

국토관련계획의 정비 시급

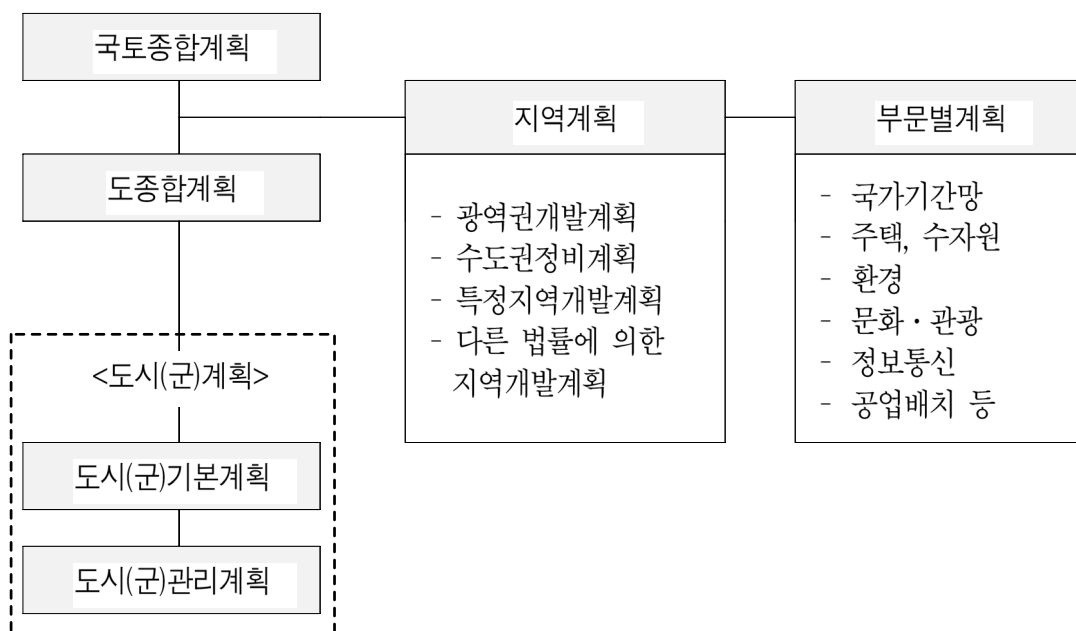
- 국토(도)종합계획 및 도시(군)계획을 기본으로 관련계획을 정비 -

- 국토기본법은 국토와 관련된 부문별계획과 지역계획이 국토종합계획과 조화를 이루도록 규정하고 있음
- 국토관련계획은 전국계획과 광역계획이 각각 10여 가지, 시·군과 사업지구를 단위로 수립하는 계획이 각각 20여 가지임
 - 이와 같이 다양한 계획들이 수직적, 수평적으로 잘 연계되지 않아 계획내용이 서로 중복 또는 상충되는 경우가 빈번함
 - 대부분의 계획이 시(군) 단위에서는 도시기본계획 지표를 이용하지만, 계획내용이 다르거나 상충되는 것에 대한 조정수단이 미흡
 - 낙후지역 개발사업의 경우, 부처마다 제각기 오지개발지구, 농어촌정주생활권개발, 도서개발촉진지구, 개발촉진지구 등을 지정하여 시행
- 따라서 계획체계를 정비하기 위한 국토관련계획의 수립실태 조사 및 계획내용의 중복 또는 상충, 연계관계, 추진전략 등에 대한 분석이 시급함
 - 관련계획의 체계화를 위해 국토종합계획 및 도시(군)계획을 중심으로 부문별계획과 지역계획을 통합 또는 연계하는 작업이 시급한 과제임
 - 부문별계획의 수립이 불가피한 것은 국토종합계획 및 도시(군)계획과의 위계를 명확히 정립하고, 관련계획의 조정체계 구축이 필요함

1. 국토계획과 다른 계획간의 관계

- 금년부터 시행되는 국토기본법은 국토종합계획을 군사에 관한 계획을 제외한 모든 국토 관련 계획의 기본으로 규정(법 제8조)
- 국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이며, 부문별계획과 지역계획은 이 계획과 조화를 이루어야 함(법 제7조 제1항)
 - 부문별계획은 중앙행정기관의 장이 국토 전역을 대상으로 소관업무에 관해 국토종합계획의 내용을 반영하여 상충되지 않도록 수립해야 함
 - 지역계획은 수도권정비계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 다른 법률로 수립하는 기타 지역계획으로 구분(법 제16조)

국토관련계획의 체계



- 지침적 성격의 국토(도)종합계획이 실천력을 확보하기 위해서는 도시(군)계획에 반영되어야 하며, 국토기본법과 국토계획법은 이를 규정하고 있음
 - 시·군종합계획은 국토의계획및이용에관한법률(이하 “국토계획법”)에 의한 도시(군)계획으로 위임
 - 도시(군)계획은 기본계획, 관리계획, 광역도시계획으로 구분되며 국토(도)종합계획,

지역계획, 부문별계획과 수직적으로 체계화

※ 국토의 선계획 - 후개발 체제 구축을 위해 가장 시급한 과제에 대한 전문가 의견은 계획제도의 정비가 34.1%로 가장 많음(국토연구원 2000년 시행 설문조사 결과)

2. 국토관련계획 수립의 실태

- 국토관련계획은 전국, 도 또는 여러 개의 시·군, 그리고 사업지구단위별로 수립되고 있음
 - 전국계획은 국토종합계획 등 10여 개, 광역계획은 수도권정비계획, 특정지역개발계획, 광역권개발계획 등 10여 개 계획을 각각 수립
 - 시·군계획은 도시기본계획, 도시교통정비기본계획, 장기발전계획, 지방의제21 등 20여 계획으로 구성
 - 사업지구계획은 개발촉진지구계획, 복합단지 및 대학단지개발계획, 지구단위계획, 농어촌정주생활권개발계획, 택지개발계획, 산업단지개발계획, 주거환경개선계획, 오지개발계획과 도서개발계획 등 20여 가지가 있음

3. 국토관련계획 수립의 문제점

- 다양한 계획이 개별법에 의해 수립되면서 수직적, 수평적 연계가 부족하여 체계적이지 못하고, 계획의 내용이 서로 중복 또는 상충되는 경우가 빈번
 - 예를 들어 계획 목표연도의 경우 국토종합계획(2020년)에 맞추어 도시계획을 수립하고 있으나, 수도권정비계획 또는 광역권개발사업계획 등 국토종합계획과 연관성이 높은 계획의 목표연도는 개별법에 의해 설정
- 도시계획에 포함시킬 수 있는 농어촌정주생활권개발계획, 도시교통정비기본계획, 환경관리계획 등의 계획이 개별적으로 수립
 - 정주생활권개발계획은 공간적 범위가 도시계획과 중첩되고 계획간 위계가 불분명하여 계획내용의 상충이 우려되며, 생활권 중심지와의 연계 계획이 미약하고 집행수단이 없어 계획의 실효성이 의문시됨

국토관련계획의 공간단위별 예시

공간별 기능별	전국계획	광역계획	시·군계획	사업지구계획
종합계획	· 국토종합계획	· 특정지역계획 · 도종합계획 · 수도권정비계획 · 광역권개발사업계획 · 제주도종합개발계획 · 광역도시계획	· 시·군종합계획 · 도시기본계획 · 도시관리계획 · 장기발전계획(비법정) · 임업진흥계획	· 개발촉진지구개발계획 · 복합단지 및 대학단지개발계획 · 지구단위계획(1, 2종) · 정주생활권개발계획 · 생활환경정비계획 · 도시재개발기본계획 · 오지지구개발계획 · 도서개발계획
토지이용계획		· 연안관리지역계획	· 묘지수급계획 · 초지조성계획	
개별사업계획 (주택 / 토지 , 공단 등)	· 주택건설종합계획 · 산업입지공급계획 · 공업배치기본계획 · 유통단지종합계획 · 관광개발기본계획		· 산촌종합개발사업기본계획 · 관광종합개발계획 · 역사·문화환경정비계획 · 농촌주거환경개선계획	· 택지개발계획 · 산업단지개발계획 · 종합유통단지개발 · 아파트지구개발계획 · 도시저소득주거환경개선 사업계획 · 토지구획정비사업계획 · 농어촌주거환경개선계획 · 주거환경개선계획
환경계획	· 환경보전장기종합 계획(환경비전21) · 전국자연환경보전 계획	· 환경보전종합계획	· 지방의제21 · 하천기본계획 · 하수도정비기본계획 · 수도정비기본계획 · 환경개선중기종합계획 · 소하천정비기본계획 · 산림발전종합계획 · 상수도보호구역정비계획	
교통계획	· 국가기간교통망 계획	· 광역교통계획	· 도시교통정비기본계획 · 도시교통정비중기계획	· 도로정비기본계획 · 복합화물터미널조성계획
기타 계획			· 영림계획 · 지역산림계획 · 산림사업계획 등	

- 도시교통정비기본계획은 교통량과 통행실태 등 지표가 도시기본계획과 같고, 다만 추진과제나 전략 등만 추가
- 이처럼 유사한 부문계획의 중복 수립으로 목표연도, 개발전략 등이 서로 달라 계획의 일관성 확보가 어렵고 사업추진에 혼선을 야기
- 대부분의 계획이 도시기본계획 지표를 이용하고 있지만, 계획내용이 다르거나 상충되는 것에 대한 조정수단이 미흡함
 - 도시(군)기본계획을 수립하고, 비법정계획인 장기발전계획을 별도로 수립하여 시행함으로써 계획간 위계의 문제와 계획내용의 상충 발생
 - 도시기본계획과 도시교통정비기본계획은 현황분석과 장래교통수요 추정 등이 중복되고, 교통부문계획은 도시교통정비계획에서 상세히 수립
 - 택지개발사업은 대부분 도시계획 용도지역상 주거지역에 입지하여 공간적으로 중복되며, 일부는 자연녹지지역에 지정하여 용도의 상충을 초래
 - 하수도정비기본계획의 인구지표는 도시기본계획 지표를 수용하지만 하수량 산정은 도시계획과 하수도정비기본계획이 상이
- 또한 낙후지역 개발사업을 부처마다 오지개발지구, 농어촌정주생활권개발계획, 도서개발촉진지구, 개발촉진지구 등으로 지정, 시행함으로써 사업간 연계성과 종합성이 미흡하여 국토개발시책이 비효율적으로 추진됨

4. 국토관련계획의 정비방향

- 기본방향 : 단기적으로는 계획간 중복·상충을 조정할 수 있는 정책수단을 강구하고, 중장기적으로 계획체계를 정비하기 위한 제도 개선을 추구
 - 국토관련계획의 수립실태 조사와 계획의 목표연도, 내용의 중복 또는 상충성, 계획간 수직적·수평적 연계관계, 추진전략 등의 분석이 시급함
- 관련계획의 체계화 : 국토관련계획체계의 일원화를 위해 제정·시행중인 국토기본법과 국토계획법상의 국토종합계획 및 도시(군)기본계획을 중심으로 부문별계획 또는 사업계획을 체계화

- 시·공간적 범위가 다른 국토관련계획의 계획수립시점과 목표연도, 공간적 범위를 일치시켜 계획의 일관성을 확보(필요시 계획을 재수립)
- 택지개발계획 등 개별사업계획은 도시기본계획의 틀 안에서 수립하며, 계획의 주요 지표를 도시계획과 일치시켜 수립
- 유사계획의 통합 : 도시(군)계획(시·군종합계획)과 중복되는 부문별계획은 이 계획으로 통합하여 계획의 중복·상충 문제나 비체계성 문제를 해소
 - 도시(군)계획과 교통 및 상하수도 등 집행적 성격의 도시기반시설 관련 계획을 도시(군)관리계획으로 통합
 - 낙후지역 개발을 목적으로 수립하는 정주생활권개발계획, 오지개발계획, 개발촉진개발계획 등을 도시(군)관리계획에 반영하여 시행
 - 광역도시계획과 내용이 중복되는 부문별 광역사업계획은 광역도시계획으로 통합
- 계획간 연계 강화 및 조정체계 구축 : 부문별 계획 수립이 불가피한 非物的計劃(예: 지방의제21 등)은 국토종합계획 및 도시(군)계획과의 위계를 명확히 설정하고 도시(군)계획에 일치하는 경우에 승인 또는 인·허가
 - 이를 위해 일본과 같이 광역자치단체에서 개별법에 기초하여 수립된 각종 공간(사업)계획을 조정할 수 있는 체계의 구축이 필요

국토연구원 박헌주 선임연구위원 (hjpark@krihs.re.kr, 031-380-0120)