을 추진하고 있다.

한편 참여정부는 그간 논쟁의 대상이 되어 왔던 수도권 규제정책에 대해서는 다음과 같은 입장을 유지하고 있다. 즉, 수도권 규제개선은 행정중심복합도시의 건설, 공공기관 지방이전 등 지방화 추진속도와 연계하여 추진하는데, 단기적으로는 현재의 정책기조를 유지해 나가면서 경쟁력 강화 등에 필수적인 사항을 선별 개선하고, 중장기적으로 규제 중심의 수도권 정책을 "계획적 관리 체제"로 전환하는 종합적 개편을 추진한다는 것이다. 이러한 참여정부의 입장은 참여정부 임기 중에 계획 발표된 제4차 국토종합계획 수정계획(2006～2020), 신수도권 발전방안('04.8), 수도권발전 종합대책('05.6), 제3차 수도권정비계획(2006～2020) 등에 반영되어 있다.

다시 말해 참여정부는 수도권의 질적 발전과 성장관리를 도모하기 위해 중앙정부와 지방정부가 상호 협력하는 이른바 "계획적 관리" 를 추구하겠다는 것이다. (건설교통부, 2006) 이는 지금까지 시행되어 왔던 규제중심의 수도권 정비계획의 한계를 넘어선 새로운 수도권 관리방식을 도입하겠다는 것을 의미한다.

그러나 '수도권의 계획적 관리'에 대해서는 아직까지 명확한 개념과 구체적인 내용이 불분명하여 사회적인 공감대와 합의가 이루어지지 않은 상태이다. 특히 계획적 관리의 대상이 무엇인지에 대해서도 각자의 시각에 따라 견해가 달라지는 듯하다. 계획적 관리의 대상이 무질서한 토지개발일 수도 있고, 인구와 시설의 과도한 집중일 수도 있으며, 반대로 과도한 수도권의 토지규제일 수도 있다. 특히 국토 전체의 시각에서 보느냐 아니면 수도권 자체의 시각에서 보느냐에 따라 입장이 달라진다.

대체로 지금까지의 규제 위주의 수도권 정책을 지양하고, 수도권의 난개발 현상을 제어하기 위해 선계획, 후개발 체제를 실천하고, 국제경쟁력을 갖추면서 동시에 개발과 보전이 조화된 지속가능한 수도권 발전을 이루자는데는 누구도 별다른 이견이 없다. 그런데 비수도권 지역의 입장에서는 수도권 계획적 관리의 핵심은 수도권의 인구와 산업이 지금 수준보다 더 집중되지 않도록 중앙정부가 적극적으로 계획 관리한다는 것을 의미하는 것으로 여기고 있다. 반면 수도권 지역의 입장에서

는 수도권 계획적 관리의 핵심은 현재와 같은 중앙집권적인 수도권 규제 정책에서 탈피하여 지방 분권 시대에 걸맞게 수도권 지자체가 자율적으로 계획 관리하는 것으로서 대신 불필요한 수도권 규제는 지금 당장 철폐 내지는 완화되어야 하며 여기고 있다.

이 글은 수도권 계획적 관리는 기본적으로 수도권 지자체가 중심이 되어 자율적으로 수 것 것 국 ( /으 로

수 으 여 국 국 국 국 으 국/계획 계획 국

의미가 담겨있다.[2] 2005년 확정된『제4차 국토종합계획 수정계획 (2006~2020)』에서도 수도권의 경쟁력을 강화하고, 수도권의 삶의 질을 제고하며, 수도권 관리 방식을 전환하는 것이 수도권 지역의 지향 목표로 삼고 있는데, 이때 수도권 관리 방식의 전환이란 중앙행정기관의 지방이전과 연계하여 수도권 시책을 규제 중심에서 지자체 자율에 의한 성장관리 정책으로 전환하는 것을 뜻하고 있다.

따라서 수도권의 계획적 관리란, 수도권 지역에 대하여 모든 것을 자유시장 매카니즘에 맡겨두는 것이 아니라, 공공이 적극적으로 의도를 가지고 계획적으로 개입하여 관리하자는 것이지만, 그렇다고 지금까지처럼 중앙정부 주도로 획일적이고 경직적으로 규제하는 것이 아니라 지방정부의 참여와 지방정부의 자율성을 높이고, 계획 및 관리 방식의 유연성을 높이는 개념이라고 다시 한번 정의할 수 있다.

대체로 도시 및 지역계획 분야 전문가는 물론 일반 국민들에게도 수도권에 대한 계획적 관리가 필요하다는 점은 충분히 공감될 수 있다. 수도권 계획적 관리를 통해 수도권의 지속가능한 발전, 수도권 주민의 삶의 질 향상, 수도권 토지의 효율적 활용을 꾀할 수 있고, 국토 전체적으로 보면 수도권에 대한 지나친 집중 억제 및 국토의 균형발전을 도모하자는 총론적 목표와 이러한 목표를 달성하기 위해 중앙정부와 지방정부가 상호 협력하여야 한다는데도 거부할 사람이 별로 없을 것이다. 그렇지만 세부적인 각론으로 들어가, 위의 목표들이 서로 상충할 때 어떤 목표를 우선순위에 놓을 것인지, 중앙정부와 지방정부의 입장이 다를 때, 어느 쪽이 주도권을 쥐어야 할 지, 어떠한 구체적인 관리 수단을 사용할 것인지 등에 대해서는 입장의 차이나 논쟁의 소지가 발생할 여지가 크다.

이 글에서는 앞서 머리말에서 언급한 것처럼, 수도권 계획적 관리의 핵심은 수도권의 인구와 산업이 지금 수준보다 더 집중되지 않도록 하는데 초점이 맞추어야 한다는 입장에 입각하여, 수도권 계획적 관리의 필요성에 대해 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

### 2) 수도권 계획적 관리의 필요성

현재 우리나라 수도권 정책의 근간이 되는 법률인 수도권정비계획법에 따르면 이 법은 “수도권의 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 균형있는 발전을 기함을 목적”으로 한다고 한다. 이처

2) 제4차 국토종합계획 수정계획 수립연구단, 2004, 제4차 국토종합계획의 수정계획』수립을 위한 지침안 참조

럼 지금까지 우리나라 수도권 정책의 기조는 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 도모하자는 것이었다. 앞으로 추진되어야 할 수도권 계획적 관리의 궁극적 목표 역시 수도권의 과도한 집중을 해소하는데 초점을 맞출 수 밖에 없다.

이러한 수도권 계획적 관리가 필요한 이유는 크게 두 가지이다. 첫 번째 이유는 수도권의 과도한 집중으로 인하여, 우리나라에 수도권과 비수도권 간의 지역적 격차가 심화되고, 그로 인해 비수도권 지역의 쇠퇴와 아울러 국가 전체의 사회적 통합에 금이 갈 위험성이 커지고 있기 때문이다. 두 번째 이유는 수도권의 과도한 집중은 수도권 자체의 국제경쟁력 및 주민의 삶의 질을 저하시키는 가장 핵심적인 요인이기 때문이다. 이 두 가지 점에 대해 좀 더 자세히 살펴보도록 하자.

가) 지나친 수도권 집중과 지방의 쇠퇴

2005 년말 현재 서울, 경기, 인천을 포괄한 수도권 지역의 면적은 11,730㎢로서 전국 전체 면적의 11.8%에 해당하지만 수도권 거주 인구수는 23,782천명으로 전국 인구의 48.3%를 차지하여 전국의 거의 절반을 차지하고 있고, 그로 인해 수도권의 인구밀도가 다른 지역의 4배에 이를 정도로 과밀하다. 이 같은 인구 집중 수치는 세계 어느 대도시권에서도 찾아 볼 수 없는 대단히 극심한 수준이다. 인구 외의 다른 지표로 본 집중도 또한 심각한 상황임을 나타내고 있다. (건설교통부, 2006, 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서 참조)

한편 지금도 수도권에서는 자연증가 혹은 외부에서 유입하는 인구로 인하여 매년 30여만명의 인구가 늘어나고 있다. 통계청의 2005년 4월 <시도별 장래인구 특별추계결과> 에 따르면 현 추세가 지속되면 수도권 인구집중도는 2011년경 50%를 돌파할 전망이며, 2030년에는 53.9%까지 증가한다는 전망을 내놓고 있다.

또한 서울시와 인천시, 경기도를 포함한 수도권에 제조업체 등 산업활동의 집중이 가속화되어 지방과 수도권간의 불균형이 심화되고 있다. 특히 고부가가치 부문, 고소득 직종, 대기업 본사 등 중추관리기능의 수도권 집중도는 더욱 심하다.

이와는 대조적으로 비수도권 지역에서는 기회와 인재의 부족으로 저발전의 악순환이 반복되고 있다. 중추관리 기능과 산업이 수도권에 집중하게 되면서 이를 수용하기 위한 공공투자도 수도권에서 주로 이루어진다. 이에 따라 고용기회가 부족한 지방에서는 인재와 자본이 수도권으로 유출되고, 지방은 인재의 부족과 기반시설의 부족으로 새로운 투자가 한계에 도달하게 된다. 지방의 저발전은 지속되고 수도권의 발전과 집중은 가속화되는 악순환이 지속되는 것이다. 이러한 수도권 집중

으로 인해 수도권 지역 내부에서는 혼잡과 과밀의 문제가 나타나는 반면, 비수도권 지역은 산업과 고용의 유출에 따른 지역 경제의 침체로 인한 위기 상황이 벌어지는 모순적 결과가 타나나고 있다. 또한 여기에 덧붙여 수도권 집중으로 인해 지역 격차가 구조화, 체계화되어 국민들의 의식에 중앙으로서의 서울과 수도권, 변방 혹은 주변부로서 지방이라는 인식이 고착되어 왔다. 이에 따라 수도권과 지방간의 격차문제는 단순히 인구와 기능의 집중문제를 넘어 사회적 문제로 확대되고 있다.

나) 수도권 경쟁력 및 삶의 질 저하

수도권에 대한 인구와 산업의 지나친 집중, 그리고 이러한 집중에 따른 개발수요는 수도권 전역에 대한 난개발을 부축이고 있고, 이는 결과적으로 수도권의 사회적 비용을 증대시키고, 수도권 경쟁력 및 삶의 질을 떨어뜨리게 된다. 사회적 비용의 증대를 입증하는 증거로 흔히 사용되고 있는 것은 수도권 내의 토지 및 주택가격의 급등, 교통난의 심화, 환경오염의 심화 등이다. 실제로 수도권은 인구집중으로 말미암아 이 지역의 주택·토지시장이 만성적인 초과수요로 왜곡되어 가격폭등, 부동산투기 등의 진원지가 되고 있다. 또한 교통혼잡이나 환경오염으로 인한 사회비용도 수도권 집중에 따른 비용이다.

이처럼 수도권은 국내적으로는 다른 지역에 비해 집적이익을 가지는 지역이지만, 수도권의 과밀과 혼잡, 고지가, 삶의 질 저하는 동북아의 경제거점으로서 수도권의 국제적 매력을 감소시키고 있다. 실제로 머서(William Mercer)社가 전세계 215개 도시를 대상으로 실시한 세계도시 삶의 질 순위에서 서울은 89위를 기록하여 최하위 그룹으로 평가되고 있다.

한편 수도권의 지나친 집중은 수도권에 대한 개발 압력을 높여 수도권 난개발문제를 낳게 하는 원인이 되기도 한다. 수도권에 몰려든 인구로 인한 심각한 주택 문제는 수도권에 대한 대규모 택지개발 사업을 불가피하게 하고 있으며, 이러한 택지개발사업이 중·장기 계획 없이 급하게 임시방편적으로 시행되면서 계획적인 도시개발이 이루어지지 못했다. 이로 인해 기반시설 부족, 자연경관 훼손, 환경오염 유발 등의 부작용이 초래되고 결과적으로 수도권 시민의 삶의 질 저하를 낳게 하였다.

## 3. 수도권 계획적 관리의 목표와 수행 방향

### 1) 수도권의 위상과 수도권 계획적 관리의 목표

우리나라의 수도권은 크게 세 가지 측면의 위상을 가지고 있다. 첫째, 수도권은 한국을 대표하는 상징공간으로서 해외 대도시권과의 관계에서 세계대도시 네트워크의 한 축이자, 동북아의 대도시권과 경쟁하는 대도시권의 하나이다. 둘째, 수도권은 지방과의 관계에서 전국적인 유무형 네트워크의 중심으로서 지속적인 혁신창출과 부가가치 창출을 통해 지방의 발전을 유발하는 지역이다. 셋째, 수도권은 2,300만의 수도권 주민이 사는 일상생활 공간이다. (변창흠·강현수, 2001)

수도권의 계획적 관리의 목표는 바로 수도권이 이 세 가지 위상을 십분 발휘할 수 있게 하는데 있다. 수도권은 해외 대도시권과의 경쟁뿐만 아니라, 다른 지방발전의 지원자가 되어야 하며, 동시에 수도권 주민들의 편안한 생활의 터전이 되어야 한다.

이런 측면에서 수도권의 계획적 관리는 크게 보면 다음 두 가지 목표를 동시에 수행하여야 할 것이다. 첫 번째 목표는 수도권의 경쟁력과 생활의 질을 높여, 시민들의 생활의 질 향상 및 다른 세계의 대도시권과 경쟁할 수 있는 경쟁력 있는 수도권을 만들어 나가는 일이다. 두 번째 목표는 수도권의 발전이 지방의 쇠퇴로 이어지지 않도록, 수도권과 지방의 상생 발전을 꾀하며, 이를 통해 수도권과 지방의 격차가 완화되도록 하는 일이다. 그런데 이 두 가지 목표는 서로 상충되는 것이 아니라, 동전의 앞뒤면과 같은 맥락이다. 현재 수도권의 경쟁력과 생활의 질이 낮은 것은 수도권에 대한 지나친 집중으로 인한 과밀에 그 원인이 있기 때문이다.

#### 가) 수도권의 경쟁력 강화 및 삶의 질 향상 기여

수도권의 경쟁력 강화와 수도권의 삶의 질 향상은 불가분의 관계에 있다. 경제가 지식기반경제 단계에 접어들면, 경쟁력의 핵심은 바로 고급 인력에 있다. 그런데 고급 인력일수록 삶의 질을 중시하는 경향이 있다. 지나친 과밀로 인한 주거비 상승, 교통 혼잡, 환경 오염 등은 바로 수도권의 삶의 질을 떨어뜨려 수도권의 경쟁력을 낮추는 원인이 된다. 우리나라의 수도권이 외국의 경쟁 대도시권과 경쟁해서 국제금융기능, R&D관련 기능, 고차서비스 산업 등을 육성하고, 외국 기업들을 유치하기 위해서는 사무실 임대비용, 주거비용, 대기 오염 정도 등을 지금보다 더 낮추어야 한다.

나) 수도권과 비수도권 간의 격차 완화 기여

우리나라에서 수도권의 문제는 수도권 내부 문제로만 볼 수가 없고, 결국 국토균형발전과 불가분의 관계를 가지고 있다. 따라서 수도권 계획적 관리의 방향은 국토균형발전에 기여하는 방향으로 설정될 필요가 있다. 수도권이 규제완화와 개발확대를 통해 양적인 확대를 추구하는 경우 결국 수도권의 팽창으로 국토균형발전은 불가능해지기 때문이다.(초의수, 2006)

또한 수도권 계획적 관리가 곧바로 수도권 규제 완화로 이어져서도 곤란하다. 특히 수도권 규제 완화는 시간적인 차원을 고려하여야 한다. 즉 수도권 규제의 완화 정도는 지방의 발전과 연계하여 추진되어야 한다. 수도권의 인구, 고용이나 부가가치액 집중도 등의 지표 동향을 세밀히 점검하면서 수도권 규제완화 정책이 단계적으로 시행되어야 할 것이다.

한편 수도권의 경쟁력 강화와 동시에, 수도권의 기능과 재원을 이전할 수 있는 제도적 장치가 지금보다 더욱 확대될 필요가 있다. 기존의 수도권 규제에서는 규제의 결과가 지방으로 이전할 것이라는 가정에 입각해 있었으나, 실제 이전의 효과는 크지 않았다. 직접적인 기능의 이전제도로는 참여정부가 지금 추진하고 있는 중앙행정기능과 공공기관의 지방이전을 통해 구체화되고 있다. 따라서 참여정부가 현재 계획한 수도권 이전 프로그램이 차기 정부에서도 흔들리지 않고 계속 지속될 필요가 있다. 여기에 덧붙여 수도권의 규제의 결과로 지방으로 재원이 이전할 수 있는 재원 이전 제도를 실효성 있게 추진하여야 한다.

현재 수도권의 집적이익에 대한 규제로 지방에게 이전가능한 재원으로는 과밀부담금과 개발부담금이 있으나, 부과금액이 미미할 뿐만 아니라 실효성도 부족하다. 과밀부담금은 부과대상 지역을 과밀억제권역 전체로 확대하고 부과대상도 시설도 소규모 인구집중유발시설로 확대하는 것이 바람직하다. 또한 개발부담금도 지역별로 차등화하여 개발이익을 지역적으로 재배분하는 것이 필요하다.

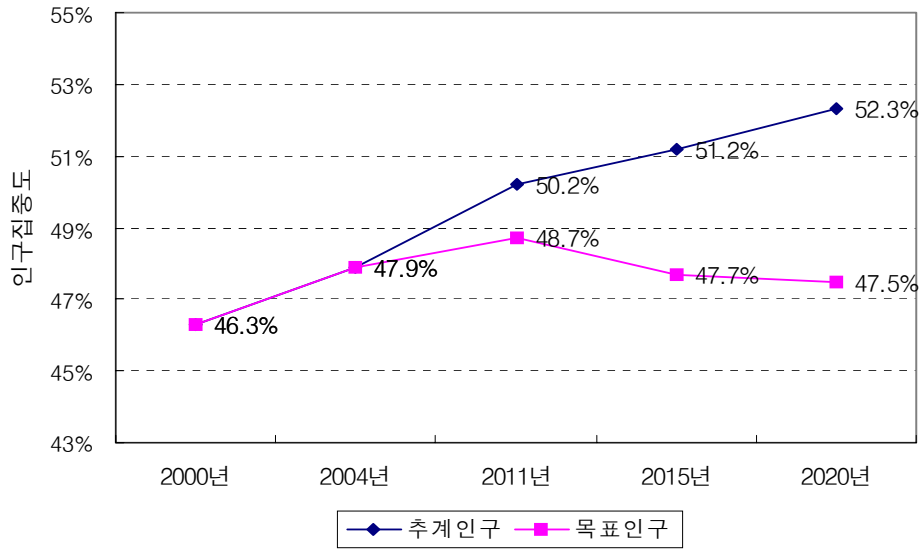
### 2) 수도권 계획적 관리의 목표와 지표

한편 수도권의 계획적 관리의 목표는 가능한 한 구체적으로 계량화하여 수도권과 비수도권이 합의가능하고 목표달성 정도를 쉽게 파악가능하게 하여야 한다. 관리목표로 설정할 수 있는 지표로는 수도권의 인구 및 고용 증가율, 수도권과 비수도권간 인구비율, 경쟁력 지표 등을 들 수 있다. 수도권 내부 측면에서는 삶의

질이나 주민만족도를 고려하여 개발총량, 환경총량을 관리하는 것으로 설정되어야 한다.

이때 참여정부가 추진하고 있는 수도권 정책의 목표이기도 한 “수도권 인구집중도 현재 수준(47.5%) 유지”를 수도권의 계획적 관리의 핵심 지표로 우리 사회 전체가 합의할 필요가 있다. 그리고 2006년 수립된 제 3차 수도권 정비계획에서 제시된 수도권 관련 지표에 대해서 우리 사회가 합의하는 데는 그리 어렵지 않을 것이다.

**<표 1> 수도권 인구집중도 추이 및 목표**




| | ’04 | ’11 | ’15 | ’20 |
|---|---|---|---|---|
| 수도권 인구집중도 추이 | 47.9 % | 48.7 % | 47.7 % | 47.5 % |

자료 출처: 통계청 및 국가균형발전위원회

## <표 2> 제3차 수도권 정비계획에 의거한 2020년 수도권 지표

| 정책목표 | 관리지표 | 목표수준 |
|---|---|---|
| (1) 적정 인구수 유지로 수도권의 과밀을 완화하고 지방과 상생발전 | 수도권 인구비중 | 47.9%(2004)⇒47.5%(2020) |
| (2) 직주근접형 공간구조 형성으로 수도권의 교통 및 환경부하 저감 | 인천·경기지역의 서울통근율 | 20.5%(2000)⇒15%(2020) |
| (3) 질 좋고 저렴한 주택공급 확대로 주민들의 주거복지 수준 제고 | 주택보급률 | 92.8%(2003)⇒115%(2020) |
| | 최저주거기준 미달가구비율 | 23%(2003)⇒5%(2020) |
| | PIR (소득대비 주택가격수준) | 5.7배(2001)⇒3.5배(2020) |
| (4) 대중교통체계와 교통망 정비로 편리하고 안전한 교통여건 조성 | 전철 수송분담율 | 23.6%(2002)⇒40%(2020) |
| | 간선도로 교통처리율 | 28%(2002)⇒30%(2020) |
| (5) 녹지 및 공원의 확충으로 휴식 공간 및 자연과의 접촉기회 확대 | 1인당 공원면적 (조성 기준) | 서울: 5.83㎡(2003)⇒12.0㎡(2020)<br>인천: 7.30㎡(2003)⇒12.0㎡(2020)<br>경기 :5.63㎡(2003)⇒12.0㎡(2020) |
| (6) 대기질의 획기적 개선으로 맑은 공기 공급 | 미세먼지 | 69㎍/㎥(2003)⇒40㎍/㎥(2014) |
| | 이산화질소 | 38ppb(2003)⇒ 22ppb(2014) |
| (7) 상수원의 수질 보전으로 깨끗한 식수 공급 | 팔당호 수질 | 2등급(2004)⇒ 1등급(2015) |
| (8) 쓰레기발생량 감축 및 재활용 증대를 통한 자원절약 추진 | 1인당 생활쓰레기 발생량 | 1.03kg/일(2003)⇒0.94kg/일(2008) |
| | 생활쓰레기 재활용율 | 49.1%(2003)⇒ 50.0%(2007) |
| | 음식물쓰레기 재활용율 | 62.5%(2001)⇒ 77.4%(2007) |
| (9) 국제화 기반정비로 동북아의 물류 및 금융중심지 기능 수행 | 인천공항의 여객처리능력 | 연간 3천만명(2005)⇒4.4천만명(2008) |
| | 인천공항의 화물처리능력 | 연간 270만톤(2005)⇒450만톤(2008) |
| | 인천항의 화물처리능력 | 연간 11,539만톤(2004)⇒24,480만톤(2020) |
| | 평택·당진항의 화물처리능력 | 연간 4,123만톤(2004)⇒9,860만톤(2020) |
| | 세계50대 자산 운용사 지역본부 | 0개(2005)⇒1개(2012) |

한편 이러한 양적 지표에 덧붙여 수도권과 비수도권간 격차 해소와 관련된 질적 지표를 좀 더 사회적으로 공론화할 필요가 있다. 우리가 수도권 집중 정도나 수도권 분산화 정도를 측정할 때 보통 양적인 측면을 가지고 이야기 하지만, 사실 질적인 측면이 더욱 중요하다는 점이다. 즉 분산화의 기준으로 공장 수나 학교 수, 병원 수도 중요하지만 그 보다 더욱 중요한 것이 공장에서 생산하는 제품의 질이나 기술의 수준, 학교와 학생의 수준, 병원의 수준인 것이다. 이러한 삶의 질의 질적 측면을 가능하면 객관화 시킬 수 있게 이를 계량적으로 지표화하는 노력도 필요할 것이다.

### 3) 수도권 계획적 관리의 수행 방향

이러한 수도권의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 사실 중앙정부에 의한 위로부터의 규제가 아니라, 수도권 내부에서 자체적으로 개발총량과 환경총량을 관리하는 시스템을 강화할 필요가 있다. 수도권정비계획은 하위계획에 대해 실효성을 지니지 못하고 있기 때문에 설정된 목표를 달성할 수 있는 마땅한 수단이 없었다, 또한 수도권에 대한 계획과 규제는 수도권 자치단체뿐만 아니라 비수도권 자치단체의 참여가 제한된 채 중앙정부가 일방적으로 추진함에 따라 실효성을 얻지 못하고 있다. 따라서 앞으로의 수도권 관리는 수도권과 지방 대도시 광역권간의 배분에 대한 관리목표에 입각하여 실효성있는 계획을 수립하고, 이를 기초로 하위계획과 자치단체간의 합의를 통해 관리하여야 한다. 중앙정부는 지방자치단체의 개발과 계획에 대한 지침을 제공하고 이를 준수할 수 있는 규제와 유인수단을 강구할 필요가 있다. 하위 지방자치단체에서도 합의된 목표하에서 자율적으로 관리할 수 있는 자율성을 부여받아야 한다. 당연히 수도권 지방자치단체도 스스로 광역차원의 문제를 해결할 수 있는 노력이 필요하며 이를 담당할 수 있는 기구를 만들 필요가 있다. 상시적으로 수도권의 광역적인 문제를 분석하고 평가하며 향후 발전계획을 수립할 수 있는 수도권광역행정기구의 설립이 필요하며, 이 기구는 수도권의 성장관리를 위한 지자체의 노력을 지원하는 기능을 담당하여야 한다.

특히 합의가 필요한 부문은 수도권과 비수도권 자치단체들 사이의 합의이다. 수도권과 비수도권 사이에서 발생하는 갈등을 완화시키기 위해서, 수도권 광역 지자체와 비수도권 광역 지자체 사이에, 핵심 쟁점에 대한 합의를 도출하고, 이를 공식적으로 협약화하는 방안이 필요하다. 중앙정부는 수도권과 비수도권 사이의 합의와 협력이 가능하도록, 옆에서 지원하고, 필요한 경우 국고를 통한 인센티브 등을 제시할 수 있다. 수도권과 비수도권 사이의 갈등은 지역의 이해관계에 따라 발생

하는 것이나, 이를 부축이는 것은 주로 지역 정치인이나 지역 자치단체장들이다. 수도권 시민사회와 비수도권 시민사회 역시 시민사회 차원에서 상호 교류 협력을 강화하고, 지역 내에서 일부 정치인이나 자치단체장이 불필요한 갈등을 부축이거나 유발하지 않도록 내부 감시를 하여야 한다. 수도권 하위 지방자치단체에서도 합의된 목표하에서 자율적으로 관리할 수 있는 자율성을 부여받아야 한다. 이를 위해 수도권의 계획적 관리를 위한 광역행정 및 관리체계를 조속히 구축할 필요가 있다.

한 가지 덧붙일 점은 수도권 집중의 중요한 원인 중 하나가 수도권 부동산 투자 이익이라는 점이다. 지금까지 수도권에 있는 아파트나 토지 등의 자산 가격 상승이 비수도권보다 월등히 컸기 때문에 수도권에 대한 자산 투자 동기가 발생하게 된다. 예컨데 수도권 공장의 경우에도 산업 생산에 따른 수익 이외에 부동산 가치 상승에 따른 수익이 발생되고 이는 수도권 집중의 가수요를 발생시키게 된다. 따라서 수도권 지역의 부동산 개발 이익 환수를 통하여 자본 이득 (Capital Gain) 의 발생 소지를 막아야 한다. 즉 산업 부문과 무관한 부동산 부문에서 발생하는 개발이익의 환수 제도 도입을 통하여, 부동산 자산 가치 상승을 노려 수도권에 입지하는 가수요를 방지할 필요가 있다. 이는 수도권 부동산 가격 상승이 억제되면, 수도권의 경쟁력 강화와 삶의 질 향상은 물론, 수도권을 향한 자본의 집중, 그리고 이로 인한 사람의 집중 현상도 완화될 것이다. 이를 위해 수도권 부동산 개발이익의 철저한 환수가 가능하도록 함으로써 수도권의 과잉 부동산 개발수요의 감소를 유도할 필요가 있다.

## 4. 수도권 계획 시스템의 현황과 문제점

### 1) 수도권 계획 시스템 현황

현행 수도권 계획시스템은 아래 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 국토종합계획, 수도권정비계획, 수도권 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 그리고 각종 개발사업계획 등 수 많은 계획으로 구성되어 있다.

수도권 계획체계에서 가장 중요한 계획은 수도권정비계획이다. 수도권정비계획은 수도권정비계획법에 의한 법정계획으로 수도권안에서의 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 각종 개발계획에 우선하고 그 계획의 기본이 된다. 수도권정비계획은 상위계획인 국토종합계획의 내용을 수용하고, 수도권 광역도시계획 및 서울시·인천시 및 각 시군의 도시계획을 지도하는 역할을 수행한다. 제3차 수도권정비

계획은 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)을 반영하여 2006년 7월 확정·발표되었다. 한편 수도권 광역도시계획(안)은 건교부·경기도·서울시·인천시가 공동으로 입안 중에 있다.

**<그림 1> 현행 수도권 계획시스템**

수도권 계획체계 중에서 경기도 도종합계획은 수도권 정비계획이 대체하도록 되어 있다.[3] 서울시는 도시관리계획 없이 도시기본계획만을 수립하고 있고 인천광역시는 도시기본계획 및 도시관리계획 등 도시계획을 수립하고 있다. 그러나 자치구는 도시계획 수립권한이 없다. 일반 시·군은 시·군이 도시기본계획 및 관리계획을 수립한다.

## 2) 수도권 계획 시스템의 문제점

### 가) 계획시스템상의 문제점

현행 수도권 계획체계에 대하여 다음과 같은 평가가 가능하다. 첫째, 현행시스템은 세계화·지방화 등 환경변화에 빠르게 부응하지 못한다는 점이다. <그림 1>

3) 이에 따라 경기도는 자체 비법정 기본계획으로 「경기 2020: 비전과 전략(수정계획)」을 수립하고 있다.

에서 보는 바와 같이, 현행시스템은 중층적인 계획위계로 짜여져 있어 수도권을 둘러싼 환경변화 즉, 글로벌 경쟁력, 대도시권 거버넌스의 변화, 지속가능하고 계획적 토지이용 등에 빠르게 그리고 탄력적으로 대응하는데 구조적으로 한계가 있다. 지나치게 계획중심의 공간관리전략을 폄으로서 변화와 혁신을 공간상에 반영하는데도 한계가 있다는 것을 의미한다.

둘째, 지금까지의 수도권 계획시스템은 중앙집권적이고 안정된 상황에서 적용되는 시스템이라는 점이다. 다시 말해 현행 시스템은 정부계층에 따라 위계적으로 공간계획이 구성되어 있어서 점점 분권화되고 있는 흐름과 맞지 않을 뿐만 아니라 중앙과 지방간 이해관계 상충으로 계획목표를 효과적으로 달성하는 데 한계가 있다. 또한 안정적인 상황을 전제로 한 합리적이고 관리주의적인 접근은 미래가 경쟁적이고 불투명한 상황에서는 유용성이 크게 떨어진다.

셋째, 각급의 계획간 연계가 미흡하다는 점이다. 외형상으로는 하위계획이 상위계획을 따르도록 되어 있으나, 실제로는 상위계획의 하위계획에 대한 내용적 구속이 곤란하게 되어 있어 하위계획에 대한 영향력이 매우 낮은 실정이다. 예컨대, 수도권정비계획이 수도권내 지방정부의 도시계획을 컨트롤 하는 역할이 미미하다. 구조적으로 수도권정비계획이 수도권의 난개발을 막는데 한계가 있다는 점은 지난 90년대 말과 2000년대 초 수도권 난개발의 경험을 통해 이미 입증된 바 있다.

마지막으로 각 주체가 수립하는 계획 자체에도 문제가 있다는 지적이 많다(경기도, 2004:10-11). 수도권정비계획은 거시적인 권역구분과 권역별 입지규제를 기본으로 하는데, 미래지향적이고 시장의 현실을 반영하는 공간전략이 결여되어 있다. 수도권 광역도시계획은 수도권의 계획적 개발과 관리전략이 부족하고, 사실상 개별 시군의 도시기본계획을 그대로 수용한 정태적인 계획이며, 개발제한구역 조정에 치중함으로써 종합성과 실현가능성 측면에서 한계가 있다. 도시기본계획은 토지이용, 교통, 환경 등 개별부문을 종합한 청사진적 계획으로 작성되어 있으나, 개별 개발사업이나 행위에 대한 가이드 역할이 부족하며, 계획과 개발간 연계장치가 미흡하다.

나) 수도권정비계획 내용상의 문제점

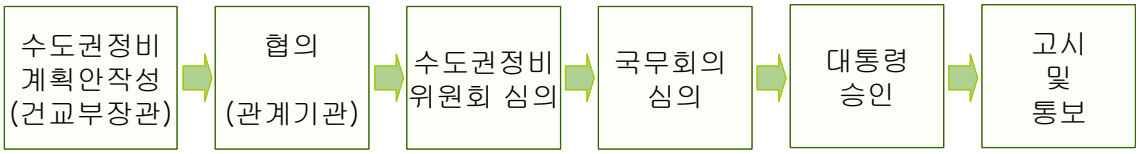
3차에 걸쳐 수립·시행되고 있는 수도권정비계획은 다음과 같은 문제를 지니고 있다. 첫째, 수도권정비계획은 다른 계획과의 관계에 있어서 시·군별 도시계획의 지침역할을 제대로 하지 못하고, 다른 법령의 행정계획과 정합성 확보가 곤란하였다(건교부, 2006:183-189). 둘째, 수도권정비계획은 지속적으로 서울 중심의 단

극체제에서 탈피하여 공간구조의 다핵화를 추구하였으나, 서울을 중심으로 한 시가지의 외연적 확산을 막지 못했다. 그 결과 수도권정비계획법의 실효성 및 합목적성에 대한 근본적인 의문이 제기된다. 현행 수도권 정비계획법은 “수도권의 질서있는 정비와 균형있는 발전”을 목적으로 내세우고 있지만, 실제에 있어서는 수도권의 성장억제에 초점을 두고 있어 수도권 내부의 질서있는 정비에 대해서는 소홀한 측면이 있다. 셋째, 수도권정비계획의 위상과 역할 면에서 볼 때, 수도권정비계획은 광역도시계획과 공간적 범위, 계획의 목표와 기능에 있어서 그 차이가 미미하다. 왜냐하면, 광역도시계획은 대도시권 성장관리를 위해 광역적 차원에서 보전과 개발의 원칙을 제시하고, 각종 토지이용 및 개발사업에 관한 계획의 기본이 되며, 권역 내 지자체간 이해관계 조정을 목적으로 하는 계획이기 때문이다.

다) 수도권정비계획 수립상의 문제점

수도권 정비계획의 수립절차를 보면, 건설교통부장관은 중앙행정기관의 장과 서울시장, 인천시장 또는 경기도지사의 의견을 들어 수도권정비계획안을 입안한 후, 수도권정비계획위원회의 심의를 거쳐 국무회의 심의와 대통령의 승인을 얻어 결정되나, 대통령이 정하는 경미한 사항의 변경은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 변경이 가능하다.

이러한 수립절차는 <그림 2>에 나타나 있듯이, 전형적인 하향식 정책결정방식임을 알 수 있다. 계획수립 주체 측면에서 시·도지사의 충분한 참여가 전제되지 못하고, 시장·군수의 경우 계획수립과정에서 제외되어 있어 계획의 자발적 준수와 집행이 곤란하다. 또한 국가적 차원에서 수도권정비계획의 정당성을 확보하기 위해서는 비수도권지역 지자체의 참여를 허용할 필요가 있다.



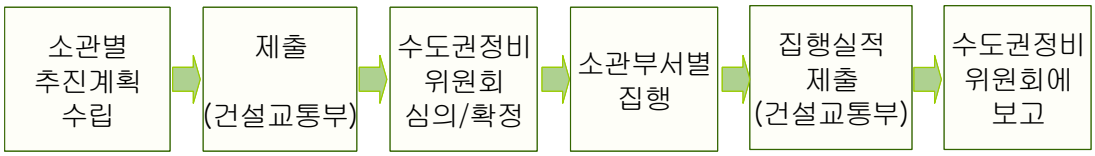

**<그림 2> 수도권정비계획의 수립절차**

라) 수도권정비계획 집행상의 문제점

또한 수도권정비계획의 집행과정을 보면 다음과 같다. 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 수도권정비계획을 실행하기 위한 소관별 추진계획을 수립하여 건설

교통부장관에게 제출하여야 하며, 소관별 추진계획은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 확정하게 되어 있다. 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 집행한 실적을 대통령이 정하는 바에 따라 건설교통부장관에게 보고하여야 한다.

현행 수도권정비계획 집행과정은 <그림 3>에서 보는 바와 같이, 전형적인 지시통제방식(command and control approach)임을 알 수 있다. 보다 협력적이고 민주적인 접근(collaborative and democratic approach)이 필요하다. 성과 모니터링과 평가장치가 없다는 점은 관리시스템의 실효성을 떨어뜨리는 요인이 되고 있다.



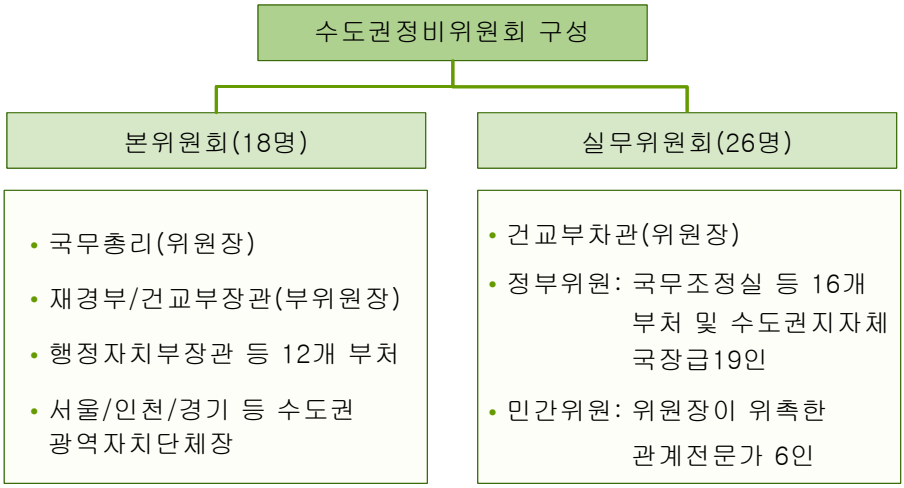

**<그림 3> 수도권정비계획의 집행절차**

## 5. 수도권 관리 시스템의 현황과 문제점

### 1) 수도권 관리 시스템 현황

수도권의 정비 및 건전한 발전과 관련되는 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 수도권정비위원회를 두고 있다. 동 위원회는 국무총리를 위원장으로 하고 재경부장관과 건교부장관을 부위원장으로 하고 있다. 위원은 행정자치부장관 등 12개 부처 장관과 서울시장, 인천시장, 경기도지가 등이다(그림 4 참조).

수도권정비위원회는 수도권정비계획 수립 및 변경에 관한 사항, 수도권정비계획의 소관별 추진계획에 관한 사항, 수도권의 정비와 관련된 정책·계획의 조정에 관한 사항, 과밀억제권역 내 공업지역 지정에 관한 사항, 종전 대지의 이용계획에 관한 사항, 총량규제에 관한 사항, 대규모 개발사업 계발계획에 관한 사항 등을 심의 대상으로 한다. 한편 수도권정비위원회는 그 산하에 관계행정기관의 공무원과 수도권정비정책에 관계되는 분야에 학식과 경험이 풍부한 자로 구성되는 수도권정비실무위원회를 두고 있다. 실무위원회 위원장은 건설교통부차관이며 정부위원 19명과 민간위원 6명으로 구성된다.




<그림 4> 수도권정비위원회의 구성

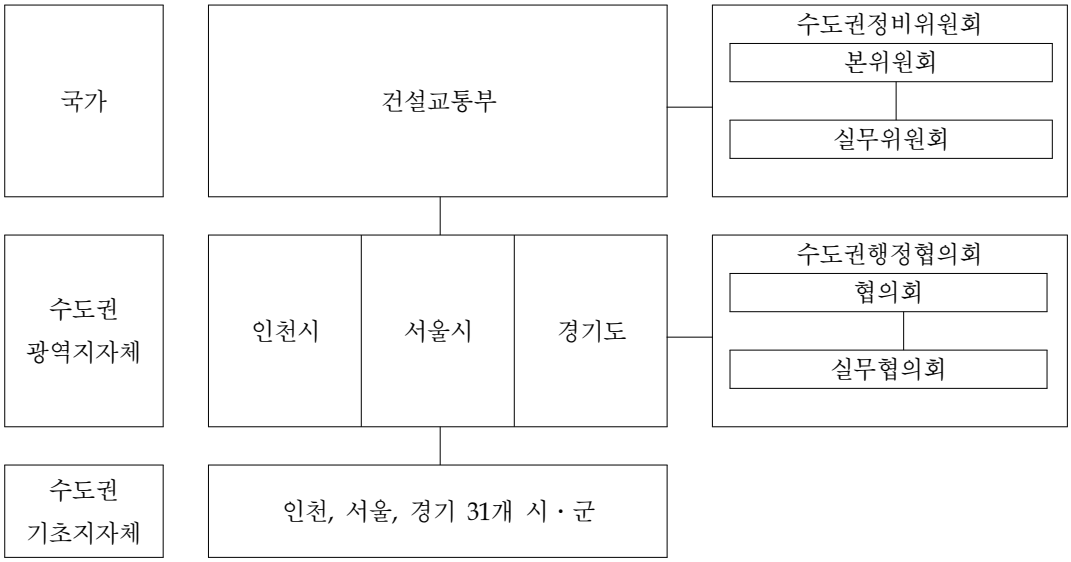
수도권의 광역행정문제를 해결하기 위하여 구성된 또 하나의 기구가 수도권행정협의회이다. 동 협의회는 수도권행정관련 지방자치단체인 서울특별시, 인천광역시, 경기도 ,강원도, 충청북도가 1988년 11월 16일 지방자치법 제142조 및 동법시행령 제48조에 의거하여 구성하였다. 수도권행정협의회규약은 1992년 8월 17일에 1차 개정되었고, 1999년 9월 20일에 2차 개정되어 현재에 이르고 있다.[4] 동 규약의 내용을 살펴보면 <표 3>와 같다.

<표 3> 수도권 행정협의회 규약의 내용

| 구 분 | 내용 |
|---|---|
| 협의회 조직 | ○ 회장: 서울특별시장<br>○ 위원: 인천광역시장, 경기도지사, 강원도지사, 충청북도지사<br>○ 실무협의회<br>- 위원장: 서울특별시 기획예산실장<br>- 실무위원: 인천, 경기, 강원, 충북 기획업무담당실장 |
| 협 의 방 식 | ○ 협의안건의 합의는 참석위원 전원의 찬성으로 의결 |
| 협의개최 및 회 기 | ○ 정기협의: 연2회(상반기·하반기 각 1회)<br>○ 임시회의: 회장이 필요하다고 인정할 때 또는 위원 요구시에 개최<br>○ 개최장소: 5개 시·도 순회 개최 |

이상을 종합하여 현행 수도권 관리시스템을 도식화하면 다음과 같다.

4) 서울시, 인천시, 경기도는 수도권의 각종 문제들을 공동으로 해결하기 위해 '(가칭)광역행정협의회'를 구축할 예정이다 (연합뉴스, 2006.9.18).




**<그림 5> 현행 수도권 관리시스템**

### 2) 현 수도권 관리 시스템의 문제점

현행 수도권 관리시스템은 대도시권의 거버넌스 변화에 부응하지 못하고 있다는 점이 가장 큰 문제로 지적될 수 있다. 수도권정책으로 인해 영향을 받는 이해관계자는 <그림 5>에 열거된 행위자 이상일 것이다. 더욱 분권화되고(power diffused) 분절화되는(fragmented) 상황에서는 계획내용의 합리성만을 강조해서는 그 성과를 거두기 쉽지 않다. 복잡하고 갈등이 내재된 이슈일수록 다양한 수준의 논의가 필요하고 협력적이고 민주적인 의사결정과정이 요구된다. 예컨대, 수도권정비계획을 수립하는 경우 지금까지는 시·도지사의 충분한 참여가 이루어지지 못하고, 시장·군수의 경우 계획수립과정에서 제외되어 있다. 여기에 비수도권지역의 목소리도 배제되어 있다. 이렇게 수립된 계획이 집행단계에서 자발적 준수와 협력을 기대하기 힘들다.

그 다음 수도권정비위원회의 운영상의 문제점을 들 수 있다(서순탁, 2002:52-54). 첫째, 수도권정비위원회의 심의 기능이 미약하다. 지난 18년(1984-2001) 동안 수도권정비심의회의 심의에서 부결되거나 보류된 안건이 총 34건으로 전체안건의 9.2%를 차지하고 있다. 연평균 부결된 안건수는 '94년의 13건을 제외하면 1.23건으로 매우 저조하고 단 1건도 부결되지 않은 것은 7번이나 된다. 회의는 1년에 3-4회 개최되며, 1회 개최 시 평균 5, 6건의 안건을 처리하는 것으로 조사되었다. 이와 같은 저조한 부결율은 심의기능이 미약하다는 점을 단적으로 보

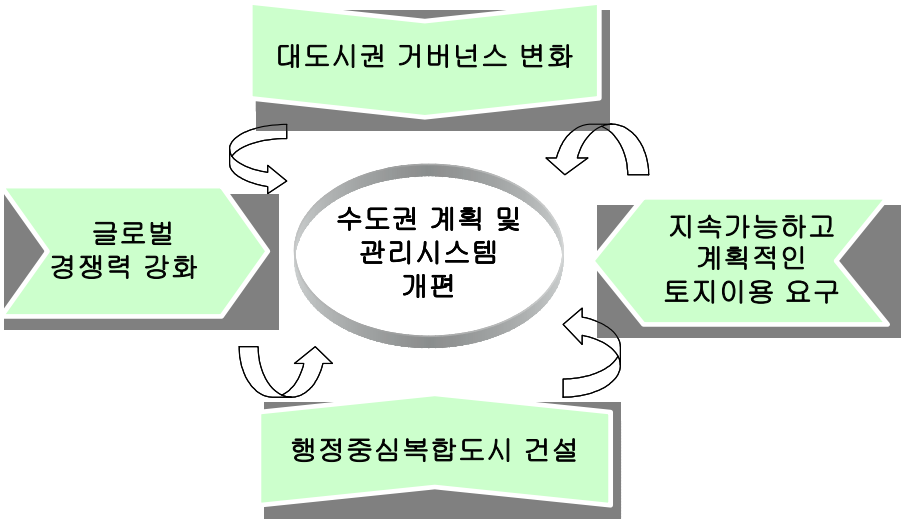
여주고 있다. 여기에 위원들이 전문가가 아닌 정부고위 공직자로서 실무위원회의 결정에 동조하는 경향이 있어 실질적인 심의가 이루어지지 못하고 형식적으로 운영되고 있다. 둘째, 위원회의 전문성 부족 및 위상의 한계이다. 수도권정비계획의 수립·조정을 하기 위해서는 계획전문가의 역할이 절대적으로 필요하나, 현재의 위원회 조직은 대부분 행정직 공무원으로 구성되어 있어서 전문성이 부족하다. 그리고 행정기관간 또는 지역간 갈등을 조정하기에는 조직의 위상이 상대적으로 낮다(건교부, 2006:198). 셋째로 수도권실무위원회의 위원구성상의 문제이다. 실질적인 심의를 담당하는 실무위원의 경우, 정부위원 19명, 민간위원 6명으로 구성되어 민간위원의 참여가 매우 적은 것으로 나타났다. 정부위원은 각 부처의 공무원으로 구성되어 있고 안건의 직접 관련이 없는 경우가 많아 특정 지방자치단체 등 관계당사자들의 주장에 동조하는 경향이 있다. 또한 보직 변경 시 심의위원에서 제외되므로 수도권정책에 대한 문제인식과 책임감이 부족하다는 지적이 문제점으로 지적될 수 있다.

## 6. 수도권 계획적 관리를 위한 개선방안

### 1) 기본전제와 방향

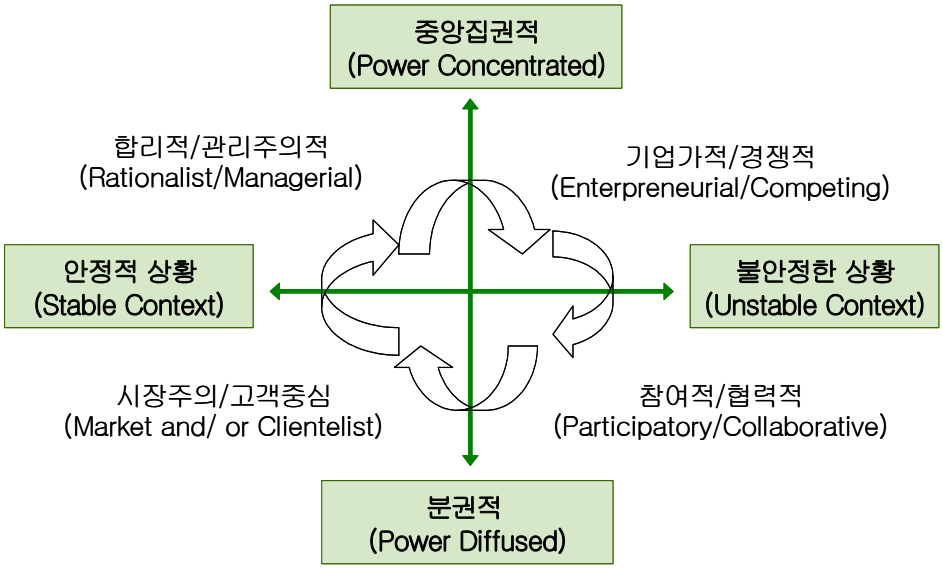
이러한 논의에는 기본적으로 현행 수도권 계획시스템과 관리시스템으로는 더 이상 계획적 관리가 불가능하다는 전제가 뒤따른다. 즉, 현재의 수도권계획시스템을 계획적 관리체제로 볼 수 없으므로 새로운 체제가 필요하다는 얘기다. 이를 정당화하기 위해서는 토지이용과 산업 등 여러 측면에서 현 제도하에서의 실태를 정확히 진단할 필요가 있다. 진단결과는 새로운 체제의 타당성을 사전에 평가하는 기준이 될 것이다.

다만 분명한 것은, 새로운 계획시스템은 무엇보다도 수도권을 둘러싼 환경변화에 탄력적으로 대응할 수 있어야 한다는 점이다. 이것은 계획시스템의 유연성과 밀접한 관련이 있다. 즉, 계획수립은 용이하게 하되, 내용적으로 하위계획을 구속하는 시스템이 훨씬 상황변화에 탄력적이고 유용성이 크다 할 것이다.




<그림 6> 수도권을 둘러싼 환경변화

그리고 수도권 관리시스템은 대도시권 거버넌스 변화에 부합되어야 한다. 수도권은 우리국민 모두가 관심을 갖는 공간이다. 따라서 보다 협력적이고 민주적인 관리체제 구축이 필요하다. 이를 위해서는 우리상황에 맞는 거버넌스 모형과 관리방식을 선택할 수 있어야 한다. <그림 7>에서 보는 바와 같이, 우리의 거버넌스 상황에서는 참여적이고 협력적인 접근이 필요하다.




<그림 7> 거버넌스 모형과 접근방법

이러한 전제 하에 수도권의 계획적 관리의 기본방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 수도권의 계획적 관리는 수도권만을 고려해서는 안 되고 국토균형발전과 조화를 이루는 방향으로 추진되어야 한다. 둘째, 수도권의 지속가능한 발전을 실현하여야 한다. 수도권의 환경용량 범위내에서 개발이 이루어지도록 관리되어야 하며, 환경의 질을 개선하여 시민이 쾌적한 환경 속에서 생활할 수 있도록 하여야 한다. 셋째, 수도권의 계획적 관리는 수도권의 경쟁력을 제고하는 방향으로 이루어져야 한다. 넷째, 정부의 일방적인 규제방식에서 탈피하여 중앙과 해당 지방자치단체가 적절한 역할분담과 협력을 통하여 수도권을 관리하여야 한다.

### 2) 수도권 계획시스템의 개편

#### 가) 계획시스템의 정비방안

계획시스템 정비의 핵심은 주요 이해당사자들의 참여와 협력을 이끌어 내는데 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 수도권 계획시스템의 정비방안으로 크게 두가지 대안을 고려할 수 있다. 하나는 현재 수도권정비계획의 개선 차원에서 대안을 제시하는 것이고, 다른 하나는 기존 시스템을 개혁하여 새로운 계획시스템을 구축하는 것이다.

먼저 수도권정비계획의 개선방안을 살펴보면 다음과 같다. 상기한 바와 같이 현재 수도권정비계획은 계획수립 주체 측면과 계획체계 및 다른 계획과의 관계 측면에서 문제점을 지니고 있다. 계획수립 주체 측면에서 현재 건설교통부장관이 계획의 입안권자로 되어 있는 것을 건교부장관·시도지사가 공동으로 입안하는 것으로 변경하는 것이 바람직하다. 그리고 계획안을 작성하는 과정에서 시장·군수도 참여하게 하여 시장·군수의 상호합의 하에 계획을 수립하여야 한다. 이렇게 하여야 계획의 실효성과 집행력이 제고될 것이다. 관련계획과의 관계 설정에 있어서 수도권을 공간적 범위로 포함하는 중앙행정기관의 부문계획과의 상호 연계를 강화하여야 한다. 부처별 행정계획의 검토하여 수도권정비계획을 수립하여야 하지만, 반대로 수도권정비계획법 제3조에서 규정하고 있는 바와 같이 수도권에서는 수도권정비계획이 다른 법령에 의한 토지이용계획이나 개발계획에 우선한다고 되어 있음을 고려할 때 부처별 행정계획에서도 수도권정비계획의 내용을 수용하여야 할 것이다. 광역도시계획과 도시기본계획과의 관계에 있어서, 수도권정비계획과 수도권 광역도시계획이 중복되는 부분이 많고 그 차이가 미약하기 때문에 양 계획을 통합해야 한다. 수도권정비계획과 서울시·인천시를 비롯하여 경기도 시·군 도시계획

과의 관계에 있어서 수도권정비계획이 시·군 도시기본계획의 지침과 방향을 제시하는 역할을 수행하여야 한다. 이 경우 시·군의 도시계획은 수도권정비계획의 실천계획적 성격을 지닐 것이다. 그리고 수도권정비계획은 도시계획을 포함하여 수도권안에서의 토지이용계획 및 개발계획 등에 지침역할을 수행할 수 있도록 계획 내용을 보완하고 강화하여야 한다(건교부, 2006:184-189).

다른 하나는 새로운 수도권 계획시스템을 구축하는 것이다. 이것은 계획시스템의 유연성을 확대하는 한편, 계획의 실효성을 확보하는 것과 관련되어 있다. 지방화·분권화에 따라 우리나라 계획시스템은 많은 변화 요구에 직면하고 있다. 참여정부가 추진하고 있는 도시계획 분권화조치는 이와 무관하지 않다. 특히 지난 2005년 7월에 도시기본계획의 승인권을 건교부장관에서 도지사에게로 이양한 것은 중요한 의미를 지닌다. 도시계획 분권화 조치에 따라 도시계획의 책임성과 효과성은 높아질 것으로 예상되나, 지역균형발전과 같은 국가적인 정책이나 계획 등의 효율적인 추진은 더욱 어려워질 가능성이 크다. 계획적인 측면에서 국가 및 광역적인 계획과 도시기본계획과의 정합성 확보가 중요한 관건이 될 것으로 보인다. 이처럼 새롭게 변화하고 있는 계획환경 속에서 수도권계획체계를 어떻게 자리매김하고 권역내 시·군의 도시계획을 효과적으로 조정할 것인가 하는 것이 제도설계의 핵심이다[5]. 이에 대한 대안 중의 하나로 고려되는 것이 영국의 계획시스템이다.[6] 영국의 도시계획수립체계를 참고하여 수도권계획체계를 다음과 같이 개편할 수 있다. 먼저 영국의 Planning Policy Guidance(PPG)[7]와 같은 전국차원의 계획정책지침을 수립하여 운영할 필요가 있다. 중앙정부 차원에서 계획정책가이드라인을 지침형태로 제시하여 국가정책 및 계획이 도시계획에 반영·연계되도록 하여 상하위 계획간 정합성을 높이는 것이다. 또한 영국의 Regional Policy Guidance(RPG)[8]와 같은 지역차원에서의 계획정책지침을 수립·운영하여 시도나 보다 광역적인 계획범위와 도시계획과의 연계와 정합성을 제고할 필요가 있다. 이렇게 계획수립체계를 변경할 경우 계획의 분권화 또는 계획자치에 의하여 도시계획의 수립주체는 지방자치단체가 되고 중앙정부는 지침 제공을 통해 지방자치단체의 계획활동을 가이드하거나 조정·통제하는 역할을 수행할 것이다. 이 경우 수도권 계획체계는 RPG 형태로

---

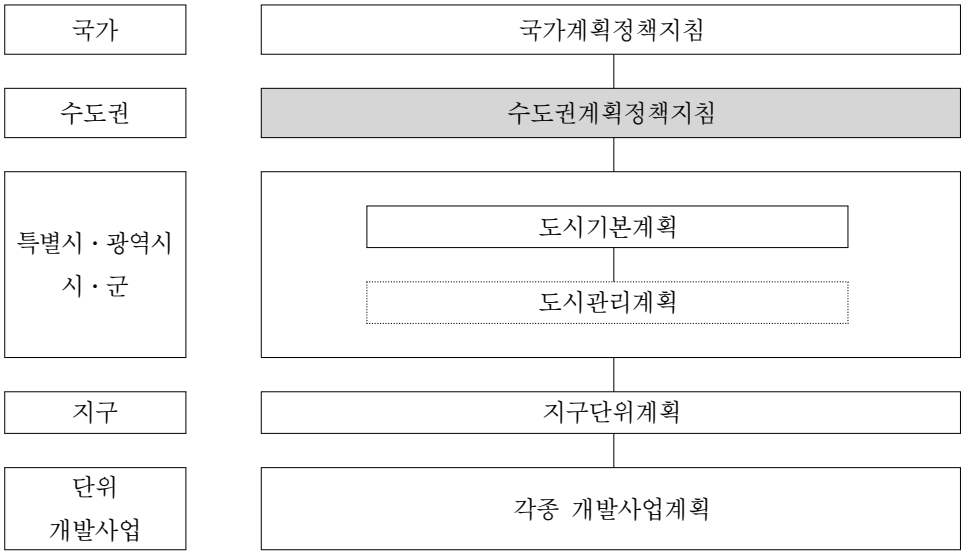
5) 분권화되기 이전에도 경기도내 시군의 도시계획을 커트롤하기 어려웠다는 점을 고려하면, 분권화 이후에는 더욱 힘들 것으로 보인다.

6) 영국은 중앙정부 지침과 지방정부 도시계획간의 효과적인 연계를 통해 지방정부의 도시계획이 중앙정부 정책이나 상위계획에 부합하도록 제도화되어 있다(PPG-RPG-Development Plan). 즉 중앙정부차원에서 PPG(지속가능발전, 그린벨트, 주택, 자연보호, 개발계획 등 25개 부문에 걸쳐 계획정책 가이드라인을 제시)를 통해 국가정책이나 계획과 도시계획과의 연계와 정합성을 제고하고 있고, RPG(지역차원에서 지역의 공간전략(신규주택 공급규모, 자연환경보호, 사회기반시설 등)을 제시한 정책지침문서)를 통해 지역차원의 도시계획정책지침을 수립·운영하고 있다.

7) 최근에는 PPG가 PPS(Planning Policy Statement)로 바뀌고 있다.

8) RPG도 RSS(Regional Spatial Strategy)로 바뀌고 있다.

바뀌어야 하며, 서울시・인천시・경기도는 수도권을 대상으로 하는 계획정책지침을 중앙정부와 협의를 거쳐 작성하게 될 것이다. 수도권 계획정책지침이 수립되면 수도권정비계획과 광역도시계획을 대체하는 역할을 수행하여야 한다. 수도권계획정책지침은 서울시, 인천시, 경기도 각 시・군의 도시계획의 지역정책지침으로서 도시계획의 수립방향과 광역적 차원에서 주요 이슈에 대한 계획사항을 제시하여야 할 것이다.




**<그림 8> 새로운 수도권 계획체계**

나) 수도권 계획의 실효성 제고방안

수도권 계획의 실효성을 제고하기 위한 방안에 대해서는 정보시스템 구축, 평가체계의 정비, 인센티브의 제공 등을 들 수 있다. 먼저 수도권 계획 수립에 필요한 정보를 지속적이고 체계적으로 수집하여 DB 및 GIS화하여 정보시스템을 구축한다. 장기적으로 현재 범부처적으로 추진하고 있는 국토통합정보시스템과 연계토록 한다.

수도권 계획의 성과측정과 평가를 위한 평가지표를 개발하는 등 평가체계를 구축한다.[9] 수도권 계획의 부문별 계획을 측정할 수 있는 지표(가능한 계량화된 지표와 수치목표를 설정)를 개발하여 주기적으로 계획을 평가한다. 계획의 평가를 통하여 계획이 정한 목표 수준을 어느 정도 달성하고 있는지, 어느 정책수단이 효과적으로 작동하고 있는 지, 지자체별로 어느 지자체의 집행실적 등이 우수한 지

9) 2000년 발간된 동경도의 장기계획 「동경구상 2000」에서는 17개 정책목표별로 총 60개의 지표를 설정하고 지표별로 수치목표(target)를 제시하고 있다(건교부, 2006: 192-193).

등을 분석할 수 있을 것이다. 이러한 평가결과를 활용하여 계획변경, 계획목표 수정, 계획수단 보완, 계획집행 지원 등을 실시하여야 한다.

좀 더 구체적으로 평가 틀에 대해 살펴보면 아래와 같다. 즉, 평가방법은 현실세계의 복잡성을 다룰 수 있어야 하므로 계획시스템의 목적과 특성에 기초하여 구조적이고 체계적 접근 방법이어야 한다. 이 방식은 계획목표, 목표추구를 위한 수단, 계획결정이 토지이용변화 및 토지개발의 규모·위치·특성·시기에 미치는 영향, 경제적·환경적 비용과 편익 측면에서 본 계획의 결과, 그리고 목표를 균형있게 달성했는가에 대한 평가 등으로 구성된다.

### 3) 수도권 관리시스템의 정비 방안

새로운 수도권 관리시스템은 변화하고 있는 거버넌스 환경에 적합하게 설계되어야 한다는 점이다. 현재와 같이 중앙정부 주도의 수도권 관리계획체계로는 효율적이고 효과적인 수도권관리가 쉽지 않다. 그러므로 중앙정부와 지자체, 민간 전문가가 참여하는 수도권정책협의기구 설립을 검토할 필요가 있다. 전술한 '수도권계획정책지침'의 경우에는 중앙과 지방이 동반자적 지위에서 협의하면서 정책지침을 수립하기 때문에 보다 민주적이고 협력적인 수도권거버넌스체계[10]를 구축할 수 있을 것이다.

보다 구체적인 정비 방안으로 수도권정비위원회의 개편을 들 수 있다. 먼저 관계 중앙행정기관의 장으로 구성되는 수도권정비위원회에 수도권 정책 전문가인 민간위원을 대폭 포함시켜 위원회의 전문성과 심의기능을 강화하여야 한다. 둘째, 수도권관리 전담조직의 위상을 강화하여 계획 수립 및 조정 능력을 제고하여야 한다. 수도권관리 전담조직에서는 수도권정비계획의 수립, 수도권시책의 입안 및 집행, 관련정부계획의 조정, 지자체와의 업무 연락, 수도권정비위원회의 지원업무 등을 수행하고 업무에 맞는 위상을 정립하여야 한다. 수도권관리 전담조직을 중심으로 관련 부서 및 지자체간 업무네트워크를 구축하여 부문계획 및 지자체 계획과의 정합성을 유지하고 종합적·체계적인 수도권정책을 추진하여야 한다 (건교부, 2006:199).

---

10) 협력적 계획거버넌스체계 구축을 위해서는 지역의 이해당사자들간의 협력관계를 기초로 이루어진다(Healey, 1998). 이러한 협력관계를 이루기 위해서는 기존의 행정과정과 결과가 보다 개방적으로 바뀌어야ㅐ 하며, 또 그렇게 되어야 한다는 규범적 차원의 상호이해가 전제되어야 한다. 지역의 정치적 공동체들이 집합적으로 자신들의 갈등을 다루고 현대사회의 개방되고 분산된 관계속에서 자신들의 지역의 미래를 실현할 기회를 극대화 할 수 있도록 거버넌스 문화를 만들어 내는 것이 협력적 지역거버넌스의 핵심이다(Amin and Housner, 1996). 계획수립과 집행의 협력적 관계란 정책결정과정에서의 협력, 이해당사자들의 참여, 참여자의 원만한 관계 구축, 경제·사회·환경의제의 통합, 민관협력적 지역경영체제 구축을 의미한다.

새로운 관리시스템은 수도권에서 발생하는 개발사업의 입지와 규모에 대해 사안별로 탄력적인 제도운영이 필요하다. 이른바 탄력적인 규제정책이 바로 그 것이다. 예컨대 개발프로젝트의 품질을 평가하여 수도권에 입지 여부를 판단할 수 있을 것이다. 개별 공장의 수도권 입지가 인정될 정도로 국가적·국제적 기능을 갖추고 있다면 수도권 입지를 허용할 수밖에 없을 것이다. 그러나 사무실과 창고에 대해서는 규제강화를 선택할 수도 있다.

### 4) 수도권 계획적 관리를 위한 추진기구 개선방안

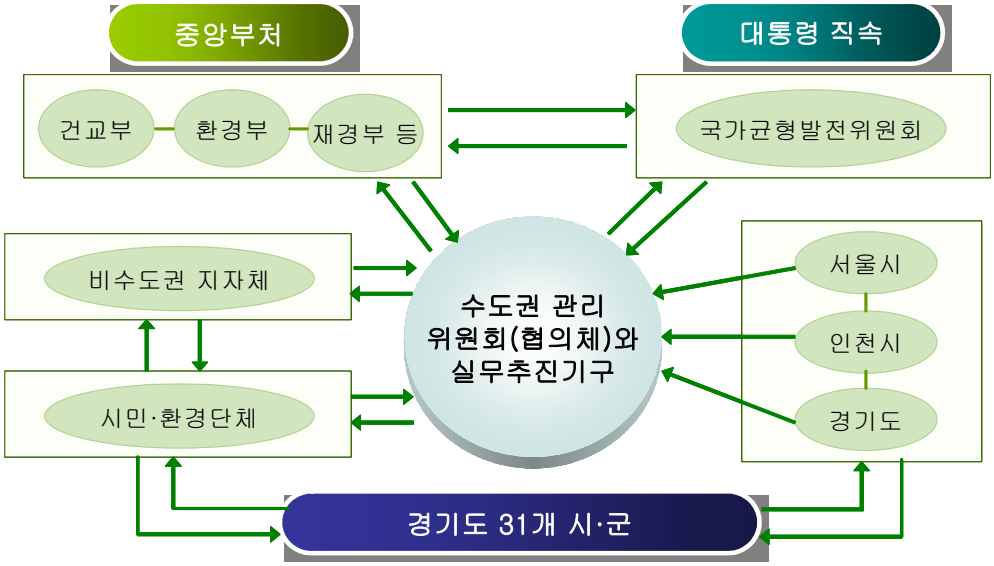
가) 수도권의 계획적 관리를 위한 정부간 역할분담 방안

수도권의 계획적 관리를 위한 수도권 계획적 관리 거버넌스 체계를 제시하면 다음과 같다. 서울시・인천시・경기도와 중앙정부 그리고 시민단체 대표가 참여하는 가칭 「수도권 관리 위원회」를 설치하고, 여기에서 '수도권계획 및 관리정책지침'을 상호 협의하에 작성토록 한다. '수도권 관리 위원회'는 '수도권계획 및 관리정책지침'을 통하여 서울시 및 인천시와 경기도 시・군의 도시계획을 조정・지도한다.

이때 정부간 역할은 다음과 같다. 중앙정부는 수도권내에서 수립되는 계획의 가이드라인을 정책지침문서형태로 제시한다. 문서형태의 정책지침은 시・도계획이나 시・군계획의 내용을 실질적으로 조정·통제할 것이다. 이를 통해 국가정책이나 상위계획과의 정합성을 제고한다. 이를 통해 국가정책이 수도권내 지방의 도시계획에 적절히 반영할 수 있을 것이다. 여기에는 계획원칙으로서 지속가능발전, 그린벨트, 주택, 자연보호, 개발계획 등이 포함된다. 만일 시・도나 시・군이 따르지 않을 경우, 계획을 수정·보완지시를 할 수 있는 권한을 중앙정부가 행사한다. 그리고 계획의 수립과 집행에 대해 효율성·민주성·효과성의 관점에서 평가한다.

시·도에서는 관할 구역내 지역특성을 살려 계획 및 관리에 관한 정책가이드라인을 정책문서로 작성한 다음, 시·군에 제시한다. 이때 신규주택 공급규모, 자연환경 보호, 사회기반시설 등을 고려한 지역공간전략(RSS)을 제정·운영할 수 있다. 이 역시 시·군 도시기본계획과 도시관리계획을 구속한다.

시·군에서는 중앙정부와 지방정부의 정책지침을 받아들여 정책계획형태로 도시기본계획을 수립한 후 이를 토대로 도시관리계획을 수립한다.



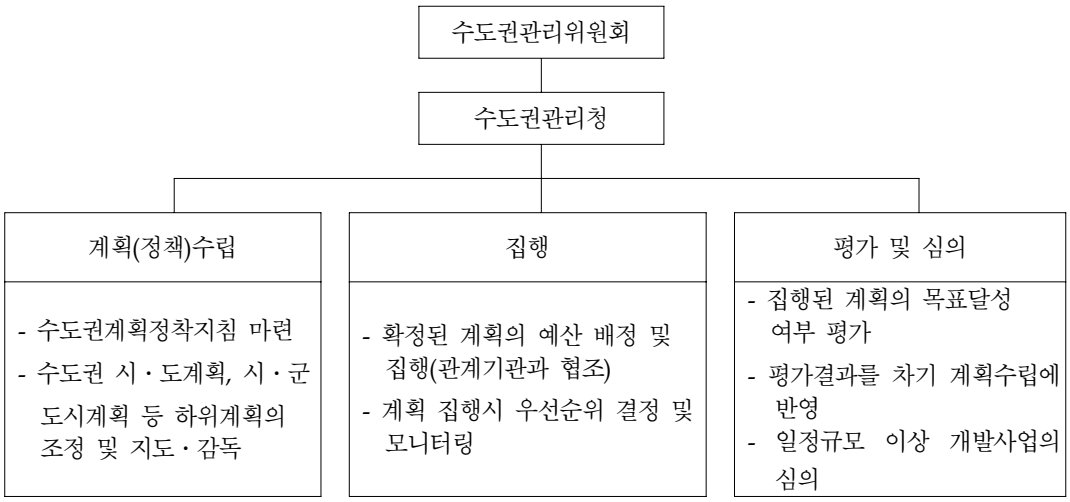

<그림 9> 수도권 거버넌스 체계

나) 수도권 계획적 관리기구 설치 및 운영방안

먼저 수도권정비위원회시스템을 보완한다. 앞에서 살펴본 것과 같이, 수도권정비위원회의 기능이 형식적이고 위원들의 전문성이 미흡하므로 이를 폐지한다. 대신 수도권 거버넌스 체계를 고려하여 수도권관리위원회를 구성하되, 민간위원의 비중을 높이고 독립성을 제고한다. 이는 하향식 의사결정구조의 정점인 위원회의 역할을 쌍방향적이고 상향식 의사결정구조로 전환함을 의미한다.

그리고 수도권의 계획적 관리를 전담할 실무기구로 가칭 수도권관리청을 수도권관리위원회 산하에 설치·운영한다. 새로운 관리전담기구는 계획 수립 및 집행, 평가, 심의기능이 전문적으로 이루어지도록 부서의 세분화가 필요하다(그림 10 참조). 전문 연구기관과 협조하여 계획, 모니터링, 평가기능을 전담토록 역할을 부여할 필요가 있다. 이를 통해 수도권정책의 실효성을 제고하자는 방안이다.

계획수립부서에서는 수도권 계획 및 관리에 관하 정책지침의 수립 및 관리, 수도권내에서 수립되는 지방정부의 각종 계획의 지도·감독 등의 업무를 관장하도록 한다. 집행부서에서는 계획집행을 위한 예산확보 및 모니터링을 담당하도록 한다. 평가 및 심의부서에서는 집행된 계획의 목표달성 여부를 평가하며, 평가결과를 차기 계획수립에 반영하고, 일정규모 이상의 개발사업을 심의하는 업무를 담당케 한다.




**<그림 10> 수도권관리기구와 기능(안)**

평가는 성과모니터링(performance monitoring)과 전략적 평가(strategic evaluation)로 구성한다. 이 방식은 우선 계획목표를 명확히 하고 계획목표를 달성하기 위한 정책수단의 적절성을 판단하는데 도움을 줄뿐만 아니라, 계획규모와 시기에 대한 평가도 가능하며, 계획실패에 대한 구조적인 원인분석과 개선방안을 강구할 수 있다는 점에서 장점이 있다(서순탁 2002).

## 7. 맺음말

지금까지 수도권 계획적 관리와 국가 균형발전과 무관할 수 없다는 시각에서 수도권 계획적 관리를 위한 계획 시스템과 관리 시스템의 구축 방안을 제시해 보았다. 수도권의 계획적 관리가 수도권 규제를 폐지하는 것을 의미한다면, 이는 수도권 계획적 관리와 국토 균형발전 사이에 모순이 생기게 된다는 것을 의미한다. 물론 선진국의 경우 처럼 수도권 인구가 안정화 된다면 현재의 수도권 규제는 불필요해 질 것이다. 하지만 지금 수도권 규제가 존속함에도 불구하고 매년 수도권으로 인구가 집중하고 있는 현실에서, 수도권 규제가 폐지되고 자유로운 시장 메카니즘에 모든 것을 맡겨 놓을 경우, 수도권의 인구 및 각종 시설의 유입은 폭증할 것이다.

따라서 이 글에서는 국가 균형발전의 큰 틀을 강조하면서 그 속에서 수도권이 환경변화에 탄력적으로 부응할 수 있도록 계획시스템의 유연성 확보에 초점을 두

었다. 동시에 우리 현실에서 전개되고 있는 수도권 거버넌스 변화에 주목하여 관리 시스템을 새롭게 구축하고자 했다. 그 결과 위계적이고 규제중심적인 현행 시스템 대신 협력적이고 전략적인 계획시스템을 제안했다. 관리시스템 역시 지시 통제적인 접근방식 대신 유인하고 촉진하는 수평적 시스템을 제안했다.

<참고문헌>


강현수, 2006, “수도권 계획적 관리의 개념과 필요성”, 도시정보 11월호, 대한국토·도시계획학회, 2006. 11

건설교통부 수도권 계획적 관리 홈페이지, http://www.land.go.kr/sudoplan/.

건설교통부, 2006, 「제3차 수도권정비계획 수립연구」.

건설교통부, 2006, 「2006년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」

건설교통부, 국가균형발전위원회, 2005, 「수도권 발전대책」

경기도, 2003, 「대도시권 성장관리방안 예비연구」.

경기도, 2004, 『수도권 성장관리 기본구상』

국가균형발전위원회, 2004, 「국가균형발전의 비젼과 전략」, 동도원.

국가균형발전위원회, 2005, 「경기도 발전전략 연구」

국가균형발전위원회・건설교통부, 2004, 『신수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안』

국가균형발전위원회・수도권관리전문위원회, 2003, 『수도권정책의 현황 및 개선방향』

국토연구원, 2001,「수도권 규제현황 및 향후 정책방향에 관한 연구」.

국토연구원외, 2005, 『지방분산・분권과 국토균형발전의 대응과제』, 국토연구원.

김용웅, 2003, “참여정부 지역균형발전정책의 성공조건과 과제”, 한국공간환경학회・참여사회연구소 공동주최 정책심포지움, 참여정부 지역균형발전 정책의 과제, 2003년 7월 15일.

김용웅·차미숙·강현수, 2003, 「지역발전론」 한울.

김현수 2005,“수도권 성장관리와 수도권 발전전략”, 대한국토도시계획학회 발간 도시정보 2005년 6월호, 통권 제279호

대한민국 정부, 2006 「제 3차 수도권 정비계획」

대한민국 정부, 2005, 「제4차국토종합계획 수정계획(2006~2020)」.

동북아경제중심추진연구회, 2003, 「동북아경제중심 추진을 위한 수도권의 계획적 관리방안」.

박양호, 2004, ‘수도권과 지방의 상생발전방안’, 『상생과 도약을 향한 국토정책방안』, 국토연구원

박양호・김창현, 2002, 「국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안」, 국토연구원

변창흠 외, 2003, ‘국가경쟁력 강화와 지역균형발전을 위한 수도권 계획적 관리 방안’, 『동

북아경제중심 추진을 위한 수도권의 계획적 관리방안』, 동북아경제중심추진위원회

변창흠, 2006, “참여정부 수도권 정책의 성격과 개선과제”, 환경정의 주최, 수도권정책과 국토균형발전정책 평가 토론회 자료집

변창흠, 2006, “참여정부 수도권 정책의 성격과 과제,” 주택도시포럼, 대한주택공사, 6

변창흠・강현수, 2001, “수도권 성장관리 관점에서 본 수도권 정책의 쟁점”, 푸른경기21실천협의회・한국공간환경학회 공동주최, [수도권 무엇이 문제이고 어떻게 풀어갈 것인가], 토론자료집.

서순탁, 2002, 수도권정비계획의 집행·관리 개선방안, 「도시행정연구」, 제17집, 서울시립대학교

서순탁, 2006, 지역혁신을 위한 지역계획제도 운용전략과 과제도출을 위한 시론적 탐색. 한국정책분석학회 하계학술세미나

서순탁, 2006,수도권 계획적 관리를 위한 시스템 구축방향, 도시정보 12월호, 대한국토·도시계획학회, 2006. 12

연합뉴스, 2006.9.18, ‘수도권광역행정협의회 출범 예고’

이동우, 2004, ‘산업클러스터 형성을 위한 수도권 공장입지규제시책의 과제와 개선방안’, 『상생과 도약을 향한 국토정책방안』, 국토연구원

이상대, 2004, 수도권 성장관리계획의 필요성과 수립방안, 경기논단 2004, 가을호

이상호, 2005, 도시성장관리와 도시경쟁력 대한국토도시계획학회 발간 도시정보 2005년 6월호, 통권 제279호

전명진 외 1997, 도시성장관리정책의 갈등 구조 및 조종 미국 도시성장관리정책의 교훈, 지역연구 13권 2호

차미숙 외, 2003, 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」.

최상철 외, 2006, 「성장관리의 이론과 실제」, 동서문화사.

한국도시행정학회 학술세미나, 2004 「수도권 성장관리를 위한 수도권정비계획법 대체입법방안」.

허재완 2004, 수도권 정책전환과 수도권성장관리체제의 구축방안, 경기논단 2004, 가을호

황금회, 2006, 수도권 개발관리를 위한 성장관리 기본방향. 서울시정개발연구원 수도권의 효율적 성정관리체계 구축방안 정책포럼 발표 자료

Suh, S. T. and Healey P., 2004, "Rhetoric and Reality in Spatial Planning in the Seoul Metropolitan Area", City Region, KRIHS.

Suh, S. T., 2002, "Seoul metropolitan planning and growth management strategy," Seminar Proceedings on Metropolitan Planning and Growth Management, The Urban Administration Association.