

都農複合市の 都市計劃體制 定立

Urban Planning System of Urban-rural Consolidated Cities

金 銑 基

(韓國地方行政研究院 首席研究員)

— <目 次> —

- | | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| I. 序論 | III. 都農複合市の 都市計劃體制的
檢討 및 政策代案 |
| II. 都農複合市の 空間構造 特性 | IV. 結論 |
| II. 都農統合의 都市開發 波及效果에
관한 論議 | |

<ABSTRACT>

It is clear that the supply of public services by local governments contributes greatly to the overall welfare of society. The size of administrative unit and the spatial definition of service areas strongly influence the efficiency with which the services are provided.

This paper purposes to suggest several institutional alternatives for improving the urban planning system of URCCs(Urban and Rural Consolidated Cities) which are come into being from 1995. Since URCCs have two unique characteristics of areal spaciousness of administrative units and heterogeneous composition of urban and rural areas some negative problems as well as positive consequences are anticipated in URCCs.

In order to minimize the negative influences and to control and manage the development of URCCs effectively new urban planning system suited to the characteristics of URCCs should be established. This study makes several policy suggestions in three perspectives of urban planning area, land use planning instruments and citizen participation to planning process.

I. 序 論

「도농복합형태의 시설치에 관한 법률」에 따라 1995년 1월 1일자로 남양주시등 35개시와 5월 10일자로 평택시등 5개시가 시·군통합방식에 의해서, 그리고 1996년 3월 1일자로 파주시등 5개시가 군승격방식에 의해 각각 도농복합형태의 시(이하 도농복합시라 칭함)로 탄생함으로써¹⁾ 우리나라의 도시체계에 커다란 변화를 초래함과 동시에 행정구역개편사에도 새로운 전기를 마련하게 되었다. 도농복합시의 발족은 80년대이후 우후죽순격으로 이루어져 왔던 도농분리형 행정구역조정방식이 야기시켜온 여러가지 문제점에 대한 비판에 근거하여 추진되었다. 종래의 행정구역조정방식은 고도성장기에 도시중심의 거점개발식 산업화를 달성하기 위한 수단으로써 추진되어 왔으며 도시와 농촌은 서로 별개의 성격과 기능을 갖기 때문에 별도의 제도와 정책으로 관리해야 한다는 도시-농촌 이분법(urban-rural dichotomy)의 사고에 기초하고 있다. 도농분리형 행정구역조정방식이 급속한 도시화를 수용하고 팽창하는 도시지역의 적정관리에 긍정적 기여를 한 바가 없지 않지만 지나친 시승격요구에 편승한 무리한 추진으로 인해 적지않은 부작용을 파생시킨 것도 사실이다.

정부는 도농복합시를 통해 행정구역과 생활권의 일치, 도농간 지역격차의 완화, 행정비용의 절감과 자치단체의 경쟁력강화, 광역행정의 원활한 수행등 긍정적 효과를 추구함으로써 종래의 도농분리형 행정구역조정방식의 폐단을 시정하고자 기대하고 있다. 여기에 덧붙여서 최근 UR협상 타결로 불어닥치기 시작한 개방화추세와 더불어 피폐화된 농촌의 경쟁력을 살리고 농촌의 생활수준을 도시에 버금가게 개선하려는 정책적 의지가 도농복합시 탄생의 배경을 이루고 있다(김선기: 9-10).

그러나 정부의 긍정적 기대와 정책적 의지에도 불구하고 도농복합시가 우리로서는 처음 시도되는 행정구역조정방식이란 점에서 기대되는 긍정적 효과 못지않게 예상되는 부정적 우려 또한 적지 않다. 도농복합시가 해당주민의 의견조사에 근거하여 민주적으로 이루어졌다고는 하지만 행정구역의 적정규모나 구역경계의 합리적 설정에 관한 충분한 검토가 없이 시와 군의 1 : 1 통합이란 단순한 편의위주의 방식을 채택했을 뿐 아니라 사실 정부가 기대하는 효과란 것도 우리의 경험에서 검증되지 않은 것임은 물론 서구의 경험에서도 견해의 일치를 보지 못하고 있는 가설에 불과하다는 점에서 이번의 도농복합시는 일종의 실험

1) 지방자치법 제7조 제2항에서는 도농복합형태의 시에 대한 요건으로서 ① 시와 군을 통합한 지역 ② 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군 ③ 인구 2만 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군 등으로 규정하고 있어 종래의 시군통합형만을 지칭하는 “통합시” 보다는 전체 유형을 포괄하면서 법적 명칭에 가까운 “도농복합시(또는 복합시)”로 이름하는 것이 적절하다.

적 시도의 성격을 띠고 있다(유병욱: 528-30).

무엇보다도 도농복합시의 추진과정이 줄속적으로 이루어짐으로써 통합이후의 변화에 대한 예측과 대비책에 충분한 시간을 갖지 못한 점이 우려된다. 정부에서도 당장에 예상되는 혼란과 주민의 우려에 대비해서 「도농복합형태의 시설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」을 별도로 제정하여 해당지역의 주민이나 공무원에게 통합으로 인한 불이익이 돌아가지 않도록 특례조치를 강구하고 있다. 그러나 도농복합시가 행정구역개편의 성공적 모형으로 자리잡기 위해서는 통합작업을 마무리하기 위한 부수적인 행·재정적 조치나 단순한 자금지원만으로 족한 것은 아니다. 무엇보다도 도농복합시가 인구규모에 비해서는 자치구역으로서 지나칠 만큼 넓은 면적을 가진 광활한 규모인데다가 그 안에 도시지역과 농촌지역의 이질적 요소가 별개로 공존하고 있는 매우 특수한 지역임을 유의해야 한다. 그럼에도 불구하고 도농복합시의 공간구조나 토지이용의 독특한 특성을 고려한 도시계획 및 관리의 제도적 대응은 통합전후에 걸쳐 별로 두드러지지 않는다. 마침 정부에서는 현행 도시계획제도의 전면적인 개편에 착수하여 이미 1995년 9월에 새로운 개정안을 입법예고한 바 있으나 여기에도 기존 도시와 개념적으로 판이한 성격을 지닌 도농복합시에 대한 고려는 극히 미흡하여 부성주의(部省主義)의 한 단면을 보여주고 있다.

도농복합시와 같은 특수한 형태와 구조를 가진 도시를 대상으로 농촌지역의 생활환경수준을 도시수준으로 향상시키고 도시의 광역적 개발수요를 충족시키며 도시와 농촌의 지역경제력을 강화시키는 등 도·농일체적 지역발전을 도모하려는 당초의 목표를 달성하기 위해서는 도농복합시에 적합한 도시계획 및 관리체제 대한 심도있는 연구와 대응이 필요하다. 이 연구는 도농복합시의 발족과 도시계획법의 개정이란 상호관련된 두 가지 환경의 변화에 직면하여 우리나라의 도시체계와 도시제도에서 독특한 위상을 차지하고 있는 도농복합시의 도시계획체제 정립방안을 모색함으로써 도농복합시가 지역균형발전에 기여하는 새로운 행정구역조정의 모델로 정착하기 위한 제도적 기반을 마련하는 데 목적을 두고 있다.

II. 都農複合市の 空間構造 特性

1994년 7월에 경기도 남양주시 등 33개 통합대상지역이 결정된 이래 3차례에 걸쳐 시군간 통합이 이루어지고 이번에 다시 이천군 등 5개군이 시로 승격되어 전국의 68개 시와 136개 군중에서 45개 도농복합시가 탄생됨으로써 국가도시체계에서 큰 비중을 차지하게 되

었다. 전체 45개 도농복합시에 거주하는 인구는 약 996만여명으로 전국 인구의 22.4%에 이르며 도시당 평균인구는 221.4천명이고 919천명으로 가장 인구가 많은 울산시로부터 97천명으로 가장 인구규모가 작은 삼척시에 이르기까지 통합전에 비해 인구규모가 늘어나 대부분 중도시의 계층에 속하고 있다.

<표 1> 도농복합시의 인구규모별 분포

인구규모(명)	대 상 도 시
10만 이하	삼척, 문경(2개시)
10 - 20만	이천, 파주, 제천, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 정읍, 남원, 김제, 나주, 광양, 김천, 안동, 영주, 영천, 상주, 경산, 통영, 사천, 밀양, 거제, 양산(24개시)
20 - 30만	남양주, 용인, 춘천, 원주, 강릉, 충주, 군산, 순천, 경주, 구미, 김해(11개시)
30 - 40만	평택, 천안, 익산, 진주(4개시)
40 - 50만	창원, 마산(2개시)
50만 이상	포항, 울산(2개시)

<표 1>에서 보는 바와 같이 소도시급으로서 산간지대에 위치한 삼척과 문경, 그리고 공업대도시로서 성장할 수 있는 자생력을 갖춘 포항과 울산을 제외한 41개시(91%)가 인구 10-50만명의 중도시 계층에 속해 있다. 따라서 인구규모에서 본 국가도시체계(national urban system)에도 상당한 변화를 초래하여 <표 2>에 나타난 바와 같이 대도시급이상에서는 통합전후로 별다른 변동이 없으나 중소도시급에서는 도시계층간 대규모 이동이 일어나 중도시급의 23개 도시가 증가한 반면 소도시급은 18개 도시가 감소하여 도시계층과 도시수간에 역전현상을 보이고 있다²⁾.

2) 고전적 中心地理論이 상정하고 있는 도시계층과 도시수와의 관계에서 보면 도농복합시의 발족으로 도시체계에 부분적인 역전현상을 보이고 있으나 보다 세분화된 도시규모와 도시수의 관계에서 보면 역전현상이 두드러지는것은 아니다.

< 표 2 > 도농통합전후의 도시계층별 도시수

도시규모	도농통합전	도농통합후	증감
거대도시(100만 이상)	6	6	0
대도시(50 - 100만)	6	7	1
중도시(10 - 50만)	29	52	23
소도시(10만 미만)	33	15	△18

인구구성을 보면 통합전 시부인구(市部人口)가 약 65%이고 군부인구(郡部人口)가 약 35%를 차지하여 도시적 성향의 인구기반이 보다 큰 것을 알 수 있다. 도농복합시(시군통합형)의 지난 10년간 인구변동을 보면 울산, 서산, 마산, 창원, 거제 등 공업지역의 6개시를 제외하고는 인구감소현상을 보이고 있는데 이는 군부지역의 3%를 상회하는 높은 인구감소를 때문이다(이주희:21). 이런 점에서 농촌지역의 인구유출로 인한 심각한 과소현상을 억제하고 정주여건(定住條件)을 회복시키는 데 있어서 도농복합시에 거는 기대는 자못 크다.

도농복합시의 가장 큰 특성은 방대한 면적과 독특한 공간구조에서 찾아볼 수 있다. 45개 전체 도농복합시가 차지하는 면적은 32,372km²로써 전 국토의 32.6%에 이르며 평균면적은 719.4km²로서 서울시를 능가하는 저밀도의 광역도시이다. 가장 면적이 넓은 안동시의 경우 행정구역이 1,517.8km²에 달해 서울시의 2.5배에 해당하는 규모이며 45개 도농복합시중 절반이 넘는 23개 시가 서울시보다 넓은 면적을 지니게 되었다.

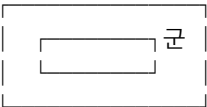
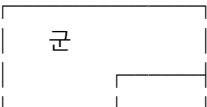
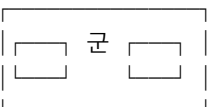

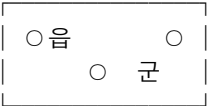
< 표 3 > 도농복합시의 면적별 분포

면적규모(km ²)	대 상 도 시
1,000 이상	춘천, 강릉, 삼척, 포항, 경주, 김천, 안동, 상주, 울산(9개시)
900 - 1,000	충주, 공주, 순천, 영천, 문경(5개시)
800 - 900	원주, 제천(2개시)
700 - 800	남원, 진주, 밀양(3개시)
600 - 700	파주, 천안, 서산, 논산, 정읍, 구미, 영주(7개시)
500 - 600	용인, 보령, 아산, 익산, 김제, 나주(6개시)
400 - 500	이천, 평택, 남양주, 광양, 경산, 김해, 양산(7개시)
300 - 400	군산, 마산, 사천, 거제(4개시)
300 이하	창원, 통영(2개시)

도농복합시의 중심도시와 배후지역간 통합방식의 측면에서 본 공간구조를 보면 <그림 1>에서 보는 바와 같이 I형(군중심부에 위치한 시와 통합), II형(군의 외곽에 위치한 시와

통합), Ⅲ형(군내부의 2개시와 통합), Ⅳ형(군을 분할하고 있는 시와 통합). Ⅴ형(군내부에 2개이상 읍을 포함하고 있는 군의 시승격)등 크게 5가지 유형으로 구분할 수 있다.

<표 3> 도농복합시의 형태별 유형

유형	통합방식	통합형태	대상도시
Ⅰ	군중심부의 시와 통합		춘천, 원주, 충주, 공주, 김제, 남원, 나주, 아산, 상주, 김천, 안동, 영주, 진주, 밀양
Ⅱ	군외곽의 시와 통합		(남양주, 삼척),* 강릉, 포항, 군산, 보령, 제천, 순천, 경주, 서산, 통영, 경산, 구미, 문경, 거제, 정읍, 영천, 천안, 김해, 울산, 사천, 익산, 광양
Ⅲ	군내부의 두개 시와 통합		평택
Ⅳ	군을 분할한 시와 통합		마산, 창원
Ⅴ	두개 이상의 읍을 포함한 군이 승격		이천, 용인, 파주, 논산, 양산

주: 남양주시와 삼척시는 행정구역상 통합방식으로는 Ⅱ형에 속하지만 각각에 인접한 구리시와 동해시를 포함하는 실질적인 공간구조로는 Ⅲ형에 가깝다.

이중 그 어느 경우에도 기존의 시보다 훨씬 넓은 면적을 가진 군이 배후지역으로 행정구역에 편입됨으로써 도농복합시는 이전에 볼 수 없었던 독특한 공간구조를 지닌 도시인 셈이다. 실제로 배후지역면적이 중심도시면적의 10배가 넘는 시가 밀양시(26.6배)등 17개 시에 이르고 있어 모든 도농복합시가 전형적인 과대경계시(overbounded city)의 모습을 띠고 있다. 또한 도농복합시(시·군통합형)의 면적중 국토이용계획상 도시지역은 13.8%, 준도시지역은 1.0%로서 전국 평균치와 비슷하여 80%가 넘는 대부분의 면적은 농촌적 토지이용을 그대로 지니고 있으며 도시적 성격을 지닌 지역은 행정구역의 극히 일부에 지나지 않는다. 따라서 법적, 행정적 시로서의 자격에도 불구하고 기능적 시(functional city)로서의 면모에

는 여러가지 어색한 점이 많으며(Clark : 32-37) 전통적으로 도시규정의 이론적 준거가 되는 인구밀도, 산업구조, 공간적 통합성, 생활양식등의 측면에서 여타의 일반시와 구별되는 독특한 특성을 갖고 있기 때문에 기존의 정책이나 제도로는 관리에 무리가 예상된다.

Ⅲ. 都農複合市の 都市開發 波及效果에 관한 論議

1. 都農複合市の 都市開發 波及效果間 相互關係

행정구역체계의 개편은 그것이 어떤 형태와 방식으로 추진되든간에 기본적으로 행정계층구조의 결정, 행정구역의 규모설정, 지방정부에 대한 권한과 기능의 배분 등 세가지 변수에 따라 성격과 내용이 결정되어진다(Honey : 248-250). 구체적으로 행정구역이란 지방정부의 행정기능이 미치는 지역적 범위에 다름아니기 때문에 그 범위는 지방정부가 어떤 수준의 공공서비스를 제공하느냐와 관련이 있다(Smith, 1985 : 62). 또한 행정기능의 배분은 행정구역의 계층구조와도 밀접한 연관을 맺고 있다(Barlow : 133-134). 모든 행정기능을 단일 지방행정단위에서 수행하는 극단적인 경우가 아니라면 국지적 기능과 광역적 기능을 수행하는 지방정부간에 관할구역을 상하로 포섭하는 계층구조가 성립하게 된다³⁾.

결국 행정구역의 규모와 계층구조는 행정기능의 배분을 매개고리로 상호연관되어 있다. 따라서 합리적인 행정구역의 개편을 위해서는 이상의 세가지 변수가 같은 맥락에서 동시에 고려되는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 이번 도농복합시의 추진은 전적으로 행정구역의 규모만을 고려한 부분적 개편의 한계를 지니고 있다. 물론 근자에 들어 행정구역체계의 개편에 관한 분분했던 논란이 이와같이 도농복합시의 추진으로 서둘러 매듭지게 된 데에는 전면적인 행정구역체계의 개편에 수반되는 실무적 어려움과 자치단체장 선거를 앞두고 시기적인 촉박함이 더해진 결과로 여겨진다(권선택 : 60).

이번에 추진된 도농통합은 행정구역의 확대를 통해 행정의 효율성을 추구하는데 일차적인 초점이 두어져 있으며 그 이면에는 도시와 농촌의 통합을 통해 도농일체적 발전을 도모하겠다는 정책목표에서 제한적인 의의를 찾을 수 있다. 아직은 도농복합시가 발족된 지 일

3) 행정계층구조의 설정에서도 ① 동일 행정계층내에서 영역적 분할패턴 ② 각 행정계층별 행정단위의 수 ③ 행정계층의 수 등 세가지 기준에 따라 효과성이 평가되어야 하지만 이번 도농통합은 대부분이 시와 군의 단순한 1 : 1 통합방식으로 이루어져 법적으로는 시의 일종이지만 규모면에서나 성격면에서 일반 시와는 다른 특수한 위치를 차지하고 있음에도 사전에 이에 대한 검토가 결여되어 있다. I. M. Barlow, op. cit., p. 134.

천한 까닭에 공과를 엄격하게 평가하기에는 시기상조이지만 그동안 정부와 학계에서 도농복합시의 긍정적 파급효과와 부정적 파급효과에 대해 기대와 우려가 논의되어 왔다. .

먼저 도농복합시의 긍정적 파급효과를 도시개발의 측면에서 보면 다음 몇가지 사항으로 요약된다. 우선 행정구역간 통합을 통해 예산을 절약함으로써 지방재정에 도움이 되고, 생활권과 행정구역을 일치시킴으로써 주민편의의 향상과 지역동질성의 회복을 도모할 수 있으며, 통합을 통해 자치단체의 규모가 커짐으로써 규모경제를 갖추게 되어 개발투자와 예산집행의 효율성을 높힐 수 있다. 또한 도농간 균형개발을 통해 도농격차를 줄이며 도시주민에게는 부족한 가용토지의 증가와 함께 녹지와 여가공간을, 농촌주민에게는 도시수준의 생활환경과 문화공간을 제공할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 근자에 들어 사회적 갈등으로까지 비화되고 있는 광역적 시설(공익시설 및 혐오시설)의 입지에서 비롯되는 인접 자치단체간 마찰을 조정할 수 있는 가능성이 커진다는 점도 도농통합이 갖는 장점으로 꼽힌다.

그러나 위에서 열거한 긍정적 파급효과 못지않게 도농복합시에서 향후 예상되는 부정적 파급효과와 반론 또한 만만치 않아 같은 사안에 대해서도 보는 시각에 따라 상반된 견해를 보인다(입창호 : 15-19). 무엇보다도 행정구역이 지나치게 확대됨으로써 주민의 행정서비스에 대한 접근성과 행정의 주민수요에 대한 대응성이 저하되며, 도농복합시가 도시지역과 농촌지역이란 이질적 요소로 구성된 까닭에 행정기능과 하부행정계층이 이원화되어 비능률적일 뿐 아니라 자칫하면 개발과 행정이 도시지역 위주로 운영되어 농촌지역의 소외로 인한 반발을 야기시킬 수 있다. 같은 맥락에서 각종 혐오시설 등 입지기피시설이나 토지이용(LULUs: Locally Unwanted Land Uses)이 정치경제적으로 약세에 놓여 있는 농촌지역에 상대적으로 집중되는 반면 공공청사를 비롯한 각종 공공편익시설 등은 도시지역으로 몰릴 가능성이 커 입지에 관련된 지역간, 집단간 갈등의 소지가 상존해 있다. 또한 도농통합으로 개발압력이 커지고 이에 상응하여 교통체계개선이 이루어 질 경우 주변 농촌지역으로의 무질서한 난개발과 함께 환경훼손과 오염확산을 초래할 수 있다. 특히 그동안의 논의에서 간과되었던 결정적 반론은 도농통합의 추진과정 자체는 물론이고 통합의 긍정적 파급효과를 구현하기 위해서는 막대한 행정비용과 개발재원이 소요된다는 점이며 그로 인해 가뜩이나 어려운 지방재정의 주름살이 더욱 깊어질 수 있다는 우려이다.

도농복합시의 파급효과가 긍정적일지 부정적일지의 여부는 전적으로 같은 사항에 대한 결과예측의 시각차이로써 양자간에는 <그림 1>에 예시된 바와 같이 상호 밀접한 연관이 있다.

<그림 1> 도농복합시의 긍정적 효과와 부정적 효과의 관계

(긍정적 효과)

(부정적 효과)

통합에 따른 예산절감 및 지방재정력 강화	행정구역 확대에 의한 주민의 행정 접근성 및 행정의 주민대응성 저하
생활권과 행정구역의 일치로 주민편리성 제고 및 지역의 동질성 회복	행정기능 및 행정계층의 도시-농촌 이원화로 인한 비효율성
행정구역의 통합으로 광역행정의 효율적 수행	도시지역위주의 개발과 행정운영으로 농촌지역의 소외
농촌지역에 대한 투자증대로 경쟁력 제고 및 도농간 격차 완화	공공시설의 입지기피 및 유치경쟁과 관련한 도농간, 집단간 갈등유발
행정구역의 통합으로 인한 공공서비스 공급의 효율성 증대	무질서한 개발로 인한 농지전용 증가와 환경훼손 및 오염의 확산
도시지역의 가용토지 증가 및 농촌지역의 도시화를 통한 상호보완효과	통합에 따른 각종 개발 및 행정비용의 증가로 인한 재정압박

그리고 이와 같이 도농복합시의 파급효과에 상반된 견해가 존재하는 것은 긍정적 효과와 부정적 효과가 모두 궁극적으로 도농복합시의 두가지 환경변화로부터 비롯되며 두가지 변화는 각각 긍정적 측면과 부정적 측면을 함께 지니고 있기 때문이다. 하나는 외형적, 양적 변화로서 자치단체규모의 광역화를 꼽을 수 있는 바, 전체 도농복합시가 기존의 시에 광활한 군을 통합함으로써 작게는 두배에서 크게는 26배 이상으로 행정구역이 확장된 점이다. 다른 하나는 내면적, 질적 변화로서 모든 도농복합시가 도시적 요소와 농촌적 요소를 대등하게 공유하고 있는 자치단체구성의 복합화를 지적할 수 있다. 결국 앞서 거론한 도농복합시의 긍정적 파급효과와 부정적 파급효과도 인과를 거슬러 따지면 바로 도농복합시의 두가지 변화 -자치단체규모의 광역화와 자치단체구성의 복합화- 에서부터 파생되어지며 변화를 어떻게 관리하는가에 따라 파급효과의 방향이 결정된다. 우리가 도농복합시의 파급효과에 대한 비판적 논의에 귀를 기울여야 하는 까닭도 바로 여기에 있다.

2. 都農複合市の 都市開發 波及效果에 대한 批判的 論議

1) 자치단체규모의 광역화와 효율성

흔히 효율성을 행정의 첫째 공리라고 말하며(김종표 : 40) 행정구역설정에서도 일반적으로 가장 많이 제시하는 적정조건이다(임석회 : 18-19). 어김없이 도농통합의 경우에도 통합에 따른 행정구역의 확대가 행정의 효율성증대에 미치는 긍정적 효과를 통합의 첫번째 이론적 근거로 꼽고 있다. 자치단체규모의 광역화를 통해 얻을 수 있는 행정의 효율성은 크게 규모의 경제와 외부효과의 내부화란 두가지 측면에서 논의된다.

첫째, 자치단체규모가 광역화될 경우 공공서비스의 생산에 규모의 경제가 존재하는가? 지방정부의 적정규모를 논할 때 공공서비스의 공급규모가 커짐에 따라 단위생산비용이 감소하는 효과를 규모의 경제라 한다면(Barlow : 85) 지방정부의 공공서비스 제공에서 규모의 경제가 존재하는지, 그리고 존재한다면 총 비용의 절감효과가 극대화되는 규모는 어느 정도인지에 대해서는 실증적인 합의가 이루어지지 않았다(유병욱 : 529). 규모의 경제가 발생하는 것은 공공서비스의 생산규모를 늘림으로써 인력과 장비의 전문화, 생산자원의 중복 제거, 대량구매에 의한 단위구매가격의 절감 등이 가능하기 때문이지만(Massam, 1975 : 41-42) 실제로 <표 4>에서 보는 바와 같이 지방공공서비스의 유형에 따라 평균비용곡선이 다양하여 확일적으로 단언하기는 어렵다. 대체로 자연독점적 사업이나 자본재의 의존도가 높은 공공서비스 - 상하수도, 전기, 가스 등 - 은 상당한 규모의 경제가 있는 것으로 나타나지만 시설의 단순 관리나 운영에서는 두드러진 효과를 보이지 않을 뿐 아니라 오히려 규모의 불경제가 발생하는 경우도 있으며 이러한 결과는 부분적으로 국내의 실증연구에서도 밝히고 있다(이재원, 1995).

실제로 많은 지방공공서비스 가운데 생산과정에서 규모의 경제가 나타나는 영역은 그리 많지 않으며 경우에 따라서는 분권체제의 작은 지방정부들간의 경쟁이 단위비용을 낮출 수 있다는 주장도 만만치 않다(이재원, 1995, 9 : 99). 게다가 통합된 정부가 생산하는 동질화된 산출의 양과 질이 분화된 거주자의 개별적 선호와 다를 경우 사회적 후생에 손실이 초래된다는 지적을 감안 할 때 행정구역의 규모증대가 반드시 효율성의 증가에 직결되는 것은 아니다.

둘째, 자치단체규모의 광역화를 통해 얻게 되는 또 다른 이점은 공간적 외부효과(spatial externality)의 내부화이다. 외부효과의 개념에는 본질적으로 공간적 의미가 내포되어 있는 바, 행정의 효율성에서 외부효과가 문제가 되는 것은 자치단체가 제공하는 공공서비스의 비용과 편익의 공간적 범위가 일치하지 않기 때문이며(김선기, 1991 : 16-17) 그로 인해 분

배적 형평성은 물론 자치단체의 재정효율에 심각한 저해요인이 되고(Fisher : 83), 나아가서 자치단체간 이해대립과 갈등의 원인이 된다는 점에 있다(Barlow : 22-23; Cox and Johnston : 3-4). 따라서 공공서비스공급의 효율성을 높이기 위해서는 외부효과를 적극적으로 내부화시키는 전략이 필요하며 그렇지 못할 경우 공공서비스의 과소공급이 발생할 수 있다. 외부효과를 내부화시키는 원천적인 방안은 물론 비용과 편익을 일치시키는 범위에서 행정구역이 결정되는 것이며 그런 점에서 통합을 통한 구역확대는 나름대로 의의를 갖고 있다 그러나 모든 유형의 공공서비스에서 비용부담권역과 편익수혜권역을 일치시키는 일은 사실상 불가능하며 또한 바람직하지도 않다. 중요한 것은 ‘행정구역’ 이 아니라 ‘서비스구역’ 이란 점에 유념해야 하며 행정구역의 통합이외에도 자치단체간 다양한 협력방식이 활용될 수 있음을 감안 할 때 행정구역의 확대가 외부효과를 내부화에 미치는 긍정적 효과는 극히 제한적일 수밖에 없다.

<표 4> 규모경제의 비용곡선 연구

연구	공공서비스	자료	결과
Lomax 1951	가스	S	AUC 하향
Isard-Coughlin 1957	하수처리	S	AUC 하향
Hirsch 1959	초·중등교육	S	AUC 수평에 근접
Hirsch 1959	소방	S	AUC U자형, 인구 11만명에서 최소비용
Hirsch 1959	학교행정	S	AUC U자형, 학생 4만4천명에서 최소비용
Hirsch 1960	경찰	S&Q	AUC 수평에 근접
Schmandt-Stevens 1960	경찰	S&Q	AUC 수평에 근접
Jonston 1960	전기	S	AUC 하향
Nerlove 1961	전기	S	AUC 하향
Hirsch 1965	쓰레기수거	S	AUC 수평에 근접
Will 1965	소방	E	AUC 하향, 인구 30만명까지 규모경제 발생
Kiesling 1966	초·중등교육	S	AUC 수평에 근접
Riew 1966	중등교육	S	AUC U 자형, 학생 1천7백명에서 최소비용
Dawson 1969	중등교육	S	AUC 수평에 근접
Maud Commission 1966-69	지방정부	S	AUC 역U자형, 인구 6만명에서 최대비용

약자 : S-통계자료; Q-설문자료; E-공학적 자료; AUC-평균단위비용(평균비용곡선)
 출처 : W. Z. Hirsch, "The Supply of Urban Services", in H. S. Perloff and L. Wingo(ed.), Issues in Urban Economics, 1968. B. H. Massam, op. cit. 1972, p. 20에서 재인용

이상과 같은 효율성 자체에 관련된 반론이외에도 자치단체규모의 광역화는 또다른 측면에서도 비판의 여지가 없지 않다. 즉 자치단체의 규모가 광역화되면 당연히 정부와 주민과의 정치적 거리도 멀어질 수밖에 없으며 행정서비스에 대한 접근성이 낮아져서 주민의 효

용성이 떨어지거나 또는 공공서비스공급에서 주민의 선호를 충분히 반영하기 어려워진다. 예컨대 공공서비스는 장소서비스(point-specific services)와 이동서비스(outreach services)를 막론하고⁴⁾ 대체로 거리조락효과(距離凋落效果, tapering effect)를 보이기 때문에 도농복합시와 같이 방대한 행정구역을 가진 경우 서비스공급지점으로부터 멀어질수록 비용증가로 인한 서비스소비의 감소가 불가피하다(Massam, 1975 : 37-38).

2) 자치단체구성의 복합화와 형평성

행정구역의 통합을 옹호하는 주장에는 통합을 통해 지방재정력의 격차를 완화하고 아울러 관할구역간 공공서비스 수혜의 형평성을 제고시킬 수 있다는 긍정적 효과가 전제되어 있다. 더욱이 도농복합시와 같이 재정력과 공공서비스수준에 현격한 차이가 있는 도시지역과 농촌지역이 통합한 경우라면 더욱 설득력이 있어 보인다. 정부에서도 통합으로 절약되는 예산은 농촌지역의 경쟁력제고를 위해 투자할 계획이고 중심도시와의 기능적 통합을 통해 농촌지역의 생활수준을 도시수준으로 끌어올리는 파급효과를 기대하고 있다.

그러나 현실적으로는 행정구역을 달리했을 때보다 형평성이 왜곡될 가능성도 얼마든지 있다. 행정구역 전체를 서비스구역으로 하는 공공시설이나 편익시설 또는 대형판매시설 등은 대부분 도시지역에 입지할 공산이 크며 그에 따라 주변 농촌지역주민은 이동에 따른 비용부담으로 서비스이용의 양과 빈도가 떨어지게 된다. 반대로 공공묘지, 쓰레기매립장 등과 같이 토지과다소비형 혐오시설은 주변 농촌지역의 입지가 불가피함으로써 혐오시설입지와 관련한 침해한 지역간 갈등이 우려된다. 예컨대 혐오시설입지문제의 경우 통합되기전에는 인접한 시와 군이 정치적으로 대등한 입장에서 협상이 가능했지만 통합이후에는 정치적인 열세로 인해 도시지역에 비해 협상에서 상대적으로 취약한 위치에 놓일 수밖에 없다.

그리고 이와같은 문제는 도시개발사업의 추진과정에서도 여러가지 형태로 나타날 가능성이 있다. 도농복합시에서는 통합이후 지역개발의 촉진과 지역의 공간적 통합을 목적으로 우선적으로 교통체계개선에 투자가 집중될 것이며 그와 동시에 토지수요가 증대하여 시가지의 외연적 확산(sprawl)이 나타나게 된다. 주변 농촌지역으로의 무분별한 시가지확산은 농촌의 자연훼손과 환경오염의 원인이 된다. 뿐만 아니라 도농간 성장격차가 해소되지 않은 채 교통망이 확충될 경우 애초에 도농통합이 기대했던 바와는 달리 도시지역으로 개발이 집중되는 역류효과(backwash effect)가 나타나 격차가 더욱 심화될 수도 있다.

4) 장소서비스란 공원, 도서관, 수영장 등과 같이 공공서비스시설이 특정 장소에 입지해 있는 경우이며 이동서비스란 상수도, 쓰레기수거, 소방 등과 같이 소비자에게 서비스를 배달하는 경우를 말한다.

IV. 都農複合市の 都市計劃體制에 관한 檢討 및 政策提言

1. 都農複合市 空間計劃體制的 改編代案 檢討

도농복합시의 특성을 고려한 도시계획 및 관리를 위해서는 도시와 농촌이 공존하는 관할 지역을 대상으로 자율적, 통합적, 광역적 개발을 보장할 수 있는 공간계획체제의 정립이 요구된다. 그러나 근본적으로 이는 몇개의 관련 법률이나 조항의 부분적인 개정을 통해 대응할 성격은 아니며 전체 공간계획체제의 개편이란 거시적 관점에서 대안모색이 이루어져야 한다. 그 까닭은 우리나라의 국토공간에 대한 계획체제가 횡적으로는 이용과 개발로 분리되어 있고 종적으로는 공간규모에 따라 계층적으로 분화되어 있으며 게다가 부문별로도 중앙부처의 업무별로 별도의 계획이 난립해 있는 등 실로 복잡다기화되어 있어 공간계획체제의 전반적인 정비가 요청되는 바, 도농복합시의 계획체제도 전체 공간계획체제개편의 맥락 하에서 다뤄지는 것이 바람직한 때문이다. 뿐만 아니라 도농복합시가 갖는 특수한 여건과 국토면적이나 도시체제에서 차지하는 비중을 감안 할 때 도농복합시의 공간계획체제를 기존 제도의 부분적 손질만으로 수용하기에는 적합치 않다는 판단에도 이유가 있다.

그러나 규범적인 당위성에도 불구하고 우리나라 공간계획체제의 난맥상에 비추어 볼 때 현실적으로 공간계획체제의 전면적인 개편, 정비를 단기적으로 실현하기는 불가능하다. 따라서 도농복합시의 공간계획체제는 전체 공간계획체제에 대한 개편의 폭에 따라 여러가지 대안을 상정할 수 있다(이주희 : 30-38; 박시현 : 52-54). 지금까지 제안되었던 대안중에서 현실적으로 의미가 있는 것은 <표 5>에 정리된 바와 같이 대략 5가지를 꼽을 수 있다. 대안Ⅰ은 도농복합시의 농촌지역에 도시계획을 확대 적용하여 행정구역과 도시계획구역을 일치시키는 안이며 현재 도시계획법개정안이 상정하고 있는 방안이다. 대안Ⅱ는 도농복합시 내의 도시지역에 대해서는 도시계획법을 농촌지역에 대해서는 국토이용관리법을 현재와 같이 그대로 적용시켜 현행 용도지역제를 유지하는 안이다. 대안Ⅲ은 농촌지역에 대해서 농촌계획제도를 새로 도입하여 도시와 농촌을 도시계획과 농촌계획으로 각각 이원화하여 계획, 관리하는 안으로서 농어촌발전위원회의 제안과 같다. 대안Ⅳ는 도농복합시만을 대상으로 하는 도시계획체제를 별도로 구축하는 안이며 대안Ⅴ는 도시계획법에 도농복합시의 특수한 여건을 반영하는 특례조항을 설치하는 안이다.

<표 5> 도농복합시 공간계획의 대안별 평가

대안	대안의 개요	장 점	단 점	비 고
I 안	○도농복합시의 농촌지역(비도시지역)에도시계획을 확대 적용하는 안	○ 계획구역과 행정(집행)구역의 일치 ○ 도시에 대한 계획체제의 일원화	○ 실질적 농촌지역에 대한 도시계획 적용의 불합리	○ 건설교통부의 도시계획법 개정안(1995.7 입법예고)
II 안	○ 도시지역과 농촌지역에 대해 기존 제도의 용도와 체제를 각각 그대로 유지하는 안	○ 공간계획체제의 현행 유지	○ 도농통합의 취지에 부적합 ○ 동일 자치단체내에서 토지이용계획의 이원화	
III 안	○ 농촌지역에 대해서 도시계획에 상응하는 농촌계획을 별도로 적용하는 안	○ 농촌지역의 특성에 맞는 토지이용이 가능	○ 공간계획체제의 복잡화 ○ 동일 자치단체내에서 토지이용계획의 다원화	○ 농어촌발전위원회 안
IV 안	○ 도농복합시만을 대상으로 하는 도시계획체제를 구축하는 안	○ 도농복합시의 특성에 부합하는 토지이용 및 개발이 가능	○ 도시계획체제의 이원화 ○ 국토 공간계획체제의 복잡화	○ 프랑스의 POS(지방계획)
V 안	○ 도시계획법에 통합시에 대한 특례조항을 설치하는 안	○ 현행 도시계획체제의 부분적 보완으로 수용가능	○ 도시계획상 용도지역의 지나친 세분화	

각 대안들은 표에 제시되어 있는 바 같이 상대적인 장점과 단점을 갖고 있으며 각 대안을 절충하는 새로운 방안이 있을 수 있기 때문에 우열을 판단하는 비교가 용이하지 않다. 우선 대안II와 V는 현행체제를 유지하면서 최소한의 제도보완만으로 쉽게 적용할 수 있는 반면 도농복합시의 특수한 상황에 대응하는 본질적 접근과는 거리가 있다. 도농복합시만을 고려한다면 대안IV가 가장 확실한 방안이 될 수 있겠으나 전체 공간계획체제와의 관계에서 볼 때 단기적으로 현실성이 희박하다. 대안IV와 유사한 사례로는 프랑스의 지방계획(POS : *Plan d'Occupation des Sols*)을 꼽을 수 있으며⁵⁾ 대상지역내의 토지용도를 도시용도(urban zone)과 농촌용도(natural zone)로 구분하여 관리하는 점에서 도농복합시나 소도시

5) 프랑스의 지역계획체제는 국가계획(National Plan), 지역계획(regional plan), 장기개발계획(SD : Schema Directeur) 및 토지이용계획(POS : *Plan d'Occupation des Sols*)의 네단계 계획체제로 구성되어 있으며 이 중에서 SD는 전략적 도시개발의 기본방향체제를, POS는 세부적 토지이용계획을 각각 목적으로 하고 있다. J. V. Punter, "Planning Control in France", *Town Planning Review*, Vol. 59, No. 2, 1988, p171-174.

의 토지이용관리에 적합한 측면이 있지만 도시계획체제가 이원화되는 복잡성이 문제가 된다. 대안Ⅲ은 농촌의 토지이용이 도시의 그것과 실질적으로 다르다는 점을 강조하면서 토지이용계획체제를 근본적으로 도시와 농촌으로 분리시키는 방안이지만 도농복합시의 경우 동일 행정구역내에서 계획이 이원화될 뿐 아니라 다른 계획들과의 관계가 매우 복잡해지는 등 단기적인 적용에는 무리가 있다. 현재로서 제도적으로 가시화되어 있는 방안은 대안Ⅰ로써 법안 통과만을 남겨둔 상태이기 때문에 우선적인 검토의 대상이다.

2. 都市計劃法 改正案의 概要 및 檢討

도농복합시의 도시계획 및 관리를 어떤 공간계획제도에 따라 운용해야 할지가 현재로서 확정된 상태는 아니다. 그러나 건설교통부가 현행 도시계획법의 전면적인 개편을 목적으로 1995년 9월 7일자로 이미 개정법률안을 입법예고(건설교통부공고 제1995-270호)한 상태이고⁶⁾ 동 법률안이 그대로 시행될 경우 도농복합시도 당연히 이 법의 적용대상이 되기 때문에 도농복합시의 합리적인 도시계획 및 관리를 위해서는 도시계획법 개정안의 취지와 내용에 대한 검토가 필요하다. 건설교통부가 제안하고 있는 도시계획법 개정안의 개요를 보면 아래와 같다.

1) 개정이유

세계화·개방화에 따른 도시환경의 변화와 생활권 확대에 의한 도시의 광역화 현상에 능동적으로 대처하는 방향으로 도시계획제도를 합리적으로 개편하고, 지방자치제 실시에 따라 도시계획결정권한을 중앙과 지방에 배분하는 등 그동안 법률의 시행과정에서 나타난 문제점을 개선·보완 하고자 함.

2) 주요골자

(가) 지방자치제 실시에 따라 현재 지방자치단체가 권한위임 또는 재위임에 의하여 행사하고 있는 도시계획 결정권한을 현실화하여 지방자치단체의 권한으로 하되 다만, 국가적 차원의 도시계획, 둘이상의 시·도에 걸치는 계획 및 구역 등의 지정권한과 지역간 이해관계조정을 위한 조정·지시권한은 건설교통부장관이 행사함.

6) 현행 도시계획법은 1971년의 전면개편을 통해 마련된 법률을 기본 골격으로 하여 이후 8차에 이르는 부분개정을 거쳐 오늘에 이르고 있는 바, 이번 개정안은 25년만에 이루어지는 전면개정으로서 전문 9장 96조와 부칙 6조의 방대한 내용으로 구성되어 있다.

(나) 도시와 농촌의 생활공간을 공유하는 도농복합형태의 시가 신설됨에 따라 도시계획이 수립되는 공간적 범위를 현재의 생활권단위에서 행정구역단위로 설정하고, 도시내 토지용도분류체계를 구역·지역·지구의 순서로 체계화되며 활용도가 낮거나 유사한 성격의 구역, 지구 등을 통폐합함.

- 구역중 특정시설제한구역·시가화조정구역·상세계획구역·도시개발예정구역 및 광역계획구역은 폐지하고 시가화예정구역을 신설
- 지역중 근린상업지역·유통상업지역은 폐지하고, 생산녹지지역은 생산농림지역, 보전녹지지역은 환경보전지역으로 함.
- 지구중 특수시설지구·유통시설지구(폐지되는 유통상업지역이 명칭변경)·고도이용지구를 신설하며, 지방자치단체에서 필요한 경우 조례에서 정하는 바에 따라 지구신설 가능

(다) 도시계획에 대한 민간의 참여기회를 확대하기 위하여 민간인에게 도시계획 시설의 설치 및 이와 관련한 상세계획의 수립을 위한 입안제안권을 부여함.

(라) 민간이 도시계획사업의 시행 또는 형질변경과 관련하여 도로·상하수도 등 도시기반시설을 설치하기로 시장·군수등과 합의하면 이에 따라 인가 또는 허가를 할 수 있도록 하는 「당사자간 합의제도」를 도입하여 민간활력을 적극적으로 활용하고 도시의 무질서한 개발을 방지함.

(마) 도시계획을 수립하는 중에 도시계획의 원활한 시행을 위하여 행위제한이 필요한 경우에는 도시계획 입안내용 및 행위제한내용등을 공고한 후 행위제한을 할 수 있도록 함.

(바) 도시계획시설의 원활한 설치를 위하여 도로·쓰레기처리장등 현재 각 개별법의 규정에 의하여 설치되는 도시계획시설은 입지·규모등에 대한 도시계획의 결정만 받으면 도시계획법에 의한 실시계획 인가없이도 개별법에 의한 인·허가만으로 설치할 수 있도록 절차를 간소화함.

(사) 주민기피시설인 쓰레기처리장등 여러 시·도에 걸치는 광역시설의 설치·이용에 대한 지역이기주의를 극복하고 도차원의 계획실현 등에 적정하게 대응할 수 있도록 도지사에게도 도시계획 입안권을 부여함.

(아) 도시계획법에 도시계획적 차원에서 연계되어 운용되어야 할 건축법의 일부조항(지역별 허용건축물의 종류·용적률·건폐율·대지면적의 최소한도 등)을 수용하여 국민들이 보다 쉽게 재산권행사 내용을 파악할 수 있도록 함.

<표 6> 도시계획법개정(안)의 주요 변경사항

항 목	관련 법조항 (개정안)	주 요 내 용
도시 계획의 이념	제2조 (제2조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시적 서비스와 농촌적 풍요의 공존 ○ 도시계획을 상위계획과의 조화성과 당해도시의 특성을 살리도록 결정 ○ 공간구조계획상 도시계획의 역할을 명시
도시계획 구역의 설정	제3조 (제7조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획구역을 원칙적으로 행정구역과 일치시켜 계획과 집행의 일관성을 도모
도시 계획의 종류	신설 (제12조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시기본계획을 포괄적 개념으로하고 상세계획을 도시계획체계에 포함 ○ 기존 도시계획을 도시관리계획으로 명칭변경
상세계획	제20조의 3 (제17조-18조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상세계획을 도시계획체계에 포함시키고 도시설계제도는 폐지 ○ 상세계획의 적용대상 및 범위를 기존시가지 등으로 확대
구역	제20조 (제20조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 6개 구역을 시가화예정구역과 개발제한구역의 2개 구역으로 축소 ○ 구역내에서는 취약지구를 제외하고는 지역·지구를 지정하지 않는 것이 원칙
지역	제17조 (제24조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역은 기본계획에서 4개 용도만 지정하고 관리계획에서 지역의 실정에 맞게 세분화, 지정 ○ 시행령에서 규정하고 있는 지역의 세분을 법에서 직접 규정
지구	제18조 (제25조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지구는 지역의 지정목적으로 충족시키기 어려운 부분을 해소하기 위해 지정 ○ 조례에 따라 지구신설이 가능
도시계획 시설의 설치 및 관리	제16조 (제27조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시기반시설중 도시계획으로 결정된 시설만 도시계획시설로 규정 ○ 개별법에 따른 시설은 도시계획결정사항을 준수할 경우 그 법의 절차에 따라 설치토록 허용
도시개발 사업	신설 (제30조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개별법상 개발사업을 도시계획법상 도시개발사업으로 명시하여 도시계획과 유리된 개발행위를 억제 ○ 개별법에 의한 개발사업은 그 법에 따라 시행
도시관리 계획의 입안 및 입안제한	제11조 (제33, 35조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사에게 입안권을 부여하여 지역이기주의 극복 ○ 도시계획 입안권자가 아닌 자도 도시계획사업에 대한 입안을 제안토록 허용
도시관리 계획의 결정	제12조 (제34조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시관리계획 결정권한을 지방자치단체에 이양

기존 도시계획법과 개정법률안과의 주요 변경사항을 대비한 <표 6>에서 볼 수 있는 바와 같이 새로운 도시계획법 개정안은 도시계획의 이념에서부터 도시계획구역, 계획의 수립과정, 용도지역지구제, 도시계획시설, 도시개발사업 등 중요한 모든 사항이 망라되어 있는 전면적 개편이 특징이다. 이 중에서 도농복합시와 특별히 관련하여 중요한 변경사항은 도시(관리)계획구역의 설정 및 용도지역지구제의 개편이다. 두가지 변경사항이 도농복합시에서 특별히 문제가 되는 이유는 전술한 바와 같이 도농복합시의 두가지 특성인 자치단체구역의 광역화와 자치단체구성의 복합화가 도시계획구역의 설정 및 용도지역지구제와 밀접한 연관이 있기 때문이다.

3. 國土計劃體制와 都農複合市 都市計劃의 關係定立

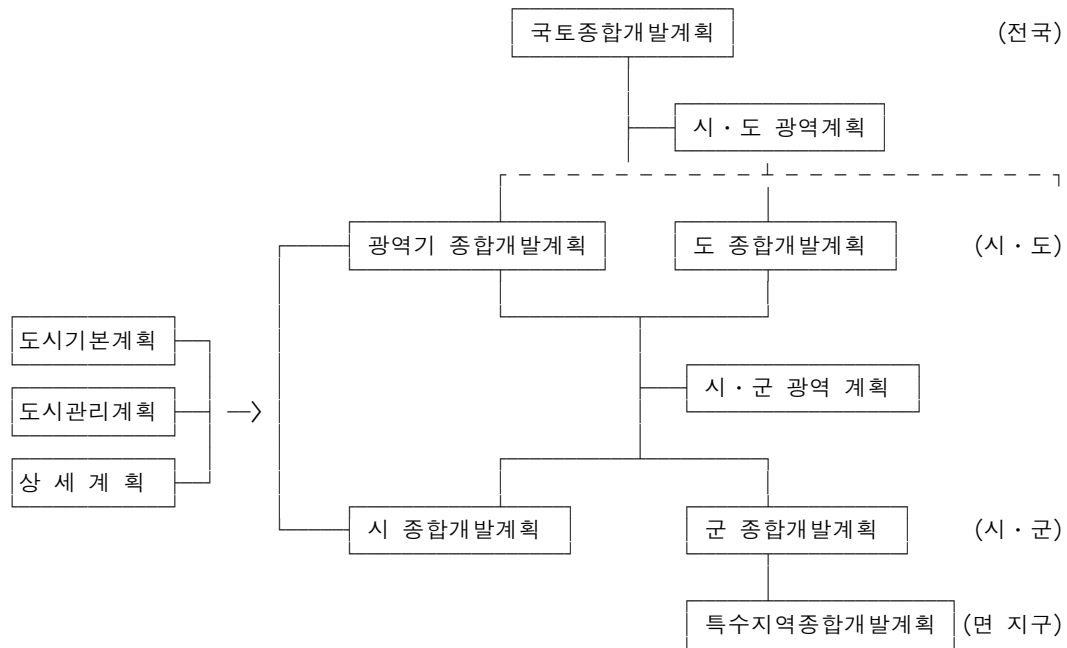
우리나라 국토계획체계는 기본적으로 종합개발계획과 이용·정비계획별로 공간단위의 위계에 따른 從的 계층구조를 형성하고 있는 것이 특징이다. 종합개발계획의 측면에서는 국토건설종합계획법(동법 제3조)에서 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 통합시건설계획, 군계획 등으로 구분함으로써 행정구역의 계층별로 공간계획을 수립하도록 규정하고 있으며 토지이용 및 시설정비계획의 측면에서는 전국수준의 국토이용계획, 수도권에 대한 수도권정비계획, 그리고 국토이용계획상 도시지역에 대해 수립하는 도시계획이 별도의 체제를 구성하고 있다. 이 중에서 도시계획법의 적용을 받는 도시계획은 광역계획, 도시기본계획, 도시계획, 상세계획으로 구분되어 있으며(동법 제10조 2, 제11조, 제20조 4, 제20조 3), 광역시, 일반시, 읍·면, 지구 등 별도의 공간계층에 적용토록 되어있어 도시계획체계가 국토계획체계에서 유리(遊離)되어 있다. 게다가 국토이용계획상 비도시지역에 대해서는 농림수산부에서 추진하는 농어촌발전계획 및 농어촌정주생활권계획과 내무부에서 관장하는 오지개발계획 및 도서개발사업계획이 추가로 적용되고 있어 전체적으로 일관성이 있는 체계를 형성하지 못하고 있다. 이와 같이 공간계획관련 법체계가 복잡다기화(複雜多技化)되어 있기 때문에 법령간 상호중복 및 충돌로 인한 행정력의 낭비를 초래할 뿐 아니라 국토계획과 기타 관련계획간의 수직적, 수평적 연계가 미흡하여 계획집행의 효용성이 저하된다는 비판을 받고 있다.

국토계획체제를 새롭게 개편, 정비하기 위해서는 국가계획과 지방계획, 공간계획과 부문계획, 개발계획과 이용정비계획, 도시계획과 비도시(농촌)계획, 단위지역계획과 광역계획, 개발계획과 재정계획 등 계획간 상호관계에 대해서 총체적으로 개념이 명확히 설정되어야 하지만 우선적으로는 도시계획법의 전면적인 개편과 더불어 부분적이거나 국토계획체제의 재

정립을 위한 제도개선의 노력이 필요하다(그림 2 참조).

첫째, 국토계획체제를 국토종합개발계획, 시·도 광역계획, 광역시 및 도종합개발계획, 시·군광역계획, 시 및 군종합개발계획, 오지·도서종합개발계획(과소지역진흥계획)등 공간단위의 계층별로 체계화하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 종합개발계획의 성격을 갖는 국토건설종합계획법상의 도계획, 군계획등 지역계획체제와 이용·관리계획의 성격을 띠는 도시계획법상 특별시, 광역시, 도농복합시, 일반시에 적용되는 도시계획체제를 모든 지방자치단체에 적용되는 하나의 공간계획체제로 통합해야 한다.

<그림 2> 국토계획체제의 개편(안)



둘째, 국토계획체제에 시·도광역계획과 시·군광역계획을 추가로 설치하여 각각 시·도 및 시·군계획의 상위계획으로서 계획의 기본방향 및 인접자치단체간 광역개발을 다루도록 제도화한다⁷⁾. 이 경우 성격이 애매한 지역균형개발법상 광역개발계획은 폐지하여 시·도

7) 도시계획법개정안에서는 기존의 도시계획법상 광역계획체도를 폐지하고 이를 대신하여 건설교통부장관 및 도지사에게 도시관리계획의 입안·결정권한을 부여하여 광역시설의 설치·관리문제를 상위 정부의 직권에 맡기고 있다(개정법률안 제33-34조). 그러나 광역계획의 추진에서 자치단체간 협조가 어렵다는 이유만으로 상위 정부에 해결을 일임하는 것은 동 제도의 도입당시의 논리와 정면적으로 배치될 뿐 아니라 민선 자치단체장

광역계획으로 흡수하고 수도권은 수도권정비계획으로 광역계획을 가름하되 장기적으로는 수도권도 수도권광역계획을 별도로 수립하며 도농복합시는 행정구역을 대상으로 수립하는 도시기본계획으로 시·군 광역계획을 대신한다.

셋째, 현행 토지이용 및 정비위주의 도시계획제도를 여타 공간계획과 마찬가지로 도시토지이용 및 도시개발을 망라하는 종합개발계획제도로 성격을 전환하여 타 계획과의 일관성을 갖춘다⁸⁾.

넷째, 성격상 공간계획에 해당하는 농어촌발전특별조치법상 농어촌정주생활권계획은 군 종합개발계획에 흡수, 통합하여 지방자치단체의 역할을 제고시킴과 동시에 비도시지역의 계획체계를 정비한다.

넷째, 오지개발계획과 도서개발사업계획은 특수지역에 대한 개발제도로써 소기의 목적을 달성할 때까지 한시적으로 존치하되 장기적으로는 유사한 관련제도들을(오지개발계획, 도서개발사업계획, 개발촉진지구개발계획 등)을 통·폐합한 특수지역개발제도의 마련이 필요하다.

4. 都農複合市 都市計劃體制의 定立을 위한 政策提言

1) 도시계획구역

그동안 계획과 집행의 공간대상인 도시계획구역과 행정구역이 상호 일치되지 않고 양 구역사이에 명료한 규정이 미비되어 도시계획의 수립과 집행이 일관된 체제하에서 운영되지 못하는 문제점이 꾸준히 제기되어 왔다. 1994년 현재 전국적으로 도시계획구역이 지정된 곳은 총 548개 구역이며 이중 시급도시의 경우 도시계획구역이 행정구역보다 넓은 지역은 서울, 부산, 대구 등 31개 도시이고 반대로 행정구역이 도시계획구역보다 넓은 지역은 구리, 평택 등 38개 도시이다(국토개발연구원 : 16). 전자의 경우에는 하나의 도시계획구역을 두 개 이상의 자치단체가 관리해야 하는 문제점이 발생하는 반면 후자의 경우에는 하나의 행정구역을 도시계획과 국토이용계획으로 이원화해서 관리해야 하는 문제점이 있으며 도농복합시는 바로 후자의 전형적인 예에 해당한다.

이 문제에 대응하여 도시계획법개정안에서는 도시계획을 도시기본계획, 도시관리계획, 상세계획으로 구분하고 도시기본계획은 행정구역을 대상으로(법 제13조 제2항), 도시관리계획

체제하에서 여전히 정부간 갈등의 소지를 안고 있다는 점에서 재고가 요구된다.

8) 도시계획법개정안 제30조에서는 타 법률에 의한 도시개발사업을 도시관리계획으로 결정하도록 규정함으로써 도시개발사업이 도시계획과 유리되는 문제점을 부분적으로 개선하고 있다.

은 행정구역내의 도시지역을 대상으로(법 제7조), 그리고 상세계획은 도시관리계획구역의 일부지역에 대해 각각 수립, 시행하도록 규정하고 있다(법 제17조 제1항). 그러나 계획구역과 행정구역을 일치시키려는 개정안의 취지는 도시기본계획에만 반영되었을 뿐 구속적 계획으로서 국민의 토지이용행위를 직접 규제하는 도시관리계획은 이전과 별 변동이 없다. 즉 비도시지역이 행정구역의 70-80%를 차지하는 도농복합시의 경우에는 도시관리구역에서 제외된 나머지 농촌지역의 토지이용은 여전히 국토이용계획에 맡길 수 밖에 없다. 그렇다고 도시관리구역을 행정구역까지 확장해서 넓은 면적에 각종 기능이 산발적으로 불규칙하게 분포되어 있는 농촌토지이용을 도시토지이용과 같이 세부적으로 규정하는 것도 무리라는 점이 문제해결의 딜레마이다. 따라서 도시계획구역은 기본계획과 관리계획을 구별하여 절충적으로 이원화하되 도시관리구역에서 제외되는 도시내 농촌지역의 토지이용계획 및 관리에 특별한 배려가 보완되어야 한다.

첫째, 도시기본계획은 행정구역과 일치시켜 도시광역개발 및 토지이용계획의 기본 골격을 정하도록 하고 도시관리계획은 행정구역내의 도시지역, 준도시지역, 준농림지역(국토이용계획상 개발용도)을 대상으로 시장이 도시화의 진전도를 판단하여 자율적으로 결정하도록 한다.

둘째, 도시기본계획에서 행정구역에 대한 구역 및 주거, 상업, 공업, 녹지지역 등 기본적인 토지용도별 토지배분을 정하되 도시관리계획구역에서 벗어나는 농촌지역에 대해서는 도시기본계획에서 농림지역과 자연환경보전지역을 대신하는 용도지역을 구체적으로 지정하고 아울러 세부적인 농지이용계획과 농촌환경보호를 위한 지구를 지정함으로써 토지이용계획의 이원화에서 비롯되는 복잡성과 농촌의 난개발을 방지하여야 한다.

2) 토지이용계획 및 관리

일반시와 달리 도농복합시의 도시계획에서 가장 큰 정책적 이슈는 도농복합시내의 농촌지역에 대한 토지이용계획 및 적정관리의 문제이다. 농촌지역의 토지이용이 문제가 되는 것은 전술한 바와 같이 도농복합시가 도시계획의 대상이면서도 행정구역의 70-80%가 농촌지역으로 구성되어 있으며 농촌지역의 토지이용이 도시지역의 그것과 근본적으로 성격이 상이하다는 점이다. 도시계획법개정안에서는 실질적인 도시지역(국토이용관리법상 도시지역을 중심으로)을 대상으로 도시관리계획구역을 지정하도록 규정하고 있어서 도농복합시의 경우 상당부분의 농촌지역이 도시관리계획구역에서 제외될 것이 분명하지만 이 지역의 토지이용관리에 대해서는 도시기본계획에서도 별 다른 조치를 마련해놓지 않음으로써 국토이

용계획의 적용을 받게 되어 종래와 같은 토지이용계획의 이원화를 피할 수 없게 되었다.

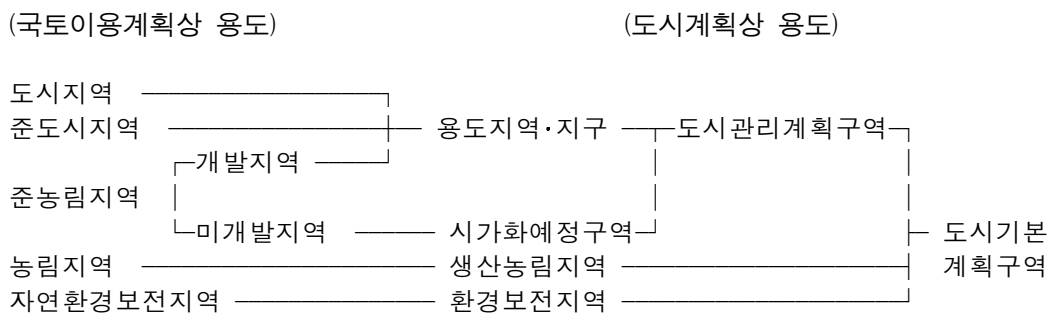
도농복합시의 토지이용계획 및 관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 다음 두가지 문제가 해결되어야 한다. 하나는 도시관리계획구역에서 제외되는 도농복합시 농촌지역의 토지이용을 어떤 방식으로 관리할 것인가의 문제이며, 다른 하나는 도시지역의 무질서한 난개발로 인한 우량농지의 감소, 자연훼손 및 환경오염확산을 방지할 수 있는 토지이용규제 방안의 모색이다.

첫째, 도시관리계획구역은 국토이용관리법상 도시지역, 준도시지역 및 준농림지역을 대상으로 지정하되 준농림지역중 미개발지역은 시가화예정구역으로 지정하며 도시관리계획구역에서 제외되는 농촌지역에 대해서는 도시기본계획에서 미리 농림지역 및 자연환경보전지역에 대신하는 생산농림지역 및 환경보전지역을 지정하여 관리함으로써 토지이용계획을 일원화한다(그림 3 참조).

둘째, 시가화예정구역으로 지정된 도시관리계획구역의 외곽지역에 대해서는 농지전용을 엄격히 규제하되 주거, 상업, 공업 등 도시적 용도로 전환되는 토지의 개발은 상세계획을 의무화하여 무계획적 난개발을 방지한다.

셋째, 도시관리계획구역이 아닌 농촌지역에 대해서는 전술한 생산농림지역 및 환경보전지역의 지정이외에도 농촌지역의 토지이용에 필요한 각종 지구를 조례에 따라 도시기본계획에서 지정, 관리할 수 있도록 특례를 부여한다.

<그림 3> 국토이용계획과 도시계획상 용도대비



3) 도시계획과정의 주민참여

도시계획의 수립 및 결정과정에서 민주적인 주민참여의 보장은 지역의 여건에 부합하는

계획을 수립하고 집행과정에서 계획의 실천성을 제고하는데 필수적인 절차이다. 특히 도농 복합시의 경우 성격과 이해가 서로 다른 도시지역과 농촌지역이란 이질적 요소가 복합되어 있는 만큼 갈등과 마찰의 소지도 그만큼 클 수밖에 없으며 이러한 문제점은 이미 통합과정에서부터 노출된 바 있다. 서로 이해와 관심이 다른 만큼 도시의 미래상 정립에서부터 계획목표의 설정, 용도지역지구의 지정, 도시계획시설의 설치, 도시개발사업의 추진 등 각 부문별 계획안의 입안 및 결정과정에서 실질적이고도 충분한 주민참여가 확보되지 않을 경우 계획의 집행력이 낮아지는 것은 물론 주민의 강력한 저항에 부딪치게 된다.

도시계획법개정안에서도 계획의 입안과정에서 주민의견의 청취를 위하여 도시기본계획의 경우 1회 이상의 공청회개최와 도시관리계획의 경우 공람절차를 규정하고 있고(법 제37조), 결정과정에서는 지방의회의 자문⁹⁾과 도시계획위원회의 심의를 받도록 조치하고 있으나(법 제39조) 기존의 틀에서 별로 벗어나지 않는다는 점에서 실질적인 주민참여를 기대하기 어렵다. 즉 주민의견의 수립시기가 계획안이 일단 작성된 이후로 한정되고 공청회나 공람제도가 홍보부족, 의견제출기한의 제약, 의견제시방법의 한계 등을 이유로 형식적 절차에 그쳤던 관행에 비추어 볼 때 개정법률안의 주민참여제도는 매우 미흡한 수준으로 평가된다¹⁰⁾. 민주주의 정신에 부합하기 위해서는 계획과정의 모든 단계에서 주민의 직접참여가 보장되어야 하지만 대도시나 도농복합시와 같이 많은 인구와 광범위한 지역을 대상으로 이를 실현하기란 사실상 불가능하기 때문에 기존제도의 실효성을 높이는 방안이 다각적으로 모색되어야 한다. 특히 도농복합시의 주민참여

첫째, 도시기본계획은 공청회와 함께 시민의식조사를 병행하며 공청회개최시 인구규모에 따라 일정수의 의견제시를 접수하도록 규정하고, 도시관리계획은 계획안의 착수, 중간보고, 확정시 각 단계별로 공고, 공청회, 공람의 기회를 부여하며, 상세계획과 같이 주민의 이해에 밀접한 연관이 있는 경우에는 이해 당사자에게 직접 통보한 후 의견을 개진하도록 제도화 한다.

둘째, 도시계획의 결정시 자문에 그치고 있는 지방의회의 역할을 강화하여 도시계획의 심의를 의무화하는 것이 바람직하다. 도시계획이야말로 자치단체의 가장 전형적인 고유사무란 점을 감안 할 때 지방자치를 구현하는 측면에서도 주민의 대표기관인 지방의회의 적

9) 개정법률안 제39조에서는 도시기본계획의 경우 도시계획위원회의 심의를 거친 후에, 그리고 도시관리계획은 도시계획위원회의 심의를 받기 전에 각각 지방의회의 자문을 받도록 규정하고 있으나 이는 지방의회의 의견을 청취하도록 한 종래의 제도를 대신한 것일 뿐 구속력이 없다는 점에서는 마찬가지이다.

10) 이와같이 개정법률안이 도시계획제도의 전면적인 개편의 성격에도 불구하고 주민참여제도의 개선에 소극적인 대응을 보인 것은 구속적 계획인 도시관리계획의 결정권한을 자치단체장에게 이양했기 때문으로 여겨진다.

극적 참여를 보장하는 것은 너무 당연하다.

셋째, 지방도시계획위원회(해당 시·군·구 도시계획위원회 포함)의 부적절한 인적 구성과 졸속 운영을 개선하기 위하여 도시계획위원회에는 반드시 일정비율의 지방의회의원이 포함되도록 하며 언론입회하에 공개적인 토론과 심의가 이루어지도록 관련 조례를 마련할 필요가 있다.

특히 도농복합시의 주민참여방안에서 가장 심각하게 고려해야 할 점은 무엇보다도 정치적, 경제적으로 약세에 놓여 있는 농촌지역의 대표성을 보장하는 것이다. 농촌지역은 도시지역에 비해 인구분포, 세원분포, 지방의회의 구성 등 여러 측면에서 열세에 있어 자칫하면 도농복합시의 도시계획이 도시지역위주로 추진될 우려가 크기때문에 계획과정에서 농촌지역주민의 참여와 의견수렴이 충분히 이루어 지도록 제도적인 배려가 필요하다.

V. 結 論

도농통합은 단순히 시와 군이 행정구역상 하나의 시로 합쳐져서 울타리를 같이 하는 것 이상의 중요한 의미를 갖는다. 그동안 행정편의주의에서 비롯된 도농분리형 행정구역조정 방식이 파생시켜왔던 여러가지 문제점에 대해서는 위에서 언급한 바 있거니와 앞으로 전개 될 지방자치시대를 안정적으로 정착시키기 위해서는 도시와 농촌이 상호공존하면서 균형적으로 발전할 수 있는 새로운 도시개발모형이 필요하다는 점이 강조되어야 한다. 기능주의에 입각한 도시-농촌의 이분법적 생활권개념으로부터 도시와 농촌이 병존하면서 상호보완적 역할을 통해 혼주사회(混住社會)를 지향하는 도농통합적 생활권 개념으로의 발상의 전환을 통해 농촌의 정주성을 회복하고 경쟁력을 갖추는 일이야말로 이번 도농복합시가 궁극적으로 지향해야할 목표이다. 그러기 위해서는 도농복합시의 독특한 특성을 고려한 도시개발 전략이 마련되어야 할 뿐 아니라 동시에 이를 제도적으로 보장할 수 있어야 한다. 따라서 오랫동안 전면적으로 개편되는 새로운 도시계획제도가 향후 우리나라 도시체계에서 큰 비중을 차지할 것이 분명한 도농복합시의 도시계획 및 관리의 제도적 기반으로써 역할을 다할 수 있도록 보다 세심한 정책적 배려가 요망된다.

參 考 文 獻

- 국토개발연구원, 도시계획법제 개편에 관한 연구, 1994.
- 권선택, “도·농통합형 행정구역 개편방향”, 「도시문제」, 1994년 6월호, 1994, pp. 60~69.
- 김선기, “통합시의 배경과 과제”, 「도시문제」, 1995년 3월호, 1995, pp. 9~18
- 김선기, “환경문제의 외부성과 광역적 대응”, 「지방행정연구」, 제6권 제4호, pp. 13~26
- 박시현, “시·군통합에 따른농촌개발방안”, 「지방행정연구」, 제9권 제4호, 1995, pp.41~56.
- 유병욱, “지방행정구역개편의 기초적 논의 -시·군통합에 따른 주요 연구과제-”, 「한국행정학보」, 제28권 제2호, 1994, pp. 525~541.
- 이재원, “다시 짚어보는 행정구역의 통합과 분리”, 「지방자치」, 1995년 9월호, 현대사회연구소, 1995
- 이재원, “지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구 ; 청주권 광역서비스에 대한 재정분석을 중심으로”, 서울대 박사학위논문, 1995.
- 이주희, “도·농통합시의 도시계획 및 개발체제 개편방안”, 「지방행정연구」, 제9권 제4호, 1995, pp. 19~39.
- 임창호, “도농통합 논의의 전개과정과 향후 과제”, 「토지연구」, 1995년 9·10월호, 1995, pp. 6~26.
- Clark D, *Urban Geography*, London : Croom-Helm, 1982.
- Fisher, R. C., *State and Local Public Finance*, London : Scott, Fortesman and Company, 1987.
- Honey, R., “Alternative approaches to local government change”, in A. D.Burnett and P. J. Taylor(ed.), *Political Studies from Spatial Perspectives*, New York : John Wiley & Sons Ltd, 1981, pp. 245~274.
- Barlow, I. M., *Spatial Dimensions of Urban Government*, New York : RSP, A Division of John Wiley & Sons Ltd., 1981,
- Cox, K. R. and Johnston, R. J.(ed.), *Conflict, Politics and the Urban Scene*, London : Longman, 1982.
- Massam, B., *The Spatial Structure of Administrative Systems*, AAG Resource Paper, No. 12, 1972.
- Massam, B., *Location and Space in Social Administration*, London : Arnold, 1975.
- Punter, J. V., “Planning Control in France”, *Town Planning Review*, Vol. 59, No. 2, 1988,