

## 2000年代를 向한 地方都市의 開發戰略

Urban Development Strategy for Year 2000 in Korea.

黃 鏞 周

(中央大 建設大學院 教授)

### (目 次)

머 리 말

- I. 地方都市 開發을 위한 國家的 次元의 課題.
  - I-1. 地方都市開發을 위한 政策的 課題
  - I-2. 資源節約的인 都市開發戰略의 樹立
- II. 地方都市開發을 위한 地方的 課題
  - II-1. 地方都市의 自律成長을 위한 行政制度의 改善方向
  - II-2. 社會計劃制度의 導入

### 머 리 말

우리나라의 都市成長展望에 대한 앞으로의 政策課題를 論함에 있어 과거의 政策貧困을 탓하기에 앞서 현실을 받아들이는 姿勢가 무엇보다도 重要하다.

그 理由는 현재의 서울시 人口가 1,000萬名線에 육박하였다는 것도 문제이지만 앞으로 15年内에 성큼 다가선 2000年代 우리나라의 總人口 약 5,000萬名, 國民所得 약 \$10,000, 都市化率 85%를 想定해 볼 때 향후 15年内에 우리는 先進工業國으로 發展하여 高度産業社會를 이룩하여야 할 歷史的 課題를 감당하기에는 이제까지의 都市政策이 너무 硬直되었기 때문에 都市開發戰略의 一大轉換이 불가피한 것으로 판단된다. 즉, 이제까지 이룩한 成長에너지를 効率

的으로 活用할 수 있는 都市管理代案의 강구없이 지속적인 經濟社會發展은 기대하기 어려울 것이 分明하다. 따라서 우리나라가 앞으로 高度産業社會로 發展하기 위하여는 현재 우리가 當面하고 있는 여러가지 都市問題를 슬기롭게 對處할 수 있느냐에 달려있으며 특히 成長에너지를 공급하는 大都市地域이 社會發展變化에 효율적으로 대응할 수 있도록 都市管理體制를 정착시키지 않고서는 이같은 高度産業社會로의 發展目標은 성취하기 어려울 것이다.

이같은 관점에서 볼 때 中央政府가 時急히 마련하여야 할 都市政策方向은 첫째, 中央과 地方의 行政體制를 水平分業體制로 轉換하는 方案이다. 이제까지 政府의 發展政策은 國家的 總量開發 行政體制를 效率的으로 운영하여 오늘의 經濟成長을 이룩하였으나 다가올 2,000年代의 高度産業社會는 福祉總量을 증가시킬수 있도록 地方과 中央의 융통성있는 行政體制로 改編하여 開發利益의 地方歸屬化를 시도하여 地域發展에 必要的 成長에너지를 效率的으로 供給할 수 있게 하여야 하기 때문이다. 둘째, 高所得社會에 있어서의 都市行政은 市民의 多樣한 서비스 性向變化에 융통성있게 대처할 수 있어야 하고 셋째, 都市管理體制는 市民의 지혜와 企業

의財力을 효율적으로活用할 수 있는 制度, 즉 都市行政의 水平分業體制로 전환하여야 한다. 그러기 위하여는 現在 中央政府에서 決定하는 권한을 地方政府에 이양조치하여 地方都市가 自生的으로 成長할 수 있게 하여야 한다. 그 이유는 高度産業社會의 都市構造는 三大기능 시스템, 즉 社會기능(행정체), 經濟기능(企業, 家計), 空間기능(자원)으로 이루어진 機能組織體로 운영하여야 하기 때문이다. 즉 이제까지의 行政과 市民의 二元的 구성개념에서 三次元的 機能分擔시스템으로 전환하여야 한다.

네째, 市民活動의 機動性(mobility) 증가로 인하여 單位都市問題는 地域的 次元에서 인접 都市와 協業으로 다루어져야 하므로 이제까지 中央政府가 직접 地域開發을 執行하였으나 앞으로는 地域間 또는 都市間的 利害關係를 적극 조정하는 役割을 담당하여야 할 것이다.

그러기 위하여 政府는 多樣化 社會에서 새로이 나타나는 발전저해 요인을 우선 科學的으로 규명하여 성장유도할 수 있도록 行政制度의 改善을 강구하여야 할 것이다. 다섯째, 現在의 地方行政區域에 대한 現實性있는 改編措置가 先行되어야 한다. 이제까지 政府의 地方政策은 管理爲主였으나 앞으로는 그 地域의 産業機能爲主의 行政體制로 전환할 수 있도록 區域을 合理化시켜 실제 住民의 日常的 活動의 効率性を 提高시킬 수 있게 現行 行政區域을 조정할 必要가 있다.

끝으로 都市政策은 地方中心都市가 複合機能 都市로 發展하여 情報生産機能을 提高시켜 기존 大都市들과 成長競爭에서 살아남을 수 있도록 育成하여야 한다.

이때 政府가 育成대상 都市로 選定하는데는

반드시 그 地域의 資源限界性, 즉 土地, 水資源 그리고 勞動市場여건 등을 고려함은 물론 그 都市의 成長規模가 기존 大都市와 경쟁할 수 있는 “規模의 經濟性”과 “成長潛在力” 등을 고려하여 自生的으로 成長할 수 있도록 유도하여야 한다.

한편 中央政府가 이같이 선정한 都市의 開發을 위하여는 이제까지의 機能的 開發計劃 方法에서 탈피하여 綜合的 開發計劃(concerted planning approach)을 적극 도입할 必要가 있다. 예로서 이제까지 政府의 道路建設事業은 國家的 機能의 效率性 提高에 그 目的이 두어졌으나 앞으로는 地方中心都市와 그 주변지역간의 接近性 提高에 두어야 하며 또한 地方中心都市間的 協力體制 강화에 投資를 우선하여야 할 것이다.

結論적으로 2000年代 高度産業社會로 發展하기 위한 政府의 都市政策은 地方都市開發에 目標가 주어져야 하며 90年代의 安定基調위에서의 都市政策은 이제까지의 經濟成長을 위한 開發爲主에서 市民福祉爲主로, 資源의 動員爲主에서 效率의 利用과 保全爲主로, 즉 地域의 限界資源을 어떻게 活用하며 保全할 수 있을 것인가 하는 課題로 集約될 수 있을 것이다.

그러기 위하여는 中央政府는 現在 施行하고 있는 地方助長行政에 관한 많은 行政規制를 과감하게 地方政府에 이양하는 措置가 先行되어야 한다. 政府는 國家的 課題와 地方的 課題를 分離하여 이제까지 國家가 도맡아 고민하던 地方問題를 地方스스로가 自體的으로 問題를 해결할 수 있는 自生能力을 培養하도록 制度를 改善하여야 한다. 그리하여 中央과 地方의 垂直的 行政體制에서 兩者가 協議하여 決定하는 水平的 行政體制로 점차 改善하여야 할 것이다.

〈그림 1〉 도시인구 집중현황(1985. 11) \* 5 만명 이상

I. 地方都市 開發을 위한 國家的 次元의 課題

I - 1. 地方都市 開發을 위한 政策的 課題

우리나라는 지난 25여년간(1960~1985년) 都市人口가 급속하게 增加하였으며 앞으로도 이같은 都市化 추세는 당분간 계속될 것으로 展望된다. 1960年代初 우리나라의 都市人口는 약 900萬名(都市化率38%)이었으나 1985년에는 무려 4倍 가까운 3,200萬名(都市化率 78%)으로 증가하였다.

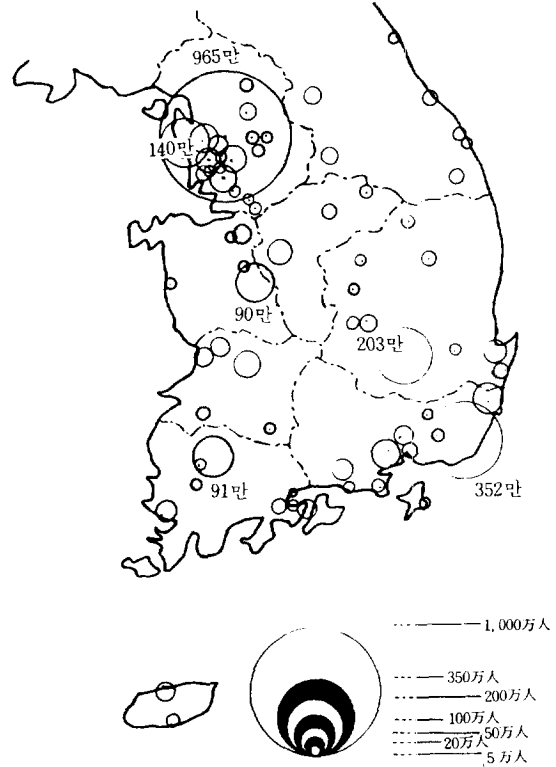
(表 1) 서울·부산의 全國的 地位(1985년)  
(단위: 천인)

구 분	전 국	서 울	부 산	서울·부산
인 구	31,496 100%	9,646 31%	3,517 11%	13,163 42%
면 적	99,143km <sup>2</sup> 100%	605km <sup>2</sup> 0.61%	435km <sup>2</sup> 0.44%	1,032km <sup>2</sup> 1.05%

자료: 내무부, 「도시연감」, 1985년.

이러한 都市人口의 급속한 증가와 더불어 생산기반 확대에 역점을 둔 經濟開發 政策으로 오늘날 우리나라의 都市體系는 〈表 1〉에서 보는 바와같이 심한 地域的 偏重現象을 나타내고 있으며 그중에서도 서울과 首都圈地域의 都市가 더욱 그러하다. (〈그림 1〉참조) 따라서 우리는 이 時點에서 이같은 不均衡成長을 시정하고자 채택한 政府의 都市政策에 대하여 吟味하고 여기에 대한 政策的 代案을 모색코자 시도하였다.

가) 政府의 都市政策과 地域間 都市成長 分析  
우리나라 都市의 人口分布를 地域間, 都市階層間 規模로 살펴본 바 1985년 현재 全國土의



0.61%인 서울市가 전국도시인구의 31%(960만명)를, 0.44%인 부산市가 11%(350만)를 차지하고 있어 이 兩大都市의 面積이 全國의 1.05%에 불과하나 都市人口는 全國의 42%(1,300만명)가 集中되어 있는 실정이다. 더우기 서울市人口와 首都圈內의 都市人口를 합하면 85년 현재 약 1,440萬名으로 전국도시인구의 48%가 集中되어 있다. 政府는 이같은 都市體系(urban system)의 심한 偏重現象을 시정코자 여러 가지의 都市開發戰略을 채택하여 地方都市를 적극 개발하고자 시도한 바 있다. 그중에도 현재 추진중에 있는 第2次 國土綜合開發計劃(1982~1991年)에 따르면 서울市와 부산市를 제외한

15個地方都市를 成長據點都市(growth pole) 로 선정하여 政策的 지원을 할 방침을 세웠으며 計劃期間中 都市人口 分布를 보면 ① 都市人口는 약 900萬名이 더 증가할 것으로 집계되었으며, ② 증가인구중 약 130萬名은 서울시로 배분하였고 부산시는 약 100萬名 정도로 증가를 억제시키고, ③ 잔여 750萬名은 60個 地方都市를 육성하여 수용토록 計劃하였다. 특히 이들 도시중 15個 成長據點都市를 전략적으로 육성하여 目標年度에는 증가도시인구 750萬名の 약 36%인 330萬名을 수용할 것으로 計劃을 세웠다.

그러나 그간의 人口成長過程을 살펴보면 <表

2>에 나타난 바와 같이 1次 成長據點都市인 大田, 光州, 大邱의 年평균 인구증가율은 4.6%의 실적으로 年 5.5%에 어느 정도 접근하여 成長하고 있으나, 2次 成長據點都市는 目標 3.9%에 實績 2.8%로 성장템포가 낮은 상태이다.

즉 1次 成長據點都市인 大田은 年평균 인구성장율이 계획목표 5.6%에 실적 5.5%, 광주는 목표 5.0%에 실적 4.1%, 대구는 목표 5.5%에 실적 4.4%로 여타지방 도시(首都圈內 都市 제외)보다는 빠른 속도로 成長하고 있으나 계획 목표에는 모두 未達한 실정이다.

(表 2) 성장거점도시의 인구성장(1980-1985)

(單位: 千人, %)

	實 績			年平均增加率 <sup>1)</sup> '80-'85(B)	計劃增加率 '80-'86(C)	B-C	計劃人口 1986(D)
	1980	1983	1985(A)				
合 計	5,091	5,833	6,160	3.9	4.9	△1.0	6,786
1次成長據點都市	3,040	3,602	3,804	4.6	5.5	△0.9	4,200
大 田	663	800	867	5.5	5.6	△0.1	930
光 州	741	843	906	4.1	5.0	△0.9	1,000
大 邱	1,636	1,959	2,031	4.4	5.5	△1.1	2,270
2次成長據點都市	2,051	2,231	2,356	2.8	3.9	△1.1	2,586
春 川	158	165	163	0.6	3.1	△2.5	190
原 州	139	147	151	1.7	3.4	△1.7	170
江 陵	119	126	133	2.3	4.4	△2.1	155
清 州	258	305	350	6.3	4.1	2.2	330
天 安	123	152	170	6.7	4.4	2.3	160
全 州	373	410	426	3.7	4.0	△0.3	475
南 原	58	61	61	1.0	3.6	△2.6	72
順 天	116	118	122	1.0	4.7	△3.7	154
木 浦	226	228	236	0.9	3.3	△2.4	275
安 東	104	111	114	1.9	4.3	△2.4	135
晋 州	206	219	227	2.0	3.9	△1.9	260
濟 州	171	189	203	3.5	3.4	△0.1	210

資料: 大韓民國政府, 第2次國土綜合開發計劃, 1982  
 經濟企劃院, '83常住人口調查統計資料  
 各市·道, '85常住人口調查, 1986.

註1): '80~'85年の 年평균 인구성장율은 等比級數法에 의하여 산출.

한편 2次 成長據點都市中 3個市, 즉 청주(실적 6.3%), 천안(실적 6.6%), 제주시(실적 3.5%)만이 計劃增加率보다 높게 성장하였으며 나머지 9個 都市는 계획증가율에 훨씬 못미치고 있다. 특히 춘천(0.6%), 남원(1.0%), 순천(1.0%), 목포(0.9%) 등의 人口成長은 전국도시인구의 평균증가율(3.1%)보다도 훨씬 낮은 실정이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 成長據點都市 育成戰略이 크게 實效를 거두지 못하고 지난 5年間의 成長實績이 전반적으로 計劃目標에 미달한 이유는 都市政策의 不合理性에서 연유된 것으로 판단된다. 그 이유는 첫째, 計劃過程에서 우리나라의 都市成長特性에 대한 科學的 究明없이 理想的인 地域間, 都市間의 人口배분을 시도함으로써 계획의 限界性에서 비롯되었으며 둘째, 地方都市의 成長에너지는 그 都市의 機能擴大에 따른 市民과 企業의 活動에서 生成하는데 반하여 政府의 成長戰略은 단편적인 問題解決을 위한 간헐적인 대책만으로 대처하였기 때문이라 하겠다. 셋째, 한나라의 都市間 成長은 都市階層間에 경쟁적으로 이루어지기 때문에 어느 特定都市가 機能을 獨占하여 성장경쟁에서 優位에 있을 경우 여타 도시들의 成長은 둔화된다. 그 예로서 그간의 首都圈內 都市들의 성장추세와 여타 지역의 都市成長 實績을 비교할 경우 都市成長에 대한 相關性을 보다 분명하게 說明하고 있다.

즉 <表3>에서 보는 바와 같이 수도권내 都市의 年平均 人口成長率(1980~1985年)은 7.2%로 成長據點都市의 年平均 성장율(1차 4.6%, 2차 2.8%)에 비하여 상당히 높게 나타났으며 특히 부천(15.6%), 안산(25.4%) 등은 超高速

<表3> 수도권내 도시의 인구성장

(단위: 천인)

구 분	1980년인구	1985년인구	년평균성장율(%)
인 천	1,089	1,387	5.0
수 원	311	431	6.7
성 남	376	448	3.6
의정부	133	163	4.2
안 양	254	362	7.3
부 천	221	456	15.6
안 산	31	96	25.4
광 명	-	220	-
송 탄	64	66	0.6
동두천	60	68	2.5
과 천	-	65	-
구 리	66	84	4.9
평 택	60	71	3.4

자료: 내무부, 「도시연감」, 1981, 1986년

成長을 하고 있다.

또한 都市規模別 人口成長을 分析한 바 <表4>와 같이 1960年代 首都圈內의 人口 5萬이상의 市級 都市는 전국 30個 都市中 4個市(290만명, 전국도시인구의 31%)에 불과하였으나 25年後인 1985년에는 60個 都市中 14個市(1,360만명, 전국도시 인구의 43%)로 증가하였다. 한편 규모별 都市分布에 있어서도 20萬 이상의 都市가 首都圈內에 7個 市가 있으며 이중 성남, 안양, 부천, 광명 등은 1960年 당시에는 邑級規模에 불과한 都市였다. 그러나 地方都市들은 상대적으로 成長이 鈍化하였으며 그 예로서 춘천, 원주, 강릉, 군산 등은 60年代 당시 5만 이상의 都市들이었으나 25年間 人口 10萬水準으로 성장한데 불과한 事實을 감안할 때 서울이 超大型都市로 成長한 여과로써 首都圈 주변 都市들이 70年代 후반부터 급속하게 성장하여 왔음을 잘 說明하여 주고 있다. 이같은 首都圈地域 都市의 成長추세는 政府가 現在의 都市政策

〈表4〉 규모별 도시성장과 예측<sup>2)</sup>

	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990	2000년
100만 이상 50만~100만	서울, 부산	서울, 부산	서울, 부산, 대구	서울, 대구, 부산	서울, 부산, 대구 인천	서울, 부산, 대구, 인천	서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주	서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주
20~50만	인천 대전 광주	대전 전주 광주	대전 전주	수원, 성남, 전주 마산, 울산	수원, 성남, 안양, 부천, 청주, 전주, 목포, 포항, 마산, 울산, 진주	수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 청주, 전주, 목포, 포항, 마산, 진주, 제주	창원, 광명, 군산 이리, 목포, 포항, 진주, 제주	의정부, 천안, 춘천 원주, 청주, 군산 이리, 목포, 진주, 여수, 창원, 포항, 제주
10만 ~20만	전주 목포 마산	수원, 춘천, 원주, 청주, 군산, 목포, 여수, 마산, 마산, 진주, 울산, 제주	수원, 춘천, 원주, 청주, 군산, 목포, 여수, 마산, 진주, 울산, 제주	의정부, 안양, 부 부천, 춘천, 원주, 청주, 충주, 군산 이리, 목포, 여수, 순천, 포항, 경주, 진주, 진해, 제주.	의정부, 춘천, 원 원주, 동해, 강릉, 충주, 천안, 군산, 이리, 여수, 순천, 경주, 안동, 구미, 창원, 진해, 제주	의정부, 춘천, 원주, 강릉, 태백, 충주, 세천, 천안, 군산, 이리, 여수.	안산, 구리, 의정부, 춘천, 원주, 강릉, 태백, 동해, 충주, 세천, 주안, 여수, 순천, 경주, 안동, 공미, 창원, 진해	안산, 구리, 송탄, 평택, 천안, 태백, 동해, 충주, 세천, 순천, 경주, 안동, 김천, 정주, 영주, 충주, 김해, 서귀포
5만 ~10만	수원, 의정, 춘천, 원주, 강릉, 청주, 충주, 천안, 군산, 이리, 여수, 순천, 포항, 경주, 김주, 안동, 진주, 충무, 진해, 삼천포, 제주	의정부, 강릉, 속초, 충주, 천안, 이리, 순천, 포항, 경주, 김천, 안동, 충무, 진해, 삼천포, 제주	의정부, 강릉, 속초, 충주, 천안, 이리, 순천, 포항, 경주, 김천, 안동, 충무, 진해, 삼천포, 삼	강릉, 속초, 천안, 김천, 안동, 충무, 삼천포	속초, 제천, 김천, 영주, 충무, 삼천포	송탄, 동두천, 안산, 과천, 구리, 평택, 동해, 속초, 삼척, 공주, 대전, 온양, 김천, 나주, 여천, 상수, 접촌, 충무, 삼천포, 김해, 서귀포	송탄, 동두천, 과 과천, 평택, 속초, 속초, 삼척, 공주, 대전, 온양, 남원, 나주, 여천, 김천, 영천, 상수, 접촌, 충무, 삼천포, 김해, 서귀포	동두천, 과천, 속 속초, 삼척, 공주, 대전, 온양, 남원, 나주, 여천, 김천, 상수, 접촌, 삼천포
							읍급 미급, 오산, 군포, 의왕, 동부, 서산, 송정, 경산, 밀양, 장성포	읍급 : 좌동

註2) 도시규모별 성장예측은 1980~1985년간의 증가율을 감안하여 예측하였음. 예로써 수원의 경우 1980~1985년간의 평균성장율은 7.32%이고 이를 1985년 人口 43萬名에 적용하면 1990년의 人口는 약 612千人이 됨.

을 고수하는 한 크게 변하지 않아 政府의 開發 目標인 國土의 均衡化는 점점 어려운 課題로 남은채 2000年을 맞이하게 될 展望이다.

나) 既存政策과 2000年代의 規模別 都市成長 예측

그간 우리나라의 都市에 대한 地域別, 都市規模別, 즉 人口指標를 利用한 都市階層間的 成長比較를 시도한 바 規模以上의 大都市가 獨占 機能을 가질 경우 그 都市의 成長은 높은데 反하여 그렇지 못한 都市의 成長은 鈍化 내지 침체현상을 나타내고 있음을 알 수 있다. 따라서 現在 政府가 推進하고 있는 國土均衡化를 위한 政策은 再考되어야 한다. 그 이유는 計劃에서

成長抑制都市들이 더 成長하고, 反面 成長시키고자 하는 地方都市들은 低成長 내지 沈滯狀態를 벗어나지 못하고 있는 事實을 볼때 기존 都市開發 政策의 一大轉換없이 都市政策目標의 달성은 더욱 어려워질 것으로 판단된다. 앞으로 15年內에 맞이할 2000年代의 도시규모별 성장을 기존의 都市機能의 側面과 都市成長의 特性 등을 감안하여 예측할 때, 1985年 현재 首都圈內의 총 도시인구(5만 이상의 도시인구)는 1,377萬名으로 전국도시인구<sup>3)</sup> 3,149萬名의 43%이나 〈表5〉, 〈表6〉에서 나타난 바와같이 2000年代

3) 인구 2만 이상의 읍.

〈表 5〉 2000年代 수도권내 도시의 성장 예측

(단위: 천인)

도 시 명	서 울	인 천	수 원	성 남	부 천	안 산	구 리	의정부	안 양	광 명
'85년 인구	9,646	1,387	431	448	456	97	84	163	362	220
연평균인구증가율	1.5(%)	4.8	6.5	2.9	9.1	9.1	4.8	3.9	6.0	10.0
2000년 예상인구	12,060	2,883	1,189	698	1,904	401	175	294	868	919

도 시 명	송 탄	동두천	과 천	평택	미 금	오 산	군 포	의 왕	계	
'85년 인구	66	69	65	72	54	48	53	55	13,776	
연평균인구증가율	1.3(%)	1.3	1.3	3.0	6.0	1.3	10.0	3.0		
2000년 예상인구	80	84	79	112	129	58	221	86	22,240	

자료: 내무부, 「도시연감」 1986.

〈表 6〉 2000年初의 도시규모별 성장예측<sup>4)</sup>

(단위: 천인)

	1960	1970	1975	1980	1985	1990	2000	60-85 성장율
500만 이상		5,536	6,879 1.24	8,367 1.22	9,646 1.15	11,120 1.15	12,060	
100만-500만	2,445	-	2,450 1.29	3,160 1.29	5,549 1.76	6,478 1.17	8,363	3.42
100만-200만	1,164	2,962	1,309 1.67	2,692 2.06	1,387 0.52	3,842 2.77	4,304	0.7
50만-100만	675	1,149	1,914 1.67	1,380 0.72	2,324 2.02	3,264 1.40	4,139	5.07
20만-50만	945	678	1,433 2.11	3,215 2.24	4,070 1.27	2,347 0.58	3,615	6.01
10만-20만	476	1,532	2,251 1.47	2,185 0.97	2,459 1.13	2,779 1.13	4,410	6.79
5만-10만	1,434	1,096	542 0.49	516 0.95	1,748 3.39	2,117 1.21	3,254	6.80
읍 급	1,170	2,854	3,689 1.29	5,374 1.45	4,312 0.80	3,450 0.80	3,080	5.36
도 시 인 구	9,471	15,890	20,482 1.30	26,890 1.31	31,496 1.17	35,397 1.12	43,225	4.95
전 국 인 구	24,989	31,435	34,681 1.10	37,449 1.08	40,467 1.08	43,167 1.07	49,119	1.95

자료: 내무부, 「도시연감」 1971, 1975, 1981, 1986.

4) 2000년의 전국인구는 1985년을 기준으로 연간평균인구증가율 1.3%를 적용하여 약 4,900만명으로 예측하였으며, 都市化率은 88%로 하여 총 도시인구(2만 이상읍)는 약 4,300만명으로 想定하였다.

에는 약 2,224萬名으로 成長하여 전국도시인구 4,320만명의 52%를 차지할 것으로 예측되었다.

이같은 假定에서 볼때 가장 우려가 되는 사항은 首都圈地域의 都市가 2000年代初에는 이 기간중 증가인구(1,200만명)의 약 72%인 840萬名을 수용할 것이라는 점이다. 예로서 수원, 성남, 부천, 안양, 광명市 등은 2000年代에 인구 50~100萬名의 大都市로 성장할 것으로 판단되는바 과거의 試行錯誤의 安易했던 行政遂行過程을 되풀이 한다면 수도권의 과밀에 의한 地域的 偏重現象은 더욱 악화되어 치유 不可能한 상태에까지 도달하게 될 것으로 判斷되므로 政府는 우리의 좁은 국토여건을 감안한 새로운 都市政策을 마련하여야 한다. 經濟成長爲主의 都市管理方向과 個別都市에 대한 問題 中心의 대응책에 執着하지 말고 그간의 都市成長 特性과 앞으로의 發展可能性을 감안하여 國土次元에서 地域特性을 고려한 地方都市의 開發과 保存을 함께 달성할 수 있는 次元높은 都市政策을 적극 모색하여 施行할 것을 강조하고 싶다.

## I - 2. 資源節約의인 都市開發 戰略의 樹立

앞으로 증가하는 都市人口의 合理的 收容을爲하여는 既存都市의 育成은 말할것도 없고, 새로운 地方中心都市의 開發이 불가피한 實情이다. 그 까닭은 앞으로 年間 約 80萬名의 都市人口가 증가할 것으로 예상되므로 이같은 成長人口를 最少의 社會費用으로 收容할 方案을 강구하여야 하기 때문이다.

가) 時間과 資源을 同時에 節約하는 地方都市의 開發戰略

이같은 都市開發戰略을 세움에 있어서 政府는 첫째, 時間資源을 節約할 수 있어야 하며, 둘째,

産業資本投資를 節約할 수 있어야하고 셋째, 國土空間構造의 均衡化에 기여할 수 있어야 하겠다. 따라서 時間과 投資資源을 節約할 수 있는 都市의 開發戰略을 마련하기 위하여 政府는 現都市體制에 대한 科學的分析을 實施하여 韓國의 都市成長特性과 무리없는 成長을 유도할 수 있는 代案을 마련하여야 한다. 구체적으로 볼 때 지난 25年間 政府가 막대한 開發投資를 실시하여 産業生産施設과 支援施設을 갖추고 있는 都市으로써 大都市로 成長할 수 있는 都市地域을 찾아내는 作業이 先行되어야 한다. 그리하여 이 都市가 그 地方의 中心都市로 성장하는데 必要한 사항을 규명하여 그 對策을 세워야 한다. 이때 對象都市地域은 서울과 首都圈의 人口成長에 영향을 주지 않을 정도의 영향권 밖의 地域을 선정하여야 한다. 그간 政府는 首都圈 人口分散政策의 일환으로 地方 5大據點都市 開發을 채택한 바 있으나 中央의 機能部處間の 단편적 政策遂行으로 이들 都市의 成長에 큰 效果를 거두지 못하고 首都圈地域만이 급속하게 成長하였다. 그 理由는 무엇보다 政策決定에 앞서 都市成長<sup>5)</sup>에 對한 科學的인 究明없이 現實不滿에 對한 斷片的인 行政措置에 치중하였기 때문이라 할 수 있다. 즉 서울에 人口가 集中하는 要因은 여러가지 複合的 作用에서 일어나는 社會的 現狀에 對한 깊은 研究·分析없이 人口分散을 시도하였기 때문에 그간의 政策은 큰 成果를 거두지 못하였다. 그 예로서 政府는 1970年代初 서울의 人口分散策으로 일부 國營企業體를 서울시 行政區域밖으로 이전시켰으며, 또한 서울 주변에 New Town 開發을 推進한 結果 서울과

5) 黃鏞周, "大都市 문제해결을 위한 政策方向," 國외보, 제 210호, 1984. 4. pp. 101~102.



首都圈의 人口集中을 促進시키는 結果가 되었다. 이러한 局地的 對策만으로는 눈덩이처럼 커가는 서울과 首都圈地域의 肥大化를 防止할 수 없어 마지막에는 5大據點都市開發方案 外에도 行政首都建設計劃까지도 세운바 있다. 그 까닭은 서울의 獨占機能의 一部를 地方中心都市에 이양하여 서울 人口의 集中을 分散코자 시도한 것이라 하겠다. 그러나 이같은 政府의 都市政策은 모두 成果를 거두지 못하였다.

이같이 百藥이 無效인 그간의 서울人口分散策을 위하여 提案코자 하는 戰略中의 하나는 政府內에서 찾아내는 것이 가장 現實性있는 方案이라 사료된다. 즉 政府는 기존 政策에 집착하지 말고 과감하게 現都市行政區域을 改編할 必要가 있다. 現行政區域은 前産業時代인 60여년 전에 決定하여 施行해 온 것으로 그당시 政府의 行政區域 改編은 住民을 다스리기 위한 統治行政에 目的이 있었으므로 오늘날 市民의 福祉行政을 目的으로 하는 高度産業社會에 부응할 수 있는 行政區域으로 하루속히 改編하여야 하기 때문에 이같은 조치는 빠를수록 그 效果는 더 클것이 分明하다. 따라서 政府는 地方自治制 施行 以前에 現在의 地方都市들을 合理的으로 조정하여 行政區域을 재정비함이 效果的이다.

그 이유는 都市가 産業生産基盤과 成長潛在力을 가지고 있으면서도 기존 行政制度로 因하여 몇개의 小都市로 운영되고 있어 여타 大都市地域과 成長競爭을 하지 못하고 있는 地域들이 여러곳 있기 때문이다.

한 예로써 우리나라의 西南圈, 즉 여수, 여천, 광양, 순천市 등이 이같은 脈絡에서 볼 때, 검토대상지역이라 사료된다. 이 4 個의 中小都市地域을 大都市圈(metropolitan) 으로 再編하여 規

模의 經濟性과 自律的인 行政權을 동시에 부여할 경우 現釜山圈과 首都圈의 獨占機能을 分擔시킬 수 있어 현재의 地域的 不均衡成長을 시정하는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 즉, 우리나라 西南圈 開發의 成長에너지의 供給에 크게 기여할 것이다. 기존 地方行政體制를 고려할 때 光州市의 育成이 더욱 效果的이라 생각할 수 있으나, 光州市는 이미 百萬名의 大都市로 成長하였으므로 여기에 大規模施設을 새로이 投資할 경우, 여타 大都市가 현재 당면하고 있는 것과 같은 여러가지 都市問題는 물론 投資에 의한 회임기간의 지연으로 非效率的이라 사료되며 앞에서 제의한 地方中心都市 育成側面에서 볼 때 時間과 資本을 동시에 節約할 수 있어야 하므로 이같은 戰略이 效果的인 方案이라 판단된다.

그리하여 장차는 光州市와 새로운 地方中心都市 사이의 接近性을 높혀주므로써 두 大都市가 기능적 보완관계를 유지하면서 적은 社會費用으로 빠르게 成長하게 될 것이다. 그럼으로써 이 두 大都市는 우리나라 西南圈 發展의 原動力이 될 것이 分明하다. 이때 政府가 고려해야 할 사항은 行政的 權限의 이양뿐 아니라 文化的 기능과 企業活動의 自律性을 동시에 고려하여야 한다. 특히 高等教育, 금융세계, 대중매체 등 社會下部構造의 育成을 적극 지원함으로써 自生的으로 地方中心都市로 成長할 수 있어 기존 大都市의 成長速度를 完화시킬 수 있기 때문이다.

#### 나) 都市規模와 基本「서비스」의 經濟性

한편 大都市의 경쟁력은 市民活動에 필요한 여러가지 「서비스」의 費用低廉化에 달려 있어 都市規模와 「서비스」의 供給費用과는 깊은 相關性을 가지고 있음을 이해하여야 한다. 따라서

都市政策에는 반드시 이같은 사항이 고려되어야 한다. 즉 規模의 經濟性 側面에서 過大成長한 大都市들은 이같은 基本「서비스」의 供給價 上昇으로 對外競爭에서 脫落하는 경우를 많이 경험하였다. 우리와 같은 中央集權國家인 「프랑스」에서 Gravier가 各 都市의 年間 1人當 社會的 資本費用 (social overhead cost: S.O.C)에 對한 財政支出에 對한 分析을 해본 結果 「파리」가 「마르세이유」 등 他中小都市에 比하여 2.5~3배의 都市費用을 支出하고 있다는 研究結果로 「드골」 行政府는 「파리」의 肥大化豫防은 물론 「프랑스」 産業의 國際競爭力을 強化하기 위한 方策으로 地方都市開發事業을 積極적으로 推進한 바 大都市圈의 成長이 둔화된 반면 地方都市들이 급속하게 성장하여 社會的 費用을 줄이는데 상당한 效果를 거두었다는 外國의 經驗을 우리는 한번쯤 음미해 볼 必要가 있다.

한편 우리나라의 경우 지난 25年間の 서울市 人口의 成長規模와 7個項目(住宅,交通,教育,保健衛生, 上水道, 下水道, 社會福祉)에 對한 市民 基本「서비스」費用의 相關性을 分析한 바 人口 500萬에서 부터 공급費用이 平均費用(AC)과 限界費用(MC) 사이에 “가위” 모양으로 벌어지며, 限界費用이 급격하게 상승하고 있었다.<sup>6)</sup> 이같은 현상은 서울市의 物理的 限界性이 人口 500萬名 以上을 수용하는데는 限界가 있음을 시사하고 있다고 해석할 수 있다. 또한 이와같은 방법으로 地方都市의 S.O.C에 對한 費用支出을 比較分析한 바, 人口規模 100萬~150

萬名 정도의 都市가 가장 經濟的이라는 것을 발견한 바 있다” 따라서 政府는 地方都市의 成長規模를 計劃함에 있어서 加급적 이같은 都市管理問題를 감안하여 區域을 調整함이 合理的이라 하겠다. 앞으로 우리나라는 지속적인 都市成長을 계속하여야 高度産業社會로 발전할 수 있을 것이며, 따라서 國民經濟는 성숙된 都市經濟體制로 轉換할 것이다. 그러나 우리나라의 大都市들이 서울의 경우와 같이 都市基本「서비스」의 低廉한 供給을 할 수 없을 때는 企業이 生産原價를 절감시킬 수 없어 국제 경쟁에서 우리 경제가 살아남기 어려워 持續的인 發展을 할 수 있을 것인지 염려되는 바이다.

#### 다) 地方中心都市의 情報生産機能強化

政府는 地方都市의 開發政策을 세움에 있어서 生産基盤施設의 擴充에 국한할 것이 아니라, 社會「시스템」을 동시에 育成할 수 있도록 강구하여야 한다. 즉 앞으로의 社會는 知識産業時代로 發展하여야 하므로 신속한 정보전달이 그 地域發展의 關鍵이 될 수 있기 때문이다.

그러기 위하여 都市管理에 대한 國家的 課題와 地方的 課題를 분리하여야 效果의이며 이 경우 첫째, 地方都市間에는 치열한 成長競爭을 하게 될 것이다. 따라서 市民의 지혜와 企業의 財力을 최대한 活用한 都市가 계속 성장할 수 있을 것이다. 그러기 위하여는 대중매체(mass-media)의 位置的 機能(locality)을 活性化시켜야 한다. 둘째, 交通通信網의 發達로 地域間隔差(locational disparity)가 相對的으로 줄어들 것이며, 셋째, 機動性擴大로 地域間的 所得과 消費가 相對的으로 平準化되어 地域間 차이는

6) “韓國都市의 成長特性과 2000年代의 都市政策” 「茂庭 金壽鶴 回甲紀念 論文集」(1987. 8. 出版예정) 제2장 1節나項 참조.

7) 黃鏞周, “90年代의 韓國都市開發戰略”, 「都市問題」 1982. 12. pp. 11~12.

生活環境의 質의 차이에 따라 人口의 移動이 이루어지게 될 것이다. 따라서 地方都市의 行政은 종래의 中央政府의 指示에 따랐으나 機能的 協助體制로 轉換하게 되므로 그 地方行政에 對한 權限과 責任을 同時에 지게 되므로 地域間成長競爭에서 살아남기 위하여는 “創意力”을 발휘하는데 努力하여야 할 것이다.

그러나 지금과 같이 모든 政策決定이나 企業家의 意思決定에 必要한 情報의 生産과 流通이 앞으로 계속 서울에서 이루어지도록 制度的 운영을 할 경우 서울의 機能獨占狀態는 해소되지 않을것이 이제까지의 경험으로 비추어 볼 때 自明한 귀결이다. 政府는 그간 수차에 걸쳐 地方政府에 權限移讓을 시도하였으나 별다른 實效를 거두지 못하고 있다. 그 이유를 간단히 살펴 보면 첫째, 모든 地方政府는 中央의 指示에 一次的으로 따라야 하며 그렇지 못할 경우 많은 行政的 책임을 져야하므로 地方政府는 그 地域의 특수한 事情을 감안한 융통성있는 行政을 펴나갈 수 없으며 둘째, 金融 및 稅制를 비롯한 모든 企業活動의 自律性을 부여할 行政體制 등의 制定 및 운영을 國家的 次元에서 一律的으로 시행하고 있기 때문에 地方都市成長에 많은 次要인 作用하여왔다. 그 이유는 한 都市의 成長過程에는 반드시 그 都市固有의 問題를 가지고 있기 때문에 固有施策과 戰略을 그 都市運營에 반영하지 못할 경우 成長에너지는 生産되지 않기 때문이다. 셋째, 教育 및 文化活動의 自律性은 大衆媒體와 教育制度에 따라 크게 좌우된다. 즉 知識產業의 育成을 위하여는 地域의 대중매체, 신문, TV방송 등이 自律的으로 운영되어야 경쟁적이고 정확한 地域社會 活動의 情報를 流通시킬 수 있기 때문이다. 教育制

度 또한 너무 劃一的이어서 地域社會發展을 위한 多樣한 교육방법을 찾아내지 못하고 있어 많은 市民들이 서울에 子女를 보내게 되며 地方經濟의 活性은 물론 그 地域의 高級勞動力 공급에 차질을 일으키고 있다.

앞으로 우리나라가 高度產業社會로 發展하기 위하여는 이미 고도산업사회가 된 先進工業國들과의 경쟁에서 이겨 나가야 하기 때문에 地方都市의 經濟力을 活性化시켜 自力成長을 할 수 있게 과감한 地方都市育成策이 시행되어야 한다. 그러기 위하여는 工場建設에 앞서 그 地域住民들이 自律的으로 政策決定 情報를 生産하고 流通시킬 수 있는 複合機能을 가진 都市를 地方에 더 많이 育成시켜야 한다. 예컨대 釜山이나 光州에서 서울에 와야 事業決定을 위한 情報를 얻는 것이 아니고 地方中心都市에서 바로 필요한 정보를 얻고 國內市場은 물론 外國市場들과 경쟁할 수 있는 機動力을 갖춘 都市로 育成시켜야 한다. 그러기 위하여는 우리나라의 경제운영이 官主導에서 民間主導의 經濟體制로 하루속히 轉換하여야 이같은 경쟁력을 기를 수 있으며 都市發展은 可能한 것이다.

## II. 地方都市開發을 위한 地方的 課題

### II-1. 地方都市의 自律成長을 위한 行政制度의 改善方向

이제까지 우리나라의 都市管理體制(urban management system)는 國家的 開發目標를 遂行하기 위하여 地方經濟를 動員하였으나 앞으로의 國家開發目標는 福祉社會建設에 있음으로 地方都市의 管理體制 또한 이같은 政策方向에

부응할 수 있게 改編되어야 한다. 즉 地方의 開發利益은 최대한 그 地方에 귀속시켜 成長에너지를 스스로 生産할 수 있게 유도하여야 한다. 그러기 위하여는 첫째, 都市管理에 있어서 社會시스템(行政)의 制度的 改編이 시급한 課題라 하겠다. 그리하여 그 地域固有問題는 地域 스스로가 해결하여 中央政府에 대한 의존도를 줄일 수 있도록 조치하여야 한다. 둘째, 經濟시스템(金融, 稅制)의 改編이다. 현재 金融市場과 조세제도의 운영은 中央政府에서 관장하고 있어 總量的 管理體制라 할 수 있으며 地方經濟의 活性化 次元에서 볼 때 대단히 硬直하게 운영되고 있는 실정이다. 즉 國家目標에 부합하지 않는 財政支出은 地域事情에 관계없이 고려하지 않고 있다.

세째, 空間시스템(物理的 構成체)에 대한 改編이다. 市民活動의 기초적 機能空間(주택, 건축공간 등)부터 補助空間에 이르기까지 開發과 保存에 대한 決定權을 中央政府에서 관장하고 있다. 즉 都市計劃이나 건축 및 交通施設 등에 대한 決定權을 이제까지는 市民의 needs에 관계없이 劃一的으로 管理하여 왔다.

#### 가) 都市行政의 水平分業 體制導入

地方大都市의 自律的 成長을 유도하기 위하여 政府는 하루속히 中央行政과 地方行政의 垂直關係에서 水平關係의 二元的 協業體制로 개편하여야 한다. 그러기 위하여는 무엇보다 不必要한 法令의 整備가 선행되어야 하겠다. 즉 國家管理를 위한 基本的 法令外에는 모두 地方行政에 權限을 이양하여야 할 것이다. 특히 中央의 機能部處에서 中央의 行政遂行을 위하여 必要에 따라 제정 시행하고 있는 수많은 特別법이 더욱 그러한 것으로 이해하고 있다.

이같은 政府의 合理的 措置가 이뤄질 경우 다음에는 地方都市의 行政體가 또한 신속히 機能的 水平分業體制로 改編되어야 한다. 그러기 위하여는 무엇보다 都市全體를 구성하고 있는 主要要素에 대한 새로운 개념의 定立이 전제가 되어야 한다. 이제까지 地方都市의 行政은 政策과 執行에 있어서 中央의 指示에 忠實하는 것이 行政目標였으나 앞으로는 都市問題를 能動的으로 대처하는 行政目標로 전환하여야 한다. 都市를 구성하는 主體는 市民과 企業 그리고 行政體의 3 그룹으로 이들 그룹간에는 서로 分業體制를 이루며 서로 協業하는 行政體制가 되어야 한다. 그 이유는 高度産業社會의 都市構成體는 多樣하고 複雜한 機能組織으로 分業化되어 協業으로 운영되어야 하기 때문에 융통성과 충분한 創意性이 뒷받침되어야 한다. 즉 都市社會는 空間시스템(土地), 社會시스템(行政) 그리고 經濟시스템(금융, 조세)의 3大 기능조직이 相互補完的인 相關性을 유지하며 운영되는 有機體이기 때문이다. 따라서 앞으로의 都市行政은 종래의 成長 또는 開發爲主에서 環境爲主로, 資源의 動員爲主에서 效率的 活用과 保全위주로 특히 오늘의 限界의 資源을 어떻게 都市成長에너지로 활용할 것인가 하는 課題로 集約될 수 있으며 이는 곧 우리나라가 當面한 行政目標인 福祉行政을 실천하기 위한 始發點이 될 것이다.

이같은 次元에서 볼 때 都市管理業務는 단순한 행정지식이나 단편적인 문제해결의 접근방법보다는 構成體의 연관성을 이해하고 그것을 분석 판단하는 綜合計劃的 接近方法(concerted planning approach)을 활용하여야 한다.

이제까지 都市行政의 궁극적 目標은 당해 市의 財政管理(세입-세출)의 收支問題로 이해하

였으나 都市管理와 企業經營과는 그 목적과 운영수단에 있어서 본질적인 차이가 있음을 반드시 인식하여야 한다. 그 이유는 都市行政에 있어서 企業의 經營方法이 아무리 강조된다 하여도 市民의 福祉增進에 있으며, 企業의 社會的責任을 아무리 강조한다 하여도 그 行動目標은 어디까지나 “利益의 極大化”에 있기 때문이다. “최소의 費用으로 최대의 利潤”이 기업 경영의 目標라면 “최소의 市民負擔으로 최대의 市民福祉”가 都市管理의 目標라고 할 수 있다. 따라서 2000年代의 福祉行政은 近視眼的인 경영 즉 재정적 收支均衡에 目標을 두어서는 안된다. 그러나 都市行政이 市民의 요청에 따라 시민복지의 極大化를 지향할 경우 거기에는 現代都市가 갖는 病理(urban pathology)에의 도전은 피할수 없는 것이라 하겠다. 生活環境의 악화를 어떻게 방지할 것인가, 공공서비스의 용량을 어떻게 충족할 것인가, 都市民의 실업자를 어떻게 취업시킬 것인가 등의 압력을 밤낮으로 받고 있는 것이 事實이다. 市自體는 無力하다. 그러나 그 都市가 가지는 市民의 知慧, 기업의 財力, 그리고 잠재에너지를 잘 살펴보면 그 都市의 發展에 너지는 분명히 거기에 있는 것이다. 따라서 行政能力에 따라 살기좋은 都市로 발전시킬 소지는 얼마든지 있는 것이다.

#### 나) 都市經濟시스템의 合理化 方向

##### ① 公平한 費用分擔과 經濟果實의 配分

都市經濟(urban economy)는 하나의 共同經營體로 운영되어야 한다는 것을 인식할 必要가 있다. 즉 構成要素는 市民(家計), 企業(民間) 그리고 公共體(政府)가 시스템화한 하나의 巨大한 企業體라고 할 수 있다. 따라서 經營目標은 앞에서 論한 바와같이 첫째, 각 분야별 會計收

支가 증가하였다 하여도 他會計計定을 赤字로 만드는 “赤字轉換”식 결과가 되어서는 福祉總量을 증대시킬 수 없다. 둘째, 複合經濟에 있어서의 利益의 配分, 費用負擔 방법이나 비율 등은 都市社會全體가 수긍하는 바탕에서 이루어져야 한다. 그렇기 때문에 合理的 都市經營에서는 社會的 費用(즉 조세부담 등)을 公平하게 결정하고 또한 經濟果實을 公平하게 分배하는 制度를 만들어 내는 것이 管理책임자의 임무라 하겠다. 세째, 都市經營者는 時間價値(time value)의 割引率(discount rate)을 적정화 시키는 임무를 가지고 있다. 즉 都市行政을 巨視的으로 포착하여 “차원높은 절약과 능률”을 지향하는 것으로 예를 들면 塵介處理方案을 개선하여 資源化하는 대책, 土地利用計劃에서 단순한 宅地分割이나 道路配置로 土地의 效率性을 低下시키는 경우 또한 交通量 發生要因을 고려치 않은 건축허가로 市民活動費用을 증가시키는 등의 문제를 사전에 고려하는 등 지혜로운 개선책이 요구된다. 많은 경우 都市行政에 있어서 都市計劃은 一部 전문가의 獨점같이 인식되고 있으나 이같은 “틀”은 언제나 都市管理者의 能力에 따라 左右된다는 事實을 인식하여야 한다.

##### ② 公共서비스와 産業서비스의 制度的 分離

福祉行政의 基本目標은 저렴한 公共財(public-goods)의 生産과 分配로 公平한 비용부담을 하게 하는 것이라 할 수 있다. 따라서 管理者는 企業的 운영방법을 導入하지 않으면 안된다. 福祉行政의 범위가 “요람에서 무덤, 까지란 말과 같이 그 領域은 넓다. 行政體는 공공서비스를 제공하는 주체로서 교육, 주택, 상하수도, 交通, 병원, 도서관 등 市民生活과 밀착되어 있으며 宅

地造成 上下水道, 公共建物, 公園, 有料道路 등 그 경영도 다양하다. 그러나 現實적으로 볼 때 都市財政은 市場메카니즘의 活性化에 따라 점점 어렵게만 되어 간다. 그 까닭은 첫째, 市民들의 社會化라고 하는 基本的 理念에 대한 정확한 “理解不足”이라 할 수 있고, 둘째는 行政體內的 制度的 未備라 할 수 있다.

前者의 경우 都市經濟의 개념이 市場메카니즘에서 都市메카니즘으로 바뀌어야 한다. 따라서 都市經營은 市民, 企業, 行政體의 三者間의 상관성이 분명하게 정립되어 각자의 行動原理, 責任分擔 그리고 三者를 代表하는 全體로서의 意思決定方案의 제도적 개선이 前提가 되기 때문이다. 後者의 경우는 都市行政制度의 硬直性에서 연유된 것이라 하겠다.

都市行政은 收益性과 福祉化라는 兩極化現象의 모순성을 현실적으로 조화할 수 있는 制度的 改善이 전제가 되어야 하겠다. 이제까지의 制度가 공공서비스나 산업서비스나 똑같은 行政制度, 財政運營方法을 택해 왔다는 것 등이 좋은 예이다. 結論적으로 制度面에서 都市行政體의 책임자는 政治, 行政, 그리고 經營責任者가 될 수 있는 制度 마련이 요구된다. 따라서 基金, 公社化, 開發事業, 稅制行政 등의 조정수단을 活用하여 都市經濟의 運營에 能動的으로 참여할 수 있어야 한다.

이같이 都市經濟의 경영합리화를 위하여는 늦어도 90年代 以前에 우리나라의 都市行政制度가 경영의 과학화와 이에 따르는 民主的 制度 補完을 하여야 한다. 都市經營의 과학화란 경영대상이 市民과 土地를 구성요소로 조직된 空間시스템을 어떻게 효과적으로 운영할 것인가 하는 課題로 도시가 갖는 空間資源, 에너지, 市民

의 지혜를 최대한 活用하는 수단을 합리적으로 찾아내는 것이라 하겠다. 단편적이고 즉흥적인 事業선택이나 問題解決의 안일주의 接近方法은 시스템으로 조직된 都市經營의 立場에서 볼때 “힘의 損失,,을 초래하는 경우가 많다.

그러기 위하여는 우선 都市가 가지고 있는 제한현상을 과학적으로 分析하여 將來의 環境변화에 적응할 수 있도록 制度를 改善하여야 한다. 첫째는 行政官僚의 垂直的(機能的), 占的 思考型 “에리트 위주,,에서 市民이 가지는 創意的 選擇의 범위를 확대시킬 수 있는 水平的 行政體로 전환하여 기능계층간 協業體로 개편하여야 하겠다. 그럼으로써 市民의 힘을 利用할 수 있기 때문이다.

高度産業社會의 民主的 都市管理制度란 市民의 政策參與에서 經營參與로 더욱 그 차원을 높혀 가는 것이라 說明할 수 있다. 그 이유는 都市社會가 수많은 職能組織體로 구성되어 組織間의 利害關係로 對立하게 됨으로 對話를 통한 調整役割이 더욱 강조되기 때문이다.

따라서 앞으로의 행정방향은 市當局이 市政策의 決定過程을 公表하고 市民과 함께 논의하는 制度로 發展시켜 都市의 經營體制를 社會적 시스템으로 전환하여야 무리없는 發展이 가능할 것이다.

## II - 2. 社會計劃制度的 導入 (social planning approach)

이제까지 우리나라의 都市行政은 격동기의 施設供給量擴大에 치중하였다. 그러나 이제 우리나라의 都市成長은 안정기에 접어들었으므로 都市計劃도 社會計劃 接近方法을 적극 도입하여 그 都市의 變動에 能動的으로 對處하여야 하겠

다.

社會計劃 接近方案(social planning approach)이란 社會시스템과 經濟시스템 그리고 空間시스템을 最適化(optimum)시키는 方案을 찾아내는 計劃作業이라 할 수 있으며 計劃의 目標은 市民福祉의 增大에 있다고 할 수 있다. 따라서 都市計劃의 경우 그 目的은 市民의 생활환경 향상에 焦點을 맞추어야 한다.

#### 가) 都市計劃制度的 改善方向

都市計劃기능은 사실상 都市가 가지고 있는 現안문제와 앞으로 發展方向 등을 따져보는 作業活動으로서 個人的 경우 意思決定過程이라 할 수 있고 集團의 경우 政策決定過程이라 할 수 있다. 따라서 都市計劃은 그 都市의 政策을 決定하기 위한 作業活動이라 할 수 있으며 法에 의하여 決定된 사항은 일상적 行政活動을 통하여 市에서 執行을 하게 된다. 따라서 都市計劃은 두가지 時間的 次元에서 이해되어야 한다. 즉 그 市가 안고있는 當면문제(短期)와 그로부터 장차 그 都市가 發展해 가는데 바람직(理想的)스러운 모습(長期)을 미리 檢討하여 書面이나 圖面으로 作成하는 過程이다. 이 과정에서 行政體가 市民의 智慧를 活用하여 살기좋은 都市로 發展시킬 수 있는 方案을 마련하고 동시에 利害集團과의 調整을 통한 合議點을 찾는 과정이라 할 수 있다. 또한 都市計劃은 그 都市가 形成될 후일의 모습을 다룬 長期計劃이라도 오늘의 現狀을 바탕으로 計劃이 마련되어야 하며 計劃內容은 그렇게 發展시킬 過程(process)을 소상하게 소개하여야 한다. 그러나 많은 경우 이같이 마련된 計劃도 執行過程에서 수없는 修正이 가해지기 마련이다. 그 이유는 첫째, 計劃自體가 뜻하듯 그 시점에서 앞을 예측한다는 것

은 많은 假定을 하여야 하며 둘째, 그 都市는 地域적으로 주변지역과 여타 都市와의 機能的 相關性(경쟁적)을 가지고 존재하기 때문이다. 세계, 産業社會는 끊임없이 發展하고 있기 때문에 生活文化의 變化로 자연히 都市의 空間構造가 변하게 된다. 내째, 都市計劃은 그 都市에 살고 있는 市民들의 活動을 원활하게 하기 위한 行政活動의 一部이다. 따라서 그 都市의 市民들이 필요로하는 needs와 장래의 needs가 다르게 나타나기 때문이다.

그러나 이제까지의 都市計劃은 市民들의 土地利用에 대한 行爲制限에 焦點을 두고 추진되어 왔던 느낌이다. 그 까닭은 첫째, 앞에서 論한 바와 같이 급속한 都市人口 集中에 따른 혼란기의 질서유지에서 연유되었다고 볼 수 있으며 둘째는 都市計劃概念의 이해부족에서 비롯되었다고 할 수 있다.

#### ① 事業에 치중한 都市計劃<sup>8)</sup>

우리나라의 現行 都市計劃法은 1962년에 制定 公布된 후 지난 25年間 수차례 걸쳐 수정되었으나 그 內容은 크게 변하지 않았다. 우리나라 都市計劃法의 특징은 첫째, 計劃內容보다는 事業法의 性格을 가지고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 都市의 物理的 施設(physical facilities), 즉, 도로, 공원, 상하수도, 전기, 통신 등의 공공서비스 공급시설과 주택, 공장, 상가 등 土地의 用途的 利用面에 대한 規定을 마련하고 있다. 둘째, 모든 都市의 發展政策을 담은 計劃의 決定과 變更을 中央政府(건설부 소관)에서 관장하고 있는 것이 특징이다. 市長 등 지방행정청은 中央의 計劃指針에 따라 당해市의 計劃을 立

8) 黃鑄周, “都市計劃 및 開發法制的 改革”, 都市問題, 1980. 9.

案하여 中央의 決定에 따르도록 立案節次가 規定되어 있어 市自體의 政策立案의 自律性이 배제된 경직된 制度라 할 수 있다. 이 制度는 都市化率이 30%이고 住民所得이 \$ 100水準인 경제 開發初期의 計劃制度로서 政府는 그간 필요에 따라 약간의 수정보완을 하여 現在까지 都市政策을 펴 나가고 있는 實情이다. 세계, 建築法과의 연계성 결여라 할 수 있다. 都市構成의 “틀”(frame)은 이같은 都市計劃法에 의한 平面的인 街路網計劃과 土地에 대한 用途指定으로 가능하나 실제 市民들의 活動을 수용하는 都市空間은 住宅, 建物 등 建築空間과 지원공간인 公園, 교통공간 등에서 이루어진다. 따라서 都市를 구성하는 機能空間의 決定은 일차적으로 平面的 土地에 대한 利用을 위한 기능부여에 있으나 市民活動을 최종적으로 수용하는 空間은 각종 건축공간, 즉, 빌딩, 주택, 지하철역, 버스터미널, 市場, 공원 등의 機能空間(functional space)에 의하여 決定된다. 따라서 建築法은 사실상 都市計劃을 실천하는 마지막 행위를 유도하는 수단이다.

## ② 都市計劃과 建築行政의 調整

그러나 우리나라의 경우 都市計劃에서 決定된 사항은 建築法에서 排除할 수 없어 理想的인 마스터플랜이 執行過程에서 반영되지 않는 경우가 많다.<sup>9)</sup> 즉, 空間의 “質的 內容”을 法으로 규제할 수 없기 때문이다. 본래 法에 규정된 행위제한의 基準은 객관성에 있으므로 다양한 市民活動의 收容空間에 대한 質的 內容을 규제하기는 사실상 불가능하다. 따라서 物理的 객관성보다는 人間活動을 수용할 機能空間들의 상대

적 조화(活動의 흐름)에 있으므로 都市構成體自體가 종합예술품(state of art)이라는 점을 이해하여야 한다. 따라서 지나친 行政規制는 非人間的이고 불품없는 都市로 만드는 事例를 많이 경험한바 있다. 그러므로 우리나라의 現行 都市計劃法과 建築法은 다같이 보완되어야 하며 地方都市의 行政體制 또한 自律行政體制로 改編되어야 하며 그 改善方向은 都市計劃이 그 都市의 發展方向을 충실하게 제시할 수 있어야 한다. 즉, 中央機能部處의 目的達成을 위한 事業이 아닌 그 地域社會 市民의 福祉增大를 위한 計劃을 마련할 수 있는 都市計劃制度로 改正하기 위하여 늘 物理的 施行計劃(physical planning approach)이 아닌 社會計劃技法(social planning approach)을 적극 도입하여 市民과 企業 그리고 行政體間的 기능조정 역할을 감당할 수 있는 計劃制度로 發展시켜야 할 것이다.

### 나) 計劃에 대한 週期的 檢討

計劃이 政策을 찾아내는 手段(means)이라면 計劃을 執行했을 경우 이에 대한 평가의 과정은 앞으로의 發展을 위한 必須的인 過程이라 할 수 있다. 그 이유는 집행과정에서 발생한 시행착오에 대한 반복을 피할 수 있어 發展의 기초가 될 수 있기 때문이다. 事實上 計劃의 機能은 완벽한 目標達成에 있다기 보다는 앞에서 論한 都市計劃의 경우 그 目的이 市民과의 對話에 있으며 그럼으로써 市民의 智慧와 協力을 얻을 수 있다고 설명하였다. 그러나 이제까지의 경우 우리나라의 都市計劃 決定過程은 언제나 對外秘로 이루어졌으며 최근에는 공청회제도를 활용하도록 規定하고 있으나 市民의 意見이 計劃에 얼마나 反映되었는지 의심스럽다. 따라서 크게는 그 都市計劃 전반에 對한 檢討가 주기적으로 이

9) 黃鑰周, 「都市計劃原論」, 녹원출판사, 1983. pp. 127~147.



루어져야하고 작게는 執行한 事業(예: 단지개발 등)에 대하여 計劃過程부터 住居團地가 완성되어 入住後의 상황까지 일련의 조사분석을 하므로써 다음 事業計劃에 活用할 수 있으나 아직 그같은 都市計劃의 정기적 검토분석과 開發事業 評價를 실시한 都市行政體에 對하여는 들어본 바 없다.

정확한 計劃情報體制의 확립이 절실히 요청된다. 즉, 市民活動의 흐름을 動態的(dynamics)으로 파악하기 위하여 行政體는 이제까지의 物理的 利用(靜態的-statics)에 대한 情報體制에서 時·空間 사이에 일어나는 기능간 활동을 파악할 수 있는 情報體制로 改編되어야 한다.

이같은 體制를 도입하기 위하여는 첫째, 市行政體의 情報處理體制를 개선하여야 하겠다. 都市가 무엇을 가지고 있는지에 대한 물리적 사항과 사회적 사항에 대한 體系的인 情報(data) 정리를 定期的으로 施行하여야겠다. 즉, 현재 시행하고 있는 個別都市의 統計體制를 우선 개선하여야 하며 그 내용은 그 都市의 經濟社會의 흐름을 정확히 把握할 수 있는 data를 週期的으로 조사분석하여야 하겠다. 例로서 고용통계의 경우 現 統計體制는 一次, 二次, 三次産業으로 單純區分하여 職業別로 고용자수를 기록하고 있으나 勞動의 “質”을 파악할 수 있는 職能別 統計體制로 이루어져야 하겠다.

둘째, 現 個別都市 行政單位로 모든 統計가 처리되고 있으나 都市機能의 地域的 分擔을 把握하기 위하여는 그 지역의 中心都市圈을 고려한 統計制度의 마련이 시급하다. 例로서 미국의 標準都市地域-Standard Metropolitan Statistical Area(S. M. S. A)과 같은 統計지역을 설정함이 보다 合理的이라 사료된다.

세째, 物理的事項 즉, 주택, 도로망 등의 정확한 위치와 구조상태 등에 대한 정보정리의 必要性이다. 많은 都市들이 現在 住宅의 質이나 道路利用實態에 대한 조사나 기록이 미비하다. 서울시의 경우 그간 수천억원을 投入하여 道路擴張施設을 하여 왔으나 도로면적과 포장연장을 나타내는 “道路臺帳”은 있어도 서울시의 街路網 利用現況을 정확히 나타내는 道路網圖가 없다는데 경악을 금치못한다. 즉, 計劃路線圖에 基準하여 交通收容能力을 電子計算으로 分析할 경우 實際處理能力과 計劃容量間에는 많은 차이를 나타낸다.

네째, 都市의 物理的 構成狀態(physical structure)를 정확하게 나타내는 地番整理를 하루속히 실시하여야 하겠다. 한 예로서, 국제도시임을 자랑하는 서울시에서 地圖上 위치확인은 거의 不可能한 일이다. 그만큼 都市의 물리적 내용에 대한 기본조직이 미비되어 있는 상태이다.

다섯째, 市民活動의 機動性(mobility) 증가에 대처할 수 있도록 都市의 구조개편이 시급하다. 그 都市의 幹線道路에는 地理上의 方向성과 座標를 나타낼 수 있는 方法이 강구되어야 한다. 즉, 道路의 東西南北 方向에 따라 홀수번호와 짝수번호를 부여하여 그 方向에 따라 각 건물에 고유번호를 부여함으로써 운전자는 진행방향을 신속히 확인할 수 있고, 가고자 하는 건물 위치의 고유번호를 곧 찾아낼 수 있어 交通發生量을 줄일 수 있다. 이렇게 그 都市의 구조형태를 편성시켜야 한다. 서울 南山에 있는 “소월로”라는 역사적이고 로맨틱한 가로명도 뜻이 있으나 그 位置를 모르는 사람은 아는 사람의 案内없이 찾을 수 없다.

여섯째, 住宅市場에 대한 調査分析業務의 時  
急性이다. 都市를 구성하는 가장 重要한 生活空  
間은 住宅이라 할 수 있다. 따라서 都市行政에  
서는 그 市의 모든 統計를 週期的으로 調査시행  
하여야 하며 調査내용은 무엇보다도 住宅在庫를정  
확히 파악할 수 있어야 한다. 즉, 住宅規模, 住  
宅戶數, 利用狀態, 구성요소(주거조건) 등에 대  
한 精確한 記錄을 파악하여 臺帳을 마련하고 週  
期的으로 住宅在庫의 動態를 파악하여 都市計劃  
立案 등에 政策情報로 활용하여야 한다. 行政廳  
은 또한 그 地域의 住宅市場에 관한 市場動向을  
精確히 把握하고 있어야 한다. 즉, 市場조사분  
석을 定期的으로 시행함으로써 合理的인 住宅  
供給計劃을 수립할 수 있기 때문이다. 그러나  
이제까지 우리나라의 都市行政에서는 이같은 情  
報에 대하여 조사하는 事例가 거의 없었다. 이갈  
은 주택재고나 市場動向에 대한 知識없이 그 都  
市에 住宅을 擴大供給함으로써 供給者와 實需  
要者 사이에 에너지 損失을 많이 가져오는 경우  
가 있었다. 우리는 또한 高度産業社會의 生活  
文化를 수용할 수 있는 住宅의 平面設計와 模型  
을 開發하여야 하겠다. 그 이유는 한 社會가 갖  
는 住宅의 規模, 型態, 構造, 그리고 空間의 配  
置 등은 오랜동안 그 나라의 전통적 生活文化  
즉, 衣·食·住 및 家族構成形態 등이 고려되  
어야 하므로 傳統文化에서 産業社會로 다시 高  
度産業社會로 發展이 이어지는 이 과정에서 우  
리는 하루속히 現代産業社會의 生活패턴을 수  
용하면서도 固有傳統文化를 수용할 수 있는 住  
宅의 開發이 이루어져야 하기 때문이다.

[參 考 文 獻]

建設部, “第2次 國土綜合開發計劃” 1981.

企劃團, “2000年代의 國土構想” 1979.  
金 仁, “最近 우리나라 都市體系의 發達過程  
과 展望” 都市問題, 1981. 6.  
金安濟, “中小都市開發과 據點機能 強化方案”  
「韓國都市開發論」, 一志社, 1981.  
金學憲, “市民參與에 관한 研究” 國土계획학회  
지, 1980. 9.  
金基玉, “中小都市의 經濟機能 및 成長潛在力  
分析, 大韓國土開發學會誌, 1986. 11.  
盧隆熙, “廣域行政의 課題” 高級管理者班 教材,  
內務部, 地方行政研修院, 1982. 10,  
pp. 151~186.  
盧貞鉉, “都市行政機能의 變遷과 要因” 都市問  
題, 1979. 3.  
朴炳柱, “地域計劃制導入의 課題와 展望, 都市  
問題, 1982. 6.  
朴秀永, “韓國의 都市成長과 國家政策” 國土計  
劃學會誌, 1981. 12.  
孫禎睦, “韓國의 都市化 半世紀에 관한 考察”  
都市問題, 1986. 12.  
安斗淳, “都市經濟의 構造分析과 政策手段” 都  
市問題, 1982. 8.  
安忠榮, “都市經營과 經濟理論의 適用” 都市問  
題, 1979. 5.  
呂鴻九, “韓國 40個 小都市의 空間構造에 관한  
分析” 國土計劃學會誌, 1981. 6.  
柳元圭, “우리나라의 都市計劃法과 都市基本計劃,  
都市問題, 1982. 1  
李琦錫, “第2次 國土綜合開發計劃과 都市政策,  
都市問題, 1981. 10.  
李漢淳, “都市人口 20年의 變遷” 都市問題, 19  
86. 9.  
林正德, “都市經濟 20年의 變遷” 都市問題, 19

86. 9.
- 鄭之鎬, “都市經營과 新財源發掘” 都市問題, 1979. 5.
- 
- 趙大成, “小都邑 機能化와 定住圈開發” 都市問題, 1980. 2
- 趙正濟, “2000年代 地方都市 長期開發指標展望” 都市問題, 1980. 1.
- 車輪權, “都市財政 20年の 變遷,” 都市問題, 1986. 9.
- 崔秉暄, “首都圈計劃과 人口集中 抑制의 效果,” 都市問題, 1982. 1.
- 權源庸, “2000年代의 韓國都市像” 都市問題, 1985. 4.
- 崔相哲, “韓國的 都市化와 都市問題의 接近,” 「韓國都市開發論」, 一志社, 1981. p. 11~25.
- 黃鏞周, “資源節約型 都市開發戰略,” 「韓國都市開發論」, 一志社, 서울, 1981.
- 黃鏞周, “地域開發 패턴과 開發方向” 地域開發能率化를 위한 廣域行政體制의 發展方向研究, 全羅南道, 1982.
- 黃鏞周, “大都市問題 解決을 위한 政策方向(政策課題 심포지움), 中央公務員 教育院, 1979.
- 黃鏞周, “90年代의 韓國都市開發戰略,” 都市問題, 1982. 12.
- 黃鏞周, 「都市計劃原論」, 綠苑出版社, 서울, 1985.
- 黃鏞周, “大都市 문제해결을 위한 政策方向,” 國회보 제 210호, 1984. 4.
- 黃鏞周, “中·大都市 開發의 이상과 현실” 都市問題, 1980. 5.
- 黃鏞周, “都市計劃 및 開發法제의 개혁” 都市問題, 1980. 9.
- 黃鏞周, “韓國都市의 成長特性和 2000年代의 都市政策,” 茂庭 金壽鶴回甲紀念論文集 (1987. 8. 出版예정)
- Hirsh Werner, “Dimensions of Urban Public Services” Urban economic Analysis, McGraw Hill Book Co, N. Y. 1978.
  - William L. C. Wheaton, Identifying to public interests Value and goals, Urban planning in transition, Grossman, 1970.
  - Mills, F & B. N. Song, Urbanization and Urban Problems, Cambridge, Mass : Harvard Univ. Press, 1979.
  - Richardson, H. W. “Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy,” Urban Studies, 1972.
  - Richard Meier, Development Planning Cambridgs, Mass. : M. I. T. Press, 1975.

