

수도권의 대규모 신규개발사업 실태와 계획적 성장관리방안

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. 수도권 신규개발사업의 실태 | 4. 외국의 대도시권 성장관리 사례 |
| 2. 수도권내 신규개발사업의 문제점 | 5. 수도권 성장관리를 위한 광역협업체 구상 |
| 3. 수도권 계획 및 개발 제어시스템의 한계 | |

1. 수도권 신규개발사업의 실태

○ 신규 택지개발 현황

- 현재 수도권에는 완료된 사업을 제외해도 78개의 택지개발사업이 지구로 지정되었거나 개발 계획을 수립중임(<표 1> 참조). 이를 모두 합하면 약 4,500만평, 70만 세대에 달하여 서울시 행정구역의 1/4에 해당하는 규모가 수도권에 신규로 개발될 예정임. 이 중 택지개발지구로 지정된 것이 15개로 1,300만평, 개발계획이 수립된 곳이 5개 지구 600만평이며, 실시계획이 수립된 곳이 58개 지구로 2,500만평에 달함.

<표 1> 개발단계별 신규 택지개발사업 현황(2006년 기준)

	전국		수도권				기타지역		
	지구수	면적 (만평)	지구수	비율 (전국대비)	면적 (만평)	비율 (전국대비)	호수	지구수	면적 (만평)
계	168	8,039	78	46%	4,496	56%	694,361	90	3,543
지구지정	45	2,704	15	33%	1,349	50%	188,530	30	1,355
개발계획수립	17	813	5	29%	613	75%	65,896	12	200
실시계획수립	106	4,522	58	55%	2,535	56%	439,935	48	1,988

자료: 건설교통부, 2006. 1. 24, "택지개발예정지구 및 국민임대건설사업단지 현황"

- 78개 지구 중 66개 지구가 토지공사나 주택공사가 사업시행주체로서 사실상 대부분이 중앙 정부가 주도하는 개발사업임. 이 중에는 정부가 개발제한구역을 해제하여 추진하는 국민 임대주택 건설사업 31개소가 포함되어 있음.

<표 2> 개발주체별 신규 택지개발지구 현황(2006년 기준)

	지구수	비율	면적(만평)	비율
계	78	100.0%	4,496	100.0%
토지공사	25	32.1%	2,180	48.5%
주택공사	40	51.3%	1,446	32.1%
토공·주공 합동	1	1.3%	282	6.3%
지자체	12	15.4%	589	13.1%

자료: 건설교통부, 2006. 1. 24, "택지개발예정지구 및 국민임대건설사업단지 현황"

○ 개발제한구역의 해제에 따른 신규 개발사업

- 「집단취락 등 개발제한구역 해제를 위한 도시계획변경 수립지침(건설교통부)」에 의해 개발제한구역에서 우선적으로 해제된 집단취락은 679개소 1,570만평임. 또한 광역도시계획을 통해 '조정가능지역'으로 분류되어 개발계획이 수립되면 해제가 가능한 일반조정가능지역이 77개소로 약 1,500만평에 달함. 택지개발과 일부 중복되는 국민임대주택 건설을 포함한 국책사업이 44개소 580만평이고, 지역현안사업이 34개소 330만평임.
- 즉, 개발제한구역의 해제로 예상되는 신규 개발사업은 집단취락, 일반조정가능지역, 국책사업, 지역현안사업을 포함하여 약 4,000만평에 달함.

<표 3> 개발제한구역의 해제에 따른 신규 개발사업

	개소	면적	비고	
집단취락	679개소	1,570만평	도시계획입안 및 결정 통해 바로 해제	우선해제
일반조정가능지역	77개소	1,490만평	공영개발방식 적용 2020년까지 수요 있을 경우 해제	조정가능
국책사업	44개소	580만평	국민임대주택단지 우선해제	우선해제
지역현안사업	34개소	330만평	시·도지사가 추진하는 시급한 사업은 우선 해제	조정가능
계	834개소	3,970만평		

주: 국책사업 및 지역현안 사업은 환경영향평가결과 3~5등급지 활용

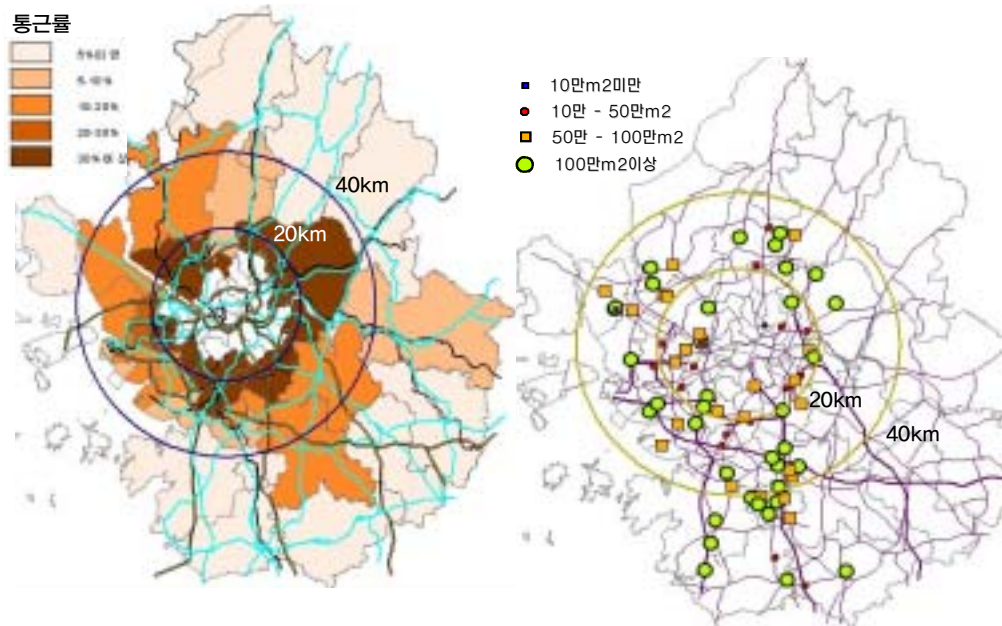
출처: 건설교통부, 2006. 2, 「수도권 광역도시계획(안)」

- 동북아 중심구상과 행정부처 및 공공기관 이전에 따른 신규 개발사업
 - 동북아 중심구상이라는 정책하에 '경제자유구역'으로 설정되어 개발계획을 수립 중인 것으로 송도의 6,336만평, 영종도의 4,184만평, 청라지구 541만평이 제4차 국토종합계획에 포함되어 있음.
 - 「산업단지입지정보」(건설교통부, 2005. 12)에 의하면 인천지역의 지방산업단지 28만평, 국가산업단지 12만평, 경기도의 지방산업단지 174만평 등 약 214만평의 산업단지가 신규로 개발될 예정임.
 - 지방으로 이전예정인 176개 공공기관 중 부지를 소유하고 있는 곳은 약 60개소로 50만평의 이전적지가 수도권에 발생할 것으로 보임¹⁾. 이 중 39개소 약 12만평은 서울시에 있고, 21개소 38만평은 경기도에 있음. 부지규모는 상대적으로 크지 않으나 입지여건이 양호하여 민간매각 시 개발 잠재력이 높은 곳임. 또한 중앙행정부처가 이전할 예정인 서울시와 과천시에서도 상당한 이전적지가 발생할 예정이어서 향후 신규개발이 예상됨.

2. 수도권내 신규개발사업의 문제점

- 신규개발의 서울주변 입지로 일극 집중강화 및 침상도시화 우려
 - 우선 택지개발사업의 입지를 보면 78개 지구 중 64개 지구가, 면적비율로 77%가 서울도심에서 40km 권역내에 있음. 그리고 수도권의 권역별로는 38개 지구, 약 1700만평의 택지개발사업의 입지가 과밀억제권역에 있음.
 - 서울도심으로부터 약 45km내 도시들은 서울로의 통근경향이 높아 이를 서울의 통근영향권으로 볼 수 있으며, 고속전철 개통으로 통근의 광역화 가능성은 더욱 높아짐.

1) 조달청중앙보급창, 경찰종합학교, 에너지경제연구원의 대지면적은 미포함됨.



[그림 1] 2000년 수도권 통근패턴과 수도권내 신규 택지개발사업현황

- 상위계획의 정책목표 및 공간구조계획과 상충
 - 종전 상위계획은 물론 최근에 발표된 「제3차 수도권정비계획(안)」이나 「수도권 광역계획(안)」에서도 한결같이 서울로의 단일 집중현상을 우려하여 수도권의 '다핵연계형' 공간구조 혹은 '다핵화' 로 전환을 제시하고 있음. 이를 위해 서울로부터 원거리 택지공급 등을 통해 과밀억제권역에 밀집된 인구를 성장관리권역으로 분산한다고 제시하고 있음.
 - 그러나 실제로 벌어지는 신규 개발사업의 대부분은 정부주도의 사업임에도 불구하고 수도권정책과는 무관하게 진행되고 있음.
- 개발제한구역 해제에 따른 개발사업의 분산화로 인한 관리의 어려움
 - 개발제한구역의 해제가 계획적 의지를 담기보다 셀(cell)단위의 환경영향평가를 기준으로 접근하다보니 해제된 지역이 넓게 산재됨으로써 향후 계획적인 정비나 관리가 어려워질 것으로 예상됨.
- 도시개발사업의 광역적 파급효과를 고려하는 기능 부재
 - 대규모 도시개발사업은 개발사업 자체가 여러 가지 당위성을 가진다 하더라도 교통과 환경 부문 등에서 주변지역에 막대한 부담으로 작용할 수 있음. 특히 서울의 통근권이 광역화

되면서 이러한 파급효과가 광범위한 지역에 걸쳐 지자체별로 달리 발생하는데 이는 개별 자치단체만으로는 해결할 수 없는 광역적인 성격을 띠고 있음.

<표 4> 수도권 택지개발사업의 파급효과

구분	검토 항목	지역별 파급효과			
		서울	개발지역	인근지자체	경기도
직접효과	- 인구유출과 혼잡감소	+	-	+	-
	- 주택가격 안정과 주거수준의 향상	+	+	+	+
	- 고용의 분산	-	±	±	±
	- 지방재정의 확충	±	+	+	+
간접효과	- 서울광역권 확대와 교통혼잡 증가	-	-	-	-
	- 수도권 환경오염의 광역화	-	-	-	-
	- 삶의 질	±	±	±	±

주 : +는 긍정효과, -는 부정적인 효과를 의미하고, ±는 긍정과 부정적 효과가 동시에 나타남.
출처: 서울시정개발연구원, 2001, 「수도권 대규모 개발사업이 서울시에 미치는 영향과 대응방안」.

○ 시·군 기본계획과 택지개발계획 간의 비정합성

- 개발계획이 도시기본계획을 잘 반영하지 못하는 이유는 도시기본계획의 내용적 부실과 함께 택지개발사업의 특별법적 지위 때문임. 실제 각 지자체에서 도시계획상의 시가화면적, 실제 시가화면적, 시가화예정용지 및 개발예정용지, 택지개발사업 현황을 비교분석한 결과, 택지개발사업지구의 입지와 개발량이 도시기본계획상 개발예정지 면적을 초과한 경우가 다수 나타남.
- 도시기본계획은 신규로 개발될 지역을 대상으로 개발예정용지를 지정하여 상위계획과 정합성을 확보하려고 노력함. 그러나 이들 개발예정용지의 입지분포를 보면 대부분 추진 중인 택지개발사업지구를 반영하고 있어 계획적 의미로서 개발예정지의 지정이기보다 사후 추진성격임 .
- 기본계획에서 개발예정지의 적정 개발시기는 수요관리의 필요성과 인프라 확보문제와 관련됨. 그러나 대개 도시기본계획상 개발예정용지는 단순한 우선순위일 뿐 기반시설의 공급일정이나 이를 반영한 개발계획이 수립된 예는 거의 없음. 왜냐하면 도시개발사업은 개별법에 의하여 시행이 가능하기 때문임.

○ 신시가지와 기성시가지의 격차확대 등 공간구조 왜곡

- 수원시는 영통택지개발지구의 개발완료시점인 1995년 전후로 도시의 중심이 동북쪽에서 남동쪽으로 변화됨. 특히 용인시는 수지택지개발지구가 기존 도심과 연결되지 못하고 고립되어 발전축의 형성을 저해하고 도시의 기형적 성장을 초래하고 있음.

- 주변 여건, 기반시설의 연계미흡과 대규모 녹지 및 환경훼손
 - 동천, 신봉지구, 신갈지구, 구갈3지구 등의 택지개발사업은 도시개발과 인프라 확보가 연계되지 않고 고립적으로 추진되어 시가지 분리 문제를 초래하고 있음. 동시에 택지개발에 따른 환경훼손 우려도 상존하고 있음. 우량농지, 녹지자연 및 생태자연이 양호한 지역일수록 사업시행자가 선호하기 때문임.
- 행정주체별 개발통제권과 광역적 협의 부재
 - 정부가 해당 지자체와 상의도 없이 대규모 신도시를 추진해도 법적 대응수단이 거의 없음. 예로서 송파신도시도 기본계획 발표 후 '택지개발지구 지정-개발계획 수립·승인-실시계획 수립·승인-사업계획 수립·승인'의 절차를 거치나 이 과정에서 해당 지자체의 의견은 거의 무시됨. 그러나 지자체 협조 없이 광역교통대책 등의 수립이나 건축물의 최종 인·허가는 상당히 어려울 전망이다.

3. 수도권 계획 및 도시개발 제어시스템의 한계

- 최근 발표된 「제3차 수도권정비계획(안)」의 한계
 - 여전히 중앙정부 중심의 규제계획이라는 틀을 벗어나지 못하고 있음. 수도권의 총량규제에만 집착하여 현실적으로 발생하고 있는 개발사업을 적절히 유도, 관리할 수 있는 지침을 제시하지 못함.
 - 계획(안)을 살펴보면 규제위주의 틀은 유지하되 공공기관 이전적지를 대상으로 '정비발전지구'라는 제도를 도입하여 일부지역이나 불합리한 규제를 완화하겠다는 것이 주요 골자임. 인구집중유발 시설별로도 일부 개선안을 제시하고 있으나 여전히 막연한 인구 총량 규제에 집착하여 3개 권역별로 입지규제를 차별화하고 수도권내의 시설을 분산 배치한다는 것임.
 - 계획(안)의 정책목표나 접근방식의 타당성은 별개로 하더라도, 명백한 점은 현재의 틀로서는 수도권에 예상되는 약 8,500만평의 신규 개발사업을 실제로 유도하고 관리할 수 있는 정책수단이 되기 어렵다는 것임. 전술한 바와 같이 대규모 신규 개발사업의 입지가 대부분 서울 도심에서 40km 권역내에 속하며 과밀억제권역에 위치함. 금번 계획(안)에서도 '다핵연계형' 공간구조로 전환을 제시하고 있으나 권역별 입지규제만 되풀이할 뿐 이와 연계된 개발 유도의 지침이나 실현수단은 전혀 언급이 없음.

○ 「수도권 광역도시계획(안)」의 한계

- 개발제한구역의 조정이라는 당면과제에 치중하다 보니 원래 취지인 광역적 성장관리에는 소홀한 측면이 있고 계획의 실현수단이 마련되어 있지 못함.
- 광역도시계획은 취지만 잘 살린다면 성장관리를 위한 틀로서 역할이 가능한 제도이나 금번 계획은 개발제한구역의 조정이라는 당면과제의 해결에 초점을 맞추고 있음. 원래 취지인 광역적 차원의 도시성장 관리라는 측면은 상대적으로 관심도 적고 소홀하게 다루어짐.
- 광역행정의 인식부족으로 수립주체 간 갈등문제가 발생함. 수도권 광역도시계획은 1999년 말에 착수했으나 정부와 관련 지자체, 지자체간 의견조율이 어려워 7년이 지난 지금도 진행 중임.
- 광역도시계획은 방법론상 문제가 있음. 예로서 개발제한구역의 조정문제도 과학적 접근이라는 명분하에 셀(CELL)단위의 환경영향평가에 치중하다보니 광역적 차원의 계획의지를 담자는 원래의 취지는 퇴색됨. 즉, 주변 여건의 고려와 기반시설과의 연계 등 광역계획적 접근이 미약해 향후에도 계획적 정비 및 관리가 상당히 어려워질 것으로 보임.
- 광역도시계획을 효율적으로 집행할 광역적 협의조정기구가 없고 계획을 실현할 수 있는 재원이나 집행수단이 마련되지 못함.
- 중앙정부의 편익중심으로 운용된 측면이 있음. 광역도시계획의 수립배경은 개발제한구역 조정문제였으나 민원이 제기되면서 집단취락부문은 별도의 법으로 빠져 나감. 또한, 국민 임대주택 건설 등 정부의 대형 국책사업은 광역도시계획에서 제시된 정책목표나 공간구조 구상과는 거의 무관하게 추진되어 정부 스스로 광역도시계획의 취지를 무색하게 만들.

○ 도시개발사업 제어시스템의 한계

- 현행 제도상 대규모 도시개발사업은 택지개발사업(택지개발촉진법), 주택건설 및 대지조성 사업(주택법), 도시개발사업(도시개발법), 산업단지개발(산업입지법), 공장용지 조성사업(산업집적 활성화 및 공장설립법), 복합단지 개발사업(지역균형개발 및 지방중소기업법), 자유무역지역 조성사업(자유무역지역법), 관광지 조성사업(관광진흥법) 등을 들 수 있음. 이 중 수도권 난개발은 도시지역 외곽에서 발생하는 택지개발사업과 중소규모 민간 택지조성사업 및 아파트건설에 주로 기인함.
- 공영개발인 택지개발사업은 지구 지정이나 개발계획 승인시 주택정책심의위원회나 수도권 정비위원회(100만² 이상)의 심의를 받고 있음. 그러나 해당 법의 취지 자체가 택지공급 촉진, 도시개발사업의 조기 추진 등으로 규정되어 수도권의 성장관리를 위한 심의로는 미흡함.

- 택지개발촉진법, 도시개발법 등에 기초한 부문별 개발사업은 수도권지역에 대한 종합적인 사전검토 없이 특정분야 정책목표에 의존하여 개별사업단위별로 이루어져 한계를 지님.
- 택지개발촉진법 등은 특별법 성격으로 중앙부서인 건설교통부가 주관하고 있으므로 도시 기본계획이나 도시재정비계획에 우선하여 추진할 수 있게 되어 있음.
- 수도권정비계획은 집행수단도 인구집중억제를 위한 단위시설의 입지규제에 국한되어 개발 사업의 누적된 영향에 대한 대책이 부재함. 또한 수도권정비계획법에서는 업무 및 산업 시설의 입지를 제한하고 있어 신도시의 자족기능 확보가 어려움.
- 택지개발사업지구는 원칙적으로 건설교통부에서 지정함. 그러나 20만m² 미만의 지구는 시도지사가 지정하고, 개발계획승인도 330만m² 미만 사업은 해당 시도지사에게 승인권을 부여하고 있음. 이처럼 지구지정과 개발계획승인권이 이원화되어 있어 광역도시권 차원에서의 개발사업 영향을 종합적으로 고려하기 어려움.
- 통합영향평가는 분야간 평가항목의 중복문제, 교통·재해·인구영향평가의 낮은 실효성, 환경영향평가서 부실 작성, 평가대행기관 선정방법, 영향평가와 관련되는 중요한 제도나 법규가 영향평가 시 미반영되는 등 여러 문제를 지니고 있음.
- 대규모 개발사업에 대한 각종 심의는 개별 사업단위별로 이루어져 수도권 전체에 관한 종합적 검토가 미흡하여 인근지역의 파급효과나 누적적인 영향에 대한 대책 마련이 어렵다는 한계를 지님. 현재 수도권에는 광역행정협의회 등 광역행정기제가 일부 존재하나 제도적 여건 및 인식부족으로 아직 활동이 미미한 실정임.

4. 외국의 대도시권 성장관리사례: 북미를 중심으로

1) 성장관리 개념의 도입배경

- 2차 세계대전 이후 경제의 급성장에 따른 중심도시의 주거지 교외화는 도시교통, 환경, 재정 등을 악화시켜 심각한 사회문제로 대두되었고 도시확산을 제어하기 위한 법제도 및 광역기구 설립이 추진됨.
- 교외도시의 급격한 성장으로 인한 문제는 전통적 토지이용 규제수단만으로는 해결이 어려움. 전통적 지역지구제는 불합리한 용도나 개발의 규제에는 효과가 있으나 예상되는 개발을 합리적으로 유도하는 것은 성공하지 못했다는 평가가 일반적임.

- 성장관리 개념은 도시개발의 입지 및 규모, 개발시기, 비용 등을 제어하는 제도 및 과정으로서 궁극적으로 개발의 양적인 측면보다 질적인 측면을 강조하고 질을 향상하려는 시도라 할 수 있음.
- 성장관리제도의 공통된 정책 목표는 (i) 광역도시지역의 난개발 방지, (ii) 무분별한 개발로부터 자연과 농촌 보호, (iii) 장래에 예견되는 성장과 도시개발을 지원할 수 있는 공공시설 및 서비스의 효율적인 체계 구축임.

2) 미국의 주요 성장관리 사례

- 메릴랜드(Maryland)주 사례 (2000년 미국정부 프로그램 이노베이션상 수상)
 - 메릴랜드주는 1950년대부터 카운티(county) 차원에서 성장관리정책이 있었으나 교외확산이 지속되자 볼티모어(Baltimore)같은 도시지역은 인구가 감소됨. 따라서 1990년대에 주정부 차원의 성장관리계획을 시행하게 됨.
 - 1997년에 아래와 같은 'Smart Growth and Neighborhood Preservation Program'을 승인함.
 - Priority Funding Areas (PFAs) : 일종의 경제개발지구로 개발을 유도하기 위해 卅 기금을 사용하였음. PFAs에서의 프로젝트는 卅 기금을 우선적으로 지원받을 수 있음.
 - Rural Legacy: 공동체 보존, 일반대중의 접근, 서식지 보존 등을 목적으로 하는 토지 보존 프로그램임. 개발압력을 받는 자연서식처나 산림, 농지의 인근에 걸친 지역권을 卅기금으로 구매하는 것을 목적으로 함.
 - Brownfields: 오염되어 방치된 공업지역을 활성화하려는 개발업자들의 부담을 경감하기 위한 프로그램임.
 - Live Near Your Work: 주민들에게 직장 인근지역의 주택구입을 장려하는 프로그램임. 지정된 지역에 주택소유권을 가지게 함으로써 주요 고용기반 인근의 지역사회를 안정화하는 것을 목적으로 함.
 - Job Creation Tax Credit: PFAs에서 최소 25개 일자리 창출이 가능한 사업주에게 세금공제혜택을 부여함. 또한 영세사업의 개발과 기존의 고용기반에서 신규 고용을 창출하는 것을 장려함.

- 미네아폴리스/세인트폴(Minneapolis/St. Paul) 사례 (지역주의의 전형적 사례로 불림)
 - The Metropolitan Council(광역의회), Tax Revenue Sharing(세수기반 공유), Metropolitan Urban Service Area(MUSA)의 3개 프로그램이 주요 수단임. 이중 Tax Revenue Sharing 제도가 특이함.
 - Metropolitan Council: 1967년 Minnesota주는 16인 위원으로 구성된 도시계획기관으로서 Minneapolis / St. Paul 광역의회를 설치함. 지역내 하수, 대중교통, 토지이용계획, 세수기반 공유에 관해 감독하는 역할을 함. 광역의원은 선거로 선출되는 Portland와는 다르게 주지사가 임명함.
 - Tax Revenue Sharing: 1971년부터 7개 카운티(county)에 속한 모든 지자체로부터 상업이나 공업의 신규개발로 인한 세수에서 40%가 공유세원으로 들어감. 공유세원은 매년 각 지자체의 상업과 공업용 세수능력의 역순을 기준으로 배분됨. 공공서비스와 재산세율의 격차완화로 인해 불필요한 주민이동을 줄이므로 공간확산의 제한효과가 있다고 주장함.
 - Metropolitan Urban Service Area(MUSA): 도시서비스에 근거하여 성장을 조절하는 일종의 도시성장경계(Urban Growth Boundary)제도임.

- 오리건(Oregon)주 사례 (미국내 지역주의의 모델로 불림)
 - 주요 프로그램으로 Metro, Oregon Land Conservation and Development Commission (LCDC), Urban Growth Boundary(UGB), Tri-Country Metropolitan Transportation District of Oregon(Tri-Met) 들 수 있음.
 - Metro: 오리건주는 도시확산을 제어하기 위해 1973년에 포틀랜드(Portland)지역의 지자체에게 Columbia Regional Association of Government의 가입 의무화를 입법화함. 동시에 계획적 개발로 산림과 농토를 보전하기 위해 Oregon Land Conservation and Development Commission(LCDC)를 설치함. Metro는 Portland 지역의 3개 카운티와 24개 자치구로 구성되며 직선으로 선출된 13개 위원회에서 선택된 임원이 관리함. 직선으로 선출된 지역정부는 광역계획수립과 도시성장경계를 설정, 감독하고 토지이용과 교통계획을 조정함.
 - Oregon Land Conservation and Development Commission(LCDC): 시와 카운티의 성장관리계획을 수립하여 도시성장경계 설정을 의무화하고 州정부의 정책목표와 정합성을 평가함.

- Urban Growth Boundary(UGB): 3개 카운티, 24개 시로 구성된 광역권내에 도시화를 지도로 표현하고 경계를 설정함.
- Tri-Country Metropolitan Transportation District of Oregon(Tri-Met): 3개 카운티 광역도시권에 지역 경전철과 버스서비스를 제공함.

3) 성장관리정책의 저해요인²⁾

- 성장관리정책은 도시개발의 편익과 비용의 지역별 배분에 관한 변화를 초래함. 사람들은 대개 어떤 변화로 인해 자기에게 아주 구체적인 편익이 주어지지 않는 한 기존행태를 잘 바꾸려 하지 않으므로 저해요인임.
- 성장관리정책은 지방정부의 토지이용권한이나 개발권의 일부를 광역차원의 정부로 이양하게 함. 특히 미국에서 토지이용계획의 권한은 전통적으로 지방정부가 소유하므로 이에 관한 저항이 예상됨.
- 저밀도의 쾌적한 생활을 즐겼던 미국인들에게 고밀개발은 저항을 초래할 수 있음.
- 도시성장경계 설정 등 신개발을 과도하게 규제하는 성장관리정책은 주택가격의 상승을 초래할 수 있어 반발이 예상됨.
- 성장관리정책을 시행한다 해도 교통혼잡은 피부로 느낄 만큼 개선되지 않을 수 있음. 대중교통시설을 추가로 공급한다 해서 교통혼잡이 눈에 띄게 감소하지는 않는다는 것이 그간 미국의 경험임.
- 교외지역의 신개발에서 기성시가지 재개발로의 전환은 절차가 까다로워 개발사업을 지연하는 요인으로 작용하게 됨.
- 기성시가지의 고밀개발을 추구하는 성장관리정책은 외곽지역의 토지소유자들에게는 개발 기회를 감소시켜 개발로 인한 지가상승의 기대감을 가지기 어렵게 만듦.
- 미국은 전통적으로 미래 개발의 장소선정은 토지소유자나 개발업자들 혹은 해당 지역사회에게 자유롭게 허용하는 것을 선호해 옴. 따라서 미래의 인구성장을 하나의 전반적인 계획 하에 유도하는 광역계획수립은 사회적인 접근방식으로 인식하는 경향이 있음.

2) Anthony Downs, 2005, *Sprawl Costs* 참조

4) 도시성장관리를 위한 광역기구 설립 및 운영사례

○ 광역기구의 설립

- 지방정부에 대한 연방정부 보조금 지원을 광역차원의 지역계획 및 프로그램과 연계 시행함으로써 광역적 차원의 지역계획기구의 설립을 유도함.

<예> 광역교통계획기구(MPO, Metropolitan Planning Organization)

- 州정부에서 성장관리개념 도입과 법제정으로 광역기구 설립을 의무화함.

<예> Portland Metropolitan Service Districts(Metro, 오리건州의 성장관리법), Puget Sound Regional Council(워싱턴주 성장관리법), Twin Cities(미네소타주 대도시권토지계획법), City of Toronto(토론토시법)

- 지역주민의 발의에 따라 광역기구를 설립함.

<예> Arizona의 Growing Smarter Commission

- 지방정부간 자율적 협약에 의해 광역협의체 형태의 광역기구를 설립함.

<예> The Metropolitan Council of Minneapolis/St. Paul (Twin Cities)

- 기업인, 시민대표와 정치리더들에 의해 광역계획기구를 결성함.

<예> San Francisco Bay Area, Association of Bay Area Governments (ABAG); New York · New Jersey · Connecticut, New York Regional Planning Association (RPA)

○ 광역기구의 위원선출 방식

- 지역주민이 직접선거로 선출함.

<예> City of Toronto, Portland Metropolitan Service Districts (Metro)

- 주정부가 임명함.

<예> The Metropolitan Council of Minneapolis/St. Paul (Twin Cities); Metropolitan Planning Organization (MPO) 등

- 지방정부대표가 위원이 됨.

<예> Delaware River Basin Commission(DRBC)

○ 광역기구의 권한기능

- 지역계획 수립권, 제안권만 보유함.

<예> San Diego Association of Governments (SANDAG); Southern California Association of Governments (SCAG) 등 대부분 광역의회(Regional Council))

- 지역계획의 수립권과 집행권을 보유함.

<예> The City of Toronto; Portland Metropolitan Service Districts(Metro)

○ 광역기구의 운영재원

- 연방정부의 보조금으로 충당함.

<예> Metropolitan Planning Organization (MPO)

- 州정부 재원 및 도로혼잡세 징수로 충당함.

<예> 캐나다 Minitoba와 Ontario 州의 광역도시관리청

- 州정부의 보조금과 참여 지방정부의 할당금으로 충당함.

<예> Puget Sound Regional Councils (PSRC); Denver Regional Council of Governments(Dr. COG) 등 상당수의 광역의회 (Regional Council))

5) 정책적 시사점

- 외국대도시는 단순히 총량규제에 집착하기보다 도시성장을 계획적으로 유도, 관리하기 위한 체제로 이미 전환하여 다양한 유인책과 정책수단을 개발하고 있음. 다양한 형태의 광역협 의체를 구성하여 성장관리를 위해 노력하고 있음.

- 광역협의체의 성공적 설립 및 운영을 위한 정책적 시사점은 다음과 같음.

- 지역 전체차원에서 지자체간 협조가 반드시 필요하다는 인식과 시민들의 폭넓은 공감대 형성이 필요함.
- 지역차원의 지자체간 공조행위는 이해하기 쉽고 분명한 목적을 가져야 함.
- 지방정부를 실질적으로 제어할 수 있는 기관은 자발적인 광역기구라기보다 州정부나 연 방정부임. 광역전략계획과 추진방안은 지방정부에게 명확하고 구체적으로 전달될 수 있 어야 함.
- 지방정부에게 지역의 이익이 우선될 수 있도록 하는 기제가 필요함.
- 개발정책 혹은 규제에 관한 책임은 가능한 지방정부에게 부여하여, 지방정부의 기능과 권한축소를 최소화함.

<실패사례> Association of Bay Area Governments(ABAG)와 Palm Beach Countywide Planning Organization은 지방정부의 폭넓은 권한이양을 요구하다 이에 대한 반발로 설립이 무산되었음.

5. 수도권 성장관리를 위한 광역협의체 구상

○ 추진방향

- 민선지자체 및 분권화의 취지를 살리고 가능한 지방정부의 자율성과 정치적 실현성을 고려하여 점진적인 개선을 기본방향으로 설정함. 수도권 지자체간 수평적 광역협의체, 외부효과까지 고려한 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 재검토가 필요함.
- 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 유인책 및 불이익 방안을 마련함.
- 기초자치단체는 해당 지자체가 입안한 개발사업이 인근지역에 영향을 미칠 경우 사전협의로 조정하도록 함. 동시성 검토제도를 도입하여 해당 시·군의 개발에 따른 주변 시·군으로의 영향범위를 설정하고 관계 시·군의 의견을 적극 반영하도록 함.

○ 수도권 성장관리를 위한 광역협의체 구상

① 단기안 : 수도권 광역행정협의회 기능 강화

- 수도권 난개발의 공동대처라는 명확한 정책목표를 설정하고 '특별대책기구'를 구성하여 기존의 수도권 행정협의회 기능을 대폭 강화함.
- 서울시, 인천시, 경기도 3자협약에 의해 택지개발사업의 적합성 여부를 공동으로 평가하는 '수도권택지개발 건설사업 사전평가제'(가칭)를 도입함(사전평가제 도입 시까지 신규 택지개발 허가보류를 검토함).
- '특별대책기구'는 심의위원회(부지사, 부시장, 시도의원, 민간전문가 등)와 실무위원회를 구성하여 심의기능을 부여하고 사전평가결과에 따라 개발승인 여부를 결정함.

- 평가항목은 서울, 경기, 인천 3개 시·도연구원에서 공동개발하고 국고보조금 대상 광역 사업의 우선순위를 검토하도록 함.
- 운영재원은 참여 자치단체의 출연금 및 택지개발에 따른 개발부담금 중 일부로 충당함.

② 중장기 방안 : 수도권 성장관리위원회 설립

- 수도권의 난개발 방지와 건전한 성장을 유도·관리하기 위한 '수도권 성장관리위원회'(가칭)를 설립함.
- 현행 광역행정협의회를 상설기구로 전환하고 전문인력 및 집행권한을 강화함.
- 수도권정비계획법은 '수도권 성장관리법'(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 개발사업 사전심의 평가, 광역적 분쟁조정, 국고보조금 배분권 위임집행, 정부보조금 사업의 검토 및 평가, 집행 우선순위 결정, 일정범위의 독자적 광역사업 집행 등으로 함.
- 재원은 매칭펀드 형식의 중앙정부 보조금, 인구비례 등에 따른 참여 자치단체의 출연금, 택지개발에 따른 개발부담금의 일정부분 할당 등으로 '광역성장관리 특별회계'(가칭)를 설치하여 마련하도록 함.
- 필요시 수도권의 환경오염방지를 위한 환경오염부담금, 교통환경세 등 추가 비용부담방안을 검토하도록 함.

정희윤 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1043
heeyun@sdi.re.kr