SEOUL

2011

서울도시기본계획

1997



1-018236
서울특별시종합자료관

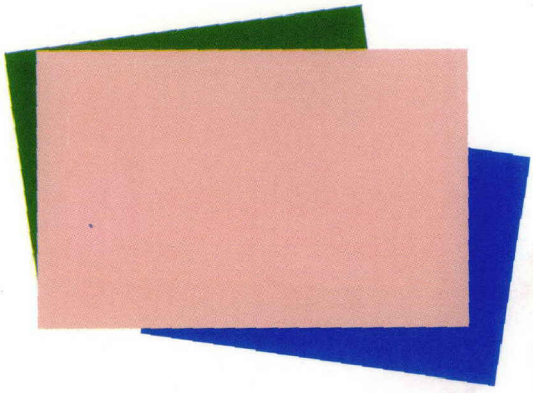
서울특별시

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

539.73
서73
97
c.4

2011

서울도시기본계획
1997



서울특별시

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

서울특별시
2004. 5.
NO.
시정자료실

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

「2011년 서울도시기본계획」을 발간하며



서울은 600년의 歷史와 傳統을 갖고 있는 由緖깊은 古都로서 그동안 우리나라 首都의 役割은 물론, 國際都市로서 政治, 經濟, 社會, 文化 등 各 分野에서 中樞的 機能을 遂行해 왔습니다.

그러나 安全, 交通, 環境, 福祉問題 등 지난 수십년 동안 쌓인 여러가지 複雜한 都市問題들을 안고 있는 것 또한 事實입니다.

이러한 狀況속에서 저는 지난 95년 7월 市民 여러분의 貴重한 選擇에 따라 서울市長으로 就任한 以後 서울을 보다 安全하고 살맛나는 都市로 만들기 위한 努力을 계속해 왔습니다.

그러한 努力中의 하나로 中期計劃인 "市政運營 3個年計劃"의 수립에 이어 「2011년 서울都市基本計劃」을 마련하게 되었습니다. 이번 계획은 21世紀 初頭 서울의 長期發展構想 및 施策方向을 提示하는 것으로서, 계획의 基調를 市政의 目標이자 理念인 "市民本位의 시정, 人間中心의 都市건설"에 두고 있으며, 過去의 成長과 開發爲主의 計劃에서 벗어나 實質的인 시민 삶의 質을 向上시킬 수 있는 方向으로 計劃이 수립되었다는 점에서 큰 意義를 갖는다 하겠습니다.

앞으로 本 計劃을 實現하기 위한 具體的인 努力들을 적극적으로 펼쳐 나갈 것이며, 저를 포함한 5만여 서울시公職者들은 渾然一體가 되어 이를 實踐하는데 最善을 다해 나가겠습니다. 시민 여러분의 많은 關心과 協助를 當付드리는 바입니다.

그동안 본 計劃의 樹立課程에서 많은 도움을 주신 市議會 議員, 中央 및 서울시 都市計劃委員會 委員, 各 分野 諮問委員들께 깊은 感謝를 드리며, 아울러 어려운 與件속에서도 본 計劃의 수립을 위해 애써주신 關係者 여러분, 그리고 서울市政開發硏究院 여러분의 노고를 致賀드리는 바입니다.

1997. 4.

서울특별시장 趙 淳

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

목 차

제1부 계획의 기본구상

Ⅰ. 계획의 기조 ····· 9

1. 도시기본계획의 성격과 범위
2. 계획수립의 배경과 추진경위
3. 계획수립의 여건변화와 전망
4. 서울의 미래상과 계획목표
5. 중점추진과제
6. 추진원칙

Ⅱ. 서울의 계획과제와 기본지표 ····· 19

1. 서울의 현황
2. 서울의 현상과 문제점
3. 주요 계획과제
4. 계획의 기본지표

Ⅲ. 도시공간구조 개편 ····· 61

1. 서울대도시권계획 구상
2. 서울의 도시공간구조 개편구상

제2부 부문별 기본계획

Ⅰ. 생활권 및 인구배분계획 ····· 83

1. 생활권계획의 필요성과 역할
2. 계획의 기본방향
3. 생활권의 설정
4. 생활권별 정비방침
5. 생활권별 인구배분계획

Ⅱ. 토지이용계획 ····· 105

1. 현황 및 문제점
2. 계획의 기본방향
3. 지역별 정비방향
4. 용도지역별 소요면적 산정

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅲ. 교통계획 ····· 137

1. 현황 및 문제점
2. 교통여건 변화 분석
3. 계획목표
4. 계획과제

Ⅳ. 정보통신계획 ····· 161

1. 현황 및 문제점
2. 계획목표
3. 계획과제 및 시책방향

Ⅴ. 산업경제계획 ····· 185

1. 서울의 산업구조 변화
2. 현황 및 문제점
3. 계획의 기본방향
4. 계획목표 및 시책방향

Ⅵ. 주택계획 ····· 211

1. 현황 및 문제점
2. 주택시장변화 전망
3. 계획목표
4. 계획과제 및 시책방향

Ⅶ. 환경보전계획 ····· 233

1. 계획의 기본방향
2. 쾌적한 환경의 보전과 창조
3. 환경친화적 도시관리구조의 형성
4. 환경친화적 지역공동체기반의 형성

Ⅷ. 공원녹지계획 ····· 261

1. 현황 및 문제점
2. 계획의 기본방향
3. 계획목표 및 계획과제
4. 시책방향

Ⅸ. 경관계획 ····· 293

1. 현황 및 문제점
2. 계획목표 및 계획과제
3. 시책방향

Ⅹ. 사회개발계획 ····· 317

1. 보건의료
2. 사회복지
3. 교육
4. 문화·체육

Ⅺ. 도시방재계획 ····· 351

1. 도시방재계획의 배경
2. 현황 및 문제점
3. 계획과제 및 시책방향

제3부 계획의 실현방안

Ⅰ. 기본방향 ····· 391

Ⅱ. 실현방안 ····· 395

1. 정부간 역할분담
2. 자치정부의 기능 및 연계강화
3. 서울시 재정기반의 강화
4. 시민참여
5. 민간참여 활성화 방안

부 록

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



제1부 계획의 기본구상

Ⅰ. 계획의 기조

Ⅱ. 서울의 계획과제와 기본지표

Ⅲ. 도시공간구조 개편

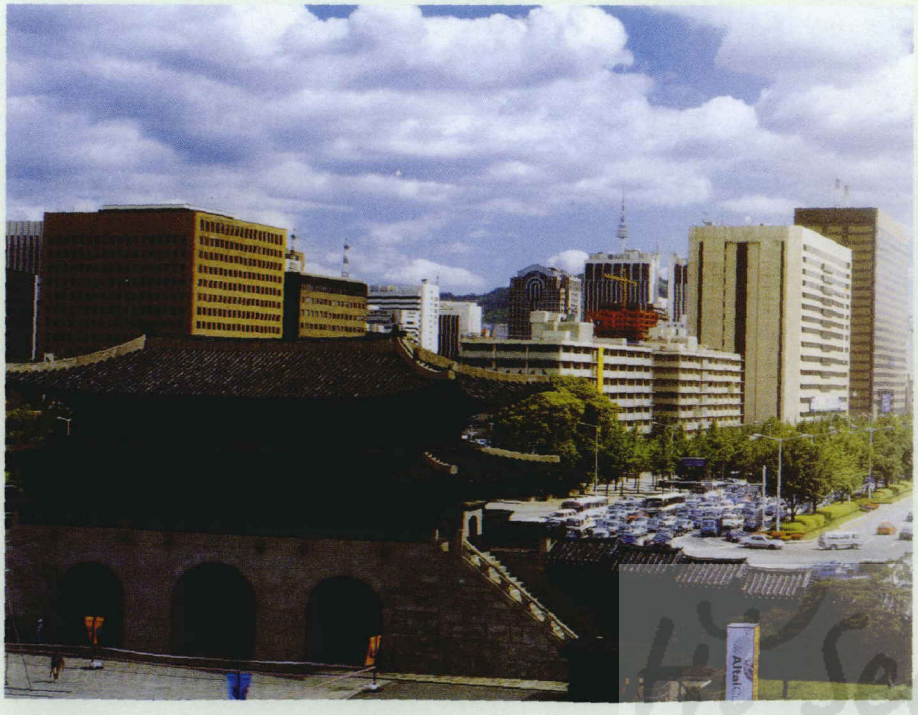
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅰ. 계획의 기조

1. 도시기본계획의 성격과 범위
2. 계획수립의 배경과 추진경위
3. 계획수립의 여건변화와 전망
4. 서울의 미래상과 계획목표
5. 중점추진과제
6. 추진원칙



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅰ. 계획의 기조

1. 도시기본계획의 성격과 범위

1) 도시기본계획의 성격

- 도시기본계획은 도시계획법 제10조 2에 의한 법정계획으로서 20년 장기계획이며, 5년 간격으로 그 타당성 여부를 검토하여 수정과정을 거친다.
- 도시기본계획은 물적 계획일 뿐만 아니라 인구, 산업, 사회개발, 재정 등의 사회경제적 측면을 포괄하는 종합계획으로서, 사회·경제부문에 대한 정책적 표명이자 물적 부문에 대한 골격계획의 성격을 지닌다.
- 목표년도의 미래상을 제시하고 그에 도달하기 위한 골격을 밝히는 「과정적 계획」의 성격을 지닌다.
- 금번 도시기본계획은 급격한 도시성장과정에서 누적된 서울시 도시문제의 해결방안을 제시하고, 다가올 21세기의 지방화, 세계화에 대비하여 기정 서울시 도시기본계획(1990)을 수정·보완한 계획이다.
- 이에 더하여, 서울 대도시권의 기능적 통합과 공간적 일체화를 이루기 위해 자치단체들간 분담과 협조의 공생기반 원칙과 지침을 제시한다.

2) 도시기본계획의 범위

▣ 시간적 범위

- 계획기준년도 : 1991년
  도시의 자연환경, 인문환경, 지역경제 등 각 분야별 현황과 부문별 계획의 기준년도는 1991년으로 설정한다.
- 계획목표년도 : 2011년
  도시기본계획은 20년 장기계획이므로 2011년을 계획목표년도로 하되, 도시골격에 대해서는 그 이후까지 고려하여 계획한다.

▣ 공간적 범위

- 서울시 인접지역이 대부분 시로 승격되었고, 지방자치제 실시와 관련하여 경기도에서 도시계획구역의 분리요청이 있어, 도시계획구역을 서울시 행정구역과 일치시킨다.
- 단, 계획과제를 도출하기 위한 현황 및 여건분석과 공간구조계획에 있어서는 서울주변의 수도권지역을 포함하여 광역적으로 접근한다.
- 계획구역면적 : 605.96㎢ (1990년 기정 도시기본계획 708.39㎢)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3) 도시기본계획의 역할

- 서울의 미래공간상 정립
- 도시계획정책의 법적 기틀
- 하위계획인 도시계획에 대한 의사결정 지침
- 자치구 도시기본계획의 조정
- 중앙정부 및 연접 지방자치단체와 협력체제 조성

2. 계획수립의 배경과 추진경위

1) 계획수립의 배경

- 매 5년마다 수정하는 법정절차 이행을 위해 기정 서울시 도시기본계획(1990)에 대한 타당성 검토 및 수정·보완
- 자치구 도시기본계획(1993)을 반영하기 위한 기정 서울시 도시기본계획(1990)의 수정·보완
- 세계화, 지방화, 자치화 등 국내·외 여건변화에 대한 계획적 대응
- 장래 도시구조변화에 대비한 계획적 관리의 필요성 대두

2) 기정 서울시 도시기본계획의 역점과 표류

▣ 기정 서울시도시기본계획(1990)의 수립과정

- 1978 : "2000년대를 향한 서울시 도시기본계획(안)" 수립
  수도권정비기본계획의 수립으로 수정·보완
- 1980 : 서울 도시개발 장기구상·중기계획 수립
- 1981 : 도시계획법 개정으로 도시기본계획의 법정화 명시
- 1982~1984 : 각 구별로 구단위 도시기본계획(17개구) 수립
- 1984 : 제2차 도시기본계획(안) 수립(2000년대 서울 도시구조개편을 위한 다핵도시 개발연구)
- 1988 : 제3차 도시기본계획(안) 수립
- 1990 : 건설부 승인으로 도시기본계획 확정(서울시의 법정 도시기본계획)

▣ 기정 서울시도시기본계획의 표류

- 정치·경제·사회적 여건변화에 따른 부분적 수정·보완이 장기간 지속됨에 따라 적실한 계획이 되지 못함.
- 계획내용면에서 1978년 도시기본계획(안)의 골격을 그대로 유지하고 있어, 13년이 지난 1990년대의 시대적 상황에 맞지 않음.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3) 계획수립의 추진경위

- 1991. 11. ~ 1995. 2 : 22개 자치구별 도시기본계획 수립
  - 시민의견 수렴을 위한 설문조사 (1992년 중반)
  - 자치구별 시민공청회 개최(1993년 말)
- 1993. 1. ~ 1993. 12. : 자치구 도시기본계획의 종합화와 조정에 관한 연구(서울시정개발연구원)
  - 각 자치구에서 제시된 현안과제를 서울시 차원에서 조정하고 도시기본계획에 반영하기 위한 예비연구
  - 1990년도 도시기본계획을 구체화하여 자치구 도시기본계획에 반영 (중심지 체계 등)
- 1993. 1. ~ 1993. 12. : 기정 서울시 도시기본계획(1990) 검토와 보완과제에 대한 연구(서울시정개발연구원)
  - 기정 도시기본계획의 계획지표에 대한 타당성 검토
  - 광역적인 여건 검토에 따른 기본계획의 보완과제 발굴
  - 상위계획 검토에 따른 기본계획의 보완과제 발굴
  - 자치구 기본계획 검토에 따른 기본계획의 보완과제 발굴
  - 도시기본계획의 실현화 방안 연구
- 1993. 6. ~ 1994. 9. : 21세기 구상연구(서울시정개발연구원)
  - 시민생활, 도시행정, 발전전략, 도시기반, 산업경제에 대한 21세기 전망 및 발전과제 연구
  - 서울시 공간구조개편 방향 연구
  - 정례 워크샵 및 토론회 개최
- 1994. 2. ~ 1994. 6. : 서울대도시권 계획구상(서울시정개발연구원)
  - 수도권의 인구, 주택, 산업·경제, 교통에 대한 연구를 통해 서울대도시권의 설정과 계획과제 도출
- 1994. 2. ~ 1994. 6. : 기정 서울시 도시기본계획(1990)의 수정·보완 준비작업
  - 기정 서울시 도시기본계획의 수정·보완 방향 설정
- 1994. 6. ~ 1995. 6. : "2011년 서울도시기본계획" 용역 실시
  - 이상의 도시기본계획에 대한 사전연구 반영
  - 각 부문별로는 1993년이후 서울시정개발연구원에서 수행된 부문별 연구를 수렴
  - 서울시 국과별 협의 및 조정 (1995. 1. ~ 3.)
- 1995. 4. : 시민공청회 개최
- 1995. 4. : 시의회 의견 청취
- 1995. 5. : 서울시 도시계획위원회 심의
- 1995. 8. ~ 1996. 5 : 민선시장 취임에 따른 내용 보완
- 1996. 5. : 서울시 도시계획위원회 자문
- 1996. 7. : 건설교통부 승인요청
- 1996. 12. : 중앙도시계획위원회 심의
- 1997. 1. 7: 건설교통부 승인

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

4) 기정 도시기본계획(1990)과의 차이

1990년 기본계획	1997년 기본계획
서울중심으로 계획	광역적으로 접근 (기능분담 및 교통망계획)
시설계획 중심 "하드웨어"에 치중	운영/관리 중시 "소프트웨어" 동시 계획
교통, 환경의 미흡한 부각	교통, 환경을 기조로 한 도시공간개편 및 토지이용
소극적인 다핵화 1도심 5부도심	적극적인 다핵화 1도심, 4부도심*, 11지역중심, 54지구중심 계획

주) * : 본 계획의 목표년도인 2011년까지는 4부도심 체계이며, 2011년이후 수색 부도심을 추가

3. 계획수립의 여건변화와 전망

▣ 급격한 도시성장에 따른 서울시 도시환경문제의 심화

- 과밀화에 따른 교통혼잡과 기반시설의 과부하
- 대기·수질오염 등 도시환경의 악화
- 급속한 도시개발과 건설에 따른 도시형 재해의 빈발
- 시가지 노후화에 따른 거주환경의 악화와 재개발·재건축 요구의 증대
- 지역간, 계층간 불균형 심화
- 기성시가지의 계획적 관리에 대한 필요성 대두

▣ 소득향상에 따른 삶의 질에 대한 관심 고조

- 주민의 일상생활에 관련된 서비스 요구수준의 증대
- 주거환경개선에 대한 욕구 증대
- 저소득층 및 노약자층의 주택문제와 사회복지에 대한 관심 증대
- 생활여건 개선에 따른 여가문화 및 위락요구 증대
- 대기·수질오염에 관한 시민의 관심 고조

▣ 지방자치시대의 도래

- 지역으로부터의 발상전환과 민간역할 증대
- 지방자치제의 실시에 따른 지역이기주의의 팽배 우려
- 주민참여 기회의 증대 및 관심 고조

▣ 산업경제의 구조적 개편

- 정보화사회의 도래와 지식정보산업의 역할 증대
- 준공업지역의 생산제조업 기능 약화로 인한 국제경쟁력 저하
- 탈규격화에 따른 유연적 생산체제로의 이행

▣ 국토공간의 여건변화

- 남북교류 증대 및 통일여건의 성숙
- 영종도국제공항, 경부고속철도, 경인운하 등 국토공간구조의 변화
- 초고속 정보통신망 구축과 위성통신시대의 도래

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

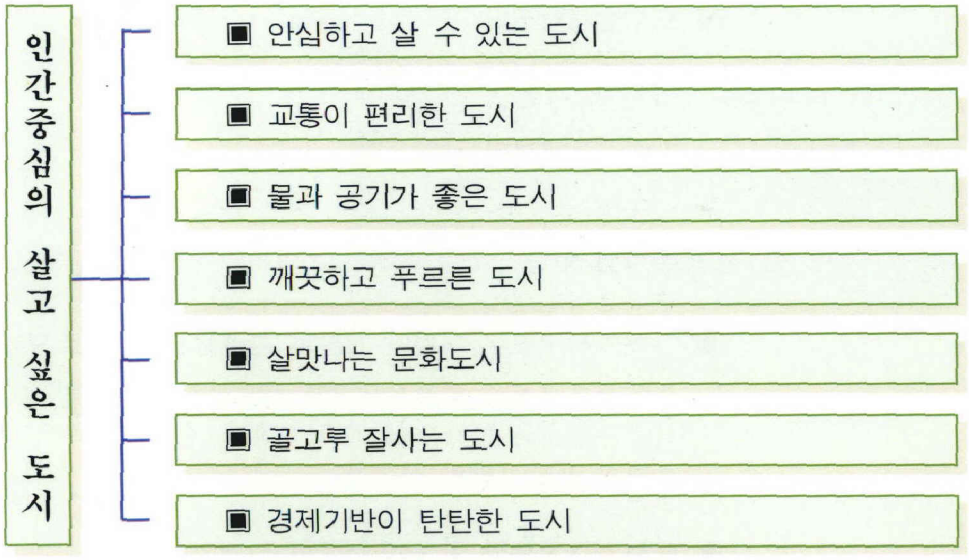
▣ 광역화되는 서울대도시권

- 서울에서 서울대도시권으로 인구급증
- 서울대도시권의 형성과 확대(통근반경 20km → 30km)로 인한 교통문제의 광역화
- 광역화된 서울대도시권에 대응한 대도시권 계획구상의 필요성 대두
- 수도권 인구 및 산업체의 90%이상이 서울대도시권에 집중함에 따른 주택, 토지, 환경문제의 심화

▣ 세계화 · 개방화속의 서울

- 지구촌 시대의 도래
- 경제블록화와 동북아 경제권 형성
- 국제도시간 경쟁시대의 도래

4. 서울의 미래상과 계획목표



5. 중점 추진 과제

1) 우선추진과제

▣ 교통환경의 개선

- 대중교통 중심체계 및 환승체계의 구축
- 지구교통 개선사업을 통한 보행환경의 개선
- 자전거를 비롯한 저공해 교통수단의 개발 및 이용활성화

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 환경오염의 저감

· 자동차공해의 감축
· 쓰레기처리의 개선
· 노후 상하수도의 개량

▣ 문화·복지의 증진

· 저소득층의 주거안정 - 공공임대주택 확대 및 보조
· 여성의 사회진출을 위한 탁아소의 확충
· 지역문화시설 및 도서관의 확충

▣ 생활환경의 개선

· 지구공공시설의 확충 (어린이놀이터, 소공원 등)
· 주거지내 무분별한 고층·고밀개발의 억제
· 주거지 가로의 정비 (주차 및 보행환경 개선)

▣ 무질서한 시가지개발의 방지

· 구릉지 고층·고밀 개발의 억제
· 재개발·재건축의 합리적 유도
· 지구중심지 및 역세권의 계획적 개발 유도

▣ 도시방재체제의 구축

· 시설물 안전관리체계의 구축
· 긴급구명체계의 구축
· 방재정보체계의 구축

2) 지속추진과제

▣ 다핵도시구조로 개편 - 교통과 환경을 고려한 토지이용

· 대중교통체계와 중심지체계를 연동하여 도시성장 수용
· 지구중심지와 역세권의 계획적 육성
· 주거지 용도지역의 세분화

▣ 도시기간교통망 및 통합결절점 시설의 확충

· 도시철도
· 도시고속도로/간선도로
· 대중교통센터/환승센터

▣ 환경친화적 도시로의 개편

· 대 기 : 2011년까지 WHO기준의 상위수준 달성
· 수 질 : 2006년이후 한강 전역이 수영과 낚시가 가능한 II급수
· 쓰레기 : 2011년까지 40% 감량, 40% 재활용, 43% 소각

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 공원 · 녹지의 확충

· 민간소유 공원용지의 지속적인 매입
· 주거지내 소공원의 개발 - 어린이 놀이터와 연계
· 가로 및 지천의 공원화

▣ 시가지개발의 계획적 관리

· 대규모 미개발지, 공장 이전적지의 계획적 이용
· 도시경관을 고려한 개발규모 및 밀도의 규제
· 대규모 시유지는 미래를 위해 가능한 한 유보

▣ 지역경제기반 및 도시경쟁력 제고

· 서울형 산업의 육성 및 도시형 공업의 존치
· 도시정보체계를 위한 기반구축
· 장기적인 안목에서의 경제기반 강화

6. 계획의 접근방향과 추진원칙

1) 계획의 접근방향

▣ 현안문제의 우선적 해결

· 생활의 질을 한 단계 높이기 위한 시민생활 중시
· 교통, 환경, 문화, 복지분야에 우선 투자
· 도시안전을 위한 방재계획 및 매설물 정비에 역점

▣ 멀리 보면서 착실하게 미래를 준비

· 장기적인 도시골격 마련과 민간개발의 계획적 유도
· 도시경쟁력 강화를 위한 기반시설의 단계적 확충
· 광역화에 대응하는 수도권 교통망체계의 구상

2) 추진원칙

▣ 개발과 정비의 조화

▣ 시민참여를 통한 시민지지 기반위에서 추진

▣ 시민불편과 안전을 고려한 도시개발 일정의 합리화

▣ 중앙정부 및 연접 자치단체와의 협력을 통한 추진

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅱ. 서울의 계획과제와 기본지표

1. 서울의 현황
2. 서울의 현상과 문제점
3. 주요 계획과제
4. 계획의 기본지표



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅱ. 서울의 계획과제와 기본지표

1. 서울의 현황

1) 서울의 특성

(1) 도시연혁

▣ 행정구역의 연혁

· 근대이후 서울시 행정구역면적은 1908년 16.5㎢에서 1973년 627.06㎢로 무려 38배가 확대되었으며, 1994년 현재 605.43㎢에 이르고 있다. 시역확장과 인구증가와의 관계를 보면 평균인구밀도가 100인/ha가 되는 선에서 시역이 확장되어 왔다.

▣ 도시계획구역의 변천

· 서울시 최초의 도시계획구역은 1936년 2월 14일 조선총독부령 제8호 조선시가지계획령의 제정에 의하여 지정되었다. 이 법에 의거하여 당시 경성부 관할구역 일원의 시가지계획위원회 관계부서와, 읍, 면 등의 자문을 거쳐 1936년 3월 26일 조선총독부 고시 제180호로 경성부 도시계획구역이 결정 고시 되었는데, 그 면적은 135.35㎢이었다.

· 그 후 일곱 차례의 변경을 거쳤으며, 1991년 과천이 분리되면서 도시계획구역면적이 665.98㎢에 이르게 되었다. 지방자치제의 실시 이후 도시계획구역은 서울시 행정구역과 거의 일치하는 605.96㎢로 변경되어 현재에 이르고 있다.

〈표 Ⅱ-1〉 서울시 도시계획구역 변경 현황

(단위 : ㎢)

변경 일시	기정	구역분리면적		변경	비고
1991.7.15	708.387	소 계	42.403	665.984	감 소 : 42.403
		과천시	35.813		
		부천시	6.590		
1995.1.20	665.984	소 계	59.749	605.958	감 소 : 59.749
		원능도시계획구역	53.949		조정감소 : -0.277
		구리·남양주시	5.800		감 소 계 : 60.026

(2) 자연적 특성

▣ 위치

· 한반도 서측 중앙부에 위치한 서울은 한강 중류의 남북에 걸쳐져 있으며, 동경 126°59′, 북위 37°34′의 경위도를 갖는다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

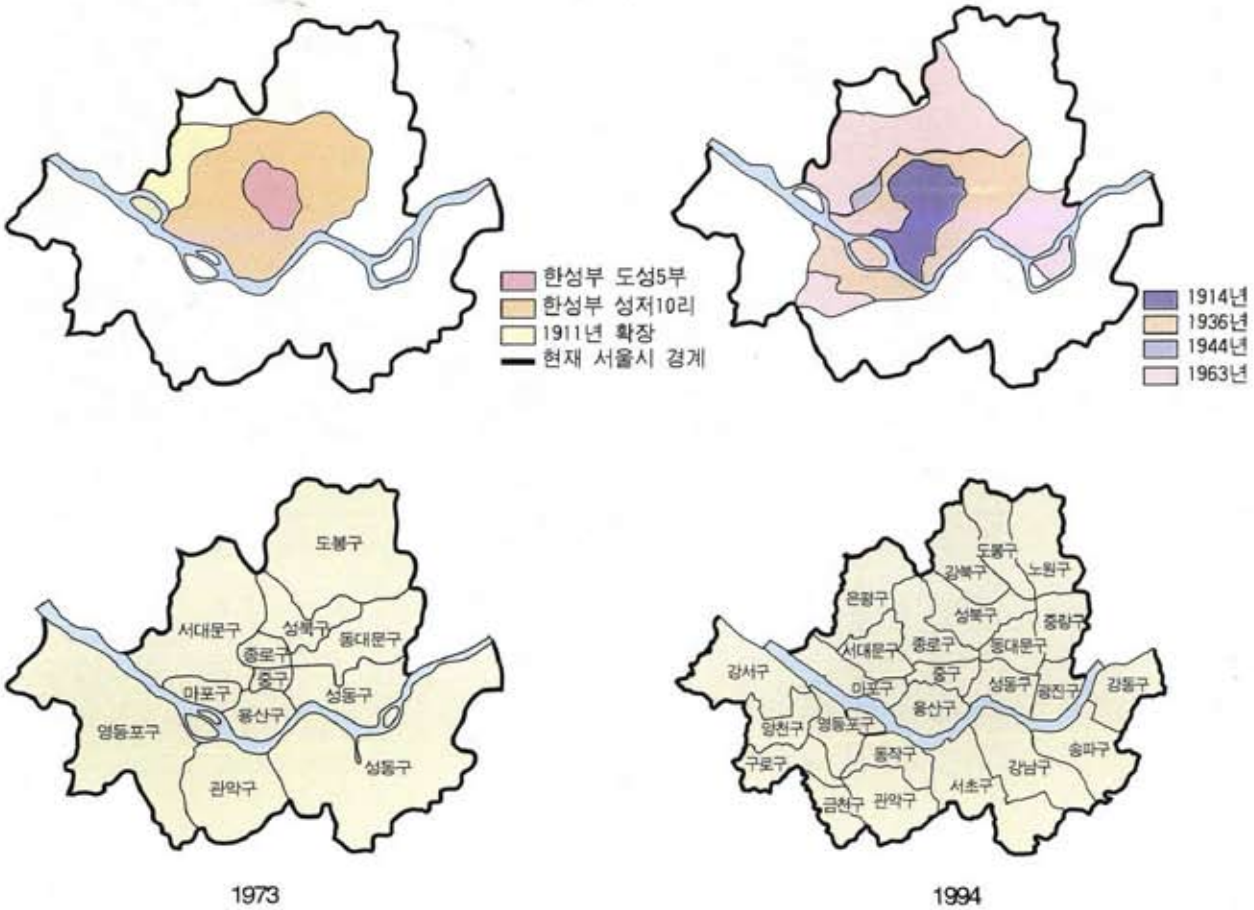
▣ 지질

· 서울의 지질은 시생대의 암층인 편마암과 중생대 백악기에 관입된 화강암 및 제4기의 충적층으로 구성되어 있다. 즉, 뚝섬, 한남동, 남산, 서소문, 북아현동을 경계로 하여 서남방은 편마암이, 동북방은 화강암이 각각 분포하고 있으며, 도심부인 저부평지는 대부분 충적층이 지표를 덮고 있다.

▣ 자연환경

· 서울의 자연환경을 보면, 북방에는 태백산맥에서 서쪽으로 뻗친 북한산의 지맥인 북악과 그에 연한 인왕산이 위치하고 있다. 남쪽 멀리 위치하는 관악산은 북한산과 서로 대하고 그 중간에 남산이 있으며, 그 사이에 많은 구릉과 산악이 산재하여 토지의 기복이 심하다. 그리고 동서로는 한강이 관통하여 녹지와 수계가 조화된 자연경관을 형성하고 있다.

· 한편 북악과 남산의 중앙은 분지가 형성되어 조선시대에는 이들 산의 능선을 따라 성곽이 축조되었고, 그 내부에 궁궐과 한성부의 주요 기능이 위치하였다. 이들 산지 사이를 한강의 지류인 중랑천, 청계천, 홍제천, 불광천, 탄천, 안양천, 양재천 등이 흘러 주요 수계를 형성하고 있다.

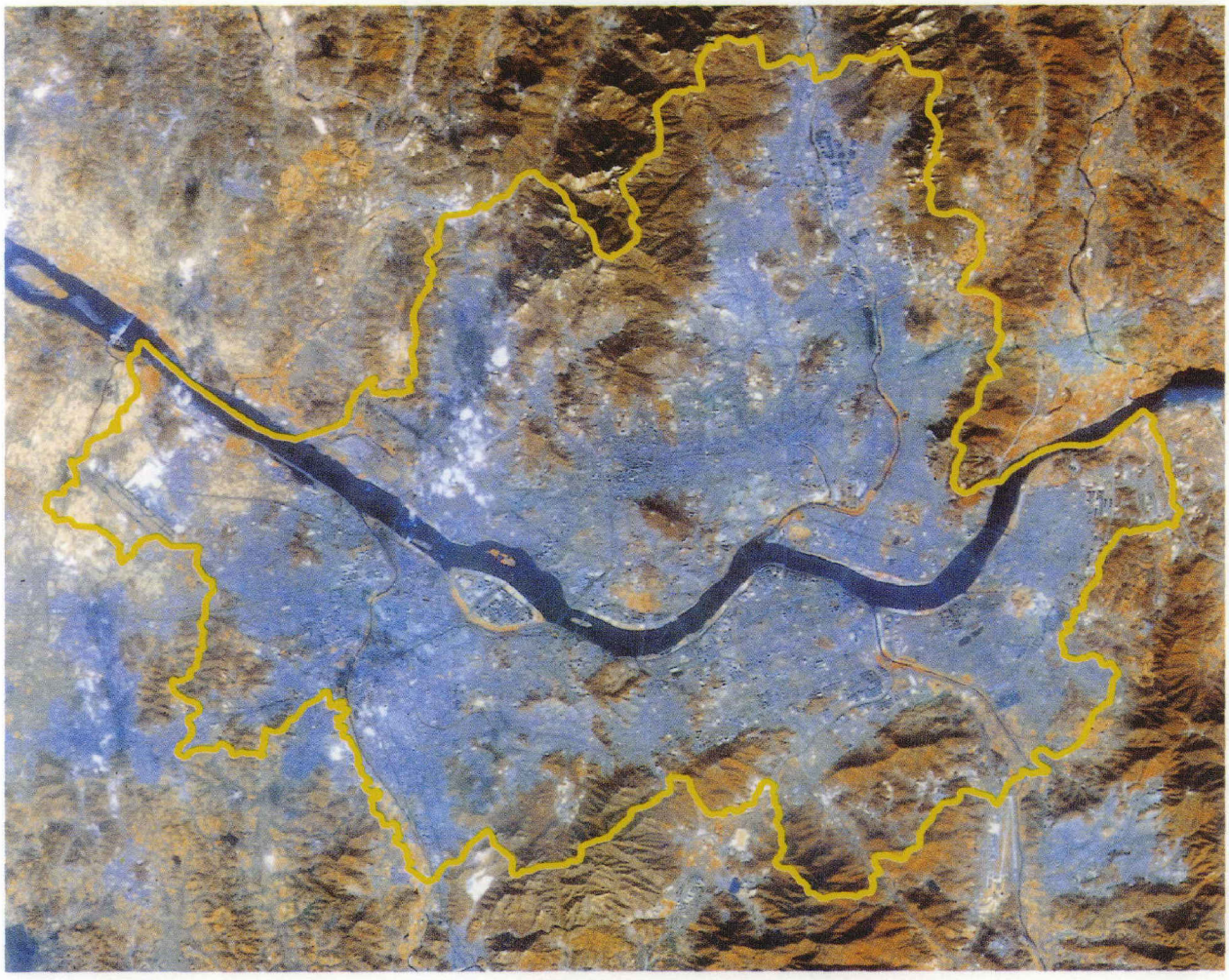


자료 : 서울시정개발연구원, 지도로 본 서울, 1994.

〈그림 Ⅱ-1〉 서울시 행정구역 변천도 (1394~1994)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 청계천을 중심으로 발달한 분지는 조선시대 이래로 서울의 중심을 이루고 있으며, 한강연안에는 하천 충적지가 형성되어 있다. 한강에는 뚝섬, 중지도, 잠실도, 여의도, 난지도 등의 하중도가 발달되었다. 그러나 그동안의 도시계획과정에서 이들 섬은 그 형상을 찾아 볼 수 없게 되었으며, 한강과 그 지류들은 인공적으로 심하게 변형되고 복개되어 도로로 이용되고 있다.



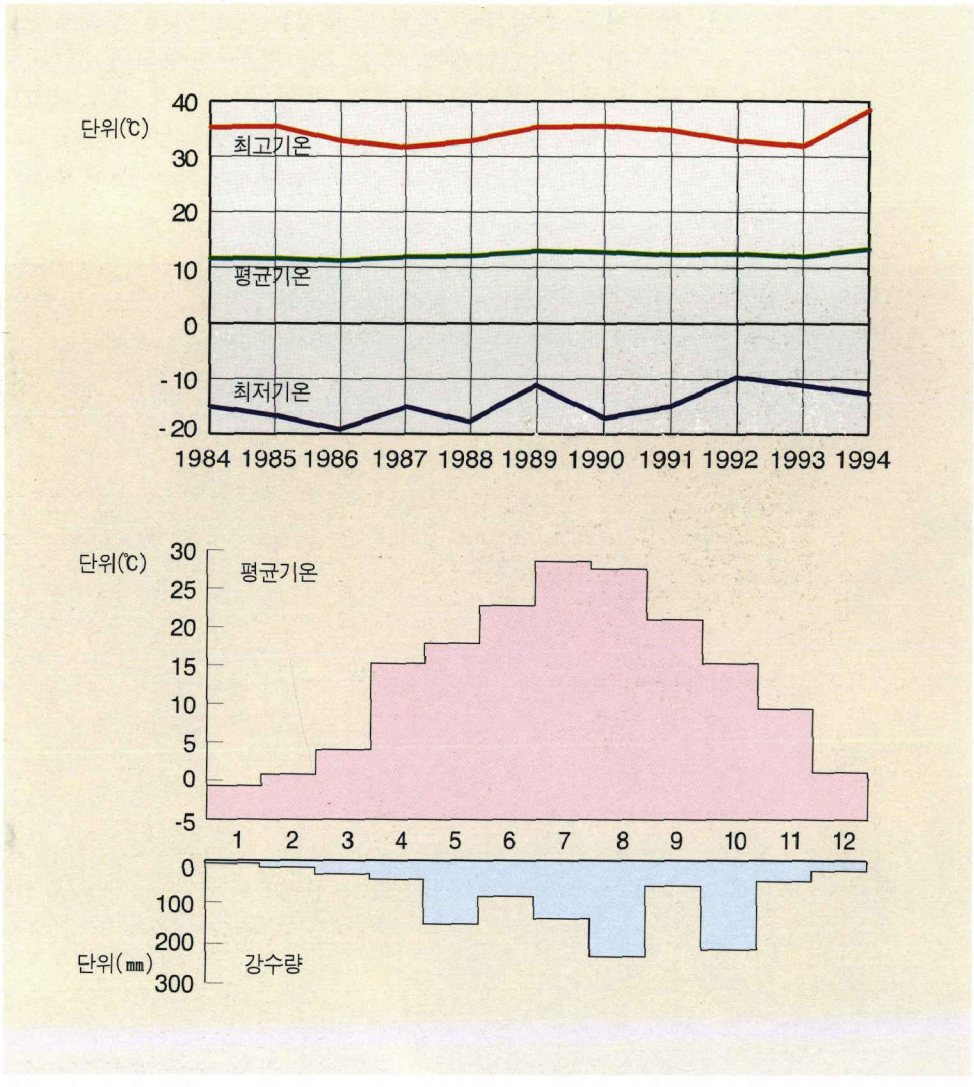
자료: 서울시정개발연구원, 지도로 본 서울, 1994.

〈그림 Ⅱ-2〉 서울의 지형

▣ 기후

- 서울의 기후는 남부지방의 난대성 기후, 북부지방의 냉대성 기후의 중간적 성격을 나타내고 있다. 지형적인 영향을 강하게 받아 기온의 연교차가 큰 대륙성 기후를 보이며, 겨울의 기온은 같은 위도의 동해안보다 섭씨 2~3°가 낮은 특색을 띤다.
- 서울의 연평균 강수량은 1,295mm이며 평균기온은 섭씨 11.6°이다. 그러나 지난 80년간의 연간 강수량을 보면 2,500mm 이상이 20회, 1,000mm이하가 12회 정도를 나타내고 있어 불규칙한 편이다.
- 평균기온의 기복은 심하지 않으나 최근에 다소 상승하는 경향을 보이고 있으며, 도시화과정을 거치면서 부분적 열섬현상이 계절에 따라 관찰되고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료 : 서울시, 서울통계연보, 1995.

〈그림 Ⅱ-3〉 기후개황도

(3) 사회 · 경제적 특성

- 서울은 우리나라의 수도로서, 행정 · 정치 · 경제의 중심지로서 역할을 하고 있다. 이러한 사회 · 경제적 여건을 기저로 하여, 과학, 기술, 정보, 문화, 예술 등 전국에 대한 선도적 활동이 집중함으로써 제반 활동의 중추기능을 담당하고 있다.
- 중추관리기능 및 금융, 보험, 용역, 교육, 의료, 사회복지시설 등 정보 · 지식산업이 집중된 도시이며, 제반 기능의 집중 결과, 이를 지원하는 개인서비스업이 성행하고 있다.
- 서울시의 정치 · 경제권은 국토단위를 벗어나 세계를 대상으로 하고 있으며, 국제화시대를 맞아 세계적 교류망을 확대하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 인구와 가구

▶ 인 구

· 서울의 인구는 1971년 585만1천인에서 1991년 1,090만5천인으로 증가함으로써 지난 20년간 1.9배 신장했다. 인구의 연평균 증가율은 1971~1981년 4.8%, 1981~1991년 2.6%로, 각 연대별 전국의 연평균 증가율에 비해 각각 3배이상, 2배이상의 급격한 인구증가가 일어났음을 알 수 있다. 전국인구에서의 점유비는 1971년에 17.8%, 1981년 22.4%, 1991년에 25.2%로 늘어났고, 증가의 경향은 거의 선형을 이루고 있다.

〈표 Ⅱ-2〉 서울시 인구증가추이

(단위 : 천인)

구 분	1971	1976	1981	1986	1991	연평균증가율(%)	
						1971~1981	1981~1991
서울시(A)	5,851	7,255	8,676	9,798	10,905	4.8	2.6
전 국(B)	32,883	35,849	38,723	41,569	43,268	1.8	1.2
A / B(%)	17.8	20.2	22.4	23.6	25.2	-	-

자료: 서울시, 서울통계연보, 1995.

▶ 가 구

· 핵가족화의 심화와 인구증가에 따라 가구수 역시 급격한 증가를 보이고 있으며, 1991년 현재 330만호이다. 가구당 평균가구원수는 1971년 5.2인, 1981년 4.5인, 1991년 3.3인으로 점차 감소하는 성향을 띄고 있다.

〈표 Ⅱ-3〉 서울시 가구수 및 평균가구원수 추이

구 분	1971	1976	1981	1986	1991
가 구 수 (천호)	1,151	1,461	1,915	2,428	3,330
평균가구원수(인)	5.2	5.0	4.5	4.0	3.3

자료: 서울시, 서울통계연보, 1995.

▣ 인구구조

▶ 성별 구조

· 서울시의 성별 인구는 1986년이전에는 여자가 남자보다 약간 많은 구조를 보였지만, 1991년에는 101.2로 남자가 다소 많은 경향을 보이고 있다.

· 여자 100에 대한 남자의 수는 1971년에 99.2에서 1976년에 97.5로 내려 갔다가 그 이후 증가하는 경향을 나타내고 있다.

▶ 연령별 구조

· 서울시 인구의 연령구조는 14세이하의 아동인구가 1970년 35.9%에서 1980년 31.2%, 1990년 24.8%로 감소한 반면, 15~64세의 노동연령인구는 1970년 62.2%, 1980년 66.4%, 1990년 71.8%로 증가했으며, 65세이상의 노령인구도 1970년 1.8%에서 1990년 3.4%로 증가하였다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-4〉 서울시 성비 및 연령별 인구현황

구 분		1970	1975	1980	1985	1990
남여 성비		99.2	97.5	97.8	100.2	101.2
0 ~ 14세	인 구(천인)	1,987	2,312	2,602	2,719	2,625
	구성비(%)	35.9	33.6	31.2	28.3	24.8
15 ~ 64세	인 구(천인)	3,438	4,423	5,540	6,627	7,615
	구성비(%)	62.2	64.3	66.4	68.8	71.8
65세 이상	인 구(천인)	100	145	208	280	363
	구성비(%)	1.8	2.1	2.5	2.9	3.4

주) 남여 성비는 여자 100에 대한 남자의 수
자료: 경제기획원, 인구 및 주택센서스 보고, 1970-1985.
통계청, 인구주택총조사보고서, 1990

▶ 인구밀도

- 1990년 현재 서울시 인구밀도는 17,540인/㎢이다. 인구밀도가 가장 낮은 동은 근교 농업중심지인 과해동으로 292인/㎢이며, 가장 높은 동은 신월2동으로 98,630인/㎢이었다. 이러한 인구밀도의 불균등한 분포는 서울 특유의 지형적 요인과 함께 택지개발과 주택유형, 그리고 도심으로의 접근성과 역사적 성장과정에 기인한 것이다.
- 도심지역의 인구밀도는 공동화 현상에 의해 감소하는 경향을 보이고 있으며, 3~6만인/㎢ 이상의 고밀도 지역은 도심으로 부터 연속적이기 보다는 10여개의 군집된 형태로 나타나고 있다.
- 도심근접 거주지역은 1960년대이후 산업화와 더불어 자연발생적으로 형성된 고밀도지역이며, 외곽지역은 토지구획정리사업등의 대단위 주택단지 개발에 의해 형성되었다.

(4) 공간적 특성

▣ 외부공간

- 서울의 외곽은 개발제한구역으로 지정되어 있어 도시화에 따른 공간의 외연적 확산이 억제되고 있다. 개발제한구역은 서울의 무질서한 확산을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보전하여 시민의 건전한 생활환경을 확보하며, 도시개발을 제한할 목적으로 1971년 서울시 외곽에 총 152.8㎢의 면적이 지정되었다. 이로 인해 소기의 목적은 달성하였지만, 개발제한구역을 뛰어 넘어 위성도시의 급격한 인구 팽창을 가져왔다.
- 이러한 서울주변 위성도시는 기능에 있어 자기 완결성이 결여된 베드타운(bed town)화되어 서울로의 강한 종속성을 가지게 되었다.
- 각 기능의 집중현상은 서울의 인구증가 및 환경문제, 교통문제, 주택부족 등의 도시문제를 야기시키고 있다. 수도권 전철망이나 대중교통수단의 발달로 수도권내 도시의 대부분은 1시간 통근권에 들어오게 됨으로써 서울의 과밀은 더욱 심화되고 있는 실정이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 내부공간

- 서울은 단핵의 도시공간구조를 형성하고 있으며, 그 하부계층으로 부심과 지구중심이 있다. 일반적으로 서울의 도심은 제1순환선 내부를 지칭하며, 서울의 중심일 뿐 아니라 전국토의 중추적 기능을 수행하고 있다. 이러한 단핵구조는 도심의 혼잡, 교통난의 급증, 환경오염 등의 외부불경제를 유발시키고 있다.
- 서울의 가로망체계는 도심을 중심으로 한 방사환상형으로 형성되어 있다. 따라서 대부분의 가로망이 도심을 통과하고 있어 도심의 혼잡을 가중시키고 있을 뿐만 아니라 부도심의 경쟁력을 저하시키고 있다.
- 따라서 서울시는 전철망 조성을 통해 지금까지의 도심지향적 구조에서 탈피하여 역세권 중심의 공간적 기능분산을 유도하고 있다.

〈표 Ⅱ-5〉 수도권 및 서울의 집중도

(단위 : %)

구 분	수도권 집중도(1990)	서울 집중도(1980)	서울 집중도(1990)
인 구	42.7	22.3	25.1
총사업체 종사자수	52.5	31.1	40.0
국 내 총 생 산	46.9	-	26.5
은 행 예 금	66.3	63.5	52.8
은 행 대 출	65.5	62.0	51.0
내국세(징수실적)	-	31.5	38.9
소득세(징수실적)	-	50.1	51.5
부 가 가 치 세	-	32.4	20.0
법 인 세	-	66.2	71.9
도소매업 판매액	50.7	36.5	39.0
도소매업 사업체수	44.0	28.5	26.4
제 조 업 체 수	58.8	28.3	23.6
운수창고 및 통신업 종 사 자 수	46.8	39.1	34.1
사회 및 개인서비스업 종 사 자 수	44.4	29.1	27.9
금융기관 점포수	46.2	-	21.4
숙 박 시 설	33.1	19.1	17.2
호 텔 수	40.0	37.4	22.7
식품접객업소수	41.8	23.7	24.9
전 화 가 입 자 수	46.5	35.7	29.2
대 학 (교)	45.8	43.5	28.1
자 동 차 수	41.7	41.5	29.9

주) 서울 및 수도권 집중도= $\frac{\text{서울(수도권)}}{\text{전국}} \times 100$으로 계산

자료: 서울시, 도시비교통계, 1982, 1983, 1992.
통계청, 총사업체통계조사보고서, 1991.
내무부, 한국도시연감, 1992.
통계청, 지역통계연보, 1993.
국토개발연구원, 수도권정책의 종합평가와 개선방안, 1992.
통계청, 지역내총생산, 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(5) 도시성격

▣ 도시개발 변화과정

▶ 사회적 변화전망

- 세계화, 개방화의 바람은 국제간의 교류가 일반화되는 국제화 사회로의 진전을 가속화할 것이다. 이는 지금까지의 이웃 나라나 특정국가와의 왕래를 초월한 전지구적 차원에서의 교류를 의미한다. 즉, 가치관과 사상, 사회적 제도와 문화의 장벽이 없어지고, 이질성과 이질문화의 공생시대가 도래하며, 물적·인적자원이 세계화됨을 의미한다. 따라서 서울은 이러한 세계화의 전초기지로서의 역할을 수행하게 될 것이다.
- 도시개발 및 성장에 따른 각종 도시환경문제를 해결하기 위해 환경의 중요성이 강조됨에 따라 후대에는 지속가능한 개발등 환경에 대한 중시가 계획의 모태가 될 것이다.
- 도시민의 공통적인 가치관은 복지사회를 구현하고자 하는 공리주의적 개인존중의식으로 변화하고, 의학의 발달로 평균수명이 연장됨에 따라 우리 사회는 고령화 사회로 진입할 것이며, 복지에 대한 욕구는 더욱 증대할 것이다. 이에 따라 여러 복지정책이 강구되어 복지사회를 추구해 나갈 것으로 전망된다.
- 다가오는 21세기는 전인구의 90%이상이 도시에서 거주하게 됨에 따라 주택, 교통, 환경, 실업문제, 그리고 각종 공급시설의 부족등 도시화에 따른 여러가지 문제가 발생할 것이다.
- 지역의 다양성이 존중되고 지역의 책임과 노력, 그리고 능력이 지역발전을 좌우하게 되는 지방화사회의 진전과 함께 지역이기주의가 보편화되어 도시기반시설의 신설 및 정비, 그리고 혐오시설에 대한 지역적 갈등이 더욱 심화될 것으로 전망된다.
- 소득수준이 향상되고 도시생활 양식이 고급화, 고학력화됨에 따라 도시편익시설에 대한 균질화 요구가 증가하고, 이에 따라 지역고유의 자연과 역사를 바탕으로 한 전통문화 및 공동체의 부활, 늘어나는 여가를 선용할 수 있는 시설과 다양한 프로그램의 확보가 이루어질 것으로 전망된다.

▶ 경제적 변화전망

- 정보가 상품으로서의 가치는 물론 핵심산업으로 자리잡게 되고, 통신의 발달과 함께 공장자동화, 사무자동화, 가사자동화 등 정보사회가 도래할 것이다.
- 산업의 국제경쟁력을 강화하기 위한 수단으로 신기술개발에 의한 첨단산업의 중점 육성과 첨단과학산업의 산·학연계 등을 통해 산업구조의 고도화가 촉진될 것으로 전망된다.
- UR, GR, TR 등에 의해 모든 산업이 국제적인 관점에서 이루어지지 않을 수 없다는 측면에서 볼 때, 생산활동은 물론 소비활동과 행태도 변화되어 산업구조의 재편이 불가피하게 될 것이다.
- 시민생활수준의 향상으로 사회복지 지향적인 공공시설의 확충에 전력하여야 할 것이며, 현대사회에 적응하기 위한 양적, 질적 개선의 필요성이 증대됨에 따라 공공부문 투자가 활성화될 것이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 공간구조 변화전망

- 인구와 산업이 증대하고 공간구조가 복잡하게 될수록 도시기능은 더욱 세분화될 것이며, 각각의 기능은 상호 연계성을 가지게 된다. 이에 따라 각 도시기능별 공간적 분포는 다양화될 전망이며, 장래 토지이용은 고도화되고 다원적으로 변모할 것이다.
- 장래 도시개발은 지금까지의 개발위주에서 자연환경의 잠재력을 고려한 보전적 개발로 전환해야 하며, 경관적 측면이 강조된 심미적 형태로의 개발수법이 적용될 것이다.
- 장래 교통체계의 완비, 고속화된 도로공간이나 대량처리가 가능한 회로공간의 개발은 토지이용적 측면에서 공간거리보다 시간거리의 중요성을 더 크게 부각시킬 것이다. 활동의 공간적 범위를 확대시키는 등 광역화 추세가 가속화될 것이다.
- 신교통수단의 도입과 도로 포장의 완전한 달성으로 국토의 어느 곳에서나 1시간내에 고속도로 진입이 가능해지고, 정보사회의 총아로 일컬어지는 첨단통신기술이 보급됨에 따라 도·농의 통합기반이 조성될 것이다.

▣ 도시기능

- 다양한 시민수요가 반영되는 도시, 사회적 약자가 무시되지 않는 도시, 강남과 강북의 균형발전과 정비, 공업지역의 재활성화와 정비, 그리고 기초생활시설의 균질적 충족 등 시민에게 풍요로운 도시로서 기능을 수행한다.
- 다양성을 포함하는 국제도시, 세계에 내놓을 수 있는 도시, 세계와 긴밀한 정보망을 구축한 정보도시, 외국인이 살고 싶어하는 도시, 통일 한국의 수위도시로서의 서울을 지향한다.
- 고도의 토지이용을 통한 주변 자연과 환경의 보전, 도시부존자원의 관리, 대중교통수단의 이용 제고, 그리고 에너지 절약형 도시개발과 운영 등을 통하여 지속적으로 발전가능한 도시를 건설한다.
- 도시화에 따른 수요에 대응해 공급에만 치중하였던 과거의 방식에서 탈피하여 양적 개발에서 질적 개발로, 경제중심의 도시성장에서 문화중심의 도시성숙으로 인식을 전환해야 할 것이다.
- 고유의 문화유산을 보전하고 문화예술과 학문기술의 창조를 지향하며, 건전한 환경을 조성함으로써 자연친화적인 도시, 자연과 역사와 문화를 소중히 하는 건전한 도시로 발전시켜 나아갈 것이다.
- 교통의 정시성 확보, 확실한 공급처리의 보장, 행정서비스의 신뢰성 확보, 고밀도시를 떠받치는 고도기술의 도입과 개발, 그리고 도시시설 유지·관리의 정보·과학화로 신뢰할 수 있는 도시로서의 역할을 담당한다.
- 또한 도시종합정보시스템의 구축과 전문인력 양성, 부서간 업무조정기구의 창설과 함께 계획과 예산의 원칙이 충실히 지켜지도록 하고, 소프트웨어의 개발로 행정서비스의 질을 향상시켜 종합적이고 효과적인 도시경영이 되게 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(6) 도시세력권

■ 행정권

· 본 계획의 서울 행정권은 일반행정권과 도시계획행정권으로 구분된다.

- 일반행정구역 : 25개 자치구 605.43㎢

- 도시계획구역 : 605.96㎢

· 1995년 현재 서울시 행정구역은 25개 자치구로 구성되어 있으며, 도시계획구역은 1982년 708.387㎢로 확대된 바 있으나(고양시, 남양주군, 구리시, 일부 과천을 포함), 그 후 점차 분리되어 현재에 이르고 있다. 지방자치제의 실시와 더불어 향후 도시미래상을 실현해 나갈 때 일관성 있는 계획과 집행을 위해서는 일반 행정구역과 도시계획구역을 일치시키는 것이 지역별 도시계획 수립에 적합하므로, 도시계획구역을 서울시 행정구역으로 재조정하였다. 하지만 인접시와의 경계 미조정으로 인하여 행정구역과 일부 차이가 있다.

■ 사회·문화권

· 서울은 우리나라 정치·경제·문화 등 제반 기능의 집중과 함께 중심지로서 전국의 정치·경제·문화를 선도하고 있다.

· 각급 학교 특히 우리나라 유수의 종합대학이 서울에 입지함으로써 그 영향은 전국에 미치고 있으며, 전문대학의 경우는 수도권내에까지 영향을 미치고 있다.

· 의료·보건부문은 시설, 인력, 기술적 측면에서 전국적 규모를 가지고 있는 바, 그 영향권이 전국에 미치고 있다.

· 신문, 라디오, TV 등을 비롯한 매스컴 기능도 본사기능이 서울에 집중되어 있으며, 이러한 정보를 전국적으로 서비스함으로써 그 영향권이 전국에 미치고 있다.

· 문화시설 및 사회복지시설, 그리고 체육시설 등에 있어서 국제적인 수준의 시설이 많은 관계로 전국민에게 서비스를 제공하고 있다.

· 사회, 종교, 문화활동 및 행사를 주관하는 각종 단체의 국내본부 및 외국단체의 한국지부가 서울에 입지하고 있기 때문에, 이 분야에 있어서도 전국을 세력권으로 하고 있다.

■ 경제권

· 서울은 수도라는 이점과 특성 때문에 경제활동에 관한 의사결정기관, 중추관리기능이 집중되어 경제권은 전국에 미치고 있으며, 지속적인 경제성장의 결과로 그 영향권은 국제사회에까지 확대되고 있다.

· 그러나 경제권이 미치는 강도에 따라 직접 세력권과 간접 세력권으로 구분되는데, 직접적인 세력권은 일차적으로 서울시 행정구역내이고, 이차적으로는 수도권지역을 들 수 있다.

· 간접 세력권은 일차적으로 직접 세력권을 제외한 전국공간이며 이차적으로는 동남아를 위시한 국제사회이다.

· 현재 서울에 입지하고 있는 각종 외국상사, 국제금융기관, 외국공관, 국제경제단체들은 국제적 비지니스 환경을 조성하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-6〉 경제권의 개념적 구분

구 분	직접세력권	간접세력권
1차 영향권	서 울 시 내	직접영향권을 제외한 전국
2차 영향권	수도권전역	동남아를 위주로 한 세계

2) 서울의 광역화와 서울대도시권의 문제점

▣ 서울의 광역화

· 서울시를 중심으로 한 반경 30km권의 서울대도시권(95년 현재 1특별시, 1광역시, 15시, 6군)이 실질적인 서울로 변모하였다.

▣ 둔화되는 서울의 인구, 급증하는 서울대도시권 인구

· 서울의 인구증가율은 둔화되는 반면 서울 주변도시 (특히 경인축, 경수축을 따른 인천과 경기 서남부지역)는 급격한 인구증가(1980년~1990년 기간에 서울인구는 1.27배, 경기 · 인천 인구는 1.62배 증가)를 보이고 있다.

· 1985년~1990년 서울에서 경기 · 인천으로의 인구이동(98만인)은 경기 · 인천에서 서울로의 인구이동(51만인)의 약 2배에 이르고 있다.

· 경기 · 인천은 젊은 세대의 인구비중이 다른 지역보다 월등히 높은 것으로 나타나, 서울에서 주변 대도시권으로 경제활동이 왕성한 젊은 계층이 이주하는 경향을 보이고 있다.

▣ 아파트 위주의 신도시개발과 평균 가구원수의 감소

· 서울 주변은 주거위주의 신도시개발(1980~1990년 62만호 증가)로 인해 아파트 및 연립주택의 비중이 급증했다(1980년 19.7%에서 1990년 48.7%).

· 핵가족화의 진전으로 독신가구와 소형가구가 증가했다(1980년 4.55인에서 1990년 3.78인으로 감소).

· 대규모 주택공급에도 불구하고 인구증가와 핵가족화로 인한 세대수 증가를 따르지 못하고 있기 때문에 주택보급율은 여전히 낮은 실정에 있다.

▣ 산업구조의 급격한 변화

▶ 경기 · 인천에는 기술집약적 생산제조업이, 서울에는 하이소프트(hi-soft) 산업이 집중

· 서울의 성장을 선도하는 산업은 사업서비스업, 조사 및 정보관련서비스업, 기술집약적 첨단전문제조업, 패션디자인 관련 생산제조업과 이들 산업을 뒷받침하는 통신업, 도매업 등의 서비스업이다.

· 서울형 산업의 특성은 소형전문업체로서 고부가가치 산업, 첨단기술집약산업, 하이테크 산업, 디자인 지향산업 등 고도의 정보두뇌 집약적 산업이며, 입지가 자유로운 산업이다.

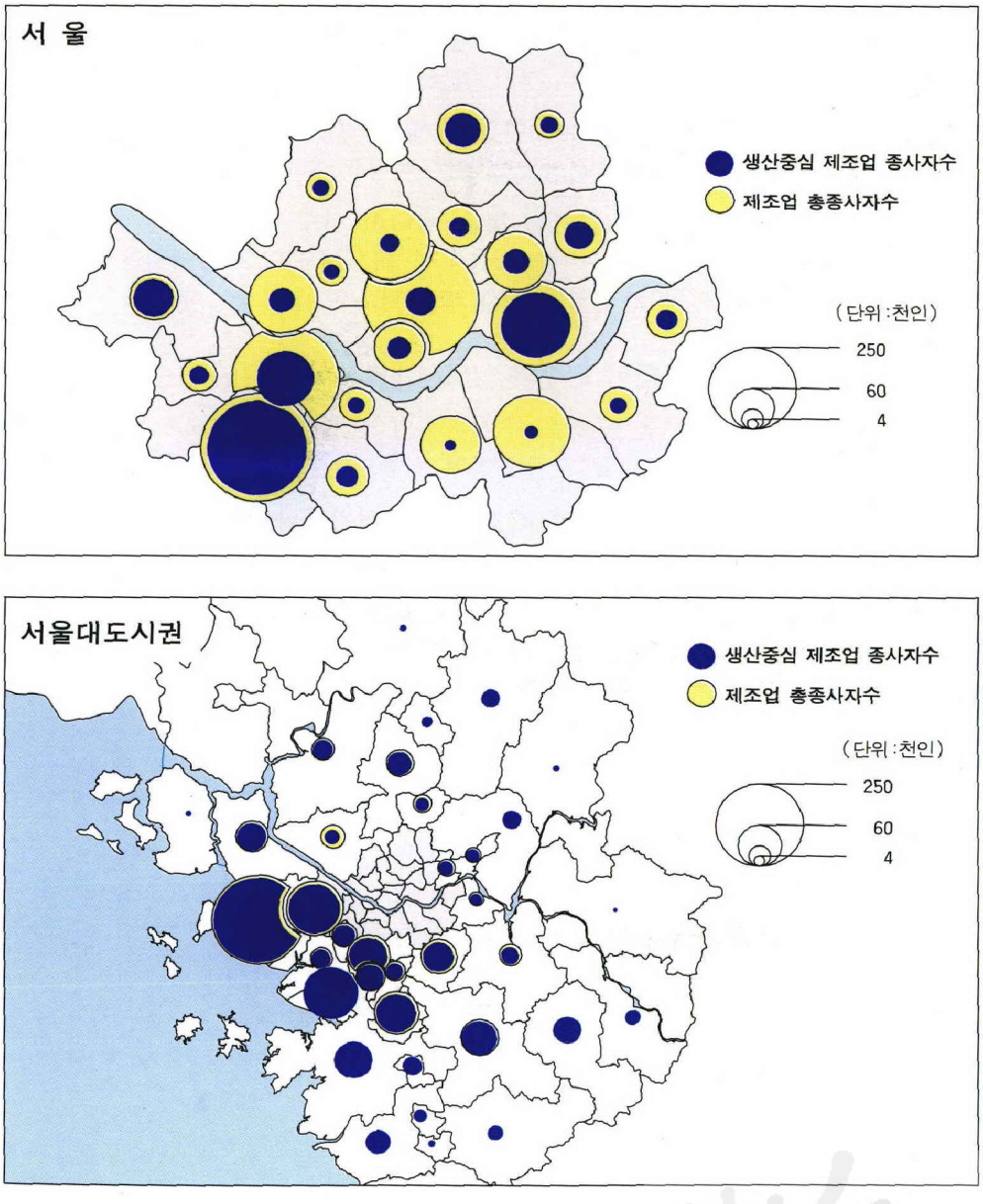
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 이들 산업은 공간적으로 분리하여 입지하는 것이 아니라, 상호관련성이 긴밀하기 때문에 오피스를 중심으로 연계·입지하면서 공생하고 있다.

▶ 서울대도시권은 거대한 산업복합체

· 반면, 경기·인천지역은 조립금속 및 기계장비, 자동차, 운송장비 및 그 부품제조업, 전기·전자제조업 등 기술집약적 생산제조업이 경제성장을 주도하고 있다.

· 경기·인천지역은 서울에 위치한 생산제조업 본사의 관리·영업·업무기능과 도매, 금융보험, 사업서비스 등 생산서비스업 대한 의존도가 매우 높으며, 서울과 그 주변지역은 서로 연쇄 작동하는 거대한 산업복합체를 이루고 있다.



〈그림 Ⅱ-4〉 서울과 서울대도시권의 업무중심 제조업과 생산중심 제조업의 비교

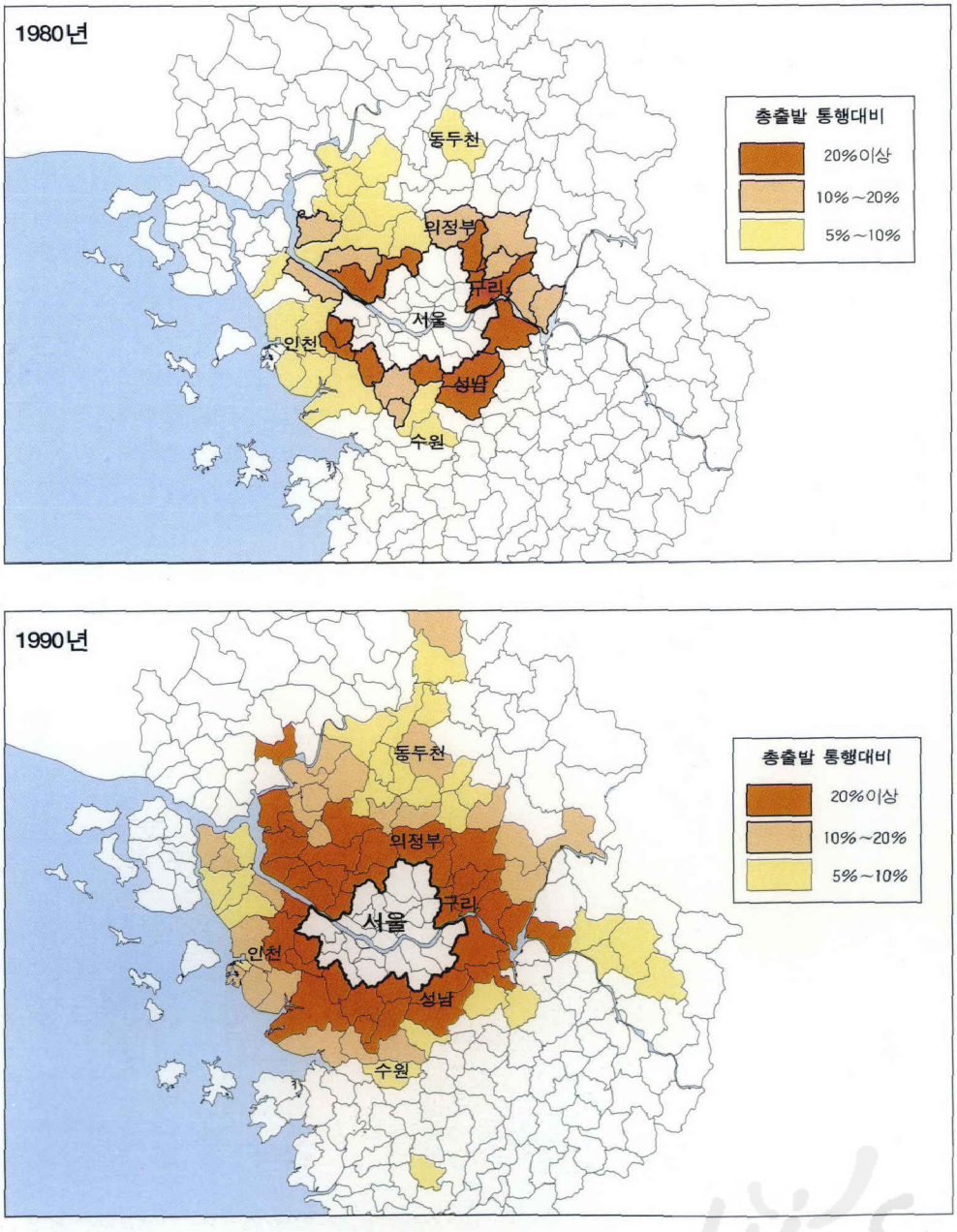
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 서울의 제조업종사자중 업무(오피스빌딩 근무)제조업 종사자의 비중은 1986년 61.8%에서 1991년 66.4%로 증가하여, 더욱 더 업무제조업 중심으로 발전하고 있다.

· 반면, 경기·인천지역의 제조업종사자 중 공장종업원의 비중은 1986년, 1991년 모두 91.3%를 차지하고 있어, 이 지역이 생산제조업 중심으로 발전하고 있음을 보여주고 있다.

▶ 심화되는 직·주원격화

· 서울의 오피스화와 주변지역 주거지화의 급속한 진행은 직장과 주거의 원격화를 더욱 심화시키고 있으며, 직·주원격화로 인한 통근거리 및 통과교통량의 증대는 서울대도시권의 교통혼잡을 가중시키고 있다.



〈그림 Ⅱ-5〉 경기에서 서울로의 통근율(1980, 1990년)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 교통통행 특성의 급격한 변화와 심각한 교통문제

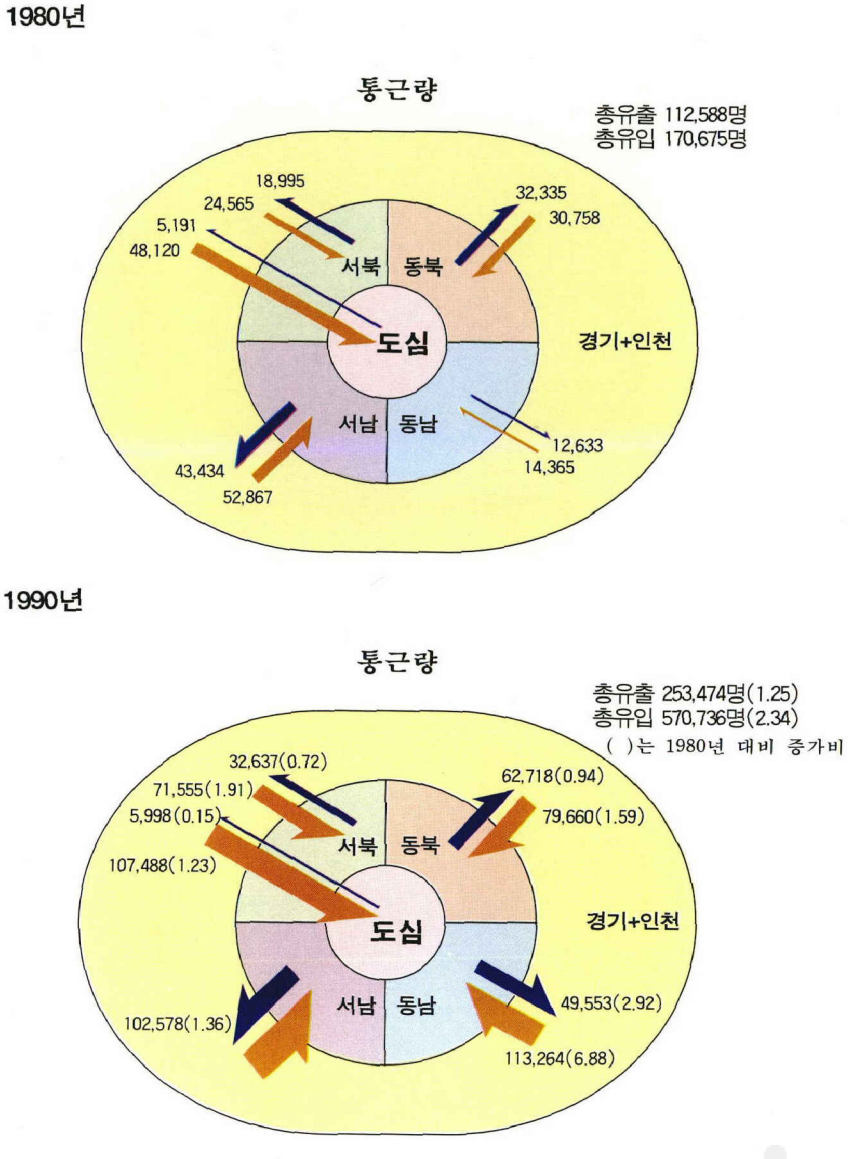
▶ 급격한 통행량 증가

· 통행인구당 1일 목적 및 수단통행의 빈도가 급증했다.

- 서울의 경우 1일 목적통행빈도와 수단통행빈도는 각각 1982년 2.8, 3.4에서 1991년 3.6, 4.0으로 증가했으며, 이로 인한 1일 목적통행량과 수단통행량은 1982년 1,500만과 1,900만통행에서 1991년 무려 2,700만과 3,000만통행으로 증가했다.

· 승용차 보급율의 급증에 따른 승용차 분담율이 증가했다.

- 수도권내 승용차 대수는 1981년 16만대에서 1991년 153만대로 급증했으며, 서울의 경우 승용차분담율은 1991년 25.2%로 1982년에 비해 2.5배 증가했다.



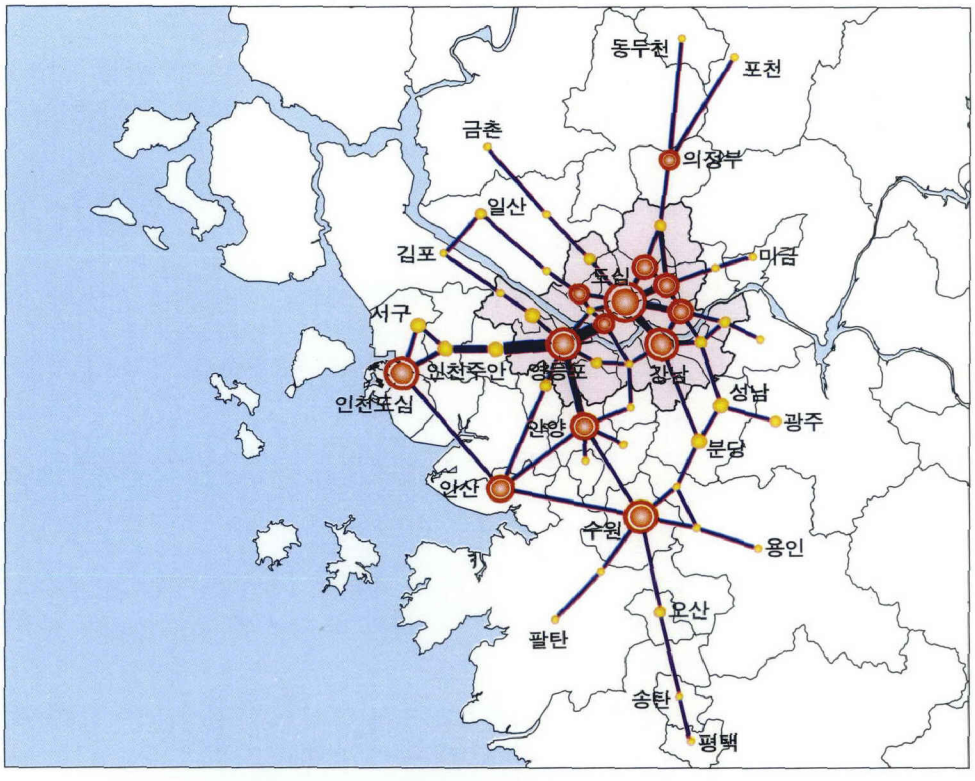
〈그림 Ⅱ-6〉 서울대도시권 통근통행구조

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

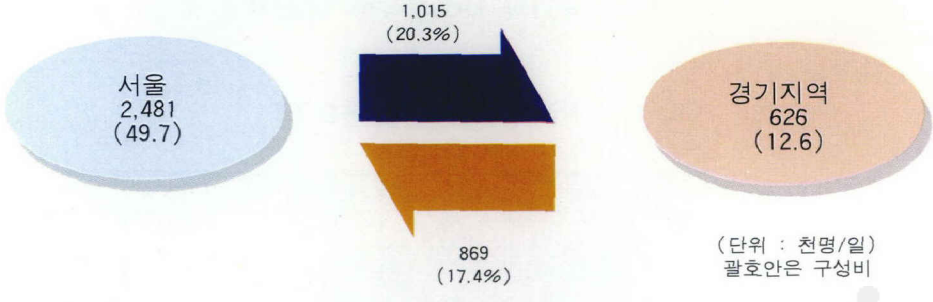
▶ 방향축별 통행권의 형성

· 1980년에는 경기→서울 통근율이 20%(총출발통근통행 대비) 이상인 지역이 서울을 중심으로 20㎞권내였으나, 1990년에는 30㎞권까지로 확대되었다.

· 공간적으로는 영등포를 핵으로 경인·경수축을 따라 수도권 서남부로의 통행집중이 두드러지게 나타나고 있으며, 이외에 서울을 중심으로 고양~서대문, 은평의 서북축, 도봉~의정부~양주의 북축, 동대문(청량리)~구리~미금의 동북축, 성남~강남, 강동의 동남축등 방향축별로 통행권이 형성되고 있다.



〈그림 Ⅱ-7〉 서울대도시권 방향축별 통행구조(1990)



〈그림 Ⅱ-8〉 서울대도시권 업무통행구조(1991)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 업무통행의 급격한 증가

- 1991년 서울대도시권의 지역간 업무통행량은 1일 499만통행으로 총목적통행량의 18.5%를 차지한다.
- 서울대도시권의 주간 업무통행의 특성은 서울 내부통행이 50%로 가장 많고, 서울에서 경기·인천으로의 통행은 20.3%, 경기·인천에서 서울의 통행은 17.4%이다. 반면, 경기·인천 내부통행은 12.5%에 불과하다.
- 서울로의 유·출입 업무통행이 증가함에 따라 유·출입 지점에서 극심한 혼잡을 보이고 있다.
- 이렇게 볼 때 경기·인천 지역은 서울에 대한 업무 의존도가 매우 높아지고 있으며, 중추관리기능이 취약한 구조적 문제를 내포하고 있다.

▶ 엇갈리는 통행구조로 인한 교통문제의 심화

- 서울의 도심·강남·여의도는 업무기능의 집중이 가속화됨에 따라, 야간인구가 감소하고 있으며, 직·주원격화와 불일치현상이 심화되는 등 상호 엇갈리는 통행구조가 나타나고 있다.
- 분당, 일산의 예와 같은 베드타운(bed town) 성격의 도시개발은 직·주원격화를 심화시켜 왔다.
- 출근통행은 주변지역에서 서울로 집중하고 주간의 업무통행은 서울에서 주변지역으로 이루어지는 상호 엇갈리는 통행구조로 인해 서울대도시권이 광역화될수록 교통문제는 악화될 것이다.
- 따라서 엇갈리는 통행구조를 시정하기 위해서는 도로의존 중심의 교통체계를 도시철도중심의 교통체계로 과감하게 개편해야 할 것이다.

▶ 도로에만 의존하는 대도시권 교통

- 1994년 현재 수도권의 자동차 1만대당 고속도로 연장은 1.49㎞로서, 영국(1.16), 일본(0.99)의 평균보다 높지만 철도연장은 세계대도시에 비해 매우 낮은 수준이다.
- 트럭의 분담율은 73.4%이며 철도의 분담율은 26.6%로, 수도권 유출입 화물의 대부분이 도로운송에 의존하고 있다.

▶ 서울대도시권은 장래 통행수요가 폭발적으로 증가할 전망임.

- 2011년 경기·인천지역의 인구는 1,300만으로서 서울의 인구 1,200만을 상회할 것으로 예상되며, 서울대도시권의 통행수요도 현재보다 약 2천만통행/일이 증가한 4,950만통행/일을 보일 것으로 예측된다.

〈표 Ⅱ-7〉 장래 서울대도시권 통행구조

(단위 : 천통행/일)

구 분		1977	1989	1991	2001	2011
인구	서 울	7,525	10,576	10,905	11,800	12,000
	경기·인천	4,349	7,700	8,207	10,700	13,000
통행수요	서 울	13,335	22,620	24,409	29,217	31,879
	서울↔경기·인천	1,114	4,470	6,976	11,143	16,507

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 따라서 서울 뿐 아니라 급증하는 서울⇔경기·인천간의 통행수요를 처리하기 위한 방안의 강구가 필요하다.

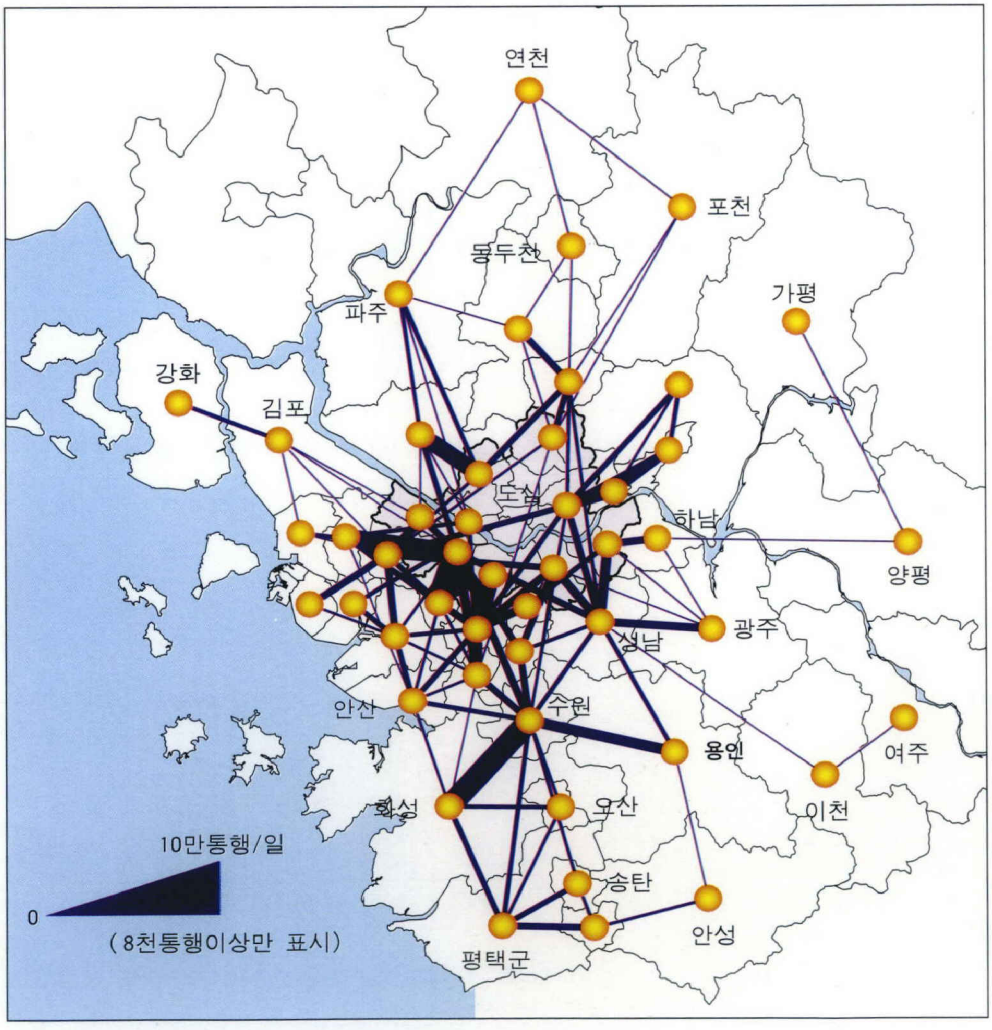
· 특히, 서울⇔경기·인천간 지하철 수요는 하루 550만통행으로 이에 대한 근본대책이 없다면, 극심한 교통문제가 야기될 것으로 예상된다.

▶ 서울대도시권의 통행수요와 3기 지하철 이후 처리능력의 비교

· 서울대도시권 차원에서 서울시가 처리해야 할 총통행

- 서울시 내부통행 + 유출입통행
  1991년 : 3,138만5천통행/일
  2011년 : 4,838만6천통행/일

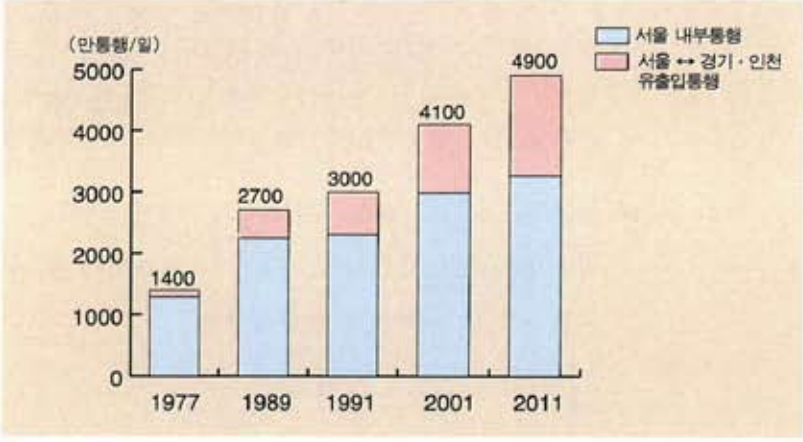
· 2011년 4,838만6천통행/일 가운데 서울의 도로교통이 처리할 수 있는 한계용량은 1,961만1천통행/일로서, 총예상통행량의 40%이다.



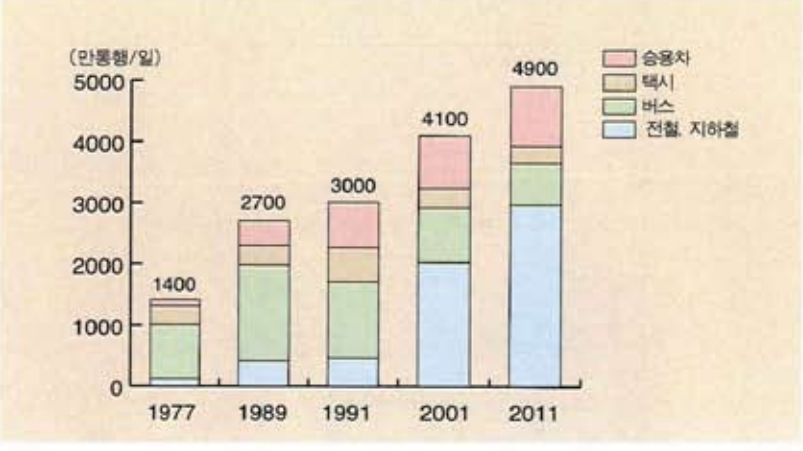
주 1) 서울 및 인천의 내부통행 제외
2) 1991년 교통개발연구원 데이터 베이스를 재작성하여 보완(도심에서 수도권으로의 통행 제외).

〈그림 Ⅱ-9〉 수도권의 통행구조(총목적통행 OD기준, 1989)

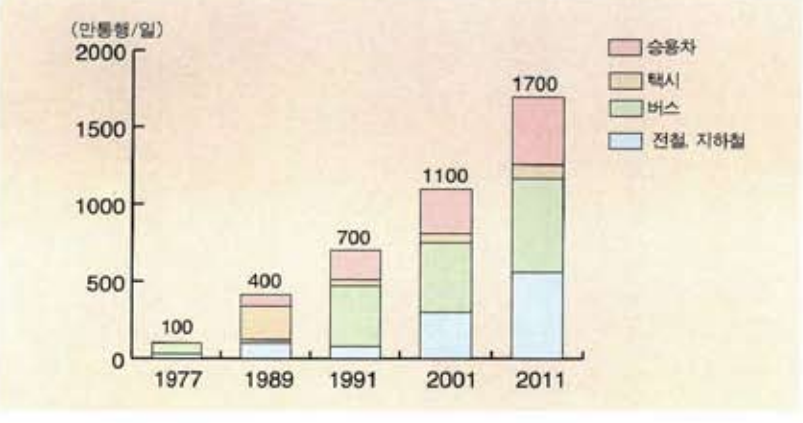
Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅱ-10〉 서울대도시권 장래 통행량 예측



〈그림 Ⅱ-11〉 서울대도시권 수단별 통행수요 예측



〈그림 Ⅱ-12〉 서울⇔경기 · 인천간의 수단별 통행수요 예측

▶ 지하철/전철이 처리해야 할 통행량

· 지하철/전철이 처리해야 할 통행량

= 4,836만6천통행/일 - 1,961만1천통행/일 = 2,877만5천통행/일

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 지하철 1,2,3기 총연장 450km이 완공되었을 때의 1일 최대 수송용량

· 1일 최대수송용량 : 1,915만7천통행/일 (제3기 지하철 기본계획수립 최종 보고서상에는 제3기 이후의 지하철 이용객을 1,317만5천통행/일로 예측하고 있음)

▶ 미처리 통행량

· 결국, 미처리되는 통행량은 961만8천통행/일로서 서울대도시권 차원에서는 3기까지의 지하철만으로는 한계가 있다고 판단된다.

■ 서울대도시권의 기존 공간구조와 문제점

▶ 기존 활동축에 집중하는 기형적 공간구조

· 현재 서울대도시권은 경인축과 경수·영등포·도심·청량리로 이어지는 기존 활동축에 각종 기능이 누적적으로 집중되고 있는 구조이다. 강남이 새로운 부도심으로 등장하였지만 기능적 연결은 도심으로만 강화된 상태를 보이고 있어 대도시권 전체는 과도기 상태의 기형적 공간구조를 나타내고 있다.

· 한편, 기존 활동축에 집중하는 구조는 그 주변이나 외곽을 급속도로 주택시가지화함으로써 도시의 무질서한 외연적 확산과 저밀확산형 토지이용 등 낭비적이고 비효율적인 공간구조를 형성하게 되어 토지문제는 그 해결의 실마리를 찾기가 어려운 실정이다.

· 이와 같이 특정 활동축에 집중하고 있는 도시구조는 용량부족으로 인한 교통문제 등 각종 도시문제를 증폭, 가중시키고 있다. 따라서 새로운 차원에서 고도이용을 도모할 수 있는 도시구조로 전환해야 할 필요성이 대두된다.

▶ 공간적 확대와 활동의 엇갈림으로 인한 산업활동의 기능 장애

· 서울대도시권은 전체적으로 상호 연관되어 있는 하나의 거대한 산업복합체를 형성하고 있다. 그러나 실제로는 공간적 확대와 활동의 엇갈림으로 인해 산업활동이 일체적으로 작동할 수 없는 구조적 한계를 갖고 있으며, 따라서 이를 시정할 수 있는 공간구조 개편이 긴요하다.

· 서울 주변도시는 주택과 생산제조업을 중심으로 한 단일기능의 도시로 성장해 왔기 때문에 도시산업기반이 구조적으로 취약하고 모든 부문을 서울에 의존하고 있다. 따라서 복합적 산업기반의 확충을 통한 자력적 도시기반을 구축하고 상호 연대, 보완적 기능을 형성하는 것이 중요한 당면과제이다.

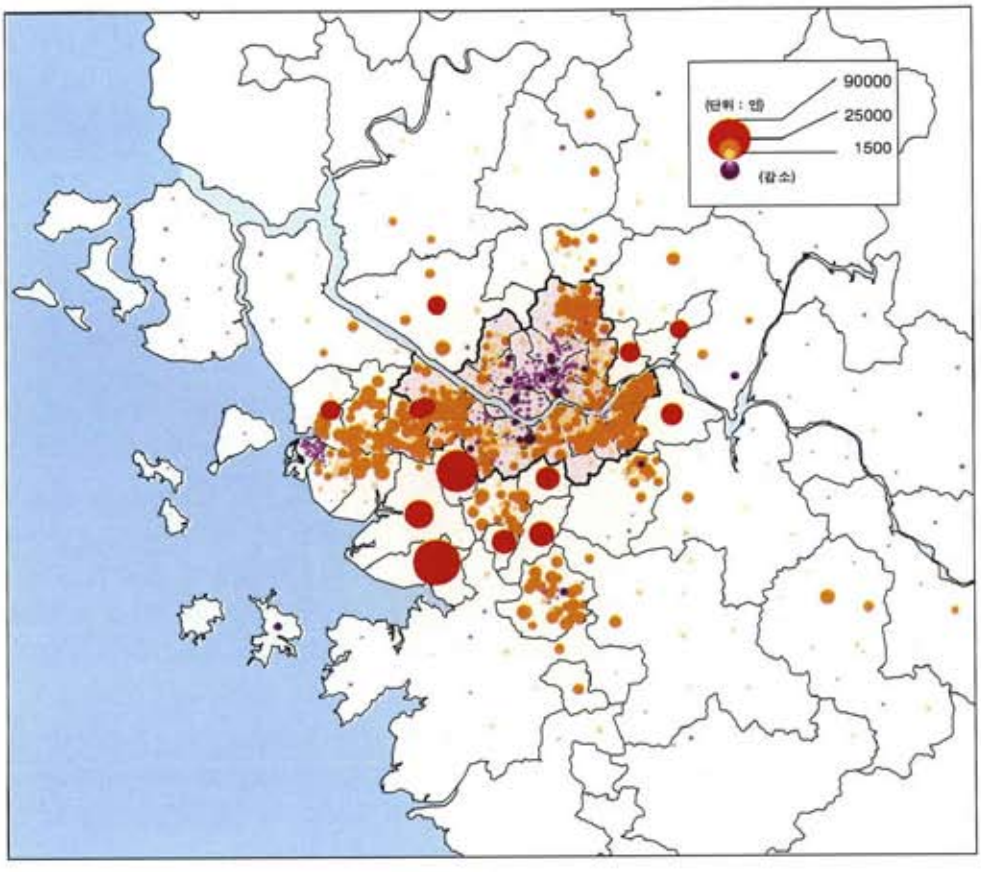
▶ 난개발과 과밀화에 의한 생활환경의 열악화

· 서울과 주변 도시지역에는 개발용량이 낮은 저밀확산형 시가지가 형성되고 있으며, 이 과정에서 난개발된 지역의 과밀화로 인한 생활환경의 악화 등 문제가 초래되고 있다.

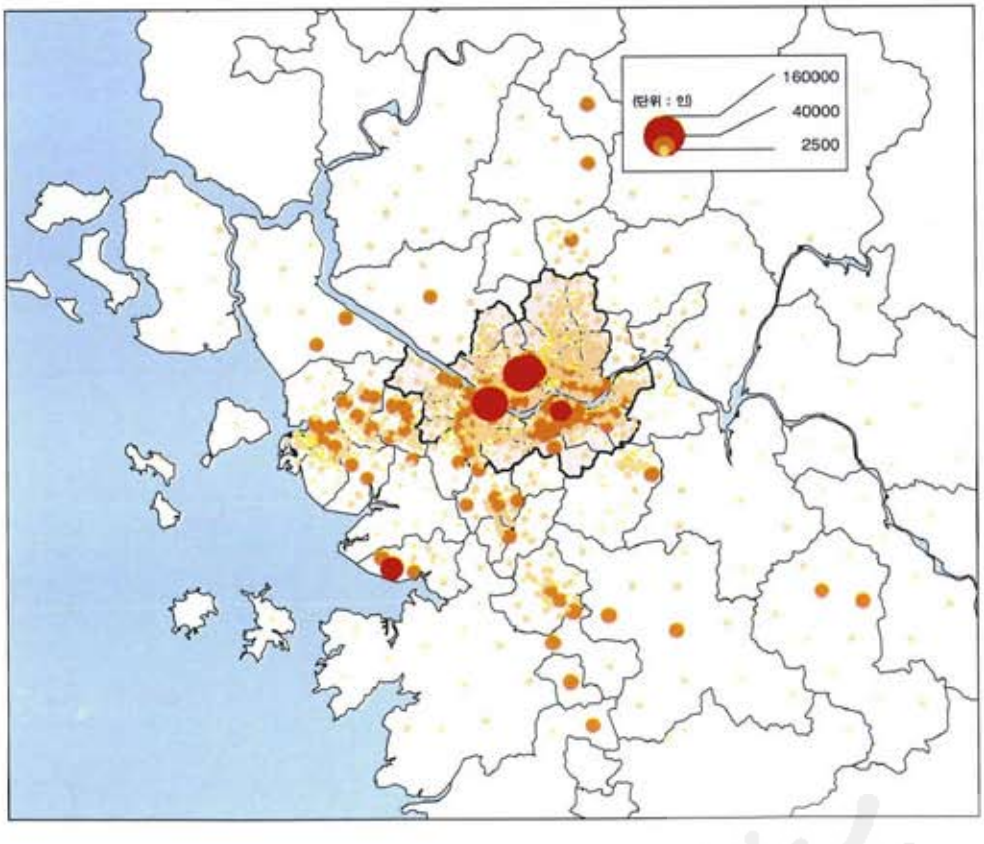
▶ 거대도시권을 지향할 수 있는 새로운 고도이용의 구조개편이 시급

· 향후 서울대도시권의 급성장에 대응하여 서울과 대도시권을 일체화함과 동시에 공생의 기반을 구축하기 위한 분담 협조구조로 개편해 나아가야 할 것이다. 즉, 광역생활권 문제를 해결하고 초고밀화 사회를 지탱케 하는 새로운 고도이용의 공간구조로 개편해야 할 것이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅱ-13〉 인구증감도(1980~1990)



〈그림 Ⅱ-14〉 수도권 산업종사자수 분포도(1991)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 서울의 현상과 문제점

▣ 고도성장기에 누적된 도시구조의 문제

▶ 개발밀도가 낮은 비효율적인 시가지 토지이용구조

- 고도성장기에 형성된 내부시가지는 저층 밀집시가지
- 개발밀도가 낮은 기성시가지
- 응집력을 갖는 고도이용의 핵이 형성되지 않고 저밀확산형의 상업·업무지 구조
- 토지이용의 관성 및 메카니즘을 무시한 개발계획이 토지이용의 혼란을 초래
- 상업계 용도의 주택시가지 침투로 인한 주거지 생활환경의 악화
- 대규모 공장 이전적지의 공동주택지화로 공업기반의 상실

▶ 도심공동화의 확대와 직주원격화의 동시 진행

- 도심, 강남, 여의도에 업무기능의 집중으로 인한 야간인구의 감소
- 직장과 주거의 불일치 및 원격화로 인한 교통혼잡 가중
- 시민이 배제된 기업위주의 토지이용은 지가앙등을 초래하고 고지가는 토지의 고도이용을 요구함으로써 대지의 세분화, 용적률의 증대, 협소한 인동간격 등의 문제 야기
- 이러한 메카니즘은 도시의 공간환경을 빈곤케 하고 그 지역을 지탱해 온 고유한 지역사회를 해체

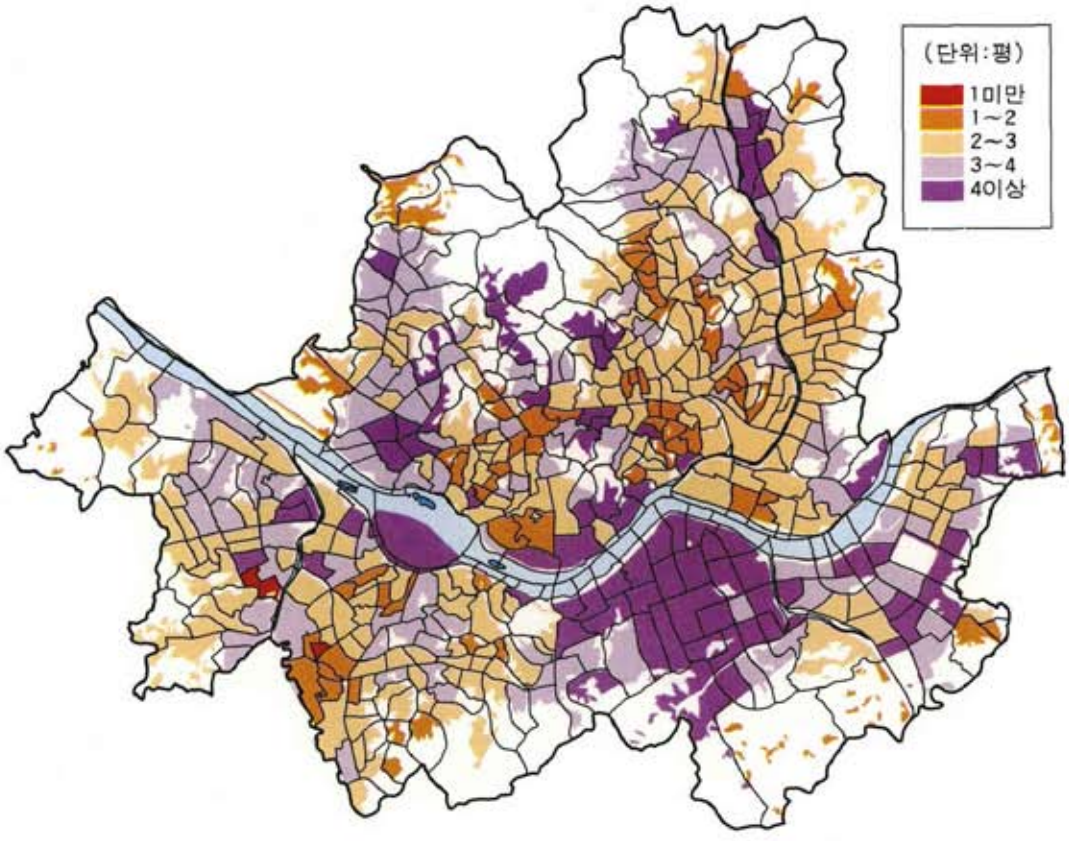
▶ 생활환경이 열악한 협소·과밀 불량주택시가지

- 좁은 도로에 저층 밀집시가지
- 협소한 부지에 낡은 블록 주택
- 생활환경이 열악한 용도혼재 시가지
- 재해위험 시가지의 산재
- 생활환경시설의 부족

▶ 저밀속의 과밀주거 환경

- 낮은 개발밀도에 비해 높은 인구밀도
- 서울시 인구밀도 : 323인/ha(1990년 기개발지 대비)
  - 불량주택 : 600~800인/ha
  - 다가구·다세대 : 400~600인/ha
  - 공동주택 : 200~400인/ha
  - 도심주변, 양호주택지 : 200인/ha이하

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅱ-15〉 과밀거주시가지 분포

▶ 주간 취업자의 일부지역 집중 구조

- 경인·경수전철축 및 강남일대를 중심으로 한 도심활동축 집중구조
- 강남지역은 도심과의 기능적 연계만이 강화된 기형적 공간구조

▶ 산업활동의 입지와 교통망간의 불균형 문제

- 지하철 노선위주의 산업활동 입지
- 도시기반시설의 양적 부족 및 공간적 편재

▶ 획일적인 도시개발과 지역간 불균형 심화

- 사회의 자율능력을 저해하는 지나친 간섭과 도시정책의 전개로 획일적인 도시개발과 지역간 불균형 심화

▶ 서울대도시권과의 일체적 연동체계 미비

- 서울대도시권은 공간적, 기능적으로 연관되어 있는 거대한 산업복합체를 형성하고 있으나 일체적 작동이 곤란
- 인프라의 정비에 관한 총체적 접근이 미비
- 물량공급위주의 주택정책으로 대도시권의 활동체계 왜곡
- 주택시가지의 외연적 확대로 인한 저밀확산형 토지이용구조 형성
- 낭비적·비효율적 공간구조로 인한 도시문제의 광역화, 복잡화

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 날로 심각해지는 교통문제

▶ 급증하는 교통수요에 따른 교통환경의 악화

- 도시활동 규모의 증가와 활동구성원간 기하급수적인 교류의 증가
- 직·주원격화의 심화로 인한 출·퇴근 교통난
- 자동차 교통수단을 개인화하는 쪽으로 몰고 가는 개인교통수단 위주의 교통정책이 더 많은 교통수요를 유발하는 악순환
- 자동차 증가를 따라가지 못하는 도로교통의 구조적 한계
- 자동차 공해의 심화, 교통사고 발생률의 증가는 생활환경 자체를 위협

▶ 비효율적인 교통체계로 인한 교통혼잡의 문제 심화

- 도심지향적 방사형체계로 인한 교통혼잡 가중
- 개인교통수단을 수용할 대중교통체계 정비 미흡
- 지하철과 버스 등 대중교통수단간의 연계 미흡
- 교통수단간의 연계성 부족
- 도로기능의 위계체제 정비 미비

▣ 도시안전관리 체계의 미비로 인한 도시형 재해의 빈발

- 안전관리 소홀로 인한 도시형 재해의 빈발
- 공업화에 따른 환경관련 재해 급증
- 재난대비에 대한 인식부족 및 투자 미흡
- 긴급구명서비스의 공급과 위기관리체계의 미비

▣ 심각해지는 도시환경문제

▶ 대기·수질오염으로 인한 도시환경 악화

- 지하철역, 지하상가 등 지하공간의 공기오염 심각
- 도시 열섬현상 및 대기질의 악화
- 농·공·축산폐수 및 생활하수의 유입에 따른 상수원의 수질 악화
- 상·하수도 시설의 노후화

▶ 가속되는 자연생태계의 파괴

- 난개발로 인한 자연생태계 파괴의 가속화
- 환경오염 등에 의한 녹지의 훼손과 질의 저하

▶ 날로 심각해 지는 쓰레기처리 문제

- 쓰레기 원천 감량에 대한 인식 부족
- 재활용체계의 미흡
- 일반쓰레기의 지나친 매립 의존

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 소득증대에 따른 시민의 복지욕구 증가

▶ 성장지향에서 소외된 보건복지정책의 미흡

- 의료 및 복지시설의 부족과 지역적 편중
- 민간의존정책으로 공공의 역할 미약
- 공공에서 제공하는 보건복지서비스 질의 저하
- 일반시민을 위한 보건복지정책의 부재

▶ 양적 공급에 치중한 교육문화정책

- 특별교실등 교육시설의 미비와 주변환경의 불건전
- 여성, 노인, 장애인, 생활보호자 등 특수계층을 위한 직업교육체제의 부재
- 대규모 중심의 문화체육시설 공급
- 물리적 시설투자에 치중하여 소프트웨어 개발의 미비

▶ 생활수준 향상과 시민욕구변화에 따른 다양한 서비스요구의 발생

- 건강증진을 위한 예방중심의 의료서비스체계 미흡
- 복지사업과 연계하여 제공되는 보건복지서비스 체계 미비
- 노인, 장애인, 아동 등 특수계층을 위한 보건복지서비스 미비

▶ 일반시민의 복지욕구를 충족시키는 문화체육정책의 미비

- 공공부문에서 문화체육활동을 기획, 총괄하는 중추적 역할 필요
- 도서관, 구민회관, 구민체육센터 등 생활권 중심의 문화체육시설 공급 미흡
- 정보화사회의 시민생활을 뒷받침하는 지역정보센터 필요

▣ 급속하게 높아지는 생활환경의 요구수준과 현실과의 괴리

▶ 소득수준의 향상으로 인한 주택의 양적·질적 부족 - 주택정책의 계층별 대상화 부족

- 경제활동력이 큰 젊은 세대의 직·주원격화
- 저소득계층 및 노령층을 대상으로 한 주택공급정책 미흡

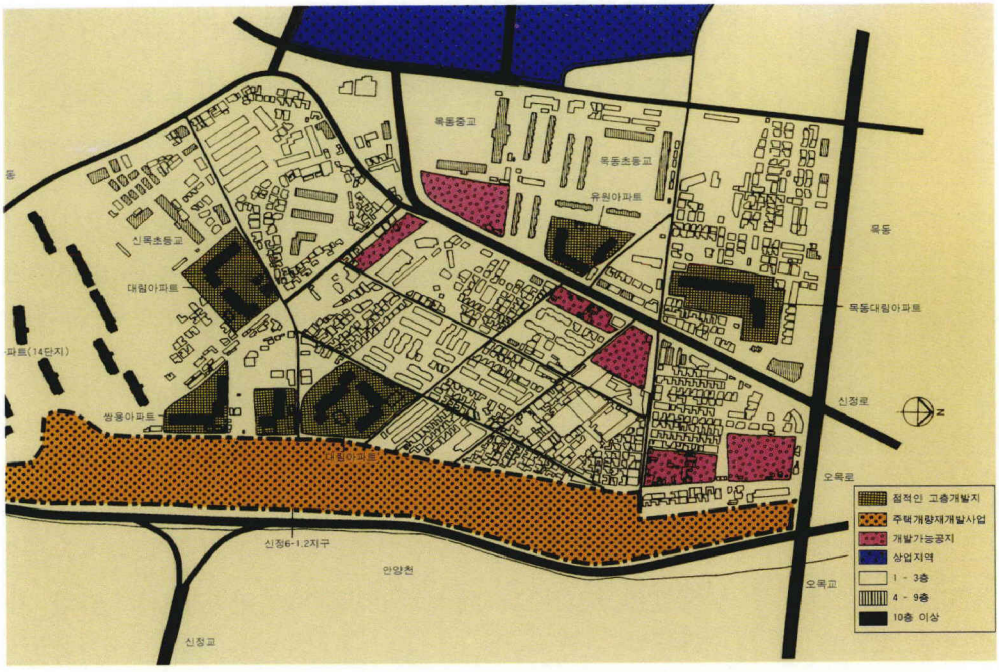
▶ 주거환경의 열악과 주택의 양적 부족문제

- 지속적인 주택공급에도 불구하고 만성적인 주택 부족
- 대형주택 위주의 주택공급
- 가구당 사용방수, 점유면적의 증가에도 불구하고 과밀주거 심각
- 지역사회의 붕괴와 주거환경의 열악화

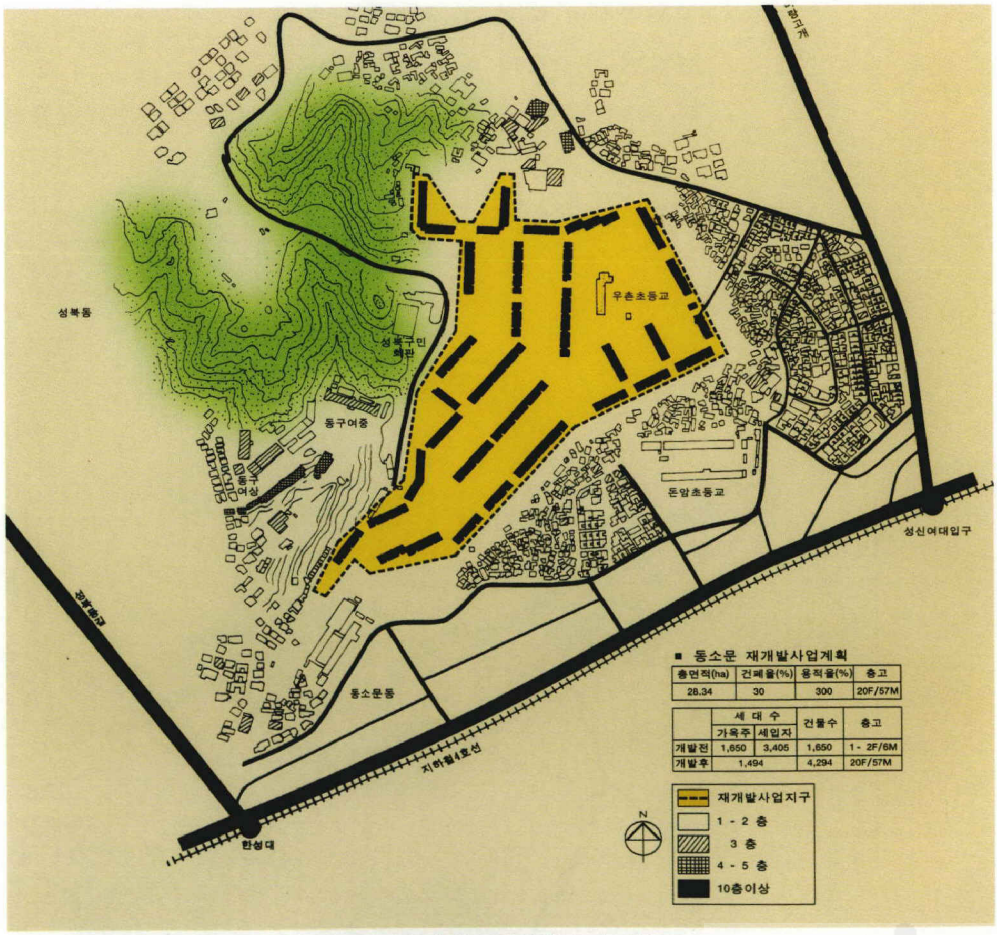
▶ 편중된 공원·녹지의 분포 및 이용가능한 공원의 부족

- 전반적으로 시가지 내부에 오픈스페이스가 부족
- 도시공원의 미시설화 및 공원용지 개발의 제약
- 다양한 형태의 도시공원 부족
- 편중된 위락자원의 분포와 공원녹지의 연계성 부족

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅱ-16〉 저층주거지내 점적 고층아파트 건립 (양천구 목동단지 제척지구)



자료: 서울시정개발연구원, 자치구 도시기본계획 종합화와 조정, 1993.

〈그림 Ⅱ-17〉 고지대 대규모 고층아파트 건립(성북구 동소문지구)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 자연환경의 보호 및 도시경관의 중요성에 대한 인식 부족

▶ 대폭적인 건축법 완화조치로 도시환경의 악화 초래

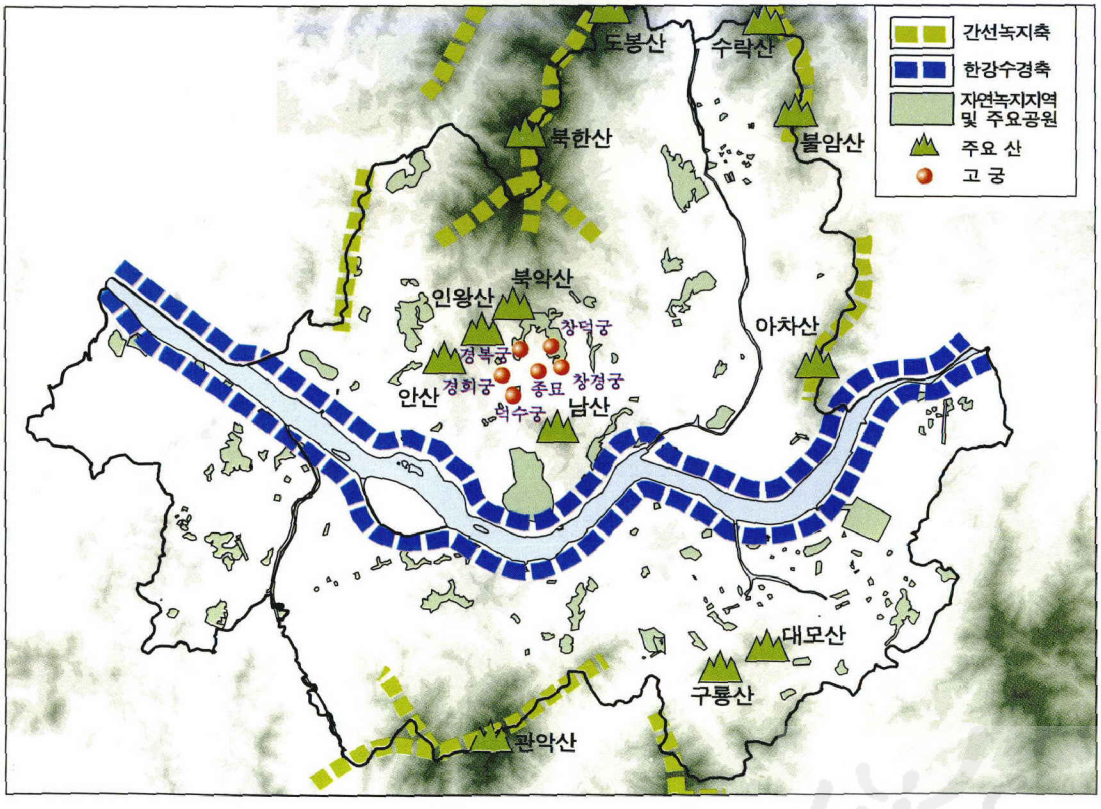
- 과다한 용적률 및 건폐율 완화조치는 고층·고밀개발을 조장하여 도시환경의 총체적인 악화를 초래 (일반주거지역내 다세대·다가구주택의 난립, 불량주택 밀집지역내에서의 고층·고밀개발)
- 특히 현실보다 상향지정된 용적률과 건폐율에 대하여 완화된 조치를 취하는 것은 도시계획적 제어수단으로서 기능상실을 초래

▶ 자연환경을 고려한 도시관리계획체제의 미흡

- 도시차원에서 본 녹지축 및 수경축 보호에 대한 계획적 사고 부족
- 구릉지에 입지한 불량주택지에 대한 고층아파트 건립을 목적으로 한 주택개량재개발의 허용과 한강변 저층주택지내에서의 고층아파트 건립을 허용
- 현실을 도외시한 대폭적인 건축법 완화조치로 인한 자연환경 파괴 및 도시경관 저해

▶ 재건축, 재개발의 무분별한 진행으로 인한 도시경관과 주변지역 환경파괴

- 구릉지의 재개발, 재건축으로 인한 자연경관과 도시의 스카이라인 훼손
- 공원녹지의 해제 및 녹지공간의 잠식
- 한강변 수경축의 훼손
- 단독주택지속에 고층아파트의 점적 개발로 인한 생활환경질서의 혼란



〈그림 Ⅱ-18〉 양호한 도시환경의 보호·유지상 중요한 요소

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 서울 산업에 대한 정책적 지원체계의 미비로 인한 경쟁력 약화

▶ 약체화되어 가고 있는 중·소 전문업체

- 중소기업의 영업공간 확보 곤란
- 기술인력의 부족
- 전통문화의 계승·발전 등을 통한 지역산업 육성의 미흡
- 소형화되어 가는 전문업체가 입지할 적합한 공간의 부족
- 기술혁신 미흡과 전문인력 부족

▶ 생산활동과 서비스기능간의 연계 미흡

- 종합정보통신망의 활용미비, 연구개발투자, 사회간접자본 투자 미흡
- 물류시설의 공간적 체계화 미흡, 유통단계의 복잡
- 유통기능의 비효율성

▶ 기존 산업이전정책의 문제

- 공장용지의 부족과 규모의 영세화로 인해 이전시 생존가능성 희박
- 서울형 산업의 전문업체, 첨단업종화가 필요

▣ 여건변화에 대응한 도시계획의 실현·운용체제의 미비

▶ 지방화시대에 부적합한 역할 분담

- 중앙의 과다한 권한 집중
- 위임사무의 과다와 위임근거의 불명확

▶ 행정조직체계의 비효율성

- 행정수요와 행정기구의 불균형
- 예산기능과 분리된 조직체계로 인하여 계획의 실천성 미약

▶ 행정인력의 자질 부족 및 비효율적 활용

- 도시계획 담당공무원의 전문적·체계적 지식의 결여
- 업무교육의 미비와 잦은 인사이동
- 책임자의 잦은 이동으로 인한 업적위주의 도시계획 행정

▶ 주민의견수렴 및 참여방안의 문제점

- 각종 행정정보의 비공개
- 주민에 대한 시정홍보활동의 비효율성
- 주민의견수렴의 형식적 운용

▶ 도시계획 홍보제도의 문제점

- 홍보조직의 미약(국단위의 홍보 전담기능이 없음)
- 홍보담당 전문인력의 부족
- 민간부문의 활력을 이용한 홍보활동 미흡

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3. 주요 계획과제

▣ 시민을 위한 생활환경 정비의 계획적 추진

- 무분별하게 진행되는 재개발·재건축을 지구정비계획에 의거하여 생활환경 개선
- 주거환경의 개선과 우리동네 가꾸기운동 추진
- 안심하고 다닐 수 있는 보행교통환경 구축
- 공공 및 생활편익시설을 역세권 중심으로 입지 유도하고 주민교류센터로 이용
- 적정밀도로의 개발유도를 위한 지역지구제의 개선(주거지 용도지역 세분화)
- 주민참여와 주민간 합의를 통한 정비계획 추진
- 이면도로 및 세가로망의 정비로 주거환경개선
- 공원 및 녹지공간의 확충
- 무질서한 시가지개발의 방지
- 구릉지 고층·고밀 개발의 방지 및 재개발·재건축의 합리적 유도

▣ 효율적인 교통관리체계의 구축과 대중교통체계 위주의 도시구축

- 합리적인 교통수요관리 정책 및 교통체계개선사업의 수립과 지속적 추진
- 도시계획, 도시개발 등과 연계된 종합적 교통정책의 수립·추진
- 효과적인 교통행정체계의 구축(종합교통관리본부의 설치)
- 정보와 첨단화된 교통체계 구축(도시고속도로의 지능화 사업추진 및 교통전분야로의 점진적 확대)
- 교통관련 데이터베이스의 체계구축과 합리적 계획수립의 기반 확보
- 도시교통안전시설의 체계 구축 등 효과적인 지구교통개선 계획의 수립
- 간선도로 신호체계의 정비와 도로안내표지 개선
- 교통시스템 전반의 효율 향상을 위한 통합결절점 시설체계 구축
- 화물운송체계의 구축(도심외곽에 대규모 물류센터 확충 등)
- 장기적으로 서울대도시권의 주요중심지를 직행으로 연결할 수 있는 지역간 간선전철망을 구축하여 광역교통망을 정비하고 도심과 부도심 체계를 원활히 연계
- 동시에 서울시내 도심과 부도심을 연결하는 교통체계를 구축하여 내·외간, 도심간을 원활히 연계하는 중추기능담당
- 지하철역까지 걸어갈 수 있도록 보행환경을 정비하고, 이를 보완할 수 있도록 마을버스 등 대중교통수단을 마련
- 버스전용차선의 확대 및 버스개선 추진전담반 구성·운영
- 자전거이용 장려를 위한 자전거전용도로의 확충
- 보행자·장애인을 위한 교통안전시설의 개선 및 서비스의 다양화 시도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

■ 지속가능한 개발을 위한 환경보전정책의 실현

- 인간성 회복과 복지를 달성하기 위한 환경정책의 실시(환경친화적 도시로의 개편)
- 부분별(대기, 수질, 폐기물 등) 쾌적한 환경의 보전을 통한 생태도시의 실현
- 타정책과의 조화와 통합을 통한 환경친화적 지역공동체기반의 형성
- 주민, 기업, 정부가 함께 하는 서울시의 독자적 환경정책 개발
- 환경조례 제정과 환경선언을 통한 서울시의 독자적인 환경정책의 추진 및 환경도시화 달성
- 자연생태계보전의 기반구축
- 지구환경보호를 위한 서울시의 역할증대 모색
- 성장관리체계의 구축
- 도시환경림 조성 및 공원·녹지의 확충

■ 시민안전을 위한 도시체계와 위기관리체계의 구축

- 위기관리기능의 강화
- 안전관리체계의 수립
- 도시방재 정보체계 및 종합행정체계의 구축
- 긴급구조·구난체계의 확립 및 강화
- 긴급비상수송체계의 정비(비상도로 및 공원 확보)
- 재해후 적절한 복구계획의 수립
- 민간 구조·구난활동의 체계적 관리와 지원 강화
- 다중이용시설 안전보험제도 도입
- 도시방재연구센터 건립·운영

■ 시민복지서비스 향상을 위한 정책 강화

- 사회복지, 시민문화의 실현(역사·문화·교육의 장 확충)
- 전 시민을 대상으로 한 복지서비스의 제공(지역문화시설 및 도서관의 확충)
- 복지서비스 부문에 민간부문의 참여 유도
- 경제·사회적으로 소외된 계층에 대한 공공지원의 확대(노인복지 및 저소득·장애인 복지증진)
- 사회복지서비스의 수요를 미리 예방하는 예방서비스로 전환
- 시민보건·의료지원 강화(보건소를 지역주민을 위한 건강관리센터로 육성)
- 전통문화유산의 보전과 지역문화의 활성화(서울문화정보센터 운영)
- 문화·체육활동을 체계적으로 지원하는 중추적 관리·운영체제 정비
- 사회 및 경제구조 변화에 대응한 재교육 및 평생교육체제 확립
- 유아의 보육 및 여성의 사회참여 지원(보육사업확대, 여성프라자 운영)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 주거생활환경의 개선(순환재개발 및 주거환경개선사업의 적극 추진)
- 서민위주의 주택정책 실현
- 서민이 안심하고 계속 주거할 수 있도록 서민위주의 주거 및 주택정책으로 전환(최저주거기준개념 도입)
- 공공임대주택의 공급확대 및 민간임대주택업 육성
- 저소득층의 과밀거주해소를 위한 소형주택 공급 확대
- 노령화 및 독신세대의 급증, 핵가족화 등에 따른 다양한 주택공급의 추진
- 주택성능 유지를 위한 주택관리제도의 개선·강화

■ 서울산업의 경쟁력 강화

- 서울형 산업의 육성 및 도시형 공업의 존치
- 기술집약적 첨단제조업과 정보지식의 두뇌집약적 하이소프트(hi-soft)산업의 개발과 육성
- 첨단기술의 연구개발과 육성, 기술협력, 교환을 선도할 수 있는 기술혁신 전진기지 개발육성
- 지식형 전문기능을 지닌 영세기업의 육성
- 첨단제조업과 전문 영세기업의 산업활동을 수용할 수 있도록 기존 공업지역의 정비와 활성화
- 전문 기능인력의 육성과 직업훈련
- 중소전문기업의 경영기반을 위한 지원체제의 확립
- 효율적인 유통물류체계 구축

■ 효율적 종합행정 관리·운영체계의 구축

- 도시종합정보시스템(GIS 등)의 구축과 전문인력 양성
- 부서간 업무조정기구의 창설
- 장·단기 계획과 예산의 연계
- 도시운영의 골격수단으로 전철망 활용
- 정보공개와 정보기반 정비를 통한 지역정보화
- 경영의 개념을 도입한 행정관리체제의 구축
- 민간참여 활성화방안 마련과 여건 조성

■ 장래 여건변화에 대처한 효율적 공간구조의 개편

- 지구촌으로 열린 세계도시의 구축
- 한정된 도시공간의 효과적 이용과 운용(시가지개발의 계획적 관리)
- 다핵구조의 구축과 중심지간의 원활한 연계성 강화
- 도시경관을 고려한 개발규모 및 밀도의 규제
- 강남·강북지역의 균형개발 추진

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 낙후지역의 중점적 정비를 통한 지역간 불균형 해소
- 자치구간 지구중심의 균형개발 유도
- 대규모 미개발지, 공장이전적지 등 대규모 개발가능지의 계획적 관리
- 영종도 국제공항, 경부고속전철, 경인운하 등 대규모 국가기반시설의 개발을 고려한 공간구조계획 수립
- 통일을 고려한 공간계획 수립
- 서울대도시권 산업활동의 유기적 연결성을 강화하고 이를 위한 공간적 산업의 재배치를 추진하여 효율적 생산환경 구축
- 서울대도시권의 일체화를 위한 통합적 공간구조의 개편과 광역적 대중교통체계의 정비
- 서울대도시권내의 각 자치단체들간의 광역적 협조와 역할분담에 의한 공조체계 구축

4. 계획의 기본지표

1) 인 구

▶ 과거추이

- 서울시 인구는 1961년 257만7천인에서 1991년의 1,090만5천인으로 증가함으로써 지난 30년간 4.23배 신장하였고, 전국 인구에서의 점유비는 1961년의 10.0%, 1971년의 17.8%, 1981년의 22.4%, 1991년의 25.2%로 늘어났다. 한편 연평균 인구증가율은 1960년대에 8.55%, 1970년대에 4.02%, 1980년대에 2.32%로 둔화되는 추세에 있다.

〈표 Ⅱ-8〉 서울시 상주인구 추이

(단위 : 천인)

구 분	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1991
서울시(A)	2,577	3,793	5,851	7,255	8,676	9,798	10,905
전 국(B)	25,766	29,193	32,883	35,849	38,723	41,569	43,268
A / B(%)	10.0	13.0	17.8	20.2	22.4	23.6	25.2

자료: 서울시, 서울통계연보, 1995.

▶ 장래전망

- 서울시의 장래인구는 인구성장이 과거성향대로(1973년에서 1991년까지) 계속된다고 전제할 때 1996년에 약 1,120만인, 2001년에 1,180만인, 2006년에 1,190만인, 2011년경에 최고 1,200만인으로 증가하고, 이후에는 성장이 정체될 것으로 전망된다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-9〉 서울시 상주인구의 장래전망치(계획지표)

(단위 : 천인)

구 분	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
서울시(A)	8,676	9,798	10,905	11,200	11,800	11,900	12,000
전 국(B)	38,723	41,569	43,368	45,248	47,150	48,715	49,865
A / B(%)	22.4	23.6	25.2	24.8	25.0	24.4	24.1

주) 1996년 이후 전국인구 추계치는 1991년 4월의 통계청 장래인구 추계치임.

▶ 계획인구

· 제2차 수도권정비계획(안)에서의 2001년 서울시 목표인구는 1,100만명으로서, 본 계획의 전망치 보다 다소 낮게 계획하고 있다. 그러나 위의 장래인구추계치는 과거 1973년 이래 서울인구성장에 영향을 미친 요인들, 예를 들면 서울의 인구집중 억제정책, 서울 및 국토 개발계획 등이 반영된 추세치로서 이들 장래추계치를 서울의 계획인구로 정하여도 별 무리가 없을 것이다. 이렇게 될 때 전국 인구에서의 점유비는 1996년에 24.8%, 2001년에 25.0%, 2006년에 24.4%, 2011년에 24.1%로 점차 감소하게 될 전망이다.

2) 인구구조

▣ 성별 구조

▶ 과거추이/지표

· 서울시의 성별 인구는 여자 100에 대한 남자의 수가 1966년의 99.8, 1976년의 97.5, 1981년의 97.8에서 1986년에는 100.2, 1991년에는 101.2로 전국과 비슷한 성별구조인 여자보다 남자가 더 많은 구조로 이행되고 있다.

· 여자보다 남자가 더 많은 추이는 앞으로도 계속되어 1996년의 성비는 101.22, 2001년에 101.30, 2006년에 101.35, 2011년에는 101.34가 될 것으로 전망된다.

〈표 Ⅱ-10〉 서울시 성별 인구추이

(단위 : 천인)

구 분	1966	1971	1976	1981	1986	1991
남 자	1,895	2,914	3,581	4,289	4,905	5,485
여 자	1,899	2,937	3,674	4,387	4,893	5,419
성 비	99.8	99.2	97.5	97.8	100.2	101.2

자료: 서울시, 서울통계연보, 1995.

〈표 Ⅱ-11〉 서울시 장래 성별 인구지표

(단위 : 천인)

구 분	1996	2001	2006	2011
남 자	5,634	5,938	5,990	6,040
여 자	5,566	5,862	5,910	5,960
성 비	101.22	101.30	101.35	101.34

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 연령별 인구구조

▶ 과거추이/지표

- 서울시 인구의 연령구조는 14세이하의 인구가 1970년 36.0%에서 1980년 31.2%, 1990년 24.8%로 감소한 반면, 15세~64세의 노동연령인구는 1970년 62.2%에서 1980년 66.3%, 1990년 71.8%로 증가하였으며, 65세이상의 노인인구는 1970년 1.8%에서 1980년 2.5%, 1990년 3.4%로 증가하였다.
- 이러한 연령구조상의 증감추이는 앞으로도 지속되어 1996년, 2001년, 2011년의 14세이하 인구는 각각 21.1%, 20.1%, 18.1%로 계속 감소되고, 15세~64세사이의 인구는 74.7%, 74.9%, 75.0%가 되며, 65세 이상 인구는 4.1%, 5.0% 6.9%로 점차 증가할 전망이다.

〈표 Ⅰ-12〉 서울시 연령별 인구추이

(단위 : 천인, %)

구분	0~14세	15~64세	65세이상	계
1970	1,987(35.96)	3,438(62.23)	100(1.81)	5,525
1975	2,312(33.60)	4,423(64.29)	145(2.11)	6,879
1980	2,602(31.16)	5,540(66.35)	208(2.49)	8,351
1985	2,719(28.25)	6,627(68.84)	280(2.91)	9,626
1990	2,625(24.76)	7,615(71.82)	363(3.42)	10,603

자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.

〈표 Ⅰ-13〉 서울시 연령별 인구계획지표

(단위 : 천인, %)

구 분	0~14세	15~64세	65세이상	계
1996	2,364(21.11)	8,372(74.74)	464(4.14)	11,200
2001	2,372(20.10)	8,834(74.87)	594(5.03)	11,800
2006	2,294(19.28)	8,884(74.66)	722(6.07)	11,900
2011	2,178(18.15)	8,993(74.95)	829(6.91)	12,000

▣ 가구원 구성

▶ 과거추이/지표

- 가구당 가구원수는 전국평균과 같이 감소하는 경향을 나타내고 있는 바, 1971년 5.1인에서 1976년 5.0인, 1980년 4.5인, 1991년 3.3인으로 감소하였다.
- 장래 서울시 가구당 평균가구원수는 핵가족화의 심화와 독신가구의 증가에 따라 계속 감소되어 평균가구규모는 1991년 3.3인에서 2001년 3.1인, 2011년 2.8인으로 줄어들고, 가구수는 1996년 337만3천호, 2001년 378만2천호, 2011년에는 427만호가 될 것으로 전망된다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-14〉 서울시의 가구수·가구규모 추이 및 계획지표

구분	인구(천인)	가구(천호)	평균가구원수(인)
1971	5,851	1,151	5.1
1976	7,255	1,461	5.0
1981	8,676	1,915	4.5
1986	9,798	2,428	4.0
1991	10,905	3,330	3.3
1996	11,200	3,373	3.3
2001	11,800	3,782	3.1
2006	11,900	4,034	3.0
2011	12,000	4,270	2.8

자료: 서울시, 서울통계연보, 1995(1971~1991년 자료).

▣ 노동인구(15세 이상) 구조

▶ 과거추이/지표

- 지난 10년간 서울의 경제활동 참가율(전체 서울인구에서 차지하는 경제활동인구율)은 1981년 31.3%에서 1986년 34.6%, 1991년 43.4%로 증가하였고, 취업율 또한 높은 경제성장에 따라 1981년 90.6%, 1986년 92.4%, 1991년 96.6%로 증가해 왔다.
- 1991년 이후에도 이러한 증가추세는 계속되어 경제활동참가율은 1996년에 46.8%, 2001년에 48.0%, 2011에는 50.0%로 증가할 것이고, 취업율 또한 1996년에 96.9%, 2001년에 97.3%, 2011년에 98.0%로 증가할 전망이다.

〈표 Ⅱ-15〉 서울시 노동인구(15세 이상)의 구조추이 및 계획지표

(단위 : 천인)

구 분	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
총 인 구(A)	8,676	9,798	10,905	11,200	11,800	11,900	12,000
15세이상인구*(B)	6,143	7,153	7,741	8,836	9,428	9,606	9,822
경제활동인구(C)	2,715	3,388	4,735	5,242	5,664	5,831	6,000
취 업 자(D)	2,461	3,130	4,576	5,079	5,511	5,691	5,880
실 업 자(E)	254	258	159	163	153	140	120
비경제활동인구(F)	3,428	3,765	3,006	3,594	3,764	3,775	3,822
경제활동참가율 (C/A, %)	31.3	34.6	43.4	46.8	48.0	49.0	50.0
취업율(D/C,%)	90.6	92.4	96.6	96.9	97.3	97.6	98.0

주) *: 1981년, 1986년의 자료는 14세이상 인구임.
자료: 서울시, 서울통계연보, 1989, 1995 (1981 ~ 1991년 자료)

▣ 취업인구구조

▶ 과거추이/지표

- 1971년~1991년의 20년간 취업인구의 산업별 구조는 농림·어업부문과 서비스업부문의 지속적 감소와 광공업의 지속적 증가라는 경향을 보여왔다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 전체취업인구 중 농림·어업인구가 차지하는 비중은 1971년 1.6%에서 1981년 0.8%, 1991년 0.4%로, 서비스업인구의 비중은 1971년 77.1%에서, 1981년 70.6%, 1991년 70.1%로 점진적으로 감소한 반면, 광·공업인구의 비중은 1971년 21.3%에서 1981년 28.6%, 1991년 29.4%로 증가하였다. 따라서 시간이 지남에 따라 산업별 취업구조가 안정화된 구조로 이행하고 있음을 보여주고 있다.
- 1991년 농림·어업인구의 비중은 0.4%, 광공업 29.4%, 서비스업 70.1%로 안정화된 취업의 구조가 이후에도 계속되어 2011년까지 지속될 것으로 전망된다.

〈표 Ⅱ-16〉 서울시 인구의 취업구조 추이 및 계획지표

(단위 : 천인, %)

구분	농림·어업	광·공업	서비스업	계
1971	25(1.6)	335(21.3)	1,216(77.1)	1,576(100.0)
1975	26(1.3)	508(25.4)	1,465(73.3)	1,999(100.0)
1981	20(0.8)	703(28.6)	1,737(70.6)	2,460(100.0)
1986	20(0.7)	918(29.3)	2,191(70.0)	3,129(100.0)
1991	20(0.4)	1,385(29.4)	3,300(70.1)	4,705(100.0)
1996	22(0.4)	1,497(29.5)	3,560(70.1)	5,079(100.0)
2001	23(0.4)	1,626(29.5)	3,862(70.1)	5,511(100.0)
2006	24(0.4)	1,680(29.5)	3,987(70.1)	5,691(100.0)
2011	24(0.4)	1,737(29.5)	4,119(70.1)	5,880(100.0)

자료: 서울시, 서울통계연보, 1976, 1989, 1995.

3) 산업경제

▣ 경제규모

▶ 과거추이/지표

- 서울시의 지역총생산(GRP)은 1971년 6,492억원에서 지속적인 성장을 거듭하여 1981년에 11조6,583억원, 1991년에는 55조5,788억원으로 급신장하였다. 이와 함께 시민 1인당 총생산도 1971년의 320달러에서 1981년에 1,973달러, 1991년에는 7,181달러로 증가하였다.
- 전국 GNP에서 서울이 차지하는 점유비는 1971년 20.6%에서 1981년 25.8%로 그 비중이 신장되었으나, 그 이후에는 1986년 25.7%, 1991년 25.9%로 일정한 비율을 유지하고 있다. 전국대비 서울의 인구 1인당 생산은 1976년 1.16배에서, 1986년 1.07배, 1991년에는 1.06배로 시간이 지남에 따라 감소하는 추세를 보이고 있다.
- 이러한 추세는 장래에도 계속되어 서울시 지역총생산은 1996년 96조 5,315억원, 2001년 135조5,125억원, 2011년에는 201조1,459억원으로 증가하고, 시민 1인당 총생산도 1996년 11,179달러, 2001년 15,731달러, 2011년에는 선진국수준인 24,877달러로 증가할 전망이다.
- 전국 GNP에서 서울이 차지하는 점유비는 서울의 인구성장이 둔화됨에 따라 1996년 25.8%, 2001년 25.7%, 2006년 25.0%, 2011년에는 24.5%로 계속

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

감소할 것으로 예상되며, 전국대비 서울의 1인당 생산은 지속적인 지역균형개발과 교통의 발달로 1996년에 1.04배, 2001년에 1.03배, 2011년에는 1.02배로 줄어들 전망이다.

〈표 Ⅱ-17〉 서울시 전국대비 경제규모추이

(경상가격)

구 분	1971	1976	1981	1986	1991
서울시(A)					
지역총생산(억원)	6,492	31,058	116,583	238,396	555,788
인구1인당(천원)	111	428	1,334	2,413	5,268
(미$)	(320)	(925)	(1,973)	(2,738)	(7,181)
전 국(B)					
지역총생산(억원)	31,516	132,726	451,262	929,093	2,142,399
인구1인당(천원)	99	370	1,171	2,263	4,957
(미$)	(285)	(800)	(1,719)	(2,568)	(6,757)
비 율(A/B, %)					
지역총생산	20.6	23.4	25.8	25.7	25.9
인구1인당	112.3	115.6	114.8	106.6	106.3

자료: 서울시, 서울시도시기본계획, 1990 (1971~1981년 자료)
서울시, 서울통계연보, 1995 (1986 ~ 1991년 자료).

〈표 Ⅱ-18〉 장래 서울시 전국대비 경제규모

(경상가격)

구 분	1996	2001	2006	2011
서울시(A)				
지역총생산(억원)	965,315	1,355,125	1,698,574	2,011,459
인구1인당(천원)	8,619	11,484	14,274	16,762
(미$)	(11,179)	(15,731)	(20,450)	(24,877)
전 국(B)				
지역총생산(억원)	3,737,937	5,272,313	6,797,204	8,194,315
인구1인당(천원)	8,261	11,182	13,953	16,433
(미$)	(10,715)	(15,317)	(19,990)	(24,389)
비 율(A/B, %)				
지역총생산	25.8	25.7	25.0	24.5
인구1인당	104.3	102.7	102.3	102.0

▣ 산업구조

▶ 과거추이/지표

· 산업별 지역총생산은 그 절대액에서 모두 증가하여 왔으나, 구성비를 보면 농림·어업은 1971년 3.3%에서 1981년 1.2%, 1991년 0.6%로, 광공업은 26.1%에서 22.8%, 13.1%로 감소했다. 이에 반해 사회간접자본 및 기타서비스업은 같은 기간동안 70.6%에서 76.0%, 86.3%로 크게 증가하였다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-19〉 서울시 산업구조추이 및 계획지표

(단위 : 경상가격, 억원, (%))

구 분	농림·어업	광·공업	서비스업	계
1971	214 (3.3)	1,695 (26.1)	4,583 (70.6)	6,492 (100.0)
1976	870 (2.8)	7,640 (24.6)	22,548 (72.6)	31,058 (100.0)
1981	1,399 (1.2)	26,581 (22.8)	88,603 (76.0)	116,583 (100.0)
1986	2,197 (0.9)	43,340 (18.2)	192,859 (80.9)	238,396 (100.0)
1991	3,162 (0.6)	72,849 (13.1)	479,777 (86.3)	555,788 (100.0)
1996	4,827 (0.5)	126,456 (13.1)	834,032 (86.4)	965,315 (100.0)
2001	6,098 (0.5)	173,456 (12.8)	1,175,571 (86.8)	1,355,125 (100.0)
2006	6,285 (0.4)	214,020 (12.6)	1,478,269 (87.0)	1,698,574 (100.0)
2011	6,034 (0.3)	241,375 (12.0)	1,764,050 (87.7)	2,011,459 (100.0)

주) ( )내 비율은 구성비임.
자료: 서울시, 서울시도시기본계획, 1990 (1971-1981년 자료)
통계청, 도내총생산, 1994 (1986 -1991년 자료).

· 탈공업화가 상당히 진행된 서울의 산업구조는 향후에도 1991년의 산업구성비와 유사한 수준이 될 것으로 전망된다. 2001년과 2011년에 농림·어업은 0.5%와 0.3%로, 광·공업은 12.8%와 12.0%로 그 구성비가 다소 낮아지고, 사회간접자본 및 기타서비스업은 86.8%와 87.7%로 다소 증가할 것으로 전망된다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

4) 주요지표의 총괄

▣ 인구

구 분		1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
계획인구[1](인)		8,676	9,798	10,905	11,200	11,800	11,900	12,000
전국대비 (%)		(22.4)	(23.6)	(25.2)	(24.8)	(25.0)	(24.4)	(24.1)
남녀성비		97.8	100.2	101.2	101.22	101.30	101.35	101.34
연령별 구조[2] (천인, %)	0-14세	2,602	2,719	2,625	2,364	2,372	2,294	2,178
		(31.16)	(28.25)	(24.76)	(21.11)	(20.10)	(19.28)	(18.15)
	15-64세	5,540	6,627	7,615	8,372	8,834	8,884	8,993
		(66.35)	(68.84)	(71.82)	(74.74)	(74.87)	(74.66)	(74.95)
	65세 이상	208	280	363	464	594	722	829
		(2.49)	(2.91)	(3.42)	(4.14)	(5.03)	(6.07)	(6.91)
가구원구성 (천호, 인)	가 구 수	1,915	2,428	3,330	3,373	3,782	4,034	4,270
	평균가구원수	4.5	4.0	3.3	3.3	3.1	3.0	2.8
노동연령 인구구조[3] (천인, %)	경제활동인구	2,715	3,388	4,735	5,242	5,664	5,831	6,000
	취 업 인 구	2,461	3,130	4,576	5,079	5,511	5,691	5,880
	취 업 율	90.6	92.4	96.6	96.9	97.3	97.6	98.0
취업구조 (천인, %)	농 림 어 업	20	20	20	22	23	24	24
		(0.8)	(0.7)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)
	광 공 업	703	918	1,385	1,497	1,626	1,680	1,737
		(28.6)	(29.3)	(29.4)	(29.5)	(29.5)	(29.5)	(29.5)
	서 비 스 업	1,737	2,191	3,300	3,560	3,862	3,987	4,119
		(70.6)	(70.0)	(70.1)	(70.1)	(70.1)	(70.1)	(70.1)

주 1) 1996년이후 전국인구 추계치는 1991년 4월의 통계청 장래인구 추계치임.
2) 연령별 인구구조는 1980, 1985, 1990년 자료임.
3) 노동연령인구구조의 1981년, 1986년의 자료는 14세이상 인구임.

▣ 산업경제

구 분		1991	1996	2001	2006	2011
경제규모추이	지역총생산(억원)	555,788	965,315	1,355,125	1,698,574	2,011,459
	전 국 대 비 (%)	(25.9)	(25.8)	(25.7)	(25.0)	(24.5)
	인구1인당(천원)	5,268	8,619	11,484	14,274	16,762
	전 국 대 비 (%)	(106.3)	(104.3)	(102.7)	(102.3)	(102.0)
	인구1인당(달러)	7,181	11,179	15,731	20,450	24,877
산업구조추이 (억원, %)	농 림 어 업	3,162	4,827	6,098	6,285	6,034
		(0.6)	(0.5)	(0.5)	(0.4)	(0.3)
	광 공 업	72,849	126,456	173,456	214,020	241,375
		(13.1)	(13.1)	(12.8)	(12.6)	(12.0)
	서 비 스 업	479,777	834,032	1,175,571	1,478,269	1,764,050
		(86.3)	(86.4)	(86.8)	(87.0)	(87.7)
재 정 규 모 (10억원)	일 반 회 계	3,064	4,058	5,274	6,586	7,899
	특 별 회 계	3,237	4,396	5,489	6,586	7,589

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 도시생활환경

▶ 생활환경

구 분			1991	1994	1996	2001	2006	2011
주택보급율[1](%)			-	53.5	69.3	73.8	79.1	85.2
상하수도	상 수 도 (%, 만톤/일)	상수도보급율	-	99.9	99.9	99.9	99.9	100
		1일 평균생산량	-	514	521	592	626	648
	하 수 도 (만톤/일, %)	계획하수량[2]	366	492	526[2]	704	738	772
		하수처리율	49.5	75.4	100	100	100	100
교 통	자동차보유대수[3] (천대, %)	승 용 차	977	-	1,665	2,378	2,764	2,919
			(71.0)	-	(73.6)	(75.5)	(75.7)	(75.4)
		택 시	59	-	66	72	76	78
			(4.2)	-	(2.8)	(2.2)	(2.0)	(2.0)
		버 스	108	-	210	266	289	297
			(7.8)	-	(9.2)	(8.4)	(7.9)	(7.6)
		트 럭	230	-	321	431	519	578
			(16.7)	-	(14.1)	(13.6)	(14.2)	(14.9)
	수 단 별 통 행 량[4] (인·km, %)	승용차기타	44,190	-	48,165	49,908	-	51,430
			(26.7)	-	(24.6)	(19.6)	-	(15.2)
		버 스	58,399	-	53,314	38,128	-	30,126
			(35.2)	-	(27.2)	(15.0)	-	(8.9)
		지하철/전철	30,536	-	66,250	147,955	-	239,571
			(18.4)	-	(33.8)	(58.2)	-	(71.0)
		택 시	32,586	-	28,190	18,188	-	16,258
			(19.7)	-	(14.4)	(7.2)	-	(4.8)

주 1) 주택보급율은 주택의 개념을 "소유"가 아닌 "독립주거공간", 즉 거처의 개념으로 적용하고 주택 소유가구에서 단독가구를 제외한 결과임.
2) 계획하수량과 하수처리율은 1997년 예측치임.
3) 서울시 장래 자동차보유대수를 추정하기 위한 예측모형식으로 로지스틱곡선을 이용하였으며, 이때 사용된 자료는 1978년에서 1991년의 서울시 차종별 보유대수임.
4) 수단별 수송분담에 대한 분석은 절대적 수치인 수송량보다 이 수치에 수단별 통행량 평균 통행거리라는 가중치 개념을 도입한 총 수송거리가 현실적으로 타당함. (총수송거리= 수송량×수단별 통행량 평균 통행거리)

▶ 복지환경

구 분			1994	1996	2001	2006	2011
의료시설	병원시설수(개소)*		4,330	5,589	7,859	9,913	12,000
	(인구 1만인당시설수)		(4.00)	(4.99)	(6.66)	(8.33)	(10.00)
	병 상 수 (상)		45,083	60,480	89,680	116,620	144,000
	(인구 1만인당병상수)		(41.7)	(54.0)	(76.0)	(98.0)	(120.0)
	의 사 수 (인)		15,507	20,160	28,320	35,700	43,200
	(인구 1만인당의사수)		(14.4)	(18.0)	(24.0)	(30.0)	(36.0)
교육시설	학 급 당 학생수(인)	초등학교	42.8	42	40	35	30
		중 학 교	51.9	50	38	38	35
		고등학교	49.3	51	43	37	35
	교사1인당 학생수(인)	초등학교	34.5	33	29	27	25
		중 학 교	28.4	27	24	22	20
		고등학교	24.5	22	21	20	18

주) * : 병원시설은 종합병원, 병원, 의원시설 포함.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 복지환경

구분				1994	1996	2001	2006	2011
문화시설	공공도서관	공립도서관수(관수)		21	57	118	179	240
		총장서수(천권)		2,518	5,600	11,180	17,850	24,000
		1관당인구수(인)		513,795	196,491	100,000	66,480	50,000
		1천인당장서수(권)		233	500	1,000	1,500	2,000
	구민회관 (관수, 인)	구민회관수		17	22	35	47	60
		1관당인구수		635,218	506,578	337,632	254,602	200,000
	구민체육센터 (관수, 인)	체육센터수		7	11	22	34	60
		1관당인구수		1,542,671	1,013,157	537,141	350,000	200,000
사회복지시설	노인복지시설 (인, 개소)	요양원	수용인원	309	900	1,400	1,600	2,000
			시설수	4	8	13	16	20
		양로원	수용인원	653	800	650	600	600
			시설수	7	6	5	4	4
		주간·단기보호시설	이용인원	75	245	1,000	1,500	2,000
			시설수	5	10	50	80	100
		노인종합복지관	이용인원	2,000	3,500	20,000	23,000	25,000
			시설수	2	4	20	23	25
	아동복지시설 (인, 개소)	보육대상아동수		81,000	87,000	93,000	108,000	113,000
		보육시설수		1,698	2,470	3,270	3,770	4,270
	장애인복지시설 (천인,개소)	장애인수		217	261	280	300	320
		시설수		26	31	40	40	42
		종합복지관		10	16	20	25	30

▶ 환경 및 공원녹지

구분					1991	1994	1996	2001	2006	2011
환경	대기오염도	아황산가스(ppm/년)			0.043	0.019	0.017	0.014	0.013	0.010
		이산화질소(ppm/년)			0.033	0.032	0.031	0.031	0.030	
		부유분진(㎍/㎥/년)			121	78	70	60	60	60
		오존(0.1ppm/시간)			0.012	0.014	0.06	0.06	0.06	0.06
	수질오염도* (BOD기준) (㎎/ℓ)	한강본류	상류(팔당)	환경기준 Ⅰ(1이하)	1.1	1.2	1.0	1.0	1.0	0.9
			상류(구의)		1.9	1.9	1.6	1.1	1.1	1.0
			중류(노량진)	Ⅱ(3이하)	3.9	3.3	2.8	2.3	2.2	2.1
			하류(가양)	Ⅲ(6이하)	4.8	4.3	4.2	4.0	3.6	3.2
		지천	중랑천		42.6	19.7	15.0	10.0	8.0	6.0
			탄천	Ⅴ(10이하)	35.9	22.4	17.0	10.0	8.0	6.0
			안양천		71.6	17.4	13.0	10.0	8.0	6.0
공원	계획공원면적(㎢)				-		152.5	155.0	157.5	160.0
	시설공원면적(㎢)						105.0	110.0	115.0	120.0
	1인당 시설공원면적(㎡)						9.3	9.4	9.6	10.0
	공원시설률(%)						69.0	71.0	73.0	75.0

주) *: 수질오염도에서 2006년, 2011년의 수치는 보건환경국 환경과의 협의를 통해 추정한 수치임.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅲ. 도시공간구조 개편

1. 서울대도시권계획 구상
2. 서울의 도시공간구조 개편구상



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅲ. 도시공간구조 개편

1. 서울대도시권계획 구상

1) 계획구상의 배경과 목적

▣ 경직된 수도권 정책과 현실의 수도권

· 지난 20여년간 수도권정책은 서울의 과밀, 과대화에 대한 방어적 성격을 견지하였기 때문에 매우 경직되게 운용되어 왔다.

· 그러나 실제로 서울대도시권은 시장경제의 메카니즘에 의해 집중이 가속되고 산업구조가 급속히 개편되면서 난개발 등 많은 도시문제를 야기했다.

▣ 동반자적 입장을 가져야 함

· 실질적으로 서울과 동반 성장해 가고 있는 서울대도시권의 다른 도시들과 이러한 문제점들에 적절히 대처하고, 건전하게 발전해 갈 수 있도록 서울과 주변 수도권도시와의 유기적인 관련하에 상호 분담과 협조에 의한 공존, 공생의 길을 모색하는 것이 절실히 요구된다.

· 이처럼 협조와 분담, 공생의 길을 찾기 위해서는 서울대도시권계획과 그에 따른 실현방도를 마련할 필요가 있다.

2) 상위계획의 변화와 검토

· 서울시 도시기본계획의 상위계획으로는 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)과 수도권정비계획(1982~1996) 및 신경제 5개년계획(1993~1998) 등을 들 수 있다. 그러나 신경제 5개년계획의 수립에 따라 계획의 기본방향이 일대 전환됨으로써, 기존의 국토종합개발계획(1992~2001)과 수도권정비계획(1982~1996)은 수정계획을 수립중에 있기 때문에 상위계획으로 수용하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 여기서는 "신경제 5개년계획"을 검토한다.

(1) 수도권정책의 개선

▣ 수도권정책의 기본방향

· 수도권을 종전의 5개 권역에서 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역 등 3개 권역으로 단순화하고 수도권내 균형발전을 도모한다.

· 경제활동을 직접 제약하는 물리적 규제방식으로 부터 간접적으로 제약하는 경제적 규제방식으로 전환하고, 인구집중유발시설에 대한 개별규제방식에서 총량규제방식으로 전환한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 수도권 공간구조 정비방안을 제시하여 수도권을 계획적으로 관리한다.
- 수도권에서 대규모공장의 신설은 금지하고 일정규모이하의 중소규모 공장에 대한 입지규제는 완화한다.
- 과밀억제권역에서 신규 공업지역의 지정 금지 및 성장관리권역에서 중소규모 공단의 개발을 허용한다.

▣ 현행 공장입지 규제정책의 효과

- 수도권내 공장설립의 억제와 공업의 지방분산이 촉진
- 수도권에서 획일적인 공장설립 규제로 영세규모 공장의 입지문제 가중
- 공장부지면적과 공장건축 허용면적의 전국에 대한 점유비중의 감소
- 서울과 인접한 지역에 대규모 공단개발과 공장의 집단이전으로 과밀 심화

⑵ 광역도시권 관리

▣ 기본 방향

- 광역이용시설을 체계적으로 정비하고, 여러 도시의 기능을 상호 연계시킴으로써 도시전체의 균형있는 발전과 효율적인 환경보전을 위한 광역개발권역을 지정하여 운영한다.
- 광역개발계획을 수립한다.

▣ 광역개발계획의 대상

- 도로, 철도 등의 교통시설, 상하수도시설, 주거단지, 산업입지 등 토지이용에 관한 사항, 입지기피시설의 설치사항, 환경보전에 관한 사항 등

⑶ 대도시권 광역교통

▣ 대도시권 광역교통의 문제점

- 지속적 인구성장으로 인한 교통난 심화
- 통행의 광역화 진전
- 시가지의 고밀개발로 인한 시가지내부의 교통 혼잡
- 대폭적인 도로시설확충의 불가능

▣ 대도시권 광역교통시설의 개발 방향

- 대도시권 광역교통계획의 수립
- 공간구조개편과 교통대책의 통합적 추진
- 효율적인 수송수단간 분담구조의 유도
- 장기계획에 입각한 교통시설 투자사업의 단계적 집행
- 도시개발사업을 통한 교통시설 투자재원의 확충

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3) 기본방향

· 살펴본 바와 같이 상위계획의 기본방향은 기존 수도권정책의 경직성을 탈피하여 규제를 완화해 가고 있으나, 현실적으로 시장경제의 메카니즘에 의해 야기되는 도시문제에 대응하기에는 미흡하다. 따라서 본 계획에서는 서울과 동반 성장해 가고 있는 서울대도시권의 복합적인 도시문제들에 적절히 대응하기 위한 공생의 길을 모색한다.

▣ 다활동축으로 형성된 다핵도시 연합형 대도시권구조의 구축

· 공간적 확대로 인한 도시활동의 엇갈림을 시정하기 위해 기능적·공간적 일체화를 이루고, 이를 위한 역할과 기능의 분담·협조가 가능하도록 공간구조를 구축한다.

▣ 중심지의 육성

· 서울의 주요 중심지 : 도심, 용산, 영등포, 왕십리/청량리, 영동, 수색(2011년 이후)

· 수도권내 주요 중심지 : 인천, 수원, 북인천(매립지), 부평, 부천, 김포 신도시, 안양, 안산, 일산, 의정부, 영종도

▣ 각 중심지의 잠재력에 걸맞는 기능 부여

· 인구, 산업, 주택 등 제반기능을 적절히 배분한다.

▣ 중심지간 연계구조의 보강 및 개편

· 수도권 광역전철망체계의 구축과 수도권 고속도로망의 확충을 통해 중심지간 연계구조를 보강·개편한다.

4) 실천방안

▣ 산업의 연계를 고려한 산업입지의 재편

· 서울대도시권으로 무질서하게 확산되는 산업의 입지는 산업간 연계를 고려하여 재편성을 유도할 필요가 있으며, 그 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 서해안에 대규모 계획적 공단의 육성방향
장치형, 자기완결형, 수출형(중국, 동남아 등) 공해성 제조업, 원자재 가공 및 소재형 산업, 중후·장대형제조업 및 지원제조업

둘째, 서해안 기존도시의 발전방향
지원제조업 및 지원서비스산업, 배후도시로서의 기초산업

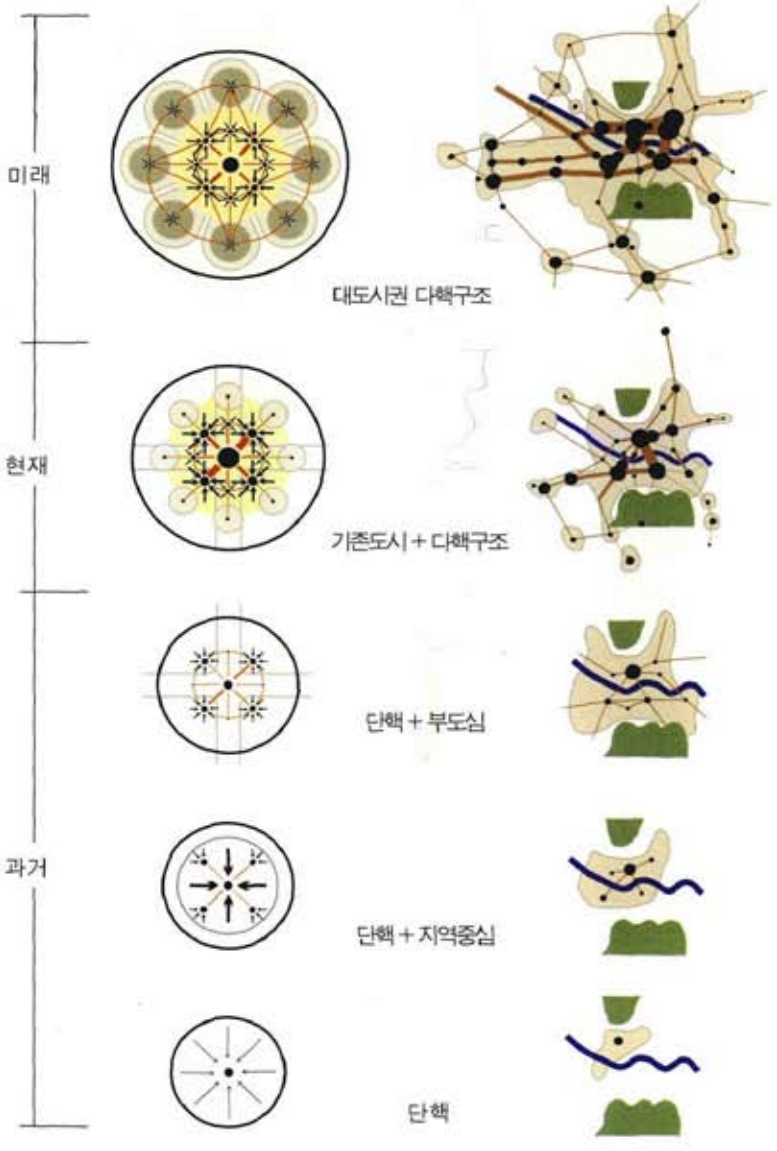
셋째, 내륙공업단지의 특성화 전략
기술집약형, 첨단기술형, 고도부품형, 중소공업형

넷째, 서울 제조업의 정비 및 잠재력 제고방향
기술, 통신, 정보, 하이 소프트화, 자동화, 첨단화, 기술고도화, 부품화, 전문화

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

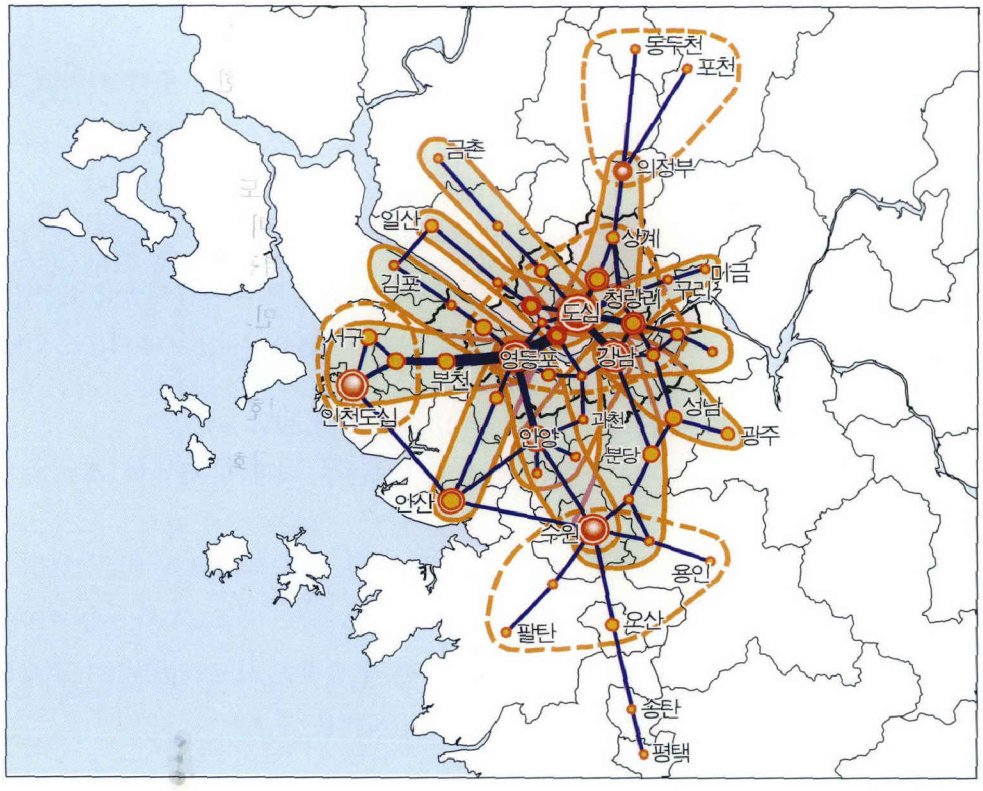
■ 비교우위의 기반산업 구축과 자족생활권의 형성

- 자족적인 4대 생활권역 체계를 형성한다.
- 자립적인 핵도시군으로 구성한다.
- 자력적인 도시기반을 구축할 수 있도록 서울에 대한 비교우위의 기반산업을 구축 (예, 인천의 경우 정보화가 완비되고 물적 환경기반이 정비되면 생산제조업을 보완할 수 있는 도매기능, 무역관계업무, 유통·해운업무의 유치 가능)
- 일상생활이 불편하지 않도록 주민교류센터, 생활편익시설 등을 충실하게 공급한다.
- 생활조직을 중시한 주거지를 정비한다.
- 핵도시간 활동기능 및 생활의 조직화를 위해 대도시권 대량수송의 광역대중교통망을 구축한다.

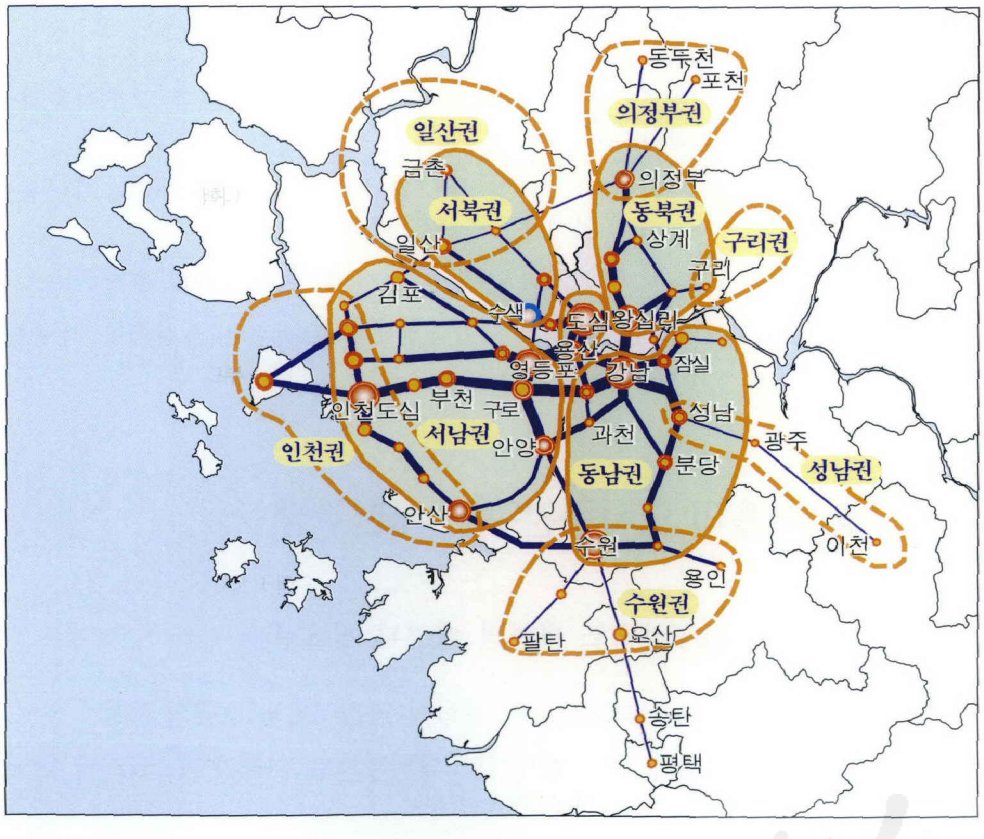


〈그림 Ⅲ-1〉 대도시권 공간구조 변화도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅲ-2〉 서울대도시권의 기존 공간구조와 생활권역 체계(1991)



〈그림 Ⅲ-3〉 서울대도시권의 장래 공간구조계획과 생활권역 체계 (2011)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 다양한 주택공급전략과 직·주근접화

- 공업단지 종사자에 대처한 직·주근접형 주택을 공급한다.
- 기능복합적, 자족적, 환경지향적 도시를 형성한다.
- 기존의 과밀구조를 해결하는 방향으로 활용한다.
- 문화기능의 부족을 해소한다.
- 다양한 수요계층에 대처한 다양한 형식의 주택공급을 추진한다.
- 핵도시와 배후 주거도시를 일체화할 수 있는 주택공급정책을 구현한다.

▣ 대중교통체계의 혁신적 정비가 필요

- 경·인간의 동서를 남부, 중부, 북부의 세개의 축으로 형성하여 고속의 지역간선전철을 구축한다.
- 서해안축, 서부축, 중부축, 동부축, 남북축의 지역간선전철을 구축한다.
- 도로망을 전철의 연계교통으로서, 버스교통을 활용한다.
- 업무교통을 위해 핵간을 연결하는 도로교통(특히 고속화도로)을 정비한다.
- 물류교통을 고려한 교통체계를 구축한다.

  - 항만과 해상, 운하, 하천루트의 정비
  - 철도교통의 활용
  - 화물수송의 외곽순환전철 이용
  - 연계지점에 물류기지 건설

▣ 토지이용정책의 충실화

- 평면확산적 토지이용구조에서 입체집약적 고도이용의 토지이용구조로 전환한다.
- 자연생태계의 보전과 농업의 고도화를 위해 농지이용에 대한 보전적·유보적 토지이용시스템을 구축한다.
- 양호한 산맥과 수계의 보전 및 관리정책을 추진한다.
- 황폐화되고 있는 그린벨트의 보전적 이용정책을 강구한다.

2. 서울의 도시공간구조 개편구상

1) 도시공간구조 개편의 배경과 필요성

▣ 서울대도시권의 통합적 공간이용과 효율적 운용

- 서울과 주변지역이 일체적으로 기능할 수 있도록 분담과 협조에 의한 공생적 기반을 구축한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 서울대도시권의 산업, 경제활동의 효율적 수행을 위한 고도이용의 공간구조를 구축한다.

■ 서울의 과제 해결

- 저밀확산형의 비효율적 공간구조를 고도이용의 다핵구조로 개편한다.
- 기존 활동축에 업무기능이 집중, 가속함으로써 시가지공동화의 확대, 지가상승, 직·주원격화, 커뮤니티의 붕괴, 교통혼잡을 가중시키는 구조적 문제를 개선한다.
- 소득에 비해 수준이 낮은 생활환경을 질적으로 충실한 생활환경이 되도록 성숙된 시가지를 계획적으로 정비한다.

■ 여건변화에 대응

- 세계화, 광역화, 정보화, 자치화에 따른 대처가 필요하다.
- 대내외적 교류의 긴밀화에 따른 국제화기능 등 각종 기능의 활용이 요구된다.
- 급격한 광역화의 추세에 따른 서울과 서울대도시권의 일체적 대응이 필요하다.
- 정보화시대에 걸맞는 산업과 도시공간의 연계를 긴밀히 하며, 운영의 소프트화를 도모한다(틈새산업의 다양화와 공간의 인텔리전트화).
- 향후 자치화시대에는 주민밀착형·도시경영형 도시계획이 필요하다.
- 서울안팎에서 일어나고 있는 국가기간 인프라의 초거대 프로젝트의 진행에 대처한다.
- 고속철도의 경우 철도역사 입지와 도시구조개편의 통합적 노력이 필요하다.
- 영종도국제공항의 입지에 따른 잠재력 활용이 필요하다.
- 서울 및 수도권 전철과 고속도로, 경·인운하의 건설과 이의 활용이 요구된다.

■ 급증하는 공간수요에 대비

- 향후 서울의 인구는 2011년경까지 약간 둔화된 성장세를 보이다가 1,200만에 도달하여 안정상태를 보일 것으로 전망된다.
- 하지만 이에 따른 공간수요는 지금까지의 추세에 비해 대폭 증가할 것이다.
- 2011년까지 필요한 신규사무실 연상면적은 약 900만평, 기타용도(점포, 공장, 학교 등) 연상면적은 약 1,500만평으로 예측된다.
- 현재의 밀도를 유지하면서 외연화할 경우, 주택지를 포함한 시가지의 신규 토지 소요량은 약 4,000만평으로 추산된다(현 서울시가지 면적의 절반 수준).
- 따라서 지금까지의 시가지 확산정책을 연장한다는 것은 곤란하다.

■ 도시의 유지관리

- 재해예방 및 위기관리체계를 구축한다.
- 고도성장기에 개발된 기성시가지의 노후화에 대한 대비와 유지관리를 중시하는 도시계획적 접근이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2) 도시활동수요 예측

▣ 수도권 및 주요 중심지역의 장래지표

- 수도권 인구(A) 및 주요중심지역 비중(G)은 서울 21세기 발전전략부문 정책구상연구의 자료로 추계한 것이며, 중심지역간 업무 및 기타통행은 1991년 서울시 교통정비기본계획상의 예측자료와 1989년 서울시 교통현황 조사 자료로부터 추계한 결과이다. 여기서, 업무 및 기타통행이라 함은 출근, 등교, 귀가통행을 제외한 통행을 의미한다.
- 취업율, 서울의 비중, 주요 중심지역의 비중에 대한 예측은 과거추세 및 동경권과 동경도의 변화를 비교하여 추정했으며, 서울인구의 장래 예측치는 직·주근접형의 인구수용을 위한 정책적 접근이 필요하다.

〈표 Ⅲ-1〉 수도권 및 중심지역의 장래 지표

(단위 : 만명)

지 표 항 목	1981	1991	2011
수 도 권 인 구 (A)	1,330	1,860	2,500
수 도 권 고 용 인 구 (B)	330	577	1,125
취 업 률 (C=B/A , %)	24.8	31.3	45.0
서 울 고 용 인 구 (D)	238	363	619
서 울 의 비 중 (E=D/B , %)	72.1	62.9	55.0
경 기 · 인 천 고 용 인 구	92	214	506
주 요 중 심 지 역 고 용 인 구 (F)	148	211	415
주요중심지역비중(G=F/D , %)	62.2	58.1	67.0
중 심 지 역 간 업무 및 기타통행인(만통행/일) (H)	-	286	563
서 울 인 구 (I)	836	1063	1200

주) 수도권인구와 서울인구는 1980, 1990년도 인구임.
자료: 서울시정개발연구원, 서울21세기구상(발전전략부문), 1994, 69쪽에서 재구성

〈표 Ⅲ-2〉 21세기 서울 및 중심지역의 고용인구

(단위 : 만명)

구 분	1991	2011
서 울	363(100%)	619(100%)
중심지역	221(61%)	415(67%)
기 타	142(39%)	204(33%)

자료: 서울시정개발연구원, 서울21세기구상(발전전략부문), 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅲ-3〉 21세기 서울 비주거용 건물 연상면적 수요추계

(단위 : 천명, 만평)

구 분	취업인구			총연상면적(주택제외)			사무실 연상면적		
	1991	2011	증가수	1991	2011	증가분	1991	2011	증가분
서 울	3,629	6,190	2,561	2,547	5,320	2,773	684	1,680	996
도심·부도심	2,114	3,703	2,036	1,346	3,317	1,971	429	1,209	780
기 타	1,515	2,040	525	1,201	2,003	802	255	471	216

▶ 산업별 취업인구 전망

- 수도권 인구는 제3차 국토계획상의 2001년의 지표가 2,250만인이고, 추후 효율적 성장억제가 이루어질 경우 2011년에 2,500만인 수준이 될 것으로 전망된다.
- 서울 인구는 2011년 1,200만인 수준에 도달할 것으로 전망된다. 수도권 취업률의 추세는 1981년 이래 급속히 성장하여 1991년 31.3%를 보이는데, 이 수치는 일본 동경권과 비교하면 현저히 낮은 수치로서 향후 급속한 증가를 보일 것으로 예상된다(1991년 현재 동경권 수준, 2011년 서울은 50% 수준으로 상정).

▣ 중심지(상업계 용도)의 소요면적 분석

▶ 3차산업 종사자수 현황과 예측

- 서울의 경우 제3차산업에 종사하는 종사자수는 1991년 현재 약 332만7천명으로 전체 경제활동인구의 78% 정도를 차지하고 있다. 여기서 서비스산업이라 함은 통계청에서 2자리 숫자로 분류한 산업을 말한다. 1991년 현재 서울시의 산업별 취업자수는 다음과 같다(단, 〈표 Ⅲ-4〉에서 제조업이란 제조업체 취업자중 영업·업무에 종사하는 사람으로 제조업체 취업자의 76%에 해당함).

〈표 Ⅲ-4〉 서울시 3차산업의 업종별 취업자수(1991)

(단위 : 천명)

산업종류	취업자수 (%)	산업종류	취업자수 (%)
제조(업무·영업)	780 (23.4)	금 융 업	135 (4.1)
건 설 업	387 (11.6)	보 험 업	82 (2.5)
도 매 업	342 (10.3)	부 동 산 업	70 (2.1)
소 매 업	389 (11.7)	사업서비스업	130 (3.9)
음 식 업	290 (8.7)	사회서비스업	283 (8.5)
숙 박 업	40 (1.2)	오락서비스업	64.7 (1.9)
운수창고	168 (5.1)	개인서비스업	107 (3.2)
통 신 업	18.9 (0.6)	기 타	40 (1.2)
합 계		3326.6 (100.0)	

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 목표년도인 2011년의 3차산업 종사자수는 약 591만 2천명으로 추정되었는데, 이를 업종별로 보면 〈표 Ⅲ-5〉과 같다.

〈표 Ⅲ-5〉 서울시 3차산업 산업별 취업자수 예측(2011)

(단위 : 천명)

산업종류	취업자수 (%)	산업종류	취업자수 (%)
제조(업무·영업)	882 (14.9)	금 융 업	263 (4.4)
건 설 업	436 (7.4)	보 험 업	127 (2.1)
도 매 업	836 (14.1)	부 동 산 업	174 (2.9)
소 매 업	658 (11.1)	사업서비스업	707 (12.0)
음 식 업	370 (6.3)	사회서비스업	639 (10.8)
숙 박 업	113 (1.9)	오락서비스업	138 (2.3)
운수·창고	284 (4.8)	개인서비스업	172 (2.9)
통 신 업	68 (1.1)	기 타	45 (0.8)
합 계		5,912 (100.0)	

▶ 3차산업별 취업자 분포현황과 예측

· 서울시의 중심지체계는 본 계획의 목표년도인 2011년 까지는 1도심, 4부도심체계로, 그리고 2011년 이후에는 수색을 부도심으로 추가한다.

· 3차산업 취업자의 66.8%가 도심과 부도심지역에 취업하는 것으로 추정·계획한다.

〈표 Ⅲ-6〉 3차산업의 산업별 취업자 분포현황과 예측

(단위 : 천명)

산업종류	1991년		2011년	
	서울	주요 중심지 소계	서울	주요 중심지 소계
제조업(업무·영업)	780	496	882	732
건 설 업	387	312	436	335
도 매 업	342	246	836	652
소 매 업	389	176	658	336
음 식 업	290	147	370	211
숙 박 업	40	30	113	96
운 수 창 고	168	75	284	142
통 신 업	18.9	12	68	44
금 융 업	135	105	263	229
보 험 업	82	60	127	98
부 동 산	70	38	174	103
사업서비스업	130	102.3	707	558
사회서비스업	283	117	639	313
오락서비스업	64.7	31.1	138	89
개인서비스업	107	43	172	86
기 타	40	25	45	30
합 계	3,326.6	2,015.4	5,912	4,054

주) 주요 중심지 : 도심, 용산, 영등포, 영동, 청량리/왕십리

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 상업용 건축물 소요연상면적

· 지역별 3차산업 배분계획과 업종별 사무실내 업무종사자 비율, 그리고 3차 산업 종사자의 1인당 예상소요 상면적 등을 고려하여 목표년도인 2011년 도심과 부도심에서 소요되는 건축물의 연상면적을 산정하면 다음 〈표 Ⅲ-7~8〉과 같다.

〈표 Ⅲ-7〉 상업계 건물의 소요면적 추계(2011)

(단위 :천평)

산업종류	업무용 소요연상 면적		상업계 건물의 전체 연상면적 (업무, 매장 등)	
	서울	주요 중심지 소계	서울	주요 중심지 소계
제조업(업무영업)	1,038	1,301	4,810	3,992
건 설 업	282	202	924	711
도 매 업	1,517	1,222	5,068	3,953
소 매 업	218	119	4,389	2,239
음 식 업	82	50	2,805	1,599
숙 박 업	118	107	2,728	2,319
운 수 창 고	235	133	1,547	773
통 신 업	96	63	614	399
금 융 업	1,213	1,144	2,394	2,083
보 험 업	34	31	578	445
부 동 산	170	105	2,643	1,559
사업서비스업	2,711	2,143	3,855	3,046
사회서비스업	1,955	1,050	14,529	7,119
오락서비스업	151	109	2,307	1,477
개인서비스업	79	44	1,565	783
기 타	29	20	341	225
합 계	9,928	7,843	51,097	32,722

주) 주요 중심지 : 도심, 용산, 영등포, 영동, 청량리/왕십리

〈표 Ⅲ-8〉 서울의 상업계 연상면적추계(주택제외)

(단위: 만명, 만평)

구 분	1991[1]	2011
취 업 인 구	363	619
총연상면적(주택제외)	2,520[2]	5,110
증 가 분	-	2,800
사무실 연상면적	650[3]	1,680
증 가 분	-	990
기타용도 연상면적	1,870	3,430
증 가 분	-	1,800

주 1) 1991년 자료는 SIC(총사업체조사보고서) 기준
2) 1991년 과세대장에서 주택, 관청, 학교, 비과세 공공시설 등을 제외한 총연상면적은 7,036ha, 학교 및 비과세공공 시설 면적은 약 1,300ha로 볼 수 있음
3) 1991년 과세대장의 사무실 면적은 2,000ha (비과세 공공시설면적분 감안)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 1991년 현재 서울시 3차산업 종사자의 1인당 사무실 사용면적은 16.5㎡이다. 이에 비하여 1990년 현재 일본의 전국평균은 21.0㎡이고 동경은 18.8㎡이며, 미국 뉴욕의 경우는 23.2~27.9㎡이다.
- 목표년도인 2011년까지 향후 15년간은 3차산업 활동에 커다란 변화를 맞는 기간이 될 것이다. 즉, 업무의 다양화, 다각화, 국제화, 고도정보화에 대응하여 회의실과 응접실이 증가하게 될 것이다.
- 또, 기업의 24시간 활동에 따라 복리·후생공간이 증대될 것이며, 보다 급진적으로 진전될 사무자동화에 따른 공간수요도 높아질 것이다.
- 상기한 것과 같은 변화에 대응하기 위하여 본 계획에서는 3차산업 종사자 1인당 소요 상면적을 35㎡으로 상정하여 계획하였다.

3) 도시공간 개편구상

▣ 대도시권의 생활권역에 대응하는 4개 생활권 중심

- 서울은 한강과 남북종단 산악지형으로 도심과 4개의 생활권이 경계지워진다. 장기적으로 이들 생활권은 구심점이 필요하며, 이를 위해 각기 대응되는 다음 4개의 활동중심을 부도심으로 육성·보강한다.

  - 동북생활권(345만) : 왕십리-청량리
  - 동남생활권(205만) : 영동
  - 서남생활권(308만) : 영등포
  - 서북생활권(203만) : 수색 (2011년 이후 장기구상)

  ( )안은 서울내의 배후인구)

- 각 생활권 중심은 한강에 접하면서 접근성, 가용지분포, 인프라지원 정도 등 입지여건과 성장잠재력이 뛰어난 곳이다. → (한강축 잠재력의 제고)
- 또 서울대도시권은 활동무대를 서울로 지향하고 있으나 이들 활동을 모두 서울내부로 끌어들일 수는 없다. 따라서 이들 활동의 연계 편리성을 위해 구심점을 4개 부도심에 확보한다.

▣ 4개 생활권 중심에 대응하는 신부도심 육성

- 용산, 청량리/왕십리
- 2011년 이후 수색지역 추가

▶ 세계화, 정보화에 대응한 새로운 활동의 중심지 구축

- 향후 급성장할 서울 내부의 잠재력 신장을 받아줄 수 있는 그릇이 필요하다.

▶ 생활권별 신부도심 육성

- 신부도심은 도시구조상의 문제를 통합적으로 개편 할 수 있는 위치와 역할을 담당토록 한다.
- 신부도심은 광역 및 도시교통의 결절지(요충지)에 입지시킨다.
- 신부도심은 넓은 가용지가 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

■ 다핵구조를 지원하는 교통시스템의 구축

▶ 기존 전철·지하철 및 기존 계획의 문제점

- 완행역 위주의 버스노선과 같은 거미줄 노선으로서 위계가 없고 갈아타기가 불편하다. 전철도 위계를 가져야 하고 직행과 완행의 구분이 필요하다.
- 서울만 놓고보면 3기 지하철까지 완성되면 어느정도 수요는 충족할수 있으나 서울대도시권 차원에서는 근본문제의 해결이 곤란하다. 서울대도시권내 교통을 자동차 위주로 할 경우, 심각한 문제점을 야기시킬 뿐 아니라 향후 급증할 서울대도시권 도시활동수요에 대한 뒷받침도 불가능하다.

▶ 서울 지하철과 도시고속도로의 구축과 공간구조개편

- 현재 서울대도시권이 안고 있는 공간구조 및 교통문제를 해결하기 위해서는 지역간 간선철도망의 구축이 필요하다.
- 경인축, 영종도축 등의 동서축과 3개의 남북축을 서울내의 다핵구조와 연계시켜 대도시권 활동의 효율성을 극대화한다.

▶ 다핵구조를 뒷받침하는 순환교통운영시스템 구축

- 순환교통운영시스템은 향후 급증할 핵지역간 업무통행의 편리성을 높이기 위해 필수적이다.
- 갈아타기를 없애고 통행의 흐름을 일체화시켜 중심지역간 통행이 수월토록 한다.
- 지하철 노선은 이 순환노선에 접속시켜 중심지역 어느 곳이나 쉽게 접근할 수 있도록 한다.
- 주요 지역간을 움직이는 대량교통량은 도시간 철도와 순환시스템으로 처리하고 나머지 지역은 11개노선의 지하철이 담당토록 한다.
- 신교통망 계획이 끝난 후 간선철도 장기계획을 구상토록 한다.

■ 항공 네트워크의 구상

- 통행시간가치 증가에 따른 신속한 통행수단을 구축한다.
- 생활권별로 1개소씩의 경비행장을 입지시킨다.
  - 서북권~김포, 서남권~일직, 동북권~퇴계원, 동남권~세곡동 등의 후보지에 대한 검토가 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

4) 중심지체계 계획

▣ 중심지기능의 구분

▶ 도 심

· 600년의 역사성과 현대적인 업무·상업공간이 공존하는 곳이다.

· 기존의 도심지역에 해당한다.

▶ 부도심

· 서울시를 4개의 생활권역으로 구분할 때 그 중심지에 해당되는 곳이다.

· 권역차원은 물론 연접한 배후도시의 중심지로서 역할을 다하기 위하여 도심기능의 일부를 수용한다(도심에 유입하는 교통을 차단 또는 흡수).

· 부도심의 대상지로는 도심권은 용산, 동북권은 왕십리-청량리, 동남권은 영동, 서남권은 영등포, 서북권은 수색으로 한다. 단, 수색의 경우는 기존의 업무·상업기능이 취약하므로 새로운 개발여건이 조성되는 2011년이후에 육성, 개발한다.

▶ 지역중심

· 부도심보다는 위계가 떨어지지만 지역차원에서의 중심지 역할을 하고 있는 곳이다. 지역중심의 영향권은 자치구차원을 넘어 배후 주변도시까지 미친다.

· 지역중심지는 비교적 지하철망과 간선교통망이 발달된 곳으로 권역별 중심인 부도심과 위치적으로 보완적인 관계를 갖고 있다.

· 대상지로는 동북권역은 미아, 상계, 망우, 서북권역은 연신내, 신촌, 공덕, 동남권역은 잠실, 천호-길동, 사당-남현, 서남권역은 목동, 대림으로 한다.

▶ 지구중심

· 자치구를 단위로 하는 생활권의 중심지에 해당되는 곳이며, 이러한 지구중심은 자치구내에 2개이상 있을 수 있다.

· 각 자치구별 형평성, 강남북 균형발전, 기존의 중심성과 역사성, 발전잠재력등을 고려하여 지구중심을 설정한다.

▣ 도시공간구조 개편에 따른 중심지체계 구상 (〈표 Ⅲ-9〉참조)

· 토지이용의 충실화를 통하여 기존의 도심, 부도심의 응집력을 강화시킨다.

· 또한 활동중심지의 구조적 위계와 특성에 따라 고밀화의 정도를 달리한다.

▶ 서울시 중심지 체계의 개편

· 2011년까지는 1도심 4부도심 11지역중심 54지구중심

· 2011년 이후에는 수색을 부도심으로 육성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 4부도심 : 용산 및 4개 생활권의 중심기능을 수행하는 지역

- 용산 : 국제업무지구로 특화(지역개발사업으로 추진)
- 왕십리-청량리 : 동북권역의 중심
- 영동 : 동남권역의 중심
- 영등포 : 서남권역의 중심

* 수색은 2011년 이후 부도심으로 육성

▶ 11개 지역중심 : 각 권역의 주요 생활권중심 및 교차역세권 지역

- 동북권역 : 미아, 상계, 망우
- 서북권역 : 연신내, 신촌, 공덕
- 동남권역 : 잠실, 천호·길동, 사당·남현
- 서남권역 : 목동, 대림

▶ 54개 지구중심 : 구단위 생활권중심

▶ 용도지역 지정의 기본방향

- 도심·부도심 : 중심상업 + 일반상업
- 지 역 중 심 : 일반상업 + 근린상업
- 지 구 중 심 : 일반상업 + 준 주 거

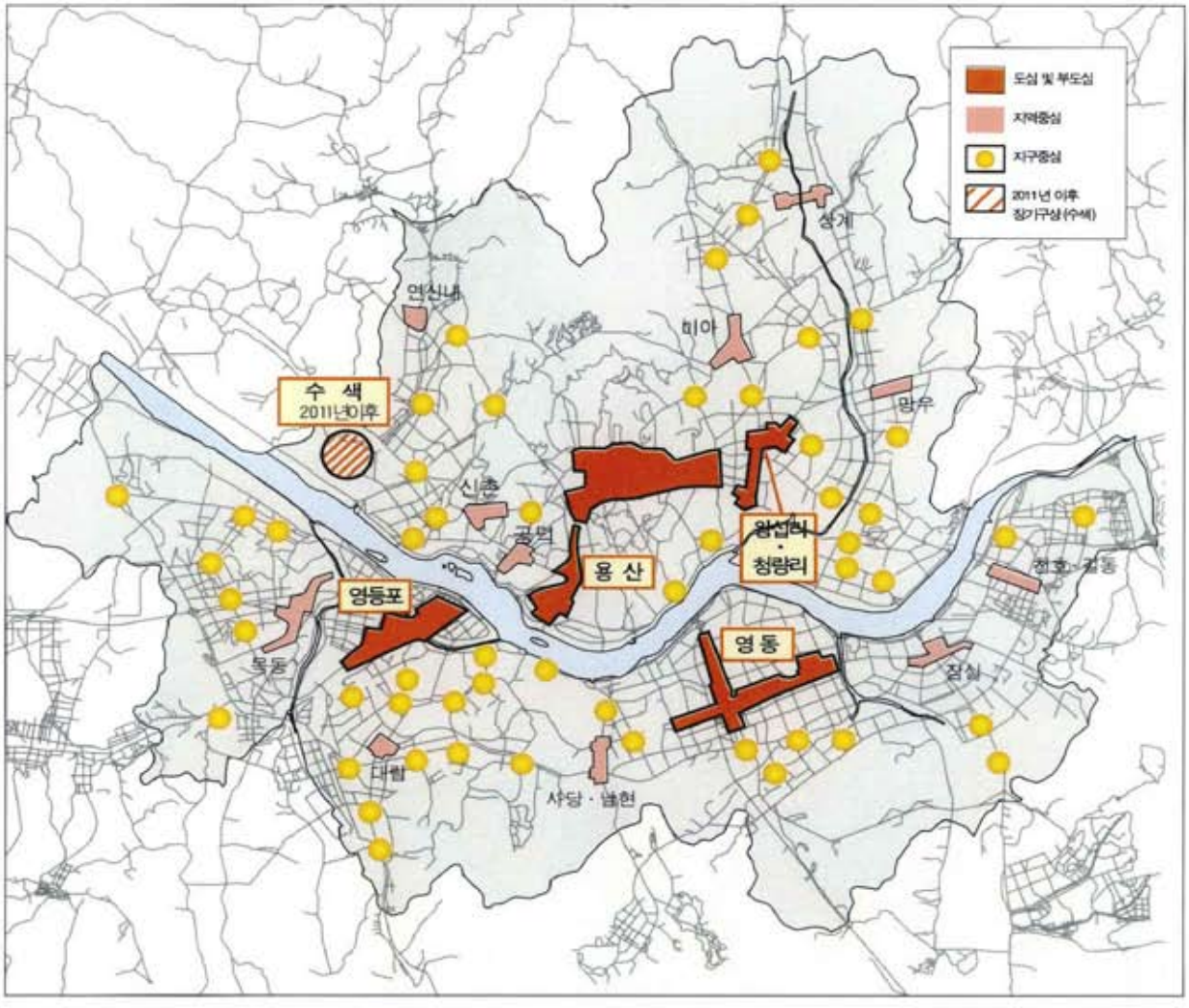
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅲ-9〉 도시기본계획의 중심지체계

구 분	도 심	부도심	지역중심	지구중심	자치구
도 심	도 심	용 산	-	한남	종로구 용산구 중 구
동 북	-	청량리 왕십리	미 아 상 계 망 우	화양, 중곡, 군자, 금호, 구의, 건대입구, 전농, 면목, 묵동, 종암, 동선, 석관, 방학, 쌍문, 수유	동대문구 성동구 광진구 중랑구 성북구 강북구 도봉구 노원구
서 북	-	(수 색*)	연신내 신 촌 공 덕	불광, 남가좌, 응암, 홍제, 아현, 서교, 합정, 수색	은평구 서대문구 마포구
동 남	-	영 동	천호·길동 잠 실 사당·남현	도곡, 개포, 방배, 양재, 수서, 가락, 암사, 이수, 문정, 고덕	서초구 강남구 송파구 강동구
서 남	-	영등포	목 동 대 림	신정4거리, 등촌, 신월, 화곡, 신정, 공항, 오류, 구로, 가리봉, 시흥, 신길, 신풍, 상도, 노량진, 신대방, 흑석, 난곡4거리, 봉천, 독산, 신림	양천구 강서구 구로구 금천구 영등포구 동작구 관악구
계	1	4	11	54	25

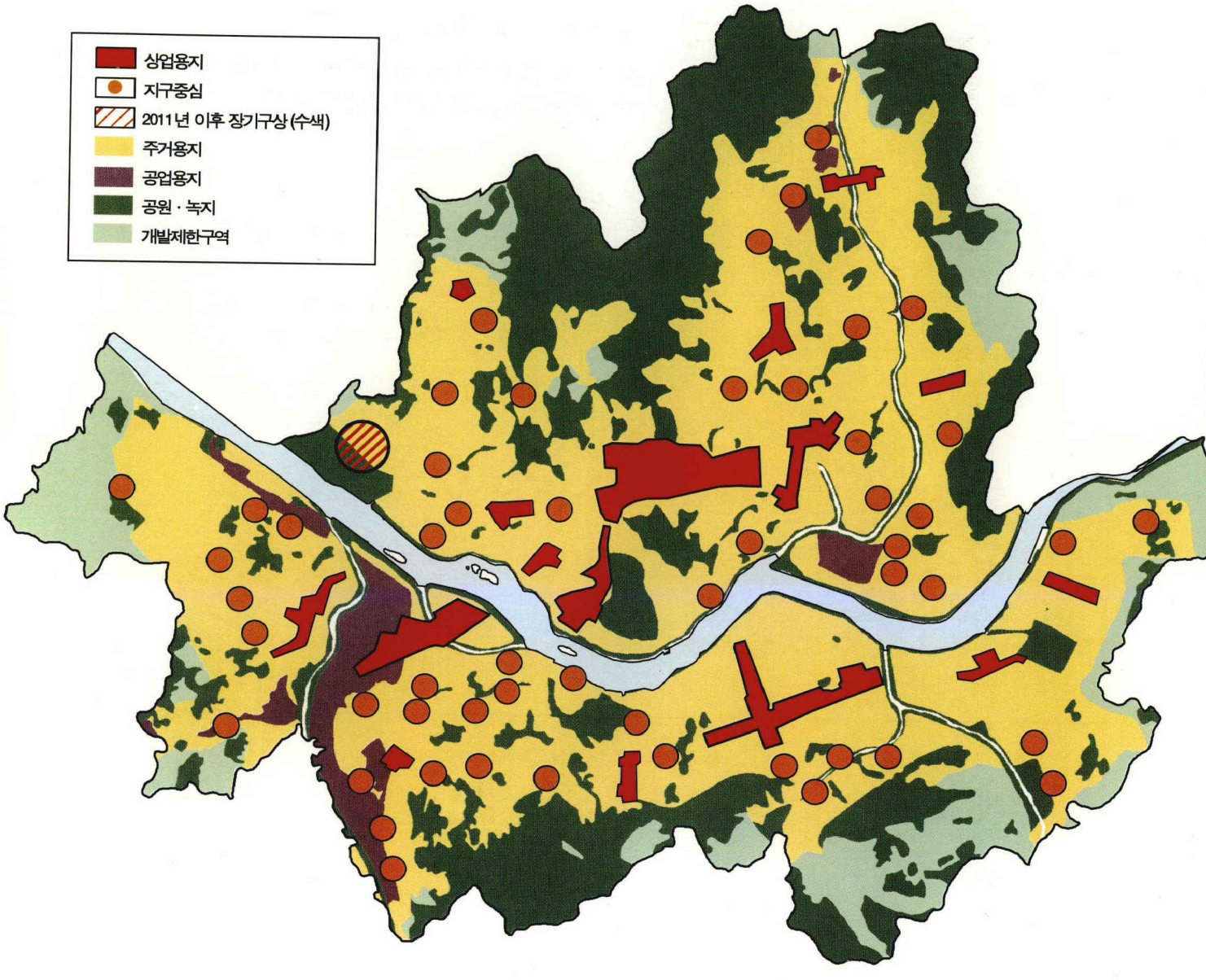
주) *: 부도심중 수색은 2011년 이후의 장기구상임.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅱ-4〉 서울시 중심지체계도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅲ-5〉 서울시 도시기본구상도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

제2부 부문별 기본계획

Ⅰ. 생활권 및 인구배분계획

Ⅱ. 토지이용계획

Ⅲ. 교통계획

Ⅳ. 정보통신계획

Ⅴ. 산업경제계획

Ⅵ 주택계획

Ⅶ. 환경보전계획

Ⅷ. 공원녹지계획

Ⅸ. 경관계획

Ⅹ. 사회개발계획

Ⅺ 방재계획

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅰ. 생활권 및 인구배분계획

1. 생활권계획의 필요성과 역할
2. 계획의 기본방향
3. 생활권의 설정
4. 생활권별 정비방침
5. 생활권별 인구배분계획



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅰ. 생활권 및 인구배분계획

1. 생활권계획의 필요성과 역할

▣ 생활권계획의 필요성

· 생활권 계획이란 시가지와 계획과제의 성격 등을 폭넓게 고려하여 서울시를 몇 개의 권역으로 구분한 다음, 이들 각 영역을 대상으로 하는 계획을 말한다. 종전의 도시기본계획에서는 생활권계획이 없었던 까닭에 다음과 같은 문제점들이 있었다.

- 서울시 도시기본계획에서 제시한 내용을 그대로 자치구 도시기본계획에 발전적으로 수용, 반영하는 데에는 한계가 있다. 이것은 계획내용에서 다루는 공간적 범위의 격차, 즉 서울시 차원과 자치구 차원의 격차로 인하여 발생하는 내용의 구체성에 있어 차이가 있기 때문이다.
- 이같이 생활권계획이 없는 가운데 자치구 도시기본계획을 수립할 경우, 같은 권역내에 있는 자치구라 할지라도 그 미래상이 서로 상이하거나 혼선을 빚고 있는 것이 현실이다.
- 각 자치구 도시기본계획에서 구체적으로 제시된 주요 계획과제를 서울시 도시기본계획의 내용에 가시적으로 반영하는데 한계가 있었다. 즉, 자치구에서 구체적으로 제시한 주요 계획과제가 서울시 도시기본계획에 반영되는 과정에서 추상화됨으로써 그 중요성이 희석되는 문제가 나타나고 있다.

· 생활권계획은 이같은 문제점을 보완한다는 점에서 그 역할을 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 서울시 도시기본계획에서 제시된 주요 계획과제를 각 권역별로 구체적이며 종합적으로 정리함으로써, 자치구 도시기본계획을 수립할 때 필요한 미래상 정립과 주요계획 과제의 설정에 도움을 줄 뿐만 아니라, 서울시 도시기본계획의 내용을 자치구 도시기본계획에 체계적이며 구체적으로 반영시킬 수 있게 된다.
- 각 자치구 도시기본계획에서 제기된 주요 계획과제를 서울시 도시기본계획의 생활권계획에 반영시켜 도시계획적인 의미를 부여함으로써 상부기관 및 관련부서, 각 지방자치단체 등으로 부터 유기적인 협조를 얻을 수 있어서 계획의 실현성 향상에 도움이 된다.
- 독립된 자치구 중심의 개발 및 계획은 권역차원에서 불균형이 발생할 소지가 있으나, 이같은 문제점을 생활권 차원에서 조정 및 보완할 수 있어 지역균형발전에 도움이 된다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 계획의 기본방향

▣ 지방자치제에 대응한 자치구 중심의 육성 및 정비

· 지방자치시대에 있어 생활권의 범위는 자치구 단위로 이루어질 수 밖에 없다. 따라서 자치구의 중심인 구심의 형성이 필요하다. 구심의 성격은 업무·상업중심외에 행정중심, 문화중심 등으로 다양할 수 있고, 자치구민이 쉽게 접근할 수 있는 곳에 입지토록 하는 것이 바람직하다. 이때 구청은 장기적으로 구의회 및 구민회관과 인접한 곳에 위치토록 한다.

▣ 국제화, 세계화, 정보화에 대응한 도시구조의 개편

· 서울시 도시구조는 기존 도심, 강남·영등포 부도심 등으로 대별되지만 선진 대도시에 비해 교통환경 및 기존 도시기능이 매우 취약한 실정이다. 따라서 국제적인 중심지로서 기능을 다하기 위해서는 기존 도심 및 부도심 지역에 대한 전략적인 도심재개발사업을 추진함은 물론 용산, 수색(2011년 이후) 등을 신부도심으로 지정하여 단계적으로 개발한다.

▣ 도심 및 부도심지역의 공동화현상 방지

· 도심·부도심에서는 도심재개발사업 및 업무계, 상업계 용도로의 토지이용 전환 등으로 주거기능이 약화되면서 정주인구의 격감, 초등학교 학생수의 감소 등 공동화현상을 보이고 있다. 이같은 문제를 해결하기 위하여 새로운 개발시 정주인구를 확보하는 방법을 적극 강구할 필요가 있다. 그 일환으로 도심재개발시 개발 연면적의 일정부분에 대해서는 주거기능을 확보토록 의무화한다.

▣ 쾌적하고 편리한 도시의 구현을 위한 역세권 개발

· 역세권을 중심으로 한 생활권의 재편성과 교통체계의 재편성을 통하여 지하철 및 전철의 이용률을 높이고, 쾌적한 도시환경을 회복할 수 있도록 한다. 그 일환으로 지하철 및 전철역 주변에 공공시설 및 편익시설을 적극 배치함과 동시에, 이를 중심으로 한 버스 및 택시의 환승터미널의 설치를 적극 검토한다. 편리한 도시의 기본적인 조건은 직·주근접형 도시의 구현이다. 그 일환으로 지하철역을 중심으로 주·상복합건물의 개발을 적극 유도한다.

▣ 주택시가지의 체계적이고 계획적인 정비 실시

· 그동안 추진된 주택개량재개발사업은 대규모 사업일지라도 건축위주의 사업단위로 취급되어온 경향이 강하다. 또한 주택시가지의 정비수법으로는 주택개량재개발사업이 도시계획사업의 주류를 이루고 있으며, 그외의 주택시가지에 대해서는 민간차원의 다세대·다가구주택의 건설이 주종을 이루고 있다.

· 주택시가지의 공통적인 문제는 밀도개념이 부재한 상태에서 대폭적인 건축완화와 이에 편승한 고층·고밀개발이 이루어져 지구내 교통환경의 악화, 상하수도 용량의 과포화, 프라이버시 침해 등 주거환경이 악화되고 있다는 점이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 따라서 양호한 주거환경의 보호와 일정 수준이상의 주거환경 확보를 위해서 서울시 전역을 대상으로 한 주택시가지의 유형화와 유형별 밀도규제를 실시한다. 제도상으로는 주택시가지의 대부분을 포함하는 일반주거지역을 1, 2, 3종으로 구분하고, 지구의 특성을 고려한 밀도계획의 적용을 통해 양호한 도시환경과 주거환경의 확보에 역점을 둔다.
- 특히 자연환경의 보호 및 도시경관유지상 고도규제가 필요한 곳과 고밀화될 경우 양호한 주거환경의 유지가 곤란한 곳에 대해서는 제1종 일반주거지역으로 설정한다.
- 주택개량재개발의 개념 및 범위를 서울시 전역의 주택시가지에 확대·적용 하기 위하여 재개발의 개념 및 대상지의 확대가 필요하다. 특히 종래의 전면재개발 위주에서 지구내 세가로망 정비 및 부분적인 정비를 목적으로 하는 수복형 재개발수법도 도입하여 주거환경의 질적인 개선에 기여하도록 한다.

▣ 세계화 및 선진화에 걸맞는 품격있는 도시환경의 구축

- 도시경관의 질적인 향상을 위해서는 도시차원에서의 경관계획을 수립하고 전략적인 경관사업을 실시할 필요가 있다. 유구한 역사문화환경의 보존과 보호, 특화거리의 조성을 통하여 지역주민이 애착심을 갖도록 고취시키고, 문화성이 배양되도록 한다.

▣ 푸르름이 넘치는 건강한 도시의 구현

- 자연환경의 보호, 기존 녹지축 및 한강 수경축의 보호, 샛강 살리기 등이 해당된다. 특히 그동안의 고층·고밀개발과 자동차의 범람으로 도시내에 있는 녹지공간과 오픈스페이스는 그 면적이 크게 감소하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공지공간의 녹화, 도시내 건물옥상의 녹화, 가로공원 조성 등이 필요하다.

▣ 서민주택정책의 내실화와 서민의 생활근거지 확보

- 주택개량재개발사업 및 재건축사업에서는 분양평수 20평이상이 선호되어 왔기 때문에, 10평 전후 소형주택의 멸실이 현저하다. 이로 인한 소형평수 주택의 감소는 소형주택의 가격폭등 및 전세값 파동에도 지대한 영향을 미쳤다. 특히 10평대의 소형평수가 주류인 저층아파트지구의 경우, 무분별한 재건축사업이 실시될 경우 도시전체에 미치는 파장은 엄청날 것이다.
- 따라서 재건축 및 주택개량재개발시 기존 평형의 과다한 대형화를 규제할 필요가 있으며, 개발세대의 일정비율에 대해서는 저소득층을 위한 소형주택을 확보토록 하는 조치가 필요하다.

▣ 낙후된 기성시가지에 대한 전략적인 정비 실시

- 도심 주변의 황폐화된 시가지, 택지개발지구내 미개발된 주택지, 개발제한구역내 무허가 취락밀집지역, 공원내 주택지, 토지구획정리사업시 제외된 주택시가지, 주·상혼재 시가지, 주·공혼재 시가지 등에 대한 계획적인 정비가 필요하다.
- 지역의 균형발전차원에서도 이들 지역에 대한 계획적인 정비가 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3. 생활권의 설정

1) 생활권의 설정기준

· 생활권의 설정은 〈표 Ⅰ-1〉에서 보는 바와 같이 물리적 장애요소, 도시발전과정, 도시성장 및 발전축, 서울시 행정구역, 각 권역별 특성 및 주민들의 특성, 도시기능 및 토지이용의 특성, 관련계획 구상 등을 검토하여 설정한다. 특히 자치시대의 행정을 고려하여 생활권 구분의 최소단위를 자치구로 설정한다.

〈표 Ⅰ-1〉 생활권설정의 기준요소

구 분	분 석 항 목	구체적인 지표
권역설정을 위한 물리적 장애요소	- 지형, 지세 및 주요 하천 - 도시고속도로, 철도, 도시간선도로	
도 시 발 전 과 정	- 시가지의 형성시기 - 시가지개발 및 정비수법	도시개발사업현황
도시성장 및 발전축	- 도시간선도로축 - 교통의 흐름을 고려한 이용권역 분석	도로망, 철도망 통행량
서울시 행정구역	- 행정구역의 변천과정	구, 동단위 변화
각 구별 특성 및 주민의 속성 고려	- 각 권역별 주거특성의 분석 - 각 권역별 생활환경수준의 분석	1인당 주거면적 주택유형 자가보유율 연령별 인구구조 가구소득 자동차 보유율 에어컨 보유율 지하철이용 출근율
도 시 기 능 및 토지이용의 특성	- 교통특성의 분석을 통한 중심성 - 건축물 용도의 권역별 구성 특성 - 주간인구의 고려	과세자료 목적통행자료
관련계획구상의 검 토	- 광역계획 구상 - 21세기 서울도시공간구조 구상	서울세계화전략 구상 서울대도시권 구상 21세기 구상(부문별구상)

2) 생활권 구분

· "서울 21세기 구상" 및 "서울 세계화전략"에서 제시하고 있는 서울형 도시구조 모델의 기본이념은 철도망과 도로망을 상호 보완적으로 구축하고, 철도망의 결절점에 중심지를 위치시키는 것이다. 이 때 중심지는 도심, 부도심, 거점역세권의 계층구조를 가지며, 철도망과 도로망은 방사환상형으로 구축된다.

· 이러한 기본이념하에서 앞서 검토한 생활권 구분의 기준요소에 기초하여 생활권을 설정한다. 서울은 한강과 남북종단의 산악지형으로 되어 있기 때문에 도심 및 4개의 광역생활권으로 구분되는데, 요소별 특성을 고려하여 생활권을 구분해 보면, 〈그림 Ⅰ-1〉과 〈표 Ⅰ-2〉와 같다. 서울은 도심권, 동

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

북권(동북1, 동북2), 서북권, 동남권(동남1, 동남2), 서남권(서남1, 서남2, 서남3) 등 5개 대생활권, 9개 중생활권으로 나뉘어진다.

〈표 Ⅰ-2〉 생활권구분

대생활권	중생활권	자치구	생 활 권 별 특 성
도심권	종로구 중 구 용산구		- 600년 동안 지속되고 있는 국가중추기능의 집적지 - 수려한 자연경관이 숨쉬는 공간 - 전통문화와 현대문화가 공존하는 공간 - 자연발생적인 주택시가지와 계획적인 업무·상업시가지가 혼재하는 공간 - 도시활동이 가장 활발하고 다양한 공간 - 지역인구의 급격한 감소
동북권	동북1	동대문 성 동 광 진 중 랑	- 수려한 자연경관이 있는 공간 - 넓은 수변공간의 보유 - 다양한 시가지형태가 함께 하는 공간 ·구릉지 및 도심권역 주변의 자연발생적인 저층의 기성주택시가지 ·기성시가지의 재건축에 의한 중층의 기성주택시가지 ·고층아파트로 이루어진 신주택시가지 - 급격한 신개발과 연계되지 못한 기반시설 및 생활편익시설 - 기성시가지의 대대적인 정비를 통한 지역중심 형성이 필요
	동북2	성 북 도 봉 강 북 노 원	
서북권	은평구 서대문 마포구		- 친근한 자연경관의 보유 - 저층위주의 기성주택시가지 - 상업문화, 대학문화의 보유 - 장래 개발가능성이 많은 미개발지의 보유
동남권	동남1	서 초 강 남	- 타권역에 비해 비교적 많은 체육·문화공간의 보유 - 1970년이후 대규모 신개발로 형성된 양호한 시가지 - 양호한 주거환경 ·규모가 큰 단독주택과 아파트의 분포에 따른 높은 주거 수준 ·구조화된 간선도로망 및 이면도로망 - 타 권역에 비해 상대적으로 높은 소득수준과 생활수준 - 대규모 저층아파트의 고밀화 가능성 - 업무용 건축물의 급격한 증가와 상업·업무계 용도의 주거지역 침투
	동남2	송 파 강 동	
서남권	서남1	강 서 양 천	- 서울의 공업기반으로서 기능, 수도권 서남지역의 중심 - 대규모 개발가능지의 보유 - 다른 권역에 비해 상대적으로 열악한 주거환경 ·공업 및 상업기능과 혼재하고 있는 주거기능 ·구릉지의 불량주택 밀집지역의 광범위한 분포 ·기반시설(도로)의 미비로 인한 환경악화,
	서남2	영등포 구 로 금 천	
	서남3	관 악 동 작	

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅰ-1〉 생활권 구분도

4. 생활권별 정비방침

1) 도심권 : 종로구, 중구, 용산구

▣ 현황 및 특징

- 도심권은 업무기능과 도심적 상업기능의 집적도, 개발밀도, 주간활동인구수 및 밀도가 서울시내에서 가장 높다. 즉, 정치·경제·행정의 중심지역이며 최근 국제화, 정보화의 진전과 더불어 관련기능의 집적이 진행되고 있다.
- 서울시 전역에서 볼 때 도로망과 지하철망의 집결점이며 중심지이다. 특히 용산역 일대는 대규모 개발가능지가 산재하고 있어 새로운 개발시 서울의 도시공간구조변화에 큰 영향을 미칠 것이다.
- 업무위주의 대단위 도심재개발사업 및 민간개발사업은 주간활동인구의 급증과 다량의 교통량 유발, 상주인구의 감소에 따른 공동화현상을 초래하고 있다.
- 도심재개발사업이 실시되지 않은 청계로 일대의 세운상가를 포함한 저층·조밀상업지는 화재의 위험성이 높고 영세규모의 다양한 점포가 즐비하며 저밀도로 이용되고 있다. 이 지구는 필지규모가 영세하고 환경이 불량하지만 도심기능을 갖고 있는 인쇄, 의류 등 도심형 산업이 특화되어 있는 곳이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 도심주변의 저층·조밀주택지는 부정형의 영세필지이거나 도로가 정비되어 있지 않아 증·개축이 곤란하며 화재의 위험성이 높아지는 등 쇠퇴해 가고 있다. 또한 상업계 용도의 침투로 인해 주거환경이 악화되고 있다.
- 역사적 환경 및 자연환경의 보전가치가 있는 주변지역에서 무질서한 대단위 고층개발이 허용되고 있어 도시경관유지 및 역사환경보호에 문제가 야기되고 있다.

▣ 계획과제

- 도심지역은 정보화, 국제화 동향을 적절히 받아들여 과도한 업무기능의 집적을 억제하면서 수도기능 및 세계도시로서의 기능을 담당하는 중추지역으로 정비해 나아갈 필요가 있다.
- 업무중심 재개발로 인한 도심 정주인구의 감소는 도심공동화 현상을 초래하고 있다.
- 도심 주변에서 쇠퇴해 가고 있는 시가지에 대해서는 지구내 도로개설을 포함한 면적인 재개발사업을 계획적으로 유도하는 등 도시계획적인 대응책이 마련되어야 한다.
- 역사적 환경 및 보전가치가 있는 주변지역에 대해서는 양호한 도시경관의 유지관리를 위해 적정 개발규모와 높이규제 등에 대한 지침의 마련이 필요하다. 도심의 주간활동인구 밀집지역에 대해서는 자동차위주의 정책에서 탈피하여 지하철망을 주축으로 보행환경을 개선하는데 역점을 둔다.
- 영세하고 불량한 환경이지만 도심형 산업이 특화되어 있는 곳은 도심기능의 유지 및 활성화 측면에서 계획적인 대응이 필요하다.

▣ 정비목표 및 정비방향

▶ 정비목표

- 정보화, 세계화의 물결속에서 수도 및 세계도시로서의 기능을 견지하고, 한편으로는 도심 정주인구의 확보와 도심기능의 활성화를 위한 적정 밀도규제 등의 도시계획적 수단을 통하여 인간중심의 도심으로 정비한다.

▶ 수도 서울의 중추 도심기능의 유지·강화

- 수도 서울의 중추기능을 담당하는 지역으로서 정치·경제분야의 국심기능을 유지하며, 세계속의 서울로서 상징핵의 성격을 계승하도록 지역을 정비한다.
- 정보분야, 첨단산업분야 등 새로운 업무기능의 창출에 따른 업무공간의 확보를 위해 업무중심지역의 형성을 도모한다.
- 도시기반시설의 용량 등을 고려하여 현재의 적정밀도 수준을 견지하며, 저층 시가지에 대한 재개발은 현재 수준으로 유도한다.

▶ 도심기능과 주거기능의 조화

- 도심권역에 있어서 커뮤니티의 유지와 방재기능의 향상, 광역적인 도시구조개편 차원에서 직·주근접방식으로 개발·정비함으로써 균형있는 도시공간을 형성한다.
- 향후 도심재개발은 기존의 사회간접자본 시설을 활용하되 업무기능 중심에서 직·주근접형의 복합기능 중심의 재개발을 적극 유도한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 도심공동화 방지, 지역사회공동체의 형성을 위해서는 상주인구의 유지 및 회복에 필요한 거주공간의 확보를 적극적으로 추진한다. 즉, 도심부 개발계획 또는 도심 거주확보를 위한 주택기본계획, 상업·업무기능 정비기본계획 등 각 부문별 또는 지구별 계획을 수립하여 활성화를 도모한다. 또한 자치구 차원에서 구조례를 제정하는 등 보다 적극적으로 대응토록 한다.

▶ 역사가 깃든 문화환경의 보전

· 역사환경의 보전은 형태적 보전에서 문화적 보전으로 그 방향을 전환한다.

· 역사적 환경 및 보전가치가 있는 주변지역에 대해서는 양호한 도시경관의 유지·관리를 위하여 적정 개발규모와 높이규제를 적용한다.

· 과거의 역사문화유산을 시민의 생활과 활동속에서 보전·계승하고, 이를 실제 생활속에서 어떻게 발전시킬 수 있는가에 대한 새로운 접근방법을 모색한다.

· 서울의 전통과 역사를 자랑하기 위해서도 주변 산에 대한 조망보호대책이 필요하다. 이를 위해 용적률 규제 및 건폐율 완화 등을 통해 지구내 주거환경 개선이 가능토록 한다.

· 역사적인 장소를 적극적으로 발굴하여 시민교육의 장으로 활용함과 동시에 시민들이 친근감을 느낄 수 있는 공간으로 조성한다.

▶ 도심형 산업의 활성화 및 지역사회공동체의 형성

· 도심형 산업(2.5차 산업)으로서 중요한 역할을 하고 있는 산업(인쇄, 의류 등)의 내실화를 도모한다. 즉, 업무지원기능을 존속시키면서 내부쇄신을 도모하고, 열악한 지구환경을 정비한다. 또한 공공과 민간의 협력에 의한 창업보육센터 등의 건립을 통해 창업기업에 대한 기술·재정·교육 등의 지원책을 강구한다.

· 도심으로서의 기능을 다하면서 지역사회의 공동체를 유지·형성하기 위해 주거환경의 개선과 커뮤니티시설을 고려한 종합적인 지구정비계획의 수립이 필요하다. 이러한 계획과정에는 계획의 초기단계부터 지역주민, 토지소유자, 공공, 기업, 전문가 등 이해관계자들이 공동위원회를 만들어 계획수립과정에 참여토록 한다.

▶ 인간존중의 도심으로 정비

· 도심의 주간활동인구 밀집지역에 대해서는 자동차위주의 정책에서 지하철망을 주축으로 한 보행환경의 개선에 역점을 둔 정책으로의 전환이 필요하다.

· 600년 고도의 숨결을 느끼면서 거닐 수 있는 도심유보도, 역사탐방로 등을 조성한다.

· 블록내부의 지구정비와 관련한 도시기능의 배치 및 건축배치에 있어서는 간선도로를 전면으로 하기 보다는 인간척도에 적합한 이면도로를 전면으로 하도록 하는 방안을 모색한다.

· 재개발을 통해 개발되는 업무 밀집지역에서는 지하공간의 효율적 활용, 지상의 인공지반 조성 등을 통하여 빌딩간, 블록간의 연계성을 강화함으로써 보행자에게 편리한 도심공간으로 조성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2) 동북권 : 동북1 (동대문, 성동, 광진, 중랑), 동북2 (성북, 도봉, 강북, 노원)

▣ 현황 및 특징

- 1960년대 이전에 형성된 변두리 주택시가지에는 소규모 필지가 대부분이고 도시기반정비가 미비한 곳이 많으며, 구주택시가지에는 단독주택이 대부분이다.
- 도심과 청량리 부도심을 연결하는 간선도로변에는 선형의 상업기능이 발달되어 있다.
- 도심주변의 구시가지에는 도시기반정비가 미비된 곳이 많고 부정형 소규모 필지가 많다. 따라서 새로운 건축행위가 곤란하여 주거환경이 점차 악화되고 있으며, 화재 위험성도 높다.
- 청량리는 부도심으로서 기본적으로 갖추어야 할 업무기능이 미약하기 때문에 도심권에 예속되어 있는 실정이다.
- 주거환경의 악화 및 주거용도 토지의 감소로 인해 상주인구가 감소하는 추세에 있다.
- 시민이 접근하기 쉬운 수려한 자연녹지공간 및 한강 수변공간을 갖고 있어 시민의 여가문화활동을 위한 공간확보에 매우 유리하다.
- 경동 한약방가, 장안동 자동차매매시장 등 기능적으로 특화된 지역이 분포해 있다.

▣ 계획과제

- 도심기능의 일부 수용과 재개발사업등을 통해 새로운 업무기능을 도입함으로써 부도심으로서의 입지 및 기능의 강화가 필요하다.
- 도시기반정비의 미비로 주거환경개선이 어려운 곳에 대해서는 지구내 도로의 개설 및 확충을 전제로 한 시가지정비가 요구된다.
- 서울 및 동부지역 교통의 요충지이며, 부도심으로 부상되고 있는 왕십리지역에 대한 도시계획적 대응이 시급하다.
- 주택개량재개발 및 재건축을 통한 무분별한 대단위 고층·고밀개발사업은 지구내 교통환경의 악화와 도시경관의 저해 등 새로운 도시문제를 야기시키고 있어 이에 적극적으로 대응할 필요가 있다.
- 수려한 녹지공간 및 수변공간을 적극적으로 활용하여 시민의 여가문화 활동을 지원할 필요가 있다.

▣ 정비목표 및 정비방향

▶ 정비목표

· 지역중심의 강화를 통한 지역활성화와 기존 시가지의 정비를 통한 주거환경의 질적 수준 제고, 수려한 자연경관을 고려한 적정밀도 규제 등을 통해 개발·정비해 간다.

▶ 동북지역의 중심 및 지역중심의 강화·육성

· 역세권의 개발·정비를 통해 지역균형발전을 도모한다. 상계지역을 동북권

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

역의 지역중심으로 확보한다. 상계지역중심은 동북권역의 북부지역의 중심으로서 기능할 수 있도록 중심지 기능의 보강과 생활편익시설 확충이 필요하다.

- 왕십리 일대 및 청량리 일대를 연계시킨 지역재정비를 통하여 도심에 입지하는 업무기능의 일부를 분담하고, 각 지역의 상업 및 문화, 생활 등에 있어 광역적인 중심지로서의 역할을 다하도록 이에 필요한 기능을 육성·강화한다. 특히 왕십리 일대는 성수동지역의 공업기능을 지원하고 대학의 전문인력의 활용을 통한 산·학연계의 장으로서 활용한다.
- 복합기능도시의 실현을 위해 기능별 특화지역을 중점적으로 육성·정비한다. 장안평 일대의 자동차 관련시설의 집적효과를 극대화시킨다. 즉, 자동차관련 이벤트의 개최등을 통해 지역이미지를 쇄신함으로써 보다 적극적인 지역특화를 도모한다. 또한 뚝섬 일대의 한강 수변공간을 친수공간, 위락공간 등으로 조성한다.

▶ 수려한 자연환경보호 및 도시경관 유지

- 자연환경과 여가문화가 조화된 공간을 적극 조성한다. 수려한 도봉산, 수락산, 불암산 등에 대한 접근성을 제고시킨다.
- 수변 및 녹지공간을 적극 활용하여 건전한 여가문화의 정착을 실현토록 한다. 즉, 중랑천, 우이천 등에 대해서는 생태적인 특성을 고려하여 수변공원 또는 자연학습장 등으로 활용토록 정비한다. 자연경관이 빼어난 곳이나 공원주변 및 구릉지 일대에 입지한 재건축과 주택개량재개발지구에 대해서는 자연경관의 조망과 도시경관을 고려하여 고도지구의 지정 등을 적극 검토한다.

▶ 불량한 주거환경의 정비를 통한 생활의 질 제고

- 도시기반 정비의 미비로 새로운 건축행위가 어려운 곳에 대해서는 지구내 도로의 개설과 함께 주택개량재개발사업, 주거환경개선사업 등 시가지정비수법을 적극적으로 도입한다.
- 고지대 불량주택밀집지를 정비할 때에는 도시경관을 고려한 적정밀도 개발을 유도하며, 재개발 및 재건축을 시행하는 경우에도 도시기반시설을 포함한 공공시설의 확보에 역점을 둔다.
- 아파트 위주의 주택지에 있어서는 아파트지역 나름대로의 문화창달에 역점을 두어 보다 정서적인 주거환경을 조성한다.
- 다세대·다가구주택 등이 밀집되어 있는 면목동 일대의 주택시가지 경우, 무질서한 재건축을 방지하고 바람직한 주거환경조성을 위한 주택시가지 정비모델을 개발한다.

3) 서북권 : 은평구, 서대문구, 마포구

▣ 현황 및 특징

- 도심을 연결하는 마포로에는 도심재개발 및 민간의 대규모 개발에 의한 업무기능의 집적이 현저하다.
- 신촌은 부도심으로서 가져야 할 업무기능이 미약하기 때문에 도심권에 예속되어 있으며, 상업기능으로 특화되어 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 1960년대 이후 토지구획정리사업 및 택지개발사업 등 도시기반정비가 계획적으로 이루어진 시가지이며, 주거기능이 주류를 이루고 있다.
- 권역내 도심적인 상업기능과 생산기능이 취약하여 도심 의존적이며, 재정자립도가 낮다.
- 1960년대 이후 토지구획정리사업을 실시한 곳 중 소필지분할이 이루어진 곳에서는 다가구주택의 건립이 활발하며, 비교적 양호한 필지분할이 이루어진 곳에서는 다세대주택의 건립이 활발하다. 이러한 난개발로 인하여 주거환경이 악화되고 있다.
- 저층주택지내에서의 무분별한 고층아파트단지의 건립 허용은 주변 주택지 및 도시경관에 부정적인 영향을 미치고 있다.

▣ 계획과제

- 국제화, 남북통일 등의 여건변화에 대응한 국제업무환경의 조성과 국제적인 문화·예술정보의 발신지로서의 기능을 다할 수 있도록 전략적으로 육성할 필요가 있다.
- 서북권역을 이끌어 갈 상업·문화 중심지의 육성이 필요하다.
- 다가구·다세대주택의 난개발로 인한 주거환경의 악화를 방지할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

▣ 정비목표 및 정비방향

▶ 정비목표

- 국제화 및 남북통일에 대비한 지역중심의 확보는 물론, 양호한 주거환경의 보호와 질적 향상을 도모한다.

▶ 국제화 및 남북통일에 대비

- 국제화, 정보화 사회로의 진전, 남북교류의 증대와 통일한국의 실현 등 여건변화에 대응하기 위한 전략적 지역으로서 2011년이후 수색지역을 부도심으로 육성한다.

▶ 서북권역의 상업, 업무 및 문화기능의 중심지를 육성

- 서북권역의 상업·문화기능의 중심지로 신촌지역 및 자치구의 중심을 육성한다.
- 지구중심의 육성과 자치구의 중심성 강화를 통해 도심적 상업기능의 도입을 강구한다.
- 대학문화와 연계하여, 문화기능의 중심지로 육성한다.

▶ 도심주변에 입지한 불량주택지역의 정비

- 총체적인 주거환경의 악화를 방지하고 질적 수준을 제고하기 위해 주거지역을 주택의 형태, 층고, 개발 및 수용가능성의 측면에서 유형화하여 체계적으로 정비한다.
- 가구(block) 및 지구단위로 개발밀도와 높이 규제, 용도규제를 실시한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

4) 서남권 : 서남1 (강서, 양천), 서남2 (영등포, 구로, 금천), 서남3 (관악, 동작)

■ 현황과 특징

- 관악, 동작구 일대 저지대에 입지한 주택지 중 일부분은 1960, 1970년대에 토지구획정리사업이 실시되어 정비되었지만 대부분의 지역은 아직도 자연발생적으로 형성된 시가지로 도시기반시설이 정비수준이 불량하다.
- 특히 지형조건으로 도로, 상·하수도 등 도시기반시설의 정비가 어려운 고지대에는 불량주택지가 밀집되어 있다. 한편 고지대에서 추진되고 있는 대규모 주택개량재개발사업은 도시경관 및 인접 주택지에 많은 도시문제를 야기시키고 있다.
- 서남권은 서민계층이 많이 거주하는 곳으로, 소규모 부정형 필지가 주류를 이루고 있는 저층조밀의 주택시가지가 많다. 특히 주택지로 입지가 불리한 구릉지 및 고지대에 소규모 주택이 밀집되어 있어서 지구내에 필요한 도로 등 공공시설의 확보가 어렵고 주거환경이 열악하다.
- 영등포 부도심은 서울 서남부의 중심지이자 교통의 요충지이며 그 영향권으로는 인근의 안양시, 부천시, 광명시까지 포함된다.
- 주·공혼재로 인한 산업공해의 피해가 속출하고 있다. 산업구조의 변화에 따른 공장용지의 주거계 용도로의 전환은 지역경제기반을 악화시키는 요인이 되고 있다.
- 도로망 및 철도망이 경수축과 경인축으로 발달되어 있는 반면, 이를 횡적으로 연결하는 교통망이 정비되지 않아 지역주민이 큰 불편을 겪고 있다.
- 강서지역에서는 토지구획정리사업시 지구내 간선도로를 6m 내외로 좁게 설정한 까닭에 지구내 교통환경이 매우 불량하다. 최근 이곳에도 다세대·다가구주택이 난립하여 주거환경을 악화시키고 있다.

■ 계획과제

- 기존의 지구중심 및 생활권을 고려한 역세권개발 및 재개발을 통하여 주민생활에 필요한 도심적 기능(백화점 등)을 유치하는 등 지역중심의 육성이 필요하다.
- 서민층이 거주하고 있는 영세규모의 주택밀집지역에 대해서는 짜투리땅 및 점진적인 부지확보를 통하여 사회복지차원에서 소규모 공공시설을 주택지 전역에 균등하게 배치 및 확충할 필요가 있다.
- 주·공혼재지구에 대해서는 토지이용의 적절한 혼재와 순화를 꾀할 수 있는 개발 및 정비방안의 마련이 필요하다.
- 주변지구에 큰 영향을 미칠 우려가 있는 대규모 공장 이전적지에 대해서는 서울시 차원에서 도시계획적인 대응책이 강구되어야 한다.
- 강서지역의 균형있는 발전을 위하여 새로운 중심지의 계획적인 개발이 필요하다. 이때 신설예정인 지하철망과 신공항연결 고속전철망, 간선도로, 기존 생활권 등을 종합적으로 고려하여 대응할 필요가 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

■ 정비목표 및 정비방향

▶ 정비목표

· 기술의 고도화 및 혁신을 위한 중심의 육성을 목표로 공업기반을 지원하며, 공업기능과 주거기능의 적절한 혼합으로 주거환경의 질적 향상을 도모한다.

▶ 부도심으로서의 기능 강화와 국제경쟁력을 갖도록 개발·육성

· 서남권의 상업업무 중심인 영등포 부도심을 물류거점으로 개발한다.

· 영등포 부도심지역의 지역균형발전을 도모하고 서울시 도시공간구조 개편 전략의 요충지로 기능하도록 중추기능을 육성·강화한다.

▶ 국제경쟁력에 대응할 수 있는 첨단공업지역으로 정비(서울형 산업 육성)

· 배후공업의 지원센터(신도림)로서 기능할 수 있도록 전략적으로 개발한다.

· 첨단공업기능의 유지 및 활성화를 도모한다.

▶ 주거환경의 질적 향상

· 열악한 주거환경의 질적 향상을 위해 점진적으로 부지를 확보, 사회복지차원에서 필요한 공공시설을 배치·확충한다.

· 주·공혼재지역에 대한 적절한 토지이용 및 용도의 공존을 도모한다.

· 공해 및 항공기 소음 등 환경이 열악한 지구에 대한 대응책을 강구한다.

· 고지대에서 주택개량재개발을 추진하는 경우 주변지역과의 조화를 도모하고 적정밀도의 개발을 유도한다.

5) 동남권 : 동남1 (서초, 강남), 동남2 (송파, 강동)

■ 현황 및 특징

· 1960년대 후반과 1970년대에 대단위 영동신시가지개발, 즉 대단위 토지구획정리사업에 의하여 비교적 양호한 규모의 필지분할과 공공시설이 확보된 시가지이다.

· 생활수준이 서울에서 가장 높은 곳으로, 신흥 부유층이 거주하며 1인당 주거면적 역시 서울에서 가장 높다.

· 상업지역이 노선형으로 지정되어 있는 등 부도심으로서의 중추적 기능이 약하며 필요이상으로 업무·상업기능이 확산되고 있다.

· 일반 주거지역내에서는 주거와 상업용도가 무질서하게 혼재되어 주거환경의 악화를 초래하고 있다.

· 1970년이전에 정비된 시가지에서는 다세대·다가구주택이 무질서하게 난립하여 주거환경을 악화시키고 있다.

· 잠실 부도심은 강남 부도심이나 영등포 부도심에 비하여 도심적 기능의 집적량과 중심성이 약한 편으로 상대적으로 그 위상이 낮다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 계획과제

- 도시기반정비가 거의 완료된 상태이므로 새로운 개발보다는 기존의 양호한 도시환경의 보호 및 유지관리에 역점을 둘 필요가 있다.
- 주민의 생활수준이 여타 자치구보다 높다는 것을 감안하여 문화적인 측면에 관심을 기울인 계획을 수립할 필요가 있다.
- 일부 나대지 및 공지를 공공시설용지 확보에 우선적으로 활용할 필요가 있다.
- 천호사거리 일대는 재개발사업을 통해 업무 및 도심적 상업기능을 도입하여 자치구의 중심으로 육성·강화한다.
- 지역중심으로서 잠실지역을 육성하기 위해서는 도심적 기능의 보완 및 강화가 필요하다.
- 저층아파트지구의 고층·고밀개발을 목적으로 한 재건축 움직임에 대해 도시계획적 대응이 필요하다.

▣ 정비목표 및 정비방향

▶ 정비목표

- 활동중심의 확보를 통해 지역경제의 활성화를 도모하고, 지역특성을 살린 문화, 예술의 진흥과 양호한 주거환경의 보호를 위한 도시정책을 편다.

▶ 지역경제의 활성화를 위한 활동중심의 확보

- 선형으로 형성되어 있는 영동 부도심의 기능집적화를 유도하고 복합화하여, 행정·문화중심(도곡, 서초), 상업중심(강남) 등으로 활성화시킬 필요가 있다.
- 미개발지의 전략적인 활용방안과 나대지 및 공지에 대한 공공시설의 우선확보방안을 모색한다.
- 천호지구에 대해서는 재개발을 통해 도심적 기능을 수용하고 자치구의 중심으로 강화한다.
- 영세공업 밀집지역은 지구내의 점진적인 환경정비를 통해 기존 커뮤니티형 산업기반을 유지·육성한다.

▶ 지역의 특성을 살린 문화·예술의 진흥

- 주민의 생활수준이 여타 자치구보다 높고, 도시기반 시설의 설치가 이미 완료된 상태로 문화적인 측면에 관심을 기울인 계획을 수립한다.
- 예술의 전당과 연계시킨 문화의 거리조성과 상징축거리 조성 등을 계획적으로 추진한다.

▶ 양호한 도시환경의 보호·유지

- 도시기반 시설의 정비가 거의 완료된 상태이므로 새로운 개발보다는 기존의 양호한 도시환경의 보호 및 유지관리에 역점을 둔다.
- 양호한 주거 및 교육환경 보호를 위한 선별적인 용도규제방안을 모색한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 대규모 아파트단지의 고층·고밀개발을 목적으로 한 재건축 사업의 움직임에 대비하여 개발의 적정밀도를 설정해 둔다.

▶ 대규모 도시시설의 활용

· 올림픽공원 및 종합운동장 등에 대한 민간의 이용도를 증진시킨다.

· 많은 오픈스페이스와 수변공간을 체육공원 또는 휴식공간으로 조성하여 시민활동의 장으로 제공하는 등 시민의 건강증진과 편익에 제공토록 한다.

5. 생활권별 인구배분계획

1) 인구배분계획을 위한 시뮬레이션

· 현재 개발가능한 서울시의 미개발지는 일부 녹지지역을 제외하면 거의 고갈된 상태이다. 이렇게 한정된 토지자원하에서 향후 증가될 인구 및 시설들의 토지수요를 충족시키기 위해서는 현재 조방적으로 이용되고 있는 토지를 입체적이고 고밀하게 이용하지 않으면 안된다. 따라서 현재 시가화되어 있는 지역과 개발가능한 지역을 입체적이고 고밀도로 이용할 때의 수용 가능한 인구와 연상면적을 측정해 볼 필요가 있다.

· 서울시 개발제한구역 내부에는 가용토지가 거의 없다는 것을 감안할 때, 시가지 내부지역은 고밀도로 개발하는 것이 필요하다. 이렇게 시가지를 고밀화하는 데는 전 지역에 대해 일률적으로 개발밀도를 높이는 것이 아니라, 역세권지역, 도심부, 영동 등과 같이 도시기반시설이 잘 갖추어진 지역을 고밀개발하여 공간을 효율적으로 활용할 필요가 있다. 따라서 몇 가지의 가정을 두고 도시의 고밀화를 위한 시뮬레이션을 시도하였는데, 그 가정은 다음과 같다.

  - 1990년 현재 서울시 도심부의 개발밀도는 여타 지역에 비해 상대적으로 높은 편이며, 상면적에 대한 수요 또한 가장 높을 것으로 예상된다. 그러나 도심지역은 전통적 문화공간이 많이 존재하고 있기 때문에 양호한 도시경관을 확보하기 위해서는, 고개발밀도를 현 수준내지 그 이하로 제한하면서 건폐율을 완화하거나 주차장 기준을 완화하는 수준에서 개발밀도를 조정해야 한다.

  - 영동, 여의도, 영등포, 용산, 왕십리, 수색 등은 현재 접근성이 높고 기반시설이 비교적 잘 갖추어져 있는 주요 중심지로서, 이들 지역은 도시기반시설에 대응하여 개발밀도를 높이도록 한다.

  - 현재 지하철역이 입지하고 있거나 장차 지하철역이 입지하는 역세권지역(지하철역 반경 500m 이내의 지역)은 개발밀도를 높여 기존의 기반시설을 충분히 활용할 수 있도록 유도한다. 이 때 1개의 지하철 노선만 지나가는 일반역세권과 지하철 노선이 2개 이상 겹치는 거점역세권을 구분하며, 거점역세권의 경우는 일반역세권 보다 개발밀도를 높게 적용한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 현재의 녹지지역 및 미개발지역 중 위의 지역에 해당되지 않는 지역은 100인/ha의 인구밀도를 적용하여 개발한다.
- 개발제한구역은 현재의 개발밀도와 인구밀도를 그대로 유지시킨다.
- 기타 현재 개발밀도가 현저히 낮은 지역은 현재 서울시 평균수준의 개발밀도를 적용한다.
- 위의 모든 지역에 대한 주거용 건축물의 상면적은 1ha당 1,500인을 넘지 않도록 한다. 또 현재 1,500인/ha 이상인 지역은 1,500인/ha을 적용한다. 용도의 혼합율은 기존의 동별 혼합율을 적용한다. 특화기능용적률을 적용하여 지역에서 일정수준 이상의 상면적 증가분에 대해서는 비주거용(오피스 40%, 기타 60%)으로 사용한다.

· 이상의 가정과 기준을 적용하여 서울시의 기존시가지와 개발가능지에서 수용가능한 인구 및 기능별 연상면적을 시뮬레이션하여 대안별로 나타내면 〈표 I -3〉 과 같다.

· 〈표 I -3〉에서 보는 바와 같이 대안 4를 적용하여 시뮬레이션한 결과에 의하면, 서울시 인구(가구당 3인일 때)는 약 1,293만인, 총 연상면적은 현재의 약 18,700ha에서 약 12,600ha가 늘어난 31,300ha정도가 될 것으로 예상된다. 따라서 장래 필요한 기능면적과 늘어날 인구를 서울시가 수용할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 결과를 서울시 공간상에 나타내면, 인구밀도의 분포는 〈그림 I -2〉와 같으며, 용적률 분포와 주거 및 비주거 용적률의 분포는 각각 〈그림 I -3~5〉와 같이 나타난다.

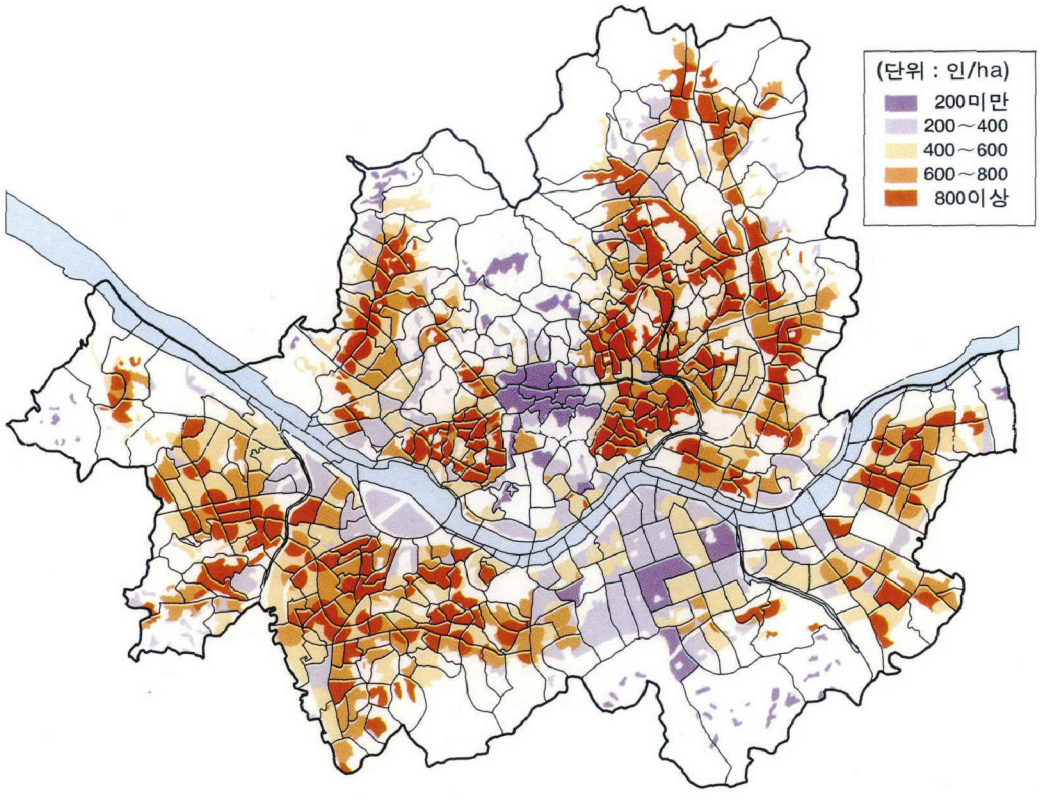
〈표 I -3〉 토지이용 강도에 따른 인구 및 연상면적 시뮬레이션

(단위 : 만명, ha)

조 건							수용가능인구			총 연상면적		주거 연상면적		오피스 연상면적		기타 연상면적	
구분	도심	부도심	거점역세권	일반역세권	기타	기능특화 기준용적률	3.8인/가구 (1990)	3.1인/가구	3.0인/가구	총 연상 면적	변화 연상 면적	총주거 연상 면적	변화 주거 연상 면적	총 오피스 연상 면적	변화 오피스 연상 면적	총 기타 연상 면적	변화 기타 연상 면적
장래 추정되는 인구 및 연상면적							1,250~1,300			31,000	12,800	17,100	6,000	4,600	2,600	9,300	4,200
1990년 현황							1,061.3(379.7인/ha)			18,666.7		11,597.0		2,000.4		5,069.3	
대안1	2.0	3.0	1.5	1.2	0.7	1.2	1,625.3	1,336.5	1,293.3	32,238.0	13,571.3	17,502.4	5,905.4	4,563.5	2,563.1	10,172.1	5,102.8
대안2	2.0	3.0	1.5	1.2	.0.8	1.0	1,548.9	1,273.6	1,232.5	33,304.9	14,638.2	16,637.3	5,040.3	5,265.6	3,265.2	11,402.0	6,332.7
대안3	2.0	3.0	1.5	1.2	0.8	1.2	1,699.0	1,397.1	1,352.0	33,304.9	14,638.2	18,249.9	6,652.7	4,620.6	2,620.2	10,434.6	5,365.3
대안4	2.0	2.5	1.5	1.2	0.7	1.2	1,625.3	1,336.5	1,293.3	31,310.8	12,644.1	17,502.4	5,905.4	4,168.6	2,168.2	9,639.8	4,570.5
대안5	2.0	2.5	1.5	1.2	0.8	1.0	1,548.9	1,273.6	1,232.5	32,377.8	13,711.1	16,637.3	5,040.3	4,970.7	2,970.3	10,869.8	5,800.5
대안6	2.0	2.5	1.5	1.2	0.8	1.2	1,699.0	1,397.1	1,352.0	32,377.8	13,711.1	18,249.9	6,652.7	4,225.8	2,225.4	9,902.3	4,833.0

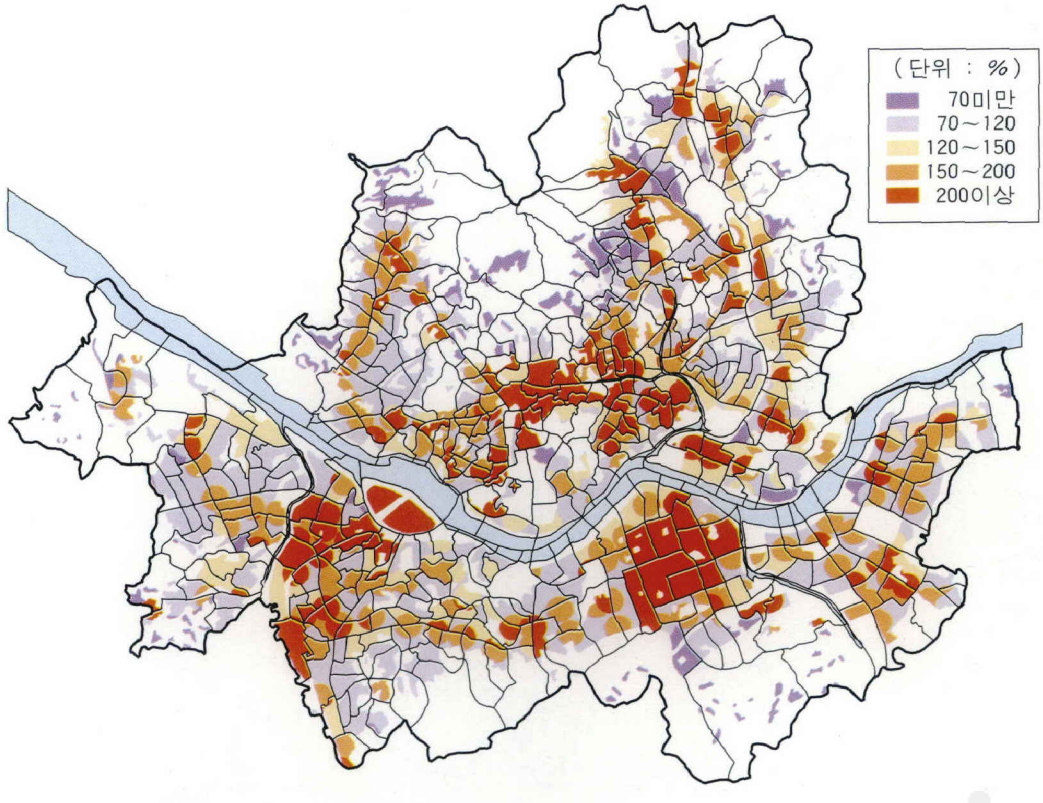
자료: 서울시정개발연구원, 서울 21세기 구상 (발전전략부문), 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료: 서울시정개발연구원, 서울21세기 구상(발전전략부문), 1994.

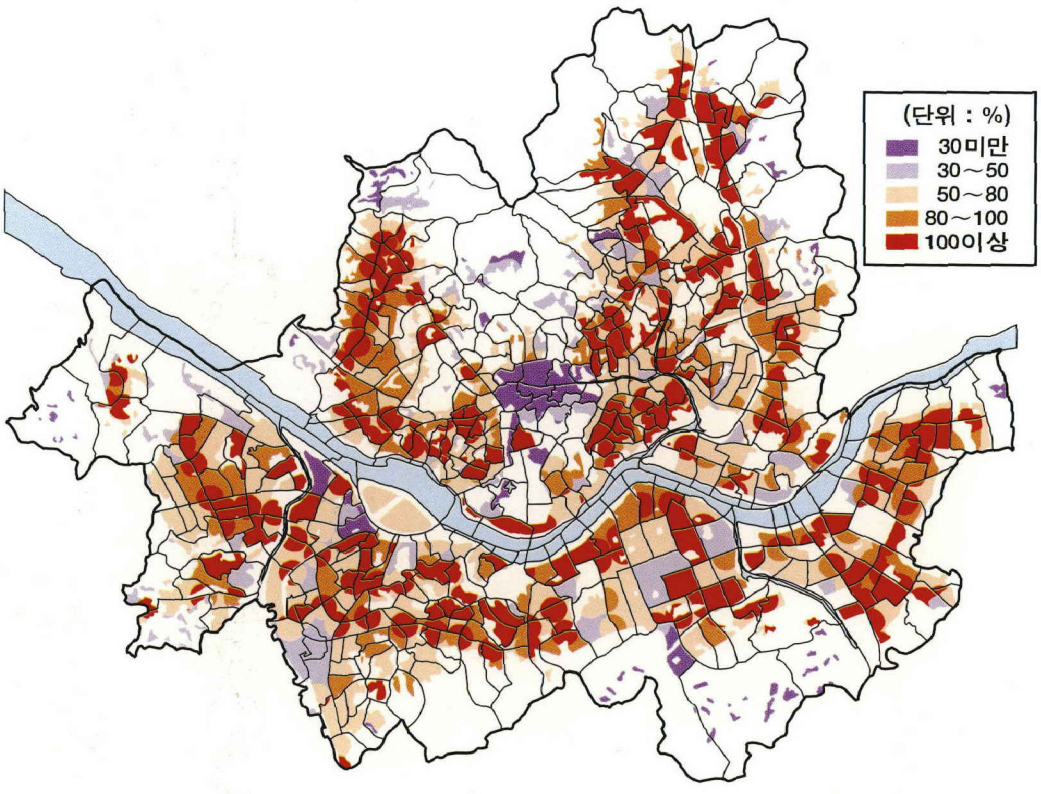
〈그림 Ⅰ-2〉 인구밀도 시뮬레이션



자료: 서울시정개발연구원, 서울21세기 구상(발전전략부문), 1994.

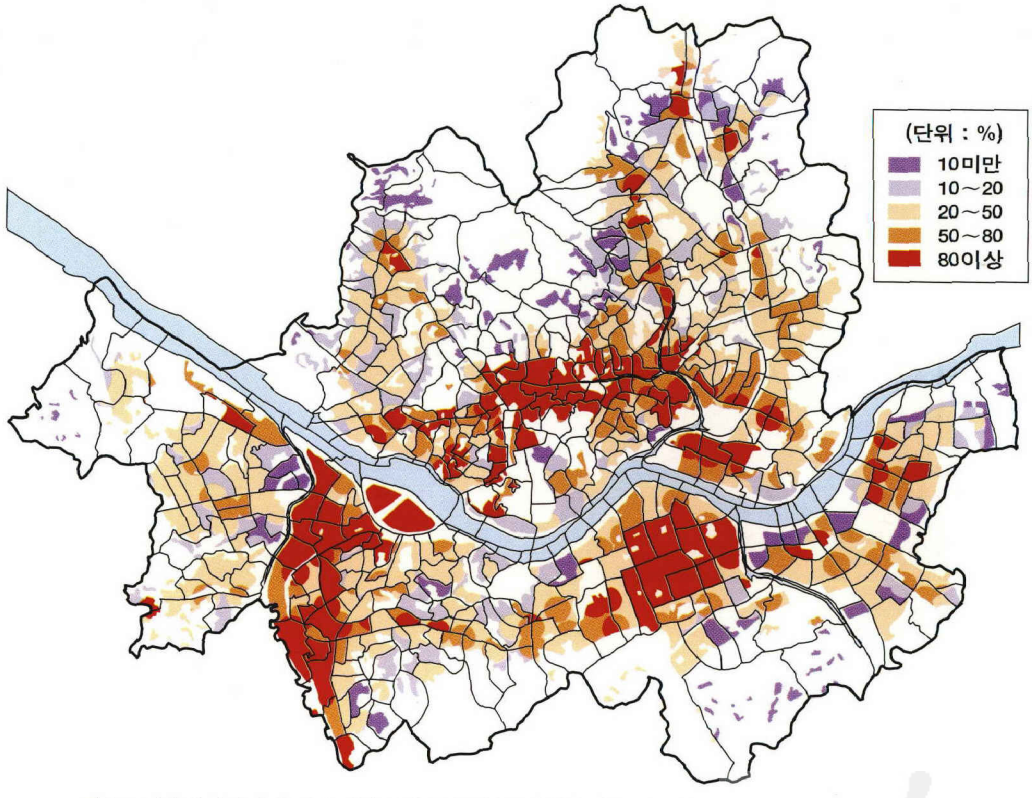
〈그림 Ⅰ-3〉 용적률 시뮬레이션

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료: 서울시정개발연구원, 서울21세기 구상(발전전략부문), 1994.

〈그림 Ⅰ-4〉 주거용 건축물 용적률 시뮬레이션



자료: 서울시정개발연구원, 서울21세기 구상(발전전략부문), 1994.

〈그림 Ⅰ-5〉 비주거용 건축물 용적률 시뮬레이션

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2) 생활권별 인구배분계획

▣ 야간상주인구의 예측 및 배분계획

- 생활권별 야간상주인구를 배분하기 위해서 먼저 1980년 이후의 인구추세를 감안하여 1993년 부터 2011년까지 5년 단위의 인구를 추계하였고, 이를 통해 각 자치구별 인구지표를 설정하였다.
- 이에 근거하여 앞에서 설정한 대생활권별 추계인구를 합산하여 〈표 Ⅰ-4〉와 같이 각 생활권별, 자치구별 인구배분계획을 수립하였다. 이러한 인구배분계획에 의거한 2011년의 인구밀도분포는 서울시 전체 339인/ha, 도심권 221인/ha, 동북권 399인/ha, 서북권 355인/ha, 서남권 350인/ha, 동남권 293인/ha으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅰ-4〉 목표년도 인구예측 및 생활권별 인구배분계획

구 분	인구배분(천인)							면적(ha)		2011년 인구밀도 (인/ha)	
	1985	1990	1993	1996	2001	2006	2011	총면적	2011년 시가지화	총밀도	순밀도
서 울	9,640	10,602	10,921	11,200	11,800	11,900	12,000	60,532	35,430	198.24	338.69
종 로	266	243	222	223	225	227	230	2,400	1,201	95.83	191.07
중 구	210	187	167	170	175	177	180	999	859	180.18	209.54
용 산	326	300	276	279	285	287	290	2,187	1,111	132.60	261.02
도심권	802	730	665	672	685	691	700	5,586	3,171	125.31	220.75
성동*	751	799	768	780	810	812	815	3,390	2,283	240.41	356.98
동대문	943	503	459	476	505	505	505	1,477	1,446	341.90	349.23
중 랑	0	448	460	473	495	497	500	1,813	1,064	275.78	469.92
성 북	584	551	514	529	555	555	555	2,430	1,605	228.39	345.79
도봉*	847	672	780	788	800	800	800	4,454	1,755	179.61	455.84
노 원	0	480	588	600	640	647	655	3,561	1,445	183.93	453.28
동북권	3,125	3,453	3,569	3,646	3,805	3,816	3,830	17,125	9,598	223.64	399.04
은 평	442	470	512	528	555	557	560	2,967	1,362	188.74	411.16
서대문	405	385	382	392	410	410	410	1,769	1,304	231.76	314.41
마 포	442	435	422	430	460	480	500	2,387	1,475	209.46	338.98
서북권	1,289	1,290	1,316	1,350	1,425	1,447	1,470	7,123	4,141	206.37	354.98
양 천	0	490	500	524	565	567	570	1,756	1,432	324.60	398.04
강 서	674	391	474	490	580	613	635	4,144	1,870	153.23	339.57
구 로*	684	748	724	739	765	765	765	3,280	2,285	233.23	334.79
영등포	447	470	445	445	445	445	445	2,443	1,627	182.15	266.14
동 작	406	404	440	449	465	467	470	1,638	1,180	286.93	398.30
관 악	556	574	590	599	615	615	615	2,965	1,595	207.41	385.57
서남권	2,767	3,077	3,173	3,746	3,435	3,472	3,500	16,226	9,989	215.70	350.38
서 초	0	395	411	429	460	467	475	4,753	2,109	99.93	225.22
강 남	771	491	566	586	620	620	620	3,897	2,591	159.09	239.28
송 파	0	634	685	724	805	820	835	3,378	2,574	247.18	324.39
강 동	886	532	536	547	565	567	570	2,444	1,257	233.22	453.46
동남권	1,657	2,052	2,198	2,286	2,450	2,474	2,500	14,472	8,531	172.74	293.04

주) *: 1994년 분구된 자치구임, 도봉구→강북과 도봉구, 성동구→성동과 광진구, 구로구→구로와 금천구
자료: 서울시, 서울시 통계연보, 각 년도(1985~1993).

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 주간인구의 예측 및 배분계획

- 주간인구는 통근·통학 목적의 발생트립에 의거하여 취업인구를 산정하였고, 이들의 통행구조를 분석하여 〈표 Ⅰ-5〉와 같이 각 생활권별로 예측하였다. 2011년 서울시의 주간인구는 1,277만 8천인으로서 야간인구 보다 약간 더 많을 것으로 예측된다.
- 2011년이 되었을 때 야간인구에 비해 주간인구가 많은 자치구는 도심권에 속하는 모든 구와 동북권의 성동구, 동대문구, 서북권의 마포구, 동남권의 서초구, 강남구, 서남권의 강서구, 영등포구 등으로 예상되는데, 이들은 도시공간구조 개편상 1 도심 4 부도심지역의 직접 영향권에 속하는 자치구들이다.

〈표 Ⅰ-5〉 주간인구의 예측 및 생활권별 배분(2011)

(단위 : 천인)

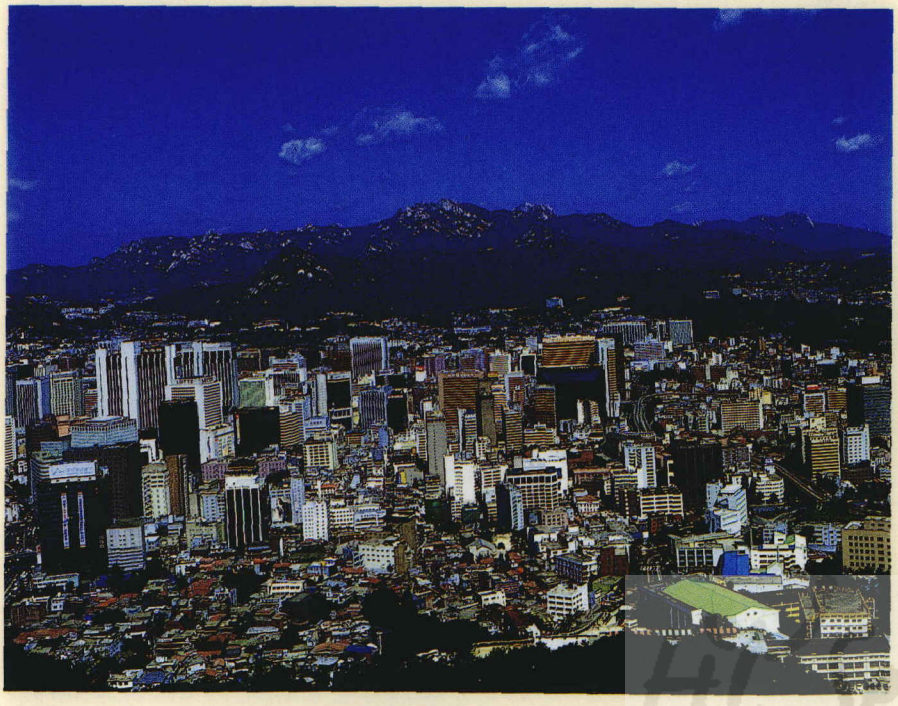
구 분	상주인구 P	발생출근 A	도착출근 B	발생등교 C	도착등교 D	유입초과 출근 E=B-A	유입초과 등교 F=D-C	유입초과 계 G=E+F	주간인구 H=P+G
서울	12,000	5,401	6,190	1,853	1,840	788	-14	778	12,778
종 로	230	105	473	36	63	367	27	395	625
중 구	180	83	908	24	52	826	28	854	1,034
용 산	290	136	410	44	61	274	17	291	581
도심권	700	324	1,791	104	176	1,467	72	1,540	2,240
성 동*	815	382	414	115	124	32	9	42	857
동대문	505	230	290	76	88	60	12	72	577
중 랑	500	218	88	70	53	-130	-17	-147	353
성 북	555	248	101	88	113	-147	26	-121	434
도 봉*	800	358	117	118	82	-241	-36	-277	523
노 원	655	284	81	77	90	-203	13	-190	465
동북권	3,830	1,720	1,091	544	550	-629	7	-621	3,209
은 평	560	245	73	89	74	-172	-15	-186	374
서대문	410	190	79	67	106	-111	38	-73	337
마 포	500	235	385	77	74	150	-3	147	647
서북권	1,470	670	537	233	254	-133	20	-112	1,358
양 천	570	256	86	82	70	-170	-13	-183	387
강 서	635	371	293	90	99	9	8	17	652
구 로*	765	369	321	101	85	-48	-16	-64	701
영등포	445	212	546	66	59	334	-7	327	772
동 작	470	219	82	74	81	-137	7	-130	340
관 악	615	274	120	103	88	-154	-15	-169	446
서남권	3,500	1,615	1,448	516	482	-166	-36	-202	3,298
서 초	475	199	394	103	85	195	-18	177	652
강 남	620	256	603	140	116	347	-24	323	943
송 파	835	369	203	133	103	-167	-30	-196	639
강 동	570	248	123	80	74	-126	-5	-131	439
동남권	2,500	1,072	1,323	456	378	249	-77	173	2,673

주) * : 1994년 분구된 자치구임, 도봉구→강북과 도봉구, 성동구→성동과 광진구, 구로구→구로와 금천구

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅱ. 토지이용계획

1. 현황 및 문제점
2. 계획의 기본방향
3. 지역별 정비방향
4. 용도지역별 소요면적 산정



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅱ. 토지이용계획

1. 현황 및 문제점

1) 서울 도시토지이용의 변천과 교훈

(1) 도시공간구조의 변천

▣ 조선시대 : 북축과 남축의 이원적 도시구조 형성

· 1394년 10월 서울이 조선왕조의 수도가 된 이후 조선 중기까지는 인구 10만 내외의 성곽도시였다. 성내는 종로 이북인 북촌에 궁궐, 관아가 집중되고 양반들의 주거지가 형성되었던 반면, 종로 이남의 남촌에는 서민들의 주거지역이 형성된 신분에 따른 이원적 도시구조로 분화되어 있었다.

· 17세기 조선 중기 현종 이후 인구가 20만 내외로 급격히 증가하였다. 이는 상업발달에 의한 것이었다. 조선후기에는 도성외곽지역에 점적인 형태로 위성시가지들이 형성되는 변화가 있었다. 이 변화는 도성내부구조와 달리 교통의 요충지에 점적으로 형성된 것이었으며 오늘날 도시형성의 주요한 바탕을 이루었다.

▣ 일제강점기 : 동서축에서 남북축으로 도시구조 팽창

· 1920년이후 근대적인 교통수단으로서 철도가 등장함에 따라 시가지는 경인·경부선의 역을 중심으로 확산되기 시작하였다. 시가화의 추세가 선형적으로 발전하게 된 것은 궤도전차의 도입 때문이었으며, 비교적 중밀도 주거지역을 중심으로 한 상업과 공업이 혼재하는 혼합지역화가 진행되었다. 일제로부터 해방되던 1945년에는 서울 인구도 90만을 상회하였으며, 시역도 3차에 걸친 확장으로 136.0㎢에 이르게 되었다.

· 이 시기의 도시구조적 변화의 특성은 첫째, 조선시대의 도시구조가 동서축이었다면 이후는 남북축의 도시구조로 변화되기 시작한 것이다. 둘째, 교통수단의 발달이 도시구조와 토지이용의 패턴에 커다란 영향을 준 것이다. 셋째, 성곽도시의 틀에서 벗어나 성곽 내부지역과 외부지역이 일체화되어 통합된 도시구조를 형성하기 시작했다는 점이다.

▣ 1945년~1960년 : 시가지의 평면 확산과 도시구조 확대

· 1950년에는 인구가 140만을 상회하였고, 시역도 종전의 2배에 달하는 268.35㎢로 확장되었다. 1945년이후 1953년까지 해방후 해외동포들의 귀국과 한국전쟁에 따른 피난민들의 대규모 도시정착은 기존 시가지의 변두리에 무허가 불량주택을 양산시켰으며, 시가지 전역에 걸친 고밀화의 과정을 거쳤다. 이 기간은 대중교통수단으로서 궤도전차와 버스에 의존하지 않을 수 없었으며, 이러한 교통수단의 제약성 때문에 시가지의 확산은 극히 제한된 노선과 방향을 따라 나타났다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 그러나 1950년 후반부터 본격화되기 시작한 폭발적인 서울로의 인구집중은 도시구조 자체에 근본적인 변화를 야기하였으며, 강북 도심에서 외곽으로 뻗어가는 방사형의 도시간 연결 선로망을 따라 급격한 시가화가 이루어졌다. 교통수단면에서 이를 뒷받침한 것이 시내버스 노선의 신설과 연장이었다.

▣ 1960년대 : 대규모 시가지개발과 시행착오

· 1960년대는 인구 200만 시대에 접어든 시기로서, 1963년 시역도 613.04㎢로 대폭 확장되었다. 특히 1960년대에 들어오면서 도심부에서 외곽으로 빠지는 방사간선의 대담한 확장과 정비가 이루어졌다. 이 결과 1950년대에는 생각할 수 없었던 서울의 외곽지역이 방사간선의 확장과 버스노선의 신설로 새로운 주거지역으로 각광을 받기에 이르렀다.

· 대규모 토지구획정리사업이 시가지개발을 위한 주요 수단이 되었으며, 이로 인해 무분별한 시가지의 평면적 확산과 부동산투기를 초래하였다. 60년대말 한강 이남의 영동지역에 펼쳐진 800만평 이상의 토지구획정리사업은 강북시대로부터 강남시대를 여는 커다란 계기가 되었다.

· 이러한 새로운 주거지역의 개발방법은 결과적으로 직·주간 거리를 원격화시켰으며, 교통량의 발생을 의도적으로 창출한 것과 같은 결과를 가져왔다. 이와같은 엄청난 면적의 새로운 주거지역을 개발하면서 도시구조적 측면에서 직·주간의 연계성을 고려치 않았다는 것이 오늘날과 같은 서울의 교통문제를 발생시키는 직접적인 원인이 되었다.

▣ 1970년대 : 서울의 팽창과 교통문제의 심화

· 1960년대가 간선중심의 선형적 도시확산이 가속화된 시기였다면 1970년대는 단핵도시구조를 유지하면서 부도심이 점적으로 분산 개발된 시기였다. 1970년대는 서울로의 인구집중이 가속화된 시기로서 인구규모도 1970년대초에 600만명을 넘어섰고, 1970년대말에는 800만명을 넘어서는 거대도시로 변모하였다.

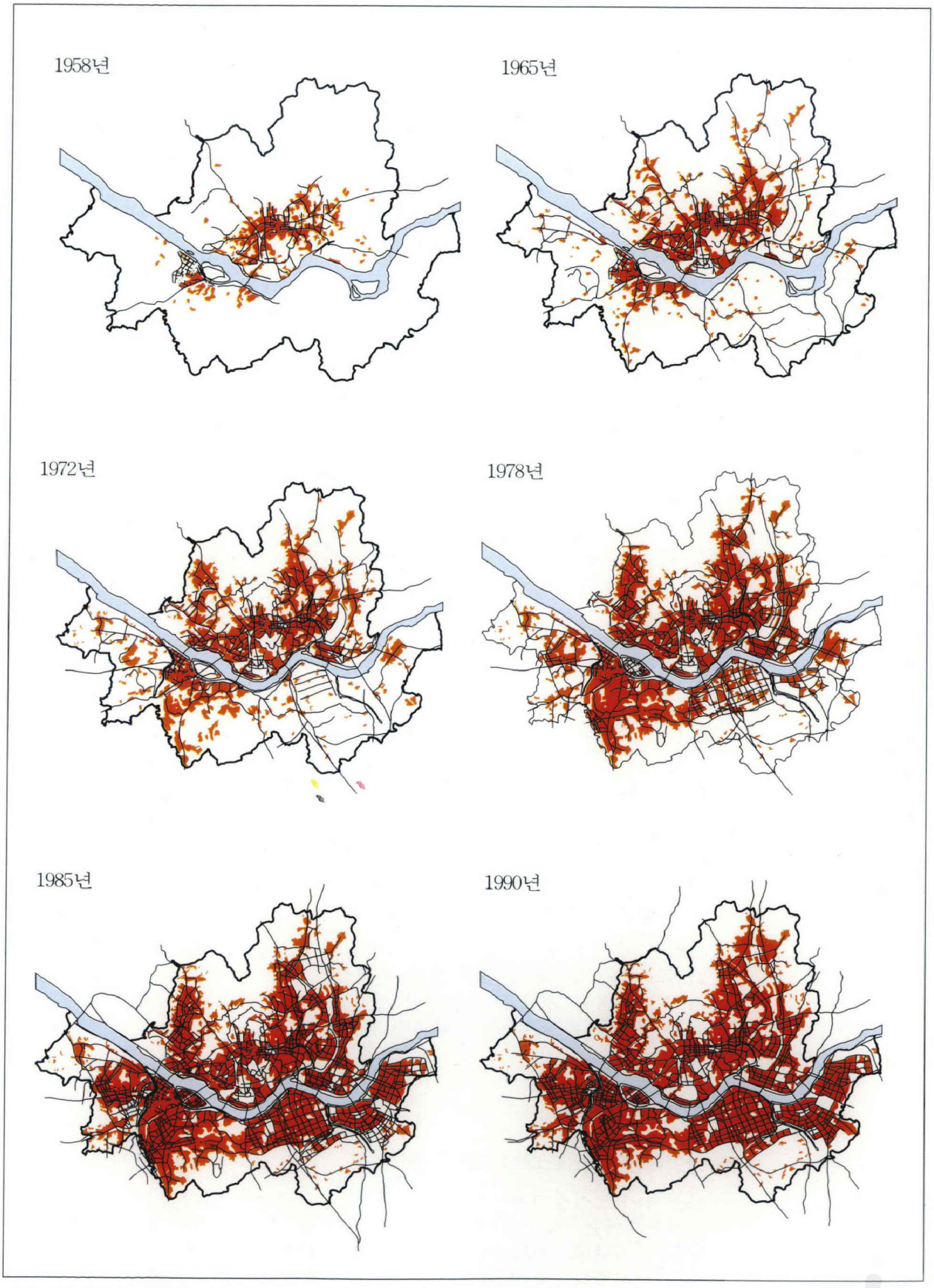
· 1970년대에 들어오면서 1960년대식 도시개발방법 즉, 시가지의 평면적인 확산형 토지구획 정리사업에 대한 반성이 일기 시작하였다. 이러한 일련의 반성론이 개발제한구역 지정(1971), 서울역~청량리간 지하철 및 서울~수원간 전철화 사업(1974)의 직접적인 계기를 마련하게 되었다.

· 이러한 도시개발의 방향전환은 기존도시의 교통문제를 해결하기 위한 전략적인 수단에 불과하였으며, 지하철과 전철의 개설에 따른 토지이용에 대한 근본적인 전환이나 수법에 대한 재검토가 뒤따르지 못하였다. 지하철과 전철노선을 따라 시가화의 가능성을 지닌 토지를 방치하거나 토지이용의 효율화를 도모하지 못한 채 대규모 택지개발사업을 시작하였던 것이다.

▣ 1980년대 이후 : 단핵에서 다핵으로의 공간구조 개편

· 1980년대초 주택건설 500만호라는 엄청난 정책목표를 달성하기 위해 택지개발촉진법이 제정되면서 서울의 마지막 미개발토지로 유보되었던 고덕지구, 중계·상계지구, 목동지구 등의 대규모 자연녹지가 고층아파트군으로 변모하기 시작하였다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료: 서울시정개발연구원, 서울 21세기 구상(발전전략부문), 1994.

〈그림 Ⅱ-1〉 시가화지역의 변천도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 1989년에는 서울 인구가 1,000만명을 돌파하였고, 서울의 시가지 내에서는 더이상 신개발의 여지가 없는 이른바 평면적 도시개발은 완료된 셈이었다. 1980년대 후반에는 또 한차례의 부동산투기의 붐을 타고 달동네의 불량주택재개발사업이 활발히 전개되었고, 이전의 산기슭 판자촌은 고층아파트단지로 변모하기 시작했다.
- 특히 이 시기에 다핵도시개발정책이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 이것은 사대문안 지역의 단핵도시구조가 갖는 구조적 도시문제를 완화하기 위한 전략이었으며, 그 결과 1970년대부터 시작된 본격적인 강남개발의 파급영향이 도시공간구조상에 나타나기 시작했다.
- 강북지역과 강남지역의 인구분포비를 보면 1966년에는 82.2%와 17.8%, 1986년에는 53.2%와 46.8%, 1991년말 현재에는 50.5%와 49.5%로 거의 같아졌다. 강북지역과 강남지역이 인구비율에 있어 같아졌다는 것은 서울의 도시구조가 한강을 중심으로 하여 재편성되기 시작하였으며 강북중심의 단핵도시구조에서 다핵적 도시구조로 변화하고 있음을 말해준다.

〈표 Ⅰ-1〉 강남·북의 인구분포비율 변화

(단위 : %)

년도	1966	1971	1976	1981	1986	1991
강북	82.2	77.5	67.1	58.5	53.2	50.5
강남	17.8	22.5	32.9	41.5	46.8	49.5

주) 각 데이터는 각 년도 서울시 통계연보에서 수집
자료: 서울시정개발연구원, 서울도시기본계획의 검토와 보완 과제, 1993.

■ 본격적인 대도시권화

- 1980년대에 들어와 서울의 토지이용과 관련하여 가장 큰 변화중의 하나는 개발제한구역으로 둘러싸인 서울시의 토지자원이 포화상태에 이름으로써 개발제한구역을 넘어선 외곽지역의 급격한 확산과 인구의 증가이다. 부천, 광명, 성남, 안양, 의정부와 같은 기존의 시 이외에 지난 10년 동안에 과천, 시흥, 안산, 구리, 미금, 하남, 의왕시가 새로 생겨났고, 드디어는 분당, 일산과 같은 신도시를 구상하기에 이르렀다.
- 이러한 주변도시들의 인구증가와 신도시의 개발은 대학과 연구소를 비롯한 교육연구기능의 분산과 함께 제조업의 탈 서울화를 가져왔다. 즉 서울의 토지이용과 기능은 서울이란 행정구역을 무의미하게 만들었고 대도시권화 현상이 본격적으로 나타나기 시작하였다.

(2) 과거로부터의 교훈

■ 평면확산 개발에 대한 대응 미비

- 도시의 고도성장기에 나타나는 급격한 도시팽창에 전략적·단계적으로 대응하는데에는 어느 정도 한계가 있었겠지만, 이 대응책이 인구수용과 주택보급의 차원에 급급하여 확산적 시가지 개발을 방임 내지는 조장해 온 결과를 초래했다. 그 결과 서울시는 도시구조적인 면에서 교통문제로 해결하기 어려운 큰 부담을 안고 있다. 당시 어느시점이라면 문제가 발생할 것이라는 우려가 제기되어 도시계획에 반영하기도 했지만, 지속적이며 일관성있는 정책집행의 결여로 그 실효를 거두지 못하였다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 지금도 평면적 개발은 서울대도시권 차원에서 보면 확산중에 있다. 따라서 이에 대한 서울의 적절하고 내실성있는 대책없이는 평면 확산적 개발로 인한 도시구조 문제가 더욱 악화될 것이다.

▣ 다핵화 정책의 실패

· 당시 서울이 공간상 수용능력의 한계 때문에 어느 정도 평면확산이 불가피했다면 이에 걸맞는 다핵화 토지이용정책이 적절하게 전개되었어야 했다. 그러나 다핵화의 표방만 있었지 다핵화를 위한 적절한 계획수립과 육성전략이 결여되었다.

· 또한, 다핵화 구조의 추세가 분명해지고 있는 최근까지도 이들 핵간 연계구조의 실천전략이 미비하다. 도시공간구조적으로 다핵이 단핵보다 우위에 있기 위해서는 핵간 연계가 확실해야 한다. 지금도 다핵화에 대한 기능 성격 부여와 구조화 전략 등 총체적인 비젼이 없다.

▣ 급변하는 상황에 대한 계획의 유연성 결여

· 이제까지의 도시계획은 상황에 대응하는 유연성이 상당히 결여되었다. 도시규모가 단순증가하면 도시문제의 복잡성이 기하급수적으로 증가함에도 불구하고 그에 걸맞는 발상의 전환과 대책이 적기에 이루어지지 못한 실정이다. 가령 막대한 투자로 건설된 지하철이 효율적 도시구조 형성이나 활동체계에 기여한 바가 거의 없었다는 것은 반성하지 않을 수 없는 사실이다.

▣ 보전적 개발이념의 부족

· 서울의 보전적 개발이념은 주로 개발제한구역의 설정과 보전에 국한되었고, 도시문화 및 도시경관 보전에는 상당히 소홀하였다. 보전적 개발이념이 결여된(불도저식) 개발 및 재개발의 결과 서울이 지닌 고유문화의 실종과 도시경관의 파괴로 서울의 매력은 상당부분 훼손되었다. 이것은 도시문화 및 경관의 보전을 고려하는 개발이념이 결여되었기 때문이다.

2) 토지이용의 특성

(1) 용도지역별 특성

▣ 용도지역 지정현황

· 각 용도지역별 구성비를 보면, 주거지역 49.8%, 녹지지역 41.9%로서 시가지면적의 대부분을 차지하고 있으며, 상업지역과 공업지역은 각각 3.5%, 4.8%에 불과하다.

〈표 Ⅱ-2〉 서울시 용도지역의 면적과 구성비

구 분	면 적(㎢)		구성비(%)	
	용도지역 지정[1]	자치구 계획[2]	용도지역 지정	자치구 계획
주거지역	301.8	306.1	49.8	50.6
상업지역	21.5	28.1	3.5	4.6
공업지역	29.0	17.5	4.8	2.9
녹지지역	253.6	253.6	41.9	41.9
합 계	605.9	605.3	100.0	100.0

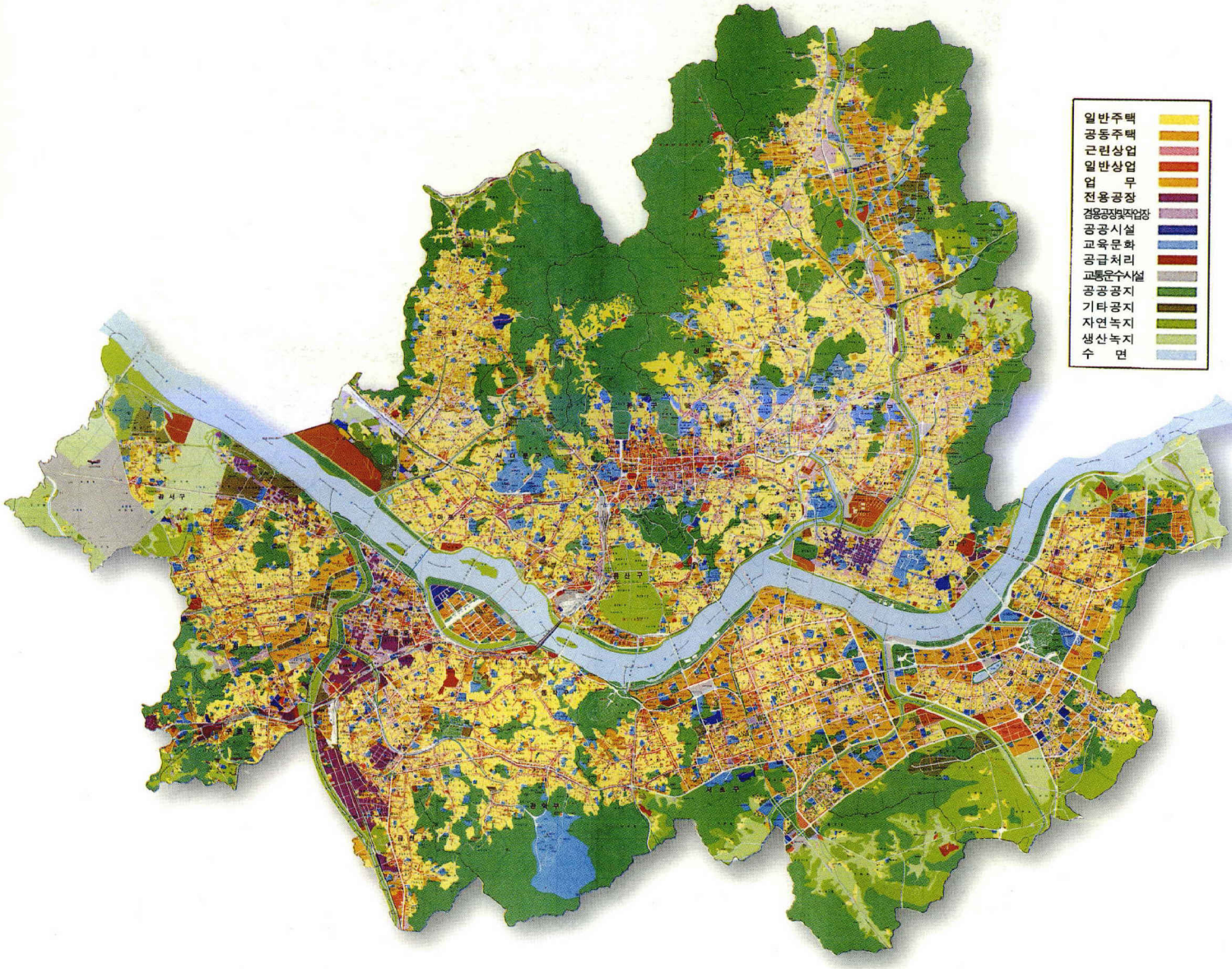
주 1) 1995년 1월 현재임.
2) 자치구 도시기본계획(안)(1994)에서 정리함.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 한편 1994년에 각 자치구에서 수립한 자치구 도시기본계획의 용도지역배분계획을 보면, 상업지역과 주거지역의 면적은 확대시킨 반면, 공업지역 면적은 축소시키는 방향으로 수립하였다.

▣ 주거지역의 특성

· 서울시의 주거지역을 개발형태 측면에서 분류하면 조선시대부터 존재하여 온 곳, 토지구획정리사업에 의한 곳, 신개발 아파트단지, 고지대를 중심으로 한 불법·불량주거지가 개인에게 불하되어 오늘에 이른 곳 등으로 크게 나누어진다.



〈그림 Ⅱ-2〉 서울시 토지이용현황도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 토지구획정리사업에 의해 개발된 지역은 해당 지역만을 보면 공공시설과 단지내 도로가 비교적 잘 정리되어 있다. 그러나 주변 지역들을 고려해 보면 지구내에 필요한 시설이 부족하거나 결여된 곳이 많으며, 도시 전체에서 보면 타지역과 연결되는 간선도로체계가 불량한 곳이 많다.
- 고지대 불량주택재개발은 앞으로의 서울시 주거환경과 기능을 결정짓는 커다란 변수로 작용할 것이다. 즉, 현재 불량한 도로 사정으로 주민들의 승용차 소유가 불가능한 고지대에서도 주택개량재개발 사업등에 의해 아파트단지로 개발되면 많은 가정에서 승용차를 소유하고자 할 것이다.
- 따라서 주택개량재개발의 가능성이 높은 구릉지에 입지한 불량주택지는 심각한 도로 교통문제가 발생할 수 있다. 그 이유는 이들 지역과 직장이 입지한 곳을 연결하는 도로의 건설이 지형적 제약, 시가화 여건 등으로 한계에 달하여 있기 때문이다. 또한 이곳은 현재에도 기존 일반주택시가지와 비교하여 밀도가 높기 때문에, 새로운 재개발시 지구내에 추가로 필요한 공공시설을 건설하여야 하는 어려움도 있다.

▣ 상업지역의 특성

- 서울시는 1995년 현재 1개 도심과 4개 부도심의 형태로 개발·발전되고 있으나, 부도심들은 강남과 영등포를 제외하고는 제기능을 다하지 못하고 있어 당초 목표하였던 분산의 효과를 거두지 못하고 있다.
- 각 생활권의 구심점이 될 수 있는 부도심 혹은 지역중심이 규모있게 형성되지 못하여 소수의 중심에만 도시기능이 집중되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 부도심 형성의 부진은 기반시설의 체계적 정비등 시가지 정비전략의 부재에 기인하는 바가 크다.
- 도심내 중심상업지역은 조선시대부터 발달되어 온 장소로 왕궁, 관아, 시장, 민가가 근접되어 있던 것이 오늘날에 와서 규모를 달리하면서 존재하고 있다.
- 즉, 600년전부터 형성된 시가지를 중심으로 당초에는 주거지역이던 장소가 오늘날에 와서는 각종 정부기관, 업무시설, 판매시설이 들어서 상업지로 변모하였다.
- 강북의 도심은 접근성이 좋지 못하다. 즉, 남·북은 산으로 막혀 있으므로 도로 건설이 한계에 달하였고, 동·서 또한 2~4개의 간선도로만으로 타지역과 연결되고 있다. 국가 전체적 중추관리 및 상업·업무기능과 서울시의 관리 및 상업·업무기능이 중복되어 있어 복잡성이 상승작용을 하고 있다.
- 시민의 소득 및 의식수준 향상은 보다 질이 높은 상업시설을 요구하지만 도심과 강남 일대의 부도심 주변 지역을 제외하고는 대부분이 자연발생적 혹은 소규모 근린상업시설에 의존하고 있다.
- 이는 지구중심의 상업지역이 기존 노선상가를 중심으로 지정되어 상업면적의 규모면에서 집적의 이익을 기대할 수 없는 점도 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 도심과 일부 부도심에 위치한 대형백화점에 대한 의존도가 높아지고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 서울시 주변의 도시들은 인구 규모에 관계없이 서울시의 위성도시 성격이 강하다. 그러나 위성도시로부터 쉽게 접근할 수 있는 이들 지구중심의 상업기능은 위에서 말한 바와 같이 기능이 미미하다. 따라서 도심과 일부 부도심의 상업시설에 대한 주변 도시민의 이용 빈도가 높아져 혼잡도를 가중시키고 있다.

▣ 공업지역의 특성

· 서울시의 공업지역은 모두 준공업지역인데 많은 부분이 차츰 주거기능으로 잠식되어가고 있는 실정이다. 즉, 현재 공장이전적지를 활용한 아파트단지의 건설은 주거환경의 측면에서 적지 않은 문제를 안고 있다. 그러나 도시내 유휴인력 이용과 직·주근접을 통한 국제경쟁력 및 지역주민의 생활수준 향상이라는 긍정적인 면에서 주공혼재의 전략적 개발이 필요하다.

(2) 용도별 토지이용현황

· 아래 〈표 Ⅱ-3〉은 1991년 자치구 도시기본계획 입안시에 1층 기준으로 조사된 서울시의 토지이용현황을 취합한 것이다.

〈표 Ⅱ-3〉 서울시 용도별 토지이용현황

토지이용구분	면 적(㎢)	구성비(%)
주 거 용 지	275.1	45.4
상 업 용 지	62.8	10.4
공 업 용 지	18.8	3.1
녹지 및 기타	248.6	41.1
합 계	605.3	100.0

자료: 자치구 도시기본계획(안), 1994.

· 〈표 Ⅱ-3〉에 의하면, 토지이용현황 측면에서 신개발이 가능하다고 할 수 있는 녹지 및 기타 용도가 전체의 41.1%를 차지하고 있으나, 이의 67%에 해당하는 166.8㎢가 개발제한구역이고, 나머지 약 30%는 고지대이며 공원으로 지정된 장소가 대부분이어서 신규 개발 가능지는 극히 제한적이다. 또, 용도지역상 주거지역으로 지정된 장소 중에서 대로변의 경우는 노선상가로 형성되어 상업용도화되어 있다. 이러한 결과 실제적으로 상업용도로 쓰이는 토지는 용도지역계획상 상업지역으로 지정된 면적의 약 3배에 달한다.

3) 시가지의 특성

(1) 가용토지자원의 제약

· 자치구 도시기본계획 수립시 조사된 각 자치구별 토지자원현황을 종합하여 보면 〈표 Ⅱ-4〉와 같다. 1991년 현재 서울의 시가화 가능지는 전체의 58.7%인 355.19㎢이고, 이 중에서 미개발지는 시가화 가능지의 7.6%에 불과하며 나머지 92.4%는 이미 개발이 완료된 상태이다.

· 이 면적은 비록 자료 수집상의 차이가 있다고 할 수 있으나, 1989년 서울시 도시계획과에서 정리한 시가화 가능지 중 미개발지 57.94㎢와 비교하면 절반에도 못 미친다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-4〉 자치구별 토지자원 현황(1991)

(단위 : ㎢, %)

구 분	총 계	개발 및 개발가능지			개발불능지
		소 계	기개발지	미개발지	
총 계	605.33	355.19 (58.7)	328.31 (92.4)	26.88 (7.6)	250.14 (41.3)
강북계	298.35	170.00 (57.0)	159.68 (93.9)	10.33 (6.1)	128.34 (43.0)
종로구	24.00	12.91	12.01	0.90	11.09
중 구	9.99	8.59	8.59	0.00	1.40
용산구	21.87	11.11	11.11	0.00	10.76
성동구	33.90	22.83	22.10	0.73	11.07
동대문구	14.77	14.46	13.89	0.57	0.31
중랑구	18.13	10.64	9.44	1.20	7.49
성북구	24.30	16.05	15.55	0.51	8.25
도봉구	44.54	17.55	17.03	0.52	26.99
노원구	35.61	14.45	11.58	2.87	21.16
은평구	29.67	13.62	13.55	0.07	16.05
서대문구	17.69	13.04	12.75	0.29	4.65
마포구	23.87	14.75	12.08	2.67	9.12
강남계	306.98	185.18(60.3)	168.63(91.1)	16.56(8.9)	121.80 (39.7)
양천구	17.56	14.32	13.37	0.95	3.24
강서구	41.44	18.70	13.59	5.11	22.74
구로구	32.80	22.85	22.55	0.30	9.95
영등포구	24.43	15.99	15.99	0.28	8.16
동작구	16.38	11.80	11.72	0.08	4.58
관악구	29.65	15.95	15.68	0.27	13.70
서초구	47.53	21.09	18.06	3.03	26.45
강남구	38.97	25.91	23.65	2.26	13.06
송파구	33.78	25.74	21.93	3.81	8.04
강동구	24.44	12.57	12.10	0.47	11.87

주) 각 데이터는 자치구 도시기본계획(1991)에서 수집·정리
자료: 서울시정개발연구원, 서울 도시기본계획의 검토와 보완과제, 1993

(2) 개발밀도현황

· 〈표 Ⅱ-5〉의 용적률 측면에서 보면, 강남지역이 강북지역 보다 개발밀도가 높게 나타나고 있다. 이는 주거형태의 차이 뿐 아니라, 도시기능(상업·업무)의 집적도에 따른 연상면적의 차이에 의한 것이다. 이를 각 자치구별로 살펴보면, 중구, 영등포구, 강남구, 송파구, 서초구, 구로구 등이 높게 나타나고 있다. 이들 지역의 공통된 특징은 업무기능의 집적이 다른 자치구에 비해 상대적으로 높다는 것이다. 특히 영등포구, 구로구의 경우는 기개발지 대비 대지면적의 비율이 작고 공업용지가 대규모로 분포하기 때문에 상대적으로 높은 수치를 보이고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

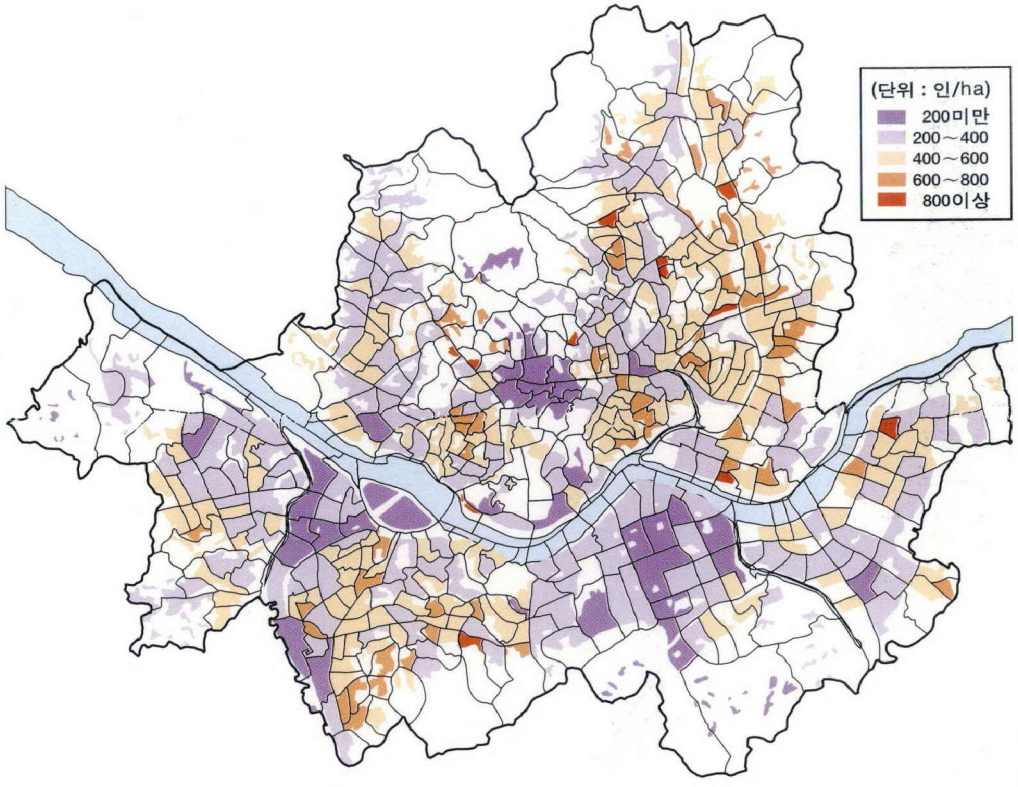
- 인구밀도의 측면에서 보면, 강북지역이 강남지역보다 높게 나타나고 있다. 특히 강북지역의 중랑구, 도봉구, 노원구, 성동구, 동대문구, 마포구와 강남지역의 양천구, 관악구, 강동구 등은 순인구밀도가 360인/ha이상으로 매우 고밀하게 나타나고 있다.
- 이러한 개발정도와 관련된 지표 즉, 상주인구밀도의 분포와 변화, 취업인구밀도의 분포와 변화, 용적률 분포 등의 지표를 시가지 면적에 대한 각 동별 특성을 나타낸 것이 〈그림 Ⅱ-3~8〉 이다.

〈표 Ⅱ-5〉 자치구별 개발 밀도 현황(1993)

구 분	총면적 A(㎢)	기개발지 B(㎢)	서울시인구 C(인)	대지면적 D(ha)	연상면적 F(ha)	총인구밀도 (C/A * 100) (인/ha)	순인구밀도 (C/B * 100) (인/ha)	용적률 (F/D * 100) (%)
총 계	605.33	328.31	10,612,577	2,017.29	22,859.20	175.32	323.25	110.34
강 북 계	298.35	159.68	5,481,243	10,578.16	10,766.52	183.72	343.27	101.78
종 로 구	24.00	12.01	243,331	820.46	748.18	101.37	202.61	91.19
중 구	9.99	8.59	188,118	529.57	993.91	188.31	219.00	187.68
용 산 구	21.87	11.11	303,022	1,003.45	724.69	138.56	272.75	72.22
성 동 구	33.90	12.10	799,039	1,303.93	1,458.71	235.70	361.58	111.87
동대문구	14.77	13.89	503,394	758.69	846.47	340.82	362.43	111.57
중 랑 구	18.13	9.44	448,390	606.92	711.80	247.32	474.97	117.28
성 북 구	24.30	15.55	551,540	988.98	766.23	226.97	354.74	77.48
도 봉 구	44.54	17.03	671,795	1,255.94	1,253.57	150.83	394.48	99.81
노 원 구	35.61	11.58	480,004	775.23	923.54	134.79	414.61	119.13
은 평 구	29.67	13.55	469,891	951.19	812.94	158.35	346.76	85.47
서대문구	17.69	12.75	387,089	756.32	698.62	218.82	303.62	92.37
마 포 구	23.87	12.08	435,630	827.49	827.86	182.50	360.48	100.04
강 남 계	306.98	168.63	5,131,334	10,139.13	12,092.68	167.15	304.30	119.27
양 천 구	17.56	13.37	490,500	851.23	822.03	279.33	366.87	96.57
강 서 구	41.44	13.59	391,139	823.63	767.43	94.39	287.74	93.18
구 로 구	32.80	22.55	748,072	1,193.17	1,435.42	228.04	331.76	120.30
영등포구	24.43	15.99	470,109	878.56	1,283.76	192.47	294.07	146.12
동 작 구	16.38	11.72	403,724	792.79	743.24	246.47	344.47	93.75
관 악 구	29.65	15.68	574,255	769.69	891.03	193.68	366.23	115.76
서 초 구	47.53	18.06	395,699	1,229.68	1,477.44	83.25	219.16	120.15
강 남 구	38.97	23.65	491,062	1,497.06	2,076.88	126.01	207.67	138.73
송 파 구	33.78	21.93	634,338	1,228.90	1,599.20	187.79	289.29	130.13
강 동 구	24.44	12.10	532,436	874.42	996.25	217.85	439.99	113.9

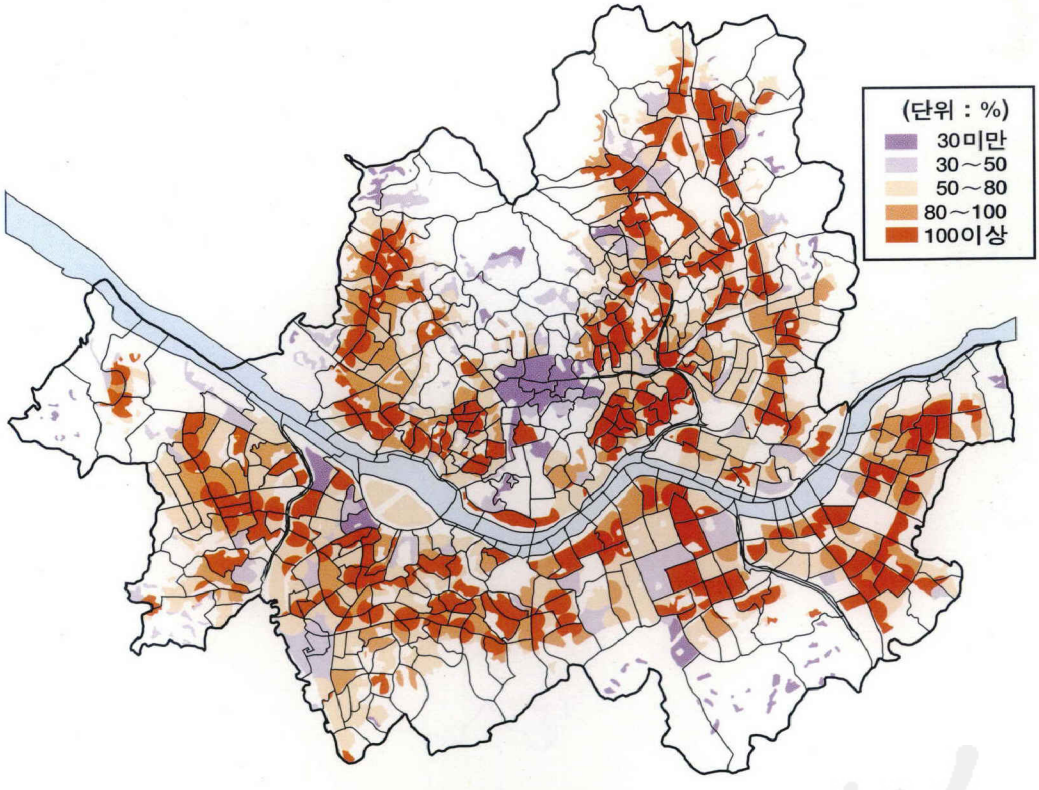
주) 총면적: 서울시, 서울통계연보, 1992.
기개발지: 자치구 도시기본계획(1991)에서 수집 · 정리
서울시 인구: 통계청, 인구주택총조사보고서, 1990.
대지면적: 서울시, 서울시 종합토지세 자료, 1991.
연상면적: 서울시, 서울시 재산세 자료, 1993.
자료: 서울시정개발연구원, 서울 도시기본계획의 검토와 보완과제, 1993.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료: 서울시정개발연구원, 서울 21세기구상(발전전략부문), 1994.

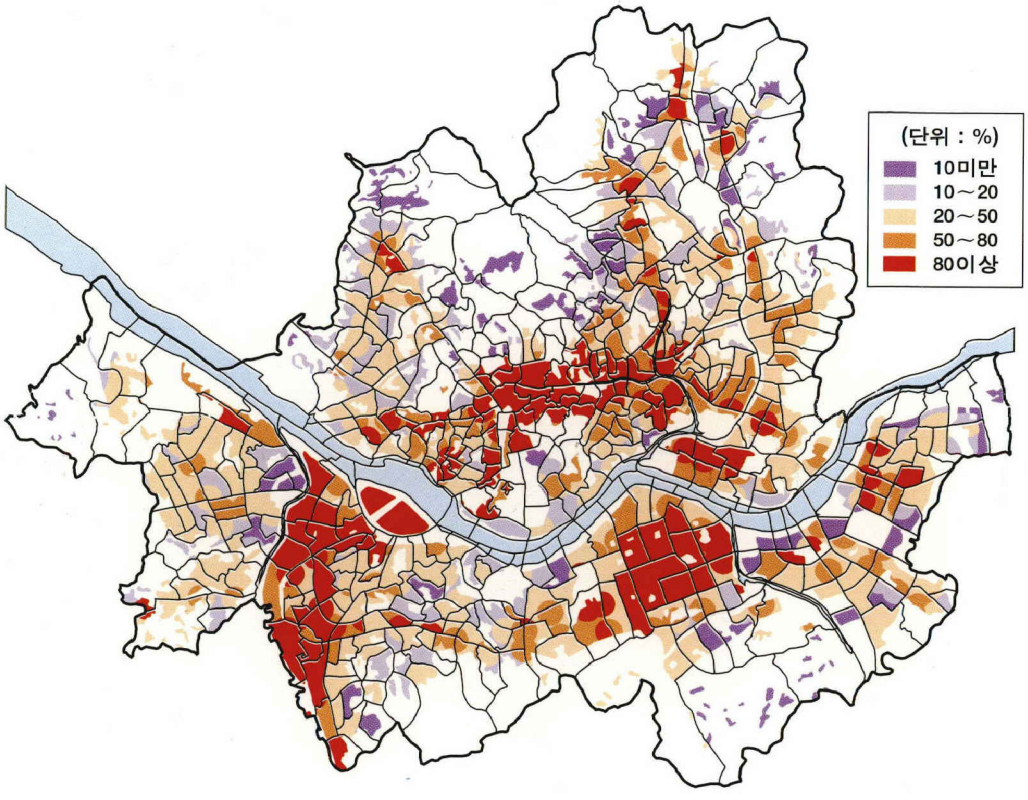
〈그림 Ⅱ-3〉 인구밀도 분포현황(1991)



자료: 서울시정개발연구원, 서울 21세기구상(발전전략부문), 1994.

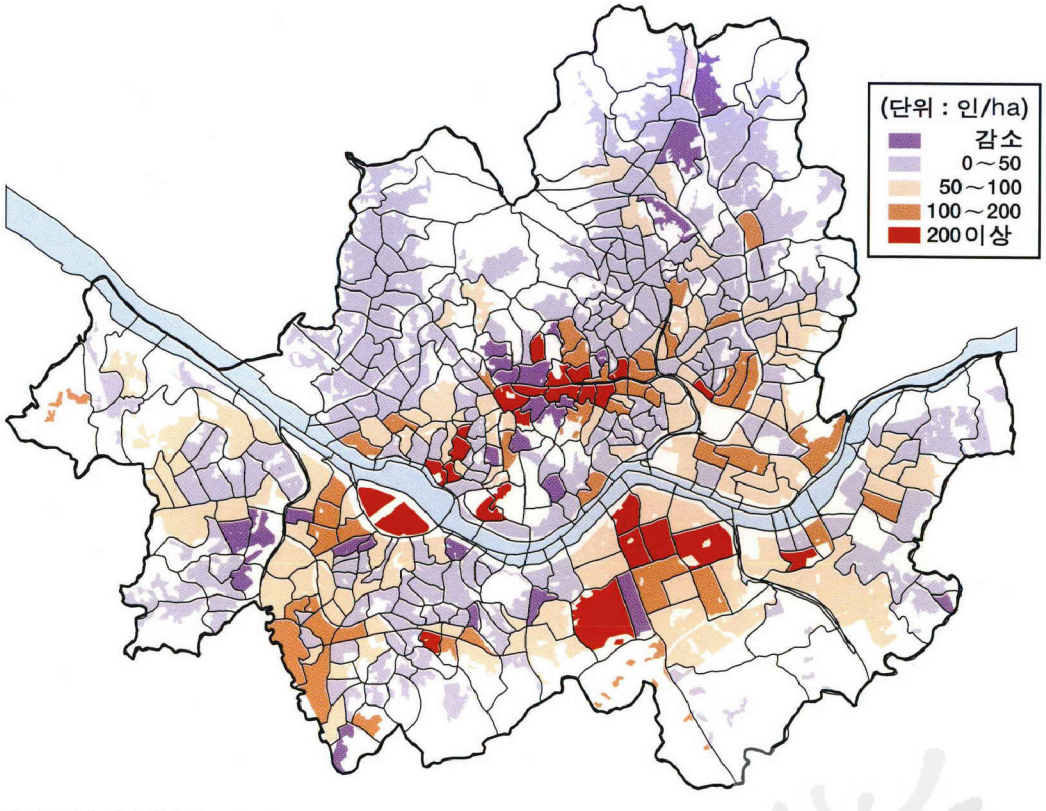
〈그림 Ⅱ-4〉 인구밀도변화(1980~1990)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료: 서울시정개발연구원, 서울 21세기구상(발전전략부문), 1994.

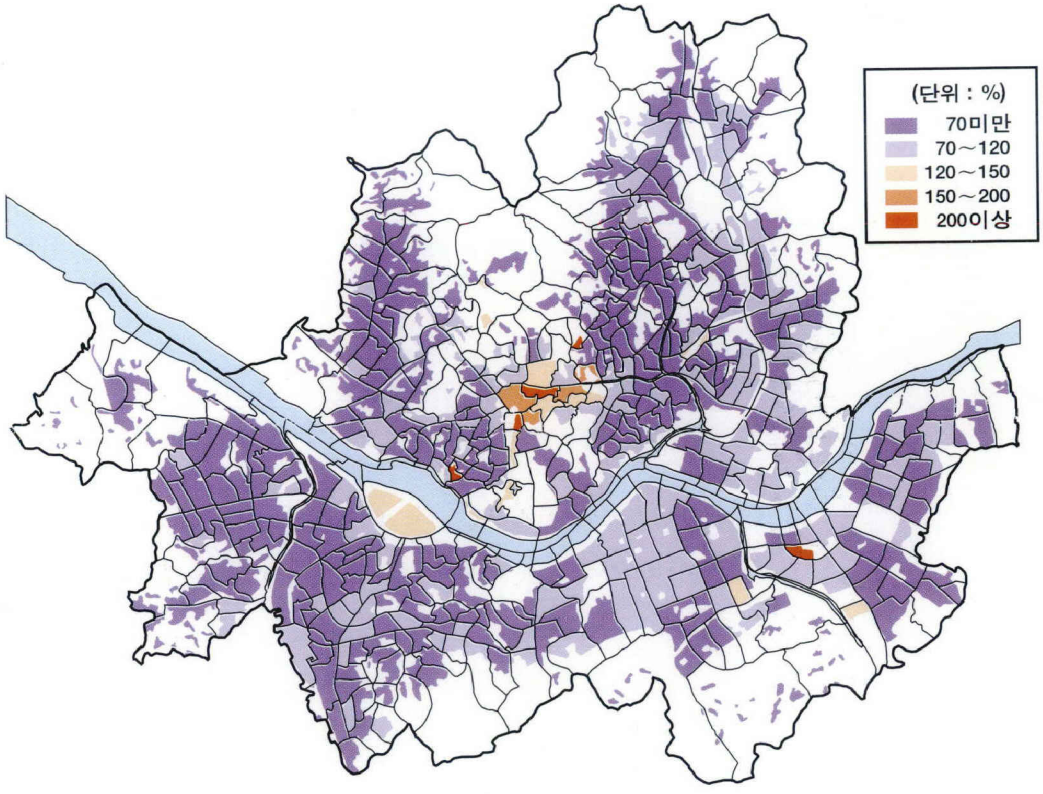
〈그림 Ⅱ-5〉 취업인구밀도 분포(1991)



자료: 서울시정개발연구원, 서울 21세기구상(발전전략부문), 1994.

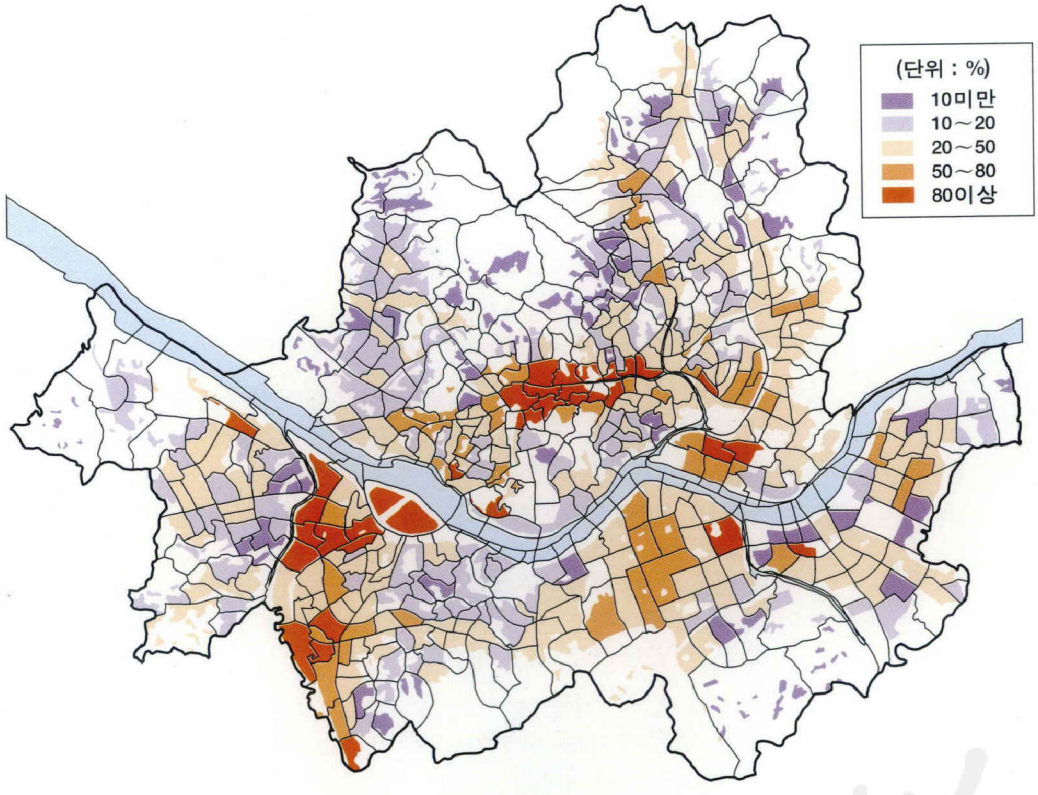
〈그림 Ⅱ-6〉 취업인구밀도변화(1981～1991)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료: 서울시정개발연구원, 서울 21세기구상(발전전략부문), 1994.

〈그림 Ⅱ-7〉 용적률 분포현황(1991)



자료: 서울시정개발연구원, 서울 21세기구상(발전전략부문), 1994.

〈그림 Ⅱ-8〉 비주거용건물 용적률(1991)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 계획의 기본방향

▣ 계획목표

· 토지이용계획은 바람직한 토지이용을 추구하기 위하여 계획적으로 유도되어야 한다. 이와 아울러 토지이용의 고도화를 통하여 환경친화적인 도시를 만들어 나아가도록 해야 하며, 토지자원의 고갈로 인한 기존자원의 활용이라는 측면에서 기존 시가지의 정비에도 충실해야 한다.

▣ 추진원칙

· 바람직한 토지이용을 위한 계획적인 유도이다. 즉, 도시기능의 지역특화 및 활성화, 계획적 혼합토지이용으로의 유도, 사장된 공간의 합리적 활용 등을 통하여 토지이용을 관리한다.

· 토지의 합리적인 이용으로 주변환경의 보전 및 자연친화적인 도시를 구축한다.

· 즉, 입체집약적 고도이용의 토지이용구조로의 전환, 지하공간개발에 대한 장기종합계획 수립, 중심지 및 역세권의 고밀화·복합화 도모, 미이용토지의 계획적 활용, 대규모 개발예상지(이전적지 등)의 계획적·종합적 관리 등을 통한 기존 자원의 효율적 활용과 에너지 절약형 도시정비를 도모한다.

· 기성시가지에 대한 지속적인 정비와 유지관리이다. 기성시가지의 토지이용 밀도와 도시기반시설 밀도의 정합, 양호한 자연환경(산맥, 수계 등)의 보전과 관리, 지구환경개선을 위한 기성시가지의 정비유형별 성장관리, 고층고밀 주거형태의 계획적 수용 등의 기본방침을 통하여 시가지의 보전과 정비를 도모한다.

· 강북지역을 재활성화한다. 자연환경 및 역사환경의 보전과 친밀화, 초현대적 도심주거공간의 제공을 통한 도심 재활성화, 도심부의 체계적 재개발·정비를 포함하는 종합계획 수립 등을 추진한다.

▣ 토지용도별 기본방향

▶ 상업용도

· 도심 및 4개 생활권의 구분과 3차산업 활동분산이라는 개념에 기초하여 1개 도심과 4개 부도심, 11개 지역중심, 그리고 54개 지구중심에 대한 상업용지 지정을 계획하였다(2011년 이후 수색지역을 부도심으로 추가).

· 날로 심각해지고 있는 교통문제를 해결하고, 자치구의 성장이 건전한 방향으로 이루어질 수 있도록 함에 있어 상업지역이 차지하는 중요성을 고려하여 계획한다.

· 서울시 통행발생 원인의 약 68%가 출퇴근 및 업무이고 취업인구의 약 90%가 직·간접적으로 3차산업 종사자라는 점을 고려해 볼 때, 3차산업의 분산배치는 매우 중요하다. 또한 기존 도심과 부도심에 대한 시민의 수요집중을 생각하면 외곽지대에 상업지역을 개발·육성하는 것이 시민편익의 증진 측면에서도 효과적이다.

· 기존 도심의 기능 분산을 위해서는 각 지역중심의 위치에 따라 특성있는 개발 방향이 적용되어야 분산이라는 목적을 달성할 수 있는데, 이를 위한 전략은 다음과 같다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

첫째, 도심의 중심상업지역은 그 위치가 갖는 역사성과 현재의 개발형태를 고려하여 업무의 국제화 중심지 및 우리나라 전체의 중심지 기능을 갖도록 한다.

둘째, 도심의 중심상업지역에서는 지역적 수요를 주목적으로 하는 시설(예를 들면 백화점과 같은 판매를 주 용도로 하는 건물 등)의 건축은 지양토록 한다. 이를 위해서 건물의 용도별로 건폐율과 용적률을 차등 적용한다.

셋째, 그외의 지역중심은 업무와 판매 그리고 위락이 함께 일어날 수 있는 장소로 육성토록 하여 일상생활 또는 주말생활권의 중심지가 될 수 있도록 한다. 또한 특색있는 지역중심으로 뚜렷한 분위기를 창출할 수 있는 공간이 되도록 상세계획 등을 수립한다.

넷째, 상업지의 형태는 노선형에서 가급적 면적인 형태로 지정하여 지구문화생활시설과 여가선용시설도 함께 입지할 수 있도록 한다.

다섯째, 역세권의 고밀개발을 유도하여 도시기반시설체계와 토지이용체계의 정합을 도모한다.

▶ 주거용도

- 토지이용의 효율성 제고와 주택의 부족 문제를 해결하고, 도심지역의 과부하를 막기 위하여 도심의 중심상업지역 주변이 상업용지로 전환되는 것을 지양한다.
- 도심의 중심상업지역 외곽부를 재개발할 때에는 업무 또는 판매전용 건물 건축을 지양토록 하여 상주인구의 감소를 최대한 방지한다.
- 출·퇴근을 제외한 주민생활의 활동권역을 일상생활권, 주말생활권으로 구분하고 이에 부합되는 토지이용이 되도록 한다.
- 계획 달성전략은 다음과 같다.

  첫째, 불량주거지는 다양한 개발수법의 적용으로 적극적으로 재개발 및 재건축하여 주거환경을 개선하고, 주택문제를 해결하는 데에도 기여토록 한다.

  둘째, 저소득층의 유휴인력(가정주부 등)이 가사를 돌보면서 취업할 수 있는 방안을 토지이용계획과 제도적인 측면에서 검토한다.

  셋째, 생활권의 확립을 도모하는 방향으로 토지이용을 재편하여 출·퇴근 이외의 교통량 발생을 최소화하도록 한다.

  넷째, 전통있는 초등학교를 소규모로 계속 존치시키고, 여유 공간은 문화공간으로 활용하여 도심속에서도 일상 주거의 편익성이 보장되도록 한다.

  다섯째, 주택개량재개발사업은 기본계획을 수립하여 시행토록 하고, 기본계획은 인근지역을 포함하는 광역적인 측면까지 고려하여 계획한다.

▶ 공업용도

- 서울시의 공업지역은 모두 준공업지역인데, 많은 부분이 점차 대규모 아파트단지로 변하여 가고 있는 실정이다. 그러나 유휴인력의 활용을 통한 공업제품의 경쟁력 향상과 시민소득의 향상을 위하여 주거환경을 해치지 않는 범위내에서 제조업이 계속 발전될 수 있는 기반을 조성토록 한다.
- 기존 준공업지역 면적은 현재의 건축상면적을 기준으로 감소되지 않도록 한다. 또, 현재 주거지내에 산재하는 가내수공업 혹은 단순조립을 중심으로 하는 경공업도 주거형태가 변함에 따라 감소할 수 있다는 것을 인식하여 이를 방지할 수 있도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3. 지역별 정비방향

1) 도심 · 부도심지역

(1) 도심

▣ 현황과 특성

· 현재 도심은 성장잠재력(지하철 노선의 집중 등)에 비해 개발밀도가 매우 낮다. 따라서 재개발 등을 통하여 적절한 수준까지 끌어올린다.

· 향후 도심에는 사업서비스업, 도매업, 금융 · 보험업의 성장이 두드러질 것으로 전망된다. 이에 따라 오피스 수요의 급증이 예견된다.

▣ 정비방향

▶ 시청주변 (광화문-서소문-소공동-남대문-명동) 지역의 정비방향

· 도심기능의 유지와 상징핵의 성격을 계승하고, 도심업무기능의 확충을 위해 중심상업지역 위주로 지정한다. 저층부분을 개발할 때에는 필요시 고도제한 등을 통하여 현재의 규정 이하로 규제한다.

▶ 을지로 3가~을지로 6가 지역 일대의 정비방향

· 건물층수는 고층 보다는 중층으로 유도한다.
· 건폐율은 법정한도까지 완화한다.
· 지하철의 접근성이 좋으므로 주차장 설치를 제한한다.
· 도심형 산업(2.5차산업)의 활성화와 정비에 주력한다.
· 남-북축으로 자연경관을 즐길 수 있는 조망축을 확보한다.

▶ 동대문운동장 부근 지역의 정비방향

· 도매 및 물류기능 중심으로 정비한다.

(2) 용산

▣ 현황과 특성

· 서울의 지리적 중심에 위치해 있음에도 불구하고 경부선 철도, 철도공작창, 미군 기지 등의 대규모 시설로 인해 지역간 접근성이 단절되어 있다.

· 용산역 주변과 전자상가 지역을 제외하면, 소규모 상업기능과 주거기능이 혼재되어 있는 등 낙후된 저밀지역으로 존속해 왔다.

· 그러나 도심과의 접근성이 양호하고 철도 · 지하철 등 교통수단의 이용이 편리하다. 특히 용산공원, 남산, 한강 등 쾌적한 녹지 · 수변공간을 갖추고 있어서, 향후 대형 업무공간 및 국제화기능의 확대에 대응할 수 있는 입지조건과 잠재력을 갖추고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 정비방향

▶ 업무중심의 부도심으로 육성

- 양호한 도시기반시설 및 철도공작창 부지 등을 활용하여 한강로 주변지역을 재개발하고, 업무중심의 부도심으로 육성한다.
- 추진계획 수립후 여건에 따라 단계적으로 개발한다.

▶ 시청주변지역과 연계된 초고층 오피스지역으로 개발

- 시청지역과 회랑(corridor)으로 연계되는 초고층 오피스지역으로 개발한다(서울의 도심집중률은 24.1%, 용산을 포함할 경우 27.8%).

▶ 국제화 기능의 중심 담당

- 텔레포트 등 인텔리전트 빌딩군 위주로 개발하여 국제화 기능을 담당토록 한다.
- 사업서비스업, 정보통신업의 집중이 진행되고 있고, 향후 이들 업종의 급증이 예상된다.
- 중소규모의 국제회의장을 건설하고, 교통터미널 기능을 담당토록 한다.
- 고속철도의 중앙역 기능을 검토한다.

▶ 쾌적성이 뛰어난 신도심 공간 창출

- 용산공원, 한강, 남산의 특성을 살린 도심환경을 조성한다.

▶ 도심과의 연계를 통한 효율성 확보

- 도심과 용산간의 효율적 연계체계를 구축한다.

⑶ 왕십리 · 청량리

▣ 현황과 특성

▶ 왕십리 지역

- 강력한 전철 역세권이 형성된다(2호선, 6호선, 분당선, 국철).
- 주변의 이전적지 등 새로운 가용지가 발생한다.

▶ 청량리 지역

- 동서고속철도의 시발역 계획예정 등 철도역을 중심으로 개발잠재력이 크다.
- 주변에 재개발에 의한 정비가 필요한 지역이 많다.

▶ 뚝섬 지역

- 넓은 오픈스페이스가 있다.
- 한강변을 활용한 정비가 가능하다.
- 도로 등 교통결절지로서의 개선이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 성수공업 지역

· 현재 입지한 주요업종은 인쇄, 패션, 기계, 금형 등의 제조업이다.
· 주공혼재지역에 대한 정비가 필요하다.

▶ 기타

· 주변 대학의 기술 및 인적자원의 활용가능성이 높다.
· 답십리(장안동)의 자동차 관련산업이 인접하여 입지하고 있다.
· 강남 부도심지역과 인접되어 있어 기능적인 연계가 양호하다.
· 하수처리장 등 입체적인 활용가능성을 지닌 가용공간이 입지하고 있다.

▣ 정비방향

▶ 서울대도시권 동북부의 생활권 중심으로 개발

▶ 왕십리 일대 정비방향

· 고밀역세권의 개념으로 오피스 등의 업무·상업기능 위주로 개발한다.

▶ 뚝섬·하수처리장 일대 정비방향

· 지역개발사업으로 추진한다.
· 젊은이를 위한 이벤트 기능을 보유토록 한다.
· 호텔, 스포츠 등 위락서비스 위주의 워터프론트로 개발한다(강남지역과 연계).

▶ 성수·답십리 일대 정비방향

· 자동차산업을 육성한다.

(4) 수색지역

▣ 현황과 특성

· 공항 및 도심으로의 접근성이 양호하다.
· 개발가용지가 풍부하다.
· 대북교류의 입지적 우위성을 확보하고 있다.

▣ 정비방향

· 장기적으로 서울대도시권 서북부의 생활권중심으로 육성함은 물론, 남북통일에 대비한 주요기능을 부여한다.
· 2011년 이후 난지도의 안정화사업과 연계하여 관리한다(수색역 남측은 지역주민의 환경개선을 위한 택지개발사업으로 추진).
· 소형화물 및 여객위주의 포트(port)를 건설하여 물류거점으로서의 잠재력을 최대한 활용한다.
· 경인운하와 연계, 대중국 및 대북교류의 주요 중심지로 육성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(5) 영등포

▣ 현황과 특성

- 경인·경수축이 교차하는 서울 서남부지역의 중심지로서, 주변에 대형공장 등 서울의 산업기반이 밀집해 있다.
- 영등포역 주변의 상업기능을 제외하면, 철도·대형공장 등으로 인한 공간적 제약, 주거와 공업기능의 혼재 등 부도심으로서의 기능이 미약한 실정이다. 향후 대형공장의 이전시 이전적지 활용에 대한 계획적 대응이 필요하다.
- 한편 여의도지역은 입법, 금융, 언론, 대기업 본사 등 정보·업무기능이 집중해 있다.

▣ 정비방향

- 수도권 서남부 중심지로서의 기능활성화를 위해 기존의 물리적 구조를 정비한다.
- 영등포는 이전적지를 활용하여 R&D 및 업무상업 기능 등을 유치·활성화한다.
- 여의도의 기능을 금융 및 업무중심으로 강화한다.
- 여의도-영등포간을 연계처리하는 교통시스템의 개선과 이의 실현방안을 모색한다.
- 여의도 광장은 장기적으로 시민공원으로 조성한다.

(6) 영 동

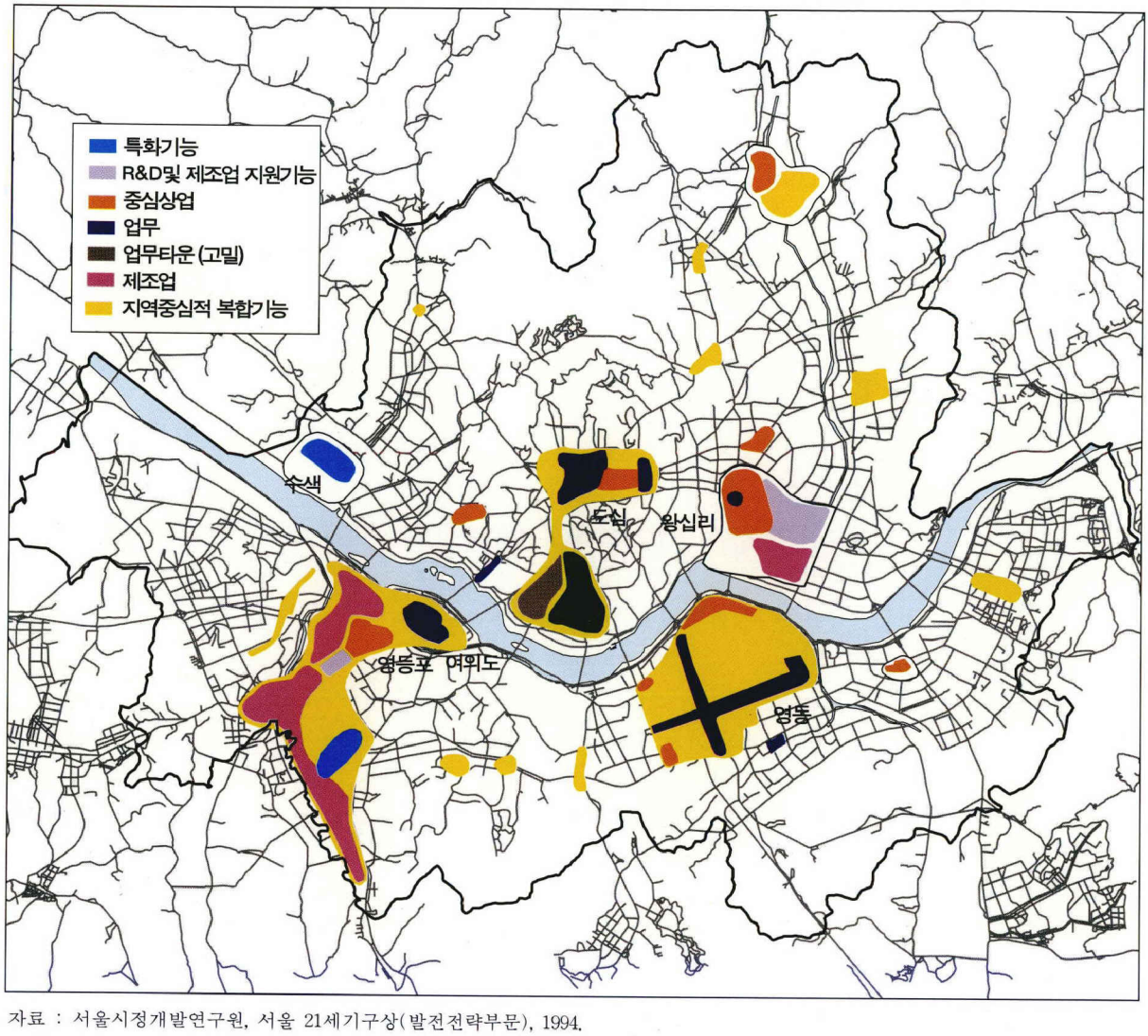
▣ 현황과 특성

- 1970년대 대규모 토지구획정리사업을 통해 개발된 지역으로 비교적 양호한 규모로 필지가 분할되어 있으며, 도로 등 각종 기반시설이 확보된 시가지이다.
- 대형 업무·상업기능이 강남대로, 테헤란로 등을 따라 노선형으로 확산·밀집되어 있다.
- 상업기능의 주거지 침투로 토지이용의 혼재, 주거환경의 악화문제가 대두되고 있다.

▣ 정비방향

- 업무기능 및 문화기능을 특화한다.
- 테헤란로를 중심으로 선형의 공간구조를 형성시킨다.
- 저밀도로 이용되고 있는 지구를 고도이용한다.
- 간선도로로 구획된 가구의 정비전략을 수립한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료 : 서울시정개발연구원, 서울 21세기구상(발전전략부문), 1994.

〈그림 Ⅱ-9〉 21세기 서울 도심, 부도심의 주요기능분담 구상

2) 기성시가지

■ 기성시가지의 진단에 따른 정비과제별 유형화와 계획적 정비

▶ 시가지의 물리적 환경 진단방법

· 도로여건과 필지규모, 건축구조, 세가로망 형태를 토대로 진단한다. 이중에서 정비 및 재개발이 요구되는 경우는 다음과 같다.
  - 도로여건 : 4m미만의 도로에 접한 경우
  - 필지규모 : 영세필지(90㎡미만)가 밀집되어 있는 경우
  - 건축구조 : 노후된 목조건물이 밀집되어 있는 경우
  - 세가로망패턴 : 지구내 도로가 단절되어 있거나 협소하여 지구차원에서 연결도로 확보 및 세가로망 정비가 필요한 지구

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 시가지진단에 따른 유형화

· A형 : 도로조건이 불량하고 영세필지가 밀집되어 전면재개발이 필요한 경우로서, 도심주변의 구릉지와 주택개량재개발사업구역의 주변지역이 다수 포함되어 있다.

· B형 : 노후된 소규모 목조가옥이 밀집되어 있어 전면재개발이 필요한 경우로서, 도심주변의 한옥양식의 목조가옥이 다수 포함되어 있는 것이 특징이다. 소위 도심주변의 쇠퇴화 진행지구가 다수 포함된다.

· C형 : 세가로망 정비가 필요한 경우로서 상세계획을 수립하여 대응한다. 지구내 도로의 연결성 확보를 위한 개설 또는 확폭이 필요한 경우로 강남신시가지를 제외한 시가지 전역에서 정비가 요구된다.

· D형 : 기정 주택개량재개발 사업 구역 및 주거환경개선사업지구로서, 이미 재개발지구로 지정되어 있으나 기존 여건은 상기의 A형에 해당되는 경우이다.

· E형 : 기정 택지개발사업지구로서 이미 택지개발예정지구로 지정되어 있으나 기존 여건은 A형 또는 B형에 해당되는 경우이다.

▶ 주택시가지의 계획적 정비

· 고도의 도시성장과정에 있어 구시가지의 계획적 정비 및 관리소홀로 전면재개발이 필요한 지역과 세가로망 정비가 필요한 지역에 대한 계획적 정비가 요구된다.

· 주로 무허가 불량주택지를 대상으로 한 종전의 주택개량재개발에서 탈피하여, 앞으로는 주택개량재개발의 개념 및 적용범위를 시가지 전역으로 확대시켜 기성시가지를 체계적으로 정비토록 한다.

· 지구내 세가로망 정비가 필요한 경우는 (가칭)지구계획을 수립하여 연결도로망의 확보와 지구내 주택의 부분적인 정비를 실시한다.

▶ 도시경관을 고려한 시가지밀도규제

· 경관이 문제되는 구릉지 주택지 : 저층저밀+저층중밀(풍치지구, 전용주거지역, 제1종 일반주거지역)

· 역세권 주택지 : 고층고밀 + 중층고밀, 중층중밀, 일반주택지(제3종 일반주거지역)

· 나머지지역 : 중층중밀 일반주택시가지, 중층저밀 주택지(제2종 일반주거지역)

▶ 상세계획의 수립과 운영에 의한 계획적 정비

▣ 주거지역에 대한 밀도규제 재편방안

▶ 기본목표

· 양호한 도시환경을 지속적으로 유지·관리한다.

· 일정수준 이상의 주거환경 확보와 유지 : 도시기반시설의 현황 및 정비가능성을 고려하여 합리적인 토지이용을 추진한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 기본방향

· 주거지역의 세분화

- 제1종 일반주거지역 :
양호한 도시환경의 보호를 위해 도시경관 및 자연환경의 보호가 필요한 곳에 대해서는 저층·저밀개발을 원칙으로 하며, 고층건물의 건립 등 자연환경을 훼손시키는 개발을 억제한다.

- 제2종 일반주거지역 :
일반 주택시가지에 대해서는 일정수준 이상의 주거환경을 유지하기 위하여 기존 주거환경을 저해하는 과도한 고층건물의 건립을 억제한다.

- 제3종 일반주거지역 :
역세권 및 대중교통이 발달된 곳에 대해서는 대중교통이용의 편리성을 고려하여 토지의 고도이용을 도모한다.

· 도시기반시설을 고려한 계획용적률의 적용

- 서울시 주택시가지의 경우 도로 등 도시기반시설의 정비가 불량한 곳이 과반수를 차지하고 있다. 따라서 고층·고밀개발시 새로운 도시문제의 양산이 우려되므로 지구내 도시기반시설의 정비실태를 고려하여 계획용적률을 설정한다.

- 지구내 도로율이 낮은 곳에 대해서는 해당 주택지에 적용되는 용적률보다 하향 조정한다.

▶ 주택지역과 관련한 용도지역별 밀도계획의 내용

· 풍 치 지 구 : 3층이하, 건폐율 30%이하, 용적률 90%이하

· 전용주거지역 : 2층이하, 건폐율 50%이하, 용적률 100%이하

· 제1종 일반주거지역 : 4층이하, 건폐율 60%이하, 용적률 200%이하

➡ 하향조정 : 도시경관 및 자연환경의 보호상 필요한 지역

· 제2종 일반주거지역 : 10층이하, 건폐율 60%이하, 용적률 250%이하

➡ 하향조정 : 주거용도가 다수를 차지하여 일정수준 이상의 주거기능 유지가 필요하거나 지구내 도로환경이 불량한 곳

➡ 상향조정 : 교통환경이 양호한 간선도로변에 입지한 지역

· 제3종 일반주거지역 : 건폐율 60%이하, 용적률 300% 이하

➡ 하향조정 : 주거기능의 유지가 우선되어야 하는 아파트단지 및 지구내 도로환경이 불량한 곳

➡ 상향조정 : 역세권에서 대중교통의 연계 등을 목적으로 공공시설을 확보하는 지역과 상세계획 등의 범위에 속하여 공공시설의 확보 및 복합용도개발이 가능한 지역

· 특별경관관리구역에 대해서는 이러한 주거밀도계획의 원칙을 따르되, 경관지침에 의한 높이규제를 준수하여야 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 준공업지역내에서 부득이 주거용도의 개발을 시행할 경우에는, 일정수준 이상의 주거환경 유지를 위하여 용적률 제한이 필요하다.

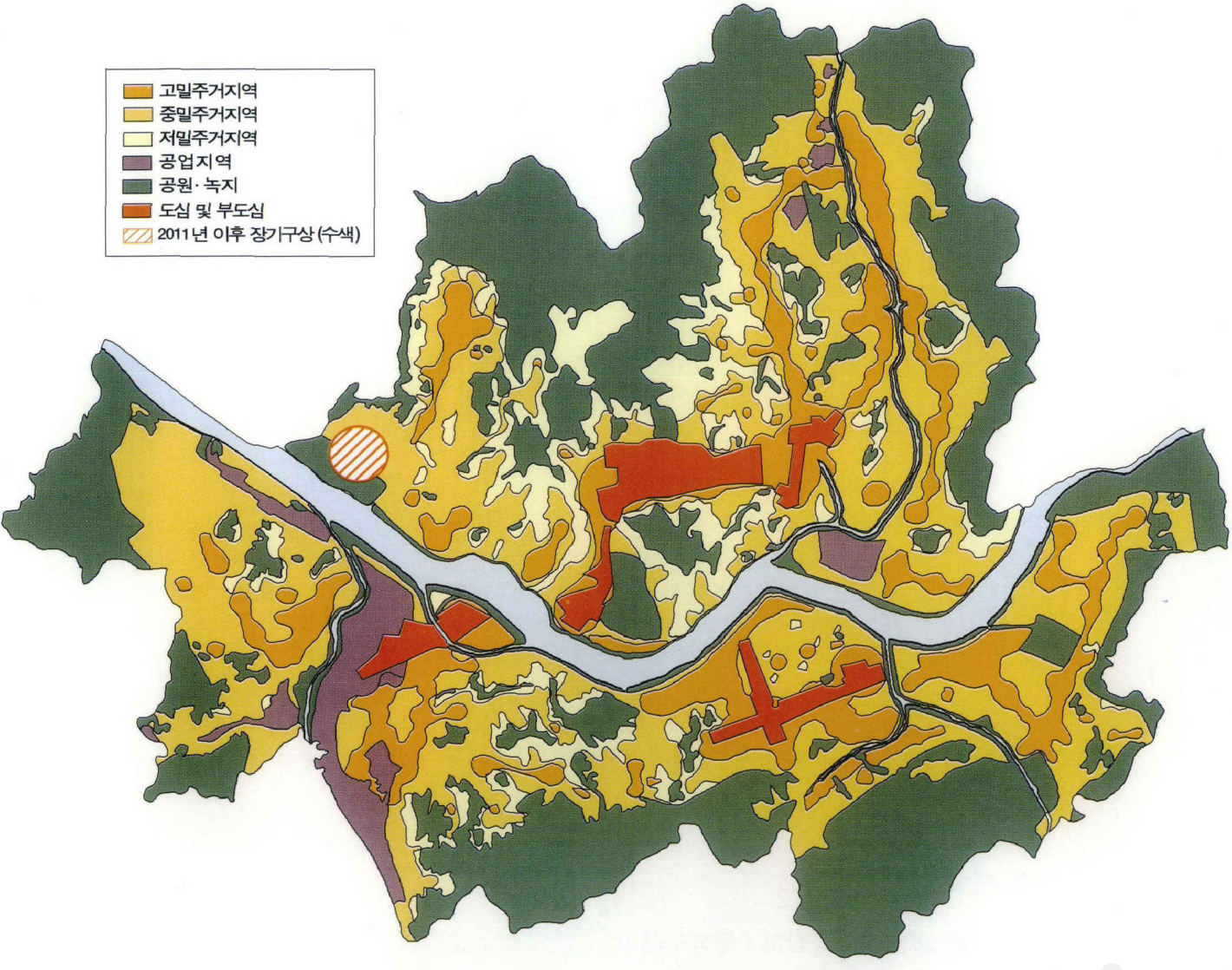
▶ 역세권의 고밀화

· 거점역세권은 대부분 지구중심 이상의 중심지 위계를 갖도록 하고 도시기반시설의 확보를 전제로 토지의 고도이용을 도모한다.

· 도심 및 거점역세권, 거점역세권 인접지역은 고밀화한다.

· 거점역세권은 다른 지역에 비해 도시기반시설이 잘 갖추어진 곳으로, 역세권 중 둘 이상의 전철노선이 교차하고 도시구조개편에 중요한 역할을 담당할 수 있는 곳이다.

· 교차역세권 중 거점역세권이 아닌 지역과 일반역세권은 다음과 같은 방법으로 고밀화한다.



〈그림 Ⅱ-10〉 주거지 밀도계획도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 지하철·전철역 출입구에서 반경 500m범위의 역세권내에서 적절한 범위를 정한다.
- 준주거지역으로 용도변경하는 경우에는 상세계획구역으로 지정하는 것을 기본원칙으로 한다.
- 개발밀도의 상향조정을 통하여 얻어지는 개발이익의 일부를 공공의 목적으로 환수한다.
- 공공의 목적으로 환수된 재원은 고밀도 역세권의 공공시설 확충에 투자한다.

3) 준공업지역

▣ 공업기능의 육성 및 정비방향

- 지역주민의 경제기반에 중요한 역할을 하고 있는 공업기능 및 산업기능에 대한 정비 및 활성화 대책마련은 향후 자치구민의 생활향상 및 자치구 세수의 증대에도 기여할 것이다.
- 기존 도시형공업기능을 육성한다. 준공업지역은 공장밀집지역으로 서울시 공업기능의 중추적인 역할을 하고 있는 곳으로 첨단도시형 공업기지로의 육성이 필요하다.
- 기존 공업밀집지역을 정비한다. 공장밀집지역이지만 이미 타용도가 침투한 곳으로 공업기능의 활성화 및 특성화를 위한 지구의 정비가 요구되는 곳으로 영등포, 가양, 성수동 일대의 준공업지역이 해당된다.
- 기존 도심형 공업밀집지구를 정비한다. 기존 도심에 입지한 공업기능에 대한 정비를 통하여 도심환경의 정비는 물론 도심형공업에 적합한 기능의 활성화를 도모한다.
- 커뮤니티 공업밀집지역을 정비한다. 지역주민의 경제적인 기반이 되는 봉제 등의 가내수공업 성격을 갖는 공업기능이 밀집되어 있는 곳에 대한 정비가 필요하다.

▣ 준공업지역의 계획적 관리방침

- 대규모 이전적지에 적절한 도시기능을 수용할 수 있는 가용지에 대해서는 계획적으로 관리한다(특별한 경우외에 공장용지 전용불가에 대한 정책천명 필요). 준공업지역에서의 일반아파트 건축에 대해서는 관계법 조례 등을 개정하여 규제를 강화한다. 불가피한 경우에는 일반공업지역으로 변경하는 노력도 필요하다(저층의 사원용 공동주택은 장려한다).
- 복합용도건축물에 대한 규정 개선 : 직주근접화 유도를 위해 첨단부품산업 및 소규모 전문공장의 오피스내 입지를 가능케 한다. 필요시 공업기능 활성화지구, 유도지구, 규제지구, 용도복합지구 등으로 구분하여 관리할 수 있다.

4) 대규모 미개발지

▣ 상암, 마곡, 장지·문정지역

- 대규모 미개발 녹지는 장기적 안목에서 계획적으로 관리한다는 원칙에 따른다.
- 자연환경의 보존과 토지의 효율적 이용을 위해 도시기능의 보완등이 필요한 시점까지 개발을 유보한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 기존 취락이나 주택밀집지역에 대해서는 지역주민들의 불편해소라는 차원에서 주거환경 개선방안을 강구한다.

5) 기성시가지의 녹지공간

▣ 기존 녹지공간 및 공원기능의 유지

· 기존의 주요 녹지축과 주요 공원을 연결하는 녹지축 주변에 입지한 주택시가지에 대해서는 고층고밀개발을 억제토록 한다.

· 풍치지구 및 고도지구, 전용주거지역은 대부분이 녹지축과 밀접한 관계가 있다는 것을 감안할 때, 녹지축의 개념에서 다루어져야 한다.

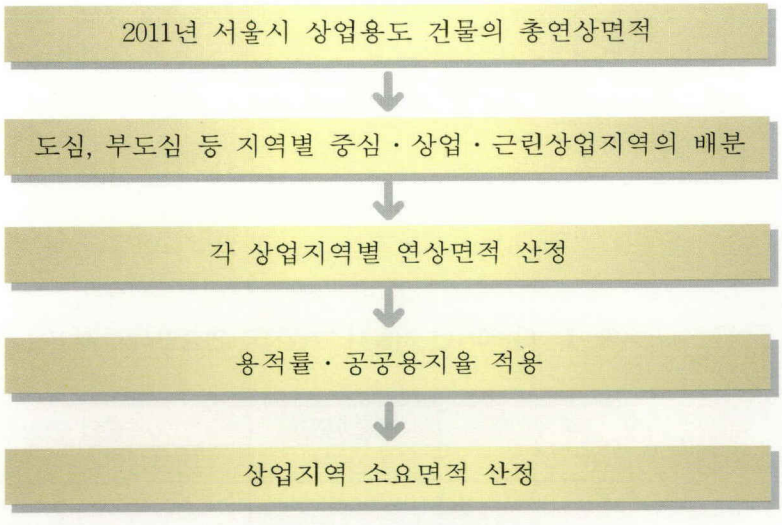
▣ 개발제한구역의 관리

· 개발제한구역의 대부분은 서울시의 주요 녹지축을 형성하고 있으므로, 자연환경의 보호측면에서 최대한 보존하는 방안을 강구한다.

4. 용도지역별 소요면적 산정

1) 상업지역

▣ 소요면적의 산정절차



▣ 산정방법 및 기준

① 먼저, 2011년 서울시 상업용도 건물의 총연상면적을 산정한다.

· 2011년 서울시 상업용도 건물의 소요면적(연상면적 기준)은 서울시 전체적으로 5,109만7천평이고, 도심과 부도심 등 주요 중심지역에는 3,272만2천

I·Seoul
SOUL OF ASIA

평인 것으로 추정되었다(계획의 기조 중도시공간구조 개편부분 〈표 Ⅲ-7〉 참조).

· 여기서는 주요 중심지역에 도심, 부도심외에 지역·지구중심을 포함시켰으며, 그 나머지 상업용도는 주택시가지 등 여타 지역에 분포하는 것으로 보았다.

- 서울시 전체 : 5,109만7천평
- 도심, 부도심, 지역·지구중심 : 3,272만2천평
- 주택시가지 등 기타지역 : 1,837만5천평

② 도심, 부도심, 지역·지구중심 등 각 지역별로 상업용도의 연상면적을 배분한다.

· 도심지역의 상업용도 연상면적은 928만평을 적용하였다.
(서울시정개발연구원, 서울 21세기구상(발전전략부문), 1994, 98쪽,〈표 2.5.1〉 참조)

· 중심지역의 상업용도 연상면적 3,272만2천평 중 도심지역의 928만평을 제외한 2,344만2천평에 대한 부도심과 지역·지구중심의 상업용도 연상면적비는 70 : 30의 비율로 배분한다.

- 도 심 : 928만평
- 부도심 : 1,640만9천평
- 지역·지구중심 : 703만3천평

③ 도심, 부도심, 지역·지구중심 각각에 대해 중심·일반·근린상업지역별로 상업용도의 연상면적을 배분한다.

· 상업용도를 중심지 위계에 따라 중심상업, 일반상업, 근린상업지역으로 나누고, 도심, 부도심, 지역 지구중심의 상업용도에 대한 각각의 구성비를 다음과 같이 배분한다.

- 도 심 : 중심상업지역 60% + 일반상업지역 40%
- 부도심 : 중심상업지역 50% + 일반상업지역 50%
- 지역·지구중심 : 일반상업지역 30% + 근린상업지역 70%

〈표 Ⅱ - 6〉 2011년 서울시 상업지역 연상면적의 지역별 배분

(단위: 천평)

구 분	상업용도 연상면적	상업 연상면적의 지역별 배분		
		중심상업	일반상업	근린상업
도 심	9,280(100%)	5,568(60%)	3,712(40%)	-
부 도 심	16,409(100%)	8,205(50%)	8,205(50%)	-
지역·지구중심	7,033(100%)	-	2,110(30%)	4,923(70%)
계	32,722	13,773	14,026	4,923

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

④ 상업지역별 연상면적에 대해 용적률과 공공용지율을 적용하여 2차원적 토지면적을 산출한다.

· 위에서 산출한 상업지역별 연상면적을 2차원의 토지면적으로 산정하기 위해, 용적율 및 공공용지율을 중심, 일반, 근린상업지역별로 다음과 같이 적용하였다.

- 중심상업지역 : 용적률 800%, 공공용지율 45%
- 일반상업지역 : 용적률 650%, 공공용지율 40%
- 근린상업지역 : 용적률 400%, 공공용지율 30%

〈표 Ⅱ- 7〉 2011년 서울시 상업지역 면적의 산정

(단위: 천평)

구 분	적용기준		중심상업		일반상업		근린상업		계	
	용적률	공공용지율	상면적	면적	상면적	면적	상면적	면적	상면적	면적
도 심	800%	45%	5,568	1,265	3,712	952	-	-	9,280	2,217
부 도 심	650%	40%	8,205	1,865	8,205	2,104	-	-	16,409	3,968
지역·지구중심	400%	30%	-	-	2,110	541	4,923	1,758	7,033	2,299
계	-	-	13,773	1265	11917	3056	4,932	1,758	32,722	8,485

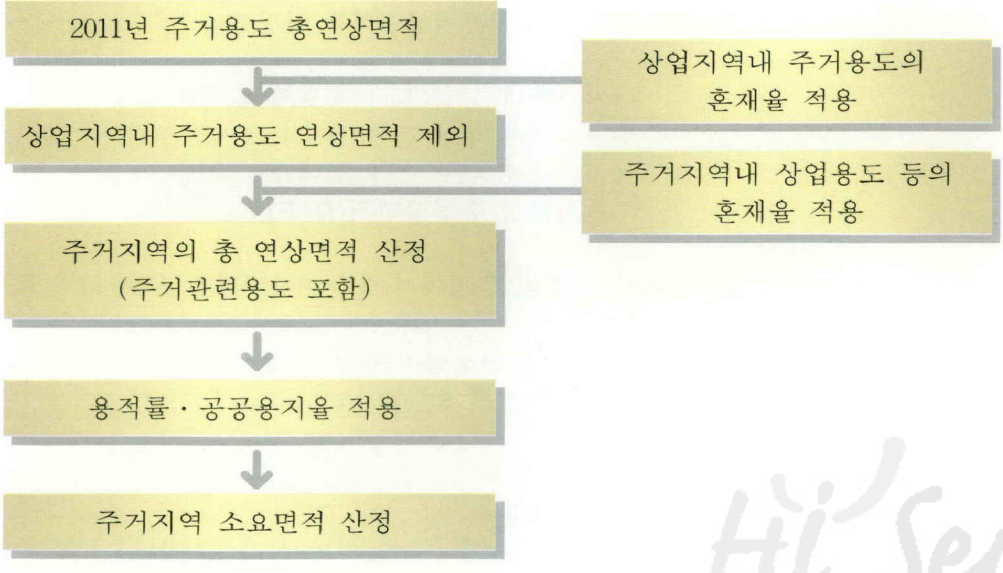
주) 각 상업지역 면적 = 상면적 / [용적률×(1-공공용지율)]

⑤ 이를 토대로 하여 2011년 상업지역의 공간소요면적을 결정한다.

· 이상과 같은 절차와 기준에 따라 2011년 서울시에 필요한 상업지역의 면적을 산정해 보면 28.0㎢(848만5천평)로, 이는 1995년 1월 현재 서울시 상업지역 면적 21.5㎢ 보다 6.5㎢가 많은 것이다.

2) 주거지역

■ 소요면적의 산정절차



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

■ 산정방법 및 기준

① 먼저, 2011년 서울시 주거용도의 총연상면적을 산정한다.

· 2011년 서울시 주거용도의 총연상면적은 17,502ha(5,303만6천평)인 것으로 추정된다(생활권 및 인구배분계획 〈표 I -3〉의 토지이용강도에 따른 연상면적 시뮬레이션 결과 중 〈대안 4〉 참조).

② 상업지역내에 포함되어 있는 주거용도의 연상면적을 제외시킨다.
· 위의 주거용도 연상면적 중 상업지역내에 포함되어 있는 주거기능 면적을 중심지 위계에 따른 상업지역별 주거혼재율을 적용하여 산정한다.

- 중심상업지역내 주거혼재율 : 15%
- 일반상업지역내 주거혼재율 : 25%
- 근린상업지역내 주거혼재율 : 35%

〈표 Ⅱ- 8〉 2011년 서울시 상업지역내 주거연상면적의 산정

(단위: 천평, %)

구 분	중심상업	일반상업	근린상업	계
상업지역 연상면적(A)	13,773	14,026	4,923	32,722
상업지역내 주거 혼재율(B,%)	15	25	35	-
상업지역내 주거연상면적(C)	2,430	4,675	2,651	9,757

주) 상업지역내 주거연상면적 C = (A×B) / (1-B)

· 주거지역내 주거용도의 연상면적(D)은 서울시 총주거연상면적(5,303만6천평)에서 상업지역내 주거연상면적(975만7천평)을 제외시킨 4,328만평이다.

③ 다음으로, 주거지역내에 입지한 주거관련 용도의 연상면적을 산정한다.

· 주거지역내에 입지하는 상업용도 등 타용도의 혼재율을 30%로 설정하여 주거관련용도의 총연상면적을 산정한다.

- 주거지역내 상업 등 타용도의 혼재율 (E) : 30 %
- 주거지역내 상업 등 타용도의 연상면적(F) : 1,854만8천평
  (F = (D×E) / (1-E))
- 주거지역의 총연상면적(D+F) : 6,182만8천평

④ 위에서 산출된 주거지역의 총연상면적을 2차원의 토지면적으로 산정한다.

· 주거지역의 총연상면적을 2차원의 토지면적으로 산정하기 위해 용적률 110%, 공공용지율 40%를 적용한다.

- 용 적 률 110%
- 공공용지율 40%
- 주거지역 면적 9,367만9천평 (309.1㎢)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

⑤ 따라서 2011년 서울시에 필요한 주거지역 면적은 309.1㎢(9,367만9천평)로, 이는 1995년 1월 현재의 주거지역 면적 283.7㎢ 보다 7.3㎢가 많은 것이다.

3) 공업지역

▣ 기본방향과 산정기준

· 안정된 산업기반의 유지와 고부가가치의 도시형 산업의 육성을 통해 서울을 지속적으로 발전시키기 위해서는 공업지역의 공간확보가 필요하다는 전제하에, 기존 준공업지역 면적의 존치를 원칙으로 하였다.

· 따라서 2011년 서울시 준공업지역의 면적은 현재의 수준과 같은 29.0㎢로 설정하였다.

4) 녹지지역

▣ 기본방향과 산정기준

· 녹지지역은 서울의 자연환경 보전과 도시환경의 개선, 그리고 시민들이 즐길 수 있는 여가와 휴식공간을 제공하는데 중요한 역할을 하고 있다는 점에서, 가능한 한 그 면적의 감소를 최소화하였다.

· 즉, 녹지지역 면적의 감소는 타용도로의 전환이 불가피한 경우로 한정하였는데, 예컨대 택지개발사업의 시행과 중심지 육성 등과 관련되는 지역이다.

· 이상과 같은 기본방향에 따라 2011년 서울시 녹지지역의 면적은 239.8㎢로, 현재보다 13.8㎢가 감소하게 된다.

5) 2011년 서울시 용도지역별 소요면적 총괄

· 2011년 서울시 용도지역별 소요면적의 산정결과 및 2006년 배분계획은 다음과 같다.

〈표 Ⅱ - 9〉 2011년 서울시 용도지역별 소요면적의 산정

(단위 : ㎢)

구 분	1995년 1월 현재	2006년 계획	2011년 계획	증 감
도시계획구역	605.9	605.9	605.9	0.0
주거지역	301.8	305.4	309.1	증) 7.3
상업지역	21.5	24.7	28.0	증) 6.5
공업지역	29.0	29.0	29.0	0.0
녹지지역	253.6	246.8	239.8	감) 13.8

주) 면적증감은 1995년 1월 현재와 2011년 계획면적을 비교한 것임.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅲ. 교 통 계 획

1. 현황 및 문제점
2. 교통여건 변화 분석
3. 계획목표
4. 계획과제



I Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅲ. 교통계획

1. 현황 및 문제점

1) 일반부문

· 1994년 기준으로 서울시 인구는 1,080만명으로 연평균 2.8%의 증가율을 보이고 있으나, 그 비율은 점차 감소하고 있는 추세이다. 이에 비해 1인당 통행수와 평균통행거리에 대한 증가율은 최근 들어 3%이상으로 급속한 증가를 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 서울의 통행여건 변화

구 분	1970	1994	연평균 증가율(%)
인 구 (만 인)	552	1,080	2.8
1인당 통행회수	0.97	2.35	3.7
평균 통행거리(km)	7.5	16.1	3.2

자료: 서울시 내부자료

· 서울시 자동차보유대수는 1981년 22만대에서 1994년 190만대로 증가하였으며, 최근 5년간의 증가율이 26.6%로서 증가추세가 두드러지고 있다. 그 중에서 개인교통수단인 자가용 승용차가 전체 자동차 중 75%이상을 차지하고 있으며, 1994년의 자가용 승용차 보급율은 1가구당 약 1대를 기록하고 있다.

〈표 Ⅲ- 2〉 서울시 자동차대수 및 자가용 보유현황

구분	1981	1986	1991	1994
자동차 대수 (자가용 승용차)	221,644 (160,874)	521,521 (350,841)	1,374,675 (1,035,941)	1,932,233 (1,814,608)
자가용 보급율 (대 / 100 인)	2	4	10	18
차량당 도로연장 (m / 대)	30.16	13.53	5.40	3.94
차량당 주차면수 (면 / 대)	0.33	0.38	0.42	0.53

자료: 서울시, 서울통계연보, 각 년도 ; 서울시, 서울시정, 각 년도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 개인교통수단의 급격한 증가는 도로 및 주차시설을 포함한 교통시설 전반의 수급불균형 현상을 초래하고 있으며, 이러한 문제는 도시전역으로 심화·확대되고 있는 실정이다.
- 도로시설의 경우 지속적인 도로망 확충사업이 실시되고 있으나 도로를 이용하는 차량의 증가를 충분히 소화하고 있지 못한 상황이며, 불법주차 및 야간 차고지 부족 등 주차난 역시 심각한 상황이다.
- 50-60%의 도로 점유율에 비해 수송분담율이 15%에 불과한 자가용 승용차 위주의 수송체계로 인해 서울시내 차량의 통행속도는 도심 18.3㎞/h, 외곽 21.9㎞/h로, 종일 극심한 교통혼잡과 지체현상을 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 서울시 자동차 통행속도 변화추이

(단위:㎞/h)

구 분		1990	1992	1993	1995
승용차	도 심	16.4	17.7	19.3	18.3
	외 곽	25.8	21.9	22.9	21.9
	전 체	24.2	21.6	22.6	21.7
버 스		18.8	18.2	16.9	18.8

자료: 서울특별시 교통관리 사업소, 속도조사자료 각 년도

- 현재 이와 같은 교통소통 정체로 인한 교통혼잡비용(유류비, 운영비와 통행시간비용)이 1991년에는 1조1천억원, 1993년에는 약 3조원으로 추정되는 등 막대한 사회·경제적 손실이 발생되고 있으며, 현 상태유지시 장래 손실은 더욱 커질 전망이다.
- 노상교통의 혼잡과 교량 및 도로시설 보호를 위한 화물차량의 시내진입통제로 인해 물류비가 전체 매출액에서 차지하는 비중이 8-20%를 상회하고 있으며, 이같은 운송원가의 상승으로 기업체의 생산경쟁력이 갈수록 약화되고 있다.
- 기존 버스터미널시설은 입지상 지역적으로 편중되어 있으며, 외곽고속도로와의 접속이 불량한 주거지역과 근접해 있어 터미널 유출입 교통량이 인접지역의 혼잡을 가중시키고 있으며, 지역내 교통수단과 지역간 교통수단과의 연계체계가 빈약해 터미널 이용자들이 겪는 불편이 심각하다.
- 차량위주의 교통정책, 소통증진 위주의 교통정책으로 인해 교통계획 및 교통시설 설계에서 어린이, 노약자, 장애인 등 교통약자들에 대한 고려가 배제되어 왔으며, 이는 차량과 보행자와의 상충 및 교통시설물 이용에 따른 안전사고의 위험을 방치한 결과를 초래하고 있다.
- 차량의 범람으로 본래 교통이 가졌던 장점에 반하는 역기능이 환경문제와 각종 사고에서 분출하고 있다. 그것은 사람이나 환경에 대한 피로, 스트레스, 시간의 낭비, 공해, 에너지 소모, 역사적 문화유산의 파손과 같은 파괴적인 영향으로 나타났으며, 자동차 중심의 교통체계로 인한 보행권의 상실로 매년 서울에서 2만 3천여 명의 사상자가 발생하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅲ-4〉 서울시 버스터미널 이용현황

구 분		위치	이용승객(인/일)	이용방면
강남고속 터미널	서울 고속	서초구 반포	25,900	경부,부마
	서울 종합	서초구 반포	27,200	호남,영동
동서울 종합 터미널	동서울고속	성동구 구의	25,600	경기,강원, 경남, 호남
시외 버스 터미널	남 부	서초구 서초	16,400	경기,충청,경상
	상 봉	중랑구 상봉	10,300	강원,경기,경상, 호남
	서 부	은평구 대조	2,200	서울근교,경기 서부지역

자료: 서울시, 서울시정, 1995.

- 또한 추가도로 및 주차장 추가 건설로 토지자원의 전용이 빈번해지면서 자연훼손, 자연생태계 파괴로 인한 생산성 감소와 생물종의 감소현상이 두드러지고 있다.
- 특히 과다한 도로교통량과 차량정체는 대기오염 및 소음공해를 유발해 생활환경을 계속 악화시키고 있다. 교통부분의 대기오염물질 배출량은 전체 배출량의 61.8%를 차지하여 대기오염의 주요인으로 작용하고 있으며, 주행차량으로 인한 주거지역의 소음도 환경소음기준을 크게 초과하고 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 자동차의 대기오염 배출량

(단위: 천톤/년, %)

구 분	총오염(A)	교통부문(B)	기여도(B/A)
일산화탄소(CO)	451.6	293.5	65.0
질소산화물(NO_x)	126.4	97.9	77.5
아황산가스(SO_2)	97.3	11.4	11.7
탄화수소(HC)	42.1	37.1	88.1
부유분진(TSP)	23.6	18.1	76.7
계	741.0	458.0	61.8

자료: 환경처, 한국환경연감, 1993

- 자동차 보급율의 급격한 신장에 비례하여 교통사고로 인한 인적·물적 피해가 심각한 수준에 이르고 있다. 1991년 서울시에서 발생한 교통사고건수는 56,528건이었으나, 1994년 46,479건으로 17.8%가 감소하는 등 총 사고발생건수는 점차 감소하는 추세이나 선진외국도시에 비해 4~6배로 여전히 높은 수준이다.
- 선진국과는 달리 올바른 교통문화가 정착되기도 전에 예측치 못한 자동차의 급속한 보급이 이루어진 결과, 심각한 소통난·승차난·주차난은 시민의 건전한 교통질서의식을 약화시키고 있으며, 특히 자가용 이용문화의 미정착으로 인한 과다한 승용차 이용, 지나친 접근주차 선호 등은 주차문제를 가중시키고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅲ-6〉 교통사고 현황

구 분		1982	1986	1991	1994
교통사고 발생 건수		44,261	47,461	56,528	46,479
자 동 차 1만대 당	사 망 (명)	43	20	10	4
	사 상 (명)	1,533	996	494	309
1일 평균 사상자수	인피사고건수	121	115	155	-
	사 망 (명)	3	3	4	2
	부 상 (명)	107	142	186	164

자료: 서울시, 서울통계연보, 각 년도

2) 도로/철도 부문

- 1991년 말 현재 수도권의 인구는 전국의 44.2%, 자동차 보유대수는 전국의 51.3%를 점하고 있으나, 도로연장은 전국의 25.6%에 불과한 실정이다.

〈표 Ⅲ-7〉 수도권 교통지표 현황(1991)

구 분	인구(천명)	자동차 대수 (천대)	도로연장(km)
전 국	43,207(100.0%)	4,248(100.0%)	58,088(100.0%)
수도권	19,112(44.2%)	2,180(51.3%)	14,843(25.6%)

자료: 국토개발연구원, 수도권 광역종합교통계획, 1993.

- 수도권의 도로망은 서울중심의 방사형으로서, 10개 축으로 구성되어 있다. 그러나 10개 축 가운데 8개 축의 도로가 용량을 초과한 상태이며, 용량을 초과하지 않은 2개 축도 수용 용량에 접근한 상태로 출퇴근시 극심한 교통혼잡을 보이고 있다.
- 서울시의 1994년 기준 총 도로연장은 7,622km, 도로율은 19.6%로 지난 10년간 크게 증가하였으나 동경의 24.4%, 런던의 23%, 파리의 25.1%와 비교해 볼 때 여전히 낮은 실정이며, 특히 우회도로 및 도시고속도로가 부족하다.
- 도로폭원별 구성을 보면, 노폭 40m이상인 광로가 전체 연장의 3.0%, 대로(25-35m)가 7.7%, 중로(12-20m)가 9.7%이며, 자동차 통행이 거의 불가능한 12m미만의 소로가 79.6%를 차지하고 있다. 이같은 도로체계의 미정비로 보조간선, 집분산도로의 활용이 저조하며, 자동차 통행이 주요 간선도로에 집중되는 현상이 나타나고 교차로 지체와 교통정체현상이 심화되고 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 서울시 도로 폭원별 현황(1994)

구 분	계	소로	중로	대로	광로	광장
연장(km)	7,621.6	6,044.4	742.8	585.7	228.7	77
(%)	(100.0)	(79.6)	(9.7)	(7.7)	(3.0)	(개소)
면적(km^2)	73.3	31.5	12.0	17.1	10.2	2.5
(%)	(100.0)	(43.0)	(16.4)	(23.3)	(14.0)	(3.3)

자료: 서울시, 서울시정, 1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 수도권의 지하철 등 도시철도 노선의 총연장은 467.0km인데 반해 동경권은 2,070km, 뉴욕권은 1,507km, 런던권은 3,404km, 파리권은 1,239km로 외국의 대도시권과 비교해 볼 때 상당히 부족하다.
- 지하철/전철의 노선형태는 도심부와 주요 부도심을 잇는 순환선과 주요 방향별 교통축을 연결하는 노선으로 구성되어 있다. 그러나 시외곽 주변 위성도시와의 접근성과 노면교통과의 연계성이 부족하며, 첨두시 혼잡이 극심한 상태이다.

3) 대중교통 부문

- 서울시의 대중교통체계는 시내버스 중심이었으나, 최근 도로상의 교통체증으로 인하여 시내버스 회전율이 1986년에 하루평균 7.7회에 이르던 것이 1992년에 와서는 하루 6.2회로 15%나 떨어졌다. 이같은 수송력 감소와 서비스수준의 저하로 인해 주요 대중교통수단으로서의 기능회복 문제가 제기되고있다.

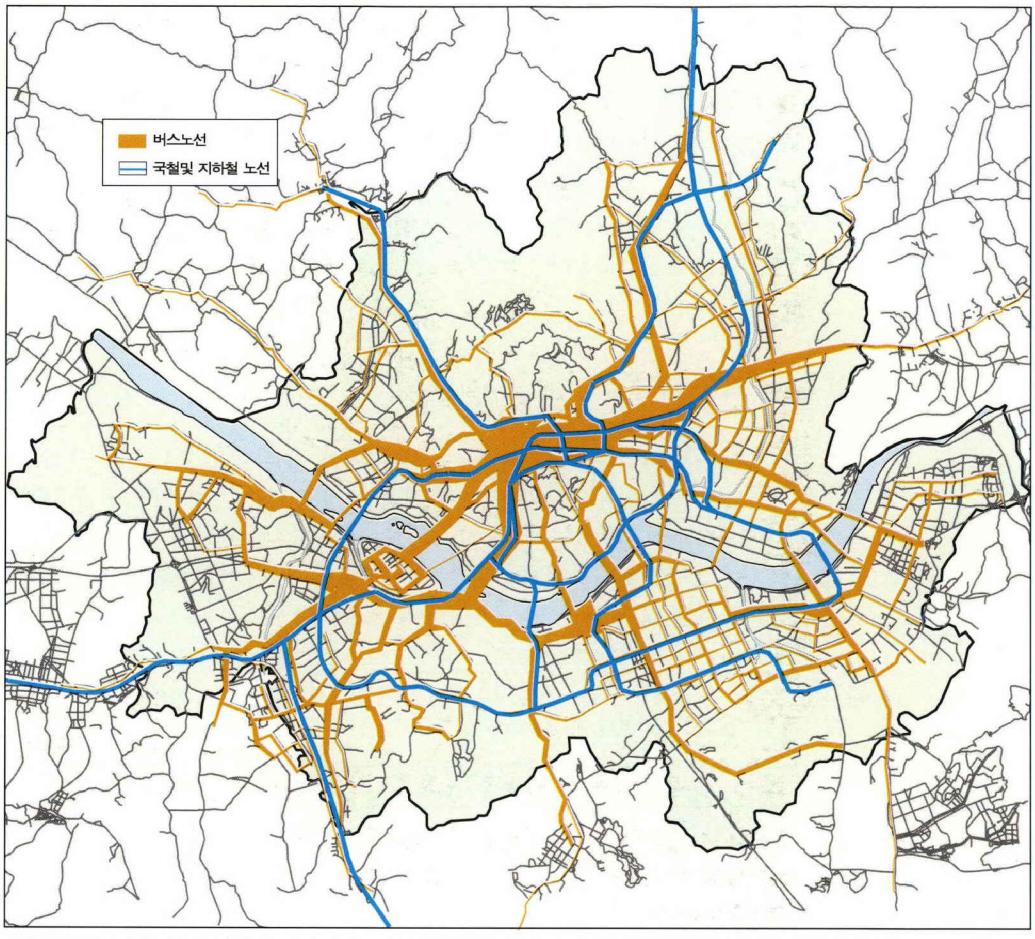
〈표 Ⅲ-9〉 서울시 버스수송 현황

년도	수송력(인/대 일)	운행회수	거리(km)
1981	920	8.2(9.5)	388.7(370.0)
1986	873	7.7(8.9)	334.8(394.2)
1991	762	6.3(6.5)	276.0(334.0)
1992	727	6.2(6.2)	257.9(299.0)

주) ( )는 좌석버스
자료 : 서울시, 서울통계연보, 각 년도 ; 서울시 버스운송조합 내부자료

- 노면교통 혼잡으로 인한 대기시간의 증대와 정시성의 결여 등으로 버스나 택시의 수송분담율은 점차 낮아지는 추세인데 반해, 노면혼잡의 영향을 받지 않는 지하철/전철이 차지하는 수송분담율은 점차 높아지는 추세이다. 그러나 지하철과 시내버스의 연계기능이 미흡하여 대중교통체계의 효율성을 저하시키고 있다.
- 이러한 시내버스의 기능저하는 시내버스의 자체 혼잡도를 증가시켰을 뿐 아니라 지하철과 택시의 승차난도 가중시키고 있다. 서울의 경우 출·퇴근시 혼잡도는 정원대비 지하철 210-230%, 시내버스 130-150% 수준에 이르고 있으며, 택시 역시 실차율이 77%에 달해 합승, 부당요금징수 등의 문제가 제기되고 있다.
- 〈그림 Ⅲ-1〉 서울시 버스노선 현황도에서 보는 바와 같이 서울의 버스노선은 과잉 혼잡노선이 많고 대부분의 업체가 비수익노선에 대해서는 운행을 기피하고 있으며, 도심부의 노선 집중으로 도심교통체증이 가중되고 있는 실정이다.
- 경제력 신장에 따른 생활수준의 향상으로 대중교통 이용자의 서비스 질에 대한 욕구가 다양화·고급화 경향으로 변하고 있음에도 불구하고, 여전히 낙후된 시설과 서비스가 제공되고 있다.
- 또한 도시활동시간의 연장에 부응하는 서비스를 제공하지 못하고 있으며, 지하철과 전철의 접근도가 불량한 지역도 적지 않다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



주) 1994년 10월 현재 서울시 운수과의 버스노선자료 취합하여 재작성함

〈그림 Ⅲ-1〉 서울시 버스노선 분포 현황

4) 교통운영/관리

- 시설투자의 한계와 부지 확보상의 난제를 해결할 기존시설의 효율적 활용 및 운영에 관한 계획이 아직 제도적·기술적으로 정착되지 않았으며, 진행 정도 또한 부진하다.
- 현행 대표적 관리계획인 TSM사업은 교통축 단위의 사업시행으로 자동차 금지구역 설정, 도심통행제한 등과 같은 지역적 차원의 검토가 부족한 실정이며, 사후 효과분석 및 보완조치가 미흡하다.
- 기존 도시고속도로와 간선도로의 경우 부적절한 설계와 낙후된 교통시스템의 운영 및 정보전달체계로 그 기능을 제대로 발휘하고 있지 못하다.

5) 교통행정

- 교통관련 부처간 이해상충, 업무중복, 연계체계 미비로 교통시설의 체계적이고도 종합적인 건설과 운영, 투자우선순위의 합리적 결정이 어렵다.
- 지역간·부처간 업무를 조정하기 위해 설치되었던 교통정책조정위원회의 경우 조정을 위한 법적 구속력 부재, 교통관련 대책에 대한 효과성 평가가 어려워 제기능을 발휘하지 못하고 있는 상황이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 최근 들어 자치구 전문직 요원이 선출되어 각 일선구청에서 업무를 수행하고 있으나, 주요 교통사업의 결정은 여전히 일반행정직과 일부 토목직, 건축직에 의해 결정되고 있다.

2. 교통여건 변화 분석

1) 서울시 제반 여건 변화 전망

▣ 공간구조의 변화

· 신도시 개발로 인한 광역화와 거주지의 교외화 현상으로 도시간·지역간 통행량이 급격히 증가하고, 통행거리와 통행시간의 증가로 인한 대량고속 대중교통수단에 대한 요구가 증대하고 있다.

▣ 사회적 여건의 변화

· 지방자치제의 정착으로 지역실정에 맞는 교통계획의 필요성이 대두되고 있다.

· 정보화사회의 도래로 통근목적 통행수요는 감소하고, 여가목적 통행수요가 증가할 것이며, 통행패턴은 더욱 더 복잡하고 다양한 행태로 변화할 전망이다.

· 아시아 허브(hub)공항으로서 영종도 신국제 공항이 완공되면 활발한 국제교류로 인한 항공수요의 증가가 예상되고, 국가간 통행 및 통신 수요의 증가로 수도권의 국제적 위상이 강화될 것이다.

· 의학기술의 발달로 고령화 사회로의 진전이 빨라질 것이며, 이에 대한 대중교통의 문전(door-to-door)서비스 기능 강화, 안전성 및 편리성을 감안한 다양한 교통수단의 출현등이 예상된다.

· 과학기술 발달에 힘입어 초고속교통수단 및 신교통시스템의 구축이 현실화되고, 첨단장비를 활용한 지능형 교통체계 구축과 저공해자동차의 상용화가 예상된다.

· 점진적인 남북교류 확대와 통일에 대비하여 교통체계 정비의 필요성이 대두되고 있다.

▣ 경제적 여건의 변화

· 경제발전에 따른 소득향상과 더불어 여가선호의식의 팽배로 여가목적의 개인통행 증가가 두드러지고 있다.

· 대외적으로 지역별 블록경제체계의 형성과 함께 국제교역의 급증으로 인해 24시간 도시활동체계의 형성으로 전일운행되는 교통수단이 필요하다.

▣ 가치관의 변화

· 개인 및 가족단위 중심의 생활행태가 정착될 것이며, 개인시간에 대한 가치변화로 시간가치가 점차 높아져 고속교통수단에 대한 관심이 고조되고 전국적으로 반나절 생활권이 형성될 것이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 더 높은 삶의 질을 추구함에 따라 무공해·무소음 차량을 비롯한 안전하고 쾌적한 교통수단을 선호하게 될 것이다.

2) 교통수요 변화 분석

▣ 장래 자동차 보유대수 전망

· 자동차 보유대수는 1991년의 137만4천대에서 2011년에는 387만 2천대로 2.8배 증가할 것으로 전망되며, 전체 자동차 보유대수에서 자가용 승용차가 70%이상 차지할 것으로 예측된다. 또한 1991년 인구 10인당 1대꼴이던 자동차수가 2011년에는 10인당 3.2대꼴로 1가구를 3-4명으로 볼 때, 바야흐로 1가구당 1대의 자동차를 소유할 것으로 전망된다.

〈표 Ⅲ-10〉 서울시 자동차 보유대수 예측결과

(단위: 천대, %)

구 분	1991	1996	2001	2006	2011
승용차	977 (71.0)	1,665 (73.6)	2,378 (75.5)	2,764 (75.7)	2,919 (75.4)
택 시	59 (4.2)	66 (2.8)	72 (2.2)	76 (2.0)	78 (2.0)
버 스	108 (7.8)	210 (9.2)	266 (8.4)	289 (7.9)	297 (7.6)
트 럭	230 (16.7)	321 (14.1)	431 (13.6)	519 (14.2)	578 (14.9)
계	1,374 (100.0)	2,262 (100.0)	3,147 (100.0)	3,648 (100.0)	3,872 (100.0)

주) 서울시 장래 자동차 보유대수를 추정하기 위한 예측모형식으로 로지스틱 곡선을 이용하였으며, 이때 사용된 자료는 1978년에서 1991년의 서울시 차종별 보유대수임.

▣ 장래 총 통행수요 예측

· 서울시 인구 1인당 수단통행 발생회수는 1991년 2.24회/일에서 2011년에는 2.67회/일로 증가할 전망이나, 목적통행의 경우 활동자체는 늘어나지만 정보와 통신의 발달에 따른 상쇄효과로 1인당 통행발생회수는 완만한 증가를 보일 것으로 예측된다.

〈표 Ⅲ-11〉 서울시 장래 1일 총통행량[1]

(단위: 천통행/일)

구 분		1991	1996	2001	2011
목적통행	서울시내간(A)	21,794	22,998	24,261	26,394
	시 외 유 출 입	6,045	7,468	9,565	14,011
	계	27,839	30,466	33,826	40,405
수단통행[2]	서울시내간(B)	24,409	27,041	29,217	31,879
	시 외 유 출 입	6,976	8,652	11,143	16,507
	계	31,385	35,693	40,360	48,386
1인당 목적통행회수		2.00	2.01	2.05	2.21
1인당 수단통행회수		2.24	2.36	2.47	2.67
수단통행/목적통행 (B/A)		1.12	1.18	1.20	1.21

주 1) 서울시 장래 1일 총통행량은 서울시정개발연구원에서 예측한 인구, 학생수, 고용자수 등의 자료를 근거로 하여 산출한 것임.
2) 수단통행에서 도보통행은 제외함.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 서울시의 목적별 통행량은 〈표 Ⅲ-12〉에서 보는 바와 같이 전반적으로 증가하나 구성비에 있어서는 다소 변화가 있다. 등교통행의 경우 학생수의 급격한 감소로 인한 등교목적 통행의 감소가 예상되며, 특히 기타통행은 소득수준의 향상에 따른 여가활동과 생활욕구의 다변화로 1991년 15.2%에서 2011년 19.9%로 꾸준히 증가할 전망이다.

〈표 Ⅲ-12〉 서울시 목적별 통행량

(단위: 천통행/일)

구 분	1991	1996	2001	2011
등 교	2,584 (11.9)	2,470 (10.7)	2,371 (9.8)	2,137 (8.1)
출 근	3,905 (17.9)	4,025 (17.5)	4,120 (17.0)	4,267 (16.2)
귀 가	9,305 (42.7)	9,762 (42.5)	10,237 (42.2)	11,065 (41.9)
업 무	2,694 (12.4)	2,858 (12.9)	3,248 (13.4)	3,679 (13.9)
기 타	3,306 (15.2)	3,781 (16.4)	4,285 (17.7)	5,243 (19.9)
합 계	21,794(100.0)	22,996(100.0)	24,261(100.0)	26,391(100.0)

· 2011년 수단별 수송분담을 총 수송거리면에서 살펴보면 승용차·기타가 15.2%, 버스가 8.9%, 지하철/전철이 71.0%, 택시가 4.8%를 차지해 전체적으로 지하철/전철의 분담비가 높게 나타나고 지하철/전철을 제외한 전 교통수단의 비율이 낮아질 것으로 예측된다. 이는 제2, 3기에 걸친 지하철 건설이 완료되면 지하철/전철이 교통수단의 중심기능을 발휘하게 되고, 버스는 단거리 및 지역내 수송을 담당하는 보완수단으로 기능이 전환될 것이기 때문이다.

〈표 Ⅲ-13〉 서울시 수단별 통행량

(단위: 천통행/일, 인·km, %)

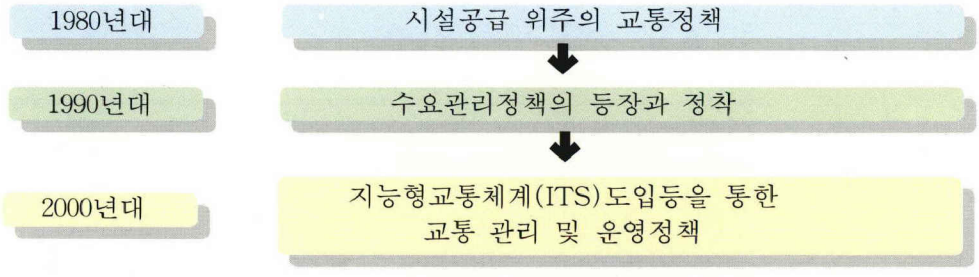
구 분	1991		1996		2001		2011	
	수송량	총 수송거리*	수송량	총 수송거리	수송량	총 수송거리	수송량	총수송거리
승용차 기 타	6,053 (24.8)	44,190 (26.7)	6,598 (24.4)	48,165 (24.6)	6,837 (23.4)	49,908 (19.6)	7,045 (22.1)	51,430 (15.2)
버 스	10,618 (43.5)	58,399 (35.2)	10,059 (37.2)	53,314 (27.2)	7,626 (26.1)	38,128 (15.0)	6,695 (21.0)	30,126 (8.9)
지하철 전 철	3,393 (13.9)	30,536 (18.4)	6,625 (24.5)	66,250 (33.8)	12,330 (42.2)	147,955 (58.2)	15,971 (50.1)	239,571 (71.0)
택 시	4,345 (17.8)	32,586 (19.7)	3,759 (13.9)	28,190 (14.4)	2,425 (8.3)	18,188 (7.2)	2,168 (6.8)	16,258 (4.8)
합 계	24,409 (100.0)	165,710 (100.0)	27,041 (100.0)	195,920 (100.0)	29,217 (100.0)	254,179 (100.0)	31,879 (100.0)	337,385 (100.0)

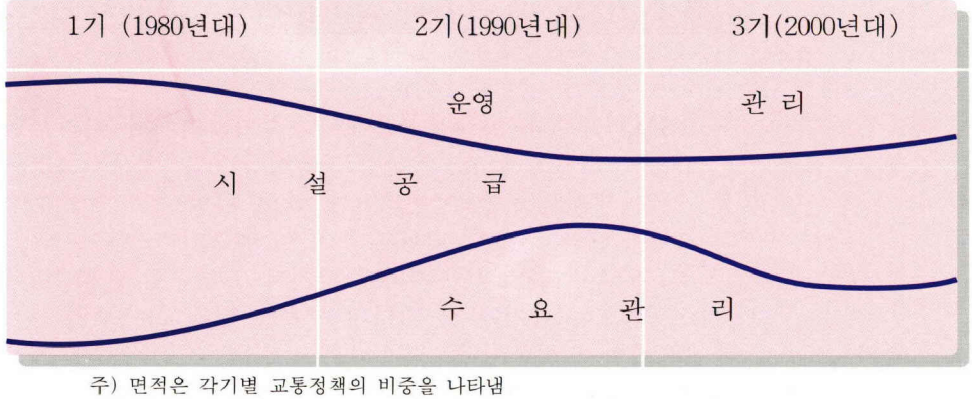
주) *: 총수송거리= 수송량 ×수단별 통행당 평균 통행거리
수단별 수송분담에 대한 분석은 절대적 수치인 수송량보다 이 수치에 수단별 통행당 평균통행거리라는 가중치 개념을 도입한 총수송거리가 현실적으로 타당함.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3. 계획 목표

1) 계획의 기본방향





주) 면적은 각기별 교통정책의 비중을 나타냄

2) 제반 도시활동을 지원하는 교통본연의 기능 회복

- 원활한 도시활동을 도모할 수 있도록 도시공간구조 개편구상 및 수요의 균형적 배분에 부합하는 도로 · 철도망 노선체계를 구축한다.
- 도로는 도시고속도로, 주간선도로, 보조간선도로 등에 따라 기능별 위계를 정립하고, 철도는 지하철과 경전철로 분류하여 교통서비스의 다양화를 추구한다.
- 대중교통환승센터의 건설과 역세권 개발등을 통해 대중교통의 접근성을 향상시킨다.
- 경제적이고 효율적인 물류네트워크 구축 및 시설을 확보한다.

3) 미래 지향적 · 서비스 지향적 교통실현

- 첨단기술 및 정보통신기술의 획기적 진보를 바탕으로 편리 · 안락 · 쾌적 · 안전한 교통서비스 제공을 지향한다.
- 접근성의 향상, 양호한 서비스의 제공으로 개인교통수단의 장점을 흡수한 대중교통의 위상을 정립한다.

4) 통합적 · 효율적 교통시스템 구축

- 다양한 교통수단 및 시설의 역할 정립을 통해 상호보완적 교통체계를 구축한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 편리한 환승체계의 구축을 통해 통합적 교통체계를 이룩하고 대중교통 이용을 활성화한다.

5) 인간·환경중심의 교통정책으로 발상 전환

· 교통정책 수립 및 계획과정에 인간·환경에 대한 항목을 명시한다.
· 무분별한 차량침범으로부터 보행공간과 생활환경을 보호한다.
· 환경부하가 적고 안전한 교통수단의 개발을 유도한다.
· 교통약자를 고려한 교통시설 계획을 수립한다.

6) 합리적 교통정책수립을 위한 기반 마련

· 부문간, 부처간 상충된 의견이나 역할을 통합·조정하기 위한 운영주체를 설정한다.
· 교통관련 데이터 베이스를 구축하여 합리적 계획 수립의 기반을 확보한다.
· 지방화시대에 대비한 교통행정체계를 확립한다.
· 교통관련 인력을 전문화한다.

4. 계획과제

1) 제반 도시활동을 지원하는 도로/철도망 계획

▣ 도로망 계획

· 도로망은 서울시의 골격을 형성할 수 있도록 크게 도시고속도로망과 간선도로망으로 나누어 계획하되, 현재의 도심지향 방사형도로망을 순환·격자형체계로 개편하고, 도시고속도로와 간선도로의 연계성을 높여 전체 가로의 소통을 증진시키도록 한다.
· 도시고속도로망은 통행수요의 균형적 지역배분을 지향하고, 가능한 한 3~4km의 적정간격을 유지하도록 하며, 총 연장은 기존 145km에 기확정 계획 및 추가계획 455km를 수용하여 600km로 계획한다.

〈표 Ⅲ-14〉 도시고속도로 및 간선도로 연장

(단위: km)

구 분	현황	중기 (~2001)	장기 (~2011)	합계
도시고속도로	145	200	255	600*
간 선 도 로	380	170	250	800
합 계	525	370	505	1,400

주) *: 서울시 외곽순환고속도로 및 그 내부의 도시고속도로 구간을 포함한 연장임. 서울시계내 계획연장은 총 계획구간(455km)중 서울시외곽순환도로 미개통구간(92km)과 시계외 구간(78km)을 제외한 285km임.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 신도시와 수도권 주변도시들과의 연결성을 확보하고, 도심통과교통을 우회시키기 위해 내부순환선, 중간순환선, 외부순환선 등 3개의 순환도시고속도로와 4개의 남북축과 동서축으로 구성된 격자형 도시고속도로망을 형성한다.
- 또한 서해안 지역의 통행수요를 감안한 4개의 경인축을 비롯하여 총 14개의 수도권 연결축을 구축한다.
- 강남순환도시고속도로를 동북부로 연장하여 서울시 내부의 중간순환도시고속도로를 구축하고, 일산~길동간 도시고속도로 및 제2경인고속도로를 연장하여 동서간의 통행흐름을 보완한다.
- 남북간의 연계성을 높이기 위해 경부고속도로와 중앙간선을 연결하는 도시고속도로, 고양에서 신림지역을 거쳐 평촌에 이르는 고속도로 및 이 노선의 삼송동 지점에서 분기하여 시흥방면을 연결하는 도시고속도로를 신설한다.
- 영종도 신공항건설에 따른 교통수요에 대비하여 신공항 전용 도시고속도로를 중간순환고속도로와 연결한다.
- 간선도로망은 미연결구간의 신설과 병목구간의 정비를 통해 간선도로의 연결성을 확보하고, 새로운 간선도로의 신설을 통해 격자형 도로망 체계를 구축한다.
- 2011년 이후 장기구상으로서 정자(井字)형 지하간선도로망을 계획하며, 그 중 불광동에서 신림동에 이르는 남북축은 도시고속도로의 기능을 부여하도록 한다.
- 구체적인 설계기준은 상세계획에서 다루어야 하나, 도심통과구간의 경우 가급적 고가 혹은 지하도로화하고, 도로시설은 도시미관 및 환경에 미치는 영향을 최소화하도록 한다.

▣ 도시철도망 계획

- 서울시의 도시철도망계획은 지하철·전철이 중추적 수송수단으로서 기능할 수 있도록 한다.
- 제3기 지하철·전철 계획은 원칙적으로 수용하되 기본설계시 일부구간은 다소 변경될 수 있으며, 이후 지하철·전철의 보완노선으로서 경전철망을 추가 계획한다.
- 제3기 지하철과 신교통망계획 수립시 새로운 교통수단의 도입 등 신교통시스템에 대한 검토가 필요하다.
- 지하철 및 신교통망계획은 지하철 연장 462km, 신교통 연장 100km로 총 연장 562km를 확보하며, 신교통 1개 노선의 연장은 10~15km로 한다.

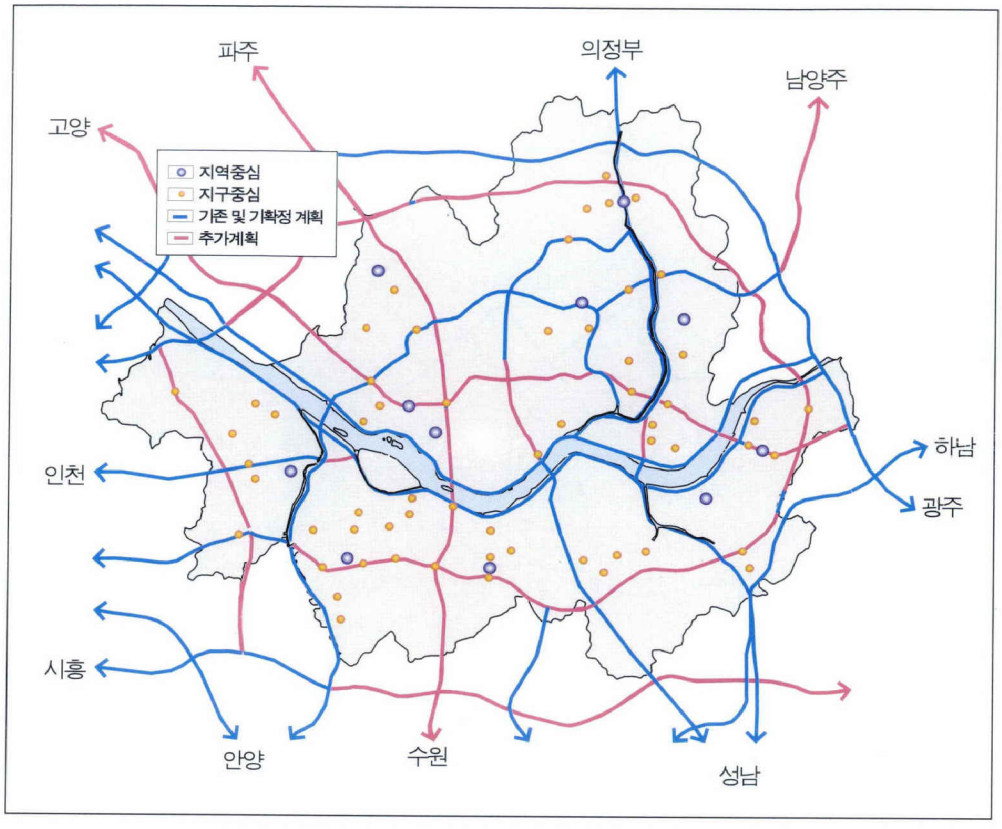
〈표 Ⅲ-15〉 서울시 및 수도권 도시철도망 계획

(단위: km)

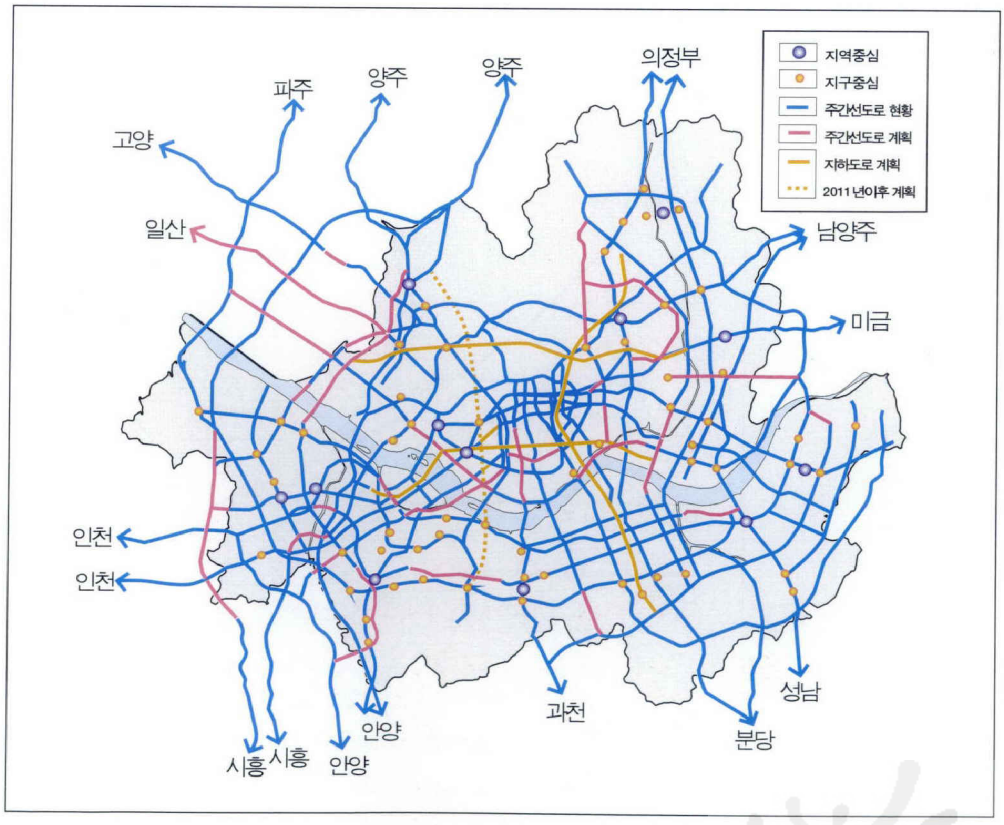
구 분	단기 (~1997)	중기(~2001)	장기(~2011)	합계
지하철/전철	330[1]	132[2]	-	462
신 교 통	-	-	100	100
합 계	330	132	100	562

주 1) 서울시계내 전철연장과 기존 지하철 및 2기 지하철 구간을 포함한 연장임
2) 3기 지하철 연장(120km)과 추가 계획(9호선 연장구간 12km: 방화차량기지~김포군)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

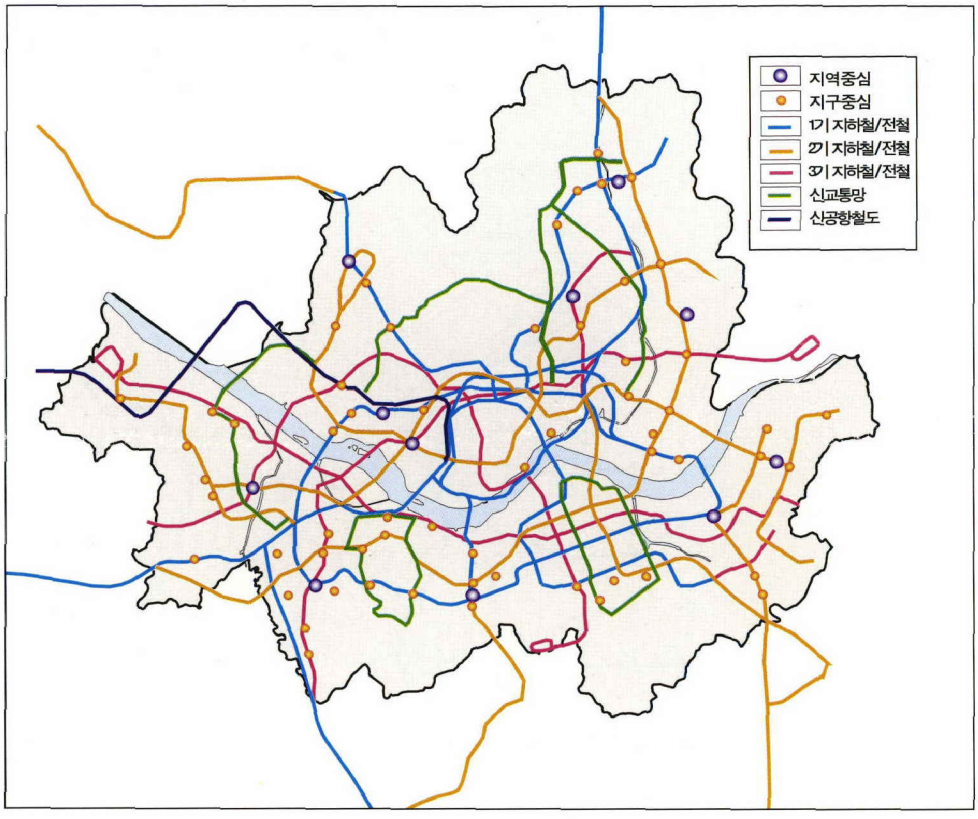


〈그림 Ⅲ-2〉 도시고속도로망 계획

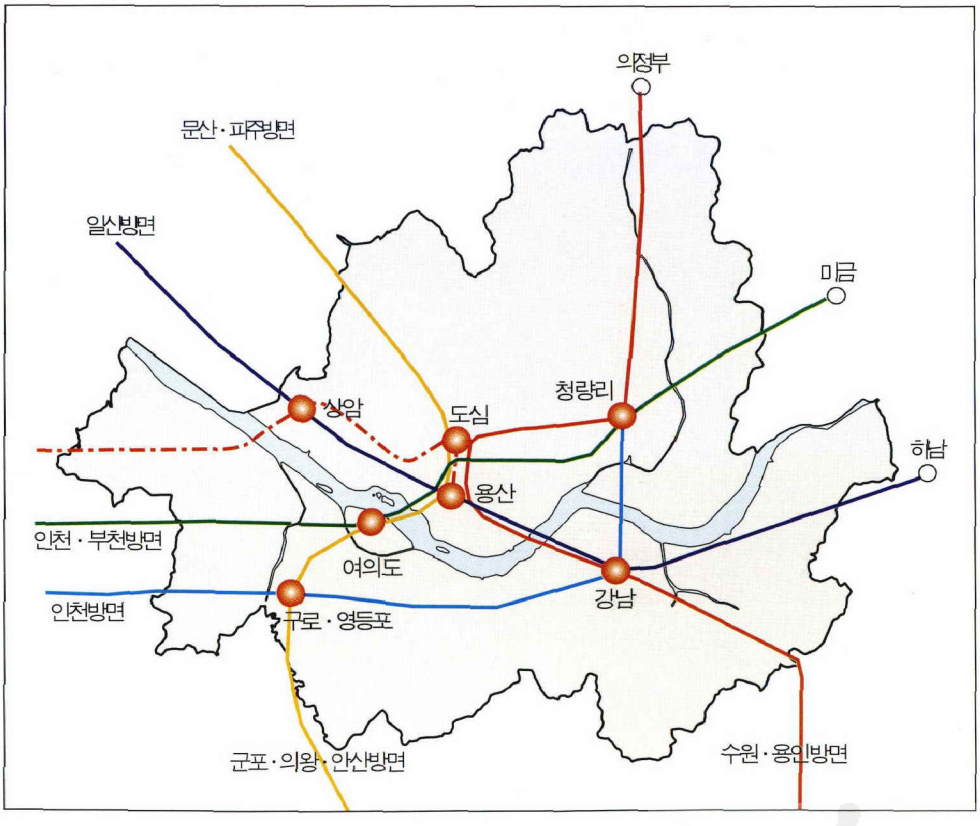


〈그림 Ⅲ-3〉 간선도로망 계획

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅲ-4〉 지하철/전철 계획



〈그림 Ⅲ-5〉 간선도시철도 장기구상(안)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 지하철·전철 및 신교통망 구축 후 공간구조 및 통행행태의 변화에 따라 외곽과 시내거점간 원활한 연결을 담당할 고속·대량수송기능의 간선도시철도를 계획하도록 하며, 지하철·전철 및 신교통망과 그 기능을 구분한다.
- 2011년 이후의 장기계획으로서 환상형 다핵구조로의 개편을 위한 간선도시철도망을 구상한다.

2) 서비스지향적 대중교통체계 구축

- 대중교통 중심체계로 전환될 수 있도록 지하철·전철 및 신교통망을 구축하고, 버스와의 환승 및 연계수송체계를 갖추며, 지하철 접근성이 취약한 지역은 신교통수단을 도입한다.
- 토지이용 및 도시계획 차원에서 역세권에 상가, 관공서 등을 입지시킴으로써 대중교통이용의 편리를 도모한다.
- 활동시간의 연장과 생활패턴 변화에 부응하여 대중교통 서비스의 고급화, 다양화, 서비스 시간 확대 등을 추구하고 노약자, 장애인 등 교통약자를 위한 서비스를 강화한다.
- 버스전용차선제의 확대 실시와 쾌도버스의 도입을 통하여 대중교통의 기능회복과 이용촉진을 도모한다.
- 지하철·전철 및 신교통, 버스, 택시 등 교통수단간 단일환승요금체계를 구축하기 위한 첨단카드방식을 도입한다.

〈표 Ⅲ-16〉 대중교통 위계 구상

수 단		기능체계	서비스 형태	수송분담체계
지하철/전철		주 교통수단	간선수단	도심지향적 흐름 수용
신 교 통		지하철/버스 보완수단	· 지하철서비스 취약 노선대보완 · 고급 대중교통 서비스 제공	· 부심지향적 외곽흐름 부심간 연결 · 고밀도 통행발생지 내부순환
버 스		보조교통수단	연계 및 지역순환	· 간선철도망과 연계 주거지와 지구중심 연결·순환
마 을 버 스		단거리보조 교통수단	· 타수단으로 환승을 위한 연계	· 주거지역과 주변가로망과 연계
택 시	일반	준대중교통수단	연계	저밀도 지역 서비스
	고급	고급개인수단	문전서비스	-

■ 지하철/전철

- 서울시의 대중교통수단 중 가장 큰 골격이 되는 지하철은 간선수송기능을 담당함으로써 교통혼잡을 완화시킬 수 있는 효과적인 수단이다. 지하철은 노면교통수단에 비하여 정시성, 안전성에서 우수하며, 환경부담이 적고 신속·대량의 수송서비스를 제공할 수 있는 수단으로서 장래 대도시내 통행과 대도시와 지역간 통행을 위한 주요 대중교통수단의 기능을 수행하도록 계획한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 특히, 차내 혼잡의 완화를 위해 차량을 증차하고, 자동화 시스템을 통해배차간격을 단축하며, 도시철도의 운행시간을 연장하여 활동시간의 확대에 대응한다.
- 전철노선의 복선화와 급행, 일반 등의 서비스 이원화로 운행 효율성을 제고하고, 주요 통행축에 대한 통근도시철도(rail rapid transit)의 운영을 도모한다.
- 교외지역에 대한 전철망의 확충과 연계시스템 확립, 대중교통환승센터의 효율적인 기능수행으로 환승체계를 형성한다.
- 「광역도시철도공사」 또는 「광역도시철도협의회」 등의 기구 설립을 통해 도시철도 관리운영체계의 일원화를 도모한다.

▣ 시내버스

- 지하철 서비스의 한계에 대한 보완역할은 시내버스가 담당해야 한다. 즉, 시내버스는 공간적으로 지하철 서비스의 접근이 불가능한 지역의 접근성을 향상시키기 위한 연계교통수단으로서, 그리고 승용차 교통의 흡수교통수단으로서 다양하고 질 좋은 서비스를 제공하도록 계획한다.
- 버스전용차선의 확대, 버스우선신호, 정류장 개선, 경제활동시간 연장에 따른 심야좌석버스 확대 등을 통해 운행여건 및 서비스를 개선한다.
- 특히 도심지역과 신도시 및 서울 외곽지역을 연결하는 고급·직행버스 노선을 도시고속도로를 중심으로 신설·개편하고, 편도 3차선 이상의 도시고속도로의 경우 다인승 전용차선제를 도입하여 운행상의 효율을 제고시킨다.
- 버스노선체계를 간선 및 집·분산기능의 직행노선과 연계노선으로 이원화하여 한 번의 환승으로 보다 빠르고 짧은 배차간격의 서비스를 제공하도록 운영체계를 개선한다.
- 마을버스 등을 통해 지하철·전철과의 연계체계를 마련하는 등 편리한 환승서비스를 제공한다.
- 타 대중교통과의 단일환승요금제도 정착, 버스운행과 관련된 안내정보 서비스 제공, 요금제도 및 정부 보조금 제도 등의 관리체계를 개선한다.
- 수요감응적(demand-responsive)인 고급수준의 중형버스(준대중교통수단)를 도입함으로써, 시간대별, 지역별 운행특성과 수요에 따라 기민하게 대응할 수 있는 운영체계를 마련한다.

▣ 택시

- 현재의 택시는 준대중교통수단의 역할을 하고 있지만, 장래는 준대중교통수단과 고급 개인교통수단의 기능을 동시에 갖춘 이원화된 서비스를 제공하도록 유도하고 기존 택시제도의 전반적인 문제점을 개선한다.
- 일반택시는 준대중교통수단으로서 연계서비스의 강화를 도모하고, 고급택시는 고급 개인교통수단으로 문전(door-to-door) 서비스가 가능하도록 한다.
- 택시요금구조의 개선, 면허제도의 이권화 방지를 위한 근본적 개선책을 마련하고, 택시 운전자의 자격강화와 교육제도를 개선한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3) 교통시스템 전반의 효율 향상을 위한 통합결절점시설 계획

- 시설 입지의 지역적 불균형 해소와 21세기 서울시 공간구조의 다핵화 개편에 따른 도시기능 분산 및 수요의 균형적 배분 차원에서 지역간 결절점 시설을 계획한다.
- 결절점시설 상호간 연계체계의 미흡에서 오는 비효율성을 극복하기 위해 분산된 기능을 통합한 결절점 시설을 구축하며, 이용수단간 원활한 환승체계가 이루어지도록 한다.
- 서울시를 시계유출입권, 시내외곽권, 도·부도심권 등 3개 권역으로 분류하여, 경인축, 안양축, 성남축 등 주요 시외 유출입축과 통행이 빈번하게 발생하는 지역의 결절점에 시내대중교통센타, 종합교통센타, 외곽환승센타를 단계별로 입지시켜 각기 차별화된 역할과 기능을 수행하도록 계획한다.

▣ 시내 대중교통센터

- 제 1, 2, 3기 지하철·전철 노선이 경유하는 환승역과 개발잠재지역등 서울시내 주요 지점에는 개인교통수단과 버스등 대중교통수단과의 연계성 확보를 위해 시내 대중교통센터의 설치를 계획한다.
- 개인교통수단의 대중교통수단으로 전환시 편익제공을 위해 주요 역세권별로 주차장을 확보하도록 하며, 기역세권 주차장의 문제점인 주변 토지이용과의 부조화, 주차차량 관리소홀, 비환승차량의 무차별 이용 및 비효율적인 환승동선 등을 보완토록 한다.
- 또한 연계노선으로 지역순환노선을 정비하도록 하며, 대중교통센터의 설치대상지역이 대부분 기개발지역임을 감안하여 주변지역 재개발사업과 병행하여 사업을 추진한다.

▣ 종합교통센터

- 종합교통센터는 부도심으로 진입하려는 자가용 통행과 서울시내를 운행하는 대중교통수단의 종착지가 교차하는 수색, 양재, 수서, 사당, 창동 등 9개 지역에 설치하도록 한다. 이들 지역은 2기 지하철·전철등 대중교통노선이 새로 추가되는 지역으로 통행다발 예상지역들이다.
- 종합교통센터에는 지하철·전철외에 직행버스 노선을 비롯한 간선노선과 역세권 중심의 다양한 단거리 접근노선을 확보하고, 기존 환승주차장 시설 및 계획부지를 최대한 활용하여 시설을 정비하도록 한다.
- 지역간 철도 및 터미널시설의 입지가 중복되는 지역의 경우 이용자의 편의 및 시설이용의 극대화, 이중투자방지 차원에서 시설을 일원화시키도록 한다. 이 때 시외버스터미널과 고속버스터미널은 종합버스터미널로 통합하도록 하고, 구로방면에는 서남부 지역의 지역간 통행수요를 담당할 종합버스터미널을 신설한다.
- 남북통일 이후의 추가 수요를 감안하여 장기적으로 수색, 창동방면에 지역간 터미널시설의 입지를 검토한다.

▣ 외곽 환승주차센터

- 주요 시계 유출입 지점에서의 개인교통수단 이용비율 증가와 도로 용량 초과에 따른 서비스 저하를 방지하기 위해 시계주변 지하철 차량기지와 버스 공동차고지 등에 대규모 주차장과 환승시설을 계획한다.

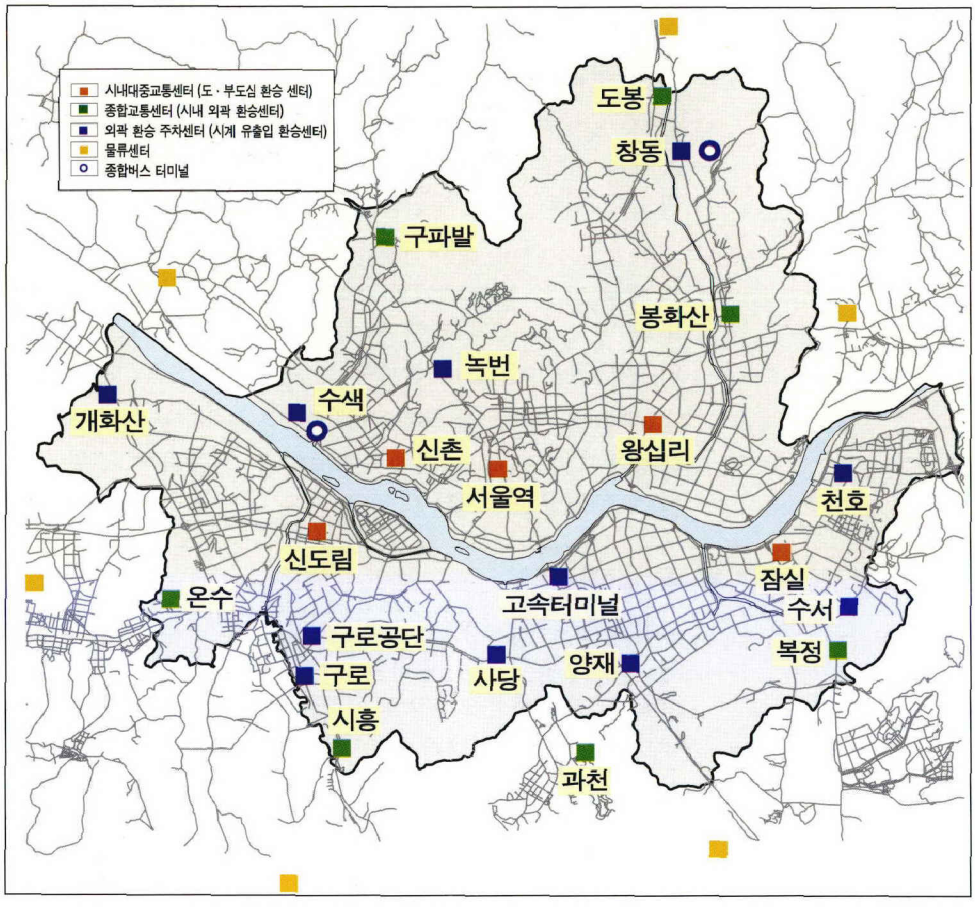
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 이를 위해 제3기 지하철 계획시 지하철 차량기지에 외곽 환승주차센터의 설치를 고려하며, 대중교통수단의 원활한 운행을 보장하기 위해 다인승 전용차선제 및 버스우선신호제 등을 확대·실시한다.

■ 물류센타

· 체계적이고 효율적인 물류체계를 구축하기 위해 접근성이 좋은 주요 시계 유출입 지점에 물류거점시설을 계획한다.

· 각각의 기능과 유형에 따라 트럭터미널, 집·배송센터를 확보하고, 화물하치장, 창고, 도매시장, 가공 및 조립공장 등과 연계하여 하역, 보관, 집·배송, 조립가공기능이 복합적으로 이뤄지도록 계획한다.



〈그림 Ⅲ-6〉 결절점 시설계획

4) 합리적 교통수요관리 정책의 수립과 지속적 추진

· 높은 토지가격과 가용면적의 한계로 수급불균형 문제가 나타나고 있는 주차문제를 해결하기 위해서는 광범위한 수요관리정책을 병행하여 시행하며, 주차시설은 도·부심, 외곽, 주거지 주차장 등으로 그 기능을 차등화하여 공급하도록 한다.

· 도심·부도심 주차장은 요금의 차별화, 주차안내시스템의 도입, 건축물 부설주차장의 일반이용 장려 등을 권장하고, 외곽지역의 경우 역세권 주차장을 활용하여 대중교통으로의 수단전환과 도심진입차량을 억제토록 한다. 주거지 주차장의 확보를 위해서는 주거지 주차허가제의 도입을 검토한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 통근버스 운영, 기업체 부설주차장의 유료화, 승용차 함께 타기 등을 통한 기업체 중심의 교통수요관리정책을 시행하고, 시차제 출근이나 자율출근시차제 등을 적용하여 시간대별 교통량 분산정책을 추진한다.
- 서울시 주요 우회고속도로망의 완공시기에 주요 터널에 대한 혼잡통행료 징수방안을 시범적으로 실시하여 성과에 따른 점진적 확대 방안을 모색하고, 도시고속도로 유료화 방안을 적극적으로 검토하는 등 교통시설물 이용에 대한 사용자 부담원칙을 도입한다.

5) 정보화 · 첨단화된 교통체계구축

▣ 지능형 교통체계 구축

- 지능형 교통체계는 도로교통 기반시설 및 차량에 정보 · 통신 · 전자 · 제어 등의 첨단기술을 도입하여 신속하고 쾌적한 통행서비스를 제공하고 효과적인 교통관리를 구현하는 것이다. 이를 실현하기 위해서 첨단 교통관제체계, 첨단 여행자안내체계, 화물운송체계, 첨단 대중교통정보체계 등과 같은 세부시스템이 도입되어야 한다.
- 도로상의 교통량, 차량번호 및 중량을 감지하여 교통흐름에 대한 효과적인 관제를 수행할 수 있는 첨단교통관제체계를 구축한다
- 논스톱(non-stop) 자동 통행료 징수시스템을 도입하고, 과속, 신호위반, 버스전용차선 위반 등의 단속업무를 자동화할 수 있는 무인감시시스템을 도입한다.
- 통행자에게 출발지에서 목적지까지의 최단경로 및 소요시간, 주차장 상황 등의 정보를 제공할 수 있는 첨단 여행자 안내체계를 도입하고, 화물운송 및 첨단 대중교통정보체계를 통해 대중교통 및 화물교통 운영의 최적화를 도모하는 등 이용자에게 최대한의 편익을 제공한다.
- 자동차 관련기술의 첨단화를 통해 차량에 고성능 감지장치와 자동제어장치를 부착하여 운전 자동화, 도로상에서의 교통사고 예방 및 도로소통 능력의 향상을 도모한다.
- 단계별 시스템 구축과정은 다음과 같다.
  - 1단계 : 내부순환도로를 중심으로 한 신설 우회도시고속도로 첨단관제체계 구축
  - 2단계 : 관리영역을 서울시 전 도시고속도로 및 연계 간선도로로 확장
  - 3단계 : 외부순환고속도로 개통시 외부순환도로와 서울시 연계 지선에 대하여 확장
- 도로상에서 수집된 모든 관련정보를 일괄적으로 수집, 관리할 수 있는 교통관리센터를 설치하고, 신속한 사후조치를 위해 책임부서간 긴밀한 협조체계를 구축한다.

▣ 간선도로 신호체계 정비

- 기존 교통시설의 운영효율을 높이기 위해 교통소통의 주기능을 담당하고 있는 간선도로의 신호체계를 정비, 개선한다.
- 신호관리요원의 대폭 확충과 교육을 통해 전문성 확보에 주력한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 경찰서별, 지역별 신호관리 업무에 대해 민간 위탁 추진방안을 모색한다.
- 단기적으로 기존시스템을 보수·개선하고, 장기적으로는 시시각각 변화하는 교통량에 탄력적으로 대응하여 신호시간과 신호순서를 최적소통상태로 변환시키는 첨단신호체계로 전환한다.

▣ 도로안내표지 개선

- 정확하고 체계적인 도로안내표지는 도로이용의 효율성과 교통안전을 증진시키고, 대중교통이용과 보행의 편리성을 제공한다.
- 도로안내 표지체계와 관련된 업무를 일원화하고, 표지판 정비를 위한 교통전문직 요원을 확충하여 충실한 표지판 관리 업무를 수행하게 한다.
- 보행자안내체계는 의사소통, 정보의 상호연계, 질서유지, 도시경관 창출, 문화예술적 효과 등 다양한 기능을 가지고 있으므로, 사람중심의 쾌적한 교통환경을 조성하기 위해서 보행자 안내체계와 관련된 기준 설정 및 제도적 장치를 마련하도록 한다.
- 주차장의 운영효율을 극대화하기 위해 주차안내 및 유도시스템을 도입하는 등 첨단 주차안내시스템을 도입하는 방안을 마련한다.

▣ 교통체계개선(TSM)사업

- 지방자치시대의 도래와 함께 교통체계개선(TSM)사업은 기존 교통체계개선사업의 문제점을 보완하면서 지역의 특성에 적합한 개선사업이 되도록 추진한다.
- 지속적으로 증가하는 교통수요를 적정 수준에서 관리하기 위해 교통체계개선(TSM) 사업과 더불어 적극적인 수요관리정책을 시행한다.
- 교통체계개선(TSM) 사업의 시행 및 종합교통행정을 위한 부처간 업무협조체계를 구축한다.
- 교통체계개선(TSM) 사업에 대한 효과분석을 통해 도출된 결과가 새로운 사업 추진과정에서 반드시 반영될 수 있도록 사후 평가과정을 체계화한다.

▣ 지구교통개선계획

- 지구교통개선계획은 자치구 단위에서 거주자를 위한 안전성·편리성·쾌적성을 추구하고, 통행의 발생 및 도착지에서 원천적인 교통개선을 모색하는 계획으로서, 교통시설 공급계획과 교통수요 관리계획을 포함한다. 구체적인 예산투자계획과 사업집행계획을 수립하여 사업의 실현가능성을 증진시킨다.
- 대중교통 이용을 향상시킬 수 있는 자치구 단위의 지원체계 및 교통환경을 제공하고, 면밀히 조사분석한 주차행태 결과에 의거하여 주차계획을 수립한다.
- 대중교통 이용증진 및 주차문제의 해결을 위해 이면도로를 정비하고, 교통안전시설과 적절한 교통규제기법을 도입하여 이면도로의 기능과 활용도를 높이도록 한다.
- 단거리 발생교통을 보행 및 자전거 통행으로 전환할 수 있도록 보행, 자전거 환경을 개선하며, 교통류의 원활한 흐름을 보완할 수 있는 교통류 관리계획을 마련한다.

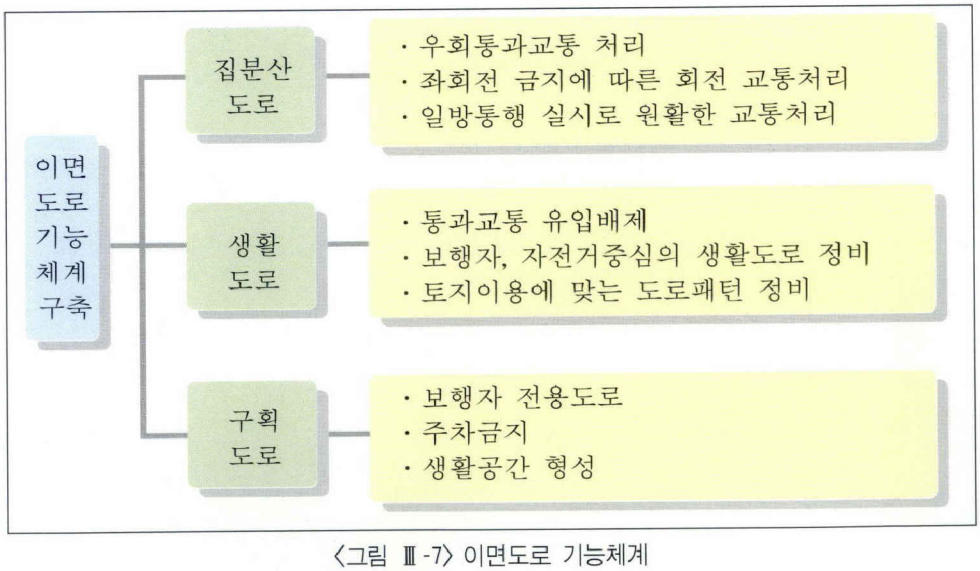
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

6) 환경부하가 적고 인간에게 우호적인 교통체계 구축

- 자동차 교통의 범람으로 인한 심각한 환경파괴를 방지하기 위해 무공해차의 개발을 유도하고 자동차 배기가스에 대한 규제를 강화한다
- 에너지소비, 오염물질 배출, 안전 등 여러 측면에서 타 교통수단보다 우수한 궤도교통수단을 적극적으로 장려한다.
- 인간과 환경을 고려한 항목을 각종 계획과 사업내용에 의무적으로 명시하도록 법제화한다.

▣ 이면도로 정비

- 접근기능과 집분산기능을 수행하는 이면도로는 불법 노상주차, 노점상, 노상적치물 등으로 인해 보행자의 보행공간을 침탈하고 있음은 물론, 차량이 통행하기조차 어려운 실정이어서 적절한 대응방안이 마련되어야 한다.
- 이면도로를 도로기능체계에 따라 집분산도로, 생활도로, 구획도로 등으로 정비하여 보행공간·생활공간을 보호함과 동시에 이용의 합리화를 도모한다.
- 토지이용에 부합하도록 업무지구, 시설보호지구, 주거지구 등 용도지구별 특성에 맞는 도로패턴을 도입하고 시설을 정비·운영한다.



〈그림 Ⅲ-7〉 이면도로 기능체계

▣ 자전거 도로의 정비

- 자치구 단위에서는 무공해 통행수단인 자전거의 이용을 활성화하고 효과적으로 운행할 수 있도록 실제적인 자전거 노선계획을 수립한다.
- 자전거 관련법체계를 정비하여 타교통수단과의 위상 관계를 정립하고, 자전거 통행의 안전성 확보, 자전거 주차장 정비, 자전거 이용 활성화 프로그램을 시행하여 이용의 확대를 도모한다.
- 특히 집단주거지역과 전철역, 주요 버스정류소, 쇼핑몰 등과의 연계노선을 개발하고, 이들 노선의 연속성 확보를 위해 상세한 시설계획을 수립한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

7) 장기미집행시설의 정비

- 장기미집행시설 정비방안을 재정비계획에 포함하여 반영한다. 특히 20년 이상된 장기미집행시설에 대하여는 우선순위를 정하여 순차적으로 집행한다.

8) 합리적 교통정책수립을 위한 기반 마련

- 단기적 계획으로 서울시 및 수도권 전역에 걸쳐 통일된 형식의 교통관련 데이터 베이스망을 구축하도록 한다.
- 지방화 시대에 대비하여 교통행정체계를 재정립하며, 수도권 광역교통기구로서 수도권 교통관리청과 지능형 교통체계를 통합하여 운영할 교통관리센터(TMC: Transportation Management Center)를 설립하도록 한다.
- 도로의 유지 및 보수, 관리업무의 효율성을 향상시키기 위해 지역적으로 분산된 기구를 통합 혹은 신설하여 간선도로 이상의 도로관리를 책임지도록 하고, 보조간선도로 이하의 도로는 자치구에서 관리하도록 한다.
- 일선 교통분야 공무원의 교육을 강화하고, 교통관련 전공자의 인력 유입을 추진하여 업무의 전문화를 도모한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅳ. 정 보 통 신 계 획

1. 현황 및 문제점
2. 계획목표
3. 계획과제 및 시책방향



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅳ. 정보통신계획

1. 현황 및 문제점

· 서울은 국제경쟁력을 강화하기 위한 국내거점지역으로서, 국가적 차원에서의 정보화 사업이 추진되고 있지만 국제적 수준에서 서울의 정보화수준은 미약한 실정이며, 이는 국가별 정보화 수준의 비교를 통해 간접적으로 알 수 있다.

〈표 Ⅳ-1〉 주요 국가별 정보화지수 비교

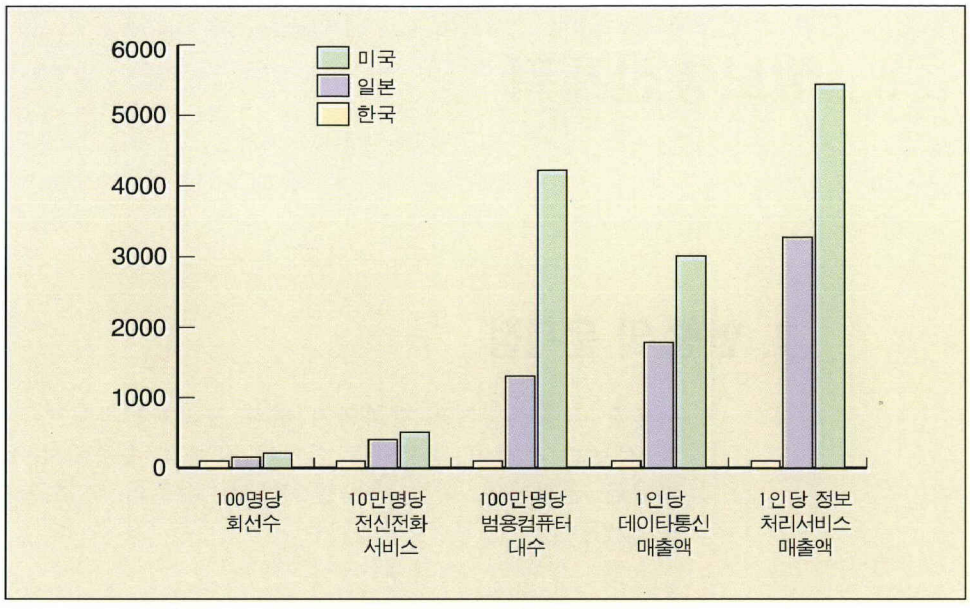
구분	한국	미국	일본	독일	영국	프랑스
1984	22.77	425.77	173.13	174.13	155.02	197.35
1985	28.83	474.76	212.22	226.71	190.42	235.99
1986	34.10	523.52	331.03	302.48	241.12	311.22
1987	45.57	581.63	427.98	379.93	301.01	372.24
1988	60.34	645.91	581.19	457.27	361.88	415.53
1989	80.92	723.78	748.28	546.42	444.88	478.24
1990	100.00	808.41	1022.60	695.20	541.63	579.30
성장률	0.25	0.11	0.30	0.23	0.21	0.18

주1) 정보화지수란 정보화 현상이나 정보화의 진전정도를 측정하기 위한 지표로서 그 측정방법이 다양하다. 대개는 정보설비, 정보이용, 정보통신기기지표 등을 활용하여 지수화한다.
2) 성장률은 Log Y=a+bX로 추정
자료: 정근화 · 김치용, 주요지표를 통한 한국과 선진국의 정보화 수준 비교연구, KIST, 1992.

· 각종 정보화지표를 고려할 때, 우리나라의 정보통신 기반시설은 서울로의 집중도는 높지만 국제적 수준에서 볼 때 서울의 정보화 수준은 정보통신 체계의 하부구조에서부터 소프트웨어에 이르기까지 상당히 취약한 실정이다.

· 정보화지수의 비교 결과, 미국, 일본과의 격차가 특히 심하게 나타나고 있다. 우리나라는 정보통신부문 중에서 소프트웨어 산업부문이 취약한데, 1인당 매출액 규모를 기준으로 볼 때 미국의 4%, 일본의 2% 수준에 지나지 않으며, 정보생산수준을 반영하는 1인당 DB수도 미국과 일본의 7% 수준에 그치고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료: 서울시정개발연구원, 서울21세기구상 전문가 델파이 조사, 1994.

〈그림 Ⅳ-1〉 한국, 일본, 미국의 정보화지수 비교

〈표 Ⅳ-2〉 서울의 정보통신기반시설의 추이

구 분	인구백명당 전화회선수	천가구당 PC보급율	가 구 당 TV보급율	인구백명당 이동전화 보 급 율	천가구당 VTR 보 급 율
보급율	41.3	87.3	0.98	12.5	364.1
전 국 대 비	27.9%	48.6%	24.9%	58.3%	32.5%
구 분	패킷교환망 가 입 회 선	고속회선 교 환 망 (CSDN) 회 선 수	가입팩스 전 용 망 포 트 수	정보통신 단 말 기 보급대수	
보급수	134,000	252	160	26,200	
전 국 대 비	58.3%	63%	54.6%	58.2%	

자료: 전기통신연감, 1992; 한국통신, 1992; 통계청, 인구주택 총조사보고서, 1990; 한국이동통신, 1992

1) 기반시설

▣ 정보통신망

- 정보통신 기반시설은 다른 기반시설(도로, 항만, 철도 등)과 마찬가지로 공공재의 성격이 강하며, 투자규모가 막대하기 때문에 장기적인 계획수립과 공공부문의 투자가 요구된다.
- 현재 우리나라는 정보통신산업의 급속한 성장과 정보서비스의 증대에도 불구하고 정보화사회의 중추 기반시설이라고 여겨지는 정보통신 네트워크에 대한 투자가 미약한 편이며, 이에 따른 정보통신 기반시설의 불충분한 보급

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

은 정보화사회에서의 제반 경제활동을 어렵게 할 뿐만 아니라, 국가경제 부문에서의 경쟁력 확보를 저해하는 요인이 되고 있다.

- 1980년대 이후 통신부문에 대한 집중적인 투자로 현재 기본통신부문에 해당하는 전화시설의 경우는 세계 10위권 안에 들고 있으나, VAN, PSDN(대중데이타 통신망)과 같은 부가통신서비스의 경우는 선진국과 상당한 차이가 있다. 향후 정보통신에 대한 수요(인터넷, 인트라넷 등)의 고도화에 맞추어 정보통신 기반시설에 대한 투자가 절실히 요구된다.
- 현재 국가적인 차원에서는 초고속정보통신망 구축 기본계획을 수립하고 디지털 기술을 바탕으로 하여, 현재는 별개로 운영되는 전화, 전신, 텔렉스, 팩시밀리, 컴퓨터 통신 등의 각종 통신망을 하나로 통합하고 음성이나 데이터 뿐만 아니라, 문자나 화상을 모두 디지털화하여 고속으로 전송할 수 있도록 하는 계획을 추진하고 있다.
- 국가초고속정보통신망이 부가가치를 창출할 수 있기 위해서는 지역적인 활용이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 산업, 생활, 교육 등 다양한 분야에서 정보 활용을 촉진하기 위한 종합적인 지역정보화 추진계획이 필요하다.

〈표 Ⅳ-3〉 국가초고속정보통신망 추진계획

구분	초고속 국가정보통신망	초고속 공중정보통신망
1단계 1995 ~ 1997	- 5개 대도시(서울, 부산, 대전, 대구, 광주)간 622Mbps~2.5Gbps급 전송로 구축 - 5개 대도시와 주요도시(인천, 수원, 춘천, 청주, 전주, 창원, 제주)간의 622Mbps급 전송로 구축 - 공공기관정보 공동활용/정보유통기반 구축 - 멀티미디어 정보서비스 시범개발 - 국가망정보센터 구축	- 대형건물 등 대량수요처에 광케이블 공급 - 가입자 2Mbps급 회선으로 영상처리, 입체영상화, 고속팩스, 멀티미디어 공공정보 검색서비스 제공
2단계 1998 ~ 2002	- 5개 대도시간 2.5~수십 Gbps 전송로 구축 - 5개 대도시와 주요도시간 전송로는 연도별로 트래픽을 고려하여 2.5Gbps구축 - 통합플랫폼을 이용한 공공부문 정보유통 체제 구축	- 중소기업, 아파트 등 인구밀집지역에 광케이블 공급 - 가입자에 45~155Mbps 광대역정보 서비스 제공 - 고속영상회의, 동영상 전화서비스 - 주요도시간 원격교육, 원격진료 서비스 제공
3단계 2003 ~ 2010	- 수십 Gbps~수십 Tbps급 전송로 구축 - 전송망관리 및 운용보전의 자동화 집중화 완료 - 공공정보의 멀티미디어화 - 국가망정보센터의 전국네트워크 완성	- 일반가입자 가정까지 광케이블 공급 - 155Mbps급 멀티미디어 서비스 제공 - 지능형 통신 서비스, HDTV 급 영상서비스 - 멀티미디어 개인휴대 통신서비스

▣ 위성통신

- 위성통신은 지상의 중계시설을 경유하지 않고 직접 위성을 통해 통신망을 구성할 수 있으므로, 고도의 음성정보 및 화상정보시스템에 대한 수요를 수용할 수 있는 네트워크 분야이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 위성통신은 초기에는 통신에 주로 사용되어 왔으나, 지금은 그 기능이 다양화되어 대형 안테나를 사용하는 고정지점간 통신에서 점차 안테나의 소형화와 지구국의 이동, 휴대화 등 무선통신의 장점을 살리는 방향으로 추진되고 있다.

· 위성통신을 통한 정보통신 이용의 장점은 다음과 같다.

  - 위성통신은 지상의 각종 장애물(산, 건물 등)의 제약을 받지 않고 지구국만 건설되면 통신이 가능하며, 지상 자연재해의 영향을 받지 않으므로 안정적이다.

  - 통신가능범위내에서는 어느 곳이나 송·수신이 가능하므로 원거리 통신에 있어서 경제성이 크다.

  - 위성통신은 고주파수대 이용이 가능하므로 각종 고도의 뉴미디어 서비스를 제공할 수 있으며 난시청 문제를 해결할 수 있다.

· 화상전송과 고속데이터통신 등 정보교류를 고도화 하기 위해서는 지역 위성 통신네트워크의 적극적인 활용이 필요하나 아직까지 통신기술분야의 기술기반이 취약하고 비용투자의 부족으로 적극적인 활용이 이루어지고 있지 않다.

· 1992년 이후 서울의 공용위성통신지구국을 중심으로 부산, 대구, 광주, 대전의 위성지구국을 통하여 56/64 Kbps~2,048 Mbps의 양방향 통신설비가 구축되어 있으므로 광역차원에서의 방재체제구축, 지방자치단체간 정보교류 등의 분야에 위성통신의 적극적인 활용이 필요하다.

▣ 케이블TV

· CATV는 대량의 전달능력을 가지고 있으며, 쌍방향 통신이 가능하고 통신위성, 방송위성, PC 등 다른 미디어와의 친화성이 있으며, 공공적인 종합미디어로서의 기능을 수행할 수 있으므로 고도정보사회의 형성을 위하여 큰 역할을 할 것으로 기대된다.

· CATV는 다양한 특성을 가진 것으로 이용하는 시민에게 선택의 자유도를 높이고, 또한 방송을 통해서 데이터 통신, 가정안전, 행정서비스, 홈쇼핑, 교육상담 등의 각종 서비스를 제공할 수 있으며, 고도화·다양화되는 시민의 정보요구에 적절히 대응할 수 있는 기반구조를 구축하고 있으나 아직 초기단계로서 기반시설이 부족하다.

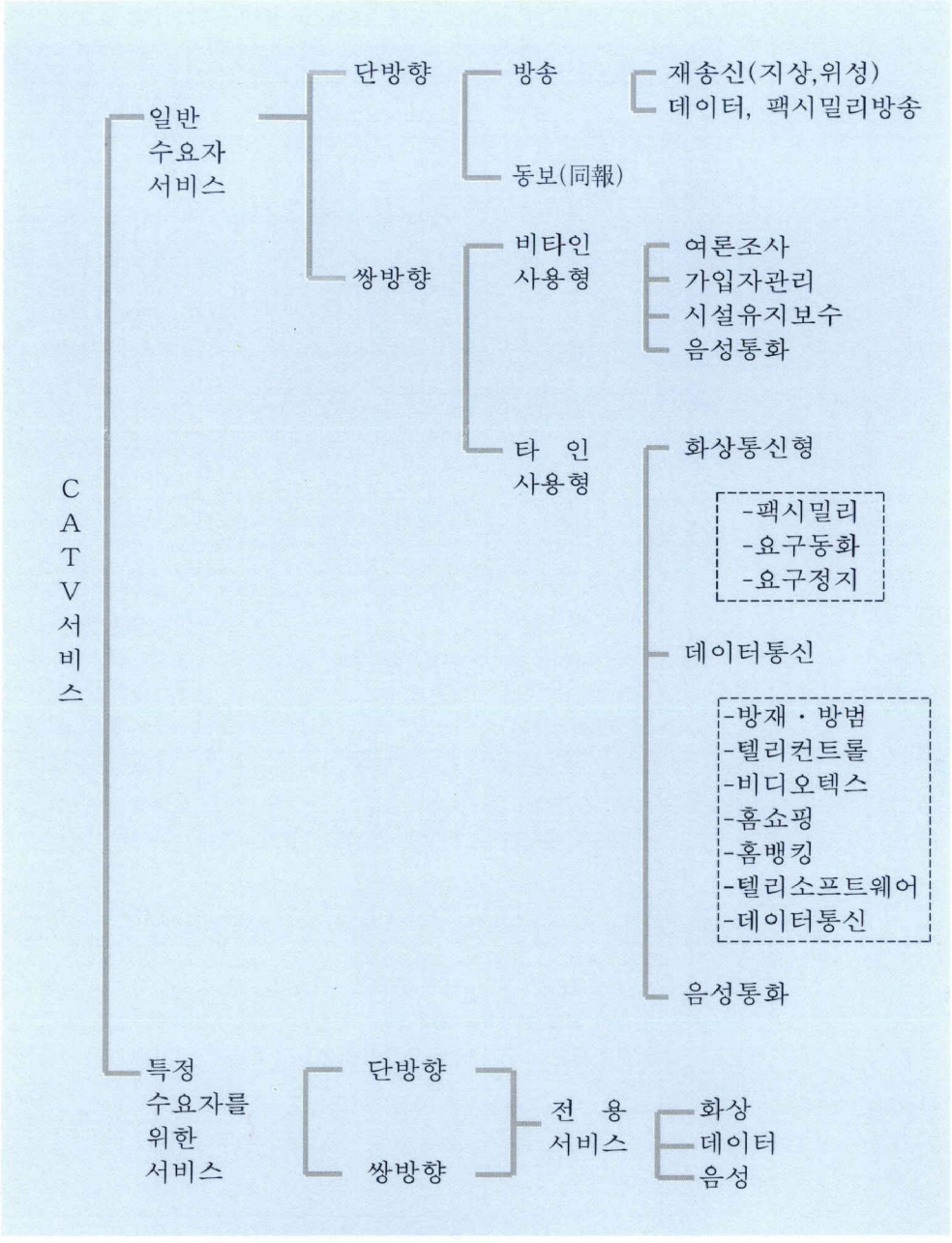
· 우리나라는 1991년 12월 종합유선방송법을 제정하였으며, 1995년 3월부터 방송하고 있다. 종합유선 방송법에서는 CATV 사업영역을 프로그램영역, 종합유선방송국 사업자 영역, 전송망 사업자 영역, 가입자 영역으로 구분하고 있으며, 현재 27개의 프로그램 전문회사와 전국 54개(서울 20개) 지역방송국이 선정되어 있다.

· 유선방송 가입자 수는 2004년에는 현재보다 월등히 증가된 약 45%의 보급률이 예상된다. 따라서 이러한 수요에 맞추어 CATV망의 고도화와 더불어 시정방송채널, 구정방송채널 등 시민의 행정서비스를 충족시킬 수 있는 채널을 확보하고, 프로그램의 충실화로 CATV를 통한 시민과 시정의 접촉회로를 확대해 나가는 수단으로 활용하는 것이 필요하다.

유선방송 보급률 전망 :	1995년 14.1%	1998년 23.8%
	2001년 35.3%	2004년 45.3%

자료 : 통신개발연구원, 1993.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅳ-2〉 CATV에 의한 새로운 서비스

2) 지역정보화

▣ 사회 · 생활정보화

· 현재 지역정보화 사업은 그 개념 및 사업범위에 대한 정의가 모호하고 지역여건에 기반을 두지 않은 중앙정부 중심의 사업추진으로 선진국의 도시와 비교하여 지역정보화 정책의 추진이 미진하다.

- 지역정보화에 대한 개념설정, 대상, 사업범위에 대한 구분이 모호 : 정보통신부의 경우 지역사회의 주민과 산업을 대상으로 하는 시스템 구축에 초점을 맞추고 있는 반면, 통상산업부나 과학기술처의 경우 특정산업이나 업종을 대상으로 하는 전문정보시스템의 성격이 강하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅳ-4〉 생활 및 사회정보화 동향 및 향후 수요유형

구분	변화양상	정보화동향	대응시스템유형
가정생활부문	· 핵가족, 독신자의 증대 · 고령화 · 직장여성의 증대	· 가사의 자동화 (뱅킹, 쿠킹, 의료, 오락, 교육 등) · 가정생활의 정보이용 증대 · 재택근무 또는 직주근접	· 가사자동화 시스템 (주방기기의 원격 제어 및 습도·온도·조명 등 자동제어시스템, 홈뱅킹, 홈쇼핑, 홈 시큐리티(home security) 시스템 등) · 재택 교육시스템 · 재택 건강진단시스템 · 생활정보시스템 · 취업정보시스템 · 홈오피스(home office) · 홈터미널(home terminal)
복지의료부문	· 의료의 전문화 · 종합화 · 고령화 대응 · 복지·의료 수요의 증대	· 전문의료정보의 시스템화 · 의료의 광역화 · 진료의 효율화	· 복지·의료지원 전문가 시스템 · 복지·의료정보시스템 · 원격의료시스템 · 자력독립생활(Selfcare)지원시스템
교육부문	· 고학력화 · 국제화 진전 · 컴퓨터이용 지식필요 · 개별교육증대	· 컴퓨터시스템의 교육 이용 · 정보 이용교육 강화 · 쌍방향교육 증대	· 교육컴퓨터시스템 (CAI) · 도서관정보 네트워크 시스템 · 교육전산망 · 재택학습시스템 · 정보관련 전문교육기관 활성화
문화·예술부문	· 문화 및 예술의 다양성증대 · 문화와 예술의 교류 증대	· 문화및 예술분야 정보의 시스템화 · 음악과 예술에 컴퓨터 이용	· 문화·예술정보시스템 (DB & VAN) · 문화행사 안내 서비스 (비디오텍스) · 극장예약시스템 · 공연안내서비스 · 컴퓨터 그래픽 시스템 · 미술정보시스템
토지·환경·자원부문	· 토지이용의 효율화 요구증대 · 자연보호 요구 증대 · 환경오염의 방지 요구 증대	· 토지 및 환경관리의 컴퓨터 시스템화 · 자연관측시스템 이용증대	· 토지 데이타베이스 · 수자원관리시스템 · 환경영향 평가시스템 · 기상예측시스템 · 재해예방시스템 · 에너지 절약 시스템 · 신도시 폐기물 수송시스템
교통부문	· 수송의 다양화 및 효율화 · 안정성 요구 증대	· 교통제어시스템의 컴퓨터화 · 유통거점관리 · 컴퓨터시스템화	· 종합교통제어시스템 · 교통정보시스템 · 터미널종합관리시스템 · 물류관리시스템
공안부문	· 지역사회 보안의 중요성 증대 · 범죄의 다양화, 흉폭화 등에 대한 대응요구의 증대	· 방범체제의 컴퓨터 시스템화 · 범죄예방 및 처리의 컴퓨터 시스템화	· 지역 시큐리티시스템 · 지휘소 자동화체계(C^{3}I) 시스템

자료: 광주직할시, 정보화사회 장기발전 방향설정, 1992 에서 재구성.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 중앙일변도의 정책 추진 : 지역정보화 정책에 지방자치단체의 역할이 거의 없다. 그러나 1995년부터 지방자치제가 실시되면서 중앙정부 위주의 지역정보화는 지방자치단체가 중심이 되어 지역사회 요구에 부합하는 방향으로 추진되어야 하며, 서울시도 이에 대한 계획을 수립해야 할 것이다.
- 현실적인 필요나 지역여건 등 구체적 수요에 기반을 두지 않은 계획의 추진이 이루어지고 있다.

· 지역정보화가 지역사회에 미치는 영향과 효과는 지역경제발전, 주거환경개선, 도시행정서비스 수준 향상 등 상당하다. 향후 도시 및 지역차원에서 정보통신기술의 적극적인 활용을 위한 관심이 요구된다.

- 지역경제의 발전 촉진 : 지역산업의 정보화는 기업 본사 및 생산시설의 지방유치를 유도하고, 각종 경제부문, 행정정보의 획득을 용이하게 함으로써 지역기업의 경쟁력을 강화하고 지역경제를 활성화 하는데 기여할 수 있다.
- 지역사회의 주거환경 개선 : 정보통신 기술을 이용한 효율적인 자원관리를 통하여 환경오염을 완화하며, 주택·교통·에너지·방재·방범 시스템을 통한 지역사회 관리가 가능하게 됨으로써 지역 사회에서도 쾌적한 생활을 창조할 수 있다.
- 행정의 효율화와 지방의 정치·문화적 소외감 해소 : 도시행정의 정보화로 행정업무의 효율화와 대민 행정서비스 개선을 기대할 수 있으며, 정보 통신시스템을 통하여 고도의 문화적 혜택을 향유 할 수 있다.

▣ 선진외국의 지역정보화 현황

· 지역정보화는 지역발전을 위해 매우 중요한 전략으로서 선진국의 경우 텔레토피아(Teletopia), 인텔리전트시티(Intelligent City), 텔레포트(Teleport) 등을 건설하여 이미 지역 정보화사업을 활발히 추진하고 있다.

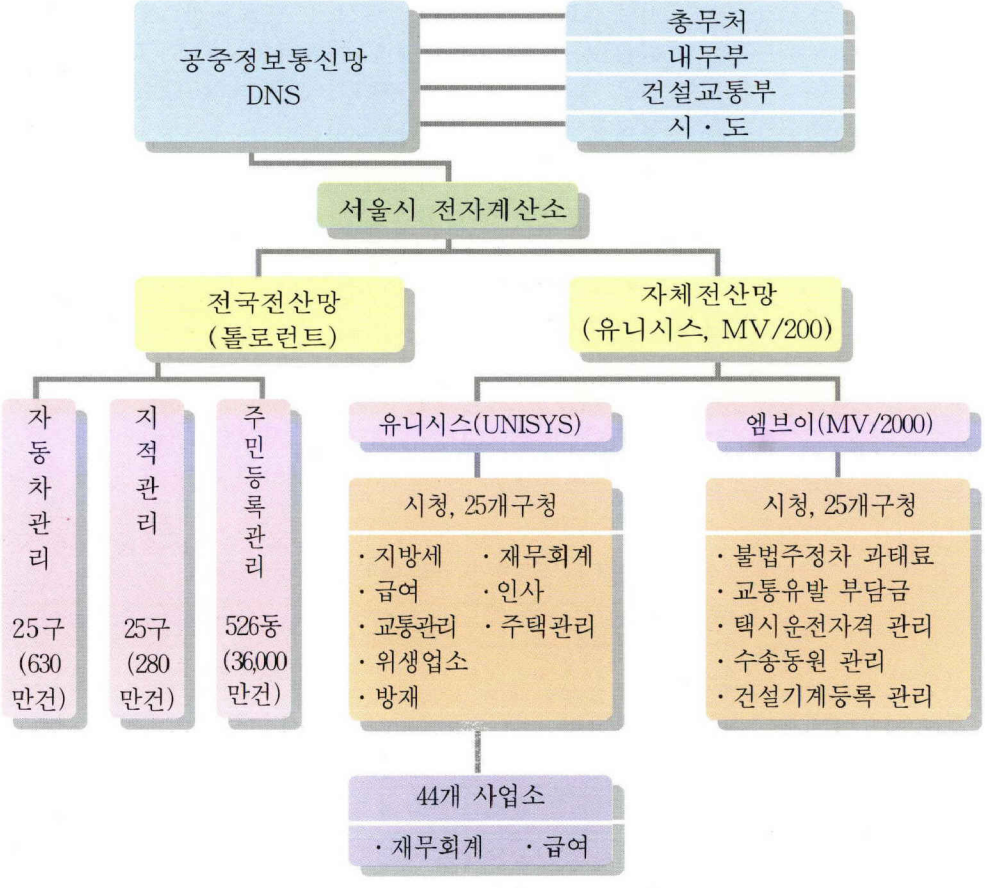
〈표 Ⅳ-5〉 주요선진국의 지역정보화 추진 현황

구분	지역정보화 투자현황
일본	· 텔레토피아 : 지역의 독자성과 주체성을 중시→ 모델도시구축 → 전국적으로 뉴미디어 보급과 활용 촉진 → 지역산업활성화 → 지역전체발전 · 인텔리전트 시티 : 도시의 문제해결(교통, 주택, 환경) → 고도 정보통신 기반구축 → 도시기능을 주변 위성도시로 분산 또는 생활환경개선으로 도시주민의 욕구 충족
유럽	· STAR 계획 : 통신서비스의 질적 향상 → 핵심-주변지역에서 비슷한 수준의 ISDN 구축 → 지역간 불균형 해소 · 텔레카티지 : 주변지역에 주민공동 이용의 지역정보센터 설립 → 지역특성에 맞는 정보시스템 운영 → 지역경제의 활성화와 고도의 정보서비스 제공
미국 등	· 텔레포트: *환경부문 : 쾌적한 환경 및 편의시설 구축 → 계획적 건물배치 → 인간중심의 미래도시 건설 *정보통신부문 정보처리 : 단지내 종합통신망 구축 → 정보의 응용처리 통신 : 전송 및 통신 하부 구조건설 (각종 뉴미디어, 정보서비스 제공) 사무자동화 : 문서처리 및 정보관리시스템 *빌딩부문 건물의 종합관리 : 방범·방재서비스, 에너지절약서비스

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 행정정보화

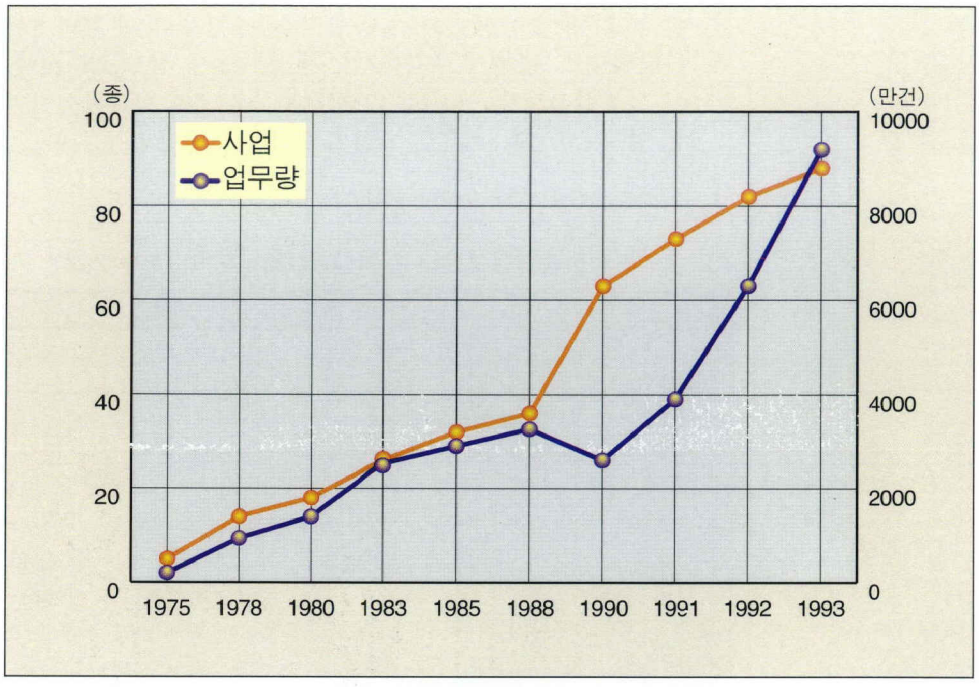
- 지속적인 행정전산화에도 불구하고 행정전산화는 민원업무의 처리를 비롯한 일상업무 자동화에 집중되고 있으며, 데이터베이스에 기초한 정책결정 과정시스템 구축 등 고도정보기술을 활용한 행정업무 추진이 부진하다.
- 서울시의 업무전산화는 중구청을 시범지역으로 선정하여 1971년 재산세 부과업무 전산화를 시작으로 1988년까지 총 36종의 업무를 전산화한 바 있다.
- 서울시의 행정전산망은 중앙정부의 행정전산망 사업계획(1987~1991)에 따라 설치된 전국전산망과 서울시의 전자계산소와 본청, 구청, 사업소 간에 구축된 자체 전산망 체제로 이원화되어 있다. 자체전산망 사업은 지방세 부과, 수납업무, 차량관리, 일반행정관리가 주류를 이루고 있으며, 전국적인 행정전산망으로는 주민등록관리, 토지관리, 자동차관리업무를 처리하고 있다.



〈그림 Ⅳ-3〉 서울시 행정전산망도

- 서울시는 1975년의 처리업무유형 5종, 처리건수 200만건에서 1985년에는 업무유형 32종, 처리건수 2,900만건, 1993년에는 각각 88종, 9,200만건으로 90년대에 들어와서는 거의 매년 50% 이상씩 증가하고 있다. 특히, 지방세 부과, 자동차관리, 토지기록관리, 주민등록관리업무 등 민원업무처리분야에서 능률향상이 현저하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅳ-4〉 서울시 업무 전산화 처리건수

〈표 Ⅳ-6〉 서울시 업무의 전산처리 현황

지방세부과, 수납업무	3,573만건	차량관리	781만건
자동차세	34.5%	불법주정차	86.8%
주민세	22.0%	건설기계등록관리	6.5%
체납관리	12.6%	교통관리	2.4%
면허세	12.2%	택시운전자관리	1.7%
재산세	9.8%	수송동원관리	1.4%
종합토지세	9.0%	교통유발금	1.3%
일반행정관리	**377만건**	**주민등록관리**	**3,625만건**
토지공급	47.7%	등초본발급	43%
급여	16.2%	주민등록	5%
과세현황조회	10.9%	자료입력	27%
재무회계	10.3%	주소이동	11%
주택부금	8.2%	직권정리	10%
위생업소	4.5%	기타	4%
인사	1.3%		
건설기술	0.5%		
임대주택순위	0.3%		
토지관리	**288만건**	**자동차관리**	**628만건**
토지대장발급	76%	제증명, 열람	33.8%
소유권변동	13%	검사, 정비	25.8%
토지이동	11%	저장, 압류, 기타	21%
		신규, 변경, 말소	19.4%

자료: 서울시 전자계산소, 1994 ; 시정전산업무, 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 현 서울시 행정정보화는 종합적 행정정보화 계획의 미비로 체계적 행정데이터베이스 구축이 부진하다. 행정부서간 정보교환체제, 행정부서를 유기적이고 종합적으로 연결하는 전산망 구축, 첨단정보통신기기의 보급 저조 및 각급 업무단위별로 적합한 소프트웨어의 개발이 미진하다.

〈표 Ⅳ-7〉 시정종합정보센터 운영실적(1993.12.10 - 1994.2.28)

분 야		이용건수	내 용
정보제공분야	컴퓨터 자료실	603	법령검색, 취업안내, 뉴스정보 등
	터치스크린	4,699	청사안내, 시정뉴스, 문화재시설 등
	행정자료열람실	269	통계연보, 재산등록자료 등
	관광안내	972	관광지 명소, 항공편 및 호텔예약 안내 등
상담분야	법률	1,324	손해배상, 재산상속, 채권채무 등
	세무	524	다가구 재산세 부과, 양도세, 증여세 등
	가정법률	2,697	사실혼, 친생자 호적, 임대보증금 반환청구 등
	주택	2,837	임대주택공급계획, 분양아파트 청약현황 등
	도시계획	425	도시계획 도로개설 및 저촉확인 문의 등
	건축	389	담장설치, 공사비, 소송 등
	교통	87	교통사고 합의절차, 지하철 개통시기 등
	구인·구직, 중소기업 지원	66	구직정보 문의 등
민원처리		55,494	원산지, 국제결혼 증명발급등

〈표 Ⅳ-8〉 행정정보화 동향 및 향후 시스템 수요유형

부문	변화양상	정보화동향	대응시스템 유형
행정부문	· 정책결정의 합리화 · 서울시 행정의 효율화 및 편의 요구 증대 · 단순한 업무의 위임 전결 강화	· 서울시 행정의 컴퓨터시스템화(AIS) · PC의 개인별 활용화	· 여론수렴의 시스템화 (Polling System) · 서울시 행정전산망 · 재택 행정서비스 시스템
행정서비스부문	· 자료처리 수준의 전산화 · 사무자동화 활용의 일반화 · 서울시 행정 정보 서비스 제공	· 지역전산센터의 활성화 · 사무실 단위의 LAN 구축 · 정보의 공유 및 공개화	· 지역주민을 위한 행정전산망 활용 · 지역정보센터를 이용한 서비스 제공(주민등록표 무인발급시스템 등)
도시관리부문	· 도시기반시설에 대한 체계적 관리 요구 증대	· 도시관리시스템의 데이터베이스구축 · 도시기반시설 관리의 컴퓨터 시스템화	· 도시교통관리시스템 · 방범관리시스템 · 환경관리시스템 · 도시계획종합관리 시스템 · 시설물관리시스템 · 세무관리시스템 · 건축행정종합관리 시스템 · 상수시설종합관리 시스템 · 하수시설종합관리 시스템 · 공원관리시스템

자료: 광주직할시, 정보화사회 장기발전 방향설정, 1992에서 재구성.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 시정종합센타에서 제공되는 서비스는 주택, 가정법률, 일반법률 등에 대한 상담이 중심이 되고 있으며 행정자료의 정보화 실적 부진으로 행정자료의 이용이 부진하다.

3) 정보통신산업

· 정보통신산업은 기술혁신이 빠르고, 고용창출이 높으며, 관련산업에 대해 파급효과가 큰 산업으로 정보를 생산, 가공, 처리, 유통, 축적, 판매, 소비하는 등 전반적인 활동과 관련된 산업이다.

· 정보통신산업은 국가행정, 경제산업, 지역사회, 교육연구부문 등 각 부문에 기술개발을 선도할 수 있어 궁극적으로 산업전반의 경쟁력 제고 및 산업활동의 활성화에 결정적인 수단으로 민간부문의 적극적인 참여가 필수적이나 아직 초기단계에 있다.

· 21세기 서울형 산업에 대한 기업인 조사결과 정보통신산업(90.2%), 금융서비스산업(45%)이 유망산업으로 꼽힌다.

- 정보통신산업	90.2%	- 항공 등 교통산업	5.9%
- 금융서비스산업	45.1%	- 건설업	3.9%
- 환경관리산업	19.6%	- 전자산업	2.0%
- 관광 및 레저산업	12.7%	- 국제교육 관련산업	2.0%
- 유통업	9.8%	- 전통문화 관련산업	1.0%
- 반도체산업	6.9%	- 정밀화학 분야산업	1.0%

자료: 서울시정개발연구원, 서울21세기구상 전문가 델파이 조사, 1994.

· 정보통신산업은 크게 정보기기업과 정보서비스업으로 구분된다. 정보기기업은 1991년 현재 서울의 집중도가 28.6%이며 1986~1991년간 58.8%로 성장률이 높다. 정보서비스업은 1991년 현재 서울의 집중도가 44.5%이며, 1986~1991년간 33.8%의 성장률을 보이고 있다. 동기간 동안 서울시 제조업 성장률 28.8%와 비교할 때 정보통신산업의 비중은 점차 확대되고 있다.

〈표 Ⅳ-9〉 서울시 정보통신산업의 성장추이

구 분		정보통신산업		제조업
		정보기기업	정보서비스업	
산업성장률	1981~1986	61.9%	57.4%	21.9%
	1986~1991	58.8%	33.8%	28.8%
전국에 대한 종업원수 비중	1981	30.2%	53.3%	28.2%
	1986	29.2%	48.0%	26.8%
	1991	28.6%	44.5%	26.8%

자료: 통계청 총사업체조사보고서, 각년도; 손진수, 정보 산업의 공간적 분포특성에 관한 연구, 1993.

▣ 데이터베이스 산업

· 데이터베이스 산업은 정보통신산업의 비중에서 차지하는 비율이 낮으나, 데이터베이스는 소프트한 측면의 기반구조로 이에 대한 구축없이는 각종

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

정보시스템의 효율적인 운영 및 효과를 기대할 수 없다. 우리나라에서 상업적으로 유통되고 있는 데이터베이스는 1995년말 현재 총 1,061개로서 1992~1995년까지 연평균 32.1%의 높은 증가율을 보이고 있다. 특히 의학, 일반법률, 인문사회과학 분야의 데이터베이스 개발은 부진한 편이지만 1995년부터는 데이터베이스 구축이 상당히 활발해지고 있으며, 특히 의학 분야의 경우 1994년 3개에서 1995년 34개로 크게 증가하였다.

〈표 Ⅳ-10〉 연도별 데이터베이스 구축수

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995
DB 수	183	384	460	714	907	1,061

자료: 한국의 데이터베이스편람, 1993, 1994 ; 데이터베이스월드, 1996.

· 정보분야별 데이터베이스 현황을 살펴보면, 증권·금융 분야, 비지니스 분야, 경제·산업·무역 분야를 합쳐 데이터베이스수가 442개로 전체의 42%를 점유하고 있다. 생활분야는 1995년 현재 26.6%로 경제 및 생활분야가 전체의 68%를 차지하고 있다. 반면에 법률, 과학기술, 의학분야 등 전문분야의 데이터베이스는 전체의 10%에 미치지 못하고 있으며, 향후 이들 전문분야에 대한 데이터베이스 구축을 위한 투자 확대가 필요하다.

〈표 Ⅳ-11〉 정보 분야별 데이터베이스 현황

구 분	1992	1993	1994	1995
도서, 언론, 인문	81	114	121	136
생 활	107	214	235	282
교 육	22	33	45	58
일 반 법 률	4	6	7	18
인문, 사회과학	5	1	7	25
과 학 기 술	35	34	24	39
의 학	2	4	3	34
규격산업,재산권	14	19	17	23
경제, 산업, 무역	63	106	299	348
증 권, 금 융	82	94	90	74
비 즈 니 스	41	89	48	20
기 타	0	0	11	4
계	460	907	907	1,061

자료: 한국의 데이터베이스편람, 1993, 1994 ; 데이터베이스월드, 1996.

· 데이터베이스 구축업체는 1995년 현재 438개로 1992년과 비교하여 2배 이상 증가하였으며, 연평균 19.9%의 성장률을 보이고 있다. 데이터베이스 이용자수는 1992년 14만 4천명에서 1994년 48만 8천여명으로 연평균 84.2%의 높은 성장률을 기록하고 있다. 그러나 이러한 급성장에도 불구하고 우리나라의 데이터베이스산업은 투자 부족, 영세성 및 전문성 부족(16.9%만이 전문 데이터베이스기관이며, 영세사업자가 많음), 정보마인드 부족, 전문인력 부족 등의 한계를 보이고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅳ-12〉 연도별 데이터베이스 제작 및 이용 현황

구 분	1992	1993	1994	1995.8	연평균증가율
제작기관	254	389	397	438	19.9%
이용자수	144,000	252,996	488,448	-	84.2%

자료: 데이터베이스월드, 1996.

〈표 Ⅳ-13〉 산업정보화 동향 및 향후 시스템 수요유형

구분	변 화 양 상	정 보 화 동 향	대 응 시 스 템 유 형
기업경영부문	· 기술수준 향상 · 업무 전담화 증대 · 중간관리층의 상대적 축소 · 창구담당직원의 권한 축소	· 컴퓨터시스템 의존 심화 · 사무자동화 증대 · 조직 간소화 · 사무소, 공장의 지방분산증대 · 재택 근무 · 소프트웨어 통합화	· 사무자동화시스템(개인용컴퓨터 LAN, VAN, 인공위성 오피스(satellite office), TV회의) · 의사결정지원 모델 (SDSS) · 재택근무시스템 · MIS(경영지원시스템, 사내 및 사외 데이타베이스) · 전략정보시스템, 전문가 시스템 등
생산부문	· 제품의 다양화 -상품수명(Product Life Cycle)단기화 · 공장노동자 감소 · 3D 기피현상	· 생산의 자동화 - 무인 공장화 - FMS, CIM · 생산의 컴퓨터 시스템 의존 심화	· 설비의 컴퓨터화 (CAD/CAM) · 컴퓨터 제어시스템 (원격검침(Telemetering), 중앙집중제어 등)
금융부문	· 금융산업의 국제화 및 경쟁 심화	· 결제의 자동화, 컴퓨터화 · 소규모 무인점포 이용증대	· 수요자뱅킹 · 현금자동지급기(ATM, 휴대용 금융단말기) · IC카드 보급 · 금융전산망
유통부문	· 영업판매 경쟁 심화 · 소비 다양화 · 상품정보 전달 증대	· 쇼핑의 관리화 · 유통, 고객, 점포관리의 컴퓨터 시스템화 · 유통시스템의 대형화 · 결제시스템의 컴퓨터 의존	· 홈쇼핑 시스템 · 무인점포 시스템 · 판매시점 관리시스템 · 유통관리 시스템 · 상품, 고객 데이터베이스 · 집 · 배송 시스템 · 자동화창고 시스템 · 신용(credit) 정보시스템 및 전자결제 시스템

자료: 광주직할시, 정보화사회 장기발전 방향설정, 1992에서 재구성.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 계획목표

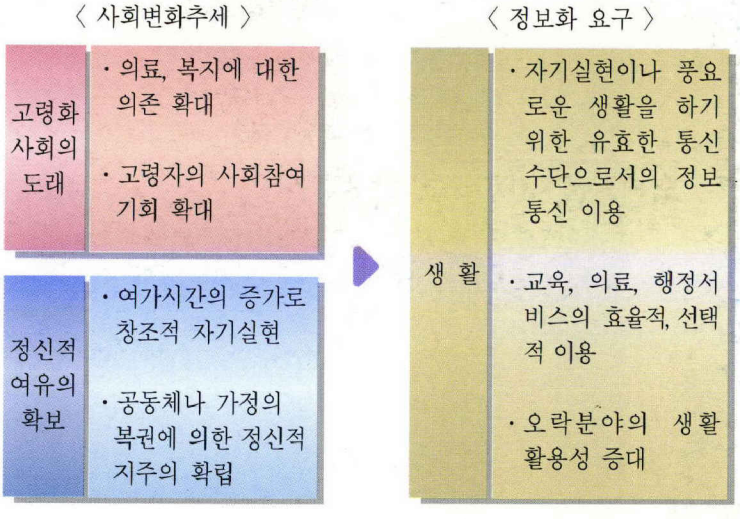
▣ 국가 초고속정보통신망 계획과 서울시 정보화 계획의 연계

· 국제화 전략기지로서의 정보화 중심도시 구축
서울은 정보통신 산업의 집결지로서 수도권 지역 및 국가전반에 걸친 정보화 중심도시의 역할을 수행한다.

- 미래정보화사회의 핵심 기반시설인 초고속정보통신망과 서울시의 지역정보망을 연계
- 고도의 정보통신네트워크를 구비한 텔레포트의 건설로 국제적 정보기지 구축
- 서울시 각 지역간 정보활용을 효율화하기 위한 지역정보센타의 설립

▣ 생활정보화, 행정정보화 실현을 목표로 지역정보화계획 추진

· 시민의 일상생활과 관련된 각종 생활정보화(가정, 문화, 의료, 교육 등) 및 멀티미디어의 개발로 가정생활의 편리성·효율성 증진, 여가시간의 증가, 문화생활의 수준향상, 거주환경의 개선 등 시민생활의 질적 향상을 추구한다.



자료: 한백연구재단, 멀티미디어 사회실현을 위한 보고서(Ⅱ), 1994.

· 기반시설의 정보화 추진으로 도시생활의 안전성 확보

- 각종 기반시설(예, 전기, 가스, 상·하수도, 통신 등)의 정보화를 비롯하여 도시의 각종 문제를 발생시키는 환경, 교통, 방재 등과 관련된 자료의 데이터베이스화 및 대응시스템의 개발로 각종 재해방지 및 시민생활의 안전성 확보
- 지하기반시설의 효율적인 관리에 따른 가스누출사고방지, 상수도 공급문제 해결, 원활한 전력·통신의 수급
- 환경관련 정보화, 공해관리시스템 및 환경영향분석을 통한 지역환경 개선으로 쾌적한 도시환경 조성

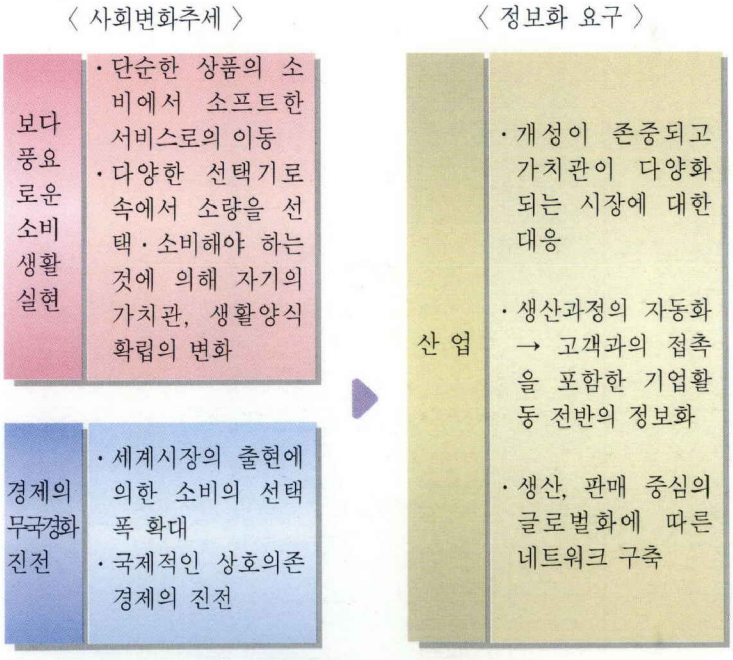
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 방재정보시스템 구축으로 인해 풍수해, 지진, 화재 등의 재해로부터 즉각적이고 적절한 대응·처리, 치안정보시스템 구축으로 지역사회의 보안성 증대
- 종합교통관제시스템 도입으로 인한 도시교통혼잡개선, 운전자의 편리성 향상 및 교통재해(교통사고)의 감소
- 이밖에도 에너지절약시스템, 수자원 관리 등 각종 자원에 대한 정보화로 도시생활에 필요한 각종 자원을 효과적으로 관리, 시민에게 안정적으로 공급

▣ 정보화 관련 고부가가치산업의 활성화

· 국제정보의 유통기지로서 금융, 증권, 상품거래 등 시장정보를 즉시 제공하는 등 산업의 국제화 및 국제사회에서의 경쟁력을 제고한다.

- 기업정보유통기지의 구축을 통하여 각종 경영, 생산, 유통 등 지역내외 및 국제정보를 신속히 제공
- 실시간(real time) 정보의 수·발신 기능의 도입을 통한 기업활동의 촉진
- 산업부문의 정보화시스템 도입을 통하여 산업의 국제화 추진
- 정보통신관련 전문인력 양성을 통하여 국제 경제 사회에서 경쟁력 향상



자료: 한백연구재단, 멀티미디어 사회실현을 위한 보고서(Ⅱ), 1994.

· 민간의 기술력 및 자금력을 이용한 정보화관련 첨단기술산업(예, 반도체, 소프트웨어, 초고속컴퓨터, 멀티미디어정보산업 등)의 육성, 관련 데이터베이스의 구축, 응용소프트웨어의 개발 및 정보의 가공, 처리로 정보산업의 고부가가치화를 유도한다.

- 정보통신 산업단지의 조성을 통하여 멀티미디어, 소프트웨어, 반도체, 통신, 데이터베이스산업을 육성

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

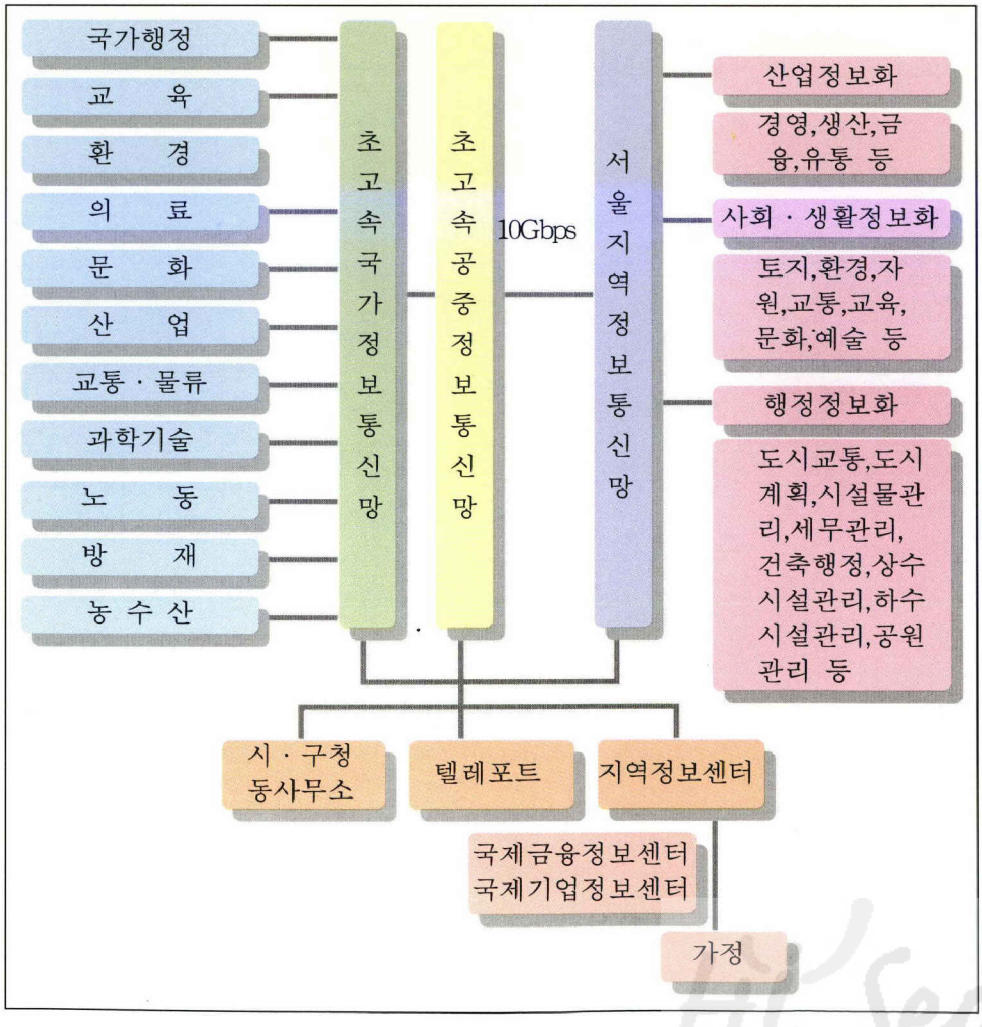
- 기술혁신, 금융 및 조세지원, 산·학·연을 통한 전문노동력의 연계를 통하여 응용소프트웨어의 개발
- 정보통신 및 정보시스템 관련 산업분야의 창업지원을 통하여 정보통신 산업의 위험부담 감소
- 민간부문과 공공부문의 연계를 통하여 공동연구를 구축하고 제품주기가 짧은 정보통신산업이 세계 시장변화에 유연하게 대처할 수 있도록 유도

3. 계획과제 및 시책방향

1) 기반시설

▣ 계획과제 1 : 국가통신망과 지역통신망의 연계로 통합적 지역통신 네트워크 구축

· 국가차원의 초고속정보통신기반사업의 지역 활용도를 높이기 위해 지역정보화 계획 수립 : 광역적 입장에서 수도권 전체를 포괄하는 지역정보화 종합계획을 수립한다.

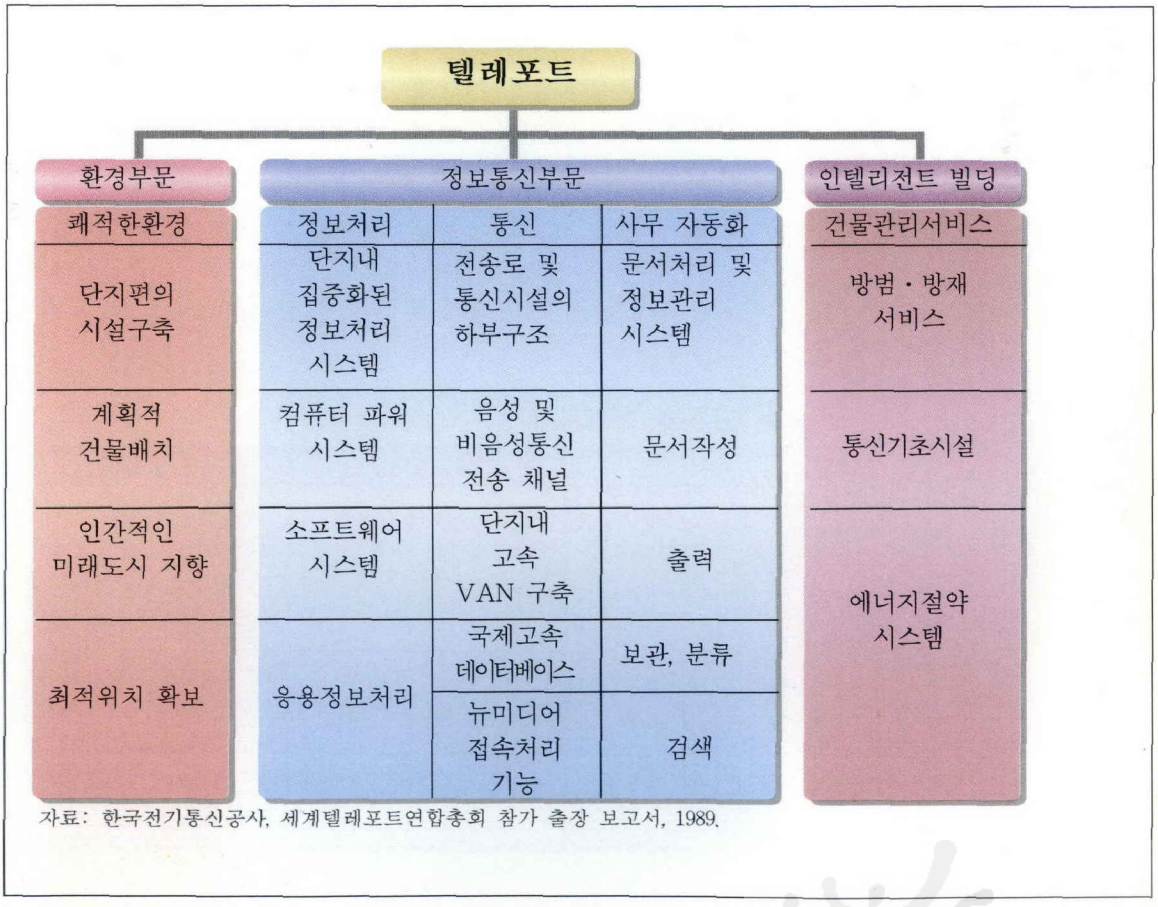


I Seoul
SOUL OF ASIA

- 서울의 지역정보화추진 조직 및 업무체계의 정비 : 서울지역전산망 추진위원회를 구성하여 체계화한다.
- 경제, 사회, 시민생활분야에서 정보의 활용을 위한 지역네트워크를 구축한다.
  - 부문별 전문정보통신망간의 네트워크체제 구축
  - 주변 자치단체와 네트워크 형성 : 광역적 VAN에 의한 네트워크 형성

▣ 계획과제 2 : 국제정보중심도시 육성을 위한 정보통신기반시설의 구축

- 용산텔레포트 건설
- 국제적인 커뮤니케이션을 촉진하기 위해 디지털 종합망, 쌍방향 CATV, 위성통신, 이동통신 등을 연결한 종합 텔레커뮤니케이션 센터를 중심으로 인텔리젼트 비지니스센터, 국제회의장 및 각종 컨벤션센터, 프레스센터 등을 갖춘 쾌적한 미래정보도시를 개발한다.
  - 정보의 수·발신, 정보공유, 교환에 따른 지역의 인텔리젼트화 및 서울시 전 지역과의 네트워크화 구축
  - 인텔리젼트빌딩군을 중심으로 사무공간의 현대화, 효율화를 이룩하고 지역주민의 생활수준 향상 도모
  - 단지내 편의시설, 방범·방재시스템 등 안전시스템의 도입을 통해 인간중심의 미래도시 지향



자료: 한국전기통신공사, 세계텔레포트연합총회 참가 출장 보고서, 1989.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 용산텔레포트와 도심, 4개 부도심, 11개 지역중심, 54개 지구중심과의 정보교류를 위한 네트워크 체제 구축, 지역정보센터를 건립한다.

· 지역주민을 위한 사회재교육, 전산교육, 생활정보 제공을 목적으로 지역내 도서관이나 학교시설과 연계하여 지역정보센터를 구축한다. 각 정보센터간 네트워크를 형성하고 PC통신, CATV 등 뉴미디어와 연계하여 재택연결이 가능하도록 네트워크 체제를 구축한다. 각 지역정보센터는 위계에 따른 기능을 부여하면서 상호중복성을 피하고 상호보완적 체계 형성, 지역정보센터 건립시 시정종합센터 · 구민회관 · 공공도서관 · 동사무소 · 우체국 등의 시설을 활용한다.

  - 중심정보센터(16개) : 광역교통정보네트워크, 상 · 하수도종합관리시스템, 금융정보시스템, 방재 · 방범관리시스템, 도시계획종합시스템 등 지구중심의 정보센터에서 관리하거나 제공하기 힘든 '전문정보시스템'을 제공하는 네트워크 구축

  - 지구정보센터(54개) : 의료, 주택정보, 문화정보 등 시민들에게 일상적 생활정보를 제공. 공동체적 활동을 유도하는 기능을 담당하며, 지역주민을 위한 사회재교육, 전산교육 등을 실시하고 도서관, 학교 등과의 연계를 통해 필요한 정보를 제공. 중심정보센터의 기능을 보조하는 역할을 담당

· 위성통신을 통한 국제적 정보교류를 활성화시킨다.

  - 위성통신네트워크를 이용하여 고속데이터 통신 및 TV회의 등을 최대한 활용, 국제정보교류 기반구축

  - 위성통신과 CATV망과의 네트워크 연결로 국제 정보 수신기능 강화

  - 기존 방재행정의 기능을 보완하여 위성통신을 활용한 광역적 방재체제 강화

· 도시기반시설정비의 일환으로 양방향 CATV를 구축한다.

  - 각 가정과 지역산업정보, 경제정보, 행정정보를 직접 연결시킴으로써 향후 홈뱅킹, 방범 · 방재, 원격자동검침 등 각종 부가서비스에 대한 수요를 유도하고 지역경제 활성화에 기여하도록 CATV의 적극 활용

▶ 단계별 추진계획

구 분	1995 - 1997	1998 -2002	2003 -2011
통합적 지역통신 네트워크구축	· 지역정보화 종합계획 및 사업계획 수립 · 지역정보화 추진위 구성	· 지역정보화 계획 추진 · 지역별 정보센터 건립 -지역정보센터 건설 -정보센타 네트워크화	· 지역정보센터 운영
국제정보통신 기반시설 구축	· 용산 텔레포트 건설 사업계획 수립	· 텔레포트센타 건설공사추진 -텔레커뮤니케이션센터건설 -광케이블 공사 -인텔리젼트빌딩 -국제컨벤션센터	· 텔레포트센터 운영

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2) 지역정보화

▣ 계획과제 3 : 사회·생활정보화 - 환경·교통·교육분야 정보화를 통한 시민생활의 편리성·효율성증진

- 토지/환경/자원/교통/교육/문화/예술 등 사회전반에 걸친 지역공통데이터베이스 및 지역특성 데이터베이스를 구축·확대한다. 지역정보화의 활성화로 도시구조의 다극화·분산화를 실현하고 도시혼잡을 극복한다.
  - 정보통신네트워크의 연계를 토대로 지역간 정보교환 및 정보파악에 소요되는 시간·거리의 문제를 해결
  - 서울시 지역정보화를 바탕으로 도심 집중을 완화하고 도시 기능의 분산을 유도하면서 도시구조의 다극화·분산화 실현
  - 첨단정보통신기술(예, IVHS)의 활용으로 교통문제 완화, 도시지역의 혼잡 감소, 도시생활의 환경개선
- 각 가정에 화상, 음성, 데이터를 통합한 멀티미디어 기기 도입과 PC통신 및 CATV 등 뉴미디어를 통한 지역정보의 접근이 가능토록 추구한다.
  - 사용자통신기기(CPE)의 고도화를 통하여 가정과 지역정보센터의 연계를 통한 지역정보의 접근 확대
  - 공공부문(금융·세금·부동산·도시계획·주민 등)의 정보화 및 공공응용서비스의 개혁으로 행정서비스 효율 제고
  - 멀티미디어의 보급으로 홈뱅킹, 홈쇼핑, 주문형 비디오서비스(VOD) 활성화
  - 쌍방향 CATV, 대화형TV의 보급으로 방송에 대한 다양한 정보선택의 기회 제공
  - 원격의료·교육서비스를 통해 가정에서 편리하게 전문의료 서비스 및 교육서비스 제공

▣ 계획과제 4 : 행정정보화 - 행정 시스템 도입을 통한 생산성·효율성 증진

- 행정정보의 전산화 및 서울시 지리정보시스템을 포함한 시정정보화 종합계획을 수립한다.
- 행정전산망과의 연계를 통해 지역정보센터에서 대민 서비스를 제공한다(주민등록증 무인발급시스템 등).
- 각종 도시 기반시설 관리시스템운영에 필요한 데이터베이스를 구축하고, 행정정보의 80%를 차지하는 지리정보를 전산화한다.
  - 도시관리부문 : 도시교통관리시스템, 방범관리시스템, 환경관리시스템, 도시계획종합관리시스템, 시설물관리시스템, 세무관리시스템, 건축행정종합관리시스템, 공원관리시스템 등
- 지하시설물에 대한 지하지도의 전산화 및 지리정보시스템에 의한 관리체계를 구축한다.
  - 도시가스관, 상·하수도관, 전선, 통신케이블 등 지하매설물의 위치를 일목요연하게 알려주는 지하지도의 전산화 및 통합적 관리를 위한 시스템 구축
- 도시기반시설에 대한 정보화 및 위기관리체제를 구축하고, 행정전산화를

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

담당할 인력의 양성과 업무지원시스템의 개발을 위한 전담교육기관을 설립한다.

- 정보화 추진조직 및 정보통신 담당부서를 정비한다.
  - 정보화 추진조직 신설 : 총체적 정보혁명에 대응하기 위하여 시장 직속 자문기구로 '서울시전산망조정위원회'를 신설
  - 자치구 전산조직 및 기능확대

▣ 계획과제 5 : 정보화의 제도적 기반조성

- 전산행정정보의 공개, 전자문서의 효력 인정, 전산망 안전 및 보안 등과 관련한 제도를 정비하고 사생활 침해, 컴퓨터 범죄 등 정보화로 인한 역기능 방지대책을 수립한다.

3) 정보통신산업의 육성 및 활성화

▣ 계획과제 6 : 산업정보화 - 기업정보유통기지 구축으로 경영·생산·유통 부문의 정보화 촉진

- 지역내 및 해외의 각종 경영·생산·유통부문의 정보를 한 곳으로 통합하여 기업활동촉진을 위한 실시간(real time) 정보의 수·발신기능 및 정보공유체제를 갖춘 기업정보유통기지를 구축한다.
- 중소기업의 정보화를 촉진하고 정보구득력을 높이기 위한 '중소기업정보센터' 구축 및 창업보육센터를 구축한다.

▣ 계획과제 7 : 정보통신산업 육성

- 지역정보화 사업의 추진으로 멀티미디어산업에 대한 공공수요개발, 통신·방송융합서비스 활성화로 멀티미디어에 대한 민간부문 수요를 창출한다.

- 정보통신산업단지 조성
  정보통신산업단지를 조성하여 멀티미디어, 소프트웨어, 반도체, 통신, 데이터베이스산업을 집적시킴으로써 상호간의 정보공유를 통해 집적경제 및 외부효과를 창출한다.
  - 서울형 산업으로서 정보산업진흥을 위한 부지마련, 기존공단 이전적지 활용
  - 멀티미디어 산업, 소프트웨어 산업, 데이터베이스 산업 등 정보통신 및 정보시스템 관련 산업분야의 창업지원 및 전략적 육성, 정보기술지원센터 건립
  - 정보통신산업단지를 중심으로 산·학·연을 연계시키고 국제 공동연구를 활성화시켜 정보기술 혁신 및 민간부문과 공공부문 연계체제 구축
  - 산업지원센터를 통한 전문교육 프로그램의 활성화, 전문인력 양성
  - 전문 유통센터건립 운영
- 금융 및 조세지원을 통한 정보통신산업 지원대책 수립
  - 서울시 중소기업 구조조정기금을 확대하여 위험부담이 큰 정보통신산업을 육성

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 정보통신개발사업을 위한 소요재원의 안정적 확보와 기술개발비의 지원 확대, 금융지원
- 정보통신산업육성을 위한 조세지원(연구개발투자에 대한 조세감면, 감가상각기간 축소 등)

▶ 정보화의 제도적 기반조성을 위한 단계별 추진계획

구 분	1995 - 1997	1998 -2002	2003 -2011
사회·생활 정보화	· 사회·생활정보화 추진 기본계획수립 · 사회·생활정보 데이터베이스 구축:교육, 복지의료, 생활, 정보, 교통 문화, 예술, 환경, 기상 정보 등	· 사회·생활정보 시스템 구축·운영 · 지역별, 지구별 정보센터 건설 및 운영	· 지역 지구 정보센터 운영 및 건립 계속
행정 정보화	· 행정종합정보망 구축 종합계획 수립 · 행정전산화를 담당할 인력의 양성 및 전담교육기관 설립 및 운영 · 행정정보 데이터베이스 구축 및 시스템 개발 · 각종 지하시설물 정보의 데이터베이스화 및 관리 시스템 구축 사업계획 수립 및 구축:상·하수도, 전기, 통신, 가스	· 행정정보의 지역 정보센터 서비스 추진 계획수립, 운영 · 도시관리시스템 개발: 상·하수도, 전기, 통신, 가스, 도시계획, 교통, 부동산, 세무 관련업무 시스템 구축 · 시설물관리정보시스템 운영 · 기반시설정보 데이터베이스화 및 응용시스템 개발 계속	· 도시관리 시스템의 개발 및 운영 계속
산업 정보화	· 산업정보화 추진기본계획 수립 · 산업정보데이터베이스 구축:경영, 생산, 금융, 유통 · 정보통신 및 정보시스템 관련 산업분야의 창업지원 및 육성책 수립	· 산업정보시스템 구축·운영 · 기업정보유통기지 부지 조사 및 건설 · 중소기업정보센터 부지 조사 및 건설 · 창업지원센터 건설	· 기업정보유통기지운영 · 중소기업 정보센터운영 · 창업지원 센터 운영
정보 통신 산업 육성	· 정보통신산업단지 조성계획 수립 · 정보기술지원센터계획 수립 · 서울형산업지원 계획수립 · 정보통신산업 금융·조세 지원 대책 수립 · 중소기업구조조정 기금 확충계획 수립	· 정보통신산업 단지 건설 · 정보기술지원센터의 부분적 운영 · 서울형산업지원 추진 · 정보통신산업 금융·조세 지원 확대 · 중소기업 구조조정기금 확대	· 정보통신 산업단지 운영 · 서울형 산업 지원 계속 · 정보통신산업의 금융·조세 지원 계속 · 중소기업 구조 조정기금 지원

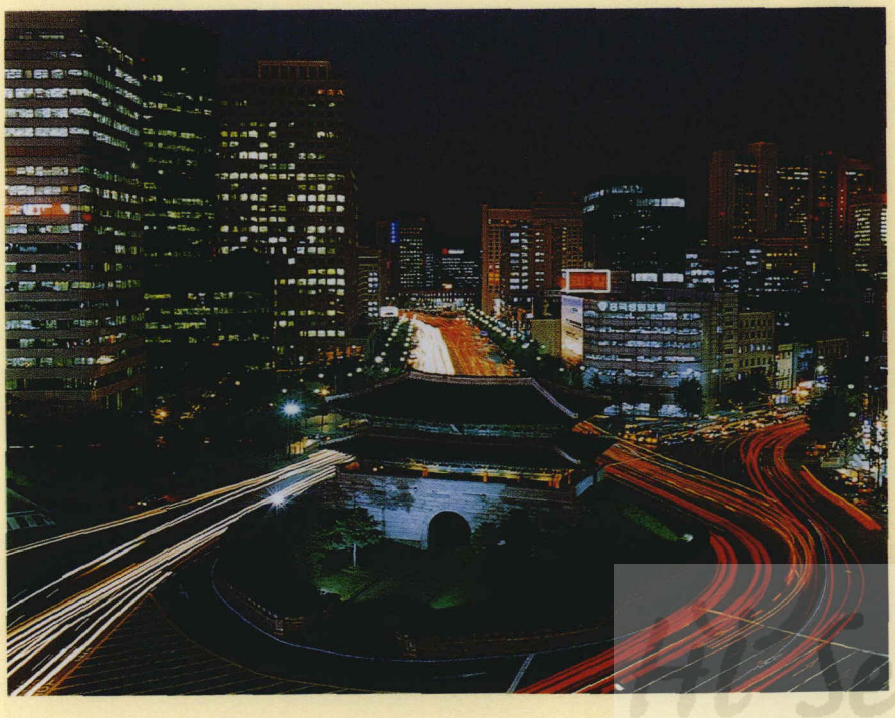
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

V. 산 업 경 제 계 획

1. 서울의 산업구조 변화
2. 현황 및 문제점
3. 계획의 기본방향
4. 기본목표 및 시책방향



I♥Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅴ. 산업경제계획

1. 서울의 산업구조 변화

▣ 산업구조적 변화

· 종사자수 기준으로 1970년의 전국 산업구조는 1차산업이 50.8%, 2차산업 15.3%, 3차산업 33.7%로 나타나 1차산업이 가장 우세한 구조를 보인다. 그러나 수도권과 서울에서는 3차산업이 각각 56.5%, 69.3%로 가장 큰 비중을 차지하며 2차산업과 1차산업 순의 비중을 나타낸다.

· 1980년에 들어서는 전국적으로 2, 3차산업의 비중이 증가하고 1차산업 비중은 큰 폭으로 감소하는 추세를 보인다. 그러나 서울과 수도권에서는 3차산업과 1차산업 비중이 감소하고, 2차산업 비중은 서울보다 수도권이 상대적으로 큰 폭의 증가를 보이기는 하나 공통적으로 증가 추세를 보여, 수도권 지역이 우리나라 산업경제의 중추적 역할을 담당했음을 알 수 있다.

· 1990년에는 1980년에 비해 전국적으로 2, 3차산업의 비중이 더욱 증가하고 1차산업의 비중은 더욱 감소하는 추세를 보여 산업구조가 고도화되고 있음을 볼 수 있다.

· 그러나 수도권과 서울의 경우는 상이한 산업구조 변화를 겪게 되는데 3차산업의 비중은 서울과 수도권에서 공통적으로 증가 추세를 보이나, 2차산업의 비중은 서울의 경우 감소하는 반면 수도권은 증가하고 있다.

· 이와같이 2차산업 비중이 수도권 전체에서는 증가하는 반면에 서울이 감소하고 있다는 것은 서울의 제조업이 인천·경기 지역으로 확대·분산되고 있음을 의미한다.

· 부가가치 기준으로 볼 때에도 1980년대 하반기 이후 서울의 지역총생산(GRP)에서 3차 산업이 차지하는 비중은 계속 증가하는 반면, 제조업의 비중은 급속히 줄어드는 추세를 보이고 있다(〈표 Ⅴ-2〉 참조).

· 서울 지역총생산(GRP)에서 차지하는 제조업의 비중은 1986년에 18.1%, 1989년에 16.0% 그리고 1992년에는 13.0%로 대폭 줄어든 반면, 3차산업의 비중은 1986년 80.7%, 1989년 83.0%, 1992년 86.2%로 급속히 상승하고 있다.

· 이러한 현상은 서울 산업의 다양성 측면에서의 문제뿐만아니라 건실한 산업기반을 상실할 우려가 있고 제조업체에서 종사했던 시민들의 고용기회를 박탈하는 결과를 초래할 수 있다.

· 이상에서 특히 주목해야 할 산업구조 변화는 3차 산업 중에서 생산자 서비스업의 비중이 큰 폭으로 증가하였다는 점이다.

· 1970년~1990년 동안 서울의 3차 산업 중에서 생산자 서비스업 비중만이 지속적으로 증가하였고(〈표 Ⅴ-1〉 참조), 서울 지역총생산(GRP)에서 차지

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

하는 생산자 서비스업의 비중도 1986년~1991년에 걸쳐 27.6%에서 34.5%로 크게 증가하였다(<표 Ⅴ-2> 참조).

<표 Ⅴ-1> 서울시 산업별 종사자수 비율의 변화 (1970~1990)

(단위 : %,만명)

구 분	서 울			수도권			전 국		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
1차산업 소계	2.0	0.9	0.5	20.4	11.9	5.3	50.8	37.8	20.8
2차산업 소계	28.7	32.6	29.8	23.1	32.4	34.2	15.3	22.8	27.8
광 업	0.4	0.2	0.1	0.5	0.2	0.1	1.0	0.7	0.4
제 조 업	28.3	32.4	29.7	22.6	32.2	34.1	14.3	22.1	27.4
3차산업 소계	69.3	66.5	69.7	56.5	55.7	60.5	33.7	39.4	50.9
전기·가스 수도업	0.7	0.4	0.4	0.6	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4
건설업	9.9	8.5	9.3	7.8	7.6	8.6	4.6	5.2	7.1
도·소매 음식·숙박업	26.1	28.1	27.7	20.7	23.2	23.3	12.6	16.2	19.3
운수·창고 통신업	5.7	6.4	6.0	5.1	5.6	5.4	3.2	4.3	5.2
금융·보험 부동산업	3.2	5.8	9.5	2.2	4.4	7.6	1.0	2.3	5.3
사회·개인 서비스업	23.1	17.3	16.6	19.7	14.6	14.6	12.0	11.1	13.6
계	100.0 (162)	100.0 (256)	100.0 (369)	100.0 (267)	100.0 (418)	100.0 (663)	100.0 (1,015)	100.0 (1,268)	100.0 (1,575)

자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.

<표 Ⅴ-2> 서울시 산업별 GRP 추이

(단위 : %)

구 분	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1 차 산 업 소 계	0.9	0.9	0.7	0.9	0.6	0.6	0.6
2 차 산 업 소 계	18.4	19.1	17.6	16.1	14.5	13.4	13.2
제 조 업	18.1	18.9	17.4	16.0	14.4	13.4	13.0
3 차 산 업 소 계	80.7	80.2	81.7	83.0	84.9	86.0	86.2
전기·가스·수도업	1.0	1.0	0.9	0.9	0.7	0.8	0.8
건 설 업	8.4	7.8	7.2	7.8	9.2	10.5	9.7
도·소매·음식·숙박업	26.2	25.6	25.5	24.4	23.2	22.8	23.2
운수·창고·통신업	10.7	11.0	12.0	11.2	10.8	10.9	11.1
금융·보험·부동산업	27.6	28.0	29.3	31.8	34.5	34.5	34.3
사회·개인서비스업	6.8	6.6	6.8	6.9	6.5	6.5	7.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 지역내 총생산, 1994.

▣ 공간적 변화

· 산업별로 전국에 대한 수도권의 비중변화를 살펴보면 1970년~1990년에 걸쳐 1차산업 비중에는 큰 변화를 보이지 않으나 2차산업 비중은 1970년에 40%, 1980년 47% 그리고 1990년에 51.7%로 큰 폭으로 증가하며 3차산

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

업 비중도 증가 추세를 보이기는 하나 2차산업에 비하여 상대적으로 낮은 증가율을 보인다.

- 서울의 경우 1차산업 비중에 큰 변화가 없다는 점은 수도권과 유사하나, 2차 및 3차산업 비중에 있어서는 수도권과 상이한 경향을 보이고 있다.
- 2차산업의 경우 1970년에 약 30.1%, 1980년에는 약 28.8% 그리고 1990년에는 25.0%로 지속적인 감소 추세를 볼 수 있다.
- 그리고 3차산업은 1970년~1980년에는 소폭으로 증가하다가 1990년에는 약간 감소하는 경향을 나타내고 있다.
- 이상에서 가장 두드러진 경향은 전국에 대한 수도권의 2차산업 비중이 1970년~1990까지 지속적으로 증가하고 있는데 반해 서울의 2차산업 비중은 같은 기간동안 감소추세를 보인다는 점이다.
- 이러한 사실은 서울의 2차산업이 서울 이외의 수도권인 경기·인천 지역으로 이동하여 이 지역의 2차산업이 크게 증가하고 있음을 시사하는 것이다.
- 서울 및 수도권의 산업 전체가 전국에서 차지하는 비중이 점차 증가하여 1990년에는 각각 23.4%와 42.1%에 달하고 있으나 수도권 내에서는 서울의 제조업이 경기·인천으로 확대·분산되는 산업공간의 재편을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅴ-3〉 전국대비 서울시 산업별 종사자수 비중(1970~1990)

(단위 : %)

구 분	서 울			수 도 권		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990
1 차 산 업 평 균	0.6	0.5	0.5	10.5	10.4	10.7
2 차 산 업 평 균	30.1	28.8	25.0	40.0	47.0	51.7
광 업	6.6	4.8	3.6	14.7	9.4	8.8
제 조 업	31.7	29.6	25.3	41.7	48.2	52.3
3 차 산 업 평 균	32.6	34.1	32.0	43.7	46.6	49.7
전기·가스·수도업	36.1	28.3	23.7	48.5	40.5	37.9
건 설 업	34.7	32.7	30.8	45.2	47.6	51.0
도·소매·음식·숙박업	33.1	35.0	33.7	43.1	47.2	50.9
운수·창고·통신업	28.1	29.7	27.0	41.2	42.5	44.2
금융·보험·부동산업	53.2	52.0	42.3	60.8	64.0	60.9
사회·개인서비스업	30.7	31.5	28.6	43.0	43.4	45.2
전산업 평균	16.0	20.2	23.4	26.3	33.0	42.1

자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 현황 및 문제점

1) 제조업

▣ 서울의 탈공업화 및 소규모화

- 서울소재 제조업 사업체수의 전국에 대한 비중이 1971년 23.9%에서 1981년 26.2%로 증가하다가 1991년 24.1%, 1993년에는 23.1%로 감소하고 있다. (〈표 Ⅴ-4 참조〉)
- 또한 종사자수의 비중도 1971년 32.8%, 1981년 20.9%, 1991년 14.3%, 1993년 14.3%로 계속 감소하고 있고, 출하액도 1971년 30.6%, 1981년 14.9%, 1991년 9.4%, 1993년 9.5%로 급속하게 감소하는 추세를 보이고 있다. 1971~1991년 동안 사업체수, 종사자수, 출하액의 이러한 변동추세는 서울의 탈공업화 현상을 보여주는 것이라 할 수 있다.
- 또한 1981~1991년 동안 서울의 사업체수는 2배로 증가한 반면, 종사자수는 절대수가 감소함을 볼 수 있어 서울 제조업이 소규모화되고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅴ-4〉 제조업 사업체수·종사자수·출하액의 변화추이(1971~1993)

구 분		1971	1981	1991	1993
사업체수(개)	서 울 (A)	5,592	8,755	17,418	20,522
	수 도 권 (B)	7,848	15,124	41,314	49,596
	전 국 (C)	23,412	33,431	72,213	88,864
	A / C (%)	23.9	26.2	24.1	23.1
	B / C (%)	33.5	45.2	57.2	55.8
종사자수(명)	서 울 (A)	278,346	427,983	416,516	413,421
	수 도 권 (B)	391,115	917,436	1,367,668	1,363,652
	전 국 (C)	848,194	2,044,268	2,918,015	2,885,349
	A / C (%)	32.8	20.9	14.3	14.3
	B / C (%)	46.1	44.9	46.9	47.3
출 하 액 (백만원)	서 울 (A)	503,076	6,845,777	18,972,696	24,402,241
	수 도 권 (B)	752,206	17,345,650	86,001,202	107,772,119
	전 국 (C)	1,645,014	45,831,127	202,528,604	254,398,952
	A / C (%)	30.6	14.9	9.4	9.5
	B / C (%)	45.7	37.9	42.5	42.3

자료: 통계청, 광공업 통계조사보고서, 각년도.

▣ 정보·기술계 업종의 부각

- 출하액 비중에 의한 서울 제조업의 업종순위는 1980년에는 식료품, 의류, 섬유, 전기·전자, 기타화학 순으로 나타나, 일상 생활과 관련이 깊은 경공업과 전기전자, 화학공업과 같은 중화학 공업 부문에서 높은 비중을 보였다. 그러나 1990년에는 전기·전자, 의류, 인쇄·출판, 식료품, 기계, 섬유의 순으로 나타나 정보 및 기술 관련 산업과 시민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 산업의 출하액이 선두를 차지하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 제조업의 성장효과 분석[1]

1) 보다 자세한 내용은 서울시정개발연구원, 서울의 산업구조 변화와 대책(제조업을 중심으로), 1993, 24-34쪽 참조.

· 변이 할당분석(shift-share analysis)을 통해서 얻어진 서울의 산업구조와 고용성장효과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1981~1991년 서울의 고용성장은 전국 평균성장에 수반된 결과이고, 입지효과에 있어서나 구조효과에서는 상대적으로 불리한 상태이다.

둘째, 입지효과 보다는 구조효과가 더욱 불리하다는 사실은 업종과 지역에 따라 편차는 있으나 제조업 구조개선에서 유의할 점이다.

셋째, 서울에 관한 한 고용성장이 높고 입지적으로나 구조적으로 유리한 업종은 의류, 인쇄·출판, 화학, 전기·전자공업이다.

▣ 제조업 기반의 상실

▶ 공업지역의 활용 현황

· 도시계획법상 공업지역은 '공업의 편익 증진을 위하여 필요한 때' 지정한다고 규정하고 있으며(법 제17조), 동법 시행령에서는 '경공업 기타 공업을 수용하되, 주거기능의 보완이 필요한 때'에는 준공업지역으로 지정한다고 세분하여 규정짓고 있다(시행령 제15조 제1항). 그러나 현재의 준공업지역은 주거기능이 주가 되고 공업기능이 종적인 기능으로 전환되어 본말이 전도되고 있다. 서울 산업의 실태조사 및 분석에 의하면 사업체 이전을 계획중인 업체의 이전 이유 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 공장용지 구입의 어려움 때문[2] 이라는 것도 이상의 사실과 무관하지 않을 것이다.

2) 서울시, 서울 산업의 실태조사 및 분석에 관한 연구, 1995, 119-120쪽.

〈표 Ⅴ-5〉 공업지역의 용도별 활용 현황

(단위 : ㎢, %)

준공업지역 총면적	공장부지 (27.9)	타 용도(72.1)				
		공동주택	공공시설	판매시설	공지	학교 및 관공서
28.75 (서울시 총면적의 4.7%)	8.02	8.6 (29.9)	7.43 (25.8)	1.6 (5.6)	0.2 (0.7)	2.9 (10.1)

주) ( )안은 준공업지역 총면적에 대한 비율(%)

▶ 공장이전적지의 공동주택화

· 수도권 분산정책의 일환으로 실시되어 온 서울지역의 물리적인 공장입지 규제정책은 많은 문제를 파생시켰고, 공장이 다른 지역으로 이전함으로써 발생하는 공장이전적지의 활용현황을 보면 공장으로 재활용되는 경우는 10.5%에 불과하다.

〈표 Ⅴ-6〉 공장 이전적지의 활용 현황(면적기준)

(단위 : %)

주거시설	상업시설	공장	기타	계
55.0	11.0	10.5	23.5	100.0

주) 1994년 3월 31일 현재 기준

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 공장이전적지를 공동주택 건립위주로 활용하게 됨에 따라 상주인구의 급격한 증가로 인구분산에 기여하지 못하였으며, 도시기반에 대한 수요도 급증하게 되었다. 뿐만 아니라 공장용지와 주거용지 사이의 주종이 전도되어 신설주택에 입주한 주민이 원래부터 있었던 주변공장의 이전을 요구하는 민원이 급증하고 있다.

〈표 Ⅴ-7〉 공장이전적지의 공동주택전환에 따른 인구증가 비교

대상지역	이전전 종업원수	이전후 상주인구	증 감
도 봉 2동 (삼양라면)	1,768	9,962	증 8,194(463% 증)
양 평 동 (해태제과)	2,267	4,892	증 2,625(118% 증)

▶ 법령상의 공장부지 확보의 제한 규제

· 현재 서울은 수도권정비계획법상 과밀억제권역으로 지정되어 200m²이상 면적의 공장에 대해서는 원칙적으로 신·증설을 규제하고 있다. 뿐만 아니라 새로운 공업지역의 지정은 불가능하고, 공장의 신·증설은 연도별 총량규제 범위 내에서 허용하도록 규제하고 있다(법 제18조). 신설의 경우는 1,000m²이내 현지 근린공장, 증설의 경우는 1,000m²이내 도시형 업종, 3,000m²이내 첨단 업종, 공업지역의 경우는 3,000m²이내 도시형 업종의 신·증설을 허용하고 있다. 1994년의 서울시 총량 배정은 69,000m²를 받았으나 66,458m²를 허용하는 실적이었다.

▶ 영세 무등록 공장의 산발 입지

· 1995년 3월 현재 서울의 무등록 공장은 9,294개소이며, 이는 총 공장수의 49.1%에 해당한다. 등록하지 않는 이유로는 건물용도의 부적정, 신설억제 및 환경관련 법규 등의 제도적 이유, 다른 지역으로 이전할 경우 인력난 우려와 같은 입지상의 이유, 아파트형 공장 입주 및 시내 타지역 이전의 경우 고지가 부담과 같은 재정적 이유가 있다. 이러한 무등록 공장 중 8,634개소는 공장면적이 200m²이내이고 660개소가 200m²이상이어서 그 영세함을 알 수 있다.

· 서울시 등록공장 총 9,623개소 중에서 이전 조건부 등록공장이 3,187개소이고 개선 조건부 등록공장도 410개에 달해 정상적으로 공장활동을 하고 있는 경우는 절반에도 미치지 못하고 있다.

▶ 산업 생태계의 파괴 우려

· 기업의 경제활동을 물리적으로 무리하게 규제하고자 하는 것은 많은 문제점을 야기시킨다. 서울이라는 지역은 거대한 시장, 첨단적인 소비시장이 존재하고, 정보가 집적해 있으며 필요한 노동력은 단순노동이든 고급노동이든 쉽게 구할 수 있는 곳이다. 즉, 기업활동에 있어서 서울의 부정적인 요인보다 긍정적인 요인이 더 크게 작용하기 때문에 서울에서 기업활동을 하려는 것이다. 이러한 유기적인 기업활동을 단순한 억제논리로 규제하고자 하는 것은 다양한 산업생산구조를 인위적으로 해체시키는 잘못을 범할 수 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅴ- 8〉 공공 직업훈련기관(1994년 8월 현재)

(단위 : 개소)

구분	산업인력관리공단	정부기관	지방자치단체	계	구분	산업인력관리공단	정부기관	지방자치단체	계
서울	1	1	6	8	충북	4	2	-	6
부산	2	2	-	4	충남	1	4	-	5
대구	2	-	-	2	전북	3	2	-	5
인천	2	-	-	2	전남	2	3	-	5
광주	2	2	-	4	경북	4	7	-	11
대전	3	3	-	6	경남	4	2	1	7
경기	4	5	2	11	제주	1	2	-	3
강원	5	3	-	8	계	40	38	9	87

자료: 노동부, 직업훈련사업현황, 1994, 20쪽.

▣ 직업훈련에 의한 제조업 인력확보체계 취약

- 제조업체의 주요 기반중 하나인 인력확보에 대하여 각계에서 많은 논의가 이루어져 왔고 정부에서도 1993년 '생산직 인력난 해소방안'[3]을 발표한 바 있다. 그러나 3D 업종 기피 및 서비스 업종 선호경향에 따라 과거보다 상대적으로 임금이 상승하였음에도 불구하고 제조업체의 인력확보에는 많은 어려움이 따른다.
- 제조업체의 인력확보와 밀접한 관련을 가지고 있는 직업훈련원 중 공공직업훈련원은 1994년 8월 현재 서울에 8개가 소재하고 있다(〈표 Ⅴ-8〉 참조). 이들 직업훈련원에서는 3개월~36개월에 걸쳐 기계, 금속, 섬유, 전기, 건축, 서비스 등의 직종을 훈련하고 수료후 기술직 근로자로 취업할 수 있는 통로를 제공하고 있다.
- 이와같은 직업훈련원은 1968년에 설립되어 1991년 96%, 92년에 98% 그리고 93년에는 94%의 취업률을 기록하고 있다.[4] 그러나 훈련원의 취업률이 제조업체의 인력난에 어느 정도 기여할 수 있는가에는 의문이 있다. 특히 3D 직종의 경우 취업은 보장되나 취업후의 열악한 근로조건 때문에 이직률이 높은 것으로 알려져 있다. 그리고 비교적 인기직종인 정보처리, 컴퓨터 산업디자인 등의 직종은 인력의 공급이 커서 반드시 취업이 보장되는 것이 아니다.
- 이와같이 제조업체의 인력문제는 궁극적으로 3D를 회피하려는 경향에서 출발하고 있다. 업체의 근로환경 개선과 같은 부정적 요소 제거 및 복지정책과 같은 긍정적 요소를 동시에 충분히 고려할 필요가 있다.

▣ 기술개발의 기반 부족

- 기술패권주의로 경제 압력이 커지고 있는 상황에서 기술개발은 경쟁력의 핵심으로 작용할 수 있다. 특히 서울의 기술개발 파급효과는 전국적이라는 점을 고려하여 경쟁력있는 자체기술 개발의 기반을 마련할 필요가 있다.
- 국가간 기술개발력 수준을 비교하면 1990년 미국의 수준을 100으로 했을 때, 일본이 55.8, 독일이 38.7 프랑스가 23.1인데 비하여 우리나라는 4.4에 불과하다.[5] 이와같이 국가 전체적으로는 매우 열악한 기술수준을 보이고 있으나 국내에서는 서울의 기술개발 잠재력이 가장 크다고 할 수 있다.
- 연구기관의 입지를 살펴보면 정부출연 연구기관의 경우 42.4%, 민간 비영리 연구기관의 85.7%가 서울에 입지하고 있어 기술개발의 물리적인 기반이나 전문인력의 측면에서 기술개발의 잠재력을 보유하고 있다.

3) 제조업체 장기근로자에게 주택 및 교육기회의 혜택을 주고, 직업훈련시설 설치, 장비구입 및 근로자 복지시설을 설치하는 업체에 국고를 보조하며 인력확보에 소요되는 기업비용에 세제지원을 실시한다는 내용이다.

4) 노동부, 직업훈련사업현황, 1994, 98쪽.

5) 한국산업기술진흥협회, 1992

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅴ-9〉 서울시 물류시설 현황

(단위 : 평)

구 분	개소	규 모	비 고
화물트럭터미널	3	약 6만 8천	1개 전용:천일 정기 화물자동차 미포함
복합화물터미널	1	약 10만	화물취급장 8동, 배송센타 8동 관리편익동 1동, 철송시설 1식 등
ICD	1	23만	컨테이너 보관시설, 화물취류장,통관시설
공동집배송단지	1	8만1천	건설중(사업주체:대한물류, 한국물류)
농수산물 도매시장	3		구리시와 양천구 신정동에 예정(114,523평)
도 축 장	3		마장동, 독산동, 가락동
백화점 및 쇼핑센타	43	백화점(대지기준) :10만550 쇼핑센타(대 규모소매점) :3만3천4백	백화점: 신세계 등 30개소 쇼핑센타: 서울프라자 등 13개소

자료: 서울시정개발연구원, 서울시 물류시설 입지전략에 관한 연구, 1994.

· 따라서 이러한 잠재력을 충분히 발휘할 수 있도록 정보 하부구조 지원, 기업 및 연구기관간의 원활한 정보교류 지원을 통해 자체기술개발에 주력할 수 있는 정책적 여건을 조성해야 하며, 특히 중소기업의 기술개발을 위한 공동 연구개발체계를 구축할 필요가 있다.

2) 유통산업

▣ 물류센타

· 물류기능은 제조업 내부에서 요구되는 원료 부품의 조달과 완제품의 출하와 더불어 도매업, 소매업을 중심으로 한 전문 유통업체의 활동을 총망라하는 의미로 사용된다. 물류기능의 중요성은 증가하는 물류비용을 절감하고 다양해진 수요패턴을 갖는 소비자에게 물품을 신속하게 공급할 필요성과 더불어 나타난다.

▶ 화물터미날

· 지가앙등과 지역이기주의로 신규 화물터미날 건설을 위한 적정 부지를 확보하기가 곤란하고 토지형질변경등 각종 규제와 복잡한 허가절차로 사업추진 자체를 지연시키는 것이 현실이다. 기존 시설의 경우 배송센터, 창고, 도매시장과 점포, 공급처리시설 등 터미날 부대시설이 부족하여 전반적으로 터미날의 효율적 이용을 어렵게 하고 있다.

▶ 농수산물 시장

· 환경공해를 유발하는 것으로서 축산시장(도축장)의 경우에는 악취와 소음의 문제가 지적되고 있고 농수산시장에는 쓰레기와 폐기물 처리에 어려움이 있다. 주변 지역의 교통혼잡과 화물차의 주차문제 또한 심각한 실정이다. 과학적인 정보체계속에서 경락과 거래가 이루어지는 현대시설은 전무하여 수 많은 직판상인과 소매상, 잡상인이 혼재되어 종합시장으로서의 기능을 원활이 발휘할 수 없는 체계로 되어있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 대형 판매시설

- 도심이나 대단위 인구밀집지역에 주로 위치한 대형 판매시설의 문제는 주차난과 교통혼잡이다. 이용객의 급격한 증가와 자가용 이용자 급증으로 주차시설이 절대적으로 부족하다.
- 서울 산업실태조사에서 파악된 유통업체들의 상품창고와 물류센타의 입지를 보면, 백화점의 경우 점포와 동일하거나 인접한 곳에 주로 입지하여 시내 교통량의 증가요인으로 작용하고 있다. 체인점의 경우는 상품 공급처의 밀집지역인 공업지역(구로구, 영등포구)과 부지확보가 용이한 도시외곽의 교통요충지(강동구, 용인군)에 입지하는 경향이 두드러지게 나타난다.

〈표 Ⅴ-10〉 유통업체 자체 물류센타의 분포

(단위 : 개소)

구분	중구	성동	도봉	노원	마포	구로	영등포	강남	송파	강동	용인	계
백화점	1	-	1	1	-	2		2	1	1	-	9
체인점	-	1	-	-	1	2	2	-	1	4	8	19
계	1	1	1	1	1	4	2	2	2	5	8	28

자료: 서울시, 서울산업의 실태조사 및 분석, 1995

▶ 창고업

- 창고업은 규모가 영세하고 지역간 편재가 심하여(영등포에 다수 분포) 물동량 확보가 어려운 것이 가장 큰 문제로 지적된다. 이러한 상황에서 창고업계의 자체 수송·배송은 거의 이루어지지 않는 실정이다. 또한 창고의 부족으로 백화점이나 수퍼마켓의 경우 복도, 비상통로, 주차장, 공공용지 등에 적재 또는 야적하고 있으며, 청계천 등의 의류·전자·공구 상가의 경우에는 창고부족으로 보도와 도로에 야적하여 심한 교통체증을 유발하고 있다.

■ 일반시장

- 1992년 현재 일반시장은 서울에 364개가 있어 전국의 약 31.5%가 집중되어 있고 이중 근대화 시장이 39%, 재래시장이 61%로 재래시장이 더 많이 입지하고 있다.
- 구별 분포를 보면 중구가 37개소(10.6%)로 가장 많이 분포하고 있으며 가장 적은 구는 노원구와 서대문구로 각각 7개소씩 분포한다.[6]
- 서울 산업실태조사[7]에 의하면 일반시장의 가장 심각한 문제로 인식되고 있는 것이 '대형유통기구에 의한 고객감소'와 '인건비 상승, 운용자금 부족, 세금부담 가중' 등 주로 재정적 압박요인들로 나타났다.
- 또한 일반시장은 임대점과 분양점이 대부분을 차지하고 있고 점포당 평균 종사자수가 1명 남짓한 실정으로, 유통시장 환경변화에 적극 대응을 하기에는 조직적 여건, 경영 역량이나 자본력 등의 측면에서 큰 한계를 안고 있다. 일반시장이 경쟁력을 회복하기 위해 우선적으로 추진되어야 할 정책적 과제는 각 점포의 자영업자들에 의해 독자적, 분산적으로 이루어지는 유통기능을 통합하고 집중화시켜서 조직적 대응 능력을 높이는 일이다.
- 서울시 차원에서 일반시장의 조직적 변화에 관한 다양한 대안과 방법론을 제공하고 그러한 대안들을 추구하는데 필요한 제도적 여건 조성과 기술적 혹은 재정적 지원 방안을 검토할 필요가 있다.

6) 대한상공회의소, 전국 도소매업체 총람, 1992.

7) 서울시, 서울 산업실태조사 및 분석에 관한 연구, 1995, 197~218쪽.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 재래시장의 경쟁력을 높이기 위한 수단으로 현재 일부 추진중이거나 계획중인 재래시장 현대화 사업이 있으나 실행과정상 각종 제도적 장애로 활성화되지 못하는 측면이 있다.
- 특히, 토지이용규제에 대해서 가장 많은 문제가 제기되고 있는바 각 지역의 특성에 적합한 상업공간을 개발한다는 측면에서 보다 융통성 있는 토지이용계획의 방식들을 도입, 활용할 것이 요구된다. 또한 재래시장 현대화 사업자체가 안고 있는 한계 또한 적지 않으므로 혁신 소매업태로의 진출 등 보다 적극적인 발전방향을 제시하고 유도할 필요가 있다.

3) 정보산업

- 21세기의 산업경제는 정보처리 능력에 따라 크게 좌우될 것으로 예상되므로 정보산업의 정책적 지원은 매우 중요하다. 정보산업은 정보기기와 통신기기를 생산하는 정보관련 제조업과 정보처리 서비스업, 정보제공 서비스업, 소프트웨어 개발업 등을 포함하는 정보 서비스업으로 구성된다.
- 〈표 Ⅴ-11〉에서 볼 수 있듯이 정보관련 제조업과 정보 서비스업은 전국과 서울 모두에서 1981년에서 1991년에 걸쳐 큰 폭으로 증가함을 볼 수 있다.
- 또한 〈표 Ⅴ-12〉에서 볼 수 있듯이 서울의 정보 서비스업체 현황을 보면 자본금 규모별로는 5천만원에서 1억원의 업체, 종업원 규모별로는 15명 미만의 업체, 그리고 영업형태별로는 소프트웨어 개발 및 판매 업체가 각각 가장 큰 비중을 차지함을 알 수 있다.

〈표 Ⅴ-11〉 서울의 정보산업

(단위 : 개소, 인)

구 분		1981		1986		1991	
		전국	서울	전국	서울	전국	서울
정보서비스업[1]	사업체수	65,075	29,246	97,907	41,362	127,470	48,483
	종사자수	532,353	281,248	827,924	398,467	1,197,850	533,130
정보관련 제조업[2]	사업체수	8,864	4,310	16,669	7,903	38,246	14,481
	종사자수	358,178	107,064	594,074	73,348	961,886	275,236

주 1) 표준산업분류(5차개정)에서 상품중개업(612), 무역업(613), 통신업(720), 금융업(810), 보험업(820), 부동산업(830), 건축.공학 및 기술검사서비스업(842), 조사 및 정보관련 서비스업(843), 기계장비 이외의 기타 사업 서비스업(845), 학술연구기관(932), 의료·보건 및 수의 서비스업(933)이 해당한다. 손진수, 정보산업의 공간적 분포특성에 관한 연구, 서울대 대학원 박사학위논문, 1993, 58-68쪽.

2) 표준산업분류(5차개정)상 전기를 제외한 기계제조업(382), 전기 및 전자기기제조업(383), 의료,광학,전문과학,측정 및 제어장비제조업(385)이 이에 해당한다. 국토개발연구원, 첨단산업과 지역발전방향, 1987, 73쪽.

자료: 경제기획원, 총사업체통계조사보고서, 각년도에서 작성.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅴ-12〉 서울의 정보 서비스업체 현황

자본금 규모별	5천만원 미만	5천만-1억원	1-5억원	5-10억원	10억원 이상
업 체 수 (%)	38(5.8)	260(39.9)	209(32.1)	46(7.1)	99(15.2)
종업원 규모별	15명 미만	15-30명	31-50명	51-100	101명 이상
업 체 수 (%)	235(36.0)	174(26.7)	93(14.3)	61(9.4)	89(13.7)
영업 형태별	S/W 전문	S/W, H/W 겸업	S/W, 정보통신 겸업		S/W, 기타
업 체 수 (%)	232(35.6)	226(34.7)	38(5.8)		156(23.9)

자료: 정보산업진흥협회, 정보서비스업체편람, 1993.

8) 서울시, 서울산업실태조사 및 분석에 관한 연구, 1995.

· 전반적으로 정보관련 업체들의 자본금, 종업원 규모는 작은 편으로 보이며, 기술개발 여건 또한 크게 미흡한 것으로 보인다. 서울 산업실태조사[8]에 의하면 제조업과 유통업 그리고 정보 서비스업의 경우 기업간 또는 연구기관간의 연계가 부족한 것으로 나타나고 있어 총체적인 기술축적이 어려움을 알 수 있으며, 특히 정보 서비스업의 경우 기술개발의 기반인 초고속 정보통신망과 기업정보 서비스망 등 정보 하부구조 조성에 대한 필요성이 제기되고 있다.

4) 관광산업

9) 관광객을 위하여 운송·숙박·음식·운동·오락·휴양 또는 용역을 제공하거나 기타 관광에 부수되는 시설을 갖추어 이를 이용하게 하는 업(관광진흥법 제2조).

· 관광산업[9]은 타 산업에 비하여 고용 및 소득창출 효과가 크고 부가가치율과 외화가득률이 높은 성장주도 산업이다. 특히 지방자치제 등 각종 외부여건의 변화는 서울의 관광산업에 새로운 계기를 제공할 것이다.

· 관광산업은 관광진흥법상 관광 숙박업, 여행업, 관광객이용 시설업, 국제회의 용역업, 관광편의 시설업 등으로 구분되는데 이것은 관광산업이 가지는 종합적인 특성을 반영해 준다.

· 〈표 Ⅴ-13〉은 이러한 구분에 따라 작성된 서울의 관광 사업체 현황으로, 서울의 비중을 보면 국제회의 용역업, 관광편의 시설업, 여행업 순으로 비중이 높게 나타나고 있고 관광사업체 전반적으로는 전국의 약 30%의 비중을 차지한다.

· 따라서 여기서는 전국에 대한 비중이 비교적 높게 나타나는 업종을 중심으로 살펴보기로 한다.

〈표 Ⅴ-13〉 서울의 관광사업체 현황(1994)

(단위 : 개)

구 분	전 국	서 울	서울의 비중(%)
관광숙박업	491	103	21.0
여 행 업	2,968	910	30.7
관광객이용시설업	427	76	17.8
국제회의용역업	21	21	100.0
관광편의시설업	193	113	58.5
계	4,106	1,224	29.8

자료: 한국관광개발연구원, 한국관광연감, 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 국제회의 용역업

- 국제회의의 유치는 구매력이 큰 외국인 여행자의 동원력이 매우 크므로 지역경제에 커다란 파급효과를 가져올 수 있다.
- 특히 장래 서울의 위상을 고려할 때, 업무목적의 관광객을 대상으로 하는 컨벤션 산업의 중요성이 예상되나 서울의 컨벤션 산업에는 아직 전문적인 업체가 육성되어 있지 못하고 국제회의 전문 용역업체를 경영할 전문 경영인도 부족하다.[10]
- 1994년 현재 25개의 국제회의 용역업체가 서울에 등록되어 있으나 1992년 국내에서 개최된 139개의 국제회의 중 이들이 용역을 제공한 회의는 총 25건으로 약 18%에 불과하다.[11]
- 국내의 국제회의 시설현황을 살펴보면, 국내 컨벤션 센타의 수로 보았을 때 전체 61개 중 서울이 54개로 전체의 약 89%를 차지하고 있어 국내에서는 큰 비중을 차지하나, 충분한 소회의실을 보유한 대규모 전문 회의장의 부재로 국제규모의 회의를 유치·운영하기 어려운 실정이며, 국제회의 주최측과 관련 산업간에 신속한 협조가 원활하게 이루워지지 못하는 등의 문제점을 안고 있다.

10) 산업연구원, 관광수지 적자해소를 위한 관광산업의 발전방안, 정책토론회 자료집, 1995, 18쪽.

11) 한국관광공사, 국제회의 산업현황, 1993.

〈표 Ⅴ-14〉 국내 국제회의 시설현황

구분	소재	시설명	회의장 수	수용인원(명)	
				대회의장	전체 회의장
컨벤션 센터	서울	한국체육산업개발	3	15,000	26,000
		한국종합전시장	6	5,320	6,259
		세종문화회관	4	3,895	4,745
		힐튼호텔 컨벤션센터	8	3,200	4,640
		국립극장	2	1,518	1,972
		대한생명 63컨벤션센터	7	1,500	2,414
		리틀엔젤스 예술회관	1	1,280	1,280
		워커힐호텔 컨벤션센터	13	1,200	3,770
		서울교육문화회관	3	1,000	1,770
		호암아트홀	1	1,000	1,000
		전경련회관	4	412	732
		프레스센터	2	300	450
	부산	부산시민회관	2	2,162	2,632
		부산마린센터	1	300	300
		부산시 문화회관	2	208	288
	경주	육부촌	2	900	930
	계	16개소	61	39,195	59,182
전시장	서울	한국종합전시장	3	전시면적:31,454㎡	

자료: 한국관광공사, 1991 국제회의 개최실적, 1992, 11~12쪽.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅴ-15〉 서울시 여행업체 현황

(단위 : 업체수, %)

구분		전국	서울
1987	일반	103 (10.3)	96 (37.2)
	국외	141 (14.0)	75 (29.1)
	국내	760 (75.7)	87 (33.7)
	계	1,004 (100.0)	258 (100.0)
1988	일반	156 (10.3)	140 (30.9)
	국외	358 (23.7)	179 (39.5)
	국내	997 (66.0)	134 (29.6)
	계	1,511 (100.0)	453 (100.0)
1989	일반	197 (11.2)	167 (29.7)
	국외	439 (25.1)	225 (40.0)
	국내	1,116 (63.7)	171 (30.3)
	계	1,752 (100.0)	563 (100.0)
1990	일반	197 (10.4)	173 (28.9)
	국외	490 (25.7)	246 (41.1)
	국내	1,218 (63.9)	179 (30.0)
	계	1,905 (100.0)	598 (100.0)
1991	일반	251 (10.7)	220 (29.5)
	국외	679 (28.9)	333 (44.7)
	국내	1,422 (60.4)	192 (25.8)
	계	2,352 (100.0)	745 (100.0)
1992	일반	276 (10.7)	237 (29.4)
	국외	776 (30.0)	359 (44.5)
	국내	1,537 (59.3)	211 (26.1)
	계	2,589 (100.0)	807 (100.0)
1993	일반	303 (10.6)	256 (28.0)
	국외	917 (32.1)	420 (45.9)
	국내	1,640 (57.3)	239 (26.1)
	계	2,860 (100.0)	915 (100.0)

자료: 교통부, 한국관광통계, 각년도.

▣ 여행업

- 업체수를 기준으로 한 서울시 여행업체의 유형을 보면, 전국이나 서울 모두에서 해외를 여행하는 내국인을 대상으로 하는 국외 여행업만이 1987년부터 1993년에 걸쳐 계속 크게 증가함을 볼 수 있어 많은 여행업체가 내국민의 해외여행 주도에 집중하는 것으로 보인다.
- 그리고 외국인 관광객을 유치하는 일반 여행업체는 1987년 이래 대체로 감소하는 추세를 나타내고 있음을 알 수 있다.
- 이와같은 현상은 수익성과 깊은 관련이 있다. 민간업체에서도 외국인 관광객을 유치해야 하는 필요성은 충분히 인식하고 있으나 유치하기 위한 주변 여건이 충분히 구비되지 않아 문제점을 안고 있고 수익의 측면에서도 국외 여행업이 보다 유리하기 때문인 것으로 보인다.
- 한편으로 여행업체수는 계속 증가하고 있으나 영세한 수준으로 자본구조가 취약하고 그 규모도 작아 장기적인 측면보다는 단기적 이익에 집착하여 덤핑판매 및 상품의 저급화 등의 문제를 야기시키고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 장기적 측면에서 서울의 이미지 제고는 중요한 분야이므로 단기적으로 수익성이 적더라도 장기적으로 관광산업 발전에 기여하는 부분에 시정부의 정책적인 지원을 강화할 필요가 있다.

3. 계획의 기본방향

· 산업경제계획은 다음의 사항에 기본방향을 맞추어야 할 것이다.

· 첫째는 서울 시민의 생활기반으로서의 산업이고, 둘째는 국가적 차원에서 혁신을 주도할 수 있는 산업이다. 전자는 1,100만 서울 시민이 소비하는 일상용품을 생산할 뿐만 아니라 시민들에게 고용의 기회를 제공하여 안정된 소득을 보장하는 일이다.

· 후자는 국가적 차원에서 혁신을 주도할 수 있는 형태의 산업기술을 개발·선도하는데서 그 위상을 찾을 수 있으며 이는 각종 정보의 원활한 연계를 바탕으로 이루어진다. 따라서 서울에서 비교우위를 가지며 서울의 지역적 특성을 고려한 서울형 산업을 육성해 나가야 할 것이다.

· 이러한 방향은 서울이 국제도시로서의 역할을 수행할 수 있는 기반을 조성하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

1) 생산활동의 보장

▣ 서울형 산업의 육성

· 세계 경제환경의 변화와 지방화시대를 맞이하여 지역경제의 활성화를 이루기 위해서는 자율적 산업활동의 여건을 조성해야 할 뿐 아니라 서울에서 비교우위가 있는 서울형 산업에 대해서는 적극적인 지원이 필요하다. 서울형 산업의 육성 과정에서 쾌적한 산업환경을 정비하기 위하여 특히 환경기술의 개발 및 시설투자를 동시에 고려할 필요가 있다.

· 서울은 기업활동에 있어서 다른 지역에 비해 많은 잠재력을 지니고 있다. 우선 거대한 시장이 존재하고 혁신적인 소비자 및 혁신적인 기업가들도 많이 존재하고 있다. 따라서 여러 가지 정보가 집적해 있어 새로운 기업의 인큐베이터 역할을 하기도 하고 새로운 제품의 시제작 중심지로서의 역할을 하고 있다. 즉, 서울은 새로운 기업의 창업지일 뿐만 아니라, 기존 기업의 지속적인 기술개량과 기술혁신을 가능케 하는 터전인 것이다.

· 이러한 서울의 잠재력을 바탕으로 형성되고 발전해 나가는 산업을 서울형 산업이라 할 수 있다. 이 산업의 특징으로는 이업종, 이산업간의 융합 등으로 인한 새로운 첨단산업, 서울의 높은 지가를 감당할 수 있는 고부가가치 산업, 대기업에 의해 영위되기보다는 중소기업에 의한 산업, 장치형 산업이라기 보다는 경박단소형의 지식집약형 산업, 서울의 복잡 다양한 인력과 정보에 의지하고 있는 산업 등으로 시장여건 변화에 따라 항상 바뀔 수 있는 산업이다.

▣ 중소기업의 활성화 지원

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 서울에 많은 중소기업이 창업하여 중견기업으로 성장하게 되면 서울시 이외의 수도권으로 이전하거나 지방에 분공장을 건설하여 산업과 기술을 지방으로 확산시킨다.
- 이러한 사실 때문에 서울시의 제조업 비중이 증가하지 않더라도 서울시의 제조업이 수행하는 기술혁신 기능을 소홀히 할 수 없고, 서울 지역총생산에 공헌하는 정도가 별로 크지 않더라도 서울시 지역경제를 활성화시키고 우리나라 산업의 발전을 유도하는 데 중요한 기능을 수행하고 있음을 주목해야 한다. 따라서 중소기업의 활동을 활성화시키는 여건조성은 매우 중요하다고 할 수 있다.

■ 준공업지역 재정비

- 서울형 산업의 육성과 중소 제조업의 활성화 지원을 통하여 궁극적으로 생산활동을 보장하기 위해서는 공업지역의 확보가 필요하며, 공업활동이 서울의 지역산업 발전 및 시민의 생활 향상과 직결되어 있다는 점에서 공업지역은 외부로의 이전대상이 아니라 거주지역과 공존해야 할 당위성을 가진다. 이런 측면에서 도시전체의 효율성과 쾌적성 제고를 위한 직주근접의 주·공 공존 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 유통기능의 효율성 제고

- 서울은 산업간, 지역간 경제활동의 중심으로서 복합적인 경제활동간의 원활한 연계기능 강화가 중요해지고 있다. 생산과 소비 부문간의 연계기능을 담당하는 유통산업에 있어 조직적, 공간적 체계화가 필요하다. 특히, 대형 소매점의 입지는 상권 구성 변화 및 교통체계에 미치는 영향력이 크므로 생활권별로 지역과 밀착된 형태로 분산·배치되어야 한다. 또한 교통혼잡으로 가중되는 물류비용의 부담을 줄이기 위해서 서울시 공동 물류센터 등 체계적인 물류시설의 확보와 배송체계구축이 필요하다.

3) 정보산업의 진흥

- 정보산업은 기술집약적 산업으로서 고부가가치산업이며 타 산업부문의 네트워크화와 정보화를 추진시킴으로써 생산성 및 효율성을 향상시키고 새로운 수요를 창출하는 효과도 크다. 따라서 산업 전반에 미치는 파급효과가 크고 나아가 산업구조 재편의 주요 요인으로 작용할 수 있다.
- 이러한 중요성에 근거하여 중앙정부에서는 정보통신산업을 국가의 전략산업으로 채택한 바 있고 정보산업이 경제성장을 주도할 산업으로 간주되고 있다. 그러나 정보산업이 고부가가치를 창출하는 효과를 가지는 반면 정보기술의 축적이 단시간내에 이루어질 수 없다는 특성 또한 가지고 있으므로 지속적인 기술개발에 투자가 이루어져야 한다.
- 특히, 정보처리의 고도화, 다양화가 요구되는 소프트웨어 산업은 서울 산업실태조사 결과에서도 나타난 바와 같이 중소규모 업체가 난립하고 있고 전문인력도 부족한 실정이다. 따라서 산업지원센터 및 중소기업보육센터를 활용함으로써 신기술을 개발하는 중소기업을 지원하고 중소기업의 역할을 강화해야 할 것이다. 전문 고급기술인력의 육성에 주력하는 동시에, 기술

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

개발의 위험부담이 커서 민간부문이 투자를 기피하는 분야의 기술개발에도 중점적 투자가 필요하다.

4) 관광산업의 육성

- 관광산업중 국제회의 산업은 대규모의 물자와 인구를 이동시켜 지역경제 활성화에 크게 기여하는 부문이다. 특히 서울이 향후 동북아의 중심도시로서 담당해야 하는 역할중의 하나가 국제도시로서의 기능이라는 점을 고려할 때 각종 도시기반시설의 구축 및 대규모 회의장 그리고 부대시설을 종합적으로 수용할 수 있는 현대식 컨벤션 센타의 건립은 중요하다.
- 한편, 서울의 관광산업을 활성화시키기 위해서는 교통 및 숙박시설, 안내시설 등 관광시설 측면에서 충분한 수용태세를 갖추는 동시에 기존의 단순한 서울 시내관광 프로그램에서 탈피하여 보다 다양하고 차별화된 관광상품을 개발하고, 타 산업분야와도 연계된 관광상품을 개발할 필요가 있다.

4. 계획목표 및 시책방향

1) 경쟁력을 갖춘 고도화된 산업구조

▣ 계획과제 1 서울형 산업의 육성

▶ 시책방향 1 민간기업의 자율성 보장

- 서울에 비교우위가 있는 산업의 활동을 최대한 보장해 줄 필요가 있다. 공공에서는 기업의 활동여건을 조성하고 비도시형 제조업(공장)입지에 관한 규제 등 도시 전체를 위해서 필요불가결한 규제만 한다.

▶ 시책방향 2 사업장 확보

- 서울 기업체의 가장 큰 어려움 중 하나인 사업장 확보를 위하여 아파트형 공장 등과 같은 공업용지를 우선적으로 제공한다.

▶ 시책방향 3 기반시설의 확충

- 서울형 산업이 집적되어 있는 지역을 대상으로 기반시설의 확충 등 공간정비 방안을 마련한다.

▣ 계획과제 2 중소기업의 활성화 지원

▶ 시책방향 1 산업지원센터

- 서울의 중소기업 진흥을 위한 기존 지원정책들이 충분한 효과를 얻지 못하고 있는 이유는 지원에 대한 홍보부족과 복잡한 지원 절차에서 찾을 수 있다. 또한 지원 제도들이 서로 연계되지 못하고 개별적으로 존재하기 때문에 정책간에 중복되거나 중요한 정책이 누락되기도 한다. 따라서 이러한 기능을 담당하기 위한 복합적인 지원기능을 가진 산업지원센터가 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 산업지원센터를 통한 지원기능의 복합화
- 기업의 개별적 상담
- 기업간 연계유도
- 지원기관의 연계
- 지역중심으로서의 역할
- 정책 유도수단
- 지역별 특성에 따른 산업지원센터의 입지

〈표 Ⅴ-16〉 지역별 산업지원센터의 특성

지 역	기 본 지 원	추가 집중 지원 대상
중구 중심	자금, 인력, 기술, 정보, 교육훈련, 판매, 연구개발, 국제화 등 기존의 산업지원 기능을 총괄하며 컨설팅, 기업간 연계, 타지원기관과의 연계, 지역중심으로서의 역할 등의 새로운 지원기능을 통합하여 지원(각 지역 동일)	인쇄, 섬유의류
성동구 중심		다업종의 집적이익을 최대한 활용하는 방안
구로·영등포 강서·양천구		화합물, 조립금속
강남구 중심		사업서비스업, 패션산업
도봉구 중심		소비재산업

▶ 시책방향 2 중소기업 제품 전시판매장의 확대

· 중소기업은 좋은 제품을 개발한 경우라도 기업 및 제품의 지명도가 낮아 불이익을 당하기 쉬우므로 성장잠재력이 높은 기술, 제품, 인재가 사장되는 경향이 높다. 이러한 손실을 방지하고 우수한 중소기업을 육성하기 위하여 판매지원정책이 필요하다.

- 홍보의 확산
- 접근성이 높은 곳에 입지
- 중소기업제품의 신뢰성 증대를 위한 품질보증제도 실시
- 중소기업 참여기회 확대
- 매장의 지역별 특성 부여

▶ 시책방향 3 중소기업보육센터

· 창업기업은 좋은 아이디어와 제품으로 발전가능성이 있어도 경험·자금·시설 등의 부족으로 실패할 확률이 높다. 지금까지 창업활동에 대한 정책적 지원은 주로 중소기업창업지원법등을 통하여 시행되어 왔으나, 부분적 지원에만 국한되어 창업기업에게는 부족한 점이 많았다.

· 이에 비해 중소기업보육센터는 창업기업에 대하여 일정기간 종합적인 지원을 통해 어느 정도 자생력을 갖출 때까지 보호함으로써, 이후 본격적인 기업활동을 원만히 유지하고 잠재적 가능성을 실현시킬 수 있도록 지원한다는 장점을 가진다.

· 또한 중소기업보육센터를 산업지원센터와 같은 다른 정책적 시설들과 인접하여 입지시키거나 산업지원센터의 한 기능으로 포함시킴으로써 보다 강력한 정책적 효과를 얻을 수 있다.

- 저렴한 비용(보통 주변시세의 1/3 수준)의 사업장 제공
- 각종 지원서비스의 제공
- 각종 지원기관(경영·기술·자금·연수·행정·정보·수출·산학연)과의 연계

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 시책방향 4 중소기업 수출기업화 사업 및 해외판로 개척 지원

▶ 시책방향 5 서울 경제 종합정보통신망 구축

▣ 계획과제 3 공업용지 확보

▶ 시책방향 1 산업단지 지정 및 공업지역 재정비

· 공업지역 중 공장밀집지역을 산업단지로 지정하여 산업활동에 효율적으로 이용할 수 있는 방안을 적극 검토한다. 장기적으로 노후공장지역의 재개발을 검토하며, 재개발시 해당 지역의 토지이용을 가능한 입체화를 유도하고, 복학용도로 이용하도록 한다.

▶ 시책방향 2 공업지역의 대체지정

· 공업지역의 면적을 현 수준으로 유지시키는 것을 기본방향으로 하며, 이를 위해 기존 준공업지역의 해제시에는 해제되는 면적 만큼을 대체 지정하여 공업활동 공간을 확보하도록 한다.

2) 연계기능의 강화

· 경제환경이 개방화되고 정보화가 진전됨에 따라 지역산업에 있어서 연계기능의 중요성이 어느 때보다도 강조되고 있다. 서울은 국제적인 경제활동뿐만 아니라 국내의 산업간, 지역간 경제활동에 있어서도 중심성 확보의 중요성이 증가되고 있다.

· 이에 적절히 대응하기 위해서는 물리적 제도적 양면에서의 기반정비를 추진함과 동시에 정보산업 등 관련산업을 진흥시켜 국내·외적으로 교류의 거점, 네트워크의 중심으로서의 기능을 강화해야 한다.

▣ 계획과제 1 물류시설의 확충과 체계적 운영

▶ 시책방향 1 물류시설 용지의 원활한 공급

· 가장 시급한 것은 물류기반시설의 건설에 필요한 토지를 공급하는 일이다. 판매시설이 아닌 물류시설의 입지는 도시 외곽지가 하나 부지확보가 상당히 어려운 실정이다. 현행 토지이용제도는 민간에 대한 유통건축물과 유통시설의 건립을 과도하게 규제하고, 유통시설물의 부족을 일반적 규제의 완화가 아닌 도시계획사업에 의해서 해결하도록 되어 있다. 특히 대규모 부지확보가 용이한 자연녹지 지역의 경우 농수산물 창고와 상품전시 창고 등만 제한적으로 허용할 뿐 대규모 소매점과 연쇄화 사업자의 일반 상품 창고의 건설은 여전히 규제되고 있다. 자연녹지 지역에는 지방자치단체가 조례로 정할 경우에도 창고와 주차시설의 건립은 가능하지만 건폐율과 용적률이 낮아 이용도가 떨어진다. 따라서 물류시설의 입지로 적합한 지역을 선정하여 복합적인 기능을 갖춘 유통시설의 건립이 가능한 용도지구를 지정하는 방안을 서울시 차원에서 검토할 필요가 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 시책방향 2 공공주도의 물류시설 개발

· 물류시설의 개발방식은 특별 용도지구의 지정으로 유통업체들이 개별적 물류시설을 설치하는 방식과 서울시가 주도하여 대규모의 공동 물류시설을 건설하여 이를 필요한 업체에 임대하고 운영주체를 선정하여 물류시설의 통합적 운영을 도모하는 방식을 생각할 수 있다.

· 두 가지 방식은 물류시설의 성격에 따라 차별적으로 적용할 수 있지만 후자의 방식이 도시 전체의 물류체계 효율화를 추구하기에 보다 적합한 형태이다.

· 현재 각 기업차원의 물류시설 확보는 개별적인 입장에서, 그리고 단기적으로는 최적 입지일 수 있으나 사회 전체적으로나 장기적 입장에서는 반드시 최적이라 볼 수는 없다.

· 물류입지는 기존의 교통망과 밀접한 관계가 있는 만큼, 서울 및 수도권의 도로망이 완성되는 시점에 때를 맞추어 서울시 당국 또는 정부는 교통망의 입지효과에 대한 상승작용을 고려하여 물동량이 많은 교통 결절점 부근에 대형 물류유통시설을 공공차원에서 구상하여 사회적 최적화상태에 가까운 수배송 유통구조의 형성을 도모해야 할 것이다.

▶ 시책방향 3 물류시설의 체계적 배치 및 운영

· 대규모 물류거점단지

  - 물류시설을 도시공간상에 배치하는 문제는 상품배송체계의 합리화 차원에서 고려되어야 한다.

  - 먼저 화물트럭터미널, 공동 집배송단지, 유통단지 등의 다수의 업종, 업체가 공동이용할 수 있는 대규모의 자동화, 전산화된 물류거점단지를 광역 생활권별로 확보해야 한다.

  - 1997년 완공 예정인 서울시 외곽순환고속도로와 서울시로 진입하는 주요 간선도로의 교차지점 주변을 대상으로 적당한 입지를 선정하는 방안을 검토해 볼 만하다.

  - 유통단지내 중요시설로는 화물트럭터미널, 집배송센타, 도매시장, 공동창고, 관련공장, 공급시설, 종말처리장, 유보지 등을 확보하는 것이 바람직하며, 시설규모 측면에서 유통단지, 복합화물터미널, 공동 집배송단지는 10만평이상, 화물트럭터미널은 5만평 정도가 이상적이며 연관기능을 가진 시설을 적정 배치해야 할 것이다.

· 지역별 배송단지

  - 상품배송의 효율화를 위해서는 서울시내 각 생활권별로 생활권 중심(공동작업장, 공동창고, 지하물류기지)을 확보하여 물류거점에서 수송된 화물을 화주, 화물 취급자, 도소매 업자, 대리점 또는 최종 소비자에게 용이하게 배송할 수 있도록 해야 한다.

  - 이들 생활권 중심의 확보는 한국, 서부, 동부 트럭터미널 등 기존 시설을 최대한 활용하되 시유지, 체비지, 집단적 사유지 등 적정 규모의 개발 가능지에 대한 개발방안도 함께 모색하는 것이 필요하다. 또한 서울시내의 가용토지 제한성을 고려하여 고층화 또는 지하화된 형태의 배송시설 건설방식을 적극 도입해야 할 것이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 물류시설간 연계운영

- 보다 효율적이고 체계적인 물류시설의 활용을 위해서는 물류시설 운영주체간의 연계망 형성이 중요하다.

- 물류거점간 및 기존 물류시설간 종합정보통신망을 구축하여 물동품목의 상호 보완과 교류를 증대시키기 위한 하부구조를 형성해야 할 것이다. 물류거점간 이동은 외곽순환도로를 따라 주로 이용하며, 시내간 화물차 통행에 따른 부의 영향을 최소화하기 위해 한강을 이용한 주운, 지하수송수단 및 지하물류기지로서의 지하공간 이용을 적극 검토하는 한편, 장기적으로는 공로중심의 지역간 화물수송체계를 품목에 따라 철도, 연안해운 중심체계로 전환하고 이종 교통수단간의 연계체계를 구축해야 할 것이다.

▣ 계획과제 2 대형소매점의 적정입지 유도

▶ 시책방향 1 지역밀착형의 대형 소매점 입지 유도 및 입지여건 조성

· 도심과 일부 부도심 지역 등 상업기능이 과밀하다고 판단되는 지역에 대해서는 대형 소매점의 증설이나 신설을 가능한 억제하고 생활권별로 지역밀착형 대형 소매점의 입지를 적극 유도해야 할 것이다.
· 대형 소매점의 분산화 추세와 현실적인 여건을 고려할 때 과밀지역에 대한 규제보다는 입지유도 지역에 대한 여건 조성에 치중하는 것이 효과적일 것으로 보인다.
· 도시기본계획의 생활권체계 구상을 토대로 생활권 중심시설로서 대규모 소매점의 입지대상 지역과 적정한 점포 규모를 설정하고 이 지역으로 입지를 권장하는 방식이어야 할 것이다.
· 이러한 지역으로의 입지여건 조성을 위해서는 역세권 개발과 연계하여 대규모 유통시설의 건립이 가능한 용도지구를 신설하는 등 토지이용규제 제도의 탄력적 운용, 지역별로 차별화된 유통시설 인·허가 요건 설정, 권장지역 신설 점포에 대한 개발상의 유인 제시 등을 검토할 수 있다.

▶ 시책방향 2 신종 업태 입지요건의 제도화

· 백화점과 쇼핑센터 같은 기존의 것과는 다른 유형의 대형 소매점인 할인점이나 창고형 도소매점, 양판점 등 아직 정착되지 않았지만 크게 증가할 것으로 예상되는 업태의 경우에 대해서는 그 유통활동과 입지특성에 대한 조사를 바탕으로 적절한 입지요건을 제도화하는 작업이 필요하다.
· 신종 할인업태들은 대량으로 상품을 수집, 판매하는 방식을 취하기 때문에 소매 뿐 아니라 도매와 물류 기능도 매우 중요한 사업활동 영역이 되고 있으며 이 때문에 서울시 물류체계 합리화를 위한 공동 물류시설이나 도매단지 개발사업 등과 연계하여 그 입지를 유도할 필요가 있다.
· 특히, 자동차 이용 고객 위주인 업태의 입지는 보다 엄격히 규제할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 교외 입지가 적합하다고 판단되는 경우는 적절한 입지대상 지역의 설정과 필요한 경우 용도지역 변경 등을 통해 여건을 조성하는 것도 검토할 만하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 시책방향 3 생활권 중심시설 확충을 위한 제도적 여건 조성

· 대형 소매점의 시설내용 구성과 관련해서는 용역시설 면적제한 규정을 완화할 필요가 있다. 도소매업진흥법상 매장면적에서 용역업이 차지하는 면적이 50%를 초과할 수 없도록 규정되어 있으나 지역생활권의 중심시설로서 적합한 복합형 쇼핑시설의 경우 이러한 규정은 재고되어야 한다.
· 면적을 많이 차지하는 용역시설인 수영장, 예식장, 금융시설 등은 일괄 구매(one-stop shopping)와 문화공간으로서의 기능을 동시에 갖춘 현대적인 쇼핑센터에 필수적임에도 불구하고 용역시설의 면적제한으로 인해 복합적인 기능을 갖춘 다기능 유통시설의 개발이 어려운 실정이다. 따라서 이러한 제한규정을 조정하거나 삭제할 필요가 있다.

▣ 계획과제 3 정보산업의 진흥

▶ 시책방향 1 자체기술 개발

· 우리의 정보산업 업체들은 기술부족으로 첨단제품 자체개발 능력이 취약하여 경쟁력이 거의 없다.[12] 따라서 고유의 기술력을 확보하기 위해서 산·학·연 연계를 강화하여 지속적인 정보교류로 기술을 축적하며 나름대로의 생산체계를 구축해야 한다.

12) 교통개발연구원, 정보통신과 국가경쟁력 Ⅱ, 1993, 18쪽.

· 또한 업체간에도 자체적인 기술개발에 주력해야 하고 이 과정에서 앞서 언급한 산업지원센터를 적극 활용, 기업간 충분한 정보교류의 장으로 활용할 수 있으며, 정보산업 단지를 구축하여 원활한 정보 공유를 도모할 수 있다.

▶ 시책방향 2 전문기술인력 육성

· 기술 선진국에 의존도가 높은 각종 정보기술을 자체적으로 개발하는 데에는 전문기술인력이 전제되어야 한다. 그런데 소프트웨어 개발 측면의 특성상 조직력보다는 개인능력이 중요하다. 따라서 전문인력이 전문화, 고급화될 수 있도록 인력 양성체제를 구축하여 고급 전문인력을 계획적으로 양성하는 것이 필요하다.

▶ 시책방향 3 정보관련 제조업 지원

· 정보산업의 상승효과를 극대화 하기 위해서는 정보관련 제조업과 서비스업간의 긴밀한 협조체제가 필요하다. 따라서 정보관련 중소 제조업을 정책적으로 지원할 필요가 있으며 특히 개발기술이 상업화될 수 있도록 창업지원에도 관심을 기울여야 할 것이다.

3) 관광과 조화를 이룬 산업진흥

· 새로운 국제무역환경의 변화는 산업의 국제화 시대를 열고 있다. 관광이 산업과 조화를 이루게 됨으로써 서울의 위상이 제고될 수 있고 관련산업의 진흥을 가져오며 지역경제를 활성화시키는 등 다양한 파급효과가 기대된다. 특히, 관광산업은 지방화 시대를 맞이하여 도시를 발전시킬 수 있는 주요한 전략으로 자리매김 되고있다. 이러한 측면에서 각종 도시기반시설을 확충하고 관광관련 산업을 집중 육성하여 관광을 적극적으로 산업화할 필요가 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 계획과제 1 국제컨벤션관광 강화

▶ 시책방향 1 컨벤션 지원기능의 충실

· 양질의 값싼 숙박시설 정비

· 마트(mart), 멧세(messe) 기능의 촉진

- 컨벤션도시로서의 기능을 하기 위해서는 단순히 컨벤션 개최에 머무를 것이 아니라, 마트나 멧세 기능을 정비하여 사업의 기회를 확대함으로써 더 한층 발전을 기할 수 있다.

▶ 시책방향 2 컨벤션 관련기업의 연계 강화

· 컨벤션관련 산업은 호텔 · 여관업, 광고 · 선전업, 국제회의 용역업, 인쇄 · 출판업, 여행대행업, 무대설치업 등 폭넓게 관련되어 있다. 이러한 컨벤션 관련 산업을 유기적으로 연계시켜 운영체제를 정비할 수 있다.

▶ 시책방향 3 컨벤션센터 건립 방안

· 건립예정지

- 호텔과 교통이 편리한 곳에 설립하며, 운영상 결손의 최소화를 위해서 교통접근이 용이하고 배후 지원 도시기능이 형성되어 있는 지역에 설립해야 할 것이다. 이런 이유로 현재 서울에서 대규모 컨벤션센타를 건립할 수 있는 지역으로는 수색지역, 영등포(여의도)지역 등과 같은 신부도심 지역을 고려할 수 있다.

· 시설내용

- 현대적 컨벤션은 회의, 관광, 전시, 리셉션, 등 다양한 프로그램을 병행하여 개최하므로 다목적용으로 건설해야 한다.

· 민자 도입에 의한 건립

▣ 계획과제 2 서울산업과 관광과의 연계강화

▶ 시책방향 1 전통문화의 산업화

· 전통공예품의 관광상품화
· 서울 전통문화의 동적 이벤트화

▶ 시책방향 2 다양한 관광코스 개발

· 여행업체의 관광코스개발 지원

- 단기간에 다양한 분야를 관광하려는 욕구를 충족시킬 수 있는 복합적 기능을 가진 관광코스를 개발하여 여행업체에 제공하며, 자체적인 개발에 주력하는 업체를 지원한다.

· 특화산업의 관광코스화 확대

- 서울에 지역별로 분포하는 다양한 특화업종을 적극적으로 관광코스에 참여 · 확대시킨다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 전통 재래시장의 관광쇼핑 제공

- 대규모 재래시장 등의 관광 쇼핑지를 관광코스에 포함시켜 관광 상품화하고 쇼핑지에서 전통 문화를 보여줄 수 있는 이벤트를 정기적으로 개최함으로써 보다 많은 수요를 창출할 수 있다.

· 컨벤션 프로그램과 관광산업의 조직적 연계

- 컨벤션 개최 및 그에 따르는 관광을 관련업체와 체계적으로 연결시킴으로써 상승효과를 누릴 수 있다.

▣ 계획과제 3 관광계획을 포함한 도시계획

▶ 시책방향 1 지역의 관광특성을 고려한 계획

· 해당지역의 관광특성을 부각시키기 위하여 구 단위의 개발을 계획할 때 관련 부처와의 협의 및 전문가의 자문을 통하여 제도적 장치를 마련하고 상징물, 상징가로 등 물리적으로 지역의 특성을 구체화할 수 있는 방향으로 계획한다.

▶ 시책방향 2 관광산업의 특화지역 지정

· 관광특성이 뚜렷한 지역에 대해서는 관광특구의 지정을 고려함으로써 해당 지역을 관광산업으로 특화시킬 수 있다.

· 전통문화지구

- 종로구와 중구를 대상으로 하며 역사문화자원, 관광시설, 상업시설이 밀집해 있고 남산녹지지역이 중심에 위치하고 있는 특성을 가진다.

· 국제회의지구

- 강남구와 송파구가 중심이며 관광 및 컨벤션 산업의 유치에 양호한 조건을 갖추고 있고 관광시설, 상업시설 및 체육시설이 밀집한 지역특성을 가진다.

· 도시여가지구

- 도봉구와 노원구를 대상으로 하며 지역여건으로 북한산 국립공원을 보유하고 있다.

· 국제교류진흥지구

- 용산지역을 중심으로 하며, 이태원 상가, 대사관 등 외국인 전용시설이 밀집하여 있고 남산녹지를 보유하고 있다.

· 관광거점지구

- 뚝섬, 마곡 등은 장래 서울시의 국제경쟁력 확보를 위한 한강축상의 특별관리지역으로서 국제컨벤션센타의 기능을 확충하고 수변공간 등을 적극 활용할 수 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅵ. 주 택 계 획

1. 현황 및 문제점
2. 주택시장변화 전망
3. 계획목표
4. 계획과제 및 시책방향



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅵ. 주택계획

1. 현황 및 문제점

▣ 양적 문제

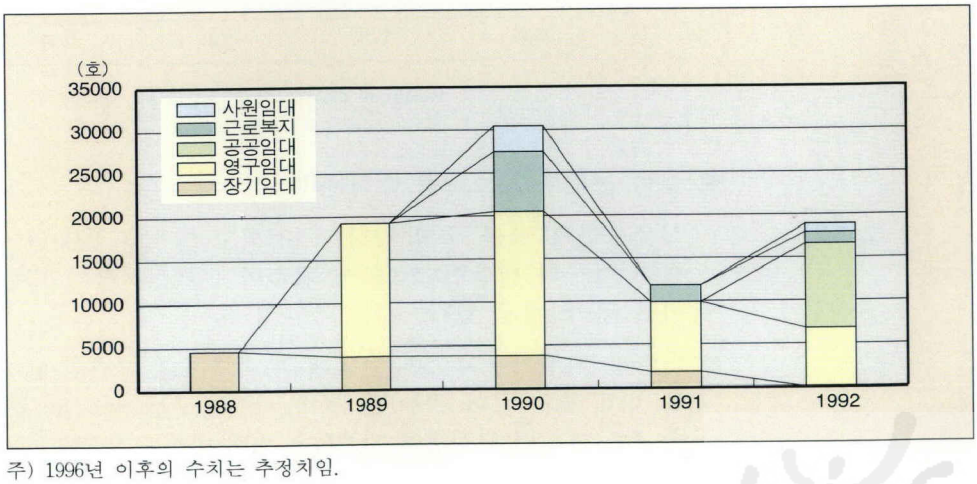
· 지속적인 주택공급의 확대에도 불구하고 서울시는 만성적인 주택부족현상을 보이고 있다. 〈표 Ⅵ-1〉에서 보듯이, 1980년의 주택보급율은 52.7%였으나 1994년에 이르러서도 53.5% 수준이며, 주택소요 가구수에 대비한 주택보급율도 67.9%에 머물고 있는 실정이다. 이와같은 만성적 주택부족현상은 주택보급률이 낮은데다가 이 기간동안 주택수가 증가한것 만큼 가구수 또한 증가하여 주택수와 가구수간의 격차가 줄어들지 않고 있기 때문이다.

〈표 Ⅵ-1〉 주택수, 가구수, 주택보급률

(단위:천호)

구 분	1980	1985	1990	1994
주 택 수	968	1,176	1,431	1,848
가 구 수	1,837	2,324	2,815	3,456
단 독 가 구	82	156	257	-
주택보급률(%)	52.7	50.6	50.8	53.5
주택소요가구	1,754	2,168	2,557	2,723
주택소요 가구수에 대한 주택보급율(%)	55.2	54.3	56.0	67.9

주 1) 주택수 = 단독주택 + 아파트 + 연립주택 + 다세대주택 + 비거주용 건물내 주택
2) 각 년도 인구주택총조사에서는 주택에서 빈집이 제외된 수치임.
3) 주택소요가구수 = 일반가구수(총가구 - 외국인가구, 집 단가구) - 단독가구수
4) 1994년 가구수는 서울시 주민등록상 총가구수(외국인가구 제외)임.
5) 1994년 주택소요가구수는 서울시 주택국 자료임.
자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 1980-1990; 서울시, 서울통계연보, 1995; 서울시정업무자료, 1995.



주) 1996년 이후의 수치는 추정치임.

〈그림 Ⅵ-1〉 가구수 대 주택수

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 평균가구원수의 급속한 감소(1975년 4.9인, 1995년 3.1인)와 주택의 대형화 추세가 동시에 나타나고 있다. 특히 14평 이하의 소형주택은 1975년 36%에서 1990년 17%로 재고비율이 감소하고 있다.
- 저소득층을 위한 공공주택 건설사업은 1988년부터 본격적으로 시작되었으나 공급목표량을 달성하지 못하고 1990년 이후에는 공급실적이 오히려 감소되었다.

〈표 Ⅵ-2〉 주택규모, 가구원수 추이

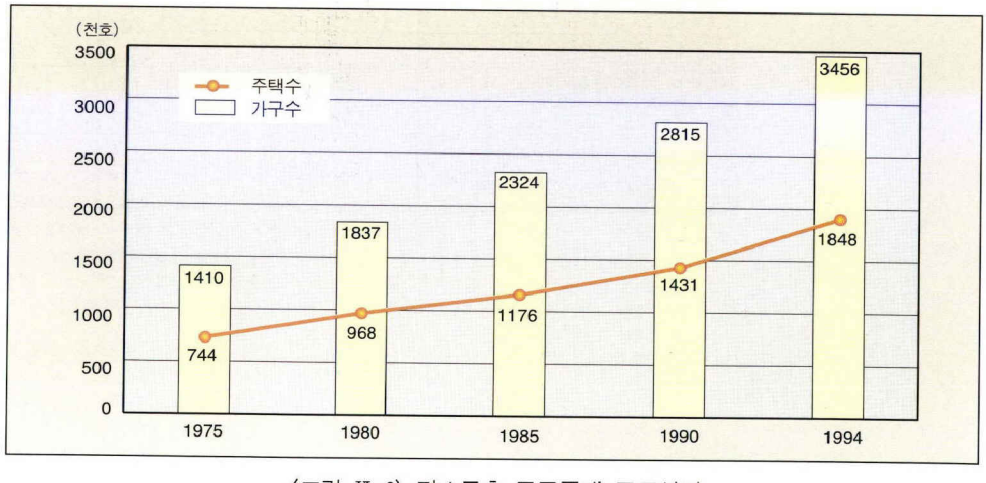
년 도	평균주택규모 (평)	평균가구원수 (인)
1975	21.5	4.9
1980	25.2	4.5
1985	29.5	4.1
1990	29.8	3.8
1995	-	3.1

자료: 인구주택총조사 보고서, 1975~1990.; 서울시정업무자료, 1995.

〈표 Ⅵ-3〉 주택규모별 추이

구 분	1975	1980	1985	1990
14평 이하	35.6	26.4	16.0	16.9
14-29평	48.5	49.9	49.0	49.6
29평 이상	16.0	24.3	35.1	33.5

자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.



〈그림 Ⅵ-2〉 저소득층 공공주택 공급실적

▣ 질적 문제와 저소득층 주거문제

- 서울시민의 평균 주거규모는 개선되고 있으나 1990년 현재 단칸방에 거주하는 가구의 비율이 26.6%에 달하며 1인당 서울시 평균 사용방수가 1개에 미달(0.9개)하고 있다.
- 단칸방 거주가구의 실태는 1980년 이후 5년 단위로 4-6%씩 감소하는 경향을 나타내고 있다. 1990년 현재 단독가구를 제외한 2인 이상의 일반가구 중 26% 이상이 단칸방에 거주하고 있어 아직도 과밀주거의 문제가 심각하다.
- 각 가구의 가구원 수와 가구특성에 따라 최저주거기준을 적용했을 때 기준 이하의 가구 비율이 약 19%로 과밀주거의 문제가 심각하다.

I♥Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅵ-4〉 가구당 및 1인당 사용방수, 사용면적(1975-1992)

구 분	1975	1980	1985	1990	1992
가구당 사용방수(개)	-	2.0	2.1	2.5	2.7
1인당 사용방수(개)	-	0.5	0.5	0.7	0.9
가구당 사용면적(평)	11.6	13.2	14.9	15.1	19.2
1인당 사용면적(평)	2.3	2.9	3.6	4.0	5.9

주) 1992년 자료는 대한주택공사의 "6대도시 주택수요 추정을 위한 표본조사"(서울시 표본수: 4,982가구) 자료를 분석한 결과임.
자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 1975~1990, ; 서울시, 서울통계연보, 1993.

〈표 Ⅵ-5〉 단칸방 거주가구의 추이(서울시, 1980-90)

구 분	단칸방 거주가구			단칸방 거주 가구율 (%)		
	1980	1985	1990	1980	1985	1990
계	887,660	966,155	885,840	46.7	38.3	26.6
강북계	496,371	565,260	498,049	43.6	41.7	29.2
강남계	391,289	400,895	387,791	51.2	34.5	23.9

주) 단칸방거주가구율 = (단칸방거주가구-단칸방사용단독가구)/(일반가구-단독가구)×100
자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.

〈표 Ⅵ-6〉 주거수준 (최저주거기준 미달 가구 현황)

가구원수	전용면적(평)	총면적(평)	1인당 면적 (전용기준/평)	최저기준 미달가구
1	4.09	5.11	4.09	2.2%
2	6.82	8.52	6.82	3.0%
3	7.00~ 9.67	8.75~11.75	2.33~3.22	3.4%
4	9.76~12.10	11.84~15.15	2.44~3.03	7.2%
5	10.70~13.00	12.82~14.33	2.14~2.60	2.6%
6인 이상	13.00~15.30	14.33~16.55	2.17~2.55	1.1%

주 1) 최저주거기준은 각 가구의 가구원 구성내용(연령/성별/관계)별로 달라지는 주거공간 소요에 대응하여 거주실수기준 및 주택면적기준을 복합한 형태로 설정하였음.
2) 최저주거기준 미달 가구의 비율은 서울시정개발연구원의 1996년 서울시 가구주택조사 결과임.

▣ 주택 소유 및 주택가격 문제

· 서울시민의 자가율은 감소하는 추세이며 1980년대 이후 차가가구율이 증가하였다. 이는 저소득층의 주거불안정을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

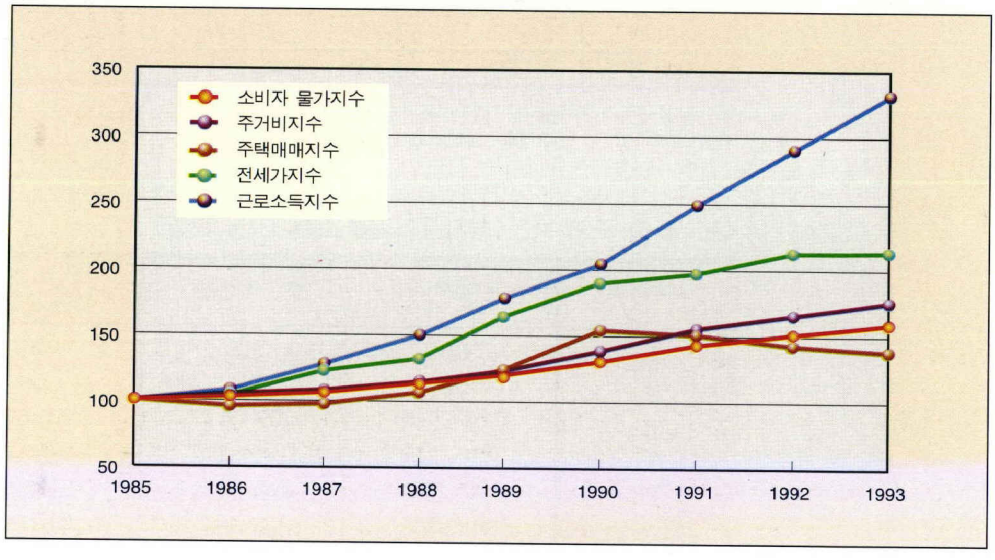
〈표 Ⅵ-7〉 점유형태 변화추이

구 분	1980	1985	1990
자 가	44.5	40.9	38.1
전 세	37.8	36.8	40.3
(보증부)월 세	16.5	19.7	19.6

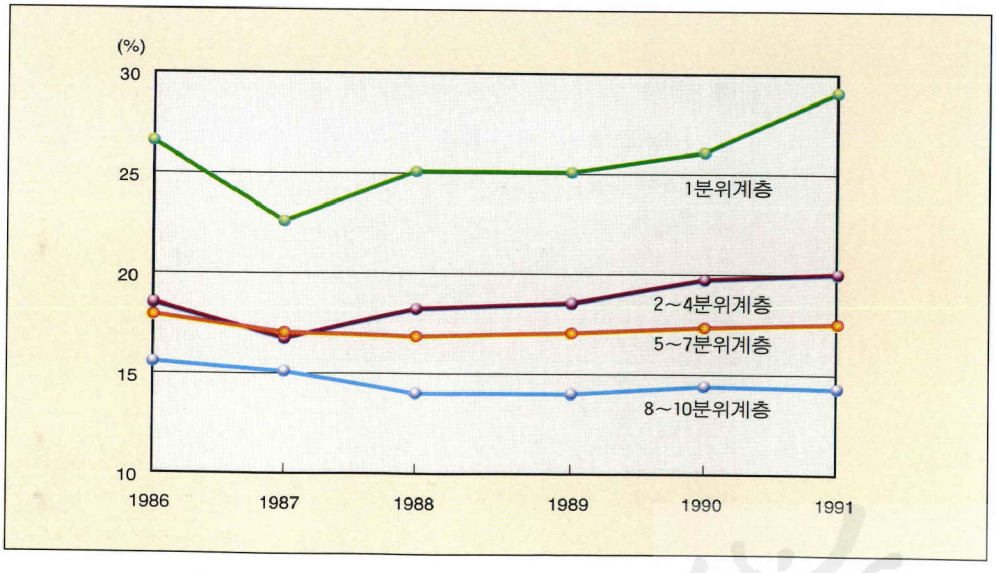
자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 자가율이 점차 낮아지는 현실과는 반대로 서울시민의 자기집 마련 욕구는 계속적으로 증대되고 있다. 1980년대 중반까지 상당히 안정적으로 증가하던 주택가격이 1988년에 들어 다소 급격히 증가하는 모습을 보였다. 그러나, 1990년 이후에는 주택가격이 하향 안정세로 전환되었다. 1992년도 표본조사 결과 연평균소득에 대한 주택가격비율은 10.3배로 일본 동경의 7.7배, 미국의 3.4배에 비해 높다.
- 주거비부담 상승률은 물가상승률을 상회하고 있다. 전세보증금 상승의 추세는 특히 1990년 이후 주택가격지수 상승률을 훨씬 상회한다. 소득계층별 주거비부담의 추이를 보면, 최저소득층인 1분위 계층의 주거비부담은 차상위계층에 비해 월등히 크며, 이는 양적 공급위주의 주택정책이 주거안정의 부분적 성과 및 주거 질의 평균적 향상이라는 긍정적 평가를 받는 이면에 보다 근본적인 문제를 해결하지 못하였음을 나타낸다.



〈그림 Ⅵ-3〉 주택가격 추이

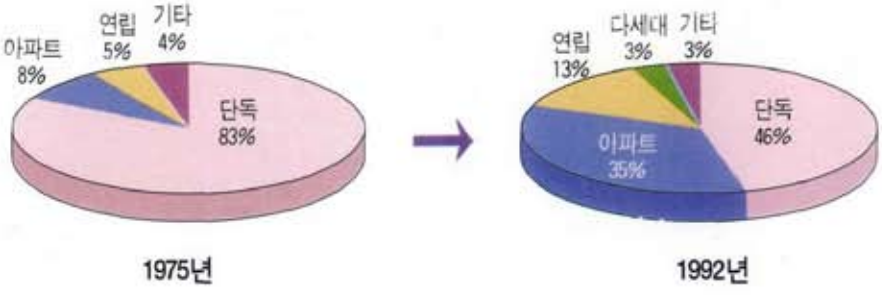


〈그림 Ⅵ-4〉 소득계층별 주거비 부담

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

■ 주택유형과 주거시설

· 1970년대 이후 대단위 아파트단지의 개발로 인하여 아파트 비율이 1975년의 7.9%에서 1992년에는 35%로 약 4배 정도 증가하였다. 이는 지가상승과 인구의 지속적 유입에 의한 토지의 고밀개발, 그리고 가족의 핵가족화, 여성의 사회진출 증가, 생활양식의 변화 등으로 주택선호가 단독주택에서 아파트로 변화한 데 기인하고 있으며, 이와 같은 추세는 향후에도 지속될 것으로 전망된다.



자료: 경제기획원, 인구 및 주택센서스보고서, 1975; 서울시정업무자료, 1993.

〈그림 Ⅵ-5〉 주택유형의 변화 (1975, 1992)

■ 주거시설 현황

· 아파트등의 공동주택공급의 확대와 주택평균규모의 증대에 따라 주거시설의 측면에서도 많은 개선이 이루어져 입식부엌, 수세식화장실 및 온수욕탕 보급률 등을 지표로 측정할 때, 1980년 각각 49.2%, 55.1%, 32.1%에서 1990년 각각 68.7%, 77.8%, 46.9%로 상승하였고, 1992년 표본조사에서는 70.3%, 81.5%, 55.6%로 더욱 향상된 것으로 나타났다. 이는 그 동안의 경제성장이 주거수준을 향상시킨 결과로 해석된다.

■ 지역간 주거수준 격차 문제

· 1970년대와 1980년대에 강남, 서초, 송파, 강동, 양천, 노원구 등에 건설된 대규모 아파트단지들은 서울시 주택난 해소에는 기여했으나, 서울시 내부적으로는 지역간, 구간 주택 및 주거환경 격차를 심화시켰다.

· 자치구별로 주택보급률의 추이를 보면, 노원, 강남, 서초 등 아파트 밀집지역에서 주택보급률이 특히 높게 나타나고 있다. 강남 및 서초구와 같은 경우는 강남지역의 택지개발이 본격적으로 시작된 1970년대 초반부터 아파트 단지 위주로 개발이 되었으며 그 이후 중산층의 주택에 대한 수요가 아파트 위주로 나타나게 되면서 주택보급의 측면에서 다른 지역에 비해 우세하다.

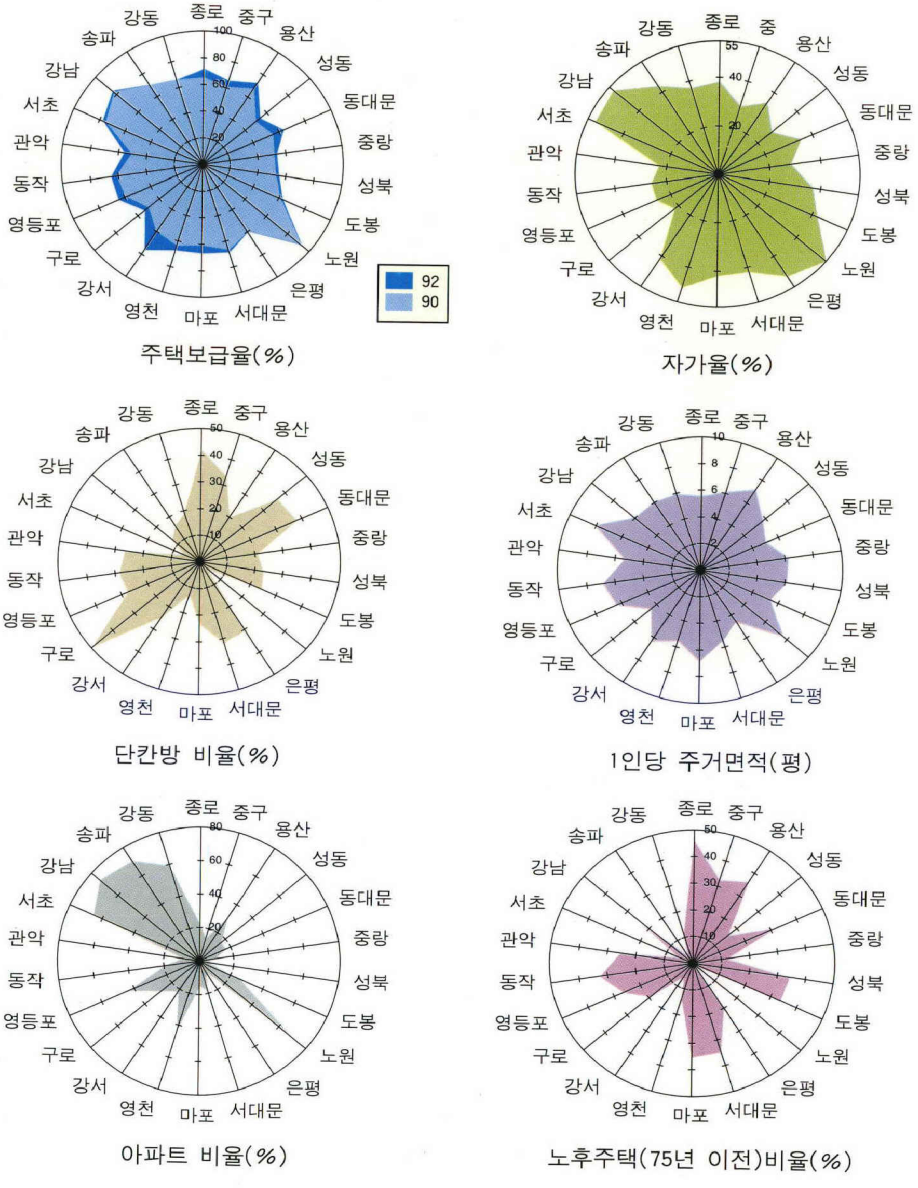
· 주택유형별 분포를 보면

  - 노원, 강남, 송파, 서초, 강동, 양천구 등에서 아파트의 비율이 두드러진다.

  - 성북, 종로, 중구, 성동, 동대문, 중랑, 동작, 관악구 등에서 단독주택의 비율이 높으며, 또한 양천, 강서, 구로, 중랑, 마포구 등의 지역에서는 연립주택의 비율이 높게 나타난다.

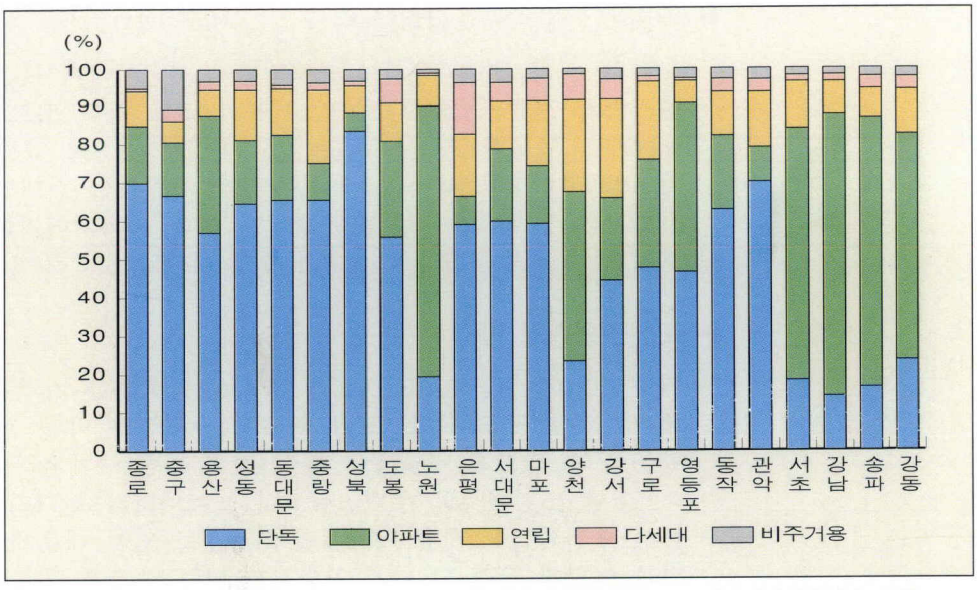
Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 은평구, 도봉구의 경우는 다세대주택의 비율이 높다.
- 중구의 경우에는 비주거용 건물내 주택의 비율이 상당히 높게 나타나는데 이는 이 지역이 도심이면서 주상복합으로 이용되는 건물이 많기 때문이다.



〈그림 Ⅵ-6〉 자치구간 주택현황 비교

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



자료: 통계청, 인구주택총조사보고서, 1990 ; 서울시, 서울통계연보, 1995 ; 서울시정업무자료, 1993.

〈그림 Ⅵ-7〉 자치구별 주택유형 구성비율 (1990)

· 자치구별로 자가율의 추이를 살펴보면 아파트 구성비율이 높은 노원, 서초, 강남, 송파 및 양천구와 은평구의 자가율이 타지역보다 높으며, 중구, 성동, 중랑, 구로구 등에서의 자가율은 타지역에 비해 낮게 나타난다. 이는 아파트에 비해 단독주택에 주택당 많은 가구가 거주하고 있으며 결국 자가율의 자치구간 편차는 주택유형별 구성비율의 차이를 반영하고 있다.

2. 주택시장변화 전망

▶ 주거의 광역화와 통근의 원거리화

수도권에의 인구집중이 지속될 것이라는 전제하에서 서울시내의 토지압력이 계속 증대된다면 시내의 주택가격은 계속 상승할 것이고 주거환경의 개선도 크게 기대할 수 없다. 보다 쾌적한 주거여건에 대한 욕구가 계속 증대됨에 따라 시 외곽지역의 지속적인 개발이 이루어지고 교통시설의 뒷받침에 의해 원거리에서 통근하는 사람의 수가 많아질 것이다. 특히 고속전철과 같은 교통시설의 혁신으로 70~80km권(천안권)까지의 교외화가 가능해 질 것이다.

▶ 통일을 대비한 본격적 광역화 추진

통일이 이루어질 경우 많은 북한주민들의 이동이 예상된다. 통일에 대한 대비로서 지금까지 개발의 무게중심으로부터 배제되어 있던 서울 북부의 미개발지를 개발예정지역으로 확보하고 장기개발계획을 수립할 필요가 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 개별가구의 직주근접화 노력

교외화, 원거리화가 동시에 진행되면서 서울시내에서는 직주근접화가 자연스럽게 진행될 것이다. 이미 서울의 교통, 특히 도로교통 사정은 시민들에게는 충분한 고통을 주고 있고 따라서 스스로 교통수단 이용횟수와 거리를 줄이고자 하는 노력이 개별적 차원에서 전개될 것이다. 그러나 서울시의 전체적인 주택배분상태와 계속 악화되어가는 교통여건 등을 고려할 때 직주근접화의 효과가 크게 나타날 것으로 기대되지는 않는다.

▶ 도심공동화의 방지

직주근접화는 곧 도심공동화를 방지하는 효과를 가져올 것이다. 도심부에서의 주택공급을 제고하기 위해서는 도심의 비싼 토지를 주거용으로 활용할 수 있도록 주택공급 및 가격에 대한 규제완화가 전제되어야 한다. 또한 도심에서의 주택공급량이 늘어나더라도 대기오염, 분진 등 도심의 주거환경이 계속 열악해질 가능성도 있기 때문에 도심부의 어메니티를 어떻게 살려주느냐가 공동화를 막는 관건이 될 것이다.

▶ 거주의 편리성 추구에 의한 임대수요 증대

앞으로 서울시에서의 지배적인 주거형태는 자가거주가 아닌 차가거주가 될 것이다. 자기소유의 집은 재산보전과 증식의 수단으로 소유하되, 거주는 교통이 편한 곳에 (직주근접), 새로 지은 편리한 아파트나 쾌적한 교외, 원룸아파트, 주상복합 등 그때그때 편리하게 세들어 살고 또 쉽게 다른 곳으로 옮길 수 있는 임대를 선호하는 경향이 높아질 것이다.

▶ 주택소유추구의 지속

주택이 재산가치를 보전해 주는 기능을 하는 한, 즉 주택가격이 꾸준히 상승하는 한 소유에 대한 열의는 그대로일 것이며 따라서 분양을 위한 주택도 꾸준히 공급될 것이다. 현재의 주택소유율(자가거주율이 아닌)은 약 50~55%정도로 추정되는 데 앞으로 주택청 약 대기자와 소득의 상승을 고려할 때 주택보유율은 향후 10~15년간 60~65%선까지 올라갈 수 있을 것으로 기대된다. 특히 단독가구와 1970-1980년대에 걸쳐 형성된 신중산층의 2세대가 신규가구를 형성함에 따라 분양아파트에 대한 수요는 적어도 향후 10여년간은 지속될 것이다.

▶ 저소득층 주택문제 해결차원에서 다세대 · 다가구주택 활용

결국 향후 저소득층 주택문제의 구조는 주택소유가 가능한가 아닌가하는 문제를 안은 계층(중산화가능계층)과, 보다 기본적인 문제, 즉 최저의 주거수준을 어떻게 유지할 수 있을까하는 문제를 안고 있는 계층(주거빈곤계층)의 이원화 구조를 보일 것이다. 기존 단독주택지역 다세대주택의 분양이 저조하다는 점과 저소득층 주택문제를 연관시켜 볼 때 다세대주택은 향후 저소득층 주택소유율 제고에 유용할 것이다.

▶ 연평균소득에 비한 주택가격의 높은 비율 지속

현재 평균 주택가격은 평균 연소득의 10배수준에 이르며 이 비율은 좀처럼 낮아지지 않을 것이다. 정부의 토지 및 주택가격 억제정책은 어떤 형태로든 지속될 것이지만 그 효과가 장기적으로 소득대비 주택가격을 많이 낮출 것이라고 기대하기는 어렵다. 임대가격 (전세보증금 기준)은

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

주택경기의 흐름에 따라 변동이 심하지만 주택가격의 50%선에서 형성될 것으로 예상된다.

▶ 아파트가 지배적인 주택양식

아파트 단지를 건설할 만한 규모의 토지는 이미 바닥난 실정이라 앞으로는 작은 필지에 소규모 (세대수가 작은) 도시형 아파트가 많이 들어설 것이다. 소규모로 나아가다 보면 10~15층 정도의 중밀도로 지어지기가 쉬울 것이며 이런 양식의 아파트 공급은 인접 건물과의 관계때문에 많은 분쟁을 초래할 가능성이 있으며 도시기반시설 문제도 야기할 것이다.

1) 인구 및 가구구조 변화

· 서울시의 인구는 1960년대 이후 도시화의 추세에 따라 급격히 증가하여 1992년에 1,100만명에 이르게 되었으며, 1960-70년대의 인구고도성장기를 지나 1980년대 중반부터는 인구성장의 추세가 다소 둔화되고 있다. 서울시정개발연구원의 추계에 따르면 서울시의 인구는 2008년경에 약 1,197만명으로 최대치를 기록한 이후 완만한 하강세를 나타낼 것으로 전망된다.

〈표 Ⅵ-8〉 인구추계 (총인구 및 연령별 인구, 1996-2011)

(단위: 천인)

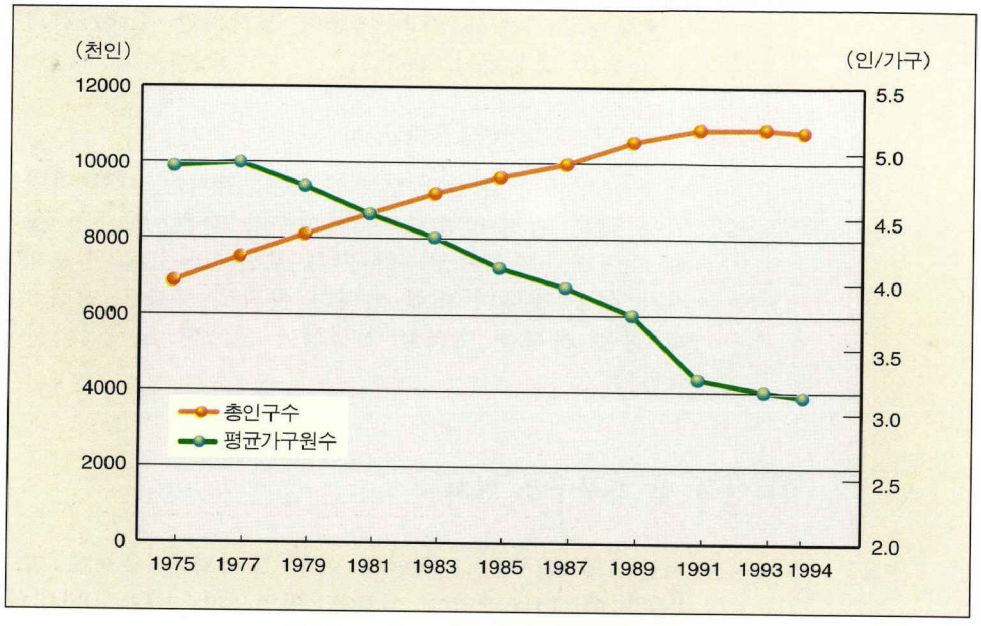
구 분		1996	2001	2006	2011
서울시정개발연구원 추계		11,200	11,800	11,900	12,000
연령별비율 (%)	0-14세	21.1	20.1	19.3	18.2
	15-59세	72.1	72.0	71.8	71.6
	60세 이상	6.8	8.0	8.9	10.2

주) 서울시정개발연구원 도시계획부 추계, 1994. 7.

· 급속한 핵가족화등의 사회변화에 의한 가구당 평균 가구원수의 감소로 인구의 증가에 비하여 가구수의 폭발적 증가는 서울시의 주택문제를 더욱 심화시키는 요인이 되고 있다. 서울시의 가구당 평균 가구원수는 1980년에 4.5명에서 1990년에 3.8명으로, 1992년에는 급격히 감소하여 3.2명으로 나타나고 있어서 인구증가에 대한 가구수의 증가가 두드러지게 나타나고 있다.

· 인구의 연령별 구조는 점차 노령인구가 많아지는 방향으로 변할 것이 예상되는데 2011년에 이르면 60세 이상의 노령인구가 전체 서울시 인구의 10%를 넘어설 것으로 전망된다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅵ-8〉 인구 및 평균가구원수 추이

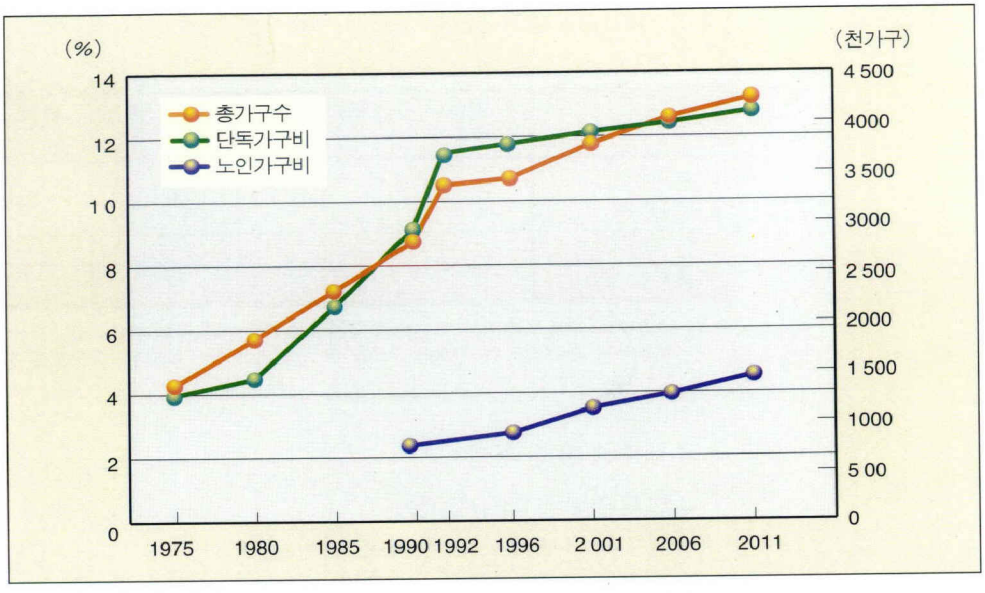
- 단독가구의 추이를 보면 전체 가구에 대한 단독가구의 비율은 1975년에 4.0%에서 1990에는 9.1%로 상승한다. 이와 같은 추세는 평균 가구원수가 급격히 감소한 1990년 이후에 더욱 가속되어 1992년 서울시 4,982가구(가구원수에 대한 유효표본 4,769)에 대한 조사결과에서는 단독가구 비율이 11.5%를 보이고 있다.
- 노인가구는 1990년 현재 67,000여 가구로 전체가구에 대해 2.4%를 점하는 것으로 나타났는데 이 중 33,000여 가구는 60세 이상의 노인이 혼자 사는 노인단독가구로 나타났다.

〈표 Ⅵ-9〉 단독가구 및 노인가구 현황 (서울시, 1975~1992)

구 분	1975	1980	1985	1990	1992년 추정치
가 구(세대)	1,376,000	1,849,000	2,338,000	2,820,000	3,383,000
단독가구(세대)	54,676	82,477	156,207	257,382	390,175
단독가구비율(%)	4.0	4.5	6.7	9.1	11.5
60세이상 1세대가구(세대)	-	-	-	67,057	-
노인가구비율(%)	-	-	-	2.4	-
60세이상 1인가구(세대)	-	-	-	33,204	-
노인단독가구비율(%)	-	-	-	1.2	-

주) 1992년 단독가구 비율은 표본조사 분석결과임.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅵ-9〉 단독 및 노인가구 증가전망

2) 주택수요전망

- 전체적으로 가구수의 증가로 인한 주택수요의 잠재력이 크다. 특히 단독가구가 지속적으로 증가할 것이며, 주택소유 혹은 독립주거공간 선호경향이 강하기 때문에 이를 주택수요의 중요한 요인으로 간주해야 한다.
- 개별가구의 부담능력을 고려하지 않을 경우, 1992년 현재 서울시에서 부족한 주택수는 대략 78만 7천호에서 111만 7천호 사이이며 1993년부터 2011년까지의 서울시 잠재 주택수요는 약 71만호에서 86만 6천호 사이로 나타난다. 이 추계에서는 주택의 개념을 '소유'의 단위가 아닌 '독립된 주거공간'의 단위로 사용한다. 단독가구의 비율이 1996년에는 약 12%, 2011년에는 13.4%로 계속적인 증가가 예상되며 단독가구의 25%를 주택소요가구로 산정하는 경우 2011년까지 약 160만호 정도의 수요 발생이 예상된다.
- 경제성장이 계속될 경우 주택에 대한 지속적인 수요증가가 예상된다. 특히 자가소유 경향 증가와 함께 개인소득 $20,000 시대에는 주거비 부담률이 소득의 30%까지 증가할 것이므로 이를 유도하기 위한 계속적인 주택공급 정책의 추진이 필요하다.
- 주택보유율은 50~55%(1992년 현재 330만 가구, 170만호 주택을 고려하여 산정)에서 향후 10~15년간 60~65%선까지 상승할 것으로 예상된다. 단독가구 및 1970~1980년대에 형성된 신중산층의 2세대가 신규가구를 형성함에 따라 분양 아파트에 대한 수요는 향후 10년간 지속될 것으로 전망된다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅵ-10〉 규모별 · 유형별 서울시 주택수요 추계

(단위: 호)

구 분	1992 부족분	1993-1996 소요분	1997-2001 소요분	2002-2006 소요분	2007-2011 소요분
단독 25 % 포함 경우	884,527	51,334	300,525	233,996	163,283
단독 가구 불포함 경우	786,983	47,099	287,257	222,382	153,556

주 1) 1992년의 주택부족분은 각년도의 주택소요가구수와 주택재고수의 차이에 의해 산출된 값임.
2) 여기서의 추계단위인 주택은 "소유"의 단위가 아닌 "독립된 주거공간"임.

· 주택수요행태 전망

- 대형주택에 대한 선호
- 임대주택보다 자가주택에 대한 선호
- 단독주택, 연립주택, 다세대 · 다가구주택 보다 아파트에 대한 선호
- 빌라, 초고층아파트, 주상복합식 아파트, 원룸아파트 등 다양한 형태의 주택에 대한 수요증가

3) 주택공급전망

· 지난 1981~1993년간 연평균 주택건설량이 7.4만호이며 신경제계획 기간(1993~1997)의 주택공급목표가 매년 8만호로 계획되어 있음을 감안할 때 매년 7~8만호 정도가 향후 주택공급의 상한치일 것으로 예상된다.

· 이와 같은 공급량을 2011년대까지 유지한다면 1990년대 후반부터 주택의 신규수요는 상당수준 감소할 것이며 적어도 2000년 이후에는 신규주택소요량을 전부 충당하고 기존의 부족주택량에 대하여 매년 2만호 이상 보전이 가능할 것이다.

〈표 Ⅵ-11〉 주택공급의 전망 (1993-2011)

구 분	1993-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011
주택공급 목표(호)[1]	매년 80,000	매년 70,000	매년 70,000	매년 70,000
보 급 율(%)[2]	69.3	73.8	79.1	85.2
보 급 율(%)[3]	61.1	64.9	69.2	74.3

주 1) 연도별 공급량은 멸실율을 고려하지 않은 신규공급규모임.
2) 단독가구를 주택소요가구에서 제외했을 때의 주택보급율
3) 단독가구를 주택소요가구로 산정했을 때의 주택보급율

· 한정된 토지자원과 국민소득의 수준, 그리고 가구원수와 가구유형 등 개별 가구의 특성에 따른 적정한 주택규모를 고려할 때 대형주택 선호경향에 대해서는 정책적인 제어가 필요하다.

· 1993년의 시민종합 여론조사 결과 1인당 희망점유면적이 7.3평으로 나타난 점과 1992년의 표본조사결과 1~2인 가구비율이 26%, 3~4인 가구비율 53%, 5인이상 가구비율 21%인 점을 고려하여 향후 주택규모별 건설비율을 18평 이하 25% 이상, 18-25.7평 50% 이상, 25.7평 이상 25% 이내로 조정이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

4) 택지수급전망

· 주택공급전망(1993~2011년간 153만호)에 대한 택지수요는, 현재 서울시에서 시행중인 주택개량재개발사업의 주택호당 택지소요 원단위인 16.3평을 적용할 때, 약 2,230만평에 달한다.

〈표 Ⅵ-12〉 주택공급 전망에 따른 택지수요량

구 분	1993-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011
서울도시기본계획목표주택 공급량 (호)	320,000	350,000	350,000	350,000
택지원단위 16.3평 적용시	5,216천평	5,705천평	5,705천평	5,705천평

· 현재 서울시내 미개발지는 약 830만평으로 추정되며 주거용지로의 개발비율 50% 및 주택호당 택지 소요량 16.3평을 적용하면 최대 25만호의 추가공급이 가능하다.

〈표 Ⅵ-13〉 서울시 토지자원현황

(단위: ㎢, 천평)

구 분	총 계	기개발지	미개발지	개발불능지
총 계	605.35(186,830)	328.31(101,330)	26.89(8,299)	250.15(77,207)
강 북	298.36 (92,086)	159.68 (49,284)	10.33(3,188)	128.35(39,614)
강 남	306.99 (94,750)	168.63 (52,046)	16.56(5,111)	121.80(37,593)

주) 1993년 자치구기본계획에서 발췌 정리

· 그러나 미개발지의 대부분이 택지로 이용하기 어렵고, 따라서 개발제한구역을 해제하지 않는 한 1980년대의 목동, 개포, 고덕, 상계단지 등과 같은 대규모의 택지공급은 이미 불가능한 실정이다. 앞으로의 택지조달은 기존 시가지 재개발, 고밀이용의 방식이 불가피하며, 특히 소규모의 재개발, 재건축사업에 대한 택지공급이 중심이 될 것이다.

· 서울시의 자료에 의하면 주택개량재개발 및 주거환경개선사업 등 재개발사업구역으로 지정되어 사업이 시행중이거나 장차 시행될 면적은 298만평에 이르고 있다. 이는 2,000~3,000평 규모 이상의 재개발 가능지역의 거의 대부분으로, 재개발 지역의 확보는 향후 더욱 어려워질 것이다.

· 기존 시가지의 개발 잠재력은 주로 현재 계획된 건설사업과 향후 개발될 노후주택 재건축으로 형성될 것인데, 〈표 Ⅵ-14〉에서 보여지는 바와 같이 현재 계획중인 주택건설사업만으로는 원활한 주택공급이 불가능하다. 따라서 민간의 재건축사업의 주택공급효과를 제고해야 하며 재건축사업에서의 주거밀도 제고를 고려해야 할 것이다.

· 노후주택 개발 잠재력은 향후 10~15년 이내에 재개발 혹은 재건축대상이 될 노후주택으로 1979년 이전에 건축된 단독주택과 연립주택, 그리고 저밀아파트 등의 재개발 가능성을 뜻한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅵ-14〉 서울시 주택개량재개발사업 및 주거환경개선사업 개요 (1994)

구 분	대지면적(천평)	현재호수(호)	건축후 호수(호)	평균 증가율(%)	비 고
택지개발	1,860	-	97,170	-	시행중 +미시행
주택개량 재 개 발	2,533	68,226	168,774	247.3	시행중 +미시행
주거환경 개선사업	451	16160	23,474	145.3	시행중 +미시행
재 건 축	-	20,760	48,760	234.6	시행중
계	-	105,146	338,178	-	순증가 233,032호

자료: 서울시 주택국, 1994.

· 서울시의 노후주택현황을 보면 1992년을 기준으로 1970년 이전에 건축된 주택이 약 24만 5천호 (14.4%), 1970~1979년 사이에 건축된 주택은 약 43만 8천호 (25.9%)로 나타나고 있다. 이중 특히 1970년 이전 주택의 대부분은 단독주택(93.1%)으로 단기적으로 단독주택의 다세대, 다가구 주택으로의 재건축 잠재력이 크다.

〈표 Ⅵ-15〉 서울시 노후주택현황

(단위 : 호)

구 분		계	1970년 이전 건축	1970-1979년 건축	비 고
단독 주택		467,000	227,576	239,424	
연 립		43,516	1,377	42,139	
아 파 트	총 량	169,832	13,570	156,262	
	저 밀 아파트	51,259	-	-	평균건축경과 년 15년 8개월
계		680,348	242,523	437,825	

주) 저밀아파트 현황은 서울시 주택국, 1994.
자료: 서울시, 서울통계연보, 1995.

· 결국 향후 10~15년 이내로 개발 잠재력이 있는 노후주택으로는 1979년 이전에 건축된 단독주택, 연립주택, 저밀아파트가 있으며 각 유형별로 단독 주택의 71%, 연립주택의 24%, 저밀아파트의 대부분이 해당된다. 장기적으로 노후주택의 대체는 점진적으로 가능하다는 판단하에, 전체 주택재고를 대상으로 개발밀도와 용적률에 대한 대안을 작성하여 대안별로 가능한 주택공급량을 시뮬레이션함으로써 재개발, 재건축을 통한 주택공급의 잠재력을 추정해 보면 다음과 같다. 여기에서는 1990년의 주택재고량을 기준으로 하며 단독주택과 연립주택은 그 총량을, 아파트는 고밀인 경우에는 재건축시 추가공급이 불가능한 것으로 가정하여 저밀아파트만을 고려하였다.

· 〈표 Ⅵ-16〉의 개발방안 7에 의하면 단독주택의 35%를 주택증가비율 200%로, 연립주택의 70%를 200% 증가비율로, 저밀아파트의 100%를 180% 증가비율로 재건축할 때 증가할 수 있는 주택의 수는 39만 8천호 정도이다. 또한 개발방안 1에 의하면 단독주택의 50%를 주택증가비율 250%로, 연립의 70%를 200% 증가비율로, 저밀아파트의 100%를 180% 증가비율로 재건축할 때 증가할 수 있는 주택의 수는 66만 2천호 정도이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 이러한 개발 시나리오는 개발밀도에 따른 재개발, 재건축의 잠재력 즉 그러한 수단을 통한 주택의 추가공급여력을 나타낸다.

〈표 Ⅵ-16〉 재개발, 재건축 잠재력

구 분	단독 (659,552호)	연립 (181,256호)	저밀아파트 (51,259호)	순증가호수
개발방안1	50/250	70/200	100/180	662,550
개발방안2		50/180	70/150	585,107
개발방안3	50/200	70/200	100/180	497,662
개발방안4		50/200	70/150	438,345
개발방안5	35/250	70/200	100/180	514,151
개발방안6		50/200	70/180	465,598
개발방안7	35/200	70/200	100/180	398,729

주 1) 50/250은 전체주택재고의 50%를 재개발 혹은 재건축 하며 개발밀도는 기존에 대해 250%로 설정함을 의미.
2) 현행 재개발/재건축시 주택수 증가비율은 단독주택 348%, 연립주택 273%, 아파트 183%로 각각 나타나 고 있음(시정개발연구원, 1994).

3. 계획목표

1) 주택계획의 기본방향

■ 질적 목표의 추구

양적 차원의 한계상황에 비하여 주택과 주거환경의 질적 향상에 대한 주민의 욕구증대는 서울시의 주택문제를 양적인 문제가 아니라 질적인 문제로 변화시키고 있다. 주택에 대한 질적인 정책목표는 주택규모 및 시설, 기능 등 주거의 질적 수준에 관한 기준을 중심으로 설정되어야 한다.

■ 인구수용한계의 고려

주택수요 단위로서의 가구수 증가는 인구성장이 안정기에 접어들더라도 지속될 것으로 전망된다. 따라서 서울시의 주택계획은 정책적인 입장에서 수용가능한 인구규모나 적정 개발밀도, 주거환경의 질적 수준, 직주근접의 추구와 주택의 공간적 배치 문제 등에 대한 정책대안의 설정과 함께 그에 상응하는 정책수단을 개발해야 한다. 또한 서울시는 그 성격상 경기도지역을 포함한 "서울대도시권" 차원에서 주택문제의 해결방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

■ 주거환경과 주거지역 개발전략

앞으로 서울시 내부에서의 주택공급 전략은 신규택지의 고갈로 말미암아 기존 주거지역의 재개발/재건축을 통한 고밀 주거지개발이 될 것이다. 향후의 주택개발 방식은 도시계획차원에서 규제와 유도의 대상이 되어야 하며, 이를 위해서 주택의 공급 및 배분계획을 토지이용계획 단계에서 용도지역의 상세화를 통한 주거지역의 세분화와 세분된 주거지역별로 적정 개발밀도를 설정하는 등의 공간계획적 요소와 유기적으로 연계시키는 접근이 필요하다

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

■ 저소득층을 위한 주택정책의 추구

저소득층 주택정책의 가장 큰 문제는 향후에도 예산의 제약이 계속될 것이라는 점이며 이러한 여건하에서 향후의 저소득층을 대상으로 한 주택정책은 우선 정책대상을 세분화하고 다양한 프로그램의 개발로 복지적인 측면을 강화할 필요가 있다. 즉, 생활보호대상자등 극빈자를 대상으로 한 직접적, 보호적 정책과 주거수준이 열악한 저소득층 일반에 대한 간접적, 지원적인 정책이 장기적인 차원에서 별도로 수립, 운영되어야 하며, 재원확보를 위한 노력이 지속적으로 병행되어야 할 것이다.

■ 주택시장지향적 주택계획의 수립

실질적으로 주택을 생산하는 담당자는 공공부문이 아닌 민간부문임을 감안할 때, 주택공급량과 주택가격의 결정은 시장기구의 정상화와 활성화를 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 시장기구의 활성화 혹은 정상화를 지향하는 입장에서는 분양가 자율화등의 정책적 발상의 전환도 고려해 볼 수 있다. 특히 앞으로 주택형태와 기능에 대한 주택소비자들의 선호성향이 매우 다양해질 것이므로 주택산업적인 측면에서도 다양한 주택을 개발하고 주택의 고부가가치화를 실현할 수 있도록 정책적 지원방안이 강구되어야 한다.

2) 주택계획의 목표

■ 주택공급정책의 지속적 추진으로 주택시장의 안정기조 유지

· 서울시 장래인구는 1,200만 정도에서 안정될 것으로 전망되나 핵가족화의 진전과 지속적인 경제성장에 따른 주택소비행태의 변화로 주택수요는 큰 폭으로 증가될 것이므로 지속적인 주택공급의 유도가 필요하다.

· 가구원수 규모별 적정 주거수준에 대한 대안제시로 주택규모별 배분 균형을 유지한다. 1992년 표본조사결과 1~2인 가구비율이 26%, 3~4인 가구비율 53%, 5인 이상 가구비율 21%인 점을 고려하여 주택규모별로 건설비율을 조정할 필요가 있다.

- 서울시 민영주택건설유도 비율(1996) : 18평 이하 40% 이상
  25.7평이하 35% 이상

■ 질적 환경 중심의 저소득층 주택정책 유형의 다양화

· 만성적 주택재고부족을 해결하기 위한 공공부문의 주택공급을 지속함과 동시에 정상적으로 주택시장에 참여하기 힘든 계층에 대한 특화된 주택정책을 수립하고, 단독가구, 노인가구, 장애자 등 주거특성이 특이하거나 사회의 요보호계층에 대해서는 각 계층의 특성에 따른 주거안정대책을 수립한다.

■ 주택정책과 도시계획의 연계로 거주환경 개선 추구

· 교외화, 원거리화의 진행과 함께 직주근접을 위한 서울시내 주택개발압력이 지속될 것을 전제로, 어느 정도의 재건축을 목표로 해야 하는가, 어느 정도 고밀 수준이 필요한가, 어느 정도 개발부담금을 부과할 수 있는가, 정부가 어느 정도 기반시설을 설치해줄 수 있는가 등의 사항을 고려하여 적정개발밀도의 설정이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

4. 계획과제 및 시책방향

1) 지역특성을 고려한 자치적 주택정책의 목표 및 계획 수립

▣ 계획과제 1 : 서울시 주택정책 중장기 종합계획 수립

▶ 시책방향 :

- 중앙의 주택정책에 대한 자율성을 확립함과 동시에 자치체 주택정책의 실현을 위한 법·제도를 개선한다.
- 주택기본법 제정
  - 주택건설촉진법은 주택기본법으로 역할을 조정한다. 주택기본법에서는 국가의 역할을 국민의 생존권보장을 중심으로 자치단체 주택정책에 대한 행정적, 재정적 지원과 함께 필요한 기준을 제시하도록 한다.
- 주택사업법에 자치단체 역할 명시.
  - 도시계획법, 택지개발촉진법, 도시재개발법, 건축법 등에서 지역특성 및 주민의사가 반영되어야 하는 사항에 대해서는 자치단체에 권한을 이양하도록 한다.
- 주택시장 안정을 위한 중장기 주택공급계획 수립
  - 서울 주택시장의 안정을 위한 중장기 주택공급목표를 수립하고, 공공부문의 주택공급은 매년 공급물량의 10% 범위내에서 공급한다. (주택공급계획에서의 주택의 개념은 거처의 개념임)

〈표 Ⅶ-17〉 주택공급계획

단계별공급목표		1993-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011
주택공급목표 (호)		매년 80,000	매년 70,000	매년 70,000	매년 70,000
주택규모	18평 이하	32,000	28,000	28,000	28,000
	18 - 25.7평	28,000	24,500	24,500	24,500
	25.7평 이상	20,000	17,500	17,500	17,500
주택보유량(천호)		1,938	2,156	2,713	3,063
주택보급율(%)		69.3	73.8	79.1	85.2

주 1) 주택규모별 배분은 18평 이하 40%, 18-25.7평 35%, 25.7평 이상 25%를 적용하였음.
2) 주택보급율은 주택의 개념을 "소유"가 아닌 "독립주거공간," 즉 거처의 개념으로 적용하고 주택소요가구에서 단독가구를 제외한 결과임.

▣ 계획과제 2 : 서울 대도시권의 주택시장을 고려한 광역 주택공급 체계 수립

▶ 시책방향 :

- 경기도를 포함한 서울 대도시권의 광역주택 공급계획 및 배분계획을 수립한다.
- 근본적으로는 서울의 수용능력에 한계가 있으므로 경기도와 인구 및 도시기능을 분담하기 위한 광역계획을 수립하여 주택부족문제에 대처함으로써 기성시가지에 대한 점증하는 개발압력을 완화시킬 필요가 있다. 서울시와 경기도간의 광역업무협의체를 구성한다.
- 통일을 대비한 장기적 주택계획을 수립한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2) 최저주거기준 개념의 도입에 의한 저소득층 주거수준 향상

▣ 계획과제 3 : 저소득계층 주거수준 개선을 위한 목표계획 수립

▶ 시책방향 :

- 가구원수와 세대유형에 따른 최저 및 유도 주거규모의 기준을 설정한다.
- 최저주거수준의 개념을 도입하여 정책대상계층을 선정한다. 최저주거기준은 서울의 인구를 고려해 볼 때 공간체험적 기준 및 사회·경제적 요인을 고려하여 설정한다.
- 기준미달 해소 방안으로는 공공 및 민간부문에서의 주택공급정책과 각 가구의 부담능력증진을 위한 전세보증금 융자제도를 들수 있다. 다가구주택을중심으로 한 민간부문의 주택공급과 공공부문의 임대주택공급이 1990년 이후 현재까지의추세대로 유지된다고 가정할 경우 (연간 공급불량:다가구주택 9,000호, 공공임대주택 10,000호), 기준미달가구를 해소하는데 2007년까지 대략 10년 정도 기간이 소요될 것으로 전망된다.

〈표 Ⅵ-18〉 질적 주거수준의 목표: 최저기준 이하 가구비율

(단위 : %)

구 분	1990	1997	2002	2007
면적 및 방수기준	41.1	19.4	9.6	0.0

주) 최저주거기준은 〈표 Ⅵ-6〉 참조.

▣ 계획과제 4 : 저소득층 주거안정을 위한 공공임대주택공급 및 간접보조정책 프로그램 개발

▶ 시책방향 :

- 공공임대주택공급 및 배분방식을 개선한다. 저소득가구, 즉 임대주택대상가구에 대한 주택수요 파악을 통한 공공임대주택 공급 (영구임대, 공공임대) 추진 및 임대주택 배분방식을 개선한다.
- 사회복지정책과의 긴밀한 연계하에 노인 저소득가구 (노인단독가구 포함)의 주택보조를 위한 주택프로그램을 개발한다.
- 임대료 보조정책의 추진을 통해 소득대비 주거비비율 25%(일반적으로 25~30%선으로 하고 있음)선을 중심으로 차액에 대한 임대료를 보조한다.

3) 주택시장의 자율적 수급기능 회복을 위한 규제완화 및 주택산업 육성

▣ 계획과제 5 : 주택시장에 대한 규제완화를 통한 민간주택시장의 자율적 수급기능 회복

▶ 시책방향 :

- 신규주택공급의 배분 및 가격규제방식의 단계적 완화 및 국민주택규모 이상 주택에 대한 주택분양가격 규제 완화로 중대형 주택시장의 자율적 수급기능을 회복시킨다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 신소재, 신기술 도입을 장려하기 위한 분양가격 규제 완화

급격한 분양가의 완화는 청약가입자와 공급자 모두에게 충격을 가져오게 되므로 우선 선택적이고 점진적인 분양가 자율화를 유도한다. 규제완화과정에서 공공의 이익을 가져오는 기술로서 소정의 심의절차를 거친 사항에 대해서는 공사원가에 반영하며 기술개발을 유도한다. (예: 에너지절감 기술, 일부 미관 및 경관과 관련된 기술 등)

· 주택시장정보화의 추진

주택(자가 및 임대) 전산망 가동 및 모니터링 제도의 실시, 주택규모에 따른 보유과세 강화로 주택가격 안정화를 도모한다.

· 민간임대주택 육성

주택사업자 및 임대주택의 범위를 단독주택, 다가구주택, 다세대주택까지 확대하여 임대료를 자율화하고 임대주택에 대한 장기저리 융자, 임대수입세 감면 등의 조치를 도입한다.

· 상속세 감면에 의한 영세임대업 육성

일본의 경우 임대주택을 운영하는 토지에 대해서는 고정자산세의 1/2~3/4 감면, 토지가 및 건설비에 대한 상속세 평가액은 1/2~1/10로 축소하는 등 세제혜택 부여, 도시내 소규모 토지에 대한 임대주택건설을 장려한다.

· 소형주택에 대한 인센티브 제공

소형주택의 감소추세에 대응하여 사회적으로 필요한 소형주택의 최소수요량을 확보하기 위한 인센티브를 제공한다.

· 노인주택수요에 대한 노인형 아파트 공급과 실버타운(silver town) 개발 등의 사업에 대한 세금감면 등 인센티브를 부여한다.

4) 도시계획과 주택정책의 연계

▣ 계획과제 6 : 도시계획과 주택정책의 연계를 통한 재개발·재건축 사업의 활성화, 도심주택 공급 촉진

▶ 시책방향 :

· 도시계획적 수단에 의한 주택재정비사업을 촉진한다. 용도지역 세분화에 의한 용적률등 건축규제의 요건을 지역 (자치구 및 권역) 실정에 맞게 조정, 지역환경 여건과 조화되도록 주택개량, 재개발, 재건축사업을 추진한다.

· 택지개발 방식의 자율화, 소규모개발 촉진으로 도시지역내 토지이용의 효율을 제고한다. 도심지 주택공급을 유도한다. 용적률 완화, 주상복합건물의 주거용 면적비율 확대 등 인센티브를 통해 주상복합건물의 건설을 촉진시킨다.

· 재정비사업 추진시 개발부담금 부과

저밀도지구의 무분별한 해제는 여타지역 주민의 반발을 초래하고 다량의 민원에 의해 정책이 후퇴하는 선례를 남기며 연쇄적인 민원을 야기할 것으로 우려된다. 또한 환경수준 저하 및 고밀개발에 따른 각종 부담의 타지역 전가가 불가피할 것으로 예상된다. 따라서 교육시설, 도로정비, 공원녹

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

지 정비, 하수도 정비를 비롯한 기반시설 정비 및 확장에 소요되는 제반사회적 비용을 고밀개발자에게 부담시킴으로써 정책의 공정성을 확보토록 한다.

5) 주택재원확보

▣ 계획과제 7 : 지방자치단체 주택정책의 집행에 필요한 주택금융 확충, 공공주택금융은 저소득층 주거안정사업 중점 지원

▶ 시책방향 :

· 국민주택기금, 민영주택기금 중 지방적 성격의 기금을 지방재원화하고, 저소득층을 위한 공공주택사업 자금에 대한 국가지원자금을 확보한다.

· 개발부담금 및 수익자 부담금 징수

재개발, 재건축사업 등 도시개발사업 시행시 필요한 공공시설물 공급비용을 개발비용의 형태로 수익자에게 부담시킨다. (계획호수 또는 개발면적을 기준으로 징수)

· 지방채 발행으로 민간 금융시장으로부터 공공사업자금을 조성한다. 다만, 상환부담을 고려하여 지방채 발행규모를 제한한다.

6) 재고주택 관리제도 개선

▣ 계획과제 8 : 주택성능유지를 위한 주택관리제도 강화

▶ 시책방향 :

· 공동주택 시설관리 정보시스템 구축 및 공동주택 관리 감독체계의 개선을 통한 재고주택관리방식을 개선한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅶ. 환 경 보 전 계 획

1. 계획의 기본방향
2. 쾌적한 환경의 보전과 창조
3. 환경친화적 도시관리구조의 형성
4. 환경친화적 지역공동체기반의 형성



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅶ. 환경보전계획

1. 서울시 환경보전계획의 기본방향

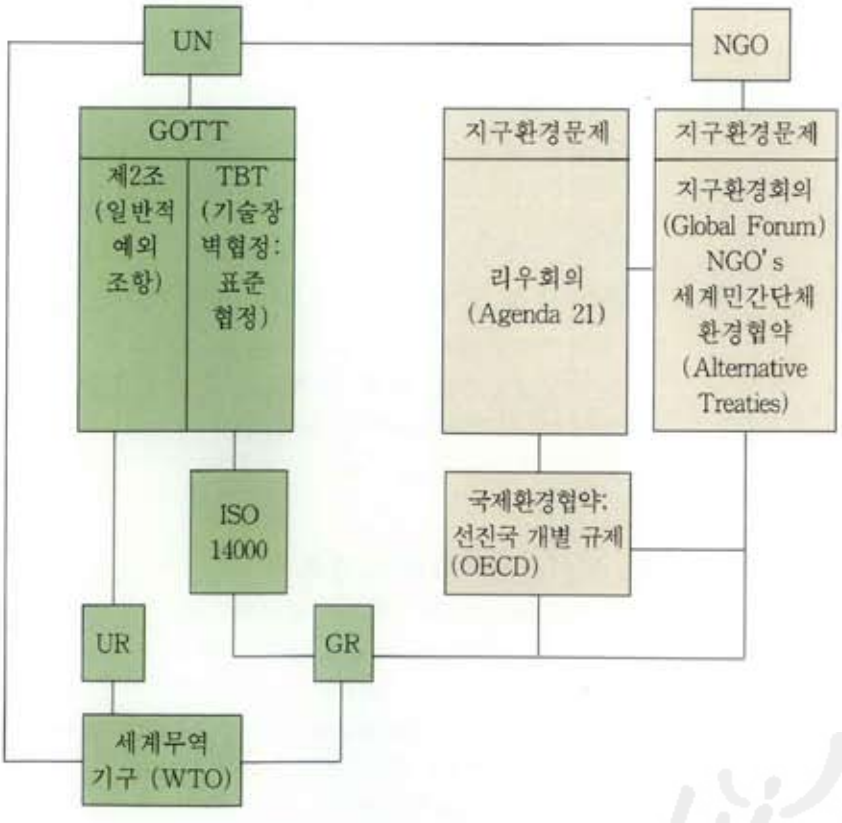
1) 서울시 환경보전계획의 변화 전망

▣ 국제적 동향

- UN을 중심으로 한 리우환경회의 등 각종 국제환경협약의 준수의무
- WTO 체제하에서 대두될 환경보전적인 무역질서에 대한 준비
- 지구환경회의를 중심으로 한 지방의제(Local Agenda 21)의 준비의무
- 환경보전과 연계된 미국을 비롯한 선진국의 일방적 무역규제조치에 대한 준비

▣ 국내적 동향

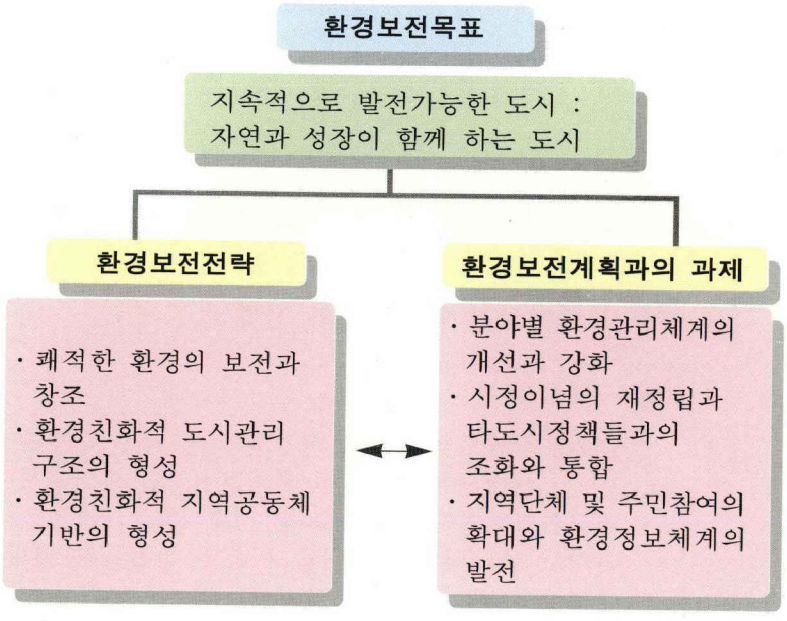
- 환경오염에 따른 시민건강의 위험과 불만의 증가
- 쾌적한 환경에 대한 시민들의 급증하는 욕구
- 민간단체들의 환경문제에 대한 영향력 증대
- 세계화, 지방화시대에 따른 시정방향의 재정립 필요성 증대



〈그림 Ⅶ-1〉 국제적 환경보전 협력 구도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2) 서울시 환경보전목표 및 환경보전계획의 전략과 과제



3) 서울시 환경관리의 원칙

- 서울시의 주도권 강화
  지방자치제의 활성화와 환경문제의 쟁점화
- 사전배려의 원칙
  생활환경 자연환경 지구환경의 보전관리
- 원인자(오염자) 부담의 원칙
  책임소재의 규명과 조화를 통한 환경친화적 도시구조의 창출
- 통합적 환경관리의 원칙
  타부문과의 조화를 통한 환경친화적인 도시구조의 창출
- 협력의 원칙
- 타국가 및 국내외 지방자치단체와의 협력을 도모
- 환경정보공개와 시민참여의 원칙
  환경정보공개를 통한 환경행정의 민주성을 달성하고, 환경문제의 해결에 있어서 시민의 참여를 보장하여 시민이 주인이 되는 완전한 지방자치를 완성

4) 기존 도시기본계획과의 비교

- 도시계획 전반의 상위 개념으로서 환경문제가 지니는 성격의 강조
- 기존 도시계획의 지표에 대한 재평가 및 목표년도의 확장
- 양적인 시설 계획 위주에서 환경오염의 질적 측면 강화
- 분야별 현황-과제-시책의 내용간 연계성 강화
- 계획 및 시책의 보다 상세한 제시
- 환경정책과 타 정책간의 상호의존성 거론
- 환경친화적 도시 기반의 형성

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 쾌적한 환경의 보전과 창조

1) 자연생태계의 보전

▣ 현황 및 문제점

- 자연생태계는 어느 한 지역에 삶의 근거를 두고 있는 인간을 비롯한 동식물 등의 생물체와 이들 주변의 무생물체들(대기·물·토양 등)이 상호간의 원인과 영향을 주고 받으며 자율적인 조정의 기능을 가지는 체계를 말한다. 산림·녹지·토양·대기·물 등은 생태계의 주요한 구성부분으로 생물체의 삶의 터전을 제공하고 발전의 기반을 제공하는 중요한 역할을 한다.
- 그러나 지난 30여년간의 급속한 경제성장과 토지 개발이용의 증가로 자연생태계의 파괴는 계속 심화되어 왔다. 1979년 서울시의 농경지와 산림지의 비중은 각각 14.4%, 39.9%로 전체 서울시의 54.3%를 차지하던 것이 1991년에는 농경지 5.9%, 산림지 25.3%로 서울시 전체의 31.2%로 축소되었다.
- 또 개발제한구역(그린벨트)은 1974년 이후 20년 동안 990만㎡가 서울시, 구청, 학교 등 공공기관에 의하여 잠식되었는데, 이는 여의도 면적의 3.5배에 해당하는 면적으로 각종 규제완화의 흐름과 더불어 1990년 이후 급증하고 있다.
- 녹지의 보존과 구축은 도시생태계의 보존은 물론 온실가스의 흡수원으로서도 중요한 기능을 하여 기후변화협약에 의한 온실가스 저감의무와 직결되어 있어 도시녹지의 보존이 시급한 과제로 대두되고 있다.

▣ 계획과제 - 생태도시 실현

- 자연생태계 보전기반의 구축
- 자연녹지의 보존과 구축
- 야생 동·식물 보호활동의 강화
- 자연경관 보호체제의 확립과 자연환경 보전의 지원 활동
- 에너지 절약형 도시구축

▣ 시책방향

▶ 자연생태계 보전기반의 구축

- 자연생태계 보전업무는 환경계획과, 환경보전과, 공원과, 녹지과, 도시계획과, 사회진흥과, 하수처리과 등 광범위하게 분산되어 있다. 이러한 다원화된 보전기능의 체계화를 위하여 단기적으로 조정협의회를 구성하고 장기적으로는 자연생태계 보전업무를 통합하도록 한다. 또 자연환경보전조례를 제정하고 자연생태계 조사를 정기적으로 실시한다. 대단위 개발사업에 따른 자연환경보전을 위하여 환경영향평가협의 및 행정계획 등의 환경성 검토를 강화한다.

▶ 자연녹지의 보존과 구축

- 도시환경림의 조성, 자연휴식년제의 실시 등을 통하여 산림자원을 증진시키고, 도시녹화사업과 공원녹지 확대사업을 추진하여 도시녹지를 확충한

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

다. 도심업무지역에는 옥상조경과 벽면녹화 등을 통하여 도심녹지공원을 확대한다. 그리고 대규모 주거단지내의 녹지화를 위하여 집주변의 녹지화, 도로주변 녹지화, 잔디심기의 지속적 추진 및 공단녹지화계획 수립도 추진한다.

- 또한 도시기반시설중 많은 부지를 요하는 정수장, 하수처리장 등을 녹지화하고, 특히 하수처리장은 복개하여 주변지역과 조화되는 녹지공간을 조성하여 시민의 휴식공간 및 체육공간으로 활용한다.
- 서울을 남북 또는 동서로 관통하는 주요 지천 주변도 지천정비사업을 위한 계획수립시, 주요 녹지지역으로서의 기능강화를 적극 검토한다.

▶ 야생 동·식물 보호활동의 강화

- 야생 동·식물 보호 종합대책을 추진하고, 도심녹지 및 외곽의 산림을 보호하기 위해 지금까지 남아 있는 동·식물 생활영역에 대한 개발을 제한한다. 특히 생물자원을 조사하고 이에 대한 목록을 작성하여 생물자원의 효율적 관리를 도모한다.

▶ 자연경관 보호체제의 확립과 자연환경 보전의 지원활동

- 자연환경 모니터링체계를 구축하여 시민의 참여를 촉진하고 생태계 보전 시책의 기반이 되도록 한다. 자연환경보전을 위한 전문인력을 지속적으로 양성하고 자연보호 시민운동을 지속적으로 추진한다.

▶ 에너지 절약형 도시구축

- 에너지의 절약은 거시적인 생태계 보존의 일환이므로 건물의 신축시 단열재 절약형 조명기구의 적절한 사용, 태양에너지의 효율적인 이용(예: 채광이용)을 고려한 건축기법을 도입한다. 에너지 절약형 도시가 구축되면 도심의 열섬화 현상도 저감시키는 부수적 이득이 발생할 수 있다.

2) 대기 및 기후

▣ 현황 및 문제점

- 대기오염도는 1988년을 기준으로 감소하기 시작하면서, 1991년부터 환경기준치를 달성하고 있다. 그러나 차량의 증가에 따른 대기오염물질의 배출증가와 지하철역, 지하상가 등 지하공간의 공기오염이 심각한 수준에 이르고 있어 이에 대한 대책이 시급하다.
- 또, 최근 중국의 공업지대에서 발생한 대기오염물질이 수도권지역을 포함한 서부지역의 대기에 악영향을 미치는 것으로 지적되고 있다. 그밖에, 가정 및 빌딩의 냉·난방 목적으로 사용되는 에너지가 열방출의 직접적인 원인이 되어 밀집된 고층건축물과 더불어 도시열섬화(Heat Island)현상을 보이면서 부분적인 도시 기후 악화의 원인이 되고 있다.

▣ 계획과제 - 청정도시 실현

- 자동차공해 방지
- 아황산가스의 저감

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 먼지 감소
· 실내 및 지하공간 오염규제 강화
· 인접한 도시들과 대기오염원의 공동관리 및 대처
· 산성비에 대한 대응
· 독자적인 환경기준의 설정과 강화

〈표 Ⅶ-1〉 대기오염도 추이

구 분	환경기준	1989	1990	1991	1992	1993	1994	주요발생원
아황산가스	0.03 ppm 이하/년	0.056	0.051	0.043	0.035	0.023	0.019	산업, 난방
일산화탄소	9 ppm이하/8시간	3.2	2.6	2.2	1.9	1.5	1.5	난방, 자동차
먼지(TSP)	150 ㎍/㎥이하/년	149	150	121	97	88	78	산업, 자동차
미세먼지(PM-10)	80㎍/㎥ 이하/년	-	-	-	-	-	-	자동차
오 존	0.1 ppm 이하/시	0.008	0.009	0.012	0.014	0.013	0.014	자동차
이산화질소	0.05 ppm이하/년	0.027	0.030	0.033	0.031	0.032	0.032	산업, 자동차
납	1.5㎍/㎥이하/3개월	-	-	-	0.2860	0.2090	0.1907	산업

주: 1) 미세먼지(PM-10)는 입자의 크기가 10㎛ 이하인 먼지를 말하며, 1995년 1월 1일 부터 적용된다.
2) 1993년도에 아황산가스, 일산화탄소 등 일부 항목은 환경기준을 달성함에 따라 이들 항목은 기준을 강화하고 탄화수소는 환경기준항목에서 제외하였다.
자료: 환경부, 환경백서, 1995; 서울특별시 환경관리실, 업무현황, 1996.1. 16쪽.

▣ 계획지표

· 2001년까지 WHO 권고 기준치의 최저수준을 달성하고, 2011년까지 WHO 권고치 상위수준을 유지한다. 이산화질소와 오존은 차량의 증가를 감안하여 현 수준에서의 악화를 최대한 억제하도록 한다.

▣ 시책방향

▶ 자동차공해 방지

· 서울시 통행량중 지하철/전철의 수송분담률(수송량 기준)은 1991년의 13.9%에서 2001년에는 42.2%, 2011년에는 50.1%까지 증가할 것으로 예상된다.

· 서울시 대기오염의 주범인 자동차 공해를 억제하기 위해서는 승용차 이용인구를 지하철/전철 등의 대중교통수단으로 흡수하고 교통수요억제정책을 지속적으로 추진하여야 하며, 경유자동차의 이용을 억제시켜야 한다.

· 저공해 차량의 보급을 확대하여 경유자동차 보유비율을 점진적으로 축소한다. 배출허용기준을 단계별로 강화시켜 배출가스 단속을 엄격히 실시하며, 1998년부터는 저공해 자동차를 관용차량에 대해 우선적으로 보급·확대해 나가고 고출력 시내버스와 저공해 승용차의 보급을 확대한다.

▶ 아황산가스의 저감

· 아파트의 LNG사용 의무화 대상을 확대하고, 발전시설의 연료를 청정연료로 전환하며, 연료유의 황함유 기준[1]을 강화한다. 방카시유 지역난방 공급도 연차적으로 확대하여 1999년에는 총 32만 5천세대에 공급을 완료하며, LNG가스의 보급을 지속적으로 확대해 간다. 현재 도시가스는 민간 5개회사가 강서권, 강남권, 동부권, 북부권, 구로권으로 구분하여, 1994년말 현재

1) 황 함유기준은 1994년 12월 현재 방카시유 1.0%, 경유 0.2%로 의무화하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

도시가스 공급가구는 168만 가구에 62.2%의 보급률을 확보하고 있으며, 1997년까지는 73.4%, 2001년까지는 82.3%, 2011년까지는 94.4%로 확대를 유도한다.[2] 이밖에도 아황산가스 대량배출업소 37개소는 중점적으로 관리하며 중소형 배출업소에 대한 지도점검을 강화한다.

2) 서울의 환경, 1994, 64쪽;서울시정개발연구원 추정치

- 특히, 공장 밀집지역(구로, 성수, 문래)과 연탄사용가구 밀집지역(숭인2동, 월곡3·4동, 미아6·7동)은 특별관리지역으로 도시가스 배관망을 우선적으로 설치하며, 대기오염물질 배출업소에 대한 관리를 강화하고, 인접도로의 자동차 매연 단속을 강화한다.

▶ 먼지 감소

- 공사장 및 먼지 다량 배출업소에 대하여 먼지 방지시설을 보강하도록 하고 신규배출시설에 대해서는 집진기 설치를 의무화하는 등 작업공정을 개선하도록 하여 먼지발생원 규제대상을 확대한다. 서울시 전지역을 특별관리지역으로 지정하여 관리를 강화한다.
- 도로주변에서 발생되는 먼지를 저감하기 위하여 진공·물 청소차의 활용을 확대하고, 1998년까지는 모든 청소차를 살수 청소차로 대체하도록 한다. 또 장기적으로는 도로의 경사면에 지하철역배수를 이용한 도로청소용 살수전을 설치하여 침전먼지 등을 자동제거하도록 하며, 교통혼잡구역이나 광로 등에 우선적인 시범설치를 검토한다.
- 그리고 생활주변의 먼지를 방지하기 위하여 쓰레기 적환장을 단계별로 감축하여 1995년이후에는 매년 20%씩 감소할 계획이며 나대지의 먼지발생을 방지하기 위하여 잔디심기를 지속적으로 추진한다.

▶ 실내 및 지하공간 오염규제 강화

- 실내 및 지하공간(지하철역 구내, 지하상가, 터널 등)에 대하여 실내공기질관리법을 제정하여 대기질 측정과 이에 대한 규제를 강화하도록 한다. 이들 공간의 공기정화시설에 대한 청소, 개량 및 교체를 연차적으로 실시한다. 또, 실내오염억제를 위하여 공공시설을 중심으로 건물내 금연구역을 확대한다.

〈표 Ⅶ-2〉 발생별 대기오염물질(1993 / 1994)

(단위 : 톤)

구 분	합 계	난 방	산 업	수 송	발 전
계	534,386/454,686 (100%)	133,744/87,306 (25.0/67.8%)	13,685/12,478 (2.6/2.8%)	382,652/351,140 (71.6/77.2%)	4,305/3,762 (0.8/0.8%)
아황산가스	55,981/40,127 (100%)	40,167/27,177 (71.7/%)	9,268/7,788 (16.6/19.4%)	6,070/5,107 (10.8/12.7%)	476/55 (0.8/0.1%)
먼 지	18,394/17,245 (100%)	2,971/2,157 (16.1/12.5%)	752/652 (4.1/3.8%)	14,596/14,420 14,596/14,420	75/16 (0.4/0.1%)
질소산화물	112,779/112,745 (100%)	12,599/12,759 (11.2/11.3%)	3,189/3,533 (2.8/3.2%)	93,541/93,027 (82.9/82.5%)	3,450/3,426 (3.1/3.0%)
일산화탄소	315,693/255,154 (100%)	77,530/44,834 (24.6/17.6%)	449/477 (0.1/0.2%)	237,437/209,588 (75.2/82.1%)	277/255 (0.1/0.1%)
탄 화 수 소	31,539/29,415 (100%)	477/379 (1.5/1.3%)	27/28 (0.1/0.1%)	31,008/28,998 (98.3/98.6%)	27/10 (0.1/0.0%)

자료: 서울시환경과, 내부자료, 1994, 1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 인접한 도시들과 대기오염원 관리 공동대처

· 대기오염물질은 대기의 특성상 일정한 행정구역이나 지역을 초월하여 이동·확산되기 때문에 국지적인 저감대책만으로는 실효를 기대하기 어려우므로, 서울시와 인접한 도시들이 대기오염원 관리에 공동으로 대처해야 할 필요성이 있으며, 이를 위해서는 서울주변 10개시와 정기협의회를 지속적으로 개최하여 수도권 광역의 맑은 공기의 보전을 위한 노력을 기울여야 한다.

· 또한 중국에서 기인되는 황사현상이 서울에 미치는 영향을 규명하고 이의 대처방안을 강구할 수 있도록 중앙정부와 지속적인 협력의 강화를 도모한다.

▶ 산성비에 대한 대응

· 1996년까지 총 10개소에 산성비 자동측정기를 신설 또는 교체하여 산성비에 대한 모니터링을 강화하고 중국 연안 공업지역에서 발생한 오염물질의 월경 이동에 대한 연구가 진행되어야 하며 이에 기반한 대책을 수립하도록 한다.

▶ 독자적인 환경기준의 설정과 강화

· 우리나라에서는 아황산가스, 이산화질소, 먼지, 오존, 일산화탄소, 납 등 6개 대기오염물질에 대한 환경기준을 전국적으로 설정, 운영하는 한편, 지방자치단체장이 지역환경의 특수성을 고려하여 지방자치단체별 조례에 의해 별도의 환경기준을 설정하도록 하고 있다.

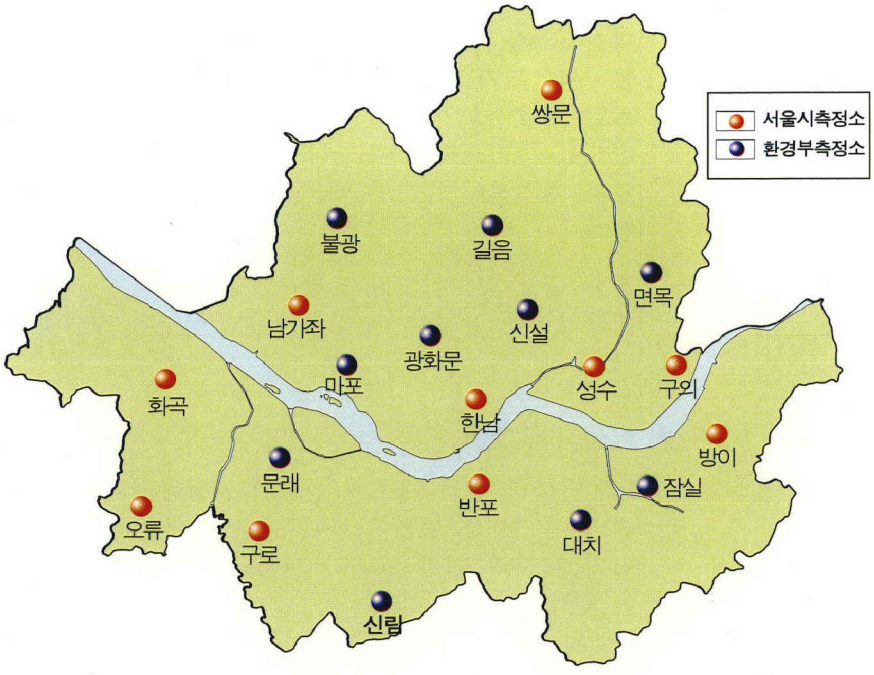
〈표 Ⅶ-3〉 대기환경 수준 및 달성 계획지표

구 분	단 위	1991	1996	2001	2006	2011
아황산가스	ppm / 년	0.043	0.017	0.014	0.013	0.010
이산화질소	ppm / 년	0.033	0.031	0.031	0.030	0.030
분 진 TSP	㎍/㎥ / 년	121	70	60	60	60
오 존	ppm/8시간	-	0.06	0.06	0.06	0.06

주:1) 2001년까지의 추정은 서울특별시, 맑은 공기보전·소음저감대책, 4쪽.
2) 2001년 이후는 환경백서(1994) 및 환경과 내부자료 및 협의.
3) 미세먼지(PM-10)는 1996년 1월 부터 대기환경기준으로 설정
자료: 서울특별시, 1994 주요 대기오염원 관리 세부추진계획, 4쪽 수도권 대기보전광역회의, 1994. 5, 5쪽.

· 그러나 실제로 별도의 환경기준을 설정, 운영하는 지역은 서울시를 포함하여 전무한 실정이다. 그러나 앞으로 서울시 자체의 대도시 대기오염의 심각성을 감안하여 조례에 의한 환경기준의 설정을 고려하여, 국제도시로서의 면모를 갖출 수 있도록 한다. 또한 서울시에서 대체적으로 깨끗한 장소에 설치되어 있는 (예를 들어 관악산 입구) 대기오염 자동측정망을 시내 중심부를 중심으로 변경·설치하여 서울시민이 서울시의 대기오염 상태를 인식시켜 시민 개개인이 대기오염을 줄일 수 있도록 유도하는 정책도 강구해야 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅶ-2〉 서울시 대기오염 자동측정망 배치도

3) 수자원 및 수질, 용수공급 및 처리

▣ 현황 및 문제점

- 수자원관리는 첫째, 필요한 용수의 확보를 위한 용수공급 계획·집행을 내용으로 한 양적 관리와 둘째, 필요한 용수의 수질확보를 위한 질적 관리로 구분해 볼 수 있다.
- 그러나 용수를 목표로 한 수자원 관리라는 측면에서 볼 때, 일정한 수질이 유지되지 않는 물은 용수로서 가치가 없기 때문에 엄격히 말하면, 수자원이 될 수 없다는 점에서 위의 두 개념은 서로 불가분의 관계를 가지고 있다.

▶ 수자원

- 서울시의 상수도 취수원은 철저하게 팔당방류지점에서 잠실수중보 구간까지 집중되어 있고, 이 구간에서 취수하는 수도권 지역의 상수도 취수량까지 포함하면 2011년에는 약 107 CMS, 인도교에서의 필요 하천유지용수는 111 CMS 로 전체적으로 약 220 CMS의 하천수가 필요한 것으로 추산되고 있다.[3] 그러나 팔당 이후 한강유량에 절대적인 영향을 미치는 팔당방류량이 갈수기에 125 CMS 로서 2011년에 소요될 것으로 예상되는 상수도 취수량 수준에 머무르고 있어 이에 대한 대책이 시급한 상황이다. 이에 대한 대책에는 한강상류부에 대규모 용수댐 건설을 비롯하여, 지하수 및 우수의 재이용, 그리고 하수처리수를 고도처리하여 수세식 화장실의 세척용수로 재사용하는 중수도 등을 이용하여 한강에서의 취수량을 줄이는 등 근본적인 대책이 강구되어야 할 상황이다.
- 또 상수관망에서의 누수율을 최소화하여 누수율을 낮추는 현시설에 대한 점진적인 개선책이 강구되어야 한다.

3) 서울특별시 상수도 사업본부, 1993.6, 건설부, 1993

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 상수원 수질

· 서울시가 풍부한 양질의 수도권의 상수원수를 확보하기 위해서는 상수원인 팔당호의 수질이 개선되어야 하나, 팔당댐 상류지역의 하수처리 미흡으로 축산폐수 등이 유입되고 있어 상수원 수질보전의 문제점으로 대두되고 있다.

〈표 Ⅶ-4〉 상수원수 수질 현황

구 분	취수량 (만톤/일)	수질현황(BOD기준, mg/ℓ)			
		1988	1990	1992	1994
소 양 호	-	1.1	1.4	1.1	1.2
팔 당 댐	175 (28%)	1.1	1.0	1.1	1.2
잠실수중보상류	444 (72%)	1.6	1.5	1.8	2.0

주) 한강 상수원 이용: 1,029만톤/일 (서울 619, 인천 125, 경기도 285)
자료: 상수도사업본부, 1995 주요업무계획, 11쪽.

· 또한 팔당댐하류에서 잠실 수중보 사이에 위치하는 주변도시의 급속한 성장에 의한 하수처리시설의 부족으로 수질이 계속 저하되고 있다. 이 지역은 서울과 수도권 상수원으로서 팔당댐과 함께 취수원의 질에 중요한 영향을 끼칠 수 있으므로 이에 대한 수질보전대책도 함께 추진되어야 한다.

▶ 한강수질

· 1987년 탄천, 가양 및 난지 하수처리사업소의 가동과 1988년 중랑 하수처리사업소의 증설이후 한강수질은 점차 개선되어가고 있는 추세이다. 그러나 서울 및 주변도시에서의 생활하수, 공장폐수 일부가 처리되지 않고 한강본류로 유입되고 있다.

· 특히, 각 지천과 한강하류의 경우 하수처리장의 처리시설 용량부족, 관거오접합 및 불량, 수중보로 인한 유속저하로 하상침전물의 발생, 갈수시의 수질악화로 물고기 폐사, 수질목표의 초과 등 수질악화의 문제가 발생하고 있다. 따라서 서울시는 한강의 수질을 보호하고 개선하기 위한 하나의 방법으로 자동 측정망과 수동 측정망을 설치하여 운영하고 있다.

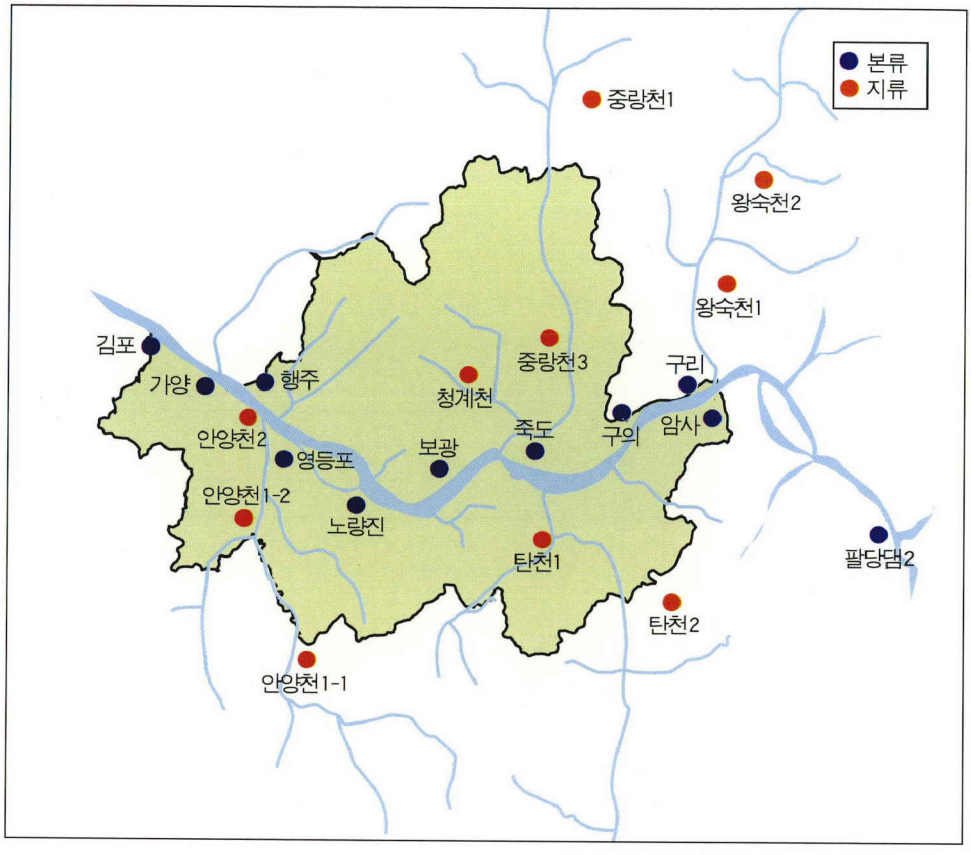
〈표 Ⅶ-5〉 한강본류 및 지천별 수질오염 현황(BOD기준)

(단위: mg/ℓ)

구 분		수질 목표	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
한강본류	상류 팔당	Ⅰ (1이하)	1.1	1.2	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2
	상류 구의		1.6	1.6	1.5	1.9	1.8	1.9	1.9
	중 류 (노량진)	Ⅱ (3이하)	4.3	3.4	3.4	3.9	3.6	3.1	3.3
	하 류 (가 양)	Ⅲ (6이하)	9.9	6.0	4.7	4.8	4.3	4.0	4.3
지천	중랑천	Ⅴ (10이하)	36.5	30.0	36.9	42.6	38.9	24.3	19.7
	탄 천		24.6	25.5	33.8	35.9	31.9	26.2	22.4
	안양천		102.6	96.2	68.9	71.6	52.1	27.2	17.4

자료: 환경부, 1995환경통계연감, 1995.
환경부, 서울특별시, 각 년도 수질측정자료.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅶ-3〉 한강수동측정망 배치도



〈그림 Ⅶ-4〉 한강자동측정망 배치도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 상수도시설

· 1994년 현재 상수도 보급률은 99.9%에 달하고 있으며, 1일 급수량은 514만 ㎥, 1인당 1일 급수량은 469 ℓ 로 1961년의 1일 급수량 127천m^3, 1인당 1일 급수량 약 210 ℓ 에 비해 양적으로는 크게 늘어났다. 그러나 정수시설의 노후화, 상수관의 노후화, 관망이 체계적으로 구축되어 있지 않아서 공급효율성이 낮다는 점들이 문제로 지적되고 있다.

▶ 하수처리시설

· 현대도시에 있어서 하수도의 기능은 우수와 오수의 적절한 배제 뿐만 아니라, 공공수역의 수질환경 보전기능을 담당하는 중요한 역할을 한다. 그러나 서울시의 합류식 하수관망체계[4]와 하수관거의 노후화, 그리고 하수관거의 오접합으로 인한 불명수의 과다유입(100만m^3/일), 하수관거의 비계획적인 증설로 인한 하수관거의 용량부족과 하수의 지체현상 등으로 설계지표(BOD 150㎎/ℓ)에 못 미치는 하수(BOD 57~111㎎/ℓ)의 과다유입은 하수처리의 효율성을 저하시키고 처리장의 운영비를 증가시키고 있다.

4) 면적기준 완전분류식은 전체의 8.7%에 불과

· 또한, 일부 경사불량구역에서 하수배수 불량현상이 보이고 있다. 서울시 하수처리사업소의 총 시설규모는 1994년 12월 현재 371만톤/일 으로서 서울시의 총 하수배출량 492만톤/일의 75.4%정도의 처리율을 보이고 있다. 시설용량을 초과하는 하수량은 1차처리후 방류함으로써 방류수질 악화의 주요 원인이 되고 있다.

· 또 질소·인 등의 영양물질을 제거하기 위한 고도하수처리시설이 없는 실정이고, 기능위주의 시설설치로 공원화가 되어 있지 않아 주변지역과 조화를 이루지 못하고 있다.

· 하수처리시설 관리상의 문제로서는 유지관리요원의 전문성 부족, 인력확보의 어려움, 건설관련 회사와의 보수방법에 대한 계획부재, 외국산 기계정비 보수의 어려움 등 유지·관리상 여러가지 문제가 발생하고 있다.

〈표 Ⅶ-6〉 서울시 처리구역별 개발면적기준의 합·분류식 면적(1994)

구 분	면 적 (km^2)			분류식 비율(%)
	계	합류식	분류식	
계	351	312.28	38.72	11.00
중 랑	130	120.20	9.80	7.50
탄 천	50	27.50	22.50	45.00
가 양	108	101.80	6.20	5.70
난 지	63	62.78	0.22	0.35

자료: 서울시, 하수국 자문, 1995.1.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 계획과제 - 절수형 도시 실현

- 갈수기 하천수량 확보
- 상수원 및 한강본류의 수질개선
- 각 지천의 정비 및 수질정화
- 상수도 시설의 확충 및 정비
- 하수관거정비 및 하수처리시설의 확충
- 하수처리수의 재이용
- 지하수의 개발과 보존
- 우수의 이용

▶ 수질관리 계획지표

- 한강본류의 수질은 2001년까지 상류 Ⅰ급수, 중류 Ⅱ급수, 하류 Ⅲ급수의 수질을 달성하고, 2006년 이후에는 한강전역에서 수영과 낚시를 즐길 수 있는 Ⅱ급 수질을 달성하도록 한다. 한강지천들 특히, 중랑천, 탄천, 안양천 등은 2001년에는 Ⅴ등급의 수질을 달성하도록 한다.

〈표 Ⅶ-7〉 한강본류 및 지천별 수질달성 계획 (BOD기준)

(단위: mg/ℓ)

구 분		환경기준	1991	1996	2001	2006	2011
한강본류	상류 팔당	Ⅰ(1 이하)	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9
	상류 구의		1.9	1.6	1.1	1.1	1.0
	중류 (노량진)	Ⅱ (3 이하)	3.9	2.8	2.3	2.2	2.1
	하류 (가양)	Ⅲ (6 이하)	4.8	4.2	4.0	3.6	3.2
지천	중랑천	Ⅴ(10 이하)	42.6	15.0	10.0	8.0	6.0
	탄천	Ⅴ(10 이하)	35.9	17.0	10.0	8.0	6.0
	안양천	Ⅴ(10 이하)	71.6	13.0	10.0	8.0	6.0

주) 2006, 2011년의 경우 보건환경국 환경과와 협의를 통해 추정한 수치임.
자료: 서울시, 서울통계연보, 1995; 한강수질보전장기종합계획, 1994.1, 3쪽; 서울시정개발연구원, 서울시 환경관리체계구축을 위한 연구 (중간보고서), 1992.

▶ 상수공급 계획지표

- 2001년까지 전체 계획인구에 급수가 가능한 100% 상수도 보급률을 달성한다. 2001년 이후 상수도 보급률이 100%를 상회함에 따라 2011년까지 노후시설의 교체와 정비를 주된 목표로 한다.

2001년의 상수도 모습			
급수인구	11,800천명	생산가동률	82.7%
생산능력	819만톤/일	유수율	85%이상
상수도보급률	100%	경영상태	수지균형

자료: 상수도사업본부, 1993 주요업무계획, 5쪽.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅶ-8〉 상수도공급 추이 및 계획지표

구분		단위	1993	1994	1996	2001	2006	2011
계획인구		천명	10,925	10,798	11,200	11,800	11,900	12,000
급수인구		천명	10,920	10,986	11,189	11,800	11,900	12,000
상수도 보급률		%	99.9	99.9	99.9	100.0	100.0	100
생산시설 용량		만톤/일	619	619	619	731	822	877
1일평균 생산량		만톤/일	503	514	521	592	626	648
1일최대 생산량		만톤/일	536	578	590	669	707	732
배수지	시설	개소	157	157	141	144	151	163
	용량	만톤	106.3	106.3	112	250	313	379
	저수시간	시간	4.1	4.1	4.3	8.2	9.1	10.4
송·배수관 연장		km	18,230	18,227	18,025	-	-	-
유수율		%	62.13	65.02	67.75	73.25	76.75	80.39

주) 계획인구 및 급수인구는 서울시 도시기본계획 추정치
자료: 상수도사업본부, 행정지표(1994. 10. 31일 현재) 1993 주요업무계획, 5쪽; 1995 주요업무보고, 4, 16쪽; 서울특별시, 서울통계연보, 1992, 220-225쪽; 서울시정개발연구원, 서울시정, 1992, 141, 153쪽.

〈표 Ⅶ-9〉 상수도관 개량

(단위 : km)

연도별	계	1994	1995	1996 이후
연장	6,580	516	500	5,564

자료 : 상수도사업본부, 1995 주요업무계획, 13쪽 내부자료.

▶ 하수처리 계획지표

- 하수처리시설은 1997년까지 210만톤/일이 증설되어 총 하수처리용량은 581만톤/일을 갖추어 유입하수량을 전량 처리하게 된다. 2001년의 계획하수량인 704만톤/일에 대비하여 하수도 기본재정비계획 용역을 통한 하수발생량의 재검토 산정이 필요하고, 불가피한 경우에는 하천의 건천화 방지 등을 위한 소규모 처리장의 건설 및 고도처리도 고려한다.

〈표 Ⅶ-10〉 하수처리시설 계획지표

구 분	단 위	1991	1994	1997	2001	2006	2011
계획하수량	만톤/일	366	492	526	704	738	772
시설용량	만톤/일	181	371	540	704	740	775
처 리 율	%	49.5	75.4	100	100	100	100

자료: 서울특별시 하수국, 내부자료, 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅶ-11〉 하수처리사업소 현황 및 증설계획

(단위: 만톤/일)

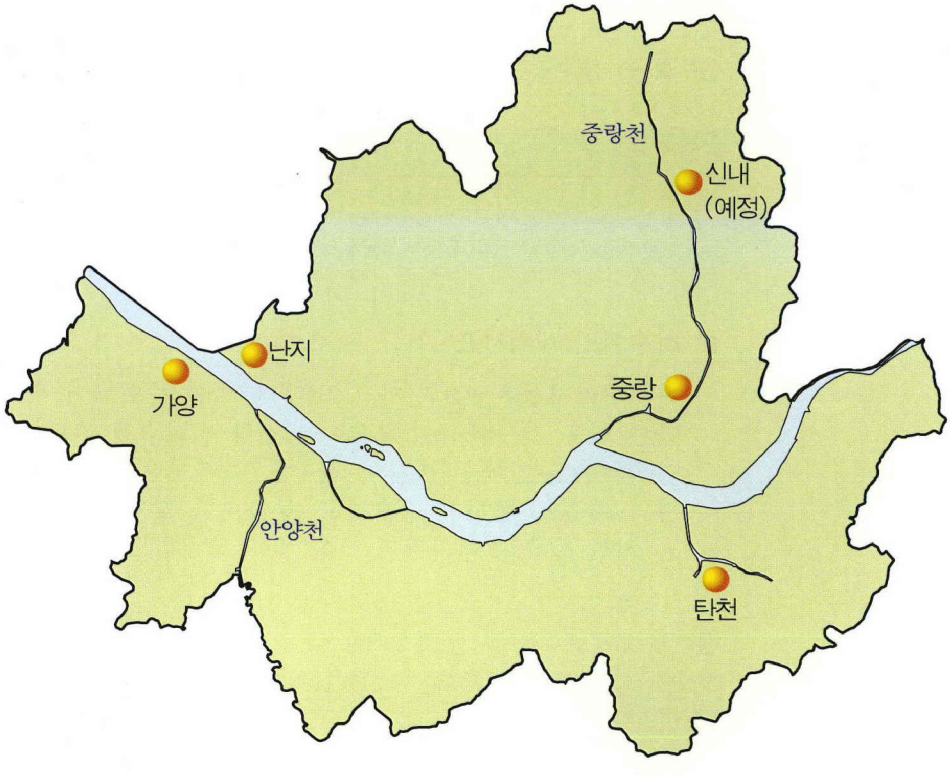
사업소명	1994계획하수량	1992	1993	1994	1996	1997	1998	2001	비고
중 랑	161	146	146	146	146	171	171	171	2차
탄 천	75	60	60	75	75	85	110	110	처리
가 양	180	(100)	50(50)	100	150	200	200	260	용량
난 지	76	(50)	34(16)	50	50	84	100	113	( )는
신 내	-	-	-	-	-	-	-	50	1차
계	492	206(150)	290(66)	371	421	540	581	704	처리

자료: 서울시 바른시정계획단, 내부자료, 1996.

〈표 Ⅶ-12〉 하수관거 정비 추진계획

구 분	예산(억원)	사업기간
관거조사 및 기본설계	186	1992-1997
실 시 설 계	486	1995-2005
관 거 정 비 공 사	19,332	1996-2006

자료: 시승일, 서울시 하수도 현황과 향후대책, 첨단환경기술, 1995.1.



〈그림 Ⅶ-5〉 하수처리사업소 배치현황

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 시책방향

▶ 하천유량조절용 댐 설치를 위한 저변조성

· 갈수기에도 안정된 상수원수 취수 및 하천 유지용수의 유지를 위해서는 팔당호 상류부에 대규모의 하천유량 조절용 댐의 설치가 가장 근본적인 해결책이라 할 수 있다.

· 이는 지역의 개발과 맞물려 적지 않은 난항이 예상되나, 한강에서의 취수량을 줄이기 위한 각종 방안강구와 함께 신중히 고려해야 할 주요 사안이라 할 수 있다. 그러나 단일 지방정부의 노력만으로 해결될 수 있는 사안이 아니므로 지방정부간 협력체제와 수혜자의 지역발전을 위한 지원방안이 모색된 토대위에서 추진되어야 하고, 중앙정부의 행·재정적 지원이 필수적이라 할 수 있다. 장기적인 안목에서 추진하되 우선은 필요성의 부각과 이해 확대를 위한 저변조성을 위한 노력이 필요하다.

▶ 상수원 및 한강본류 수질개선 - 원수 수질관리

· 서울시의 상수원은 한강 상류지역과 팔당호 유역이다. 이 지역의 수질보호를 위하여 보호구역을 확대하고 상수원 보호구역내의 감시활동을 강화해야 한다. 그러나 보호구역 확대는 지역주민의 경제활동과 상충되어 민원이 예상되므로 관련기관과 협의, 적절한 지원책을 우선적으로 마련하여 지역주민의 피해를 최소화하도록 한다. 한강상류의 하수, 분뇨, 축산폐수 전량을 처리할 수 있는 환경기초시설의 조기건설을 위해 환경부, 경기도, 충청북도, 강원도와의 협조 및 지원체제를 강화한다. 팔당호 주변의 오·폐수 배출업소의 입지를 금지하고 골프장, 가두리 양식장에 대한 특별대책을 마련하여 시행한다.

· 취수원 상류지역의 수질보전을 위하여 하남시 하수를 탄천 하수처리장에서 합병처리하도록 하고, 구리시의 하수방류를 잠실수중보 하류로 이송, 또는 질소 및 인의 처리가 가능한 고도처리 후 직접 방류한다. 또, 돌발적인 상수원 오염에 신속히 대응하고 안전한 수돗물을 공급하기 위하여 현재 전취수장에 설치되어 있는 원수수질 자동감시장치를 철저히 운영한다. 그리고 한강 저니토를 준설하여 침전물을 제거하며, 다목적 청소선을 구입하여 부유물을 제거하거나 퇴적상황의 파악에 활용한다. 1998년까지 한강 수질관리모델을 개발하여 한강 수질의 과학적, 체계적 관리를 진척시키도록 한다.

· 그밖에 한강 생태계 조사를 주기적으로 실시하여 한강 생태계의 변화상황을 파악하고 생태계 보전을 적극 추진한다. 수질보전 홍보사업을 적극 추진하되 민간주도의 체계적인 환경보전운동을 지원하도록 한다.

▶ 각 지천 정비 및 수질정화

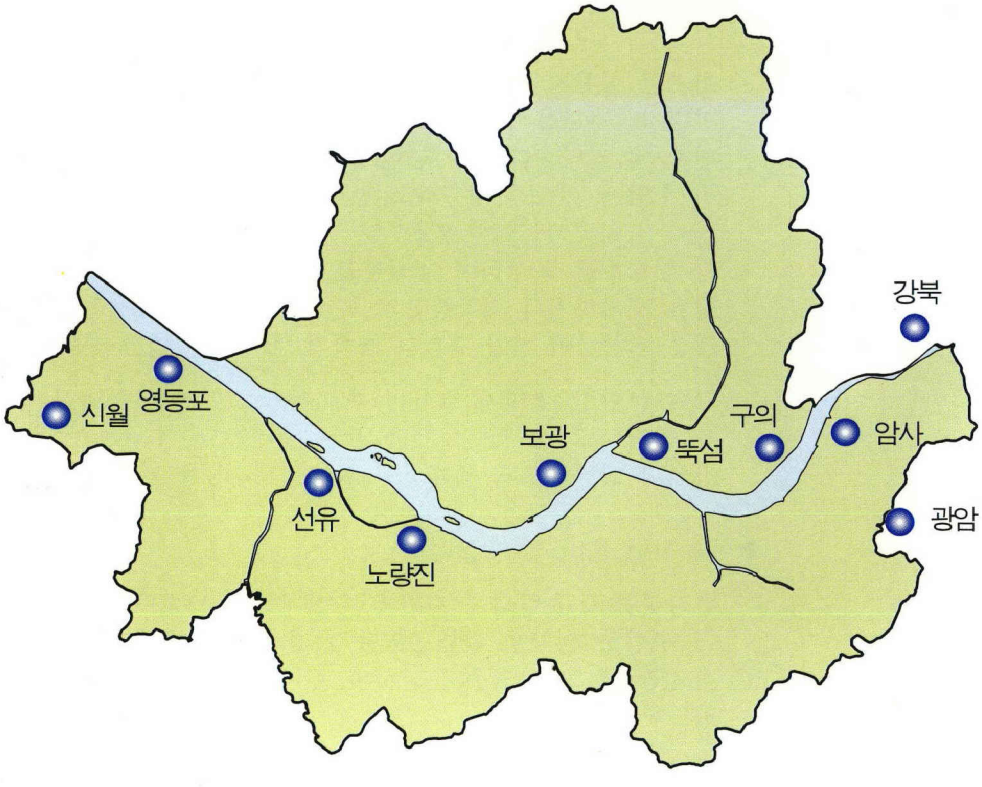
· 한강본류로 유입되는 지천의 수질개선을 위하여 각 지천별 수질정화 계획을 수립하고 구별 관리구역을 지정하여 시행한다. 2001년까지 차집관거를 신·증설하고 하천을 준설하며, 무제방 구간을 해소하여 외수 침수를 예방하도록 한다.

· 저수로를 정비하고 수해취약 제방을 정비하여 주변 환경을 조성하고, 고수부지를 조성하는 등 하천주변도 녹화지역으로 지정하여 서울시의 녹지 형성에 일조하게 하여 주민의 휴식공간으로 제공한다. 또 하천 휴식년제를 연차적으로 확대·시행하여 지천 정화효과를 제고한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 상수도 시설 확충과 개선 - 정수·공급과정 수질관리

- 하절기 안정급수와 신시가지 개발에 따른 급수량을 확보하고, 급수수요량 증대에 대비하여 기존 정수장을 확장하고 대명정수장을 신설한다. 정수처리시설의 첨단과학화를 도모하여 송·배수관을 전산화하고 각 정수장에 설치되어 있는 약품투입 자동화 시설의 관리를 철저히 한다. 또한, 기타 정수장에 추가로 설치하며, 정수장 각 공정별 수질검사를 강화하고 음용수 수질기준 항목을 확대하여 수질의 안정성을 향상시킨다.
- 상수도공급의 원활화를 위해서는 대형 배수지를 연차적으로 증설하여 전 급수지역의 안정급수를 도모하고 에너지절약 및 돌발사고로 인한 단수에 대비한다. 송수관의 노후로 인한 누수방지와 수질개선을 위하여 10년이상 경과된 부식성 배·급수관을 스테인레스관 등 내식성관으로 교체·개량하고, 관망로를 작성하여 GIS체계에 의한 과학적 관리시스템을 도입한다. 노후관 교체과정에서 관망을 블록시스템화하여 공급시설을 장기적으로 체계화함으로써 단위블록에서 공급 및 제어가 가능해지도록 한다.
- 최종적 수질관리의 강화를 위하여 수요가의 물탱크 관리 의무대상 및 수질 검사를 확대하고, 수도꼭지에서 수질확인을 강화하기 위하여 이동수질검사, 이동수질확인반을 확대·운영하도록 한다. 또한, 절수를 위하여 절수형 기기의 보급을 확대하고 1994년 현재 생산원가의 78%수준에 머물러 있는 상수도요금을 연차적으로 현실화시켜 나가도록 한다.



〈그림 Ⅶ-5〉 수도권 정수장 위치도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 하수관거정비 및 하수처리시설의 확충

- 하수도시설의 개선방안은 기존 하수관거의 정비, 시민홍보교육을 통한 절수의 생활에 의한 하수발생의 원천적인 감량, 발생하수의 전량처리, 하수처리장 유지관리개선, 고도하수처리시설 도입, 불명수 유입금지를 그 기본시책으로 한다.
- 하수처리시설용량은 1997년을 기점으로 전량처리가 가능해지나, 이후에는 2차처리로 제거가 어려운 질소·인처리를 위한 고도하수처리시설 설치방안을 강구하도록 한다. 하수처리장의 증설은 탈취설비를 갖추도록 하는 등 주변환경 개선을 위한 완벽한 조치가 병행되어야 하고, 발생 슬러지를 처리하여 자원으로 활용할 수 있도록 전용 처리시설을 설치한다. 또, 1997년까지 하수관거에 대한 정밀조사를 실시하고 기본설계를 완료하여 불명수의 유입을 방지하고, 하수배제의 원활화를 위한 하수관거의 재정비를 GIS체계구축과 동일선상에서 추진한다. 특히 신시가지 및 재개발지역 등에서는 분류식 관거를 채택토록 하며, 발생되는 하수를 그 지역에서 처리하여 가까운 하천으로 직접 방류하여 건천화 방지 및 생태계의 복원을 도모한다.
- 하수도관리의 과학화를 위하여 하수관거 CCTV 점검·확인 조사제도를 정착시키고 하수도시설 유지·관리에 대한 정보화계획을 수립하고, 하수도 준설의 민영화 확대를 추진한다. 또한 1995년부터 계속적으로 시행하게 될 관거정비사업은 약 2조원이 소요될 것으로 예상된다. 그러나 자치구의 재원과 인력으로는 이 공사의 감독과 건설이 불가능하다고 판단되므로 우선 강동, 강서, 강남, 강북 하수도 건설사업소를 신설하여 기본장비, 인력 등을 갖추어 대민 서비스 및 긴급사항 처리에 만전을 기해야 한다.

▶ 중수도의 도입 및 하수처리수의 재이용

- 중수도를 도입할 경우에는 수돗물의 공급량 자체를 줄일 수 있으므로, 수도시설에 대한 투자예산을 깨끗한 수돗물생산에 투입할 수 있게 되고, 원수공급량도 줄게 되어 댐건설 수요가 감소되는 등 파급효과가 발생된다.
- 뿐만 아니라 수돗물 사용량의 감소는 하수발생량의 감소로 이어지므로 하수처리장의 규모를 줄일 수 있고, 이는 그에 상응한 수질보전으로 이어진다. 또 갈수시에는 특히 대도시의 물부족 상황에 효과적으로 대처할 수 있는 탄력성을 확보하게 되는 것이다. 또한 하수처리수의 재이용 방안 연구를 통해 농업용수, 공업용수, 냉각수, 세정수 등으로의 사용 방안을 모색한다.
- 중수도 도입시책으로 법령상의 근거마련, 시범사업 시행(재개발지역, 신규건축물 등), 금융·세제상의 혜택부여, 주요시설에 대한 중수도 설치를 적극적으로 권장하며, 앞으로 중수도 설비기준과 유지관리지침을 제정하고, 중수도 수급모델을 개발한다. 하수처리수의 재이용을 위하여 집중적으로 관련시설의 설치 방안 연구, 중수도 관리개발 등을 한다.

▶ 지하수의 개발과 보존 - 대체 용수원의 개발 -

- 지하수는 지표수의 함양원으로서 중요할 뿐만 아니라 수질을 양호하게 하며, 수온의 변화가 없어 수자원으로서 잠재적 가치가 높으며, 재해와 긴급시 사용할 수 있는 귀중한 수자원으로 국민의 생활 및 경제에 중요한 역할을 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 앞으로의 용수증가 추세에 대처하기 위해 지표수의 개발과 더불어 지하수의 개발과 이용도 급증하리라 예상되나, 인구 및 산업시설의 집중화와 발달에 따라 지하수 오염도 더욱 가중될 것이므로 지하수 개발에 앞서 지하수 오염방지를 위한 제도 및 규제가 마련되어야 한다. 또한 지하수 관리체계 정립을 위한 지하수 보존 및 활용 방안에 대한 연구가 진행되어야 한다.

▶ 우수의 이용 - 대체 용수원의 개발 -

· 일반적으로 도시에서의 우수는 안전하게 배제해야 하는 대상으로만 간주되어 왔으나, 앞으로는 수자원의 효율적인 이용 방안중 하나로서 잠재적 가능성이 제기되고 있다. 하절기에 집중되는 강우의 특성을 감안할 때, 중수도와 같이 지속적인 공급원으로서의 이용은 불가능하나, 도로의 청소용수, 공원의 살수용수, 공사현장의 잡용수 및 현장 세척수로서의 이용 가능성이 높으므로 실용화의 토대를 구축한다.

4) 폐기물

▣ 현황 및 문제점

· 서울시 쓰레기 발생량은 1993년부터 감소하여 1995년 현재 1일 14,102톤, 1인당 1.23㎏/일의 발생량을 보이고 있다. 쓰레기 발생량의 감소는 종량제의 실시와 청정연료의 보급·확대로 연탄재 발생량이 감소했기 때문으로 지적된다.

· 그러나 여기에는 1993년부터 시작한 반입쓰레기에 대한 실측과 1993년이전 발생량에 대한 통계적 조정의 영향으로 정확한 감량의 크기나 그 원인 파악이 힘들다. 쓰레기문제의 해결을 위해서는 물자의 생산/소비/처리, 전 과정에 걸친 종합적인 접근이 필요하다. 1995년부터 종량제의 전면적인 실시로 소비단계에서의 쓰레기 감량은 개선되었으나, 생산단계에서의 쓰레기 감량노력은 상대적으로 미약하다. 따라서 종량제의 정착을 위한 제도적 확충, 재활용산업의 활성화와 더불어 생산단계에서의 쓰레기 감량노력이 병행되어야 한다.

· 폐기물의 처리를 위해서는 재활용시설, 자원회수시설, 매립지와 같은 폐기물 처리시설이 불가피하지만, 이러한 처리시설들은 혐오시설로 인식되어 입지 선정과정에서 지역주민들의 거센 반대로 그 설치가 순조롭지 못한 실정이다. 이는 혐오시설 입지 선정과정에서 주민들의 의견이 충분히 반영되지 않고, 관련기술에 대한 이해 부족과 경제적 피해로 인하여 주민들의 반발이 줄어들지 않고 있기 때문이다.

▣ 계획과제 - 자원절약형·재생형 도시 실현

· 생산단계에서의 폐기물 원천감량 - 최종 처리량의 감축
· 재활용의 활성화
· 주민복지시설을 겸한 다목적 자원회수시설의 확충
· 위생매립처리
· 청소체계의 효율적 관리 및 청소서비스의 민영화 확대
· 폐기물 처리를 위한 환경친화적 기술의 개발
· 시민참여의 확대

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 계획지표

- 1995년 현재 매립에 의한 쓰레기 처리가 전체 생활쓰레기 처리의 72.2%를 차지하고 있어 지나치게 높은 비중을 차지하고 있는 반면, 재활용률 29.3%, 소각률은 0.5%를 차지하고 있다. 감량률, 재활용률, 소각률을 연차적으로 확대하여 2011년에는 쓰레기 처리비율을 소각, 재활용, 매립의 순으로 역전시킨다. 1994년도의 생활쓰레기의 1인당 발생량은 1.42kg이며 1996년에는 1.24kg, 2001년에는 1.97kg, 2006년에는 2.2kg, 2011년에는 2.4kg으로 추정된다. 1995년이후 전면적인 종량제의 실시 등 쓰레기 저감대책을 강구하여도 문화와 소득수준의 향상으로 인한 외국 대도시의 증가추세를 감안해 볼 때 2001년에는 1.36kg, 2006년에는 1.42kg, 2011년에는 1.44kg 정도를 유지할 전망이다.
- 생활쓰레기의 재활용률은 1995년 29.3%에서 2011년에는 35% 정도로 점차 늘이도록 하고 소각률은 1995년 0.5%에서 2011년 43% 정도로 대폭 확대한다. 나머지는 위생매립에 의존하여 현재 80%에 육박하는 매립률을 2011년에는 17% 정도로 대폭 감축한다.

〈표 Ⅶ-13〉 생활쓰레기 발생 및 처리계획

구 분	단위	1991[1]	1994	1996	2001	2006	2011
추정인구[2]	천명	10,905	10,709	11,200	11,800	11,900	12,000
1인당 발생량	kg/일	-	1.42	1.24	1.97	2.20	2.40
발생추정량[3]	톤/일	-	15,397	13,900	23,300	26,180	28,800
감량목표[4]	톤/일	-	3,903	5,500	7,250	9,160	11,670
감량률	%	-	20.2	27.0	31.1	34.9	40.5
감량후 발생량[3]	톤/일	17,652	15,397	14,800	16,050	17,020	17,130
발생원	kg/일	1.61	1.41	1.30	1.36	1.42	1.44
재활용품수집량[5]	톤/일	326	3,159	4,210	5,800	6,390	6,890
재활용률	%	1.85	20.5	30.3	36.1	37.5	40.2
쓰레기처리량	톤/일	17,231	12,238	9,690	10,550	10,570	10,330
소각량[4]	톤/일	94	94	560	5,770	6,430	7,350
소각률	%	0.6	0.6	4.0	35.3	38	43
매립량	톤/일	17,137	12,144	9,130	4,780	4,140	2,980
매립률	%	97.0	78.9	65.7	29.2	24	17

주: 1) 1991년은 쓰레기 평균비중(0.552)을 중량으로 환산함. (난지도매립장 반입량을 목측으로 계량한 수치로 실제 중량과는 차이가 있음)
2) 2001년까지 추정인구는 1994 시정현황 자료, 2006, 2011년은 서울시정개발연구원 추정치임.
3) 2006, 2011년의 발생추정량은 1999-2001년까지의 1인당 발생량의 평균증가율(2.17%)을 기준으로 추정함. 감량후 발생량은 1995년부터 실시되는 종량제의 효과를 감안한 수치임.
4) 감량목표 및 소각량은 2006년의 경우 1993-2001년까지, 2011년의 경우 1993-2006년까지의 평균감량율, 소각률을 통해 추정함.
5) 재활용 품수집량은 최대 재활용률을 40.2%로 가정함. 2006년은 2001년, 2011년의 평균치임.

자료 : 서울특별시, 일반폐기물 처리 기본계획, 14쪽; 청소사업본부, 1993 생활쓰레기발생량 및 처리실태분석 내부자료, 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 시책방향

▶ 생산단계에서의 폐기물 원천감량 -최종 처리량의 감축

- 폐기물의 원천감량을 위해 생산, 유통 및 소비 등 경제활동 과정의 단계별 감량시책을 발굴하여 시행한다. 생산단계에서의 쓰레기 원천감량을 위하여 폐기물 예치금과 부담금의 현실화를 통하여 쓰레기 원천감량 및 폐기물 회수체제가 효과적으로 운영되도록 하고 산업업종별 폐기물 감량체계를 구성한다.
- 유통단계에서의 쓰레기 감량을 위하여 포장재 및 일회용품의 사용을 억제하고 소비단계에서의 감량을 위하여는 종량제의 철저한 시행으로 경제적 유인을 확산시켜 쓰레기 감량을 생활화하도록 한다. 음식물 쓰레기 줄이기 및 음식물 퇴비화를 추진하고, 재활용품 교환센터의 운영, 관련산업과의 협조 및 조정체계 확립, 폐기물 감량화를 위한 범시민 자율운동을 지원한다.

▶ 재활용의 활성화

- 자치구 단위의 특성과 문제점을 분석하고 지역특성에 적합한 재활용 체계의 개발을 모색한다. 재활용 체계의 개발은 재활용 산업의 활성화를 위한 경제적 유인 부여의 원칙에 따라 지원계획과 지원대상의 선정, 인접 구와의 공동운영, 전담인력 및 장비확충, 수거체계의 개선, 수집일, 수집·운반조직 등 재활용품의 수집·운반체계의 정비와 매각 및 대금 회수·지급체계를 포함한다. 특히 종량제의 정착을 위하여 재활용품 선별, 보관시설 확충으로 분리수거를 활성화시키고 유통의 원활화와 효율성을 유지한다. 이를 위하여 1999년까지 재활용품 선별장을 11개소에 설치한다. 생산 및 유통구조를 개선하고 자원화 기술의 개발을 적극 추진한다.
- 재활용 제품 및 재생 제품에 대한 수요기반을 조성하기 위하여 서울시 구매정책에 재활용품의 사용을 적극 반영토록 한다. 또 시민참여의 활성화를 위한 경제적 유인을 확대하고 여론수렴을 통하여 재활용시책을 지속적으로 개발하고 홍보하도록 한다.

▶ 다목적 소각시설의 확충 - 일반쓰레기의 전량소각·소각 재처리

- 소각처리로 쓰레기를 무해화, 감량화하여 매립지 수명을 연장하고 소각시 발생하는 폐열은 열병합발전소를 설치하여 해당지역의 지역난방에 활용하도록 한다.
- 또, 소각재의 매립지 복토재로의 활용 및 도로건설시 보조 기층재로 활용하고, 또한 아파트나 대형 음식점을 중심으로 한 시범 퇴비화시설의 건설로 채소류 등 부패하기 쉬운 쓰레기를 퇴비로 만들어 녹농지에 활용하도록 하고, 가능성이 있을 때, 그 확대를 도모한다. 소각시설은 주민복지시설을 겸한 다목적용으로 설치되어야 한다
- 소각시설 부지는 자치구별 확보를 원칙으로 하며 확보 곤란시 인접 구와 공동으로 확보하도록 한다. 소각시설은 2001년까지 시설용량 일 6,300톤/일의 처리용량(실소각량 4,850톤/일)을 갖춘 8개소(목동, 상계, 일원, 마포, 송파, 구로, 금천, 중랑)에 건설할 예정이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 위생매립처리

· 매립시설은 침출수 처리시설, 가스 처리시설 등 환경오염 방지시설은 물론 인근 주민에게 혜택을 부여할 수 있는 다목적 위생매립시설을 지향한다. 또 난지도 매립지는 토지 재이용을 염두하여 안정화 추진에 역점을 두며 격리제방 및 환경오염 방지시설을 완비하여 주변지역의 환경오염을 완전차단 한다.

▶ 청소체계의 효율적 관리 및 청소서비스의 민영화 확대

· 수거된 쓰레기의 효율적인 상차, 운송을 위하여 손수레 등 재래식 장비를 소형차량 등으로 대체하고 수송차량은 압축 및 대형차량으로 대체하여 청소장비의 현대화를 추진한다.

· 현재의 소형 적환장을 연차적으로 폐쇄하는 것을 원칙으로 하지만, 소각장 건설이 계획된 구는 현 적환장의 환경정비를 강화하여 지속적 이용을 강화하는 등 종합적인 처리계획과 조화를 이루도록 하며, 장기간 매립이 계속될 자치구는 구별로 1개소 이상의 대형 압축 적환장을 확보하여 통합처리하도록 하고 적환장의 지하화도 추진하도록 한다.

· 새로운 수요발생 등 지역여건을 고려한 합리적 민영화의 기준을 설정하여 청소서비스의 민영화를 적극 추진한다. 종량제 시행에 따른 종량제 요금체계를 정비하고 현실화하여 민간업체의 참여여건을 조성한다.

▶ 폐기물 처리를 위한 환경친화적 기술의 개발

· 생산공정중에 발생하는 폐기물의 양을 사전에 줄일 수 있는 과학기술적인 '환경적으로 지속가능한 기술'(Environmentally Sustainable Technology: EST)의 개발이 필연적으로 뒷받침되어야 한다. 그러므로 사후처리기술에만 의존하던 폐기물의 처리기술을 환경적으로 지속가능한 기술로 전환하기 위해 이에 대한 연구개발 지원대책을 강구한다. 또한 소각률의 증대로 인한 대기오염 등의 2차 공해유발을 방지하기 위한 환경친화적인 폐기물 소각·처리기술을 우선적으로 확보하도록 한다.

▶ 시민참여의 확대

· 시민의식 개혁을 적극적으로 추진하기 위해 폐기물 관리체계상의 일정 부분까지 시민의 역할 범위를 설정하고 홍보활동을 전개한다. 시민의식 개혁을 통한 폐기물 관리 효율성의 극대화를 도모하고 감량화 및 재활용 부문은 시민 자율운동으로 추진한다. 또 폐기물 수집·운반 및 처리체계에도 시민참여를 도모한다.

5) 기타

▣ 소음의 방지 - 정온도시 실현

· 서울시 소음은 교통수단의 급격한 증가에 따른 교통소음이 주된 것이 되고 있다. 서울시 소음의 50%를 차지하는 교통소음은 소음원 자체가 이동하기 때문에 소음 저감대책의 시행이 매우 어렵다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 또한 자동차의 경우 엔진의 구조와 주행상태, 정비여부, 적재량, 타이어 종류·형태, 도로구조 등 소음발생 요인이 복합적이다. 서울시 소음의 30%를 차지하고 있는 생활소음의 배출원은 확성기, 소음배출 규제 시설에 해당되지 않는 공장, 사업장 및 소규모 공사장 등이다. 최근 인구증가와 함께 도시화, 산업화 등에 따라 생활소음 배출원의 수도 급격히 증가하고 있다.
- 2001년까지는 교통소음, 건설소음, 생활소음을 소음환경기준내로 근접시키도록 하고, 2006년까지는 ISO 권고치 이내를 달성하도록 한다. 교통소음의 저감을 위해 저소음자동차 개발과 보급의 촉진, 자동차 소음규제기준의 강화, 학교주변 및 주택가 등 정온시설에 대한 방음벽 설치를 추진한다. 자동차 도로변에 공동주택이 건설되는 경우에는 건설 시공업자가 교통소음의 차단을 위하여 이중창 시공을 하도록 제도화한다. 또, 정온지역 통과차량에 대하여는 소음저감에 효과적인 차량속도로 운행하도록 제한한다.
- 건설소음의 저감을 위해서는 저소음 공사장비의 사용을 유도하고, 건설현장의 방음벽 설치를 의무화하도록 한다. 건설소음 규제지역을 서울시 전역으로 확대하여 건설공사 사전에 관할구청에 신고하도록 한다. 생활소음과 공장소음의 저감은 확성기 사용의 금지, 공업지역 인근의 주택건설에 대한 차음장치의 의무화, 저소음 기계류 사용의 유도, 공장내 흡음시설 설치의 의무화를 추진한다.

▣ 악취의 방지

- 악취는 황화수소, 메르캅탄류, 아민류 및 기타 자극성 있는 기체상 물질이 사람의 후각을 자극하여 불쾌감과 혐오감을 주는 냄새로서 발생원이 다양할 뿐만 아니라, 다른 대기오염 물질과는 달리 일정량을 제거하여도 그에 비례하는 정도의 개선효과를 기대할 수 없는 문제점을 갖고 있다.
- 농수산물 도매시장, 도축장, 인쇄출판소, 세탁소 등 생활주변의 악취발생업소에 대한 파악과 중점적인 관리를 통해 악취 방지시설을 보강하고 친환경적인 탈취기술 개발의 지원을 강화한다.

3. 환경친화적 도시관리구조의 형성

▣ 현황 및 문제점

- 개별 환경관리체계의 개선만으로 도시환경정책은 한계를 지니고 있다. 현재 서울시의 환경행정은 개발위주의 정책에 그 우선순위가 밀려나고 있으며, 다양한 이해관계를 가지는 타도시정책과의 조화를 도모할 수 있는 제도적인 장치가 결여되어 있다. 궁극적으로 환경친화적인 도시 형성을 지향하는 새로운 시정이념의 정립이 필요하며, 새로운 시정이념은 제반 도시정책들이 환경친화적인 도시형성에 기여할 수 있는 상위지침으로서 활용되어야 한다. 조정과 통합기능을 할 수 있는 이러한 지침의 확립과 더불어 제도적 장치의 마련이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 계획과제

- 환경친화적 도시 형성의 기본적인 지침을 담은 서울시 환경선언의 마련
- 개발위주에서 환경친화적 도시형성을 위한 시정이념의 재정립
- 환경부서조직의 발전
- 도시계획·개발·산업·에너지·교통정책 등과의 조정·통합을 위한 제도적 장치의 마련

▣ 시책방향

▶ 환경친화적 도시형성의 기본적인 지침을 담은 서울시 환경선언의 마련

- 지역별(혹은 자치구별) 특성에 맞는 환경상의 정립

▶ 개발위주에서 환경친화적 도시형성을 위한 시정이념의 재정립

- 환경보호조례·자연환경보전조례(가칭) 등의 제정
- 환경관리 기본계획을 도시계획의 상위개념으로 정립

▶ 환경부서조직의 발전

- 부시장제를 이용한 환경친화적 시정의 통합적 운영
- 실(1급)수준의 환경전담부서로 확대 개편
- 타부서와의 연계성 강화를 위한 조정기구의 설치
- 분산된 환경관련 업무의 기능 통합

▶ 도시계획 및 개발정책과의 조화 - 집약적 도시 실현

- 집약적 토지이용을 통한 짜임새 있는 집약적도시(Compact City)가 에너지 효율성 뿐만 아니라 환경보존의 전반적인 측면에 일반적으로 유리할 수 있다.
- 그 이유로 첫째, 인간의 활동은 유기적·무기적인 에너지를 필요로 하며 대부분의 에너지는 환경재를 투입요소로 한다.
- 토지의 집약적 이용을 통해 인적, 물적 자원 및 정보의 이동을 축소하며 이에 따른 자연자원의 소모를 최소화할 수 있다. 즉, 집약적인 토지이용은 에너지원의 사용량을 상대적으로 적게 함으로써 에너지자원의 이용에 따른 오염발생의 총량을 줄일 수 있다.
- 둘째, 대중교통, 열병합발전, 폐열이용 등의 에너지절약적 기술의 도입과 도시내의 공원, 도시외곽의 녹지대 조성 등 환경친화적인 도시개발에 유리하다.
- 셋째, 에너지와 기타 도시적 오염의 처리는 집약적인 토지이용의 경우가 조방적인 경우보다 유리할 수 있다.
- 도시개발이나 재개발에 있어서 지나친 교통량의 유발을 야기하는 주·상·공 용도배분을 피하고 사회적으로 적정한 규모의 건축물을 짓도록 개발밀도를 통제하여야 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 가급적 직·주 근접형의 토지이용을 장려하고 승용차와 같은 적색교통수단과 자전거와 같은 녹색교통수단의 도시공간점유에 대비한 효율성을 비교하여 도로의 일정한 부분을 보행자나 자전거 이용자에게 전용공간으로 할애하여야 한다.

- 개발위주에서 환경보전위주의 시정
- 소비위주에서 절약위주의 시정

▶ 도시산업정책과의 조화 - 환경친화적 산업도시 실현

· 주거지역내 공장의 타지역으로 이전 추진
· 환경관련 산업의 활성화
· 환경친화적 산업구조로의 이행
· 환경친화적 산업활동의 촉진을 위한 유인 제공

▶ 도시에너지정책과의 조화 - 에너지효율형 도시실현

· 청정·고효율 에너지의 개발과 사용의 확대
· 에너지 이용의 효율화
· 지역난방제의 확대
· 폐열 이용의 확대
· 에너지 절약형 건물의 건설

▶ 도시교통정책과의 조화 - 공공교통중심형 도시실현

· 저공해 교통수단의 개발
  - 저공해차량 보급(고출력 시내버스 등)
  - 차체구조와 타이어 개선
  - 소형화물차량 LPG연료 대체
· 청정연료 사용의 확대
· 오염농도에 따른 통행제한
  - 일정기준 초과시 통행제한 검토(차량우회, 윤번제확대 등)
· 대중교통수단의 우선화
  - 공공교통수단의 다양화 및 확충(버스전용차선제, 출근시차제, 도심통행료 부과, 도심 주차시설의 증설제한, 자전거전용도로·안전설비의 확충, 기업체 수요관리 방안 등)

4. 환경친화적 지역공동체기반의 형성

▣ 현황 및 문제점

· 서울시는 1992년 중반 환경부로 부터 환경관련 주요업무를 이양받은 후 환경관련 업무를 집행하는 공무원의 양적 증가에도 불구하고 경험과 기술의 부족으로 기대만큼의 활동을 보이고 있지 못하다.
· 서울시의 전반적 환경관련 행정체계는 세계화와 자치제 개념에 입각한 도시자율성에 기반하여 일관된 이념에 의해 구축되지 않고 환경상황의 변화에 따라 단편적으로 개편되어 왔기 때문에 효율적 환경관리체계가 미흡하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 또한, 앞으로 다가올 그린라운드에 대비하고 지방의제(Local Agenda 21)의 형성과 그 효과적인 집행을 위하여 필요한 제도적 장치 및 주민과 기업의 광범위한 참여가 제도적으로 보장될 수 있는 메카니즘이 결여되어 있어 범도시·범국가적으로 전개될 환경문제에 대한 대비가 시급한 실정이다.

· 환경문제는 시정부나 구정부의 행정적, 기술적 대응으로는 해결 불가능한 문제이므로 시민의 적극적인 협조와 참여에 기초해서 만이 해결 가능하다.

· 따라서 시나 구당국은 환경운동을 주도하는 시민단체들과의 연대가 필수적이다. 시민 환경운동단체에 환경 모니터링 시스템의 일부기능을 위탁하고 환경오염과 환경행정에 대한 감시를 위임하여 환경문제에 대한 시민참여를 환경행정에 흡수할 수 있어야 한다.

▶ 환경문제에 대한 지역적 대응의 활성화

· 환경문제로 인한 시민의 반응은 그 피해가 지역적인 것일 때 가장 강하게 나타난다. 전체 시민이 모두 겪는 문제일 경우, 그 대응이 주민들의 직접적인 행동을 유발하지 않는 경우가 많았던 것에 비해 지역의 특수한 사안에 대해서는 피해주민 대부분이 행동에 나서는 것을 볼 수 있었다.

· 지방화 추세는 이러한 지역적 환경문제에 대한 대응이 보다 빈번해지는 계기를 제공할 것이다. 지역적 환경문제를 둘러싼 주민들의 인식과 대응은 보다 철저해질 것이고, 주민들의 제도적 참여는 그 방법과 정도가 계속 발전할 것이다. 환경관련 정보의 공개와 환경에 대한 피해보상 등의 제도화도 이러한 변화의 한 양상이다.

▶ 지역경제주의의 반격

· 지방화가 환경문제에 유리한 여건만을 제공하는 것은 아니다. 국지화된 환경에 대한 관심은 지방자치단체의 조직관료주의나 지역이기주의로 나타나 보다 광역적인 환경보전을 희생시킬 수도 있고, 지역경제의 활성화를 위한 지역간 경쟁은 환경 파괴적인 무분별한 개발을 조장할 가능성도 있다.

▣ 계획과제

· 세계화와 지방자치제에 대비한 환경관리 협력체제의 정비
· 시민, 기업의 참여 및 지역단체들과의 연대 강화
· 환경정보시스템의 체계화와 환경정보 공개의 제도화

▣ 시책방향

▶ 세계화와 지방자치제에 대비한 환경관리 협력체제의 정비

· 환경부-서울시간의 환경관리 협력체계의 구축

· 광역 환경관리 협력체계의 구축
  -서울시와 각 구청, 구청간의 협력체계

· 지방자치시대에 대비한 환경관리방안 모색

· 국제환경협력의 강화를 위한 전담기구 설치

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 시민, 기업의 참여 및 지역단체들과의 연대 강화

- 시민참가를 촉진하는 지원체계의 확보와 시민참가형 환경지표의 개발
- 광역 공동체 존립의 기반조성을 위한 의식의 제고
- 환경관련 정보의 공개
- 환경홍보 및 교육의 지속적 추진

▶ 환경정보시스템의 체계화와 환경정보 공개의 제도화

- 환경 모니터링 시스템과 인공위성에 의한 환경감시체계, 그리고 각종 환경정보를 '데이터베이스' 화한 것이 환경정보시스템이다.
- 일례로 이 환경정보 시스템을 일상적인 시민생활에 적용할 경우 자원재활용체계를 광역적으로 도입하여 폐자원의 재활용을 보다 효율적으로 관리.
- 자원재활용 단체나 모임 그리고 재활용품 생산공장 등에 대한 정보를 집적한 환경정보시스템은 각 자치단체별 또는 지구별 쓰레기발생량과 폐기물의 내용에 관한 정보의 교환.
- 특히 산업폐기물이나 일반폐기물의 발생에 관한 정보를 종합관리할 수 있으므로 쓰레기문제에 대한 시정부의 종합적 관리 가능.

  - 환경모니터링 시스템 구축
  - 환경데이터베이스 시스템의 구축
  - 경보 시스템의 구축
  - 환경정보공개의 제도화

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅷ. 공 원 녹 지 계 획

1. 현황 및 문제점
2. 계획의 기본방향
3. 계획목표 및 계획과제
4. 시책방향



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅷ. 공원녹지계획

1. 현황 및 문제점

1) 녹지지역의 현황

· 서울시의 녹지지역은 지형적인 여건으로 산림, 하천을 포함하고 있으며 녹지지역의 총면적은 전체 도시계획구역의 47%(313.33㎢)에 이른다. 녹지지역의 대부분(309.75㎢)은 녹지공간 보전의 범위내에서 제한적 개발을 할 수 있는 자연녹지이며, 농업적 생산을 위해 개발을 유보하는 생산녹지는 3.58㎢에 불과하고 보전녹지는 지정되어 있지 않다. 또 개발제한구역 면적은 총 166.82㎢로 임야 108.96㎢, 농경지 23.21㎢ 등으로 구성되어 있다.

〈표 Ⅷ-1〉 녹지지역의 현황

구 분	면적 (㎢)	구성비(%)
생산녹지	3.58	1.14
자연녹지	309.75	98.86

자료: 서울시, 서울통계연보, 1995

· 녹지지역은 사실상 장래의 개발에 대한 유보지의 성격이 강함에도 불구하고 대규모 택지개발사업 등으로 전용되어 1985년부터 1991년 사이에 50.5㎢가 감소되었다. 서울시의 녹지지역 중에서 공유수면 등을 제외하면 남아있는 녹지의 양이 적으므로 도시내에서 귀중한 자연환경의 보존이라는 측면에서 녹지의 보전이 시급하다.

· 대규모 개발사업의 진행에 따른 녹지지역의 감소가 현저한 데 비해, 새롭게 조성되는 공원녹지는 많지 않다. 그 예로 토지구획정리사업시에는 공원비율을 3%이상 확보해야 한다는 규정이 있지만 1960-1982년 사이의 사업결과 약 2%의 공원녹지만이 조성되었으며, 택지개발사업에서는 약 8%의 공원용지를 확보하는데 그쳤다. 택지개발사업의 경우 기존 시가지 외곽의 전, 답, 임야 및 공유수면 등 녹지지역을 전용하여 단지 조성공사를 하고 근린공원, 어린이공원, 완충녹지를 조성해야 함에도 불구하고 사업후에 오히려 녹지비율이 크게 감소하는 경우가 많다.

· 이들 공공사업의 시행 결과 신규 조성되는 공원의 개소수와 면적은 증가하지만 전체적인 녹지지역의 총량이 대폭적으로 감소하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2) 도시공원의 현황

· 도시공원법상 도시공원은 총 1,362개소에 면적 103.34㎢, 1인당 공원면적은 9.57㎡이며, 이중 시설화된 면적은 약 59.19㎢로 1인당 시설화된 공원 면적은 5.48㎡이다. 도시공원의 유형별로는 도시자연공원이 전체 도시공원 면적의 약 63.2%를 차지하고 근린공원 32.2%, 어린이공원 1.6%, 묘지공원 2.9%로 서울시 외곽에 위치하는 도시자연공원이 차지하는 비율이 크다. 또 입지적으로는 대부분 산림지역(전체 공원면적의 80%)이여서 시민들의 공원이용에 제약이 크며 외곽지역에 환상적으로 편재되어 있고 도심과 주거지역에는 공원녹지의 분포가 적은 실정이다.

〈표 Ⅷ-2〉 서울시 공원현황

구 분		계획공원					시설공원		시설비율(%)	
		개소 (개)	면적 (㎢)	구성비 (%)	인당면적 (㎡/인)	개소 (개)	면적 (㎢)	인당면적 (㎡/인)	개소 대비	면적 대비
총 계		1,381(23)	150.79	100.00	13.96	1,128(6)	103.89	9.62	81.68	68.90
도시공원	소 계	1,362(23)	103.34	68.53	9.57	1,115(6)	59.19	5.48	81.86	57.28
	자연공원	22(10)	65.35	43.34	6.05	7(4)	37.56	3.48	31.82	57.47
	근린공원	230(13)	33.32	22.09	3.09	152(2)	17.31	1.60	66.09	51.95
	어린이공원	1,106	1.68	1.12	0.16	952	1.34	0.12	86.08	79.54
	묘지공원	4	2.99	1.98	0.28	4	2.99	0.28	100.00	100.00
국립공원		1	39.71	26.33	3.68	1	39.71	3.68	100.00	100.00
기타	소 계	18	7.74	5.13	0.69	12	4.99	0.46	66.67	64.49
	한 강	13	6.93	4.60	0.64	10	4.67	0.43	76.92	67.38
	지천변	1	0.02	0.02	0.00	1	0.02	0.00	100.00	100.00
	유원지	3	0.49	0.32	0.05	-	-	-	-	-
	기 타	1	0.30	0.20	0.03	1	0.30	0.03	100.00	100.00

주 1) 개소 ( )안은 2개 자치구이상 중복된 공원임.
2) 행정구역 대비 공원면적 비율 : 24.91%, 인구(1994. 12 현재) : 10,798,700명
자료: 서울시, 서울시 공원현황, 1995.

· 법률상의 도시공원으로 지정되어 있지는 않지만 자치구내에서 공원으로 이용되고 있는 곳을 포함한 공원의 현황을 구별로 정리해 보면, 11개 자치구의 전체 공원면적이 1인당 6㎡이하(도시계획구역내에서 공원면적 기준)이고, 4개 자치구가 3㎡(시가화구역내 1인당 공원면적)에도 미치지 못하고 있다.

· 도시자연공원, 국립공원 면적을 제외한 근린공원, 어린이공원 등 실제 이용가능한 일상권 공원면적은 15개 자치구가 법적인 기준인 1인당 3㎡에도 못 미치는 수준이다. 도시근교에 입지한 도시자연공원에 접한 자치구의 경우 공원면적에 여유가 있지만 도심에 가까울수록 공원면적이 적어서 실제 이용할 수 있는 가까운 거리에 위치하는 공원이 크게 부족한 상황이다.

· 서울시 전체 공원면적 중에서 시설 투자가 안된 미시설 공원면적은 31.1%(약47㎢)에 이르고, 도시공원만을 대상으로 할 경우 미시설비율은 42.72%에 달한다. 대부분의 미시설 공원은 도시공원으로 개발하기 어려운

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

구릉지에 위치하고 있고 급경사지인 경우가 많아서 도시공원으로의 이용보다는 자연환경의 보존이라는 의미가 강해 다양한 이용 계층의 수요를 만족시키지 못하고 있다.

- 서울시의 1인당 공원면적을 외국의 도시들과 비교해 보면, 계획공원 면적만으로는 중간 그룹에 속해 시카고 등과 비슷한 수준이나 실질적인 시설공원면적(5.41㎡/인)으로는 하위그룹에 속한다. 이러한 공원면적 수준은 세계 유수의 대도시에 비해 떨어지는 편은 아니지만, 공원의 대부분이 외곽에 위치하는 자연공원이기 때문에 근린공원과 어린이공원 등 실제 체감할 수 있는 도시공원의 1인당 수준은 매우 낮은 편이다.

〈표 Ⅷ-3〉 자치구별 공원현황

자 치 구	총공원규모(㎢)		1인당공원면적(㎡/인)						비고
			도시자연		일상권		묘지기타		
	개소	면적	개소	면적	개소	면적	개소	면적	
계	1381(23)	150.79	22	10.04	1,337	3.34	23	1.02	
종 로	46	5.95	3	16.58	43	10.16			
중	29(2)	3.26	1	17.75	28(2)	1.70			
용 산	25(1)	1.30			22(1)	1.65	3	3.05	유원지, 용산가족공원, 한강시민공원
성 동	38	0.73			37	1.24	1	0.75	한강시민공원
광 진	40(1)	3.40	(1)	5.70	39	1.51	1	1.39	한강시민공원
동대문	31	0.79			31	1.72			
중 랑	46	4.69	1	6.08	44	2.30	1	1.81	묘지공원
성 북	20(5)	3.96	1(1)	4.69	19(4)	3.01			
강 북	32(1)	1.38	(1)	0.31	32	3.04			
도 봉	40	1.06			40	2.86			
노 원	110(1)	13.93	2	77.68	107(1)	11.03	1	1.04	유원지
은 평	49	4.21	3	4.57	46(1)	3.65			
서대문	43(2)	4.52	1(2)	8.55	42	3.29			
마 포	49	1.89			46	0.63	3	3.84	묘지공원, 한강시민공원2개소
양 천	84(1)	2.15	(1)	2.01	84	2.29			
강 서	117	3.20			116	5.23	1	1.52	한강시민공원
구 로	28(1)	2.49	2	4.22	25(1)	1.95	1	0.07	지천변공원
금 천	42(1)	2.04	(1)	6.48	42	0.19			
영등포	23	1.12			21	0.38	2	2.13	한강시민공원2개소
동 작	35(1)	3.76		17.67	33(1)	3.67	2	4.87	
관 악	74(2)	10.90	1	31.70	73(2)	0.79			
서 초	113(1)	15.31	5(1)	4.33	107	4.18	1	1.39	한강시민공원
강 남	95(1)	4.81	1(1)		93	3.65	1	0.51	한강시민공원
송 파	109	2.63		0.96	107	2.68	2	1.17	한강시민공원2개소
강 동	61	2.60	1		58	2.12	3	1.78	유원지, 한강시민공원
서울대공원	1(1)	9.03	(1)		1				
북한산 국립공원	1	39.71					1		

주 ( )안은 2개 자치구이상 중복된 공원임
자료: 서울시, 서울시공원현황, 1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 도시자연공원 23개소, 총 면적 72.11㎢ 중 개발제한구역으로 편입된 면적은 20개소 57.86㎢(88.5%)에 이른다. 즉, 남산과 안산을 제외한 모든 도시자연공원이 개발제한구역으로 중복 지정되어 있어 사실상 개발이 어렵다. 또한, 근린공원도 총 223개소 26.46㎢ 중 10개소 2.58㎢(9.8%)가 개발제한구역으로 편입되어 있으며, 모두 시설투자가 안된 미시설공원이다.

〈표 Ⅷ-4〉 도시공원 중 개발제한구역의 지정 현황

구 분	개소수	면적(㎢)	시설구분		
			시설	일부 시설	미시설
자연공원	21(8)	57.86	2	7	12
근린공원	10	2.58	-	-	10

주) ( )안은 2개 자치구이상 중복된 공원임.
자료: 서울시 공원과 행정자료, 1994

3) 녹지 및 유원지 현황

· 서울시의 시설녹지는 도시의 경관향상이나 재해방지 등을 위하여 지정되는 소규모 공지로 완충녹지가 150개소에 1,976천㎡(95.2%), 경관녹지가 56개소에 100천㎡(4.8%)를 이루고 있다. 완충녹지는 주로 철도변, 간선도로변, 아파트 외곽부, 하천변 등에 대하여 선형으로 지정된다. 경관녹지는 주로 보호수, 성곽 주변에 지정되는데 점적인 형태를 가지며 조경시설을 설치할 수 있다. 그 외 서울시에서 관할하는 녹지대로는 일반녹지 2.55㎢, 분리대 0.42㎢, 수림대 1.02㎢ 등 총 5.73㎢가 소규모로 불규칙하게 분포되어 있다.

〈표 Ⅷ-5〉 시설녹지 현황

분 류	계 획		조 성	
	개소수	면적(천㎡)	개소수	면적(천㎡)
총 계	206	2,076	105	851
경관녹지	56	100	20	32
완충녹지	150	1,976	85	819

자료: 서울시 녹지과 행정자료, 1996.

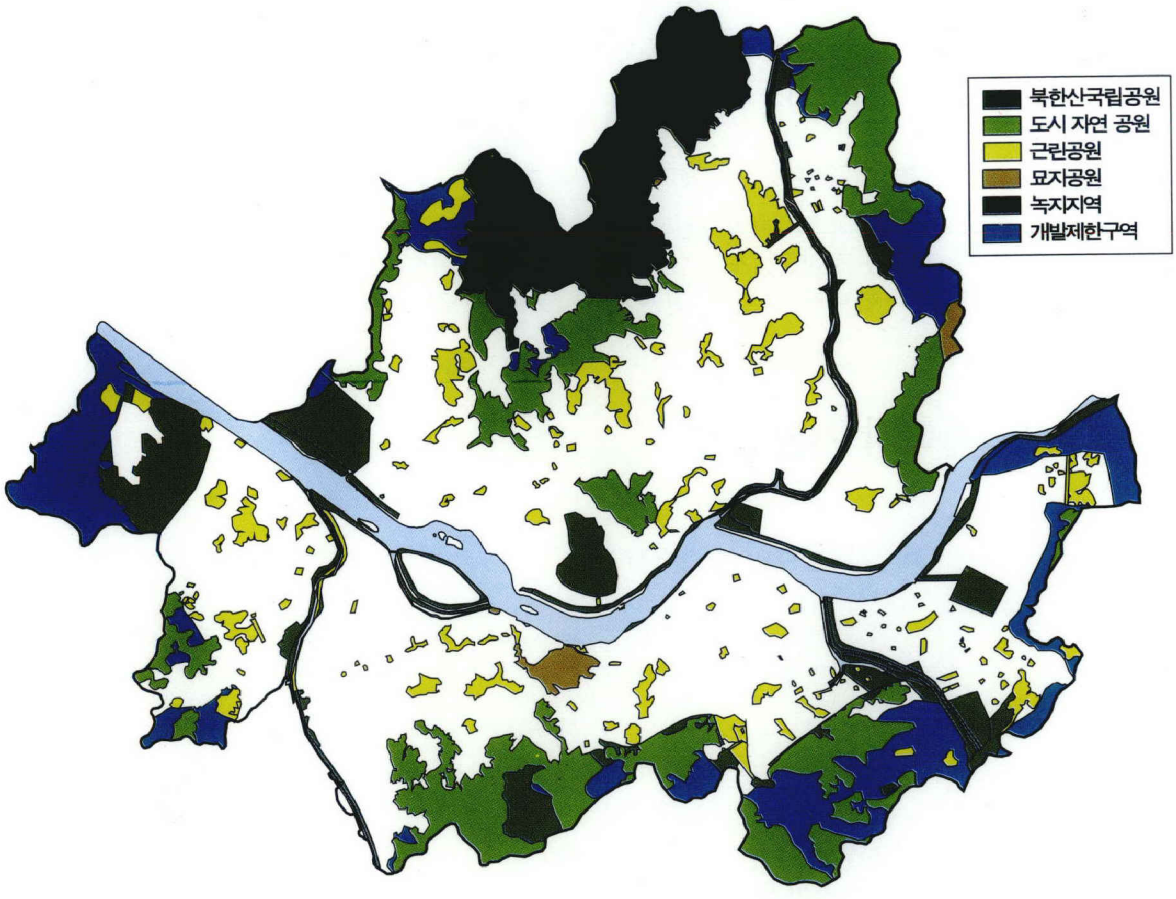
· 서울시의 도시계획법상 유원지는 광나루, 뚝섬 유원지 등 9개소였는데, 한강고수부지가 공원화됨에 따라 자연히 유원지라는 개념이 모호해져서 현재 유원지로는 3개소(벽운, 중지도, 우이 유원지)가 남아있을 뿐이다. 이들 유원지는 모두 시설투자가 안된 상태인데, 특히 벽운, 우이 유원지의 경우는 개발제한구역으로 중복 지정되어 장기간 미개발상태로 방치되어 있다.

4) 공원녹지의 문제점

▶ 편중된 공원녹지의 분포 및 이용 가능한 공원의 부족

· 도시공원은 지리적으로 전체의 70%가 도시외곽에 편중되어 분포하고 있어서 주민이 일상적으로 이용할 수 있는 도시공원(어린이공원, 근린공원, 소공원 등)의 면적이 협소할 뿐만 아니라 개소수도 부족하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅷ-1〉 공원녹지 현황도

▶ 도시공원의 미시설화 및 공원용지 개발의 제약

· 공원용지 중 시설투자가 안된 공원은 대부분 개발이 어려운 구릉지에 위치하고 있으며 사유지가 많이 포함되어 있어서 공원개발을 어렵게 하고 있다.

▶ 낮은 공원 이용률과 공원의 질 저하

· 도시공원은 공원 시설물의 낙후, 이용 프로그램의 미비 및 공원 질의 저하 등의 이유로 이용률이 낮고 활성화되어 있지 않다.

▶ 다양한 형태의 도시공원의 부족

· 기존 도시공원, 유원지 등 휴식공간이 일률적이고 특성화되지 못하여 시민들의 다양한 여가 수요를 충족시키지 못하고 있다.

▶ 공원녹지의 연계성 부족과 비효율성

· 도시공원 및 위락자원은 지역적으로 산재되어 있어서 연계성이 부족하며 접근성이 나쁘고 효율성도 떨어진다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 도시개발로 인한 육경축 훼손 및 녹지축의 단절

· 서울시의 육경축을 형성하는 공원녹지를 해제하여 도시개발을 진행시킴으로써 서울의 육경축이 훼손되고 환상녹지축이 단절되었다.

▶ 공원 및 녹지 총량의 감소 및 질적 수준의 저하

· 대규모 개발사업으로 인한 공원용지의 해제 및 녹지지역의 감소 현상이 현저하고, 도로 개설 등에 의한 주변 녹지 생태계의 훼손이 심각할 뿐만 아니라 녹지의 질적 수준도 크게 낮아지고 있다.

2. 계획의 기본방향

▣ 도시공원의 수요추정

· 목표년도인 2011년까지 확보되어야 할 개략적인 공원수요는 시민 1인당 공원면적과 도시계획구역 및 시가화구역에 대한 공원의 비율로 추정해 볼 수 있다.

· 서울시의 행정구역대비 공원면적의 비율은 24.9%이고, 도시계획구역대비 공원면적의 비율은 22.6%, 녹지지역의 비율은 47.1%에 달한다.

· 시가화구역에 대한 공원녹지의 적정비율을 10%로 설정할 경우, 1994년 현재 시가화구역 면적은 351.8㎢로 공원의 적정면적은 35.18㎢이다. 1994년 현재 도시자연공원, 묘지공원을 제외한 도시공원면적은 35㎢로 현재의 어린이공원과 근린공원만으로도 적정비율이 충족된다.

· 인구의 원단위방식으로 도시공원 유형별 수요를 예측해 보면, 목표년도인 2011년까지는 90㎢의 도시공원 수요가 예상된다. 이는 현재 계획된 도시공원면적을 밑도는 것으로 총량적으로는 수요가 충족된 것처럼 보이나 시설화된 공원면적으로 보면 29.10㎢에 이르는 공원시설면적이 추가 공급되어야 한다.

· 유형별로 보면 도시자연공원, 근린공원은 계획공원 면적을 기준으로 할 때 기존 공원만으로도 목표년도의 수요를 충분히 충족시키지만, 어린이공원은 기존 공원의 7.14배인 10.32㎢, 체육공원은 3.45배인 17.05㎢ 정도의 공원면적이 부족하다. 그러므로 목표년도까지 어린이공원과 체육공원 27.37㎢의 추가적인 공급과 미시설 공원용지 29.10㎢의 시설화가 주된 과제가 된다.

〈표 Ⅷ-6〉 공원유형별 원단위에 의한 수요 및 부족량

공원 유형	1인당 면적 (㎡/인)	수요 (㎢)(A)	기존공원(㎢)(B)		부족량 (㎢)		A/B	
			계획	시설	계획	시설	계획	시설
근린공원	2.0	24.00	33.32	17.31	▲9.32	6.69	0.72	1.38
어린이 공원	1.0	12.00	1.68	1.34	10.32	10.66	7.14	8.95
체육공원	2.0	24.00	6.95	4.69	17.05	19.31	3.45	5.11
자연공원	2.5	30.00	65.35	37.56	▲35.35	▲7.56	0.45	0.79
계	7.5	90.00	107.30	60.90	▲17.30	29.10	0.83	1.47

주) 목표년도 : 2011년, 인구 : 12,000천인

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 공원계획의 지표

▶ 도시공원의 시설화

· 미시설공원 중 도시개발사업으로 결정고시되었으나 미시행된 공원(26개소, 3.73㎢)의 경우 목표년도까지 전량 시설화가 가능할 것으로 예상된다. 도시계획으로 결정고시되었으나 미집행된 공원(118개소, 43.16㎢)의 경우는 일상생활권 내의 어린이공원, 지구공원, 근린공원을 우선적으로 시설화할 경우 계획기간별로 5㎢ 정도의 시설면적 증가가 예상되고, 기타 신규 공원을포함하여 총 시설화면적은 약 120㎢에 이를 것으로 추정된다. 따라서 도시공원의 시설화율은 75% 정도에 이를 것이고 서울시민 1인당 이용할 수 있는 시설화 공원면적은 목표년도에 1인당 약 10㎡에 이를 것으로 예상된다.

▶ 계획공원면적의 확보 지표

· 본 계획에 의해 추가적으로 공원화되는 면적을 추계해 보면 다음과 같다.

· 지천변의 공원화에 의한 공원의 증가 : 현재 지천변의 유로면적은 16.71㎢로 이중 복개구간 및 고가도로로 점유되는 2.20㎢를 제외한 지천변의 유로면적은 14.52㎢인데, 이중 공원화되는 면적은 약 20%라고 예상되므로 공원화가 완성되는 계획년도에는 약 3㎢의 공원면적이 증가할 것으로 예상된다.

· 도시소공원의 증가 : "서울시 공원녹지 정책방향 연구"(1995)에 의하면 2004년까지 0.25㎢ 정도의 소공원이 증가될 것으로 예상하고 있는데, 본 계획년도에는 그 배에 해당하는 0.5㎢ 정도의 소공원이 조성될 것으로 추정한다.

· 개발계획에 따른 공원면적의 증가 : 용산, 여의도, 뚝섬, 성수지구 등 개발계획에 따른 공원의 확보는 유동적이기는 하나 계획면적 중 일정 규모 이상의 공원녹지면적을 확보하도록 한다.

· 체육공원의 증가 : 미시설 운동장부지 4개소 0.70㎢ 및 기타용지를 포함하여 약 1.0㎢ 정도의 체육공원을 조성한다.

▶ 장래 공원계획의 지표

· 계획공원면적의 확충 목표 : 공원용지로 지정할 새로운 토지자원의 부족과 다른 기반시설들과의 상충으로 대폭적인 도시공원 면적의 증가는 예상하기 어려운 실정이다. 따라서 위와 같은 지천변의 공원화, 도시소공원의 조성, 개발사업에 의한 신규공원 조성 면적과 새로운 공원용지 지정이 어려운 현실 여건을 고려하여 계획공원 면적의 지표를 160㎢로 설정한다.

〈표 Ⅷ-7〉 도시공원의 계획지표

구 분	1996	2001	2006	2011
계 획 인 구(천 인)	11,200	11,800	11,900	12,000
계 획 공 원 면 적 (㎢)	152.5	155.0	157.5	160.0
시 설 공 원 면 적 (㎢)	105.0	110.0	115.0	120.0
1인당 시설공원면적(㎡/인)	9.3	9.4	9.6	10.0
공 원 시 설 화 비 율 (%)	69.0	71.0	73.0	75.0

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 시설화 면적의 지표 : 미시설 도시공원을 일상생활권의 어린이공원, 지구공원, 근린공원 위주로 점차적으로 시설화할 경우 토지수용가액의 증가 등으로 점진적인 시설화가 예상되어 목표년도에는 75%의 시설화율과 1인당 이용 가능한 시설화 공원면적 10㎡를 지표로 추정할 수 있다.

▣ 공원녹지 체계

· 서울시의 공원녹지체계는 지형적 요인에 의해 공원녹지가 도시외곽의 큰 산에 치우쳐 있어 접근 및 이용이 쉽지 않고 수공간은 한강과 그 지천변이 비교적 발달하여 있다.

· 서울시 도시공원은 주로 점적으로 배치되어 이용가치와 활용도가 높지 않고 공원녹지체계와 보행자 동선체계, 여타 공원녹지가 상호 연결되어 있지 않아 접근 및 이용이 어렵다.

· 서울시에 산재하는 점적인 공원녹지를 연결하는 선적인 공원녹지의 개발 및 조성이 미약하다.

· 서울시의 공원녹지는 동서로는 한강, 외곽으로는 그린벨트와 근교 큰 산으로 환상 형태를 구성하지만 남북으로는 축이 단절되어 있다.

· 가속화되는 도시의 다핵화와 지하철 사업에 따른 역세권의 형성은 공원녹지체계의 새로운 변화요인이 되고 있다.

· 변화되는 도시환경 속에서 공원녹지체계를 보완하기 위해서는 남북녹지축을 복구하고 선형녹지축을 집중적으로 조성할 필요가 있으며, 지구생활권 차원의 공원녹지체계를 시급히 구성하여야 한다.

· 공원녹지축을 복구하고 지구생활권 공원녹지체계를 구축함으로써 환경생태도시로서 생물의 종다양성을 높이기 위한 소생물권을 조성하고 시민생활에서 가까운 공원녹지 조성을 꾀한다.

▣ 생활권역별 균형있는 공원녹지의 분포

· 1995년부터 지방자치제가 실시됨에 따라서 쾌적한 주거환경의 구현을 목표로 하는 지방자치단체가 증가할 것으로 예상된다. 따라서 주민에 대한 서비스 차원에서 생활권역별로 부족한 공원녹지를 균형적으로 공급한다.

· 어린이공원과 근린공원은 일상생활에서 쉽게 접할 수 있는 일상생활권의 공원으로 이용하고, 도시자연공원과 국립공원은 주말 이용과 녹지의 존재가치에 의존하는 비일상권의 공원으로서의 역할을 담당하게 한다. 유원지를 포함하는 위락지는 서울시 전체적인 차원에서 그 배치를 결정하되 생활권역별 위락수요를 수용할 수 있도록 균형있게 배분한다.

· 지방자치제 실시와 함께 역세권 주변에 형성되는 지구중심과 연계한 지구공원을 각 생활권별 공원녹지체계의 중심으로 구축하고 어린이공원, 쌈지공원, 근린공원, 체육공원 등을 연계 정비하여 시민에 대한 서비스를 높인다.

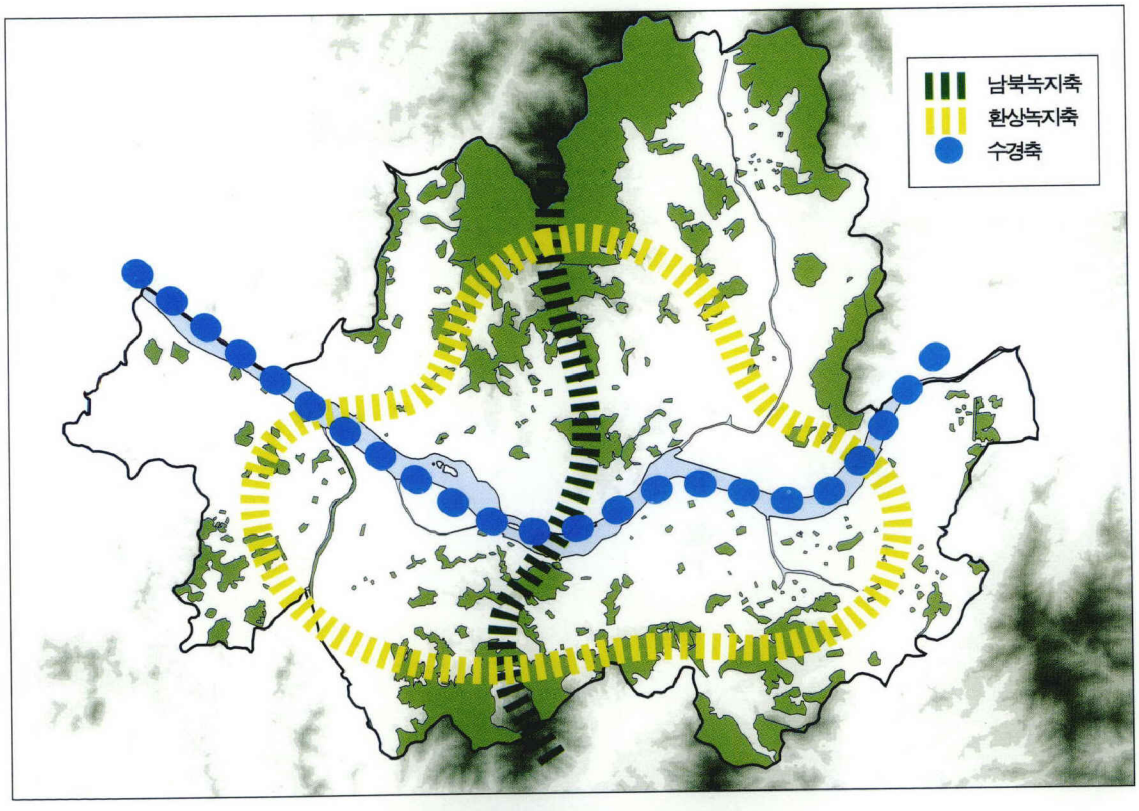
· 21세기에는 여가수요가 증가할 것으로 예상되므로 기존 도시공원이 부족한 생활권역에 레포츠, 유희 등 다양한 여가시설을 우선적으로 공급하여 권역별로 균형있는 공원녹지체계를 이루게 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅷ-8〉 공원녹지 체계의 위계 및 유형

구 분		동 생 활 권	구 생 활 권	서울시권	광역권
유형	선	· 자전거 전용도로 · 보행자 전용도로	· 지천변녹지 · 간선가로 · 구상징녹도	· 한강연안 녹지 · 상징가로	· 한강연안 녹지
	면	· 놀이터 어린이 공원 · 역세권 녹지 · 도시소공원 · 도시광장 · 역사문화공원 · 도보권, 근린권 근린공원	· 지구공원 · 근린공원(광역권) · 도시자연공원	· 도시자연공원 · 국립공원	· 근교녹지 · 그린벨트
위 계		· 지구생활권 공원녹지 체계		· 서울시 공원녹지체계	

자료: 서울시, 서울시 공원녹지 정책방향연구, 1995, 264쪽.



〈그림 Ⅷ-2〉 공원녹지 체계구상도

▣ 도시개발축과의 연계

▶ 주요 중심지 개발의 적극적 활용

· 도시의 다핵화, 역세권의 형성 등 도시공간구조의 변화는 새로운 공원녹지 체계의 변화요인으로 작용할 것으로 예상된다.

· 이를 공원녹지체계의 측면에서 보면 용산은 북악산과 남산을 잇는 남북녹지축의 핵심으로 미군기지의 이전적지를 공원으로 확보하는 기존계획을 수용하고 뚝섬, 여의도 등에 부여된 수변레포츠 및 주민 휴식공간의 기능

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

을 적극적으로 활용하도록 한다.

· 서울의 서남권역과 서북권역은 상대적으로 여가공간이나 공원녹지가 부족한 지역으로서 광역권 시민의 이용을 위한 중심적 휴식공간 기능을 담당하도록 한다.

▶ 수경축과 녹지축의 보전

· 서울시의 공원녹지체계는 고유한 공간적 특성인 지형적인 요인에 의한 영향이 강한데 한강 및 지천을 수변녹지축으로 강화하고 외곽을 둘러싸고 있는 도시자연공원과 개발제한구역 등의 녹지를 보전하여 환상녹지축으로 살리도록 한다.

· 북한산과 남산, 관악산을 잇는 훼손된 남북 녹지축을 복구하기 위하여 세운상가, 용산 미군기지, 동작지구 사이의 남북녹지축을 복원하고 한강연안, 지천변의 녹화를 통하여 동서축의 그린 이미지(green image)를 강화한다.

▶ 선형자원의 조성

· 서울시의 공원녹지는 상호간을 연결하는 선적자원이 미비하므로 각 중심지 및 지구 중심공원을 연결하는 선형 녹지축을 집중적으로 조성하여 주민들이 공원녹지와 가깝게 접할 수 있게 한다.

· 경관녹지, 보행녹도, 폐철도부지 등의 선적인 녹지자원을 적극적으로 조성하여 전체적으로 하천 등 수경축과 연계된 푸르름의 녹색 네트워크를 이루도록 한다.

3. 계획목표 및 계획과제

· 21세기에는 도시의 지속적 개발을 위한 시책 수행이 당면 과제가 될 것이다. 공원녹지계획에 있어서는 오픈스페이스와 푸른 공간이 넉넉한 쾌적한 생활환경 구현을 위하여 다음과 같은 목표와 과제를 설정한다.

1) 계획목표

▣ 새로운 공원녹지의 창출 및 양적 수준의 제고

▣ 공원녹지의 보전 및 질적 수준의 향상

▣ 공원녹지의 이용 활성화 및 효율성 제고

2) 계획과제

▣ 계획과제 1 공원녹지의 총체적인 확보방안을 강구한다.

· 향후 20년간 서울시의 공원녹지시책은 미시설 공원녹지의 시설투자에 집중될 것이고 새로운 대단위의 공원녹지를 확보하기가 어려울 것으로 예상

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

되므로 도심지의 공공시설 이전적지, 지천변 등의 대체자원을 도시공원으로 적극적으로 확보한다.

- 도시공원의 개념은 법적인 규정보다는 도시민의 이용이라는 측면에서 유연하게 인식되어야 하며 도시공원의 양적인 확보를 위하여 소규모의 짜투리 땅이라도 도시공원화하는 등 다각적으로 조성하는 방안을 강구한다.
- 여가시간의 증대와 함께 다양한 위락적 수요가 예상되므로 이에 부응할 수 있는 다양한 형태의 여가 및 휴식공간을 조성한다.

▣ 계획과제 2 공원녹지의 네트워크화로 물과 푸르름이 조화를 이루는 녹색도시를 지향한다.

- 공원녹지를 공공의 서비스재라는 측면에서 재인식해 보면 우선 지역내에서 가깝게 이용할 수 있도록 접근성이 제고되어야 한다. 각 공원녹지 자원으로의 접근성을 제고시키기 위하여 네트워크화함으로써 시민들이 자연을 체험할 기회를 증진시킨다.
- 자연지형의 특징을 살린 물과 푸르름의 네트워크를 조성하기 위하여 한강과 지천변을 녹화하여 서울시 전체의 선형녹지축을 형성한다.
- 도시개발이 예상되는 공간과 도시공원을 중심으로 하천변의 녹화, 녹도 등 선형적인 자원을 적극적으로 개발하여 전체적으로 연계시키는 방안을 강구한다.

▣ 계획과제 3 일상생활과 연계되는 도시공원을 확충 · 조성한다.

- 도시공원의 근간이 되는 근린공원, 체육공원, 도시자연공원의 시설비율을 높히는 한편, 지역내에서 각 기능을 보완할 수 있도록 기능을 재정비한다.
- 생활권역별로 어린이공원, 근린공원을 확충하여 지역주민에 대한 서비스 수준을 높이고, 자치구의 고유한 이미지를 대표하는 지구공원을 조성하여 구민의 공원 이용을 극대화한다.
- 적극적인 레포츠 수요에 부응하여 자치구별로 일상생활에서 쉽게 접근할 수 있는 체육공원을 공급한다.

▣ 계획과제 4 생태계 보전을 위한 녹지체계를 구축한다.

- 서울시의 도시공원은 구릉지성 산림이 대부분이므로 자연환경 보존 측면에서 최소한의 개발과 최대한의 보전의 전략을 세운다.
- 도시의 녹지자원은 인간 생존을 위한 생명자원으로 인식되어야 하며 생태적으로 안정되도록 적극적으로 보존하여 녹지의 질을 향상시킨다.
- 도시녹지를 최대한 보전, 최소한 개발하기 위하여 생태공원, 도시환경림의 조성 등으로 산림 보전과 생태계 회복을 꾀하는 전략을 세운다.
- 훼손된 녹지를 회복시켜서 생태계를 복구하는 방안을 강구하고, 수변생태계를 보전하고 야생동물 서식지를 확보하여 도시녹지의 질을 향상시킨다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 계획과제 5 관리체계 및 법제도를 개선한다.

- 도시공원은 총량적으로는 부족하지 않지만 대부분 미시설이거나 시설이 낙후한 공원이 많으므로 기존의 공원을 효율적으로 활용할 수 있는 시스템을 강구한다.
- 공원이 공공의 서비스재로서의 역할을 다하기 위해서는 효율적인 이용과 관리 프로그램을 통해서 양질의 공원녹지를 공급하도록 한다. 법규와 제도는 공원녹지를 확충, 활성화시킬 수 있는 틀이 되어야 하나 융통성이 결여되거나 악용될 때 합법적으로 공원녹지 공급을 저해하는 근거가 되기도 한다.
- 현행의 불합리한 법규 및 제도를 조정함으로써 합리적으로 관련 시책을 수행할 수 있는 실행 수단을 재정립한다.
- 도시를 총체적으로 녹화하기 위해서 사유지의 녹화 등 시민의 참여를 유도하고 공공부문도 도시녹화에 적극적으로 참여한다.

4. 시책방향

1) 공원녹지의 총체적인 확충

▣ 미시설 공원의 적극적 시설화

▶ 미시설 공원의 시설화

- 서울시의 미시설 도시공원에 대한 시설화 면적을 확대하기 위해서 공원량이 부족한 자치구, 일상생활권 공원에 대해 시설 투자를 우선적으로 실시한다.
- 미시설공원의 현황에 대한 상세한 분석을 통하여 토지의 잠재력을 살릴 수 있는 공원조성계획을 수립하고 순차적으로 시설화한다.

▶ 미시설 공원용지의 수용 및 재정기법 개발

- 토지를 취득하지 않고서는 항구적으로 안정된 공원조성이 불가능하므로 미시설공원의 조성계획에 따라 순차적인 보상방안을 강구한다.
- 공원용지내의 사유지에 대한 적정한 보상이 불가능할 경우 우선적으로 세제감면이나 토지임대 등 보상을 위한 재정기법을 개발한다.

▣ 한강고수부지 수변공원의 조성

▶ 정비의 방향

- 대단위 수경축인 한강의 경관 향상을 위하여 다양한 주변환경 여건과 조화되는 고수부지의 활용방안을 강구한다.
- 친수공간을 최대한 확보하고, 기존 수변생태계를 유지, 보전함으로써 지속적으로 자연생태계를 학습할 수 있는 공간으로 조성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 친수공원의 조성

- 양천지구는 친수성 호안정비, 모래톱, 탐조시설, 갈대밭 등을 도입한 조류생태공원을 조성하여 자연학습을 할 수 있는 친수공간으로 조성한다.
- 성수지구는 수변과 적극적으로 접할 수 있는 공간으로 활용하기 위하여 수변레포츠를 즐길 수 있는 공간으로 조성한다.
- 난지도 지역은 현 녹지지역상태로 보존하되, 장차 지역주민들이 수변레포츠, 생활체육을 할 수 있는 여가공간으로 조성하며, 수색지역 개발과 연계하여 그 기능을 조정한다.

〈표 Ⅷ-9〉 미시설 한강고수부지의 수변공원 조성

지구명	면적(천㎡)	계획방향
양 천	720	자연학습을 할 수 있는 친수 공간
성 수	277	수변 레포츠, 휴식공간
난 지	1,264	수변 레포츠, 여가공간

▶ 접근성의 향상

- 한강고수부지공원을 활성화하기 위하여 육지축 및 강측으로부터의 접근성을 강화하는 방안을 강구한다. 육지축에서는 보행통로의 개설 등을 통하여 접근로를 정비하고, 수변축에서는 장래의 한강수운계획과 연관지어 한강양측 호안 사이를 연결하는 수상운송체계를 세워서 한강변 경관을 연속적으로 체험할 수 있게 한다.

▣ 지천변의 수변공원화

▶ 기본방침

- 한강지천변 오픈스페이스를 친수공간으로 조성하여 수환경을 재생하고 관수빈도가 높은 지역은 이를 전제로 하여 수변공원을 정비한다.
- 비교적 부지폭이 넓은 고수부지는 주변 지역주민을 위한 운동, 휴식공간 등으로 조성하되 하천 생태계를 파괴하지 않는 것을 원칙으로 한다.

▶ 수변 공원화계획

- 지천변 공간은 홍수시 일시적으로 관수되나 평상시에는 제방주변 주민이 이용할 수 있는 공원으로 조성될 수 있다. 수변 공원화계획은 주변의 여건과 자연현황에 따라 각기 다목적이용, 현지이용, 자연이용, 자연보전, 경관향상구간으로 설정하고 단기, 중기, 장기의 3단계로 나누어 진행한다
- 단기계획기간(~2001년)에는 수계별로 거점적인 공원을 시범지구로 조성하고, 거점 공원은 다목적이용, 현지이용, 자연이용구간을 각기 포함하도록 한다.
- 중기계획기간(2002~2006년)에는 거점공원과 연계시켜 친수호안, 근린휴식공간 등을 조성하여 수변 공원화계획을 확대하여 자연과 수변의 조화를 유도한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 장기계획기간(2007~2011년)에는 주변의 공원녹지와 연계되고 조화될 수 있도록 종합적인 공원화계획을 실시하여 물과 푸르름이 조화를 이루는 네트워크를 완성시킨다.

▶ 지천변 보행자 접근로의 정비

· 지천변의 종단적인 방향으로 자동차전용도로, 지역간 간선도로 등이 통과하여 보행자들의 접근이 어렵고 지천변의 횡단적 자동차동선은 교량 위로 지역간 보조간선도로가 횡단할 뿐 보행동선에 대한 고려는 거의 없다.

· 지천변의 여가적 이용의 측면에서 보면 종횡단도로가 교차하는 교량부분은 일종의 공간적인 결절점의 역할을 하므로 이들 교량부분에 있어서 보행동선을 유도할 방안을 강구한다.

〈표 Ⅷ-10〉 지천변 수변공원화계획

구 분	하천공간특성	계획방향	대상지천
다목적이용구간	· 하천의 폭이 넓고 기개발된 구간 · 광역주민 이용	· 고수부지에 운동 공원이나 운동관리 시설 등을 조성	안양천 중랑천
현지이용구간	· 고수부지의 폭이 상대적으로 좁고 기존의 이용이 있는 구간 · 지역주민 이용	· 지역주민이 휴식하고 교류할 수 있는 장소 조성	안양천 양재천
자연이용구간	· 하천특유의 자연환경이나 경관이 풍부한 구간	· 동식물의 관찰이나 스케치 등 자연과 친해지는 장으로 활용 · 자연을 이용한 휴식공간 조성	양재천
자연보전구간	· 귀중한 생태계가 잔존하고 있는 구간	· 생태계의 보호를 우선으로 하고 원칙적으로 인공적 정비를 배제	양재천
경관향상구간	· 하천이 시가지의 주축이 된 장소	· 시가지 경관과 조화되는 수변경관 창조	우이천 정릉천

자료: 국제협력사업단, 한국 한강수계 중소하천환경정비계획조사, 1991.

· 기존 교량이 통과하는 결절부분에 보행자 공간(보도, 녹도)을 확보하고 신호체계 등으로 지역내 주민의 평면적인 보행동선을 유도한다.

· 지천변을 통과하는 도로가 연변지역보다 고지대에 조성되어 있는 경우에는 반지하 보행터널을 건설하여 고수부지에 직접 접근할 수 있도록 한다.

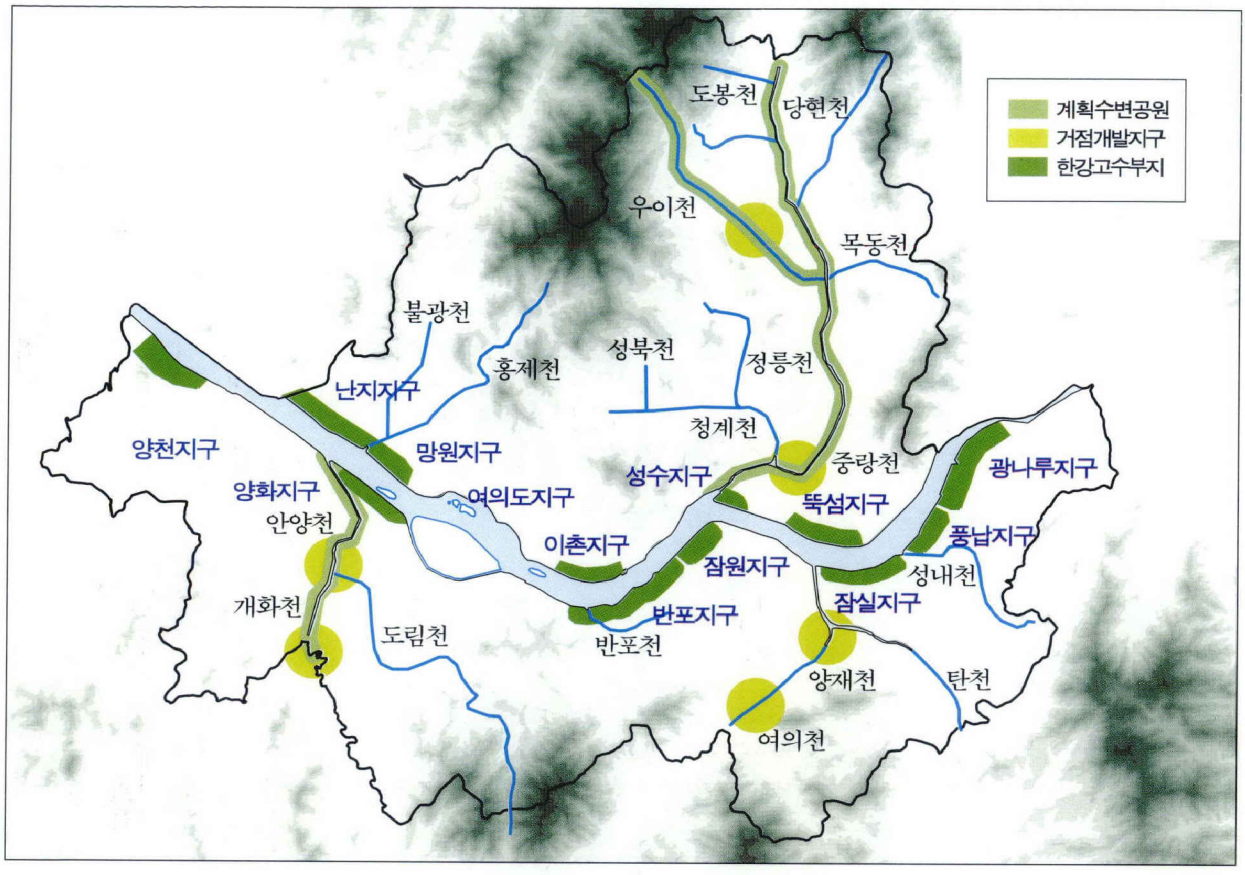
· 지천변을 통과하는 도로가 연변지역보다 저지대나 같은 레벨에 조성되어 있는 경우에는 공중보행로를 건설하여 고수부지에 직접 접근할 수 있게 한다.

■ 도시공간의 소공원화

▶ 도심 역사탐방로변 소공원 조성

· 도심의 보행환경을 더욱 매력있고 쾌적하게 조성하기 위하여 도심 역사탐방로계획과 연계하여 연변에 쌈지공원, 가로공원 등을 조성한다.
· 보도폭을 확장하여 가로녹지를 늘리고 덕수궁 앞에 소광장을 조성하여 역사를 상징하는 공간으로 활용한다.
· 정동 법원 앞 교차로 유휴지에 소공원을 조성하여 상징공간화하고 배재학당내 공원과 연계한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅷ-3〉 수변공원화 체계도

▶ 자투리땅을 활용한 소공원의 대폭 확충

- 소규모의 공유지, 체비지를 활용하여 도시 소공원을 대폭적으로 확충한다.
- 도심내 최소대지면적이하의 개발 불가능한 자투리 땅을 소공원화하여 도시경관의 향상을 도모한다.
- 주거지내의 최소대지면적이하의 자투리 땅을 주민들이 일상적으로 이용할 수 있는 소공원으로 조성한다.

▶ 민간 공개공지와 공공시설 외부공간의 소공원화 유도

- 도심의 주간 활동인구를 위하여 민간 공개공지를 소공원화하여 개방한다.
- 공공시설의 외부공간을 개방하여 소공원화 하도록 유도한다.

▶ 가로의 공원화

- 보행자전용도로(pedestrian mall, 녹도)등 다양한 유형의 보행녹도를 조성하여 공개공지, 사적공원, 가로공원 등과 연계시킨다.
- 가로의 보행공간에 포장, 식수, 가로시설물 등을 정비하여 쾌적한 공원같은 분위기의 보행환경으로 조성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 이전적지의 공원화 및 대형 신개발지의 공원녹지 적극확보

▶ 공장 이전적지의 공원화

· 서울시 산업정책에 의해 이전하게 되는 공장이전적지를 활용하는 계획에 공원이나 녹지 조성을 의무화한다.

· 대부분 공원용지가 부족한 금천구, 영등포구의 경우 공장이전적지를 공원화하거나 일정 비율 이상의 공원녹지 면적을 확보하도록 한다.

▶ 미군 이전시 용산 미군기지를 도시공원으로 조성

· 용산 미군기지 이전후에 공원으로 조성하여 문화 체험의 기회를 늘이고 시민들이 휴식할 수 있는 공간으로 확보한다.

▶ 공공시설 이전적지내 공원 확보율 제고

· 도심에 공원용지가 부족하므로 공공시설 이전적지는 가능한 한 공원화하고, 다른 용도로 개발될 경우 일정 비율 이상의 접도변 소공원의 조성을 적극 유도한다.

〈표 Ⅷ-11〉 도시자연공원의 정비방향

공원	이용성격	개 발 방 향
수락산	광역공원	· 지명도가 높고 자연자원이 잘 보존 되어 있으므로 전 서울 시민이용 · 기존 벽운유원지를 집단시설지구 성격으로 활용하고 공원지역을 보완지역으로 개발 · 신개발지 유입인구를 고려하여 근린공원 성격 부여
불암산	광역공원	· 수락산과 인접하여 있으므로 상호 보완적 기능을 갖도록 함 · 암석산으로 접근성, 위험성이 있으므로 청소년을 위한 공간으로 계획 · 지면의 노출이 심하므로 대규모 시설 설치 지양
아차산	지구공원	· 서울시 녹지체계 중 동부지역의 레크레이션 기능 담당 · 기존 용마공원의 활성화를 위한 계획 · 기존시설을 보완 · 정비하고 일부 계곡, 산 하단부에 시설 도입 · 성동구, 중랑구, 동대문구 주민들을 위한 휴게공간화 및 노인층 이용
관악산	광역공원	· 지명도가 가장 높고 자원이 풍부해 전 시민을 위한 위락공간화 · 서울대학교 장기발전계획을 수용하여 상충되지 않도록 계획 · 신림계곡의 개발은 지양하고 다른 계곡에 시설 분산 배치 · 다양한 이용계층을 위한 시설을 도입
대우산 우면산	근린공원	· 약수터를 중심으로 한 근린시설 배치 · 일부지역에 전망대 설치 · 개발보다 보존 위주로 계획하여 장래 증가하는 행락 수요에 대처
인왕산	근린공원	· 대부분 지역이 군사시설 보호구역이므로 개발계획수립은 사실상 무의미하므로 기존 약수터를 중심으로 한 간단한 근린시설 보완 · 인왕산 길은 가급적 시계를 개방하여 관광도로화
청계산	지구공원	· 서울시계 내에 있는 원터골은 주말 이용객을 위한 가족단위 위락공간화 · 과천시와 공동으로 개발방향 설정 -적극적인 개발보다는 소극적 개발로 장래 여가수요 증가에 대비 -과천시에 인접한 일부 약수터를 중심으로 근린시설 보완

자료: 서울시, 근교 큰 산 활용방안연구, 1989, 54쪽.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 도시자연공원(큰 산)의 정비

- 도시자연공원은 가장 자연성이 풍부한 공간으로 자연환경을 보전하되 자연자원의 잠재력을 최대한 활용하면서 시민들의 여가적 수요를 충족시킨다.
- 근교림으로서 시민이 직접 참여하는 휴식공간으로 활용하되 삼림지역에 수용할 수 있는 친환경적 레크리에이션 활동을 제한적으로 도입한다. 또 현재 근린공원적 기능으로 활용되는 공원은 산림 레크리에이션에 근린공원의 기능을 보강하는 것을 원칙으로 한다.
- 자연공원은 이용, 자원, 입지적 특성에 의해 근린적 성격, 지구공원적 성격, 광역적 성격으로 구분하고 그 위계에 부합되는 활동 및 시설을 배치하여 주변 산의 이용을 활성화시키고 합리적 이용을 유도하여 자연환경을 가급적 원상태로 유지한다.

▣ 다양한 여가공간의 개발

▶ 역사 문화공원의 조성

- 역사와 문화에 대한 요구에 부응하는 공원을 조성하여 문화적 어메니티를 충족시킨다.
- 서울의 역사적, 문화적 자산 및 주변환경을 보전하여 일상적인 역사 체험 공간으로 조성한다.

〈표 Ⅷ-12〉 역사문화공원의 대상

범 위	대 상	특 성
기 존 사 적 공 원	경복궁, 창덕궁, 창경궁, 종묘, 경희궁, 정동, 탑골, 사직, 덕수궁	· 조선시대 정궁과 이궁을 주로하여지정문화재로서의 건축물 보존을중심으로 하는 공간
역사적 장 소	선농단, 선잠단, 광혜원, 의정부, 함춘원, 파정, 살곶이다리, 방이고분 풍납토성, 백제고분	· 도시개발 속에서 잠식되어 가는 원래의 상징성을 되찾고 공공공간으로 복원이 가능한 공간
사 건 기 념	6.25전적공원, 절두산	· 역사의 흐름속에서 겪게된 사건을 기념하는 공간

▶ 자연생태학습공원 조성

- 자연생태계의 보전상태가 양호하여 자연생태계를 학습할 수 있는 여건이 좋은 산림지역을 자연생태학습공원으로 지정하고 우선적으로 길동생태공원을 체계적으로 조성한다.
- 난지도 일대는 녹지지역이고 주변에 공원녹지가 부족하므로 구체적인 개발계획이 수립될 때까지 생태공원으로 조성하고 계획 수립시에도 일정 규모이상 생태공원의 기능을 유지하게 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 관광농원 조성

· 시민들의 관광에 대한 욕구는 단순한 자연경관 감상에 대한 욕구는 줄어든 반면 전원생활 체험 활동 요구가 증가하여 관광농업의 개발에 대한 잠재력이 크다. 서울에서 유일한 문정동 생산녹지를 관광농원으로 조성하여 도시민이 생산활동에 참여하여 농촌을 체험하는 장으로 활용하고 쇠퇴해 가는 도시농업을 활성화시킨다.

▶ 첨단과학을 학습할 수 있는 과학공원 조성

· 정보, 국제적 기능의 도시개발지역과 연계되는 지역에 첨단과학을 학습할 수 있는 과학공원을 조성한다.

· 장래의 개발계획 중 텔레포트, 컨벤션센터 계획 등과 연계하여 정보통신을 주제로 하는 공원을 조성한다.

· 단순 오락시설이 아닌 야외극장, 입체 영사관 등 첨단 매체를 활용한 오락을 제공할 수 있는 주제공원을 조성한다.

· 도심권 및 서남권에 공원녹지가 부족한 현실을 고려하여 서남권에 대규모 과학공원을 조성하되 장래의 도시개발계획에 따라 그 구체적인 위치 및 규모를 추후 확정하도록한다.

▣ 유원지 활용계획

▶ 3대 유원지를 자원 특성에 따라 적정 개발하도록 공원으로 전환

· 유원지를 공원 용도로 전환한다는 1990년 서울시 도시기본계획의 취지를 받아들여서 현재 남아있는 3개소(우이, 중지도, 벽운 유원지)는 점차적으로 도시공원으로 활용하도록 한다.

· 뚝섬, 광나루, 용마산유원지 등 도시계획상 유원지로 중복 지정되어 있으나 실제적으로는 고수부지 공원화한 곳들은 공원으로 지정한다.

· 중지도유원지는 한강교량에 대한 교통유발과 환경에의 영향, 대지 협소등의 이유로 유원지 개발이 어렵다. 섬으로서의 형태적인 특징과 서울의 중심이라는 지리적 특성을 가지고 있으므로, 상징성을 갖는 기념적 공간으로 개발하고 주변을 휴식공간으로 조성한다.

· 벽운·우이유원지는 개발제한구역내에 위치하여 개발할 수 없으므로 해제하거나 공원으로 변경하는 방안을 검토한다.

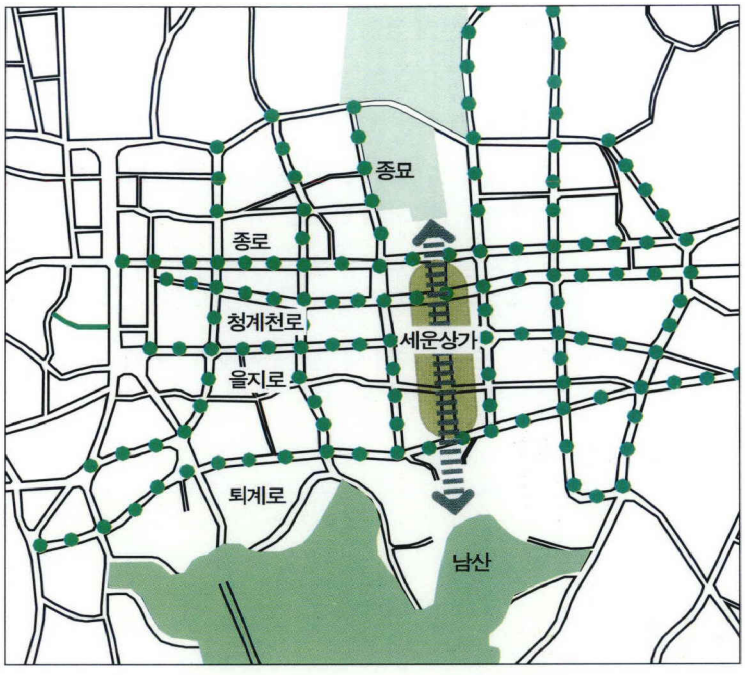
2) 공원녹지의 네트워크화로 물과 푸르름이 조화를 이루는 녹색도시 지향

▣ 도심 녹지축의 회복

· 훼손된 남북간 녹지축을 복구하고 도심내에서 가깝게 휴식할 수 있는 공간을 확보하기 위하여 북한산과 남산을 잇는 녹지축을 복원한다.

· 도심재개발사업시 공원화계획을 연계하여 새로운 녹지축을 형성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅷ-4〉 도심 녹지축 구상도

▣ 한강 연안의 녹화

- 대단위 수경축으로서 한강의 경관 향상 및 환경정화 능력 제고를 위해서 강변에 수림대를 조성하여 물과 푸르름이 조화된 수변경관을 창출한다.
- 강변도로의 확장, 신설 등으로 훼손된 기존 식재지역을 복원하기 위한 새로운 식재 가능 공간을 도출하여 강변도로를 파크웨이(parkway)화하고 교통의 안전성을 확보하여 도로경관의 향상을 도모한다.
- 한강 연안의 다양한 환경 여건을 고려하여 구간별로 특화계획을 수립하고 친수녹지를 최대한 유지·보전하여 지속적으로 자연생태계를 복구한다.
- 동서녹지축을 강화하기 위해서 연안지역의 연속적인 흐름을 유도하고 각 구간별로 특정 수종을 식재하여 특성화한다.

▣ 지천변 고수부지의 녹화

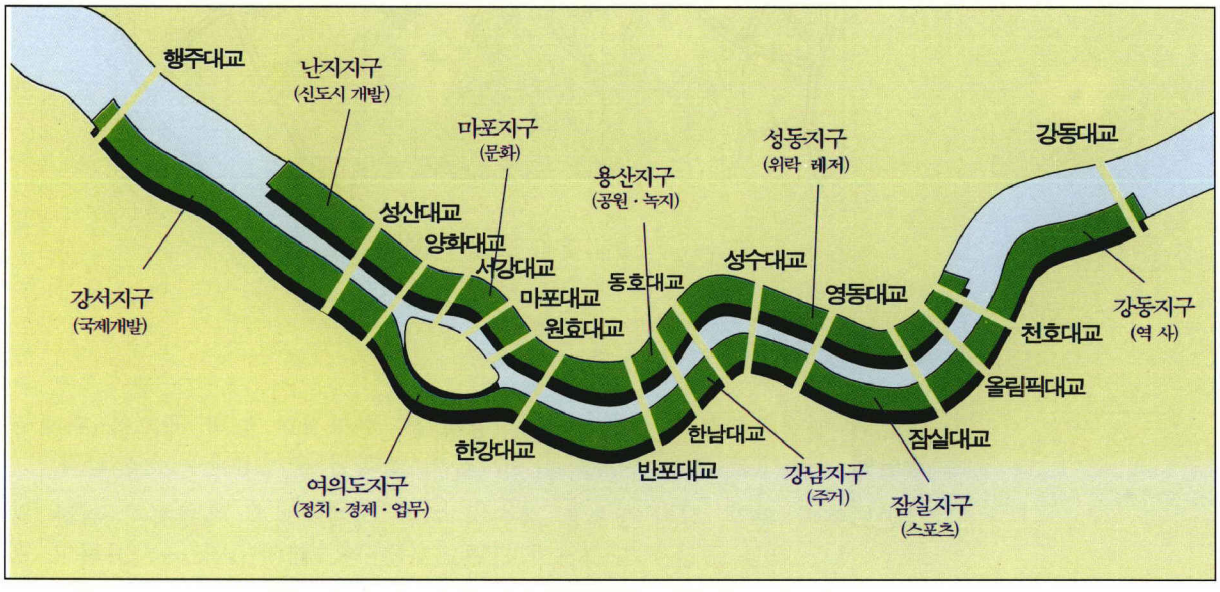
- 지천변의 고수부지(제방변)에는 장래의 계획을 예상하여 녹음수로 활용할 수 있도록 녹화계획을 수립한다. 식재 수목은 성장속도, 수종, 생태적 특성, 장래 효과 등을 고려하여 선정하고 식재를 통하여 연속성 있는 녹색축을 형성한다.
- 고수부지의 식재에 있어서는 자연생태계 보존을 위하여 자생식생을 도입하도록 하고 홍수시 관수의 영향이 있는 곳은 관수시 흐름에 저해되지 않는 화초류를 식재한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 보행녹도의 조성 및 가로녹화

▶ 주요 간선가로의 보행녹도화

- 주요 간선가로를 녹도화하여 보행자를 자동차로부터 보호하고 보행동선의 효율적인 이용을 향상시켜 안전하고 쾌적한 보행환경을 창출한다.
- 주간선도로변에는 보행의 다양성과 공간의 스케일에 따라 다양한 유형의 보행녹도를 조성한다.
- 보행자를 위한 선형 녹지축을 설정하고 결절지에 다양한 성격의 소규모 휴식공간(도시소공원, 가로공원)을 조성한다.
- 주요 중심지에 대한 개발계획 수립시 부지 전체를 순환하는 보행자 전용 녹도를 조성한다.



〈그림 Ⅷ-5〉 한강연안의 특화계획도

▶ 특화거리 조성사업과의 연계

- 경관계획에서의 특화거리 조성사업과 연계하여 포장, 장치물 등을 개선하여 보행환경 수준을 개선하고 가로수회랑을 조성하여 보행축으로 형성한다.
- 특화거리변에 가로공원이나 광장, 소공원 등을 조성하여 보행자를 위한 휴식공간을 제공한다.

▶ 폐철도부지의 보행녹도화

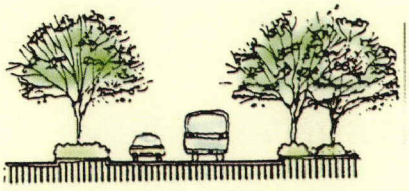
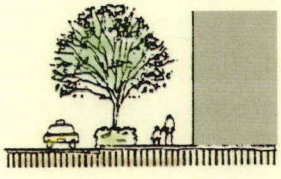
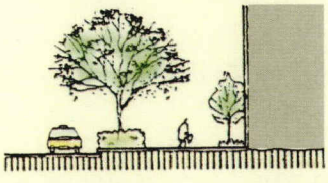
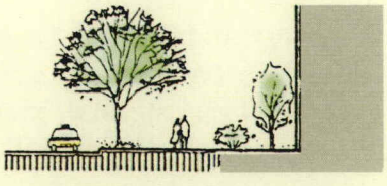
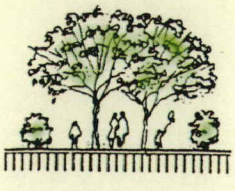
- 폐철도부지를 기존의 도시공원과 연계시키는 선형녹지로 활용한다.
- 폐철도부지를 활용하여 지구중심의 보행녹도를 조성하고 구간별로 특색있는 옥외 휴식공간을 설치한다.

▶ 시설녹지(완충·경관녹지)의 선형 녹지공간화

- 재개발시 확보되는 완충녹지나 보호수 주변 등 점적으로 발생하는 경관녹지를 시설화하여 소공원, 가로공원 등으로 공원화한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 철도 및 주간선도로 연변의 선형적인 완충녹지를 수림대로 조성하여 가로변의 경관을 향상시키고 녹지체계를 이어주는 선형적인 자원으로 활용한다.
- 지천변에 건설되는 도시고속화도로의 불쾌감을 완화시키고 「그린 이미지」를 증대시키기 위해서 지천변 고수부지에 교목의 수림대(완충녹지)를 조성하여 선형녹지로 활용한다.

녹도의 유형	단 면	비 고
완충 녹도		자동차 전용 도로
가로 식재(Ⅰ)		일반 간선 도로
가로 식재(Ⅱ)		경관로 풍치로 문화 예술의 거리
소공원 연계 녹도		
보행 전용 녹도		유보도 보행자전용 도로

〈그림 Ⅷ- 6〉 보행녹도의 유형

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3) 일상생활과 연계되는 도시공원의 확충 및 정비

▣ 근린 공원의 조성

▶ 근린공원의 생활권별 정비

- 생활권별로 적정한 근린공원 계획을 수립하여 주민이용의 효율성을 제고하고 개발잠재력이 높고 역세권과 연계되는 지역을 우선적으로 정비한다.
- 근린공원이 입지한 지역의 특성에 따라 녹음이 풍부한 공원, 자연생태학습공원, 문화역사자원을 활용하는 공원 등으로 특성화하여 조성하도록 한다.
- 대부분의 근린공원은 지형 등의 이유로 자기 완결성이 강한 공원이 아니므로 이용의 활성화를 위해 자치구 내 다른 근린공원들과 상호간의 기능을 보완할 수 있도록 한다.

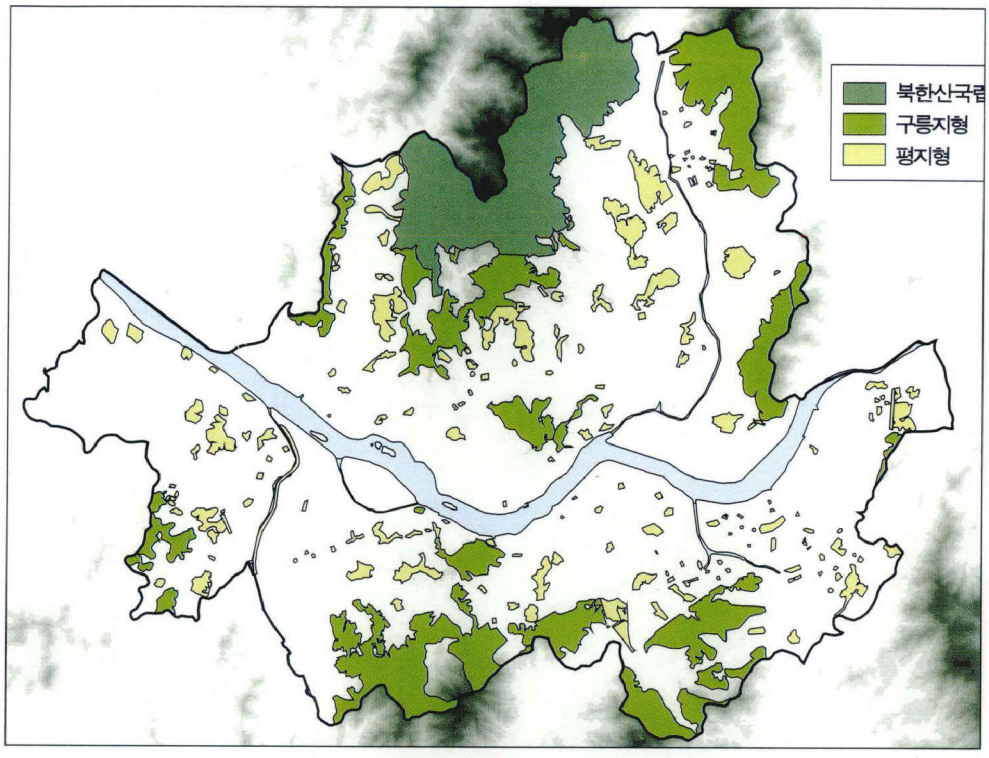
▶ 구릉지형 근린공원의 정비

- 구릉지공원은 구릉지에 지정된 수림이 울창한 공원으로 도시환경의 보전적인 차원에서 녹지 보존을 원칙으로 한다.
- 근린생활권 및 도보권 규모의 근린공원은 주변의 개발밀도가 높아서 잠재적인 이용자층이 많을 것으로 예상되는 공원으로 기존의 녹지는 보전하고, 기존의 시설지나 자투리공간을 활용하여 근린주민이 요구하는 운동, 휴식시설 등을 설치한다.
- 도시계획권 및 광역권 규모의 근린공원은 비교적 규모가 큰 '녹지'로 서울시 전체의 녹지체계를 형성하는 주요한 요소이므로 자연 보전을 최우선으로 한다. 또한 이들 공원은 광역의 잠재적인 이용자를 위한 공원으로 다양한 공원이용을 계획한다.

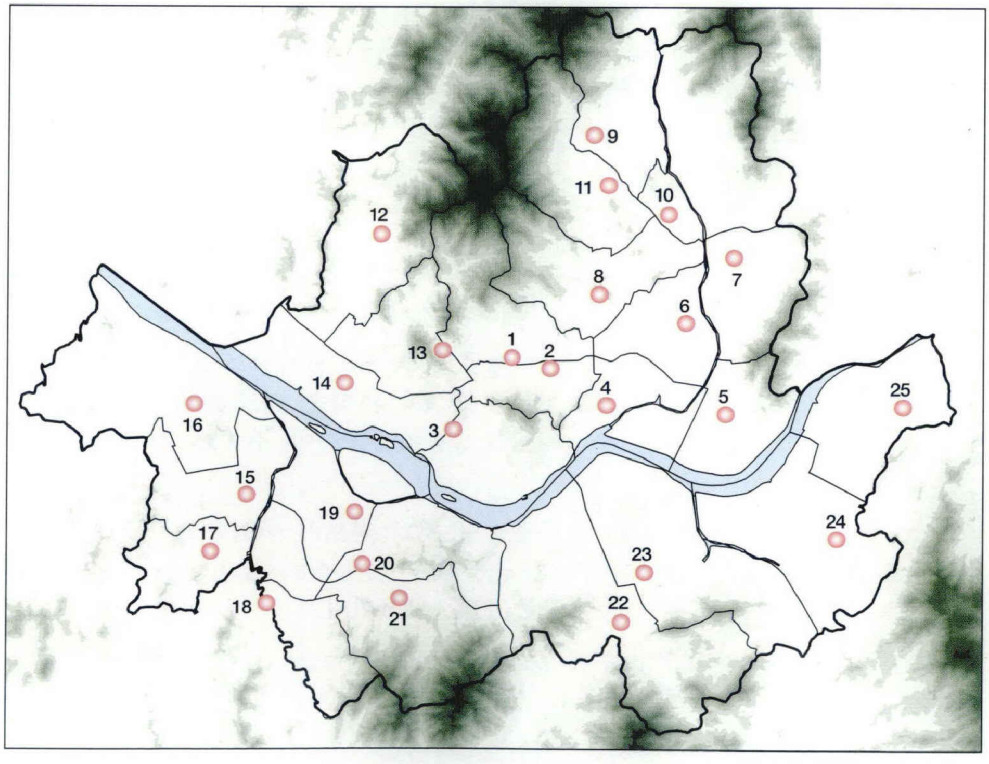
▣ 자치구별 대표적 지구공원의 조성

- 지구공원은 자치구의 중심이 되는 공원으로 기존의 근린공원이나 대규모 도시공원을 포함하며 구민 이용의 극대화를 위해서 지구중심과 최대로 연계시켜 조성한다.
- 지구공원은 대중교통수단과 연계가 편리한 지점에 위치하도록 하고 시 전체 공원녹지체계의 골격을 보완하는 위치에 입지하도록 한다. 자치구별 지구공원 개발계획과 1990년 서울시 도시기본계획에서 지구공원으로 제시한 곳을 우선적으로 지정하되, 도시자연공원이나 개발여건이 나빠서 지구공원으로 실현 가능성이 적은 자치구는 기존 공원 중에서 수정하여 지정한다.
- 구릉지에 지구공원을 지정한 자치구는 시설입지적 공원 개발이 어려운 점을 감안하여 구민체육센터나 체육시설, 시설형 근린공원 등과 연계하여 조성계획을 수립한다.
- 사유지를 많이 포함하고 있는 자치구의 경우는 대부분 지정된 공원면적이 광대하기 때문에 우선적으로 국·공유지에 해당하는 부분과 시설 가능한 지역을 우선적으로 개발하고 점차적으로 사유지를 수용하여 지구공원으로서의 면모를 갖추도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅷ-7〉 구릉지형 공원 위치도



〈그림 Ⅷ-8〉 지구공원 계획도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅷ-13〉 지구공원 계획지

구	분	명 칭	면적(천㎡)	시설여부
1	종 로	탑골공원	20	시 설
2	중 구	방산공원	17	미시설
3	용 산	효창공원	190	시 설
4	성 동	응봉1·2공원	346	시 설
5	광 진	어린이대공원	583	시 설
6	동대문	배봉공원	219	시 설
7	중 랑	봉화산공원	977	미시설
8	성 북	개운공원	302	미시설
9	도 봉	쌍문공원	328	미시설
10	노 원	월곡제2근린공원	260	미시설
11	강 북	월곡공원	1,214	시 설
12	은 평	불광공원	115	미시설
13	서대문	서대문독립공원	96	시 설
14	마 포	성산공원	50	미시설
15	양 천	파리공원	30	시 설
16	강 서	우장산공원	358	시 설
17	구 로	개봉공원	22	미시설
18	금 천	안양천변	-	미시설
19	영등포	공장이적지	64	미시설
20	동 작	보라매공원	395	시 설
21	관 악	장군봉공원	128	미시설
22	서 초	시민의 숲	259	시 설
23	강 남	도곡공원	250	미시설
24	송 파	오금공원	219	시 설
25	강 동	명일공원	591	미시설

▣ 자치구의 체육공원 조성

- 현재 자치구에서는 기존의 생활체육시설(구민체육센터, 공공경기시설, 동네 체육시설)과 한강시민공원이 생활체육공간의 역할을 해왔다.
- 생활권역별로 필요한 체육공원시설의 면적수요와 현재 생활체육공간으로서 쓰이고 있는 공간의 면적을 비교하여 자치구별 부족량을 산출하고 가능한 한 기존의 생활체육공간이 부족한 자치구에 우선적으로 체육공원을 조성한다.
- 새로운 체육공원 용지의 확보가 어려우므로 기존 구민체육센터(종로, 서대문구민센터), 공공체육시설(목동, 동대문운동장), 한강시민공원 등이 존재하는 자치구는 이를 활용한다.
- 한강 수계 중 일정 규모의 폭을 가진 고수부지가 존재하고 지구중심과 연계성이 좋은 경우 이를 체육공원으로 활용한다 (안양천, 난지, 성수지구).
- 서울시의 대규모 미시설 운동장부지를 체육공원의 시범지구로 조성하고 미지정된 자치구는 차후 1개소씩 체육공원을 확보한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅷ-14〉 기존 생활체육공간 및 체육공원계획지

(단위 : 천㎡)

구 분	기존생활체육공간	대상지
계	2,891	
종 로	583	
중 구	92	
용 산	59	
성 동	281	성수고수부지
광 진	18	광장동운동장부지
동 대 문	41	
중 랑	37	
성 북	35	
도 봉	11	창동운동장부지
강 북	24	
노 원	150	
은 평	33	
서 대 문	66	
마 포	43	난지고수부지
양 천	152	
강 서	49	
구 로	64	고척동운동장부지, 안양천변
금 천	14	
영 등 포	110	안양천변
동 작	58	
관 악	63	
서 초	129	
강 남	45	
송 파	642	방이동운동장부지
강 동	92	

자료: 문화체육부, 전국공공체육시설현황, 1996.

■ 기존 도시공원 기능의 현대화

- 공원시설이 낙후되어 질이 저하된 어린이공원 시설의 현대화를 추진하여 기능을 활성화한다.
- 어린이 대공원, 서울대공원 등 시설화한지 일정기간 경과하였으나 시설의 효율적 이용이 이루어지지 않는 공원은 특성있는 도시공원으로 재정비한다.
- 기존 도심공원은 주변여건을 고려하여 확충하고 시설을 정비하여 공원이용을 활성화한다. (탑골, 남산공원)

4) 생태계 보전을 위한 녹지체계의 구축

■ 도시환경림의 조성

- 서울시의 주요 산은 환경오염, 산성비, 이용객의 급증 등으로 인해 생태적으로 불안정한 구조의 도시림이 되어 가고 있다. 이들 주요 산에 도시환경에 적응성이 뛰어난 자생식물사회를 조성하여 생태적으로 안정상태를 이루는 도시환경림으로 조성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 바람직한 도시환경림 조성을 위해서는 우선 조성 예정지의 생태적인 특성을 파악한 후 그 진행 정도에 따라 적절한 관리와 식재를 하는 장기적인 계획을 수립하여 단계적으로 안정된 다층 식물사회를 구현한다.

〈표 Ⅷ-15〉 단계별 도시환경림 조성 대상지

단 계	대 상 지	면적(ha)	개소수
Ⅰ	용왕산, 망우산, 궁동산, 수락산, 개운산, 우장산, 국사봉, 보라매	30	8
Ⅱ	구룡산, 신정산, 관악산, 불암산, 망우산, 고구동, 남산, 개화산 등	30	9
Ⅲ	봉산, 관악산, 용왕산, 우장산, 고구동, 안산, 남산	30	7
Ⅳ	관악산, 신정산, 칼산, 망우산, 까치산, 노량진, 남산, 궁산	30	9
Ⅴ	서달산, 신정산, 개화산, 관악산, 지양산, 노량진	30	6
계		150	39

자료: 서울시 녹지과 행정자료, 1994.

▣ 훼손녹지의 기능 회복

· 서울의 녹지는 산성비, 대기오염물질에 의한 훼손이 심각하여 생태계 천이의 정체, 우점종의 고사 등 생태적 질서가 파괴되고 있으므로 녹지지역의 토양 및 동식물 군집구조에 대한 생태계 조사를 5년 단위로 수정·보완하여 종다양성과 훼손녹지의 회복대책을 마련한다.

· 도로의 개설 등에 따라 생긴 사면을 녹화하여 주변부 식생의 다양성을 회복시키고 차단된 야생동물의 이동통로를 연결시킨다.

· 자연공원 등 자연성이 높은 녹지는 시민의 과도한 이용에 의해 급격히 훼손되고 있으므로 훼손 정도에 대한 조사와 분석을 통하여 토양의 침식 및 녹지 훼손 상태에 따른 녹지의 관리지침을 작성한다.

· 훼손녹지의 생태계 복원방법은 훼손의 원인이 되는 이용을 금지함으로써 자연생태계의 회복을 도모하는 소극적인 방법과 표토처리 및 시비처리와 병행하여 인근의 자생식물을 채종하거나 식재를 통하여 원식생의 활착을 촉진하는 적극적인 방법, 토양안정과 식생도입을 함께 처리할 수 있는 녹화공법으로 나눌 수 있는데 대상지의 여건에 따라 적절한 공법을 선택한다.

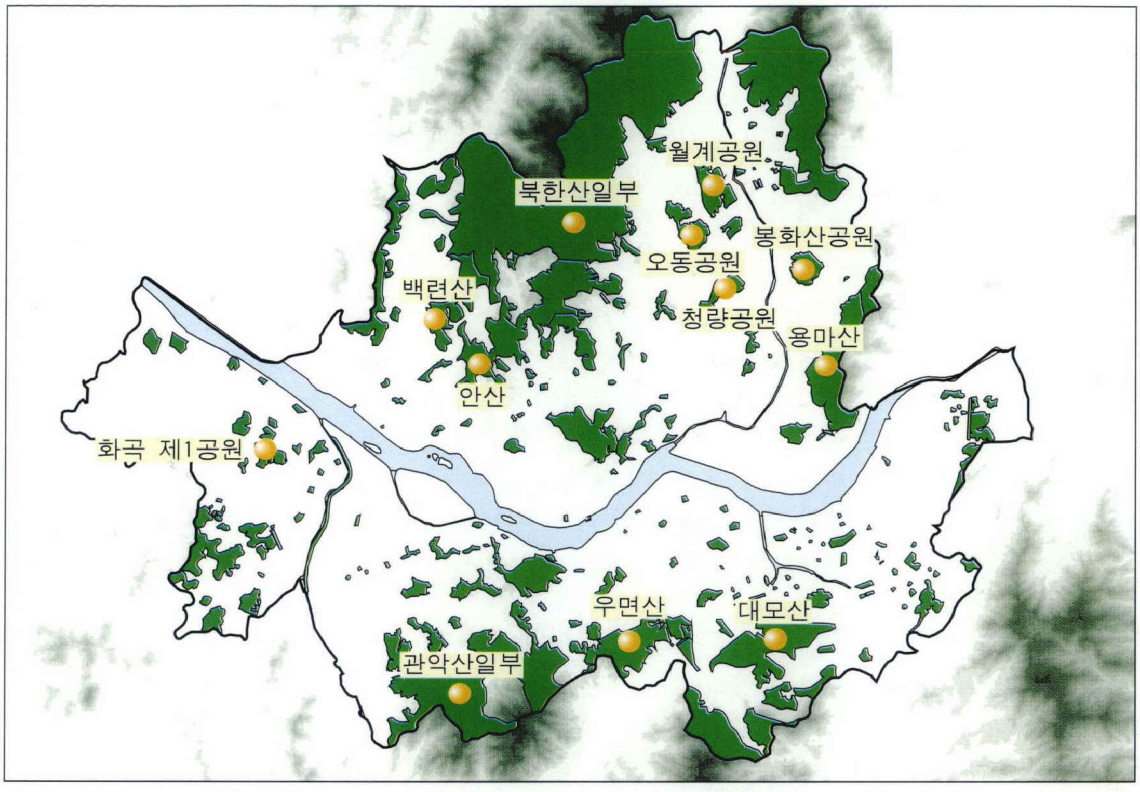
▣ 자연경관의 보전

· 대부분의 도시공원은 지형적으로 서울시 공원녹지의 육경축(녹지축)을 구성하는 구릉지에 지정되어 있다. 이러한 경관적 특성을 유지하기 위하여 풍치지구를 설치하였으나 주택개량 재개발사업 등의 실시로 공원용지를 해제하는 도시계획 변경이 이루어졌다. 따라서 도시공원은 수개소로 분할되고(예: 응봉 1, 2공원) 당초의 육경축이 훼손되어 자연경관을 훼손하는 현상을 보이고 있다.

· 경관상 중요한 지점이나 자연환경 보존 및 보호의 가치가 있는 곳과 연접한 풍치지구의 존치 원칙을 고수하여 구릉지에 위치한 도시공원의 훼손을 방지한다. 도시공원의 자연환경 보전을 위해 경관 및 식생상태가 우수한 지역을 보전녹지지역으로 지정한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 구릉지 자연경관 및 녹지를 보전하기 위한 기준은 표고 70~100m 이상을 보전하여 자연환경의 훼손을 최소화하는 구릉지형 공원으로 조성하는 것을 원칙으로 한다.



〈그림 Ⅷ-9〉 녹지기능 개선 대상지역도

▣ 수변생태계의 회복 및 보전

· 하천축이나 도로축 등의 도시축을 중심으로 녹색식물의 네트워크를 구성하는 것을 원칙으로 하며, 작은 지천이라도 복개하지 않고 강으로서의 특성을 최대한 발휘할 수 있게 한다.

· 하천의 개발에 있어서는 생태적인 녹지축의 연결로 보고 일부 구간에 레크리에이션 요구를 수용하되 전체적으로는 생태적 체계로 연결한다.

· 중요한 습지 생태계인 한강 주변, 일부 고수부지 등 야생동물의 서식처를 보호한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

5) 공원녹지 관리체계 및 법제도 개선

▣ 공원녹지 이용 및 관리 프로그램의 개발

▶ 도시공원 이용 프로그램의 개발

· 지역주민을 위한 서비스의 일환으로 어린이 공원, 근린공원, 체육공원 내에서 개최하는 행사, 이벤트, 시설의 이용 안내, 생활체육 지도 등에 대한 레크리에이션 프로그램을 작성하고 이를 홍보하여 주민의 참여를 증진시킨다.

· 연령별, 활동별, 계절별 공원이용 프로그램을 개발하여 주민의 공원이용을 증진시킨다.

▶ 도시공원 유형별, 효율적 관리행정체계 정비

· 공원시설을 영구적인 고정시설로 생각하는 개념에서 벗어나 노후된 시설을 교체하고 시설이 효율적으로 이용되도록 각 시설에 대한 타당성을 검토하고 그 관리계획을 수립한다.

· 효율적인 관리체계를 확립하기 위하여 대규모 공원은 각 공원마다, 어린이 공원과 근린공원은 유형별로 관리계획을 수립하고 공원의 이용자와 자원에 대한 전반적인 관리행정체계를 정비한다.

▶ 녹지총량 보호관리 체계의 수립

· 서울시 녹지의 현 상태에 대한 정확한 자료기반을 마련하여 실질적으로 녹지를 관리하기 위한 녹지총량 보호관리 시스템을 구축한다.

· 녹지총량 보호관리는 녹지의 보존과 관리를 위하여 법체제를 포함한 총체적 시스템을 구축하는 것으로서 현재의 개발제한구역, 녹지, 구릉지성 공원 등을 포괄하는 녹지관리의 구체적 수단으로 활용한다.

▣ 관련 법제도의 개선

▶ 도시공원 종류의 현실화

· 도시공원의 종류에 도시소공원, 역사문화공원을 삽입하고 근린공원을 기능별로 세분화하는 등 도시공원의 종류 규정을 현실화한다.

· 기타 공원적 용도를 가진 여가공간을 특수공원으로 분류하는 등 도시공원의 유형을 체계적으로 분류한다.

▶ 공원면적 최소수준의 현실적 조정

· 현행 공원면적 최소기준은 어린이공원 1,500㎡, 근린공원 10,000㎡ 이상이라고 규정되어 있기 때문에 면적기준에 미달하는 경우 제 기능에 맞는 공원으로 분류되지 못하는 공원이 많이 있다. 공원녹지로 확충할 수 있는 토지자원이 부족한 현실을 감안하여 공원면적 최소기준을 하향 조정하여 현실화한다.

▶ 공원시설물 종류 및 설치지침의 조정

· 현행 도시공원법은 공원의 기능 수행을 위하여 공원시설을 설치할 수 있도록 규정하고 있는데, 최근 공원시설물로는 공공시설, 정자, 노인정, 운동

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

장, 성인운동기구 등이 증가하는 현상을 보이고 있다. 체육공원이 생기게 됨에 따라서 공원별로 일률적으로 시설을 도입하는 것을 지양하고 각 공원 유형별로 도입할 시설물을 조정한다.

- 공공용지의 취득이 어려운 오늘날 도서관, 구민센타, 전시관 등 대규모 공공시설을 공원내에 입지시키려는 경우가 많은데 이러한 대규모 시설을 설치할 경우 공원의 휴식적 기능이 저해될 뿐만 아니라 산림의 훼손도 크다.
- 그러므로 공원시설물 도입시에는 공원의 시설 수용능력, 지역내 기존 공원과의 관계, 시설 설치에 따른 영향 평가 등을 거쳐서 설치하도록 시설설치 지침을 강화한다.

▶ 개발사업에 따른 공원녹지 확보 의무화 및 확보수준의 상향 조정

- 재개발법, 택지개발촉진법 등에 의한 공공용지 확보에 있어서 공원녹지에 우선순위를 부여하거나 일정비율 이상의 공원녹지를 확보하는 의무규정을 삽입하고 공원녹지의 확보수준을 상향 조정한다. 건축법의 공개공지 확보 규정을 소공원 확보로 규정하여 공원용지의 확보율을 높인다.

▶ 주거지내 양호한 임야의 공원용지지정

- 도시계획도상에는 일반 주거지역내 임상이 양호하고 개발이 불가능한 임야 부분이 상당수 존재한다. 지목이 모호한 양호한 임야지를 공원으로 추가 지정하여 공원용지를 확보함으로서 자연환경 보전 및 생활의 질 향상을 도모한다.

▣ 민간 참여의 활성화

▶ 시민에 의한 사유지의 녹화

- 건축법상의 "대지내 조경" 의무 조항을 적용하여 주거지 접도부의 녹화를 유도하여 주거지 경관의 향상을 도모하고 아파트 단지의 경우에는 어린이 놀이터, 공공녹지 부분의 적극적 녹화를 권장한다.
- 건축물 외부공간(지상부분)이 주차장화함에 따라 쾌적한 옥외공간을 즐길 공간이 부족하므로 옥상부분에 식재하여 쾌적한 휴식공간으로 조성하고 이를 대지내 조경면적의 일부로 산정하도록 한다.
- 인공구조물, 담 등의 벽면에 담쟁이덩굴 등을 식재하여 녹화를 유도한다.

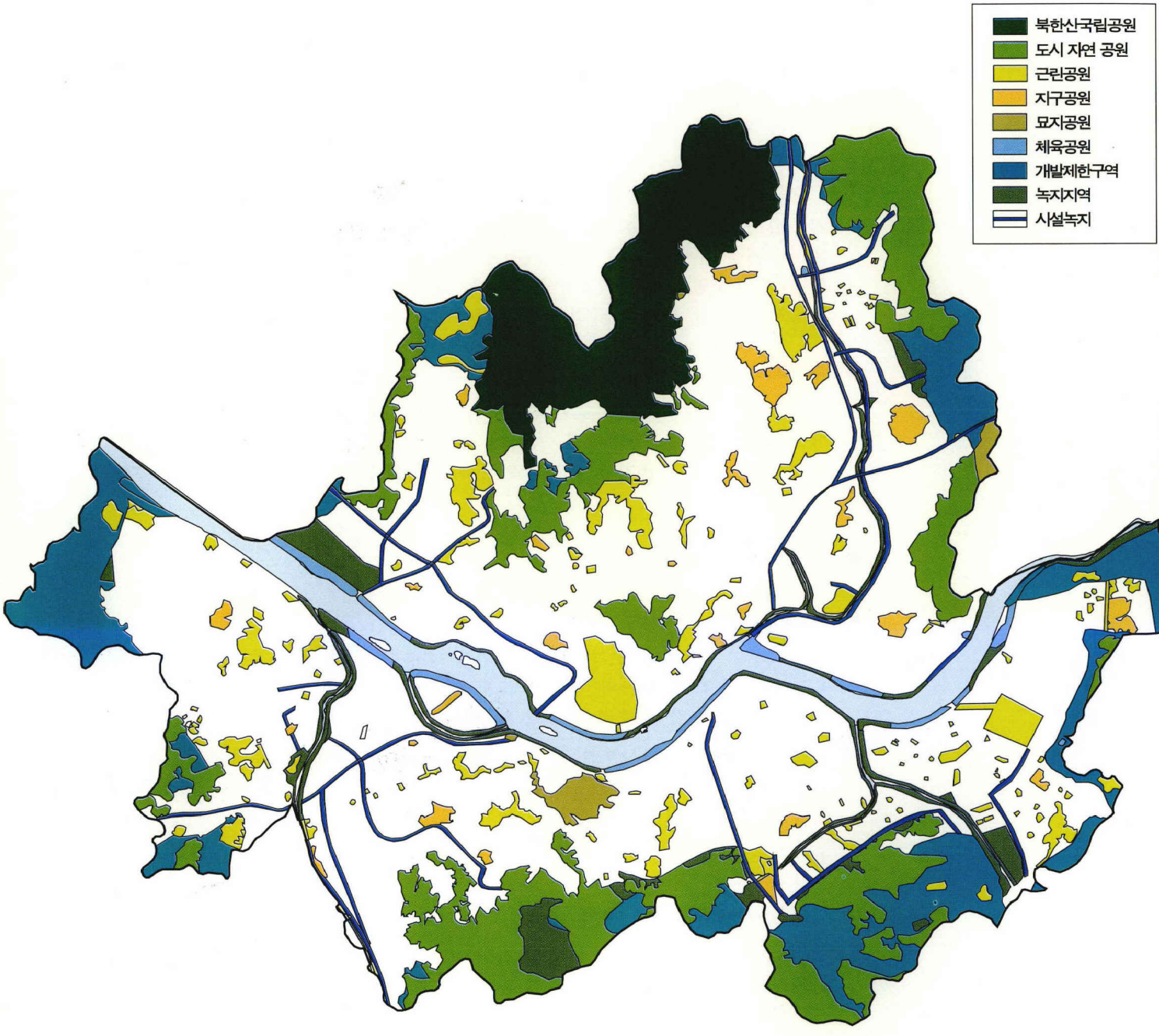
▶ 시민참여에 의한 전도시적 규모의 녹화운동 전개

- 도시 주변환경 녹화에 있어서 민간(시민)의 참여를 유도하기 위한 규정과 인센티브 방안, 조례 개정 등 제도적, 행정적 기반을 구축한다.
- 1인 한그루 심기, 공지에 녹화하기 등의 녹화운동을 범도시적으로 전개하여 녹지의 배가운동으로 추진한다.
- 지역특성에 맞는 녹화 지침이나 규정 등 지역별 녹화계획을 수립하고 계획 추진을 위한 행정적 지원체계를 확립한다.

▶ 시민참여에 의한 공원관리

- 최근 사회봉사 활동에 대한 욕구가 증진되고 있으므로, 그 동안의 공공 위주의 공원관리 체계에서 벗어나 시민이 참여하는 열린공원으로 운영하기 위하여, 「공원도우미」제도를 도입하는 등 시민들의 자발적인 참여를 유도한다.

Art Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅷ-10〉 공원녹지체계 기본구상도

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅸ. 경 관 계 획

1. 현황 및 문제점
2. 계획목표 및 계획과제
3. 시책방향



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅸ. 경관계획

1. 현황 및 문제점

1) 일반적 현황

▶ 성장 위주의 도시개발로 인한 자연경관의 훼손

· 서울은 수려한 자연환경과 600년 고도의 역사경관을 갖고 있으나, 급격한 인구증가와 경제성장 위주의 도시개발로 자연경관과 역사경관은 파괴되고 훼손되고 있다.

▶ 도시경관의 무개성 및 삭막한 시민생활 환경

· 경제성과 합리성을 중심으로 한 기능 위주의 도시계획으로 도시환경은 거대해지고 도로는 넓혀졌으나, 시가지환경은 개성이 없어지고 시민을 위한 생활공간과 가로환경은 더욱 삭막해져가고 있다.

▶ 도시경관에 관한 시민의식의 상승과 이와 상반된 도시개발 관성의 상존

· 시민생활 수준의 향상에 따른 가치관과 의식의 변화로 쾌적하고 수준높은 환경에 대한 요구가 증대되고 있으나, 이와 상반된 고층고밀의 개발관성은 그대로 남아 있어 경관훼손은 계속되고 있다.

2) 경관유형별 현황

▣ 구릉지 경관

▶ 현황

· 서울에 남아있는 자연녹지는 대부분 구릉지에 위치하며, 이는 도시민에게 시각적 휴식을 제공하고 경관적 체험을 풍부히 하는 요소이다.

· 구릉지는 현대의 인공적 도시에서 자연경관을 가깝게 접할 수 있는 대상이며, 외국의 도시경관에서 흔히 볼수 없는 서울 경관의 특성이다.

· 서울의 구릉지는 해발 40m에서 100m내외의 평지형 구릉지(전체면적의 22.6%)와, 해발 100m 이상의 산지형 구릉지(전체면적의 9.7%)로 구분할 수 있다.

· 산지형 구릉지는 개발제한구역 또는 공원으로 지정되어 있으며, 대부분 녹지로 보전되어 있다.

· 평지형 구릉지 주변은 풍치지구로 지정되어 있거나 주택개량 재개발 사업구역으로 지정되어 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 경관상의 문제점

- 시가지 주변 구릉지의 불량주거지역은 현재 주택개량 재개발사업에 의한 고층아파트 건설이 진행되어, 자연적 도시 스카이라인의 파괴, 녹지공간으로의 조망 차폐, 심리적 위압감을 주고 있다.
- 주택개량 재개발사업과 재건축사업의 지정 현황으로 볼 때 구릉지의 고층아파트화 추세는 앞으로도 계속될 것으로 보여, 이들 사업이 서울시의 구릉지 경관특성을 파괴하는 주범이 되고 있다.
- 녹지의 보전이 양호한 시가지내 구릉지는 대부분 근린공원으로 지정되어 있으나, 많은 부분이 사유지인 미시설공원으로 되어 있어 대책마련이 필요하다.

〈표 Ⅸ-1〉 구릉지내 주택개량 재개발사업구역 지정 현황

구 분	구역수	면적(㎡)
40m이하	2	124,030
41-100m	49	2,389,098
101-200m	44	3,824,967
201m이상	3	558,382
계	98	6,859,777

주) 1995년 3월 현재 지형분석이 가능한 98개 구역의 최고 높이를 대상으로 분석.
자료: 서울시 주택개량과 및 각 구청자료

▣ 하천축 경관

▶ 현황

- 한강은 서울을 동서로 가로지르는 길이 41.5㎞, 폭 600-1,200m의 하천으로서 구릉지와 함께 서울의 특성을 강화하는 귀중한 자연경관 자원이다.
- 한강 지천의 크고 작은 하천경관은 삭막한 도시환경 속에서 자연을 느끼게 하는 귀중한 오픈스페이스이며, 하천변 용지는 체육공원, 휴식공간 등으로의 활용 잠재력이 매우 높다.
- 한강변 시민공원은 연간 이용객이 1,600만명 이상(1993년)으로 한강의 교량 및 강변도로의 이용인구를 고려하면 한강은 1일 약 800만명이 일상적으로 체험하는 시민생활과 밀접한 중요한 경관요소이다 (서울시정개발연구원, 한강연접지역 경관관리방안 연구, 1994).
- 한강변은 총 166개의 아파트단지가 개발되어 평균 12층의 아파트숲을 이루고 있으며, 수변의 양쪽은 도시고속도로가 지나고, 고수부지는 한강개발사업에 의해서 일률적인 토목구조물로 정비되었다.
- 4개지천은 대부분 하안 양변에 도로가 지나가고 하도 정비를 시행하여 일률적인 토목구조물을 설치하였으며, 기타 작은 중소하천은 수질악화와 주차장, 도로 부족 등으로 인하여 대부분 복개되었다.

▶ 경관상의 문제점

- 한강변에 들어선 고층아파트는 주변 시가지 및 자연경관으로의 조망을 차폐하고 주변 자연경관과 조화되지 않는 위압적인 경관을 만들어내고 있다.

hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 한강변 고수부지는 양변에 위치한 도로로 인해 보행접근이 불편하며, 하안은 일직선의 회색콘크리트로 되어있어 단조로운 경관을 연출하고 있다.
- 4개 지천변은 보행접근성이 결여되어 있고 단조로운 토목구조물로 조성되어 여가공간으로 활용되지 못하고 매력을 잃은 공간으로 방치되어 있다.
- 대부분의 소하천은 복개되어 물을 이용한 경관연출을 통한 시민생활의 정서함양과 어린이들의 놀이공간으로 활용되지 못하고 있다.

▣ 도로축 경관

▶ 현황

- 도시패턴에 대한 인식은 도시에서 장소감과 방향감을 제공해 주며, 복잡한 도시구조로 인해 야기되는 스트레스를 감소시키는 역할을 한다. 이러한 도시패턴에 대한 명확한 인식은 도시전체의 기능별 도로체계가 잘 구분되어진 지역에서 효과적으로 제공된다.
- 도로는 시민들의 출·퇴근 및 여러활동을 위한 이동공간으로서, 도시내의 중요한 시민생활공간이므로 지역마다의 개성과 특성이 잘 드러나야 한다.
- 서울은 19개의 간선가로축과 수 많은 일반도로가 있으며 대부분의 가로변은 노선상가가 선형으로 형성되어 있다. 그러나 가로별, 지역별로 연속성과 통일성이 결여되어 가로별 특성이 없다.
- 도로시설은 차량소통위주로 되어 있어서 보행공간이나 횡단보도 등의 설치가 미흡하여 도로변의 육교, 토목구조물과 교통표지판, 가로등, 교통 안내판 등이 일체적으로 정비되어 있지 못하다.

▶ 경관상의 문제점

- 서울의 도로 위계체계는 간선가로와 일반가로의 위계가 명확하지 못하여 전체적인 도시패턴을 파악하기 어려우며, 따라서 시민들에게 복잡하고 길찾기 어려운 도시로 인식된다.
- 가로변의 노선상업지역은 가로별로 특성이 없고, 지역적 특성을 반영하지 못하여 획일적이다.

▣ 역사경관

▶ 현황

- 서울은 600년 역사도시로서 경관적 특성을 가지고 있다. 역사경관은 지나간 역사는 물론 과거의 개발 및 삶의 유형과 연결되어 영원성을 느끼게 하며 도시내 다른 현대적 건물과의 즐거운 대비감을 주는 귀중한 자산이다.
- 역사경관은 문화적 연속성을 주며, 현대의 개발을 되돌아 볼 수 있는 훌륭한 교육적 기능과 더불어 도시생활에서 또 다른 즐거움을 주는 요소이다.
- 문화재급 역사경관은 문화재보전법에 의거한 기준에 의해 문화재 자체의 보존 위주로 관리되고 있다.
- 인사동지구, 가회동지구 등 지구단위의 전통적인 가로 및 필지체계를 갖는 한옥지구는 강북의 종로, 율곡로 주변에 남아 명맥을 유지하고 있다.
- 근대 역사와 관련된 역사적 건축물들은 강북 4대문안을 중심으로 산재되어 있으나, 적극적으로 보전되지 못하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 경관상의 문제점

- 문화재급 역사경관은 자체 시설의 보존에 치중되어 있어, 주변지역과 연계된 조화로운 경관유도에는 미치지 못하고 있다.
- 건물뿐만 아니라 전통적인 가로와 필지체계 등 도시조직(urban tissue)을 보전할 수 있는 지구차원의 역사환경 보전이 이루어지지 못하고 있다.
- 근대역사, 정치, 문화와 관련된 역사적 건축물들의 보전체계가 확립되어 있지 않으며, 지명, 유래, 전설, 천연기념물 등 무형적인 역사자원을 활용한 적극적인 역사환경 조성도 미흡한 실정이다.

▣ 주거지경관

▶ 현황

- 서울시 행정구역의 45.3%인 301.4㎢가 주거지역으로, 이는 녹지를 제외한 실제 시가지 면적의 85.6%에 해당하는 규모이다.
- 시민은 기본적인 주거환경에 만족할 때 좀 더 나은 공동체의 환경에 관심을 갖게 되므로, 도시의 물리적 환경의 바람직한 미래는 좋은 주거환경과 밀접한 관계가 있다.
- 주거지역중 단독주택지역은 다세대, 다가구주택이 무분별하게 들어서고, 아파트지역은 개성이 없는 고층아파트가 들어서 주거지경관의 양상을 급격히 변화시키고 있다.
- 불량주거지는 고지대 구릉지에 위치하여 있으며, 풍치지구로 지정되어 있는 경우는 개발의 어려움으로 쇠락해 가고 있고, 주택개량 재개발사업구역으로 지정되어 있는 경우는 고층아파트로 개발되는 극단의 양상을 보이고 있다.
- 강남지역과 택지개발사업지구내의 주거는 대부분 고층아파트로 건설되고 있어 서울시 주거경관의 새로운 유형으로 자리잡았다.

▶ 경관상의 문제점

- 단독주택지역내는 다세대주택, 고층아파트의 건설로 인해 기존 주거지 경관과의 조화가 문제시 되고 있다.
- 사업성을 우선시한 주택개량 재개발사업은 서울의 특징인 구릉지의 특성을 파괴하는 고층고밀개발로 이루어지고 있다.
- 대규모 아파트단지는 남향위주의 일자형 배치로 획일적인 경관을 보이고 있으며, 단지별로 특성이나 개성을 충분히 발휘하지 못하고 있다.

▣ 상업업무지 경관

▶ 현황

- 가로 및 보행자도로는 도시민의 이동공간일 뿐만 아니라 사람을 만나고, 쇼핑하고, 휴식하기도 하는 중요한 생활공간이다.
- 지역별로 형성된 특성상업가로는 시민활동과 도시경관에 활력을 줄 수 있다. 서울시의 일부 상업업무지는 특색있는 상업가로가 형성되어 있으나 지구차원의 연속성과 특성부여가 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 시민인식 설문조사 결과 서울하면 떠오르는 주요 대표경관은 남대문시장(11.4%), 대학로 (8.9%), 종로거리(8.6%), 신촌거리(3.7%), 압구정거리(3.0%), 이태원거리(1.7%), 인사동거리(1.7%)의 순으로 주요 특성가로를 연상하는 경우가 많다.

· 특성가로는 전통적인 상업가로 특성을 갖는 곳(남대문시장), 도심의 활동중심지 성격을 갖는 곳(종로거리), 서구적 문화의 상업가로 성격을 갖는 곳(압구정거리) 등으로 유형 분류할 수 있다.

▶ 경관상의 문제점

· 차량소통위주의 도로시설로 인해 보행자를 위한 보행체계와 보행환경이 미흡하며 학교주변의 통학로, 횡단보도 등 노약자 및 어린이의 보호를 위한 환경조성도 미흡한 실정이다.

· 지역적 특성을 나타내는 가로의 경우에도 그 지역의 특색있는 분위기를 극대화시키지 못하고 있으며 시설물, 간판 등의 혼잡으로 정돈되지 못한 경관을 보이고 있다.

· 특성가로는 지나친 보행자의 집결로 인한 혼잡, 보행동선의 단절, 옥외 휴식공간의 미비, 차량동선과의 혼재등 많은 문제점을 가지고 있다.

· 일반적인 상업가로의 경우 가로시설물의 디테일 처리, 보도포장, 가로등, 조경식재 등의 디자인을 고려한 일체적 정비의 필요성이 있다.

2. 계획목표 및 계획과제

1) 산지-구릉지경관의 보전적 개발

▣ 주요산 주변의 경관 특성 보전

· 주요 산 주변의 경관을 고려하지 않은 고층아파트의 무분별한 건설로 서울의 주요한 경관 특성인 산으로 형성되는 스카이라인이 파괴되고 녹지축으로의 조망이 차단되고 있어, 주요 산 주변의 경관 특성을 보전하는 방안의 마련이 필요하다.

▣ 구릉지 주거지의 고층화 억제

· 구릉지의 고층아파트화 추세는 재개발구역의 지정현황으로 볼 때 앞으로도 계속될 것으로 보이며, 구릉지 경관을 해치는 가장 큰 요인이다.

2) 도시축 경관의 강화

▣ 한강축의 경관 보전 및 특성 강화

· 한강 연접지역의 위압적, 획일적 아파트 경관의 정비 : 한강변의 고층아파트 단지는 주변 시가지 및 자연경관으로의 조망을 차폐하고 주변과 조화되지 않는 위압적인 경관을 만들고 있어 이의 정비가 필요하다.

· 한강변의 경관개선 및 고수부지 이용의 활성화 : 한강변의 획일적인 콘크

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

리트 하안구조의 경관개선과 고수부지의 단조로운 체육시설 및 접근체계 개선으로 다양화되고 활성화된 공간조성을 도모한다.

▣ 간선도로축의 경관 개선

· 간선도로와 일반도로와의 차별화 : 서울의 도로구조는 간선도로와 일반도로의 위계가 명확하지 않아서, 도시 전체의 패턴을 파악하기 어려우며, 이에 따라 길 찾기가 어려운 도시로 인식되고 있다. 따라서 이의 개선이 필요하다.

· 특징적인 경관을 가진 도로의 특성화 : 주변 경관이 뛰어나거나 특징적 경관을 가진 도로들은 지역적 경관특성을 충분히 반영하여 조성되도록 특성화 할 필요가 있다.

3) 역사경관의 보전적 활용

▣ 문화재 주변지역의 조화로운 개발

· 문화재급 역사경관은 자체 시설의 보존에 치중되어 있어, 주변지역과의 조화로운 경관유도에는 못미치고 있다. 따라서 이의 조화로운 연계가 필요하다.

▣ 집단적 역사지구의 보전

· 개별 건물뿐 아니라 전통적인 가로와 필지체계 등 역사적인 도시조직을 보전할 수 있는 지구차원의 역사환경 보전이 필요하다.

4) 조화로운 주거지 경관의 조성

▣ 주변지역과 조화된 주거지 경관 유지

· 일반주거지역은 다세대주택과 고층아파트의 건설로 인하여 기존 주거지 경관과의 조화가 문제시 되고 있다. 따라서 주변과 조화된 주거지 경관의 유지가 요구된다.

▣ 아파트단지의 단지별 개성화

· 대규모 아파트단지는 남향위주의 일자형 배치로 획일적인 경관을 보이고 있으며 단지별로도 특성이나 개성이 충분히 발휘되지 못하고 있어 이의 개선이 필요하다.

5) 개성있는 상업업무지 경관의 조성

▣ 가로공간의 보행자를 위한 환경 개선 및 보행자 도로체계의 확립

· 서울의 가로체계는 차량위주로 되어 있어 일반시민은 물론 노약자, 장애자들이 안전하고 편리하게 보행하기가 어려우며, 생활공간과 주요지역을 연결하는 보행자 도로체계가 확립되어 있지 못하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 특정 지역의 가로환경 개선방안

· 지역별로 특성있는 업종이 모여있는 거리의 경우에 보행자공간, 시설물, 간판 등을 정비하여 지역 특성과 분위기를 살릴 수 있게 한다.

▣ 용도지역과 연계된 옥외광고물의 정비

· 옥외광고물의 기준은 서울시 전역이 지역적 특성과는 상관없이 일률적으로 적용되고 있어 현실성이 없으며 효과적인 정비가 이루어지지 않으므로 이의 개선이 필요하다.

▣ 공공건축물 및 공공사업의 경관개선

· 공공건축물 및 공공사업은 그 위치나 규모면에 있어서 도시경관에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 공공부문이 선도적으로 이를 유도하여 경관을 개선하는 노력이 필요하다.

3. 시책방향

1) 산지-구릉지 경관의 보전

▣ 정비시책 : 주요 산 주변의 경관관리구역 지정

▶ 경관관리구역의 지정에 의한 관리

· 서울시민들에게 중요하게 인식되는 남산, 북한산, 도봉산, 관악산, 인왕산 등은 서울시에서, 그리고 지역주민들에게 중요하게 인식되는 수락산, 불암산 등에 대해서는 구에서 경관관리구역을 지정하여 지형의 과도한 변경, 기존 녹지의 파괴, 조망을 차단하는 건물의 건설을 막도록 한다.

· 경관관리구역의 지정을 위한 정확한 구역 경계 및 경관관리지침은 서울시를 중심으로 각 자치구의 해당부서에서 별도의 조사연구가 진행되어야 한다.

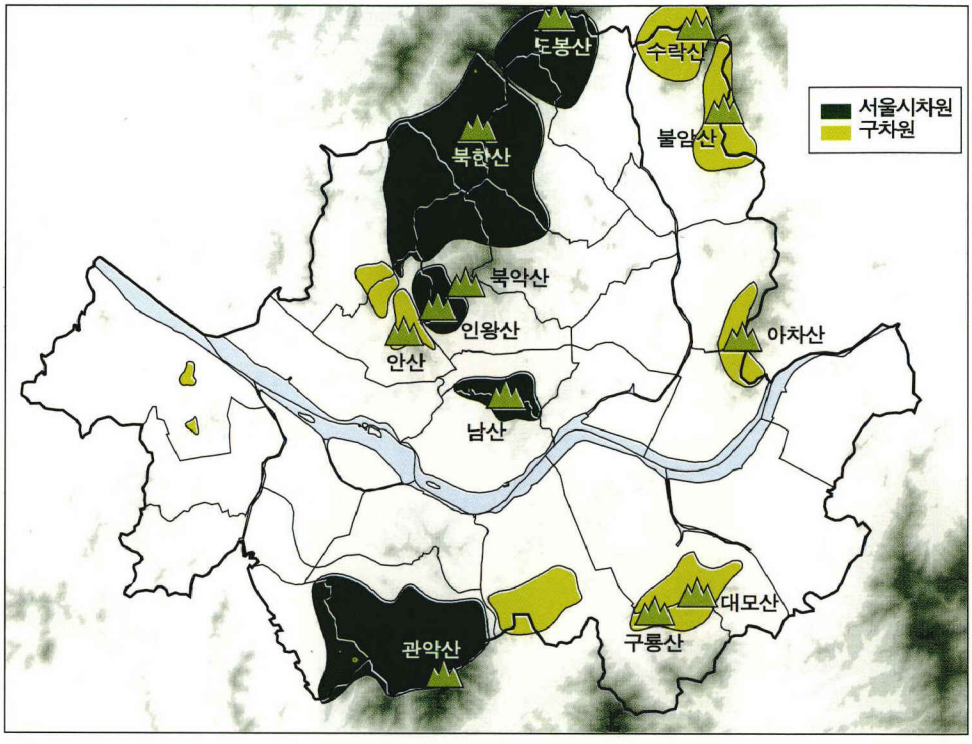
· 경관관리구역은 단기적으로는 행정방침으로 구역을 지정하여 방침을 설정하고, 그 실현 수단은 도시설계지구, 미관지구, 고도지구 등의 기존 도시계획법의 지역지구제를 활용하되, 궁극적으로는 법적근거로서 경관관리를 위한 별도의 지역지구제를 신설하고, 그 구체적인 지정 및 지침작성은 경관조례를 제정하여 활용한다.

〈표 Ⅸ-2〉 경관관리구역 지정대상

구 분	해 당 산
서울시 차원	남산, 북한산, 도봉산, 관악산, 인왕산
구 차 원	수락산, 불암산, 용마산, 우면산, 대모산, 우장산, 까치산, 성미산, 백련산, 안산

주) 시민의식조사에 의해 대표경관으로 인식되는 산을 대상으로 함.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅸ-1〉 경관관리구역 지정(안)

▣ 정비시책 : 구릉지내 주거지역의 재개발요건 강화 및 지역지구 세분화

▶ 구릉지 주거지역의 재개발 승인요건 강화

· 구릉지의 주거지역은 토지이용계획에서 제시된 세분화된 지역지구제의 원칙에 의거하며, 풍치지구, 고도지구 등 특정 목적의 지구가 지정된 구릉지는 재개발구역의 지정시 기존 도시계획 지정사항을 배제하지 않도록 승인요건을 강화한다.

▶ 구릉지 주거지역을 저층 주거지역으로 지정

· 해발 100m이상의 구릉지내 주거지역은 현재 지정되어 있는 풍치지구, 녹지지역, 공원 등의 용도변경시에는 엄격한 심의를 거치도록 하고, 원칙적으로 고층화를 억제하도록 제1종 주거지역으로 지정한다.

· 해발 40-100m이내의 구릉지 주거지역은 원칙적으로 제1종 주거지역을 지정하되, 지역의 여건에 따라 제2종 주거지역으로 지정하여 관리한다.

2) 하천축 경관의 특성 강화

▣ 정비시책 : 한강연접지역의 경관관리구역 지정을 통한 경관관리

▶ 경관관리구역의 지정을 통한 관리

· 한강 연접지역의 일정 폭을 경관관리구역으로 지정하여 문제경관 발생을 억제하고, 좋은 경관으로 유도, 관리하도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 경관관리구역을 세분화하여 구역 특성에 따라 일반관리구역과 특별관리구역으로 분류하고, 일반관리구역은 일반지침으로 특별관리구역은 특별지침에 의하여 관리하도록 한다.

〈표 Ⅸ-3〉 한강경관관리구역의 내용

구 역	개 념	해당 지구
특별관리구역	- 경관상 중요하여 특별한 별도의 관리 지침이 필요한 지역	이촌, 반포, 옥수지구
일반관리구역	- 일반지침으로 관리해도 좋은 지역 - 단위주동이나 단지차원의 개별규제 적용	기타 지구

자료: 서울시정개발연구원, 한강연접지역 경관관리방안 연구, 1994.

▶ 경관심의제도에 의한 경관관리

· 경관관리구역의 경관심의 기준은 명문화하여 건축계획시 사전에 지침에 의거 경관을 고려하여 설계를 할 수 있도록 한다.

〈표 Ⅸ-4〉 한강경관관리구역 지침내용

문제경관	일반지침	특별지침
위압적인 건축물	아파트 주동폭과 높이규제, 단지의 차폐도 규제	-
구릉지의 잠식	-	단지의 입지 및 주동 규모규제
자연경관으로의 조망 차폐	-	고도 및 시각 회랑규제
획일적인 아파트경관	시각회랑규제	시각회랑규제

자료: 서울시정개발연구원, 한강연접지역 경관관리방안 연구, 1994.



자료 : 서울시정개발연구원, 한강연접지역 경관관리방안 연구, 1994.

〈그림 Ⅸ-2〉 한강 연접 경관관리구역

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 경관심의에서는 건축물의 설계가 제시된 경관지침과 심의기준을 충실히 따랐는지 파악하고 그에 따른 용적률 보상여부를 결정함으로써 양호한 경관을 유도하는 역할을 하도록 한다.

▣ 정비시책 : 한강변의 녹지축 형성 및 경관조성사업

▶ 한강변의 녹화사업 및 경관적 특성 강화

- 한강연안 녹화에 의해 전체적으로 연속적인 녹지 흐름을 갖도록 함으로써 한강이 서울을 대표하는 동서 녹지축으로서의 역할을 하도록 한다.
- 연속적인 녹지공간을 연출하되, 구간별로 특이성을 강조할 수 있도록 수종 및 배식기법을 달리한다.

▶ 특정장소 경관조성사업

- 한강변 일정구간은 현재의 콘크리트 제방을 지역의 여건에 따라 (예: 4개 지천 입구) 자연적인 하안으로 다시 조성하고 적절한 식생을 도입하여 생태적으로 건전한 환경을 조성한다.
- 다양한 고수부지 이용을 위하여 생태공원조성, 자연초지, 운동시설, 서비스시설 밀집지역 등 다양한 수변활동과 경관의 조성을 통한 지역적 차별화를 행한다.
- 한강 주변의 나룻터, 정자터 등에 전통적 분위기를 반영한 시설을 설치하여 시민들의 휴식공간 마련과 함께 한강의 역사성을 살리도록 한다.

▶ 접근로 시설의 개선을 통한 고수부지 이용 활성화

- 현재 조성되어 있는 접근로의 환경을 개선하고, 한강 연변 개발시 접근로를 설치할 경우 보상을 하는 등 적극적으로 접근로를 확충하도록 한다.
- 접근로 시설은 지역의 특성에 따라 반지하형, 공중보행로 등을 설치할 수 있으며, 가능한 주변경관과 어울리는 수준높은 디자인의 공중보행로를 설치하여, 공중보행로 자체가 조망점의 역할을 할 수 있도록한다.

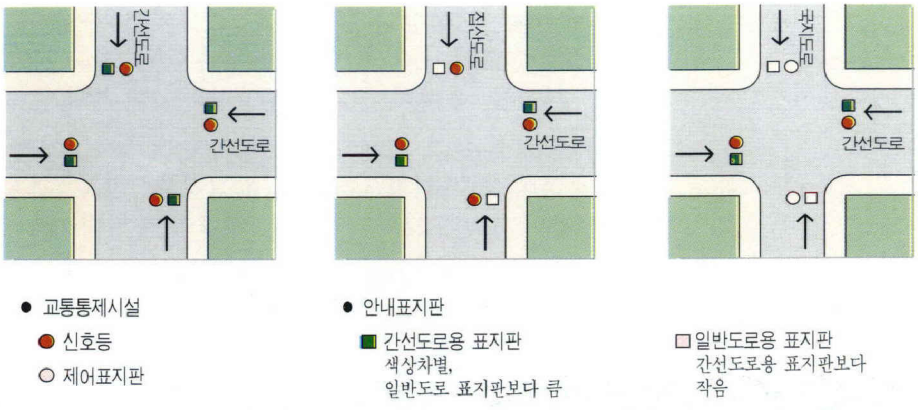
3) 도로경관축의 특성 강화

▣ 정비시책 : 간선가로 도로시설 및 조경기준 개선

▶ 도로 안내시설의 도로 위계별 차별화

- 간선도로 교차로의 폭, 교통통제시설의 종류와 위치기준을 차별화한다.
- 간선가로는 가로명에서도 구분하고 가로번호를 지정하며, 일반도로와 안내표지판의 크기와 색상, 설치방법을 달리한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅸ-3〉 교차로 교통통제시설의 차별화 원칙 예시

▶ 가로등의 도로위계별 차별화

· 가로등은 도로 및 지역여건에 따라 색상, 조도, 형태, 배열방식, 높이 등을 달리한다.

· 간선도로는 원칙적으로 중앙분리대를 설치하고 중앙 가로등과 가로변 가로등을 병렬 설치하고, 높이를 높게하고 밝은 등을 사용한다. 일반가로의 가로등은 중간 높이의 자연색조 등을 사용하여 가로변 가로등만 설치하되 보행등을 보완하여 설치한다.

〈표 Ⅸ-5〉 조명기준 현황

구 분	간선도로(폭12m 이상)	일반도로(폭12m 이하)
시설구분	가로등 설치	보안등 설치
조 도	폭 20m 이상 30룩스, 20m 미만 15룩스	교통량 다소에 따라 3-5룩스
높 이	9-15m	5m
등 종	나트륨등 : 강변도로, 터널 등 메 탈 등 : 상가, 중심도로 등	나트륨등

〈표 Ⅸ-6〉 조명기준의 차별화 방안

구 분	간선축도로	기타 일반도로
노선구분	도심을 제외한 지역간 간선도로	일반도로 및 상가 문화재지역
조 도	폭 20m이상 30룩스, 20m미만 15룩스	교통량 다소에 따라 3-5룩스
높 이	9 - 15 m	5 m
형 식	중앙 양등+가로변등	보행등을 갖춘 가로변 등
등 종	높은 조도의 등 (예:나트륨등)	자연색조의 등 (예 : 메탈등)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 가로수 식재의 도로위계별 차별화 방안

- 간선도로에는 일정간격으로 같은 종류의 나무를 심어 질서감과 연속성을 부여하고, 주변의 불규칙한 건물의 형태나 광고 등으로 인해 발생하는 무질서한 경관을 정리해 주는 역할을 하도록 한다.
- 간선가로 가로수의 식재방법은 양쪽 식수대에 정형적, 대칭적으로 대형목을 식재하여 시각회랑(vista)를 형성하고, 교목, 관목, 지피류를 함께 식재하도록 하며, 일반도로의 가로수는 지역의 특성에 따라 비정형 식재를 한다.
- 간선가로 가로수의 수종은 계절의 변화를 느낄 수 있고, 지하고가 높은 낙엽활엽 교목이 좋으며, 수간이 곧고 정형적인 형태를 가진 것이 시각회랑(vista)의 형성에 유리하다. 중앙분리대에는 넓은 수관폭을 갖는 동시에 3m이상의 지하고를 갖고 도로양쪽의 가로수보다 수고가 낮은 수종을 선택한다. 일반도로의 가로수는 수고가 낮고 계절에 따라 꽃, 열매 등 특징적 계절 분위기를 느낄 수 있는 수종으로 하며 지역 특성에 따라 차별화 한다.

〈표 Ⅸ-7〉 식재기준의 차별화 방안

구 분	간선도로	일반도로
식수대 식재	○	△
중앙분리대 식재	○	△
가로수의 수고	높음	낮음
배 식 방 법	정형식재 〉〉〉 비정형식재	

주) ○= 반드시 설치, △= 필요에 따라 설치

■ 정비시책 : 경관축 도로 지정 및 정비

▶ 경관가로의 유형분류

- 자치구계획에서 제기한 경관가로 조성사업은 성격에 따라 첫째, 도시 및 구의 상징적 의미를 갖는 상징가로 유형, 둘째, 조망대상의 조망축에 해당하는 조망가로 유형, 세째, 경관풍치가 뛰어나고 녹지 등 경관조성이 뛰어난 풍치로 유형으로 구분할 수 있으며, 각 유형별로 각기 다른 조성지침이 필요하다.

▶ 상징가로 조성방침

- 서울시 또는 자치구의 상징이 되거나, 경관형성 시범도로 또는 관문적인 역할을 담당하는 도로로서, 축의 형성, 주민활동의 중심이 되도록 다른 가로보다 나은 가로환경을 조성한다.
  - 가로수, 가로장치물, 포장을 개선하여 수준높은 가로환경을 조성한다.
  - 주요 연접지역을 도시설계지구 또는 경관형성지구로 지정하여 경관개선을 유도한다.
  - 주요 결절점에 상징광장, 가로공원 등 주민활동을 유도하도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅸ-8〉 상징 · 시범가로 대상도로

가로명	가 로 명	해당 자치구	특 성
서울의 상징거리	세 종 로	종로구, 중구	서울을 대표하는 상징거리로 조성
	이태원로	용 산 구	외국인의 거리, 쇼핑 · 위락의 기능강화
	압구정로	강 남 구	유행의 거리, 가족의 거리
	대 학 로	종 로 구	문화의 거리, 공연 · 예술 · 위락의 기능강화
구의 상징거리	미 아 로 동소문로	성 북 구	도로확장후 건물신축 및 도로시설설치 경관정비 시범가로
	동 일 로	도 봉 구	지역을 대표하는 상징가로
	왕 산 로 망 우 로 이 문 로	중 랑 구 동대문구	지역을 대표하는 상징가로
	광나룻길 왕십리길	성 동 구	지역을 대표하는 상징가로
	동 일 로	은 평 구	국가적 염원을 담은 상징적인 가로
	신 촌 로	서대문구	지역활동의 중심지
	양 화 로 마 포 로	마 포 구	지역을 대표하는 가로 도시설계지구로 경관형성 시범가로
	공 항 로	강 서 구	서울의 관문적 역할
	강 서 로	양 천 구	지역을 대표하는 가로
	시흥대로	구 로 구	서울의 관문적 역할
	강남대로	강 남 구	지역을 대표하는 상징가로

자료: 해당 자치구 도시기본계획, 1995.

▶ 조망가로의 조성방침

· 조망가로에서 대상을 바라보는 방식은 대상을 정면으로 향하여 가는 도로와, 대상을 측면으로 바라보며 가는 도로가 있다.

· 대상을 정면으로 향한 도로의 경우

- 조망대상의 스카이라인(skyline)을 파괴하거나 시야를 가리지 않도록 층고를 제한한다.
- 정형적인 가로수의 식재로 조망대상을 향한 조망축을 조성한다.
- 조망을 저해하는 전신주의 지중화를 우선적으로 실시한다.

· 계곡형 지형에 난 도로의 경우

- 대상가로 주변 건물의 층고, 형태, 배치에 조망축 확보를 위한 배려를 하도록 한다.
- 지하고가 높은 가로수를 심고, 시야를 가리는 관목의 식재를 억제한다.

· 강을 조망하는 도로의 경우

- 강변을 따라 축을 형성하도록 식재를 강화한다.
- 강변쪽은 시야가 개방될 수 있도록 지하고가 높은 교목을 식재한다.
- 시가지쪽은 방음벽 설치보다 언덕을 조성하여 녹지공간을 조성함으로써 방음의 효과를 내도록 한다.
- 주요 조망지점에는 포켓광장을 만들어 전망하거나, 접근할 수 있는 시설을 마련해 준다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅸ-9〉 조망가로 대상도로

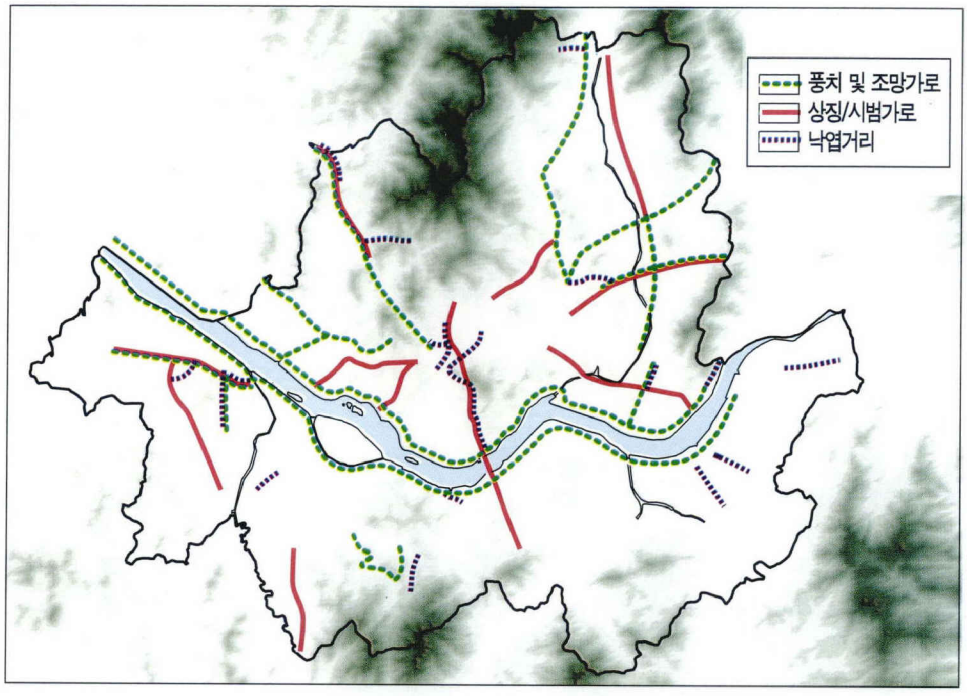
구 분	가로명	해당자치구	조망대상
계곡형 지형에 난 도로	백운봉길	은평구	북한산
	아차성길	성동구	아차산, 한강
	당현천변로	노원구	불암산, 수락산
조망대상을 정면으로 향한 도로	관악로	관악구	관악산
	동일로, 동이로		아차산, 북한산
	세종로, 태평로	종 로	북악산
	반포로	서초구	우면산
	영동대로	강남구	구룡산, 대모산
	한남대교	강남구	남산
	우이동길, 도봉로	도봉구	북한산
	방학로, 진흥로, 은평로	은평구	북한산
	정릉길	성북구	북한산
한강을 조망하는 도로	올림픽대로, 강변로	-	한 강

〈표 Ⅸ-10〉 풍치로 대상도로

해당 자치구	가 로 명
도봉구	도봉, 화랑로, 도봉산 진입로
중랑구	동이로
성동구	능동로(뚝섬유원지 - 어린이대공원), 광나루길(성동교남단-광진교남단)
은평구	수색로, 진흥로, 통일로(구파발 삼거리-경기도 경계)
서대문구, 마포구	성산로, 의주로(독립문사거리-독립문지하철역)
양천구	등촌로(경인지하차도-공항로), 공항로(강서삼성전자-양화교 입구),
	엄지미길(목동아파트앞-용왕산입구)
관악구	관악로, (신림사거리-서울대입구-봉천사거리)
강서구	공항로, 우장산로(새마을 중앙협의회-우장산공원)
동대문구, 중랑구	망우로, 회기로(국방연구원-경희대), 장안동 뚝방길(군자교-장안교)
중구	태평로(세종로사거리-남대문), 덕수궁로(덕수궁입구-정동)
	남산공원길(식물원 입구-후암동), 장충단길(장충단공원입구-국립극장)
종로구	인왕산길(사직단군성전-부암동창의문),
	세종로(효자로입구-국립민속박물관)
용산구	소월로(남산도서관 체육관앞), 반포로(남산3호터널-반포대교),
	이태원로(국방부 입구-콜트동산),
구로구	도로공원길(신구로주유소-우성아파트)
동작구	현충로(한강장-이수교)
송파구	위례성길(올림픽공원입구-오금동시계), 석촌호수주변로
	올림픽로(삼성교-잠실2단지),
	올림픽대로 하단(잠실1단지-5단지)종합운동장 주변
강동구	강동대로(풍납동-거여동길), 고덕대로(암사동-상일동)
노원구	화랑로(육사후문-태릉선수촌 입구)
영등포구	서강대로(국회의사당앞길), 여의서로(국회의사당 뒷길)
강남구	도산대로

주) 밑줄친 도로는 구청에서 낙엽의 거리로 지정
자료: 해당 자치구 도시기본계획(1995)의 내용 종합

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅸ-5〉 경관특성도로의 유형 및 위치도

〈표 Ⅸ-11〉 경관특성도로의 유형

구분	가로명	조망대상 및 특성	구분	가로명
조망가로	우이동길	북한산	상징·시범가로	세종로-반포로
	도봉로	북한산		미아로 -동소문로
	방학로	북한산		동일로
	백운동길	북한산		왕산로-망우로-이문로
	진흥로	북한산		광나룻길-왕십리길
	은평로	북한산		통일로
	정릉길	북한산		신촌로
	아차성길	아차산, 한강		양화로-마포로
	당현천길	수락-불암산		공항로-화곡로
	관악로	관악산		강서로
	동일로	북한산, 수락-불암산		시흥대로
	동이로	아차산	낙엽거리	새마을중앙본부-우장상공원
	세종로, 태평로	북악산		경인지하차도-공항로
	올림픽대로	한강		신구로주유소-우성아파트입구
	강변로	한강		강서삼성전자-양화교입구
	반포로	우면산		한강장-이수교
	영동대로	구룡산, 대모산		관악구청앞-서울대입구
	한남대교	남산		인헌초등학교-서울대후문
풍치로	도봉로	뚝섬유원지-어린이대공원		풍납동-거여동길
	화랑로			올림픽공원입구-오금동시계
	동이로			암사동-상일동
	능동로			성동교남단-광진교남단
	수색로			어린이대공원앞
	성산로			국방연구원-경희대
	등촌로			도봉산입구-매표소앞
	관악로	신림사거리-봉천사거리		구파발3거리-경기도경계
	공항로			국립보건원-구기터널입구
	망우로			세종로4거리-남대문
	의주로			덕수궁입구-정동
	동일로			남산도서관앞, 남산체육관앞
				식물원입구-후암동산

자료: 해당 자치구 도시기본계획, 1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 풍치로 조성 기본방침

· 현재 자치구 차원에서 지정한 풍치로의 경우 대부분 기존 가로수림대의 상태가 좋고 주변 경관이 우수한 곳이므로, 이를 지속적으로 보존하는 것이 필요하다.

- 현재 서울시 구청이 선정한 [낙엽의 거리]와 같이 사계절의 변화를 느낄수 있는 수목을 식재하여 길에 특성을 부여한다.
- 기존 가로수를 최대한 보존하고, 무단으로 행해지는 가지치기를 막는다.
- 교목 뿐 아니라 관목과 지피류를 함께 식재한다.
- 넉넉한 보행자 공간을 확보하고, 자전거도로를 설치하며, 주요부에 가로공원을 조성한다.

4) 역사경관의 보전

▣ 정비시책 : 주요 문화재 주변을 경관관리구역으로 지정하여 관리

· 주변이 주거지역으로 개발이 심하게 일어나지 않은 궁을 경관관리구역으로 지정하고 건물의 고도 및 규모 등을 규제한다.

· 경관관리구역의 지정대상은 경복궁, 덕수궁, 창덕궁, 종묘, 창경궁, 경희궁 주변이며, 정확한 구역경계 및 경관관리지침은 별도의 조사 연구가 진행되어야 한다.

· 경관관리구역내에서 신규건물의 신축 및 재건축, 재개발 등의 개발 행위가 일어날 경우에는 별도로 마련된 경관관리지침에 의거하여 유도하고, 경관심의에서 엄격히 심의한다.

▣ 정비시책 : 집단적 역사지구의 보존방안 및 경관개선사업 실시

· 가회동, 계동, 인사동은 집단적 역사지구로 지정하여 관리하되, 수복형 역사경관 정비모델을 개발하여 관리한다.

· 역사지구에서는 반드시 보존해야 할 대상과 단순히 경관관리를 해야 할 대상을 구분하여 관리하고, 반드시 보전하여야 할 대상을 국가나 시에서 매입하여 적극적으로 보전하여 일률적인 규제에 의한 거주 주민의 피해를 최소화 한다.

· 역사지구 주변지역 경관저해요인(지구내 전주, 혐오시설)의 제거를 공공에서 우선적으로 시행하여 민간부문의 참여를 유도한다.

· 역사지구의 주민을 중심으로 가칭 [역사지구 보존 위원회]라는 주민 협의체를 구성하여 주민 스스로 실천적 합의를 도출케 한다.

· 문화관광 루트 등과 연계시켜 지역의 활성화를 도모할 수 있는 방안을 강구 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

5) 주거지경관의 개선

▣ 정비시책 : 일반주거지역의 지역지구 세분화

▶ 일반주거지역을 1, 2, 3종으로 세분화

· 일반주거지역 중에서 해발 100m이상의 주거지역은 원칙적으로 저층중심의 1종 주거지역으로 지정한다. 해발 40m이상의 주거지역은 주변 지역여건을 고려하여 제1종 또는 제2종 주거지역으로 지정한다.

· 평지지역에 있는 일반 주거지역은 제2종 주거지역의 지정을 원칙으로 하되, 지하철 역세권 지역과 교통 결절지점에 해당하는 지역에 대해서 제3종 주거지역을 지정한다.

▶ 용적률 규제와 층수제한을 병행

· 일반주거지역이 물리적 형태의 지역적 통일성을 유지하기 위해서는 세분화된 주거지역에 따라서 보다 구체적인 형태규제가 필요하며, 이를 위해서 용적률과 아울러 층수제한을 동시에 규제한다.

· 제1종 주거지역은 저층 중심 주거지역으로 단독, 다가구주택이 가능하며 4층이하, 제2종 주거지역은 연립 및 저층아파트 가능지역으로 10층이하, 3종 주거지역은 층수제한을 두지 않고 고층화를 유도하며, 상세계획 등을 통해서 기준을 완화 또는 강화하도록 한다.

▣ 정비시책 : 아파트 단지별 개성화 유도

▶ 신축 아파트의 경관심의시 색채, 식재계획을 통한 개성화 유도

· 심의시 광역적 차원의 경관과의 조화를 이룰 수 있도록 심의도서와 심의기준을 강화한다.

· 신축되는 아파트의 경우 단지내 안내판, 안내 표지판, 단지 내·외부 가로시설물 등을 아파트 단지의 색채 등과 맞추어 단지별로 개성화를 유도한다.

▶ 기존 아파트 단지의 경관 향상 유도

· 단지내 안내판, 식재, 아파트 건물의 색채 등 단지경관을 향상시킬 수 있는 경관요소에 대한 디자인 개선을 우선적으로 실시하며, 자치구에서는 기존 아파트의 경관개선을 위한 경관개선 정비 메뉴얼을 마련하여 제공한다.

· 담장부의 식재 처리, 단지내 조경, 출입부의 꽃길 조성 등을 통해 개성적인 단지 이미지 연출을 유도한다.

· 단지성격을 강화할 수 있는 단지의 특징을 로고 등의 디자인 개념으로 활용하여 단지내 안내판, 조명등의 시설물에 적용, 개성화 및 차별화를 유도한다.

· 아파트의 경관 개선을 위해 현재 추진중인 「아파트 환경가꾸기 경진대회」 등과 같은 주민 중심의 경관개선사업을 보다 적극적으로 유도하여 개성적인 아파트 단지를 조성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

6) 개성있는 시가지경관 정비

▣ 정비시책 : 가로변 보행환경 개선 및 보행자 녹도체계 조성 사업 실시

▶ 가로변 보행공간의 확충 및 개선

· 가로변 보행공간을 가능한 충분히 확보하고 가로수 열식, 바닥포장재 개선, 보행 장애요인의 제거, 차량 진입부분의 안전시설 설치, 차도 유휴 공간의 활용 등으로 쾌적한 보행환경을 조성한다.

· 공간의 특성에 따라 동질성을 줄 수 있는 재료를 선정하고, 공간의 성격과 기능이 변화함에 따라 질감, 색채, 포장패턴, 크기 등을 구분한다.

· 보행자도로의 유형별로 그 기능과 특성에 맞는 방법으로 보행환경을 정비한다.

▶ 보행 녹도체계의 확립

· 보행자 도로체계는 생활공간과 주요 가로를 선형으로 연결하여 체계적으로 이어지도록 하며, 통근, 통학, 구매, 산책 등을 비롯한 다양한 보행활동이 안전하고 쾌적하게 이루어지도록 한다.

· 보행녹도는 주요한 결절지점이 선형으로 연결될 수 있도록 보행체계를 설정하고, 결절지에 다양한 성격의 소규모 휴식공간을 조성한다.

· 보행자 도로는 충분한 공간을 확보하여 가로수 식재, 가로공원 조성 등을 통하여 보행녹도로서 체계화하고, 횡단보도의 설치간격 조절, 육교 및 지하도체계의 정비 등을 통하여 보행자 위주의 도로환경으로 조성한다.

▣ 정비시책 : 특화거리의 지정 및 유형별 조성

▶ 특화거리의 유형분류와 특성 강화

· 자치구 계획에 나타난 특화거리의 유형을 분류하면 다음의 세가지 유형으로 분류할 수 있다.

  - 유형1 (문화의 거리) : 자치구별로 특징적인 문화의 거리로 조성하고자 하는 도로
  - 유형2 (역사의 거리) : 지역의 역사적 특성이 강한 곳으로 특징적인 도시경관 조성이 필요한 도로
  - 유형3 (특성상업도로) : 지역별로 상업시설이 밀집된 지역 또는 별도의 특화지역으로 나름의 독특한 경관 조성이 필요한 도로

· 특화거리 조성은 가급적 도시설계, 상세계획제도 등과 연계하여 일체적이고 지속적인 가로 조성이 이루어 질 수 있도록 한다.

▶ 문화의 거리 조성 기본방침

· 쇼핑, 공연, 축제 등의 문화행사와 사람들의 여가활동이 함께 이루어지는 거리로서 주로 대학가 앞이나 상가 밀집지역에 지정한다.

· 각 거리의 특성과 분위기에 맞는 안내표시와과 가로장치물들을 개발하여 정비한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 보도블럭, 전신주 등을 정비하고 보행자와 차량통행공간을 확실히 구분하거나 보행자 우선도로로 지정하는 등 보행동선과 차량동선을 정비한다.
- 문화행사나 축제 등을 활성화하고 시민들이 소규모의 문화활동을 즐길수 있는 장소를 제공한다.

〈표 Ⅸ-11〉 특화거리의 유형분류

구분	성격	가로명	자치구
문화의 거리	서울 또는 자치구를 대표하는 거리로 쇼핑이나 문화활동의 중심지로서의 역할을 하도록 조성해야 하는 거리	신림사거리-봉천사거리	관악구
		쌍문사거리-수유사거리	도봉구
		명동	중구
		양평로-영등포로	영등포구
		아리랑고개길	성북구
		산업대길 및 화랑로	노원구
		연세대앞-신촌로타리	서대문구
		홍대앞길	마포구
		사당로	동작구
		성신여대-고려대	성북구
		서오릉로	은평구
		(낙성대길)낙성대입구-서울대	관악구
		(우이동길)덕성여대앞-우이동	도봉구
		압구정로	강남구
		대학로	종로구
		서초역-예술의 전당	서초구
역사의 거리	역사자원이 밀집되어 있거나, 전통적인 도시조직이 유지되고 있는 거리	경희궁-덕수궁-시청앞광장-소공동-명동-중구청- 동대문운동장-광희문-성곽도로-남산자연공원	중구
		사직-경희궁-세종문화회관-청진/공평지역내 공터 -탑골공원-종묘앞	종로구
특성상업 가로	특징적인 상업밀집지역으로 상업활동의특성에 따른 독특한 경관으로 조성해야 할 거리	장안평골동품상점가	동대문구
		노량진수산시장	동작구
		드레스전문상점가	아현동-이대입구
		북아현동골동품상점가	서대문구
		신촌가구상점가	신촌로터리-동교동
		아현동가구상점거리	서대문구
		강남꽃시장	서초구
		농수산물도매시장	송파구
		용산전자상가	용산구
		낙원악기상가	종로구
		불교용품전문상점가	안국동로터리-(구)화신
		인사동골동품상점가	종로구
		주단포목상점가	관철동(종로구)
		가구상점거리	을지로4,5가일대
		남대문시장	중구
		애완동물전문상점가	중구
		황학동만물시장	청계천7가(중구)

자료: 자치구 도시기본계획의 내용

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 역사의 거리 조성 기본방침

· 역사의 거리 조성대상은 4대문안의 역사탐방로로 계획중인 노선, 혹은 역사와 전통을 간직한 상업도로 및 시가지이다.

· 옛 풍습이나 놀이들을 재현하고, 전통문화를 계승하기 위한 각종 축제나 이벤트를 활성화한다. 역사적인 장소이나 소실된 역사유적에 설치하는 표석은 각 유적의 유래나 전설을 상징하는 형태의 표석을 세우고 가로시설물과 함께 종합적으로 정비하도록 한다.

· 도로안내판은 보행자나 여행객들이 방향감과 장소감을 인식할 수 있도록 위계적으로 조성하고, 전신주의 지중화 등을 우선적으로 실시한다.

▶ 특성상업가로의 조성 기본방침

· 자연발생적으로 형성된 상업지역으로 특정상품의 구입과 관광목적의 보행자중심의 가로이다.

· 보행자 및 차량이용특성을 고려하여 주보행로 조성, 주차장 및 서비스차량의 진입구간 등을 정비한다.

· 이 거리는 기존 거리성격과 상업활동의 특성을 보존할 수 있도록 외부공간과 간판, 건물외관이 지역적 개성화를 유도할 수 있도록 정비한다.

· 가판대(kiosk), 이동형 광고물 등의 가로장치물(street furniture)과 가로시설물은 일체적인 정비를 통해 동질적인 이미지가 형성될 수 있도록 한다.

▣ 정비시책 : 지역별 특성에 따른 옥외광고물 관리기준의 세분화

▶ 옥외광고물의 지역별 특성화를 유도

· 옥외광고물은 가로경관을 결정짓는 중요한 경관요소로서 특히 야간의 옥외광고물에 의한 야간경관은 야간 도시활동을 위한 방향성과 장소성을 제공한다.

· 그러나 적법하지 못한 옥외광고물의 난립으로 인해 시각적 공해 요인으로 대두됨에 따라 지역별 특성에 따라 관리 기준을 세분화하여야 한다.

  - 완화지역 : 상업중심지역, 경관특성가로, 경관형성지구
  - 규제지역 : 경관보호, 주거환경보호, 문화재보전지역
  - 일반지역 : 일반적인 주거 및 상업지역

▣ 정비시책 : 공공건축물 및 공공사업의 경관심의 강화

▶ 대규모 개발계획 작성시 경관계획 항목을 포함하여 작성

· 대규모 전략지역은 새로운 지역중심으로 기능할 수 있는 잠재력이 크며, 입지특성상 서울시의 대표적 자연경관인 한강 등과 인접하여 있는 주요지점이다. 개발계획 작성시 경관적 측면을 고려한 경관계획 항목을 반드시 포함하여 검토하여야 한다.

· 상세계획의 경관조성계획 항목 등을 적극적으로 활용하여 경관적 측면을 고려한다.

▶ 공공건축물 및 공공사업에 대한 경관심의 실시

· 공공건축물은 규모나 입지면에서 시민생활과 밀접하며 시가지의 주요 건

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

축물로 인지되므로, 질적 수준이 높은 건축물로 조성할 필요가 있다.

- 경관항목을 심의할 수 있는 제2건축위원회의 심의대상에 일정 규모 이상의 공공건축물 및 공공사업이 포함되도록 개정할 필요가 있다.

7) 제도 및 관리체계의 개선

▣ 정비시책 : 경관관리 제도의 개선

▶ 경관관리지구의 신설 필요

- 주요산, 하천변, 문화재 주변지구 등 경관에 관한 특별한 관리가 필요한 지역을 지정하여 관리할 수 있는 경관관리지구 등의 지역지구제의 신설이 필요하다.
- 제도개선 이전에는 도시설계지구를 활용하거나, 행정지침에 의해서 경관관리 지침을 마련하고 기존 도시계획법의 미관지구, 풍치지구, 고도지구 등의 제도를 활용한다.

▶ 경관조례의 제정

- 경관기본계획의 작성단계부터 경관지구지정 및 지침작성, 주민의 참여 등 경관형성에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위해서 지자체에서 특성에 맞게 운영할 수 있는 경관조례의 제정이 필요하다.

▣ 정비시책 : 경관관리 행정체계의 개선

▶ 경관 주무부서의 협의 조정기능 강화

- 공공사업중 경관에 영향을 미치는 사업은 초기부터 경관 주무부서와의 협의 조정이 필요하며, 이를 위해 경관관련 사업은 착수단계, 중간단계, 실시단계 등 각 단계마다 경관 주무부서와의 협의를 거치도록 한다.
- 경관주무부서는 자치구의 경관기본계획 작성 및 경관사업의 실시시에 기본 방침과 원칙을 제시하여 바람직한 방향으로 유도될 수 있도록 적극적인 조정 역할을 할 필요가 있다.

▶ 자치구의 경관관련 전담부서의 설치

- 자치구의 자치행정 개시에 따라 생활환경의 질적 수준 향상과 관련된 경관관련 사업의 증대가 예상되며, 따라서 각 자치구에서는 점차적으로 경관기획 및 관리 업무, 경관사업의 구체적인 조정 업무, 도시설계 및 옥외광고물 등의 업무를 다루는 경관주무부서의 설치가 필요하다.

▣ 정비시책 : 시민참여 행정의 확대

- 경관관련 사업에 관한 계획내용 및 사업시행에 관련된 소개를 담은 홍보팜프렛이나 책자를 발간하여 자치시대 주민에 대한 홍보서비스를 확대한다.
- 지역경관의 침해, 훼손 등에 관한 주민감시제 및 환경살리기 운동 등 다양한 시민의 참여 행정을 확대하도록 하고, 장기적으로는 경관상 주요 관리지역의 지정, 지침의 작성 등에 관한 사항을 주민 스스로 결정하는 주민협정제도의 도입도 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

X. 사 회 개 발 계 획

1. 보건의료
2. 사회복지
3. 교육
4. 문화 · 체육



Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅹ. 사회개발계획

1. 보 건 의 료

1) 현황과 문제점

▣ 의료시설 및 의료인

▶ 의료시설수

· 서울시내 의료시설수는 꾸준히 증가하여 시설당 인구수도 대체로 감소하고 있다. 그러나 서울시내 대규모 종합병원은 서울 뿐만 아니라 전국의 2, 3차 진료기관이라는 점을 감안할 때 실제 시설당 인구수는 이보다 훨씬 더 많다고 할 수 있다. 또한 서울의 의료시설 현황은 선진국에 크게 못미치는 수준으로 1992년 기준 동경은 인구 만인당 시설수가 19.6개인데 비해 서울은 8.1개이다.

〈표 Ⅹ-1〉 의료시설 현황

(단위 : 개소, 인)

구 분	1984		1989		1994	
	시설수	시설당 인구수	시설수	시설당 인구수	시설수	시설당 인구수
종 합 병 원	51	186,302	64	170,593	71	152,094
병 원	88	107,971	87	122,986	97	111,327
의 원	2,687	3,536	3,445	3,205	4,162	2,595
치 과 병의원	1,357	7,002	1,900	6,121	2,743	3,937
한 방 병의원	1,181	8,045	1,650	6,913	2,057	5,250
부 속 의 원	66	143,960	82	128,985	87	124,123
조산소	130	73,088	87	106,836	24	449,946
보건소	17	558,907	22	480,763	22	490,850

자료: 서울시, 서울통계연보, 1985, 1990, 1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 지역별 의료시설 분포

· 병원 및 종합병원은 도심지역과 강남, 강동지역 그리고 영등포 일부지역에 집중적으로 분포되어 있다. 반면에 인구 밀도가 높은 강북의 변두리 지역(중랑구, 도봉구, 마포구), 강서지역(양천구, 강서구) 그리고 남부지역(동작구, 관악구) 등은 타지역에 비해 병원급 이상의 의료시설과 의료인력이 부족하여 지역간 불균형 현상을 나타내고 있다.

〈표 X-2〉 구별 의료시설 현황

(단위 : 인, 병상, 개소)

지 역	인구	인구 천인당 의료인	인구 천인당 병상	종합병원		병 원		의 원	
				시설	병상	시설	병상	시설	병상
계	10,798,700	5.7	4.5	71	31,661	97	6,822	4,162	6,601
종 로	214,930	24.6	17.2	5	3,321	3	279	180	85
중 구	156,302	24.6	16.0	5	2,135	3	173	172	140
용 산	268,689	8.8	6.2	4	1,428	3	103	104	114
성 동	753,072	5.9	5.9	6	2,206	7	406	260	909
동대문	443,027	10.2	8.3	7	2,528	2	88	197	326
중 랑	457,749	2.5	1.9	2	596	3	143	134	120
성 북	503,536	4.8	4.0	1	1,050	8	507	192	393
도 봉	775,394	2.8	3.1	3	895	7	984	232	485
노 원	589,582	3.9	2.7	2	1,005	1	251	167	348
은 평	511,788	2.4	3.6	2	368	2	156	153	325
서대문	374,662	8.9	5.7	3	1,750	2	91	143	202
마 포	412,484	2.2	1.0	-	-	4	195	154	175
양 천	492,449	3.2	2.6	4	916	3	202	131	168
강 서	508,345	2.9	3.6	1	950	7	459	142	375
구 로	698,274	3.6	2.0	2	720	5	275	214	371
영등포	433,512	10.5	8.6	8	2,688	7	716	182	310
동 작	440,651	2.5	1.3	1	405	2	105	153	79
관 악	578,658	2.1	1.3	-	-	6	333	182	393
서 초	412,315	6.8	3.9	2	1,034	4	439	230	74
강 남	572,311	9.7	6.8	4	2,584	14	668	388	468
송 파	680,067	6.2	5.4	4	3,169	1	56	244	337
강 동	520,903	5.4	4.9	5	1,913	3	193	208	404

자료: 서울시, 서울통계연보, 1995.

▶ 의료인력

· 의료인력의 공급도 점차 증가하여 의사 1명당 인구수는 1984년 1,131명에서 1994년 현재 612명으로, 간호사 1명당 인구수는 1,273명에서 698명으로 각각 감소하였다. 그러나 우리나라 의사들은 선진국에 비해 여전히 2배가 넘는 진료업무를 감당하고 있어 1990년 현재 의사 1인당 하루 평균 68명(외래 51명, 입원 17명)의 환자를 진료하는 것으로 조사된 반면, 미국은 하루 평균 진료환자수가 24.6명이고, 스웨덴, 독일, 영국의 경우도 미국과 비슷하거나 약간 낮은 수준이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 X-3〉 의료인 현황

(단위 : 인)

구 분	1984		1989		1994	
	의료인	의료인당 인구	의료인	의료인당 인구	의료인	의료인당 인구
의 사	8,398	1,131	11,562	915	15,607	692
치과의사	1,738	5,467	2,259	4,682	3,438	3,141
약 사*	7,013	1,355	8,047	1,314	1,020	10,587
한 의 사	1,285	7,394	1,797	5,886	2,268	4,761
조 산 사	359	26,466	323	32,745	289	37,366
간 호 사	7,465	1,273	10,687	990	15,464	698
간호조무사	-	-	12,921	819	16,457	656
의료기사	2,578	3,686	4,565	2,317	7,029	1,536

주) * : 개인약국 약사는 제외됨.
자료: 서울시, 서울통계연보, 1985, 1990, 1995.

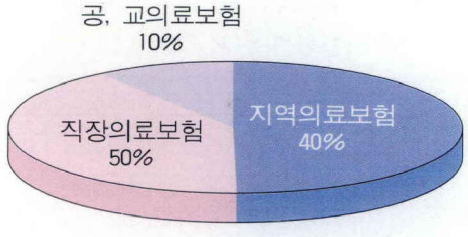
▣ 서비스 전달체계

▶ 민간중심의 서비스 전달체계

· 현재 의료서비스는 수익자부담원칙에 따라 민간부문 중심의 전달체계로 이루어지고 있어 개인적 차원에서 필요한 의료서비스를 구매할 능력이 없는 인구집단에 대한 공공의 역할 증대가 필요하다.

▶ 의료보험

· 의료보험제도는 1977년 서울시 인구의 23%인 156만명에 대한 직장의료보험으로부터 출발하였으며, 1995년 1월 현재 전시민을 대상으로 직장의료보험, 지역의료보험, 공무원·교직원의료보험으로 나누어 시행되고 있다. 직장의료보험의 적용인구는 78개조합 432만명으로 서울시 인구의 40.2%가 해당되며, 10.0%에 해당하는 108만명이 공무원·교직원의료보험 혜택을, 그리고 49.8%에 해당하는 535만명은 지역의료보험의 혜택을 받고 있다.



〈그림 X-1〉 의료보험 현황(1995)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 공공시설과 공공행정

▶ 보건소 현황

· 각 구마다 1개의 보건소를 운영하고 있는데, 1994년 현재 의료인력은 일반의사 137명, 간호직 644명으로 보건소당 약 6명의 의사와 29명의 간호인력이 있다. 보건소의 기능은 국민보건 향상을 위한 지도계몽, 영양 및 식생활 개선, 학교보건 지원, 질병의 예방과 진료, 환경위생 등에 관련된 사항을 담당하고 있으며 영세민을 위한 1차진료기관 역할을 수행하도록 되어 있다.

〈표 X-4〉 보건소 인력현황(1994)

(단위 : 인)

구 분	계	의사	치과의사	약사기사	의료	간호직	보건직	행정직	기타
서울시	1,825	137	21	89	224	644	195	153	362
구평균	83.0	6.2	1.0	4.1	10.2	29.3	8.9	7.0	16.5

자료: 서울시, 서울시 통계연보, 1995 (의사란에 의무직 4, 5급 공무원 포함).

▶ 방문간호사업

· 1991년 3월부터 보건소를 중심으로 방문간호사업을 실시하고 있다. 방문간호사업은 병원을 쉽게 이용할 수 없는 거동불편자나 만성 질환자가 있는 저소득 가정을 대상으로 하여 가정간호, 방문진료, 보건교육 및 순회진료 등의 사업을 실시하고 있다.

▶ 시립병원의 역할 미약

· 서울시는 현재 시립병원으로 지방공사 시립병원 외에 종합병원 1개와 특수병원 3개를 직영하고 있으며, 시립 용인정신병원과 보라매병원을 민간에 위탁운영하고 있다. 그러나 병상 및 입원 환자수에 있어 이들 시립병원이 담당하는 부분은 전체 종합병원의 10%에도 미치지 못하고 있으며, 일부 특수병원을 제외하고는 민간병원과 구분되는 공공기관으로서의 역할이 미약한 실정이다.

〈표 X-5〉 시립병원 현황 (1994)

구 분		진료과목	병상수	진료대상범위	위탁운영기관
직영병원	동부병원	내과외15개과	200	일반환자진료	-
	아동병원	소아과외3개과	250	18세미만기, 미아수용, 보호, 지체부자유아, 정박아진료	
	서대문병원	방사선과외6개과	815	1종전염병및결핵환자진료	
	정신병원	정신과외3개과	200	정신병환자및마약중독자수용진료	
위탁운영	시립용인정신병원	정신과외1개과	400	정신병환자요양진료	의료법인 용인정신병원
	시립보라매병원	내과외18개과	405	일반환자진료	서울대학병원
지방공사	강남병원	내과외25개과	460	일반환자진료	-

자료: 서울시, 서울시정, 1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 의료보호

· 공적부조의 하나로 시행되고 있는 의료보호는 거택보호자, 시설보호자, 인간문화재, 국가유공자, 이재민 등을 대상으로 하는 제1종과 자활보호자를 대상으로 하는 제2종으로 구분된다. 1995년 1월 현재 의료보호대상자는 17만 5천명(1종 5만 6천명, 2종 11만 9천명)으로 전체인구의 1.7%에 불과하다. 이는 극히 일부계층에 대한 선택적인 공공부조형태로 의료부문에 있어 공공재원 부담을 최소화하는 것으로 보인다.

2) 계획목표 및 계획과제

▣ 계획목표 1 : 국민건강 증진

생활수준의 향상으로 현대인의 의료수요는 질병치료만이 아니라 건강자체를 증진하고 일상생활을 활기차게 하여 생산적인 삶을 이루고자 함에 중점을 두고 있다. 다양한 프로그램 개발을 통하여 국민건강 증진에 기여하고, 결과적으로 의료수요를 감소시키는 방향으로 의료체계를 개선한다.

계획과제 1 : 소득수준의 향상과 의료보험 실시의 확대로 시민들의 의료서비스 수요는 절대적으로 증대하였을 뿐만 아니라 질적으로 고급화하고 있어, 이에 대응한 의료공급의 양적 증대 및 질적 개선을 우선적으로 고려할 필요가 있다.

계획과제 2 : 현재 치료중심의 의료서비스에서 나아가 건강교육, 정기검진 등 예방중심의 프로그램 개발을 통하여 국민건강 증진에 기여한다.

계획과제 3 : 보건의료를 복지사업과 연계하여, 시민생활의 질적 향상에 기여한다.

▣ 계획목표 2 : 현대적 보건의료 수요에 대응한 서비스 전달체계 확립

인구의 노령화, 만성병 중심의 현대적 질병양상등 변화하는 보건의료 요구에 부응하여 보건의료서비스를 다양화하고 모든 계층이 동등한 보건의료 혜택을 받을 수 있는 서비스 전달체계를 확립한다.

계획과제 1 : 현대의 질병양상은 과거의 급성, 전염성질환에서 만성, 퇴행성 질환 위주로 변화되고 있는 반면, 현재의 의료체계는 병원내 진료중심으로 운영되고 있어 퇴원 후 가정보건의료나 기타 장기적이고 지속적인 질병관리 및 건강관리를 위한 서비스전달체계 모색이 필요하다.

계획과제 2 : 노령인구, 후천적 장애인의 증가 등 현대사회에 새로이 등장하는 특수의료 수요집단을 위한 전문적 의료서비스 공급체계가 필요하다.

계획과제 3 : 민간부문과 공공부문의 역할영역을 차별화하여 민간부문 의료체계에서 소외되기 쉬운 계층에 대한 공공의 지원을 확대하므로써 모든 시민이 일정수준 이상의 서비스 혜택을 받도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3) 시책방향

▣ 의료서비스의 양적 확대

· 2011년까지 인구 만인당 병원 10개소를 확보하며, 병상수 및 의사수는 인구 만인당 병상 120개, 의사 36명을 목표로 계획한다.

〈표 Ⅹ-6〉 의료관련 지표 (시설수, 병상수, 의사수)

연 도	1994	1996	2001	2006	2011
병 원 시 설*	4,330	5,589	7,859	9,913	12,000
(인구만인당 시설수)	(4.00)	(4.99)	(6.66)	(8.33)	(10.00)
병 상 수	45,083	60,480	89,680	116,620	144,000
(인구만인당 병상수)	(41.7)	(54.0)	(76.0)	(98.0)	(120.0)
의 사 수	15,507	20,160	28,320	35,700	43,200
(인구만인당 의사수)	(14.4)	(18.0)	(24.0)	(30.0)	(36.0)

주) * : 병원시설은 종합병원, 병원, 의원시설 포함.

· 의료시설의 배분은 현재 의료시설이 지역간 불균등하게 분포되어 있음을 감안하여 의료시설이 특히 부족한 곳인 중랑 · 도봉구, 강서 · 양천구, 동작 · 관악구에 우선 배치한다.

▣ 재가의료 서비스 공급 확대

▶ 방문간호제도의 확대 실시

· 만성병 중심의 현대질병은 장기간에 걸친 관리가 되어야 하기 때문에 입원치료 보다는 가정간호제 확대를 통한 정기적 재가의료서비스 공급이 보다 바람직하다. 재가의료서비스의 확대실시로 환자는 보다 저렴한 비용으로 양질의 의료서비스를 제공받을 수 있고, 병원은 만성환자를 돌보는 부담을 줄여 보다 전문적인 기능을 수행할 수 있도록 한다.

· 방문간호에 예방 및 1차적 진료기능을 추가함으로써, 1차 의료체계가 취약한 우리 현실에서 효과적인 1차 진료제도로 활용한다.

▶ 지역관리 운영체계 확립

시설이나 병의원에서 퇴원한 환자는 가정 보건의료 프로그램에 연결하는 동시에 지역사회 프로그램에도 연결하여 공동운영하므로써 효율적인 방법으로 포괄적 요구를 해결하고, 지속적인 건강관리가 가능하도록 한다.

▶ 자발적 민간자원의 적극 활용

자원봉사자의 활용을 극대화하기 위하여 수요자와 공급자를 효율적으로 연계해주는 운영관리 및 정보체계를 확립한다. 또한 민간참여의 동기를 유발할 수 있도록 세제 혜택등의 인센티브 제도를 이용한다.

▣ 보건소 기능의 전환 및 활성화

▶ 지역건강센터로서의 역할 증진

· 보건소가 지역주민의 건강증진을 위한 지역사회 공공보건의료기관으로서의 기능을 수행하기 위하여 종래의 가족계획, 전염병관리 등의 소극적 사

hi Seoul
SOUL OF ASIA

업으로부터 건강상담과 식생활개선사업 등 지역사회의 건강센타로 역할을 전환한다.

- 이를 위해 앞으로 주요 기능이 될 건강증진사업을 담당할 영양사, 물리치료사, 운동처방사 등 전문인력을 확보하여 명실공히 공중보건 위생 집행기관이 될 수 있도록 개선한다.
- 보건소는 민간의료기관에서 취약한 분야인 노인진료, 재활서비스 등에 중점을 두도록 한다.

▶ 지역 복지센터로서의 역할 전환

- 의료 및 복지서비스 공급을 일원화하기 위해 보건소를 의료서비스 뿐만 아니라 지역복지 공급의 중심으로서 역할을 담당하는 보건복지사무소로 개편한다.
- 특히 노인이나 어린이의 경우 특정 질병이 없더라도 일상적인 건강한 삶을 누리기 위해서는 항상 정기적인 건강관리가 필요하며, 이들 또한 주요 복지서비스 수요자라는 점에서 의료와 복지를 포괄적으로 공급하는 지역사회 복지센터로 육성한다.

▣ 예방적 의료프로그램 개발

의료기술의 발달로 인한 국민건강 수준의 향상과 전반적인 생활수준의 향상으로 시민들의 의료수요는 치료적 서비스 뿐만 아니라 예방적 건강관리 영역으로 확대되고 있다. 이러한 사회적 여건 및 시민수요에 부응하여 예방적 차원의 교육 및 건강관리 프로그램 등을 강화한다.

▶ 건강교육 강화

보건소, 지역복지회관 및 방문간호사를 통한 건강 및 영양교육을 실시한다. 특히 노령인구를 대상으로 건강유지 및 생활기능 증진을 위한 건강교육을 실시한다.

▶ 생활체육의 보급

시민 건강증진을 위하여 보건소, 구민회관, 사회복지관 등 지역 공공시설을 중심으로 생활체육 보급을 확대한다.

▣ 공공부문 역할의 차별화

일반시민들 대상의 의료서비스 공급은 현재와 같이 의료보험제를 바탕으로 한 민간시장에 의존하도록 하고, 민간시장에서 효율적으로 공급되지 않는 다음 분야에서는 공공의 역할을 증대한다.

▶ 소외계층에 대한 의료서비스

의료보호대상자의 지정을 확대하고, 의료보호의 혜택범위 확대 및 공공부조 내용을 내실화한다.

▶ 특수병원

노인전문병원, 아동병원, 정신병원, 장애인병원 등 수익성이 떨어지는 의료서비스 분야에 대해 공공재원을 집중적으로 지원한다.

▶ 예방적 서비스

시민의 건강증진과 의료수요 발생의 사전적 예방을 위한 건강진단, 건강교육 등 예방적 서비스는 보건소 및 방문간호사 등 공공부문의 의료자원을 통해 공급한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 사 회 복 지

1) 현황과 문제점

▣ 생활보호 대상자 현황

▶ 생활보호 대상인구

· 서울시 생활보호대상자는 1994년 현재 약 4만5천가구에 11만여명으로 전체인구의 1.1%를 차지하고 있다. 이중 대다수(86%)가 자활보호자로 총 9만 7천명에 이른다. 생활보호대상자수는 점차로 감소하는 추세에 있다.

〈표 X-7〉 생활보호 대상자 현황

(단위 : 호, 인)

연 도		1979	1984	1989	1994
총인구	가구	1,713,193	2,245,298	2,815,510	3,455,665*
	인구(A)	8,114,021	9,501,413	10,576,794	10,798,700
생 활 보 호 대상자	가구	47,436	66,775	60,250	44,988
	인구(B)	198,543	252,443	194,377	123,304
	(B/A)	(2.4%)	(2.7%)	(1.8%)	(1.1%)
거 택 보호자	가구	6,337	7,577	12,283	11,770
	인구	11,325	11,565	17,008	15,192
자 활 보호자	가구	40,946	59,198	47,967	33,218
	인구	186,714	240,878	177,369	97,481

자료: 서울시, 서울통계연보, 1980, 1985, 1990, 1995.

▶ 생활보호대상자 구별 분포

· 구별 생활보호 대상자수는 1994년 현재 노원구, 강남구, 강서구, 도봉구, 마포구, 성동구 순으로 많으며 도심외곽의 대규모 개발단지 및 개발제한구역에 집중, 분포되어 있다.

▶ 생활보호대상자 지원현황

· 생활보호대상자 선정기준은 1994년 현재 거택보호자는 1인당 월평균 소득액이 16만원 이하이고 가구당 재산이 1,700만원 이하이며, 자활보호자는 소득 17만원 이하, 재산 2,000만원 이하인 세대이다. 거택보호자와 시설보호대상자에게 1994년 현재 1인당 월 65,000원의 생계비를 지원하고 있으나 이는 한국보건사회연구원에서 선정한 최저생계비(1993년기준 136,000원)에도 못미치는 수준으로 생계비지원의 현실화가 요구된다.

▣ 복지시설 현황과 문제점

▶ 복지수요의 양적 증대

· 소득수준의 향상으로 생활의 질에 대한 관심이 높아지고, 지방자치의 실현으로 주민들의 복지요구가 적극적으로 표출될 것으로 예상되나 이에 대응한 복지시설 공급이 절대적으로 미흡한 현실이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 X-8〉 사회복지시설 현황 (1995)

(단위 : 개소, 인)

구 분		시설수			수용인원		
		계[1]	공립	사립	계[2]	공립	사립
합 계		234	107	127	18,778	8,550	10,228
복지일반	사회복지관	62	50	12	-	-	-
	사회복지상담시설	4	1	3	-	-	-
	가정상담소	1	1	-	-	-	-
	부랑인시설	4	4	-	4,200	4,200	-
장애인복지	장애인수용시설	27	-	27	3,234	-	3,234
	장애인이용시설	18	7	11	-	-	-
	정신요양시설	1	-	1	640	-	640
	정신질환자훈련시설	1	-	1	-	-	-
노인복지	노인요양시설	7	2	5	567	242	325
	양로시설	6	2	4	513	144	369
	노인종합복지관	2	2	-	-	-	-
	주간·단기보호시설	17	-	17	-	-	-
	노인정	1,660	644	1,016	-	-	-
여성복지	부녀직업보도시설	8	3	5	210	-	210
	모자원	7	-	7	164(세대)	-	164(세대)
	부녀상담소	14	14	-	-	-	-
	성폭력보호시설	2	-	2	10	-	10
아동복지	아동상담소	2	2	-	120	120	-
	입양기관	5	-	5	491	-	491
	영·육아원	39	-	38	5,433	1,900	3,533
	보육시설	1,510	360	1,150	43,000	-	-
청소년복지	직업훈련시설	5	5	-	3,930	3,930	-
	근로복지관	3	3	0	5,234	5,234	0
	청소년시설	215	210	5	39,220	37,500	1,720

주 1) 합계는 노인정과 보육시설을 제외한 수치임.
2) 합계는 모자원 세대를 제외한 수치임.
자료: 서울시, 사회복지시설현황, 1995; 서울시 가정복지국 내부자료, 1995.

▶ 수용시설 중심의 복지시설

· 현재 사회복지사업은 수용시설 중심으로 치료차원의 서비스공급에 치중하고 있으며, 그 대상인구 또한 주로 노동능력이 없거나 무의탁한 요보호 인구를 대상으로 하고 있다.

▶ 복지시설 분포의 지역적 불균형

· 사회복지시설 가운데 접근성이 중요한 이용시설은 전반적으로 시설의 절대수가 부족할 뿐만 아니라, 지역적 분포마저 불균등하여 일부 지역에서는 지역복지센터에 대한 접근성이 지극히 제한되어 있는 형편이다. 사회복지관의 경우 1995년 현재 용산구에는 시설이 하나도 없으며, 하나뿐인 지역은 종로구, 중구, 동대문구, 은평구, 양천구, 구로구, 영등포구 등이다. 가족복지와 지역복지의 중요성이 높아지고 있는 시점에서 시민들에게 지역간 복지시설에 대한 균등한 접근성을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 사회복지예산

▶ 사회복지예산 규모

· 1994년도 서울시 사회복지부문 예산규모는 약 3,789억원으로 전체 일반세출예산의 11.1%를 차지하고 있다. 이 중 복지사업비는 49.5%를 차지하며, 나머지는 청소사업비, 보건환경비, 공원녹지비 등으로 실질적인 사회복지 비용이라고 보기 어렵다. 복지사업비의 예산규모는 조금씩 증가하는 추세에 있으나 절대적인 수준이 미흡하여, 전체 일반예산에서 차지하는 비율은 5.4%에 불과하다.

〈표 Ⅹ-9〉 서울시 사회복지 예산현황

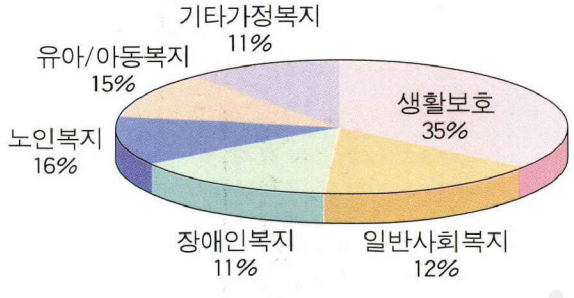
(단위: 백만원)

구 분		1991	1992	1993	1994
일반회계예산		2,767,763	3,167,833	3,206,130	3,425,300
계		504,650 (18.2%)	486,463 (15.4%)	370,222 (11.5%)	378,914 (11.1%)
사회복지	복 지	147,617	159,231	178,297	185,931
	보 건 환경비	31,175	33,191	35,682	45,517
	청 소 사업비	237,664	108,035	80,552	75,649
	공 원 녹지비	86,194	101,567	75,691	71,817

주: ( )안은 일반회계에서 각 부문이 차지하는 비율임.
자료: 서울시, 예산개요, 1994.

▶ 사회복지예산의 구성

· 1994년 현재 서울시의 복지사업비는 총 1,859억원으로 이 중 75.8%는 서울시가 부담하고 있고, 24.2%는 국고에서 지원을 받고 있다. 복지사업비를 사업내용별로 보면, 35.2%에 해당하는 654억원이 생활보호사업(저소득주민보호, 부랑인보호, 의료보호)에 쓰여지고 있으며, 그 외에 노인복지, 유아 및 아동복지에 대한 투자비율이 높은 것으로 나타났다.



〈그림 Ⅹ-2〉 복지사업비의 구성

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 지방자치단체의 재정부담

· 서울시 복지사업은 대부분 사회복지법인이 정부의 재정지원을 받아 운영, 관리하고 있다. 그러나, 지방자치제 실시와 함께 서울시 사회복지시설 운영비에 대한 중앙정부의 보조가 감소 또는 폐지되고 있으며, 장기적으로 사회복지서비스관련 지출을 지방정부로 이관할 예정이어서 사회복지서비스의 지방비부담은 지속적으로 증가될 전망이다.

▣ 인구구조 변화와 복지 수요의 증가

▶ 노인복지 수요증대

· 노령인구의 양적 증가와 함께 전통적으로 노인을 위한 주서비스 공급원이었던 여성의 사회참여가 증대하면서 노인복지에 있어서 공공부문의 역할 증대가 요구되고 있다.

▶ 가족구조의 변화

· 소가족화, 핵가족화 등 현대가족의 구조가 변화하고, 독신가구, 무자녀가구, 노인단독가구 또는 소년소녀가장가구 등 새로운 가족형태의 출현으로 전통적으로 가정내에서 이루어지던 많은 가정복지 기능에 대한 공공서비스 수요가 증대하고 있다.

〈표 Ⅹ-10〉 서울시 인구변화 추계

(단위 : 천명)

구 분	1994	1996	2001	2006	2011
인 구 수	10,799	11,200	11,800	11,900	12,000
노령인구 (65세+)	453	496	595	726	825
청소년인구 (9-24세)	3,247	2,873	2,600	2,590	2,580
영유아인구 (0- 5세)	925	963	957	894	814
기 혼 취 업 여 성	-	720	830	923	1,012

자료: 1994년은 서울시, 주민등록 인구통계, 1994, 1996년 이후는 1990년 인구주택총조사 및 서울인구추계자료에 근거하여 재작성.

▶ 기혼여성의 취업증가

· 1970년 12.6%이던 기혼여성 취업률은 1990년 20.9%로 꾸준히 증가하여 왔다. 기혼여성의 경제활동참여 증가는 산업화의 진전에 수반되는 공통적인 현상으로 가족내의 아동, 장애인, 노인 등에 대한 보호기능을 약화시키는 역할을 한다. 특히 여성취업의 증가로 아동보육기능을 제공하는 시설확충의 필요성이 높아지고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2) 계획목표 및 계획과제

▣ 계획목표 1 : 모든 시민이 균등한 사회참여를 보장 받는 사회

민주주의 이념에 걸맞는 평등사회 건설을 실현할 수 있도록 모든 시민의 균등한 사회참여를 보장하는 복지정책을 수립한다.

계획과제 1 : 경제적, 사회적으로 소외된 절대빈곤계층, 소년소녀가장가구, 장애인 등에 대한 공공의 지원을 확대하여 이들이 가능한 한 동일한 조건 속에서 경쟁하며 사회에 참여할 수 있는 여건을 마련해 준다.

계획과제 2 : 인구의 노령화, 핵가족화 및 여성의 사회참여 증가 등 가족구조와 생활행태의 변화로 더 이상 개인 또는 가족의 범위내에서 충족되지 못하는 복지기능을 공공부문에서 보완하여 공급한다.

▣ 계획목표 2 : 시민생활의 질적 향상을 위한 복지서비스 제공

생활수준이 향상됨에 따라 복지서비스의 성격이 생존에 위협을 받는 사람들을 위한 보호차원의 서비스에서 일반시민생활의 질적 향상을 도모하기 위한 서비스로 전환되고 있으므로 고급화, 다양화된 시민들의 욕구변화에 부응하는 서비스 공급을 확대한다.

계획과제 1 : 사회복지 서비스의 공급대상을 생존에 위협을 받는 요보호 인구 뿐만 아니라 전시민의 생활수준 향상 차원으로 확대하며, 일상생활을 지원하는 사회서비스 공급에 우선한다.

계획과제 2 : 사회복지관련 재정확보 및 효과적인 서비스공급을 위하여 복지사업분야에 종교단체, 기업 등 민간부문의 참여를 유도한다.

계획과제 3 : 민간부문의 복지사업 참여는 시민생활의 질을 향상시키는 부문에 집중시키고, 시민생존권의 보장이라는 차원에서 '최저수준의 삶'의 유지를 위한 복지정책은 공공부문이 계속적으로 담당한다.

▣ 계획목표 3 : 가정 및 지역복지 기능의 회복

사회복지서비스 수요는 상당부분 가정의 유대가 약화되고 지역공동체가 해체된 데서 발생하고 있는 만큼, 복지대상인구의 증가를 사전에 예방하는 차원에서 가정 및 지역사회의 복지기능을 회복할 수 있도록 공공부문의 지원을 강화한다.

계획과제 1 : 사회복지 수요를 미리 예방하고 건전한 시민으로 성장할 수 있도록 촉진하는 예방서비스 중심으로 전환한다.

계획과제 2 : 사회적 지원이 필요한 인구집단을 가족과 지역사회로부터 단절시키는 시설보호방식에서 탈피하여, 지역사회내에서 독립적인 삶을 유 지할 수 있도록 지역보호, 재가보호방식으로 정책방향을 전환한다.

계획과제 3 : 사회복지시설을 지역사회에 개방하고, 지역주민의 참여를 유도함으로써 지역공동체 의식을 회복한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3) 시책방향

(1) 노인복지

▣ 의료서비스의 공급

▶ 의료와 복지서비스의 연계

· 노인의 신체적, 심리적 상태에 따라 '역할부여, 수발, 간호, 치료'를 단계적으로 적절히 제공할 수 있도록 사회복지와 의료서비스를 연결하여야 한다. 이를 위해 일상적인 건강진단과 상담이 가능한 가정봉사원제도, 방문간호사업 등을 더욱 확대한다.

▶ 예방적 의료서비스 공급

· 건강진단, 건강수첩교부, 건강교육 등 더 이상의 기능상실을 예방하는 서비스를 제공한다.

▶ 의료체계의 정비

· 독신 고령자의 긴급시 안전을 확보하기 위해 긴급통보체계를 확충하고, 질병예방, 치료 및 재활에 이르는 포괄적인 의료체계의 정비를 추진한다.

▶ 재가서비스의 공급확대

· 방문간호제도 및 사회복지 전문요원의 방문제 등을 통해 가능한 한 집안에서 간호를 받을 수 있도록 재가서비스 공급을 확대한다.

▶ 노인전문 의료시설의 정비

· 치매 등 노인성 질환을 전문적으로 다루는 노인병원 또는 병동 등 시설을 정비하고, 노인병에 대한 연구체계 확립을 도모한다.

▣ 자립기반 조성을 위한 소득보장

▶ 노령수당의 현실화

· 1995년 현재 70세 이상의 거택, 시설, 자활보호노인을 대상으로 월 2만원씩 지급하고 있는 노령수당의 급여수준을 현실화한다.

▶ 취업기회의 확대

· 고령자 취업알선센터, 노인능력은행 등 취업을 위한 정보 및 교육서비스를 제공하며, 공적 연금 지급개시 시기에 맞추어 고용연장을 촉진한다.

▶ 상담사업의 실시

· 연금수급자의 증가에 대비하여 연금상담 등 지원체제를 확보한다.

▣ 사회참여 기회의 확대

▶ 생애학습기반의 조성

· 노인들이 지식이나 경험을 살려 활기찬 생활을 유지할 수 있도록 생애학습의 기반을 정비한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 사회참여기회의 확대

· 노인들을 자원봉사활동등에 참여토록 유도하여 사회적으로는 부족한 복지사업인력으로 활용하며, 개인적으로는 노인들의 사회참여 기회를 확대한다.

▶ 여가프로그램의 개발

· 다양한 노인전용 여가시설을 설치, 운영하고 전문적인 여가 프로그램의 개발 및 공급을 체계화한다.

▣ 지역사회의 복지기능 강화

· 종교 단체나 기타 시민 단체의 자발적 참여를 유도한다.

· 경로 효친사상을 고양시키는 홍보를 강화한다.

· 지역 행정기관과 노인단체와의 유기적 협조를 강화한다.

· 노인복지시설을 개방하여 지역사회 복지서비스 공급의 중심으로 개발한다.

▣ 노인복지시설의 확충

▶ 요양원

· 2011년까지 요양원 수용인구를 약 2,000명으로 추정하고 시설당 100인을 기준으로 20개 요양원 시설을 공급한다.

▶ 양로원

· 양로원 : 대부분의 노인이 노인성질환자임을 감안하여 양로원은 점전적으로 요양원으로 전환추진하고 양로시설의 현대화를 추진한다.

▶ 주간·단기보호시설(탁노소)

· 2011년까지 시설당 20인을 목표로 100개소를 공급한다. 노인정, 양로원 등을 지역사회에 개방하여 낮시간동안 탁노소로 이용함으로써 추가적인 시설공급보다는 기존시설을 적극 활용한다.

〈표 Ⅹ-11〉 노인복지시설 계획지표

(단위 : 인, 개소)

연도		1994	1996	2001	2006	2011
요양원	수용인원	309	900	1,400	1,600	2,000
	시설수	4	8	13	16	20
양로원	수용인원	653	800	650	600	600
	시설수	7	6	5	4	4
주간·단기 보호시설	이용인원	75	245	1,000	1,500	2,000
	시설수	5	10	50	80	100
노인종합 복지관	이용인원	2,000	3,500	20,000	23,000	25,000
	시설수	2	4	20	23	25

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

⑵ 장애인복지

▣ 자립기반의 조성

▶ 소득보장

· 장애인이 자립하여 생활할 수 있도록 국가의 소득보장제도를 감안하면서 복지수당등 급여수준을 현실화한다.

▶ 취업 및 교육기회 확대

· 자립기반의 조성을 위한 직업알선, 교육 등을 강화하고, 장애인에 대한 상담과 교육을 강화하기 위하여 전문인력을 확보 양성한다. 한편, 장애인 고용촉진을 위해 기업인센티브를 제공한다.

▣ 생활환경의 정비

· 혼자 사는 장애인의 긴급시 안전을 확보하기 위해 긴급통보체계를 확충한다.

· 장애인도 일반인과 동일한 사회생활을 할 수 있도록 도로, 지하철 등 공공시설을 정비하고, 각종 시설 및 건축물에 대한 장애인 편의시설 설치기준을 마련한다.

· 장애인을 위한 시영아파트등 집단 공공주택의 건설을 확대한다.

· 장애인에 대한 전문적 지원을 위해 지역 장애인복지센터 등 지원시설을 정비한다.

▣ 가족 및 지역복지기능의 회복

· 장애인도 장애를 가지지 않은 사람과 마찬가지로 한 지역의 구성원이라는 생각을 심어줄 수 있도록 장애인에 대한 사회적 인식을 개선한다.

· 이를 위해 장애인의 날 행사에 비장애인의 참여를 높이고, 자매결연 사업을 추진하는 등 장애인과 비장애인과의 접촉을 통한 교류를 확대하도록 지원한다.

· 가족들에게 응급시의 조치와 장애인 돌보기 등에 대한 교육을 실시한다.

▣ 장애인 복지시설 확충

· 장애인수는 2011년까지 인구의 2.7%인 32만명으로 예상된다. 장애인 수용시설은 2011년까지 42개소를 목표로 17개소를 추가 공급하여 시설수용이 불가피한 장애인(추정 장애인의 약 1.7%)을 수용하도록 한다.

· 장애인 이용시설은 2011년까지 구단위로 장애인 종합복지관을 1개소 이상씩 확보하고, 장애인의 재활을 위한 직업훈련원과 재활병원을 증설한다.

· 장애인 복지시설은 수용시설 중심에서 이용시설 중심으로 공급을 확대한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 X-12〉 장애인복지시설 계획지표

(단위 : 인, 개소)

연도		1994	1996	2001	2006	2011
장애인 수용시설	장애인수 (천 인)	217	261	280	300	320
	수용대상 장애인수	3,228	4,437	4,760	5,100	5,440
	시설수	26	31	40	40	42
장애인 이용시설	종합복지관	10	16	20	25	30
	직업훈련원	2	2	3	3	4
	재활병원	2	2	3	3	4

(3) 아동복지

▣ 불우아동을 위한 공공서비스 공급 확대

- 기아, 미아, 지체부자유아 및 정박아로 한정된 아동병원 이용대상자격을 일반저소득층 아동으로 확대하여 불우 아동의 이용율을 제고한다.
- 사회적 보살핌을 필요로 하는 아동을 가정적인 환경에서 양육하기 위하여 입양 및 결연제도를 확대한다.
- 소년소녀가장의 자립을 위한 경제적 지원을 늘리고, 상담체제를 정비한다.

▣ 요보호아동의 발생 예방

- 요보호아동의 발생을 예방하기 위하여 건전한 가정만들기사업을 전개하고, 홍보와 교육을 강화한다.
- 아동의 질병을 예방하기 위해 모자보건사업을 강화한다.
- 육아에 대한 불안을 해소하고 효과적인 아동교육을 실시하기 위해 아동상담기구를 설치한다.

▣ 보육서비스의 확대공급

- 공공보육시설을 지역별로 균형배치하여 이용시민의 편의를 도모한다.
- 보육시설 공급대상을 저소득층 취업주부의 자녀로부터 일반가정의 아동으로 확대한다.
- 3세미만 영아 보육시설의 공급을 확대하기 위해 정부의 재정지원 범위를 개선한다.
- 민간보육시설을 확충하기 위한 용적률 보너스 또는 세제혜택과 같은 인센티브를 제공하며, 민간보육시설 기준을 완화하고 보육료를 점진적으로 자율화한다.
- 현재 초등학교이상의 교육비 지출에 대해 주어지는 세금공제혜택을 취학전 아동의 보육비 지출에도 적용한다.
- 출산휴가 및 유급육아 휴직제를 의무화하되, 보육대상 아동을 가진 남녀근로자로 대상범위를 확대한다.
- 전문적인 보육프로그램을 개발 보급하고, 보수교육을 강화하여 보육교사의 자질을 향상시켜 수준 높은 보육서비스를 공급한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 보육정보센터를 설치 운영하여 보육에 관한 상담 및 정보제공 기능을 강화하여 이용자의 편의를 도모한다.
- 장애아보육, 방과후 보육, 영아보육, 야간보육, 일시보육, 시간제 보육 등을 확대하여 다양한 유형의 보육욕구를 충족시킨다.

▶ 보육시설 계획지표

- 2011년까지 보육대상아동수 11만 3천명, 시설당 아동수 약 26인을 기준으로 4,270개소를 설치한다.

〈표 Ⅹ-13〉 보육시설 계획지표

(단위 : 인, 개소)

구 분	1994	1996	2001	2006	2011
보육대상 아 동	81,000	87,000	93,000	108,000	113,000
보육시설	1,698	2,470	3,270	3,770	4,270

(4) 여성복지

■ 요보호여성의 발생예방 및 지원

- 요보호여성의 자립기반 조성과 사회인으로 복귀할 수 있는 상담사업 및 지원시책을 추진한다.
- 성폭력 여성보호를 위한 시설의 확충과 예방교육 치료사업을 강화한다.

■ 여성의 사회참여 여건 및 능력개발을 위한 사업 추진

- 남녀평등사회를 목표로 여성의 지위향상을 도모하고 각종 시책추진에 여성의 참여 여건을 조성하며 여성단체 및 여성지도자를 육성하여 사회 전 분야에서 여성의 참여와 능력을 높여 나간다.
- 여성이 다양한 활동을 주체적으로 선택할 수 있도록 취업정보센터를 운영하고, 여성 재취업교육을 실시한다.
- 기업의 육아휴직제, 산전/산후 휴가제 도입을 적극 장려하여 여성의 경제활동 참여를 높인다. 이를 위한 인센티브로 출산휴가에 따른 비용을 기업과 공공이 공동부담하는 방안을 도입한다.
- 고학력여성의 취업증진을 위해 사무행정직 등에 여성고용할당제를 도입한다.
- 기혼여성을 위한 파트타임 일거리나 자원봉사 일거리를 개발한다.

■ 부녀복지시설의 기능확대

- 부녀복지관이 복합적인 복지서비스 공급기능을 담당할 수 있도록 이용자의 요구에 따라 프로그램을 다양화한다.
- 저소득층 여성을 위한 취업 및 진로지도의 기능을 강화하기 위해, 교육내용을 산업구조 및 노동시장수요 변화에 맞게 근대화한다.
- 제한된 대상의 기혼여성만을 의미하는 '부녀' 복지관이라는 이름을 여성복지회관으로 개칭하고 일반여성 대상의 시설로 기능을 확대한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3. 교 육

1) 현황과 문제점

▣ 학교시설 공급현황

▶ 각급학교 현황

· 각급학교의 공급은 지속적으로 증가하여 학급당 학생수는 점차 감소하는 등 서울시의 전반적인 학교시설 수준은 향상된 것으로 보이나, 미국의 학급당 학생수 계획기준이 30-35명, 일본이 45명인 것에 비해 여전히 과밀학급을 형성하고 있다.

▶ 구별 분포현황

· 출산력 감소와 인구이동의 정체로 서울시내 학령인구수는 점차적으로 감소추세를 보이고 있어 학교시설의 양적 부족 문제는 어느 정도 해소되었지만 신흥 주거밀집지역에서는 아직도 교실부족등의 현상이 존재한다. 각급 학교현황을 구별로 살펴보면 초중고등학교 모두의 학급당 학생수는 주거밀집지역인 중랑구, 은평구, 도봉구, 노원구, 강동구, 송파구, 강서구, 양천구, 강남구에서 평균이상의 수치를 보이고 있다. 고등학교의 경우는 공립이 없는 지역도 있는데, 은평구, 도봉구에는 일반계 공립고등학교가 없으며, 동대문구, 중랑구, 은평구, 마포구, 구로구, 영등포구, 관악구, 강동구에는 실업계 공립고등학교가 없다.

▣ 학교시설 및 입지 환경

▶ 교육시설 현황

· 우리나라의 교육시설은 증가하는 교육인구의 수용에 급급한 나머지 양적 확충에만 전념한 반면 학교시설의 질적 측면을 등한시하였다. 그 결과 교사는 융통성 없는 표준설계를 지정하여 일괄적으로 박스형으로 지어지고, 화장실이나 세면대 등 위생시설이 부족하다. 또한 과학이나 어학, 예술교육 등의 실험 실습을 위한 특별활동교실이 부족하여 질적으로 다양한 교육이 불가능한 현실이다.

▶ 학구 및 학군 설정기준의 문제

· 현재 초등학교 학구의 기본단위는 행정동 및 통이 기준이 되나, 그 경계가 불규칙하고 가로망 유형과 무관한 경우가 많아 학구자체가 불규칙할 뿐만 아니라, 초등학생의 통학시 간선도로를 여러번 횡단하는 등 통학로의 안전에 문제점을 내포하고 있다.

▶ 도시계획과의 연계부족

· 교육시설의 입지와 규모가 도시계획 및 주거지개발과 연계되지 않고 단편적으로 이루어짐으로써, 통학거리가 길어지고 교통이 유발되며 통학로상의 교통안전문제를 야기하고 있다. 현재 도시계획에서 적용되고 있는 적정 통학거리는 초등학교 0.4~0.8km, 중학교 0.8~1.2km, 고등학교 1.2~1.6km이나 모두 이 적정거리를 상회하고 있다. 이는 학교시설부족을 나타내는 간접지표일 뿐 아니라 입지 선정의 부적절성을 보여준다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 X-14〉 각급학교 현황(1994)

(단위 : 개소, 학급수, 인)

구 분		1989				1994			
		학교수	학교당 학급수	학급당 학생수	교사당 학생수	학교수	학교당 학급수	학급당 학생수	교사당 학생수
유치원		1,401	2.0	31.4	22.6	1,391	2.4	31.5	19.9
초등학교		453	48.4	52.3	46.6	503	41.8	42.8	34.5
중학교	공립	199	36.2	52.4	30.6	234	36.7	51.6	27.7
	사립	117	26.7	56.0	35.3	113	25.3	52.9	30.7
고등학교 (인문계)	공립	51	35.1	58.4	25.7	57	36.0	48.3	21.1
	사립	119	42.4	58.0	33.2	127	37.0	48.6	24.8
실업고	공립	11	46.9	55.8	20.7	16	39.8	51.0	19.4
	사립	51	53.1	56.6	33.7	64	47.3	50.6	28.8
기술고등학교		10	17.1	50.5	34.3	10	11.5	49.8	39.0
특수학교		17	20.8	13.3	8.8	18	22.8	12.1	7.3
전문대		16	8.4	248.4	37.2	15	9.3	307.2	41.9

자료: 서울시 교육청, 서울교육통계연보, 1989; 서울시, 서울통계연보, 1994.

〈표 X-15〉 자치구별 학교 현황 (1994)

(단위 : 개소, 학급수, 인)

구 분	초등학교			중학교			일반계고등학교			실업계고등학교		
	학교수	학생수	학급당 학생수	학교수	학생수	학급당 학생수	학교수	학생수	학급당 학생수	학교수	학생수	학급당 학생수
총 계	503	900,239	42.8	347	594,487	51.9	186	331,072	48.5	80	185,696	50.7
강북계	261	446,593	42.5	172	278,437	51.7	90	148,723	48.4	49	107,783	50.5
종 로	14	14,013	37.7	9	10,183	49.9	12	18,654	48.0	3	6,261	49.7
중 구	12	14,929	40.2	9	10,990	48.0	7	11,359	48.5	6	14,049	51.7
용 산	15	16,511	38.8	8	10,852	48.7	7	10,682	46.2	3	7,233	49.2
성 동	33	60,329	42.4	20	34,820	51.6	10	17,658	48.6	3	8,042	50.0
동대문	20	36,138	41.2	16	27,765	51.3	6	9,284	49.1	2	3,811	50.8
중 랑	16	38,163	45.3	10	19,138	52.3	5	9,762	49.1	2	4,615	49.6
성 북	24	37,147	41.3	16	25,493	52.5	10	17,687	48.9	4	11,309	50.0
도 봉	31	66,382	44.3	21	38,194	52.2	5	7,808	49.7	4	10,168	49.8
노 원	35	62,523	43.3	21	35,793	52.3	11	17,089	48.5	10	21,944	51.2
은 평	23	43,874	45.7	16	26,669	52.8	4	9,145	48.4	8	16,951	50.0
서대문	18	27,477	41.0	14	20,302	52.3	8	11,192	47.0	-	-	-
마 포	20	29,107	40.5	12	18,238	51.7	5	8,403	48.9	2	3,400	50.7
강남계	242	453,646	43.0	175	316,050	52.1	96	182,349	48.7	31	77,913	51.1
양 천	23	46,527	43.8	18	39,260	54.0	10	17,037	48.8	2	5,685	51.2
강 서	25	46,020	45.4	15	21,803	52.5	13	23,250	48.6	3	14,056	50.9
구 로	34	62,795	41.8	21	39,524	50.9	8	14,711	48.7	6	15,656	51.0
영등포	19	33,444	41.0	12	21,864	50.1	6	10,468	48.5	2	5,730	52.1
동 작	18	33,098	42.9	16	23,935	51.3	6	10,963	48.5	1	2,981	53.2
관 악	20	41,367	41.8	15	25,409	51.6	9	15,868	48.5	5	8,798	50.6
서 초	19	28,025	41.1	15	26,786	51.1	9	19,432	48.9	2	3,816	50.9
강 남	29	47,651	43.1	23	38,897	53.1	16	30,627	48.8	3	2,832	51.5
송 파	31	62,382	44.2	24	46,187	51.8	12	25,075	48.7	3	7,596	51.3
강 동	24	52,337	44.0	16	32,385	53.6	7	14,918	48.1	4	10,763	50.3

자료: 서울시 교육청, 서울교육통계연보, 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 교육환경 기준상의 문제

· 학교시설의 관계법령은 주로 교내의 시설만을 중점적으로 다루고 있을 뿐, 학교의 입지기준이나 학교주변환경을 고려하지 않고 있다. 그 결과 교육에 위해한 시설들이 있는 지역이나 주변 통과 교통이 많은 지역, 또는 환경이 불량한 지역 등에 학교시설이 입지한 경우가 있다. 또한 주변 녹지공간에 대한 기준도 없어 학교시설이 무미건조한한 콘크리트건물만으로 이루어진 경우가 대부분이다.

▣ 직업/기술 교육

▶ 인문계 중심의 학교교육

· 인력개발의 중심적 역할을 담당하는 학교교육이 인문계중심으로 경직화되어 급변하는 산업사회에서 요구하는 양질의 인력을 공급하지 못하고 있다. 최근 실업계를 지원하는 학생수는 증가하고 있으나 실업계 고교의 수용능력이 크게 부족하여 실업계를 지원하는 학생들이 일반계 고교로 진학하는 결과가 초래되고 있다.

▶ 노동력 수급현황

· 인문계 중심의 학교교육은 직업교육과의 연계도 취약하여, 1994년도 인문계 고교 졸업생들의 진학 및 취업율은 66.2%로 실업계 졸업생의 89.9%, 특히 공업계 고등학교 졸업생의 98.3%가 진학 또는 취업한 것에 비해 현격한 차이를 보이고 있어, 노동시장에서의 수요 공급의 불균형을 보여주고 있다.

〈표 Ⅹ-16〉 고등학교 졸업자의 진학 및 취업현황(1994)

(단위 : 명, %)

구 분		인문계	실 업 계	
			계	공업계
졸업자수(A)		109,146	57,502	16,054
진학및 취 업	진학+취업자수(B) (B/A)	72,253 (66.2%)	51,708 (89.9%)	15,778 (98.3%)
	진학자수(C) (C/A)	67,773 (62.1%)	8,295 (14.4%)	2,491 (15.5%)
	취업자수(D) (D/A)	4,480 (4.1%)	43,413 (75.5%)	13,287 (82.8%)
무직자	무직자수(E) (E/A)	9,149 (8.4%)	1,959 (3.4%)	148 (0.9%)

자료: 서울시 교육청, 서울교육통계연보, 1995에서 재작성.

▣ 특수교육 및 사회교육

▶ 수용시설 중심의 특수교육

· 장애인등을 대상으로 하는 특수교육에 대한 공공의 관심은 저조하여 주로 민간부문에 의한 복지사업에 의존하고 있는 현실이다. 특수교육시설은 우선 양적인 면에서 절대적으로 부족할 뿐 아니라 그나마 교육활동에 앞서 수용 보호에 급급한 실정이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 공공 사회교육의 미비

· 현행 사회교육에는 새마을교육, 새생활교육, 시민대학 등이 있으나 변화하는 시민들의 욕구에 부응하지 못하고 있다. 또한 일부 사립대학 및 언론사 등에서 야간 성인교육으로서의 사회교육을 실시하는 등 민간부문의 사회교육에 대한 관심은 증가하는 반면, 지방행정 수준에서 공공부문의 사회교육이 뿌리를 내리지 못하고 있어 사회교육시설 및 프로그램, 그리고 사회교육을 위한 인력자원 공급 및 확보방안도 미비한 실정이다.

2) 계획목표 및 계획과제

▣ 계획목표 1 : 미래사회에 대비한 교육의 정비

민주화, 세계화, 정보화 등 변화하는 미래사회에 능동적으로 대처할 수 있도록 교육시설 및 내용, 운영체계를 정비한다.

계획과제 1 : 학교시설의 양적 공급과 함께 시설의 다양화, 고급화 등 질적 개선에 노력을 기울인다.

계획과제 2 : 지식편중의 학교교육에서 탈피하여 건전한 시민으로 성장할 수 있는 인간교육 및 시민교육을 강화한다.

계획과제 3 : 세계화, 정보화 사회 등 미래사회에 대비한 교육시설 및 내용을 강화한다.

계획과제 4 : 미래의 산업구조와 노동력 수요변화에 적응한 직업·기술 교육체제를 확립한다.

▣ 계획목표 2 : 사회교육 체제의 정비

소득수준의 향상 및 인구, 사회구조의 변화로 정규 교육에 추가적인 사회교육의 요구가 증대하는 바, 지방자치단체는 시민문화의 창달, 시민복지의 확충 및 사회교육활동의 촉진이라는 입장에서 사회교육 정비방안을 모색한다.

계획과제 1 : 공식적 교육과정 이후에 받을 수 있는 평생교육의 기회를 확대한다.

계획과제 2 : 평생교육은 개인적 자기성취를 위한 교양교육에서부터 보다 현실적인 직업 및 기술교육 등도 포함하도록 다양한 프로그램을 개발한다.

계획과제 3 : 학교교육의 혜택을 받지 못한 집단도 균등한 교육의 혜택을 받을 수 있도록 사회교육시설 확충에 공공부문의 역할을 증대한다.

3) 시책방향

▣ 학교시설의 공급

▶ 학교시설 공급계획

· 연차적으로 학급당 학생수와 교사 1인당 학생수를 줄여, 2011년까지 학급당 학생수는 초등학교는 30명, 중·고등학교는 35명 수준으로 개선되도록 학교시설을 증설한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 공립과 사립의 학급당 학생수와 교사 1인당 학생수의 격차를 줄이기 위해 사립학교에 대한 지원책을 강구한다.

▶ 학교시설 배치계획

· 학교시설 공급은 지역간 균등배분을 원칙으로 하되, 과밀학급 현상이 두드러진 신흥 주거밀집지역에 대한 시설 공급을 우선적으로 실시한다.

· 중·고등학교 과밀학급을 해소하기 위하여 생활권별 배치권역을 다시 설정하여 학교를 증설하고, 배치권역이 적절할 경우에는 기존시설을 증축한다.

· 재개발이나 신규주택단지 개발시 학교부지확보를 의무화하며, 기개발지에서는 학교시설의 증축이나 다양한 유인책으로 학교시설부지를 확보한다.

· 학교부지가 없는 지역은 분교식의 소규모 학교제도(Mini-School)제도를 도입한다.

· 초등학교는 근린주구단위로 설치하되, 주구의 중심시설이 되도록 입지를 결정한다. 중·고등학교는 2~3개의 근린주구단위에 1개소 정도의 비율로 배치하되, 지역의 인구밀도와 학교규모에 따라 적절히 조정한다.

〈표 Ⅹ-17〉 교육시설 계획지표

(단위 : 인, 학급수)

구 분			1994	1996	2001	2006	2011
학령인구		초등학교	975,800	954,758	945,195	937,206	884,727
		중 학 교	582,994	498,295	472,940	475,891	467,918
		고등학교	520,643	596,334	495,574	467,553	470,088
학급당학생수		초등학교	42.8	42	40	35	30
		중 학 교	51.9	50	38	38	35
		고등학교	49.3	51	43	37	35
필요학급수		초등학교	20,699	22,732	23,630	26,777	29,491
		중 학 교	11,420	9,966	12,446	12,523	13,369
		고등학교	10,231	11,693	11,525	12,637	13,431
교사1인당학생수		초등학교	34.5	33	29	27	25
		중 학 교	28.4	27	24	22	20
		고등학교	24.5	22	21	20	18
미개설 학교 용지	면적(m^2)	초등학교	470,248	-	-	-	-
		중 학 교	358,974	-	-	-	-
		고등학교	508,868	-	-	-	-
	공급가능 학급수	초등학교	1,861	-	-	-	-
		중 학 교	1,159	-	-	-	-
		고등학교	1,524	-	-	-	-
추가소요	부족 학급수[1]	초등학교	-	172	1,070	4,217	6,931
		중 학 교	-	-	-	-	790
		고등학교	-	-	-	882	1,676
	소요면적 (m^2)	초등학교	-	43,546	270,342	1,065,655	1,751,339
		중 학 교	-	-	-	-	244,711
		고등학교	-	-	-	294,358	559,650
장래추가소요면적[2](m^2)		계	-	-	-	335,811	2,891,511

주 1) 부족학급수 = (현재 보통교실수 + 미개설용지 공급가능학급수) - (필요학급수)
2) 미개설학교용지를 학교급별 구분없이 우선 부족한 학교시설에 먼저 사용한다고 가정하고 미개설학교용지를 모두 사용한 후 부족한 총 학교용지면적

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 교육시설의 질적 개선

▶ 기본 교육시설의 확충

- 신규학교 설계시에는 표준설계를 지양하여 다양한 설계를 유도하고 민주적인 교육이 되도록 교실구조도 개선한다.
- 교내시설로는 실험실, 어학실, 음악실, 미술실 등의 특별교실과 급식시설을 확보한다. 신규건립 학교의 경우는 이들 시설의 확보를 의무화하고, 기존학교의 경우는 증설하거나 남는 교실을 전용하도록 재정지원을 한다.

▶ 교육시설의 현대화

- 기존학교의 경우는 노후한 교사를 개축하고 화장실, 세면대 등의 위생시설을 충분히 확보한다.
- 교육활동과 학생들의 신체발달 수준에 부합되도록 학교 건축 및 시설를 다양화한다.
- 교육시설의 질적 개선을 위한 재정확보를 위해 지방교육재정교부금을 늘리며 지방자치단체별 교육재정 확보방안을 마련한다.

▣ 교육환경의 개선

▶ 주변환경의 정비

- 학교입지기준 및 주변 환경기준을 마련하여 유해한 시설의 허가를 사전에 방지하고 쾌적한 학교주변 환경이 되도록 한다.
- 학교 경계선상에 충분한 식재를 함으로써 주변의 소음을 차단하고 녹지공간을 휴식장소로 제공한다.

▶ 학교군의 형성

- 학구결정에 있어서는 통학거리와 통학로상의 안전을 고려하여 기존의 행정동을 기준으로 하기 보다는 간선도로 형태에 따라 학구를 재설정한다.
- 주위의 공원, 도서관, 체육관, 기타 공공시설을 활용할 수 있도록 학교를 배치, 학교군을 형성하여 학교가 지역사회의 중심역할을 할 뿐 아니라 전 지역사회 자원이 학교교육에 활용될 수 있도록 한다.

▣ 미래사회에 대비한 교육내용의 개선

▶ 세계화, 정보화 사회 대비

- 세계화에 대응하여 국제이해교육, 어학교육을 충실히 한다.
- 국제경쟁력을 강화하기 위해 과학교육의 질적 수준을 제고한다. 이를 위해 과학교과의 특성을 살릴 수 있는 탐구과정 중심의 과학 수업체제를 정착시킨다.
- 정보화사회에 대응할 수 있도록 모든 학교에 정보 네트워크 장치 및 컴퓨터를 설치하고 정보교육 지도교원을 배치한다.
- 문화, 예술과의 접촉을 중요시하는 체험학습을 추진한다.
- 토론과 대화, 회의, 그룹모임 등을 통한 민주적 교육방식을 지향한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 시민교육의 강화

· 학교교육에 지역사회의 인재를 활용하여 남녀평등교육, 소비자교육, 건강교육, 안전교육, 환경교육 등 다양한 사회교육을 실시한다.

· 인간성 회복을 위한 덕성교육을 보강한다.

· 통일에 대비하여 민주시민교육, 남북한의 화합과 단결을 추구하기 위한 민족공동체 교육을 강조한다.

· 사회교육을 통한 통일교육의 활성화를 위하여 사회교육기관과 민간단체의 통일교육 활동지원을 강화한다.

▣ 직업/기술교육의 내실

▶ 기술교육의 내실화

· 산업체 인력확보를 위해 공업계 학교시설을 지역별로 대폭 확대하며, 미래사회에 대비해 첨단산업 관련분야를 중점 지원한다.

· 여성인력의 고용증가에 따라 여학생에게도 공고 입학기회를 확대한다.

· 공업계 고교의 교육내실화를 위한 노후기자재 교체, 실험실습비 확충에 있어서 공사립간의 재정지원격차를 완화하고 실습시간을 대폭 확대한다.

▶ 직업교육의 강화

· 일반계 고교졸업생 중 대학 비진학생을 위한 직업·기술 교육기회를 확대한다.

· 고교 진학지도에 있어서 실업계 고등학교로의 진학을 장려한다.

· 여성인구, 노령인구, 장애인, 생활보호대상자 등 특수계층을 대상으로 하는 직업교육 체제를 정비한다.

▣ 사회교육 및 특수교육의 정비

▶ 사회교육시설 정비

· 지역사회 인재 및 공립학교의 여유교실, 구민회관, 도서관 등 지역자원을 사회교육에 적극 활용한다.

· 사회교육의 효율적 실시와 광범위한 주민참여를 확대하기 위하여 사회교육정보 데이터베이스를 구축하고 유기적인 정보전달체계를 확보한다.

· 공공도서관간에는 정보연결망을 구축하고, 각종 뉴미디어 장비와 해외자료를 충실히 구비하여 정보화, 세계화에 대비한 지역정보센타로 육성한다.

▶ 사회교육의 운영

· 사회교육은 정규 학교과정에서 소외된 인구집단을 위한 교과과정을 제공하는 한편, 교양강좌 뿐만 아니라 현실적인 취업 및 재취업교육까지 포함하여 다양한 계층을 대상으로 하는 프로그램을 운영한다.

· 각 시설에 사회교육 전문요원을 배치하고, 사회교육 전문요원 및 교·강사들의 교육 연수를 강화하여 자질을 높인다.

· 각급 학교나 특수학교 등에서 시민공개강좌를 실시하여, 학교가 지역사회

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

교육의 중심역할을 수행하도록 하며, 특수시설 수용인구와 지역사회주민과의 교류 기회를 확대한다.

- 사회교육 전담 행정조직을 구성하고 사회교육 예산 확보율을 개선한다.

▶ 특수교육의 정비

- 장애인등을 대상으로 하는 특수교육시설을 양적으로 확대하여 학급당 학생수를 줄이고, 실질적인 교육활동을 위한 보조교사제를 도입한다.
- 복지적 차원이 아닌 교육적 차원으로 특수교육을 개선한다.
- 장애인도 정상인과 함께 교육을 받을 수 있도록 학교교육시설을 정비하고 통합교육을 추진한다.

4. 문 화 · 체 육

1) 현황과 문제점

▣ 문화시설 현황

▶ 문화시설 일반현황

- 서울시 문화시설은 1994년 현재 1,783개소로 도서관 이외에는 영화관, 화랑 등 민간 영리시설이 주종을 이루고 있다. 공연시설의 경우 종합공연장은 대부분 대규모의 국 · 공립 시설인 반면, 일반공연장과 소공연장은 모두 민간시설이다. 서울의 문화시설은 국제도시 서울의 위상 및 인구규모와 비교하여 절대적으로 부족한 현실이다.

〈표 X-18〉 서울시 문화시설 현황

(단위 : 개소)

공연시설		전시시설		지역문화 복지시설		문화보급 전수시설		기 타	
종 류	시설수	종류	시설수	종류	시설수	종류	시설수	종류	시설수
종합 공연장	10	박물관	76	구민 회관	17	지방 문화원	4	도서관	1,240
일반 공연장	12	미술관	10	복지 회관	41	국악원	1	-	-
소 공연장	55	화랑	106	청소년 회관	28	전수 회관	2	-	-
영화관	181	-	-	-	-	-	-	-	-
계	258	계	192	계	86	계	7	계	1,240

자료: 문화체육부, 전국문화공간현황, 1994

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 구민회관

· 각 구의 문화복지시설인 구민회관은 17개구에 건립되어 있으며, 강남, 은평 등 2개구에서는 현재 건립중이고, 종로, 마포, 양천 등 3개구는 부지를 확보중이어서 양적으로는 어느 정도 다양한 문화공간으로 활용할 수 있는 기본적 여건이 갖추어진 상태이다. 그러나 이들 구민회관은 강당만 갖추고 있는 곳이 대부분이며 일부 구민회관만이 독서실, 회의실, 강의실 등의 시설을 갖추고 있다.

▶ 지방문화원

· 지역문화발전을 위해 구성된 지방문화원은 1994년말 현재 관악, 종로, 도봉, 송파구 등 4개구에 설립되어 있고, 1996년까지 전구에 확대 설치할 계획이다. 각 구 지방문화원에서는 향토문화사업, 음악교육사업, 향토사료수집 및 홍보, 전통 문화 진흥사업 등을 수행하고 있는데, 독자적인 공간을 갖고 있지 않기 때문에 사업을 수행하는데 어려움이 있다.

▶ 도서관

· 1994년 현재 도서관은 총 1,240개소가 있으며 그 중 국립이 2개소, 공공도서관이 27개소, 대학도서관이 70개소, 학교도서관이 898개소, 전문특수도서관이 243개소 있다. 국공립도서관이 없는 지역은 중구, 성동구, 중랑구, 성북구, 은평구, 관악구 등 6개구이며 인접구인 종로구에 3개의 도서관이 있는 중구를 제외한 나머지 5개구는 다른 구에 비해 인구수도 훨씬 많아 이용수요가 매우 큰 지역이다.

▣ 체육시설 현황

▶ 공공체육시설 현황

· 체육시설에는 공공, 직장 및 민간체육시설이 있다. 그 중 공공체육시설은 국가 또는 지방자체단체가 국내외 경기대회의 개최와 선수훈련 등을 위해 만든 운동장, 체육관 등의 전문체육시설과 주거지 가까운 곳에서 쉽게 이용할 수 있도록 시설한 생활체육시설이 있다. 1995년 현재 681개소의 생활체육시설이 보급되어 있다.

▶ 구민체육센터

· 공공체육시설중 구민체육센터는 지방자치단체가 설치한 옥내 체육시설로서 1994년 현재 7개 구(종로, 동대문, 구로, 서대문, 강남, 서초, 성동)에서 운영중이며, 2개 구에서는 공사중, 3개 구는 설립준비중에 있다.

▶ 민간체육시설

· 민간체육시설로는 직장인의 체육활동을 위해 직장내에 설치된 직장체육시설이 1,813개소가 있으며, 영리를 목적으로 하는 민간 종합체육시설이 61개소 있다. 민간 종합체육시설 중 17개소만이 대중종합시설이고 나머지 44개소는 회원제로 운영되어 일반시민이 접근하기 어렵다. 대중적 스포츠 시설 중 수영장, 테니스장, 탁구장 등은 개별시설로는 감소추세인 반면, 직장체육시설이나 종합체육시설 등에 포함된 시설은 증가추세에 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅹ-19〉 자치구별 공공생활체육시설 현황 (1995년 12월말)

(단위 : 개소)

구 별	전체	체육공원	고수부지	마을공터	아파트단지	약수터	등산로	도시공원	기타
계	681	26	7	39	38	175	85	208	103
종 로	20	-	-	3		9	-	8	-
중 구	13	-	-	1		3	-	9	-
용 산	5	-	-		-	-	1	3	1
성 동	8		2		-	-	-	6	2
광 진	3	-	-	1	-	-	-	-	2
동대문	13		2	7	-	-	2	2	-
중 랑	107	7		9	32	6	24	29	-
성 북	58	-	-	-	-	5	28	23	2
강 북	55	-	-	-	-	4		22	29
도 봉	21	-	-		1	3		16	1
노 원	43	13	1	-	-	24	3	1	1
은 평	23	-	-	1	-	10	5	-	7
서대문	45	-	1	-	-	33	-	-	11
마 포	10	-	-	6	-	-	-	4	-
양 천	38	-	-	1		12	1	2	21
강 서	20	4		-	-	3	11	-	2
구 로	14	1	1	-	-	6	-	-	5
금 천	12	-	-	-	-			12	
영등포	5	-	-	-	-		-	-	5
동 작	16	-	-	2	-	-	-	14	-
관 악	29	-	-	-	-	4	-	24	1
서 초	31	-	-	1	3	17	7	2	1
강 남	30	-	-		-	24	2	4	-
송 파	27	1	-	2	1	-	1	13	9
강 동	35	-	-	5	1	12	-	14	3

자료: 문화체육부, 전국공공체육시설현황, 1996.

▣ 문화, 체육시설 설비 및 입지현황

▶ 기본설비의 미비

· 80년대 초부터 건립이 시작된 문화, 체육공간들은 양적 확대에 치중하여, 시설의 갯수와 공간의 크기만을 중요시한 나머지 공연시설의 경우에는 실제로 필요한 무대시설, 설비 등 기본설비 조차 갖추지 못하고 있으며, 전시시설의 경우에도 작품의 원활하고 효율적인 전시보다는 전시면적의 확보만을 우선하는 등 질적 문제는 등한시하였다. 또한 각 문화활동마다의 다양성과 전문성을 무시하고 하나의 문화예술공간을 여러 용도로 사용함으로써 시설의 이용 효율성이 크게 떨어지며 어느 문화활동에도 효율적이지 못한 실정이다.

▶ 대규모 중심의 시설공급

· 서울시의 문화, 체육시설은 전시효과를 위한 대규모 시설이 집중적으로 건설되고 소수의 엘리트에 의해서만 이용되어 왔다. 아직까지 이런 대규모 시설조차도 충분하다고는 볼 수 없지만, 주민들이 일상생활 속에서 이용할 수 있는 생활권 단위의 시설은 절대적으로 부족하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 프로그램 운영 현황

▶ 프로그램 개발의 부진

· 기존의 문화·체육정책은 물리적 시설투자에 집중된 반면, 내부 운영 프로그램에 대한 투자는 미약하여 기존시설의 활용도가 낮다.

▶ 엘리트 중심의 프로그램

· 그동안의 공공투자는 고급문화시설이나 엘리트 체육인을 위한 대규모 시설에만 집중하였고, 민간투자도 고소득계층만이 접근가능한 민간영리시설에 집중하였다.

· 직접 참여하는 문화, 체육 활동의 부재 : 기존의 시설들은 주로 수동적이고 관람적 활동을 중심으로 한 공간만을 확보하고 있어, 시민이 직접 참여하고 제작하는 활동을 유도하는 문화공간의 의미를 상실하고 있다.

2) 계획목표 및 계획과제

▣ 계획목표 1 : 일상생활에서 문화·체육 보급

소득수준의 향상으로 문화 및 여가활동에 대한 요구가 증대하고 있는 바, 모든 시민이 일상생활 속에서 문화 및 체육활동에 쉽게 접할 수 있는 여건을 조성한다.

계획과제 1 : 전시효과를 고려한 대규모 시설공급을 지양하고, 시민의 이용편의성과 접근성을 고려하여 소규모 이용시설 공급을 확대한다.

계획과제 2 : 증대하는 문화 및 여가수요에 부응하기 위하여 지속적으로 시설을 확충하며 문화·체육 관련 정보전달체계를 정비한다.

계획과제 3 : 학교시설등 지역사회를 중심으로 한 기존시설을 문화 및 체육시설로 활용하므로써 공공시설의 이용도를 높이고, 지역 주민이 쉽게 이용할 수 있는 여건을 조성한다.

▣ 계획목표 2 : 민간중심의 활동 육성

문화·체육 활동은 장기적으로 민간중심의 자율활동을 추구하되, 공공부문은 이러한 민간의 자발적 참여를 유인하는 다양한 프로그램 개발을 선도한다.

계획과제 1 : 물리적 시설투자 중심의 기존의 문화·체육정책방향으로부터 내부 운영 프로그램 개발에 대한 투자를 확대하므로써 기존 시설의 활용도를 제고한다.

계획과제 2 : 문화담당 전문인재를 양성하여 시민들의 자발적인 문화·체육 활동을 유도하고 지원한다.

계획과제 3 : 문화·체육 활동을 체계적으로 지원하는 중추적 관리운영 체제를 정비한다.

▣ 계획목표 3 : 세계화·지방화에 대비한 문화체육 육성

다가올 세계화·지방화 시대에 부응하여 서울 및 지역문화의 경쟁력을 제고한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

계획과제 1 : 서울문화의 고유성과 정체성을 회복하기 위하여 서울의 전통문화 유산을 보전하고 지역문화 활성화 방안을 모색하며 새로운 공동사회를 만들어내기 위한 미래지향적인 문화사업을 전개한다.

계획과제 2 : 서울문화의 세계화를 위해 세계문화와의 교류를 확대한다.

계획과제 3 : 국제도시로서 경쟁력을 제고하기 위하여 도시환경 자체의 문화적 매력을 고양하고, 문화와 관광을 연계하는 프로그램을 개발한다.

3) 시책방향

▣ 생활권 중심의 문화, 체육 보급

▶ 중, 소 생활권 중심의 문화 · 체육공간 확보

· 근린생활권 중심의 소규모 문화 · 체육공간을 적극적으로 확보하여 시민의 이용편의성을 높인다.

· 현행 도시계획법 규정에 공연장, 전시장 등의 문화 · 예술공간을 도시계획시설로 추가하여 시민의 문화욕구에 부응하도록 한다.

▶ 여가, 레크레이션을 위한 생활체육공간 확충

· 근린생활체육시설을 확충 정비하고, 지역별로 접근이 용이한 지역에 소규모 구민체육센타를 중심으로 생활체육을 보급한다.

· 구민체육센타는 공공성을 살릴 수 있는 프로그램을 개발하고, 소득계층별로 비용을 차별화하는 운영방안을 모색한다.

· 생활체육공간의 확보에 있어서 녹지공간의 황폐화 및 자연파괴 문제를 고려하여 동네뒷산의 무분별한 시설확장은 지양하고 학교, 공원 등의 기존 공간을 적극 활용한다.

· 생활체육의 주요 부분을 차지하고 있는 대중 민간생활체육시설의 감소를 방지하고 공급을 확대하기 위한 지원방안을 모색한다.

▶ 문화 · 체육시설 계획

· 도서관 : 도서관은 2011년까지 인구 5만인당 1관, 인구 천인당 장서수 2,000권을 목표로 증설한다. 신규 도서관의 입지는 현재 공공 도서관이 없는 자치구에 우선 설립하며, 시민의 접근성을 높이기 위하여 열람석 위주의 대규모 도서관보다는 대출을 위주로 하는 소규모 분관을 늘린다.

· 구민회관 : 1996년까지 각구에 하나씩 건립하며, 연차적으로 증설하여 2011년 인구 20만명당 1관의 수준으로 개선한다. 구민회관에는 기본적으로 전시공간, 어린이를 위한 공간, 집회나 강좌를 위한 공간, 실험실습 및 공연활동을 위한 공간 등 다목적 활동이 가능하도록 시설을 계획한다.

· 구민체육센터 : 지역단위 사회체육의 중심으로 2001년까지 각구별 하나, 2011년에는 인구 20만명당 체육센터 하나를 목표로 증설한다. 체육센터내에 포함되는 시설로는 각종 생활체육시설과 함께, 지역주민의 취미생활교실을 포함하는 다목적 시설로 계획한다. 구민회관과 체육센타를 연계한 복합 문화공간으로 조성한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 기존시설의 이용율 증대

▶ 기존 공공시설의 활용

- 지역내의 학교, 공공건물, 교회, 사무건물의 강당이나 로비 등의 공간을 사용되지 않는 시간에 공공에게 개방하도록 제도화함으로써 지역주민의 문화활동장소로 활용한다.
- 21세기 정보화사회에 대비하여 공공도서관을 컴퓨터를 기반으로 한 지역정보센타로 육성한다.

▶ 운영체계의 개선

- 기존시설의 활용도 증대를 위해 시민수요에 부응하는 다양한 프로그램을 개발한다.
- 공공도서관의 개관시간을 야간으로 연장하여 직장인들의 이용편의를 도모하는 등 시설운영에 융통성을 부여하여 이용편의를 제고한다.

▶ 구민회관의 기능 확대

- 구민회관을 적극 활용하여 지역주민으로서의 일체감과 귀속감을 가질 수 있는 특징적이고 개성있는 문화예술활동 공간이자 지역문화의 중심지로 조성한다.
- 지역의 특수성을 감안한 프로그램의 차별화를 통해 다양한 문화욕구를 수용하는 공간으로 발전시켜 나간다.
- 이를 위해 문화행정 전문인력을 양성하고 자체 프로그램 개발을 지원하며 문화정보 교환망 형성 등 다각적인 지원방안을 모색한다.

〈표 Ⅹ-20〉 문화·체육시설 계획지표

(단위 : 관수, 인, 권)

구 분		1994	1996	2001	2006	2011
총인구(천인)		10,799	11,200	11,800	11,900	12,000
도 서 관	공립도서관수	21	57	118	179	240
	총장서수(천권)	2,518	5,600	11,180	17,850	24,000
	1관당 인구수	513,795	196,491	100,000	66,480	50,000
	천인당장서수	233	500	1,000	1,500	2,000
구 민 회 관	구민회관수	17	22	35	47	60
	1관당 인구수	635,218	506,578	337,632	254,602	200,000
구민체육센터	체육센터수	7	11	22	34	60
	1관당 인구수	1,542,671	1,013,157	537,141	350,000	200,000

▣ 민간활동의 지원체제 정비

▶ 문화교육 및 정보센타의 운영

- 문화활동을 종합적, 체계적으로 기획하고 총괄하는 중추적 문화활동 조정기구로서 서울문화센타를 설립한다.
- 서울문화센타는 문화활동의 재정지원, 문화정보센타의 운영, 문화 프로그램 연구 및 교육 등의 기능을 수행하도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 지역별 효율적 정보제공 시스템 구축을 위한 지역 문화체육정보센타를 운영하여 수요자와 공급자 간의 연계를 극대화한다.

▶ 문화전문인력의 양성과 지역문화예술 동호인 지원

· 문화촉매 활동을 담당하는 전문가를 양성하고 프로그램 개발을 지원한다.

· 지역주민을 중심으로 한 문화예술동호회를 결성하여 주민들이 창조적인 아이디어를 반영하고 프로그램 운영에 직접 참여토록 한다.

· 자원봉사활동을 유도하고 지역주민의 요구에 부응한 프로그램 개발을 지원한다.

▣ 전통문화의 보전과 서울문화의 세계화

▶ 전통문화의 보전

· 전통문화유산을 발굴 · 보전하고, 서울의 고유모습을 찾아내어 생활사 박물관, 역사박물관 등을 건립한다.

· 전통예술의 상설공연장을 두어 고유의 전통문화예술의 전승 기회를 증대한다.

· 도심재개발로 밀려나는 역사성 있는 구조물을 영구 보존하는 전통문화단지를 조성한다.

· 문화적으로 의미있는 장소나 예술인들이 살았던 집 등을 역사적 문화공간 및 시민이나 외국인들을 위한 관광지로 조성하여 문화와 관광의 연계 프로그램을 개발한다.

▶ 서울문화의 세계화

· 국제교류 확대 : 서울문화의 세계화 계획의 일환으로 외국 자매도시, UN 문화기구 등과의 교류를 확대하며 교류사업은 시민중심의 사업으로 추진한다.

· 국제문화센터 운영 : 외국의 문화정보를 수집하고 시민들에게 정보를 무료로 제공하는 국제문화센터를 운영한다.

▣ 지역문화의 활성화

▶ 지방문화원 설치

· 지역별 문화관련 민간인 및 지역주민을 중심으로 '지방문화원'을 설립, 운영한다.

· 지방문화원은 지역별 향토축제, 향토사 연구, 시민참여 프로그램 개발 등 각종 지역문화행사에서 중추적 역할을 수행하도록 한다.

▶ 지역 향토박물관 건립

· 각 지역별 역사, 문화, 생활특성을 보여주는 소규모 박물관을 건립한다.

· 지역박물관은 지역의 특성을 한눈에 볼 수 있게 하는 전문박물관 형태를 지향한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 지역주민의 참여 유도

- 지역문화활동의 홍보 : 자치구에서 발행하는 지역소식지, 지역게시판을 이용하거나 지역사회의 학교, 기업체, 사회단체의 도움을 얻어 지역 문화공간과 프로그램에 대한 홍보를 강화한다.
- 민간참여의 유도 : 공공문화시설 운영자금조달을 위해 지역사회의 후원회 조직이나 지역유지의 기부금을 적극 활용하고, 기업의 비영리적 문화투자를 유인할 수 있는 방안을 모색한다.

▣ 도시환경의 문화화

▶ 문화시설의 설치

- 문화시설 설치 권장 : 공공건물이나 대형건축물에 대하여 공연장 또는 전시장 등의 문화시설을 설치하도록 권장한다.
- 서울시 조례를 개정하여 재개발이나 재건축시에 문화시설의 설치를 의무화하며, 이에 따른 인센티브를 제공하는 방안을 모색한다.
- 서울시 시유지를 문화시설 공급용지 또는 재원으로 적극 활용하는 방안을 모색한다.
- 도시환경의 정비 : 도시공원 및 가로를 정비하고, 공공건물을 비롯한 도시건축물과 가로시설물 등 공공시설물 설계에 문화적 요소를 고려한다.

▶ 문화의 거리 조성

- 특정지구나 가로를 선정하여 전반적인 경관을 개선하고 환경을 특화시켜 문화의 거리를 조성한다. 이러한 거리에는 문화와 관련된 각종 시설과 공간을 집약적으로 배치하여 문화활동이 자연스럽게 일어날 수 있도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

XI. 도 시 방 재 계 획

1. 도시방재계획의 배경
2. 현황 및 문제점
3. 계획과제 및 시책방향



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅺ. 도시방재계획

1. 도시방재계획의 배경

- 고도화·복잡화된 현대 도시에서 도시내·외적인 재난 및 위기상황 발생의 가능성은 증가하고 있으며, 이러한 가능성이 성수대교 붕괴등과 같은 재해로 현실화할 경우 도시에 미치는 파급효과는 매우 심각하다.

- 소득수준 향상과 최근에 빈발하는 대형재해·사고 때문에 도시와 거주지의 안전을 추구하는 시민들의 욕구가 증대하고 있다.

- 도시의 팽창 및 고밀도 이용으로 도시내 인구가 증가하고 건물이 수평적, 수직적으로 집적함에 따라 작은 재해라도 그 파급효과와 피해는 전도시에까지 미칠 수 있다.

- 기상이변에 의한 장기 계속 강우, 국지성 호우 등과 저지대 급경사지의 도시개발, 하천의 송수조절 능력 부족, 수문 및 펌프장 등 방재시설 부족, 시민의 자율방재의식 결여 등으로 시가지 지역의 풍수해 피해가능성이 증가하고 있다. 도시지역의 침수는 특히, 고층건축물 지하층의 기계설비나 전기설비의 피해를 유발하여 침수에 따른 1차적 피해 뿐만 아니라 2차적 재해의 발생가능성이 있다.

- 도시가 발전함에 따라 새로운 도시공간이 재해가능지역으로 대두하고 있다. 즉, 지하공간이나 초고층건물, 신매립지, 급한 경사지 등의 새로운 토지이용은 도시내 재해발생지역의 범위가 과거와 달리 확대될 수 있음을 보여준다.

- 지금까지 도시계획에서 방재계획은 전통적인 재해에만 국한되거나 중요하게 다루어지지 않았으나, 성수대교 붕괴등 도시내 위기상황 발생가능성이 증가하면서 필수적인 사항으로 대두하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 현황 및 문제점

1) 서울시 재해발생 현황

· 서울시에서 발생하고 있는 재해유형과 빈도 및 그 피해정도를 통계자료와 신문기사분석 등을 통해서 정리해 보면 다음과 같다.

▣ 풍수해 피해

· 서울시의 풍수해 피해는 아래의 〈표 XI-1〉에서 보듯이 1925년, 1972년, 1984년, 1987년, 1990년의 홍수와 같이 간헐적이지만 대규모 피해로 이어지고 있다. 최근 들어 인명피해는 줄어드는 반면, 재산피해는 증가하는 경향을 보이고 있다.

〈표 XI-1〉 서울시 연도별 풍수해 현황

(단위: 명, 백만원, ㎞)

구 분		1925	1972	1984	1987	1990
인명	계	404	481	95	106	76
	사 망	404	277	41	38	40
	실 종	-	24	2	1	4
	부 상	-	180	52	67	32
총피해액		46円	1,979	20,276	15,565	22,527
건물	계	30,379	41,200	34,905	17,603	21,599
	유 실	4,976	37	-	-	-
	전 파	7,331	487	83	58	20
	반 파		1,124	503	253	156
	침 수	18,072	39,552	34,319	17,292	21,423
	피해액	34円	757	3,083	376	580
공공시설	도 로	-	107	146	26	42
	교 량	-	9	15	-	-
	제 방	-	30	88	15	18
	하수도	-	-	244	53	40
	피해액	-	684	3,613	4,733	8,066
기타	건 수	-	80	530	477	324
	피해액	12円	538	13,580	10,456	13,881

자료: 서울시, 하수국 치수과 내부자료

▣ 교통사고

· 서울시의 교통사고 발생은 발생건수 및 사망자수, 부상자수 등이 계속해서 감소하고 있다. 하지만, 인적피해액의 경우는 1989년 186억3,265만7천원에서 1993년 326억5,405만원으로 75.3% 증가한 것으로 나타났다. 따라서 서울시의 교통사고 예방 대책은 교통사고 발생이 양적인 감소정책과 더불어 인적 피해액을 줄일 수 있는 정책이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 교통사고발생은 차량의 증감과 밀접한 관계가 있다. 1989년도에 등록된 차량대수는 991,290대, 사고발생건수는 63,835건이였으며, 1993년의 차량등록대수는 1,750,880대에 사고건수는 49,422건이다. 즉, 1989년도에는 차량 1대당 사고건수는 0.06건이었으나, 1993년도에는 차량 1대당 사고건수가 0.03건으로 감소하는 추세이다.[1)]

1) 서울시, 도시방재사례집, 1994, 63-64쪽

〈표 Ⅺ-2〉 서울시 연도별 교통사고발생 현황

(단위:건, 명, 천원)

구분	인적피해				물적피해	
	발생건수	사망자수	부상자수	피해액	발생건수	피해액
1989	63,835	1,371	79,041	18,632,657	58,455	26,529,609
1990	58,231	1,254	71,155	20,868,033	34,119	19,002,699
1991	56,528	1,305	68,022	23,053,419	26,078	18,462,584
1992	51,333	986	62,836	27,959,015	23,367	19,858,628
1993	49,422	809	62,036	32,654,050	25,232	20,717,940
1994	46,479	802	59,774	36,598,961	27,299	21,992,712

자료: 서울특별시, 도시방재사례집, 1995, 48쪽.

· 교통사고 발생원인별로 현황을 보면, 안전운전 불이행, 안전거리 미확보, 신호위반, 음주, 중앙선침범, 보행자 보호의무위반 등의 순으로 나타나 안전운전 등 교통질서의 준수가 중요한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅺ-3〉 서울시 교통사고 발생원인별 현황 (1993)

(단위:건, 명, %)

구 분	사고발생		사망자		부상자	
	건수	비율	사망자수	비율	부상자수	비율
무면허	954	1.9	31	3.8	1,165	1.9
음주	3,649	7.4	53	6.6	5,099	8.2
과속	64	0.1	15	1.9	73	0.1
추월	13	0.03	0	0	15	0
중앙선침범	1,899	3.8	79	9.8	2,972	4.8
신호위반	4,170	8.4	59	7.3	5,745	9.3
안전거리미확보	5,147	10.4	6	0.7	7,520	12.1
안전운전불이행	24,942	50.5	451	55.7	29,434	47.4
난폭운전	387	0.8	1	0.1	470	0.8
교차로통행위반	1,477	3.0	1	0.1	1,961	3.2
보행자 보호의무위반	1,717	3.5	25	3.1	1,840	2.9
기타	5,003	10.1	88	10.9	5,742	9.3
계	49,422	100.0	809	100.0	62,036	100.0

자료: 서울시, 도시방재사례집, 1994, 66쪽.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 화재

· 인구 1만명당 화재발생건수는 1976년 2.97건, 1986년 3.26건, 1991년에는 5.18건으로 증가하였으며, 원인별로는 전기누전 및 담배나 불장난에 의한 실화가 급증하고 있다.

〈표 XI-4〉 서울시 연도별 화재발생 현황

(단위:건, 명, 천원)

구 분	발생건수	인명피해			피해액
		계	사망	부상	
1986	3,190	462	117	345	2,474,780
1987	3,800	564	88	476	4,406,333
1988	4,668	474	87	387	5,164,090
1989	4,500	462	112	350	4,539,070
1990	5,093	468	89	379	3,998,714
1991	5,648	515	145	370	7,130,160
1992	5,198	380	124	256	6,001,950
1993	5,639	430	136	294	6,242,039
1994	6,120	506	137	369	9,450,377

자료: 서울시, 서울통계연보, 각년도

▣ 산불

· 산불의 계절별 발생현황을 보면, 가을철 보다는 1-4월, 특히 봄철인 3-4월에 집중해서 발생하고 있다. 1989년부터 1993년까지 5년간 산불발생의 원인을 보면 어린이 불장난이 94건으로 43.7%, 등산객 실화가 87건으로 40.5%를 차지하는 등 주로 장난이나 실수에 의한 것이 많은 비중을 차지하고 있다.

〈표 XI-5〉 서울시 연도별 산불발생 현황

(단위:건, 평)

구 분	계 (건,평)		1-2월	3월	4월	5월	10월	11월
계	건수	118	5	41	59	7	4	2
	면적	32,770	1,400	7,850	15,630	390	730	350
1990	건수	28	-	13	15	-	-	-
	면적	2,530	-	1,090	1,440	-	-	-
1991	건수	42	-	11	23	5	2	1
	면적	9,300	-	2,410	6,200	260	230	200
1992	건수	30	1	11	16	2	-	-
	면적	8,100	20	2,490	5,460	130	-	-
1993	건수	18	4	6	5	-	2	1
	면적	6,420	1,380	1,860	2,530	-	500	150
1994	건수	21	2	5	12	2	-	-
	면적	6,686	913	1,295	4,357	121	-	-

자료:서울시, 도시방재사례집, 1995, 175쪽.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 철도사고

· 1991-1993년까지 3년 동안의 철도사고 발생건수를 보면, 연평균 280건이 발생하였고, 재산피해액은 7,945만원에 이르고 있다. 이 기간동안 철도사고의 원인별 현황을 보면, 여객부상이 74.2%, 철도횡단사고 15.7%, 불안전행동 6.0%, 건널목사고 3.2%인 것으로 나타났다.

〈표 Ⅺ-6〉 서울시 연도별 철도사고 발생 현황

(단위:건, 명, 만원)

구 분	발생건수	인명피해			피해액
		계	사망	부상	
1991	283	378	43	335	9,449.9
1992	266	271	46	225	6,395.8
1993	291	302	28	274	7,988.7
1994	340	362	53	309	2,929.1

자료: 서울시, 도시방재사례집, 1995, 119쪽.

▣ 지하철사고

· 지하철의 승객수송은 1989년 1,007백만명에서 1993년 1,387백만명으로 37.7%의 증가세를 보였다. 한편 승객 100만명당 사상자수는 5년 평균 0.02명의 수준을 보였다.

〈표 Ⅺ-7〉 서울시 연도별 지하철사고 발생 현황

(단위:명)

구 분	사망자			부상자			수송실적 (백만명)	승객100만명당 사상자수
	소계	자살	부주의	소계	자살	부주의		
1989	10	8	2	12	5	7	1,007	0.022
1990	15	10	5	13	3	10	1,170	0.023
1991	19	11	8	21	9	12	1,241	0.032
1992	15	13	2	13	3	10	1,354	0.020
1993	11	7	4	9	4	5	1,429	0.014
1994	11	8	3	9	2	7	1,404	0.014

자료: 서울시, 도시방재사례집, 1995, 163쪽.

▣ 도시형 재해의 증가경향

· 급격한 도시화 및 경제발전에 따른 도시의 고도화로 단전, 단수, 통신망의 두절 등 도시형 재해의 발생빈도가 높아지고 있으며, 동시에 각종 폐기물에 의한 오염, 대기오염 등 환경관련재해도 급증하고 있다. 또한 가스폭발, 부실공사로 인한 건물붕괴, 엘리베이터 고장사고, 생활안전사고 등 자연재해가 아닌 인적재해가 증가하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅺ-8〉 서울시 연도별·가스별 사고발생 현황

(단위:명, 만원, 건)

구 분	인적·물적피해			가스별 사고			
	사망	부상	재산피해	계	LPG	도시가스	고압가스
1989	9	24	28,200	12	8	3	1
1990	8	52	5,820	28	19	8	1
1991	7	89	13,550	31	20	7	4
1992	14	65	11,000	35	30	5	
1993	6	62	3,140	39	24	11	4
1994	25	143	6,445	57	32	23	2

자료: 서울시, 도시방재사례집, 1995, 134-135쪽.

2) 서울시 위험시설물등의 현황과 문제점

▣ 위험시설물

- 서울시에 산재한 위험시설물에는 축대, 절개지, 노후 건축물, 교량, 화재위험시설 등이 있다. 성수대교 붕괴사건을 계기로 65개 교량에 대한 시설안전 점검이 이루어지고 있으며, 풍수해에 대비하여 104개소의 수방시설 정비가 추진되고 있다. 그러나 위험시설물에 대한 종합적인 정보관리체계가 미흡하고 공사시행시 안전수칙 미준수 및 무면허 시공, 전문기술인력의 부족, 무리한 공기단축관행 등을 규제할 제도적 장치가 구비되지 않아 사고의 위험이 상존하고 있다.

〈표 Ⅺ-9〉 서울시 위험시설물 현황 (1995. 3. 25현재)

시 설 명	정비현황	개소	위 치
축 대	정비중	11	서대문구 충정로 3가 외
	미착수	3	동대문구 전농3동 외
절 개 지	정비중	12	종로구 창신동 외
	미착수	5	용산구 신계동 외
아 파 트	정비중	55	성동구 화왕2동 외
	미착수	8	광진구 중곡동 외
연 립 주 택	정비중	2	성동구 마장동 외
	미착수	1	성동구 금호2가
노 후 건 축 물	정비중	27	송파구 암사동 외
	미착수	2	관악구 봉천4동 외
교 량	정비중	65	동호대교 외
	미착수	48	노량대교 외
도 로 시 설 물	정비중	39	약수 고가차도 외
	미착수	51	마포구 상암동 외
대 형 공 사 장	정비중	4	성북구 돈암동 외
어 린 이 놀 이 터	정비중	5	구로구 개봉1동 외
	미착수	12	구로구 독산동 외
가스유류공급시설	정비중	12	동대문구 전농4동 외
화 재 위 험 시 설	정비중	18	중구 주교동 외
수 방 시 설 물	정비중	104	양천구 목동 외
	미착수	72	성동구 금호4가 외
기 타 시 설	정비중	32	가락 공동구 외
장 기 추 진 대 상		6	도봉시장 외

자료: 서울시, 해빙기 취약시설물 현황, 1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 도로지하매설물

- 대구지하철 가스폭발사고를 계기로 지하매설물에 대한 안전관리의 중요성이 강조되고 있다. 도로상의 각종 공사와 도로변 건축공사시 지하매설물로 인해 직·간접적인 피해를 입는 사례가 빈번해짐에 따라, 계획, 설계, 시공 등 단계별 관리감독을 강화하는 사전 안전대책의 확립이 요구되고 있는 실정이다.

- 서울시의 지하매설물 현황을 보면, 매설길이가 무려 44,480㎞에 이르고 있으며, 그 종류별로는 도시가스관(7,090㎞), 상수도관(18,227㎞), 하수도관(9,145㎞), 송유관(25㎞), 전기관로(1,281㎞), 통신관로(8,241㎞), 공동구(31㎞), 한국전력공사와 한국통신 등이 운영하는 단독구(150㎞), 지역난방관(289㎞) 등이다.[2)]

2) 서울시, 도시방재실무협의회 회의자료, 1995. 5, 29쪽

- 최근 5년간 서울시내 도로굴착건수는 연평균 8만여건에 이르고 있으며, 도시가스보급의 계속적인 증가, 노후상수도관 개량사업, 지하철공사, 케이블 TV를 비롯한 각종 통신망의 매설 등으로 도로굴착은 계속 증가하는 추세이다. 그러나 도로굴착공사시 지하매설물의 안전보호를 위한 설계, 시공, 감리 등 단계별 안전관리대책은 미흡한 실정이다.

- 이는 공사계획 수립시부터 매설물 관리기관의 사전협조가 방기되는 경우가 많으며, 굴착공사시 매설물 관리자의 입회감독 및 순찰기능 역시 미흡하기 때문이다. 적은 인력으로 지하매설물 안전관리를 도모하기 위해서는 시설물 관리기관별로 지하매설물의 정확한 매설도면 관리체계가 구축되어야 하나, 9개 구청만이 도로지하매설물 종합도면을 구비하고 있다.

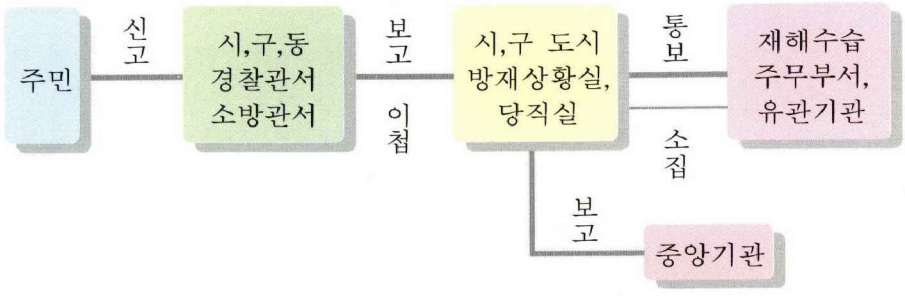
- 매설된 지 오래된 각종 지하매설물의 현황파악이 곤란한 상황에서 허가시 제출된 도로굴착사업계획서(매설물의 위치, 규격 등)와 실제 시공상태가 상이하고, 준공시 정확한 상세도면이 제출되지 않은 경우가 많아 사후 도로점용 허가시 기존 지하매설물의 저촉여부를 확인하기 힘든 상태이다.

3) 서울시 방재행정의 현황

- 서울시는 각종 재해에 대비해 서울시 민방위국을 중심으로 도시방재 종합대책을 수립하여 시행중에 있다. 그러나, 재난대비에 대한 인식결여 및 투자미흡으로 인해, 방재종합대책은 보고 및 연락체계 등 재해응급대책을 지원하는데 머물고 있다.

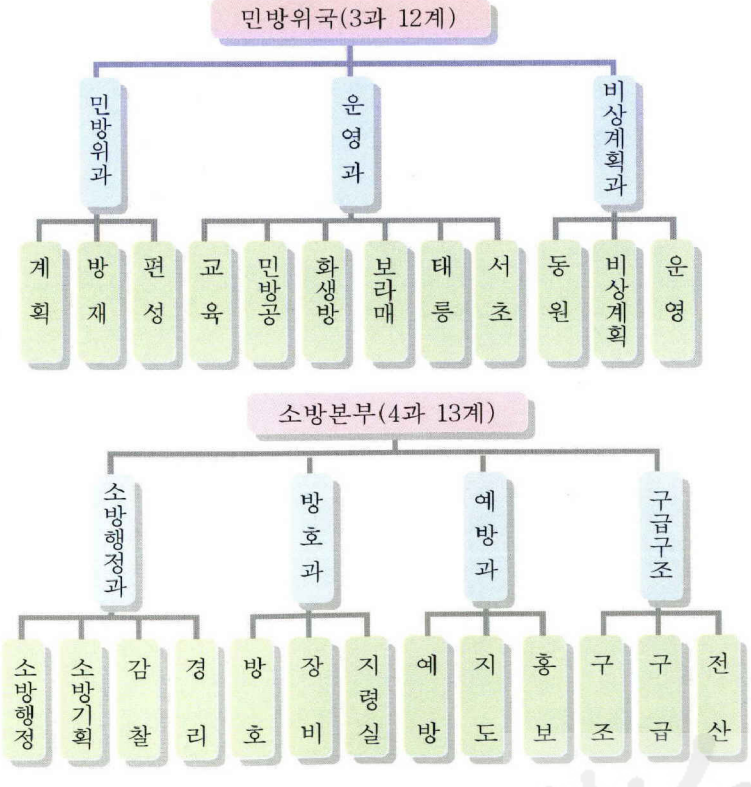
- 현행 서울시 방재행정 조직은 신고체계, 예방체계, 정책부서, 행동부서, 수습부서 등으로 나누어 볼 수 있다. 서울시의 대표적인 방재관련부서로는 3과 12계인 민방위국과 3과 10계인 소방본부를 들 수 있다. 특히, 서울시 방재행정은 재해유형별로 주무국(해당 수습부서)이 달라지는 분산형의 조직형태를 취하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅺ-1〉 재난발생시 신고체계

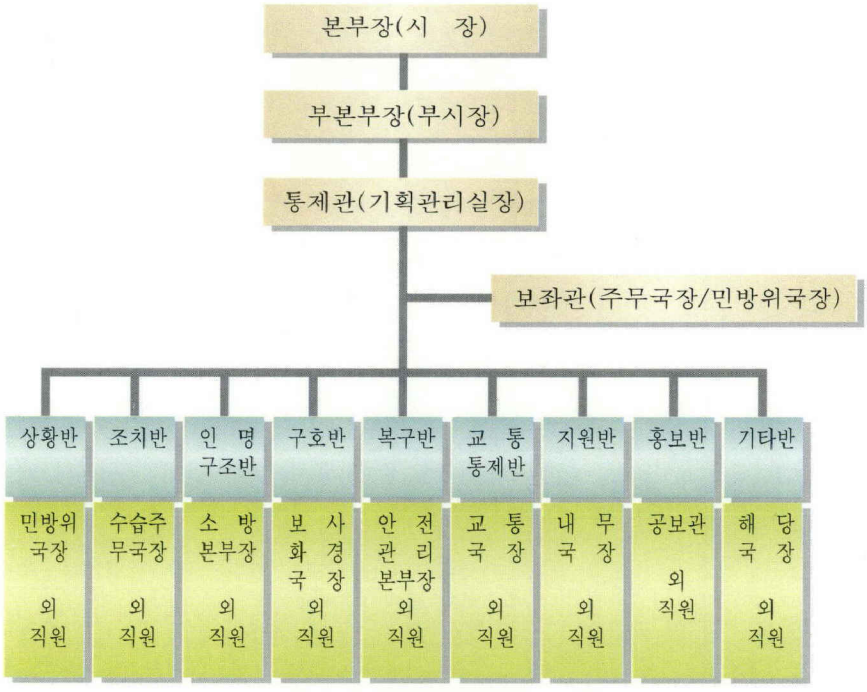
- 재해 예방을 위한 방재행정의 기능은 아래와 같이 정리할 수 있다.
  - 재해 예방대책 협의회 및 실무협의회 운영
  - 도시방재 종합계획 수립
  - 지역별 민·관·군 합동 재난수습 종합훈련
  - 합동안전점검반 편성운영
  - 특수취약지 지정추적 관리
  - 사태수습에 필요한 인적·물적 자원 파악
  - 효율적인 인적·물적 자원관리
  - 재난대비 국민행동요령 계도(홍보)
- 도시방재에 대한 정책부서와 행동부서는 민방위국과 소방본부를 들 수 있는데, 각각의 조직 구성은 다음과 같다.



〈그림 Ⅺ-2〉 현행 서울시 도시방재관련 기구조직

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 시내 재해발생시 수습계획은 주로 도시방재 종합대책본부의 구성 및 수습부서의 지정으로 이루어진다. 도시방재 종합대책본부 구성과 재해유형별 해당 수습부서는 아래의 그림과 같다.



재해 유형별 주무국(수습부서)

화재	가스 전기	건축물 붕괴	지하철 공사장	한강 유람선	지하철 차량 항공기	풍수해	설해 도로 시설물	지진	대형 공사장	기타
소방본부	산업경제국	주택국	지하철건설본부	한강관리사업소	교통국	하수국	도시안전관리본부	민방위국	종합건설본부	소관국

〈그림 Ⅺ-3〉 서울시 도시방재 종합대책본부 구성 및 수습부서 지정

· 위의 수습부서를 직제규정집에 의하여 각 기능별, 과별로 살펴보면 다음과 같다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅺ-10〉 서울시 도시위기관리체계 업무 관련기능 및 조직일람

국·실	해당과	도시위기관리체계 관련 업무
1. 기획관리실	전산담당관	전산망 및 정보통신장비의 운영관리
2. 내 무 국	총 무 과	통신시설의 설치 및 유지관리(경찰 및 소방관계 시설 제외)
3. 보건사회국	보건위생과	부정식품 단속 및 위생감시, 시민보건 및 건강위생지도, 방역에 관한 사항
→보사환경국	의 약 과	의약품, 위생용품, 화장품 및 의료용구의 제조허가 및 지도감독
(93.7.16)		야간구급환자 신고센타 운영, 충무계획(의료구호 및 의약품 동원계획)
4. 산업경제국	상 공 과	산업동원(상공부, 농수산부 소관)집행에 대한 종합계획의 수립/시행
		산업동원자원의 능력판단, 산업동원훈련에 관한 사항
	연 료 과	연료수급 및 생산, 유통에 관한 사항
		연탄가스의 위해방지 산업동원자원의 조사관리 및 동원에 관한 사항
		석유대리점 및 판매업소 허가, 지도감독 저유시설 관리지도
		비상시 석유수급대책에 관한 사항
		가스사업자의 지도감독
		액화석유가스 안전관리업무 집행, 도시가스시설에 대한 안전관리 업무집행
		고압가스 안전관리업무 집행, 공해재해대책 추진
		한국가스안전공사 위탁업무 지도감독, 가스용품 제조업소 허가 및 지도감독
	농 축 과	가축방역과 수의약품 및 부정축산물의 단속
	양 정 과	산업동원자원(양곡)의 조사관리 및 집행
		산업동원자원(양곡가공 및 생산시설)의 조사관리 및 동원에 관한 사항
5. 주 택 국	건축지도과	건축물의 안전도 검사, 구조감정과 위법, 위험건축물에 대한 조치
		건축물의 안전도 및 방재총괄, 점검순찰반 운영
		기존건축물 사후 유지관리, 일반지구의 위험건물·축대·절개지 등 위험시설물 총괄
6. 도 로 국	도로시설과	건축설비의 안전 및 방재지도
		도로, 교통, 지하도, 터널 기타 도로 부대시설의 유지 및 관리총괄
		도로, 가로등, 보안등 기타 기계설비시설계획의 수립 및 유지관리
		풍수해, 설해 등으로 인한 도로긴급복구/도로굴착, 복구에 대한 사항
		설해대책수립 및 총괄(도로관리계), 도로풍수해대책 수립 및 시행(시설개량계)
7. 환경녹지국	도로계획과	도로시설 동원계획
→보사녹지국	환 경 과	수질, 대지 및 토양보전에 관한 사항, 유해화학물질 및 토양오염 방지에 관한 사항
(93.7.16)		폐기물, 소음, 진동, 악취 등 공해방지에 대한 사항
→도시계획국	녹 지 과	사방, 초지 및 산림에 관한 사항
(93. 7.16)		산업동원자원(임산물 및 가공품과 재생산업체)의 조사관리 및 동원에 관한 사항
8. 교 통 국	교통기획과	임야 및 개발제한구역 건물·축대·절개지 등 위험시설물 관리 총괄
		교통체계개선 및 교통안전계획, 교통영향평가 및 수송동원계획
9. 하 수 국	하 수 과	지하철의 건설 및 운영에 관한 사항
		풍수해대책 종합계획의 수립, 재해대책본부 설치 및 운영
		재해대장관리 및 저지대 침수 종합대책 수립
		재해 사전대비계획 수립 및 실시 지도감독, 수문관리에 대한 지도감독
10. 민 방 위 국	하수처리과	내수침수지역 종합대책
	민 방 위 과	민방위계획의 수립 및 조정 통제
		민방위물자의 비축과 민방위시설 및 장비의 설치 및 정비
		민방위협의회의 운영 및 병사업무 협조
	운 영 과	민방위대의 조직, 편성 및 지도감독 도시방재업무
		민방위대의 동원 및 주민통제, 민방위홍보 및 민방위대교육
	비상계획과	비상사태에 대비한 계획의 수립 및 조정
11. 소 방 본 부	방 호 과	비상훈련 및 직장예비군 관리, 군관계 협조에 관한 사항
	예 방 과	화재의 진압, 화재현장조사 및 처리, 화재원인분석 및 통계, 소방장비의 수급 및 개선
		화재예방, 위험물 제조소의 설치허가 및 지도 및 감독
		소방시설의 유지관리, 소방홍보에 관한 사항
	구조구급과	재난현장 인명구조 및 공급, 의료기관의 구급응원 협조
		구조장비 및 구급기자재 관리, 소방지령자동전산화 추진 및 전산운영

자료: 서울시 직제규정집

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 또한 관련 통계자료는 방재계획의 기본적인 자료를 제공해 주는데, 현재 서울시 통계연보에 나타나 있는 재해관련 통계현황은 다음과 같다.

〈표 XI-11〉 서울통계연보 중 재해관련 통계현황

구 분	재해관련통계
축잠 및 임업	가축전염병 예방 및 발생 현황 / 사방사업실적 산림피해 및 부정임산물 단속 현황
교통 및 통신	교통사고 발생 현황 / 교통안전시설 현황 자동차 용도별 교통사고 발생 현황 피해유형별 교통사고 발생 현황
보건 및 사회복지 환경	제 1·2종 법정전염병 발생 및 사망현황 / 방역사업 현황 대기 및 수질오염도 현황 / 환경오염물질 배출시설 현황
공공행정 및 사법	보건소 공무원 현황 / 경찰공무원 현황 소방공무원 현황 / 소방장비 현황 파출소 및 방범초소 현황 범죄 발생 및 검거 / 강력범 발생 및 검거 연령별 피의자 현황 / 학력별 피의자 현황 지능범 발생 및 검거 / 소년범죄사건 외국인 범죄건수 / 화재 발생 현황 원인별 화재 발생 현황 / 장소별 화재 발생 현황

4) 서울시 응급구조대책 현황

· 최근들어 재난 발생의 가능성은 증가하고 있으나, 다수의 인명 손상이 발생할 경우 의료 측면의 대비책은 매우 취약하다. 특히 1993년에는 다수의 인명 사고가 발생한 대형 사고가 빈발하여 취약한 응급의료체계의 현실을 단적으로 드러냈다.

· 특히 병원전단계 응급처치(prehospital care)는 체계미비, 시민들의 인식부족, 인력 및 시설 부족 등으로 그 기능이 거의 전무한 실정이다.

· 전반적으로 각종 재난 또는 질병으로 인한 시민의 긴급구명서비스에 대한 수요는 매년 증가하고 있는데 반하여, 이에 대응하는 긴급구명서비스의 공급은 미흡한 실정이다. 구급활동을 수행하고 있는 서울시 소방본부의 구급활동현황을 보면, 긴급구명서비스 수요는 연 29%이상 증가추세를 보이다가, 1994년 들어 75%로 급증하고 있으며, 이중 사고·부상으로 인한 긴급구명수요가 143%나 증가함으로써 전체 긴급구명서비스 수혜환자수 중에서 차지하는 비율이 높아지고 있음을 알 수 있다.

〈표 XI-12〉 서울시 소방본부 구급활동 현황

(단위:명, %)

구분	환자수	부 상 사 유						
		질병	사고 부상	교통 사고	임산부	약물 중독	가스 중독	기타
1994	56,416	28,101	11,348	1,533	1,408	1,373	281	12,372
1993	43,914	22,607	8,161	688	1,273	1,188	414	9,583
증가율(%)	29	24	39	123	11	16	-32	29
구성비(%)	100	50	20	3	2	2	1	22

자료: 서울시소방본부, '95 주요업무계획, 1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 이렇게 증가하는 수요에 대응하여 서울시는 현재 응급관련의료시설(종합병원) 72개소를 확보하고 있으나, 인구규모가 비슷한 동경도의 경우 412개의 의료구호반이 재난에 대비해 편성되어 있다.
- 의료기관 단계의 응급의료체계도 미비한 상태이다. 전반적으로 응급의료체계의 기능이 취약한 현실 이외에도, 수도권 일원의 지역별 의료자원의 불균형이 존재하며, 대형병원에서의 응급의료 기능도 수요에 비해 공급부족이 부족하고, 유사시 필요한 인력과 시설을 확보하고 있지 못한 상태이다. 아울러 보건소를 중심으로 한 공공의료조직은 응급의료 측면에서의 기능이 전무한 실정이다.
- 현재 서울시 대규모 종합병원의 시술능력은 지난 15년 동안 크게 증가한 반면, 시민들의 일상적인 의료행위를 만족시키는 소규모의 병·의원의 수는 크게 증가하지 않았다. 특히 2차 진료기관에 해당하는 중간규모의 병원은 총수도 줄어들었을 뿐만 아니라, 규모도 15년전에 비해 더욱 영세해진 것으로 나타났다.
- 대규모 종합병원은 서울시의 3차 진료기관일 뿐만 아니라 전국에 걸친 3차 진료기관으로 기능하기 때문에 서울시민을 위한 의료서비스의 향상을 위해서는 2차 진료기관의 확대가 필요하다. 서울시의 의료시설과 의료시설 병상수 현황은 아래의 표와 같다.

〈표 XI-13〉 서울시 의료시설 현황

구 분	1976		1981		1986		1991	
	개소	1개소당 인구수	개소	1개소당 인구수	개소	1개소당 인구수	개소	1개소당 인구수
계	4,667	1,554	4,998	1,753	6,163	1,591	8,189	1,332
병 의 원	2,342	3,098	2,479	3,510	3,129	3,129	3,976	2,743
종 합 병 원	23	315,435	34	255,176	63	63	66	165,220
병 원	37	196,081	71	122,197	91	91	88	123,915
의 원	2,282	3,197	2,374	3,655	2,975	2,975	3,822	2,853
치과의료원	922	7,869	1,172	7,403	1,511	1,511	2,260	4,825
한 의 원	1,126	6,443	1,102	7,873	1,305	1,305	1,796	6,072
조 산 원	181	40,083	149	58,228	123	123	49	222,541
부 설 의 원	84	86,369	79	109,823	78	78	86	126,797
보 건 소	12	604,583	17	510,353	17	17	22	495,660

자료: 서울시, 서울통계연보, 각년도.

〈표 XI-14〉 서울시 의료시설 병상수 현황

구분	종합병원		병 원		병상수 합계	인구수 (천인)	병상당 인구수 (인)	단위 종합병원당 병상수	단 위 병원당 병상수
	개소	병상수	개소	병상수					
1985	57	16,344	94	6,936	23,280	9,639	414	287	74
1986	63	20,133	87	4,111	24,244	9,799	404	320	47
1987	63	20,272	85	4,017	24,289	9,991	411	322	47
1988	62	20,565	86	5,645	26,210	10,287	392	332	66
1989	64	22,385	87	4,312	26,697	10,577	396	350	50
1990	64	23,126	87	4,460	27,586	10,613	385	361	51
1991	66	24,807	84	4,223	29,030	10,905	376	376	50
1992	66	26,018	88	4,530	39,120	10,970	280	394	51
1993	69	27,365	84	4,937	41,562	10,925	263	397	59
1994	71	31,661	97	6,823	48,589	10,799	428	446	70

자료: 서울시, 서울통계연보, 각년도.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 그리고 긴급구명을 위한 기존의 조직(행정조직, 소방서, 경찰, 적십자사 등)들도 긴급구명을 위한 필수적인 요건인 신속성, 조직성, 적정성 등의 측면에서 충분한 기능을 발휘하고 있지 못하며, 부문간의 원활한 협조관계도 미흡한 상태이다.[3)]

3) 서울대학교 의료관리학교실, 긴급구명을 위한 응급의료체계구축에 관한 연구, 1994, 20쪽.

5) 방재관련 예산

· 현재 우리나라에는 방재관련 예산이 별도로 편성되어 있지 않다. 그러나 각 분야별로 방재와 관련된다고 생각되는 예산을 합해보면 전체예산의 약 2.18%에 지나지 않는다. 이에 비해 서울과 인구규모가 비슷한 일본 동경도의 방재관련 부분별 예산은 전체의 약 14%를 차지하고 있어서 방재관련 예산의 비중이 우리의 약 6.5배에 달하는 수치를 보이고 있다. 아래의 표는 서울시와 동경도의 예산표이다.

〈표 Ⅺ-15〉 서울시 전체예산 대 방재관련 부문별 예산

(단위: 백만원, %)

1994 부문별 재원배분 내역		1994 방재관련예산				
항 목	금 액	부문별 예산총괄	대 비	세부항목	금 액	비 율
합 계	7,283,280	159,112	2.18	합 계	159,112	100.0
도 로 교 통	3,508,765	62,199	1.8	도 로 건 설	43,033	27.0
				지하철안전운행	7,238	4.5
				도 시 교 통 시 설	11,929	7.5
서 민 주 택 건 설	952,993	17,070	1.8	시 민 아 파 트 정 비	8,500	5.3
				주 택 기 획	8,551	5.4
				건 축 행 정	19	0.0
맑 은 물 공 급	563,453		0.0	-	-	-
저소득생활보호	326,335		0.0	-	-	-
교육문화체육	367,501		0.0	-	-	-
청소환경산업 공 원 녹 지	488,575	1,486	0.3	공 원 녹 지	1,420	0.9
				산 업 안 전	5	0.0
				난지도조립식주택	3	0.0
				청 소 분 야	31	0.0
치 수 소 방	169,459	77,557	45.8	한강시설물관리	12,735	8.0
				하 수 행 정	55,049	4.6
				소 방 행 정	9,773	6.1
자 치 구 지 원	682,110		0.0	-	-	-
일 반 행 정 기 타	163,722	800	0.5	기 술 심 사	107	0.1
				민 방 위 분 야	551	0.3
				보 건 위 생	142	0.1
예 비 비	60,367	-	0.0	-	-	-

주) 1994년도 서울시 부문별 자원배분금액은 회계간 전출입 중복상계분을 제외한 순계규모임.
자료: 서울시, 서울시정, 1994, 639쪽; 서울시, 1994년도 예산개요.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 XI-16〉 동경도 총합실시계획중 방재예산

(단위: 백만엔, %)

구 분			1994		1995		1996	
세출합계			7,216,000	100	7,401,000	100	7,964,000	100
계획사업비 - 안전한주거환경			1,042,200	14.4	1,023,600	13.8	1,030,000	12.9
	안 전	방 재	238,200	3.3	254,600	3.4	242,300	3.0
		방범교통안전	22,200	0.3	20,300	0.3	19,100	0.2
	보건의료		26,200	0.4	46,700	0.6	21,700	0.3
	사회복지		125,100	1.7	142,900	1.9	146,600	1.8
	생활환경시설	먼지와잔토	214,600	3.0	151,400	2.0	216,100	2.7
		물공급	125,100	1.7	122,600	1.7	116,300	1.5
		하수도	292,800	4.1	284,700	3.8	262,300	3.3
		에너지	1,300	0.0	600	0.0	300	0.0
환경관리			4,900	0.1	5,700	0.1	6,600	0.1

자료: 동경도, 도정 1993, 1994, 17-18쪽.

3. 계획과제 및 시책방향

1) 재난별 · 유형별로 효과적이고 체계적인 도시방재계획의 수립

(1) 재해예방대책, 재해응급대책, 재해복구대책의 수립

▣ 기획단계 : 위기관리계획수립

▶ 위기분석: 기존발생재해의 분석을 통한 도시위기상황 설정

- 기존에 발생한 재해의 지역별 · 시간별 발생특성을 조사하여 방재대책 수립을 위한 기본자료를 수집함과 동시에 도시위기상황에 대처하기 위한 방재계획수립의 기초로 삼는다.
- 이를 위하여 자치구별, 재해별 발생빈도와 재해의 발생 · 확산 · 위기상황 해소 등 방재 시나리오로 구성하여 검토한다.
  - 각 자치구별 · 시간대별 재해발생빈도 파악
  - 재해발생후부터 종료때까지의 상황변화를 시나리오 모형으로 구성, 범주화

▶ 능력분석: 지역여건, 인력, 조직, 물자 등

- 효과적인 방재대책의 수립을 위하여 기존 재해분석과 더불어 현재 지역적인 여건과 특성을 파악함과 동시에 재해발생시 동원가능한 인력, 조직의 활용정도, 긴급상황 대처와 복구를 위하여 사용가능한 물자 등을 파악한다.
  - 지역별 다량 발생 재해 분석
  - 방재인력(소방관 등)파악
  - 재해발생시 대처 및 복구를 위한 물자파악 (소방차, 소방시설 등)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 피해상정: 피해의 규모 및 범위

· 기존에 발생한 재해의 분석을 통해 재해의 파급범위 및 피해규모를 산정하여 재해대책 수립시 우선순위 상정의 기본자료로 삼는다.

- 재해별 공간적 · 시간적 파급범위 조사
- 재해별 피해의 규모, 액수 등 산정

▶ 방재우선순위 상정과 효율적인 배치계획 작성

· 효과적인 도시방재계획 수립을 위해서는 예산의 조정이 필요하다. 현재 서울시의 방재관련예산은 앞의 표에서 보듯이 일본 동경도와 많은 차이가 있다. 또한 방재관련 예산의 확충과 함께 예산의 효율적인 활용이 필요하다. 따라서 방재를 위한 예산의 투자우선순위 상정과 이에 따라 인력, 장비, 물자 등을 확충해야 한다.

- 방재관련 투자우선순위 산정
- 방재인력, 물자 등의 효율적인 배치와 유연적 활용계획 작성
- 설해대비 모래함의 적정한 위치선정과 활용계획수립

▣ 재해예방단계

▶ 시설구조물 등의 안전화

· 인구밀도, 이용인구수, 교통량 등에 따른 방재시설물의 최소설치기준을 마련함과 동시에, 각 방재시설에 대한 정기적인 보수 및 관리체계 확립과 재해발생시 활용계획을 수립해야 한다. 또한 건축물, 시설물에 대한 최소한의 재해안전기준을 설정하고, 이의 준수를 위해 인센티브제를 도입하는 등 방재시설의 확충을 유도하는 정책이 필요하다.

- 방재시설물의 확충
- 방재시설별 안전점검 및 긴급보수제도 정비
- 시설물 안전기준 준수 유도
- 방재시설 확충을 위한 인센티브제도의 도입검토

▶ 토지이용계획의 재조정

· 건물 설계 · 시공시 화재, 지진 등의 재해에 대비한 건물의 불연화, 내진화를 위한 제도적 장치를 추진하며, 효과적인 재해방지를 위하여 취약지구에 대한 재해예방, 도시시설물 관리와 함께 재해발생시 효과적인 통제를 위한 방재거점의 설정과 이의 활용계획을 수립한다.

· 즉, 방재거점은 단지 재해대비만을 위한 것이 아니라 평상시 다양한 용도로의 이용을 위한 복합적 특성을 지닌 거점으로 활용할 수 있도록 하는 계획을 수립해야 한다. 예컨데, 테마공원으로서 안전교육공원등을 유사시에는 방재거점으로 활용할 수 있도록 시설설치 계획을 작성한다. 또한, 방재거점은 수해 예방을 위하여 한강변, 고수부지 등에 시설을 설치하여 가능한 한 재해취약지역에 근접해야 한다.

· 재해발생지역으로의 원활한 접근과 도시응급선의 일환으로서 비상도로 확충 및 기존 도로의 활용계획과 더불어 지진, 호우, 교통사고 등에 의한 도로 두절시에 대비하여 우회도로의 신설 및 도로망의 정비가 필요하다.

- 건물의 불연화, 내진화 추진
- 지역방재거점의 확보 및 활용계획 수립
- 비상(우회)도로 확충과 도로망의 정비

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 방재정보체계의 구축

- 먼저, 재해가 발생했을 때 신속한 대응을 위해서는 소방서, 경찰서, 기상청, 한강관리소, 수문관리소, 환경처, 민간봉사단체, 각급 병원, 건설사업소, 지하철공사, 도로공사 등 재해유형별 관련기관간의 유·무선연결정보망 구축이 절실하다.
- 유·무선정보망의 구축과 더불어 종로통신구 화재사건등 방송통신망의 두절에 대비하여 맨투맨방식(시민사발통문제도)의 전달체계를 수립하고, 민방위훈련 등의 시민훈련시 재해발생에 대비하여 비상연락망구축에 관한 훈련을 실시한다.
- 주요 관공서 및 다리, 철도, 도로 등 주요 시설물과 구조물의 관리에 대한 정보체계를 구축하고, 효율적인 재해예방을 위하여 서울시 주요 재해 취약지역에 경보체제망, 감시카메라, 긴급방송망을 구축한다. 서울시의 경우 그 산하단체로 교통방송국(TBS)을 운영중에 있으므로, 우선 교통방송국과 긴급사태 발생시 지역통신망 확보에 대한 문제를 협의하여야 할 것이다
- 교통방송등 기존 시설의 두절사태 발생시 민간방송국의 자원활용 방안을 강구해야 한다. 일본 코오베시의 경우 지역의 통신망 확보를 위하여 일본방송협회, 후지오 관서TV, 썬텔레비젼 등의 회사와 긴급방송협약을 체결하고 있다.

  - 방재관련 유관단체간의 연결정보망 구축 : 유·무선연락체계
  - 재난 예방 및 경보시설 확충
  - 긴급사태 발생시 방송통신망 확보 : 교통방송국 및 민간방송망 활용
  - 서울시 주요 구조물에 대한 관리정보/위기예방에 대한 정보의 구축
  - 자치구별·지역별 자체통신수단 확보
  - 전화안내센타, 시민사발통문 제도 운영

▶ 방재행동력의 강화

- 재해발생시 가장 먼저 재해지역에 출동하여 조치를 취하는 소방서와 경찰서의 인력에 대한 구조 및 구급기능의 향상을 위하여 긴급상황에 적절히 대처하는 훈련 및 교육 프로그램을 강화해야 한다.
- 인력에 대한 교육과 더불어 자동차, 구조기구 등의 구명기구를 확충하여 실질적인 긴급구조·구명체계를 확보한다. 재해발생시 초동단계부터 소방서나 경찰서 등에 신속한 출동체계를 구축하고, 해당 기관의 원활한 재해대처능력과 유관부서간의 협조, 관계 직원들간의 상시적인 연락 및 출동체계를 확립하기 위하여 휴대폰 등의 무선통신망을 정비한다.
- 소방·경찰조직과 인력의 즉각적인 동원태세 구축과 동시에 재해의 사전예방및 초기 재해 진압을 위하여 지역주민들로 구성된 지역교통대, 지역소방대 등 지역주민 조직체의 구성과 함께 이들에 대한 훈련 및 동원체계를 정비한다. 또한 생활주변에 존재하는 생활위험 요소와 사소한 부주의로 일어날 수 있는 재해발생 가능성에 대하여 현재의 민방위훈련을 지역별로 차별화하여 민방위훈련이 실질적인 방재훈련이 되도록 발전시킨다.

  - 소방·경찰의 구조·구급기능 확대
  - 5분 출동체계 구축(소방·경찰)
  - 긴급 직원호출시스템 구축
  - 위기사태 발생시 즉각동원태세 완비 및 주민동원체제 구축
  - 시민교육훈련(생활민방위) 효과 제고

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 도시생명선 대책

- 도시생명선(전기, 가스, 통신, 수도 등)은 네트워크로 구성되어 있어서 재난 발생시 연쇄적으로 파괴될 수 있다. 따라서 시설물 설치시 안전성을 감안한 재난대비를 위한 설계·시공이 필요하다.
- 또한, 재해발생시 시민의 안전확보와 안전한 활동을 위하여 시민 긴급피난처를 확보하고, 대피시설에 대한 정기적인 개·보수작업을 통하여 위급시 시민의 대피시설로써 역할을 담당할 수 있도록 한다.
- 지하철역, 터널, 지하주차장 등 공공시설을 건설할 때에는 유사시에 대피시설로 활용할 수 있도록 해야 한다. 그리고, 민간 건축물의 건축시에도 대피시설의 건축을 촉진토록 하는 제도의 도입을 검토해야 한다.[4)]

4) 스위스의 경우 모든 공공건물에는 의무적으로 지하대피시설을 건설하도록 하고 있음은 물론, 개인주택 신축시에도 건물허가조건으로 지하대피시설을 설치하도록 하고, 이 경우 총 건설비의 75%까지 보조금으로 중앙정부와 지방정부에서 지원하고 있다(광주직할시, 민방위업무 해외연수 귀국보고서, 1992. 9, 39-40쪽).

〈표 XI-17〉 민방위 대피시설 현황

총소요	1994년 현재	확보비율
2,731,250평	5,422,000평(120,533개소)	198%

주) 시민 1인당 0.25평 소요
자료: 서울시, 서울시정, 1994, 425쪽

- 비상시에 대피소로서의 역할을 수행하기 위하여 대피소에 모포, 이불 등의 보온조치와 함께 전기, 가스, 식수, 주·부식류, 취사도구·연료 등의 비축 및 공급체계를 확립하고, 구급 및 의료약품 비축, 응급복구장비 등을 구비해야 한다.
- 또한, 집단보호급식으로 인한 전염병 확산방지 등의 방역·의료체계도 갖추어야 한다. 정부지원 대피시설은 지역여건에 따라 주민의견을 수렴하여 주민편익증진과 지역발전에 기여할 수 있도록 평상시 활용계획을 수립하고, 유사시 주민대피에 지장이 없는 범위내에서 공공목적으로 이용토록 한다.
- 재해발생으로 인한 도로 등의 파손 및 이의 복구를 위한 통행제한의 경우, 시민들을 비상대피소로 안전하게 이동시키고, 여타지역으로 재해영향의 확산을 방지하기 위해 비상(우회)도로의 신설과 기존 도로망의 활용계획을 수립한다. 위기상황발생시 소방 등 방재관련 인원 및 물자의 수송과 더불어 재해발생지역 시민의 안전한 수송 및 대피를 위해 평상시의 도상훈련과 교육활동을 강화하고, 수송수단의 확보를 위하여 렌트카회사 등 민간기업과의 계약이 필요하다.
- 재해발생시 신속한 이재민 구호와 피해시설 복구등 이재민의 조기 생활안정을 도모하기 위해서는 신속한 재해구호와 응급복구 지원, 대피소와 재해구호 비축물품의 관리, 완벽한 방역활동과 전염병 예방활동 등이 필요하다. 1993년 현재 비축되어 있는 재해 구호 물품의 현황은 다음과 같다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 XI-18〉 서울시 재해구호물품 비축현황(1993.9.30 현재)

구분	생필품 (세트)	모포 (매)	천막 (조)	목침대 (개)	이불 (채)	운동복 (벌)	난로
계	11453	26826	193	556	1885	7214	2
시	4670	13684	2	123	245	2797	
자치구	6783	13142	191	433	1640	4417	2

주) 생필품 세트 내용물 - 12종 26점
자료: 서울시, 1994민방위계획, 1993, 360쪽

· 최근의 재해 발생상황을 검토하여 지역별 재해구호 활동대책이 수립되어야 한다. 이러한 구호대책에는 대피소 현황, 비축물품 현황, 대용식량 구입처, 유관기관과의 협조, 의료·방역 등 재해구호 활동에 관한 사항이 포함되어야 한다. 또한 민간조달업자와의 계약을 통하여 적절한 물품을 공급하기 위한 준비가 필요하다. 일본 동경도의 경우에는 대규모 재해에 대비하여 도가 비축한 비상물품이외에 중앙도매시장 상인들과 조달계약을 체결하여 만약의 사태에 대비하고 있다.[5]

5) 동경도 방재회의, 동경도 지역방재계획(풍수해등편), 1994, 323쪽

〈표 XI-19〉 일본동경도 비상식량, 생필품등 비축현황(1993. 4. 현재)

종 목	단위	동경도	구	시정촌	합계
건 빵	만식	200	551	176	927
즉 석 면	만식	50	-	-	50
즉 석 밥	만식	-	114	51	165
조제분유	통	43,136	39,236	9,944	92,316
부 식 품	만식				834
조 미 료	만식				417
모 포	천매	601	708	139	1,148
의 류	천매	180	123	3	306

자료: 동경도 방재회의, 동경도 지역방재계획(풍수해등편), 1994.

· 일본 고오베시의 경우도 긴급시 생활물자 확보를 위한 관계단체등과의 협력에 대한 요강을 정하고, 이 규정에 따라 코오베시와 생활협동조합간의 물자조달협정을 체결하고 있다.[6]

6) 코오베시 방재회의, 코오베시 지역방재계획, 1993, 373-89쪽.

〈표 XI-20〉 공공용 지정 비상급수시설의 확충 및 수질개선 보강

총소요	1993년까지 확보실적	확보비율
872,382톤	79,773톤(389개소)	9%

주) 시민 1인당 1일 0.08톤 소요
자료: 서울시, '94민방위계획(도시방재종합계획).

- 긴급피난처 확충 및 정기적 개·보수
- 비상(우회)도로 계획 수립
- 긴급구호물품 비축 : 공공비축, 민간과의 계약
- 피난처 등에 수도·전기·가스 등 도시생명시설의 정비 및 안전보호

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 지역별 재해구호활동대책 수립 : 대피소현황, 비축물품현황, 유관기관과의 협조 등의 사항

▶ 응급구조체계 구축

· 도시종합방재계획의 하나로 초동 응급구조계획이 포함되도록 한다. 이를 위하여 서울시 전체와 각 자치구별로 발생가능한 재난의 종류와 규모에 따라 구체적인 초동 응급구조 계획을 연차적으로 수립한다.

· 이 초동 응급구조계획에는 자치구별 재해 취약지역이 명시되고, 각 지역에 재해가 발생하였을 경우, 초동 계획이 표준절차로 명시되어야 한다. 재난대비 응급의료체계 구축 제1단계에서는 서울시 전체의 광역 초동계획을 수립하고, 제2단계에서는 자치구별 초동계획을 수립하는 것이 필요하다.

· 이러한 초동계획 수립시에는 의사협회, 간호사협회, 적십자사 등과의 협약을 통해 의사, 간호사가 포함된 긴급구명 5분출동 대기조를 편성할 수 있도록 한다.

· 후방의료체계도 필요하다.

- 초동 응급구조계획 수립
- 긴급구조 5분 출동태세 확립(주요 거점지역 선정)
- 의사협회·간호사협회·적십자사 등과의 협약을 통해 의사·간호사가 포함된 긴급구명 5분출동 대기조 편성
- 후방의료체계구축

▶ 안전관리체계 구축과 실질적 안전점검 실시

· 안전관리체계(Safety Management System)는 실제 발생 또는 예상되는 사고상황을 규명·분석하여 사고예방을 위한 방안과 수단을 강구하는 체계를 말한다. 즉, 인적·물적 상태를 표준화된 방법에 의해 측정하여 위험도를 평가하고 예방조치를 시행하는 것이며, 시설의 전반적인 안전관리수준을 시스템에 의해 점차 향상시키는 것을 목적으로 한다.

· 안전관리체계를 통해 도로시설물 등의 실질적인 안전점검이 이루어질 수 있도록 안전점검 첨단장비를 보강하고 안전점검을 전문화할 필요가 있다.

- 구축대상: 지하철, 교량, 대형공사장, 화재취약시설, 시민아파트, 가스, 통신구 등
- 지속적인 조직·장비 확충
- 책임 감리제도 확대실시
- 위험시설물 전산화

▶ 지하구조물·고층건물 재난 대응능력 제고 계획

· 토지이용 집적도를 제고하기 위해 지하공간의 활용이 진전됨에 따라 상·하수도·가스관 등 지하매설물 뿐만 아니라 대규모 구조물 등이 지중화되고 있으며, 이에 따라 지하공간의 재해발생 위험성이 증가하고 있다. 또한, 건축물 등의 초고층화로 인해 현재의 소방관서 소방(구조)장비만으로는 재해진압이 점차 어려워지고 있는 실정이다. 따라서 지하구조물과 고층건물 증가에 따른 재난대응 능력 제고가 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 소방 및 구조 인력·장비 보강
- 대피시설, 대피로, 대피방법 확보
- 소방인명구조 훈련의 확대
- 건축시 재난대비 설계·시공 법정화

▣ 위기상황 발생단계

▶ 주민신고의 활성화

· 도시내에 화재나 사고 등의 재해가 발생하였을때 이를 가능한 한 빠른 시간에 발견하는 것이 필수적이다. 이를 위해서는 시민들의 재해에 대한 신고가 가장 중요한 방법중의 하나이다. 포상제도나 교육 등의 방법으로 시민신고를 활성화하는 방안이 마련되어야 한다.

- 주민신고에 대한 포상제도 마련
- 사건·사고예방을 위해 신고한 시민을 포상하여 시민의 참여 유도
- 시민의 방재에 대한 경각심 유도와 방재인식 제고

▶ 모든 재해에 대한 신고체계는 119로 단일화

· 현재 119, 129, 112 등으로 다원화되어 있는 재해에 대한 신고체계를 119로 단일화하여 신고 및 대응체계의 효율성을 증진시킨다. 이를 위해서는 소방서, 경찰서 등과 상호 연결되어 있는 통신망이 필요하며, 신고접수나 대응 등에 관한 법체계의 정비를 통해 이용도를 제고시켜야 한다.

- 일원화를 위한 소방·경찰·시군구 등 각 행정기관간의 통신망 구축
- 신고체계 일원화를 법적·제도적 정비

▶ 긴급구조 공조체제 구축정착

· 재해시 현장에서의 긴급구조 및 수습시 관련기관간 책임 공조체제의 구축을 위해 현장 지휘명령체계를 확립하는 것이 필요하다.

- 긴급구조대 상호 연락체계 정비
- 현장 지휘소 설치 구조·수습활동의 일원화
- 유관기관 합동훈련 실시

▶ 재해발생지별 구조대책

· 대도시지역에서의 재난은 예측할 수 없는 장소에서 발생하기 때문에 발생지별 특수 구조대책을 사전에 마련하여 특수구조장비와 전문 구조인력을 확보할 필요가 있다.

- 한강상 구조
- 산악구조
- 고층건물 구조
- 지하철 등 지하시설물 구조

▶ 현장출동

· 재해발생에 대한 신고 등으로 재해가 발생했음을 알았을 때 즉각적인 재해발생 현장으로의 출동이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 소방도로 등의 비상출동로가 정비되어야 하며, 교통체증등을 대비한 헬리콥터나 오토바이 등의 다양한 이동수단의 확충이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 소방도로 등의 비상출동로 정비 및 확충
- 아파트단지나 골목길 등 진입확보
- 시민교육을 통한 비상통로 확보 유도
- 도시형 현장출동수단의 개발(헬리콥터, 개조 오토바이 등)

▶ 생명구조

· 재해가 발생했을 때 인명구조나 환자후송 등의 효율성을 위하여 방재관련 인력에 대한 기본적인 응급의료교육이 필요하다. 또한 재해발생현장에서의 부상자 후송시에는 구급차에 의사가 동승해야 하며, 실질적으로 필요한 구급장비를 갖추어야 한다. 그리고, 간단한 처치는 시민들도 할 수 있도록 시민교육이 확대되어야 한다.

- 기본적인 응급의료교육의 실시
- 구급차에 의사 동승 등 응급의료의 실질성 확보
- 현장에서의 응급처치능력 제고를 위한 시민교육의 확대

▣ 재해응급대책 단계

▶ 응급활동행정체계

· 도시방재상황실을 중심으로 한 본청의 활동체제의 역할분담 및 조정체계 강화와 더불어 자치구 및 동사무소의 활동체제 강화가 필요하다. 그리고, 중앙정부, 군대, 경찰, 적십자사, 한전, 도시가스회사, 지하철공사 등 방재유관기관의 활동체제를 강화해야 한다.

- 도시방재상황실을 중심으로 한 본청 활동체제의 역할분담 및 조정체계 강화
- 자치구 및 동사무소의 활동체제 강화
- 유관방재기관의 활동체제 강화와 역할분담

▶ 정보의 수집 및 전달

· 도시방재상황실을 통한 모든 정보의 수집 및 전달망을 확충해야 한다. 도시방재상황실에서 재해발생현장에 대한 정확한 정보획득을 위하여 경찰이나 소방서의 헬리콥터가 출동하여 재해지역상공에서 재해현장의 영상을 도시방재상황실로 송신하고, 이에 의하여 현장확인반이 출동하여 상황을 파악하여 무선통신망을 통해 도시방재상황실로 연락하는 체제를 도입해야 한다.

- 사태발생시 현장에서 방송 및 영상송출이 가능한 방송헬기 도입
- 도시위기관리상황실을 통한 모든 정보의 수집 및 전달
- 서울시 도시방재행정 무선통신 계획
- 동사무소 / 재해발생현장 ↔ 도시방재상황실

▶ 상호협력 · 파견요청 계획

· 재해가 발생하였을 때 재해의 효과적인 억제 및 복구를 위하여 인근 자치단체 및 군 · 경에 대한 사안별 상호협력 · 파견요청 계획을 수립하며, 신속한 응급구조 및 구명활동을 위하여 의사협회, 간호사협회, 적십자사, 종교단체 등에 대한 상호협력 · 파견요청 계획, 그리고 대기업, 학교, 복구전문기관 등의 민간단체 등에 대한 상호협력 · 파견요청 계획수립이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 인근 자치단체 및 군·경에 대한 사안별 상호협력·파견요청 계획수립
- 의사협회·간호사협회·적십자사 등에 대한 상호협력·파견요청 계획수립
- 민간단체 등에 대한 상호협력·파견요청 계획수립

▶ 재해종류별 방재대책의 수립

· 풍수해예방 대책[7]

- 펌프장, 수문, 하수도 등 수방시설 유지관리 강화 및 하수도준설 등의 관련사업 우기전 완료
- 불량주택재개발지역, 택지개발사업지역, 지하철공사장 등 재해취약지역 우기 정비보강
- 재해위험지구를 내수침수위험지구, 외수침수위험지구, 산사태위험지구, 홍수시 고립위험지구, 낙석위험지구, 축대언덕붕괴위험지구, 하천제방붕괴위험지구 등 10개로 분류하여 관리
- 한강시민공원 등 한강주변지역의 잠수교, 올림픽대교, 강변북로, 동부간선도로 등 침수예상도로 특별 운영관리 대책추진

· 재설대책

- 초동제설작업 중점 : 강설확률 80%이상시 사전 염화칼슘 살포
- 한강교량, 고가도로, 고갯길 등 취약지점 및 취약 시간대 집중관리
- 강설시 대중교통수단이용, 내집앞 쓸기 등 시민참여 추진 및 홍보활동강화

· 지진대책

- 건축법 38조 1항에 의거한 건축물신축시 내진설계 시공확인
- 고층빌딩, 지하도, 극장, 백화점, 학교, 병원, 역 등 다중이용시설관리

· 소방 및 폭발위험물(도시가스 등) 대책

· 생활안전사고대책

· 주요 구조물(건축물, 시설물)의 안전대책

· 교통안전대책

· 환경재해대책(상수도, 대기, 폐기물대책)

· 대형공사장 안전대책

· 공업(산업) 재해대책

· 전염병(유독물) 재해대책

· 산림재해대책

· 통신망재해대책

· 대형항공기·지하철·선박·열차사고대책

▶ 경비·교통규제

· 대규모 재해발생시 교통혼란을 최소화할 수 있는 교통계획 수립과 현장에서의 신축성있는 활동이 필요하다. 교통계획은 교통혼란의 최소화 뿐만 아니라 재해대처를 위한 활동들, 예컨데 구호물자수송, 응급구조활동, 재건자원 이동, 우회도로 등의 도로망 확보 및 재해확산 방지를 위한 통행규제 등의 활동이 포함된다.

7) 서울시, '94민방위계획(도시방재종합대책), 1994, 161-292쪽

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 대형재해발생시 교통계획 수립
- 구호물자 수송로
- 자치구별 지역방재센타(수송거점)의 구축
- 긴급수송 네트워크의 구축
- 재난대비 긴급도로개설계획 수립
- 경계선언시 도로규제망 및 통행제한 계획 수립

▶ 피난계획

· 교통계획과 동시에 재해발생지역의 피해주민들 및 연속재해예상지역, 재해확산가능지역 주민들의 재해로부터의 피난계획 및 실행을 위한 행동지침이 필요하다. 이를 위해서 재해의 발생·확산 등에 대한 정보에서부터 피난이 필요한 지역의 선정과 지역주민의 피난·대피시설로의 피난계획이 필요하다. 주민사이의 혼란을 진정시키기 위해서는 치밀한 홍보계획도 필요하다.

- 대피시설 확충
- 피난장소 및 피난로 계획 및 홍보

▶ 구조·구급계획

· 119 구조대를 강남북 권역별로 배치한다. 현재의 10개대를 강북 14개대, 강남 11개대로 총 25개대로 늘린다. 산악구조대와 한강 수상구조대 및 화학구조대 3개대를 편성해서 운영한다. 효율적인 구급활동을 위해서 지상 도시 재난 구조활동(25개대)에서 한강 수난구조(1개대), 산악구조대(1개대), 화학구조대(1개대) 활동으로 범위를 확대하고, 전대원에게 응급구조사 자격을 취득케 함으로써 신속하고 기민한 구조 활동을 전개한다.

· 응급구조반은 적절한 응급처치 훈련을 받은 의사 1인, 응급구조사 혹은 이에 준하는 훈련을 받은 인력 2-3인을 1개조로 구성하는 것을 원칙으로 한다. 응급구조반은 재해 현장에 투입될 것을 대비하여 다음과 같이 분류하고 평상시 훈련에 반영한다.

- 부상자 선별팀: 부상자에 대한 응급의료를 담당하는 동시에 환자의 중증도를 판단하는 역할을 한다. 주로 119 구급대에서 편성된 응급구조반이나 보건소에서 편성된 응급구조반이 이 역할을 맡도록 한다.
- 구명(救命)팀: 현장에서 중증 환자의 응급처치를 주로 담당하는 팀으로, 주로 응급의료 중심병원 등 응급의학 전문가를 중심으로 하여 편성된 팀에 이 기능을 부여한다.
- 외상치료팀: 현장의 외상 치료를 주로 담당하는 팀으로, 공공의료기관의 외과계 의사가 중심이 된 응급구호반이 이 역할을 담당한다.
- 응급의료통신망 구축[8] : 응급의료체계는 다음과 같이 포괄적인 통신망을 갖추어야 한다.

① 공공안전조직의 통신망(예: 경찰)과 완벽하게 결합되어 있어야 한다.
② 응급의료체계에서 사용하는 통신 대역은 충분히 확보되어야 한다.
③ 전파의 사각 지대가 최소화되어야 한다.
④ 최소한 체계에서 운영하는 모든 승용차와 항공기간의 통신망은 확보되어야 한다.
⑤ 최소한의 교육을 받아도 통신을 사용할 수 있어야 한다.

8) 1988년 미국응급의학회에서 제시한 응급의료체계운영지침중 통신관련부문(서울대 의료관리학교실, 긴급구명을 위한 응급의료체계구축에 관한 연구, 1994, 83-84쪽)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

⑥ 장비와 통신 주파수 사용에 관한 지침을 만들어야 한다.
⑦ 현장 출동, 의학적 지시, 자동차간, 의료 기관간, 대량 사상자 발생시 등의 통신 주파수로 따로 배정되어야 한다.
⑧ 대중이 응급의료체계에 접근하는 전화번호는 단일하고 외우기 쉬운 번호여야 한다.
⑨ 가능하면 모든 공공서비스 기관의 출동은 중앙화되어야 한다.
⑩ 현장 출동 지휘자에 대한 훈련과 자격인정 기준이 마련되어야 한다.
⑪ 사전에 마련된 계획에 따라서 항상 의학적 지시를 내리는 사람과 연결할 수 있는 수단이 확보되어야 한다.
⑫ 의학적 지시가 병원전단계 처치를 수행하는 사람에 전달될 수 있어야 한다.
⑬ 모든 의학적 지시는 의사가 내려야 한다.
⑭ 의학적 지시를 내리는 사람은 잘 훈련되고 응급의료체계 안에서 자격 보증을 받아야 한다.
⑮ 통신을 운영하는 기구는 시스템 평가에 협조하여야 한다.

- 119구조대 및 구급대의 인원 및 시설 확충
- 구조 장비 현대화
- 인명구조 범위 및 능력 제고
- 응급구조반의 편성 및 훈련
- 구조·구급 비상교통망 정비
- 응급구조종사자 양성
- 응급의료통신망 구축
- 모의훈련실시

▶ 의료구호계획

9) 서울대 의료관리학교실, 긴급구명을 위한 응급의료체계구축에 관한 연구, 1994, 69-73쪽

- 의료구호진료권 설정[9]: 규범적 진료권 설정 기준에 의거하여, 전체 서울지역 25개 자치구를 〈표 XI-21〉과 같이 6개의 응급의료진료권으로 구분하였다.
- 초동의료체제 구축 : 지역별 재해취약지역의 설정에 따른 초동계획 표준절차 구성
- 후방의료체제 구축 : 후방의료시설과 환자수용계획 수립

〈표 XI-21〉 서울시의 규범적 응급의료 진료권 설정 내용

진 료 권	진료권별 자치구의 구성
강북 중부	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구
북 동 부	동대문구, 중랑구, 성북구, 도봉구, 노원구, 강북구
북 서 부	은평구, 서대문구, 마포구
남 서 부	강서구, 양천구, 구로구, 영등포구, 금원구
강남 중부	동작구, 관악구, 서초구
남 동 부	강남구, 강동구, 송파구

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 재난대비 의약품 및 기자재의 확보
약 300명 분의 사상자를 응급 치료하는 데에 필요한 의약품 및 기자재를 각 자치구별로 비축한다. 필요한 의약품 및 기자재는 일정한 품목을 정하여 세트로 만들어 비축한다. 예를 들어 일본의 경우에는 7가지 세트(10%), 4가지 세트(40%), 각 품목(50%)의 비율로 의약품 및 기자재의 확보 비율을 유지하고 있다.

· 혈액제제의 확보
혈액제제의 확보는 현재까지 거의 전적으로 적십자사에 의존하고 있는 것이 현실이다. 그러나 우리 나라의 경우 만성적인 혈액공급 부족상태에 있으므로 유사시에 혈액확보가 용이하지 않을 수 있다. 외국의 예에 비추어 보면 최대 300명의 사상자가 있을 경우 약 30인분의 혈청 알부민 혹은 신선 동결 혈장이 필요할 것으로 추정된다.
따라서 혈액 확보는 시 차원에서 이를 관장한다. 구체적으로는 이러한 양의 혈액을 상시적으로 확보할 수 있도록 시산하 의료기관의 혈액은행 운영에 규정하거나, 그것이 불가능하면 적십자 혈액원과 협조가 이루어져야 한다. 아울러 이동 채혈차와 긴급혈액 공급차에 대한 협조대책도 적십자사와의 협의하에 공식적으로 규정되어야 한다.

▶ 청소 · 방역 · 사체처리 계획

· 쓰레기 처리계획
· 분뇨 등 처리계획
· 장해물의 제거
· 방역 및 보건위생
· 사체의 수색 및 처리 등

▶ 응급거주대책

· 화재나 수해 등의 재해로 인하여 거주자의 주택이 전파나 반파됨으로써 생활의 근거지를 잃어버린 경우 생활근거지의 안정과 재해의 피해로부터 신속한 복구를 위해 기본적으로 안정할 수 있는 거처마련이 필요하다.

· 이를 위하여 초기복구시에는 공공임대주택이나 가설 · 임시주택에 거주할 수 있도록 조치하고, 점차로 기존의 피해를 입은 주택을 복구하여 신속히 원상회복할 수 있도록 한다. 이를 위하여 복구에 필요한 건설자재, 노동력, 자금 등의 여러 물자에 대한 지원과 원조대책을 수립해야 한다.

  - 응급 · 가설주택의 공급
  - 피해주택의 응급수리
  - 건설자재, 노동력, 자금 등의 조달

▶ 교육 · 금융 · 노무계획

· 파손된 주택이나 공장 등의 원상복구를 위해서는 많은 자원(노동력, 건설자재, 자금지원 등)이 필요하다. 원활하면서도 신속한 복구를 위한 자금동원, 배분계획이나 복구를 위한 노동력의 확보계획이 필요하다.

  - 응급교육
  - 응급금융대책
  - 노동자의 확보

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 생명선시설의 응급복구계획

· 도시생활을 지탱하는데 기본적으로 제공되어야 하는 전기, 가스, 수도, 통신 등 도시생명선시설을 응급복구하는 것은 복구의 초기사항중의 하나이다. 도시생명선시설의 복구계획에는 물리적이며 기술적인 사항 뿐만 아니라, 행정기관과의 협조, 기본 데이타베이스의 확충문제, 복구에 필요한 물자조달계획, 자금동원계획 등이 포함된다.

- 전기시설
- 가스시설
- 수도시설
- 통신시설

▶ 공공시설 등의 응급복구계획

· 공공토목시설 등
· 철도시설
· 사회공공시설 등

▣ 재해복구단계

▶ 피해자의 생활확보

· 주택의 전파나 반파 등의 피해로 인하여 생활의 근거지를 잃어버린 시민들에게 생활의 안정과 재해의 피해로부터 신속한 복구를 위해 기본적인 생필품과 안정할 수 있는 임시거처 마련에 주력해야 한다.

▶ 중소기업에 대한 융자

· 화재, 홍수 등으로 생산공장이나 기타 생산물 등에 피해를 입은 중소기업의 경우, 재해피해로 인한 도산에 대비하여 재해정도에 따른 융자계획이 필요하다.

▶ 농림수산관계자에 대한 융자

· 태풍이나 홍수 등의 재해로 의하여 농업, 어업, 임업에 종사하는 국민이 피해를 입었을 때, 이를 보조해주기 위한 장기저리 융자계획이 필요하다.

▶ 특별재해지역 지정시 지원방안

· 특별재해지역으로 지정된 경우에는 기존에 결정고시된 도시계획을 재검토할 수 있도록 한다.

▶ 의연금 및 의연물품의 배분

· 대규모 재해에 대한 의연품등이 재해 피해자들에게 직접적이고 신속하게 전달되도록 하고, 피해복구에 쓰일 수 있도록 하기 위한 의연금, 의연물품의 배분체계를 확립해야 한다.

▶ 재해평가 및 예방계획의 수립

· 재해의 경험을 통해 추후의 재해에 대한 시사점을 이끌어내어 더 나은 방재계획을 수립하기 위해서는 재해에 대한 객관적인 평가와 이에 바탕을 둔 예방계획의 수정이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 사건일지/기록집의 작성

· 재해의 시작이나 종료상황 등에 대한 명확한 기록은 이후 재해를 평가하거나, 수정된 방재계획을 수립하는데 매우 유용하므로 통일된 형태의 사건일지, 보고서, 기록집 등을 작성하여 평가나 수정계획작성시 참고자료로 사용할 수 있도록 해야 한다.

⑵ 도시형 재해에 대한 연구 및 지원강화

· 지하철사고나 지하공간, 고층빌딩, 매립지 등에서의 재해발생 가능성 등에 효율적인 대처를 위하여 도시형 재해에 대한 연구와 대비지원활동을 강화한다.

· 이를 위하여 과거의 재해경험에 대한 축적과 함께 선진외국의 경험을 검토하여 사전대비적인 방재활동의 기초가 되도록 한다.

· 동시에 신개발사업이나 재개발사업 등을 시행함에 있어 연구결과를 적용하여 연구활동과 현실적인 방재가 서로 상호보완적인 관계에 놓일 수 있도록 조례등의 제정을 통하여 준수시키도록 한다. 또한 민간의 활발한 방재활동을 추진하기 위하여 민간기업과의 공동연구나 사업등을 통하여 민·관합동의 방재대책을 수립하여 집행한다.

⑶ 소방부문 방재활동강화

· 1개소 소방거점에 대한 영역을 3㎢(내무부 소방력 기준)로 하여 구성체제를 정비하고, 소방요원을 인구 2,000명당 1인 수준으로 증원한다.

· 소방지령 자동화 전산망의 구축 및 구조·구급인력과 시설을 확충한다.

· 고밀도 주거지역에 대한 집단방화 및 방재지역을 설정, 운영한다.

· 지하상가나 고층건물의 화재예방을 위해 피난설비/피난체제를 정비하고 법적규제와 지도를 강화한다.

· 고층화재 및 대형화재에 대비하기 위한 소방장비의 현대화한다.

· 공개 화재예방 및 (학생)방재교육 강화, 방재교육을 위한 안전공원을 설립하고, 청소년을 대상으로 학습을 내실화한다.

· 각종 재난·사고 부상자 및 응급환자의 병원 도착전 응급처치를 수행할 응급구조사 양성기관으로 서울시 구조구급교육훈련센타를 설치·운영(시민방재훈련센타 겸행)한다.

· 불법주차 정비로 소방도로를 정비한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(4) 재해관련 통계자료의 정비

〈표 Ⅺ-22〉 정비해야 할 통계자료

부 문	내 용	
산업재해		
인적재해	교통관련사고	열차/ 해상/ 항공/ 지하철
	도시생명선	단전/ 단수/ 통신두절/ 도시가스
	구조물파괴	홍수/산사태/부실공사/노후/붕괴
	생활안전사고	누전/ 승강기/ 연탄중독/ LPG 등 가스
자연재해	풍수해/ 지진/ 해일/ 돌풍	
환경재해	수오염(기준치 이상)/ 대기오염(기준치 이상) / 폐기물관련	
구조/구급	질병/ 사고/ 의료/ 응급처치/ 긴급구명건수	

주) 피해자수와 피해액 등 포함

(5) 풍수해부문 방재활동강화

- 침수실적도, 침수예상구역도를 각 지역의 토지이용현황 및 방재시설을 고려하여 작성하고 이에 근거한 종합적 치수대책을 수립한다.
- 유역정비 및 하수체계의 정리 및 전산관리화: 하수체계를 전산관리하며 종합적인 치수관리체계를 구축한다.
- 시간당 강우량 50㎜에 대처할 수 있는 수방시설(하수관거및 배수펌프장)을 정비하고 50㎜이상의 강우에 대한 대책을 점차 추진한다.
- 하수관거의 유하능력을 재검토하여 하수관을 신설하거나 저지대 등에 우수조절지를 설치한다.
- 공원·운동장 등을 우수조절지로 이용하는 방안을 강구한다.
- 상습침수지역은 고층건물이나 인공지반을 조성하는 재개발을 통해 적정한 토지이용을 유도한다.

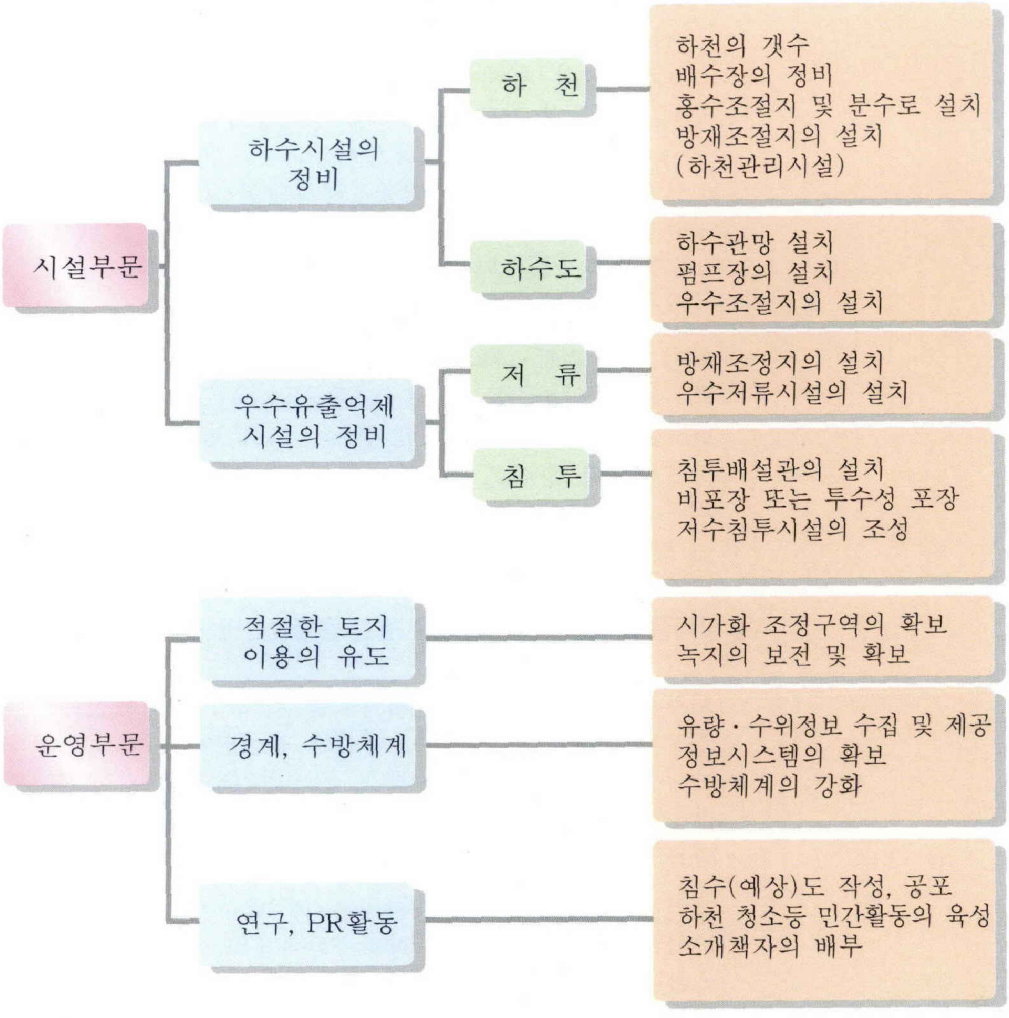
(6) 교통부문 방재활동강화

- 고령자 및 장애자를 위한 보행공간을 확대하고 종합적 교통안전대책을 확충한다.
- 사고발생이나 지체상황 등에 대처하기 위한 교통기본정보관리시스템을 확충한다.
- 도로표식의 정비, 도로조명과 도로안전시설을 확충하고 원활한 교통류를 확보한다. (불법주차 단속, IVHS 시스템의 구축 및 운영)

(7) 시민안전의식 제고

- 시민의 재난대비 안전수칙 준수 및 질서의식 함양을 위해 유아원·유치원 등의 조기교육 과정에서의 재난대비 교육·훈련을 강조한다.
  - 유치원생에서 대학생까지 방재교육 확대
  - 시민교육 강화(각종 매체, 교육용 VTR 등 활용)
  - 생활주변 위험시설물 신고제 정착
  - 방재의 날 운영

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅺ-4〉 종합 풍수해대책의 수립

2) 도시방재 종합행정체계의 구축

(1) 도시종합방재실의 신설

- 앞에서 살펴보았듯이 현행 도시방재행정조직은 재해의 유형에 따라 이를 주로 담당하는 행정부서가 서로 달라지는 분산형 조직형태를 취하고 있다. 이러한 분산적인 체제는 재해발생시 구체적인 대처방법의 전문화라는 측면에서는 잇점이 있으나, 복합적이거나 대규모 재해발생시에는 행정지휘계통이나 우선순위부여 등의 부분에서 효율성이 떨어지는 단점도 가지고 있다.
- 따라서 대규모 재해에 대비하여 국·실별로 흩어져 있는 예방 및 수습기능을 조정하고 효과적으로 예방해 나가기 위해 도시종합방재실을 신설하는 것이 바람직하다.
- 도시종합방재실이 담당하는 기능을 필리핀의 국가재해조정위원회의 역할을 참조하여 요약하면 다음과 같다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 공공과 민간이 수행하고 있는 예방·수습·복구계획의 현황을 대통령에게 보고하고 필요한 사항을 자문
- 국가단위의 자연재해 및 대규모 재난에 대한 대처계획의 작성
- 방재활동 및 긴급준비에 관한 사항에 대한 기준 제시
- 구조 및 복구에 대한 예산배분의 우선순위 설정
- 시군구단위조직까지 재해조정위원회를 설치
- 민방위국을 통한 시군구단위의 재해조정위원회에 대한 지도 및 자문
- 대통령의 긴급재난선언 발효에 대한 조언
- 지방정부의 자주방재능력의 향상

· 지진과 태풍의 나라 필리핀은 1978년 대통령령으로 대통령 직속 '국가재해 조정위원회 (National Disaster Coordinating Council)'를 설치하였다. 또한, 중앙정부 차원의 방재기구는 기획 및 조정을 통하여 지방정부의 자주방재능력의 향상에 그 촛점을 두어야 할 것이고, 지방정부는 중앙정부 차원의 국가방재기구로부터의 지도·감독하에 실행적인 방재활동을 담당하는 것이 바람직하다.

⑵ 방재정보수집과 방재관리를 위한 종합전산망 구축

· 효과적인 재해예방과 방재활동을 위해서는 재해관리에 관한 종합전산망구축이 핵심적인 과제이다. 이러한 전산망에는 재해사전대비를 위한 재해정보시스템과 실제 재해발생시 신속한 대응을 위한 복구대응기관과의 연락망 체제 등으로 이루어져 있다. 일본 동경도 방재정보시스템의 개황을 살펴보면 다음과 같다.

· 지진등의 대재해가 발생하였을 때 새로운 방재행정 무선네트워크를 활용하여 컴퓨터로 처리된 피해상황자료와 재해현장의 상황이 대형스크린에 나타난다.

- 교통정보, 기상정보, 원격영상시스템 등 정보제공망 구축
- 화재피해 예측시스템 구축, 수해피해 예측시스템 구축
- 방송헬기, 현장확인반, 무선연락망 등 재해실태파악망 구축
- 방재종합행정실과의 연락망 구축

⑶ 위기발생시 즉각적인 행정기관의 대응체제 구축

· 도시위기관리 상황실의 재해대처 능력의 확대와 향상을 위하여 24시간 대기체제로 개편하여 예측이 불가능한 재해발생에 대비한다. 각 부서별로 흩어져 있는 각종 위기관리 업무의 효율성을 신장시키기 위하여 부서별 방재기능의 조정을 위한 조례의 신설과 위기발생시 원활한 대책수립, 평상시 시뮬레이션 훈련을 통해 수습기능을 강화한다.

· 서울시 산하 방재기관간의 역할 정립 및 기능의 연계 뿐만 아니라 서울시 내에 소재하고 있는 중앙정부 일선기관간의 연계 및 인원, 물자 등 자원의 활용을 위한 방재관련협약 체결을 통하여 서울시 방재능력의 향상을 도모한다.

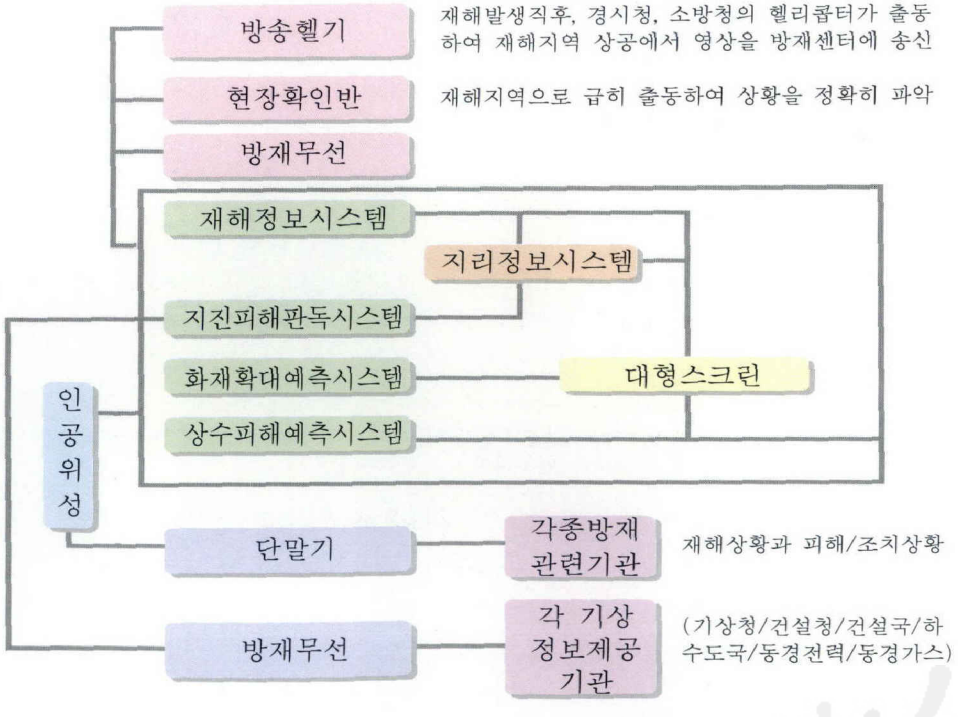
· 재해발생시 서울시 자체적인 판단과 대처를 통해 방재의 효율성과 즉시성을 향상시키기 위하여 서울시 조례 등을 제정하여 지역적인 특수성에 맞는 방재업무를 수행할 수 있도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 이를 위하여 타지역에 대한 조사권 및 시정조치권과 더불어, 서울시 인접지역에서의 재해로 서울시가 피해를 입은 경우 손해배상 청구권, 공동조사권, 시정요구권 등의 행사를 위한 법체계 정립 및 협약을 체결하고 재해발생시 효과적인 대응을 할 수 있도록 한다.
- 서울시 인접지역 행정기관들과 광범위한 재해나 행정경계선에서 발생하는 재해에 대한 관련 법규 및 조례의 제정·정비를 통하여 재해발생시 관할권, 배상권 등의 문제를 사전에 해결하고, 효과적인 예방 및 복구를 위하여 합동훈련 및 조직의 상호연계성을 확보한다.
  - 도시위기관리 상황실 재편 : 24시간 대기체제 구축
  - 각 국·실별로 흩어져 있는 예방 및 수습기능 조정 강화
  - 서울시외의 행정기관과의 방재협약체결 : 조사권, 시정조치권, 손해배상청구권 등
  - 효율적인 방재계획 수립을 위한 인접지역과의 연계성 강화

(4) 방재상황실 기능·장비 보강

- 대형사고의 예방과 수습을 위한 방재활동의 지령탑으로서 역할을 수행키 위해 유관기관과의 공조체계를 구축하고, 시청사 신축시 청사내 도쿄도 방재센타와 유사한 기능의 확보가 필요하다.
  - 도시방재정보시스템 구축
  - 첨단장비와 시설 보강 : 유선방송(CATV) 설치, PC 활용체계 구축, HAM 설치활용, 무선시스템 구축



〈그림 Ⅺ-5〉 동경도 방재정보시스템의 개황

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

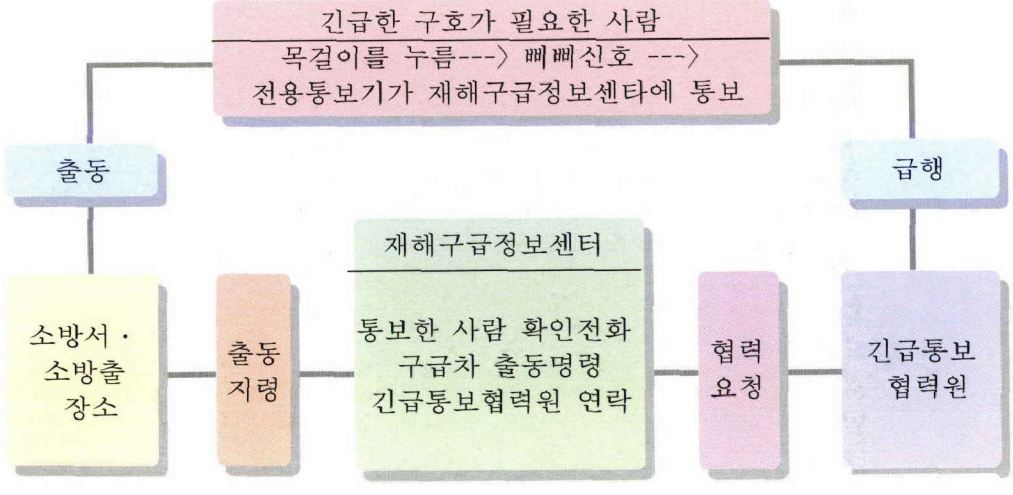
3) 긴급구명체계의 구축

(1) 저소득층 및 장애자, 노인을 대상으로 한 긴급구명체계의 확립

- 저소득층의 경우 재해를 당하더라도 적절한 응급의료를 받지 못할 가능성이 다분하다. 이에 대응하기 위하여 생활보호자 등 저소득층을 위한 '응급진료기금' 등의 영세저소득자를 위한 응급의료보조기금이나 정부차원의 보조가 시급하다.
- 신체장애자나 거동이 불편한 노인에 대한 응급의료 제공 역시 구축되어야 할 과제이다. 노인이나 장애자에 대한 응급의료는 재해발생 결과로서가 아닌 항상 상시적인 위험에 빠질 수 있는 계층이라는 점에서 특이성을 갖는다. 이를 위해서는 우선적으로 응급상황에 대한 연락망 구성과 적절한 응급의료가 제공되어야 함을 의미한다. 동경도의 사례는 다음과 같다.
- 동경도 재해구급정보센타에서는 1988년 9월 1일부터 긴급통보수신업무를 개시하였다. 서비스의 이용가능계층은,

  ① 65세이상의 독신노인 또는 부부 등의 고령자 세대로 만성질환에 의해 일상생활에 주의를 요하는 사람이거나,

  ② 18세이상의 독신으로 중요한 신체장애가 있는 사람이나 돌봐줄 사람이 없는 노약자 등이 발병이나 사고로 외부의 도움이 필요할 때 소방대가 파견되어 도움을 주고 있다.



주) 청각장애자용 긴급팩시밀리통보:1992년 6월 1일부터 청각장애자를 위한 통보를 팩시밀리에 의해 수신하는 업무개시

〈그림 Ⅺ-6〉 긴급통보수신시스템의 구조

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(2) 초동의료체계 확립

· 초동의료체계는 크게 응급구조반 확충 및 편성, 초동응급구조계획, 의약품·기자재의 확보, 혈액제제의 확보 등으로 나뉜다.

(3) 후방의료체계의 확충

· 후방의료체계는 의료기관 기능유지, 후방 의료시설의 환자수용계획, 공공보건의료시설의 활용, 응급의료체계 개선, 헬리콥터 등 긴급후송수단 확보 등으로 구성된다.

- 의료기관 기능유지
- 후방의료시설의 환자수용계획
- 공공 보건의료시설의 활용
- 의료전달체계의 정립과 응급의료센타 및 응급의료 지정병원 확대

(4) 정보연락 및 부상자 운송체계 확립

· 현재 119와 129로 이원화된 응급환자 신고전화를 통합한다. 통합은 119의 광역화와 동시에 추진하는데, 다음과 같은 3단계 과정을 밟는다.

- 제1단계 : 119의 광역화 전까지 119소방구급대와 129정보센타의 협조를 제고한다. 이 단계에서는 소방관을 129정보센타에 파견근무케 하고, 119와 129의 전용회선을 설치해서 119구급대가 129의 병원정보를 활용할 수 있도록 한다.
- 제2단계 : 시범사업기간으로 1995년에 서울지역을 대상으로 119구급대의 구급차 관리와 대한적십자사의 병원정보관리를 통합운영하는 시범사업을 실시한다. 이 단계에서는 129정보센타를 소방본부로 이전한다.
- 제3단계 : 통합운영단계로 1996년부터 6대 도시, 1998년부터 각 도의 소방본부에 응급환자정보센터를 설치하여 119신고전화 및 구급차 병원정보 등을 관리하도록 한다.

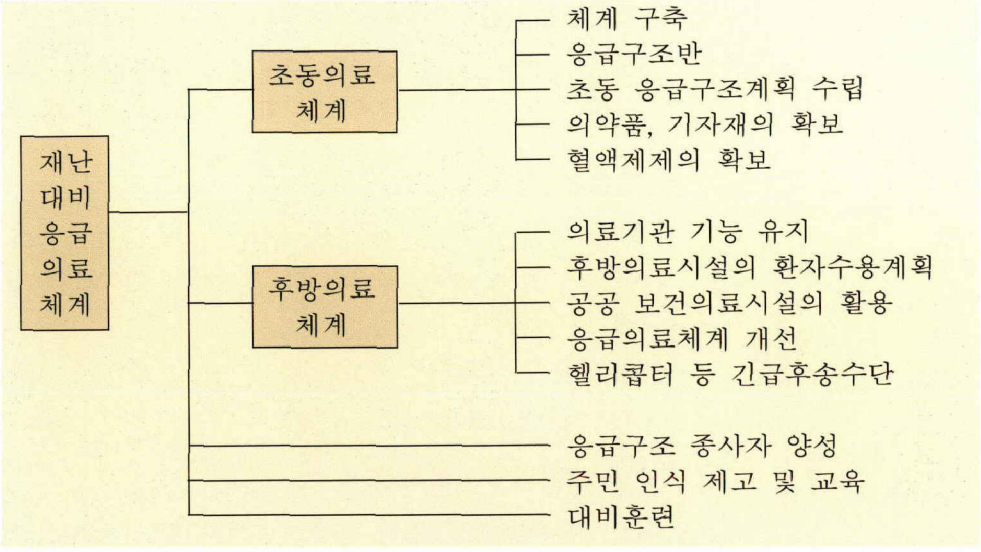
· 기능통합을 위한 관계부처 합의 도출을 위해서 가칭 "응급의료 신고전화 통합추진반"을 설치해서 운영할 예정이다.

· 구급차 등의 전통적인 운송방법의 확충 뿐만 아니라 교통체증등의 이유로 응급환자의 이송이 지연될 경우에 대비하여 헬리콥터 등 긴급 후송수단의 확보에 대한 규정이 마련되어야 한다. 아울러 응급의료 중심병원에 대해서는 헬리콥터 이착륙이 가능하도록 시설확충을 유도한다.

(5) 주민인식제고 및 교육, 훈련의 실시

· 응급의료체제가 원활히 작동하기 위해서는 이를 실제로 이용하는 시민들의 인식과 이해가 필요하다. 즉, 어떤 방식으로 응급의료를 이용하는 지에 대한 지식과 응급의료를 요청하는 것 등에 대한 정보가 반상회나 민방위 훈련시 제공되어야 한다. 또한, 생활주변의 작은 재해로부터 피해를 입은 경우 주변사람에 의한 신속한 응급의료가 가능하도록 기본적인 응급처치에 대한 교육이 강화되어야 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅺ-7〉 재난대비 응급의료체계의 구성도

4) 대규모 재해 이후 적절한 복구계획의 수립

(1) 대규모 재해이후 적절한 도시개발정책의 유지

- 대규모 재해는 서울시 전역에 걸쳐 거대한 파괴를 수반할 것이다. 따라서, 공공부문과 민간부문에 걸쳐서 재건이 행해질 것이다. 가능한 한 빨리 복구하는 것이 좋기는 하나, 그러한 재건이 결코 남용되어서는 안된다. 즉, 신속한 복구를 촉진하기 위하여 많은 규제사항이나 권장사항 등이 포기되어서는 안된다.
- 재건개발계획은 서울시 전체의 개발계획과 보조를 맞추어 나가야 하며, 후속될 수도 있는 재해에 대한 완벽한 방재계획과 더불어 개발계획이 수립되고 수행이 되어야 한다. 이를 위하여 대규모 재해이후 개발계획에 대한 충분한 사전검토가 있어야 한다.

(2) 위기관리조직의 편성

- 대규모 재해이후 짧은 시간내에 도시를 복구하기 위해서는 특별대책이 필요하다. 이런 특별대책은 임시주거마련, 상업시설, 공공서비스시설 등의 경우에 해당된다. 재건에 필요한 여러 자원들, 즉, 물자, 건축자재, 노동력, 자금 등에 대한 적절한 수급계획을 세우고 집행해 나갈 위기관리조직이 편성되어야 한다.

(3) 재건계획위원회의 창설

- 도시기능의 조속한 회복과 재건계획의 방향설정 및 조정을 할 수 있는 재건계획위원회가 존재해야 한다. 재건계획위원회의 구성은 시장과 도시계획국 공무원, 민방위국, 중앙정부 공무원, 의회, 민간기업 등으로 구성되며, 위원회의 역할은 재정계획, 의료, 주택, 공공서비스 제공, 노동력 수급, 건설계획 등이 포함될 것이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(4) 재해유형별 수습편람 개발

· 기존에 발생한 사고와 수습경험을 토대로 유형별·규모별 재해수습편람을 작성하여 향후 유사 사고발생시 신속히 대응할 수 있도록 한다.

- 유형별 수습편람 작성 : 지진·화재·교량붕괴·가스·풍수해·지하철·공사장 붕괴 사고 등
- 주요 작성항목 : 사고발생전파, 초동대책, 인명구조, 도시생명선 복구대책, 구호보상대책 및 선무활동 등

5) 이재민 구호 및 사상자 대책

(1) 이재민 구호

재해구호법상 재해구호기금 지급대상이 자연재해 피해자 등에 한정되어 성수대교 붕괴사고와 같은 인적·기술적 재해는 구호기금 지급대상에서 제외되고 있다. 인적·기술적 재해 피해자가 재해구호기금 지급대상이 될 수 있도록 재해구호법의 개정이 필요하다.

(2) 사상자 대책

· 사상자 유가족에 대한 위로와 장례절차 지원, 편의시설 제공 등 적극적인 지원계획을 사전에 수립할 필요가 있으며, 특별위로금(보상금)지급에 유가족과의 마찰을 최소화할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

- 사상자 유가족에 대한 지원계획 수립
- 특별위로금(보상금) 제도화

6) 법령 및 제도의 정비

(1) 도시방재종합대책 운영규정을 조례로 격상

· 현행 도시방재 종합대책 운영규정(시 훈령 제 764호)상의 문제점을 재검토·보완·수정하고 보상금 지급규정 등 대시민과의 관계를 명료하게 하여 조례로 격상시킨다.

(2) 재난관리법 개정건의

· 현재 재난관리법의 자원봉사시의 비용지급 규정, 재난규모의 분류, 긴급구명체계의 구축 등을 보다 명확하게 규정함으로써 재난대처시 혼선을 피할 필요가 있다.

(3) 재해구호법 개정건의

· 재해 피해자에 대한 보상금 지급대상을 자연재해 뿐만 아니라 인적 재해 피해자까지 포함할 수 있어야 하며, 보상심의위원회를 구성하여 사상자 심사, 보상금 심의, 보상신청기간, 보상금 지급 청구 등을 심의할 수 있어야 한다. 이를 위해 재해구호법의 개정이 필요하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(4) 서울시 공무원 교육원 방재교육 설정

· 서울시 공무원의 방재교육을 통해 방재의식을 고취할 필요가 있다. 시 공무원 교육원 소양분야에 방재과목을 설정하고 도시방재과정을 신설할 필요가 있다. 직급별 기본교육과정 소양분야에 방재과목 시간을 배정하고, 교육훈련과정을 직급별 기본교육, 분야별 전문교육, 특별교육 등으로 구분하여 실시한다.

(5) 방재관련학과 및 도시방재연구부의 신설

· 서울시 위기관리체계 구축을 위해 지속적인 연구가 필요하며, 이를 위해서는 서울시립대에 방재관련학과를 신설하고, 서울시정개발연구원에는 도시방재연구부를 설치할 필요가 있다.

(6) 방재요원의 해외연수 실시

· 국제적 안목에서 우리의 방재현실을 재조명하고 선진국의 방재기법을 우리의 현실에 맞게 수용하기 위해 방재요원의 해외연수가 실시되어야 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



제3부 계획의 실현방안

Ⅰ. 기본방향

Ⅱ. 실현방안

HI Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅰ. 기본방향



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅰ. 기본방향

- 국가통치구조의 변화, 지방자치단체의 역할증대 등 대내외적 여건이 변화함에 따라 도시기본계획의 수립도 이에 부응하는 기조에서 접근할 필요가 있다. 이러한 관점에서 도시기본계획의 실현성을 제고시키기 위한 기본방향은 다음과 같다.
- 첫째로 기본적으로 자치화, 분권화가 확대된 것이므로 도시기본계획도 이러한 기저하에 출발할 필요가 있다. 직선 자치단체장의 등장과 함께 서울시 자치정부의 독자적인 정책수행 의지가 확산·강화되고있는 바, 중앙정부와 자치정부, 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계가 재설정되어야 할 것이다.
- 둘째로 자치화, 분권화는 시민참여를 확대시키고 시민과 호흡을 함께 할 수 있는 정책결정을 요구하고 있다. 도시기본계획의 실현성을 제고시키기 위해서 앞으로의 도시계획은 주민들에게 각종 정보를 제공함과 아울러 그들의 의견을 적극적으로 수렴·반영해야 할 것이다.
- 셋째로 광역화와 협역화를 적절하게 조율할 필요가 있다. 지방화, 분권화의 확대에 따라 기초 또는 광역자치단체가 광역적 이익보다는 지역적 이익을 앞세움으로써 상호간에 갈등이 심화될 개연성이 증대된다. 이러한 자치단체간의 상반되는 이해가 서울대도시권에 있어서는 생활권과 거주지의 괴리에 따른 공공서비스의 공급체제 및 비용부담문제의 조정을 어렵게 할 것이다. 반면에 규모의 경제에 입각한 서비스는 공급구역을 광역화함으로써 그 효율성과 균질화를 도모할 수 있을 것이다. 따라서 지역이기주의의 발호를 지역개체주의와 지역통합사회로 승화시킬 수 있는 지혜가 요청된다.
- 넷째로 한정된 자원으로 점증하는 시민의 다양한 행정수요에 대응하기 위해서는 효율적인 자치정부가 요구되고 있다.
- 즉 그동안의 정부독점에 따른 비능률을 과감히 척결하고 민간부문의 활력을 적극 활용하여 작지만 경쟁력 있는 자치정부를 구현할 필요성이 요청되고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅱ. 실현방안

1. 정부간 역할분담
2. 자치정부의 기능 및 연계강화
3. 서울시 재정기반의 강화
4. 시민참여
5. 민간참여 활성화 방안



Hi Seoul
SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

Ⅱ. 실현방안

1. 정부간 역할분담

1) 현 황

(1) 중앙-지방간

▣ 과도한 감독 및 감독범위의 불명확

- 기관위임사무는 국가적 사무로 사전·사후적 감독을 받고 있다. 고유사무는 법령상 명문규정이 있는 경우에 한하여 소극적 감독을 받아야 하고, 단체위임사무도 지역적 성격이 강한 사무로 소극적 감독을 받아야 한다.
- 그럼에도 불구하고 고유사무 및 단체위임사무 등에 대하여도 적극적 감독을 하는 경우가 많아서 기관위임사무와의 관계를 무의미하게 하고 있다. 또한 현재와 같이 자치단체장이 임명된 국가공무원으로 되어 있는 상황에서는 국가는 그를 통하여 무제한적인 감독권을 행사하려는 경향이 있다.
- 이와 같은 상황하에서 국토 및 지역개발관련사업이 지방에서 효율적으로 집행되지 못하는 이유는 보고·지시·감사사항이 많기 때문이라고 할 수 있다. 여기에 더하여 중앙부처별로 동일한 업무에 대하여 중복감사를 하고 있다. 설문조사결과 업무수행시 가장 어려운 점으로 40% 이상이 과도한 감독을 들고 있고, 업무중 가장 처리하기 곤란한 사항으로 59%이상이 지나친 압력을 들고 있다.

〈표 Ⅱ-1〉 업무수행시 가장 어려운 점

(응답총수: 325)

① 업무와 관련하여 보고, 지시, 감사사항이 많다(40.3%)
② 업무내용과 관련된 법령이 복잡하고 까다롭다(24.9%)
③ 권한은 없고 책임만 많은 것 같다(18.8%)
④ 잦은 보직변경으로 전문화가 안되고 있다(14.8%)
⑤ 기 타(1.2%)

자료: 국토개발연구원, 국토 및 지역개발분야에 있어서 중앙과 지방정부의 역할분담체계, 1987, 58쪽.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-2〉 업무중 가장 처리하기 곤란한 사항

(응답총수: 662)

① 보고 및 행정절차	(54.3%)
② 민원업무처리 및 상담	(45.5%)
③ 승인 및 허가사항	(33.0%)
④ 출장 및 현지조사	(8.0%)
⑤ 상부지시 및 압력	(59.3%)

자료: 국토개발연구원, 국토 및 지역개발분야에 있어서 중앙과 지방정부의 역할분담체계, 1987, 73쪽.

▣ 위임사무의 과다

- 지방자치가 발달한 나라에서는 위임사무가 극히 제한되고 대부분의 지방사무가 고유의 자치사무로 되어 있다.
- 서울시의 경우, 자치사무는 70.0%로 나타나고 있으나 이 자치사무에는 고유사무이외에 단체위임사무가 포함되어 있어서 여타 자치단체에 비해 높게 나타나고 있다. 여타 자치단체의 위임사무현황을 살펴보면 우리나라의 현실을 보다 정확하게 알 수 있다.
- 자치단체가 처리하는 사무 중 위임사무는 직할시 54.6%, 도 63.2%, 시 57.7%, 군 62.3%, 자치구 75.8%로 고유사무보다 위임사무가 많음을 알 수 있다. 그리고 기관위임사무의 비중이 단체위임사무의 비중보다 높아서 지방자치단체의 자율성, 책임성, 창의성의 여지가 적다.

〈표 Ⅱ-3〉 서울시 사무배분 실태

(단위: 건, %)

구 분	계	자치사무		위임사무	
		건 수	구성비	건 수	구성비
서울시	6,521	4,562	70.0	1,959	30.0
자치구	3,938	1,945	49.4	1,993	50.6

주) 자치사무: 고유사무+단체위임사무
서울시 위임사무: 중앙정부 위임사무
자치구 위임사무: 서울시 자치사무 907개(45.5%)+중앙정부 위임사무 1,086개(54.5%)
자료: 서울시, 서울시 사무총람(Ⅰ), 1994, 16-17쪽.

〈표 Ⅱ-4〉 전국 사무배분 실태

(단위: 건, %)

구분	계	고유사무		단체위임사무		기관위임사무	
		건수	구성비	건수	구성비	건수	구성비
직할시	2,280(100.0)	1,034	45.4	300	13.2	946	41.4
도	2,202(100.0)	811	36.8	312	14.2	1,079	49.0
시	1,486(100.0)	629	42.3	198	13.3	669	44.4
군	1,399(100.0)	528	37.7	233	16.7	638	45.6
구	1,072(100.0)	259	24.2	9	0.8	804	75.0
읍	539(100.0)	111	20.6	13	2.4	415	77.0
면	386(100.0)	14	3.6	9	2.3	363	94.0
동	344(100.0)	77	22.4	6	1.7	261	75.9

자료: 조창현, 중앙과 지방정부간의 기능배분, 전경련, 1991, 25쪽에서 재인용.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 위임근거의 불명확

· 단체위임사무는 반드시 법령의 근거가 있어야 하고, 기관위임사무도 자치단체의 사무가 아닌 국가의 사무를 자치단체장에게 위임하여 처리하게 하는 것이므로 원칙적으로 그 위임사무가 법령상 명문의 규정이 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 사무배분을 규정한 각종 법령의 용어가 통일되어 있지 않을 뿐만 아니라 동일 법령내에서도 용어를 혼용하고 있어서 법령상의 사무배분이 극히 모호한 상태이다. 동시에 사무위임에 관한 법령의 근거가 비체계적이며, 법령의 근거가 없는 경우도 많다.

▣ 정치적 차원의 계획변경 및 해제

· 도시계획은 탄력성과 동시에 안정성을 요한다. 도시계획의 안정성이란 일단 도시기본계획, 도시계획재정비 수립이 이루어지면 계획기간내에는 그 계획이 변경되어서는 안된다는 것이라고 말할 수 있다.

· 도시계획은 주민들에게 직접적인 손익을 발생시키는데 그 손실 또는 이익이 커서 계획이 변경될 때마다 주민들은 민감하게 반응하게 된다. 특히 계획변경으로 인해 손해를 입은 주민들은 개인 또는 집단적으로 민원을 제기하게 되고 심각할 경우에는 사회문제로 부각되어 정치적 이슈화하기도 한다.

· 이와 같이 안정성을 요하는 도시계획에 관련된 사항이 대통령 및 국회의원 선거의 공약사항으로 이슈화되어 계획변경 및 해제가 계획의 합리성보다는 정치적 차원에서 이루어짐으로써 계획이 왜곡될 우려가 있으며, 결과적으로 도시문제가 심화될 수 있다.

· 즉, 선거시 공약내용의 대부분은 도시계획과 관련되어 있어서 정치적 차원에서 계획이 변경되거나 해제되는 문제점이 있다.

(2) 서울시-자치구간

▣ 사실상 상급기관위주의 사무배분기준

· 지방자치법에서 "사무의 성질상 배분기준"을 제시하고 있지만, 대도시의 사무는 기능 및 행정수요의 복합·복잡성으로 인하여 실무담당 공무원이 적용하기에는 너무 추상적이다. 특히, 각종 사무에 대한 성질별 구분기준 중에서 "자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무", "시단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무" 또는 "지역적 특성을 살리면서 시단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무" 등의 기준은 매우 포괄적이어서 상급기관의 자의적인 해석에 따라 사무배분을 함으로써 광역자치단체와 기초자치단체간에 갈등이 속출하고 있는 실정이다.

▣ 사무구분에 관한 법규의 애매

· 지방자치법령에서 "특별시"와 "자치구"의 사무를 예시적으로 열거하고 있으나 상호간 구체적인 역할분담기준이 제시되지 않은 상태여서(지방자치법 제9조 제2항 및 동법 시행령 제8조 〈별표 1〉 참조), 그러한 사무와 관련하여 시·구간에 권한분쟁의 우려가 크고 해당 업무에 대해 책임소재가 모호한 경향을 보이고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 사무의 기관위임후 변함없는 통제

· 자치시대에 부응하는 분권화의 조치로 많은 권한이 자치구청장에게 위임 이양되고 있으나 당해 사무처리에 대한 보고의무를 새로이 부과하고 자치구 행정에 대한 본청의 교정적, 합법적, 예방적, 합목적적인 감독수단으로 부단한 통제를 하고 있기 때문에 수임자체를 부담으로 인식하는 경향이 있다.

▣ 일방적인 업무이양

· 중앙정부의 부처가 서울시에 위임한 사무를 기초자치단체인 자치구에 재위임하거나 이양할 때 자치구의 개별적인 여건을 고려함이 없이 일방적이고 일률적으로 이양함으로써, 자치구 입장에서는 인력이나 능력부족으로 인하여 행정적인 부담으로 작용하고, 경우에 따라서는 담당공무원이 관계업무를 기피하거나 원상회복을 원하는 경우도 없지 않다.

▣ 사무배분후 인적 물적조치의 불이행

· 법령이나 조례에 따라서 사무를 특별시로부터 자치구에 위임·이양하면서도 그에 따른 소요인력이나 재원의 배분이 적시에 이루어지지 않은 경우가 많으며, 필요한 조직이나 기구의 개편이 탄력적으로 이루어지지 않는 경향이 있다.

2) 바람직한 방향

· 도시기본계획의 실현을 위해서는 효율적인 집행이 필요하며, 이를 위한 행·재정기반 확충의 전제조건으로 중앙정부, 서울시, 자치구 및 민간부문간의 역할분담이 적절히 이루어져야 한다. 장기적인 안목에서 중앙정부·서울시·자치구·주민의 동시적인 협조를 통해 서로 보조를 맞추면서 상호 갈등을 최소화하는 것이 도시기본계획의 효율적인 실현을 위한 개선책이라 할 수 있다.

(1) 중앙-지방간

▣ 단체위임사무와 기관위임사무의 고유사무화

· 위임사무의 과다로 인한 문제점들을 해결하기 위해서는 무엇보다도 단체위임사무는 폐지하여 전부 고유사무로 변경하고, 기관위임사무 중 전국적 통일성을 기할 필요가 있는 사무를 제외하고는 점차로 고유사무화함으로써 자치단체의 창의성, 적극성, 자주성 및 자율성을 기할 필요가 있다.

▣ 위임근거의 명확화

· 사무를 위임하는 경우에는 그 근거를 명확히 하기 위하여 사무배분에 관한 법령상의 용어를 통일적으로 정비하는 동시에 명확한 규정을 두도록 한다. 그리고 각종 특별법상 국가사무를 자치단체장에게 위임할 경우 직권위임규정을 두고 있는 것이 많은데, 대개 서울특별시장, 직할시장, 도지사에게 위임할 수 있다는 규정만 두고 있다. 그러나 이러한 국가사무는 현재

I ♥ Seoul
SOUL OF ASIA

시·군·자치구에서도 위임처리되고 있기 때문에 직권위임규정에 시장·군수와 같은 자치단체장도 첨가하여 위임근거의 명확화를 기해야 한다. 비록 기관위임사무라 할지라도 그것이 자치단체에 대한 부담을 가져오는 이상 일반통첩과 같은 비합법적인 위임근거로 사무를 위임하는 관례를 폐지하고 법령으로 그 위임 근거를 명시하도록 한다.

▣ 감독범위의 명확화

· 감독범위를 분명히 하기 위해서는 고유사무나 단체위임사무에 대해 법률이 규정한 대로 적극적인 감독을 삼가하도록 해야 한다. 국가감독권의 강화는 반비례적으로 자치권의 약화를 의미하므로 감독권에는 일정한 한계점을 설정해야 한다. 또 감독방법도 훈령, 지시, 허가, 인가, 파면 등의 권력적 감독을 피하고 일정한 기준의 설정, 계획의 수립, 기술적 원조, 조언, 권고 등 비권력적인 관여를 하도록 방향전환을 하여야 할 것이다.

(2) 서울시-자치구간

▣ 기본계획 업무의 명확화

· 지방자치법에서는 "특별시"와 "자치구"의 사무를 예시적으로 열거하고 있다. 그러나 똑같은 사무를 특별시와 자치구에 동시에 열거하고 있고 상호간 구체적인 역할분담이 명확하지 못하므로 이를 명확하게 해야 한다.

▣ 업무분담법안 수립

· 사무구분의 자의성을 방지하기 위해서는 먼저 법령의 정비를 통해서 해결하지 않으면 안된다. 결국 기능배분은 입법론의 문제로서 법규정을 다음과 같이 개선하여야 할 것이다.

· 첫째, 자치사무는 현행과 같이 "지방자치단체는 ○○를 시행한다" 또는 "시 도지사, 시장 군수 구청장은 ○○를 시행한다"라고 규정한다.

· 둘째, 단체위임사무는 "국가 또는 상급자치단체는 지방자치단체에게 ○○를 위임한다" 또는 "○○○장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장은 ○○를 시행한다"라고 규정한다. 이 때에는 반드시 위임하는 중앙정부 또는 광역자치단체가 포함되도록 한다.

· 셋째, 기관위임사무는 "○○○장관 또는 시·도지사는 집행기관인 지방자치단체의 장에게 ○○를 위임한다"라고 규정하여 이것이 분명히 기관위임사무임을 밝혀준다. 또한 광역자치단체의 장이 기초자치단체의 장에게 기관위임사무로 위임하는 경우에도 "시·도지사는 집행기관인 시장·군수·구청장에게 ○○를 위임한다"라고 규정한다.

· 요컨대, 단체위임사무는 위임하는 기관이나 단체가 명시되도록 하고, 기관위임사무는 반드시 "집행기관인"이라는 용어가 명시되도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 자치정부의 기능 및 연계강화

1) 행정기능부문

(1) 현 황

- 서울시의 경우 일반행정기능이 18.4%, 문화 및 체육기능 11.5%, 민방위기능 3.3%, 지원기능 29.9%로서, 자치단체의 유지관리를 위한 기능이 전체의 63.1%를 차지하고 있다. 한편, 지역개발기능 20.7%, 산업경제기능 0.8%, 그리고 사회복지기능 15.4%로서 지역의 개발과 성장 및 복지를 위하여 지출되는 투자적 경비인 발전복지기능의 비중은 36.9%를 차지하고 있다.
- 다른 한편, 서울시의 25개구의 세출기능별 구성비를 살펴보면 유지보전기능이 40%인데 비하여 발전복지기능이 60%를 차지하고 있다.
- 이처럼 상급자치단체인 서울시는 기초자치단체인 자치구에 비하여 유지보전기능이 발전복지기능보다 상대적으로 높은 경향을 보여주고 있다.

▣ 사무구분의 불분명

- 자치단체의 존립의 목적에 속하는 사무냐의 여부에 따라서 고유사무와 위임사무를 구분하고 있다. 그러나 실제에 있어서는 자치단체의 존립목적의 범위를 명확히 구분하기가 어렵다. 따라서 위임사무와 고유사무의 구분은 사무의 실질적 내용에 따른 구분이라기 보다는 연혁적인 이유에 의한 것이라고 할 수 있다.
- 실정법상 고유사무에 대하여는 지방자치단체의 자치에 맡겨 국가의 감독을 배제하고 그 경비도 자치단체가 부담하여야 하는데 반하여, 위임사무에 대하여는 국가의 감독을 받고 그 경비도 국가가 부담하여야 한다는 법제상의 취지를 가지고 있으나 실제로는 그러한 구분이 명확하지 못하다.

▣ 권한의 과다한 중앙집중

- 도시기본계획의 실질적인 집행과정인 도시계획의 수립에 대한 결정권한이 중앙정부에 집중되어 있어서 계획단계가 길어지게 되며, 이로 인하여 도시계획의 수립·인가기간이 느려지게 된다. 이는 계획당시의 상황과 집행당시의 상황의 괴리를 낳아 기본계획의 비현실성을 가중시킨다

▣ 상위계획의 독주

- 상위계획은 하위계획의 요청을 받아들일 의무가 규정되어 있지 않아서 상위계획의 독주를 법적으로 보장하고 있다. 기존 서울시도시기본계획의 경우도 계획이 수립된 후 200만호 주택건설계획과 그에 따른 수도권 신도시계획, 고속철도건설계획, 영종도 신공항건설계획이 발표됨으로써 수정이 불가피하게 되었다.

▣ 획일적인 지침

- 도시계획수립이 중간단계의 과도한 통제로 초기의 목적과 전혀 다르게 변모할 우려가 있고, 건설교통부의 '도시기본계획수립 및 도시계획재정비지침'에 의하여 획일적으로 통제받고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 재정비계획의 지연

· 도시계획재정비는 기본계획이 완성된 한참 후에야 완성되므로, 계획집행에 상당한 차질을 야기한다. 그리고 주민의 수요추정이 왜곡되어 민원의 소지와 재산권침해가 발생하기도 한다. 부산은 1년, 대구 3년, 광주 2년이 걸리기 때문에 재정비계획 완성시에 도시기본계획의 1단계 기간이 이미 끝나버린다.

▣ 광역행정체제와의 갈등

· 광역행정제도인 행정협의회가 활성화되어 있지 않다. 실제로 연평균 회의 개최는 1-2회, 협의안건은 권역별 3-4건 밖에 되지 않는다. 예를 들면, 수도권의 교통행정은 건설교통부, 내무부 등의 중앙행정기관과 각 지방자치단체 및 지방국토관리청, 도로공사 등 여러 기관이 관련되어 있어서 일관성 있는 교통행정의 추진이 어렵다. 실례로는 다음을 들 수 있다.

· 안양 평촌-서울 관악구 신림 도로개설 사업의 경우, 서울시와 경기도가 통과 노선 사업비 부담문제를 놓고 갈등

· 분당선 도곡-개포 전철건설, 파주 자유의 다리-판문점 도로 복원사업

· 서울 지하철 7호선 차량기지 건설을 둘러싸고 서울시와 의정부시간의 갈등

· 과천-우면산간 연결도로 개설을 둘러싸고 경기도와 서울시간의 갈등

(2) 바람직한 방향

▣ 책임의 분할 : 도시계획수립부서와 집행부서의 분리

· 장기계획의 입안업무와 실행업무를 분리하고, 담당자로 하여금 이 중 어느 하나에 대해서만 책임을 지도록 한다. 이를 위하여 시청에서와 같이 자치구에서도 기획부서에서 계획을 전담하고 각 부서에서는 집행만 책임지는 것으로 한다.

▣ 기능적 분화 : 시청은 기획 및 지원역할, 구청은 대민업무 및 현장업무

· 시청 또는 상부조직이 담당하는 기능을 하부단위에 분산시킨다. 조직의 성과에 큰 영향을 미치지 않는 기능과 일상적인 업무등은 이를 효율적으로 수행할 수 있는 하부단위에 위임한다.

▣ 자율성의 강화

· 우리나라의 경우 자치구 조직운영의 비탄력적인 구조가 문제가 된다. 즉, 서울시 규칙에 의해 각 자치구의 구조가 일률적으로 결정되어 있어서 자치구간의 특성에 따른 구조를 가지지 못하고 구마다 차별성이 낮아 자치구간 격차의 해결에 저해요인이 되고 있다. 따라서 자치구의 행정도 비효율성을 지니게 된다. 또 현업부서의 업무량은 많은데 현업부서의 크기가 규칙으로 정해져 있어서 그 규모를 늘릴 수 없다는 문제도 지적되어 왔다. 이의 해결방안으로는 유사부서를 통·폐합하고 남은 유휴인력은 현업부서로 보내는 방법이 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 일본 동경도의 경우는 각 자치구의 특성에 맞는 조직구성이 가능하여 효율적인 조직구성을 할 수 있도록 되어 있다. 그러므로 우리의 경우도 자치구의 조직은 자치구 스스로 결정할 수 있도록 해야 한다.
- 한편, 각 자치구의 담당자가 자신에게 위임된 의사결정을 원활히 수행하기 위해서는 다음과 같은 2가지 조건이 충족되어야 한다.
- 첫째, 정보의 집약화, 전산화, 의사결정시스템의 전산화를 통해서 의사결정에 필요한 모든 정보를 자신이 가지고 있어야 한다. 둘째, 의사결정을 얼마나 효과적으로 수행하였는가를 평가할 수 있는 척도가 존재해야 한다.
- 또한 업무의 효과성에 대한 충분한 통제력을 발휘할 수 있도록 자치구 경영자의 자율성을 최대한 보장하여야 한다. 각 자치구의 자율성은 시전체의 경영과 관련하여 몇가지 요소(시전체의 예산이나 전략적인 고려, 통일성, 집권화의 경제적 이익)에 의해 제한되는데, 이러한 부분을 시청의 업무로 고정시킴으로써 해결할 수 있다.

▣ 권한의 분권화

- 인·허가권한의 중앙집중으로 발생하는 영향을 줄이기 위해서는 하부로의 업무이양과 권한이양이 동시에 있어야 한다. 이의 방법으로는 시청, 자치구에 각각 도시기본계획수립 및 집행에 대한 책임을 두어 분권화 하는 방법이 있다. 분권화의 방법으로는 사업부제 조직을 응용하는 것이 있는데, 그 이유는 사업부제로 인한 분권화가 조직의 효율화라는 측면에서 다음과 같은 장점을 가지고 있기 때문이다.

  ① 정보의 전문화 : 많은 비용을 투입하여 자신이 갖고 있는 정보를 상위계층에 보고하기 보다는 해당 지역의 수요·공급사정이나 기타의 상황에 대해 자신이 알고 있는 정보에 입각하여 독자적으로 의사결정을 하는 것이 더 효율적이다.

  ② 시기적절한 대응 : 중앙집권적 조직에서는 행정상 복잡한 단계를 거치기 때문에 당면문제를 해결할 시기를 놓치는 경우가 많다. 의사결정이 각 자치구단위에서 독자적으로 이루어지면 예기치 못하던 상황이 발생하는 경우에도 즉각적으로 대처할 수 있다.

  ③ 전략적 의사결정에 대응 : 시청이 자치구의 일상적인 업무에까지 많은 시간을 소비하면 중요한 전략적 의사결정에 자연히 소홀해진다.

  ④ 문제의 세분화 : 시장 한 사람이 모든 상황을 고려해서 의사결정을 내린다는 것은 거의 불가능하다. 따라서 모든 문제를 시장 한 사람이 해결하기 보다는 문제를 세분화하여 이를 능률적으로 처리할 수 있도록 의사결정권한을 일임하는 것이 효율적이다.

  ⑤ 하부관리자의 훈련 : 각 장은 하부관리자에게 의사결정을 하는 기법을 훈련시켜서 최고관리자의 자질을 배양하는 것이 조직전체의 관점에서 바람직하다. 일반적으로 창조적인 재능과 사기는 자유로운 분위기의 조직 내에서 개발되고 발휘된다. 관리자로서의 자질은 각 관리자에게 보다 많은 자율과 책임이 부여될 때 효과적으로 발휘될 수 있다.

  ⑥ 하부관리자에 대한 동기부여 : 창조적이고 패기에 찬 하부관리자들이 자신의 업무가 조직의 상부에서 결정된 사항을 단지 집행하는 것에 불과하다고 느끼면, 이들은 자신의 직무에 대하여 흥미를 잃게 될 것이고 심지어는 좌절감을 느껴서 조직을 이탈하는 경우마저 생긴다. 반면에

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

하부관리자들이 독자적으로 의사결정을 내리고 이를 집행할 수 있다면 그들은 보다 진취적으로 자신의 업무달성에 전념할 것이며, 이로 인하여 조직의 효율성도 높아진다. 전제조건은 하부관리자의 이러한 노력이 조직전체의 목표와 부합되어야 한다는 것이다.

▣ 광역행정체제의 구축 및 강화

- 지방화시대의 도래로 자치단체의 권능이 한층 강화됨에 따라 정부간 갈등이 증폭될 가능성이 매우 높다. 따라서 자치시대에 걸맞는 성숙된 광역행정체제가 절실히 요구된다. 광역행정문제는 다양한 규모와 형태의 자치단체들이 다양한 이해관계로 복잡하게 서로 얽혀 있으므로, 어느 한 두가지의 방법으로 행정구역을 초월한 광역적인 문제를 완벽하게 처리하기에는 근본적인 한계가 있을 수 밖에 없다.
- 그러나 이러한 점을 감안하여 현행 우리나라 법에서도 협의회제도, 조합제도, 사무의 위탁제도, 지방공사의 공동설치 및 기타 각종의 광역계획을 수립할 수 있는 제도적 장치를 마련해 두고 있다.
- 이와 같은 제도적 장치에도 불구하고 실질적으로는 제도가 적극적으로 활용되지 못하고 있는 것이 현실이다. 이에는 여러가지 요인들이 있겠지만 가장 근본적인 이유는 지금까지 중앙정부 중심의 관치행정의 오랜 관행으로 지방자치에 대한 인식이 매우 미약하며, 아울러 한동안 헌법에 의해 유보되었던 자치제도가 1988년에 부활·제도화되어 1991년에 지방의회가 구성되고 1995년에는 자치단체장까지 직선으로 선출하였지만, 자치단체 스스로가 자율적으로 광역문제를 해결하고자 하는 적극적인 노력이 부족했기 때문이다.
- 지방자치제도가 발달한 선진국가들에 있어서도 광역행정문제에 있어서만은 어느 한 두가지의 방식에 의존하는 것이 아니라 다양한 방법을 활용하고 있는 것이 특징이다. 우리의 현실과 가장 가까운 일본의 경우만 하더라도 광역적인 행정사무를 공동으로 처리하기 위하여 약 4만7천의 관계단체가 참여하고 있는데, 이 가운데 지방자치단체의 조합 및 협의회가 주된 기능을 담당하고 있다. 조합은 약 3,000개의 조직이 설립되어 약 25,000개의 단체가 참여하고 있으며, 협의회의 경우는 1,500건에 약 13,000개의 단체가, 사무위탁의 경우는 1,700건에 약 4,000개의 단체가 참여하고 있다.
- 우리나라의 경우, 특히 수도권의 광역행정에 있어서 제도적으로 보장되어 있는 각종 광역행정의 방식이 제대로 활용되고 있지 않지만, 자치제도가 정착되면 지금과는 그 양상이 판이하게 달라질 가능성이 크다. 예를 들면, 일본의 경우 지나치게 사무조합이 많아서 골치거리로 대두되고 있는데 반하여, 수도권의 경우는 쓰레기매립조합이 유일한 현실임을 감안할 때 앞으로 다양한 광역행정방식이 도입될 것이다.
- 광역행정문제 해결을 위해 고려되어야 할 요소들은 갈등조정, 자치발전, 지역적 형평성, 행정 전문화, 실천성 등이다. 이러한 측면에서 볼 때, 서울시가 수도권의 광역행정문제에 대응하기 위해서 기본적으로는 협의회와 사무조합제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다.
- 그러나 이것만으로 광역행정상의 모든 문제를 해결할 수 있다는 기대는 곤란하다. 이를 보완하기 위해서는 광역행정문제를 해결하기 위하여 광역행정사안별로 특별광역행정기관을 설치한다든가, 지방자치단체의 장이 다른 자치단체, 기타 공공단체 또는 그 기관이나 법인 또는 단체에 사무를

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

위임, 위탁처리할 수 있는 사무의 위탁제도라든가, 일정한 지역에 있어서 주택, (공업)용수, 도로, 항만, 토지구획정리사업 등과 같이 종합적인 사업을 계획하고 실시하기 위한 지방개발사업단이라든가, 지방자치단체들간의 협의로 규약을 정하여 내부조직의 일부를 공동으로 설치하는 기관의 공동설치 등과 같은 방식을 활용하도록 한다.

2) 행정조직부문

(1) 현 황

· 서울시의 행정조직은 본청 중심의 집권적이고 권위주의적인 관료제 조직형태로 자치분권이라기 보다는 관치분권 중심의 조직체계를 구축하고 있다. 아직까지 규제행정 중심의 행정체제를 유지하고 있으며(본청-규제사무: 2,769건, 비규제사무: 2,854건), 본청과 자치구간의 불명확한 역할분담으로 자치기능이 저해되고 있다.

· 또한 새로운 행정수요에 적극적인 대응하기 어려운 경직적인 조직체계로 되어 있으며, 조직의 편재가 기능중심이 아닌 업무대상별로 되어 있는 경우가 있어 기구의 중복과 혼란을 초래하고 있다. 서울시 25개 자치구가 상이한 여건하에 놓여 있음에도 불구하고 다양성 및 경쟁성을 통한 서비스의 공급체계가 마련되지 못한 실정이다.

▣ 자치분권이라기 보다는 관치분권 중심의 조직체계

· 1988년 4월 6일 지방자치법 개정시 그 근본취지는 자치구에 대한 자치권을 한층 강화하는 것이었으나 실제는 상급기관의 편의적인 입장에서 형식적인 기능들만 하부기관에 위임한 경우가 없지 않아 지방화시대에 부응한 명실상부한 자치분권화가 미흡하다(사무수 - 본청:6,521건, 자치구:3,938건).

▣ 규제중심의 행정체제를 탈피하지 못함

· 관존민비사상에 뿌리를 둔 우리의 공직문화는 규제, 감독, 지시 일변도의 행정문화에 익숙해져 시민을 위한 지원행정, 대민봉사행정이 매우 취약한 실정이다(본청 - 규제사무:2,769건, 비규제사무:2,854건).

▣ 본청과 자치구간의 불명확한 역할분담으로 인한 자치기능 저해

· 지방자치의 근간이 자치조직권, 자치인사권 및 자치재정권에 토대를 두고 있음을 고려할 때, 서울시 자치구에 있어서 이들 권한은 극히 취약하다. 자치조직권의 경우 계단위 이하에만 자치구가 권한을 가짐으로써 자치조직권이 유명무실하고, 인사권에 있어서는 상위직(5급 이상) 인사기능은 본청에서, 하위직(6급 이하)은 구청에서 담당하고 있으므로 자치구에서의 자치조직권과 및 인사권은 명목상에 불과할 따름이다.

▣ 보전 · 관리기능의 강화와 개발위주의 조직체계

· 우리나라 정부조직체계는 1960년대초에 경제개발계획을 시발점으로 하여 개발 및 성장 일변도로 구성 · 조직되어 왔으며, 서울시도 이러한 조직틀을 그대로 답습하여 개발위주의 조직체계를 유지해 오고 있다. 그러나 개발행

New Seoul
SOUL OF ASIA

정이 점차 보전·관리기능 중심으로 옮겨가면서 개발기능의 중요성이 줄어듦에 따라 개발행정의 역할이 축소되어 있으나, 조직체계는 여전히 개발위주로 구성되어 있어 보건·관리기능의 실행에 장애가 되고 있다.

▣ 자치구의 일률적 조직체계

- 서울시에는 각기 다양한 특성을 지닌 25개의 자치구가 있다. 이들 자치구의 제반여건은 각각 상이함에도 불구하고 그 조직체계는 일률적으로 3실 5국 24과 82계 1보건소로 편재되어 특별한 차이가 없다.
- 이는 자치구의 특성이 전혀 고려되지 않은 획일적인 조직체계로서 결국 조직전체의 생산성을 저해하고 여건변화에 대한 적응력을 감소시키는 요인으로 작용하고 있다.

(2) 바람직한 방향

- 여기서는 도시계획부문과 관련한 조직체계의 바람직한 발전방향을 중심으로 살펴보고자 한다.
- 첫째, 광역화 및 연계화를 강화시켜야 한다. 즉, 다양한 성격의 지방자치단체의 등장과 지역개체주의의 부각에 따라 점증하는 지방자치단체간의 광역행정수요에 대처할 수 있도록 수직적이며 수평적인 연계성을 강화한다.
- 둘째, 자치시대에 부합한 조직체계를 구축하도록 한다. 독립된 자치단체로서의 기획·종합·조정기능을 강화하고, 본청과 자치구간의 위상재정립에 따라 자치구의 집행기능을 대폭적으로 강화한다.
- 셋째, 지역특성에 걸맞는 탄력적인 조직을 만든다. 여건변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 탄력적이고 신축적인 조직체계를 구축하고, 다양한 자치구 특성이 부각될 수 있는 자율적이고 개방적인 조직체계를 수립한다.
- 넷째, 계획과 예산편성기능간의 연계성을 확보하도록 한다. 도시기본계획은 장기계획이며 종합적인 골격계획이다.
- 이러한 계획이 예산과 연계성이 확보되지 않으면 백지계획(paper plan)에 불과할 따름이다. 현재 도시계획국이 갖고 있는 도시기본계획 수립기능은 예산기능과 연계되도록 조직이 개편되어야 한다. 시청내 기획관리실의 업무분장에 도시기본계획 수립, 종합조정, 실적평가 업무를 추가하여, 도시기본계획업무의 일원화하고, 수립업무와 집행업무의 분리, 그리고 계획수립기능과 예산기능의 일원화를 도모한다.
- 세부적으로는 기존의 기획담당관실내 "도시기본계획 수립 및 종합조정업무"와 "도시기본계획 수립본부 결성 및 해체업무"를 추가하고, 비상설기구로 도시기본계획 수립본부를 구성한다. 이를 위하여 서울시 사무분장규칙의 일부내용을 수정한다. 한편, 심사분석담당관실에서는 도시기본계획 집행실적을 평가하도록 한다.
- 자치구내에는 도시기본계획 담당조직을 신설하여 서울시와의 원활한 도시계획업무가 진행되도록 한다.
- 이를 위하여 서울시 ○○구 사무분장규칙내에 조항을 신설하여 자치구에서 스스로 조직구성과 사무분장을 할 수 있도록 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3) 법규부문

(1) 현 황

· 우선 도시계획 관련법규가 복잡하다는 점을 들 수 있다. 또한 법규상으로는 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복되는 사무가 많아서 책임의 한계가 불분명하다. 각 도시계획사업 또는 도시계획시설들의 관리기관이 다양하여 법률 상호간의 상충과 부처간 정부간 갈등이 발생한다. 그리고 일반주민은 물론 도시계획담당자조차 그 내용을 완전히 숙지하기가 불가능하기 때문에 행정공무원의 재량권이 남용될 우려가 있다는 지적이다.

· 세부적으로는

1) 도시적 토지이용과 농업적 토지이용간의 상충(도시계획법상 용도지역 변경과 농지이용 및 보전에 관한 법률에 의한 절대농지 또는 생산녹지의 변경),

2) 보전 및 사전평가제의 중복(환경보전법에 의한 환경영향평가, 도시교통정비법에 의한 교통영향평가),

3) 특별법에 의한 일반적 토지이용규제의 배제(산업기지개발촉진법상의 산업기지개발구역, 택지개발촉진법상의 택지개발예정구역) 등을 들 수 있다.

(2) 바람직한 방향

▣ 관련법규의 정비

· 서울시와 자치구간, 중앙과 서울시간 중복업무로 인한 비효율성을 막기 위하여 관계법령의 중복된 업무를 조정한다. 시청 - 자치구간은 사무분장규칙을 정리하여 어느 정도 해결할 수 있으나, 각종 도시계획 관련법규의 정비는 신중한 계획하에 시행해야 할 것이다.

▣ 도시기본계획의 일원화 및 지방자치법 개정

· 시청-자치구간의 중복된 업무는 도시기본계획 창구의 일원화로 어느 정도 효과가 있으나, 중앙정부와의 관계는 지방자치법의 개정이 이루어져야 한다. 중앙정부-서울시, 중앙정부-자치구간의 관계도 분권화와 자율화를 통하여 하나의 책임중심성을 두어야 한다.

4) 행정인력부문

(1) 현 황

▣ 도시계획 담당공무원의 전문적 · 체계적 지식의 결여

· 행정의 다양화 및 전문화 등으로 전문인력의 필요성이 증대되고 있으나 전문인력의 확보는 미흡한 수준에 머물러 있다. 특히, 도시개발 관련부서의 행정업무를 대부분 행정직이 담당하고 있으며, 그 나머지는 기술직인

I ♥ Seoul
SOUL OF ASIA

토목, 건축, 농림직이 담당하고 있다. 토목직·행정직 공무원의 도시계획 담당비율을 보면 토목직의 도시계획 담당비율이 약 70%로 도시계획전공이 아닌 직렬에서 담당하고 있음을 알 수 있다.

- 이른바 종합행정이라고 일컬을 수 있는 도시개발행정을 전문지식이 부족한 이들이 처리함으로써 업무수행의 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 시민의 복지향상에도 커다란 문제점을 낳고 있다.

〈표 Ⅱ-5〉 도시계획 담당공무원의 직렬 현황

계	토목직	건축직	지적직	행정직
100%	68%	3%	3%	26%

자료: 지방행정연구원, 1989.

▣ 도시계획 책임자의 잦은 이동과 실적위주의 도시계획

- 서울시 전체의 도시계획을 수립하고 집행해야 하는 도시계획국장의 평균 재임기간은 1~2년이다. 또한 개별 자치구의 도시계획을 수립·집행해야 하는 도시정비국장의 평균 재임기간은 2.5년으로 장기적인 안목에서의 계획수립과 집행보다는 임기 중에 실적을 올리려는 한건주의식 도시계획으로 종합적·거시적이며, 일관성있는 도시계획 행정이 이루어지지 않고있다.

〈표 Ⅱ-6〉 도시기본계획수립중 교체회수

구청장	구청장	부구청장	도시정비국장	도시정비과장
계획중 교체회수	2.8	2.6	2.5	2.3

주) 1993년 서울시 각 자치구 평균임.

▣ 도시계획업무교육의 미비

- 지방행정연수원과 중앙공무원교육원에 5급이상 공무원을 대상으로 하는 도시 및 지역계획분야의 교육과정이 없다.

(2) 바람직한 방향

- 장래 도시정부의 인력관리는 자치적 성격을 살리면서 행정의 안정과 능률을 확보하여야 한다는 원칙에 따라 이루어져야 하며, 아울러 자치단체간 균형도 고려하여야 할 것이다. 주민선거로 선출된 자치단체장의 전횡에 의한 인사는 지나친 정치성으로 인사의 문란과 비전문성을 초래하기 쉽고, 국가에 의한 지나친 관여와 법령에 의한 경직된 제도화는 지방자치의 자율성을 제약하고 자치단체장의 무능력을 가져오기 때문에 적정한 수준에서의 제도정립이 중요하다.
- 인사의 권한과 책임은 자치단체장이 갖는 것을 대원칙으로 하고, 지방공무원의 전문성 확보와 신분상 안전보장 및 인사질서의 확립을 이루어 나갈수 있는 장치를 제도적으로 정립해 나간다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 이를 위해서는 첫째로 광역자치단체보다는 대민 접촉이 많은 기초자치단체인 구청 공무원수의 상대적 비중을 점차 높여 나간다. 둘째로 전문성을 제고시킬 수 있는 조직 및 인력관리체계를 구축한다. 셋째로 지역간 및 부서간의 인력조정을 업무량을 기준으로 하여 재조정해 나간다. 넷째로 전문성을 제고시키고 외부의 유능한 인재를 끌어들이기 위해 개방적인 인력충원체제(예컨대, 계약직 공무원의 충원)를 수립한다.

3. 서울시 재정기반의 강화

1) 현황 및 문제점

(1) 국가조정재원의 미약

· 일반적으로 널리 이용되고 있는 재정지표인 재정자립도는 서울시가 매우 우수한 재정운용과 재정구조를 가지고 있는 것으로 보여주고 있다. 〈표 Ⅱ-7〉에서와 같이 서울시의 재정자립도는 98.7%로 다른 도시에 비해 높게 나타나고 있지만, 부채의 비율이 예산의 1991년 50.9%, 1992년 41.7%, 1993년 50.1%로 부채액이 예산액의 40-50%를 차지하고 있다.

· 일반적으로 부채의 규모가 크다는 것은 건전한 재정구조로 보기는 어렵지만 단순하게 규모로 파악하기보다는 부채구조가 어떻게 구성되어 있느냐가 관건이라 할 수 있다. 서울시의 부채액이 예산액의 40-50%를 점하고 있음에도 불구하고, 국가보조금이 지급되지 않은 것에 대해서 반드시 고려되어야 할 사항이다.

〈표 Ⅱ-7〉 재정자립도 각 도시별 비교(1993)

(단위: %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충남	전남	비고
자립도[1]	85.8	72.7	76.8	74.7	48.5	64.2	71.2	38.8	36.5	28.5	일반회계
자립도[2]	98.7	91.5	92.2	95.6	78.3	89.3	82.9	41.2	40.3	30.4	일반회계

주1) (지방세+세외수입)/일반회계 세입총액
2) (지방세+세외수입(지방채포함))/일반회계 세입총액
자료 : 통계청, 지역통계연보, 1994, 276쪽; 한국지방재정공제회, 지방재정편람, 1994, 96쪽.

〈표 Ⅱ-8〉 서울시 부채현황

(단위: 백만원)

구 분	예 산 액	부 채 액 (산하공사포함)	부채비율 (%)
1994	7,963,938	4,398,476	55.2
1993	7,234,306	3,619,229	50.0
1992	7,449,048	3,079,602	41.3
1991	5,452,915	2,779,249	50.9

주) 예산액은 총예산규모(일반회계+특별회계)
자료: 서울시 예산개요, 1992~1995.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(2) 지방세 의존의 과다

· 세수입 중 지방세가 차지하는 비율을 보면, 서울시 경우 55.6%로 5개 광역시의 40.8%에 비해 지방세 의존율이 매우 높음을 알 수 있다. 지방교부세의 경우에는 5개 광역시가 1.4%의 지원을 받는데 비해, 서울시의 경우는 0.02%로 매우 미미하게 받고 있으며, 지방양여금의 경우에는 5개 광역시가 3%의 지원을 받는데 반해, 서울시는 교부대상에서 제외되어 있는 실정이다.

〈표 Ⅱ-9〉 서울시 및 광역시의 예산규모

(단위: 억원)

구 분	세입(1995년 일반회계예산 기준)					
	계	지방세	세외수입	지 방 교부세	지 방 양여금	보조금
계	138,813	67,223	58,588	988	1,988	10,026
	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)
	100.0%	48.4%	42.2%	0.7%	1.4%	7.2%
서 울	71,318	39,672	27,438	15	-	4,193
	(51.4%)	(59%)	(46.8%)	(1.5%)	(0%)	(41.8%)
	100.0%	55.6%	38.5%	0.02%	0%	5.9%
5개광역시	67,495	27,551	31,150	973	1,988	5,833
	(48.6%)	(41%)	(53.2%)	(98.5%)	(100.0%)	(58.2%)
	100.0%	40.8%	46.2%	1.4%	3%	8.6%

주) (%)는 세로축 비율임.
자료: 내무부, 지방재정연감, 1995.

(3) 시세구조의 불안정

· 서울시 세입의 대부분을 차지하는 시세구조를 살펴보면 취득세, 등록세 등 부동산 관련 세제가 40% 이상의 높은 비율을 차지하여 부동산 경기에 따라 시세수입이 변동하는 매우 불안정한 상태에 있다. 특히 주목할 만한 것은 일반회계에서의 지방세수입과 세외수입의 격차이다. 이를 해석하면 결국 가중되는 업무의 재원을 시민의 세금으로 충당하고 있고, 기타의 세입원은 거의 개발해내지 못하고 있는 것이다. 지방세수입과 세외수입의 일반회계에서의 비중과 증가추이를 살펴보면 다음 표와 같다(〈표 Ⅱ-10, 11〉 참조).

〈표 Ⅱ-10〉 수입구성내역 변화추이(일반회계)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994
지 방 세 비중	69.5%	70.5%	76.1%	83.3%	85.6%
세외수입 비중	28.5%	28.2%	22.5%	16.0%	12.7%

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-11〉 지방세와 세외수입 증가추이(일반회계)

(단위: 백만원)

구 분	1990	1991	1992	1993	신장률
지방세수입	1,801,750	2,160,893	2,421,436	2,695,630	14.4%
세외수입*	622,110	672,798	514,828	268,669	-24.4%

주) *: 기타이월금 제외금액임(중기재정계획 기준수치).
자료: 서울시, '94 중기재정계획, 1993, 72쪽.

(4) 재정공급과 재정수요의 불균형

· 다음의 표에서 보는 바와 같이 재정수요의 신장률이 서울시 재정공급의 신장률은 초과하고 있으며, 특히 일반회계의 경우에는 그러한 현상이 더욱 심각하다고 할 수 있다. 비록 4년이라는 단기간의 자료를 비교한 것이지만 일반적으로 인식되고 있는 서울시의 문제(해야 할 사업은 많으나 이를 충당할 수 있는 재원이 부족하다)를 단적으로 보여주고 있는 지표라고 할 수 있다.

〈표 Ⅱ-12〉 재정수요 신장추세

(단위: 백만원)

구 분	1990	1991	1992	1993	평균 신장률
순계규모	4,612,253	5,649,762	7,051,797	6,596,302	12.6%
일반회계	2,143,579	2,767,763	3,167,833	3,206,130	14.4%
특별회계	2,769,498	3,276,266	4,281,215	4,028,176	13.3%

자료: 서울시, 재정연감, 1994, 93쪽, 105쪽; 서울시, 예산개요, 1994, 17쪽.

〈표 Ⅱ-13〉 재정공급 신장추세

(단위: 백만원)

구 분	1990	1991	1992	1993	평균 신장률
세입결산(총계)	4,915,723	6,301,342	6,748,999	6,905,783	11.8%
일 반 회 계	2,592,259	3,064,068	3,179,973	3,260,676	7.9%
지방세수입	1,801,750	2,160,893	2,421,436	2,695,630	14.4%
세 외 수 입[1]	739,919	865,502	714,741	517,499	-11%
이 월 금[2]	557,440	639,435	539,916	354,543	-
특 별 회 계	2,323,464	3,237,274	3,569,026	3,645,107	16%

주1) 지방채수입, 이월금 포함금액.
2) 기타이월금 포함금액
자료: 서울시, 재정연감, 1994, 700, 726, 728쪽. ; 내무부, 지방재정연감, 1994, 870, 918쪽. ; 서울시 회계과/결산팀 자료

(5) 경상적 지출의 과다

· 경상적 지출이란 조직의 관리·운영에 필요한 지출이다. 그러나 경상비 지출이 과다하면 조직의 목표달성이 효율적으로 될 수가 없다. 현재 서울시의 경우 총세출 중 경상비가 차지하는 비율은 42.3%에 이르고 있어서 6개

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

대도시중에서 3번째로 높다. 특히 경상비 중 인건비 비율은 타 도시에 비해 3%-6%까지 높으며 6대도시 중 대구와 함께 가장 높게 나타나고 있는데, 이는 상대적으로 인적 자원의 효율적 운영이 제대로 이루어지지 못하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅱ-14〉 1993년 총세출중 경상비, 인건비, 물건비 비율(일반회계)

(단위: 백만원)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대전
세출결산	3,217,654	1,161,522	603,760	617,717	453,521	439,659
인 건 비 (%)	689,035 (21.4)	197,977 (17)	132,272 (22)	95,808 (15.5)	81,505 (18)	79,816 (18.2)
물 건 비 (%)	300,652 (9.3)	116,423 (10)	79,876 (13.2)	61,612 (10)	53,642 (11.8)	52,934 (12)
경 상 비 (%)	1,362,612 (42.3)	486,765 (41.9)	292,537 (48.5)	250,175 (40.5)	206,332 (45.5)	182,949 (41.6)

자료: 내무부, 지방재정연감, 1994, 600쪽.

(6) 예산집행상의 문제점

▣ 투자심사방법의 낙후성/경직성

- 현행 투자심사방법은 개별투자안에 대한 심사분석에 그치고 있다. 즉, 개별투자안의 타당성을 심사할 뿐이다. 현재와 같이 비체계적이고 개별적인 투자심사방법이 유지될 수 밖에 없는 이유는 현행 예산제도에 있다. 현행 예산편성방식에 따르면, 예산의 편성은 개별부처를 기본단위로 하기 때문에 체계적이고 합리적인 예산배정이 이루어지지 못하고 있으며, 한정된 예산을 많은 투자사업에 배부하기 때문에 주로 예산삭감에 주안점을 두게 된다.
- 이러한 상황하에서는 예산지출의 우선순위(투자우선순위)가 체계적으로 반영되기 어렵고, 개별 부처수준의 사업별 우선순위 재조정도 체계적으로 이루어지기 어려운 면이 있다.

▣ 예산의 편성과 집행의 비효율성

- 현행 예산제도 1년간의 단년주의를 채택하고 있기 때문에 매 회계년도 초기에 준비기간을 갖는다. 이로 인해 약 1개월 정도는 업무가 정체되고 그 후 회계년도 내에 사업을 완수하기 위해 동절기에 사업이 추진되는 경우가 많아 연말에 지출이 두드러지게 늘어나고 있다. 또한 예산편성 자체가 많은 시간을 소요하므로 장기간이 소요되는 사업의 경우는 일관성 있게 추진하기가 어렵다.

▣ 사후평가제의 부재

- 기존의 예산제도는 사전통제를 중시한 나머지 사후적 성과평가를 통한 예산지출의 효율성 제고에는 별로 기여하지 못하고 있다. 즉, 예산편성시 재원의 배분에 대해서는 통제를 철저히 하지만 지출된 금액(특히 대규모 사

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

업)이 어떠한 효용을 창출했는가에 대해서는 아무런 평가가 없다. 현실적으로 배정된 예산을 가지고 사업을 완수하거나 예산을 절약한 경우에만 효율적인 관리로서 인정받는 사례가 많은데, 이는 올바른 평가방법이라 할 수 없다.

- 현행 예산속에 장기에 걸친 사업이 혼재되어 있어 예산을 줄일 경우에는 오히려 이러한 대규모 규모의 사업이 우선순위에서 밀려 예산삭감의 대상이 될 수 있다. 과거와 같이 한정된 자원으로 경상적 업무를 처리할 때에는 이러한 예산제도가 적절할 수 있겠지만, 지방자치단체가 직접 대규모 사업을 시행하는 요즈음에는 새로운 예산편성과 사후관리의 틀이 필요하다. 또한 이를 관리하기 위해서는 사전예산과 집행된 예산간의 연계를 위한 전산화가 필수적으로 요청된다.

▣ 예산항목별 관리의 부재

- 현재 서울시 예산편성은 각 과 단위를 기본으로 하는 기능별 예산시스템을 채택하고 있다. 이런 예산시스템은 종적인 관리에는 적합하나 횡적인 관리에는 적합하지 못하다. 횡적 관리라 함은 특정 항목에 대한 관리를 의미하는데, 이와 같은 관리의 예로서 수리비와 건설공사를 살펴보면 다음과 같다.
- 현재 용역계약의 경우 계약금액이 1천만원 이상일 때만 회계과에서 기록하도록 되어있고, 건설공사의 경우 1억원 이상의 계약만 기록하도록 되어 있다. 면담결과에 의하면 회계과에 파악하고 있는 1억원이상의 건설공사계약은 1993년의 경우 16건에 약 91억원이며, 1994년의 경우 20건에 약 63억원이었다. 그리고 기타 용역계약의 경우 1994년에 46건에 6천만원이었다.
- 이외에 소액의 중소규모 수리 및 공사가 많이 있었지만, 회계연도내의 특정 시점에서 계약규모, 계약건수 및 항목별 내역을 전체적으로 파악하는 것은 불가능한 실정이다.
- 따라서 예산의 편성 및 사후관리에 있어서 현재 기능별(과별) 뿐만 아니라 품목별로도 더욱 자세하게 관리할 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

⑺ 현금운용/관리의 부재

- 현금관리 부문에 초점을 맞춘다면 그 주제는 크게 두가지로 볼 수 있다. 하나는 안전성이고, 다른 하나는 수익성이다.
- 다시말해, 조직체는 그 운영에 있어서 필연적으로 부담하게 되는 부채비용을 감당하기 위해 "안전한 수준"의 내부자원을 가지고 있어야 하고, 한편으로는 이용가능한 현금을 유효적절하게 투자하여 "충분한 수익"을 얻어야 하는 것이다.
- 후자의 경우, 현금흐름의 효율성 제고를 통한 수익창출 또한 빼놓을 수 없는 이슈가 될 것이다. 서울시는 안전한 수준의 현금을 보유, 그 첫번째 역할을 충실히 수행하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 두번째 역할인 수익창출에 있어서는 의문의 여지가 많다.
- 서울시는 매일매일의 수입과 지출의 차액, 여기에서 전용금액을 차감한 금액을 서울시 금고인 상업은행에 입금한다. 예금의 종류는 두 가지로서 보통예금의 성격인 공금예금과 정기예금이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 그 중 정기예금은 1개월, 3개월, 12개월의 세 종류에 나누어 들고 있다. 이러한 상황에서 서울시가 보유하고 있는 현금을 투자의 재원으로 보기는 어렵다. 공공기관으로서 현금의 안정성 역할에 충실하려는 노력으로 해석되나 보유현금의 규모를 고려한다면 그 기회비용, 즉 다른 투자기회에 투자했을 때 더 얻을 수 있는 수익은 엄청날 것이고, 이것은 결국 서울시민의 부가 서울시 금고로 이전되는 것과 마찬가지인 것이다.

(8) 회계제도상 재무구조 상태의 파악 곤란

· 현재 서울시에는 본청 혹은 기금별 회계주체의 재무상태를 나타내주는 보고서가 없다. 우리나라의 예산회계법이나 지방재정법의 조항을 보면 회계학적 의미에서의 자산과 부채의 개념은 찾아볼 수 없고, 법률적인 소유를 나타내는 재산 혹은 물품과 법적으로 상환의무가 있는 채무의 개념밖에는 찾아볼 수가 없다.

· 우리 나라의 현행 정부회계제도에 의하면 자산과 부채는 일부분만 각기 독립적인 장부에 기록된다. 우리나라의 정부회계에 있어서는 자산이나 부채의 개념이 존재하지 않기 때문에 자산 및 부채의 일관된 평가기준도 찾아볼 수 없고, 나아가서는 재무상태를 파악할 수 있는 재무재표도 존재하지 않는다. 따라서, 재무구조나 재무상태의 건전성을 파악하는 것은 물론 재무구조나 재무상태를 파악하는 것조차 원천적으로 불가능하며, 또한 보유재산의 파악 및 관리도 어렵게 된다. 또한 관리적 차원의 중요한 정보인 원가정보를 찾기란 더더욱 불가능하다.

· 그러나 재무상태를 파악하면 다음과 같은 정보를 얻을 수 있다. 첫째, 재무활동 및 자본구조에 관한 정보로서 자금조달의 원천과 그 금액을 파악할 수 있다. 둘째, 투자활동에 관한 정보로서 자금의 투자액, 자산의 처분으로 인한 현금수취액 등을 파악할 수 있다. 셋째, 지급능력, 유동성, 재무적 융통성에 관한 평가가 가능하다.

2) 서울시 재정의 과제와 발전방안

(1) 재원확대방안

▣ 시재원수입의 증대방안

▶ 지방세수입의 증대

· 국가와 지방간의 세원 재분배

- 우리나라의 국세와 지방세의 비율은 지난 10년간 80:20으로 중앙이 월등하게 우위를 점하고 있는 상태이다. 국세, 지방세의 조정을 통한 지방세원의 증대를 위해서는 현행 국세와 지방세 체계상 세원분포의 지역적 보편성, 응익성의 원리, 세수의 안정성 등을 고려하여 양도소득세, 주세, 전화세등은 국세에서 지방세로 이양하여야 할 것이다.

- 특히 주세와 전화세로 구성되어 있는 지방양여금의 교부대상에서 서울시가 배제되어 있는 바, 서울시의 경우 재정수요의 급증과 함께 교외화 현상에 따른 인구감소로 인해 시세수입이 줄어들 것으로 예상됨에 따라, 장기적으로는 주세와 전화세의 지방세 이양을 모색하고, 단기적으로 서

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

울시를 지방양여금 교부대상에 포함시켜 재정기반의 확충을 도모해야 한다.

· 현행 세제의 개편

- 재산관련세제의 강화

재산관련과세는 지방세로서 재산세, 종합토지세, 자동차세, 취득세, 등록세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 등이 있고, 국세로서 상속 증여세, 양도세, 토지초과이득세 등이 있다. 이는 우리나라 지방세 수입의 약 60%가 재산관련세수에 근거하고 있음을 보여준다.

우리나라 토지관련세제의 경우, 취득 이전단계에서는 과세(취득세, 등록세 등)가 높은 반면, 보유단계의 과세(종합토지세, 재산세, 토지초과이득세)가 낮아 토지의 원활한 공급을 막고 지가상승을 유발하고 있으므로, 보유과세를 높이고 취득 이전세율을 낮출 필요가 있다. 따라서 과세표준을 현실화하고 세율을 조정하며[1], 과세대상을 확대해서 재산관련세제를 종합재산세제로 발전시켜야 할 것이다. 이는 세정전산화의 진전에 따라 도입이 가능해질 것이다.

1) 토지에 대한 시가기준 실효세율이 우리나라의 경우 현재 약 0.1%로 대만의 0.2%, 일본의 0.4%, 미국의 1.4%에 비해 크게 낮은 편임

- 기타세제의 개선

첫째, 체납세의 발생을 예방·정리하고, 둘째, 비과세 감면제도(정책세제)를 재검토하며, 셋째, 세무공무원을 전문화하고 탈루은닉세원을 발굴·추징한다. 넷째, 지방세업무를 전산화한다.

· 신세원의 개발

- 신세원의 개발문제는 주로 원인자부담, 희생자보상 등 응익적 부담이론에 입각하여, 재산과세의 성격, 이용과세의 성격, 환경피해보상의 성격으로 나누어 거론되고 있다.

- 재산과세 성격: 개발이익세, 토지증가세 등

- 이용과세성격: 자원세, 관광세, 광고세, 전주세, 궤도세 등

- 환경피해보상 성격: 공해세 또는 환경보전세, 견세 등

▶ 세외수입의 증대

· 지방공기업의 제도적 정비

- 기업적 성격의 사업은 가능한 한 수익자부담원칙에 의한 독립채산경영이 유지될 수 있도록 일정기준내에서 지방공기업으로 전환시키는 제도적 기반을 조성하고, 지방공기업의 광역행정체계를 모색하여 주민생활권의 확대에 따른 행정여건의 변화에 대처할 필요가 있다.

· 요율체계의 합리적 조정

- 지방공기업 서비스에 대해서는 지방공기업 서비스의 소요원가, 사회적 편익과 개인적 편익의 정도, 이용자의 형평 등을 종합적으로 고려하여 수익자부담원칙을 반영하는 원가보상적 요율체계로의 개선이 이루어져야 한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 경영수익사업의 개발

- 경영수익사업을 활성화하기 위한 방안으로 장기적인 도시개발차원에서의 토지개발이용사업, 관광유원지 편의시설정비와 입장료율의 합리적 조정, 하천골재를 위시한 관수용 건설자재개발사업의 직영확대, 하천부지 등 유휴공유재산의 생산적 활용이 이루어져야 한다.

· 지방채제도의 개선

- 첫째, 지방채의 자금조달방식을 다변화하고, 둘째, 지방채 운용의 자주성을 강화한다. 셋째, 지방채 운용의 계획성을 제고한다.

▣ 지방재정조정제도의 개선

▶ 지방교부세제도의 개선

· 첫째, 지방행정의 기능과 지방재정 수요의 전망에 기초하여 현행 배분비율을 적절한 수준으로 재조정해야 한다.

· 둘째, 지방교부세의 합리적인 배분을 보장하기 위하여 중앙정부의 임의적 판단과 관여가 최소화되어야 하며, 기준재정수요액의 산정을 중심으로 하는 교부세요구액 산정방식이 보다 객관적이고 표준화된 방식으로 전환되어야 한다.

· 셋째, 지방교부세에 관한 충분한 심의가 가능하도록 지방교부세 요구 및 배분에 관련한 예산과정절차가 조정되어 지방자치단체가 원활하게 재정운용을 할 수 있도록 함으로써, 보다 효율적인 조정 기능을 수행할 수 있도록 개선되어져야 할 것이다.

· 넷째, 1972년 소위 8.3조치 이전까지 17.6%이던 법정교부율이 폐지되고 그 대신에 지방교부세액은 국가예산이 정하는 바에 따라 결정하다가 1982년에 와서 현재와 같은 13.27%의 법정교부율로 다시 법제화되었는데, 지방교부세재원을 지난 1972년의 수준으로 상향조정해야 할 것이다.

· 다섯째, 교부단체와 불교부단체의 판정을 단순히 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 감한 단체별 재정부족액 여부를 기준으로 하는 것은 단체별 재정구조의 특성을 외면한 것이므로, 재정적자가 누적되고 재정수요가 급증하는 서울시의 경우에는 불교부단체에서 제외시킬 것을 검토할 필요가 있다.

▶ 국고보조금제도의 개선

· 첫째, 장기적 안목에서 중앙과 지방정부간의 기능 및 역할분담이 재정립되어야 하며, 특히 중앙정부사무와 지방사무의 구분기준, 중앙과 지방정부간 경비부담원칙 등이 명확하게 설정되어야 할 것이다.

· 둘째, 보조금사업의 선정, 재정부담의 배분, 사업운영에 있어 통제위주의 중앙정부 주도를 지양하면서 지방정부의 입장과 여건을 적절하게 반영할 수 있는 통로의 마련이 필요하다.

· 셋째, 국고보조금이 자치단체에서 현재보다 융통성 있게 활용될 수 있도록 보조대상을 확대한 포괄보조금제도(block aid)를 도입할 필요가 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 넷째, 지방재정의 운영측면에서 정규 지방예산의 편성 및 확정에 지장을 초래하지 않도록 국고보조사업의 선정, 국고보조금의 배정 등 제반절차를 간소화하고, 국고보조금과 관련된 시간계획을 현재보다 앞당기는 방안이 연구되어야 할 것이다.

▶ 지방양여금제도의 개선

· 첫째, 우리나라 지방재정의 구조적 취약성과 지방자치단체간의 재정력의 현격한 차이를 감안할 때 지방양여금의 재원규모를 확대할 필요가 있다.

· 둘째, 지방양여금의 대상이 되는 세목을 다양화할 필요가 있다. 지방양여금 재원을 대폭 늘리고 그 재원을 안정적으로 확보하려면 그 대상세목도 안정성 있고 신장성이 높은 것을 선정해야 한다. 이러한 세목의 대표적인 예로 소득세, 특별소비세 등을 들 수 있다. 특히 특별소비세수입 중에서 승용차, 휘발유분 세수를 그와 관련된 도로정비사업 추진을 위한 지방양여금 재원으로 확보해야 한다.

· 셋째, 지방양여금의 대상사업을 적절하게 다양화할 필요가 있다. 현재 4개 사업, 13개 단위사업이 지방양여금의 대상사업으로 되어 있지만, 앞으로 그 대상세목을 보다 다양화하여 재원규모가 커지게 되면 그 대상사업도 확대할 필요가 있다.

· 넷째, 지방양여금의 대상사업별, 단위사업별 배분비율을 객관적으로 정할 수 있는 합리적인 기준을 마련할 필요가 있다. 한편 서울시의 경우 지방양여금 지원사업에서 전혀 제외되고 있는데, 도로정비사업과 수질오염방지사업에는 서울시도 수혜자가 될 수 있도록 연구 검토할 필요가 있다.

▣ 시 재정지출의 합리화 방안

▶시 재정운용의 정책적 과제

· 급속히 팽창하고 있는 도시정책의 재정수요를 충족시킬 수 있는 정책적 대안은 크게 시민의 조세추가부담, 적자재정운영, 재정지출의 우선순위를 재조정하는 세 가지 방안을 생각할 수 있다. 이 중에서 재정지출의 합리화, 즉 재정지출의 우선순위 조정방안이 보다 선행되어야 한다.

· 구체적인 재정운용방안은 장기적인 전망하에서 중장기적 정책방향을 설정해야 하며, 이를 기초로 하여 재원배분의 합리화를 기할 수 있도록 재정과 관련되는 정책 및 사업내용이 상호일관성을 가져야 한다.

▶ 재정운용제도의 기본적 틀

· 구조적 접근의 한계

- 구조적 문제점은 근본적으로 재정수입의 증대에서 문제해결의 접근방법을 찾아야 하는 한계가 있다.
- 재정수입의 증대, 중앙정부의 지원확대 등의 방법이 가능할 것이나 근본적으로 재정수요와 공급의 갭을 메우기 위해서는 신세원의 발굴, 국세와 지방세간의 조세체계개편 등과 같은 장기적인 대책이 종합적으로 강구되어야 한다.
- 이처럼 지방재정의 구조적인 문제의 해결접근은 중앙정부와 지방정부의 기능배분의 재조정을 전제로 하고 있으며, 지방세입의 증대는 시민의 조세추가부담과 더불어 조세저항과도 직결된다는 점에서 정치적 결단 없이는 용이하게 달성할 수 없다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

더욱이 이러한 접접근방식은 재정활동의 합리성을 확보하는 근본적 대책이 될 수 없다. 왜냐하면 재정활동에 있어 자원배분의 합리화 등은 재정지출 측면에서 운용의 합리화를 통하여 성취되어야 할 과제이기 때문이다.

· 운용적 접근의 재정관

- 최근 지방재정규모가 팽창함에 따라 시민들은 세입·세출의 과세감축과 서비스 향상(less taxation, more services)을 시정부에 요구하고 있는 바 과세감축 압력과 서비스 향상의 요구라는 양자를 충족시키는 길은 한정된 자원을 경제적으로 활용하는 것이다.
- 경제성과 효율성을 바탕으로 한 경영적 시각에서의 재정운용은 첫째로 가능한 한 시민의 비용부담을 절감하면서 시민에 대한 서비스 공급량과 질을 향상시킬 수 있는 방법을 모색해야 한다.
- 둘째로, 첫번째 방법의 모색이 어려울 경우·동일한 수준의 비용부담으로 서비스공급의 양과 질을 최대화시키거나, 동일한 수준의 서비스공급을 유지하면서도 비용부담을 최소화시켜 투입 대 산출의 비율이 최적해가 되도록 하여야 한다.

▶ 시 재정운용을 위한 전략

· 감축관리

- 예산의 절감은 감축관리의 목표이며 결과이지만, 감축관리는 예산의 절감 뿐만 아니라 기능, 기구, 인력, 정책 등의 정비를 그 대상으로 한다.따라서 감축관리를 실행하는데에는 공무원의 심리적인 저항, 조직의 환경변화에 대한 적응력, 조직의 보수주의, 감축의 반대를 위한 정치적 연합, 법적인 제약, 많은 비용소요 등의 저해요인이 있다.
- 그러나 현행 여건 하에서 지방재정의 경직성을 타개하고 한정된 재원으로 지방재정 환경의 급격한 변화에 따른 행 재정수요에 효과적으로 대응하기 위하여 감축관리는가 지방재정의 건전화전략 중의 하나가 될 것이다.

· 공공재의 범위조정

- 소득수준의 향상과 경제·사회구조의 변화로 정부재정에 대한 주민의 기대수준이 점점 높아져 가고 있으며, 동시에 급속한 산업화, 도시화로 인하여 주민의 기본생활수요도 급격하게 늘어남에 따라 공공재의 범위조정이 중요한 과제로 대두하고 있다.
- 공공재의 범위를 축소하는 가장 중요한 방법 중의 하나는 서비스를 지방정부에서 세금에 의하지 않고 민간에서 공급하는 것이다. 가격개념이 적용되는 일부 수익성 사업에 대해서는 이를 민영화시키거나 민간자본을 유치토록 하는 것이 바람직하다.
- 또 한 가지의 방법은 특정사업을 공사화하여 지방자치단체의 활동 중 기업활동에 의한 서비스의 공급을 독립된 법인체인 공사에 부담시킴으로써, 기업성을 제고시키고 행정범위를 그만큼 축소하는 것이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 사용자부담

- 최근 수익자부담의 개념은 원인자부담, 개발자부담, 오염자부담 등 협의의 수익자부담 개념을 넘어 사용자부담을 포함시키는 것이 지배적인 경향이다.
- 토지구획정리사업, 도시계획사업, 도시재개발사업 등 지방자치단체가 시행하는 사업 중에는 자치단체의 막대한 재원부담을 요하는 반면, 그 지역의 일부 주민에게는 지가의 상승 등 엄청난 이익을 주는 것이 적지 않다. 따라서 주민상호간 부담의 공평을 기하고 불로소득적 개발이익을 그 지역사회에 환원시키기 위하여 이 제도의 도입은 매우 중요하다.
- 수익자부담은 이익을 받은 자가, 사용자부담은 일정한 서비스를 공급받은 자가 대가를 지불하는 것이기 때문에 공정성을 확보할 수 있으나, 부담금과 대상이 잘못 선정되거나 기준이 잘못될 경우 오히려 사회적 형평을 상실할 우려가 있다.

· 지방재정운용의 새로운 제도적 장치

- 투자심사분석제도

재원이 부족한 상황에서 개별 투자사업을 사전에 정밀분석하여 사업의 우선순위를 결정함으로써, 한정된 재원에 의한 투자효과의 극대화를 도모할 수 있는 것이 투자심사분석이다.

그 효과로는 첫째, 경제성이 없는 투자를 억제하고 투자사업의 부실화를 사전에 예방할 수 있다.

둘째, 각종 후보사업 중 가용재원의 범위내에서 투자우선순위에 입각한 사업선정을 가능하게 한다.

셋째, 각종 요금, 가격, 세율의 결정에 필요한 기준을 제공한다.

넷째, 공공기관 또는 상위 예산담당기관으로부터의 투·융자 자금의 우선배정 또는 외자도입의 지원자료로 제시할 수 있다.

다섯째, 결재권자에게 투자사업 결정에 필요한 자료를 체계적으로 분석하여 제시할 수 있다.

- 사업별 예산편성방식의 도입

총원가산정방식에 의한 사업별 예산편성제도는 사업시책 체계에 따라 예산을 분류, 편성, 집행하고 사업별 비용편익분석을 가능하게 함으로써, 예산집행자들에게 비용의식을 제고시키고 동시에 사업별 목표관리를 가능하게 한다. 주민에게는 비용부담과 수혜정도를 비교가능케 하여 재정운용의 이해도를 증진시킬 수 있고, 예산편성의 문제점을 보완하여 중장기적 관점에서 사업의 계속성을 확보하기가 용이하다. 즉, 이 방식은 계획과 예산을 연계시킬 수 있는 바탕이 된다.

(2) 중기재정계획 활성화

▣ 중기재정계획제도의 기대효과

· 첫째, 지방자치단체가 예산을 편성하는데 있어 보다 확실한 준거기준을 제공한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 둘째, 지방자치단체 예산당국이 각 국과별 예산요구액을 사정함에 있어 중·장기재정계획에서 다루어진 주요정책 사항에 대해서는 명확한 기준을 가질 수 있다.
- 셋째, 지방자치단체 예산당국의 예산편성을 위한 업무량이 감소될 것으로 기대된다.
- 넷째, 중기재정계획에 대한 정책협의과정을 통하여 타국과의 사업계획이나 정책에 대한 이해를 기대할 수 있으며, 따라서 자기소관 사업계획의 중요성에만 집착하지 않고 지방자치단체의 전체적 차원에서 예산안을 편성하고 협의하는 자세를 갖게 된다.
- 다섯째, 각종 계획과의 연동성과 중장기적이고 종합적인 재원대책수립으로 중·장기 투자사업의 연계성이 강화된다. 따라서 단년도 위주의 사업책정을 지양하고, 다년도 주요정책 사업입안을 위한 예산편성의 기초자료로 활용함으로써 정책부재현상을 사전에 방지할 수 있다.

■ 재정계획의 발전방안

- 첫째, 이 제도를 도입하려면 실제적으로 합리화를 지향하는 운용자의 의식구조와 행동양식의 개혁이 전제되어야 한다.
- 둘째, 경기가 불안정하고 경제여건이 여의치 않은 상황하에서는 중기재정계획상의 목표와 실제로 예산에 계상되는 실적과의 괴리가 발생할 가능성이 크고 지방재정 규모의 팽창을 초래할 우려가 있다. 따라서 이 제도를 성공적으로 운용하려면 자치단체의 각 국·과가 보다 전체적인 국가이익 내지 지방이익을 우선적으로 생각하는 풍토가 조성되어야 한다.
- 셋째, 계획에 대한 인식이 부족하고 계획기법이 미숙할 뿐만 아니라 재정에 당장의 예산에는 큰 관심을 갖지만 중·장기적인 사업이나 몇년후의 예산문제는 소홀히 다루는 경향이 있으므로 중기재정계획의 타당성을 높여야 한다.

(3) 자본예산제도의 도입

■ 자본예산제도의 도입 필요성

- 전통적인 균형예산의 개념을 수정해서 불경기의 극복 및 공공사업을 확충할 수 있고 공공시설의 경비를 수익자가 공평하게 부담할 수 있는 자본예산제도를 도입한다.
- 그동안은 경제발전에 주력해야 할 처지에 있었으므로 자본예산제도의 도입필요성이 그렇게 높지 않았으나 이제는 경제발전 못지않게 경기변동에 관심을 가질 수 밖에 없고, 특히 서울시를 포함한 대도시 자치단체에서는 자본형성을 가져오는 투자사업비의 비중이 전체 예산의 60% 수준을 넘고 있다.
- 따라서 공공시설의 확충을 위해서는 경상적인 조세수입에만 의존할 수 없고 적자재정과 공채발행에 깊은 관심을 가질 수 밖에 없는 상황으로 되어가고 있다.
- 예산회계법은 예산을 경상계정과 자본계정으로 구분할 수 있다고 규정하고 있어서 복식예산제도의 원리를 도입할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

· 우리나라에서 자본예산제도를 도입할 필요성과 그 가능성은 매우 크다고 할 수 있으며, 그 논거는 다음과 같다.

- 지역개발을 촉진한다.
- 자본축적이 가능하다.
- 부족한 재원을 확보할 수 있다.
- 예산의 신축성을 확보할 수 있다.
- 중·장기적인 개발계획과 재정계획을 올바로 수립하고 집행할 수 있다.
- 예산심의와 주민이해를 용이하게 할 수 있다.

▣ 자본예산의 수립과정

· 자본예산은 자본투자계획에 의하여 편성되는 당해 회계년도의 자본적 지출에 관한 예산을 말한다. 자본투자계획(CIP)을 작성하기 위한 수립절차는 크게 3단계로 구분할 수 있다.

· 제1단계는 향후 15~20년간의 장기적인 종합사업계획을 구상하는 것이며, 제2단계는 이 장기계획에 기초하여 종합적인 5~10개년 시설개발계획과 관련된 기본계획을 작성하는 것이고, 제3단계는 시의 세입, 세출에 관한 재정분석을 하고 이에 입각하여 자본투자계획과 중기재정계획을 작성하는 것이다.

· 이처럼 자본예산제도는 자본투자사업을 효율적으로 추진하기 위한 연동식 계획으로서 장기종합개발계획, 부문별 시설개발계획 및 자본투자계획(CIP)으로 구성된다.

▣ 자본예산제도의 도입분야

· 우리나라 도시정부가 자본예산제도를 도입·활용할 때에는 활용가능성이 있는 분야를 찾는데 신중을 기해야 하는데, 우선 특별회계 사업분야에 도입하는 것이 가능하다.

· 세대간 부담에 있어 형평성이 필요하고, 수익성이 있으며 자력상환이 가능한 지하철 건설, 고속화도로 건설, 주택 건설, 수원지 건설, 하수종말처리장건설 등에는 자본예산도입이 가능하다. 우리나라 도시정부에서 자본예산제를 도입한다면, 도입에 앞서 우선 이 방면에 종사할 인력을 확보하고, 이들을 자본예산제도를 성공적으로 운영하고 있는 미국의 도시정부에 파견하여 이 분야에 정통하도록 전문가를 육성해야 한다.

· 또한 시행착오를 줄이기 위해서 전면적인 실시를 하기에 앞서 가장 시급한 사업부터 점진적으로 도입되어야 할 것이다.

3) 서울시 재정계획

(1) 계획의 기준

· 서울시의 재정계획은 다음과 같은 기준에 입각하여 수립하기로 한다.

· 첫째, 재정규모는 증가하되 성장률에 있어서는 점진적으로 감소한다.

· 둘째, 장기적으로 지하철과 같은 대규모 투자사업의 종료 및 기투자사업의 영향으로 특별회계의 비중은 점차 감소하나, 상대적으로 일반회계의 비중은 약간씩 증가한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 셋째, 서울시의 세입원은 주로 시세와 세외수입에 역점을 둔다.
- 넷째, 세출에 있어서는 사회복리부문, 산업경제부문, 교육 및 문화부문의 비중을 증가시켜 나간다.

(2) 재정규모

- 서울시의 1994년도 총예산은 8조238억5천만원으로, 이중 일반회계가 3조4,253억원이며, 특별회계는 4조5,985억5천만원이다. 서울시의 재정규모는 계속 증가할 전망인데, 2011년의 경우에는 15조4,880억원으로 이 가운데 일반회계는 7조8,990억원, 특별회계는 7조5,890억원에 이를 것으로 전망된다.
- 시일반회계는 1996년에 6.76%, 2001년에 5.38%, 2006년에 4.54%, 2011년에 3.70%씩 증가하며, 1996년에 4조575억원, 2001년에 5조2,740억원, 2006년에 6조5,861억원, 2011년에 7조8,991억원으로 예상된다. 즉 절대액은 점차 증가하지만, 연 증가율은 점차 둔화될 것으로 예측된다.
- 특별회계는 사업별로 기복이 심하고 일정한 경향을 찾기 어려워 정확하게 장래추계나 계획을 하기가 어렵지만, 장기적으로 지하철 건설사업의 종료 및 기투자사업의 영향으로 그 비중은 점차 감소하여 2011년 전체투자규모에서 차지하는 특별회계비중은 49.0%에 이를 것으로 전망된다.
- 전체 재정규모에서 일반회계와 특별회계의 비중을 비교해 보면, 일반회계는 해마다 0.2%씩 증가하는 반면 특별회계는 해마다 0.2%씩 감소하고 있다. 일반회계의 연 증가율은 감소추세지만 특별회계에 비해서는 상대적으로 증가하고 있다.
- 이는 대규모 투자사업의 종료 및 기투자사업의 영향으로 특별회계 투자부문의 비중이 점차 둔화될 것이기 때문이다.

〈표 Ⅱ-15〉 서울시 재정규모

(단위: 10억원)

구 분	1991	1995	1996	2001	2006	2011
재정규모	6,301	7,712	8,454	10,763	13,172	15,488
일반회계	3,064	3,801	4,058	5,274	6,586	7,899
특별회계	3,278	3,911	4,396	5,489	6,586	7,589

■ 일반회계

▶ 일반회계 세입구조

- 서울시의 일반회계 예산은 절대액에서는 점차 증가하고 있으나 증가율은 점차 둔화될 것으로 예상된다. 일반회계의 연평균 증가율은 1995년의 5.78%, 2001년에는 5.38%, 2006년에는 4.54%, 2011년에는 3.70%로 완만하게 둔화될 전망이다(〈표Ⅱ-16〉 참조).

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-16〉 서울시 세입 일반회계 신장추이 및 계획

(단위 : 백만원, %)

구 분	1986	1991	1996	2001	2006	2011
예 산	981,780	3,064,069	4,057,511 (5.78)	5,274,018 (5.38)	6,586,054 (4.54)	7,899,085 (3.70)

주) 괄호안은 연평균 증가율.
자료: 서울시 예산개요, 각년도.

- 일반회계의 세입구조를 살펴보면 시세수입의 비중은 점차 감소하여, 2001년의 84.8%에서 안정화 추세를 지속할 예정이다. 일반회계의 세입원은 크게 시세와 세외수입 및 교부세, 국고보조금, 그리고 양여세로 되어 있다. 이중 시세와 세외수입이 대종을 이루고 있고, 교부세와 국고보조금 및 양여세는 보조적 성격을 띠고 있다.
- 시세간 서울시 지역총생산에서 점하는 비중(조세부담률)은 점차 증가해왔다. 1986년 3.6%에서 1991년 5.5%로 증가해 왔으며, 앞으로도 점차 증가할 전망이다.
- 한편, 세외수입의 비중은 지방정부의 경영화 추세를 감안할 때 점차 증가하다가 2001년의 13.7%에서 안정화 추세를 나타낼 것이며, 국고지원금의 비중은 약 1.5%의 비중을 점하게 될 것이다.
- 서울시 일반회계 중 세외수입은 1991년의 8,655억원으로부터 1996년의 2,617억원으로 줄어들었다가 2001년에 7,225억원으로, 2006년에 9,024억원으로 2011년에 1조822억원으로 증가할 것이다.
- 국고지원금(지방교부세+국고보조금+지방양여금)은 서울의 높은 재정자립도로 인해 당분간 배정되지 않을 것이나, 타자치단체의 재정신장과 서울재원보전수요에 따라 1996년, 2001년, 2006년, 2011년 각각 596억원, 786억원, 981억원, 1,177억원씩 배정될 것이다.

〈표 Ⅱ-17〉 서울시 일반회계 세입구조 추이 및 계획

(단위: 백만원, %)

구 분	1986	1991	1996	2001	2006	2011
시세 수입	706,010 (71.91)	2,160,893 (70.52)	3,735,750 (92.07)	4,472,895 (84.81)	5,586,054 (84.81)	6,699,214 (84.81)
세외 수입	256,856 (26.16)	865,503 (28.25)	261,709 (6.45)	722,540 (13.70)	902,357 (13.70)	1,082,175 (13.70)
국고지원금	18,914 (1.93)	37,673 (1.23)	59,645 (1.47)	78,583 (1.49)	98,140 (1.49)	117,696 (1.49)
합 계	981,780 (100.00)	3,064,069 (100.00)	4,057,511 (100.00)	5,274,018 (100.00)	6,586,054 (100.00)	7,899,085 (100.00)

자료: 서울시, 예산개요, 각년도.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▶ 일반회계 세출구조

- 일반회계 세출구조 추이 및 계획을 살펴보면, 전체적으로 규모는 증가하고 있지만 증가율은 둔화되고 있음을 알 수 있다. 1991년부터 구성비가 안정되고 있으며, 각 부문 중에서는 지역개발비가 약 42%수준으로 가장 높은 비중을 점하고 있음을 알 수 있다.
- 도시기능의 확대에 따라 모든 부문의 세출규모는 계속 증가할 것이지만, 상대적 비중에 있어서는 기능별 중요성에 따라 기복이 있게 된다.
- 일반행정비는 행정의 경영화와 효율적인 인력관리체계 구축으로 1996년부터 3.8%의 비중으로 안정화추세를 지속할 것이며, 산업경제비는 자치시대 건전재정을 위한 경제기반의 강화를 위해 1996년의 1.72%를 기준으로 매년 0.005%씩 증가될 것이다. 또한 사회복리비는 사회복지에 대한 기능확대로 중요성이 강조되어 12.76%를 기준으로 매년 0.01%씩 증가될 것이고, 교육 및 문화부문도 매년 0.005%씩 증가한다. 한편 지역개발비는 기투자사업의 영향으로 매년 0.02%씩 감소하는 것으로 계획한다.
- 참고로 1998년까지의 서울시 중기재정계획에 의한 일반회계 중 투자성부문의 사업별 세출구조 계획을 살펴보면 〈표 Ⅱ-19〉와 같다.

〈표 Ⅱ-18〉 서울시 일반회계 세출구조추이 및 계획

(단위: 백만원)

년 도	1986	1991	1996	2001	2006	2011
의 회 비	-	8,984 (0.33)	9,739 (0.24)	12,658 (0.24)	15,807 (0.24)	18,958 (0.24)
일반행정비	196,688 (21.33)	69,082 (2.55)	155,827 (3.80)	200,413 (3.80)	250,270 (3.80)	300,165 (3.80)
사회복리비	159,900 (17.34)	409,080 (15.08)	517,801 (12.76)	675,602 (12.81)	846,967 (12.86)	1,019,772 (12.76)
산업경제비	43,214 (4.69)	9,813 (0.36)	69,798 (1.72)	92,032 (1.75)	116,573 (1.77)	141,789 (1.79)
지역개발비	270,791 (29.36)	1,145,177 (42.21)	1,716,534 (42.30)	2,225,636 (42.20)	2,772,729 (42.10)	3,317,616 (42.00)
교육및문화	31,140 (3.38)	286,035 (10.54)	445,568 (10.98)	580,406 (11.01)	726,442 (11.03)	873,244 (11.06)
지역방위비	41,736 (4.53)	97,396 (3.59)	137,972 (3.40)	179,317 (3.40)	223,926 (3.40)	268,569 (3.40)
자치구지원	178,739 (19.38)	670,150 (24.70)	963,369 (23.74)	1,252,052 (23.74)	1,563,529 (23.74)	1,875,243 (23.74)
예 비 비	-	17,016 (0.63)	43,015 (1.06)	55,905 (1.06)	67,812 (1.06)	83,730 (1.06)
합 계	922,208 (100.00)	2,712,733 (100.00)	4,058,000 (100.00)	5,274,018 (100.00)	6,586,054 (100.00)	7,899,085 (100.00)

주) 1991년까지는 결산액이며, 1996, 2001, 2006, 2011년은 계획예산액임. 1991년까지 예비비 결산액은 예비비사용액임.
자료: 서울시, 재정연감, 1985-1992. ; 서울시, 예산개요, 1993, 1994.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-19〉 서울시 일반회계중 투자성부문의 사업별 세출구조계획(경상가격)

(단위 : 백만원,%)

구 분	합 계 1994-1998	기준년도 1993	1994	1995	1996	1997	1998
도 로	3,339,102 (31.9)	455,210	468,670 (27.3)	676,397 (35.9)	675,670 (32.3)	779,875 (33.3)	738,496 (29.9)
교 통 안 전	201,760 (1.9)	20,014	31,971 (1.9)	36,078 (1.9)	38,948 (1.9)	44,774 (1.9)	49,989 (2.0)
주 택	75,221 (0.7)	8,371	7,003 (0.4)	23,925 (1.3)	14,764 (0.7)	14,764 (0.6)	14,764 (0.6)
치 수 하 수	1,170,394 (11.2)	120,538	166,841 (9.7)	155,154 (8.1)	224,907 (10.7)	340,746 (15.0)	282,746 (11.5)
청 소	1,138,113 (10.9)	60,950	56,791 (3.3)	133,752 (6.9)	230,540 (11.0)	263,660 (11.6)	453,370 (18.4)
환 경 녹 지	378,114 (3.6)	58,253	68,934 (4.0)	67,589 (3.5)	56,020 (2.7)	79,832 (3.5)	105,739 (4.3)
산 업 경 제	335,284 (3.2)	49,372	90,090 (5.3)	105,619 (5.5)	96,732 (4.6)	31,396 (1.4)	11,447 (0.5)
사 회 복 지	575,863 (5.5)	132,265	133,082 (7.8)	118,655 (6.2)	110,827 (5.3)	106,170 (4.7)	107,129 (4.3)
문 화 예 술	286,183 (2.7)	44,964	54,531 (3.2)	54,845 (2.9)	56,724 (2.7)	63,513 (2.8)	56,570 (2.3)
방 호 방 재	148,631 (1.4)	19,065	15,503 (0.9)	32,780 (1.7)	33,688 (1.6)	33,797 (1.5)	32,863 (1.3)
발 전 행 정	115,921 (1.1)	24,058	17,016 (1.0)	22,398 (1.2)	29,124 (1.4)	29,882 (1.3)	17,501 (0.7)
기타지원사업	2,717,700 (25.9)	608,089	605,500 (35.3)	497,500 (25.8)	531,000 (25.3)	485,200 (21.3)	598,500 (24.2)
지하철건설지원 하수도사업지원	2,677,700 40,000	500,000 40,000	585,500 20,000	477,500 20,000	531,000	485,200	598,500
합 계	10,482,286 (100.0)	1,601,149	1,715,932 (100.0)	1,924,692 (100.0)	2,098,944 (100.0)	2,273,609 (100.0)	2,469,104 (100.0)

자료: 서울시, 중기재정계획('94-'98), 1993.

■ 특별회계

- 서울시 특별회계 세출추세(1994년)를 사업별로 살펴보면, 투자액 규모면에서 볼 때 지하철공사사업, 도시개발사업, 수도사업, 하수처리정비사업의 순으로 나타나고 있다.
- 가장 뚜렷한 증가를 보이고 있는 지하철사업은 1985년에 불과 5.6%의 비중이였으나, 1994년에는 무려 51.6%로 급속히 증가하였고, 주차장시설비와 도시개발사업비, 교통사업비 등이 꾸준한 증가세를 보이고 있다.
- 과거 서울시 예산에서 특별회계가 차지하는 비중을 간략히 살펴보면, 1989년도에 특별회계는 51.8%, 일반회계는 48.2%의 비중을 보이다가, 1990년대 초반부터 특별회계가 급속히 증가하는 추세를 보이고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-20〉 서울시 특별회계 사업별 세출추세(1985 - 1994)

(단위: 백만원)

구 분	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
토지구획정리비	89,577	68,134	64,109	87,294	216,292	90,213	19,286	133,355	189,663	107,179
수도사업(공)	171,985	185,844	197,980	219,210	254,490	285,320	429,109	539,483	549,895	431,911
국민주택비(주택비)	102,627	89,049	63,233	84,978	169,557	129,829	154,250	161,049	91,787	119,277
하수처리장비	92,332	110,373	71,059	42,498	90,579	84,614	109,245	128,440	163,405	156,216
유료도로비	9,631	7,393	5,598	5,758	17,156	27,093	17,269	11,399	13,220	13,654
지하철운수사업(공)	63,514	66,452	87,362	3,690	166,432	317,107	808,923	1,064,786	1,260,387	1,592,262
주택재개발비(주택개량)	12,578	56,876	26,517	33,525	32,777	24,351	11,029	5,966	25,748	35,526
의료보호기금	9,005	12,100	17,850	23,928	27,736	24,098	29,251	71,111	81,194	75,968
병원사업	4,835	5,363	5,038	104,940	4,075	4,654	5,328	5,867	6,564	-
주차장시설비	2,585	12,100	11,168	7,137	12,788	17,101	18,888	52,407	-	-
목신정개발비	175,064	358,416	290,769	207,008	351,913	-	-	-	-	-
올림픽사업비	119,350	99,504	139,153	166,244	47,691	-	-	-	-	-
특정건축물비	3,332	5,622	8,000	1,652	401	7	1,863	-	-	-
통합공과금(공기업)	1,304	1,695	4,698	9,121	19,888	24,369	30,714	35,501	46,847	44,110
새마을소득사업비	4,250	3,834	2,356	1,888	-	-	-	-	-	-
도시개발사업비	-	-	-	-	-	469,455	794,638	812,203	578,718	736,978
교통방송사업비	-	-	-	-	-	3,020	5,328	6,284	6,389	-
교통사업	-	-	-	-	-	-	-	-	87,775	109,574
주거환경개선사업비	-	-	-	-	-	2,493	10,626	48,118	23,031	30,229
계	856,934	1,030,800	995,883	998,851	1,411,775	1,503,724	2,443,848	3,080,525	3,139,453	3,474,563

주) 세출액은 결산액임.
자료: 서울시, 재정연감(1985-1992), 1993: 서울시, 예산개요, 1993-1995.

- 이러한 추세로 인해 1992년 일반회계는 42.5%, 특별회계는 무려 57.5%의 비중을 나타내고 있다. 그러나 이러한 특별회계 편중추세는 점차로 안정화되어 1995년에는 일반회계는 49.3%, 특별회계는 50.7%로 계획되어 있다.
- 1996년부터 2011년까지의 계획기간 중 일반회계 비중은 매년 0.2%씩 증가하고 특별회계 비중은 매년 0.2%씩 감소하여 2011년에 이르면 일반회계는 51%, 특별회계는 49%로 안정될 전망이다.
- 서울시 특별회계 추세를 살펴보면, 계획기간 중 공기업 특별회계의 비중은 20.7%로, 기타 특별회계는 79.3%로 안정화 추세가 유지될 전망이다.
- 과거에 비해 공기업 특별회계의 비중이 낮고 기타 특별회계의 비중이 높은 것은 1994년 이전의 공기업특별회계 수도사업, 통합공과금 과징사업, 지하철운수사업이 포함되어 있었으나, 1994년 이후부터는 지하철운수사업이 기타 특별회계의 도시철도건설사업으로 편성되었기 때문이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-21〉 서울시 특별회계 사업별 세입추세 (1995 - 2011)

(단위: 10억원)

구 분	1995	1996	2001	2006	2011
특별회계총계	3,911	4,396	5,489	6,586	7,589
공기업 특별회계	810	910	1,136	1,363	1,571
기 타 특별회계	3,101	3,486	4,353	5,223	6,018

(3) 서울시민의 조세부담추세

- 서울시민의 국세부담률은 1986년 17.9%에서 1991년 20.3%로 증가해 왔으며, 앞으로도 1996년 22.4%, 2001년 22.7%, 2006년 22.9%, 2011년 23.0%로 계속해서 증가하는 것으로 계획한다. 또한 시세부담률은 1991년의 5.5%에서 1996년에는 6.0%, 2001년에는 6.2%로 약간씩 증가하여 2011년에는 6.3% 수준을 유지한다.
- 시세액은 1994년의 경상가격으로 환산하면 1996년에 5조8,139억원, 2001년에 8조3,937억원, 2006년에 10조6,667억원, 2011년에 12조7,374억원에 이르게 된다.
- 한편 시민 1인당 시세부담액을 살펴보면, 1991년의 255천원에서 1996년에는 510천원, 2001년에는 711천원, 2011년에는 1,061천원으로 높아질 전망이다.

〈표 Ⅱ-22〉 서울시민의 조세부담추세

구 분		1986	1991	1996	2001	2006	2011
부담액 (10억원)	시 세 (A)	822.0	2,803.7	5,813.9	8,393.7	10,666.7	12,737.4
	국 세 (B)	4,085.0	10,389.2	21,583.7	30,764.8	38,853.9	46,223.2
	계 (C)	4,907.0	13,192.9	27,397.6	39,158.5	49,520.6	58,960.6
서울시 GRP(D)		22,800.6	51,102.4	96,531.5	135,512.5	169,857.4	201,145.9
부담률 (%)	시세(A/D)	3.6	5.5	6.0	6.2	6.3	6.3
	국세(B/D)	17.9	20.3	22.4	22.7	22.9	23.0
	계(C/D)	21.5	25.8	28.4	28.9	29.2	29.3
1인당 시세 부담액(천원)		84	255	510	711	896	1,061

자료: 서울시, 서울통계연보, 1988, 1993.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(4) 투자계획

■ 투자재원 조달방안

- 재원의 뒷받침 없는 계획은 허상(paper plan)에 불과하다. 그렇기 때문에 계획의 실천성을 제고시킬 수 있는 투자계획은 계획속의 계획이라고 할 수 있다.
- 이러한 투자계획의 실현을 위해 무엇보다 중요한 것은 투자재원의 조달이다.
- 도시기본계획의 실현을 위한 투자재원 조달의 기본방향은 다음과 같다.
  - 세입증대의 지속적인 추진, 지방세와 관련한 과세자료의 철저한 관리로 현재 89.8%에 불과한 징수율을 제고시킨다.
  - 지방자치단체의 경영수익 사업을 적극적으로 개발하여 세외수입을 증대시키고, 현재의 비현실적인 요율체계를 합리적으로 조정하여 투자재원을 증대시킨다.
  - 소극적인 지방채 운영을 개선하여 지방채 조달방식을 다변화하고, 지방채의 자주성 강화 및 지방채 운영의 계획성을 제고시킴으로써 지방재원의 합리적인 사용을 도모한다.
  - 국세와 지방세를 부분적으로 재조정하여 자치단체의 재원조달능력을 신장시키고, 또한 현재 서울시가 중앙정부로부터 재원지원을 거의 받지 못하고 있는 지방재정 조정제도를 개선한다.
  - 신세원을 적극적으로 개발하고 도시개발사업에 따른 개발이익을 적극적으로 환수함으로써 재원조달능력을 신장시킨다.
  - 재원조달을 다변화하고 민간부문의 활력을 도입하기 위하여 민자유치 및 제3섹터 부문을 적극적으로 활용한다.

■ 투자계획

- 미래의 투자사업을 구체화한다는 것은 적지 않은 무리가 따르므로 여기서는 주요하고 핵심적인 부문에 대한 투자계획을 중심으로 살펴보기로 한다.
- 1996년부터 2011년의 계획기간 중 총 투자가용재원은 약 113조원으로 이중 98조5,346억원은 부문별 투자재원으로 이용되고, 14조4,562억원은 신규투자재원을 위한 여유재원으로 비축된다. 신규사업투자를 위한 여유투자재원은 1996-2001년의 계획기간에는 총투자 가용재원의 약 10%, 2002년-2006년간은 12%, 2007-2011년간은 15%정도로 계획되어 있다.
- 투자재원을 운영하는데 있어서, 여유투자재원을 확보하는 것은 무엇보다도 중요하다. 이를 계획에 따라 투자를 집행할 때 발생될지 모르는 돌발적인 사태나 위기에 유연하게 대응하기 위해서이다.
- 1996년부터 2011년까지 서울시 투자총액은 약 98조5,346억원으로 이중 일반회계는 29조7,998억원, 특별회계는 68조7,348억원이다.
- 일반회계의 증가율이 신장되고 특별회계 부문의 증가율이 감소되는 것은 대규모 투자사업인 지하철 건설사업등 기시설 투자사업이 종료되기 때문이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-23〉 투자계획 총괄표(1996-2011)

(단위:억원)

구 분	1996-2001	2002-2006	2007-2011	1996-2011
투자가용 재원	352,035	358,101	419,773	1,129,908
계획기간 중 투자	315,901	313,988	355,457	985,346
신규투자 재원	36,134	44,113	64,316	144,562

〈표 Ⅱ-24〉 서울시 연도별 투자계획(1996-2011)

(단위: 억원)

구 분	1996-2001	2002-2006	2007-2011	1996-2011
투자총액	315,901	313,988	355,457	985,346
일반회계	69,191	103,381	125,426	297,998
특별회계	246,710	210,607	230,031	687,348

- 먼저 특별회계의 부문별 투자계획을 보면, 지하철건설사업으로 인해 도시교통부문이 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 볼 수 있다.
- 1996년에서 2011년간 간선도로 신설 및 정비, 도시고속도로, 신교통, 지하철의 도시교통부문에 투자되는 총금액은 35조3,900억원에 달한다.
- 도시환경부문에는 고도하수처리시설과 하수관로정비에 약 7조원이 편성되어 있으며, 주택부문은 주택재개발, 재건축사업지원과 저소득층 주택사업지원으로 약 12조8천억원이 편성되어 있다.
- 산업경제부문에 있어서는 컨벤션센타, 산업지원센타, 농수산물도매시장 및 물류센타의 건설등에 약 4조9천억원이 투자된다.
- 또한 부도심육성 프로젝트(용산지구, 영등포(여의도), 청량리(뚝섬), 영동)가 공공과 민간의 공동투자로 계획기간 중 시행될 전망이며, 좀더 세밀한 계획에 의한 투자를 위해 투자시기는 중기이후로 계획되었다.
- 한편 도시민의 건강증진과 도시환경개선을 위하여 계획만 세워지고 아직 집행되지 않은 미시설공원을 적극 개발하여 보다 쾌적한 도시공간을 창출하도록 한다.
- 최근 문제가 되고 있는 각종 매설물관련사고(대구 지하철 가스폭발사고 등)를 사전에 예방하고 관리하기 위해서 각종 매설물정비사업이 특별회계로 편성되어 있다. 매설물 중 특히 가스관의 정비와 매설물체계구축을 위한 투자가 계획되었다.
- 다음으로 일반회계 부문을 살펴보면, 날로 심각해지는 도시환경 문제의 해결과 예방을 위하여 도시환경 부문이 가장 큰 비중으로 편성되어 있다.
- 도시환경 부문에는 각종 시설사업[2]과 각종 개량·개수·정비사업[3], 장비구입(살수청소차, 다목적 청소선)및 송·배수관,하수관리 GIS체계 구축등이 포함되어 있다.
- 정보통신분야에서는 시정의 과학화와 신뢰행정의 구축을 위한 전산화계획의 일환으로 행정정보화 추진사업(전자계산소 청사신축, 주전산기 설치 및

2) 대형배수지 건설, 정수장 건설, 고도정수처리시설 도입, 소각재처리공장, 하수슬러지처리시설, Fly Ash처리공장, 퇴비화시설, 하수처리시설, 쓰레기소각시설 등

3) 한강오니토 준설, 한강수중보 개량, 팔당호수질보전을 위한 지원, 하천준설 및 정비, 하수처리장 복개 및 환경정비, 도시하천 경관조성, 청소장비의 현대화, 청소용 도로살수전 설치, 방음벽설치 및 개수, 상수도급수관 개량 등

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

교체 등), 지역정보화 추진사업(서울시 종합정보체계구축 등), 텔레포트 건설이 계획되어 있다. 특히 이 중 텔레포트 건설은 공공과 민간이 협력하여 시행하도록 계획되어 있다.

- 산업경제부문에는 중소기업지원 육성, 도시가스 보급확대, 지역난방사업이 포함되어 있다.
- 사회개발부문에는 장애인복지시설, 장애인이용시설, 노인정·탁노소, 보육시설, 구민회관, 구민체육센터, 공공도서관, 지방문화원, 시립박물관, 공립미술관, 문화재사업 등이 포함되어 대폭적인 투자가 이루어질 예정이다

〈표 Ⅱ-25〉 부문별 투자계획

(단위 : 백만원)

구 분		1996-2001	2002-2006	2007-2011	계
특별회계	주택	3,800,000	4,000,000	5,000,000	12,800,000
	산업경제	318,847	1,756,801	2,817,441	4,893,089
	도시교통	17,240,000	9,850,000	8,300,000	35,390,000
	도시환경	1,460,000	2,140,000	3,300,000	6,900,000
	공원녹지	1,252,113	1,617,756	1,916,050	4,785,919
	부도심육성프로젝트 (공공부문)	-	115,781	347,343	463,124
	매설물정비사업	600,085	1,580,360	1,322,242	3,502,687
소계		24,671,045	21,060,698	23,003,076	68,734,819
일반회계	정보통신	220,500	160,000	260,000	640,500
	산업경제	400,198	400,576	541,372	1,342,146
	사회개발	1,117,748	738,684	734,784	2,591,216
	방재	132,720	110,600	110,600	353,920
	도시교통	390,000	190,500	250,000	830,500,
	도시환경	3,746,395	7,997,900	10,097,900	21,842,195
	도시경관	647,361	519,754	150,000	1,317,115
	공원녹지	264,159	220,135	397,982	882,276
소계		6,919,081	10,338,149	12,542,638	29,799,868
총계		31,590,126	31,398,847	35,545,714	98,534,687

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-26〉 부문별 · 사업별 투자계획

(단위 : 백만원)

구분			1996-2001	2002-2006	2007-2011	계
특별회계	주택	저소득층주택사업지원	600,000	500,000	500,000	1,600,000
		주택재개발,재건축사업지원	3,200,000	3,500,000	4,500,000	11,200,000
	산업경제	농수산물도매시장및물류센타	253,116	290,166	388,307	931,589
		산업지원센타	65,731	22,885	22,884	111,500
		컨벤션센타	-	1,443,750	2,406,250	3,850,000
	도시교통	간선도로신설및정비	4,200,000	4,650,000	2,900,000	11,750,000
		도시고속도로	3,800,000	3,700,000	3,900,000	11,400,000
		신교통	-	1,500,000	1,500,000	3,000,000
		지하철	9,240,000	-	-	9,240,000
	도시환경	고도하수처리시설도입	800,000	800,000	800,000	2,400,000
		하수관로정비	660,000	1,340,000	2,500,000	4,500,000
	공원녹지	미시설공원	1,252,113	1,617,756	1,916,050	4,785,919
	부도심육성프로젝트(공공부문)		-	115,781	347,343	463,124
	매설물정비사업		600,085	1,580,360	1,322,242	3,502,687
	소계		24,671,045	21,060,698	23,003,076	68,734,819
일반회계	정보통신	지역정보화추진	52,500	50,000	150,000	252,500
		텔레포트건설(공공부문)	40,000	-	-	40,000
		행정전보화추진	128,000	110,000	110,000	348,000
	산업경제	중소기업지원육성	183,854	210,303	301,433	695,590
		도시가스보급확대	153,457	175,919	235,419	564,795
		지역난방사업	62,887	14,354	4,520	81,761
	사회개발	병원투자	48,108	43,084	43,084	134,276
		요양원건설	87,500	52,500	52,200	192,200
		양로원건설	27,500	17,500	17,500	62,500
		종합복지관	77,000	66,500	66,500	210,000
		장애인복지시설	63,000	-	8,400	71,400
		장애인이용시설	54,000	22,500	31,500	108,000
		탁노시설(주간,단기보호)	4,000	3,000	2,000	9,000
		보육시설	200,000	150,000	130,000	480,000
		구민회관	36,080	38,400	38,400	122,880
		구민체육센터	63,360	57,600	57,600	178,560
		공공도서관	176,000	112,000	112,000	400,000
		지방문화원	111,600	74,400	74,400	260,400
		시립박물관	24,800	-	-	24,800
		공립미술관	133,600	100,200	100,200	334,000
		문화재사업	1,200	1,000	1,000	3,200
	방재	소방용수시설증설	28,626	23,855	23,855	76,336
		민방위장비교체및설치등	2,280	1,900	1,900	6,080
		소방관서증설및개보수	67,830	56,525	56,525	180,880
		소방지령전산화	3,300	2,750	2,750	8,800
		소화장비보강등	30,684	25,570	25,570	81,824
	도시교통	종합교통센타	120,000	40,000	80,000	240,000
		시내대중교통센타	10,500	4,500	1,500	16,500
		첨단도로교통체계구축	147,500	50,000	52,500	250,000
		물류센타	80,000	80,000	100,000	260,000
		외곽환승주차장	32,000	16,000	16,000	64,000

(계속)

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

구 분			1996-2001	2002-2006	2007-2011	계
일반회계	도시환경	살수청소차구입	2,200	-	-	2,200
		대기오염원격체계	-	-	600,000	600,000
		대형배수지건설	143,800	-	-	143,800
		정수장건설	197,848	70,200	70,200	338,248
		고도정수처리시설도입	-	300,000	1,300,000	1,600,000
		한강오니토준설	128,000	64,000	64,000	256,000
		한강수중보개량	50,000	-	-	50,000
		다목적청소선구입	50,000	-	-	50,000
		팔당호수질보전을위한지원	200,000	1,000,000	1,000,000	2,200,000
		하천준설및정비	180,000	150,000	150,000	480,000
		송·배수관GIS체계구축	200,000	200,000	-	400,000
		하수관거GIS체계구축	75,000	375,000	375,000	825,000
		하수슬럿지처리시설	200,000	400,000	-	600,000
		하수처리장복개및환경정비	500,000	1,500,000	2,500,000	4,500,000
		도시하천경관조성	200,000	1,000,000	1,000,000	2,200,000
		청소장비의현대화	400,000	500,000	500,000	1,400,000
		청소용도로살수전설치	-	200,000	1,000,000	1,200,000
		소각재처리공장	-	100,000	-	100,000
		FlyAsh 처리공장	-	100,000	-	100,000
		퇴비화시설	-	500,000	-	500,000
		방음벽설치및개수	50,000	250,000	250,000	550,000
		하수처리시설	250,147	388,700	388,700	1,027,547
		상수도급수관개량	400,000	400,000	400,000	1,200,000
		쓰레기소각시설	519,400	500,000	500,000	1,519,400
	도시경관	특화거리조성사업	150,000	150,000	150,000	450,000
		도시환경림조성	150,000	-	-	150,000
		역사탐방로조성	21,600	-	-	21,600
		조명가로등교체	65,000	-	-	65,000
		경관특성도로조성계획작성	10,000	-	-	10,000
	공원녹지	지구공원조성	250,761	369,754	-	620,515
		어린이공원조성	10,218	8,515	8,515	27,248
		지천변공원	27,762	23,135	23,135	74,032
		소공원조성	7,968	6,640	6,640	21,248
		체육공원조성	43,536	36,280	36,280	116,096
		공원기능개선및가로,수변정비	174,675	145,565	323,412	643,652
소 계			6,919,081	10,338,149	12,542,638	29,799,868
총 계			31,590,126	31,398,847	35,545,714	98,534,687

- 도시경관부문에는 특화거리 조성사업과 도시환경림 조성, 역사탐방로 조성, 조명가로등 교체, 경관특성도로 조성계획 등이 포함되어 좀더 개성있고 쾌적한 도시로 개선될 전망이다.
- 이번 투자계획에서 주목할 만한 점은 민간자본유치가 계획에 포함되었다는 점이다. 특별회계에서는 부도심육성 프로젝트에 민간이 참여하게 될 예정이고, 일반회계에서는 텔레포트 건설에 민간자본이 투입될 계획이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

4. 시민참여

1) 현 황

(1) 각종 행정정보의 공개 미흡

▣ 행정정보공개에 대한 법률적인 규정의 미비

· 정부공문서규정 제36조 2항에서 '정부보유공문서에 대한 열람 및 복사청구에 대해 특별한 사유가 있는 한 이를 허가할 수 있다'라고만 규정하고 있고, 현재 우리나라에서는 행정정보공개법 시안이 마련되었으나 행정정보공개법이 제정되지 않아서 행정정보의 공개가 미흡한 실정이다.

▣ 행정정보에 대한 목록제공 미흡

· 행정정보공개 자체에 대한 법적·제도적 장치가 미흡할 뿐만 아니라 행정기관이 보유하고 있는 행정정보의 종류에 대한 색인이나 목록 등이 제공되고 있지 않고 있다. 따라서 주민들이 행정정보를 이용하고 싶어도 어떤 종류의 행정정보가 어느 수준까지 작성되고 공개되는지에 대한 사전지식이 부족하여 이를 충분히 활용하지 못하는 경우가 존재한다.

▣ 행정정보의 구입을 쉽게 해주는 행정자료실의 미비

· 현재 서울시에 설치되어 있는 행정자료실은 '시정자료실'이라는 이름으로 1990년에 개칭한 바 있다. 1994년 현재 비치되어 있는 자료별 이용 현황은 다음 〈표 Ⅱ-27〉과 같다.

〈표 Ⅱ-27〉 시정자료실 자료이용현황(1994)

(단위 : 권)

구 분	계	일반 도서	행정 자료	연구기관 자료	정기 간행물	귀국 보고서	기타
시 공 무 원	8,049	3,598	520	437	1,100	520	1,874
타부처공무원	170	43	40	32	19	9	27
연 구 기 관	510	25	147	120	115	17	86
시 민 학 생	448	105	190	100	60	7	16
총 계	9,217	3,771	897	699	1,294	553	2,003

자료: 서울시, '95 서울시정, 1995.

(2) 주민의견 수렴체계의 미흡

▣ 여론수렴방법의 비효율적 운영

· 아래의 표에서 보는 것과 같이 많은 여론수렴 방법이 존재하지만 이들 방법의 제도화 수준이 미흡하여 대표성있는 여론이 효과적으로 수집되지 못하고 있으며, 여론수렴 방법이 본래의 여론수렴 목적보다는 오히려 홍보수단 내지 시책협조의 수단으로 사용되고 있는 실정이다.

I ♥ Seoul
SOUL OF ASIA

· 여론수렴 방법의 비효율적 활용 뿐만 아니라 간접적 여론수렴 방법이 활용되지 않고 있다는 점도 지적될 수 있다.

〈표 Ⅱ-28〉 현행 여론수렴방법의 문제점

여론수렴 방법	문 제 점
반 상 회	- 홍보위주로 운영 - 관주도로 획일적 운영 - 일부계층만의 반상회 - 건의사항이 행정기관에 대한 일방적 해결요구 위주
여론모니터	- 모니터선정의 대표성 공정성 문제 - 모니터가 제보하는 여론의 객관성 미흡
각종위원회	- 위원구성의 공정성 미흡 - 운영의 형식화 - 위원의 대표성 저하
간 담 회	- 개최횟수 저조 - 참여대상 선정의 작위성 - 형식적인 운영
공 청 회	- 참여대상자 선정의 공정성 문제 - 참여율 저조 - 다수 참여 불가능 - 형식적인 여론 수렴
민의수렴 엽서제	- 주로 개인의견에 집중됨
대중매체	- 공정성 결여 - 보도내용에 대한 상급 정책결정자의 민감한 반응
설문조사	- 대상자선정의 획일성 - 비전문가인 공무원에 의해 수행되므로 대표성 신뢰성있는 조사결과 도출 곤란 - 조사결과의 체계적 처리를 위한 전문성 미흡
민정시찰	- 사전노출

자료: 이승종, 지방정부의 여론수렴 효율화, 지방행정연구 제7권 제3호, 1992. 11쪽.

▣ 장기적이며 지속적인 의견수렴의 부족

· 여론수렴 활동이 효과적이기 위해서는 기본적인 운영방향에 있어서 시책이 시행되기전 또는 문제발생 이전에 행해져야 함에도 불구하고, 대부분의 경우에는 정책결정단계 이후 또는 문제발생 이후에 행해지고 있다. 여론수렴도 장기적, 지속적으로 행해져야 하는데 실제로는 간헐적, 임의적으로 행해지고 있으며, 여론조사 등을 통해 수렴된 의견의 반영 통로가 미흡하다.

▣ 홍보와 의견수렴의 연계성 미비

· 홍보와 여론수렴을 일체화시키는 기제가 있어야 하는데, 현재 홍보를 담당하는 부서와 의견수렴을 담당하는 부서가 서로 다르기 때문에 홍보와 의견수렴의 연계성이 부족하다.

· 일본의 경우, 홍보(廣報) 여론수렴(廣聽)을 주관하는 부서는 전체 도도부현에서 55개가 설치되어 있는데(1990년 현재), 광청만을 주관하는 것은 7개, 광보만을 주관하는 것은 6개인 반면, 광보와 광청을 주관하는 것은 42

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

개로 나타나서 분리형보다는 통합형이 여론수렴기능과 홍보기능과의 연계성을 제고시키기 위한 일반적 추세임을 보여준다.

(3) 기본계획 수립과정의 주민참여제도의 비현실성

- 현행 도시계획 수립절차 중에서 주민참여에 대한 조항을 살펴보면, 작성된 도시기본계획(대안을 포함한 2개 이상의 계획안)은 도시분야 전문가와 각계 주민대표 및 관계기관이 참석한 공청회를 개최하여 의견을 청취하도록 되어 있다. 관할 시장·군수가 공청회를 개최할 때에는 공청회개최 예정일 14일전까지 공고사항을 게시판에 게시하고, 당해 지방을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 1회이상 공고해야 한다.
- 이 때 공고해야하는 사항은 공청회 개최목적, 공청회 개최 예정일시 및 장소, 입안하고자 하는 도시기본계획의 개요 등이다. 그리고 공청회 개최 결과 제출된 의견은 면밀히 검토하여 제안된 의견이 타당하다고 인정될 때에는 이를 도시기본계획에 반영하여야 한다.
- 또한 공청회의 개최결과 제안된 의견은 조치결과, 미조치사유 등 의견청취 결과 요지를 승인신청시 첨부하도록 되어 있다.
- 다음으로 도시계획 시행과정에서의 주민참여를 살펴보면, 현행 도시계획법 제25조 2항에 의하면 '서류의 공람 등'이라는 규정을 두고 주민의 의견을 반영시키고 있는데 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 건설교통부장관은 실시계획을 인가하는 경우, 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 공고하고, 관계서류의 사본을 14일간 일반에게 공람시켜야 하며, 도시계획사업 시행지구안의 토지 또는 건축물 등의 소유자 및 이해관계인은 이 공람기간안에 건설교통부장관 또는 시행자에게 의견서를 제출할 수 있도록 되어 있다. 건설교통부장관 또는 시행자는 이 의견이 타당하다고 인정될 때에는 이를 실시계획에 반영하여야 한다.
- 공청회와 관련된 문제점이 존재하는데, 일간지에 2주일 전에 공청회개최를 공고해야 하며, 공청회에 출석하여 의견을 진술하고자 하는 주민은 공청회 개최 7일전에 서면으로 의견의 요지를 제출하도록 되어있다. 즉, 주민이 공청회에 참석할 수 있는 시간이 그리 충분하지 않다는 점 때문에 공청회가 형식적으로 운영된다는 점이 지적될 수 있다.
- 공청회 등 의견청취제도의 활용정도에 대한 설문결과에 의하면, 이들 의견청취제도가 형식적으로 활용되고 있다는 응답이 과반수가 넘음을 알 수 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

〈표 Ⅱ-29〉 주민의견청취제도의 활용도

(단위: 명, %)

응 답 내 용	주민의 반응	공무원의 반응
아주 잘 활용되고 있다	13(5.5)	7(2.9)
잘 활용되고 있다	20(8.5)	72(30.1)
형식적으로 활용되고 있다	87(37.2)	130(54.4)
활용되지 못하고 있다	86(36.8)	18(7.5)
전혀 활용되지 못하고 있다	28(12.0)	12(5.1)
계	234(100.0)	239(100.0)

자료: 김수신, 도시행정과정에 있어서 주민참여의 실태분석, 한국방송통신대학 논문집 제11집, 1990. 157쪽.

· 뿐만 아니라 지방자치단체장이 공청회의 참석자를 선정하는 것과 같은 임의성의 문제가 있으며, 더불어 공청회 개최가 도시기본계획의 경우에만 개최하도록 의무화되어 있다는 문제가 있다. 또한 개최공고시 '입안하고자 하는 도시기본계획의 개요'만을 공고하도록 하고 있어 주민들이 이를 충분히 검토할 수 있는 자료와 시간이 없기 때문에 효과는 제약될 수 밖에 없다.

(4) 주민참여에 대한 제도적 제약

· 지방자치법 제13조[4]에 의하면, 주민은 지방의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 명시함으로써 참정권을 부여하고 있다. 그러나 현행 지방자치법의 규정은 매우 미흡하다고 평가할 수 있다.

· 먼저 주민투표의 발안자는 지방자치단체의 장으로 규정되어 있다. 이 조항은 주민 뿐만 아니라 지방의회도 주민투표를 제안할 수 없다는 점에서 직접민주주의의 한 방편인 주민투표의 성격상 많은 문제를 지닐 수 있다.

· 그리고 주민투표의 대상(회부내용)에 대한 사안을 살펴보면 '지방자치단체의 주요결정사항등'에 대해 주민투표에 붙일 수 있다고 되어 있으나[5], 그 규정이 명확치 않음으로써 적용에 문제가 있다.

· 또한, 지방자치법에서는 주민은 법률이 정하는 바에 의하여 자기가 속하는 지방자치단체의 조례제정 또는 개폐를 청구할 권리를 인정하지 않고 있으며, 사무감사의 직접청구권도 주민에게 인정하지 않고 있다.

· 그리고 지방자치단체의 주민에게는 법률이 정하는 바에 의하여 자기가 속하는 지방자치단체의회의 해산을 청구할 권리가 보장되지 않고 있으며, 지방자치단체 의회의원과 장, 부지사, 감사위원 등 주요공직자의 해직을 청구할 권리도 보장되고 있지 않다.

4) 제13조 ② 국민인 주민은 법령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거(이하 "지방선거"라 한다)에 참여할 권리를 가진다.

5) 제13조의2 ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다. ② 주민투표의 대상 발의자 발의요건 기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

6) 제65조 ① 지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 한다. ② 청원서에는 청원자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명) 및 주소를 기재하고 서명, 날인하여야 한다.

· 즉, 현행 지방자치법에 의하면 조례제정 및 개폐청구권, 사무감사 청구권, 소환권 등이 없어 주민의 직접민주성이 약화될 우려가 있다.

· 또한 현재 우리나라에서 적용되고 있는 사항은 청원제도로서 지방자치법 제65조[6]에 명시되어 있다. 청원제도는 주민이 조례 및 규칙의 개폐나 공공시책의 개선 등 지방자치단체의 지방행정에 대한 요구나 희망 또는 정치적 의사를 표시하고자 할 때 지방의회 의원 2인이상의 소개를 받아 지방의회에 청원하는 것으로, 재판에 간섭하거나 법규에 위배되는 것은 불허된다. 이렇게 볼 때 행정에 대한 적극적인 감시, 통제, 협조의 수단이 부족한 실정이다.

2) 바람직한 방향

(1) 의견수렴의 양적 다양화와 질적 심화 추구

▣ 행정정보공개의 제도화

▶ 행정정보공개법의 제정

· 행정정보의 공개에 관한 사항에 대해서는 이를 통일적으로 규정하는 정보공개법의 제정이 시급하다. 현재 우리나라에서는 청주시의회에서 행정정보공개에 관한 조례를 신설하여 시행하고 있는데, 이러한 선례를 발전시켜 법제화하는 것이 필요하다.

· 정보공개법의 제정은 정보공개의 방향 및 절차 등을 명확히 제시해 줄 뿐만 아니라 사회의 정보공개에 대한 감수성을 높이고, 행정정보 공개를 적극적으로 추진한다는 선언적인 의미도 지니게 된다.

· 아울러 정보공개법에는 정보청구에 관한 사항, 정보청구 거부시 재심절차, 필수공개 항목, 비공개 항목의 범위, 정보분류기준 등에 대한 상세한 내용이 포함되어야 할 것이다.

▶ 행정정보자료집의 발간

· 행정정보의 공개는 정보청구와 정보공표로 분류할 수 있는데, 특히 이 중 정보청구를 위해서는 행정기관이 어떤 행정정보를 보유하고 있는지를 일반주민이 쉽게 알 수 있도록 하는 것이 필요하다.

· 미국에서는 "Index to Current Urban Document"라는 미국내 각 시정부의 공문서에 대한 색인을 분기별로 발간하여 주민이 필요한 정보를 찾는데 용이하게 하고 있다. 이와 유사한 형태의 행정정보 자료집을 발간하는 것이 행정정보의 공개청구에 필수불가결할 것이다.

▶ 행정자료실의 확충

· 이에 더하여 행정자료실의 확충이 필요한데, 행정자료실은 주민의 행정정보에로의 접근을 용이하게 하는 행정정보의 종합적 저장소이다. 더우기 행정자료실은 행정정보를 저장할 뿐만 아니라 정보공개청구 및 정보교환의 창구이며, 정보취급의 집중화 및 전문화를 통해 좀 더 효과적인 정보제공을 가능하게 할 것이다. 또한 행정자료실에 비치되어 있는 자료에 지역주민과 연구자들이 좀 더 쉽게 다가갈 수 있도록 통신망을 활용하는 것도 바람직하다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 의견수렴절차의 효율적인 개선

▶ 정책제언형 여론수렴지향

· 여론반영의 효과의 크기로 고려하건대, 예산과정 및 기본사업계획 수립과정에의 여론반영이 더욱 중시되어야 한다. 이를 위해서는 주민의 기본수요에 대한 조사·분석과 함께 정책반영 결과에 대한 심사분석의 시행 등이 필수적으로 이루어져야 한다. 그리고 수렴된 의견을 실제 행정에 반영시킬 수 있는 제도적 행정적 장치를 마련하는 것이 중요하다.

▶ 사전적 예방적 여론수렴 지향

· 사후적, 대증적 여론조사보다는 사전적 예방적인 차원에서의 여론조사가 이루어져야 한다.

▶ 의무적 여론수렴 지향

· 여론수렴 활동이 적극적으로 이루어지기 위해서는 여론수렴 의무의 법제화, 여론수렴 실적에 대한 심사분석의 철저 및 그 결과의 적극 반영, 기관장의 지속적인 관심, 각 부서별로 여론수렴이 필요한 사무일람표의 작성 등이 필요하다.

· 이를 위해서는 시정에 대한 주기적인 여론조사 실시가 필수적이며, 수렴된 의견을 실제 행정에 반영할 수 있도록 조례 등의 제도적인 장치를 보완하여 정기화, 활성화시켜야 한다.

⑵ 시민참여의 자발성과 능률성 제고

▣ 공청회제도 등의 현실성 제고

▶ 공청회의 활성화를 위한 제도적 장치의 마련

· 공청회를 활성화하기 위해 공고시간을 확대하고 참여주민을 확대하는 등 형식적인 측면을 보강하고, 공청회의 내용측면을 보강하여 활성화시킬 수 있도록 하며, 공청회에서 제시된 의견에 대한 결과회신을 제도화하는 방안을 마련해야 한다.

▶ 설명서의 첨부

· 도시기본계획에 대한 공청회를 개최할 때 '입안하고자 하는 도시기본계획의 개요'만을 공고하도록 되어 있어 실제 공청회에 참석하는 주민들이 이를 충분히 인지하지 못하는 문제가 있다.

· 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 도시계획의 개요만을 공고할 것이 아니라 계획안에 대한 구체적인 설명서를 첨부하는 방법도 고려할 수 있다.

▣ 직접참여제도의 강화

▶ 직접투표에 의한 참여

· 주민의 직접참여로는 직접청구제도가 있는데, 이는 일정한 수의 주민이 선거를 통해 특정사항(조례의 제정, 개폐, 사무감사, 의회해산, 의원의 해직)의 결정을 청구하는 제도이다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 이 직접청구제도에는 주민발안제가 있다. 이는 일정한 수의 유권자의 서명에 의해서 자치단체의 법률 등에 대해 직접 발안하는 제도로서 지방의회의 부작위에 대해 책임을 추궁하는 기능을 가진다.
- 이 주민발안제도는 크게 직접발안제도와 간접발안제도로 나눌 수 있다. 직접발안제도는 법정수에 충족되는 주민들의 발안이 있으면 주민투표에 회부하는 것이며, 간접발안제도는 지방의회의 심의를 거친 후에 투표하는 것이다.
- 이 주민발안제도를 채택한 나라로는 일본, 미국, 캐나다, 독일, 스위스 등을 들 수 있다. 이 중에서 일본은 지방세의 부과 징수, 분담금, 사용료, 수수료의 징수에 대한 조례에 대한 발안은 금지하고 있다. 그 이유는 지방자치단체의 재정적인 기초를 보전하기 위함이며 재정의 적정화는 주민의 감사청구에 의해서 행한다.
- 이 주민발안제도 외에 주민투표제도를 들 수 있다. 이는 지방자치행정에 있어서 모든 의사결정을 주민들이 그 의사를 표명하여 이에 따라 자치행정을 수행한다는 원칙하에 실행되는 제도이다.
- 이 주민투표제도는 특정사항(구역개편, 지방채 발행, 조례의 제·개정, 세율인상)에 대해 필수적으로 투표하는 강제적·의무적 주민투표, 일정한 의안에 대해 주민투표의 실시여부를 지방의회에 일임하는 것으로 주민투표가 실시되면 법적 효력을 가지는 선택적 자문적 주민투표, 지방의회에서 의결된 사항에 대해 일정한 수의 유권자의 서명으로 항의, 청원하는 항의적 청원적 주민투표로 나눌 수 있다.
- 주민발안과 주민투표 이외에 주민소환 또는 해직청구를 들 수 있는데, 이는 선거에 의해 공직에 취임한 사람에 대해 해직을 청구하는 제도이다.

▶ 지방옴부즈만제도의 확대 도입

- 옴부즈만제도는 행정에 대한 외부통제의 일종으로, 본래 행정통제 기능을 수행해야 할 입법부나 사법부의 한계가 노출됨에 따라 이를 보완하기 위해 사용된 것으로 약 70개 이상의 나라에서 사용되고 있다.
- 시민고충처리인이라 불리는 옴부즈만은 의회에서 임명하기는 하나, 완전한 독립성을 갖고 시민보호를 위해 국가권력을 견제하고 시민과 행정과의 교량역할과 조언을 담당하는 사람이라 할 수 있다.
- 옴부즈만의 특색은 신분이 보장되며 정치적으로 독립되어 있다는 점 뿐만 아니라 사소한 일이라도 옴부즈만에게 청원할 수 있다는 특징이 있다. 또한 개방적인 성격을 가지기 때문에 민원처리가 신속할 뿐만 아니라 법적 소송절차가 아니기 때문에 시민들의 경비부담도 없는 등 탈관료제적인 특징도 지니고 있다.
- 즉, 옴부즈만제도는 정치·행정적인 통제를 위하여 국가 및 지방자치단체의 공공기관을 연결시키는 기능을 담당하는 공법상의 관청관계의 하나로 이해할 수 있다.
- 옴부즈만은 지방과 국가 옴부즈만으로 크게 대별할 수 있는데, 큰 도시일수록 전문화된 옴부즈만제도를 두고 있다. 이러한 옴부즈만제도는 많은 나라에서 지방정부 차원에서 채택되어 중앙정부로 퍼져 나갔음을 주목할 필요가 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

- 우리나라에서 가능한 지방자치단체수준에서의 분야별 옴부즈만은 '교육옴부즈만', '소비자옴부즈만', '사회복지옴부즈만', '환경옴부즈만', '지역경제옴부즈만', '지역교통옴부즈만' 등을 들 수 있을 것이다.
- 독일의 예를 보면, 지방수준의 옴부즈만제도가 정착되어 있는데 이들은 '시민대리인'이라 불리며, 시민의 고충사안에 대한 신속하고도 비관료적인 태도, 주민청원에 대한 현저히 짧은 업무추진시간, 상대적으로 높은 주민고충의 해결비율, 행정과 주민과의 원활한 의사소통 중개기능 등을 갖는다.
- 따라서 서울시에서도 위에서 언급된 장점을 충분히 활용할 수 있도록 옴부즈만제도를 확대, 도입하는 것이 바람직하다.

5. 민간참여 활성화 방안

1) 현황 및 문제점

(1) 민간활력의 미이용에 따른 정부의 실패 발생

▣ 시 직영사업의 과다

- 서울시는 현재 각종 공익사업을 시정부의 직영으로 하고 있어서 행정조직의 팽창경비를 과도하게 지출하고 있다. 47종의 서비스에 대해 67개 사업소를 설치·운영하여, 반드시 공공이 담당하지 않아도 될 부문에도 행정인력이 투입되고 있는 실정이다.

▣ 비효율적인 행정기관형 공기업의 운용

- 시정부 직영의 상수도사업을 포함하여 시정부 투자기관의 경우에도 시가전액출자하는 행정기관형 공기업으로 되어 있어서 공공부담의 증대는 물론 공기업 운용의 경영성을 소홀히 하고 있다.
- 현재 서울시는 5개의 지방공사(지하철공사, 제2도시철도공사, 도시개발공사, 강남병원, 농수산물도매시장관리공사)와 1개의 지방공단(시설관리공단)을 직영하여 공기업 특별회계로 운용하고 있다.

▣ 공영개발사업에 있어서 민간활용의 이용 부재

- 서울시의 대부분의 도시개발사업이 전액 공공투자에만 의존하고 있어서, 투자사업비의 증대에 따른 재정적 부담이 과중한 상태이다. 각종 도시계획시설이나 공영개발사업 중에도 상당부분이 민자를 유치할 수 있는 여지가 있음에도 이를 적극 활용하지 못하는 실정이다.

(2) 행정기능의 비대화로 인한 경비 증대

▣ 단순행정업무비중의 과다

- 각종 인·허가업무 및 지도·감독업무 중심의 행정업무 처리체계는 행정기능의 비대화를 초래하고 있고, 이는 곧 재정의 팽창과 예산낭비의 주요원인이 되고 있다. 현재 서울시는 자동차등록업무를 비롯해 30여개의 인·허가업무와 120여개의 지도·감독업무를 직접 담당하고 있다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

▣ 부처간의 업무중복과 통합적 서비스 제공 곤란

· 기능별 행정조직 원리에 입각해 동일 성격의 기능에 대해서 각 부처별로 독립적인 서비스를 제공하고 있어서 업무중복 등으로 인한 행정경비의 낭비를 초래하고 있다. 예컨대, 경찰과 소방, 소방과 응급구호기능 등 통합운용을 통해 서비스 제공이 가능한 부분이 많다.

▣ 시민활력의 활용 미흡

· 비전문적인 인적 서비스의 제공도 전적으로 행정기관에 의해 이루어지고 있으므로, 주민들의 활력을 활용하지 못한 채 행정경비 팽창의 원인이 되고 있다. 예컨대, 사회복지서비스나 환경보전 관련기능 등에는 시민들의 자원봉사활동을 활용해 행정부담을 줄여갈 수 있는 여지가 크다.

(3) 세수확보노력의 부족

▣ 세수기반의 취약

· 재산관련 지방세의 경우 토지가액평가가 현실화되지 못해 토지자본이득의 세원흡수가 미진하고 정액세율로 인해 조세부담 수준의 현실화되어 있지 못하다. 또한 자주적인 과세권이 없어 자율적인 지방세원의 발굴이 불가능한 실정이다.

▣ 수익자부담제도의 미정착

· 공공요금의 요율수준이 불합리하고 원가보상이 되지 못해, 사용료·수수료·입장료 등의 세외수입의 증대가 부진하다. 또한 공채시장이 육성되지 못해 도시개발사업에 대한 투자재원 조달에 어려움이 따르고 있다.

2) 지방행정의 경영화에 따른 민간활력의 도입

(1) 지방행정의 경영화와 다양화

· 민간참여를 위한 전제조건으로 공공서비스 공급에 원가주의, 고객주의, 성과주의 등 기업경영적 요소를 도입한다. 최저한도(civil minimun) 이상의 행정서비스 공급은 외곽단체가 담당토록 함으로써 지방행정의 다양화를 유도하고 경쟁원리를 도입한다.

(2) 기채주의에 따른 공공개발전략의 수행

· 자본예산제도를 채택하여 공공개발사업의 재원을 기채를 통해 확보하고, 직접적 공공투자에 의해 창출된 개발이익을 내부화하여 일반회계 부담을 경감시킴으로써 개발이익을 사회에 환원하고 시민의 복지를 향상한다.

(3) 민간과의 연합에 의한 위험분산과 사업추진능력의 신장

· 공공사업 추진에 있어 외부 민간자본의 도입해서 위험을 분산하고 민간의 인적·물적자원을 동원함으로써 사업추진 능력을 신장한다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

(4) 자치단체 복합기업시스템의 구축

- 서울시를 중심으로 행정서비스를 제공하는 외곽단체들을 조직해서 정(正)의 외부효과를 극대화한다.
- 고오베시의 경우 시가 주최하는 국제회의를 지원하기 위해 국제교류회관, 신교통공사, 시직영의 호텔과 쇼핑센타, 고오베 와인 등 특산물을 담당하는 외곽단체들을 동원하여 시외곽단체들의 수입증대와 집적효과가 극대화되도록 하고 있다.

(5) 시외곽단체의 유형개발과 육성

- 다양한 행정서비스를 제공하고 민간의 활력을 도시경영에 도입하기 위해 다양한 유형의 시외곽단체개발과 육성이 필요하다.
- 도시개발공사식의 공공섹터방식, 민간자본이 일정부문 참여하는 제3섹터방식, 도시시설물관리를 위한 농수산물도매시장과 같은 공사방식, 민간기업방식, 행정기능을 보완하는 행정대행방식 및 행정협력방식 등 다양한 시외곽단체의 유형을 개발하는 것이 필요하다.

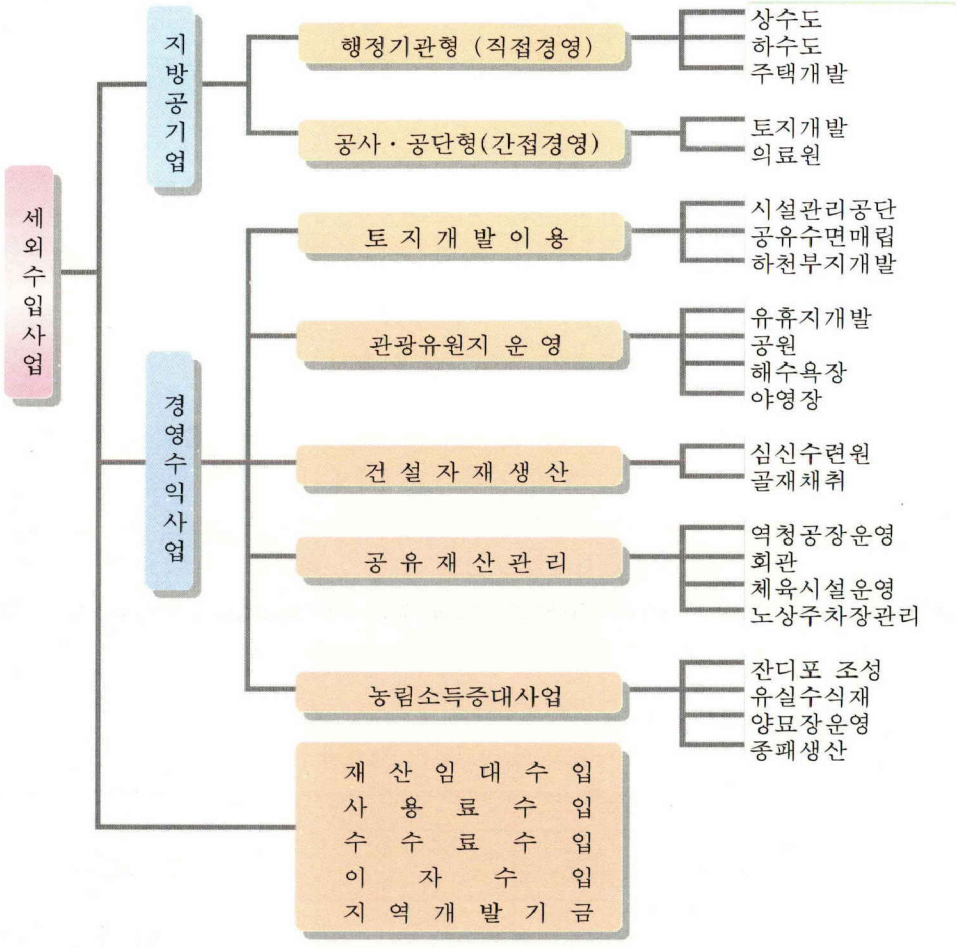
〈표 Ⅱ-30〉 고베시 외곽단체의 유형화

경영구분		사 업 단 사 례
개발형	공공섹타 방 식	토지개발공사, 지방도로공사, 지방주택공급공사, 지역개발공사, 도시정비공사, 농업개발공사
	제3섹타 방 식	도시개발공사, 부두개발공사, 단지조성회사, 재개발빌딩회사, 도시교통회사, 유통센터회사
관리형	공사방식	공원협회, 시민회관관리공사, 역차장공사, 노동복지센터, 문화시민회관
	민간기업 방 식	무역전시관(주), 여가시설(주), 공항빌딩(주), 관광버스(주)
보완형	행정대행 방 식	환경위생공사, 학교급식공사(주), 주택관리센터, 수도서비스협회, 중소기업센터
	행정협력 방 식	관광협회, 복지협의회, 노령복지사업단, 부인협회, 볼런티어협회

(6) 민간활력을 이용한 세외수입의 확충

- 상하수도, 주택개발, 토지개발, 의료원, 시설관리공단 등과 같은 지방공기업형태, 관광유원지 운영, 건설자재생산, 공유재산관리, 농림소득증대사업 등과 같은 경영수익사업형태, 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입 및 이자수입을 통해 세외수입을 확충한다.
- 지방자치단체의 지방경영사업을 분류해 보면 다음과 같다.

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



〈그림 Ⅱ-1〉 지방자치단체의 지방경영사업의 분류

Hi Seoul
SOUL OF ASIA



부 록

1. 제도 및 기구에 대한 요구 내용
2. 필요로 하는 계획 · 모델 · 지침
3. 민간이양 및 시민협조를 필요로 하는 내용

SOUL OF ASIA

공 백

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

1. 제도 및 기구에 대한 요구 내용

구 분		내 용	목 적
토지이용계획	법령 및 제도의 정비	· 관련법 조례의 개정	· 준공업지역에 일반 아파트 건축의 불허
교통계획	법령 및 제도의 정비	· 자전거 관련법체계의 정비	· 자전거 교통수단 위상 정립/자전거 통행의 안전확보 등
		· 주거지 주차허가제의 도입	· 주거지 주차문제의 해소
		· 자율출근 시차제의 도입	· 시간대별 교통량 분산
	필요로 하는 기관 등	· 광역도시철도공사 또는 광역도시철도 협의회	· 도시철도 관리운영체계의 일원화
		· 교통관리센터(TMC)	· 철도·도로교통체계의 통합운영
		· 수도권 교통관리청	· 수도권 광역교통기구
정보통신계획	법령 및 제도의 정비	—	—
	필요로 하는 기관 등	· 정보화추진위원회(시장자문기구)	· 정보혁명에 대응
		· 전담교육기관	· 행정전산화를 담당할 인력양성과 업무지원시스템 개발
		· 정보기술지원센터	· 분야의 창업지원 및 육성
산업경제계획	법령 및 제도의 정비	· 도소매업 진흥법의 개정	· 용역시설 면제제한 규정의 완화 및 삭제
	필요로 하는 기관 등	· 산업지원센터	· 중소기업의 활성화 지원
		· 중소기업보육센터	· 창업기업에 대한 종합적 지원
주택계획	법령 및 제도의 정비	· 도시계획법의 개정	· 용도지역의 상세화를 통한 주거지역의 세분화
		· 주택기본법의 제정 (주택건설촉진법의 역할 조정)	· 주택정책에 대한 자율성 확립
		· 주택사업법의 개정	· 자치단체의 역할 명시(권한이양)
	필요로 하는 기관 등	· 서울시와 경기도간 광역업무 협의체 구성	· 광역주택공급체계 수립
환경보전계획	법령 및 제도의 정비	· 별도의 환경기준 설정을 위한 시조례 제정	· 독자적 환경기준의 설정
		· 중수도 도입을 위한 법령상의 근거 마련	
		· 중수도 설비기준 및 유지관리 지침의 제정	
		· 지하수 오염방지를 위한 제도	
		· 부시장제의 활용	· 여타 정책과의 조정·통합
		· 환경보호조례·자연환경 보전조례의 제정	· 친환경적 도시관리 구조의 형성
	필요로 하는 기관 등	· 국제 환경협력 강화를 위한 전담기구	—

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

구 분		내 용	목 적
공원녹지계획	법령 및 제도의 정비	· 도시공원법의 개정 · 개발관련사업법(도시재개발법, 토지구획정리사업법, 택지개발촉진법 등) 개정	· 도시공원의 종류 규정 현실화 · 공원면적 최소수준의 현실적 조정 · 공원시설물 종류 및 설치지침의 조정 · 공원녹지 확보 의무화와 확보수준의 상향 조정
	필요로 하는 기관 등	—	—
경 관 계 획	법령 및 제도의 정비	· 도시계획법의 개정 · 서울시 경관조례의 제정 · 경관심의제도의 개선	· 지역규제에 경관관리구역 신설 · 경관관리구역의 구체적인 지정 및 지침 작성 · 도시경관의 보전 및 특성 강화
	필요로 하는 기관 등	—	—
사회개발계획	법령 및 제도의 정비	· 학교입지기준 및 주변환경기준의 마련 · 도시계획법의 개정 · 장애인 편의시설 설치기준 마련	· 교육환경 개선 · 공연장, 전시장 등 문화예술공간을 도시계획시설로 추가지정 · 장애인에 대한 생활환경 정비
	필요로 하는 기관 등	· 부녀복지관을 여성복지회관으로 개칭 · 서울문화센타의 설립	· 대상의 확대 · 서울시 문화활동의 종합적, 체계적인 기획 및 조정
방 재 계 획	법령 및 제도의 정비	· 방재시설물에 대한 최소한의 설치기준 마련 · 건축물, 시설물에 대한 최소한의 재해안전기준 설정과 인센티브 제도의 도입 · 타지역 행정기관과의 방재 협약 체결 · 신고체제 일원화를 위한 법적, 제도적 정비 · 현행 도시방재종합대책 운영 규정을 조례로 격상 · 재난관리기본법 제정 · 재해구호법의 개정	· 방재시설 관리체계 확립 · 방재시설의 확충 · 타지역과의 연계강화/조사권, 시정조치권, 손해배상청구권 등의 체결 · 안전관리체계의 구축 · 보상금 지급대상의 확대/보상 심의위원회 구성 등
	필요로 하는 기관 등	· 서울시 도시종합방재실 신설 · 시정개발연구원 도시방재연구부 설치	· 예방 및 수습기능의 강화 · 위기관리체계 구축을 위한 연구

SOUL OF ASIA

구 분		내 용	목 적
계획의 실현방안	법령 및 제도의 정비	· 업무분담 법안의 수립	· 업무의 명확화(중앙정부, 자치구)
		· 각 자치구의 조직구조를 일률적으로 정하고 있는 서울시 규칙의 변경	· 자율성 강화
		· 사무 위탁제도의 추진	· 광역행정 구축
		· 서울시 사무분장규칙의 내용 수정	· 계획과 예산이 연계되도록 조직개편
		· 지방자치법의 개정	· 행정의 분권화와 자율화
		· 계약직 공무원제의 신설	· 전문성 제고를 위한 개방적인 인력충원제 확립
		· 현행 세제의 개편	· 국가와 지방간의 세원 재분배/재산관련세제의 강화/ 비과세 감면제도의 재검토
		· 지방공기업 육성을 위한 제도적 정비	
		· 지방채 제도의 개선	· 지방채 자금조달방식의 다변화/지방채 운용의 자주성 강화/지방채 운용의 계획성 제고
		· 지방교부세 제도의 개선	· 현행 배분비율의 재조정/ 교부세 요구액 산정방식의 객관화, 표준화
		· 국고보조금제도의 개선	· 중앙, 지방정부간 경비부담 원칙 등의 명확한 설정/ 보조대상의 확대를 위한 포괄 보조금 제도의 도입 등
		· 지방양여금제도의 개선	· 지방양여금 재원규모의 확대/대상세목의 다양화
		· 투자분석제도의 확립	· 투자효과의 극대화
		· 사업별 예산편성제도의 도입	· 재정운용의 효율화와 사업의 계획성 확보
		· 중기재정계획제도의 활성화	· 예산편성의 확실한 준거기준 마련
		· 자본예산제도의 도입	· 지역개발의 촉진/ 자본축적기능/예산의 신축성 확보
		· 행정정보공개법의 제정	· 행정정보공개의 제도화
		· 주민발의제도의 도입	· 직접참여제도의 강화
		· 주민투표제의 도입	· 직접참여제도의 강화
		· 지방 옴부즈만 제도의 확대 도입	· 주민의견수렴의 질적 심화 추구
	필요로 하는 기관 등	· 자치구내 도시기본계획 담당 조직의 신설	· 서울시와의 원활한 도시계획 업무 진행

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2. 필요로 하는 계획 · 모델 · 지침

구 분	내 용	목 적
생활권 및 인구 배분 계획	· 종합적인 지구정비계획	· 도심으로서의 기능도모 및 지역 커뮤니티 형성
	· 적정개발 규모와 높이 규제 등에 관한 지침	· 양호한 도시경관의 유지와 역사경관 보호
	· 일반주택시가지 정비모델 개발	· 주택시가지의 무질서한 재건축 방지
	· 주공혼재지구에 대한 개발 및 정비 지침	· 주공혼재지구 토지이용의 적절한 혼재와 순화
토지이용계획	· 지하공간개발에 대한 장기종합계획	· 입체적 토지이용구조로의 전환
	· 기성시가지의 유형별 개발지침	· 기성시가지의 지속적 정비와 유지관리
	· 강북도심의 재개발 정비를 위한 종합계획	· 강북지역의 재활성화
	· 지역중심에 대한 종합적 개발계획 (상세계획 수립)	· 특색있는 지역도심의 창출
	· 주택개량 재개발에 대한 기본계획 (인근지역을 포함한 광역적 차원)	
	· 기성시가지의 유형별 상세계획	· 주택시가지의 계획적 정비
교 통 계 획	· 교통약자를 고려한 교통시설계획	· 인간중심의 교통정책으로 전환
	· 정자(井字)형 지하간선도로망 계획	· 공간의 입체적 활용과 원활한 교통흐름 확보
	· 경전철망 계획	· 지하철/ 전철의 보완노선
	· 고속대형수송기능의 간선도시철도망 계획	· 외곽과 시내 거점간 원활한 연결
	· 지구교통개선 계획 (구체적인 예산투자 계획과 사업집행 계획 수립)	· 자치구 단위에서 거주자의 안전성, 쾌적성 추구 등
	· 교통류 관리계획	· 교통류의 원활한 흐름에 대한 보완
	· 자전거 노선계획	· 자전거 이용의 활성화
정보통신계획	· 종합적 지역정보화 계획	· 국가차원의 초고속 통신기반 산업의 지역적 활용
	· 시정정보와 종합계획	· 행정정보의 전산화 및 서울시 지리정보 시스템의 구축
산업경제계획	—	—
주 택 계 획	· 서울 강북미개발지역에 대한 장기 개발계획	· 통일대비
	· 서울시 주택정책 중장기 종합계획	· 지역특성을 고려한 자치적 주택정책의 목표 · 계획수립
	· 저소득층 주거수준 개선을 위한 목표계획	· 최저주거기준의 도입을 통한 저소득층 주거수준 향상

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

구 분	내 용	목 적
환경보전계획	· 공단녹지화 계획 · 지천별 수질정화 계획 · 하수도시설 유지관리에 대한 정보화 계획	· 도시녹지의 확충 · 지천의 정비 및 수질정화 · 하수도 관리의 과학화
공원녹지계획	· 중수도 수습모델 개발 · 미시설공원에 대한 실질적 공원 조성 계획 · 지천별 고수부지(제방변)에 대한 녹화 계획 · 구릉지형 근린공원에 대한 정비, 관리계획 (구릉지형 근린 · 공원의 개발 모델 제시) · 공원시설에 대한 관리계획 · 도시공원의 유형별 관리계획	· 중수도 도입의 활성화 · 미시설 공원의 시설화 · 장래 녹음수로 활용 · 근린공원의 정비 및 확충 · 공원시설의 효과적 이용과 타당성 검토 · 도시공원의 효율적인 관리체계의 확립
경 관 계 획	· 집단적 역사지구에 대한 수복형 정비 모델의 개발 · 기존 아파트의 경관개선을 위한 경관 개선 정비메뉴얼 마련	· 역사지구보존 및 경관개선 · 기존 아파트 경관의 개선
사회개발계획	—	—
방 재 계 획	· 재난별, 유형별 도시방재 계획 (재해예방대책, 재해응급대책, 재해복구대책의 수립) · 위기관리계획의 수립 (기획단계) · 대규모 재해 발생이후의 복구계획	· 효과적 체계적인 도시방재 · 도시위기상황에 능동적으로 대처 · 대규모 재해발생 이후 적절한 도시개발정책 유지
계획의 실현 방안	· 중장기 재정운용 계획 (자본투자계획(CIP)의 작성)	· 시재정지출의 합리화 및 예산편성 준거 제공

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

3. 민간이양(공기업 포함) 및 시민협조를 필요로 하는 내용

구 분	내 용	목 적
생활권 및 인구배분 계획	· 민간의 협력에 의한 창업보육센타 건립	· 도심형산업의 활성화 및 창업기업에 대한 각종 지원책 강구
토지이용계획	—	—
교 통 계 획	· 광역도시철도공사 · 경찰서별, 지역별 신호관리업무에 대한 민간위탁	· 도시철도관리 운영체계의 일원화와 효율화 · 간선도로 신호체계 정비의 효율화
정보통신계획	—	—
산업경제계획	—	—
주 택 계 획	· 중대형 주택시장의 자율적 수급기능 회복(민간이양) · 민간임대주택 육성	· 주택시장의 자율적 수급기능 회복
환경보전계획	· 자연환경 모니터링제의 시민참여 촉진 · 민간주도의 환경보전 운동 · 대형 배출업소의 환경자율 감시제 실시 · 하수도 준설의 민영화 확대 · 청소서비스의 민영화 확대 · 폐기물 감량화를 위한 범시민 자율운동 · 재활용품 및 재생품 사용에 대한 시민참여의 활성화 · 시민참가형 환경지표의 개발	· 시민참여에 의한 자연환경보호 · 시민참여에 의한 환경보전운동 · 하수도관리의 효율화 · 청소체계의 효율화 · 폐기물 원천감량 · 재활용의 활성화 · 환경관리 협력체제의 정비
공원녹지계획	· 사유지의 녹화 · 민간공개지의 소공원화 · 1인 1그루심기 등 도시주변환경 녹화에 민간(시민)참여	· 시민참여에 의한 도시녹화 및 소공원 확충
경 관 계 획	· 역사지구내 주민을 중심으로 한 역사지구 보존위원회의 구성 · 아파트 환경가꾸기 경진대회 등 주민중심의 경관개선 유도 · 지역경관 보호를 위한 주민감시제 · 지역경관을 주민 스스로가 결정하는 주민협정제도	· 주민 스스로 실천적 합의 도출 · 아파트의 경관개선

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

구 분	내 용	목 적
사회개발계획	· 자원봉사자 등 자발적인 민간자원 활용 · 결연제도의 확대 · 지역주민을 중심으로 한 문화·예술 동호회 결성 및 자원봉사활동 유도 · 시민중심의 국제문화교류사업 · 공공문화시설 운영자금을 위한 지역사회의 후원회 조직 · 기업의 비영리적 문화 투자의 유도	· 재가의료 서비스 공급 확대 · 불우아동을 위한 서비스 공급 확대 · 지역문화 예술동호인 지원(활요) · 민간참여의 유도 및 지역사회 기부금의 적극 활용
방 재 계 획	· 시민신고의 활성화 (주민신고에 대한 포상제도 마련)	—
계획의 실현방안	· 광역행정에 있어서의 법인 또는 단체에 사무의 위탁 · 지방개발사업단의 공동설치 · 기업적 성격을 지방공기업으로 전환 · 수익성 사업에 대한 민영화 또는 민간자본유치 · 특징사업의 공사화	· · 광역행정의 효율화 · 주택, (공업)용수, 도로, 항만, 토지구획정리사업 등 종합적이고 광역적인 사업의 효율적 추진 · 세외수입의 증대 · 공공재의 범위축소

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

참여기관 및 연구진

서울특별시

■ 시 장	이원종	최병렬	조 순	
■ 부시장 (행정1)	이원택	김의재	강덕기	
(행정2)	이 동	홍순길	김학재	
(정무)	최수병	김희완		
■ 도시계획국장	최재범	홍종민	서무전	
■ 도시계획과장	강창구	장상우		
■ 종합계획계장	송득범	이항구		
■ 담 당	박문식	임승룡		

서울시의회 도시정비위원회

서울시 도시계획위원회

중앙도시계획위원회

서울시정개발연구원

■ 원 장	최상철	정세욱	이번송	서준호
■ 부원장	문동주			

공청회

■ 사회자

최상철 (서울대학교 교수)
강병기 (구미전문대학장)
여홍구 (한양대학교 교수)
김안제 (서울대학교 교수)

■ 토론자

강명수 (제3대 서울시의회 위원)
고 철 (국토개발연구원 선임연구위원)
김창석 (서울시립대학교 교수)
박삼옥 (서울대학교 교수)
유명진 (서울시립대학교 교수)
윤관병 (제3대 서울시의회 의원)
이규목 (서울시립대학교 교수)
이규환 (중앙대학교 교수)
이성복 (건국대학교 교수)
이수성 (통신개발연구원 연구위원)
이인원 (홍익대학교 교수)
임익근 (제3대 서울시의회 의원)
임희섭 (고려대학교 교수)
조상채 (제3대 서울시의회 의원)
최병선 (경원대학교 교수)

연구자문

강병기 (구미전문대학장)
강철규 (서울시립대학교 교수)
권원용 (서울시립대학교 교수)
김광식 (성균관대학교 교수)
김귀곤 (서울대학교 교수)
김기호 (서울시립대학교 교수)
김문환 (서울대학교 교수)
김안제 (서울대학교 교수)
김 원 (서울시립대학교 교수)
김창석 (서울시립대학교 교수)
김형국 (서울대학교 교수)
도갑수 (숭실대학교 교수)
박기조 (경원대학교 교수)
박병주 (홍익대학교 명예교수)
박삼옥 (서울대학교 교수)
박수영 (경남개발연구원장)
신응배 (한양대학교 교수)
이건영 (교통개발연구원장)
이인원 (홍익대학교 교수)
양병이 (서울대학교 교수)
양수길 (대외경제정책연구원장)
여홍구 (한양대학교 교수)
임강원 (서울대학교 교수)
주종원 (서울대학교 교수)
황기원 (서울대학교 교수)
확명찬 (건국대학교 교수)

Seoul
SOUL OF ASIA

연구진(서울시정개발연구원)

■ 연구책임

- **총괄 · 조정**
  - 이학동 (도시계획연구부장, 현 강원대학교 교수)
  - 이양재 (도시계획연구부장)
  - 김광중 (도시설계센터실장)
  - 김문현 (교통조사분석센터실장)
- **토지이용계획**
  - 강양석 (초빙연구위원, 홍익대학교 교수)
  - 이원영 (초빙수석연구원, 수원대학교 교수)
- **교통계획**
  - 조중래 (도시교통연구부장, 현 명지대학교 교수)
  - 노정현 (초빙연구위원, 한양대학교 교수)
  - 박은미 (책임연구원)
- **정보통신계획**
  - 장영희 (사회개발연구부장)
  - 강영옥 (책임연구원)
- **산업경제계획**
  - 한영주 (도시경영연구부장)
  - 신창호 (책임연구원)
- **주택계획**
  - 장영희 (사회개발연구부장)
  - 문정호 (초빙책임연구원, 현 한국건설산업연구원 부연구위원)
- **환경보전계획**
  - 김갑수 (도시환경연구부장)
  - 문태훈 (책임연구원, 현 중앙대학교 교수)
- **공원녹지계획**
  - 박문호 (초빙책임연구원)
- **경관계획**
  - 구자훈 (책임연구원, 현 한동대학교 교수)
- **사회개발계획**
  - 이번송 (사회개발연구부장, 현 서울시립대학교 교수)
  - 김경혜 (수석연구원)
- **방재계획**
  - 정창무 (책임연구원, 현 서울시립대학교 교수)
- **계획의 실현방안**
  - 최병대 (기획조정실장)
  - 이규환 (초빙연구위원, 중앙대학교 교수)

■ 연구원

강은숙 (도시경영연구부)
고은아 (사회개발연구부)
김도연 (기획조정실)
김동영 (도시계획연구부)
박 현 (사회개발연구부)
서정렬 (도시설계센터)
안정현 (도시계획연구부)
양순정 (21세기연구센터)
양재섭 (도시계획연구부)
유기영 (도시환경연구부)
윤석진 (도시환경연구부)
윤인숙 (사회개발연구부)
이승재 (도시환경연구부)
이용권 (자료전산실)
이종현 (도시경영연구부)
이주일 (도시계획연구부)
이주행 (도시교통연구부)
이희정 (도시설계센터)
정지연 (도시경영연구부)
조상운 (도시계획연구부)
조판기 (자료전산실)
최정아 (도시설계센터)

■ 연구보조원

김성달 (도시계획연구부)
김성임 (도시계획연구부)
김인경 (도시교통연구부)
김일호 (도시계획연구부)
남 진 (도시계획연구부)
문경일 (도시경영연구부)
양진희 (도시설계센터)
이진숙 (도시환경연구부)

■ 그래픽 · CAD

김태현 (도시계획연구부)
박소영 (도시계획연구부)
박연희 (도시계획연구부)

■ 표지 디자인

서남희 (도시설계센터)

■ 인 쇄

해동문화인쇄사

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

2011년 서울도시기본계획

인쇄 · 발행 : 1997년 4월

발 행 자 : 서 울 특 별 시 장

용역수행기관 : 서울시정개발연구원

인 쇄 : 해 동 인 쇄

Hi Seoul
SOUL OF ASIA

SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT · 서울특별시

Hi, Seoul

SOUL OF ASIA