

URBAN PLANNERS

도시, 기본계획을 말하다

2020년 1월호
제7권 제1호(통권16호)



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

URBAN PLANNERS

2020년 1월호
제7권 제1호 (통권16호)

편집위원회

위원장

김홍순 _ 한양대학교 도시공학과 교수

부위원장

조종렬 _ 대한콘설탄트 도시계획부 전무이사

이재수 _ 강원대학교 부동산학과 교수

편집위원

고진수 _ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

김민수 _ KG엔지니어링 도시건축본부 부장

양성모 _ 국토교통부 서울지방국토관리청 과장

윤갑식 _ 동아대학교 도시공학과 교수

윤은정 _ 서울특별시의회 입법조사관

이삼수 _ LH 토지주택연구원 수석연구원

이상훈 _ 한양대학교 도시대학원 교수

이일희 _ 제일엔지니어링 도시사업본부 이사

장옥련 _ 한국토지주택공사 차장

정다운 _ 오씨에스도시건축사사무소 실장

사단법인 한국도시계획가협회

Urban Planners 제7권 제1호(통권16호)

인쇄 2020. 1

발행일 2020. 1

발행처 (사)한국도시계획가협회

04709 서울특별시 성동구 고산자로 253

다남매타워 704호

Tel. 02)2291-4333 www.kiup.org

발행인 김홍배

편집인 김홍순

표지디자인 정다운, 이상훈, 김학민

편집·인쇄 디자인나무

표지 사진: 볼리비아 수도 '라파스(La Paz)' 도심 전경
by 정다운©

ISSN 2713-5039

Contents

03 신년사

경자년 새해가 밝았습니다. 회원님 가정에 만복이 깃들길 기원합니다.

_ 김홍배(한국도시계획가협회 회장)

05 권두언

도시기본계획의 어제, 오늘, 내일

_ 권 일(한국도시계획가협회 부회장, 한국교통대학교 교수)

08 Focus 도시, 기본계획을 말하다

도시·군기본계획과 환경보전계획의 연계성 강화방안

_ 오용준(충남연구원 공간·환경연구실장)

도시·군기본계획에서 도시공원·녹지계획의 개선방향

_ 오충현(동국대 바이오환경과학과 교수)

인구감소에 대응하는 일본의 지방창생(地方創生) 정책

_ 정수경(즐거운 도시연구소 소장)

19 Practice

2030 서울플랜의 수립경험과 과제

_ 김인희(서울연구원 선임연구위원)

2030 인천도시기본계획의 수립과정과 개선방향

_ 이종현(인천연구원 선임연구위원)

2030 아산도시기본계획

_ 김경일(아산시 도시계획과 주무관)

36 한국의 도시계획가

한국의 도시계획가, 학산 박병주(學山, 朴炳柱)

_ 윤주선(홍익대학교 건축도시대학원 교수, 전 한국도시계획가협회 부회장)

42 도시·문화·유산을 찾아서

한양은 하루아침에 만들어지지 않았다 I

_ 최형균(LH 학예사, 부장)

48 News &

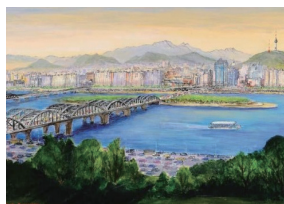
법을 제개정 및 입법·행정예고

정책제도, 판례 및 유권해석

53 KIUP Members

협회 행사 소식·동정

37



46



54



경자년 새해가 밝았습니다. 회원님 가정에 만복이 깃들길 기원합니다.



김홍배
 한국도시계획가협회 회장

안녕하십니까? 협회장 김홍배입니다. 경자년 새해가 밝았습니다. 먼저 모든 회원님 댁내 건강과 행운 그리고 행복이 가득한 한 해가 되시길 기원합니다.

지난 해 3월 1일자로 한국도시계획가협회장으로 취임한 이래 저는 협회발전을 위해 그 어느 때보다 많은 고민을 하며 뛰어 다녔습니다만 가시적인 성과가 많지 않아 송구한 마음입니다. 앞으로 더욱 열심히 협회 발전을 위해 최선을 다하겠습니다는 다짐의 말씀을 대신 드립니다.

지난 일 년을 보내면서 제가 절실하게 느낀 것은 아직 우리 사회에서 도시계획가에 대한 인식이 낮고, 그로 인해 우리 협회의 존재감도 낮다는 것입니다. 저는 도시계획가의 한 사람으로서 이에 대해 많은 우려를 갖지 않을 수 없습니다. 이러한 인식이 지속되는 한 학문적으로나 산업적으로나 도시계획의 발전은 사실상 어렵기 때문입니다. 그러나 저는 이러한 현실에 좌절하지 않고 협회에서 해야 할 일들을 차분히 해나감으로서 우리 협회의 발전과 도시계획가들의 사회적 위상이 한층 높아지도록 최선의 노력을 다하겠습니다. 이러한 우리의 목표는 저와 회장단만의 노력으로는 가능하지 않고 회원 여러분들께서 꼭 함께 해주셔야만 가능할 것입니다.

저는 올 한해 협회의 발전을 위해 다음과 같은 일들을 추진하고자 합니다.

첫째, 회원들이 협회에 자유롭게 오셔서 함께 진지한 논의를 할 수 있는 분위기의 조성을 위해 협회 사무실을 이전토록 하겠습니다. 현재의 사무실은 접근성은 우수하지만 오피스텔이어서 공간이 협소하고 회원들이 함께 하기에는 여러 면에서 불편한 것이 사실입니다. 물론 환경이 넓고 쾌적한 공간은 여러 곳이 있습니다만 현재 협회의 재정으로는 가능하지 못한 것이 사실입니다. 그래서 저는 독심 부근에 있는 건물로 사무실 이전을 추진하고 있습니다. 이 공간이 확보되면 회원 여러분들이 언제든지 오셔서 얼굴을 맞대고 다양한 논의를 하는 것이 한층 편리해 질 것이라 기대합니다.

둘째, 교육 프로그램을 시작하겠습니다. 세상은 급격하게 바뀌어가고 있습니다. 또한 새로운 도시계획 전문가들이 국내외에서 배출되고 있습니다. 계획실무에 입문하는 새로운 전문가들에게 도시나 국토가 직면한 환경의 변화를 알려주고 도시계획의 주요이슈와 대처방안에 대한 교육을 하는 것은 매우 중요하고도 시급한 과제입니다. 또한 이들이 정부나 지방자치단체 소속의 다양한 위원회에서 심의위원이나 자문위원으로 활동할 때에 고려해야 할 점들에 대한 교육도 필요합니다. 이에 우리 협회에서는 도시계획전문가들을 위한 교육프로그램을 운영하고자 합니다. 전문가 교육은 우리협회의 존재와 직결된 핵심적인 사업이라고 생각합니다. 구체적인 프로그램의 내용은 교육위원회에서 사회 및 회원들의 다양한 교육수요와 needs를 파악한 후, 이를 토대로 결정될 예정입니다. 우리 교육 프로그램의 성공적인 운영은 회원 여러분의 많은 관심과 적극적인 참여가 있을 때만이 가능합니다. 많은 참여와 성원을 부탁드립니다.

셋째, 실무중심의 도시계획 서적을 발간하도록 하겠습니다. 협회가 발간하는 서적은 학회에서 발간하는 책과는 분명한 차별성이 있어야 합니다. 이를 위해 뜻있는 전문가들을 집필진으로 모시려고 합니다. 물론 실무중심이라고 하여 이론과 동떨어질 수는 없을 것입니다. 따라서 집필진으로 학교에 계신 교수님들과 계획실무에 종사하시는 분들을 조화롭게 구성하여 알기 쉽고 실무에 쓰임새가 많은 서적을 발간하도록 하겠습니다. 우리가 발간하려는 서적이 도시분야에 종사하는 실무자나 도시계획 분야를 전공하는 학생들에게 분명 의미 있고 유용한 책이 될 것이라 믿어 의심치 않습니다.

넷째, 계획여건의 변화와 관련된 정보를 적극적으로 수집하여 회원들에게 전달하는 서비스를 시작하겠습니다. 오늘날 도시계획 및 개발 분야의 여건은 급격하게 변하고 있습니다. 따라서 계획가들은 그러한 변화에 대한 정보를 항상 숙지하고 있어야 합니다. 왜냐하면 환경변화를 반영하는 적절한 정보에 기반을 두어야 만이 의미 있는 계획이 가능하기 때문입니다. 이에 협회에서는 회원님들께 계획 관련 제도의 변화나 해외사례 등의 정보를 신속하게 제공하고자 합니다. 국내외 정보를 구득할 수 있는 대상기관과의 협조를 통해 이를 추진하겠습니다.


다섯째, 지회의 활발한 활동을 지원하겠습니다. 협회는 현재 4개의 지회를 두고 있습니다. 지회의 존재는 바로 지방에 계신 회원들의 위상 강화와 함께 지방 고유의 이슈 개발 그리고 이에 대한 계획적 대처방안을 논의하고 제시하는 데에서 찾을 수 있습니다. 그러나 현재 지회의 활동은 매우 미미한 실정입니다. 인구감소 시대에 각 지방에는 다양한 계획 이슈가 있을 것이며, 그러한 이슈에 대해 계획가로서 어떤 대책이 필요할 것인가에 대한 심각한 논의가 이루어져야 합니다. 저는 지회에 대한 예산 배정을 통해 지회의 활동이 보다 활발하게 이루어지도록 지원하겠습니다.

여섯째, 협회의 조직을 확대하겠습니다. 현재 협회는 총 100명의 임원을 두고 있으며, 올해 조직한 위원회는 총 17개입니다. 하지만 위원회의 활동은 전반적으로 미약한 실정입니다. 저는 협회의 활력 제고를 위해 임원의 수와 지회 및 위원회의 수를 확대하려고 합니다. 임원의 수는 150명 이상으로 증원할 예정이며, 이에 따라 부회장과 상임이사의 수도 늘릴 생각입니다. 또한 지회와 위원회도 지역적인 수요와 사회적인 수요를 고려하여 확대하려고 하며, 활동력 있는 분들을 지회장과 위원장으로 모시려고 합니다. 회원 여러분의 자발적인 참여를 기대합니다. 먼저 임원이나 위원장으로 봉사하실 분은 사무국에 알려 주시면 우선적으로 모시겠습니다. 협회발전을 위해 자

발적으로 참여하실 분들이 많아졌으면 하는 기대를 갖습니다.

일곱째, 재정확충을 위한 노력을 지속하겠습니다. 현재 협회의 재정 상태는 건강하지 못한 상태이며, 그러한 재정 상태로 인해 협회의 활동 범위가 크게 제한되어 왔습니다. 이를 극복하기 위해서는 일차적으로 개인회원 뿐만 아니라 단체회원의 확충이 필수적입니다. 2019년도 신입회원의 가입은 재작년에 비해 개인회원 13% 그리고 단체회원이 92% 증가하였습니다. 협회에 가입할 수 있는 잠재적인 대상 규모를 고려해 보면 현재 협회의 규모는 아직 많이 부족한 수준입니다. 협회 회원으로 가입하실 수 있는 대상은 도시계획관련 학과의 교수님들과 공공부문 및 민간부문의 연구원에서 종사하시는 연구자님들 그리고 계획 및 개발 분야에서 실무를 담당하시는 분들입니다. 전문가의 경우 현재 도시계획기술사와 기사는 각각 470명과 12,118명이라고 합니다(국가기술자격통계연보, 2019). 그리고 전국의 도시계획관련 엔지니어링 회사는 1,109 개라고 합니다. 이러한 통계수치는 바로 우리 협회가 아직 많은 성장을 해야 함을 알려줍니다. 따라서 저는 앞으로 많은 전문가 그룹과 엔지니어링 회사들이 협회에 회원으로 가입할 수 있도록 노력하겠습니다. 회원님들께서도 회원확충에 더 많은 관심을 가져 주시기를 부탁드립니다.

여덟째, 협회를 매개로 하여 업계와 학계간의 연계를 더욱 강화하겠습니다. 오늘 날의 시대는 협력(collaboration)의 시대입니다. 도시계획의 산업계가 발전하여야 만이 우리 전공도 발전할 수 있으며, 전공 학문의 발전 없이는 산업계의 수준도 높아질 수 없습니다. 이러한 관계를 고려하여 저는 업계와 학계 간의 활발한 공동협력이 일어나는 환경을 조성하겠습니다. 국가 R&D나 일반연구의 공동추진, 합동 토론회 개최, 그리고 연구위원회 구성 등에 있어 업계와 학계 간의 협력이 활발하게 이루어질 수 있도록 하겠습니다. 이렇게 될 때, 수준 높은 계획기법이 개발되고, 모범적인 계획내용이 담겨질 수 있다고 믿습니다.

이상이 우리 협회가 올 한 해 동안 중점을 두고 추진할 일들이며, 저는 이를 위해 최선의 노력을 다 하겠습니다. 협회가 지속적인 발전을 할 수 있도록 회원 여러분의 더 많은 관심과 애정 그리고 적극적인 참여를 요청합니다. 마지막으로 우리나라의 도시계획가들이 다시 한번 비상(飛上) 할 수 있도록 협회에 힘을 보태주시길 간곡하게 부탁드립니다. 회원 여러분의 관심과 애정에 늘 감사드리며, 올 해 전승을 기원합니다. 감사합니다. 

도시기본계획의 어제, 오늘 그리고 내일



권 일
한국도시계획가협회 부회장
한국교통대학교 교수

도시기본계획은 도시의 미래상과 발전방향을 종합적으로 제시하는 계획이다. 도시계획체계상 도시관리계획의 상위계획으로 도시 관리의 원칙과 정책방향을 제시하는 역할을 한다. 현행 도시기본계획의 정의와 성격을 보다 정확히 보기 위해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)상의 정의와 내용을 살펴 볼 필요가 있다.

「국토계획법」은 제2조 3호에서 “도시기본계획이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.”라고 정의하고 있다. 이 정의는 도시기본계획의 성격을 잘 나타내 주고 있는데, 핵심키워드는 ‘기본적’, ‘장기성’, ‘종합성’ 그리고 ‘지침성’이다. 핵심키워드에 의한 오늘의 도시기본계획의 특징과 위상을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘기본적’이라 함은 계획기간 동안 변하면 안 되는 사항 즉, 아주 본질적인 사항(공간구조 등)을 다룬다는 것을 의미한다. 둘째,

‘장기성’이라는 것은 단기적 문제에 집중하기 보다는 기본사항에 대해 장기적으로 추진해야 할 계획과제를 다룬다는 것이다. 다만, 현행 「국토계획법」에서는 장기라는 기간을 언급하였으나, 몇 년으로 할 것인지에 대해서는 별도로 규정하지 않고 있다. 도시기본계획이 도입될 당시인 「도시계획법」에서는 20년을 단위로 수립한다는 조항이 있었으나, 이 조항은 「국토계획법」으로 통합되면서 빠지게 되었다. 이는 지방자치 시대를 맞아 종전의 20년을 단위로 수립한다고 규정을 법령에서 명시하기에는 적절하지 않다고 판단한 것으로 생각된다¹⁾. 다만, 5년마다 도시기본계획의 타당성을 재검토하고 정비하도록 하는 규정²⁾ 그대로 남아 있다. 셋째, ‘종합성’이란 도시기본계획에서 수립해야 할 내용을 말한다. 계획의 방향·목표에 관한 사항에서부터, 공간구조, 생활권의 설정, 인구배분, 용도별 토지이용과 개발, 환경, 기반시설, 재정 및 자원조달계획, 공원·녹지, 경관, 기후변화와 에너지, 방재·방범에 대한 사항을 망라하고 있다. 넷째, ‘지침성’이라 함은 정의에서 언급하였듯이 하위계획인 도시관리계획의 지침 역할을 의미한다. 이와 더불어 「국토계획법」 제4조 제4항에서는 “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도

1) 도시기본계획 수립지침 2-2-1에서는 계획기간을 “계획수립시점으로부터 20년을 기준으로 하되, 연도의 끝자리는 0 또는 5년으로 한다.”고 규정하고 있다.

2) 국토계획법 제28조 1항에서 “특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 5년마다 관할 구역의 도시·군기본계획에 대하여 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

지사·시장 또는 군수가 관할 구역에 대하여 다른 법률에 따른 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획을 수립할 때에는 도시·군기본계획의 내용에 부합되게 하여야 한다.”라고 명시하여 타 법률에 따라 수립하는 부문별 계획에 우선하는 상위계획으로서의 위상을 부여하고 있다.

우리나라의 도시기본계획은 1981년 3월 「도시계획법」이 개정되면서 도입되었다. 이 시기는 도시계획의 수립권자인 시장과 군수를 중앙에서 임명하던 시기였다. 시장과 군수는 전임시장이 수립해 놓은 도시계획을 집행하는 것이 자신의 업적으로 좋은 평가를 받지 못하기 때문에 새로운 도시계획의 수립을 통하여 중앙으로부터 좋은 평가를 받고자 했다. 당시 시장 군수의 재임기간이 1, 2년에 불과하였다는 점을 감안하면 도시계획은 수립하여 발표됨과 동시에 변경절차에 착수해야 하는 상황이 되기 일쑤였다. 이로 인해 많은 도시계획 전문가와 행정가들 사이에서 도시계획의 일관성 확보가 필요하다는 주장에 공감대가 형성되어 있었다. 이러한 배경에서 전두환 정권 출범초기 ‘국가보위비상대책위원회’³⁾라는 조직에 참여하였던 일부 전문가에 의해 “도시기본계획과 공청회” 등 주요 도시계획 제도가 포함된 「도시계획법」개정이 결실을 맺게 되었다. 이후 도시기본계획은 시장과 군수가 도시(재정비)계획(현재 도시관리계획) 변경을 구속함으로써 도시계획의 일관성 유지에 기여하여 우리나라 도시를 계획적으로 관리하는데 상당한 기여를 해왔다고 볼 수 있다.

도시기본계획 제도를 처음 도입한 1981년 「도시계획법」은 제10조의2에서 우리나라 모든 시군은 도시계획구역을 대상으로 20년을 단위로 의무적으로 도시기본계획을 수립하고, 5년마다 정비해야 한다

고 규정했다. 이후 2000년 「도시계획법」을 전면 개정하면서 제10조의2 한개 조문으로 규정되던 도시기본계획에 대한 사항을 6개 조로 구성된 제2장으로 독립하면서 계획체계의 법적 균형이 확립되었다. 모든 시군이 의무적으로 수립해야 했던 도시기본계획은 이 개정을 통해 수립대상지역을 특·광역시와 시로 규정함으로써 군지역은 수립하지 않아도 되는 지역이 되었다⁴⁾. 또한 기존에 도시계획구역에 대해 수립하던 것이 관할 행정구역 전체에 대해서 수립하게 되는 변화도 있었다. 이처럼 도시기본계획이 관할 행정구역내 비시가화지역을 계획구역으로 포함하게 됨으로써 종전의 시가화 지역만을 대상으로 할 때의 상성을 기대할 수 없고, 또 그럴 필요도 없게 되었다. 이를 통해 도시의 장기적 발전을 위한 기본적인 틀과 정책방향만을 정하는 내용적 원칙에 충실하게 되었다.

2002년 「도시계획법」과 「국토이용관리계획법」을 통합하여 제정한 「국토계획법」에 따라 도시기본계획의 수립대상지역에 다시 변화가 생겼다. 제18조에서 다시 모든 시군은 도시기본계획을 수립하여야 한다고 규정하였으나, 단서조항에서는 “시 또는 군의 위치, 인구의 규모, 인구감소를 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시 또는 군은 도시·군기본계획을 수립하지 아니할 수 있다.”고 규정하고 있다. 구체적으로 동법 시행령 제14조는 수립하지 않아도 되는 지역으로 “비수도권지역이면서 광역시와 경계를 같이 하고 있지 않은 10만이하의 시군”을 규정하고 있다⁵⁾. 이에 따라 수도권 군지역은 의무적으로 도시기본계획을 수립해야 하고, 시라도 비수도권지역의 광역시에 인접하지 않은 지역은 수립하지 않아도 되게 되었다. 이는 인구 감소와 쇠퇴를 겪고 있는 지자체에서 굳이 많은 비용을 들여 시가화

3) 이 위원회는 헌법개정(1980년 5월 17일 5.17쿠데타를 계기로 개정헌법이 1980년 10월 27일 공포됨)으로 제10대 국회가 해산되면서 그 명칭이 국가보위입법회의로 변경되고, 11대 국회가 구성됨으로써 1981년 4월10일 해제될 때까지 존속되었다. 도시기본계획이 도입된 1981년 3월 30일 개정 공포된 도시계획법 개정은 국가보위입법회의에서 의결되었다.

4) 도시계획법 제6조 1항에서는 도시기본계획의 수립권자와 수립대상지역을 “특별시장·광역시장 또는 시장은 관할구역에 대하여 도시기본계획을 수립하여야 한다. 다만, 광역도시계획이 수립되어 있는 경우와 대통령령이 정하는 시의 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있고, 2항에서는 “군수는 필요하다고 인정되는 때에는 관할구역에 대하여 도시기본계획을 수립할 수 있다. 이 경우 미리 건설교통부장관과 협의하여야 한다.”라고 규정하였다.

5) 국토계획법 시행령 제14조에서 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

국토계획법 제18조제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 시 또는 군”이라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 시 또는 군을 말한다.

1. 수도권정비계획법 제2조제1호의 규정에 의한 수도권(이하 “수도권”이라 한다)에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시 또는 군으로서 인구 10만명 이하인 시 또는 군

2. 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시 또는 군으로서 당해 광역도시계획에 법 제19조제1항 각호의 사항이 모두 포함되어 있는 시 또는 군


예정용지를 지정하는 내용이 중심이 되는 도시기본계획이 필요하다는 비판에 따른 것으로 보인다. 이후 2009년 2월 「국토계획법」의 개정에 따라 도시기본계획의 승인권자에도 변화가 생겼다. 이전까지는 모든 도시기본계획은 중앙(당시 국토해양부)의 승인을 받아야 했는데, 지방자치시대를 맞아 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하면서 도시기본계획의 승인권한을 광역지자체로 이양하게 되었다. 이에 따라 특·광역시 및 자치도는 수립한 계획에 대하여 지방도시계획위원회를 거쳐 스스로 확정할 수 있게 되었으며, 일반시군의 도시기본계획은 원칙적으로 도지사에게 승인권한이 이양되었다.

우리나라에 도시기본계획이 도입된 지 어느덧 40년 가까운 세월이 흘렀다. 그 동안 도시기본계획은 도시환경이 급변한 시기에 우리 도시를 계획적으로 관리하는데 일정 부분 기여하였다는 평가를 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 도시기본계획을 수립하고 운영하는 과정에 나타난 문제점도 적지 않다. 이러한 문제를 종합해보면 다음과 같다.

첫째, 도시기본계획은 정책계획으로서 장기적으로 도시발전의 정책방향을 제시해야 하지만, 운영초기부터 계획의 목표와 정책방향에 대한 관심보다는 신개발지의 구체적인 위치와 물량위주의 물리적 계획에 치중되어 왔다. 비물리적 부문 계획에 대한 강제성이 없고, 운영이 경직되어 정책계획으로서의 역할을 다하지 못하고 있다. 둘째, 과거 인구변화와 개발추세를 연장한 예측인구를 계획인구로 그대로 적용함으로써 장래인구를 과다하게 추정하는 경우가 많았다. 셋째, 비도시지역에 대해서는 적절한 계획을 제시하지 못하고 있으며, 정책계획으로서 집행가능성이 낮은 내용을 담고 있다. 넷째, 도시관리계획의 상위계획이며 지침 계획임에도 불구하고 도시관리계획 변경시기에 맞추어 도시기본계획을 변경하거나, 도시관리계획의 결정을 사전에 합리화해 주는 수단으로 운용되는 경향이 많았다. 다섯째, 종합계획을 표방하는 도시기본계획에 있어 관련 계획과의 부합성 및 수평적 연계가 소홀히 다루어지고 있다. 도시기본계획은 교통, 주택, 도시 및 주거환경정비, 공원녹지, 환경, 상하수도, 문화 등 관련 부문 계획과의 연계성이 중요하고, 「국토계획법」에서는 개별법에 따른 계획이 도시기본계획에 부합해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 도시기본계획이 다른 실국에서 개별법에 따라 수립되는 계획에 실질적인 지침 역할을 할 수 없다보니 부문별 계획을 나열하

는 수준에 그치고 있고, 계획인구에 따른 시가화예정용지를 정하는 역할에 머무르고 있는 실정이다. 마지막으로 도시기본계획을 수립하는 과정에서 주민공청회, 공람, 의회 의견청취 등 법에서 규정하고 있는 최소한의 방식으로만 시민들의 의견을 수렴했을 뿐 각계각층(특히 자기 목소리를 내기 어려운 사회적 약자)의 의견을 광범위하게 수렴하는데 소홀하였다. 최근 수원, 청주, 광주, 여수, 당진 등 여러 도시에서 시도했거나 하고 있는 시민계획단을 통한 도시기본계획 수립과정은 아직 개선해야 할 점들이 많이 있으나, 우리나라 도시기본계획에서 주민의견 수렴 문제의 개선에 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

우리 도시는 대내외적으로 커다란 변화에 직면하고 있으며, 도시기본계획도 이러한 도시환경변화에 대응하여 변화해야 한다. 우리나라의 경제와 도시화가 일정 수준에 도달함에 따라 경제는 저성장 시대로 접어들었으며, 도시화는 마감이 되고 있다. 저출산·고령화, 인구절벽 및 인구감소, 1인 가구의 증가 등으로 인구와 가구구조가 양적·질적으로 변화하고 있다. 지역적으로는 수도권 지역의 도시와 비수도권 지역의 도시들 간의 성장격차가 벌어지고 있고, 도시 내부에서는 도시중심부와 외곽지역 사이에서 서로 다른 문제양상을 보여주고 있다. 도시 외곽지역에서는 신개발 확대와 교외화에 따른 문제, 도시 내부지역의 가용지 고갈과 기성시가지의 쇠퇴 문제를 경험하고 있다.

도시환경의 변화는 도시기본계획에 대한 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 고령화와 인구구조의 변화, 시민의식의 성숙과 함께 시민참여의 확대, 노후 기성시가지의 정비·관리·재생 방안, 그리고 지방자치와 지방화의 시대에 걸 맞는 계획체계(planning system) 및 계획수립과정의 변화를 요구하고 있다. 도시기본계획의 본래 도입취지에 충실하고, 정책계획이 되기 위해서 가장 중요한 것은 도시기본계획과 관련 계획 간의 정합성을 유지할 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 이를 위해서는 정합성을 검증할 수 있는 제도적 장치를 마련하거나, 도시기본계획 담당부서를 부시장 직속으로 하는 방안을 모색해야 한다. 도시계획은 시민들이 일하고 사는 장소의 형태를 결정한다. 지방자치시대 도시계획의 정당성은 주민들로부터 나온다. 도시기본계획의 수립과정에서 계획의 초기단계부터 시민들의 효과적이고 실질적인 참여가 이루어질 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 

FOCUS

도시,
기본계획을 말한다도시·군기본계획과
환경보전계획의 연계성 강화방안

오 용 준 | 충남연구원 공간·환경연구실장

국토·환경통합 논의과정

우리나라는 1992년 브라질 리우 데 자네이루(Rio de Janeiro)에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED) 이후 환경과 개발의 조화를 추구하기 위해 지속가능한 발전정책을 추진하고 있다. 국토교통부와 환경부는 지속가능한 개발을 위해 가장 우선적으로 국토-환경계획 통합관리를 위한 법적체계를 갖추는 데에 주력했다. 국토계획과 환경계획이 연계되지 않고 각자 수립되다보니 개발계획을 통해 발생하는 환경훼손을 계획수립단계에서 통제하지 못하고 있다는 문제 인식 때문이었다. 이를 위해 환경부는 개발계획 수립단계에서 환경성을 강화하는 사전환경성검토를 운영하고, 구체적인 개발사업이 환경에 미치는 악영향을 평가하기 위해 환경영향평가를 실시하고 있다. 이에 비해 국토교통부는 친환경적 국토관리를 위해 『국토기본법』을 지속적으로 개정하고 있다.

2013년 국토교통부와 환경부는 각자 추진하던 국토·환경정책을 통합하기 위해 부처 간 협업과제로 국토·환경연동제를 선정하고, 2016년 『국토기본법』과 『환경정책기본법』에 국토·환경연동제의 법적근거를 마련하였다. 국토·환경연동제란 국토계획의 환경성과 환경계획의 공간성을 보완하여 국토계획과 환경계획의 상호연계성을 강화하고 지속가능한 국토환경을 달성하는 것을 의미한다. 환경부는 2016년 국토교통부와 「국토·환경계획 연동제 이행에 관한 지침」을 작성하고, 2018년 「국토계획 및 환경보전계획의 통합관

리에 관한 공동훈령」을 제정하였다. 이 공동훈령에는 국토·환경연동제가 국토-환경계획 통합관리라는 의미로 수정·반영되었다. 이를 통해 국토교통부는 도시·군기본계획의 환경성을 강화할 수 있도록 수립지침을 개정하고, 환경부는 환경보전계획 수립 시 국토의 공간구조, 지역 내 기능분담방향 등을 고려하게 하는 공간성이 강화된 지침을 마련해야 한다.

국가 단위에서는 국토-환경계획 통합관리를 위해 2019년 제5차 국토종합계획(2020~2040)과 제5차 국가환경종합계획(2020~2040) 연동에 착수하였다. 국토교통부의 제5차 국토종합계획(안)은 산·강·바다 국토관리 네트워크를 강화하는 국토생태축을 제시하고 있다. 이에 비해 환경부는 제5차 국가환경종합계획(2020~2040)을 수립하며 국토-환경계획의 통합관리, 에너지전환, 물통합관리, 환경정의 등 정책여건 변화에 따라 국토생태축을 설정하고 6대 권역별로 공간환경 관리전략을 마련하고 있다.

그러나 지자체 단위에서는 도시계획과 환경계획을 통합관리할 수 있는 계획수립모델이 마련되어 있지 않다. 국토-환경계획의 통합관리 효과가 시·군 단위 주민생활 속에서 나타난다는 점에서 도시·군기본계획과 환경보전계획 간 연동방안을 마련하는 것은 중요하고 시급한 과제이다¹⁾. 도시-환경계획의 통합관리를 위해 도시·군기본계획의 환경성을 강화하고, 환경보전계획의 공간성을 강화하기 위한 관련사례의 발굴을 통해 계획수립모델을 구축할 필요가 있다.

1) 이와 관련하여 환경정책·평가연구원은 환경부의 의뢰를 받아 2019년 환경보전계획의 공간성을 강화하기 위해 '지자체 국토-환경계획 통합관리 시행기반 구축 사업 Ⅱ(초지자체 통합관리 모델 구축)' 연구를 수행 중에 있다.



[그림1] 국토생태축 기본구상

자료 : 국토교통부, 제5차 국토종합계획(2020~2040) 시안.

환경부, 제5차 국가환경종합계획(2020~2040) 시안.

국토공간계획체계

우리나라의 국토공간계획체계는 국토 및 지역계획, 환경보전계획, 산지공간계획, 지역발전계획, 도시계획 등으로 구분할 수 있다. 국토 및 지역계획은 『국토기본법』에 의한 국토계획체계를 갖추고 있고, 환경보전계획은 『환경정책기본법』에 의한 환경계획체계 속에서 수립된다. 국토계획체계는 『국토기본법』에 따라 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획 등 3단계로 구분할 수 있다. 여기서 시·군종합계획은 『국토의계획및이용에관한법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다)』에 의한 도시계획(도시·군기본계획, 도시·군관리계획)을 의미한다. 이에 비해 환경계획체계는 『환경정책기본법』에 따라 국가환경종합계획, 광역시·도 환경보전계획, 시·군·구 환경보전계획으로 구분할 수 있다. 환경보전중기종합계획이 국가계획과 광역시·도 계획 사이에 수립되고 있고, 사업 단위에서는 『환경영향평가법』에 따라 환경영향평가가 시행되고 있다.

최근 주민의 환경권을 보장해야 한다는 인식이 확대되면서 도시의 경쟁력은 국토공간계획체계의 환경성을 강화하는데 달려 있다는 인식이 강화되고 있다. 앞으로는 『국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 관한 공동훈령』에 따라 국토 및 도시계획과 환경보전계획의 통합관리가 이루어져야 한다. 이러한 통합관리는 국토종합계획의 하위계획인 광역단위 도종합계획(2020~2040)과 기초지자체 단위 2040 도시·군기본계획부터 적용된다. 도시·군기본계획과 시·군·구 환경보전계획은 지속가능한 발전이라는 공동의 목표를



[그림2] 우리나라 국토공간계획체계

자료 : 충남연구원, 2019, 충청남도 도시-환경계획 통합관리방향 및 과제.

달성하기 위해 계획수립절차와 내용을 연계하고 보완하는 과정을 갖춰야 한다. 이를 위해 도시·군기본계획과 환경보전계획의 계획기간을 일치시키고, 계획수립협의회를 운영하며 계획수립에 필요한 기초조사자료를 상호 공유해야 한다.

도시·군기본계획의 환경성 강화방안

도시·군기본계획과 시·군·구 환경보전계획을 통합관리하는 목적은 주민의 환경권을 보장하고 환경복지를 강화하며 생물다양성을 증진시키는데 있다. 이를 위해 도시·군기본계획의 환경성을 강화하는 것은 매우 효과적인 방법이다. 환경부는 환경보전계획의 공간성을 강화하기 위해 기초조사 실시, 생태축 설정, 공간환경계획 수립 등을 중심으로 「지방자치단체 환경보전계획 수립지침」을 개정할 계획이다. 앞으로 도시-환경계획의 통합관리를 위해 도시·군기본계획의 환경성을 강화할 수 있는 과제는 다음과 같다.



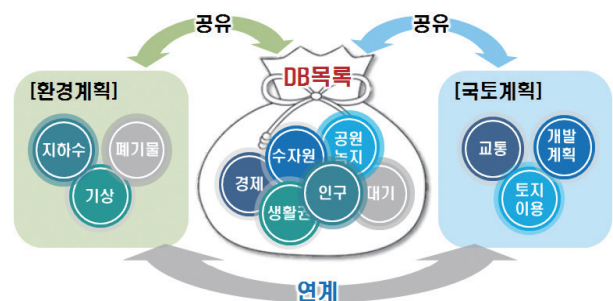
[그림3] 도시-환경계획 통합관리체계

자료 : 충남연구원, 2019, 충청남도 도시-환경계획 통합관리방향 및 과제.

첫째, 도시-환경계획의 통합관리를 위해서는 기초조사 DB를 공유하는 것이 가장 쉽고 효과적인 방법이다. 현재 「국토-환경계획의 통합관리에 관한 훈령」에 따라 도시계획과 환경보전계획 수립 시

기초조사자료를 공유해야 한다. 도시계획의 기초조사는 1/5,000 축척의 정밀한 공간자료인데 비해 환경계획의 기초조사는 실행계획 차원의 보조자료 성격이 강하다는 점을 감안하면, 앞으로 환경보전계획의 기초조사 정확도를 제고하고 공간단위 자료를 확대하는 지침 개정이 필요하다. 현재 환경부의 기초조사 자료 중 도시생태현황지도(비오톱, Biotope)²⁾는 도시-환경계획 통합관리에 매우 효과적인 수단이 될 수 있다. 2018년 현재 전국 63개 지방자치단체가 도시계획조례에 따라 개발행위허가기준에 도시생태현황등급을 반영하고 있기 때문이다. 환경부는 2018년 일정 규모 이상의 도시에서 2021년까지 도시생태현황지도 작성을 의무화하는 「자연환경보전법」을 개정하였다. 도시-환경 통합관리를 위해 도시생태현황지도를 핵심 기초조사자료로 활용하는 것은 도시·군기본계획과 환경보전계획을 수립하는 행정주체 모두가 동의할 수 있는 실행가능성이 높은 과제라 하겠다.

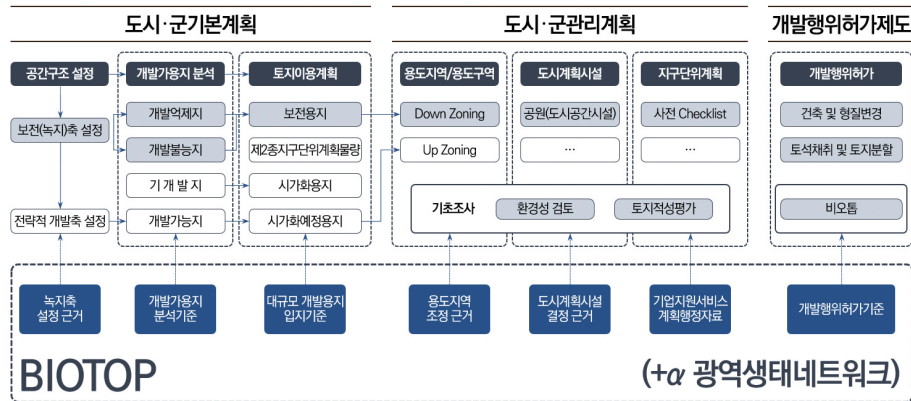
도시·군기본계획에서 도시생태현황지도는 공간구조를 설정하고 개발가능지 분석이나 시가화예정용지 입지기준으로도 활용가능하다. 공간구조를 설정함에 있어 도시생태현황등급을 근거로 산줄기 단절이나 녹지축 파편화를 방지할 수 있고, 공원녹지기본계획과도 연동할 수 있다. 개발가능지 분석단계에서는 개발불능지 기준에 도시생태현황등급을 반영하여 시가화예정용지 개발을 사전에 억제할 수 있다. 이러한 계획기준은 하위 도시계획수단인 개발행위허가기준과 연동되어 소규모 개발사업에 대한 환경성도 강화할 수 있다.



[그림4] 도시계획과 환경계획간 DB 공유 및 활용

자료 : 환경부, 2017, 국토-환경계획 연계기반 마련 연구.

2) 도시생태현황지도는 특정 생물군집 서식공간을 유형별로 분류하고, 생태적 보전가치등급을 부여하는 정밀 생태공간정보라 할 수 있다. 생태·자연도는 1/25,000 축척의 산지만을 대상으로 환경등급을 부여하고 있는데 비해, 도시생태현황지도는 1/5,000 축척으로 모든 토지에 환경등급을 부여한 보다 상세한 생태·자연도라 할 수 있다. 환경부는 2018년 「자연환경보전법」을 개정하면서 전국의 시급 이상 모든 도시에 도시생태현황지도를 의무적으로 작성하고 5년 주기로 갱신하도록 했다.

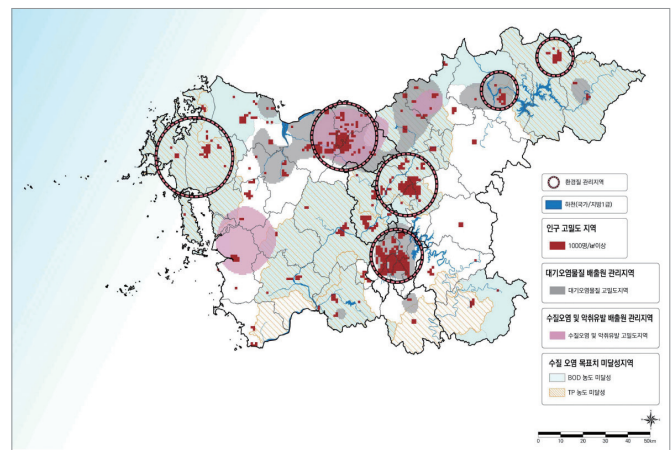


[그림5] 도시계획의 기초조사로서 도시생태현황지도 활용방안
자료 : 충남연구원, 2019, 충청남도 도시-환경계획 통합관리방향 및 과제.

둘째, 도시-환경계획의 통합관리를 위해서는 공통의 계획지표를 설정해야 한다. 계획지표는 도시·군기본계획과 환경보전계획에서 공통으로 활용할 수 있는 도시환경계획지표이어야 한다. 국제적 관점에서 도시환경계획지표는 UN SDGs의 지표를 국민의 눈높이에서 실천 가능한 형태로 현행화할 필요가 있다. 국가적 관점에서 도시환경계획지표는 생태자연도 상위등급지역을 확대하는 것처럼 국가생물다양성을 제고하고, 환경피해우심지역(환경피해가 심하게 우려되는 지역)의 주민건강영향조사비용을 확대하는 등 국민의 환경권을 보장하는 지표를 중심으로 발굴해야 한다. 지역단위에서 계획지표는 기존 도시·군기본계획의 계획지표(예: 공원녹지율)를 환경보전계획에 활용하거나, 환경보전계획의 계획지표(예: 생태면적률) 중 도시·군기본계획지표로 설정하도록 하는 것이 효과적이다.

셋째, 도시-환경계획의 통합관리를 위해서는 도시·군기본계획과 환경보전계획이 공통된 부문계획을 수립하도록 하여 계획 간에 서로 연동이 이루어지도록 해야 한다. 별도의 부문 계획은 도시계획의 환경성을 강화하고 환경보전계획의 공간성을 강화할 수 있는 도시공간환경계획이 바람직하다. 도시공간환경계획의 목표는 환경문제를 공간구조 차원에서 미연에 방지하고, 환경보전문제가 발생하는 지역에서 더 이상 누적적인 환경영향이 가해지지 않도록 설정할 필요가 있다. 도시공간환경계획은 자연환경 분야에서 도시생태현황지도를 활용하여 생태적으로 우수한 지역을 개발사업으로부터 보호하고, 훼손된 지역이나 산줄기를 복원하는데 초점을 두어야 한다. 생활환경 분야에서는 환경피해가 심각하게 우려되는 지역의 환경권을 보장하기 위해 지역의 오염원 분포와 오염현황을 인구밀집

지역과 중첩하여 토지이용 방향을 객관화하는데 중점을 두어야 한다. 이러한 도시·군기본계획의 공간전략은 아스팔트 제조업, 시멘트 제조업, 석유화학물질제조업, 목재가공 및 종이제조업, DCM(발암물질인 디클로로메탄) 배출업종 등 환경유해인자에 노출된 주민의 환경권을 보장하기 위해 누적적인 환경영향을 고려한 제조업 입지를 규제하는데 활용할 수 있다. ☞



[그림6] 국가환경종합계획에 제시된 권역단위 생활환경 체감이슈전략도 (대전충청권)

자료 : 환경부, 제5차 국가환경종합계획(2020~2040) 시안.

[참고문헌]

- 국토교통부, 제5차 국토종합계획(2020~2040) 시안.
- 충남연구원, 2019, 충청남도 도시-환경계획 통합관리방향 및 과제.
- 환경부, 2017, 국토-환경계획 연계기반 마련 연구.
- 환경부, 제5차 국가환경종합계획(2020~2040) 시안.

FOCUS

도시,
기본계획을 말한다도시 · 군기본계획에서
도시공원 · 녹지계획의 개선방향

오충현 | 동국대 바이오환경과학과 교수

도시기본계획

현행 우리나라의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 ‘도시 · 군기본계획’을 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 특별자치도 · 시 또는 군의 관할 구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시 · 군관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다고 정의하고 있다.

이 의미를 다시 해석해보면 도시 · 군기본계획이란, 국토종합계획 · 광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 해당 도시가 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 도시계획의 최상위 법정계획을 의미한다고 할 수 있다. 도시 · 군기본계획은 도시의 물적 · 공간적 측면뿐 아니라 환경 · 사회 · 경제적인 측면을 모두 포괄하여 주민생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이며, 도시행정의 바탕이 되는 주요지표와 토지의 개발 및 보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시함으로써 하위계획인 도시관리계획 등 관련 계획의 기본이 되는 계획이다.

따라서 도시기본계획이 수립된 도시에서는 하위 계획인 도시관리계획은 물론 다른 법률에 의한 계획을 수립할 때에도 반드시 도시 · 군기본계획의 내용을 참고하여 상호 계획들이 정합될 수 있도록 고려가 이루어져야 한다. 도시 · 군기본계획 수립권자는 5년마다 관할 구역의 도시 · 군기본계획에 대하여 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하여야 한다. 도시 · 군기본계획의 주요내용은 다음과 같다.

- 1) 지역적 특성 및 계획의 방향 · 목표에 관한 사항
- 2) 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항
- 3) 토지의 이용 및 개발에 관한 사항
- 4) 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항
- 5) 환경의 보전 및 관리에 관한 사항
- 6) 기반시설에 관한 사항
- 7) 공원 · 녹지에 관한 사항
- 8) 경관에 관한 사항
- 9) 기후변화 대응 및 에너지절약에 관한 사항
- 10) 방재 및 안전에 관한 사항
- 11) 단계별 사업추진에 관한 사항 등

이 내용을 살펴보면 도시 · 군기본계획은 도시의 물적 · 공간적 측면을 넘어서 환경 · 사회 · 경제적인 측면을 모두 포괄하여 해당 도시의 미래상을 제시하는 매우 중요한 계획이다. 이를 통해 해당 도시는 도시 · 군기본계획에 따라 토지의 개발과 보전, 기반시설의 확충 등과 같은 도시관리 사업들을 시행하게 된다.

하지만 종합계획이라는 특성상 그 적용범위가 너무 광범위하여 하위계획에서 구체적인 계획이 수립되지 못할 경우 선언적인 계획으로 그치게 되어 장밋빛 희망만을 제시하는 실용성이 떨어지는 계획이 되기 쉽다. 특히 각종 기반시설이나 공원녹지 등의 경우에는 토지보상 및 시설비 등이 막대하게 소요되어 이를 수행하기 위한 소요예산이 적정하게 마련되지 않을 경우 시민의 재산권에 대한 침해

유발하는 것은 물론 이후 관련 도시관리사업을 다시 진행하는 것을 오히려 어렵게 할 수도 있다. 따라서 지나치게 장밋빛 계획을 수립하기 보다는 해당 도시가 가지고 있는 역량의 범위를 합리적으로 고려하여 계획을 수립하는 것이 필요하다.

도시계획시설에 대한 일몰제 시행은 이와 관련된 가장 현안이 되고 있는 문제점이다. 우리나라의 도시계획제도는 서구의 도시계획제도를 기반으로 하고 있음에도 불구하고, 일제치하에서 시행되었던 조선시가지계획령의 잔재로부터 쉽게 벗어나지 못하고 정부주도의 권위적인 도시계획을 지속해온 것이 도시계획과 관련된 다양한 문제들의 원인이 되고 있다.

서구의 경우 권위적인 도시계획의 틀에서 벗어나 거버넌스 및 시장 경제를 고려한 다양한 계획들이 추진되고 있다. 따라서 우리 역시 시민을 포함하여 기업 등 다양한 민간영역이 주축이 되어 도시의 미래상을 그리기 위한 다양한 과정을 만들어가는 작업이 필요하다.

도시공원 · 녹지계획

도시공원은 산업혁명 이후 도시에 등장한 새로운 개념이다. 물론 산업혁명 이전에도 공원과 유사한 공간은 있었지만, 대개 왕족이나 귀족들이 소유한 커다란 정원과 같은 형식이 일반적이었다. 하지만 산업혁명 이후 도시인구가 증가하게 되고 도시의 생활환경이 급격하게 악화되기 시작하면서 시민들의 건강과 도시 환경을 개선하기 위해 다양한 형식의 공원들이 조성되기 시작하였다.

공원의 조성은 초기에는 귀족과 왕족들이 소유한 정원을 개방하는 것이 일반적이었다. 하지만 시간이 흐를수록 시민들이 비용을 마련하여 별도로 공원을 조성하기 시작하였다. 뉴욕 센트럴파크와 같은 공원들이 대표적인 사례이다. 이후 20세기초 근린주구 이론이 발표되고 발전되기 시작하면서 공원은 근린주구 단위에서 필수적인 시설이 되었다. 우리나라 역시 1930년대 말 근린주구 이론을 바탕으로 일제에 의해 공원계획이 수립되기 시작한 이후 공원은 근린주구 단위의 필수적인 시설이 되고 있다.

현재 우리나라는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」을 통해 도시공원과 녹지를 관리하고 있다. 현행 법령에서는 도시공원은 주제공원과 생활권 공원으로 구분하고 있고, 녹지의 경우 경관녹지, 완충녹지, 연결녹지로 구분하고 있다.

「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서는 공원녹지기본계획을 수립하도록 하여 도시기본계획에서 계획한 공원 · 녹지에 관한 계획을

보완하여 시행하고 있다. 공원녹지기본계획은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제9조(공원녹지기본계획의 수립 등)에 따라 도시에서 공원 · 녹지의 확충 · 관리 · 이용 및 도시녹화 등에 필요한 사항을 규정함으로써 쾌적한 도시환경을 조성하여 건전하고 문화적인 도시 생활을 확보하고 공공의 복리를 증진시키고자 수립하는 10년 단위 법정계획이다. 공원녹지기본계획은 형식적으로 도시 · 군기본계획의 하위 부문계획에 속하지만, 단순히 도시공원과 녹지에 관한 사항만을 계획하는 것이 아니라 해당 도시의 도시공원과 녹지는 물론 산림, 하천, 경관 등 다양한 오픈스페이스에 대한 전반을 계획하고 있어 그 위상이 도시기본계획과 매우 유사하다.

공원녹지기본계획의 내용은 다음과 같다.

- 1) 지역적 특성 및 계획의 방향 · 목표에 관한 사항
- 2) 인구, 산업, 경제, 공간구조, 토지이용 등의 변화에 따른 공원녹지의 여건 변화에 관한 사항
- 3) 공원녹지의 종합적 배치에 관한 사항
- 4) 공원녹지의 축(軸)과 망(網)에 관한 사항
- 5) 공원녹지의 수요 및 공급에 관한 사항
- 6) 공원녹지의 보전 · 관리 · 이용에 관한 사항
- 7) 도시녹화에 관한 사항
- 8) 그 밖에 공원녹지의 확충 · 관리 · 이용에 필요한 사항

하지만 공원녹지기본계획에서 다루는 범위가 너무 넓어지게 되면 도시기본시설에 대한 효율적인 부문계획이 되지 못하고, 도시기본계획과 같이 선언적인 계획에 그칠 수 있다는 우려가 매우 크다. 따라서 도시 내 오픈스페이스 전반을 검토하고 그 대상을 도시공원과 녹지 등으로 한정하여 효율성을 높여 주는 것이 필요하다.

현재 공원녹지기본계획에서는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」을 근거로 하여 검토가 이루어지다보니 실제 공원 및 녹지 등으로 활용되고 있는 공간을 충분히 반영하지 못하는 한계를 가진다. 예를 들어 한강변 고수부지는 주변 시민들이 일상적인 생활권 공원처럼 이용하고 있음에도 불구하고, 도시공원으로 지정되지 않은 경우에는 해당 지역의 공원면적이 크게 부족한 것으로 파악되는 문제가 나타난다. 시민들이 공원 수요에 대한 불편을 느끼지 못하거나 오히려 다른 지역에 비해 오픈스페이스에 대한 서비스 면적이 큼에도 불구하고, 도시공원이라는 시설만을 염두에 둘 경우 도시공원 서비스가 미흡한

지역으로 구분되는 것이다. 따라서 도시지역에서는 하천이나 산림과 같이 도시공원으로 결정된 곳이 아닌 경우에도 별도의 도시공원을 대체하는 제도를 신설하여 불합리한 공원 서비스 미흡지역 설정 등에 대한 문제점을 해소하고, 실제 도시공원이 부족한 지역에 대한 공원 확충에 집중하는 것이 필요하다.

실제 서울시 도시생태현황도 등을 살펴보면 오픈스페이스 면적이 서울시 전체 면적의 약 40%에 해당된다. 하지만 서울은 다른 국가나 도시에 비하면 오픈스페이스가 충분함에도 불구하고 도시계획시설로서의 공원이라는 한계에 갇혀 다른 도시에 비해 도시공원이 부족하다는 통계가 제시되는 점이 아쉬운 부분이다. 이러한 현상은 공원의 기능을 수행하고 있는 다양한 오픈스페이스를 공원 공간으로 산정하지 못하는 현행 제도의 한계이다.

도시·군기본계획과 공원녹지기본계획의 역할 분담


도시관리의 최상위 계획인 도시·군기본계획에서 일반적인 도시기반시설 계획과는 별개로 도시공원과 녹지를 독립된 장으로 구분하여 이에 관한 계획을 수립하는 것은 도시공원과 녹지가 도시에서 가지는 중요성과 위상을 반영하는 것이다. 앞으로 인구감소 등으로 도시 유휴공간이 더욱 증가하고 미세먼지 등에 대한 대책으로 도시공원과 녹지의 수요는 더욱 늘어날 것으로 판단된다. 따라서 도시공원과 녹지 면적은 계속 증가할 것으로 예상된다.

하지만 증가하는 도시 내 녹지와 같은 오픈스페이스를 단순히 도시공원과 녹지로 관리하는 것에는 많은 문제와 한계가 있다. 지방자치단체가 관리해야 하는 도시공원과 녹지의 증가는 도시재정에 많은 부담을 주게 된다. 따라서 도시공원과 녹지 이외에도 다양한 형태의

도시 내 녹색 오픈스페이스를 도시계획시설 뿐만 아니라 다양한 용도지역이나 지구 등으로 지정하여 관리해나가는 지혜가 필요하다. 또한 이들 시설을 민간에서 설치·운영하는 방식과 같이 시민 참여를 통해 조성·관리해나가는 방안도 고려할 수 있다.

또한 하천이나 유수지 등과 같이 도시공원과 역할은 다르지만 부분적으로 도시공원의 역할을 담당하는 경우에는 이를 도시공원 등으로 중복 결정하는 것이 필요하다. 이를 통해 시민들이 도시공원과 같은 공간으로 실제로 이용하는 시설이나 공간들을 도시공원의 범주 내에 포함하여 관리할 수 있도록 하는 대책들이 마련되어야 한다.

이러한 내용들은 현재 도시·군기본계획이나 공원녹지기본계획에서 체계적으로 검토되지 못하고 있는 부분이다. 특히 최근에 부각되고 있는 도시숲이나 도시농업 등 도시지역 내 녹색 오픈스페이스와 관련된 새로운 개념을 도입하는 것에는 부족한 점이 아직 많은 것이 사실이다. 따라서 이러한 새로운 개념을 적극 수용하고, 그 기능을 도시공원으로 대체할 수 있는 다양한 공간들을 확보하여 실제 시민들이 생활권에서 쉽게 접근할 수 있는 다양한 공간을 제공하는 대안이 필요하다.

이를 해결하기 위해서는 도시·군기본계획의 부문계획에 속하는 공원녹지기본계획에서 현재 검토하고 있는 도시 전반의 녹색 오픈스페이스와 관련된 상당 부분의 계획 내용을 도시기본계획에 포함하여 계획하는 노력이 필요하다. 또한 공원녹지기본계획은 도시·군기본계획과 유사한 포괄적인 계획이 아니라 도시·군기본계획의 부문계획으로서의 위상을 재정립하고, 도시공원과 녹지 등에 대한 실천 계획으로서의 기능을 충실하게 수행하는 것이 합리적인 역할 구분이라고 판단된다. 

FOCUS

도시,
기본계획을 말한다인구감소에 대응하는
일본의 지방창생(地方創生) 정책

정수경 | 즐거운 도시연구소 소장

우리나라의 인구감소는 명확하게 예측되고 있으나, 대부분의 도시 기본계획은 아직도 인구 증가를 전망하고 있다. 이제는 인구에 대한 정확한 분석과 전망의 기준을 가지고, 인구감소에 대응하는 도시기본계획과 정책을 수립해야 할 때이다. 본 원고는 인구감소에 대응하는 도시기본계획과 정책의 수립을 위해 우리나라보다 일찍 인구감소를 겪고 있는 일본의 지방창생 정책을 살펴본다.

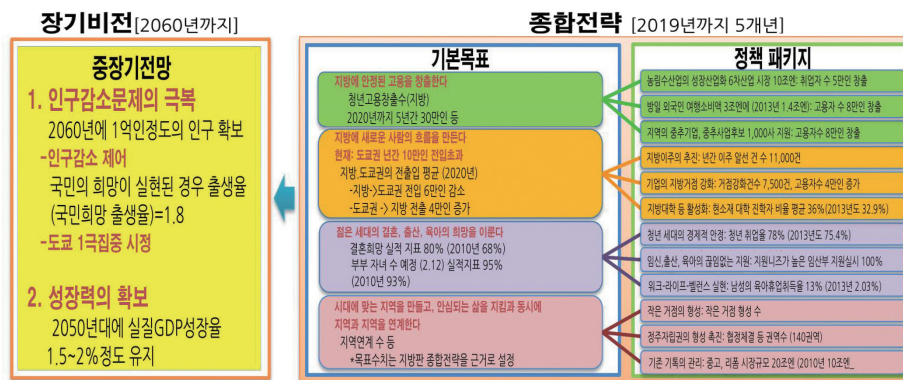
1. 지방창생 정책

일본은 2008년을 기점으로 약 20만 명의 인구가 매년 감소해왔다. 이에 일본 정부는 인구감소와 소자고령화(少子高齢化)¹⁾, 지역경제 축소 등을 극복하고 지역의 지속가능한 성장력을 확보하기 위해 “마을·사람·일자리 장기비전(2014)(이하, 지방창생장기비전)”을 마련하였다.

지방창생 장기비전

지방창생 장기비전은 2014년에 제정된 “마을·사람·일자리창생법”을 근간으로 마을, 사람, 일자리의 창생을 위한 2060년까지의 정책방향을 제시하고 있으며, 하위계획으로 “마을·사람·일자리 창생 종합전략”(이하, 지방창생 종합전략)을 책정해 5개년간의 목표, 시책, 기본방향을 제시하고 있다.

지방창생 장기비전은 2060년까지 인구 규모 1억 명으로의 안정적인 축소, 약 1.8명의 출산률 확보, GDP성장을 1.5~2.0% 유지를 위해 ①인구감소의 극복, ②도쿄 일극집중의 시정, ③젊은 세대의 취업·결혼·육아에 대한 희망 실현, ④지역특성에 근거한 지역의 과제 해결을 실현하고자 하며, 기본목표, KPI²⁾는 표 1과 같다.



[그림1] 지방창생 정책의 흐름도

출처: 내각관저 지방창생본부 사무국, 지방인구비전 및 지방관종합전략 책정을 위한 참고자료

1) 아이들이 적어지고 고령인구가 늘어나는 현상에 대한 일본식 표현. 한국어 표현으로는 저출산고령화에 해당됨
2) 핵심성과지표(Key Performance Indicator)

[표1] 지방창생 장기비전의 기본목표

기본목표1 지방에 일자리를 만들어, 안심하고 일할 수 있도록 한다.	
목표	• 2020년까지 5년간 30만명
KPI	• 직접 투자 1(8조엔→35조엔) • 서비스산업의 노동생산량 증가율을 3배로 확대(평균 0.8%→2.0%) • 고용형·재택형 텔레워커를 전 노동자 수의 10% 이상으로 증가
정책	• 지역기술의 국제화, 지역산업의 경쟁력 강화 • 관광업을 강화한 광역연계체제 구축 • 농림수산업의 성장산업화 • 지방으로의 인재 환류, 지방에서의 인재육성, 지방고용 대책 • 지역경제 고용전략의 기획 및 실시주체의 정비
기본목표2 지방에 새로운 사람의 흐름을 만든다.	
목표	• 2020년까지 도쿄권에서 지방으로의 전출을 4만명 증가 • 2020년까지 지방에서 도쿄권으로의 전입을 6만명 감소
KPI	• 연간 인구알선 건수 ³⁾ 11,000건 • 기업의 지방거점 강화 건수를 2020년까지 5년간 7,500건 증가 • 신규 졸업생의 현(縣) 내 취업 비율을 평균 80%로 제고
정책	• 지방 이주 추진 • 기업의 지방거점강화, 기업 등의 지방채용 및 노동의 확대 • 어린이 농어촌체험 • 지방대학 등 창생 5개년 전략
기본목표3 젊은 세대의 결혼·출산·육아에 대한 희망을 이룬다.	
목표	• 첫째 출산전후 여성의 계속 취업률 향상 • 결혼희망실적지표 향상 • 부부 자녀 수 예정 실적 지표의 향상
KPI	• 청년(20~34세)의 취업률을 78%로 향상 • 지원 니즈가 높은 임신부에 대한 지원 실시비율 100% • 첫째 출산 전후 여성의 계속 취업률을 55%로 향상
정책	• 젊은 세대의 경제적 안정 • 임신·출산·육아에 대한 지속적인 지원 • 일과 생활의 조화(워크-라이프 밸런스)의 실현
기본목표4 시대에 맞는 지역을 만들어, 안심되는 삶을 지킴과 동시에 지역과 지역을 연계한다.	
목표	• 작은 거점의 정비와 광역연계의 추진
KPI	• 연계중추도시권 수 30 • 정주자립권의 협력체결 수 140 • 입지정정화계획을 작성하는 시·정·촌(市·町·村) 수 150 • '작은 거점'의 형성 수 (구체적인 수치는 지방판 종합전략을 근거로 설정)

정책	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기를 통한 광역연계 추진(연계중추도시권, 정주자립권 등) • BID제도를 포함한 지역관리(area management) 추진 • 도시의 콤팩트화와 주변 등의 교통네트워크를 통한 정책간 연계 추진 • 지방도시에서 '수입창출 마을만들기' 추진 • 마을만들기의 주민연계 • 기존 자산의 관리 강화 • 대도시권의 의료·간병문제·소자화 문제 대응 • 방재 환경 및 담당자 확보 • 고향만들기 추진 • 지방도시의 지속가능한 개발목표 달성 추진
----	--

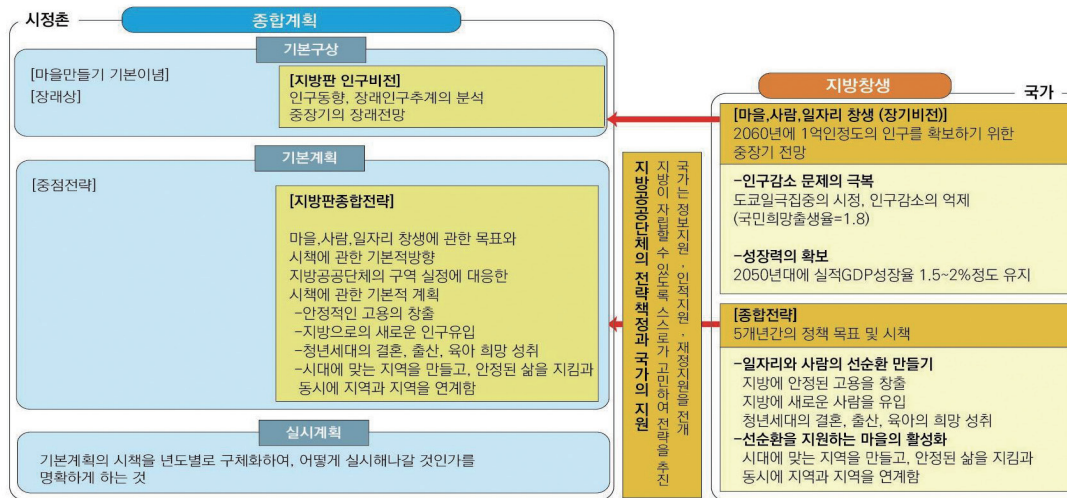
기본목표는 크게 적극전략과 조정전략으로 구분된다. 적극전략은 도쿄 일극 집중, 소자(少子)고령화, 경제 침체 등 근본적인 과제의 해결을 위한 정책으로, 주로 일자리와 사람의 선순환 구조 확립, 선순환을 지원하는 마을의 활력 증진을 도모하는 소프트 정책이 주를 이루며, 기본목표 (1)~(3)이 이에 해당된다. 조정전략은 인구축소에 대응할 수 있도록 국토 및 도시공간을 재편하는 전략으로 입지적정화 계획 등의 축소정책과 정주자립권, 연계중추도시권 등의 연계정책이 패키지로 제안되고 있다.



[그림2] 조정전략의 목표

출처: 제2차 국토형성계획 리플렛

3) 이주센터에서 지방으로의 이주를 알선하는 건수



[그림3] 지방창생정책과 시정촌 종합계획의 관계

출처: 국토교통성

2. 지방창생 정책과 지자체 종합계획

지방창생 장기비전의 목표와 정책이 각 지자체에서도 적극 추진될 수 있도록 도·도·부·현(都道府県)과 시·정·촌(市町村)의 지자체는 지방 인구비전 및 지방판 지방창생 종합전략을 수립하고, 시정촌의 종합계획에 반영하도록 하고 있다.

지방 인구비전

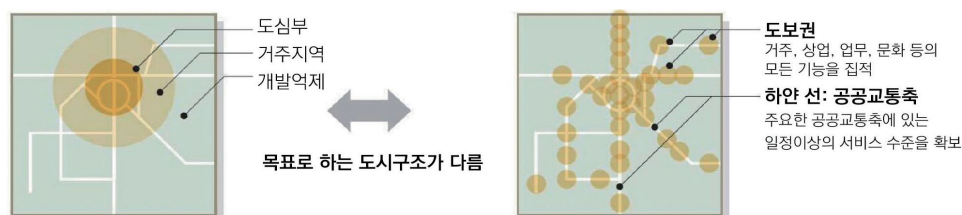
지방 인구비전은 각 지자체에서 인구의 현황을 분석하여, 인구감소에 대한 과제를 주민과 공유하고, 향후의 전망 및 방향성 등을 제시하는 것으로, 정부에서 인구감소 시나리오를 기반으로 하는 분석법을 가이드라인으로 제시함으로써 각 시·정·촌은 인구의 과도한 증가를 비전으로 설정하지 못하도록 하고 있다. 지방 인구비전은 시정촌의 종합전략 수립 시 분석하는 인구동향, 장래인구추계 분석의

기초자료로 활용되어 종합계획의 장래상이나 기본이념이 안정적 축소를 지향하도록 한다.

지방판 종합전략

지자체의 종합계획에 구체적으로 반영되는 지방창생장기비전의 정책으로는 입지적정화계획과 광역연계정책(정주자립권, 연계중추도시권)이 있다.

입지적정화계획은 향후 40~50년 동안 도시공간을 안정적으로 축소해나가기 위해 책정하는 계획으로, 강제적 이주가 아니라 인센티브와 규제에 따른 신규 건축행위의 유도를 주요 수법으로 한다. 신규 건축행위를 유도하는 구역으로는 거주유도구역, 도시기능유도구역 등이 있다. 구역은 시·정·촌에 현존하고 있는 주거, 상업 등의 집적지를 고려해 선정하며, 대부분의 지자체들은 다수의 거점을



[그림4] 일극 중심형과 다극 네트워크형의 차이

출처: 富山市 입지적정화계획

【표2】시·정·촌의 연계중추도시권 및 정주자립권 형성현황(2019년 4월 현재)

구분	시·정·촌 수	총 시·정·촌 수 대비 비율	인구(명)	총 시·정·촌 수 대비 비율
연계중추도시권 혹은 정주자립권에 속함①=②+③-④	753	56.5	40,578,407	62.2
연계중추도시권②	289	21.7	24,950,254	38.3
정주자립권③	525	39.4	19,167,742	29.4
양쪽 모두에 속함④	61	4.6	3,539,589	5.4
어디에도 속하지 않음⑤	580	43.5	24,636,359	37.8
시·정·촌 수	1,333	100.0	65,214,766	100.0

*연계중추도시권 또는 정주자립권에 속하지 않는 3대 도시권의 시·정·촌은 제외

*포함관계가 없는 복수의 권역에 속하는 시·정·촌 수: 39개 시·정·촌

출처: 총무성, 기초자치체에 의한 행정기관 구축에 관한 연구회 제12회, 2019.6

설정해 거주와 상업·의료·복지 등과 같은 도시기능을 부여하고 교통 네트워크로 연결하는 '다극 네트워크형 콤팩트시티'의 구축을 목표로 하고 있다.

국토교통성에서는 입지적정화계획이 다음의 목표를 지향하도록 제시하고 있다.


- 의료·복지·육아지원·상업 등의 도시기능을 도시의 중심거점과 생활거점에 집약해 생활서비스가 효율적으로 제공되도록 할 것
- 그 주변과 공공교통의 연선(沿線)에 거주를 유도하여 거주자가 생활서비스를 쉽게 이용할 수 있도록 함과 동시에 일정 지역의 인구 밀도가 유지되도록 하여 생활서비스와 커뮤니티가 지속적으로 유지될 수 있도록 할 것
- 거점으로서의 접근 및 거점 간의 접근성을 확보하는 등 공공교통의 확충을 도모할 것

광역연계정책은 다수의 지자체가 연계협약을 통해 정주자립권, 연계중추도시권 등을 형성하고 함께 지역재생을 위한 정책을 수행하는 방식으로, 권역이 설정한 방향성을 각 지자체의 종합계획에 반영해 시행하도록 하고 있다.

정주자립권은 인구 5만 이상의 중심도시와 주변 시·정·촌이 상호의 역할을 분담하여 연계·협력하는 것으로, 권역전체에 필요한 생활기능 등을 유지·확보하는 것을 목표로 한다. 연계중추도시권은 인구 20만 이상의 중핵시가 중심이 되어 형성하는 권역으로 경제 활성화 및 고차 도시기능 강화를 목표로 하는 권역이다.

주변 시·정·촌과의 연계 정책은 기존에도 시행되어 왔으나 해당 정책은 인구감소에 따른 생활서비스 시설의 유지·곤란 등을 대비하기 위한 지역 간 연계정책으로, 중심시와 연계 지자체간의 1대 1 협약을 통해 필요한 정책만을 연계하는 등 보다 빠르고 신속하게 진행할 수 있도록 하는 특징이 있다.

3. 마치며

지방창생정책을 살펴본 결과 일본정부는 지방창생 장기비전, 지방 인구비전의 수립을 통하여 각 지자체가 인구 감소를 예측한 후에 종합계획을 수립·재정비하도록 함으로써 안정적인 축소를 계획할 수 있도록 유도하고 있음을 알 수 있었다. 또한 지방판 지방창생 종합 전략 등을 통해 일본정부와 지자체가 함께 국토 및 도시 공간의 축소정책과 지자체간의 연계정책 등을 패키지로 연동함으로써 공간의 효율성 제고와 경제적 안정을 장기적으로 준비하고 있음을 알 수 있었다. 우리나라도 지자체가 인구감소를 정책적으로 받아들일 수 있도록 인구전망의 분석방법을 마련하고, 인구감소에 대응하는 정책을 포함한 도시기본계획 마련에 나서야 할 것이다. 

【참고문헌】

- 토지주택연구원, 2018, 지역상생을 위한 지방중소도시 연계유형별 특성분석
- 일본 내각관저 지방창생본부 사무국, 2017, 地方創生における小さな拠点の取組について
- 일본 총무성, 2019, 시·정·촌의 연계중추도시권 및 정주자립권 형성상황
- 일본 국토교통성, 2015, 제2차 국토형성계획 리플렛
- 富山市, 富山市 입지적정화계획

2030 서울플랜의 수립경험과 과제

김 인 희 | 서울연구원 선임연구위원

1. 2030 서울플랜의 수립배경

1) 서울플랜 수립배경

도시기본계획 수립 권한의 지자체 이양 등 제도적 변화

2009년 2월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 개정되면서 도시 기본계획의 승인권한이 중앙정부에서 서울시로 이양되었다. 서울시는 서울의 특성과 시정방향을 반영하고 계획의 실현성을 높일 수 있는 여건을 확보하게 된 것이다. 2030 서울플랜은 서울시의 자율성과 독자성을 확보하고 시민들의 다양한 요구에 대응하기 위하여 계획의 수립방식 및 계획체계 등을 전면 개편하였다.

시민참여와 공유사회 등 새로운 시대적 가치실현을 위한 요구

2030 서울플랜은 시민중심의 새로운 사회적 요구를 반영하고자 실질적인 시민참여와 다양한 분야의 전문가 및 서울시 모든 부서의 참여를 전제로 추진하였다. 또한, 도시공간의 물리적인 계획뿐만 아니라 복지, 교육, 역사문화 등 시정 전 부문을 아우르는 서울시 최상위 계획의 위상을 가질 수 있도록 내용과 형식을 설계하였다.

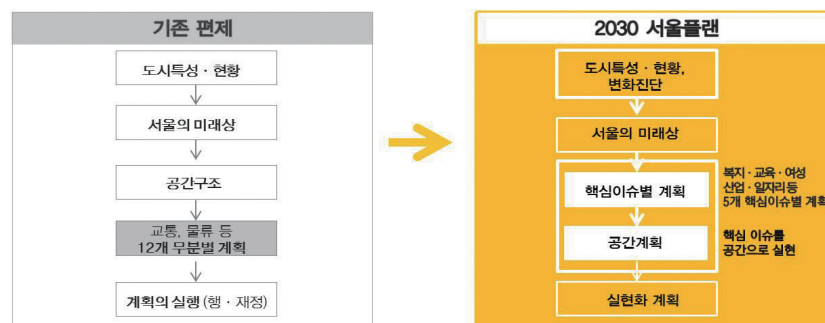
2) 2030 서울플랜의 특징

첫째, 시민과 함께 수립한 참여형 계획이다. 계획 초기부터 시민이 미래상과 핵심이슈를 직접 결정하였고 핵심이슈계획에도 참여하여 전문가와 함께 계획을 수립하였다.

둘째, 핵심이슈 중심의 전략계획이다. 기존 부문별 계획체계에서 선택과 집중을 강조한 5개 핵심이슈를 중심으로 목표와 전략 및 지표를 포함한 계획체계를 구성하였다.

셋째, 서울시 전 부서의 협력적 계획이다. 2030 서울플랜은 공간·물리적 계획과 더불어 복지·교육·역사문화·환경 등 서울시 전 부서가 참여해서 만든 종합적 계획이다. 서울시 기획조정실과 도시계획국 주도로 계획의 전 과정에서 서울시 전체 부서가 긴밀하게 협력함으로써 명실상부한 서울시 최상위계획으로서의 위상을 강화하고자 하였다.

넷째, 생활권계획의 역할과 기능을 강화하였다. 2030 서울플랜에서는 도시기본계획과 도시관리계획의 중간단위계획으로서 생활권 계획의 수립 근거를 제시하여 자치구의 역할과 계획의 실현성을 강화하였다.



[그림1] 서울플랜의 편제

다섯째, 계획의 실효성 제고를 위한 상시 모니터링 및 평가체계를 도입하였다. 2030 서울플랜은 핵심이슈 및 목표별 주요 지표를 설정하여 매년 계획의 달성 정도를 모니터링하고, 그 결과를 시민과 공유하는 등 시민의 지속적인 참여와 평가를 통해 후속계획에 즉각적으로 반영할 수 있는 상시계획체계의 기반을 마련하였다.

2. 서울플랜 수립과정 및 추진체계

1) 서울플랜 수립과정

2030 서울도시기본계획은 2009년 1월에 착수하였다. 그해 2월 기본계획 승인권이 지자체로 이양되면서 서울시 특성에 맞는 계획수립의 기반이 마련되었다. 서울시는 미래상, 전략계획으로 계획체계의 전환, 생활권계획의 도입 등을 중심으로 도시기본계획(안)을 작성하여 2011년 5월 공청회를 거쳐 최종 승인을 남겨두었다. 그런데 그해 11월 민선 5기가 출범하면서 계획이 전면 재검토되었다. 그러면서 시민참여 강화, 최상위 계획의 위상 정립, 새로운 시대적 가치 등을 반영한 2030 서울플랜이 다시 수립되기 시작했다.

2012년 8월 미래상 및 핵심이슈 설정을 위하여 100인의 시민참여단을 구성하여 2030년 서울의 미래상과 계획과제를 논의하였다. 2012년 10월 시민참여단에서 결정한 미래상과 핵심이슈가 서울시장에게 전달되었고, 서울시장은 이 결과를 그대로 수용하였다. 우리나라 계획역사상 최초로 시민이 직접 미래상과 계획과제를 결정한 사례였고, 서울시 모든 분야에서 참여형 계획문화가 정착되는 계기가 만들어진 획기적인 사건이었다.

2030 서울플랜을 실현하기 위하여 시민그룹, 시의원, 전문가, 서울시 관련부서 등으로 구성된 '서울플랜 수립 추진위원회'가 출범하였다. 추진위원회를 중심으로 핵심이슈별 계획, 공간구조 및 토지이용 계획, 권역별 구상, 실현화 방안 등이 포함된 2030 서울플랜이 작성되었다. 이후 시민, 전문가, 행정 등 다양한 구성원이 함께 만든 계획안은 공청회, 지역별 설명회 등 의견수렴과 행정절차를 거쳐 2014년 5월 최종 확정되었다.

2) 서울플랜 추진체계

서울시는 2030 서울플랜 수립과정에서 시민, 전문가, 행정 등 다양한 수립주체 간의 협력적 계획 수립을 위해 '서울플랜 수립 추진위원회'를 구성하였다. 추진위원회는 미래상 결정을 위한 '시민참여단'과

핵심이슈의 계획 수립을 위한 '분과위원회'로 구성되었다.

시민참여단은 무작위 방식으로 선정된 100인의 일반시민으로 구성되었으며, 서울의 미래상과 주요과제를 도출하는 역할을 수행하였다. 분과별 추진위원회는 100인의 시민참여단이 제시한 계획과제에 따라 5개 분과, 총 108명으로 구성되었다. 각 분과는 전문가 · 서울시 공무원 · 시의원 · 시민단체 · 분야별 시민그룹 · 서울연구원 연구진 등 20여 명 내외로 구성되어 핵심이슈별 목표와 세부 전략을 마련하였다.

3. 서울플랜의 내용

1) 2030년 서울의 미래상

2030 서울플랜과 기존 도시기본계획의 가장 큰 차이점은 서울의 미래상을 시민 스스로 제안하고 이를 실현하기 위한 방향을 제시했다는 점이다. 2030년 서울의 미래상을 설정하기 위해 일반시민을 대상으로 100명의 시민참여단을 무작위 방식으로 선정하였다. 2차례 예비회의와 본회의 등 3차례 워크숍을 통해 서울의 장점과 단점, 주요 쟁점에 대한 찬반토론, 미래상 도출을 위한 토론을 거쳐 "소통과 배려가 있는 행복한 시민도시"를 2030년 서울의 미래상으로 설정하였다.

2) 핵심이슈별 계획

핵심이슈별 계획은 서울시 전체 실·국·본부의 업무를 총괄하여 부문계획 간 종합성을 확보하고, 시정의 우선순위를 설정하는 전략적 계획의 성격을 가진다. 핵심이슈별 계획은 계획방향 및 목표와 전략 등으로 구성된다. 핵심이슈별 계획 수립을 위해 약 10개월 동안 5개 분과별로 10여 차례의 회의를 거쳐 핵심이슈를 설정하였고, 이를 실현하기 위한 17개 목표 및 관련 지표와 60개 전략을 도출하였다.

3) 공간구조

권역 간 격차 심화, 서울 대도시권의 광역화, 글로벌 대도시권 간 경쟁심화 등 공간구조와 관련한 과제를 해소하기 위해 서울의 중심지체계를 기존의 단핵구조에서 다핵구조로 개편하였다. 기존 '1도심, 5부도심, 11지역중심'의 단핵적 위계구조를 '3도심, 7광역중심, 12지역중심'의 다핵적 기능구조로 전환하여 중심지별 특화 육성과 중심지 간 기능적 연계가 가능하도록 조정하였다.



[그림2] 소통과 배려의 공간구조

4) 생활권계획

생활권계획은 미래상, 핵심이슈별 계획, 공간구조 등 서울플랜의 주요내용을 생활권단위로 구체화하고, 도시관리계획 등 하위계획에 지침과 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 이에 따라 자연적·물리적 특성, 행정구역, 통행패턴 등을 종합적으로 고려하여 5개 대생활권으로 구분하고, 권역별 발전방향과 분야별 계획과제를 제시하였다.

5) 도시기본계획의 모니터링 체계 구축

2030 서울플랜은 서울시 최상위 계획으로 위상이 강화됨에 따라, 계획내용 상에 계획의 실현과정을 지속적으로 진단하고 검토하기 위한 상시 모니터링체계를 구축·운영하도록 명시하였다. 서울플랜(도시기본계획)에 대한 모니터링은 서울과 대도시권의 변화 진단, 서울플랜에서 제시한 목표와 전략의 달성 정도 측정, 서울플랜과 관련계획의 정합성 검토 등 세 가지 측면에서 이루어지며, 그 결과를 연차별 보고서로 발간하도록 하였다.

4. 2030 서울플랜의 과제와 2040 서울플랜의 방향

1) 시민참여 방식 개선과 범위 확대

시민참여단은 무작위로 선정된 100인으로 구성되었고 숙의방식으로 미래상을 설정하였다. 서울플랜의 시민참여단 운영방식에 대한 평가 결과를 보면 100인의 대표성 문제, 참여방식 및 범위 등 다양한 문제가 제기되고 있다.

서울시민 뿐 아니라 서울에서 생활하는 수도권 시민 등 다양한 주체가 참여할 수 있는 참여범위의 확대방안이 필요하다. 청소년, 장애인, 외국인노동자, 쪽방촌 주민, 성소수자 등 참여소외계층에 대한 배려도 반영되어야 할 것이다. 참여방식 역시 기본계획의 전문성과 실효성 제고를 위하여 무작위 선정에서 지원방식을 고민해야 할 필요가 있다.

2) 전략계획으로서 실효성 강화

2009년 기본계획을 시작할 때부터 서울시는 전략계획으로 계획의

성격을 전환하겠다고 천명한 바 있다. 결과적으로 과거의 13개 비전, 12개 부문별 계획, 55개 목표를 1개 비전, 5개 핵심이슈, 17개의 목표로 단순화하였다. 서울시 전체 계획을 통합하고 이슈와 전략을 선택하여 우선순위를 부여한 것이다. 그러나 핵심이슈별 계획의 내용을 들여다보면 여전히 나열적인 구성이다. 특히 핵심이슈별 계획과 부문별계획과의 연계성이 부족하여 실제로 서울시 실무부서에서 활용도가 떨어진다는 평가가 제기되고 있다. 따라서 2040 계획에서는 전략계획 체계는 유지하되 전략계획과 부문별계획과의 연계성을 강화하면서 실현성을 제고하는 방안을 고민해야 할 것이다.

3) 도시계획국과 기획조정실 내 상설기구 마련

과거 도시기본계획은 공간계획이라는 성격으로 인하여 도시계획국이 주도적으로 수립하였다. 2030 계획에서는 계획의 실효성과 위상을 강화하기 위하여 기획조정실과 함께 수립 작업을 수행하였다. 이로 인하여 서울시 모든 부서가 서울플랜에 적극 참여하였을 뿐 아니라 협의조정 역시 원활하게 이루어졌다. 도시기본계획이 비로소 공간계획의 최상위 법정계획의 역할을 담당할 수 있는 순간이 온 것이다. 그러나 조직이 한시적이다 보니 계획 승인 후 모니터링을 하거나 다음 계획에 대한 준비 등이 이루어지지 못하고 있는 것을 한계점으로 지적할 수 있다.

2040 계획에서는 기획조정실과 도시계획국 등으로 이루어진 전담 사무국을 구성하여 상시적으로 조직을 운영하는 방안이 요구된다. 계획수립 이후에도 전략계획의 실행력 강화, 모니터링체계 운영, 후속계획 준비 등을 지속적으로 담당할 수 있는 상설조직이 필요하다.

4) 생활권계획을 통한 서울시와 자치구 간의 관계 재정립

2030 서울플랜에서는 중간단위 계획으로서 생활권계획의 위상과 역할이 강조되었다. 그러다 보니 서울플랜에서 다룰 수 없는 구체적이고 세부적인 내용들을 생활권계획에 위임하였다. 예를 들어, 권역


별 미래상, 지구중심지의 조정, 주민참여를 통한 대표사업 발굴 등 서울시가 지금까지 구체화하지 못했던 과제를 후속 생활권계획에서 다루도록 하였다. 생활권계획에서 다루는 내용은 주민과 지역에 관한 것으로, 실제로 계획을 실행하기에는 서울시보다 자치구가 훨씬 유리한 부분이 많다. 그러나 자치구는 계획권한이 제한되어 있으므로 이에 대한 조정이 필요하다. 2030 계획에서는 생활권계획을 서울시가 주도적으로 수립·운영하였지만, 장기적으로는 자치구에 권한을 위임하고 협력하는 체계를 구축해야 할 것이다.

5) 계획의 적시성과 실현성 강화를 위한 모니터링체계의 제도화

이번 서울플랜에서는 서울의 변화를 상시적으로 진단하고, 도시기본계획의 목표와 전략뿐 아니라 핵심지표 등의 추진과정을 점검하는 모니터링 체계를 제안하였고 2015년 이후 매년 모니터링 리포트가 발행되고 있다. 이러한 모니터링 체계가 매년 안정적으로 이루어지기 위해서는 서울시 도시계획조례에 관련 규정을 담은 등 법·제도적 기반을 마련하는 것이 숙제로 남아있다.

6) 언젠가 풀어야 할 광역거버넌스 문제

도시기본계획의 공간적 범위는 서울시 행정구역이다. 이미 오래전부터 서울시는 인접한 경기도 및 인천시와 함께 서울대도시권을 형성하고 하나의 광역생활권으로 작동하고 있다. 도시기본계획에도 인접한 시·도와의 협의를 강조하고 있다. 이번 서울플랜도 필요한 의견수렴 및 협의과정을 거쳤다. 그러나 현실적으로 교통이슈, 광역시설, 대기환경, 주택 등 광역차원에서 다루어져야 할 이슈가 공동의 거버넌스를 통하여 추진되지 못한 것이 사실이다.

서울시는 공간구조차원에서 광역계획을 강조하였으나 실제로 대도시권 차원에서의 계획은 여전히 소극적이다. 서울시만 노력해서는 될 일이 아니다. 서울, 경기, 인천의 3개 시·도가 계획협의체 등 광역거버넌스를 공동으로 구성하여 함께 대응하는 체계를 구축하는 것이 향후 서울플랜에서 풀어야 할 중요한 과제이다. 

2 2030 인천도시기본계획의 수립과정과 개선방향

이 중 현 | 인천연구원 선임연구위원

1. 인천 도시기본계획의 수립과정

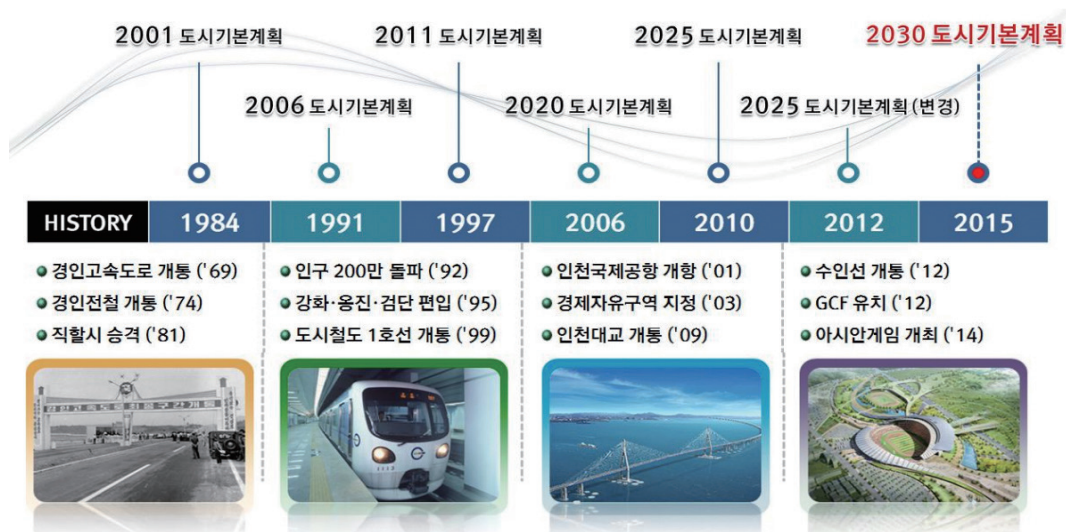
인천은 검단 및 강화, 옹진 편입 등 행정구역 확대, 인천국제공항 및 경제자유구역 개발 등 국가정책에 대응하여 도시기본계획을 수립하여 왔으며, 인구구조 변화에 대응하여 외곽부 도시개발에서 원도심 도시재생으로 도시계획의 방향을 변화시키고 있다.

과거 시청 및 공공기관, 대학, 공장이전 등 원도심 쇠퇴를 야기하는 공간정책이 지속적으로 시행되었으며, 접경지역 등 강화옹진지역의 공간정책은 다소 미흡하였던 것으로 평가된다. 특히 인구추세를 고려하지 않은 과도한 개발, 원도심 용적률 및 허용용도의 지속적 완화로 효율적인 도시공간이 형성되지 않고 있다.

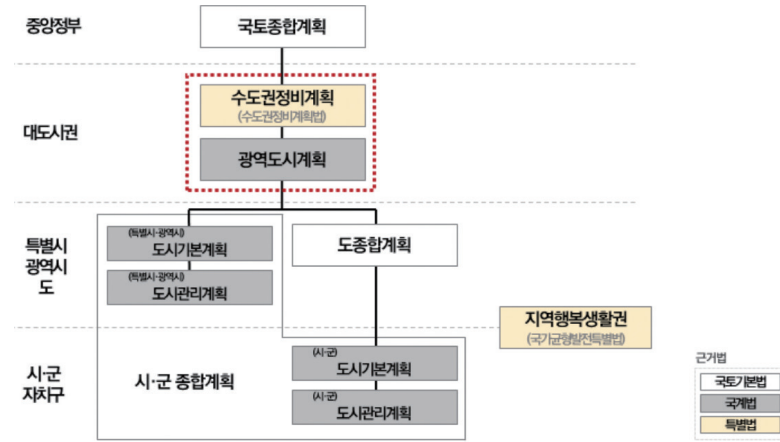
이 글에서는 2030년 인천도시기본계획의 수립과정과 부족한 부분을 개략적으로 소개하면서, 2040년 인천도시기본계획에서 고려되어야 할 수립방향을 제안하고자 한다.

2. 국토계획체계와 도시기본계획의 위상

도시기본계획의 상위계획으로는 국토종합계획과 광역도시계획이 있으며, 인천이 속하는 수도권은 2008년에 2020 수도권 광역도시계획을 수립한 바 있다. 제4차국토종합계획 및 제3차수도권정비계획의 목표연도는 2020년으로, 2030인천도시기본계획은 2021년~2030년 동안의 상위계획이 없는 상태에서 수립되었다는 정합성의 문제를 가지고 있다.



[그림1] 인천도시기본계획의 수립과정



[그림2] 국토계획체계와 도시기본계획의 위상

3. 시민계획단을 통한 미래상 및 중점전략 도출

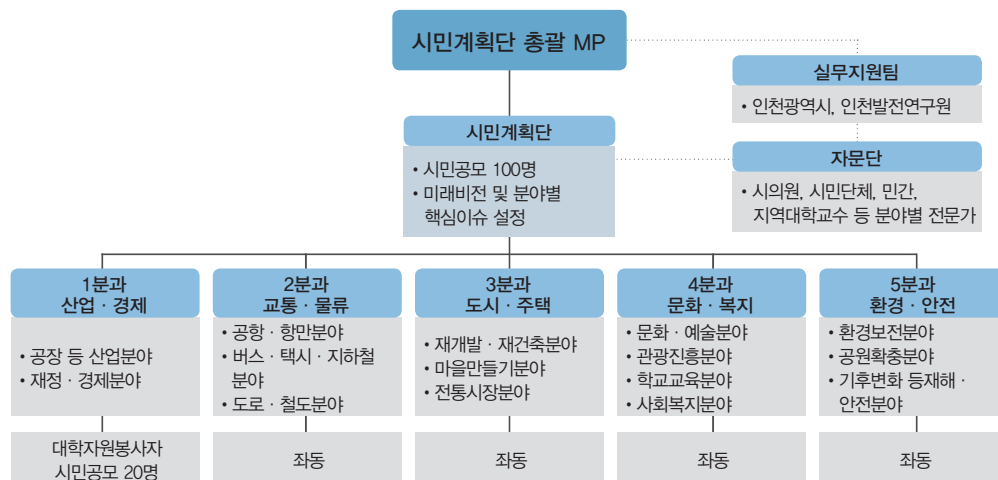
국토교통부의 도시기본계획 수립지침에서는 계획과정에서 공청회를 비롯하여 시민의 다양한 의견을 청취하도록 하고 있다. 최근 들어 도시기본계획 등의 수립에 있어서 시민계획단을 구성하여 시민의 직접참여를 유도하는 사례가 증가함에 따라, 2030 인천도시기본계획에서도 이전 계획과는 달리 미래상 및 중점전략을 시민의 주도로 도출하게 하였다.

‘시민계획단’은 300만 인천시민을 대표하여 20년 후 인천의 미래상을 논의하고 결정하는 100명의 대표시민으로 구성하였고, 「인천의 미래비전과 핵심이슈는 인천시민이 만든다」는 취지에 전문가 및 시민조직의 추천을 배제한 일반시민으로만 구성된 시민계획조직으로

로 시민의 눈높이에서 인천의 미래를 만들고자 하였다.

미래상 및 중점전략은 시민계획단 원탁회의에서 민주적 과정을 통하여 선정, 시민계획단 활동보고서를 통하여 인천시장에게 직접 전달되었으며, 미래상은 원안 그대로 반영되었고, 중점전략은 전문가 자문회의를 통한 보완을 거쳐 최종적으로 도시기본계획에 반영되었다.

전문가 자문회의는 총 50인으로 구성(5개 분과, 각 10인)하였다. 분과구성은 도시계획/주택분과, 교통/물류/항만분과, 환경/녹지/안전분과, 경제/관광/경관분과, 교육/복지/문화분과로 이루어졌으며, 2015년 1~2월 중 전체회의 1회, 분과별회의 2회로 총 11회에 걸쳐 자문회의가 진행되었다.



[그림3] 2030 인천도시기본계획 시민계획단 구성 및 역할



[그림4] 2030 인천도시기본계획의 미래상 및 중점전략

4. 2030 인천도시기본계획의 주요 내용

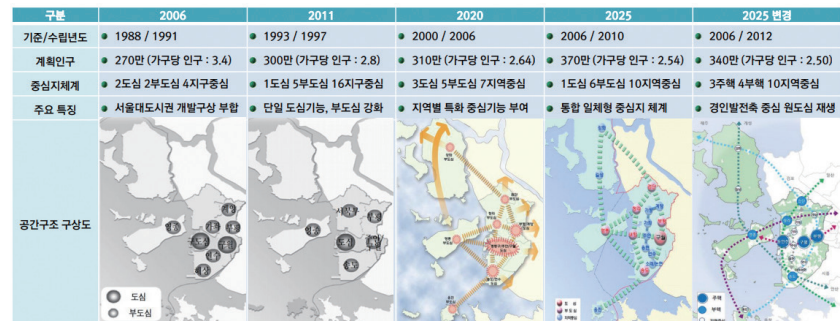
1) 도시공간구조 및 중심지체계

과거 도시기본계획이 수립될 때마다 도시공간구조 구상에는 많은 변화가 있었다. 수립당시 추진 중인 개발사업 및 주민민원 등에 따라 중심지체계가 정해지다 보니, 기반시설 등의 부문별 계획과 도시공간구조 구상이 긴밀하게 연계되지 못하는 한계를 야기했다.

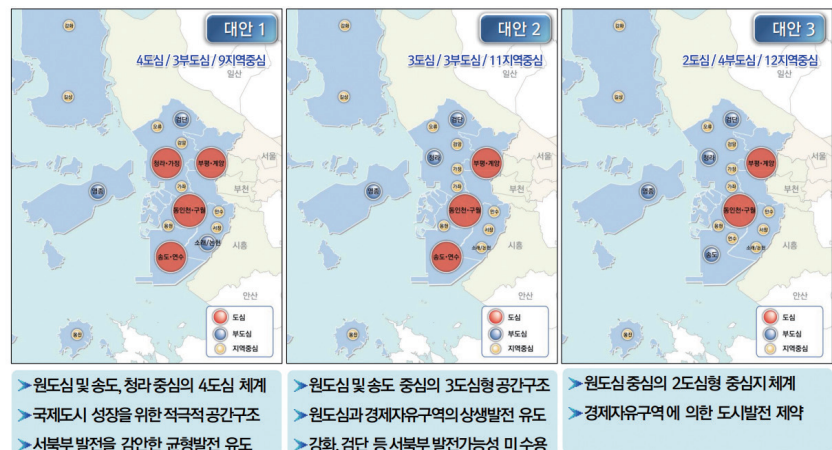
인천의 도심은 2도심→1도심→3도심→1도심→3도심으로 일관성 없이 변화해 왔는데, 2030년 도시기본계획은 4도심 체계를 제시하였다. 2030년 서울 도시기본계획이 3도심을 계획하였다는 점을 감안하면, 도심이 과도하게 많다는 비판도 있다.

2) 인구추세를 고려하지 않는 지속적인 개발밀도 완화

과거 개발시기의 도시계획행정에서는 용도상향 민원에 대한 수용적 대응과 지역경제 활성화를 근거로 하는 개발사업에 대한 용도지역 및 밀도의 완화가 지속적으로 진행되어 왔다. 특히 인구구조 변화에 따른 사업성 약화에 직면한 외곽부민간 도시개발의 사업성 개선을 위하여 도시기본



[그림5] 인천도시기본계획의 도시공간구조 구상의 변화



[그림6] 2030인천도시기본계획의 도시공간구조 대안

계획 수용인구가 계속 증가하였으나, 해당 사업은 여전히 더디게 진행되고 있는 것이 현실이다.

[표1] 과거 도시기본계획에서 주요 도시개발사업 계획인구의 변화

구분	2020	2025	2030	비 고
용현학익	56,500인	57,000인	68,000인	도시개발(민간)
루원시티	30,000인	33,500인	33,500인	도시개발(공공)
동춘1,2	—	7,700인	15,500인	도시개발(민간)
송의운동장	—	2,000인	2,500인	도시개발(공공)
도화구역	—	15,000인	16,000인	도시개발(공공)
주안2,4	—	63,000인	71,500인	재정비촉진(민간)
삼산4	—	11,000인	16,000인	도시개발(민간)

3) 외곽지역 개발에 의한 원도심 인구감소

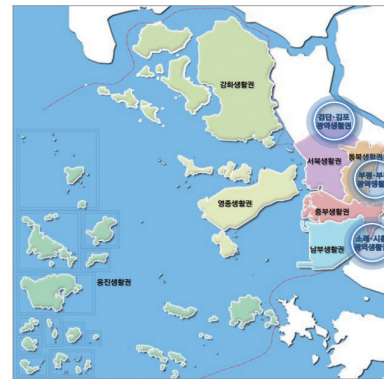
2006년 이후 경제자유구역 등의 인구유입으로, 2030년 인천도시기본계획에서 2030년 인구를 350만명으로 계획하고 있다. 2016~2030년까지 추진되는 개발사업 계획인구는 약 148만명²⁾이나, 외부 인구유입량은 53만명³⁾으로 제한되므로, 향후 주택경기에 따라 원도심 인구의 지속적 감소 등 부정적인 영향이 예상된다. 특히 매립에 의한 택지개발이 지속적으로 추진되는 경우, 원도심의 청년인구가 경제자유구역 등으로 이동하게 되어 원도심 고령화가 빠르게 진행되고 원도심 유동인구 및 상업지역 활력 또한 감소할 것으로 예측된다.

부동산 활성화시기에 수립된 개발계획의 대부분은 초기 진행단계에 있어서 계획취소가 현실적으로 어려우므로, 일부 개발계획을 취소하거나 축소하는 정책이 필요할 것으로 판단된다.

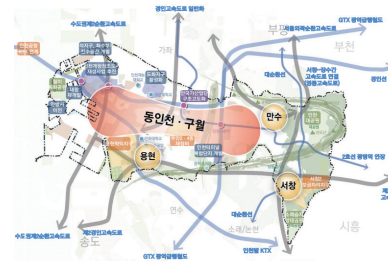
4) 생활권 구상과 도시재생 전략계획의 연계

2030년 인천도시기본계획에서는 이전 도시기본계획과는 달리 생활권구상을 신설하고, 생활권별로 개략적인 방향을 제시하고 있으나, 도시재생정책과의 연계는 다소 부족하다는 지적이 있다.

생활권 구상의 실효성 제고를 위해서는 생활권을 소생활권까지 구분하여 각 생활권 위계에 맞는 생활SOC 배치구상 등을 제시하고 시민 계획단을 활용하여 도시재생과 연계된 구상을 발굴할 필요가 있다. 특히 생활SOC구상에 대해서는 소생활권→중생활권→대생활권으로 생활권별, 단계별로 주민참여를 유도할 필요가 있다고 판단된다.



[그림7] 2030 생활권 구분도



[그림8] 중부생활권 기본구상 예시

[표2] 2030인천도시기본계획 주요개발사업의 계획인구

계획인구	2001~2005	2006~2010	2011~2015	2016~2020	2021~2025	2026~2030	계
2030	—	—	253,000	584,200	505,500	390,500	1,733,200
2025변경	—	319,616	441,075	482,188	583,910	—	1,826,789
2025	—	1,057,232	331,227	99,164	54,080	—	2,031,693
2020	167,500	437,500	276,300	112,600	—	—	993,900

자료 : 2020~2030년 인천도시기본계획 각권, 1단계사업 지연으로 2단계에 개발사업이 집중되어 있음

1) 2030년 인천도시기본계획(안) 참조

2) 인구증가량 53만명 = 계획인구 350만명 - 2015년 인구 297만명

5) 대중교통을 중시하는 광역교통 구상 필요

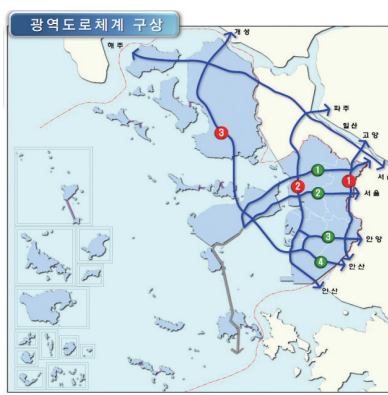
2030인천도시기본계획은 이전 계획과는 달리 대중교통으로서의 철도체계를 도로체계보다 우선시하고 있고, 강화생활권 등의 철도 체계 구상을 새롭게 담고 있다. 그러나 도시공간구조 및 생활권과 철도 영향권을 비교하면 아직 대중교통망이 부족한 지역이 있는 것으로 보인다. 최근에 제시되고 있는 GTX-D, 서울2호선 및 5호선 연장, 제2경인철도 등의 구상을 비롯하여, 강화를 비롯한 모든 생활권이 철도 영향권에 포함될 수 있도록 검토할 필요가 있다.

를 계속 증가시켜 왔으나 해당사업은 여전히 진행이 되지 않고 있는 현실을 감안하여, 시가화예정용지에 대한 일몰제 적용을 통하여 일정기간 동안 사업추진이 지연되는 시가화예정용지는 과감히 축소는 방안의 제시가 필요하다.

또한 원도심 인구증가 및 역세권 중심의 도시공간구조 형성을 위하여 원도심 인구 변화현황을 모니터링하여, 경제자유구역 등 신규개발 사업시기를 유연하게 관리하는 방안의 제시도 필요할 것으로 보인다.



[그림9] 교통계획 : 광역철도체계 구상



[그림10] 교통계획 : 광역도로체계 구상

5. 2040 인천도시기본계획의 수립방향

내년까지 2040년을 목표연도로 하는 제5차 국토종합계획과 제4차 수도권정비계획, 2040년 수도권광역도시계획이 동시에 수립되고 있으므로, 향후 수립될 2040 인천도시기본계획은 상위계획과 오랜 만에 시기적 정합성을 갖출 것으로 보인다. 이에 따라 2040 인천도시기본계획의 수립방향을 몇 가지 제시해 보고자 한다.

1) 부문별계획과 기반시설계획이 연계되는 매트릭스형 전략계획 제시

2030 인천도시기본계획은 부문별 계획이 병렬적으로 나열되는 한계를 가지고 있으며, 인구 및 토지이용계획 등 일부를 제외하고는 계획지침 역할에 한계를 가지므로, 각 부문별 계획과 토지이용계획, 기반시설계획, 주거환경계획 등이 상호 연계되는 매트릭스형으로 전략을 제시할 필요가 있다.

2) 시가화예정용지 축소 등 개발밀도 관리전략 제시

도시개발사업의 수익성 개선을 위하여 도시기본계획 상의 개발인구

3) 도시공간구조 및 계획인구 관리의 실효성 강화 방안 제시

지금까지는 개별 개발사업의 심의시, 대생활권 계획인구가 초과되는 경우 인근 대생활권의 계획인구 잔여분을 사용할 수 있었으나, 원도심 내 개발사업 추진을 위해서는 대생활권별 계획인구보다는, 인근 중생활권 계획인구를 대체할 수 있도록 하여, 도시기본계획 내 인구계획이 실제 도시관리를 위한 지침 역할을 하도록 할 필요가 있다.

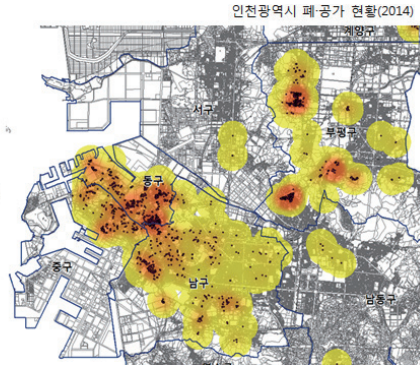
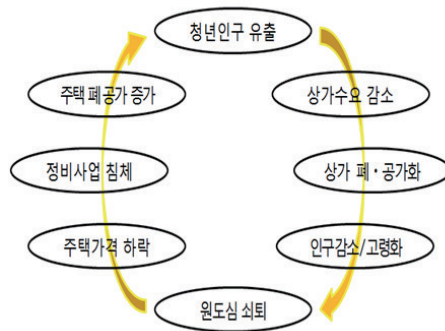
이와 함께 생활권별 계획인구의 합계와 전체 계획인구의 정합성 유지를 위하여, 개발사업의 외부인

구 유입 예상치를 실제 외부 전입인구 통계치를 기반으로 최소화할 필요가 있으며, 도시공간구조 및 발전축 전략의 실현을 위하여, 기반시설 등 부문별계획에서 공간구조 등과 관련된 구체적인 전략이 제시될 필요가 있다.

4) 인구구조 변화에 대응하여 압축도시와 축소도시 정책을 제시

향후 인구감소시대에 대응한, 새로운 도시비전의 설정, 도시공공시설 통폐합 및 복합화, 도시서비스의 구조조정 정책 등의 새로운 접근방식이 필요하다. 또한 신개발중심에서 도시재생중심으로 도시정책의 패러다임을 전환하고 작지만 행복한 도시를 만드는 연성(soft) 도시정책, 구체적으로는 공동체의 활성화, 도시서비스의 질적 수준 제고, 삶의 질 향상, 문화도시, 건강도시 등의 정책을 활성화할 필요가 있다.

압축도시(Compact City) 정책을 통해 도시공간구조를 집약화하고 공공시설 등의 재집중을 추진할 필요가 있는데, 철도역을 중심으로 도시공간구조를 개편하고, 공공시설 재배치 및 보행자를 우선시하



[그림11] 인천 원도심 공폐가 및 쇠퇴과정

는 대중교통체계의 구축을 통하여 지역생활권을 활성화할 필요가 있다.

일본의 정책사례를 참조하여 인구감소 및 고령화 시기에도 반드시 필요한 도시기능을 유지하는 역세권의 '기반시설유도구역'과 역세권 주변의 일정구역에 적정한 인구밀도를 유지하면서 생활서비스와 공동체가 지속적으로 유지될 수 있도록 하는 '거주유도구역'으로 구분하여 기성시가지지를 관리할 필요가 있다.

또한 외곽지역의 개발예정용지를 서서히 축소함으로써 장래의 불필요한 공공서비스 부담을 줄이는 방안, 축소도시(Shrink City) 정책을 통해 인구감소로 인해 발생하는 유헴공간의 재활용을 통하여 원도심의 생활환경을 지속적으로 유지하는 정책, 원도심에 위치한 어린이공원 등의 유헴시설을 고령화 및 1인가구 추세에 맞추어 맞춤형 공공시설로 변경하는 방안 등에 대한 고려가 필요하다.

5) 적정 토지공급을 위한 준설투기장 등 토지비축제도 추진

인천의 매립지는 조성단가 차원에서 상당한 장점을 가지고 있다. 매립단가는 수심 및 준설토의 운반거리 등에 따라 다르지만, 토지매입비가 없어 현저하게 저렴한 것으로 볼 수 있다. 즉 기반시설조성비를 감안하더라도, 내륙부의 나대지에 비하여 저렴하다고 볼 수 있으며, 인천국제공항 및 인천항에 가까운 점, 토지수용 과정이 필요 없다는

점 및 비용절감 등을 감안할 때 상당한 장점을 가지고 있다.

또한, 수도권이 글로벌 경쟁력을 갖추기 위해서는 저렴한 대규모 토지의 공급이 지속적으로 필요한데, 매립지는 귀중한 자원이 될 수 있다. 인천공항이 초기에 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있게 된 중요한 이유 중의 하나가 매립비용에 의한 저렴한 공항임대료라고 보는 의견이 많다. 그러므로 매립을 환경적 시각에서 부정적으로만 볼 것이 아니라, 인천의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 중요한 자원으로 인식하고, 토지비축제도를 만들어 중장기적인 시각에서 단계적으로 활용할 필요가 있다고 판단된다.

6) 광역문제 해결을 위한 인근 지자체와의 공동계획 수립

광역차원에서 규모의 경제와 집적효과를 극대화하고, 최근 미세먼지 등 행정구역을 넘어선 광역차원의 도시문제 해결을 위하여, 주변 지자체와의 공동계획 수립이 필요한 시점이다. 인천은 행복생활권 등 김포시, 부천시, 시흥시 등 인근 도시와 광역계획을 수립한 경험이 있으나 도시계획으로 연계되지 못하여 실효성을 가지지 못하였으며, 도시기본계획 수립과정에서 인근 지자체와 협의하는 절차는 있으나, 소극적인 의견 개진에 그치고 있다. 따라서, 광역문제를 도출하고 이를 해결하기 위하여 공동으로 도시기본계획을 수립할 수 있도록 협력방안을 제시할 필요가 있다고 판단된다.

3 2030 아산도시기본계획

김 경 일 | 아산시 도시계획과 주무관

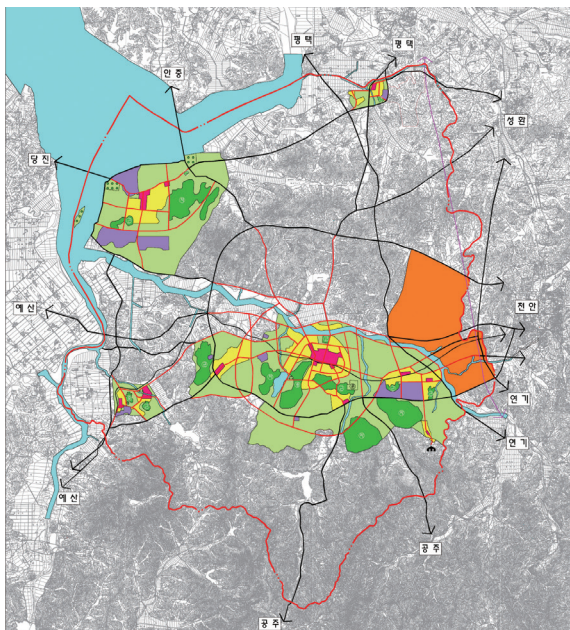
2030 아산 도시기본계획의 수립배경

행정구역 상 충청남도에 속해 있고, 지리적으로는 아산호를 경계로 수도권과 인접한 아산시는 온천자원을 토대로 관광도시라는 명성을 구가해 왔으며, 삼성LCD와 현대자동차의 입주 등을 통해 기업도시 및 첨단산업도시로서의 이미지를 구축해 왔다. 그러나 이러한 아산시의 지역발전에는 그 동안 수도권 규제정책 등의 제도적 영향이 컸음을 부인하기 어렵다. 따라서 2000년대 후반부터 시작된 수도권 규제완화 정책 등에 따른 외부적 요인에 흔들리지 않는 자생적인 지역발전 체계의 구축을 위한 장기발전구상으로서 아산시 도시기본계획

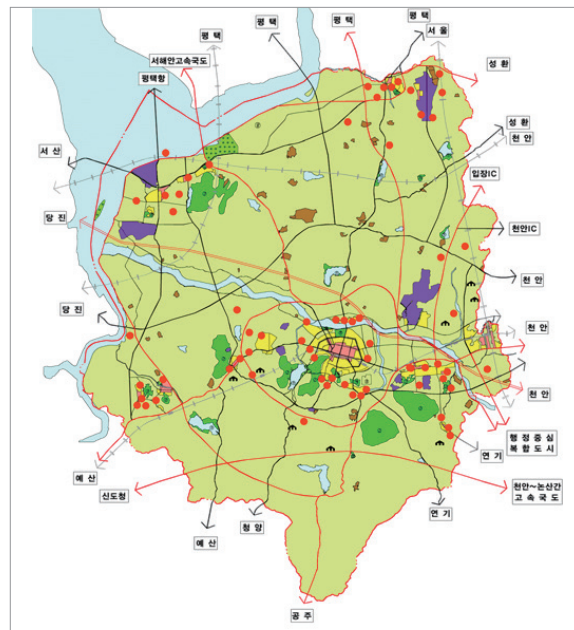
에 대한 재검토가 필요하게 되었다.

1995년 1월 1일 아산군과 온양시가 통합하여 출범한 현재의 아산시는 통합구역을 대상으로 1998년에 목표인구 55만명의 '2016 아산 도시기본계획'을 수립하였다. 그 이후 개편된 국토계획법 체계에서 2008년에 행정구역 전체를 포함하는 '2025 아산 도시기본계획'이 수립되었다. '2025 아산 도시기본계획'은 계획인구 65만명을 목표로, 당시 활발하게 추진 중이던 아산신도시와 황해경제자유구역 인주지구 등의 개발 활성화를 계획내용으로 담고 있다.

그러나 미국의 서브프라임 모기지 사태의 여파로 촉발된 전 세계적



[그림1] 2016 아산 도시기본계획 구상도



[그림2] 2025 아산 도시기본계획 구상도

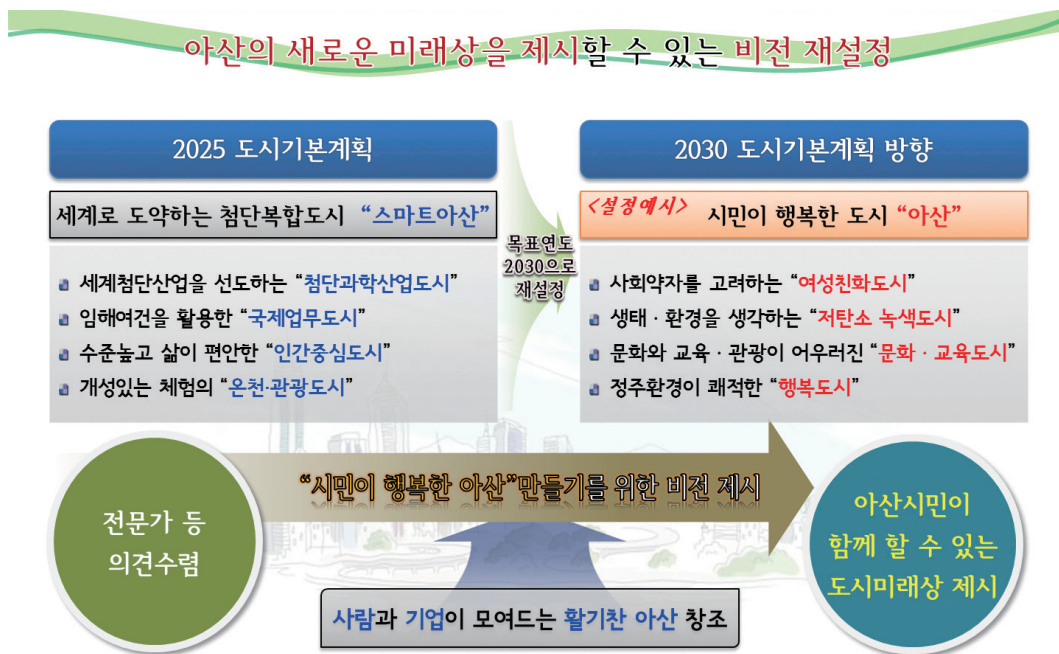
인 금융위기는 아산신도시 및 황해경제자유구역 등 각종 개발사업의 축소 및 취소를 초래하였고, 이는 결국 개발사업 위주의 아산시의 성장전략에 대한 반성과 함께 대·내외적인 여건 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 장기발전전략의 수립을 필요로 하는 계기가 되었다. 이에 아산시에서는 2011년에 '2015 아산 도시관리계획 재정비'를 완료한 이후, 2012년부터 '2025 아산 도시기본계획'에 대한 변경을 추진하게 되었다.

도시기본계획의 수립과정 및 수립체계

아산도시기본계획 수립은 2012년 11월부터 2015년 12월까지 약 3년간 진행되었다. 해당 기간은 과업 계약부터 도시기본계획승인 공고 완료일까지의 기간으로 예산확보 및 과업설계, 설계심사, PQ 진행 등 계약체결 이전까지의 절차 등을 감안하면 실제로는 약 4년간의 기간이 소요된 셈이다. 2012년 11월 (주)경호엔지니어링종합건축사사무소와 (주)천마기술단이 공동으로 아산 도시기본계획 변경 용역 계약을 체결한 후, 2012년 12월 용역 착수보고와 함께 아산 도시기본계획 변경을 위한 과업이 시작되었다.

계획수립방향의 설정

우선 도시기본계획의 계획수립방향을 4가지로 설정하였다. 첫째, 창의적 종합계획으로서의 기본계획이다. 국내외 여건변화에 탄력적으로 대응하며, 계획의 연속성을 최대한 유지하되 물적·공간적 부문별계획과 사회·경제적 부문별계획을 통합하여 효율적으로 추구하는 종합계획을 목표로 하였다. 둘째, 정책계획으로서의 도시기본계획의 역할이다. 정확한 문제 진단과 실천력에 기반을 둔 계획수립을 통해 하위계획인 도시관리계획에 대한 지침적 역할을 수행할 수 있도록 계획을 구상하였다. 셋째, 환경친화적 도시기본계획의 수립이다. 도시계획 패러다임의 변화에 따라 양적 도시성장을 지양하고 Compact City의 개념을 도입하여 자연환경훼손을 최소화하고, 기후변화에 대응할 수 있도록 토지이용계획의 기본방향을 설정하였다. 마지막으로, 도시기본계획 수립과정에서의 개방적 의견수렴이다. 계획 초기단계에서부터 시민의식조사(설문)와 시민, 기업, 지역대학, 전문가, 공공기관이 모두 참여하는 시민계획단을 발족하여 다양한 의견수렴을 통한 투명한 기본계획의 수립 및 계획내용의 홍보를 추진하고자 하였다.



[그림3] 2030 아산도시기본계획의 계획방향

[표1] 시민기획단 활동사항

구분	일시	주요내용				
		인구분야	공간구조	기반시설	개발방향	기타
제1차	2013.10.28	1건	1건	5건	9건	4건
제2차	2013.12.27	1건	2건	4건	4건	2건
제3차	2014.12.08	1건	1건	5건	12건	1건
합계	-	3건	4건	14건	25건	7건
주요의견	인구분야	• 계획인구실효성 / 현재인구와 계획인구의 격차해소방안 / 계획인구의 구체적 확보방안				
	공간구조	• 지역중심(핵)과 거점지역의 개발필요 / 인구이동이 많은 지역으로의 중심지 개편 검토 • 낙후(소외)지역 균형개발 필요 / 주변(천안, 평택)지역으로 인구유출 방지 방안 필요				
	기반시설	• 지역간 도로망 확대필요(천안지역 통행불편) / 교육, 의료, 문화시설 부족대책 (종합병원 필요) / 공원 확충 · 확대(곡교천 수변개발)				
	개발방향 (산업, 관광 등)	• 수도권 규제완화 및 내포신도시, 세종시 개발에 대응하는 개발방안 필요 • 관광자원, 교통, 문화 연계 필요성 / 개별공장 난립방지 / 면소재지 정비방안 등				
	기타	• 주민의견을 정확히 반영한 실효성 있는 기본계획 수립 / 아산시 미래상 구체화 등				



계획추진과정

도시기본계획 수립을 위해 지역주민, 전문가, 관련기관 등 다양한 분야의 참여를 위해 수 많은 조사와 토론회를 수행하였다. 계획수립 초기단계에서부터 적극적인 시민의견 수립을 위해 시민대상 정책토론회 개최와 온·오프라인을 통한 설문조사, 시민·기업대표·지역대학·전문가·공공이 자발적으로 참여하는 시민기획단 구성(총 33인) 등을 추진하였다. 우선 주민의식 설문조사를 통해 아산시 미래상 설정과 분야별 개선사항에 대하여 의견수렴 및 계획과제를 도출하였고, 3차에 걸친 시민기획단 토론회를 통해 현안과제와 문제점들에 대한 해결 및 발전방향과 관련하여 지역주민의 직접적인 의견을 들으면서 시민참여 기반의 계획을 수립하였다.

전문가 집단(관련분야 교수)으로 구성된 전문가 자문회의와 함께 일반적으로 신도시 개발이나 뉴타운 사업에 도입되던 MP제도를 기본계획 수립 초기부터 운영하였고, 전문가 자문회의 총 4차례, MP회의 총 58차례 진행하였다. 이를 통해 현황 및 특성분석, 지표설정, 공간구상, 토지이용계획, 기반시설계획 등을 비롯한 부문별 계획에 이르기까지 기본계획의 전 과정을 모니터링하였다.

이러한 과정을 거쳐 2015년 2월에 아산시 의회 의견청취를 시작으로 도시기본계획 승인을 위한 행정절차를 진행하였다. 2015년 3월

의 주민공청회와 같은 해 5월의 국토계획평가 검토위원회 개최 등을 진행하였고, 아산시 도시계획위원회의 자문을 거쳐 2015년 8월에 승인권자인 충청남도에서 승인신청을 하였다. 이렇게 승인신청된 ‘2030 아산 도시기본계획’은 2015년 10월 국토계획평가 국토정책심의위원회 심의 및 같은 해 11월 충청남도 도시계획위원회 심의를 거쳐 2015년 12월에 최종 승인되었다.

2030 아산 도시기본계획의 주요내용

계획의 기본구상

‘2030 아산 도시기본계획’의 도시미래상은 아산시 여건과 특성, 그리고 미래의 전망이 함축적으로 표현될 수 있도록 설정하되, 기존의 ‘2025 아산 도시기본계획’의 미래상 변화 등의 맥락적 일관성을 유지하여 장기계획인 도시기본계획의 목표를 마련하도록 하였다. 이에 따라 상위 및 관련계획과의 정합성을 위한 키워드 도출과 시민의식 조사를 통한 시민의 욕구를 반영하여, 사람이 중심이 되고 다양한 가치가 공존하는 행복한 아산을 만들기 위해 “여유로운 삶, 넉넉한 일자리가 있는 풍요로운 아산”으로 도시미래상을 설정하였다. 설정된 도시미래상을 실현하기 위해 설정된 목표는 「시민주도 행복



[그림4] 2030 아산도시기본계획의 미래목표

도시, 「첨단융합 산업도시, 「지식기반 교육도시, 「온천문화 관광도시, 「지속가능 활력도시」로, 계획 목표에 대한 실현 가능성을 극대화하기 위하여 목표별 추진전략을 수립하였다.

이러한 미래목표를 구현할 인구, 주거, 여가 환경 등의 도시지표에 있어서도 과도한 설정은 지양하고 2030년에 실현될 수 있는 현실적인 지표를 설정하였다. 이에 따라, 기존 ‘2025 아산 도시기본계획’의 65만명의 목표인구를 ‘2030 아산 도시기본계획’에서도 수용하되, 상주인구는 60만명으로 조정하여 적절한 성장관리를 유도할 수 있는 정책적 기반을 마련하였다. 그리고 목표연도 2030년의 아산시민 60만인에 대하여 쾌적한 삶을 영위하기 위한 생활환경·복지환경·여가환경지표 등의 도시환경지표를 설정하였다.

도시공간구조 설정에 있어서는 온양 도심 및 신도시권을 제외하면, 배후 생활권을 지원할 수 있는 중심기능이 미약하거나 형성되지 않은 지역이 대부분인 지역여건을 고려하여, 도시권 전체를 포괄할 수 있는 생활권 설정이 이루어질 수 있도록 성장축을 고려하여 중생활권을 설정하고, 읍·면 단위의 기초 소생활권이 형성될 수 있도록 계획하였다. 그리고 생활권의 구분으로 생활권의 기능간 차별화와 자족기반이 형성되도록 하되, 연결한 소생활권 간에는 기능과 시설의 상호연계가 가능토록 계획하였다.

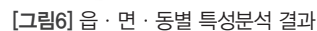
[표2] 생활권 구분

대생활권	중생활권	행정구역
아산시	중앙생활권	온양동, 염치읍, 신창면
	동부생활권	배방읍, 탕정면, 음봉면
	북부생활권	인주면, 영인면, 둔포면
	서남생활권	도고면, 선장면, 송악면



[그림5] 2030 아산도시기본계획의 미래목표

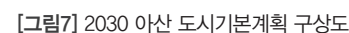
리고, 도시계획 패러다임의 변화(Compact City)를 적극 수용하여 고밀 압축개발(복합용도개발) 및 집중형 공간구조로 변화를 도모하고, 저탄소 녹색도시기반 에너지 절약형 도시구조의 조성을 위하여 교통량 유발을 최소화할 수 있도록 시가화(시가화예정용지)용지의 과다한 지정을 합리적으로 조정하였다.



구분	중앙생활권	동부생활권	북부생활권	서남생활권
행정동	은양동, 염치읍, 신창면	배방읍, 탕정면, 음봉면	인주면, 영인면, 둔포면	도고면, 선장면, 송악면
특화 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 등 중심기능 • 예술 스포츠 등 여가 서비스업 • 교육서비스업 	<ul style="list-style-type: none"> • 제조업 • 부동산업 및 임대업 	<ul style="list-style-type: none"> • 제조업 • 사업시설물 관리 및 사업지원 서비스업 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업, 임업 및 어업 • 숙박 및 음식점업
주요 기능	행정 / 업무 / 상업 / 문화	교육/첨단산업	첨단산업	온천/농업/전통
기능 배분	행정, 업무, 상업, 문화의 중심기능 수행	첨단융합산업의 중심기능 수행	일과 생활이 함께하는 신성장동력 중심기능 수행	친환경농업과 전통이 함께하는 체험관광 중심기능 수행

“2030 아산 도시기본계획”은 토지이용계획, 기반시설, 환경계획, 공원·녹지계획, 방재 및 안전계획, 경제·산업계획, 그리고 도시기본계획을 실현할 재정계획의 7개 부문별 계획으로 구성되어 있다. 우선 토지이용계획은 한정된 토지자원의 활용을 목표로 개발불능지와 개발억제지를 검토하여 개발이 어려운 지역은 배제하였다. 그

구분		2025 기본계획 (km ²)	2030 기본계획 (km ²)	증·감 (km ²)	구성비 (%)
총계		557,210	557,21	-	100.0
시가화 용지	소계	30,859	43,07	증)12,211	7.73
	주거용지	12,803	18,034	증)5,231	3.24
	상업용지	3,292	2,718	감)0,574	0.49
	공업용지	9,897	11,92	증)2,029	2.14
	관리용지	4,873	6,828	증)1,955	1.23
	공원용지	-	3,57	증)3,570	0.64
시가화 예정 용지	소계	97,346	40,832	감)56,514	7.33
	도시지역	81,891	27,086	감)54,806	4.86
	지구단위계획	15,455	13,746	감)1,709	2.47
보전용지		417,261	473,308	증)56,047	84.94
미지정		11,744	-	감)11,744	0.00

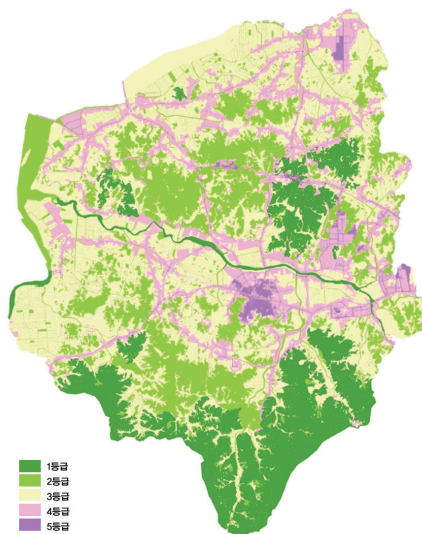


기반시설 계획 중 교통계획은 도시의 토지이용계획, 생활권별 인구 배분계획과의 연계성을 고려한 적정배치를 위해 아산시 통과교통은 우회도로(전용도로 및 고속도로) 개설로 분산 처리를 도모하였고, 계획도로망은 최대한 기존 도로선형을 반영해서 계획하였다. 그리고 녹색교통 활성화를 위한 교통수단의 정비, 대중교통 및 자전거 이용 부담률 증대를 유도하였고, 도로 및 교통시설별 완충녹지 설치 등 친환경적 계획을 유도하였다. 그리고 상·하수도계획은 목표연도 지표(상수도 100%, 하수도 90%)에 부합할 수 있도록 상수도정비 기본계획 및 하수도정비기본계획의 관련 계획 내용을 반영하였다. 환경계획은 환경의 보전과 관리를 위하여 저탄소 녹색도시를 목표로 온실가스 감축시나리오 및 감축목표를 설정하였다. 그리고 저탄소 녹색도시계획을 위하여 에너지 효율적인 집약적 도시공간구조 및 토지이용, 탄소 흡수원 확충을 위한 공원녹지 측면, 대중 및 녹색교통 강화를 통한 탄소 배출억제, 신재생에너지 개선을 통한 미래지향적 탄소감축 방안 등을 세분화하여 제시하였다. 또한 아산시의 모든 비오톱들을 12개의 지표에 대해 가치평가 한 결과를 바탕으로 2차례의 합산평가 과정을 거쳐 가장 높은 I 등급부터 가장 낮은 V 등급까지 최종 5단계로 등급 구분하였다. 이를 통해 도시기본계획 수립에 있어 전략적 개발지역 및 보전지역 구분의 타당성 자료로 활용하였고, 생태축 구축을 통한 관리체계를 마련하였다. 공원·녹지 계획은 장기미집행 도시계획시설 문제 등을 고려하여,

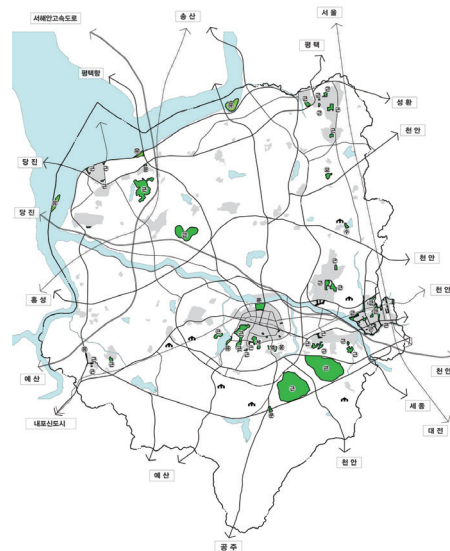
조성이 가능한 공원계획의 수립과 생활권별 공원·녹지의 균형적 배분 및 확충, 풍부한 수변자원을 활용한 친수공간 조성을 통해 아산시 전체를 아우르는 녹지축 설정과 아산시민의 건강한 삶을 위한 양질의 휴식공간제공을 기본방향으로 설정하여 계획을 수립하였다. 방재 및 안전계획과 관련, 계획 수립을 위해 아산시 전체에 대해 인구 500명을 기준으로 집계구 총 434개를 대상으로 도시기후변화 재해취약성 분석을 통해 기후노출 및 도시민감도 분석결과를 중첩 및 등급화하여 현재 및 미래의 재해취약지역을 도출하였다. 그리고 이를 통해 기후변화대응 기반구축 및 재난예방능력을 제고하고 재해·재난 관리체계의 구축을 도모하였다.

경제·산업계획은 아산시의 성장산업/쇠퇴산업 분석결과 제조업 기반의 2차산업이 강세이나 지속적으로 3차 산업인 보건, 사회복지 서비스업의 증가율이 가장 큰 폭으로 상승하고 있는 상황을 고려하여, 미래전략 특화산업 발전방안을 설정하였다. 이에 따라 첨단디스플레이 산업, 자동차 관련산업과 관광산업을 아산시의 특화산업으로 선정하였고, 아산시 산업기반 재정립, 충청권 관련산업의 협력강화 등 주요 발전전략 및 실천방안을 제시하였다.

재정계획은 2010년 48.8%에서 2030년에는 60%를 달성하는 것으로 추정하였다. 이를 위한 재원조달 방안으로는 국고지원의 확대 등 중앙정부 및 도세, 시세, 세외수입의 기반 강화를 통한 지방재정의 확보 등 자체재원에 의한 방안과 산업단지, 택지개발 등 투자규모가



[그림8] 비오톱 최종 등급 평가도



[그림9] 공원·녹지계획도

큰 반면 유지관리비 회수가 긴 사업은 민자유치 방안을 제시하였다. 그리고 장기적인 도시발전 전망에 따라 도시내·외부에 걸쳐 나타날 수 있는 환경변화에 합리적이고 능동적으로 대처할 수 있는 투자 계획 수립을 위해 투자우선순위 선정 및 이에 따른 자원배분계획이 이루어질 수 있도록 공공과 민간의 역할을 설정하고 민자유치, 국비 및 도비 등의 다각적 재원확충방안을 모색하되, 부족액에 대해서는 기채를 발행하는 방안을 강구하였다.

2030 아산 도시기본계획의 수립 이후

2020 아산 도시관리계획 재정비 추진

2015년 12월 도시기본계획 승인 이후, 아산시에서는 '2020 아산 도시관리계획 재정비'를 추진하였다. 도시관리계획 재정비는 '2030 아산 도시기본계획'의 단계별 계획지표를 수용하고, 구체적인 실천방안을 수립하기 위해서 추진되었다. 이를 위해 단계별 목표연도 인구에 부합하도록 토지이용계획을 수립하되 주거·상업·공업 등의 시가화용도로의 용도지역 변경은 지양하고, 도시개발사업 등 개발사업의 추진이 이루어지도록 유도하였다. 또한 도시계획시설도 장기 미집행시설을 해소하기 위하여 투자우선순위에 반영되지 않았거나 사업계획이 없는 장기미집행시설은 과감하게 해제하였다. 이에 따라 2015년 말 기준 485개소이던 장기미집행 도시계획시설이 재정비 완료 후 148개소로 축소되었다.

산업단지 및 도시개발사업 등의 민간사업 추진

도시기본계획 승인 후 현재까지 아산시에서 승인된 산업단지는 4개소로 1.6km²의 신규 도시지역이 추가되었다. 승인된 산업단지 이외에도 민간에서 인주일반산업단지 3공구 등 현재 지정절차를 진행 중이거나 준비 중인 산업단지가 2개소가 있고, 민간임대주택 공급촉진지구 1개소 및 10개소의 민간 도시개발사업구역 지정 등의 개발 사업들이 현재 행정절차를 밟고 있거나 준비 중에 있다.

도시재생사업 추진

원도심 활성화를 위해 온양 원도심 일원 및 배방 구도심 일원에 대한 도시재생사업이 추진되었다. 온양 원도심 재생사업은 일반근린형으로 도시재생 뉴딜사업에 선정됨에 따라 국토교통부로부터 도시재생 활성화계획이 승인된 상태이며, 배방 구도심 일원은 핵심 콘텐츠 3개 분야


의 마중물 사업이 진행되는 사업으로 현재 관련 사업이 진행되고 있다.

맺음말

아산시가 도시기본계획 수립을 통해 기대했던 것은 저성장·고령화에 따른 대내외적 이슈와 여건 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 지침적·정책적 역할이었다. 하지만 도시기본계획 수립 이후 지속되고 있는 특정지역에 편중된 산업단지 및 도시개발 등의 각종 개발사업과 비도시지역의 난개발에 있어 도시기본계획의 역할이 전무한 것은 아쉬운 부분이다.

특히, 도시기본계획에서 정한 토지이용계획 및 인구계획 외에는 아산시에서 추진 중인 각종 개발사업에 대한 지침적 역할이 적음에 따라 도시기본계획 내 다른 부문별 계획은 선언적 계획으로 머물게 되었다. 이는 도시계획 유연화에 따른 부작용일 수 있으나, 도시기본계획을 운영하는 지자체의 역량과도 밀접한 관계가 있다고 생각한다. 서울시 등 대도시의 경우에는 도시기본계획과 같은 중장기 계획을 운영함에 있어 충분한 자체역량과 권한(계획 및 승인 권한 등)을 가지고 있으나, 아산시와 같은 중소도시의 경우에는 상대적으로 역량 및 권한이 제한적인 것이 사실이다.

하지만 그럴수록 시·군 장기종합계획으로서 최상위 계획인 도시기본계획의 역할이 중요하다고 할 수 있다. 도시기본계획에서 시·군의 장기발전방향 및 원칙과 이를 실행할 전략이 충분히 제시된다면 도시정책 운영에 있어 상당히 큰 힘이 될 것이다.

이러한 점에서 향후 검토될 도시기본계획에서는 전체적인 도시 성장관리 측면에서 도시기본계획의 역할에 대한 고민이 필요하다. 특히 도시지역의 경우에는 개발사업이 집중되고 난개발이 진행 중이거나 예상되는 특정 생활권에 대한 생활권계획의 수립을 검토하여 생활권 발전비전 및 공간구상을 통한 적절한 관리대책의 마련이 필요하며, 비도시지역의 경우에는 용도지역 관리와 보전 및 개발 원칙의 설정 그리고 성장관리방안 수립에 대한 고려가 필요하다. 이러한 내용들이 향후 아산시에서 '2030 아산 도시기본계획'의 변경을 추진할 때 반영되어야 할 부분이다. 

[참고문헌]

- 아산시, 1998, 2016 아산도시기본계획
- 아산시, 2015, 충청남도 도시계획위원회 심의자료
- 아산시, 2015, 2030 아산도시기본계획
- 아산시, 2018, 2020 아산도시관리계획 재정비

한국의 도시계획가, 학산 박병주(學山, 朴炳柱)

윤 주 선 | 홍익대학교 건축도시대학원 교수
전 한국도시계획가협회 부회장

한국도시계획가협회 창립총회에서 초대 고문으로 위촉되신 고 박병주 교수님의 축사를 잊을 수 없다. 선생님은 “우리나라에 내가 그토록 바라던 ‘도시계획가’라는 용어가 도시계획가협회 창립으로 이루어졌다.”라고 하시면서 “창립발기인 여러분들이 도시계획인(人)에 머물러있던 전문가들을 ‘가(家)’의 반열에 놓음으로써 도시계획이라는 학문과 기술을 개척한 보람을 느꼈다.”라고 가슴 벅차오르는 순간을 증언하셨다.

1. 학산의 학문

가. 주요 저술 활동

학산의 최초 저서는 1957년 성동공업고등학교 토목과 교사 시절에 교재로 쓴 「토목제도」였는데, 이 책은 학산의 인생을 도시계획으로 인도한 뜻깊은 저서이다. 그 다음 해인 1958년, 한국산업은행 ICA 주택기술실장을 만나러 갈 때 이 저서를 들고 갔는데, 이 책을 본 엄덕문 실장이 마침 조직을 확장하려면 부서의 부실장 자리를 제안하면서 주택단지 조성 업무를 맡게 된다. 이를 계기로 선생님은 토목전공을 기반으로 도시계획의 기본 개념인 주택단지 조성 실무의 길을 가게 되며, 이 경험으로 1963년에는 한국주택공사의 단지연구실에 고주종원 교수님과 함께 입사하게 된다.

실무 위주의 강의를 하시던 학산은 환갑이 되는 1985년에 두 번째 주요저서인 「한국도시개발계획론」을 출간하게 된다. 1970년대와 80년대 초기의 도시계획, 도시개발, 도시환경, 도시정책에 관하여 다방면으로 기고하신 글을 분야별로 정리한 것이다. 그때 나는 홍익대학교 도시계획학과와 조교로 재직하며, 원고 작업을 도와드렸는데, 당시 결혼을 앞둔 나는 바빠진 작업에 누라도 끼칠까 하여 말씀도 못 드리고 일을 마치고 저녁에야 약혼녀 집으로 가서 데이트를 해야 했다. 출판사에 가서 원고를 넘기고 나오면서 다음 주에 결혼한다고 말씀을

드렸더니 매우 놀라시며 따뜻한 말씀으로 격려해주셨던 기억이 난다. 학문을 막 시작한 나로서는 약 15년에 걸친 우리나라 도시계획 태동기의 한 거장의 글들을 마주하는 것이 약혼자와의 만남보다 더 달콤했기에 선풍기도 귀하던 시절에 여름방학의 무더운 연구실의 밤낮을 견딜 수 있었다.

이 책에서는 ‘해방 후 도시계획의 회고’라는 소제목의 글에서 1945~1981년까지의 우리나라 도시계획의 내용을 5개년 단계별로 정리하고 있으며, ‘중소도시계획의 방향’이란 글에서는 대통령에게 보고하는 내용을 담고 있다. 그리고 당시 화두였던 도시계획의 체계화, 신시가지 개발의 방향과 기법, 국립공원의 편익시설, 도시재정비 계획의 방향, 지구계획제의 도입을 제시하였고, 도시환경계획을 통해 도시환경의 질적 제고를 주장하였으며, 교통계획과 묘지 문제까지 다루었다. 또한, 주거환경과 수해 저지대의 건축에 관심을 두자고 했으며, 집합주택의 정책적 과제도 제시하였다. 30년이 지난 지금 읽어봐도 우리나라 도시계획 학문의 정립에 대한 학산의 깊은 성찰과 도시문제 해결의 탁월한 지혜에 감탄을 금할 수 없다.

세 번째 주요저서는 정년을 앞둔 1990년에 저술한 「도시계획」이다. 도시계획 전공 교수로서 ‘도시계획’이라는 제목의 저서가 없다고 내내 아쉬워하시던 학산은 계명대 김철수 교수의 지원을 받으셔서 초안이 마련되면 내가 정리하는 식으로 집필을 해서 지금도 여러 대학에서 꾸준히 교재로 쓰이는 책을 출간하였다. 이 책은 3편 12장으로 구성되어 있어 한 학기 수업에 적합하도록 구성되었는데, 1편에는 우리나라를 비롯한 동서양 도시의 형성과정과 발달과정이 서술되어 있으며, 2편에는 국토계획 및 도시계획의 법적, 기술적 내용과 입안과정 및 부문별 계획을 상세히 설명하고 있어서 실무자들에게도 필요한 지식과 정보가 총망라되어 있다. 3편에서는 도시개발사업, 주거환경의 정비, 매력 있는 도시공간의 창출과 2000년대를 향한 비전을 제시하고 있다.

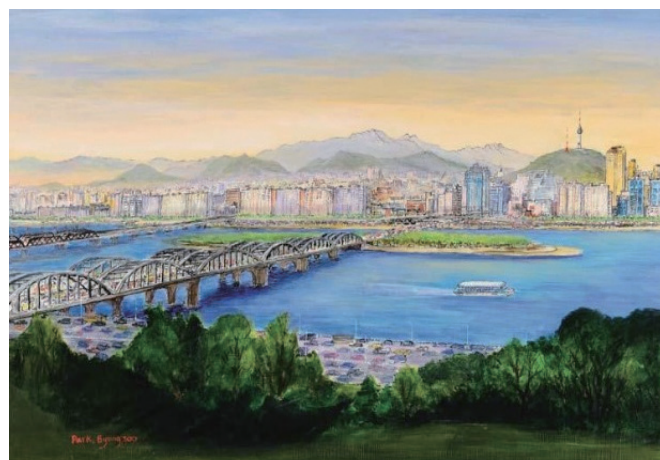


[그림1] 학산의 저서

이렇게 두 권의 책을 틈틈이 정리해드린 결과, SK건설에 다니던 나는 별다른 시간을 들이지 않고도 1991년 도시계획기술사 시험에서 최연소 수석합격이라는 기쁨을 누릴 수 있었다.

네 번째 저서는 「한국의 도시: 박병주 도시순례 스케치」이다. 이 책은 고희기념으로 1996년에 출간되었는데 고희기념 스케치 전시회와 동시에 발표되었다. 1990년 1월부터 1995년 3월까지 5년 3개월에 걸쳐 53개 도시를 직접 찾아다니며 도시경관을 스케치하신 귀한 저서로서, 어떤 도시계획가도 이루지 못한 기념비적 저술이라 할 수 있다. 선생님은 이 책에서 하나의 도시에 그 도시의 특징적 경관을 여섯 장면 정도 골라서 그리고, 그 그림들과 연관하여 도시의 형성과정을 도시개발 측면에서 짚어가면서 자연파괴와 역사 문화재의 훼손 현황, 그 밖의 도시경관 요소를 찾아보려는 시도를 통해 그 도시의 고유한 경관의 매력을 부각함으로써 아름다운 경관으로 재생시키기 위한 도시개발 방향의 설정에 도움을 주고자 하였다.

이 책은 학산이 직접 현장에서 그린 스케치를 통해 도시경관의 의미와 역사성, 그리고 경관 조성방법 등에 관해 기술하고 있어서 이 책에 수록된 53개 도시와 관련된 계획업무를 하는 분들은 그 내용을 꼭 참고할 필요가 있다고 생각한다. 예를 들어 부산항을 스케치하면서 국제적 항만의 경쟁력 강화를 위해 신항만, 해저터널, 연안 정비 등 워터프런트 개발에 관한 구상을 담고 있다. 여기에 수록된 우리나라 53개 도시의 스케치는 325점이며, 미국, 독일, 오스트레일리아, 소련·동구권, 북유럽, 중국과 압록강, 두만강 등의 스케치 35점도 포함되어 후학들에게 귀중한 자료가 되고 있다.



[서울 한강대교와 중지도, 남산이 보인다]



[국제적 항구 부산항의 일출, 오륙도가 보인다]

[그림2] 한국의 도시 - 박병주 도시순례 스케치

나. 주요 연구논문

학산의 연구 특징은 마치 오케스트라의 지휘자처럼, 아주 작은 획지 계획에서부터 대도시 문제해결에 이르기까지 다양하며 종합적이다. 학산은 주택단지 조성에 관한 연구로서 도시문제(1967), 도시이론의 진전과 도시의 형태 구조(1968)를 비롯하여, 도시공간구성(1970), 수도인구정책(1972), 도시설계 및 주택지 계획(1974), 세계 중요도시 형태 비교(1975), 농촌취락구조(1977), 지방 정주생활권 설정 및 개발계획(1981), 중소도시 하천변 토지이용(1987), 워터프론트 개발 계획(1991), 서울 지하공간 개발구상(1993) 등 당대가 요구하는 수많은 연구를 거침없이 발표했다.

주요 연구논문 중 하나는 「택지의 획지 및 가구의 적정규모 형상에 관한 연구」(1986)로서 한국토지공사의 위탁과제로 추진되었고, 이 연구 결과가 지금도 LH공사의 택지개발사업에 그대로 쓰이고 있다. 조선 시대 이후 우리나라 일반서민주택의 평형은 대부분 동서장방형으로서, 획지의 모양도 주택평면의 형식에 따라 구획되었고, 1920년대에 도입된 토지구획정리사업의 획지형상 역시 동서장방형을 채택해 왔다. 학산은 이의 폐단을 바로잡기 위해 1964년 대한주택공사의 화곡동 단지계획에서 15m×15m(225㎡)의 정방형 획지 표준을 제안하여 시행하면서 일차적으로 획지 표준 개선에 이바지하였다. 1986년 연구에서는 같은 면적이지만 남북장방형으로 세장비(細長比)의 변화를 주어 10~14m×22.5~16m(225㎡, 68평)의 획지 및 가구의 적정규모와 형상을 정착 시킴으로써 거주환경의 질을 높이고 도로·상하수도·전기·통신·가스 등 공공시설비용을 절감시키는 데 기여한 바가 매우 크다.

또 다른 주요 연구성과는 학회지에 발표한 「도시계획법상 용도지역제·녹지지역의 적합성 검토에 관한 연구」(1998)로서 도시계획법상 용도지역제 속에 녹지지역이란 제도가 유독 우리나라에서만 존재한다는 점을 뒤늦게 발견하고, 근거 없이 들어간 녹지지역으로 인해 야기되는 악영향을 검토한 결과를 통해 녹지지역을 삭제하고 ‘녹지’의 개념으로 다루자는 제안을 담고 있다. 이를 토대로 2002년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 이 부분을 개선하려고 하였으나 녹지 소유자들의 반발을 우려하여 정부에서 향후 과제로 넘기는 안타까운 일도 있었다고 한다.

2. 학산의 실무

가. 환경친화적 총괄 종합계획의 선구자

학산은 학문적 업적뿐만 아니라 도시계획의 불모지였던 1960년

~1990년 한국의 현대사에서 도시계획 실무의 태산을 이루어냈다. 토목을 기반으로 하는 학산의 도시계획 기법의 특징은 한마디로 비용·편익이 계산된 환경친화적 기술이다. 그의 작품은 언제나 세밀한 물리적 환경의 변화와 경관의 역동성을 고려하면서도 사회경제적 발전을 지향하는 총괄 종합계획이었다.

학산의 작업과정은 지형 등고선과 지적을 한눈에 볼 수 있는 청사진 위에 트레싱지를 얹어놓고 지형과 지적에 무리가 가지 않는 전제 아래, 먼저 굵은 선으로 도로망을 그리고 가구와 획지를 나누면서 용도와 시설을 배치하는 과정이다. 나는 옆에 앉아서 학산의 신들린 손놀림을 보면서 도시를 재단하는 방법을 누구보다도 빨리 터득할 수 있었고 지금도 도시설계 강의에서 단지계획을 가르칠 때면 먼저 도로를 그리게 하고 그 도로를 바로 물길이라고 교육한다. 그렇게 형성된 도로는 지형을 무리하게 훼손하지 않는 환경친화적 계획의 골격이 된다. 학산이 홍익대 제2캠퍼스 기획위원장이었고, 내가 도시계획위원으로 참여한 ‘홍익대 조치원캠퍼스’(1986)가 그러한 작업의 산물이며, 또한 ‘한강연안종합개발계획’(서울특별시, 1987)은 전두환 대통령의 ‘한강종합개발’의 후속편인데, 한강 연안을 친수공간으로 조성하면서 동시에 경관을 정비하려는 총괄 종합계획으로서 후일 오세훈 시장이 주도했던 ‘한강 르네상스계획’의 밑그림이 된다.

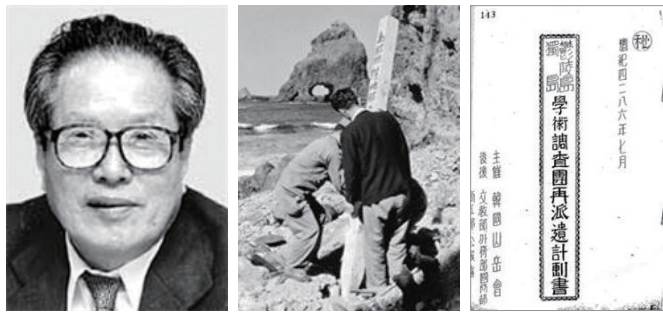
내가 SK건설 재직 시절에 한국토지공사가 주최한 분당신도시 ‘구미동 단독주택단지 현상설계 공모전’에서 대상을 받고 SK건설이 사업자로 선정되어 신도시 구릉지 단독주택단지 개발의 모범을 제시할 수 있었던 것은 학산의 이러한 가르침 덕분이라 생각한다.

나. 독도 최초 측량에서 주택단지계획을 넘어 행정수도계획 구상까지

신동아 2009년 1월호에 실린 글이다. “독도 첫 측량 박병주 홍익대 명예교수”라는 제목으로 실린 글을 보면 부제로 1953년 독도를 최초로 측량한 박병주 선생, “우리는 목숨 걸고 독도를 조사했다.”라고 쓰여 있으며 다음과 같은 작은 제목들의 내용이 담겨 있다.

- 정부 지시로 시작된 한국산악회의 독도 조사
- 평화선 설치로 핫이슈가 된 독도 영유권 문제
- 예고 없이 4년 만에 독도를 다시 폭격한 미군
- 해상 담판 위해 순시선 타고 나온 일본 국회의원
- 대나무 풀을 들고 암벽을 탄 한국산악회원들
- 리앙쿠르 때문에 독도 표식 철거한 경복도
- 독도에는 포폴리즘을 상륙시키지 마라

제2차 세계대전이 끝나고 평화체제로 들어가는 샌프란시스코 강화조약이 체결됐다. 이 조약 발효일인 1952년 4월 28일 미국은 일본에 대한 군정을 끝내니 이로써 맥아더 라인의 효력이 상실된다. 일본인들이 독도에 상륙할 수 있게 된 것이다. 그러자 이승만 대통령이 대응책을 마련했다. 일본 독립 3개월 전인 1952년 1월28일 일본 어선이 절대로 넘어와서는 안 되는 '평화선(이명 이승만 라인)'을 선포하고, 이 선 안에 독도를 집어넣은 것이다. 그리고 대일협상용 자료로 독도측량을 진행했고, 당시 부산공고 토목과 교사였던 학산이 여기에 참여하였던 것이다.



[그림3] 신동아에 실린 박병주 교수 및 조사단이 측량하는 사진과 학술조사단 재파견계획서

학산의 실무는 도시계획수립 분야에서는 속초(1966), 마산(1967), 전주(1968), 1차~3차 구미(1969, 1973, 1980), 경주(1970), 춘천(1972), 평택(1975), 1차~2차 대전(1976, 1990), 반월(1976), 서울(1977), 과천(1978), 청주(1979), 기장(1984) 등이 있으며, 주택단지로는 수유리(1963), 화곡동(1964), 동부 이촌동(1965), 개봉동(1966), 여의도(1970), 잠실(1974, 1975), 개포(1980), 광주 송정지구(1984) 등이 있고, 공업단지로는 구로공단(1966), 대구 제1공단(1967), 여수 공단(1969), 대전 첨단기술단지(1990) 등, 그리고 재개발 분야로는 서울역~남대문~의주로(1976), 무교동 다동 서린지구(1976) 등이 있다. 공원·관광지 조성계획은 경주국립공원(1957), 제주도종합개발(1970), 금오산관광개발(1973), 서울 어린이대공원(1974), 한려해상국립공원(1976), 남서울대공원(1977), 화양동 국립공원(1978), 경주 보문지구(1979), 서울 한강연안종합개발계획(1988) 등이 있으며, 또한 울산 공업도시(1962), 새서울 백지계획(1966), 행정수도입지선정 및 행정수도계획구상(1978, 1979) 등 가히 전 국토를 디자인했다고 봐도 될 정도이다.



[그림4] 화곡동 10만 단지계획, 1964



[그림5] 잠실지구 종합개발 기본계획, 1974

3. 학산의 인품과 철학

가. 교육자로서의 인품과 철학

학산에 대한 학생들의 인기는 대단했다. 대학재학생부터 석박사과정은 물론이고 졸업한 선배들까지 매년 새해를 맞아 교수님 댁에 세배를 드리러 갔다. 설날마다 댁에서는 거의 동창회 수준의 모임이 이루어졌는데 사모님이 모두에게 정성껏 차려주신 떡국까지 먹고 오는 날이면 왁지 뿌듯한 느낌이 들곤 했다.

제자들이 교수님께 가장 많이 여쭙는 질문은 어떻게 건강을 유지하시냐는 것이었다. 당신은 외아들로서 학창시절까지는 매우 약한 아이여서 집안 어른들이 걱정을 많이 하셨는데, 사회생활을 하면서 점

점 좋아했는데 그 이유는 잘 먹어서도 아니고, 운동을 많이 한 것도 아니고 긍정적인 생각과 태도 때문인 것 같다고 하셨다.

81회 생신 때는 석박사학위를 지도받은 졸업생 주관으로 금강CC에서 골프대회를 가진 적이 있는데 18홀을 마칠 때까지 모두 강건하게 진행하셨다. 그날 만찬에서 선생님은 “이제는 내가 무슨 말을 하려고 준비하지 않기로 했다.”라는 말씀을 담담하게 하시면서, 제자들에게 긍정적인 마음을 품으라고 말씀하셨다. 학산은 실제로 누구에 대한 비난을 들으시더라고 맞장구를 치시거나 함께 비난하시는 것을 본 적이 없으며, 늘 긍정적 태도로 일관하셔서 안타까울 때도 있었을 정도이다.

미수(米壽)라고도 하는 88회 생신에는 내가 동창회장을 하고 있던 홍익대 도시계획학과 동창회 주관으로 여의도가 내려다보이는 서강 8경 한식당에서 조촐하게 생신 축하 모임을 했는데, 건강한 모습으로 오셔서 “그 동안 내가 전시하고 남은 그림은 동창회 50주년에 전시회를 해서 동창회 기금으로 보태라!”는 말씀을 하셨다. 비록 2018년 11월에 250여 동창들이 참석한 성대한 50주년 행사를 보지 못하고 타계하셨지만, 학산은 교육자로서 흐트러짐 없이 늘 제자들에게 물심양면으로 힘껏 뒷받침을 해주셨다. 행사일에는 유가족 대표로 장남 박흥기 교수(가천대 토목공학과)가 참석해서 장학금에 보태라고 5,000만 원을 기부하여 학산의 제자 사랑이 자손에까지 이어지는 감동적 행사가 이루어졌다. 학산의 은혜를 받은 동문이 너무 많아서 동문 모임 때마다 이구동성으로 학산이 없는 홍익대 도시계획학과 동창회는 상상할 수 없다는 이야기들이 나온다.

1990년부터 학산 박병주 장학금 1억 원을 조성하여 대한국토·도시계획학회에서는 2019년까지 47명에게 장학금을 지급하고 있으며, 홍익대학교에서는 2008년 창립 40주년 행사에서 전시한 그림 판매액을 전액 도시공학과 장학금으로 기부하셔서 그 이자뿐만 매년 2명에게 장학금을 수여하고 있다.

학산은 홍익대학교 도시계획학과가 도시공학과로 바뀐 것을 매우 안타까워하셨다. 도시계획이론과 문제해결의 아이디어는 손끝에서 나오는 디자인으로 표현되어야 한다는 그분의 교육 철학이 후시 공학이라는 명칭 뒤에 묻혀 버릴지도 모른다는 염려 때문이었다. 아직은 잘 이어지고 있지만, 홍익대학교 도시계획학과 창립 이래 지금까지 계속되고 있는 졸업작품전시회를 매우 중시하셔서 그 전통이 후시 깨질까 우려하셨다.

나. 전문인으로서의 인품과 철학

학산은 인내와 사랑으로 몸소 제자를 가르치셨으며, 함께 작업할 때면 특히 더 자상한 가르침을 주셨다. 더구나 스스로 깨닫게 하시는 능력과 인품을 갖추고 계셨다. 정부의 고위관리들이나 시장 앞에서 직접 도면을 놓고 그림으로 보여주시던 때를 상기시키시면서 전문가는 이런 정도의 표현력이 있어야 한다고 늘 강조를 하셨다. 도면을 그릴 때도 그러셨지만 원고를 쓰실 때도 초고를 잡아 오면 절대로 펜으로 수정하지 않았다. 연필로 수정하시면서도 단번에 당신의 생각을 나에게 주입 시키시지 않았다. 펜으로 수정을 하는 것은 열심히 써 온 상대를 무시한다고 생각을 하신 듯, 붉은 펜을 들었다가도 곧 다시 연필을 잡고 일일이 상대와 의견을 교환하시면서 수정을 하셨다. 학생의 작업을 단번에 가위질을 하지 않으시고 두 번, 세 번에 걸쳐서 수정하시는 참사랑의 교육자이셨다. 그래서 언제나 도면을 그리거나 원고를 쓰고 나면 그 모든 것은 학산의 작업이었지만 마치 내가 한 것과 같은 착각에 빠지도록 하시는 것이었다.

학산이 홍익대 조지원캠퍼스 기획위원장으로, 내가 도시계획위원으로 실무를 추진할 때의 일이다. 전체교수회의에서 중간보고 형식의 회의를 진행했는데 일부 교수의 독설과 폄하, 그리고 이미 검토한 내용에 대한 질타도 있었지만 일체 맞받아치거나 대항하지 않고, 자신이 많이 부족했다고 하시고는 실무자에게 다시 검토를 지시하곤 하셨다. 그러나 최종 마스터플랜은 대부분 학산의 계획도대로 추진되었고, 공사도 진행되었다.

환경개발연구원의 연구실장으로 또 공모작업에서 회계까지 책임지던 나는 늘 정직하게 처리를 해야 한다고 생각을 하고 기간별로 정리한 장부를 보여드리면 학산은 그것을 한 번도 자세히 들춰보지 않으셨다. 연구원들이나 팀원들이 야근하느라 무얼 먹든지, 출장비를 어떻게 쓰든지 예산 내에서 집행이 되고 있으면 집행과정을 한 번도 지적하신 적이 없다. 작업과 연구는 엄격하고 단호하게 추진하셨지만, 사소한 일들에서는 넓은 가슴으로 이해하고 안아주시는 학산의 인품으로 인해 제자들에게는 인생의 가장 큰 자산인 긍정과 용서의 정신을 남겨주셨다.

4. 맺음말


박병주 교수님과 나의 인연은 대학 시절보다는 졸업 후 유학을 준비하던 때에 갑작스러운 한 통의 전화로 연결되었다. 광주광역시 송정

택지개발 기본계획 현상공모를 준비하려는데 지금 자네 집으로 갈 테니 어디냐고 하시기에 당황한 나는 내일 학교로 찾아뵙겠다고 하고, 그 다음 날부터 세운상가의 한 호텔 방을 빌려 진행된 두어 달의 작업이 시작되었다. 거절할 수 없는 한순간의 선택이 평생 꿈꾸던 유학생 대신에 학산의 문하생(?)이 되게 하였지만, 지금까지도 후회한 적이 없는 이유는 너무도 많은 것을 배우고 익힌 그 소중한 청춘을 당대 최고의 거장 옆에서 보냈기 때문이다.

첫 작업을 하던 1984년 6월 어느 날, 며칠 밤샘 작업 중에 속옷을 갈아입으러 집에 가니까 출가한 누님들과 가족이 모두 반겼다. “그래도 생일은 알고 들어오네!”, “아 그래요?” 듣는 등 마는 등 나는 웃기지만 챙겨 들고 밥이라도 먹고 가라는 어머니와 누님들의 채근을 뒤로하고 곧장 내 지시만 기다리고 있는 팀원들이 있는 작업장으로 달려갔다. 그 열정이 첫 작품을 대상으로 이끌었다. 그 이후 학산의 후기 작품과 저술 뒤에 늘 내가 있었으며, 학산의 문하생으로 계시다가 각각 계명대학교와 가천대학교로 가신 김철수 교수님과 고 박기조 교수님을 생각하며 매순간 열심을 다 했다. 그때 흘린 땀이 지금의 나를 만들었다고 믿는다.

짧은 지면에 학산의 모든 것을 담는 것은 불가능할 뿐만 아니라 자칫 불경한 일이 될 수 있어서 원고청탁을 받고 나서 숙고하며 주변의 조언을 받은 후, 원고 마감 기일에 임박해서야 글을 쓸 수 있었고, 이를 위해 여러 곳에서 자료를 찾으면서 박병주 교수님과 거닐던 교정에서 순간순간, 이곳저곳에 살아계신 듯한 학산을 만날 수 있어서 너무 행복한 시간이었다.

2015년 초여름, 당시 한국도시계획가협회장이셨던 여흥구 교수님이 전화를 하셔서 더 늦기 전에 한국도시계획가협회 간행물에 박병주 교수님의 원고를 싣고 싶다고 하시기에 바로 연락을 드렸더니 최근에는 글을 안 쓰고 있다고 하시며 정중히 거절하시기에 다음 기회가 있겠지 했는데 그것이 스승과의 마지막 통화가 되고 말았다.

우리나라 국토·도시계획 분야의 거목, 학산은 많은 학문적 업적과 실무적 성과를 남기고 천국으로 가셨지만, 학산의 인품과 철학은 후학들에게 이어져 끊임없이 발전되고 있음이 너무도 감사하다. 

[참고문헌]

- 대한민국토·도시계획학회, 대한민국토·도시계획 50년사, 2009
- 박병주, 도시계획, 형설출판사, 1990
- 대한민국토·도시계획학회, 이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년, 2009
- 박병주, 한국도시개발계획론, 일지사, 1985

[별첨. 추도식에서 올린 학산의 약력]

- 존경하옵는 학산(學山) 박병주 교수님은 1925년 7월 18일 부산에서 태어나셨으며, 2015년 향년 90세를 일기로 별세하셨습니다. 유족으로는 부인 김동준 사모님과 사이에서 1남 5녀를 두시고 모두 대학교수와 서울대 병원 등 사회 각 분야에서 기여하고 있습니다. 고인은 일본 고오베 공업고등전문학교 토목과, 한양대학교 건축학과를 졸업하시고 홍익대학교 대학원에서 명예 공학박사 학위를 취득하셨습니다.
- 고인은 부산공과 토목과 교사를 거쳐 대한주택공사 단지설계실장을 지내셨습니다. 1953년에는 우리의 영토 동쪽 끝인 독도를 최초로 측량하시어, 1:2000지형도를 제작하셨습니다. 이것은 대한민국 최초의 독도측량이며 우리나라 영토를 물리적으로 지켜내는데 이바지하신 것입니다.
- 또한 60년대 말에는 당시 주원 건설부 장관, 한양대 이일병 교수 등과 함께 우리나라에 도시계획이라는 학문을 도입하는데 결정적인 역할을 하셨습니다. 그리하여 1966년 부산 동아대가 2년 먼저 창설되고 1968년 한양대, 홍익대가 나란히 도시공학과를 창설하게 됩니다. 고인은 1968년 홍익대 도시공학과에 부교수로 부임하시어 1990년까지 재직하시면서 공과 대학장, 대학원장을 역임하셨습니다. 오늘에 이르기까지 많은 후학들을 배출하시고 사회활동도 많이 하셨습니다.
- 당시 우리 정부는 주택 및 도시정책을 수립하여, 서민들의 주택공급을 위한 주택단지와 조국 근대화를 위한 공업단지 등을 많이 조성하셨습니다. 이 시기에 고인은 단지계획 및 설계 분야의 전문가로서 또한 선구자로서 지대한 역할을 하셨습니다. 1964년 서울시 화곡동에 최초로 주거단지계획, 70년대 초 여의도 지구, 서울 잠실지구 종합개발계획, 과천도시개발계획 등을 수행하셨습니다.
- 학회 활동으로는 대한측량협회 회장, 대한민국토·도시계획학회 회장, 대한토목학회 원로 회원, 한국도시설계학회, 한국도시계획가협회 고문 등을 역임하셨습니다. 사회활동으로는 건설부 중앙도시계획위원회 위원, 국토건설종합계획심의위원 등을 하시며 국토종합계획의 틀을 만드는데 기여하셨습니다.
- 상훈으로는 서울시 문화상, 현정 국토개발 학술상, 국민훈장 석류장 등을 받으셨습니다. 한편 고인이 서울시 문화상으로 받은 상금을 씨앗으로 학산 장학금을 조성하여 대한민국토·도시계획학회와 홍익대학교 도시공학과 동창회 주관으로 각각 후학들에게 매년 장학금을 지급하고 있습니다. 이 학산 장학금이 지속적으로 지급될 수 있도록, 이 장학기금을 잘 유지·관리하여야 할 책임이 저희들에게 부여되어 있습니다.
- 한편, 고인은 매 주말 각 지방도시를 여행하시며 도시를 대상으로 스케치를 하여 도시스케치전을 홍익대 박물관, 조선일보 미술관 등에서 3차례 개최하시는 열정도 저희에게 보여 주셨습니다. 이제 고인은 말없이 저희 곁을 영영 떠나셨습니다. 하늘나라에서 고히 잠드시옵소서. (이강건, 한국도시계획가협회 전 부회장)

한양은 하루 아침에 만들어지지 않았다 I

최형균 | LH 학예사(부장)

1. 조선의 건국

원나라 말기에 대규모 농민들의 저항이 일어났다. 홍건적(紅巾賊)의 난이다. 이들로 인해 중국 대륙은 혼란에 빠졌다. 명(明)의 태조 주원장이 이 혼란을 수습했다. 1368년의 일이다.

이 틈을 이용해 고려는 원을 몰아내고 북방 영토를 회복하면서 요동을 중심으로 명과 대치했다. 이런 과정에서 공민왕은 명과 국교를 수립했다. 하지만 명이 공민왕의 갑작스러운 죽음에 의혹을 품자 당시 집권자인인임은 명의 사신을 살해하고 복원과 외교관계를 복원했다. 또한, 명이 운남지방 정벌에 성공하자 다음 차례는 북방 요동지역이 될 것이라 판단한 우왕은 1387년 사신을 구속하고 단교를 선언한다(김영수, 1999).

우왕은 1388년 1월 이인임 세력을 최영, 이성계와 연합하여 제거했다. 그리고 그해 2월 명은 철령 이북의 땅을 명에게 귀속시킨다는 통보를 고려에 날린다. 우왕은 3월 전국에 징집령을 내리고 4월 1일 최영과 이성계를 불러 요동공격을 논했다. 이성계는 불가론을 내세웠지만 우왕은 강하게 출병을 주장했다. 5만의 정벌군은 4월 18일 평양을 떠났다. 약 한 달 후 5월 14일 이성계는 압록강 위화도에서 군사를 돌린다. 왕명을 거역한 회군, 반란이었다. 이 거사는 성공하여 이성계는 최영을 제거하고 고려의 실권을 확보했다. 그리고 4년 후 1392년 고려는 문을 닫고 조선이라는 나라가 새로 등장했다.

2. 천도의 시작

7월 17일 이성계는 개성의 수창궁(壽昌宮)에서 즉위했다. 그리고 26일

후인 8월 13일 도평의사사에 한양으로 도읍을 옮기라 명한다(敎都評議使司移都漢陽). 조선왕조실록에 남아 있는 이 간단한 10자로 이후 3대에 걸친 지난한 천도논의가 시작되었다.

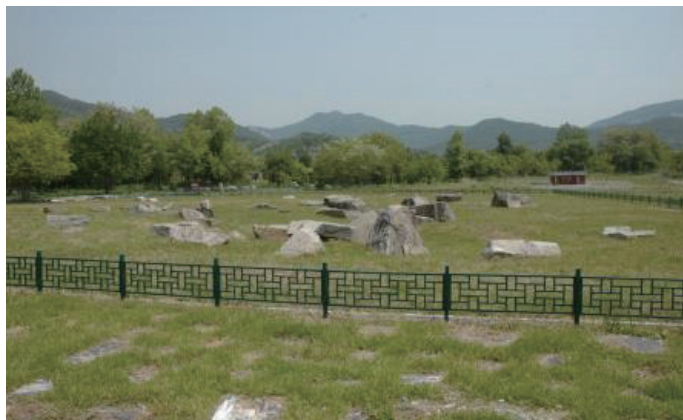
태조는 아예 수도 이전 대상으로 한양을 천명했다. 나라를 새로 만든 지존의 입에서 나온 무게 있는 한마디였다. 새 술은 새 부대에 담으라는 말도 있듯이 제아무리 공신들이라 해도 이 명령에 대해 대놓고 반대할 수는 없었다. 그럼에도 불구하고 오랜 삶의 터전과 기득권을 내려놓는 것은 쉬운 일이 아니었을 것이다. 수도를 옮기는 것은 기득권세력 기반이 바뀌는 문제이기 때문이다. 신하들은 대놓고 반대하지는 못했지만 시기, 장소 등에 대해 언급하며 시간을 끌었다. 배극렴과 조준은 그해 9월 3일 온천에서 쉬고 있는 태조를 찾아가

"가만히 보건대, 한양(漢陽)의 궁궐이 이룩되지 못하고 성곽이 완공되지 못하여서, 호종(扈從)하는 사람이 민가(民家)를 빼앗아 들어가게 됩니다. 기후는 점차 추워 오고 백성들은 돌아갈 데가 없사오니, 청하옵건대, 궁실과 성곽을 건축하고 각 관사를 배치(配置)하기를 기다려서, 그 후에 도읍을 옮기도록 하소서"라고 하여 일단 허락을 받아낸다.

계룡산의 등장

이 무렵 태실(胎室)¹⁾을 알아보러 전라도, 경상도 등을 돌던 권중화가 계룡산 인근의 새로운 후보지를 추천했다. 태조 2년(1393) 1월 2일이다. 태조는 1월 7일 계룡산으로 가겠다 하명했고 19일 출발한다. 물론 이 과정도 순탄치는 않았다. 행차 중인 2월 1일, 태조가 여가를 준비하라 하자 신하들이 신덕왕후가 병이 났고 초적(草賊)들이 있다는 보고를

1) 태(胎)는 태아의 생명력을 상징하는 것으로 생각해 출산한 뒤에도 소중히 보관하였다. 왕실의 경우는 태아가 나라를 이꿀 왕이 될 것이기 때문에 더욱 소중하게 다루었다. 이런 태를 모셔둔 곳이 태실이다.



[사진1] 계룡산 신도안 전경

자료:문화재청

*신도안은 정감록에서 말한 도읍지로도 유명한 곳이다. 조선초 도읍 후보지로 약 10개월간 공사를 진행한 흔적이 남아 있다.



[사진2] 모악과 백악

자료: 구글어스(earth.google.com)

*왼쪽 일대가 안산이고 그 남쪽이 신촌일대이다. 이 일대가 모악이다. 안산의 왼쪽 줄기에 연세대학교가 위치해 있다. 가운데 보이는 주봉이 백악이고 백악 남쪽으로 경복궁이 자리 잡고 있다. 이 일대가 백악이다. 백악 일대가 상대적으로 넓고 배산의 원칙에도 맞는 것을 확인할 수 있다.

올렸다. 이에 태조는 신하들 마음의 정곡을 찌른다.

“도읍을 옮기는 일은 경들도 역시 하고 싶지 않을 것이다. 예로부터 왕조(王朝)가 바뀌고 천명(天命)을 받는 군주는 반드시 도읍을 옮기게 마련인데, 지금 내가 계룡산(鷄龍山)을 급히 보고자 하는 것은 내 자신 때문에 친히 새 도읍을 정하고자 하기 때문이다. 후사(後嗣) 될 적자(嫡子)가 비록 선대의 뜻을 계승하여 도읍을 옮기려고 하더라도, 대신들이 옮지 않다고 저지시킨다면, 후사 될 적자가 어찌 이 일을 하겠는가?”라고 말하며 주변을 물리쳤다. 핑계대지 말고 빨리 가자는 말이다. 계룡산에 도착한 날은 2월 8일이었다. 여기서 닷새간 입지를 살펴본 후, 3월 24일 계룡산 일대를 신도읍지로 확정하고 공사를 시작했다(사진 1).

모악의 등장

하지만 그해 12월 계룡산의 수도건설은 중지된다. 하륜의 상소가 결정적이었다. 근거는 크게 두 가지였다. 우선 수도는 나라의 중심에 있어야 하는데 계룡산은 남쪽에 치우쳐있고 풍수적인 이론으로 보아 ‘물이

장생(長生)을 파(破)하여 쇠퇴(衰敗)가 곧 닥치는 땅’이어서 도읍을 건설하는 데는 적당하지 못하다고 했다. 위치도 안 좋고 여기에 도읍을 쓰면 나라가 망할 것이라는 말이다. 이 주장을 권중화, 정도전 등에게 조사시킨 결과 다들 하륜의 말이 맞다고 하여 공사는 중지되고 하륜에게 새 도읍지를 찾도록 했다.

해를 넘겨 1394년이 되었다. 2월 18일 태조는 조준, 권중화 등을 보내 모악(母岳) 남쪽을 살피게 하였다. 모악은 지금의 신촌 인근이다. 돌아온 대답은 땅이 좁아서 도읍을 옮길 수 없다는 것이었다(사진 2). 2월 23일이다. 하지만 하륜은 비록 좁아 보이지만 송도나 평양과 비교해서 좁지 않다고 하며 고려왕조의 비록(祕錄)이나 중국의 지리서의 법과도 맞는 곳이라며 모악을 계속 주장했다. 모악은 하륜이 천거한 것으로 보인다.

태조는 직접 보고 정하겠다고 했고 서운관(書雲觀)²⁾ 직원들은 지속적으로 반대했다. 논의가 정제되자 태조는 서운관원들에게 직접 후보지를

2) 고려말, 조선초에 있었던 천문을 관측하고 절기와 날씨 등을 측정하던 기관(사진 3). 이러한 일들은 농사에 직결되는 중요한 요소들로 서운관은 당시로는 과학을 담당하는 부서라고 할 수 있다. 우두머리는 정3품 당상관이었다.

추천하라고 했다. 서운관에서는 개성인근에 있는 두 곳을 추천했다. 역시 개성을 벗어나기 싫었던 듯하다. 답사결과 이곳들도 선택을 받지 못했다.



[사진3] 관상감 관천대

자료:문화재청

*서운관이 세종 16년(1434)에 설치한 관측대이다. 서운관은 천문, 지리, 측후 등을 관장하던 곳이었다. 하늘의 별자리를 기록한 국보 228호 '천상열차분야지도 각석'도 서운관의 작품이다.

이런 상황에서 7월 10일 도평의사사는 새로운 제안을 한다. 음양산정 도감을 설치해서 천도를 논의하자고 했다. 권중화, 정도전, 성석린, 남은 등 개국공신들이 중심이 되었다.

8월 11일 태조는 직접 모악에 행차했다. 서운관 우두머리 윤신달 등은 지리의 법을 들어 모악의 불가함을 이야기했다. 태조는 말로만 옳거니 그르니 하지 말고 근거를 들어서 말하라고 다그친다. "너희들이 함부로 옳거니 그르거니 하는데, 여기가 만일 좋지 못한 점이 있으면 문서에 있는 것을 가지고 말해 보아라."

서운관원들은 대답하지 못했다. 보는 바로 좋지 못하다는 말만 했다. 이에 태조는 그러면 어디가 좋은지를 묻는다. 서운관원은 알지 못한다 대답한다. 태조의 다그침에 유한우는 송도를 이야기한다. 본심이 나온 것으로 보인다. 유한우는 서운관의 2인자이다.

"고려 태조가 송산(松山) 명당(明堂)에 터를 잡아 궁궐을 지었는데, 중엽 이후에 오랫동안 명당을 폐지하고 임금들이 여러 번 이궁(離宮)으로 옮겼습시다. 신의 생각으로는 명당의 지덕(地德)이 아직 쇠하지 않은 듯하니, 다시 궁궐을 지어서 그대로 송경(松京)에 도읍을 정하는 것

이 좋을까 합니다."

국면의 전환: 정도전의 논리

태조는 이에 단호히 말한다. "내가 장차 도읍을 옮기기로 결정했는데, 만약 가까운 지경에 다시 길지(吉地)가 없다면, 삼국 시대의 도읍도 또한 길지가 됴직하니 합의해서 알리라."

그리고 좌시중 조준(趙浚)·우시중 김사형(金士衡)에게 일렀다. "서운관이 고려 말기에 송도의 지덕이 이미 쇠했다 하고 여러 번 상서하여 한양(漢陽)으로 도읍을 옮기자고 하였었다. 근래에는 계룡산이 도읍할 만한 땅이라고 하므로 민중을 동원하여 공사를 일으키고 백성들을 괴롭혔는데, 이제 또 여기가 도읍할 만한 곳이라 하여 와서 보니, 한우 등의 말이 좋지 못하다 하고, 도리어 송도 명당이 좋다고 하면서 서로 논쟁을 하여 국가를 속이니, 이것은 일찍이 징계하지 않은 까닭이다. 경 등이 서운관 관리로 하여금 각각 도읍될 만한 곳을 말해서 알리게 하라."

이런 질책에 서운관 관료들은 부소 명당이 첫째요, 남경이 다음이라고 답한다. 부소명당은 개성이고 남경은 한양을 말한다. 그 후 부소를 도읍으로 하자는 신하들의 건의가 이어졌다. 본격적으로 천도에 반대되는 의견을 쏟아낸 것이다. 이때 정도전(사진 4)이 이 상황을 정리한다. 그의 주장은 이렇다. 한양 천도 과정의 클라이막스이다.

1. 모악은 나라 중앙에 위치하여 조운(漕運)이 통하는 것은 좋으나 골짜기에 있어서 왕의 거처로서 편리한 곳이 아니다.
2. 지금까지 여러 사람의 의논은 모두 음양술수를 벗어나지 못했다. '국가의' 잘 다스려짐과 어지러움은 사람에게 있는 것이지 지리의 성쇠(盛衰)에 있는 것이 아니다.
3. 중국과 같은 천하의 큰 나라로서도 여러 술법에 밝은 사람이 있었지만 역대 도읍지는 몇 군데 밖에 되지 않는다. 진실로 제왕이 도읍할 만한 곳은 자연히 정해 좋은 곳이 있고, 술수로 헤아려서 얻는 것이 아니다.
4. 우리나라 옛 수도 중 계림(鷄林)과 완산(完山), 평양(平壤)은 한쪽에 치우쳐 편벽하다. 중앙에는 송경이 있다.
5. 조선을 건국한 것은 기강이 무너진 고려를 넘어 모든 것을 진정시키기 위한 것이었다. 위로는 천시(天時)를 살피고 아래로 인사(人事)를 보아 적당한 때를 기다려서 도읍터를 보는 것이 만전(萬全)한 계책이다. 이를 통해 조선의 왕업이 무궁하고 신(臣)의 자손도 함께 영원할 것이다.



[사진4] 정도전의 삼봉집 및 목판

자료:문화재청

*정도전은 조선의 썩크탱크였다. 하지만 1차 왕자의 난에서 이방원(태종)에게 죽임을 당하고 관련된 내용은 상당부분 역사에서 잊혀졌다. 평택에 있는 무덤도 사신이 없는 가묘이다. 정도전의 저술을 모은 삼봉집 목판이 남아 그의 사상과 생애를 살펴볼 수 있게 한다.

천도 논의에 대한 결정적인 한 방이었다. 다음날 태종은 드디어 지금의 한양터에 도착했다. 도읍으로 적정한지를 묻는 태조의 물음에 윤신달은 송경 다음가는 자리라고 말한다. 하지만 건방(乾方, 북쪽)이 낮아서 물과 샘이 마른 것이 문제라 하였다. 드디어 답이 나왔다. 그래서 왕이 기뻐하면서 이렇게 말했다고 한다. "송경인들 어찌 부족한 점이 없겠는가? 이제 이곳의 형세를 보니, 왕도가 될 만한 곳이다. 더욱이 조운하는 배가 통하고 사방도 고르니, 백성들에게도 편리할 것이다." 그리고는 무학에게 한 번 더 물었다. 그는 "여기는 사면이 높고 수려(秀麗)하며 중앙이 평평하니, 성을 쌓아 도읍을 정할 만합니다. 그러나 여러 사람의 의견을 따라서 결정하소서."라 답한다. 하지만 하륜은 계속 모략을 주장한다. "산세는 비록 볼 만한 것 같으나, 지리의 술법으로 말하면 좋지 못합니다."

하지만 지리의 술법은 정도전에게 이미 격파당했고, 왕은 개국공신 대부분과 서운관, 그리고 불교계의 지지를 얻었다. 아직 다른 장소를 말하는 사람도 있지만 이제는 승부가 기운 상황이었다. 마침내 8월 24일 도평의사사에서 상소를 올린다.

"옛날부터 임금의 천명을 받고 일어나면 도읍을 정하여 백성을 안주 시키지 않음이 없었습니다. ...(중략)... 우리 나라는 단군 이래로 혹은

합하고 혹은 나누어져서 각각 도읍을 정했으나, 전조 왕씨가 통일한 이후 송악에 도읍을 정하고, 자손이 서로 계승해 온 지 거의 5백 년에 천운이 끝이 나서 자연히 망하게 되었습니다. ...(중략)... 전하께서는 큰 덕과 신성한 공으로 천명을 받아 한 나라를 차지하시어 이미 또 제도를 고쳐서 만대의 국통(國統)을 세웠으니, 마땅히 도읍을 정하여 만세의 기초를 잡아야 할 것입니다. 그옥이 한양을 보건대, 안팎 산수의 형세가 훌륭한 것은 옛날부터 이름난 것이요, 사방으로 통하는 도로의 거리가 고르며 배와 수레도 통할 수 있으니, 여기에 영구히 도읍을 정하는 것이 하늘과 백성의 뜻에 맞을까 합니다(사진5)."



[사진5] 경회루에서 본 백악 전경

자료:문화재청

*경회루에서 바라본 백악 전경. 백악은 한양의 북쪽 주산이다. 도평의사사의 상소내용처럼 훌륭한 형세를 자랑하며 경복궁을 호위하고 있다.

조금 길지만 조선의 건국과 태조 대 한양이 수도로 정해지기까지의 과정을 실록을 통해 살펴보았다. 시간적으로는 2년이 꼬박 걸린 일이다. 이게 전부가 아니다. 태조 7년 왕자의 난이 있었고 이후 등극한 정종은 수도를 다시 개성으로 옮긴다. 그리고 태종대 다시 한양으로 천도한다. 이게 실질적으로 한양 천도의 마지막이다. 이 부분은 다음회에 좀 더 살펴보겠다.

3. 한양천도와 풍수 그리고 무학대사

지금까지의 이야기는 아마 일반인들이 아는 것들과는 조금 다를 수도 있을 것이다. 한양천도와 관련해서 풍수 이야기와 무학대사의 역할이 드러나지 않고 있기 때문이다. 이 두 가지는 동전의 양면처럼 관계가 있는데 일단 풍수에 대한 이야기부터 살펴보자.

풍수: 지기쇠망설, 순주론

한양은 갑자기 조선태조가 도읍으로 낙점한 곳이 아니다. 물론 백제의 수도이기도 했지만 그 내용이 조선시대까지 전해졌던 것 같지는 않다. 앞서 살펴본 정도전의 말에서도 “계림, 평양, 완주”는 말하지만 한양을 말하지는 않고 있다.

한양은 고려 문종 21년(1067년) 양주군에 남경유수관을 설치하면서 주목받게 되었다. 이 조치로 태조 대에 설치한 서경(평양)과 성종대에 설치한 동경(경주)과 함께 3경체제가 구축되었다. 그렇다고 해서 당시 사람들이 체계적으로 이 시스템을 만든 것은 아니다. 이 시기에 한양의 중요성이 한번 부각되었다는 점에 주목할 뿐이다.

하지만 남경은 폐지되었다가 15대 숙종 대에 이르러 부활한다. 여기에는 김위제의 건의가 주된 역할을 했다. 김위제는 도선기, 신지비사 등 풍수비기서에 근거해서 고려에는 세 곳의 서울이 있으며 개경의 지기가 시간이 지나면 쇠할 것이기에 세 곳을 번갈아 가면서 지내면 36개의 나라들이 와서 조공할 것이라고 도선의 말을 빌려 주장했다. 그 세 곳은 중경, 남경, 서경이었는데 각각 송악, 목멱, 평양이다. 목멱은 서울 남산의 옛 이름이다.

김위제의 주장에는 크게 두 가지 논리가 숨어 있다. 하나는 지기쇠망론(地氣衰亡論)이다. 아무리 명당이라도 오래 이용하다 보면 그 기가 쇠한다는 것이다. 개인의 공간이라면 이사를 통해 해결할 수도 있는 일이지만, 한 나라의 수도라면 이야기가 달라진다. 나라가 바뀌어도 수도를 옮기는 데 얼마나 많은 어려움이 있는지는 우리가 이미 살펴본 바와 같다. 그래서 나온 것이 순주론(巡駐論)이다. 한 곳에 머무르는 것이 아니라 한 번씩 왕이 행차하여 부족한 수도의 지기를 보충할 수 있다는 것이다. 이런 사고의 기본 패러다임은 고려 태조 때부터 찾아볼 수 있다. 태조가 남긴 훈요십중 중 다섯 번째 조항이다. “나는 우리나라 산천의 신비력에 의해 통일의 대업을 이룩하였다. 서경(西京: 평양)의 수덕(水德)은 순조로워 우리나라 지맥의 근본을 이루고 있어 길이 대업을 누릴 만한 곳이니, 사중(四仲: 子·午·卯·酉가 있는 해)마다 순수(巡狩)하여 100일을 머물러 안녕(태평)을 이루게 하라.”

이런 태조의 순수론과 고려말 혼란한 사회상을 반영한 지기쇠망론이 결합한 것이다. 여기에 미래를 예언 혹은 흑세무민하는 도참사상까지 겹쳐 풍수설은 풍수도참사상으로 변해나갔다. 목자득국론(木子得國論)이 대표적이다. 목자는 한자 이(李)자를 파자(破字)해서 얻은 말이다. 목(木) + 자(子)를 더하면 이(李)가 된다. 이씨가 나라를 얻을 것이라는

예언이다. 여기에 개성의 지기가 쇠했다는 말까지 더해지면 개성의 지덕이 다해서 왕씨에서 이씨로 왕가의 혈통이 바뀔 것이라는 풍수도참 사상이 된다.

실제로 이런 일이 일어났었다. 묘청의 난이다. 이 사건은 서경 천도세력의 패배로 결론이 났고 고려 3경중 하나였던 서경은 반역의 땅으로 바뀌었다. 그리고, 동경은 순수하기에는 너무 먼 곳이었어서 자연스레 삼경중 남경만 순수(순수)의 대상이 될 수 밖에 없었다. 이런 흐름은 공민왕, 우왕 등으로 이어져 고려 후기 내내 지속되었다. 논리는 마찬가지이다. 쇠퇴한 혹은 피로에 찌든 개성을 쉬게 하고 왕조의 번성을 꾀하기 위해 수도의 역할을 조금이라도 대체할 곳이 필요했고 그 대상은 한양에 집중되었다. 한양 천도의 싹은 이미 고려시대 초반에 피어났다.

한양 천도와 무학

하도 유명해서 진실인지 거짓인지 혼란스러운 이야기 중 하나가 한양 천도와 관련한 무학대사(사진 6)의 이야기이다. 하나는 도읍을 무학대사가 정했다는 것이고 또 하나는 한양의 좌향문제이다. 첫 번째 내용은 무학대사가 찾은 수도 후보지에서 십리만 더 가라는 왕십리 설화로 유명하다. 기록으로는 택리지에 실려 있는 것이 내용은 좀 다르지만 가장 자세히 남아 있다. 요약하면, 도선은 이미 한양에 이씨가 도읍할 것이라



[사진6] 양주 회암사지 무학대사탑(보물 제 388호)

자료:문화재청

*이성계의 꿈을 풀이해서 왕이 될 것과 한양 천도과정의 설화로 유명한 무학대사의 부도이다. 하지만 실록에는 천도와 관련해서 무학대사의 특별한 역할이 나와 있지 않다. 양주 회암사에 석등과 비석이 같이 있다.

고 예언했다. 그래서 고려왕조는 윤관으로 하여금 지금 경복궁 자리에 이(李)씨를 상징하는 오얏나무를 심어놓고 계속 베어내서 기가 흥하는 것을 누르게 했다는 것이다. 시간이 흘러 무학대사가 조선의 수도를 찾아 다니던 중 비봉에서 “무학이 길을 잘못 들어 여기로 온다”는 비석을 보고 길을 바꿔 지금 한양자리를 찾았는데 그게 바로 윤관이 오얏나무를 베던 곳이고 지금의 경복궁이라는 내용이다.


수도의 좌향과 관련해서는 정도전과 논쟁을 벌인 것으로 전해진다. 차천로(1556~1615)의 오산설림(五山說林)에 따르면 정도전은 백악에서 남쪽으로 자리잡아야 한다고 주장했고 무학은 인왕산을 배경으로 동쪽 방향을 주장했다고 한다. 정도전의 말을 따라 지금의 경복궁이 들어서게 되었는데 무학은 내 말을 따르지 않으면 200년 뒤에 자신의 말을 생각할 것이라고 했다는 것이다. 200년 뒤에 있었던 일은 임진왜란이다. 하지만 앞서도 보았듯이 실록을 기반으로 한 정사에서 한양천도와 관련한 무학대사의 역할은 극히 제한적이었다. 태조는 시작부터 백악 일대를 찍었고, 논의과정에서 무학대사가 몇 번 등장하기는 하지만 결코 결정적인 역할을 한 적이 없다. 무학대사는 괜찮아 보이지만 결정은 대신들의 말을 들어서 하라고 말할 뿐이었다.

또 역불송유의 정책적 기초가 강력했던 조선 초기에 당대의 실권자 정도전과 논쟁을 한다는 것은 생각하기 어려운 일이다. 그리고 남면하는 것이 원칙이었던 왕의 거처를 동향으로 하라는 것도 상식적으로 받아들이기 힘든 일이었다. 그럼에도 불구하고 이런 설화가 생겨난 것은 아무 이유 없이 벌어진 비극적 사태에 대한 해명이 필요했기 때문일 것이다. 임진왜란이라는 눈앞에 펼쳐진 처참한 현실이 왜 일어났는지, 그리고 그 책임을 이미 죽고 없는 대상에게서나마 찾고 그를 탓하면서 위안을 찾고자 하는 방어기제의 발로일 수 있다. 내 앞의 현실은 바뀌지 않지만 탓할 상대라도 있으면 조금이나마 마음이 풀릴 수도 있기 때문이다.

4. 고려에서 조선으로, 개성에서 한양으로: 패러다임의 전환

조선의 건국은 불교 중심의 사회에서 유교중심의 사회로, 중세에서 근세로 그리고 대규모 토지 사유화를 통한 비정상적인 부의 편중 등 다양한 사회적 모순을 해결하기 위한 큰 변화였다. 그리고 한양으로의 천도도 이런 상황에 중요한 역할을 했다. 하지만 무라야마 지준(村山地順)을 비롯한 초기 연구자들은 풍수를 미신으로 생각했고 따라서 이런 풍수에 바탕한 한양천도는 조선왕조의 정당성을 훼손하는 이론적 기반이 되기도 했다(장지연, 2018). 조선은 수도를 미신을 통해 결정할 정도로 미개

했고, 고려나 조선이나 별반 다를 게 없었다는 말이다.

하지만, 조선왕조는 근대적 세계관을 추구한 나라였다. 물론 고려 말부터 도참과 지리의 사고를 바탕으로 한양이라는 곳이 새롭게 조명된 것은 사실이다. 그러나 한양은 왕의 한마디로 결정된 곳이 아니었다. 당대의 과학기술정보통신부인 서운관이 등장했고, 풍수를 무기로 한 신하, 유교적 세계관을 바탕으로 한 신하들이 2년간 논의에 참여했다. 그리고 그 결과 좌청룡, 우백호가 중요한 것이 아니고 “사방으로 통하는 도로의 거리가 고르며 배와 수레도 통할 수 있음”을 근거로 한양이 새 수도로 최종 결정되었다. 이 과정에서 정도전은 분명히 밝혔다. 나라가 잘 다스려 지거나 어지러워지는 이유는 사람에게 있는 것이지 지리의 성쇠 때문이 아니라는 것이다. 조선왕조를 이끌어간 새 질서가 탄생한 순간이고, 한양은 이러한 질서를 대표하는 곳으로 새롭게 자리매김하게 되었다. 

[참고문헌]

- 金基德, 2006, 韓國 中世社會에 있어 風水·圖讖思想의 전개과정 - 高麗初期에서 朝鮮初期까지 遷都論議를 중심으로, 한국중세사연구 21, 한국중세사학회
- 김성우, 1991, 漢陽의 定都過程, 건축 35(2), 대한건축학회
- 김영수, 1999, 위화도회군의 정치: 최영·이성계의 요동정쟁과 이색·이성계의 정치개혁·정통성 논쟁, 한국정치학회보 33(1), 한국정치학회
- 김연호, 2008, 조선초 천도 논의에 관한 고찰 - 지리신법 적용에 의한 재조명, 민족문화논총 39, 영남대학교 민족문화연구소
- 김윤주, 2011, 조선 초기 遷都와 移御의 정치사-수도한양의 위상 강화 과정을 중심으로, 서울학연구 45
- 김호동, 2006, 성리학의 보급에 따른 풍수도참사상의 변용, 한국중세사연구 21, 한국중세사학회
- 김홍순, 2009, 조선 개국초 한양 천도(遷都) 논쟁, 국토계획 44(4), 대한국토도시계획학회
- 박경자, 2005, 고려 말 한양천도론의 실상, 鄉土서울 66, 서울역사편찬원
- 元永煥, 1988, 漢陽遷都와 首都建設考-太宗代를 中心으로, 鄉土서울 45, 서울역사편찬원
- 오종록, 2007, 왜 이성계는 한양으로 천도했나?, 내일을 여는 역사 27
- 李源明, 1984, 漢陽遷都 背景에 關한 研究, 鄉土서울 42, 서울역사편찬원
- 이 욱, 2006, 조선전기 한양 천도(遷都)와 풍수설, 종교문화비평 10, 한국종교문화연구소
- 이태진, 1994, 漢陽 천도와 風水說의 패퇴, 한국사 시민강좌 14
- 장지연, 2018, 고려 말 조선 초 수도의 이전과 건설-연속과 변화를 어떻게 보아야 할까?, 역사비평
- 전우용, 2008, 서울은 깊다. 돌베개
- 지종학, 2014, 하륜의 풍수와 신도안 입지의 비판적 검토, 한국민족문화 53, 부산대학교 한국민족문화연구소
- 최준현, 2008, 朝鮮朝 漢陽遷都時 儒·佛 合意 背景에 관한 연구, 도시설계 9(4), 한국도시설계학회

도시계획 정책 · 제도

Policy Report

국토의 새로운 비전,

제5차 국토종합계획(2020-2040)

국토교통부 보도자료, 2019. 11. 20

- 국토교통부는 11.20(목) 정부서울청사에서 국무총리 주재로 제 10회 국토정책위원회를 열어 향후 20년의 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 제5차 국토종합계획안에 대해 심의
 - 1972년 제1차 계획을 시작으로 반세기에 가까운 시간동안 대한민국 국토발전의 밑그림이 되어 온 국토종합계획은 내년을 시작으로 2040년까지의 국토와 공간에 대한 계획 제시
- 제5차 국토종합계획의 비전은 '모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터'로, 이전 계획들의 비전이 '21세기 통합국토 실현', '글로벌 녹색국토' 등 국토 자체에 중점을 두고 수립되었다면, 이번 계획은 국토에 살고 있는 국민에 초점을 맞추고 비전 설정

〈제5차 국토종합계획의 비전과 목표〉



- 균형국토, 스마트국토, 혁신국토를 3대 목표로 설정하고, 이를 실현하기 위한 6대 전략 제시

- 인구감소, 저성장, 국토환경과 삶의 질에 대한 국민적 관심 증대, 4차 산업혁명, 남북 관계 등 메가트렌드 변화에 대응

■ 제5차 국토종합계획의 주요 특징

- 제4차 계획은 국가 주도의 하향식 공간 전략을 제시한 반면에 제5차 계획에서는 국가와 지방의 협력적 관계 속에서 다양한 연대와 협력이 가능한 유연한 공간 전략 제시
- 계획 수립과정에서 국민의 목소리를 적극적으로 듣고 이를 계획에 반영하기 위하여 노력
 - 제1차 계획('72년)은 프랑스 지역개발 컨설팅회사가 수립 (우리나라의 국토연구원은 '78년에 설립)
 - 제2~4차 계획은 정부와 전문가가 중심이 되어 수립
 - 5차 계획은 170여 명의 국민 참여단이 직접 계획 수립 과정에 참여하였고, 더 나은 국토를 위한 바람을 담아 국토계획현장 제시
- 20년의 계획기간 중 처음으로 인구가 감소하는 등의 여건변화에 대응하는 내용 반영
 - 절대인구 감소의 충격을 완화하기 위해 주요 거점 공간은 합리적 인구예측을 통해 기반시설계획을 현실화하고, 교통축·생활문화축 등을 중심으로 압축적 공간으로 재편
 - 그 외 농촌 마을단위는 기존 기반시설을 효율적으로 사용하고, 수요 응답형 교통체계 등을 활용하여 생활 SOC로의 접근성 개선 등 기초적인 삶의 질 보장
 - 고령인구 증가 등 인구구조 변화에 대응하기 위하여 고령자의 특성을 고려한 공간설계 등을 반영하여 도시공간을 계획하고, 주거와 건강관리 등 복지서비스가 가능한 고령자 복지주택 확산
 - 인구감소로 인한 지방도시의 경쟁력 저하 우려에 대응하기 위하여 지역 간, 지역과 정부 간에 산업, 관광 등 다양한 분야의 연대와 협력 촉진

■ 제4차 국토종합계획과 제5차 국토종합계획 비교

구분	제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)	제5차 국토종합계획(2020-2040)
비전	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토 	<ul style="list-style-type: none"> • 모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 경쟁력 있는 통합국토 • 지속가능한 친환경국토 • 품격 있는 매력국토 • 세계로 향한 열린 국토 	<ul style="list-style-type: none"> • 어디서나 살기 좋은 균형국토 • 안전하고 지속가능한 스마트국토 • 건강하고 활력 있는 혁신국토
공간전략	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 국토발전축 : 5+2 광역경제권 	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 국토발전축 : 5+2 광역경제권 
발전전략 (6대전략)	<ul style="list-style-type: none"> • 국토경쟁력 제고를 위한 지역 특화 및 광역적 협력 강화 • 자연친화적, 안전한 국토 조성 • 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 • 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축 • 세계로 열린 신성장 해양국토 기반·초국경적 국토경영 기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 개성 있는 지역발전과 연대·협력 촉진 • 지역산업 혁신과 문화관광 활성화 • 세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성 • 품격 있고 환경친화적인 공간 창출 • 인프라의 효율적인 운영과 국토 지능화 • 대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성
지역 발전 방향	<ul style="list-style-type: none"> • 광역경제권을 형성하여 지역별 특화발전, 글로벌 경쟁력 강화 • 지역특성을 고려한 전략적 성장거점 육성(대도시와 KTX 정차도시 중심으로 도시권 육성) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공간 재배치를 통해 압축적 발전, 지역 간 다양한(하드웨어 + 소프트웨어) 연계·협력으로 경쟁력 강화 • 혁신도시 등 균형발전 거점을 지속적으로 육성하고 수도권과 지방의 상생 도모
집행	<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발사업 남발 방지를 위한 효율적인 지역개발 시스템 구축 • 재원조달방식 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> • 계획 모니터링 및 평가 연동 • 국토-환경 계획 통합관리

1. 국토종합계획은 다른 중장기계획의 방향성을 제시하는 가이드라인의 성격 상 구체적인 사업 내용이나 사업별 추진계획을 포함하고 있지는 않지만, 향후 20년의 국토에 대한 비전을 제시하고 있으며, 상세한 내용은 2021년을 시작으로 준비 중인 각 부처와 지자체의 중장기 계획에서 구체화
2. 국토정책위원회 심의('19.11.20)에서 나온 내용들을 보완하여 국무회의, 대통령 승인을 거쳐 확정 예정

법령해석

도시계획위원회 심의의 제외 대상 (「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제57조제1항제1호의2 다목 등 관련)

법제처 19-0297, 2019. 10. 16

[질의요지]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조제1항에서는 일정 요건에 해당하는 개발행위로서 대통령령으로 정하는 행위에 대해 허가 등을 하려면 도시계획위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있는데 이러한 도시계획위원회의 심의에서 제외되는 경우에 대해 규정하고 있는 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2다목 1)부터 11)까지 중 어느 하나의 항목 전체를 도시·군계획조례(특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획에 관한 조례를 말하며(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제12조제4항 참조), 이하 같음.)로 도시계획위원회의 심의 대상에 포함할 수 있는지?

[회답]

이 사안의 경우 도시·군계획조례로 도시계획위원회의 심의 대상에 포함할 수 있습니다.

[이유]

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함) 제59조제1항에서는 관계 행정기관의 장은 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등 개발행위허가 대상에 해당하는 행위인 같은 법 제56조제1항제1호부터 제3호까지의 행위 중 어느 하나에 해당하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 같은 법에 따라 허가 또는 변경허가 등을 하려면 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회(이하 “도시계획위원회”라 함)의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있습니다.

그리고 국토계획법 제59조제1항의 위임을 받은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “국토계획법 시행령”이라 함) 제57조제1항에서는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 대상을 각 호로 열거하여 규정하고 있고, 같은 항 제1호의2 각 목 외의 부분 단서에서는 예외적으로 도시계획위원회 심의 대상에서 제외하는 경우를 각 목으로 규정하면서 같은 호 다목에서는 해당 토지에 건축하려는 건축물 또는 설치하려는 공작물이 같은 목 1)부터 11)까지의 어느 하나

에 해당하는 경우로서 도시·군계획조례로 정하는 용도·규모·층수 또는 주택호수 등의 범위에 해당하는 경우를 규정하고 있습니다. 이처럼 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목에서는 도시계획위원회의 심의 대상에서 제외할 수 있는 경우를 같은 목 1)부터 11)까지로 정하면서 그 구체적인 범위를 도시·군계획조례로 정하도록 하고 있으므로 도시계획위원회의 심의 대상에서 제외되기 위해서는 같은 목 1)부터 11)까지의 어느 하나에 해당하는 동시에 “도시·군계획조례로 정하는 용도·규모·층수 또는 주택호수 등의 범위”에도 해당해야 할 것이므로 이와 관련하여 도시·군계획조례로 별도로 정한 사항이 없다면 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2 각 목 외의 부분 본문에 따라 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 합니다. 아울러 국토계획법에서는 지역의 특수성을 존중하는 국토 이용 및 관리의 기본원칙을 규정하고 있고(법 제3조제5호부터 제7호까지) 지방자치단체의 관할 구역에 대한 기본적인 공간구조와 발전방향을 제시하는 도시·군기본계획의 수립권자를 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수로 정하고 있으며(법 제2조제3호 및 제18조), 토지이용계획에 직접 영향을 미치는 용도지역의 건폐율, 용적률 및 건축제한 등의 범위를 도시·군계획조례로 정하도록 하고 있고(국토계획법 제76조·제77조·제78조 등), 도시계획위원회의 심의 대상 여부와 관련해서도 도시·군계획조례로 정할 수 있는 재량을 광범위하게 부여하고 있는 등(법 제59조제2항제3호 및 같은 법 시행령 제57조제1항제1호의2다목·라목) 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용으로 규율하기보다 원칙적으로 각 지방자치단체의 실정에 맞게 해당 지역의 토지이용 방향을 결정할 수 있도록 하고 있습니다.

이러한 점을 종합적으로 고려하면 이 사안의 경우 도시·군계획조례로 국토계획법 시행령 제57조제1항제1호의2다목1)부터 11)까지 중 어느 하나의 항목 전체를 도시계획위원회의 심의 대상에 포함할 수 있다고 보는 것이 국토계획법령의 체계 및 목적에 부합하는 해석입니다.

판례

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상의 토지사용동의의사표시

대법원 2019. 09. 09, 선고 2016다262550 판결

[판시사항]

[1] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시·군계획시설사업의 사업시행자가 사업구역에 인접한 특정 토지를 재료적치장 또는 임시통로 용도로 한시적으로 이용할 필요가 있어 같은 법 제130조 제1항, 제3항에 따라 토지 소유자 등에게 해당 토지의 '일시 사용'에 관한 동의를 구하는 경우, 토지 소유자 등이 이를 수인하고 동의할 의무가 있는지 여부(원칙적 적극) 및 이때 일시 사용에 따른 손실보상금에 관하여 다툼이 있다는 사정이 동의를 거부할 정당한 사유가 되는지 여부(소극)

[2] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제130조 제3항에서 정한 토지 소유자 등이 사업시행자의 일시 사용에 대하여 정당한 사유 없이 동의를 거부하는 경우, 사업시행자가 토지 소유자 등을 상대로 동意的 의사표시를 구하는 소를 제기할 수 있는지 여부(적극) / 토지의 일시 사용에 대한 동意的 의사표시를 할 의무의 존부에 관한 소송이 행정소송법상 당사자소송인지 여부(적극) 및 사인을 피고로 하는 당사자소송이 허용되는지 여부(적극) / 현저한 손해를 피하기 위해 필요한 경우, 사업시행자가 행정소송법 제8조 제2항, 민사집행법 제300조 제2항에 따라 '임시의 지위를 정하기 위한 가처분'을 신청할 수 있는지 여부(적극)

[판결요지]

[1] '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'(이하 '국토계획법'이라 한다) 제130조 제1항, 제3항은, 도시·군계획시설사업의 시행자는 도시·군계획 등에 관한 기초조사, 도시·군계획시설사업에 관한 조사·측량 또는 시행 등을 하기 위하여 필요하면 타인의 토지를 재료적치장 또는 임시통로로 일시 사용할 수 있고, 이에 따라 타인의 토지를 일시 사용하려는 자는 토지의 소유자·점유자 또는 관리인(이하 '소유자 등'이라 한다)의 동의를 받아야 한다고 규정하고 있다.

국토계획법 제130조의 체계와 내용, 입법 목적과 함께 공익사업의 성격을 종합하면, 도시·군계획시설사업의 사업시행자가 사업구역에 인접한 특정 토지를 재료적치장 또는 임시통로 용도로 한시적으로 이용할 필요가 있는 경우, 사업시행자는 위 규정에 따라 해당 토지 소유자 등의 동의를 받아야 하고, 토지 소유자 등은 이를 거부할 정당한 사유가 없는 한 사업시행자의 '일시 사용'을 수인하고 동의할 의무가 있다. 한편 국토계획법 제96조에 따라 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제62조가 준용되는 수용·사용의 경

우와 달리, 국토계획법 제130조에 따른 일시 사용의 경우에는 사전 보상 원칙이 적용되지 않는다고 보아야 하므로, 그 손실보상금에 관한 다툼이 있다는 사정은 토지 소유자 등이 일시 사용에 대한 동의를 거부할 정당한 사유가 될 수 없다.

[2] 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제130조 제3항에서 정한 토지의 소유자·점유자 또는 관리인(이하 '소유자 등'이라 한다)이 사업시행자의 일시 사용에 대하여 정당한 사유 없이 동의를 거부하는 경우, 사업시행자는 해당 토지의 소유자 등을 상대로 동意的 의사표시를 구하는 소를 제기할 수 있다. 이와 같은 토지의 일시 사용에 대한 동意的 의사표시를 할 의무는 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에서 특별히 인정한 공법상의 의무이므로, 그 의무의 존부를 다투는 소송은 '공법상의 법률관계에 관한 소송'으로서 그 법률관계의 한쪽 당사자를 피고로 하는 소송, 즉 행정소송법 제3조 제2호에서 규정한 당사자소송이라고 보아야 한다.

행정소송법 제39조는, "당사자소송은 국가·공공단체 그 밖의 권리주체를 피고로 한다."라고 규정하고 있다. 이것은 당사자소송의 경우 항고소송과 달리 '행정청'이 아닌 '권리주체'에게 피고적격이 있음을 규정하는 것일 뿐, 피고적격이 인정되는 권리주체를 행정주체로 한정한다는 취지가 아니므로, 이 규정을 들어 사인을 피고로 하는 당사자소송을 제기할 수 없다고 볼 것은 아니다.

그리고 당사자소송에 대하여는 행정소송법 제8조 제2항에 따라 민사집행법상 가처분에 관한 규정이 준용되므로, 사업시행자는 민사집행법 제300조 제2항에 따라 현저한 손해를 피하기 위해 필요한 경우 '임시의 지위를 정하기 위한 가처분'을 통하여 공익사업을 신속하고 원활하게 수행할 수 있다.

질의응답사례

도시기본계획 수립 시

기준년도를 언제로 보아야 하는지

국토교통부 2019. 06. 25

[질의내용]

도시기본계획을 수립중에 있으며 도시·군기본계획수립지침과 관련하여 기초조사는 도시기본계획 수립초기에 진행되는 사항으로 도시·군기본계획은 부문별 기초조사결과를 토대로 장래의 전망을

예측하여 전체의 구상이 창의적이 되게 하고, 시행의 과정과 여건 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이며 개략적으로 수립하며 또한 기초조사를 통해 도시현황 및 문제점을 분석하고 토지이용계획 등 세부계획 수립의 기준이 된다고 생각하는데 기초조사 시점을 기준년도로 설정하여 도시기본계획을 수립하나, 도시·군기본계획수립지침에도 기준년도에 대한 명확한 정의가 되어 있지 않음

[답변내용]

「도시·군기본계획수립지침」3-3-1.(4)②에 따라 통계자료는 가능한 최신자료를 사용하도록 하고 있으므로, 기초조사 시 사용되는 최종 통계 자료가 있는 년도를 기준 연도로 설정함이 타당할 것으로 사료됩니다.

도시기본계획 수립 시 입안일 기준

국토교통부 2019. 09. 04

[질의내용]

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제20조 제3항에서 '입안일로부터 5년 이내'의 내용에 대해 입안일은 정확히 언제를 기준으로 하는지?

[답변내용]

질의하신 도시·군기본계획을 입안한 시점에 대해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 함)에서 명확히 규정하고 있지는 않지만, 국토계획법령 및 「도시·군관리계획수립지침」을 종합적으로 검토하였을 때, 계획의 내용이 대외적으로 공포되는 공청회 공고일을 도시·군기본계획을 입안한 입안일로 보는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.

여기서 '입안하는'이라는 표현은 완료된 상태를 나타내는 '입안한'이라는 표현과 달리 입안이 진행되는 일련의 과정으로서 도시기본계획의 입안이 개시되어 완료되기까지 서로 연관된 과정이 이루어지는 상태를 의미한다고 할 것이므로 이때의 입안 과정이 개시되는 시점은 기초조사에 착수한 시점으로 볼 수 있음을 알려드리니 참고(법제처 해석례 16-0161 참고)하여 주시기 바랍니다.

도시기본계획 목표연도 만료 시 과도적 조치

국토교통부 2019. 09. 04

[질의내용]

현재 2020년을 목표연도로 도시·군기본계획이 수립되어 있는 도시가 상위계획 미수립, 행정절차 이행 등의 이유로 인해 목표연도 경과 이전 목표연도를 변경하여 도시·군기본계획이 재수립되지 아니한 경우,


목표연도 경과 이후 도시·군관리계획수립지침 1-5-3-1. (1)에 의거 토지이용계획을 수립할 때, 도시·군기본계획상의 토지이용계획에 대한 단계별 개발계획(물량)을 당초 목표연도(2020년)까지 미사용 물량으로 사용할 수 있는지?

사용할 수 없다면 목표연도 경과 이후 도시·군기본계획 재수립 이전까지 과도기간 중 토지이용계획을 어떻게 수립하여야 하는지?

[답변내용]

「도시·군기본계획수립지침」2-2-2.에서 시장·군수는 5년마다 도시·군기본계획의 타당성을 전반적으로 재검토하여 이를 정비하고, 도시여건의 급격한 변화 등 불가피한 사유로 인하여 내용의 일부 조정이 필요한 경우에는 도시·군기본계획을 변경할 수 있으며, 이 경우 시·군의 공간구조나 지표의 변경을 수반하여 목표연도가 달라질 때에는 별도로 도시·군기본계획을 수립하고, 그렇지 않을 경우에는 변경 수립하는 것을 원칙으로 하고 있습니다.

또한, 3-3-4. 도시·군기본계획의 정비 (2) 도시·군기본계획을 정비할 때에는 종전의 도시·군기본계획의 내용 중 수정이 필요한 부분만을 발취하여 보완함으로써 계획의 연속성이 유지되도록 하고, (3) 재수립 시에는 기존 도시·군기본계획의 추진실적을 평가하고 그 결과를 반영하도록 규정하고 있습니다.

아울러, 「도시·군관리계획수립지침」1-5-3-2.(3)①에서 도시·군기본계획 수립 후 개발여건의 변화로 차기단계로 개발을 유보하고자 하는 경우와 동 지침 1-5-3-2.(3)②에 따라 지역여건 또는 개발정책상의 불가피한 사유로 전체 토지이용계획 중 30% 범위(시가화예정용지와 구분하여 도시지역외 지구단위계획구역이 책정된 경우에 산업·유통형이나 관광휴양형 지구단위계획은 단계별 총량이 아닌 20년 총량 범위)에서 단계별 토지이용계획을 상하 조정하는 경우 도시·군기본계획을 변경하지 않고 도시·군관리계획을 결정(변경) 가능합니다. 

협회 소식 · 동정

2019년도 제7차 회장단회의 개최

_ 2019. 09. 20.

우리 협회에서는 지난 9월 20일 오후 5시 30분에 한양대학교 신소재공학관 612호에서 2019년도 제7회 회장단회의를 개최하였습니다.

이번 회의는 보고안전과 심의안전으로 구분하여 진행되었는데, 2019년 회원 가입과 회비 납부실적, 2019년도 하반기 행사 개최와 협회지 발간이 보고안전으로 논의되었습니다. 심의안전으로는 홈페이지 개편안 및 추계 토론회 개최와 관련된 내용이 논의되었습니다. 또한 정관개정과 각 분과위원회 예산 배정 등에 대한 의견이 교환되었습니다.



또한 정관개정의 필요성과 개정이 필요한 부분에 대한 임원진의 의견이 수렴되었으며, 각 분과위원회 예산 배정 등에 대한 의견이 교환되었습니다.



2019년도 제2차 편집위원회 편집회의 개최 _ 2019. 09. 27.

지난 9월 27일 오후 7시부터 우리 협회 편집위원회의 편집회의가 협회 사무실에서 열렸습니다. 이번 편집회의에는 김흥순 상임이사(편집위원장) 등 7명의 편집위원이 참석하였는데, 지난 8월에 발간된 협회지 Urban Planners 2019년 8월호에 대한 리뷰를 진행하였으며, 차기 협회지 주제 선정 및 투고와 관련된 논의를 가졌습니다.



2019년도 제4차 상임이사회, 이사회 합동회의 개최

_ 2019. 09. 20.

우리 협회에서는 지난 9월 20일 오후 7시에 2019년도 제4회 상임이사회, 이사회 합동회의를 개최하였습니다.

이번 회의는 보고안전과 심의안전으로 구분하여 진행되었는데, 보고안전으로는 2019년 회원 가입 및 회비 납부실적, 2019년도 하반기 행사 개최와 협회지 발간이 논의되었으며, 심의안전으로는 홈페이지 개편안 및 추계 토론회 개최와 관련된 내용이 논의되었습니다.

2019년 추계 토론회 개최 _ 2019. 11. 29.

우리 협회에서는 지난 11월 29일 오후 2시부터 국토발전전시관 5층 507호 제2강의실에서 『도시계획 발전을 위해 도시계획가협회는 무엇을 할 수 있나?』를 주제로 2019년 추계 토론회를 개최하였습니다.

이날 토론회는 총 2부로 나누어 진행되었습니다. 1부에서는 우리 협회 김홍배 회장의 개회사와 여흥구 명예회장의 축사가 있었으며, 임영진 삼호기술공사 대표이사, 윤수용 인천도시재생현장지원센터장, 김선아 (주)SAK건축사사무소 · 엔지니어링 대표, 여춘동 (주)인토엔지니어링 도시건축사사무소 대표의 발제가 있었습니다. 이후 진행된 2부에서는 한상훈 중원대학교 교수를 좌장으로 이종원 인천대학교 겸임교수, 최민성 텔코리얼티 대표, 이상훈 국토진흥원 부원장, 윤중경 제일엔지니어링 사장, 서태성 도화엔지니어링 부회장 등이 주제에 대한 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.



‘(가칭) 실무자를 위한 도시계획’ 발간을 위한 준비모임 개최 _ 2019. 12. 7.

지난 2019년 12월 7일 본 협회 회장인 한양대학교 김홍배 교수 연구실에서 ‘(가칭) 실무자를 위한 도시계획’의 발간을 위한 준비

모임이 있었습니다. 이날 회의에서 준비위원장은 권일 부회장이 그리고 부위원장은 김흥순 상임이사가 맡기로 하였습니다. 서적의 출간시기와 내용 및 범위 그리고 집필진 구성과 회원 참여 방법 등에 관한 구체적인 사항은 준비위원회에서 논의하기로 하였습니다.



2019년도 제8차 회장단회의 개최 _ 2019. 12. 13.

우리 협회에서는 지난 12월 13일 오후 5시 30분에 협회 사무실에서 2019년도 제8회 회장단회의를 개최하였습니다. 이번 회의는 보고안전과 심의안전으로 구분하여 진행되었습니다.

보고안전으로는 2019년 회원 가입과 회비 납부실적 보고가 있었습니다. 심의안전에 있어서는 2020년 상반기 협회 주요일정에 대한 논의를 시작으로 홈페이지 개편내용 검토와 사무실 이전 장소에 대한 논의를 진행하였으며, 정관 개정안에 대한 토론 및 여성부회장 선임에 대한 논의를 진행하였습니다. 또한 협회의 내년 기획사업인 교육프로그램과 서적 발간, 정책자료 제공 등에 대한 논의가 있었습니다. ☞



신규 가입회원 명단

2020년 1월 30일 기준

NEW
MEMBERS LIST

개인회원

최원철	
조민재	
이지영	
남상우	
권영선	
임윤택	한밭대학교 교수
최희정	
지규현	한양사이버대학교 교수
박정환	석진플랜 대표
김진유	경기대학교 교수
김시만	(주)건화 도시계획부
김정훈	LG CNS 총괄컨설턴트
김형민	

단체회원

(주)제일엔지니어링종합건축사사무소
(주)삼호기술공사
KG엔지니어링
석진플랜

종신회원

임철우	한국토지주택공사
이영성	서울대학교 교수

인간 · 환경이 공존하는기술

인간과 환경을 먼저 생각하는 기업이념으로
글로벌 리더를 향한 (주)유신의 노력은 계속됩니다.

- 최고의 기술력을 보유하고 있는 기술사 300명 이상 보유한 기술전문기업
- 부산센텀시티, 구리갈매 역세권공공주택지구, 시흥거모 공공주택지구 등 풍부한 노하우
- 도시계획 · 도로 · 철도 · 공항 · 구조 등 국내 대형프로젝트 모두 참여
- 엔지니어링 18개 전 부문 업무 모두 수행 가능



더 좋은 세상을 위해
더 좋은 기술을 제공할 것입니다.

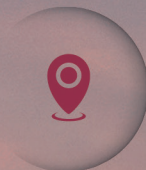
교통수송분야
도로/철도/공항/항만 및 해안/ 교통계획/교통영향평가
구조분야
장대교량/고속도로 및 철도교량/ 지하공간 개발/터널/토질 및 기초

지역 및 도시개발분야
도시계획/단지설계/조경 및 레저시설
수자원 및 환경분야
댐 및 유역개발조사/상하수도/대기 및 수질오염 관리/영향평가

같은 춘천 다른 클래스 춘천 롯데캐슬 위너클래스



브랜드의 클래스
춘천 1등 브랜드 롯데캐슬!



입지의 클래스
춘천의 중심이다!



교육의 클래스
춘천의 8학군이다!



전망의 클래스
공지천 뷰가 아름답다!

11/29
GRAND
OPEN

12月
건본주택
개 관 중



※본 홍보물상의 사진, 이미지컷, 공원 CG 및 내용 등은 소비자의 이해를 돕기 위한 참고 자료로 실제와 차이가 있을 수 있습니다.

더 빠른 교통

경춘선 춘천역 & 남춘천역,
춘천 고속/시외버스터미널,
동서고속화철도(예정) 등 인접

더 편한 생활

롯데마트, 이마트, 남부시장,
메가박스, CGV, 문화예술회관,
춘천시청, 강원도청, 우체국

더 좋은 교육

춘천초, 춘천중, 청소년도서관,
강원대, 춘천교대, 한림대 등
우수한 명품 교육환경

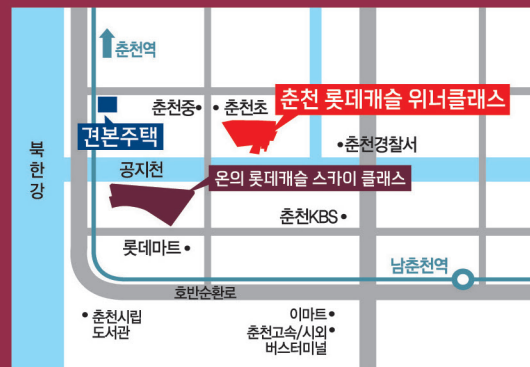
더 푸른 자연

공지천 전망, 약사천 수변공원,
소양강, 의암호, 중도관광지,
봉어섬, 라데나GC 등 청정자연

1811-8855 | 총 873세대 중 일반분양 660세대
59㎡·73㎡·84A,B,C㎡ (전용)

현장 : 강원도 춘천시 약사동 156-1번지 일원 건본주택 : 강원도 춘천시 근화동 267(구)시외버스터미널

※본 홍보물상의 사진, 이미지컷, 공원 CG 및 내용 등은 소비자의 이해를 돕기 위한 참고 자료로 실제와 차이가 있을 수 있습니다. ※하자 등에 따른 소비자 피해보상은 공동주택관리법 시행령 제36조 제1항 등 관련법령에 따라 적용됩니다. ※공급규모: 지상 27층, 지하 2층 7개동 / 총 873세대 일반분양 660세대 시행 : 약사춘진3구역주택재개발정비사업조합



Change, Challenge, Innovation

DaeHan Consultants Engineering Service Since 1967

50년이 넘는 역사를 지닌

(주)대한콘설탄트는 고객과 구성원의 행복을 만들어 갑니다.

끊임없이 변화하고, 도전하며, 도약하여 최고의 회사가 되겠습니다.



사람중심, 지속가능한 도시를 만들겠습니다.



株式會社 大韓 콘설탄트
DAE HAN CONSULTANTS CO., LTD.

서울특별시 중로구 필운대로 9(필운동)
Tel : 02-735-4246 / Fax : 02-75-2791
<http://www.daecon.co.kr>

주요 임원 소개

회 장	김홍배	한양대학교 교수
대외부회장	권 일	한국교통대학교 교수
산학부회장	여춘동	인토엔지니어링 대표이사
교육부회장	이승일	서울시립대학교 교수
기획부회장	임영진	삼호기술공사 대표이사
재정부회장	최민성	델코리얼티 대표
행정부회장	한상훈	중원대학교 교수
공공부회장	이종원	인천경제자유구역청 송도사업본부장

상 임 이 사	권용일	대구의학대학교 교수
	김성길	공주대학교 교수
	김성률	우리ENG 대표이사
	김주영	상지대학교 교수
	김항집	광주대학교 교수
	김홍순	한양대학교 도시공학과 교수
	민건기	어반웍스 대표

석균성	롯데건설 전무
손순금	한국토지주택공사 공공지원 인재사업처장
윤갑식	동아대학교 교수
윤상복	동의대학교 도시공학과 교수
이상근	대우해양조선 건설부문 사장
장호순	(주)미래E&D 부사장
정승현	한국건설기술연구원 박사

정희윤	서울연구원 선임연구위원
조우현	경기도시공사 처장
조종렬	대한컨설턴트 전무
최승희	우석대 건축과 교수
최찬용	한국토지주택공사 본부장
최현욱	반석엔지니어링 이사

이 사	강동오	HDC 아이앤코스 상무
	고준호	한양대 도시대학원 교수
	고진수	광운대학교 도시계획부동산학과 교수
	금기반	대전광역시 도시계획상임기획단
	김노희	코오롱글로벌 과장
	김선아	(주)에스에이케이 건축사사무소 대표
	김성진	성도 E&C 대표
	김영인	한국토지주택공사 서울본부 도시재생사업단 차장
	김용태	한진개발공사 전무
	김재구	전북발전연구원
	김진	한남대학교 교수
	남광우	경성대학교 도시공학과 교수
	노혜진	케이에스엠기술 이사
	류동춘	한국토지주택공사 공간정보처장
	문봉섭	국토교통부 시설사무관
	민세식	민종합기술단 대표이사
	박근오	충남연구원 재난안전연구센터장
	박노일	건설경제신문 부장
	박무석	거제시 도시계획과장
	박병순	한국토지주택공사 차장
	박영길	(주)무릉개발 이사
	박영신	한국경제 기자
	박인권	서울대 환경대학원 교수
	박진아	한양대 도시공학과 교수

박철광	한화건설 개발사업본부 상무
박태원	광운대학교 도시계획부동산학과 교수
배기묵	대진대학교 도시공학과 교수
배상호	도화엔지니어링 부사장
백복수	인토엔지니어링 총괄본부장
성장환	토지주택연구원 실장
손 철	강릉원주대학교 교수
송향숙	여성과 공간연구소 소장
신상영	서울연구원 연구위원
안용진	대구대학교 도시지역계획학과 교수
양광식	순천향대학교 행정학과 교수
양성돈	경기도 시흥시 도시계획상임팀장
양용택	서울시 도시계획과장
여옥경	한양사이버대학교 교수
오복환	경기도 의왕시 도시계획국장
유천용	엠와이엔씨 대표
윤문상	인천시 영종청라개발과장
윤정중	토지주택연구원 실장
이동우	한양대 국토도시개발정책연구소 연구교수
이명범	피앤디파트너스 대표
이상훈	한양대 도시대학원 교수
이일희	제일엔지니어링 팀장
이재수	강원대학교 부동산학과 교수
이재용	한국토지주택공사 산업단지부장

이재춘	국토연구원 책임연구위원
이정원	용인시 과장
이정하	상지엔지니어링 상무
이철성	건화엔지니어링 부사장
임동일	강릉대학교 교수
임병호	대전발전연구원 연구위원
장영호	미래E&D 본부장
장재일	경일대학교 교수
전병혜	강남대학교 연구교수
전창환	한국토지주택공사 국유지계획부장
정다운	오씨에스도시건축 실장
정락현	서울토지주택공사 부장
정명화	유신엔지니어링 전무
정의경	국토부 국토정책과장
정현철	삼호기술공사 부사장
정혜연	한액기술 이사
조미정	한양대학교 겸임교수
조정래	서울시의회 전문위원
조필제	하우드 본부장
천상현	홍익대학교 교수
최영은	대구경북연구원 실장
홍재주	(주)맵인머스 이사
황중만	한양대 특임교수
황지욱	전북대학교 교수



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

