

요 약 본

□ 제1주제 : 수도권 대규모 신규개발사업의 실태와 계획적 관리방안 모색

주제발표자: 정희운 (서울시정개발연구원 연구위원)

○ 논점

- 본고는 현재 수도권에는 정부의 강력한 집중억제 의지와 함께 수많은 정부정책, 관련계획, 각종 심의제도가 있음에도 불구하고 실제로 발생하는 대규모 개발사업을 과연 적절하게 유도하고 관리할 수 있는 틀이 있는가 하는 의문에서 시작함.
- 첫째, 현재 수도권에서 추진 중인 신규 개발사업은 얼마만큼 어디서 발생하고 문제점이 무엇인지 검토함. 둘째 수도권을 대상으로 하는 계획기제와 도시개발사업의 심의제도 그리고 수도권 광역행정의 현황과 문제점을 살펴 봄. 셋째, 북미의 도시성장관리 정책수단 및 사례 그리고 광역행정협의체에 관하여 검토하고 정책시사점을 찾도록 함. 마지막으로 수도권의 효율적인 성장관리를 위한 광역협의체 구상을 모색하고자 함.

○ 수도권의 신규개발 실태 및 문제점

- 현재 수도권에는 경제자유구역, 산업단지, 매각이 확실하지 않은 공공기관 및 행정부처 이전지를 제외하더라도 약 6,000만평의 신규

개발사업이 추진될 예정임. 이 중 택지개발사업이 78개로서 약 4,500만평이며 개발제한구역해제로 예상되는 신규 개발사업이 약 1,500만평 (총 4,000만평에서 우선해제 집단취락인 1,570만평과 택지 개발사업과 일부 중복된 국민임대주택사업 900만평은 제외한 수치임)에 달함.

- 이들 신규 개발사업은 면적기준으로 약 87%가 서울의 통근영향권 (도심에서 40km내외 권역)에 산재된 형태로 입지해 있어 정부의 구상이나 의지와는 달리 서울의 일극집중과 교통혼잡의 가중이 우려되며 계획적 관리도 어려울 것으로 예상됨.

○ 수도권 계획제도 및 도시개발 제어수단 검토

- 최근 정부가 발표한 제3차 수도권정비계획(안)은 여전히 중앙정부 중심의 규제계획이라는 틀을 벗어나지 못하고 있음. 즉 수도권의 총량규제에만 집착하여 현실적으로 발생하고 있는 개발사업을 적절히 유도하고 관리할 수 있는 지침은 제시되지 못함.
- 수도권 광역도시계획(안)도 수립 중이나 개발제한구역의 조정이라는 당면과제에 치중하다 보니 원래취지인 광역적 성장관리에는 소홀한 측면이 있고 계획의 실현수단이 마련되어 있지 못함.
- 대규모 개발사업은 정부의 각종 심의를 받고 있으나 개별 사업단위 별로 이루어져 수도권 전체에 관한 종합적 검토가 어렵고 인근지역의 파급효과나 누적적인 영향에 대한 대책마련이 어렵다는 한계를 지님. 현재 수도권에는 광역행정협의회 등 광역행정기제가 일부 존재하나 제도적 여건 및 인식부족으로 아직은 활동이 미미한 실정임.

○ 외국사례 검토를 통한 정책시사점

- 외국 대도시는 단순히 총량규제에 집착하기보다 예상되는 도시성장을 계획적으로 유도하고 관리하기 위한 체제로 이미 전환하여 다양한 유인책과 정책수단을 개발하고 있음. 또한 다양한 유형의 광역협의체를 구성하여 효율적 성장관리를 위해 노력하고 있음.
- 광역협의체에 관한 선진사례를 살펴보면 광역적 협조에 관한 폭넓은 공감대 형성, 명쾌한 정책목표, 연방정부나 주정부의 행정 재정적 지원 및 권한 이양, 기초자치단체의 권한 및 의견존중 등이 매우 중요한 성공요인으로 파악됨.

○ 수도권 성장관리를 위한 광역협의체 구상

- 민선지자체 및 분권화의 취지를 살려 가능한 지방정부의 자율성과 정치적 실현성을 고려하여 점진적인 개선을 기본방향으로 설정함. 수도권 지자체간 수평적 광역협의체, 외부효과로 인한 비용편익에 의한 분담원칙, 난개발 제어라는 명확한 정책목표, 중앙정부 역할분담이라는 원칙하에 단계적으로 추진하도록 함.
- 수도권 광역협의체 구축을 위한 전제로서 규제중심인 수도권정비계획의 전면 재검토나 광역도시계획으로의 대체방안, 광역도시권의 범위 재검토, 행정주체별 역할분담의 재검토를 제시하였음.
- 중앙정부는 수도권 광역협의체 구성을 위한 행, 재정적 제도기반을 마련함. 특히 각종 대규모 개발사업은 “광역성장관리계획”(가칭)과의 정합성을 검토할 수 있도록 광역협의체에게 심의권한을 부여하고 국고보조금도 이를 통해 배분하는 등의 권한이양 방안을 마련하도록 함.
- 광역자치단체는 관련 지자체와 협의하여 기반시설의 수용여부를 판단할 수 있는 동시성 검토기준을 작성하고 성실한 이행을 위한 유

인책 및 불이익 방안을 마련함.

- 기초자치단체는 해당 지자체가 입안한 개발사업이 인근지역에 영향을 미칠 경우 사전협의로 조정하도록 함. 동시성 검토제도를 도입하여 해당시군의 개발에 따른 주변시군으로의 영향범위를 설정하고 관계 시군의 의견을 적극 반영하도록 함.

< 단기간 > 수도권 광역행정협의회 기능강화

- 수도권 난개발의 공동대처라는 명확한 정책목표를 설정하고 “특별대책기구”를 구성하여 기존의 수도권 행정협의회 기능을 대폭 강화함.
- 서울시, 인천시, 경기도 3자협약에 의해 택지개발사업의 적합성여부를 공동으로 평가하는 “수도권택지개발 건설사업 사전평가제(가칭)”를 도입함. (사전평가제 도입 시까지 신규 택지개발 허가보류 검토)
- “특별대책기구”는 심의위원회(부지사, 부시장, 시도의원, 민간전문가 등)와 실무위원회를 구성하여 심의기능을 부여하고 사전평가결과에 따라 개발승인 여부를 결정함.
- 평가항목은 서울, 경기, 인천 3개 시도연구원에서 공동개발하고 국고보조금 대상 광역사업의 우선순위를 검토하도록 함.
- 운영재원은 참여 자치단체의 출연금 및 택지개발에 따른 개발부담금 중 일부로 충당함.

<중장기방안> 수도권 성장관리위원회 설립

- 수도권의 난개발 방지와 건전한 성장을 유도, 관리하기위한 “수도권 성장관리위원회”(가칭)을 설립함.
- 현행 광역행정협의회를 상설기구로 전환하고 전문인력 및 집행권한을 강화함.

- 수도권정비계획법은 “수도권성장관리법”(가칭)이나 광역도시계획으로 대체하고 설립의 제도적 근거를 마련함.
- 수도권 성장관리위원회는 광역자치단체장, 광역의회 의장, 민간전문가로 구성하고 필요시 기초자치단체와의 의견개진 통로를 마련함. 상호협의 조정이 어려울 경우, 중앙정부가 참여하여 조정권을 행사하는 방안을 검토함.
- 주요 기능으로 광역성장관리계획(가칭)수립 및 평가, 일정규모 이상의 개발사업의 사전심의 평가, 광역적 분쟁조정, 국고보조금 배분권 위임집행, 정부보조금사업의 검토 및 평가, 집행우선순위 결정, 일정범위의 독자적 광역사업 집행 등으로 함.
- 재원은 매칭펀드 형식의 중앙정부 보조금, 인구비례 등에 따른 참여자치단체의 출연금, 택지개발에 따른 개발부담금의 일정부분을 할당하여 “광역성장관리 특별회계”(가칭)을 설치하여 마련하도록 함.
- 필요시 수도권의 환경오염방지를 위한 환경오염부담금, 교통환경세 등 추가 비용부담방안을 검토하도록 함.

□ 제2주제 : 개발관리를 위한 성장관리 기본방향

주제발표자: 황금희 (경기개발연구원 책임연구원)

○ 논점

- 서울, 인천, 경기도로 구성된 수도권에는 경제활동이 집중하여 경제활동을 뒷받침하는 다양한 개발과 시설들이 입지하고 있다. 다양한 경제행위들이 수도권에 집중하여 중앙정부는 수도권집중을 억제한다는 기조하에서 수도권정비계획을 수립하고 실행하고 있으며, 제3차 수도권정비계획은 거의 완료 단계에 있다.
- 비수도권의 경제적 상황과 균형발전을 감안하여 수도권정비방향이 결정되는 상황이 전개되고 있으며, 비수도권의 의향과 관련되는 공장, 대기업본사, 대학, 대규모관광지 조성 등의 경제활동은 상대적으로 입지가 엄격하게 규제되고 있다.
- 반면에 비수도권과 상대적으로 대립적이지 않는 분야인 개발관리 또는 성장관리를 시급하게 도입하자는 전문가들의 의견이 팽배한데도 불구하고 아직도 도입에 소극적 이다. 경기도를 비롯한 수도권에서는 난개발이라고 하는 정의가 다소 모호하지만 개발의 평면적 확산을 의미하는 스프롤(Sprawl)과 맥락을 같이하는 난개발이 도처에서 발생하여 왔으며, 지금도 성장기계(Growth Machine)중심적 사고로 생성된 난개발이 진행중에 있다.
- 본 고에서 비수도권과 대립이 상대적으로 적으며 시급하게 도입되어야 할 분야로 수도권에서 발생하고 있는 개발들을 체계적으로 관리할 수 있는 성장관리에 대한 도입 필요성과 기본적인 방향을 모색하고자 한다.

○ 수도권 성장관리 필요성

- 첫째, 성장관리에 대한 광역적 지침이 마련되지 않아 법에서 허용하는 대로 개발을 관리하려는 관행이 만연해 있다. 경기도에서 개발이 예상되고 있는 대상지역의 면적은 무려 8,600만~1억2,300만평(2.8~4.1억㎡)에 이르는 것으로 추산되며, 이러한 개발예정지역이 관행대로 개발된다고 볼 때 기반시설 설치방안과 재원확보가 미흡하여 교통혼잡과 소규모 난개발이 예상된다.
- 둘째, 성장관리를 도입하고 개발을 관리할 경우 다음과 같은 문제점이 해소될 수 있다. 공간계획에 대한 광역 및 지방정부의 권한의 미흡, 도시기본계획과 불일치한 택지개발의 추진, 높은 개발압력에 의한 녹지 손실과 무질서한 정주공간의 조성, 대규모개발로 인한 시군간의 분쟁 등이다.
- 셋째, 성장관리가 포함하는 기법은 기반시설의 적정 공급인데, 도시개발시 간선 또는 진입도로가 충분하게 공급되지 않을 경우에 교통혼잡이 발생하는 부정적인 외부효과가 발생하게 된다. 대규모 택지개발로 인하여 발생하거나 또는 가중된 교통혼잡을 내부화시키기 위하여 간선도로를 확충하는 기반시설연동제 등의 추가적인 성장관리 기법이 활용될 수 있다.
- 넷째, 성장관리를 실시할 경우 계획권한을 배분하는 것이 중요하므로 계획수립에 대한 승인권한이 적절하게 조정되어야 한다. 계획정책에 대한 승인권한이 중앙, 광역 및 기초 정부간에 적절하게 조정되거나 또는 배분되어야 하는 것은 미국의 딜론규칙(Dillon's rule)을 토대로 논의되기도 한다. 하지만 현재 수도권 계획권한이 지나치게 중앙부처에 집중되어 있다는 대목이 심각한 문제라고 판단된다. 딜론규칙은 시정부의 권한은 명시적으로 반드시 필요한 권한에 한정되어야 하며 주(state)정부는 시정부를 통제하고 감독할 수 있다고 한다. 가장 근접한 정부가 정책권한을 가져야 한다는 근접성

원칙 (Subsidiary), 즉 분권화 원칙이 도시계획의 최근 동향이라 할 수 있는 계획수립권한의 배분이 적절하게 이루어질 필요가 있다.

○ 성장관리 해외사례

- 성장관리의 범위로 성장관리는 소도시를 대상으로 시작하였지만 성장관리 측면의 문제가 해결되기 보다는 문제의 이전을 초래하였기 때문에 보다 지리적 범위가 넓은 주(state)정부나 광역정부가 성장관리를 도입하고 실시하고 있다.
- 성장관리의 기법은 다양하게 이용되고 있지만 성장관리 전담기구를 설립하고 하나의 시스템 차원에서 성장관리를 실시하고 있다. 성장관리시스템을 구축하고 실시할 경우 난개발 등의 도시계획 문제가 성장관리를 도입하지 않는 인접 지역으로 전이되는 것을 막는 효과가 기대된다.
- 개발관리를 시스템으로 도입하는 성장관리 유형으로 첫째, 해안지역 등인 환경민감지역을 대상으로 실시하는 선별적 성장관리, 둘째, 대규모개발 또는 광역적 개발(DRI) 등의 특정한 토지이용기능을 대상으로 실시하는 선별적인 성장관리 모형, 셋째, 선별적인 용도나 개발보다는 전체 용도나 개발을 대상으로 계획간의 일관성을 조정하는 종합적 성장관리가 도입되어 실행중에 있다.
- 효율적인 성장관리를 집행하기 위하여 규제뿐만 아니라 성장관리지침을 준수하는 하위정부에게 인센티브를 제공하고 그렇지 않는 하위정부에게는 예산배정 등의 불이익을 주어 성장관리지침을 준수하도록 유도하고 있다.

○ 성장관리 기본방향

- 수도권에 도입되는 성장관리는 크게 보아 두 가지 방향, 기법위주의 성장관리와 하나의 시스템으로 성장관리를 실행하는 방법으로 분류할 수 있다.
- 첫째, 기법위주의 성장관리는 현재 「국토계획및이용에관한법」에서 도입된 기반시설부담제, 개발밀도관리제, 개발행위허가제 등의 각종 성장관리 기법을 중심으로 단순한 성장관리를 말하며 각 기법의 정책적 효과와 기법들간의 상호작용(interaction) 결과 등의 정책적 효과가 평가되지 않았으며, 또한 대증적으로 대책이 수립되어 체계적이지 않는 문제점을 안고 있다.

둘째, 기법중심으로 집행되는 성장관리보다는 하나의 계획정책의 시스템으로서 위상을 부여하고 성장관리시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 이 성장관리시스템에는 성장관리 기법뿐만 아니라 중앙-광역-지방정부의 해당부처가 참여하여 공동으로 성장관리협의체 등의 수도권 성장관리 전담조직을 구성하고 성장관리 정책을 평가하는 기능 등의 역할을 수행할 수 있는 종합적 성장관리를 지향할 필요가 있다.

- 수도권 성장관리의 기본방향으로 1) 현재 수도권정비는 성장통제로 분류되며 효율적인 개발관리를 의하여 성장관리 보다는 성장관리시스템을 도입하는 것이 바람직하다. 2) 성장관리의 지리적인 범위는 가급적 소도시를 대상으로 몇몇 시군보다는 모든 수도권이어야 한다. 3) 중앙정부는 정책방향을 설정하고 유도하는 역할을 수행하고 광역정부는 성장관리계획과 지침을 수립하고 지방정부는 성장관리를 실질적으로 실행하는 역할이 바람직하다. 4) 성장관리 실행을 위하여 중앙-광역-지방정부간의 성장관리 행정을 관장하는 가칭 수도권성장관리협의체를 구성하고 효과적인 성장관리의 실행을 위하여 가칭 수도권성장관리법을 제정하여야 한다. 5) 성장관리의 실행을

유도하기 위한 성장관리 기금이 조성되어야 한다. 6) 성장관리시 과학적 의사결정을 위하고 성과를 측정하고 평가할 수 있는 기반을 조성하고 성장관리 모니터링을 실시하여야 한다.

- 개발관리를 시스템으로 도입하는 성장관리 도입단계로 첫째, 현재의 성장통제는 총량제로 설정된 개발관리가 경직되게 이루어지는 문제가 있으므로 환경민감지역과 대규모개발 또는 광역적개발(DRI) 등의 특정한 기능을 대상으로 실시하는 제2기 선별적인 성장관리가 도입되어야 하며, 장기적으로 선별적인 성장관리보다는 전체 용도나 개발을 대상으로 실시하는 종합계획적인 성장관리로 확대하여 실시되어야 한다.
- 성장관리는 공간을 집약적 이용함으로써 첫째, 개발의 평면적 확산을 감소시키고, 둘째, 나홀로 출퇴근 차량 또는 차량주행거리(VMT)를 감소시키는데 궁극적으로 기여할 것이다.