

연구보고서
2006-07



비도시지역의 노선형태 도시계획시설 결정 및 관리방안

이창수 · 조봉운

연구보고서 2006-07

비도시지역의 노선형태 도시계획시설 결정 및 관리방안

이창수 · 조봉운

차 례

제1장 서 론

- 1. 연구의 배경 및 목적 1
- 2. 연구내용과 방법 2

제2장 노선형태 도시계획시설의 종류 및 관련 법률 검토

- 1. 노선형태 도시계획시설의 종류 3
- 2. 노선형태 도시계획시설과 관련된 법률 검토 6
 - 1) 도로 6
 - 2) 철도 8
 - 3) 하천 10
- 3. 도시관리계획 수립 지침의 검토 11

제3장 충청남도 노선형태의 도시계획시설 현황

- 1. 현황분석 방법 14
- 2. 노선형태의 도시계획시설 현황 14
 - 1) 도로 14
 - 2) 철도 19
 - 3) 하천 22

제4장 사례를 통한 문제점과 개선방안

- 1. 사례분석 방법 26
- 2. 사례조사에서 도출된 문제와 개선방안 26
 - 1) 비도시지역에서의 도로 결정권자의 일원화 26

2) 비도시지역내 도로에 대한 도시관리계획 결정의 범위	28
3) 비도시지역내 도로에 대한 도시관리계획 결정 절차	30
4) 도로법면에 대한 도시관리계획 결정(토지수용 관련)	32
3. 사례를 통한 문제점과 개선방안의 종합	34

제5장 결론 및 정책제언

1. 연구의 요약	38
2. 정책제언	40

참고문헌

표 목 차

<표 1> 도시계획시설로서의 도로 현황(총괄)	15
<표 2> 도시계획시설로서의 도로 현황(규모별·이용별)	15
<표 3> 도시계획시설로서의 도로 현황(기능별)	16
<표 4> 도시계획시설로서의 시·군별 도로 현황	17
<표 5> 도로법에 의한 시·군별 도로 현황	18
<표 6> 지목에 따른 시·군별 도로면적 현황	18
<표 7> 충청남도 교통시설 현황(철도, 궤도)	20
<표 8> 시·군별 철도 시설 현황	20
<표 9> 시·군별 철도시설 현황(도시철도, 고속철도, 궤도)	20
<표 10> 개별법에 의한 시·군별 철도시설 현황	21
<표 11> 도시계획시설로서 하천 현황(총괄)	22
<표 12> 하천법 및 소하천정비법의 분류에 따른 하천 현황	23
<표 13> 충청남도 하천 현황	24

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

2003년 1월 1일부터 「국토의계획및이용에관한법률」(이하 국토계획법이라 함)의 시행에 따라 도시계획구역이 행정구역과 일치되어 기존의 도시지역뿐만 아니라 비도시지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)까지 확장되었다. 이와 함께 도시계획구역에서 설치되는 도시계획시설 또한 그 대상이 확대되게 되었다. 즉, 도시계획시설은 도시지역에 설치되는 것으로 한정되었다가 비도시지역에 설치된 같은 형태의 시설(도로, 철도, 하천 등)에 대해서 기존 도시계획시설로 변경하여야 하는 문제가 발생하게 되었다.

여기에서 발생하게 되는 문제는 도시계획시설의 결정과 관리를 누가, 어떻게 하는가에 대한 중복성이 가장 큰 문제로 부각되었다. 기존 비도시지역에 설치된 도시계획시설은 개별법에 의해 결정되고 관리되어 왔다. 그러던 것이 국토계획법으로 도시계획법과 국토이용관리법이 통합되면서, 결국에는 대부분의 시설이 도시계획시설이 된 것이다. 법률에 의하며 도시계획에 의해 이들 시설이 모두 결정되고 관리되어야 하는데, 이에 대한 행정력 및 결정·변경을 위한 용역 등 상당한 비용과 시간이 소요되는 낭비적 문제를 안게 되었다.

기존에 개별적으로 결정 및 관리되던 도시지역과 비도시지역의 도시계획시설은 그 설치목적이 유사하지만 차이가 있으며, 시설 기준에 있어서도 차이를 보이고 있다. 개별법으로 관리되다 보니, 관리부서도 다르고, 추진절차도 달리 운영되어 왔다.

특히, 국토계획법 시행에 따라 도시관리계획을 새로이 수립하게 되는데, 이러한 도시계획시설에 대해 어떻게 조치해야 할 것인가에 대해 지방자치단체에서 많은 고

민을 하게 되었으며, 법률적인 처벌조항이 없지만 이에 대한 명확한 정리가 필요한 시점에 이르렀다.

2) 연구의 목적

전술한 바와 같이 국토계획법 시행으로 발생하게 된 비도시지역의 도시계획시설 특히 노선형태의 도시계획시설에 대한 결정 및 관리에 대한 문제를 어떻게 해야 하는가 하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구내용과 방법

1) 연구내용

제1장에서는 연구의 배경, 목적 등을 기술하고, 제2장에서는 도시계획시설에 대한 법률적 정의 및 관련 법률과 연구를 내용을 검토하였다.

제3장에서는 충청남도의 도시계획시설의 현황을 노선형태의 도시계획시설을 중심으로 살펴보았다.

제4장에서는 노선형태의 도시계획시설 중 가장 많은 부분을 차지하고 있는 도로를 중심으로 그 문제점과 개선방안을 모색하여 보았다.

제5장에서는 결론으로 연구의 요약과 정책적 제안을 담았다.

2) 연구방법

본 연구는 우선, 도시계획시설과 관련된 법률과 기존 연구를 검토하여 도시계획시설에 대한 개념 및 기준 등에 있어 도시지역과 비도시지역간의 차이를 비교·분석하며, 통계자료를 조사하여 충청남도의 도시계획시설 현황을 살펴보고, 관련 공무원, 용역회사의 담당 기술자 및 관련분야 전문가로서 교수 등의 의견을 수렴하여 그 문제점과 개선방안을 도출하였다.

제2장 노선형태 도시계획시설의 종류 및 관련 법률 검토

1. 노선형태 도시계획시설의 종류

1) 도시계획시설

‘도시계획시설’이란 국토계획법 제2조제7항에서 ‘도시관리계획으로 결정된 기반시설’이라고 정의하고 있다. 여기서의 ‘기반시설’이란 동법 제2조제6항에서 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설로서 대통령령이 정하는 시설로 정의하고 있다.

제2조(정의)

6. "기반시설"이라 함은 다음 각목의 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.

가. 도로·철도·항만·공항·주차장 등 교통시설

나. 광장·공원·녹지 등 공간시설

다. 유통업무설비, 수도·전기·가스공급설비, 방송·통신시설, 공동구 등 유통·공급시설

라. 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설 등 공공·문화체육시설

마. 하천·유수지·방화설비 등 방재시설

바. 화장장·공동묘지·납골시설 등 보건위생시설

사. 하수도·폐기물처리시설 등 환경기초시설

7. "도시계획시설"이라 함은 기반시설중 제30조의 규정에 의한 도시관리계획으로 결정된 시설을 말한다.

시행령 제2조 (기반시설) ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 (이하 "법"이라 한다) 제2조제6호각목외의 부분에서 "대통령령이 정하는 시설"이라 함은 다음 각호의 시설(당해 시설 그 자체의 기능발휘와 이용을 위하여 필요한 부대시설 및 편익시설을 포함한다)을 말한다. [개정 2005.9.8]

1. 교통시설 : 도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·삭도·운하, 자동차 및 건설기계 검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원

2. 공간시설 : 광장·공원·녹지·유원지·공공공지

3. 유통·공급시설 : 유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비

4. 공공·문화체육시설 : 학교·운동장·공공청사·문화시설·체육시설·도서관·연구시설·사회복지 시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설
5. 방재시설 : 하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비
6. 보건위생시설 : 화장장·공동묘지·납골시설·장례식장·도축장·종합의료시설
7. 환경기초시설 : 하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장
- ② 제1항의 규정에 의한 기반시설중 도로·자동차정류장 및 광장은 다음 각호와 같이 세분할 수 있다.
1. 도로
 - 가. 일반도로
 - 나. 자동차전용도로
 - 다. 보행자전용도로
 - 라. 자전거전용도로
 - 마. 고가도로
 - 바. 지하도로
 2. 자동차정류장
 - 가. 여객자동차터미널
 - 나. 화물터미널
 - 다. 공영차고지
 3. 광장
 - 가. 교통광장
 - 나. 일반광장
 - 다. 경관광장
 - 라. 지하광장
 - 마. 건축물부설광장
- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 기반시설의 추가적인 세분 및 구체적인 범위는 건설교통부령으로 정한다

이러한 도시계획시설에 대해 신동진·태영호(1996)은 시민의 공동생활과 도시의 경제·사회활동을 지원하며, 삶의 질을 향상시키는데 필요한 공공시설물로서, 민간의 자율적인 활동만으로는 효율적으로 설치되기 어려운 시설이기 때문에 정부가 직접 설치하거나 민간이 정부지원을 받아 설치하되 도시 전체의 발전과 타 시설물과의 기능적 조화를 도모하도록 법정 도시계획에 의하여 설치되는 물리적 시설이라고 하였다.¹⁾

또한, 동법 제2조제8항에서는 도시계획시설 중 광역적 정비체계가 필요한 시설을 '광역시설'이라고 하고, 동법 제2조제10항에서 도시계획시설을 설치·정비 또는 개

1) 신동진·태영호, 도시계획시설의 설치 및 관리 개선방안, 국토연구원, 1996, pp22.

량하는 사업을 '도시계획시설사업'이라 정의하고 있다.

제2조(정의)

8. "광역시설"이라 함은 기반시설중 광역적인 정비체계가 필요한 다음 각목의 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 말한다.

가. 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 걸치는 시설

나. 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설

9. "공동구"라 함은 지하매설물(전기·가스·수도 등의 공급설비, 통신시설, 하수도시설 등)을 공동수용함으로써 미관의 개선, 도로구조의 보전 및 교통의 원활한 소통을 기하기 위하여 지하에 설치하는 시설물을 말한다.

10. "도시계획시설사업"이라 함은 도시계획시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업을 말한다.

13. "공공시설"이라 함은 도로·공원·철도·수도 그 밖에 대통령령이 정하는 공공용시설을 말한다.

시행령 제3조 (광역시설) 법 제2조제8호 각 목 외의 부분에서 "대통령령이 정하는 시설"이라 함은 다음 각 호의 시설을 말한다. [개정 2006.3.23]

1. 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 관할구역 안에 있는 군을 제외한다. 이하 같다. 다만, 제110조·제112조 및 제128조에서는 광역시의 관할구역 안에 있는 군을 포함한다)의 관할구역에 걸치는 시설 : 도로·철도·운하·광장·녹지, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 유류저장 및 송유설비, 하천·하수도(하수종말처리시설을 제외한다)

2. 2 이상의 특별시·광역시·시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설 : 항만·공항·자동차정류장·공원·유원지·유통업무설비·운동장·문화시설·체육시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소·수련시설·유수지·화장장·공동묘지·납골시설·도축장·하수도(하수종말처리시설에 한한다)·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장

시행령 제4조 (공공시설) 법 제2조제13호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 공공용시설"이라 함은 다음 각호의 시설을 말한다.

1. 항만·공항·운하·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거

2. 행정청이 설치하는 주차장·운동장·저수지·화장장·공동묘지·납골시설

2) 노선형태의 도시계획시설

본 연구에서 다루고자 하는 도시계획시설은 노선형태로 결정되는 시설로서, 건설교통부와 한국토지공사에서 발간한 '2005 도시계획현황' 통계자료에서 연장항목이

제시되는 시설 중 도로, 철도, 하천을 대상으로 하였다.

2. 노선형태 도시계획시설과 관련된 법률 검토

1) 도로

(1) 도로의 정의와 구분

도로법에서는 고속국도, 일반국도, 특별시도·광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도로 구분하고, 부속시설 및 공작물을 포함하는 개념으로 정의하고 있다.(도로법 제2조, 제11조)

도로의 관리청은 국도는 건설교통부장관, 국가지원지방도는 도지사, 기타 도로는 그 노선을 인정한 행정청이 된다(동법 제22조). 관리청은 10년을 단위로 도로정비기본계획을 수립하여야 한다.

‘농어촌도로’라 함은 농어촌도로정비법에서 면도, 리도, 농도로 구분하고, 도로법에서 규정되지 아니한 도로로서 농어촌지역 주민의 교통편익과 생산·유통활동 등에 공용되는 공로를 말한다. 그 시설기준은 동법 제4조에 제시되어 있다.

(2) 도로의 기준

도로의 기준도 관련 법률 및 목적에 따라 달리하고 있는데, 국토계획법에서는 도시계획시설로 분류하여 「도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙」으로 따로 정하고 있으며, 이보다 구체적인 내용은 「도로의구조·시설기준에관한규칙」에서 자세히 제시하고 있다. 또한, 농어촌도로의 경우도 「농어촌도로의구조·시설기준에관한규칙」에서 자세히 제시하고 있다.

도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제9조에서 도로에 대한 정의 및 분류를 제시하고 있는데, 도로는 일반도로, 자동차전용도로, 보행자전용도로, 자전거전용도로, 고가도로, 지하도로로 구분하고 있으며, 규모에 따라 폭이 40m 이상인 광로에서 대로(25-40m), 중로(12-25m), 소로(4-12m)로 구분하고, 기능별로는

주간선도로, 보조간선도로, 집산도로, 국지도로, 특수도로로 구분하고 있다.

동법 제10조에서는 도로의 일반적 결정기준으로서 효용을 높이고, 일관성있는 체계화된 도로망을 형성하고, 기능별로 도로의 배치간격을 제시하고 있으며, 도로별 위계, 폭, 필요한 시설의 설치, 선형, 용도지역과의 관계 등을 설명하고 있다.

동법 제11조에서는 용도지역별 도로율과 제12조에서는 도로의 구조 및 설치에 관한 일반적 기준을 제시하고 있다. 제13조는 노선 및 노선번호, 제14조는 도로모통이의 길이 등, 제15조는 횡단보도, 제16조는 지하도로 및 고가도로의 결정기준, 제17조는 지하도로 및 고가도로의 구조 및 설치기준, 제18조는 보행자전용도로의 결정기준, 제19조는 보행자전용도로의 구조 및 설치기준, 제20조는 자전거전용도로의 결정기준, 제21조는 자전거전용도로의 구조 및 설치기준을 제시하고 있다.

(3) 도로의 계획 및 관리

국토계획법에서 도시계획시설은 도시관리계획을 통해 결정되고 관리된다. 이러한 도시관리계획은 동법 제25조에 의해 건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수가 입안할 수 있으며, 동법 제26조에 의해 주민이 입안을 제안할 수 있다. 동법 제30조에서 그 결정을 시·도지사와 건설교통부장관이 할 수 있도록 하고 있다.

도로법에서는 국도는 따로 법률과 대통령령으로 노선을 지정하도록 하고 있으며, 건설교통부장관이 관리하도록 하고 있다. 국가지원지방도는 시·도지사가 관리하도록 하고 있으며, 특별시·광역시 또는 시관할구역안의 상급도로는 관할 자치단체장이 관리청이 된다.

관리청은 10년을 단위로 소관 도로에 대해 장기적인 정비방향이 될 도로정비기본계획을 수립하여야 하고, 수립 또는 변경하고자 할 경우에는 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.

농어촌도로정비법에서는 농어촌도로에 대해 군수가 시도·군도 이상의 도로를 기간으로 도로기본계획을 수립하여 광역시장·도지사의 승인을 얻어야 한다(제6조). 이를 토대로 매 5년마다 도로정비계획을 수립하여 행정자치부장관에게 보고하여야 한다(제7조). 또한, 군수는 매년 10월말까지 도로사업계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻어야 하고, 시·도지사는 이를 행정자치부장관에게 보고해야 한다.

2) 철도

(1) 철도의 정의와 구분

철도와 관련된 법률은 국토계획법과 더불어 철도산업발전기본법, 철도건설법, 도시철도법 및 철도사업법 등이 있다.

철도의 정의는 철도산업발전기본법을 기본으로 하고 있는데, 동법 제3조에서 '철도'를 여객 또는 화물을 운송하는 데 필요한 철도시설과 철도차량 및 이와 관련된 운영·지원체계가 유기적으로 구성된 운송체제로 정의하고 있다.

철도건설법에서는 제2조에서 철도의 구분을 시속 200km이상으로 주행하는 고속철도, 대도시권광역교통관리예관특별법에서 규정한 광역철도, 고속철도와 도시철도법에서 제외한 일반철도로 정의하고 있다.

도시철도법에서는 도시철도를 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역내에서 건설 및 운영하는 철도, 모노레일 등 궤도에 의한 교통시설 및 교통수단으로 정의하고 있다.

(2) 철도의 기준

도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙에서 제시되는 결정기준은 다음과 같다.

1. 지역의 성장에 따른 장래의 시설확장, 건설비 등 경제적 측면 등을 고려하여 결정하되, 적정한 규모의 철로·철도역·철도차량기지 등으로 구분할 것
2. 전국적인 철도체계와 관련하여 다른 교통수단과의 관계를 종합적으로 검토할 것
3. 노선은 주변지역의 토지이용계획 및 건축물의 이용현황, 하천 등의 통과에 따른 기술적 사항 및 건설비 등을 고려하여 결정할 것
4. 철도역은 여객 및 화물의 집산이 쉽게 이루어지도록 다른 교통수단과 연결되는 곳에 설치하되, 여객수와 화물수송량이 많은 지역에는 여객전용역과 화물전용역을 구분할 것
5. 철도역은 제1종전용주거지역·보전녹지지역 및 보전관리지역외의 지역에 설치할 것

철도의 구조 및 설치기준은 다음과 같다.

1. 철도역에는 장애인·노인·임산부·어린이 등을 위한 엘리베이터 또는 에스컬레이터를 설치할 것
2. 제1호에 규정된 사항외에 철도의 구조 및 설치에 관하여는 「철도건설법」 또는 「도시철도법」이 정하는 바에 의할 것

이와 함께 철도건설규칙에서 보다 구체적이고 세부적인 내용을 제시하고 있다.

(3) 철도의 계획 및 관리

철도산업발전기본법에서 건설교통부장관은 철도산업의 육성과 발전을 촉진하기 위하여 5년단위로 철도산업발전기본계획을 수립하여 시행하도록 하고 있으며, 제19조에서 관리청을 건설교통부장관으로 하고 있다.

철도건설법에서는 건설교통부장관이 국가의 효율적 철도망구축을 위해 10년 단위로 국가철도망구축계획을 수립하고 시행하도록 하고 있다. 또한, 5년마다 그 타당성여부를 검토하여 필요한 경우 변경하도록 하고 있다.

또한, 건설교통부장관은 철도건설사업의 체계적인 수행을 위해 사업별 철도건설기본계획을 수립하도록 하고 철도건설사업 시행자로 하여금 실시계획을 수립하도록 한 후, 건설교통부장관의 승인을 얻도록 하고 있다.

도시철도법에서는 시·도지사가 관할 도시교통권역에서 도시철도를 건설 및 운영할 필요가 있다고 인정할 때는 관계 시·도지사와 협의하여 10년단위의 도시철도기본계획을 수립하여 건설교통부장관에게 제출하도록 하고 있다. 건설교통부장관은 이를 중앙도시교통정책심의위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있다.

또한, 도시철도사업시행자는 도시철도사업계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 얻도록 하고 있으며, 도시철도사업과 관련하여 일반업무시설, 판매시설, 주차장, 여객자동차터미널 및 화물터미널 등 도시철도이용자에게 편의를 제공하기 위한 역세권 개발사업을 할 수 있도록 하였다.

3) 하천

(1) 하천의 정의와 구분

하천법에서는 '하천'을 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 유수의 계통으로서 그 수계의 하천구역과 하천부속물을 포함하는 것이라고 정의하고 있으며, 하천을 국가 하천, 지방1급하천, 지방2급하천으로 구분하고 있다.

소하천정비법에서는 '소하천'을 하천법의 적용 또는 준용을 받지 아니하는 하천으로 정의하고 있다.

(2) 하천의 기준

도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙에서 제시하고 있는 결정기준은 다음과 같다.

1. 「하천법」에 의한 하천정비기본계획이나 「소하천정비법」에 의한 소하천정비종합계획에 의할 것

2. 빗물에 의한 제내지의 내수를 하천으로 내보내기 위하여 설치하는 배수시설은 방수설비로 결정할 것

3. 하천은 원칙적으로 복개하지 아니할 것. 다만, 「하천법」에 의한 하천정비기본계획이나 「소하천정비법」에 의한 소하천정비종합계획에 복개하도록 정하여져 있는 경우에는 하천을 복개하여 환경개선 및 재해방지에 기여하도록 할 수 있다.

4. 제3호 단서의 규정에 의하여 복개된 하천은 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 도로·광장·주차장·체육시설·자동차운전연습장 및 녹지의 용도로만 사용할 것. 다만, 복개된 하천에 1992년 12월 16일 이전에 적법한 절차에 의하여 설치된 건축물이 있는 경우에는 그 복개된 하천은 건축물의 부지로 사용할 수 있다.

(3) 하천의 계획 및 관리

하천법에서 하천의 지정에 대해 국가 및 지방1급하천은 대통령령으로 정하고, 지방2급하천은 시·도시사가 지정하도록 하고 있으며, 이를 공고하고, 건설교통부장

관에게 통지하도록 하고 있다.

하천법에서 건설교통부장관은 수자원의 안정적인 확보와 효율적인 관리를 위해 10년단위의 수자원장기종합계획을 수립하도록 하고, 이를 5년마다 타당성 검토를 통해 변경하도록 하고 있다. 또한, 건설교통부장관은 하천유역의 홍수예방과 홍수 발생시 피해의 최소화를 위하여 필요한 사항을 10년 단위의 하천유역종합치수계획을 수립하고, 이 또한 5년마다 그 타당성을 검토하여 변경하도록 하고 있다.

소하천정비법에서 소하천의 지정 및 관리에 대해 시장·군수 또는 자치구의 구청장으로 하고 있다. 또한 관리청은 소하천에 대한 정비방향의 지침이 될 소하천정비종합계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻도록 하고 있으며, 5년마다 소하천정비중기계획을 수립하고, 소하천 정비를 시행하고자 할 경우 소하천정비시행계획을 수립하도록 하고 있다.

3. 도시관리계획 수립 지침의 검토

1) 도시관리계획의 성격

도시관리계획에는 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획을 담도록 하고 있으며, 일관된 체계로 종합화하여 단계적으로 집행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획이다.

2) 도시관리계획의 법적 근거

도시관리계획은 국토의계획및이용에관한법률 제25조제4항을 근거로 건설교통부장관이 수립기준, 도서 및 계획설명서의 작성기준·방법 등을 정하도록 하고 있다.

3) 도시관리계획 수립기준

목표 연도를 장래의 10년을 기준으로 하고, 기반시설의 배치계획 등은 도시와 농산어촌지역이 서로 연계되도록 한다.

도시계획시설은 집행능력을 고려하여 적정한 수준으로 결정하고, 기존 도시계획시설은 시설의 설치현황과 관리 및 운영상태를 점검하여 규모 등이 불합리하게 결정되었거나 실현가능성이 없는 시설에 대해 재검토함으로써 미집행되는 시설을 최소화하도록 하고 있다.

도시관리계획서에는 도시계획시설계획이 포함되어야 하고, 계획설명서에는 도시계획시설 재검토서가 첨부되어야 한다.

(1) 도로

① 일반도로

도로의 종류와 규모별·기능별로 구분하여 계획하여야 한다. 도로의 체계는 교통발생 및 집중량과 교통수단별 분담상태를 예측하여 다른 교통수단과의 연관성을 유지하고 교통수요에 대비하여 각 시설이 균형 있고 체계 있게 이용할 수 있도록 계획한다. 주거지역의 도로율은 도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙에서 정한 비율이 일반 단독주택지역의 기준임을 감안하여 공동주택 위주의 주거지역인 경우 15퍼센트 이상 30퍼센트 미만으로 계획할 수 있다. 상위계획에서 계획된 도로와 시·군내 도로망과 연계는 그 기능과 성격을 분석하여 상위계획 도로의 기능이 저하되지 않도록 하여야 한다. 시·군을 통과하는 고속국도, 국도, 지방도 등 지역간 연결도로는 통과기능이 유지되고 도심지에 교통량이 집중되지 않도록 도로법상의 도로관리청과 사전에 협의하여 환상도로 또는 우회도로로 계획하여야 한다. 도로의 폭원은 차도, 보도, 자전거도로, 분리대, 주정차대, 안전지대, 식수대 및 노상공작물 등의 설치에 관한 계획을 포함하여 이에 필요한 도로상단폭을 결정한다. 기간도로에 연하여 완충녹지를 설치하였을 때에는 완충녹지 뒤에 이면도로를 계획하여 각 필지에 접근이 용이하도록 하고 도로에서 완충녹지를 통하여 접근되지 않도록 하여야 한다. 통과교통은 환상도로 또는 우회도로로 처리하여 도심부에 유입되지

않도록 하고, 우회도로나 환상도로변은 적정폭의 완충녹지의 설치, 교차지점의 입체화 및 주간선도로나 보조간선도로만을 접속시키는 등 통과교통에 지장을 주지 않도록 하며, 통과용 도로와 면하여 건축물 등이 건축되지 않도록 하여 장기적으로 통과교통에 지장을 주지 않도록 계획하여야 한다. 보도에 대하여는 보도계획 및 설치를 참고하여 계획한다. 도로노선별로 특별히 관리할 필요가 있는 구간에 대하여는 도로의 단면구조를 제시하여 도로설치의 기준이 되도록 한다. 교통광장을 통과하는 도로는 교통광장과 중복하여 결정한다. 가로망계획에 대하여는 「가로망계획수립에관한지침」이 정한 바에 의한다.

② 보행자전용도로

보행자전용도로계획 등에 대하여는 「보행자전용도로계획및시설기준에관한지침」이 정하는 바에 의한다.

③ 자전거도로

자전거도로계획은 「자전거이용시설의구조·시설기준에관한규칙」이 정하는 바에 의한다.

(2) 철도

철도역에는 철도 이용자에게 적합한 역전광장을 설치하고 다른 교통수단과 연계가 되도록 한다. 철도역을 포함한 주변지역은 역세권 개발에 대비하여 가급적 지구단위계획을 수립하도록 한다. 철도는 주변지역의 주거환경을 보호하기 위하여 수림대 등을 설치하여야 한다.

제3장 충청남도 노선형태의 도시계획시설 현황

1. 현황분석 방법

충청남도를 대상으로 노선형태의 도시계획시설의 현황을 살펴보기 위해 2006년도에 건설교통부에서 발간한 '2005 도시계획현황' 자료와 충청남도에서 발간한 '2005년도 충남통계연보' 및 충청남도 관련부서의 자료를 활용하여 조사·분석하였다.

이를 통해, 도시계획시설로 결정되지 못한 노선형태의 도시계획시설이 얼마나 되는가를 확인하고, 지역적으로 어떻게 차이가 발생하는가를 살펴보았다.

2. 노선형태의 도시계획시설 현황

1) 도로

(1) 도시계획시설로서의 도로

충청남도의 교통시설 중 도로는 노선수가 9,794개(전국의 4.41%)이고, 연장은 4,509km(전국의 4.07%)이며, 면적은 53.87km²(전국의 5.22%)를 차지하고 있다.

도로의 규모별로 살펴보면, 노선수는 소로가 8,270개로 가장 많고, 연장은 소로와 대로가 각각 1,835km, 1,738km로 79.25%를 차지하고 있으며, 면적으로는 대로가 22.09km²로 가장 넓다.

도로의 이용별로 살펴보면, 일반도로(연장 3,589km, 면적 52.45km²)가 전체적으로 가장 길고, 넓은 면적을 갖고 있으며, 자동차전용도로, 보행자전용도로, 자전거전용도로 순이다.

도로의 기능별로 구분하여 보면, 연장은 국지도로(1,984km)가 가장 길고, 그 다음으로 보조간선도로, 주간선도로, 집산도로, 특수도로 순이며, 면적은 주간선도로(19.95km²)가 가장 넓고, 그 다음으로 보조간선도로, 국지도로, 집산도로, 특수도로 순이다.

〈표 1〉 도시계획시설로서의 도로 현황(총괄)

구분	도로					
	노선수		연장(m)		면적(m ²)	
전국	222,128		110,793,137		1,031,643,652	
충청남도	9,794	4.41%	4,508,788	4.07%	53,872,508	5.22%

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부 · 한국토지공사, 2006.

〈표 2〉 도시계획시설로서의 도로 현황(규모별 · 이용별)

구분		충청남도	비율(%)	구분		충청남도	비율(%)
합계	노선수	9,794	100.00	합계	노선수	9,794	100.00
	연장(km)	4,508.79	100.00		연장(km)	3,649.57	100.00
	면적(km ²)	53.87	100.00		면적(km ²)	53.87	100.00
광로	노선수	19	0.19	일반도로	노선수	9,450	96.49
	연장(km)	83.52	1.85		연장(km)	3,589.46	98.35
	면적(km ²)	3.72	6.91		면적(km ²)	52.45	97.36
대로	노선수	346	3.53	자동차 전용도로	노선수	12	0.12
	연장(km)	1,737.97	38.55		연장(km)	30.46	0.83
	면적(km ²)	22.09	41.01		면적(km ²)	1.22	2.27
중로	노선수	1,159	11.83	보행자 전용도로	노선수	327	3.34
	연장(km)	852.14	18.90		연장(km)	28.07	0.77
	면적(km ²)	14.16	26.28		면적(km ²)	0.19	0.35
소로	노선수	8,270	84.44	자전거 전용도로	노선수	5	0.05
	연장(km)	1,835.16	40.70		연장(km)	1.58	0.04
	면적(km ²)	13.90	25.80		면적(km ²)	0.01	0.02

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부 · 한국토지공사, 2006.

〈표 3〉 도시계획시설로서의 도로 현황(기능별)

구분		충청남도	비율(%)
합계	노선수	9,794	100.00
	연장(km)	3,712.65	100.00
	면적(km ²)	53.87	100.00
주간선도로	노선수	249	2.54
	연장(km)	624.78	16.83
	면적(km ²)	19.95	37.03
보조간선도로	노선수	689	7.03
	연장(km)	739.42	19.92
	면적(km ²)	14.98	27.81
집산도로	노선수	681	6.95
	연장(km)	324.63	8.74
	면적(km ²)	4.53	8.41
국지도로	노선수	7,861	80.26
	연장(km)	1,983.90	53.44
	면적(km ²)	13.88	25.77
특수지도	노선수	314	3.21
	연장(km)	39.93	1.08
	면적(km ²)	0.53	0.99

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부·한국토지공사, 2006.

충청남도의 시·군별 도로현황을 보면, 총 9,794개 노선에 연장이 4,508km이며, 면적은 53.87km²를 차지하고 있다.

노선수는 천안 2,004개(20.46%), 아산 1,289개(13.16%) 순이며, 청양이 124개(1.27%)로 가장 적다.

도로연장은 천안이 1,249km(27.69%)로 가장 길고, 다음으로 서천(669km, 14.85%) 순이며, 청양이 45km(1.00%)로 가장 짧다.

도로면적은 천안이 11.24km²(20.87%)로 가장 넓고, 다음으로 서산(4.33km², 8.03%) 순이며, 청양이 0.61km²(1.13%)로 가장 적은 면적을 갖고 있다.

〈표 4〉 도시계획시설로서의 시·군별 도로 현황

구분	도로		
	노선수, (%)	연장(m), (%)	면적(m ²), (%)
충청남도	9,794 (100.00)	4,508,788 (100.00)	53,872,508 (100.00)
천안시	2,004 (20.46)	1,248,601 (27.69)	11,240,598 (20.87)
공주시	425 (4.34)	172,240 (3.82)	2,681,183 (4.98)
보령시	519 (5.30)	172,462 (3.83)	2,527,440 (4.69)
아산시	1,289 (13.16)	391,079 (8.67)	5,922,029 (10.99)
서산시	988 (10.09)	371,004 (8.23)	7,088,286 (13.16)
논산시	766 (7.82)	293,299 (6.51)	4,326,656 (8.03)
계룡시	293 (2.99)	111,094 (2.46)	2,154,277 (4.00)
금산군	408 (4.17)	118,860 (2.64)	1,415,813 (2.63)
연기군	482 (4.92)	153,433 (3.40)	1,966,282 (3.65)
부여군	420 (4.29)	142,286 (3.16)	1,941,954 (3.60)
서천군	390 (3.98)	669,448 (14.85)	3,674,671 (6.82)
청양군	124 (1.27)	44,989 (1.00)	610,576 (1.13)
홍성군	423 (4.32)	182,593 (4.05)	2,097,023 (3.89)
예산군	414 (4.23)	151,856 (3.37)	2,004,939 (3.72)
태안군	254 (2.59)	84,122 (1.87)	1,177,192 (2.19)
당진군	595 (6.08)	201,422 (4.47)	3,043,589 (5.65)

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부·한국토지공사, 2006.

(2) 개별법에 의한 도로 현황

일반적으로 지방자치단체의 통계연보상에 제시되는 도로는 도로법에 의한 분류를 따르고 있다. 그리고, 그러나 도로법에서는 제시하고 있지 않지만 국토계획법의 도로시설기준에 부합하는 농어촌도로는 농로를 제외한 농어촌도로정비법에서 정의하고 있는 면도, 리도가 여기에 포함된다.

도로법에 의한 충청남도의 시·군별 도로현황을 살펴보면, 7,535.4km로 천안이 975.7km(12.95%)로 가장 연장이 길고, 그 다음으로 아산(776.9km, 10.31%)과 공주(772.2km, 10.25%) 순이다. 농어촌도로정비법에 의한 농어촌도로 중 시설기준이 3m인 농로를 제외하고 면도, 리도의 시·군별 현황을 보면, 전체 노선수는 1,531개로 연장은 4,289km이다. 연장이 가장 긴 지역은 논산으로 399km(9.31%)이고, 그 다음으로 천안(396km, 9.24%)과 공주(395km, 9.21%) 순이다.

〈표 5〉 도로법에 의한 시·군별 도로 현황

구분	도로법에 의한 도로(km)						농어촌도로		
	합계	비율(%)	고속도로	일반국도	지방도	시군도	노선수	연장(km)	비율(%)
충청남도	7,535.4	100.00	301.9	1,314.5	1,817.4	4,101.7	1,531	4,289	100.00
천안시	975.7	12.95	51.4	90.6	104.7	729.0	120	396	9.24
공주시	772.2	10.25	43.9	163.1	237.8	327.4	141	395	9.21
보령시	528.4	7.01	43.3	106.4	97.1	281.6	103	247	5.76
아산시	776.9	10.31	-	121.2	131.3	524.4	115	254	5.93
서산시	734.3	9.74	23.2	94.4	98.2	518.5	97	353	8.24
논산시	499.8	6.63	51.5	67.7	137.5	243.2	140	399	9.31
계룡시	125.2	1.66	-	10.7	3.9	110.6	7	35	0.81
금산군	326.6	4.33	26.0	62.7	112.8	125.0	90	189	4.42
연기군	281.8	3.74	-	48.0	100.5	133.3	56	136	3.18
부여군	425.2	5.64	2.0	103.8	114.3	205.1	88	256	5.98
서천군	366.1	4.86	22.3	65.1	121.8	156.9	91	221	5.16
청양군	344.5	4.57	-	81.2	122.0	141.3	87	212	4.93
홍성군	311.1	4.13	15.6	71.4	77.7	146.4	106	308	7.19
예산군	312.2	4.14	-	77.5	109.9	124.8	101	253	5.89
태안군	308.0	4.09	-	70.0	65.4	172.6	90	283	6.59
당진군	447.6	5.94	22.7	80.7	182.6	161.6	99	350	8.17

자료 : 2005 충남통계연보, 충청남도, 2006. / 충청남도 내부자료 농어촌도로기본계획변경승인현황2005.

〈표 6〉 지목에 따른 시·군별 도로면적 현황

구분	면적(km ²)	비율(%)	구분	면적(km ²)	비율(%)
충청남도	239.45	100.00	금산군	12.46	5.20
천안시	19.38	8.10	연기군	8.95	3.74
공주시	16.23	6.78	부여군	16.70	6.98
보령시	17.28	7.22	서천군	14.58	6.09
아산시	15.69	6.55	청양군	10.68	4.46
서산시	19.79	8.26	홍성군	14.13	5.90
논산시	18.31	7.65	예산군	15.37	6.42
계룡시	1.68	0.70	태안군	12.72	5.31
			당진군	25.49	10.64

자료 : 2005 충남통계연보, 충청남도, 2006.

주 : 면적은 지목이 도로인 토지의 면적임.

2005년 현재 지목이 도로인 토지면적은 서산이 19.79km²(8.26%)로 가장 넓고, 그 다음으로 천안(19.38km², 8.10%)과 논산(18.31km², 7.65%) 순이다.

(3) 도시계획시설로서의 도로와 개별법에 의한 도로의 비교

도시계획시설로서의 도로와 개별법에 의한 도로를 비교하여 보면, 연장이 4,509km와 11,824km로 결정대상이 1.6배나 더 증가하게 된다. 또한, 면적은 53.87km²이나 개별법에 의해 개설된 면적이 239.45km²로 3.4배나 더 증가하게 된다.

2) 철도

(1) 도시계획시설로서의 철도와 궤도

충청남도에는 철도가 26개 노선으로 전국(335개소)의 7.76%이며, 역수는 24개소로 전국(811개소)의 2.96%이다. 연장은 157.4km(전국 2,429.5km)로 전국의 5.38%를 차지하고 있다. 면적은 3,532천m²(전국 65.66km²)로 전국의 5.38%이다. 궤도의 경우, 연장이 3.2km(전국의 20.66%), 면적이 38.4천m²(전국의 35.86%)로 설치되어 있다.

시·군별 철도현황을 보면, 노선수는 서천이 5개(19.23%) 노선으로 철도가 통과하는 9개 시·군 중에 가장 많고, 다음으로 아산(4개 노선, 15.38%) 순이며, 계룡과 홍성이 1개(3.85%)씩으로 가장 적다.

역수는 천안이 5개소(20.83%)로 가장 많고, 다음으로 아산(4개소, 16.67%) 순이며, 계룡과 홍성이 1개소(4.17%)씩으로 가장 적다.

연장은 서천이 59.91km(38.06%)로 가장 길고, 다음으로 천안(25km, 15.90%) 순이며, 홍성이 6.16km(3.91%)로 가장 짧다.

면적은 천안이 1,199천m²(33.94%)로 가장 넓고, 다음으로 예산(476.6천m², 13.49%) 순이며, 서천이 187.3천m²(5.30%)로 가장 적은 면적을 갖고 있다.

이중 도시철도는 아산시에 1개 노선(연장 1.87km, 면적 44.89천m²)이 있고, 고속철도는 천안과 아산에 1개 노선(연장 3.67km, 면적 185.57천m²)씩 설치되어 있다. 궤도는 아산에 1개 노선(연장 3.2km, 면적 38.4천m²)이 있다.

〈표 7〉 충청남도 교통시설 현황(철도, 궤도)

구분	철도				궤도	
	노선수(%)	역수(%)	연장(m),(%)	면적(㎡), (%)	연장(m), (%)	면적(㎡), (%)
전국	335	811	2,429,519	65,661,590	15,487	107,085
충청남도	26(7.76)	24(2.96)	157,417(6.48)	3,532,071(5.38)	3,200(20.66)	38,400(35.86)

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부·한국토지공사, 2006.

〈표 8〉 시·군별 철도시설 현황

구분	철도			
	노선수, (%)	역수, (%)	연장(m), (%)	면적(㎡), (%)
충청남도	26 (100.00)	24 (100.00)	157,417 (100.00)	3,532,071 (100.00)
천안시	3 (11.54)	5 (20.83)	25,028 (15.90)	1,198,929 (33.94)
보령시	3 (11.54)	2 (8.33)	11,283 (7.17)	194,664 (5.51)
아산시	4 (15.38)	4 (16.67)	13,933 (8.85)	415,775 (11.77)
논산시	3 (11.54)	3 (12.50)	9,870 (6.27)	283,913 (8.04)
계룡시	1 (3.85)	1 (4.17)	10,800 (6.86)	230,000 (6.51)
연기군	3 (11.54)	2 (8.33)	9,310 (5.91)	319,554 (9.05)
서천군	5 (19.23)	3 (12.50)	59,910 (38.06)	187,302 (5.30)
홍성군	1 (3.85)	1 (4.17)	6,155 (3.91)	225,309 (6.38)
예산군	3 (11.54)	3 (12.50)	11,128 (7.07)	476,625 (13.49)

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부·한국토지공사, 2006.

〈표 9〉 시·군별 철도시설 현황(도시철도, 고속철도, 궤도)

구분	도시철도				고속철도				궤도			
	노선수	역수	연장(m)	면적(㎡)	노선수	역수	연장(m)	면적(㎡)	노선수	역수	연장(m)	면적(㎡)
충청남도	1	1	1,870	44,894	2	2	3,674	185,572	1	1	3,200	38,400
천안시	0	0	0	0	1	1	2,077	39,910	0	0	0	0
아산시	1	1	1,870	44,894	1	1	1,597	145,662	1	1	3,200	38,400

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부·한국토지공사, 2006.

(2) 개별법에 의한 철도

철도건설법 및 도시철도법에 의한 철도로서 현재 개설된 토지의 면적을 살펴보면, 충청남도가 7.8km²가 있으며, 이중 연기가 1.49km²(19.11)로 가장 넓은 면적을 갖고 있으며, 그 다음으로 천안(1.29km², 16.52%)과 보령(1.21km², 15.54%) 순이다.

〈표 10〉 개별법에 의한 시·군별 철도시설 현황

구 분	철도	
	면적(km ²)	비율(%)
충청남도	7.80	100.00
천안시	1.29	16.52
공주시	0.00	0.00
보령시	1.21	15.54
아산시	0.51	6.57
서산시	0.00	0.00
논산시	1.07	13.66
계룡시	0.36	4.58
금산군	0.00	0.00
연기군	1.49	19.11
부여군	0.00	0.00
서천군	1.05	13.41
청양군	0.00	0.00
홍성군	0.49	6.35
예산군	0.33	4.27
태안군	0.00	0.00
당진군	0.00	0.00

자료 : 2005 충남통계연보, 충청남도, 2006.

주 : 면적은 지목이 철도용지인 토지의 면적임.

(3) 도시계획시설로서의 철도와 개별법에 의한 철도의 비교

도시계획시설로서의 철도의 면적은 3.53km²이나 지목이 철도용지인 토지의 면적은 7.8km²로 1.2배의 추가적인 시설결정 수요가 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 호남고속철도 기본계획이 수립되면 더 많은 면적이 철도용지로 바뀌게 될 것이다.

3) 하천

국토계획법 시행령 제2조제5항에서 방재시설의 종류를 하천, 유수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비로 정의하고 있는데, 이중에서 연장이 제시된 시설은 하천이다.

(1) 도시계획시설로서의 하천현황

하천은 충청남도에 55개소가 있으며, 그 연장은 152.2km, 면적은 24.67km²로 아산시 8개소(14.55%)로 가장 많고, 다음으로 천안(7개소, 12.73%) 순이며, 서천과 당진이 각각 1개소(1.82%)로 가장 적다.

〈표 11〉 도시계획시설로서 하천 현황(총괄)

	도시계획시설(하천)		
	개소, (%)	연장(m), (%)	면적(m ²), (%)
충청남도	55 (100.00)	152,197 (100.00)	24,673,863 (100.00)
천안시	7 (12.73)	26,070 (17.13)	1,097,889 (4.45)
공주시	4 (7.27)	2,700 (1.77)	4,458,714 (18.07)
보령시	2 (3.64)	8,050 (5.29)	1,297,650 (5.26)
아산시	8 (14.55)	21,635 (14.22)	2,790,420 (11.31)
서산시	4 (7.27)	9,091 (5.97)	644,179 (2.61)
논산시	3 (5.45)	10,120 (6.65)	1,054,418 (4.27)
계룡시	4 (7.27)	12,570 (8.26)	610,985 (2.48)
금산군	4 (7.27)	8,806 (5.79)	416,107 (1.69)
연기군	2 (3.64)	10,827 (7.11)	724,770 (2.94)
부여군	5 (9.09)	22,220 (14.60)	8,774,498 (35.56)
서천군	1 (1.82)	1,550 (1.02)	100,970 (0.41)
청양군	2 (3.64)	3,278 (2.15)	215,020 (0.87)
홍성군	5 (9.09)	0 (0.00)	671,600 (2.72)
예산군	3 (5.45)	10,460 (6.87)	1,581,643 (6.41)
당진군	1 (1.82)	4,820 (3.17)	235,000 (0.95)

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부 · 한국토지공사, 2006.

연장은 천안이 26.07km(17.13%)로 가장 길고, 다음으로 부여(22.22km, 14.60%) 순이며, 서천이 1.55km(1.02%)로 가장 짧다(홍성은 자료가 없음). 면적은 부여가 8,774천m²(35.56%)로 가장 넓고, 다음으로 공주(4,459천m², 18.07%) 순이며, 서천이 101천m²(0.41%)로 가장 적다.

하천법에서 하천을 국가하천, 지방1급하천, 지방2급하천으로 구분하고, 소하천정비법에서는 하천법에서 정의하지 않는 하천을 소하천으로 정의하고 있어 이를 기준으로 도시계획시설로서 결정된 하천을 구분하여 보면, 국가하천은 31.67km로 16.33km²의 면적을 차지하고 있는데, 부여가 8.15km²로 가장 넓고, 그 다음으로 공주(4.1km²) 순이며, 논산시는 연장(10.12km)은 긴 반면 면적은 1.05km²로 가장 작다. 지방1급하천은 연기가 7.75km, 0.64km²로 가장 많고, 공주, 아산, 서천 순이며, 지방2급하천은 보령이 연장 8.05km, 면적 1.30km²로 가장 많고, 아산, 천안 순이다.

〈표 12〉 하천법 및 소하천정비법의 분류에 따른 하천 현황

구분	국가하천			지방1급하천			지방2급하천			소하천		
	개소	연장(m)	면적(m ²)	개소	연장(m)	면적(m ²)	개소	연장(m)	면적(m ²)	개소	연장(m)	면적(m ²)
충청남도	7	31,670	16,334,193	6	17,552	1,105,963	41	102,369	7,230,675	1	606	3,032
천안시	0	0	0	0	0	0	7	26,070	1,097,889	0	0	0
공주시	1	0	4,102,755	1	2,700	219,900	2	0	136,059	0	0	0
보령시	0	0	0	0	0	0	2	8,050	1,297,650	0	0	0
아산시	1	4,900	1,526,580	3	5,555	142,600	4	11,180	1,121,240	0	0	0
서산시	0	0	0	0	0	0	4	9,091	644,179	0	0	0
논산시	3	10,120	1,054,418	0	0	0	0	0	0	0	0	0
계룡시	0	0	0	0	0	0	4	12,570	610,985	0	0	0
금산군	0	0	0	0	0	0	3	8,200	413,075	1	606	3,032
연기군	0	0	0	1	7,747	642,493	1	3,080	82,277	0	0	0
부여군	1	8,900	8,154,100	0	0	0	4	13,320	620,398	0	0	0
서천군	0	0	0	1	1,550	100,970	0	0	0	0	0	0
청양군	0	0	0	0	0	0	2	3,278	215,020	0	0	0
홍성군	0	0	0	0	0	0	5	0	671,600	0	0	0
예산군	1	7,750	1,496,340	0	0	0	2	2,710	85,303	0	0	0
당진군	0	0	0	0	0	0	1	4,820	235,000	0	0	0

자료 : 2005 도시계획현황, 건설교통부·한국토지공사, 2006.

(2) 개별법에 의한 하천현황

하천법에 의한 하천현황은 2005년 충남통계연보(2006)에 수록되어 있는데, 충청남도 전체 하천의 개소수는 546개소이며, 그 연장은 3,005.66km에 이른다. 이중 국가하천은 9개소(267km, 8.88%), 지방1급하천은 11개소(129.9km, 4.32%), 지방2급하천이 526개소(2,608.76km, 86.79%)이다.

<표 13> 충청남도 하천 현황

구분	하천		
	개소수	연장(km)	면적(km²)*
충청남도	546 (100.00)	3,005.66 (100.00)	234.01 (100.00)
국가하천	9 (1.65)	267 (8.88)	-
지방1급하천	11 (2.01)	129.9 (4.32)	-
지방2급하천	526 (96.34)	2,608.76 (86.79)	-
천안시	31 (5.68)	214.08 (7.12)	15.71 (6.71)
공주시	92 (16.85)	430.05 (14.31)	33.89 (14.48)
보령시	32 (5.86)	146.6 (4.88)	6.71 (2.87)
아산시	44 (8.06)	231.34 (7.70)	15.21 (6.50)
서산시	44 (8.06)	181.97 (6.05)	9.31 (3.98)
논산시	35 (6.41)	203.32 (6.76)	21.20 (9.06)
계룡시	51 (9.34)	18.5 (0.62)	1.03 (0.44)
금산군	34 (6.23)	196.25 (6.53)	16.72 (7.15)
연기군	33 (6.04)	171.35 (5.70)	20.12 (8.60)
부여군	53 (9.71)	320.55 (10.66)	31.73 (13.56)
서천군	21 (3.85)	143.58 (4.78)	11.26 (4.81)
청양군	51 (9.34)	236.39 (7.86)	12.32 (5.26)
홍성군	33 (6.04)	143.14 (4.76)	8.07 (3.45)
예산군	39 (7.14)	227.93 (7.58)	20.20 (8.63)
태안군	7 (1.28)	19.9 (0.66)	1.64 (0.70)
당진군	22 (4.03)	120.71 (4.02)	8.90 (3.80)

자료 : 2005 충남통계연보, 충청남도, 2006.

주 : 면적은 지목이 하천인 토지의 면적임.

하천수는 공주가 92개소로 가장 많고, 태안이 7개소로 가장 적다. 연장은 공주가 430.05km(14.31%)로 가장 길고, 계룡이 18.5km(0.62%)로 가장 짧다. 면적은 천안이 33.89km²(14.48%)로 가장 넓고, 계룡이 1.03km²(0.44%)로 가장 적다.

지목인 하천인 토지면적을 살펴보면, 충청남도 전체가 234.01km²이고, 공주가 33.89km²(14.48%)로 가장 많고, 그 다음으로 부여(31.73km², 13.56%) 순이다. 이면적은 국가하천부터 소하천까지 2005년 현재 하천으로 이용되는 토지이다.

(3) 도시계획시설로서의 하천과 개별법에 의한 하천의 비교

도시계획시설로 결정된 하천과 통계연보에 제시된 하천의 개소수나 연장면에 상당한 차이(24.67km²와 234.01km²)가 발생하는 것을 확인할 수 있었다. 그 이유는 기존의 도시계획시설로서의 하천은 도시지역내에 존재하는 하천에 대해서만 결정하고 있는데, 대부분의 하천은 도시지역을 통과하기도 하지만 비도시지역에 상당부분이 존재하기 때문에 이러한 차이가 발생하고 있다.

따라서, 도시계획구역의 확대에 의해 도시계획시설로서 결정되어야 하는 하천이 매우 많을 뿐만 아니라 하천 정비시 발생하는 업무의 중복성 또한 증가할 수밖에 없다.

제4장 사례를 통한 문제점과 개선방안

1. 사례분석 방법

노선형태의 도시계획시설인 도로, 철도, 하천에 대해 현황과 법률 검토를 한 결과, 접근방식이 유사하다는 점을 발견할 수 있다. 즉, 국토계획법에서 비도시지역까지 도시계획구역으로 확대함에 따라 개별법과 상충되거나 중복되는 요소가 많다는 것이다. 또한, 그 계획 및 관리청이 지자체가 아니라 건설교통부 등 중앙행정기관이라는 점이다.

특히, 그 설치 목적과 기준이 유사한 부분도 있지만 상당부분 상이하여 이를 통합할 경우 문제가 발생한다는 점과 지자체내에서도 관계부서가 달라 상호 협력이 힘들다는 점에서 더욱 문제해결이 곤란하다는 것이다.

이러한 유사한 성격을 갖고 있다는 점에서 많은 변화가 발생할 수 있는 도로를 사례로 지역의 해당 공무원 등과의 인터뷰를 통해 문제점을 도출하고, 이에 대한 개선방안을 모색하였다.

2. 사례조사에서 도출된 문제와 개선방안

1) 비도시지역에서의 도로 결정권자의 일원화

(1) 실태분석

일부 지방자치단체의 경우 종전 조례에서 도로에 대한 도시관리계획 결정시 도시지역과 비도시지역에 따라 결정권한이 상이한 경우가 발생하여 행정절차의 혼선 유발이 우려되고 있다.

경기도의 경우는 사무위임조례 개정(2006.3.6, 경기도사무위임조례 제3,477호)에도 불구하고 도시지역과 비도시지역에 따라 결정권한이 상이하다.(인구 50만명 미만 시) 도시지역의 경우에는 도로 폭원에 상관없이 시장·군수에게 결정권한이 재위임 되어 있으나, 비도시지역에 대하여 대로이하(주간선 기능의 대로 제외)만 시장·군수에게 결정권한이 재위임되어 있다.

경상북도의 경우에도 광역시는 사무위임조례 개정(2005.7.4, 경북도사무위임조례 제2,876호)에도 불구하고 도시지역과 비도시지역에 따라 결정권한이 상이하다. 도시지역내 시는 중로이하, 군은 소로이하, 도시지역외의 지역은 중로이하, 도로법상 시·군도 이하에 대하여 시장·군수에게 결정권한이 재위임되어 있다.

경상남도의 경우 또한 사무위임조례 개정(2006.8.24, 경남도사무위임조례 제3,177호)에도 불구하고 도시지역과 비도시지역에 따라 결정권한이 상이하다. 도로 중 도시지역의 경우 중로 이하, 비도시지역은 시·군도 및 농어촌도로에 한하여 시장·군수에게 결정권한이 재위임되어 있다.

전라북도의 경우는 도시지역과 비도시지역에 도로 결정권한이 상이하나, 결정권한의 일원화를 위한 단서 규정을 별도로 두고 있다. 도로 중 중로이하(도시지역 외 지역은 국도 및 지방도 제외)의 경우에 대하여만 시장·군수에 결정권한을 재위임하고 있으며, 하나의 시설을 도지사과 시장·군수가 각각 결정해야 하는 경우에는 도지사가 이를 결정하고, 2개 이상의 시군이 사용하거나 이용하는 시설의 결정 및 변경결정은 제외하도록 규정하고 있다.(전북도사무위임조례 개정 2006. 7. 14, 조례 제3,207호)

충청남도의 경우는 사무위임조례 개정(2006.10.2, 충남도사무위임조례 제3,223호)으로 도시지역과 비도시지역 구분 없이 중로이하의 도로에 한하여 시장·군수에게 결정권한을 재위임시켜 결정권한의 일원화를 유도하고 있다. 종전규정에서는 도시지역의 시의 중로이하, 군의 소로이하의 도로 및 보행자전용도로, 자전거 전용도로는 시장·군수에게 결정(변경)권한을 재위임하고 있고, 비도시지역인 경우는 도로 등급과는 무관하게 도지사가 결정토록 규정하고 있다.

기타 광역자치단체의 조례를 확인해 본 결과 도시지역과 비도시지역 구분 없이 결정권한이 일원화되어 있다.

(2) 개선 방안

도로 등과 같이 노선형태(線的)인 기반시설의 경우 도시지역과 비도시지역에 따라 도시관리계획 결정권한을 일원화할 수 있도록 일선 광역자치단체에게 행정지도 또는 지침의 하달이 필요하다.

이를 위해 지자체 사무위임조례 또는 도시계획조례 개정 시 반영토록 조치하고, 도로 뿐만 아니라 도로에 접속된 광장(특히 교통광장)이나, 도로변 완충녹지 등 노선형태인 기반시설에 포함하는 방안의 검토가 필요하다.

광역자치단체 조례 개정 시 도로법 상 도로인 경우에는 도로구역 결정권한 위임 내용과 도로 관리청이 누구인지를 검토하여 타 법률과 형평성 확보가 필요하다.

2) 비도시지역내 도로에 대한 도시관리계획 결정의 범위

(1) 실태분석

현행 도로법상 도로구역 지정시 도로 중 고속국도, 국도 및 국가지원지방도·지방도의 경우에는 국토계획법상 도로로 도시계획시설 결정의제가 가능하나, 시·군도의 경우에는 의제항목에 누락되어 별도의 도시관리계획 결정절차를 이행해야 하는 불편이 발생되고 있다.

도로법 제25조의 규정에 의하여 도로구역이 결정되면 동법 제25조2(다른 법률에 의한 인·허가 등의 의제<개정 1999.2.8, 2004.1.20>) 제7호의 규정에 의하여 도시관리계획 결정이 의제처리가 가능하나, 시·군도의 경우는 제외되어 있다.

참고로 시·군도와 위계가 낮은 농어촌도로정비법에 의한 농어촌도로(면도·이도·농도)의 경우에도 도로노선 지정공고시 도시관리계획 결정에 대하여 의제처리

☞ 도로법 제25조의2 (다른 법률에 의한 인·허가등의 의제<개정 1999.2.8, 2004.1.20>) ①관리청이 제25조의 규정에 의하여 도로구역의 결정 또는 변경을 함에 있어서 다음 각호의 허가·인가·면허·승인·해제·결정·동의 또는 협의등(이하 "인·허가등"이라 한다)에 관하여 도로의 관리청이 제2항의 규정에 의하여 관계기관과 협의한 사항에 대하여는 당해 인·허가등을 받은 것으로 보며, 도로구역의 결정 또는 변경을 고시한 때에는 다음 각호의 관계 법률에 의한 인·허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다. <개정 1990.1.13, 1993.3.10, 1995.12.6, 1999.2.8, 2002.2.4, 2002.12.30, 2004.1.20, 2005.3.31, 2005.8.4, 2005.12.30, 2007.1.26>

7. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정(도로 중 고속국도·국도 및 국가지원지방도·지방도와 이와 관련하여 완충목적으로 설치하는 도시계획 시설인 녹지 및 교통광장에 한한다), 동법 제56조의 규정에 의한 개발행위의 허가, 동법 제81조제2항의 규정에 의한 시가화조정구역안에서의 행위의 허가, 동법 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가

해 주고 있다. 농어촌도로정비법 제12조의 규정에 의하면 동법 제9조의 규정에 의하여 도로노선 지정공고시 국토계획법에 의한 도시관리계획 결정이 의제된 것으로 규정하고 있다.

☞ 농어촌도로정비법 제12조 (다른 법률에 의한 인·허가 등의 의제<개정 2001.12.31>) ①제9조의 규정에 의하여 도로의 노선을 지정공고한 때에는 다음 각호의 1에 해당하는 허가·면허·결정·인가 또는 승인을 받은 것으로 본다. <개정 1997.12.13, 1999.2.8, 2001.12.31, 2002.12.30, 2005.8.4>

6. 도시계획법 제24조의 규정에 의한 도시계획의 결정(동법 제3조제6호 가목의 시설중 도로에 관한 도시계획의 결정에 한한다), 동법 제46조의 규정에 의한 개발행위의 허가 및 동법 제61조의 규정에 의한 실시계획의 인가

☞ 농어촌도로정비법 제2조 (農漁村道路의 定義) ①이 법에서 "농·어촌도로"(이하 "도로"라 한다)라 함은 도로법에 규정되지 아니한 도로(읍 또는 면 지역안의 도로에 한한다)로서 농어촌지역 주민의 교통편익과 생산·유통활동 등에 공용되는 공로 중 제4조에 열거되고 제6조의 규정에 의하여 고시된 도로를 말한다.<개정 1994.12.22>

②제1항의 도로는 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 공작물로서 대통령령으로 정하는 것을 포함한다.

☞ 농어촌도로정비법 제4조 (道路의 종류 및 施設基準등) ①이 법에서의 도로는 면도·이도·농도로 구분한다.

②제1항의 규정에 의한 도로의 종류별 기능은 다음 각호와 같다.

1. 면도 : 도로법에 규정된 도로(이하 "군도 이상의 도로"라 한다)와 연결되는 읍·면 지역 내의 기간도로
2. 이도 : 군도 이상의 도로 및 면도와 분기하여 마을간이나 주요산업단지 등과 연결되는 도로
3. 농도 : 경작지 등과 연결되어 농·어민의 생산활동에 직접 공용되는 도로

③도로의 구조·시설기준에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다.<개정 1999.1.21>

(2) 개선 방안

도로법 개정(제25조의2 제7호)을 통하여 시·군도의 경우에도 도로구역 결정시 도시관리계획 결정이 의제가 되도록 하는 조치가 필요하다.

도로법 개정(제25조의2 제7호)시 도로 뿐만 아니라 도로와 접속된 광장과 완충녹지의 경우도 포함하여 결정하는 방안이 검토(농어촌 도로의 경우 의제내용에 추가하는 방안)되어야 한다.

국토계획법 전면 개정이후 비도시지역에 대하여도 도시계획시설 결정을 할 수 있

게 됨에 따라 도로결정시 수반되는 광장(주로 교통광장)과 완충녹지의 경우에도 이를 도로와 같이 병행하여 결정이 의제될 수 있도록 해 줌으로써 불필요한 행정력 낭비를 예방(도로는 의제, 도로와 접속된 광장 또는 완충녹지의 경우에는 별도의 도시관리계획 결정절차를 이행해야하는 부담 발생)할 수 있다.

도로법, 농어촌도로법 개정시 도시계획시설사업시행자 지정에 대하여도 추가 의제해 주는 방안이 검토되어야 한다.

사업 시행을 전제로 하는 개발사업법률의 경우(예 : 택촉법 제11조제1항제1호, 산업법 제21조제1항제1호 등) 실시계획승인·고시가 되면 국토계획법 제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업의 시행자 지정 또한 의제하도록 규정되어 있다.

3) 비도시지역내 도로에 대한 도시관리계획 결정 절차

(1) 실태분석

현행 도로법(제25조2)상 도로구역 지정시 도로 중 고속국도, 국도, 및 국가지원지방도·지방도의 경우에는 국토계획법상 도로로 도시계획시설 결정의제가 가능하도록 규정되어 있고, 도시관리계획 의제관련 부서와 사전에 협의를 득하고 난 후 도로구역 지정시 도시관리계획에 대한 결정고시(의제고시)를 병행하여야 한다.

도시관리계획 결정의 효력은 국토계획법 제31조제1항의 규정에 의하면 동법률 제30조제6항의 규정에 의한 고시가 있는 날부터 5일후에 그 효력이 발생한다고 규정하고 있다.

그러나, 도시기본계획이 수립되지 아니한 정제 또는 쇠퇴되는 소도시의 읍·면의 경우 종전 국도나 지방도 개설사업 시 도로구역을 지정할 때 도시관리계획 결정도서를 작성하지 않거나, 또는 작성하더라도 협의부서와 협의를 하지 아니한 경우와 협의는 하더라도 도시관리계획 결정의제고시를 하지 아니한 상태로 도로공사 준공을 한 사례도 발생되고 있어 도시관리계획 결정에 대한 법적 효력이 상실된 경우도 나타나고 있는 실정이다.

도시기본계획을 수립하는 도시(수립의무도시 또는 필요에 의하여 수립하는 도시)의 경우 도로법상 도로구역 지정시 도시관리계획결정 의제절차를 이행하지 아니한

경우라 하더라도 국토계획법 제23조의 규정에 의하여 5년마다 도시기본계획 재검토에 따른 도시관리계획(재정비)시에 누락된 도로 결정을 하여 그나마 도로에 대한 도시관리계획 결정에 대한 법적 효력 시비가 없겠으나, 그렇지 아니한 시·군의 경우 이러한 문제점이 나타날 수 있다.

종전 국토이용체계 이원화 시절(2002.12.31 이전)에는 도시지역의 경우 도시계획시설 결정(도시계획법 제30조)을, 비도시지역인 경우에는 공공시설입지승인(국토이용관리법 제20조)을 득하고 도로나 철도 등의 사업을 시행하였으며, 고속국도의 경우 도로공사, 국도의 경우 건설교통부(국토관리청), 지방도의 경우 도지사가 구역지정을 함으로, 도시관리계획 입안 및 결정권자인 시·군이나 시·도의 도시관리계획 입안 및 결정관련 부서와 도시관리계획 결정에 대하여 사전협의하고, 도로구역 지정시 도시관리계획 의제고시를 하여야 도시관리계획에 대한 법적 효력이 발생되는 것이다.

지형도면의 고시의 경우 또한 읍·면 단위 소도시인 경우 도로에 대한 도시관리계획 결정후 2년 이내에 지형도면고시를 하지 않은 경우도 발생되고 있다.

도시관리계획이 정상적으로 결정된 경우라 하더라도 지형도면고시가 기한내 처리되지 아니하면 도시관리계획 결정사항이 실효되도록 국토계획법 제33조에 규정되어 있다.

(2) 개선방안

제1안은 도시관리계획 결정 효력 복구를 위하여 전술한 문제가 있는 도로 구간에 대하여 도시관리계획 재정비시 이를 신규 결정하게 하는 방안(지형도면고시의 경우도 동일)이다.

5년 시차로 도시관리계획 재정비를 수립하는 시·군의 경우 도로법에 의한 도시관리계획 의제협의 및 고시를 하지 않고, 도시계획시설 신규 결정형태로 처리하는 방안이다.

이 경우도 도로구역 지정권자 또는 관리청(원인자)이 도로구역 지정도서를 입안권자에게 의무적으로 제출하도록 하는 방안 강구가 필요하다.(일반적으로 도로 지정권자 또는 관리청이 최종 도서를 보관) 이를 위해서 도로법의 개정 또는 토지이용규제합리화법에서 담을 수 있는가를 검토해야 한다.

참고로 택지개발사업(택촉법) 사업시행자(원인자)가 실시계획 승인(도시관리계획 결정 의제 시점) 이후 지형도면고시를 위한 도서를 작성하여 시장·군수에게 제출하도록 규정되어 있다.

비용부담 측면에서 보면, 도시관리계획 재정비시 도시계획 시설결정 비용이 포함되어 있어 별도 비용이 발생되지 않는다.[한국엔지니어링진흥협회발간 표준품셈 제 5호, 국토개발표준품셈, 2000. 12제3장 제3절, 도시계획변경(재정비) 용역비 품셈에 도시계획시설 계획이 포함되어 있음]

☞ 택지개발촉진법시행령 제8조제8항 ⑧법 제11조제1항제1호의 규정에 의하여 도시관리계획의 결정이 있는 것으로 보는 경우에는 관할 시장·군수는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제 32조의 규정에 의하여 실시계획승인대상지의 지형도면승인신청등 필요한 절차를 취하여야 하며, 사업시행자는 지형도면고시에 필요한 도면등을 시장·군수에게 제출하여야 한다.<개정 1987.2.6, 2000.7.1, 2002.12.26, 2005.3.8>

제2안은 도시관리계획 재정비를 할 필요가 없는 시·군의 경우 도로지정권자 또는 도로관리청(원인자)로 하여금 도시계획시설 결정도서를 작성하게 하여 일선 지방자치단체의 도시계획 담당부서와 협의하여 적법절차(의제고시)를 이행하게 하는 방안(지형도면고시의 경우도 동일)이다.

도시관리계획 재정비가 필요하지 아니한 시·군의 경우 전술한 문제점을 해결하기 위해서는 도로지정권자 또는 관리청(원인자) 부담으로 도시관리계획 결정도서를 작성하게 하고, 도시관리계획 입안권자와 결정권자에게 협의(도시관리계획 결정의 제 협의)를 하고, 도로법에 의한 의제고시 절차를 이행하는 것이다.

4) 도로법면에 대한 도시관리계획 결정(토지수용 관련)

(1) 실태분석

도로법상 도로 또는 농어촌도로정비법상 농어촌도로의 경우 도로구역 지정 또는 농어촌도로 노선이 지정(도로 본선+법면부지까지 포함)될 경우 토지보상법에 따라 법면까지를 수용할 수 있으나, 도로법상 도로나 농어촌도로가 아닌 일반 도시계획 도로인 경우 법면부지에 대한 토지보상법 적용의 시비가 발생된다.

일례로 도시계획시설 결정단계인 도시관리계획 결정시 도로 선형 결정만 하게 됨

에 따라 정확한 도로법면이 파악되지 아니하며, 정확한 도로법면의 파악을 위해서는 도로 실시설계 예산을 확보하여 도시관리계획결정시 용역발주를 병행하여야 가능하다.

그러나, 도시관리계획 결정(평면 도로선형 결정)이 확실하지 아니한 단계에서 실시설계를 발주하기도 쉽지 않고, 도로 결정단계에서 노선 변경에 따른 실시설계 변경이 불가피하게 수반됨에 따라 추가 용역비 예산이 지출되는 문제점이 있다.

또한, 도로의 경우 도시관리계획 결정시 보·차도로 구성된 도로 본선만 도시관리계획 결정을 하고 있어 법면부지의 경우 도시계획시설 결정에서 제외되어 법면부지 공사시행에 대한 법적근거를 별도로 확보해야 하는 문제가 발생한다.

도시계획시설사업은 도시계획시설 결정을 득한 범위 내에서만 실시계획승인이 이루어지므로 도시계획시설 결정을 득하지 아니한 법면부지의 경우 사업시행시 국토계획법 제56조의 규정에 의한 개발행위허가(토지 형질변경허가)를 득하는 경우도 발생되고 있는 실정이다.

최근 일부 시·군에서는 골프장 진입도로의 경우 도로 본선과 법면부지를 포함하여 도시계획시설을 결정하고 있는 사례도 발생하고 있다.

도로 법면부지를 포함하여 도시관리계획 결정시 도로와 접하여 시가지개발이 진행되는 경우 법면부지를 도시계획시설로 결정하게 되면 도로변 대지 형상이 부정형하게 발생되어 장기적으로 가로경관이 악화되는 문제점이 있다.

(2) 개선방안

제1안은 도시계획시설 결정시 도로법면부지는 제외하고 현행대로 본선만 결정하는 것이다.

도시관리계획 결정체계를 유지할 수 있고, 도로변 경관을 유지할 수 있는 장점이 있으나 법면부지에 대한 토지보상법 적용이 불가하다.

따라서, 토지보상법에 도로법면부지까지를 수용할 수 있는 법적 근거를 확보하도록 토지보상법을 개정하는 방안을 강구하고, 도시계획시설사업 실시계획 수립시 도로법면에 대하여도 실시계획수립을 할 수 있도록 국토계획법을 정비하는 방안을 강구해야 한다.

일반적으로 도시계획도로 시설사업의 경우 도시관리계획 결정 선형을 최대한 존중하되, 별도의 도로 설계를 위한 측량(노선측량)을 실시하고 이를 토대로 도로 실시설계 시행하여 정확한 도로구역(본선과 법면)이 확정되고 이를 근거로 도시관리계획 변경 결정과 지형도면고시 절차를 이행한 후 지적분할측량을 실시하고 토지보상시행 및 공사시행을 하는 단계로 진행된다.

제2안은 도로 법면부지를 포함하여 도시계획시설을 결정하고, 도로 공사 준공후 법면부지를 도시계획시설에서 해제하는 방안이다.

토지보상법을 개정하지 않고 법면부지를 도시관리계획으로 결정(이때 본선과 법면부지를 동시 표시)한 후 현행 규정대로 사업시행하는 방안으로 이 방법은 기존 관련법령을 개정하지 않고 토지보상법 적용도 가능한 장점이 있으나, 도로사업을 당장 시행하는 경우에만 적용이 가능한 한계가 있다.(또는 단계별 집행계획이 수립되어 예산 집행이 가능한 경우에만 적용)

만약 도로와 연결하여 건축허가나 개발행위허가 신청이 있을 경우(공공 또는 민간) 준공이전까지는 법면부지의 타용도 사용으로 인하여 부분적으로 도시관리계획을 자주 변경해야 하는 번거로움 발생이 우려된다.

3. 사례를 통한 문제점과 개선방안의 종합

도로시설을 통합관리하기 위해서 우선 문제점과 과제를 도출하여야 한다. 이를 위해 관리를 담당하고 있는 관계공무원과 도시계획 용역회사의 관련용역 담당자 및 도시계획시설 전문가로서 교수의 의견을 문답을 통해 종합하였다.

1) 문제점의 정리

도시계획시설로의 결정과정은 거쳐야 하는 것이 법률적으로나 체계적으로 보았을 때 바람직한 방향임은 모두가 공감하였다. 그러나, 결정과정을 수행하기에는 문

제가 많음 또한 공감하면서 그 문제를 제시하였다.

문제점으로는 다음과 같다.

- 첫째, 도시계획시설결정을 위한 과정을 수행하기 위해서는 추가적인 용역이 추진되어야 하기 때문에 결정을 위한 경비와 시간이 소요된다는 점
- 둘째, 도시계획시설로 결정시 그 기준이 상이하다는 점
- 셋째, 도시계획시설결정에 따라 관리 및 재원 등의 상충이 발생한다는 점

2) 개선방안의 종합·정리

위에서 밝힌 문제점을 해결하기 위해 전문가와 함께 개선방안을 종합·정리하여 보았다.

(1) 도로시설결정을 위한 불충분한 자료

비도시지역은 도시계획으로 관리되지 못하여 계획 및 공사를 위한 도면이 보존되지 못한 것이 있어 이에 대한 도시계획시설로서 결정하기 위해서는 기본적인 도서의 재작성이 필요하다.

도시계획시설로의 결정은 개인의 사유권과 연관되어 있어 매우 중요한 절차로서 근거가 되는 도서의 구비가 필수적이다. 물론 현재 도로로 인정되고 있지만, 법률적 구속력 등을 갖기 위해서는 새롭게 작성해야 하는 문제를 갖고 있다.

또한, 자료가 갖추어져 있다고 하더라도 현재 관리되고 있는 도면 등과의 불일치 문제가 발생한다. 즉, 도면의 축척의 문제, 지적의 변경 등 시간이 지남에 따라 발생한 변화가 고려되지 못한다는 점이다. 이 경우에는 자료의 재수정이 필요하다.

그러나, 이러한 과정은 막대한 비용이 소요되는 작업이다. 관리의 주체가 누구냐를 떠나 국토계획체계의 정비라는 측면에서 대응하여야 할 것이다.

이러한 사례로는 토지적성평가 비용의 공동분담이 있다. 국가의 국토정책의 변화로 인해 기존에 토지특성자료를 활용하여 지역의 계획을 지원했던 것을 적성평가제도 도입으로 그 비용을 국가와 지자체가 분담한 사례를 적용하여 국토계획법 제정

으로 통합관리되어야 하는 사항에 대해 그 비용을 분담할 수 있어야 할 것이다.

(2) 도로시설결정을 위한 기준의 불일치

도로시설은 설치 목적에 따라 그 구조나 설치기준이 다르다. 즉, 도시의 자동차 위주의 도로계획에서 적용하는 기준과 농업생산 및 여가 등을 위한 도로구조 및 설치기준은 다를 수밖에 없다.

이러한 점을 고려하여 도로의 결정, 구조 및 설치기준을 하나로 통합하는 과정이 필요하다.

결정을 위한 방법에 있어서도 종합적으로 검토하여 추진되어야 할 것이다. 새롭게 도로를 개설하는 과정이 아닌 기존 도로를 통합하는 과정으로서 상호 보완되는 도로는 그 결정기준을 같이하도록 수정하고, 그 기능과 역할을 새롭게 정비해야 할 것이다.

이는 도로라는 시설이 하나의 통일된 체계를 갖고 설치되어야 한다는 점이다. 도시지역의 주민도 농어촌지역의 도로를 이용하고 있으며, 농어촌주민도 도시지역의 도로를 이용하고 있다. 그 목적과 이용방법에 있어서 상충되는 요소를 조정하고, 보완적인 기준은 도입하여 법체계를 정비해야 할 것이다.

(3) 도로시설관리를 위한 결정 절차상의 문제

도로시설관리에 있어서 행정상의 문제로는 관리기관 및 부서가 분산되어 있으며, 그 결정절차 등이 이중적으로 운영되고 있다는 점이다. 물론 관련법에 의해 의제처리되는 점도 있으나, 협의과정에서 이중적인 업무처리가 되고 있다. 즉 개별법에 의해 계획을 수립하는 과정에서 협의가 진행되어 추진되는데, 또 다시 도시계획시설로 결정하기 위해서 협의과정을 재차 추진하게 되는 것이다.

이렇게 결정과정이 지연됨에 따라 개별법에 의해 사업추진이 될 수 있으나 행정적 절차를 마무리하기 위해 사업이 지연될 수도 있으며, 개별법에 의해 사업추진 후 도시계획결정과정에서 문제가 발생하여 사업의 중지 및 취소될 수도 있다.

이러한 현상은 제2종 지구단위계획의 수립시 도시지역과 인접한 비도시지역에 입안되어 도시계획으로 결정되는 과정에서 문제점을 더욱 확연히 드러내고 있다.

하나의 도로가 기존 도시지역과 주변 비도시지역의 개발지역을 연결하고 있을

때, 이 도로는 하나의 도로시설로 관리되어야 하지만, 기존 도시지역은 기존 도시계획시설로 이미 관리되고 있으며, 제2종 지구단위계획에 의해 새롭게 비도시지역의 일부지역에 대해 새로운 도로시설로 설치되어 신규 지정되는데, 그 가운데 위치한 비도시지역의 도로는 통합적으로 관리되지 못한다는 점이다.

또한, 기존도로와 비도시지역의 도로가 교차할 경우, 교차지점의 처리를 어떻게 하느냐에 따라 광장의 설치가 필요한데, 이는 비도시지역의 도로를 도시계획시설로 결정하는 과정에서 추가로 수행해야 하는 과정이 될 수 있다.

(4) 도로시설 결정 후 관리차원의 문제

도시계획시설은 우선적으로 각 시·군의 도시계획 담당자가 관리하고 있다. 즉 도로시설결정이 도시계획의 일부분이기 때문이다. 그러나, 현재의 관리는 기능적 측면에서 또는 자원 측면에서 같은 도로라도 달리 관리되고 있다.

도시계획시설로 결정되면, 그 관리를 도시계획 담당자가 업무를 추가적으로 담당해야 한다. 그러한 시설이 수가 적으면 가능할 수 있으나, 현재 충청남도의 도시지역보다 비도시지역이 상대적으로 넓고, 그 양도 많다는데 문제가 발생하고 있다.

또한, 유지관리비용의 분담과 배분에 있어서도 문제가 발생한다. 중앙정부로부터 지원받는 비용은 총괄적으로 지원되는데, 도시계획시설로서 모든 도로시설과 그 중요도를 상대적으로 평가하여 지원하는 체계라면, 그 중요도에서 도시지역이 우위를 차지할 것이 자명하고, 도시지역의 유지관리비는 비도시지역의 유지관리비에서 있어서 단위면적당 단가가 훨씬 높아 비도시지역에 배분될 수 있는 비용은 극히 적어질 수 있다.

제 5 장 결론 및 정책제언

1. 연구의 요약

앞에서 검토한 내용을 요약하면, 우선 통합관리에 있어서 문제점은 다음과 같다.
첫째, 개별법과 국토계획법의 도시계획시설결정과정에서 이중적인 행정절차를 밟아야 하기 때문에 예산 및 시간낭비의 요소가 있다.
둘째, 통합관리하기 위해서는 도로체계의 정비 및 도로결정·구조 및 설치기준에 대한 조정이 필요하다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 과제로는 다음과 같다.

- 첫째, 도로시설결정을 위한 불충분한 자료의 재구축
- 둘째, 도로시설결정을 위한 기준의 불일치 조정
- 셋째, 도로시설관리를 위한 결정절차의 통합
- 넷째, 도로시설결정 후 관리체계의 정비

도출된 과제를 해결하기 위한 방안으로 다음과 같이 제안 할수 있다.

1) 도로시설결정을 위한 불충분한 자료의 재구축

도로시설결정을 위한 자료가 없는 경우는 그 수요를 파악하여 국가정책상 필요한 사항으로서 국가와 지자체가 공동분담하는 방안 모색이 필요하다.

도시계획시설결정의 과정은 반드시 거쳐야 한다는 점에서 근거가 되는 자료의 부족은 필수적으로 구축해야 하는 사항이다.

또한, 자료간의 불치하는 점은 수정하는 과정이 필요하다. 왜냐하면 결정이후 관리를 위해서는 일괄적인 형태와 도면상의 일치가 필요하기 때문이다.

결과적으로 이러한 자료의 미비는 반드시 확보되어야 하기 때문에 이에 대한 재원 마련 및 추진상의 절차에 대한 간소화 대책이 마련되어야 한다.

2) 도로시설결정을 위한 기준의 불일치 조정

도로시설 결정·구조 및 설치기준에 대한 조정은 농어촌도로를 기존 도시계획도로에 통합하기 위해서 필요한 절차이다. 따라서, 기존 도시계획시설에 관한 결정·구조 및 설치기준에 농어촌도로의 내용을 일치시켜 삽입하는 방안이 바람직할 것이다.

이를 위해서는 농어촌도로에 대한 구조 등에 있어 명확한 수치 등이 제시되어야 할 것이며, 도로와 관련된 기타 시설물과의 관계를 고려한 설치기준이 마련되어야 할 것이다.

3) 도로시설관리를 위한 결정절차의 통합

도로시설관리를 위한 결정절차의 통합을 위해 개별법에 의해 관리되던 비도시지역의 도로시설을 일괄적으로 결정하는 것이 바람직하다.

기존 개별법에 의해 주민들도 인정하고 있는 사항으로 도시계획시설결정 절차를 간소화하여 주민의 공람 등 협의과정을 생략할 수 있도록 제도를 개선하고, 근거를 마련하면 바로 결정하는 단계로 축약할 수 있을 것이다.

4) 도로시설결정 후 관리체계의 정비

도로시설결정 후 관리체계에 대한 정비를 위해서는 도로법과 농어촌도로정비법의 통합이 필요하다. 즉 도시지역과 비도시지역을 통합했듯이 이 두 관련법을 통합하는 방안이 모색되어야 한다.

그러나 여기에는 문제가 있다. 재원지원의 행정부서가 건설교통부와 행정자치부로 나누어진다는 점이다. 따라서 이 문제는 재정부문의 조정이 이루어져야 할 것으로 보인다. 그 후에 하나의 관리체제로 조정하는 것이 바람직하다고 하겠다.

하나의 체계로 통합할 경우, 업무에 대한 기구의 조정이 불가피하게 따라간다. 건설과와 도시과, 도로교통 및 기반조성과 등 나누어 관리되던 것을 하나의 관리부서 내지 담당계가 만들어져야 한다. 그래야 효율적인 도로체계를 갖출 수 있다.

2. 정책제언

문제점과 과제 및 대응방안을 모색하여 보았다. 이러한 검토 결과를 토대로 충청남도에 정책제언을 다음과 같이 하고자 한다.

1) 비도시지역의 도시계획시설에 대한 실태파악

도시계획으로 지정되고 장기적으로 방치된 미집행도시계획시설에 대한 대대적인 현황조사 및 대안마련을 위한 연구가 추진되었다. 이와 마찬가지로 비도시지역에 도시계획시설로 결정하여야 하는 시설이 얼마나 있는가 또한 이를 위해서 필요한 비용 및 시간을 종합적으로 검토하고 체계적으로 접근하기 위한 연구 프로젝트를 추진해야 할 것이다.

현재는 새로 지정되거나 변경될 경우에 추진하고 있으나, 결국, 하나로 관리되기 위해서는 종합적인 정비가 필요하게 되는데, 이를 위해 지금부터 총체적인 사업량을 산출할 필요가 있다.

2) 단계적 분야별 추진

추진이 필요하다고 파악된 사업에 대해 자료의 유무, 제도개선의 필요 등 유형별로 구분하여 우선적으로 시행할 수 있는 것과 장기적으로 추진해야 될 것으로 구분하여 단계적 사업 추진이 필요하다.

또한, 모든 것을 한 번에 추진할 수 없기 때문에 개별법에서 추진되는 사업의 경우 도시계획에 맞도록 자료의 구축 및 자료의 공유가 필요하다. 즉 도로 개설 및 정비시 자료의 전산화와 도시계획 전산자료와 일치하도록 도로 개설 및 정비시 자료

의 전산화와 도시계획 전산자료와 일치하도록 작성하여 향후 일괄적으로 변경할 경우 신속히 추진될 수 있는 토대를 마련해 나가야 할 것이다. 이를 위해 관계 담당기관 간의 긴밀한 협조 체계를 구축하여야 한다.

결국 각 분야별 통일된 형식으로 자료를 작성하면 분리되었지만 통합적 관리가 이루어지는 것이라 할 수 있다.

3) 제도개선을 위한 노력

행정구역 전체가 도시계획구역이 되어 도시계획으로 관리되도록 국토계획법이 제정된 이상 도시계획시설로의 결정이 필수불가결한 사항이 되었다. 따라서 이를 회피하여 차일피일 미루게 되면 이에 따른 이중적 비용과 시간이 소요되기 때문에 이를 개선할 수 있는 방안을 모색하는데 관계 담당자의 노력이 필요하다.

관계 공무원은 추진에 있어 문제점을 구체적으로 고민하고, 관련 전문가는 이를 해결하기 위한 방안을 모색하며, 지역주민은 이러한 행정절차 및 관리체계 변화에 동참함으로써 신속한 절차수행이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

여기에는 국가의 지원이 필수적이다. 자료구축 및 현장조사의 비용, 사업추진을 위한 용역수행 등에 따른 비용 등을 지원할 수 있도록 하여야 하며, 결정과정의 절차를 간소화하기 위한 제도개선에 적극 지원해야 할 것이다.

참고문헌

- 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙.
국토의 계획 및 이용에 관한 법률·시행령·시행규칙.
도로법·시행령·시행규칙.
농어촌도로정비법·시행령·시행규칙.
철도산업발전기본법·시행령·시행규칙
철도건설법·시행령·시행규칙
철도건설규칙
도시철도법·시행령·시행규칙
하천법·시행령·시행규칙
소하천정비법·시행령·시행규칙
신동진·태영호(1996), 도시계획시설의 설치 및 관리 개선방안, 국토연구원.
건설교통부(2002), 국토의계획및이용에관한법률의 신설에 따른 도시계획수립기준
및 도시계획시설기준, 2002.
이창수(2002), “미집행 도시계획시설 관리 방안”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회.
이창수의(2002), “기반시설연동제 도입과 도시계획의 과제”, 「도시정보지」, 대한
국토·도시계획학회.
- 건설교통부·한국토지공사(2006), 2005 도시계획현황.
충청남도(2006), 2005년도 충남통계연보.

▪ 집 필 자 ▪

공동연구책임 · 조봉운 책임연구원 · 이창수 교수

기획과제 2006- ·비도시지역의 노선형태 도시계획시설 결정 및 관리방안

글쓴이 · 조봉운, 이창수 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2006년 12월 31일 / 발행 · 2006년 12월 31일

주소 · 대전시 중구 용두동 112-1 동아일보빌딩 5,6층 (301-831)

전화 · 042-820-1153(도시계획연구팀) 042-820-1114(대표) / 팩스 · 042-820-1129

ISBN

<http://www.cdi.re.kr>

© 2006, 충남발전연구원

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