

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 553

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

국토계획평가 사례로 살펴 본 도시·군기본계획 수립방식 개선방안

민성희 국토연구원 책임연구원, 배인성 국토연구원 연구원, 임지영 국토연구원 연구원

요 약

- ① 도시·군기본계획은 도시관리계획의 지침적 계획이자 국토계획 체계상 기본단위가 되는 시·군종합계획이라는 성격을 가지고 있음
- ② 도시·군기본계획은 국토계획평가 사례의 약 60% 이상을 차지하고 있으며, 국토계획의 기본단위이기에 지금까지 국토계획평가 시행 사례를 토대로 문제점을 파악하고 개선방안을 도출할 필요성이 있음
 - 대부분의 계획이 성장 지향적이지만 그 근거나 타당성이 충분히 검토되거나 제시되지 못함
 - 지역균형발전이나 저출산 고령화, 삶의 질 제고 등을 충분히 인식하고는 있으나 부문별 계획에서 도시지역 vs. 비도시지역, 신도심 vs. 구도심, 인구 과밀지역 vs. 인구 과소지역 등 공간적 관리방안에 치중하여 주민 체감형 정책방안 제시에는 미흡함
 - 인구지표 설정이나 공간체계 구상, 산업·경제부문 계획 등에 있어 환경에 미치는 영향을 충분히 고려하지 못하고 있음
 - 토지이용계획 및 부문별 계획 중심의 내용으로 인해 부문별 계획 연계 및 당면한 이슈 해결에 취약함
 - 국토종합계획 등 상위계획과의 정합성 확보는 계획기간의 괴리 등으로 불충분하고, 교통·통신 등의 발달로 광역적 연계협력이 중요한데도 단일권역의 계획에서 벗어나지 못하고 있음
 - 구체성이 미흡한 중장기 비전 제시에 집중한 아이디어 차원의 계획 제시, 해당 지자체의 재정여건 고려 미흡, 거버넌스 및 모니터링 체계 미흡 등으로 인해 실행가능성이 저하되고 있음

정책방안

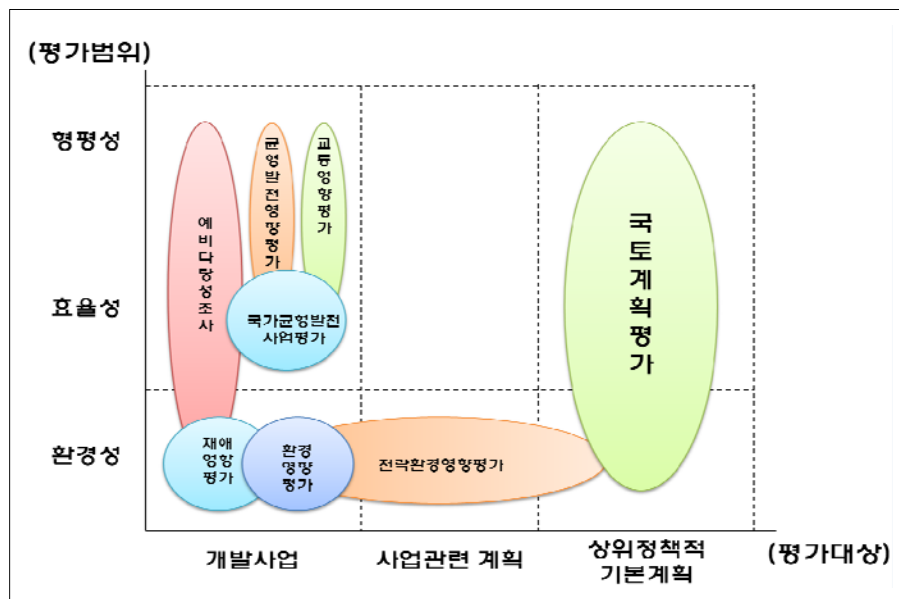
- ① 도시·군기본계획은 토지이용계획 중심에서 국토계획 기본단위로서의 계획 성격을 강화할 필요
- ② 국토계획적 성격 강화를 위해 주변 지자체와의 연계협력을 고려하고, 다양한 이슈를 해결하기 위한 목적지향적 전략계획을 지향할 필요
- ③ 효율성 중심의 계획에서 벗어나 삶의 질 제고를 위한 정책수요자 중심의 지역균형발전정책을 강화하고, 환경성 검토를 내실화하여 효율성, 형평성, 환경성이 조화된 계획 수립이 필요
- ④ 계획 수립 시 중앙부처와 시·군 간 협력적 역할분담 및 지원체계 구축 강화가 필요

1. 지속가능한 국토관리 수단으로서 국토계획평가

● 국토계획평가제도의 개념

- 국토계획평가제도는 국토계획 수립 시 전략적·지침적 성격의 국토계획이 효율성, 형평성 및 친환경성을 균형 있게 고려하고, 국토종합계획 등 상위 및 유관 국토계획과 연계되어 수립될 수 있도록 계획수립 과정에서 사전에 자체검증하는 제도
 - 국토종합계획을 정점으로 국토계획 간 정합성·연계성을 확보함과 동시에 국토관리의 기본이념을 체계적으로 반영하고자 2012년부터 시행
 - 평가대상이 전략적·지침적 성격의 중장기 계획이라는 점과 평가범위가 효율성·형평성뿐만 아니라 환경성까지 종합검토한다는 측면에서 예비타당성조사나 전략환경영향평가 등 국내의 여타 평가제도와 차별화됨
 - 현재 중장기적이며 전략적·지침적 성격의 28개 국토계획을 대상으로 운영¹⁾중

그림 1 국내 평가제도의 평가대상 및 평가범위 비교



● 국토계획평가의 평가기준

- 평가기준은 국토계획이 국토의 지속가능한 발전에 기여하는 정도를 평가하는 기준으로 「국토기본법」상의 국토관리 기본이념 등을 고려하여 총 6개로 구성

1) 2012년 평가제도 출범 시에는 29개의 국토계획을 대상으로 시작되었으나, 평가대상 중 하나로 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의해 수립되던 광역개발사업계획이 2015년 1월 폐지됨에 따라 평가대상이 축소됨.

- 6개 평가기준은 ① 지역경쟁력, ② 지역 간 균형발전, ③ 국토기간시설의 효율성, ④ 국토자원의 지속가능한 관리, ⑤ 저탄소 친환경적 국토이용, ⑥ 국토종합계획과의 정합성 등임
- 국토계획 수립권자는 평가대상 국토계획 내용의 특성 등을 고려하여 6개 평가기준별로 구체화한 세부 평가기준을 선정하여 국토계획평가에 적용

2. 도시·군기본계획의 위계 및 성격

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시·군기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고, 시·군을 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전시킬 수 있는 정책방향을 제시함과 동시에 장기적으로 시·군이 공간적으로 발전하여야 할 구조적 틀을 제시하는 종합계획(도시·군기본계획수립지침)
 - 도시·군기본계획은 국토종합계획, 도종합계획, 광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고, 정책계획과 전략계획을 실현할 수 있는 도시관리계획의 지침적 계획으로서 위상을 가짐
 - 따라서 다른 법률에 의해 수립되는 각 부문별 계획이나 지침 등은 시·군의 가장 상위계획인 도시·군기본계획을 따라야 함
 - 한편 「국토기본법」은 국토계획을 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구분하고 있는데, 시·군종합계획을 「국토계획법」에 따라 수립되는 도시·군계획으로 정의하고 있어 도시·군기본계획은 시·군종합계획의 지위도 가지고 있음
- 도시·군기본계획은 시대의 여건 변화에 대응하기 위하여 지속적으로 변화하였음
 - 도시·군기본계획은 내용상으로 물적 계획에서 종합 계획으로, 성격상으로는 청사진적 계획에서 정책 및 전략계획으로, 공간적으로는 도시지역에서 비도시지역을 포괄하는 계획으로 변화²⁾
 - 최근에는 계획 패러다임 변화에 따라 지속가능성, 환경·경제·사회의 통합적 접근, 환경적 측면, 경제적 측면, 사회적 측면의 접근 등을 반영하고 있음
- 도시·군기본계획은 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 관할 구역에 대하여 수립하여야 하나, 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시·군으로서 인구 10만 명 이하인 시 또는 군은 수립하지 않을 수 있음
 - 2014년 말 현재 도시·군기본계획 수립대상 163개 시·군 중 134개 시·군이 계획 수립 완료³⁾

2) 김성수 외, 2014, 저성장 시대에 대응한 도시기본계획제도의 개선방안 연구, 안양: 국토연구원.

3) 국토교통부, 2015, 2015 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 세종: 국토교통부.

- 2012년 5월 국토계획평가제도 시행 이후 2016년 1월 말까지 총 34개 국토계획에 대해 평가를 완료하였으며, 그중 도시·군기본계획이 21건(61.8%)으로 다수를 차지
- 도시·군기본계획의 연도별 평가완료 현황을 보면 2012년 1건, 2013년 7건, 2014년 3건, 2015년 9건 등이며, 2016년 2월 초 현재 3건이 심의 중에 있음

3. 국토계획평가 사례로 본 도시·군기본계획의 문제점⁴⁾

● 「국토기본법」상 주요 이념 측면

- (형평성 측면) 지역균형발전 또는 저출산·고령화 추세에 대응한 복지정책, 삶의 질 제고 등을 강조한 정책목표 및 전략 등을 제시하고 있으나 공간구상 또는 부문별 계획에 충분히 반영되지 않거나 부문별 계획과 관련된 내용 제시 등에 머무르고 있음
 - 대부분의 계획이 별도의 저발전지역이나 낙후지역을 분석·제시하는 것이 아닌 구도심, 비도시지역, 인구배분이 적은 생활권 등을 저발전지역으로 설정하고 평가하는 경우가 많음
 - 계획상 도시계획 주요 지표에 균형발전과 관련된 별도 지표를 설정·제시하는 경우는 드물고, 제시되는 지표도 권역 내 물리적 인프라의 전체 개소 등 양적·총량적 지표 제시에 치중하여 주민이 체감할 수 있는 수준이 낮음
 - 제시되는 전략도 부문별 계획 중 도시재생사업이나 주거환경정비사업, 시가화예정용지의 생활권별 배분 등에 치우치는 경우가 많음
- (효율성 측면) 대부분의 시·군은 성장 지향적 도시·군기본계획을 수립하고 있으며 그 근거나 타당성이 충분히 제시되지 못하고 있음
 - 대부분 시·군에서 인구 감소 추세를 보이나 과도한 사회적 증가를 가정하여 증가된 인가지표를 설정하였고 이를 토대로 개발가능지 확보 및 택지와 산업단지 개발, 교통인프라의 확충 등에 치중
 - 또한 지역의 경제발전을 위해 특화산업 및 첨단산업 육성 전략 등을 제시하고 해당 산업 유치를 위한 산업단지 조성 등에 중점을 두고 있으나, 타 지역과의 비교우위나 차별화된 발전전략을 제시하는데 미흡
 - 교통망 계획의 경우 도로·철도 노선의 신설 등을 통한 인프라 확충 위주의 계획에 치중하면서 장래 수요변화 등을 고려한 효율적 교통수단 선정이나 대중교통수송체계 개편 등은 미흡

4) 국토계획평가 사례 분석 대상은 2012년 5월 제도 시행 이후 평가를 마친 총 21건이며 경미한 사항의 변경으로 인해 평가가 생략된 계획은 제외하였음. 또한 계획 내용도 심의를 마친 최종계획이 아닌 국토계획평가를 요청하기 위해 국토계획수립권자가 국토교통부에 제출된 내용을 대상으로 하였음.

※ A시의 사례: 재정여건이 아주 열악한 사정임에도 불구하고 계획지표상 대중교통분담률을 획기적으로 개선(2010년 40.0% → 2030년 48.0%)시킨 지표를 제시하면서 이와 동시에 간선도로망도 확충하는 구상(4×9 간선도로망 → 6×12 간선도로망)과 대규모 택지개발사업 등을 동시에 제시하고 있어 계획 전반에 대한 효율성 검토가 필요함

■ **(환경성 측면)** 인구지표 목표치가 환경에 미치는 영향, 중심지 체계나 개발축·보전축 설정 등에 있어 환경성의 고려 등 도시·군기본계획 전반에 걸친 환경적 영향 고려가 미흡

- 대부분의 계획이 국토계획평가에 따른 환경성 검토를 실시하여 관련 자체평가결과를 제시하고 있으나 해당 내용이 계획안에 적절히 반영된 사례는 미미
- 증가된 인구가 환경에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 분석이 대체로 미흡하고, 공간구조 대안 설정 시 환경성 검토가 누락되는 경우가 많으며, 반영된다 하더라도 개발불가능지로 분석되는 산악지역을 연결하여 녹지축으로 제시하는 경우가 다수

※ 총 21개 사례 중 공간구조 설정 등에 있어 환경성 관련 항목을 포함해 분석한 사례는 3건(14.3%)

- 환경성 검토와 관련하여 제시되는 도시환경지표도 상·하수도 보급률 정도에 그치는 등 전반적으로 소극적 수준에 머무르고 있음
- 최근 녹색성장 등이 강조됨에 따라 온실가스 감축대책이나 신재생에너지 공급 확대 등의 내용을 포함하고 있으나 해당 시·군 여건과 동떨어지거나 현실성이 결여된 지표를 제시하는 경우도 있음

※ 온실가스 감축대책 제시는 계획 수립 시기에 따라 필수 반영내용이 아닐 수 있음. 총 21개 사례 중 온실가스 감축목표를 제시한 사례는 6건이며, 이 중 4건은 정부 정책상 감축목표치와 동일한 수치를 제시함

● **도시·군기본계획 수립 측면**

■ **(이슈 해결 미흡)** 토지이용계획과 부문별 계획 중심으로 수립되어 해당 시·군의 주요 이슈를 해결하기 위한 정책 및 전략 제시가 미흡

- 해당 지자체별 주요 이슈를 해결하기 위한 정책 및 전략이 부문별 계획과 유기적으로 연계되어 제시되지 않고, 각 부문별로 논의되는 경우가 많아 이슈 해결 가능성이 낮아짐
- 제시되는 전략도 시·군의 여건 및 특성 등의 고려가 미흡한 채 추상적으로 제시되는 경우가 많고, 주요 이슈 등에 대한 사전적이고 적극적인 주민참여 유도 및 의견 반영이 미약
- 최근에는 교통 및 정보통신기술의 발달 등으로 인해 생활권 범위가 넓어짐에 따라 특정 지역 문제도 인접한 시·군과 광역적 차원의 대응이 효과적이나 도시·군기본계획의 권역 한계상 해당 시·군 차원의 대응방안 제시에 치중하여 실효성이 미흡

※ B시의 사례: 해당 시는 KTX역사가 인근 시와 걸쳐 있고 역세권 개발 등으로 인해 사실상 하나의 생활권이지만 협력형 경제·산업육성 클러스터계획이나 광역인프라의 공동활용방안 등의 내용이 미흡함

- 시·군 현황 분석 및 모니터링 등에 있어 최근의 빅데이터나 GIS 등 IT나 과학적 분석기법 활용 등이 충분치 못하는 등 이슈 발굴 및 탐색이 미흡
 - ※ A시의 사례: 시민계획단을 계획 초기부터 운영하는 등 주민의 의견 반영에 충실하였으나 주민의 의견이 우선순위나 계획 성격에 맞게 정리되지 못한 채 그대로 반영되어 오히려 중요 이슈 부각과 해결에는 미흡하였음
- (계획 간 연계 미흡) 도시·군기본계획의 상위계획인 도종합계획과 지역계획, 부문별 계획과의 정합성에 있어서 목표연도의 괴리와 계획 내용의 추상성 등으로 인해 충분한 검토가 미흡
 - ※ 21건의 도시·군기본계획 사례 중 목표연도가 2025년이 3건, 2030년이 17건(81.0%)으로 다수이나 국토종합계획 및 도종합계획, 국가기간교통망계획 등은 목표연도가 2020년이므로 계획의 정합성 검토에 곤란
- 시·군 차원의 유관계획과 정합성 차원에서 볼 때 도시·군기본계획이 해당 부문별 계획보다 상위계획임에도 불구하고 정책방향 및 미래 성과지표 제시보다 해당 계획의 반영에 그치는 사례가 다수
- (계획의 실행력 저하) 정책 및 전략의 타당성 검토 및 우선순위 제시 등이 개략적이고 원론적인 내용에 그치고 있고 시·군의 재정 여건 등을 충분히 고려하지 못하여 계획의 실행력이 취약
 - 계획 내용도 중장기 비전 제시에 치우쳐 실현가능성이 검증되지 않은 아이디어 차원의 구상 등이 나열식으로 제시되는 경우가 있음
 - 또한 지침에서 계획의 실행 부문에 재정확충 및 자원조달, 단계별 추진전략 제시 등의 내용을 담도록 하고 있으나 해당 지자체의 세입세출 추계 및 원론적 자원조달방안 검토 등에 머물고 있음
 - 계획 추진과정의 모니터링 및 집행을 위한 거버넌스 체계 구축 등과 관련한 내용이 미흡

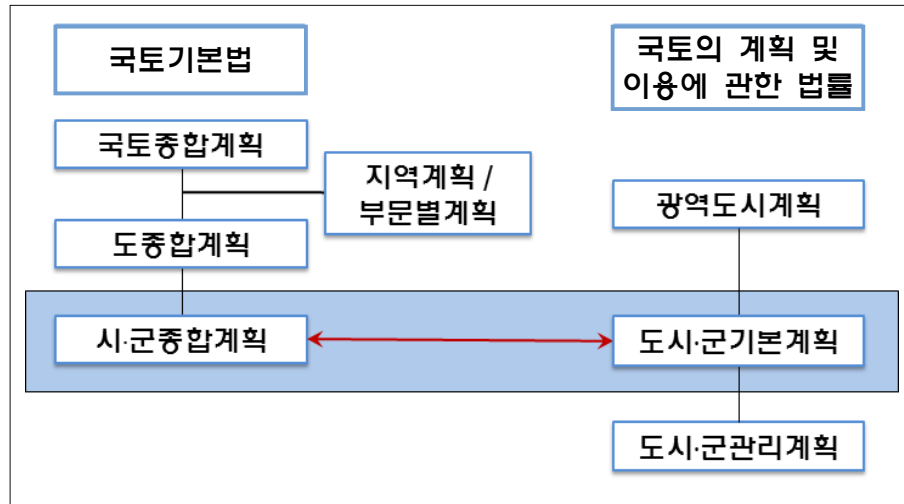
4. 도시·군기본계획 수립방식 개선방안

● 도시·군기본계획 수립 시 국토계획적 성격을 강화할 필요

- 도시·군기본계획은 토지이용계획 중심에서 국토계획체계상 기본단위의 국토계획적 성격을 강화하여 이슈 해결을 위한 정책 및 전략의 유기적 제시를 보강할 필요
 - 계획의 공간범위가 해당 시·군에 한정된다 할지라도 계획이 고려하는 공간범위는 광역적 차원에서 경제·산업, 교통, 생활인프라 구상 등을 검토하고 제시하는 것이 필요
 - 인구지표 설정 시 상주인구 위주에서 주변 지역과의 연계를 고려한 활동인구 증가를 유도하는 방식으로 변환하든가, 저출산·고령화 대책으로 출산 장려, 인구유입 정책 등이 반영될 필요가 있음

- 계획 체계상으로는 계획의 목표 및 전략 등과의 연계가 강화된 부문별 계획 수립이 필요하며, 이슈 해결과 향후 미래 여건변화에 대응하기 위한 전략계획으로서의 성격을 강화할 필요가 있음

그림 2 도시·군기본계획의 국토계획적 성격 강화



- 특히 상위 및 유관 국토계획이 종합적으로 구성되어 발현되는 기본적 공간단위라는 측면에서 현재 국토종합계획 등 상위계획의 내용을 구체화시켜 적용할 수 있는 계획내용이 좀 더 상세히 제시될 필요가 있음

※ 총 21건의 계획 중 부분적이나마 별도 전략을 제시하거나 특화부문계획 등을 제시한 계획은 14건(66.7%)이나 청주 등을 제외하면 그 전략계획 수준이 높지 않은 수준임

● 효율성, 형평성, 환경성의 조화 필요

- 취약했던 환경성 관련 내용을 보강하여 효율성, 형평성, 환경성이 조화된 계획 수립 필요
 - 균형발전정책이나 삶의 질 개선 관련 대책이 광범위한 지역단위의 물리적 환경 개선 중심에서 특정 지역 대상이나 정책 대상 중심의 계획으로 변화 필요
 - 도시환경지표에서도 삶의 질 개선 등과 관련한 지표 발굴 및 지표의 생활권 단위 제시 등이 강화될 필요
 - 환경성 강화 측면에서는 도시·군관리계획에만 적용되고 있는 자체 환경성 검토가 도시·군기본계획 단위에서 적용될 수 있도록 적용방안 검토 필요
 - 또한 공간구조 대안 분석 시 환경성 측면의 강화, 녹지축 개념에서 생태축 설정으로 개념 확대, 인구지표 설정 시 해당 인구지표가 환경용량에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 방법론 개발 및 적용, 계획 수립 시 환경관련 전문가의 참여 확대 등에 대해 검토 필요
 - 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가나 국토관리 지속가능성 지표 등을 도시계획지표로 적극적으로 활용하고 이러한 지표를 달성할 수 있는 전략적 계획 강화도 필요

● 도시·군기본계획 수립 시 중앙부처와 지자체 간 협력적 역할분담 및 지원체계 강화 필요

- 도시·군기본계획이 국토계획평가대상 중 60% 이상일 정도로 큰 비중을 차지하므로 중앙정부 차원에서 도시·군기본계획에 대한 별도의 국토계획평가 시행 매뉴얼 제작·보급 등이 필요
 - 아울러 도시·군기본계획수립지침에도 국토계획평가 시행을 위한 내용이 절차별·항목별로 반영될 필요가 있음
 - 또한 계획에 대한 관련 중앙부처 협의 시에 국가 차원의 상위계획 내용에 반하는지에 대한 삭제 위주의 네거티브 검토방식에서 벗어나 해당 시·군의 현안해결에 도움을 줄 수 있는 계획안 자문이나 추진정책에 반영 등의 전향적 의견수렴 절차가 필요
- 중앙정부는 국토계획평가제도가 분권화 추세에 역행하는 추가적 규제라는 이미지를 불식하도록 계획수립의 자율성은 높이되 계획의 완성도는 제고할 수 있도록 지속적으로 노력하여야 함

참고문헌

국토교통부, 2015, 2015 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 세종: 국토교통부.
 국토교통부, 2015, 도시·군기본계획수립지침.
 김성수 외, 2014, 저성장 시대에 대응한 도시기본계획제도의 개선방안 연구, 안양: 국토연구원
 민성희 외, 2015, 2015년 국토계획평가 요청서 검토 위탁 연구, 세종: 국토교통부.
 황명화 외, 2015, '정책지도' 활용현황 및 발전과제, 국토정책 Brief no.535, 안양: 국토연구원

민성희 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(shmin@krihs.re.kr, 031-380-0154)
 배인성 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원(isbae@krihs.re.kr, 031-380-0189)
 임지영 국토연구원 도시연구본부 연구원(jylim@krihs.re.kr, 031-380-0278)