

21세기형 도시기본계획 수립 및 운용개선에 관한 연구

2006.11.30

연구진

서울시정개발연구원	연구책임	정희윤	· 수도권정책센터장
	연구원	도난영	· 수도권정책센터 위촉연구원
인천발전연구원	연구책임	이왕기	· 도시계획연구실 연구위원
	연구원	김이진	· 도시계획연구실 초빙책임연구원
경기개발연구원	연구책임	이외희	· 도시지역계획부 연구위원
	연구원	이성룡	· 도시지역계획부 연구위원
	연구원	봉인식	· 도시지역계획부 책임연구원
	연구원	이지은	· 도시지역계획부 위촉연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시·인천광역시·경기도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

- 목 차 -

제1장 연구개요	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 내용 및 방법	4
1. 연구의 내용	4
2. 연구의 방법	4
제2장 도시기본계획의 현황 및 문제점	9
제1절 서울특별시	9
1. 2020년 서울도시기본계획 수립현황	9
2. 제도 및 운용상의 문제점	12
제2절 인천광역시	23
1. 도시기본계획수립 현황	23
2. 2020 도시기본계획의 주요내용	27
제3절 경기도	33
1. 경기도 관련계획 현황	33
2. 경기도 도시기본계획의 현황과 문제점	35
3. 경기도의 역할	45
제3장 국토공간계획 체계상의 도시기본계획위상 및 역할 재정립 방안	49
제1절 문제제기	49
제2절 국토공간계획 체계상 도시기본계획의 위상	52
1. 국토기본법에 의한 공간계획의 체계	53
2. 국토의계획및이용관계관한법률에 의한 공간계획의 체계	59
3. 특별법	65
제3절 국토공간계획 및 도시계획체계의 문제점	66
1. 도시기본계획과 상위계획과의 관계	66
2. 도시기본계획과 개별법상 기본계획과의 관계	82
3. 도시기본계획과 하위계획과의 관계	87

4. 도시기본계획과 타 법률과의 관계	89
제4절 국토계획체계상 도시기본계획의 역할 재정립방안	102
1. 도시기본계획의 위상 재정립을 위한 공간계획체계의 개편방향	103
2. 도시기본계획과 상위계획과의 관계	104
제4장 도시기본계획수립지침의 문제점 및 개선방향	115
제1절 도시기본계획수립지침의 개요 및 구성	115
1. 도시기본계획수립지침의 목적 및 기준	115
2. 도시기본계획수립지침의 위상과 변화	116
3. 도시기본계획수립지침의 기본원칙	116
4. 도시기본계획수립지침의 구성	118
제2절 도시기본계획수립지침의 변화	120
1. 도시기본계획의 역할변화	120
2. 도시기본계획의 내용변화	121
3. 도시기본계획의 형식변화	123
4. 도시기본계획의 논리적 연계성 변화	124
제3절 도시기본계획수립지침의 적용 현황 및 한계	126
1. 검토 범위 및 방법	126
2. 수립범위와 작성원칙 관련지침 검토	130
3. 인구지표 및 토지이용계획	145
제4절 검토 종합	164
1. 수립범위와 작성원칙	164
2. 인구지표 및 토지이용계획	165
제5장 도시기본계획수립절차의 타당성 및 개선방향	169
제1절 도시계획의 수립절차	169
1. 도시계획의 수립절차	169
2. 수립 소요기간	172
3. 해외사례	173
4. 개선방향	179
제2절 행정기관별 역할	180
1. 행정기관별 역할	180

2. 해외사례	183
3. 개선방향	186
제3절 주민 참여	188
1. 주민참여 현황	188
2. 해외사례	191
3. 개선방향	195
제4절 도시계획위원회의 역할	197
1. 도시계획위원회의 역할 및 구성	197
2. 해외사례	201
3. 개선방향	205
제6장 정책제언	209
제1절 도시기본계획역할 재정립 및 국토계획체계 개선방안	209
1. 도시기본계획과 수도권정비계획과의 관계	209
2. 도시기본계획과 광역도시계획 및 도종합계획과의 관계	211
3. 도시기본계획과 개별법상 기본계획과의 관계	212
4. 도시기본계획과 하위계획과의 관계	213
5. 기타 특별법과의 관계	214
제2절 도시기본계획수립지침의 개선방향	216
1. 새로운 접근방식으로서의 전환	216
2. 기본 원칙 및 성격의 개선방향	217
3. 주요 세부내용 개선방향	219
제3절 도시기본계획 수립절차의 개선방안	225
1. 수립절차의 개선방안	225
2. 수립 소요기간의 개선방안	228
3. 정부 역할의 개선방안	228
4. 주민참여의 개선방안	230
5. 위원회(심의) 역할의 개선방안	231
제7장 결론	235

- 표 목차 -

〈표 2-1〉 서울시 생활권 구분	13
〈표 2-2〉 서울시 성별·연령별 인구현황	16
〈표 2-3〉 서울시의 가구수·가구규모 추이 및 계획지표	16
〈표 2-4〉 수도권 인구 및 통근량 현황	17
〈표 2-5〉 서울시 뉴타운사업과 특별법의 주요내용	20
〈표 2-6〉 송파신도시에 대한 입장차이	22
〈표 2-7〉 도시적 용지규모의 변화	25
〈표 2-8〉 용지별 단계별 계획 비교	31
〈표 2-9〉 경기도 시·군별 도시기본계획 현황	36
〈표 2-10〉 도시계획 현황	37
〈표 2-11〉 경기도 인구변화	38
〈표 2-12〉 경기도 인구의 연평균 증가율	39
〈표 2-13〉 주거용지 산정방법 사례	41
〈표 2-14〉 상주인구밀도에 의한 지표설정 사례	42
〈표 2-15〉 시·군 도시계획 용적률 조례	43
〈표 2-16〉 관리지역 세분 사례	44
〈표 3-1〉 수도권정비계획과 도건설종합계획	56
〈표 3-2〉 도시기본계획의 부문별계획과 개별법에 의한 기본계획	58
〈표 3-3〉 광역도시계획 및 도시기본계획	62
〈표 3-4〉 도시기본계획과 도시관리계획 및 지구단위계획의 구분	64
〈표 3-5〉 제3차 수도권정비계획의 3개 권역별 규제사항	68
〈표 3-6〉 대규모개발사업의 종류와 관련법규	69
〈표 3-7〉 대규모개발사업의 심의기관	71
〈표 3-8〉 개발주체별 신규 택지개발지구 현황(2006년 기준)	72
〈표 3-9〉 수도권정비계획 수립 및 결정체제	73
〈표 3-10〉 광역도시계획과 도시기본계획의 토지이용비교	77
〈표 3-11〉 수도권 지자체간 주요 광역적 협의조정사안	78

〈표 3-12〉 도시기본계획과 부문계획	82
〈표 3-13〉 도시기본계획 내 경관계획내용과 경관기본계획의 내용비교	84
〈표 3-14〉 교통정비계획과 도시기본계획간의 비교	85
〈표 3-15〉 농촌의 부처별 생활환경정비사업 내역	86
〈표 3-16〉 수도권내 시·군 기본계획에 의한 도시개발계획과 택지개발사업계획 비교분석	95
〈표 3-17〉 각종 도시개발관련 법률에 의한 의제처리 현황	97
〈표 3-18〉 송파신도시에 대한 입장차이	98
〈표 3-19〉 개발제한구역의 해제에 따른 신규 개발사업	100
〈표 3-20〉 국토공간계획체계 개선방안	111
〈표 4-1〉 도시기본계획수립지침 목차	127
〈표 4-2〉 수도권 도시기본계획수립 현황	129
〈표 4-3〉 시군별 토지이용변경 규모	131
〈표 4-4〉 시군별 공간구조 개편방향	132
〈표 4-5〉 선진대도시의 장기계획	134
〈표 4-6〉 도시기본계획 목차 비교	135
〈표 4-7〉 수도권 시군 도시기본계획 수립현황	139
〈표 4-8〉 오산시 생활권별 개발방향	141
〈표 4-9〉 오산시 생활권별 인구배분계획	142
〈표 4-10〉 서울시 생활권별 특성과 계획방향	142
〈표 4-11〉 경제권 및 사회·문화권	144
〈표 4-12〉 시군별 계획인구 추정방법	146
〈표 4-13〉 시군별 인구의 자연증가분과 사회적증가분	147
〈표 4-14〉 시군별 인구유입률 산정 근거	148
〈표 4-15〉 시군별 사업유형과 유입율	149
〈표 4-16〉 시군별 시가화예정용지 규모와 인구산정 여부	150
〈표 4-17〉 시군별 주거용지 추정방법	152
〈표 4-18〉 오산시 주거용지 수요예측 (평균밀도에 의한 방법)	153
〈표 4-19〉 의정부시 주거용지 수요예측(상정인구밀도에 의한 방법) ...	154
〈표 4-20〉 오산시 주거용지 수요예측(주택수 및 호당부지면적에 의한 방법)	154

〈표 4-21〉 의정부시 주거용지 수요예측(주택유형별 공급계획에 의한 방법)	155
〈표 4-22〉 수요추정에 따른 토지이용별 1인당 면적	155
〈표 4-23〉 토지이용현황 분석관련 지침	156
〈표 4-24〉 시가화예정용지 대상지역관련 지침	156
〈표 4-25〉 시군별 단계별 계획	158
〈표 4-26〉 인천 생활권별 인구배분계획	159
〈표 4-27〉 성남 생활권별 인구배분계획	160
〈표 4-28〉 서울시 사례	161
〈표 4-29〉 의정부시 사례	162
〈표 4-30〉 성남시 사례	162
〈표 5-1〉 도시기본계획 수립기간 사례	172
〈표 5-2〉 계획수립에 대한 행정기관별 역할	181
〈표 5-3〉 시장·군수에게 위임하는 주요 사무(경기도사무위임조례)	182
〈표 5-4〉 광역계획 및 지방정부 계획에 대한 중앙정부의 권한	184
〈표 5-5〉 계획수립과정에서의 주정부 역할	185
〈표 5-6〉 공청회의 주민참여 사례	189
〈표 5-7〉 도시기본계획수립을 위한 주민 설문 내용 사례	190
〈표 5-8〉 공청회 주민의견 사례	191
〈표 5-9〉 주민참여 수단 및 방법 사례	193
〈표 5-10〉 계획단계별 지역사회의 참여사례	194
〈표 5-11〉 분과위원회의 역할과 구성	199
〈표 5-12〉 위원회의 구성	200
〈표 5-13〉 심의절차	203
〈표 5-14〉 청문회의 구성과 절차	204
〈표 6-1〉 국토공간계획체계 개선방안	215
〈표 6-2〉 계획수립내용에 대한 개선방안	227

- 그림 목차 -

<그림 1-1> 연구의 내용	5
<그림 1-2> 연구의 분담	6
<그림 2-1> 강화군 기본구상도	30
<그림 2-2> 전략지구 개발구상도 예시(삼산지구)	32
<그림 2-3> 계획의 종류	34
<그림 3-1> 법제도상 현행 국토·도시의 계획체계	52
<그림 3-2> 수도권 권역구분 현황도	67
<그림 3-3> 3차 수도권정비계획과 수도권내 신규 택지개발사업현황 ...	72
<그림 3-4> 2000년 수도권 통근패턴	80
<그림 3-5> 도시계획관련 부문별 계획 중 교통, 물류부문	90
<그림 3-6> 도시계획관련 부문별 계획 중 주택부문	91
<그림 3-7> 도시계획관련 부문별 계획 중 농어촌부문	91
<그림 3-8> 도시계획관련 부문별 계획 중 산업입지부문	92
<그림 3-9> 도시계획관련 부문별 계획 중 관광부문	92
<그림 3-10> 도시계획관련 부문별 계획 중 환경 및 하천부문	93
<그림 3-11> 도시계획관련법의 소관부서별 법률관장	94
<그림 3-12> 개발제한구역 해제현황(2020수도권광역도시계획(안))	101
<그림 4-1> 도시기본계획수립지침 구성	119
<그림 5-1> 광역도시계획의 수립절차	169
<그림 5-2> 도시기본계획의 수립절차	170
<그림 5-3> 도시관리계획의 결정절차	171
<그림 5-4> 계획의 구성	173
<그림 5-5> 개발계획서 수립과정	175
<그림 5-6> 런던시 LDS의 지방개발계획 프로그램 관리사례	176
<그림 5-7> 종합계획 및 개발규제의 수립사례	178
<그림 5-8> SCI 수립과정	192
<그림 5-9> 도시계획위원회의 역할과 구성	198

〈그림 6-1〉 수도권 정비계획의 대체안	210
〈그림 6-2〉 광역도시계획 및 도종합계획의 하위계획의 범위	212
〈그림 6-3〉 계획의 구성체계 개선방향	220
〈그림 6-4〉 도시기본계획 수립절차의 대안	226
참고문헌	237
〈부록1〉 국토공간계획 체계상의 도시기본계획위상 및 역할 재정립 방안	243
〈부록2〉 도시기본계획 수립지침의 한계 및 개선방안	261
〈부록3〉 도시기본계획 수립절차의 타당성 및 개선방안	274

요약 및 정책건의

1. 국토공간계획 체계상 도시기본계획의 위상 및 역할 재정립방안

☐ 문제제기

- 국토의계획및이용에관한법률에 근거하여 건설교통부 장관이 정하는 도시기본계획수립지침은 도시의 규모와 특성을 감안하지 않은 획일성을 야기시키고 있으며, 인구지표 설정 및 토지수요 예측 등 각종 계획지표의 현실성 결여 문제가 제기되고 있음.
- 도시의 비전과 목표를 달성하기 위한 최상위 공간계획으로서의 위상과 기능을 가질 수 있도록 지침의 한계와 문제점을 지적하고 개선방안을 제시함.

☐ 국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

○ 상위계획과의 관계

- 수도권정비계획은 수도권의 최상위계획이나 시설별 입지규제가 주 내용으로 하위계획의 지침역할은 미약함. 또한 정부주도의 대규모 개발사업은 편의적으로 운용하여 계획의 정합성 유지가 곤란한 실정임.
- 광역도시계획은 수립배경 자체가 개발제한구역의 조정이라는 현안해결에 치중하여 원래취지를 상실하였고 광역적 협의조정의 정책수단 부재함.
- 한편, 도종합계획은 상위계획과의 중복성 문제가 있고 중심대도시는 제외되므로 계획수립의 한계를 노정함.

○ 개별법상 부문계획과의 관계

- 도시기본계획상 부문별 계획과는 별도로 독자적인 예산, 계획수립 및 집행이 가능하여 연계가 미흡함. 또한 개별법에 의한 별도의 계획승인 및 각종 인허가 절차가 필요하므로 복잡한 절차를 거치게 됨.

○ 하위계획과의 관계

- 도시기본계획은 차하위계획인 도시관리계획에 대한 지침역할이 미흡하여 연계가 미약함. 또한 특별법 등에 의한 각종 개발 및 정비사업과 연계고리도 미흡한 실정임.

○ 기타 법률과의 관계

- 중앙부처별 부문별 사업계획은 국가 고권적 사업추진시스템으로 부처별 부서 이기주의적 법률의 관장으로 복잡다기화 되어있음
- 따라서 지자체 행정과 연계 필요성을 못 느끼며 도시계획체제를 존중하지 않는 속성을 가짐. 특히 각종 특별법 및 국책사업에 근거한 대규모 개발사업은 도시기본계획과는 무관하게 추진되므로 “선계획- 후개발” 원칙이 무색한 실정임.

□ 공간계획체계상 도시기본계획의 역할 재정립 방안

○ 상위계획과의 관계

- 수도권정비계획은 중앙정부 중심의 미시적 입지규제에서 수도권전체 시각에서 광역협의체 중심의 계획적 성장관리를 위한 지침적 역할을 수행하는 계획으로 전환되어야 함. 이 경우 광역도시계획과 수립취지가 거의 유사하게 되므로 상호대체를 검토할 필요가 있음

- 광역도시계획은 ‘광역대도시권의 계획적 관리’라는 원래취지를 복원하고 광역적 협의조정을 위한 정책수단 및 협의기구설립을 위한 제도적 기반구축이 필요함.
- 한편 시군의 도시기본계획 승인권은 도지사에게 이양되므로 도종합계획은 활성화하되 국토계획법 체계의 ‘광역자치단체 도시기본계획’(가칭)으로 편입될 필요가 있음.

○ 개별법상 부문계획과의 관계

- 도시기본계획상 부문별 계획의 실현성을 높이기 위해 실현수단이 확보된 공간구조구상, 토지이용계획 등 공간계획을 중심으로 수립하여 개별법에 근거한 부문별 계획과는 차별화할 필요가 있음.
- 이를 통해 개별법에 의한 부문별계획은 중복성문제가 사라져 시행절차가 간소화되며 또한 가능한 승인권자도 일치하도록 조정할 필요가 있다.

○ 하위계획과의 관계

- 도시관리계획은 생활권단위의 계획기능을 강화하여 상위계획인 도시기본계획과 하위계획인 지구단위계획과의 중간단계의 계획으로 자리매김하고 연계를 강화함.
- 또한 특별법 등에 의한 각종 개발 및 정비사업에도 지침역할을 하여 연계고리를 강화함.

○ 기타 법률과의 관계

- 특별법은 국가안보, 자연재해 등 국가적 중대사안이나 긴급성이 요구되는 사안에 국한하여 제정하도록 제도화함. 중앙부처별 소관법률에 의한 사업제

획과 특별법에 근거한 개발 및 정비사업도 지방의 계획고권을 침해할 경우 이를 협의조정할 수 있는 내용과 절차에 관한 제도화를 추진함. 아울러 향후 각종 개발계획의 승인권도 점차 분권화를 추진함.

2. 도시기본계획수립지침의 한계 및 개선방안

□ 문제제기

- 도시기본계획수립지침은 건설교통부장관이 정한 도시기본계획 수립기준으로서 모든 지자체 도시기본계획의 수립 및 심의근거가 되고 있으나 도시의 규모와 특성을 고려하지 않고 동일한 지침하에 수립하도록 하여 획일적 계획을 양산시켰음.
- 본연의 기능인 공간계획 내용의 전략적 접근이 어려운 기능별 부문계획 중심의 종합계획으로 운영되고 있으며, 하위계획을 관리할 수 있는 정책지침 제시가 어려운 구조임.
- 도시의 최상위 공간계획으로서의 본연의 기능을 강화시키고 하위계획을 관리할 수 있도록 현행 도시기본계획수립지침의 개선방안을 제시하고자 함.

□ 도시기본계획수립지침의 한계 및 문제점

○ 작성범위 및 기본원칙

- 지침에서는 12개 부문별 계획을 반드시 포함하도록 하고 있음. 이로 인해 각 지자체의 도시기본계획은 서로 다른 여건임에도 획일화되어 있고, 사실상 의미 없는 내용도 포함해야 하는 반면 필요한 내용은 포함시킬 수 없는 문제가 발생하고 있음.
- 기능중심의 부문별 계획으로는 지자체마다 다른 고유의 도시정책과 전략을

제시함에 있어 한계를 갖음. 본연의 기능인 공간계획 내용이 도시의 비전과 목표달성을 위한 전략적 접근이 아니며, 각 부문과 연계성도 결여되어 있음.

○ 인구지표 및 토지이용계획

- 인구지표가 가장 중요한 계획적 요소로 다루어지면서 구체적인 지침을 제시하고 있으나, 개별 지자체가 인구유입율 등 세부기준을 달리 적용함으로써 과도한 인구추계 결과가 나타나고 있음.
- 계획인구를 기반으로 하는 토지수요 예측은 도시여건을 고려할 수 없으며, 추정방법 및 기준에 따라 과다 추정을 유발시키고 있고 입지배분에 대한 공간적 전략 없이 개별 사업단위로 결정하고 있음. 개발시기 측면에서는 4단계로 분류하고 있으나 주로 1~2단계에 집중하는 경향을 보이고 있음.
- 대도시처럼 도시규모가 큰 지자체의 경우 도시기본계획과 개별 사업단위에서 다루는 공간의 차이 때문에 하위계획을 관리할 수 있는 계획내용이 미흡함. 현행 지침상의 생활권계획은 단순히 전체인구를 생활권 단위로 배분하는 수준이기 때문에 하위계획과의 연계성이 결여되고 있음.
- 도시기본계획수립지침은 과거 도시지역만을 대상으로 수립했던 기준과 지침을 대체로 수용함으로써, 도시기본계획수립대상지역으로 포함된 비도시지역의 경우 사실상 계획내용이 전무한 실정임.

□ 도시기본계획수립지침의 개선방안

- 현행 도시기본계획수립지침의 문제점 및 한계 중에서 현실적으로 전환이 가능한 내용 중심의 단기적이면서 점진적인 개선을 추진함.

○ 기본 원칙 개선방안

- 도시기본계획은 종합계획이라기 보다 공간계획이라는 본연의 기능을 중심으로 부문별 계획을 연계함. 즉, 유형별 토지이용의 규모와 이에 대한 입지 및 개발시기 등 공간계획에 초점을 맞추는 것이 도시기본계획의 주된 목적이 되어야 함.
- 도시의 규모나 특성과 관계없이 단일한 지침에 의해 획일적 형태를 양산했다는 측면에서, 해당지역이 갖는 고유의 공간적 특성과 정책현안을 충분히 반영할 수 있도록 지침을 탄력적으로 운용함.
- 수평적·나열적 체계인 기능별 부문계획 방식에서 도시의 미래상과 이를 실현시키기 위한 핵심전략 중심의 계획으로 개선하여, 각각의 핵심전략을 달성하기 위한 실천방안을 모색하는 과정에서 교통, 환경 등 주요 관련분야의 정책을 연계하는 이슈별 전략계획 수립방식으로 전환함.

○ 주요 세부내용 개선방안

- 인구지표는 토지수요예측을 위한 직접적용보다는 이슈별 계획 등의 정책적 시사점을 활용하고, 상하수도, 공원, 학교 등 관련시설의 수요추정 및 계획을 위한 기초자료로 활용함. 추정방법도 지자체의 여건에 맞게 탄력적으로 활용할 수 있는 기본원칙만 제시함.
- 토지이용계획은 이슈별계획 수립시 검토된 용도별 규모와 입지 그리고 시기를 통합하여 결정함. 자연녹지 등에서 신규 도시용지로 변경하는 사항은 시가화예정용지로 단일화하고, 총량 제시와 도시 발전축을 감안한 활용가능지역을 개념적으로 표현하고, 단계별 계획보다는 우선순위에 대한 정책지침으로 관리하는 방식이 필요함.
- 생활권계획은 하위계획 또는 개별사업단위 계획에 대한 정책지침(개략적 토지이용방향, 개발밀도, 개발시기 등) 부여가 가능하도록 지침을 강화하여, 일정 규모 이상의 지자체의 경우 생활권계획 수립을 통한 하위계획 관리기능을

보완함.

- 비도시지역은 지역별 특성을 활용한 농업, 관광, 여가 기능 중심의 계획 지침을 보강하여 이슈별 계획 수립시 비도시지역의 특성을 고려한 주요 정책 단위 계획이 가능하도록 함. 또한 효율적인 계획수립을 유도하기 위해서 국내외 다양한 우수사례를 지속적으로 공유할 수 있도록 함.

3. 도시기본계획 수립절차의 타당성 및 개선방안

□ 문제제기

- 도시기본계획의 수립절차를 보면 경기도지사의 승인인 경우 지방정부의 계획안 수립, 지방정부기관 및 의회의 의견수렴, 지방도시계획위원회의 자문, 공청회 개최 후 경기도에 승인신청을 하고, 경기도의 관계기관 의견수렴 및 도시계획위원회의 심의 후 승인이 이루어짐.
- 건교부 승인일 경우 위의 과정에서 경기도의 관계기관의견 및 도 도시계획위원회의 자문을 거쳐 건교부로 승인신청이 되고, 건교부에서 관계기관 협의 및 중앙도시계획위원회를 거쳐 승인이 이루어짐.
- 도시기본계획 수립과정과 절차상에서 나타나고 있는 문제로 전반적인 수립절차와 수립단계에서 이루어지는 각 정부의 역할과 권한, 부처간 협의기간의 장기화와 도시계획위원회의 구성 및 운영상의 문제점 등을 지적하고, 해외 도시기본계획 수립사례를 통하여 개선방안을 제시함.

□ 수립절차상의 문제점

- 이러한 과정에서 수립기간, 주민참여, 각 행정기관의 역할, 심의의 역할 등에 대해 제기되고 있는 문제점은 다음과 같음.

○ 수립절차상 수립기간의 문제

- 과거 도시기본계획 수립사례를 살펴보면 수립기간은 약 3~5년 정도로, 승인을 위한 기간이 경기도 시·군의 경우 1년 5개월 정도 소요되고 있음.
- 시·군 도시기본계획 승인권이 건교부에서 도로 이양됨에 따라 이러한 문제는 다소 해소될 수 있으나, 아직 처음 수립되는 시·군의 도시기본계획 및 특별시와 광역시의 도시기본계획 승인권과 일부 도시관리계획의 결정권이 건교부에 있어 개선이 필요함.

○ 주민참여

- 우리나라는 계획안이 확정된 후 공청회를 거치고 의견을 수렴하는데, 계획 내용이 전문적이고 정보제공 또한 충분하지 못하며, 반면 주민들의 의견내용도 개인의 이해관계와 관련된 민원적 성격이 많음.
- 해외사례를 보면, 대개 계획수립초기단계부터 주민, 지역사회의 참여를 유도하고 있으며, 계획의 전 단계에 걸쳐 의견을 수렴하고 있음.

○ 행정기관의 역할

- 중앙정부는 도시기본계획의 수립 및 승인권은 물론, 도시관리계획의 입안 및 결정권도 가지고 있음.
- 일반적으로 도시기본계획의 승인권은 시·군이 수립한 경우 도가, 광역시, 특별시가 수립한 경우는 건교부가 가지고 있음.
- 하위계획인 도시관리계획은 5km² 이상의 용도지역 지정 및 변경, 도시기본계획이 수립되지 않은 지역의 50만m²이상의 녹지지역 변경, 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 및 변경 등은 건교부 결정권한으로, 아직 상당한 부분이 중앙정부의 권한으로 주어지고 있음.

○ 심의회의 구성과 역할

- 우리나라의 경우 비상근 위원으로 구성된 도시계획위원회가 중심이 되어 심의가 이루어지고 있음. 도시계획위원회의 구성은 각 행정기관별로 이루어지고, 건교부 승인일 경우에는 기초지방단체 및 광역지방자치단체의 위원회의 자문을 거쳐 신청이 이루어지고 있음.
- 위원회가 비상근이며, 자문회의 형식으로 이루어져 위원들의 성향에 따라 심의의 정도가 달라질 수 있음. 중앙도시계획위원회의 경우 모든 지역에서 건교부까지 방문해야 하며, 안건이 상정되었어도 안건순서, 안건의 심의 여부가 불확실한 경우가 많음.

□ 도시기본계획 수립절차의 개선방안

○ 수립절차상 기간

- 행정기관간의 협조가 가장 큰 요소로 법에서 정해진 기간 내에 협의될 수 있도록 협조가 필요함. 또한 도시계획위원회의 운영상 개선을 통해 수립기간을 단축할 수 있을 것임.

○ 주민참여

- 주민들이 도시기본계획의 성격 및 역할, 지역주민의 역할 등에 대해 알 수 있도록 적극적인 홍보가 이루어져야 함. 계획초기인 공간구조 및 대안의 설정단계부터 주민참여가 이루어질 수 있도록 주민참여에 대한 내용을 계획시작과 함께 수립하는 것이 필요함.
- 공청회 개최 시에는 주민들이 쉽게 이해 할 수 있도록 작성된 자료의 제시가 필요하며, 주민들이 계획과 관계가 없는 민원성 내용을 제기하지 않도록 도시기본계획 및 공청회의 성격 등에 대한 홍보 및 질의 예문 등을 제시하는 것이 필요함.

- 또한 주민 의견 반영 여부에 대해서는 공식적인 절차를 거쳐 의견을 제기한 주민들이 알 수 있도록 하는 방안이 필요함.

○ 행정기관의 역할

- 중앙정부의 역할은 도시별 특성이 나타날 수 있도록 도시기본계획수립지침을 만들어 제공하는 것이며, 도시기본계획이 제 역할을 할 수 있도록 특별법 등 관련법의 위계 및 역할에 대한 재정립이 필요함.
- 특히 도시기본계획이 도로 승인권이 이양된 만큼 하위계획인 도시관리계획도 중앙관계기관과 협의하되, 도에서 결정하는 등 역할의 재정리가 필요함.

○ 심의위원회의 역할

- 중앙도시계획위원회의 경우 현 체제 유지시에는 지역특성을 고려하고 안전심의에 대한 부담을 줄이며 지역의 편의를 도모할 수 있도록 지역별 위원회를 구성하여 진행하는 것도 하나의 대안이 될 수 있음.
- 일관성 있는 심의를 위해 심의 체크리스트 및 사례에 대한 작성과 제공이 필요하며, 장기적으로는 전문의 상근 심의회를 구성하여 심의의 깊이와 내용에 대한 일관성을 높일 수 있는 방안을 고려할 수 있음.

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

- 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 수도권을 제외한 인구 10만 이상의 도시는 의무적으로 도시기본계획을 수립하도록 하고 있음.
- 도시기본계획은 도시의 기본적인 공간구조 및 장기발전방향을 제시하며, 도시의 공간구조, 토지이용 등 도시의 기본적인 골격과 개발 및 보전방향을 제시하고 있음.
- 그러나 도시기본계획이 인구규모에 관계없이, 예를 들면 10만의 군지역이나 1,000만의 서울시가 획일적 내용과 부문으로 계획을 수립하게 되어 있으며, 부문별 계획 또한 시·군의 특성에 관계없이 12개 부문을 모두 포함하는 등 지역의 규모, 특성 등을 고려한 계획이 어려운 실정임.
- 현재의 도시기본계획지침이 도시지역을 중심으로 이루어져 있어 과거 비도시지역이 도시계획구역내로 포함됨에 따른 군과 도농복합시 지역의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있음.
- 또한 법에서 정하는 공간적 위계로 보면 상위계획으로 수도권광역도시계획이, 하위계획으로 도시관리계획이 서로 연결되어 있으나, 수도권정비계획에서도 수도권의 공간구조 및 토지이용 등에 대해 제시하고 있어 도시기본계획의 상위계획으로서의 두 계획의 역할이 모호함.
- 더욱이 택지개발촉진법 등 각종 특별법에 의해 대규모의 단위개발사업이 도시기본계획과 관계없이 진행될 수 있어 도시기본계획에서 제시하고 있는 도시의 공간구조와 토지이용계획의 근간을 흔들고 있음.
- 따라서 본 연구는 도시기본계획의 운용실태와 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 도출하는데 그 목적이 있음.

제2절 연구의 내용 및 방법

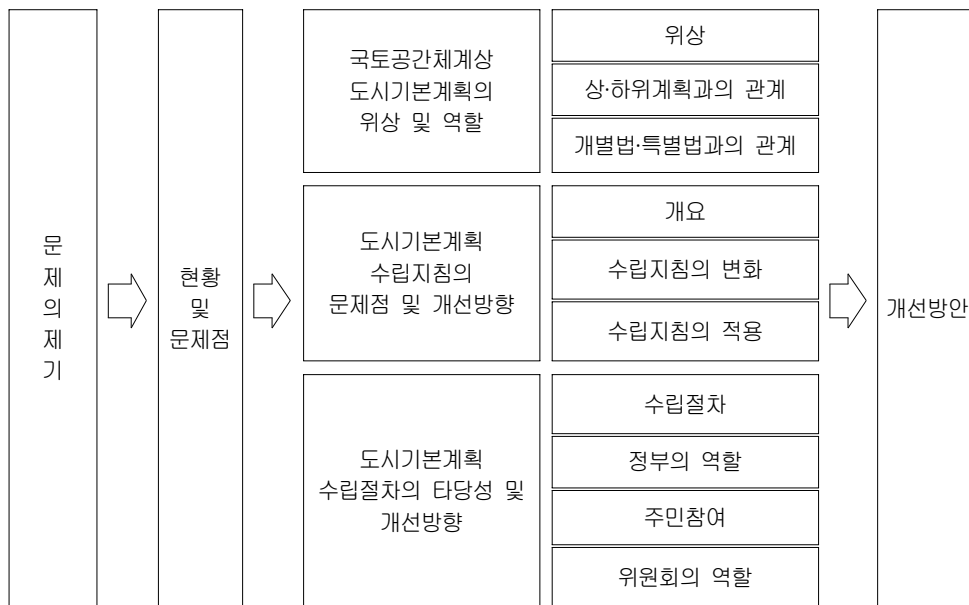
1. 연구의 내용

- 본 연구는 연구의 목적에 따라 도시기본계획의 운용실태, 도시기본계획의 성격 및 역할과 체계, 수립내용, 수립절차 등에 대해 구체적으로 살펴보고 새로운 정책방향의 제안으로 구성함(<그림 1-1> 참조).
- 제2장에서는 현행 도시기본계획의 운용실태와 문제점을 서울시, 인천시, 경기도의 사례를 중심으로 살펴보고 문제를 제기함.
- 제3장에서는 도시기본계획의 성격 및 역할을 살펴보고, 상위계획인 국가 및 수도권 계획, 하위계획인 도시관리계획과의 관계, 또한 특별법과의 관계 등을 통해서 도시기본계획의 성격과 역할을 재정립하고자 함.
- 제4장에서는 도시기본계획 내용의 개선을 위해 도시기본계획수립지침을 중심으로 살펴봄. 도시기본계획 수립방향 즉, 내용범위인 계획지표, 목표연도, 부문별 계획들에 대한 접근방식을 새로이 찾아보며, 부문별 계획의 수립방안을 재검토함.
- 제5장에서는 도시기본계획의 수립절차의 타당성에 대해 수립절차, 각 행정기관별 역할, 주민참여, 위원회(심의) 역할 등을 중심으로 살펴보고 개선방안을 도출하며, 제6장에서는 위에서 제기된 문제점에 대한 개선방안을 정책제언으로 정리함.

2. 연구의 방법

- 본 연구의 방법은 관련 법제도 등의 검토와 기존 연구의 조사를 위한 문헌연구 중심으로 이루어지며, 제도개선 방안을 위한 사례조사가 병행됨.

- 본 연구는 수도권 3개 연구기관인 서울시정개발연구원, 인천발전연구원, 경기개발연구원이 공동 수행하는 과제로서, 업무의 분담은 <그림 1-2>와 같음.
- 제2장의 도시기본계획 현황 및 문제점은 3개 연구기관에서 각 기관의 행정구역에 대해 서술하였으며, 제3장 국토공간계획체계상의 도시기본계획 관련내용은 서울시정개발연구원에서, 제4장 도시기본계획 수립지침의 문제점 및 개선방향은 인천발전연구원에서, 제5장 도시기본계획 수립절차의 타당성 및 개선방향은 경기개발연구원에서 담당하였으며, 제6장에서는 각 부문별로 개선방안을 제시하였음.



<그림 1-1> 연구의 내용

연구내용	현황 및 문제점	도시기본계획의 위상 및 역할	도시기본계획의 수립내용	도시기본계획의 수립절차
		개선방안 (정책제언)	개선방안 (정책제언)	개선방안 (정책제언)
연구분담	SDI	SDI	IDI	GRI
	IDI			
	GRI			

<그림 1-2> 연구의 분담

제2장 도시기본계획의 현황 및 문제점

제1절 서울특별시

제2절 인천광역시

제3절 경기도

제2장 도시기본계획의 현황 및 문제점

제1절 서울특별시

1. 2020년 서울도시기본계획 수립 현황

1) 2020년 서울도시기본계획 수립과정

(1) 기정 서울시 도시기본계획의 수립과정

- 1981년 도시기본계획이 법정화 된 이후, 1984년에 구 단위(당시 17개)의 도시기본계획이 수립되었음. 1984년과 1988년에는 제2,3차 도시기본계획(안)이 제시되었으며, 1990년에 최초로 법정 도시기본계획이 승인되었음. 1994년에는 서울대도시권 계획구상이 발표되었고, 이후 1997에는 2011년 서울도시기본계획이 건교부의 승인을 얻게 됨.

· 1978년 : '2000년대를 향한 서울시 도시기본계획(안)' 수립 - 수도권정비기본계획의 수립으로 수정·보완 · 1980년 : 서울 도시개발 장기구상·중기계획 수립 · 1981년 : 도시계획법 개정으로 도시기본계획의 법정화 명시 · 1982년 ~ 1984년 : 각 구별 구단위 도시기본계획 (17개구) 수립 · 1984년 : 제2차 도시기본계획(안) 수립 (2000년대 서울 도시구조개편을 위한 다핵도시 개발연구) · 1988년 : 제3차 도시기본계획(안) 수립 · 1990년 : 건설부 승인으로 도시기본계획 확정 (법정 도시기본계획) · 1991년 ~ 1995년 : 각 구별 구단위 도시기본계획 (22개구) 수립 · 1993년 : 자치구 도시기본계획의 종합화·조정 · 1993년 : 기정 서울도시기본계획(1990) 검토·보완 · 1993년 ~ 1994년 : 21세기 구상연구 · 1994년 : 서울대도시권 계획구상(수도권의 인구, 주택, 산업·경제, 교통에 대한 연구를 통한 서울대도시권 설정과 계획과제 도출) · 1994년 : 기정 '서울도시기본계획(1990)' 수정·보완의 방향 설정 · 1994년 ~ 1995년 : '2011 서울도시기본계획' 수립

- 1995년 : 시민공청회 개최 및 시의회 의견 청취
- 1995년 ~ 1996년 : 민선시장 취임에 따른 내용보완
- 1997.1.7 : 법정계획인 '2011 서울도시기본계획' 건교부 승인

(2) 2020년 서울도시기본계획 수립과정

- 2020년 서울도시기본계획은 이전의 도시기본계획수립과정에 비해 상당한 소요기간이 걸렸음. 현 정부의 행정수도이전 논쟁, 시장의 이·취임 등 외부적 요인으로 전체 소요기간은 2000년을 계획기준시점으로 2005년말에 최종 승인됨으로써 약 6년이 소요됨. 도시기본계획은 20년 후를 내다보고 5년마다 수정·보완하게 되는 바, 수립기간만 약 6년이 소요됨에 따라 2000년 수립당시 만들어진 기초 자료 분석 및 도시기본계획의 단계별 계획의 의미가 사실상 많이 퇴색하게 됨.
- 특히 중앙정부의 승인기간만 전체기간 중에 반을 차지하였는데 이중 관계부처간의 자문·협의 및 위원회의 심의 기간에 상당한 시간이 소요되었음. 실제로 도시기본계획의 심의 과정에서 행정수도이전 등 여러 현안 정책이슈에 대해 정부의 입장과 서울시의 정책 방향이 상이한 경우가 많아 협의·조정기간이 많이 소요되었음. 이외에 도시계획위원회도 시·군·구도시계획위원회, 시·도도시계획위원회, 중앙도시계획위원회로 구성되어 있으나 위원회별 역할구분이 제대로 이루어지지 않아 유사한 내용이 각 단계에서 되풀이되어 심의·지연의 중요한 요인이 되고 있음.

- 2000년 10월 : 지정 '2011 서울도시기본계획(1997)'의 수정·보완 착수
- 2000년 12월 : '2011 서울도시기본계획'의 타당성 검토 워크숍 실시
- 2001년 1월 : '2020 서울도시기본계획' 홈페이지 개통
- 2001년 1월 ~ 3월 : '서울의 미래상' 라운드테이블 개최
- 2001년 3월 ~ 4월 : '서울의 미래상' 슬로건 공모전 실시
- 2001년 3월 ~ 7월 : '도시기본계획' 관련 연구 세미나 개최
- 친환경·에너지 절약형 도시계획 수립
- 서울시 문화정책과 문화도시
- 2000년대 서울 디지털도시 구축방안 연구
- 2001년 3월 ~ 7월 : 부문별 '서울의 현안문제'에 관한 인터넷 설문조사 실시
- 2001년 3월 ~ 8월 : 부문별 계획 내부토론회 제1, 2라운드 개최
- 2001년 9월 : 총괄부문 계획의 기초 및 미래상, 목표 정립
- 2001년 9월 ~ 11월 : 부문별 계획(안) 작성 및 부문간 조정
- 2001년 11월 ~ 12월 : 계획(안)에 대한 실무부서와의 의견 조율

- 2002년 1월 : 전임시장단 보고
- 2002년 4월 : 최종 종합계획(안) 작성
- 2002년 5월 : 전략보고서 작성, 권역별 도시발전방향 제시, 정책지표 개발
- 2002년 8월 : 21C 서울기획위원회 보고
- 2002년 12월 : 시장단 보고
- 2003년 1월 ~ 2월 : 시장운영4개년계획 반영과 관련실국과의 검토 조율
- 2003년 3월 28일 : 시장단 보고
- 2003년 5월 13일 : 공청회 개최
- 2003년 6월 18일 : 서울시 도시계획위원회 자문
- 2003년 10월 20일 : 서울시 의회 의견청취
- 2004년 4월 1일 : 2020도시기본계획(안) 설명회 개최
- 2004년 5월 30일 : 2020도시기본계획(안) 승인 신청(서울시 ➡ 건교부)
- 2004년 6월 ~ 8월 : 관련부처 협의(건교부 ➡ 관련부처)
 - 국방부, 행자부, 농림부, 환경부, 소방방재청, 문화재청, 철도청, 건교부
- 2004년 9월 ~ 10월 : 도시기본계획 보완 및 협의(서울시, 건교부)
- 2004년 11월 19일 : 중앙도시계획위원회(본회의) 심의
- 2005년 3월 3일 : 중앙도시계획위원회(2분과) 심의
- 2005년 3월 24일 : 중앙도시계획위원회(2분과) 심의
- 2005년 5월 12일 : 중앙도시계획위원회(2분과) 심의
- 2005년 5월 31일 : 건교부 주택국 자료 보완 요구
- 2005년 6월 14일 : 건교부 주택국 보완자료 제출
- 2005년 6월 29일 : 도시기본계획안 주택분야 회의(건교부, 서울시)
- 2005년 7월 7일 : 중앙도시계획위원회(2분과) 심의 -본회의 회부
- 2005년 9월 29일 : 중앙도시계획위원회 본회의 심의 -조건부 가결
- 2005년 12월 12일 : 2020 서울도시기본계획안 조건부 승인(건교부)

2) 2020년 서울도시기본계획의 공간적·내용적 범위

- 2020 서울도시기본계획은 기존 구 단위(22개구)의 계획에서 도시계획구역을 서울시 및 주변 수도권지역을 포함한 광역적 범위로 정함. 특히 서울시가 주변 지역에 미치는 영향이 점차적으로 커지고 있기에, 광역교통축 및 시설입지의 경우에도 서울시와 경기도의 관계를 고려하여 수립함.
- 2020년 서울도시기본계획에서는 미래상을 “다핵분산형 광역대도시”로 정하고 서울대도시권이 광역화됨에 따라 수도권의 거대한 도시복합체가 유기적으로 움직이는 대도시권 공간구조를 구상함. 또한 서울주변의 과도한 개발 및 승용차 위주 통근이 교통 혼잡 및 환경오염의 주요원인이므로 서울외곽기성시가지의 생활환경을 개선하고, 고용기반이 취약한 생활권에 고용기반을 확충함으로써 다핵분산형 도시복합체의 도시구조를 구현하고자 하였음.

공간적 범위	·서울시 인접지역이 대부분 시로 승격되었고, 지방자치제 실시이후에 경기도에서 관할구역의 분리요청이 있어, 도시계획구역을 서울시 행정구역과 일치시킨다. ·단, 계획과제를 도출하기 위한 현황 및 여건분석과 공간구조 개편구상에 있어서는 서울과 주변의 수도권지역을 포함하여 광역적으로 접근한다. ·계획구역면적 : 605.96km ²
내용적 범위	·장기적·거시적 관점에서 도시의 발전 방향을 제시하고 이를 실현하기 위한 실천전략을 제시한다.

2. 제도 및 운용상의 문제점

1) 하위공간단위계획으로서 생활권단위 계획의 활성화가 필요

- 서울과 같은 대도시에서는 광역대도시권의 시각에서 접근하되, 도시기본계획이 다루어야 할 공간적 범위가 너무 넓고, 각 지역별로 현안이슈와 특성이 매우 상이한 경우가 많음. 따라서 실제 주민들의 생활·활동공간을 중심으로 하는 생활권 단위의 계획을 보다 활성화하고, 구체적으로 수립함으로써 하

위계획과의 연계를 강화 할 수 있을 것임. 다만 이 경우 도시기본계획의 내용적 범위가 대폭 늘어나는 문제가 예상됨. 이에 도시기본계획에서는 생활권계획의 개략적인 가이드라인을 제시하고 차하위계획인 도시관리계획에서 계획기능을 강화하여 생활권 단위의 계획을 보다 구체적으로 수립하는 방안을 적극 검토해볼 필요가 있음.

- 향후에는 지역별 특성과 여건에 따라 물리적 환경을 보다 세심하게 관리할 수 있는 제도적 여건 및 생활권 차원에서 해당지역의 특성과 여건을 적절하게 반영하는 관리체계를 마련할 필요가 있음.
- 현재, 도시기본계획수립지침에서도 ‘도시기본계획의 내용’으로 생활권의 설정 및 인구배분을 포함하도록 규정하고 있으나 생활권 계획수립의 공간범위가 불명확하고 인구 배분 계획위주로 규정되어 있어서 서울과 같이 이미 기성시가지화 된 대도시에도 그대로 적용하기에는 많은 한계가 노정됨.

<표 2-1> 서울시 생활권 구분

대생활권	중생활권	면적(km ²)	인구(명)	자치구
도심권	도심권	55.75	583,923	중구, 종로구, 용산구
동북생활권	동북1생활권	66.62	1,567,348	동대문구, 성동구, 광진구, 중랑구
	동북2생활권	104.39	1,826,767	성북구, 강북구, 도봉구, 노원구
서북생활권	서북생활권	71.19	1,222,753	은평구, 서대문구, 마포구
서남생활권	서남1생활권	58.80	1,009,637	강서구, 양천구
	서남2생활권	57.68	1,090,434	구로구, 금천구, 영등포구
	서남3생활권	45.92	937,534	동작구, 관악구
동남생활권	동남1생활권	86.70	944,021	서초구, 강남구
	동남2생활권	58.46	1,148,827	송파구, 강동구
서울시		605.52	10,331,224	

자료 : 서울시, 서울통계연보, 2002.

- 특히 서울의 경우, 지역균형발전을 위해 제시된 뉴타운사업, 균형발전촉진사업, 기초생활서비스 시설 확충, 교육여건의 격차완화를 위한 사업 등은 자치행정단위보다는 시민들이 일상적으로 생활하는 실제 생활권 단위의 범역을 고려하여 해당 자치구들이 상호 연계하여 시행되어야 할 필요가 있음.

2) 계획지표 및 장래 인구추정

- 건교부의 수립지침에서 인구산정방법은 ①모형에 의한 추정방법과 ②자연증가분과 사회적 증가분의 구분에 의한 추정방법 중 한 가지를 선택하도록 정해놓고 있음. 이중 모형에 의한 방법에 있어서는 생산모형에 의한 조성법을 권장하는 등 계획 작성에서 요구되는 인구지표의 의미나 활용보다는 인구산정의 기술적인 방법론에 대하여 자세히 기술하고 있음. 또한 사회적 증가분의 경우 계획수립시점에서 개발사업이 결정된 경우에만 반영하도록 되어 있음. 그러나 도시기본계획의 인구지표산정에서 기술적으로 어떤 방법을 쓰느냐하는 것은 시중에 나와 있는 전문서적을 참고하여 적절한 방법을 선택하면 되므로 수립지침에서는 그리 중요하지 않음. 그것보다 계획 수립 시 인구지표의 의미, 활용방안 그리고 인구추정결과에 제시된 인구의 증가 혹은 감소에 대한 논리적인 이유나 근거제시 및 부문별 계획수립 시 연계방안 등을 자세히 기술할 수 있는 지침이 필요함. 이를 통하여 현재 수도권에서 쟁점이 되고 있는 인구과잉 추정문제도 미연에 조정할 수 있는 방안 마련이 요구됨.
- 또한 인구분석에 요구되는 기초자료가 일관성 있게 제시되어야 하나 통계자료에 대한 지침이 부족한 상황임. 그 예로 서울과 같은 대도시의 경우, 인구센서스를 기준으로 하느냐 주민등록상의 인구자료를 기준으로 하느냐에 따라 수적인 차이가 478천명에 이름¹⁾.

1) 인구센서스는 상주인구를 대상의 자료이며 주민등록상 인구수를 상주여부와 관련이 없이 명부상 등록인구 자료이기 때문에 자료의 성격에서 차이가 남.

서울시 인구는 인구주택총조사 인구와 주민등록통계상의 인구의 차이가 1995년에는 365천명, 2000년에는 478천명의 차이가 있다. 주민등록통계상의 인구는 주민등록표에 등록되어 있는 내국인과 외국인등록대장에 등록되어 있는 외국인을 대상으로 하며 주민등록 말소자는 제외된다. 인구주택총조사상의 인구는 대한민국에 거주하는 한국인과 외국인을 대상으로 하며, 해외취업자, 유학생 및 외국외교관,수행원, 공무로 체류중인 외국인, 국제연합소속 직원 가족 그리고 국내주둔 외국군인 및 가족은 제외된다. 이에 따라 인구주택총조사상의 인구는 주민등록상의 인구보다 과소 집계되는 것으로 판단된다.(서울특별시,2001)

구 분	1995	2000
주민등록통계 인구	10,595,943	10,373,234
인구주택총조사 인구	10,231,217	9,895,217
차 이	364,726	478,017 ^{주)}

주)2020 서울도시기본계획에서는 인구주택총조사를 기초로 시도별 장래인구추계를 이용하였으며,2000년 인구주택총조사에 의한 인구 추계치와 주민등록상의 인구 차이는 약 30만명임.

- 서울시인구는 90년 중반 이후 인구의 감소 및 정체심화 현상 나타나고 있지만, 소득증대에 따른 핵가족화로 세대수의 지속적인 증가와 매년 노령인구(60세 이상의 노인의 비율)의 비율은 증가하고 있음. 공간적으로 볼 때 이와 같은 인구구조의 변화는 가구수 증대와 이에 따른 주택 수요의 증가, 교육 및 보육서비스 시설에 대한 수요 증가, 노령인구의 복지 공간 확대 요구 등의 변화를 유발할 수 있음. 따라서 도시기본계획 수립 시 총괄적 인구 지표로서 장래인구추정도 중요하나, 보다 구체적인 요인분석에 필요한 인구 구조 및 가구수 등도 충분히 고려해야 할 것임.

<표 2-2> 서울시 성별·연령별 인구현황

구분		1975	1980	1985	1990	1995	2000
남녀 성비(%)		97.5	99.3	99.0	100.7	101.0	101.0
0~14세	인구(천명)	2,312	2,602	2,719	2,625	2,242	1,818
	구성비(%)	33.6	31.2	28.3	24.8	21.2	18.5
15~64세	인구(천명)	4,423	5,540	6,626	7,615	7,850	7,501
	구성비(%)	64.3	66.3	68.8	71.8	74.4	76.1
65세 이상	인구(천명)	145	208	280	363	459	535
	구성비(%)	2.1	2.5	2.9	3.4	4.4	5.4

주 : 남녀 성비는 여자 100에 대한 남자의 수, 자료 : 경제기획원, 인구 및 주택센서스 보고, 1975 통계청, 인구주택총조사보고서, 각년도.

<표 2-3> 서울시의 가구수·가구규모 추이 및 계획지표

(단위: 천명, 천가구, 인/가구)

구 분	인구수	가 구 수	평균가구원 수
1980	8,074	1,837	4.40
1985	9,352	2,324	4.02
1990	10,384	2,815	3.69
1995	9,992	2,966	3.37
2000	9,632	3,086	3.12
2005	10,216	3,499	2.92
2010	10,038	3,585	2.80
2015	9,914	3,672	2.70
2020	9,798	3,712	2.64

주 : 1980~2000 평균 가구원수는 인구주택총조사상 가구원수와 가구수를 이용하여 산출. 2000년 이후 평균가구원수는 제4차 국토종합계획을 수용. 평균가구원수와 인구(인구주택총조사, 주민등록인구, 예측인구)를 이용하여 가구수 제작성. 자료 : 통계청, 인구주택총조사, 각년도.

- 한편, 서울과 같은 대도시에서는 상주인구뿐만 아니라 주변 지역에서의 통행 인구 등과 같은 주간활동인구도 중요하게 고려되어야 함. 표<2-4>를 보면 경기·인천에서 서울로의 통근량이 1980년에 이후 꾸준히 늘고 있음을 알 수 있음. 따라서 행정구역을 넘어서 주민들이 실제로 통근·통학하고 있는 광역적 단위의 생활권에 대한 광역인구추정 가이드라인이 요구되는 상황임. 또한 광역적 생활권에 의한 인구추정은 도시공간구조 개편 시 광역교통축 및 시설입지에 있어서도 서울시와 경기도의 관계를 고려한 개편에 있어서도 중요한 기초자료가 될 것임.

<표 2-4> 수도권 인구 및 통근량 현황(단위 : 천명, 천대통행)

구 분		1980년	1990년	1995년	1997년	2002년
인 구	서 울	8,364	10,613	10,231	10,348	10,281
	경기·인천	4,934	7,974	9,958	10,926	12,596
통근량	서울내부	1,885	3,139	3,348	3,242	3,215
	경기·인천 ⇨ 서울	171	571	814	913	1,031

자료 : 통근자료 중 1980, 90, 95년 자료는 인구주택총조사, 1997년 자료는 경기도 가구통행실태조사 자료, 2002년 자료는 2002 서울시가구통행실태조사 자료임.

3) 부문별 계획의 구성 및 유연성

- 현행 도시기본계획은 건교부의 수립지침에 따라 그 구성 및 내용을 인구 1000만의 대도시와 인구10만의 중소도시에 대한 차이의 고려 없이 12개 부문계획을 누락 없이 획일적으로 작성하도록 하고 있음. 이러한 부문계획은 계획수립지침의 법적 지위와 관련하여 반드시 수용해야 하는 사항은 아님. 그럼에도 불구하고 계획수립지침은 계획 작성 시 유의사항으로서 내용 항목의 누락이 없을 것을 강요하여 각종 개념과 기준설명과 같은 불필요한 내용으로 지면을 채우고 있음.
- 도시기본계획이 다른 하위계획의 guide line을 제시하는 계획이라고 할 때, 자세한 기초조사, 개념 등의 관련된 항목 부분을 줄이고 지역의 현안이슈나 특수성을 감안한 전략적 계획의 수립 및 계획서 작성이 필요함.
- 특히 앞으로 기초자치단체인 시군의 도시기본계획 승인권은 도지사에게 이양되므로 건교부의 수립지침은 현재 승인권을 가진 특별시 광역시 등 대도시에 초점을 맞추어 대폭 수정·보완이 요구됨.

제3절 계획 작성 시 유의사항

3-3-1. 도시기본계획의 작성은 다음 항목에 적합하여야 한다.

(1) 내용항목의 누락이 없을 것(변경 수립 시에는 해당부분만 계획수립 할 수 있음)

- 현재 건교부 수립지침에서는 12개 부문별계획들이 기능별로 분류되어 (토지, 교통, 환경등) 수립하게 되므로 부문별 계획들 간의 상호연계가 어려운 상황임. 또한 서울시의 경우 중요한 정책 이슈인 기성시가지 재활성화나 문화도시의 경우, 현 체제상 부문별 계획 내 하나의 이슈로만 취급되므로 핵심정책 이슈로 부각되기 어려운 구조임. 특히 도시기본계획 내 공간계획으로는 다루기가 힘든 사회개발, 정보통신, 산업경제와 같은 비물적계획의 경우에는 더욱 연결고리가 약해 실제 사업의 경우에는 이를 실현시킬 수 있는 정책수단이 미약함.

4) 도시기본계획 수립과정에서 시민참여 및 의견수렴

- 현행 국토계획법 상 도시기본계획(안)에 대한 공청회는 공개로 개최하도록 되어 있으나 도시기본계획의 내용이 광범위하고 다소 추상적인데다 계획(안)이 사실상 거의 수립된 시점에서 공청회를 하게 되므로 시민참여가 대단히 형식적 일 수밖에 없음. 서울 도시기본계획 팀은 이러한 문제점을 인식하고 시민들의 참여를 보다 적극적으로 끌어내기 위해 계획 초기단계에 연구원 홈페이지에 별도의 웹사이트를 공개적으로 개설하여 설문조사, 미래상 공모전, 자료공개, 사이버 토론회, 시민의 지속적 의견수렴 등을 위해 활용하였음. 특히, 서울의 미래상 공모전에 의외로 많은 분들이 참여해서 다양한 아이디어를 제공하였고, 이러한 의견조사결과를 키워드로 재분류하여 미래상에 반영하였음.
- 따라서 시민참여를 활성화하는 하나의 방안으로 비용소모가 많고 참여율이 낮은 공개 토론회보다는 최근 확산되고 있는 사이버 토론회나 사이버 주민참여와 같은 가상공간 하에서의 주민 참여방안을 보다 적극적으로 강구할 필요가 있음. 다만 이러한 방식은 컴퓨터조작에 익숙한 특정계층의 견해만 반영될 수 있으므로 아직까지는 보완적인 수단으로 활용되어야 할 것임.
- 또한, 문서양식의 데이터베이스 구축과 이를 공개하는 방안도 추가되어야 하며 시민의식수준에 대한 정기적인 조사를 통해 찾아가는 주민참여의 방안

모색이 필요함.

인터넷 홈페이지의 활용 (2020서울도시기본계획):
· ‘도시기본계획 홈페이지(<http://www.sdi.re.kr/seoul>)’ 개설
· 서울의 미래상 공모전 실시
· 서울의 현안문제에 관한 인터넷 설문조사 실시
· 자유게시판을 활용한 자유로운 의견개진 및 사례 실시
➡ 도시기본계획에 관한 ‘인터넷 커뮤니티’ 형성

- 이외에 인터넷을 통한 시민참여 또한 도시기본계획 수립기간동안 국한되어 단시간 운영되는 것이 아니라 시민들이 직접 지속적으로 참여하여 모니터링 하고 이를 바탕으로 피드백 할 수 있는 시스템을 구축해야 할 필요가 있음. 인터넷 외에도 인터넷, 지역방송, 지역신문, 생활정보지 등 주민이 일상생활에서 쉽게 접할 수 있는 매체를 활용함으로써 지역주민들이 스스로 지역의 문제를 진단하고 고민하고 참여 할 수 있는 양방향 의사전달체계 방안이 되도록 해야 할 것임.

5) 도시기본계획과 타 법률에 의한 개발사업과의 관계

- 택지개발촉진법에 의한 택지개발 사업은 실시계획의 승인 시 도시관리계획의 결정 및 개발행위의 허가를 받은 것으로 보고 있음.(택지개발촉진법 제 11조) 이와 같은 특별법에 의한 의제처리는 국토계획법 제정목적인 “선계획-후개발” 원칙을 무시하고, 지자체단위 최상위 법정계획인 도시기본계획과의 정합성 확보를 어렵게 하고 있음. 특히 개발단계에서는 구속력이 없는 도시계획관련부서의 협의만을 거치고 도시계획위원회 등의 전문가에 의한 개발행위허가를 거치지 않게 됨에 따라 주변지역에 미치는 영향을 고려하지 않는 개발이 발생할 가능성을 남겨두고 있음.²⁾

2) 김찬호, “국토계획법의 규제와 개발”, 대한국토도시계획 학회 「도시정보」, 2004, p.5.

<표 2-5> 서울시 뉴타운사업과 특별법의 주요내용

구분	뉴타운사업	특별법
근거법령	서울특별시 지역균형발전 지원에 관한 조례	도시재정비 촉진을 위한 특별법
지구의 규모제한	없음	주거지 50만㎡이상, 중심지20만㎡이상
지원책	행정적 지원	법적지원
특례	없음	다양한 특례지역 지정요건, 층수제한, 주택규모비율 및 용적률 등 완화. 임대주택 추가 공급 등의 강화
계획수립시 주민 의견의 수렴	계획수립 시에는 의견 수렴이 없으며, 이후 시행단계에서 의견 수렴	계획결정단계에서 공람·공청회 의무화
정비구역 지정 및 정비계획 결정	뉴타운계획 확정 후 주민들에 의하여 별도 절차를 거쳐 지정 및 결정	재정비 촉진계획의 결정에 의하여 정비구역 및 정비계획이 동시 실시
구역지정에 주민동의	도정법에 의하여 주민동의 의무화	주민동의 요건 없음
투기방지책	토지거래허가구역 지정	토지거래 허가구역 지정 (20㎡이상 모든 토지)
계획적 관리	건축허가 또는 개발행위허가 제한	개발행위허가 제한
개발이익환수	별도 규정없이 기발시설 부담	기반시설 및 임대주택으로 환수명시
재정확보	일반 예산으로 운영	특별회계 설치
임대주택 확보	기존 법령에 의한 규모(전체17%)	증가되는 용적률과 연계 (전체의 17%+증가용적률 75%)
제도운영	탄력적 운영 가능	운영의 경직성 높음

- 서울시의 경우, 현행 도시용지 공급 관련 제도로서는 일반법인 도시개발법에 근거한 도시개발사업보다 특별법인 택지개발촉진법에 의한 도시개발 사례가 더 많은 실정임. 앞으로 전국단위에서도 국민임대주택법, 경제자유구역, 특구, 지역균형발전특별법, 기업도시법, 혁신도시법, 도시재정비촉진특별법(안)등 각종 특별법에 근거한 도시개발이 더 많이 추진될 것으로 예상되어 도시기본계획 상 공간구조 구상이나 토지이용계획, 교통계획등과 정합성문제가 심각하게 제기될 것으로 보임.

- 일반법보다 중앙의 관계부처가 개별 부처의 목적에 따라 특별법을 제정하여 도시개발사업을 추진할 때 예상되는 도시계획과의 정합성여부 등의 문제점은 그간 수차례 지적되어 온 바 있으나, 현재 여건상 각종 특별법을 일반법으로 일거에 통폐합하여 추진하기에는 현실적으로 여러가지 제약이 있는 실정임.

• 송파신도시사례

- 2005년 12. 27 발표된 송파신도시개발계획은 정부의 8.31 부동산 종합대책후속조치의 일환으로 제시된 계획 중의 하나로 서울 송파구와 하남시가 포함된 205만평 규모의 토지를 2011년까지 개발할 예정이며, 이에 따라 4만 6천 가구가 건설될 예정임.
- 건설교통부는 직접적인 이해당사자인 서울시와는 협의를 배제한 채, 2005년 12.27일에 관계 장관회의를 통해 국방부와 환경부 등 주요부처와 사전 협의를 마무리하고, 이 같은 송파신도시 개발계획을 확정한다고 발표함.
- 하지만 송파신도시 계획은 제4차 국토종합계획이나 2020서울도시기본계획에는 일언반구도 언급된 바 없는 계획임. 이 계획에 대해 서울시는 2012년 이후에 논의할 문제라고 원칙적으로 반대의 입장을 밝히고 있는 반면, 건설교통부는 강행하겠다는 입장을 밝히고 있음.
- 이와 같이 2020서울도시기본계획에는 전혀 언급되지 않은 약 200만평의 대규모 신도시 개발이 국책사업이라는 이유만으로 지자체의 최상위계획과의 정합성은 전혀 무시된 채 사전협의 없이 발표가 된다면 도시기본계획의 수립취지가 무색함은 물론 정부가 늘 주장하는 소위 “선계획-후개발”의 원칙에도 어긋나는 것임.

<표 2-6> 송파신도시에 대한 입장차이

건교부		서울시
송파 신도시, 도시재정비사업(뉴타운)병행 추진	사업순위	뉴타운 사업 끝난 뒤인 2012년 이후 송파신도시 개발
- 2010년까지 서울시 주택공급부족 - 뉴타운사업은 조합원분이 많아 주택 수를 크게늘리지 못함. 송파신도시 중 대형 주택공급으로 강남수요대체	주택수급	- 2010년 전후 송파강남일대 공급(10만가구) 넘쳐 강북뉴타운에서도 18만 가구 추가공급. - 임대주택 많아 강남수요대체한계. 강남집중개발로 집값불안우려
도시재정비사업은 관련 입법으로 뒷받침돼 활성화	뉴타운 사업영향	송파신도시에 중상류층의 관심이 쏠려 강북뉴타운 사업위축
군시설 등으로 이미 훼손	그린벨트 훼손	양호한 자연녹지 많아 개발시 서울 동남권훼손
전철역 시설 등 다양한 대책마련	송파일원 교통대책	송파대로 주변의 교통지옥화

자료: 관계자 발언 및 자료종합, 출처: 중앙일보 2006.1.5

제2절 인천광역시

1. 도시기본계획 수립 현황

1) 도시기본계획 수립 현황

- 인천은 2020년 인천도시기본계획을 포함하여 총 4회에 걸쳐 도시기본계획을 수립하였고, 세 차례 일부변경을 실시함. 일부변경(도시철도 노선 및 일부지역 토지이용 변경 사항)을 추진했던 세 차례를 제외하면, 1984년 최초 수립 후 1991년과 1997년의 기본계획은 5년 단위의 도시기본계획 재정비 차원에서 추진함. 인천경제자유구역 등이 포함된 2020 인천도시기본계획은 약 10년 만에 새로 수립되었음.

1984. 8. : 2001년 인천도시기본계획 수립
1986. 10 : 인천도시기본계획 일부 변경(계양군자소래 제척, 향만편입)
1991. 7. : 2006년 인천도시기본계획 수립
1992. 12. : 인천도시기본계획 일부 변경(도시철도1호선 노선변경)
1997. 6. : 2011년 인천도시기본계획 수립
1998. 7. : 인천도시기본계획 일부 변경 (송도유원지 일부해제, 남동구 폐염전부지 근린공원 신설)
2006. 5. : 2020년 인천도시기본계획 수립

2) 시민과 전문가의 참여 과정

- 2020 인천도시기본계획 수립과정에서는 시민참여를 유도하기 위한 방안으로 시민의견을 수렴할 수 있는 인터넷 홈페이지를 개설하여 일정기간 운영하였고, 4개월에 걸쳐 목표연도의 인천의 미래상 등에 대한 시민 공모전을 개최하였음. 시민의 다양한 의견을 수렴하고 관심을 유발시키기 위한 시도로서 의미 있는 과정이었지만, 보다 많은 시민이 참여할 수 있도록 충분한

홍보가 이루어지지 못하였고, 다양한 분야의 참여보다는 제한적인 범위에서 운영하였다는 한계를 가짐. 따라서 폭 넓은 분야에 다양한 계층의 시민이 참여할 수 있는 보다 세련된 참여방법의 도입이 필요함.

- 그리고 종합계획으로서 각 분야별 전문가 및 시민단체의 의견과 전문적 견해를 수용하기 위하여 부문별 외부전문가 워크샵(8회)을 개최하고 또한 결과에 대한 전문가 자문회의(4회)를 통하여 보완하는 과정을 거침. 또한 각 부문별 실무자와의 워크샵을 수시로 개최하여 충분한 의견 청취와 조율과정을 가짐. 이처럼 다양한 과정을 통하여 분야별 검토와 방향설정 등은 충분하였으나 각 분야간 연계를 위한 조정과정이 미흡하였음.

3) 도시기본계획 수립 기간

- 도시기본계획을 수립함에 있어 계획과정은 물론 지방정부 및 중앙정부의 행정절차를 포함하여 오랜 기간이 소요됨.
- 2020 인천도시기본계획의 경우 약 4년의 수립 기간이 소요됨으로써, 기준년도가 2000년임에도 불구하고 실질적인 승인시점은 2단계 사업이 시작하는 2006년임. 따라서 20년 장기계획이라는 도시기본계획의 의도와는 달리 인허가 기간이 장기화됨에 따라 1단계 계획기간이 사실상 무의미해지는 결과를 초래하게 됨.

2002. 4 : 2020년 인천도시기본계획수립 착수
2004. 7 : 군·구설명회
2004. 12 : 시민공청회 개최
2004. 12 : 시 의회 의견청취
2005. 1 : 시 도시계획위원회 자문
2005. 3 : 승인신청(인천광역시→건설교통부)
2005. 4~6 : 관계부처 협의
2005. 6 : 중앙도시계획위원회 심의 시작
2006. 3 : 중앙도시계획위원회 심의 완료
2006. 5 : 2020 인천도시기본계획 건교부 승인
2006. 6 : 2020 인천도시기본계획 공람·공고

- 전체 소요기간 4년 중에서 계획작성 기간은 약 2년 2개월 소요되었고, 지방정부 행정절차가 약 6개월 그리고 중앙정부 행정절차가 약 1년 4개월 소요됨. 실질적인 계획수립 기간과 행정절차에 따른 소요기간이 비슷함. 이처럼 4년 정도의 오랜 계획수립 기간이 불가피하다면, 이에 따른 행정력 낭비는 물론 빠른 변화가 일어나는 도시에서는 정책결정 과정에 큰 장애가 될 수 있음. 특히 지방은 물론 중앙에서의 행정절차 기간을 최대한 줄일 수 있는 효율적 방안을 모색해야 할 것임.

4) 도시적 용지규모 지속적 증가

- 도시기본계획 수립시 가장 핵심적인 내용은 토지의 용도변경 사항임. 많은 유형의 토지를 대상으로 주거 상업 등 도시적 용도로의 변경을 추진하고 있음. 대부분 하향 조정보다는 상향 조정임.
- 도시가 성장함에 따라 상위 토지이용의 추가적인 수요가 발생한다는 측면에서 불가피하지만, 기존 용도의 활용 정도에 대한 검토가 부족한 상태에서 신규 도시적 용도로의 변경이 주류를 이루고 있다는 문제가 있음.
- 특히 민선 자치단체장 제도로 전환하면서, 민원이 발생할 수 있는 용도지역 하향 조정은 사실상 추진하기 어렵고, 대부분 선호하는 용도지역 상향 조정을 중심으로 계획을 수립하고 있음.

<표 2-7> 도시적 용지규모의 변화

구 분	1981	1984	1991	1997	2006
주거	46.250	79.624	89.772	110.558	118.894
상업	8.770	11.273	13.696	19.178	20.904
공업	47.036	43.630	43.303	58.389	56.395
합계	102.056	134.527	146.771	188.125	196.193

- 인천의 경우 공업지역은 다소 감소하거나 기존 면적을 유지하는 수준이지만 주거와 상업지역의 규모는 지속적으로 상승하고 있음. 90년대 까지 인천의 인구가 빠르게 성장하였고, 2020 인천도시기본계획의 경우는 인천경제자유구역을 기반으로 새로운 도시정책이 추진됨으로써 도시적 용도의 증가는 자연스러운 현상이면서 정책적 의지의 결과로 볼 수 있음.
- 하지만 경인전철 역세권 중심의 기존 상업지역 중에서 제기능을 수행하지 못하는 경우가 있으나, 이에 대한 용도지역 조정 또는 활성화를 위한 정책이 미흡한 상태에서 미개발지 개발이나 기존 시가지 정비사업에서 상업지역으로의 추가적인 용도변경이 진행되고 있음. 주거지역의 경우도 기성시가지의 정비를 통한 효율적인 토지이용이 필요하지만, 개발이 용이한 도시 외곽의 미개발지 또는 매립지 중심의 신시가지 조성을 통한 주거지역 공급이 주도하는 경향을 보임.

5) 인천시 도시기본계획 담당 조직

- 인천시 도시기본계획 수립 및 운용은 도시계획국내 도시계획과의 광역계획팀에서 담당함. 실질적인 업무담당자는 토목직 6급 1명으로서 담당 팀장과 함께 관련업무 전반을 다루고 있음.
- 지난 2011년 인천시 도시기본계획 수립까지는 외부 엔지니어링업체에 의뢰하여 수립하였고, 2020 인천도시기본계획은 인천발전연구원에서 주관하되, 기술부문은 민간업체에 재위탁하여 수행함.
- 도시기본계획이 갖는 계획의 위상과 중요성에 비해 이를 수립하고 관리 및 운용하는 담당 부서 조직은 작은 규모임. 또한 계획기간이 장기화되면서 담당자가 바뀌면, 계획의 방향이나 내용의 변화가 발생할 수 있음.

2. 2020 인천도시기본계획의 주요내용

1) 인가지표 관리

- 도시기본계획의 인가지표는 수립지침에 따라 토지이용의 수요를 결정하고, 부문별 계획에서의 시설 규모를 결정하는 매우 중요한 기준으로 다루어지고 있음. 또한 수도권기본계획과 같은 일부 관련 계획에서도 도시기본계획의 인가지표를 기반으로 전체 시설의 계획물량을 결정함.
- 2020 인천도시기본계획 안에서는 350만명의 목표인구를 설정하였으나 중앙도시계획위원회 심의과정에서 수도권 지자체 특성상 310만명으로 축소하여 40만명이 줄어듦. 하지만 토지이용측면에서는 크게 조정된 사항이 없어 실질적인 인구축소 효과는 없었음.
- 또한 계획의 가장 핵심적인 지표인 계획인구를 관리할 수 있는 현실적인 수단이 부재한 가운데 계획이 수립되어 운용되고 있음. 목표인구를 관리하기 위해서는 우선 생활권단위의 단계별 목표인구 관리가 선행되어야 하지만 생활권 단위의 기성시까지 인구관리 방안은 물론 개별 개발사업의 인구 관리 방안이 구체적이지 못함. 물론 도시기본계획에서 구체적인 사안을 언급하는 것은 한계가 있을 수 있으나 이를 제어할 수 있는 시스템이 필요함.
- 기성시까지 정비사업에 따른 밀도개념과 미개발지 개발사업의 밀도개념을 제시하고 있으나, 실질적인 운용단계에서는 개별 사업단위로 추진되기 때문에 각 사업지역이 갖는 지역적 특성으로 인한 개발밀도 조정과정에서 당초 계획의지와는 다른 방향으로 결정될 수 있음.
- 이와 같은 인가지표의 현실성 결여 문제는 근본적으로 도시적 토지이용의 확대는 목표인구 증가로 가능하게 한 지침의 한계로 볼 수 있음. 이로 인해 수립권자인 지방정부는 가능한 많은 목표인구를 설정하여 새로운 도시적 토지이용을 추구하는 반면 중앙정부는 계획적 의도보다는 단지 목표인구 축소를 통해 도시적 용도로의 전환을 억제하고자 함.

2) 부문별 계획의 의미

- 도시기본계획에서는 토지이용계획, 기반시설, 도심 및 주거환경, 환경의 보전과 관리, 경관 및 미관, 공원·녹지, 방재 및 안전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥, 계획의 실행 등의 부문별 계획을 수립하도록 함. 하지만 실질적인 도시기본계획으로서의 역할을 하는 부문별 계획은 토지이용계획임. 다른 부문별 계획은 별다른 역할을 하지 못함.
- 도로 및 철도와 같은 기반시설의 경우 도시기본계획에 반드시 반영되어야 추진하는 것은 아님. 개별법을 근거로 수립한 부문별 기본계획을 통하여 직접 집행하는 방식임. 재정계획의 경우는 인천시 가용예산을 예측하고 이를 기반으로 각종 시설계획을 수립해야 하지만, 사실상 중장기적인 인천시 가용예산 예측자체가 불가능함.
- 이처럼 지침상에서 반드시 수립하도록 하고 있는 다양한 부문별 계획이 운용단계에서는 의미 없는 내용으로 인식되고 있음.

3) 하위계획과의 관계

- 도시기본계획은 도시차원에서는 가장 상위의 공간계획임. 따라서 토지에 대한 활용을 위해서는 반드시 도시기본계획의 내용을 전제해야 함. 하위계획에서 도시기본계획을 수용하는 가장 일반적인 활용 범위는 도시기본계획의 방향, 대상토지의 용도확인, 계획지표 활용, 사업지구의 개발단계 정도임.
- 하지만 하위계획인 도시관리계획, 지구단위계획, 사업지구 단위 개발계획 등을 관리할 수 있는 개발 방향 및 밀도 등 정책지침 측면에서 미흡함. 사실상 지구단위계획이나 개별 개발계획 수립시 참조하는 사항은 토지의 용도와 개략적인 개발밀도 그리고 개발단계로 한정됨.
- 지방 도시계획위원회에서 각종 사업이나 용도변경관련 심의 중에서도 상위계획인 도시기본계획과의 관계에서는 단지 해당 지역의 용도가 일치하는

지에 대한 여부만 확인함. 결과적으로 도시 공간계획에서 최상위계획인 도시기본계획으로서의 역할을 할 수 있는 계획 내용은 한정되어 있음.

4) 타법률에 의한 계획과의 관계

- 교통, 환경, 개발제한구역, 인천경제자유구역, 방재, 재정 등 인천도시기본계획에서 다루는 대부분의 분야는 개별법에서 각각 별도의 기본계획을 수립하여 운영하고 있음. 도시기본계획 수립시 토지이용을 제외한 각 분야의 경우 해당 기본계획의 내용을 수용하여 추진하고 있음.
- 인천경제자유구역의 경우 관련법에서 개발계획을 수립하도록 하고 있으며, 도시기본계획에서는 국가사업이라는 측면에서 기승인된 개발계획을 수용하고 있음. 개발제한구역내 국민임대주택단지의 경우 특별법으로서 도시기본계획과 관계없이 사업이 추진되면서 추후 반영한 사항임.
- 도시및주거환경정비기본계획을 수립함에 있어서도 개별 지구를 선정하고 이에 대한 정비를 추진하는 과정에서 상위계획인 도시기본계획의 역할은 거의 전무하다고 할 수 있음.

5) 비도시지역(강화, 옹진군)의 관리

- 기존 도시계획법에서는 비도시지역(준농림지역, 준도시지역)에 대한 난개발을 방지할 수 없다는 측면에서 국토계획법에서는 비도시지역을 포함하는 전 행정구역을 대상으로 도시기본계획을 수립하도록 하고 있으나, 도시지역을 주 대상으로 하였던 기존 틀에서 벗어나지 못하고 있음.
- 인천의 경우 도서지역 중심의 옹진군과 강화군 지역은 금번 2020 인천도시기본계획에 최초로 반영되지만, 사실상 도시기본계획으로서의 역할이 매우 미약함. 그림에서 보는 것처럼 제한된 범위와 내용으로 계획하였음.

- 농촌지역을 포함하는 비도시지역의 취락 정비 및 도시와의 네트워크를 감안한 개발방향을 제시하도록 되어 있으나 구체적인 지침이 없음. 따라서 비도시지역에 제시하는 계획의 내용은 일부 시가화예정용지 설정과 제2종 지구단위계획 물량만을 통한 관광 및 여가공간 계획이 있으나, 지역차원의 공간전략과의 연계성 속에 제시하지 못하고 있음.



〈그림 2-1〉 강화군 기본구상도

6) 도시기본계획 구상도의 활용

- 도시기본계획을 운용하는 과정에서 가장 중요한 계획자료는 1/25,000, 또는 1/50,000으로 작성하고 있는 분야별 구상도임. 특히 토지이용을 중심으로 도로 등을 표현하고 있는 도시기본구상도를 통하여 각종 사업의 경계 및 용도를 판단하고 있음.
- 도시기본구상도는 도시기본계획의 전략적 방향을 도면화 시킨 것으로서 사업규모나 경계를 개략적으로 표현한 수준이지만, 이를 운용하는 사업부서에서는 지적단위 수준까지 구체적으로 판단하고 있음. 물론 당초 계획수립단계에서 해당지역을 검토할 때 구체적인 지역현황을 바탕으로 구역경계와 규모를 결정하였지만, 이를 집행단계에 까지 적용하고자 하는 의도는 아님.
- 최근 수치지도를 활용함으로써, 토지이용의 경계선이 보다 정확하게 다루어지고 있음. 이로 인해 하위계획 수립시 도시기본계획의 경계선을 정확한 수준으로 유지하려는 경향이 보다 강해짐.
- 도시기본계획에서 결정된 토지이용 등에 대해서는 30% 범위내에서 관리계획 수립시 증감이 가능하지만, 수치지도를 활용하기 이전에도 구상도의 도면을 활용하여 토지이용변경과 관련한 면적과 경계부분을 상세한 수준으로

검토하여 관리하였음.

- 변경된 지침하에 도입된 시가화예정용지의 경우도 이러한 문제점과 토지에 대한 투기 등을 예방하기 위하여, 구체적인 위치 및 경계를 표현하지 않도록 하고 있으나, 심의과정 및 운용단계에서는 구체적인 수준까지 도시기본계획으로 관리하고 있음.

7) 단계별 계획의 특성

- 토지의 수요에 따라 5년 단위의 단계별 계획을 수립하도록 하고 있음. 20년 장기계획으로서 4단계로 구분하고 있으나, 사실상 대부분 1-2단계에 집중되어 있음.
- 이전 도시기본계획에서 1-2단계에 설정된 사업이라 하더라도 실질적인 추진율은 낮은 편임. 그럼에도 불구하고 신규 사업의 경우도 대부분 1-2단계에 포함하고 있음.

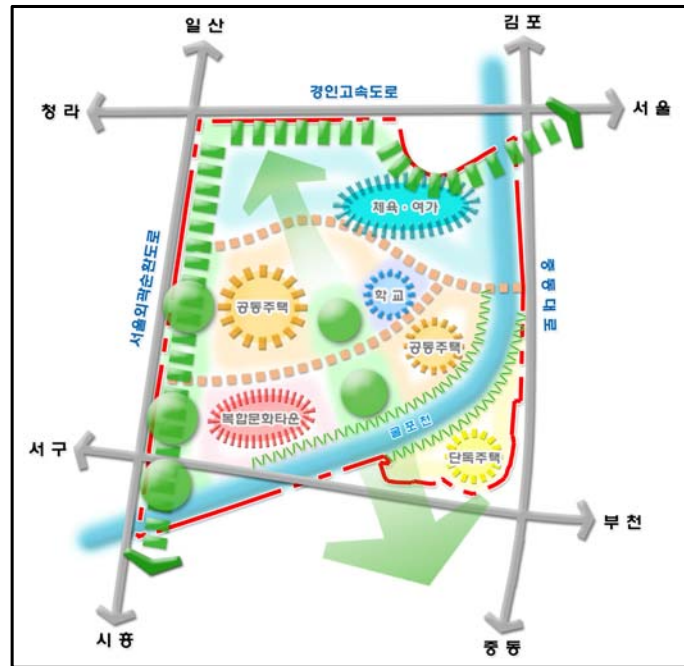
<표 2-8> 용지별 단계별 계획 비교

유형	총개소수	1단계	2단계	3단계	4단계
주거용지	60	28	24	6	2
상업용지	14	4	6	2	2
공업용지	6	1	2	2	1
시가화예정용지	32	9	13	6	4
합계	112	42	45	16	9

- 이로 인해 1-2단계에 분포하는 사업의 비중이 점차 높아지고 있음. 인천시의 경우 2020 인천도시기본계획의 단계별 계획에서 1-2단계에 분포하는 사업이 전체 112개 중에 87개로서 약 78%의 비중을 보임.

8) 전략지구 설정

- 인천시에서는 다른 지자체의 기본계획과는 다소 다르게 전략지구를 설정하여 기본계획에서 제시하고 있음. 전략지구는 인천시의 개발의지와 관리의지를 보여 주는 것으로, 인천시에서 핵심적인 개발사업을 대상으로 설정함.
- 2011년 인천도시기본계획에서는 총 7개 지구에 대한 기본방향과 기본구상 그리고 개발구상도를 제시하고 있음. 2020 인천도시기본계획에서는 8개 지구로 설정하고 있음. 면적과 인구까지 제시함으로써 과거 계획에 비해 보다 구속력이 강해 질 것으로 보임.



<그림 2-2> 전략지구 개발구상도 예시(삼산지구)

- 이처럼 수립지침에 규정되지 않은 내용을 포함하여 인천시가 갖는 계획적 의지를 표현하는 것은 바람직한 접근이지만 향후 인천시 및 해당 지역의 여건변화에 따라 부분적인 수정이 필요할 경우 이에 따른 유연한 대응이 어려울 수 있다는 한계를 가짐.

제3절 경기도

1. 경기도의 관련계획 현황

- 종합계획의 성격을 갖는 계획의 위계를 살펴보면 다음 <그림 2-3>과 같으며, 이 중 수도권정비계획, 수도권광역도시계획이 경기도의 상위계획 역할을 하고 있음.
- 경기도는 수도권정비계획에 의해 도종합계획을 수립하지 못하므로 경기도의 정책방향 제시를 위해 비법정계획인 경기 2020, 수도권성장관리계획을 수립하였으며, 경기도의 각 시·군은 도시기본계획 및 관리계획을 수립함.
- 경기도 시·군의 도시기본계획을 경기도의 관점에서 도시기본계획 및 도시계획의 용도지역(특히 시가화지역), 토지이용계획, 비도시지역의 현황과 경기도의 역할을 중심으로 살펴봄.

수립 기관	계획	관련 법	목표기간	목표년도	계획특성
국가	국토종합계획	국토기본법	20년 단위 (국토기본법 제7조)	제1차 1972~1981 제2차 1982~1991 제3차 1992~1999 제4차 2000~2020 제4차 수정계획 2006~2020	국가장기발전방향
	수도권 정비계획	수도권정비계획법	-	제1차 1982~1996 제2차 1997~2011 제3차 2006~2020	수도권의 정비와 균형발전
	광역도시계획 (수도권)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	-	~2020	지역의 장기발전방향
경기도	도종합계획 ¹⁾	국토기본법 (제13조①에 의해 경기도, 제주도 제외)	20년 단위이나 국토종합계획 수립시기를 감안 (국토기본법 제7조)	제1차 1982~1991 제2차 1992~2001 제3차 2000~2020	지역의 장기발전방향
경기도	경기 2020	-	-	1997년 수립 1998~2020	
	수도권 성장관리계획	-	-	2004년 수립 2005~2020	
시·군	시·군 도시기본계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	계획수립 시점으로부터 20년을 기준으로 하되, 연도의 끝자리는 0 또는 5년으로 함 (도시기본계획수립지침 2-2-1)	-	공간구조, 장기발전방향
	시·군 도시관리계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	-	-	부문 · 세부계획

주1) 제1차국토계획기간('72~'81)은 계획수립여건이 성숙되지 않아 도종합계획을 수립하지 않았음.
제3차국토계획기간('92~'01) 및 제4차국토계획기간('00~'20)에는 경기도와 제주도를 제외
한 7개도가 계획을 수립. 경기도는 수도권정비계획, 제주도는 제주국제자유도시종합계획으
로 대체함 (2005년 국토업무편람).

<그림 2-3> 계획의 종류

2. 경기도 도시기본계획의 현황과 문제점

1) 도시기본계획현황

- 2005년³⁾ 현재 경기도에서는 26개 시·군에서 도시기본계획을 수립하였으며, 2006년 현재 나머지 시·군도 수립하였거나 수립중에 있음(<표 2-9> 참조).
- 2006년 경기도 도시기본계획수립 현황을 보면, 현재 10개 시·군이 건교부에 승인신청 중이며, 10개 시·군이 경기도에 접수한 상태이고, 6개 시·군이 용역중인 상태로, 5개 시·군을 제외한 26개 시·군이 새로 도시기본계획을 수립하고 있음.
- 계획인구수는 2005년의 13,128천명 보다 4,715천명이 증가한 17,843천명으로, 이는 경기도의 인구지표⁴⁾와 통계청(2005)에서 제시한 2020년 인구 1,347만명 보다 약 32.5%가 많은 수치임.
- 도시계획현황을 보면, 2005년 현재 경기도의 경우 시가화구역이 416.39km², 구역내 인구가 10,629천명으로 시가화구역 밀도는 255인/ha로 나타남. 이는 서울시 인구밀도인 290인/ha보다는 낮으며, 인천시 인구밀도 185인/ha보다는 높게 나타남(<표 2-10> 참조).
- 2005년 기준 도시기본계획의 경우 시가화용지가 1,678.1km²로 현 시가화구역 416km²의 약 4배 정도이며, 시가화예정용지 238km²까지 합하면 약 4.6배에 이르고 있어 2005년 현재 인구 10,629천명과 계획인구 13,128천명을 비교해 볼 때 시가화용지 및 시가화예정용지의 책정이 과다함을 알 수 있음(<표 2-9>, <표 2-10> 참조).

3)건설교통부·한국토지공사, 2006, 2005 도시계획현황.

4)경기도에서 수립한 수도권성장관리계획(2004)에서도 통계청 예측치를 계획지표로 이용함.

<표 2-9> 경기도 시·군별 도시기본계획 현황

구분	수립일	목표 년도	행정구역 면적	계획 인구	시가화 용지	시가화에 정 용지	2006년 현재		
			km ²	천인	km ²	km ²	목표 년도	계획 인구	추진 현황
단위	년-월-일							천인	
합계			6,441.7	13,128	1,678.1	238.0		17,843	
수원시	2003-11-17	2020	121.4	1,300	46.0	46.0	2025	1,350	용역중
성남시	2005-09-45	2020	141.7	1,140	33.4	1.5	2020	1,200	-
의정부시	2000-01-05	2016	82.0	43	14.0	0.0	2020	550	도점수
안양시	2005-06-02	2020	57.8	700	23.2	0.2	2020	700	-
부천시	1999-04-02	2020	52.2	980	27.4	0.0	2020	980	도점수
광명시	1994-06-24	2011	38.6	430	7.3	0.0	2020	435	도점수
평택시	1997-03-14	2016	451.4	800	276.0	20.0	2020	1,000	건교부신청
동두천시	2000-12-14	2016	95.7	125	9.4	1.2	2020	164	도점수
안산시	1997-12-08	2016	229.7	970	39.4	0.0	2025	970	용역중
고양시	2002-10-17	2011	267.2	980	30.7	0.0	2025	1,100	도점수
과천시	2005-05-30	2011	35.8	77	3.4	0.0	2025	100	용역중
구리시	1993-04-01	2020	31.6	240	53.6	0.0	2020	240	-
남양주시	1998-02-17	2016	460.4	522	249.3	4.6	2020	720	건교부신청
오산시	2001-04-13	2016	42.8	220	14.3	3.4	2020	320	도점수
시흥시	2000-03-31	2016	132.6	400	23.1	12.8	2020	700	도점수
군포시	2003-03-05	2016	36.4	360	9.6	0.0	2020	350	용역중
의왕시	2000-03-31	2016	54.0	180	5.0	0.0	2020	250	도점수
하남시	1995-09-16	2016	87.8	152	4.0	0.0	2020	250	도점수
용인시	2001-05-09	2016	591.5	964	35.4	23.0	2020	1,300	건교부신청
파주시	2000-04-15	2016	672.6	400	319.8	32.0	2025	874	건교부신청
이천시	1999-06-11	2016	461.2	300	14.6	3.3	2020	350	건교부신청
안성시	2001-12-10	2021	555.5	300	373.6	20.7	2020	300	건교부신청
김포시	2005-08-03	2016	276.6	400	16.5	18.5	2025	700	용역중
화성시	2003-06-14	2021	723.6	550	27.6	41.9	2025	1,100	용역중
광주경안	1998-04-02	2016	431.5	160	11.4	0.9	2020	450	도점수
광주 곤지암	1999-04-02	2016	0.0	35	3.2	0.8			
양주시	2004-06-18	2021	310.2	400	7.1	7.1	2021	400	-

자료 : 건설교통부-한국토지공사, 2006, 2005 경기도 도시계획현황; 경기도, 2006, 내부자료.

<표 2-10> 도시계획 현황

2005년	행정구역		인구		가구		주택		시가화구역 (주+상+공)		주거지역	
	면적 (A)	구성비	인구수(B)	구성비	가구수	구성비	주택수	구성비	면적(C)	밀도 (B/C)	면적(D)	밀도 (B/D)
단위	km ²	%	명	%	호	%	호	%	km ²	인/ha	km ²	인/ha
서울	605.39	100.0	10,297,004	100.0	2,711,785	100.0	2,418,672	100.0	355.60	289.57	303.78	338.97
인천	992.78	100.0	2,610,715	100.0	725,566	100.0	680,600	100.0	141.00	185.16	82.00	318.38
경기도	10,183.8	100.0	10,628,842	100.0	2,716,665	100.0	2,634,672	100.0	416.39	255.26	320.75	331.37
전체시계	7,160	70.3	10,333,981	97.2	2,642,054	97.3	2,545,025	96.6	400.56	257.99	307.36	336.22
일반시계	1,435.0	14.1	7,246,570	68.2	1,905,804	70.2	1,698,648	64.5	271.48	266.93	203.44	356.20
수원시	121.1	1.2	1,042,132	9.8	297,281	10.9	249,582	9.5	43.42	240.01	35.24	295.72
성남시	141.8	1.4	986,170	9.3	252,214	9.3	196,996	7.5	31.59	312.18	25.08	393.21
의정부시	81.6	0.8	400,018	3.8	117,252	4.3	104,797	4.0	13.63	293.48	11.78	339.57
안양시	58.5	0.6	625,197	5.9	149,957	5.5	143,012	5.4	21.65	288.77	16.3	383.56
부천시	53.5	0.5	864,501	8.1	195,579	7.2	199,832	7.6	27.68	312.32	20.15	429.03
광명시	38.5	0.4	333,053	3.1	86,045	3.2	84,755	3.2	8.05	413.73	7.26	458.75
동두천시	95.7	0.9	81,117	0.8	19,725	0.7	28,438	1.1	6.71	120.89	5.3	153.05
안산시	147.1	1.4	686,873	6.5	153,775	5.7	133,924	5.1	38.62	177.85	21.83	314.65
고양시	267.4	2.6	893,965	8.4	281,856	10.4	225,370	8.6	25.55	349.89	21.85	409.14
과천시	35.9	0.4	68,641	0.6	17,465	0.6	16,037	0.6	2.71	253.29	2.55	269.18
구리시	33.3	0.3	194,346	1.8	46,695	1.7	43,414	1.6	5.36	362.59	4.79	405.73
오산시	42.7	0.4	122,784	1.2	38,100	1.4	34,236	1.3	9.41	130.48	6.81	180.30
시흥시	134.4	1.3	390,933	3.7	106,421	3.9	107,462	4.1	18.49	211.43	10.84	360.64
군포시	36.4	0.4	278,680	2.6	78,257	2.9	70,179	2.7	9.76	285.53	6.5	428.74
의왕시	54.0	0.5	146,595	1.4	32,688	1.2	35,273	1.3	5.56	263.66	4.15	353.24
하남시	93.1	0.9	131,565	1.2	32,494	1.2	25,341	1.0	3.29	399.89	3.01	437.09
도농복합시계	5,724.7	56.2	3,087,411	29.0	736,250	27.1	846,377	32.1	129.08	239.19	103.92	297.09
평택시	452.1	4.4	378,073	3.6	98,952	3.6	109,262	4.1	19.96	189.42	13.95	271.02
남양주시	460.1	4.5	423,073	4.0	127,279	4.7	128,590	4.9	13.22	320.02	12.7	333.13
용인시	591.5	5.8	649,577	6.1	146,724	5.4	165,965	6.3	32.46	200.12	27.37	237.33
파주시	672.6	6.6	252,700	2.4	49,618	1.8	72,342	2.7	9.32	271.14	7.83	322.73
이천시	461.2	4.5	192,725	1.8	52,538	1.9	52,874	2.0	7.87	244.89	5.75	335.17
안성시	554.1	5.4	156,839	1.5	37,768	1.4	47,810	1.8	6.99	224.38	4.02	390.15
김포시	276.6	2.7	216,689	2.0	51,956	1.9	55,841	2.1	6.06	357.57	5.27	411.17
화성시	688.1	6.8	286,736	2.7	54,716	2.0	76,043	2.9	14.12	203.07	9.96	287.89
광주시	431.8	4.2	212,621	2.0	44,744	1.6	52,808	2.0	9.10	233.65	8.6	247.23
양주시	310.2	3.0	159,891	1.5	31,739	1.2	42,451	1.6	4.43	360.93	3.74	427.52
포천시	826.4	8.1	158,487	1.5	40,216	1.5	42,391	1.6	5.55	285.56	4.73	335.07
군계	3,024.4	29.7	294,861	2.8	74,611	2.7	89,647	3.4	15.83	186.27	13.39	220.21
여주군	607.9	6.0	105,006	1.0	26,143	1.0	31,668	1.2	3.47	302.61	2.49	421.71
연천군	695.3	6.8	49,361	0.5	12,548	0.5	15,010	0.6	3.83	128.88	3.21	153.77
가평군	843.4	8.3	55,252	0.5	14,114	0.5	18,365	0.7	5.11	108.13	4.66	118.57
양평군	877.8	8.6	85,242	0.8	21,806	0.8	24,604	0.9	3.42	249.25	3.03	281.33

자료 : 경기도, 2005.12, 2005경기통계연보; 서울시 홈페이지 <http://www.seoul.go.kr>;
인천시 홈페이지 <http://new.incheon.go.kr>.

2) 인구계획

- 시·군의 인구지표는 시·군별로 예측하여 경기도 전체 인구지표와는 관계없이 계획되어 있으며, 인구지표설정은 건설교통부의 도시기본계획수립지침에 의해 이루어지고 있음.
- 2005년 현재 도시기본계획이 수립된 26개 시·군의 계획인구 합계는 1,361만명이나 2006년 현재 수립중인 도시기본계획안을 모두 고려하면 31개 시·군의 총 인구수는 1,784만명임. 이는 2005년 현재인구 1,085만명의 1.6배에 해당됨(<표 2-11> 참조).
- 통계청의 장래인구 추계치에 따르면 경기도의 2005~2020년 연평균 인구증가율은 1.73%로 나타나는데 반해 시·군의 인구수를 합하면 연평균 인구증가율은 3%로 나타남(<표 2-12> 참조).
- 일부 시·군의 경우 2005년부터 2020년, 혹은 2025년까지 향후 15~20년간의 연평균 인구증가율이 6% 이상을 나타내고 있어 인구지표가 과다하게 설정되었음을 알 수 있음.

<표 2-11> 경기도 인구변화

(단위:인)

구분	1990년	1995년	2000년 ¹⁾	2000년 ²⁾	2005년	계획인구	목표연도
경기도	6,063,935	7,649,741	8,984,134	9,280,013	10,853,157	17,843,000	-
수원시	644,805	755,550	946,704	951,253	1,054,619	1,350,000	2025
성남시	540,754	869,094	914,590	928,196	992,758	1,200,000	2020
의정부시	212,352	276,111	355,380	362,529	404,937	550,000	2020
안양시	481,291	591,106	580,544	583,240	629,426	700,000	2020
부천시	667,993	779,412	761,389	780,003	863,397	980,000	2020
광명시	328,593	350,914	334,089	338,855	329,716	435,000	2020
평택시	271,826	312,927	345,306	359,073	391,468	1,000,000	2020
동두천시	71,449	71,579	73,502	76,758	84,601	164,000	2020
안산시	252,418	510,314	562,920	575,574	697,239	970,000	2025
고양시	244,975	518,282	763,971	800,297	910,602	1,100,000	2025
과천시	72,353	68,077	66,706	71,749	61,206	100,000	2025

구리시	109,374	142,173	160,839	170,008	193,532	240,000	2020
남양주시	200,312	229,060	340,932	359,388	454,498	720,000	2020
오산시	59,482	70,488	102,697	106,457	131,377	320,000	2020
시흥시	107,176	133,443	305,268	322,457	397,983	700,000	2020
군포시	100,059	235,233	263,760	271,306	280,492	350,000	2020
의왕시	96,892	108,788	117,821	121,777	146,937	250,000	2020
하남시	101,325	115,812	120,513	123,664	134,159	250,000	2020
용인시	187,993	242,643	386,124	395,028	702,007	1,300,000	2020
파주시	185,028	163,379	178,434	193,719	267,607	874,000	2025
이천시	148,719	155,332	179,719	184,491	194,130	350,000	2020
안성시	118,285	120,133	133,421	137,643	160,061	300,000	2020
김포시	114,583	107,684	150,194	165,466	214,901	700,000	2025
화성시	187,370	158,590	189,467	195,362	310,562	1,100,000	2025
광주시	76,593	86,156	125,943	141,077	220,705	450,000	2020
양주시	84,672	94,507	110,299	120,293	167,248	400,000	2021
포천시	110,958	118,558	138,654	148,102	162,455	350,000	2020
여주군	96,895	92,050	97,612	104,011	105,279	200,000	2020
연천군	61,287	52,116	49,483	53,019	47,748	120,000	2020
가평군	50,957	49,627	52,147	56,255	55,370	150,000	2020
양평군	77,166	70,603	75,706	82,963	86,137	170,000	2020

주1) 1990년, 1995년, 2000년 인구주택총조사 결과, 2) 2000년, 2005년 경기통계연보 결과.

자료 : 건설교통부 한국토지공사, 2005, 2004 도시계획현황; 통계청, 1990, 1995, 2000, 인구주택총조사; 경기도, 2000, 2005, 경기통계연보; 각 시·군 도시기본계획 및 도시기본계획(안).

〈표 2-12〉 경기도 인구의 연평균 증가율

(단위 : %)

구분	90~95	95~00	00~05 ¹⁾	00~05 ²⁾	05~계획년도
경기도	4.76	3.27	3.94	3.18	3.00 ³⁾
수원시	3.22	4.61	4.71	2.08	1.24
성남시	9.95	1.03	1.32	1.35	1.27
의정부시	5.39	5.18	5.60	2.24	2.06
안양시	4.20	-0.36	-0.27	1.54	0.71
부천시	3.13	-0.47	0.02	2.05	0.85
광명시	1.32	-0.98	-0.70	-0.55	1.86
평택시	2.86	1.99	2.79	1.74	6.45
동두천시	0.04	0.53	1.41	1.96	4.51
안산시	15.12	1.98	2.44	3.91	1.66
고양시	16.17	8.07	9.08	2.62	0.95

과천시	-1.21	-0.41	1.06	-3.13	2.48
구리시	5.39	2.50	3.64	2.63	1.44
남양주시	2.72	8.28	9.43	4.81	3.11
오산시	3.45	7.82	8.60	4.30	6.11
시흥시	4.48	18.00	19.30	4.30	3.84
군포시	18.64	2.32	2.89	0.67	1.49
의왕시	2.34	1.61	2.28	3.83	3.61
하남시	2.71	0.80	1.32	1.64	4.24
용인시	5.24	9.74	10.24	12.19	4.19
파주시	-2.46	1.78	3.47	6.68	6.10
이천시	0.87	2.96	3.50	1.02	4.01
안성시	0.31	2.12	2.76	3.06	4.28
김포시	-1.23	6.88	8.97	5.37	6.08
화성시	-3.28	3.62	4.26	9.71	6.53
광주시	2.38	7.89	10.37	9.36	4.86
양주시	2.22	3.14	4.94	6.81	5.60
포천시	1.33	3.18	4.55	1.87	5.25
여주군	-1.02	1.18	2.47	0.24	4.37
연천군	-3.19	-1.03	-1.03	-0.71	6.34
가평군	-0.53	1.00	2.54	-0.32	6.87
양평군	-1.76	1.41	3.28	0.75	4.64

주1) 인구주택총조사 결과, 2) 경기통계연보 결과, 3) 계획연도를 2020으로 가정하여 연평균 증가율 산정함.
 자료 : 건설교통부·한국토지공사, 2005, 2004 도시계획현황; 각 시·군 도시기본계획 및 도시기본계획(안);
 통계청, 1990, 1995, 2000, 인구주택총조사; 경기도, 2000, 2005, 경기통계연보.

3) 토지이용계획

(1) 밀도배분

- 도시기본계획에서는 주거지역에 대해 저밀, 중밀, 고밀 등의 다양한 밀도와 밀도별 배분계획을 수립하고 있으나 밀도계획에 대한 검토가 어려움.
- 주거지역의 밀도배분을 위해 주거용지 산정방법을 결정하고, 이에 따라 관련 지표값을 설정하여 주거용지량을 계산함(<표 2-13> 참조).
- 시·군별 밀도기준은 고밀이 200인/ha~500인/ha까지, 저밀이 50인/ha~200

인/ha 까지 다양하며, 배분 역시 시·군별로 고밀의 경우 10%에서 70%까지, 저밀은 5%에서 65%까지 다양함(<표 2-14> 참조).

- 시·군별 혹은 지역별 특성을 반영한 밀도기준과 밀도배분계획은 바람직하나, 실제 건축허가 현황은 이와 다르게 나타남.
- 즉, 2004년 경기도의 건축허가 현황을 보면, 전체 주택허가연면적 13,608천㎡ 중 단독주택이 15.4%, 공동주택이 84.6%이며, 공동주택 중 아파트의 비율이 95.7%를 차지하고 있음.⁵⁾
- 따라서 밀도기준과 배분은 반드시 토지이용모니터링을 통해 검토되고, 그 결과에 따라 향후 계획의 방향을 설정해야 할 것임.

<표 2-13> 주거용지 산정방법 사례

산정방법	시·군
상주인구밀도에 의한 방법 (①)	파주시 (주거·상업용지 포함계산)
주택수 1인당 상정 부지면적에 의한 방법 (②)	성남시, 동두천시
①과 ②의 평균	시흥시, 광명시, 가평군, 연천군, 이천시
①과 1인당 점유면적에 의한 방법의 평균	부천시

주 : ① 인구밀도에 의한 방법 : $\sum_{i=0}^n \frac{\text{주거입지별 인구}}{\text{주거입지별 인구밀도}}, (i \dots n : \text{주거입지별 인구밀도구분})$
 ② 주택 1호당 부지면적 : 주택수 × 호당부지면적 + (1 - 공공용지율) × (1 - 혼합율)

(2) 시·군별 적용 개발밀도

- 시·군별 개발밀도를 적용용적률에 따라 살펴보면 다음 <표 2-15>와 같음.
국토의계획및이용에관한법률 시행령에서 용도지역별 용적률의 범위를 주고, 각 시·군의 도시계획조례에서 결정하도록 하고 있음.
- 법령에서는 상업지역의 경우 200%~1500%까지 다양하게 지정하고 있으며,

5)건설교통부, 2006, 전국 건축허가현황 : 전국 건축허가 현황도 경기도에서 나타나는 현상과 크게 다르지 않음.

주거지역도 지역 세분에 따라 20~100%까지 차이를 두고 있으나, 실제 시·군에서는 대부분 상한용적률을 적용하고 있음.

- 따라서 시·군 도시계획 조례에서 결정하는 용적률의 경우 시·군간 차이가 거의 없고, 각 시·군 내에서도 지역의 특성에 따른 적용이 이루어지지 않아 차별적인 도시 형성이 어려운 실정임.

<표 2-14> 상주인구밀도에 의한 지표설정 사례

구분	시흥시	광명시	파주시	부천시	이천시	가평군	연천군
주거 용지 수용률	0.9	0.9	1	시가화 구역인구 (총인구의 90%)의 90%	도시지역 : 전체계획 인구의 65% 비도시지역 : 전체 계획인구의 35%	0.85	-
밀도	고밀 500인/ha 중밀 250인/ha 중·저밀 180인/ha 저밀 100인/ha	고밀 450인/ha 중·저밀 230인/ha	도시 120인/ha 비도시 90인/ha	고밀 400인/ha 중밀 300인/ha 저밀 200인/ha	도시지역 : 고밀250인/ha 중밀150인/ha 저밀100인/ha 비도시지역 : 고밀150인/ha 중밀100인/ha 저밀 50인/ha	중밀 150인/ha 저밀 100인/ha	고밀 200인/ha 중밀 100인/ha 저밀 60인/ha
밀도 배분	고밀 : 중밀 : 중·저밀 : 저밀 = 10 : 20 : 40 : 30	고밀 : 중·저밀 = 70 : 30	-	고밀 : 중밀 : 저밀 = 35 : 60 : 5	도시지역 고밀 : 중밀 : 저밀 = 40 : 40 : 20 비도시지역 고밀 : 중밀 : 저밀 = 20 : 60 : 20	중밀 : 저밀 5 : 95 (2001) 20 : 80 (2005) 25 : 75 (2010) 30 : 70 (2015) 35 : 65 (2020)	고밀:중밀: 저밀 = 10 : 30 : 50
인구 배분	-	-	도시 : 비도시 = 70 : 30	-	-	-	-
비고	-	-	-	-	평균인구밀도 및 인구배분율에 의하여 산정	-	-

<표 2-15> 시·군 도시계획 용적률 조례

(단위:%)

2005년	상업지역				전용주거지역		일반주거지역			준주거 지역
	중심	일반	근린	유통	1종	2종	1종	2종	3종	
법령	400-1500	300-1300	200-900	200-1100	50-100	100-150	100-200	150-250	200-300	200-500
서울	1000	800	600	600	100	120	150	200	250	400
인천	1300	1000	700	800	80	120	150	200	250	350
경기도										
일반시	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
수원시	1000	800	600	400	100	150	200	250	300	400
성남시	1000	800	600	600	80	120	160	210	280	400
의정부시	1000	800	500	500	80	120	200	250	300	400
안양시	1000	800	600	600	100	100	200	240	260	300
부천시	1000	800	600	600	100	120	150	200	250	400
광명시	1100	800	700	700	80	120	150	240	280	450
동두천시	700	800	400	400	80	120	200	250	300	400
안산시	1100	1100	800	1000	100	150	200	250	300	500
고양시	1200	1100	700	400	100	150	190	240	280	380
과천시	1000	1000	600	600	80	150	200	200	250	300
구리시	1200	1200	800	1000	100	150	200	250	280	500
오산시	1000	700	500	400	80	120	180	230	280	400
시흥시	1500	1300	900	1100	100	150	200	230	280	500
군포시	1000	800	600	500	80	120	180	230	280	300
의왕시	1000	900	700	700	100	120	180	230	280	400
하남시	1200	1100	600	700	80	120	200	250	300	500
도농복합시	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
평택시	1000	900	500	400	80	120	180	230	280	400
남양주시	1000	900	800	800	100	150	200	220	270	500
용인시	1000	600	400	400	80	120	150	200	250	300
파주시	800	700	400	400	80	120	180	250	300	300
이천시	1200	900	500	800	100	150	200	250	300	400
안성시	800	600	400	400	80	120	150	200	250	300
김포시	1000	800	700	700	80	120	200	230	250	400
화성시	1000	800	400	400	80	120	150	200	250	300
광주시	1000	800	500	400	80	10	150	200	300	400
양주시	1500	1300	900	1100	100	150	200	250	300	500
포천시	1000	800	600	600	80	120	200	250	300	500
군	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
여주군	900	700	500	600	100	150	200	250	300	400
연천군	1500	1300	900	1000	80	120	150	200	250	400
기평군	1500	1300	900	1100	100	150	200	250	300	500
양평군	1500	1300	900	1100	100	150	200	250	300	500

자료 : 각 시·군 도시계획조례.

4) 비도시지역의 관리

- 경기도는 2005년 현재 비도시지역이 6,997km²로 전체 행정구역면적 10,130 km²의 69.1%를 차지하고 있음.
- 비도시지역은 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역으로 구분되며, 국토의계획및이용에관한법률의 개정으로 과거 준농림지역 및 준도시지역이었던 관리지역은 다시 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역으로 구분됨.
- 비도시지역 중 관리지역의 개발이 비교적 용이하며, 특히 관리계획지역이 용도 및 밀도 부분에서 개발가능성이 높음.
- 개정된 법률은 도시관리계획에서 토지적성평가 결과를 기준으로 관리지역을 세분화하도록 하고 있음. 이에 따라 경기도의 17개 시·군이 관리지역을 세분해야 하는데, 2006년 7월 현재 5개 시·군(고양, 동두천, 양주, 포천, 남양주)의 계획이 경기도에서 검토중에 있음.
- 신청된 시·군들의 관리지역 세분 현황을 보면 계획관리지역이 40% 이상을 차지하고 있어 행정구역 면적이 큰 지역은 약 51km²까지 이르고 있으며, 지역 또한 점적으로 산재되어 있어 개발이 산발적으로 이루어질 경우 향후 난개발이 우려됨(<표 2-16> 참조).
- 따라서 도시계획적 차원에서 계획관리지역의 위치에 따른 개발 및 강도에 대한 고려가 이루어져야 할 것임.

<표 2-16> 관리지역 세분 사례

(단위:km², %)

구분	총면적		계획관리지역		생산관리지역		보전관리지역	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
고양시	43.326	100.0	18.365	42.4	4.621	10.7	20.340	46.9
양주시	39.42	100.0	24.83	63	1.46	3.7	13.13	33.3
남양주시	81.62	100.0	51.25	62.8	3.56	4.3	26.84	32.9

자료 : 고양시, 2006, 관리지역세분을 위한 고양도시관리계획 결정(변경)안; 양주시, 2006, 양주도시관리계획(안); 남양주시, 2006, 관리지역세분계획(안).

3. 경기도의 역할

- 2005년 7월부터 도시기본계획 승인권한(변경)이 중앙정부에서 시·도로 이양되어 도시기본계획 수립에 대한 경기도의 역할이 강화됨. 따라서 앞에서 논의된 내용들이 정리 될 수 있도록 경기도의 역할을 재정립할 필요가 있음.
- 즉, 인구지표, 토지이용계획, 시가화예정구역의 지정 등에 대해 시·군의 특성을 반영하면서 경기도의 정책방향과 일치할 수 있도록 유도하고, 시·군 계획과 경기도의 계획에 대한 모니터링과 평가를 실시하여 향후 계획에 대한 근거를 마련하도록 해야 할 것임.
- 한편 경기도는 도시기본계획이 수립되어 있는 도시지역의 기본계획변경에 대한 승인권을 갖게 되었으나 여전히 도농복합시 등 도시기본계획을 새로 수립하는 12개 시·군에서는 건교부장관의 승인을 받아야 함.
- 일부 도시관리계획의 경우도 일정규모 이상의 용도지역의 지정 및 변경, 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 및 변경 등에 대해서는 건교부장관의 승인권한임.
- 2006년 4월 지방이양추진위원회에 따르면 인구 50만 도시의 도시관리계획은 시에서 결정하도록 관련법 개정을 추진하기로 하였으며, 이에 따라 경기도의 7개시 - 수원, 성남, 부천, 안양, 용인, 안산, 고양시 - 가 해당됨.
- 아직 도시계획의 상당부분이 중앙정부의 승인 및 결정권한으로 남아있는 상태로, 도시기본계획 승인권의 이양에 따라 하위계획인 도시관리계획의 경우도 경기도와 중앙정부간의 적절한 역할분담이 요구됨.

제3장 국토공간계획 체계상의 도시기본계획위상 및 역할 재정립 방안

제1절 문제제기

제2절 국토공간계획 체계상 도시기본계획의 위상

제3절 국토 공간계획 및 도시계획체계의 문제점

제4절 국토공간계획상 도시기본계획의 역할 재정립방안

제3장 국토공간계획 체계상의 도시기본계획위상 및 역할 재정립 방안

제1절 문제제기

- 우리나라 국토의 공간계획체계는 다양한 법적 근거를 가지고 매우 복잡다단한 구조로 되어있음. 2002년 국토의계획및이용에관한법률(이하국토계획법)제정은 기존 국토이용관리법과 도시계획법에 의해 이분법적이었던 계획을 하나의 법으로 통합함. 이에 따라 비도시지역도 도시계획 대상에 포함시킴으로써 시가화지역 외에 난무했던 난개발을 계획적 관리체계로 끌어들이었음.
- 이에 따라 기존의 시가화지역은 물론 비시가화지역도 포함하는 모든 행정구역을 대상으로 10만 이상 도시는 의무적으로 도시기본계획을 수립하게 함으로써 도시기본계획의 위상 및 역할을 강화하였음. 이로서 정부는 국토전반에 걸쳐 “선계획-후개발” 체계를 갖추었다고 공언하고 있음. 또한, 2005년에는 특별시·광역시 및 최초로 수립된 계획을 제외한 나머지 시·군의 도시기본계획 승인권한은 도지사에게 이양됨으로써 계획수립의 분권화와 동시에 자율성도 어느 정도는 향상됨.
- 이렇듯 국토의 공간적 계획체계가 그물망처럼 복잡하게 짜여져 있고, 도시기본계획의 위상도 강화되어 정부도 거의 모든 지역을 대상으로 소위 “선계획-후개발” 체제의 틀이 마련되었다고 호언하고 있으며, 도시계획수립의 분권화 및 자율성도 일정부분 제도적으로 확보되었다고 할 수 있음. 본 연구는 그럼에도 불구하고 왜 아직 현실에서는 공간적 계획체계가 정립되지 못했다는 비판의 목소리가 존재하며 실제로 각종 대규모 도시개발사업은 이러한 공간계획체계와는 상관없이 추진되고 있는가라는 의문에서 시작됨.
- 사실, 현재 공간계획 체계는 상위계획의 지침역할이 미흡하고 하위계획과의

연계가 결여되었다는 지적을 많이 받고 있음. 또한, 실제 도시기본계획의 실상과 각종 도시개발사업과의 관계를 살펴보면 이러한 “선계획-후개발”의 공간계획체계는 구호만 요란할 뿐 현실과는 엄청난 괴리가 있음을 알 수 있음. 예를 들어 현재 참여정부의 핵심정책으로서 국토균형발전을 명분으로 전국을 대상으로 추진되는 각종 대규모 국책사업들은 물론이고, 중앙정부 및 산하기관이 시행하는 각종 대규모 개발사업들도 대개 강력한 재정지원과 함께 특별법의 형태로 예외적으로 운용되므로 현재 지방자치단체에서 수립하는 도시계획체계는 거의 무용지물에 불과한 실정임.

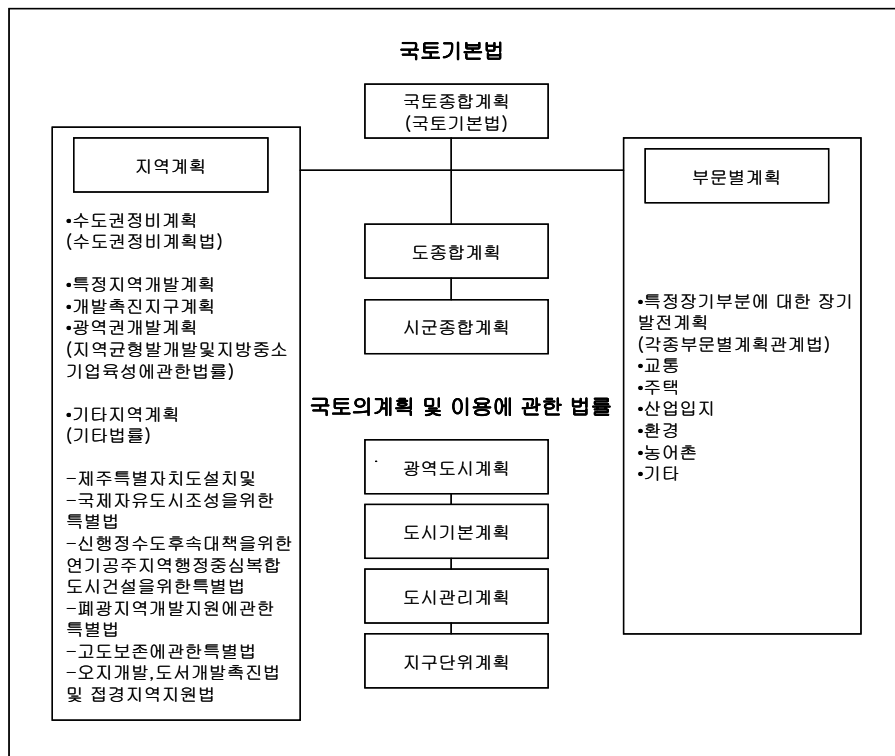
- 즉, 그동안 국토계획법에 의해 국토전반에 걸친 제도적 틀은 마련되었으나, 여전히 관련 개별법과 서로 얽혀있고 실질적인 시행단계에서는 공간계획시스템이 제 역할을 다하지 못하고 있음. 외부적으로는 부동산가격의 급등과 일반경기하락과 같은 사회적 여건 변화와 맞물리면서 각종 특별법을 동원하여 단기적 현안문제의 해결에만 급급하다보니 국토공간계획의 전반적인 체계가 흔들리고, 이 중 핵심이라 볼 수 있는 도시기본계획은 제 역할을 다하지 못하고 있음.
- 본 장에서는 국토공간계획체계상에서 도시기본계획이 어떤 역할과 위상을 가지고 있는지 수도권지역의 사례를 통하여 실상을 면밀하게 분석함으로써 전술한 문제에 대하여 접근하고자 함. 국토공간계획체계상에서 도시기본계획의 역할과 위상이 특히 중요한 이유는 다음과 같음.
- 첫째, 도시기본계획은 국토공간계획체계상에서 보면 지방자치단체의 차원에서 최상위법정계획의 위상을 가짐. 둘째, 20년 앞을 내다보며 도시전체의 공간적 기본골격을 짜고 장기발전 비전을 마련하며 5년마다 수정·보완할 수 있는 유일한 계획수단으로서 토지이용, 교통, 환경 등에 관한 종합계획을 수립하는 것임. 셋째, 지방자치단체 차원에서는 가장 상위의 기본계획으로서 법적인 구속력을 가지는 도시관리계획 등 하위계획에 대하여 지침을 제시하는 역할도 함.
- 따라서 국토공간계획체계상에서 도시기본계획의 위상 및 역할이 잘 정립되

어있고 각종 도시개발사업이 이에 따라 운용된다면 실제 지자체 단위에서 집행되는 각종 국가정책 및 도시개발사업은 소위 “선계획-후개발”의 원칙에 따라 계획적으로 관리되고 있다는 것을 의미하므로 국토의 공간계획체계가 정립되었다고 말할 수 있을 것임.

- 이러한 문제 인식하에 본 장에서는 제2절에서 국토공간계획시스템 및 관련계획에 관하여 간략히 서술하고 제3절에서는 이러한 공간계획체계상에서 도시기본계획의 실상과 문제점을 수도권 지역을 대상으로 4가지 차원에서 검토함. 즉, 상위계획과의 관계, 개별법에 의한 부문별 기본계획과의 관계, 하위계획과의 관계 그리고 기타 개별 사업법과의 관계를 살펴보도록 함. 여기서는 특히 중앙집권적 계획고권이 지니는 구조적인 문제점들을 살펴봄. 마지막으로 4절에서는 소위 “선계획-후개발” 체제구축을 위해 공간계획체계가 어떤 방향으로 개편되어야 도시기본계획의 위상과 역할을 재정립될 수 있는지를 살펴보도록 함.

제2절 국토공간계획 체계상 도시기본계획의 위상

- 2000년 제4차 국토종합계획(2000~2020)의 수립과 함께 2002년에는 국토이용관리법, 도시계획법을 폐지하고 ‘선계획-후개발’이라는 기조 아래 국토기본법 및 국토의계획및이용에관한법률(이하국토계획법)이 제정됨.
- 이에 따라 기존에 불분명했던 국토계획체계를 국토종합계획-도계획-시·군계획으로 일원화하였고, 개별적으로 수립되는 지역계획과 부문별 계획을 국토계획내로 통합하여 국토종합계획과의 연계성을 강화하였음. 또한 시·군계획은 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획으로 위임(국토기본법제6조3항)함으로써 광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획으로 체계화시킴. 특히 이번 국토계획법에 의해 인구 10만이상인 비시가지 지역까지 도시기본계획을 수립하게 함으로써 도시기본계획의 위상이 강화되었음.<그림3-1>



<그림 3-1> 법제도상 현행 국토·도시의 계획체계

1. 국토기본법에 의한 공간계획의 체계

- 국토기본법에 의한 국토계획은 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 나눌 수 있음(국토기본법 제 1조 2항)
- 국토계획의 상호관계를 살펴보면 국토기본법 제 7조에 의해 “국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획이 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다”고 명시되어 있으며 도종합계획은 당해 도의 관할구역 안에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 된다고 밝히고 있음. 이에 따라 국토기본법에 의한 체계는 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획의 체계로 되어 있음을 알 수 있음.
- 이 중 지역계획은 수도권 정비계획법에 의한 수도권정비계획, 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률에 의한 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구지역개발종합계획, 그 밖의 다른 법률에 의한 지역계획으로 되어 있음.(국토기본법 제 16조) 부문별 계획에는 교통, 주택, 산업입지, 환경, 농어촌 등과 같은 특정부분에 대한 장기종합계획 및 발전계획, 기본계획 등 여러 형태 이름의 특정부분에 대한 계획이 있음.⁶⁾

1) 수도권정비계획

- 수도권정비계획은 국토기본법 제 6조에 의해 특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 지역계획 중의 하나로 수도권정비계획법에 근거한 계획임. 수도권정비계획의 목적은 수도권 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권

6) 그 밖의 다른 법률에 의한 지역계획으로는 제주특별자치도설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의한 국제자유도시, 제주첨단과학기술단지, 제주투자진흥지구, 국제회의도시 향토문화관광지구, 영상산업진흥지구 등 제주도 전체가 특별대상지역임. 이외 신행정수도후속대책을 위한 연기, 공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법, 폐광지역개발지원에 관한 특별법, 고도보존에 관한 특별법, 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 접경지역지원법 등에 의한 지역계획이 있음.

에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 균형 있는 발전 및 전국적 차원의 지역간 균형개발을 유도하는 것임.(수도권정비계획법 제1조)

- 다른 법률과의 관계를 보면 수도권정비계획법 제 3조1항에 “수도권 안에서 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획, 기타 다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며, 그 계획의 기본이 된다”고 명시되어 있어 수도권내의 계획에 있어서는 최상위 계획임. 따라서 관계행정기관의 장은 이 계획과 부합되지 않는 토지이용계획 또는 개발계획 등을 수립·시행할 수 없다고 밝히고 있음. 이는 수도권정비계획이 수도권내 토지이용계획이나 개발계획의 기본이 되며, 도시기본계획 및 관리계획과 같은 하위 계획에 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여주는 것임.
- 수도권정비계획의 입안자는 건설교통부이며, 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 대통령의 최종승인 후 수립할 수 있음. 계획기간은 15년으로 1차~3차에 걸쳐 진행되었으며, 현재 3차 수도권정비계획이 심의·의결되었음. 계획대상범위는 서울특별시와 인천광역시 및 경기도 전역이 해당됨.
- 수도권정비계획은 수도권정비계획법이라는 특별법에 근거함으로써 특별법적 성격을 가지며, 이에 따른 관련법의 의제 처리 및 주민 혹은 지자체의 의견개진이 거의 불가능한 상태임.
- 현재 심의·의결된 제3차 수도권정비계획은 일부규제완화 대책이 포함되어 있으나 여전히 인구집중유발 시설에 대한 규제운영중심의 계획체계는 유지하고 있음. 다만 정부도 현재 입지규제위주 계획의 문제점을 인식하여 행정중심복합도시와 공공기관의 지방이전이 완료되는 단계에서는 중앙정부와 지자체가 상호 협력하는 수도권의 계획적 관리체제로 본격 전환할 것이라 명시한 점이 눈에 띈.

2) 도종합계획

- 도종합계획은 ‘관할구역을 대상으로 하여 당해 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획’으로 정의될 수 있음(국토기본법 제 6조 2항)
- 국토종합계획과 도종합계획의 상호관계를 보면 국토기본법 제7조에 의해 “국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 도종합계획은 당해 도의 관할구역 안에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 된다”고 밝히고 있음. 즉, 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획으로 체계화되며, 향후 수립될 시·군 발전계획은 물론 시·군 도시기본계획의 수립지침이 됨.
- 도종합계획은 20년에 걸친 장기계획으로 도지사가 입안하고 국토정책위원회의 심의후 건교부장관의 승인으로 최종 수립됨. 수립목표는 당해지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로 위상은 도 관할구역 안에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 되는 것임.
- 수도권정비계획과 달리 도종합계획은 주민공청회를 실시하며, 계획내용은 지역현황이나 지역발전의 목표와 전략, 공간구조, 교통·물류·정보통신망 등 기반시설 구축, 환경의 개발과 보전·관리, 토지용도별 이용 및 계획적 관리등에 관한 것임.
- 현재 3차 도종합계획이 제4차 국토종합계획(2000~2020)에 맞추어 강원, 충남, 전남, 전북, 경남, 경북 등 7개도를 대상으로 수립중임. 경기도의 경우는 수도권정비계획이 도종합계획을 대체하고 있는 상황임.(국토기본법 시행령 제5조) 이에 따라 경기도는 도종합계획을 대신하여 비법정계획인 「경기비전2020」을 수립하여 운용하고 세부 실천계획으로 「경기발전5개년계획」을 수립한 바 있음.

<표 3-1> 수도권정비계획과 도건설종합계획

구분	수도권정비계획	도건설종합계획
입안자	건설교통부장관	도지사
승인자	대통령	건교부장관
법적근거	수도권정비계획법	국토기본법
계획기간	·1차:1982-1996 ·2차:1997-2011년,3차:2006-2020년	·20년 장기계획
목표	·수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 위해 수립되는 계획 ·전국적 차원의 지역간 균형개발과 수도권 문제의 해소	·당해지역의장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이며, 도 관할구역 안에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 됨
심의기관	수도권정비위원회	국토정책위원회
대상범위	·서울특별시, 인천광역시, 경기도 전역	·도지사가 도전역 또는 2개 시·군 이상의 지역을 대상으로 수립
계획간의 관계	·수도권 안에서 국토의계획및이용에관한 법률에 의한 도시계획 기타다른 법령에 의한 토지이용계획 또는 개발계획 등에 우선하며, 그 계획의 기본이 됨	·국토종합계획은 도종합계획 및 시·군 종합계획의기본이 되며, 도종합계획은 당해 도의 관할구역 안에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이됨
주민참여	없음	주민공청회
계획 내용	·수도권문제의 해소 및 기능배분, 광역시설의 배치, 수도권정비의 목표와 기본방향에 관한 사항 ·인구 및 산업 등의 배치에 관한 사항, 권역의 구분 및 권역별 정비에 관한 사항 ·인구집중유발시설 및 개발사업의 관리에 관한 사항, 광역적 교통시설, 상·하수도시설 등의 정비에 관한 사항 ·광역적 교통시설, 상·하수도시설 등의 정비에 관한 사항 ,환경보전에 관한 사항 ,수도권정비를 위한 자원 등에 관한 사항,계획의 집행 및 관리에 관한 사항 등	·지역현황·특성의 분석 및 대내외적 여건변화에 대한 전망에 관한 사항 ·지역발전의 목표와 전략에 관한 사항 ·지역공간구조의 정비 및 지역 안 기능분담 방향에 관한 사항 ·교통·물류·정보통신망 등 기반시설의 구축에 관한 사항 ·지역 안 자원 및 환경의 개발과 보존·관리에 관한 사항 ·토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항 ·그 밖에 도의 지속가능한 발전에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

3) 시·군종합계획

- 시·군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 행정구역을 대상으로 하여 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획임. (국토기본법 제 6조 2항 3)
- 현재 시·군종합계획은 국토기본법 제 6조에 의해 “국토의계획및이용에관한법률에 의해 수립되는 도시계획”으로 정의되어 기존의 00시 장기발전구상·00시 발전전략계획과 같은 유사 계획명으로 다양한 양상을 보여 비도시기본계획과 상충되었던 부분에 대해 명확한 성격을 부여하고자 하였음.⁷⁾ 여기서 말하는 도시계획은 국토계획법 제2조에 의하여 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분됨.

4) 개별법에 근거한 부문별 기본계획

- 부문별계획은 국토기본법 제 6조에 의하여 "국토전역을 대상으로 하여 특정한 부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획"임. 이런 법적정의에 의해 국토전체를 대상으로 수립하는 부문별계획에는 환경보전장기종합계획, 전국자연환경보전계획, 국가기간교통망계획, 주택건설종합계획, 관광개발 기본계획, 수자원 장기종합계획 등이 있으며, 각 부문별계획에 따른 하위계획 및 시·군 부문별 기본계획이 있음.⁸⁾
- 부문별계획의 위상은 국토 기본법 제 7조에 의하여 국토종합계획과 조화를 이루어야함을 정의하고 있음.
- 이 중 기존 도시기본계획의 부문별계획과 개별법에 의한 계획 간의 정합성

7) 피석현, 2002, “도시기본계획의 법적위상과 역할에 관한 연구”, 한양대학교 도시대학원 석사학위논문. p.61~62.

8) 이외에도 농업, 농촌발전기본계획, 하천유역정비기본계획, 국가기간교통망계획, 국가물류계획, 도시물류기본계획, 유통단지개발종합계획등이 있음.

및 연계성에 대해 문제로 제기되었던 상하수도·환경·주택·교통 등은 2002년 국토계획법 제 4조에 의해 “특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 관할구역에 대하여 다른 법률에 의한 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 부문별계획을 수립 할 때에는 도시기본계획의 내용과 부합되어야함”으로 규정함으로써 개별법과 도시기본계획 간의 연계를 가지고자 하였음.⁹⁾

〈표 3-2〉 도시기본계획의 부문별계획과 개별법에 의한 기본계획

계획명	교통정비기본계획	수도정비기본계획	공원녹지기본계획
법규명	도시교통촉진법	수도법	도시공원및녹지등에 관한법률
수립자	시장 또는 군수	건교부장관, 특별시장·광역시장·시장·군수	특별시장·광역시장·대통령령이 정하는 시의시장
수립단위	20년	10년	10년
심의	중앙도시교통정책심의위원회 또는 지방교통정책심의위원회	일반수도: 환경부장관 공업용수도: 건교부장관의 승인	시도도시공원위원회 또는 시·군 도시공원위원회의 자문에 의해서 수립 또는 변경가능
타계획과의 관계	도시기본계획·중기계획 및 시행계획과의 조화	도시기본계획을 기본으로 하여 수립 및 변경가능<국토계획법 제 18조>	도시기본계획에 부합되며 내용이 다를 때에는 도시기본계획이 우선함
관련계획	도시철도법의도시철도기본계획, 국토계획법의도시관리계획, 도로법의 도로정비기본계획	-	-
계획명	경관계획(입법예고) ¹⁰⁾	하수도정비계획	
법규명	경관기본법	하수도법	
수립자	시장·군수 또는 시·도지사	시장 또는 군수	
수립단위	-	5년	
심의	경관위원회	환경부장관의 승인	

9) 도시기본계획의 부문별계획은 모두 12개절로 이루어짐. 이 중 개별법과 상충되는 부분은 도시기본계획의 교통계획과 개별법인 도시교통촉진법에 의한 교통정비계획, 도시기본계획의 상하수도계획과 수도법 및 하수도법에 의한 수도정비기본계획과 하수도정비계획이 있음. 이외 도시기본계획의 경관계획과 입법예고 중인 경관기본법에 의한 경관계획이 상충되며, 도시기본계획의 공원녹지계획과 도시공원및녹지등에관한법률에 의한 공원녹지기본계획과 상충됨. 하지만 방재계획에 있어서는 개별법에 의한 기본계획이 없으며, 도시기본계획의 부문별계획 중 하나로 계획됨.

타계획과 의 관계	-	도시기본계획을 기본
관련계획	-	-

자료:http://www.lawnb.com에서 발췌 및 정리

- 도시기본계획의 부문별 계획은 토지이용계획, 기반시설, 도심 및 주거환경, 환경의 보전과 관리, 경관 및 미관, 공원·녹지, 방재 및 안전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥으로 구성되어 있음. 하지만 위의 <표 3-2>와 같이 개별법에 의해 수립되는 부문별 계획은 각각의 독립적인 근거법이 있어 독자적인 기본계획수립이 가능하며, 도시기본계획수립부서와 독립적인 부서에서 독자적 예산에 의하여 수립 및 집행되고 있음.

2. 국토의계획및이용에관한법률에 의한 공간계획의 체계

- 국토계획법에 의한 공간계획은 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획 및 지구단위계획이 있음.
- 우선, 광역도시기본계획과 도시기본계획의 위상관계를 살펴보면 “광역도시계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립하는 도시기본계획은 당해 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다른 때에는 광역도시계획의 내용이 우선 한다”<국토계획법 제19조>고 밝히고 있어 광역도시계획이 도시기본계획의 상위계획임을 보여주고 있음. 그리고 도시관리계획의 입안 시 국토계획법 제 25조에 의해 ‘도시관리계획은 광역도시계획 및 도시기본계획에 부합되어야 한다.’고 하여 계획의 위상관계가 광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획으로 체계화되어짐을 알 수 있음.

10)국토계획법에 의한 도시기본계획에서는 도시관리계획결정 시 경관기본계획의 수립을 의무화하고 있으며 이외 개별법을 추진하고 있는 중임.

1) 광역도시계획

- 광역도시계획의 정의는 2이상의 도시의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우 인접한 2인 이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역의 전부 또는 일부에 대하여 20년 단위로 광역도시권의 공간구조와 기능, 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항, 광역시설의 배치·규모·설치에 관한 사항 등에 관하여 당해 광역도시권의 지정목적 달성에 필요한 사항에 대한 정책방향을 제시하는 도시계획임.(국토계획법 제10조, 국토계획법시행령10조)
- 광역도시계획의 목적은 첫째, 2이상의 도시와 주변지역에 대하여 장기적인 발전방향을 제시하고 적절한 성장관리를 도모하며 둘째, 도시의 무질서한 확산과 연담화를 방지 셋째, 광역시설을 합리적으로 배치하여 투자의 효율성을 제고하고 중복투자를 방지, 마지막으로 도시권의 지속가능한 발전을 도모하고 주민의 삶을 제고하는 것임.(광역도시계획수립지침 제 2절)
- 광역도시계획은 건교부와 지자체가 공동으로 수립하되, 인구계획, 공간구조, 환경계획, 도로·철도 등 광역적 기반시설에 관한 사항을 계획하도록 하고 있으며, 광역도시계획을 수립 한 이후에는 건교부장관의 승인을 얻도록 하고 있음. (국토계획법 제 12조, 제 16조)
- 광역도시계획은 법적으로 볼 때 구속력을 지닌 최상위의 도시계획으로서 국토계획, 수도권정비계획의 하위계획에 해당하는 계획임. 또 도시기본계획에 대해서는 상위계획의 지위를 갖는 계획이자 도시기본계획의 기본 틀을 제공하는 지침계획임.

2) 도시기본계획

- 국토계획법은 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획으로 계획체계가 정해져 있는데 이 중 도시기본계획은 국토기본법에서 정한 시·

군종합계획에 해당하는 것으로 국토계획법 제 18조에 근거한 계획체계임

- 따라서 도시기본계획은 국토기본법에서 정한 국토종합계획과 도종합계획, 그리고 기타 특수목적의 계획인 지역계획 및 부문별 계획의 하위계획임.(국토기본법 제 7조) 또한 국토 계획법 내에서는 광역도시계획의 하위계획이자 도시관리계획과 지구단위계획의 상위계획이 됨(국토계획법 제2조)
- 도시(군)기본계획은 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서, 도시 미래상과 장기적인 발전방향 및 전략을 제시하는 계획임. 도시의 물적·공간적 측면뿐만 아니라 환경·사회·경제적 측면을 포괄하는 종합계획으로 주요 도시지표와 도시기반시설 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시하는 정책계획의 성격을 갖고 있음.
- 모든 시·군은 2002년 국토계획법의 변경에 의해 인구10만 이상일 경우, 도시지역, 비도시지역의 구분 없이 행정구역 전역에 대하여 미리 도시기본계획을 수립하도록 함.
 - 그동안 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 관리하던 국토이용관리체계를 통합하여 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획을 수립하도록 규정함.
 - 기초조사단계에서 기초자료 조사, 토지적성평가, 환경성 검토제도를 도입하여 환경·생태적으로 보전이 필요한 지역 등이 파괴되는 위험을 사전적으로 방지하도록 함.
 - 그 외 제2종지구단위계획제도, 개발행위허가제도, 기반시설연동제도를 도입하여 계획적개발이 일어나도록 유도함.
- 시가화 예정용지는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 계획적인 이용·개발을 도모하기 위하여 지정하는 것으로서 국토계획법상 도시기본계획에서는 계획관리지역 등 비도시지역에 대해서도 시가화예정용지를 지정토록 하여 도시전체를 대상으로 계획적인 토지이용계획을 수립토록하고 있음.
- 국토계획법상 도시기본계획에서는 시가화예정용지를 어느 정도 형태를 갖춘 개념적 경계선으로 표시하였던 도시계획법상 도시기본계획과 달리, 도시

지역과 비도시지역으로 구분하여 단순한 위치개념이나 총량개념으로만 표시하도록 함, 즉 도시지역의 시가화 예정용지는 제1종지구단위계획을 수립하여 개발하는 것으로 직경 10mm의 주황색점으로 단지 위치만 표시하도록 하고, 비도시지역에 지정하는 시가화 예정용지는 제 2종지구단위계획을 수립하여 개발하는 것으로 위치표시는 하지 않고 생활권별로 토지소요량만 표시하도록 함¹¹⁾

〈표 3-3〉 광역도시계획 및 도시기본계획

구분	광역도시계획	도시기본계획
입안자	-20이상의 광역지방자치단체: 관련시도지사 협의회하여 공동입안 -20이상의 사군에 걸친 경우 도지사(입안 ²⁾)	특별시장·광역시장·시장 또는 군수
승인자	건설교통부장관	건설교통부장관 ¹³⁾
법적근거	국토의계획및이용에관한법률	국토의계획및이용에관한법률
계획기간	20년 내외	20년계 획
목표	도시를 하나의 도시권으로 묶어 장기적인발전방향 제시,도시간 기능을 상호 연계함으로써 적절한 성장관리 도모	국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고 특별시·광역시·사군을 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향의 제시 및 장기적으로 공간발전 방향에 대한 구조적 틀 제시
계획간의 연계	광역도시계획이 수립되어 있는 지역에 대하여 수립하는 도시기본계획은 당해 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시기본계획의 내용이 광역도시계획의 내용과 다른 때에는 광역도시계획의 내용이 우선함	국토기본법에서 정한 국토종합계획과 도종합계획, 그리고 기타 특수목적의 계획인 지역계획 및 부문별 계획의 하위계획이며, 국토 계획법 내에서는 광역도시계획의 하위계획이자 도시관리계획과 지구단위계획의 상위계획임
대상 범위	-특별시, 광역시, 사군의 행정구역 단위로 지정된 곳(비도시지역포함) -시도지사가 건교부장관에게 지정 요청 또는 건교부장관이 필요하다고 인정하는 지역	특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군 제외)의 관할구역

11)문채, “국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한연구”, 「국토계획」, 2004, 39:5, p.41.

주민참여	주민공청회, 지방자치단체의 의견청취	주민공청회, 지방의회의 의견청취
계획 내용	-계획목표와 전략, 광역도시권의 현황 및 특성, 광역도시권의 공간구 조개편 구상 -부문별계획<광역토지이용계획, 여 가공간 및 녹지관리계획,환경보전계 획,방재계획,광역교통계획,광역공급 및이용시설계획>,개발제한구역의 조정계획, 집행 및 관리계획 등	1.지역의 특성과 현황 2.계획의 목표와 지표설정 3.공간구조의설정 4.토지이용계 획 5.기반시설, 6.도심및주거환경 7.환경 의보전과관리 8.경관 및 미관 9.공원 및 녹지 10.방재 및 안전 11.경제·산업·사회· 문화의 개발 및 진흥 12.계획의 실행

3) 도시관리계획 및 지구단위계획

- 도시관리계획은 도시관리계획수립지침 제3장에 의해 시·군의 제반기능이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 하면서 당해 시·군의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 수립하는 법정계획임. 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 중기계획으로 정의됨.
- 도시관리계획은 상위계획인 광역도시계획 및 도시기본계획에 부합되어야 하며 (국토계획법 제25조), 건교부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수에 의해 입안되며 승인은 시장·군수에 의해 이루어짐.
- 국토계획법 제 2조에 의하면 도시관리계획 대상지역은 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정비·통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획으로서, ①용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획, ②개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한계획, ③기반시설의 설치·정비 또는 개량

12)2020년 광역도시계획은 건설교통부장관과 시·도지사가 공동 입안함.

13)2003년 6월, 지방이양추진위원회에서 도시기본계획결정권한을 광역자치단체로 이양하기로 결정하였음. 하지만 이법에 근거한 최초의 도시기본계획승인은 중앙정부가 하되, 그 이후부터는 광역자치단체가 권한을 행사하는 것으로 결정되었으며, 특별시와 광역시는 국가의 전반적인 골격에 미치는 영향이 크고 도시기본계획의 수립과 승인권자가 동일하기 때문에 당분간 중앙정부에서 권한을 가지는 것으로 결정하였음

에 관한 계획, ④도시개발사업 또는 재개발 사업에 관한 계획, ⑤지구단위 계획구역의 지정 또는 변경에 관한계획과 지구단위계획으로 구분<국토계획법 제 2조>로 밝히고 있음

- 지구단위계획은 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획으로 구분됨. 제1종 지구단위계획은 기존 도시계획법상의 지구단위계획을 말하며, 제 2종지구단위계획은 계획관리지역¹⁴⁾, 개발진흥지구¹⁵⁾ 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획임(국토계획법제2조).

<표 3-4> 도시기본계획과 도시관리계획 및 지구단위계획의 구분

구분	도시기본계획	도시관리계획	지구단위계획등 기타사업시행계획
계획의 목표	도시의 발전방향 및 도시계획입안지침	용도지역의 구체적 조정 및 개발규제	도시계획시설 및 사업의 집행
계획내용	-도시간기능분담 -자연환경보전 -광역시설의 배치와 규모등에관한정책방 향	-도시계획구역 -지역·지구·구역 -도시계획시설 -도시개발사업 -지구단위계획	특정지역을 대상
법적근거	도시계획법	도시계획법,해당관련법	도시계획법,관련개별법
입안·승인권	입안:시장,군수 승인:건교부장관	입안:시장,군수,도지사 <광역계획>,건교부장관 승인:시장,도지사,건교부 장관<국가계획,개발제한 구역,시가화조정구역등>	입안:시장,군수,시행자 승인:시장,군수
관련지침	친환경적도시기본계획 수립지침	도시관리계획수립지침	지구단위계획수립지침
계획기간	20년<5년단위로타당성 검토>	10년이내	1~5년
계획수립주체	시장,군수	시장,군수	시장,군수,시행자,조합,기타

14)계획관리지역은 도시지역으로 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이
용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역<국토계획법 제 36조 제1항>

15)개발진흥지구는 주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관광기능·휴양기능 등을 집단적으로
개발·정비할 필요가 있는 지구<국토계획법 제 37조>으로서 주거개발진흥지구,산업개발진흥
지구,유통개발진흥지구,관광·휴양개발진흥지구,복 합개발진흥지구로 세분하여 지정할 수 있다.
<국토계획법 시행령 31조>

계획구역의범위	도시계획구역	도시계획구역	도시계획구역 내 일부지역
시민참여의형태	공청회	공람	공람, 직접참여
계획간의연계	국토계획·지역계획 등 의지침을 수용하여 하 위<재정비>등에 지 침 제시	도시기본계획의지침을수 용하여세부사업계획에지 침 제시	도시기본계획 및도시<재 정비>계획의 지침수용
표현방식	개념적·구상적 표현	구체적인 표현방식	상세계획 및 설계 ※도면 및 조서
도면 축척	1:25000~1:50,000	1:3,000~1:5000	1:500 ~1:1,500 1:3,000 ~1:6000

3. 특별법

- 우리나라의 경우 특별법은 특별한 경우에 한시적으로 쓰이기 위해 도입되었으나, 현재 특별법은 대개 중앙정부 주도사업의 편의적 운용과 신속한 추진을 위해 많은 상위법규 및 동종법규를 의제처리하고 있음.
- 예를 들어 법규정에 의하면 택지개발촉진법의 경우, 도시관리계획의 결정, 개발행위의 허가, 도시계획시설사업의 시행자의 지정, 실시계획의 인가 등이 의제 처리되며, 주택법의 경우에는 앞의 경우 이외에 토지거래계약의 허가 및 제 1종지구단위계획의 의제처리가 가능함.
- 현재 우리나라의 특별법은 2가지 축으로 나누어 짐. 첫 번째는 국가 균형발전 특별법에 의한 국가균형발전계획과 그에 따른 하위계획이며, 두 번째는 각종 개별법에 의한 특별법임. 국가 균형발전 특별법의 경우, 지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 추진하는 것을 목적으로 하며, 지역혁신을 바탕으로 사회·경제발전을 추구하고 관련시책을 수립, 예산의 뒷받침을 받아 강력히 추진하는 실행계획임. 이외 개별법에 의한 특별법에는 국제자유도시특별법, 택지개발촉진법, 국민임대주택건설등에관한특별조치법, 고도(古都)보존에관한특별법, 기업도시개발특별법, 대도시권광역교통관리에관한특별법, 도시재정비 추진을 위한 특별법, 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(한시법)등이 있음.¹⁶⁾

제3절 국토 공간계획 및 도시계획체계의 문제점

- 본 절에서는 전술한 국토공간계획체제 및 관련계획을 바탕으로 수도권지역을 중심으로 하여 4가지 차원에서 도시기본계획의 위상과 역할에 대한 실상을 검토하고자 함. 첫째, 도시기본계획과 상위계획과의 관계 둘째, 개별법에 의한 부문별계획과의 관계, 셋째 하위계획과의 관계, 마지막으로 특별법과의 관계를 살펴보고자 함.

1. 도시기본계획과 상위계획과의 관계

- 수도권에서 도시기본계획의 상위계획으로는 국토기본법에 의한 수도권 정비계획과 도종합계획과 국토계획법 체계 내의 광역도시계획이 있음. 이들 상위계획과 도시기본계획과의 관계를 살펴보면 다음과 같음.

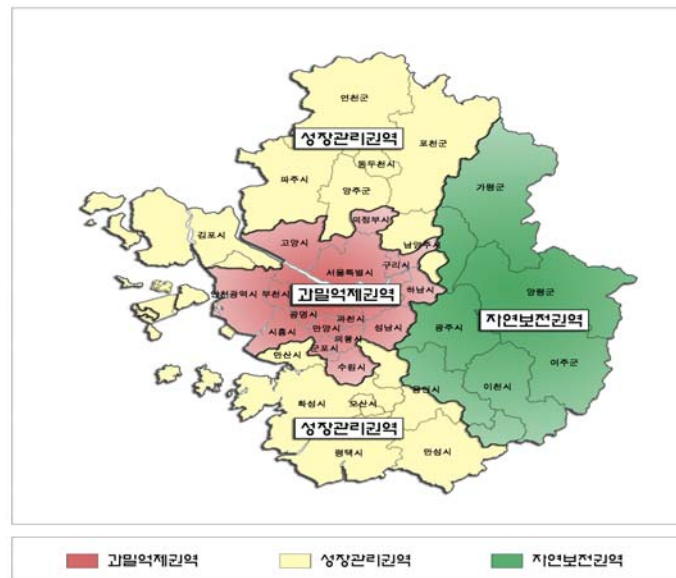
1) 도시기본계획과 수도권정비계획과의 관계

- 수도권정비계획은 도시기본계획의 상위계획이자 수도권 내 공간체계상 최상위 계획으로서 현재 경기도종합계획의 역할을 대신하고 있음. 수도권 정비계획의 근본적인 입법취지는 수도권의 과밀해소와 국가 균형발전으로 계획대상은 수도권 전 지역임. 거시적인 단위의 계획성격을 가지나 실질적인 정책수단은 매우 미시적인 개별시설 위주의 입지규제로 이루어져 있음. 이러한 측면에서 수도권정비계획의 문제점을 종합해 보면 다음과 같음.

(1) 수도권 최상위계획이나 시설별 입지규제를 주 내용으로 하위계획의 지침적 역할 부재

16)이학동, “도시계획체제의 복잡다기한 구조와 개편방향”, 서울시정개발연구원 주최, 전문가 워크숍 발제논문, 2006.

- 수도권 정비계획의 입법취지는 수도권의 과밀해소와 국가 균형발전으로 거시적 계획의 성격이나 실질적 정책수단은 입지규제 위주여서 광역대도시권 단위의 계획적 성장관리계획과는 근본적으로 거리가 있음. 계획 위상으로는 수도권 전체에 대한 개발구상이나 정책방향에 대해 하위계획인 도시기본계획의 지침역할을 해야 하나 위상에 맞지 않는 상세한 시설별 입지규제만을 강조하여 하위계획인 도시기본계획의 지침역할을 하지 못하고 있음
- 수도권정비계획은 수도권을 과밀억제권역·성장관리권역·자연보전권역으로 구분하고, 각각에 대한 규제를 <표 3-5>와 같이 정하고 있음
 - 건교부장관은 인구집중유발시설이 수도권에 과도하게 집중되지 않도록 하기 위하여 신설·증설된 시설에 대해 3개의 권역에 따라<표 3-5>와 같이 총용량을 규제하고 있음. 이와 같이 수도권 정비계획은 시설별 입지규제위주로 되어 있어 도시의 공간 구조 및 토지이용을 중점으로 다루고 있는 도시기본계획의 내용과는 상이하여 도시기본계획의 상위계획으로서 지침역할을 하기에는 근본적인 한계가 있음.



<그림 3-2> 수도권 권역구분 현황도

자료 : 3차 수도권정비계획

<표 3-5> 제3차 수도권정비계획의 3개 권역별 규제사항

구 분		과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
공 장		- 대기업 산·증설금지 - 중소기업공장중 도시형업종 허용	-대기업산·증설금지(아산 산단제외) -14개 첨단업종 기존 대기업 공장 100% 증설 허용 -외투 기업 25개업종 한시적 허용('07년말까지) -8개첨단업종,대기업공장 산·증설 한시적 허용('06년 말까지) -중소기업 공장은 허용	- 대기업 산·증설 금지 - 공해없는 중소기업 산·증설허용 (1천㎡이내)
		공장총량 규제		
대 학	4년제	- 신 설 금 지 (서 울 로 는 이전 금지)	-신설금지, 소규모(50인) 대학 허용	-신설금지, 소규모(50인)대학 허용
	전문·산업	-신설허용(단, 서울제외)	- 신설 허용	-산업대 금지, 전문대 허용
	(증원)	- 정원 총량규제 : 4년제 대학 증원은 심의 후 허용, 산업·전문대학은 전국 입학정원 총증가수의 10%이내 허용, 초과는 심의후 허용		
공공청사		- 신축금지 (중앙부처 제외), 증축·매입·임차는 심의 후 허용		
대형건축물		-과밀부담금부과(서울시)	- 규제 폐지	- 금 지
개 발 사업	택지 조성	- 100만㎡이상 심의후 허용		- 3만~6만㎡미만 심의후 허용 * 오염총량제 시행 및 지구단위계획구역내 (1)도시지역(주,상,공) 10만㎡이상 심의후 허용 (2)비도시지역 10만㎡ ~ 50만㎡ 심의후 허용
	공업용지	- 30만㎡이상 심의후 허용		- 3만~6만㎡미만 심의후 허용
	관광지	- 10만㎡이상 심의후 허용		
조 세		- 취득등록세 3배중과, - 재산세 5배 중과	-	-

자 료: 3차 수도권정비계획

(2) 정부주도 대규모 개발사업의 편의적 운용

- 현행 수도권정비계획법에서 규정하고 있는 제도상 “대규모개발사업”은 택지·공업용지 및 관광지 등의 조성을 목적으로 하는 사업으로서 일정규모 이상의 사업을 말함. 이러한 사업의 종류와 구체적인 규모에 대한 세부규정은 동법 시행령 제4조에 명시되어 있음<표 3-6>.

<표 3-6> 대규모개발사업의 종류와 관련법규

1. 택지조성사업으로서 그 면적이 100만제곱미터이상인 것
「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업 「주택법」에 의한 주택건설사업 및 대지조성사업 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지 및 특수지역안에서의 주택지조성사업
2. 공업용지조성사업으로서 그 면적이 30만제곱미터이상인 것
「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지개발사업 및 특수지역개발사업 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 의한 자유무역지역조성사업 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」에 의한 중소기업협동화단지조성사업 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 공장설립을 위한 공장용지조성사업
3. 관광지조성사업으로서 시설계획지구의 면적이 10만제곱미터이상인 것. (단, 공유수면매립지에서 시행하는 관광지조성사업은 30만제곱미터이상인 것)
「관광진흥법」에 의한 관광지 및 관광단지조성사업과 관광시설조성사업 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 유원지설치사업 「온천법」에 의한 온천이용시설설치사업
4. 「도시개발법」에 의한 도시개발사업(이하 "도시개발사업"이라 한다)으로서 그 면적이 100만제곱미터 이상인 것 또는 그 면적이 100만제곱미터 미만인 도시개발사업으로서 30만제곱미터 이상의 공업 지역이 포함된 것
5. 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의한 지역종합개발사업(이하 "지역종합개발사업"이라 한다)으로서 그 면적이 100만제곱미터 이상인 것과 그 면적이 100만제곱미터 미만인 지역종합개발사업으로서 30만제곱미터 이상의 공업단지나 10만제곱미터 이상의 관광단지가 포함된 것

자료 : 3차수도권정비계획

- 수도권정비계획법 시행령 제4조의 분류에 따르면, 대규모개발사업에는 택지개발사업(택지개발촉진법), 주택건설 및 대지조성사업(주택법), 도시개발사업(도시개발법), 산업단지개발(산업입지법), 공장용지조성사업 (산업집적활성화 및 공장설립법), 복합단지개발사업(지역균형개발 및 지방중소기업법), 자유무역지역조성사업(자유무역지역법) 그리고 관광지조성사업(관광진흥법) 등이 있음.
- 수도권 지역에서 상기 대규모개발사업을 시행하고 허가 받기 위해서는 관계 행정기관의 장은 개발계획에 대한 수도권정비위원회의 심의를 거쳐야하고, 건교부장관과 협의하거나 승인을 얻어야 함. 건설교통부장관이 대규모개발사업을 시행하거나 이의 허가 등을 하고자 하는 경우에도 또한 같음(수도권정비계획법 19조 1항).
- 공영개발인 택지개발사업지구지정의 심의과정을 보면 개발계획 승인 시 중앙부처 주도로 구성된 주택정책심의위원회(건설교통부산하)와 100만㎡이상의 사업지의 경우, 수도권정비위원회(국무총리산하)의 심의를 받고 있음. 해당 법의 취지는 택지공급 촉진, 도시개발사업의 조기 추진 등으로 규정되어 있으며 심의의 주체 및 구성이 중앙정부 관료위주로 되어 있음. 따라서 택지개발촉진법의 목적에 부합하고 중앙부처가 추진하는 사업의 경우에 설사 수도권정비계획과 정합성이 문제된다하여도 사업추진이 어려운 사례는 드물다고 할 수 있음. 실제로 수도권정비심의회의 운영실태를 보면 상정안건 대비 부결률은 3%에 불과함.¹⁷⁾ 이러한 수도권정비위원회와 주택정책심의위원회의 심의사항은 다음 표와 같으며, 각 위원회의 소속은 국무총리, 건설교통부로 중앙행정기관 산하기관임. 심의기관의 구성을 보면 각 부 장관 또는 중앙부처차관,국무조정실조정관,대한주택공사 사장, 건설교통부장관이 위촉하는 자와 그 외 서울·인천시장과 경기도지사 또는 시도지사로 그 구성이 중앙부처위주로 되어 있음을 알 수 있음.

17)이상대, 「수도권의 계획적 개발·관리를 위한 기본계획 및 개발계획의 정합성 확보방안」, 경기개발연구원, 2003, p.35.

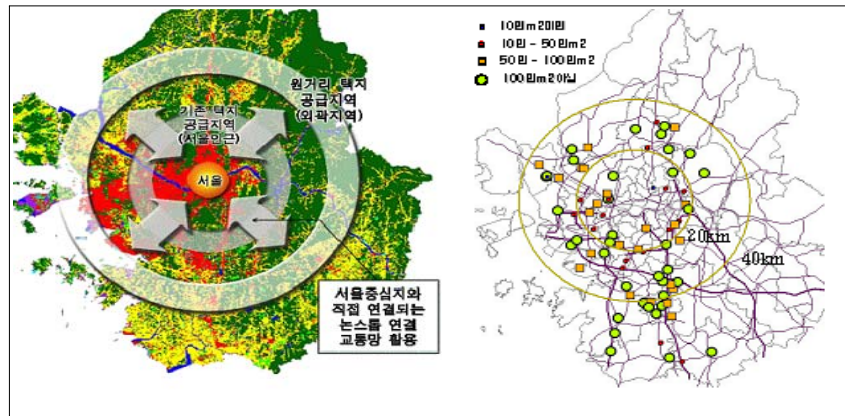
<표 3-7>대규모개발사업의 심의기관

구 분	수도권정비위원회	주택정책심의위원회
소속	국무총리	건설교통부
구성	-각 부 장관 (외무부,내무부,법무부,국방부,교육부 등 17명) -서울특별시장·인천광역시장 및 경기도지사	-중앙부처차관 -시·도지사 -국무조정실조정관 -대한주택공사 및 한국토지공사 사장 -건설교통부장관이 위촉하는 자
심의사항	-수도권정비계획의 수립 및 변경, 소관별 추진계획, 수도권의 정비와 관련된 정책계획의 조정 -과밀억제권역안에서의 공업지역의 지정 -종전대지의 이용계획 -총량규제 사항 -대규모개발사업의개발계획	-최저주거기준의 설정 및 변경 -주택종합계획의 수립 및 변경 -택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구의 지정변경 또는 해제 -투기과열지구 또는주택거래신고지역의 지정 및 해제
법률적 근거	수도권정비계획법 및 시행령	주택법 및 시행령

자료: 제8회 지역균형발전 정책포럼, 「수도권의 효율적 성장관리체계 구축방안」, p.17.

- 이와 같은 기관의 구성은 중앙정부가 주도한 계획의 경우, 공간구조왜곡 등 계획의 정합성과는 상관없이 추진하는 것이 손쉬운 반면 각 지자체에서 추진을 계획하고 있는 사업의 경우 수도권입지규제로 인해서 개발을 축소하거나 변경을 강요할 가능성이 큼.
- 최근 발표된 제3차 수도권정비계획은 서울과 10개의 자립적 도시권을 연계·형성하는 자립형 다핵공간구조를 제시하고 있음. 그러나 실제 택지개발사업은 78개 중 66개 지구가 토지공사 및 주택공사가 시행주체로 중앙정부 주도사업이며, 신규개발사업(면적기준)의 약 87%가 서울의 통근영향권(도시에서 약 40km권역)에 산재된 형태로 입지하고 있음. 수도권에서 추진 중인 대규모 개발사업은 경제자유구역, 산업단지, 매각이 확실한 공공기간 및 행정부처 이전적지를 제외한다 하더라도 약 6,000만평이며, 대개 중앙정부 주도의 사업임.(택지개발사업이 78개로서 약 4,500만평, 개발제한구역 해제로 예상되는 신규개발사업이 약 1,500만평). 즉, 대규모 개발사업은 특별법을 근거한 국책사업이라는 이유로 수도권정비계획의 공간구조 개편구

상은 물론 광역도시계획이나 해당 시·군의 도시기본계획과는 무관하게 추진되고 있으며 정부 편의적으로 운용되고 있음.



<그림 3-3> 3차수도권정비계획과 수도권내 신규 택지개발사업현황

<표 3-8>개발주체별 신규 택지개발지구 현황(2006년 기준)

	지구수	비율	면적(만평)	비율
계	78	100.0%	4,496	100.0%
토지공사	25	32.1%	2,180	48.5%
주택공사	40	51.3%	1,446	32.1%
토공·주공 합동	1	1.3%	282	6.3%
지자체	12	15.4%	589	13.1%

자료: 건교부, 택지개발예정지구 및 국민임대건설사업단지 현황, 2006

(3) 중앙집권적 운영체제로 인하여 실질적인 관리주체인 광역지자체의 역할 부재¹⁸⁾

- 수도권정비계획의 소관부처는 건설교통부이나 실질적으로 해당지역을 관리하는 주체는 주로 광역자치단체임. 그러나 중앙정부-광역지방정부-기초지방정부로 이어지는 계획행정의 역할을 보면 중앙집권적 계획체제임을 쉽게

18) 경기개발연구원, 「광역도시계획 수립에 따른 수도권정비계획의 위상재정립 및 개선방안 연구」, 2001, p.27~28.

알 수 있음. <표3-9>와 같이 수도권 정비계획 수립 및 추진업무를 단위사무로 구분할 때, 계획의 수립, 결정 및 변경, 공고, 추진계획결정 등의 사무는 국가사무이고, 세부추진계획수립, 추진계획공고 등의 사무만이 도지사의 사무임.

<표 3-9> 수도권정비계획 수립 및 결정체제

단위사무명		사무내용	근거법령	원처리권자	처리권자	사무구분
수도권 정비 계획	수립	수도권 인구 및 산업의 집중억제와적정배치유도	수도권정비계획 법 제4조1항	건교부장관		국가사무
	결정변경	수도권정비계획의 결정 및 변경	동법 제4조제2항	건교부장관		국가사무
	공고	공고	동법 제4조제3항	건교부장관		국가사무
	추진계획 수립	소관별 추진계획	동법 제5조제1항	시·도지사	시·도지사	지방위임 사무
	추진계획 결정	추진계획의 결정 및 변경	동법 제5조제2항	수도권정비 위원회		국가사무
	추진계획 공고	공고	동법 제5조제3항	시·도지사	도지사	지방위임 사무

자료: 경기개발연구원, 「광역도시계획 수립에 따른 수도권정비계획의 위상재정립 및 개선방안 연구」, 2001, p.27.

- 이러한 중앙집권적 계획체제는 중앙정부 주도의 대규모개발 사업 혹은 특별법에 의해서 추진되는 대규모 개발사업은 수도권정비계획에서 제시한 계획의 원칙과 상관없이 손쉽게 추진되어 계획체계의 근간을 흔들고 있음. 또한 중앙정부와 해당 지자체간 견해를 달리할 경우에도 이를 진지하게 검토하기 위한 중앙정부-시도 간 협의시스템이 부재하고 계획실천을 위한 재정적 장치부족으로 인해 원활한 계획 실행을 어렵게 만들고 있음.

(4) 수도권정비계획 집행을 위한 시도별 관리계획의 의무화에 따른 중복 문제

- 이번 3차 수도권정비계획에서는 다음과 같이 수도권정비계획의 집행에 있어서 다음과 같이 시도별 관리계획을 수립하도록 의무화 하고자 함.
 - 중앙행정기관의 장은 소관별로 계획을 수립하여 사업을 추진하고, 광역지자체장은 시도별 관리계획(=소관별 추진계획)을 수립하여 계획 간의 정합성을 확보.
 - 시도별 관리계획에서 기초지자체장이 수립하는 도시계획 등 토지이용계획에 대한 구체적인 지침을 제시하고, 광역지자체 장이 수립하는 시도별 관리계획은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 확정.
- 수도권정비계획은 수도권 전체를 대상으로 하는 최상위 계획이라는 위상에 걸맞게 시도별 관리계획도 굳이 의무화가 필요하다면, 수도권정비계획에서 규정하고 있으나 지역간 협의나 조정이 필요한 계획이슈에 국한하여 수립할 필요가 있음. 그러나 제3차 수도권정비계획 실천을 위해 수립되는 시도별 관리계획은 여전히 개별 행정구역 단위의 계획수립에 집착하고 있음. 따라서 기존의 국토계획법 내에서 적법한 절차에 의해 수립되고 승인된 도시기본계획과 중복되는 측면이 많고 계획 간의 상충가능성도 있으며 실질적으로 계획 간의 명확한 차별화가 어려운 실정임.

(5) 정비발전지구에 의한 규제완화로 인한 기 도시기본계획과의 충돌

- 3차 수도권정비계획에서는 행정·공공기관·공공시설 등이 이전한 종전부지 및 인근지역 활용을 위해서 이 지역을 정비발전지구의 지정대상으로 설정하고 각종 규제완화조치를 취함.
- 하지만 수도권 최상위 계획에서 계획성격이나 위상에 맞지 않는 정비지구 지정 및 활용계획 수립 등 미시적 토지이용을 언급하게 되면 기존 하위계획과의 충돌을 가져올 수 있으며, 현재도 좋은 위치에 입지한 공공기관이 이전비용마련을 위해 민간에게 매각할 경우 취지와는 달리 과밀개발의 우

려가 큼. 특히, 공공기관 이적지가 정비발전지구로 지정되면 각종 규제가 완화되므로 오히려 수도권의 과밀을 더욱 조장하게 될 우려가 있음.

(6) 향후 수도권정비계획의 성격이 계획적 관리체제로 전환될 경우 수도권 광역도시계획과의 차별성이 모호

- 현재 정부는 행정중심복합도시 건설이나 공공기관의 이전이 가시화 될 경우, 수도권정비계획의 입지규제는 점차 완화하고, 계획적 관리기능으로 전환하겠다고 제시함. 하지만 이 경우 국토계획법에 의한 수도권 광역도시계획과 계획수립의 취지나 공간적 범위가 동일하여 계획수립의 내용이나 절차에 있어서 중복기능의 우려가 제기되고 있음.

2) 도시기본계획과 광역도시계획과의 관계

(1) 원래 취지인 대도시권 성장관리의 기반구축 보다는 개발제한구역조정이라는 현안과제 해결에 치중

- 광역도시계획의 수립은 1999년 7월 22일 건설교통부에 「개발제한구역 제도개선방안」을 배경으로 추진되었음. 그 내용으로는 확산 압력이 높고 환경관리의 필요성이 큰 수도권,부산권,대구권,광주권,대전권,울산권, 마산-창원-진해권 등 7개 대도시권에 대해 환경평가를 통해 검증하고, 광역도시계획을 수립하여 개발제한구역을 조정한다는 것임. 그 뒤 1999년 9월에 「개발제한구역안의 대규모취락 등에 관한 도시계획변경수립지침」을 발표하여 “개발제한 구역이 조정되기 위해서는 광역도시계획에서 우선 조정가능지역으로 지정되어야한다”고 밝히고 있음. 즉, 법 개정 후 최초로 공식적으로 수립되는 광역도시계획의 수립배경 자체가 개발제한구역의 조정을 위한 계획에 초점이 맞추어져 있으며, 원래 근본취지인 대도시권의 성장관리 측면은 관심에서 벗어나 있음.

(2) 광역단위의 도시계획으로서 지침역할을 수행할 수 있는 정책수단 및 기반구축 부재

- 현재 광역도시계획은 설사 원래 취지에 맞게 잘 수립된다 하여도 지역간 협의나 조정이 필요한 사안에 대한 정책수단이나 지침역할을 수행할 제도적 기반구축이 미약함.
- 광역도시계획 수립 시, 현지 사정에 밝은 해당 지자체에서 수립하고 이미 중앙도시계획위원회의 심의와 건설교통부장관의 승인을 받은 20년 장기계획인 해당 시·군의 도시기본계획 내용을 크게 흔들 수 있는 계획을 수립하기에는 현실적으로 어려움이 있음. 예를 들어 광역도시계획의 토지이용계획에서도 도시용지, 도시화예정용지, 보존용지, 유보용지로 분류하게 되어있으나 실제로 중앙정부에서 기 승인된 도시기본계획의 내용을 크게 벗어나기 어려움.
- 또한 현재 수립중인 광역도시계획의 비시가화지역의 토지이용을 보면, 단순히 보전용지와 기타용지로만 구분되고 용지설정방법도 충분한 검토 후에 이루어지기보다 농업진흥지역, 상수원보호구역, 자연공원 등 기존 개별법상의 보전과 관련된 용도지역을 그대로 수용하여 보전용지로 설정하고 개발과 보전의 중복개념인 준농림지역을 모두 기타용지로 설정하고 있음¹⁹⁾
- 이에 따라 기존개별법상의 보전과 관련된 용도지역의 경우, 용도지역이 점적으로 산재되어 있는 경우가 많아 앞으로 보호해 가야 할 방향을 설정하거나, 광역적 축 개념을 나타내는 광역도시계획에 있어 한계가 있음. 또한 기타용지의 경우에는 하위계획인 도시기본계획에서는 어떤 용지로 변경시켜야 하는지에 대해 명확하지 않아 체계 상 혼란스러운 측면이 있음.

19)문체, “국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 「국토계획」, 2003, p.11.

〈표 3-10〉 광역도시계획과 도시기본계획의 토지이용비교

대상	광역도시계획	도시기본계획
기존시가지	도시용지: 용도지역상 주거·상업·공업지역	시가화용지: 주거용지·상업용지·공업용지· 관리용지
향후개발예 정지	도시화예정용지; 녹지지역 및 관리지역중 장래 도시용지로 이용할 지역, 개발제한구역의 조정가능지역 중 개발할 지역	시가화예정용지; 도시지역의 자연녹지지 역과 관리지역의 계획관리지역 및 개발 진흥지구중 개발계획이 미수립된 지역 을 중심으로 시가화예정용지를 계획
보전지역	보전용지; 개발제한구역, 녹지지역 및 관리지역중 보전할 지역, 도시공원, 농림지역, 자연환경보전지역, 상수원의 수질보전 및 수원함양에 필요한 지역, 호소·하천구역 및 수변구역, 개발제한구역의 조정가능지역중 보전할 지역 등 보전용도로 이용될 지역	보전용지: 도시지역의 개발제한구역·보전녹지지역·생산녹지지 역 및 자연녹지중 시가화예정용지를 제외한 지역 ·농림지역·자연환경보전지역·보전관리지 역·생산관리지역 및 계획관리지역중 시가화예정용지를 제외한 지역 ·도시공원(어린이공원과 근린공원은 제외) ·문화재보호구역, 상수원의 수질보전 및 수원함양상 필요한 지역, 호소와 하천구역 및 수변지역
기타	기타용지: 자연녹지지역 및 계획관리지역 등으로서 계획적 관리가 필요하거나 토지특성에 따라 보전용도로 설정할 필요가 있는 지역	-

자료 : 도시기본계획 및 광역도시계획 수립지침

(3) 광역적 협의조정에 관한 제도적 기반 및 광역적 협의체 기능 부재

- 광역도시계획의 경우 2개 이상 지자체와 관련된 이슈에 관한 계획수립이 핵심임. 하지만 수도권에서 광역지방정부간에 해석의 차이가 발생할 경우 이를 조정할 만한 정책수단이 없음. 현재 광역적 협의사항을 집행할 광역행정체로서 수도권광역행정협의회의 등이 있지만 현재 기능만으로는 이견을 조정하기가 어려우며 특히 제도적인 기반이 미약하여 실질적인 정책집행기구라고 보기는 어려움.²⁰⁾

〈표 3-11〉 수도권 지자체간 주요 광역적 협의조정사안

분쟁명	분쟁내용
팔당댐 수자원 관리	경기도 의회와 서울시가 팔당댐 수자원 관리를 둘러싸고 갈등
평촌-관악구 신림 도로개설사업	서울시와 경기도가 통과 노선사업비 부담문제를 놓고 갈등
지하철7호선 차량기지건설	서울시와 의정부시가 차량기지 건설을 둘러싸고 갈등
과천-우면산간 연결도로 개설	경기도와 서울시가 연결도로 개설을 둘러싸고 갈등
용마산터널, 암사대교 건설	서울시와 구리시가 도로 및 암사대교 건설 협의과정에서 사업비분담과 노선을 둘러싸고 갈등
부천시 작동-고척동간 도로개설	광역교통계획상의 도로노선개설을 두고 서울시와 부천시가 갈등
광명시 기아대교 및 진입도로 확장	대교 및 진입도로 확장에서 시행구간배분을 둘러싸고 서울시와 광명시가 갈등
강남구 대왕교 조기가설	대왕교(강남구 율현동) 철거후 재가설하지 않아 이용자들의 불편을 초래
강변북로 (천호대교-도평동간) 건설	사업비 부담문제를 둘러싸고 서울시와 구리시가 갈등
가양대교 북단 연결도로 개설	도로개설에서 사업부 부담문제로 서울시와 고양시가 갈등
송파 소각장 건설	성남시와 경계지점인 송파구 장지동 송파소각장 건립에 대해 성남시의 반대로 갈등
강서구 오곡동 소각장 건설	일일 1,500톤 규모의 소각장을 건설하려는 서울시의 계획을 부천시가 반대하여 서울시와 부천시가 갈등
의정부 경전철 건설사업	중착역 환승역사 건립부담금 문제로 서울시와 의정부가 마찰

자료 : 행정자치부; 국토연구원; 한국지방행정연구원, 지방자치시대의 분쟁사례집, 1999

○ 광역토지이용부문계획(안)에서 제시하고 있는 지역별인구배분과 토지수급계획등과 같이 시도 혹은 시·군 간의 이해관계가 첨예할 수 있는 계획의 경우에는 의견협의 및 조정에 있어 더욱 어려움이 큼.

- 한 예로 용인시 기흥읍 영덕리 일대 657천여평 규모의 흥덕지구는 2001년

20) 현재 수도권에서 광역적으로 일어나는 사무를 처리하기 위한 제도적 장치로는 지방자치법에 의한 수도권 행정협의회와 지방자치단체조합, 서울시 행정특례에 관한 법률에 의한 수도권광역행정 조정위원회가 있음. 하지만 협의회의 구성이 집행기관들로만 구성되어 지방의회의 의견을 요하는 사안의 경우 실효성 확보가 어렵고, 문제가 발생한 사안에 대해서만 협조하도록 되어 있어 장기적인 계획의 수립과 집행을 위한 적절한 기능을 하지 못하며, 운영면에서는 협의사항의 이행을 강제 할 수 있는 방안이 없음.

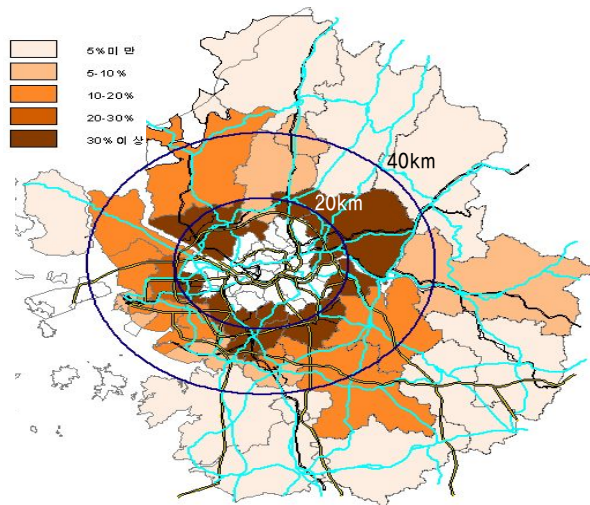
12월 건교부가 택지개발예정지구로 지정했음. 이에 대해 경기도와 수원시는 홍덕지구는 수원시와 용인시를 잇는 유일한 녹지축으로 이곳을 개발할 경우, 급증하는 인구로 교통난은 물론 자연훼손·환경오염 등 종합적인 도시 문제가 발생하라며 반대 입장을 보임. 반면 용인시는 “타 지자체가 이견을 제시할 사안이 아니다”며 “지역의 균형적인 발전과 그동안 규제되어온 주민들의 재산권행사를 위해 홍덕지구 개발은 이루어져야한다”고 찬성의 입장을 표출하여 지자체간의 갈등이 야기된 바 있음.²¹⁾

3) 도시기본계획과 도종합계획과의 관계

(1) 수도권 광역도시계획 및 대도시의 도시기본계획과의 관계성 재정립 필요

- 수도권의 경우 도종합계획은 인천광역시와 서울을 제외하고 경기도를 대상지역으로 하나 현재는 별도의 계획수립은 하지 않고 수도권정비계획으로 대체하고 있는 실정임. 특히 전술한 제3차 수도권정비계획의 집행을 위해 수도권 시도별 관리계획의 수립이 의무화 될 경우 도종합계획의 위상과 역할은 더욱 위축될 것으로 예상됨.
- 설령, 수도권에서도 도종합계획의 수립이 허용된다하여도 서울, 인천간의 통근·통학권은 경기도의 인근 시·군지역에 중요한 영향력을 행사하고 있는 점을 감안하면 경기도만을 대상으로 장기 발전방향을 제시하기에는 많은 제약이 따를 것으로 예상됨.
- 서울시정개발연구원(2000)의 분석에 의하면 서울도심으로부터 약 45km내 도시들은 서울로의 통근경향이 높아 이를 현재 서울의 통근영향권으로 보고 있음. 더욱이 고속전철이 개통되었으므로 대도시권의 광역화 가능성은 더욱 높아 질 것으로 예상됨. 이에 따라 현실적으로 도종합계획은 어떤 형태든지 수도권 내 서울시와 인천시의 통근·통학권을 고려해야 함은 물론이거니와 서울과 인천시의 도시기본계획과는 긴밀하게 연계하는 방안이 모색 되어야 할 것임

21)이상대, 「수도권의 계획적 개발·관리를 위한 기본계획 및 개발계획의 정합성 확보방안」, 경기개발연구원, 2003, p.35



<그림 3-4> 2000년 수도권 통근패턴

자료 : 3차수도권정비계획

- 또한 향후 기초자치단체의 도시기본계획 승인권한을 도지사로 이전하는 국토계획법의 개정안이 2005년 2월 전체회의를 통과함으로써 최초수립 이후부터는 도시기본계획권한이 사실상 시·군으로 이양됨. 이에 따라 경기도의 입장에서는 각 시·군 도시기본계획의 지침이 되고 중앙정부 주도의 상위계획인 수도권의 시도별 관리계획보다는 도종합계획을 수립할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요할 것으로 사료됨.

(2) 향후 도종합계획 수립이 가능할 경우 수도권정비계획과의 상충 가능성

- 현재 수도권정비계획이 경기도종합계획을 대신하고 있으나 경기도종합계획이 부활된다면 계획범위가 유사한 광역도시계획 및 수도권정비계획 과 상충가능성이 높음. 특히 3차 수도권정비계획에 따라 시도별관리계획이 수립된 이후로는 경기도내의 시·군 종합계획의 기본이 되는 도종합계획과 수도권시도별관리계획 간의 역할에 있어서도 다양한 상호 정합성 문제가 제기될 수 있음. 이외에 수도권정비계획의 수립자는 건교부이며 도종합계획의

수립자는 도지사로서 수립주체가 달라 이에 따른 위상관계의 정립이 필요할 것으로 생각됨.

4) 도시기본계획과 시·군종합계획과의 관계

- 과거 국토계획법이전 비도시지역의 경우 시·군종합계획을 수립하여 도시기본계획을 대체하였음. 하지만 국토계획법이후 수도권을 제외한 인구10만 이상의 도시는 의무적으로 도시기본계획을 수립하도록 함. 특히 2002년 동법률 개정시 비도시지역도 계획대상에 포함시켜 시·군종합계획을 도시기본계획으로 대체할 수 있게 됨²²⁾.
- 하지만 현재, 국토계획법 체계 내에서는 1000만 이상의 대도시의 도시기본계획이나 중소도시의 도시기본계획이나 동일한 위상관계 속에서 수립되고 있음. 향후 도종합계획 수립이 부활 될 경우에, 도, 특별시, 광역시와 중소도시의 위상관계가 모호하여 국토공간체계상 혼란을 가져올 가능성이 큼. 예를 들어 경기도 내 시·군의 도시기본계획 승인권은 경기도지사로 이양되어 도종합계획은 경기도내 시·군도시기본계획의 상위계획역할을 하게 되나, 서울특별시나 인천광역시의 도시기본계획과는 대등한 관계로서 상호존중협의를 되어야 할 것임. 이에 따라 향후에는 광역시와 특별시 등 광역자치단체의 도시기본계획과 기초지자체의 도시기본계획 위상관계가 보다 명확하게 정의될 필요가 있으며 용어정의에 대한 구분 또한 적극 검토할 필요가 있음.

22)시·군종합계획의 경우 국토 기본법 제 6조에 의해 국토계획법으로 규정된 도시계획으로 명명하고 있음. 한편 국토계획법에서는 법 제 2조에 의해 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분하여 시·군종합계획을 도시기본계획으로 볼 수 있음.

2. 도시기본계획과 개별법상 기본계획과의 관계

(1) 도시기본계획상 부문별 계획과 개별법에 근거한 기본계획 간의 연계성 미흡

〈표 3-12〉 도시기본계획과 부문계획

부문계획	근거법	계획	년	의사결정	도시계획과의 관계
교통계획	도시교통정비촉진법	도시교통정비기본계획	20	도시교통정책 심의위원회 (건교부)	도시관리계획과의 조화를 규정
공원녹지 계획	도시공원및 녹지등에관 한법률	공원녹지기 본계획	10	사·군공원위원회 및 지방의회 의견청취, 공청회	도시관리계획은 이 계 획을 기본으로 해야 함.
경관계획	경관기본법 (예고)	경관계획		시도경관위원회 시도지사	특별한 규정이 있을 경 우를 제외하고는 이 법 이 정하는 바에 따른다.
수도계획	수도법	수도정비기 본계획	10	일반수도(환경부), 공업용수도(건교부)	도시기본계획을 기본으로 할 것
하수도 계획	하수도법	하수도정비 기본계획	20	환경부장관 승인	도시기본계획을 기본

자료: 김현수, “도시기본계획수립체계의 개선방향”, 서울시정개발연구원 주최 전문가 워크숍
발제논문, 2006

- 국토계획법에 의해 수립되는 도시기본계획은 10여개의 부문계획을 수립하도록 규정하고 있음. 하지만 부문별계획과는 별도로 <표 3-12>과 같이 각 분야별 기본계획은 실제로 각각의 개별적인 근거법이 있어 독자적인 기본계획수립이 가능하며, 도시기본계획수립부서와 독립적인 부서에서 독자적 예산에 의하여 수립, 집행되고 있음. 즉, 계획의 위상으로서 개별법에 의한 기본계획은 도시기본계획의 하위계획으로 규정되나, 이 부문계획의 집행은 각기 다른 법, 조직, 예산에 의하여 이루어지므로 이를 통일시키기는 어려움.
- 이런 공간계획체계상 중복계획의 문제는 지구단위계획 수립 시 개별법과 국토계획법의 연계 부족으로 인해 환경성검토, 사전환경성검토, 환경·교통영향평가와 같은 복잡한 절차를 거쳐야하고, 이후, 지구단위계획 결정 고시가 난 이후 사업을 시행하는 단계에서 개별법에 의한 계획 승인 및 각종

인·허가를 거쳐야하므로 많은 비용과 복잡한 행정절차가 소요되는 어려움이 있음.

(2) 부문별계획의 비물리적 부문을 집행할 정책 수단의 미비

- 도시기본계획은 공간구조, 토지이용계획 이외에 교통, 환경, 경관, 수도, 하수도, 방재, 안전 등의 관련계획을 부문계획으로 가지는 종합계획임. 그럼에도 불구하고 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥등과 같은 비물리적계획의 경우 계획집행수단의 부재로 인해 하위계획인 도시관리계획을 통해 실현시키기 어려운 것이 현실임.
- 사실상 도시기본계획 내용 중에서 토지이용에 관련된 계획 이외의 것은 실질적인 집행수단이 없어 도시기본계획의 실효성이 낮음. 예를 들어 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥, 국도 및 지방도 등 광역교통시설 계획, 정보통신계획, 상하수도계획, 방재 및 안전, 대기환경 및 수환경의 보전, 에너지, 폐기물, 경관 및 미관계획 등 도시기본계획에서 다루는 부문별 계획 중에서 상당 부분은 도시관리계획을 통하여 실현시키기 어려운 내용임. 최근 들어 도시계획체계와 환경계획체계간의 연계강화가 요구되나 이도 동일한 국토공간을 대상으로 유사한 체계를 가지고 있어 연계할 수 있는 수단이 미흡함. 따라서 도시기본계획의 부문별 계획에서 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발·보전에 관한 계획과 연계시킬 수 있도록 도시관리계획과 기타 개발계획에서 고려하여야 할 지침을 제시하는 방안이 강구되어야함.²³⁾

(3) 도시기본계획과 개별법에 의한 기본계획 간의 중복 및 상충

- 교통정비촉진법에 의한 도시교통정비계획, 수도법에 의한 수도법정비기본계획, 하수도법에 의한 하수도정비 기본계획 등 개별법에 의한 각종시설관련 계획들은 도시계획의 도시계획시설 관련계획과 상당히 중복되고, 때로는 도

23)채미옥,“국토관리수단의 운용현황과 보완과제”,국토연구원,2004,p.12.

시계획과 상충되는 경우도 발생함.<표3-13>을 보더라도 파주, 경주, 남해, 고령에 나타난 도시기본계획과 경관법에 의한 대구시 경관기본계획 및 용인시 경관형성기본계획의 내용을 비교해 보면 거의 흡사한 것을 알 수 있음

- 도시(군)기본계획은 시설규모, 입지 등의 내용을 전체 도시지역에 대해 개략적인 수준에서 다루는 반면 개별법에 의해 작성되는 시설기본계획은 규모 및 입지를 비롯하여 자원조달 및 시설 운영방안 등 보다 구체적인 내용을 다루고 있으며, 도시(군)기본계획은 기반시설에 대한 계획을 수립하여도 사업을 실시할 집행수단을 갖고 있지 않기 때문에 도시기본계획이 상위계획으로서 역할을 하는 데는 한계가 있음.
- 이런 문제점에도 불구하고 국토계획법의 경우, 상하수도·환경·주택·교통 등에 관한 부문별계획이 도시기본계획의 내용과 부합되어야함을 규정했으나 앞으로 실질적으로 어떤 부분을 어떻게 연계시켜나갈지에 대해 구체적으로 제시되어있지 않음.

<표 3-13> 도시기본계획 내 경관계획내용과 경관기본계획의 내용비교

구분	도시기본계획의 부문별 계획 중 경관계획 부분	대구시 경관기본계획	용인시경관형성기본계획
내용	파주	•기초자료조사 -현황조사 -제도 및 사례분석 •목표 및 방향 설정 •경관기본계획 - 권역별 경관형성계획 -경관축경관계획 -경관거점경관계획 -경관구성요소별가이드라인 -경관지구 설정 및 경관관리지침 •경관관리계획	•현황분석 및 계획과제 도출 •관련제도 및 사례분석 •기본목표 및 기본구상 -목표상 -기본구상 •경관형성기본계획 -권역별 경관형성계획 -경관축 경관계획 -경관거점 경관계획 -경관요소별가이드라인 -경관지구 설정 및 경관관리지침 •경관형성기본계획추진 방안
	•경관구조의 특성과 과제 •경관관련 상위계획 및관련계획 •경관형성 기본방침 •경관형성의 전개 •경관형성의 시책 및 관리		
	경주		
	•현황분석 •계획의 방향 및 전략 •실천계획 -경관관리대상지역 설정,경관관리 가이드라인 설정 •경관조례 제정방향		
	남해		
	•현황분석 •기본방향 •경관관리대상지역 설정 •경관유형별 지침		

	고령		
	•현황분석		
	•기본방향		
	•실천방안		
	-경관관리대상지역 지정 -경관관리지침		

자료: 문채,2004, “국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한연구”, 「국토계획」,p.48.

<표 3-14> 교통정비계획과 도시기본계획간의 비교

구 분			도시교통정비계획	도시기본계획
현황 분석	통행체계	도로교통망체계	◎	○
		철도교통망체계		○
	교통시설	도로시설	●	●
		주차시설	○	●
		교통안전시설		●
	교통량	가로구간및교차로 교통량	○	○
		시외유출입교통량	○	
		속도 및 지체도	○	
	통행실태	통행자분석	○	●
		목적별 통행분석	○	●
		수단통행분석	○	●
		목적별수단통행분석	○	○
		통행실태특성	●	●
교통 수요 예측	상위계획및관련계획검토		○	
	장래도시성장지표예측		○	
	사람통행	목적통행	○	○
		수단통행	○	●
		시외유출입통행수요	○	○
	화물통행		○	○
	총통행량예측		○	●
	존별 통행량예측		○	○
부문별 계획	기본방향		○	
	광역교통 체계	기본구상	○	○
		현황및문제점	○	
		개선방안		○
	가로망체 계	기본방향	○	○
		문제점분석	●	
		개선방안		○
	대중교통	버스노선	○	
		택시	◎	
		철도시설	◎	○
	주차정비		○	○

○ 내용이 포함되어있는 경우 ● 내용이 동일한 경우 ◎ 내용이 보다 상세한경우

자료: 최막중,국토이용 계획체계의 문제점과 발전방향,p.29.

(4) 도시기본계획과 비도시지역 개발사업과의 연계 미흡

- 비도시지역의 개발사업에는 행정자치부의 주거환경개선사업·오지·도서개발사업, 농림부의 정주권개발사업·문화마을조성사업 등 농촌을 무대로 하는 다양한 부처별 사업계획들이 존재하나, 이들 단위 사업들은 국토계획법 체계와 관련 없이 추진되고 있음
- 이것은 국토계획법 제정 이후, 도시기본계획이 비도시지역의 한부분인 농촌계획을 포함한 계획임에도 불구하고, 실질적으로 도시기본계획 수립지침에는 이들 관련계획과의 연계방안이 제시되고 있지 않기 때문임.
- 비도시지역에 대한 국토계획법의 관심은 주로 난개발 방지에 초점을 두고 있으며 이에 농촌계획의 수립과 이를 실천하기 위한 농촌개발계획 등을 중요하게 다루고 있지 않음. 이로 인해 농촌을 대상으로 하는 개발계획은 국토계획법과 관련 없이 개별법에 근거한 단위사업 형식으로 추진되고 있음.
- 특히 농촌을 대상으로 하는 각종사업들은 장기적인 계획 없이 단연도 사업 위주로 예산이 편성되어 진행되는 것이 일반적이기에 이 사업을 계획 내용으로 다루기에는 곤란한 면이 있음.

〈표 3-15〉 농촌의 부처별 생활환경정비사업 내역

관련부처	사업명		비고
행정자치부	농어촌 주거환경 개선사업	불량주택개량사업	농어촌주택개량사업
		하수도 및 기반시설 정비사업	취락구조개선사업에서분리추진
		패키지마을 조성사업	농어촌주택개량촉진법
		농어촌 빈집 정비사업	농어촌주택개량촉진법
	소도읍개발사업		지방소도읍육성지원법
	오지개발사업		오지개발촉진법
	도서개발사업		도서개발촉진법
농림부	정주권개발사업		농어촌정비법
	문화마을 조성사업		농어촌정비법
농진청	농가주거환경개선사업		행자부 유사사업 이관 받아 추진
산림청	산촌종합개발사업		산림기본법
해양수산부	어촌종합개발사업		농어촌정비법

자료:신동진, 국토계획법 개편에 따른 도시기본계획제도 운용실태 및 개선방안,영남대학교,2005.

3. 도시기본계획과 하위계획과의 관계

(1) 도시기본계획과 도시관리계획과의 연계체계미흡

- 현재 도시계획 체계상 도시기본계획-도시관리계획-지구단위계획으로 구성되어 있으나 각각의 계획의 범위와 다루고 있는 내용의 구체성여부가 너무나 상이하여 각 계획간 연계가 미흡한 실정임.
- 도시기본계획은 도시전체에 대한 장기비전과 하위계획에 대한 개략적인 지침을 제시하도록 되어 있음. 그러나 차하위계획인 도시관리계획은 주로 도시기본계획의 구상에 따른 용도지역 지정 등 계획적 수단의 구체화나 도시계획시설에 관한 행정사항으로서 엄밀한 의미에서 보다 구체적인 계획의 수립이라기보다는 행정적 절차나 계획행정의 문서형태에 가깝다고 할 수 있음.
- 서울시와 같은 이미 기성시가지화 된 도시는 주로 지구단위계획을 통해 용도지역을 조정하거나 도시계획시설을 결정하므로 도시관리계획을 수립할 필요성을 거의 못 느끼고 있는 실정임. 또한 지구단위계획은 지구차원의 매우 구체적인 내용을 담고 있는 바, 도시기본계획과 연계될 중간단위의 도시계획기능이 미흡하여 하위계획과의 연계가 사실상 어려운 실정임.
- 한편, 현재 2종 지구단위계획수립지침에는 경관계획, 녹지보전, 수도 등 여러 가지 측면에서 너무 상세하게 각종 기준을 규정하고 있어²⁴⁾ 구체적인 지구단위계획과 추상적인 도시기본계획을 연결해주는 도시관리계획의 역할 정립이 절실함.

<제2종 지구단위계획수립 지침>

- 3-12-2(4) 공개공지를 광장으로 조성하고자 하는 경우에는 건축물의 전면에 배치
- 5-1-3 공업용지 면적의 30% 이상은 주요 유치업종의 부지면적으로 계획함
- 5-3-4 경사도가 10도이상인 산지에 2개이상 건축물 등을 설치하는 경우에는 길이가 긴 건축물을 기준으로 그 건축물의 길이의 1/5이상을 이격하도록 함
- 6-4-1(2) 왕복 4차로 이상의 가로변에는 건축물 높이 4층이하로 함
- 4-4-2(6-4-2)건물의 강조색은 원색도 가능하나,전체면적의 10%(30%)를 넘지 않도록 함

24) 채미옥, “국토관리수단의 운용현황과 보완과제”, 국토연구원, 2004, p.12.

(2) 비도시지역의 경우, 계획적 개발방향과의 배치가 우려되는 토지적성평가

- 국토계획법상 토지적성평가제도의 도입목적은 토지가 가진 적성에 따라 토지이용의 방향을 정하는 것임. 하지만 수도권이나 대도시 등 비교적 개발용지가 풍부한 지역과 달리 산림이나 농촌, 해안 등지에 위치하고 있는 시·군의 경우, 관리지역의 세부용도가 대부분 보전용지로 나타나 장기적 목표에 따른 토지이용에 제약을 가하고 있음. 아울러 개발용지로 나타난 용도의 경우에도 도시전체의 발전방향과 배치되는 지역에 개발용지가 분포하고 있거나 개발용지가 소규모로 산재되어 계획적 개발에 부적합한 경우가 많음.²⁵⁾
- 현재, 토지적성평가의 결과를 바탕으로 한 개발방향을 제시할 수 있는 광역적 성장관리의 틀이 없기 때문에 계획관리지역의 면적이 장래 개발수요보다 훨씬 넓게 설정될 가능성이 높음. 그리고 토지적성평가 결과를 기초로 계획에서 수용하는 방법과 계획기준에 대한 구체적인 검토가 이루어지지 않고 있음. 그 예로 도시관리계획 수립지침에 의해 토지적성 4,5등급의 토지는 계획관리지역으로 지정하는 것을 원칙으로 규정하고 있기 때문에 도시기본계획에서 제시하는 지역의 장기적 발전방향,공간구조,토지이용계획,부문별 계획등을 실현하기 위하여 특정지역을 4,5등급 토지를 보전 또는 생산관리지역으로 지정할 경우 토지소유자와의 마찰이 생길 가능성이 있음.²⁶⁾

25) 문채, “국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 「국토계획」, 2003, p.45.

26) 신동진 “국토계획법 개편에 따른 도시기본계획제도 운영실태 및 개선방안 연구”, 영남대학교, 2005

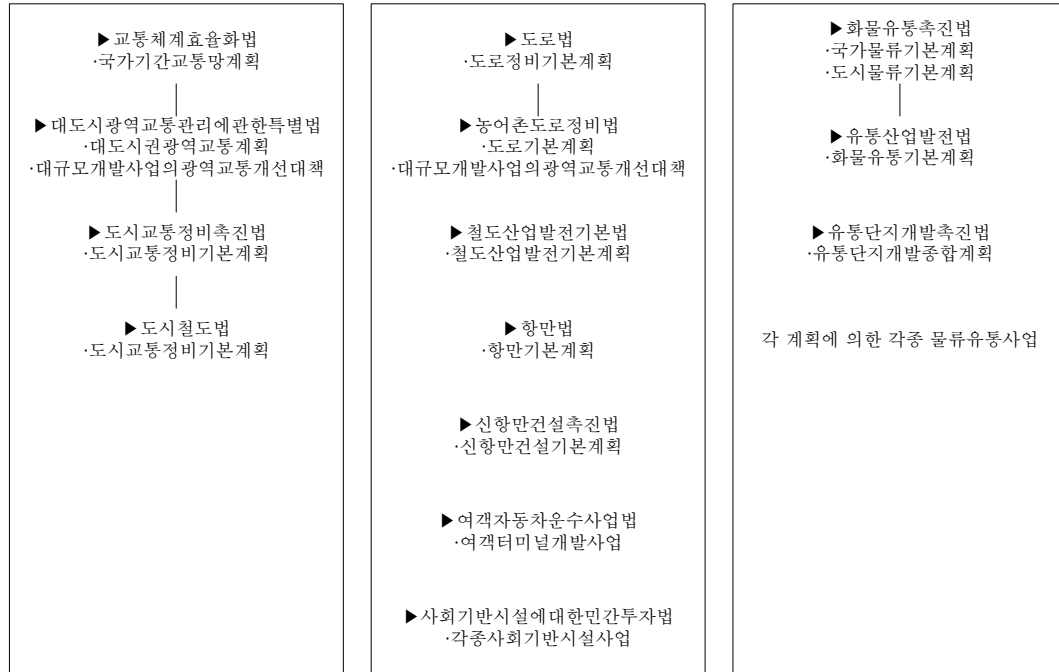
4. 도시기본계획과 타 법률과의 관계

1) 도시기본계획과 관련된 중앙부처별 부문계획

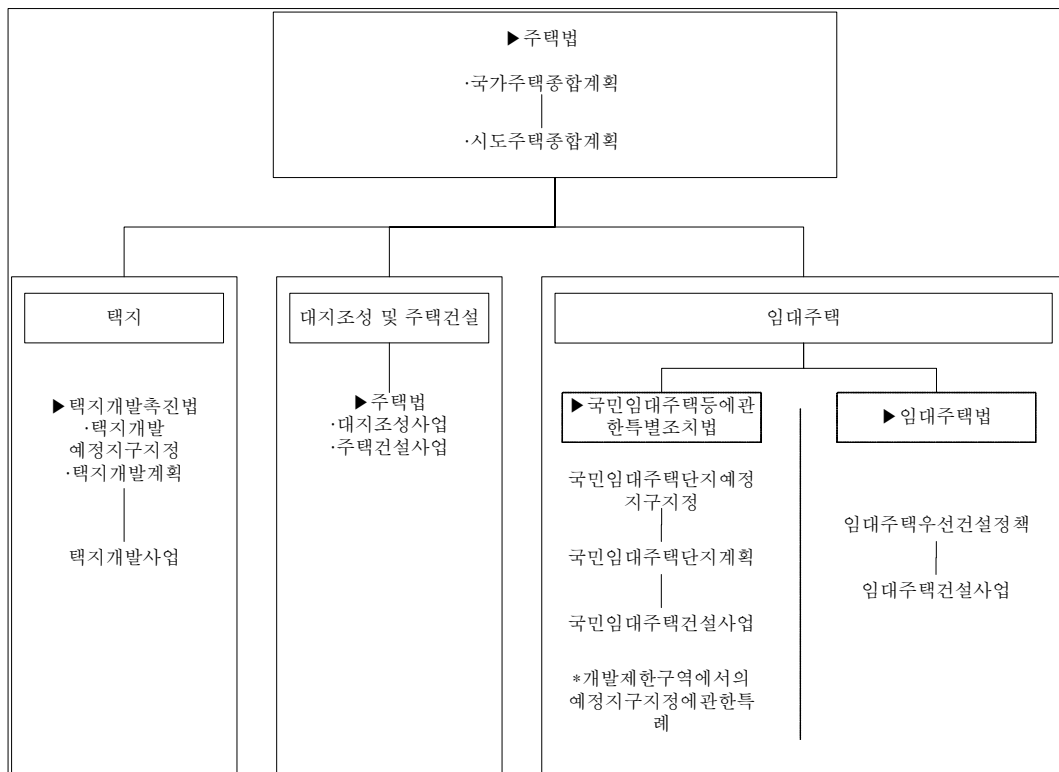
- 도시기본계획과 관련하여 중앙부처별 개별법에 의한 부문계획은 내용과 관련성 및 성격으로 보아 다음과 같이 재분류될 수 있음. (1) 교통, 물류부문, (2) 주택부문, (3) 산업입지부문, (4) 환경부문, (5) 농어촌부문, (6) 관광부문, (7) 기타로 분류됨²⁷⁾. 이와 같이 다양한 개별법에 의한 부문별계획의 문제점은 다음과 같음.
 - 첫째, 중앙부처별 부문별 계획은 국가 고권적 사업·규제시스템으로서 부서이기주의적 법률관장으로 복잡다기화 되어있음. 도시계획관련법의 소관부서별 법률관장을 살펴보면, 거의 중앙부처의 과단위마다 소관법률을 관장하고 있음을 알 수 있음<그림 3-11>.
 - 둘째, 소관부서별로 부서이기주의에 의한 배타적 독점으로 종적분담체계로 구성되어 있음. 부문별 정책담당부서는 제각기의 정책과 제도를 앞세워 우선적으로 추진하는 종적 분담체계(縱的分擔體系)를 형성해 왔기 때문에 타 부문과의 조정은 물론 종합적으로 다루어야 할 도시계획까지도 무시하고 독자적으로 결정, 집행해 왔음. 따라서 도시공간형성의 법 체계를 흐트리고 이런 일들이 일상화되면서 관장하는 해당부서에서도 그 임무의 중요성을 과대하게 강조함으로써 당연히 횡적 협조체계를 이루어야 할 것도 부문별 행정조직 속에 폐쇄되어 독선적 배타성이 체질화되어 갔음.
 - 셋째, 중앙부처별 부문별 계획은 국가가 직접 계획, 사업, 규제를 할 필요가 있기 때문에 부문별로 법제도화 하는 경향이 있음. 따라서 국가 고권적, 국가통제적인 사업, 규제시스템의 성격이 강하여 사업과 규제의 내용과 그 실시방식의 근거를 지방자치단체 행정과 연계할 필요성이 거의 없고 도시

27) 이학동, “도시계획제도의 복잡다기한 구조와 개편방향”, 서울시정개발연구원 주최, 전문가 워크숍 발제논문, 2006

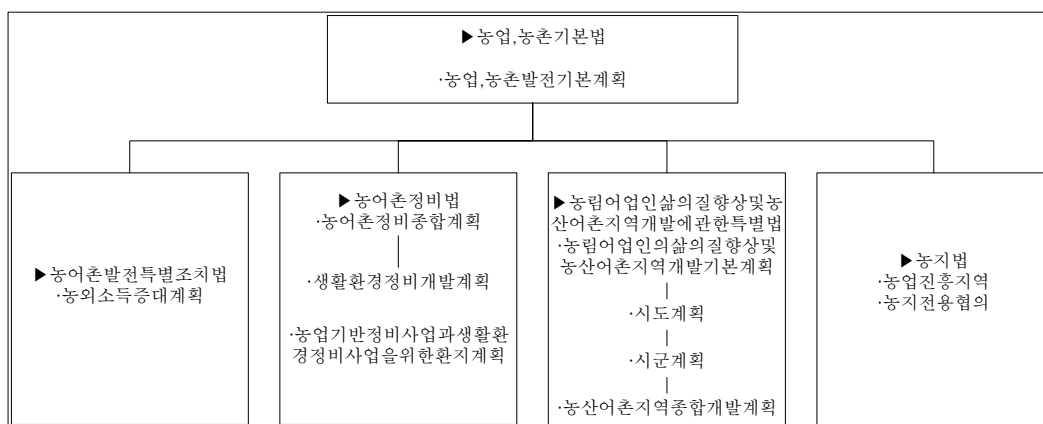
계획체계를 존중하거나 따르지 않는 속성을 지니고 있음.



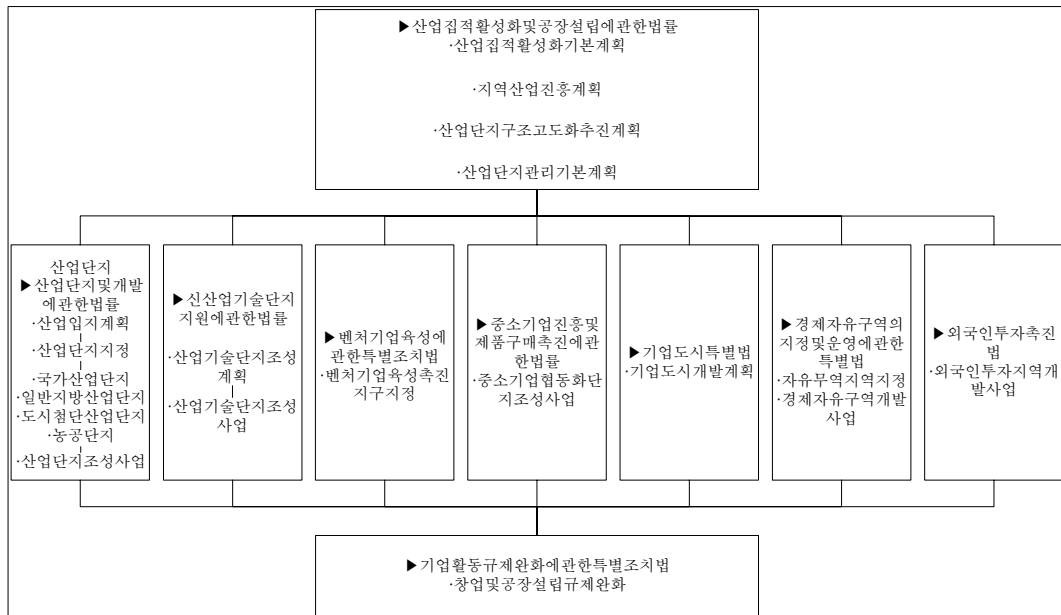
〈그림 3-5〉 도시계획관련 부문별 계획 중 교통, 물류부문



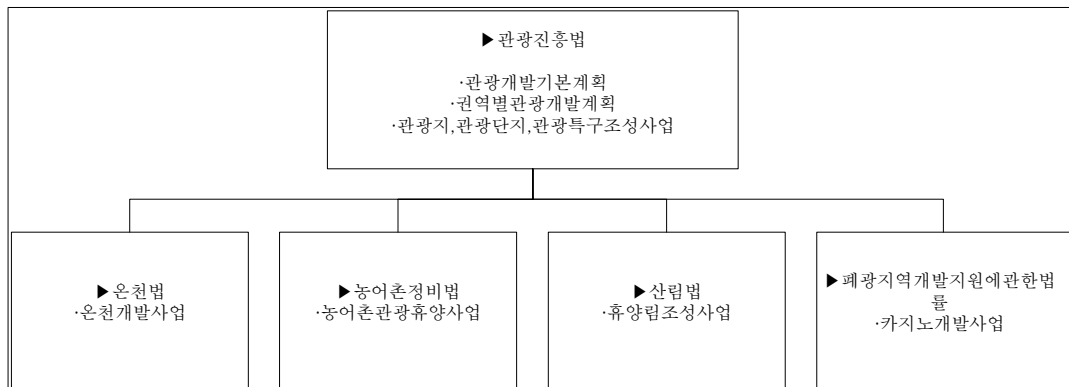
〈그림 3-6〉 도시계획관련 부문별 계획 중 주택부문



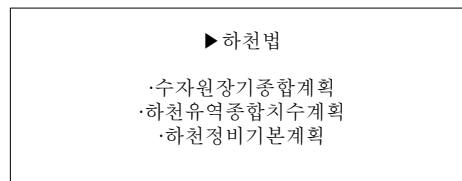
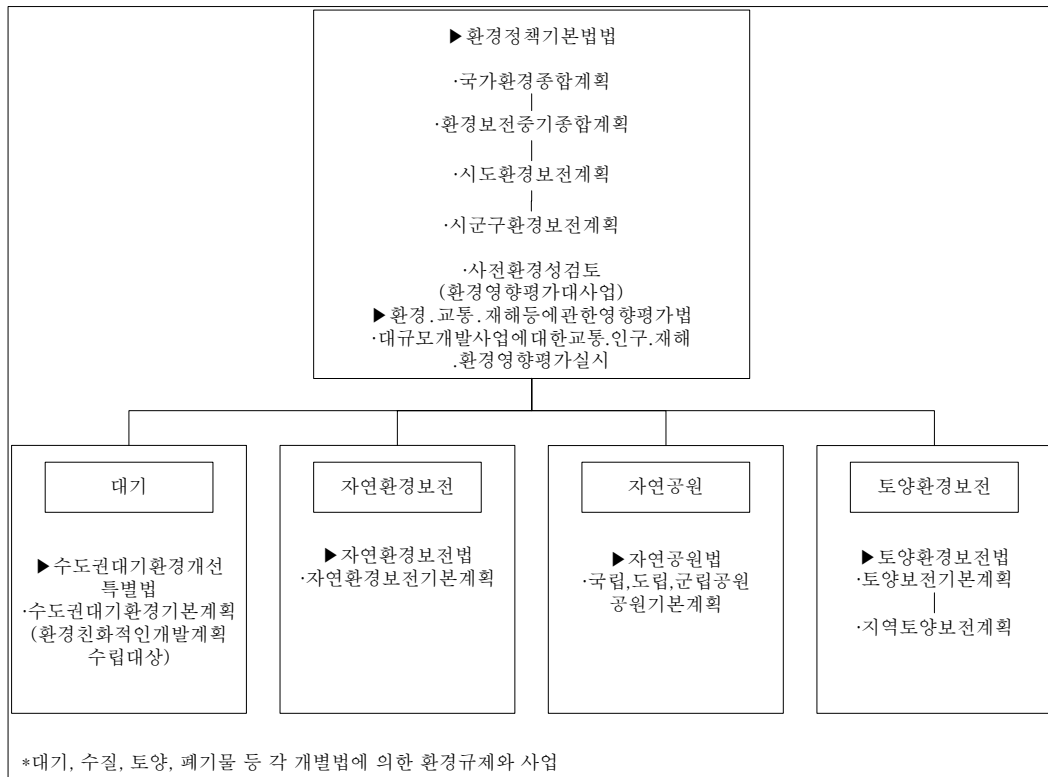
〈그림 3-7〉 도시계획관련 부문별 계획 중 농어촌부문



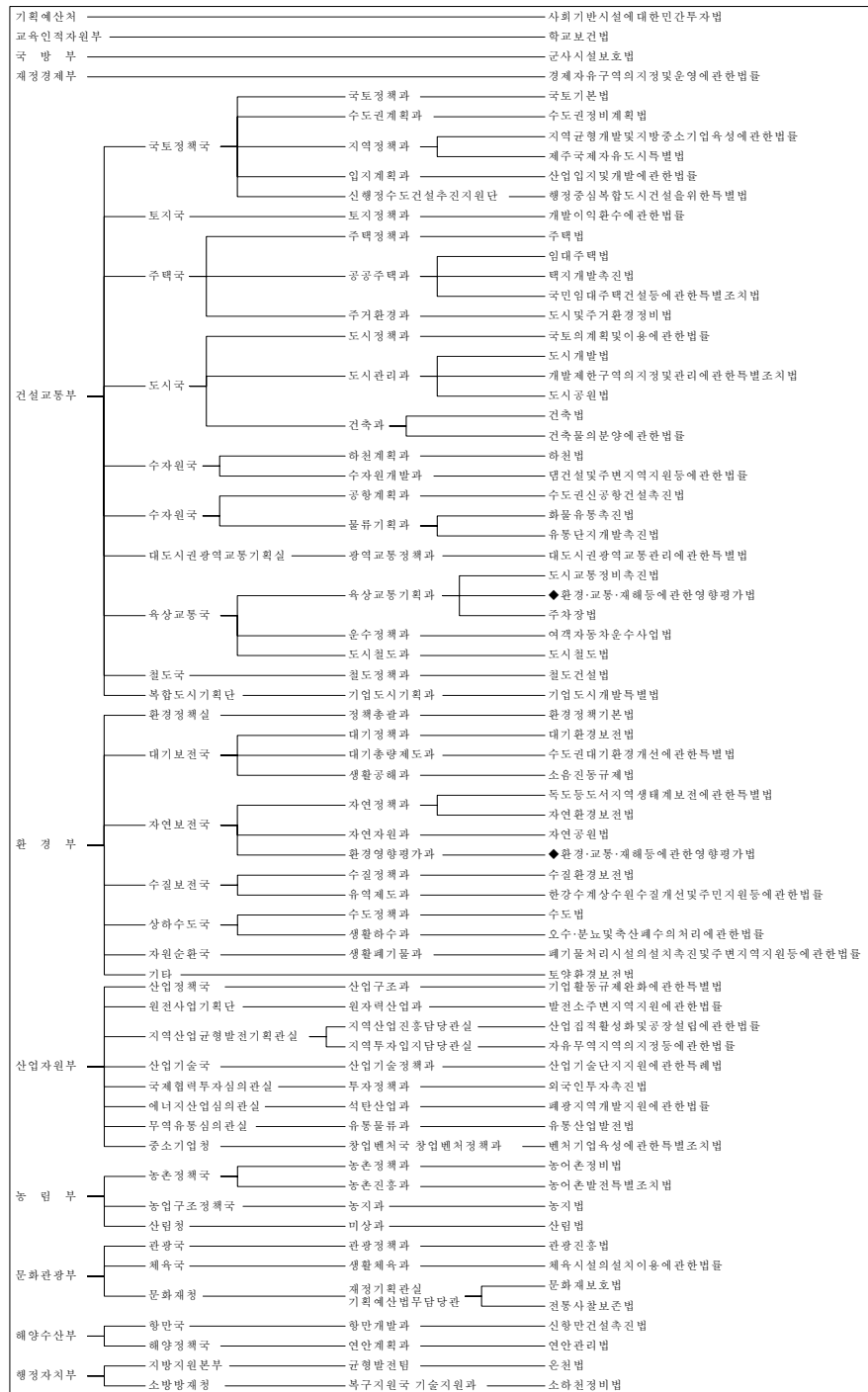
<그림 3-8> 도시계획관련 부문별 계획 중 산업입지부문



<그림 3-9> 도시계획관련 부문별 계획 중 관광부문



<그림 3-10> 도시계획관련 부문별 계획 중 환경 및 하천부문



<그림 3-11> 도시계획관련법의 소관부서별 법률관장

출처:이학동, “도시계획제도의 복잡다기한 구조와 개편방향”, 서울시정개발연구원 주최, 전문가 워크숍 발제논문, 2006.

2) 특별법

(1) 도시기본계획과 특별법과의 비정합성에 따른 공간구조의 왜곡

〈표 3-16〉 수도권내 사군 기본계획에 의한 도시개발계획과 택지개발사업계획 비교분석

(단위:km², %)

구분	기본계획 확장시 가화 면적	도시계획 상시가화 면적(A)	실제 시가화 면적(A')	시가화예정 +개발예정 용지(B)	택지개발사업지구			C/A (%)	C/A' (%)	D/B (%)
					계	완료(C)	계획 (D)			
서울	356.10	352.59	322.50	3.51	33.26	30.77	2.49	8.73	9.54	70.91
인천	188.13	140.86	131.06	63.34	19.97	13.37	6.61	9.49	10.20	10.43
경기	542.43	344.58	840.06	378.42	167.80	92.05	75.76	26.71	10.96	-
고양	29.51	22.95	49.32	6.56	24.35	21.29	3.06	92.78	43.17	46.66
광명	7.31	7.12	10.61	0.19	4.44	3.44	1.00	48.36	32.45	525.26
구리	12.54	10.32	6.49	2.22	2.18	2.18	-	21.09	33.53	-
군포	9.65	9.65	8.56	-	4.22	3.75	0.47	38.87	43.82	-
김포	16.48	4.69	43.76	29.95	2.10	0.44	1.67	9.28	0.99	5.57
남양주	25.06	2.94	28.86	26.75	5.95	0.85	5.10	28.84	2.94	19.06
동두천	7.71	6.52	3.49	1.19	1.30	0.60	0.70	9.25	17.28	58.49
부천	29.04	27.07	27.75	1.97	10.03	6.02	4.01	22.25	21.70	200.50
성남	26.33	25.76	32.70	7.53	29.83	19.71	10.12	76.52	60.28	134.44
수원	49.98	43.48	45.22	6.50	11.56	11.56	-	26.58	25.56	-
시흥	23.05	11.12	28.97	24.77	2.45	2.45	-	22.05	8.46	-
안산	39.40	36.31	32.97	3.09	0.81	-	0.81	-	-	26.28
안성	11.62	5.39	33.88	26.17	0.98	0.50	0.48	9.31	1.48	1.83
안양	22.68	21.09	20.03	1.59	6.88	6.88	-	32.62	34.34	-
오산	14.35	6.51	8.22	11.25	4.45	1.19	3.26	18.31	14.50	28.98
용인	35.45	9.21	52.27	49.28	17.39	2.37	15.01	25.78	4.54	30.46
의왕	4.96	4.61	7.34	0.35	1.30	0.50	0.80	10.93	6.87	228.57
의정부	14.02	12.24	16.26	-0.22	3.77	2.18	1.59	15.27	13.38	∞
이천	14.56	4.15	34.65	13.68	-	-	-	-	-	-
파주	19.10	8.72	44.51	42.34	7.97	-	7.97	-	-	18.83
평택	94.96	19.93	62.57	86.36	7.36	4.66	2.70	23.40	7.45	3.12
화성	41.51	11.96	61.60	53.87	13.46	-	13.46	-	-	24.99
가평	-	4.48	15.06	-	-	-	-	-	-	-
양주	7.26	2.91	24.45	9.53	2.38	0.56	1.82	19.33	2.31	19.05
양평	-	3.31	27.20	-	-	-	-	-	-	-
연천	-	3.61	15.48	-	-	-	-	-	-	-
포천	5.83	5.31	34.95	19.74	0.63	-	0.63	-	-	3.19

자료: 경기개발연구원, 수도권의 계획적 개발·관리를 위한 기본계획 및 개발계획의 정합성 확보 방안, 2002

○ <표 3-16>을 보면 각 지자체의 도시계획상의 시가화면적, 실제시가화면적, 시가화예정용지 및 개발예정용지 그리고 택지개발사업 현황을 비교분석한 결과, 택지개발사업지구의 입지와 개발량이 도시기본계획상 개발예정지면적을 초과한 경우가 다수 나타나고 있음.

- 이는 도시기본계획과 개발계획간의 정합성이 확보되지 못하고 있음을 보여주는 것임. 입지측면에서도 도시기본계획은 신규로 개발될 지역을 대상으로 개발예정용지를 지정하여 상위계획과 정합성을 확보하는 것이 바람직함. 그러나 이들 개발예정용지의 입지분포를 보면 대부분 추진 중인 택지개발사업지구를 반영하고 있어 계획적 의미로서 개발예정지의 지정이라기보다 사후 추진인 경우가 대부분임.

(2) 특별법 의제처리에 의한 공간구조 왜곡 및 지자체와의 갈등

- 국토의계획및이용에관한법률 제정 이후 일반법의 틀(국토기본법-국토계획법)속에 개발법(도시개발법)과 정비법(도시및주거환경정비법)을 하위에 둠. 그러나 택지개발촉진법의 특별법적 지위는 유지함.
- 특별법에 의한 도시계획절차의 의제처리는 국토계획법 제정목적인 선계획-후개발을 도시기본계획수립 시 시가화예정용지로의 지정만으로 충족시키고 개발 단계에서는 구속력이 없는 도시계획관련부서의 협의만을 거치고 도시계획위원회 등의 전문가에 의한 개발행위허가를 거치지 않음.
- 그중에서도 택지개발촉진법 및 주택법의 경우 국토계획법 제 30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정, 제56조의 규정에 의한 개발행위의 허가, 제 86조의 규정에 의한 도시계획시설사업의 시행자의 지정, 제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가, 제 118조 규정에 의한 토지거래계약의 허가 등이 의제처리 되고 있는 상황임. 이들 의제처리조항에 의해 도시개발절차와 협의를 생략할 수 있도록 되어있어 기본계획에서 포함되어 있지 않은 개발내용까지도 실현할 수 있도록 되어 있음.

<표 3-17> 각종 도시개발관련 법률에 의한 의제처리 현황

법	행위	도시개발 관련법률			
		택지 개발촉진 법	주택법	재래시장 육성을 위한 특별법	산업입지 및개발에 관한법률
국토 의계 획및 이용 에관 한 법률	제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정	○	○	○	○
	제56조의 규정에 의한 개발행위의 허가	○	○	○	○
	제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업의 시행자의 지정	○	○	○	○
	제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가	○	○	○	○
	제118조의 규정에 의한 토지거래계약의 허가, 제130조제2항의 규정에 의한 허가	×	○	×	×

- 이러한 의제처리의 문제점 외에 택지개발촉진법, 주택법 등에 기초한 특별법에 의한 사업은 수도권지역에 대한 종합적인 사전검토 없이 특정분야의 정책목표에 의존하여 개별사업단위별로 이루어지는 한계를 지님. 그 예로 최근 새로운 신도시 개발과 무분별한 택지개발로 인하여 자족성이 약한 도시들(용인, 김포, 남양주, 양주 등)은 서울로의 유출입이 폭발적으로 증가하고 있어 수도권 공간구조의 왜곡을 초래하는 요인이 되고 있음.
- 김두현(2002)은 수원시의 경우 영통택지개발지구 개발이 완료되는 시점인 1995년 전후로 하여 도시의 중심이 동북쪽에서 남동쪽으로 변화하였음. 특히 용인시는 수지택지개발지구가 고립되어 기존 도심과 연결되지 못한 문제를 야기하여 발전축의 형성을 저해하고 도시의 기형적 성장을 초래하였다고 주장함.
- 김찬호(2004)는 특별법이 도시계획위원회의 절차를 거치지 않음으로써 개발행위허가와 같이 주변지역에 미치는 영향이나 도시전체의 바람직한 도시공간의 형성을 고려하지 않고 사업주체의 일방적인 필요성에 따라 도시의 공간구조를 왜곡할 가능성을 내포한다고 주장함.
- 정부가 국책사업이라는 이유로 직접적인 이해관계를 가진 해당지자체의 계

획고권을 침해하는데도 불구하고, 협의절차를 생략한 채 대규모개발사업을 추진하더라도 지자체에서는 사실상 법적 대응수단이 거의 없음. 이것은 현행법상 건교부 장관이 직접 승인을 할 수 있기 때문에 사업추진은 가능하나 이를 지속적으로 관리해 나가야 할 해당지자체가 적극 협조하지 않으면 사업의 지연은 거의 불가피함.

- 그 예로 송파신도시의 경우 기본계획 발표 후 택지개발지구 지정-택지개발 계획 수립·승인-실시계획 수립·승인-사업계획 수립·승인의 절차를 거치는데 이 과정에서 기반시설 설치 등 해당 지자체의 의견수렴은 필수적임. 특히 지자체 협조 없이 광역교통대책 등의 수립이나 건축물의 최종 인·허가는 거의 불가능함. 그러자 건교부는 지난해 9월 신도시 등 대형 국책사업은 선 추진, 후 공청회 및 주민의견 수렴'등의 무리한 내용을 담은 국토계획 및 이용에 관한 법률'개정안을 입법예고 해둔 상황으로 행정 주체 간 갈등 문제로 나타나고 있음.²⁸⁾

<표 3-18> 송파신도시에 대한 입장차이

건교부		서울시
- 송파 신도시, 도시재정비사업(뉴타운)병행 추진	사업순위	- 뉴타운 사업 끝난 뒤인 2012년 이후 송파신도시 개발
- 2010년까지 서울시 주택공급부족 - 뉴타운사업은 조합원분이 많아 주택수를 크게 늘리지 못함 - 송파신도시 중대형 주택공급으로 강남수요대체	주택수급	- 2010년 전후 송파·강남일대 공급(10만 가구)넘쳐 강북뉴타운에서도 18만 가구 추가공급 임대주택 많아 강남수요대체한계 - 강남집중개발로 집값불안우려
- 도시재정비사업은 관련 입법으로 뒷받침되어 활성화	뉴타운 사업영향	- 송파신도시에 중상류층의 관심이 쏠려 강북뉴타운 사업위축
- 군시설 등으로 이미 훼손	그린벨트 훼손	- 양호한 자연녹지 많아 개발 시 서울 동남권훼손
- 전철역 시설 등 다양한 대책마련	송파일원 교통대책	- 송파대로 주변의 교통지옥화

자료: 중앙일보 2006.1.5

28) 서울신문, '송파신도시' 개발반대 논란, 2006.01.05

- 현행 도시용지 공급 관련 제도로써 일반법인 도시개발법에 근거한 도시개발 사업보다 특별법인 택지개발촉진법에 의한 도시개발 사례가 더 많은 실정임.
- 앞으로 국토균형발전을 위해 정부가 추진하는 수많은 개발사업을 고려할 때 국민임대주택법, 경제자유구역, 특구, 지역균형발전특별법, 기업도시법, 혁신도시법, 도시재정비 촉진특별법(안)등 각종 특별법에 근거한 도시개발이 더 많이 추진될 것으로 예상됨.
- 일반법보다 중앙의 관계부처가 개별 부처의 편의적 목적에 따라 그때그때 현안이슈별로 특별법을 제정하여 도시개발사업을 추진할 때 예상되는 도시계획과의 정합성여부 등의 문제점은 그간 수차례 지적되어 온 바 있음. 그러나 현재 여건상 각종 특별법을 일반법으로 통폐합하여 추진하기에는 현실적으로 여러 가지 제약이 있는 것이 사실임.
- 따라서 중앙 정부의 특별법에 의한 각종 개발사업은 도시기본계획의 일관성 결여 및 종합적 고려의 부족으로 인한 공간구조의 왜곡 초래등 공간계획체계상 많은 문제점을 노출함.

(3) 특별법에 근거한 대규모 개발사업과 계획 정합성 문제

- 예를 들어 개발제한구역 내 국민임대주택의 건설계획은 당초의 광역도시계획(안)의 개발예정지상에 계획된 것은 아니었지만 2002년 초 “국민임대주택 20만호 건설계획”의 일환으로 주택이 부족한 수도권과 광역시의 개발제한구역 중 일부지역을 우선 해제하여 국민임대주택단지로 조성하고 택지개발예정지구지정을 시작한 것임.
- 「집단취락에 의해 개발제한구역에서 우선적으로 해제된 집단취락은 679개소의 1,570등 개발제한구역 해제를 위한 도시계획변경 수립지침(건설교통부)」 만평이 있음. 또한 광역도시계획을 통해 ‘조정가능지역’으로 분류되어 개발계획이 수립되면 해제가 가능한 일반조정가능지역이 77개소에 약 1,500만평에 달함. 택지개발과 일부 중복되는 국민임대주택 건설을 포함한

국책사업이 44개소의 580만평, 지역현안사업이 34개소 330만평이 있음.
즉, 개발제한구역의 해제로 예상되는 신규 개발사업은 집단취락, 일반조정
가능지역, 국책사업, 지역현안사업을 포함하여 약 4,000만평에 달함.

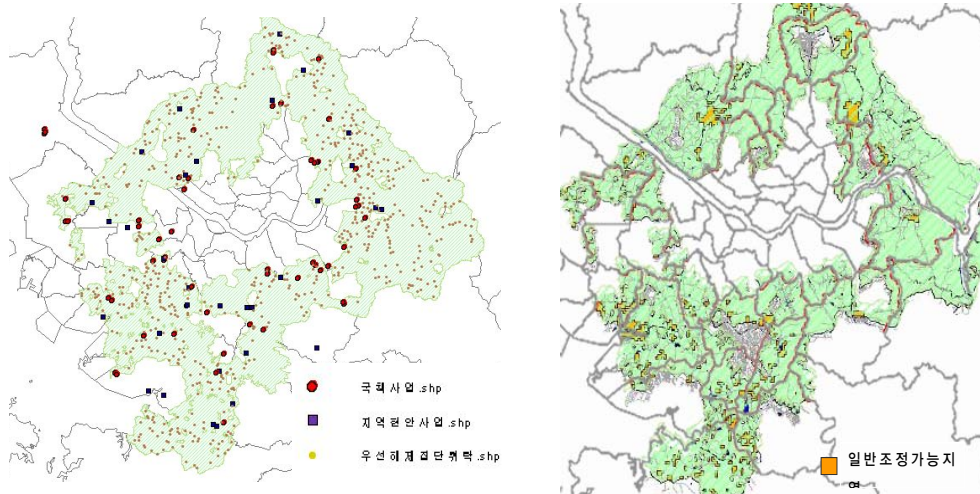
<표 3-19> 개발제한구역의 해제로 따른 신규 개발사업

	개소	면적	비고	
집단취락	679개소	1,570만평	도시계획입안 및 결정 통해 바로 해제	우선해제
일반조정가능지역	77개소	1,490만평	공영개발방식 적용 2020년까지 수요 있을 경우 해제	조정가능
국책사업	44개소	580만평	국민임대주택단지 우선해제	우선해제
지역현안사업	34개소	330만평	사·도지사가 추진하는 시급한 사업은 우선해제	조정가능
계	834개소	3,970만평		

주 : 국책사업 및 지역현안 사업은 환경영향평가결과 3~5등급지 활용
자료 : 수도권 광역도시계획(안), 2006. 2

- 개발제한구역의 해제가 계획적 의지를 담기보다 셀(cell)단위의 토지적성평가를 기준으로 접근하다보니 해제된 지역이 넓게 산재됨으로서 향후 계획적인 정비나 관리가 어려워 질 것으로 예상됨.
- 특히 집단취락에 의한 우선해제지역의 경우, 기성시가지와 연계되는 도로 등 기반시설이 갖추어지지 않은 채 지침에 따라 대부분 지구단위계획에 의거 1종 일반주거지역(용적율 200%, 4층 이하 연립주택 건축가능)으로 지정하여 개발 시 기반시설 부족문제가 발생할 가능성이 큼
- 또한 국민임대주택건설을 위한 국가 정책 사업지는 대부분 기반시설이 양호한 기성시가지에 연접하여 지정되어 있으며, 중밀도 개발이 추진되고 있어 향후 기성시가지 기반시설에 대한 과부하가 예상됨
- 한편, 조정가능지는 산재 설정되어 개발 시 도로 등 기반시설설치에 막대한 비용이 우선해제취락과 마찬가지로 기반시설부족에 따른 난개발이 우려됨²⁹⁾

29)이상대, 「수도권의 계획적 개발·관리를 위한 기본계획 및 개발계획의 정합성 확보방안」,경



<그림 3-12> 개발제한구역 해제현황 (2020 수도권 광역도시계획(안))

제4절 공간계획체계상 도시기본계획의 역할 재정립방안

- 국토공간체계 및 관련계획 수립에서 궁극적으로 추구하고자 하는 소위 선계획-후개발의 틀은 전체 공간 측면에서 사전에 계획적으로 개발할 곳과 보전할 곳을 명확히 지정하여 개발할 곳은 개발하고 보전할 곳을 철저하게 보전하는 이른바 ‘계획적 관리체제’의 개념임.
- 하지만 전술한 바와 같이 공간계획체계상 수도권에서 도시기본계획의 상위계획이라 할 수 있는 수도권정비계획 및 광역도시계획의 내용을 보면 여전히 하위계획의 지침역할은 미흡하고 도시기본계획과 하위계획 간의 연계성도 담보하기 어려워 계획 간의 정합성을 유지하기 어려운 구조임. 또한 특별법 혹은 정부부처별 개별법에 근거한 대규모 택지개발 사업이나 국민임대주택건설 등 대형 국책사업은 예외적으로 추진됨으로서 선계획-후개발의 원칙이 흔들리고 있음. 결국 계획적 관리체제는 형식적인 제도는 있으나 실질적인 운용이나 목표 실현은 현실적으로 어려운 실정임.
- 계획적 관리의 틀을 유지하기 위해서는 국가안보나 자연재해와 같은 긴급성을 요구하는 국책사업을 제외한 모든 개발사업은 선계획-후개발의 원칙에 의해 시행되어야 할 것임. 또한 비록 국책사업이라 할지라도 대규모 개발사업의 경우 해당지역에서 기 수립된 계획적인 관리체계를 벗어날 경우 관련 이해기관 간에는 충분한 협의가 이루어질 수 있는 협의조정체제의 제도적 기반구축 및 협의기구의 필요성이 매우 요구됨.
- 또한 공간계획체계상 상위계획과 하위계획의 연계성을 강화하고 계획간 정합성을 확보할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음. 즉, 현재 공간계획체계는 보다 체계화 하고 합리적인 조정을 하여 관련법령상의 규제내용이나 절차, 제도간의 연계성에 있어서 중복절차를 단순화하고 규정 상호간의 모순을 개선할 필요가 있음. 본 절에는 3절에서 제기한 문제점 분석을 바탕으로 도시기본계획의 위상 및 역할을 재정립할 수 있는 개선방향을 모색하고자 함.

1. 도시기본계획의 위상 재정립을 위한 공간계획체계의 개편방향

- 압축성장기의 우리나라는 어느 지역의 번영이 문제가 아니라 국가단위의 번영이 우선이라는 시각에서 산업기반을 구축하는 일이 시급한 과제였음. 국가총량경제의 성장만이 최우선 과제였으므로 정부부처의 정책사업과 이를 뒷받침하는 국토계획이 우선되지 않을 수 없었음. 따라서 지역의 잠재력, 특수한 실정이나 요구, 주민의사는 무시된 채 국가경제발전이라는 시각에서 산업과 인구와 기능의 분담이 지역별로 이루어지고 할당되었음. 정도의 차이는 있겠으나 이러한 현상은 도시계획제도에서도 반영되고 있음.
- 이처럼 국토의 공간계획체제도 어느 지역이든 주로 중앙정부의 상위계획의 체계와 하향적·논리적 일관성만 중시하였기 때문에 특수한 요구나 지역의 개별적 사정을 반영하기 어려운 구조였음. 사실 현재 공간계획도 국토종합계획-광역도시계획-도시기본계획-도시관리계획-지구단위계획이라는 계획체계상 상하위 관계에 놓여있음. 하위계획은 각 상위계획의 지시와 요구에 법적으로 따라야 할 의무가 있는 반면 상위계획은 하위계획의 협의요청을 아직 받아들일 여지가 적어 하향식 방식의 공간계획질서를 구축하고 있음.
- 따라서 공간단위에 따라 특정한 공간영역의 계획은 계획권한의 개별성과 자율성이 더욱 존중되어야 하고 상위계획의 지나친 하향성과 독주성 그리고 정부의 편의적 운용은 합리적으로 조정되어 이에 적절한 공간적 계획체제가 정립되지 못하고 있는 실정임. 이러한 맥락에서 향후 도시기본계획의 역할과 위상이 재정립되려면 다음과 같은 4가지 차원에서 공간계획체계의 개편방안이 보다 구체적으로 모색될 필요가 있음.

2. 도시기본계획과 상위계획과의 관계

- 수도권 도시기본계획의 상위계획으로서 지침역할을 하려면 우선 수도권정비계획과 수도권광역도시계획은 계획내용과 역할에 대하여 차별화를 보다 명확히 할 필요가 있음. 정부도 현재 추진 중인 행정중심복합도시 건설과 공공기관의 이전이 가시화 될 경우, 수도권은 입지규제보다 계획적 관리체제로 전환할 것이라고 제시한 바 있음. 이 경우 기존 수도권정비계획은 수립취지가 수도권광역도시계획과 유사하게 되므로 역할이 모호해지며 광역도시계획과는 계획의 공간적 범위가 동일하므로 중복기능이 우려됨.
- 따라서 수도권정비계획의 폐지나 대체입법, 광역도시계획과 통합 등을 포함하는 다양한 조정방안이 절실히 요구됨. 또한 어떤 경우 든 수도권의 계획적 성장관리 체제가 제대로 구축되려면 중앙정부 중심의 운용체제도 바뀌어야 하므로 수도권의 광역협의체 기구 등 정부나 지자체간 협의조정에 대한 집행기구나 제도적 장치 그리고 계획실현수단도 함께 심도 있게 논의되어야 할 것임.

1) 도시기본계획과 수도권정비계획과의 관계

(1) 도시기본계획의 지침적 역할을 수행하는 상위계획으로 성격변화

- 수도권정비계획은 수도권 공간계획의 최상위계획으로서 위상과 역할을 담당하려면 기존의 개별시설별 미시적 입지규제위주에서 하위계획인 도시기본계획의 정책방향 및 계획적 지침을 제시하는 성격으로 바뀔 필요가 있음
- 이러한 정책이 실현되기 위해서는 지금까지 정부에서 추진되어온 수도권 과밀억제나 국가균형발전을 위한 정책수단으로서 수도권정비계획의 수립취지는 이제 수도권의 성장관리를 위한 계획체제로의 전환을 의미함.
- 이 경우, 현재 국토계획법 체계상의 광역도시계획과의 차별성 문제가 제기

될 수 있으므로 향후에는 수도권정비계획의 폐지를 포함하는 다양한 대안 모색을 보다 심층적으로 검토할 필요가 있음.

(2) 계획주체로서 광역 지자체의 역할강화 및 광역적 협의를 위한 제도적 기반구축

- 수도권 이 어떤 형태로건 계획적 관리체제로 전환될 경우에 광역적 협의체 중심의 지역간 협의조정이 더욱 요구되어 현재와 같은 중앙정부 중심의 운용은 어려울 것으로 예상됨.
- 따라서 현재와 같이 중앙정부 중심으로 운영되어온 수도권 정비위원회와 주택정책심의위원회 등과 같은 심의기구의 성격이나 인적구성에는 상당한 변화가 예상됨. 이 경우 중앙정부의 역할은 주로 지역간 갈등조정 역할을 담당하는 한편 계획의 수립 및 실질적인 운영주체로서 광역지자체의 권한이 강화될 것으로 예상됨.
- 특히 광역적 협의체에 대한 구체적인 구상과 목표실현을 위한 정책수단들이 보다 적극적으로 검토될 필요가 있음. 현행 제도적인 체제로 간다면 수도권행정협의회의 계획수립·협의조정 기능을 대폭 강화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.

(3) 향후에는 광역도시계획 혹은 새로운 성장관리계획으로의 대체방안에 관한 대안 모색 필요

- 전술한 바와 같이 수도권 정비계획의 수립취지가 수도권의 계획적 관리목적으로 전환 될 경우 현재 국토계획법 체계상의 광역도시계획과의 차별성 문제가 제기될 수 있음. 따라서 추후에는 수도권의 계획적 성장관리를 목적으로 하는 광역도시계획으로 대체하거나 혹은 새로운 성장관리계획으로 통합하는 대안을 적극 검토할 필요가 있음.

(4) 단기과제로서 정비발전지구의 지정 및 시도별 관리계획 보완 필요

- 제3차 수도권정비계획에서 제시된 정비발전지구의 지정대상인 공공기관 이전적지의 지구 지정 및 활용계획 등 개별 필지 단위의 구체적인 계획은 공간계획 체계상 지자체 단위의 하위계획에서 이루어져야할 사항임. 만약 이러한 구체적인 사안을 지자체와의 의견조율 없이 중앙정부 주도의 특별법적 권한으로 무리하게 추진하게 되면 계획적 관리체제의 근간을 흔드는 문제점이 발생할 수 있음.
- 따라서 금번 수도권정비계획에서 정비발전지구의 지정이 불가피하다면, 수도권 공간구조에 영향을 미칠 수 있는 일정규모 이상의 공공기관 이전적지로 국한하여 정비발전지구를 지정하되 지자체의 의견을 최대한 반영할 수 있는 장치마련이 요구됨. 또한 지구 지정 시에도 수도권정비계획이나 광역도시기본계획의 공간구조, 도시기본계획, 개별법과의 정합성을 확보할 수 있는 형태로 구체화해야 할 것임.
- 수도권 시도별 관리계획 수립의 의무화도 불가피하다면, 수도권정비계획에서 규정된 계획 사안 중 수도권전체 차원에서 지방자치단체의 광역적협의를 필요한 계획이슈에 국한하여 수립될 필요가 있음. 이로서 유사한 계획 간의 차별성을 보다 명확히 하고 관련 실무자간의 혼란을 최소화할 수 있을 것으로 판단됨.

2) 도시기본계획과 광역도시계획 및 도종합계획과의 관계

(1) 광역도시계획 수립의 근본취지 강화

- 광역도시계획은 이제 원래의 취지대로 명실공히 광역대도시권 단위의 계획으로서 자리매김할 필요가 있음. 이를 위해 우선 광역도시계획의 계획대상의 범위부터 수도권전체가 아니라 대도시권 주민들의 실질적인 통근, 통학권 등을 고려한 광역대도시권 단위로 재조정될 필요가 있으며 계획수립의 내용도 재검토될 필요가 있음.

(2) 광역도시계획의 실현을 위한 정책수단 보완 및 광역적 협의체 구성을 위한 제도적 기반구축 필요

- 설령 광역도시계획의 내용이 잘 구성된다 하더라도 이를 실현할 수 있는 정책적 수단이 부재할 경우 효율적인 집행은 어려울 것으로 사료됨. 따라서 단순히 입지규제 측면뿐만이 아니라 개발사업을 적절한 입지로 유도하거나 보전지역을 철저히 보전하기 위한 재원마련 및 정책수단의 보완이 적극 검토될 필요가 있음.
- 광역도시계획의 경우 2개 이상 지자체와 관련된 이슈에 관한 계획수립이 핵심이나 현재 수도권에서 광역지방정부간에 해석의 차이가 발생할 경우 분쟁을 해결할 만한 집행정책수단이 없음. 따라서 지역간 분쟁을 해결을 위한 협의적 기구로서 수도권광역행정협의회 등의 광역협의체의 기능을 강화할 필요가 있으며 특히 이러한 광역적 협의체가 제도적으로 인정받을 수 있는 기반구축이 요구됨.

(3) 경기도 종합계획제도 부활 검토 필요

- 현재 수도권에는 도종합계획을 별도로 수립하지 않고 수도권정비계획으로 대체하고 있음. 그러나 전술한 바와 같이 향후 수도권정비계획의 위상과 역할은 상당한 변화가 예상되며 또한 경기도 기초지자체인 시·군·도시기본계획의 승인권은 도지사에게 이양되므로 경기도 입장에서는 역내 지자체 도시기본계획을 조정하기 위한 계획수단으로서 도종합계획제도의 부활을 검토할 필요가 있음.
- 다만 이 경우 경기도종합계획의 계획대상 범위는 경기도와 긴밀한 연계를 가지는 서울시와 인천광역시를 제외하고 있으므로 이에 대한 대처방안 마련이 요구됨. 또한 광역도시계획과 일부 중복문제와 상충되는 측면이 있으므로 계획 간의 역할구분이나 위상을 보다 명확히 설정할 필요가 있음.

3) 도시기본계획과 개별법상 기본계획과의 관계

- 전술한 바와 같이 도시기본계획의 위상정립이나 실현성을 높이기 위해서는 개별법상 부문계획과 역할조정이 필요함. 현 상황에서 도시기본계획의 부문별 계획은 개별법상 독자적인 운용이 가능한 부문별 기본계획과 정합성을 유지하기란 현실적으로 매우 어려울 것으로 보임.
- 따라서 도시기본계획은 현재와 같은 마스터 플랜적 종합계획의 성격에서 벗어나 이슈 중심의 전략계획의 형태로 전환하고 공간구조 구상, 토지이용, 공원녹지 등 공간계획 중심의 계획적 실현수단이 확보된 분야에 보다 중점을 두고 수립하는 방안을 모색할 필요가 있음. 장기적으로는 각 부문별 계획의 승인권자의 일치, 개별법에 의한 각종 용도지역 통합 등도 지속적으로 추진될 필요가 있음.

(1) 사업시행절차의 간소화 및 개별법과 도시기본계획과의 분리

- 도시기본계획에 의한 부문별 계획과 개별법에 의한 기본계획과는 성격규정을 보다 명확히 구분함으로써 이중으로 규정되어진 사업시행절차의 간소화할 필요성이 있음
- 이러한 절차를 간소화시키기 위해서는 개별법과 도시기본계획에 의한 부문별계획의 역할을 차별화 하여 설정할 필요가 있음. 이에 공공기반시설과 개발사업에 관한 기본 계획 등은 원칙적으로 개별법에서 정하는 절차에 따라 수립토록 하고, 도시기본계획은 앞의 시설별 기본계획을 수용하여 이들 시설이나 개발사업에 필요한 용지확보를 중심으로 공간계획을 수립함으로써 도시기본계획의 실효성을 높이는 것도 하나의 방법이 될 수 있음.

(2) 비도시지역과 도시기본계획의 연계강화

- 도시기본계획수립 지침 설정에 있어서 비도시지역을 위한 지침을 별도로

만들 필요가 있음.

- 비도시지역의 특성에 적합한 공간계획을 수립하기 위해 도시<군>기본계획 수립지침에 비도시지역의 특성을 반영할 수 있는 계획 기준의 보완이 필요하며 이 외에 도시기본계획과 농촌사업과 같은 비도시지역 개발사업과의 연계성이 확보되어야함.
- 소도읍개발사업,농어촌주거환경정비사업,생활환경정비사업 등 비도시지역에서 추진되는 다른 법률상의 개발사업과 도시<군>기본계획을 연계하여 도시<군>기본계획 틀 내에서 개발사업의 방향과 내용이 제시될 수 있어야 함.

(3) 승인권자의 일치를 통한 실질적 집행수단의 확보

- 개별법상 기반시설계획과 도시<군>기본계획의 승인권자는 가능한 일치시켜, 기본계획 승인권자와 환경·교통·수도·하수도 ·주택 등에 관한 부문별 계획의 최종 승인권자가 가능한 일치되도록 유도하는 방안을 검토함.

4) 도시기본계획과 하위계획과의 관계

- 계획체계상 도시기본계획과 지구단위계획을 연결하는 계획수단으로서 도시관리계획의 역할 재설정 및 계획기능강화가 요구됨. 하나의 방안으로서 현재 도시기본계획에서 개략적으로 수립되는 생활권단위의 계획은 향후에 도시관리계획에서 보다 구체적으로 담는 방안을 적극 모색할 필요가 있음.
- 이 경우 도시 내의 생활권단위에서 보다 구체적인 계획이 수립될 수 있으므로 이를 통해 지구단위계획의 지침역할을 수행할 수 있으며 도시기본계획과도의 연계도 일정부분 확보할 수 있다고 사료됨.
- 현재의 토지적성평가는 토지적성평가 지침에 의해 셀(cell)단위에서 이루어지고 있으나 향후에는 지역간의 영향과 연계체계 등을 고려하여 계획적 기능을 보다 살리고 광역적인 틀에서 접근할 필요성이 있음. 다시 말해 토지

적성평가 자료는 기초자료로서 도시광역계획 및 도시기본계획에 활용하되 공간구조나 발전방향에 어긋나지 않는 방향 내에서 설정해야할 것임.

- 만약 토지적성평가에서 물리적 특성 및 공간적 입지를 나타내었다면 도시 기본계획에서는 인접 시·군과의 연계성, 장기개발방향 및 지역개발정책 등을 고려한 계획으로서의 지침을 마련해야할 것임.

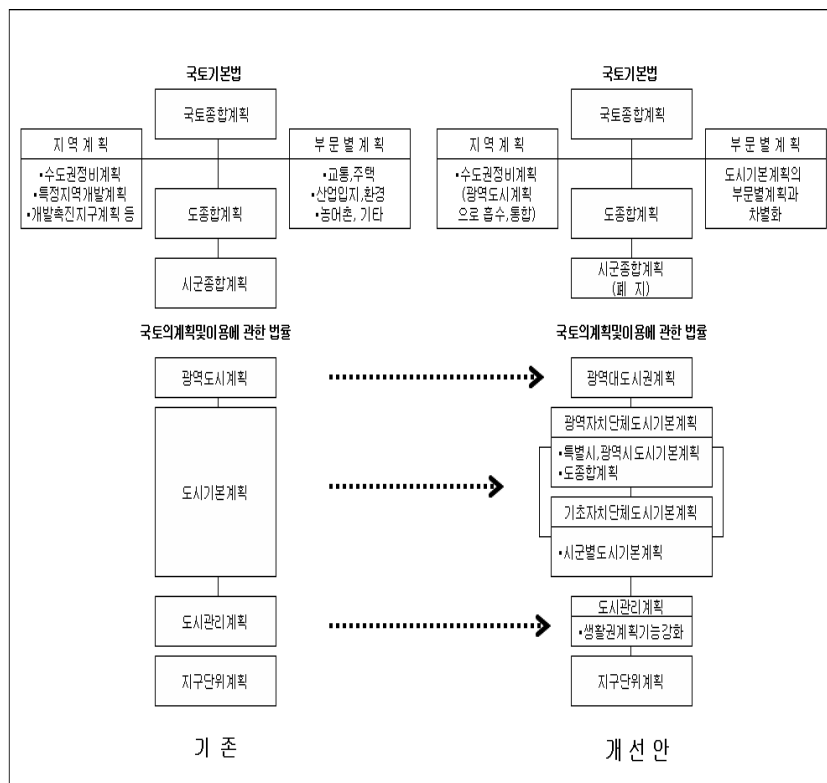
5) 기타 특별법과의 관계

- 도시기본계획과 기타 특별법과의 관계는 향후 선계획-후개발체제구축이라는 측면에서 매우 중요한 의미를 가짐. 현재 선계획-후개발의 원칙이 유지되지 못하는 주요 이유 중 하나는 주로 중앙정부가 특별법 형태로 편의적으로 운용하는 대규모 국책사업이나 개발사업에서 기인함. 특별법은 그대로 국가의 안보위기나 재난방지 등 아주 특별한 경우에만 예외적으로 허용되어야 한다는 원칙을 제도적으로 마련하는 일이 시급함.
- 현재도 특별법 형태로 추진 중인 각종 개발사업은 도시기본계획과의 정합성 확보 측면에서 정부와 관련 지자체간 혹은 관련 지자체간 협의조정에 관한 내용과 절차를 제도적으로 마련하는 작업이 필요하며 보다 궁극적으로는 각종 개발사업 승인권도 더욱 분권화될 필요가 있음.
- 단기적인 관점에서 특별법의 대안으로는 개발계획 수립권자와 해당지자체의 협의·조정체계를 강화하는 방안이 제기될 수 있음. 이것은 광역협의체를 구성할 수 있는 제도적 기반을 구축하고 구체적인 협의체계 및 지침을 수립하여 이에 따른 불이익 혹은 인센티브정책을 마련하여 실질적으로 이행할 수 있는 기구가 될 수 있도록 제도화 하는 것이 필요.
- 결국, 기존의 각종 특별법을 일거에 조정한다는 것은 현실적으로 어려우므로 지금과 같은 상하 전달식 체계에서 벗어나 중앙정부와 광역·기초지자체가 함께 협의·조정하는 틀을 마련하는 것이 선행되어야 할 것임.
- 끝으로 국토의 공간계획체계는 유기적 총합체로서 도시기본계획의 문제해

결을 위해 하나의 법령을 개정하면 이는 타 법령 및 관련 계획에 영향을 미치게 되므로 보다 종합적인 시각에서 접근할 필요가 있음. 따라서 전술한 개편과제는 장·단기적으로 구분하여 접근할 필요가 있음.

- 또한 공간계획체계나 법령의 개정만으로는 전술한 다양한 갈등을 해소하기 어렵고 계획주체간의 관계는 상하관계나 대립관계라기 보다 좋은 도시계획 제도의 구축으로 향한 신뢰와 협력관계가 선행되어야 함. 따라서 중앙정부와 지방자치단체 간, 혹은 시도 간 다양한 의견을 협의 조정할 수 있는 제도적 장치마련과 협의기구의 운영이 병행되어 추진될 필요가 있음을 특히 강조하고자 함.

<표 3-20> 국토공간계획체계 개선방안



제4장 도시기본계획수립지침의 문제점 및 개선방향

제1절 도시기본계획수립지침의 개요 및 구성

제2절 도시기본계획수립지침의 변화

제3절 도시기본계획수립지침의 적용 현황 및 한계

제4절 도시기본계획수립지침의 개선방향

제4장 도시기본계획수립지침의 문제점 및 개선방향

제1절 도시기본계획수립지침의 개요 및 구성

1. 도시기본계획수립지침의 목적 및 기준

- 도시기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고 도시가 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 도시전체의 장기적인 발전방향과 전략을 제시하는 계획으로 도시의 물적·공간적 측면뿐만 아니라 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 도시환경의 변화를 예측하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향을 제시하는 종합계획임.
- 도시기본계획의 수립기준을 정하기 위하여 국토계획법 제19조제3항 및 동법 시행령 제16조의 규정에 의하여 수립지침을 제정하여 운영하고 있음.

시행령제16조(도시기본계획의 수립기준) 건설교통부장관은 법 제19조제3항의 규정에 의하여 도시기본계획의 수립기준을 정할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

1. 특별사광역·시 또는 군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 토지이용·교통·환경 등에 관한 종합계획이 되도록 할 것
2. 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개략적으로 수립하도록 할 것
3. 법 제23조의 규정에 의하여 도시기본계획을 정비할 때에는 종전의 도시기본계획의 내용 중 수정이 필요한 부분만을 발췌하여 보완함으로써 계획의 연속성이 유지되도록 할 것
4. 도시와 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지이용 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 할 것
5. 부분별 계획은 법 제19조제1항제1호의 규정에 의한 도시기본계획의 방향에 부합하고 도시기본계획의 목표를 달성할 수 있는 방안을 제시함으로써 도시기본계획의 통일성과 일관성을 유지하도록 할 것
6. 도시지역 등에 위치한 개발가능토지는 단계별로 시차를 두어 개발되도록 할 것
7. 녹지축·생태계·산림·경관 등 양호한 자연환경과 우량농지, 보전목적의 용도지역 등을 충분히 고려하여 수립하도록 할 것
8. 법 제10조제1항제8호의 경관에 관한 사항에 대하여는 필요한 경우에는 도시기본계획 문서의 별책으로 작성할 수 있도록 할 것

2. 도시기본계획수립지침의 위상과 변화

- 도시기본계획은 국토종합계획·광역도시계획 등의 하위계획으로 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이고 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 중기계획인 도시관리계획과 지구단위계획의 상위계획임. 이러한 도시기본계획의 수립기준을 제시하는 수립지침은 국토계획법 제19조제3항 및 동법 시행령 제16조에 의한 법적 근거 아래 제정됨.
- 1981년 제정된 수립지침은 이제까지 다섯 차례 개정되었음. 최초의 도시기본계획이 수립된 1984년, 그리고 지방자치가 본격적으로 실시된 1995년과 1996년, 환경문제와 난개발이 사회적 이슈로 제기된 1999년, 그리고 국토계획법에 의해 도시계획제도가 혁명적으로 바뀐 2003년에 각기 개정됨. 1981년 수립지침을 제외하고 그 동안 수립지침은 계획의 내용적 범위, 작성기준과 방법 등 계획수립의 기술적 지침을 제시해 왔음³⁰⁾.

3. 도시기본계획수립지침의 기본원칙

- 수립지침에서 제시하는 기본원칙은 첫째로 계획의 종합성 제고, 둘째로 관련 계획간의 연계와 조화, 셋째로는 환경친화적 계획 수립, 마지막으로 계획의 차등화 및 단계화임.
- 첫째, 계획의 종합성 제고에서 토지이용·교통·환경 등 물적 공간구조와 경제·사회, 행정·재정 등 비물적 분야를 포함하고 부문별 기초조사결과를 토대로 장래의 전망을 예측하여 전체의 구상이 창의적이 되게 하고 시행의 과정과 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이며 개략적으로 수립하여야 한다고 제시함.
- 둘째, 관련계획간의 연계와 조화에서 상위계획과 하위계획간의 관계를 고려하고 도시관리계획을 수립할 때 토지용도 분류의 지침이 되도록 용도지역

30) 경기개발연구원, 도시기본계획수립지침의 운용실태와 개선방안연구, 2003, p7.

의 지정에 필요한 기준을 제시하고 다른 법령에 의한 계획이 있는 경우에는 이를 반영할 수 있다고 제시함.

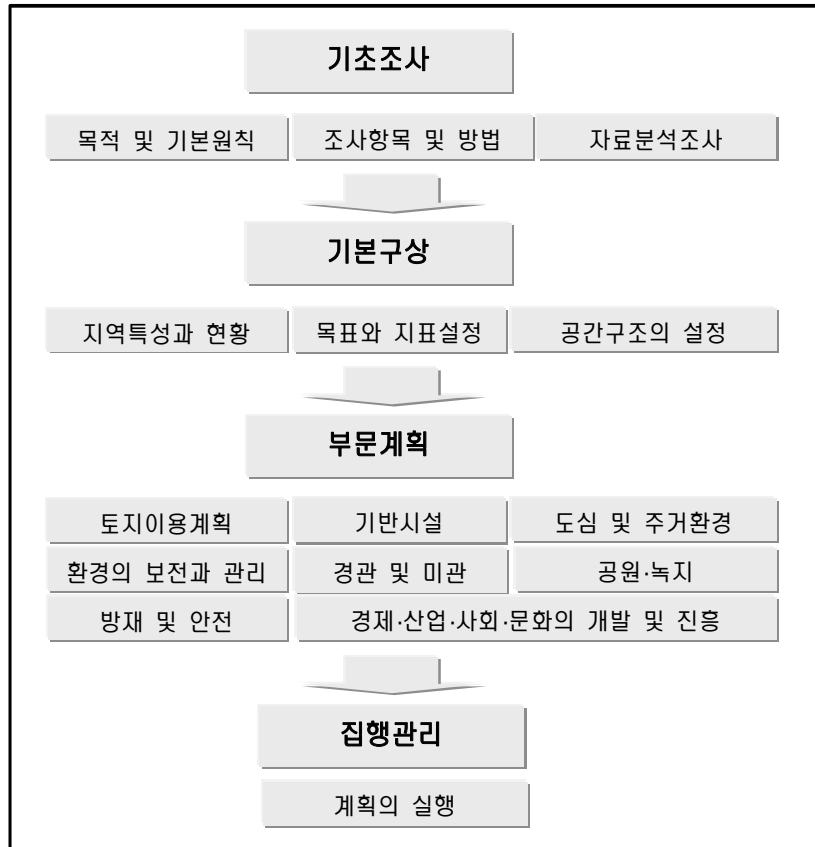
- 셋째, 환경친화적 계획 수립에서는 정주공간으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시개발이 이루어질 수 있도록 자연환경·경관·생태계·녹지공간 등의 정비·개량·보호 및 확충과 도시간의 연담화 방지 및 환경오염 예방에 주력하여 계획하고, 자원절약형 개발 및 관리를 위하여 한계자원인 토지·물·에너지의 소비를 최소화하거나 효율적으로 이용될 수 있도록 계획하고, 개발제한구역이 해제되는 지역은 녹지가 단절되지 않고 벨트형태를 유지하여 주변의 자연환경과 조화를 이루어 친환경적인 개발과 관리가 되게끔 계획하도록 제시함.
- 또한, 녹지축·생태계·우량농지, 임상이 양호한 임야, 양호한 자연환경과 수변지역 등 환경적으로 보전가치가 높고 경관이 뛰어난 지역은 보전하도록 하고, 공유수면에 대하여 항만·어항 등의 개발과 공유수면의 매립 및 보전에 대한 방향과 기준을 제시하도록 하고, 단지 등의 개발로 초기 강우시 비점오염 물질의 유출량이 증가되지 않도록 하거나 수계에 미치는 영향을 최소화하는 개발방향과 기준을 제시하도록 하고 있음.
- 넷째, 계획의 차등화·단계화에서는 계획의 상세정도를 인구밀도·토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 차등화하고 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 지역간 서로 연계되어 계획·관리될 수 있도록 하고, 각 부문별 계획은 목표 연도 및 단계별 최종년도로 작성하고 인구 및 주변환경의 변화에 따라 탄력적으로 도시관리계획에 반영되도록 제시함.
- 도시기본계획 작성시 수립지침에서 제시하는 내용항목의 누락이 없어야 하고 상위계획을 수용하고 계획논리와 합리성 및 현황자료의 신빙성을 확보하여야 함. 현황자료의 신빙성을 확보하기 위하여 자료출처를 명시하고 통계자료는 가능한 최신자료를 사용하여 장단기로 구별하여 적절하게 사용해야 함. 성과물은 도시기본계획서와 기본구상도로 일반인이 알기 쉽고 도시관리계획 수립에 혼란이 없도록 계획의 내용과 용어사용이 분명하도록 작

성하고, 도시기본계획서는 계획서와 자료집으로 구분하여 기초자료·대안분석·의견수렴결과 등으로 구분·작성해야 함.

- 부문별계획은 통일성과 일관성을 유지하고 각 계획간의 환류(feedback)을 통하여 상호 유기적으로 연계되어 실현가능하도록 하고, 사전에 현황을 분석하고 장래를 예측한 후 지침에 따라 계획을 수립하되 목표 연도 및 단계별로 작성하고 당해 부분에 계획의 내용을 도상에 표시해야 함. 생활권 계획은 권역설정에 대한 구체적 기준을 설정하고 생활권 중심의 시설배치계획을 수립한다. 경관계획은 필요한 경우 도시기본계획도시의 별책으로 작성할 수 있도록 제시하고 있음. 도시기본계획을 정비할 때에는 종전의 도시기본계획의 내용 중 수정이 필요한 부분만을 발췌하여 보완함으로써 계획의 연속성이 유지되도록 하고 재수립시에는 기존 도시기본계획의 추진실적을 평가하고 그 결과를 반영하도록 하고 있음.

4. 도시기본계획수립지침의 구성

- 1981년에 처음으로 제정된 수립지침은 몇 차례 개정이 되었으나 국토계획법에 의해 도시계획제도가 전면적으로 수정된 2003년에 수립지침도 그에 부합되게 수정됨. 2003년 이후에는 일부 보완차원이 개정이 있었음.
- 수립지침은 크게 4부분으로 구성되어 있음. 도시기본계획의 수립을 위하여 기초조사를 하고 기본구상을 한 후에 부문계획을 세우고 집행관리계획을 수립해야 함.
- 기초조사에서는 기본계획의 목적과 원칙을 세우고, 자연·인문환경과 토지이용 및 인구 등 조사항목과 조사방법을 제시하고 분석조사를 실시해야 함. 다음으로 기본구상에서는 지역특성과 현황을 조사하고 기본계획 목표와 인구·경제 환경등 지표설정과 공간구조를 설정해야 함. 세 번째로 부문별계획에서 토지이용계획, 기반시설계획, 도심 및 주거환경, 환경의 보전과 관리, 경관 및 미관 등의 부문별 세부계획을 수립해야 함. 마지막으로 집행관리계획을 수립하여 계획을 실행할 수 있는 방안을 마련하도록 구성됨.



<그림 4-1> 도시기본계획수립지침 구성

제2절 도시기본계획수립지침의 변화³¹⁾

1. 도시기본계획의 역할변화

- 도시기본계획의 역할에 대하여 1981년 지침에서는 3가지를 적시함. 첫째, 장기적 도시개발의 전략방향과 제시 둘째, 도시행정의 지표가 되는 각 부문별 도시개발지표의 설정 셋째, 도시공간구조 및 질적 기준 제시임. 이는 도시기본계획의 역할이 기본적으로 토지이용계획을 위한 방향제시에 있었음을 알 수 있음.
- 1995년에는 4가지를 적시하였는데 첫째, 도시의 장기적인 발전방향과 미래상 제시 둘째, 사회경제적 측면을 동시에 포괄하는 종합계획 셋째, 장기적 도시개발의 전략과 방향제시 넷째, 각종 계획의 기본이 될 수 있는 각 부문별 도시개발지표의 설정 등으로 사회경제적 측면을 포괄하는 종합계획으로서 토지이용계획에 대한 방향제시 외 도시행정에 대한 정책지침 제시라는 역할을 강조함. 이는 1990년대에 도입된 도시교통정비기본계획, 도시재개발기본계획, 하수도정비기본계획 등 부문별 기본계획들에 대한 도시기본계획의 통합조정기능을 강화시킬 필요성이 있었기 때문임.
- 1999년 도시기본계획수립지침에는 첫째, 도시전체의 장기적인 발전방향과 전략제시 둘째, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 도시환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획 셋째, 도시기반시설 확충 및 효율적인 도시관리전략 제시 등으로 명시함. 1994년에 이루어진 국토이용체계의 변화에 따라 사회적 이슈로 제기되었던 난개발문제에 대응하여 당시 도시기본계획의 조기수립과 도시계획구역의 확대가 활발해졌음. 도시기반시설 확충 및 효율적인 도시관리를 위한 도시기본계획의 전략계획적 역할이 크게 강조되었음.
- 2003년 도시기본계획수립지침에서 도시기본계획의 역할을 3가지로 규정함.

31) 경기개발연구원, 도시기본계획수립지침의 운용실태와 개선방안연구, 2003, pp17~27 재구성.

첫째, 시군이 지향하여야 할 미래상과 장기적인 발전방향제시 둘째, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합 계획 셋째, 시군 행정의 주요지표, 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략 등을 제시하여 도시관리계획 등 관련 계획의 기본이 되는 전략계획임. 여기서 큰 변화는 ‘시군’이란 용어대신 ‘도시’가 사용되고 있다는 것으로 계획권역이 기존의 도시계획구역에서 행정구역 전체로 확대되고 시군 도시뿐만 아니라 군급 도시들까지 포함해야 했기 때문임.

- 한편, 토지의 개발·보전에 관한 지침을 제시하고 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리 전략 제시 등 1999년 지침의 기초를 받아들이면서 관련계획의 기본이 되는 전략계획이라 규정하여 국토계획법에 토지적성평가제, 기반시설 연동제, 제2종 지구단위계획, 개발행위허가제 등 도시성장관리수단에 대한 종합적 운영전략을 제시하는 역할을 새롭게 부여함.
- 도시기본계획의 역할변화는 미국에서 도시기본계획이 토지이용에 초점을 맞추어진 개발계획(Development paln)에서 사회경제적 부문까지 포괄하는 종합계획(Comprehensive plan)으로 전략적 이슈에 대응하는 개발관리계획(Development management plan)을 거쳐 디자인·정책·관리적 요소를 복합한 계획(Hybrid Design-Policy-Management Plan)으로 변천되는 과정과 궤를 같이함.

2. 도시기본계획의 내용변화

- 1990년대까지의 도시기본계획은 도시계획상의 이슈가 생길 때마다 그에 대응하기 위한 조치의 일환으로 내용이 확대됨. 1981년의 수립지침에서 통합되어 있던 교통통신계획이 1995년 수립지침에서는 교통계획과 통신계획으로 분리되었는데 이는 1990년대에 새롭게 도입된 부문별 기본계획인 도시교통정비기본계획에 대한 수립지침의 역할을 강화하기 위한 목적이 있음.

- 1981년 수립지침에서 계획의 목표 연도가 2001년으로 정해져 있었는데 1995년 지침부터는 “계획수립시점으로부터 20년 내외로 한다.”로 바뀌었음. 또한, 1990년대에 들어와 택지개발사업에 의해 대규모 신도시들이 건설됨에 따라 도시기본계획의 기본골격을 변경하지 않고서는 도시계획을 운용할 수 없는 상황에 직면하였음. 이 점은 토지이용계획에 관한 지침내용이 대폭 바뀐 것에서도 확인할 수 있는데, 당초 1981년 지침에서 도시계획구역에 한해 계획을 수립하도록 하였으나 1995년 지침은 비도시지역에 대해서도 계획수립을 가능하게 하였음.
- 한편, 1999년 도시기본계획지침에서 교통계획이 교통물류계획으로 확장되고 인터넷 등의 보급에 따라 통신계획이 정보통신계획으로 개편됨. 난개발에 대응하여 환경계획이 주거환경계획과 환경보전계획으로 분리됨. 경관 및 미관계획이 추가되고 공원녹지계획이 여가공원녹지계획으로 확대되었으며, 환경권을 도입하고 도시환경지표를 대폭 추가하여 환경영향을 감안한 계획을 수립하도록 하였음.
- 아울러 기존의 기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불가능지라는 토지이용체계를 시가화용지, 시가화예정용지, 보전용지로 개편하고 보전용지에 개발가능지도 필요한 경우에 포함하도록 하였음. 더 나아가 기존 수립지침에서는 개발억제지에 대해 별도의 지침을 제시하지 않았는데, 반드시 보전용지로 설정해야 할 지역을 명시하고 녹지체계 구축차원에서 활용하도록 규정하였고, 개발제한구역 조정에 따라 개발제한구역 조정가능지의 관리에 관한 사항을 추가하였음.
- 2003년 수립지침은 난개발, 즉 개발과 기반시설의 부조화라는 문제에 대응하기 위하여 기반시설연동제가 도입되었기 때문에 교통·통신·공공시설 등 각종 시설계획을 기반시설계획으로 통합하여 수립하도록 하였음.
- 또한 도시기본계획의 계획구역을 행정구역 전체로 확대하였기 때문에 내용구성이 크게 변화함. 기존에 도시지표로 간략하게 다루었던 현황조사를 기초조사로 독립시키고 기초조사에서 다루어야 할 내용을 상세하게 명시함.

- 다음으로 큰 변화는 인구지표의 설정이 매우 상세하게 강화되었다는 것임. 1995년 지침에서는 최근 10년간의 인구추세와 관련 상위계획을 토대로 인구지표를 설정하게 하였고, 가용토지자원과 인구수용능력, 환경용량 등을 고려하도록 하였음. 그러나 2003년 지침에서는 상주인구추정의 방식으로서 모형에 의한 추정방법과 자연·사회증가분의 구분에 의한 추정방법을 제시하고 적용방법도 매우 구체적으로 명시함. 난개발이 도시기본계획상의 인구지표를 과다하게 설정한데서 비롯되었다는 판단에서 이루어진 조치로서 엄격한 인구지표 관리를 통해 개발을 통제하겠다는 의도로 볼 수 있음.
- 마지막으로 인구밀도계획에 관한 사항이 1981년 지침에는 포함되어 있었는데 1995년 지침에서 삭제되는 대신에 생활권계획의 내용을 명확히 함. 1981년 지침에서 생활권계획이 불분명한 가운데 인구밀도계획이 이를 대신하였는데 1995년과 1999년 지침에서는 인구밀도계획이 삭제되는 대신 생활권별 토지이용방향을 제시하도록 하였음. 그러나 2003년 지침에서는 생활권별 토지이용방향 제시가 삭제되고 생활권별 인구밀도계획이 다시 도입됨.

3. 도시기본계획의 형식변화

- 1981년 수립지침의 가장 큰 특징은 “도시기본계획의 불변성 원칙”으로 목표 연도가 모두 2001년에 고정되었다는 것임. 그러나 1990년대로 들어와 택지개발사업으로 신도시건설을 추진하면서 도시기본계획의 변경 내지 재수립이 불가피해짐에 따라 계획수립시점으로부터 향후 20년 내외로 바뀌었음. 다만 목표 연도의 끝자리가 1 또는 6년으로 하도록 규정함.
- 이는 최초로 도시기본계획의 목표 연도가 2001년으로 고정된 상태에서 도시계획법에 의해 5년단위로 도시기본계획을 검토하여 변경하도록 함으로써 계획의 연속성을 유지하기 위한 불가피한 조치라고 판단됨. 이로 인해

2003년 지침에서 목표 연도를 계획수립시점으로부터 20년 기준으로 하되 연도의 끝자리를 0 또는 5년으로 하도록 변경함.

- 2000년 도시계획법 개정에 의해 광역도시계획 제도가 도입되고 각 대도시 권의 광역도시계획이 2020년을 목표연도로 수립됨에 따라 광역도시계획에 부합하게 도시기본계획을 수립하기 위한 조치임.
- 1981년 수립지침에서는 계획수립대상을 시급도시와 제2차 국토종합개발계획상 적시된 군급 도시로 특정하였는데 1995년 지침에서는 “시급도시, 급격한 인구증가가 예상되는 지역과 공업단지·택지개발 등으로 조성된 인구 2만 이상의 신도시”로 바뀌었음.
- 1999년 지침에서는 시급도시와 건교부장관이 승인 또는 인정하는 군지역으로 하면서 별도로 시급도시 중에서 춘천, 청주, 전주, 여수, 진주, 통영, 제주 등 개발제한구역이 전면해제되는 7개 중소도시에 대해 반드시 수립할 것을 명시함.
- 2003년 계획수립지침에서는 특별시, 광역시 그리고 시와 군(단, 광역시에 속한 군은 제외)으로 계획수립 대상도시를 모든 시군으로 확대함. 이러한 변화와 함께 도시기본계획의 형식적 기준 즉, 어떤 현황과 어떤 자료를 활용하여 어떻게 분석하고 그 결과를 어떤 항목으로 분류하여 제시할 지에 대해 지침이 개정될 때마다 구체화·상세화 되었음.
- 특히, 난개발에 대응하기 위해 1995년 계획수립지침부터 수립기준이 양적으로 크게 늘어났으며 “내용항목에 누락이 없을 것”과 “계획내용의 양적·적정성 확보”, “현황자료의 신빙성 확보” 등의 원칙이 강조됨.

4. 도시기본계획의 논리적 연계성 변화

- 단기적이고 개별적인 도시계획결정에 의해 운영된 도시계획상의 문제를 극복하기 위하여 도시기본계획 제도가 도입되었고 계획의 기본원칙으로서 논

리적 연계성이 강조됨.

- 1995년 지침에서는 계획작성의 유의사항으로서 “계획논리와 합리성 확보”, “계획의 일관성 확보”라는 원칙을 제시하였고 토지이용계획의 지침으로서 “각 부문별 계획의 상호관계를 고려하여 계획단위 또는 생활권별 토지이용 방향을 제시하라”라는 원칙을 제시함.
- 1999년 지침에서는 “각 부문별 계획은 부문별 목표, 전략, 실천계획의 순서로 하며 부문별 계획의 내용이 상호연계 되도록 수립하여 전체계획의 통합성을 제고하라”는 원칙을 세움. 또한 토지이용계획의 지침으로서 각 부문별 계획의 상호관계를 고려하여 생활권 및 단계별로 토지이용방향을 제시 하라고 명시함.
- 비전-목표-전략-실천계획으로 이루어지는 수직적 체계성과 각 부문계획이 토지이용계획으로 귀결되는 수평적 체계성이라는 계획에서 필요한 두 가지 논리적 체계성이 수립지침상으로는 명확해진 것임.
- 그러나 2003년 수립지침에서는 계획의 통일성과 일관성이란 용어가 새로 추가되어 각 부문계획 간의 연계성을 강조하였으나 1999년 지침에서 제시되었던 생활권별 토지이용방향제시를 삭제함으로써 각 부문계획이 토지이용계획으로 귀결되어야 한다는 점을 간과하여 계획의 논리적 체계성이 약화되었음.

제3절 도시기본계획수립지침의 적용 현황 및 한계

1. 검토 범위 및 방법

1) 검토 범위

- 도시기본계획을 수립함에 있어 기초가 되고 있는 수립지침의 운용실태를 파악하고, 이에 대한 문제와 한계를 도출하여 개선방향을 모색함. 지침의 문제점과 한계는 현행 지침의 내용분석은 물론 지침에 따라 승인된 도시기본계획의 내용분석 병행이 필요함. 따라서 현행 지침의 내용을 파악하면서 동시에 지침에 따라 수립된 도시기본계획의 관련 내용을 비교 평가하여 지침이 갖는 문제점과 한계를 도출하고자 함.
- 현행 수립지침은 7개 장과 별첨으로 구성되어 있음. 이 중에서 도시기본계획서를 작성함에 있어 내용과 범위에 대한 기준을 규정하는 것은 사실상 2장에서 5장까지의 내용임. 1장은 지침에 대한 총칙으로서 법적위상이나 지위 등에 대한 내용을 다루고 있으며, 6장과 7장은 도시기본계획 수립과정에서 필요한 행정절차와 행정사항에 대한 내용임.
- 그리고 별첨에서 규정하고 있는 도시기본계획서의 규격 및 작성기준, 도시기본구상도, 공원·녹지체계 기본구상도, 교통계획도와 각종 현황도에 대한 작성기준 등은 수립주체가 다르기 때문에 규격을 제시하여 일반인들도 쉽게 이해할 수 있도록 일관된 형식의 작성을 유도하기 위한 기준임. 한편 4장에서 규정하는 기초조사의 내용과 방법은 도시기본계획을 수립함에 있어 필요로 하는 다양한 관련 기초자료의 수집과 정리 기준을 제시하는 사항이기 때문에 계획의 내용적 측면과는 관계가 적다고 할 수 있음.
- 따라서 2장과 3장 그리고 5장에서 규정한 지침 내용을 중심으로 도시기본계획수립지침의 적용 실태를 파악하고 이를 통한 지침의 문제점과 한계를

도출하고자 함.

<표 4-1> 도시기본계획수립지침 목차

제1장 총 칙 제1절 지침의 목적 제2절 도시기본계획의 의의 제3절 지위와 성격 제4절 법적근거 제2장 도시기본계획의 수립범위 제1절 계획수립 대상 제2절 목표년도 제3절 계획구역의 설정 제3장 도시기본계획의 내용과 작성원칙 제1절 도시기본계획의 내용 제2절 계획수립의 기본원칙 제3절 계획 작성시 유의사항 제4장 기초조사의 내용과 방법 제1절 목적 제2절 기본원칙 제3절 조사항목 제4절 조사방법 제5절 자료분석 및 조사결과의 관리	제5장 부문별 수립기준 제1절 지역의 특성과 현황 제2절 계획의 목표와 지표설정 제3절 공간구조의 설정 제4절 토지이용계획 제5절 기반시설 제6절 도심 및 주거환경 제7절 환경의 보전과 관리 제8절 경관 및 미관 제9절 공원·녹지 제10절 방재 및 안전 제11절 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 제12절 계획의 실행 제6장 도시기본계획 수립절차 제1절 도시기본계획의 입안 제2절 주민 등의 의견청취 제3절 도시기본계획의 승인신청 제4절 도시기본계획의 승인 제7장 행정사항 별첨
--	---

2) 검토 방향

- 도시기본계획수립지침의 적용실태를 파악하기 위해서는 우선 수립지침의 내용에 대한 근본적인 이해가 필요함. 수립지침에서 제시하고 있는 관련 규정이 의도하는 바가 무엇인지에 대한 사전 이해가 있는 후에, 이를 근거로 작성한 개별 지자체의 도시기본계획내용과의 비교 평가가 요구됨.
- 우선 2장과 3장을 중심으로 도시기본계획의 전체적인 틀에 대한 내용을 우

선 파악하고, 수립대상과 목표연도 그리고 계획구역의 설정과 관련된 지침 사항을 통하여 도시기본계획이 갖는 의미를 검토하고자 함. 또한 도시기본계획의 내용과 작성원칙을 검토함으로써, 도시기본계획에 포함되어야 할 내용이 적절한 것인지, 전체적인 틀이 갖는 문제는 없는지를 파악하고 작성원칙에서 제시한 기준들이 실질적으로 도시기본계획 수립과정에서 적용시 발생할 수 있는 문제가 없는 지에 대해서도 검토함.

- 다음으로는 보다 구체적인 내용을 다루기 위해 부문별계획과 관련된 지침 내용을 검토함. 부문별계획 수립기준에서는 총 12개 절로 구분하여 각각의 내용에 대한 지침을 제시하고 있음. 도시기본계획이 종합계획이라는 측면에서 개별 부문별계획 모두가 중요한 의미를 갖지만 앞서 국토공간계획 체계에서 검토한 관련법과의 관계를 보면 현행 도시기본계획의 실질적 역할을 하는 부문은 토지이용계획임. 따라서 부문별 수립기준에서는 토지이용계획과 직접적 연관성을 갖는 인구지표, 생활권계획, 토지수요예측, 단계별계획 등을 중심으로 현행 지침의 적용실태를 파악함.

3) 검토대상 선정

- 수립지침은 제정 이후 몇 차례 개정과정이 있었으나 현재 운용중인 지침을 대상으로 검토함. 그리고 이와 함께 비교 검토해야 할 도시기본계획서는 현행 지침을 기준으로 작성한 사례를 중심으로 하되, 최근 수립 중에 있는 시·군이 많아 일부 지역은 기 작성된 사례를 대상으로 하고, 일부는 최종 승인과정이 남아 있어 향후 변경될 수 있는 (안)을 대상으로 함. 가장 최근에 결정되었거나 승인절차를 받고 있는 도시기본계획은 대부분 2020년을 목표연도로 하고 있고, 전국의 모든 시·군이 사실상 도시기본계획을 수립하고 있기 때문에 지자체 대부분이 사례가 될 수 있음.
- 도시의 성장과 변화가 가장 빠르게 일어나고 있고, 작은 중소도시에서 대도시에 이르기까지 다양하게 분포하고 있는 수도권 지자체의 도시기본계획을

대상으로 검토함. 우선 서울과 인천시의 사례를 포함하고 경기도는 31개 시·군이 다양한 규모를 보이고 있기 때문에 현재 진행절차와 도시규모 및 공간적 입지특성 그리고 자료입수 가능성 등을 고려하여 선정함.

〈표 4-2〉 수도권 도시기본계획수립 현황

(단위 : 천인)

인구 규모별	시·군	현재인구 (2005)	도시기본계획				비 고
			기존승인일자	기준년도	목표년도	계획인구	
	서울	10,216	2005	2000	2020	9,798	
	인천	262	2006	2000	2020	310	
	경기도	10,697				14,125	
200 천인 미만	연천군	47	미수립		-	47	승인신청
	가평군	55	미수립		-	55	승인신청
	과천시	61	'93.12.13	1990	2011	77	
	동두천시	83	'00.12.14	1998	2016	125	
	양평군	86	미수립		-	86	승인신청
	여주군	104	미수립		-	104	승인신청
	오산시	130	'00.12.14	1997	2016	220	승인신청
	하남시	133	'95. 5.31	1993	2016	152	
	의왕시	146	'00. 3.31	1996	2016	180	
	포천시	155	미수립		-	155	승인신청
	안성시	157	'01.12.10	1998	2021	300	승인신청
	양주시	161	'04. 6.18	2001	2021	400	
	이천시	192	'99. 6.11	1996	2016	300	승인신청
	구리시	193	'04. 9.24	2001	2020	240	
200 천인 이상 ~ 600 천인 미만	김포시	207	'01.12.10	1996	2016	400	
	광주시	214	'98. 6. 8	1996	2016	200	승인신청
	파주시	262	'00. 3.28	1995	2016	400	승인신청
	군포시	278	'00. 1. 5	1997	2016	360	
	화성시	296	'03. 6.14	1999	2021	550	
	광명시	328	'94. 6.21	1991	2011	430	
	평택시	384	'02. 9.17	1995	2016	800	승인신청
	시흥시	387	'00. 3.31	1997	2016	400	
	의정부시	402	'00. 1. 5	1996	2016	430	승인신청
	남양주	450	'98. 2.17	1994	2016	600	승인신청

600 천인 이상	안양시	625	'05. 6. 2	2000	2020	700	
	안산시	679	'97.12. 8	1993	2016	970	
	용인시	694	'01. 5. 9	1996	2016	964	승인신청
	부천시	855	99. 4. 2	1989	2011	980	
	고양시	904	'95. 6.15	1991	2011	1,000	
	성남시	983	'05. 6.29	2003	2020	1,140	
	수원시	1,046	'03.11.17	2000	2020	1,300	

주 : 경기도현황은 경기도 내부자료임

- 경기도 31개 시·군의 도시기본계획수립 추진현황을 보면 5만명 내외에서 100만명이상의 다양한 시·군이 있음. 인구규모에 따라 20만명 이하의 도시 중에서 오산시, 구리시, 안성시, 20만에서 60만명 사이의 도시는 화성시, 의정부시 그리고 100만명 수준의 성남시를 경기도 사례도시로 선정함³²⁾.

2. 수립범위와 작성원칙

1) 수립 대상과 적용 기준

- 도시기본계획 수립대상은 특별시, 광역시, 시, 군(광역시안에 있는 군은 제외)으로 정하고 있어 사실상 모든 지자체가 수립해야 함. 지방의 10만내외의 작은 도시는 물론 인구 1,000만명의 세계적 대도시인 서울에 이르기까지 동일한 지침에 따라 도시기본계획을 수립하고 있음.
- 지침 제3장 제1절에서는 12개의 부문별 내용³³⁾이 포함되어야 한다고 규정

32) 오산시와 의정부시의 도시기본계획(안)은 자료 입수시점에서 미확정된 내용으로서, 중앙부처 협의 및 중앙도시계획위원회 심의과정에서 많은 변화가 발생할 수 있음. 하지만 원칙적으로 도시기본계획수립지침을 근거로 작성한다는 측면에서 검토 가능함.

33) (1) 지역의 특성과 현황, (2) 계획의 목표와 지표의 설정 (계획의 방향·목표·지표 설정), (3) 공간구조의 설정 (개발축 및 녹지축의 설정, 생활권 설정 및 인구배분), (4) 토지이용계획 (토지의 수요예측 및 용도배분), (5) 기반시설 (교통, 물류체계, 정보통신, 기타 기반시설계획 등), (6) 도심 및 주거환경 (시가지정비, 주거환경계획 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)

하고 있음. 12개의 부문별 내용은 도시의 규모와 관계없이 모두 포함할 수 있지만, 도시의 규모와 여건에 따라 세부 내용은 다르게 적용되거나 불필요할 수 있음.

- 서울 등의 대도시는 점차 기성시까지 관리의 중요성이 높아지고 있는 반면 지방의 중소도시는 도시외곽지역 또는 농업지역 등의 중요성이나 비중이 높은 지역임. 이처럼 도시마다 가지고 있는 특성을 감안한다면 현행 지침에 서처럼 단일한 기준으로 모든 도시를 적용하는 것은 바람직한 방법이 아님.
- 현행 도시기본계획의 가장 중요한 계획요소 중에 하나는 도시적 용도로 활용할 새로운 토지의 공급계획이지만 서울처럼 이미 가용토지가 소진되고, 인구가 감소하는 도시에서는 더 이상의 추가적인 토지공급을 통한 개발보다는 기존 도시를 관리체제로 전환해야하는 시점임.

〈표 4-3〉 시군별 토지이용변경 규모

(단위 : 천인, km²)

시·군	계획인구		총면적	시가화용지증가면적		시가화예정용지증가면적	
	2000	2020		면적	비중	면적	비중
서울	10,373	9,798	605.9	-	-	71.220	11.8
인천	2,562	3,100	1,298.4	39.579	3.0	25.66	2.0
의정부	362	550	81.6	1.755	2.2	5.711	7.0
성남	928	1,140	141.7	7.033	5.0	△5.487	△3.9
오산	106	320	42.8	2.727	6.4	3.151	7.4
구리	170	240	33.2	0.611	1.8	0.446	1.3
안성	131	300	554	11.600	2.1	20.7	3.7
화성	183	550	687	5.580	0.8	41.916	6.1

- 시·군별 토지이용변경 규모에서 알 수 있는 것처럼 서울은 시가화용지의 변경사항이 없는 반면 나머지 도시는 일정규모 이상 도시적 용도로의 추가공급을 계획하고 있음. 물론 시가화예정용지에 대해서는 서울에서도 미개발지를 대상으로 큰 규모의 변경사항이 포함되어 있으나, 이는 미래를 대비한

비축토지로서의 역할과 민간의 난개발을 방지하기 위한 차원에서 설정한 계획으로 파악됨.

- 공간구조 설정에서도 10만 규모의 작은 도시에서의 공간구조와 1,000만 규모의 대도시에서의 공간구조는 다른 개념에서 접근하고, 다른 형태의 전략이 필요할 것임. 하지만 현행 지침이나 실제 적용과정에서 보면 큰 차이가 없음.
- 따라서 부문별계획 내용 중에서도 도시 여건에 따라 불필요한 내용은 제외시킬 수 있고, 새로운 내용을 추가하여 수립할 수 있는 여지가 있어야 함. 또한 동일한 부문별 계획이라 하더라도 세부 지침을 제시할 때 도시의 규모나 성격에 따라 서로 다른 접근이 가능하도록 유연한 지침제시가 필요함.

<표 4-4> 시군별 공간구조 개편방향

시·군	기 정	변 경
서울	1도심 4부도심 11지역중심 54지구중심	1도심 5부도심 11지역중심 53지구중심
인천	1도심 5부도심	3도심 5부도심
의정부	-	1도심 1부도심 3지역중심
성남	3중심	3중심 거점형
오산	-	1도심 2지역중심
구리	2개 중생활권, 6개 소생활권	2개 중생활권, 7개 소생활권
안성	-	1도심, 1부도심, 4개생활권중심
화성	-	3개 생활권

2) 부문별 계획중심의 종합계획

- 도시기본계획은 물적계획과 사회경제적 측면을 포괄하는 종합계획으로서 계획의 기초, 미래상, 목표설정의 내용을 중심으로 한 총괄계획과 각 부문별계획으로 대별되는 형식임. 앞서 언급한 바와 같이 중소도시나 대도시 모두가 동일한 적용을 함으로써 개별 도시가 갖는 도시의 특성을 제대로 반

영하지 못하고 있음.

- 또한 토지이용계획과 관련된 사항을 제외하면 사실상 집행수단이 없어 도시기본계획에 포함된 부문별 계획은 실효성이 낮음. 교통·물류계획, 정보통신계획, 상하수도계획, 환경보존계획, 경관및미관계획, 방재 및 안전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 등 도시기본계획에서 다루는 부문별 계획 대부분이 도시기본계획의 하위계획에서 실현할 수 있는 내용이 아님.
- 도시기본계획의 개별 부문계획은 각각의 독립된 근거법³⁴⁾을 가지고 있으며 이를 통한 기본계획을 수립하고 있음. 또한 각 부문과 관련된 부서에서 개별적인 예산을 수립하여 직접 집행하는 방식임. 따라서 법체계상 도시기본계획의 하위계획일 수 있으나, 실질적인 집행은 개별법에 근거하여 이루어지기 때문에 사실상 도시기본계획내용으로 유지하기 어려움.
- 한편 개별 도시는 나름대로의 중장기적인 비전을 가지고 목표를 설정하여 이를 달성할 수 있는 정책이슈 중심의 핵심 전략을 수립함으로써 이에 필요한 각종 정책 개발과 운영이 가능함.
- 서울은 대도시로서 성장보다는 관리측면의 접근을 강조함으로써 다른 도시에 비해 기성시가지의 정비와 관리가 중요한 정책이슈임. 이러한 측면에서 서울은 재개발과 재건축을 별도의 부문별계획으로 다루고 있음.

34) 하수도법 사례

제5조 (하수도정비기본계획의 수립권자 등) ①특별시장·광역시장·시장 또는 군수(광역시의 군수를 제외한다)는 사람의 건강을 보호함에 필요한 공중위생 및 생활환경의 개선과 「환경정책기본법」에서 정한 수질환경기준의 유지를 위하여 종합계획을 바탕으로 관할구역 안의 구역별로 하수도의 정비에 관한 20년 단위의 기본계획(이하 "하수도정비기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제18조의 규정에 따른 도시기본계획이 수립된 지역의 경우에는 이를 기본으로 하여야 한다.

제6조 (하수도정비기본계획의 수립 등) ①제5조제1항 및 제2항의 규정에 따른 하수도정비기본계획 수립권자(이하 "하수도정비기본계획 수립권자"라 한다)는 하수도정비기본계획을 수립하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 환경부장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항 중 환경부령이 정하는 중요사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다

<표 4-5> 선진대도시의 장기계획³⁵⁾

- 사례도시 : 영국(London), 일본(Tokyo), 미국(LA), 캐나다(Toronto)
- ‘종합계획’ 탈피 → ‘전략계획’ 수립
 - 통합적 목표체계 구성
 - 이슈를 중심으로 전 부문을 통합
 - 삶의 질 개선을 위한 5대 캠페인 (Toronto)
 - 지속가능한 세계도시 런던을 위한 도전 (London)
 - 핵심전략과 공간개념과의 연계
 - 중점개발대상지역별 공간계획방향 제시 (London)
 - 지역별 차별화된 개발전략 제시 (Toronto)
 - 계획의 모니터링을 위한 정책지표 제시 (Tokyo)

- 인천광역시의 경우 가장 핵심적인 전략으로 다루어지는 사업이 인천경제자유구역과 도시재생사업임. 물론 도시재생사업의 경우 부문별 계획 중에 도심 및 주거환경 분야에서 다루어질 수 있으나 지침에서 제시하는 내용과는 다른 목표와 기능을 갖는 전략임. 특히 경제자유구역사업의 경우는 연계하여 수립할 수 있는 부문별 계획이 없기 때문에 별도의 전략으로 다루어질 필요가 있음.
- 의정부시도 다른 도시와는 달리 많은 미군부대가 입지하고 있는 특성을 가지고 있기 때문에 향후 미군부대 이전에 따른 도시정책의 변화가 중요한 역할을 할 것으로 예상됨.

35) 서울특별시, 2020년 서울도시기본계획, 2006, p29.

서울시에서 수립한 2020 서울도시기본계획은 종합계획에서 전략계획으로 전환하기 위한 다소 새로운 틀의 형태임. 종합계획으로써의 도시기본계획이 갖는 한계를 극복하기 위해 전략계획의 성격을 보다 부각시키고자, 목표 및 주요 전략의 우선순위를 명확히 하려는 의도를 가짐. 이는 선진대도시의 장기계획 사례검토를 반영한 접근임. 이를 위해서 2011년 계획에서는 혼재되어있던 목표체계를 ‘미래상-목표-과제-전략’체계로 통합함으로써 전 부문간 계획의 정합성을 강화한다는 접근임. 하지만 기존 건설교통부의 수립지침에 따른 ‘종합계획’을 수립하고 차후에 내부 실무용으로 새로운 양식의 ‘전략계획’을 검토하겠다는 입장을 가지고 있음.

3) 계획의 구성체계

- 도시기본계획에서는 도시의 미래상과 공간구조 개편 그리고 환경의 보전과 관리, 방재 및 안전, 경관 및 미관 등 다양한 분야의 내용이 포함되지만 이러한 계획내용은 궁극적으로 토지이용이라는 결과로 나타나는 것이 도시기본계획 성격에 부합됨. 보존이 되어야 할 지역인지 아니면 도시적 용도로 활용이 가능한 토지인지를 구분하고, 어떠한 토지의 규모와 입지 그리고 시기를 결정하는 것이 도시기본계획의 현실적 목적이 되어야 함.
- 토지이용의 유형을 감안한 토지수요는 해당 지자체의 관점에서 이와 관련된 다양한 정책과 미래 여건을 감안하여 추정해야 함. 그러나 지침에서 제시하는 계획 순서를 근거로 수립한 개별 도시기본계획의 목차를 보면 부문별 계획과 관계없이 목표인구를 기초로 토지이용계획을 가장 먼저 결정한다는 계획 구성 체계상의 문제가 있다는 것을 알 수 있음. 물론 토지이용계획을 비롯한 각 부문별 계획은 피드백과정을 거치면서 계획내용이 환류(feedback)할 수 있으나 그러한 과정도 드러나지 않음.

〈표 4-6〉 도시기본계획 목차 비교

구 분	도시기본계획지침	서 울	인 천
목 차	제5장 부문별 수립기준 제1절 지역의 특성과 현황 제2절 계획의 목표와 지표설정 제3절 공간구조의 설정 제4절 토지이용계획 제5절 기반시설 제6절 도심 및 주거환경 제7절 환경의 보전과 관리 제8절 경관 및 미관 제9절 공원·녹지 제10절 방재 및 안전	제1부 기본구상 I. 계획의 기초 II. 서울의 계획과제와 기본지표 III. 공간구조 개편구상	제1편 총론 I. 계획의 기초 II. 도시현황분석
		제2부 부문별 기본계획 I. 생활권계획 II. 토지이용계획 III. 재건축·재개발계획 IV. 교통 및 물류계획 V. 정보통신계획 VI. 산업경제계획 VII. 주택계획	제2편 도시기본구상 I. 계획의 목표와 계획지표 II. 도시공간구조의 설정
			제3편 부문별 계획 I. 토지의 이용과 개발 II. 기반시설 III. 도심 및 주거환경 IV. 환경의 보전과 관리

제11절 경제산업·사회문화의 개발 및 진흥 제12절 계획의 실행	Ⅷ.환경보전계획 Ⅸ.공원녹지계획 Ⅹ.경관계획 Ⅺ.사회개발계획 Ⅻ.방재계획	Ⅴ.도시경관 Ⅵ.공원·녹지 Ⅶ.방재 및 안전 Ⅷ.경제산업·사회문화 의 개발 및 진흥
	제3부 실현방안 Ⅰ.계획의 실현화방안	Ⅸ.전략지구계획 Ⅹ.재정계획

구 분	경 기		
	의정부	성 남	오 산
목 차	제1편 의정부도시기본계획의 기초 제1장 계획의 배경 및 목적 제2장 계획의 범위 제3장 계획수립의 기본원칙	제1장 서론 Ⅰ.계획의 개요 Ⅱ.지역의 특성과 현황	Ⅰ. 계획의 개요 1.계획의 배경 및 목적 2.계획의 범위 3.추진경위 4.계획수립의 절차
	제2편 의정부시의 위상 제4장 상위계획에서 의정부시의 위상 제5장 의정부시의 도시특성 제6장 도시여건 및 발전잠재력	제2장 도시기본구상 Ⅰ.계획의 목표 Ⅱ.공간구조의 설정	Ⅱ. 도시의 특성 및 현황 1.도시연형 2.도시의 세력권 3.도시특성 4.상위 및 관련계획 검토 5.주민의식조사 6.도시의 문제점 및 잠재력
	제3편 의정부시의 미래상 제7장 계획의 목표와 지표설정 제8장 도시공간구조 제9장 생활권설정 및 인구의 배분	제3장 부문별 계획 Ⅰ.토지이용계획 Ⅱ.기반시설계획	Ⅲ. 도시기본구상 1. 오산시의 미래상 2.계획의 목표와 전략 3.도시지표 4.도시의 공간구조 및 생활권 설정
	제4편 부문별 계획 제10장 토지이용계획 제11장 기반시설 제12장 도심 및 주거환경 제13장 환경의 보전과 관리 제14장 경관 및 미관 제15장 공원·녹지계획 제16장 방재 및 안전 제17장 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥	Ⅲ.도심 및 주거환경계획 Ⅳ.환경의 보전과 관리 Ⅴ.경관 및 미관계획 Ⅵ.공원 및 녹지계획 Ⅶ.방재 및 안전관리 Ⅷ.경제·산업의 개발 및 진흥 Ⅸ.사회·문화의 개발 및 진흥 Ⅹ.계획의 실행	Ⅳ. 부문별 계획 1.토지이용계획 2.기반시설계획 3.도심 및 주거환경계획 4.환경보전계획 5.경관 및 미관계획 6.공원·녹지계획 7.방재 및 안전계획 8.경제산업의 개발 및 진흥 9.사회문화의 개발 및 진흥
			Ⅴ. 계획의 실행 1.현황분석

	제18장 계획의 실행	2.도시재정계획 3.단계별 투자계획
--	-------------	------------------------

구 분	경 기		
	구 리	안 성	화 성
목 차	I. 지역특성 및 현황 1.계획수립의 배경과 목적 2.계획수립의 법적근거 3.계획수립의 범위 4.계획수립의 기본방침 5.과업수행 flow-chart 6.역사적·문화적 특성 7.도시현황 8.상위 및 관련계획 검토 9.도시세력권 10.도시개발의 문제점 및 잠재력	제1편 계획수립의 개요 I.계획수립의 배경 및 목적 II.계획수립의 범위 III.계획FLOW 및 계획의 기본원칙 제2편 상위 관련계획 검토 I.상위계획에서 안성시의 위상 II.주민의식 조사분석	제1장 서론 I.계획의 기초 II.계획의 기본전제 III.도시특성
	II. 계획의 목표와 지표설정 1.여건변화 전망 2.도시미래상 설정 3.계획의 목표와 전략 4.도시지표 설정	제3편 도시의 특성과 성격 I.도시의 특성 II.도시의 성격 III.도시지표	제2장 도시기본구상 I.도시의 성격 II.도시지표 III.도시기본구상
	III. 공간구조의 설정 1.공간구조의 설정 2.도시기본구상 3.생활권 설정 및 인구배분계획	제4편 도시공간구조 설정 I.도시공간구조 설정 II.도시관리지역 설정	제5편 부문별 계획 I.도시기본계획 구역설정 II.생활권 및 인구배분계획 III.토지이용계획
	IV.토지이용계획 V.기반시설계획 VI.도심 및 주거환경계획 VII.환경보전 및 관리계획 VIII.경관 및 미관계획 IX.공원녹지계획 X.방재 및 안전계획 XI.경제·산업·사회·문화개발 및 진흥계획 XII.계획의 실행	제5편 부문별 계획 I.생활권 및 인구배분계획 II.토지이용계획 III.교통·물류계획 IV.정보·통신계획 V.공공시설계획 VI.산업개발계획 VII.주거환경계획 VIII.환경보전계획 IX.경관 및 미관계획 X.여가 및 공원·녹지계획	IV.교통·물류계획 V.정보·통신계획 VI.공공시설계획 VII.산업개발계획 VIII.주거환경계획 IX.환경보전계획 X.경관 및 미관계획 XI.여가 및 공원·녹지계획 XII.사회개발계획 X III.도시방재계획 X IV.재정계획

		XI.사회개발계획	
		XII.도시방재계획	
		XIII.재정계획	

- 하지만 토지이용계획이라는 물리적 틀이 현행 도시기본계획에서 가장 중요한 관리수단이라고 볼 때 토지이용계획은 후반부에서 제시해야 하는 것이 적합하다고 볼 수 있음. 환경의 보전과 관리 또는 방재 및 안전 분야에서 도시의 중장기적 미래를 고려하고 여건을 감안하여 반드시 보존해야 할 지역이 먼저 결정되어야 함. 보존이 필요하다면 이 분야에서 사전에 특정지역은 어떠한 도시적 용도로의 활용이 불가하다는 사전 정의가 있어야 함. 또한 공간구조 개편과정에서 새로운 도심으로 설정되었거나, 기존 도심기능을 강화하기 위한 전략이 도출된다면, 해당지역의 상업용지 추가 설정이 필요하다는 전략과 함께 토지이용변경 필요성이 제시되어야 하는 것임.
- 이처럼 도시기본계획에서 결정하는 토지이용 유형에 따라 사전에 각 부문별 계획과 연계한 이슈별 계획에서 필요한 토지이용구상을 제시하고 최종적으로 토지이용계획 부문에서 이를 종합하여 각 유형별 토지에 대한 입지 및 우선순위 기준을 제시하는 것이 합리적임. 하지만 현재 수립되어 운영중인 도시기본계획에서는 토지이용계획을 수립하면서 공간적으로 신규 물량을 배분할 때 이에 대한 전략적 의미가 부족하고, 공급하고자 하는 규모를 결정함에 있어서도 명확한 계획적 의지가 드러나지 않고 있음.

4) 관련계획과의 관계

(1) 상위계획과의 관계

- 일반적으로 도시기본계획 수립시 상위계획의 경우 계획내용을 검토하여 해당 지자체와 관련된 사항을 대부분 수용하고 있으나 계획수립시점에 따라 목표연도가 달라짐으로써 계획간 정합성 문제가 발생할 수 있음.
- 도시기본계획이 5년마다 재정비하는 과정에서 상위계획의 재정비가 선행되

지 않았다면 사실상 상위계획과의 동일한 목표연도 설정이 어렵고, 계획시
점에서의 변화된 여건을 반영하기 어려움.

〈표 4-7〉 수도권 시군 도시기본계획 수립현황

(단위 : 천인)

인구 규모별	시·군	기승인 도시기본계획			수립중인 도시기본계획		
		기존 승인일자	기준년도	목표년도	추진현황	목표연도	인구지표
	서울	2005	2000	2020			
	인천	2006	2000	2020			
	경기도				-	-	17,408
200 천인 미만	연천군	미수립		-	중도위심의중	2020	120
	가평군	미수립		-	중도위심의중	2020	130
	과천시	'93.12.13	1990	2011	용역중	2025	100
	동두천시	'00.12.14	1998	2016	도접수	2020	133
	양평군	미수립		-	중도위심의완료	2020	170
	여주군	미수립		-	도접수	2020	200
	오산시	'00.12.14	1997	2016	도접수	2020	320
	하남시	'95. 5.31	1993	2016	도접수	2020	280
	의왕시	'00. 3.31	1996	2016	도접수	2020	250
	포천시	미수립		-	중도위심의중	2020	260
	안성시	'01.12.10	1998	2021	건교부신청	2020	300
	양주시	'04. 6.18	2001	2021	수립완료	2021	400
	이천시	'99. 6.11	1996	2016	도접수	2020	350
	구리시	'04. 9.24	2001	2020	수립완료	2020	240
200 천인 이상 ~ 600 천인 미만	김포시	'01.12.10	1996	2016	용역중	2025	720
	광주시	'98. 6. 8	1996	2016	도접수	2020	450
	파주시	'00. 3.28	1995	2016	중도위심의중	2025	870
	군포시	'00. 1. 5	1997	2016	용역중	2020	360
	화성시	'03. 6.14	1999	2021	용역중	2025	900
	광명시	'94. 6.21	1991	2011	도접수	2020	435
	평택시	'02. 9.17	1995	2016	용역중	2020	1,000
	시흥시	'00. 3.31	1997	2016	도접수	2020	700
	의정부시	'00. 1. 5	1996	2016	도접수	2020	550
	남양주	'98. 2.17	1994	2016	중도위심의중	2020	720

600 천인 이상	안양시	'05. 6. 2	2000	2020	수립완료	2020	700
	안산시	'97.12. 8	1993	2016	용역중	2025	970
	용인시	'01. 5. 9	1996	2016	중도위심의중	2020	1,300
	부천시	99. 4. 2	1989	2011	도접수	2020	980
	고양시	'95. 6.15	1991	2011	도접수	2025	1,060
	성남시	'05. 6.29		2020	수립완료	2020	1,140
	수원시	'03.11.17	2000	2020	수립완료	2025	1,300

주1 : 경기도현황은 경기도 내부자료임

주2 : 현재인구는 2005년 12월 현재의 주민등록상 인구

주3 : 미수립시군 5개 도시 계획인구는 2005년 현재인구

- 최근 수립하고 있는 도시기본계획은 모두 목표연도가 2020년인데 수도권
경우 같은 목표연도로 추진했던 ‘2020년 수도권 광역도시계획’과 ‘제3차 수
도권정비계획’이 수립되는 않은 상태에서 일부 수도권의 도시기본계획은 승
인되었거나 진행중임. 물론 승인되지 않았지만 추진 중인 (안)을 검토하여
반영할 수 있으나 최종 확정된 안이 아니라는 한계를 가지고 있음.
- 또한 2005년 이후에 추진하는 계획은 계획수립시점으로부터 20년을 기준
으로 하고 있기 때문에 2025년을 목표연도로 해야 함. 상위계획보다 더 이
후의 목표연도를 갖는 하위계획을 수립하는 것은 계획간 연계측면에서 부
분적으로 상충을 일으킬 수 있음. 따라서 도시기본계획의 재정비는 상위계
획 수립시점과 목표연도를 연동하여 수립할 수 있도록 해야 할 것임.

(2) 하위계획과의 관계

- 하위계획에 대한 지침을 제시해야 하는 측면에서는 현행 도시기본계획이
포함하는 내용적 한계가 있음. 도시기본계획의 하위계획으로는 크게 도시관
리계획과 지구단위계획, 각종 개발계획 등이 포함됨. 도시기본계획에서 개
별 개발계획의 경우 밀도와 개발시기를 관리할 수 있지만 도시기본계획이
도시전체를 다루는 계획이라는 측면에서는 개별 소규모 사업단위 구역에
대한 개별적인 지침제시가 어려움. 이러한 측면에서 생활권단위의 현황과
여건을 감안한 전략적 정책방향 제시가 필요하지만 현행 도시기본계획에서

는 이와 관련된 지침을 포함하고 있지 않음.

- 물론 생활권 설정 및 인구배분계획에서 생활권을 시·군의 발전과정, 개발축, 도시기능 및 토지이용의 특성, 주거의 특성, 자연환경 및 생활환경 여건 등 지역특성별로 위계에 따라 설정하고, 하나의 생활권은 계획의 적정규모가 될 수 있도록 설정하도록 하고 있음. 하지만 생활권에 대한 계획내용은 인구배분계획³⁶⁾에 한정하고 있음.
- 오산도시기본계획의 경우에서 보면 생활권 계획에서 제시한 내용은 단지 생활권별 큰 틀의 관리방향과 인구배분계획만을 담고 있음, 이러한 관리방향만으로는 하위계획에 대한 지침을 줄 수 없으며, 인구배분계획에서도 하위계획의 인구계획이나 밀도에 대한 지침을 줄 수 없는 구조임. 하위계획과 연결고리를 갖는 생활권 단위의 계획이 단지 인구배분에 한정함으로써 사실상 하위계획에 대한 명확한 지침제시가 어렵고 이로 인해 하위계획과의 연계가 이루어지지 않고 있음.

〈표 4-8〉 오산시 생활권별 개발방향³⁷⁾

구 분	개발방향
동부중생활권	· 도심기능으로 행정,문화,상업,업무중심의 역할가능 · 주거환경정비를 통한 기존시가지의 배후주거기능 유지강화 · 도시주거환경개선사업을 통한 기반시설 확충 및 도심내 공장들의 외곽이전으로 주거환경 개선 · 경부고속도로를 이용한 물류거점도시로의 육성
중부중생활권	· 수도권 신규주택공급 및 차별되는 적정밀도의 쾌적한 주거환경 조성 · 일상생활편의시설 확충 · 자족도시를 위한 가정산업단지의 부지확충과 IT,BT,NANO산업과 같은

36) ① 생활권별 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표년도의 계획인구(상주인구, 주간인구, 인구구조 등)를 생활권별로 추정하고 단계별 인구배분계획을 수립한다. ② 생활권별로 인구증감추세, 재개발·재건축, 개발가능지(미개발지나 저개발지) 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구배분계획을 수립한다. ③ 생활권별 인구밀도계획시 학교, 상·하수도, 도로 등 기반시설을 고려하여 수용가능한 인구배분계획이 될 수 있도록 한다. ④ 인구배분계획은 토지이용계획, 교통계획, 산업개발계획, 환경계획 등과 연계되고 지역여건을 고려하여 생활권별로 수립한다.

37) 오산시, 2020년 도시기본계획(안), 2006, pp98~99.

	첨단고부가가치 산업의 육성 · 궤동택지개발지구의 개발로 쾌적한 도시환경 유도
북부중생활권	· 양산동 일원은 독산성 세마대지, 서량저수지 등을 이용한 관광타운 기능 강화 · 친환경적인 선진형 주거단지 조성으로 특화된 지역개발 유도 · 세교택지개발과 동탄신도시의 입지로 세마역 역세권 기능 강화 · 화성시와의 연담화 방지를 위한 Green Zone 설정

<표 4-9> 오산시 생활권별 인구배분계획³⁸⁾

(단위 : 천인, m², 인/ha)

구 분	2004	2005	2010	2015	2020	시가화면적	총밀도	시가화밀도
계	121	130	210	290	320	2,363.4	74.8	135.4
북부생활권 (1,355.9ha)	5	5	24	28	32	281.9	23.6	113.5
중부생활권 (1,850.4ha)	44	47	82	155	157	1,376.5	84.8	114.1
동부생활권 (1,069.4ha)	72	78	104	107	131	750.0	122.5	174.7

- 인천과 경기도 시·군의 도시기본계획과는 달리 ‘2020년 서울도시기본계획’에서는 생활권계획을 별도의 부문별계획으로 분리하여 각 생활권별로 현황과 특성을 파악하여 현안문제를 도출하고 미래상을 제시하면서 주요 과제와 전략 그리고 세부시책을 도출함. 물론 서울시에서 제시하고 있는 대생활권 단위의 관리방향에 대한 상세수준에 대해서는 좀 더 논의가 필요하지만 생활권계획이 별도의 부문별계획으로 수립된다면 하위계획에 대한 보다 구체적인 지침을 제시할 수 있을 것임.

<표 4-10> 서울시 생활권별 특성과 계획방향³⁹⁾

대생활권	중생활권	자치구	생활권별 특성과 과제	계획방향
도심권	도심권	중구 종로구	· 국가행정, 외교, 경제 등 중추기능 집중	· 청계천 복원을 통한 도심기능 활성화

38) 오산시, 2020년 도시기본계획(안), 2006, p100.

39) 서울특별시, 2020년 도시기본계획, 2006, p120.

		용산구	· 600년 전통의 역사문화유산 집중 · 전통과 현대문화가 공존하는 공감 · 도심부 거주인구의 지속적인 감소 · 구시가지로써 물리적 환경의 노후화	· 역사문화자원의 보존 및 정체성 회복 · 국제금융센터, 도심특화산업의 육성 · 특별관리지구 지정 검토
동북권	동북1 생활권	동대문구 성동구 광진구 중랑구	· 도심과 동북부 시외지역을 연결하는 관문 · 수려한 자연경관 보유 · 대규모 아파트단지와 기성시가지내 노후주거지 혼재	· 고용기반 및 중심지기능 강화(청량리-왕십리, 상계·망우, 미아 등) · 기반시설 확충 및 노후주거지 정비 · 지역분화복지시설 확충 및 특성화 사업추진
	동북2 생활권	성북구 강북구 도봉구 노원구	· 교통기반시설 및 각종 생활편익시설 부족 · 대학 등 교육기관과 연구기관 산재	
서북권	서북 생활권	은평구 서대문구 마포구	· 도심과 서북부 외곽지역을 연결하는 관문 · 풍부한 자연녹지 보유 · 저층위주의 노후한 기성시가지 · 상업문화기능 및 대학집중	· 부도심/지역중심의 전략적 육성(상암부도심, 연신내 지역중심 등) · 자연친화형 주거단지 조성 · 지역특성화사업을 통한 이미지제고
서남권	서남1 생활권	강서구 양천구	· 도심과 외곽남서부를 연결하는 교통요충지	· 부도심(영등포) 육성 · 마곡지역의 계획적 관리 · 미래형 산업기반 확보 및 물류거점의 육성 · 서남권 시계지역 및 주공혼재지역의 생활환경 개선
	서남2 생활권	구로구 금천구 영등포구	· 여의도 : 정치, 금융, 언론기관 집중 · 권역내 산업기반 잠식 및 소규모 공장 등 산재	
	서남3 생활권	동작구 관악구	· 기반시설 미비, 노후불량주택 밀집, 주거·상업·공업기능 혼재와 생활편익시설 부족	
동남권	동남1 생활권	서초구 강남구	· 도심과 서울 남부지역을 연결하는 요충지 · 토지구획정리사업 등을 통해 계획적으로 개발된 시가지	· 계획적인 성장관리체계 구축 필요 · 벤처,IT,국제업무기능의 체계적 육성 · 재건축 단계별추진 및 리모델링 활성화 · 다양한 문화활동의 기회확대
	동남2 생활권	송파구 강동구	· 국제업무 및 IT·벤처기능 급성장 · 대규모 중·저층아파트의 재건축시기 도래 · 상대적으로 높은 소득 및 생활수준	

5) 인접 지자체와의 연계

- 모든 도시는 주변지역과 다양한 기능을 공유하고 있기 때문에 비록 행정적으로 분리된 경계가 존재하지만 경제활동과 문화활동 등 제반 도시 활동이 주변 도시와 현실적으로 연계되어 있음. 따라서 해당 지자체의 내부적인 환경만을 다룬다면 주변 도시와의 기능간 상충이 발생할 수 있어 당초 계획 의도와 다른 결과가 나타날 수 있음.
- 오산시의 경우 6개 행정동 약 12만명의 인구가 분포하는 중소 도시임. 따라서 출퇴근 고용인구, 공급원료, 소비상품, 시장이용권 등 유통 및 상업시설, 금융시설 이용권으로는 오산을 중심으로 반경 10km 권내에 입지하고 있는 수원, 화성, 평택, 용인을 같은 경제권으로 보고 있으며, 학교, 병원, 도서관, 박물관 등 문화시설, 체육시설 등 생활서비스 시설을 이용하는 지역적 범위로서의 사회적 영향권역은 화성시 태안읍, 동탄면, 정남면, 평택시 진위면, 용인시 남사면 일원을 포함⁴⁰⁾함.

<표 4-11> 경제권 및 사회문화권

시·군	경제권	사회·문화권
서울	전국	직접세력권 : 서울, 수도권 간접세력권 : 전국(직접세력권 제외), 동북아를 위주로 한 전세계
인천	직접세력권 : 서울서남부지역, 김포, 부천, 광명, 시흥 간접세력권 : 수도권 및 서해안권	서해도서지역, 김포시 서남부지역
의정부	양주시, 포천시, 남양주시	양주시, 포천시, 남양주시, 서울
성남	서울시, 하남시, 광주시, 용인시, 수원시, 의왕시, 군포시, 안양시, 과천시	서울, 광주, 용인시
오산	수원시, 화성시, 평택시, 용인시	화성시 태안읍, 동탄면, 정남면, 평택시 진위면, 용인시 남사면 일원

40) 오산시, 2006.3, 2020년 오산도시기본계획(안) p13.

- 수립지침상 시장·군수는 지역여건상 필요하다고 인정되는 경우 인접한 시·군의 관할구역 전부 또는 일부를 포함하여 계획할 수 있음. 하지만 원칙적으로 시·군 관할구역 단위의 계획수립을 제시하고 있기 때문에 의견을 듣는 소극적 접근방법보다는 현행 계획과 추진사항을 감안한 보다 적극적인 주변 도시와의 연계 계획을 수립할 수 있도록 지침에서 명시해야 함.

3. 인구지표 및 토지이용계획

1) 인구지표

(1) 추정방법

- 도시기본계획에서 차지하는 중요성과 다른 부문의 계획방향을 주도한다는 측면에서, 인구지표는 도시기본계획서에서도 공간구조개편이나 부문별 계획을 수립하기 이전에 결정함. 또한 도시기본계획을 심의하는 중앙도시계획위원회에 상정되어서도 가장 심도 있게 심사하고 민감하게 다루는 내용이 인구계획임. 수립지침에서도 인구지표 설정을 위한 내용을 다른 분야에 비해 비교적 상세하게 다루고 있음.
- 추정방법은 크게 모형에 의한 추정방법⁴¹⁾과 자연증가분과 사회적증가분의 구분에 의한 추정방법⁴²⁾으로 구분함. 대부분의 지자체는 자연증가분과 사

41) ·생잔모형에 의한 조성법을 권장하며, 추세연장법을 사용할 경우에는 함수들과 시계열기간에 대하여 적합도 검증을 반드시 실시하여 최적 함수식을 선정하여야 한다. 이 때 가장 신뢰도가 높은 상위 3개의 함수식에 의한 추계치를 산술평균하여 인구추계를 한다.

·생잔모형에 의한 조성법을 사용할 경우에는 통계청의 전국 연평균 인구증가율과 비교하여 합리성을 증명한다.

·모형에 의하여 인구를 추정하였을 경우에는 사회적증가에 대한 인구를 따로 추계하여 포함하지 않는다.

42) ·자연증가분의 추정은 생잔모형에 의한 조성법을 사용하되, 인구의 전출입을 가감하지 않고 인구의 출생률 및 사망률만 고려하여 순수한 자연증가분만 계상한다.

·사회적증가는 택지개발이나 산업단지개발과 같은 개발사업으로 인한 인구의 증가를 말하며, 개발사업 이외에 엑스포 등의 행사 또는 고속철도역사 건설이나 항만개발 등을 통한 유발인구는 개발사업이 존재할 경우 이로 인하여 늘어나는 인구와 중복될 가능성이 크므로 따로 계상하지

회적증가분의 구분에 의한 추정방법을 사용하고 있음. 모형에 의한 추정방법에 비해 개발사업에 따른 사회적 증가인구를 반영할 수 있고, 다른 측면에서는 증가된 인구를 새로운 토지의 추가 공급을 통해 신규 개발사업을 추진하기 위한 근거로 활용할 수 있기 때문임.

- 서울은 예외적으로 생잔모형에 의한 조성법으로 인구를 추정함. 이는 전입 인구보다 전출인구가 많아지면서 인구가 감소하고 있고, 시가화예정용지를 제외하면 특별한 개발사업이 없기 때문에 사회적 증가분이 필요 없는 모형에 의한 방법을 사용한 것으로 이해할 수 있음. 또한 인구과밀에 대한 도시 문제가 커지면서 오히려 인구감소가 도시관리차원에서 긍정적 의미가 있고, 추가적인 도시적 용도가 필요하다 하더라도 현재 고밀의 인구밀도를 보이고 있기 때문에 토지소요량 추정에 어려움이 없을 것임.

〈표 4-12〉 시군별 계획인구 추정방법

시·군	모형에 의한 추정	자연적증가분·사회적증가분에 의한 추정
서울	√ (조성법)	
인천		√
의정부		√
성남		√
오산		√
구리		√
안성	-	-
화성		√

주 : 안성의 도시기본계획에서 계획인구는 과거추이에 의한 인구전망, 관련계획에서 제시된 인구지

않는다. 다만, 개발사업이 없는 경우 아래의 방법과 동일하게 반영하도록 한다.

·인구의 유입량을 결정함에 있어 그 지역의 과거사례나 유사한 특성을 가지는 인근 지역의 사례를 반영하여 비교유추하여 실제로 유발가능한 ‘가능유발인구’를 결정한다.

·사회적 증가분은 아래의 식에 의하여 결정된다.

사회적 증가분 = (가능유발인구 - 추계에 의한 자연증가분) × 계수 (단, 계수는 1 미만으로서 가능유발인구에 포함되는 기존 인구 등을 고려하여 정한다)

·사회적 증가에 반영할 토지개발사업은 계획수립시점에서 그 사업이 결정된 경우만 반영하여야 하며, 인구의 유입량을 결정함에 있어 그 인구유입의 근거를 제시하여야 한다. 또한 그 근거로는 어디에서 인구가 유입될 것인지에 대하여 유출지역별로 해당 유출지역의 인구변화추세에 비추어 타당성있는 수치를 제시하도록 한다.

표 검토수용, 수도권 도시성장패턴에 의한 인구추정, 개발사업 등 주변의 개발여건 분석에 의한 인구추정, 도시서비스의 공급적 측면에서 경제성을 확보할 수 있도록 규모설정하여 추정함.

주 : 화성의 도시기본계획에서 계획인구추정은 사회적 증가요인에서 검토하고 자연적 증가에 의한 인구추정은 인구변동이 극히 미비할 것으로 예상되는바 목표 연도까지는 불변하는 것으로 가정함.

- 하지만 서울을 제외한 다른 시·군의 도시기본계획에서는 모두가 현재 인구보다 증가하는 것으로 계획함. 서울처럼 인근 도시로 유출되는 인구가 많은 대도시를 제외하면 자연증가와 함께 일부 사회적 증가의 가능성은 타당한 논리이지만 문제가 되고 있는 것은 상대적으로 높게 설정된 사회적 증가에 따른 인구증가임.
- 표에서 보는 바와 같이 작계는 50% 크계는 90%이상의 인구증가분이 사회적 증가에서 발생하는 것으로 계획하고 있음. 이처럼 사회적 증가분이 자연적 증가분에 비해 절대적으로 높게 설정된 것은 그만큼 도시적 용도로의 개발면적이 많이 계획되어 있다는 것을 의미함.

〈표 4-13〉 시군별 인구의 자연증가분과 사회적증가분

(단위 : 천인, %)

시·군	총인구		총증가분		자연적증가분		사회적증가분	
	기준년도	2020	인구	증가율	인구	비중	인구	비중
인천	2,562	3,100	538	21.0	278	51.7	260	48.3
의정부	397	550	153	38.5	40	26.1	113	73.9
성남	970	1,140	170	17.5	83	48.8	87	51.2
오산	121	320	199	164.5	15	7.5	184	92.5
구리	185	240	55	29.7	17	30.9	38	69.1
안성	131	178	47	35.9	-	-	-	-
화성	183	550	367	200.5	-	-	323	88.0

주: 2021년 안성도시기본계획의 계획인구는 1998년~2021년의 인구를 지표로 설정하였고

2021년 화성도시기본계획의 계획인구는 1999년~2021년의 인구를 지표로 설정하였음.

주: 화성의 도시기본계획에서 계획인구추정은 사회적 증가요인에서 검토하고 자연적 증가에 의한 인구추정은 인구변동이 극히 미비할 것으로 예상되는바 목표 연도까지는 불변하는 것으로 가정함.

(2) 사회적 증가와 인구유입을

- 지침에서 구체적인 추정방법과 기준을 제시하고 있으나, 개별 도시기본계획에서 적용한 방법에 차이가 있음. 특히 사회적 증가의 결정적 요인으로 활용할 수 있는 인구 유입량에 대한 기준을 지자체마다 다르게 적용함. 인구 유입량을 결정하는 방법은 인근지역의 사례를 적용하는 것인데, 대부분 인구가 급증하고 도시로의 인구이동이 많았던 과거시점의 사례를 적용함으로써, 상대적으로 낮은 인구증가율과 인구이동율을 보이는 현재의 상황과는 달리 높은 비중을 제시하고 있음.

<표 4-14> 시군별 인구유입률 산정 근거

시·군	인구유입률 근거
인천	도시개발사업 10%, 토지구획정리사업 10%, 택지개발사업 20%, 경제자유구역사업 40%
의정부	‘93~2003년 동안 신규주택증가에 따른 외부전입인구가 차지하는 비율
성남	관련계획 및 주변여건을 고려
오산	대단위택지개발사업 70%, 시가화예정용지 70%, 공기업 및 기타민간업체에 의한 소단위개발사업과 미개발 주거용지 50%로 설정
구리	외부유입인구는 수용가능 인구의 50%로 가정
안성	산업단지개발에 따른 유입인구는 종업원의 결혼비율을 60%, 부양가족은 2인적용, 서비스 인구는 종업원의 150%로 적용하여 유입인구 산정 개발여건분석에 의한 총증가인구는 외부유입률 80%로 적용
화성	외부유입률 75% 적용

- 또한 시군별로 인구유입이 가능한 사업유형도 다르게 적용함. 의정부시와 오산시, 안성시의 경우 소규모 주택사업과 재건축·재개발사업까지 포함하고 있으나 인천시는 대규모 개발사업에 한정함. 그리고 인천시에서는 도시개발사업과 토지구획정리사업의 경우 단지 10%의 인구유입율을 적용한 반면 의정부, 오산, 성남 등 경기도 시·군에서는 유사한 사업유형에 대하여 70% 정도의 높은 유입율을 적용함.

<표 4-15> 시군별 사업유형과 유입율

시·군	사업유형	유입율(%)
인천	도시개발사업	10
	토지구획정리사업	10
	택지개발사업	20
	경제자유구역사업	40
의정부	택지개발사업 및 도시개발사업	76
	개발제한구역내 우선해제 집단취락	50
	개발제한구역내 일반조정가능지역	76
	개발제한구역내 지역현안사업(지식기반산업단지)	50
	미군부대 이전부지	76
	미개발 주거용지	76
	공동주택건설(재건축포함)	신규76, 재건축30
	재건축·재개발	30
성남	판교신시가지 택지개발사업	70
	도촌지구택지개발사업	70
	개발제한구역 우선해제지역	30
	분당주상복합단지	30
	공공기관 지방이전	-
오산	세교택지개발사업, 권동택지개발사업	70
	소규모 주택개발사업	50
	시가화예정용지 및 미개발주거용지 (세교택지주변, 양산동일원, 가장산단, 서부지구, 운암택지주변)	70
	택지개발사업 및 주택건설사업	75
구리	택지수급계획	-
	공동주택 사전결정 및 사업계획이 승인된 아파트	-
안성	공도택지개발사업	-
	저층 공동주택 재건축 예상지역	-
	대규모 이전적지 개발	-
	산업단지개발에 다른 유입인구	-
	개발여건분석에 의한 인구검증	80
	기승인된 단위도시개발 사업지구	50
화성	G.B 우선해제지역	
	광역도시계획의 조정가능지역	
	미개발주거용지, 시가화용지, 기존시가지 재건축	

- 수립지침에서는 인구의 유입량을 결정함에 있어 인구유입의 근거를 제시하여야 하고, 근거로는 어디에서 인구가 유입될 것인지에 대하여 유출지역별로 해당 유출지역의 인구변화추세에 비추어 타당성 있는 수치를 제시하도록 하고 있음.
- 물론 유입률에 대한 보편적 기준을 가지고 이에 대한 평가를 한다는 것은 어려운 여건이기 때문에 일부 조정은 될 수 있음. 이처럼 인구유입률에 따라 사회적 증가인구의 규모가 크게 달라진다는 측면에서는 사업유형에 따른 보다 구체적인 지침제시가 필요하지만 도시마다의 다른 여건을 가지고 있기 때문에 명확한 기준을 결정할 수 없음.

(3) 개발계획 미수립지역의 인구

- 수립지침에서는 사회적 증가에 반영할 개발사업은 계획수립시점에서 그 사업이 결정된 경우만 반영하도록 하고 있음. 이로 인해 시가화예정용지와 같이 구체적인 개발계획이 없는 지역의 유발가능인구는 포함시킬 수 없음.

<표 4-16> 시군별 시가화예정용지 규모와 인구산정 여부

(단위 : km²)

시·군	서울	인천	의정부	성남	오산	구리	안성	화성
시가화예정용지	71.220	38.141	5.711	0.470	6.559	33.292	20.710	41.916
계획인구포함여부	×	×	○	×	○	×	×	○

- 서울, 인천, 성남 등은 시가화예정용지를 계획인구 산정시 포함시키지 않음. 서울의 경우 조성법을 사용함으로써 시가화예정용지를 통한 사회적증가분 산정이 무의미함. 그리고 인천과 성남 등의 경우는 사회적 증가인구를 산정하기 위한 개발사업의 유형으로 시가화예정용지를 포함할 수 있으나, 지침에 따라 개발계획 미수립지역이기 때문에 인구산정에 포함시키지 않음. 반면 의정부와 오산 그리고 화성의 경우는 지침과는 달리 시가화예정용지

인구를 사회적 증가인구 추정시 적용함.

- 수립지침을 준수하여 시가화예정용지 인구를 포함하지 않는다면 해당지역의 관련 기반시설 및 편의시설계획에서 이를 수용할 수 없기 때문에 시가화예정용지가 개발되는 시점에서 관련 기반시설계획이 사전반영되지 않았다는 문제를 야기할 수 있음. 시가화예정용지의 규모가 크거나 동일 생활권 내에 다수가 분포할 경우 문제는 더 크게 발생함으로써 도시기본계획 수립 이후 운영과정에서 다른 분야의 계획과 상충될 수 있음.

2) 토지이용계획

(1) 토지수요 예측

- 토지의 용도별 수요⁴³⁾는 부문별 계획에서 도출한 정책목표와 전략에 따라

43) 용도별 수요량 산출과 관련한 지침 내용

● 주거용지

- ① 인구예측에 근거하여 미래 주택 및 토지수요를 산정한 후, 기성 시가지의 주거면적과 비교하여 신규로 확보하여야 할 주거용지를 산출한다. 이때 개발밀도는 용적률 150%를 기준으로 하여 필요한 면적을 산출한다.
- ② 기성 시가지 또는 기존취락내 미개발지나 저개발지를 최대한 고려하고 재개발·재건축 등을 예상하여 신규 주거용지의 개발물량은 최소화하도록 한다.

● 상업용지

- ① 미래 인구규모 및 도시특성에 따라 적절한 상업용지의 수요를 판단한다.
- ② 기존 시가지에서 이미 상업기능으로 바뀌고 있는 타 용도지역 등을 파악하고, 상업용지가 도시내에서 적절하게 분포되어 있는지를 판단한다.
- ③ 도시지역에서는 상업용지의 수요, 타용도지역의 전환, 적절한 분포 등을 감안하고, 비도시지역에서는 유통 및 관광·휴양 등의 수요를 판단하여 신규로 필요한 상업용지의 면적을 산정한다.

● 공업용지

- ① 시·군 및 상위계획의 산업정책에 입각하여 필요한 공업용지의 수요를 판단한다.
- ② 도시지역내에서는 새로운 신규토지를 확보하기 보다는 기존에 확보된 공업용지 중 저개발 또는 미개발된 곳을 최대한 활용하고 효율적·압축적인 토지이용이 될 수 있도록 한다.
- ③ 비도시지역에서의 공업용지는 제2종지구단위계획구역으로 확보할 수 있는 일정규모 이상의 토지로 농공단지 등에 필요한 토지를 판단하여 산정한다.

● 고려사항

- ① 토지자원을 효율적이고 절약적으로 이용할 수 있도록 가용토지 공급량을 고려하여 계획한다.
- ② 각 용지별 토지수요량은 인구 및 사업계획 등을 고려하여 합리적인 수급계획이 수립될 수 있도록 한다.
- ③ 인구배분계획, 교통계획, 산업개발계획, 주거환경계획, 사회개발계획, 공원녹지계획, 환경보전계획 등 각 부문별계획의 상호관계를 고려한다.
- ④ 용도별 토지수요는 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 계획하고 생활권별 및 단계별로 제

결정되어야 하지만 현행 도시기본계획은 토지이용계획을 우선하여 수립함. 부문별계획에서는 이러한 토지이용계획과의 관계를 언급하지 않음.

- 주거와 상업용지의 경우 계획인구에 근거하기 때문에 부문별 계획과 연계할 필요가 없고 상업용지는 관련 산업정책을 감안하도록 하고 있으나, 대부분의 도시기본계획에서는 이에 대한 반영사항이 없음.
- 또한 지침중에서 토지수요량을 예측할 때 고려사항 중에 하나로 각 부문별 계획의 상호관계를 감안하도록 제시하고 있지만 이는 토지수요량을 결정하는 과정에서 하나의 고려사항으로 다루어질 내용이 아님. 보다 구체적으로 이슈별 계획과 생활권단위의 정책결정과정에서 필요한 토지를 용도별로 예측하고 입지를 결정하는 것이 필요함.
- 토지수요 예측방법의 경우 인구추정방법에 비해 상세하지 않음. 주거용지의 경우 인구와 주택수요에 따른 예측을 할 수 있음. 이처럼 명확한 방법론을 제시하지 않고 있기 때문에 개별 도시기본계획의 예측방법은 일부 유사한 측면도 있지만 접근 방식의 차이가 있어 결과적으로 나타나는 수요량에서도 차이가 발생함.

<표 4-17> 시군별 주거용지 추정방법

시·군	주거지역 추정방법과 기준
서울	주거용도 총연상면적을 산정하여 상업지역내 주거용도 혼재율·주거지역내 상업용도 등 혼재율·용적률·공공용지율을 적용하여 주거지역 소요면적 산정
인천	인구예측에 근거하여 미래 주택 및 토지수요를 산정한 후 기성시가지의 주거면적과 비교하여 신규로 확보하여야 할 주거용지 산출
의정부	상정인구밀도에 의한 방법과 주택유형별 공급계획에 의한 방법으로 산정한 결과를 산술평균함
성남	시가화구역내 거주인구 중 90%가 주거지역내 거주한다고 가정하고 주택수 및 호당부지면적에 의한 방법으로 추정
오산	평균밀도에 의한 방법과 주택수 및 호당부지면적에 의한 방법으로 산정한 결과를 산술평균함
구리	밀도기준에 의한 방법과 주택수 및 호당부지 면적에 의한 방법으로 산출하여 산술평균하고 관련규제와 계획인구 수용여부로 추정

시한다.

안성	인구밀도와 주택유형별 호당부지면적에 의한 방식을 적용하여 산출한 결과를 산술평균함
화성	인구밀도법과 주택수 및 1호당 부지면적법을 적용하여 산출한 결과를 산술평균함

주: 2020년 구리도시기본계획에서 주거용지 산정은 밀도기준과 주택수 및 호당부지면적에 의한 택지수요를 추정한 결과 742ha이지만, 토지개발관련규제로 가용지가 협소하므로 목표 연도 계획인구인 240천인을 수용하기 위해서는 약 650ha의 주거용지가 필요할 것으로 추정함

- 또한 유사한 접근방법을 사용한다 하더라도 추정방법에 사용된 몇몇 기준을 달리적용함으로써 결과에 큰 영향을 미침. 오산시와 의정부시의 경우 동일한 접근방식으로서, 주거용지 수요예측을 함에 있어 두 가지 방법을 사용하여 평균값을 최종값으로 하지만 적용기준은 많은 차이를 보임.
- 먼저 밀도개념을 적용하는 방식에서는 인구밀도를 고밀, 중밀, 저밀로 구분하는데, 의정부시가 오산시에 비해 각각 50인/ha가 높게 설정함. 또한 인구배분율에서는 오산시가 고밀 30%, 중밀 30%, 저밀 40%로 구분한 반면 의정부시는 고밀 70%, 중밀과 저밀은 15%로 설정함. 유사한 접근방식임에도 불구하고 30만명의 오산시가 50만명의 의정부시보다 오히려 4km² 더 많은 소요량을 추정함.

<표 4-18> 오산시 주거용지 수요예측 (평균밀도에 의한 방법)

구 분	인구배분율(%)	수용인구(인)	인구밀도(인/ha)	혼합률(%)	소요면적(km ²)
합 계		304,000	-	-	20.460
고 밀	30	91,200	350	10	2.895
중 밀	30	91,200	250	10	4.054
저 밀	40	121,600	100	10	13.511

<표 4-19> 의정부시 주거용지 수요예측(상정인구밀도에 의한 방법)

연도	계획인구 (인)	주거용지 수용인구	밀도구분	인구밀도 (인/ha)	인구배분 비율(%)	수용인구 (인)	소요면적 (km ²)
2020	550,000	495,000	고밀도	400	70	297,000	8.66
			중밀도	300	15	99,000	2.48
			저밀도	150	15	99,000	4.95
			소 계	-	-	495,000	16.09

- 또한 주택수와 유형에 따른 추정방식에서도 주택호당 부지면적 기준에서 오산시는 주택유형과 관계없이 호당 150m²를 적용하였으나, 의정부시는 주택유형에 따라 85m²에서 150m²까지 다르게 적용함. 이처럼 동일한 내용에서 다른 기준을 적용하기 때문에 앞서 밀도관련 추정방법에서처럼 큰 차이를 보임.

<표 4-20> 오산시 주거용지 수요예측(주택수 및 호당부지면적에 의한 방법)

구 분	단위	산출기준	산출근거	산출근거
계획인구	인	320,000	계획지표	
계획가구	호	118,520	계획지표(2.7인/호)	2.7
시가화구역내 주택(A)	호	112,593	녹지내 가구제외	95
주택지내에 수용될 주택(B)	호	112,593	주택보급률100%(A×1.0)	100
주택지율(C)	%	80	일반적 기준적용	일반적 기준적용
주택1호당 부지면적(D)	m ²	150	주택호당 택지면적	수도권정비 경기도 추진
공공용지율(E)	%	30	일반적 기준적용	일반적 기준적용
주택용지(F)	m ²	19,301,597	$F=(B \times C \times D)/(1-E)$	$F=(B \times C \times D)/(1-2)$
혼합률(G)	%	5	일반적 기준적용	일반적 기준적용
주거용지(H)	m ²	20,317,460	$H=F/(1-G)$	$H=F/(1-G)$

<표 4-21> 의정부시 주거용지 수요예측 (주택유형별 공급계획에 의한 방법)

연도	계획인구 (인)	주택호 수(호)	주거용지 내수용주 택수(호)	주택 유형	인구 배분 율(%)	주택 호수(호)	호당 면적 (km ²)	용적 율 (%)	공공 용지 율(%)	혼합 율 (%)	소요 면적 (km ²)
2020	550,000	203,700	183,330	APT	70	128,331	85	250	40	10	8.08
				연립 주택	15	27,500	100	200	30	10	2.18
				단독 주택	15	27,500	150	120	30	10	5.46
				소 계	-	183,330					15.72

○ 결과적으로 나타난 토지이용에 대한 수요예측 물량은 지자체에 따라 다르게 나타남. 지자체마다 1인당 소요면적이 다소 차이가 날 수 있지만 거의 동일한 규모로 결정되는 것이 타당할 것임. 결과적으로 지침에서 제시하는 방법으로는 객관적 수요추정에 한계가 있으며, 심의과정에서도 이러한 측면의 검토가 부족한 결과로 볼 수 있음.

<표 4-22> 수요추정에 따른 토지이용별 1인당 면적

(단위 :인, km², m²/인)

시·군	인구(2020)	주거용지		상업용지		공업용지	
		총면적	인당면적	총면적	인당면적	총면적	인당면적
서울	9,798,400	309.1	3.15	28.1	0.29	28.0	0.29
인천	3,100,000	118.9	3.84	20.9	0.67	56.4	1.82
의정부	550,000	15.9	2.89	1.4	0.25	1.0	0.17
성남	1,140,000	42.1	3.69	4.4	0.38	1.6	0.14
오산	320,000	14.1	4.39	1.4	0.43	1.7	0.52
구리	240,000	4.8	2.00	0.8	0.33	-	-
안성	300,000	8.2	2.73	0.9	0.30	2.5	0.83
화성	550,412	13.5	2.45	0.4	0.07	13.7	2.49

(2) 공간적 입지배분

- 새로운 토지의 입지문제는 공급규모와 함께 매우 중요한 계획요소임. 수요 측면에서 공급량이 결정된다면 과연 어느 지역에 공급하는 것이 가장 바람직한 정책인지를 결정해야 하지만 왜 그 지역의 도시적 용지가 필요한지에 대한 도시차원의 목표와 전략이 부재함.
- 도시기본계획에서 토지이용의 공간적 배분계획의 근간은 계획목표 설정과 공간구조개편에서 출발해야 하나, 토지이용계획 수립시 계획내용에 포함시킬 수 있도록 하는 지침내용이 없음.

<표 4-23> 토지이용현황 분석관련 지침

- ① 토지이용현황을 분석하여 기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불가능지로 구분하여 장래 토지이용을 예측한다.
- ② 기개발지는 비효율적인 토지이용 발생지역과 도시기능의 왜곡지역을 조사분석하고 발생원인과 문제점을 판단하여 기존 토지이용계획을 변경할 필요가 있는 곳을 선별한다.
- ③ 시가지 외곽에서는 난개발의 발생지역과 신규 개발잠재력이 큰 지역을 현장을 조사하여 파악한다.

- 토지이용계획 부문의 지침에서는 토지이용현황의 분석, 용도별 수요량 산출, 용도구분 및 관리, 관리지역의 세분 기본방향, 개발제한구역 해제지역의 관리에 대해서만 다루고 있음. 물론 토지이용현황의 분석에서 토지의 특성을 파악하여 계획을 수립하도록 하고 있지만 이는 토지자체의 특성만을 감안한 내용이고, 도시의 미래비전을 감안한 부문별 또는 이슈별 정책방향과는 관계성이 적음.

<표 4-24> 시가화에정용지 대상지역관련 지침

- ① 도시지역의 자연녹지지역과 관리지역의 계획관리지역 및 개발진흥지구중 개발계획이 미수립된 지역을 중심으로 시가화에정용지를 계획하되, 상위계획상의 개발계획과

조화되는지 여부와 개발의 타당성을 면밀히 분석하여야 한다.

- ② 목표년도의 인구규모와 도시기능 및 도시의 발전방향 등 도시지표의 달성을 위하여 필요한 용지
- ③ 도시의 장래 성장방향 및 도시와 주변지역의 전반적인 토지이용상황에 비추어 볼 때 시가화가 예상되는 지역으로 시가화용지와 종합적으로 계획·관리할 필요가 있는 용지

- 시가화예정용지에서도 대상지역 선정 방향을 설정하고 있으나 이 지침도 시가화예정용지의 선정방향에 대한 지침일 뿐 부문별 계획내용이나 공간구조 측면과의 연계를 고려한 지침이라 할 수 없음.
- 현행 도시기본계획에서는 도시적 용도의 토지에 대한 추가 공급을 결정할 때, 공간적 배분을 위해 고려하는 사항은 단지 현재 토지가 가지고 있는 개발가능여부에 한정함. 그리고 다른 도시적 용도의 토지이용도 보존지역이 아니고 개발이 가능한 지역이면서 민간의 개발움직임이 있거나, 지역특성상 정비가 필요하다는 측면에서 결정하는 것이 일반적임. 물론 개발이 불가능한 지역을 대상으로 검토할 수 있는 것은 아니지만 개발가능지를 중심으로 검토하되, 도시의 전략적 측면과 연계한 공간적 배분계획이 필요함.

(3) 개발시기

- 수립지침에 따르면 도시기본계획의 각 부문별 계획은 5년단위의 단계별 계획과 함께 기본구상이 제시되어야 하지만 도시기본계획서에는 토지이용계획의 개발사업을 제외하면 사실상 각 부문에서 단계별 계획이 없음. 상하수도계획이나 공원계획 등에서 단계별 지표를 제시하고 있지만, 계획적인 측면에서의 단계별 계획이 아닌 단지 지표만을 제시한 수준에 불과함. 이와 같이 지침에서 규정하고 있는 단계별 계획이 각 부문별계획에 포함되지 않은 것은 기존 관행에 따라 수립된 계획이 심의과정이나 협의과정에서 별다른 제약 없이 통과된 것으로 볼 수 있음.
- 토지이용계획에서 제시하고 있는 개별 개발사업의 단계별 개발계획도 정책적 의지가 불분명함. 단계별 계획의 내용을 보면 대부분 1단계와 2단계에

사업이 집중되어, 2020년 목표의 장기계획 의도와는 부합하지 않음.

<표 4-25> 시군별 단계별 계획

(단위 : 천인, km²)

사·군		1단계	2단계	3단계	4단계
서울	개발면적	-	-	-	-
	비 중	-	-	-	-
인천	개발면적	23.6	21.7	10.5	2.0
	비 중	40.8	37.5	18.1	3.6
의정부	개발면적	-	1.1	5.6	-
	비 중	-	16.5	83.5	-
성남	개발면적	7.0	1.0	-	-
	비 중	87.4	12.6	-	-
오산	개발면적	3.0	4.9	0.1	0.7
	비 중	33.8	56.5	1.7	8.0
구리	개발면적	-	-	-	-
	비 중	-	-	-	-
안성	개발면적	18.3	23.1	28.8	32.3
	비 중	17.9	22.5	28.1	31.5
화성	개발면적	-	-	-	-
	비 중	-	-	-	-

- 성남시는 3단계와 4단계에 개발사업이 전혀 없고, 의정부시도 4단계에는 사업계획이 없음. 3, 4단계에 사업물량이 계획되어 있는 인천과 오산시의 경우도 80%에서 90%에 이르기까지 1단계와 2단계에 집중되어 있음.
- 이와 같은 결과는 기존계획에 포함되어 있었으나 개발이 지연되어 재정비 계획에서 1, 2단계로 재구성하고, 신규 사업이라 하더라도 지자체 입장에서 빠른 결과를 보이기 위한 정책적 의지가 강하기 때문임. 특히 민선지자체장의 경우 사업의 조기 진행을 원하기 때문에 이러한 현상은 지침에 의한 별도의 규정이 없으면 지자체 입장에서는 불가피할 것으로 보임.

(4) 밀도계획

- 토지이용을 계획하는 과정에서 토지규모와 시기 그리고 공간적 입지가 결정되어 최종적인 개발단계에 이르면 해당 토지의 개발밀도가 중요한 계획적 요소임. 지침에서는 기초조사결과를 토대로 장래의 전망을 예측하여 전체의 구상이 창의적이 되게 하고, 시행의 과정과 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이며 개략적으로 수립하라고 제시하고 있음.
- 하지만 하위계획의 방향을 제시하기 위해서는 일정정도 밀도와 관련된 계획이 포함될 필요가 있음. 토지수요를 예측함에 있어 주거용지의 경우 인구 예측에 근거하여 미래 주택 및 토지수요를 산정한 후, 기성 시가지의 주거면적과 비교하여 신규로 확보하여야 할 주거용지를 산출하고 있음. 이때 개발밀도는 용적률 150%를 기준으로 하여 필요한 면적을 산출하도록 하고 있기 때문에 신규 주거용지의 개발밀도는 150% 용적률범위에서 추진하라는 의미로 해석됨.
- 수립지침에서는 생활권별로 인구증감추세, 재개발·재건축, 개발가능지(미개발지나 저개발지) 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구배분계획을 수립하고, 생활권별 인구밀도 계획시 학교, 상·하수도, 도로 등 기반시설을 고려하여 수용가능한 인구배분계획이 되도록 규정함.
- 하지만 지침에 따라 수립된 도시기본계획의 생활권인구배분계획은 단순히 총인구를 생활권단위로 배분한 수준에 불과함. 인천이나 성남의 사례에서 보는 바와 같이 생활권 전체의 총밀도만 제시함으로써 사업단위 하위계획을 관리할 수 없음.

<표 4-26> 인천 생활권별 인구배분계획

(단위 : 천인)

생활권		2000년	2005년	2010년	2015년	2020년
합 계		2561	2617	2821	2970	3107
도심대권	계	924	918	927	939	941
	임해중권	137	142	143	145	145
	주안중권	423	434	439	449	450

	구월중권	364	342	345	345	346
남부대권	계	312	307	420	507	580
	송도중권	0	0	103	188	259
	남동중권	49	50	70	70	71
	연수중권	263	257	247	249	250
동북대권	계	886	901	906	908	910
	부평중권	548	563	566	567	568
	계양중권	338	338	340	341	342
서북대권	계	346	379	423	434	436
	청라중권	109	101	128	135	135
	검단중권	57	100	114	117	118
	가좌중권	180	178	181	182	183
영종대권		12	32	63	98	155
강화대권		67	65	66	67	68
옹진대권		14	15	16	17	17

<표 4-27> 성남 생활권별 인구배분계획

(단위 : 년, km², 인/ha)

구 분	2003	2005	2010	2015	2020	행정구 역면적	시가화 면적	총 밀도	시가화 밀도
성남시	970,470	980,000	1,054,000	1,120,000	1,140,000	141.82	45.41	80	251
수정중원대생활권	528,585	529,640	548,600	520,000	497,000	41.46	14.18	120	350
태평중생활권	200,668	201,070	205,100	191,700	165,000	12.42	5.14	133	321
은행중생활권	169,801	170,140	172,200	163,000	157,000	7.03	4.01	223	392
상대원중생활권	104,294	104,500	105,500	98,100	95,000	8.33	1.84	114	516
여수중생활권	53,822	53,930	65,800	67,200	80,000	13.68	3.19	58	251
분당대생활권	418,541	424,820	455,200	487,300	506,000	34.56	19.65	146	258
아탑중생활권	122,254	124,090	134,300	146,300	154,000	10.46	4.89	147	315
서현중생활권	134,105	136,120	145,700	148,300	150,000	14.59	6.47	103	232
구미중생활권	162,182	164,610	175,200	192,700	202,000	9.51	8.29	212	244
판교대생활권	23,344	25,540	50,200	112,700	137,000	65.80	11.58	21	118
판교중생활권	4,851	4,870	26,900	81,500	90,000	13.36	9.30	67	97
대장중생활권	7,807	7,840	8,700	15,200	23,000	21.52	1.20	11	192
농촌중생활권	10,686	12,830	14,600	16,000	24,000	30.92	1.08	8	222

- 서울의 경우 앞서 언급한바와 같이 새로운 접근방식의 생활권계획을 별도의 부문계획으로 수립하여 5개 대생활권별 현안문제 검토와 미래상 제시 그리고 목표와 전략, 세부시책까지 제안하는 접근을 하였음. 지침의 내용과

는 달리 세부적인 사항을 다룬다는 측면에서 보다 적극적인 관리수단이 될 수 있지만 서울에서도 하위계획에서 수용해야 할 밀도관련 지침에 대한 내용은 다루지 않음.

- 개발계획이 미수립된 시가화예정용지에 대하여는 주변지역의 개발상황, 도시 기반시설의 현황 및 수요 등을 고려하여 지역별 또는 생활권별로 개발목적과 수용인구, 개발방법, 적정밀도를 제시하도록 하고 있지만 시가화예정용지에 대한 별도의 계획이 전무하거나 있다하더라도 개략적 방향만을 제시함.

<표 4-28> 서울시 사례

□ 성동구의 뚝섬일대

이 곳은 서울동북지역을 흐르는 중랑천과 한강이 만나는 곳으로 중요한 바람길목에 해당되므로 생태공원지역으로 관리한다. 특히 동북생활권에서 대규모 도시녹지를 조성하기 어려운 만큼 생활권별 공원녹지 면적확보 차원에서 접근하도록 한다. 그러나 계획수립과정에서 공원녹지·오픈스페이스 확보에 역점을 두되 동시에 일부지역은 시가화예정용지로 분류하여 주변 주거지역 주민들에게 편의성을 제공할 수 있는 일부 도시기능의 입지를 유도하고 접근로를 확보도록 한다. 그리고 청계천과 중랑천, 한강이 합류되는 뚝섬까지 청계천복원사업이 연계성을 갖도록 한다.

- 서울은 4개소의 대규모 시가화예정용지를 설정하되 간단한 방향만을 제시함. 의정부는 전체 시가화예정용지를 다루는 것이 아니라 미군부대 이전적지에 대한 내용만을 다룸. 여기서도 개발방향과 토지이용기본구상은 제시하고 있으나 해당지역의 밀도개념을 구체적으로 언급하고 있지 않음. 물론 일부 미군부대 이전적지의 사회적 인구증가를 고려하면서 80인/ha 또는 100인/ha라는 개략적 인구규모를 제시하였으나, 별도의 시가화예정지에 대한 향후 개발방향과 적정밀도 등에 관한 계획내용은 없음.

<표 4-29> 의정부시 사례

□ Camp Red Cloud - 현황분석 · 위치 및 면적 : 가능1동 일원. 721,961㎡(약218,393평) · 주변여건 : 대상지 서측의 홍복산으로 인하여 자연경관이 매우 양호 대상지 주변으로 경민대학 및 6개의 중고교가 입지하여 의정부시의 교육중심기 역할(2005년 제2경기과학고 개교예정) · 용도지역 : 자연녹지지역, 제2종일반주거지역(일부) · 교통 : 대상지 남측의 교외선을 통하여 교양시와 연결됨 서부순환도로의 북측연장지점(경민광장)이 국도39호선과 입체처리화될 예정이며 서부순환도로의 완전개통시 서울로의 접근성 향상 · 문제점 : 지형조건을 최대한 감안한 기존시가지 및 주변 녹지공간의 자연스러운 경관 형성 유도 필요, 국도 39호선 교통량 증가에 따른 교통체증 심화 · 개발잠재력 : 북한산 국립공원, 호명산과 연계한 Green network 구축 서부순환도로 완전개통 및 국도39호선 우회도로 개설시 주변지역과의 접근성 및 교통체계 개선 중저밀도 개발을 통한 가능중생활권내 쾌적한 주거환경 조성 · 개발구상 주거기능 : 중저밀도의 생태주거단지 조성 교육연구기능 : 첨단교육센터, 특목고 지원시설 등 문화여가기능 : 테마파크 등 도시형 여가문화기능(레저,문화,관광)

- 성남시에서도 2개소의 시가화예정용지에 대해서 다른 시·군에서처럼 밀도측면에서의 계획적 방향을 제시하는 내용은 포함하지 않음.

<표 4-30> 성남시 사례

□ 대장동 전원주택단지(보전용지→시가화예정용지) · 판교지구 개발이후 주변지역에 개발압력이 높아 개별적 건축행위로 생태환경 및 경관이 훼손될 우려가 있어 계획적인 관리가 요구 · 지형순응형 친환경적 선진 주거단지로 조성하여 자연경관을 활용한 타운하우스 단지형 펜션, 커뮤니티형 주택단지 등의 특화된 지역개발 유도 · 면적 : 1,000,000㎡ · 개발계획 시 취락지구와 자연녹지지역을 제외한 양호한 자연환경지역은 보전용지 또는

공원·녹지로 계획(산림이 양호한 부문은 보전하고 수림이 없는 취락지 위주로 개발)
 · 교통개선대책으로는 현재 판교지구와 연결되는 4m도로를 8m로 확장계획 중에 있으며 또한 분당에서 대장동까지 6차선 도로를 건설 중에 있고, 광역교통계획으로 추진 중인 영덕~양재간 고속도로를 통하여 서울과 연결할 수 있도록 IC를 설치할 계획임

- 이처럼 밀도관리가 매우 중요한 계획적 요소임에도 불구하고 특별히 다루지 않는 것은 지침에서 구체적으로 언급하지 않기 때문에 발생하는 문제이며, 지자체 입장에서 개별 개발사업에 대한 밀도관리가 부담스러울 수 있음. 향후 여건변화에 따라 해당 지역의 밀도수준이 바뀔 수 도 있고, 개별 사업지역마다 다른 환경적 조건을 가지고 있는 상황에서 형평성에 대한 논란도 일어날 수 있다는 측면이 구체적인 밀도계획 수립을 어렵게 하는 이유가 될 수 있음.

제4절 검토 종합

1. 수립범위와 작성원칙

- 현행 도시기본계획수립지침은 도시의 규모나 특성과는 무관하게 모두 동일한 적용을 하고 있음. 지침에서 제시하고 있는 12개 항목에 대해서는 반드시 도시기본계획에 포함하도록 규정함으로써 모든 지자체의 도시기본계획은 동일한 구성과 내용으로 획일화 되어 있음. 따라서 도시의 규모나 여건 그리고 도시가 추구하는 비전과 목표를 설정함에 있어 개별 도시마다 창의적이고 차별적으로 도시기본계획을 수립할 수 있도록 지침은 유연하고 탄력적인 운영이 필요함.
- 도시기본계획은 종합계획으로서 다양한 부문별 계획을 중심으로 구성체계를 가지고 있음. 모든 도시기본계획이 획일적이라는 문제를 유발하는 또 다른 원인임. 도시의 공간계획을 수립함에 있어 도시마다 서로 다른 전략을 구상하고 추진하고 있기 때문에 부문별 계획으로는 개별 도시의 공간정책을 충분히 수용하기 어려움. 따라서 도시기본계획은 공간계획을 중심으로 하되, 부문별 계획보다는 개별 도시의 주요 정책이슈를 해결하기 위한 이슈별 계획방식으로 추진하는 것이 바람직함.
- 도시기본계획 내용 중에서 실질적으로 독립적인 집행이 가능한 부문은 토지이용계획임. 중앙정부에서 심의하는 과정에서나 수립된 도시기본계획을 운영하는 실무부서에서도 궁극적으로 활용하는 내용은 토지이용계획과 관련된 사항임. 이와 같은 토지이용계획을 수립하는 과정은 도시의 교통 및 환경 등 관련분야의 연계속에서 결정되어야 함. 하지만 현행 지침에 의거한 도시기본계획의 토지이용계획은 다른 부문별 계획보다 앞서 결정됨으로써 부문별 계획과의 연계성이 결여됨.
- 도시의 행정구역 전체를 포함하는 도시기본계획은 하위계획인 지구단위계획

획, 개별 사업단위 개발계획 등을 관리할 수 있는 정책지침이 제시되어야 함. 하지만 대도시의 경우 도시기본계획의 계획구역 규모가 크기 때문에 개별 사업단위의 계획에 대한 지침을 제시하기가 어려운 구조임. 따라서 단지 인구배분계획에 한정되어 있는 생활권계획의 개념을 강화하여 하위계획에 대한 개략적 정책지침을 제시할 수 있어야 함.

- 수도권과 같은 도시간 활동이 활발한 대도시권 지역에서는 행정단위를 벗어난 인구이동 및 경제활동이 일어나고 있음. 하지만 도시기본계획은 해당 행정구역만을 고려하여 수립하고 있음. 따라서 생활권계획 등을 수립할 때 주변지역과의 관계를 고려할 수 있는 지침이 필요함.

2. 인구지표 및 토지이용계획

- 인구지표는 도시기본계획에서 가장 중요한 토지이용계획의 근거가 되기 때문에 심의과정에서 많은 논란이 발생하고 있으나, 지침에서 제시하고 있는 추정방법으로는 객관적 평가가 어려움.
 - 두 가지 추정방법 중에서 대부분 도시적 토지용지를 확보할 수 있는 자연증가분과 사회적증가분의 구분에 의한 추정방법을 사용하고 있음. 하지만 이 추정방법에서 중요한 결정요소인 외부유입율을 산정하는 기준과 적용방식이 지자체마다 다르기 때문에 당초 인구지표를 통한 토지이용계획의 관리가 무의미한 실정임.
 - 또한 시가화예정용지의 경우 구체적인 개발계획이 없다는 이유로 지침에서는 인구지표에 산정하지 않도록 하고 있음. 하지만 시가화예정용지에서도 1단계나 2단계에서 단기적인 개발이 가능하기 때문에 실질적인 인구 증가요인으로 작용하고 있음.
 - 이처럼 인구지표 설정이 당초 의도와는 달리 도시의 확장을 관리하지 못하

면서, 한편으로는 인구 증가와 관계없이 도시 여건상 필요한 기성시가지 정비나 전략적 개발을 어렵게 하고 있음. 따라서 인구지표와 토지이용수요를 직접 연계하는 현행 지침의 운용방식은 재고되어야 함.

- 토지이용계획은 도시기본계획의 핵심내용으로 지자체 대부분은 도시기본계획 수립을 통해 도시적 토지를 확보하려고 함. 하지만 토지이용에 대한 수요예측이나 개발시기 등에 대한 체계적 계획이 이루어지지 못하고 있음.
- 인구지표 설정의 문제에서 언급한 바와 같이 토지이용 수요예측은 인구지표를 기반으로 하고 있음. 따라서 인구지표 설정의 문제가 토지이용 수요예측에 직접 영향을 주고 있음은 물론 수요예측에 사용하고 있는 세부 적용기준이 지자체마다 다르기 때문에 정확한 추정이라 할 수 없음.
- 공간적 입지 배분측면에서도 도시 전체의 공간전략에 따라 계획되는 것이 아니라 개별 사안별로 검토되고 있음. 따라서 토지이용의 입지계획은 앞서 검토한 이슈별 계획을 수립하는 과정을 통하여 결정해야 함.
- 토지이용의 단계별 계획의 경우에서도 많은 지자체가 1단계와 2단계에 집중하여 계획함. 과거 계획에서부터 누적된 측면도 있지만 이로 인해 사실상 단계적 개발계획의 의미가 상실됨. 따라서 개발시기에 대한 공급물량을 조정하거나 우선순위를 통한 계획 등을 반영해야 함.
- 밀도계획 측면에서도 기성시가지의 정비사업 또는 개별 사업단위의 지침을 제시하지 못하고 있음. 이는 앞서 검토한 생활권계획의 지침 강화를 통한 생활권내 하위계획의 개략적 지침에 포함하여 운영해야 함.

제5장 도시기본계획수립절차의 타당성 및 개선방향

제1절 도시계획의 수립절차

제2절 행정기관별 역할

제3절 주민참여

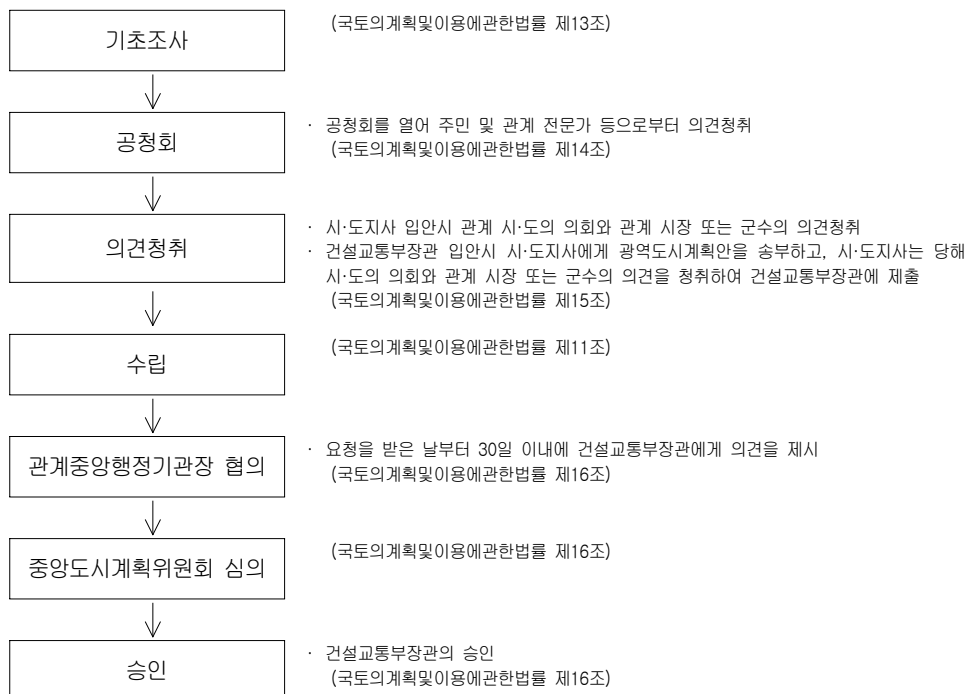
제4절 도시계획위원회의 역할

제5장 도시기본계획수립절차의 타당성 및 개선방향

제1절 도시계획의 수립절차

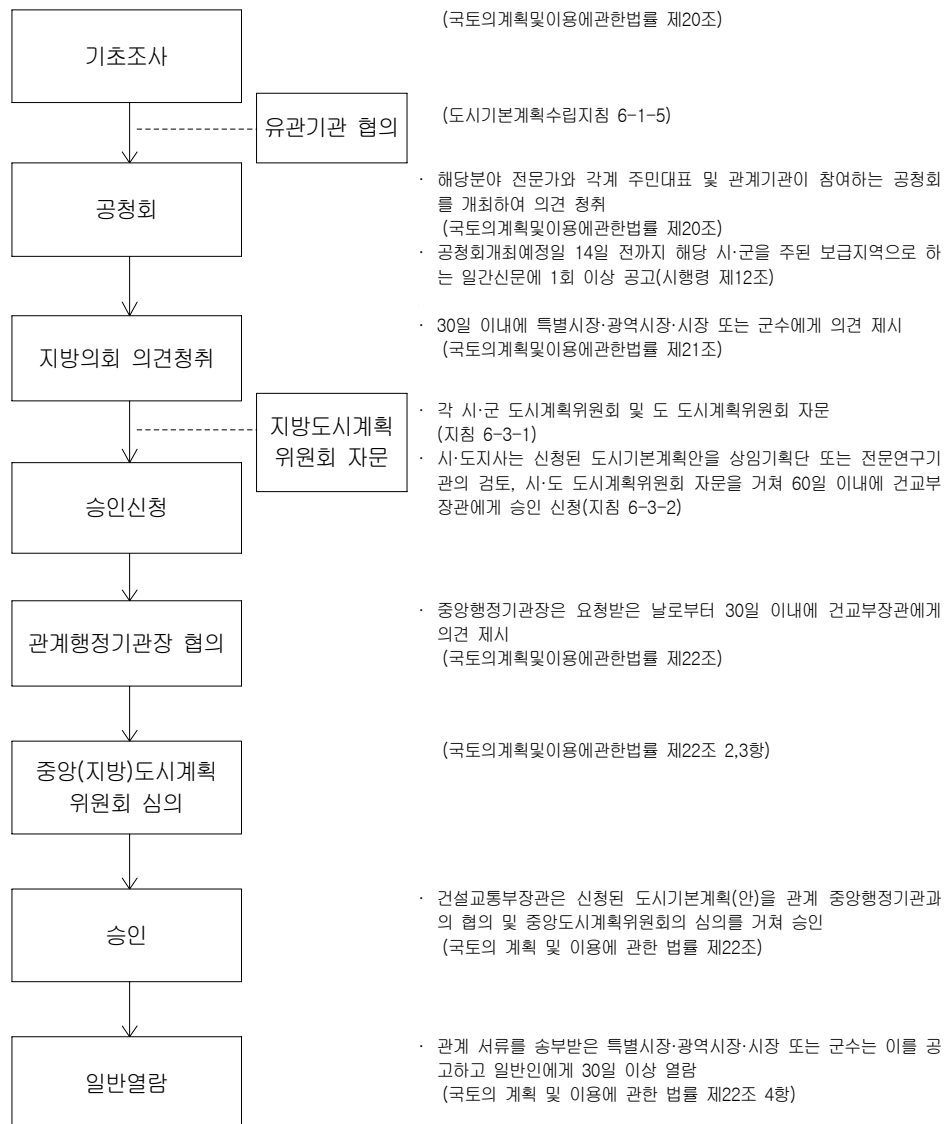
1. 도시계획의 수립절차

- 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획은 일반적으로 기초조사 → 계획안의 수립 → 공청회 → 의견청취 → 관계기관 협의 → 심의 → 승인의 단계를 거쳐 수립되며, 이 중 도시관리계획의 경우 공청회는 생략됨.
- 다음 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 광역도시계획의 수립을 위해서는 주민의견 청취를 위한 공청회를 개최해야 하며, 관계기관 의견청취 후 계획안이 확정되면 관계중앙기관 협의, 중앙도시계획 심의를 거쳐 승인됨.



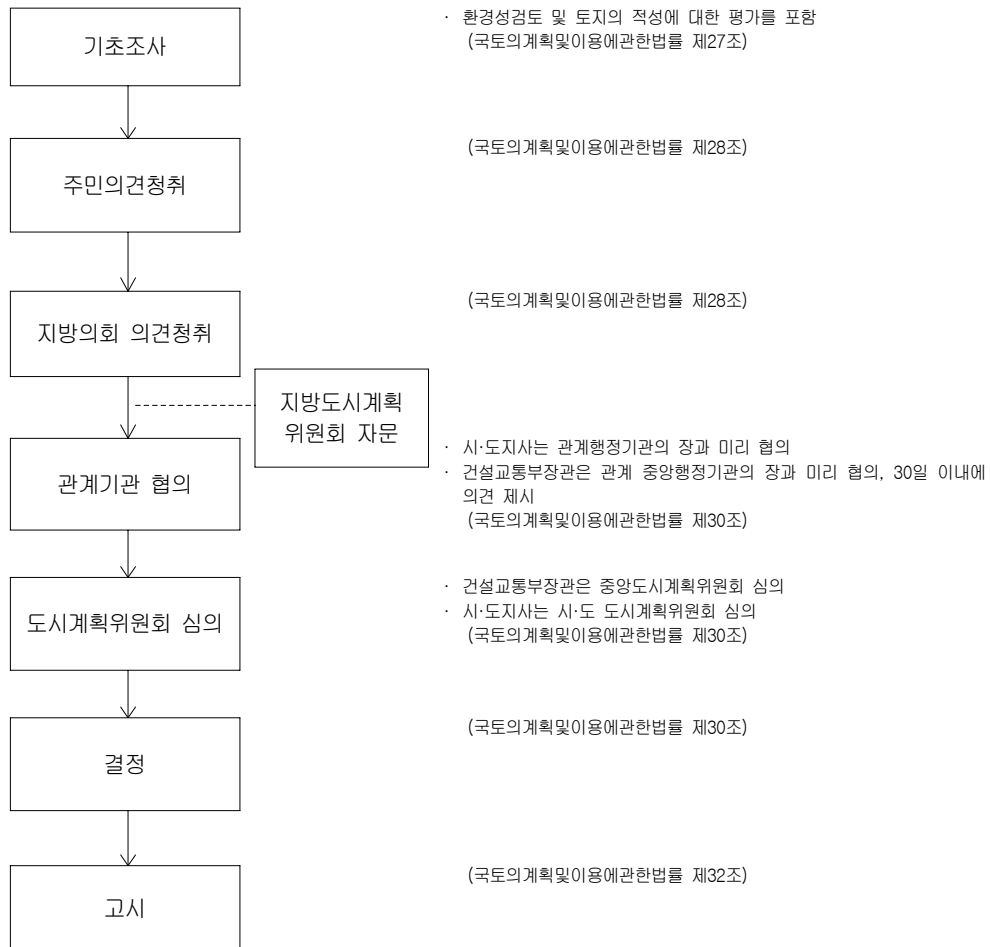
<그림 5-1> 광역도시계획의 수립절차

- 도시기본계획 수립을 위해서는 당해 행정구역의 유관기관 협의를 거쳐 공청회를 개최하고 지방의회의 의견을 청취해야 하며, 해당 지방도시계획위원회의 자문 후 승인 신청을 하면 지방도시계획위원회(도) 혹은 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 승인됨.



<그림 5-2> 도시기본계획의 수립절차

- 도시관리계획은 주민과 지방의회의견 청취단계를 거쳐, 당해 지방도시계획위원회의 자문과 관계기관 협의 후 시·도 혹은 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 결정됨.



<그림 5-3> 도시관리계획의 결정절차

2. 수립 소요기간

- 과거 경기도 시·군의 도시기본계획 수립기간은 평균 36개월이었으며, 이 중 심의기간이 17개월 정도 소요됨(경기개발연구원, 2002).
- 도시기본계획에서 건교부 승인이 필요한 경우 승인신청전 시·도 관계기관 협의 및 자문 등에 60일, 승인신청 후 관계기관 협의가 30일로 총 3개월이 소요되며, 그 이후 중앙도시계획위원회의 심의를 받게 되어 있음. 그러나 이렇게 정해진 협의기간은 거의 지켜지지 않고 있음.
- 건교부 승인을 받는 도시기본계획의 경우 서울시는 승인기간이 19개월, 인천시는 15개월 정도, 경기도의 승인을 받는 고양시는 13개월이 소요되었음.
- 시장·군수는 5년마다 도시기본계획의 타당성을 전반적으로 재검토하여 이를 정비하고, 여건변화로 인하여 내용의 일부 조정이 필요한 경우에는 도시기본계획을 변경할 수 있음.⁴⁴⁾ 이는 승인 받은지 1~2년 후면 재검토해야 하는 상황임.

<표 5-1> 도시기본계획 수립기간 사례

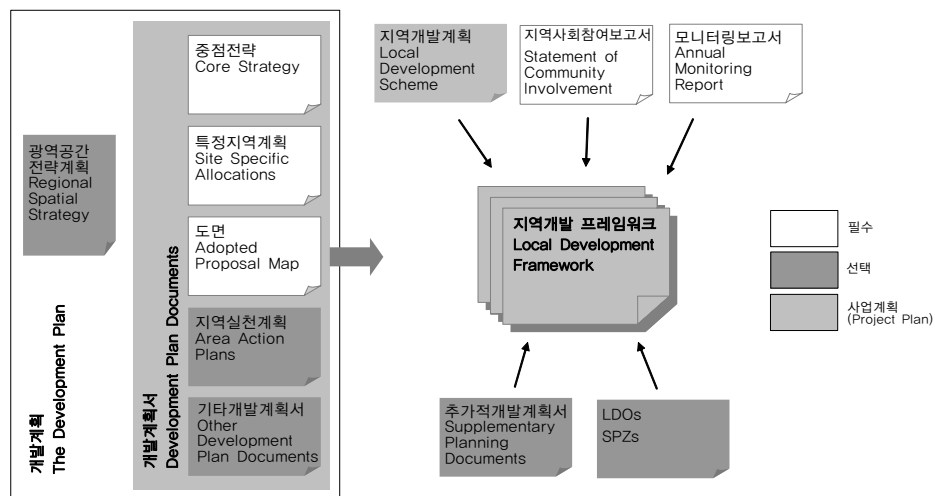
사례	총소요기간
착수 공정외 심의신청 승인 서울시 2년 7개월 11개월 1년 7개월 00.10 03.5 04.5 05.12	5년 2개월
착수 공정외 심의신청 승인 인천시 2년 8개월 3개월 1년 3개월 02.4 04.12 05.3 06.6	4년 4개월
착수 공정외 심의신청 승인 고양시 (경기도 승인) 5년 3개월 3개월 1년 1개월 00.2 05.5 05.8 06.9	6년 7개월

44) 도시기본계획수립지침 2-2-2

3. 해외사례

■ 영국의 개발계획서 수립절차

- 영국의 개발계획서(Development Plan Document : DPD)의 수립과정은 계획안 준비(pre-production), 계획안 확정(production), 심의(examination), 승인(adoption) 등의 4단계로 이루어지며, 이때 지역사회 참여보고서(Statement of Community Involvement : SCI)에 따라 각 계획수립 과정에 주민참여가 이루어짐(<그림 5-5> 참조).
- 이러한 기본적인 과정은 DPD의 구성요소인 특정지역계획(Site Specific Allocation), 중점전략계획(Core Strategy), 지역실천계획(Area Action Plan) 뿐 아니라 다른 지방계획 요소들에도 적용됨(<그림 5-4> 참조).

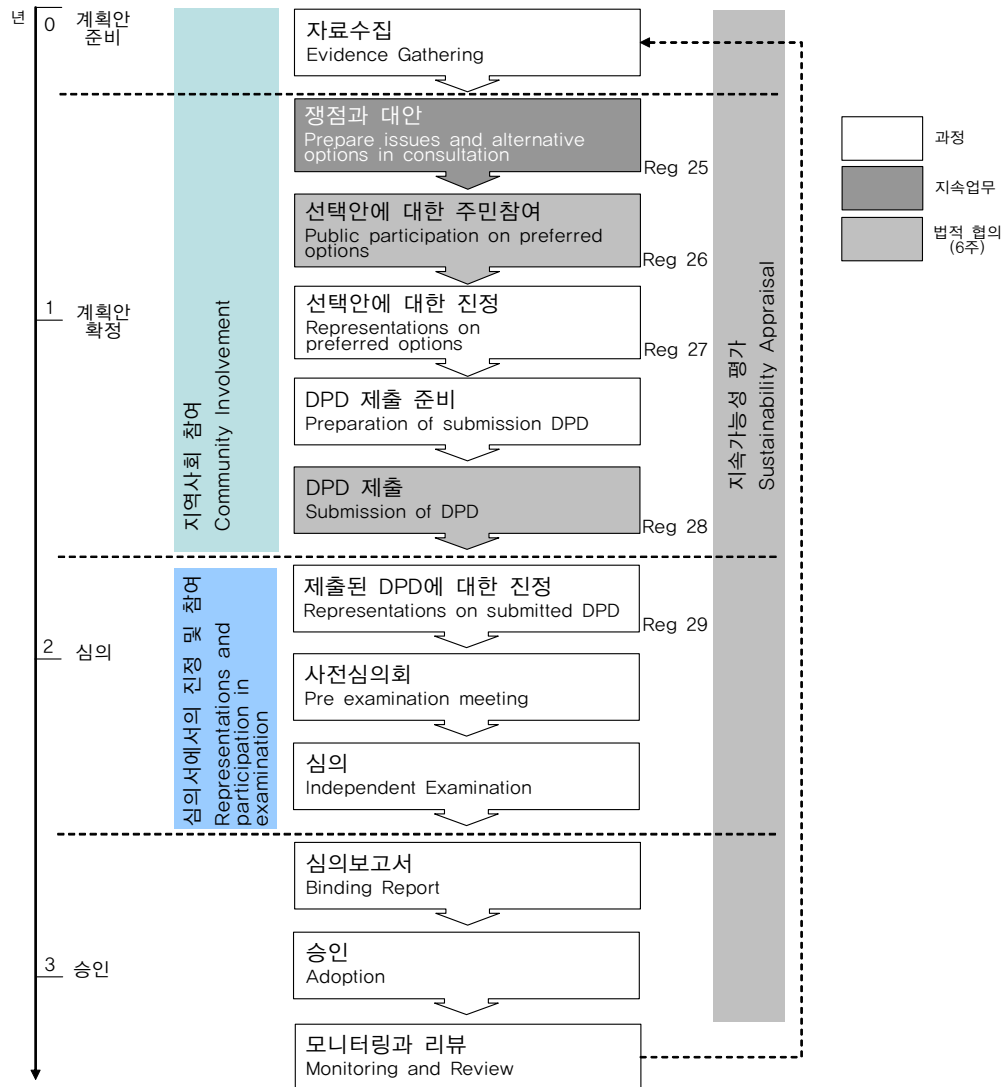


<그림 5-4> 계획의 구성

주 : 지역개발프레임워크(Local Development Framework: LDF)은 당해 행정구역의 공간계획 전략을 집합적 형태로 수행하는 포트폴리오 형식으로, RSS와 함께 행정구역의 계획에 대한 기본적인 틀을 제공함.

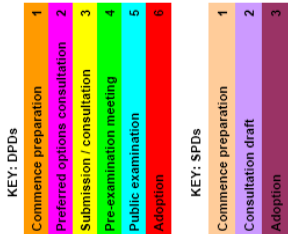
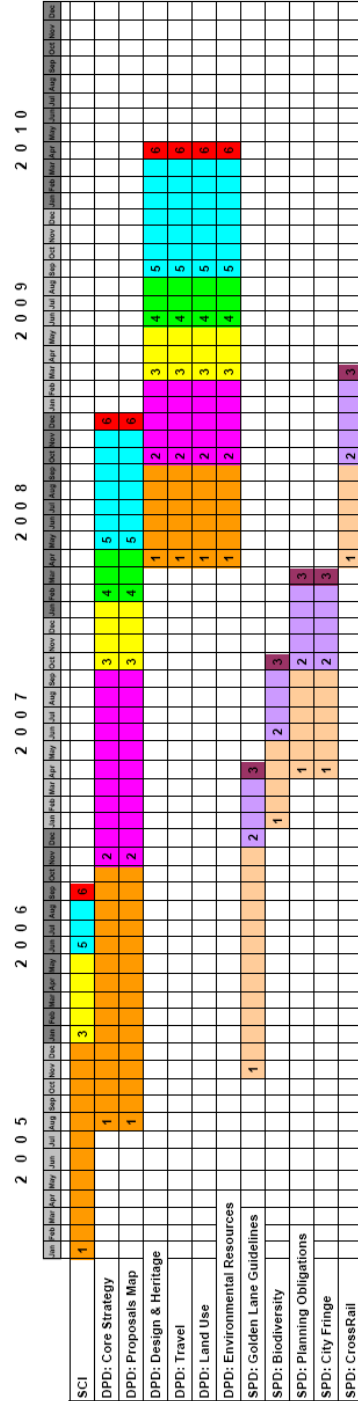
자료 : Office of the Deputy Prime Minister, 2004, Planning Policy Statement12: Local Development Frameworks, p.2.

- 계획기간은 <그림 5-5>에서 보는 바와 같이 계획안 확정까지 1년, 계획안 제출 및 심의 준비까지 1년, 심의부터 승인까지 1년 등 약 3년의 기간이 소요됨.
- 그러나 <그림 5-6>에서 보는 바와 같이 SCI의 수립, 중심전략계획의 수립 및 도면작성까지 약 4년, 그 외 선택적인 DPD와 추가적 계획서 (Supplementary Planning Document : SPD)의 수립까지는 5~6년이 소요되고 있음.
- LDF전체의 수립기간은 다소 긴 경향이 있으나 개별 계획의 수립기간은 DPD의 경우 3년 정도이며, 각 단계별로 주민참여가 이루어지고 있어 그 과정이 공청회뿐만 아니라 우리나라와 비교할 때 수립기간이 길다고 보기는 어려움.
- 또한 심의가 우리나라처럼 행정기관별로 자문을 받으면서 승인기관까지 올라가는 형태가 아니라 주민과 행정기관이 함께 참여하여 한 번에 이루어지고, 계획의 정도에 따라 심의방법, 절차 등이 정해져 융통성을 보여주고 있음.



<그림 5-5> 개발계획서 수립과정

자료: Office of the Deputy Prime Minister, 2004, Planning Policy Statement12: Local Development Frameworks, p.31.



<그림 5-6> 런던시 LDS의 지방개발계획 프로그램 관리 사례

주1) LDS는 LDF를 준비하는 일종의 프로젝트 플랜이며, LDF에 포함될 계획서와 이러한 계획수립을 위한 프로그램을 정하는 것임.
 주2) LDS는 주민들이 LDF를 구성하는 계획서를 찾는 참고문헌의 역할을 하며, 계획서가 준비되는 시점과 이해관계자들이 참여할 수 있는 기회가 언제인지를 알려주는 역할을 함.

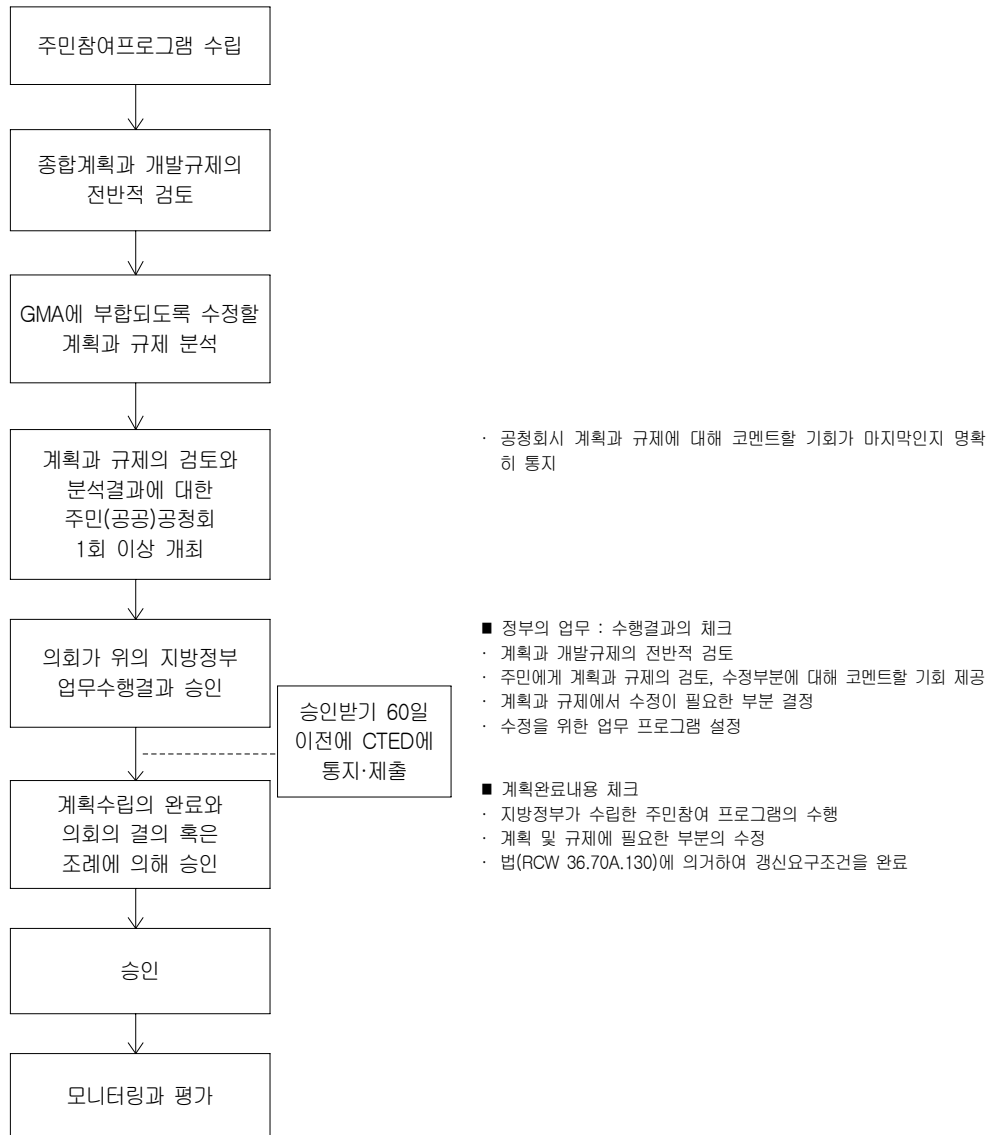
자료 : City of London, 2006, Local Development Scheme, Table 3.

■ 미국 와싱턴주의 종합계획 수립절차

- 미국 와싱턴주의 성장관리법(Growth Management Act : GMA)에 따른 카운티와 시의 주기적인 종합계획의 수립(갱신)은 다음 세 가지가 기본적인.

-
- 주민참여프로그램의 수립 : 검토, 평가, 가능한 수정과정을 위한 절차 및 일정
 - 관련 계획과 규제의 검토와 수정이 필요한 부분의 분석
 - 법적인 절차 수행
-

- 주정부의 통상및경제개발국(Dept. of Community, Trade and Economic Development : CTED)에서 사례로 제시하고 있는 수립절차를 보면, 해당 카운티나 시는 주민참여 프로그램을 수립하고, 종합규제와 개발규제에 대한 전반적 검토가 이루어지고 수정부분을 분석하며, 이러한 내용에 대해 주민공청회를 실시하여 의회가 승인하는 형태로 진행되고 있음(<그림 5-7> 참조).
- 카운티나 시는 승인하기 60일 전에 주정부에 제출해야 하나 와싱턴주의 경우 주가 승인하는 것이 아니라 검토 하는 형태이므로, 주정부의 검토기간이 60일 정도 소요된다고 볼 수 있음.



<그림 5-7> 종합계획 및 개발규제의 수립사례

4. 개선방향

- 영국과 미국 와싱턴주의 종합계획의 수립은 계획의 구성, 수립절차 등에서 큰 차이를 보이고 있는 반면, 계획의 수립이 모니터링과 평가에서 시작되고 주민참여계획을 수립하여 계획초기부터 주민참여를 유도하는 것은 공통적으로 나타남.
- 영국에서는 개별계획의 수립절차에서 계획안의 수립과 계획안의 제출에 따라 심의는 중앙정부가, 승인은 지방정부가 하게 되어 있으나, 미국 와싱턴주의 경우에는 승인을 위한 심의절차는 없으며, 지방의회 혹은 조례에 의해 계획을 승인하고 있음.
- 영국의 경우 2004년 법의 개정으로 도시계획수립체계가 대폭 조정되었는데, 이는 주민참여와 보다 융통성 있는 계획을 수립하기 위한 것임. 영국의 개발계획 수립기간은 기초조사부터 승인까지 약 3년이 예상되며, 이 중 심의 및 승인과정에 1년 정도가 소요됨.
- 미국 와싱턴주의 경우 법에서 최초 계획수립 연도를 정해 놓고 주기적인 갱신을 하도록 정하고 있어 이에 따라 계획을 수립하되, 승인하기 60일 전까지 중앙정부에 제출하여야 하므로 검토기간이 60일 정도 소요된다고 볼 수 있음.
- 우리나라의 경우도 심의신청 후 관계기관의 검토가 법에서 정하는 대로 이루어진다면 도시기본계획이 중앙정부 심의일 경우 광역지방정부의 검토기간 60일, 중앙정부 관계기관의 검토기간 30일, 중앙도시계획위원회의 심의에 1~5개월 정도 소요된다고 가정하면, 약 8개월 정도이면 완료가 가능함(<그림 5-2> 참조).
- 따라서 현재 약 17개월이 소요되는 심의기간이 단축될 수 있도록 관계기관의 협조 및 심의의 운영개선이 필요함.

제2절 행정기관별 역할

1. 행정기관별 역할

- 도시기본계획과 관련하여 행정기관별 역할을 살펴보면 광역도시계획의 경우 수립권자는 시·도, 건설교통부장관이며, 승인권자는 건설교통부장관임. 특히 건설교통부장관은 특정한 경우 광역도시계획권을 지정할 수 있음.
- 도시기본계획의 수립권자는 특별시장·광역시장·시장·군수이며, 승인권자는 특별시장·광역시장이 수립하는 경우에는 건설교통부장관이, 시장·군수가 수립하는 경우에는 도지사가 해당됨.
- 도지사의 승인권한은 2005년 7월부터 중앙정부의 도시기본계획 승인(변경)권한이 시·도로 이양됨에 따라 이루어진 것임. 그러나 시장·군수가 최초로 수립하는 도시기본계획의 경우 건설교통부장관의 승인을 받아야 하는데, 경기도의 12개 시·군이 이에 해당함.
- 도시관리계획의 경우 건설교통부, 시·도, 시·군이 모두 입안·결정할 수 있으며, 건설교통부와 시·도는 특정한 경우 입안권자를 지정할 수 있음.
- 도시관리계획 결정권의 경우 일정 규모이상의 용도지역의 지정 및 변경, 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 및 변경에 대한 사항은 건교부장관의 권한임.
- 또한 시·도지사 결정사항 중에서도 건교부장관이 입안·결정한 도시관리계획의 변경, 광역도시계획과 관련하여 시·도지사가 입안한 도시관리계획, 개발제한구역이 해제되는 지역에 대하여 해제 이후 최초로 결정되는 도시관리계획, 2이상의 시·도에 걸치는 기반시설의 설치·정비·개량에 관한 도시관리계획은 건교부장관과 협의하게 되어 있음.
- 반면, 2006년 4월 지방이양추진위원회에서는 인구 50만명 이상인 도시의 도시관리계획을 시에서 결정하도록 관련법 개정을 추진하기로 하였으

며, 이에 따라 경기도의 7개시-수원, 성남, 부천, 안양, 용인, 안산, 고양 시-가 해당됨(<표 5-3> 참조).

- 광역지방자치단체의 역할이 강화되는 듯하나, 경기도의 주요 도시들의 관리계획이 중앙정부와 시·군에 의해 결정되는 것을 알 수 있음.
- 계획의 수립과 승인 절차에 있어서 중앙정부의 관여가 지방자치의 자기 책임성·자치권 보장의 정신을 침해하고 있다고 지적되고 있음. 명목상 중앙정부의 계획 권한은 이양되었으나 새로 수립하는 시·군의 도시기본계획, 도시관리계획의 결정사항 및 협의사항 등 예외조건을 두어 지방의 계획권이 보장되지 못하고 있음.

<표 5-2> 계획수립에 대한 행정기관별 역할

시행기관		건교부	시·도	시·군
광역 도시 계획	광역 계획 권 지정	· 20이상의 특별시·광역시·시 또는 군의 경우 지정	-	-
	수립 권자	· 국가계획과 관련된 광역도시계획 수립이 필요한 경우 · 광역계획권 지정일로부터 3년 경과시까지 시도지사의 승인신청이 없는 경우 · 시도지사의 요청이 있는 경우(공동수립)	· 광역계획권이 같은 도의 관할구역에 속한 경우 · 2 이상의 특별시·광역시·도의 관할구역에 걸쳐있는 경우 관할 시도지사가 공동수립	-
	승인 권자	· 광역도시계획 수립 또는 변경의 승인	-	-
도시 기본 계획	수립 권자	-	· 특별시장, 광역시장	시장, 군수
	승인 권자	· 특별시장·광역시장의 수립 또는 변경의 승인	· 시장·군수의 수립 또는 변경의 승인	-
도시 관리 계획	입안 권자	○입안권자 지정 · 20이상의 시·도 관할구역에서 공동입안자에 대한 협의가 성립되지 않는 경우 건교부장관이 입안자 지정 ○ 입안 · 국가계획과 관련된 경우 · 20이상의 시·도에 걸쳐 지정되는 용도지역, 지구 또는 용도구역과 20이상의 시·도에 걸쳐 이루어지는 사업의 계획 중 도시관리계획으로 결정해야 할 사항이 있는 경우 · 건교부장관의 도시관리계획 조정요구에 따라 도시관리계획을 정비하지 않은 경우	○ 특별시장, 광역시장 ○ 입안권자 지정 · 같은 도의 관할구역에서 공동입안자에 대한 협의가 성립되지 않는 경우 도지사가 입안자 지정 ○ 입안 · 2 이상의 시·군에 걸쳐 지정되는 용도지역, 지구 또는 용도구역과 20이상의 시·군에 걸쳐 이루어지는 사업 중 도시관리계획으로 결정해야 할 사항이 포함된 경우 · 도지사가 직접 계획하는 사업의 일환으로 도시관리계획으로 결정해야 할 사항이 있는 경우	입안

	결정권자	· 건교부장관이 입안한 경우 · 대통령령이 정하는 규모(일단의 토지총면적 5km²)이상에 해당하는 도시지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역간의 용도지역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획 · 녹지지역을 대통령령이 정하는 규모(도시기본계획이 수립되지 않은 시·군에서 녹지지역을 변경하는 경우로서 토지면적이 50만㎡인 경우)이상의 주거지역·상업지역 또는 공업지역으로 변경하는 사항에 관한 도시관리계획 · 개발제한구역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획 · 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획 · 수산자원보호구역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획 · 대통령령이 정하는 규모(토지면적 5km²) 이상에 해당하는 제2종지구단위계획구역의 지정 및 변경에 관한 도시관리계획	○ 도시관리계획 : 건교부 결정사항 및 시·군 위임사항 제외 ○ 시·도지사 결정사항 (국토의계획및이용에관한법률 제30조) ① 건교부장관과 협의가 필요한 경우 · 건교부장관이 입안·결정한 도시관리계획의 변경 · 광역도시계획과 관련하여 시·도지사가 입안한 도시관리계획 · 개발제한구역이 해제되는 지역에 대하여 해제 이후 최초로 결정되는 도시관리계획 · 2이상의 시도에 걸치는 기반시설의 설치·정비·개량에 관한 도시관리계획 ② 건축도시 공동위원회 심의사항 · 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도에 관한 사항(제1종지구단위계획시) · 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획 · 경관계획	· 시장·군수 위임사항 (국토의계획및이용에관한법률 제139조 2항, 경기도 도시계획조례 제24조, 경기도 사무위임조례)
--	------	--	--	--

〈표 5-3〉 시장·군수에게 위임하는 주요 사무(경기도사무위임조례)

소관 실과	위임사무명	근거법규	비고
지역 정책 과	· 도시지역외의 지역에서 용도지구의 지정 및 변경지정에 관한 사항 · 도시지역외의 지역에서 도로 등의 도시관리계획결정 및 변경결정에 관한 권한(국토의계획및이용에관한법률 제24조제6항의 규정에 의거 도지사가 직접 또는 시장·군수의 요청에 의하여 입안한 도시관리계획의 결정은 제외)	- 국토의계획및이용에관한법률 제30조, 제37조 - 국토의계획및이용에관한법률 제30조, 제139조	
도시 계획 과	· 도시관리계획의 결정 (변경포함) 및 고시 (단, 국토의계획및이용에관한법률 제24조 제6항의 규정에 의거 도지사가 직접 또는 시장·군수의 요청에 의하여 입안한 도시관리계획의 결정(변경)은 제외)	국토의계획및이용에관한법률 제30조 및 제32조, 제33조, 제36조, 제37조, 제38조의2 제53조, 제88조, 제91조, 제98조, 제139조	인구50만명 이상 대도시에 위임
	· 용도지구의 지정 및 변경지정에 관한 사항 · 도로 등의 도시관리계획의 결정 (변경포함) 및 고시 등에 관한 권한 (단, 국토의계획및이용에관한법률 제24조 제6항의 규정에 의거 도지사가 직접 또는 시장·군수의 요청에 의하여 입안한 도시관리계획의 결정(변경)은 제외) · 부지면적 5만 제곱미터 미만의 제1종지구 단위계획구역 및 지구단위계획의 결정 및 변경결정(단, 용도지역 변경이 수반되는 사항은 제외) · 부지면적 10만 제곱미터 이상의 도시개발구역의 변경지정, 개발계획변경에 관한사항 및 실시계획변경인가	- 국토의계획및이용에관한법률 제30조, 제32조 제33조, 제37조 제38조의2, 제53조, 제88조, 제91조, 제98조, 제139조 - 국토의계획및이용에관한법률 제30조, 제50조, 제53조, 제139조 - 도시개발법 제3조, 제4조, 제9조 제17조, 제18조	인구50만명 미만 시·군에 위임

2. 해외사례

■ 영국의 행정기관별 역할

- 영국의 개발계획(Development Plan)은 광역공간전략계획(Regional Spatial Strategy : RSS)과 지방의 개발계획서(Development Plan Document : DPD)로 이루어져 있음.
- RSS는 광역계획기구(Regional Planning Body : RPB)에 의해, DPD는 District Council, Unitary Authority, Broads Authority, National Park Authority 등에 의해 이루어짐.
- 중앙정부는 계획정책서11(Planning Policy Statement 11 : Regional Spatial Strategies)과 계획정책서12(Planning Policy Statement 12 : Local Development Frameworks)에서 RSS와 DPD 등에 대한 지침을 제공하며, 각 계획의 수준을 제시하고 있음.
- RSS는 지방정부의 개발계획(Local Development Documents: LDD), 지방정부의 교통계획, 토지이용행위와 관련된 광역 혹은 소규모 단위의 광역(subregional) 전략과 프로그램에 공간적 틀을 제공함.
- 지방정부의 개발계획은 지속가능한 개발의 맥락에서 수요의 균형을 맞추어 가장 효율적인 토지이용을 할 수 있도록 하는 것임.
- 광역계획과 지방정부계획에 대한 중앙정부의 역할과 권한은 다음 <표 5-4>와 같으며, 중앙정부는 광역계획에 대하여 수립을 지시하거나 직접 수립할 수 있으며, 계획수립에 직접 관여할 수 있어 우리나라와 어느정도 유사한 것을 알 수 있음.
- 그러나 수립절차에서 논의된 바와 같이 주민참여 및 심의절차 등은 큰 차이를 보이고 있음.

〈표 5-4〉 광역계획 및 지방정부 계획에 대한 중앙정부의 권한

구분	내용
광역계획의 절차에서 중앙정부가 관여하는 부분	· RSS에서의 중앙정부의 기능 ① RSS의 초고를 접수했을 때 해당되는 사항으로 ② 초고는 누구나 공람 가능 ③ 초고에 대한 공공심의(Examination in Public)를 준비 ④ 공공심의 개최여부 결정을 고려 · RSS에 대한 중앙정부의 부가적 권한 ① 중앙정부가 RPB의 RSS 수정이 필요하다고 생각하는 경우 ② 수정에 대한 지시는 RSS에서 구체화된 내용이며 일정표에 따라야 함 ③ 중앙정부는 RSS의 초고를 직접 수립할 수 있는데 이것은 RPB가 ①에 대한 지시를 따르지 않는 경우와 수정주기를 지키지 않았을 경우, 법의 조항 5(7)과 11⁴⁵⁾을 따르지 않을 경우에 해당
지방정부의 DPD에 대한 중앙정부의 개입 ⁴⁶⁾	· 중앙정부의 개입 분명히 정당화될 수 있고 최후의 수단에 해당되는 경우에 관여할 수 있음. · 중앙정부의 개입은 1) 수정 혹은 중앙정부의 승인을 위한 제출의 지시 형태로 개입하며, 지역계획서가 ① 국가나 광역적 중요성이 있는 문제를 야기하고, ② 해당지역의 범위를 넘어서 계획하는 경우에 해당하며, 2) 심의보고서의 내용이 앞의 ①과 ②항목과 상충이 일어나는 경우에 해당함. · 중앙정부는 만약 개발계획서의 준비과정이 적절하지 않는 것이 아니라면 심의에서 고려되기 전까지는 이러한 권한을 거의 사용하지 않음. 이러한 경우 심의관은 개발계획서가 적절한지 심의하는 과정에서 중앙정부의 관점을 고려함. · 중앙정부는 지역계획기관에게 추가적인 계획서(SPD)의 수정을 지시할 권한을 가지고 있음. 그러나 중앙정부는 승인을 위해 제출되었다면 이러한 권한을 행사할 수 없으며, 모든 추가적인 계획서는 개발계획서와 부합되어야 하는데, 이와 관련 승인신청을 위해 제출여부에 대한 권한을 가짐.
지방정부의 DPD에 대한 중앙정부의 권한(Default Power) ⁴⁷⁾	· 중앙정부는 지방계획기관이 개발계획서가 법에 따라 수립되지 않았을 경우 이 권한을 사용할 수 있으며, 개발계획의 수립·수정·승인에 이 권한을 이용할 수 있음. · 중앙정부는 지방계획기관이 그 지역의 개발이나 개발계획에 영향을 미칠 수 있는 문제를 확인하면, 필요한 개발계획서를 수립하도록 할 수 있음. 예로 중앙정부는 지방계획기관이 RSS와 특히 주택공급(Housing Delivery)에 있어서 정해진 요구조건을 수행하는 개발계획서를 수립하지 않을 때 이 권한을 사용할 수 있음.
지방계획서의 광역전략계획에 대한 부합 ⁴⁸⁾	· 지방정부계획서는 RSS(런던의 경우 Spatial Development Plan)에 부합되어야 하며, 지방계획기관은 RPB(런던의 경우 런던시장)에게 RSS와 개발계획서의 부합에 대해 서면으로 의견을 요구함. · RPB는 중앙정부와 지방계획기관에 의견서를 제출함.

45) Planning and Compulsory Purchase Act Section 5는 광역계획수정, Section 11은 규칙 관련 내용임.

46) Planning and Compulsory Purchase Act Section 21, PPG 12 : 4.31~4.35

47) Planning and Compulsory Purchase Act Section 27, PPG 12 : 4.36, 4.37

48) Planning and Compulsory Purchase Act Section 24

■ 미국 와싱턴주의 사례

- 미국 와싱턴주 주정부의 역할은 다음 <표 5-5>와 같음. 주정부는 계획내용에 대해 검토의견을 제시할 수 있고 카운티나 시 정부와 견해가 다를 경우 청원을 통해 계획수정이 이루어지며, 청원할 수 있는 내용적 범위도 정해져 있어 영국과 다른 형태를 보임.

<표 5-5> 계획수립과정에서의 주정부 역할

구분	내용
주정부의 역할	· 와싱턴주의 경우 성장관리법에서 14개의 계획목표와 지침을 제공하고 이는 개발과 지방정부의 종합계획과 개발규제의 기본이 되고 있음. · 와싱턴주에는 지방정부의 계획을 승인하는 기관이나 위원회는 없으며, 주정부의 기관이 카운티와 시의 종합계획과 개발규제에 대해 검토하고 의견을 제시함. · 대신 성장관리법에 따른 계획이 법의 요구조건을 따르지 않을 경우와 주정부가 제시한 20년 성장관리인구 예측인구에 대해 의견이 있을 경우에 성장관리청문회(Growth Management Hearings Boards)에 검토를 제기할 수 있음.⁴⁹⁾ · 성장관리청문회의 청원은 종합계획이나 개발규제가 발간된 날로부터 60일 이내에 이루어져야 함.
주정부의 청원범위	· 주 정부의 성장관리청문회의 검토 요구는 주지사 혹은 주지사를 대신하는 기관의 장, 주의 위탁 토지와 관련된 공공 토지 위원회에 의해 제기될 수 있음.⁵⁰⁾ · 청원할 수 있는 내용은 1) RCW 36.70A.040에 따라 계획을 수립하거나 선택해야 하는 카운티 혹은 시가 본 법에서 정해진 기간 내에 종합계획, 개발규제 혹은 카운티 차원의 계획정책을 수립하지 못한 경우, 2) 본 법에 의해 계획을 수립, 선택하도록 된 카운티 혹은 시가 본 법의 요구조건을 따르지 않는 종합계획, 개발규제 혹은 카운티 차원의 계획정책을 수립하였을 경우에 해당됨.

49) RCW 36.70A.280

50) RCW 36.70A.310

3. 개선방향

- 사례연구에서 공통적으로 나타나는 것은 첫째, 중앙정부는 지침을 제공하는데 와싱턴주의 경우 법이 지침의 역할을 하고 있어 14개의 성장관리목표를 제시하고 이와 관련된 내용으로 구성되어 있으며, 영국의 경우 광역공간전략계획 및 지방개발계획의 지침에서 계획의 역할, 포함할 내용, 수립절차 등에 대해 정리하고 있음.
- 둘째, 영국의 경우 중앙정부가 광역 및 지방계획에 대해 심의, 수정지시 등 권한이 있기는 하나, 기초지방정부계획에 대해 광역지방정부, 중앙정부가 의견 제시를 위하여 협의체 혹은 심의시 의견제시자(청원자) 등의 형태로 참여하고 있다는 것임.
- 영국의 중앙정부는 미국 와싱턴주에 비해 광역계획과 지방개발계획에 개입할 수 있는 범위가 넓게 나타나며, 심의에도 직접 관여함.
- 그러나 영국의 심의는 계획심의회⁵¹⁾이 있어 이곳에서 심의관의 지정 및 심의절차 선정, 심의보고서를 작성하고 있으며, 이 때 중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부 이해관계자들의 청문과 토론이 이루어짐. 영국은 우리나라처럼 심의가 지방 → 광역 → 중앙정부에 의해 단계적으로 이루어지는 것이 아니라 한번에 이루어지고 있음.
- 미국 와싱턴주 정부의 경우는 계획에 대한 리뷰만 하고 승인권한이 없는 반면, 중앙정부의 지침에 따르지 않을 경우 준사법기관인 청문회에 이의를 제기할 수 있음.
- 미국 와싱턴주에서 주정부의 개입은 GMA와 카운티 및 시·군 계획의 일관성에 국한하고 있으나, 영국의 경우 지방의 계획서가 국가나 광역적 중요성이 있는 문제를 야기하는 경우가 포함되어 있음.

51) 본 보고서의 5장 4절 참조

- 기초지방정부와 광역지방정부, 중앙정부의 역할은 각 나라 혹은 지역의 특성에 따라 큰 차이를 보이고 있음. 프랑스의 경우는⁵²⁾ 도시기본계획수립의 첫단계 즉, 계획안의 작성과 세 번째 단계인 계획안의 확정 후에 관계기관과 협의하게 되어있고, 시의회와 계획의 기본방향에 대해 토론하고, 이후 시의회가 계획을 승인함으로써 시의회 역할이⁵³⁾ 다른 두 사례보다 크게 나타남.
- 우리나라도 도시기본계획의 승인권이 광역지방정부(도)로 이양되었으므로, 그보다 하위계획인 시·군의 관리계획에 대해 중앙정부의 심의 및 결정을 받기보다 중앙정부의 경우 협의체로(현 체제의 경우 관계기관협의 등) 참여하여 의견을 개진하는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 도시관리계획의 용도지역 지정·변경 권한을 계획공간의 규모를 기준으로 중앙과 지방의 역할을 분담하기보다, 중앙정부의 역할은 구체적이나 융통성 있는 광역·지방정부의 계획지침을 제공하여 시·군이 지역 특성에 맞는 계획을 수립할 수 있도록 하는 것임.

52) 프랑스의 도시기본계획(Plan Local d'Urbanisme) 수립절차는 ① 관련주체들과 협력, 협의, 자문을 통해 도시기본계획안을 작성하며 ② 계획의 기본방향에 대해 시의회 토론을 거쳐 계획안을 확정하고 ③ 이를 관련주체에게 통보하여 서면을 통한 공식적인 의견을 수렴하고 ④ 확정된 계획안에 대한 일반인들에 대한 공개공람 및 의견수렴을 실시한 후 ⑤ 시의회는 도시기본계획을 승인함.

53) ① 도시기본계획 착수 및 협의방식(도시계획법전 L.123-6조), ② 도시기본계획안의 확정(도시계획법전 L.123-9조): 이 심의는 시의회가 계획안의 기본방향 등에 대해 토론을 한 후 적어도 2개월 후에 시행함. ③ 도시기본계획 승인: 확정된 계획안을 일반인들에게 공람(의견수렴)한 후 승인을 위한 심의 개최(도시계획법전 L.123-10조)

제3절 주민 참여

1. 주민참여 현황 및 문제점

1) 주민참여 방식

- 도시기본계획의 주민참여는 국토의계획및이용에관한법률에 의한 3가지 방법, 즉 ① 시·군의 게시판과 인터넷에 게시, ② 설문조사, ③ 공청회에 의해 이루어지고 있으며, 이 중 공청회는 반드시 개최하도록 하고 있음.
- 도시계획의 입안은 시·군의 게시판 및 인터넷 등 홍보를 통하여 주민에게 알게 하여 주민이 참여할 수 있게 하여야 하며, 사안의 특성에 따라 필요한 경우에는 계획수립 초기단계에 설문조사 등을 통하여 주민의식을 조사하도록 하고 있음.⁵⁴⁾
- 공청회는 개최예정일 14일전까지 공청회에 관한 사항을 게시판에 게시하고, 당해 시·군을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 1회 이상 공고하도록 되어 있음.⁵⁵⁾
- 각 방법의 성격으로 볼 때 게시판과 인터넷을 통한 홍보와 설문조사는 소극적이며, 공청회가 보다 적극적으로 주민들의 의견을 반영할 수 있는 형태임.
- 그러나 공청회 역시 개최예정일 14일전부터 공청회에 관한 사항을 게시판에 게시하도록 되어 있고, 그 내용 또한 간략한 요약형태임. 따라서 전문적이고 복잡한 도시기본계획안의 내용을 짧은 시간에 요약문의 형태로 열람하여 의견을 개진하기 어려움.
- 기존 연구(신학철, 1997; 국토연구원, 2003)에서 도시기본계획 수립과정

54) 도시기본계획수립지침 6-1-4, 6-2-4

55) 국토의계획및이용에관한법률 제20조, 동법시행령 제12조, 도시기본계획수립지침 6-2-1, 6-2-2

의 주민참여는 그 수준이 미미하며 의견수렴절차가 통상적이고 의례적인 수준에 그치고 있고, 이해당사자 외 공청회에 참석하는 주민의 수는 극히 적으며, 그나마 참석한 주민들도 형식위주로 진행되는 공개석상에서 의견을 피력하는 경우는 찾아보기 어렵다고 지적하고 있음.

- 사례조사에 의하면, 공청회에서 의견을 제시한 주민의 수는 적게는 3명부터 많게는 11명으로 많지는 않으며, 단지 미군기지 이전관련 등 지역의 급격한 변화 등으로 주민 뿐 아니라 시민단체 등 참여가 활발한 평택시의 경우 30명(단체)으로 나타남(<표 5-6> 참조).
- 공청회 등의 개최결과 제안된 의견은 조치결과, 미조치사유 등 의견청취결과 요지를 승인신청시 첨부하게 되어 있으나⁵⁶⁾, 반영여부는 해당 시·군에서 판단하여 정리되고 있음.

<표 5-6> 공청회의 주민참여 사례

시·군	의견수				의견의 반영여부			
	합계	전문가 의견수	주민 의견수	의견을 낸 주민수	반영	미반영	일부 반영	해당 사항 없음
이천시	23	16	7	6	17	5		
동두천시	33	20	13	11	15	5	11	2
고양시	58	15	43	-	47	9	2	
평택시		37		30 ¹⁾				
부천시	27	-	-	-	17	10		
의정부시	26	10	13	4~5	11	7	3	1
연천군				3				

주1) 평택시의 주민에는 평택항발전협의회, 평택용죽도시개발사업조합, 살기좋은 팽성서부지역 발전모임, 지체·세교지구 도시사업지구조합원, 평택시발전전략연구소, 평택시 발전협의회 등 단체들이 다수 포함되어 있음.

56) 도시기본계획수립지침 6-2-5

2) 주민 의견 내용

- 주민 설문조사 내용은 시·군의 이미지, 지표, 발전방향 등 전반적 방향과 시의 대규모 혹은 대표적인 개발사업, 주민들의 지역만족도 등으로 시·군의 계획방향을 정립하는데 도움을 줄 수 있는 내용임.

<표 5-7> 도시기본계획수립을 위한 주민 설문 내용 사례

시·군		세부항목	
이천시		도시기본구상관련	· 인구지표, 도시미래상, 장기도시계획수립시 고려사항
		사회복지분야	· 사회적 지원 대상, 아동문제, 아동보육을 위한 행정지원과제, 노인문제, 노인문제 해결을 위한 행정과제
		도시·교통분야	· 당면한 도시과제, 교통불편사항
		환경분야	· 도시환경복원, 시급한 환경문제
		산업·경제분야	· 주요 육성산업, 기업유치 및 활동의 장애요인, 농촌 소득증대 지원 육성방안
의정부시	1차	지역개발	· 미군부대 이전부지 활용방안, 도시내 녹지확보방안, 시정방향
		생활환경 및 시설 만족도	· 도로·교통시설에 대한 만족도, 생활환경시설에 대한 만족도
	2차		· 조정가능지역 개발에 따른 필요시설, 도시미래상, 미개발 상업용지 활용방안
동두천시			· 시 이미지, 발전 저해요인, 미래상, 발전방향
연천군			· 생활환경, 거주지역에 대한 불만, 연천군의 중심지, 여가시간을 보내는 장소, 개발의 장애요소, 수도권에서 가져야 할 기능, 인구증가를 위한 방안, 관광지 개발의 유형, 도로문제의 선결과제, 통일을 위한 준비, 철도시설에 대한 의견

- 공청회의 경우 기존연구(신학철, 1997)에 의하면, 주민의견은 도시계획시설 및 용도지역변경이 전체의 61%를 차지하였으며, 사회·경제 분야 등 장기적 정책방향을 제시한 내용은 15.8%에 불과하여, 특정의 이해와 관심을 대표하는 것으로 나타났다.

- 본 연구의 사례조사 결과 토지이용에 대한 의견이 차지하는 비중이 32.1%로 여전히 높으나 과거보다는 낮아졌으며, 반면 일부 공원 축소 및 신규 지정 공원 폐지 등에 대한 건의가 있기는 하지만 환경 및 녹지에 대한 관심이 높아진 것으로 나타남(<표 5-8> 참조).

<표 5-8> 공청회 주민의견 사례

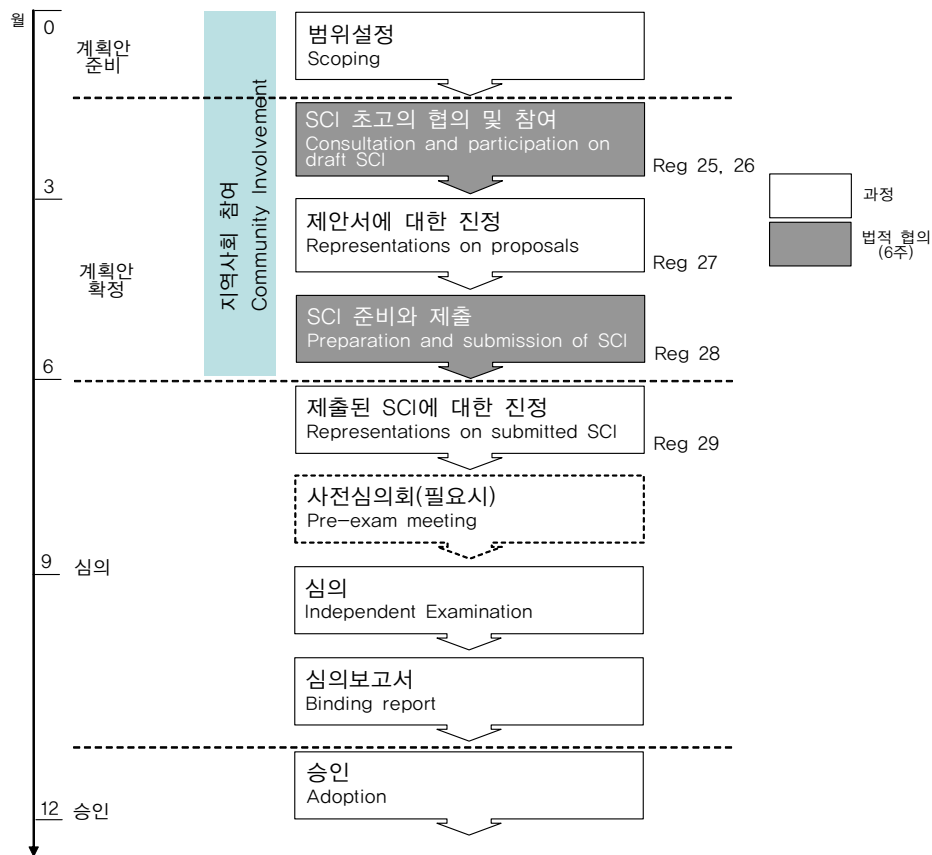
시·군	계 (주민 의견수)	인구	도시·공간 구조	토지이용	주거·환경	교통·물류	공원·녹지	환경	기타
고양시	43	3	1	14	5	3	4	5	8
	100%	7.0	2.3	32.6	11.6	7.0	9.3	11.6	18.6
동두천시	13	-	1	4	-	4	2	-	2
	100%		7.7	30.8		30.8	15.4		15.4
의정부시	13	1	2	2	-	4	1	2	1
	100%	7.7	15.4	15.4		30.8	7.7	15.4	7.7
이천시	6	-	-	4	-	-	-	-	2
	100%			66.6					33.3
연천군	6	-	-	2	-	-	2	-	2
	100%			33.3			33.3		33.3
합계	81	4	4	26	5	11	9	7	15
	100%	4.9	4.9	32.1	6.2	13.6	11.1	8.6	18.5

2. 해외사례

■ 영국의 주민참여 사례

- 영국은 2004년 Planning and Compulsory Purchase Act의 제정으로 과거 지방계획(Local Plan)이 LDF에 의해 대체되었는데, 새로운 계획체계의 주요 목표가 지역사회의 참여를 강화하여 지역에 대한 비전과 전략을 공유하는 것임. 이러한 이유로 SCI는 LDF중 가장 먼저 수립되는 계획서 중의 하나임.

- SCI는 개발계획서의 준비와 수정, 계획의 신청에 지역사회의 참여를 위한 지방계획기관의 정책을 수립하는 것으로, 개발계획서 수립의 초기단계부터 지역사회의 참여가 이루어 질 수 있도록 하며 주민참여에 대한 원칙과 수립과정을 제공하고 있음.



〈그림 5-8〉 SCI 수립과정

자료: Office of the Deputy Prime Minister, 2004, Planning Policy Statement12: Local Development Frameworks, p.17.

- 지방정부는 SCI 수립시 법(규칙)에서 정해진 최소한의 요구조건을 포함해야 하며, SCI는 지방정부의 지역사회 참여를 위한 비전과 전략, 그리고 이러한 내용이 다른 계획들과 어떻게 연결되는지 제시해야 함.

- 지역사회의 공식·비공식 그룹의 참여와 참여방법에 대해서도 정의해야 하며, 참여방법은 LDD의 각 단계와 목적에 맞게, 그룹의 특성에 맞게 정해져야 함(<표 5-9>, <표 5-10> 참조).
- 지방정부는 SCI 수립시 LDD의 종류, 즉 중점전략계획, 특정지역계획 등에 따라 지역사회의 참여원칙과 유형에 대해 제시해야 함.
- 계획의 수립뿐만 아니라 계획이 개발로 이루어 질 때, 각 계획의 단계별로 지역사회 참여의 목적, 법적 최소요구조건, 추가적 조건 등을 제시해야 함(<표 5-10> 참조).

<표 5-9> 주민참여 수단 및 방법 사례

구 분		내 용
참여 수단	법적 수단	· 기관 및 다른 장소(예를 들면 도서관, e-learning point)에 열람을 위한 문서비치 · 신문/사이트 공고로 광고 · 법적 협의자(consultees) 및 주민들에게 서한 · 웹사이트 게재
	추가적 수단	· 위원회본부에서 문서 판매 · 프리젠테이션 · 설문, 조사 · 워크샵 · 시(구) 차원의 매거진 · 포커스 그룹/시민 토론회 · 미디어-티브, 신문광고 · 상담(위원회 위원에 의한) · 전시(스텝 유/무)
참여자	특정 협의체	· 광역계획기구 또는 런던시장, 지방계획기구의 지역에 포함되거나 인접한 당국 · The Countryside Agency, 환경기관, 고속도로 기관, 역사적 건물과 기념물 위원회(the Historic Buildings and Monuments Commission)
	일반적 협의체	· 주민, 지역의 기업 사업자, 개발업자/기관/토지소유자, 환경, 지역 역사그룹, 지역사회와 자원 그룹, 법인/기반시설제공자

<표 5-10> 계획단계별 지역사회의 참여사례

구 분	법적 최소 요구조건	추가적 조건
1. 계획수립과정		
자료수집과 대안	• 법적 특정협의체 및 일반협의체와 협의 • 쟁점의 배경을 제공하는 Issues and Options paper 발행 • 대안선택을 위해 지역사회의 관심과 반응을 고무	• LDF의 협의자 데이터베이스에 있는 모든 이들에게 서면 공지 및 LDF뉴스레터의 갱신 • 공공모임 주관 • LDF 전시를 주관(계획및교통국과 시립도서관) • City Together와 협의 • Planning Users' Panel, Conservation Area Advisory Committee, Access Group의 자문
선택 안	• 채택된 대안의 발표와 협의(6주) • 계획및교통국의 공공데스크와 시립도서관에서의 열람을 위한 Preferred Options Report 및 관련 자료집 제작 • 보고서를 특정·일반 협의체에 발송 • 지역신문에 보고서 및 자료집의 열람(장소 및 기간)과 이와 관련한 진정 기간, 장소의 게재	• LDF의 협의자 데이터베이스에 있는 모든 이들에게 서신(①) • City Together와 협의(②) • Planning Users' Panel, Conservation Area Advisory Committee, Access Group의 자문(③) • 지속적인 지역사회 참여과정으로 회의, 발표, 그룹논의 등의 주관(④)
제출	• DPD의 발표와 협의(6주) • 열람을 위한 DPD와 관련 자료집 작성 • 제출된 DPD와 자료집을 특정·일반 협의체에 발송	• ① ~ ④ • LDF뉴스레터의 갱신 • 계획및교통국과 시립도서관에 갱신된 LDF 전시 • 다른 적절한 기구와 협의 • 적절하면 DPD 제출에 앞서 초고에 대해 관련 이해관계자와 협의
사전 심의회		
심의		
승인		
2. 계획규제		
계획신청이 이루어지기 전		
승인		
승인후		

자료: City of London, 2006, Statement of Community Involvement, Local Development Framework, pp.19~21 정리.

■ 미국 와싱턴주의 주민참여 사례

- 와싱턴주의 경우 종합계획을 수립하는 카운티나 시는 종합계획 수정 절차와 일정에 대해 주민참여 프로그램을 수립해야 하며, 주정부는 주민참여 프로그램에 대한 지침⁵⁷⁾을 제공하고 있음.
- 주민참여프로그램을 수립할 때는 ① 수립과정의 통지가 광범위하고 효율적으로 배포되어야 하며, ② 과정과 일정의 경우 계획을 수립하는데 남은 절차 등 종합계획 수립이 어떻게 되는지에 대한 통지가 함께 있어야 하며, ③ 프로그램은 반드시 초기에 그리고 지속적으로 이루어져야 함.
- 이러한 요구조건을 충족시키는 하나의 방법은 계획수립 시작에 주민참여 프로그램이나 일정을 배포하는 것이나, 주민참여 프로그램이 수립되는 한 수립초기에 전 일정을 반드시 정해야 하는 것은 아님.

3. 개선방향

- 영국과 미국 와싱턴주의 경우 상세정도의 차이는 있으나 계획초기부터 주민참여 계획을 수립하고 있음.
- 특히 영국의 경우 SCI를 개발계획서의 수립절차와 유사하게 수립하고 있으며, 각 계획단계별로 다양한 매체를 통해 정보를 제공하여 주민참여를 유도하고 있음.
- DPD의 심의과정에서 주민, 이해관계자 등의 청문에 의해 계획기관의 서면회신이 먼저 이루어지므로, 계획내용에 대해 미리 숙지하고 참여할 수 있음.
- 반면 우리나라의 경우 계획안이 거의 확정된 후에 공청회를 하여 사실상 직접적인 주민참여의 기회는 많지 않고, 내용도 전문적이어서 일반인이

57) State of Washington, Dept. of Community Development, A "Bottom up" Primer : A Guide to Citizen Participation

쉽게 이해하기 힘들며, 반영여부에 대한 내용도 관계기관에서 판단함.

- 계획안이 거의 확정된 후에 주민참여가 이루어지면 행정기관의 주도 아래 준비된 당초의 안이 지역주민의 의견과는 크게 차이가 날 수 있고, 그럼에도 불구하고 행정기관이 원안을 고집하여 절차를 강행하게 되면 행정기관과 지역주민의 대립을 불러오게 되어 결국 계획 및 개념에 대한 분쟁을 장기화·심각화시킬 여지가 많음.
- 조기의 주민참여는 계획 수립 시 가능한 한 초기 단계에서 폭넓은 주민의 참가를 유도하고 계획의 가능한 대안에 대해 토론함으로써 보다 적절한 토지이용 방안을 모색할 수 있음.
- 우리나라의 경우, 먼저 도시기본계획이 어떤 것인지 주민들에게 인식시키거나 혹은 적극적으로 홍보할 필요가 있음. 도시기본계획의 역할, 내용, 상위계획 중 연계되는 주요계획 등을 일반인들이 알기 쉽게 소규모 책자 형식으로 만들어 인터넷 등을 통해 배포할 필요가 있음.
- 대안의 선정과정, 대안의 확정 등 계획초기부터 주민이 같이 참여할 수 있도록 참여방안을 수립하는 것이 필요하며, 공청회 등 주민참여시 주민들이 알기 쉽도록 정보를 제공하는 것이 필요함.
- 주민들이 도시기본계획 수립단계에서 민원성 의견을 제기하지 않도록 유도하기 위해 Q&A 등을 만들어 도시기본계획의 성격에 맞는 의견을 제시할 수 있도록 유도함.
- 행정기관의 응답책임이 없는 결과는 주민참여가 주민의 일방통행적 의견의 표명이나 행정적인 절차를 위한 행사용으로 전락할 수 있으므로 주민 의견처리에 대해 행정기관이 공식적인 대응이 필요함.

제4절 도시계획위원회의 역할

1. 도시계획위원회의 역할 및 구성

1) 도시계획위원회 구성

- 도시계획위원회는 국토의계획및이용에관한법률에 근거하여 구성되며, 건설교통부는 중앙도시계획위원회를, 각 시·도는 시·도 도시계획위원회를, 각 시·군은 시·군 도시계획위원회를 구성하여 운영하고 있음(<그림 5-9> 참조).
- 각 도시계획위원회는 위원회가 속한 해당 단체장의 권한에 속하는 사항을 심의 및 자문하는 기능을 수행하며, 분과위원회를 설치하여 위원회의 기능을 분담하고 있음.

구분	중앙도시계획 위원회	지방도시계획 위원회	
		시·도 도시계획위원회	시·군 도시계획위원회
설치 기구	건설교통부 (국토의계획및이용에관한법률 제106조)	시·도 (국토의계획및이용에관한법률 제113조1항)	시·군 (국토의계획및이용에관한법률 제113조2항)
업무	· 광역도시계획·도시계획·토지거래계약 허가구역 등 건설교통부장관의 권한에 속하는 사항 심의 · 다른 법률에서 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항을 심의 · 도시계획에 관한 조사·연구 (국토의계획및이용에관한법률제106조)	· 시·도지사가 결정하는 도시관리 계획의 심의 등 시·도지사의 권한에 속하는 사항과 다른 법률에서 시·도 도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항의 심의 · 건설교통부장관의 권한에 속하는 사항 중 중앙도시계획위원회의 심의대상에 해당하는 사항이 시·도지사에게 위임된 경우 그 위임된 사항의 심의 · 도시관리계획과 관련된 사항에 관한 시·도지사에게 대한 자문 · 시·도 도시계획조례의 제정·개정과 관련하여 시·도지사에게 대한 자문 (국토의계획및이용에관한법률 제 113조 1항 및 시행령 제110조 1항)	· 건설교통부장관 또는 시·도지사의 권한에 속하는 사항중 시·도도시 계획위원회의 심의대상에 해당하는 사항이 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 위임 또는 재위임된 경우 그 위임 또는 재위임된 사항의 심의 · 도시관리계획과 관련된 사항에 관한 시장·군수 또는 구청장에 대한 자문 · 개발행위의 허가 등에 관한 심의 · 시·군·구의 도시계획조례의 제정·개정과 관련하여 시장·군수·구청장에 대한 자문 (국토의계획및이용에관한법률 제 113조 2 항 및 시행령 제 110조 2항)
조직 구성	· 위원장·부위원장 각 1인을 포함한 25인 이상 30인 이내의 위원 (국토의계획및이용에관한법률 제107조 1항)	· 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 20인 이상 25인 이하의 위원 (국토의계획및이용에관한법률시행령 제111조 1항)	· 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이상 25인 이하의 위원 (국토의계획및이용에관한법률시행령 제112조 1항)
분과 위원회	· 다른 법률에 의한 지역 등의 지정과 관련, 일정규모이상의 협의나 승인사항 · 타 법률에서 용도지역 등에 대한 도시관리계획의 결정에 대한 의제사항의 안·허가와 관련, 일정규모 이상 · 일정규모 이상의 건축물의 건축 및 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경 및 토석채취를 인가·허가·승인 또는 협의 · 광역도시계획, 도시기본계획, 재개발기본계획, GB관리계획 등에 대한 중도위 위임사항 (국토의계획및이용에관한법률 제110조) · 분과위원회 운영은 건설교통부장관이 정함 (국토의계획및이용에관한법률 제114조)	· 다른 법률에 의한 용도지역 등의 변경제한에 관한 규정에 의한 용도지역 등의 변경계획에 관한 사항 · 지구단위계획구역 및 지구단위계획의 결정 또는 변경결정에 관한 사항 · 개발행위에 대한 심의에 관한 사항 · 이의신청에 관한 사항(국토의계획및이용에관한법률 제112조에 의함) · 지방도시계획위원회에서 위임하는 사항 (국토의계획및이용에관한법률 제113조3항 및 시행령 제113조) · 분과위원회 운영은 대통령령이 정하는 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정함 (국토의계획및이용에관한법률 제114조)	
기타	· 전문위원 : 도시계획 등에 관한 중요 사항을 조사·연구하기 위함 (국토의계획및이용에관한법률제111조)	· 도시계획상임기획단 : 지방자치단체장이 입안한 광역도시계획, 도시기본계획 또는 도시관리계획을 검토하거나 지방자치단체장이 의뢰하는 광역도시계획, 도시기본계획 또는 도시관리계획에 관한 기획·지도 및 조사·연구 (국토의계획및이용에관한법률 제116조, 경기도도시계획조례 제20조)	
	· 간사 및 서기 : 건설교통부 소속공무원중에서 건설교통부장관이 임명하여 동 (국토의계획및이용에관한법률 제112조)	· 간사 및 서기 : 간사(위원회를 주관하는 과의 과장), 서기(담당업무사무관) · 필요에 따라 도 소속 공무원 중에서 상정 안건별 업무 관련자를 해당 안건의 간사와 서기로 임명할 수 있음 · 간사는 위원회에 관한 사무를 담당, 서기는 간사를 보좌 (경기도도시계획조례 제14조)	

〈그림 5-9〉 도시계획위원회의 역할과 구성

- 중앙도시계획위원회의 각 분과위원회 역할은 국토의계획및이용에관한법률에서, 경기도 도시계획위원회 분과위원회의 기능은 경기도 도시계획조례에서 지정하고 있으며, 각 시·군에서는 시·군 도시계획조례에 의해 해당 시·군에 설치한 분과위원회의 역할분담을 규정함(<표 5-11> 참조).

<표 5-11> 분과위원회의 역할과 구성

구분	중앙	시·도	시·군 ¹⁾
역할	○ 1분과위원회 · 토지이용에 관한 구역 등의 지정 · 용도지역 등의 변경계획에 관한 사항의 심의 · 개발행위에 관한 사항의 심의 ○ 2분과위원회 · 중앙도시계획위원회에서 위임하는 사항의 심의 (국토의계획및이용에관한법률 시행령 109조)	○ 1분과위원회 · 토지이용계획에 관한 구역 등의 지정에 관한 심의 · 용도지역 등의 변경계획에 관한 사항의 심의 · 도시기본계획의 승인에 관한 사항의 심의 · 2분과위원회에서 심의 또는 자문하는 사항 외에 위원회에서 위임하는 사항의 심의 또는 자문 ○ 2분과위원회 · 용도지역 변경에 관한 사항의 심의(지구단위계획의 병행 입안에 한함) · 지구단위계획의 지정·변경 및 지구단위계획의 결정·변경에 관한 사항의 심의 또는 자문 · 개발행위에 관한 사항의 심의 · 도시개발구역의 지정 등에 관한 사항의 심의 (경기도도시계획조례 제13조)	○ 1분과위원회 · 개발행위에 대한 심의 및 자문 · 토지거래계약 허가 이의신청에 관한 심의 · 용도지역 등의 변경계획에 대한 심의 ○ 2분과위원회 · 지구단위계획구역의 지정·변경 및 지구단위계획의 결정·변경에 대한 자문 · 기타 심의 또는 자문이 필요한 사항 (고양시도시계획조례제69조)
구성	· 위원장은 분과위원회 위원 중에서 호선 · 5인 이상 17인 이하 위원(위원장 포함)	· 위원장은 분과위원회 위원 중에서 호선 · 위원은 위원회의 위원 중에서 위원장이 선임(7인 이상 17인 이하)	· 위원장은 분과위원회 위원 중에서 호선 · 5인 이상 13인 이하 위원

주1) 시·군 분과위원회는 해당 시·군의 도시계획조례에 따라 제3분과위원회까지 구성하기도 함.

- 위원회의 구성을 살펴보면 중앙도시계획위원회는 건교부장관이 임명하는 위원장을 포함하여 관계 중앙행정기관의 공무원, 관련분야의 전문가 등 25인 이상 최대 30인의 위원으로 구성됨(<표 5-12> 참조).
- 각 시·도 및 시·군·구 도시계획위원회는 중앙도시계획위원회보다 규모가 작으며, 관련분야 전문가들의 참여비율을 지정하여 위원회의 전문성을 제고하도록 규정하고 있음.
- 이 중 공무원이 아닌 위원의 의무 비율은 중앙도시계획위원회가 가장 낮음.

<표 5-12> 위원회의 구성

구분	중앙(법 106, 107조)	시·도(영 111조)	시·군·구(영 112조)
구성	• 위원장, 부위원장 각 1인 포함한 25인 이상 30인 이내 위원	• 위원장, 부위원장 각 1인 포함한 20인 이상 25인 이하 위원	• 위원장, 부위원장 각 1인 포함한 15인 이상 25인 이하 위원 • 20이상의 시·군 또는 구에 공동으로 시·군·구 도시계획위원회를 설치하는 경우에는 30인까지 할 수 있음
위원장	• 위원 중에서 건교부장관이 임명 또는 위촉	• 당해 지방자치단체의 부시장 또는 부지사	• 당해 지방자치단체의 부시장, 부군수 또는 부구청장 • 2개 이상의 시·군 또는 구에 공동으로 설치하는 시·군·구 도시계획위원회의 위원장은 당해 시장 군수 또는 구청장이 협의
부위원장	• 위원 중에서 건교부장관이 임명 또는 위촉	• 위원 중에서 호선	• 위원 중에서 호선
위원	• 관계 중앙행정기관의 공무원과 토지이용, 건축, 주택, 교통, 환경, 방재, 문화, 농림, 정보통신 등 도시계획 관련 분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자 중에서 건교부장관이 임명 또는 위촉(공무원이 아닌 위원 10인 이상)	• 당해 시·도 지방의회 의원 • 당해 시·도 및 도시계획과 관련 있는 행정기관의 공무원 • 토지이용, 건축, 주택, 교통, 환경, 방재, 문화, 농림, 정보통신 등 도시계획 관련 분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자(전체 위원의 2/3 이상)	• 당해 시·군·구 지방의회 의원 • 당해 시·군·구 및 도시계획과 관련 있는 행정기관의 공무원 • 토지이용, 건축, 주택, 교통, 환경, 방재, 문화, 농림, 정보통신 등 도시계획 관련 분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자(전체 위원의 50% 이상)

2) 위원회의 심의

- 도시기본계획 및 도시관리계획의 승인, 변경결정 등에 지방 및 중앙도시 계획위원회의 의견에 의거하여 심의가 이루어지며, 위원은 비상근조직으로 관련기관의 공무원, 관련전문가들로 구성되어 있음.
- 더욱이 위원의 임기가 2년으로 정해져 있고, 일부 기관의 경우 2회 이상 연임을 하지 못하도록 되어 있어 위원의 변경이 잦음. 이는 과거 계속된 연임에 따른 부작용을 줄이고자 한 것으로 심의방법등과 함께 고려되어 심의의 일관성을 높일 수 있도록 해야 할 것임.
- 심의시 명확한 심의기준이 없어 심의 내용이 누락 혹은 중복되거나 또는 세부사항까지 심의하는 등 문제가 발생할 우려가 있음. 이로 인해 관련기관의 의견이나 기억에 의존하거나, 참석한 위원의 특성에 따라 심의의 정도가 달라지는 등 일관성이 부족함.
- 중앙도시계획위원회의 경우 심의받는 행정기관의 거리 등을 고려 안전순위와 관계없이 진행하는 경우도 있으며, 안전에는 포함되어 있으나 시간관계상 혹은 중간에 위원이 끝까지 참가하지 못하게 되어 정족수가 되지 않아 심의가 중단되는 경우도 있음.

2. 해외사례

■ 영국의 DPD 심의 사례

- 지방계획의 DPD, SPD, SCI 등 심의방법은 유사하며, 각 계획의 심의시 체크해야 하는 내용이 정해져 있음.
- 심의(examination) 목적은 DPD가 적정한지(soundness) 고려하는 것으로, 심의를 위해 중앙정부에 DPD를 제출하고, 규칙⁵⁸⁾에 따라 6주 내에

58) Regulation 28 : The Town and Country Planning(Local Development) Regulation, 2004.

이루어진 진정에 대해 통지와 참여요청을 공지해야 함.

- DPD의 심의내용은 다음의 ①과 ②의 내용이 제대로 이루어졌는지 심의하게 되며, DPD와 관련한 진정이 있을 경우 다음의 내용과 관련하여 심의가 이루어지기 전에 설명회 등이 선행되어야 함.

-
- ① 법조항 1959)에서 정해진 계획의 요구조건 이행과 광역전략계획 (Regional Spatial Strategy 혹은 Spatial Development Plan)과의 부합
 - ② 적정성(soundness)의 심사: 절차(Procedural), 상위계획과 부합(Conformity), 계획간 혹은 주변계획과 일관성 및 효율성(Coherence, Consistency and Effectiveness)
-

- 중앙정부는 계획심의단(Planning Inspectorate)⁶⁰⁾에서 심의관을 지명하며, 심의관은 모든 진정과 진정에서 제안된 계획 내용의 변화를 고려하며, 구체적인 내용은 다음 <표 5-13>과 같음.

59) 지방개발계획서의 준비(Preparation of local development documents)에 대한 내용임.

60) Office of the Deputy Prime Minister의 행정기관으로, 계획, 주택, 환경 및 이와 유사한 법과 관련된 청원과 기타 케이스워크를 결정하는 기관임. 2006년 현재 740명의 스태프가 고용되어 있으며, 이 중 300여명이 지역에 근거한 상근의 심의자이고 나머지는 관리자임. 그 외에도 비용을 지불하고 자영의 심의관들을 이용함.

〈표 5-13〉 심의절차

절차	내용
심의관의 지정	• 만약 계획에 대해 항의(진정)한 사람이 심의관 앞에서 권리를 행사하는 것을 원하지 않고, 심의관이 서면 진정 절차를 이용하여 계획의 적절성이 필요하다고 평가된다면, 공식적인 공공 심의회가 개최될 필요는 없음. • 공식적인 공공 심의회가 개최되는 곳에서는 계획심의단(Planning Inspectorate)이 개발 계획서, 진정의 특성과 규모, 심의회에 개인 심의관 혹은 심의관 팀을 지명할 것인지를 평가함. • 계획심의단은 지방계획기관에 지명된 심의관 명단을 통보하고, 심의 시작 일정을 정함. • 지방계획기관은 심의관을 지원하기 위해 프로그램 사무관(Programme Officer)을 지명하며, 이는 지방계획기관의 소속이 아니어야 함.
심의절차, 유형	• 심의관이 참석자와 방청객을 고려하여 심의절차를 결정하며, 심의회는 서면설명회, 탁상논의(Round Table Discussion), 비공식적 공청회, 공식적 공청회 등의 유형이 있음. • 심의관은 계획의 적정성을 결정할 수 있는 사람이나 조직의 참여를 요구할 수 있음.
심의 공지	• 공식적 공공심의회가 개최되는 곳의 정부기관은 심의공지를 적어도 심의 6주 전에 해야 하며, 제출된 DPD와 관련하여 진정한 모든 사람들에게 공지를 하여야 함. • 이 때, 지방계획기관은 서면이나 전자메일로 심의관의 이름, 개최장소, 시간 등에 대해 자세하게 공지하여야 함. • 지방계획기관은 관할지역 전체를 관할하는 지방신문이나 지방계획기관의 웹사이트에 같은 내용을 공지하며, 지방계획기관이 필요하다고 생각하는 기타 조치를 취해야 함.
사전심의회	• 사전심의회(Pre-Examination Meeting)는 보통 심의회 전에 한번 혹은 그 이상 절차를 위한 모임으로, 심의의 관리를 논의하기 위한 회의임. • 사전심의회에서 논의할 심의 프로그램과 일정표를 작성하여 서면 혹은 전자메일로 진정한 사람들에게 회람되어야 하며, 사전심의회 전에 지방계획기관의 웹사이트에 공지되어야 함.
심의과정	• 심의관의 역할 - 심의관은 심의의 결정방법을 결정하고, 심의가 공정하고 공개적이며 공정하게 진행될 수 있도록 해야 함. - 심의관은 심의내용과 관계가 없거나 반복적인 발언을 제한할 수 있으며, - 관련된 모든 사람들이 관련 정보에 접근할 수 있도록 해야 함. • 심의회의 개최시 심의관은 최근 개최된 사전심의회에서 모든 절차와 관련하여 변경된 내용이 있으면 먼저 다루어야 함. • 심의시 광역계획기구(혹은 런던시장)과 중앙정부기관의 역할 - 광역계획기구 혹은 런던시장은 DPD와 광역공간전략계획, 혹은 공간개발전략과의 일관적 일관성에 대한 문제가 있다면 이러한 내용은 심의와 관련된 진정으로 간주함. - 심의관은 광역계획기구 혹은 런던시장의 대리인 참석을 요구함. - 유사하게, 중앙정부기관도 장관을 대신하여 계획안의 준비기간에 조정되지 않은 개발 계획의 적절성에 대한 문제를 제기했다면, 심의관은 심의시 정부기관의 참석을 요구함.
심의보고서 작성	• 심의관이 심의보고서(Binding Report)를 작성하면, 공식적으로 채택되기 전에 확인(fact check)을 위해 지방정부에 주고, 지방정부는 받은지 2주 내에 확인하여 심의관에게 제출함. • 확인이 완료되고, 제기된 문제에 대해 심의관이 응답한 후 최종보고서가 지방계획기관에 제출됨. • 심의관은 DPD와 채택된 Proposal Map이 어떻게 변화되어야 하는지 명확히 권고를 해야 함. 심의관이 내린 결론은 구속력이 있으며, 지방계획기관은 반드시 심의관이 요구한 내용을 반영해야 하며 그 후 DPD를 승인받아야 함.

자료: Office of the Deputy Prime Minister, 2004, Planning Policy Statement12: Local Development Frameworks.

■ 미국 와싱턴주의 심의 사례

- 미국 와싱턴주의 경우 주정부에서 검토한 종합계획이 GMA의 내용과 다를 경우 혹은 다른 카운티와 시, 관련 주민들이 성장관리청문회에 이의를 제기함에 따라 검토가 이루어지는데, 청문의 자격, 청문회의 역할과 구성, 청문회 절차 등은 다음 <표 5-14>와 같음.

<표 5-14> 청문회의 구성과 절차⁶¹⁾

절차	내용
청문회의 역할	• GMA는 와싱턴주를 3개 지역으로 구분하여 위원회(Growth Management Hearings Boards : GMHB)를 두고 있는데, 이는 지방정부, 주정부 또는 민간이 GMA의 목표나 요구조건에 대해 이의가 있을 경우 법원으로 직접 가기 전에 먼저 서로의 주장을 듣고 결정하는 역할을 함. • 위원회는 준 사법(quasi-judicial)기관으로, 탄원이 접수되었을 때만 지역의 결정을 검토하며, 특별한 사유가 없는 한 법원에 상소하기 전에 반드시 이곳을 거쳐야 함.
청문회의 구성	• GMA는 주지사가 각 위원회에 세 명씩 임명하도록 하고, 세 명 중 두 명은 변호사와 전직의 지역위원으로 구성하며, 토지이용문제에 대한 경험있는 자나 교육을 받은 자로 자격을 제한함. • 세 개의 위원회는 GMA의 목표와 목적을 향상시키기 위해 적어도 일년에 한번씩은 서로 모여 회의하도록 되어 있음.
청원할 수 있는 내용 및 자격	• 청원할 수 있는 내용은 ① 자유토지와 환경민감지역의 지정, ② 자유토지의 보전과 환경민감지역의 보호를 위한 규제, ③ 카운티차원의 계획정책, ④ 도시성장지역의 설정, ⑤ 종합계획, 개발규제(용도지역, 필지분할조례등), 혹은 연안 마스터프로그램에 해당됨. • 청원할 수 있는 자격은 ① RCW 36.70A의 성장관리계획 관련법에 따라 계획을 수립한 주, 카운티, 시, ② 리뷰가 요청된 문제에 대해 카운티 혹은 시 앞에 발언 혹은 서면으로 참여한 자(단체), ③ 기관의 행위로 피해 가능성이 있어 법원과 협의된 자 등으로 제한됨.
청원절차	• 청문회는 이의가 접수되면 접수받은 날로부터 10일 이내에 일정을 정함. • 청원은 특별한 경우가 아니면 접수된 지 180일 이내에, 다수 건의 청원내용이 있을 경우에는 최종 접수된 날로부터 180일 이내에 최종 결정이 이루어져야 하며, 기간의 연장이 가능한 경우는 ① 모든 관계자들이 연장을 요청하였거나, ② 청원자와 상대자에 의해 연장이 요청되고, 협상을 통해 문제의 주요 이슈를 해결할 수 있다고 청문회가 결정할 경우에 해당됨. • 청문회의 최종 결정에 이의가 있을 경우 최종결정일로 부터 30일 이내에 상급법원에 항소할 수 있음.

61) RCW 36.70A.250~345

3. 개선방향

- 사례연구의 경우 심의회의 구성과 절차, 방법 등은 우리나라와 아주 다른 것을 알 수 있음. 미국 와싱턴주의 경우 청원이 있을 때만 심의를 하며, 영국의 경우는 우리나라와 같이 승인과정의 하나로 이루어지고 있음.
- 두 경우 모두 청원한 자와 계획기관, 기타 이해당사자들이 참석할 수 있으며, 서로 의견을 개진하고 심의관이 적정성에 의거하여 판단하고 있음.
- 미국 와싱턴주의 경우 청원을 할 수 있는 주민의 자격은 공청회에 참석하여 발언 혹은 서면으로 의견을 개진한 자로 제한되어 있어 주민참여와 심의가 연계되고 있음.
- 심의진행방법 및 심의관, 심의기간의 경우 미국 와싱턴주는 정해져 있으나, 영국은 계획의 규모, 특성에 따라 사전심의회에서 일정과 방법을 정하고 있으며, 심의관 역시 특성에 따라 1명 혹은 팀으로 정해짐.
- 심의내용의 반영은 미국 와싱턴주의 경우 청문회가 준사법기관으로 판결문 형식으로 제시하며, 영국의 경우 심의관이 심의보고서를 작성하고 지방계획기관의 사실확인(fact check)을 거쳐 발간되며 이는 법적 구속력을 가짐.
- 우리나라의 경우도 심의구성과 진행에 있어서 개선할 필요가 있음. 심의회의 구성이 지방도시계획위원회의 경우 15~25인, 중앙도시계획위원회의 경우 25~30인 이내로 구성하게 되어 있으며, 이 중 1/3 이상은 행정정부기관의 공무원으로 구성되어 있음.
- 현 체제를 유지한다면 중앙도시계획위원회의 경우 지역별로, 예를 들면 수도권과 강원권, 충청권, 영남권, 호남권으로 구성하고 지역별 위원회는 지역을 특성을 잘 아는 심의관을 포함하여, 지역에서 심의하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.
- 이때 지역별 위원회 간의 일관성을 유지할 수 있도록 유사내용에 대한 심의결과를 제공하는 등 행정기관의 역할이 필요할 것임. 진행방법 역시

현 체제를 유지한다면 심의가 일관성 있게 이루어질 수 있도록 체크리스트를 제공하는 등의 대안이 필요함.

- 다른 대안으로 사례에서 본 바와 같이 지역별로 상근의 전문 심의위원을 구성하여 진행할 수 있을 것임.

제6장 정책제언

제1절 국토공간계획상 도시기본계획의 역할 재정립방안

제2절 도시기본계획수립지침의 개선방향

제3절 기본계획 수립절차의 정책제언

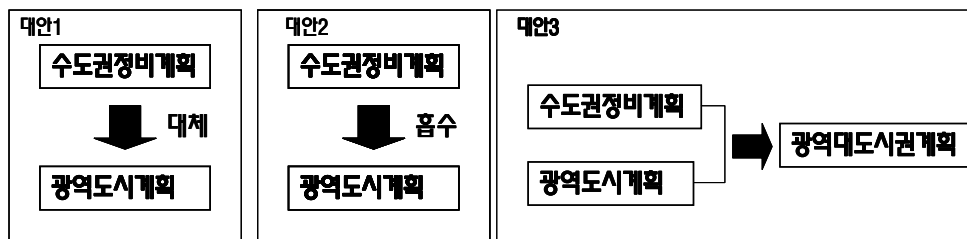
제6장 정책제언

제1절 도시기본계획역할 재정립 및 국토계획체계 개선방안

1. 도시기본계획과 수도권정비계획과의 관계

- 제3차 수도권정비계획에서 제시된 정비발전지구의 지정에 관한 사항은 수도권 공간구조에 영향을 미칠 수 있는 일정규모 이상의 공공기관 이전적지로 국한하여 정비발전지구를 지정하되, 지자체의 의견을 최대한 반영할 수 있는 장치마련이 요구됨. 또한 지구 지정 시에도 수도권정비계획이나 광역도시기본계획의 공간구조, 도시기본계획, 개별법과의 정합성을 확보할 수 있는 형태로 구체화하도록 함.
- 수도권 시도별 관리계획수립의 의무화는 수도권정비계획에서 규정된 계획사안 중 수도권전체 차원에서 지방자치단체의 광역적 협의가 필요한 계획이슈에 국한하여 수립될 필요가 있음.
- 수도권정비계획이 수도권 공간계획의 최상위계획으로서 위상과 역할을 담당하기 위해서는 기존의 개별 시설별 미시적 입제규제위주에서 수도권의 성장관리를 위한 계획체제로의 전환할 필요가 있음.
- 하지만 정부가 밝힌 대로 수도권이 계획적 관리체제로 전환될 경우, 수도권 광역도시계획과 계획범위도 동일한데다 수립취지도 거의 유사하게 되어 어떤 형태로든 조정이 불가피할 것으로 보임.
- 이 경우 수도권정비계획의 취지와 역할이 모호해 지며 광역도시계획과는 계획의 공간적 범위가 동일하므로 중복기능이 우려됨. 따라서 수도권정비계획의 폐지나 대체입법, 광역도시계획과 통합 등을 포함하는 다양한 조정방안이 절실히 요구됨.

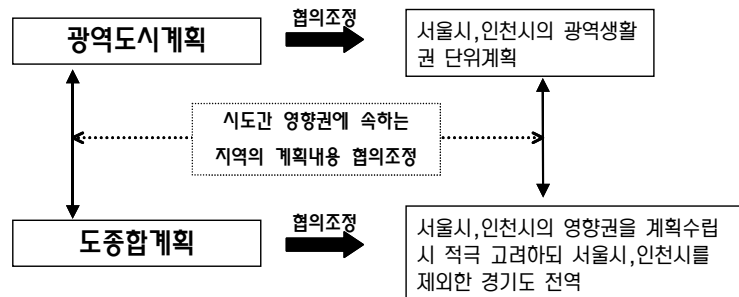
- 이를 위해 다양한 대안이 검토될 수 있겠으나 다음 3가지 정도로 요약됨.
첫째 수도권 정비계획은 제 역할을 다했으므로 폐지하고 향후에는 국토계획법상 수도권 광역도시계획으로 대체하는 방안, 둘째 수도권 정비계획에서 꼭 남겨야 할 중요한 내용은 일부 발췌하여 수도권광역도시계획에 흡수하는 방안, 셋째 수도권정비계획과 광역도시계획을 통합하여 새로운 형태의 “광역도시계획”(가칭)을 마련하는 방안임.
- 이들 대안이 적절히 검토될 필요가 있으나 어떤 대안이든지 수도권의 계획적 관리를 위해서 수도권 전체를 대상으로 하기보다는 대도시를 중심으로 하는 실질적인 광역대도시권을 대상으로 명실공히 광역대도시권차원의 성장관리계획으로 자리매김 되어야 할 것임.
- 또한 계획 수립의 대상이나 내용도 중요하나 이를 실현할 수 있는 정책수단과 계획 주체로서의 광역협의체의 역할이 제도적으로 강화될 필요가 있음. 따라서 광역적 계획 이슈에 관련 협의조정권, 계획수립권 등에 관한 구체적인 내용이 검토될 필요가 있음.



<그림 6-1> 수도권 정비계획의 대체안

2. 도시기본계획과 광역도시계획 및 도종합계획과의 관계

- 광역도시계획은 수도권에서는 유일하게 건교부, 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 함께 수립하는 계획으로 현재는 수도권의 그린벨트 조정 및 해제를 주 내용으로 수립중이나 광역대도시권 계획적 성장관리 측면에서 접근해야 할 필요가 있음.
- 특히, 광역도시계획은 수도권내 서울시와 인천시등 중심대도시의 실질적인 광역생활권을 주요 계획범위로 하는 “광역대도시권계획”으로 자리매김할 필요가 있음. 현재 교통 및 통행수단의 발달로 서울, 인천과 같은 대도시가 주변지역에 미치는 영향은 점점 커질 것으로 예상되며 이에 따른 광역대도시권의 성장관리계획의 필요성이 더욱 요구되는 상황임.
- 한편, 시·군도시기본계획의 승인 권한이 도지사로 이양되므로 경기도 차원에서도 시도별 도시기본계획의 주요사안을 광역적 관점에서 조정하거나 협의할 필요가 있을 것임. 따라서 도종합계획은 인천광역시, 서울특별시를 제외한 경기도 지역을 대상으로 수도권 내의 시·군별 도시기본계획의 지침이 되는 역할을 해야 할 것임.
- 즉, 광역도시계획을 계획범위로 하여 계획을 수립하고, 도종합계획은 수도권에서 대도시권을 제외한 시·군으로 계획범위를 조정함으로써 각각 계획의 성격을 분명히 하고 역할도 차별화 하도록 함.
- 전술한 대로 계획의 성격을 조정할 경우, 도종합계획은 사실상 경기도내 시·군 도시기본계획의 상위계획으로서 지침역할을 수행해야하는 바, 도종합계획은 향후에 국토기본법체계에서 국토계획법체계로 편입시켜 공간계획체계를 보다 단순 명확하게 조정할 필요가 있음.
- 또한, 전술된 사항이 잘 구성된다고 하여도 광역도시계획 및 도종합계획 모두가 2개 이상의 지자체와 관련된 이슈에 관한 계획 수립이니 만큼, 협의적 기구로서의 광역협의체의 기능 및 제도적 기반구축을 강화해야 할 것임.



<그림 6-2> 광역도시계획 및 도종합계획의 하위계획의 범위

3. 도시기본계획과 개별법상 기본계획과의 관계

- 도시기본계획의 위상정립이나 실현성을 높이기 위해서는 개별법상 부문계획과 역할조정이 필요함. 현 상황에서 도시기본계획의 부문별 계획은 개별법상 독자적인 운용이 가능한 부문별 기본계획과 정합성을 유지하기란 현실적으로 매우 어려운 것으로 보임.
- 따라서 도시기본계획은 현재와 같은 마스터플랜적 종합계획의 성격에서 벗어나 해당 도시의 주요 이슈 중심의 전략계획의 형태로 전환하고 공간구조구상, 토지이용, 공원녹지 등 계획적 실현수단이 확보된 공간계획분야에 보다 중점을 두고 수립하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 이외 시설별 기본계획, 공공기반시설 및 개발사업의 경우는 도시기본계획에서는 공간구조구상, 토지이용계획과 정합성 등 공간정책적 측면에서 지침과 정책방향을 제시하고 개별법에서 좀 더 구체적인 계획을 수립하도록 함.
- 비도시 지역의 경우에는 도시기본계획이 수립지침에서 비도시지역의 특성을 살릴 수 있는 별도의 계획기준을 마련하고 비도시지역의 다른 법률상의 개발사업을 도시기본계획과 정합성을 유지할 수 있는 방안을 모색해야 할 것임.
- 장기적으로는 각 부문별 계획의 승인권자는 가능한 도시기본계획 승인자와

일치시키되 안 될 경우 협의·조정하도록 제도적으로 의무화하고, 개별법에 의한 각종 용도지역 지정도 그 취지와 정책효과를 재검토하여 재통합하는 방향을 모색할 필요가 있음.

4. 도시기본계획과 하위계획과의 관계

- 현재 도시기본계획은 인구 1000만 이상 대도시나 10만내외의 중소도시도 동일한 도시기본계획이라는 용어를 사용하고, 동일한 수립지침이 적용됨으로서 공간계획체계상 동일한 위상 관계를 가짐. 그러나 전술하였듯이 시·군 도시기본계획은 도지사가 승인권을 가지므로 특별시나 광역시와는 위상을 달리 할 수밖에 없음.
- 이에 따라 서울특별시, 인천광역시, 도와 같은 광역자치단체의 경우 동일한 위상의 계획이 필요함. 따라서 특별시 및 광역도시계획과 도종합계획은 “광역자치단체기본계획”(가칭)이라는 동일한 위상을 부여하고 이외의 10만내외의 도시는 “기초자치단체기본계획”(가칭)의 구분·설정하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있을 것임.
- 도시기본계획과 하위계획간의 연계를 강화하기 위해서는 계획체계상 도시 전체를 대상으로 장기발전을 계획하는 도시기본계획과 지구별로 보다 구체적인 계획을 수립하는 지구단위계획을 연결하는 계획수단으로서 도시관리계획의 역할을 강조할 필요가 있음.
- 현재 도시기본계획에서 수립하게 되어 있는 생활권계획의 경우, 도시기본계획에서는 기본적인 가이드라인만 주고 도시관리계획의 계획 기능을 좀 더 강화하여 구체적으로 수립할 필요가 있음. 이렇게 중간단위의 계획기능을 강화함으로써 장기비전 성격의 도시기본계획과 보다 구체적인 계획인 지구단위계획과의 연결고리를 가지도록 함.
- 특히 도시기본계획의 성격이 장기종합계획의 성격에서 이슈중심의 전략계

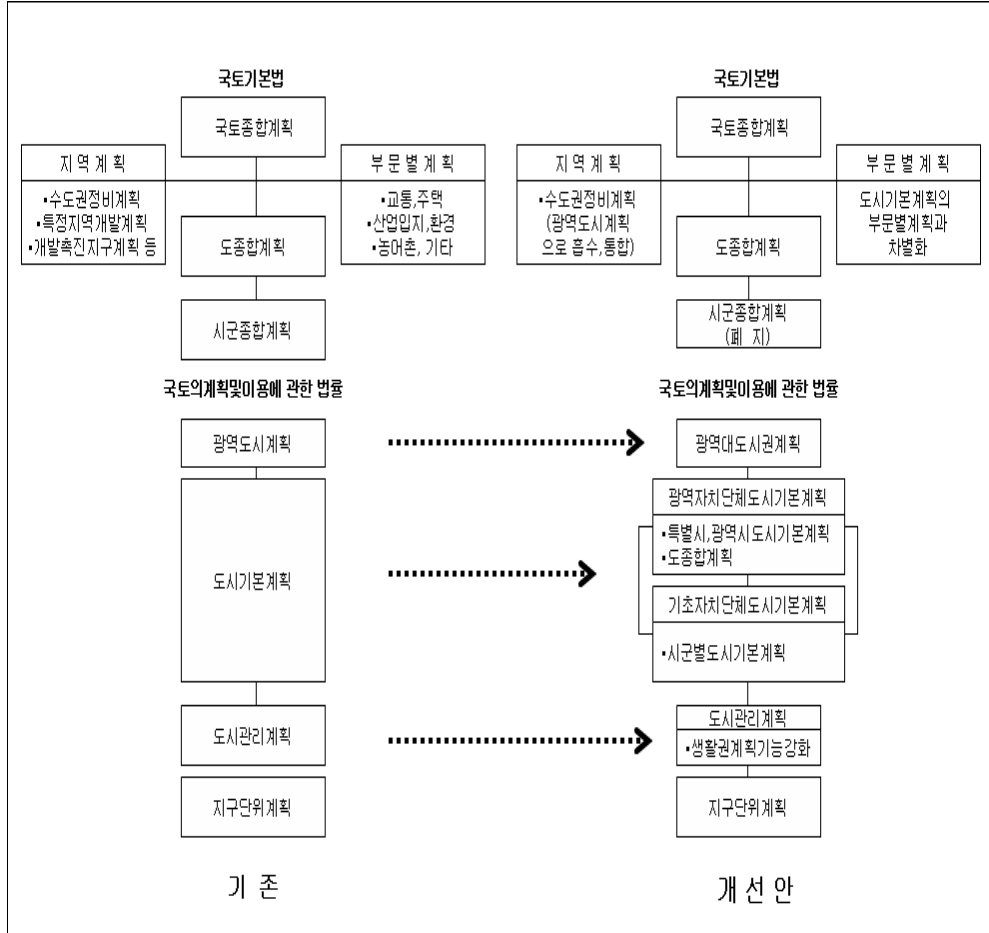
획이나 보다 유연한 형태의 정책계획 성격으로 전환될 경우, 도시관리계획의 역할은 더욱 커질 수밖에 없으므로 이에 대한 계획내용 및 절차에 관하여 보다 심도 있는 재검토가 필요함.

- 비도시지역토지적성평가의 경우, 현재 셀단위의 토지적성평가결과를 기초자료로 적극 활용하되 지역간의 영향과 도로망 연계체계 등을 고려하여 보다 광역적인 틀에서 계획할 필요성이 있음.

5. 기타 특별법과의 관계

- 현재 선계획-후개발의 원칙이 유지되지 못하는 주요 이유 중 하나는 주로 중앙정부가 특별법 형태로 편의적으로 운용하는 대규모 국책사업이나 택지개발사업과 같은 개별사업에서 기인함. 하지만 향후에 특별법의 제정은 그야말로 국가의 안보위기나 재난방지 등 아주 특별한 경우에 예외적으로 허용하도록 하고 제도화 하도록 함. 그리고 기존의 특별법에 근거한 대규모 개발사업의 경우도 도시기본계획과 정합성 문제가 발생할 경우 협의·조정할 수 있도록 제도화하여 “선계획-후개발”체제를 구축하도록 함.

<표 6-1> 국토공간계획체계 개선방안



제2절 도시기본계획수립지침의 개선방안

1. 새로운 접근방식으로의 전환

- 도시기본계획의 성격과 기능 그리고 위상에 대한 재정립이 필요함. 지금까지 시·군단위의 최상위 종합계획으로서의 위상에 비해 사실상 제 역할을 하지 못하고 있음. 국토공간계획 체계 검토에서 논의된 바와 같이 도시기본계획은 별도의 개별법을 통해 운용되는 부문별 계획은 물론 국민임대주택 공급, 택지개발, 도시재정비 등 다양한 분야의 특별법으로 인해 법과 지침에서 부여하고 있는 본연의 기능과 위상을 유지하기 어려움.
- 도시기본계획이 갖는 한계를 유발시킨 개별법 및 특별법과의 관계에 대한 총체적인 문제는 전면적인 관련법 개정이 병행되어야 하는 복잡한 구조이기 때문에 많은 논의가 필요함. 따라서 현행 도시기본계획수립지침상의 문제 중에서 현실적으로 개선이 가능한 내용을 중심으로, 단기적이면서 점진적인 접근이 필요함.
- 기본원칙 측면에서는 우선 도시기본계획은 종합계획이라기 보다 공간계획이라는 본연의 기능을 중심으로 토지이용계획에 초점을 맞추고, 이를 위한 각 부문별 계획이 연계되어야 함. 즉, 유형별 토지이용의 규모와 입지 그리고 개발시기에 초점을 맞추는 것이 도시기본계획의 주된 목적이 되어야 함.
- 그리고 지금까지의 도시기본계획은 도시의 규모나 특성과 관계없이 단일한 지침에 의해 획일적 형태를 양산했다는 측면에서 향후 도시기본계획은 해당지역이 갖는 고유의 공간적 특성과 정책 특성을 충분히 반영할 수 있도록 탄력적 적용이 가능해야 함.
- 또한 부문별 계획의 병렬적 체계인 현행 도시기본계획은 사실상 실효성이 없음. 따라서 개별 수립주체가 갖는 도시의 미래상과 이를 실현시키기 위한 핵심전략을 중심으로 계획이 이루어지고, 각각의 핵심전략을 달성하기 위한 실천방안을 모색하는 과정에서 교통, 환경 등 주요 관련분야의 정책을 연계하는 형태로 전환해야함.

2. 기본 원칙 및 성격의 개선방향

1) 공간계획으로서 토지이용계획 중심으로 개편

- 현행 도시기본계획은 교통·물류, 환경, 경관, 공원, 사회·경제, 방재 등을 총괄하는 종합계획의 형태를 가짐. 시·군단위의 공간정책을 추진하기 위하여 기본이 되는 법정계획으로서, 핵심내용인 토지이용계획 수립은 모든 분야와의 관계를 고려해야하기 때문에 필요한 접근이지만 현실성이 결여됨.
- 부문별 계획은 개별법에 의해 각각의 기본계획을 운용하고 있으며, 중앙 및 지방정부의 관련부서에서 실질적인 예산확보와 집행이 이루어지고 있음. 이로 인해 도시기본계획 수립시 각 부문의 개별법에서 기 수립한 기본계획의 내용을 요약 정리하는 수준에 불과함.
- 따라서 도시기본계획은 가장 핵심이 되는 공간계획(공간구조 개편, 생활권 계획, 토지이용계획)을 제시한다는 측면에 초점을 맞추고, 부문별 계획은 해당 근거법의 기본계획 내용을 감안하되 공간적 틀을 제시함에 있어 연계가 필요한 사항을 정리하는 방식으로 전환이 필요함.
- 예를 들면 환경측면에서 반드시 보전해야 할 지역을 명시하거나, 도시적 용도로 활용하더라도 가능한 토지이용의 범위를 제시하고, 방재계획에서도 지역의 방재전략을 계획함에 있어 토지이용의 방향을 제시하여 궁극적으로 토지이용계획에 반영시키는 구조로 개선해야 함.

2) 부문별 계획에서 이슈별 계획으로 전환

- 도시기본계획은 토지이용계획, 교통·물류계획, 환경보전계획, 공원녹지계획, 경제·산업·사회·문화계획 등 부문별 계획으로 구성되어 있음. 하지만 부문별 계획은 도시의 미래상을 실현하기 위한 실천전략으로 활용하기 어려움. 실

질적으로 개별 지자체는 도시의 비전과 목표를 실현하기 위해서 부문별 전략보다는 이슈별 전략을 선택하고 있음.

- 따라서 지자체가 갖는 주요 정책이슈를 중심으로 계획을 수립해야 함. 예를 들어 도시균형발전, 대중교통중심의 도시, 지속가능한 도시, 공간구조 개편, 도심부 기능향상, 경제자유구역 활성화, 기성시가지 재생사업, 다양한 유형의 이전부지 활용 등 각 지자체가 다루어야 할 중요한 정책적 이슈에 대한 계획을 수립하면서 이를 도시전체의 공간적 틀로 연계해야 함.
- 물론 이슈별 계획으로 전환한다 해도 기존 부문별 계획이 배제될 수 없음. 주요 이슈단위로 계획하면서 이들 계획이 갖는 기반시설과의 관계, 환경과의 관계, 사회·경제와의 관계 등을 고려해야 함.
- 각각의 이슈별 계획에서 실천방안을 제시함에 있어 토지이용 등 공간계획에 필요한 사항을 다루어야 함. 또한 개별 이슈에 대한 부문별 검토과정에서도 공간계획의 방향성을 제시해야 함. 그리고 최종적으로 이슈별 계획과 전략들은 하나의 통합된 공간적 틀로 제시하는 방식으로 전환해야함.

3) 지침의 탄력적 운용

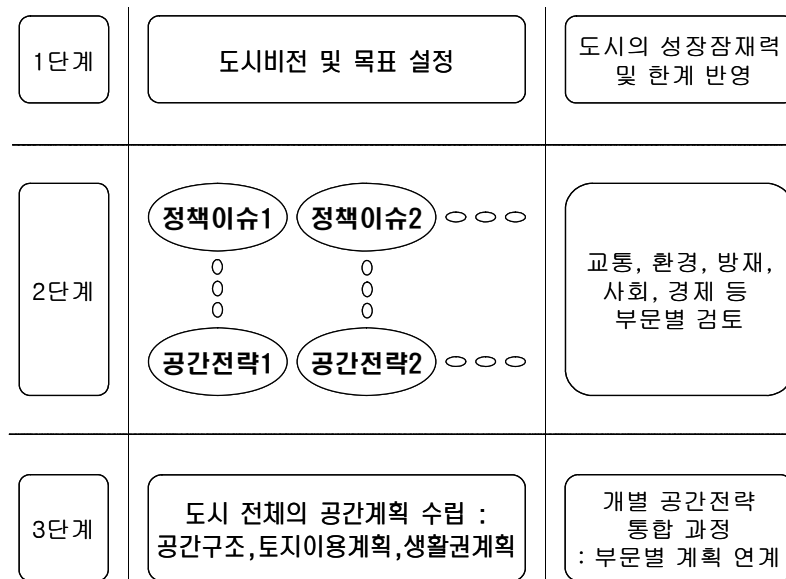
- 수립지침에서는 도시기본계획 수립시 12개 부문별 계획을 반드시 포함하도록 하고 있음. 하지만 부문별 계획으로는 지자체마다 다른 고유의 도시정책과 전략을 표현할 수 없음.
- 이로 인해 각 지자체의 도시기본계획은 서로 다른 여건임에도 불구하고 획일화되어 있고, 사실상 의미 없는 내용임에도 불구하고 포함해야 하는 반면 필요한 내용은 포함하지 않는 문제가 발생하고 있음.
- 물론 이슈별 계획체계로 전환된다면 계획의 획일성 문제는 상당부분 해소될 수 있을 것임. 하지만 여전히 수정 보완된 모든 지침에서도 반드시 수용해서 가야한다는 원칙보다는 다양한 내용을 담은 지침 중에서 지자체 여건에 따라 선택하여 수립할 수 있는 탄력적 운영이 필요함.

- 따라서 토지이용계획과 직접 관계되는 일부 내용만을 반드시 포함해야할 필수사항으로 정하고, 나머지 내용은 수립주체가 필요한 사항을 자유롭게 선택하여 구성할 수 있도록 유연성을 부여해야 함.

3. 주요 세부내용 개선방향

1) 계획의 구성 체계

- 기존 계획의 구성은 도시비전과 목표, 공간구조 개편, 토지이용계획 그리고 각 부문별 계획이 이어지는 형태임. 이러한 구성 체계로는 도시기본계획의 가장 핵심인 토지이용계획 등 공간적 틀을 제시한다는 측면에서, 사실상 각 부문과의 연계성을 확보하기 어려움.
- 부문별 계획에서 이슈별 계획으로 전환한다면, 계획의 구성 체계는 지자체의 중장기 비전과 목표를 제시하면서 이를 달성하기 위한 주요 정책이슈별 계획을 수립하고, 최종적으로 각각의 정책단위 계획을 통해 필요한 토지이용변경 사항을 담아내는 토지이용계획을 제시하는 것이 바람직함.



〈그림 6-3〉 계획의 구성체계 개선방향

- 1단계는 기존 구성체계와 같이 도시의 성장잠재력과 한계 등 도시여건을 고려한 도시비전과 목표를 설정함.
- 2단계는 도시의 비전과 목표를 실현시킬 수 있는 주요 정책이슈를 발굴하고 이를 추진하기 위한 구체적인 실천방안을 제시함. 이때 개별 정책이슈를 추진함에 있어 교통, 환경 등 관련 분야의 검토와 계획이 감안되어야 함. 그리고 최종적으로는 각각의 정책이슈를 달성하기 위한 공간적 전략(토지이용구상 등)을 제시함.
- 3단계는 각각의 정책이슈를 통하여 제시된 공간전략 들이 도시차원에서 하나로 통합되는 과정임. 이때 각각의 이슈들에서 제기된 실천방안의 기능간 상충 및 연계를 위한 부문별 종합검토 과정이 필요함. 이와 같은 통합과정을 통해 최종적인 공간구조개편, 생활권계획, 토지이용계획 등을 작성함.

2) 인구지표

- 현행 도시기본계획에서의 인구지표는 가장 중요한 계획적 요소로 다루어짐. 이는 인구지표를 도시적 토지이용의 규모와 직접 연계하기 때문임. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 장래인구예측이나 토지이용수요예측 모두 현실적으로 정확성을 기하기 어렵고, 도시가 갖는 인구특성 및 토지특성이 다르기 때문에 토지이용계획과 직접 연계하는 것은 실효성이 없음.
- 인구증가와 관계없이 반드시 노후된 기성시가지를 계획적으로 정비해야 하거나, 도시의 미래를 위해 전략적으로 개발이 필요할 수도 있음. 따라서 인구지표는 토지이용계획과는 간접적 연계하고, 상하수도, 공원, 학교 등 관련시설의 수요추정 및 계획을 위한 기초자료로 활용하는 것이 바람직함.
- 인구지표 설정을 위한 접근방법은 현행 지침에서처럼 구체적으로 추정방식을 명시하여 반드시 준수하도록 한다 하여도 개별 도시의 특성에 따라 세부 기준을 달리한다면 의미가 없음. 따라서 각 지자체의 여건에 따라 다양한 추정방식의 사용을 가능하게 하되, 객관적으로 수용할 수 있는 논리적 근거를 제시하도록 하는 기본 원칙만을 갖는 것이 효율적임.

3) 토지이용계획

- 토지이용계획은 이슈별 계획을 수립하는 과정에서 설정한 용도별 규모와 입지 그리고 우선순위를 통합하여 결정해야 함.
 - 토지수요를 예측함에 있어 현행 지침에서는 인구지표를 기반으로 하는 구체적인 추정방법을 제시하고 있음. 물론 인구증감이 중요한 요인일 수 있으나, 도시의 규모나 성장단계 그리고 인구의 증가여부 등에 따라 토지수요는 달라짐. 따라서 인구지표를 토지수요와 연계할 수 있으나, 주택수요, 공간구조 개편, 개발가능용지의 규모와 위치, 지자체의 주요 도시정책 및 전략 등 해당 지자체의 여건과 이슈별 계획과정에서 결정할 수 있어야 함.

- 입지문제는 이슈별 계획에서 실천방안의 하나로 제시하는 공간전략을 중심으로 결정하되, 기반시설 및 환경 등 관련 분야와의 관계가 반영될 수 있도록 관련 기준을 반영함.
 - 현행 단계별 계획은 대부분 2단계 이내로 결정하여 장기계획으로서 무의미하고, 현실적으로 해당 개발시점에 추진하지 못하는 경우도 발생함. 따라서 사업별 또는 도시의 변화하는 여건에 유연하게 대응할 수 있도록 전체적인 개발총량을 결정하고, 기반시설 조건과 추진 주체 및 방법의 현실성 등 사업의 우선순위에 대한 기준을 마련하여 제시하는 것이 바람직함.
- 자연녹지 등에서 도시용지로 변경하는 사항은 시가화예정용지로 단일화하여, 총량과 도시 발전축을 감안한 활용가능지역을 개념적으로 표현하고, 단계별 계획보다는 우선순위에 대한 지침으로 관리하는 방식이 필요함.
- 자연녹지지역에서 개발계획이 미수립된 지역은 시가화예정용지로 설정하고, 개발계획이 수립된 지역은 시가화용지로 결정하지만, 실질적인 개발시기나 용도측면에서 차이가 없어 토지이용계획에 혼란을 줄 수 있음. 따라서 자연녹지지역 등에서 도시적 용도로 변경하기 위해서는 개발계획의 유무와 관계없이 시가화예정용지로 통일하여 지정하는 것이 바람직함.
 - 현행 도시기본계획에서는 개별 시가화예정용지의 규모와 개략적 위치를 제시하고 있으나 검토 및 심의과정에서 제시한 경계가 내부 방침으로 유지됨으로써 당초 의도와는 다르게 시가화용지처럼 운용되고 있음. 따라서 새롭게 계획하는 도시적 용지의 규모는 총량차원에서 제시하고 도시발전 또는 개발축을 개념적으로 제시하여 유도하는 것이 필요함.
 - 활용단계에서는 경계 설정시 도시개발법, 택지개발촉진법 등 관련 개별법의 입지선정 기준을 명확히 하고, 기반시설 계획의 유무, 환경문제의 최소화, 도시성장축과의 관계, 개발밀도 및 사업방식, 사업추진의 현실성 등에 대한 우선순위 기준을 제시하여, 도시전체의 공간적 틀을 기반으로 단위지역을 관리할 수 있는 수단으로 활용해야 함.

4) 생활권계획

- 대도시처럼 도시규모가 큰 지자체의 경우 도시기본계획과 개별 사업단위에서 다루는 공간규모의 차이가 심하기 때문에 하위계획을 관리할 수 있는 계획내용이 미흡함. 현행 지침상의 생활권계획은 단순히 전체인구를 생활권 단위로 배분하는 수준이기 때문에 하위계획과의 연계성이 결여됨.
- 따라서 하위계획 또는 개별사업단위 계획에 대한 정책지침을 부여하기 위해서는 일정 규모 이상의 지자체의 경우 생활권단위 계획을 수립하도록 해야 함. 물론 모든 지자체에 의무화할 필요는 없음.
- 또한 현행 도시기본계획은 해당 지자체의 행정구역내에서만 이루어지기 때문에 실질적으로 인접 지자체와 밀접한 관계가 형성되었음에도 불구하고 연계성이 없음. 따라서 인접 지자체와의 경계지역을 대상으로 주요 도시정책과 토지이용계획은 생활권계획에서 반영해야 함.
- 국토공간계획 체계를 개선하기 위한 방안의 하나로 도시관리계획에서 생활권계획을 수립하도록 개편하여 도시기본계획과 지구단위계획 사이에서 공간적 위계의 연계가 가능하도록 하는 제안하였음. 따라서 도시기본계획의 생활권계획에서는 하위계획인 도시관리계획의 정책지침으로서, 지역별 그리고 사업단위별 토지이용방향, 인구밀도를 포함한 개발밀도, 우선순위 등에 대한 개략적인 방향을 제시해야 함.

5) 비도시지역

- 도시기본계획수립지침은 과거 도시지역만을 대상으로 수립했던 기준과 지침을 대체로 수용함으로써, 도시기본계획수립대상지역으로 포함된 비도시지역의 경우 사실상 계획내용이 전무한 실정임.
- 따라서 비도시지역의 특성을 활용한 농업, 관광, 여가 기능을 중심으로 계획될 수 있는 지침이 보장되어야 함. 물론 이슈별 계획을 중심으로 도시기

본계획이 수립될 경우 비도시지역에 대해서도 지역적 특성을 고려한 주요 정책이슈별 계획이 가능할 것임.

- 토지이용측면에서 도시적 용도로의 필요성이 적은 지역이지만, 입지에 대한 표현 없이 제2종 지구단위계획 물량만으로 정해주고 있는 현행 지침을 활용하고 부분적으로 필요한 도시적 용도의 경우 토지이용계획에 반영할 수 있도록 함.

6) 우수사례를 통한 계획방향 제시

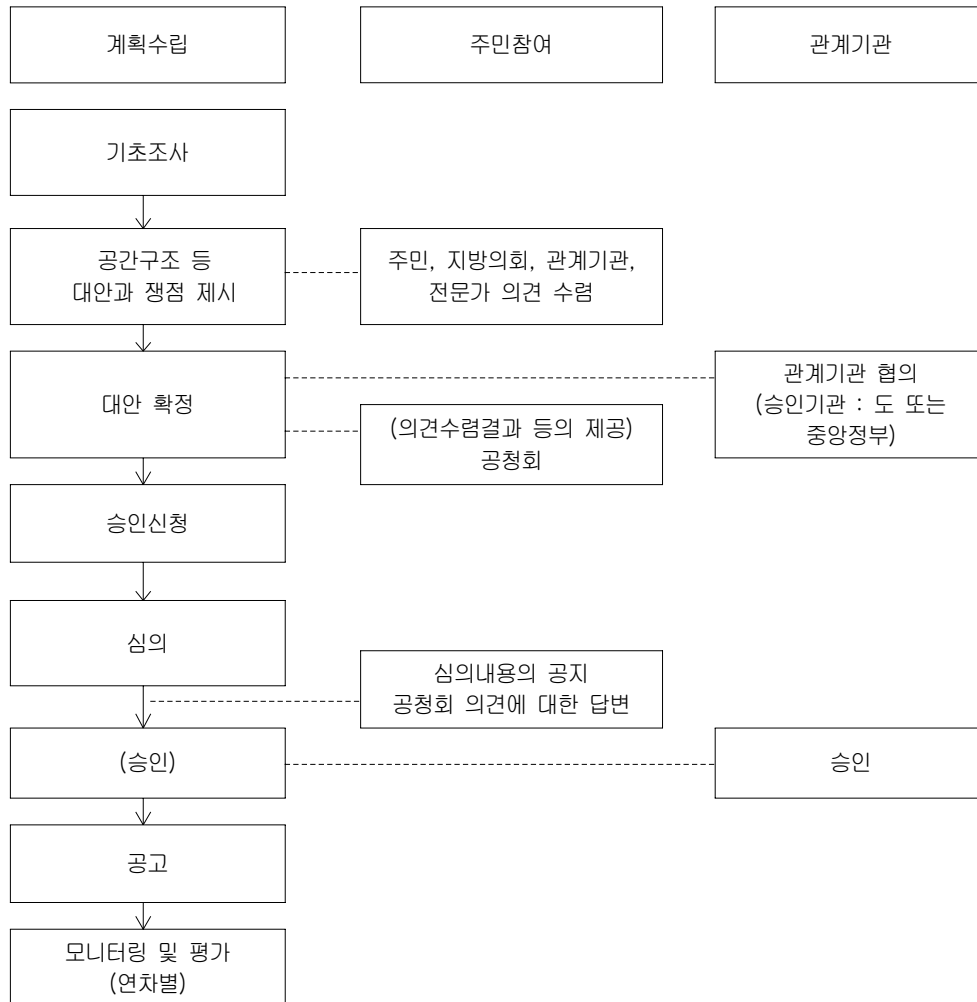
- 국내 도시기본계획은 수립지침에 근거하여 작성되기 때문에 목차를 비롯한 대부분의 접근방식이 동일함. 이로 인해 서로 다른 지자체의 특성과는 무관한 획일적 보고서가 양산되었음.
- 부문별계획 중심에서 정책 이슈별계획 중심으로 도시기본계획이 작성되고, 중앙정부의 지침을 탄력적으로 운영한다면 향후 수립되는 도시기본계획은 매우 다양한 내용과 형태로 구성될 것임.
- 도시기본계획 수립을 위한 접근방식이 달라짐으로 인하여 발생하는 초기 단계의 혼란을 방지함과 동시에 보다 효율적인 계획수립을 유도하기 위해서는 국내외 다양한 우수사례를 소개하는 것이 필요함. 또한 새로 수립된 계획 중에서도 우수한 사례는 지속적으로 공유할 수 있도록 하여 계획의 질을 높일 수 있을 것임.

제3절 도시기본계획 수립절차의 개선방안

1. 수립절차의 개선방안

- 현행 도시기본계획 수립절차에 대한 대안으로 다음 <그림 6-4>와 같이 제시함.
- 모니터링과 평가를 통해 계획의 실행정도를 매년 살펴보며, 이를 바탕으로 기본계획의 문제점과 향후 수립방향을 제시함.
- 계획의 초기단계부터 주민참여를 유도하고 도시계획에 대한 주민의 인지도를 높이게 되면 계획안에 대한 논의의 강도와 깊이를 증가시킬 수 있을 것임.
- 대안과 쟁점에 대한 논의단계의 내용은 공간구조에 대한 방향부터 이슈별 내용까지 다양할 수 있음. 예로 영국 런던시의 지방정부계획(중점전략 계획)의 경우 계획에 포함되는 모든 부문에 대해 쟁점, 정책적 맥락, 대안으로 구성하고 있음. 쟁점에서는 현황, 문제점, 향후 전망 등을 간략히 서술하고, 정책적 맥락에서는 정부의 지침, 상위계획, 기타 관련계획을 살펴보고 쟁점사항과 관련된 주요 내용을 정리한 2~3개의 대안을 제시하여 이에 대한 의견을 수렴하고 있음.⁶²⁾
- 이 경우 좀더 전문적인 주민들의 참여가 요구될 수 있으나, 주민의 대상에 따라, 예를 들면 일반주민, 전문가 및 지역단체, 관련기관 등, 내용의 범위와 깊이를 달리하는 등의 여러 가지 대안을 고려해 볼 수 있을 것임.

62) City of London, 2006, Core Strategy : Issues and Options, Local Development Framework.



<그림 6-4> 도시기본계획 수립절차의 대안

- 지역주민, 지방의회, 지방정부, 전문가 등이 시·군 계획의 대안과 쟁점들을 논의하여 지역의 비전을 함께 생각해 볼 수 있을 것임.
- 대안이 확정된 후 지방정부의 관계기관 뿐 아니라 광역지방정부, 혹은 중앙정부 관계기관의 의견을 듣고, 공청회를 통하여 주민 및 지역사회의 의견을 청취함. 이때 관련기관의 의견을 같이 제시하여 주민의견과 상충될 경우 공청회에서 서로 논의할 수 있을 것임.

- 이러한 과정을 거친 후, 계획안이 수립되면 승인신청을 하고, 심의를 거쳐 지방정부가 공고를 함.
- 수립과정에서 정부의 역할, 주민참여 방법, 심의방법 등은 다음 <표 6-1>과 같이 제시할 수 있으며, 구체적인 내용은 다음에서 논의함.

<표 6-2> 계획수립내용에 대한 개선방안

절차	내용
수립기간	• 법에서 정해진 기간 내 관계기관의 협의를 협조 • 기간 내 협의 응답이 없을 경우 의견이 없는 것으로 간주 • 심의위원회의 구성 및 운영방법 등과 연계하여 심의기간을 단축
정부의 역할	• 다양한 계획이 수립될 수 있도록 지침을 제공 • 도시기본계획이 제 역할을 할 수 있도록 관련법의 위계·역할에 대한 재정립 • 도시기본계획이 광역지방정부(도)로 이양되었으므로 관리계획의 용도지역 지정·변경 등 하위계획에 대한 내용은 광역정부로 이양하고, 중앙정부는 관계기관 협의 등으로 참여
주민참여	• 도시계획의 역할과 특성을 홍보하여 주민의 참여를 유도 • 초기단계부터 주민의 참여를 유도하여 미래상·공간구조 및 쟁점의 대안에 대한 장단점 등의 논의를 통해 지역비전 설정 • 공청회 등에 자료 제공 시 쉽게 이해할 수 있도록 정보를 제공 • 공청회 등에 민원성 의견이 제시되는 것을 막을 수 있도록 질문 등의 예시를 만들어 제공 • 공청회 등의 의견에 대한 답변을 공식적으로(인터넷 등) 제시함 : 객관적 판단을 위한 제도 필요
심의위원회	• 중앙도시계획위원회에는 지역별 위원회를 구성하여 안건 수 부담 감소, 지방정부의 편의 도모 • 일관성있는 심의를 위해 심의 체크리스트 및 사례를 작성하여 제공 • 장기적으로는 전문의 상근 심의위원단을 구성하고 심의방법 등을 개선

2. 수립 소요기간의 개선방안

- 수립소요기간의 과다소요는 중앙정부 또는 도에서 관계기관 협의 등 승인과정에 대한 개선이 필요함.
- 영국의 개발계획 수립은 기초조사부터 승인까지 각 단계별로 주민참여 등이 이루어지며 총 기간은 약 3년이 예상되고, 이 중 심의 및 승인과정에 1년 정도가 소요됨. 미국 와싱턴주의 경우 법에서 최초 계획수립 연도를 정해 놓고 주기적인 갱신을 하도록 정하고 있어 이에 따라 계획을 수립하되, 승인하기 60일 전까지 주정부에 제출하여야 하므로 검토기간이 60일 소요된다고 볼 수 있음.
- 외국의 경우 정해진 기간 내에 의견을 제시하지 않을 경우 의견이 없는 것으로 간주하고 있음.
- 우리나라의 경우도 심의신청 후 관계기관의 검토가 법에서 정하는 대로 이루어진다면 도시기본계획이 중앙정부 심의일 경우 광역정부의 검토기간 60일, 중앙정부 관계기관의 검토기간 30일, 중앙도시계획위원회의 심의에 1~5개월 정도 소요된다고 가정하면, 약 8개월이면 완료가 가능함.
- 현재 약 17개월이 소요되는 심의기간을 단축하기 위해서는 무엇보다도 관계기관의 협조가 필요하며, 심의여건 또한 개선되어야 할 것임.

3. 정부 역할의 개선방안

- 기초지방정부와 광역지방정부, 중앙정부의 역할은 각 나라 혹은 지역의 특성에 따라 큰 차이를 보이고 있음.
- 사례연구지역의 공통점은 첫째, 비교적 구체적인 지침을 제공하는데, 와싱턴주의 경우 법이 지침의 역할까지 하고 있어 14개의 성장관리목표를

제시하고 있고, 이와 관련된 내용으로 구성되어 있음. 영국의 경우도 국가에서 광역공간전략계획 및 지방개발계획의 지침에서 계획의 역할, 포함할 내용, 수립절차 등에 대해 제공하고 있음.

- 둘째는 기초지방정부계획에 대해 광역지방정부, 중앙정부가 의견 제시를 위하여 협의체 혹은 심의시 의견제시자(청원자) 등의 형태로 참여하고 있다는 것임.
- 영국의 경우 중앙정부가 광역계획을 수립하거나 수정을 지시할 수 있고 지방정부의 계획에 대해서도 개입할 수 있으나, 이러한 경우에도 지시나 개입이 일방적으로 이루어지는 것이 아니라 일반적인 수립절차를 거치거나 심의단계에서 협의체로 관여하고 있어 우리나라처럼 특별법에 의해 도시기본계획과 무관하게 이루어지지는 않고 있음. 특히 미국의 경우는 주정부가 개입할 수 있는 내용적 범위를 제한하고 있음.
- 우리나라에서도 중앙정부의 역할을 도시기본계획이 그 역할을 제대로 수행하고, 지역마다 특성있는 계획이 수립될 수 있도록 유도하는데 중점을 두어야 할 것임.
- 즉, 도시관리계획의 용도지역 지정·변경 권한을 계획공간의 규모를 기준으로 중앙과 지방의 역할을 분담하기보다, 중앙정부의 역할은 구체적이나 융통성 있는 광역·지방정부의 계획지침을 제공하여 시·군이 지역 특성에 맞는 계획을 수립할 수 있도록 하는 것임.
- 도시기본계획의 승인권이 광역지방정부(도)로 이양되었으므로, 그보다 하위계획인 시·군의 관리계획에 대해 중앙정부의 심의 및 결정을 받기보다 중앙정부의 경우 협의체로(현 체제의 경우 관계기관협의 등) 참여하여 의견을 개진하는 것이 바람직하다고 판단됨.

4. 주민참여의 개선방안

- 영국과 미국 와싱턴주의 경우 상세정도에 차이는 있으나 계획초기에 주민참여 계획을 수립하고 있음.
- 조기의 주민참가는 계획의 수립시 가능한 한 초기 단계에서 폭넓은 주민의 참가를 유도하여 대안들에 대해 토론함으로써 보다 적절한 토지이용 방안을 모색하고자 하는 것임.
- 특히 영국의 경우 SCI를 개발계획서의 수립절차와 유사하게 수립하고 있으며, 각 계획단계별로 다양한 매체를 통해 정보를 제공하고 주민참여를 유도하고 있음.
- 또한 심의과정에서 주민, 이해관계자 등의 청문에 의해 계획기관의 서면회신이 먼저 이루어지며, 이러한 내용을 가지고 심의과정을 거치고 있음.
- 우리나라의 경우 우선 도시기본계획이 어떤 것인지 주민들에게 인식시키거나 혹은 홍보할 필요가 있음. 도시기본계획의 역할, 내용, 상위계획 중 연계되는 주요계획 등을 일반인들이 알기 쉽게 소규모 책자형식으로 만들어 인터넷 등을 통해 배포함.
- 초기부터 주민참여가 이루어질 수 있도록, 즉 대안의 선정과정, 대안의 확정 등에 주민이 같이 참여할 수 있도록 주민참여방안을 수립하는 것이 필요하며, 공청회 등 주민참여시 주민들이 알기 쉽도록 정보를 제공하는 것이 필요함.
- 주민들이 도시기본계획 수립단계에서 민원성 의견을 제기하지 않도록 유도하기 위해 도시기본계획의 성격 홍보와 함께 Q&A 등을 만들어 도시기본계획의 성격에 맞는 의견을 제시할 수 있도록 유도하며, 주민의견에 대해서 행정기관이 공식적으로 대응하도록 함.

5. 위원회(심의) 역할의 개선방안

- 사례연구의 경우 심의회의 구성과 절차, 방법 등은 우리나라와 아주 다른 데, 미국 와싱턴주의 경우 청원이 있을 때만 심의를 하며, 영국의 경우는 우리나라와 같이 승인과정의 하나로 이루어지고 있음.
- 두 경우 모두 청원한 자와 계획기관, 기타 이해당사자들이 참석할 수 있으며, 서로 의견을 개진하고 심의관이 적정성에 의거하여 판단하고 있음.
- 미국 와싱턴주의 경우 청원을 할 수 있는 주민의 자격은 공청회에 참석하여 발언 혹은 서면으로 의견을 개진한 자로 제한되어 있어 주민참여와 심의가 연계되고 있음을 알 수 있음.
- 우리나라의 경우도 심의회의 구성과 진행과정을 개선할 필요가 있음. 단기적인 대안으로 현 체제의 유지를 가정하면 중앙도시계획위원회의 경우 지역별로 예를 들면 수도권과 강원권, 충청권, 영남권, 호남권으로 구성하고 지역별 위원회는 지역을 특성을 잘 아는 심의관을 포함하여, 지역에서 심의하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.
- 이러한 경우 지역별로 안건들이 분산되므로 심의기간을 단축시키고 심의회의 부담을 감소시키는 효과를 가져올 수 있음. 그러나 지역별 위원회간 일관성을 유지할 수 있도록 유사내용에 대해 심의결과를 제공하는 등 행정기관의 역할이 필요할 것임.
- 심의위원이 일정기간단위로 계속 변경되므로 심의가 일관성 있게 이루어질 수 있도록 과거의 심의사례 및 체크리스트의 제공 등이 필요함.
- 장기적인 대안으로 사례에서 본 바와 같이 지방·중앙도시계획위원회를 두지 않고 상근의 전문 심의위원을 풀로 구성하여 심의안건의 특성에 따라 위원을 재구성하고 진행하는 방안을 고려할 수 있음. 이 경우 심의위원단에 대한 보다 구체적인 계획을 수립하고, 이들이 중립적인 역할을 유지할 수 있도록 해야 할 것임.

제7장 결론

제7장 결론

- 본 연구는 도시기본계획을 통해 지역의 특성이 살아나는 도시, 주민들이 함께 만드는 도시가 될 수 있도록 도시기본계획의 역할, 내용, 절차 등의 개선방안을 제시하고자 하였음.
- 먼저 현재 수립되고 있는 도시기본계획을 서울, 인천, 경기도의 현황을 중심으로 살펴보고, 문제점을 제기하였음.
- 이를 첫째, 도시기본계획의 성격과 역할을 상위계획, 개별법상 부문별계획, 하위계획, 특별법 등과의 관계에서, 둘째, 도시기본계획의 수립내용을 도시기본계획수립지침을 통해, 셋째, 도시기본계획의 수립절차를 주민참여, 행정기관의 역할, 심의회의 역할 등을 통해 살펴보고 개선방안을 제시함.
- 공간계획체계상 도시기본계획관련 상위계획은 지침역할이 미흡하고, 도시기본계획과 하위계획의 연계가 부족하고, 또한 많은 대규모 개발사업은 도시기본계획과 무관하게 추진되어 도시기본계획이 유명무실한 계획으로 전락하고 있음.
- 따라서 도시기본계획의 역할을 재정립하기 위하여 상위계획인 수도권정비계획과 수도권광역도시계획은 서로 통합(흡수)하여 상충되지 않도록 하고, 도종합계획은 특별시·광역시와 함께 광역지방정부의 기본계획으로 전환하여 시·군의 도시기본계획과 구별함. 이와 관련하여 개별법상 부문별계획은 도시기본계획의 성격전환으로 차별화하고, 또한 하위계획, 특별법과의 관계를 재정비하는 방안을 제시하고 있음.
- 도시기본계획수립지침은 도시의 규모와 특성이 감안되지 않아 시·군이 거의 획일적으로 계획을 수립하고 있으며, 인구지표 설정 및 토지수요 예측 등 각종 계획지표는 현실성이 결여되어 계획과 실제 상황이 다르게 움직이고 있음.

- 도시기본계획의 수립지침에 대한 개선방안으로 도시기본계획의 성격이 종합계획에서 공간계획중심으로, 기능별 부문계획에서 이슈별 전략계획으로의 전환이 필요하며, 시·군의 여건에 따라 부문별 내용을 선택하여 수립할 수 있는 지침의 탄력적 운용을 제시하고 있음. 세부내용으로 인구지표, 토지이용계획, 생활권계획, 비도시지역 등에 대해 개선방안을 제시하고 있음.
- 도시기본계획의 수립과정과 절차에서는 각 수립단계에서 이루어지는 각 정부의 역할과 권한, 관계기간의 협의기간 장기화, 형식적인 주민참여와 도시계획위원회 구성 및 운영상에 대한 문제점이 제기되고 있음.
- 이에 대한 개선방안으로 수립기간의 경우 관계기관의 적극적인 협조와 역할의 정비, 심의위원회의 구성 및 운영방법의 개선을 제안함. 주민참여의 경우 계획 초기단계부터 주민참여가 이루어질 수 있도록 하며, 주민들이 도시계획의 성격과 역할을 알 수 있도록 홍보방안을 제시하고 있음. 심의위원회의 경우 단기적으로 중앙도시계획위원회의 구성 및 운영개선에 대해, 장기적으로 심의위원회의 구성 및 심의방법 등에 대해 개선방안을 제시하고 있음.

참고문헌

- 국토의계획및이용에관한법률
 건설교통부, 광역도시계획수립지침, 2003
 건설교통부, 도시기본계획수립지침, 2004.
 건설교통부, 도시관리계획수립지침, 2004.
 건설교통부, 제3차 수도권정비계획, 2006
 건설교통부, 한국토지공사, 2005 도시계획현황, 2006.
 경기도, 2000 경기통계연보, 2000.
 경기도, 2005 경기통계연보, 2005.
 고양시, 관리지역세분을 위한 고양도시계획결정(변경)안, 2006.
 구리시, 2020년 도시기본계획, 2004.
 남양주시, 관리지역세분계획(안), 2006.
 동두천시, 2020년 도시기본계획(안), 2006.
 성남시, 2020년 도시기본계획, 2005.
 서울특별시, 2020년 도시기본계획, 2006.
 안성시, 2021년 도시기본계획(안), 2001.
 양주시, 양주도시관리계획(안), 2006.
 연천군, 2020년 도시기본계획(안), 2006.
 오산시, 2020년 도시기본계획(안), 2006.
 이천시, 2020년 도시기본계획(안), 2006.
 인천광역시, 2020년 도시기본계획, 2006.
 의정부시, 2020년 도시기본계획(안), 2005.
 화성시, 2021년 도시기본계획, 2003.
 국토연구원, “갈등해소를 위한 새로운 계획패러다임 도입-캐나다 브리티시컬럼비아 주 메이 플리지 시 사례”, 국토정책 Brief, 2005.
 행정자치부, 국토연구원, 한국지방행정연구원, 지방자치시대의 분쟁사례집, 1999.
 김제국, “광역도시계획 수립에 따른 수도권정비계획의 위상재정립 및 개선방안 연구”, 경기개발연구원, 2001.
 김상조·변필성·정윤희, “지방분권에 따른 국토·도시계획체계 재정립방안 연구”, 국토연구원, 2005.
 김제국, “경기도 시·군 도시기본계획의 운영실태 및 실효성 평가”, 경기개발연구원, 2002.
 김제국, “도시기본계획수립지침의 운용실태와 개선방안연구”, 경기개발연구원, 2003.
 김제국, “분권형 국토도시계획체계 개편과 지방정부의 과제”, 중앙정부 국토계획법 개정추진의 문제점과 대책마련을 위한 토론회 자료집, 경기개발연구원, 2005.
 권용우, “국가균형발전3개 특별법의 의의와 도시발전과제”, 2004.
 김진범, 양하백, “광역권개발계획의 평가와 진단” 국토연구 제46권, 2006.
 김성균, “도시계획 진행과정에 있어서 시민참여 수용여부에 관한 연구-경기도 31개 시군 도시계획조례를 중심으로-”, 지방사회발전연구 제29권 1호, 2004.
 김정훈·채미옥, “국토계획체계 내 기초정보 통합 및 연계화 방안”, The Journal of Association of Korea Vol.11, No.4 2003.

김현주, “우리나라 도시기본계획에서 방재계획 부문의 현황과 개선방향” 대한국토도시계획학회지 국토계획 제40권 제2호, 2005.

김상조, “도시기본계획수립 및 운영기법개선방안”, 국토, 2002.

김상조·신동진·문채, “도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도보완방향.” 국토연구원, 2003.

손상락·이시화, “지방분권시대의 도시계획권 강화방안에 관한 연구 -공간계획체계 정비와 도시계획권 강화를 중심으로”, 지방행정연구원 제18권 제1호.

신학철, “우리나라 도시기본계획의 위상과 역할에 관한 연구.” 홍익대학교 대학원 박사학위 논문, 1998.

문채, “국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 대한국토 도시계획학회지 국토계획 제39권 제5호, 2004.

문채, “국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 한계와 개선방안에 관한 연구”, 「국토계획」, 2003

박헌주·서순탁, “국토이용계획체계 개선방안에 관한 연구”, 국토연구(제30호), 2000.

박헌주, “지속가능한 국토이용체계의 구축방향에 관한 연구, 2001

손성태, “국토이용계획체계의 개편에 관한 고찰 - 국토의계획및이용에관한법률 제정과 관련하여”, 월간 감성평가사, 2002.

서울특별시, “서울시 도시계획 운영체계 정립 연구-주요 외국 도시계획 정책사례비교”, 2001.

신동진, “국토계획법 개편에 따른 도시기본계획제도 운영실태 및 개선방안 연구”, 영남대학교, 2005.

신동진, “국토계획법 개편에 따른 도시기본계획제도 운영실태 및 개선방안 연구”, 국토연구원 영남대학교 토론회발표자료, 2005.

이상대, 「수도권의 계획적 개발·관리를 위한 기본계획 및 개발계획의 정합성 확보방안」, 경기개발연구원, 2003, p.35.

이창수, “국책사업 선 시행 후 도시계획반영의 문제점”, 중앙정부 국토계획법 개정추진의 문제점과 대책마련을 위한 토론회 자료집, 경기개발연구원, 2005.

이학동, “도시계획제도의 복잡다기한 구조와 개편방향”, 서울시정개발연구원 주최, 전문가 워크샵 발제논문, 2006.

이희장·이호정 번역, “주요외국의 도시기본계획제도와 변화”, 서울시정개발연구원, 2002.

정준현, “국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 토지이용규제의 법적문제 -행정중심복합도시 특별법 포함-”, 사단법인 한국토지공법학회 토지공법연구 제26집, 2005.

전기성, “국토종합계획의 체계 및 운영상의 문제점과 지방자치단체의 참여활성화에 관한 연구”, 서울시정개발연구원, 2006.

정재용, “영국 도시계획제도 및 운용실태에 관한 연구”, 서울시정개발연구원, 2005.

최막중, 국토이용 계획체계의 문제점과 발전방향, 주택학회 토론회 자료집, 2000

최정민, “일본의 도시계획 체계와 생활권계획의 운영실태 연구-동경도를 중심으로”, 서울시정개발연구원, 2006.

채미옥외 4인, “계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구”, 국토연구원, 2004.

황희연, “도시기본계획의 새로운 실험 -청주시를 사례-국토계획법체제에서 도시기본계획제도 개선방향”, 대한국토도시계획학회 대구경북지회 정기총회 및 심포지움, 2005.

피석현, “도시기본계획의 법적위상과 역할에 관한 연구”, 한양대학교 도시대학원, 2003.

피석현·이명훈, “도시기본계획의 법적위상과 역할에 관한 연구”, 대한국토도시계획학회
2002년 추계학술대회, 2002.

City of London, Local Development Scheme, 2006.

City of London, Core Strategy : Issues and Options, Local Development Framework,
2006.

Office of the Deputy Prime Minister, Planning Policy Statement 11 : Regional Spatial
Strategies

Office of the Deputy Prime Minister, Planning Policy Statement12: Local
Development Frameworks, 2004.

Great Britain, Planning and Compulsory Purchase Act, 2004.

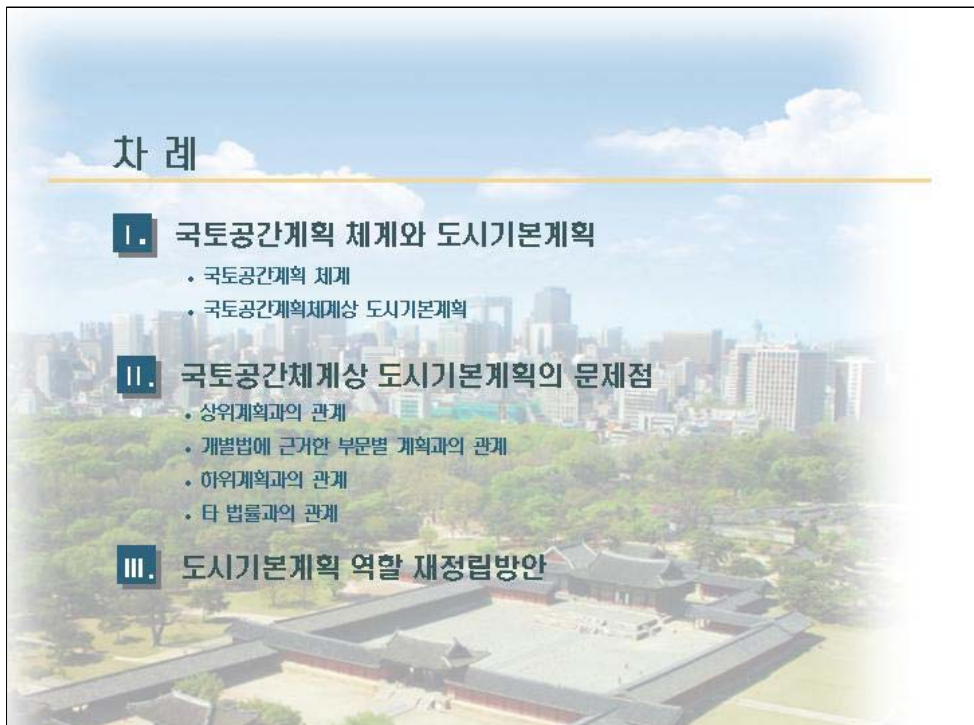
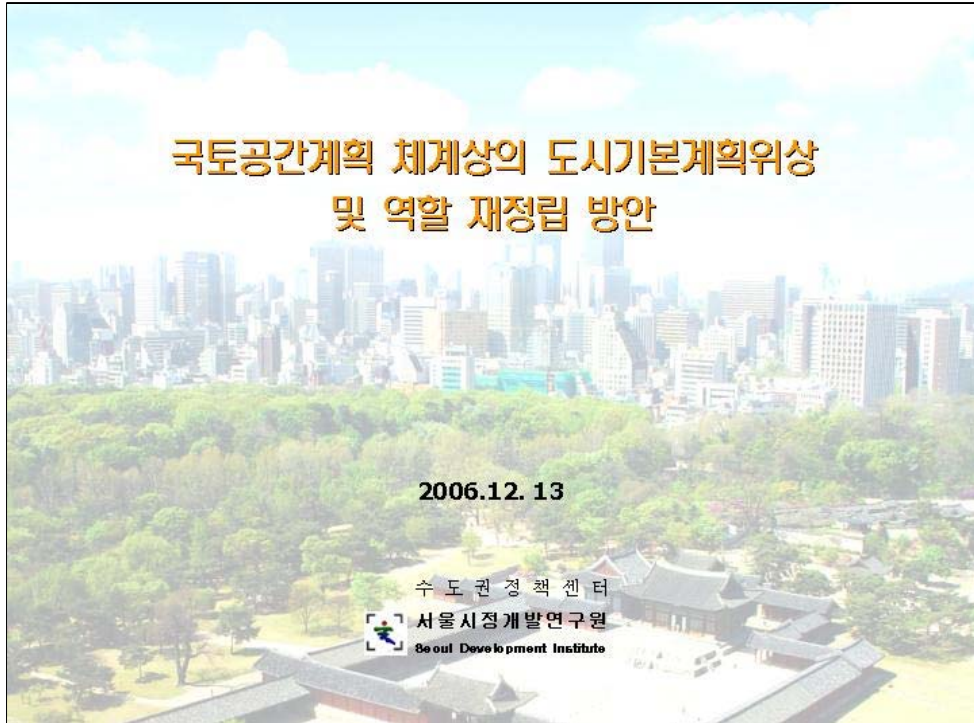
State of Washington, Dept. of Community Development, A "Bottom up" Primer : A
Guide to Citizen Participation.

부 록 : 정책토론회(2006.12.13) 발제자료

[부록1] 국토공간계획 체계상의 도시기본계획위상 및 역할 재정립 방안

[부록2] 도시기본계획 수립지침의 한계 및 개선방안

[부록3] 도시기본계획 수립절차의 타당성 및 개선방안



■ 문제제기

- 2002년 국토의계획및이용에관한법률 제정으로
10만 이상의 도시는 도시기본계획 수립 의무화
- 비도시지역도 계획대상에 포함되어 위상강화
- 2005년 시군 도시기본계획 승인권이 도지사에게 이양
(특별시,광역시,최초 수립된 계획 제외)

그러나..

- 상위계획의 지점역할 결여, 하위계획과 연계 미흡 등
공간적 계획체계에 대한 비판의 목소리
- 공간계획체계와 무관하게 추진되는 각종 대규모 개발사업
先계획 後개발 원칙은 현실적으로 많은 괴리 존재



3

I. 국토공간계획 체계와 도시기본계획

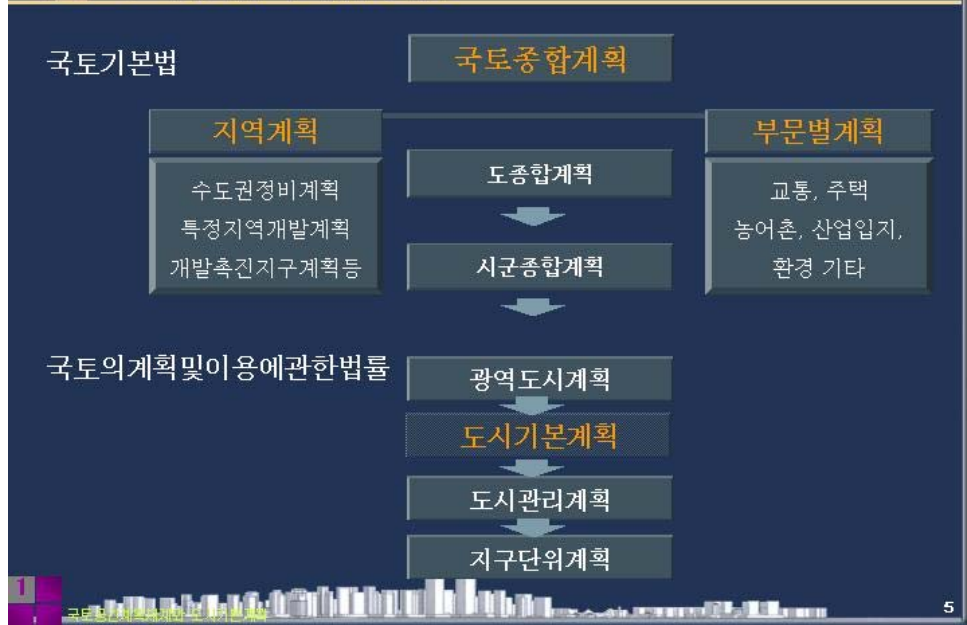
- 국토공간계획 체계 현황
- 국토공간계획체계상 도시기본계획(수도권의경우)

II. 국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

- 상위계획과의 관계
- 개발법에 근거한 부문별 계획과의 관계
- 하위계획과의 관계
- 타 법률과의 관계

III. 도시기본계획 역할 재정립방안

국토공간계획 체계 현황



공간계획체계상 도시기본계획(수도권의 경우)






 서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

수도권정비계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 수도권 최상위계획이나 시설별 입지규제를 주 내용으로 하위계획의 지침 역할 부재

- 주내용 : 인구집중 유발시설에 대한 3개 권역별 규제차별화
수도권자원의 계획적 관리의 지침부재

• 정부주도의 대규모 개발사업의 편의적운용

- 대규모 개발사업의 유형 :
 - 택지조성사업 (면적 100만m² 이상)
 - 공업용지조성사업 (면적 30만m² 이상)
 - 관광지조성사업중 (면적 10만m² 이상)

• 대규모개발사업 심의기관

구분	수도권정비위원회	주택정책심의위원회
소속	국무총리	건설교통부
구성	- 각 부 장관 (외무부 내무부 법무부 국방부 교무부등 17명) - 서울특별시청 인천광역시청 및 경기도지사	- 중앙부처차관 - 시·도지사 - 국무조정실조정관 - [현]주택공사 및 한국토지공사 사장 - 건설교통부장관에 위촉하는 자

2

국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

8

■ 수도권정비계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

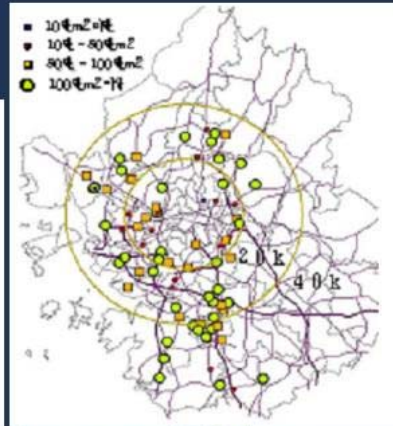
• 수도권내 신규 개발사업의 현황

• 입지실태

- 면적기준으로 택지개발사업의 77%, 대규모개발사업의 83%가 서울 도심에서 40km내 위치함
(전교부, 택지개발예정지구 및 국민임대건설 사업단지 현황, 2008.)

• 개발주체별 현황

- 66개지구가 토공,주공 주체
- 사실상 중앙정부 주도 개발사업이 대부분



2

9

■ 수도권정비계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 중앙집권적 운영체제로 인해 광역지자체 역할 거의부재

단위사무명	사무내용	근거법령	원처리권자	처리권자	사무구분
수도권정비계획의	수립	수도권 인구 및 산업의 집중억제와 적정배치유도	수도권정비계획법 제4조1항	건교부장관	국가사무
	결정변경	수도권정비계획의 결정 및 변경	동법 제4조제2항	건교부장관	국가사무
	공고	공고	동법 제4조제3항	건교부장관	국가사무
	추진계획 수립	소관별 추진계획	동법 제5조제1항	시·도지사	지방위원회 사무
	추진계획 결정	추진계획의 결정 및 변경	동법 제5조제2항	수도권정비위원회	국가사무
	추진계획 공고	공고	동법 제5조제3항	시·도지사	지방위원회 사무

2

10

■ 수도권정비계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 수도권 시도별 관리계획의 의무화에 따른 중복문제

- 3차 수도권 정비계획 집행을 위해 시도별 관리계획 수립 의무화
- 수도권 자원의 이슈보다 시도의 행정구역별 계획수립으로
도시기본계획과 차별성 모호(중복,상충 등)

• 정비발전지구제도 도입에 의한 계획간 정합성 문제 우려

- 수도권 최상위 계획에서 정비지구 지정 및 활용계획 수립 등 미시적 토지이용언급
- 공공기관 이적지의 지구지정 시 규제완화 혜택으로 오히려 과밀조장 우려

• 계획적 관리체제로 전환될 경우, 광역도시계획과의 차별성 모호

- 정부도 행정도시건설과 공공기관이전 완료시 계획적 관리기능으로 전환검토
- 이 경우, 수도권 광역도시계획과 차별성 문제 발생 우려
- 광역도시계획으로의 대체를 포함하여 대안모색 시급

2



11

■ 광역도시계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 대도시권의 성장관리 기반구축 보다 GB조정이라는 현안과제 해결에 치중

- 수립배경자체가 개발제한 구역의 조정(1999년)을 위한 계획에 초점

• 광역적 지침역할을 수행할 수 있는 정책수단 및 제도적 기반부재

- 상위계획이나 중도위 심의와 건교부장관이 기 승인한 시도의 도시기본계획 조정은 현실적으로 어려움
- 광역적 지침역할을 수행할 정책 수단 부재

• 광역적 협의 조정에 관한 제도적 기반 및 광역적 협의체 기능부재

- 광역도시계획은 2개이상 지자체 관련이슈가 계획수립의 핵심임
- 국책사업 또는 광역적 협의사항이 필요한 경우 광역 혹은 기초지자체간 등 협의 조정의 제도적 기반부재
- 광역적 도시계획 사안을 책임 있게 집행할 광역협의체 부재

2



12

도종합계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

수도권 광역도시계획 및 대도시의 도시기본계획과의 관계성 재정립 필요

- 현재 수도권 도종합계획은 수도권 정비계획으로 대체
- 수립이 허용된다 해도 수도권에서 서울, 인천이 제외되어 계획은 한계예상

향후 도종합계획 수립이 가능할 경우 관련상위계획과의 중복가능성

- 수도권 정비계획, 시도별 관리계획, 광역도시계획과 같은 상위계획 등과 계획 범위가 유사해서 상호 정합성 검토 필요

2



13

개별법에 근거한 부문별계획과의 관계

도시기본계획과 개별법에 근거한 기본계획간의 연계성 미흡

개별법에 의한 부문계획	근거법	년	의사결정	도시계획과의 관계
도시교통정비 기본계획	도시교통정비촉진법	20	도시교통정책 심의위원회 (건교부)	도시관리계획과의 조화 규정
공원녹지기본계획	도시공원및녹지등에관한법률	10	시도시군 도시공원위원회 지방의회의 환경위광정회	도시관리계획은 이 계획을 기본으로 해야 함
경관계획	경관기본법 (예고)		시도경관위원회의 시도지사	특별한 규정이 있을 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.
수도정비기본계획	수도법	10	일반수도(환경부), 공업용수도(건교부)	도시기본계획을 기본으로 할 것
하수도정비기본계획	하수도법	20	환경부장관 승인	도시기본계획을 기본

- 도시기본계획은 12개의 부문별계획으로 구성됨
- 개별법에 의한 부문별기본계획은 각기 다른 법, 조직, 예산에 의해 독자적인 계획수립이 가능
- 지구단위계획 수립결정시 개별법에 의한 계획승인 및 각종인허가를 받아야 하는 절차의 복잡성이 문제로 제기될 수 있음

2



14

■ 개별법에 근거한 부문별계획과의 관계

• 부문별계획의 비물리적 부분에 대한 집행수단의 미비

- 도시기본계획의 부문별 계획은 물리적 계획 및 비물리적 계획을 포함함
- 경제,산업,사회와 같은 비물리적 계획의 경우 집행수단이 부재함

• 도시기본계획과 개별법에 의한 기본계획 간의 중복 및 상충

- 도시교통정비계획 등 각종 시설관련 계획은 도시기본계획과 상당히 중복이 되고 때로는 상충
- 개별법에 근거한 계획이 보다 구체적 내용을 다루고 있으며 도시기본계획의 부문별 계획은 집행수단의 부재로 상위계획역할로서 한계

2

국토교통연구원 국토정책연구소

15

■ 개별법에 근거한 부문별계획과의 관계

• 교통계획의 예시

구 분			도시교통정비계획	도시기본계획
현상 분석	통행체계	도로교통망체계	◎	○
	교통시설	도로시설	●	●
		주차시설	○	●
	통행실태	통행자분석	○	●
		수단통행분석	○	●
		목적별수단통행분석	○	○
		통행실태특성	●	●
부문 별계획	광역교통체계	기본구상	○	○
		기본방향	○	○
	가로망체계	문제점분석	●	
		택시	◎	
	대중교통	철도시설	◎	○
주차정비			○	○

○ 내용에 포함되어있는 경우 ● 내용에 동일한 경우 ◎ 내용에 보다 상세한 경우

자료: 최막중, 국토이용 계획체계의 문제점과 발전방향, p. 29.

2

국토교통연구원 국토정책연구소

16

■ 개별법에 근거한 부문별계획과의 관계

• 비도시지역의 부처별 생활환경정비사업의 예시

관련부처	사업명	비고
행정자치부	농어촌 주택개량사업	농어촌주택개량사업
	하수도 및 기반시설 정비사업	취락구조개선사업에서 분리추진
	패키지마을 조성사업	농어촌주택개량촉진법
	농어촌 빈집 정비사업	농어촌주택개량촉진법
	소도읍개발사업	지방소도읍육성지원법
	오지개발사업	오지개발촉진법
	도서개발사업	도서개발촉진법
농림부	정주권개발사업	농어촌정비법
	문화마을 조성사업	농어촌정비법
농진청	농가주거환경개선사업	행자부 유사사업 이관 받아 추진
산림청	산촌종합개발사업	산림기본법
해양수산부	어촌종합개발사업	농어촌정비법

2

국토교통부령인 도시개발법 제24조 제2항

17

■ 도시기본계획과 하위계획과의 관계

• 도시기본계획과 하위계획과의 연결체계 미흡

- 도시기본계획 : 도시전체에 대한 장기비전과 정책 기본방향만 제시
- 도시관리계획 : 용도지역 지정, 도시계획 시설에 관한 행정문서로 계획기능 부재
- > 추상적인 도시기본계획과 구체적인 지구단위계획사이의 중간단위계획부재

• 도시관리계획과 각종 개발,정비사업 계획

- 도시관리계획에서 개발, 정비사업은 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 도시재정비 촉진을 위한 정비법에 위임
- 이들 법에 의한 사업이 용도지역이나 기반시설계획과 정합하지 않을 경우 일정한 심의 기준 부재
- 도시재정비촉진 특별법, 재래시장 특별법 등의 예외적 완화조항은 도시계획체계를 무시

• 비도시지역의 경우, 토지적성평가 결과에 따른 개발방향으로 정합성문제

- 비도시지역의 경우, 토지적성평가 결과에 의한 개발용지가 소규모로 산재되어 나타남
- 비도시지역의 경우, 토지적성평가에 의해 개발용지를 설정할 경우 도시전체의 발전방향과 배치될 가능성 우려

2

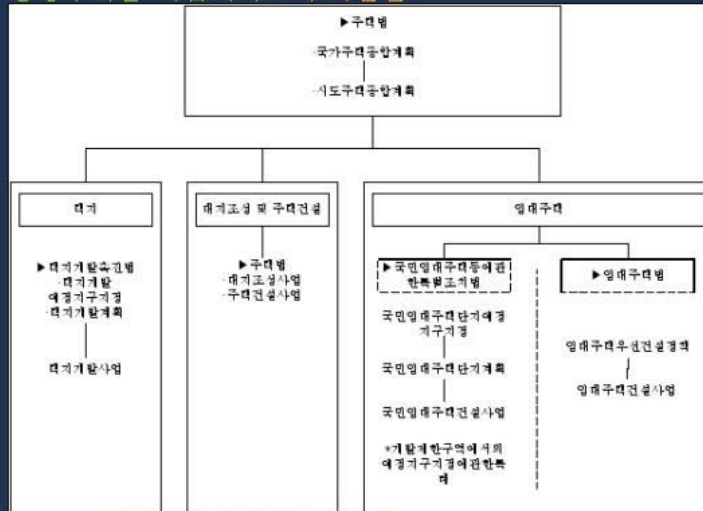
국토교통부령인 도시개발법 제24조 제2항

18

도시기본계획과 타법률과의 관계

중앙부처별 부문별 계획

• 중앙부처별 사업계획 : 주택관련



2

국립주택종합계획과 수도권주택종합계획

19

도시기본계획과 타법률과의 관계

중앙부처별 부문별 계획

• 산업입지



2

국립주택종합계획과 수도권주택종합계획

20

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

• 특별법

• 도시기본계획과 특별법과의 비정합성에 따른 공간구조왜곡

- 택지개발사업지구의 입지, 개발량이 도시기본계획상 개발예정 면적을 초과한 경우 다수 발생
- 추진중인 택지개발사업의 경우 사후 주인인 경우가 대부분

구분(단위: 1km ² %)	시가와예정 +개발예정용지(B)	택지개발사업지구			D/B(%)
		계	완료	계획(D)	
서울	3.51	33.26	30.77	2.49	70.91
고양	6.56	24.35	21.29	3.06	46.66
광명	0.19	4.44	3.44	1.00	525.28
동두천	1.19	1.30	0.60	0.70	58.49
부천	1.97	10.03	6.02	4.01	200.50
성남	7.53	29.83	19.71	10.12	134.44
용인	49.28	17.39	2.37	15.01	30.46
의왕	0.35	1.30	0.50	0.80	228.57

출처: 경기개발연구원, 수도권의 계획적 개발□관리를 위한 기본계획 및 개발계획의 정합성 확보방안, 2002

2



25

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

특별법 및 개별법에서의 의제처리에 의한 공간구조왜곡 및 지자체와의 갈등

- 각종 도시개발관련 법률에 의한 의제 처리현황

법	행위	도시개발 관련법률			
		택지 개발촉진법	주택법	재래시장 육성을위한 특 별법	산업입지및개발 에관한법률
국 도 의 계 획 및 이 에 관 한 법 률	제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정	○	○	○	○
	제56조의 규정에 의한 개발행위의 허가	○	○	○	○
	제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업의 시행자의 지정	○	○	○	○
	제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가	○	○	○	○
	제118조의 규정에 의한 토지거래계약의 허가, 제130조제2항의 규정에 의한 허가	×	○	×	×

2



26

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

송파신도시 사례

- 정부가 직접적 파급이 예상되는 지자체와 사전 협의 없이 일방적 발표가능
- 해당지자체의 법적 대응수단 부재

건교부		서울시
- 송파신도시, 도시재정비사업(뉴타운)병행추진	사업순위	- 뉴타운 사업 끝난 뒤인 2012년 이후 - 송파신도시 개발
- 2010년까지 서울시 주택공급부족 - 뉴타운사업은 조밀도분이 많아 주택수를 크게 늘리지 못함. - 송파신도시 종대형 주택공급으로 강남수요대체.	주택수급	- 2010년 전후 송파·강남일대 공급(10만가구)넘쳐 강북뉴타운에서도 18만 가구 추가공급 임대주택 많아 강남수요대체안계. - 강남집중개발로 집값불안우려.
- 도시재정비사업은 관련 입법으로 뒷받침돼 활성화	뉴타운 사업영향	- 송파신도시에 중상류층의 관심이 쏠려 강북뉴타운 사업 위축
- 군시설 등으로 이미 훼손	그린벨트훼손	- 양호한 자연녹지 많아 개발시 서울 동남권 훼손
- 전철역 시설 등 다양한 대책마련	송파일원 교통대책	- 송파대로 주변의 교통 지옥화

자료: 중앙일보 2006. 1. 5

2

국토기본법 제10조 제2항 제1호

27

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

개발제한구역 해제에 따른 신규개발사업의 사례

- 집단 취락에 의한 우선해제지역은 난개발이 우려됨
- 국민임대주택건설을 위한 사업지의 입지는
기성시가지 기반시설에 대한 과부하 우려

	개소	면적	비고	
집단취락	679개소	1,570만평	도시계획입안 및 결정 통해 바로 해제	우선해제
일반조정가능지역	77개소	1,490만평	공영개발방식 적용 2020년까지 수요 있을 경우 해제	조정가능
국책사업	44개소	580만평	국민임대주택단지 우선해제	우선해제
지역현안사업	34개소	330만평	시도지사가 추진하는 시급한 사업은 우선해제	조정가능
계	834개소	3,970만평		

주: 국책사업 및 지역현안 사업은 환경영향평가결과 3~5등급지 활용
출처: 수도권 광역도시계획(안), 2006. 2

2

국토기본법 제10조 제2항 제1호

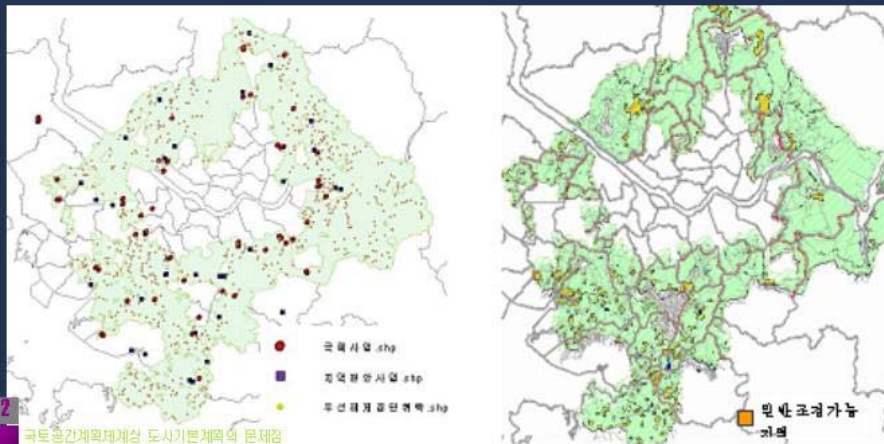
28

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

개발제한구역 해제에 따른 신규개발사업의 사례

- 개발제한구역의 해제가 섹단위의 토지적성평가 기준으로 접근
- 해제된 지역이 넓게 산재됨으로 인해 향후 계획적 정비나 관리가 어려움



2 국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

29

I. 국토공간계획 체계와 도시기본계획

- 국토공간계획 체계
- 국토공간계획체계상 도시기본계획

II. 국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

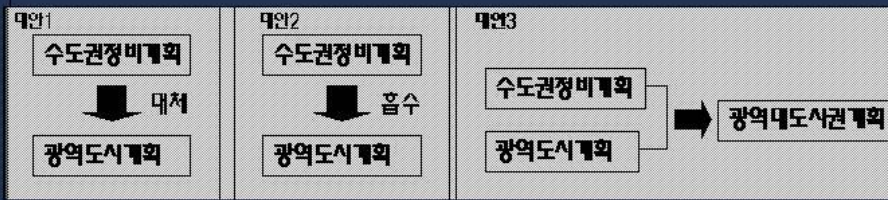
- 상위계획과의 관계
- 개발법에 근거한 부문별 계획과의 관계
- 하위계획과의 관계
- 타 법률과의 관계

III. 도시기본계획 역할 재정립방안

■ 상위계획과의 관계 재정립방안

• 수도권정비계획과의 관계

- 도시기본계획의 지침적 역할을 하는 성장관리계획으로 성격전환
- 계획주체로서 광역협의체의 역할 강화
- 광역적 계획이슈에 관한 협의 조정등 대안모색 시급
- 단기과제로서 정비발전지구의 지정요건 및 시도별 관리계획의 내용 보완
- 향후 계획적 관리체제로 전환시 광역도시계획으로의 대체 등 대안모색 시급



■ 상위계획과의 관계 재정립방안

• 광역도시계획과의 관계

- 광역도시계획의 본래 수립취지 강화
- 계획대상 범위를 조정하여 “광역대도시권의 성장관리계획으로 자리매김
- 광역도시계획의 실현을 위한 정책 수단 보완 필요
- 광역협의체 구성을 위한 제도적 기반구축

• 도종합계획과의 관계

- 시군의 도시기본계획의 승인권은 도지사에게 이양됨으로 이를 조정하기 위한 계획수단으로서 도종합계획제도의 부활을 적극 검토

■ 개별법상 부문별계획과의 관계 재정립방안

- 도시기본계획은 마스터플랜적 종합계획에서 벗어나
이슈중심으로 전략계획형태로 전환
- 도시기본계획상 부문별계획은 공간구조구상, 토지이용 등
실행수단이 확보된 분야에 중점을 두고 수립
- 개별법과 도시기본계획과의 차별화
 - 개별법에 의한 부문별계획과 도시기본계획의 부문별계획의 차별
 - 공공기반시설 및 개발사업은 개별법의 절차에 따르고 시설별기본계획은 용지확보 측면에 중점을 두어 도시기본계획에서 토지이용을 수립함으로써 실효성 회복
- 비도시지역과 도시기본계획과의 연계강화
 - 도시기본계획의 수립지점에서 비도시지역을 포함할 수 있는 계획기준 마련
 - 도시기본계획과 비도시지역의 다른 법률 상의 개발사업과 연계 및 개발방향 제시
- 승인권자의 일치
 - 개별법상 기반시설 승인권자와 도시기본계획의 승인권자의 일치를 통한 계획의 일관성 확보

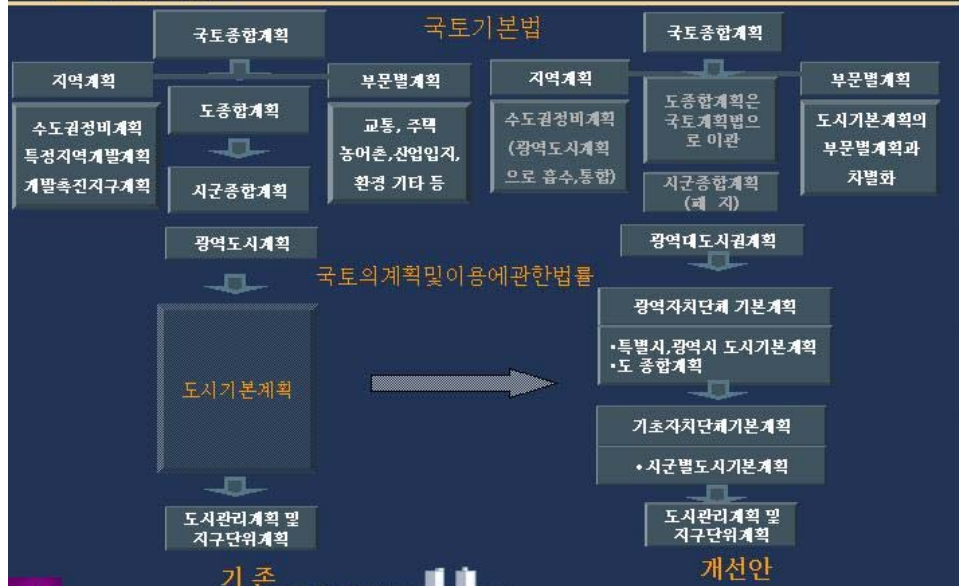
■ 하위계획과의 관계 재정립방안

- 도시관리계획의 역할 재정립 및 계획 기능강화
 - 생활권단위의 계획은 향후에 도시관리계획에서 보다 구체적으로 담는 방안을 적극 모색
- 토지적성평가는 지역간의 영향과 연계체계 등을 고려한 광역적인 틀에서 불 필요성이 있음
- 비도시지역을 위한 경관계획 지침 설정 및 다른 경관계획과의 역할 분담
 - 비도시지역에 적합한 수립지침을 제시하도록 개선하고 지나치게 상세하게 규정된 지침을 조정하여 도시기본계획 수준에 적합한 지침으로 제시

■ 특별법의 관계 재정립방안

- 향후 특별법의 재정을 국가 안보나 재난방지 등 특수한 경우만 예외적으로 허용하는 제도 마련
- 지방의 계획고권 침해시 관련지자체간 협의조정에 관한 내용과 절차를 제도적으로 마련
- 향후 각종 개발사업 승인권의 분권화 추진
- 기존의 각종 중앙부처 개별법과 특별법의 조정은 현실적으로 어려움으로 중앙정부, 관련지자체간 협의 조정하여 공동 추진하는 방안도 모색

■ 개선방안



도시기본계획수립지침의 한계 및 개선방안

2006. 12. 13.



목 차

1

도시기본계획수립지침의 개요

2

도시기본계획수립지침의 한계 및 문제점

3

도시기본계획수립지침의 개선방안

도시기본계획 수립지침의 개요



도시기본계획의 위상

도시기본계획의 의의

국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고, 특별시·광역시·시·군을 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향을 제시함과 동시에 장기적으로 시·군이 공간적으로 발전하여야 할 구조적 틀을 제시하는 종합계획

도시기본계획의 지위와 성격

- 정책계획 : 상위계획 수용, 바람직한 미래상 및 장기적인 발전방향 제시
- 종합계획 : 물적·공간적 측면, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민생활환경 변화 예측 및 대비
- 전략계획 : 하위계획인 도시관리계획 등 관련계획의 기본

도시기본계획 수립지침의 법적근거

- 국토의계획및이용에관한법률 제19조제3항 및 동법 시행령 제16조의 규정에 의하여, 건설교통부 장관이 정하는 도시기본계획 수립기준

4/26



도시기본계획의 수립범위



계획
수립
대상

- 특별시, 광역시, 시, 군
- 도시기본계획을 수립하지 아니할 수 있는 시·군
 - 계획수립 기준년도 현재 인구 10만명 이하 시·군
 - 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시·군



목표년도

- 계획수립시점으로부터 20년을 기준
 - 연도의 끝자리는 0 또는 5년으로 함
 - 5년마다 도시기본계획의 타당성을 재검토



계획
구역의
설정

- 시·군 관할구역 단위로 계획 수립
 - 지역여건상 필요하다고 인정되는 경우 시·군의 관할구역 전부 또는 일부를 포함하여 계획할 수 있음

5/26



도시기본계획의 내용과 작성원칙

도시기본계획의 내용

- (1) 지역의 특성과 현황
- (2) 계획의 목표와 지표의 설정
- (3) 공간구조의 설정
- (4) 토지이용계획
- (5) 기반시설
- (6) 도심 및 주거환경
- (7) 환경의 보전과 관리
- (8) 경관 및 미관
- (9) 공원·녹지
- (10) 방재 및 안전
- (11) 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥
- (12) 계획의 실행

계획수립의 기본원칙

- **계획의 종합성 제고**
 - : 물적 공간구조와 비물적 분야를 포함 전체구상이 창의적이고 포괄적·개략적으로 수립
- **관련계획간의 연계와 조화**
 - : 상위계획 내용수용 및 하위계획 수립고려 용도지역 지정에 필요한 기준 제시
- **환경친화적 계획 수립**
 - : 도시간 연담화 방지 및 환경오염 예방에 주력 친환경적 개발과 관리가 되도록 계획 수계에 미치는 영향을 최소화하는 개발방향 제시
- **계획의 차등화·단계화**
 - : 계획내용의 상세정도는 지역별로 차등화 부문별 계획은 목표년도, 단계별 최종년도로 작성

6/26



도시기본계획 수립지침의 구성

제1장 총칙

- 제1절 지침의 목적
- 제2절 도시기본계획의 의의
- 제3절 지위와 성격
- 제4절 법적근거

제2장 도시기본계획의 수립범위

- 제1절 계획수립 대상
- 제2절 목표년도
- 제3절 계획구역의 설정

제3장 도시기본계획의 내용과 작성원칙

- 제1절 도시기본계획의 내용
- 제2절 계획수립의 기본원칙
- 제3절 계획 작성시 유의사항

제4장 기초조사의 내용과 방법

- 제1절 목적
- 제2절 기본원칙
- 제3절 조사항목
- 제4절 조사방법
- 제5절 자료분석 및 조사결과의 관리

제5장 부문별 수립기준

- 제1절 지역의 특성과 현황
- 제2절 계획의 목표와 지표설정
- 제3절 공간구조의 설정
- 제4절 토지이용계획
- 제5절 기반시설
- 제6절 도심 및 주거환경
- 제7절 환경의 보전과 관리
- 제8절 경관 및 미관
- 제9절 공원·녹지
- 제10절 방재 및 안전
- 제11절 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥
- 제12절 계획의 실행

제6장 도시기본계획 수립절차

- 제1절 도시기본계획의 입안
- 제2절 주민 등의 의견청취
- 제3절 도시기본계획의 승인신청
- 제4절 도시기본계획의 승인

제7장 행정사항

별첨

1. 도시기본계획서의 규격 및 작성기준
2. 도시기본구상도 작성기준
3. 공원·녹지체계 기본구상도
4. 교통계획도
5. 각종 현황도 작성기준
6. 친환경적 도시기본계획수립을 위한 환경평가 검증요령
7. 별도 경관계획보고서 작성요령

7/26

도시기본계획 수립지침의 한계 및 문제점



검토범위 및 방법

현행 지침 및 이를 근거로 작성한 도시기본계획의 내용분석 병행

수립지침 목차

제1장 총칙, **제2장 도시기본계획의 수립범위**, **제3장 도시기본계획의 내용과 작성원칙**,
제4장 기초조사의 내용과 방법, **제5장 부문별 수립기준**, 제6장 도시기본계획 수립절차, 제7장 행정사항,
별첨 각종 도서 작성기준

주요 검토내용

- 2장과 3장 : 도시기본계획의 기본틀에 대한 검토
- 5장 : 인구지표, 토지이용계획, 생활권계획, 단계별계획 중심으로 검토

검토대상 도시기본계획

- 서울, 인천, 성남, 화성, 의정부, 오산, 구리, 안성,
- 의정부와 오산은 행정절차가 이행중인 도시기본계획(안) 검토

9/26

수립범위와 작성원칙 관련지침 검토



수립대상과 적용기준

수립대상

특별시, 광역시, 시, 군(광역시안에 있는 군은 제외)으로서 지방의 10만내외의 중소도시와 1,000만명의 대도시 서울이 동일지침에 따라 수립

작성원칙

지침 제3장 제3절에서는 12개 내용항목의 누락이 없어야 한다고 규정



- 동일한 내용과 작성기준으로 인하여 도시규모나 성격과 관계없이 획일적 계획 양산
- 기성시가지 관리 중심의 도시, 비도시지역 중심의 도시, 지속적 도시확장이 예상되는 도시 등 도시여건에 따라 탄력적 운영이 가능한 지침을 통한 선택적 계획 유도 필요

11/26



부문별계획 중심의 종합계획

부문별 계획의 수평적 구조

토지이용계획, 교통·물류계획, 정보통신계획, 상하수도계획, 환경보존계획, 경관 및 미관계획, 방재 및 안전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 등

개별 부문계획의 독립적 운용

독립된 근거법에 따라 개별 기본계획 운영, 담당부서의 예산확보 및 독자적 집행 가능



- 부문별 계획내용 중에는 도시기본계획의 하위계획에서 실현할 수 없는 내용 포함
- 도시비전 및 목표 달성을 위한 주요 정책 이슈별 계획 수립의 한계
(주요 정책이슈 사례 : 도시균형발전, 도심부관리, 문화도시, 기성시가지 재생 등)
- 기능별 부문계획 중심의 종합계획에서 이슈별 전략계획 형태로의 전환 필요

12/26



계획의 구성체계

Ⅰ. 토지의 이용과 개발
Ⅱ. 기반시설
Ⅲ. 도심 및 주거환경
Ⅳ. 환경의 보전과 관리
Ⅴ. 도시경관
Ⅵ. 공원·녹지
Ⅶ. 방재 및 안전
Ⅷ. 경제·산업·사회·문화
Ⅸ. 재정계획

VS

기
반
시
설

도
심
및
주
거
환
경

환
경
의
보
전
과
관
리

공
원
·
녹
지

방
재
및
안
전

경
제
·
산
업
·
사
회
·
문
화

재
정
계
획

공간계획

- 부문별 계획과 관계없이 목표인구를 기초로 토지이용계획을 가장 먼저 결정
- 부문별 계획간 연계성 결여 및 공간계획의 전략 부재
- 공간계획은 도시기본계획에서 가장 중요하고 현실적인 관리수단으로서, 이슈별 계획과 부문별 계획의 연계 및 통합과정에서 제시하는 것이 바람직함

13/26



하위계획과의 연계

- 도시전체를 다루는 도시기본계획에서 소규모 단위사업 중심의 하위계획(도시관리계획, 지구단위계획, 사업단위 개발계획)을 관리할 수 있는 지침 미흡
- 현행 생활권 계획은 인구배분계획에 한정하여 운영

생활권별 인구배분계획 사례

구 분	2004	2005	2010	2015	2020	시가와면적	총밀도	시가와밀도
계	121	130	210	290	320	2,363.4	74.8	135.4
북부생활권	5	5	24	28	32	281.9	23.6	113.5
중부생활권	44	47	82	155	157	1,376.5	84.8	114.1
동부생활권	72	78	104	107	131	750.0	122.5	174.7

하위계획의 정책지표로 활용할 수 있는 개략적인 생활권의 개발방향과 밀도 그리고 우선순위 등을 제시할 수 있어야 함.

14/26

인구지표 및 토지이용계획 관련지침 검토



인구지표 추정방법

- 모형에 의한 추정방법과 자연증가분·사회적 증가분의 구분에 의한 추정방법 중 대부분 자연증가분과 사회적 증가분의 구분에 의한 추정방법 사용

모형에 의한 추정방법	자연증가분과 사회적 증가분 구분에 의한 추정방법
서울	인천, 성남, 의정부, 화성, 오산, 구리

- 개발사업에 따른 사회적 증가인구 반영 등 신규 개발사업 추진을 위한 근거로 활용
- 과다인구추정 경향 : 20% ~ 200%의 인구증가율 발생
- 과도한 인구추계는 대부분 신규 개발사업의 유입인구 증가분에서 적용

16/26



사회적 증가와 인구유입을

- 지침에서는 과거사례나 유사특성 인근지역 사례 반영하여 비교유추하고, 유출지역별 인구변화추세에 비추어 타당성 있는 수치를 제시하도록 규정

시?군	인 구 유 입 률 근 거
A	도시개발사업 10%, 토지구획정리사업 10%, 택지개발사업 20%, 경제자유구역사업 40%
B	'93~2003년 동안 신규주택증가에 따른 외부전입인구가 차지하는 비율
C	관련계획 및 주변여건을 고려
D	대단위택지개발사업 70%, 시가화예정용지 70%, 공기업 및 기타민간업체에 의한 소단위개발사업과 미개발 주거용지 50%로 설정
E	외부유입인구는 수용가능 인구의 50%로 가정
F	산업단지개발에 따른 유입인구는 종업원의 결혼비율을 60%, 부양가족은 2인적용, 서비스 인구는 종업원의 150%로 적용하여 유입인구 산정 개발여건분석에 의한 총증가인구는 외부유입을 80%로 적용
G	외부유입률 75% 적용

- 인구유입을 적용대상이 다르고 산정근거가 미흡하여 상호비교 불가
- 일부 도시는 개발계획 미수립지역인 시가화예정용지의 인구 미반영

17/26



토지수요 예측

- 추정한 계획인구 기반으로 토지수요 예측
- 접근방식 및 개별 산정기준이 달라 수요추정 결과 현격한 차이 발생

시군	밀도	인구밀도(인/ha)	인구배분율(%)	수용인구(인)	소요면적(km ²)
A (30만 도시)	고 밀	350	30	91,200	2.895
	중 밀	250	30	91,200	4.054
	저 밀	100	40	121,600	13.511
	합 계			304,000	20.460
B (50만 도시)	고 밀	400	70	297,000	8.66
	중 밀	300	15	99,000	2.48
	저 밀	150	15	99,000	4.95
	합 계			495,000	16.09

용도지역에 한정된 수요예측

- 법정 용도지역(주거, 상업, 공업)과는 다르게 동일 용도내 타용도와의 혼재 등 실제 토지이용의 유형과 기능을 고려한 예측 필요

18/26



단계별 개발계획

대부분 1~2단계에 집중하여 계획

구 분		1단계	2단계	3단계	4단계
A	개발면적	23.6	21.7	10.5	2.0
	비중	40.8	37.5	18.1	3.6
B	개발면적	7.0	1.0	-	-
	비중	87.4	12.6	-	-
C	개발면적	3.0	4.9	0.1	0.7
	비중	33.8	56.5	1.7	8.0
D	개발면적	18.3	23.1	28.8	32.3
	비중	17.9	22.5	28.1	31.5

토지의 공간적 입지배분계획과 밀도계획

- 도시전체의 공간전략에 따른 토지이용계획 수립이 아니며,
개별사업 또는 생활권 단위의 전략적 밀도관리계획 수립이 이루어지지 못함

19/26

도시기본계획
수립지침의
개선방안



기본원칙의 개선방향

현행 도시기본계획수립지침의 한계 및 문제점 중에서 현실적으로 전환이 가능한 내용을 중심으로, 단계적이며 점진적인 접근이 요구됨

종합계획에서 공간계획 중심으로 개편

- 가장 핵심이 되는 공간계획(공간구조 개편, 생활권계획, 토지이용계획)을 제시한다는 측면에 초점을 맞추고, 기타 부문별 계획은 관계계획의 내용을 수용하되 공간적 틀(토지이용계획)을 제시함에 있어 연계가 필요한 사항을 다루는 방식으로 전환
- 환경측면에서 반드시 보전해야 할 지역을 명시하거나, 도시적 용도로 활용하더라도 가능한 토지이용의 범위를 제시하고, 방재계획에서도 지역의 방재전략을 계획함에 있어 토지이용의 방향을 제시하여 궁극적으로 도시기본계획의 토지이용계획에 반영시키는 구조로 개선

21/26



기능별 부문계획에서 이슈별 전략계획으로 전환

- 주요 정책이슈 중심의 계획 수립 : 도시균형발전, 도심부관리, 문화도시, 기성시가지 재생 등
- 이슈별 계획에서 관련 부문별 계획 연계 : 이슈단위로 계획하면서 이들 계획이 갖는 기반시설과의 관계, 환경과의 관계, 사회·경제와의 관계 등 고려
- 최종적으로 이슈별 계획과 전략들은 하나의 통합된 공간계획으로 제시

지침의 탄력적 운용

- 이슈별계획 체계로 전환시 강제적 규정에 의한 확실성 문제는 일부 해소 가능. 하지만 수정 보완된 모든 지침에서도 지자체 여건에 따라 선택하여 수립할 수 있는 탄력적 운영 필요
- 공간계획과 직접 관계되는 일부 내용은 필수사항으로 정하고, 나머지 내용은 수립주체가 필요한 사항을 자유롭게 선택하여 구성할 수 있도록 유연성 부여

22/26



주요 세부내용 개선방안

계획의 구성체계

부문별 계획에서 이슈별 계획으로 전환하여,

- 1단계 : 지자체의 중장기 비전과 목표를 제시
- 2단계 : 비전 및 목표달성을 위한 정책이슈별 계획수립
- 3단계 : 개별 정책이슈별 계획의 통합과정을 거쳐 도시전체의 토지이용계획 제시

1단계

도시비전 및 목표 설정

도시의 성장잠재력
및 한계 반영

2단계

정책이슈1

정책이슈2

공간전략1

공간전략2

교통, 환경, 방재,
사회, 경제 등
부문별 검토

3단계

도시전체 공간계획 수립 :
공간구조, 생활권계획,
토지이용계획

개별 공간전략
통합 과정
:부문별계획 연계

23/26



인구지표

- 현행 지침에서 구체적 추정방식을 제시하고 이를 따르도록 하는 규정이 있어도
개별 수립주체가 적용하는 세부 기준에 따라 다른 결과 발생
- 각 지자체의 여건에 따라 다양한 추정방식 사용이 가능하도록 하되,
인구증감에 대한 논리적 근거를 제시하도록 하는 기본 원칙만 규정

- 인구추계 결과와 달리 노후 기성시가지의 계획적 정비 및 도시의 성장관리를 위해 특정지역의
전략적 개발 필요
- 토지수요 예측과정에서 인구지표의 직접적용 보다 이슈별 계획 등의 정책적 시사점을 활용하고,
상하수도, 공원, 학교 등 관련시설의 수요추정 및 계획을 위한 기초자료로 활용

24/26



토지이용계획

- 이슈별계획 수립시 검토된 용도별 규모와 입지 그리고 시기를 통합하여 결정
- 주택수요, 공간구조 개편, 개발가능용지의 규모와 위치, 지자체의 주요 도시정책 및 전략 등 해당 지자체 여건을 감안한 토지수요 예측
- 이슈별 계획의 공간 전략 및 기반시설 및 환경 등 관련 분야와의 관계를 고려하여 입지배분계획 수립
- 토지특성 및 도시변화 여건에 유연하게 대응할 수 있도록 개발총량 제시와 기반시설 조건 및 도시성장축과의 관계 등 사업 우선순위에 대한 기준 마련

□ 시가와 예정용지

- 자연녹지 등에서 신규 도시용지로 변경하는 사항은 시가와예정용지로 단일화
- 총량만 제시하고 도시발전축 또는 개발축을 통해 개념적으로 표현
- 활용단계의 경계 설정 : 관련 개별법의 입지선정 기준 명확히 제시
- 단계별 계획보다는 우선순위기준 제시

25/26



생활권계획

- 하위계획 또는 개별사업단위 계획에 대한 정책지침 부여가 가능하도록 지침 변경
- 일정 규모 이상의 지자체의 경우 생활권단위 계획을 수립 의무화
- 인접지자체와 동일 생활권으로 형성된 경우 반영지침 보완
- 지역별 및 사업단위별 토지이용방향, 개발밀도, 우선순위 등에 대한 개략적 정책지침 제시
- 도시관리계획은 생활권계획 중심으로 개편하여 도시기본계획과 지구단위계획간의 위상 재정립 필요

비도시지역

- 비도시지역의 특성을 활용한 농업, 관광, 여가 기능 중심의 계획 지침 보강
- 이슈별 계획 수립시 비도시지역의 특성을 고려한 주요 정책단위 계획 가능

우수사례

- 지침전환에 따른 보다 효율적인 계획수립 유도 가능, 국내외 우수사례 및 신규 사례를 지속적으로 공유

26/26

도시기본계획 수립절차의 타당성 및 개선방안

GRI
경기개발연구원

목 차

GRI
경기개발연구원

1. 수립절차 및 소요기간

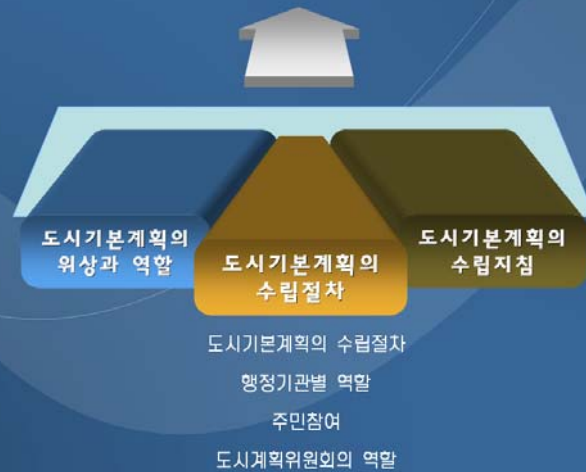
2. 행정기관별 역할

3. 주민참여

4. 심의회의 구성 및 역할

5. 개선방안

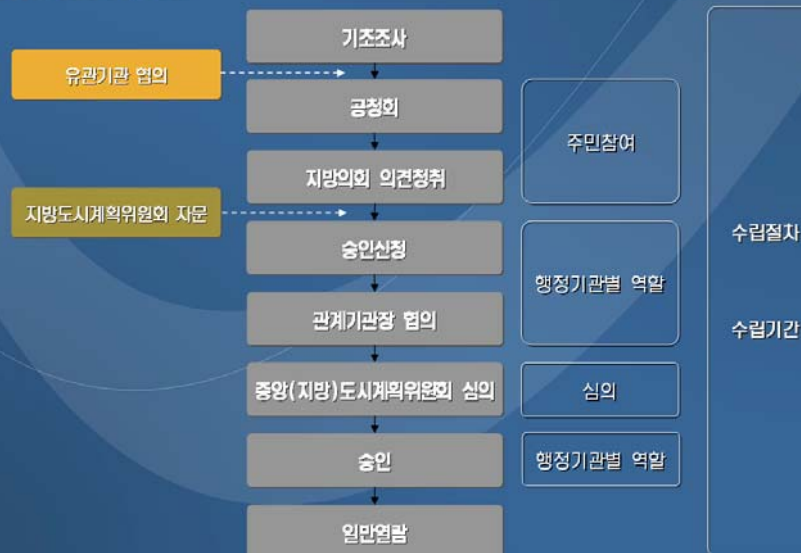
21세기형 도시기본계획 수립 및 운용개선에 관한 연구

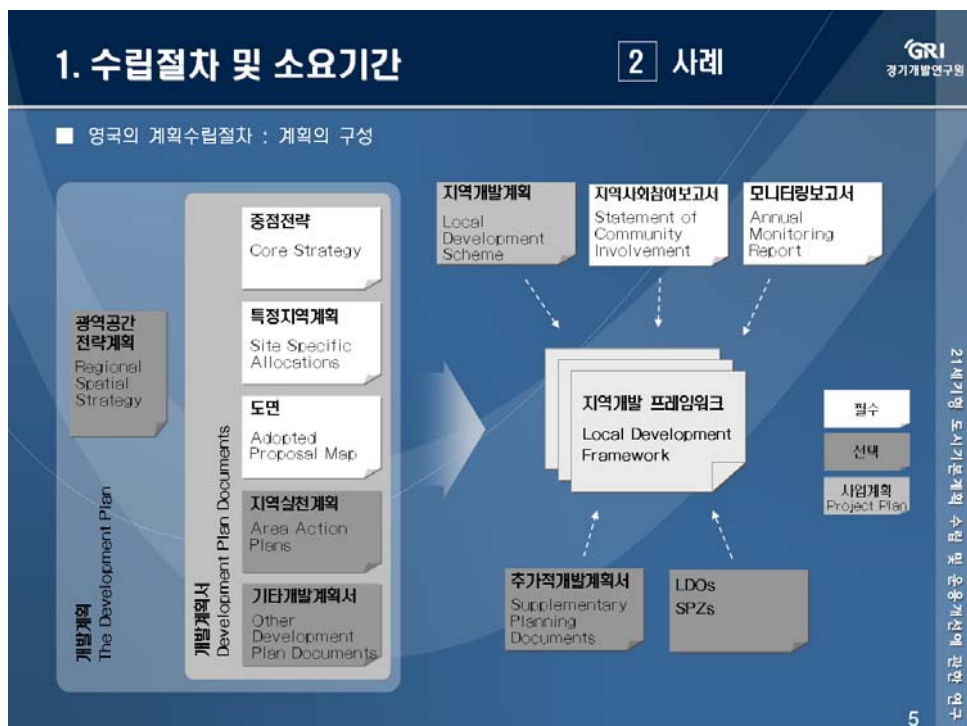


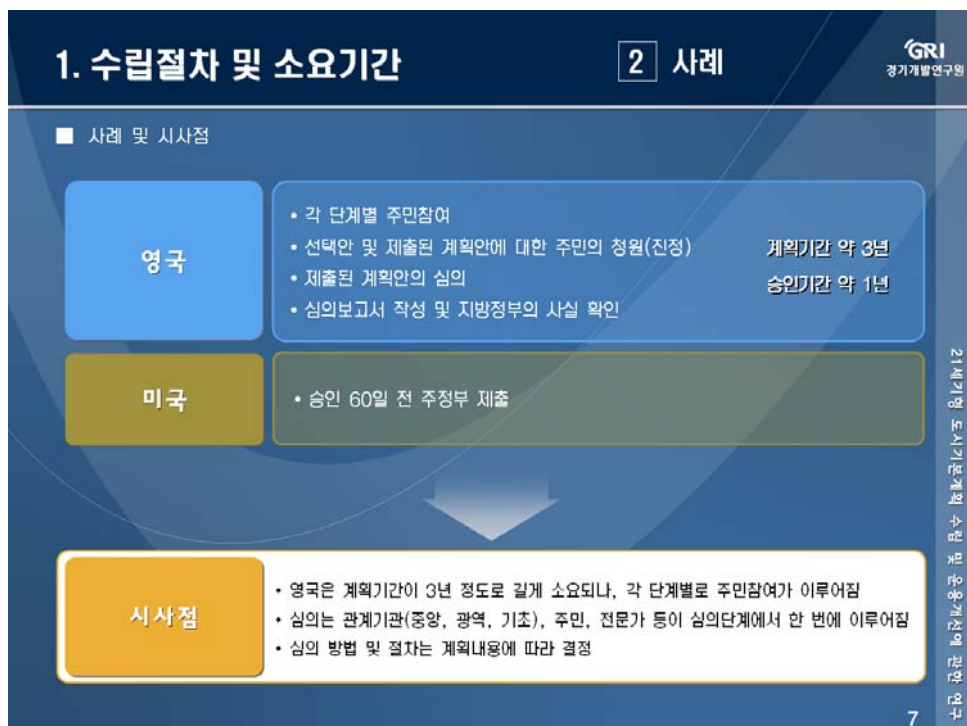
1. 수립절차 및 소요기간

1 현황

■ 도시기본계획의 수립절차







2. 행정기관별 역할

1 현황

경기개발연구원

■ 행정기관별 역할

	건교부	시·도	시·군
광역도시계획	2이상의 특별시·광역시·시·군의 경우 광역권 지정 - 국가계획과 관련된 광역도시계획의 수립이 필요한 경우 수립 승인	- 광역계획권이 같은 도의 관할 구역에 속한 경우 수립 2개이상 관할구역일때 해당 시·도지사 공동수립	-
도시기본계획	특별시장·광역시장의 수립 또는 변경의 승인	- 특별시장·광역시장 수립 - 시장·군수의 수립 또는 변경의 승인(도지사)	수립
도시관리계획	입안 또는 입안권자 지정 - 건교부장관이 입안한 경우, 기타 법에서 정한 경우 결정	입안 및 입안권자 지정 - 건교부 결정사항 및 시·군 위임사항을 제외하고 결정	입안 - 시장·군수 위임사항 결정

8

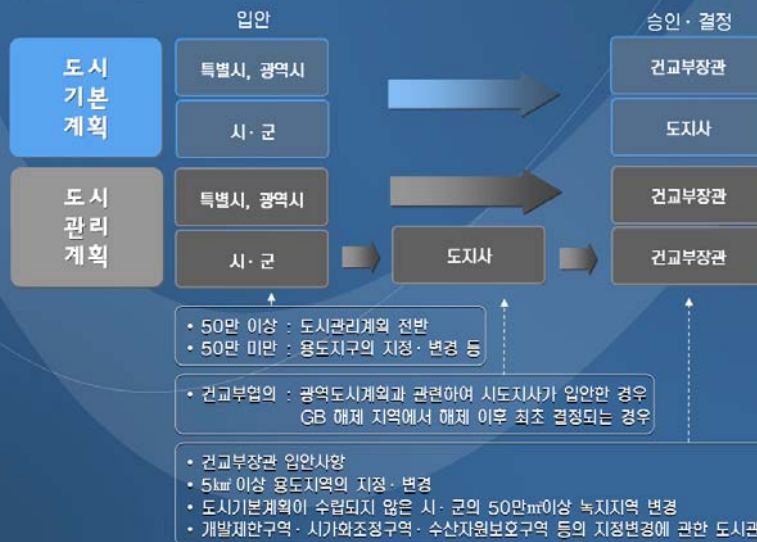
21세기형 도시기본계획 수립 및 운영개선에 관한 연구

2. 행정기관별 역할

1 현황

경기개발연구원

■ 행정기관별 역할



9

21세기형 도시기본계획 수립 및 운영개선에 관한 연구

2. 행정기관별 역할

2 사례

GRI
경기개발연구원

■ 해외사례

	수립기관		중앙정부 역할
영국	광역계획	광역계획기구, 런던시장	심의, 수정지시 (입안)
	지방정부 계획	District Council, Unitary Authority Broads Authority, National Park Authority	심의, 수정지시 강제개입
미국 와싱턴주	카운티의 계획정책	카운티의 성장관리위원회	주정부 역할
	종합계획	County, City	검토(Review) 청문회에 청원

21세기형 도시기본계획 수립 및 운영개선에 관한 연구

10

2. 행정기관별 역할

2 사례

GRI
경기개발연구원

■ 해외사례

	중앙정부·주정부	광역정부	지방정부
영국	지침제공	광역계획	지방개발계획
	PPG, PPS, RSS	The South East Plan The London Plan	LDF
미국 와싱턴주	GMA(주의 법) 에서 성장관리 목표 및 지침의 성격 제공	멀티카운티 종합계획 카운티 종합계획 Puget Sound 지역의 VISION 2020 King Countywide Planning Policy King County Comprehensive Plan	시 종합계획 Seattle's Comprehensive plan

21세기형 도시기본계획 수립 및 운영개선에 관한 연구

시사점

- 중앙정부의 도시기본계획 승인권한 여부는 나라별 특성에 따라 다양함
- 지역별 특성이 반영될 수 있도록 계획수립부문(필수/선택) 및 지침의 내용 제공
- 광역정부나 지방정부의 계획의 수립 및 기초지방자치단체와의 부합성 평가

11

3. 주민참여

1 현황

경기개발연구원

■ 주민참여

방법	시기	의견반영여부
시군의 게시판과 인터넷에 게시	초기	계획방향에 반영
설문조사		
공청회		
		행정기관에서 결정

일방적, 형식적
내용이 전문적

■ 공청회

공 청 회

- 홍보방법 : 개최예정일 14일 전부터 내용을 게시판에 게시
당해 시·군을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 1회 이상 공고
- 개최방법 : 세미나형식, 계획기관의 설명, 전문가 토론 및 주민의견 수렴

21세기형 도시개발계획 수립 및 운영개선에 관한 연구
12

3. 주민참여

1 현황

경기개발연구원

■ 공청회의 주민참여

시군	주민의견수	의견을 낸 주민수
A시	7	6
B시	13	11
C시	43	-
D시	-	30
E시	13	4 ~ 5
F군	-	3

문 제 점

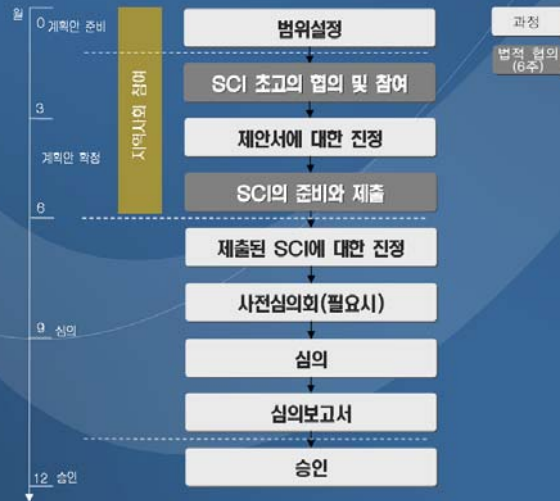
- 공지기간이 짧음(2주)
- 공고(신문) : 주로 지역신문으로 일반 보급률이 매우 낮음
- 전문적 내용, 피상적인 정보 제공
- 참여 주민 수 및 의견 수 적음
- 주민의견 내용은 주로 민원적 성격

21세기형 도시개발계획 수립 및 운영개선에 관한 연구
13

3. 주민참여

2 사례

■ 영국 LDF의 지역사회참여보고서(SCI)의 수립 ※ SCI : Statement of Community Involvement



14

3. 주민참여

2 사례

■ 주민참여 수단

■ 참여자

의무적 수단	추가적 수단	특정 협의체	일반적 협의체
- 기관 및 기타 장소 (도서관 등)에 열람을 위한 문서배치 - 신문/사이트 광고 - 법적 협의자 및 주민들에게 서한 - 웹사이트 게재	- 위원회 본부에서 문서 판매 - 설문, 조사 - 시(구)차원의 매거진 - 신문광고 - 전시 - 프리젠테이션 - 워크숍 - 포커스 그룹/시민토론회 - 상담	- 광역계획기구 - 런던시장 - 지방계획기구의 지역에 포함되거나 인접한 당국 - The Countryside Agency - 환경기관, 고속도로기관 - 역사적 건물과 기념물 위원회	- 주민, 지역의 기업 사업자 - 개발업자/기관/토지소유자 - 환경, 지역, 역사그룹 - 지역사회와 자원그룹 - 중앙/광역/지방정부 - 법인 - 기반시설 제공자

15

3. 주민참여

2 사례

경가개발연구원

■ 런던시의 지역사회 참여 사례

계획단계	법적 최소요구조건	추가적 조건
자료수집과 대안	- 법적 특정협의체 및 일반협의체와 협의 - 정점의 배경을 제공하는 Issues and Options paper 발행 - 대안선택을 위해 지역사회의 관심과 반응을 고무	- LDF의 협의자 데이터베이스에 있는 모든 이들에게 시민 공지 및 LDF 경신 고지 - 공공모임 주관 - LDF 전시를 주관(계획및교통국과 시립도서관) - City Together와 협의, 계획가 패널 등의 자문
선택안	- 채택된 대안의 발표와 협의(6주) - 계획및교통국의 공공데스크와 시립도서관에서의 열람을 위한 Preferred Options Report 및 관련 자료집 제작 - 보고서를 특정·일반 협의체에 발송 - 지역신문에 보고서 및 자료집의 열람(장소 및 기간)과 이와 관련한 진정기간, 장소의 게재 - 위의 내용을 시의 웹사이트에 게재	- LDF의 협의자 데이터베이스에 있는 모든 이들에게 시민 - City Together와 협의 - Planning User's Panel, Conservation Area Advisory Committee, Access Group의 자문 - 지속적인 지역사회 참여과정으로 회의, 발표, 그룹논의 등의 주관
제출	- DPD의 발표와 협의(6주) - 열람을 위한 DPD와 관련 자료집 작성 - 제출된 DPD와 자료집을 특정·일반 협의체에 발송	① ~ ④, LDF 경신 고지 - 계획및교통국과 시립도서관에 경신된 LDF 전시 - 다른 적절한 기구와 협의 - 필요하면 DPD 제출에 앞서 초고에 대해 관련 이해관계자와 협의

21세기형 도시개발계획 수립 및 운영개선에 관한 연구

16

4. 심의회의 구성 및 역할

1 현황

경가개발연구원

■ 도시계획위원회의 역할

	중앙도시계획위원회	시·도 도시계획위원회	시·군 도시계획위원회
설치 기구	건설교통부	시·도	시·군
업무	- 광역도시계획, 도시계획, 토지거래계약허가구역 등 건설교통부장관의 권한에 속하는 사항 심의 - 다른 법률에서 중앙도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항을 심의 - 도시계획에 관한 조사·연구	- 시·도지사 권한에 속하는 사항, 다른 법률에서 시·도 도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항의 심의 - 건설교통부의 권한 중 시·도지사에게 권한이 위임된 사항의 심의 - 시·도지사에 대한 자문	- 건설부장관 또는 시도지사의 권한이 시장·군수에게 위임된 사항의 심의 - 도시관리계획, 조례 등과 관련된 사항에 대하여 시장·군수에 대한 자문 - 개발행위허가 심의
조직 구성	위원장, 부위원장 1인을 포함, 25인 이상 30인 이내	위원장, 부위원장 1인을 포함, 20인 이상 25인 이내	위원장, 부위원장 1인을 포함, 15인 이상 25인 이내

21세기형 도시개발계획 수립 및 운영개선에 관한 연구

17

4. 심의회의 구성 및 역할

1 현황

GRI
경기개발연구원

■ 도시계획위원회의 구성

	중앙도시계획위원회	시·도 도시계획위원회	시·군 도시계획위원회
위원장	• 위원 중에서 건교부장관이 임명 또는 위촉	• 당해 지방자치단체의 부시장 또는 부지사	• 당해 지방자치단체의 부시장, 부군수, 부구청장 • 2개이상 시군구에 공동 설치하는 경우 당해 시장·군수 협의
부위원장	• 위원 중에서 건교부장관이 임명 또는 위촉	• 위원 중에서 호선	• 위원 중에서 호선
위원	• 관계 중앙행정기관의 공무원 • 도시계획 관련 분야에 관하여 학식과 경력이 있는 자(10인 이상)	• 당해 시도 지방의회 의원 • 당해 시도 및 도시계획과 관련있는 행정기관의 공무원 • 도시계획 관련 분야에 관하여 학식과 경력이 있는 자(전체 위원 2/3 이상)	• 당해 시군구 지방의회 의원 • 당해 시군구 및 도시계획과 관련있는 행정기관의 공무원 • 도시계획 관련 분야에 관하여 학식과 경력이 있는 자(전체 위원 50% 이상)
문지점	- 임기 2년 : 위원의 변경이 잦음 - 명확한 심의기준 부재로 누락, 중복, 상세 등 일관성의 문제 - 참석한 위원의 특성에 따라 심의의 정도가 달라짐 - 중도위의 경우 안전상정이 되어도 심의 순서, 심의 여부는 불확실		

21세기형 도시개발계획 수립 및 운영개선에 관한 연구

18

4. 심의회의 구성 및 역할

2 사례

GRI
경기개발연구원

■ 영국 사례

심의자	- 중앙정부의 계획심의회(Planning Inspectorate)에서 지정 - 심의 내용에 따라 1명 혹은 팀으로 구성 - 지방계획기관에서 사무관 지원(지방계획기구에 포함되지 않은 자)
심의내용	- 법에서 정해진 계획의 요구조건 이행과 광역공간전략계획(Regional Spatial Strategy 혹은 Spatial Development Plan)과의 부합 - 적정성(soundness)의 심사 : 계획절차, 상위계획과의 부합, 계획간 혹은 주변계획과 일관성 및 효율성
심의과정	- 사전심의회 : 심의 전에 심의방법, 절차, 일정 등을 결정 - 심의절차 : 계획의 특성에 따라 정함 - 심의유형 : 서면, round table discussion, 비공식적 공청회, 공청회 - 심의보고서 작성 : 지방정부는 반영해야 함
계획심의단	- 중앙정부(ODPM)의 행정기관 - 계획·주책·환경 등 이와 유사한 법과 관련된 청원과 케이스워크를 결정 2006년 현재 740명의 스태프 활동, 이 중 300명이 지역의 상근 심의자

21세기형 도시개발계획 수립 및 운영개선에 관한 연구

19

4. 심의회의 구성 및 역할

2 사례

■ 미국 와싱턴주의 심의회 구성

심의회 구성

- 와싱턴주를 3개 지역으로 구분하여 3개 위원회가 구성
- 준 사법 기관으로서 민원이 접수되었을 때만 역할을 수행
- 각 위원회는 3인의 위원으로 구성 : 변호사, 전직 의원(선출직), 토지이용 등 경험자
- 3개 위원회는 일관성 확보를 위해 일년에 한번씩 모임

■ 청원

청원내용

- 카운티 차원의 계획정책 및 도시성장지역의 설정, 자원토지와 환경민감지역의 지정
- 자원토지의 보전과 환경민감지역의 보호를 위한 규제
- 종합계획, 개발규제(용도지역, 필지분할 조례 등), 연안 마스터프로그램

청원자격

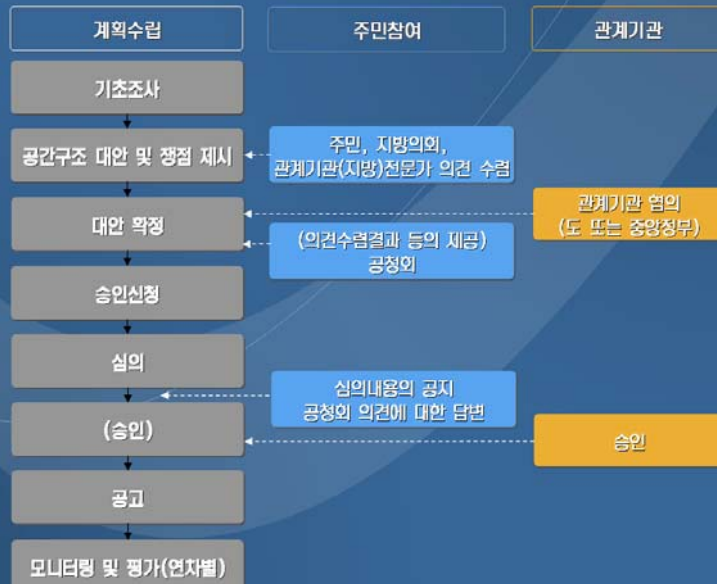
- 성장관리계획 관련법에 따라 계획을 수립한 주, 카운티, 시
- 리뷰가 요청된 문제에 대해 카운티 혹은 시 앞에 발언 혹은 서면으로 참여한 자(단체)
- 기관의 행위로 피해 가능성이 있어 법률과 협의된 자

청원절차

- 정문회는 이의가 접수되면 접수 받은 날로부터 10일 이내에 일정을 결정
- 정문회는 특별한 경우가 아니면 접수된 지 180일 이내 최종 결정
- 기간의 연장이 가능한 경우 : ① 모든 관계자들이 연장 요청, ② 청원자와 상대방에 의해 연장이 요청, ③ 협상을 통해 문제의 주요 이슈를 해결할 수 있다고 정문회가 결정한 경우
- 정문회의 최종 결정에 이의가 있을 경우 최종결정일로부터 30일 이내에 상급법원에 항소

5. 개선방안

■ 수립절차



5. 개선방안

■ 수립절차

수립기간

- 법에서 정해진 기간 내 관계기관의 협의를 협조
- 협의기간 내 협의 응답이 없을 경우 의견이 없는 것으로 간주
- 심의위원의 구성·운영방법 등과 연계하여 심의기간 단축

정부의 역할

- 다양한 계획이 수립될 수 있도록 지침 제공
- 도시기본계획이 제 역할을 할 수 있도록 관련법의 위계·역할에 대한 재정립
- 도시기본계획이 광역지방정부(도)로 이양되었으므로 관리계획의 용도지역지정, 변경 등 하위계획에 대한 내용은 광역지방정부로 이양
- 중앙정부는 관계기관 협의 등으로 참여

5. 개선방안

■ 수립절차

주민참여

- 도시계획의 역할과 성격을 홍보하여 주민의 참여 유도
- 초기단계부터 참여를 유도하여 미래상·공간구조의 청사진 등의 논의를 통해 지역비전 설정
- 공청회 등에 자료 제공 시 쉽게 이해할 수 있도록 정보를 제공
- 공청회 등에 민원성 의견이 제시되는 것을 막을 수 있도록 질문 등의 예시를 만들어 제공
- 공청회 등의 의견에 대한 답변을 공식적으로(인터넷 등) 제시 - 객관적 판단을 위한 제도 필요

심의위원회

- 중앙도시계획위원회에는 지역위원회를 구성하여 안전 수 부담 감소, 지방정부의 편의 도모
- 일관성 있는 심의를 위해 심의 체크리스트 및 사례를 작성하여 제공
- 장기적으로는 전문의 상근 심의위원단을 구성하고 심의방법 등을 개선