

# 분권형 국토도시계획체계 구축에 따른 도시(군)기본계획 개선방안<sup>1)</sup>

오용준 | 충남발전연구원 책임연구원

## 1. 서론

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 도시(군)기본계획을 수립하고 있는데, 이 중에

서 도시(군)기본계획을 의무적으로 수립하지 않아도 되는 인구 10만 이하의 도시가 8개임을 감안하면 그 위상을 실감할 수 있다.

그러나 도시(군)기본계획이 행정구역의 비시·군화지역까지 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 「도시기본계획수립지침」의 개정이 이루어진다면 도시(군)기본계획을 수립하는 있는 시·군에 큰 도움이 될 것으로 판단된다.<sup>2)</sup>

1) 본 연구는 2006년 「충청남도 시·군 도시(군)기본계획의 수립실태 및 개선방안」(충남발전연구원)을 수정·발제한 것임

2) 계획인구 설정과 관련하여 상기 연구에서 제안한 인구지표 설정 합리화 방법이 건설교통부의 「도시기본계획수립지침」개정(2007.5.31)에 반영된 바 있음

이 연구는 분권형 국토도시계획체계 구축의 일환으로 지방입장에서 도시(군)기본계획의 수립실태를 분석하여 문제점을 점검하고 도 차원의 계획수립 가이드라인을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 도시(군)기본계획의 운용실태를 분석·평가하여 보완과제를 도출한 후, 이를 바탕으로 계획요소별 도시(군)기본계획 수립방안을 마련하고자 하였다. 현장 위주로 문제점과 보완과제를 도출하였기 때문에 주로 단기적인 개선방안 마련에 주력하였다.

도시기본계획의 문제점과 개선방안을 마련하기 위하여 본 연구에서는 ① 부문별 계획요소 적용실태 및 현황조사, ② 대표사례지역 계획 작성 및 실태 분석, ③ 전문가 조사를 실시하였다.

전문가 설문조사는 도시기본계획의 주요이슈를 파악하고 수립방안에 대한 전문가 의견을 수렴하기 위하여, 전국 도시계획 관련 전문가와 충청남도 본청과 시·군 도시계획직 공무원 등 150명을 대상으로 2006년 8월 21일부터 9월 8일까지 실시하였다. 본 조사에는 건설교통부 도시기본계획 담당 공무원 2명, 충청남도 도시계획 관련공무원 3명, 시·군 도시기본계획 담당공무원 12명, 대학교수 9명, 연구기관 14명, 전문기술인 14명, 공사 직원 1명이 답변을 주었다. 전체 응답자 중 66%가 충청남도 시·군의 각종 정책결정과 관련하여 어떠한 형태로든 참여한 경력이 있다고 응답하였다.

## 2. 국토계획체제 개편과 도시(군)기본계획

### 1) 국토계획체제의 구조

2003년에 제정·공포된 『국토기본법』과 『국토계획법』에 따라 기존의 국토 및 도시계획체계가 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 전국토에 도입하고 국토계획으로 일원화하였다. 따라서 도시지역에만 적용하던 도시계획도 국토계획의 일환으로 전국 시·군에 확대 적용하여 계획적으로 컨트롤하고 운용함으로써 국토종합계획-도종합계획-시·군도시계획을 종적 공간계획체계로 일원화하고 각종 지역계획이나 부문별 계획을 여기에 접합하였다. 그리고 타 중앙부처에 의한 부문별 계획의 전횡을 막고 일관성을 유지하기 위해 국토계획이 타 계획에 우선하는 계획적 위상을 부여하였다.

『국토기본법』에서 국토계획체계의 하나로 규정한 시·군종합계획은 『국토계획법』에 의해서 수립되는 도시계획으로서 그 위상은 종전의 도시계획보다 격상된 국토계획의 지위가 부여되

었다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 도시계획은 기존의 개발위주에서 벗어나 지속가능한 발전을 지향하는 새로운 국토의 이용 및 관리의 기초에 부합하여 수립·집행되어야 한다.

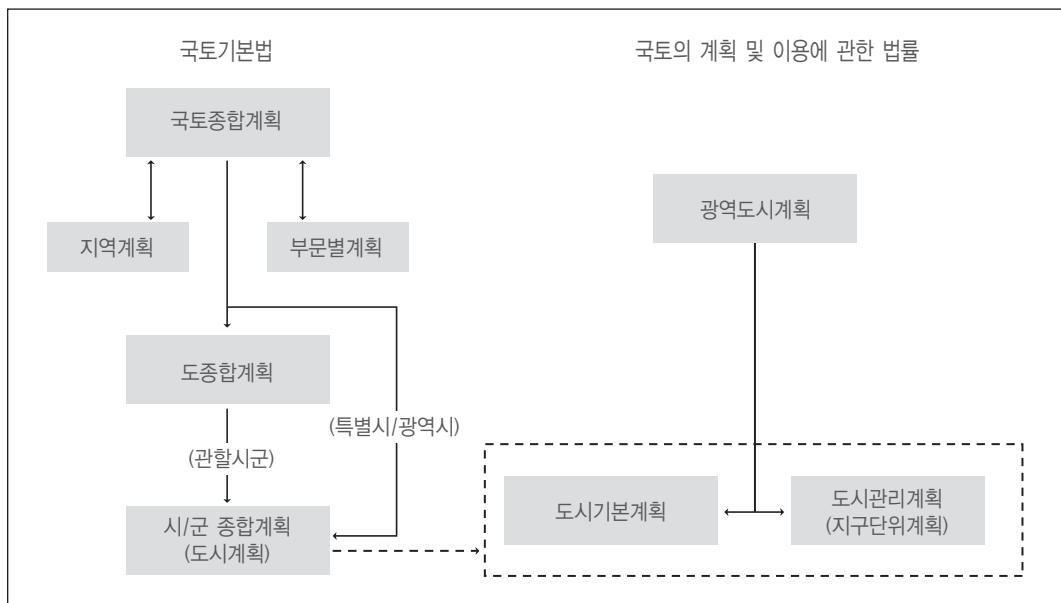
따라서 도시계획은 다른 법률에 의한 토지 이용, 개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 되며 동시에 다른 법률에 의한 환경, 교통, 수도, 하수도, 주택 등에 대한 부문별 계획도 도시계획에 부합하도록 규정하고 있어 도시계획의 지위는 다른 공간 및 물적 계획의 중심축을 형성하고 있다.

도시계획체계는 광역도시계획-도시계획(도시기본계획-도시관리계획)-지구단위계획이라

는 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 장기 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획의 수립지침이 되는 계획이다. 이에 비하여 도시관리계획은 도시기본계획이 제시하는 기본방침을 존중하고 도시기본계획을 구체



〈그림 1〉 법률 개정 후 공간계획 체계

화하기 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 장기예측에 입각해서 그 도시가 장래 갖추어야 할 모습을 비교적 자유롭게 그려내는 특징이 있으며 어디까지나 권고적인 성격의 계획으로서 일반적으로 법적 구속력을 갖지 않는 경우가 대부분이다.<sup>3)</sup>

## 2) 국토계획법상 도시(군)기본계획

도시기본계획은 종합성과 일반성 및 장기성을 가지고 있다. 우선 그 지역사회의 모든 지역기능을 총망라하는 종합성을 가지는 계획성격을 가지고 있고, 둘째로 어느 특정장소의 구체적이고 세부적인 계획이나 규제사항을 제시하는 것이 아니라 지역전반에 걸친 개발정

책이나 제안 등 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 계획으로서 역할을 하고 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·환

3) 최근에는 도시(군)기본계획과 하위계획과의 정합성을 유지하기 위한 정책적 노력이 이루어지고 있다. 특히, 각종 도시개발사업이 택지개발사업이 도시(군)기본계획에서 정한 위치, 밀도, 인구 등 계획요소와의 정합성 여부를 판단하는 경향이 있다.

경·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.

### 3. 도시(군)기본계획의 계획 요소별 운용실태

#### 1) 충청남도 시·군 도시(군)기본 계획 수립현황

2005년 12월 현재, 충청남도 16개 시·군 중 8개 시·군(천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 논산시, 서천군, 홍성군 홍성읍)이 도시(군)기본계획을 운용하고 있다. 하지만 이

들 계획은 모두 『도시계획법』에 의하여 2001년 이전에 수립된 계획으로서 2007년 9월 현재, 충청남도 16개 시·군 중 태안군을 제외한 15개 시·군이 현행 『국토계획법』에 따라 도시(군)기본계획 수립중이거나 계획(안)이 승인과정에 있다.

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 천안시, 공주시는 최근에 건설교통부의 승인을 받았고, 보령시의 계획(안)은 건설교통부에 상정되어 현재 중앙도시계획위원회 심의중이다.

『국토계획법』 시행령 제14조에 의하면, 광역시와 경계를 같이 하지 않는 시·군 중 인구 10만 명 이하인 시·군은 도시(군)기본계획을 수립하지 않아도 된다. 또한 분권형 국토·도시계획체계 구축방안의 일환으로 인구 10만 명 이하인 시·군(수도권 제외)의 도시(군)기본계획은 2005년 7월부터 도지사에게 승인권이 위임되었다. 다만, 이양으로 인한 혼란을 방지하기 위하여 도시(군)기본계획 수립 의무대상지역 중 도시(군)기본계획을 최초로 수립하는 경우에 한하여 건교부장관이 승인하도록 하고 있다. 이와 관련하여 2020년 계류 도시기본계획은 충청남도의 승인을 받았으며, 연기군 등은 현재 충청남도 지방도시계획위원회 심의중이다.

## 2) 계획요소별 도시기본계획 수립 실태

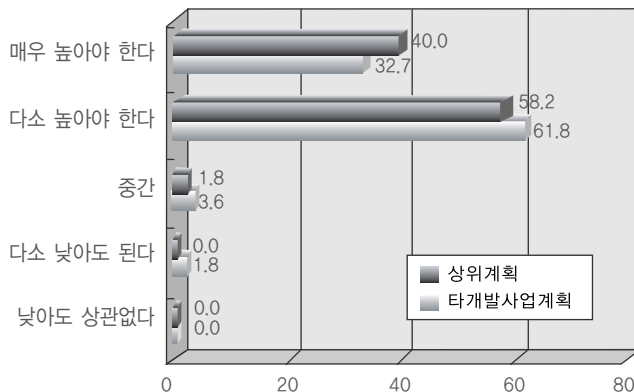
도시기본계획의 계획요소는 부문별 계획의 수립기준이라고 할 수 있으며, 「도시기본계획 수립지침」에서는 다음과 같이 12개 부문 21개 계획요소로 구분하여 제시하고 있다. 본고에서는 이 중에서 주요이슈가 되고 있는 일부 계획요소에 한정하여 분석·제시하도록 한다.

### (1) 상위계획 및 관련계획과의 관계

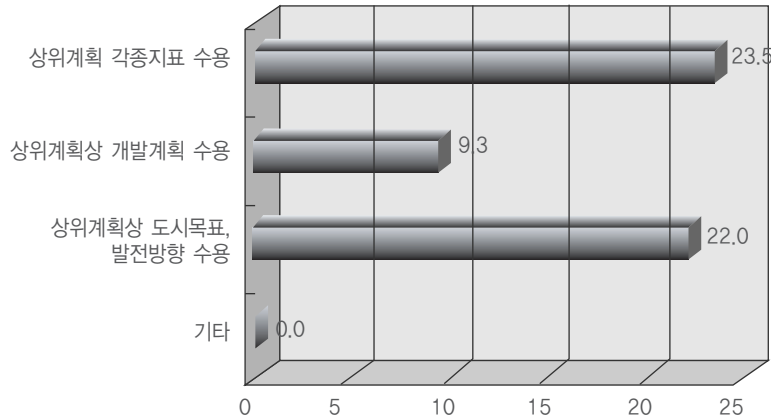
우리나라에는 국토관리를 위한 『국토기본법』과 『국토계획법』 이외에도 여러 부처에서 관할하는 지역계획 성격의 법정계획이 있는데, 이러한 개별법상 개발계획과 도시기본계획과의 연계 고리가 명확하지 않다는 지적이 있어왔다.

「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.



〈그림 2〉 도시기본계획과 상위계획 및 관련계획의 연계정도



〈그림 3〉 도시기본계획과 상위계획의 정합성 유지수단

또한, 도시기본계획이 상위계획과의 정합성을 유지하기 위한 수단으로서는 응답자의 24%가 상위계획상의 도시목표 및 발전방향을 수용하는 것이 바람직하다고 응답하였고, 응답자의 20%는 상위계획의 각종 계획지표를 수용하는 것이라고 답하였다.

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

## (2) 계획인구 설정

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 정책변수인 계획인구의 예측이 필수적이다.

계획인구지표는 각종 도시계획 지표를 예측하거나 실행계획을 수립할 때 선행인자로서, 계획인구가 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」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 추정이 가장 문제가 되는 부분으로는 전체 응답자

의 42%가 인구가 감소하거나 정체하고 있는 시·군의 인구추정방법이 없다고 토로하였으며, 다음으로는 전체의 33%가 인구추정시 계획수립 시점에 결정된 사회적 증가분만을 반영해야 하는 어려움이 있다고 답하였다.

### (3) 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>4)</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 것

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



이 다핵심이론(Multinuclear Urban Theory)의 요지이다. 핵심의 수는 도시의 역사적 발전에 따라 다양하지만 도시간 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.

#### (4) 생활권 설정 및 인구배분계획

공간계획의 기초가 되는 생활권 설정은 계획인구와 도시의 공간구조 개편전략에 따라 좌우된다. 생활권별 인구배분계획은 대부분 대생활권, 중생활권, 소생활권으로 나누어 인구증감추세 등을 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 범위 안에서 조정하도록 하고 있다.

둘째, 특정 개발사업의 인구규모가 도시기본계획의 생활권별·단계별 인구배분계획과 일치하지 않을 때에는 인구배분계획의 조정범위 안에서 운용되는지 파악하여야 한다. 「도시기본계획수립지침」에서는 도시여건의 급격한 변화 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 생활권별 목표연도의 인구배분계획의 총량을 유지하면서 생활권별·단계별 인구배분계획(전 단계 인구배분계획의 인구수를 제외함)의 30% 범위<sup>5)</sup>내

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

에서 이를 조정할 수 있도록 하고 있다. 단, 조정범위는 단계별로 계획인구를 가져오되 총량은 유지하고, 생활권별로는 연접생활권간 10% 범위 내에서 조정이 가능하다.

이렇듯 개별법에 의해 추진되는 도시개발사업 및 택지개발사업이 도시기본계획에서 설정한 생활권계획과 연동된다는 사실이다. 도시기본계획을 수립할 때 시가지 성장형태를 면밀히 분석하지 못하고 공간구조의 변화를 제대로 예측하지 못하면, 동지역에서 이루어지는 대규모 개발사업 진행에 제동이 걸릴 소지가 다분하다.

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.

### (5) 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, 생산 공간인 농경지와 주거공간이 혼합된 농촌취락의 특성을 반영하고 취락이 입지하는 유형에 따라 정비방식을 달리하는 토지이용계획 및 정주환경정비계획을 위한 계획수립지침이 결여되어 있다.

둘째, 거주공간과 관련해서도 농촌취락의 정비 및 보전을 위한 토지이용관리와 도로, 공원 등 시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한과 건축 밀도 등에 대한 농촌취락계획이 미비하다. 마지막으로, 농촌취락의 생산 공간

과 관련해서는 농경지를 효율적으로 이용하는 방안과 농업생산기반시설의 정비 및 개발, 농업근대화시설 및 생활환경시설의 정비 등에 대한 계획이 필요하나 「도시기본계획수립지침」에서는 이에 필요한 계획기준이나 방법론이 결여되어 있다(신동진, 2005).<sup>6)</sup>

## 4. 도시기본계획 제도 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, 취락환경정비계획 등에 관한 지침이 보완되어야 할 것이다. 이어서 기본계획수립지침의 합리성 제고와 함께 관리지역 세분원칙, 토지이용계획과 개발사업의 연계방식 등에 대한 개선이 필요하다. 이외에도 도시(군)기본 계획의 정체성과 계

획의 실효성과 관련된 계획체계의 문제점이 있으나 이것은 단기적으로 개선하기보다 보다 장기적인 관점에서 검토되어야 할 것이다.

### (1) 비도시지역의 특성을 반영한 도시(군) 기본계획 수립

우선, 비도시지역의 특성을 반영한 토지이용계획이 필요하다. 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 생산 활동을 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 1차산업 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.

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

둘째, 농촌계획시설에 관한 계획이 수립되어야 한다. 이를 위하여 비도시지역의 농촌계획시설에 대한 계획수립지침을 마련하여 비도시지역의 생산 활동과 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, 농산물가공시설 등의 순서로 나타나고 있으므로<sup>7)</sup> 이들 시설을 농촌계획시설로 도입하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

셋째, 개별법에 따른 농촌개발사업에 관한 계획을 도시(군)계획에 포함해야 한다. 도시(군)기본계획에서는 농촌 활성화를 위한 비도시지역 공간구조 개편에 관한 장기발전방향을 제시토록 하고 도시(군)관리계획에서는 개발사업구역의 지정에 대한 계획을 수립해야 한다. 그리고 개별법에 의해 설정된 개발사업지구를 『국토계획법』상 용도지구로 수용한다. 정주권 계획, 오지계획, 소도읍계획, 마을계획의 사업이 추진되는 지구에 대하여는 “농촌계획사업지구(가칭)”로 지정하여 『국토계획법』상 용도지구로 수용하고 농어촌정비법 등 개별법 조

항과 국토계획법의 용도지역·지구 관련 조항을 동시에 개정한다. 이어서 “농촌계획사업지구(가칭)”는 도시(군)관리계획에 의해 지정할 필요가 있다.

## (2) 계획의 정체성 및 실효성 제고

도시기본계획은 단기 여건변화에 대응하는 단편적 계획이 아니라, 기정 계획과의 일관성·연속성 및 차별성을 지닌 20년 장기계획으로서 정책계획·지침계획의 역할을 담당할 수 있도록 노력해야 한다. 『국토계획법』은 시·군 행정구역 전체를 대상으로 도시계획법에 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 광

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

역도시계획과 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. 또한, 도시기본계획이 지자체의 바람직한 미래상을 제시하는 장기·정책·지침계획으로서의 위상을 정립할 수 있도록 지정 도시기본계획의 추진실적에 대한 면밀한 검토·평가와 함께 향후 용도별 장기 토지수요전망에 기초한 계획 수립과 계획의 일관성·연속성을 확보하는 동시에 변화된 도시여건을 반영한 계획의 차별성에 대해서도 심도 있게 다루어져야 한다.

### (3) 인구지표 설정의 합리화

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 토지개발사업은 계획수립시점에서 그 사업이 결정된 경우만 반영하되, 기본계획 계획기간 중 예상되는 개발사업에 의한 사회적 인구증가분을 인구지표 설정에 반영하고자 하는 경우에는 전략사업지구를 도시기본계획 단계에서 구체화하는 방안을 검토한다. 전략사업지구는 생활권별 위치를 표시하고 개략적인 토지이용구상 및 면적을 제시하여 실현성을 제고할 필요가 있다.

그 밖에 인구지표 설정의 합리성 제고를 위하여 인구증감에 따라 도시별로 차등·적용하는 방법과 계획인구와 연계된 각 부문별 계획수립시 탄력성 범위를 5%에서 10%까지 확대하는 방법을 들 수 있다. 이 중에서 계획인구의 탄력성 조정방법은 지난 5월 개정된 「도시기본계획수립지침」에 반영된 바 있다.

## 2) 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, 시·군이나 학계, 전문용역회사에는 난개발과 같은 부작용을 우려하고 있었다.

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>8)</sup> 결국 중장기적으로 난개발 문제는 해소되지 않겠느냐는 다소 긍

정적인 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 선행연구를 진행하고 있다.

전체적으로 볼 때, 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 우리사회가 선진화되면서 추구해야 할 큰 방향이라고 판단되지만 정책변화에 따른 제도보완이 다음과 같이 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, 협오시설이나 공동 유치시설 등에 대한 지자체 간의 협상테이블을 마련하는 등

8) 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·감독 체계하에 시행되고 있고 각종 특별법에 의한 개발 사업이 도시기본계획을 무력화시키고 있는 실정이다. 따라서 지방정부의 계획고권 확보를 중심으로 국토계획의 법적 체계를 개선하고자 하는 연구가 필요한 시점이다.



의 역할을 정상적으로 수행할 수 있도록, 광역도시계획을 더 강화하여 운영을 정상화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

둘째, 도시기본계획의 관련계획과의 관계가 정립되어야 한다. 우선, 도시기본계획과 상위계획간의 관계가 정비되어야 한다. 『국토기본법』상 국토·도시계획체제와 『국토계획법』상 도시계획체제의 입법정비가 필요하다. 도시기본계획은 『국토기본법』상 도종합계획의 하위계획인 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.

또한, 도시기본계획과 특별법과의 관계가 정립되어야 한다. 특별법에 의한 대규모 개발사업과 도시기본계획의 정합성을 확보하기 위해서는 주체(중앙·지방, 관련지방정부)간 협의 조정절차, 도시기본계획 계획수립절차, 계획수립기준의 개선방안 연구가 필요하다.

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 내

용이 현재의 것과 많은 부분이 달라질 것이다. 현재는 『국토계획법』과 시행령, 「도시기본계획수립지침」에서 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 응답하였

다. 직종별로는 연구기관, 학계, 전문용역회사는 상당히 부정적인 평가를 내리고 있는 반면, 지자체 공무원은 상반된 의견을 제시하고 있는 점은 주목할 만하다.

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 선진 국가와 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 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 사항



이며, 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.

## 5. 결론 및 정책제언

『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 의해 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.

## 참 고 자 료

- 건설교통부, 『국토의계획및이용에관한법률의 신설에 따른 도시계획수립기준 및 도시계획시설기준 연구』, 2002.
- 건설교통부, 『국토의계획및이용에관한법률 관련지침』, 2005.
- 공주시외 14개 시·군, 2020년 도시기본계획(안), 2005.
- 김상조외, 『도시기본계획결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방향』, 국토연구원, 2003.
- 문채, 국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 한계와 개선방안에 관한 연구, 『국토계획』 제38권 제3호, 대한·국토도시계획학회, 2003.
- 박헌주외, 『국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구』, 건설교통부·국토연구원, 2002.
- 박헌주, 계획적 국토관리의 조기 정착방향, 월간『국토』7월호, 국토연구원, 2003.
- 송미령외, 농촌지역계획의 쟁점과 대안, 『농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 세미나 자료집』, 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회, 2004.
- 신동진, 국토계획법체제에서 도시기본계획제도 개선방향, 『대한·국토도시계획학회 대구경북지회 정기총회 및 심포지움 자료집』, 2005.
- 오용준외, 토지적성평가와 도시기본계획의 연계성 확보방안, 『토지적성평가와 관리지역 세분방법』세미나 자료집, 2005.
- 채미옥외, 『계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구』, 국토연구원, 2004.
- 최정선외, 도시계획차원에서의 경관관리 제도개선 연구, 『대한국토·도시계획학회 2005 정기학술대회 논문집』, 2005.
- 피석현외, 도시기본계획의 법적위상과 역할에 관한 연구, 『대한국토·도시계획학회 2002 정기학술대회 논문집』, 2002.
- C.D. Harris, E.L.Ullman, "The Nature of cities", 1945.
- Campbel, Paul R. "Evaluating Forecast Error in the State Population Projections Branch Population Division U.S. Bureau of the Census: Population Division Working Paper Series No.57, 2002, P.3.