[UCI]I804:24011-200000234153

2007年2月
博士學位論文

# 長期未執行都市計劃施設 解消方案에 關한 研究

朝鮮大學校 大學院
土 木 工 學 科
朴 泳 吉

# 長期未執行都市計劃施設 解消方案에 關한 研究

A Study on the Solve Strategy of Long-Delayed Urban Planning Facilities

2007年 2月 23日

朝鮮大學校 大學院

土 木 工 學 科

朴 泳 吉

# 長期未執行都市計劃施設 解消方案에 關한 研究

指導教授　吳　在　和

이 論文을 工學博士學位 論文으로 提出함.

2006年　10月　日

朝鮮大學校 大學院

土 木 工 學 科

朴　泳　吉

# 朴泳吉의 博士學位 論文을 認准함

委員長 朝鮮大學校 敎授 鄭永同 (印)

委　員 東新大學校 敎授 金在國 (印)

委　員 朝鮮大學校 敎授 沈泰燮 (印)

委　員 朝鮮大學校 敎授 金雲中 (印)

委　員 朝鮮大學校 敎授 吳在和 (印)

2006年　12月　　日

朝鮮大學校 大學院

# 목 차

표 목 차 ····· iv

그 림 목 차 ····· viii

ABSTRACT ····· x

1. 서 론 ····· 1

1.1 연구의 배경 및 목적 ····· 1

1.2 연구 동향 ····· 3

1.3 연구의 방법 ····· 8

2. 도시관리계획 및 도시계획시설 ····· 10

2.1 도시관리계획 ····· 10

2.1.1 도시관리계획의 입안 ····· 10

2.1.2 도시관리계획의 결정과 효력 ····· 14

2.1.3 도시계획시설사업의 시행 ····· 17

2.2 도시계획시설 ····· 21

2.2.1 관련법령에 의한 도시계획시설 ····· 21

2.2.2 시설별 특성에 의한 유형 분류 ····· 32

2.3 시설 및 용도별 입지·결정기준 ····· 35

2.4 장기미집행시설 ····· 43

2.4.1 장기미집행시설의 개념 및 속성 ····· 44
2.4.2 장기미집행시설의 기준 설정 ····· 49
2.4.3 장기미집행시설의 외국사례 ····· 56

3. 도시계획시설의 내재적 특성과 분석 ····· 59
3.1 도시인구 및 도시계획시설 ····· 60
3.1.1 인구규모와 지역분포 ····· 60
3.1.2 도시면적 특성 ····· 67
3.1.3 도시계획시설 현황 ····· 70
3.2 사례도시 인구특성 및 도시계획시설 ····· 77
3.2.1 인구규모와 시승격 역사 ····· 77
3.2.2 도·농통합도시 유형 및 특성 ····· 82
3.2.3 사례도시의 도시계획시설 실태 ····· 89

4. 다변량 분석과 미집행시설 개선방안 ····· 91
4.1 도시 내재적 특성파악을 위한 통계기법 ····· 91
4.1.1 분석 투입변수 선정 ····· 91
4.1.2 도시특성과 시설공급수준간의 상관성 ····· 95
4.1.3 특성파악을 위한 군집분석 ····· 104
4.1.4 통계적 유의성과 적정성 검증 ····· 106
4.2 시설결정 타당성 분석을 위한 회귀분석 ····· 109

4.2.1 타당성 및 신뢰도 분석 ····· 110
4.2.2 가설검증 및 회귀분석 ····· 113
4.3 실태파악을 위한 설문 분석 ····· 115
4.3.1 전문성이 강조되는 도시계획업무사항 ····· 116
4.3.2 도시계획수립의 적정성과 주민참여 ····· 119
4.3.3 시설별 우선순위와 가중치 적용 ····· 123
4.3.4 민원발생 성격과 경향 ····· 126
4.3.5 실증적 사례분석의 종합 ····· 130
4.4 미집행 발생저감 및 제도적 개선방향 ····· 132
4.4.1 계획적 측면 개선 ····· 132
4.4.2 제도보완 및 개선방안 ····· 134
4.4.3 전문가 역할강화 ····· 136
4.4.4 행정실무자 역할강화 ····· 137

5. 결 론 ····· 139

참 고 문 헌 ····· 141

# 표 목 차

표 2.1 지형도면의 작성 및 고시 ····· 15
표 2.2 도시계획시설의 실효 ····· 15
표 2.3 도시관리계획의 정비에 관한 특례(법 부칙 제8조) ····· 16
표 2.4 행정청인 도시계획시설사업 시행자 지정 ····· 19
표 2.5 행정청이 아닌 도시계획시설사업 시행자 지정 ····· 19
표 2.6 기반시설의 구분 ····· 22
표 2.7 광역시설의 구분 ····· 23
표 2.8 광역시설의 설치 및 관리자 ····· 23
표 2.9 공간적 특성에 의한 도시계획시설의 유형 ····· 25
표 2.10 기반시설·도시계획시설·공공시설간의 관계 ····· 26
표 2.11 도시계획시설의 분류 ····· 28
표 2.12 도시계획시설의 실효 ····· 31
표 2.13 일반적 특성에 의한 도시계획시설의 유형 ····· 35
표 2.14 용도지역별 시설의 입지(결정) 가능여부 ····· 37
표 2.15 점적 시설의 미집행판단기준 및 장기미집행기간 예시 ····· 51
표 2.16 선적 시설의 미집행판단기준 및 장기미집행기간 예시 ····· 52
표 2.17 면적 시설의 미집행판단기준 및 장기미집행기간 예시 ····· 53
표 2.18 장기미집행 방지를 위한 제도 비교 ····· 58
표 3.1 도시별 인구분담률 ····· 63

표 3.2 우리나라의 권역별  인구구성 및 비율 ····· 64
표 3.3 도시계획구역과 행정구역의 비교(시승격 당시) ····· 68
표 3.4 도시계획구역과 행정구역의 비교 ····· 70
표 3.5 도시계획시설 결정 및 미집행 개요 ····· 71
표 3.6 교통시설 현황 ····· 72
표 3.7 공간시설 현황 ····· 72
표 3.8 유통공급시설 현황 ····· 73
표 3.9 공공문화체육시설 현황 ····· 73
표 3.10 방재시설 현황 ····· 74
표 3.11 보건위생시설 현황 ····· 74
표 3.12 환경기초시설 현황 ····· 75
표 3.13 미집행시설별 추정사업비 ····· 75
표 3.14 미집행기간별 추정사업비 ····· 76
표 3.15 시승격 시대별 도시의 주요현황 ····· 78
표 3.16 시승격 역사에 따른 인구수 비교(초기연도와 현재) ····· 80
표 3.17 시승격 역사에 따른 인구규모 분포 ····· 82
표 3.18 도·농통합도시의 통합 유형 ····· 83
표 3.19 도·농통합 전후의 인구규모별 도시수 변화 ····· 84
표 3.20 도·농통합도시와 비통합도시의 미집행비율 ····· 87
표 3.21 도시규모별 도시계획시설 현황 ····· 89
표 4.1 분석에 투입된 독립변수와 산출근거 ····· 92

표 4.2 다변량 분석 적용기법 ····· 95
표 4.3 상관계수 해석기준 ····· 96
표 4.4 전체도시의 상관관계분석 ····· 98
표 4.5 거대도시 독립변수간 상관관계분석 ····· 101
표 4.6 대도시 독립변수간 상관관계분석 ····· 102
표 4.7 중도시 독립변수간 상관관계분석 ····· 103
표 4.8 소도시 독립변수간 상관관계분석 ····· 104
표 4.9 사례도시 유형화를 위한 군집분석 ····· 105
표 4.10 평균값에 의한 군집별 도시특성 ····· 106
표 4.11 집단평균의 동질성에 대한 검증 ····· 107
표 4.12 고유값 ····· 107
표 4.13 Wilks' Lamda ····· 107
표 4.14 표준화 정준 판별함수 계수 ····· 108
표 4.15 판별분석 분류결과 ····· 108
표 4.16 도시계획시설 결정 타당도의 신뢰도 ····· 111
표 4.17 시설결정 효용성의 신뢰도 ····· 112
표 4.18 도시계획시설 결정에 대한 효용성 ····· 113
표 4.19 도시계획시설 결정 타당성 구성요소와 효용성간의 상관관계 ····· 113
표 4.20 시설결정 효용성에 대한 다중회귀분석 ····· 114
표 4.21 다변량 분석에 투입된 설문 문항과 조사결과 ····· 115
표 4.22 도시계획시설의 중요 우선순위 및 점수화 ····· 124

표 4.23 장기미집행도시계획시설의 중요 우선순위 및 점수화 ····· 126
표 4.24 지방자치제 실시 후 주요 민원대상 미집행시설 ····· 129
표 4.25 지방자치제 실시 후 시설별 민원 증감 ····· 130
표 4.26 요인별 사례연구 시사점 ····· 131

# 그 림 목 차

그림 2.1 주민제안서의 처리절차 ····· 12
그림 2.2 도시관리계획 수립절차 ····· 13
그림 2.3 단계별집행계획의 수립 ····· 17
그림 2.4 사업집행을 위한 보상계획수립 ····· 18
그림 2.5 도시계획시설사업의 시행인가절차 ····· 20
그림 2.6 미집행도시계획시설에 대한 매수청구절차 ····· 31
그림 3.1 권역별 현재 도시수와 기대 도시수 ····· 66
그림 3.2 도시계획시설 미집행 현황 ····· 76
그림 3.3 시승격 역사에 따른 평균인구 ····· 81
그림 3.4 도·농통합 전후의 인구규모별 도시수 ····· 85
그림 3.5 도·농통합도시와 비통합도시미집행비율 ····· 87
그림 3.6 도시규모별 인구 및 미집행비율 ····· 90
그림 4.1 도시유형별 도시역사 및 미집행시설 면적비율 ····· 99
그림 4.2 도시유형별 행정구역·도시계획구역 면적차 및 도시인구 ····· 100
그림 4.3 시가화구역 면적 및 재정자립도 ····· 100
그림 4.4 정준판별함수 집단그래프 ····· 109
그림 4.5 도시계획담당자의 업무 수행기간 ····· 116
그림 4.6 도시계획담당자의 보직 담당계기 ····· 117
그림 4.7 향후 도시계획업무 담당자의 대안 ····· 118

그림 4.8 도시계획업무 적응기간 ····· 118
그림 4.9 특별교육기회 부여 필요성 ····· 119
그림 4.10 도시관리계획 필요성 ····· 120
그림 4.11 도시계획수립에 따른 주민참여 범위 및 필요성 ····· 121
그림 4.12 현행 주민참여제도의 활성화 부진요인 ····· 122
그림 4.13 전문가 집단의 자문 실효성 ····· 122
그림 4.14 지자제 실시 후 민원 빈도와 요구정도 ····· 127
그림 4.15 지자제 실시 후 민원의 객관성 및 타당성 ····· 128

# ABSTRACT

## A Study on the Solve Strategy of Long-Delayed Urban Planning Facilities

By Park, Yong-Kil
Advisor : Prof. Oh, Jae-Hwa
Major in Civil Engineering
Graduate School, Chosun University

As many urban planning facilities in Korea are not executed for a considerable period since decision of their execution, there have been double losses caused by chain effects like restriction of construction at facility site by land owners and of exercise of property rights and fall in land price.

While there are residents who are damaged by execution of urban planning projects due to lack of institutional devices, there are classes who are benefited from such an execution and equity of such a system lost balance and it caused relative deprivation and post measures for social redemption of development profits cannot achieve practical effects.

Accordingly, considering the reality that users to be actual beneficiaries of urban planning facilities are forced to undergo a considerable disadvantage, such facilities should be reviewed from the national dimension due to the absolute lack of local governments' financial abilities and measures like compensation, development and change or cancellation of plans are needed.

This study examines conditions of urban planning facilities and causes of their unfulfillment, conducts discriminative analysis of immanent character

variables and multiple variance analysis as solutions for improving unfulfilled urban planning facilities and then obtains the following conclusions.

1. As huge budget is required to solve the problem of unfulfilled urban planning facilities, devices to ensure financial resources like issuance of urban planning bond and application of elastic tax rates should be devised and continuous improvement of settlement environment through solution of unfulfilled facilities should be developed.

2. Unfulfilled urban planning facilities increase due to expansion of urban planning zones and downtowns and its rate is higher in place with low urgency of development due to the lack of investment resources and low financial self-support of local governments in small cities, future urban planning facilities should be based on finance and population scale.

3. Since execution of urban planning facilities should be made according to priority of facilities and validity of urban planning facilities has a great influence on facility environment, use convenience and utility of deciding economic value, it is known that policy of planning first and development later for constructing road, park and green zone should be strengthened.

4. As it was pointed out that fixed appointment to urban planning service rather than circular appointment system of responsible staff is needed from view of its speciality, urban planning position should be unified to induce specialty of its services and consistent performance of planning should be done by providing them with opportunities to take part in special education and overseas training.

5. To achieve practical effects as original object of professionals' advices, professionals' roles who can play a role of bridge between residents and local governments throughout the whole urban planning services and broad participation of various academic circles are needed.

# 1. 서 론

## 1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라 도시계획은 도시화의 성장추세와 역사를 같이하여 왔으며 이와 같은 도시화의 특성은 1970년대의 경제성장과 함께 대도시의 인구 과밀이라는 인구적 도시화가 주류를 이룬다.

그동안 도시계획의 발전방향에 대한 지적과 개선책의 일환으로 거론되어 온 바 있는 도시계획 수립의 허와 실은 많은 시사점을 제시하였고, 도시계획은 미래의 바람직한 공간질서 확립을 위하여 필연적으로 개인 소유의 토지 등 특정한 재산권에 대한 자유로운 이용과 개발 등의 행위를 제한하게 되므로 도시계획 목적 실현과 국민의 사유재산권 보호 측면에서 대립과 갈등을 빚어 왔다.

자본주의 체제에서는 토지재산권을 인정하고 그로 인한 사익을 보장하고 있지만 토지재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 함으로써 사익과 공익의 조화를 이룰 수 있도록, 과도한 토지소유를 제한하거나, 토지이용을 직·간접적으로 규제하고, 토지의 자유로운 거래를 억제하기도 한다. 이 중에서 토지이용을 규제하는 방법으로는 용도지역·지구를 지정하거나, 특정용도의 도시시설 부지로 계획하여 해당 목적에 위배되는 토지이용행위를 제한하는 규제 등이 있다.

도시계획은 당해지역의 장래발전을 전망하여 도시 시설의 수와 규모 및 기능, 입지 등을 적절히 고려하여 결정하여야 한다. 도시계획에 의하여 확충된 도시계획시설은 도시구조의 골격을 형성함은 물론 도시의 일상생활과 사회경제활동의 물리적 기반이 되며 공공시설로서 사회간접자본과 같이 생산 활동을 지원하고 경제개발을 촉진시키며, 쾌적한 도시환경을 조성하고 도시의 각종 활동과 시민생활의 능률성과 편리성을 높이는데 중요한 역할을 한다.

그러나 공공적인 특성을 갖는 도시시설을 설치하기 위해서는 도시계획에 의하여 입지와 규모를 미리 정하여 새로운 공공시설의 설치 과정에서 건축물이나 공작물의 설치를 제한하는 등 시설부지에 대한 이용을 제한하고, 공공시설의 시행자에게는 해당 부지를 수용 또는 사용할 수 있는 권리를 부여함으로써 사업시행의 편리를 도모하는 과정에서 토지소유자의 재산권 행사를 제한하고 권익을 침해하는 결과를 초래한다. 특히 도시계획에 의하여 공공시설부지로 결정하였으나 재정적 문제나 도시여건 변화 때문에 실제로 사업이 시행되지 않고 장기간 방치됨으로써 토지소유자에게는 커다란 부담으로 작용할 뿐만 아니라 최근 들어 비 선호시설의 입지에 따른 주민들의 님비증후군(Nimby Syndrome)에 의한 집단반발은 시설 설치에 막대한 어려움이 되기도 한다.

이러한 장기미집행시설이 장기간 도시계획시설로 고시만 된 채 사업시행이 집행되지 못하고 있는 것은 국민의 재산권 행사에 커다란 걸림돌로 작용하고 있으며, 도시계획시설 결정 후 장기간에 걸쳐 개발되지 않아 발생하는 사유재산권 침해에 따른 재산권보장과 평등원칙, 현실을 위한 권리구제 수단 확보에 있어서도 극히 미흡한 실정이었다.

우리나라의 많은 도시계획시설은 당해 도시의 도시계획에 따라 시설로 결정된 이후 상당기간을 미집행 상태에 머물러 있어, 해당 시설부지의 토지소유자는 건축행위제한 등 각종 재산권행사에 제한을 받아 왔을 뿐만 아니라 지가하락 등의 연쇄효과에 의해 이중고의 손실을 감수하여야만 했다. 아울러 시설이 주는 공공적 혜택을 수혜하여야 할  이용자 측면의 주민 역시 상당한 불이익을 강요당하고 있는 것이 현실이다.

또한 제도적 장치의 미비로 인하여 도시계획사업의 시행에 따라 피해를 당하는 주민이 있는가 하면 이와 반대로 막대한 개발이익을 챙기는 계층도 있어 제도가 갖는 형평성은 균형을 잃어 상대적으로 박탈감을 느끼고 있고, 개발이익의 사회 환수를 위한 사후 조치마저 실효를 거두지 못하고 있는 현실에 있다.

더욱이 미집행시설의 해결을 위한 지자체의 재정능력은 절대 부족하여 지자체 인건비마저도 조달하지 못하는 실정으로 확실한 대책을 강구하기 어려운 처지에 놓여 있다.

따라서 장기미집행도시계획시설은 국가적인 차원에서 전면적으로 재검토하여 보상·개발이나 계획변경·해지 등의 조치가 필요하다.

본 연구는 도시기능의 달성을 위하여 도시 내에 필수적으로 설치되어야 할 교통시설·공간시설·유통 및 공급시설·공공문화체육시설·방재시설·보건위생시설·환경기초시설 등 53개 기반시설 중 토지의 수용·사용권이 부여되는 기반시설에 대하여 도시계획시설 결정 후 장기간 집행되지 못함으로 인해, 도시계획시설에 포함된 필지의 소유자로부터 재산권 행사를 하지 못하는 것과 관련하여 많은 민원이 발생되고 있는 장기미집행도시계획시설의 문제를 재조명하는 데 의의가 있다.

이를 위해 많은 민원발생의 대상이 되는 시급도시의 미집행 도시계획시설의 실태와 미집행의 수준을 점검하고 미집행의 원인이 되는 주요 인자를 실증적 분석을 통해 규명하여 장기미집행도시계획시설의 해소방안과 민원을 최소화하는 합리적인 기준과 대책을 강구하는 데 연구의 목적이 있다.

## 1.2 연구 동향

도시를 구성하는 주요 요소 가운데 도시계획시설은 일정 공간단위를 위해서 수반되어야 할 중요한 조건이며 도시가 성장을 거듭해 오면서 본래 기능을 수행하는 데 효율을 다할 수 있는 적정 및 적지 입지의 대상이 되어 왔고, 이를 위해서 도시를 대상으로 많은 학문 분야들과 도시의 구조를 체계적으로 유지·발전시키기 위한 계획적·기술적 측면의 학문분야가 공동의 목적을 위하여 서로 다른 시각에서 노력을 경주해 왔다.

특히 시설의 입지에 대한 관심이 근래에 오면서 더더욱 높아짐에 따라 이에 대한 연구가 학계간에 활발히 진행되고 있다. 시설의 공급 및 입지와 관련한 국내외의 기존 연구 비교라는 관점에서 볼 때, 국외 연구에 비하여 국내의 본격적인 연구는 매우 짧은 역사성을 지니고 있다.

도시계획시설의 공급실태 및 수준평가에 관한 일련의 연구들이 도시생활의 질에 대한 평가와 도시가 수행하고 있는 중추기능 등의 측정을 통하여 도시별 위상을 부각하는 차원에서 이루어졌다면, 입지와 관련한 일련의 연구들은 입지분석 및 평가를 통하여 최적입지를 선정하는 계량적 분석 및 접근방법을 사용하였다.

특히 도시계획시설을 공공서비스 측면에서 접근하는 많은 연구들은 접근성과 형평성에 중점을 둔 입지 사항을 주요 논점으로 수행됨으로써 입지결정 방법론에 관한 실증연구가 주류를 이루어 왔다.

최근의 10여년 동안 국내 연구동향을 중심으로 접근된 학문분야와 도시계획시설의 입지와 관련된 제반요소 그리고 연구방법을 토대로 지금까지 연구동향을 입지관점을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

경영학 분야에서는 백종현(1983)이 정유시설을 중심으로 한국정유시설의 입지적 특성을 분석 평가하였으며, 경제학 분야에서는 설인준(1986)이 비 선호시설의 적정규모와 입지분석을 행하였다.

국토·지역·도시 분야에서는 국토개발연구원(1988)과 박문옥(1990)이 시계열자료를 이용하여 소도읍 중심지의 입지시설을 다양한 분류방법을 통하여 분류하여 중심지내 인구규모와 시설과의 상호비교와 중심지내 입지시설의 분포특성을 규명한 바 있고, 각종 공공시설의 입지에 대한 주관적 인식을 파악하기 위하여 면접조사 방식을 기초로 주민 거주지를 중심으로 각종 공공시설의 입지성에 대한 분석을 행한 바 있다.

또한 주요 도시시설의 기능체계 개선을 위한 입지분석, 시설 입지의 적합성

과 후보지 평가, 광역도시시설에 대한 개념과 유형 설정, 유형별 합리적 입지기준 및 계획·이용·관리체계를 모색키 위한 다각적인 시도가 이루어졌다.

행정학 분야에서는 김광식(1988)은 도시공공서비스시설을 대상으로 공간적 효율성과 형평성 측면에서 입지모형 탐색, 최적입지 도출, 비선호시설의 공급에 따른 저항요인을 규명, 도시시설 중 혐오시설의 입지기준과 실제적인 입지실태 분석, 그리고 인구규모와 도시 서비스기능의 상관성 및 기능지수를 산출, 인구규모별 도시 서비스시설 공급기준을 설정한 바 있다.

건축학에서는 김영(1991)이 편익시설을 중심으로 시설별 접근성과 입지특성에 의한 수학적 모형을 제시하고, 편익시설 배치모형 설정 및 모형 유용성을 검증하였다.

한편 도시를 구성하는 주요요소 가운데 도시계획시설은 일정 공간단위를 위해서 수반되어야 할 중요한 조건으로서 도시기능의 유지 및 증진에 기여할 수 있도록 적정 규모로 계획을 수립하고 결정하여 본래 기능을 수행하는데 효율을 다할 수 있도록 여러 가지 방안이 모색되어 왔는데, 학문 분야가 다양하듯 도시의 주요 구성요소로서 기능을 담당하고 있는 도시계획시설에 대해서도 도시계획분야를 비롯한 관련 학문분야에서 많은 연구가 수행되어져 왔다.

특히 지방자치시대가 열리게 된 최근에는 장기미집행시설에 대한 문제가 사회적 주요 관심사로 등장하게 됨에 따라 도시계획시설의 입지에 대한 관심과 함께 도시계획시설로 결정된 사업의 장기미집행으로 인한 사유재산권 침해와 보호 및 보상에 대한 연구가 학계간에 활발히 추진되고 있다.

도시계획시설의 장기미집행과 관련한 국내의 본격적인 연구는 지방자치제가 도입된 1991년 이후 장기미집행으로 인한 사유재산권의 침해와 보호라는 형평성에 논점을 두고 장기미집행시설 사업을 효율적으로 개선하고자 각종 문헌조사와 사례연구, 전수조사를 통한 현황 및 통계자료를 분석한 실증연구가 주류를 이루고 있다.

도시계획시설사업 중 미집행시설과 관련된 국내 연구동향은 접근된 학문분야와 미집행 도시계획시설과 관련된 제반요소, 연구방법 등을 토대로 연구동향을 정리하면 다음과 같다.

도시계획 분야에서는 장기미집행 도시공원시설을 중심으로 시설별 접근성의 평가와 미집행 공원 현황자료를 토대로 사례지역에 대한 각 개별 관련인자별 개발우선순위를 분석한 후 최종적으로 각 개별 관련인자별 가중치를 계산하여 종합적인 개발우선순위를 Simcity Computer Program과 Delphi기법을 이용하여 미집행 근린공원의 정비와 개발을 위한 합리적 방안과 객관적인 투자우선순위의 기준을 마련하여 장·단기 투자계획 수립과 함께 장기미집행시설의 주원인인 재원부족 문제를 해소하기 위한 방안이 제시된 바 있다.

국토개발 분야에서는 도시계획시설의 중요한 일부분으로 인식되는 하수도 체계의 정비와 개선을 위한 방안제시와 재원조달을 위한 방안을 모색코자 하수도 재정제도가 확립되어 있는 일본·미국·유럽 등 선진국의 사례와 설문을 통하여 하수도 체계의 정비와 개선을 연구하였으며, 또한 시민의식의 변화에 따른 사유재산권 보호와 쾌적한 도시환경을 추구하는 사회적 여건의 변화를 수용하기 위하여 도시공원의 설치 및 관리와 도시계획시설의 설치 및 관리에 관한 연구도 수행한 바 있다.

행정학 분야에서는 도시계획시설에 대한 계획의 장기간 방치와 관련하여 손실보상의 이론적, 실증적 연구를 통해 보상입법에 관한 예비적 고찰에 주안점을 두었는데, 특히 이주희(1989)는 도시계획수립 후 장기간에 걸쳐 개발되지 않아 발생하고 있는 재산권 침해에 대하여 구체적이고 효과적인 권리구제 수단인 손실 보상 규정이 존재하지 않는다는 문제점을 제기하여 발생한 손실보상을 서독·일본·미국·영국 등의 입법례, 학설 및 판례 등을 조사 비교하였으며 또한 도시계획과정에서 발생한 도시계획 변경·폐지·실효로 인한 손실보상의 필요성 여부를 검토하였다.

한국지방행정연구원(1989)에서는 서울시와 5개 광역시, 각 도의 도청소재지가 있는 11개 주요 도시의 도시공원을 대상으로 공원조성 과정과 재원조달 과정에 대하여 국내외에서 발간되는 각종 문헌과 정부나 정부관련 단체, 각 연구단체에서 발간되는 각종 계획서·예산서·통계조사보고서 등의 문헌 분석적 접근방법을 통하여 현황을 파악하고 우리 실정에 맞는 효과적인 도시공원의 조성과 재원조달에 관한 정책대안을 제시하고자 하였다.

서울시정개발연구원(1993)은 서울시 도시계획에 의해 공원으로 결정하였으나 조성계획이 미수립 혹은 미집행된 공원을 중심으로 자연·지역·사회적 여건을 고려하여 공원조성의 우선순위를 계층 분석을 통하여 연구하였고, 지역개발 분야에서는 광주광역시를 중심으로 도시계획사업의 내용과 도시계획시설사업의 미집행 사유를 파악하기 위하여 영향인자와 미집행 발생요인을 검토하였다.

또한 박영하(1994)는 도시계획시설사업의 장기미집행으로 인하여 존치된 재산권 침해에 대하여 실정법의 태도와 학설 및 판례를 검토한 다음 도시계획시설사업의 장기미집행에 대한 개선방안을 입법적으로 고찰하고자 하였으며, 박기진은 본인이 도시계획에 관한 실무를 담당하면서 체득한 행정경험을 바탕으로 경상북도의 각 시·군에서 전수조사된 자료를 전산통계 처리하여 분석하고 건설교통부 및 경상북도의 각종 행정자료에서 수집된 주민 피해사례와 장기미집행도시계획시설에 의한 토지소유자의 재산상의 피해를 살펴본 후 이에 대한 개인의 권리구제 대책을 제시하였다.

이외에도 도시계획의 효율적인 목표달성과 도시계획시설사업 및 도시개발사업의 원활한 추진을 위해 계획 과정에서의 주민참여에 관한 새로운 정립과 도시계획에 의한 토지수용에 따른 정당보상과 개발이익환수의 관계를 법적으로 고찰한 연구 등이 있다.

이상의 연구는 도시계획으로 결정된 도시계획시설을 대상으로 시설에 대한 설치 및 관리와 장기미집행시설에 대한 실태 및 해소방안에 대한 연구로서 대

부분이 문헌 분석적 접근방법으로 수행되었다.

본 연구에서는 도시계획시설의 장기미집행 현황에 따른 실태분석과 통계적 기법을 활용한 다변량 분석을 통하여 도시의 내재적 특성을 파악하고, 도시유형화에 따라 미집행시설의 문제점과 해소방안을 도출하였으며, 기존 연구가 지녔던 공간적 한계를 극복하고, 도출된 연구결과가 우리나라 대부분의 도시에서 적용이 가능하고 대표성이 확보되도록 연구 범위를 정하였다.

## 1.3 연구의 방법

연구는 크게 개념적 접근방법과 실증적 접근방법의 두 단계로 구분되는데, 전자는 도시계획시설의 전반적인 개념과 특성, 도시계획시설의 입지와 관련한 법규 검토 그리고 미집행시설과 관련된 법적인 규정에 대하여 분석·정리하였으며, 후자의 실증적 연구에서는 2004년 기준 우리나라 72개 사례도시의 미집행 도시계획시설을 대상으로 미집행실태와 도시의 내재적 특성을 중심으로 분류하여 다변량 분석의 통계처리기법을 활용한 다각적인 계량분석을 실시하였다.

2004년 기준 우리나라 市級도시는 83개 이지만 광주·김포·논산·안성·양산·양주·용인·이천·파주·포천·화성 등 11개 도시는 시로 승격된 기간이 매우 짧아 현재 결정되어 있는 도시계획시설을 미집행 도시계획시설로 간주하기가 곤란하여 우리나라 시급도시 전체에 대한 도시특성 파악에서는 11개 도시를 포함하였으나, 사례도시의 실증적 분석과 다변량 분석에서는 72개 사례도시만을 대상으로 분석을 실시하였다.

이와 같은 일련의 과정을 주요 단계별로 정리하면 다음과 같다.

국내·외 연구동향과 문헌에 의한 개념 및 관련법을 미집행시설에 초점을 두고 현황 및 문제점을 조사·분석하여, 관련 법규간의 불일치로 인해 파생된 문제점은 법 개정을 통하여 제도를 개선할 수 있는 방안을 모색하였으며, 문헌조사

와 전국 도시를 중심으로 자료조사를 통해 얻어진 미집행시설의 현황 및 문제점에 대한 분석결과와 설문을 통해 얻어진 대안 등을 종합하여 장기미집행도시계획시설의 개념을 시간적·내용적 개념으로 정립하였다.

우리나라 미집행도시계획시설의 실태는 통계분석을 활용하여 도시집단의 공동특성을 조사 분석하기 위하여 군집분석의 투입항목이 되는 도시의 내재적 특성을 중심으로 내재적 특성변수간의 상관관계분석과 내재적 특성과 미집행시설의 면적비율과의 상관성을 살펴보았으며, 동질 집단의 공동 특성을 조사하기 위한 군집분석 및 판별분석 기법을 실시하였다.

특히 시간적 범위와 관련된 도시의 역사성을 적용함에 있어서는 연구대상 도시 가운데 도시규모면에서 대부분 중소도시에 포함되는 도시들로 구성되며 도·농 통합을 경험한 도시들은 도시와 도시, 도시와 읍지역의 승격 역사가 달라 도시계획수립시점이 상이한 경우에는 통합도시의 축적된 도시계획 역사성이 충분히 반영될 수 있고 도시의 모태가 되는 시로 승격된 시점을 기준으로 삼았으며, 군지역을 포함한 도시와 도시간의 통합이 이루어진 경우에는 두 개의 도시 가운데 시승격 시점이 빠른 도시의 승격시점을 적용하였다.

분석에 투입된 내재적 특성의 변수가 군집의 속성을 설명하고 구분하는데 얼마나 큰 영향력을 미쳤는가를 파악하기 위하여 투입변수들의 표준화 판별함수 계수를 도출하고자 판별분석을 행하였다.

실증적 분석으로 전국 72개 자치단체 도시계획 실무담당자가 체험한 견해를 통해 미집행의 근본적인 원인과 민원의 주요 대상시설, 전문가로서 평소 생각했던 해결방안 등을 조사하여 통계분석을 실시하였다.

본 연구를 수행하면서 우리나라 도시계획시설의 결정현황과 미집행 도시계획시설의 현황을 바탕으로 다변량 분석을 실시하여 장기미집행시설의 해소방안을 제시하였다.

# 2. 도시관리계획 및 도시계획시설

## 2.1 도시관리계획

### 2.1.1 도시관리계획의 입안

도시계획체제의 핵심적 구성 요소는 도시기본계획-도시관리계획-도시개발사업이며, 도시계획체제는 오랫동안 상위계획인 도시기본계획으로부터 하위계획인 도시개발사업의 하향적인 수직관계로 인식되어 왔다.

그러나 기존의 도시계획체제는 도시기본계획이 도시관리계획을 합리화시켜주는 사전적 장치로 운용되었으며, 도시관리계획은 토지이용을 관리하는 데 효과적인 수단이 되지 못하고, 도시개발사업 또한 하향적으로만 작용함으로써 비효율성이 발생되어 도시기본계획·도시관리계획·도시개발사업이 제대로 기능을 수행하지 못하는 상황이 발생되었다.

이같은 도시계획체제를 둘러싼 사회환경은 1960년대와 같은 정부주도의 경제개발에 힘쓰던 공리주의 가치관시대에서 개개인들의 권리와 삶의 질이 강조되고 대화와 타협을 중시하는 사회계약론적 가치관의 시대로 변화하면서 새로운 도시계획체제의 패러다임 재구축을 필요로 하게 되었다.

특별시장·광역시장, 시장 또는 군수는 관할구역에 대하여 도시관리계획을 입안하여야 하는데, 지역여건상 필요하다고 인정하여 미리 인접한 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수와 협의한 경우와 인접한 특별시·광역시, 시 또는 군의 관할구역을 포함하여 도시기본계획을 수립한 경우에는 인접한 관할구역의 전부 또는 일부를 포함하여 도시관리계획을 입안할 수 있다.

이때 인접한 특별시·광역시, 시 또는 군의 관할구역에 대한 도시관리계획은

관계 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수가 협의하여 공동으로 입안하거나 입안할 자를 정하지만, 협의가 성립되지 아니하는 경우 구역이 같은 도의 관할구역에 속하는 때에는 관할 도지사가, 2개 이상의 시·도의 관할구역에 걸치는 때에는 건설교통부장관이 입안할 자를 지정하고 이를 고시하여야 한다.

다만, 국가계획과 관련된 경우나, 2개 이상의 시·도에 걸쳐 지정되는 용도지역·용도지구 또는 용도구역과 2개 이상의 시·도에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획 중 도시관리계획으로 결정하여야 할 사항이 있는 경우, 그리고 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수가 일정 기한까지 건설교통부장관의 조정요구에 따라 도시관리계획을 정비하지 아니하는 경우에는 직접 또는 관계 중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 도시관리계획을 입안할 수 있는데, 이 경우 건설교통부장관은 관할 시·도지사 및 시장·군수의 의견을 들어야 한다.

도시관리계획의 입안권자는 입안시 광역도시계획 및 도시기본계획에 부합되게 도시관리계획도서와 이를 보조하는 계획설명서를 작성하여야 한다.

도시관리계획은 계획의 상세 정도, 기반시설의 종류 등에 대하여 지역 인구밀도, 토지이용 특성 및 주변 환경 등을 고려하여 차등화되게 입안하여야 하며, 도시관리계획의 수립기준, 도시관리계획도서 및 계획설명서의 작성기준·작성방법 등은 대통령령이 정하는 바에 따라 건설교통부장관이 이를 정한다.

한편 해당 주민은 도시관리계획 입안자에게 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항과 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 대하여 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있는데, 이 경우 제안서에는 도시관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여야 하며, 도시관리계획의 입안을 제안받은 자는 그 처리결과를 제안자에게 통보하여야 한다.

건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 도시관리계획의 입안을 위한 기초조사의 내용에 도시관리계획이 환경에 미치는 영향 등에 대한 환경성검토와 토지의 적성에 대한 평가를 포함하여야 한다.

다만, 지구단위계획구역으로 지정하고자하는 구역 또는 지구단위계획을 입안하는 구역이 도심지에 위치하거나 개발이 완료되어 나대지가 없는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 경우에는 기초조사, 환경성 검토 또는 토지의 적성에 대한 평가를 실시하지 아니할 수 있다.

또한 도시관리계획을 입안하는 때에는 주민의 의견을 들어야 하며, 그 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 도시관리계획안에 반영하여야 한다. 다만, 국방상 또는 국가안전보장상 기밀을 요하는 사항이거나 대통령령이 정하는 경미한 사항인 경우에는 그러하지 아니하다.

아울러 건설교통부장관 또는 도지사는 도시관리계획을 입안하고자하는 때에는 주민의 의견청취의 기한을 명시하여 도시관리계획안을 관계 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수에게 송부하여야 하며, 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수는 주민의 의견을 들어 그 결과를 건설교통부장관 또는 도지사에게 제출하여야 하고, 대통령령이 정하는 사항에 대하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다.

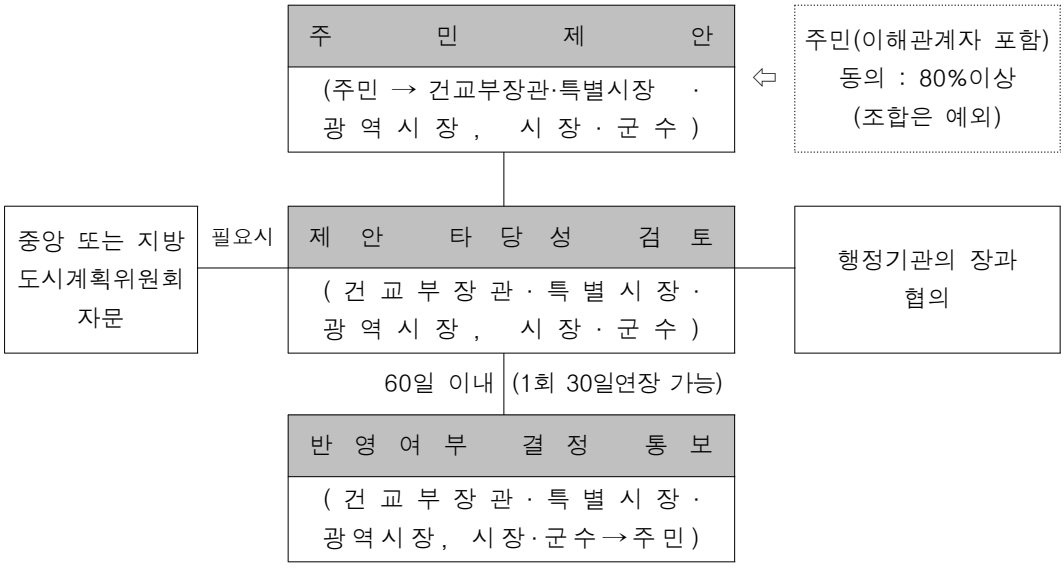



**그림 2.1 주민제안서의 처리절차**

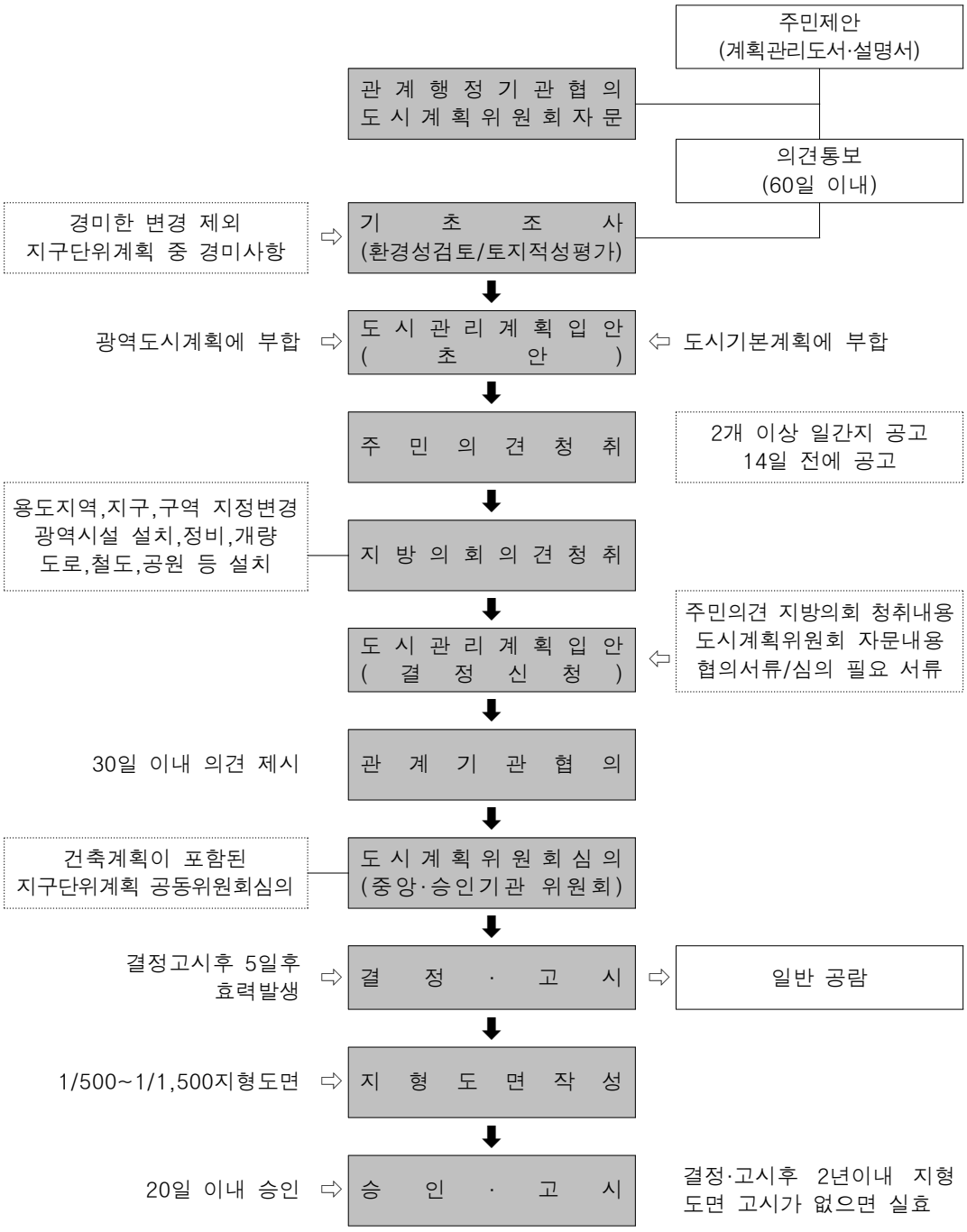



**그림 2.2 도시관리계획 수립절차**

### 2.1.2 도시관리계획의 결정과 효력

도시관리계획은 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 의하여 건설교통부장관이 결정하는 계획으로, 건설교통부장관이 입안하거나, 도시기본계획의 변경이 아닌 경우로서 토지의 총면적이 5㎢ 이상에 해당하는 도시지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역간의 용도지역의 지정 및 변경에 관한 계획, 녹지지역을 50만㎡ 이상의 주거·상업·공업지역으로 변경하는 계획, 개발제한구역과 시가화조정구역 및 수산자원보호구역의 지정 및 변경에 관한 계획, 5㎢ 이상에 해당하는 제2종지구단위계획구역의 지정 및 변경에 관한 계획 등이다.

시·도지사는 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 건설교통부장관은 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하는데, 협의요청을 받은 기관의 장은 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.

또한 시·도지사는 건설교통부장관이 입안하여 결정한 도시관리계획을 변경하거나 그 밖에 대통령령이 정하는 중요한 사항에 관한 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 미리 건설교통부장관과 협의하여야 한다.

건설교통부장관이 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며, 시·도지사가 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 시·도 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

건설교통부장관 또는 시·도지사는 도시관리계획을 결정한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 고시하고, 건설교통부장관 또는 도지사는 관계 서류를 관계 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수에게 송부하여야 하며, 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

또한 도시관리계획 결정의 고시일로부터 2년이 되는 날까지 지형도면의 고시가 없으면 도시관리계획 결정에 대한 효력이 상실된다.

**표 2.1 지형도면의 작성 및 고시**

| 구 분 | 축 척 | 비 고 |
|---|---|---|
| 1. 지형도면 | ㅇ 1/500~1/1,500<br>ㅇ 녹지지역안의 임야와 관리·농림지역, 자연환경보전지역은 1/3,000~1/6,000 | ㅇ 지적이 표시된 지형도의 데이터베이스가 구축된 경우 사용가능<br>ㅇ 지형도가 없는 때에는 해도·해저지형도를 지형도에 갈음 |
| 2. 도시지역 외의 지역으로 도시계획시설이 결정되지 아니한 경우 | ㅇ 1/5,000의 지형도(해면부는 해도·해저지형도 등의 도면으로 지형도에 갈음), (1/5,000 지형도가 없는 경우 1/25,000 이상) | ㅇ 1 및 2의 경우로서 도면이 2매 이상인 경우 1/5,000~1/50,000의 총괄도를 따로 첨부할 수 있음 |
| 3. 지형도면을 따로 작성하지 아니하고 도시관리계획의 고시로써 지적고시로 갈음 | 다음의 축척으로 도시관리계획을 결정·고시한 경우<br>ㅇ 1/500~1/1,500<br>ㅇ 녹지지역안의 임야와 관리·농림지역, 자연환경보전지역은 1/3,000~1/6,000으로 | - |

한편 도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 그 고시일부터 20년이 경과될 때까지 당해 시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시계획시설결정은 그 고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력은 상실된다.

이때에는 지체 없이 도시계획시설결정의 효력이 상실된 사실을 고시하여야 한다.

**표 2.2 도시계획시설의 실효**

| 구 분 | | 기 산 일 |
|---|---|---|
| 종전 도시계획법 | 2000.7.1 이전 결정·고시된 도시계획시설 | 200.7.1 |
| | 2000.7.1 이후 결정·고시된 도시계획시설 | 당해 도시계획시설의 결정·고시일 |
| 종전 국토이용관리법 | 설치되거나 그 입지에 관한 고시가 된 공공시설 또는 공용건축물 | 2003.1.1 |

특별시장·광역시장, 시장 또는 군수는 5년마다 관할구역의 도시관리계획에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 이를 정비하여야 한다.

이때 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수는 도시관리계획을 정비함에 있어서 도시계획시설에 대한 도시계획시설결정의 고시일부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니한 때에는 당해 도시계획시설결정의 타당성을 검토하여 그 결과를 도시관리계획 입안에 반영하여야 한다.

**표 2.3 도시관리계획의 정비에 관한 특례(법 부칙 제8조)**

| 구 분 | 도시관리계획의 정비시한 |
|---|---|
| ㅇ 수도권에 속한 시·군<br>ㅇ 광역시, 광역시와 경계를 같이하고 있는 시·군 | 2005.12.31까지 |
| ㅇ 관할구역의 전부가 종전 도시계획법에 의한 도시계획구역에 해당하는 지방자치단체 | 종전 도시계획법 제28조 규정에 의한 도시계획재정비 기한까지 |

도시계획시설결정 고시일로부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설이 시행되지 아니하는 경우 당해 도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 지목이 垈地인 토지의 소유자는 시장 또는 군수에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있다,

미집행도시계획시설에 대한 매수청구제도는 도시계획으로 결정된 후 장기간 권리행사를 할 수 없게 되어 재산상의 제약이 크기 때문에 이를 구제하기 위한 조치이다.

따라서 동시에 매수청구가 될 경우 지방자치단체의 재정능력이 한계가 있을 수밖에 없으므로 현금보상 대신 도시계획시설채권을 발행하여 해결하려 할 것이므로 앞으로 도시계획시설을 도시관리계획으로 결정함에 있어 재정계획을 포함하여 신중하게 결정해야 할 것이다.

### 2.1.3 도시계획시설사업의 시행

특별시장·광역시장, 시장 또는 군수는 도시계획시설에 대하여 도시계획시설결정의 고시일부터 2년 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여 재원조달계획·보상계획 등을 포함하는 단계별집행계획을 수립하여야 한다.

건설교통부장관 또는 도지사가 직접 입안한 도시관리계획인 경우 건설교통부장관 또는 도지사는 단계별집행계획을 수립하여 해당 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수에게 이를 송부하여야 하며, 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수는 단계별집행계획을 수립하거나 송부받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체 없이 이를 공고하여야 한다.

단계별집행계획은 제1단계집행계획과 제2단계집행계획으로 구분하여 수립하되, 3년 이내에 시행하는 도시계획시설사업은 제1단계집행계획에, 3년 후에 시행하는 도시계획시설사업은 제2단계집행계획에 포함되도록 하여야 하며, 공고된 단계별집행계획을 변경하는 경우에 이를 준용한다.

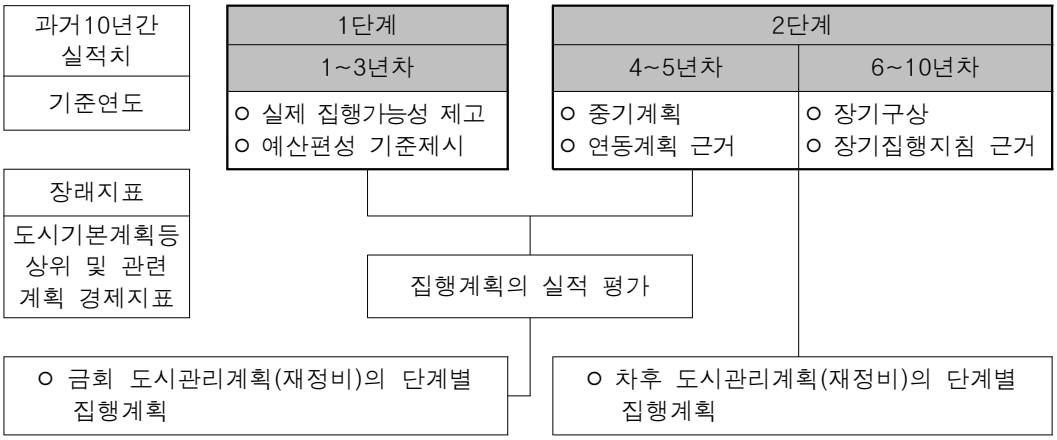



**그림 2.3 단계별집행계획의 수립**

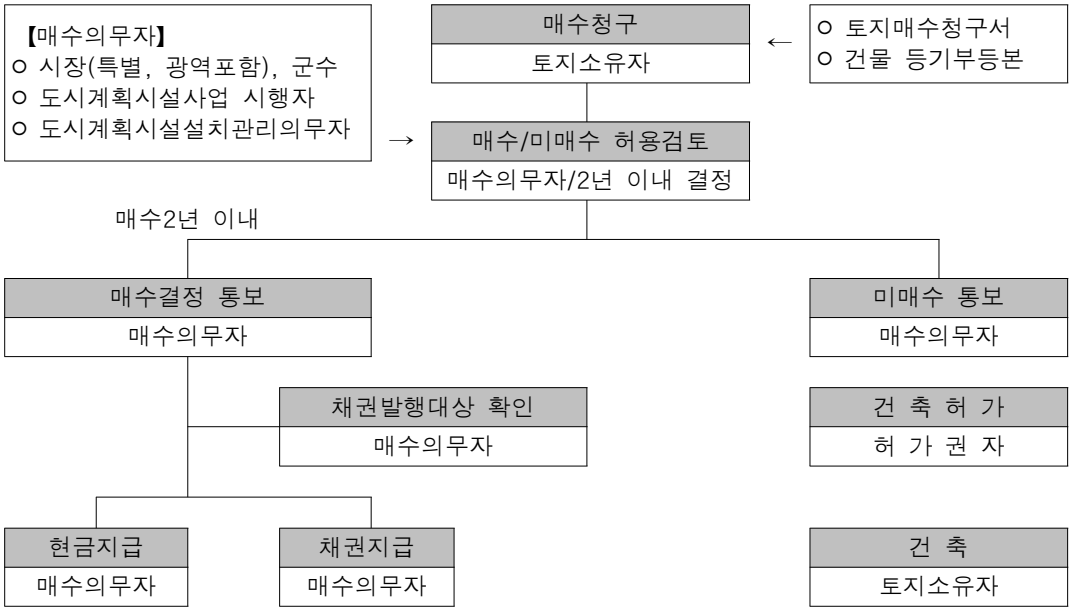



**그림 2.4 사업집행을 위한 보상계획수립**

한편 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 관할구역안의 도시계획시설사업을 시행한다.

또한 도시계획시설사업이 2개 이상의 특별시·광역시, 시 또는 군의 관할구역에 걸쳐 시행되게 되는 때에는 서로 협의하여 시행자를 정한다.

다만, 협의가 성립되지 아니하는 경우 같은 도의 관할구역에 속하는 때에는 관할 도지사가, 2개 이상의 시·도의 관할구역에 걸치는 때에는 건설교통부장관이 시행자를 지정한다.

이상의 도시계획사업 시행자에 관한 규정에 불구하고 건설교통부장관은 국가계획과 관련되거나 그 밖에 특히 필요하다고 인정되는 때에는 관계 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수의 의견을 들어 직접 도시계획시설사업을 시행할 수 있으며, 도지사는 광역도시계획과 관련되거나 특히 필요하다고 인정되는 때에는 관계 시장 또는 군수의 의견을 들어 직접 도시계획시설사업을 시행할 수 있다.

**표 2.4 행정청인 도시계획시설사업 시행자 지정**

<table>
<tr><th colspan="3">구 분</th><th>도시관리계획 정비시한</th></tr>
<tr><td colspan="3">관할구역 안의 도시계획시설사업</td><td>특별시장·광역시장, 시장 또는 군수</td></tr>
<tr><td rowspan="3">2개 이상의 특별시·광역시, 시 또는 군의 관할구역에 걸친 도시계획시설사업</td><td colspan="2">협의된 경우</td><td>협의하여 지정한 자</td></tr>
<tr><td rowspan="2">협의가 되지 않는 경우</td><td>같은 도의 관할</td><td>관할 도지사</td></tr>
<tr><td>2개 이상 시·도에 걸친 경우</td><td>건교부장관이 지정한 자</td></tr>
<tr><td colspan="3">국가계획과 관련되거나 그밖에 특히 필요하다고 인정되는 도시 계획시설사업</td><td>건교부장관(특별시장·광역시장, 시장 또는 군수 의견청취)</td></tr>
<tr><td colspan="3">광역도시계획과 관련되거나 특히 필요하다고 인정되는 도시계획 시설사업</td><td>도지사(시장 또는 군수의 의견청취)</td></tr>
</table>

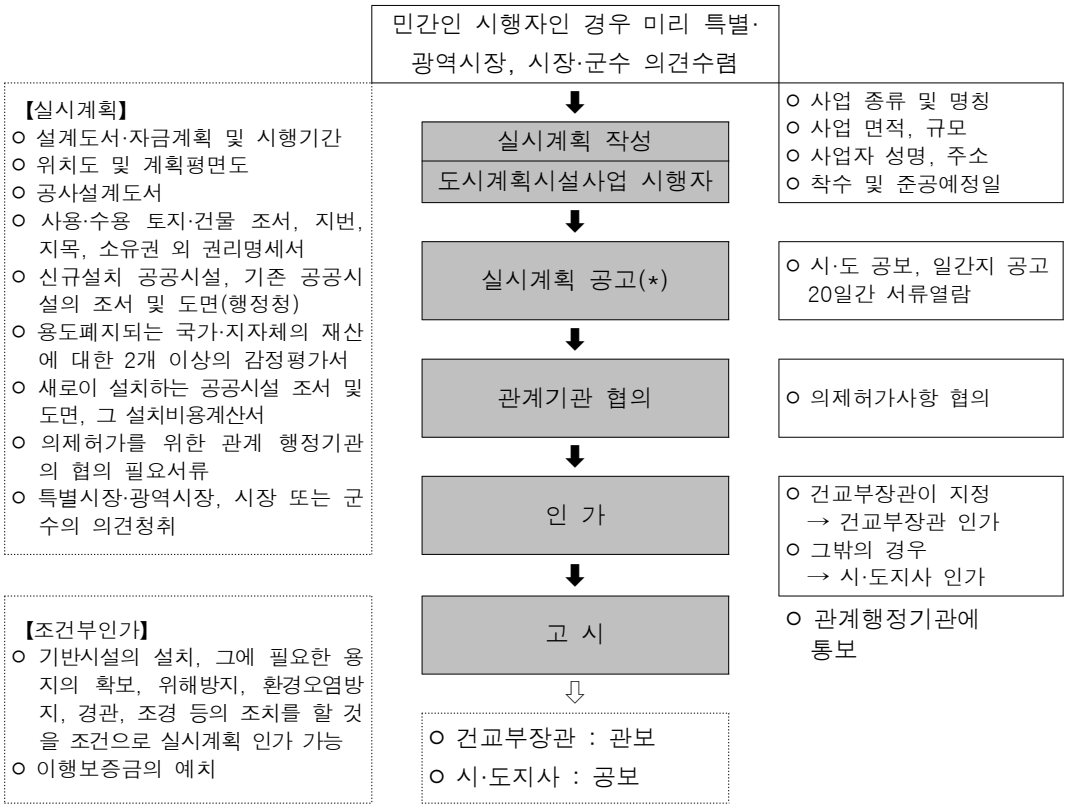
또한 건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수로부터 시행자로 지정을 받아 도시계획시설사업을 시행할 수 있다.

**표 2.5 행정청이 아닌 도시계획시설사업 시행자 지정**

<table>
<tr><th>구 분</th><th>신청절차 및 자격요건</th></tr>
<tr><td>ㅇ 행정청이 아닌자</td><td>ㅇ 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수에게 제출<br>- 사업의 종류 및 명칭<br>- 사업시행자의 성명 및 주소<br>- 토지 도는 건물의 소유자와 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률의 규정에 의한 관계인의 성명과 주소<br>- 사업의 착수 및 준공예정일, 자금조달계획</td></tr>
<tr><td>ㅇ 지방공기업법의 지방공사 및 지방공단<br>ㅇ 다른 법률에 의하여 도시계획시설사업이 포함된 사업의 시행자로 지정된 자<br>ㅇ 공공시설을 관리할 관리청에 무상으로 귀속되는 공공시설을 설치하고자 하는 자</td><td>ㅇ 도시계획시설사업의 대상인 토지(국·공유지를 제외한다. 이하 이 항에서 같다)면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고,<br>ㅇ 토지소유자 총수의 3분의 2 이상에 해당하는 자의 동의를 얻어야 함</td></tr>
</table>

건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수가 도시계획시설사업의 시행자를 지정한 때에는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 그 지정내용을 고시하여야 한다.

다음으로 도시계획시설사업의 시행자는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 도시계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여 건설교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받아야 한다.




* 공고 및 열람이 생략 가능한 경미한 변경
–사업시행지의 변경이 수반되지 아니하는 범위 안에서의 사업내용변경
–사업의 착수예정일 및 준공예정일의 변경

**그림 2.5 도시계획시설사업의 시행인가절차**

도시계획시설사업의 효율적인 추진을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 사업시행대상지역을 둘 이상으로 분할하여 도시계획시설사업을 시행할 수 있다.

이 경우 건설교통부장관 또는 시·도지사는 기반시설의 설치와 용지확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등의 조치를 할 것을 조건으로 실시계획을 인가할 수 있으며, 인가를 받은 실시계획을 변경 또는 폐지하는 경우에 이를 준용한다.

## 2.2 도시계획시설

### 2.2.1 관련법령에 의한 도시계획시설

도시관리계획은 커다란 공간적 영역을 대상으로 용도지역·용도지구 및 용도구역의 지정을 통한 토지이용 행위규제를 시도하며, 도시계획시설의 적정공급과 입지결정에 주안점을 두는 계획이다. 이렇듯 도시계획에 의하여 결정되는 도시계획시설은 도시구조의 골격을 형성함은 물론 도시생활에 필요불가결한 기본적인 시설로서 건전한 도시발전을 위해 도시계획시설이 적정위치에 적정규모로 적정시기에 입지할 때 그 효율은 극대화될 수 있다.

"기반시설"이라 함은 당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설을 포함한 시설로서 국토이용관리법의 공공시설(61개)과 국토의 계획 및 이용에 관한 법에 의한 도시기반시설(52개)을 선별 통합하여 기반시설(53개)로 지정하였는데, 기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 시설을 도시계획시설로 규정하고 있다.

도시계획시설은 장래의 시설수요에 대비하여 미리 토지를 확보하지 않으면 실제 집행시 시설을 설치할 수 없거나 많은 비용이 소요되는 경우, 또는 공공의 편익을 위하여 적정한 위치에 적정 규모의 시설을 입지하도록 하여 토지이용과 도시기반시설간의 관계가 유기적으로 연계되는 동시에, 토지수용이나 계획규제와 같은 제도적 장치를 통하여 기반시설용지를 용이하게 확보할 필요가 있을 경우 설치하게 되는데, 도시관리계획을 통하여 도시계획시설을 결정하는

이유는 다음과 같다.

첫째, 도시계획시설의 결정은 미래의 수요에 대비하는 것이다. 필요한 시설의 미결정으로 토지가 장래에 부족해 공공시설을 설치할 수 없게 되거나 설치하더라도 토지 보상을 위한 많은 비용이 소요되는 부작용이 발생될 수 있다.

둘째, 특정 집단이 다른 집단에 나쁜 영향을 미치는 토지이용의 외부 불경제를 막기 위해서이다. 도시계획시설의 결정은 외부효과가 큰 도시공공시설의 위치를 지정하고 토지이용과 공공시설간의 관계가 유기적으로 작용되도록 계획해야 하기 때문이다.

셋째, 도시계획시설은 공공재이다. 도로·공원 등은 시민활동에 필수시설이지만 자유시장경제 논리로는 공공시설용 토지의 수요와 공급이 균형을 이룰 수 없으므로, 도시계획시설을 효율적으로 공급하면서 토지이용이나 교통체계·환경 등에 미치는 외부효과를 고려하여 입지·규모·형태 등을 관리하게 된다.

**표 2.6 기반시설의 구분**

| 시 설 군 | | 세 부 시 설 |
|---|---|---|
| 교통시설 | (11개) | 도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·삭도·운하·자동차 및 건설기계검사시설·자동차 및 건설기계운전학원 |
| 공간시설 | (5개) | 광장·공원·녹지·유원지·공공공지 |
| 유통·공급시설 | (9개) | 유통업무설비·수도공급설비·전기공급설비·가스공급설비·열공급설비·방송·통신시설·공동구·시장·유류저장 및 송유설비 |
| 공공·문화체육시설 | (10개) | 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설·도서관·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설 |
| 방재시설 | (8개) | 하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비 |
| 보건위생시설 | (6개) | 화장장·공동묘지·납골시설·장례식장·도축장·종합의료시설 |
| 환경기초시설 | (4개) | 하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장 |

"광역시설"은 기반시설중 광역적인 정비체계가 필요한 시설로서 2개 이상의 특별시·광역시, 시 또는 군의 관할구역에 걸치는 시설과 2개 이상의 특별시·광

역시, 시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설로 구분된다.

광역시설을 도시관리계획을 결정하는 과정에서 2개 이상의 관할구역에 걸치는 해당 행정기관 장은 서로간 협약을 체결하거나 협의회 등을 구성하여 광역시설을 설치·관리할 수 있다.

**표 2.7 광역시설의 구분**

| 구 분 | 종 류 |
|---|---|
| 2개 이상의 특별시·광역시, 시 또는 군(광역시의 군은 제외)의 관할구역에 걸치는 시설 | 도로·철도·운하·광장·녹지·수도·전기·가스·열공급설비·방송·통신시설·공동구·유류저장 및 송유설비·하천·하수도(하수종말처리시설 제외) |
| 2개 이상의 특별시·광역시·시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설 | 항만·공항·자동차정류장·공원·유원지·유통업무설비·운동장·문화시설·체육시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설·유수지·화장장·공동묘지·납골시설·도축장·하수도(하수종말처리시설에 한함)·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장 |

**표 2.8 광역시설의 설치 및 관리자**

| 구 분 | 국가계획으로 설치하는 광역시설 | 협약을 체결하거나 협의회 구성 여부 | |
|---|---|---|---|
| | | 협약 또는 협의회 구성 | 협약 또는 협의회 미구성 |
| 설치 및 관리자 | 광역시설의 설치·관리를 위해 설립된 법인이 설치·관리 | 협의한 내용에 따라 설치·관리 | 동일한 도인 경우 관할 도지사가 설치·관리 |

이와 같은 광역도시시설을 시설의 규모와 영향범위·관련 자치단체의 복수성·투입요소의 광역성 등 물리적·기능적 특성을 기준으로 하여 다음의 다섯 가지로 그 특성을 범주화할 수 있다.

첫째, 광역적으로 입지하고 있는 자원 또는 요소들이 해당시설과 필연적으로 관련성을 갖거나 직접적으로 투입되어야 하는 주변요소 의존형 광역시설

둘째, 도시시설 자체가 물리적으로 지역간 연결성을 유지하지 않으면 서비스를 제공할 수 없는 지역연결형 광역시설

셋째, 시설의 물리적인 형태가 지역간에 연결되지는 않지만 시설이 수행하는 기능 또는 제공하는 서비스가 타지역과 연계되는 기능의 지역연계형 광역시설

넷째, 서비스를 제공하는 과정에서 부차적으로 주변지역에 부의 영향을 초래하거나 혹은 입지에 관한 법적 기준을 충족할 수 있는 적정입지가 극히 제한되기 때문에 모든 지역에 균등하게 설치할 수 없는 입지제한형 광역시설

다섯째, 규모의 경제성이 큰 시설들은 각 시설별로 일정규모의 서비스면적과 임계인구를 갖기 마련인데 서비스면적 또는 임계인구가 해당 시설이 입지하는 지역의 면적 또는 인구를 훨씬 초과하는 기반규모 의존형 광역시설이다.

이같이 시설의 특성을 근간으로 한 분류는 법률상의 분류와 다소 상이한 결과를 보이는데, 광역시설은 주로 규모의 경제성이 큰 시설로서 도시계획시설에서 2개 이상의 도시계획구역에 걸쳐서 설치되는 광역시설은 주로 교통운수시설과 유통 및 공급시설에 속하며, 후자의 2개 이상의 시·군이 공동으로 이용하는 광역시설은 주로 보건위생시설이 주종을 이루고 있다.

특히, 광역시설 중 주변지역에 대한 부의 영향이 큰 보건위생시설의 입지결정은 향후 도시계획시설 결정시 커다란 관심사가 될 것으로 예상된다.

광역시설에 대한 공간적 특성을 전체 도시계획시설을 대상으로 확대 적용하면 기반규모 의존형 시설을 제외한 상당수의 도시계획시설이 시설설치단계는 물론이고 최초 시설의 결정단계에서부터 주민의 실력행사가 수반될 가능성이 높은 도시계획시설이자 광역시설이 주류를 이루고 있음을 알 수 있다.

그만큼 도시계획시설은 협소한 계획구역을 한정하여 시설사업의 영향권으로 삼는 경우가 적은 반면, 시설의 규모화로 한번 결정·설치된 시설은 반영구적인 입지점을 보유하므로 도시계획수립 및 시설의 결정단계에서는 시설이 갖는 부의 영향을 최소화하는 방안을 모색하기 위하여 주민참여의 확대와 객관성이 확보된 입지점의 탐색 등을 위한 행정가의 발상의 전환과 지자체간 노력이 필수적으로 요구된다.

특히 도·농통합 지역은 지역내 갈등 및 지역 내에서 또 다른 지역 이기주의를 발생시킬 소지가 크며, 비통합 지역은 물론이거니와 통합지역이라 하더라도 인접 지역과 야기될 수 있는 갈등 소지가 매우 크다.

**표 2.9 공간적 특성에 의한 도시계획시설의 유형**

| 유형별 | 해당 시설 | 특 징 |
|---|---|---|
| 주변요소 의존형 | 하수도·저수지·유수지 | 상이한 행정구역의 경우에도 동일 하수구역내 있을 경우로서 설치·운영·관리가 주변요소에 의존되는 형태 |
| 지역 연결형 | 도로·철도·궤도·운하·하수도·공동구·수도·전기·가스·공급설비·유류저장 및 송유설비 | 시설의 형태가 선형이어서 시설의 운영관리가 2개이상의 자치단체간의 합리적인 협의·조정이 필연적인 형태 |
| 기능의 지역연계형 | 자동차정류장·항만·공항·시장·유통업무설비 | 시설 입지점에 따라 당해도시 내부구조 및 주변지역 발전에 파급효과가 큰 시설형태 |
| 입지 제한형 | 공동묘지·화장장·장례식장·폐차장·폐기물처리·수질오염방지·청소년수련시설·유원지 | 입지점의 제한으로 지역주민과의 세심한 협의가 요구되며, 미보유시 타 지자체와 설치 및 이용분담 협의가 필요한 시설형태 |
| 기반규모 의존형 | 운동장·학교·공공청사·도서관·도축장·연구시설·문화시설·종합의료시설·사회복지시설·방송·통신시설·자동차및중기검사시설·공공직업훈련시설·열공급설비 | 서비스면적과 임계인구를 감안하여 시설 영향권을 지역내·외적으로 고려해야 하는 시설형태 |

주) 국토개발연구원(광역도시시설의 입지 및 관리에 관한 연구, 1988, p.33)

다음으로 "공공시설"이라 함은 도로, 공원, 철도, 수도공급설비 그 밖에 항만·공항·운하·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도 및 행정청이 설치하는 주차장·운동장·저수지·화장장·공동묘지·납골시설 등과 같은 공공시설을 의미한다.

이상에서와 같이 도시계획시설은 도시관리계획으로 설치하는 것과 시설별로 해당 개별법에 따라 설치할 수 있는 시설로 구분되지만, 도시관리계획 없이 설

치하는 시설이나 도시관리계획으로 결정하는 도시계획시설은 도시발전과 공공의 안녕질서, 공공복리증진을 위하여 정부의 개입이 필요한 시설이다.

따라서 광의의 도시계획시설은 도시기반시설 모두를 포함한 것이고, 협의의 도시계획시설은 현행 법적 정의와 같이 반드시 도시관리계획으로 결정하여야 하는 시설로 한정할 수 있다.

**표 2.10 기반시설·도시계획시설·공공시설간의 관계**

| 시설군 | 기반시설 | 도시계획시설 | 광역시설 | 공공시설 |
|---|---|---|---|---|
| 교통 시설 (11개) | 도로 | ▲ | ● | ● |
| | 철도 | ● | ● | ● |
| | 항만 | ● | ● | ● |
| | 공항 | ▲ | ● | ● |
| | 주차장 | ▲ | | ●(행정청) |
| | 자동차정류장 | ▲ | ● | |
| | 궤도 | ▲ | | |
| | 삭도 | ▲ | | |
| | 운하 | ● | ● | ● |
| | 자동차 및 건설기계검사시설 | | | |
| | 자동차 및 건설기계운전학원 | | | |
| 공간 시설 (5개) | 광장 | ▲ | ● | ● |
| | 공원 | ● | ● | ● |
| | 녹지 | ● | ● | ● |
| | 유원지 | ● | ● | |
| | 공공공지 | | | ● |
| 유통 공급 시설 (9개) | 유통업무설비 | ● | ● | |
| | 수도공급설비 | ● | ● | ● |
| | 전기공급설비 | ▲ | ● | |
| | 가스공급설비 | ▲ | ● | |
| | 방송·통신시설 | | ● | ● |
| | 공동구 | ● | ● | |
| | 시장 | | | |
| | 유류저장 및 송유설비 | ▲ | ● | |
| | 열공급설비 | | ● | |

**표 2.10 연속**

| 시설군 | 기반시설 | 도시계획시설 | 광역시설 | 공공시설 |
|---|---|---|---|---|
| 공공 문화 체육 시설 (10개) | 학교 | ● | | |
| | 운동장 | ● | ● | ●(행정청) |
| | 공공청사 | | | |
| | 문화시설 | | ● | |
| | 체육시설 | | ● | |
| | 도서관 | | | |
| | 연구시설 | | | |
| | 사회복지시설 | | ● | |
| | 공공직업훈련시설 | | ● | |
| | 청소년수련시설 | | ● | |
| 방재 시설 (8개) | 하천 | ● | ● | ● |
| | 유수지 | ● | ● | ● |
| | 저수지 | | | ●(행정청) |
| | 방화설비 | | | ● |
| | 방풍설비 | | | ● |
| | 방수설비 | | | ● |
| | 사방설비 | | | ● |
| | 방조설비 | | | ● |
| 보건 위생 시설 (6개) | 화장장 | ● | ● | ●(행정청) |
| | 공동묘지 | ● | ● | ●(행정청) |
| | 납골시설 | ▲ | ● | ●(행정청) |
| | 장례식장 | | | |
| | 도축장 | ▲ | ● | |
| | 종합의료시설 | | | |
| 환경 기초 시설 (4개) | 하수도 | ● | ● | ●(구거) |
| | 폐기물처리시설 | ● | ● | |
| | 수질오염방지시설 | ● | ● | |
| | 폐차장 | | ● | |

주) ●는 반드시 도시관리계획으로 설치, ▲는 일부 도시관리계획으로 설치하지 않는 시설

국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 동법시행령 및 시행규칙에서는 도시계획시설의 설치와 관리 및 도시관리계획으로 결정하여 설치하지 아니하여도 되는 시설을 규정하고 있으며, 시설결정의 권한위임 및 의회 의견청취 과정을 거쳐야 하는 시설을 규정하고 있는데, 정리하면 다음과 같다.

**표 2.11 도시계획시설의 분류**

| 도시계획시설<br>(53종) | 도시계획으로 결정하지 아니하여도 되는 시설<br>(35종) | 시·군·구 권한 위임시설<br>(15종) | 시의회의견청취시설<br>(15종) |
|---|---|---|---|
| 법제2조제6호<br>령제2조1항 | 법43 제1항, 령35제1항<br>규칙제6조 제1·제2항 | 도시계획조례 | 법제28조 제5항,<br>령제22조 제7항 |
| **1. 교통시설(11종)** | **1. 교통시설(5종)** | **1. 교통시설(4종)** | **1. 교통시설(3종)** |
| 1)도로 | | 1)도로(폭20m미만) | 1)도로중 주간선도로 |
| 2)철도 | | | 2)철도중 도시철도 |
| 3)항만 | | | |
| 4)공항 | 1)공항 중 도심공항터미널 | | |
| 5)주차장 | 2)주차장 중 시장·구청장이 설치하는 1천㎡미만주차장 및 시장·구청장외의자가 설치하는 주차장 | 2)주차장 | |
| 6)자동차정류장 | 3)여객자동차터미널 중 전세버스운송사업용 여객자동차터미널<br>*도시지역외의 지역은 전체해당 | | 3)자동차정류장 중 여객자동차터미널 |
| 7)궤도 | *도시지역외지역만 해당 | | |
| 8)삭도 | | | |
| 9)운하 | | | |
| 10)자동차 및 건설기계 검사시설 | 4)자동차 및 건설기계검사시설 | 3)자동차 및 건설기계 검사시설 | |
| 11)자동차 및 건설기계 운전학원 | 5)자동차 및 건설기계운전학원 | 4)자동차 및 건설기계 운전학원 | |
| **2. 공간시설(5종)** | **2. 공간시설(3종)** | **2. 공간시설(3종)** | **2. 공간시설(1종)** |
| 1)광장 | 1)광장중 건축물부설광장<br>*도시지역외의 지역은 전체해당 | 1)광장(20m미만 도로에 접한 광장 및 건축물부설광장에 한함) | |
| 2)공원 | 2)도시공원법규정에 의하여 점용허가대상이 되는 공원 안의 기반시설 | 2)공원(어린이공원에 한함) | 1)공원(어린이공원은 제외) |
| 3)녹지 | | | |
| 4)유원지 | | | |
| 5)공공공지 | 3)공공공지 | 3)공공공지 | |

**표 2.11 연속**

| 도시계획시설 (53종) | 도시계획으로 결정하지 아니하여도 되는 시설 (35종) | 시·군·구 권한 위임시설 (15종) | 시의회의견청취시설 (15종) |
|---|---|---|---|
| **3. 유통공급시설(9종)** | **3. 유통공급시설(6종)** | **3. 유통공급시설(5종)** | **3. 유통공급시설(1종)** |
| 1)유통업무설비 | | | 1)유통업무설비 |
| 2)수도공급설비 | | 1)수도공급설비 | |
| 3)전기공급설비 | 1)전기공급설비(발전소. 변전소 및 고압선 제외)<br>*도시지역 외의 지역은 전체해당 | 2)전기공급설비(변전소에 한함) | |
| 4)가스공급설비 | 2)가스공급설비 중 허가받은 자가 설치하는 시설 | 3)가스공급설비(정압기 및 배관설비, 액화석유가스충전시설, 고압가스안전관리법에 의한 저장소에 한함) | |
| 5)열공급설비 | 3)열공급설비 | | |
| 6)방송통신시설 | 4)방송통신시설 | | |
| 7)공동구 | | | |
| 8)시장 | 5)시장 | 4)시장(도매센타제외) | |
| 9)유류저장 및 송유설비 | 6)유류저장 및 송유설비 중 허가받은 자가 설치하는 유류저장시설<br>*도시지역 외 지역은 전체해당 | 5)유류저장 및 송유설비(시설규모6,000L미만에 한함) | |
| **4. 공공문화체육시설 (10종)** | **4. 공공문화체육시설 (9종)** | **4. 공공문화체육시설 (9종)** | **4. 공공문화체육시설 (4종)** |
| 1)학교 | 1)학교중 유치원 및 특수학교 | 1)학교(중학교, 초등학교, 유치원, 새마을유아원에 한함) | 1)학교중 대학 |
| 2)운동장 | | | 2)운동장 |
| 3)공공청사 | 2)공공청사 | 2)공공청사(국가 및 시단위기관 청사제외) | 3)공공청사 중 지방자치단체의 청사 |
| 4)문화시설 | 3)문화시설 | 3)문화시설 | |
| 5)체육시설 | 4)체육시설 | 4)체육시설(골프장제외) | 4)체육시설 중 골프장 |
| 6)도서관 | 5)도서관 | 5)도서관(국가 및 시단위는 제외) | |

**표 2.11 연속**

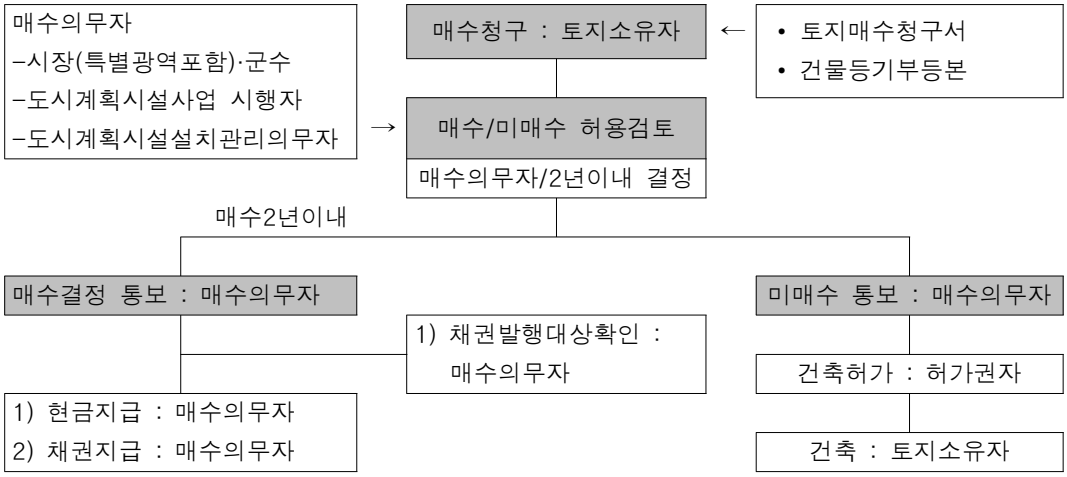
| 도시계획시설 (53종) | 도시계획으로 결정하지 아니하여도 되는 시설 (35종) | 시·군·구 권한 위임시설 (15종) | 시의회의견청취시설 (15종) |
|---|---|---|---|
| 7)연구시설 | 6)연구시설 | 6)연구시설 | |
| 8)사회복지시설 | 7)사회복지시설 | 7)사회복지시설 | |
| 9)공공직업훈련시설 | 8)공공직업훈련시설 | 8)공공직업훈련시설 | |
| 10)청소년수련시설 | 9)청소년수련시설 | 9)청소년수련시설 | |
| **5. 방재시설(8종)** | **5. 방재시설(6종)** | **5. 방재시설(8종)** | |
| 1)하천 | | 1)하천(폭6m이하) | |
| 2)유수지 | | 2)유수지 | |
| 3)저수지 | 1)저수지 | 3)저수지 | |
| 4)방화설비 | 2)방화설비 | 4)방화설비 | |
| 5)방풍설비 | 3)방풍설비 | 5)방풍설비 | |
| 6)방수설비 | 4)방수설비 | 6)방수설비 | |
| 7)사방설비 | 5)사방설비 | 7)사방설비 | |
| 8)방조설비 | 6)방조설비 | 8)방조설비 | |
| **6. 보건위생시설(6종)** | **6. 보건위생시설(4종)** | **6. 보건위생시설(2종)** | **6. 보건위생시설(3종)** |
| 1)화장장 | | | 1)화장장 |
| 2)공동묘지 | | | 2)공동묘지 |
| 3)납골시설 | 1)납골시설중 시장, 구청장 외의 자가 설치하는 시설 | | 3)납골시설 |
| 4)장례식장 | 2)장례식장 | 1)장례식장 | |
| 5)도축장 | 3)도축장 중 대지면적이 500㎡ 미만인 도축장 | 2)도축장 | |
| 6)종합의료시설 | 4)종합의료시설 | | |
| **7. 환경기초시설(4종)** | **7. 환경기초시설(2종)** | **7. 환경기초시설(2종)** | **7. 환경기초시설(3종)** |
| 1)하수도 | | | 1)하수도(하수종말처리장에 한함) |
| 2)폐기물처리시설 | 1)폐기물처리시설 중 재활용시설 | 1)폐기물처리시설 중 재활용시설에 한함 | 2)폐기물처리시설 |
| 3)수질오염방지시설 | | | 3)수질오염방지시설 |
| 4)폐차장 | 2)폐차장 | 2)폐차장 | |

도시계획시설결정이 고시된 도시계획시설에 대하여 고시 일부터 20년이 경과될 때까지 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시계획시설결정은

그 고시 일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력이 상실되며, 도시계획시설 결정의 효력이 상실되면 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다.

**표 2.12 도시계획시설의 실효**

| 구 | 분 | 기산일 |
|---|---|---|
| 종전 도시계획법 | 2000.7.1 이전 결정·고시된 도시계획시설 | 200.7.1 |
| | 2000.7.1 이후 결정·고시된 도시계획시설 | 당해 도시계획시설의 결정·고시일 |
| 종전 국토이용관리법 | 설치되거나 그 입지에 관한 고시가 된 공공시설 또는 공용건축물 | 2003.1.1 |




※1) 채권발행지급을 할 때
- 토지소유자가 원할 경우
- 부재부동산소유자의 통지 또는 비업무용토지로 매수대금이 3천만원을 초과하는 경우 그 초과하는 금액에 대하여 지급하는 경우

2) 매수청구된 토지매수가격, 매수절차 등에 관하여 이 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공공용토지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 규정 준용

3) 도시계획시설채권 상환기간은 10년 이내로 하며, 이율은 금융기관의 1년 만기 정기예금금리 수준을 고려하여 정하되, 구체적인 상환방법과 이율, 도시계획시설채권의 발행절차 기타 필요한 사항은 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고는 지자체의 조례 및 지방자치법이 정하는 바에 따름

**그림 2.6 미집행도시계획시설에 대한 매수청구절차**

또한 도시계획시설을 공중·수중·수상 또는 지하에 설치함에 있어서 그 높이 또는 깊이의 기준과 그 설치로 인하여 토지나 건물에 대한 소유권의 행사에 제한을 받는 자에 대한 보상 등에 관하여는 따로 법률로 정하고 있다.

특히 도시계획시설에 대한 도시관리계획의 결정·고시일부터 10년 이내에 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 당해 도시계획시설의 부지로 되어 있는 토지 중 당해 토지에 있는 건축물 및 정착물을 포함하여 지목이 대지인 토지의 소유자는 특별시장·광역시장, 시장 또는 군수에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있다.

이는 도시계획시설결정·고시일로부터 장기간(10년 이내)에 걸쳐 당해 도시계획시설의 설치에 관한 도시계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우에는 지금까지 장기간 권리행사를 할 수 없게 되어 재산권의 제약이 상대적으로 크게 발생되던 문제를 구제하기 위한 조치로, 일시에 매수청구가 될 경우 지방자치단체의 재정능력이 한계가 있을 수 밖에 없으므로  앞으로 도시계획시설을 도시관리계획으로 결정함에 있어 재정계획을 포함하여 신중하게 결정해야 할 것이다.

### 2.2.2 시설별 특성에 의한 유형 분류

도시계획시설의 일반적 특성은 서비스의 질적 차이·의무성 유무·이용 행태·물리적 배치구조·서비스 전달체계·지자체간의 협력여부·이용자의 배제가능 및 경합여부·주변지역 유해여부에 따라 구분할 수 있다.

제공되는 서비스의 질적 차이에 의한 특성의 경우이다. 개별적인 시설이 주는 서비스가 주민생활과 도시생활에 있어 기본적이며 필수적인 시설인가, 아니면 지역주민의 생활의 질을 높이는데 기여하는 시설인가에 대한 특성으로 구분된다. 즉, 서비스가 주민의 도시생활에 기본적인가 그렇지 않은가에 따라 기본적 시설과 생활의 질을 높이는 쾌적 시설로 구분할 수 있는데, 예를 들어 전자

는 쓰레기처리와 도로정비가, 후자는 도서관·공원 등이 해당된다.

제공되는 서비스의 의무성 유무에 따른 특성이다. 즉, 제공되는 서비스가 의무적인지 아니면 임의적으로 공급되는지에 따라 전자는 경찰서·소방서, 후자는 운동장·유원지 등의 각종 문화시설이 속한다. 이와 같이 의무성에 따른 시설은 정부와 지자체간의 재정능력에 따라 격차가 발생될 수 있는 시설이다.

시설이용자의 이용행태에 따른 특성이다. 이는 제공되는 서비스의 특성으로 인하여 이용자가 시설까지 가야하는 학교·도서관과 같은 고정서비스와, 서비스를 이용자에게까지 전달해 주는 소방서·우체국과 같은 배달서비스로 구분할 수 있다.

시설의 물리적 배치구조에 따른 특성이다. 공간적으로 균형 배치하는 點型 시설과 지역간 연결성을 고려한 網型 시설, 그리고 面型시설로 나누어 볼 수 있다. 점형 시설은 우체국·시장 등과 같이 공간적으로 균형배치가 중요하며, 망형시설은 상·하수도 관련시설과 전기·가스공급시설과 같이 연결성이 강한 시설로 단일 도시계획구역 및 행정구역 범역을 초월하는 광역시설이 주로 포함된다. 따라서 해당시설을 설치하거나 운영·관리할 때에는 지방자치 단체 간에 충분한 협의와 협조체제가 필요하다. 또한 면형시설은 입지점 자체가 자연경관이 양호한 대규모의 구릉지 및 산지를 대상으로 결정되는 자연공원 등이 이에 해당된다.

공급되는 서비스의 전달체계에 따른 특성이다. 즉, 제공되는 서비스를 공급받기 위하여 병원·학교·문화시설과 같이 다수의 기점인 수요지에서 소수의 종점인 공급지에 모여야 하는 형태와, 쓰레기수거·우체국과 같이 소수의 기점에서 다수의 종점으로 모여야 하는 형태, 그리고 하수종말처리장 등의 환경오염방지시설과 같이 일정한 구역단위로 서비스를 제공하는 구역단위 서비스형태가 있다.

시설이나 서비스의 이용 및 소비에 있어 배제가능 여부와 경합 여부에 따른

특성이다. 즉, 지역주민이 제공되는 시설을 사용하는데 대한 요금을 지불하지 않아도 시설 이용이 가능한가에 대한 것과 지역의 주민이 한사람 증가하였다고 하여 그 지역내 다른 주민이 향유할 수 있는 서비스가 감소하는지를 판단근거로 한다.

시설 가운데 배제성 및 경합성이 없는 소위 순수한 집합재에는 도로나 제방이 해당되며, 배제성은 있으나 비 경합적인 요금재에는 전기·가스시설이, 비 배제성은 가지나 경합성을 갖는 공공재에는 저수지와 하천 등의 시설이 있다. 여기서 배제성 및 경합성이 없는 순수한 집합재를 제외한 공공재를 준공공재라고 한다.

그 밖에 비 배제성과 비 경합성 모두를 갖지 않은 시장재에는 자동차 및 중기운전학원 등의 시설이 있으나 이는 순수 민간재 성격이 강하여 일반적으로 공공재라 할 수 없다.

해당시설이 고유 서비스를 제공하기 위하여 부수적으로 시설이 입지하는 지역 및 주변지역에 대한 유해여부에 따른 특성이다. 도시계획시설은 시설 나름대로 지니는 개별적인 기능을 제공함으로써 본래의 기능이외에 부의 영향을 초래하는가, 반대로 초래하지 않는가에 따라 구분이 가능하다.

전자는 시설의 영향범위가 광역적이어서 수혜지와 입지가 서로 상이할 경우 사업시행자와 지역 주민간 또는 지방자치 단체간에 분쟁의 소지가 있는 시설로서 쓰레기매립장과 화장장 등이 이에 속하며, 대기오염·경관훼손·지가하락 등을 발생시킬 수 있는 소지가 강한 시설이다. 이들 시설은 용어 자체가 주는 부정적 느낌이 너무 강하여 비선호시설로 불리기도 한다. 후자는 비 혐오시설로 학교나 공원시설이 해당된다.

그 외 앞서 언급되어졌던 시설의 고유세력권이나 공간적 영향권에 따라 순수도시적 시설과 광역적 차원의 시설로 구분이 가능한데 이는 물리적 배치구조에 의한 분류 내용가운데 점형 시설은 전자에, 망형 및 면형 시설은 후자와 밀접한 관련성이 존재한다.

표 2.13 일반적 특성에 의한 도시계획시설의 유형

| 특성 기준 | 분 류 | 해당대표시설 예 | 특 이 사 항 |
|---|---|---|---|
| 서비스 기본성 | •기본 시설<br>•쾌적 시설 | •도로<br>•공원 | •시설설치의 우선순위 부여<br>•시설설치의 노력부족 우려 |
| 서비스 의무성 | •의무 시설<br>•임의 시설 | •소방서<br>•유원지 | •시설설치의 우선순위 부여<br>•재정능력차에 의한 지역간 격차 |
| 서비스 이용형태 | •고정서비스<br>•배달서비스 | •학교<br>•우체국 | •이용 효율화를 위한 배치 계획 |
| 물리적 배치구조 | •점형 시설<br>•망상형 시설<br>•면형 시설 | •시장<br>•상하수도<br>•공원 | •균형있는 공간배치계획<br>•지역간의 체계적 연결확보<br>•대규모부지, 자연경관요구 |
| 서비스 집분산 체계 | •다수수요자→소수공급지<br>•소수공급자→다수수요지<br>•구역단위 서비스 | •문화시설<br>•쓰레기수거<br>•하수종말처리장 | •서비스 전달체계를 고려한 적정한 배치계획 요구 |
| 배재성 경합성 | •순수집합재<br>•요금재<br>•순수민간재 | •제방<br>•전기시설<br>•자동차운전학원 | •공공재(비배제,비경합)<br>•공공,민간부문(준공공재)<br>•시장재, 비시장재 구분<br>•시장재(배제성, 경합성) |
| 주변지역 유해여부 | •비선호 시설<br>•비혐오 시설 | •화장장<br>•학교 | •부의 영향으로 입지반대<br>•이해당사자의 분쟁 우려 |
| 지자체 협력체계 | •광역적 시설<br>•자치적 시설 | •소방서<br>•공원 | •광역적운영과 자치단체간 협의조정<br>•자치단체의 능력과 의지에 좌우 |

## 2.3 시설 및 용도별 입지·결정기준

도시계획시설의 결정 및 설치는 「도시계획시설기준에 관한 규칙」에서 규정하고 있으며, 지역 및 지구내의 행위제한 및 금지에 관하여는 「건축법」에서, 그리고 구역 내에서의 입지제한 규정은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법」에서 시설의 입지결정 가능여부를 구체적으로 표현하고 있다. 아울러 그 시설의 설치와 관계되는 기준이 도시계획시설기준에 관한 규칙에 별도로 명시되어 있지 않은 경우에는 관련 개별법에서 이를 명시하고 있다.

다만, 국토의 계획 및 이용에 관한 법 제19조(지역·지구 및 구역 안에서의 행위제한 등)에 건축 기타의 행위의 제한 및 금지에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 건축법 및 기타의 법률이 정하는 바에 의하여 적용되도록 되어 있다.

용도지역별 입지제한은 앞서 살펴본 바 있는 도시계획시설의 구분가운데 도시계획시설기준에 관한 규칙상의 시설의 기능분류를 준용하되, 국토의 계획 및 이용에 관한 법에 의해 구분된 시설을 중심으로 살펴보기 위하여 건축법에 의해 구분된 건축물을 도시계획시설로 적용하였다. 그리고 건축법에 의해 규정되어 있는 각 시설의 용도지역별 설치 허용여부와 도시계획시설기준에 관한 규칙에 의해 규정되어 있는 각 시설의 용도지역별 결정허용여부를 비교하였다. 본 연구에서 대상으로 할 시설을 중심으로 입지기준을 살펴보는데, 도시계획시설기준에 관한 규칙상의 결정기준에서의 용도지역별 시설의 설치허가 가능 여부를 점검하면 다음과 같다.

교통운수시설은 대체로 준주거지역과 상업지역과 공업지역에 설치가 가능하도록 되어 있으며, 이 가운데 건축법에서 자동차관련시설로 규정하고 있는 주차장·자동차 및 중기검사시설·자동차 및 건설기계운전학원이 입지후보지의 선정에 있어서 가장 융통성이 큰 시설이다.

교통운수시설의 용도지역별 설치가능 건축물은 대체로 전용주거지역과 전용공업지역이며, 보전녹지지역에서는 불가능하다.

공간시설 가운데 공원과 유원지는 건축법에서 관광휴게시설로 구분하고 있는 바, 도시계획시설기준에 의하면 유원지는 준주거지역과 일반상업지역, 그리고 자연녹지지역에 설치될 수 있으나 이외의 도시공간시설은 폭넓은 입지조건을 갖고 있다. 따라서 도시계획시설 가운데 도시공간시설은 녹지지역에 비교적 입지가 수월하다.

유통 및 공급시설 중 유통업무설비는 기능적인 측면에서 건축법의 시설구분을 기

준으로 볼 때, 판매시설과 창고시설 등을 포괄하는 성격을 지니고 있는 관계로 명확한 상업지역과 공업지역 및 입지가능 용도지역을 구분 짓기가 어렵다.

**표 2.14 용도지역별 시설의 입지(결정) 가능여부**

| 시 설 | | 주거지역 | | | 상업지역 | | | | 공업지역 | | | 녹지지역 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 전용 주거 | 일반 주거 | 준 주거 | 중심 상업 | 일반 상업 | 근린 상업 | 유통 상업 | 전용 공업 | 일반 공업 | 준 공업 | 생산 녹지 | 자연 녹지 | 보전 녹지 |
| 교통 운수 시설 | 도로 | | | | | | | | | | | | | |
| | 철도 | ▲ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | |
| | 항만 | | | | | | | | | | | | | |
| | 공항 | | | | | | | | | | | | | |
| | 주차장 | | | | | | | | | | | | | |
| | 자동차정류장 | | | | | | | | | | | | | |
| | •여객 | | ▲ | ● | ● | ● | | ● | | | ● | | ▲ | |
| | •화물 | | | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | | ▲ | |
| | 궤도 | | | | | | | | | | | | | |
| | 삭도 | | | | | | | | | | | | | |
| | 운하 | | | | | | | | | | | | | |
| | 자동차 및 건설기계검사시설 | | | ● | | | ● | | | ● | ● | | ● | |
| | 자동차 및 건설기계운전학원 | | | ● | | ● | | | | ● | ● | | ● | |
| 공간 시설 | 광장 | | | | | | | | | | | | | |
| | 공원 | | | | | | | | | | | | | |
| | 녹지 | | | | | | | | | | | | | |
| | 유원지 | | | ● | | ● | | | | | | | ● | |
| | 공공공지 | | | | | | | | | | | | | |
| 유통 및 공급 시설 | 유통업무설비 | | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | | ▲ | |
| | 수도공급설비 | | | | | | | | | | | | | |
| | 전기공급설비 | | | | | | | | | | | | | |
| | •발전시설 | | | | | | | | ● | ● | ● | | ● | |
| | 가스공급설비 | | | | | | | | ● | ● | ● | | ● | |
| | 방송·통신시설 | | | | | | | | | | | | | |
| | 공동구 | | | | | | | | | | | | | |
| | 시장 | | | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | | ▲ | |
| | 유류저장 및 송유설비 | | | | | | | | ● | ● | ● | | ● | ● |
| | 열공급설비 | ▲ | ▲ | ● | | | | | ● | ● | ● | | ● | |

**표 2.14 연속**

| 시 설 | | 주거지역 | | | 상업지역 | | | | 공업지역 | | | 녹지지역 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 전용주거 | 일반주거 | 준주거 | 중심상업 | 일반상업 | 근린상업 | 유통상업 | 전용공업 | 일반공업 | 준공업 | 생산녹지 | 자연녹지 | 보전녹지 |
| 공공문화체육시설 | 학교 | | | | | | | | | | | | | |
| | 운동장 | ▲ | ● | ● | ● | ● | ● | | | | ● | | ● | |
| | 공공청사 | | | | | | | | | | | | | |
| | 문화시설 | | | | | | | | | | | | | |
| | 체육시설 | ▲ | ● | ● | ● | ● | ● | | | | ● | | ● | |
| | 도서관 | | | | | | | | | | | | | |
| | 연구시설 | | | | | | | | | | | | | |
| | 사회복지시설 | | | | | | | | | | | | | |
| | 공공직업훈련시설 | | | | | | | | | | | | | |
| | 청소년수련시설 | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | | ● | |
| 방재시설 | 하천 | | | | | | | | | | | | | |
| | 유수지 | | | | | | | | | | | | | |
| | 저수지 | | | | | | | | | | | | | |
| | 방화설비 | | | | | | | | | | | | | |
| | 방풍설비 | | | | | | | | | | | | | |
| | 방수설비 | | | | | | | | | | | | | |
| | 사방설비 | | | | | | | | | | | | | |
| | 방조설비 | | | | | | | | | | | | | |
| 보건위생시설 | 화장장 | | | | | | | | | | | | | |
| | 공동묘지 | | | | | | | | | | | | | |
| | 납골시설 | | | | | | | | | | | | | |
| | 장례식장 | | | ● | | ● | ● | | | ● | ● | | ● | ● |
| | 도축장 | | | | | | | | | ● | ● | ● | ● | |
| | 종합의료시설 | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | | ● | |
| 환경기초시설 | 하수도 | | | | | | | | | | | | | |
| | 폐기물처리시설 | | ▲ | ▲ | | ▲ | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| | •재활용시설 | | ▲ | ● | | ● | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| | 수질오염방지시설 | | | | | | | | ● | ● | ● | ● | ● | |
| | 폐차장 | | | | | | | ● | ● | ● | ● | | ● | |

주) 1. ●은 입지 가능, ▲은 부분적 입지
2. 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 재정리

판매 및 창고기능을 동시에 수행할 수 있는 용도지역만을 볼 때 유통상업지역이 이에 해당되며, 대부분의 용도지역에서는 일부시설만 조례에 의하여 허용된다고 할 수 있다.

유통과 관련된 시설은 상업지역에서, 공급설비와 관련된 시설은 공업지역에서 입지에 따른 허용범위가 크며, 유통 및 공급기능에 해당되는 시설의 대부분은 일부시설이나 규모기준의 제한과 같은 조건부의 허용을 포함하면 대체로 전용주거지역, 일부 중심상업지역 그리고 생산 및 보전녹지지역을 제외한 이외의 용도지역에서 입지가 가능한 편이다.

그러나 위와 같이 도시계획시설가운데 광범위한 기능성격을 지니고 있는 시설의 경우 국토의 계획 및 이용에 관한 법에 의하여 용도지역의 허용범위를 제한할 필요가 있음에도 불구하고 도시의 발전 축에 대하여 악영향을 미칠 소지가 있는 시설이 주거지역이나 상업지역에 도시계획시설 설치를 허용하고 있는 조례는 장기적인 도시계획의 안목에서 바람직하지 못한 취약점이므로 이에 대한 심도 있는 고려가 요구된다.

공공문화체육시설은 유통상업지역을 포함한 공업지역에서 대체로 입지가 불가능하며, 가능하더라도 조건부허용과 같은 입지의 제한규정을 두고 있는데, 전체적으로 볼 때 일반상업지역과 자연녹지지역에서 설치의 허용 폭이 크다.

보건위생시설은 전체적으로 볼 때 준공업지역이나 녹지지역가운데 자연녹지지역 또는 생산녹지지역에서 입지가 허용되는 경향이 짙으므로 극히 제한적인 성격을 지닌 반면, 종합의료시설만은 전용주거지역이나 유통상업지역과 같이 특수한 기능을 담당하는 지역을 제외하고는 대부분의 용도지역에서 입지가 가능하여 대조적이다.

따라서 대부분의 비선호시설은 자연녹지지역내에서 설치가 허용되며, 경우에 따라 준공업지역과 생산녹지지역에 입지가 가능함을 알 수 있다. 그러나 보건위생시설은 도시계획시설의 세분에 의하여 일반폐기물·적출물처리·특정폐기물처

리시설로 구분되어 있으나 건축법에서는 그러하지 않으며, 공동묘지도 별도로 구분되어 있지 않지만 시설의 성격상 건축법의 묘지관련시설로 간주하여 적용하여야 하는 어려움이 있다. 다만, 공동묘지와 화장장은 이에 관련된 개별법에서 나름대로 용도지역별 입지가능여부를 규정하고 있다.

건축법에 의한 용도지역별 시설의 입지가능여부를 종합하여 보면 나름대로 몇 가지의 문제점을 안고 있다. 즉, 건축법에 의한 시설 설치가능 용도지역의 구분은 개별기능을 담당하는 건축물에 대한 규정으로서 일부의 도시계획시설은 시설이 갖는 특성상 복합적인 기능을 담당하는 시설이 종합적으로 집단화되어야 하는 경우 적용상의 한계가 있다. 아울러 건축법에 의해 시설이 별도로 구분되어 있더라도 관련 개별법과 상당한 차이를 가지는 규정이 있다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어, 공동묘지나 화장장의 경우 관련 개별법인 매장 및 묘지 등에 관한 법률에 규정되어 있는 입지가능 용도지역이 건축법과 상이한 점 등을 들 수 있다.

국토이용계획 및 관리체계상 국토전반에 걸친 용도지역의 지정에 대한 언급은 국토이용관리법에 근거를 두고 있으나 이는 앞서 살펴본 바 있는 국토계획법이나 건축법에서와 같이 단위시설별로 용도지역별 입지가능여부를 파악할 수 있는 구체적인 규정은 제시되어 있지 않을 뿐만 아니라, 본 연구가 우리나라 도시지역의 도시계획구역내 입지시설을 대상으로 고찰되고 있으므로 도시계획시설별 입지결정기준에 대한 제안점을 주지 못한다.

따라서 이상과 같은 법적 기준을 종합하여 볼 때 몇 가지의 문제점을 제시할 수 있다. 법체계상 대통령령으로 하고 있는 법이나 시행령과 건설교통부령으로 하고 있는 시행규칙과의 불일치의 문제이다.

즉, 도시계획시설기준에 관한 규칙에서 제시되고 있는 시설별 입지가능 용도지역과 건축법시행령상의 용도지역별 설치가능 규정과 일치하지 않거나 상충되는 문제점을 내재하고 있어 넓은 차원에서는 체계적인 도시계획이 수립되더라

도 이와 같은 문제로 인하여 계획이 효율을 다 할 수 없을 것이며, 좁은 의미에서는 체계적인 시설의 입지와 일관성이 있는 인·허가를 불가능하게 하는 비합리성을 내포하고 있다.

따라서 이와 같은 문제는 단순히 해당 시설의 입지와 관련된 독립적이고 협의적인 문제라기보다는 도시계획 전반에 걸친 광범위한 문제점이다. 예컨대, 도시계획담당자나 도시계획가는 도시계획구역 전체를 대상으로 하는 도시기본계획 및 재정비계획의 수립시 관련 건설법의 상위법에 해당되는 국토계획법을 준용하여 계획을 수립하는 것이 일반적이다. 실제로 시설의 결정기준은 도시계획에 의하여 결정하고 시설의 설치는 건축법이나 관련 법률에 의해 적용되는 문제가 있어 일관성 있는 업무추진과 계획에 많은 어려움을 초래하고 있다.

이와 같이 도시계획시설기준 규칙은 대부분의 도시계획시설을 대상으로 시설별 입지가능 용도지역을 명시하고 있음에도 불구하고 현실적으로 관련 법간의 법적 지위로 볼 때, 건축법이 우선하여 오히려 도시계획시설기준에 관한 규칙에서 명시하고 있는 용도지역별 입지가능여부는 그 효용을 다하지 못하며, 이로 인한 적용상의 혼란만을 야기할 수 있어 여러 측면에서 수정이 요구된다.

따라서 이와 같이 법규정간에 드러난 문제를 구체화하기 위한 작업의 일환으로 도시계획시설가운데 반드시 도시계획으로 설치되지 않아도 되는 시설을 제외하고, 반드시 도시계획으로서만 설치되어야 하는 시설만을 대상으로 국토계획법과 건축법사이의 괴리를 비교 평가하여 노출된 문제를 더욱 명확하게 비교하고자 한다. 시설의 입지가 가능한 경우와 불가능한 경우를 법규정상 전체적인 광의의 틀 개념에서 구분하기 위하여 본 연구에서 설정한 평가기준은 다음과 같다. 건축법에 의한 시설의 설치기준(용도지역별 입지가능여부)에서 조건없이 설치가 가능한 경우와 시설종류 및 규모제한이 있으면서 설치가 가능한 경우, 그리고 건축조례에 의하여 설치가 가능하거나 건축조례에 의하여 시설종류 및 규모제한이 있으면서 설치가 가능한 모든 경우를 입지가능 용도지역으로

간주하여 도시계획시설기준에 관한 규칙에서 제시하고 있는 시설의 입지가능 용도지역과 비교·평가한다.

입지허용 시설의 범주를 국토계획법과 시행령 및 조례에 의하거나 부분적으로 일정 시설내지 일정규모에 한하여 허용되는 시설도 설치가 가능한 것으로 간주하였기 때문에, 시설의 입지결정 및 설치가 국토계획법에 의해 일치되는 용도지역의 경우와 각각의 규정에 의한 입지가능 여부를 참고하여야 된다.

따라서 도시계획시설이 시설 나름대로 보유하고 있는 시설의 특성상 도시의 공간적 발전에 지대한 영향을 미치는 요소이고, 공공적 성격을 갖는 시설이라는 관점을 주시하여야 하므로 이상의 발견된 문제점을 간과한다면 다음과 같은 손실을 초래할 것이다.

특히, 도시계획은 도시전체를 대상으로, 건축법은 개별 시설자체를 효율적으로 규제하기 위한 수단임을 감안할 때, 도시계획에 의하여 시설의 체계적인 배치가 중·장기간을 범위로 계획이 이루어졌다고 하더라도 개별시설을 규제하면서 상위법인 건축법에 의해 시설의 설치를 허용하지 못할 소지가 있기 때문에 도시계획 본연의 목적을 달성하지 못할 수도 있다.

만약 이와 같은 도시계획시설이 사적 주체에 의해 설치되고자 할 때 관련법간의 모순으로 국가 및 개별 지자체를 대상으로 심각한 민원을 야기시키며, 막대한 시간적·경제적 낭비를 초래할 뿐만 아니라 국가 및 지자체에 대한 주민의 위화감이 발생될 수 있다는 점을 들 수 있다.

계획의 시간적·공간적 범위와 장래 도시발전에 막대한 영향이 미칠 것을 고려할 때, 국토계획법에 의해 현재 규정화되어 있지 않은 일부 시설을 포함한 입지결정기준이 명시되어야 하고, 규정된 입지결정기준에 의해 건축법과 개별법이 일관되게 설치 가부를 명문화하여야 하며, 동시에 시설 고유의 기능이 도시계획시설보다 하위 위계에 있는 세부시설에 대해서는 현행대로 건축법이 정하는 설치기준을 준용하도록 하는 체계를 갖추어야 한다.

## 2.4 장기미집행시설

도시계획시설은 주민 생활과 밀접한 관계를 지니고 있어 도시생활의 질을 판단하는 주요한 척도로서의 구성인자가 된다. 그럼에도 불구하고 법정 도시계획의 수립대상이 되는 도시계획시설이 적정시기에 시설 결정 입지점에 조성되지 못함으로써 발생되는 물리적·비물리적 분야의 부의 효과는 실로 엄청난 규모가 아닐 수 없다.

해당 도시의 도시계획은 일정 구역단위에서 이루어지는 재개발사업이나 토지구획정리사업과 같이 특정지역을 대상으로 일시에 계획적으로 재원을 투자하기에는 한계가 있음은 분명한 일이지만 도시공간에 대한 계획이 일부의 몇몇 미집행시설로 인하여 시설간의 유기적인 연계나 체계적이고 합리적인 도시 토지이용의 틀을 무너뜨리는 과오를 범하는 경우가 있는데 이와 같은 현상은 일부의 경우 심각한 도시문제로 대두되고 있는 실정이다.

또한 지방자치제가 뿌리를 내리면서 과거와 같은 상부하달식의 개발행정보다는 민의에 입각하여 자치행정이 펼쳐지고 있고, 많은 도시계획시설의 결정 권한이 지방자치단체장에 위임되어 있으므로 사회 각 방면에서 증가하는 주민욕구를 지방자치단체는 경청하고 해결해야 하는 어려움에 처하게 되었다.

이는 과거의 계획수립지침이 획일화되어 있었음에 따라 계획과 집행의 괴리에서 파생되는 구조적 문제를 낳았을 뿐만 아니라 시설결정과 단계별 개발계획에 의한 재원마련 방안이 매우 불투명하거나 중앙정부 의존적 재원조달 방안을 주먹구구식으로 반영하여 수립되는 재정 투자 운영계획도 한 몫을 한 셈이다.

행정부로서는 각 지방자치단체가 보유하고 있는 재원보유 정도, 기 수립된 계획의 실현가능 여부, 대내외적 여건변화 및 시설 결정지역의 여건 및 잠재력 변화 정도 등 제반 여건이 매우 상이하여 객관화된 지침기준을 제시하는 데에도 한계가 있다.

더욱이 민선시대에 당해 지자체 장으로서는 차기 선거를 의식하여 중·장기적

대처보다는 가시적인 효과를 발휘할 수 있는 단기사업에 심혈을 기울이게 되어 투자의 효율화와 우선순위를 망각하는 사례도 있을 수 있으나 무엇보다도 그간 주민들의 정책에 대한 깊어진 불만은 개발행정에 대한 불신감이 팽배함에 따라 해결책에 대한 실마리를 찾는 것도 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용한다.

따라서 바람직한 도시계획은 주민 편의적 측면에서의 계획수립 뿐만 아니라 수립된 계획의 효율적 집행·관리를 위한 순환과정이 수반되어야 할 것이다.

이에 본 절에서는 경험적 연구에 앞서 장기미집행도시계획시설의 의의를 정립하여 제도적 해결원리를 제시하고자 한다.

### 2.4.1 장기미집행시설의 개념 및 속성

장기미집행도시계획시설의 발생원인은 매우 복합적이어서 미집행 기간 뿐만 아니라 미집행을 야기한 요인을 단언하기는 곤란하나 개인에 따라 현격한 의견 차이를 갖고 있을 것으로 판단된다. 장기미집행시설의 개념은 불분명한 시각감각을 토대로 한 일방적인 권리주장으로 일관할 것이다. 예컨대, 수요자인 주민과 소유 및 권리와 관련된 이해 당사자는 짧은 기간을 장기미집행 기간으로 구분지으려 할 것이며, 공급자 입장에서는 이보다 긴 기간을 장기미집행 기간으로 삼으려고 할 수도 있다.

근본적으로 도시계획은 장래 도시수요에 대처하고 장기적인 도시발전을 유도하기 위한 계획이라는 목적으로 인하여 결정된 도시계획을 단기간내 집행하지 않더라도 문제가 되지 않을 수 있다는 속성을 지니고 있기도 하다.

이와 같은 의의와 속성을 감안한 장기미집행도시계획시설의 개념정립은 내용적 개념과 시간적 개념으로 분류하여 살펴보는 것이 타당하며 일반화되어 있는 실정이다.

그러나 '장기미집행'에 대한 학문적인 분야의 이론적 정립이나 명확한 기준설

정은 없고, 도시계획 실무분야 역시 '미집행'의 개념만을 사용하고 있는 관계로 '장기미집행'은 주로 학문분야에서 활용하는 용어로 인식하고 있다.

본 논문의 연구대상과 부합되는 '장기미집행도시계획시설'은 당초 시설결정 단계에 의도하였던 목적과 시설이 갖는 제반 기능을 발휘하지 못하여 시설공급이 적정시기에 시민에게 제공하지 못하여 장기간 불완전한 이용이나 이용 불가 상태에 머물러 있는 도시계획시설로 정의될 수 있다.

결국 '장기미집행'은 논제 자체가 '장기'는 추상적인 시간개념을, '미집행'은 미시설·미공급·불이행과 유사한 개념으로 도시계획시설이 '집행되지 않은 정도'를 내용적 개념으로 하고 있다.

따라서 장기미집행도시계획시설에 대한 개념 및 의의는 시간적 개념과 내용적 개념으로 구분하여 고찰함이 타당할 것으로 사료되는데, 시간적 개념을 각종 계획에서 제한하는 계획기간을 근거로 추상적인 '장기'의 개념을 정리하면 다음과 같다.

'장기'의 개념은 미집행 상태로 방치되고 있는 경과기간을 얼마만큼 간주할 수 있는가 하는 문제는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 언급하고 있는 내용을 중심으로 정리할 수 있다. 즉, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하면 장기 도시개발 방향을 설정하는 도시기본계획은 향후 20년 후를 목표연도로 설정하고 있다. 또한 실질적으로 해당 도시의 주민을 구속하는 도시관리계획은 10년을 목표로 하여 계획·운영되고 있음에 따라 이들 계획기간을 종합하여 시간적 개념을 몇 가지로 정리하였다.

첫째, 20년을 목표로 하는 도시기본계획은 장기 도시개발 방향을 설정하는 계획으로서 과거의 물적 계획에 주안점을 둔 계획성격과는 달리 비물적 계획분야에 상당한 비중을 두는 종합계획의 성격을 지닌다. 또한 도시기본계획의 목표연도는 국토계획상의 목표연도와 일치시키도록 수립지침에서 명시하고 있어 경우에 따라서는 15년 내외의 미래를 목표연도로 삼는 경우도 있다.

특히, 도시기본계획은 도시재정비와 달리 결정의 개념보다는 건교부승인(고시)에 의해 자치단체장이 도시의 장기발전 미래상으로 고려하도록 계획된 성격을 갖는다. 이때 이루어지는 건교부승인(고시)은 이해당사자의 재산권과 직접적 관련은 없으므로 도시기본계획의 목표기간이 20년의 장기적이고 포괄적인 시간 개념을 포함하므로 장기미집행기간 또한 20년으로 간주하는 것은 타당하지 않다.

둘째, 주민의 재산권 등을 제한하는 도시계획은 수립된 도시기본계획을 5년마다 타당성을 검토하면서 목표연도를 수립당시로부터 반드시 10년보다는 해당 지자체의 여건변화에 따라 5~10년 이내의 미래를 목표연도로 설정한 경우가 일반화되어 있다.

또한 도시기본계획 단계를 거치지 않는 읍·면 도시계획은 미래 10년 내외를 목표연도로 계획지표를 설정하고 있으므로 이들 지역의 경우 기본계획 기간에 의해 제시되어 있는 20년의 기간보다는 짧은 10년 이상의 기간이 지배적으로 장기미집행기간 개념에 가깝다고 할 수 있다.

셋째, 도시계획시설은 반드시 도시계획으로 결정되어야 하는 시설이 있는 반면 도시계획시설기준에 관한 규칙 등에서 규정하고 있는 세부시설의 종류까지 포함한다면 전체 시설의 종류는 매우 광범위한 실정이다.

도시개발과 관련된 대규모 시설은 물론이고 중·소단위의 사업시행계획들은 결정이후 사업시행을 위한 조성(기본)계획·기본설계·실시설계 등의 계획 및 설계단계를 거쳐 조성 완료한 후 지적고시까지 상당한 시간이 소요됨은 주지의 사실이다. 따라서 시설결정이후 5년 내외의 기간 동안을 미조성 상태의 시설로 구분하는 것은 현실적으로 다소의 무리가 따른다.

넷째, 도시기본계획과 도시관리계획을 비교해 볼 때 20년을 목표로 하는 도시기본계획의 내용을 도시계획에서는 재정능력과 단계별 개발계획에 따라 10년을 목표로 계획에 포함하고 있으나 도시기본계획에 의해 고시된 내용 전부를

계획에 반드시 수용하지 않아도 된다.

후자의 내용적 개념을 각종 시설물이 갖는 고유기능과 성격 그리고 시설물별로 조성시 발생되는 속성을 사례로 검토하여 추상적인 '미집행'의 개념을 정리하면 다음과 같다.

도시계획시설이라 함은 국토계획법으로 정한 도로·공원 등의 53개 도시계획시설이 대상이 되며, 법령상 도시계획으로 결정된 도시계획시설은 2년 이내에 지적고시 및 연차별 집행계획을 수립하여 사업을 시행하도록 되어 있다. 미집행도시계획시설은 결정내용이 관보에 게시된 날로부터 집행되기까지 미집행시설로 분류되고 있으나 집행과 미집행의 명확한 기준은 없다.

미집행 도시계획시설은 당초 결정된 계획의 집행정도에 따라 완전 미집행과 일부 미집행 또는 부분 미집행시설로 분류될 수 있는데 일부 집행시설의 경우도 그 한계를 명확히 하기란 곤란하다.

완전미집행은 용어개념 그대로 시설결정 후 부지매입으로부터 조성에 이르기까지 전무한 상태가 대부분일 것이며, 미집행 시설의 주류를 이루는 공원시설은 면적시설로서 광범위한 부지의 매입을 요구하는데 이 경우 전부 및 일부 부지마저도 매입하지 않은 상태이면서도 단위시설에 대한 조성(기본)계획은 1회 이상 수립된 시설의 경우가 주종을 이룰 것이다.

이와 달리 대표적인 선적시설로서 일반 시민이 매우 민감하게 체감하는 도로시설은 전체 시설용지에 대해 부지매입이 이루어졌다 하더라도 전 노선에 대한 확·포장 및 부대시설이 완비되지 않은 미개설상태의 도로가 동일 유형으로 포함된다.

일부 미집행은 결정된 시설의 불요불급한 시설이용을 목적으로 결정된 일부 토지를 활용함으로써 불완전한 시설이용을 초래하였거나 완전한 토지이용이 곤란하게 된 시설들이다. 이 경우 계획대상지가운데 일부 토지에 불요불급한 시설물의 일부만을 설치·조성하여 도시지역내 시설간의 유기적인 체계의 미비와

토지이용의 비효율화는 물론이고 해당 시설의 단지내 토지이용 체계마저도 비합리 이용형태를 초래한 유형이다. 즉, 일부 부지매입이 이루어졌거나 주요 시설 및 부대시설이 건설되지 않아 시민의 실질적 이용이 불가한 경우 또는 도로의 경우 일부 노선구간만 준공됨에 따라 시설이 원활한 기능을 발휘할 수 없는 상태를 지칭한다. 또한 일부 미집행의 유형사례는 단위시설물 조성계획의 단계별 개발계획에 따라 1단계 조성이 이루어졌더라도 개발계획 후 상당기간 후속사업이 수행되지 않았을 경우 시설의 집단화에 따른 집적이익을 추구할 수 없게 되며, 더욱이 기 조성된 시설마저도 당초의 기능을 상실할 수 있는 형편에 처하게 된다. 이와 같은 사례는 열악한 자치단체 재정으로 인하여 2단계 사업지구의 조성이 수반되지 못할 때 대상 부지의 지가앙등 등을 초래하여 시설의 완전조성에 어려움을 가중시키는 오류를 범하기도 하는 것이다.

이상의 내용을 현실적인 '장기미집행'의 내용으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도시기본계획·도시계획·지형고시로 이어지는 3단계의 도시계획체계는 상당한 기간이 소요된다. 특히 도시관리계획의 결정고시가 있은 후 이루어지는 지형고시는 장기간을 필요로 하므로, 결정된 계획내용을 이해당사자가 민원발급 등을 통해 내용을 파악하기 위해서는 결정 이후 상당한 시간이 소요된다.

시설에 따라 다소의 차이는 있으나 해당 사업시행계획을 위해 수립되는 조성(기본)계획·기본설계·실시설계 등의 수립기간 역시도 1년 내외의 기간을 요구한다. 따라서 이해당사자와 행정청은 상호 미집행기간 산출에 상당한 견해 차이를 발생시킬 수 밖에 없을 것이다. 이상의 내용은 도시계획시설이 시설로 결정되어 조성완료에 이르기까지 기본적으로 요구되는 기간이 상당하여 계획변경 등과 같은 일련의 법적 행위 관련사항에 대하여 승인권자의 위임과 변경절차의 간소화 등이 요구되는데, 법 개정 등 일련의 조치가 수반되지 않는 한 주민의 재산권 침해기간은 모든 시설에서 기본적으로 약 5년 정도는 반드시 감수해야 되는 기간이 될 것이다.

둘째, 장기미집행시설이면서 시설간에는 의미와 미집행시설이 주는 간접개발 효과가 상이하다. 대표적인 미집행 도시계획시설로 불리우는 시설이면서 시가화구역내 불요불급한 시설인 도로와 시가화구역 및 비시가화구역내 입지되는 공원시설간의 의미는 매우 다르다. 예컨대, 주민의 기본적 시설인 도로는 수요자와 공급자 모두에게 의미가 강하여 필요성과 실현성 측면이 강조되는 반면, 주민의 쾌적 시설의 기능을 담당하는 공원은 의미가 상대적으로 양자에게 약하여 예산부족 등을 빌미로 필요성과 실현성이 등한시될 수 있는 시설이다.

도로는 일시에 개발됨으로써 궁극적 효과를 누릴 수 있는 반면, 공원시설은 부분적 개발에 의해서도 소기의 목적에 근접할 수 있다. 또한 시설결정 상태에서 미집행상태가 장기화될 때 누릴 수 있는 간접적 개발효과에서도 차등적이다. 즉, 시가화구역내 결정된 도로는 소유권자인 주민 개개인들의 간헐적이거나 지속적인 사적 개발에 따라 자연스럽게 도로선을 제외하고 개발되는 간접효과가 나타남에 따라 당초의 결정목적 일부를 달성하는 의도하지 않았던 효과를 누릴 수 있는 반면, 비시가화구역을 주요 입지점으로 선정하는 공원은 주변 지역의 토지이용 여건상 상대적인 간접개발 효과를 향유할 수 없다.

이상의 내용을 살펴보면 도시계획시설 사이에는 그 기능과 특성차이로 인하여 객관적으로 입증되지 않은 긴급성에 따라 나름대로 높은 우선순위를 보유한 시설 등이 있다. 따라서 시설 본래의 기능과 역할, 시설의 물적 구조형태, 규모의 차이 등이 고려된 차등화된 장기미집행 기간의 적용이 필요하다는 것을 시사하고 있는 것이다.

### 2.4.2 장기미집행시설의 기준 설정

시설별 미집행 도시계획이 될 수 있는 가능성을 배제할 수 없는 상황이므로 시설의 물리적 구조에 따라 설정된 기준을 근거로 시간적 기준과 내용적 기준

을 이원화·차등화한 예시도를 제시하면 장기미집행기간은 시설의 시간적 개념과 내용적 개념을 적절히 상호 연계시켜 시설별로 이원화한 기준으로서 기간의 적용은 지적고시 시점 이후로 하였다.

다만, 본 예시도는 연구를 통해 제시된 제도적 장치의 보완이나 적극적·점진적 대처에 따른 대안은 고려하지 않았다. 부가적으로 시설물 조성 이전단계로 이루어져야 할 부지매입은 일부 또는 완전매입으로 구분되었는데, 부지매입이 일부 또는 전체가 확보되어도 부분집행 및 집행이 이루어진 것으로 간주하지 않고 각 시설의 단위 면적당 평균 조성소요 기간과 같은 원단위를 기초로 부지 확보 후 시설물조성이 일정 기간내 수반되지 않을 때 미집행으로 간주하는 다층적 분류와 원단위 설정을 위한 심층적 연구가 차후에 필요하며, 결정된 시설의 완전조성을 위한 재원마련이 이루어지지 않았더라도 시설 부지를 확보함으로써 타 용도로의 이용이나 전환을 사전에 예방하고 부지 매입을 위한 시설소요 비용을 절감한다는 차원에서 부지매입을 별도로 구분한 것이다.

따라서 예시된 장기미집행 기간내 시설의 조성이 이루어지지 못할 경우에는 반드시 다음 도시계획수립시까지 주요 도시계획시설 부지를 매입하거나 해제해야 하는 최대 유보된 시간 개념임을 지칭한다.

점적 서비스구조를 갖는 광장·자동차정류장·학교·시장·공공청사 등의 시설은 공공재로서의 특성을 보유하고 있는 공공시설 및 공공과 민간부문의 역할분담이 필요로 한 시설성격을 가지므로 시설의 기본성·의무성에 근거한 사업의 긴급성도 지니고 있다.

이들은 수요지로부터 근거리에 위치하는 입지적 특성에 따라 도심으로의 중심성이 강하여 모든 시설에서 보상비가 사업비보다 2배 내지 54배까지 소요됨으로써 시설별 건당 소요예상 비용의 정도가 전체시설에서 가장 높은 경우의 시설들이다. 그러나 이들 시설은 공공적 성격에 따라 미집행도시계획시설가운데 상대적인 지체도가 낮은 시설이다.

따라서 이들 시설은 어느 정도 긴급을 요하는 기본적 시설의 특징에 따라 불요불급한 성격을 가지므로 단시간내 조성이 필요하여 상대적으로 미집행의 개념을 짧게 부여받는 성격을 갖는다.

또한 일부 시설의 경우, 공간적으로 요구되는 부지규모가 상대적으로 협소하지만 토지보상비가 과다하여 조기 집행이나 사업 완결에 대단히 큰 어려움을 갖고 있으므로 일부 시설의 조성만으로도 효과를 발휘할 수 있거나 제 기능을 다하여야 하는 시설이라 할 수 있다. 그러므로 토지매입을 위한 협의보상이 완료되지 않고 어느 정도 진행되고 있는 상태도 부분집행으로 간주될 수 있다.

**표 2.15 점적 시설의 미집행판단기준 및 장기미집행기간 예시**

| 구 분 | 자동차정류장·광장 | | | 주차장·공공청사 | | | 학교·시장 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 미집행 | 부분집행 | 집행 | 미집행 | 부분집행 | 집행 | 미집행 | 부분집행 | 집행 |
| 부지매입 | × | ▲×▲×●●▲ | ● | ×▲× | ●×●▲ | ● | ×●×▲×▲ | ●▲ | ● |
| 시설물조성 (부대시설포함) | × | ×▲▲●×▲● | ● | ××▲ | ×●▲● | ● | ××●×▲▲ | ▲● | ● |
| 장기 미집행기간 | 15년내외 | | | 10년내외 | | | 10~15년 | | |

주) ● 결정내용 완전이행 ▲ 결정내용 일부이행 × 결정내용 완전불이행

망형 구조를 갖는 선적 시설은 도로 및 철도와 관망에 의해 설치되는 상하수도 시설로서 긴급을 요하는 기본적 시설이면서 일부 구간의 개설 및 개통으로는 궁극적인 효과를 발휘할 수 없는 시설이어서 일부집행만으로는 시설의 효율을 기대할 수 없는 구조적 특성을 갖는 유형이다.

시설의 공공적 기준에 따라 우선순위가 대단히 높고 미집행시설가운데 상대적으로 사업 지체성이 약한 시설이어서 시간적 개념의 장기미집행기간은 상대적으로 단시간을 부여받는 성격을 갖는다.

**표 2.16 선적 시설의 미집행판단기준 및 장기미집행기간 예시**

| 구 분 | 도로·철도 | | | 상하수도·하천 기타 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 미집행 | 부분집행 | 집행 | 미집행 | 부분집행 | 집행 |
| 부지매입 | ×▲×▲×● | ●▲ | ● | ×▲×▲×● | ●▲ | ● |
| 시설물조성 (부대시설포함) | ××▲▲●× | ▲● | ● | ××▲▲●× | ▲● | ● |
| 장기 미집행기간 | 10~15년 | | | 10년내외 | | |

주) ● 결정내용 완전이행 ▲ 결정내용 일부이행 × 결정내용 완전불이행

선적 시설간에는 유기적인 관계가 성립되는데, 도로부지로 매입되어 개설된 구간에 대해서는 상하수도와 같은 여타의 선적 시설을 위한 전단계가 자연스럽게 성취되며, 상·하수도시설은 도로시설에 매우 의존적이다.

그러나 도로는 시설의 공공성에도 불구하고 미집행 시설이 장기화되는 지체성이 강하여, 미집행 도시계획시설 중 소요예상의 비용정도가 가장 큰 몫을 차지하는 시설이다. 일부시설을 제외하면 도로시설의 완전한 해결은 여타 선적 미집행 시설의 해결 방안과 직결되는 등호 성립이 가능하다.

짧은 시간내에 조성이 필요한 긴급적인 공공적 성격을 보유하고 있음에도 불구하고 선적 시설인 만큼 시설부지에 포함되는 전체 구간 중 일부 구간의 토지매입이나 시설물 조성에 따른 일부 구간의 개설 및 개통으로는 궁극적인 효과를 거둘 수 없는 성격을 갖기 때문에 일부 토지매입이나 일부 시설의 조성을 부분집행으로 간주하기에 무리가 있다.

그러나 현실적으로 점적·면적 시설보다 상대적으로 전체 대상규모가 광범위한 경우이면서도 시설의 구조적 형태상 토지소유권자의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 경우가 빈번하여 토지매입 자체도 상대적으로 대단히 어려운 협의과정을 반드시 수반하는 점을 고려할 때 일부구간의 토지 매입도 사업의 부분집행으로 간주해야 하는 성격을 갖는다.

따라서 이와 같은 일련의 내용적 기준과 개념을 보완할 수 있는 것은 시간적 기준을 장기화시킴으로써 사업 실현성에 융통성을 부여할 수 있을 것이다.

면적 시설에 해당되는 운동장·공원·녹지·유원지 등은 의무적 시설에 반하는 쾌적 시설이므로 집행에 따른 부담감이 작은 시설이어서 공공기능에 따른 긴급성이 약한 시설이며, 실제로 상대적인 미집행 장기화정도가 매우 높아 면적 시설의 대부분 시설은 대단히 장기간 지체되는 실태를 보이고 있다.

이들 시설은 시설특징상 대규모 부지를 요구하기도 하지만 결정시설에 비해 집행된 시설도 가장 미약한 시설이어서 우리나라의 미집행 도시계획시설의 대명사로 불리울 만큼 미집행된 규모가 광범위하지만, 공간적 입지성이 중심으로부터 원거리에 입지되어 있는 시설이다.

따라서 이들은 비시가화구역내 입지되는 경향이 강하여 토지매입비와 시설물 조성비를 비교할 때 보상비가 시설물 조성비보다 낮은 수준이어서 점적 시설과는 다른 구조를 갖는다.

이 경우에는 일부 토지매입을 부분집행으로 간주하기에는 사업 실현성 측면에서 무리가 따를 수 있으나 시설 효율화 측면에서는 부분 조성된 시설도 어느 정도의 기능과 효율을 발휘할 수 있는 시설이 된다.

**표 2.17 면적 시설의 미집행판단기준 및 장기미집행기간 예시**

| 구 분 | 녹지·유원지 | | | 공원 | | | 운동장 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 미집행 | 부분집행 | 집행 | 미집행 | 부분집행 | 집행 | 미집행 | 부분집행 | 집행 |
| 부지매입 | ×▲×● | ●▲×▲ | ● | × | ●▲●×▲▲× | ● | × | ●▲●×▲▲× | ● |
| 시설물조성 (부대시설포함) | ××▲× | ▲●●▲ | ● | × | ▲●×●▲×▲ | ● | × | ▲●×●▲×▲ | ● |
| 장기 미집행기간 | 15년내외 | | | 15년내외 | | | 10년이상 | | |

주) ● 결정내용 완전이행 ▲ 결정내용 일부이행 × 결정내용 완전불이행

그러나 대규모의 규모성과 비 공공적 개념을 고려할 때 미집행 대상기간도 가장 장시간을 부여할 수 있는 성격도 지니고 있는데, 공원 등의 면적 시설은 많은 결정된 시설 가운데 대부분은 조성이 되고 일부 미집행된 상태이지만 시설규모 자체가 워낙 대규모여서 전체 면적에서 차지하는 비율이 높은 것이 아니라, 거의 결정된 시설들을 조성하지 못하거나 않고 있다는 데 문제의 심각성이 있는 것이다.

장기미집행도시계획시설의 발생요인은 도시계획 수립단계로부터 실제의 결정시설 조성단계에 이르기까지 광범위한 영역에서 파생되고 있다.

이와 같은 발생 원인을 세분하여 열거한다면 대단히 많은 군소문제가 존재하겠으나 대부분의 원인은 특정내용이 야기한 문제라기보다는 상호 연계되어 파생된 결과로 사려된다.

즉, 계획 수립시 도시여건과 집행시의 계획 환경 간에 차이가 발생하여 원래의 계획을 일부 수정하여 집행되어야 하거나, 계획 수립시 예상하지 못했던 문제가 집행시 새롭게 부각되어 현실적으로 통제하기 어려운 상태로 변환되는 등 여러 요인이 연쇄적이며 복합적으로 작용하여 나타난 결과일 것이다.

흔히 장기미집행시설의 양산은 재정적인 문제로 돌리는 경우가 많은데, 이와 같은 열악한 재정문제는 미집행을 발생시킨 원인도 될 수 있겠으나 궁극적으로는 일련의 상호 복합적인 문제들이 불량한 재정구조를 파생시켰다는 관점에서 볼 때 재정문제는 미집행의 원인이 되기도 하지만 동시에 불합리한 미집행시설이 낳은 결과이기도 한 것이다.

이는 기본계획 수립단계에서부터 과다한 장래 인구전망, 국토계획법령 및 개별법이 지니는 제반 모순점과 비체계성, 무질서한 도시계획 체계를 조장할 수 있는 도시개발 관련 계획의 비질서화, 형식이 중시된 재정투자계획의 수립 등이 문제를 더욱 심각하게 만드는 원인이 되기도 하기 때문이다.

결론적으로 추상적인 시간개념과 내용개념이 포함되어져 그 명확한 개념을

단정지우기 어려운 '장기미집행' 도시계획시설의 출현은 도시계획상의 사업투자 우선순위가 미집행 도시계획에 초점을 맞추기 보다는 새롭게 결정된 도시계획시설을 대상으로 수립되기 때문에 기결정된 미집행 도시계획시설은 또다시 우선순위에서 밀리는 경우가 발생되어 미집행 도시계획시설의 악순환은 연속되며, 이에 따라 누적된 결과가 장기미집행도시계획시설로 남게 되는 순환과정을 경험하게 된다.

미집행시설의 발생요인을 저감하기 위하여 이상의 내용을 기초로 새로운 제도적 장치를 마련하여 해결원리로 삼는다면 향후 발생될 소지가 있는 미집행시설의 감소 뿐만 아니라 현재 누적된 미집행실태를 개선할 수 있는 방안이 될 것이다. 따라서 새로운 제도적  장치의 마련은 장기적으로 매우 근본적이고 합리적인 완화책이 될 수 있을 것으로 기대된다.

이상과 같은 발생요인 및 결과에 비추어 볼 때 작금의 우리는 절박하게도 점진적 대처와 적극적 대처라는 두가지 갈림길에 놓여 있으며, 어느 하나를 선택해야 하는 입장에 처해 있다고 해도 과언이 아니다.

현재의 (장기)미집행 도시계획시설을 완전 치유할 수 있는 대안이 없다는 현실에서 점진적 대처는 '향후의 대책이 미래의 미집행을 야기시키지 않는 처방책으로써의 역할을 충분히 수행할 수 있는 차원이라면, 현재 미집행상태에 있는 시설을 어떤 방법으로 해소할 것인가'에 대한 의문에 직면하게 된다.

따라서 많은 도시에서 수립되고 있는 통합도시계획을 기회의 전환점으로 삼을 수 있도록 현 시점에서 기정 시설의 미집행 기간정도와 사업실현성을 진단하여 차등적인  단계별 해제방안을 강구하는 것이다. 미집행 기간 자체가 '주민이 도저히 참을 수 없는 지경'에 이른 시설이나 실현성이 약하고 해제 및 사업규모 축소가 불가피한 경우에는 일부 배제하고, 상당한 미집행 기간이 경과되었지만 사업 실현성이 강한 경우는 현실적인 토지보상기준에 따라 즉시 매입하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

적극적 대처는 전자의 미온적 대처가 새로운 문제의 시작을 의미하는 것이므로 기정 미집행 도시계획시설을 대상으로 전면 해제를 검토하고 금번 통합도시계획이나 향후 수립될 도시계획을 통해 사업 순위가 높은 불요불급한 시설만을 도시계획시설로 재결정하도록 하여 객관적인 계획수립을 통해 새롭게 태어나는 일대 전환기를 맞이하게 될 것이다.

단, 과거 일정기간 이상의 미집행시설 대상토지에 또 다시 동일 시설 및 여타 시설을 결정해야 하는 불가피한 경우에는 결정전에 우선 매입하는 방안등 적극적 대처가 동시에 강구해야 할 좋은 방안이 될 것이다.

물론, 이 경우 최초로 도시계획시설로 결정되는 시설 또한 시설별로 일정 미집행기간이 경과할 경우에는 해제여부 등을 검토하여 해제하거나 그렇지 못할 경우 우선 매입하거나 각종 세제혜택을 부여하고 장기간 소요되는 지적고시까지의 유예 및 준비기간을 최단 기간으로 줄이는 규정의 명문화를 추진하여야 한다.

지적고시까지 소요되는 기간 자체가 주민이 느끼기에도 어쩔 수 없는 기간으로 인식되어질 수 있을 때 이에 소요되는 기간은 시설 결정 후 실질적인 미집행기간에서 제외될 수 있으므로 소요기간의 최소화 방안이 마련되어야 한다.

### 2.4.3 장기미집행시설의 외국사례

외국의 경우 크게 세 가지 종류의 도시계획시설 장기미집행 방지책들이 사용되고 있는데, 첫째는 재원조달을 포함한 사업집행계획의 수립과 시행, 둘째는 토지 매수청구권 부여, 그리고 셋째는 도시계획시설 일몰제이다.

미국은 사업집행계획이 사전에 수립되어 지방의회에서 결정되므로 예산이 사전에 확보될 수 있어 미집행시설이 발생할 여지가 적다. 또한 도시계획으로 인한 토지이용권 제한이 해당 토지를 쓸모 없게 만들거나 매도할 수 없을 정도에

이르게 하는 경우, 또는 개인의 토지를 3년 동안 동결시키는 효과를 가져오는 경우에는 보상이 따르지 않는 도시시설계획은 위헌이라는 것이 판례이다.

프랑스에서는 공용수용 예고시 집행기간을 반드시 함께 고시하도록 되어 있고, 허용되는 집행기간은 원칙적으로 5년을 넘을 수 없도록 규정되어 있다. 고시된 집행기간이 경과했음에도 불구하고 아직 수용이 이루어지지 않은 경우에는 공용수용에 관한 고시가 효력을 상실하게 된다. 이는 실질적으로 5년의 일몰제가 시행되고 있는 것으로 볼 수 있다.

영국은 도시계획과 관련 프랑스와 유사한 제도를 가지고 있는데, 부가적으로 토지심판소가 존재하여 토지매수가 거부된 경우 이곳에 제소할 수 있다.

독일은 도시계획을 수립함에 있어서 일정 기간이 소요되는 것은 불가피하다는 판단아래 도시계획의 수립기간 중에는 4년까지 토지소유자에게 보상을 할 필요가 없으나 4년이 경과한 뒤에는 이로 말미암아 발생하는 재산적 손실에 대하여 적절한 금전적 보상을 하도록 규정되어 있다. 도시계획이 이미 확정된 경우 토지소유자가 도시계획시설의 결정으로 말미암아 현저한 재산적 손실을 입고 있다면 이러한 재산권 제한은 이미 수용적 효과를 가진 것으로 보아 곧바로 보상청구권을 인정하고 있다.

일본에서는 우리나라와 마찬가지로 장기미집행시설이 존재하고 있는데 일본의 도시계획법은 도시계획사업의 원활화를 위하여 매수청구권을 부여하고 있으나, 손실보상에 대한 근거조항은 없으며 손실보상은 판례에 따라 해결되고 있다. 1996년을 기준으로 도시계획 도로의 49%, 공원시설의 53%만이 완료되어 미집행시설의 상당수가 결정 후 30년 이상이 경과한 시설물들로 존치되어 있었으나, 이러한 장기미집행시설물들에 대해 총예산 7.2조엔(국가부담 2.8조엔) 규모의 도시공원 정비 7개년 계획(1996~2002)과 도로정비 5개년 계획을 수립하여 추진한 바 있으며, 미집행시설에 대한 중앙정부의 지원은 일부 도로와 공원에 대해 이루어지고 있는데, 철도와 연계되는 도로에 대해 중앙정부의 지원이 존재하

며, 공원의 경우에도 토지매입비의 1/3, 공사비의 1/2의 중앙지원이 있다.

대만에서는 도시계획시설이 25년 이상 미집행되면 실효되도록 규정되어 있으나, 실제적으로 정부와 지자체에 의한 토지 매수가 실효 전에 이루어지고 있다.

**표 2.18 장기미집행 방지를 위한 제도 비교**

| 구 분 | 세부추진계획 | 매수청구권 | 일몰제 | 재정분담 |
|---|---|---|---|---|
| 한국 | ◉ | ▣(10년) | ▣(20년) | 중앙 50%이하 |
| 미국 | ▣ | ◉(3년) | ◉(3년) | |
| 프랑스·영국 | ◉ | ▣ | ▣(5년) | |
| 독일 | - | ▣(4년) | - | |
| 일본 | ▣ | ▣ | ◈ | 공원 경우 토지의 1/3, 공사비 1/2 |
| 대만 | - | - | ▣(25년) | |

주) ▣ : 관련제도 확립, ◉ : 관련제도 존재, ◈ : 관련제도 미존재

# 3. 도시계획시설의 내재적 특성과 분석

도시계획시설의 미집행 실태분석을 체계적으로 시행하기 위하여 미집행 실태에 대한 분석과 통계적 기법을 활용한 다변량 분석에서 종속변수로 투입될 변수들의 내재적 특성을 점검하고자 한다.

도시의 내재적 특성변수는 궁극적으로 도시의 유형화를 위한 종속변수로 활용되는데, 도시화의 주요 지표인 도시인구와 시계열적·지역적 인구분포를 포함하는 도시인구의 특성을 파악하고, 도시계획 수립의 요건이라 할 수 있는 시로 승격된 시점과 시승격 당시로부터 현재까지의 도시 역사성을 시계열적 관점에서 고찰하였다.

또한 도시계획시설의 결정규모를 좌우하는 도시의 규모는 행정구역과 도시계획구역 그리고 인구규모를 토대로 우리나라 도시가 보유하고 있는 도시의 내재적 특성을 점검하며, 아울러 시설의 조성을 위해 필수요건인 재정적 여건이 미집행 시설 분포경향과 상당한 유의성을 지니고 있을 것이라는 전제하에 재정자립도와 도시계획시설사업의 추진을 위한 재원 확보를 위해 미집행시설의 추정사업비 등을 내재적 변수로 설정하였다.

선정된 도시의 내재적 변수는 어떤 용도로든지 도시를 분류하는 일반적인 척도로 활용되고 있으므로 이들 변수들과 미집행시설간에 어떤 상관성이 존재하는가를 점검하는 일련의 작업은 매우 의미 있는 작업이라 할 수 있다.

내재적 특성과 더불어 도시와 농촌의 상대적 격차를 해소하고 급변하는 시대에 농촌지역의 경쟁력 강화와 도시지역의 비대화 및 과밀화를 저감시키기 위한 방안의 일환으로 추진된 도·농 행정구역의 통합은 우리나라 도시계획에 일대 변혁을 가져온 전환점이라 해도 과언이 아닐 것이다.

따라서 도·농통합을 경험한 도시는 면적 측면에서 도시면적의 확장을 경험하였는 바, 일반도시와 통합도시의 미집행 실태 차이점과 통합도시가 갖는 도시

계획시설의 미집행 실태를 연계하여 통합 도시기본계획과 후속 도시관리계획 수립에 시사점을 제시하고자 한다.

내재변수 중 시승격 시점으로부터 현재까지의 도시역사를 설정하는 과정에서 다음의 사항을 고려하여 승격시점을 정리하였다.

즉, 1995년 1월 1일에 이루어진 37개 도시의 도·농통합을 통해 1개시와 1개군이 시중심형 또는 시편심형으로 통합되는 유형을 취하면서 도·농통합 이후 우리나라 전체 도시가 통합전 평택시·송탄시·평택군이 평택시로 통합됨에 따라 1개 도시로 간주하였다.

또한 송탄시가 1981년 7월에 시로 승격되어 송탄시의 당초 승격연도를 최초 승격연도로 활용하며, 그외 39개 도시 역시 통합시점보다 도시의 모태가 형성된 당초 시승격 시점을 최초 승격시점으로 간주하였다.

## 3.1 도시인구 및 도시계획시설

### 3.1.1 인구규모와 지역 분포

도시인구에 대한 관심과 이해는 도시 및 지역계획 수립과정에서 예측된 장래 인구 지표를 지침으로 삼아 도시전반에 걸친 경제·사회·문화의 비 물리적 분야와 도시계획시설을 중심으로 한 물리적 분야가 배려되는 계획체계를 가져야 하기 때문에 매우 중요한 의미를 갖는다.

그러나 도시의 인구규모는 경제 원리와 같이 규모의 경제를 추구할 수 있는 적정선이 존재한다고 볼 수 있으므로 인구 감소현상에 대한 일반적인 의식이 반드시 성립한다고 보는 것은 무리가 있을 수 있다. 다만, 현실적으로 이에 대한 규명이나 단언이 곤란하므로 외형적 성장을 대변하는 요소로 인구를 적용하

고 있다는 점에서 인구라는 내재적 특성은 도시의 성장과 잠재력을 파악하는데 있어 중요한 요소라 할 수 있을 것이다.

현실적으로 우리나라는 도시화의 진전과 인구성장 속도에 준하는 도시계획시설의 공급이 충분히 이루어지지 못했기 때문에 결과적으로 장기미집행도시계획시설에 관련한 문제를 포함한 인구 추정의 불합리성에 의해 야기되는 개인적이고 사회적이며 국가적 차원의 병리 현상이 도출되었다.

여기서 기본적인 문제점 중의 하나로 해당 도시에서 과거 도시계획에 의해 설정된 목표 연도 인구를 지나치게 높게 설정한 결과 과다·과밀개발의 결과를 초래하였다는 사실을 간과할 수 없다.

이를 정량적 측면에서 풀이해 보면 과도한 인구지표의 설정은 과다·과밀개발을 초래한 도시계획 수립의 시초가 되었고 결과적으로는 질적 수요에 대한 공급은 뒤로하더라도 양적 측면에서조차도 주민이 불편을 겪지 않을 만큼 충분한 공급이 뒤따르지 못했다는 역설적 비판도 가능할 것이다.

이러한 점을 고려해 볼 때 인구예측의 정확도는 그러한 계획이나 정책의 성공여부도 좌우할 수 있을 만큼 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있으므로, 장래 인구의 지표설정을 위한 정책수립이나 계획결정과정에서 도시의 인구성장과정을 잘 반영하여 효용성이 입증된 도시계획지표 설정 모형의 분석·개발이 필요할 것이다.

우리나라의 총인구는 2004년 12월말 기준 48,782천명으로 1960년대 이후 급속한 경제성장의 결과 오늘날 6대도시의 괄목할 만한 성장과 수도권 위성도시의 빠른 인구성장이 두드러지게 부각되었다는 점과 우리나라 전체적인 도시인구의 증가는 적어도 인구 측면에서 도시화를 가능하게 했다.

그러나 다른 시각에서 살펴보면 최근에 승격된 중소도시들에서 정주의사와 도시의 매력에 관한 개념이 인간의 삶에 대한 의미가 강조되는 살기 좋은 도시의 형성 즉, 도시가 갖는 특수성과 도시가 갖는 자체적 매력이 근간이 된 살기

좋은 도시로의 도시성장 측면에서 삶의 터전이 경제·사회·문화적 측면에서 도시화를 동시에 만족하는 실질적인 도시로서의 면모를 갖춘 도시화 모습을 찾기 힘들고, 소위 소도시로 분류할 수 있는 인구 10만명 미만의 도시는 인구가 정체하거나 감소하고 있어 상대적으로 도시개발이 위축되고 도시민이 향유하는 사회·문화적 기회와 고용기회 등이 제 기능을 담당하지 못하여 실질적인 개발과 도시민의 삶의 수준이 열악한 소도시에서는 여전히 심각한 문제를 안고 있음을 주목해야 할 것이다.

인구규모별 우리나라 전체 시급도시에 대한 실태를 파악하기 위하여 인구규모별 도시수, 절대인구수, 총인구에 대한 구성비를 연도별로 정리하였다.

인구규모별로 유형화하여 전국의 인구에 대한 도시인구의 비율을 살펴보면, 6대도시에 전체 인구의 46.87%가 밀집되어 있는 것으로 나타났다.

인구 50만~100만명 대도시에는 15.97%, 인구 20만~50만명의 중도시에 16.80%, 그리고 20만명 미만의 소도시에 10.03%의 인구가 분포되어 있는 것으로 나타났다. 특히 지방도시가 인구규모별로 계층 간에 양적 배분 양태가 91년과 96년, 그리고 2004년 기간 중에 중소도시 수는 상위계층에서 하위계층으로 양적인 피라미드 형태에서 질적인 피라미드 형태로의 변화를 보이고 있어 바람직한 인구 분포현상으로 해석된다.

다만 6대도시와 대도시의 인구구성 비율이 증가하고 있는 것과는 대조적으로 20만명미만의 소도시 인구 비중이 감소하고 있어 규모가 작은 하위계층 도시의 취약한 발전 양상을 짐작할 수 있다.

20만~100만명 미만의 도시에서는 인구구성 비율이 증가추세를 보이고 있는데, 이는 우리나라 도시들이 도시화에 힘입어 전국인구에 대한 인구비율이 6대도시와 지방도시 모두 증가하였고, 이러한 도시화 현상은 6대도시를 제외한 20만~100만명 규모의 도시에서 도시화 현상이 두드러지게 나타난 것으로 일차적인 해석이 가능할 수 있다.

**표 3.1 도시별 인구분담률**

**(단위 : 천인, %)**

| 구 분 | | | 1991년 | 1996년 | 2004년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 인구 | | 전국 | 43,801 | 46,430 | 48,782 |
| | | 시급 | 33,021 | 40,584 | 43,742 |
| 6대도시 | | 인구규모 | 21,196 | 21,944 | 22,866 |
| | | ⓐ | 48.39 | 47.26 | 46.87 |
| | | ⓑ | 64.19 | 54.07 | 52.27 |
| 지방시급도시 | | 인구규모 | 11,826 | 18,638 | 20,876 |
| | | ⓐ | 27.00 | 40.14 | 42.79 |
| | | ⓑ | 35.81 | 45.93 | 47.73 |
| 인구 규모 | 대 도 시 (50만~100만) | 인구규모 | 3,163 | 6,899 | 7,789 |
| | | ⓐ | 7.22 | 14.86 | 15.97 |
| | | ⓑ | 9.58 | 17.00 | 17.81 |
| | 중 도 시 (50만~20만) | 인구규모 | 4,012 | 6,562 | 8,193 |
| | | ⓐ | 9.16 | 14.13 | 16.80 |
| | | ⓑ | 12.15 | 16.17 | 18.73 |
| | 소 도 시 (20만 미만) | 인구규모 | 4,651 | 5,178 | 4,894 |
| | | ⓐ | 10.62 | 11.15 | 10.03 |
| | | ⓑ | 14.08 | 12.76 | 11.19 |
| 평균 인구 규모 | 거대도시(Ⅰ) (100만 이상) | 평균인구 | 3,533 | 3,657 | 3,267 |
| | | 도시수 | 6 | 6 | 7 |
| | 거대도시(Ⅱ) (100만 이상) | 평균인구 | 2,065 | 2,295 | 2,115 |
| | | 도시수 | 5 | 5 | 6 |
| | 대 도 시 (50만~100만) | 평균인구 | 633 | 690 | 708 |
| | | 도시수 | 5 | 10 | 11 |
| | 중 도 시 (50만~20만) | 평균인구 | 309 | 298 | 303 |
| | | 도시수 | 13 | 22 | 27 |
| | 소 도 시 (20만 미만) | 평균인구 | 93 | 129 | 129 |
| | | 도시수 | 50 | 40 | 38 |

주) 1. 2004년 기준 우리나라 83개 시급도시 자료임.
2. 전국인구대비율 = {(6대도시 혹은 시급지방도시) /전국인구}×100
도시인구대비율 = {(6대도시 혹은 시급지방도시) /도시(시·읍)인구}×100
3. 거대도시(Ⅰ)은 서울 포함한 6개도시, 거대도시(Ⅱ)는 서울을 제외한 5대도시.
4. ⓐ는 전국인구 대비 인구비율, ⓑ는 시급이상의 도시인구 대비 인구비율임.
5. 2004년 100만 이상의 거대도시에는 수원시가 포함됨.
6. 2004년 6대도시는 울산광역시를 포함한 7대도시임.

자료 : 행정자치부(한국도시연감, 해당 연도)

그러나 두 집단의 인구구성비는 좁혀지지 않고 있으나, 증가폭에 있어서는 80년을 기준으로 대도시에 비해 중소도시의 증가가 크게 나타나 총 도시인구에 대한 대도시와 지방도시간에 인구분담률이 같은 추세임을 알 수 있다.

그러나 이러한 현상은 지방도시 자체의 인구성장에 기인한 것이라기보다는 1980년 이후 활발히 진행된 시 승격으로 도시의 수가 꾸준히 증가하였기 때문으로 사려된다.

또한 1980년을 기점으로 지난 40여년 동안에 승격된 도시 수에 비해 그 후 10년간에 승격된 도시수가 더 많아 최근에 와서 많은 도시가 빠른 속도로 증가하였는데, 이러한 시급 도시 증가에 의한 중소도시의 수, 전국대비 인구구성비, 총도시인구대비 인구분담률 증가는 중소도시의 중요성이 증대되고 있음을 시사하는 것이라 하겠다.

우리나라 도시의 인구와 도시수의 권역별 분포를 실제 도시수와 기대 도시수로 구분하여 비교하면  국토공간상 동남권과 6대 도시, 특히 1980년대 이후에 시로 승격된 많은 도시들이 수도권의 통근권에 인접해 입지함으로써 도시의 공간적 집적과 불균등 분포상태가 심화되었음을 지적할 수 있다.

**표 3.2 우리나라 권역별  인구구성 및 비율**

| 구 분 | 1991년 | | 1996년 | | 2004년 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 인구 (천인) | 비율 (%) | 인구 (천인) | 비율 (%) | 인구 (천인) | 비율 (%) |
| 계 | 33,021 | 100.0 | 40,584 | 100.0 | 43,742 | 100.0 |
| 수도권역 | 17,307 | 52.4 | 20,027 | 49.4 | 22,659 | 51.8 |
| 중부권역 | 2,188 | 6.6 | 3,268 | 8.1 | 3,575 | 8.2 |
| 서남권역 | 2,984 | 9.0 | 3,997 | 9.9 | 4,037 | 9.2 |
| 동남권역 | 9,450 | 28.6 | 11,905 | 29.3 | 12,012 | 27.5 |
| 기타권역 | 1,092 | 3.3 | 1,387 | 3.4 | 1,459 | 3.3 |

주)  2004년 기준 우리나라 83개 시급도시 자료임.
자료 : 행정자치부(한국도시연감, 해당 연도)

실제 도시수와 기대 도시수의 분포상태를 통해 지역별로 인구의 집중이 상대적으로 높은 지역과 낮은 지역을 파악하였다.

2004년말 기준 기대 도시수는 전체 도시인구에 대한 각 권역별 도시인구의 100분율에 72개 도시를 곱하여 얻은 수치로서, 도시기능과 정주환경 측면에서 장점을 지니는 인구규모가 큰 지역은 기대 도시수가 실제 도시수보다 많게 나타나고 인구규모가 적은 지역은 기대 도시수가 실제 도시수보다 적게 나타난다.

수도권은 실제도시수가 기대 도시수에 못 미치게 나타나 국가가 정한 도시로서의 시 승격 요건 가운데 인구 측면에서 최소 수준인 인구 5만명을 약간 상회하는 수준에서 수도권 주변에 새로운 시로 승격시켜야 한다는 것으로 해석할 수 있겠으나, 현실적으로 수도권의 과잉인구 집중과 이로 인해 파생되는 도시환경문제를 감안한다면 이 지역에서 도시의 추가승격은 자제되어야 할 것으로 본다.

또한 실제도시수가 기대 도시수의 산출은 해당 권역의 인구규모에 근거한 것으로 도시인구의 밀집구역이 있는가 하면 상대적으로 도시인구가 희박한 구역이 나타나고 있는데, 도시의 밀집지역은 우리나라 6대 도시의 영향권 안에 속한 중소도시로서 대체로 대도시 인근에 위치해 있고, 실제적으로 대도시와의 일상통근이 가능한 도시들로 특히 서울 대도시를 중심으로 한 수도권지역에서 뚜렷하게 나타났다.

이에 반하여 대구·광주·대전을 중심으로 한 지역에서는 아직까지는 이러한 양상이 두드러지지 못한 상태이지만, 주변지역의 중심지 역할을 수행하는 대도시들의 성장 여하에 따라서는 대도시 중심의 영향권 지역이 확대되면서 인접 중소도시와의 일상적 연계가 강화될 것이고, 대도시와의 출퇴근이 가능한 거리의 중소도시들은 주거기능이 강화되어 대도시 주변의 주거기능을 담당하는 위성도시와 같은 기능을 수행하는 주택도시가 될 가능성이 높다.

또한 도시간 상호작용에서 대도시의 상업·서비스 기능을 이용할 위치적 여건이 높기 때문에 도시자체의 중심성은 낮고 자족적 성장이 불리한 여건에 놓여 있는 도시가 바로 대도시의 통근권에 속한 도시들이다.

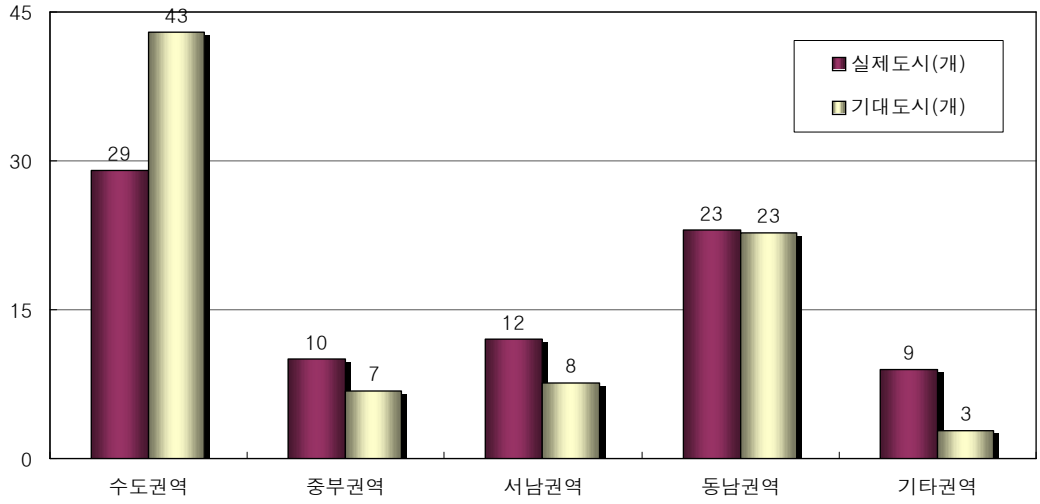



**그림 3.1 권역별 현재 도시수와 기대 도시수**

그러나 도시들 간의 공간적 집적효과를 감안할 때 대도시의 영향권 안에서 이들 도시들은 집적 규모의 경제에 힘입어 도시산업이 성장할 수 있는 유리한 측면도 고려할 수 있다.

이에 대해 인구규모가 미약한 중소도시들은 위치적 여건상 대도시와는 원격한 거리에 있고 인구규모도 작은 도시들이 주류를 이룬다. 이들 도시들은 규모는 작지만 넓은 농촌지역을 배후지로 갖고 있어 도시자체 규모의 경제보다는 배후지 효과면에서 도시의 중심성이 강하고 그러한 기능의 도시산업이 농촌 배후지와 연계되어 발전할 소지가 있는 도시들로, 실제로 도시인구의 유출이 두드러졌던 지역이 도시인구의 증가로 인하여 기대 도시수가 증가하고 있는 추세에 있어 지방도시들의 성장잠재력을 다시 한 번 확인할 수 있다.

### 3.1.2 도시면적 특성

다음은 행정구역과 도시계획구역과의 관계를 도시별로 정리하고, 도시의 역사성에 따라 구분하여 비교한 것으로, 지리학 분야에서 행정구역과 시가화구역간의 관계를 해석하기 위한 용어로 사용되는 개념을 본 연구에서는 이와 동일한 의미로 행정구역과 도시계획구역과의 관계로 해석하였다.

행정구역과 도시계획구역 면적간의 관계를 통하여 도시별과 시대별 특성도 동시에 점검하고 나아가 우리나라의 도시화 진전 과정에서 도시계획과 관련된 몇 가지의 구역 지정 성향의 변천 과정을 고찰할 수 있다.

즉, 우리나라의 시급 도시는 시 승격시기와 관계없이 최초 시 승격시기에는 통상 시 승격의 모체가 되었던 읍 또는 면지역의 도시계획구역을 고수한 경향이 짙어서 도시계획구역면적이 행정구역면적에 비하여 대단히 협소하게 지정되어 있고, 시대별로 볼 때 1970년대와 1990년대 시 승격이 이루어진 도시들은 대부분이 수도권 주변에 입지하면서 상대적으로 도시계획구역이 대단히 크게 지정된 특징을 보여주고 있다.

또한 시 승격의 역사가 길게는 약 50년에서 짧게는 1~2년에 불과한 도시들이 지속적인 도시화로 해당도시의 인구성장과 생활수준의 향상에 따른 주민의 욕구충족에 부응키 위해 질적인 생활향상을 유도하고자 하였는데, 이와 같은 과정에서 도시계획구역의 확장과 감소는 다수의 요인에 의해 발생되어져 왔다.

서울과 같은 거대도시는 인접 지역이 시로 승격된 여건 변화와 장래 지방자치제 실시 등을 고려하여 도시계획이 분리되어야 할 필연성에 의해 도시계획구역이 증가되어 왔고, 성장거점도시로서 지역발전을 주도해 나갈 기능을 수행하고 있는 광역시와 도청소재지 등의 전통도시는 상대적으로 도시계획구역이 크게 확장되어 온 경향이 강하며, 행정구역과 도시계획구역의 상대적 면적규모는 도시별로 시 승격으로부터 현재까지의 기간적 측면에서 차이는 있으나 대부분

의 도시가 현재까지 최초의 경향, 즉 도시계획구역이 행정구역보다 큰 상태를 그대로 유지하고 있다.

**표 3.3 도시계획구역과 행정구역의 비교(시승격 당시)**

| 구 분 | 행정A<도시A | 행정A=도시A | 행정A>도시A |
|---|---|---|---|
| 계 | 22개 도시 | 2개 도시 | 54개 도시 |
| 1960년대 이전 | 서울·대구·인천·대전·춘천·군산·이리·김천·충무·속초 | 광주·전주 | 부산·수원·청주·목포·여수·순천·포항·마산·진주·원주·강릉·경주·진해·제주·충주·울산·천안·안동·삼천포·의정부 |
| 1970년대 | 성남·안양·부천·구미 | - | - |
| 1980년대 | 창원·광명·김해·안산·구리·여천·하남·장승포 | - | 동해·제천·영주·태백·정주·남원·나주·영천·동두천·서귀포·과천·평택·삼척·공주·대천·온양·상주·점촌·미금*·시흥*·군포*·의왕*·오산·동광양·서산·김제·경산·밀양 |
| 1990년대 | - | - | 고양·이천·파주·논산·용인·양산 |

주) 1. *은 시승격시 도시계획구역의 지정이 없었던 도시로 행정구역이 큰 도시로 분류함
2. 행정A : 행정구역면적, 도시A : 도시계획구역면적

시 승격당시의 도시계획구역과 행정구역면적을 비교해 보면, 시대별로 구분할 때 1970년대와 1980년대, 그리고 1990년대에 시 승격 도시들 중 상당수가 수도권 도시들로 구성되어 있음을 알 수 있다.

이중 1970년대와 1990년대 시 승격 도시 대부분이 수도권에 위치하면서 상대적으로 도시계획구역이 대단히 크게 지정되는 경우로써 수위도시인 서울특별시와 인접한 도시들이 많이 포함되어 있다.

특히 1980년대 이후 시 승격이 이루어진 도시들의 도시계획구역 규모는 더

욱 뚜렷하여 대부분의 도시가 도시계획구역이 협소하나, 산업구조로 볼 때 공업부문에서 도시기반을 보유하고 있는 도시와 수도권의 인접 도시들은 행정구역면적보다 도시계획구역면적이 넓은 도시집단으로 구성되어 있으며, 행정구역과 도시계획구역이 일치되는 도시는 2개 도시에 불과하다.

앞서 언급한 시승격 당시의 행정구역면적과 도시계획구역면적의 성향을 토대로 2004년 기준 도시계획구역과 행정구역의 규모에 의한 성향을 연계하여 비교하면 몇 가지의 명확한 패턴이 존재함을 파악할 수 있다.

전체적으로 도시의 수적 측면이나 전체 도시에 대한 비율면에서 도시계획구역이 행정구역보다 큰 도시가 많아졌다.

이와 같은 경향은 1960년대 이전에 시로 승격된 도시들에서 많은 변화가 있어 왔던 점이 주요인이다.

상대적으로 도시계획구역이 큰 지역으로 새롭게 분류된 도시들 가운데 대부분의 도시가 자생적 성장을 주도해 나아갈 수 있는 20만명 이상의 인구를 보유한 도시들에서 변화가 발생되었다.

1970~1990년대에 시로 승격된 도시들은 승격당시의 패턴과 거의 유사하나, 시흥·군포·고양·파주 등과 같이 서울 근교와 공업기능이 강한 도시들이 행정구역면적이 도시계획구역면적보다 작은 형태의 도시들로 분류되었다.

행정구역과 도시계획구역의 면적 특성을 비교할 때 일반적으로 가장 이상적이라고 할 수 있는 행정구역과 도시계획구역의 면적이 같은 경우는 시승격 당시에 2개 도시였으나 현시점에서는 이 두 도시 모두 행정구역 면적이 증가하였고 단지 청주시와 의왕시는 행정구역과 도시계획구역 면적이 같은 것으로 나타났다.

결과적으로 우리나라의 특별·광역시와 서울시의 주변부에 인접하여 있는 도시들, 그리고 지역의 경제성장을 주도하는 공업부문의 비중이 강한 도시들은 상대적으로 넓은 도시계획구역을 보유하고 있으나, 시 승격의 역사가 짧아 도

시의 기능적 규모가 약하며, 인구규모면에서 중소도시에 해당되는 신흥도시들은 반대 현상을 보이고 있다.

**표 3.4 도시계획구역과 행정구역의 비교**

| 구 분 | 행정A<도시A | 행정A=도시A | 행정A>도시A |
|---|---|---|---|
| 계 | 8개 도시 | 2개 도시 | 73개 도시 |
| 1960년대 이전 | 서울·부산·수원·목포·진해·의정부(6) | 청주(1) | 대구·인천·광주(광)·대전·춘천·전주·군산·익산·여수·순천·포항·김천·마산·진주·원주·강릉·경주·통영·제주·충주·사천·울산·속초·천안·안동(25) |
| 1970년대 | - | - | 성남·안동·부천·구미(4) |
| 1980년대 | 광명·오산(2) | 의왕(1) | 동해·제천·영주·창원·동두천·태백·정읍·남원·나주·영천·김해·서귀포·평택·안산·과천·구리·삼척·공주·보령·아산·상주·문경·남양주·시흥·군포·하남·서산·김제·광양·경산·밀양·거제(32) |
| 1990년대 | - | - | 고양·광주·김포·논산·안성·양산·양주·용인·이천·파주·포천·화성(12) |

주) 행정A : 행정구역면적, 도시A : 도시계획구역면적

## 3.1.3 도시계획시설 현황

2004년말 기준 전체 도시계획시설 결정면적은 4,141.8㎢로 이중 집행면적이 2,850.3㎢, 미집행시설면적은 1,291.5㎢로 31.2%의 미집행비율을 보였으며, 미집행도시계획시설에 대한 소요액은 보상비 및 시설비를 포함하여 총 157조 4405억원으로 추정된다.

미집행 비율에 의한 최대 미집행시설은 공원과 유원지이며, 예상 토지매수 소요액은 약 40조원으로 추정되며 사업비에 의한 최대 미집행시설은 도로와 공원이다.

**표 3.5 도시계획시설 결정 및 미집행 개요**

**(단위 : ㎡, %, 백만원)**

| 구 분 | | 결정 면적 | 집행 면적 | 집행 비율 | 미집행 면적 | 미집행 비율 | 추정 사업비 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | | 4,141.8 | 2,850.3 | 68.8 | 1,291.5 | 31.2 | 157,440,473 |
| 교통시설 | 도로 | 1,022.4 | 691.3 | 67.6 | 331.1 | 32.4 | 92,773,152 |
| | 주차장 | 10.4 | 9.3 | 88.8 | 1.2 | 11.2 | 219,027 |
| | 자동차정류장 | 8.8 | 7.9 | 90.0 | 0.9 | 10.0 | 202,922 |
| | 철도 | 64.5 | 63.6 | 98.6 | 0.9 | 1.4 | 331,467 |
| 공간시설 | 광장 | 78.0 | 58.9 | 75.4 | 19.2 | 24.6 | 4,511,015 |
| | 공원 | 1,125.9 | 361.0 | 32.1 | 764.9 | 67.9 | 38,980,574 |
| | 녹지 | 108.7 | 59.8 | 55.0 | 48.9 | 45.0 | 6,002,725 |
| | 유원지 | 152.3 | 75.2 | 49.4 | 77.1 | 50.6 | 8,310,194 |
| 유통공급 시설 | 시장 | 7.4 | 7.0 | 94.3 | 0.4 | 5.7 | 49,841 |
| | 수도공급설비 | 48.1 | 47.8 | 99.2 | 0.4 | 0.8 | 132,958 |
| 공공문화 체육시설 | 운동장 | 30.9 | 22.5 | 72.9 | 8.4 | 27.1 | 2,553,726 |
| | 학교 | 272.0 | 258.9 | 95.2 | 13.1 | 4.8 | 722,378 |
| | 공공청사 | 22.8 | 22.5 | 98.6 | 0.3 | 1.4 | 181,916 |
| 방재시설 | 하천 | 563.8 | 553.7 | 98.2 | 10.1 | 1.8 | 507,101 |
| 환경기초시설 | 하수도 | 29.6 | 28.8 | 97.2 | 0.8 | 2.8 | 294,722 |
| 기타 | | 596.2 | 582.3 | 97.7 | 13.9 | 2.3 | 1,667 |

자료 : 건설교통부(도시계획현황, 2005.9)

교통시설은 도로 집행률을 제외하고는 다른 도시계획시설과 비교하여 상대적으로 집행률이 높게 나타났다. 이와 같이 교통시설의 상대적 집행비율이 높게 나타난 결과는 대상 시설이 주로 공항·항만·철도 등 대형 국책사업 시행에 기인한 것으로 보인다.

**표 3.6 교통시설 현황**

| 시 설 명 | 결정면적 (㎡) | 집행면적 (㎡) | 미집행면적 (㎡) | 집행비율 (%) | 추정사업비 (백만원) |
|---|---|---|---|---|---|
| 도로 | 1,022,368,295 | 691,314,030 | 331,054,265 | 67.6 | 92,773,152 |
| 철도 | 64,496,118 | 63,590,235 | 905,883 | 98.6 | 219,027 |
| 항만 | 162,265,152 | 160,181,583 | 2,083,569 | 98.7 | 124,869 |
| 공항 | 73,742,266 | 73,742,266 | - | 100.0 | - |
| 주차장 | 10,423,985 | 9,259,326 | 1,164,659 | 88.8 | 202,922 |
| 자동차정류장 | 8,774,289 | 7,899,919 | 874,370 | 90.0 | 331,467 |
| 궤도 | 107,085 | 96,285 | 10,800 | 89.9 | 2,520 |
| 삭도 | 95,452 | 93,091 | 2,361 | 97.5 | 77 |
| 자동차및건설기계검사 | 179,489 | 179,489 | - | 100.0 | - |
| 자동차및건설기계운전 | 663,202 | 650,602 | 12,600 | 98.1 | 1,540 |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

공간시설은 86.5%의 시설집행률을 보이는 공공공지를 제외한 광장·공원·녹지·유원지 등의 집행률이 저조한 것으로 나타났는데, 넓은 면적을 지정하게 되는 도시자연공원 등이 도시계획시설에 포함되어 있기 때문으로 분석된다.

**표 3.7 공간시설 현황**

| 시 설 명 | 결정면적 (㎡) | 집행면적 (㎡) | 미집행면적 (㎡) | 집행비율 (%) | 추정사업비 (백만원) |
|---|---|---|---|---|---|
| 광장 | 78,020,751 | 58,855,452 | 19,165,299 | 75.4 | 4,511,015 |
| 공원 | 1,125,879,470 | 360,971,521 | 764,907,949 | 32.1 | 38,980,574 |
| 녹지 | 108,655,532 | 59,735,954 | 48,919,578 | 55.0 | 6,002,725 |
| 유원지 | 152,329,591 | 75,234,962 | 77,094,629 | 49.4 | 8,310,194 |
| 공공공지 | 4,332,905 | 3,746,356 | 586,549 | 86.5 | 193,409 |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

유통공급시설은 대부분의 시설집행률이 높게 나타났으며, 이중 업무유통시설이 상대적으로 낮은 집행률을 보이고 있다.

**표 3.8 유통공급시설 현황**

| 시 설 명 | 결정면적 (㎡) | 집행면적 (㎡) | 미집행면적 (㎡) | 집행비율 (%) | 추정사업비 (백만원) |
|---|---|---|---|---|---|
| 유통업무설비 | 14,069,289 | 12,359,313 | 1,709,976 | 87.8 | 190,726 |
| 수도공급설비 | 48,128,071 | 47,750,442 | 377,629 | 99.2 | 49,841 |
| 전기공급설비 | 17,778,091 | 17,734,845 | 43,246 | 99.8 | 3,121 |
| 가스공급설비 | 2,773,253 | 2,773,253 | - | 100.0 | - |
| 열공급설비 | 2,164,909 | 2,164,909 | - | 100.0 | - |
| 방송통신설비 | 2,208,214 | 2,206,519 | 1,695 | 99.9 | 416 |
| 공동구 | 561,756 | 561,756 | - | 100.0 | - |
| 시장 | 7,445,985 | 7,020,768 | 425,217 | 94.3 | 132,958 |
| 유류저장및송유설비 | 5,772,838 | 5,719,607 | 53,231 | 99.1 | 800 |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

공공문화체육시설은 시설집행률이 비교적 낮은 시설로서, 운동장·사회복지시설·청소년수련시설 등의 집행률이 낮게 나타났다.

**표 3.9 공공문화체육시설 현황**

| 시 설 명 | 결정면적 (㎡) | 집행면적 (㎡) | 미집행면적 (㎡) | 집행비율 (%) | 추정사업비 (백만원) |
|---|---|---|---|---|---|
| 학교 | 271,990,928 | 258,895,937 | 13,094,991 | 95.2 | 2,553,726 |
| 운동장 | 30,869,555 | 22,497,290 | 8,372,265 | 72.9 | 722,378 |
| 공공청사 | 22,841,964 | 22,157,733 | 684,231 | 97.0 | 181,916 |
| 문화시설 | 4,618,098 | 4,068,956 | 549,142 | 88.1 | 164,850 |
| 체육시설 | 118,007,490 | 111,964,475 | 6,043,015 | 94.9 | 460,620 |
| 도서관 | 430,307 | 415,897 | 14,410 | 96.7 | 17,815 |
| 연구시설 | 4,504,657 | 4,487,175 | 17,482 | 99.6 | 6,434 |
| 사회복지시설 | 3,560,155 | 2,967,766 | 592,389 | 83.4 | 75,817 |
| 공공직업훈련시설 | 841,740 | 836,239 | 5,501 | 99.3 | 300 |
| 청소년수련시설 | 2,467,131 | 2,112,498 | 354,633 | 85.6 | 72,759 |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

방재시설은 재난관리 및 안전과 관련되어 있어 매우 높은 집행률을 나타내고 있으며, 사방사업에 의하여 설치된 공작물과 파종·식재된 식물인 사방시설이 상대적으로 낮은 집행률을 나타내고 있다.

**표 3.10 방재시설 현황**

| 시 설 명 | 결정면적 (㎡) | 집행면적 (㎡) | 미집행면적 (㎡) | 집행비율 (%) | 추정사업비 (백만원) |
|---|---|---|---|---|---|
| 하천 | 563,759,701 | 553,703,207 | 10,056,494 | 98.2 | 507,101 |
| 유수지 | 12,874,765 | 12,765,239 | 109,526 | 99.1 | 9,117 |
| 저수지 | 101,876,762 | 101,876,762 | - | 100.0 | - |
| 발풍설비 | 20,000 | 20,000 | - | 100.0 | - |
| 방수설비 | 1,563,881 | 1,559,398 | 4,483 | 99.7 | 10,500 |
| 사방설비 | 112,550 | 91,028 | 21,533 | 80.9 | 7,321 |
| 방조설비 | 2,205,943 | 2,205,943 | - | 100.0 | - |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

보건위생시설은 혐오시설과 관련된 납골시설·도축장 등의 집행률이 낮게 나타났는데, 부정적인 외부효과를 유발하는 시설이 포함되는 보건위생시설은 님비증후군의 급증과 환경에 대한 의식이 높아감에 따라 시설집행률의 개선에 어려움이 있을 것으로 판단된다.

**표 3.11 보건위생시설 현황**

| 시 설 명 | 결정면적 (㎡) | 집행면적 (㎡) | 미집행면적 (㎡) | 집행비율 (%) | 추정사업비 (백만원) |
|---|---|---|---|---|---|
| 화장장 | 721,522 | 721,522 | 0 | 100.0 | - |
| 공동묘지 | 18,746,520 | 18,349,320 | 397,200 | 97.9 | 62,413 |
| 납골시설 | 117,298 | 100,043 | 17,255 | 85.3 | 1,356 |
| 장례식장 | 136,751 | 136,751 | 0 | 100.0 | - |
| 도축장 | 814,363 | 737,693 | 76,670 | 90.6 | 1,323 |
| 종합의료시설 | 4,163,440 | 3,970,942 | 192,498 | 95.4 | 153,358 |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

한편 환경기초시설은 유형별 도시계획시설 가운데 시설집행률이 가장 높은 시설로서 95% 이상의 높은 집행률을 보이고 있다.

**표 3.12 환경기초시설 현황**

| 시 설 명 | 결정면적 (㎡) | 집행면적 (㎡) | 미집행면적 (㎡) | 집행비율 (%) | 추정사업비 (백만원) |
|---|---|---|---|---|---|
| 하수도 | 29,637,105 | 28,807,605 | 829,500 | 97.2 | 294,722 |
| 폐기물처리시설 | 29,930,576 | 28,938,907 | 991,669 | 96.7 | 103,682 |
| 수질오염방지시설 | 1,753,472 | 1,678,954 | 74,518 | 95.8 | 1,612 |
| 폐차장 | 46,115 | 46,115 | 0 | 100.0 | - |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

다음으로 미집행 도시계획시설 중 토지 및 대지 보상비와 추정사업비를 포함하여 가장 많은 도시계획시설 사업비가 필요할 것으로 추정되는 시설은 도로이다.

**표 3.13 미집행시설별 추정사업비**

**(단위 : ㎡, 백만원)**

| 구 분 | 미집행 면적 | 추정 사업비 | 단위면적당 사업비 | 구분 | 미집행 면적 | 추정 사업비 | 단위면적당 사업비 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 계 | 1,291.46 | 157,440,473 | 121,908.4 | | | | |
| 도로 | 331.05 | 92,773,152 | 280,235.5 | 수도공급설비 | 0.38 | 49,841 | 131,984.0 |
| 철도 | 0.91 | 219,027 | 241,782.9 | 시장 | 0.43 | 132,958 | 312,682.7 |
| 주차장 | 1.16 | 202,922 | 174,233.0 | 학교 | 13.09 | 2,553,726 | 195,015.5 |
| 자동차정류장 | 0.87 | 331,467 | 379,092.4 | 운동장 | 8.37 | 722,378 | 86,282. |
| 광장 | 19.17 | 4,511,015 | 235,374.1 | 공공청사 | 0.68 | 181,916 | 265,869.3 |
| 공원 | 764.91 | 38,980,574 | 50,961.1 | 하천 | 10.06 | 507,101 | 50,425.2 |
| 녹지 | 48.92 | 6,002,725 | 122,706.0 | 하수도 | 0.83 | 294,722 | 355,300.8 |
| 유원지 | 77.09 | 8,310,194 | 107,792.1 | 기타 | 13.54 | 1,667 | 123.1 |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

특히 추정사업비가 많게 나타난 공원·유원지·녹지 등은 넓은 부지면적을 필요로 하는 시설들로 추정사업비 중 상당 부분이 토지보상비로 지출될 것이라는 추측이 가능하다.

2004년을 기준으로 10년 미만 미집행 추정사업비 비율은 35.1%이며, 10년 이상 미집행시설에 대한 추정사업비는 64.9%에 해당된다.

**표 3.14 미집행기간별 추정사업비**

**(단위 : 백만원)**

| 10년 미만 미집행 추정사업비 | | | 10년 이상 미집행 추정사업비 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 소 계 | 공사(시설)비 | 보상비 | 소 계 | 공사(시설)비 | 보상비 |
| 55,250,332 | 35,418,320 | 19,832,012 | 102,190,141 | 63,729,945 | 38,460,196 |

자료 : 건설교통부(2004년 도시계획현황, 2005.9)

시설별로는 미집행도시계획시설 1,291.5㎢ 중 공원이 764.91㎢로 가장 많으며, 다음으로 도로 331.05㎢, 유원지 77.10㎢를 차지한다.

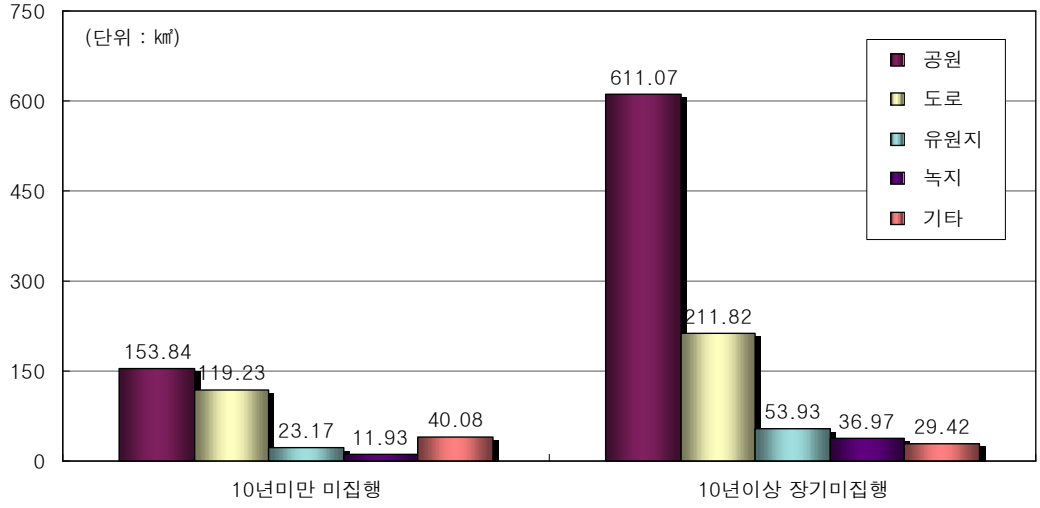



**그림 3.2 도시계획시설 미집행 현황**

## 3.2 사례도시 인구특성 및 도시계획시설

### 3.2.1 인구규모와 시승격 역사

도시계획은 중·장기적 계획기간에 장래인구를 예측하고 설정된 추정인구를 지침으로 도시전반에 걸친 경제·사회·문화의 비물리적 분야와 함께 도시계획시설을 중심으로 물리적 분야가 배려되는 계획을 체계적으로 구축해야 하는 매우 중요한 작업과정이다.

그러나 현실적으로 우리나라는 도시화역사와 인구성장 속도에 준하는 도시계획시설의 공급이 수요에 미치지 못해 왔으며, 도시계획에 의해 설정된 목표연도 인구가 지나치게 높은 추정인구를 설정하여 과다·과밀개발을 초래하게 되므로, 향후의 도시계획은 미래인구추정에 더욱 신중을 기해야 한다.

우리나라의 도시계획은 1936년 3월 26일에 서울시를 대상으로 최초로 결정된 이래, 2004년 기준 우리나라 도시계획수립 대상지역은 시급도시만을 중심으로 할 때 83개 도시가 해당된다.

우리나라 시급도시 가운데 도시계획시설의 결정과 미집행도시계획시설의 자료현황이 도출될 수 있는 1990년대 까지 시로 승격된 72개 사례도시의 내재적 특성을 시승격 연도별로 최초 시승격시점과 2004년으로 구분하여 비교 정리하면, 1960년대 이전 승격도시는 1940년대에 19개, 1950년대 8개, 그리고 1960년대에 5개로 모두 32개시이며, 1970년대 승격도시는 4개시이다.

또한 1980년대 전반에 시로 승격된 도시는 14개, 1980년대 중반은 9개, 후반은 12개 도시이며, 1990년대 시로 승격된 도시는 1개 도시이다.

시승격 시기별 인구 규모의 특성을 살펴보면 1940년대에 시로 승격된 시급도시의 평균 인구는 447,160명이고, 이중 서울시를 제외하면 도시당 281,759명으로 오늘날 중도시 인구규모에 해당된다.

## 표 3.15 시승격 시대별 도시의 주요현황

(단위 : ㎢, 인, %)

| 도시명 | 시승격 시 기 | 최 초 시 점 | | | | 현재 시점(2004) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 면 적 | | 행정구역 인 구 | 재 정 자립도 | 면 적 | | 행정구역 인 구 | 재 정 자립도 |
| | | 행 정 구 역 | 도시계획 구 역 | | | 행 정 구 역 | 도시계획 구 역 | | |
| 서 울 | 45. 8 | 613.04 | 715.00 | 3,424,385 | 95.0 | 605.41 | 605.96 | 10,174,086 | 95.9 |
| 부 산 | 49. 8 | 360.25 | 360.00 | 1,399,859 | 94.4 | 763.30 | 951.04 | 3,691,445 | 74.9 |
| 대 구 | 49. 8 | 181.72 | 230.63 | 787,978 | 70.0 | 885.68 | 804.56 | 2,529,544 | 76.4 |
| 인 천 | 49. 8 | 166.36 | 168.95 | 465,158 | 61.7 | 986.96 | 720.89 | 2,570,194 | 74.6 |
| 광 주 | 49. 8 | 214.92 | 214.92 | 343,193 | 60.0 | 501.36 | 478.37 | 1,395,762 | 63.0 |
| 대 전 | 49. 8 | 79.12 | 215.21 | 303,377 | 65.5 | 539.64 | 494.96 | 1,432,296 | 73.6 |
| 수 원 | 49. 8 | 166.36 | 29.39 | 465,158 | 56.4 | 121.07 | 121.12 | 1,032,944 | 58.4 |
| 춘 천 | 49. 8 | 35.15 | 67.08 | 94,261 | 41.0 | 1,116.35 | 332.98 | 253,363 | 33.0 |
| 청 주 | 49. 8 | 69.12 | 18.29 | 119,335 | 41.6 | 153.40 | 153.40 | 615,155 | 57.6 |
| 전 주 | 49. 8 | 105.91 | 105.91 | 212,326 | 52.4 | 206.22 | 197.60 | 618,819 | 45.2 |
| 군 산 | 49. 8 | 15.16 | 27.60 | 100,904 | 51.4 | 378.19 | 207.48 | 268,639 | 31.5 |
| 익 산 | 49.8(95) | 18.42 | 40.57 | 74,134 | 53.3 | 506.97 | 69.13 | 325,238 | 28.8 |
| 목 포 | 49. 8 | 29.19 | 15.14 | 154,241 | 58.1 | 47.26 | 77.40 | 241,460 | 32.1 |
| 여 수 | 49. 8 | 40.78 | 9.52 | 95,085 | 42.6 | 498.72 | 345.05 | 310,350 | 32.9 |
| 순 천 | 49. 8 | 83.69 | 24.96 | 76,697 | 37.5 | 907.38 | 198.75 | 269,843 | 25.7 |
| 포 항 | 49. 8 | 38.88 | 38.04 | 66,051 | 44.4 | 1,127.71 | 382.39 | 508,850 | 53.5 |
| 김 천 | 49. 8 | 38.58 | 41.06 | 56,595 | 44.8 | 1,009.50 | 57.24 | 150,306 | 19.8 |
| 마 산 | 49. 8 | 29.07 | 19.58 | 155,808 | 45.6 | 329.67 | 176.82 | 429,612 | 39.6 |
| 진 주 | 49. 8 | 48.59 | 20.25 | 101,769 | 40.4 | 712.61 | 280.73 | 337,319 | 31.8 |
| 원 주 | 55. 9 | 52.96 | 48.58 | 85,962 | 36.2 | 867.23 | 78.12 | 280,738 | 34.7 |
| 강 릉 | 55. 9 | 73.26 | 65.40 | 61,940 | 52.6 | 1,040.24 | 76.85 | 229,073 | 27.7 |
| 경 주 | 55. 9 | 187.23 | 28.70 | 84,868 | 43.4 | 1,323.87 | 405.02 | 281,177 | 29.1 |
| 진 해 | 55. 9 | 42.28 | 40.18 | 76,039 | 35.3 | 112.27 | 125.88 | 150,308 | 27.0 |
| 통 영 | 55.9(95) | 19.14 | 20.99 | 52,905 | 36.6 | 237.09 | 56.45 | 133,420 | 17.3 |
| 제 주 | 55. 9 | 257.03 | 19.24 | 81,520 | 48.1 | 255.53 | 132.97 | 292,124 | 33.4 |
| 충 주 | 56. 7 | 91.35 | 54.43 | 76,652 | 45.1 | 983.94 | 95.02 | 209,138 | 21.7 |
| 사 천 | 56.7(95) | 60.69 | 36.35 | 53,755 | 20.0 | 396.99 | 81.77 | 114,556 | 18.3 |
| 울 산 | 62. 5 | 171.96 | 76.04 | 94,818 | 53.6 | 1,056.60 | 751.22 | 1,072,867 | 71.6 |
| 의정부 | 63. 1 | 72.88 | 45.68 | 65,359 | 39.9 | 81.60 | 81.99 | 394,803 | 49.5 |
| 속 초 | 63. 1 | 66.00 | 69.68 | 58,508 | 19.5 | 105.24 | 33.41 | 89,047 | 28.1 |
| 천 안 | 63. 1 | 81.47 | 18.23 | 67,972 | 44.2 | 636.29 | 135.59 | 456,501 | 46.1 |
| 안 동 | 63. 1 | 44.88 | 34.20 | 60,443 | 35.8 | 1,520.40 | 70.63 | 175,677 | 18.3 |
| 성 남 | 73. 7 | 128.51 | 132.58 | 227,178 | 61.9 | 141.82 | 141.72 | 962,048 | 62.7 |
| 안 양 | 73. 7 | 58.16 | 155.70 | 121,013 | 49.9 | 58.51 | 57.77 | 604,505 | 64.1 |
| 부 천 | 73. 7 | 26.81 | 66.71 | 72,553 | 36.4 | 53.46 | 52.18 | 844,256 | 55.4 |
| 구 미 | 78. 2 | 120.66 | 206.72 | 89,612 | 25.0 | 616.25 | 229.87 | 355,629 | 63.9 |

**표 3.15 연속**

| 도시명 | 시승격 시 기 | 최 초 시 점 | | | | 현재 시점(2004) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 면 적 | | 행정구역 인 구 | 재 정 자립도 | 면 적 | | 행정구역 인 구 | 재 정 자립도 |
| | | 행 정 구 역 | 도시계획 구 역 | | | 행 정 구 역 | 도시계획 구 역 | | |
| 동 해 | 80. 4 | 178.21 | 106.20 | 104,370 | 81.5 | 180.02 | 121.73 | 101,764 | 23.0 |
| 제 천 | 80. 4 | 57.10 | 42.67 | 85,557 | 32.6 | 882.47 | 56.28 | 140,676 | 22.0 |
| 영 주 | 80. 4 | 55.22 | 19.50 | 77,890 | 28.7 | 668.89 | 49.55 | 123,806 | 22.9 |
| 창 원 | 80. 4 | 123.36 | 226.00 | 111,691 | 58.0 | 292.65 | 236.30 | 510,439 | 62.7 |
| 광 명 | 81. 7 | 36.46 | 54.15 | 153,997 | 50.4 | 38.51 | 38.65 | 336,083 | 51.1 |
| 동두천 | 81. 7 | 87.00 | 25.27 | 60,030 | 14.6 | 95.66 | 32.96 | 74,735 | 24.8 |
| 태 백 | 81. 7 | 259.51 | 33.14 | 114,095 | 21.3 | 303.57 | 66.63 | 53,948 | 20.4 |
| 정 읍 | 81. 7 | 27.52 | 15.01 | 62,641 | 25.1 | 692.81 | 45.65 | 155,319 | 12.5 |
| 남 원 | 81. 7 | 45.57 | 21.95 | 57,448 | 21.1 | 752.81 | 29.87 | 101,950 | 14.4 |
| 나 주 | 81. 7 | 60.50 | 26.73 | 59,297 | 38.0 | 603.94 | 95.19 | 101,708 | 12.8 |
| 영 천 | 81. 7 | 58.80 | 19.86 | 53,375 | 32.0 | 920.34 | 53.01 | 112,423 | 17.5 |
| 김 해 | 81. 7 | 63.90 | 164.59 | 70,701 | 42.4 | 463.26 | 262.72 | 407,368 | 35.7 |
| 서귀포 | 81. 7 | 263.81 | 66.62 | 77,993 | 86.0 | 254.57 | 106.28 | 83,275 | 20.7 |
| 평 택 | 81. 7 | 84.33 | 21.96 | 134,972 | 34.7 | 452.18 | 92.64 | 364,979 | 39.5 |
| 안 산 | 86. 1 | 73.21 | 317.70 | 96,487 | 66.5 | 146.62 | 144.77 | 651,625 | 54.3 |
| 과 천 | 86. 1 | 35.79 | 35.78 | 65,126 | 54.0 | 35.85 | 35.81 | 70,324 | 39.3 |
| 구 리 | 86. 1 | 30.01 | 113.39 | 84,015 | 32.0 | 33.29 | 31.64 | 192,947 | 49.4 |
| 삼 척 | 86. 1 | 56.70 | 48.42 | 51,240 | 38.5 | 1,185.83 | 71.33 | 75,759 | 13.7 |
| 공 주 | 86. 1 | 71.17 | 22.27 | 53,558 | 19.4 | 940.82 | 53.32 | 130,957 | 15.2 |
| 보 령 | 86. 1 | 46.27 | 19.40 | 51,733 | 26.8 | 568.40 | 30.18 | 110,380 | 16.7 |
| 아 산 | 86. 1 | 38.59 | 27.28 | 56,483 | 34.9 | 542.25 | 62.03 | 193,122 | 30.9 |
| 상 주 | 86. 1 | 109.68 | 35.07 | 61,694 | 15.0 | 1,254.82 | 49.39 | 115,337 | 13.8 |
| 문 경 | 86. 1 | 44.47 | 22.61 | 58,204 | 32.0 | 912.21 | 37.23 | 81,258 | 13.1 |
| 남양주 | 89. 1 | 46.01 | - | 66,031 | 48.0 | 460.02 | 231.57 | 403,755 | 42.1 |
| 오 산 | 89. 1 | 40.54 | 10.65 | 57,075 | 66.3 | 42.74 | 42.76 | 118,167 | 43.8 |
| 시 흥 | 89. 1 | 131.69 | - | 93,284 | 55.2 | 133.97 | 132.57 | 368,223 | 47.7 |
| 군 포 | 89. 1 | 20.69 | - | 83,785 | 87.0 | 36.40 | 36.38 | 273,765 | 55.9 |
| 의 왕 | 89. 1 | 53.40 | - | 81,364 | 76.3 | 53.96 | 53.96 | 143,388 | 44.2 |
| 하 남 | 89. 1 | 87.82 | 223.18 | 97,223 | 49.9 | 93.08 | 87.82 | 128,326 | 36.8 |
| 서 산 | 89. 1 | 52.92 | 11.93 | 54,025 | 46.1 | 739.44 | 193.21 | 151,818 | 23.2 |
| 김 제 | 89. 1 | 68.90 | 17.60 | 51,520 | 28.4 | 545.20 | 40.85 | 110,710 | 19.6 |
| 광 양 | 89. 1 | 59.10 | 48.77 | 61,235 | 94.0 | 447.19 | 173.01 | 136,484 | 41.0 |
| 경 산 | 89. 1 | 40.44 | 28.92 | 53,966 | 60.7 | 411.57 | 103.00 | 216,240 | 33.3 |
| 밀 양 | 89. 1 | 28.77 | 22.80 | 54,495 | 33.3 | 799.01 | 57.45 | 117,732 | 18.3 |
| 거 제 | 89. 1 | 30.11 | 65.00 | 53,239 | 42.2 | 400.70 | 84.00 | 186,208 | 30.7 |
| 고 양 | 92. 2 | 266.46 | 110.52 | 238,986 | 68.0 | 267.35 | 190.41 | 865,077 | 59.3 |

주) 2004년을 기준으로 시급도시인 83개 도시 가운데 72개 사례도시를 정리.

그러나 1950년대와 1960년대 승격도시의 인구규모는 평균 7만명, 1970년대에는 12만명 그리고 1980년대에는 다시 6만~9만명에서 도시로 승격되어 시대별, 시승격 시기별로 대단히 큰 차이가 있다.

**표 3.16 시승격 역사에 따른 인구수 비교(초기연도와 현재)**

| 승격연대 | | 도시수 | 승격시점 | | 현재(2004) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 인구수 | 평균인구 | 인구수 | 평균인구 |
| 1940년대 | | 19 | 8,496,044 | 447,160 | 27,142,554 | 1,428,555 |
| 1950년대 | | 8 | 573,641 | 71,705 | 1,690,381 | 211,298 |
| 1960년대 | | 5 | 347,100 | 69,420 | 2,244,117 | 448,823 |
| 1970년대 | | 4 | 510,356 | 127,589 | 2,819,591 | 704,898 |
| 1980 전반 | 초반 | 14 | 1,224,057 | 87,433 | 2,651,381 | 189,384 |
| | 중반 | 9 | 578,540 | 64,282 | 1,635,072 | 181,675 |
| | 후반 | 12 | 807,242 | 67,270 | 2,387,604 | 198,967 |
| 1990년대 | | 1 | 238,986 | 238,986 | 886,000 | 886,000 |
| 사례도시 계 | | 72 | 12,775,966 | 177,444 | 41,456,700 | 575,788 |

다음으로 시승격별 특성을 살펴보면, 1940년대 승격도시는 광역시와 특별시를 제외하면 대부분이 20만~50만명규모를 보유한 중도시로 성장하였으며, 1950·1960년대 승격도시는 20만~50만명규모의 중소도시로 성장된 반면, 거대도시로 성장한 울산시와는 대조적으로 속초시는 30년이상의 시 역사를 보유하였음에 불구하고 10만명미만의 소도시로 정체되어 있다.

1970년대 승격된 도시는 20만명이상의 중·대도시로 성장하여 시승격 시기와 관련할 때 다른 시기에 시로 승격된 도시들과는 다른 양상을 보이는데, 1970년대에 승격된 도시군이 급성장한 패턴에 비추어 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째는 1970년대 승격된 도시들의 인구규모가 1940년대를 포함한 다른 시기에 승격된 도시들의 인구규모에 비하여 상대적으로 도시 성장에 유리한 인구규모를 보유하였다는 점이다.

이는 1965년 이전 승격도시의 초기 인구규모가 1965년을 기준으로 작성되었

음에도 불구하고 6만~7만명이라는 점, 1980년 이후 승격된 도시 역시 정책적 의미가 강하게 내포되어 있는 고양시를 제외하면 평균 6만~8만명으로 출발되어 1970년대 승격된 도시의 12만명과 대조를 이룬다. 따라서 승격당시의 도시 인구규모는 자체 성장력을 갖고 출발하였거나 그렇지 못했다라고 구분짓는 중요한 요소라는 점이다.

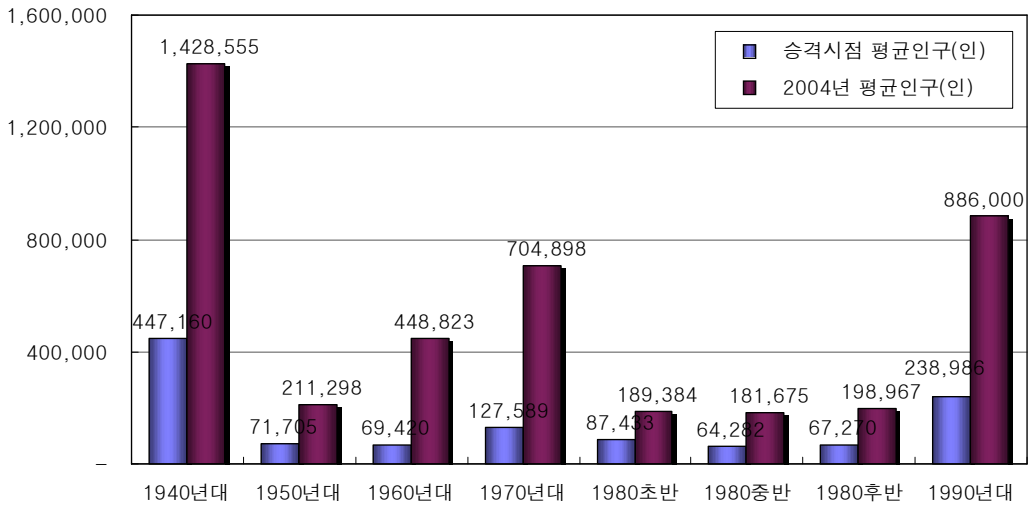



**그림 3.3 시승격 역사에 따른 평균인구**

둘째는 1970년대 승격도시들이 다른 시기에 시로 승격된 도시들과 비교하여 유독 급성장을 경험한 것은 도시로서 출발당시의 인구수가 일정 규모를 갖추기도 하였으나 도시의 지리적 여건으로 보아 초거대도시인 수도 서울의 세력권내에 있는 위성도시로서의 기능을 수행하고 있다는 점에서 입지적 특이점을 보유하고 있다.

이는 우리나라 여타도시에 비해 비교적 높은 성장과 도·농통합을 경험한 구미시가 1970년대 동시 출발된 성남·안양·부천 도시보다 열세에 있는 점으로 미루어 보아 입지점의 중요성을 인식하게 한다.

다만 김천·진해·통영·사천·안동·속초시는 승격된 지 30년 이상이 되었고, 도·

농통합에 의해 인구성장요인이 발생되었음에도 불구하고 20만명 이하의 소도시로 정체되어 있어, 인구성장과 도시의 역사성이 도시인구 성장과 무관한 경우가 존재함을 보여준 예이다.

**표 3.17 시승격 역사에 따른 인구규모 분포**

| 구 분 | | 거대도시 (100만인이상) | 대도시 (50~100만인) | 중도시 (20~50만인) | 소도시 (20만인미만) | 도시수 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 40년대 | | 서울·부산·인천 대구·대전·광주 수원 | 전주·청주·포항 | 마산·진주·익산 여수·순천·군산 춘천·목포 | 김천 | 19 |
| 50년대 | | - | - | 제주·경주·원주 강릉·충주 | 진해·통영·사천 | 8 |
| 60년대 | | 울산 | - | 천안·의정부 | 안동·속초 | 5 |
| 70년대 | | - | 성남·부천·안양 | 구미 | - | 4 |
| 80 년대 | 초반 | - | 창원 | 김해·평택·광명 | 제천·정읍·영주·영천·동해·나주·남원·서귀포·동두천·태백 | 14 |
| | 중반 | - | 안산 | - | 아산·구리·공주·상주·보령·문경·삼척·과천 | 9 |
| | 후반 | | | 남양주·시흥 군포·경산 | 거제·서산·의왕·광양·하남·오산·밀양·김제 | 12 |
| 90년대 | | - | 고양 | - | - | 1 |
| 도시수 | | 8 | 9 | 23 | 32 | 72 |

## 3.2.2 도·농통합도시 유형 및 특성

도·농통합은 기존의 행정구역 설정이 매우 불합리하여 동일 행정구역내 존재하는 지역공동체가 지역성장을 위해 공동의 노력을 경주해야 함에도 불구하고 타 행정구역의 생활권과 긴밀한 관계를 유지하는 경우의 모순을 극복하고 다변화 시대에 농촌지역의 대외 경쟁력강화를 목적으로 출현된 행정구역의 조정이다.

이에 따라 농촌지역은 경쟁력이 매우 미약한 지역이면서 도시지역의 발전을

위해 토지를 공급하는 제공자 입장에서 도시지역과 대등한 발전을 유도해 나아갈 수 있는 공간단위로서의 개발계획수립의 계기가 마련되었으며 행정서비스의 효율성 제고도 꾀할 수 있게 되었다.

**표 3.18 도·농통합도시의 통합 유형**

| 유형 | 도시명 | 통합지역 | 일자 | 도시명 | 통합지역 | 일자 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A 유형 | 포항시 | 포항시·영일군 | 1995. 1 | 울산시 | 울산시·울산군 | 1995. 1 |
| | 구미시 | 구미시·선산군 | 1995. 1 | 마산시 | 마산시·창원군 일부 | 1995. 1 |
| | 창원시 | 창원시·군 일부 | 1995. 1 | | | |
| | ➡ 자생적 도시와 중심 도시 의존 농촌지역 : 통합전 인구규모 30만인 이상이면서 제조업이 특화되어 있는 지방도시, 군지역 농촌적 도시화와 중심도시 의존형 | | | | | |
| B 유형 | 춘천시 | 춘천시·춘천군 | 1995. 1 | 군산시 | 군산시·옥구군 | 1995. 1 |
| | 원주시 | 원주시·원주군 | 1995. 1 | 익산시 | 이리시·익산군 | 1995. 5 |
| | 강릉시 | 강릉시·명주군 | 1995. 1 | 순천시 | 순천시·승주군 | 1995. 1 |
| | 충주시 | 충주시·중원군 | 1995. 1 | 경주시 | 경주시·경주군 | 1995. 1 |
| | 천안시 | 천안시·천안군 | 1995. 5 | 진주시 | 진주시·진양군 | 1995. 1 |
| | ➡ 다소 자생력을 보유한 도시와 중심도시 의존형 농촌지역 : 통합전 인구규모 15-25만인의 다양한 산업이 발달한 지방중소도시, 군지역 중심도시 의존형 | | | | | |
| C 유형 | 제천시 | 제천시·제천군 | 1995. 1 | 안동시 | 안동시·안동군 | 1995. 1 |
| | 공주시 | 공주시·공주군 | 1995. 1 | 영주시 | 영주시·영풍군 | 1995. 1 |
| | 보령시 | 대천시·보령군 | 1995. 1 | 영천시 | 영천시·영천군 | 1995. 1 |
| | 아산시 | 온양시·아산군 | 1995.12 | 상주시 | 상주시·상주군 | 1995. 1 |
| | 서산시 | 서산시·서산군 | 1995.12 | 문경시 | 점촌시·문경군 | 1995. 1 |
| | 정읍시 | 정주시·정읍군 | 1995. 1 | 통영시 | 충무시·통영군 | 1995. 1 |
| | 남원시 | 남원시·남원군 | 1995. 1 | 사천시 | 삼천포시·사천군 | 1995. 5 |
| | 김제시 | 김제시·김제군 | 1995. 1 | 밀양시 | 밀양시·밀양군 | 1995. 1 |
| | 광양시 | 동광양시·광양군 | 1995. 1 | 거제시 | 장승포시·거제군 | 1995. 1 |
| | 김천시 | 김천시·금릉군 | 1995. 1 | | | |
| | ➡ 자생력이 약한 소규모의 도시와 전형적인 농업지역 : 시·군지역의 인구 규모가 5만인내외로 도·농지역, 주변 중심도시 의존형 | | | | | |
| D 유형 | 평택시 | 송탄·평택시·군 | 1995. 5 | 경산시 | 경산시·경산군 | 1995. 1 |
| | 남양주 | 미금시·남양주군 | 1995. 1 | 김해시 | 김해시·김해군 | 1995. 1 |
| | 나주시 | 나주시·나주군 | 1995. 1 | | | |
| | ➡ 광역도시권내의 도·농지역 : 광역도시 세력권내 분포한 위성도시와 도시적 성격이 강한 농촌지역 | | | | | |

그러나 1990년대 중반(1995년) 단행된 시·군통합에 의한 통합도시의 출범은 그나마 과거의 기준적용 자체가 무의미해졌다는 측면에서 볼 때 회의적이다.

시·군통합을 공간적 유형에 따라 구분하면 도시와 농촌의 1:1 합병이 대부분이어서 도시는 더욱 도시다운 기능을 증진시키는데 농촌지역이 부담이 될 수도 있으며, 농촌은 단지 농촌적 도시화에 따라 토지이용의 혼재와 황폐화를 낳을 수 있는 문제점도 내포하고 있다. 더욱이, 기존 도시지역에 마련되어 있었던 도시계획이 통합된 인근지역까지도 사전에 고려하기 보다는 자생적 발전을 위해 수립된 계획이었기 때문에 체계적인 도시개발에 큰 걸림돌이 되기도 한다.

이는 기정 도시지역을 위한 도시계획이 나름대로 축적된 상황에서 도시 역사성에  따라 오랜 기간 동안 체계적·유기적 도시성장을 추구하여 왔음에도 불구하고 내부적으로 많은 문제점을 드러내고 있는 바, 금번의 도·농통합은 도시계획적 측면에서 볼 때 바로잡아가는 그간의 틀을 일시에 상당 수준에서 흩뜨리는 부정적 측면도 없지 않기 때문이다.

따라서 현실적으로 현재 수립되고 있는 통합도시계획에 큰 기대를 걸고는 있으나 당초 도·농간의 일체화와 균형화 그리고 도시환경의 변화에 능동적으로 대처하여 목적을 달성하기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것으로 판단된다.

**표 3.19 도·농통합 전후의 인구규모별 도시수 변화**

| 구 분 | 도·농통합전 | 도·농통합후 | | 비 고 |
|---|---|---|---|---|
| | | 1년 | 10년 | |
| 사례도시 계 | 74 | 73 | 72 | |
| 거대도시 (100만명이상) | 6 | 6 | 8 | |
| 대 도 시 (50만~100만명) | 7 | 10 | 9 | |
| 중 도 시 (20만~50만명) | 15 | 21 | 23 | |
| 소 도 시 (20만명이하) | 46 | 36 | 32 | |

주) 1. 통합전은 1994년, 통합후 1년은 1995년, 통합후 10년은 2004년 자료임.
2. 도·농통합후 1년은 평택, 송탄이, 도·농통합후 10년은 여수, 여천이 통합되어 도시수 감소.

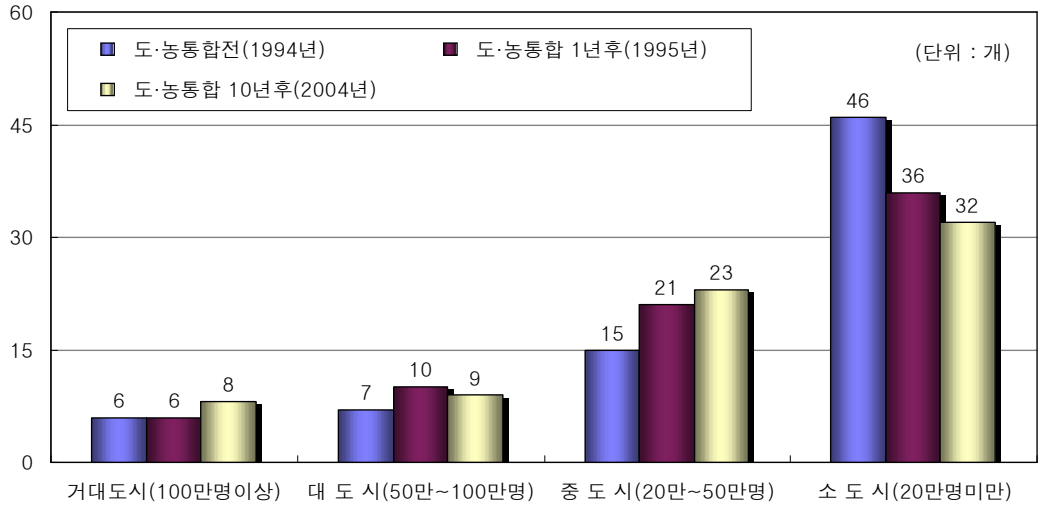



**그림 3.4 도·농통합 전후의 인구규모별 도시수**

통합을 경험한 도시들은 통합에 따른 인구규모의 성장과 비교해 도시행정구역의 확대는 대단히 큰 규모의 면적증가를 가져와 주요 도시계획시설의 공급측면에서 어려운 과제를 낳았는데, 새로운 수요와 공급을 창출하게 되었기에 한정된 재원을 보유한 자치단체의 어려움을 더욱 가중시킨 결과가 되었다.

그러므로 미집행 도시계획시설을 다수 보유한 기정도시들은 기 결정 도시계획시설에 대한 조성뿐만 아니라 농촌의 상대적 낙후와 지역주민의 갈등을 최소화하기 위한 개발행정을 펼쳐 나아가야 하므로 기정 도시계획시설의 집행을 더욱 어렵게 할 수도 있다.

인구규모측면에서 우리나라의 도·농통합은 앞서 언급된 바와 같이 자체성장력이 약한 20만명이하의 소도시를 대상으로 이루어져 통합 전 46개 도시였던 것이 통합 후 1년에는 36개 도시로, 그리고 통합 후 10년에는 32개 도시로 줄어든 분포를 보인 반면, 20만명이상의 중·대도시는 증가하여 이제까지의 국가정책의 일대 변혁을 가져온 전환점으로 받아들여지는 계기가 되었다.

그러나 도·농통합정책의 시행에 따라 많은 이점을 수혜하기도 하였으나, 중소도시가 안고 온 미집행 도시계획시설의 수준에 어떤 영향을 주었을 것인가에 대한 검증을 시도해 보면 반드시 긍정적인 부분만 존재하는 것은 아니다.

도·농통합을 경험한 도시는 그 도시의 모태가 중소도시를 중심으로 단일 군이 흡수되거나 1:1 통합되는 형태를 취하였으므로 앞서 살펴본 바와 같이 소규모 인구수와 역사성이 짧은 도시들이 대부분이다.

이와 같은 이유에서 도·농통합을 경험한 도시와 비 통합도시간에는 도시계획시설의 미집행률이 상당한 차이를 보인다. 즉, 사례도시의 전체 평균미집행률 34.78%와 비교하여 통합도시는 도시당 평균 미집행률이 39.44%로 상당히 높으며, 비통합도시는 31.88%로 낮았다.

물론, 과거 군지역내 읍·면지역이 일반 시지역에 비해 미집행률이 높은 편이었다는 점이 통합도시의 미집행률을 높이는 부정적 효과로 작용되었다는 점을 감안하여야겠으나 이는 매우 미약한 수준으로 판단된다.

따라서 도시전반에 걸쳐 어려움을 겪고 있는 도·농통합 중소도시로서는 도시계획분야에서도 민원의 강도와 주민의 요구가 클 것으로 예측되어 어려움을 가중시키는 결과를 발생할 것으로 판단된다.

이와 같이 우리나라 도시는 인구규모가 시승격 당시부터 다양한 규모로 출발하였는데, 도시다운 기능을 수행하기 위해서 인구규모와 관계없이 의무적으로 제공되어야 하는 시설은 물론이고 인구규모에 적절한 도시계획시설이 도시관리계획의 결정에 따라 적절한 시기에 제대로 공급되어 왔는 지가 의문시된다.

더욱이 1980년 중반 이후에 승격된 도시들은 도시당 인구규모를 갖추기 위하여 시승격을 위하여 사전에 읍을 중심으로 주변 행정구역을 편입하는 방법으로 요건을 갖추어 시승격 후 도시 기능을 원활히 수행할 수 있을 지 의문이다.

이를 반영하듯 우리나라 도시가운데 1992년에 승격된 고양시는 광역시 이상의 거대도시를 제외한 도시 가운데 가장 넓은 면적(266.46㎢)과 우리나라 시

승격 당시의 인구수를 중심으로 특별시와 광역시를 제외한 도시가운데 가장 많은 인구규모로, 그리고 군지역의 단일 행정구역 전역을 시로 승격시킨 유일한 경우로 매우 특이한 도시화과정인 바, 이와 같은 특징은 최근의 도·농통합에 따라 37개 군지역 전역이 기존 도시부와 통합되어 새롭게 출발한 자치단체들의 경향과는 상이한 의미를 갖는다.

도·농통합을 경험한 도시 중 고양시의 경우는 도시인구의 양적 증가로 인구적 도시화는 진전되었으나, 만족스러운 경제·사회·문화적 측면에서의 실질적인 도시화를 동시에 만족하고 있다고 보기는 어렵다.

**표 3.20 도·농통합도시와 비통합도시미집행비율**

| 구 분 | 결정면적 (㎡) | 미집행면적 (㎡) | 미집행률 (%) |
|---|---|---|---|
| 사 례 도 시 | 3,047,186,552 | 1,059,777,185 | 34.78 |
| 도·농통합도시 | 1,166,755,606 | 460,205,858 | 39.44 |
| 비 통 합 도 시 | 1,880,430,946 | 599,571,327 | 31.88 |

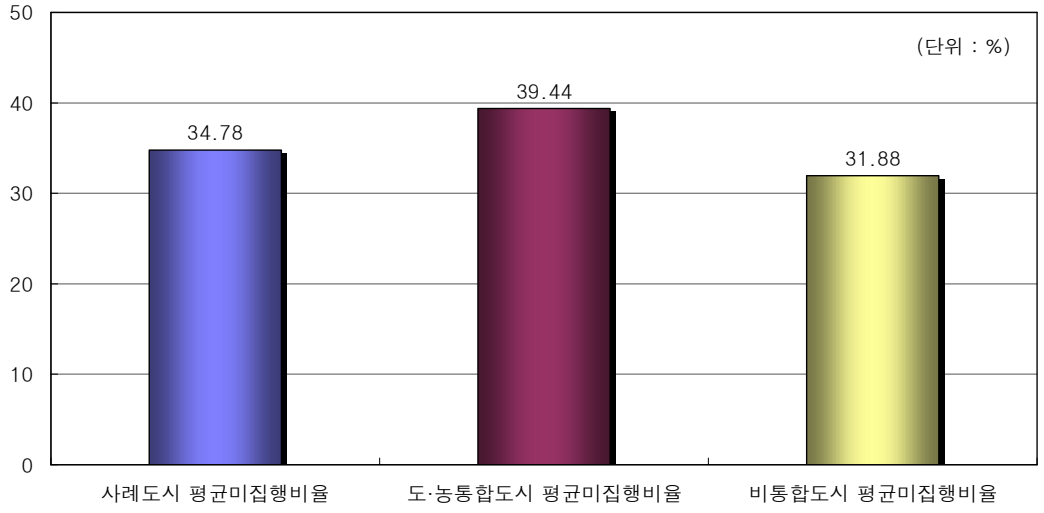



**그림 3.5 도·농통합시와 비통합도시미집행비율**

또한 인구집중에 의한 도시화의 새로운 양상은 서울 주변도시의 시승격이 두드러졌다는 점으로 대도시 내부의 과밀화 및 지가앙등으로 인하여 주변 위성도시에 거주지를 정하는 성향으로 발전하였으며, 결과적으로 수도권 주변도시의 과밀화와 수도권의 실질적 확대 또는 서울생활권 확대를 부채질하는 현상을 초래하게 되었다.

2004년 기준 83개 우리나라의 시급도시 중 100만명이상 거대도시 8개, 50만~100만명 대도시 10개, 20만~50만명 중도시 27개, 20만명미만 소도시 38개이며 이중 사례도시 72개에서 시·군통합을 경험한 도시가 시승격 인구기준에 미치지 못하는 5만명미만의 도시(시승격 시점)는 존재하지 않는다.

이상과 같이 시승격 시기별 과거 및 현재의 인구규모 특성과 도·농통합형 도시의 인구특성을 종합하면 1970년대 이전 승격된 도시들은 비교적 안정된 성장이 요구되는 역사성에 따라 인구의 절대적 감소현상은 없었다.

그러나 1980년대 이후에 승격된 도시들 가운데 동해시·태백시는 인구가 감소한 경우이며, 그 외에도 통합도시로서의 출범이 없었다면 일부도시에서 인구의 쇠퇴현상을 발견할 수 있었을 것이다.

따라서 우리나라의 도·농통합은 두가지의 큰 유형으로 다시 구분할 수 있겠다. 예컨대, 1970년대 이전 승격도시로서 통합을 경험한 도시(17개 도시)는 도시자체의 자생력에 따라 인근의 군지역을 1:1 흡수한 유형이고, 1980년대 이후 승격도시(21개 도시)는 자생력이 부족하고 농촌적 토지이용에 가까운 성격을 발휘하면서 상호발전을 꾀하고자 인근의 군지역과 대등한 관계에서 병합한 유형으로 구분할 수 있다.

이렇듯 역사성이 짧은 1980년대 이후 승격된 도시들은 인구 증가면에서 일부 성장형과 대부분의 정체 및 쇠퇴 유형의 다양한 패턴을 지니고 있으므로 최근의 도시화는 상당히 신중한 검토가 필요했음이 이상의 연역적 방법에 의해 판명되었다고 할 수 있다.

### 3.2.3 사례도시의 도시계획시설 실태

우리나라는 2004년 12월 기준 83개 시급도시의 미집행 도시계획시설 비율이 전체 결정면적에 대하여 31.2%를 나타내고 있고, 이 가운데 72개 사례도시의 미집행 도시계획시설 비율이 34.8%를 점하고 있다.

따라서 2004년 기준 83개 시급도시 중 72개 사례도시의 미집행시설을 중심으로 도시계획시설의 전반적인 실태를 도시규모 중심으로 분석하였다.

2004년 12월 31일 기준 72개 사례도시의 전체 도시계획시설 결정면적은 3,047㎢이며, 이 가운데 미집행시설면적은 1,060㎢로써 면적기준으로는 34.78%가 미집행 상태에 있다.

인구규모를 중심으로 인위적으로 계층화된 도시규모별 미집행 비율은 거대도시가 면적으로 31.91%가 미집행 상태에 있으며, 대도시는 34.56%, 중도시는 32.64%, 그리고 소도시 46.62%가 미집행 상태에 있다.

**표 3.21 도시규모별 도시계획시설 현황**

| 구 분 | 인 구(인) | 결정면적(㎡) | 집행면적(㎡) | 미집행면적(㎡) | 미집행비율(%) |
|---|---|---|---|---|---|
| | 구성비율(%) | 구성비율(%) | 구성비율(%) | 구성비율(%) | |
| 사례도시 | 41,456,700 | 3,047,186,552 | 1,987,409,367 | 1,059,777,185 | 34.78 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | |
| 거대도시 | 23,902,961 | 1,326,750,755 | 903,391,142 | 423,359,613 | 31.91 |
| | 57.66 | 43.54 | 45.46 | 39.95 | |
| 대 도 시 | 6,770,826 | 422,925,302 | 276,781,488 | 146,143,814 | 34.56 |
| | 16.33 | 13.88 | 13.93 | 13.79 | |
| 중 도 시 | 7,103,037 | 819,780,443 | 552,217,350 | 267,563,093 | 32.64 |
| | 17.13 | 26.90 | 27.79 | 25.25 | |
| 소 도 시 | 3,679,876 | 477,730,052 | 255,019,387 | 222,710,665 | 46.62 |
| | 8.88 | 15.68 | 12.83 | 21.01 | |

주) 2004년을 기준으로 시급도시인 사례분석도시인 72개 도시를 대상으로 정리.

따라서 미집행 도시계획시설 비율이 거대도시 규모에서 소도시화될수록 높게 나타남에 따라 인구규모가 클수록 미집행률은 낮은 실태에 있다.

도시규모를 중심으로 분류된 도시집단별 미집행시설 분포비중(면적기준)을 도시규모별 인구규모와 연결하여 고찰하면 정확한 도시규모별 미집행실태를 파악할 수 있다.

사례도시의 도시규모별 인구 분포는 거대도시-대도시-소도시의 순이지만, 미집행률은 소도시-대도시-거대도시의 순으로 나타나 미집행률은 인구규모와 반비례 관계에 있음을 알 수 있다.

이와 같은 결과는 앞서의 경향과 동일한 패턴으로서 이처럼 미집행 도시계획시설 비율이 거대도시 규모에서 소도시화될수록 월등히 높게 나타나고 인구를 감안한 비율면에서도 소도시화될수록 도시인구에 비해 불량한 구조를 보여 재정자립도와 인구규모·재정자립도와 미집행비율과의 비교적 높은 상관관계를 통해 거대도시에서 소도시로 갈수록 재정자립도가 낮아 투자재원이 부족할 뿐만 아니라 개발의 시급성도 낮기 때문으로 판단된다.

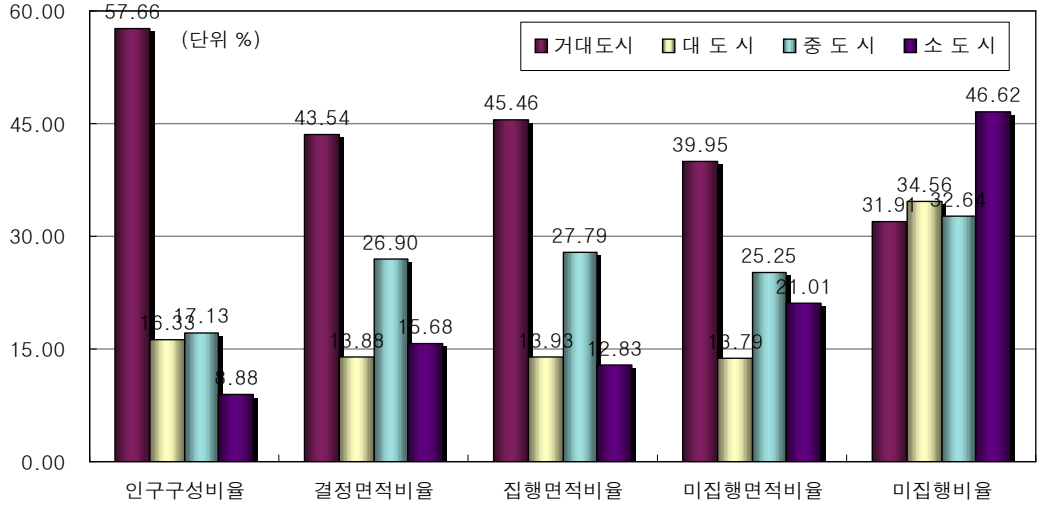



**그림 3.6 도시규모별 인구 및 미집행비율**

# 4. 다변량 분석과 미집행시설 개선방안

## 4.1 도시 내재적 특성파악을 위한 통계기법

### 4.1.1 분석 투입변수 선정

장기미집행도시계획시설의 실태를 심층 파악하기 위하여 다수의 도시 내재 특성변수를 동시에 통계 변수로 투입하는 다변량 분석 방법을 이용하여 미집행 시설의 경향을 분석하고자 한다.

도시계획시설의 결정과 사업의 시행, 그리고 도시계획시설의 미집행 실태에 관한 고찰은 도시계획시설 간의 동태적인 변화와 시계열적 분석에서 필수적으로 수반되어야 하는 과정이지만, 자료구득의 미흡과 자료항목의 일관성 결여 및 현재 수준과 과거의 것들과의 관계 정립 등이 제대로 되어 있지 않아 분석 과정에 한계가 있었다.

따라서 도시특성을 파악하기 위한 선행 작업인 변수설정에 있어서 개별 도시를 대상으로 하는 개개의 파악도 중요하지만, 해당 도시가 보유하고 있는 서로 다른 도시의 역사성이나 인구규모 등이 상이함을 감안하여 포괄적 차원에서의 미집행 도시계획시설에 관한 항목들을 대상으로 분석을 수행하였다.

분석에 투입된 변수는 도시계획 및 도시계획과 관련된 분야의 전반에 걸친 여러 연구에서 일반적으로 사용할 수 있는 항목들 중 도시적 특성을 잘 나타내는 기본적인 변수를 사용하되, 도시간의 상대적인 정도와 수준을 파악하고 객관성을 확보하기 위하여 원자료를 표준점수로 환산하여 분석에 이용하였다.

표준점수란 어떤 점수가 한 분포 내에서 차지하는 상대적 위치를 파악하고자 하는  경우와 분포가 다른 각 값들을 비교하고자 할 때 사용하는 분석 방법으

로 본 연구에서의 분석에 투입되는 변수들은 표준화된 자료를 사용하였다.

또한 다변량 분석에 투입된 우리나라 72개 사례도시의 도시특성 변수들이 의미 있는 변수로서 작용할 수 있도록 하기 위하여 몇몇의 조정된 작업을 거쳤는데, 작업의 의의와 함께 변수화의 과정에서 도시계획시설로서 기능을 담당하고 있는 시설의 경우 자료의 집계가 행정구역을 중심으로 이루어졌기 때문에 개별 도시별로 도시계획시설로서의 도시계획구역과 도시계획구역내 인구측면에서 적정한 공급이 이루어져 있는가를 분석하기가 매우 곤란하였다.

따라서 인구의 경우는 행정구역내 인구를 기초로 하였으며, 면적은 행정구역과 도시계획구역의 상이성을 보완하기 위하여 행정구역과 도시계획구역 면적차를 다변량 변인으로 선정하였다.

또한 도시적 특성으로 분류된 도시의 시승격 시점으로부터 현재까지의 경과기간인 도시역사와 도시인구, 도시계획구역면적, 재정자립도, 추정사업비 등은 변인 상호간의 상관계수에 의하면 어느 정도 정적 상관관계는 존재하지만 완전한 관계가 아니므로 여기에서는 도시적 특성 가운데 여타의 도시적 특성을 가장 잘 대변하는 것으로 판단된 인구수를 기준으로 조정한 고찰결과를 정리하였다.

**표 4.1 분석에 투입된 독립변수와 산출근거**

| 분 류 | 독립변수 | | 산출근거 및 점검항목 | 변수명 |
|---|---|---|---|---|
| 다변량 분석 | 도시 내재 특성 변수 | 도시 역사(시승격시기) | 승격경과년수 | DDATE |
| | | 도시 면적 | 행정구역과 도시계획구역 면적차 | UAREA |
| | | 도시 인구 | 행정구역인구 | POPUL |
| | | 재정자립도 | 재정자립도 | FINAN |
| | | 시가지면적 | 주거+상업+공업지역면적 | BUILT |
| | 미집행도시계획시설(미집행율) | | 미집행 면적/도시계획시설 면적 | DELAY |

선정된 변수를 중심으로 분석에 투입되는 과정은 변수의 성격이 메트릭스 자

료이면서 정교한 분석방법을 적용할 수 있는 정량적 변수인 비율척도를 근간으로 작성되어져 있기 때문에 변수간의 비교와 개별 도시간의 비교가 용이하다.

따라서 선정된 변수를 이용하여 다변량 분석 중 상관분석과 군집분석, 판별분석을 실시하여 도시간의 특성을 파악하고 나아가, 일련의 분석과정을 통하여 분류된 도시군의 미집행 도시계획시설의 정도 차이와 체계를 점검하였다.

사례대상 지역의 도시는 다면적이고 복합적인 특성을 지니므로 그들을 다변량이라고 표현할 수 있는데, 도시의 특성을 나타내는 내재적 특성을 중심으로 분석을 위하여 여러 종류의 자료를 입수하여 다수의 사항을 고찰함에 있어서 다변량 분석이 유력한 분석방법으로 사용된다.

이때 다변량 분석은 다변량 자료가 반드시 필요한데, 여러 종류의 특성을 포함하고 있는 자료가 있을 경우에 그 가운데 한 종류의 특성만을 문제로 삼고 분석하는 방법, 즉 변수를 1개씩 별도로 분석할 경우인 단변량 분석을 사용할 수도 있으나, 일반적으로 여러 가지 유형의 특성을 동시에 종합적으로 다루는 것이 보통이다. 결국 다변량 분석은 여러 변량의 통계자료를 한꺼번에 계량적으로 요약하여 종합적인 평가를 내리는 것이 더 능률적일 수 있으므로 그들 변량에 공통적으로 내포된 요소들을 몇 번이고 되풀이하여  평가하는 셈이 된다.

이때 여러 변량은 각기 별도로 분석하지 않고 변량간의 상관관계를 고려하여 동시에 분석하는 것이 바람직하다.

우리들이 접할 수 있는 다변량 분석의 주된 내용은 단변량의 통계적 분석 중 추정 및 검증에 관한 이론을 다변량 쪽으로 확장해 가는 것으로서 분산분석과 정준상관관계분석, 그리고 다중회귀분석이 중심을 이룬다.

그러나 본 연구를 수행함에 있어 실질적으로 인문사회 및 응용과학 측면에서 다변량 분석을 이용한 문제의 해석은 수학적 이론 측면이 아닌 실용적 측면에서 다변량 분석은 종합적 평가를 위한 다변량 분석과 예측을 위한 다변량 분석으로 대별할 수 있다.

첫째, 종합적 평가를 위한 다변량 분석은 1조의 다변량 통계자료가 지니는 분산·공분산 관계 또는 상관관계를 상호 독립적인 소수의 정준변량의 분산으로 요약하거나 2조의 다변량 통계자료간의 상관관계를 각 조에서 상호 독립적인 소수의 정준변량 간의 상관관계로 요약하는 수법으로 자료의 요약 과정에서 원자료가 지니는 정보의 손실을 최소화함을 목적으로 한다.

이와 같이 원래의 변량의 가중 평균 특성치로 얻어지는 정준 변량의 개수는 원자료의 변량 개수보다 훨씬 적어지므로, 이것을 차원의 감소법이라고 부르며, 주성분 분석과 정준상관 분석이 이에 속한다.

둘째, 예측을 위한 다변량 분석은 입력변수가 처음부터 설명변수의 그룹과 목적변수의 그룹으로 구분되어 있고 전자에서 얻어지는 정보에 바탕을 두어 후자를 예측하는 수법이 전부 이에 해당된다.

이 예측을 가능케 하기 위해서 양 그룹의 변수간에 설정된 모델의 차이에 따라 회귀분석·판별분석·정준상관 분석 등이 있다.

이상에서 설명한 두 가지 유형의 다변량 통계분석은 종합적 평가를 위한 수개의 변수를 이용한 다변량 분석으로 분류한 정준상관 분석의 결과를 예측하기 위해 적용하는 경우도 있다.

예측을 위한 다변량 분석의 수법을 적용하기 전에 전자의 주성분 분석을 행하여 변량을 사전에 기준화해 둘 경우도 있기 때문에 정확히 구별하기는 어려운데, 수학적인 계산법으로서는 다변량 분석 방법 중 정준상관 분석이 가장 일반적이며 회귀분석과 판별분석은 특수한 경우에 속한다.

특히, 군집분석과 판별분석에 의한 결과에서 도출된 판별함수가 사례도시를 분류함에 있어 만족할 만한 판별을 하고 있는 것으로 나타났다.

따라서 본 사례연구에서는 다변량 분석을 수행하는 과정에서 도출된 미집행 도시계획시설의 경향을 개개의 변수별로 정리함에 있어 분류된 도시그룹별로 나누어 정리하였다.

**표 4.2 다변량 분석 적용기법**

| 외적기준의 유무와 척도수준 | | | | 적용분석기법 |
|---|---|---|---|---|
| 외적기준 있는 경우 | 외적기준이 수량인 경우 | 단일외적기준변수 | 설명변수가 수량인 경우 | 중회귀분석(예측) |
| | | | 설명변수가 수량 아닌 경우 | 수량화Ⅰ류(예측) |
| | | 다수외적기준변수 | 설명변수가 수량인 경우 | 정준상관분석(기술) |
| | 외적기준이 수량이 아닌 경우 | 분류가 2개인 경우 | 설명변수가 수량인 경우 | 판별분석(판별) |
| | | 분류가 다수인 경우 | 설명변수가 수량인 경우 | 중판별분석(판별) |
| | | | 설명변수가 수량 아닌 경우 | 수량화Ⅱ류(구조탐색) |
| 외적기준 없는 경우 | 변수가 수량(간격척도, 비율척도)인 경우 | | | 주성분분석(간결요약)<br>인자분석(구조탐색) |
| | 변수가 수량(유의도, 비유의도, 거리등)인 경우 | | | 크러스터분석(유형화) |
| | 변수가 수량이 아닌 경우 | | | 수량화Ⅲ류(구조탐색) |

## 4.1.2 도시특성과 시설공급수준간의 상관성

상관관계 분석은 하나의 변수가 다른 변수와 어느 정도 밀접한 관련성을 갖고 변화하는지를 알아보기 위한 기법으로, 두개 혹은 그 이상의 변수들이 정적(+) 혹은 부적(−)으로 변하는 움직임의 방향과, 관계의 정도를 파악하여 변수간의 인과관계를 규명하는 과정이라 할 수 있다.

상관관계는 세가지 종류로 구분할 수 있는데, 두 변수 사이의 상관관계를 의미하는 단순상관관계, 하나의 변수와 다른 두 개 변수 이상의 변수사이의 상관관계를 의미하는 다중상관관계, 그리고 다른 변수의 상관관계를 통제한 상태에서, 두 변수간의 순수한 상관관계를 의미하는 부분 상관관계이다.

한편 상관계수는 두변수 사이에 관계가 얼마나 강한 지 혹은 약한 지를 나타내는 지수로, 두가지 특징, 즉 방향과 정도를 나타내는 지수로 표현되는데, 전혀 무의미한 수준인 0으로부터 완전한 상관관계인 ±1의 범위를 갖는 상관계수의 해석 척도는 학자마다 혹은 연구의 목적에 따라 해석의 견해를 조금씩 달리하고 있다.

본 연구에서는 일반적으로 이용되는 해석 기준인 Guilford의 해석 기준을 적용, 상관계수의 영역을 5단계로 구분하여 해석하였다.

**표 4.3 상관계수 해석기준**

| 상관계수 기준 | 해 석 | 비고 |
|---|---|---|
| r ≤ 0.200 | 거의 무시할 만한 상관관계 | |
| 0.200 ≤ r < 0.400 | 낮은 상관관계 | |
| 0.400 ≤ r < 0.700 | 비교적 높은 상관관계 | |
| 0.700 ≤ r < 0.900 | 높은 상관관계 | |
| r ≥ 0.900 | 매우 높은 상관관계 | |

국토공간상 도시 내재적 특성과 미집행 도시계획시설간에는 어떠한 관계가 있는가를 규명하고자 도시특성 및 미집행 시설 비율 변수간의 상관관계 분석시 다음의 몇 가지 사항을 고려하여 분석을 수행하였다.

첫째, 앞선 분석과정에서 도시전체의 양적 미집행 시설을 중심으로 이미 상관관계 분석이 이루어졌으므로 본 절에서는 도시규모별 도시적 특성과 미집행 시설변수간의 상관성을 분석하였다.

즉, 현재의 도시적 특성내의 변수인 재정자립도와 인구, 행정구역과 도시계획구역 면적차, 시가화구역 면적, 시승격 도시역사 등의 변수간에 존재하는 특성을 분석하였다.

둘째, 동일한 시점에서 타 집단내의 변수와의 관계성을 고찰하였다. 예컨대, 현재의 인구와 미집행 도시계획시설간에는 통계적으로 유의한 선형관계가 어떤 변수에서 존재하며, 어느 정도의 상관성을 지니고 있는가를 파악하는 것이다.

제3장에서 다루어진 미집행시설의 실태분석에서 활용되어졌던 매개변수인 인구규모에 의한 도시 분류를 준용한 분석을 통해 분석의 일관성을 점검하고자 하는데, 분석된 도시규모에 의한 도시의 내재적 특성간 관계성과 미집행비율과의 상관성을 정리하면 다음과 같다.

본 절에서는 앞서 살펴본 내재적 변수와 내재적 변수간, 그리고 내재적 변수와 미집행비율간의 절대적 수준에 의한 차이와 비교를 인위적 계층화에 근거하지 않고 사례도시를 동시에 투입하여 두 개 변수간의 상대적 수준비교와 관계성을 알 수 있는 상관분석을 실시하였다

사례도시에서 내재적 변수간의 상관관계는 재정자립도와 인구규모 변수간의 관계성이 가장 높은 상관성을 지니고 있는 것으로 나타났으며, 행정구역·도시계획구역 면적차와 재정자립도간의 상관관계도 같은 경향을 보이고 있고, 재정자립도와 시가화구역 면적 사이에도 높은 상관성을 지니고 있는 것으로 나타났다.

즉, 우리나라의 도시는 행정구역·도시계획구역 면적차가 큰 유형일 때 재정자립도가 낮으며, 인구규모가 클수록 재정자립도가 높은 경향이 비교적 강하고, 시가화구역 면적이 클수록 재정자립도가 낮다는 것을 알 수 있다.

또한 미집행시설 면적비율과 시가화구역 면적, 미집행시설 면적비율과 재정자립도 사이에도 다소 상관성이 있는 것으로 나타났으며 시가화구역 면적이 크고 재정자립도가 낮을수록 미집행시설 면적비율이 향상될 가능성이 있다는 유추해석이 가능하다.

도시인구는 시승격 도시역사, 행정구역·도시계획구역 면적차와 상관관계가 있어 시승격 도시역사가 크고 행정구역·도시계획구역 면적차가 적은 도시가 도시인구가 많은 특성을 보이고 있다.

이상의 분석을 토대로 도시계획시설별 미집행 실태와 시설간의 메카니즘, 그리고 도시규모별 미집행시설의 특이점을 발견할 수 있었다.

그러나 재원부족 탓으로 치부되어져 왔던 미집행도시계획시설에 대한 심각한 실정이 특정시설에 집중되어 있기는 하나 도시규모와 같은 내재적 특성으로 규명하기에는 한계가 있으며, 매우 순환적이고 연쇄효과에 의해 파생되어져 왔다는 점을 발견할 수 있었다.

도시계획시설가운데 대부분의 시설은 장기간 시간이 흐르면서 매우 자연스럽게 누적되고 있으며, 도시규모에 따른 특별한 성향도 일부 존재하지만 대부분은 도시의 역사성에 따라 어떤 도시군도 누적될 시간적 여유만 갖추어진다면 불량화될 소지가 강할 것이라는 확대 해석이 가능하다.

따라서 도시계획시설의 미집행현황과 그 공급 메카니즘은 개별도시의 내재적 특성가운데 도시의 역사성 또는 도시계획의 연륜이 저변에서 지배적으로 작용하여 비롯된 현상이었다는 점을 발견할 수 있다.

**표 4.4 전체도시의 상관관계분석**

| 변 수 명 | | DDATE | UAREA | POPUL | BUILT | FINAN | DELAY |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DDATE | 상관계수 | 1 | -.046 | .345 | -.132 | .285 | .047 |
| | 유의확률 | . | .701 | .003 | .268 | .015 | .696 |
| UAREA | 상관계수 | -.046 | 1 | -.258 | .343 | -.605 | .183 |
| | 유의확률 | .701 | . | .028 | .003 | .000 | .124 |
| POPUL | 상관계수 | .345 | -.258 | 1 | -.231 | .635 | -.191 |
| | 유의확률 | .003 | .028 | . | .051 | .000 | .108 |
| BUILT | 상관계수 | -.132 | .343 | -.231 | 1 | -.447 | .356 |
| | 유의확률 | .268 | .003 | .051 | . | .000 | .002 |
| FINAN | 상관계수 | .285 | -.605 | .635 | -.447 | 1 | -.293 |
| | 유의확률 | .015 | .000 | .000 | .000 | . | .012 |
| DELAY | 상관계수 | .047 | .183 | -.191 | .356 | -.293 | 1 |
| | 유의확률 | .696 | .124 | .108 | .002 | .012 | . |

시승격 도시역사와 미집행도시계획시설 면적비율의 평균을 비교하면, 전체도시의 평균 시승격 도시역사는 33.94년으로 도시유형별로는 거대도시가 53.88년이어서 가장 길고, 소도시를 제외한 모든 유형의 도시가 전체 평균 시승격 도시역사의 연수를 상회하고 있다.

한편 72개 사례도시의 평균 미집행 도시계획시설 면적비율인 34.78%와 비교하여, 31.91%의 거대도시가 가장 적은 미집행면적비율을 나타내 도시역사와 같

은 경향을 보이며, 소도시를 제외한 모든 유형의 도시가 사례도시의 평균 보다 미집행 면적비율이 낮은 것으로 나타났다.

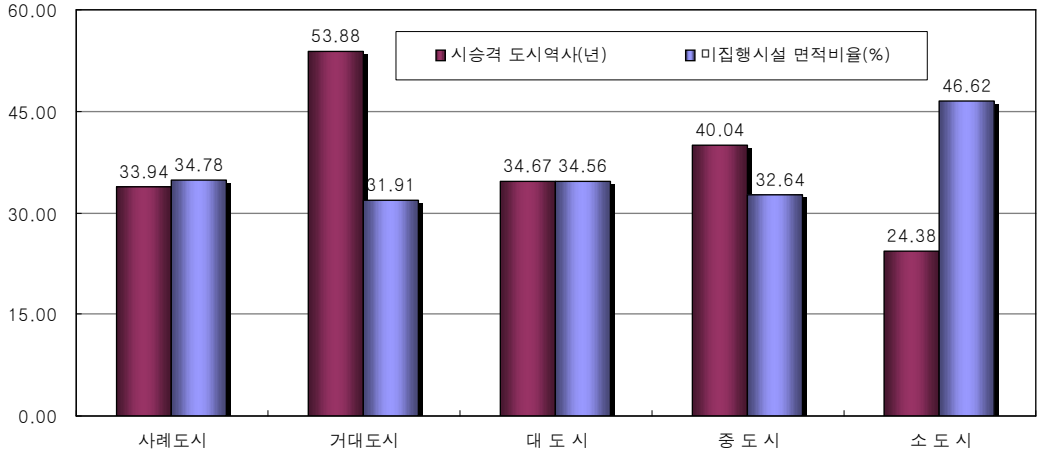



**그림 4.1 도시유형별 도시역사 및 미집행시설 면적비율**

행정구역과 도시계획구역의 면적차와 도시인구의 평균을 비교하면, 사례도시의 평균 면적차는 347.8㎢로, 소도시의 면적차가 473.3㎢로 가장 크고, 거대도시와 대도시는 전국 평균보다 적은 면적을 갖고 있는 것으로 나타났다.

한편 사례도시의 평균 인구는 575,788명으로 거대도시와 대도시는 평균 인구보다 큰 인구규모를 보이고 있으나, 중도시와 소도시는 사례도시의 평균에 미치지 못하는 인구규모를 점하고 있는 것으로 나타났다.

시가화구역 면적 및 재정자립도의 평균을 비교하면, 사례도시의 평균 시가화구역 면적은 108.9㎢로 소도시의 평균 시가화구역 면적을 상회하는 시가화구역 면적을 점하고 있다.

사례도시의 평균 재정자립도는 38.04%로, 소도시를 제외한 모든 도시들이 사례도시의 평균 재정자립도를 상회하는 것으로 나타내고 있다.

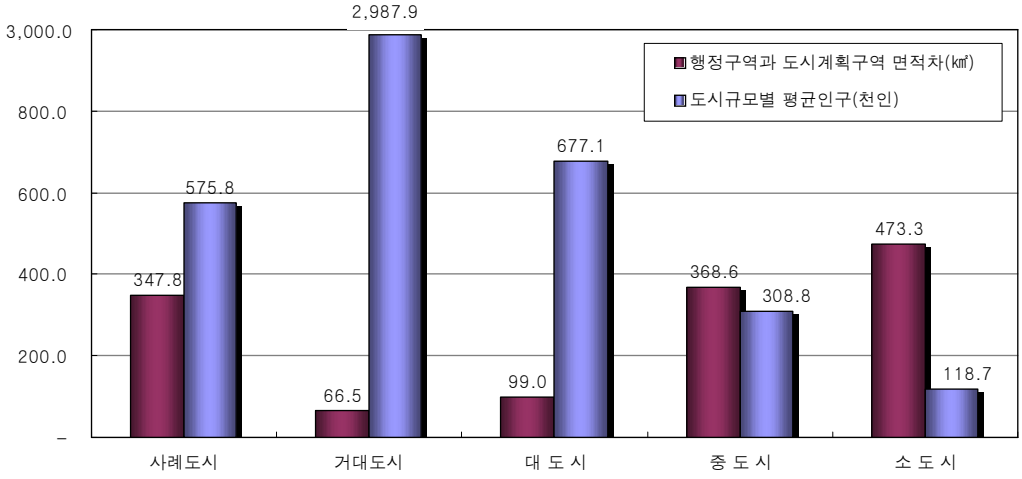



**그림 4.2 도시유형별 행정구역·도시계획구역 면적차 및 도시인구**

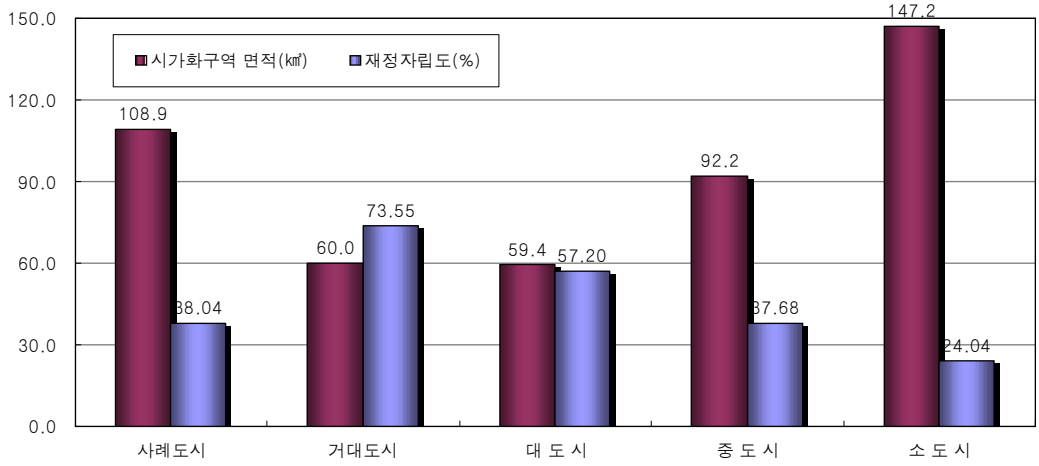



**그림 4.3 시가화구역 면적 및 재정자립도**

다음으로 거대도시들의 도시적 특성에 속하는 시승격 도시역사와 시가화구역 면적, 인구와 재정자립도 사이에 매우 높은 상관관계가 발견되어 시역사가 오

래된 도시일수록 시가화구역 면적이 적으며, 인구규모가 클수록 재정자립도가 높게 나타남을 알 수 있다.

또한 시승격 도시역사와 행정구역과 도시계획구역의 면적차, 인구·미집행도시계획시설 면적비율 사이에 높은 상관관계가 존재하는 것으로 나타났는데 이는 시승격 도시역사가 오래된 도시일수록 인구규모가 크고, 행정구역과 도시계획구역의 면적차와 미집행도시계획시설 면적비율이 낮게 나타남을 의미한다.

**표 4.5 거대도시 독립변수간 상관관계분석**

| 변 수 명 | | DDATE | UAREA | POPUL | BUILT | FINAN | DELAY |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DDATE | 상관계수 | 1 | -.613 | .503 | -.949 | .297 | -.633 |
| | 유의확률 | . | .106 | .204 | .000 | .475 | .092 |
| UAREA | 상관계수 | -.613 | 1 | -.291 | .664 | -.049 | .052 |
| | 유의확률 | .106 | . | .485 | .073 | .909 | .903 |
| POPUL | 상관계수 | .503 | -.291 | 1 | -.519 | .890 | -.434 |
| | 유의확률 | .204 | .485 | . | .188 | .003 | .283 |
| BUILT | 상관계수 | -.949 | .664 | -.519 | 1 | -.263 | .549 |
| | 유의확률 | .000 | .073 | .188 | . | .529 | .159 |
| FINAN | 상관계수 | .297 | -.049 | .890 | -.263 | 1 | -.247 |
| | 유의확률 | .475 | .909 | .003 | .529 | . | .556 |
| DELAY | 상관계수 | -.633 | .052 | -.434 | .549 | -.247 | 1 |
| | 유의확률 | .092 | .903 | .283 | .159 | .556 | . |

이외에도 인구규모와 시가화구역 면적, 인구규모와 미집행도시계획시설 면적비율 사이에 부의 상관관계가 존재하며, 행정구역과 도시계획구역의 면적차와 시가화구역 면적, 시가화구역 면적과 미집행도시계획시설 면적비율 사이에는 정의 상관관계가 있어 행정구역과 도시계획구역의 면적차가 클수록 시가화구역 면적이 크고 미집행도시계획시설 면적비율이 높게 나타남을 알 수 있다.

대도시에서의 도시적 특성과 미집행도시계획시설 비율간의 상관관계는 도시계획구역면적과 시가화구역 면적 사이에 높은 정의 상관관계가 존재하며, 이와

는 반대로 인구와 시가화구역 면적은 뚜렷한 부의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

즉, 대도시는 시가화구역 면적이 증가할수록 도시계획구역 면적이 증가하고, 인구규모는 작아지는 것으로 나타났다.

시승격 역사와 행정구역과 도시계획구역의 면적차, 시가화구역 면적 사이에는 정의 상관관계가 존재하며, 시승격 역사와 인구 및 재정자립도 사이에는 부의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다.

이외에 인구와 미집행도시계획시설 면적비율, 시가화구역 면적비율과 미집행도시계획시설 면적비율은 인구규모가 클수록 미집행시설면적 비율이 적고 시가화구역 면적도 적은 것으로 나타났다.

**표 4.6 대도시 독립변수간 상관관계분석**

| 변 수 명 | | DDATE | UAREA | POPUL | BUILT | FINAN | DELAY |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DDATE | 상관계수 | 1 | .401 | -.432 | .490 | -.520 | .066 |
| | 유의확률 | . | .285 | .246 | .180 | .152 | .865 |
| UAREA | 상관계수 | .401 | 1 | -.406 | .832 | -.206 | .231 |
| | 유의확률 | .285 | . | .278 | .005 | .594 | .549 |
| POPUL | 상관계수 | -.432 | -.406 | 1 | -.761 | .208 | -.469 |
| | 유의확률 | .246 | .278 | . | .017 | .591 | .203 |
| BUILT | 상관계수 | .490 | .832 | -.761 | 1 | -.337 | .279 |
| | 유의확률 | .180 | .005 | .017 | . | .375 | .467 |
| FINAN | 상관계수 | -.520 | -.206 | .208 | -.337 | 1 | .107 |
| | 유의확률 | .152 | .594 | .591 | .375 | . | .784 |
| DELAY | 상관계수 | .066 | .231 | -.469 | .279 | .107 | 1 |
| | 유의확률 | .865 | .549 | .203 | .467 | .784 | . |

중도시의 상관관계분석에서 가장 높은 상관관계를 보인 변수는 시승격 도시역사와 재정자립도간에 -.629의 상관성을 갖는 것으로 나타나 중도시에 속하는 도시들은 시승격 역사가 클수록 재정자립도가 낮음을 알 수 있다.

또한 시승격 도시역사와 시가화구역 면적, 미집행도시계획시설 면적비율 사이에도 높은 상관성이 존재하여 시승격 역사가 클수록 시가화구역 면적이 크고 미집행도시계획시설 면적비율이 높은 것으로 나타났다.

이외에도 인구규모와 재정자립도간에는 정의 상관관계, 시가화구역 면적과 재정자립도간에는 부의 상관관계가 존재함을 알 수 있다.

도시의 내재적 특성과 미집행 면적비율간에는 시승격 도시역사가 클수록 미집행 면적비율이 크고, 재정자립도가 낮을수록 미집행 면적비율이 크게 나타나 일관성을 찾을 수 없었다.

**표 4.7 중도시 독립변수간 상관관계분석**

| 변 수 명 | | DDATE | UAREA | POPUL | BUILT | FINAN | DELAY |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DDATE | 상관계수 | 1 | .396 | -.273 | .514 | -.629 | .559 |
| | 유의확률 | . | .062 | .207 | .012 | .001 | .006 |
| UAREA | 상관계수 | .396 | 1 | -.396 | .278 | -.536 | .261 |
| | 유의확률 | .062 | . | .061 | .199 | .008 | .230 |
| POPUL | 상관계수 | -.273 | -.396 | 1 | -.304 | .529 | -.128 |
| | 유의확률 | .207 | .061 | . | .158 | .009 | .559 |
| BUILT | 상관계수 | .514 | .278 | -.304 | 1 | -.462 | .087 |
| | 유의확률 | .012 | .199 | .158 | . | .026 | .692 |
| FINAN | 상관계수 | -.629 | -.536 | .529 | -.462 | 1 | -.336 |
| | 유의확률 | .001 | .008 | .009 | .026 | . | .117 |
| DELAY | 상관계수 | .559 | .261 | -.128 | .087 | -.336 | 1 |
| | 유의확률 | .006 | .230 | .559 | .692 | .117 | . |

소도시에 속하는 도시들의 상관관계를 살펴보면 재정자립도와 행정구역·도시계획구역 면적차의 상관관계가 -.666으로 뚜렷한 특징을 보이고 있는데 소도시에서는 행정구역과 도시계획구역의 면적차가 클수록 재정자립도가 높게 나타남을 알 수 있다.

이외에 인구와 재정자립도, 시가화구역 면적과 미집행도시계획시설 면적비율

사이에서 정의 상관관계가 존재하는 것으로 나타나 다른 인구규모 유형에서와는 달리 도시 내재적 특성간에 상관성이 비교적 낮게 나타났다.

**표 4.8 소도시 독립변수간 상관관계분석**

| 변 수 명 | | DDATE | UAREA | POPUL | BUILT | FINAN | DELAY |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DDATE | 상관계수 | 1 | .041 | .091 | -.096 | -.247 | .159 |
| | 유의확률 | . | .822 | .619 | .602 | .173 | .384 |
| UAREA | 상관계수 | .041 | 1 | .095 | .156 | -.666 | -.016 |
| | 유의확률 | .822 | . | .604 | .394 | .000 | .932 |
| POPUL | 상관계수 | .091 | .095 | 1 | -.079 | .311 | .248 |
| | 유의확률 | .619 | .604 | . | .666 | .083 | .172 |
| BUILT | 상관계수 | -.096 | .156 | -.079 | 1 | -.143 | .326 |
| | 유의확률 | .602 | .394 | .666 | . | .435 | .069 |
| FINAN | 상관계수 | -.247 | -.666 | .311 | -.143 | 1 | -.025 |
| | 유의확률 | .173 | .000 | .083 | .435 | . | .892 |
| DELAY | 상관계수 | .159 | -.016 | .248 | .326 | -.025 | 1 |
| | 유의확률 | .384 | .932 | .172 | .069 | .892 | . |

### 4.1.3 특성파악을 위한 군집분석

군집분석은 투입된 변수자료가 얼마나 비슷한 값을 갖는지를 거리로 환산하여 거리가 가까운 대상들을 동일한 집단으로 편입시키는 유사성을 중시한 분석방법으로 기본 원리는 특성들의 유사성, 즉 특성 자료가 얼마나 비슷한 값을 갖는 대상들을 동일 집단으로 편입시키는 방법이다.

특히 도시분류의 목적이 단순히 탁월한 기능을 나타내는 것보다 오히려 기능구조에 있어서 가장 유사성이 큰 도시군을 집단화하는 것에서 더 큰 의미를 찾을 수 있으므로 정성적 분류나 기능의 전문화에 의한 분류보다는 여러 개의 변수를 이용하여 복잡한 기능을 갖는 도시를 유사한 집단으로 분류하는 다변량 해석에 의한 방법이 효과적일 것이다.

따라서 이와 같은 분석기법을 본 연구에 적용할 경우 우리나라 2004년 기준 72개 사례대상 도시가 시승격 당시부터 경과기간 변수를 포함한 도시특성 변수들에 의해 어떻게 동일 집단으로 집단화되며, 동일 그룹에 속해 있는 도시들의 공통된 특성이 무엇인가를 조사하고자 한다.

분석에 사용된 모든 변수의 측정치는 표준화점수로 환산하여 투입되었으며, 분석방법은 워드법을 사용하여 합산절차표를 근거로 거리계수의 절대치의 차가 가장 큰 단계를 군집의 수로 결정하였다.

분석결과 72개 도시에 대한 도시적 특성변수를 이용한 군집분석 결과는 3개의 집단으로(Ⅰ그룹=37개, Ⅱ그룹=18개, Ⅲ그룹=17개) 도시군을 분류함이 적정한 것으로 판단되었다.

**표 4.9 사례도시 유형화를 위한 군집분석**

| 구 분 | 해당 도시 |
|---|---|
| Ⅰ그룹 (37개) | 의왕시·오산시·과천시·군포시·광명시·의정부·수원시·성남시·청주시·시흥시·구리시·안산시·부천시·안양시·전주시·하남시·서울특별시·진해시·광주광역시·목포시·대구광역시·고양시·속초시·창원시·동해시·동두천·대전광역시·남양주·태백시·김해시·마산시·여수시·서귀포·군산시·통영시·제주시·부산광역시 |
| Ⅱ그룹 (18개) | 인천광역시·광양시·거제시·사천시·울산광역시·경산시·진주시·익산시·평택시·구미시·정읍시·영주시·서산시·보령시·천안시·김제시·나주시·아산시 |
| Ⅲ그룹 (17개) | 충주시·공주시·영천시·문경시·강릉시·김천시·경주시·포항시·밀양시·순천시·남원시·원주시·춘천시·제천시·상주시·삼척시·안동시 |

Ⅰ그룹으로 분류된 도시는 시승격 도시역사가 평균 35년 이상인 도시들로 인구규모는 다른 그룹에 비하여 크고, 도시의 성격과 지리적 위치로 볼 때 서울특별시 및 광역시 이상의 도시와 서울 인근에 위치한 주변도시들인 점, 그리고 공업기능이 강한 도시들이 많이 포함되어 있다는 특징이 있다.

Ⅱ그룹의 경우는 주로 지방의 중소도시와 상대적으로 다른 그룹에 비하여 평균 도시역사가 짧은 도시들이지만, 도시의 규모면에서 괄목할 만한 성장 없이

안정된 도시 상태를 유지하는 도시들이 많이 포함되어 있으나 다른 그룹에 비해 미집행도시계획시설의 면적비율이 크게 나타나는 도시들이 속해 있다.

Ⅲ그룹의 도시들은 3개 그룹 중 인구규모가 가장 작고 평균 도시 역사가 가장 긴 도시들이 많이 포함된 군집으로 재정자립도도 낮고 미집행도시계획시설의 면적비율도 상대적으로 높은 도시들이 그룹화되어 있다.

**표 4.10 평균값에 의한 군집별 도시특성**

| 구 분 | | DDATE (년) | UAREA (㎡) | POPUL (인) | BUILT (㎡) | FINAN (%) | DELAY (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 사례도시 | 평 균 | 33.94 | 347,842,002 | 573,766 | 108.94 | 38.04 | 34.78 |
| | 표준편차 | 16.52 | 372,406,773 | 1,300,418 | 83.97 | 19.31 | 16.89 |
| Ⅰ그룹 | 평 균 | 35.27 | 50,212,370 | 837,671 | 78.59 | 46.75 | 35.81 |
| | 표준편차 | 17.02 | 86,306,748 | 1,734,552 | 63.17 | 18.06 | 15.31 |
| Ⅱ그룹 | 평 균 | 29.22 | 430,373,104 | 393,504 | 145.69 | 34.34 | 47.56 |
| | 표준편차 | 15.46 | 119,273,852 | 589,372 | 123.70 | 19.00 | 23.17 |
| Ⅲ그룹 | 평 균 | 36.05 | 908,238,269 | 190,250 | 136.09 | 23.02 | 41.26 |
| | 표준편차 | 16.46 | 193,297,034 | 108,292 | 40.21 | 10.38 | 7.82 |

### 4.1.4 통계적 유의성과 적정성 검증

군집분석에 의해 도출된 도시그룹은 각각의 도시적 특성변수에 의하여 이론적으로 분류된 도시와 다소 상이점을 갖는다. 따라서 각 집단별·변수별 평균치도 상이하였다. 이와 같은 도시적 특성을 대변하는 변수에 의하여 군집화된 집단분류가 적정하며, 통계적으로 유의한가 또는 집단을 분류하는데 가장 큰 판별력을 가지는 변수는 무엇인가에 대한 검증이 필요하였다.

이에 판별분석을 이용하여 3개로 분류된 군집을 독립변수로 하고 도시적 특성변수를 종속변수로 종속 변수간의 선형조합에 의한 통계적 유의성과 군집분석에 의해 도출된 집단의 적정성을 검증하였다.

먼저 집단변수의 각 집단에 대한 독립변수들의 기술통계량을 이용한 집단평균의 동질성에 대한 결과를 보면 유의수준이 62.4~100%로 3집단에 대한 측정치가 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 독립변수는 집단을 판단할 수 있는 판별변수로서 적합하다고 판단할 수 있다.

**표 4.11 집단평균의 동질성에 대한 검증**

| 변 수 명 | Wilks 람다 | F | 자유도1 | 자유도2 | 유의확률 |
|---|---|---|---|---|---|
| DDATE | .972 | .993 | 2 | 69 | .376 |
| UAREA | .113 | 272.149 | 2 | 69 | .000 |
| POPUL | .953 | 1.708 | 2 | 69 | .189 |
| BUILT | .858 | 5.695 | 2 | 69 | .005 |
| FINAN | .740 | 12.109 | 2 | 69 | .000 |
| DELAY | .916 | 3.169 | 2 | 69 | .048 |

판별분석에서 구한 2개의 정준판별함수(Canoncial discriminant function)에 대한 함수 1의 고유값은 8.489이고, 전체 판별력은 98.4%, Wilks' Lamda 값과 카이제곱의 유의확률이 100%이므로 판별함수1에 의한 판별력과 판별함수2에 의한 판별력을 추가함으로써 판별력이 모두 유의한 것으로 나타났다.

**표 4.12 고유값**

| 함 수 | 고유값 | 분산의 값(%) | 누적값(%) | 정준 상관 |
|---|---|---|---|---|
| 판별함수1 | 8.489 | 98.4 | 98.4 | .946 |
| 판별함수2 | .137 | 1.6 | 100.0 | .347 |

**표 4.13 Wilks' Lamda**

| 함수의 검정 | Wilks의 람다 | 카이제곱 | 자유도 | 유의확률 |
|---|---|---|---|---|
| 1에서 2 | .093 | 158.175 | 12 | .000 |
| 2 | .879 | 8.540 | 5 | .129 |

다음은 판별함수의 계수를 이용하여 상관성이 높은 변수를 파악하였는데, 특히 표준화된 점수를 적용함으로써 세 개의 집단으로 분류하고 변수들의 상대적 중요도를 파악할 수 있는 표준화된 판별함수계수를 이용하여 군집분석 결과와 군집을 분류하는데 가장 큰 영향력을 미치는 변수의 판별력을 중심으로 정리하였다.

행정구역과 도시계획구역과의 면적차, 재정자립도, 행정구역내 인구, 시승격 도시역사, 시가화구역 면적, 미집행도시계획시설 면적비율 순으로 판별력이 높게 나타났다.

**표 4.14 표준화 정준 판별함수 계수**

| 구 분 | DDATE | UAREA | POPUL | BUILT | FINAN | DELAY |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 함수1 | .068 | 1.095 | -.100 | .038 | .337 | .014 |
| 함수2 | -.600 | -.021 | .008 | .511 | .387 | .681 |

판별분석의 분류결과 Ⅰ그룹(37개 / 중심값 -2.432) 도시)과 Ⅱ그룹(18개 / 중심값 0.658), 그리고 Ⅲ그룹(17개 / 중심값 4.596)이 전체적으로 올바르게 판별한 확률은 100%로 나타났다.

**표 4.15 판별분석 분류결과**

| Actual Group | | Predicted | | | Membership |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Ⅰ그룹 | Ⅱ그룹 | Ⅲ그룹 | |
| 빈도 | Ⅰ그룹 | 37 | 0 | 0 | 37 |
| | Ⅱ그룹 | 0 | 18 | 0 | 18 |
| | Ⅲ그룹 | 0 | 0 | 17 | 17 |
| 비율 | Ⅰ그룹 | 100 | 0 | 0 | 100 |
| | Ⅱ그룹 | 0 | 100 | 0 | 100 |
| | Ⅲ그룹 | 0 | 0 | 100 | 100 |

Percent of "grouped" cases correctly classified : 100%

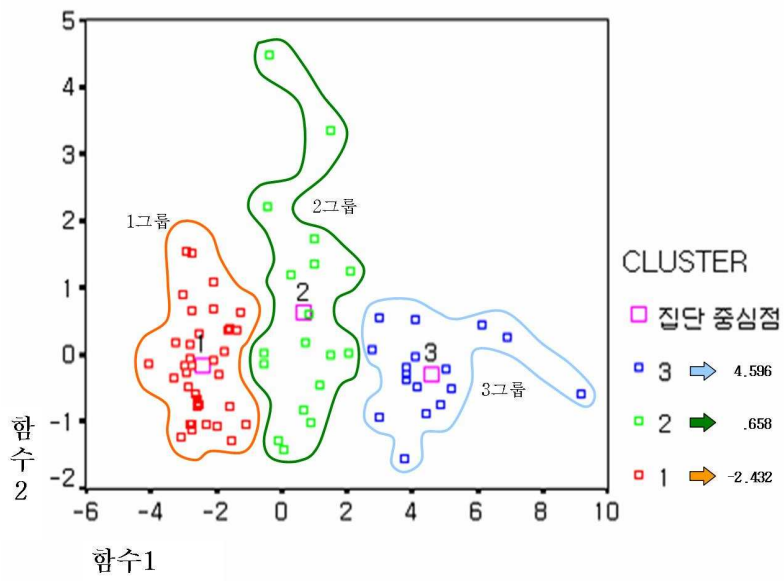



**그림 4.4 정준판별함수 집단그래프**

따라서 군집분석에 의해 분류된 도시 집단의 중심점이 Ⅰ그룹 −2.432와 Ⅱ그룹 0.658, 그리고 Ⅲ그룹 4.596으로 뚜렷한 차이를 보이며, 통계적으로 유의하며 집단 간의 특성을 해석하는데 충분한 의미가 있는 것으로 분석되었다.

## 4.2 시설결정 타당성 분석을 위한 회귀분석

본 절에서는 도시계획시설 결정의 타당성 및 효용성을 파악하기 위하여 도시계획 및 도시개발 관련 업무 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하여 도시관리계획에 의하여 결정된 도시계획시설 중 도로와 공원 및 유원지, 그리고 공공청사 등의 시설결정에 대한 타당성 및 효용성을 분석하였다.

분석결과는 연구의 목적을 극대화하는데 매우 유용한 자료로 문헌조사나 통계적 분석에 의해 미처 발견치 못했거나 발견할 수 없는 구조적 형태를 제시하여 미집행 도시계획시설에 대한 개선방안을 제공할 수 있을 것이다.

분석대상 설문은 지방자치단체의 도시계획업무 담당자 72명이 응답한 내용을 중심으로 회귀분석을 시행하였으며, 다변량 통계분석 패키지인 SPSS/PC 10.0을 이용하여 분석하였다.

시설결정 타당성 및 효용성 조사를 위한 설문 구성요소에 대한 탐색적인 요인분석을 통하여 주요 요인을 추출하고 신뢰도분석을 실시하여 시설결정의 타당성에 대한 일관적인 측정 결과가 도출되었는가를 파악하였다.

또한 다중회귀분석에서는 명목측도인 독립변수는 더미(Dummy)변수로 변환하여 분석하였다.

### 4.2.1 타당성 및 신뢰도 분석

본 절에서는 도시계획시설 결정의 타당성 및 효용성에 대한 설문 결과를 토대로 타당성 및 신뢰도 검사를 실시하였다. 타당성 검사를 위한 선행 작업으로 탐색적인 요인분석을 이용하여 주성분 요인을 추출하였다.

다변량 통계기법 중 하나인 요인분석은 다수의 변수들간의 상관관계를 기초로 많은 변수들 속에 내재하고 있는 체계적인 구조를 발견하는 기법으로 연구자에게 변수의 형태로 주어진 많은 정보를 쉽고 간단하게 보다 적은 수의 요인으로 제시해주는 분석방법이다.

요인분석은 다음과 같은 용도로 이용될 수 있는데, 첫째, 일련의 변수집합들 속에 내재해 있는 몇 개의 공통된 요인을 밝혀내고 변수들 내에 존재하는 상호독립적 차원을 발견하는 데 이용하며, 둘째, 대상 응답자들간에 상이한 특성을 갖는 개인들을 서로 동질적인 몇 개의 집단으로 나누는 데 이용된다.

셋째, 추가적인 분석을 용이하게 하기 위해 여러 개의 변수들을 소수의 새로운 요인으로 축소시키며 각각의 요인들이 독립적인 요인이 되게 하기 위해 이용하거나, 넷째, 측정도구의 타당성을 평가하는 데 사용된다.

측정 자료를 이용한 요인분석 결과에서 하나의 요인으로 묶여지는 변수들은 측정의 타당성이 있다고 볼 수 있으며 그렇지 못한 변수들은 상이한 개념을 측정하는 변수로 간주하여 제외시킬 수 있다.

요인분석 결과에서 도시계획시설결정의 타당성은 시설환경·이용편익·공공안전·경제가치·접근입지 등 5개의 요인으로 분류되었는데, 도출된 시설환경 요인은 공간 효용성·시설 공급성·시설 관리성·시설 연계성 변수를 포함하며, 이용편익 요인은 이용 편리성·시설 효율성·주변 쾌적성, 공공안전 요인은 방범유지성·재해안전성, 경제가치 요인은 현재 경제성·향후 가치성, 그리고 접근입지 요인은 접근 편리성·입지 타당성의 변수를 포함하며, 이상의 5개요인 누적 분산의 값은 74.3%를 설명하는 것으로 나타났다.

**표 4.16 도시계획시설 결정 타당도의 신뢰도**

| 구 분 | | 요인1 | 요인2 | 요인3 | 요인4 | 요인5 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 시설 환경 | 공간 효용성 | 0.834 | 0.251 | 0.203 | 0.05 | -0.034 |
| | 시설 공급성 | 0.912 | -0.043 | 0.031 | 0.155 | 0.075 |
| | 시설 관리성 | 0.897 | 0.058 | 0.05 | 0.16 | 0.124 |
| | 시설 연계성 | 0.745 | 0.116 | 0.236 | 0.098 | -0.027 |
| 이용 편익 | 이용 편리성 | 0.103 | 0.761 | 0.145 | 0.159 | 0.375 |
| | 시설 효율성 | 0.034 | 0.802 | 0.066 | 0.204 | 0.303 |
| | 주변 쾌적성 | 0.419 | 0.705 | 0.170 | 0.093 | -0.050 |
| 공공 안전 | 방범 유지성 | 0.223 | 0.169 | 0.82 | 0.237 | 0.166 |
| | 재해 안전성 | 0.251 | 0.123 | 0.861 | 0.156 | 0.109 |
| 경제 가치 | 현재 경제성 | 0.248 | 0.142 | 0.169 | 0.877 | 0.081 |
| | 향후 가치성 | 0.233 | 0.236 | 0.245 | 0.824 | 0.093 |
| 접근 입지 | 접근 편리성 | 0.039 | 0.124 | 0.089 | 0.051 | 0.882 |
| | 입지 타당성 | 0.218 | 0.278 | 0.145 | 0.063 | 0.795 |

또한 시설결정의 타당성과 효용성에 대한 검사 결과의 일관성을 파악하기 위하여 신뢰도분석을 실시하여 크론바흐 알파(Cronbach's Alpha) 신뢰도계수를 도출하였다.

동일한 측정을 위한 항목간의 평균적인 관계에 근거한 신뢰도 측정방법은 내적 일관성(Internal Consistency Reliability)을 고려하는 것으로, 동일한 개념을 측정하기 위해 여러 개의 항목을 이용하는 경우 신뢰도를 저해하는 항목을 찾아내어 측정도구에서 제외시킴으로써 신뢰도를 높이기 위한 방법으로 Cronbach's α계수를 이용한다. 즉, 동일한 개념을 가진 항목들은 각 항목들의 일관성이 높기 때문에 신뢰도가 높아지고, 신뢰도가 낮아지는 경우에는 각 선발도구들이 한 가지 이상의 다른 개념을 갖고 있다고 평가할 수 있는데, 일반적으로 Cronbach's α가 0.6이상이면 신뢰성이 있다고 판단한다.

전체 설문지의 신뢰도는 Cronbach's α=0.785이며, 하위 요인별로는 최소 0.693에서 최대 0.851의 높은 신뢰도를 나타냈다.

**표 4.17 시설결정 효용성의 신뢰도**

| 구 분 | 요인1 (시설환경) | 요인2 (이용편익) | 요인3 (공공안전) | 요인4 (경제가치) | 요인5 (접근입지) |
|---|---|---|---|---|---|
| 고유치 | 2.657 | 1.993 | 1.706 | 1.68 | 1.655 |
| 분산의 값(%) | 20.132 | 15.426 | 13.127 | 12.934 | 12.699 |
| 누적분산의 값(%) | 20.132 | 35.558 | 48.685 | 61.619 | 74.318 |
| Cronbach's Alpha | 0.799 | 0.765 | 0.814 | 0.851 | 0.693 |

주) 전체 Cronbach's Alpha=0.785

다음으로 요인분석의 5개 요인인 시설환경, 이용편익, 공공안전, 경제가치, 접근입지 요인을 이용하여 도시계획시설 결정에 대한 타당성을 살펴보았다.

전체적인 도시계획시설 결정 타당성 분석을 위한 구성요소를 5점 척도로 변환한 평균 점수는 3.15이며 그 하위요인 중 접근입지성의 평균이 가장 높게 나타났다.

도시계획시설의 이용편익과 시설환경에 비하여 공공재의 특성을 고려한 경제적 가치는 매우 낮으나 그 외 변인에 대해서는 비교적 높은 타당성을 지니며 효용성도 확보한 것으로 보인다.

표 4.18 도시계획시설 결정에 대한 효용성

| 구 분 | Mean | Std. Deviation |
|---|---|---|
| 접근입지성 | 3.58 | 0.81 |
| 이용편익성 | 3.16 | 0.82 |
| 시설환경성 | 3.05 | 0.75 |
| 경제가치성 | 2.86 | 0.83 |
| 공공안전성 | 3.09 | 0.80 |
| 도시계획시설 효용성 | 3.15 | 0.58 |

### 4.2.2 가설검증 및 회귀분석

본 연구의 가설인 "도시계획시설 결정의 타당성 구성요소들은 효용성에 영향이 있다"라는 가설을 검증하기 위해 다변량 분석을 실시하였다.

타당성 5개 구성요소를 독립변인으로 투입하고 종속변인으로 시설결정의 효용성 정도를 투입하여 상관분석과 회귀분석을 실시하여 회귀식을 도출하였다.

시설결정 타당성 구성요소 변인과 효용성 간의 상관관계는 99.9% 이상의 높은 유의수준을 보이는데, 시설결정의 타당성이 높을수록 효용성도 향상됨을 알 수 있으며, 도시계획시설 효용성과 타당성 요인 중 시설환경성이 가장 상관성이 강하며 다음으로 이용편익성, 경제가치성의 순으로 나타났다.

표 4.19 도시계획시설 결정 타당성 구성요소와 효용성간의 상관관계

| 구 분 | 시설타당성 | 접근입지성 | 이용편익성 | 시설환경성 | 경제가치성 | 공공안전성 | 시설효용성 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 시설타당성 | - | | | | | | |
| 접근입지성 | 0.212*** | - | | | | | |
| 이용편익성 | 0.321*** | 0.456*** | - | | | | |
| 시설환경성 | 0.352*** | 0.241*** | 0.408*** | - | | | |
| 경제가치성 | 0.299*** | 0.266*** | 0.439*** | 0.466*** | - | | |
| 공공안전성 | 0.269*** | 0.352*** | 0.407*** | 0.471*** | 0.435*** | - | |
| 시설효용성 | 0.409*** | 0.631*** | 0.712*** | 0.687*** | 0.754*** | 0.769*** | - |

다음으로 가설검증을 위해 실시하는 다중회귀분석은 두개 이상의 독립변수 증감이 하나의 종속변수를 어느 정도 증감하게 하는지에 대한 구체적인 내용을 파악하는 분석기법이다.

회귀방정식의 유의수준과 회귀분석모형의 설명력을 나타내는 것으로 전체의 분산 중에서 회귀선에 의해 설명되어지는 부분의 비율을 나타내는 통계수치인 다중상관관계 계수 Multiple R의 유의수준 등 결과 값을 판정하여 최종 회귀식을 도출하였다.

도시계획시설 결정 타당성 구성요소의 효용성에 대한 영향력을 알아보기 위하여 다중회귀분석을 실시한 결과는 높은 유의도를 나타냈으며 모형의 설명력은 20.7%인 것으로 나타났다. 다중공선성(Multicollinearity)을 검증하기 위하여 Tolerance 값을 확인한 결과 높게 나타나 다중공선성의 문제는 없는 것으로 나타났다.

시설결정 타당성 구성요소 중 시설환경성이 효용성에 가장 높은 영향력을 미치며 다음으로 이용편익성, 경제가치성의 순이었으며 유의한 영향력을 끼치는 것으로 나타나, 도시계획시설 결정의 효용성은 시설결정의 타당성 구성요소가 통계적으로 유의한 영향력을 받는 것으로 나타나 가설은 적정한 것으로 판단된다.

**표 4.20 시설결정 효용성에 대한 다중회귀분석**

| 구 분 | B | S.E | Beta | t(p) | R | $R^2$ (Adj.$R^2$) | F(p) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (상수) | 1.599 | 0.132 | | 15.214 *** | 0.426 | 0.207 | 48.658 (0.000) |
| 접근입지성 | 0.132 | 0.015 | 0.124 | 4.401 ** | | | |
| 이용편익성 | 0.188 | 0.027 | 0.016 | 0.587 | | | |
| 시설환경성 | 0.214 | 0.023 | 0.162 | 5.424 *** | | | |
| 경제가치성 | 0.176 | 0.022 | 0.132 | 6.699 ** | | | |
| 공공안전성 | 0.135 | 0.027 | 0.109 | 2.364 | | | |

주) ** $p<0.01$, *** $p<0.001$

## 4.3 실태파악을 위한 설문 분석

본 절에서는 도시계획 및 도시개발 관련 업무 담당자를 대상으로 도시관리계획의 적정성과 장기미집행도시계획시설의 실태, 행정업무 담당자가 느끼는 도시계획시설의 미집행 요인, 일반민원의 대상이 되는 도시계획시설과 성격 등을 분석하였다.

분석결과는 문헌조사나 통계적 분석에 의해 발견치 못했던 구조적 행태를 제시하여 미집행 도시계획시설에 대한 개선방안 및 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

따라서 도시계획으로 결정되어 절차가 집행중인 도시계획시설의 적정성과 미집행 도시계획시설 실태를 일선 도시계획 관련 업무담당자의 견해를 통해 파악하기 위하여 설문조사를 실시하고 SPSS/PC 10.0 통계분석을 실시하였다.

요인 및 신뢰도 분석과 회귀분석에 5점 척도로 투입된 설문 항목과 조사 결과를 정리하면 다음과 같다.

**표 4.21 다변량 분석에 투입된 설문 문항과 조사결과**

**(단위 : 명)**

| 구 분 | | 매우효용 | 효용 | 보통이다 | 비효용 | 매우비효용 | 계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 접근입지 관련항목 | 접근편리성 | 11 | 16 | 46 | 6 | - | 79 |
| | 입지타당성 | 25 | 18 | 30 | 5 | 1 | 79 |
| 이용편익 관련항목 | 이용편리성 | 10 | 17 | 44 | 8 | - | 79 |
| | 시설효율성 | 11 | 10 | 48 | 10 | - | 79 |
| | 주변쾌적성 | 1 | 9 | 51 | 14 | 4 | 79 |
| 시설환경 관련항목 | 공간효용성 | 6 | 12 | 52 | 9 | - | 79 |
| | 시설공급성 | 9 | 16 | 43 | 11 | - | 79 |
| | 시설관리성 | 4 | 9 | 48 | 14 | 4 | 79 |
| | 시설연계성 | 2 | 7 | 45 | 24 | 1 | 79 |
| 경제가치 관련항목 | 현재경제성 | 7 | 13 | 38 | 16 | 5 | 79 |
| | 향후가치성 | 2 | 7 | 44 | 19 | 7 | 79 |
| 공공안전 관련항목 | 방범유지성 | 5 | 12 | 54 | 8 | - | 79 |
| | 재해안전성 | 1 | 8 | 63 | 5 | 2 | 79 |

앞서 언급한 다변량 분석의 변수로 이용될 설문 항목 이외에 조사된 내용은 도시계획부서 보직, 도시관리계획 적정성과 활성화 방안, 도시계획시설과 미집행도시계획시설 빈도, 미집행도시계획시설의 발생요인, 도시계획시설사업의 집행에 따른 보상 및 형평성, 민원발생 시설과 민원 성격, 민원해소방안 등이다.

### 4.3.1 전문성이 강조되는 도시계획업무사항

분석대상 설문은 지방자치단체의 도시계획업무 담당자 79명이 응답한 내용을 중심으로 분석되어졌는데, 업무담당 기간은 평균 3.2년으로 나타나 비교적 전문성을 갖추는데 요구되는 기간을 보유하고 있는 것으로 보인다.

그러나 실제로 전문성을 갖추는데 다소 미흡한 담당기간으로 인식되는 3년 미만의 공무원이 62.0%에 이르는 것을 볼 때 이와 같은 결과는 소수의 3년 이상 업무 담당자의 역할비중에 따라 전체적으로 낮은 담당기간이 산출되었다.

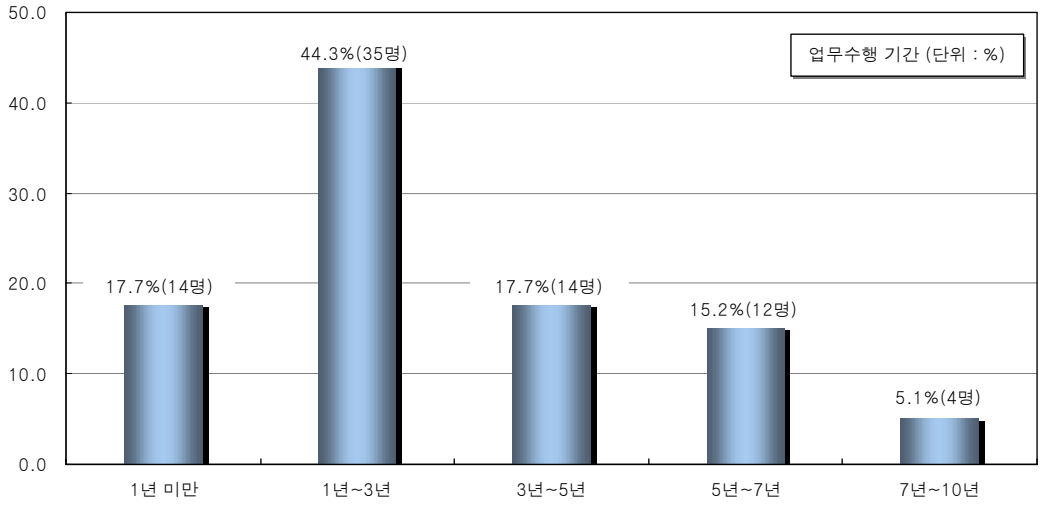



**그림 4.5 도시계획담당자의 업무 수행기간**

순환보직제도 전반에 걸친 의견으로 실제로 도시계획업무를 담당하게 된 계기도 역시 과반수가 넘는 67.1%의 응답자가 순환보직에 의해서이며, 도시계획 전공자와 비전공자이지만 본인의 희망에 따라 업무를 담당하고 있는 계층은 소수에 불과하다.

따라서 순환보직에 의해서나 업무분야와 무관한 비전공자로서 애로사항이 내재하고 있을 것이라는 짐작이 가능하다.

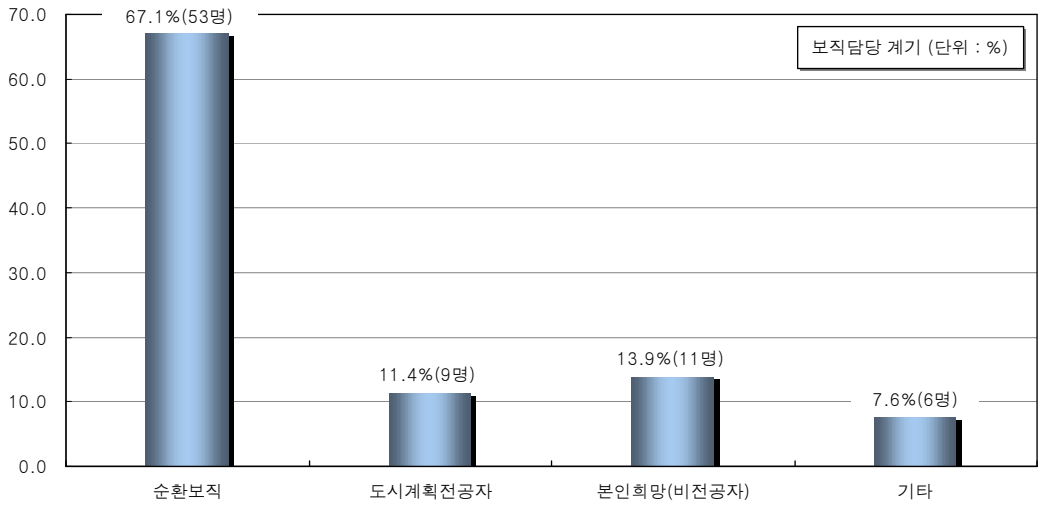



**그림 4.6 도시계획담당자의 보직 담당계기**

향후 도시계획 업무에 대한 담당자의 대안을 묻는 질문에 응답자 가운데 22.8%만이 업무의 다양성과 나태함을 방지하기 위하여 순환보직제도가 바람직하다고 인식하였다. 그러나 응답자가 순환보직에 의해 업무를 담당하고 있는 공무원들임을 감안할 때 대다수가 전공자를 배치하여 지속적인 관리가 필요하다는 등의 전문직 필요성이 60.8%로 절대적이다.

따라서 도시계획부서로 보직변동 후 업무파악에 상당한 숙지기간이 필요하여 이와 같은 어려움이 행정낭비를 초래하는 요인임을 간접적으로 시사한다.

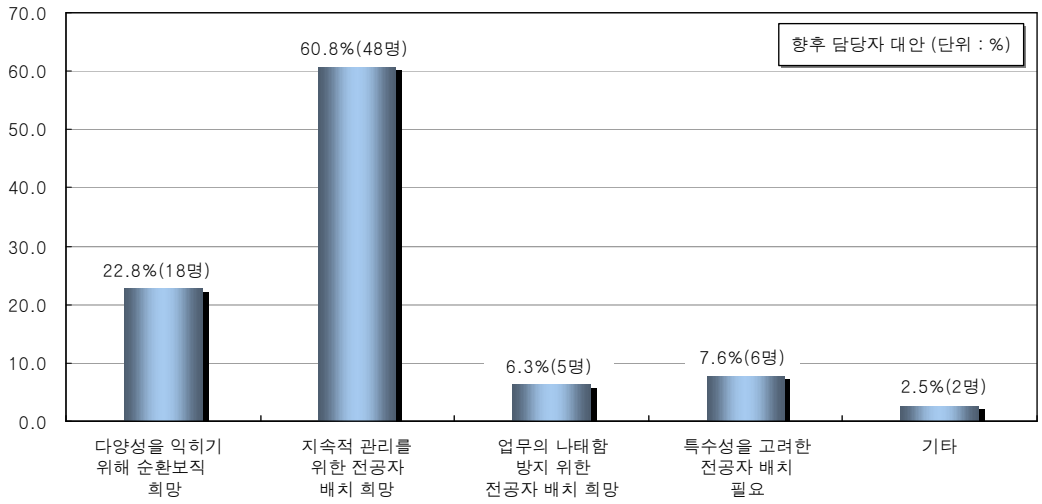



**그림 4.7 향후 도시계획업무 담당자의 대안**

이론 및 실무지식이 부족하여 업무적응에 상당시간이 소요된다는 의견이 57.0%로 높게 나타나 업무 담당자가 비전공자이지만 본인이 도시계획 업무 수행을 희망하여 해당 관련 업무에 근무하고 있는 경우가 많은 비중을 차지하였다.

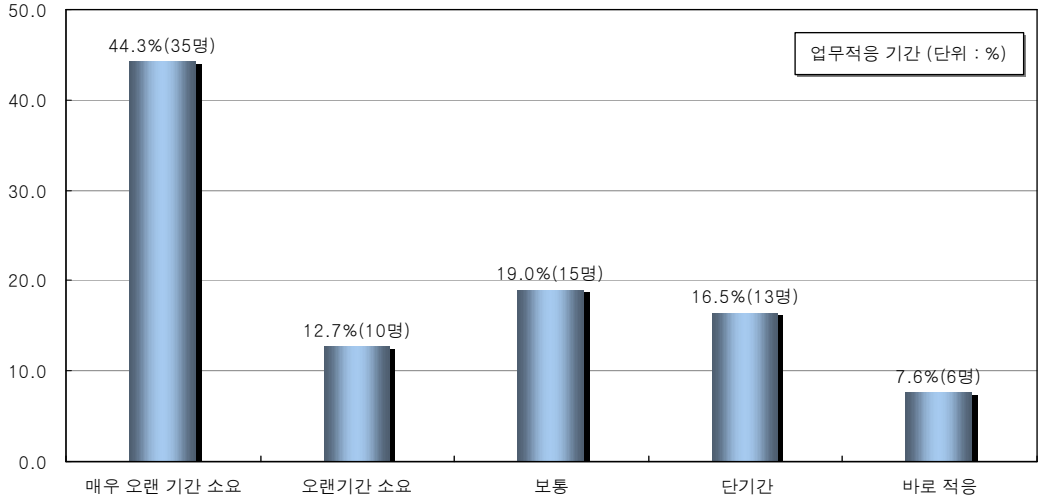



**그림 4.8 도시계획업무 적응기간**

또한 도시계획 업무수행을 위한 전문성 확보차원의 별도 특별교육기회를 부여해야 한다는 의견이 41.8%의 점유율을 보였다.

여기에 선택적으로 필요하다는 의견을 포함하면 특별교육 기회의 필요성이 있다는 의견을 보인 응답자가 전체의 77.2%로 도시계획업무처리에 나름대로의 자신감을 갖고 업무를 수행하기 위해서는 소정의 교육을 원하고 있는 것으로 파악된다. 따라서 교육내용의 도시계획 수행능력 배양 특성화와 장기적인 교육기간 이수를 통한 전문교육의 기회를 강화해야 할 것이다.

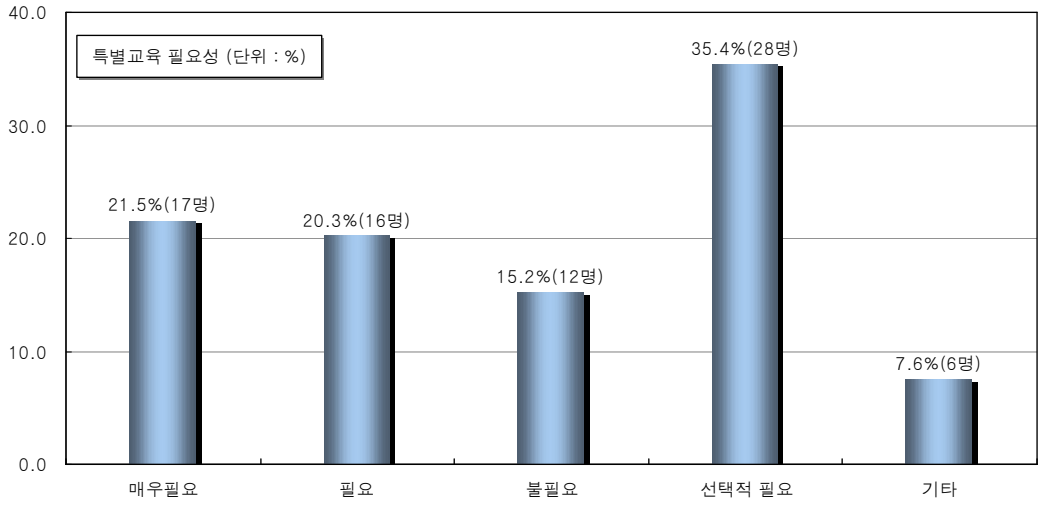



**그림 4.9 특별교육기회 부여 필요성**

## 4.3.2 도시계획수립의 적정성과 주민참여

도시계획은 당해 지역의 장래발전을 전망하여 도시 시설의 수와 규모 및 입지 등을 적절히 결정하여야 한다. 이와 같은 당위성을 확보키 위한 제도적 장치인 도시관리계획이 비교적 적절한 것으로 인식하고 있다.

그러나 현행 도시관리계획수립 지침 자체가 미래를 대비하기에 부적절하고,

장기간이 소요되고 비용도 많이 드는 등 불필요한 많은 문제점을 내포하고 있다는 부정적 의견도 간과할 수 없는 형편이다.

따라서 도시 인구와 지역여건을 감안한 지침의 제시가 요구되는데, 1981년 도시계획법 개정으로 주민이 도시계획에 참여할 수 있는 공식적인 절차가 처음으로 마련되었으며, 이후 도시계획에 있어서 주민참여의 양상이 변화하여 관주도의 도시계획과 개발사업의 추진 과정에서 발생될 수 있는 오류와 저항을 예방할 수 있는 주민참여제도가 정착되었다.

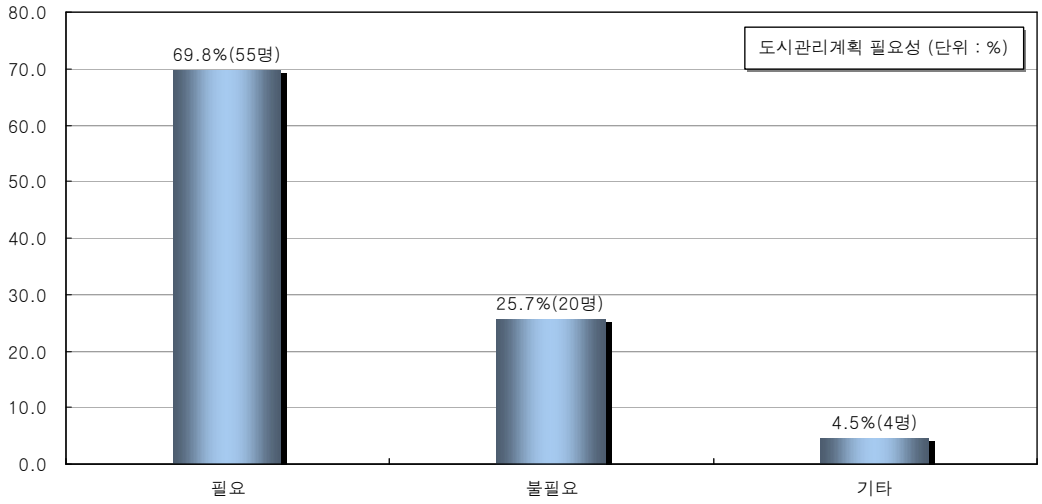



**그림 4.10 도시관리계획 필요성**

또한 업무 담당자의 입장에서 볼 때도 주민의 참여 범위를 명문화하여 의무화하고 있는 현행 법률상의 방법을 고수해야한다는 의견과 부분적으로 필요한 과정에만 해당 주민 참여가 이루어져야 한다는 부분 참여 방식, 그리고 한정된 전문가가 참여하여 주도하고 주민참여는 필요가 없다는 폐쇄된 사고도 미세하게 나타났다.

도시계획수립에 있어 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해 보장되고 있는

주민참여제도는 주민의 관심부족으로 소기의 목적을 달성하지 못하는 것으로 인식하고 있다.

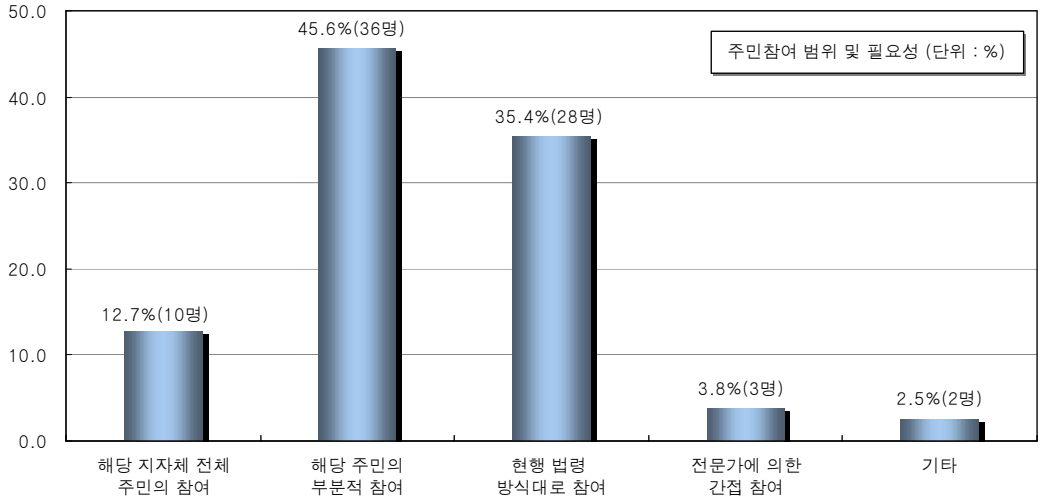



**그림 4.11 도시계획수립에 따른 주민참여 범위 및 필요성**

주민참여제도가 한계가 있다는 반응도 높은 비중을 차지하고 있어 지방자치제도가 정착된 현 시점에서 도시계획결정시 폭넓은 주민의 의사반영이 회의적인 상태에 머물러 있음을 알 수 있다.

따라서 명문화되어 있는 주민참여제도가 활성화되기 위해서는 지자체는 지자체 나름대로의 홍보강화와 함께 지자체가 추구하는 열린 행정의 일환에 따라 가능한 폭 넓은 참여기회를 확보하여 궁극적으로 민원 저감 및 해소방안을 추구해야 할 것이다.

또한 이해당사자인 주민역시도 도시계획은 광역적 차원의 도시발전을 꾀하는 계획이라는 점을 인식하고 본인소유의 토지에만 관심을 갖는 국소적 사고나 근시안적 사고를 지양하여야 주민참여의 법적제도 취지를 살릴 수 있는 적극적이고 능동적인 주민참여 활동을 통해 제도의 효율은 극대화될 수 있을 것이다.

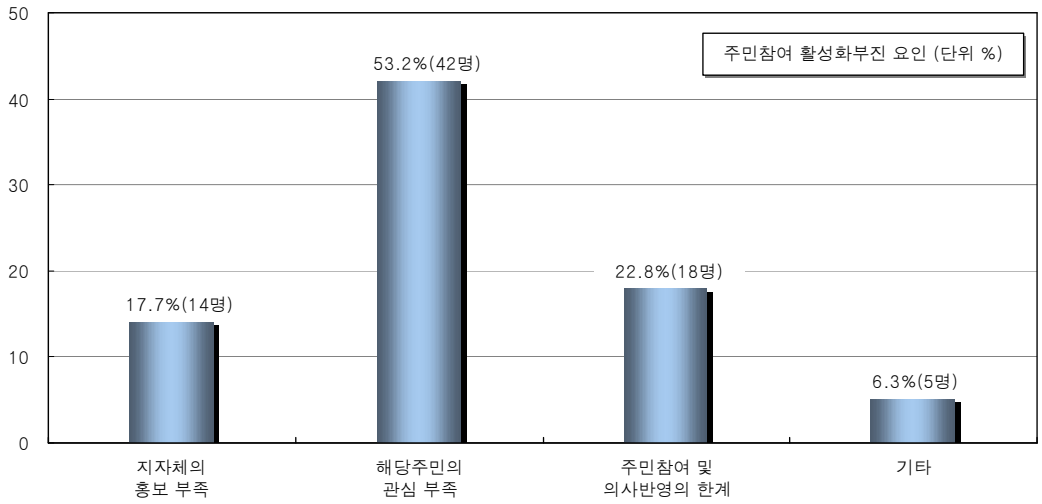



**그림 4.12 현행 주민참여제도의 활성화 부진요인**

계획수립단계에서 전문가집단 자문실효성에 대해 업무담당자의 의견은 다소 부정적 견해가 많았다. 그러나 이는 전문가집단의 자문이 필요하다는 긍정적 의견보다 낮아 전문가자문이 업무담당자에게는 다소 도움이 되고 있음을 의미한다.

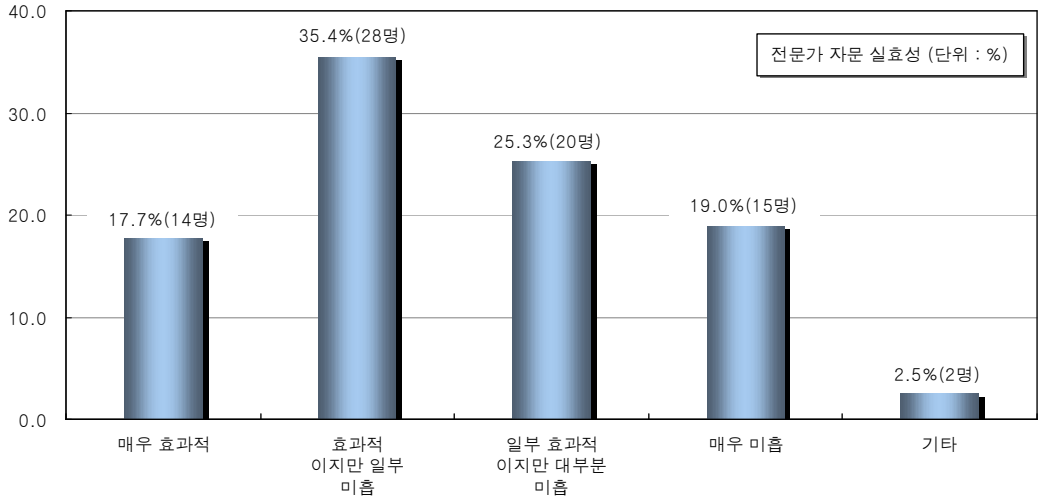



**그림 4.13 전문가 집단의 자문 실효성**

### 4.3.3 시설별 우선순위와 가중치 적용

도시계획시설은 시설자체가 지니는 고유기능과 세력권에 따라 도시의 균형발전과 성장 축에 크고 작은 영향력을 발휘하고 있는 바, 도시계획 업무 수행자가 느끼는 중요 도시계획시설의 우선순위를 점검하였다.

또한 단순 통계처리에 의한 시설별 순위점검이 갖는 추상적 중요도 수준을 구체화하기 위한 방법으로 단계적 우선순위별로 가중치를 부여하고 이를 통해 점수화하는 일련의 과정을 거쳐 시설별 중요도를 산출하고자 한다. 이에 사용되는 방법은 통상의 대안 비교시 사용되는 가중치 부여방식을 원용한 것이나 항목별(시설별) 중요도에 대한 객관적인 가중치를 설정하기 곤란하여 시설별 중요도는 동일한 것으로 간주하였다.

서열척도와 같이 등간의 점수화를 시도하는 것이 타당하며, 이들 등간을 어떻게 설정하느냐에 따라 시설별 종합부문의 가중치환산점수가 중요도를 달리할 것이다.

고려된 도시계획시설 가운데 도로는 조사대상자의 43.7%이며, 그 다음으로는 주차장, 상하수도, 공원 등으로서, 중요도가 가장 높은 시설은 도로시설로 나타났다.

주차장과 공원은 1순위가 도로인 관계로 2순위에서 가장 높게 선택되었으나 다른 시설과 큰 차이가 없는 점수를 갖는다.

가중치에 의한 환산을 통해 얻어진 종합점수는 도로가 월등하며, 그 다음으로는 공원-상하수도-주차장의 순으로 나타났다.

상하수도는 국민소득 수준에 걸맞은 정성적 관계보다는 정량적 측면에서 어느 정도 궤도에 올라선 것으로 인식하여 낮은 중요도를, 운동장시설은 선택이 전무한 시설인 바 이는 그간 문화체육부에 의해 추진되어온 국민체육진흥 5개년계획에 의거 체육진흥을 위한 기본체육시설의 확보와 지역적 균형유지를 위

해 시단위별 1운동장 확보계획이 실효를 거둔 것으로 짐작된다.

이상의 결과를 토대로 도시계획담당자가 사고하는 중요 도시계획시설은 도시발전과 직결되는 시설의 중요도를 가름할 뿐만 아니라 아울러 주민생활이 도시생활 속에서 상시 이용하고 체감하는 시설을 척도로 삼고 있다고 할 수 있다.

그러나 삶의 질을 높이는데 요구되는 유원지와 광장에 대한 중요도 인지가 낮은 것은 다소 회의적인 결과라 할 수 있다.

**표 4.22 도시계획시설의 중요 우선순위 및 점수화**

| 구 분 | 1순위 | | | 2순위 | | | 종 합 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 응답자 (명) | 환산 점수 | 비율 (%) | 응답자 (명) | 환산 점수 | 비율 (%) | 응답자 (명) | 환산 점수 | 비율 (%) |
| 계 | 79 | 395 | 100.0 | 79 | 237 | 100.0 | 158 | 632 | 100.0 |
| 도 로 | 61 | 305 | 77.2 | 8 | 24 | 10.1 | 69 | 329 | 43.7 |
| 광 장 | - | - | - | 2 | 6 | 2.5 | 2 | 6 | 1.3 |
| 공 공 청 사 | 1 | 5 | 1.3 | 9 | 27 | 11.4 | 10 | 32 | 6.3 |
| 주 차 장 | 3 | 15 | 3.8 | 12 | 36 | 15.2 | 15 | 51 | 9.5 |
| 자동차정류장 | - | - | - | 5 | 15 | 6.3 | 5 | 15 | 3.2 |
| 철 도 | 3 | 15 | 3.8 | 8 | 24 | 10.1 | 11 | 39 | 7.0 |
| 시 장 | 1 | 5 | 1.3 | 9 | 27 | 11.4 | 10 | 32 | 6.3 |
| 운 동 장 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 상 · 하 수 도 | 5 | 25 | 6.3 | 10 | 30 | 12.7 | 15 | 55 | 9.5 |
| 공 원 | 3 | 15 | 3.8 | 12 | 36 | 15.2 | 15 | 51 | 9.5 |
| 유 원 지 | - | - | - | 2 | 6 | 2.5 | 2 | 6 | 1.3 |
| 기 타 | 2 | 10 | 2.5 | 2 | 6 | 2.5 | 4 | 16 | 2.5 |

주) 1순위 중요도는 5점, 2순위 중요도는 3점, 시설별 가중치는 부여하지 않았음

다음으로 미집행상태로 있는 도시시설가운데 지역개발의 활성화와 균형개발 차원에서 조성순위가 높아 시급성을 요하는 시설이 존재한다. 본 소절에서는 긴급성을 요하는 시설의 우선순위를 살펴보고 이를 앞서 분석되었던 도시계획시설가운데 도시발전을 위해 높은 중요도를 점하고 있는 시설순위와 비교함으

로써 미집행의 심각성을 검증하고자 한다.

장기미집행시설 가운데 개발 1순위로 도로가 월등하며 다음으로 공원의 순으로 나타났다. 개발 2순위로 가장 높은 시설은 공원이며 다음으로 주차장과 도로 순으로 나타났다. 이들 도로 및 공원이 1, 2순위에서 매우 월등하여 그외 단위시설물로서 그 규모나 형태가 점적 구조를 갖는 시설들은 대개 3순위에서 선택되어졌다.

이상의 결과를 앞서 적용되었던 가중치 개념을 도입하여 분석한 결과 도로-공원-철도-주차장-하수도-자동차정류장의 순으로 나타났다. 앞서 분석된 도시발전에 크게 영향을 미치는 도시계획시설 중요도에 의한 분석에서 도출되었던 시설과는 다소 다른 양상을 보이고 있다.

즉, 도로는 도시발전에 가장 지대한 영향을 미치는 시설이고 일반적으로 그와 같이 인식하고 있으면서도 실제 미집행 빈도가 대단히 높아 조속한 시행이 촉구되는 시설로 지적되고 있다.

그러나 공원시설은 도시발전이나 도시의 체계적 토지이용에 대단히 큰 영향요인으로 작용되지는 않으나 명문화된 도시공원법상의 공원면적 확보를 준용한 도시계획에 의해 상당히 많은 도시공원이 넓은 면적에서 미조성상태로 방치되어 시설이 갖는 중요성보다는 시설의 규모화에 따른 집단민원 등의 발생에 의해 긴급성을 요구하는 시설로 분류된다.

도시발전에 대해 비교적 높은 영향요인으로 지적되어졌던 공공청사, 시장 등의 시설은 그 중요도에 따라 비교적 원만한 조성이 이루어져 미집행에 따른 개발사업 우선순위는 높지 않다.

따라서 상대적으로 높은 중요도를 갖는 도로 및 공원시설의 미집행 현황에 비추어볼 때 장기미집행에 따른 기준을 설정한다면 이들 두 개의 시설을 중심으로 고려되어져야 할 것이며, 해제 등 일련의 조치가 이루어진다면 이들 시설이 주 대상이 되어 정비차원의 기준설정이 필요할 것이다.

표 4.23 장기미집행도시계획시설의 중요 우선순위 및 점수화

| 구 분 | 1순위 | | | 2순위 | | | 종 합 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 응답자 (명) | 환산 점수 | 비율 (%) | 응답자 (명) | 환산 점수 | 비율 (%) | 응답자 (명) | 환산 점수 | 비율 (%) |
| 계 | 79 | 395 | 100.0 | 79 | 237 | 100.0 | 158 | 632 | 100.0 |
| 도 로 | 63 | 315 | 79.7 | 5 | 15 | 6.3 | 68 | 330 | 43.0 |
| 공 원 | 9 | 45 | 11.4 | 49 | 147 | 62.0 | 58 | 192 | 36.7 |
| 광 장 | - | - | - | 1 | 3 | 1.3 | 1 | 3 | 0.6 |
| 자동차정류장 | - | - | - | 3 | 9 | 3.8 | 3 | 9 | 1.9 |
| 주 차 장 | - | - | - | 4 | 12 | 5.1 | 4 | 12 | 2.5 |
| 철 도 | 1 | 5 | 1.3 | 2 | 6 | 2.5 | 3 | 11 | 1.9 |
| 운 동 장 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 학 교 | - | - | - | 1 | 3 | 1.3 | 1 | 3 | 0.6 |
| 시 장 | - | - | - | 3 | 9 | 3.8 | 3 | 9 | 1.9 |
| 수도공급설비 | - | - | - | 1 | 3 | 1.3 | 1 | 3 | 0.6 |
| 하 수 도 | 1 | 5 | 1.3 | 3 | 9 | 3.8 | 4 | 14 | 2.5 |
| 공 공 청 사 | - | - | - | 1 | 3 | 1.3 | 1 | 3 | 0.6 |
| 하 천 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 녹 지 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 유 원 지 | 1 | 5 | 1.3 | 1 | 3 | 1.3 | 2 | 8 | 1.3 |
| 기 타 | - | - | - | 1 | 3 | 1.3 | 1 | 3 | 0.6 |
| 무 응 답 | 4 | 20 | 5.1 | 4 | 12 | 5.1 | 8 | 32 | 5.1 |

주) 1순위 중요도는 5점, 2순위 중요도는 3점, 시설별 가중치는 부여하지 않았음

### 4.3.4 민원발생 성격과 경향

도시계획 미집행은 민원을 발생시킴으로써 자동차의 축과 두 개의 바퀴처럼 불가분의 관계에 있다. 특히 최근 지방자치제에 따라 강도 높게 요구되는 주민 민원은 간과할 수 없는 엄연한 현실이며, 일부 주민의 경우는 지방자치제도가 미집행 도시계획시설을 위시한 주민생활에 불편을 주는 요소를 일시에 해소해 주어야 하며, 해소시켜 줄 수 있는 만능의 제도로 치부되는 경우가 있다.

따라서 지자제이전과 이후에 주민요구에 따른 빈도와 강도, 요구 대상시설, 그리고 공무원 입장에서의 민원의 성격과 객관성을 점검하여 대안을 제시하고자 한다.

지방자치제도 실시 이전과 이후를 비교한 결과, 예상되었던 바와 같이 실시 이후에 민원사례 빈도수와 요구 정도가 82.3%로 모두 증가한 것으로 응답하였다.

이와 같은 경향은 정반대의 현상인 실시 이후 민원사례 빈도수도 줄고 요구 정도도 약해졌다는 경우가 미세하여 대단히 상반적이다.

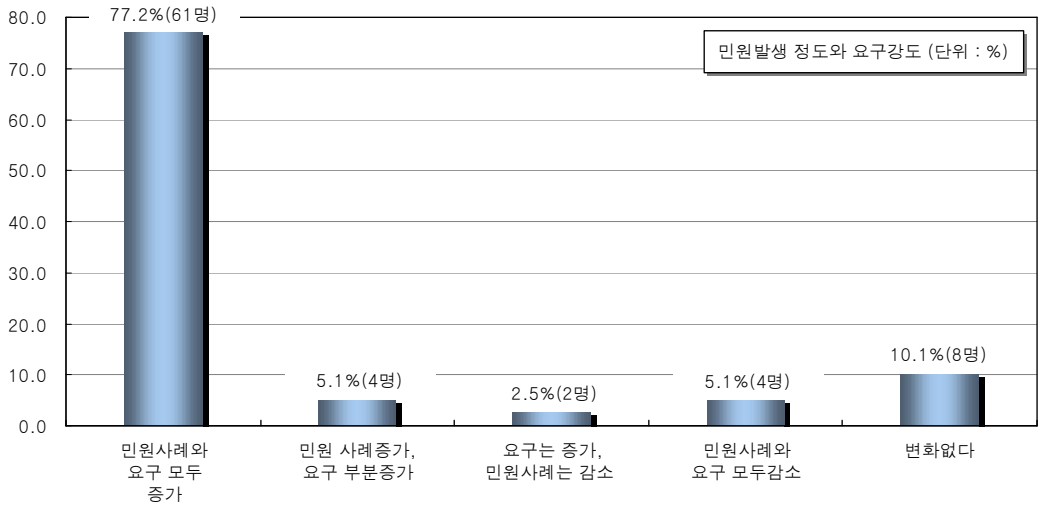



**그림 4.14 지자제 실시 후 민원 빈도와 요구정도**

이와 같은 요구사항은 상당수가 매우 객관적인 요구로 나타났으며, 대부분은 지자체에게 매우 무리한 요구로 인식되고 있음을 알 수 있다.

그러나 장기미집행도시계획시설과 관련된 민원이 다수를 위한 객관적인 요구라기보다는 매우 이기적이며 타당하지 못한 요구라는 의견도 32.9%에 이르러 도시전체보다는 본인 소유의 토지만을 위한 편협적인 이기주의가 도시발전을 저해하는 요소로 작용되고 있는 것이다.

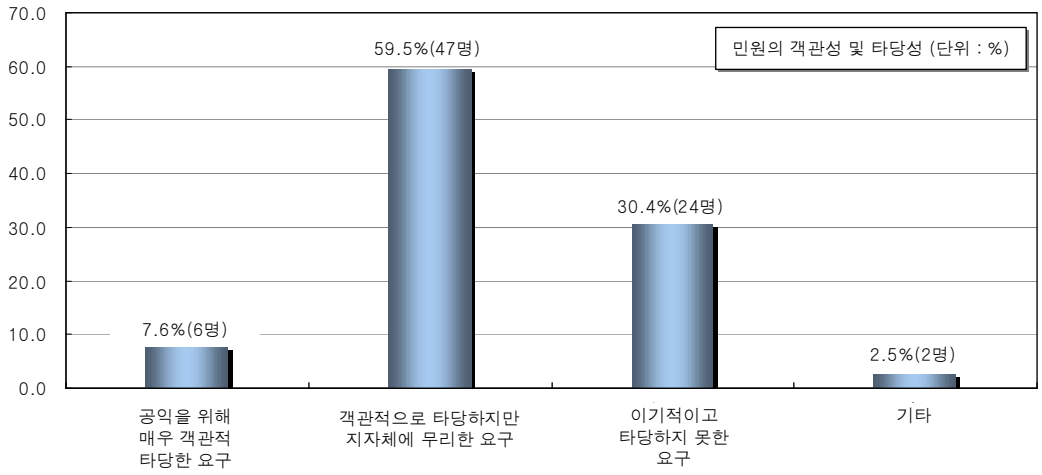



**그림 4.15 지자제 실시 후 민원의 객관성 및 타당성**

이상과 같이 장기미집행도시계획시설과 관련하여 시설결정 이전과 결정 이후 민원 비중이 높아진 시설, 지자제 실시이후 민원요구를 도시계획시설의 중요도 및 미집행시설의 조성 우선순위와 연계하여 정리하면 다음과 같다.

지방자치제 실시 이전과 이후의 빈도가 높은 민원대상 미집행시설은 주로 도로와 공원으로 이들 두 시설은 1순위로서는 절대적이며, 1순위와 2순위를 종합하여 점수화한 결과를 보더라도 실시 이전에 도로가 40.5%, 공원이 24.7%의 비중을 차지하며, 실시 이후에 도로가 38.7%, 공원이 27.9%로 공원의 빈도가 다소 증가한 경향을 보였으며, 전체 민원의 실질적인 주 대상이어서 우선적으로 조성해야 할 당위성이 있는 시설로 인식되고 있다.

이와 같은 성향은 지자제 실시 이전이나 이후에 동일한 패턴을 지니고 있는 바, 지자제실시 이전보다도 그 이후에 민원의 요구강도와 빈도가 높아졌었던 점을 감안한다면 매우 특이한 현상으로서 결국, 지방자치제 실시는 민원의 빈도와 요구정도를 강하게 하는 전환점이 된 것은 사실이지만 민원 대상시설은 변하지 않았다는 점을 알 수 있다.

요컨대, 우리나라 자치단체는 도시계획시설의 결정 및 조성상의 구조적 개선이나 재정분야의 개선은 짧은 지방자치제 기간 중에 향상된 바가 약하며, 누적된 미집행 시설은 뚜렷한 개선없이 지속되고 있으며, 도로와 공원은 장기미집행의 주된 대상시설로 민원발생도 높게 발생시킨다는 연관성이 존재한다.

특이한 점은 도로·공원을 위시하여 광장·철도·주차장 등은 미집행시설의 조성에 있어 높은 우선 순위와 도시발전에 대한 조사된 영향 정도로 볼 때 민원발생도 높은 비중을 점할 것으로 예측되지만, 이들 시설은 소규모의 점적 시설이면서 일부 공공성이 매우 강한 시설인 관계로 요구정도는 낮은 비중을 갖는다.

**표 4.24 지방자치제 실시 후 주요 민원대상 미집행시설**

**(단위 : 명)**

| 구 분 | 실시전 1순위 응답자 | 실시후 1순위 응답자 | 실시전 2순위 응답자 | 실시후 2순위 응답자 |
|---|---|---|---|---|
| 계 | 79 | 79 | 79 | 79 |
| 도 로 | 50 | 48 | 14 | 13 |
| 공 원 | 10 | 11 | 29 | 33 |
| 광 장 | - | - | 1 | 2 |
| 자동차정류장 | - | - | 1 | - |
| 주 차 장 | - | - | 1 | 1 |
| 철 도 | - | - | - | - |
| 운 동 장 | 1 | - | - | 1 |
| 학 교 | - | - | 1 | 1 |
| 시 장 | 1 | - | 1 | - |
| 수도공급설비 | - | 1 | 4 | 2 |
| 하 수 도 | - | - | 2 | 1 |
| 공 공 청 사 | - | - | - | 1 |
| 하 천 | - | - | - | - |
| 녹 지 | - | 1 | 1 | 1 |
| 유 원 지 | - | - | 3 | 2 |
| 기 타 | - | 3 | 2 | 3 |
| 무 응 답 | 17 | 15 | 19 | 18 |

**표 4.25 지방자치제 실시 후 시설별 민원 증감**

**(단위 : 명)**

| 구 분 | 실시전 종합 응답자 | 실시후 종합 응답자 | 응답자 증감 |
|---|---|---|---|
| 계 | 79 | 79 | - |
| 도 로 | 32 | 31 | -2 |
| 공 원 | 20 | 22 | 3 |
| 광 장 | 1 | 1 | 1 |
| 자 동 차 정 류 장 | 1 | - | -1 |
| 주 차 장 | 1 | 1 | - |
| 철 도 | - | - | - |
| 운 동 장 | 1 | 1 | - |
| 학 교 | 1 | 1 | - |
| 시 장 | 1 | - | -1 |
| 수 도 공 급 설 비 | 2 | 2 | -1 |
| 하 수 도 | 1 | 1 | -1 |
| 공 공 청 사 | - | 1 | 1 |
| 하 천 | - | - | - |
| 녹 지 | 1 | 1 | 1 |
| 유 원 지 | 2 | 1 | -1 |
| 기 타 | 1 | 3 | 2 |
| 무 응 답 | 18 | 17 | -2 |

## 4.3.5 실증적 사례분석의 종합

설문조사에 의한 사례적 고찰을 이용해서 주요 도시계획시설사업의 진행 실태 및 장기미집행도시계획시설이 갖는 속성 및 민원의 증감 등에 대한 분석을 실시하였다.

설문조사 결과의 주요 내용을 제도적 장치의 보완과 이해당사자인 주민 및 전문가의 효율적 자문, 그리고 미집행시설의 실태와 현안과제로 정리하고 부문별로 이를 개선할 수 있는 대안과 시사점을 정리하면 다음과 같다.

**표 4.26 요인별 사례연구 시사점**

| 항목 | 실태 및 문제점 | 특성 | 대안 | 시사점 |
|---|---|---|---|---|
| 순환보직 | •순환보직 에 의한 업무담당 (일부 전문 직제 활용) | •업무상 전문성 결여<br>•업무숙지기간 발생에 따른 행정손실 유발<br>•업무 다양성 보장<br>•주민의식, 책임성 결여<br>•관례를 중시하는 비창의적 사고 | •전문교육의 강화(교육내용 특성화와 장기 교육기간)<br>•기간보장(재정비기간 이상) | •순환보직에서 전문직으로 전환<br>–지자체 행정조직 진단에 따라 인력 수급계획 여건 고려 |
| 전문직 | | •장기간의 단일업무 종사에 따른 태만<br>•다양한 업무 미숙지 및 유사관련업무간 연계성 약화 | •기존 전문직제의 확대 및 정착<br>•양질의 전문직 인력 양성을 위한 해외연수 및 위탁교육실시 | |
| 제도적 장치 적절성 | •도시계획수립 지침상 문제점 내재<br>•무계획적인 시설 도입<br>•과대·과잉 인구 계획 | •관련 계획법간 모순 내재<br>•사회적 유입인구의 과다 책정 | •관련법규 개정 위계질서 확립<br>•인구 및 도시성장 직결관계에 대한 의식전환<br>•시설별 세력권제시<br>•다양한 계획수립지침 | •사회복지·위락·환경 계획 분야강조<br>•인구수에 입각한 재원 보조 기준 탈피 |
| 주민 참여 | •형식적, 주민 관심 부족 | •도시전체의 효율적 발전보다는 개인자산권에 국한된 사고 | •홍보강화(주요 일간지 게재 회수 등)및 주민 의식교육 | •일체감을 갖는 주민 행정 |
| 전문가 자문 | •회의적 실효성 | •원론적인 자문 | •경제·법률·환경·건축·토목·도시계획 및 사회학 분야 등 다양한 전문가 계층 참여 유도 | •산학협동체제 확립<br>–전문가집단 행정 요원제 도입<br>–전문직 요원 겸임 교원제 확대 |
| 미집행 시설 발생 요인 | •재원 부족<br>•시설결정 불합리 및 여건 변화에 따른 개발 불필요<br>•주민반대<br>•기타요인 | •재원 부족으로 인한 미집행 실태 주종<br>•시설결정 불합리 또는 여건변화에 따른 개발 불필요 요인은 상대적으로 낮으므로 행정편의적 사고의 지양 | •도시특성에 따른 시설결정 불합리 비율은 상대적으로 도시계획 역사성에 따른 누적된 문제로 인식, 거대도시의 미집행 해소방안의 초점으로 삼아야 함 | •시설 결정시 불필요 항목은 조기해제<br>•재원확보방안 모색<br>•이해당사자 주민의 거시적 사고 필요<br>•지역균형 발전을 위한 개발정책 수립 |

표 4.26 연속

| 항목 | 실태 및 문제점 | 특 성 | 대 안 | 시사점 |
|---|---|---|---|---|
| 시설 결정 불합리 | ●지형적 여건의 불합리와 도시계획시설간의 연계체계 미흡이 주종을 이룸 | | ●최초 도시계획결정시 소축척의 도면을 활용하여 일시 결정되는 계획과정상의 문제점 보완 | ●도시계획시설간의 연계체계 고려<br>●시설결정 이전에 사업시행자의 토지매입 확인을 의무화 |
| 토지 및 지장물 보상 적정성 | ●대부분 적정 일부 미흡이 주종을 이루며, 일부 적정 대부분 미흡의 경우도 빈번하게 발생 | ●조성 초기단계인 토지 및 지장물 보상단계에서부터 주민 불만 내재 | ●토지 및 지장물보상에 대한 객관적인 기준 마련<br>●장기미집행에 따른 해당지역의 전후방 연계 효과에 따른 감소분의 고려 | ●시설 성격 및 규모에 따라 시설결정 단계와 일정기간내에 토지를 매입하는 차등화된 명문 규정 필요 |

## 4.4 미집행 발생저감 및 제도적 개선방향

통계적 기법을 활용한 다변량 분석 및 도시계획 담당자를 대상으로 한 설문조사 결과와 민원 발생 특성 등을 토대로 미집행 도시계획시설의 발생원인 저감과 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

### 4.4.1 계획적 측면 개선

현행의 비체계적·비유기적인 도시계획 수립 관행을 개선하고 책임감을 갖는 계획가 자세를 중심으로 계획적 측면의 해결원리를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치제와 더불어 구체적으로 노정된 장기미집행도시계획시설의 저감 및 해소방안을 강구하기 전에 미집행의 정확한 실태를 파악하고자 장기미집

행도시계획시설의 개념 정립과 기준마련에 역할을 다하여야 한다. 예를 들어 미집행과 집행의 개념을 도시계획시설의 규모와 기능 그리고 형태를 감안하고 그간의 미집행 행태를 고려하여 시설별 집행과 미집행의 구분을 정확히 하는 개념정립이 필요하다.

장기적인 시간개념이 내포된 장기미집행은 토지 소유권자가 느끼고 생각하는 기간개념을 이해당사자의 입장이 되어 설정하여야 하며, 또한 재정적 열악성과 제도적 장치의 미비 및 혼재로 인해 야기되는 유보적 개념과 국토계획법의 기본목표인 공공의 이익을 달성하기 위해 감수되어야 하는 당위성에 따라 행정실무자의 입장에서 어려운 재정여건과 실질적 미집행기간으로 간주될 수 없는지 적고시까지의 기간이 어느 정도 소요되는지 등을 심층 분석하여 객관적인 대안을 내 놓아야 한다.

둘째, 현실화된 토지 및 지장물 보상기준의 마련이다. 장기간 미집행상태의 시설이 사업실현에 따라 조성단계에서 매입되는 경우 또는 일정기간 이상 장기미집행상태의 시설임에도 불구하고 조성 필요성이 강하여 일시 협의 매수되는 경우, 장기간 미집행시설 중 사업 필요성이 약한 시설이나 불합리하게 결정된 시설은 해제 및 폐지하고, 상대적으로 필요성이 강한 시설은 일시 매수하는 경우 도매물가 상승과 같은 자연 상승분 자체가 오랫동안 누적되어 상대적으로 기준지가가 낮고 주변지역 역시 인근 지역의 미집행 및 결정시설의 성격에 따라 전후방 연계효과를 경험하기 때문에 토지매입이 아닌 진정한 보상의 개념이 반드시 보상가에 포함되어야 한다.

셋째, 인구지표 설정의 객관적 확보와 시설계획의 타당성 확보이다. 기본계획 수립단계에서의 과다한 미래 인구추정은 재정비계획에서도 대부분 수용되어 시설의 결정에 이른다. 흔히 장기계획인 도시기본계획이 해당 도시의 미래상을 과다하게 양적으로 부풀린 계획으로 제시하게 되면 현실에 맞지 않는 시설의 도입이나 자치단체의 숙원사업을 모방하는 획일적인 계획이 될 것이다.

이와 같이 과다한 인구추정은 인구가 증가하여야만 도시가 성장하고 있다고 여기는 일반적 사고에서 기인한 것으로 이에 대한 인식의 전환이 조속히 필요하다. 과다한 인구추정이 초래하는 결과는 과다 토지개발에 따른 시가화구역의 확대, 과다개발에 따른 미분양 및 부동산투기조장 등은 경제·사회적으로 산출하기 힘든 막대한 부의 손실을 미치게 한다. 아울러 도시계획에 있어 인구계획은 부문별로 인구추정이 절실한 것이다.

넷째, 물리적 시설중심의 계획관점에서 비물리적 계획중심으로의 사고 전환이 필요하다. 물리적 계획분야의 주대상인 도시계획시설에 대한 결정은 최소화하며, 최근 대두되고 있는 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발과 생태도시 창출을 위한 '마스터플랜'과 맥락을 같이하기 위해 선진외국의 사회복지·위락·환경계획 분야에 대한 배려를 습득하여 비물리적 계획분야에 중점을 두어야 할 것이다.

다섯째, 주민참여 기회확대와 이에 따른 실효성 확보를 위한 주민인식 전환이 요구된다. 명문화되어 있는 주민참여제도가 활성화되기 위해서는 지자체는 지자체 나름대로의 홍보강화와 함께 지자제가 추구하는 열린 행정의 일환에 따라 가능한 폭 넓은 참여기회를 확보해줌으로써 궁극적으로 민원 저감 및 해소를 추구할 수 있을 것이며, 이해당사자인 주민역시도 도시계획이 광역적 차원의 도시발전을 꾀하는 계획이라는 점을 인식하고 본인소유의 토지에만 관심을 갖는 국소적 사고나 당장의 이해득실만을 생각하는 근시안적 사고를 지양해야 할 것이다.

### 4.4.2 제도보완 및 개선방안

현행의 제도적 장치가 지닌 모순으로 인하여 가중되는 미집행시설의 발생요인을 저감할 수 있도록 제도보완과 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국토 및 도시 관련 법령 및 개별법이 지니는 제반 모순 및 비체계성으

로 인한 문제이다. 당초부터 국토계획법을 위시한 관련 개별법상의 복잡한 시행절차에 따른 집행의 지체와 시설 설치 인·허가권자의 이원화에 따른 파생문제를 들 수 있다. 따라서 도시계획결정으로부터 조성단계까지 상당한 기간이 소요되는 시행과정의 간소화와 자치단체로의 권한위임이 요구된다.

둘째, 형평성이 확보된 조세제도의 필요성이다. 토지소유자의 도시개발사업 및 도시계획에 의해 얻게 되는 불로소득적 이익은 수익자 부담원칙에 입각하여 사후적 조세로 전부 및 일부를 환수하여 미집행 도시계획시설 조성을 위한 전용재원으로 활용하는 제도적 장치가 필요하다.

셋째, 세원개발 및 다각적인 재원마련 방안이 필요하다. 미집행시설이면서 향후 사업 필요성에 따라 존치할 필요가 있는 시설의 우선보상은 장기지방채권을 발행하여 해결하고, 도시계획시설 사업의 집행단계에서는 도시계획사업과 밀접한 관계가 있는 도시계획세·개발이익환수금·지방양여금 등의 세원을 확충하는 한편 사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법을 적극 활용하여 기업성과 공공성을 최대한 조화시킴으로써 도시계획시설사업에 민자유치를 촉진시켜 나가야 할 것이다.

넷째, 시설결정 후 연차별집행계획의 현실화가 요구된다. 국토계획법에 근거하여 도시계획의 결정고시가 있는 날로부터 2년 이내에 연차별 집행계획을 수립토록 규정하고 있으며, 계획은 3년 이내에 시행할 제1단계의 도시계획시설과, 3년 이후에 시행할 그 외의 도시계획시설은 제2단계내지 3단계로 구분하여 정하고 있다. 이 과정에서 객관적인 우선순위 결정을 위한 지침을 마련하여 명문화되어 있는 연차별 집행계획수립을 의무화하되, 1단계 시행대상시설은 전면 토지매수를 통해 사업의지와 신속성을 기하고, 2단계이후 시설에 대해서는 행위완화와 차등적인 토지조세 감면규정을 적용하는 방안을 제시할 수 있다.

다섯째, 자생력이 약한 도시에 대한 국비지원의 확대가 필요하다. 부족한 지자체예산을 극복하기 위해서는 지자체 나름대로의 자구책 마련은 물론이거니와

국세 및 지방세간의 불균형이 존재하는 현실에서 원론적으로 국세의 지방세화를 추진하고, 미집행시설의 존재는 도시화의 역기능 현상으로 책임의 공유화가 필요하다. 따라서 국비의 적극적 지원방안은 자생력이 약한 지자체로서는 절실하다. 이를 위한 대안으로 국고 지원시 한시적으로 미집행시설 해결을 위한 일정 비율의 전담재원을 지자체의 인구규모와 재정자립도를 감안하여 차등 지원하는 재원 지원정책이 필요하다.

### 4.4.3 전문가 역할강화

전문가 집단이 발생시킨 요인과 그 역할을 통해 해결원리를 제시하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 계획 결정단계의 재정투자계획의 현실화와 광범위한 전문가 집단의 참여가 요구된다. 반드시 수립되어야 하는 재정투자계획은 국가 및 지방자치단체의 단계별 투자계획을 근간으로 도시계획 관련분야 전문가에 의해 수립된다. 그러나 종합적 성격을 갖는 계획인 만큼 경제·경영분야의 지식을 갖춘 전문가를 계획과정에 포함시켜 구조적인 문제점을 진단할 수 있도록 함으로써 해당도시 재정분야의 구조적인 문제를  개선할 수 있을 뿐만 아니라 지방재원의 확충을 위한 대안마련과 구체적 시행방안도 기대할 수 있다.

둘째, 악순환의 연속적인 메카니즘을 해소하고 적극적 또는 점진적 대처방안을 통한 해결책 도출과 경영수익사업의 시행을 통해 얻어진 재원을 다음 단계에서 일부 재원으로 활용하여 재원부족의 극복 방안을 구상할 수 있는 산·학·연 협력체제의 구축이 필요하다.

즉, '따라잡기식'의 시설사업 추진과 과년도 미집행시설 소요재원을 감안하지 않아 금번 결정시설의 조성재원으로 충당해야 하는 '밀리기식'이 반복되어 악순환이 연속되고 있는 실정을 감안하여 실제적인 측면과 이론적인 측면을 동시에

다룸으로써 지방자치단체와 산업체, 그리고 대학/연구소가 산·학·연 협력체제의 구축을 통해 이끌어 낼 수 있는 가장 효율적인 문제 해결책 도출을 모색해야 한다.

셋째, 국토 및 도시계획 전공자의 전문직 임용을 통한 도시계획 관련 사업추진의 경쟁력 강화가 요구된다.

전공자의 전문직 임용기회 확대를 통하여 앞서 언급된 '산·학·연 일체'에서 풍부한 경험과 이론을 경험한 고급인력을 장기미집행도시계획시설과 도시개발과 관련한 제반 문제를 해결하기 위한 일선 행정에서 폭 넓게 활용할 수 있고, 새로운 활기와 자극을 불어넣을 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다.

넷째, 학자들은 자문역할을 담당하는 주요 주체 중의 하나로 인식하고 있다. 전문가 집단은 공공정책에 대한 주민의 불신을 전문적인 지식을 통해 설득시키고, 체계적인 도시개발 문제의 발견과 전문지식의 부족으로 비롯되는 불요불급한 우선순위의 결정에 대한 행정청의 역할을 이해시켜, 양자의 진정한 가교역할을 담당해야 한다. 따라서 장기적 차원의 체계적인 도시 미래상 구현을 위해 자치단체와 함께 고민하고 유도해 나아가야 한다는 필연적 사고와 아울러 자부심을 갖고 그 역할을 다하여야 한다.

주민이나 자치단체의 이해관계를 조절하고 연결함으로써 양자의 '바람막이'와 같은 역할을 수행해야 하는 전문가 집단의 자문내용이 행정업무 담당자가 지적하고 있는 바와 같이, 다소 원론적이라는 의견과 회의적인 전문가 집단의 자문에 대한 평가와 실효성을 높이기 위해서는 다각적인 개선책이 필요하다.

### 4.4.4 행정실무자 역할강화

도시계획 직무를 직접 수행하는 행정실무자 집단에서 변모되어야 할 자세와 그 역할로서 미집행시설을 해결할 수 있는 방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 미집행도시시설의 효율적 추진과 자연스러운 사업추진을 도모하기 위하여 지구단위계획, 택지개발사업, 재개발사업, 주택지조성사업을 위한 대규모 도시계획 사업과 연계하여 간접적 개발효과와 미집행시설의 추진을 도모하는 방안이 강구되어야 한다.

둘째, 국토 및 도시계획 관련 행정에 대한 체계적인 인식부족으로 결정된 개개 시설의 효율적 추진과 여건변화 등에 능률적으로 대처하기 위한 신규 개발사업 추진시 요구되는 타당성 검토를 등한시하는 태도는, 궁극적으로 결정시설의 미집행 장기화를 초래하는 요인이 된다는 점을 인식하여, 시설결정 이후 일정 기간 내에 사업시행을 위한 사업검토를 의무화하는 방안도 고려해 볼 만하다.

셋째, 주인의식 및 인식의 전환이다. 무엇보다도 공급자 측면에서 볼 때 미집행 도시계획시설은 구조적으로 발생될 수 밖에 없으며, 발생되어 온 경험에 비추어 계속적으로 발생된다는 각인된 사고를 바꾸는 마인드 변화를 통해, 공급자는 곧 소유자라는 주인의식이 요구된다.

넷째, 도시계획 관련부서의 지속적인 사업성격을 감안한 순환보직의 전문화와 인센티브제도의 도입이 필요하다.

순환보직제도는 다변화시대에 다양한 업무파악에 도움이 되는 긍정적 효과가 있는 반면, 관련 기술직이나 행정직으로 인적 구성이 이루어져 있음에 따라 업무파악에 상당한 기간을 소비하고, 사업 특성상 지속적인 집행과 관리가 곤란하다는 부정적 측면을 동시에 내포한다.

따라서 순환보직제도를 개별도시의 행정조직진단에 따른 인력수급계획을 고려하여 점진적으로 전문직화할 필요가 있다.

# 5. 결 론

본 연구는 도시계획시설의 실태와 미집행 원인을 규명하고 미집행 도시계획시설을 개선할 수 있는 해결방안을 내재적 특성변수에 대한 판별분석과 실증적 다변량분석을 실시하여 다음과 같은 결론을 얻었다.

1. 미집행도시계획시설을 해소하기 위해서는 막대한 예산이 필요하므로 도시계획채권 발행과 탄력세율 적용에 의한 증세 등 재원확보방안이 강구되어야 하며, 또한 사업시행자인 시장·군수는 미집행시설에 대한 책임감을 통감하고 지속적으로 해결하기 위하여 노력해야 한다.

2. 미집행도시계획시설의 발생은 도시계획구역과 시가지 확장으로 도시계획시설이 증가되고, 거대도시에서 소도시로 갈수록 재정자립도가 낮아 투자재원이 부족하여 개발의 시급성도 낮은 곳에서 미집행 비율이 높게 나타났는데, 이는 미집행과 재정자립도·인구규모와는 높은 상관관계가 있는 것으로 나타남에 따라, 향후 도시계획시설결정은 재정과 인구규모에 의해서 결정되어야 함을 알 수 있었다.

3. 도시계획시설의 집행은 시설의 중요도에 따라 집행하여야 하나, 중요도가 높은 도로와 공원시설이 중점적으로 추진되지 못한 요인은 개발제한구역의 건축행위 완화 등이 중요변수가 되므로, 도시계획시설 결정 타당성은 시설환경과 이용편익 그리고 경제가치가 결정의 효용성에 크게 영향을 미치는 것으로 나타남에 따라, 도로·공원과 녹지는 선계획-후개발 정책을 강화해야 함을 알 수 있었다.

4. 담당직원의 순환보직제 보다는 도시계획 업무만을 놓고 볼때 업무의 특수

성을 고려하여 지속적인 전담이 필요한 것으로 나타났으며, 이는 도시계획 업무담당자의 전문화를 통해 업무연속성을 유지할 수 있는 도시계획직을 일관화하여 업무의 전문성을 유도하고, 전문교육참여 기회 및 해외연수의 기회 등을 제공하여 계획을 일관성 있게 수행하는 것이 타당함을 알 수 있었다.

5. 전문가 의견자문이 본래의 취지대로 실효를 거두기 위해서는 사회 각 분야의 전문가 참여와 함께, 해당도시에 닥쳐올 불확실한 미래가 선진도시의 도시문제 및 도시현상 속에 존재함을 인식하고, 세밀히 관찰하는 학문적 식견뿐만 아니라 도시계획 전반에 걸친 실무적 양식을 겸비하여, 주민이나 자치단체의 이해관계를 조절하고 연결하는 가교역할을 수행할 수 있는 전문가의 역할과, 다양한 학문영역의 폭넓은 참여가 필요함을 알 수 있었다.

# 참 고 문 헌


1) 건설교통부(2004), 도시계획관련 민원 질의회신 사례집,

2) 건설교통부(2005), 도시계획현황.

3) 국토개발연구원(1986), 도시여객 터미날 체계의 개선방향 연구, pp.76～104.

4) 국토개발연구원(1988), 광역도시시설의 입지 및 관리에 관한 연구, pp.32~34.

5) 국토개발연구원(1988), 도시공공서비스 공공합리화 방안, pp.1～11.

6) 국토개발연구원(1989), 지방자치화에 대비한 도시계획운영방안 연구, pp.23~36.

7) 국토개발연구원(1989), 도시계획구역내의 행위허가제도 개선방안, pp. 1~5.

8) 국토개발연구원(1996), 도시계획과정에서의 시민참여 방안연구, 국토연 96-12, pp.24~28.

9) 김광식(1987), 도시공공서비스 시설과 그 이용자간의 접근성 측정에 관한 연구, 대한국토·도시계획학 국토계획 제22권 제3호, pp.67～83.

10) 김광식(1988), "도시공공서비스 시설의 입지분석", 대한국토·도시계획학 국토계획 제23권 제3호, pp.82～97.

11) 김광식(1991), "시승격 도시의 공공서비스시설의 입지분석 : 시흥시를 중심으로", 대한국토·도시계획학 국토계획 제26권 제3호, pp.123～139.

12) 김광식 외1(1992), "대구시 구청의 입지분석과 평가", 대한국토·도시계획학 국토계획 제27권 제3호, pp.173～191.

13) 김영(1988), 뉴커뮤니티 편익시설의 기준과 배치모형에 관한 연구, 고려대학교 대학원 박사학위논문.

14) 김영 외3(1991), "지방중소도시의 생활편익시설 입지분석과 적정배치를 위한 계량적 연구", 대한국토·도시계획학회 국토계획 제26권 제3호, pp.57～102.

15) 김 인(1986), 공공서비스 배분의 결정요인과 형평성에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

16) 나병열(1986), "중소도시의 유통업무시설 -청주를 중심으로-", 대한지방행정공제회 도시문제 통권240호, pp.49～54.
17) 노경수(1995), 도시 토지이용규제에 관한 비교연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
18) 대한국토·도시계획학회(1996), 도시계획 장기미집행시설과 관리, 도시정보, 통권 172호, pp.8~9.
19) 박병주(1986), 지방도시의 공공시설정비 과제, 대한지방행정공제회 도시문제 통권 240호, pp15~19.
20) 노춘희(1980), 한국의 소도시 개발계획에 관한 연구 : 적정 생활권 개념을 중심으로, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
21) 문동주(1986), "도시개발과 유통업무시설의 계획 -유통단지를 중심으로-", 대한지방행정공제회 도시문제 통권 240호, pp.27～37.
22) 문정희·이병열(1987), 우리나라 국토계획법의 변천을 통해 본 도시계획사조, 대한국토·도시계획학회 국토계획 제22권 제3호, pp.21~25.
23) 박문옥 외3(1990), "환경재와 지방공공재의 불공평한 분배효과에 관한 실증연구 -서울시의 생활 환경과 도시공공서비스를 중심으로-", 대한국토·도시계획학회 국토계획 제25권 제2호, pp.149～168.
24) 박영하(1994), 도시계획시설사업의 장기미집행과 손실보상, 국토개발연구원 국토연구 제22권, pp.8~21.
25) 박우서(1987), "인구규모와 도시서비스시설 공급기준에 관한 연구", 대한국토·도시계획학회 국토계획 제22권 제3호, pp.42～65.
26) 백종현(1983), 시설의 입지결정 방법론에 관한 비교연구 -한국정유시설의 입지적 타당성 평가를 중심으로-, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
27) 서울시정개발연구원(1993), 서울시 미시설운동장부지 활용방안연구, 시정연 93-R-11, pp.2~9.

28) 설인준(1986), 도축장의 적정규모와 입지분석 -경남지역 소도살을 중심으로-, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
29) 여홍구(1981), 한국 소도시 시장의 공간적 기능이 도시공간구조 형성에 미친 영향, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
30) 여홍구(1990) "한국 소도읍 중심지내 입지시설의 분포특성 분석", 대한국토·도시계획학회 국토계획 제25권 제3호, pp.5～33.
31) 유해웅(1990), 토지이용계획제한과 손실보상, 건국대학교 대학원 박사학위논문.
32) 이주희(1989), 도시계획제한과 손실보상, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
33) 이학동(1986), 계획관계법을 통해서 본 한국 도시공간계획제도연구, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
34) 이재완(1986), "대도시의 유통업무시설 -서울을 중심으로-", 대한지방행정공제회 도시문제 통권240호, pp.35～48.
35) 이춘호(1989), 한국의 도시성장요인분석에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위논문.
36) 전병국(1997), 장기미집행도시계획시설 현황 및 문제점, 도시문제, 대한지방행정공제회, 제32권, 제46호, pp.30~39.
37) 정순관(1992), 도시서비스공급 민영화의 전제분석, 전남대학교 대학원 박사학위논문.
38) 한국지방행정연구원(1989), 도시혐오시설의 관리방안, pp.3~7.
39) 한봉림(1992), 도시지역의 지가변동과 그 요인에 관한 연구 : 서울특별시를 중심으로, 단국대학교 대학원 박사학위논문.
40) 황희연(1987), 도시중심부의 토지이용변화에 대한 생태학적 해석, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
41) 遠藤文夫(1971), 市埼村計劃決定過程における審議會と住民參加, 學陽書房,

pp.18~65.

42) 佐貫利雄(1984), 成長する都市 停帶する都市, 時事通信社, pp.115～119.

43) 青山吉隆(1986), 近藤光南, 都市公共施設の最適誘致距離の設定方法, 「都市計劃」, 日本都市計劃學會, 1986(第Ⅳ號), pp1~2.

44) Bach, L.(1981), "The Problem of Aggregation and Distance for Analysis of Accessibility and Access Opportunity in Location-Allocation Models", Environment and Planning A, Vol.13, pp.955～978.

45) Beutel, J.(1981), "The Location of Public Facilities in a System of Central Places : An Activity Analysis Approach", Papers of the Regional Science, Vol.47, pp.19～34.

46) C. ReVelle and D. J. Elzinga(1989), An algorithm for facility location in a districted region, Environment and Planning b, Vol.16, pp.41～50.

47) Church, Richard L., and Kenneth L. Roberts(1983), "Generalized Coverage Models and Public Facility Location", Papers of the Regional Science Association, Vol.53, pp.117～135.

48) Dolan, L.W., and J.Wolpert, J.E.Seley(1987), "Dynamic Municipal Allocation Analysis", Environment & Planning A, Vol.19, pp.93～105.

49) F,B. Marion(1983), "Working Woman and Travel : The Access of Woman to Work Community Facilities", Journal of the American Planners Association, Vol.49, No.2, pp.156～170.

50) Hillsman, E.L.(1984), "The ρ-median Structure as a Unified Linear Model for Location-Allocation Analysis", Enviroment and Planning A, Vol.16, pp.305～318.

51) Hodgson, M. J.(1981), "A Location-Allocation Model Maximizing Consumers' Welfare", Regional Studies, Vol.15, No.6, pp.493～506.

52) Leonardi, G.(1981), "A Unifying Framework for Public Facility Location Problems Part Ⅰ: A Critical Overview and Some Unsolved Problems", Environment and Planning A, Vol.13, pp.1001～1028.

53) Randolph W. Hall(1988), "Median, Mean, and optimum as facility locations", Journal of Regional Science, Vol.28, No.1, pp.68～81.

54) Sakashita, N.(1987), "Optimum Location of Public Facilities under The Influence of the Land Market", Journal of Regional Science, Vol.27, No.1, pp.1～12.

55) Teitz, M.(1968), "Toward a Theory of Urban Public Facility Location", Papers of the Regional Science Association, Vol.21, pp.35～51.

56) Weibull, J.W.(1980), "On the Numerical Measurment of Accessibility", Environment and Planning A, Vol.12, pp.53～67.

# 부　　록

## 부록 1. 도시규모별 상관관계분석 결과

| 구 분 | | DDATE | UAREA | POPUL | FINAN | DEVEL | DELAY |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 거대도시 | DDATE | – | ◑ | ● | ◉ | ◑ | ○ |
| | UAREA | | – | ◑ | ○ | ◑ | ◑ |
| | POPUL | | | – | ◉ | ◐ | ◉ |
| | FINAN | | | | – | ◐ | ◑ |
| | DEVEL | | | | | – | ◉ |
| | DELAY | | | | | | – |
| 대도시 | DDATE | – | ◐ | ◑ | ◑ | ◑ | ◉ |
| | UAREA | | – | ◑ | ◐ | ◉ | ◑ |
| | POPUL | | | – | ◉ | ◉ | ◐ |
| | FINAN | | | | – | ◑ | ○ |
| | DEVEL | | | | | – | ◑ |
| | DELAY | | | | | | – |
| 중도시 | DDATE | – | ◉ | ◑ | ◉ | ◉ | ◐ |
| | UAREA | | – | ◐ | ◉ | ◐ | ◑ |
| | POPUL | | | – | ◉ | ◑ | ◑ |
| | FINAN | | | | – | ◑ | ◐ |
| | DEVEL | | | | | – | ◑ |
| | DELAY | | | | | | – |
| 소도시 | DDATE | – | ◐ | ◐ | ◐ | ◑ | ◑ |
| | UAREA | | – | ○ | ◉ | ◐ | ◑ |
| | POPUL | | | – | ◐ | ◑ | ◑ |
| | FINAN | | | | – | ◐ | ◉ |
| | DEVEL | | | | | – | ◑ |
| | DELAY | | | | | | – |

● Y ≥ 0.90 (매우 높은 상관관계)
○ 0.70 ≤ Y < 0.90 (높은 상관관계)
◉ 0.40 ≤ Y < 0.70 (비교적 높은 상관관계)
◑ 0.20 ≤ Y < 0.40 (낮은 상관관계)
◐ Y ≤ 0.20 (거의 무시할만한 상관관계)

## 부록 2. 용도지역별 건축 가능 용도

| 용도 | | 전용주거 | | 일반주거 | | | 준주거 | 중심상업 | 일반상업 | 근린상업 | 유통상업 | 전용공업 | 일반공업 | 준공업 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1종 | 2종 | 1종 | 2종 | 3종 | | | | | | | | |
| 단독주택 | 단독 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | ■ | ● | | | ■ | ■ |
| | 다중 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | ■ | ● | | | ■ | ■ |
| | 다가구 | ■ | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | ■ | ● | | | ■ | ■ |
| | 공관 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | ■ | ● | | | ■ | ■ |
| 공동주택 | 아파트 | | ● | | ● | ● | ● | ■ | ▲ | ▲ | | | | ■ |
| | 연립 | ■ | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | ▲ | ▲ | | | | ■ |
| | 다세대 | ■ | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | ▲ | ▲ | | | | ■ |
| | 기숙사 | | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | ● |
| 제1종근린생활시설 | 슈퍼 등 | ▲ | ▲ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| | 공공용도 | ■ | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| 제2종근린생활시설 | 음식점 등 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● |
| | 종교집회 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● | ● | ■ | ● | ● | ● |
| | 단란주점 | | | | | | | ● | ● | ● | ■ | | | |
| | 안마시술소 | | | | | | ■ | ● | ● | ● | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 문화 및 집회시설 | 종교용 | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | | ■ | ■ |
| | 공연장 | | | | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | | | ■ |
| | 집회장 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | | | ■ |
| | 관람장 | | | | | | ■ | ● | ● | ■ | ■ | | | ■ |
| | 전시장 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | 동식물원 | | | | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | | | ■ |
| 판매 및 영업시설 | 도매시장 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ▲ | ● | ■ | ▲ | ▲ |
| | 소매시장 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ▲ | ● | ■ | ▲ | ▲ |
| | 상점 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ▲ | ● | ■ | ▲ | ▲ |
| | 여객터미널 | | | | | | ■ | ● | ● | ▲ | ● | ■ | ● | ■ |
| | 철도역사 | | | | | | ■ | ● | ● | ▲ | ● | ■ | ● | ■ |
| | 공항 | | | | | | ■ | ● | ● | ▲ | ● | ■ | ● | ■ |
| | 항만종합여객 | | | | | | ■ | ● | ● | ▲ | ● | ■ | ● | ■ |
| 의료시설 | 병원 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ● | ● | | ■ | ■ | ● |
| | 격리병원 | | | | | | | ■ | ● | | | ■ | ■ | ● |
| | 장례식장 | | | | | | ■ | ■ | ● | ● | ■ | | ■ | ● |

● 국토법의 허용용도
▲ 국토법시행령의 일부만 허용용도
■ 도시계획조례에서의 허용용도

## 부록 2. 연속

| 용도 | | 전용주거 | | 일반주거 | | | 준주거 | 중심상업 | 일반상업 | 근린상업 | 유통상업 | 전용공업 | 일반공업 | 준공업 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1종 | 2종 | 1종 | 2종 | 3종 | | | | | | | | |
| 교육연구 및 복지시설 | 학교 | ■ | ■ | ▲ | ▲ | ▲ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | | ■ | ● |
| | 교육원연구소 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | | ■ | ● |
| | 직업훈련소 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | ● |
| | 학원 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | ● |
| | 연구소 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | ● |
| | 도서관 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | | ■ | ● |
| | 아동·노인 사회복지시설 | ■ | ■ | ● | ● | ● | ● | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | ● |
| | 유스호스텔 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | | ■ | ● |
| | 자연권수련 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | | ■ | ● |
| 운동시설 | 탁구장등 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | | | | ■ |
| | 체육관 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | | | | ■ |
| | 운동장 | | | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | | | | ■ |
| 업무시설 | 공공청사 | | | | | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | | | ■ |
| | 사무소 | | | | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | | | ■ |
| | 오피스텔 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | | | ■ |
| 숙박시설 | 일반숙박 | | | | | | | ▲ | ▲ | ▲ | ■ | | | ■ |
| | 관광숙박 | | | | | | | ▲ | ▲ | ▲ | ■ | | | ■ |
| | 기타 | | | | | | | ▲ | ▲ | ▲ | ■ | | | ■ |
| 위락시설 | 단란주점 | | | | | | | ▲ | ▲ | ■ | ■ | | | |
| | 주점영업 | | | | | | | ▲ | ▲ | ■ | ■ | | | |
| | 특수목욕 | | | | | | | ▲ | ▲ | ■ | ■ | | | |
| | 유기장 | | | | | | | ▲ | ▲ | ■ | ■ | | | |
| | 투전기업소·카지노 | | | | | | | ▲ | ▲ | ■ | ■ | | | |
| | 무도장·무도학원 | | | | | | | ▲ | ▲ | ■ | ■ | | | |
| 공장 | 공장 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ● | ● | ▲ |
| 창고시설 | 창고 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ● | ● | ● | ● |
| | 하역장 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ■ | ● | ● | ● | ● |
| 위험물 저장 및 처리시설 | 주유소 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 액화석유가스충전 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 위험물제조소 | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 위험물저장소 | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 액화가스취급 | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 액화가스판매 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 유독물보관,저장 | | | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 고압가스충전저장 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 기타 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |

## 부록 2. 연속

| 용도 | | 전용주거 | | 일반주거 | | | 준주거 | 중심상업 | 일반상업 | 근린상업 | 유통상업 | 전용공업 | 일반공업 | 준공업 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1종 | 2종 | 1종 | 2종 | 3종 | | | | | | | | |
| 자동차 관련 시설 | 주차장 | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 세차장 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 폐차장 | | | | | | | | | | ■ | ● | ● | ● |
| | 검사장 | | | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | ● | ● | ● |
| | 매매장 | | | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | ● | ● | ● |
| | 정비공장 | | | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | ● | ● | ● |
| | 운전·정비학원 | | | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | ● | ● | ● |
| | 차고 | | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| 동물 및 식물 관련 시설 | 축사 | | | | | | ■ | | | | | | ■ | ■ |
| | 가축시설 | | | | | | ■ | | | | | | ■ | ■ |
| | 도축장 | | | | | | | | | | | | ■ | ■ |
| | 도계장 | | | | | | | | | | | | ■ | ■ |
| | 버섯재배사 | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | | | ■ | ■ |
| | 종묘배양 | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | | | ■ | ■ |
| | 온실 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | | | ■ | ■ |
| | 기타 | | | | ■ | ■ | ■ | | ■ | ■ | | | ■ | ■ |
| 분뇨 쓰레기 처리시설 | 분뇨폐기물 | | | | | | | | | | | ● | ● | ● |
| | 고물상 | | | | | | | | | | | ● | ● | ● |
| | 폐기물재활용 | | | | | | | | | | | ● | ● | ● |
| 공공용 시설 | 교도소 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | 감화원 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | 군사시설 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | 발전소 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● | ● |
| | 방송국 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | 전신전화국 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | 촬영소 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | 통신용시설 | | | ■ | ■ | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| 묘지 관련 시설 | 화장장 | | | | | | | | | | | | | |
| | 납골당 | | | | | | | | | | | | | |
| | 묘지부수 | | | | | | | | | | | | | |
| 관광 휴게 시설 | 야외음악 | | | | | | ■ | | ■ | | | | | |
| | 야외극장 | | | | | | ■ | | ■ | | | | | |
| | 어린이회관 | | | | | | ■ | | ■ | | | | | |
| | 관망탑 | | | | | | | | ■ | | | | | |
| | 휴게소 | | | | | | | | ■ | | | | | |
| | 공공유원지 | | | | | | | | ■ | | | | | |

## 부록 2. 연속

| 용도 | | 보전녹지 | 생산녹지 | 자연녹지 | 보전관리 | 생산관리 | 계획관리 | 관리지역 | 농림지역 | 자연환경 | 취락지구 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 단독주택 | 단독 | ■ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ▲ | ▲ | ● |
| | 다중 | ■ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ▲ | ▲ | ● |
| | 다가구 | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ▲ | ▲ | ● |
| | 공관 | ■ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ▲ | ▲ | ● |
| 공동주택 | 아파트 | | | | | | | | | | |
| | 연립 | | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| | 다세대 | | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| | 기숙사 | | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| 제1종 근린 생활시설 | 슈퍼등 | ■ | ● | ● | ■ | ▲ | ▲ | ▲ | ■ | ■ | ● |
| | 공공용도 | ■ | ● | ● | ■ | ▲ | ● | ● | ▲ | ■ | ● |
| 제2종 근린 생활시설 | 음식점등 | | ■ | ▲ | ■ | ■ | ▲ | ■ | ■ | | ■ |
| | 종교집회 | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | ● |
| | 단란주점 | | | | | | | | | | |
| | 안마시술소 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| 문화 및 집회시설 | 종교용 | ■ | | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| | 공연장 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | ■ |
| | 집회장 | | ■ | ■ | | | ■ | ■ | | | ■ |
| | 관람장 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | ■ |
| | 전시장 | ■ | ■ | ■ | | | ■ | ■ | | | ■ |
| | 동식물원 | | | ■ | | | ■ | ■ | ■ | | ■ |
| 판매 및 영업시설 | 도매시장 | | ■ | ■ | | ■ | | ■ | | | ■ |
| | 소매시장 | | ■ | ■ | | ■ | | ■ | | | ■ |
| | 상점 | | ■ | ■ | | ■ | | ■ | | | ■ |
| | 여객터미널 | | | ■ | | | ■ | | | | |
| | 철도역사 | | | ■ | | | ■ | | | | |
| | 공항 | | | ■ | | | ■ | | | | |
| | 항만종합여객 | | | ■ | | | ■ | | | | |
| 의료시설 | 병원 | ■ | ■ | ▲ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ |
| | 격리병원 | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ● | ■ | | |
| | 장례식장 | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ● | ■ | | |
| 교육연구 및 복지시설 | 학교 | ▲ | ▲ | ● | ▲ | ▲ | ● | ● | ▲ | ▲ | ■ |
| | 교육원연구원 | | ■ | ● | | ■ | ● | ● | | | ■ |
| | 직업훈련소 | | ■ | ■ | | | ■ | ■ | | | ■ |
| | 학원 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | ■ |
| | 연구소 | | | ● | | | ■ | ■ | | | ■ |

## 부록 2. 연속

| 용도 | | 보전녹지 | 생산녹지 | 자연녹지 | 보전관리 | 생산관리 | 계획관리 | 관리지역 | 농림지역 | 자연환경 | 취락지구 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 교육연구 및 복지시설 | 도서관 | | | ● | | | ● | ● | | | ■ |
| | 아동·노인 사회복지시설 | | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● | | | ■ |
| | 생활원·수련(유스호스텔) | ■ | ● | ● | | ■ | ● | ● | ■ | | ■ |
| | 자연권수련 | | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● | ■ | | ■ |
| 운동시설 | 탁구장등 | | ■ | ● | | | ■ | ■ | | | ● |
| | 체육관 | | ■ | ● | | | ■ | ■ | | | ● |
| | 운동장 | | ● | ● | | | ● | ● | | | ● |
| 업무시설 | 공공청사 | | | | | | | | | | |
| | 사무소 | | | | | | | | | | |
| | 오피스텔 | | | | | | | | | | |
| 숙박시설 | 일반숙박 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | |
| | 관광숙박 | | | | | | ■ | ■ | | | ■ |
| | 기타 | | | | | | ■ | ■ | | | |
| 위락시설 | 단란주점 | | | | | | | | | | |
| | 주점영업 | | | | | | | | | | |
| | 특수목욕 | | | | | | | | | | |
| | 유기장 | | | | | | | | | | |
| | 카지노 | | | | | | | | | | |
| | 무도장·무도학원 | | | | | | | | | | |
| 공장 | 공장 | | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| 창고시설 | 창고 | ▲ | ▲ | ▲ | ■ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | | ▲ |
| | 하역장 | ▲ | ▲ | ▲ | ■ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | | ▲ |
| 위험물 저장 및 처리시설 | 주유소 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| | 액화석유가스충전 | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ |
| | 위험물제조소 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| | 위험물저장소 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| | 액화가스취급 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| | 액화가스판매 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| | 유독물보관,저장 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |
| | 고압가스충전저장 | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | ■ |
| | 기타 | | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | | | ■ |

## 부록 2. 연속

| 용도 | | 보전녹지 | 생산녹지 | 자연녹지 | 보전관리 | 생산관리 | 계획관리 | 관리지역 | 농림지역 | 자연환경 | 취락지구 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 자동차 관련시설 | 주차장 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | |
| | 세차장 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | |
| | 폐차장 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | |
| | 검사장 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | |
| | 매매장 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | |
| | 정비공장 | | | ■ | | | ■ | ■ | | | |
| | 운전·정비학원 | | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | | |
| | 차고 | | ■ | ■ | | ■ | ■ | ■ | | | |
| 동물 및 식물 관련시설 | 축사 | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● | ■ | ■ | ● |
| | 가축시설 | ■ | ● | ● | | ■ | ● | ● | ■ | | ● |
| | 도축장 | | ■ | ● | | ■ | ● | ● | ■ | | ● |
| | 도계장 | | ■ | ● | | ■ | ● | ● | ■ | | ● |
| | 버섯재배사 | ■ | ● | ● | ■ | ● | ● | ● | ● | ■ | ● |
| | 종묘배양 | ■ | ● | ● | ■ | ● | ● | ● | ● | ■ | ● |
| | 온실 | ■ | ● | ● | ■ | ● | ● | ● | ● | ■ | ● |
| | 기타 | ■ | ● | ● | ■ | ● | ● | ● | ● | ■ | ● |
| 분뇨 · 쓰레기 처리시설 | 분뇨폐기물 | | ■ | ● | | ■ | ● | ● | ■ | | ■ |
| | 고물상 | | ■ | ● | | ■ | ● | ● | ■ | | ■ |
| | 폐기물재활용 | | ■ | ● | | ■ | ● | ● | ■ | | ■ |
| 공공용 시설 | 교도소 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | | ● |
| | 감화원 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | | ● |
| | 군사시설 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ■ | | ● |
| | 발전소 | | ● | ● | ■ | ● | ● | ● | ● | ■ | ● |
| | 방송국 | | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● | ■ | | ● |
| | 전신전화국 | | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● | ■ | | ● |
| | 촬영소 | | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● | ■ | | ● |
| | 통신용시설 | | ● | ● | ■ | ■ | ● | ● | ■ | | ● |
| 묘지 관련시설 | 화장장 | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | |
| | 납골당 | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | |
| | 묘지부수 | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ● | ■ | ■ | ■ | |
| 관광 휴게시설 | 야외음악 | | | ● | | | ■ | ■ | | | |
| | 야외극장 | | | ● | | | ■ | ■ | | | |
| | 어린이회관 | | | ● | | | ■ | ■ | | | |
| | 관망탑 | | | ● | | | ■ | ■ | | | |
| | 휴게소 | | | ● | | | ■ | ■ | | | |
| | 공공유원지 | | | ● | | | ■ | ■ | | | |

# 도시계획 직무담당자 업무수행 실태 설문조사서

○ 다음은 도시계획시설의 결정과 집행을 위한 도시계획 직무담당자 업무수행 실태와 도시계획시설의 효용성을 분석하기 위한 학위논문 분석 자료 수집을 위한 설문조사서입니다.

○ 연구의 목적으로만 활용하겠사오니 바쁘시더라도 꼭 기록하여 회신해 주시면 감사하겠습니다.

◉ 도시계획 업무수행 실태 및 효율성 파악을 위한 문항(1~11번)입니다.

1번 문항. 도시계획업무 수행 담당을 시작한 기간은?

① 1년 미만 ② 1년~3년
③ 3년~5년 ④ 5년~7년
⑤ 7년~10년

2번 문항. 도시계획업무 수행 담당자의 보직 담당계기는?

① 순환 보직 ② 도시계획 전공자
③ 본인 희망(비전공자) ④ 기타

3번 문항. 도시계획업무 적응에 필요한 기간은?

① 매우 오랜 기간 소요 ② 오랜 기간 소요
③ 보통 ④ 단기간 소요
⑤ 바로 적응

4번 문항. 도시계획업무에 대한 특별교육의 필요성은?

① 매우 필요 ② 필요
③ 불필요 ④ 선택적 필요
⑤ 기타

5번 문항. 도시관리계획의 필요성은?

① 필요 ② 불필요
③ 기타

6번 문항. 향후 도시계획업무 담당자의 대안은?

① 다양성을 익히기 위해 순환보직 희망 ② 지속적 관리를 위한 전공자 배치 희망

③ 업무 나태함 방지 위한 전공자 배치 ④ 특수성을 고려한 전공자 배치 필요

7번 문항. 도시계획수립에 따른 주민참여 범위 및 필요성은?

① 해당 지자체 전체 주민의 참여 ② 해당 주민의 부분적 참여

③ 현행 법령 방식대로 참여 ④ 전문가에 의한 간접 참여

⑤ 기타

8번 문항. 현행 열람공고등 주민참여제도의 활성화 부진요인은?

① 지자체의 홍보 부족 ② 해당 주민의 관심 부족

③ 주민 참여 및 의사 반영의 한계 ④ 기타

9번 문항. 도시계획 전문가 집단의 자문 실효성은?

① 매우 효과적 ② 효과적 이지만 일부 미흡

③ 일부 효과적이지만 대부분 미흡 ④ 매우 미흡

⑤ 기타

10번 문항. 지자제 실시 전·후 도시계획과 관련된 민원의 빈도와 요구정도는?

① 민원사례와 요구 모두 증가 ② 민원 사례는 증가, 요구는 부분 증가

③ 요구는 증가, 민원 사례는 감소 ④ 민원 사례와 요구 모두 감소

⑤ 변화없다

11번 문항. 지자제 실시 전·후 도시계획과 관련된 민원의 객관성 및 타당성은?

① 공익을 위해 매우 객관적이고 타당한 요구 ② 매우 객관적이고 타당하지만 지자체에 무리한 요구

③ 이기적이고 타당하지 못한 요구 ④ 기타

◉ 도시계획시설 결정 타당성과 효용성 파악을 위한 문항(해당란에 ○표)입니다.

| 내 용 | 매우 좋다 | 좋 다 | 보통이다 | 좋지 않다 | 매우 좋지 않다 |
|---|---|---|---|---|---|
| 12번 문항. 접근편리성 | | | | | |
| 13번 문항. 입지타당성 | | | | | |
| 14번 문항. 이용편리성 | | | | | |
| 15번 문항. 시설효율성 | | | | | |
| 16번 문항. 주변쾌적성 | | | | | |
| 17번 문항. 공간효용성 | | | | | |
| 18번 문항. 시설공급성 | | | | | |
| 19번 문항. 시설관리성 | | | | | |
| 20번 문항. 시설연계성 | | | | | |
| 21번 문항. 현재경제성 | | | | | |
| 22번 문항. 향후가치성 | | | | | |
| 23번 문항. 방범유지성 | | | | | |
| 24번 문항. 재해안전성 | | | | | |

◉ 다음 보기의 시설 중 해당 시설을 표기해 주세요.(25~28번)

보기 ⇨ 도로, 공원, 광장, 자동차정류장, 주차장, 철도, 운동장, 학교, 시장, 수도, 하수도, 공공청사, 하천, 녹지, 유원지, 기타

| | | |
|---|---|---|
| 25번 문항. 지자체 실행전 민원발생 미집행도시계획시설 | 1순위 ( ) | 2순위 ( ) |
| 26번 문항. 지자체 실행후 민원발생 미집행도시계획시설 | 1순위 ( ) | 2순위 ( ) |
| 27번 문항. 도시계획시설 중 중요도가 높은 시설 | 1순위 ( ) | 2순위 ( ) |
| 28번 문항. 미집행시설 중 중요도가 높은 시설 | 1순위 ( ) | 2순위 ( ) |

# 감사의 글

본 논문이 완성되기 까지 많은 분들의 도움이 있었습니다. 특히 인생과 학문의 길을 이끌어 주시고 자상하게 본 논문을 지도해 주신 오재화 교수님께 진심으로 감사를 드립니다.

또한 귀중한 시간을 내시어 본 논문을 심사 하시면서 보다 좋은 논문이 될 수 있도록 조언과 격려를 해주신 정영동 교수님, 김재국 교수님, 심태섭 교수님, 김운중 교수님 께도 깊은 감사를 드립니다. 그리고 토목공학과 교수님들에게도 감사의 마음을 전하고 싶습니다. 논문 작성에 각별한 도움을 주신 김우혁 박사님, 배려와 성원을 보내주신 익산지방 국토관리청 직원 여러분들에게도 깊은 감사를 드립니다. 또한 많은 관심과 교정에 수고를 하여주신 형님께도 진심으로 감사를 드립니다.

어려움이 있을 때마다 도움과 용기를 주신 형제, 친지, 선 후배, 친구들에게도 깊은 감사를 드리며, 무엇보다 오늘이 있기 까지 어려운 여건 속에서도 항상 곁에서 사랑과 내조를 아끼지 않은 아내 고득희, 착하고 바르게 성장 하여 준 아들 기용, 딸 유미에게도 고마움을 전합니다. 끝으로 나의 주위 모든 분들에게 건강과 행운이 항상 함께 하시기를 기원합니다.

**2007년 1월**

**박 영 길**

# 저작물 이용 허락서

| 학 과 | 토목공학과 | 학 번 | 20027479 | 과 정 | 석사, **박사** |
|---|---|---|---|---|---|
| 성 명 | 한글 : 박 영 길 한문 : 朴 泳 吉 영문 : Park, Yong-Kil | | | | |
| 주 소 | 광주시 서구 풍암동 현대·삼환A 103-103 | | | | |
| 연락처 | E-MAIL : p1000@moct.go.kr | | | | |
| 논문제목 | 한글 : 장기미집행도시계획시설 해소방안에 관한 연구 | | | | |
| | 영문 : A Study on the Solve Strategy of Long-Delayed Urban Planning Facilities | | | | |

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집·형식상의 변경을 허락함. 다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물의 이용허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음
7. 소속대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허락함.

**동의여부 : 동의( √ ) 반대( )**

2007 년 2 월 일

저 작 자 : 박 영 길 (서명 또는 인)

## 조선대학교 총장 귀하