

현안과제연구

# Issue Report

2016. 06. 30

## CONTENTS

### < 요약 >

01. 도시계획의 패러다임 변화
02. 도시계획의 정책이슈 전망
03. 충남형 도시계획의 정책방향
04. 정책과제 종합

## 지속가능한 충남형 도시계획 수립방향

오용준 연구위원([yjuno@cni.re.kr](mailto:yjuno@cni.re.kr))

충남연구원 지역·도시연구부

본 연구는 인구저성장시대의 인간도시 관점에서 충청남도의 새로운 도시계획 방향을 모색하는데 목적이 있음

### 요 약

- 충남연구원(2006)은 2040년 충남의 총인구는 245만명으로 연평균 0.65% 성장할 것으로 전망하였음. 이러한 인구저성장시대의 충남의 도시계획은 사회적 변화와 새로운 패러다임에 적극적으로 대응해야 함
- 다수의 전문가들은 앞으로의 도시가 토목도시 기반의 물리적 도시(Hard City)에서 휴먼웨어(Humanware) 중심의 인간적인 도시(Soft City)로 변화될 것이라는 전망하고 있음. 이러한 사람 중심 도시계획은 최근 5가지 정책이슈를 해결해야 하는 과제를 안고 있음. 첫째, 인구감소시대의 스마트 쇠퇴(Smart Decline)에 대응한 도시계획이 필요함. 둘째, 주민이 피부로 느끼고 주거환경의 질을 높일 수 있는 생활형 SOC가 부각되고 있음. 셋째, 장기미집행 도시(군)계획시설의 일몰제 시한이 도래하고 있음. 넷째, 국토교통부 및 환경부가 지속가능한 국토관리를 위해 국토계획과 환경계획을 연동화시키는 정책에 주목해야 함. 다섯째, 주민참여형 도시계획 수요에 적극 대응해야 함.
- 충남형 도시계획은 기존 도시계획과 차별화된 도시계획을 지향해야 함. 그래서 충남형 도시계획은 ①인구감소시대의 창조적 축소도시를 지향하며 ②주민들이 소원하는 생활인프라를 공급하고 ③장기미집행 도시(군)계획시설의 현명한 해제방향을 제시하며, ④환경계획과 적극적으로 연동된 ④주민 주도의 세포형 도시계획이라 할 수 있음
- 충청남도는 인구 저성장에 대비하여 충남형 도시계획의 기본방향을 설정하고 시범 도시(군)기본계획을 수립하여 기초 지자체의 표준 모델을 만드는 지속가능한 도시정책을 조속히 추진해야 함

# 도시계획의 패러다임 변화

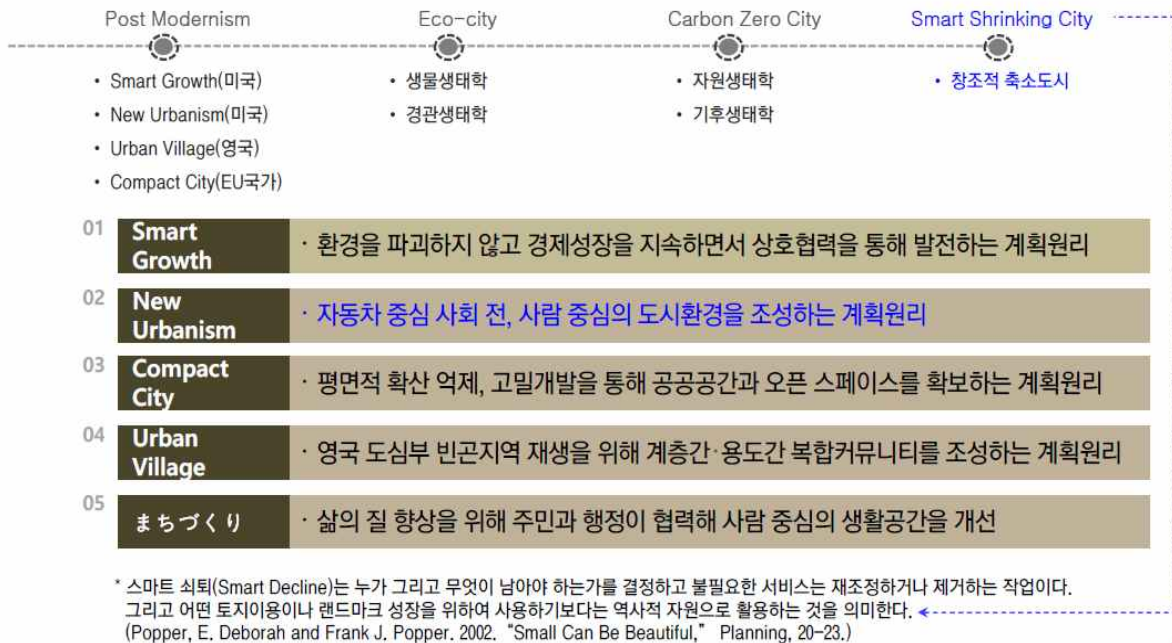
## 01

### ■ 사람 중심 도시정책으로 발전

- 현대 도시계획은 포스트 모더니즘(Post Modernism) 이후 1970년대 일본의 마찌쓰쿠리(まちづくり), 1980년대 미국의 뉴 어바니즘(New Urbanism)과 1990년대 영국의 어반 빌리지(Urban Village)로 발전해 왔음
  - 이들 정책의 공통된 특징은 기계론적 가치관을 좇다 망가진 기존 도시를 인간적이고 활기찬 지역공동체로 재창조하기 위한 도시정책이라는데 있음
  - 일본의 마찌쓰쿠리(まちづくり)는 삶의 질 향상을 위해 주민과 행정의 협력해 사람 중심의 생활공간을 개선하는 주민참여형 마을가꾸기를 의미함
  - 미국의 뉴 어바니즘(New Urbanism)은 교외개발 정책에 대한 비판적 대안으로 등장한 개념으로 자동차 중심 사회 전, 사람 중심의 도시환경을 조성하는 계획원리임
  - 영국의 어반 빌리지(Urban Village)는 도심부 빈곤지역 재생을 위해 계층·간·용도 간 복합커뮤니티를 조성하는 계획원리로 영국의 찰스 황태자가 전문가 우월주의에서 탈피하여 주민참여를 제도화한 것으로 알려져 있음
- 최근 들어 독일과 미국을 중심으로 인구감소시대의 스마트 쇠퇴(Smart Decline)에 대응하는 축소 도시계획이 논의되면서 축소지향적인 도시계획의 필요성이 확산되고 있음

※ 스마트 쇠퇴(Smart Decline)는 누가 그리고 무엇이 남아야 하는가를 결정하고 불필요한 서비스는 재조정하거나 제거하는 작업이다. 그리고

어떤 토지이용이나 랜드마크 성장을 위하여 사용하기보다는 역사적  
 자원으로 활용하는 것을 의미한다(Popper, E. Deborah and Frank J.  
 Popper. 2002.“Small Can Be Beautiful,” Planning, 20-23.)



<그림 1> 도시계획 이념의 발전경로

## ■ 미래도시 패러다임 변화 전망

- 다수의 전문가들은 앞으로의 도시가 인간과 자연의 공생을 전제로 모든 사람들의 삶에서 지속가능한 정주환경 개선을 도모하고, 사람 중심의 도시관리와 지역생활공동체를 형성하는데 초점이 맞춰질 것으로 전망하고 있음
- 현재의 토목도시 기반의 물리적 도시(Hard City)가 휴먼웨어(Humanware) 중심의 인간적인 도시(Soft City)구조로 전환되고 있기 때문임
  - 미래 인간도시의 관리방식은 사람 중심적인 U-Eco City\*로 진화할 것이고, 계획수립과정의 중심에는 공동체(Community) 기반의 휴먼웨어(Humanware)가 주도적인 역할을 수행할 것임

\* U-Eco City는 U-City(Ubiquitous City)와 생태도시(Ecologic City)의 합성어로 삶의 질 향상과 지속가능한 도시 경쟁력 제고를 위하여, 정보 소통이 자유롭고 자연생태의 접근이 용이하며 인위적인 환경부하가 적은 첨단정보생태도시임



<그림 2> 미래 도시계획의 키워드

### ■ A. 창조적 축소도시로 변화

- 충남연구원(2006)<sup>1)</sup>은 2040년 충남의 총인구는 245만명으로 연평균 0.65% 성장할 것으로 전망하였음. 시·군별 인구 증감의 차이가 큰데 천안, 아산, 당진, 서산 등 4곳을 제외하고는 2040년까지 인구가 감소할 것으로 추계됨
- 인구감소시대의 도시계획은 스마트 쇠퇴(Smart Decline)에 대응하여 공공 시설 통·폐합, 대중교통 접근성 개선, 축소 도시계획 등 창조적 축소도시(Smart Shrinking City)로 진전될 전망이다
  - 인구감소에 따른 도시쇠퇴는 다양한 문제를 유발하고 있기 때문에 인구 성장을 전제로 한 우리 도시계획은 새로운 접근방식이 필요한 시점에 직면해 있음
  - 특히, 장래 인구는 도시(군)기본계획을 수립할 때 토지이용 및 기반시설 물량의 중요한 근거가 된다는 점에서 인구감소시대의 저발전지역에 대한 계획인구 설정의 한계를 극복해야 함

### ■ B. 생활밀착형 생활인프라 수요 증가

- 최근 미래 청사진(Blue Print)에 의한 대규모 SOC 공급에서 주민이 피부로 느끼고 주거환경의 질을 높일 수 있는 생활형 SOC 개념이 부각되고 있음
  - 2014년 일본 총무성은 「공공시설 등 종합관리계획의 책정」에 따라 인구

1) 심재현, 2016, 2040년 충청남도 시군 인구추계와 정책과제, 충남연구원 리포트 제255호

감소, 지방재정 악화를 고려하여 공공시설의 통·폐합 및 정비에 관한 종합적인 관리계획을 수립하여 시행하고 있음

- 2014년부터 국토교통부는 『국토계획법』 제3조 제2호에 따라 「도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지침」을 제정('14.01)하고, 전국 230개 시·군·구에 대해 지속가능성 및 생활인프라\* 평가를 실시하고 있음

\* 생활인프라는 사람들이 자고, 먹고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고, 쉬는 등 삶을 영위하는데 필요한 생활밀착형 기반시설을 의미함

### ■ C. 장기미집행 도시(군)계획시설의 일몰제 시한 도래

- 헌법재판소는 1999년 도시(군)계획시설 예정부지에 대하여 정부가 보상 없이 토지이용을 규제하는 것은 정당하지 않다는 취지의 헌법 불일치 결정을 하게 됨
- 도시(군)계획시설에 대한 헌법불일치결정의 주요내용은 단계별 집행계획 의무화, 매수청구권 도입, 20년 시설 자동실효제(일몰제) 도입 등임
- 2014년 국토교통부는 10년이 지나도록 집행되지 않은 도시(군)계획시설 중에서 법적, 기술적, 환경적으로 집행이 곤란한 시설에 대해서는 2015년말까지 우선 해제하도록 하였음
- 특히, 도시(군)계획시설로 결정된 이후 20년이 지날 때까지 집행되지 않을 경우에는 도시계획 결정 효력을 상실시키는 일몰제(최초 일몰제 적용일 2020년 6월 30일) 시행을 앞두고 있음

### ■ D. 국토계획과 환경계획의 연동제 시행

- 정부는 국토계획 및 환경보전계획을 수립할 때 국토의 과잉개발을 방지하고 환경과의 조화를 통해 지속가능한 발전을 추구하도록 하고 있음
- 국토교통부와 환경부는 『국토기본법』에 의한 국토계획과 『환경정책기본법』에 의한 환경보전계획 간 연계를 위하여 2016년부터 「국토·환경계획 연동제

이행에 관한 지침」을 시행하고 있음

- 지침의 주요내용은 국가환경종합계획에서 국토 전체에 걸쳐 보전·복원하여 연결하고자 하는 국토생태축을 공간적으로 우선 제시하고, 국토종합계획에서는 국토생태축을 단절시키거나 복원을 저해하지 않도록 국토발전축을 설정하여 최상위 공간계획인 국토발전축과 국토생태축이 상충되지 않도록 한다는 점임

## ■ E. 주민참여형 도시계획 수요 증가

- 충청남도는 최근 내포신도시의 3단계 개발계획을 점검하면서 주민이 주도하여 도시를 만들어가는 방안을 검토하고 있음
- 주민참여형 도시계획은 단순히 계획가가 수립해 놓은 계획내용에 대한 의견을 부분적으로 개선하는 정도에서 나아가 주민이 직접 계획을 작성하고 이를 계획행정에 반영하려는 노력을 의미함
  - 기존 도시계획의 주민참여는 ‘참가’의 단계에 머물렀지만, 앞으로의 주민참여형 도시계획은 주민이 ‘주도’하는 시스템으로 정착화될 전망이다
- 국내·외적으로 행정과 주민은 기존의 하향식 도시계획에서 지역의 마을과 도시를 주민 스스로 가꾸어 나가는 상향식 도시계획체계로의 전환을 요구하고 있음
  - 미국 시애틀시는 시애틀은 주민들이 주도적으로 마을단위 도시계획을 수립하고 이를 도시기본계획에 반영하는 혁신적인 프로그램을 운영하고 있음

- 본 연구에서 충남형 도시계획은 ①인구감소시대의 창조적 축소도시를 지향하며 ②주민들이 소원하는 생활인프라를 공급하고 ③장기미집행 도시(군)계획시설의 현명한 해제방향을 제시하며, ④환경계획과 적극적으로 연동된 ④주민 주도의 세포형 도시계획으로 정의함

### 1) 축소형 도시계획 확대

#### ■ 실태 및 문제점

- 그동안의 도시(군)기본계획은 ‘인구성장형 도시계획’으로써 인구 증가분을 전제로 토지이용계획과 기반시설 공급계획의 규모를 결정하였음
  - 이러한 시도는 도시의 성장에 긍정적인 영향을 주기도 하였지만, 막대한 공적자금이 잘못된 계획과정을 통해 공간에 투자되는 우(愚)를 범(犯)할 수 있음. 피터홀(1982)<sup>2)</sup>은 “대규모 계획에 의한 재앙”을 사전에 차단해야 한다고 지적한 바 있음
- 도시(군)기본계획에 발생하는 계획인구의 과다 추정문제는 대규모 도시용지(주거, 상업, 공업용지 등) 및 도시(군)계획시설을 공급하게 하고, 하위계획인 도시(군)관리지역을 수립할 때 용도지역을 상향조정해 달라는 민원과 장기미집행 도시(군)계획시설을 양산하게 됨

2) Peter Hall. 1982. Great Planning Disasters. University of California Press.



- 인구감소나 정체를 전제로 하는 경우, 현재 도시계획체계 하에서는 토지 공급계획과 연동되어 신규 개발이 어려워지거나 기존 시가화용지를 보전 용지로 전환해야 하는 문제가 발생하게 됨
- 더욱이 지방도시계획위원회에서 계획인구에 대한 심의기준이 강화되자 계획 인구 삭감을 염두에 두고 과다하게 책정하는 경우도 발생하고 있음

<표 1> 도시(군)기본계획상 추계인구와 통계청 추계인구의 비교

구분	계획인구 (A)	통계청 추계인구 (B)	비율 (A/B)	오차 (A-B)
전국	56,535,700명	48,781,401명	15.9%	7,754,299명
충남	2,295,000명	2,002,905명	14.6%	292,095명

자료 : 박종안 외, 2011, “도시기본계획상 주요 계획지표 설정의 적절성에 관한 연구”, 국토연구원, 「국토연구」 제68권



<그림 3> 계획인구 설정의 시나리오

- 다른 한편으로 신도시 및 도시개발사업에서는 계획인구 설정방식 자체가 허술하기 때문에 정교한 주택수요 분석 및 상권 분석이 이루어지지 않은

상태에서 토지용도별 공급물량이 결정되고 있음

- 더 큰 문제는 개발사업 시행자가 토지이용과 감보율에 따라 분양가를 사전에 결정하기 때문에 행정입장에서는 사업추진과정에서 드러나는 확실적인 도시경관을 제어할 수 있는 여지가 원천적으로 차단된다는데 있음

## ■ 정책방향

- 인구저성장시대의 도시계획은 계획인구를 바탕으로 개발용지의 물량을 결정하는 고리를 끊고 지역맞춤형 도시계획체계 속에서 운영되어야 함
- 이를 위해 (A-1. 도시(군)기본계획의 착수계수 다원화) 첫째, 인구저성장시대의 도시(군)기본계획은 주민참여를 바탕으로 생활인프라를 적정하게 공급할 수 있도록 계획의 착수계수를 유동인구 증가분을 별도로 산정하거나 계획인구와 토지이용계획 간 연동을 완화하는 등 대안 마련이 요구됨
  - ‘인구정체형 도시계획’은 축소도시계획으로써 계획의 착수계수를 다원화하고, 이를 통해 적정 규모의 도시기반시설(Right-Sizing Infrastructure)을 배치하는 계획과정이라 할 수 있음
  - 신규 도시(군)계획시설은 이용권 분석을 통해 신중하게 결정하게 하고, 인구감소지역에서는 대규모 기반시설보다는 생활밀착형 인프라를 합리적으로 배치하고 이용하는데 초점을 두어야 함
- (A-2. 소규모 완결형 정주환경 조성을 위한 도시개발방식 채택) 둘째, 인구저성장시대의 도시개발계획은 적정 개발규모 및 개발밀도를 산정하여 정주환경을 갖춘 소규모 완결형 개발이 이루어질 수 있도록 하고, 주변지역에서는 난개발을 관리할 수 있도록 성장관리방안이 마련되어야 함

## 2) 생활인프라 중심의 도시계획 수립

### ■ 실태 및 문제점

- 국토교통부가 230개 지자체를 대상으로 「도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지침」에 따라 지속가능성 및 생활인프라 수준을 평가한 결과, 충청남도는 문화경관, 교통, 방재안전 부문에서 전국 평균치를 하회하고 있음
- 평가결과는 지표별 표준점수값을 최고값~최저값 순으로 정렬한 뒤 상위 20%, 20~40%, 40~60%, 60~80%, 80% 미만으로 균등하게 5등급화함
- 충남도는 문화경관 부문(문화체육시설, 공원녹지, 주민 만남의 장 등) 2.6(전국평균 2.7), 교통 부문(교통약자, 교통안전성, 대중교통 수송분담률 등) 2.8(전국 3.0), 방재안전 부문(재해피해 정도, 재해예방시설 설치, 범죄안전성 등)이 2.7(전국 2.9) 수준임

<표 2> 광역시·도별 지속가능성 및 생활인프라 평가등급 비교

구분	토지이용	산업경제	환경보전	문화경관	교통	주택	사회복지	방재안전
서울	1.9	2.1	1.8	2.9	2.8	3.3	2.9	2.9
부산	2.7	3.5	1.9	3.1	3.0	3.6	2.9	2.8
대구	3.4	3.2	2.9	3.3	3.3	3.0	2.9	2.5
인천	2.6	2.4	3.3	3.2	2.4	2.9	2.8	3.2
광주	3.6	4.3	2.9	3.1	3.8	2.4	2.9	3.2
대전	2.9	3.5	3.4	3.1	3.0	2.5	3.1	3.0
울산	3.7	3.3	3.3	2.4	3.2	2.7	3.6	3.3
세종	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	2.9	2.8	2.8	2.6	2.8	2.9	3.2	3.8
강원	3.2	3.2	2.4	2.8	3.3	2.8	2.8	2.6
충북	3.5	3.2	3.4	2.8	3.0	2.1	2.9	2.4
충남	3.2	3.0	3.8	2.6	2.8	3.0	3.2	2.7
전북	3.3	3.5	3.2	2.3	2.9	2.5	3.0	3.3
전남	3.3	3.1	3.3	2.3	2.7	3.0	3.2	3.7
경북	3.3	2.8	3.8	2.9	3.5	3.3	2.8	2.9
경남	3.1	2.8	3.8	2.6	2.9	3.0	3.4	3.3
제주	4.1	1.7	2.5	2.9	3.4	4.2	2.5	1.9
전국	3.2	3.2	3.1	2.7	3.1	3.0	3.0	2.9

주 : 세종시는 현재 건설중인 도시로 통계자료가 제대로 구축되지 않아 등급산정이 어려움  
 자료 : 국토교통부, 2014, 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 시행 연구

「도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지침(2015.06.01.)」

### 3-1-3. 생활인프라 개념의 적용

- ① 생활인프라란 사람들이 자고, 먹고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고, 쉬는 등 삶을 영위하는데 필요한 모든 기반시설로 정의할 수 있다.
- ② 생활인프라는 국민 삶의 질을 윤택하고 지속가능하게 하는데 필수적인 요소로서 이의 구축 정도를 지속가능성의 부분이면서 별도의 평가영역으로 한다.
- ③ 생활인프라 평가에서는 광범위한 범위 중 주민의 일상생활과 밀접한 교통, 문화, 복지, 교육, 환경 분야 등에 대해 기초적이고 대표적인 시설을 선정하여 지자체별 구축현황을 평가한다.

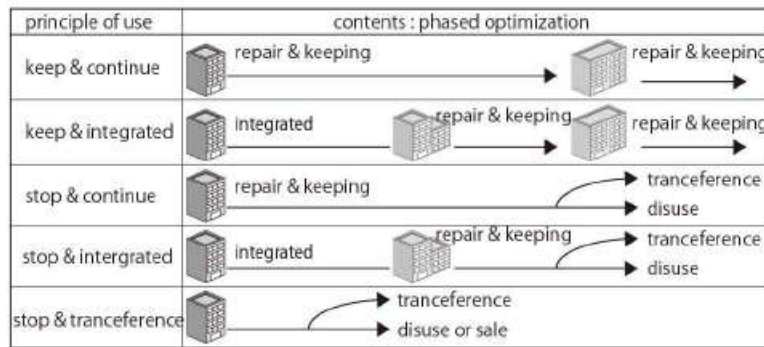
- 도내 생활인프라는 공급방식, 이용방식, 운영방식 등에서 다음과 같은 부작용을 초래하고 있음
- 첫째, 현재 생활인프라 공급기준은 인구규모에 한정되어 있어 중소도시나 농어촌지역보다는 대도시에 집중적으로 설치되고 있는 게 현실이어서 대도시에 집중적으로 문화시설이나 체육시설 서비스를 공급될 수밖에 없는 구조임
- 둘째, 그동안 생활인프라는 행정구역을 경계로 생활인프라를 독자적으로 이용하며 주민불편과 시설이용의 비효율성을 초래하였고, 막대한 재정이 투입된 일부 인프라 사업은 주민들 눈에는 비효율적이고 낭비적이라는 평가를 받고 있음

## ■ 정책방향

- (B-1. 생활인프라의 사회적 형평성 제고) 첫째, 기존 생활인프라 공급원칙이 효율성과 공간적인 형평성에 국한되어 있는데, 인프라에 투자할 수 있는 공적재원의 한계를 감안하여 생활인프라의 사회적 형평성을 제고해야 함
  - 도시의 사회적 형평성은 도민행복을 추구하는 인간도시의 중요한 전제라 할 수 있음. 인간도시는 사람답게 삶의 질을 보장하는 생활인프라가 다양하게 공급되는 공동성(communality)과 도시의 물리적 형태와 구조에서 사회적 약자를 위한 인본성(humanism)을 기초로 하는 도시이기 때문임

○ (B-2. 스마트 쇠퇴에 대응하는 생활인프라 혁신) 둘째, 도시계획에 인구감소 시대의 스마트 쇠퇴(Smart Decline)에 대응하는 생활인프라 혁신이 반영되어야 함

- 인구감소시대의 생활인프라 공급전략은 도시재생 관점에서 시설 간 통합연계 등의 방향으로 수정이 불가피할 것으로 판단됨
- 일본은 2014년 국토교통성의 「마을조성을 위한 PRE 유효활동 가이드라인」에 따라 품질(내진성, 열화도), 기능(이용도, 시설운영비용), 입지(시설집약 가능성, 교통편의성) 등 3가지 평가를 활용해 장래 공공시설 재배치방침을 개보수할지, 통합할지, 이동할지, 폐지할지 등을 결정하고 있음



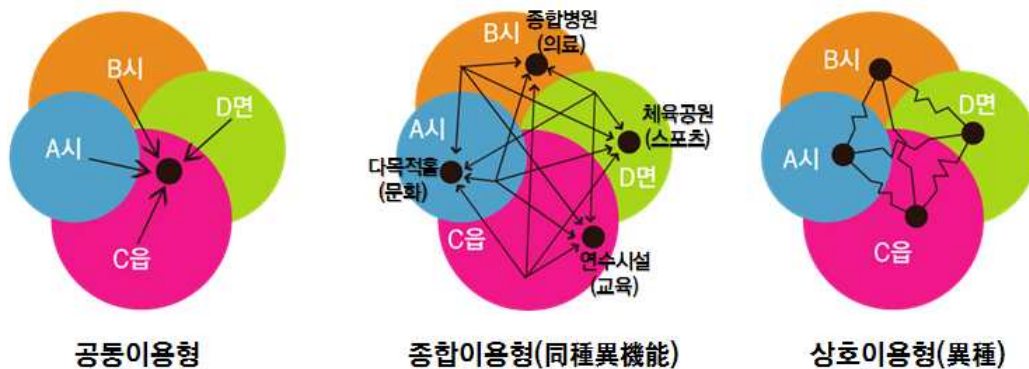
<그림 4> 일본의 공공시설 평가를 통한 활용방침

자료 : 테라오카 료스케 외, 2015, “시설 재배치를 고려한 공공시설의 단계적 총량적정화에 대한 연구 I-시설의 평가방법과 활용방침의 구축”, 한국건축학회, 「대한건축학회 학술박표대회 논문집」

○ (B-3. 생활인프라의 공동이용방식 다원화) 셋째, 시·군 간 생활인프라를 공동으로 활용하도록 하고 행정경계와 무관한 생활권 단위에서 시설로의 대중교통 접근성(수요응답형 교통수단 등)을 개선해야 함

- 생활인프라 이용방식은 공동이용형, 종합이용형, 상호이용형 등 집중연계형(Compact & Network)으로 개선함
- 공동이용형은 하나의 생활인프라를 복수의 지역이 공동으로 설치·이용하는 형태를 의미하고, 종합이용형은 각각의 지역에 서로 다른 생활인프라를 배치하고 서로 이용하는 방식임

- 상호이용형은 동일한 생활인프라를 기능을 특성화하고 상호이용하도록 네트워크로 연결하는 형태를 말함



<그림 5> 생활인프라의 공동이용방식

### 3) 장기미집행시설에 대응한 도시계획 수립

#### ■ 실태 및 문제점

- 국토교통부는 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』을 개정(2011.04)하여 장기미집행 도시(군)계획시설의 현황과 단계별 집행상황을 해당 지자체의 의회에 보고하도록 의무화하였음
- 이렇게 장기미집행 도시(군)계획시설 문제가 제도화되자 지자체는 그동안 재정 부족으로 장기간 집행하지 못했던 도시정책에 대한 폭발적 민원에 직면하게 됨
- 2014년 현재 충청남도 내 도시(군)계획시설 예정부지 면적(390.0km<sup>2</sup>) 중 20.8%(81.4km<sup>2</sup>)가 집행되지 않았는데, 특히 10년 이상 조성되지 못한 시설 규모가 49.7km<sup>2</sup>에 달하고 토지보상비는 8.3조원에 이르는 것으로 조사됨
- 2014년 충남도의 도로(결정면적 111.7km<sup>2</sup>) 중에서 23.1%(미집행면적 25.8km<sup>2</sup>, 토지보상비 7.2조원)가 미집행되었고, 10년 이상 장기미집행 시설은 전체의 15.0%에 달함

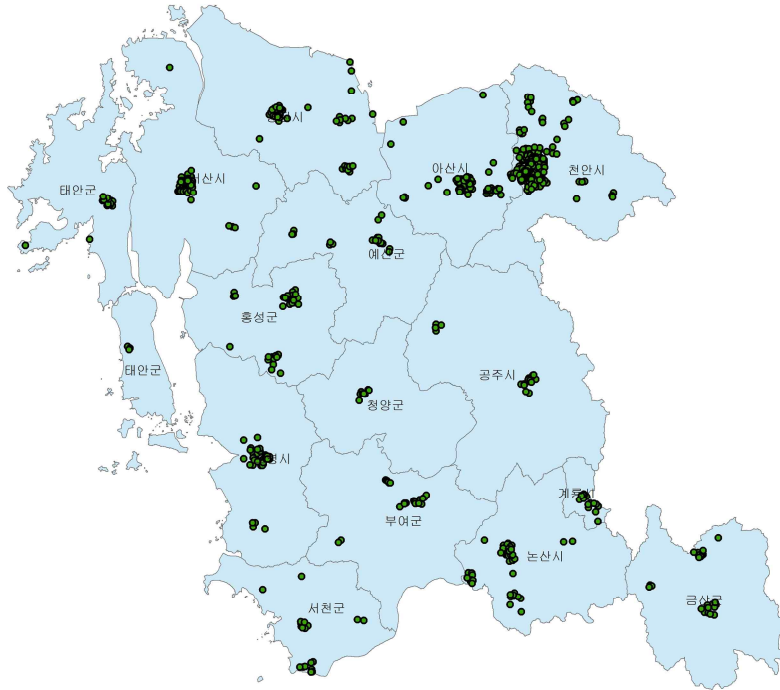
- 2014년 충남도의 공원(결정면적 43.9km<sup>2</sup>) 중에서 66.3%(미집행면적 29.1km<sup>2</sup>, 토지보상비 3.1원)가 미집행되었고, 10년 이상 장기미집행 시설(665개소)은 전체의 59.8%에 달함

<표 3> 충청남도 도시(군)계획시설 장기미집행 현황

(단위 : m<sup>2</sup>, 백만원)

시설구분	결정면적	미집행 전체		장기미집행(10년이상)	
		미집행면적	사업비	미집행면적	사업비
계	390,008,151	81,424,755	12,467,680	49,700,984	8,338,548
도로	111,678,863	25,811,857	7,232,724	16,800,913	4,474,948
공원	43,882,680	29,077,138	3,132,655	26,242,547	2,859,679
철도	6,289,656	283,182	59,184		
항만	6,497,209	369,330	106,836		
주차장	1,507,475	370,774	32,985	160,991	22,911
자동차정류장	393,552	113,377	33,391	107,034	33,391
광장	8,511,727	1,322,393	94,556	626,275	56,883
녹지	15,712,259	5,405,862	414,371	2,338,082	355,560
유원지	4,535,411	2,740,302	378,468	1,402,177	245,252
공공공지	809,408	132,226	22,008	14,861	5,331
유통업무설비	1,282,473	88,764	10,950	58,500	10,950
수도공급설비	1,722,929	92,800	3,731	20,145	1,623
전기공급설비	14,661,997	6,193,586	2,760		
방송·통신시설	55,632	9,140	6,555		
시장	572,441	55,813	6,183	20,030	3,034
학교	24,414,540	1,107,500	154,344	668,153	70,461
운동장	2,231,434	256,388	33,264	141,819	21,844
공공청사	10,664,923	912,392	116,951	7,258	11,582
문화시설	1,714,283	139,143	3,709	17,950	1,282
체육시설	16,964,770	1,924,695	250,894		
도서관	47,830	5,000	500		
연구시설	5,476,603	271,859	9,940	131,859	
사회복지시설	310,124	110,555	13,466	44,567	13,266
청소년수련시설	270,462	67,424	100,000	67,424	100,000
하천	95,957,816	3,332,567	164,902	642,670	39,155
유수지	1,840,270	167,565	4,042		
공동묘지	2,998,598	117,634	5,145		
종합의료시설	222,529	74,646	2,475	30,026	
하수도	1,618,988	126,283	23,214	43,838	8,384
폐기물처리시설	3,065,003	646,441	40,646	113,285	3,012
수질오염방지시설	1,334,694	97,927	6,831	580	

자료 : 충청남도, 2016, 장기미집행시설 내부자료



<그림 6> 충남도 장기 미집행(10년 이상) 공원분포현황

- 문제는 도시정책 차원에서 필요한 도로나 공원에 대해 별도대책이 없으면 또 다른 사회적 비용이 유발되고 그 피해는 도민에게 되돌아가는 악순환이 반복된다는 점임. 그동안 드러난 장기미집행 도시(군)계획시설의 핵심문제는 다음과 같음
- 첫째, 도내 장기미집행 도시(군)계획시설 중 도로와 공원·녹지가 전체의 43.9%를 차지하고 있음. 이는 도시의 골격을 형성하는 도로와 환경보전을 위하여 별도의 확보기준이 운용되어 온 공원이 배경이 되었음
  - 즉, 도로와 공원녹지를 중심으로 해제대상 시설의 중점 검토가 필요함
- 둘째, 도내 장기미집행 공원시설 중 전체의 76.7%가 20년 이상 경과하였고, 이 중 대다수가 국가가 결정한 시설임
  - 중앙정부는 2000년까지 도시(군)계획시설을 결정하였고, 이후 도시계획 분권 차원에서 『도시계획법』 개정을 통해 도시(군)계획시설 결정권한을 지자체로 이양하였음



- 2000년 이전에 결정된 도시(군)계획시설은 단계별 집행계획에 따라 집행 가능성을 고려하지 않았기 때문에 대부분 장기미집행 시설로 남아 있음
- 셋째, 지자체의 낮은 재정자립도는 도시(군)계획시설을 집행하기에 역부족임. 특히, 매수청구 관련 국비 지원도 낮은 수준이고, 토지 보상비 및 공사비는 점차 증가하는 추세임
- 넷째, 일선 시·군에서 도시(군)계획시설을 예측하고 공급하는 부서가 서로 다르고 단계별 집행계획과 부서별 시설 집행계획의 연계가 부족하여 일관성 있는 도시계획 행정이 어려운 실정임
- 도시(군)계획시설의 수요 분석 및 시설 결정을 주도하는 도시(군)관리계획을 담당하는 부서와 집행부서(도로부서, 공원·녹지 부서 등)가 상이하여 기반시설이 효율적으로 설치되지 못하고 있음
- 따라서, 충청남도 차원에서 장기미집행 도시(군)계획시설 해제로 인한 일선 시·군의 혼선을 최소화하기 위해 지속가능한 도시정책방향과 추진과제를 적극 발굴해야 함

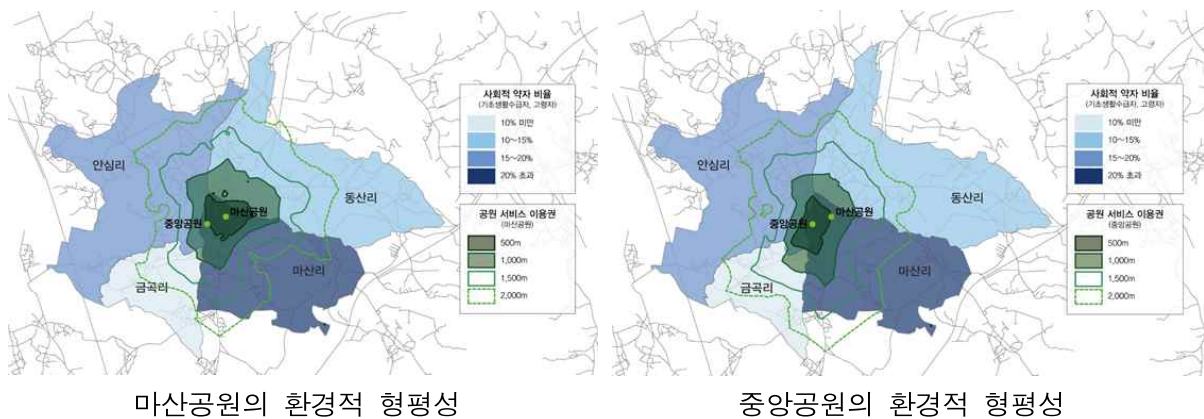
## **■ 정책방향**

- (C-1. 도시(군)계획시설 특성 고려) 첫째, 도시(군)계획시설은 설치목적과 기능이 다르고 해제에 따른 영향력도 다르기 때문에 이를 고려한 관리목표를 설정해야 함
  - 장기미집행 시설의 대부분을 차지하는 도로, 공원을 중심으로 검토하여 해제효과를 제고하고 중기지방재정계획과 연동한 집행계획을 수립하도록 유도함
- (C-2. 도시(군)계획시설의 수요 대비 공급 적정성 확보) 둘째, 도시(군)계획시설은 장래의 개발여건을 충분히 고려하고 정확한 수요 추정을 통해 적정 규모를 결정하도록 제도적인 장치(도시계획 조례에 반영 등)를 마련해야 함

- 충청남도 차원에서 합리적인 도시(군)계획시설 배치를 위한 도시관리계획 재정비 수립방안을 마련해야 함
- (C-3. 도시(군)계획시설 해제에 대응한 시설입지 결정모형 개발) 셋째, 장기미집행 도시(군)계획시설 해제에 대응한 지속가능한 시설입지 결정모형을 개발해야 함
- 장기미집행의 대부분을 차지하고 있는 공원 및 도로 설치의 우선순위를 결정할 수 있는 정책모형(입지분석, 이용권 분석, 네트워크 분석, 우선순위 선정 등) 개발이 시급함
  - 이러한 정책모형은 국토교통부의 ‘장기미집행 도시·군계획시설 해제 가이드라인’에 대한 지역단위 실천계획으로써 주민 재산권을 보호하며 지역의 창조적 발전에도 기여하는 도시정책으로 활용이 가능함
  - 장기미집행 시설의 타당성을 검토하기 위해 기술적 가능성(지장물 유무, 지형조건 등), 재원조달 가능성, 기존계획과의 연계성, 시설 입지의 적정성(위치, 폭원, 규모, 기능 등), 장래계획의 유동성(여건변화 등), 공익성 여부의 재검토, 적접성, 도시개발사업과의 연계성, 지자체의 우선순위 등을 종합적으로 검토해야 함
  - 아울러 도시(군)계획시설의 객관적 투자우선순위 기준의 설정으로 지자체의 지속가능한 투자정책기조 유지할 수 있을 것임
- (C-4. 도시(군)계획시설 해제에 대응한 정책과제 발굴) 넷째, 국정과제와의 연계성을 검토하여 장기 미집행 도시(군)계획시설 해제에 따른 대응전략과 정책과제를 발굴해야 함
- 국가가 결정한 상당수의 도시(군)계획시설에 대해서는 정부와 지자체가 다양한 국고 지원방식을 통해 장기 미집행된 상황을 타파할 수 있도록 지혜가 필요함
  - 예를 들어, 건강도시 만들기를 위한 생활인프라 확충전략은 공원의 공간적 분포(H/W)에 따른 접근성을 측정하고 환경복지(S/W) 차원에서 공원

서비스 소외계층(사회·경제적 취약계층) 이용과 연계한 환경적 형평성을 토대로 공원입지를 선정하는 것이 바람직함

- 논산시 동일생활권에 위치한 마산공원과 중앙공원에 대한 조성우선순위를 산정할 때, 중앙공원의 도보권(10분 1km) 내 사회적 약자(102명)와 마산공원의 도보권(10분 1km) 내 사회적 약자 규모(170명)를 고려할 수 있음
- 이러한 시도는 단기적으로 산림청의 도시숲 조성사업과 연동하고, 중장기적으로 장기미집행 도시(군)계획시설의 도시문제 해소방안과 연계되어 효과적인 정책수단이 될 수 있을 것임



<그림 7> 공원 조성 우선순위 설정을 위한 시뮬레이션 사례

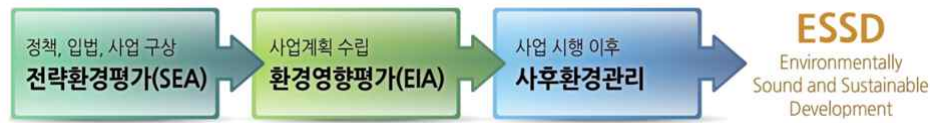
자료 : 오용준 외, 2016, 충청남도 생활인프라 구축실태 및 정책과제(안), 충남연구원 전략과제

## 4) 환경계획과 연동된 도시계획 수립

### ■ 실태 및 문제점

- 환경부는 환경영향을 평가하는 제도로 전략환경평가, 환경영향평가, 사후 환경관리 등 3단계로 추진하고 있음
- 이러한 평가체계는 정책, 계획, 프로그램, 사업에 따른 행위로부터 환경에

미칠 영향을 종합적으로 예측·분석·평가하고 영향을 최소화하는 과정을 의미함



<그림 8> 환경부의 환경평가체계

- 환경부는 2016년부터 국토교통부와 공동으로 「국토·환경계획 연동제 이행에 관한 지침」을 운영하고 있음
  - 이 지침은 『국토기본법』 제5조제4항과 『환경정책기본법』 제4조제4항에 따라 국토계획과 환경보전계획의 연계를 위하여 마련되었음
- 이에 비해 국토교통부는 『국토기본법』에 의한 국토계획평가('12~) 대상으로 종합계획, 지역계획 6개(도종합계획, 광역도시계획, 도시기본계획 등), 기간시설계획 11개(국가기간교통망계획, 댐 건설장기계획 등), 부문별 계획 12개(주택종합계획, 관광개발기본계획 등)를 정해 운용 중임
- 아울러 『국토계획법』에 의해 도시(군)관리계획의 기초조사로 환경성 검토('00~)와 토지적성평가('03~)를 시행중이며, 최근에는 도시(군)기본계획의 기초조사로 토지적성평가를 확대 시행('15~)하고 재해취약성평가('15~)을 도입하였음
- 현재 환경부는 환경계획의 공간성을 강화하려 하고 있고, 국토교통부는 국토계획의 환경성을 강화하려 하고 있음
- 독일은 공간위계(연방, 주, 지역, 지자체, 지구단위)별로 도시 및 지역계획에 환경생태계획을 결합해 운용하고 있음
  - 특히, 공간계획과 연계되어 있는 환경공간정보가 체계적으로 구축되어 있어 토지이용계획과 경관생태계획의 연계성은 높은 수준임

<표 4> 독일의 공간위계별 계획 통합대상

공간위계	공간계획	환경계획
연방 (bund)	국토계획	-
주 (land)	주발전계획	경관생태프로그램
지역 (region)	지역계획	경관생태기본계획
지자체 (gemeinde)	토지이용계획	경관생태계획 (Landschaftsplan)
지구단위 (gemeindeteilraum)	지구상세계획	녹지정비계획

자료 : 최희선 외, 2008, 도시개발사업에서 환경생태계획의 체계적 도입방안, 환경정책평가연구원 연구보고서

## ■ 정책방향

○ (D-1. 광역계획과 환경계획의 연동) 첫째, 광역 차원에서 환경보전종합계획과 광역도시계획 간의 연동을 추진해야 함

- 최근 국토교통부는 개발제한구역의 일정규모(30만㎡ 이하) 이하의 해제 권한을 지방자치단체에 이양하였는데 규제 완화에 따른 부작용이 발생할 우려가 큼
- 개발제한구역 해제규모는 우리나라 전체 개발제한구역 면적(3,862km<sup>2</sup>, 국토 면적의 3.9%)의 6% 수준(233.5km<sup>2</sup>)에 달할 것으로 전망됨
- 이에 따라 제5차 국토종합계획 수립 이후 개발제한구역 조정을 위한 광역 도시계획이 수립될 가능성이 큼(현재 수도권 광역도시계획과 충청남도 내포신도시 및 공주역세권 광역도시계획이 수립 중)
- 개발제한구역 개발이 경기침체시기에 단기적 경기부양책에 집착한 경제 정책의 산물이 되지 않도록 지속가능성 제고방안이 강구되어야 함
- 예를 들어, 개발제한구역의 환경평가등급(1~5등급) 재조정 중인데, 환경 지도와 정합성을 확보하고 해제예정인 개발제한구역과 산줄기(대간, 정맥, 기맥, 지맥 등)와의 연결성 검토, 대체녹지 확보 등에 대한 검토가 필요함

- (D-2. 광역계획과 산지관리지역계획의 연동) 둘째, 광역 차원에서 산지관리 지역계획과 광역도시계획의 연동을 위해서는 충청남도 산지관리지역계획 (2014~2017)에서 광역 산줄기를 복원하고 광역생태네트워크를 구축하기 위한 시도에 주목할 필요가 있음
- (신)산경표에 의한 충남의 산줄기는 정맥 2개(호서, 금강), 기맥 2개(금북, 금남), 지맥 18개, 세맥 69개로 구분됨
- 이 중 산줄기가 단절된 지점은 호서정맥 34개소, 금북기맥 67개소, 금남기맥 17개소 등 총 118개소에 달함. 충남도는 산줄기 단절지점 중 산줄기 연결 필요성이 높은 우선복원 대상지점을 찾기 위하여 DNA분석을 실시하고 유전적 단절이 큰 14개소를 발굴하였음
- 광역 차원에서 산줄기연결망과 국토 및 도시계획체계를 연동하기 위해서는 산줄기연결망 체계 하에서 산줄기 보전을 위한 산지관리방향(산줄기 단절 지점 복원, 산줄기 단절우려 사업에 대한 가이드라인 등)을 설정하는 게 관건이라 하겠음



<그림 9> 산줄기 복원대상지점(14개소) 분포

자료 : 충청남도, 2014, 충청남도 산지관리지역계획

- (D-3. 도시계획과 환경보전종합계획의 연동) 셋째, 기초 차원에서는 환경보전종합계획과 도시계획의 연동이 필요함. 이를 위해 다음 항목을 중심으로 도시계획-환경계획 연동화 가이드라인을 개발하고, 이를 적용할 테스트베드(Test-bed) 지역을 선정하여 시범 도시(군)기본계획을 수립하도록 함
  - 도시(군)기본계획 : 기초조사(재해취약성 검토, 토지적성평가) 연계, 공간구조 설정, 개발가능지 분석, 지구단위계획 물량산정 등
  - 도시(군)관리계획 : 용도지역·구역·지구 변경, 장기미집행 도시(군)계획시설 해제 등
  - 지구단위계획 : 환경체크리스트, 심의가이드라인 등
  - 개발행위허가 : 개발행위허가기준에 환경기준 의무화 등
  - 성장관리방안 : 오염토지 개발, 환경민감지역 매입 등

## 5) 주민참여의 세포형 도시계획 수립

- 이하의 내용은 오용준(2011)<sup>3)</sup>의 연구를 바탕으로 재구성하였음

### ■ 실태 및 문제점

- 도시계획에서 주민참여의 필요성은 인지하고 있으나 법, 제도 및 사회적인 인식의 한계로 주민참여가 형식적이고 제한적이며, 행정편의의 하향식(top-down) 의사결정이 일반적임
- 충청남도 시·군의 도시(군)기본계획은 도시계획 엔지니어링 업체가 일괄적으로 수립하고 있어 도시계획을 수립하는데 주민참여를 유도하기가 현실적

---

3) 오용준, 2011, 주민참여형 녹색도시계획 수립방안 연구, 충남발전연구원 현안과제

으로 쉽지 않은 상황임

- 도시계획에 주민이 참여하는 방식이 주민에 의해 이루어지는 것이 아니라, 행정에 의해 일방적으로 결정되며 이러한 방식조차 홍보 부족으로 참여가 저조한 실정임
  - 제도적 참여방식으로 공청회 및 공람 등의 방법이 있으나, 그 참여정도가 형식적인 것에 그치고 있어 실질적인 주민참여를 유도할 수 있는 제도는 미비한 실정
- 도시계획의 주민참여가 이루어지는 시기가 초기단계부터 계획의 수립까지 모든 분야에서 참여가 가능하지 않기 때문에 일시적으로 이루어지는 것이 문제임
- 주민들이 해당지역의 도시계획 규제사항에 관한 정보 취득이 용이하지 못하고, 관련 내용에 대해 교육을 받거나 학습할 기회가 부족함에 따라 주민의 참여의지를 높이는데 한계가 있음
- 따라서, 기존의 행정이 주도하는 획일화된 도시계획과 관리에서 벗어나, 주민이 주체적으로 살고 싶은 도시를 위한 미래비전과 계획, 실제 집행에도 스스로 참여하여 주민욕구를 다양하게 수용할 수 있는 지방분권적 도시계획방법인 주민참여의 세포형 도시계획이 필요한 시점임

## ■ 정책방향

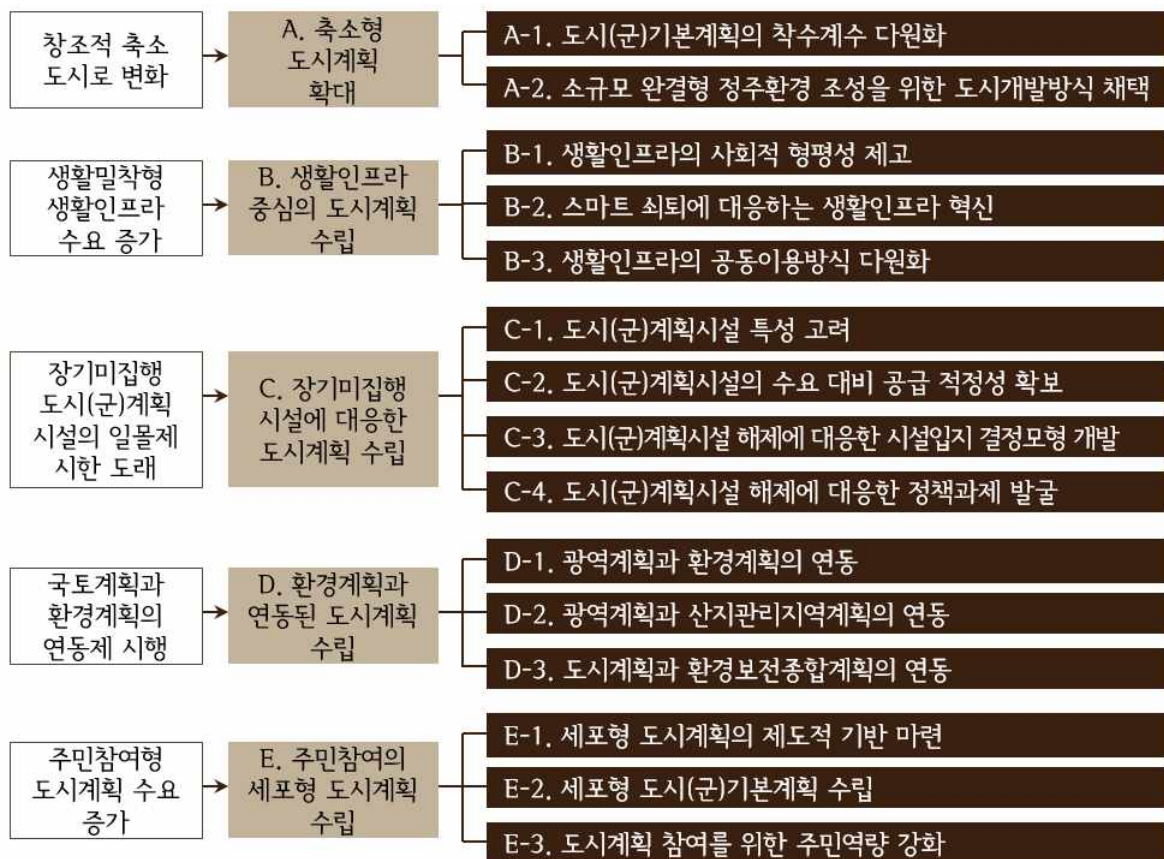
- (E-1. 세포형 도시계획의 제도적 기반 마련) 첫째, 주민이 참여하여 마을 단위별로 계획을 수립하고, 이를 토대로 도시(군)기본계획을 수립하도록 하는 세포형 도시계획 제도를 운영할 수 있도록 행정적·재정적 지원방안을 도시계획조례에 반영하고 별도의 지침을 제정함
  - 주민주도의 세포형 도시계획이란 주민자치 기능을 강화하고 마을공동체의 형성을 도모하기 위하여 주민 스스로 살기 좋은 마을을 만들기 위한



계획이라 할 수 있음

- (E-2. 세포형 도시(군)기본계획 수립) 둘째, 기존 도시계획에 반영된 도시(군)계획시설이 아닌 주민밀착형 생활인프라나 마을만들기사업에 대해서도 주민들이 스스로 계획을 세워 시행할 수 있는 시범 도시(군)기본계획을 수립해야 함
  - 주민 주도의 세포형 도시(군)기본계획 수립 시범사업을 추진하여 기존의 계획체계 속에 주민참여계획시스템을 도입하고, 도시계획 수립과 운영에 있어서의 주민참여 방안을 점진적으로 확대함
- (E-3. 도시계획 참여를 위한 주민역량 강화) 셋째, 주민의 역량 강화를 위한 교육 프로그램 및 주민 지도자 양성 프로그램을 개발하여 활발한 주민 주도의 도시계획이 수립될 수 있도록 유도함
  - 주민이 주도하는 도시(군)기본계획을 활성화를 위하여 주민에게 정보를 지원하고 도움을 받을 수 있도록 인력지원 프로그램을 실시함

- 충남형 도시계획은 기존 도시계획과 차별화된 도시계획을 지향해야 함.  
 그래서 충남형 도시계획은 ①인구감소시대의 창조적 축소도시를 지향하며  
 ②주민들이 소원하는 생활인프라를 공급하고 ③장기미집행 도시(군)계획  
 시설의 현명한 해제방향을 제시하며, ④환경계획과 적극적으로 연동된 ④  
 주민 주도의 세포형 도시계획이라 할 수 있음



<그림 10> 충남형 도시계획의 정책과제 종합

## | 참고 문헌 |

- 국토교통부, 2014, 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 시행 연구
- 박종안 외, 2011, “도시기본계획상 주요 계획지표 설정의 적절성에 관한 연구”, 국토연구원, 「국토연구」 제68권
- 심재현, 2016, 2040년 충청남도 시·군 인구추계와 정책과제, 충남연구원 리포트 제255호
- 오용준 외, 2016, 충청남도 생활인프라 구축실태 및 정책과제(안), 충남연구원 전략과제(미발간자료)
- 오용준, 2011, 주민참여형 녹색도시계획 수립방안 연구, 충남발전연구원 현안과제
- 최희선 외, 2008, 도시개발사업에서 환경생태계획의 체계적 도입방안, 환경정책평가연구원 연구보고서
- 최희선 외. 2012. 국토개발정책의 변화와 공간환경정책의 발전방향. 한국환경정책·평가연구원. p.7.
- 충청남도, 2014, 충청남도 산지관리지역계획
- 충청남도, 2016, 장기미집행시설 내부자료
- 테라오카 료스케 외, 2015, “시설 재배치를 고려한 공공시설의 단계적 총량적정화에 대한 연구 I -시설의 평가방법과 활용방침의 구축”, 한국건축학회, 「대한건축학회 학술박람회 논문집
- Peter Hall. 1982. Great Planning Disasters. University of California Press.
- Popper, E. Deborah and Frank J. Popper. 2002.“Small Can Be Beautiful,” Planning, 20-23.