

연구보고서  
2006-10

# 충청남도 시·군 도시(군) 기본계획의 수립실태 및 개선방안

오용준 · 신동진

연구보고서  
2006-10

충청남도 시·군 도시(군) 기본계획의  
수립실태 및 개선방안

2006·10

충남발전연구원

ISBN : 978-89-89552-80-2 93030

연구보고서 2006-10

# 충청남도 시·군 도시(군) 기본계획의 수립실태 및 개선방안

오용준 · 신동진

## 발 간 사

우리나라에서 도시기본계획은 1981년 『도시계획법』이 개정되면서 도입되어 도시계획구역에 20년 단위로 의무적으로 수립하게 되었다. 이후 2003년 제정된 『국토계획법』은 『도시계획법』과 『국토이용관리법』에 의해 이원적으로 관리되어 오던 도시와 농촌의 토지를 하나의 계획체계 속에서 통합적으로 관리하게 함으로써, 선계획-후개발 체계의 확립과 함께 도시의 장기적 발전방향과 미래상을 제시하는 도시기본계획의 역할이 중요하게 대두되었다. 현재 충청남도 16개 시·군 중 15개 도시가 도시기본계획을 수립하고 있는데, 이 중에서 도시기본계획을 의무적으로 수립하지 않아도 되는 인구 10만 이하의 도시가 8개임을 감안하면 그 위상을 실감할 수 있다.

그러나 도시기본계획이 행정구역의 비시가화지역까지 계획구역 안으로 포함하게 되면서 종전과 같이 도시지역만을 대상으로 할 때의 구체성을 요구할 수 없게 되었고, 비도시지역 정비를 위한 가이드라인 또한 제시되어 있지 않은 실정이다. 특히, 새로운 도시공간구조의 골격을 형성하는 기준이 되는 인구지표 설정이나 관리지역 세분 등에서 문제점이 제기되고 있는 바, 다양한 의견수렴을 거쳐 도시기본계획수립지침의 개정이 이루어진다면 도시기본계획을 수립하는 있는 시·군에 큰 도움이 될 것으로 생각된다.

이 연구는 분권형 국토도시계획체계 구축의 일환으로 지방입장에서 도시기본계획의 수립 실태를 분석하여 문제점을 개선하고 보완하는 방안을 제시하였다는 점에서 그 시의성과 가치가 있는 연구이다. 아무쪼록 본 연구가 도시기본계획 제도 보완에 조그만 보탬이 되었으면 하며, 본 연구를 수행한 오용준 책임연구원과 연구의 완성을 위해 자문을 해주신 영남대 신동진 교수, 도관계자, 자문위원에게 감사의 뜻을 전하는 바이다.

2006년 10월 31일

충남발전연구원장 김 용 웅



# 목 차

## 제1장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	3
3. 연구의 흐름 .....	7
4. 선행연구와의 차별성 .....	8

## 제2장 국토계획체제 개편과 도시기본계획

1. 국토계획체제의 구조 .....	10
1) 현행 국토계획체제의 기본구조 .....	10
2) 도시계획의 위상과 체제 .....	12
2. 국토계획법상 도시기본계획 .....	18
1) 도시기본계획의 성격 .....	18
2) 도시기본계획의 역할 .....	19
3) 도시기본계획의 내용 .....	22

### 제3장 도시기본계획의 수립실태

1. 도시기본계획 운용실태 분석 .....	24
1) 충청남도 시·군 도시(군)기본계획 수립현황 .....	24
2) 계획요소별 도시기본계획 수립실태 .....	26
3) 분석종합 .....	47
2. 도시기본계획 작성사례 분석 .....	51
1) 사례지역 및 계획요소 선정 .....	51
2) 계획요소별 평가 .....	51

### 제4장 도시기본계획 개선방안

1. 도시기본계획제도의 개선방향 .....	61
1) 비도시지역의 특성을 반영한 도시(군)기본계획 수립 .....	61
2) 계획의 정체성 및 실효성 제고 .....	65
2. 도시기본계획 수립방안 .....	70
1) 인구지표 설정의 합리화 .....	70
2) 토지적성평가와의 연계성 제고 .....	73
3) 토지이용계획과 개발사업의 연계방안 개선 .....	83
3. 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 대응방안 .....	85

## 제5장 결론

1. 요약 및 결론 .....	91
2. 연구의 한계와 향후과제 .....	94

참고문헌 .....	96
------------	----

부록 : 도시기본계획 개선방안 전문가 설문조사지 .....	98
----------------------------------	----

# 표목차

<표 1-1> 도시기본계획 계획요소 .....	4
<표 1-2> 주요 선행연구와의 차별성 요약 .....	9
<표 2-1> 도시기본계획의 수록내용 .....	23
<표 3-1> 도시기본계획 수립실적 .....	24
<표 3-2> 도시기본계획 수립현황 .....	25
<표 3-3> 도시기본계획 계획요소 .....	27
<표 3-4> 도시기본계획과 상위계획과의 정합성 유지방법에 대한 설문결과 .....	30
<표 3-5> 도시기본계획이 개별계획을 통합·수용하고 있는지에 대한 설문결과 .....	31
<표 3-6> 도시공간구조와 토지이용과의 관계에 대한 설문결과 .....	35
<표 3-7> 도시기본계획이 도시개발 및 택지개발에 미치는 영향에 대한 설문결과 .....	38
<표 3-8> 도시기본계획과 각종 도시개발사업과의 연관성정도에 대한 설문결과 .....	38
<표 3-9> 개발가능지 분석기준 .....	40
<표 3-10> 토지수요량과 토지이용계획 공급량 비교(B군) .....	42
<표 3-11> 「도시기본계획수립지침」 상 관리지역 세분방향 .....	45
<표 3-12> 도시기본계획 운용상 계획요소별 설문조사 결과 종합 .....	48
<표 3-13> 경관계획의 상세성에 대한 설문결과 .....	49
<표 3-14> 도시기본계획의 친환경적인 측면에 대한 설문결과 .....	49
<표 3-15> 도시기본계획과 중기재정계획과의 연계성에 대한 설문결과 .....	50
<표 3-16> 방재 및 안전계획 관련 요구사항 .....	59
<표 4-1> 비도시지역의 관리방안에 대한 설문결과 .....	62
<표 4-2> 비도시지역의 특성을 반영한 토지이용계획 관련 제도개선방안 .....	64

<표 4-3> 농촌계획시설을 위한 제도개선방안 .....	64
<표 4-4> 도시기본계획의 정체성 제고를 위한 제도개선방안 .....	68
<표 4-5> 도시기본계획의 실효성 제고를 위한 제도개선방안 .....	69
<표 4-6> 인구증감에 따라 차등화방법의 장·단점 분석 .....	72
<표 4-7> 전략사업지구반영법의 장·단점 분석 .....	72
<표 4-8> 정책적으로 고려하는 방법의 장·단점 .....	73
<표 4-9> 토지적성평가와의 연계가능성에 대한 설문결과 .....	74
<표 4-10> 개발가용지 분석기준 개선방안에 대한 설문결과 .....	76
<표 4-11> 관리지역 세분방향 제시내용(예시) .....	81
<표 4-12> 도시기본계획 승인권 이양에 따른 전망 .....	85
<표 4-13> 민주적인 절차이행과 주민참여기회에 대한 설문결과 .....	88
<표 4-14> 도시계획 관련 조직과 인력 보강에 대한 설문결과 .....	89
<표 4-15> 도시계획 상임기획단 설치에 대한 설문결과 .....	90

## 그림목차

<그림 1-1> 연구흐름도 .....	8
<그림 2-1> 국토계획의 체계 .....	12
<그림 2-2> 국토계획법에 의한 도시계획의 체계와 구성내용 .....	14
<그림 2-3> 현행 국토·도시계획체계 .....	19
<그림 3-1> 도시기본계획 수립현황(2006년 8월 현재) .....	26
<그림 3-2> 도시기본계획 수립절차 .....	28
<그림 3-3> 도시기본계획과 상위계획 및 관련계획과의 연계정도 .....	29
<그림 3-4> 도시기본계획과 상위계획의 정합성 유지수단 .....	29
<그림 3-5> 계획인구지표 설정시 문제점 .....	34
<그림 3-6> 도시기본계획과 각종 도시개발사업과의 연관성정도에 대한 설문결과 .....	37
<그림 3-7> 개발가능지 분석도(공주, 계룡, 천안일부, 연기) .....	41
<그림 3-8> 도시공간구조구상도(A시) .....	54
<그림 3-9> 도시보전축과 공원녹지구상도(A시) .....	58
<그림 4-1> 도시기본계획상 토지적성평가의 적용가능대상 .....	75
<그림 4-2> 도시기본계획과 토지적성평가와의 연계성 분석도 .....	82

# 제1장 서론

## 1. 연구의 필요성과 목적

### 1) 연구의 배경과 필요성

#### (1) 국토관리의 제도적 기틀 마련

우리나라는 급속한 도시로의 인구집중과 준농림지역제도 도입 등으로 인하여 2000년대 초반까지 도시 주변지역의 심각한 난개발을 경험하였으며, 이에 대한 대책으로 2002년 2월 『국토의계획및이용에관한법률(이하, 국토계획법)』이 제정·공포되는 등 도시계획관련 제도가 전면 개편되어 시행되었다.

『국토계획법』에서는 계획체계의 일원화를 통해 전국토를 행정구역 단위로 도시기본계획과 도시관리계획을 수립하도록 함으로써, 종래 이원적인 국토관리의 한계를 극복하고 종합적인 계획을 수립할 수 있도록 하였다. 용도지역의 개편을 통해서도 종래 난개발의 온상이었던 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합하고, 이를 다시 토지적성에 따라 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역 등 3개 용도로 세분하여 계획적 관리의 기본틀을 마련하였다. 또한 관리지역을 중심으로 계획적 관리를 위한 제2종지구단위계획제도, 기반시설 확보를 위한 기반시설연동제를 도입하였고 개발행위허가제를 비도시지역까지 확대하였다.

이 법에 의해 계획이 없는 곳에는 개발도 없다는 원칙을 확립하였으며, 도시기본계획이 이와 같은 선계획-후개발체계의 핵심수단으로 도시전체의 공간구조와 발전방향을 제시하는 종합계획이 되었다.

이처럼 계획적 국토관리를 위한 제도적 틀은 마련되었지만, 이를 구체화하여 시행하는데 필요한 사전준비가 충분하지 못하고 제도시행 경험도 축적되지 않은 상황이어서 일선 시·군에서

이를 시행하는 데에는 많은 어려움이 따르고 있다.

## (2) 도시기본계획구역의 계획수립실태 점검 필요

『국토계획법』은 국토의 계획적 이용과 개발을 유도하기 위하여 도시지역과 비도시지역을 통합하여 도시기본계획을 수립하도록 하고 있다. 과거와 같이 도시기본계획구역 내에만 관리하여 비도시지역의 난개발이 이루어지는 문제를 해결할 수 있고 계획적인 관리를 할 수 있게 된 것이다.

새로운 계획체계는 두 가지 측면에서 의미가 있다. 하나는 도시계획법과 국토이용관리법에 의해 이원적으로 관리되어 오던 도시와 농촌의 토지가 하나의 계획체계에 의해 통합적으로 관리되게 되었다는 것이고, 또 하나는 계획의 공간적 범위를 행정구역과 일치시킴으로써 계획의 입안과 운용의 전 과정을 지자체가 주도할 수 있는 기반을 마련하였다는 것이다.

시·군 행정구역 면적의 대부분을 차지하고 있는 농·산촌지역이 도시기본계획구역에 포함되었지만, 현재 수립중인 도시기본계획에서는 종전 『국토이용관리법』상 비도시지역의 정비방안을 제시하지 못하고 있는 실정이다. 그 이유는 도시기본계획의 위상에도 불구하고 수립내용이 종전 『도시계획법』에서와 같이 도시지역을 대상으로 하는 틀에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다.

이러한 문제를 극복하기 위해서는 종전 비도시지역의 계획수립과 관련하여 중앙정부나 도 차원에서 도시기본계획에 대한 정책적 가이드라인을 어떠한 형태로든 제시해야 할 필요가 있다.

## (3) 도시기본계획 승인권 지방이양에 따른 대책 마련 필요

분권형 국토도시계획체계 구축을 위한 지방분권의 일환으로 시·군의 도시기본계획 승인업무가 2005년 7월 1일부터 건설교통부에서 도로 이양되어 시행되고 있다. 도시기본계획의 현 지성과 계획에 대한 책임, 권한의 일치 등을 고려할 때 시장·군수가 수립하는 도시기본계획에 대한 승인권을 건교부장관으로부터 도지사에게 이양하자는 의견이 설득력을 얻었기 때문이다.

전체적으로 볼 때, 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 우리사회가 선진화되면서 추구해야

할 큰 방향이라고 판단되지만 정책변화에 따른 도 차원의 대응책 마련이 요구되는 시점이다. 특히, 이미 지방으로 결정권한이 이양되어 있는 도시관리계획과의 정합성을 유지하기 위해서라도 도시기본계획의 역할과 책임을 재조명해야 할 필요가 있다.

## 2) 연구의 목적

이 연구는 『국토계획법』 제정에 따라 새로 도입된 여러 가지 제도 가운데 도시기본계획 제도로 한정하여 운용실태와 문제점을 점검하고 도 차원의 계획수립 가이드라인을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적인 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 「도시기본계획수립지침」에 따라 중앙정부의 승인을 받은 전국 시·군의 도시(군)기본계획의 운용실태를 분석·평가하여 도시기본계획의 효율적 운용과 정착을 위한 시사점을 도출한다.

둘째, 충남도내 사례지역의 도시기본계획서를 검토·평가하여 도시기본계획의 계획요소별 개선과제를 도출한다.

셋째, 도시기본계획제도의 중·단기적인 개선방안과 함께 향후 충남도 시·군 도시기본계획의 수립기준을 제시한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구의 사례대상은 2005년 8월 현재까지 『국토계획법』에 의해 승인되거나 심의 중인 전국 시·군의 도시기본계획 중 10개의 계획서와 현재 승인 신청되었거나 수립 중인 충청남도 시·군의 도시(군)기본계획서 5개를 대상으로 한다. 그 중에서 대표사례지역은 충남도내 1개 시와 1개 군으로 하였다.

이 연구에서 도시기본계획의 부문별 계획의 수립기준이라 할 수 있는 계획요소는 「도시기본계획수립지침」에서 제시하고 있는 전체 12개 부문 21개 계획요소 중에서 연구자가

심층적으로 분석가능한 영역에 포함된 14개 계획요소에 한정하여 분석·제시하도록 한다. 즉, 검토대상 계획요소로는 ‘목표연도 설정, 계획구역 설정, 상위계획 및 관련계획과의 관계, 계획인구 설정, 도시공간구조 설정, 생활권 설정 및 인구배분계획, 개발가능지 분석, 용도별 토지소요량 산정, 관리지역 세분, 경관계획, 방재 및 안전계획, 중기재정계획과의 관계’로 한다.

〈표 1-1〉 도시기본계획 계획요소

구분	주요항목	계획요소	검토대상 계획요소
수립범위	계획수립범위	• 계획수립대상, 목표연도, 계획구역의 설정	목표연도 설정, 계획구역의 설정
지역의 특성과 현황	기초조사	• 기초자료 및 설문조사결과	—
	관련계획 검토	• 상위계획, 관련계획, 기정계획	목표연도 설정, 상위계획 및 관련계획과의 관계
계획의 목표와 지표 설정	인구지표	• 상주인구, 주간활동인구	계획인구 설정
	경제지표	• 지역총생산, 산업구조 등	—
	환경지표	• 생활, 복지, 여가환경	—
공간구조 설정	공간구조	• 개발축, 보전축	도시공간구조 설정
	생활권 설정 및 인구배분계획	• 생활권별·단계별 인구배분계획, 생활권별 인구밀도계획	생활권 설정 및 인구배분계획
토지이용계획	개발가능지	• 개발가능지 분석기준	개발가능지
	용도별 수요량	• 시가화용지, 시가화예정용지	용도별 토지소요량
	관리지역 세분	• 관리지역 세분방향	관리지역 세분
기반시설	교통체계	• 애로구간 분석, 교통체계 구상	—
	물류계획	• 물류 및 교통계획 수립	—
	정보통신계획	• 정보망 구축 및 정보의 활용방향 구상	—
	기타 기반시설계획	• 시설별·단계별 공급방안	—
도심 및 주거환경	주거환경계획	• 도심 및 시가지 정비, 주택정책의 목표와 전략 제시, 주택공급계획 수립	비도시지역에 대한 계획기준 및 계획방법론
환경의	환경보전계획	• 대기환경, 수환경, 상·하수도, 폐기물,	—

보전과 관리		에너지	
경관 및 미관	경관계획	• 경관축 설정, 경관관리대상지역 지정, 경관지침	경관계획
공원·녹지	공원·녹지계획	• 생활권별 공원·녹지체계 구상, 공원·녹지시설 설치계획(공원계획, 시설녹지계획, 유원지계획)	—
방재 및 안전	방재 및 안전계획	• 재해방지계획, 토지이용계획 연계성 확보	방재 및 안전계획
경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥	경제·산업개발계획, 사회·문화개발계획	• 산업유형별 산업발전계획, 농림수산업·광공업·서비스업 발전계획, 의료, 보건, 교육, 문화체육	—
계획의 실행	투자계획, 자원조달계획	• 재정수요 추정, 투자사업계획	중기재정계획과 관계

## 2) 연구의 방법

본 연구는 도시(군)기본계획의 작성사례를 통하여 현장 위주의 문제점과 보완과제를 도출하여 부문별 계획의 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하는데 초점을 두고 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 ① 부문별 계획요소 적용실태 및 현황조사, ② 대표사례지역 계획작성실태 분석, ③ 전문가 조사를 실시하였으며, 이를 위한 구체적인 연구방법은 다음과 같다.

### (1) 부문별 계획요소 적용실태 및 현황조사

도시기본계획의 부문별 계획요소의 적용실태를 파악하기 위하여 도시기본계획제도와 관련한 선행연구와 전국 시·군의 도시(군)기본계획 승인·심의자료를 토대로 개발가능지 분석기준, 계획지표 설정기준 등 계획요소의 특성을 조사·분석하고 이슈를 정리하였다.

### (2) 대표사례지역 계획작성실태 분석

대표사례지역의 도시기본계획 작성사례를 검토하여 실효성을 분석하였다. 사례조사는 도시기본계획구역의 지역특성과 계획내용을 조사하였으며, 계획요소별 목표의 달성정도 및 효과 등

을 분석하기 위해 상위계획 및 관련계획과의 부합여부에 대한 분석을 시행하였다. 또한 승인 신청된 도시기본계획(안)이 중앙관계부처와 협의시에 제시된 의견을 토대로 하여, 도시기본계획 결정권한이 지방으로 이양된 후 발생가능한 중앙관계부처와 지자체와의 갈등문제를 해소할 수 있는 도의 중재역할이 무엇인지에 대한 시사점을 모색하고자 하였다.

### (3) 전문가 조사의 내용과 방법

#### ① 조사목적 및 내용

본 조사는 도시기본계획의 주요이슈를 파악하고 수립방안에 대한 전문가 의견을 수렴하기 위하여, 전국 도시계획 관련 전문가와 충청남도 본청과 시·군 도시계획직 공무원을 대상으로 실시하였다. 2006년 8월 21일부터 9월 8일 기간동안 우편 및 팩스, 이메일을 통해 설문조사가 시행되었다.

본 조사는 응답자의 일반현황(근무지역, 도시계획 분야 종사경력, 충남도 정책실행 관련 참여 여부, 참여유형), 도시기본계획의 계획요소별 평가(상위계획 및 관련계획과의 정합성, 개별계획의 통합·수용성, 계획인구지표의 적정성, 계획인구지표 설정의 문제점, 도시공간구조의 특성, 개발가능지 분석기준 개선방안, 토지적성평가와의 연계방법, 비도시지역의 관리방안, 도시개발 및 택지개발사업에의 영향, 도시기본계획의 환경친화성, 경관계획의 상세성, 방재계획 수립수준, 중기재정계획과의 연계성), 계획의 수립 및 결정과정(주민참여 기회, 기본계획 승인권 이양에 따른 변화, 도시계획 조직 및 인력 보강, 도시계획상임기획단 설치문제) 등 크게 세 부분으로 구성된다.

#### ② 조사 대상 및 응답자 일반현황

주요 조사대상은 도시계획 관련 전문가집단으로서 대학 교수, 연구원, 지자체 공무원, 공사, 도시계획 엔지니어링업체 등 150명이다. 그리고 이들 조사대상에게 설문조사표를 발송하였으며, 최종 회수된 55명(회수율 36.7%)의 조사표를 통계분석 처리하였다.

본 조사에는 건설교통부 도시기본계획 담당 공무원 2명, 충청남도 도시계획 관련공무원 3명, 시·군 도시기본계획 담당공무원 12명, 대학교수 9명, 연구기관 14명, 전문기술인 14명, 공사직원 1명이 답변을 주었다.

전체 응답자 중 도시계획분야 종사경력이 5년 이하가 18%, 5~20년이 58%, 20년 이상 24%로 조사되었으며, 전체의 66%가 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여한 경력이 있다고 응답하였다. 참여유형으로는 계획안 작성이 전체의 47%, 계획업무 관리가 11%, 심의 25%, 자문이 17%로 분류되었다.

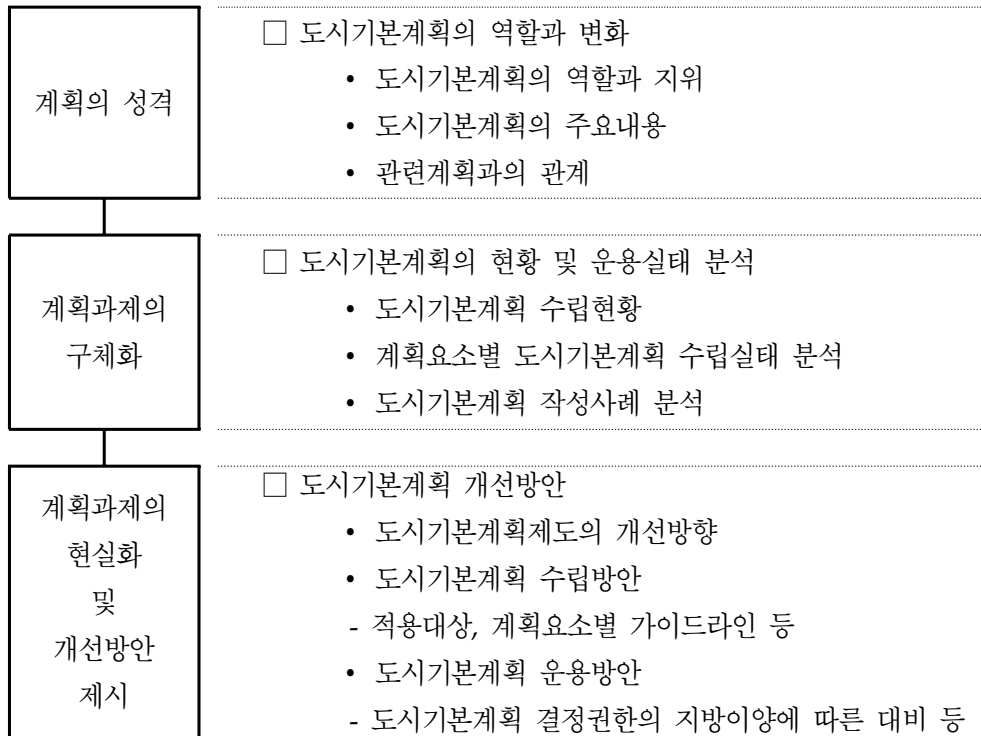
### 3. 연구의 흐름

본 연구는 모두 5장으로 구성되었으며 각 장별 주요내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. 서론에서는 연구의 배경 및 필요성, 목적, 방법을 제시하고, 제2장은 도시기본계획의 성격 및 역할, 계획수립절차, 상위계획·기정계획 및 관련계획과의 관계를 명확히 밝히고자 한다. 제3장 도시기본계획의 현황 및 운용실태 분석에서는 전국 15개 시·군에서 입수한 기본계획(안)과 내부자료를 토대로 건설교통부의 「도시기본수립지침」에 의거한 계획체계 및 각 부문별 계획내용의 부합여부를 검토한다.

제4장 도시기본계획의 개선방안에서는 비도시지역의 특성을 반영한 도시(군)기본계획 수립방안과 계획의 정체성 및 실효성 제고방안을 강구하고자 한다. 그리고 지자체별로 공통적으로 해결하여야 할 계획과제를 정리하여 도시기본계획 수립방안으로 제시한다. 마지막으로 도시기본계획 승인권 이양에 따른 충청남도 차원의 대응방안을 강구하고자 한다.

제5장에서는 앞의 각장에서 도출된 연구결과의 요약과 필요한 정책개선사항을 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도



#### 4. 선행연구와의 차별성

도시기본계획 관련 선행연구로는 『국토계획법』에서 규정한 제도를 도입하는데 필요한 기초연구가 대부분이었으나, 최근에는 국토이용체계 개편에 따른 국토관리수단의 운용실태에 관한 연구들이 전개되었다. 그 밖에 도시기본계획의 인구지표, 경관계획, 재정계획, 방재계획 등 계획요소별로 이론연구가 이루어져왔다.

도시기본계획의 사례연구는 법 개정 이후 연구사례가 많지 않고 사례지역 대부분이 서울·경기지역이었기 때문에, 이 연구는 비수도권의 지역단위 사례를 대상으로 『국토계획법』 시행 이후에 나타나는 문제점을 분석하고 그 보완방안을 종합적으로 제시하는 연구라는 점에서 기존의 연구와 차이가 있다.

〈표 1-2〉 주요 선행연구와의 차별성 요약

구분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구	• 제도분석, 사례조사, 문헌조사	• 국토관리정책수단(도시기본계획, 제2종 지구단위계획, 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제)의 보완 발전방향(장단기과제)
	2	• 도시기본계획결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방향	• 제도분석, 설문조사	• 결정권한의 지방이양에 따라 예상되는 제도 내·외의 변화 전망 • 제도개선방향(국토계획체계 정비, 도시기본계획제도 재정비)
	3	• 도시기본계획수립지침의 운용실태와 개선방안연구	• 제도분석, 해외 사례조사	• 경기도 도시기본계획의 문제점(계획의 성격, 논리적 연계성 확보, 내용구성과 편제, 요식성·경직성) 검토, 개선방안 제시
	4	• 경기도 시·군 도시기본계획의 운용실태와 실효성 평가	• 제도분석, 설문조사	• 도시기본계획 운용의 실효성 평가(계획수립참여의 영향력, 기본계획서의 논리적 체계성, 계획의 활용, 정책결정과 계획의 상관성)
	5	• 통합시 도시기본계획 수립방향	• 제도분석	• 통합시 공간유형별 계획수립적용기준(도시와 주변농촌의 토지이용효율화, 경제지표 설정, 토지이용, 교통, 도시서비스 확충방안 등) 설정
	6	• 자치구도시기본계획의 종합화와 조정	• 제도분석, 설문조사	• 서울시 자치구 계획내용(자치구간 교통체계의 연계성, 생활권의 구성, 중심지 설정, 상위계획과의 환류·조정 등)의 개선사항 제시
본 연구		• 『국토계획법』에 의한 도시기본계획 수립과정상의 문제점 분석 및 개선방안 도출	• 제도분석, 사례조사, 문헌조사, 설문조사	• 충청남도 시·군 도시(군)기본계획의 수립 실태 및 작성사례 분석 • 제도개선방향 및 계획수립방안

## 제2장 국토계획체제 개편과 도시기본계획

### 1. 국토계획체제의 구조

#### 1) 현행 국토계획체제의 기본구조

2003년에 제정·공포된 『국토기본법』과 『국토계획법』에 따라 기존의 국토 및 도시계획 체계가 획기적으로 전환되었다. 종전의 『국토이용관리법』과 『도시계획법』에 의하여 별개로 운영되던 도시지역과 비도시지역의 관리를 국토계획의 차원에서 일괄 계획하도록 하고 있어, 종전의 도시지역은 물론 비도시지역까지도 선계획 후관리라는 계획적 관리의 개념을 전 국토에 도입하고 국토계획으로 일원화하였다.

따라서 도시지역에만 적용하던 도시계획도 국토계획의 일환으로 전국 시·군에 확대 적용하여 계획적으로 컨트롤하고 운용함으로써 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획을 종적 공간 계획체계로 일원화하고 각종 지역계획이나 부문별 계획을 여기에 접합하였다. 그리고 타 중앙 부처에 의한 부문별 계획의 전횡을 막고 일관성을 유지하기 위해 국토계획이 타 계획에 우선 하는 계획적 위상을 부여하였다.

『국토기본법(제2조)』과 『국토계획법(제3조~제5조)』에서는 “국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행되어야 한다”고 국토관리의 기본이념을 천명하고 ① 국토의 균형있는 발전, ② 경쟁력 있는 국토여건의 조성, ③ 환경친화적 국토관리라는 3가지 기본방향을 설정하고 있다. 이상의 기본이념과 기본방향에 따라 세부적인 국토이용 및 관리의 기본원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

- i) 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
- ii) 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원
- iii) 교통·수자원, 에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공
- iv) 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상
- v) 지역의 정체성과 문화유산의 보전
- vi) 지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구
- vii) 지역경제의 발전 및 지역간·지역내 적정한 기능 배분을 통한 사회적 비용의 최소화

『국토기본법』에 의한 국토계획의 체계는 <그림 2-1>과 같이 세 부분으로 구성되어 상호 관계를 형성하고 있다.

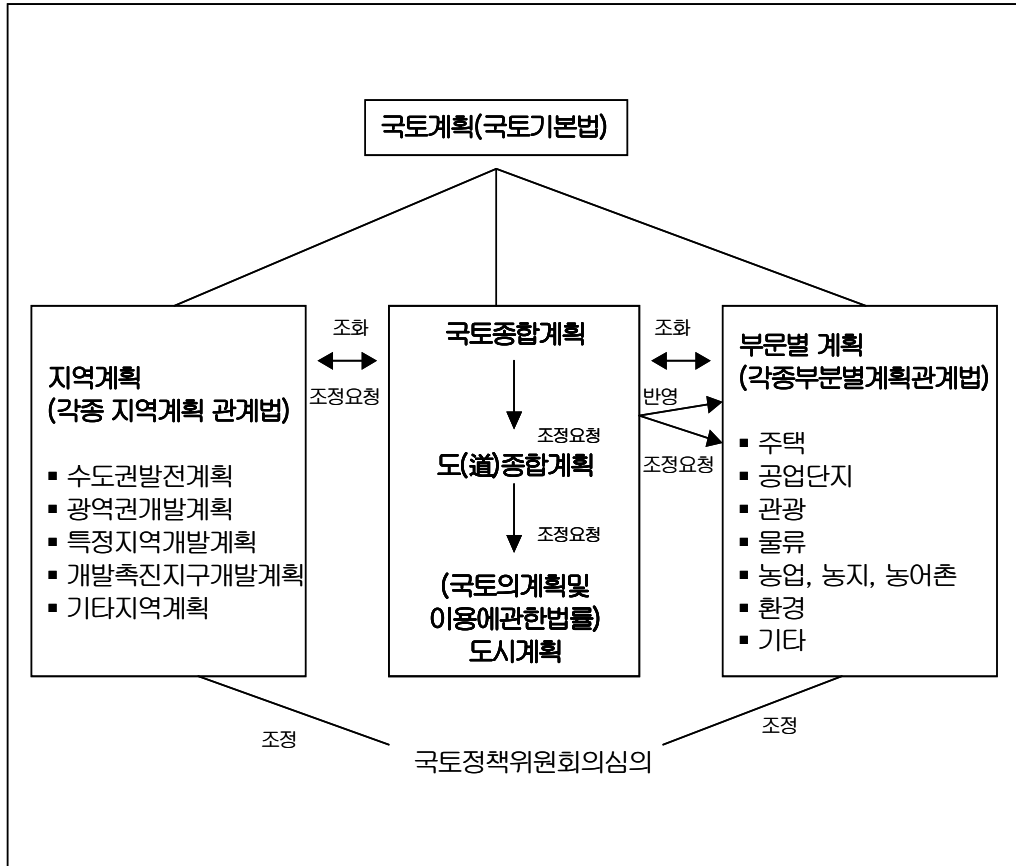
우선, 국토의 공간계층에 따라 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획의 종적 체제를 유지하고 있다. 국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 장기적 발전방향을 제시하는 계획이고, 도종합계획은 도관할구역을 대상으로 당해 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획이며, 시·군종합계획은 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역을 대상으로 당해지역의 기본적인 공간구조와 장기발전 방향을 제시하는 계획이다.

둘째, 특정지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 지역계획으로서 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 기타지역계획의 5가지로 구분하고 있다.

셋째, 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 부문별 계획은 중앙행정기관의 장이 주택, 공업배치, 농어촌발전 및 농어촌정비, 관광개발, 화물유통, 환경보전, 교통, 수자원 등 소관업무에 관해 부문별로 수립하도록 하고 있다.

국토계획을 효율적으로 추진하기 위하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 국토종합계획의 내용을 소관업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하여야 하며, 소관별 실천계획과 추진실적을 평가받도록 규정하고 있다.

〈그림 2-1〉 국토계획의 체계



## 2) 도시계획의 위상과 체제

### (1) 국토계획의 일환으로서 도시계획의 위상

『국토기본법』에서 국토계획체계의 하나로 규정한 시·군종합계획은 『국토계획법』에 의해서 수립되는 도시계획으로서 그 위상은 종전의 도시계획보다 격상된 국토계획의 지위가 부여되었다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 도시계획은 기존의 개발위주에서 벗어나 지속가능한 발전을 지향하는 새로운 국토의 이용 및 관리의 기조에 부합하여 수립·집행되어야 한다.

따라서 도시계획은 다른 법률에 의한 토지이용, 개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 되며

동시에 다른 법률에 의한 환경, 교통, 수도, 하수도, 주택 등에 대한 부문별 계획도 도시계획에 부합하도록 규정하고 있어 도시계획의 지위는 다른 공간 및 물적 계획의 중심축을 형성하고 있다.

## (2) 도시계획의 체계

도시계획체계는 광역도시계획-도시계획(도시기본계획-도시관리계획)-지구단위계획이라는 공간수준에 따라 3층제로 구성된다고 할 수 있다.

광역도시계획은 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획이며, 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 대상으로 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분한다.

도시기본계획은 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획의 수립지침이 되는 계획이다. 이에 비하여 도시관리계획은 도시기본계획이 제시하는 기본방향을 존중하고 도시기본계획을 구체화하기 위해서 개발, 정비, 보전을 위한 법적 구속력을 갖는 개발관리계획이다.

지구단위계획은 도시계획수립대상지역 안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획이다.

도시기본계획과 도시관리계획의 관계를 보면 도시기본계획은 목표년도 20년 후의 장기에측에 입각해서 그 도시가 장래 갖추어야할 모습을 비교적 자유롭게 그려내는 특징이 있으며 어디까지나 권고적인 성격의 계획으로서 일반적으로 법적 구속력을 갖지 않는 경우가 대부분이다<sup>1)</sup>.

도시관리계획은 도시기본계획이 제시하는 방향을 실현하기 위한 법적 구속력을 지닌 비교적 단기의 목표에 따른 계획으로서 『국토계획법』에 의한 절차에 따라 수립된다.

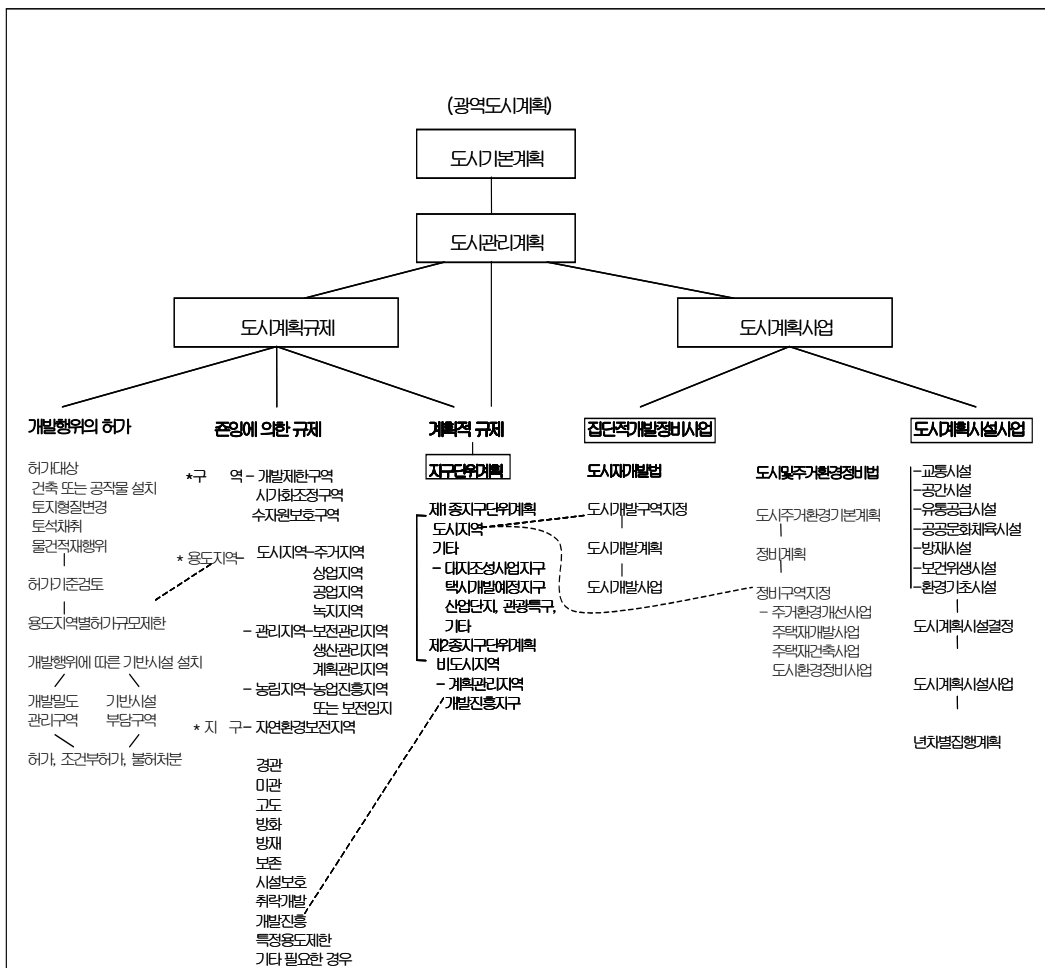
한편 지구단위계획은 도시의 미래상을 그려낸 도시기본계획을 도시관리계획에 의한 도시계획규제와 도시계획사업만으로는 그 실현을 도모할 수 없는 괴리가 발생하기 때문에 민간의 개발행위를 공적인 도시계획의 목적에 합치하도록 규제·유도하기 위하여 특정지구의 정비나 계획을 실현하는 계획이다. 따라서 지구단위계획은 구체적으로 시민의 일상과 직결된 지구차원에서 계획의 내용을 상세하게 표현하고 이해시켜 시민에게 실감나는 계획을 부여하고 주민

1) 최근에는 도시기본계획과 하위계획과의 정합성을 유지하기 위한 정책적 노력이 이루어지고 있다. 특히, 각종 도시개발사업이 택지개발사업이 도시기본계획에서 정한 위치, 밀도, 인구 등 계획요소와의 정합성 여부를 판단하는 경향이 있다.

참여를 유도하고 있다.

용도지역제에 의한 도시계획규제는 용도지역별로 건축물을 규제하기 때문에 지구단위계획으로 그 지구가 갖는 개성을 충분히 활용하고 체계화함으로써 도시와 건축 사이를 매개하여 주는 계획적인 통제가 필요하다. 도시계획의 실시와 관련사업의 추진은 도시계획시설별로 종적 분담체제로 되어 있어 각 시설 및 사업들을 서로 연결시켜 주어야 환경의 종합적 질이 향상되는 바, 지구단위계획은 도시계획의 횡적 조정기능을 가지고 있다.

〈그림 2-2〉 국토계획법에 의한 도시계획의 체계와 구성내용



### (3) 도시기본계획 실현수단인 도시관리계획의 주요내용

도시기본계획을 실현하는 방법으로서 건축활동을 통제하는 ① 도시계획규제와 ② 도시계획 시설 및 집단적 개발·정비사업이 있다. 도시관리계획은 도시기본계획을 구현하기 위하여 『국토 계획법』이 부여한 위와 같은 공권력에 토대를 두고 시행된다.

#### ① 도시계획규제

도시의 환경과 특성은 개별적으로 지어지는 건축물이 집적하여 형성되기 때문에 개개의 건축활동을 통제하는 것이 중요하다. 개별 건축물을 규제하는 것을 도시계획규제라 하고 i) 용도지역에 의한 규제, ii) 개발행위허가, iii) 계획 통제인 지구단위계획의 세 부분으로 구성된다.

첫째, 용도지역에 의한 규제가 있다. 용도지역상 ‘구역’은 개발제한구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역의 세 가지 유형이 있다.

개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있는 지역이다. 시가화조정 구역은 당장 시가화를 억제하고 도시지역 및 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적, 단계적 개발을 도모하기 위하여 일정기간 시가화를 유보할 필요가 있는 지역이다. 그리고, 수산자원보호구역은 수산자원의 보호, 육성을 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지에 대하여 지정·관리할 필요가 있는 지역이다.

지역지구제란 건축물의 용도, 밀도(용적율, 건폐율), 형태 등을 제한함으로써 시가지의 토지 이용을 유도하는 제도이다. 도시는 토지위에 지어지는 건축물의 용도가 집적함으로써 기능적으로, 환경적으로 서로 다른 각종 지역으로 분화하기 때문에 집합적 용도에 부합하는 개별 건축물을 짓도록 규제가 필요하다. 건축물에 대한 제한은 지역지구제를 도시계획으로 결정함으로써 실행되지만 지역지구를 지정할 때 도시의 장래인구, 산업의 규모를 산정한 후에 개별 건축군에 내재하는 사회자본수요를 고려하여 주요 공공시설의 규모배치와 적합성을 도모할 필요가 있다.

용도지역제는 일상적으로 가장 널리 쓰이는데 중복 지정하지 못하고 용도지역별로 용도, 종류, 규모, 건폐율, 용적률을 일률적으로 제한하여 토지이용을 조정한다. 전 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 구분하여 관리하고 있다. 이 중

도시지역은 다시 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역의 4종류로, 관리지역은 보전관리, 생산관리, 계획관리의 3종류로 구분하여 개발, 정비, 보존하도록 하고 있다.

이와 같은 용도지역의 개편은 새로이 제정된 『국토계획법』에 따라 국토의 난개발을 방지하기 위해서 보전용 토지는 토지이용을 엄격히 규제하여 보전, 관리하고 개발이 불가피할 경우 계획적 관리를 하겠다는 정책의지의 소산인 것이다.

둘째, 개발행위허가에 의한 규제가 있다. 『국토계획법』에서는 개발행위를 다음의 5가지로 규정하고 도시계획사업을 제외한 i) 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, ii) 토지의 형질변경, iii) 토석의 채취, iv) 도시지역에서 토지의 분할, v) 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역 안에서 물건을 1개월 이상 적재해 놓는 행위와 같은 개발행위는 허가를 받도록 규정하고 있다.

건축물의 건축은 대지에 건축하여야 하므로 지목상 전, 답, 임야, 잡종지, 기타를 대지로 전환·조성하기 위해서는 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할 등의 행위가 수반되며 이러한 개발행위는 허가를 받아야 한다. 따라서 개발행위허가는 용도지역별로 대응해서 허가규모를 제한하고 있고 허가기준에 따르도록 규정하고 있다. 도시관리계획상 필요하다고 인정되는 지역에 대하여 1회에 한하여 3년 이내의 기간동안 개발행위허가를 제한할 수 있다.

또한 개발행위에 따른 수용능력의 부족을 해소하고 또한 기반시설의 설치를 담보하기 위하여 개발밀도관리구역과 기반시설부담구역을 지정하고 있다. 개발밀도관리구역은 주거·상업·공업 지역에서 개발행위로 인하여 기반시설이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설 설치가 곤란한 지역을 개발밀도관리구역으로 지정하여 건폐율, 용적률의 제한범위를 강화하기 위하여 지정한다. 기반시설부담구역은 개발밀도관리구역 이외의 지역으로서 개발행위가 집중되거나 대규모의 형질 변경이 예상되는 지역 및 주변 지역을 지정하여 부담기준에 따라 부담계획을 수립하여 기반시설을 설치 또는 확보하기 위해 지정한다.

셋째, 지구단위계획에 의해 계획적으로 통제할 수가 있다. 지구단위계획은 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획으로 구분된다. 제1종 지구단위계획은 용도지구, 기반시설부담구역, 도시개발구역, 도시재개발구역, 택지개발예정지구, 주거환경개선지구, 대지조성사업지구, 산업단지, 관광특구, 개발제한구역에서 해제되는 구역, 공원에서 해제되는 구역, 녹지지역에서 주거, 상업, 공업지역으로 변경되는 지역, 기타 필요한 지역에 적용한다.

이에 비하여 제2종 지구단위계획은 계획관리지역과 개발진흥지구를 체계적, 계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 수립하는 계획이다. 지구단위계획구역안에서 건축물을 건축하거나

용도를 변경하고자 하는 경우 지구단위계획에 적합해야 한다. 대부분의 개발지구에 지구단위계획구역을 지정할 수 있기 때문에 많은 지구단위계획이 수립되어 시행·운용되고 있다.

## ② 도시계획사업

도시계획사업은 기반시설의 정비에 관한 도시계획시설사업과 시가지의 집단적 개발, 정비사업의 2가지가 있으며 도시계획사업을 시행하기 위해서 사업시행인가를 받아야 한다. 도시계획시설사업의 경우 인가를 받으면 토지수용법에 의한 사업이 인정되어 고시되면 이후 토지수용법상의 여러 가지 효과가 발생하며, 개별 근거법에 의해서 단계별 집행계획에 따라 시행할 수 있다.

집단적 시가지 개발 및 정비사업은 시가지로 개발 할 경우 『도시개발법』에 의한 도시개발사업으로, 기성시가지를 정비할 경우 『도시 및 주거환경정비법』에 의한 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업으로 시행할 수 있다. 집단적 시가지 개발 및 정비사업은 『도시개발법』과 『도시 및 주거환경정비법』을 개별 근거법으로 하고 『국토계획법』을 모법으로 삼아 도시계획의 내용 등에 관해서 상세하게 정해놓고 있으며 구역이 지정되면 제1종 지구단위 계획을 적용할 수 있다. 집단적 시가지 개발 및 정비사업은 공공시설과 택지, 건축물을 종합해서 개발하고자 하기 때문에, 도시기본계획이 요구하는 중요한 구역을 거점 개발하는 데 적합한 수법이다. 따라서 『도시개발법』에 의한 도시개발사업과 도시계획시설로서 『유통단지촉진법』에 의한 유통단지조성사업 등은 교통시설 정비와 함께 도시골격형성을 위한 유력한 수단이 된다.

## 2. 국토계획법상 도시기본계획

### 1) 도시기본계획의 성격

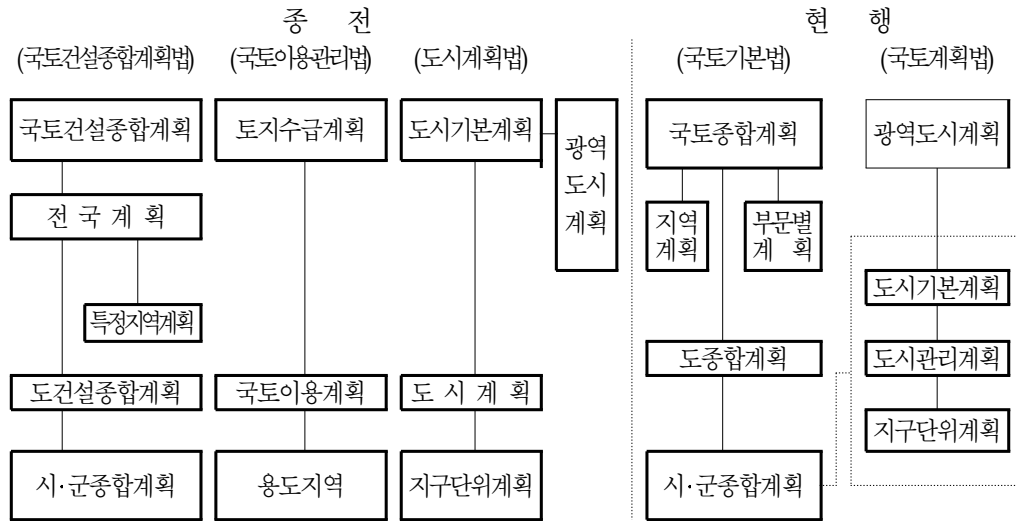
도시기본계획은 종합성과 일반성 및 장기성을 가지고 있다. 우선 그 지역사회의 모든 지역 기능을 총망라하는 종합성을 가지는 계획성격을 가지고 있고, 둘째로 어느 특정장소의 구체적인 이고 세부적인 계획이나 규제사항을 제시하는 것이 아니라 지역전반에 걸친 개발정책이나 제안등 일반성을 지닌 계획이며, 셋째 향후 20년간의 미래를 지향하는 장기적인 계획인 것이다. 그러므로 법률적인 구속력을 갖는 지역지구제라든가 위치와 범위가 구체적으로 확정되는 도시계획시설을 포함한 도시관리계획과는 다르다. 다시 말하면 도시관리계획은 구체적인 사항이거나 세부적인 사항들이며, 도시기본계획에서 제시된 정책이나 제안들을 수행하기 위한 제도이다.

이와 같은 차원에서 『국토계획법』상 도시기본계획의 성격은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 상위계획이자 광역도시계획의 내용을 수용해야 하는 하위의 계획으로 규정되어 있다.

다른 한편으로 『국토기본법』에서는 시·군종합계획에 도시기본계획과 도시관리계획이 포함됨으로써 도시기본계획은 도종합계획의 하위계획으로서 역할이 명시되었다. 즉 동법에서 시·군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군을 제외)의 관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 분야 등의 발전방향을 수립하는 계획으로서 『국토계획법』에 의하여 수립되는 도시계획으로 정의되어 있다(『국토기본법』 제6조). 그런데 『국토기본법』상 지역계획이 도시기본계획과 어떠한 관계가 있는지를 구체적으로 명시하지 않아 이들의 관계가 모호한 측면이 있다.

최근에는 도시기본계획이 단순히 법에 명기되어 수립하는 계획이 아닌, 주민 삶의 질 향상과 지속가능한 도시발전 및 정책방향을 제시할 수 있는 계획으로 거듭나야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이를 위해서는 도시발전 및 변화하는 환경에 대한 관심과 대응방안을 모색하는 등 지속적인 연구가 뒤따라야 할 것이다.

〈그림 2-3〉 현행 국토·도시계획체계



## 2) 도시기본계획의 역할

현행 「도시기본계획수립지침」에서는 도시기본계획의 지위와 성격을 다음과 같이 종합계획이면서 정책계획이자 전략계획으로 설정하고 있다.

첫째, 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이다.

둘째, 시·군의 물적·공간적 측면뿐만 아니라, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활 환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이다.

셋째, 시·군 행정의 바탕이 되는 주요 지표와 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시하여, 하위계획인 도시관리계획 등 관련계획의 기본이 되는 전략계획이다.

### (1) 정책계획

정책계획은 기존의 가치체계에 변화를 도모하고자 할 때 필요한 계획으로 계획이 추구하는

목표가 계층구조화되어 있다고 보고 최상층의 목표를 실현하고자 하는 계획이다. T.J.Kent<sup>2)</sup>는 도시기본계획이 정책계획으로서 그 역할이 수행되어야 함을 전제하면서 도시기본계획은 목표, 목적, 정책, 프로그램들로 구성되어 있으며, 문장에 의한 정책표명에 역점을 두고 있다고 강조하였다. 또한 정책결정기구는 의회가 수행하는 정책활동으로 간주해야 하며, 도시기본계획을 통하여 미래의 도시공간 개발과 관련한 기본정책의 결정을 지자체가 공식적으로 천명해야 한다고 주장하고 있다.

일본의 시정촌 기본계획에서는 정책이슈들을 망라하고 주요 부문별 및 지역별로 분류하고 체계화하여 시책방향을 결정함으로써 정책계획으로서의 역할을 수행하고 있다<sup>3)</sup>.

정책계획으로서 영국의 구조계획(structure plan)<sup>4)</sup>은 정책기술의 계획설명서(written statement)를 중요시하며, 계획설명서는 도시개발의 기본방침 및 정책제안을 포함하고 있다.

---

2) T.J.Kent, The urban general plan, Chandler publishing, co., 1964.

3) 일본의 도시계획수립지침은 그 명칭을 「도시계획운용지침」이라 하고 있다. 운용지침은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 하나는 도시계획제도를 운영하는 기본적 사고방식을 설명하는 부분으로서 도시계획의 의의에서부터 토지이용, 도시시설, 시가지 개발사업, 자연환경의 정비 또는 보전, 개발허가제에 관한 기본적 입장과 사고방식을 기술하고 있다. 다른 하나는 구체적으로 도시계획구역의 설정, 토지이용(용도지역·지구 등의 설정과 각 지역·지구 안에서의 행위 제한)과 도시시설에 관한 항목(교통시설, 공원·녹지시설, 공급·처리시설, 하천 및 방수, 방사 방조의 시설, 교육·문화시설, 사회복지시설, 일단의 주택시설, 관광서비스시설, 유통업무단지 등)의 운용지침을 설명하고 있다. 각 지방정부나 지방공공단체 등은 양케이트 조사 등을 실시하여 도시계획의 운용 실태를 파악, 도시계획의 운용상의 과제를 정리하고, 이것을 매년 사회자본정비심의회 도시계획분과위에 보고를 하여 필요에 따라 이 지침을 개정하고 있다(건설교통부, 2002).

4) 영국의 계획체계는 『도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act)』에 규정되어 있으며, 그 내용은 전국계획지침(National Planning Guidance), 지역지침(Regional Guidance), 개발계획(Development Plan), 그리고 기타 지침(Ohter Guidance)으로 구성되어 있다. 이 중 법적 구속력을 갖는 토지이용계획과 관련된 부분은 개발계획시스템(Development Planning Syatem)이라 하며, 이는 구조계획(Structure Plan)과 지방계획(Local Plan)으로 구성된 2단계의 계획을 규정하고 있다.

구조계획은 해당 지역의 토지이용 및 개발에 있어 전략적으로 중요한 일반적 정책과 제안들을 설정하며, 국가적·지역적인 계획정책들을 고려한다. 구조계획은 개발규제(지방계획에 해당)에 이용될 상세한 정책이나 특정한 부지에 해당하는 제안들을 담아서 안 되며, 지방계획에서 상세한 정책이 짜여질 수 있는 전략적 틀을 제공하는데 집중하여야 한다. 또 구조계획에서 상세한 정책이 짜여질 수 있는 전략적 틀을 제공하는데 집중하여야 한다. 또 구조계획은 주거, 그린벨트, 자연환경 및 건조환경의 보전과 개선, 경제, 광물자원의 보호, 폐기물, 관광, 스포츠 및 여가, 에너지 생산 등에 대한 정책들을 포함하여야 한다. 정리하면, 구조계획은 카운티가 물리적인 공간계획의 차원에서 장기적인 정책상의 목표와 과제를 서술하는 형태로 토지이용에 대한 구속력이 없는 정책상의 지침계획으로 볼 수 있다(건설교통부, 2002).

## (2) 종합계획

도시기본계획이 사회, 경제부문 및 행·재정 측면을 망라하여 지방자치단체의 경영전략 차원에서 수립하는 종합계획으로서 역할을 수행하여야 한다.

Kent는 사회, 경제, 도시공간, 재정 등의 측면을 포괄하는 별도의 종합계획을 인정하면서도 도시기본계획 자체에 대해서는 공간계획으로서 고유역할을 수행할 것을 주장하였다. 다루어야 할 내용으로는 토지이용, 교통, 커뮤니티 시설 및 도시특성에 따라 필요한 역사보전, 수변지역 개발 등이 포함되며, 계획안은 장기적, 종합적, 개요적 형태로써 개념도와 함께 제시되어야 한다. 그러나 도시기본계획의 대상범위를 물적, 공간적 측면에 한정된 종합계획에 대해 비판적인 경향이 있으며 계획대상을 물적개발에 한정하지 않고 인적자원의 개발, 상업·공업의 활성화 등 지방자치단체의 모든 행정분야로 넓혀가고 있다.

영국의 구조계획을 포함한 개발계획(development plan)은 사회, 경제부문을 포함한 종합계획을 지향하고 실제로는 토지이용을 중심으로 한 개발정책에 국한되는 경향이 있고 경제·사회정책은 토지이용과 관련된 사항에 한정하고 있다. 또한 일본의 도시기본계획은 시정촌 기본계획과 역할을 분담한 물적·공간적 계획이다.

## (3) 전략계획

공간계획체계상 도시기본계획은 상위목표의 당위성과 하위계획의 실현성을 결합시키는 과정지향적 전략계획<sup>5)</sup>이어야 한다.

Kent(1964)는 도시기본계획이 각종의 장기정책과 계획집행을 통제하는 역할을 수행할 것과 지구별(individual district), 부문별(individual functional elements)계획에 지침이 되면서, 이들 계획의 성과가 도시기본계획에 환류되어야 함을 주장한 바 있다.

또한 도시기본계획이 공공사업에 대하여 지방자치단체의 기본정책으로서 조정자 역할을 할 뿐 아니라 중점사업의 대상지역을 선정하여 별도 계획을 수립하게 하고 있다. 따라서 도시기본계획은 각 개별계획에 대한 전략계획으로서의 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

---

5) 전략계획은 본래 민간부문의 장기계획과 경쟁력을 강화하기 위한 계획을 활용되었으며 결정적인 이슈에 최소자원을 배분하는 방법이다.

전략계획으로서 영국의 구조계획은 토지이용, 환경, 교통 등에 관한 지역의 주요 정책들을 수용하면서 지방계획(local plan)에 대하여 기본틀을 제시함과 동시에 각급 계획기구에 대한 개발결정을 조정·통제하기 위한 지침을 제시한다.

즉 전략계획은 문제해결을 위해 전략적으로 계획의 목표와 수단을 설정하고 변화를 관리하여 미래를 형성하려는 체계적인 접근방법이며 자치단체의 기본정책으로 하위계획을 조정·통제하기 위한 지침을 제시하는 것으로 본다.

### 3) 도시기본계획의 내용

도시지역에 적용되던 『도시계획법』과 비도시지역에 적용되던 『국토이용관리법』을 통합하여 『국토계획법』 제정·시행되면서 도시기본계획의 위상과 역할이 강화되었다. 『국토계획법』에서 도시기본계획의 수립대상지역은 기존의 특별시, 광역시, 인구 10만인 이상의 시뿐만 아니라 광역시 인접 시·군, 인구 10만 이상의 시·군까지 포함하도록 하고 있다.

이와 같이 비도시지역에 도시기본계획을 수립하게 되면서 과거 『국토이용관리법』상의 주요 계획이었던 국토이용계획과 토지수급계획의 조항이 없어지고 향후 택지·공장용지 등 개발 용도에 대한 토지수급계획은 도시기본계획의 내용에 포함되었다. 도시기본계획과 연계성에 있어서 문제시되었던 주택, 상하수도, 환경, 교통 등에 관한 부문별 계획은 도시기본계획의 내용과 부합되어야 함을 법으로 규정함으로써 각 하위계획과의 연계성을 갖도록 규정하였다. 또한 개별법에 의하여 관리되어오던 준농림지역, 농림지역 등의 지역·지구·구역 지정에 관한 사항도 『국토계획법』에 의한 용도지역·지구의 지정목적에 부합되어야 함을 규정한 것도 도시기본계획이 수립대상지역 확대에 따라 기존 국토이용계획과 도시계획의 문제점을 보완하고자 한 것이다. 이로써 도시기본계획이 각 개별법상 부문별 계획의 상위계획으로서 위상을 확립하는 지침적이고 종합적인 계획임을 법상에서 명시하였다는 의미를 갖는다.

내용적 측면에서의 도시기본계획은 『국토계획법』 19조 및 동법 시행령 제15조에 제시된 의무적 내용을 수록하여야 한다. 도시기본계획은 도시의 모든 분야를 총망라하여 도시 미래상을 나타내는 도시의 장기적 발전을 바람직한 방향으로 유도할 역할을 갖고 있는 종합적 계획이다. 따라서 계획수립시 각종 계획내용을 수용하고 조정하는 종합적 계획성격을 갖도록 부문별 개별계획과의 관계, 각종 사업계획과의 관계에서 앞으로의 방향을 제시할 수 있는 포괄적인

정책내용을 담고 있어야 한다.

도시기본계획의 구체적인 수립내용은 「도시기본계획수립지침」에 따라 도시의 특성분석을 위한 현황조사 부문과 계획의 목표, 도시지표 설정, 공간구조의 설정, 생활권 설정과 인구배분 계획 그리고 토지이용계획, 이하 부문별 계획으로 정해져 있다. 도시기본계획의 계획요소별 구체적인 내용은 이하의 장에서 다루기로 한다.

〈표 2-1〉 도시기본계획의 수록내용

구분	국토계획법		도시기본계획 수립지침
	법 19조	시행령 제15조	
내용	① 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항 ② 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항 ③ 토지의 이용 및 개발에 관한 사항 ④ 토지의 용도별 수요 및 공 급에 관한 사항 ⑤ 환경의 보전 및 관리에 관 한 사항 ⑥ 기반시설에 관한 사항 ⑦ 공원·녹지에 관한 사항 ⑧ 경관에 대한 사항 ⑨ 위의 ②내지 ⑧에 규정된 사항의 단계별 추진에 관 한 사항	① 도심 및 주거환경의 정비· 보전의 기본방향에 관한 사항 ② 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥에 관한 사항 ③ 교통·물류체계의 개선과 정보통신의 발전에 관한 사항 ④ 미관의 관리에 관한 사항 ⑤ 방재 및 안전에 관한 사항 ⑥ 재정확충 및 도시기본계 획의 시행을 위하여 필요 한 재원조달에 관한 사항	① 지역의 특성과 현황 ② 계획의 목표와 지표의 설정 (계획의 방향·목 표·지표 설정) ③ 공간구조의 설정 (개발 축 및 녹지축의 설정, 생 활권 설정 및 인구배분) ④ 토지이용계획 (토지의 수요예측 및 용도배분) ⑤ 기반시설 (교통, 물류체 계, 정보통신, 기타 기 반시설계획 등) ⑥ 도심 및 주거환경 (시 가지정비, 주거환경계 획 및 정비) ⑦ 환경의 보전과 관리 ⑧ 경관 및 미관 ⑨ 공원·녹지 ⑩ 방재 및 안전 ⑪ 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 (고용, 산업, 복지 등) ⑫ 계획의 실행 (재정확충 및 재원조달, 단계별 추진전략)

## 제3장 도시기본계획의 수립실태

### 1. 도시기본계획 운용실태 분석

#### 1) 충청남도 시·군 도시(군)기본계획 수립현황

2005년 12월 현재, 충청남도 16개 시·군 중 8개 시·군(천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 서천군, 홍성군 홍성읍)이 도시기본계획을 운용하고 있다. 하지만 이들 계획은 모두 『도시계획법』에 의하여 2001년 이전에 수립된 계획으로서 2006년 9월 현재, 충청남도 16개 시·군 중 태안군을 제외한 15개 시·군이 현행 『국토계획법』에 따라 도시기본계획 수립중이거나 계획(안)이 승인과정에 있다.

〈표 3-1〉 도시기본계획 수립실태

구분	계획수립일	목표년도	계획인구(인)	주요변경내용
천안시	1997.06.09	2016	740,000	
공주시	1998.09.15	2016	200,000	
보령시	1997.12.10	2016	200,000	
아산시	1998.12.21	2016	550,000	통합시 도시기본계획 수립
서산시	1997.09.19	2016	400,000	
논산시	2001.01.12	2016	200,000	도시기본계획 변경수립
서천군	1999.12.28	2011	200,000	장항읍 도시기본계획
홍성군 홍성읍	1999.12.30	2016	65,000	역세권 개발계획 반영, 서해안시대 도시발전축 재구성

자료: 건설교통부, 2004 도시계획현황, 2005.

도내 시·군의 도시(군)기본계획 중 건교부 승인대상 지역은 7개 시·군(천안, 공주, 서산, 논산, 당진, 보령, 아산)이며, 나머지 시·군은 도지사가 승인하도록 되어 있다. 이 중에서 천안시와 공주시의 계획(안) 등은 건설교통부에 상정되어 현재 중앙도시계획위원회 심의중이다.

『국토계획법』 시행령 제14조에 의하면, 광역시와 경계를 같이 하지 않는 시·군 중 인구 10만명 이하인 시·군은 도시기본계획을 수립하지 않아도 된다. 또한 분권형 국토·도시계획 체계 구축방안의 일환으로 인구 10만명 이하인 시·군(수도권 제외)의 도시기본계획은 2005년 7월부터 도지사에게 승인권이 위임되었다. 다만, 이양으로 인한 혼란을 방지하기 위하여 도시 기본계획 수립의무대상지역 중 도시기본계획을 최초로 수립하는 경우에 한하여 건교부장관이 승인하도록 하고 있다.

〈표 3-2〉 도시기본계획 수립현황

구분	수립연도	목표년도	2005년말 주민등록상인구	승인권자	비고
천안시	2005	2020년	518,818	건설교통부장관	건교부 상정
공주시	2005	2020년	130,595	건설교통부장관	건교부 상정
보령시	2006	2020년	108,639	건설교통부장관	도 상정
아산시	1998	2025년	208,448	건설교통부장관	현재 수립 중
서산시	2005	2020년	151,283	건설교통부장관	건교부 상정
논산시	2005	2020년	135,210	건설교통부장관	건교부 상정
계룡시	2006	2020년	34,451	충청남도지사	도 상정
서천군	1992	2020년	64,676	충청남도지사	현재 수립 중
홍성군	2006	2020년	91,432	충청남도지사	현재 수립 중
예산군	2006	2020년	91,449	충청남도지사	현재 수립 중
당진군	2003	2025년	122,016	건설교통부장관	현재 수립 중
태안군	2007	2015년	64,075	-	관리계획 수립
부여군	2006	2020년	81,850	충청남도지사	현재 수립 중
청양군	2006	2020년	35,144	충청남도지사	현재 수립 중
금산군	2007	2025년	59,014	충청남도지사	현재 수립 중
연기군	2006	2020년	85,395	충청남도지사	현재 수립 중

주: 2006년 8월 현재

자료: 건설교통부, 도시기본계획 수립현황 내부자료, 2006.

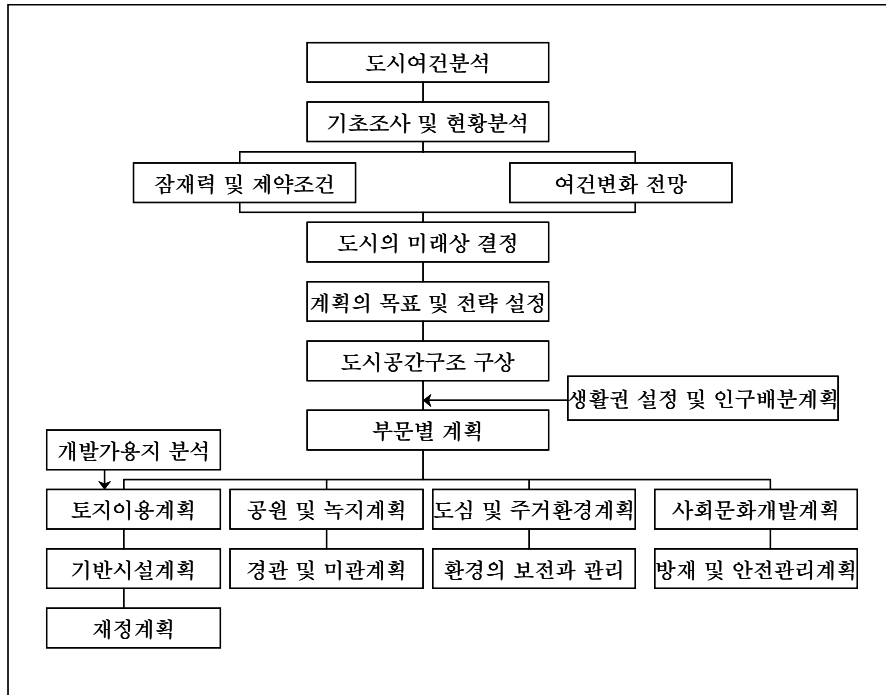
### (1) 도시기본계획의 계획요소

즉, 검토대상 계획요소로는 목표연도 설정, 계획구역 설정, 상위계획 및 관련계획과의 관계, 계획인구 설정, 도시공간구조 설정, 생활권 설정 및 인구배분계획, 개발가능지 분석, 용도별 토지소요량 산정, 관리지역 세분, 경관계획, 방재 및 안전계획, 중기재정계획과의 관계로 한다.

〈표 3-3〉 도시기본계획 계획요소

구분	주요항목	계획요소	검토대상 계획요소
수립범위	계획수립범위	• 계획수립대상, 목표연도, 계획구역의 설정	목표연도 설정, 계획구역의 설정
지역의 특성과 현황	기초조사	• 기초자료 및 설문조사결과	-
	관련계획 검토	• 상위계획, 관련계획, 기정계획	목표연도 설정, 상위계획 및 관련계획과의 관계
계획의 목표와 지표 설정	인구지표	• 상주인구, 주간활동인구	계획인구 설정
	경제지표	• 지역총생산, 산업구조 등	-
	환경지표	• 생활, 복지, 여가환경	-
공간구조 설정	공간구조	• 개발축, 보전축	도시공간구조 설정
	생활권 설정 및 인구배분계획	• 생활권별 · 단계별 인구배분계획, 생활권별 인구밀도계획	생활권 설정 및 인구배분계획
토지이용계획	개발가능지	• 개발가능지 분석기준	개발가능지
	용도별 수요량	• 시가화용지, 시가화예정용지	용도별 토지소요량
	관리지역 세분	• 관리지역 세분방향	관리지역 세분
기반시설	교통체계	• 애로구간 분석, 교통체계 구상	-
	물류계획	• 물류 및 교통계획 수립	-
	정보 · 통신계획	• 정보망 구축 및 정보의 활용방향 구상	-
	기타 기반시설계획	• 시설별 · 단계별 공급방안	-
도심 및 주거환경	주거환경계획	• 도심 및 시가지 정비, 주택정책의 목표와 전략 제시, 주택공급계획 수립	비도시지역에 대한 계획기준 및 계획방법론
환경의 보전과 관리	환경보전계획	• 대기환경, 수환경, 상 · 하수도, 폐기물, 에너지	-
경관 및 미관	경관계획	• 경관축 설정, 경관관리대상지역 지정, 경관지침	경관계획
공원 · 녹지	공원 · 녹지계획	• 생활권별 공원 · 녹지체계 구상, 공원 · 녹지시설 설치계획(공원계획, 시설녹지계획, 유원지계획)	-
방재 및 안전	방재 및 안전계획	• 재해방지계획, 토지이용계획 연계성 확보	방재 및 안전계획
경제 · 산업 · 사회 · 문화의 개발 및 진흥	경제 · 산업개발계획, 사회 · 문화개발계획	• 산업유형별 산업발전계획, 농림수산업 · 광공업 · 서비스업 발전계획, 의료, 보건, 교육, 문화 · 체육	-
계획의 실행	투자계획, 재원조달계획	• 재정수요 추정, 투자사업계획	중기재정계획과 관계

〈그림 3-2〉 도시기본계획 수립절차



## (2) 계획요소별 도시기본계획 작성실태

### ① 상위계획 및 관련계획과의 관계

우리나라에는 국토관리를 위한 『국토기본법』과 『국토계획법』 이외에도 여러 부처에서 관할하는 지역계획 성격의 법정계획이 있는데, 이러한 개별법상 개발계획과 도시기본계획과의 연계고리가 명확하지 않다는 지적이 있었다.

『국토기본법』은 도종합계획의 하위계획으로 규정한 시·군종합계획에 도시기본계획과 도시관리계획을 포함시켜 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획(도시기본계획-도시관리계획)으로 일원화시켰고, 개별법에 의해 수립되었던 광역권개발계획 등 지역차원의 정비계획은 『국토기본법』상 지역계획이란 계획명으로 국토종합계획의 틀에 수용하였다.

이러한 『국토기본법』과 『국토계획법』에 의거한 공간계획체계상에서 도시기본계획은 종전 『도시계획법』에 의한 도시기본계획과 종전 『국토이용관리법』에 의한 국토이용계획을 흡수

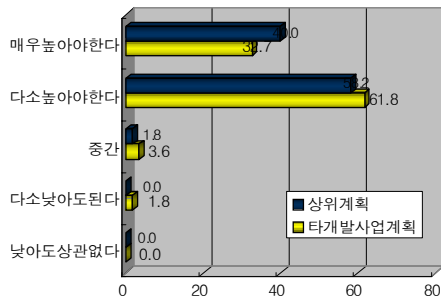
함으로써 전 국토에 대하여 도시기본계획을 수립하게 되는 근거를 마련하게 된 것이다.

「도시기본계획수립지침」에서는 도시기본계획과 관련계획과의 연계와 조화를 적시하고 있으며, 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하고, 도시관리계획·지구단위계획 등 하위계획의 수립을 고려하도록 하고 있다. 특히, 도시관리계획을 수립할 때 토지용도 분류의 지침이 되도록 용도지역의 지정에 필요한 기준을 제시하도록 하고 있고, 다른 법령에 의한 계획이 있는 경우에는 이를 반영할 수 있도록 하고 있다.

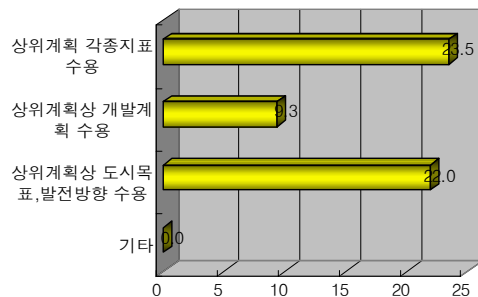
현행 도시기본계획에 대하여 상위계획 및 관련계획과의 관계를 묻는 설문조사의 결과에 따르면, 응답자의 98% 이상이 도시기본계획은 상위계획과의 정합성이 높아야 한다고 응답하였고, 타 개발사업계획과의 연계성을 묻는 질문에는 응답자의 94%가 높아야 한다고 답하였다.

또한, 도시기본계획이 상위계획과의 정합성을 유지하기 위한 수단으로서는 응답자의 66%가 상위계획상의 도시목표 및 발전방향을 수용하는 것이 바람직하다고 응답하였고, 응답자의 20%는 상위계획의 각종 계획지표를 수용하는 것이라고 답하였다.

〈그림 3-3〉 도시기본계획과 상위계획 및 관련계획의 연계정도



〈그림 3-4〉 도시기본계획과 상위계획의 정합성 유지수단



도시기본계획과 상위계획과의 정합성을 유지하는 방법에 대한 질문에 대해서는 직종별로 엇갈린 평가를 하고 있었는데, 연구소·학계는 상위계획상의 도시목표나 발전방향을 수용해야 한다는 의견이 주를 이루었으나, 계획관리업무를 담당하는 공무원이나 전문기술인은 상위계획상의 도시목표나 발전방향을 수용해야 한다는 의견이외에도 상위계획의 지표를 수용해야 한다는 실무적인 입장을 취하였다.

<표 3-4> 도시기본계획과 상위계획의 정합성 유지방법에 대한 설문결과

직종 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
①	11	20.0	1	33.3	2	16.7	0	0.0	2	13.3	1	11.1	5	35.7
②	8	14.5	0	0.0	2	16.7	0	0.0	2	13.3	1	11.1	3	21.4
③	36	65.5	2	66.7	8	66.7	2	100.0	11	73.3	7	77.8	6	42.9
기타	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

주: ① 상위계획의 각종 계획지표 수용, ② 상위계획상 개발계획(도시화예정용지등) 수용, ③ 상위계획상의 도시목표 및 발전방향 수용, ④ 기타

도시기본계획이 시·군에서 수립하고 있는 각종 개별계획(중장기계획, 도시교통정비계획, 하수도정비계획, 주거환경개선사업계획 등)을 통합하여 수용하고 있는지에 대한 질문에 응답자의 49%가 유보적 입장을 보였고, 전체의 20%가 그렇지 않다고 답하였다. 직종별로는 개별계획의 통합·수용 여부에 대하여 연구소·학계는 부정적인 평가를 내린 반면, 일선 시·군 공무원이나 전문기술인 입장에서는 긍정적으로 평가하고 있었다.

관계법에 의해 수립하는 도시교통정비계획, 하수도정비계획 등은 법규상 도시기본계획과의 관계를 명시하지 않는 경우도 있고, 계획수립 시점과 계획내용이 달라 상이한 계획안이 채택된 경우도 있어 도시기본계획이 이러한 관련계획의 지침적인 역할을 다하지 못한 것이 사실이다. 도시기본계획의 하위계획인 상·하수도, 교통분야의 계획이 도시기본계획과 관계없이 상충되어 수립하는 경우는 도시기본계획의 역할을 도외시키고 있기 때문이다.

특히 도시기본계획과 내용이 유사한 시·군의 중장기계획은 비법정계획이기 때문에 계획수립과정에서 자율성이 확보된 계획이다. 그러다 보니 계획의 내용이 상위계획이나 관련계획과 느슨한 연계구조로 인하여 다양한 양상을 보임으로써 전략계획으로서 공간계획 체계상 지침을 제시하는 역할을 수행하는데 한계가 있다.

〈표 3-5〉 도시기본계획이 개별계획을 통합·수용하고 있는지에 대한 설문결과

직종 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문영역 회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
매우 긍정	4	7.3	0	0.0	2	16.7	0	0.0	0	0.0	1	11.1	1	7.1
긍정	13	23.6	0	0.0	4	33.3	1	50.0	1	6.7	0	0.0	7	50.0
보통	27	49.1	3	100.0	6	50.0	1	50.0	8	53.3	4	44.4	5	35.7
부정	9	16.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	33.3	3	33.3	1	7.1
매우 부정	2	3.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	1	11.1	0	0.0

## ② 목표연도 설정

「도시기본계획수립지침」에서는 목표연도를 계획수립시점으로부터 20년을 기준으로 하되, 연도의 끝자리는 0 또는 5년으로 하도록 정하고 있다. 시장·군수는 5년마다 도시기본계획의 타당성을 전반적으로 재검토하여 이를 정비하고, 여건변화로 인하여 내용의 일부 조정이 필요한 경우에는 도시기본계획을 변경할 수가 있다. 이 경우 시·군의 공간구조나 지표의 변경을 수반하여 목표연도가 달라질 때에는 별도로 도시기본계획을 수립하고 그렇지 않을 경우에는 변경하여 수립해야 한다.

현재 『국토계획법』에 의하여 충청남도 시·군 중에서 도시기본계획을 수립 중이거나 수립한 도시(군)기본계획의 목표연도는 아산시, 당진군, 금산군을 제외하고는 모두 2020년이다. 2006년에 도시기본계획을 수립하고 있는 시·군은 목표연도를 2025년으로 설정해야 할 것이나, 승인권자가 광역도시계획등 상위계획과의 목표연도를 일치시키기 위하여 2020년으로 유도하는 경향이 있다. 그 이유는 각종 토지이용계획(국토종합계획·도종합계획·광역도시계획·도시기본계획)의 목표연도를 일치시켜 계획의 일관성을 확보하기 위함이다. 이렇다 보니 도시기본계획에서 단계별로 계획하도록 되어 있는 인구배분계획과 토지이용계획의 1단계 물량이 상당부분 소진된 상태로 계획이 확정되고 있는 실정이다.

## ③ 계획구역의 설정

공간적 측면에서 도시기본계획은 행정구역 전체의 종합적인 관리방향을 제시하는 마스터플랜

으로서 선계획-후개발 체계의 실천수단이 되고 있다. 이와 같은 개념 및 성격을 갖는 도시기본 계획은 지금까지 계획대상지역에서 제외되었던 비도시지역을 포함한 전 행정구역을 대상으로 계획을 수립함에 따라 도시 전체의 발전전략을 제시하는 실질적인 최상위계획으로서, 도시와 비도시지역의 구분 없이 비시가화지역의 전체를 체계적인 틀 속에서 관리하는 역할을 수행할 수 있게 되었다.

대부분의 도시기본계획에서는 행정구역 면적의 대부분을 차지하고 있는 농·산촌 지역을 도시기본계획구역에 포함하고 있으나, 비도시지역의 정비방안(농촌취락을 위한 토지이용과 정주환경정비에 대한 계획수립지침 제시등)은 제시하고 있지 않는 실정이다.

#### ④ 계획인구 설정

도시계획은 국토의 한정된 자원을 효율적·합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고, 도시 및 지역을 발전시킬 수 있는 바람직한 도시미래상을 설정하고, 이를 달성할 수 있는 정책 방향을 제시하는 동시에 도시 공간의 구조적 틀을 제시하는 종합적 계획이다.

물리적 측면에서 본 도시계획의 목표는 장래 도시성장에 대비하여 각종 시설 및 서비스를 주민이 삶을 영위하는데 불편함이 없도록 적시에 적정량을 공급하여 주는데 있다. 따라서 적정 공급 시기 및 공급량을 산출하기 위해서는 도시계획 정책변수<sup>6)</sup>인 계획인구의 예측이 필수적이다.

6) 도시계획지표로서의 인구는 계획의 정책변수(Policy variable)로 활용되어 어떠한 도시나 지역이 장래 유치하고자 하는 인구의 수용 목표치인 반면, 통계적 인구는 과거 추세의 연장 및 기타 설정가능한 제약 조건하에 예측된 통계적 수치이다.

도시계획지표로서의 인구를 산정할 경우에는 사회적 인구증가를 동시에 고려하는데, 이는 통계적 또는 시계열적 인구추세 이외에 도시 및 지역의 가용 토지개발에 따른 인구 유입을 고려하도록 하는 취지이므로 통계적 인구와 다르게 제시될 수밖에 없다. 특히, 도시계획지표로서의 인구가 통계적 예측치보다 크게 설정될 수 있는 경우의 예로서 1995년 도농 통합시 출범 이후 지속적인 인구 감소 추세를 보여온 A시의 경우 「2020년 A도시기본계획」 상의 목표인구를 18만명으로 설정하였다. 통계적 관점에서 보면, A시 자체의 인구감소 추세 및 향후 유입될 인구 공급의 1차적 배후지인 ○○도의 인구감소추세, 광역권 중심도시인 ○○광역시의 인구증가 추세를 고려할 때 목표연도 인구설정의 적정성에 대한 의문을 가질 수 있으나 도시계획적 관점에서 보면, A시가 향후 20년간 가용토지의 개발 및 산업단지 조성 등 노력을 통해 연결한 B시와 결합하여 A시로의 인구 유입을 도모함으로써, 인구규모를 과거 최고 수용인구 수준인 18만명 수준으로 발전시키고자하는 도시계획은 아래와 같은 사유로 그 설득력을 가질 수 있다.

감소추세를 반영한 통계적 인구를 장래 도시계획의 목표치로 설정할 경우, 장래 어느 시점에선가 A는 시로서의 지위를 포기하고 읍·면·동의 수준의 도시계획을 수립하여야 하는데 이는 도시계획이 아닐 것이다. 특히 과거 18만인 이상을 수용한 바 있는 A시의 경우 이미 사회간접자본 등이 어느 정도 구비되어 있고, 이를 정비, 개량 및 증대시키는 사회적 비용은 한계적(Marginal)이므로 소극적인 도시계획으로 인구를 축소하여 도시를 문 닫는 것 보다는 적극적인 도시개발을 통하여 과거 수준의 인구회복 및 기존 도시기반시설의 활용을 목표로 하는 계획을 수립할 필요가 있다.

마찬가지로 도시계획지표로서의 인구가 통계적 예측치보다 적게 설정될 수 있는 경우의 예로서 C시의 경우 인구 유입 비율 및 속도는 높지만 개발제한구역 등의 이유로 가용토지자원의 한계에 당면한 도시의 경우 통계적 인구 예측치는 높더라도, 도시계획상의 계획인구는 가용토지의 제약 조건 때문에 적게 설정할 수밖에 없다.

계획인구지표는 각종 도시계획 지표를 예측하거나 실행계획을 수립할 때 선행인자로서, 계획 인구가 잘못 예측되면 이후 각종 계획이 과다 혹은 과소하게 수립되게 하는 가장 직접적인 원인이 된다. 따라서 인구의 정확한 추계는 그 계획의 실효성을 좌우하는 시발점이 되는 것이다.

「도시기본계획수립지침」에서 총인구는 상주인구와 주간활동인구로 나누어 설정할 수 있고, 상주인구의 추정은 다음의 두 가지 방법 중 한 가지를 선택하여 결정할 수 있다.

첫째, 모형에 의한 추정방법으로 생산모형에 의한 조성법이나 추세연장법에 의한 추계치를 선택하여 적용할 수 있다.

둘째, 자연적증가분과 사회적 증가분의 구분에 의한 추정방법을 활용할 수 있다. 자연증가분의 추정은 생산모형에 의한 조성법을 사용하되 인구의 전출입을 가감하지 않고 순수한 자연증가분만 계상토록 하며, 사회적 증가는 택지개발사업이나 산업단지개발과 같은 토지개발사업을 대상으로 하되 이들 개발사업이 계획수립 시점에서 결정된 경우에만 반영토록 하는 등 과다한 인구추정이 이루어지지 않도록 엄격히 제한하고 있다. 특히, 사회적 요인에 대해서는 구체적인 계수의 범위까지 정하고 있는 등 과다한 인구추정을 방지하고자 하였다.

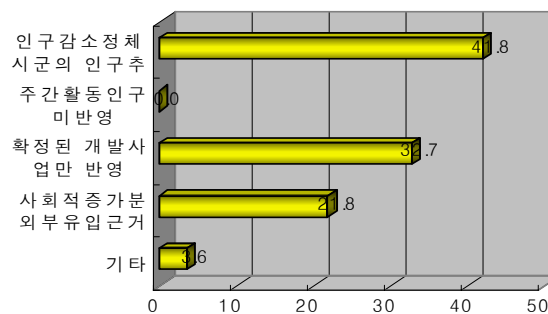
이는 국토의 난개발이 도시기본계획상의 인구지표를 과다하게 설정한데서 비롯되었다고 판단하여 이루어진 조치로서 엄격한 인구지표 관리를 통하여 개발의지를 통제하겠다는 의도인 것으로 판단된다. 실제로 계획인구를 과다하게 설정하면 도시간 중복투자, 과다한 주거용지 확보로 인해 도시관리계획에서 정합성을 유지할 수 없는 문제, 장기미집행도시계획시설의 양산문제 등 다양한 도시문제를 양산하게 되는 것이 사실이다.

「도시기본계획수립지침」에 의한 인구추정의 문제로 사회적 증가분의 경우, 토지개발사업이 계획수립 시점에서 결정된 경우에만 반영토록 하고 있는데, 도시개발사업의 특성상 대부분 10년 이내에 사업이 완료되고 있어 그 이후에 발생하는 사회적 인구증가는 전혀 고려할 수 없다. 즉 개발사업이 단계별 개발계획상 3, 4단계에 계획되어 있는 경우, 현행 지침대로라면 해당 단계에서는 개발사업에 따른 사회적 인구증가분을 반영하기 어려워 비현실적인 인구추계가 이루어질 수가 있다.

이에 비하여 비수도권에 위치한 시·군의 경우, 추진 중인 도시개발사업이 많지 않아 사회적 인구 증가분이 자연적 인구의 감소분을 상회하지 않으면, 도시기본계획상 목표연도의 인구가 현재보다 감소하게 되는 상황이 발생하기도 한다. 인구규모를 토대로 용도별 토지수요 추정, 기반시설계획, 개발사업계획 등이 수립되기 때문에, 인구가 정체 또는 감소하는 지역에서는 도시의 장기적 발전방안을 제시하기가 곤란하다는 의견이 설득력을 얻고 있다.

도시기본계획에서 계획인구지표의 적정성을 묻는 전문가 설문에서 응답자의 49%가 과다 추정되었다고 응답하였다. 계획인구지표 추정시 가장 문제가 되는 부분으로는 전체 응답자의 42%가 인구가 감소하거나 정체하고 있는 시·군의 인구추정방법이 없다라고 토로하였으며, 다음으로는 전체의 33%가 인구추정시 계획수립 시점에 결정된 사회적 증가분만을 반영해야 하는 어려움이 있다고 답하였다.

〈그림 3-5〉 계획인구지표 설정시 문제점



기타의견으로는 사회적 인구증가분 추계시 감소되는 부분(전출)은 전혀 고려하지 않고 있다는 의견과 실질적으로 개발사업이 도시기본계획에 반영되어있지 않으면 확정된 사업으로 인정받지 못하는 문제가 제시되었다.

#### ⑤ 도시공간구조 설정

도시기본계획에서 도시공간구조를 설정할 경우에는 우선 시가지면적의 변화추이와 주요 교통축의 변화추이 등을 통하여 시가지 성장행태를 분석하게 된다. 당해 지역의 여건이 변화하면서 대부분의 지역에서는 공간구조를 개편하고 있고, 이에 따라 기존의 중심지체계가 목표연도의 개발지표에 의해 상당부분 변화하게 된다. 그 중에서도 가장 큰 변화요인은 중심지체계를 다핵화시키면서 나타나는 문제점이라 할 수 있다.

지역구조이론에서 흔히 인용되는 이론으로서 다핵분산형 구조와 네트워크 도시론 등이 있다. 대표적으로 Harris와 Ullman(1945)<sup>7)</sup>은 도시의 토지이용패턴이 단일 중심지를 핵으로 하여 주변에서 이루어지는 것이 아니라 여러 개의 불연속적인 핵심지를 중심으로 형성된다고 설명하고 있다. 핵심들은 특수화된 중심으로 발전하여 도시성장과 함께 여러 개의 지구로 분화된다는 것이 다핵심이론(Multinuclear Urban Theory)의 요지이다. 핵심의 수는 도시의 역사적 발전에 따라 다양하지만 도시가 크면 클수록 핵심의 수가 많아지고 특수화된다. 이러한 핵들은 도시기본계획에서 도심, 부도심, 지역중심, 지구중심 등으로 다양하게 복제화되고 있는 셈이다. 실제로 최근 수립되는 도시기본계획의 도시공간구조에서는 도심, 부도심, 지역중심, 특화핵, 지구중심 등 2~3개씩 과다하게 설정함으로써 지역여건을 고려하지 않은 사례가 많은 게 현실이다.

도시기본계획에서 설정한 도시공간구조가 미래의 토지이용에 어떠한 영향을 주는지에 대한 질문에 전체 응답자의 29%가 토지이용계획 및 공원녹지계획의 근거가 된다고 답하였고, 응답자의 27%는 지역균형발전(구도심활성화, 낙후지역 개발 등)을 위한 근거가 된다고 응답하였다.

기타의견으로는 도시공간구조 설정이 향후 토지이용 및 기반시설 설치에 근거가 된다는 의견과 도시의 발전방향을 제시한다는 의견, 그리고 도시공간구조의 설정 자체의 의미가 없다는 의견도 있었다.

〈표 3-6〉 도시공간구조와 토지이용과의 관계에 대한 설문결과

직종 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
①	15	27.3	1	33.3	4	33.3	0	0.0	3	20.0	1	11.1	6	42.9
②	9	16.4	0	0.0	1	8.3	0	0.0	3	20.0	3	33.3	2	14.3
③	12	21.8	0	0.0	3	25.0	1	50.0	5	33.3	2	22.2	1	7.1
④	16	29.1	2	66.7	4	33.3	1	50.0	3	20.0	2	22.2	4	28.6
기타	3	5.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	1	11.1	1	7.1

주: ① 지역균형발전(구도심 활성화, 낙후지역 개발등)을 위한 근거, ② 도시기반시설(SOC) 설치의 근거, ③ 용도지역 상향조정(upzoning)의 근거, ④ 토지이용계획 및 공원녹지계획의 근거

7) C.D. Harris, E.L.Ullman, "The Nature of Cities", 1945.

## ⑥ 생활권 설정 및 인구배분계획

공간계획의 기초가 되는 생활권 설정은 계획인구와 도시의 공간구조 개편전략에 따라 좌우된다. 생활권별 인구배분계획은 대부분 대생활권, 중생활권, 소생활권으로 나누어 인구증감 추세등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구를 배분한다.

그러나 일부 도시기본계획은 행정구역을 기준으로 현재의 인구규모에 따라 계획인구를 생활권별로 형식적으로 배분하고 있는데, 이는 생활권별 인구배분계획의 중요성을 간과하고 있는 것으로 다음과 같은 문제를 유발시킨다.

첫째, 각종 도시개발사업을 진행하려면 도시기본계획의 생활권별 인구 및 밀도계획과 정합성을 유지해야 한다. 『도시개발법』에 의한 도시개발예정지구나 『택지개발촉진법』에 의해 택지개발예정지구의 경우, 이제까지는 동 지구의 공간적 입지가 도시기본계획상 주거용지나 시가화예정용지로 되어 있는지 여부만을 확인하였지만, 최근 건설교통부에서는 도시개발(택지개발)예정지구의 인구 및 밀도계획을 도시기본계획상 생활권별·단계별 인구배분계획과 인구밀도계획 범위안에서 조정하도록 하고 있다.

예를 들어, B라는 택지개발예정지구를 지정하려는 계획(안)이 해당 지역의 「2016년 A도시기본계획」과 부합하지 않는 사례를 들 수 있다. 도시기본계획의 “인구배분계획”에서는 B지구가 위치한 “도심생활권의 인구밀도”를 1994년 92인/ha에서 목표연도인 2016년에 124인/ha의 저밀도 개발로 설정하고 있는 반면, B지구지정(안)은 164인/ha의 중밀도 개발계획을 제시하여 「2016년 A도시기본계획」과 상치되므로, 도시기본계획의 생활권별 인구배분계획이 허용하는 범위 안에서 동일 사업기간 중 이루어질 것으로 예상되는 여타 개발사업의 수용인구를 감안하여 B지구 계획인구 및 밀도를 축소·조정하거나 당해 지역의 도시기본계획을 변경하여야 한다.

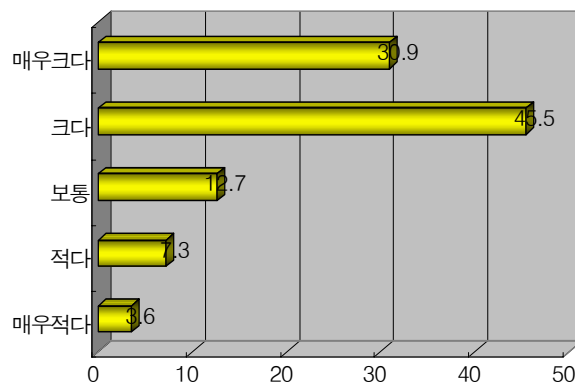
둘째, 특정 개발사업의 인구규모가 도시기본계획의 생활권별·단계별 인구배분계획과 일치하지 않을 때에는 인구배분계획의 조정범위안에서 운용되는지 파악하여야 한다. 「도시기본계획수립지침」에서는 도시여건의 급격한 변화등 불가피한 사유가 있는 경우에는 생활권별 목표연도의 인구배분계획의 총량을 유지하면서 생활권별·단계별 인구배분계획(전단계 인구배분계획의 인구수를 제외함)의 30% 범위<sup>8)</sup>내에서 이를 조정할 수 있도록 하고 있다. 단, 조정범위는 단계별로 계획인구를 가져오되 총량은 유지하고, 생활권별로는 인구이동을 허용하지 않고 있다.

8) 2005년 5월까지만 해도 생활권별·단계별 인구의 조정범위가 10%이었다.

이렇듯 개별법에 의해 추진되는 도시개발사업 및 택지개발사업이 도시기본계획에서 설정한 생활권계획과 연동된다는 것을 주목할 필요가 있다. 도시기본계획을 수립할 때 시가지 성장 형태를 면밀히 분석하지 못하고 공간구조의 변화를 제대로 예측하지 못하면, 동지역에서 이루어지는 대규모 개발사업 진행에 제동이 걸릴 소지가 다분하다. 특히, 충남의 도청이전신도시가 입지하는 홍성, 예산 도시기본계획을 수립할 경우에는 생활권 계획이 도시개발사업의 내용(인구 및 밀도계획)을 담을 수 있도록 설계하여야 하며, 택지개발수요가 많은 천안, 아산, 당진지역의 도시기본계획 역시 생활권별로 인구증감추세, 재개발·재건축, 개발가능지 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구배분계획을 수립하여야 할 것이다.

전문가 설문조사결과에서도 동일한 답변을 구할 수 있었는데, 도시기본계획이 각종 도시개발 및 택지개발사업의 위치, 규모, 밀도를 결정하는데 어느 정도 영향을 주느냐는 질문에 전체 응답자의 76%가 그 영향이 크다고 답하였다. 직종별로는 연구소·학계는 도시기본계획과 택지개발사업과의 관련정도를 낮게 평가하고 있으나, 일선 시·군 공무원이나 전문기술인은 대부분 상당히 영향을 미친다는 입장이었다.

〈그림 3-6〉 도시기본계획과 각종 도시개발사업의 연관성



〈표 3-7〉 도시기본계획이 도시개발 및 택지개발에 미치는 영향에 대한 설문결과

직종 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
매우 크다	17	30.9	2	66.7	4	33.3	1	50.0	4	26.7	1	11.1	5	35.7
크다	25	45.5	1	33.3	7	58.3	0	0.0	7	46.7	3	33.3	7	50.0
보통	7	12.7	0	0.0	1	8.3	1	50.0	0	0.0	3	33.3	2	14.3
적다	4	7.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	13.3	2	22.2	0	0.0
매우 적다	2	3.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	13.3	0	0.0	0	0.0

그러나 도시기본계획에서 도시개발 및 택지개발사업에 영향을 주는 요소는 어떤 부문이라고 생각하느냐는 질문에는 전체 응답자의 58%가 시가화예정용지로의 반영여부를 꼽았고, 전체의 16%만이 생활권별·단계별 인구배분계획의 중요성을 지적하였다. 직종별로는 개별법에 의한 개발사업에 대한 상위계획으로서 도시기본계획의 역할에 대해서는 연구소·학계는 환경적 타당성에 대한 검토가 필요하다고 응답한 반면, 일선 시·군 공무원이나 전문기술인은 도시 기본계획에 제시된 위치, 규모, 밀도와의 정합성을 꼽았다.

〈표 3-8〉 도시기본계획과 각종 도시개발사업과의 연관성정도에 대한 설문결과

직종 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
①	9	16.4	0	0.0	5	41.7	0	0.0	1	6.7	1	11.1	2	14.3
②	32	58.2	3	100.0	6	50.0	1	50.0	8	53.3	5	55.6	9	64.3
③	9	16.4	0	0.0	1	8.3	1	50.0	4	26.7	0	0.0	3	21.4
④	4	7.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	13.3	2	22.2	0	0.0
기타	1	1.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	0	0.0

주: ① 도시기본계획서에 제시된 사업의 위치, 규모, 밀도, ② 시가화예정용지로의 반영여부, ③ 생활권별·단계별 인구, 생활권별 개발밀도, ④ 환경적 타당성(광역녹지축과 같은 보전축 저축 여부)

## ⑦ 개발가능지 분석

도시기본계획의 과학성을 높이기 위해서는 철저한 도시조사가 선행되어야만 한다. 과거 도시기본계획이 백지계획이라는 오명을 받았던 이유 중의 하나가 가장 기본적인 토지이용의 현황도 제대로 파악하지 못하면서 미래의 계획활동과 각종 수요예측을 하였기 때문이다.

도시기본계획에서는 토지이용계획수립을 위한 기초분석단계로서 개발가능지 분석과정을 거치게 되어 있다. 토지이용현황의 분석대상은 도시기본계획구역 전체가 되며, 장래 토지이용의 예측과 개발방향을 제시하기 위하여 기개발지, 개발가능지, 개발억제지 또는 개발불능지 등을 판단하여야 한다.

『국토계획법』 시행 이전에 수립된 도시기본계획상 가용지 분석은 단순히 표고나 경사도와 같은 자연환경요소와 공법상 제약요소 등만을 기준으로 삼고 있었으나, 동법 시행 이후 수립 되는 도시기본계획상 개발가능지 분석에는 자연환경요소(표고, 경사도), 도시관리계획 요소(용도지역, 용도지구, 유원지, 도시계획시설), 농지 및 산림보전요소(농업진흥지역, 보전산지), 자연 및 수질보전요소(환경평가 1·2등급, 수변구역), 기타 공법상 제약요소(개별법상 공적 규제지역) 등 지역별 특성에 맞는 다양한 기준이 적용되고 있다.

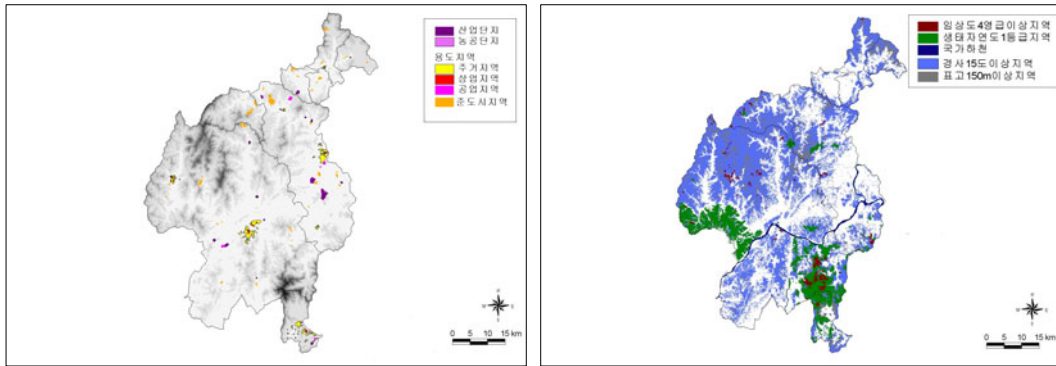
이렇듯 개발가능지 분석기준이 변경·확대된 이유로는 첫째, 2003년 이후에 비도시지역까지 포함하여 전역을 도시기본계획구역으로 설정하는 과정에서 비도시지역의 지역적 특징을 파악 하려는 요소가 가용지 분석기준에 일부 추가되었기 때문인 것으로 보인다. 그리고 현행 도시 기본계획은 비도시지역의 특성을 파악하여 시가화예정용지를 지정해야 하는 만큼 세밀한 개발가능지 분석기준이 필요하게 되었다.

둘째, 도시기본계획의 환경부 협의시 시가화예정용지에 대하여 생태자연도 및 국토환경성 지도의 평가등급이 중점적으로 검토되면서 이러한 환경관련 평가등급이 가용지 분석기준에 추가된 측면도 있다. 예를 들어, 현재 수립 중인 「행정중심복합도시 광역도시계획」의 개발가능지 분석기준은 환경부의 국토환경성평가등급을 기준으로 표고와 경사도 기준으로 보완하여 설정하고 있다. 이에 비하여 행정중심복합도시 광역도시계획권에 포함된 충남지역 도시기본계획(안)의 개발 가능지 분석기준은 다음 표와 같이 지역실정에 맞도록 다양하게 제시하고 있지만, 공통적으로 개발 억제지는 개별법상의 사권제한지역으로 분류하고 있고 개발불능지는 지형적·환경적 조건으로 구분 하고 있다는 특징이 있다.

〈표 3-9〉 개발가능지 분석기준(공주, 계룡, 천안, 연기)

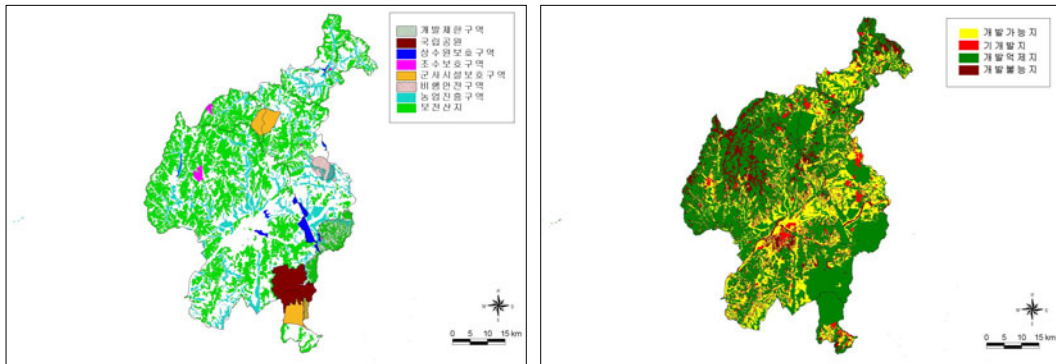
구분	기개발지	개발가능지	개발억제지	개발불능지
천안시	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획관리지역</li> <li>• 자연녹지지역</li> <li>• 생태자연도 2·3등급지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연환경보전지역</li> <li>• 보전관리지역</li> <li>• 생산관리지역</li> <li>• 보전녹지지역</li> <li>• 생산녹지지역</li> <li>• 공원계획등 시설 계획이 수립된 지역</li> <li>• 생태자연도 1등급지</li> <li>• 별도관리지역(생태계 보존지역, 조수보호 구역, 습지보호구역, 상수원보호구역)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활권별 표고에 따라 50~100m 이상인 지역</li> <li>• 경사도 15도 이상인 지역</li> </ul>
공주시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 시가지</li> <li>• 자연취락지</li> <li>• 개발진행중인 사업지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연녹지지역내 택지개발예정지</li> <li>• GB 조정가능지</li> <li>• 대규모사업예정지</li> <li>• 시가화예정용지</li> <li>• 계획관리지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공원, 유원지</li> <li>• 묘지</li> <li>• 우량농경지, 농림지역, 생산관리지역</li> <li>• 보전관리지역</li> <li>• 보전산지, 준보전산지</li> <li>• 생태자연도 2등급 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하천</li> <li>• 표고 200m이상</li> <li>• 경사 30% 이상</li> <li>• 생태자연도 1등급지역</li> <li>• 개발제한구역</li> <li>• 상수원보호구역</li> <li>• 상습침수구역</li> <li>• 문화재보호구역</li> <li>• 자연환경보전지역</li> </ul>
계룡시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시가화지역(주거, 상업, 공업지역)</li> <li>• 지방산업단지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표고150m이하, 경사도 30%미만 지역 중 기개발지, 개발억제지, 개발불가능지를 제외한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산녹지지역, 보전 녹지지역</li> <li>• 자연환경보전지역</li> <li>• 생태자연도 1, 2등급지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하천, 호수, 저수지</li> <li>• 표고 150m 초과, 경사도 30%이상</li> <li>• 개발제한구역</li> <li>• 군사시설 보호구역</li> <li>• 도시자연공원</li> </ul>
연기군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시가화지역(주거, 상업, 공업)</li> <li>• 개발진흥지구</li> <li>• 개발 및 계획수립지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정도시를 제외한 지역</li> <li>• 기개발지, 개발억제지, 개발불가능지를 제외한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보전녹지지역, 생산 녹지지역</li> <li>• 농림지역, 농업진흥 지역</li> <li>• 자연환경보전지역</li> <li>• 보전산지, 준보전산지</li> <li>• 생태자연도 2등급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표고 : 면도급 진입로에서 높이 50m이상 지역</li> <li>• 경사도 : 20도 이상 지역</li> <li>• 생태자연도 1등급</li> <li>• 군사시설보호구역</li> <li>• 상수원보호구역</li> <li>• 문화재보호지역</li> <li>• 하천, 호수, 저수지</li> </ul>

〈그림 3-7〉 개발가능지 분석도(공주, 계룡, 천안일부, 연기)



기개발지 분석도

개발불능지 분석도



개발억제지 분석도

개발가능지 분석도

#### ⑧ 용도별 토지소요량 산출

도시기본계획에서는 토지자원을 효율적이고 절약적으로 이용할 수 있도록 가용토지 공급량을 고려하여 계획하도록 하고 있다. 목표연도 토지수요를 추정하여 산정된 면적을 기준으로 시가화 예정용지, 시가화용지를 중심으로 토지이용계획을 하게 된다. 각 용지별 토지수요량은 인구 및 사업계획 등을 고려하여 합리적으로 수급계획을 수립하여야 하나, 실제로는 계획인구를 토대로 추정한 용도별 토지수요량과 토지이용계획상 도시용지 면적이 불일치하는 경우가 허다하다.

충남 B군계획(안)의 사례에서 알 수 있듯이 토지이용계획상 시가화용지 8.00km<sup>2</sup> 및 시가화 예정용지 39.33km<sup>2</sup>의 합인 47.33km<sup>2</sup>는 주·상·공업용지 수요량 24.02km<sup>2</sup>와 비교하여 약 2배를 상회하는 등 수요량과 공급량이 불일치하고 있다. 물론 토지소요량의 1.5배 이상의 시가화

예정용지를 정해 두고 수요가 있는 곳을 우선 개발해 나가도록 함으로써 향후 개발목적과 규모가 드러나 있지 않은 수요에 유연하게 대처할 수 있다는 순기능도 있다.

〈표 3-10〉 토지수요량과 토지이용계획 공급량 비교(B군)

용지구분	용도별 수요량(km <sup>2</sup> )	공급계획(km <sup>2</sup> )		
		계	시가화용지	시가화예정용지
계	24.02	47.33	8.00*	39.33
주거	15.16	41.64	5.32	36.32
상업	3.86	2.48	0.47	2.01
공업	4.99	1.98	0.98	1.00

주: 주·상·공업용지 전체면적 6.77km<sup>2</sup>에 관리용지 1.23km<sup>2</sup>를 포함

이와 같은 도시용지의 수요량과 공급량이 불일치하는 문제와 별도로 시가화예정용지 물량 자체를 계획하는 것도 관심을 가질 필요가 있다.

시가화예정용지는 ‘공공주도의 시가화예정용지’와 ‘소규모 공공 및 민간개발위주의 시가화 예정용지’로 구분할 수 있는데, 전자의 경우 토지소요량에 관계없이 포괄적으로 계획하여 지정할 수 있으나 실제 개발에 있어서는 원칙적으로 목표년도 및 단계별 총량을 토지수요량 범위 내에서 유지해야 한다. 그 이유는 시가화예정용지는 인구변동과 개발수요가 해당 단계에 도달함에 따라 개발용도로 용도지역을 부여하기 때문이다. 다만, 도시여건의 급격한 변화등 불가피한 사유가 있는 경우에는 목표년도의 총량을 유지하면서 단계별 수요량의 10%내에서 조정할 수 있다.

소규모 공공 및 민간개발위주의 시가화예정용지의 수요량과 같은 비도시지역의 토지수요는 앞으로 제2종지구단위계획을 수립하여 관리해야 할 필요가 있는 개발예정지역으로서 주거, 산업, 유통, 관광휴양, 기타복합 등의 용지로 분류하여 그 소요면적을 추정해야 한다.

소규모 공공 및 민간개발위주의 시가화예정용지는 위치개념에 상관없이 총량적으로 계획 하도록 하고 있는데, 이는 향후 개별 개발사업의 수요에 대처하기 위한 개발사업 부지를 확보 하고 개발단계에서 적정 용도를 부여하기 위해 총량규모를 계획하는 것이다.

도시기본계획에서 전략개발사업 위주의 시가화예정용지를 제외한 향후 소규모 공공 및 민

간개발위주의 수요에 대처하기 위한 제2종지구단위계획 물량을 제시하지 않으면, 향후 관리용지와 시가화예정용지를 제외한 계획관리지역에서의 제2종지구단위계획에 의한 개발에 제한을 받게 된다. 제2종지구단위계획 물량 미확보시 계획관리지역을 활용하여 개발코자 할 경우에는 시가화예정용지로 계획된 지역 물량을 잠식하게 되어 그만큼 시가화예정용지의 개발이 불가능하게 된다.

도시기본계획을 수립하는 일부 지자체에서는 시가화예정용지에 향후 계획관리지역 중 개발이 가능한 제2종지구단위계획구역 물량을 확보한 경우가 있으나, 상당수의 지자체는 계획관리지역의 계획적 개발이 가능한 제2종지구단위계획구역 물량을 확보하지 않고 있는 실정이다.

소규모 공공 및 민간개발 위주의 토지이용은 종전에는 국토이용계획변경이라는 행위를 통해 개발행위를 허용하였지만, 『국토계획법』 시행 이후에는 토지이용제도가 개편되면서 개발행위 허가를 통한 개발이 불가피하였고, 시가화예정용지 총량의 범위 내에서 단계별로 배분될 수밖에 없게 되었다. 그러나 이에 대한 수요를 정확히 추정하기란 현실적으로 어렵기 때문에 제2종 지구단위계획 물량을 제시하지 못하는 것으로 분석된다.

#### ⑨ 시가화예정용지의 지정

도시기본계획은 도시의 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획으로써 5년마다 그 타당성 여부를 검토하여 계획에 반영하도록 하고 있으며, 정책의 실현은 도시관리계획에 의하여 구체화 된다. 『국토계획법』 시행 이전에는 도시기본계획의 내용과 도시기본구상도가 구체적으로 표현되어 도시관리계획을 수립하면서 여건 변화에 탄력적으로 대응하기 어려웠고 지가상승으로 인하여 도시개발이 왜곡되는 등 도시관리계획 운영상 문제점이 있었다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 현행 「도시기본계획수립지침」에서는 포괄적이며 개략적으로 계획을 수립하도록 하고 도시기본구상도는 지형이 표시되지 않은 도면에 장래 구상을 이해할 수 있는 범위의 개념적 형태로 표시하도록 하고 있다.

이 중에서 시가화예정용지는 도시발전에 대비하여 개발촉과 개발가능지를 중심으로 시가화에 필요한 개발공간을 확보하기 위한 용지인 만큼, 『국토계획법』 제19조제3항 및 동법 시행령 제16조의 규정에 의한 「도시기본계획수립지침(5-4-3 용도구분 및 관리)」에 의해 도시기본계획상 시가화예정용지는 개략적 범위와 위치(주황색점)만 포괄적으로 표시하고 있다.

시가화예정용지를 지정할 때도 자연녹지지역과 계획관리지역 위주로 정하도록 하고 있지만,

시기적으로 관리지역 세분이 이루어지지 않은 상태에서 도시기본계획을 수립하는 경우에는 관리지역 중 개발진흥지구(구 『국토이용관리법』 상 개발촉진지구 및 시설용지구)에 지정하고 있는 게 일반적이다.

개정된 「토지적성평가지침」에서는 관리지역내 시가화예정용지를 우선개발등급(5등급)으로 분류하고 있는데, 이는 도시관리계획의 상위계획인 도시기본계획의 내용을 수용하고자 하는 측면과 가용토지 공급 원활화와 계획수립의 융통성을 확보하기 위한 것으로 판단된다.

2005년말까지 토지적성평가를 통해 도시관리계획을 수립하고 도시기본계획을 동시에 수립해야 하는 지자체가 많다 보니, 시가화예정용지등이 토지적성평가결과 보전등급으로 부여되는 경우가 일부 있었기 때문이다.

그러나, 시가화예정용지의 경계(구역)가 정해지지 않은 상태에서 토지적성평가 수행 이전에 개발등급(5등급)을 부여한다는 것은 논리적으로 맞지 않다. 실제로 도시기본계획상 시가화예정용지는 1/25,000 도시기본구상도상에 표시될 정도로 구체적이지 않으며, 설사 지자체마다 내부자료로 시가화예정용지 구역계를 관리하고 있다 하더라도 시가화예정용지의 개발시기가 4단계(20년)로 장기적으로 관리된다는 점을 감안하면 필지단위의 정밀한 토지적성평가 기본도와는 그 성격이 맞지 않기 때문이다. 따라서 개발등급 부여대상은 『국토계획법』 시행 이전에 수립된 도시기본계획상 시가화예정용지(구역계 표현)로 한정하는 것이 바람직하다.

#### ⑩ 관리지역 세분

『국토계획법』 개편에 따라 종전 『국토이용관리법』 상 준농림지역이 관리지역으로 전환됨에 따라 준농림지역을 계획관리, 생산관리, 보전관리지역으로 세분하여야 한다.

동법 제25조에 도시관리계획은 도시기본계획에 부합되어야 하도록 규정되어 있고, 구 「도시기본계획수립지침」 상에는 토지적성평가 결과를 관리지역의 세분에 활용하는 방향을 설정하도록 하고 있어 일부 지자체는 도시기본계획 변경(수립) 후에 도시관리계획 용도지역(관리지역 세분) 결정(변경)을 추진하고 있었다. 관리지역 세분에 대하여 정책적인 판단을 제시하거나, 특별히 개발 또는 보전이 필요한 지역을 제시할 경우 등은 도시기본계획상에서 제시되어야 하므로 정책적 판단사항을 명확히 규정할 필요가 있었기 때문이다.

종전 지침에서는 관리지역 세분 전에 기본계획을 수립하는 경우, 관리지역 세분에 필요한 사항을 자세하게 규정하였으나 「도시관리계획수립지침」 내용과 중복되고 도시기본계획에서는

기본방향을 정책으로 제시하는 것이 바람직하다는 견해에 따라 관리지역 세분 방향만 설정토록 개정되었다. 현재 수립되고 있는 도시기본계획에서는 「도시기본계획수립지침」의 해당내용만을 인용하는 수준에서 관리지역 세분방향을 제시하고 있는 실정이다.

현행 「토지적성평가지침」에서도 계획관리지역의 물량결정은 지자체의 자율적 권한으로 명시하고 있으며, 개정된 동지침에서는 시가화예정용지를 토지적성평가의 결과에 구애받지 않도록 하여 도시기본계획과 토지적성평가를 통한 관리지역 세분간의 고리는 더욱 약화되었다.

〈표 3-11〉 「도시기본계획수립지침」상 관리지역 세분방향

도시기본계획수립지침	
종전지침(2003. 1. 1)	개정지침(2004. 6. 15., 2005. 5. 9)
<p>5-4-4. 관리지역의 세분(관리지역 세분전에 기본계획을 수립한 경우에만 해당)</p> <p>① 관리지역은 국토이용관리법상 준농림지역과 준도시지역을 포함하며, 이를 세분하기 위한 기본방향을 설정한다.</p> <p>② 관리지역은 최초 토지적성평가를 통하여 보전 및 생산을 위한 토지와 계획적으로 개발할 수 있는 토지로 구분 계획한다.</p> <p>③ 토지적성평가 결과 1~2등급은 보전 및 생산을 위한 토지로 분류하고, 4~5등급은 계획적으로 개발할 수 있는 토지로 구분한다.</p> <p>④ 토지적성평가 결과 3등급은 지역의 여건을 고려하여 토지의 용도를 결정하도록 계획한다.</p> <p>⑤ 관리지역의 세분은 건설교통부에서 제시하는 지역유형평가결과 등을 참고하여 토지용도별 면적 및 세분비율을 정한다.</p>	<p>5-4-4. 관리지역의 세분 기본방향</p> <p>① 관리지역은 국토이용관리법상 준농림지역과 준도시지역을 포함하며, 이를 세분하기 위한 기본방향을 설정한다.</p> <p>② 도시관리계획과 동시에 수립하는 경우에는 토지적성평가 결과를 활용할 수 있다.</p> <p>③ 관리지역을 세분하기 위하여 지역의 정책 방향에 따라 추가적으로 고려하여야 할 사항을 제시한다. 이 경우 지역의 장기발전계획과 공간구조 계획을 실현하기 위하여 정책적으로 필요한 경우 토지적성평가에 의한 토지등급에 구애를 받지 않고 개발이나 보전이 필요한 지역을 제시할 수 있다.</p>

### ⑪ 비도시지역에 대한 계획기준 및 계획방법론

「도시기본계획수립지침」에서는 농촌지역을 포함하는 시·군의 경우 도시와 농촌간의 상호 유기적인 균형발전을 위한 방안을 제시하도록 하고 있으며, 비도시지역의 경우 취락의 정비 및 도시와의 유기적인 네트워크 개발에 대한 기본방향을 설정하도록 하고 있다. 그러나 최근 수립중인 도시(군)기본계획은 행정구역 면적의 대부분이 농·산촌 지역을 계획구역에 포함하고 있음에도 불구하고, 비도시지역의 정비방안은 제시하지 못하고 있다. 「도시기본계획수립지침」에 비도시지역에 대한 계획기준 및 계획방법론이 없기 때문이다.

이러다 보니 농촌취락을 위한 토지이용과 정주환경정비에 대한 계획수립지침이 미비되어 비도시지역까지 도시계획을 확대·적용하는 『국토계획법』 개편의 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 실정이다. 도시계획의 공간적 범위에서는 형식상 도시와 농촌이 통합되었으나 실제 내용은 예전 도시계획 위주로 계획수립지침이 작성되어 있어 농촌의 공간적 특성을 반영한 계획과 집행수단을 담지 못하고 있다. 이러한 문제는 구체적으로 다음과 같이 세 가지 관점에서 제기할 수 있다.

우선, 생산공간인 농경지와 주거공간이 혼합된 농촌취락의 특성을 반영하고 취락이 입지하는 유형에 따라 정비방식을 달리하는 토지이용계획 및 정주환경정비계획을 위한 계획수립지침도 결여되어 있다.

둘째, 거주공간과 관련해서도 농촌취락의 정비 및 보전을 위한 토지이용관리와 도로, 공원 등 시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한과 건축밀도 등에 대한 농촌취락계획이 미비하다.

마지막으로, 농촌취락의 생산공간과 관련해서는 농경지를 효율적으로 이용하는 방안과 농업 생산기반시설의 정비 및 개발, 농업근대화시설 및 생활환경시설의 정비 등에 대한 계획이 필요하나 「도시기본계획수립지침」에서는 이에 필요한 계획기준이나 방법론이 결여되어 있다 (신동진, 2005).<sup>9)</sup>

9) 신동진, 2005, 국토계획법 개편에 따른 도시기본계획제도 운용실태 및 개선방안, P.13.

### 3) 분석종합

앞서 분석한 계획요소는 현행 도시기본계획의 운용과정상에서 문제점으로 지적되어 왔던 것과 향후 문제시될 소지가 있는 항목을 위주로 선택하였으며, 문제점 분석에 따른 시사점은 다음과 같다.

우선, 도시기본계획이 개별법상 공공기반시설계획 및 개발사업과 관련된 각종 지역계획을 통합하여 수용하지 못하고 있다.

둘째, 도시기본계획의 목표연도는 각종 국토·도시계획의 목표연도와 일치시키려는 노력은 계획의 일관성을 확보하기 위해서다.

셋째, 도시기본계획구역은 행정구역 전체를 대상으로 하고 있으나, 농·산촌지역의 토지이용과 정주환경정비에 대한 계획수립지침이 제시되어 있지 않은 실정이다.

넷째, 도시계획의 정책변수인 계획인구 설정방법의 논란으로 인해 계획의 실효성이 낮아지는 부작용을 초래하고 있다.

다섯째, 도시기본계획상의 도시공간구조를 설정하는 방식이 도시규모와 상관없이 획일화되어 다핵화에 따른 부작용을 초래할 우려가 있다.

여섯째, 도시기본계획의 생활권별·단계별 인구배분계획을 통하여 각종 특별법에 의한 개발사업이 도시기본계획을 무력화시키고 있는 부작용을 줄일 수 있다.

일곱째, 개발가능지 분석기준은 지역특성에 맞도록 설정하되, 토지적성평가 및 국토환경성지도의 장점을 전략적으로 수용할 필요가 있다.

여덟째, 시가화예정용지는 토지수요량에 제한받지 않고 계획할 수 있으나, 실제 개발시에는 목표연도 토지수요량 범위내에서 시가화예정용지와 제2종 지구단위계획 물량을 유지하여야 한다.

아홉째, 도시기본계획상의 관리지역 세분방향은 도시관리계획의 효율적인 집행을 도울 수 있도록 토지적성평가와 연계하여 구체적으로 제시하여야 한다.

그 중에서 일부 계획요소는 전문가 설문조사를 통해 다음과 같이 인식의 차이를 확인할 수 있었다.

〈표 3-12〉 도시기본계획 운용상 계획요소별 설문조사 결과 종합

구분	검토대상 계획요소	설문조사 결과
지역의 특성과 현황	상위계획과의 정합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긍정적이며 높은 편(98.2%)</li> <li>• 정합성 유지수단: 상위계획상 도시목표(66%), 상위계획 지표(20%) 수용</li> </ul>
	관련계획과 연계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긍정적이며 높은 편(94.0%)</li> </ul>
	개별계획의 통합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유보적 입장(49%), 부정적 입장(20%)</li> <li>• 연구소·학계는 부정적, 시·군은 긍정적 입장</li> </ul>
계획의 목표와 지표 설정	계획인구 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부정적(49%), 과다추정</li> <li>• 추정방법의 문제: 인구감소지역에 대한 추정방법 부재(42%), 확정된 사회적증가분 인정(33%)</li> </ul>
공간구조 설정	도시공간구조 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지이용계획 및 공원계획의 근거(29.1%), 지역균형발전의 근거(27.3%), upzoning의 근거(21.8%)</li> </ul>
	생활권 설정 및 인구배분계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시개발사업과의 연관성은 16.4%만이 긍정적</li> </ul>

앞서 분석한 계획요소별 조사 결과이외에 ① 경관계획, ② 도시기본계획의 친환경적인 측면에 대한 설문과 ③ 계획의 실현가능성 측면에서 도시기본계획과 중기재정계획과의 연관성에 대해서도 조사하였다.

우선, 『국토계획법』 제19조에는 경관계획을 도시기본계획의 내용으로 할 것을 규정하고 있다. 「도시기본계획수립지침」에서도 경관계획을 상세하게 수립하도록 유도<sup>10)</sup>하고 있고, 이러한 계획은 도시관리계획 등 하위계획의 지침이 되고 개발행위허가시에 주요자료로 활용되도록 하였다.

그러나 「도시기본계획수립지침」에서 경관계획수립을 위한 방법을 상세히 언급하고 있다 하더라도, 대부분 도시지역의 경관계획 위주로 제시되고 비도시지역에 대한 고려가 미흡한 실정이다.

전문가 의식조사 결과에서도 전체응답자의 66%가 도시기본계획에서 경관계획이 지나치게 상세하다고 지적하고 있다.

10) 「도시기본계획수립지침」에서는 시·군 관할구역의 경관보호 및 형성을 위하여 경관계획을 수립하며 당해 지역의 이미지 개선, 경쟁력 증진 및 정체성 확보를 위해 구체적인 경관가이드라인을 제시하도록 하고 있다. 또한 경관관리대상지역에 경관관리가 필요한 지역과 랜드마크, 조망점 등 경관요소를 설정하도록 하고, 경관계획의 집행 및 관리에 관한 실행계획까지 수립하도록 하고 있다.

〈표 3-13〉 경관계획의 상세성에 대한 설문결과

직종 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
매우 긍정	3	5.5	0	0.0	2	16.7	0	0.0	1	6.7	0	0.0	0	0.0
긍정	33	60.0	0	0.0	8	66.7	1	50.0	8	53.3	6	66.7	10	71.4
보통	14	25.5	2	66.7	2	16.7	0	0.0	4	26.7	2	22.2	4	28.6
부정	4	7.3	1	33.3	0	0.0	1	50.0	1	6.7	1	11.1	0	0.0
매우 부정	1	1.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	0	0.0	0	0.0

둘째, 도시기본계획 수립시 환경에 미치는 영향을 분석하고 환경친화적인 대안을 제시하고 있다고 생각하느냐는 질문에 응답자의 34.6%가 부정적인 평가를 내렸으나 일선 담당공무원 입장에서는 나름대로 합리적이라고 평가하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 연구소·학계·전문용역회사 관계자들은 대부분 부정적인 반응을 보이고 있었다. 근래에 들어 환경파괴에 대한 비판적인 여론이 확산되면서 친환경 도시로의 새로운 패러다임이 등장하게 되었고, 무엇보다 도시계획 선상에서 이러한 요구들을 현실화시켜 나갈 수 있는 공간계획적 도구의 마련이 절실히 요구되고 있기 때문인 것으로 풀이된다.

〈표 3-14〉 도시기본계획의 친환경적인 측면에 대한 설문결과

직종 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
매우 긍정	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
긍정	13	23.6	0	0.0	5	41.7	1	50.0	2	13.3	3	33.3	2	14.3
보통	23	41.8	3	100.0	7	58.3	1	50.0	4	26.7	2	22.2	6	42.9
부정	15	27.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	8	53.3	2	22.2	5	35.7
매우 부정	4	7.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	2	22.2	1	7.1

마지막으로, 도시기본계획에서 제시하고 있는 각종 도시계획시설등과 중기재정계획간에 연계성을 묻는 질문에서는 시·군 담당공무원 입장에서는 연계성이 높다고 평가하고 있었으나, 연구소·학계·전문용역회사 관계자들은 대부분 부정적인 반응을 보이고 있었다. 도시기본계획의 내용이 물리적 부문계획은 상세한 반면 비물적 부문계획은 개괄적으로 다루어져 중기 재정계획의 상위계획으로서 역할을 다하지 못하고 있기 때문일 것이다.

〈표 3-15〉 도시기본계획과 중기재정계획의 연계성에 대한 설문결과

직종 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
매우 크다	2	3.6	0	0.0	2	16.7	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
크다	4	7.3	0	0.0	3	25.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	7.1
보통	13	23.6	2	66.7	4	33.3	0	0.0	2	13.3	1	11.1	4	28.6
적다	28	50.9	1	33.3	2	16.7	2	100.0	10	66.7	5	55.6	8	57.1
매우 적다	8	14.5	0	0.0	1	8.3	0	0.0	3	20.0	3	33.3	1	7.1

## 2. 도시기본계획 작성사례분석

### 1) 사례지역 및 계획요소 선정

도시기본계획서 작성사례 분석의 대상도시로 본 연구의 내용적 범위를 포괄적으로 다룰 수 있는 A시와 B군을 선정하였는데, 그 중 하나는 건설교통부 승인신청이 이루어진 계획(안)이고 나머지 하나는 현재 수립 중인 군기본계획(안)으로서 지난 8월에 공청회를 마친 상태이다. 2개 계획(안)의 작성사례 분석내용은 「2020년 A시 도시기본계획(안)(이하 A계획(안)이라 한다)」의 경우, 내용적 틀이 이미 갖추어진 상태이므로 중앙정부 협의의견을 제시하여 타지역의 계획 수립시 참고가 될 수 있도록 하였고, 이제 공청회를 마친 「2020년 B군 군기본계획(안)(이하 B계획(안)이라 한다)」의 경우 연구자의 검토의견을 중심으로 하여 개선방안을 제시하였다.

검토항목은 앞서 분석한 도시기본계획의 계획요소 중 관련법규 및 기정계획 검토, 계획지표 설정의 적정성, 도시공간구조 설정, 생활권 설정 및 인구배분계획, 토지수요 추정 및 토지이용 계획의 타당성, 교통·물류계획, 도심 및 주거환경계획, 공원녹지계획, 기타 부문별 계획(방재 및 안전, 계획의 실행)을 대상으로 하였다.

### 2) 계획요소별 평가

#### (1) 관련법규 및 기정계획 검토

A계획(안)은 「제4차 국토종합계획 수정계획」, 행정중심복합도시 건설 및 지방분권화에 대응하는 장기적인 도시발전 방향을 설정함으로써 도시 내·외지역의 여건변화와 생활환경에 대한 주민욕구 증대에 효율적으로 대처하기 위해 수립되었다.

건설교통부에서는 본 계획(안)이 국·내외의 여건변화에 대응하기 위해 2005년 말 수정·공고된 「제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)」과 「2020년 대전권 광역도시계획」에서 직·간접적으로 언급하고 있는 A시 관련 내용을 계획(안)의 상위관련계획 검토부분에 반영하고 이를 계획의 기본목표와 전략수립 등에 반영해야 한다는 의견을 제시하였다.

이와 별도로 A시 입장에서는 본 계획(안)과 국가의 개발계획이 상충시 발생하는 문제에 대하여 고민하는 과정에서 입안을 서두르게 되었는데, 행정중심복합도시건설청의 경우 본 계획(안) 승인을 행정도시 광역도시계획 수립이후로 보류해 달라는 의견을 제시하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 A시는 2005년까지 관리지역 세분을 완료하지 못하여 지구단위계획 제한 등의 불이익을 받고 있기 때문에 관련법 준수를 위해서라도 조속히 도시기본계획을 마무리하고 후속조치로 도시관리계획 변경을 추진하고자 하는 입장이었다.

본 계획(안)은 「행정중심복합도시 광역도시계획(안)」에서 제시하는 행정중심복합도시 주변 지역에 관한 지침과 조화되도록 시가화예정용지를 계획하고 A시와의 연계체계, 도시기능 및 시설분담 등의 광역시설계획 내용을 검토 및 수용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

기정계획 검토와 관련해서는 B계획(안)을 검토하였다. 본 계획(안)은 『국토계획법』에 의거하여 행정구역 전체에 대하여 수립하는 계획이므로 기정 「2016년 B읍 도시기본계획」에 대한 추진실적을 평가하고, 문제점을 분석하여 그 결과를 계획에 반영할 필요가 있다. 예를 들어, 기정계획에서는 B읍의 계획인구를 목표연도(2016년)에 6.5만인으로 설정하고 있으나, 2004년 현재 B읍 인구가 4만인이고, 본 계획(안)에서는 목표연도(2020년)에 11.3만인으로 기정계획보다 2배까지 높게 설정하고 있다. 따라서 본 계획(안)이 기정 계획과의 일관성·연속성 및 차별성을 지닌 장기계획으로서 여건변화에 대응하는 논리는 준비하고 있어야 한다.

## (2) 계획지표 설정의 적정성

건설교통부는 A계획(안)의 계획지표 설정의 적정성에 대하여 상위계획과의 부합성에 대하여 지적하였다. 상위계획인 「2020년 대전권 광역도시계획」에서 서부생활권(A시)의 계획인구를 143,000인으로 설정하고 있는데, 본 계획(안)에서 2020년 계획인구를 자연적증가 116,400인과 사회적증가 129,600인으로 구분하여 246,000인으로 제시하고 있어 광역도시계획에서 제시하는 인구보다 103,000인이 초과되므로 상위계획과 도시기본계획간의 정합성 검토가 필요하다는 의견이었다. 광역도시계획상 계획인구의 10%이내 범위에서 도시기본계획 계획인구의 증감이 가능하다고 인정하더라도 88,700인이 초과된다는 것이다. 특히, 골프장 6개소를 ‘관광휴양용지’로 인한 인구의 사회적증가 항목에 포함시킨 것은 지침과도 부합되지 않을 뿐만 아니라, 골프장의 건설은 도시기본계획의 내용에 포함시키지 않아도 개별법으로 추진이 가능하므로 삭제할 필

요가 있다는 의견을 주목할 필요가 있다.

그 밖의 의견으로는 계획인구에 대하여 산업별, 연령별 인구 등의 분석을 통한 토지이용, 사회·문화·복지시설 계획을 제시하고, 특히 학교에 대하여는 학급수·학급당 학생수도 함께 제시할 것을 요구함으로써 계획인구과 부문별 계획지표와의 연계성을 강조하였다.

한편, B계획(안)은 목표연도 계획인구를 자연증가분과 사회적증가분으로 구분하여 추정하였다. 이 중 자연증가인구는 생산모형에 의한 조성법을 적용하여 9만인 정도로 추정하고, 사회적 증가분은 산업단지·농공단지 등에서 10만인, 도청유입인구 6만인을 더해 총 16만인으로 가정하여 2020년의 계획인구를 25만인(2004년 현재 9.1만명, 과거 10년간 인구증가율 -1.2%)으로 설정하였다.

현행 「도시기본계획수립지침」에서는 상주인구 추정시 사회적 증가는 택지개발사업이나 산업단지 개발과 같은 토지개발사업을 대상으로 하되, 이들 개발사업이 계획수립 시점에서 결정된 경우에만 반영토록 하는 등 과다한 인구추정이 이루어지지 않도록 엄격히 제한하고 있다.

따라서 본 계획(안)에서 산정한 사회적 증가분 16만인 중 계획수립시점에서 사업이 확정되지 않은 “B군 지방산업단지”, “K중소기업전용단지”, “농공단지 I, II”, “유통단지”, “N항 수산물유통단지”로 인한 유발인구 총 9.3만인의 산정근거에 대한 새로운 전략 모색이 필요하다. 차라리 개발계획이 확정되어 기시행 중인 “N리 택지개발사업”로 인한 유발인구를 포함하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 도청유입인구 6만인도 유사사례를 참고하여 인구가 어디에서 유입될 것인지 인구유출지역별 인구변화 추세를 감안한 타당성 있는 수치와 외부유입률을 함께 제시하여야 할 것이다.

또한, 본 계획(안)의 산업단지·농공단지·유통단지 외부유입률(70%)도 너무 과다하므로 사업의 유형별로 외부유입률을 차등화시키는등 현실적인 인구추계치를 적용할 필요가 있다. 동시에 본 계획(안)에서 광주광역시와 인천광역시의 외부유입률(65~80%)을 인용한 근거도 동 지역의 특성을 분석하여 B군과 비교·유추가 가능하다는 등의 사회적 인구 외부유입률 가정치의 타당성을 제시하여야 한다.

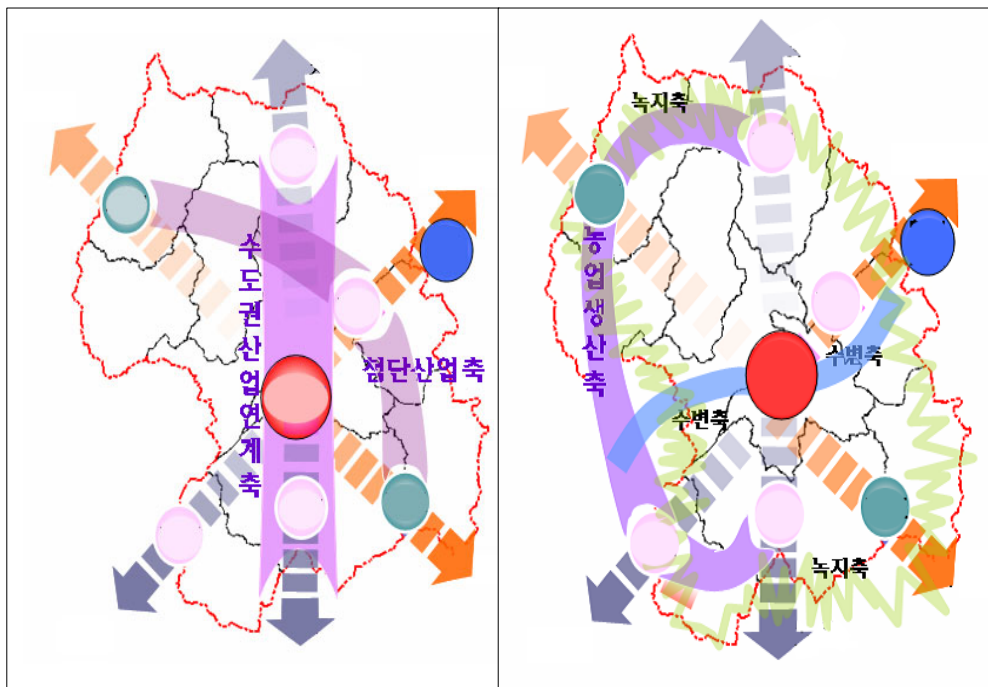
특히, 본 계획(안)에서 인용한 「2020년 인천도시기본계획」의 외부유입률 65%는 경제자유구역과 대규모 택지개발사업의 유입률이므로 지역 및 산업특성에서 B군 사업과 비교할 수 없으므로 다른 지역의 관련자료를 인용하는 것이 바람직하다. 무엇보다도 인구추정자료를 ① 개발계획이 확정된 사업(지구지정단계), ② 상위계획·관련계획·기정계획에 기반영된 사업, ③

타당성 검토를 마친 사업 등 항목별로 치밀한 논리를 준비해야할 필요가 있다.

### (3) 도시공간구조 설정

A계획(안)에서는 공간구조<sup>11)</sup>를 1핵 6지역 중심으로 설정하고 있는데, 건설교통부에서는 A시 기존 시가화구역과 주변에 산재되어 있는 군소지역의 난립에 대한 체계적이고 통합적인 관리 방안을 제시하도록 요구하고 있다. 아마도 A시가 지역균형 발전 측면에서 읍·면단위 소생활권 위주로 전략기능을 배분 입지시킴에 따라 산재하여 분포된 공간구조설정(안)을 두고 비판하는 의견일 것이다.

〈그림 3-8〉 도시공간구조구상도(A시)



11) 「2020년 A도시기본계획(안)」의 공간구조에 대하여는 중앙부처 중 환경부만이 의견을 제시하였다. 본 계획(안)에서 강남, 강북지역에 골프빌리지를 각각 3개씩 배치할 계획이나, 그 설치위치가 제시되지 않았으므로 「골프장의 입지기 준 및 환경보전 등에 관한 규정(문화관광부 고시 '05.9.30)」 및 「골프장의 중점 사전환경성 검토항목 및 검토방법 등에 관한 규정(환경부 고시 06.02.07)」 골프장 소요 등을 재검토하여 반영 여부를 결정하여야 한다고 하였다. 그러나 도시기본계획에서는 골프장(골프빌리지) 위치뿐 아니라 여타 개발사업도 부동산 가격상승 및 계획의 우발이익을 방지하고자 시가화예정용지를 점으로 표기하고 있다는 점을 감안하면 총량적 표기가 바람직할 것이다.

이에 비하여 B계획(안)의 도시공간구조는 2도심 1부도심 2지역중심, 1특화핵, 5지구중심으로 군단위계획에서는 과도한 지구중심지체계로 인해 마치 지역여건을 무시한 개발밀도 및 용도 지역 상향조정의 유발 가능성 논란에 대응할 수 있는 현실적인 접근이 필요하다. 특히, 도시기본 계획에서는 특화핵과 같은 중심지는 사용하지 않고 있으므로 지역중심이나 지구중심으로 변경 하는 것을 검토해야 할 것이다.

#### (4) 생활권 설정 및 인구배분계획

생활권별 인구배분계획은 인구증감추세등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구를 배분해야 하나, B계획(안)에는 생활권별 인구밀도계획이 누락되어 있으므로 수정·보완할 필요가 있다. 특히, 생활권별 인구밀도는 향후 신도청도시등과 같은 단위개발사업에 지대한 영향을 미치므로 신중하게 결정해야 할 것이다.

#### (5) 토지수요 추정 및 토지이용계획의 타당성

개발가능지분석에는 자연환경기준으로 표고·경사도 외에 생태자연도·임상도 등이 추가·보완되어야 한다. 문화재청에서는 A계획(안)의 토지이용계획 중 개발가능지 분석에서 개발억제지 및 개발불가능지 등에 대한 고려는 문화재지정구역(보호구역 포함), 보호구역 외곽 500m 이내 지역에 대하여도 함께 검토되어야 한다고 지적한 바 있다.

이에 비하여 B계획(안)에서는 토지수요 추정을 위한 원단위 산정에 대한 논리를 좀 더 보완할 필요가 있을 것으로 판단된다. 예를 들어, 주거용지 추정을 위해 「제4차 국토종합계획 수정계획」상의 전국도시화율 95.0%(2020년)를 시가화율로 인용하고 있으나, B군의 도시화율이 2005년 현재 58.1%에서 목표연도에 95.0%까지 높아질 수 있는지 현실적으로 타당한 논리가 필요하다.

상업용지 추정에서 있어서도 골프장으로 계획한 체육시설까지 상업용지 수요에 포함한 것은 적절하지 않으므로, 동시설부지 면적 1.6km<sup>2</sup>는 용지수요에서 제외해야 한다.

계획인구를 토대로 추정한 용도별 토지수요량과 토지이용계획상 도시용지 면적이 불일치하는 문제가 있으므로 토지이용계획의 타당성에 대한 검토·보완이 필요하며, 용지별 토지수요추정에 따른 단계별 개발(공급)계획은 단계별 인구성장지표와 일관성을 유지하여야 한다. 주거·상업·공업용지 수요량 24.02km<sup>2</sup>와 비교하여 토지이용계획상 시가화용지 8.00km<sup>2</sup> 및 시가화예정용지

39.33km<sup>2</sup>의 합인 47.33km<sup>2</sup>가 약 2배 상회하는등 수요량과 공급량이 불일치하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 면밀한 주택수요현황조사 및 예측에 근거한 주거용지 증가의 논리적 타당성을 제시할 필요가 있으며, 무리한 시가화예정용지(주거용) 확장계획보다는 기존 취락지구의 정비를 통한 계획적 도시성장관리정책등의 대안검토가 요구된다.

특히, 제2종지구단위계획 물량은 「도시기본계획수립지침」에 의거하여 그 위치와 규모를 도시기본계획(안)에서 제척하는 것을 검토하고, 필요한 물량을 총량적으로 제시하여 시가화 예정용지 총량 범위내에서 관리할 필요가 있다.

“비도시지역의 소규모 공공 및 민간개발위주의 제2종지구단위계획 물량(비도시지역의 관리 용지 소요량)”은 실제 개발에 있어서 목표연도 및 단계별 총량을 토지수요량 범위내에서 유지 하여 관리해야 한다.

B군 수산자원보호구역의 전면해제지역은 용도지역 변경이 우선되어야 할 것이며, 이 경우 토지개발수요와 경관계획 및 토지적성평가를 고려하여 용도지역을 구분하도록 하고, 취락지역 및 면소재지의 경우 주민생활의 불편해소와 지역개발 및 정비를 원활히 할 수 있도록 조치가 필요할 것이다. 특히, 면소재지역은 생활권 중심지로서의 면모를 갖추기 위해서 주거형 개발 진흥지구로 지정하여 제2종지구단위계획으로 지정 또는 관리하고, 나머지 취락은 자연취락 지구로 지정해야 할 것이다. 동시에 취락지역 및 면소재지는 기반시설 정비를 통하여 오폐수 처리시설을 의무화하고 해양, 산악 등 자연환경보호를 위한 대책이 필요할 것으로 판단된다.

#### (6) 교통·물류계획

도시기본계획에서는 장래 도시발전 및 공간구조 변화 등에 따른 사람과 화물의 이동수요를 목표년도까지 단계별로 제시되어야 한다. 그리고 이에 따라 발생하는 수송애로구간의 위치, 규모 및 유형을 분석한 후 개별 애로구간 및 교통축에 대한 개선대책(장래 투자확충계획)을 시설별로 구분하여 「도시기본계획수립지침」《별첨 4》에 의거 「교통계획수립보고서」상에 제시하여야 한다. 특히 교통시설 투자계획의 경우, 국가가 비용을 부담하는 도로, 철도 및 물류 시설 이외에 시·군이 자체적으로 추진하는 사업을 구분하여 제시할 필요가 있다.

교통·물류계획과 관련한 중앙부처 협의의견으로는 건설교통부가 기본계획상의 교통계획에 대한 사업주체와 상위계획과의 적합성여부를 검토하라는 의견을 제시하였다. 그리고 행정자

치부에서 A계획(안)의 교통현황 및 문제점 등 교통계획 수립에서 농·어촌도로를 포함한 분석을 통하여 교통계획에 반영하는 방안을 검토하라고 의견을 제시하였으며, 특히 방재 및 안전계획에 위험도로 구조개선, 교통사고 잦은 곳 및 어린이보호구역(School Zone)에 대한 실태를 분석한 후 개선방안을 마련하는 방안을 검토하라는 의견은 주목할 필요가 있다.

#### (7) 도심 및 주거환경계획

문화재청에서는 A계획(안)의 도심 및 주거환경계획 중 고도지구 재정비는 「고도보존에 관한 특별법」 내용을 충분히 검토하여 계획이 수립되어야 한다고 강조하였다. 또한, 도시기본계획(안)이 전반적으로 역사문화경관에 대한 고려가 부족하여 고도로서의 이미지를 살리는데 미흡하므로 역사문화경관을 적극 활용하는 계획이 요망되며, 지역 및 지구지정시 고도의 문화재 분포현황을 충실히 반영하여야 한다고 지적하였다.

이에 비하여 B계획(안)은 B군 행정구역 면적(443.8km<sup>2</sup>)의 약 94%인 농·산촌 지역을 도시기본계획구역에 포함하고 있으나, 이들 종전 『국토이용관리법』상 비도시지역의 정비방안(농촌취락을 위한 토지이용과 정주환경정비에 대한 계획수립지침 제시등)은 제시하고 있지 않다. 따라서, 관리지역(전체 행정구역 면적의 48.4%) 세분의 기본방향뿐만 아니라 비도시지역의 취락정비 및 도시와의 상호유기적인 균형발전을 위한 방안을 제시하는 등 적절한 보완이 필요하다.

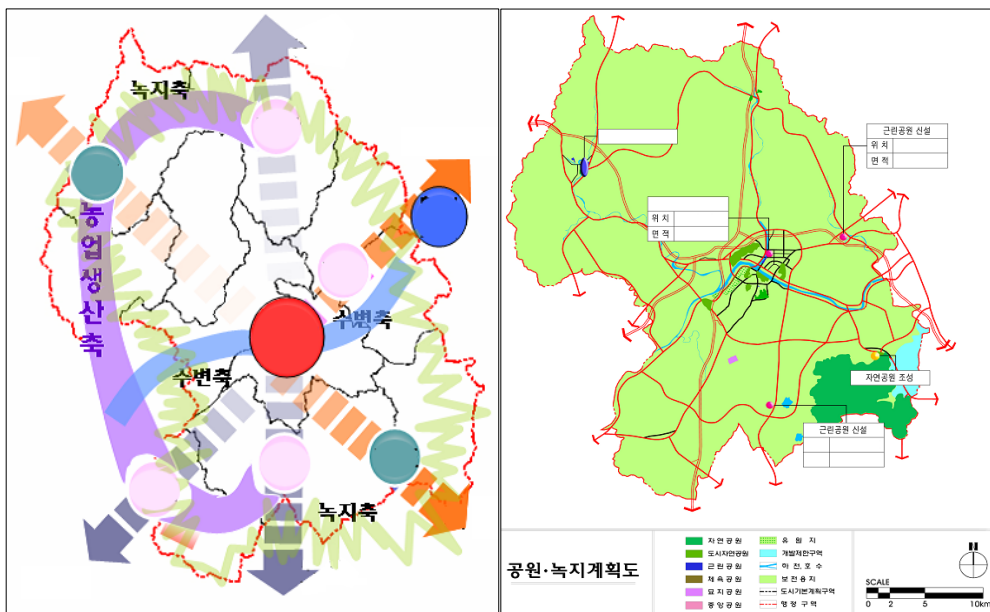
도시기본계획 단계에서 관리지역 세분에 따라 예상되는 토지소유자와의 갈등문제를 의식하고 개발수요를 충족시키면서 지자체의 발전전략을 집행하는데 기여하도록 지자체의 여건과 특성에 맞는 관리지역 세분의 기본방향이 제시되어야 하며, 필요한 경우 토지적성평가 결과에 구애받지 않고 개발이나 보전용지를 정할 수 있는 정책적 판단기준을 제시할 필요가 있다.

#### (8) 공원녹지계획

B계획(안)의 공원·녹지계획에서는 생활권별 현황분석을 통해 부족한 지역, 확충이 필요한 지역을 구분하고 구체적인 확충계획을 제시하는 것이 바람직하다. 도시공간구조도상 “보전축”과 공원·녹지계획상 “공원녹지체계도”간 일관성이 유지되어야 하며, 특히 시가화예정용지가 중앙녹지축상에 위치할 경우 개발과정에서 녹지축을 보전할 구체적인 방안을 강구하여야 한다.

A계획(안)에 대한 환경부의 협의의견도 위와 같았다. 환경부는 A시의 외곽 녹지축과 수변축, 도시내의 녹지가 서로 연결될 수 있도록 녹지네트워크를 구축하여야 한다고 의견을 제시하였다. 우선, 하천 등 수공간과 공원·녹지공간, 기타 생태자원을 기능적으로 연결하는 에코브릿지 등 생태네트워크를 구축하는 방안을 제시하고, 생태네트워크내에서 단절되거나 훼손된 지역을 복원하거나 공원으로 조성하여 생태네트워크를 연결하는 방안과 생태자원 및 군사적, 역사적, 문화적으로 중요한 자원과 통합할 수 있는 생태관광전략으로 발전시킬 수 있는 방안을 제시하도록 요구하였다.

〈그림 3-9〉 도시보전축과 공원녹지구상도(A시)



#### (9) 기타 부분별 계획(방재 및 안전, 계획의 실행)

2개 계획(안)에 제시된 자연재난에 대한 현황분석은 풍수해 발생에 대한 열거에 불과하므로, 재해현황도나 침수예상도 등 공간적이고 실질적인 방재관련 기초자료 및 수리수문분석 결과 등을 토지이용계획과 연결하여 도시방재대책의 구체성을 높이는 것이 바람직할 것이다.

이와 관련하여 건설교통부는 재해위험지역을 도면에 표시하여 제시하고 구체적인 방재계획을 수립하도록 요구하였는데, 방재를 고려한 토지이용계획은 지속적으로 요구되는 사항이므로 계획수립시 반영해야 할 것이다. 이에 비하여, 소방방재청은 도시관리계획 및 개별법에 의한 세부계획 수립시 검토사항을 도시기본계획 수립단계에서 요구하였으나, 재해발생위험지역에 시가화에정용지 지정을 제한하도록 하는 지침 등은 계획수립에 반영할 필요가 있다.

〈표 3-16〉 방재 및 안전계획 관련 요구사항

소 방 방 재 청	<ul style="list-style-type: none"> <li>A시는 최근 10년간의 피해분석결과 우심피해발생 횟수가 11회이고, 평균피해액이 142억원에 달하는 등 충청남도 인근자치단체에 비해 그 피해규모가 크고 재해발생빈도가 높은 이력을 나타냄에 따라 방재계획을 철저히 수립하여야 하나, 본 계획서에는 재해현황 및 기초조사가 미흡하므로 다음사항을 유념하여 기본계획에 포함하고, 아울러 도시기본계획수립의 입안단계에서부터 개발계획단계별로 방재개념이 도입될 수 있도록 종합적인 재해예방대책을 수립하여야 함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>동 지역은 10대 주요 대규모 전략사업들이 시가화에정용지로 변경 계획되어 있으며, 이에 따른 입지선정을 위하여 재해영향성(재해이력, 도시침수, 산사태 피해 등)에 관한 사전검토를 반드시 하여야 함. 그러나 본 보고서에는 이와 같은 사항들이 전혀 조사되지 않았으므로 재조사 하고 기본계획(안)에 검토결과를 반영하여야 함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획 중인 시가화 예정용지는 행정중심복합도시 인근 각종개발계획으로 산발적으로 지정 계획되어 있으므로 추후 난개발로 인한 기존 유역과 수계변화에 따른 주변지역에 피해가 발행될 우려가 있음. 따라서, A시 전역의 수계현황을 파악하여 총괄적인 수해방지종합대책을 검토한 후 세부적인 토지이용계획을 수립하여야 하며, 유역변경에 대한 재해영향이 있을 경우 대안을 마련하여야 함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>본 기본계획서상 「시가화에정용지로 변경되는 지구」에 대하여는 지구별로 재해유발요인(하천, 소하천, 저수지 등)에 대한 기초 조사가 수반되어야 하나, 본 보고서 및 시가화에정용지 검토 자료에는 이와 같은 사항들이 제시되지 않아 재해영향성에 관한 세부적인 검토가 어려움. 따라서, 개발계획 지구별로 다음 사항을 분석·검토하여 토지이용계획을 수립하고 지정이 불가피할 경우에는 대책안을 제시하여야 함. 그러나 본 보고서에는 이와 같은 사항들이 전혀 조사되지 않았으므로 재조사 하고 기본계획(안)에 검토결과를 반영하여야 함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지이용계획상 시가화에정용지로 변경되는 지역에 대하여는 과거 수해가 발생했던 지역의 분포, 피해 유형 등을 종합적으로 검토하여야 하나 조사가 되지 않았으므로 피해이력을 조사하고 그 결과를 기본계획서에 포함하여야 함</li> <li>- 예정용지 및 인근지역의 하천, 소하천 관련사항이 조사되어 있지 않으므로 기본계획에 포함하여 재조사하고 이에 따른 재해예방계획을 수립하여야 함</li> <li>- 또한, 부지조성 공사에 따른 지형변화 및 사면 발생이 예상되는 지역(임야 비율이 50% 이상)은 수해가 발생되지 않도록 재해영향성을 검토 후 토지이용계획을 수립하여야 함</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시방재계획에 증가하는 인구와 도시시설의 밀도를 고려하여 저류지, 유수지 등 재해예방시설 설치를 위한 종류, 위치 등을 기본계획 수립시부터 반영하여야 하고, 사전예방차원에서 공원·녹지 등 다목적 공간의 활용 등 대상지구내 방재시설계획이 토지이용 효율화 차원에서 적극 검토되어야 함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에서는 도시기본계획, 광역도시계획, 도시관리계획 등의 입안 시 해당지역 및 주변의 재해특성을 파악하기 위한 도시기초조사를 하도록 되어 있음. 따라서 기존의 도시계획 기초조사와 토지적성평가 자료를 활용하면 재해가 발생하였거나 발생할 가능성이 높은 지역의 분포와 방재시설의 위치 및 수량·개소 등의 파악이 가능하므로 방재 측면에서의 구체적인 도시조사를 하여야 함</li> </ul>
소 방 방 재 청	<ul style="list-style-type: none"> <li>재해위험지구, 상습침수지역 등은 가급적 보전용지로 부여하고 이미 개발용으로 지정된 경우에는 토지용도의 변경을 적극 강구하고 저지대 등은 유수지로 지정하는 방안을 검토하여야 함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 도심지가 저지대이거나, 주변지역의 개발에 의해 상대적으로 지대가 낮아진 경우에는 도시발전축을 중심으로 신시가지 형성을 형성하여 중심기능을 분담 또는 이전하는 방안을 검토하여야 함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>교통계획 중 새로이 수립되는 간선도로 체계망 및 추가 교통망계획으로 인하여 수계 변경을 수반하는 경우에는 이에 대한 재해예방대책을 제시하여야 함</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시기본계획 수립지침 기준에 의하여 아래와 같은 사항을 조사하여 기본계획을 수립하여야 하나, 포함되어 있지 않으므로 재검토하여 대책을 수립하여야 함 <ul style="list-style-type: none"> <li>상습침수지역을 시가화 예정용지로 부여할 때에는 집중호우에 의한 배수유역에서 충분한 우수를 저류할 수 있는 유수지를 확보하거나, 충분한 녹지를 확보하여 도시내 담수능력을 배양토록 하는 등 재해에 대한 예방계획을 수립하여야 함</li> <li>재해가 빈발하는 도시지역인 경우 구체적인 재해예방대책을 제시하여야 함</li> <li>자연재해저감시설 현황을 도시방재계획부문에 포함시키고, 현재의 유지관리상태를 점검하여 재해예방에 관한 대책을 수립하여야 함. 또한 인구와 도시시설의 밀도를 고려하여 필요한 시설 또는 확충계획을 수립하여야 함</li> <li>기본계획 수립지역에 각종 건축물 설치 시 우수침투가 용이하도록 투수성포장재를 사용하여 담수능력을 배양토록 하는 계획의 수립이 필요함</li> </ul> </li> </ul>

B계획(안)에 단계별·사업별 재원조달계획이 제시되어 있지 않은데 과업공정상의 이유인 것으로 추측되며, 지방재정계획에 제3섹터 등 민간자본의 유치를 위한 재원계획을 추가한 5년 단위의 실행계획을 제시하여 계획의 실현성을 제고할 필요가 있다.

## 제4장 도시기본계획 개선방안

### 1. 도시기본계획제도의 개선방향

도시지역과 비도시지역을 통합한 종합계획으로서 도시기본계획이 본래 의도한 기능을 수행하기 위해서는 비도시지역의 특성을 반영한 도시기본계획의 수립이 가능하도록 수립지침이 보완되어야 한다. 특히 비도시지역의 용도별 토지수요를 고려한 토지이용계획 지침과 농촌지역의 특성을 반영한 기반시설계획, 취락환경 정비계획 등에 관한 지침이 보완되어야 할 것이다. 이어서 기본계획수립지침의 합리성 제고와 함께 관리지역 세분원칙, 토지이용계획과 개발사업의 연계방식 등에 대한 개선이 필요하다. 이외에도 도시(군)기본계획의 정제성과 계획의 실효성과 관련된 계획체계의 문제점이 있으나 이것은 단기적으로 개선하기보다 보다 장기적인 관점에서 검토되어야 할 것이다.

#### 1) 비도시지역의 특성을 반영한 도시(군)기본계획 수립

##### (1) 비도시지역의 특성을 반영한 토지이용계획

취락, 관광휴양, 체육시설, 유통 및 물류, 복합용지 등 비도시지역에서 이루어지는 개발형태를 반영하여 토지의 용도구분을 다원화할 필요가 있다. 그리고 비도시지역의 주요 산업인 농업, 임업, 어업, 광업, 축산업 등 1차 산업의 생산활동을 위한 토지의 용도 신설을 검토한다. 이어서 각 용도별 토지수요를 추정하고 이를 토대로 비도시지역에 대한 토지이용계획을 수립토록 한다. 한편 토지이용계획을 위한 용도구분에서 시가화용지, 시가화예정용지, 보전용지 이외에 농림업용지를 추가하고 농림업용지는 비도시지역의 1차 산업 생산활동을 위한 토지로 개념을 규정해야 한다. 도시(군)기본계획은 농림업용지의 계획을 통해 생산녹지지역, 농림지역, 생산관리지역 등의

용도지역과 용도지구 지정에 관한 도시(군)관리계획의 방향과 계획지침을 제시해야 하기 때문이다.

그러나 전문가 설문조사 결과에서는 연구자의 의견과 다르게 의견이 제시된 바, 비도시지역의 특성을 반영한 토지이용계획 수립방안은 향후 구체적인 연구를 통해 보완할 예정이다. 도시 기본계획에서 제시하지 못하고 있는 비도시지역의 관리방안은 어떻게 개선되어야 한다고 판단하느냐는 질문에 전체의 75%가 관리지역 세분방향을 제시하는 것처럼 농림지역, 자연환경보전지역의 관리방안을 제시하는 정도로 개선하는 것이 바람직하다는 의견을 나타내었고, 보전용지내에서 1차산업용도별(농림어업) 토지이용을 제시하는 방안에 찬성하는 의견은 7%에 불과하였다. 기타의견으로는 개발허가조건을 구체적인 가이드라인으로 제시하자는 의견도 제시되었다.

〈표 4-1〉 비도시지역의 관리방안에 대한 설문결과

소속 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
①	6	10.9	2	66.7	2	16.7	0	0.0	1	6.7	0	0.0	1	7.1
②	4	7.3	0	0.0	1	8.3	0	0.0	1	6.7	0	0.0	2	14.3
③	41	74.5	1	33.3	8	66.7	1	50.0	13	86.7	7	77.8	11	78.6
④	4	7.3	0	0.0	1	8.3	1	50.0	0	0.0	2	22.2	0	0.0

주: ① 도시적 토지용도 구분을 비도시지역에 적용하여도 문제될 것이 없음, ② 보전용지내에서 1차 산업용도별(농림어업) 토지이용을 제시, ③ 관리지역 세분방향을 제시하는 것처럼 농림지역, 자연환경보전지역의 관리방안을 제시하는 정도로 개선, ④ 기타

## (2) 농촌계획시설에 관한 계획

비도시지역의 농촌계획시설에 대한 계획수립지침을 마련하여 비도시지역의 생산활동과 정주생활환경에 필요한 기반시설을 농촌계획시설로 구분하고 각 시설에 대한 장기발전계획을

수립할 필요가 있다. 농촌주민을 대상으로 조사한 결과에 따르면 마을에 따라 다양하기는 하지만 농촌취락에 필요한 공동시설은 마을회관, 정보화시설, 공동농기계창고, 노인정, 농산물 가공시설 등의 순서로 나타나고 있으므로<sup>12)</sup> 이들 시설을 농촌계획시설로 도입하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

### (3) 농촌지역 개발사업에 관한 계획과 도시(군)기본계획의 연계

개별법에 따른 농촌개발사업에 관한 계획을 도시(군)계획에 포함하여야 한다. 도시(군)기본계획에서는 농촌 활성화를 위한 비도시지역 공간구조 개편에 관한 장기발전방향을 제시토록 하고, 도시(군)관리계획에서는 개발사업구역의 지정에 대한 계획을 수립토록 해야 한다. 그리고 개별법에 의해 설정된 개발사업지구를 『국토계획법』상 용도지구로 수용할 필요가 있다. 정주권계획, 오지계획, 소도읍계획, 마을계획의 사업이 추진되는 지구에 대하여 “농촌계획사업지구(가칭)”로 지정하여 국토계획법상 용도지구로 수용하고 농어촌정비법 등 개별법 조항과 국토계획법의 용도지역·지구 관련 조항을 동시에 개정하는 것을 검토한다. 이어서 “농촌계획사업지구(가칭)”는 도시(군)관리계획에 의해 지정하도록 해야 한다.

### (4) 비도시지역 특성을 반영한 토지이용계획을 위한 제도개선방안

비도시지역의 합리적인 토지수요 추정을 위하여 농촌지역의 개발특성을 고려한 토지의 용도를 구분할 필요가 있다. 그리고 시가지를 위주로 하는 현행 토지이용계획 방법을 수정하여 농림업용지에 대한 계획이 포함되도록 관련 「도시기본계획수립지침」 개정이 필요하다. 이어서 비도시지역 내 시가화예정용지의 관리를 위한 기본방향을 제시하여 도시관리계획의 지침이 되어야 한다. 이를 위하여 시가화예정용지와 관련하여 도시기본계획에서 다루어야 할 계획내용을 보완해야 한다. 이상의 개선방안과 관련된 기존의 「도시기본계획수립지침」의 내용과 개선내용을 구체화하여 요약하면 <표 4-2>와 같다.

12) 송미령 외 3인, 2003, 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, p. 132

〈표 4-2〉 비도시지역의 특성을 반영한 토지이용계획 관련 제도개선방안

관련규정 및 조치	현행	보완사항
도시기본계획 수립지침 5-4-2 (용도별 수요량 산출)	(1) 주거용지 (2) 상업용지 (3) 공업용지 (4) 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거, 상업, 공업용지 이외에 비도시지역에서 예상되는 토시수요로서 관광휴양용지, 스포츠·레저·레크레이션 용지, 농·수·임산물 가공용지, 광산용지, 유통 및 물류용지, 복합용지 등의 용도별 토지수요를 계획대상지의 특성에 따라 선택적으로 추정할 수 있도록 지침을 확대하고 이를 토대로 비도시지역의 토지이용계획을 수립토록 유도</li> </ul>
도시기본계획수립지침 5-4-3 (용도구분 및 관리)	(1) 목표년도 토지수요를 추정하여 산정된 면적을 기준으로 시가화예정용지, 시가화용지, 보전용지로 토지이용을 계획한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>시가화, 시가화예정, 보전용지 이외에 농림업용지를 추가하고, 농림업용지의 개념, 대상지역, 계획수립시 고려할 사항 등을 제시</li> <li>시가화예정용지의 단계적 공급, 시가화예정용지의 개발방식, 도시개발예정용지 지정 등에 대한 정책을 제시: 개발방식에는 개발사업주체, 개발근거법, 용지취득방식 등 효과적인 개발을 실현하기위한 정책을 제시</li> </ul>

(5) 농촌계획시설에 관한 계획수립을 위한 제도개선방안

비도시지역의 농촌계획시설에 대한 계획수립지침을 보완하고 농촌의 정주환경정비를 위하여 계획기준과 계획방법론을 제시하도록 지침을 <표 4-3>과 같이 개정할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 농촌계획시설을 위한 제도개선방안

관련규정 및 조치	현행	보완사항
도시기본계획 수립지침 5-5-1 (교통체계)	(1) 교통계획의 기본원칙 (2) 주요 교통시설로의 접근성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>교통계획의 기본원칙에서 농어촌 취락 혹은 비도시지역 정주생활을 위한 교통특성을 충분히 검토하여 교통체계 및 교통시설 계획을 수립하도록 제시</li> </ul>
도시기본계획 수립지침 5-6-3 (농어촌 정주환경 정비)	(신설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌 정주환경 정비 항목을 신설</li> <li>농어촌지역의 특성에 맞는 계획수립지침을 제시할 뿐만 아니라 다른 법률에 근거한 비도시지역에서의 개발사업이 농어촌 정주환경 정비를 위한 도시기본계획과 연계되도록 지침을 제시                         <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 농어촌주거정비사업, 생활환경정비사업 등</li> </ul> </li> <li>타 중앙부처에서 다루는 농촌계획과의 연계를 강화하는 방안도 수립지침으로 제시</li> </ul>

## 2) 계획의 정체성 및 실효성 제고

### (1) 전략 및 정책계획으로서 도시(군)기본계획의 기능 강화

각 시·군의 발전과 정책방향을 제시하는 전략계획인 도시(군)기본계획의 성격을 새로 정립할 필요가 있다. 대부분의 지방자치단체가 도시기본계획의 성격과 비슷하면서 상위계획이나 관련 법정계획에 구속되지 않고 정책방향을 제시하는 장기종합발전계획 등의 비법정계획을 수립·운영함으로써 계획의 이중성 및 위계상의 혼란을 야기하고 있다. 따라서 도시기본계획은 광역도시계획과 함께 전략계획(Strategic planning) 또는 정책계획(Policy plan)으로서 도시(군)관리계획과 지구단위계획의 지침이 될 수 있도록 수립하여야 한다. 이를 위해 모두 의무적으로 수용하도록 하는 포괄방식보다는, 지역 실정에 맞추어 필요에 따라서 선택적으로 계획의 내용을 구성할 수 있도록 유연성을 부여할 필요가 있다(박헌주, 2003).

도시기본계획은 전략 및 정책계획의 기능을 강화하기 위하여 도시기본계획의 유연성을 제고하고, 도시기본계획서 내용을 정책중심으로 서술하며, 타법에 의한 토지이용계획을 도시기본계획과 연계시키는 것이 필요하다.

먼저 도시기본계획의 유연성을 제고하여 도시기본계획과 관리계획이 차별화되도록 할 필요가 있다. 도시기본계획이 지나치게 상세하게 작성되어 상세한 토지이용과 개발계획 내용이 도시관리계획의 지침으로 제시될 경우 도시관리계획으로 구체화되어야 할 내용이 도시기본계획에 의해 미리 결정되어 실질적으로 도시관리계획의 기능을 반감시킬 우려가 있다. 따라서 도시기본계획에서는 토지이용과 개발에 대한 전략적인 방향과 정책만을 제시하는 것이 바람직하고 도시관리계획에서는 이러한 정책이 실현되도록 국지적인 지역여건을 분석하여 구체적인 토지이용과 개발에 대한 계획을 수립해야한다. 즉 도시기본계획은 도시관리계획의 결정을 위한 대강의 기본적인 틀을 제공하여 주고 구체적인 토지이용이나 개발에 관한 의사결정은 도시관리계획에 의해서 이루어지도록 하는 유연성이 있어야 한다.

이어서 도시기본계획서의 내용이 정책서술 중심으로 개선되어야 한다. 기존 도시기본계획보고서는 현황조사와 문제점 분석, 미래 변화예측, 계획과제 도출 등 정책을 도출하기 위한 과정을 상세하게 서술하고 있어서, 정작 도시기본계획이 결론적으로 제시하고자 하는 정책을 쉽게 파악하기가 곤란하다. 그래서 일반시민은 이러한 보고서를 읽어보려고 하지도 않고 담당 공무원도

전체적인 정책을 제대로 파악하기 곤란할 정도이다. 시민들이 도시계획정책을 쉽게 이해할 수 있도록 하고 담당 공무원이 정책을 집행하기에 용이하도록 도시기본계획서는 정책목표와 이를 구현하기 위한 정책전략을 제시하는 것을 중심으로 서술되어야 한다.

이를 위하여 정책의 이해를 돕기 위하여 꼭 필요한 현황 및 문제점, 장래 예측결과, 정책과제를 서술하기는 하되 핵심적인 내용만 간략하게 제시하고 대부분의 자세한 내용은 별도의 정책설명자료 또는 증빙자료로 제시토록 한다. 기본계획에서 결론으로 제시하는 정책목표와 정책내용은 이것의 이해를 돕기 위하여 서술된 내용과 시각적으로 명료하게 구별되도록 글자체와 글자크기를 다르게 표현함으로써 정책이 무엇인지를 쉽게 이해할 수 있도록 한다. 그리고 정책목표와 정책이 서로 논리적으로 어떻게 연계되는지를 보여주고, 각 부문별 정책이 연합하여 종합적으로 도시기본계획의 목표를 어떻게 성취하게 되는가를 이해할 수 있도록 정책이 제시되어야 한다.

끝으로 개별법상 토지이용계획과 도시(군)기본계획이 서로 연계되도록 하여 도시계획에 의한 종합적인 토지이용관리가 가능하도록 한다. 이를 위하여 도시(군)계획이 시·군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발·보전에 관한 계획과 연계되도록 도시(군)기본계획의 각 부문별 계획을 작성하고 도시(군)관리계획의 수립지침이 될 정책을 제시한다.

## (2) 공간정책을 제시하는 계획의 성격 강화

도시기본계획이 공간정책을 제시하는 종합계획이라는 점을 강조할 필요가 있다. 도시기본계획은 경제계획, 사회계획, 환경계획을 포괄하는 종합계획인 것은 분명하지만 이 계획을 통해 제시하는 정책내용은 공간정책이라는 점이 강조되어야 한다. 즉 도시기본계획은 사회정책, 경제정책, 교육정책, 문화정책, 농업·공업·첨단산업 등 산업정책을 제시하는 것을 목적으로 하는 계획이 아니라 이러한 정책이 실현되도록 토지이용이나 개발행위가 어떻게 이루어져야 할지에 대한 전략적인 공간정책을 제시하는 것을 목적으로 하는 계획이다. 따라서 경제, 사회계획 등 비물적계획을 포함하여 종합적인 계획을 작성하되, 결론으로 제시되는 정책은 주로 개발과 토지이용의 변화를 관리하기 위한 전략적인 공간정책이 되어야 한다. 공간정책에 해당되지 않는 정책은 가능한 한 기본계획에서 제외시키는 것이 필요하다. 특히 도시기본계획은 도시관리계획을 통해 그 정책이 실현되는 것이기 때문에 도시관리계획을 통해 집행될 수 없는 비 공간정책은 기본계획내용에서 제외시키는 것이 합리적이다.

### (3) 개별법상 기반시설계획과 도시기본계획의 연계

공공기반시설과 개발사업에 관한 기본계획 등은 원칙적으로 개별법이 정하는 절차에 따라 수립토록 하고, 도시(군)기본계획은 앞의 시설별 기본계획을 수용하여 이들 시설이나 개발사업에 필요한 용지를 확보하는 것을 중심으로 토지이용계획을 수립함으로써 도시(군)기본계획의 실효성을 높인다. 이를 위하여 집행수단이 결여된 부문별 계획내용은 도시(군)기본계획에서 다루지 않도록 계획수립지침을 수정하고 나머지 부문별 계획은 토지의 용도별 소요면적과 입지, 배분, 토지의 보전과 개발 등 토지이용계획에서 반영해야 할 사항을 결론으로 제시토록 개선한다.

### (4) 개별법상 기반시설계획과 도시기본계획의 승인권자 일치

시장·군수가 관할구역에 대하여 다른 법률에 의한 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획을 수립하는 때에는 도시(군)기본계획의 내용과 부합되도록 하고 있으나 이를 실현하기 위해서는 기본계획 승인권자와 부문별 계획의 최종 승인권자가 일치되도록 하는 것이 필요하다. 만약 승인권자를 일치시키는 것이 곤란 할 경우, 개별 시설의 설치주체가 누구인가를 구체화하고, 설치주체인 관계기관과의 협의과정을 거쳐 계획이 수립되도록 하는 것이 의무화되어야 한다.

### (5) 제도개선방안

도시기본계획이 전략 및 정책계획으로서 공간정책을 제시하기 위하여 수립되는 계획이라는 것을 강조하기 위하여 도시기본계획의 정의와 성격을 규정하고 있는 『국토계획법』과 「도시기본계획수립지침」을 수정·보완할 필요가 있다. 특히 도시기본계획이 사회, 경제적 측면을 포괄하는 종합적인 계획이라는 점을 지나치게 강조하여 모든 분야의 정책을 제시하는 것처럼 오해하지 않도록 <표 43>과 같이 관련법과 도시기본계획수립지침이 개선되어야 하겠다.

그리고 도시기본계획이 집행수단을 갖고 있는 부문에 대한 계획만을 수립토록 함으로써 도시(군)계획으로 실현할 수 없는 계획을 불필요하게 다루는 것을 방지하고 개별법에 의해 수립되는 각종 계획과 중복된 계획을 수립하는 일이 없도록 하기 위하여 「도시기본계획수립지침」에서 정하는 도시기본계획의 내용을 <표 44>와 같이 수정할 필요가 있다.

〈표 4-4〉 도시기본계획의 정체성 제고를 위한 제도개선방안

관련규정 및 조치	현 행	보 완 사 항
국토계획법 제2조 (정의)	3. "도시기본계획"이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획을 말한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시기본계획이라 함은 ... (중략) ... 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고 이를 실현하기 위한 공간정책을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획을 말한다.</li> </ul>
도시기본계획 수립지침 1-3-1	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>...(중략)... 미래상과 장기적인 발전방향을 제시하고 이를 실현하기 위한 공간정책을 제시하는 정책계획으로 수정</li> </ul>
도시기본계획 수립지침 1-3-2	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·군의 물적·공간적 측면뿐만 아니라, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·군의 물적·공간적 측면 뿐만 아니라 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 종합적으로 예측하고 이에 따른 토지이용의 변화와 개발행위를 합리적으로 관리하기 위한 방향을 제시하는 정책계획으로 수정</li> </ul>

〈표 4-5〉 도시기본계획의 실효성 제고를 위한 제도개선방안

관련규정 및 조치	현 행	보 완 사 항
도시기본계획 수립지침 3-2-1 (계획의 종합성 제고)	<p>(1) 토지이용·교통·환경 등 물적 공간구조와 경제·사회, 행정·재정 등 비물적 분야를 포함한다.</p> <p>(2) 부문별 기초조사결과를 토대로 장래의 전망을 예측하여 전체의 구상이 창의적이 되게 하고, 시행의 과정과 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 체계적으로 수립한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공간정책과 관련이 없는 부문별 계획을 계획내용에서 삭제               <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 계획의 실행, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 등의 부문</li> </ul> </li> <li>개별 부문별 계획에서는 토지이용과 개발에 관련된 공간정책을 결론으로 제시</li> <li>토지이용과 개발에 관한 공간정책을 제시하는 것이 중심이 되도록 계획을 수립</li> <li>각 부문별 계획에서는 토지이용과 개발에 관련된 공간정책을 결론으로 제시토록 하고 이것과 직접적인 관련이 없는 부문별 계획은 계획내용으로 다루지 않도록 함</li> <li>다만 경제, 사회, 행정, 재정 등의 비 물리적 분야에 대한 조사·분석·계획 내용은 공간정책을 논리적으로 정당화하기 위한 목적에 한하여 다루도록 하되 도시계획정책으로는 제시될 수 없음               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 부문별 공간정책만을 도시기본계획의 내용으로 하고 이 정책을 논리적으로 정당화하고 구체적으로 설명하는 부분은 도시기본계획의 별책으로 제시하거나 도시기본계획서와 한권이 되도록 하되 공간정책과 확연하게 구별되도록 하여 편집하여 작성</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 도시기본계획 수립방안

### 1) 인가지표 설정의 합리화

#### (1) 현행 규정

「도시기본계획수립지침」에서 총인구는 상주인구와 주간활동인구로 나누어 설정할 수 있고, 상주인구의 추정은 다음의 두 가지 방법 중 한 가지를 선택하여 결정할 수 있다.

##### ① 모형에 의한 추정방법

- 생산모형에 의한 조성법이나 추세연장법에 의한 추계치를 선택하여 적용

##### ② 자연적 증가분과 사회적 증가분의 구분에 의한 추정방법

- 자연증가분의 추정은 생산모형에 의한 조성법을 사용하되 인구의 전출입을 가감하지 않고 순수한 자연증가분만 계상토록 하며,
- 사회적 증가는 택지개발사업이나 산업단지개발과 같은 토지개발사업을 대상으로 하되 이들 개발사업이 계획수립 시점에서 결정된 경우에만 반영토록 하는 등
- 과도한 인구추정이 이루어지지 않도록 엄격히 제한하고 있음

#### (2) 개선방안

도시기본계획에 지역개발을 위한 입안권자의 강력한 의지를 반영하기 위해서는 다양한 개발 사업과 그로 인한 유발인구의 추가적 예측이 불가피하겠지만, 과거 인구가 정체 및 감소상태인 지자체는 그러한 계획이 제대로 실행되지 못할 때에는 미집행 도시계획시설을 양산하는 부작용을 수반할 수 있으므로 실현가능한 적정 계획인구의 추정이 필요하다. 반면, 인구가 감소하거나 증가 없이도 개발용지의 수요증가가 현실적으로 나타나고 있으므로, 이러한 모델에 대한 심도 있는 연구도 필요하다.

도시기본계획에서 인가지표 설정의 합리성 제고를 위하여 ① 인구추정방법을 인구증감에 따라 도시별로 차등·적용, ② 전략사업지구를 도시기본계획 단계에서 구체화, ③ 정책적 고려와 같이 3가지 방안을 제시하고자 한다.

① 제1안 : “인구추정방법을 인구증감에 따라 도시별로 차등·적용”

인구의 추정은 인구가 증가하고 있는 시·군과 인구가 감소 및 정체하고 있는 시·군을 구분하여 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우선, 수도권에 위치하여 인구가 급격하게 증가하고 있는 도시는 현행 「도시기본계획수립지침」의 규정을 준수하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 비수도권에 위치하여 인구가 감소 또는 정체하고 있는 도시에서는 상주인구와 주간활동인구를 병행하여 지표산정시 반영할 수 있도록 유도한다.

주간활동인구는 도시의 공공기반시설과 관광시설 등 각종 시설이용인구 추정에 중요한 근거로 작용한다. 따라서, 상주인구만을 이용하여 시설 이용인구를 추정하는 것은 과소추정의 가능성이 있으므로, 주간활동인구와 시설별 특성, 지역여건을 고려하여 시설이용인구를 추정하는 것이 타당하다. 시설별 이용인구는 각 시설별 특성 및 여건에 따라 상이하므로 각 시설별로 이용인구를 추정해야 하지만, 기본적으로 부문별 계획에서 “주간활동인구”등을 고려하여 시설별 이용인구를 추정토록 한다. 예를 들어, 목표연도에 ○○군을 방문하는 관광객의 일일 평균값이 약 10,000인으로 추계되면, 이에 상주인구(100,000인)를 합하여 주간활동인구(110,000인)를 도출할 수 있을 것이다.

비수도권에 위치하여 인구가 감소 또는 정체하고 있는 도시에서는 상주인구 추정시 관광·휴양 산업 개발에 따른 유발인구를 고려할 필요가 있다. 대부분의 농·산·어촌지역은 농업·산림업·어업 등 주요산업 발전에 따른 고용효과를 고려하여 지역에 유발되는 인구를 추정해야 하지만, 이들 1차산업의 경우 산업연관분석에 의한 고용효과가 미비하고 농업·산림업·어업 생산성의 증대가 고용인구의 창출과는 관련성이 미약하므로 관광·휴양산업개발에 따른 유발인구를 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 인구가 정체된 현재 10만인 도시가 풍부한 관광자원으로 인하여 연간 관광객 수요가 늘어난다면, 목표연도의 상주인구는 관광·휴양개발산업 개발에 따른 매출액과 이에 따라 유발된 고용인구 추정을 통해 사회적 인구증가량을 반영·산정할 수 있도록 한다.

〈표 4-6〉 인구증감에 따라 차등화방법의 장·단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주간활동인구를 상주인구와 병행하여 시설계획 지표를 탄력적으로 설정할 수 있음</li> <li>· 관광·휴양등 지방중소도시의 특성을 살린 개성 있는 발전전략을 인가지표로 구체화하는 근거 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주간활동인구를 활용하여 부분별 계획지표를 산정한다 하더라도, 용도별 수요면적에는 적용할 수 없을 것임(상업용지 제외)</li> <li>· 인구가 증가하는 도시에서 단계별 계획상 3·4단계의 개발계획을 여전히 수용하기 어려움</li> </ul>

② 제2안 : “전략사업지구를 도시기본계획 단계에서 구체화”

사회적 증가는 택지개발이나 산업단지개발과 같은 개발사업으로 인한 인구의 증가를 말하며, 사회적 증가에 반영할 토지개발사업은 계획수립시점에서 그 사업이 결정된 경우만 반영하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 계획기간 중 예상되는 개발사업에 의한 사회적 인구증가분을 인가지표 설정에 반영하고자 하는 경우에는 생활권별 위치를 표시하고 개략적인 토지이용구상 및 면적을 제시하여 실현성을 제고할 필요가 있다.

〈표 4-7〉 전략사업지구 반영법의 장·단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단계별 계획상 3·4단계의 개발계획을 수용할 수 있으며, 특히 지방중소도시의 계획인구 추정시 융통성을 확보할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전략지구 남발로 무리한 인구예측이 불가피할 것임</li> <li>· 구지침으로 환원시키는 결과 초래</li> </ul>

③ 제3안 : “정책적 고려”

도시 인구증가에 대한 지방자치단체장의 정책목표는 때로는 지나칠 경우가 많으나, 실천 가능한 정책을 갖고 있을 경우에는 그 근거에 따라 어느 정도의 증감을 허용할 수 있을 것이다.

현행 지침에서는 인구예측의 불완전성을 감안하여, 각 부문별 계획 수립시  $\pm 5\%$ 내에서 해당 계획의 성격에 따라 탄력성을 줄 수 있도록 하고 있으나, 이 수치를  $\pm 10\%$ 내로 완화하는 방안을 모색한다. 이 경우, 중요한 것은 늘어나는 인구가 과연 어디에서 이주해 올 수 있는가 하는 점이므로, 인근 도시의 변화여건까지 고려하여 인구를 추계한다면  $\pm 10\%$ 내에서 증가시키는 것을 허용할 필요가 있다.

〈표 4-8〉 정책적으로 고려하는 방법의 장·단점

장 점	단 점
· 부문별 계획지표 설정의 융통성을 확보할 수 있음	· $\pm 10\%$ 로 완화하는 근거 미비

## 2) 토지적성평가와의 연계성 제고

『국토계획법』상 토지적성평가의 위상은 도시관리계획 기초조사 중 하나로 정의되어 있어 도시관리계획의 상위계획인 도시기본계획에 토지적성평가를 적용하는 것은 맞지 않다는 의견도 있지만, 도시기본계획 수립시에 방대한 분량의 기초조사 단계를 거치도록 되어 있으므로 토지적성평가의 조사 및 결과를 도시기본계획의 기초조사로 공유하는 것은 바람직하다고 판단되며, 선계획-후개발체계의 확립을 위해서는 도시기본계획과 도시관리계획의 관계가 과거보다 더 긴밀해야 할 것이다.

예를 들어, 토지적성평가는 개발사업으로 추진하고자 제시된 개발예정용지와 도시계획시설 설치예정부지를 대상으로 보전요소나 생산요소를 가진 토지가 포함되어 있는가를 판단해 주는 과정에 활용될 수 있다. 이 과정에서 토지적성평가 결과 보전용도로 나온 지역을 시가화예정 용지로 반영하는 경우, 현주민이 여러 단계의 토론 끝에 작성하는 것이므로 존중해야 하는 의견과 개발억제지에 개발예정용지를 지정하는 것은 바람직하지 않다는 의견이 대립될 수가 있다.

전문가 설문조사결과에서도 동일한 답변을 구할 수 있었는데, 전체 응답자의 44%는 토지적성평가의 조사 및 결과를 도시기본계획의 기초조사로 공유해야 한다고 응답하였고 전체의 32.7%는 토지적성평가 기준을 활용한 개발가능지 분석기준으로 시가화예정용지의 입지적 타당성을 검토해야 한다고 답한 반면, 나머지 14.5%는 토지적성평가는 도시기본계획의 하위계획인 도시관리계획의 기초조사이기 때문에 상위계획과 연계할 필요는 없다는 상반된 의견을 제시하였다.

현재 수립되는 도시기본계획은 토지적성평가 결과를 제대로 활용하지 못하고 있으며, 「도시기본계획수립지침」 개정('04.6.15) 이후 관리지역 세분방향만 수록하도록 하고 있다.

이러한 찬반논란에도 불구하고 도시기본계획 단계에서 관리지역 세분을 위한 도시관리계획 수립시 거치도록 되어 있는 토지적성평가를 미리 활용하여 해당 지역의 여건을 분석하고, 이

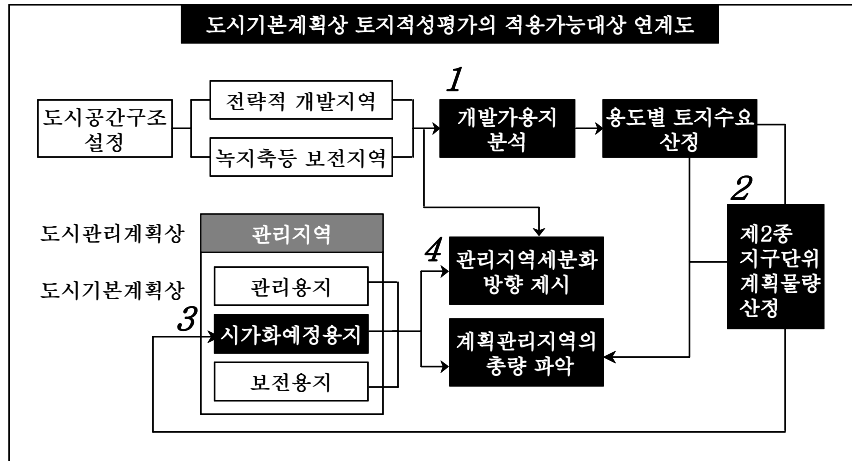
결과를 토지이용계획의 참고자료로 활용할 수 있도록 연결고리를 마련하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

이와 같은 전문가 설문조사 결과에서도 알 수 있듯이 도시기본계획과 토지적성평가의 연계성을 제고하기 위한 과제로는 ① 개발가능지 분석, ② 토지수요 추정, ③ 시가화예정용지 지정, ④ 관리지역 세분방향 제시 등에 직·간접적으로 활용하는 방안을 구상할 수 있다.

〈표 4-9〉 토지적성평가와의 연계가능성에 대한 설문결과

항목 \ 소속	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	65	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
토지적성평가의 조사 및 결과를 도시기본계획의 기초조사로 공유	24	43.6	1	33.3	2	16.7	1	50.0	8	53.3	8	88.9	4	28.6
토지적성평가 기준을 활용한 개발가능지 분석기준으로 시가화예정용지의 입지적 타당성을 검토	18	32.7	0	0.0	7	58.3	0	0.0	4	26.7	1	11.1	6	42.9
토지적성평가는 도시기본계획의 하위계획인 도시관리계획의 기초조사이기 때문에 상위계획과 연계할 필요는 없음	8	14.5	1	33.3	3	25.0	1	50.0	2	13.3	0	0.0	1	7.1
현행대로 관리지역 세분방향만을 제시	5	9.1	1	33.3	0	0.0	0	0.0	1	6.7	0	0.0	3	21.4

〈그림 4-1〉 도시기본계획상 토지적성평가의 적용가능대상 연계도



### (1) 토지이용현황분석

도시기본계획에서는 토지이용계획수립을 위한 기초분석단계로서 개발가능지 분석과정을 거치게 되어 있다. 도시기본계획에서 개발가능지 분석에 따라 실제 토지이용계획이 수립되기 위해서는 가용지 분석기준이 어떻게 개선되어야 한다고 판단하느냐는 질문에는 전체 응답자의 56%가 지역별 특성에 맞는 개발억제지, 개발불능지 기준을 개발해야 한다고 답하였고, 나머지 40%는 토지적성평가기준을 활용하여 가용지 분석기준을 보완해야 한다고 응답하였다. 직종별로는 토지적성평가와 가용지 분석기준의 관계에 대하여 학계, 연구기관, 중앙정부가 연계되어야 한다고 응답한 반면, 도나 시군은 지역별 특성에 맞는 개발억제지, 개발불능지 기준을 꼽았다.

〈표 4-10〉 개발가용지 분석기준 개선방안에 대한 설문결과

항목 \ 소속	계		도		시·군		중앙정 부		연구기 관		학계		전문용 역회사	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
지역별 특성에 맞는 개발억 제지, 개발불능지 기준을 개발	31	56.4	3	100.0	8	66.7	1	50.0	8	53.3	3	33.3	8	57.1
토지적성평가기준을 활용하 여 가용지 분석기준을 보완	22	40.0	0	0.0	4	33.3	1	50.0	7	46.7	5	55.6	5	35.7
향후 환경부 협의에 대비해 가용지 분석기준을 아예 국토환 경성평가등급으로 대체	1	1.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	0	0.0
기 타	1	1.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	7.1

개발가용지 분석단계에서 기개발지를 제외한 나머지 토지는 현재 미개발지 중에서 토지의 적성을 분석하여 판단할 수 있으며, 도시기본계획과 토지적성평가와의 연계성을 확보하기 위한 대안은 다음과 같이 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 이제까지 도시기본계획 수립시 활용해온 개발가용지 분석기준을 토지적성평가의 우선 등급분류 기준으로 보완한다면, 보다 정교한 가용지 분석이 이루어질 수 있을 것으로 기대한다. 더욱이 현행 「도시기본계획수립지침」에서는 기초조사 단계에서 방대한 양의 자료를 제시하도록 하고 있어 자료 구축의 근거나 어려움은 크지 않을 것으로 판단된다.

둘째, 토지적성평가 기준이 결합된 개발가용지 분석기준에 의해 도출된 비도시지역의 개발 가용지는 제2종지구단위계획 토지공급 수요량을 설정하는 기초자료로도 활용될 수 있을 것이다. 토지적성평가에 따른 개발가능지를 관리용지(종전 준도시지역, 시설용지지구 제외), 계획관리 지역(일정규모 이상의 정형화된 지역), 장기발전정책상 후보지 등으로 구분하여 비도시지역의

토지이용계획 수립시 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

마지막으로, 토지적성평가 기준이 접목된 개발가능지 분석은 도시기본계획에서 목표연도의 계획 인구 산출시에도 활용할 수 있다. 계획인구 추정방법 중 하나인 과거추세 연장에 의한 인구추정 방식에는 다양한 모형식이 있지만, 그 중에서 도시성장의 물리적 한계를 파악하고자 최대수용 가능 인구를 산출하는 모형함수식의 인구성장 상한치는 개발가능지 분석을 활용하여 산정이 가능하다.

인구성장의 한계치(K값) 설정시 필요한 가용토지자원을 산정하기 위해 개발가능지를 분석해야 하므로, 토지적성평가 기준(자연환경적 기준, 공적규제지역 기준 등)을 적용하여 최대수용 가능인구를 산출할 수 있다.

도시기본계획수립지침(2005. 5. 9)
<p>5-4-1. 토지이용현황의 분석</p> <p>(1) 토지이용현황을 분석하여 기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불가능지로 구분하여 장래 토지이용을 예측한다.</p> <p>(2) 기개발지는 비효율적인 토지이용 발생지역과 도시기능의 왜곡지역을 조사·분석하고 발생원인과 문제점을 판단하여 기존 토지이용계획을 변경할 필요가 있는 곳을 선별한다.</p> <p>(3) 시가지 외곽에서는 난개발의 발생지역과 신규 개발잠재력이 큰 지역을 현장조사하여 파악한다.</p>

## (2) 토지소요량 추정

소규모 공공 및 민간개발 위주의 토지이용은 종전에는 국토이용계획변경이라는 행위를 통해 개발행위를 허용하였지만, 『국토계획법』 시행 이후 토지이용제도의 개편에 따라서 개발행위 허가를 통한 개발이 불가피하고, 시가화예정용지 총량의 범위 내에서 단계별로 배분될 수밖에 없게 되었으나 이에 대한 수요를 정확히 추정하기란 현실적으로 어려운 실정이다.

그럼에도 비도시지역의 토지수요는 추정방법에 따라 크게 세 가지 방법으로 구분이 가능하다.

첫째, 토지적성평가를 통한 관리지역 세분(안)을 기초로 계획관리지역 중 일정규모 이상의 지역을 정형화하여 제2종지구단위계획구역 공급규모를 포괄적으로 설정할 수가 있다.

비도시지역의 관리용지 소요면적은 용지종류별로 계획하는 것이 바람직하며, 제2종지구단위계획을 수립하여 개발을 관리할 수 있도록 개발면적 단위를 일정규모 이상이 되도록 계획해

야 할 것이나, 이러한 방법을 적용할 경우, 비도시지역의 특성상 개발유형을 구분하기 어려워 유형별 수요산정이 사실상 불가능하며, 당해 지역의 경제적 상황이나 개발압력이 고려되지 못한다는 단점이 있다.

둘째, 비도시지역의 주거형 제2종지구단위계획 물량 산정을 위하여 비도시지역에서 신규 주택 건설 수요를 추정하여 용지산정의 근거로 삼고, 기존 취락지구내 재건축 또는 주거환경개선사업 주택개량수요를 더하여 산정할 수도 있다.

셋째, 비도시지역의 그간 국토이용계획 변경자료나 최근 지구단위계획 승인물량을 근거로 목표연도까지의 제2종지구단위계획 물량을 선형적으로 추정할 수 있다.

이와 같은 다양한 추정방법 중에 『국토계획법』에 의해 수립된 도시기본계획은 과거추세를 연장하는 방법으로 지구단위계획 물량을 산정 후 제시하고 있는 경우가 대부분이었다.

결국 비도시지역의 토지이용계획은 공간적으로 배분하지 않고 단계별 토지공급 규모에 따라 총량적으로 관리하도록 하고 있기 때문에, 소규모 공공 및 민간개발에 의한 제2종지구단위계획 물량은 상기 추정방법을 적절히 혼합하여 당해 지역실정에 부합하도록 제시하는 것이 바람직할 것이다.

### (3) 시가화예정용지의 지정

도시기본계획 수립단계에 토지적성평가를 적용하는 가장 이상적인 방법은 보전용지를 대상으로 토지의 적성에 미치는 영향을 평가하여 세분화전략을 제시하는 것이지만, 이는 도시기본계획 구역 전체에 대하여 토지적성평가 데이터베이스가 구축되어 있지 않는 한 불가능하다.

시가화예정용지는 자연녹지지역과 관리지역의 계획관리지역 및 개발진흥지구 중 개발계획이 미수립된 지역을 중심으로 계획하되, 토지적성평가 기준에 근거하여 필요한 위치에 필요한 만큼 지정할 필요가 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 시가화예정용지는 기존의 발전방향, 지정목적, 토지적성평가 우선등급 분류기준에 의해 판단된 개발가능지, 개발수요, 개발추세 등의 개발여건을 고려하여 지역별로 배분하되, 도시기본골격에서 설정된 녹지축에는 지정을 금지하는 것이 필요하다.

다만, 현행 「토지적성평가지침」에 제시된 것처럼 시가화예정용지 전체를 개발등급으로 우선분류하기 보다는, 기정 도시기본계획상 구역이 정해진 시가화예정용지만 개발등급(5등급)을

부여하고 신규 시가화예정용지는 토지적성평가 기준을 참고하여 지정하도록 유도하는 것이 바람직하다.

도시기본계획과 토지적성평가의 연계성을 보다 제고하기 위해서는 입지선정 단계에서 신규 개발용도로 계획되는 시가화용지, 시가화예정용지 및 도시계획시설 설치부지가 토지적성평가의 절대적 보전요소인 우선보전대상지역에 저촉되는지 여부를 분석하여 환경의 훼손을 최소화 하려는 노력이 필요하다.

예를 들어, 토지적성평가의 수질보전기준(하천등과 일정거리 이격지역까지 보전)에 부합하지 않는 도시계획시설부지는 하수도법상 하수처리(예정)구역으로 지정된 지역을 위주로 선정하도록 입지선정의 대안을 제시할 수 있다.

토지의적성평가에관한지침(2005. 5. 1)
<p>3-1-2. 우선분류대상지역에 대한 적성등급의 우선적 부여</p> <p>(2) 관리지역 중 다음의 1에 해당하는 지역은 제5등급을 부여할 수 있다.</p> <p>가. 종전의 국토이용관리법령에 의한 준도시지역</p> <p>...중략...</p> <p>차. 적법훼손지(다른 법령에 의하여 허가·인가 등을 얻었거나 신고 등을 적법하게 이행하고 건축물 또는 시설물을 설치하였거나 설치 중에 있는 부지를 말한다). 이 경우 필지가 1만 제곱미터이상이고, 건축물 또는 시설물이 일부분에 건축되어 필지내의 환경·물리적 특성과 토지이용상황이 다양한 경우 2-1-2.의 (1)과 같이 이를 분리해서 제5등급을 부여할 수 있다.</p> <p><u>카. 도시기본계획상 시가화예정용지(경계가 정하여진 경우에 한한다)</u></p> <p>타. 농어촌정비법에 의한 한계농지정비지구 및 농어촌관광휴양단지</p>

#### (4) 관리지역 세분화방향

도시기본계획 단계에서 제시해야 하는 관리지역 세분화방향은 다음과 같이 두 가지 측면에서 제시될 수 있다.

첫째, 도시기본계획 단계에서 용도지역 세분에 따라 예상되는 토지소유자와의 갈등문제를 의식하고 용도지역 세분화에 필요한 정책을 제시해야 하며, 필요한 경우 토지적성평가 결과에 구애받지 않고 개발이나 보전용지를 정할 수 있는 정책적 판단기준을 제시해야 한다.

「도시관리계획수립지침」상 관리지역 세분화방법에서는 토지적성평가 등급별로 관리지역의 유형을 결정하고 있기 때문에, 실제 도시관리계획(재정비) 결정시 민원을 유발할 가능성이 높을 것으로 판단된다.

다만, 2005년 5월 개정된 「도시관리계획수립지침」에서는 관리지역의 세분은 토지적성평가 결과 5개 등급으로 세분된 해당 지역의 필지 및 면적분포를 고려하여 세분하되, 도시기본계획 등을 고려하여 불가피한 경우에는 예외를 두고 있다.

도시관리계획수립지침	
종전지침(2003. 1. 2)	개정지침(2004. 6. 15., 2005. 5. 9)
<p>3-1-6-5. 관리지역의 세분화 방법</p> <p>(1) 관리지역을 세분화함에 있어서 하나의 용도지역으로 구분되는 일단의 토지의 면적은 3만㎡ 이상이 되도록 한다. 다만, 기존의 관리지역 면적이 3만㎡ 이하인 경우에는 1만㎡ 이상으로 할 수 있다. 1만㎡ 미만인 경우에는 토지의 특성에 따라 인근의 토지와 용도지역을 갈게 하고, 보전할 필요가 있는 토지는 용도지구 등으로 지정하여 특성을 보전하도록 한다.</p> <p>(2) 원칙적으로 1·2등급 토지는 보전관리지역 또는 생산관리지역으로 편입하고, 4·5등급 토지는 계획관리지역으로 편입한다. 3등급 토지는 도시기본계획에서 제시하는 기본방향(도시기본계획을 수립하지 않는 시·군의 경우에는 건설교통부장관이 제시하는 지역유형평가 등)에 따라 지역별 개발수요 등을 감안하여 보전관리지역·생산관리지역 또는 계획관리지역으로 편입한다.</p>	<p>3-1-6-5. 관리지역의 세분화 방법</p> <p>(1) 관리지역을 세분화함에 있어서 하나의 용도지역으로 구분되는 일단의 토지의 면적은 3만㎡ 이상이 되도록 한다. 다만, 기존의 관리지역 면적이 3만㎡ 이하인 경우에는 1만㎡ 이상으로 할 수 있다. 1만㎡ 미만인 경우에는 토지의 특성에 따라 인근의 토지와 용도지역을 갈게 하고, 보전할 필요가 있는 토지는 용도지구 등으로 지정하여 특성을 보전하도록 한다. 또한 관리지역 내에 타 용도지역이 소규모(면적이 1만㎡ 이하이고 관리지역 면적보다 적은 경우를 말한다)로 산재되어 용도지역의 정형화 및 토지이용의 효율성에 저해된다고 판단되는 경우에는 관리지역에 편입하여 세분을 하도록 한다.</p> <p>(2) 관리지역의 세분은 토지적성평가 결과 5등급으로 세분된 해당 지역의 필지 및 면적분포를 고려하여 다음 각호의 원칙에 따라 세분한다. 다만, 도시기본계획 등을 고려하여 불가피한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>① 1·2등급 토지는 보전관리지역 또는 생산관리지역으로 편입</p> <p>② 4·5등급 토지는 계획관리지역으로 편입</p> <p>③ 3등급 토지는 도시기본계획 또는 지역별 개발수요 등을 고려하여 보전관리지역·생산관리지역 또는 계획관리지역으로 편입. 다만, 3등급 토지의 계획관리지역 편입은 3등급 토지 전체면적의 50%를 초과할 수 없다.</p>

이러한 문제를 최소화하기 위해서는 개발수요를 충족시키면서 지자체의 발전전략을 집행하는데 기여하도록 지자체의 여건과 특성에 맞는 관리지역 세분의 기본방향이 제시되어야 한다.

계획관리지역의 입지는 토지적성평가의 등급을 감안하여 결정하게 되지만, 도시기본계획상 전략지구 및 공공개발사업의 개발전략 등과 부합하도록 도시기본계획 단계에서 관리지역 세분의 기본방향을 정책으로 제시할 수도 있을 것이다.

둘째, 도시기본계획 단계에서 도시공간구조나 용도별 토지수요면적 등을 고려하여 계획관리 지역의 총량이 정해지도록 정책적 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

예를 들어, 「도시기본계획수립지침」상 관리지역 세분원칙에 의해 도시관리계획을 수립하되, 도시기본계획상 개발소요면적과 계획관리지역의 적정비율이 유지되어야만 개발행위에 의한 난개발을 방지할 수 있을 것이다.

〈표 4-11〉 관리지역 세분방향 제시내용(예시)

관리지역 중 계획관리지역으로 세분이 필요한 지역	공간정책 및 계획상 보전이 필요한 지역
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 시·군의 정책, 장기적 발전방향을 고려하여 개발이 필요한 지역</li> <li>▪ 시·군의 개발촉을 고려하여 정책상 개발이 필요한 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 광역도시계획상 (광역)녹지축으로 지정된 지역</li> <li>▪ 기타 녹지축·산림·경관 등이 양호하고 수질 오염 방지가 필요하여 보전이 필요한 지역</li> </ul>

## (5) 종합

도시기본계획에서는 관리지역 세분을 위한 방향 제시뿐 아니라 비도시지역의 용도별 토지수요를 반영하고 시가화예정용지등과 같은 지역의 발전계획을 실현시키기 위한 관리수단이 될 수 있도록 필요한 정책을 제시해야할 필요가 있다.

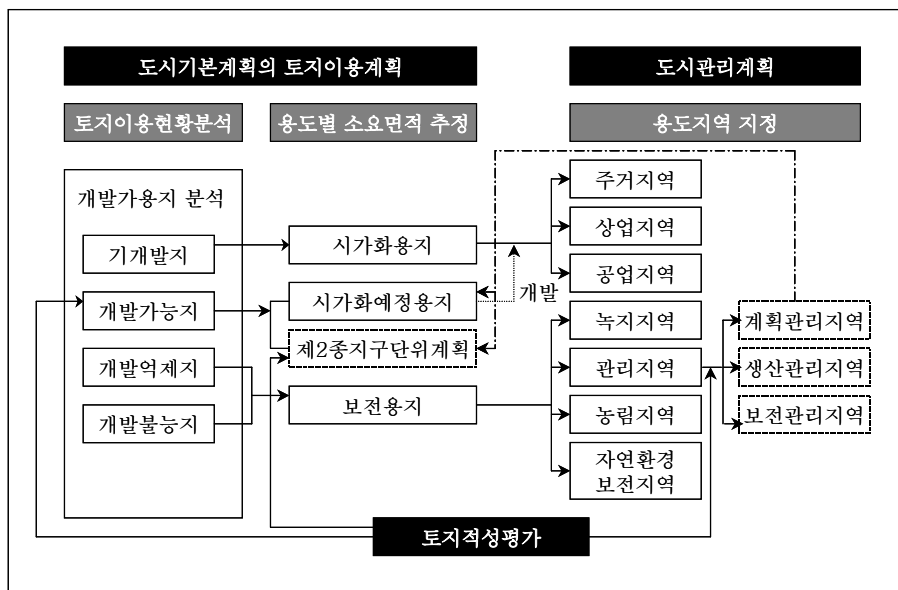
이러한 관점에서 토지적성평가가 도시기본계획상에서 제시하는 다양한 형태의 토지이용계획에 직·간접적으로 적용되어, 도시기본계획이 도시관리계획의 상위계획으로서 실질적인 역할을 도모할 수 있는 단기적 과제를 검토하였다.

도시기본계획에서 관리지역 세분시 활용하도록 되어 있는 토지적성평가를 미리 활용하여 여건분석을 하고, 이 결과를 토지이용계획 수립의 참고자료로 활용할 수 있다.

장기적으로는 최근 거론되는 도시기본계획상 계획인구의 지역별 실링(ceiling)제가 목표년도의 계획인구 추정이 개발용량을 근거로 책정하는 도시계획기법인만큼 현행 토지적성평가를 보완하여 활용하는 방법을 구상할 필요가 있다. 또한, 도시기본계획을 수립하지 않는 지자체에서 도시관리계획을 수립할 경우, 토지적성평가 결과를 기초로 관리지역을 세분하는 과정에서 고려해야 할 가이드라인에 대한 추가적인 연구도 필요할 것이다.

『국토계획법』 제18조에서는 인구규모가 작거나 인구가 감소하고 있는 시·군이나, 종합계획으로서의 광역도시계획이 수립되어 있는 시·군 및 인접 시·군에 대하여 도시기본계획 수립을 면제할 수 있도록 하고 있으며, 이러한 경우에 해당 시·군은 도시기본계획 없이 도시관리계획을 수립해야 하므로, 이들 지역에 대한 도시관리계획의 수립을 어떻게 할 것인가에 대한 정책적 지침을 추가로 마련해야 할 것이다.

〈그림 4-2〉 도시기본계획과 토지적성평가의 연계성 분석도



### 3) 토지이용계획과 개발사업의 연계방안 개선

#### (1) 시가화예정용지와 개발사업구역 경계설정의 연계

도시(군)기본계획에서 제시된 시가화예정용지의 위치와 경계는 구체성을 결여하고 있기 때문에 도시(군)기본계획은 개발사업구역의 구체적인 경계를 합리적으로 설정할 수 있도록 도시(군)관리계획이나 개별법에 근거한 개발계획에서 고려하여야 할 지침을 제시하도록 한다. 이어서 도시(군)관리계획이나 개별법상 개발계획은 이 지침에 부합되게 개발사업구역의 경계를 설정토록 한다. 개발사업구역의 구체적 구역경계 설정과정을 예시하면 도시(군)관리계획에 의한 지구단위계획구역 또는 개발진흥지구 지정, 도시개발법에 의한 도시개발구역 지정, 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정구역 지정, 기타 개발 관련법에 의한 개발사업구역 지정 등을 들 수 있다.

#### (2) 시가화예정용지 계획과 도시개발예정지구 지정의 연계

도시개발 사업시행자가 개발할 토지를 용이하게 확보할 수 있도록 향후 5년 동안 소요될 도시용지 면적에 해당되는 토지물량을 항상 예비하도록 도시기본계획에서 지침을 제시함으로써 도시용지 수요에 대한 공급이 탄력적으로 이루어지도록 한다. 즉 매년 향후 5년 동안 필요한 토지물량만큼 개발후보지를 적기에 공급하는 체계를 구축한다.

이를 위하여 도시기본계획에서는 시가화예정용지에 관한 정책을 제시하되 계획목표년도까지 단계별로 소요되는 시가화예정용지 면적과 입지선정에 대한 정책을 제시하고 입지는 도면에 구체화시키지 않는다. 도시관리계획에서는 도시개발예정지구를 지정하되, 지정대상지는 도시지역 내 녹지지역과 비도시지역내 계획관리지역으로 한다. 그리고 도시기본계획에서 제시된 단계별 시가화예정용지 소요면적에 기초하여 도시개발예정지구를 지정하되 향후 5년간 소요되는 시가화예정용지 면적만큼을 지정하도록 매년 도시관리계획을 운용한다.

이러한 조치는 개발사업자가 개발가능 토지의 확보를 미리 예측하거나 향후 5년 동안 개발할 토지의 여유분을 미리 확보할 수 있는 여건을 제공함으로써 도시용지 공급을 원활히 할 것으로 예상된다. 한편, 당해연도에 필요한 토지물량의 5배가 항상 준비되도록 함과 동시에 도시개발 예정지구로 지정된 이후 5년이 지나도록 개발이 추진되지 않는 구역은 구역지정이 자동해제

(일몰제)되도록 함으로써 구역지정에 따른 지가상승과 부동산 투기를 억제하도록 한다.

개발후보지의 공급체계를 구체적으로 표현하면, 우선 도시기본계획에서 제시된 단계별 시가화예정용지 소요면적을 토대로 향후 5년 동안 소요되는 물량의 도시개발 예정구역을 매년 도시관리계획으로 지정한다. 그리고 매년 도시관리계획을 재정비하여 5년 동안의 물량이 항상 확보되도록 유지함으로써 개발가능 토지의 확보가 언제든지 가능하도록 한다. 그러나 도시개발 예정구역으로 지정된 날부터 5년이 되는 날까지 사업시행자가 도시개발사업에 관한 계획의 인가를 신청하지 아니하는 경우에는 그 5년이 되는 날에 예정구역이 자동 해제되도록 한다. 도시개발예정구역이 지정되면 지가가 상승하겠지만 5년 내에 개발업자와 토지소유자가 용지취득에 대한 합의가 이루어지지 않아 도시개발사업이 착수되지 않으면 예정구역이 해제됨과 동시에 지가는 다시 과거의 수준으로 되돌아가는 부담이 있으므로 토지소유자는 개발업자와의 용지보상 합의에 적극적이 될 수 있을 것이다. 개발업자는 토지소유자와 용지취득에 대한 합의에 도달하지 않을 경우 다른 개발후보지를 대상으로 언제든지 용지취득을 시도할 수 있기 때문에 개발업자가 토지를 확보하는데 유리한 여건이 조성된다. 뿐만 아니라 도시개발예정구역 지정으로 인한 행위제한이 토지소유자의 권리행사를 장기간 제한하지 않도록 일정기간이 지나면 자동 해제하여 토지소유자의 권리를 보호할 수 있다.

도시개발 예정구역을 지정할 때에는 당해 지역 도시개발에 필수적인 예정구역 외 간선기반시설에 대한 도시관리계획을 동시에 수립토록 하되, 5년 후 도시개발 예정구역이 해제될 경우에는 관련 간선기반시설에 대한 도시관리계획 결정도 자동 해제되도록 한다.

### 3. 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 대응방안

분권형 국토도시계획체계 구축을 위한 지방분권의 일환으로 도시기본계획의 승인권이 지방으로 이양되었다. 도시기본계획의 현지성과 계획에 대한 책임, 권한의 일치 등을 고려할 때 시장·군수가 수립하는 도시기본계획에 대한 승인권을 건교부 장관으로부터 도지사에게 이양하자는 의견이 설득력을 얻었기 때문이다.

전문가 설문조사 결과에서는 전체 응답자의 64%가 자치단체장의 재임기간 중 과시적인 개발정책 등을 추진하고자 인구 및 토지이용계획을 개발위주로 과도하게 수립할 경우 난개발을 초래할 우려가 있다고 답하였으나, 전체의 16%는 이미 이양된 도시관리계획과의 연계성이 높아져서 계획의 실현성이 높아질 것이라고 상반된 예측을 하였다. 직종별로는 충남도에서는 이미 이양된 도시관리계획과의 연계성이 높아져서 계획의 실현성이 높아질 것이라고 답한 반면, 시군이나 학계, 전문용역회사에는 난개발과 같은 부작용을 우려하고 있었다.

〈표 4-12〉 도시기본계획 승인권 이양에 따른 전망

항목 \ 소속	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
①	9	16.4	3	100.0	4	33.3	0	0.0	1	6.7	0	0.0	1	7.1
②	35	63.6	0	0.0	7	58.3	2	100.0	8	53.3	6	66.7	12	85.7
③	6	10.9	0	0.0	1	8.3	0	0.0	3	20.0	2	22.2	0	0.0
④	2	3.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	13.3	0	0.0	0	0.0
⑤	3	5.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	1	11.1	1	7.1

주: ① 이미 이양된 도시관리계획과의 연계성이 높아져서 계획의 실현성이 높아질 것임, ② 자치단체장의 재임기간 중 과시적인 개발정책 등을 추진하고자 인구 및 토지이용계획을 개발위주로 과도하게 수립할 경우 난개발 초래 우려, ③ 상위계획과의 연계성이 낮아질 가능성이 높음, ④ 도·시·군 입장에서 과도한 도시개발사업, 택지개발사업을 제한하는 장치로서 그 역할이 높아질 것임, ⑤ 기타

기타 의견으로서 시행초기에는 과도한 개발정책으로 난개발을 초래할 수도 있겠지만 장기적으로는 도·시·군 입장에서 도시기본계획이 과도한 도시개발사업, 택지개발사업을 제한하는 장치로서 그 역할이 높아질 것이라고 답한 경우가 있었다<sup>13)</sup>. 결국 중장기적으로 난개발 문제는 해소되지 않았느냐는 다소 긍정적인 답변이었다. 그 밖에 도시기본계획 승인권은 지방광역정부에게 이양했지만 실질적인 협의권은 중앙정부가 갖고 있어 이양하기 전과 유사하며, 만약 협의권까지 이양한다면 현재보다는 적극적으로 토지이용계획을 수립할 수 있는 개연성이 높다는 의견도 있었다.

실제로 중앙정부에서는 지방자치단체의 과도한 개발위주 토지이용계획 수립, 국가정책 및 계획과 부합되지 않는 계획 수립, 집행시 이를 견제·시정할 수 있는 제도적 방안에 대한 선행 연구를 진행하고 있다.

전체적으로 볼 때, 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 우리사회가 선진화되면서 추구해야 할 큰 방향이라고 판단되지만 정책변화에 따른 제도보완이 요구된다.

첫째, 광역도시계획의 정상화 방안을 강구해야 한다. 현재 시행하고 있는 광역도시계획은 단순히 개발제한구역을 조정하는 기능으로 전락되어 있다. 광역도시계획이 맡아야 할 본래의 기능인 광역 차원의 토지이용·녹지체계·교통시설 등에 대한 계획과 관리 방안을 마련하고, 혐오시설이나 공동 유치시설 등에 대한 지자체 간의 협상테이블을 마련하는 등의 역할을 정상적으로 수행할 수 있도록, 광역도시계획을 더 강화하여 운영을 정상화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 최근 논의 중인 행정구역제도 개편이 추진된다면 광역도시계획을 자연스럽게 수립할 수 있는 길이 열릴 것으로 예측된다.

둘째, 도시기본계획의 관련계획과의 관계가 정립되어야 한다. 우선, 도시기본계획과 상위 계획간의 관계가 정비되어야 한다. 『국토기본법』 상 국토·도시계획체계와 『국토계획법』 상 도시계획체계의 입법정비가 필요하다. 도시기본계획은 『국토기본법』 상 도종합계획의 하위 계획인 동시에 『국토계획법』 상 광역도시계획의 하위계획이기도 하다. 그러나, 도종합계획은 도시기본계획의 상위계획으로서 그 역할이 분명하게 규정되지 않았고, 계획의 성격 또한 달라 도시기본계획의 상위계획으로서 그 역할을 다하지 못하고 있는 실정이다.

13) 특별시 및 광역시를 제외한 시·군의 도시기본계획에 대한 건설교통부장관의 승인권이 '05. 7. 1부로 도지사에게 이양 (국토계획법 제22조, 부칙 제1항)되어 자율성이 증대한 측면이 있으나, 여전히 중앙정부의 지휘·감독체계하에 시행되고 있고 각종 특별법에 의한 개발사업이 도시기본계획을 무력화시키고 있는 실정이다. 따라서, 지방정부의 계획고권 확보를 중심으로 국토계획의 법적 체계를 개선하고자 하는 연구가 필요한 시점이다.

또한, 도시기본계획과 특별법과의 관계가 정립되어야 한다. 특별법에 의한 대규모 개발사업과 도시기본계획의 정합성을 확보하기 위해서는 주체(중앙·지방, 관련지방정부)간 협의조정절차, 도시기본계획 계획수립절차, 계획요소의 개선방안 연구가 필요하다. 예를 들어, 현재 특별법에 의한 개발사업은 도시기본계획의 생활권계획 등으로 제어할 수 있는데, 내용적·절차적 보완 연구가 필요하다. 원칙적으로 각종 도시개발사업을 진행하려면 도시기본계획의 생활권별 인구 및 밀도계획과 정합성을 유지해야 한다. 『도시개발법』에 의한 도시개발예정지구나 『택지개발촉진법』에 의해 택지개발예정지구의 경우, 이제까지는 동 지구의 공간적 입지가 도시기본계획상 주거용지나 시가화예정용지로 되어 있는지 여부를 확인하고 말았지만, 원칙적으로는 도시개발(택지개발)예정지구의 인구 및 밀도계획은 도시기본계획상 생활권별·단계별 인구배분계획과 인구밀도계획 범위안에서 조정되어야 한다. 단, 이러한 제어수단은 도시기본계획을 수립할 때 시가지 성장형태를 면밀히 분석하고 공간구조의 변화를 제대로 예측한다는 가정하에 설득력을 가질 수 있을 것이다.

도시기본계획과 하위계획과의 관계 개선도 중요하지만, 그 전에 도시기본계획 자체의 문제(도시기본계획의 전략적 성격 규정 등)를 검토하고 개선방안을 제시하는 연구가 선행되어야 한다. 본 연구에서 제안한 것처럼 도시기본계획이 전략계획으로 전환된다면, 도시관리계획의 역할이 강조되겠지만 도시기본계획의 내용이 현재의 것과 많은 부분이 달라질 것이다. 현재는 『국토계획법』과 시행령, 도시기본계획수립지침에서 정한 내용 전부가 일정한 형식을 갖추며 부분별 계획으로 수립되고 있지만, 도시기본계획이 전략계획으로 전환된다면 지역특성에 따라 선택적으로 특정 부분의 계획에 에너지를 집중하여 강조하게 될 것이다. 또한, 현재의 도시기본계획은 도시관리계획의 상위계획으로서 직접적이고 구체적으로 하위계획을 통제하고 있어(예: 목표인구, 토지소요량, 생활권계획 등), 도시기본계획의 전략계획으로서 역할은 기대하기 어려운 실정이다. 따라서, 도시기본계획의 성격을 전략계획으로 변경하기 위해서는 도시기본계획의 전략계획모형 연구가 선행되어야 할 것이다.

둘째, 주민참여형 도시계획 수립방안이 마련되어야 한다. 도시기본계획은 도시계획 및 도시개발에 관한 종합적 전략을 세우는 기초단계로서 다양한 이해집단을 도시계획수립과정에 참여시킬 필요성이 대두되고 있다. 특히, 도시기본계획과 도시관리계획이 동시에 추진되어야 하는 여건에서는 입안과정의 주민참여가 도시정비 및 관리차원에서 더욱 중요하게 되었다.

전문가 설문조사 결과에서도 동일한 답변을 구할 수 있었는데, 도시기본계획이 민주적인 절차를

거치고 있고 주민참여의 기회가 확보되어 있다고 생각하느냐에 관한 질문에는 전체응답자의 58%가 그렇지 않다고 응답하였다. 직종별로는 연구기관, 학계, 전문용역회사는 상당히 부정적인 평가를 내리고 있는 반면, 지자체 공무원은 상반된 의견을 제시하고 있는 점은 주목할만하다.

〈표 4-13〉 민주적인 절차이행과 주민참여기회에 대한 설문결과

항목 \ 소속	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역회사	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
매우 높다	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
높다	6	10.9	1	33.3	4	33.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	7.1
보통	17	30.9	1	33.3	7	58.3	1	50.0	1	6.7	3	33.3	4	28.6
다소 낮다	19	34.5	1	33.3	1	8.3	0	0.0	7	46.7	4	44.4	6	42.9
매우 낮다	13	23.6	0	0.0	0	0.0	1	50.0	7	46.7	2	22.2	3	21.4

따라서 도시기본계획 수립단계부터 주민과 함께 계획을 입안하기 위하여 “공개적인 의사결정체계” 도입을 지침으로 명문화하는 것이 요구된다. 가칭 “도시기본계획수립위원회”를 구성하여 시민·시민단체·인근 지자체·전문가 등이 입안단계에서 참여할 수 있는 채널을 마련해야 한다. 공식·비공식적 채널을 통한 지속적인 대화를 통해 계획목표와 주민의견의 절충을 위한 노력과 현안과제별 시민단체의 의견 반영을 위한 노력을 강구해야 한다. 입안결과에 대한 주민평가회 개최 등도 고려해 볼만하다.

다만, 도시기본계획수립위원회 구성과 같은 적극적인 주민참여형 계획은 현실적인 어려움이 클 것으로 예상되며, 계획수립이 지지부진하여 오히려 무능력한 행정이라는 비판을 받을 우려가 있으므로, 위원회는 최적대안을 마련하는 것이 목표라는 인식을 명확히 하여 운영해야 할 것이다.

셋째, 중앙정부의 도시계획 기능이 지방으로 이양되면서 지역 간 균형발전을 위한 새로운 지역정책의 일환으로 「도시정책지침」을 마련해야 한다. 현재 운용되는 「도시기본계획수립지침」은 도시기본계획의 작성요령이지 정책지침의 성격은 아니다. 중앙정부에서 도시별 도시정책계획을 수립하여 운용하며, 우리나라 도시정책에 대한 목표를 설정하고 이를 위한 전략 등을 제시하여

지자체의 건전한 도시발전을 유도해야 한다.

선진화된 사회의 경우 국가에 따라 차이는 있으나 대체적으로 우리나라보다 자치단체의 도시계획 권한이 강한 것이 사실이다. 그러나 이들 국가들은 매우 상세하고 구체적인 지침 등을 사전에 마련하여 이에 따라 도시계획이나 토지이용 허가 등이 이루어지고 있어, 실질적으로는 지자체의 재량이 매우 축소되어 있다.

예를 들어 영국의 PPG(Planning Policy Guidance)나 RPG(Regional Planning Guidance)는 수천 쪽에 이르는 상세한 규정을 담고 있으며, 미국은 지자체 별로 토지개발에 관한 엄격한 규제사항을 갖고 있고 이중 토지분할규제(Subdivision Regulation)와 같은 제도는 매우 상세하고 엄격하게 적용되고 있다.

따라서 선진국가와 같은 도시계획 분권화 정책을 도입하기 위해서는 그 정책을 뒷받침하는 제도를 함께 도입하여 그에 따른 사전준비를 한 후 새로운 정책을 시행해야 할 것이다.

마지막으로, 지자체의 계획행정 역량강화를 위해 ① 도시계획 조직 및 인력 보강, ② 도시계획 담당 공무원의 전문성 강화, ③ 지방도시계획위원회의 기능 강화 등은 시급하게 시행하여야 할 것이다. 이는 현재의 도시계획 업무를 정상적으로 수행하기 위해 절실하게 필요한 사항이며, 자치단체의 도시계획 권한이 강화될 것에 대비하여서도 반드시 갖추어야 할 기본요건으로 판단된다.

중앙정부 역시 현재 지자체가 하고 있는 도시계획 입안과 심의 업무를 보완하고 장차 도시계획 업무의 분권화에 대비하기 위하여, 상세하고 구체적인 도시계획 관련 지침을 마련하는 작업을 서둘러 시행하여야 할 것이다.

〈표 4-14〉 도시계획 관련 조직과 인력 보강에 대한 설문결과

소속 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
매우 긍정	33	60.0	3	100.0	8	66.7	2	100.0	9	60.0	5	55.6	6	42.9
긍정	19	34.5	0	0.0	4	33.3	0	0.0	6	40.0	3	33.3	6	42.9
보통	2	3.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	11.1	1	7.1
부정	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
매우 부정	1	1.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	7.1

〈표 4-15〉 도시계획 상임기획단 설치에 대한 설문결과

소속 항목	계		도		시·군		중앙정부		연구기관		학계		전문용역 회사	
	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)	수	비율 (%)
계	55	100.0	3	100.0	12	100.0	2	100.0	15	100.0	9	100.0	14	100.0
매우 긍정	22	40.0	2	66.7	4	33.3	1	50.0	7	46.7	4	44.4	4	28.6
긍정	24	43.6	1	33.3	4	33.3	1	50.0	7	46.7	4	44.4	7	50.0
보통	7	12.7	0	0.0	3	25.0	0	0.0	1	6.7	1	11.1	2	14.3
부정	2	3.6	0	0.0	1	8.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	7.1
매우 부정	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0

## 제5장 결론

### 1. 요약 및 결론

본 연구는 『국토계획법』 제정에 따라 새로 도입된 여러 가지 제도 가운데 도시기본계획 제도를 대상으로 운용실태와 문제점을 점검하고 도 차원의 계획수립 가이드라인을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 도시(군)기본계획의 운용실태를 분석·평가하여 보완 과제를 도출한 후, 이를 바탕으로 계획요소별 도시기본계획 수립방안을 마련하고자 하였다. 현장 위주로 문제점과 보완과제를 도출하였기 때문에 주로 단기적인 개선방안 마련에 주력하였다.

도시기본계획의 계획요소는 『국토계획법』 제19조 (도시기본계획의 내용), 시행령 제16조 (도시기본계획의 수립기준) 및 「도시기본계획수립지침」에 의거 관련계획간의 연계와 조화, 계획의 일관성·연속성 및 차별성, 계획지표설정의 적정성, 공간구조설정의 합리성, 생활권별·단계별 인구배분계획, 개발가능지 분석기준 개선, 비도시지역의 토지이용계획, 기타 토지적성 평가와의 연계방안 등을 중심으로 검토하였다. 이를 위한 앞에서의 논의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 관계법에 의해 수립되는 각종 법정계획은 법규상 도시기본계획과의 관계를 명시하지 않는 경우도 있고 계획수립 시점과 계획내용이 달라 상이한 계획안이 채택된 경우도 있어 도시기본계획이 이러한 부문별계획의 상위계획으로서 지침적인 역할을 못하고 있다. 또한 도시계획에서의 생활권계획, 부문별 계획과 계획체계상 하위계획인 경제·사회분야계획 또는 상·하수도, 교통분야의 계획이 도시기본계획과 관계없이 상충되어 수립되는 경우는 도시기본계획의 역할이 도외시되고 있기 때문이다. 따라서 공간단위별, 부문별 또는 중점사업별 계획수립이 필요한 경우에는 도시기본계획에서 기본방향을 지침으로 제시하여 관련계획과의 연

계와 조화를 도모하여야 한다. 특히, 공공기반시설과 개발사업에 관한 기본계획 등은 원칙적으로 개별법이 정하는 절차에 따라 수립토록 하고, 도시(군)기본계획은 앞의 시설별 기본계획을 수용하여 이들 시설이나 개발사업에 필요한 용지를 확보하는 것을 중심으로 토지이용계획을 수립함으로써 도시(군)기본계획의 실효성을 높인다. 이를 위하여 집행수단이 결여된 부문별 계획내용은 도시(군)기본계획에서 다루지 않도록 계획수립지침을 수정하고 나머지 부문별 계획은 토지의 용도별 소요면적과 입지, 배분, 토지의 보전과 개발 등 토지이용계획에서 반영해야 할 사항을 결론으로 제시토록 개선한다.

둘째, 도시기본계획은 단기 여건변화에 대응하는 단편적 계획이 아니라, 기정 계획과의 일관성·연속성 및 차별성을 지닌 20년 장기계획으로서 정책계획·지침계획의 역할을 담당할 수 있도록 노력해야 한다. 즉, 도시기본계획이 지자체의 바람직한 미래상을 제시하는 장기·정책·지침계획으로서의 위상을 정립할 수 있도록 기정 도시기본계획의 추진실적에 대한 면밀한 검토·평가와 함께 향후 용도별 장기 토지수요전망에 기초한 계획 수립과 계획의 일관성·연속성을 확보하는 동시에 변화된 도시 여건을 반영한 계획의 차별성에 대해서도 심도 있게 다루어져야 한다.

셋째, 계획지표 설정과 관련하여 현행 「도시기본계획수립지침」이 사회적증가분의 경우, 토지개발사업이 계획수립 시점에서 결정된 경우에만 반영토록 하고 있는데, 도시개발사업의 특성상 대부분 10년 이내에 사업이 완료되고 있어 그 이후에 발생하는 사회적 인구증가는 전혀 고려할 수 없다. 이에 비하여 비수도권에 위치한 시·군의 경우, 추진 중인 도시개발사업이 많지 않아 사회적 인구증가분이 자연적 인구의 감소분을 상회하지 않으면, 도시기본계획상 목표연도의 인구가 현재보다 감소하게 되는 모순이 발생한다. 따라서, 사회적 증가에 반영할 토지개발 사업은 계획수립시점에서 그 사업이 결정된 경우만 반영하되, 기본계획 계획기간 중 예상되는 개발사업에 의한 사회적 인구증가분을 인구지표 설정에 반영하고자 하는 경우에는 전략사업 지구를 도시기본계획 단계에서 구체화하는 방안을 검토한다. 전략사업지구는 생활권별 위치를 표시하고 개략적인 토지이용구상 및 면적을 제시하여 실현성을 제고할 필요가 있다.

넷째, 도시기본계획에서의 공간구조 설정은 시가지 성장행태를 분석하여 2개의 공간구조 대안을 설정·평가하여야 하며, 주변지역을 대상으로 광역적 공간구조를 분석하여 개발축별 핵심기능을 부여하거나 기능강화를 위한 전략을 추가하는등 광역적인 접근이 요구된다. 「도시기본계획수립지침」에 의거하여 각 대안별 지표, 개발전략, 기본골격 등의 차이점을 명시하고

계획의 합리성, 경제적 타당성, 적정성, 환경성 등에 대한 장·단점을 비교·분석하고 최종안의 선택사유를 제시하는 과정도 중요하다.

넷째, 개발가능지 분석기준을 보완하여야 한다. 개발가능지분석 항목 중에서 개발억제지(계획보전지)와 개발불능지(보전지)의 성격을 구체화시킴으로써 합리적인 토지이용현황분석이 이루어질 수 있도록 유도한다. 예를 들어, 개발불능지는 자연적 제약조건을 받는 지역으로서 일정표고 및 경사도 이상인 지역 이외에 자연환경기준으로 생태자연도 1등급지역, 국가하천 및 지방1급하천 경계로부터 500m 이내인 지역 등의 기준을 제시할 수 있으며, 개발억제지는 계획보전지의 성격으로서 집약적 농경지, 개별법상 보전지역, 상습침수지역, 재해발생위험지역 등의 기준을 마련할 필요가 있다.

다섯째, 도시기본계획의 생활권 계획은 생활권별로 인구증감추세, 재개발·재건축, 개발가능지 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구배분계획을 수립하여야 한다. 도시기본계획을 수립할 때 시가지 성장형태를 면밀히 분석하여 공간구조의 변화를 예측하지 않으면, 도시 및 택지개발사업(예정)지구를 지정할 때 생활권계획과 연동되지 않는 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

여섯째, 비도시지역 특성을 반영한 도시(군)기본계획을 수립하여야 한다. 「도시기본계획수립지침」에서는 『국토계획법』의 제정에 따라 새로이 도시계획구역에 포함된 비도시지역의 경우 취락의 정비 및 도시와의 유기적인 네트워크 개발에 대한 기본방향을 설정하도록 하고 있다. 그러나, 이에 대한 구체적인 지침이 없어 농촌계획의 내용을 어떠한 수준으로 작성해야할지 불분명하다. 그러다보니, 도농복합시의 경우 도시기본계획에서 농촌계획을 제시하지 않고 개발 위주의 청사진만을 제시하고 있는 실정이며, 농어촌정비종합계획등 농어촌관련계획과의 연계 방안이 제시되어 있지 않아 농촌계획의 실현성을 저하시키고 있다. 따라서 비도시지역의 합리적인 토지수요 추정을 위하여 농촌지역의 개발특성을 고려한 토지의 용도를 구분하고, 시가지를 위주로 하는 현행 토지이용계획 방법론을 수정하여 농업·임업·어업용지 계획이 포함되도록 개정을 검토하여야 한다. 이를 위하여 「도시기본계획수립지침」 “5-11-1. 경제·산업개발계획”에서 도시기본계획에 반영할 타중앙부처의 농촌관련계획과의 연계성을 적시하거나, “5-6-3. 농어촌 주거환경 정비” 항목을 신설하여 도농통합 정주체제를 확보할 수 있도록 지침을 보완할 필요가 있다.

일곱째, 도시기본계획과 토지적성평가를 연계하여야 한다. 도시기본계획에서는 관리지역

세분을 위한 방향 제시뿐 아니라 비도시지역의 용도별 토지수요를 반영하고 시가화에정용지 등과 같은 지역의 발전계획을 실현시키기 위한 관리수단이 될 수 있도록 필요한 정책을 제시해야 할 필요가 있다. 이러한 관점에서 토지적성평가가 도시기본계획상에서 제시하는 다양한 형태의 토지이용계획에 직·간접적으로 적용되어, 도시기본계획이 도시관리계획의 상위계획으로서 실질적인 역할을 도모할 수 있는 단기적 과제를 앞서 검토하였다. 도시기본계획에서 관리지역 세분시 활용하도록 되어 있는 토지적성평가를 미리 활용하여 여건분석을 하고, 이 결과를 토지이용계획 수립의 참고자료로 활용할 수 있도록 하여야 한다.

마지막으로, 지자체의 계획행정 역량강화를 위해 도시계획 조직 및 인력 보강, 도시계획 담당 공무원의 전문성 강화, 지방도시계획위원회의 기능 강화 등은 시급하게 시행하여야 할 것이다. 이는 현재의 도시계획 업무를 정상적으로 수행하기 위해 절실하게 필요한 사항이며, 자치단체의 도시계획 권한이 강화될 것에 대비하여서도 반드시 갖추어야 할 기본요건으로 판단된다.

## 2. 연구의 한계와 향후 과제

『국토계획법』은 시·군 행정구역 전체를 대상으로 도시계획기법에 의한 계획을 수립하도록 규정하고, 계획체계를 광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획, 지구단위계획으로 구분하고 있다. 『국토계획법』이 제 기능을 다하기 위해서는 시·군 행정구역 전역을 대상으로 수립하는 도시(군)기본계획의 위상이 정립되어야 한다. 대부분의 지방자치단체가 도시기본계획의 성격과 비슷하면서 상위계획이나 관련 법정계획에 구속되지 않고 정책방향을 제시하는 장기종합발전계획 등의 비법정계획을 수립·운영함으로써 계획의 이중성 및 위계상의 혼란을 야기하고 있다. 따라서 도시기본계획은 광역도시계획과 함께 전략계획(Strategic planning) 또는 정책계획(Policy plan)으로서 도시(군)관리계획과 지구단위계획의 지침이 될 수 있도록 수립하여야 한다. 이를 위해 모두 의무적으로 수용하도록 하는 포괄방식보다는, 지역 실정에 맞추어 필요에 따라서 선택적으로 계획의 내용을 구성할 수 있도록 유연성을 부여할 필요가 있다.

그러나 도시기본계획과 도시관리계획의 관계를 들여다보면, 도시기본계획이 도시관리계획의 상위계획으로서 지침을 제시하고 있다. 문제는 도시관리계획의 상당 부분이 도시기본계획에 의

해 좌우되다 보니, 「도시기본계획수립지침」이 구체적인 수밖에 없다는 것이다.

그 중요한 예를 인구지표 설정의 문제를 들 수 있다. 목표연도의 계획인구는 토지소요나 시설규모를 결정하는 지표이기 때문에 중요하게 다루어져 왔다. 그러나 중앙정부가 승인과정에서 엄격하게 인구추정방식을 적용하다 보니 해당 지자체는 소극적 입장에서 토지이용계획을 수립하는 문제가 있어왔다.

이렇게 도시기본계획이 전략계획의 성격을 가져야 한다는 대명제 이면에는 도시관리계획과의 관계가 구체적으로 정립되어야 하는데, 이러한 문제를 제대로 다루지 못하고 있다는 점이 본 연구의 한계라 할 수 있다. 따라서, 도시기본계획의 성격을 전략계획적인 것으로 바꾸는 것이 옳다는 사회적 합의가 도출된다면, 향후 도시기본계획의 전략계획모형을 연구해 볼 필요가 있다.

## 참고문헌

- 건설교통부(2002), 『국토의계획및이용에관한법률의 신설에 따른 도시계획수립기준 및 도시계획  
시설기준 연구』.
- 건설교통부(2004), 2004 도시계획현황.
- 건설교통부(2005), 『국토의계획및이용에관한법률 관련지침』.
- 공주시의 14개 시·군, 2020년 도시기본계획(안), 2005.
- 김상조외(2003), 『도시기본계획결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방향』, 국토연구원.
- 김영(1995), 『통합시 도시기본계획 수립방향』, 경남개발연구원.
- 김제국외(2002), 『경기도 시·군 도시기본계획의 운용실태와 실효성 평가』, 경기개발연구원.
- 김제국외(2003), 『도시기본계획수립지침의 운용실태 및 개선방안연구』, 경기개발연구원.
- 문채(2003), 국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 한계와 개선방안에 관한 연구, 『국토계획』  
제38권 제3호, 대한·국토도시계획학회.
- 문채(2004), 국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구, 『국토계획』 제  
39권 제5호, 대한·국토도시계획학회.
- 박은숙(2005), 도시계획과 중기재정계획의 연계성에 관한 연구, 『국토계획』 제40권 제6호, 대한·  
국토도시계획학회.
- 박재길(2004), 『도시계획결정과 사회적 정의에 관한 연구』, 국토연구원.
- 박현주외(2002), 『국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구』, 건설교통부·국토연구원
- 박현주(2003), 계획적 국토관리의 조기 정착방향, 월간 『국토』 7월호, 국토연구원.
- 송미령외(2003), 『국토이용체계 변화에 따른 농촌계획수립에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 송미령외(2004), 농촌지역계획의 쟁점과 대안, 『농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 세  
미나 자료집』, 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회.

- 송영섭(1997), 공간계획체계상 도시기본계획의 역할에 관한 사례연구, 『국토계획』 제32권 제3호, 대한·국토도시계획학회.
- 신동진(2005), 국토계획법체제에서 도시기본계획제도 개선방향, 『대한·국토도시계획학회 대구 경북지회 정기총회 및 심포지움 자료집』.
- 신학철(1997), 『우리나라 도시기본계획의 위상과 역할에 관한 연구』, 홍익대학교 대학원 박사 학위논문.
- 오용준외(2005), 토지적성평가와 도시기본계획의 연계성 확보방안, 『토지적성평가와 관리지역 세분방법』 세미나 자료집.
- 이학동외(1993), 『자치구도시기본계획의 종합화와 조정』, 서울시정개발연구원
- 채미옥외(2004), 『계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구』, 국토연구원.
- 최정선외(2005), 도시계획차원에서의 경관관리 제도개선 연구, 『대한국토·도시계획학회 2005 정기학술대회 논문집』.
- 피석현외(2002), 도시기본계획의 법적위상과 역할에 관한 연구, 『대한국토·도시계획학회 2002 정기학술대회 논문집』.
- C.D. Harris, E.L.Ullman(1945), "The Nature of cities".
- Campbel, Paul R.(2002), "Evaluating Forecast Error in the State Population Projections Branch Population Division U.S. Bureau of the Census: Population Division Working Paper Series No.57, P.3.

## 부 록

전문가 설문조사지

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대  
로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제13조  
및 제14조)에 규정되어 있습니다.

일련번호

--	--	--	--	--

### 「충청남도 도시기본계획 개선방안」 마련을 위한 전문가 의식조사

안녕하십니까?

충청남도의 발전을 위해 항상 관심과 협력을 아끼지 않는 도시계획 관련 전문가 여러분들께  
진심으로 감사드립니다.

충남발전연구원은 지방자치단체의 중장기 정책개발과 도민의 삶의 질을 향상시키기 위  
한 연구를 수행하기 위하여 충청남도 16개 시·군이 출연하여 설립한 공익연구기관입니다.

본 연구원에서는 “충청남도 도시기본계획의 운영실태 및 개선방안”에 관한 기본연구과  
제를 수행하고 있으며, 보다 많은 전문가의 의견을 반영하고자 전문가의식 조사를 실시하고 있  
습니다.

본 조사는 『국토계획법』에 의한 도시기본계획 제도의 조기 정착을 도모하고 실천성을  
높이고자 도시기본계획의 운용실태를 분석·평가하는데 그 목적이 있습니다.

바쁘시더라도 본 조사의 취지를 이해하시어 성실한 응답을 부탁드립니다. 본 조사의 결  
과는 통계법의 규정에 따라 비밀이 보장되며 연구목적 이외에는 사용되지 않음을 알려드  
립니다. 조사지는 8월29일까지 메일(yjuno@cdi.re.kr) 또는 팩스(042-820-1129)로 전송하여 주  
시면 고맙겠습니다.

2006년 8월

충남발전연구원장

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으면 아래로 연락하여 주십시오.

- 충남발전연구원 도시지역연구부      오 용 준 / 전화 042-820-1252  
/ 팩스 042-820-1129  
/ 이메일 yjuno@cdi.re.kr

■ 다음의 문항을 읽어보시고 해당하는 번호에 ✓표 해주시기 바랍니다.

### 〈도시(군)기본계획 내용 관련〉

1. 귀하는 도시기본계획 수립시 상위계획과 정합성이나 타 계획과의 연계성을 어느 정도 유지해야 한다고 판단하십니까?

구 분	매우 높아야 한다	다소 높아야 한다	중 간	다소 낮아도 된다	낮아도 상관 없다
가. 상위계획(광역도시계획, 도종합계획 등)과의 정합성	①	②	③	④	⑤
나. 타 개발사업계획과의 연계성	①	②	③	④	⑤

1-1. 도시기본계획의 상위계획과 정합성을 유지하기 위해서는 도시기본계획이 어떤 부분에 초점을 두어야 한다고 생각하십니까?

- ① 상위계획의 각종 계획지표 수용      ② 상위계획상 개발계획(도시화예정용지등) 수용  
③ 상위계획상의 도시목표 및 발전방향 수용      ④ 기타 \_\_\_\_\_

1-2. 도시기본계획의 내용이 시·군에서 수립하고 있는 각종 개별계획(중장기계획, 도시교통정비계획, 하수도정비계획, 주거환경개선사업계획 등)을 통합수용하고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 긍정      ② 긍정      ③ 보통  
④ 부정      ⑤ 매우 부정

2. 귀하가 참여하시거나 검토한 적이 있던 도시기본계획의 계획인구 지표가 어느 정도 적정하다고 판단하십니까?

- ① 매우 높다                      ② 높다                      ③ 보통
- ④ 다소 낮다                      ⑤ 매우 낮다

2-1. 도시기본계획의 계획인구 지표 설정시 가장 문제가 되는 부문은 어떤 것입니까?

- ① 인구가 감소하거나 정체하고 있는 시·군의 인구추계방법 부재      ② 계획인구에 상주인구만 반영하고 주간 활동인구는 반영하지 못하는 문제
- ③ 계획수립 시점에 결정된 도시개발사업만      ④ 사회적 증가분의 외부유입근거 마련 사회적 증가분 추정에 반영하는 문제
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

3. 도시기본계획에서 설정한 도시공간구조가 미래의 토지이용에 어떠한 영향을 준다고 생각하십니까?

- ① 지역균형발전(구도심활성화, 낙후지역 개발등)을 위한 근거      ② 도시기반시설(SOC) 설치의 근거
- ③ 용도지역 상향조정(upzoning)의 근거      ④ 토지이용계획 및 공원녹지계획의 근거
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

4. 도시기본계획에서 개발가능지 분석에 따라 실제 토지이용계획이 수립되기 위해서는 가용지 분석기준이 어떻게 개선되어야 한다고 판단하십니까?

- ① 지역별 특성에 맞는 개발억제지, 개발 불능지 기준을 개발      ② 토지적성평가기준을 활용하여 가용지 분석기준을 보완
- ③ 향후 환경부 협의에 대비해 가용지 분석 기준을 아예 국토환경성평가등급으로 대체      ④ 기타 \_\_\_\_\_

5. 도시기본계획의 토지이용계획과 토지적성평가와 연계하기 위한 방안은 어떻게 생각하십니까?

- ① 토지적성평가의 조사 및 결과를 도시기본계획의 기초조사로 공유
- ② 토지적성평가 기준을 활용한 개발가능지 분석기준으로 시가화예정용지의 입지적 타당성을 검토
- ③ 토지적성평가는 도시기본계획의 하위 계획인 도시관리계획의 기초조사이기 때문에 상위계획과 연계할 필요는 없음
- ④ 현행대로 관리지역 세분방향만을 제시

6. 『국토계획법』 이후 수립되고 있는 도시기본계획에서 제시하지 못하고 있는 비도시 지역의 관리방안은 어떻게 개선되어야 한다고 판단하십니까?

- ① 도시적 토지용도 구분을 비도시지역에 적용하여도 문제될 것이 없음
- ② 보전용지내에서 1차산업용도별(농림어업) 토지이용을 제시
- ③ 관리지역 세분방향을 제시하는 것처럼 농림지역, 자연환경보전지역의 관리방안을 제시하는 정도로 개선
- ④ 기타 \_\_\_\_\_

7. 도시기본계획이 각종 도시개발 및 택지개발사업의 위치, 규모, 밀도를 결정하는데 어느 정도 영향을 준다고 생각하십니까?

- ① 매우 크다
- ② 크다
- ③ 보통
- ④ 적다
- ⑤ 매우 적다

7-1. 도시기본계획에서 도시개발 및 택지개발사업에 영향을 주는 요소는 어떤 부문이라고 생각하십니까?

- ① 도시기본계획서에 제시된 사업의 위치, 규모, 밀도
- ② 시화예정용지로의 반영여부
- ③ 생활권별 · 단계별 인구, 생활권별 개발밀도
- ④ 환경적 타당성(광역녹지축과 같은 보전축 저축 여부)
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

8. 도시기본수립계획 수립시 환경에 미치는 영향을 분석하고 환경친화적 대안을 제시하고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 긍정                      ② 긍정                      ③ 보통
- ④ 부정                      ⑤ 매우 부정

9. 도시기본수립계획에서 요구하는 경관계획이 지나치게 상세하다는 지적에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 긍정                      ② 긍정                      ③ 보통
- ④ 부정                      ⑤ 매우 부정

10. 도시기본수립계획에서 방재계획의 수준을 어느 정도까지 요구하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 현재의 수준을 유지                      ② 방재계획 이외에 재해현황도등 실질적인 방재관련 기초자료 작성 요구
- ③ 지역별 특성에 맞는 방재계획 수립 유도                      ④ 방재계획과 토지이용계획을 연계하여 재해 발생위험지역에서 각종 개발사업을 제한
- ⑤ 기타 \_\_\_\_\_

11. 도시기본계획에서 제시되고 있는 각종 도시계획시설등과 중기재정계획간에 연계성은 어느 정도 담보하고 있다고 판단하십니까?

- ① 매우 크다                      ② 크다                      ③ 보통
- ④ 적다                      ⑤ 매우 적다

### 〈계획의 수립 및 결정과정〉

12. 귀하는 도시기본계획이 민주적인 절차를 거치고 있고 주민참여의 기회가 확보되어 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 높다                      ② 높다                      ③ 보통  
④ 다소 낮다                      ⑤ 매우 낮다

13. 도시기본계획의 승인권이 중앙에서 지방으로 이양되면서 앞으로 도시기본계획의 운영은 어떻게 변화될 것으로 예측하십니까?

- ① 이미 이양된 도시관리계획과의 연계성이 높아져서 계획의 실현성이 높아질 것임      ② 자치단체장의 재임기간 중 과시적인 개발정책 등을 추진하고자 인구 및 토지 이용계획을 개발위주로 과도하게 수립할 경우 난개발 초래 우려  
③ 상위계획과의 연계성이 낮아질 가능성이 높음      ④ 도·시·군 입장에서 과도한 도시개발사업, 택지개발사업을 제한하는 장치로서 그 역할이 높아질 것임  
⑤ 기타 \_\_\_\_\_

14. 도시기본계획의 실효성을 제고하기 위해 지방정부의 도시계획 관련 조직과 인력 등을 보강해야 한다는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 긍정                      ② 긍정                      ③ 보통  
④ 부정                      ⑤ 매우 부정

15. 지방정부 차원에서 국토계획법의 원활한 운영과 전문성을 제고하기 위해 도시계획상 임기획단을 설치하는 문제에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 긍정                      ② 긍정                      ③ 보통  
④ 부정                      ⑤ 매우 부정

〈 일반사항 〉

16. 귀하께서는 어디에 근무하고 계십니까?

- |        |       |          |
|--------|-------|----------|
| ① 도    | ② 시·군 | ③ 중앙정부   |
| ④ 연구기관 | ⑤ 학계  | ⑥ 전문용역회사 |
| ⑥ 공사   | ⑦ 기타  |          |

17. 귀하께서는 도시계획분야에 종사하신지 얼마나 되십니까?

- |         |         |          |          |
|---------|---------|----------|----------|
| ① 5년 미만 | ② 5~10년 | ③ 11~20년 | ④ 21년 이상 |
|---------|---------|----------|----------|

18. 귀하는 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여하신 적이 있으십니까?

- |      |      |
|------|------|
| ① 있다 | ② 없다 |
|------|------|

18-1. 참여하셨다면, 대표적인 참여유형을 선택하여 주십시오.

- |          |            |      |
|----------|------------|------|
| ① 계획안 작성 | ② 계획업무 관리  | ③ 심의 |
| ④ 자문     | ⑤ 기타 _____ |      |

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ♣

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 오용준 책임연구원  
공동연구 · 신동진 영남대학교 교수

총발언 2006-10 · 충청남도 시·군 도시(군)기본계획의 수립실태 및 개선방안

글쓴이 · 오용준 · 신동진 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원  
인쇄 · 2006년 10월 31일 / 발행 · 2006년 10월 31일  
주소 · 대전광역시 중구 용두동 112-1 (301-745)  
전화 · 042-820-1252(지역정책연구팀) / 팩스 · 042-820-1129  
ISBN · 978-89-89552-80-2 93030  
<http://www.cdi.re.kr>

©2006. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.