

都·農 統合市の 都市計劃 및 開發體制 改編方案

Remodeling of Planning and Development System on City Annexed Urban-Rural

李 周 熙

(內務部地方行政研修院 教授)

〈目 次〉

I. 問題의 提起

II. 統合市の 都市開發戰略上 實益과 課題

III. 統合市 都市計劃 및 開發體制的 改編方案別 接近 戰略

IV. 맺음말

〈ABSTRACT〉

This paper concerns about reforming of city planning and development system on 35 cities to be annexed urban-rural in Korea.

Up to 1994 in Korea, if EUP(town) located in GUN(county) has 50,000 inhabitants, it is raised to the status of SHI(city) as a local government to be seperated from Gun.

But the Central Government in Jan. 1. 1995 has established new 34 cities(Annexation-SHI) as to annex 35 SHIs and 34 GUNs to be seperated until 1994. Therefore, the Annexation SHIs must remodel city planning and development system. Because it is dissimilar in character of SHI and GUN before annexation.

This paper is proposing 4 alternatives. Namely, first is alternative to set up new city planning inclusive of rural region under the present legal system. Second is alternative to maintain urban planning in city and rural planning in country. Third is alternative to enact Special Planning Act for the Annexation SHIs. Fourth is alternative to insert special clauses in the Urban Planning Act for Annexation SHIs.

Among the 4 alternatives, first alternative is suitable because of unity and simplification to urban planning system in Korea.

I. 問題의 提起

본격적인 자치시대를 앞두고 구역개편의 필요성이 제기되어 지난 10여년간 수많은 학자들의 대안들이 제시된 바 있었다. 그중에서도 특히 현존하는 군에서 분리된 시를 재통합해야 한다는 주장이 빈번하게 나타났었다. 주지하는 바와 같이 1994년 이전까지는 군의 관할구역안에 있는 읍의 인구가 5만명 이상이 되면 군으로부터 읍을 분할하여 시로 승격시켰기 때문에 그 결과 도시와 농촌이 분리되게 된 것이다. 기능적으로는 상호 보완적이고, 동일한 생활권내의 읍을 시로 승격·분리함으로써 생활권과 행정권이 별개로 형성됨으로써 주민의 생활상 많은 불편을 초래하였다. 또한 해당 시·군간 주민의 일체감과 연대의식을 약화내지 해체시키고 행정서비스 공급과정에서 시·군간의 많은 갈등과 낭비를 초래하였던 것이다.

정부는 전국의 35개의 시와 34개의 군을 「시·군통합에 관한 법률」에 따라 1995년 1월 1일부터 통합시로 출범시켰다. 도시와 농촌이 통합되어 하나의 자치단체인 시로 법인격을 변경함으로써 시민들에게 스스로 행정서비스를 효율적으로 제공하고 지역간·계층간·집단간 형평성 있는 정부투자가 가능하도록 「도·농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」을 제정하여 각종의 혜택을 부여하고 있다.

이 시점에서 시·군통합체제를 두고 그것이 옳다 그르다의 논쟁은 의미가 없고 오로지 어떻게 하면 통합의 효과를 최대화하고 부작용을 최소화하느냐에 관심이 집중되어야 할 것이다.

따라서 여기서는 도·농의 통합시를 합리적으로 관리하기 위한 여러가지 전략 중에서 도시계획 개발체제를 어떻게 할 것인가에 대한 논의를 구체화하고자 한다. 도·농통합과 관련하여 특히 도시계획이나 개발상의 실익은 무엇이며 그것을 극대화하는 방안과 통합이후에 제기 될 것으로 예상되는 행정적 부담과 과제를 살펴보고, 이들을 최소화 할 수 있는 합리적인 도시계획 및 개발체제를 모색해 보고자 한다.

II. 統合市의 都市開發戰略上 實益과 課題

1. 計劃對象으로서의 統合市의 實態와 特性

1995년 1월 1일부터 전국의 68개 시와 136개 군중에서 35개의 시와 34개의 군이 통합되어 총 35개의 통합시가 출범하게 되었다. 이 지역에 거주하는 인구는 약 770만명으로 전국 인구의 17.5%에 이르고, 면적은 27,194km²로 전국토의 26.9%에 달한다. 35개 통합시의 평

군인구는 221천명이고, 그 평균면적은 777km²로 서울특별시를 능가하는 광역적인 도시이다. 이를 보다 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 35개 통합시의 전체 인구를 100으로 볼 때, 그것의 약 65%가 통합전의 시부인구이며 35%는 군부인구이다. 통합시의 과거 10년간 인구감소율은 0.54%로서, 전국 인구증가율 1.5%에 비하면 꽤 낮은 수준이다. 통합시 중에서 전국 평균인구증가율보다 높았던 시는 울산, 선산, 마산, 창원, 포항, 거제의 6개 시에 불과하다. 그리고 통합전의 시부 인구증가율은 평균 2.99%이지만, 군부는 평균 3.03%의 인구가 감소하고 있다(〈表 1〉 참조)(박재길, 1994 : 6).

〈表 1〉 통합시의 통합전 시부인구 및 군부인구

구 분	통합시 총인구	시 부	군 부
인 구 스 (인)	7,000,000	4,990,772	2,709,228
인 구 구 성 비 (%)	100	64.8	35.2
연 평 균 인 구 증 가 율 *	-0.54	2.99	-3.03

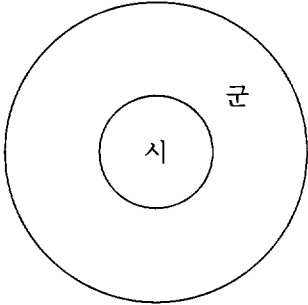
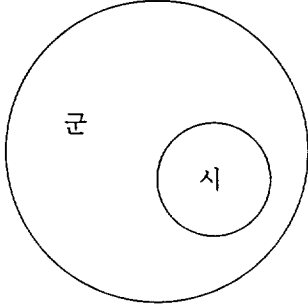
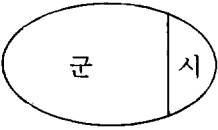
주 : *는 35개의 통합시중에서 울산시와 동광양시를 제외한 수치임.

둘째, 통합시의 자치 및 행정계층구조를 보면 〈국가→도→통합시→동·읍·면〉으로 구성되어 있다. 그러나 일반시의 행정계층은 〈국가→도→시→동〉이고, 특별시 또는 광역시의 행정계층은 〈국가→특별시·광역시→자치구→동〉이므로 통합시만의 독특한 행정계층을 갖고 있다. 앞에서 본 바와 같이 면적으로 보면 광역시(과거 직할시) 이상이고, 인구로는 광역시 규모이하이기 때문에 중간적인 성격을 갖고 있어서 도시계획이나 개발행정에 상당한 차별화가 요구되고 있다.

셋째, 통합시의 공간구조는 한결같지 않고 대체로 3가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉, 통합전의 시가 군의 중앙에 위치한 구조(A형), 시가 군의 한쪽 외곽에 치우쳐 있는 구조(B형)와 시와 군이 수평적으로 분리하다시피 하고 있는 구조(C형)로 나눌 수 있으며 그 유형별로 보면 〈表 2〉와 같다.¹⁾ 이 점에서 통합시의 개발은 전략적으로 접근할 필요가 있는 것이다.

1) 여기서는 최양부·윤원근(1993), “도·농통합적 시·군행정구역의 설정방안,” 「지방행정연구」 제8권 제2호 (통권28호), 한국지방행정연구원, p.90, 〈表 2〉를 재작성한 것임.

〈表 2〉 통합시의 통합전 시와 군의 공간구조

유 형	통 합 시 · 군	공 간 구 조
A형	춘천시/춘천군, 원주시/원주군 충주시/충원군, 공주시/공주군 김제시/김제군, 남원시/남원군 김천시/김릉군, 안동시/안동군 영주시/영풍군, 진주시/진양군 밀양시/밀양군, 온양시/아산군 상주시/상주군, 정주시/정읍군 나주시/나주군	
B형	강릉시/명주군, 포항시/영일군 군산시/옥구군, 대천시/옥구군 대천시/보령군, 제천시/제천군 서산시/서산군, 순천시/송주군 울산시/울산군, 영천시/영천군 경주시/경주군, 점촌시/문경군 충무시/통영군, 경산시/경산군 구미시/선산군, 장승포시/거제군 동광양시/광양군	
C형	미금시/남양주군, 삼척시/삼척군 마산시/창원군일부 창원시/창원군일부	

넷째, 통합 이전의 토지이용계획상 용도지역별 구성비를 보면 전국의 평균수준과 거의 차이가 없다(〈表 3〉 참조)(박재길, 1994 : 7). 이 점에서 통합시의 도시계획체제가 일반시와는 다르게 형성되어야 한다는 주장이 나온 것이다(김용웅, 1994; 박시현, 1994; 박재길, 1994).

<表 3>

통합시*의 토지이용계획

(면적단위 : km²)

구 분	면 적	도 시 지 역	준 도시 지 역	준 농 림 지 역	농 림 지 역	자연환경 보전지역
전 국	99,312 (100.0)	13,709 (13.8)	985 (1.0)	27,021 (27.2)	50,304 (51.0)	6,964 (7.0)
통 합 시	25,653 (100.0)	3,534 (13.8)	246 (1.0)	6,556 (25.6)	13,561 (52.8)	1,746 (6.8)

자료 : 건설부, 「국토이용계획결정조서」(1994.1)

주 : *는 울산시와 동광양시를 제외한 수치임.

다섯째, 통합시의 경제여건은 통합전 시부에서는 전반적으로 약화되고 군부에서는 강화될 전망이다. 통합시의 통합전 지역총생산과 세입액자료로써 살펴보면 통합전의 시부는 감소하고 군부는 증가할 것으로 전망된다(<表 4> 참조). 통합시의 평균 GRP 및 세입총액은 양적으로 증가하지만 1인당 GRP는 통합전의 시는 통합시의 경우보다 오히려 줄어들게 되고, 1인당 세입 총액도 통합전 군의 경우보다 줄어들었음을 알 수 있다(박희정, 1994 : 53).

<表 4>

도·농통합으로 인한 경제여건의 변화예측¹⁾

구 분	평균인구(인)	평균지역총생산(백만원)	평균세입액(천원)
통합전 시	126,323	507,719(4.02)	62,321,261(496.36)
통합전 군	78,860	227,935(2.89)	40,652,825(515.51)
통합 도시	205,183	735,654(3.59)	102,976,086(501.87)

주 : 1) 울산시 동광양시를 제외한 수치임.

2) ()안은 1인당 수치임.

3) 인구 1인당 세입총액은 1991년 기준, 1인당 GRP는 1990년 기준임.

한편, 도·농통합시의 지역간 변화 격차는 지니(Gini)계수의 변화를 측정해 본 결과, 지역간 재정격차는 완화되는 것으로 나타났으며 생산격차도 농촌간 부문을 제외하고는 완화될 것으로 예상된다(<表 5> 참조)(박희정, 1994 : 54).

〈表 5〉 도·농통합 전후의 지역간 격차변화 (Gini 계수)

구 분	생산격차의 변화		재정격차의 변화	
	통합전	통합후	통합전	통합후
도 시 간	0.277	0.231	0.193	0.182
농 촌 간	0.223	0.260	0.210	0.209
도 · 농 간	0.245	0.245	0.207	0.202

주 : 생산격차는 1990년의 1인당 지역총생산을 기준, 재정격차는 1991년의 1인당 세입총액기준으로 통합전후의 수치로 추정된 것임.

2. 都·農統合에 따른 開發與件上의 實益

1) 都·農統合의 行政的 效果 및 展望

도·농통합의 구체적인 효과 분석은 통합후 일정한 기간이 경과한 후에 이루어지는 것이 정상이지만 여기서는 형편상 단기적인 추정으로 대신하면 다음과 같다(이시중, 1994 : 35).

첫째, 인접한 시·군이 통합됨으로써 절약된 예산은 해당지역에 투입함으로써 지역발전이 촉진될 수 있을 것이다. 우선 통합으로 인해 매년 절약되는 예산을 추정해 보면 시·군당 1백 11억원, 유관기관 및 단체통합시 150억원 이상으로 추계된다(〈表 6〉참조). 이 예산을 통합 전 군지역이나 지역내 낙후지역에 재투자하거나 개발재원으로 활용할 수 있게 된다(법 제3조).

〈表 6〉 연간 예산절감내력(평균)

인 건 비	32억원	경 상 비	33억원	사 업 비 증 복	38억원
구청사매각수입	6억원	유 관 기 관 통 합	64억원	민간행사비용감	2억원

둘째, 인접한 시·군이 통합됨으로써 지역복지시설과 여건이 강화될 전망이다. 시·군이 통합됨으로써 불용으로 처리되는 한쪽 청사 등의 잉여 시설물을 복지시설로 전환할 수 있기 때문에 복지수준이 한층 향상될 전망이다.

셋째, 인접한 시·군이 통합됨으로써 행정기관 운영의 효율성이 제고될 것이다. 왜냐하면 통합시가 출범함에 따라 행정기관과 다른 유관시설도 통합됨으로써 기관운영의 효율성이 제고될 수 있기 때문이다.

2) 統合에 따른 都市計劃 및 開發體系의 變化展望

외국에 비해서 우리 자치단체의 자치구역규모가 엄청나게 크기 때문에 도·농의 통합론에 대한 우려와 비판이 없지 않았으나 공청회와 주민의견조사 및 지방의회의 의견을 들어 도·농 통합을 결행하였는 바, 다음과 같은 성과를 기대할 수 있을 것이다.

첫째, 통합된 시와 군은 과거부터 자연적, 역사적으로 동질성을 가지고 있던 지역이므로 그동안 분리상태에서 야기되었던 지역간 갈등이 둔화되고 지역공동체의식이 한층 강화될 것이다. 그러나 도시마다 중심지의 규모와 위치하고 있는 환경이 다르기 때문에((表 2) 참조) 도시의 건전한 발전을 도모하기 위해서는 개별적인 개발전략을 꾀하여야 할 것이다.

둘째, 행정구역이 생활권에 훨씬 가깝게 접근함으로써 적은 규모의 재원으로도 주민복리를 도모하는 정주생활권을 형성함으로써 지역의 안정적 성장에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 경제수준이 낮은 농촌지역을 도시와 통합함으로써 농촌의 생활수준을 한층 높힐 수 있으며 통합전 시부 입장에서는 토지자원이 풍부하게 되어 생활편익시설의 공급이 보다 원활해질 수 있게 될 것이다.

3) 統合에 따른 都市計劃 및 開發體制上的 實益

이에 정부는 1994년 12월 22일에 “도·농통합형태의 시 설치에 따른 행정특례법”을 제정함으로써 다음과 같은 실익을 확보할 수 있게 되었다.

첫째, 중앙행정기관의 장 및 도지사는 대통령이 정하는 바에 따라 도·농통합형태의 시에 대해서는 그 관할구역안의 도시지역과 농어촌지역의 균형개발 또는 낙후지역의 효율적인 개발을 위하여 따로 개발계획을 수립하거나 보조금의 지급, 지방교부세의 배분, 재정투융자 등 재정상의 특별한 지원을 할 수 있다(동법 제3조 제1항). 여기서 개발계획이란 도시계획인가 아니면 사업개발계획인가가 문제가 될 뿐만 아니라 그것이 어떤 법적 성격을 갖는 계획인가도 관심의 초점이 아닐 수 없다.

둘째, 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의한 개발촉진지구, 오지개발촉진법에 의한 개발지구 및 도서개발촉진법에 의한 지정도서 등 특정지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 도·농통합형태의 시 또는 관할구역안의 일부 지역을 대통령이 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다(동조 제2항).

셋째, 중앙행정기관의 장 및 도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우에는 도·농통합형태의 시를 대통령이 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다(동조 제3항).

3. 都·農統合市에 대한 都市計劃 및 開發體系上的 課題

지금까지 살펴본 도·농통합론은 그동안 경험적 사례를 기초로 주장되고 있는 것은 아니다. 도·농을 분리한다고 하더라도 두 지역간에 협력체제가 제대로 구축된다면 통합시보다도 훨씬 성과가 크게 나타날 수도 있는 것이다. 다만, 우리나라의 행정풍토나 주민의 정서를 고려해 볼 때 시·군을 분리하기보다는 통합하여 개발을 추진하는 것이 바람직하다는 것일 뿐이다. 따라서 도·농의 통합 성과는 주어지는 것이 아니라 만들어지는 것이다. 앞에서 본 바와 같이 여느 시와는 다른 여건, 잠재력 및 과제를 안고 출발하는 통합시가 건전하게 발전하려면 정부나 지방자치단체가 어떠한 계획체제하에 창의력 있는 개발전략을 구사해 나가느냐에 따라 달라질 수 있는 것이다. 이에 대한 각별한 대책을 강구하여 시행하지 않으면 도·농의 재분리론이 제기될 수도 있을 것이다.

통합시의 도시발전과 관련하여 다음과 같은 과제를 우선적으로 해결하는데 지방자치단체는 물론이고 국가도 노력과 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

첫째, 지역간 격차를 어떻게 극복하고 균형발전으로 이끌 것인가? 통합전 시지역은 대체로 성장지역이라고 보아도 무리가 없으나 농촌지역은 거의 침체지역으로 분류된다(〈表 1〉 참조). 도시지역과 농촌지역이 하나의 자치단체로 통합되면 도시지역은 성장을 지속하겠지만 농촌지역은 침체할 것이라는 것이 일반적인 전망이다. 자치단체를 달리하고 있었을 때에는 이러한 현상이 당연한 것으로 받아들여질 수도 있겠지만 통합체제하에서는 성장지역과 비성장지역간의 갈등으로 나타나게 될 것인 바, 이러한 갈등을 완화·해소할 수 있는(최병선, 1994 : 4) 개발체제에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

둘째, 통합시에서는 환경적으로 건전하며 지속 가능한 개발(ESSD)²⁾을 어떻게 구현하고 통합전 군지역에 대한 지역개발전략을 어떻게 수립할 것인가? 통합시가 출범하게 됨으로써 과거 군지역안의 농촌지역에 대한 난개발과 환경파괴가 우려된다(조진상, 1994 : 37-44). 새롭게 형성되는 도시계획체제 아래에서는 통합시의 생태계를 보전하면서 단계적으로 개발하는 체제가 구축되어야 할 것이다(구체적인 내용은 이주희, 1994a : 13-24 참조).

셋째, 통합시내의 도시계획시설을 지역이기주의를 어떻게 극복하면서 합리적으로 배치할 것

2) ESSD는 1992년 브라질 리우에서 열린 “환경과 개발에 관한 유엔회의”의 주제로 “환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development)”에서 유래된 용어이다. 이는 1987년 노르웨이 브룬트랜드가 중심이 되어 작성한 “Our Common Future”라는 보고서의 SD(Sustainable Development)에서 유래한 것이다. 그 개념은 “미래세대의 후생을 감소시키지 않는 선에서 현재 세대의 복지를 극대화시키는 발전”이라고 정의되고 있다. 대체로 개발을 하면서도 환경보전을 동시에 추구하는 의미로 사용되고 있다.

인가? 도시계획시설에는 주민들이 선호하는 시설과 혐오하는 시설이 있는데, 후자는 시민들의 지나친 이기주의의 결과로 어디서나 누구나 기피하고 있는 것이 현실이다. 군지역 주민들이 통합을 반대하는 이유가 도시의 혐오시설이 통합전 군지역에 입지하게 될 것이라는 피해의식도 작용하고 있었던 것이다. 자기 지역에 혐오시설의 입지를 반대하는 소위 넘비현상(NIMBY SYNDROME)이 강하게 작용했던 것이다. 통합시는 이러한 문제를 원활하게 해소하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

이와 같은 통합시에 대한 도시계획 또는 개발과제를 원활하게 해결하기 위해서는 최우선적으로 해결되어야 할 과제가 통합시의 도시계획 및 개발체제의 구축이라고 하지 않을 수 없을 것이다.

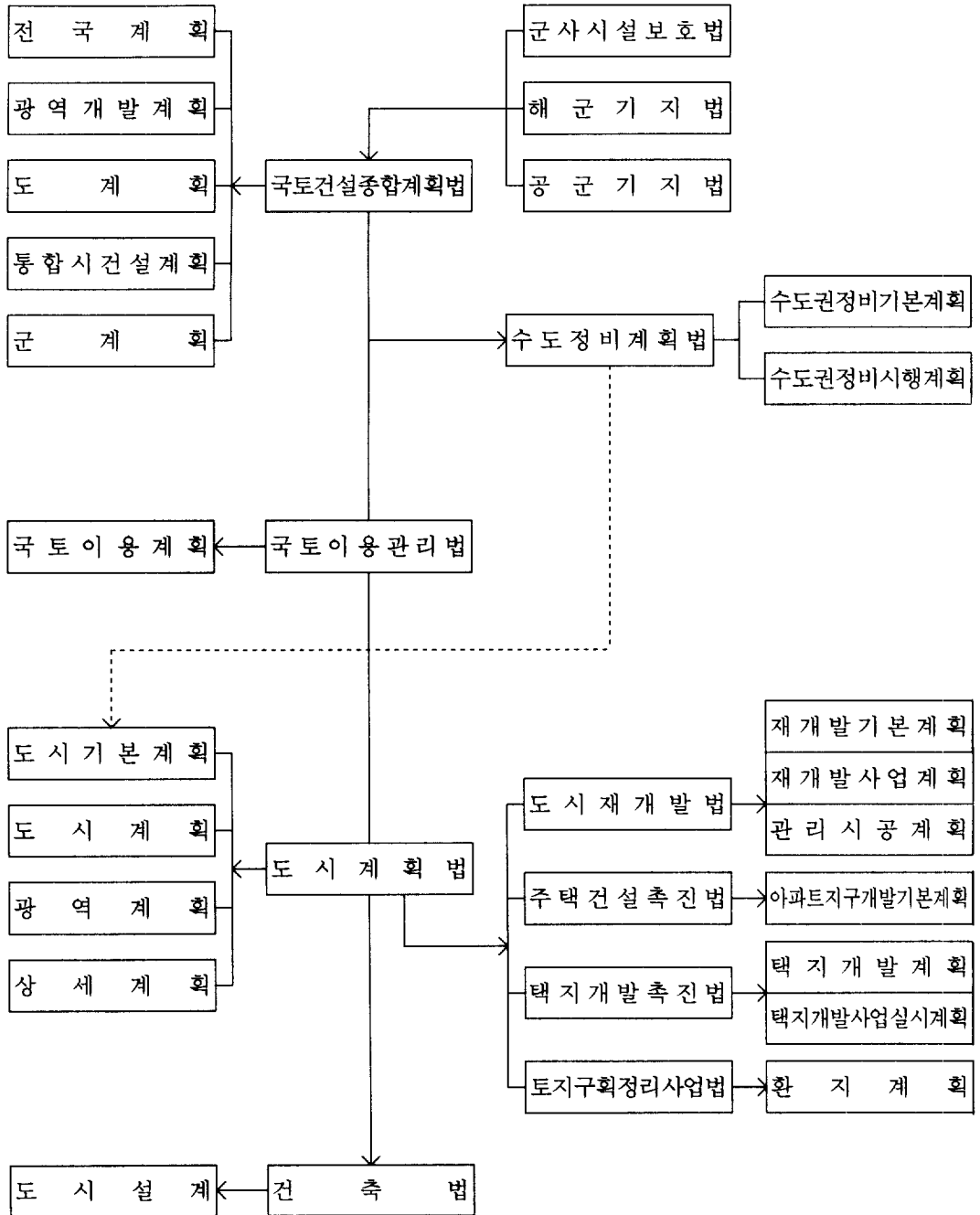
III. 統合市 都市計劃 및 開發體制의 改編方案別 接近 戰略

1. 全國的 開發計劃體制와 統合市 問題

통합시의 도시계획이나 개발체제를 합리적으로 형성하기 위해서는 우선 통합시와 관련이 깊은 상·하계획체계를 살펴 볼 필요가 있다.

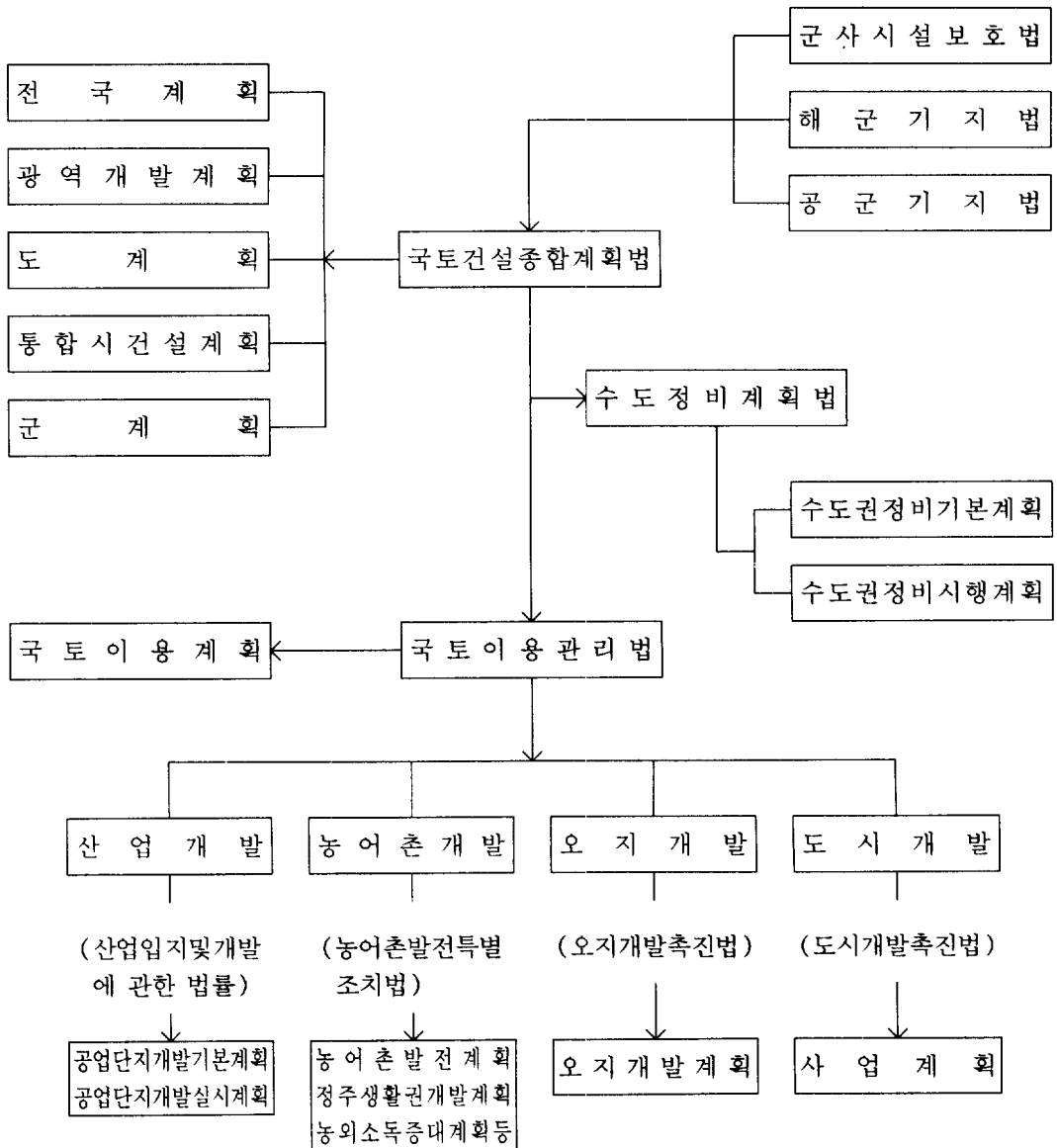
첫째, 우리나라의 국토공간에 대한 법상 계획체계는 한마디로 복잡다단하다. 구체적으로 토지이용계획에 관한 법적 장치가 50개 이상이나 되고 이들이 상호간 수용과 배제를 규정하고 있어서 그 내용 파악이 쉽지 않다. 최상위에는 국토건설계획법에 의한 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 통합시건설계획, 군계획 등이 있다(동법 제3조). 지역균형발전 및 중소기업 육성에 관한 법률에 의한 광역개발사업계획(동법 제5조)이나 개발촉진지구개발계획(동법 제14조)이 있다. 토지이용에 관한 기본이 되는 국토이용관리법상 국토이용계획이 있고(동법 제13조의 2), 이 계획에 의한 도시지역에는 도시계획법이 기본적으로 적용되는데 동 법상에는 광역계획, 도시기본계획, 도시계획, 상세계획 등이 있다(동법 제10조의 2, 제11조, 제20조의 4, 제20조의 3 참조). 도시내부에 재개발구역에는 도시재개발법에 의한 재개발기본계획, 재개발사업계획, 관리처분계획 등이 있고, 택지개발촉진법상 택지개발계획 등이 있으며, 주택건설촉진법상의 아파트지구개발기본계획 등이 있으며 그 외에도 지구획정리사업법, 한시법인 도시 저소득 주민의 주거환경 개선을 위한 임시조치법(1999년 까지 한시법) 등에 의한 각종 계획이 수립되어 집행되고 있다([그림 1] 참조)(이주희, 1994c : 70).

[그림 1] 국토계획과 도시계획연계체계



한편, 도시가 아닌 농어촌지역에 대해서는 농어촌발전특별조치법, 오지에는 오지개발촉진법 (1999년까지 한시법), 도서에는 도서개발촉진법 (1997년까지 한시법), 공업단지에는 산업입지 및 개발에 관한 법률 등에서 각기 계획적 수단을 구체적으로 규정하고 있다([그림 2] 참조).

[그림 2] 국토계획과 비도시지역 계획체계



둘째, 이렇게 엄청난 수의 공간계획 및 개발관계법들이 일년이 멀다하고 개정될 뿐만 아니라, 그에 따라 수립된 계획까지 영향을 받지 않을 수 없고 계획자체도 자주 변경되어 실로 변화무쌍하기 짝이 없다. 이 분야의 전문가들조차도 바뀐 규정에 대한 내용숙지는 물론이고 해석과 운영에 적잖은 애로를 느끼고 있는 실정이다.

셋째, 많은 법률에 의하여 수립된 토지이용계획의 홍수와 난맥상, 계획수립후 미집행 등으로 무용지물이 되고 있는 경우가 더 많다. 특히 국토계획의 하나인 광역개발계획, 도계획 및 군계획은 실제로 집행되기 어려운 여건과 내용으로 구성되어 있다.

이러한 상황에서 통합시에 대한 도시계획 및 개발체제를 새로이 구축한다는 것은 여간 힘든 일이 아닐 것이다. 통합시에 대한 도시계획 및 개발체제를 구축하려면 현행 국토에 대한 계획체제를 전제하는 방안과 이를 개편하면서 동시에 접근하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

2. 統合市에 대한 都市計劃 및 開發體制的 改編方案

통합시에는 통합전 시부지역은 국토이용관리법중에서 국토이용계획중에서 도시지역은 도시계획법에 의해, 비도시지역은 군부지역과 마찬가지로 주로 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 오지개발촉진법, 도시개발촉진법 등에 의해 건설하고 관리하여 왔는데 시·군이 통합된 상태에서는 계획체제를 어떻게 운용할 것인가가 문제가 아닐 수 없다. 통합시 발족과 때를 같이 하여 개정된 국토건설종합계획법에 의하면 도·농통합형태의 시건설종합계획을 국토계획의 일종으로 규정하고 있다(국토건설종합계획법 제3조).³⁾ 이는 통합시가 일반 도시와는 다른 계획체제를 전제로 하고 있는 것 같다.

그러나 아직까지 통합시에 대한 계획체제에 대한 구체적인 내용을 알 수 없는 상태에서 상정 가능한 계획체제로는 기존의 체제를 유지하는 방안과 도시계획체제로 수용하는 방안, 기존의 제도와 관행을 무시하고 전혀 새로운 제도라고 할 수 있는 통합시에 대한 특별법으로써 도시·농촌계획법을 창출하는 방안 등이다. 여기서는 이들 방안에 대한 구체적인 검토와 함께 이 방안대로 시행했을 경우 국토계획체제상의 어떤 변화를 동반하여야 하는지에 대하여 살펴보기로 한다.

1) 現行 制度下에서 非都市地域에 대한 都市計劃을 樹立하는 方案

이 방안은 통합시에 대해서도 현재와 같은 공간계획체제를 그대로 유지하자는 것이다. 주지하는 바와 같이 도시계획법에는 용도지역, 지구, 구역이 있는 바, 용도지역은 크게 주거지역,

3) 이는 도·농통합형태의 시설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률 부칙 제17조 참조.

상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 나뉘어지고 이들을 각각 3, 4개로 세분하면 총 13개로 나뉘어진다. 그들 각각의 지정목적과 의의는 다음 <表 7>과 같다(이주희, 1994c : 156-157).

<表 7> 도시계획법상 용도지역

구 분	목 적	세 분	세 부 목 적
주 거 지 역	주거의 안녕과 건전한 생활환 경의 보호	가. 전용주거지역	저층중심의 양호한 주거환경을 보호 하기 위해 필요한 때
		나. 일반주거지역 (세분됨)	일상의 주거기능을 보호하기 위하여 필요한 때
		다. 준주거지역	주거기능을 주로 하되, 상업적 기능의 보완이 필요한 때
상 업 지 역	상업과 기타 업 무의 증진	가. 중심상업지역	도심, 부도심의 업무 및 상업기능의 확충을 위하여 필요한 때
		나. 일반상업지역	일반적인 상업 및 업무기능을 담당하 게 하기 위하여 필요한 때
		다. 근린상업지역	근린지역에서의 일용품 및 서비스의 공급을 위하여 필요한 때
		라. 유통상업지역	도시간 및 지역간 유통기능의 증진을 위하여 필요한 때
공 업 지 역	공업편익의 증진	가. 전용공업지역	주로 중화학공업, 공해성 공업 등을 수용하기 위하여 필요한 때
		나. 일반공업지역	환경을 저해하지 아니하는 공업의 배 치 를 위하여 필요한 때
		다. 준공업지역	경공업, 기타 공업을 수용하되, 주거 기능의 보완이 필요한 때
녹 지 지 역	보건위생, 공해 방지, 보안과 도 시의 무질서	가. 보전녹지지역	도시의 자연환경 경관 수립 및 녹지 를 보전할 필요가 있을 때
		나. 생산녹지지역	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있을 때
		다. 자연녹지지역	녹지공간의 보전을 해하지 아니하는 범 위 안에서 제한적 개발이 불가피한 때

한편 국토이용계획상 용도지역의 지정목적과 의의를 살펴보면 <表 8>와 같다.

<表 8> 국토이용계획상 용도지역 분 기준

구 분	지 정 의 의 및 목 적
도 시 지 역	도시계획법상의 도시계획에 의하여 당해 지역의 건설·정비·개발 등을 시행하였거나 시행할 지역과 택지개발예정지구, 국가공업단지, 지방공업단지, 전원개발사업구역 및 예정구역으로 지정하여 개발하였거나 개발할 지역
준도시지역	도시지역에 준하여 토지의 이용과 개발이 필요한 주민의 집단적 생활 근거지, 국민여가선용과 관광휴양을 위한 체육 및 관광휴양지역 시설용지, 농공단지, 집단묘지, 기타 각종 시설용지 등으로 이용되고 있거나 이용될 지역
농 립 지 역	농업진흥지역 및 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위한 지역
준농림지역	농업진흥지역외의 지역의 농지 및 준보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림 보전을 위하여 이용하되, 개발용도로도 이용할 수 있는 지역
자 연 환 경 보 전 지 역	자연경관·수자원·해안·생태계 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호 육성을 위하여 필요한 지역

국토이용계획과 도시계획상의 유사한 용도지역을 대비하면 다음 <表 9>와 같다. 여기서 보는 바와 같이 국토이용계획상의 5개 용도지역은 도시계획법상 용도지역·지구·구역 및 도시계획시설로의 전환이 가능하다.

<表 9> 국토이용계획과 도시계획의 용도지역대응

국 토 이 용 계 획	도시계획상 용도지역·지구·구역
도 시 지 역	도시지역도시계획(지역, 지구, 구역계획, 도시계획시설)수립
준 도시 지역	
취 락 지 구	자연취락지구
운 동 · 휴 양 지 구	위락지구
집 단 묘 지 지 구	공동묘지시설
시 설 용 지 지 구	도시계획시설용지
농 립 지 역	생산녹지지역
준 농 립 지 역	자연녹지지역, 시가화조정구역
자 연 환 경 보 전 지 역	보전녹지지역, 생산녹지지역, 풍치지구, 개발제한구역

현행 도시계획법상 통합시도 엄연히 도시의 일종으로서 그 행정구역안에서는 당연히 도시 계획 적용대상구역이 되므로 도시기본계획과 도시계획의 내용을 재정비하면 된다는 것이다. 따라서 통합전 군지역에서 종래 국토이용계획상의 용도지역으로 지정되어 있던 용도를 일단 도시지역으로 변경한 후 도시계획법상 용도지역으로 지정하는 방안이다. 즉, 종래 군지역내 국토이용계획상의 비도시지역(농림지역, 준농림지역, 환경보전지역)을 도시지역으로 변경하는 작업과 동시에 도시계획 용도지역으로의 변경지정이 필요하다.

현재 군지역안에 지정되어 있던 도시지역이나 준도시지역은 도시지역으로 변경하는데는 별로 무리가 없다고 생각되지만 그외 지역인 농림지역이나 준농림지역, 환경보전지역을 도시지역으로 변경하기에는 무리가 따른다. 특히 행정구역 면적의 80% 이상인 농촌지역의 특성을 살리기 어려운 점은 부인하기 어려울 것이다. 그러나 도시계획으로 결정된 녹지지역 중 생산녹지지역과 국토이용계획상의 준농림지역간의 토지이용상의 차이는 별로 없다. 현재 도시계획법상 용도지역으로도 국토이용계획상의 용도를 수용할 수 있을 것으로 생각된다. 다만, 통합전 군지역의 난개발을 막기 위해서는 시가화조정구역이나⁴⁾ 도시개발예정구역⁵⁾으로 지정하여 운용하는 것도 대안이 될 수는 있을 것이다. 나아가 특별한 경우에는 도시계획법상 용도지구⁶⁾ 세분화하여(시행령이나 조례로 제정하도록 시행령에서 위임함) 관리할 수 있을 것이다. 다만, 통합시의 행정구역을 도시계획구역으로 완전히 전환하게 되면 개별법상 허용용도와 도시계획상의 허용용도의 강화에 의한 일부 혼란과 반발이 예상되며 다른 농촌지역과의 형평성의 논란이 제기될 수도 있다. 때문에 이 지역주민들의 능동적 참여와 이들의 참여를 활성화하는 공직자의 적극적인 자세가 필요하다.

이 방안은 현행 법제를 그대로 유지하게 되는 장점이 있지만 도시계획(재정비)을 새로 수립하여야 하는 행정적인 부담이 있다. 행정계획인 도시계획은 주민의 복리와 편의를 도모하는데 목적이 있으므로 행정구역이 통합되었기 때문에 새로 도시계획을 수립하는 것은 당연한 일이다. 이 방안대로 할 때는 국토계획체계는 변함이 없어서 더욱 좋다. 국토계획중

-
- 4) 시가화 조정구역이란 도시의 무질서한 시가화를 방지하고 도시의 계획적·단계적인 발전을 도모하기 위하여 일정한 기간 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정하는 때에는 일정한 지역을 도시계획으로 지정하는 것이다(도시계획법 제20조의 2).
 - 5) 도시개발예정구역은 도시에 있어서 인구 및 산업의 집중현상을 완화하고 그 적정한 배치를 함으로써 도시의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 도시의 인근지역에 일정규모 이상의 면적과 요건을 갖춘 일정한 지역을 도시계획으로 지정하는 것을 말한다.
 - 6) 도시계획법령상 용도지구는 풍치지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보존지구, 주차장정비지구, 공항지구, 시설보호지구(이상 도시계획법), 도시설계지구, 아파트지구, 방재지구, 위락지구, 자연취락지구(이상 동법 시행령)로 나누어 도시계획으로 지정할 수 있다.

통합시건설종합계획은 도시기본계획으로 대체하는 것이 바람직하다.

2) 統合市의 既存의 用途와 體制를 維持하는 方案

이 방안은 종래 시 또는 군지역안에서 도시계획을 적용하는 구역에 대해서는 도시계획법을, 기타 지역은 국토이용관리법을 적용하자는 방안으로, 결과적으로 통합전의 용도지역을 그대로 유지하는 방안이다. 이 방안은 통합시인 경우에는 도시지역과 농촌지역으로 나누되 계획여건이 달라졌음에도 불구하고 통합전의 계획내용을 유지한다는 것은 계획의 탄력적 대응이 되지 않을 뿐만 아니라 통합의 의의를 활용하는데 소극적인 태도라고 하지 않을 수 없다. 동시에 통합시의 자치구역내에서 시가지와 농경지를 따로 분리하여 별도의 법과 계획체계를 적용하는 것은 통합과는 상당히 거리가 있는 등 여러가지 혼란을 초래한다는 의견도 없지 않다(최병선, 1994 : 3). 1992년에 고양군을 고양시로 승격하였으나 1995년 1월 현재까지 행정구역안에서 계획체계가 도시계획과 국토이용관리계획의 2원적으로 운용되고 있는 바, 상당한 행정적 애로가 나타나고 있는 것으로 알려지고 있다.

이 방안을 선택할 때는 국토건설종합계획법에 의한 「통합시의 건설종합계획」을 수립하는 바 통합시의 건설종합계획과 도시기본계획 중 하나는 불필요해지는 계획이 될 수 밖에 없다. 그렇다면 체제 통일적인 측면에서 도시기본계획을 살리고 시건설종합계획은 폐기하는 것이 바람직할 것이다.

3) 特別法을 制定하는 方案

첫째, 도·농통합시에 관한 도시 및 농촌계획법을 제정하는 방안이다. 이 방안은 통합시를 포함한 도시와 농촌을 생활권으로 형성하는 계획체제를 구축하자는 것으로써 농촌발전위원회가 제안한 것이다.⁷⁾ 도·농통합형 생활권계획은 도시계획법에 의한 도시계획과 국토건설종합계획법상의 군계획, 관련부처의 지역개발 관련계획 등과의 관계를 재정립하여 공간계획체계의 위계를 설정하는 것을 목적으로 하고 있다. 통합시를 하나의 생활권으로 형성하는 체제로써 2개의 대안을 제시하고 있다. 하나(제1대안)는 현행 도시계획과 군계획의 상위계획으로 도·농통합생활권계획을 제안하고 있고, 다른 하나(제2대안)는 통합시 내부에 도시지역에 대해서는 도시정비계획을, 농촌지역에 대해서는 농어촌계획을 수립하되 그 상위계획으

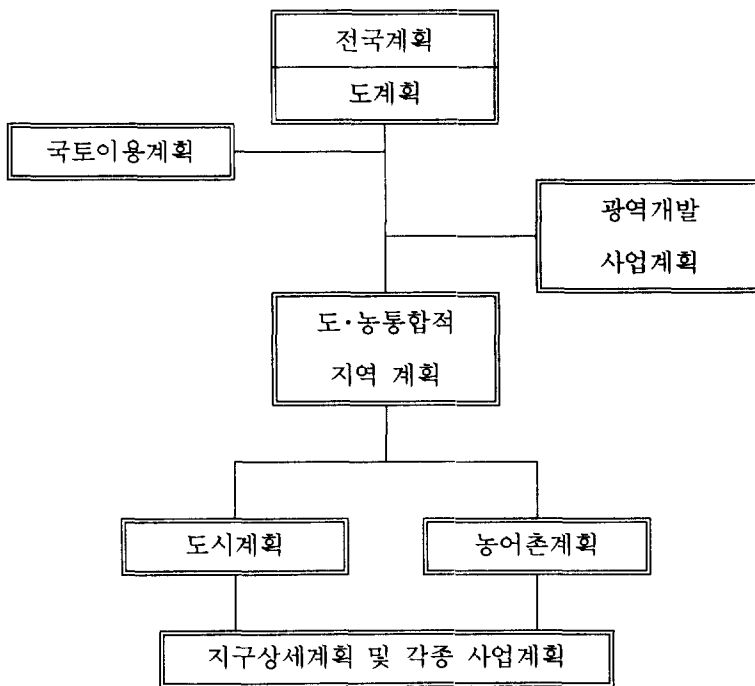
7) 이는 농촌발전위원회가 1994년 5월 24일 대통령에게 보고한 내용에 들어 있는 제안으로써 「도·농통합형 생활권 계획 및 개발」에 관한 법률을 제정하여도 농통합형 개발을 통해 지역특성에 맞는 종합적·체계적 개발에 촉진을 기하자는 것이다.

로 도·농통합적 생활권계획을 인정하자는 것이다.

제1대안은 도시의 기본계획적인 성격을 갖는 것이므로 도시계획법 체제를 인정하면 자연스럽게 해결되기 때문에 따로 법률까지 만들 필요가 없을 것으로 생각된다. 특히, 개정된 국토건설종합계획법(1994년 12월 22일 공포)에 의하면 통합시 건설종합계획을 국토계획의 일종으로 열거하고 있기 때문에 그 필요성은 크지 않다고 할 것이다.

제2대안은 통합시의 행정구역을 도시지역과 비도시지역인 농어촌지역으로 나누어 전자에는 도시계획을, 후자에는 농어촌계획을 수립하여 집행하도록 하고 그 상위에 기본계획적인 성격을 갖는 도·농통합적 생활권계획을 수립하자는 것이다([그림 3] 참조).

[그림 3] 도·농통합형 생활권체계



이 방안은 현행의 도시계획제도가 크게 바뀌지 않지만 도시계획에 상응하는 농어촌계획제도를 별도로 도입해야 하기 때문에 계획체제가 더욱 복잡하게 될 전망이다. 이 방안을 채택하게 되면 도시계획법제가 일반시(특별시, 광역시 포함)와 통합시 형태대로 2원화되고 국토공간전체에 대한 계획법 체제는 기본적으로 국토이용관리법, 도시계획법, 통합시를 위한 도시

농촌계획법 등으로 3원화되고 통합시 내부의 도시지역에서 도시계획법이 배제되지 않기 때문에 옥상옥의 체제가 되어 토지이용 관계법제가 현재 상태에도 복잡하고 까다로운 우리나라의 법체제에 또 하나의 공간계획법을 추가한다는데 문제가 있다. 또한 도·농을 통합한다는 취지에서 제안된 법안이 도시와 농촌을 결과적으로 분리하는 부작용이 나타날 소지도 전혀 배제할 수 없다.

둘째는 통합시만의 도시계획체제를 새롭게 구축하는 방안이 있다. 도시계획법과는 별개로 통합시의 특수성을 계획에 반영하는 통합시 도시계획법을 제정하자는 방안으로써 도시기능이나 농촌기능이 혼재하는 통합시를 특성있게 지속가능한 개발(ESSD)을 할 수 있다는 장점이 있다. 동법에서는 앞서 <表 2>에 나타나 있는 통합시의 유형적 관리와 그 특성을 반영하는 용도구역, 지역, 지구제도를 형성할 수 있을 것이다. 예컨대, 프랑스의 도·농통합형 도시계획처럼 통합시의 구역을 도시지역과 농촌지역으로 나누고 도시지역은 도시계획법상 용도지역으로 지정하지만 농촌지역은 ① 도시적 용도로 사용될 지구 ② 일반농업지구 ③ 농업적 가치가 높아 경지로서 보전함이 바람직한 지구 ④ 환경상의 이유로 오픈 스페이스로 보전하여야 할 임야지구 등으로 구분하여 관리하자는 것이다(박희정, 1994 : 58-59). 그러나 도시계획체제를 2원화한다는 점이 결정적인 단점으로 지적받을 것이다.

4) 都市計画法에 統合市에 대한 特例條項을 두는 方案

이 방안은 통합시도 도시의 일종이라는 점에서 도시계획법을 적용하는 것을 전제로 하여 앞에서 살펴 본 바와 같은 통합시의 특성상(제2장 참조) 일반 도시와는 차별적인 계획체제를 도시계획법 안에 마련하자는 것이다. 도시계획법상 지역·지구제를 개선하여 신규로 편입되는 통합전 군구역이나 시구역중 비도시계획구역에 대한 토지이용을 계획적·순차적·차등적으로 개발·보전한다는 것이다.⁸⁾ 통합시의 도시 및 농촌 토지이용의 다양한 특성을 반영할 수 있도록 도시계획을 수립하되, 도시적으로 토지이용을 유도하거나 촉진할 필요가 없다고 예상되는 지역은 단계적이고 순차적으로 도시개발을 유도하기 위한 구역을 설정하자는 것이다.

8) 이 방안은 국토개발연구원 도시연구실에서 검토하여 건설부에 제안한 내용으로 이를 수용하는 체제는 도시 계획법에 특례조항을 둘 것인지 따로 특별법을 제정할 것인지는 불분명하나 여기서는 편의상 전자를 전제로 고찰하고자 한다.

구 분	내 용	지 정 목 적
용 도 지 역	도·농통합과 밀접한 관계가 있으면서	
	농 업 진 흥 지 역	농업진흥을 도모할 토지
	개 발 사업 예정 지역	계획적 개발을 유도하기 위해 도시적 토지이용을 잠정적으로 유보하거나 제한할 토지
	유 보 지 역	도시의 자연환경 향상을 위하여 현재의 토지이용을 유지할 토지
용 도 지 구	토지이용규모가 적거나 특별히 용도를 용도를 촉진, 억제할 필요가 있는 경우로	
	농 립 축 수 산업 지구	농촌의 산업합리화를 위한 소규모 토지
	도 시 근 교 산업 지구	도시근교산업 수요를 충족할 소규모 토지
	관 광 위 락 지 구	도시민의 여가활동 수요를 담당할 소규모
	취 락 지 구	농촌취락의 정비를 촉진할 자연취락단위의 소규모 토지
	상 세 계 획 지 구	지구의 상세한 계획적 개발을 유도할 계획을 수립할 소규모 토지
용 도 구 역	시 가 화 관 리 구 역	넓어진 도시, 농촌의 조화 있는 개발·정비·보전의 단계적 추진을 위하여 10년 이내에 개발이 예상되지 않거나 개발할 필요가 없거나, 개발해서는 안되는 지역을 지정하여 관리
도 시 계 획 시 설		도시계획구역내의 기반시설을 설치하는 도시계획시설제도를 개선하여 신규 편입되는 기반시설이 낙후한 군지역에 대한 기반시설 투자관리로 도시적 편리성을 도모

이 방안대로 통합시의 계획체제를 구축한다면 도시계획 용도지역이 매우 복잡한 양상으로 나타내게 될 뿐 그에 비해 얻게 되는 실익이 별로 없을 것 같다. 왜냐하면, 현행 도시계획 용도지역, 지구, 구역 체제로도 계획적 관리가 충분히 가능하기 때문이다.

IV. 맺 음 말

이상에서는 도·농 통합시의 도시개발전략상 실익과 과제를 살펴 보았다. 통합시에 대한 합리적이고 효율적인 도시계획 및 개발체제를 구축하는 방안으로서 4가지 방안을 검토해 보았다. 즉, 현행제도하에서 비도시지역에 대한 도시계획을 수립하는 방안, 통합시의 기존의 용도와 체제를 유지하는 방안, 특별법을 제정하는 방안, 도시계획법에 통합시에 대한 특례조항을 두는 방안 등을 검토하였다. 우리의 여건에서 볼 때, 현행 제도를 그대로 두고 도시계획을 수립하되 필요한 경우에는 도시계획법상 용도지구나 구역 등을 활용하도록 하고 특별한 경우에는 특수한 용도를 조례로 정할 수 있게 하여 추진할 수 있도록 하는 것이 좋을 것 같다. 다만, 이 방안대로 통합시에 대한 도시계획체제를 정비하더라도 국토건설종합계획법상의 국토계획체계를 재구축할 필요가 있다고 생각한다. 국토계획은 국가가 수립·시행하는 국가계획과 지방자치단체가 수립·결정·시행하는 지방계획으로 구분하여 접근하는 것이 자치시대에 걸맞은 계획체제가 아닐 수 없다. 국토계획은 전국계획과 시·도광역개발계획, 시·도종합개발계획, 시군광역개발계획, 도시기본계획, 군계획 등 6종으로 구분하도록 하고, 시·도 종합개발계획 이하의 공간계획에 대해서는 지방계획으로 발전하도록 체제를 구축하는 것이 자치시대에 걸맞을 것이다.

參 考 文 獻

- 김용웅 (1994), “도시통합과 공간계획체계 개편방향,” 「도시정보」 제13권 제9호 : 6-9.
- 박시현 (1994), “도·농연계발전전략,” 「지방자치」 제78호 : 29-36.
- 박재길 (1994), “도·농통합시의 계획체계,” 「자치행정」 제78호 : 5-14.
- 박희정 (1994), “도·농통합 이후의 지역개발과제,” 「지방행정」 제43권 제491호 : 50-62.
- 이시종 (1994), “시 군통합 추진상황과 향후과제,” 「지방정부의 경쟁력과 지방정부의 쇄신」, 한국행정학회 하계지역세미나 : 27-70.
- 이주희 (1994a), “지역개발과 환경보전의 조화,” 「지방자치시대의 환경보전방안」 세미나 보고서, 한국아동·인구·환경의원동맹 주최 : 7-26.
- _____ (1994b), 「주민만족행정서비스 혁명 - 전략과 전술」, 서울 : 무한기획.
- _____ (1994c), 「최신도시계획요론」, 서울 : 기문당.
- _____ 의 (1991), 「지방균형발전법(안)작성연구」, 경기도.
- 전석홍 (1994), “도·농통합 이후의 효율적인 지역개발전략,” 「지방행정」 제43권 제491호 : 38-49.
- 조진상 (1994), “도·농통합시의 정주환경관리대책,” 「자치행정」 제78호 : 37-44.
- 최병선 (1994), “도·농통합시의 발전과제,” 「자치행정」 제78호 : 2-4.
- 최양부·윤원근 (1993), “도·농통합적 시 군행정구역의 설정방안,” 「지방행정연구」 제8권 제2호 : 87-104.
- Grant, Malcolm (1986), *Urban Planning Law*, London : Sweet & Maxwell.
- Heap, Desmond (1982), *An Outline of Planning Law*, 8th ed., London : Sweet & Maxwell.
- Herington, John (1984), *The Outer City*, London : Harper & Row Publishers.
- Patricios, Nicholas N. (1986), *International Handbook on Land Use Planning*, New York : Green Wood Press.