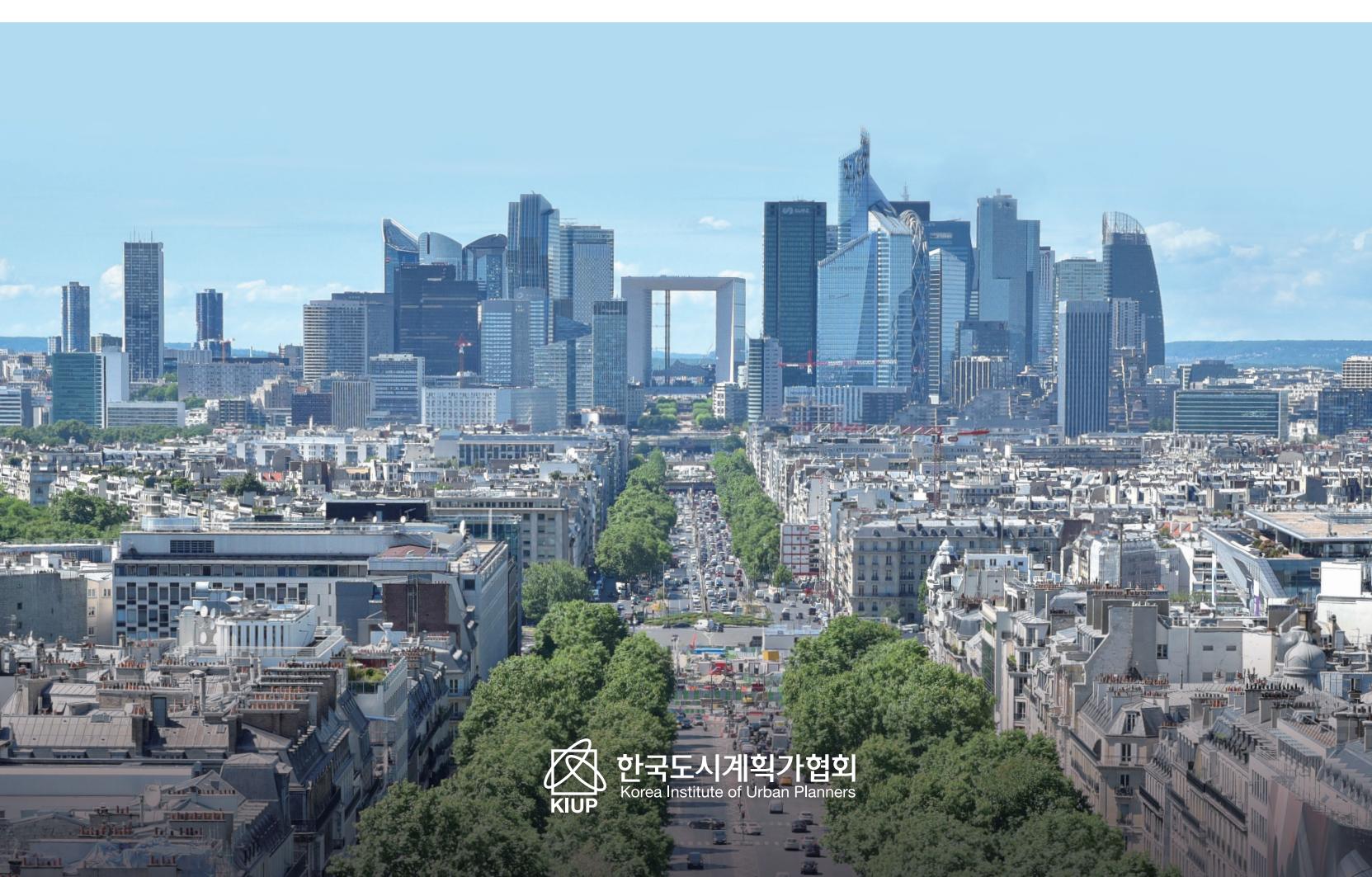


URBAN PLANNERS

국토계획법 전면개정을 생각한다

2022년 1월호
제9권 제1호(통권24호)



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

URBAN PLANNERS

2022년 1월호
제9권 제1호 (통권24호)

편집위원회

위원장

김홍순 _ 한양대학교 도시공학과 교수

부위원장

정다운 _ 오씨에스도시건축사사무소 실장

편집위원

고준호 _ 한양대학교 도시대학원 교수

고진수 _ 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

김민수 _ KG엔지니어링 도시건축본부 부장

윤갑식 _ 동아대학교 도시공학과 교수

윤은정 _ 서울특별시의회 입법조사관

이일희 _ 제일엔지니어링 도시사업본부 이사

장옥련 _ 한국토지주택공사 차장



사단법인 한국도시계획가협회
Urban Planners 제9권 제1호(통권24호)

인쇄 2022. 1

발행일 2022. 1

발행처 (사)한국도시계획가협회

04778 서울특별시 성동구 왕십리로10길 6

서울숲비즈포레 705호

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

발행인 김홍순

편집인 김홍순

표지디자인 정다운, 김학민

편집·인쇄 디자인나무

앞표지 사진: 파리 개선문에서 La Defense를 본 경관

뒷표지 사진: 스페인 Sevilla의 Metropol Parasol

by 정다운◎

ISSN 2713-5039

Contents

03 신년사

임인년 새해가 밝았습니다. 새해에도 복 많이 받으시기 바랍니다.
_ 김홍배(한국도시계획가협회장)

05 권두언

『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』의 전면개정을 생각한다.
_ 김세신(서울특별시 도시계획국 도시계획상임기획과장)

07 Focus 국토계획법 전면개정을 생각한다

국토계획법 제정 20년, 새로운 100년을 준비하는 정책 제언
_ 이삼수(LH 토지주택연구원 연구위원)

국토계획법 20년 시점에서의 용도지역제도의 문제점과 개선방안
_ 김동근(국토연구원 연구위원)

앞으로의 비시가화지역 관리방안

_ 이일희((주)제일엔지니어링종합건축사사무소 이사, 도시계획기술사)

국토계획법 전부개정시 논의 과제 제언

_ 조정래(서울시의회 수석전문위원)

부산시의 관점에서 살펴본 국토계획법의 성과 및 한계와 향후 개정 및 발전방향

_ 강진학((주)한울도시연구그룹, 대표이사)

35 Prism

지역균형발전의 의미와 성공 요인 : 지방이 살아야 거점이 산다
_ 한상훈(중원대학교 교수)

39 기관탐방

한국종합기술 김치현 사장

_ 인터뷰어: 권 일 | 한국교통대학교 도시교통공학과 교수
(사)한국도시계획가협회 대외협력부회장

43 News &

도시분야 관련 법률 개정내용 및 해설
정책제도, 판례 및 유권해석

49 KIUP Members

협회 행사 소식 · 동정

39



51



임인년 새해가 밝았습니다. 새해에도 복 많이 받으시기 바랍니다.



안녕하십니까? 한국도시계획가협회장 김홍배입니다. 2022년 새해가 밝았습니다. 먼저 모든 회원님 댁내 건강과 행운 그리고 행복이 가득한 한 해가 되시길 기원합니다.

지난 한 해를 뒤돌아보니, 어려운 시기임에도 불구하고 협회의 거시지표에 작게나마 긍정적인 변화가 있었습니다. 2021년 12월 1일 기준으로 말씀드리면, 협회의 개인회원은 853명으로 전년 대비 8.8% 증가했습니다. 단체회원은 26.3% 그리고 회원수입도 34.8% 증가했습니다. 또한 전문가들의 토론회 및 세미나 9회 개최를 포함하여 다양한 행사를 가졌습니다.

저는 작년 협회의 이러한 변화와 활동을 보면서 협회 발전의 가능성을 생각합니다. 그러나 아직도 가야할 길이 멀게만 느껴집니다. 우리가 직면한 여건은 여전히 녹녹하지 않기 때문입니다. 융복합이라는 명분 아래 우리 분야의 활동은 타 분야로부터 지속적으로 위협받고 있습니다. 또한 우리 분야로의 새로운 인재들의 유입도 왕성하지 못해, 이러한 현상이 계속되면 우리 분야의 발전은 밝지 않다고 할 수 있습니다.

그러나 저는 조급해하지 않고, 우리가 해야 할 일들을 차근차근 하나가면서 밝은 날을 기다리겠습니다. 지금 우리에게 가장 필요한 것은 바로 도시계획가로서의 자긍심과 발전에 대한 소망을 갖는 것입니다. 협회가 앞으로 반듯하고 탄탄한 위치로 자리매김할 수 있도록 최선의 노력을 다 하겠다는 다짐의 말씀을 드립니다.

새해인사와 함께 작년의 성과를 돌아보고, 올해 중점적으로 추진할 일들을 크게 세부분, 회원 서비스 실적과 위원회 활동실적 그리고 올해의 활동계획으로 구분하여 말씀을 드리겠습니다.

1. 회원 서비스 실적

- 작년부터 매주 월요일에 뉴스레터를 회원들께 제공하고 있습니다. 뉴스레터는 크게 5개 부문(도시계획뉴스, 해외도시계획, 도시정보, 도시계획관련정책, 법령 및 유권해석정보)으로 구분하여 제공하고 있습니다. 아무쪼록 뉴스레터가 회원님들께 의미 있고 유용한 정보가 되길 기대합니다.
- 작년 5월 용인시청을 시작으로 해서 6월과 10월에 한국교통연구원과 수원시지속가능재단 그리고 11월에는 서울시의회와 업무협약을 체결하였습니다. 이러한 업무협약 체결은 우리 협회의 장점인 현장성을 각 기관의 업무에 접목시키기 위한 것입니다. 이에 대한 성과는 앞으로 나올 것이라 기대합니다.
- 작년과 마찬가지로 올해도 코로나사태로 인해 협회에서 추진하는 '찾아가는 세미나'의 실적은 저조한 편입니다. '찾아가는 세미나'는 지방자치단체 고유의 도시계획이슈에 대해 우리협회 소속 전문가들이 진단하고, 계획적 처방을 제시하는 봉사차원의 세미나입니다. 올해 지방선거가 끝나고, 코로나사태가 진정되면 세미나에 대한 요청이 많을 것으로 기대합니다.
- 작년 10월 우리협회를 소개할 브로슈어가 제작되었습니다. 그동안 협회 홍보자료가 없어 어려움을 호소한 분들이 계셨습니다.

이제 브로슈어를 제작하였으니, 많이 이용하시기 바랍니다. 혹시 필요하실 경우 협회 사무국에 요청하시면 우편으로 송부해 드리겠습니다.

- 협회의 활동이 다양화됨에 따라 사무국이 담당할 업무는 가중되고 있는 실정입니다. 이에 작년 사무국을 확대했습니다. 시간제근무 이기는 하지만 현재 회원관리와 협회 홍보 및 기타 업무를 지원하고 있습니다. 앞으로 협회의 재정이 건강해 지면, 풀타임으로 전환하여 행정서비스를 더욱 보강하도록 하겠습니다.

2. 위원회 활동 실적

- 작년 2월 우리 협회에서 최초로 전문서적, '도시계획: 이론과 실제' 가 발간되었습니다. 회원님들의 많은 관심으로 발간 후 5개월이 지나서 2쇄를 발간했습니다. 이 책은 협회도서 편찬위원회(위원장: 권일 대외협력부회장, 한국교통대학교 교수)가 각고의 노력을 통해 발간한 책입니다. 도시계획을 공부하고자 하는 학생들이나 전문가들에게 유용하게 활용될 것이라 믿습니다.
- '도시계획이 위상강화 특별위원회(위원장: 여춘동 산학부회장, 인도엔지니어링 대표이사)'는 작년 7월 국토부 차관을 면담했고, 후속작업으로 엔지니어링 대가 현실화 방안을 준비하고 있습니다. 또한 국내 주요 엔지니어링 회사의 사장님들과 현안 논의를 위해 2차(9월과 12월)에 걸쳐 모임을 가졌습니다. 아무쪼록 엔지니어링 대가가 조속히 현실화 될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.
- '신도시위원회(위원장: 윤정중 연구부회장, LHI 선임연구위원)'는 작년에도 모범적으로 활동했습니다. 회의에 참석한 분들 모두가 신도시에 대해 새로운 내용을 많이 배운다고 말씀하십니다. 앞으로도 바람직한 신도시의 개발방향을 제시하고 학습하는 위원회가 되길 바랍니다.
- 협회지 'Urban Planners'의 편집위원회(위원장: 김홍순 상임이사, 한양대 교수)의 노고는 우리 협회의 존재를 한 단계 향상시키는데 기여가 컸습니다. 주제도 시의성도 있고, 내용도 유익하여 회원들이 열독률도 높다고 합니다. 그동안 편집위원 모든 분들의 노고에 감사드리며, 올 한해도 유용한 내용을 다루어주시길 기원합니다.

3. 2022년도 활동 계획

- 개인회원들과 단체회원 확대에 최선을 다하겠습니다. 회원의 확

대는 바로 도시계획가의 위상과 협회의 대표성 부각에 있어 핵심입니다. 이에 대해서는 모든 회원들께서 함께 해 주셔야 합니다.

- 2022년은 협회가 창립된 지 10년 되는 해입니다. 지난 상임 및 이사통합회의에서 창립10주년기념위원회를 설치하기로 했습니다. 아직 재정이 건강하지 않은 상태에서 10주년 기념행사를 갖는 것에 대해 조심스러움이 있지만, 그렇다고 그냥 지나칠 수도 없는 실정입니다. 이에 곧 구성될 위원회에 힘을 보태 주시기 바랍니다.
- 협회도서 편찬위원회는 개발제도와 법규에 관한 서적을 준비하고 있습니다. 개발제도에 대해서는 그동안 많은 변화가 있었기 때문에 이에 대한 정리가 필요한 시점입니다. 책의 구조가 정립되고, 책에 담아야 할 내용범위가 정해지면, 집필진 모집을 진행할 예정입니다. 부디 많은 분들께서 참여하셔서 계획 현장에서 일하시는 분들에게 실질적인 도움이 될 수 있는 서적이 출간되도록 협조 부탁드립니다.
- 도시계획이 위상강화 특별위원회의 활동을 지속하겠습니다. 그리고 주요 도시계획 엔지니어링 회사 대표 모임을 정례화하겠으며, 이와 함께 중견 엔지니어링 회사 대표 모임과 도시계획전문 엔지니어링 대표 모임도 추진하겠습니다. 이러한 모임을 통해 우리 협회가 명실상부한 도시계획관련 산업을 대표하는 그러한 위상을 갖도록 노력하겠습니다.
- '찾아가는 세미나'를 보다 활발하게 추진하여 도시와 지역의 문제 해결에 적극적으로 참여하는 협회로서의 사회적 위상을 갖도록 노력하겠습니다. 그리고 전문가를 대상으로 교육을 잘 준비하겠습니다. 작년에 계획하였던 '주니어 전문가' 교육과 '중견 전문가' 교육도 코로나사태의 진전에 따라 알차게 준비하여 다시 추진하겠습니다.

이상이 작년에 협회가 주요하게 추진한 활동실적과 올해 중점적으로 추진할 일들입니다. 이 지면을 통해 적극적으로 그리고 혁신적으로 봉사하신 협회 부회장님들과 위원회 위원장님 및 위원님들의 노고에 충심으로 감사드립니다.

마지막으로 항상 드리는 말씀입니다만, 협회의 발전은 저와 회장단만의 노력으로는 가능하지 않습니다. 회원 여러분의 활발한 참여가 있을 때만이 가능한 것이고, 그렇게 될 때 협회는 진정한 도시계획가들의 모임이 될 것입니다. 다시 한번 회원 여러분의 적극적인 동참을 기대하며 올 한해도 회원님 모두 건승하심을 기원합니다. ☺

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 전면개정을 생각한다.

김세신

서울특별시 도시계획국 도시계획상임기획과장

올해로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)이 제정된 지 20년이 지났다.

국토계획법 제정 이전 용도지역의 체계는 도시지역, 준농림지역, 준도시지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분되었다. 그러나 도시지역을 주거지역과 상업·공업·녹지지역으로 세분화해 관리한 반면, 준농림지역은 국토의 4분의 1에 달하면서도 체계적으로 관리되지 못했다. 아파트 건설 등 개발사업이 있으면 준도시지역으로 쉽게 용도지역을 변경해서 개발함으로써 난개발의 대명사처럼 인식되었다.

이러한 난개발을 방지하고자 준농림지역을 개발할 곳과 보전할 곳으로 구분해 관리하겠다는 취지로 당시 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 통합시켜 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」이라는 새로운 법체계를 제정하였다.

국토계획법은 그간 국토의 계획 및 이용체계의 근간이 되어 '선계획-후개발', '지속가능한 개발' 등의 원칙에 따라 체계적인 국토의 관리에 기여해왔다. 그러나, 2002년 제정된 국토계획법은 20여년이 지난 현재 시점에서 다양한 시대적 여건변화에 대한 대응과 법률 상의 한계점과 문제점 등의 개선을 위해 전면적인 개정을 요구받고 있다.

필자는 그간의 시대적 여건 변화는 무엇인지, 법률의 전면개정은 왜 필요한지를 살펴보고자 한다.

첫째, 급격한 도시화의 진행이다. 도시화란 농촌이 도시가 되어 가는 과정으로 인구의 도시 집중과 이에 따른 지역적·사회적 변화 양상을

일컫는 개념이다. 이러한 도시화는 도시화율이라는 지표를 통해 살펴볼 수 있는데, 도시계획구역 내 거주인구에 대한 비율을 의미한다. 국토계획법 제정 당시 우리나라의 도시화율은 79.7%였으나, 현재의 도시화율은 91.8%(2020년 기준)에 이른다. 한국의 도시화율은 OECD 회원국 가운데 가장 높은 수준인 만큼 도시화문제에 대한 깊은 고민이 필요한 시점이다.

둘째, 지방자치단체의 역량 강화 측면이다. 민선 지방자치제가 도입된 이후 지방자치단체의 재정자립도, 자치역량 등이 높아졌으나, 여전히 중앙집권적인 법률 체계가 유지되고 있다. 물론, 권한위임 사무를 통해 지방자치단체의 도시계획권한을 확대해 왔다. 다만, 지역 고유의 도시계획 특성을 고려하고 주민 및 지자체의 의견을 적극 반영한 계획적인 도시관리를 위하여 책임과 권한에 대한 적극적인 재검토가 필요한 시점이다.

셋째, 서울(수도권)의 일극화 문제이다. 현재 수도권에 우리나라 전체 인구의 약 50% 이상이 몰려있다. 이러한 수도권 집중화 현상은 인구감소문제, 수도권 선호문제 등과 연계되어 더욱 심화될 것으로 예상된다. 수도권 집중화 문제는 집값 상승으로도 이어져 심각한 부동산 문제를 초래하고 있다. 이에 집값문제를 해결하기 위한 다양한 노력이 이루어지고 있으나, 근본적으로 국토균형발전 측면에서의 고민도 필요한 시점이다. 따라서 전체 국토를 획일화된 기준으로 관리하는 시대착오적 법률체계에서 탈피할 필요가 있다. 지방자치 단체별 지역적 특성을 고려하여 차별화된 도시계획 및 관리의 기틀을 마련해야 한다.

넷째, 도시관리계획 수법의 다양화가 필요하다. 현행 도시·군관리계획은 여섯 개의 목으로 종류를 병렬 열거하고 있으나, 실무에서는 이중 지구단위계획이 상위의 주요 수법으로 쓰이고 있는 실정이다. 지구단위계획은 도시의 일부 토지에 대하여 토지이용을 합리화하고 기능 증진, 미관 개선 등 도시의 체계적·계획적 개발 및 관리를 목적으로 수립하는 계획이다. 지난 20여년간 이러한 지구단위계획 수법은 정교화되고, 복합화되어 법적체계가 계획수법을 담아내지 못하고 있는 실정이다. 또한, 지구단위계획이 도시관리계획의 만병통치약처럼 여겨지며, 당초 취지와는 달리 민원해소, 별도법에 따른 별도계획 수립 시에도 지구단위계획을 병행하여 수립하고자 하는 추세 등에 따라 지구단위계획 수법이 남용되고 있는 것도 사실이다. 이에 지구단위계획에 대한 법체계, 기준 및 운용방안에 대한 전면적인 전환이 필요하며, 그 밖의 도시·군관리계획 수법의 다양화를 위한 고민도 필요하다.

다섯째, 국토계획법을 의제하는 특별법, 특례법의 난립문제이다. 오늘날, 다양한 분야의 지역적·사회적 문제를 해소하기 위하여 특별법, 특례법의 제정이 지속적으로 이루어지고 있다. 임대주택의 공급, 도시재생 활성화 등 개별법의 취지 및 필요성에는 동의하나, 도시계획의 근간이 되는 국토계획법과의 관계에 있어서 전반적인 정리는 필요하다. 개별법에서 국토계획법을 의제하여 무력화하는 처

사는 관계법령과의 정합성, 국토계획 및 관리의 원칙 등을 고려하여 신중한 검토가 필요하다.

마지막으로, 특별법, 특례법 제정에 따라 관련 위원회가 다수 구성됨에 따라 위원회별 역할 및 기능에 대한 제고가 필요하다. 현재 서울시에서는 전통적 도시계획위원회 외에 도시·건축공동위원회, 도시재생위원회, 도시재정비위원회, 공공주택 통합심의위원회, 공공지원 민간임대주택 통합심의위원회, 공공건축심의위원회 등 개별 근거법에 따라 다양한 위원회가 구성되어 운영 중에 있다. 최초 법 제정 당시의 취지와 달리 국토계획법을 의제하는 조항들이 추가 개정됨에 따라 법상 위원회의 역량 상 도시관리계획 등의 결정을 위한 기능을 수행할 수 없는 경우들이 발생하고 있다. 도시관리계획은 국토의 관리 측면과 더불어 민간의 사유재산에 대한 보호 또는 관리수단으로서도 기능하고 있다. 따라서 도시관리계획을 결정하는데 있어 위원회의 전문성과 일관성 등의 확보는 필수가 결한 요소이다. 법률 간의 정합성 재검토와 더불어 도시계획 관련 위원회의 역할 및 기능에 대한 재검토가 필요하며, 구성·운영에 있어서도 지방자치단체로의 과감한 위임이 필요하다.

이와 같이 20여년이 지난 현재 시점에서 국토계획법의 전면개정을 실무·전문가, 학계, 민간, 공공이 다 같이 심도 있게 고민해보자는 제안을 해본다. ☺

FOCUS

 국토계획법
전면개정을 생각한다

국토계획법 제정 20년, 새로운 100년을 준비하는 정책 제언

이 삼 수 | LH 토지주택연구원 연구위원

1. 국토계획법의 제정 배경

1994년에 도입된 준농림지역 제도는 부족한 주택 · 공장용지 확대에 기여하였으나 계획기법의 부족으로 국토 및 도시의 난개발을 초래하는 등 많은 문제를 야기하였다. 이에 우리나라의 경우 선진국에 비하여 도시적 용지가 부족하므로 개발 수요를 충족시키면서 난개발을 해소하는 「선계획-후개발」 체계의 필요성이 제기되었다. 준농림 지역 등 90년대부터 완화된 토지이용규제 체계는 200만호 주택건설 등에 필요한 토지공급에 상당히 기여하였으나, 난개발 등 부작용 또한 초래하였다. 이에 도시용지가 선진국에 비하여 크게 부족한 실정을 감안하여 난개발 방지와 지속적인 국토개발의 필요성이 제기되었다(최봉문 외, 2019).

제4차 국토종합계획에서 제시한 「선계획 - 후개발」 체계를 확립하기 위하여 「난개발 방지 종합대책」(2000.5.30.)이 발표되었다. 먼저 난개발의 주요 원인인 준농림지역의 관리를 강화하고, 도시지역의 과도한 고밀도 개발을 억제하고자 하였다. 이를 위하여 「국토이용관리법」 및 「도시계획법」을 통합하여 국토이용체계의 일원화를 유지하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 「국토계획법」)」이 2002년 2월에 제정되어 2003년 1월에 시행되었다.

「국토계획법」은 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획(용도지역 · 지구 · 구역, 도시계획시설, 지구단위계획 등), 개발행위의 허가 등, 용도지역 · 지구 · 구역 안에서 행위제한, 도시계획시설사업의

시행, 도시계획위원회, 토지거래의 허가 등의 내용으로 구성되어 있다. 법률 제정 이후 대략 20년을 맞이하는 시점인 지금, 우리 사회는 저출산 · 고령화에 따른 인구감소, 경제성장을 둔화에 따른 저성장, 기술변화와 4차 산업혁명시대의 도래, 그리고 기후변화 등 대내외 여건 변화에 의해 지속적인 도전에 직면하고 있다. 특히, 세계 최저수준인 출산율로 인해 우리나라는 2030년을 정점으로 총량적인 인구 감소시대에 돌입할 것으로 전망되고 있다. 이에 앞서 지방 중소도시는 1990년대부터 인구가 지속적으로 감소하고 있으며, 지방중소도시는 도시쇠퇴 및 축소도시를 넘어 인구 소멸지역으로 전락할 가능성이 대두되고 있다. 그러나 현행 도시계획은 성장시대의 논리 및 계획체계를 그대로 유지하고 있어 앞서 설명한 대내외적인 환경변화에 대응하기에는 한계가 있다. 궁극적으로 「국토계획법」은 “국토의 이용 · 개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질 향상”을 목표로 과거 법률 제정부터 20년을 되짚어보고, 앞으로 100년을 내다보는 국토 및 도시계획의 정책 재편이 필요하다.

2. 국토계획법의 제정 이후 주요 법률 개정 사항

앞에서 설명한 바와 같이 2003년 1월 「국토계획법」이 시행된 이후 2021년 12월 현재까지 타법개정에 따른 법률 개정을 포함하면 법률

개정은 대략 110회, 시행령은 155회, 그리고 시행규칙은 47회로 약 300회의 개정이 이루어졌다.¹⁾

특히 법률개정 사항을 중심으로 정리하면 다음 [표 1]과 같다. 개정의 주요 내용은 지자체 권한 강화를 위한 권한 이양, 지구단위계획제도의 통합, 개발행위허가제도의 완화 등 규제 완화 및 절차 간소화와 운용상의 미비점의 보완이 주로 이루어졌다.

주요 개정사항을 살펴보면, 2004년 1월 20일에 토지적성평가 및 개발행위허가 등의 대상과 기준 조정, 관리지역 · 수자원보호구역 등에 대한 행위제한을 완화하였다. 토지적성평가 개발용도를 보전용도의 용도지역으로 변경하는 경우 평가 생략, 개발행위허가 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 제1종 균형생활시설과 주택 사업계획 승인 대상이 아닌 주택의 경우 연접개발 제한대상 제외, 용도지역 계획관리지역 내 기존공장의 증축 · 개축 허용 및 농업용 창고 허용, 용도구역 수산자원보호구역 내 주민편익시설 허용, 관광(단)지와 관광농원에 음식점, 숙박시설의 허용 등이다.

2008년 3월 28일에는 도시관리계획 수립절차 간소화 및 대도시의 자율성을 제고하기 위하여 50만 이상 대도시 시장에게 도시관리계획의 결정 권한을 부여하였으며, 수익자부담 실현 및 기반시설의 원활한 설치를 위하여 기반시설부담구역의 구역 지정 근거 및 부과대상, 산정기준을 마련하였다.

2008년 9월 25일에는 연접개발 규제를 완화하여 개발행위허가 연접 개발 합산제도를 개선하였으며, 농공단지 활성화를 위하여 농공단지 및 자연녹지지역 건폐율, 입지규제 완화, 제2종일반주거지역 총수제

한을 완화하였다.

2011년 4월 14일에는 개별 법률의 지역 · 지구 등의 해제를 간소화하고, 복잡하고 경직적인 국토이용체계를 통합 · 단순화 및 유연하게 개편하기 위하여 용도지역 농업진흥지역 · 보전산지 해제 시 용도지역의 변경 절차를 간소화하고 장기미집행 도시계획시설의 해제권고 제도를 도입하였다.

2014년 1월 17일에는 도시관리계획의 일부 행정권한을 이양하고, 장기미집행 도시 · 군계획시설의 해제권고 대상범위를 확대하였으며, 성장관리방안 수립근거 및 개발행위허가 기준, 그리고 성장관리방안을 수립한 계획관리지역의 경우 지자체 조례로 법정 건폐율 및 용적률을 125퍼센트 이내에서 완화하였다.

2015년 8월 11일에는 장기미집행 도시 · 군계획시설의 토지소유자가 해제 신청이 가능하도록 도시계획시설의 장기미집행 시 해제 신청제도를 도입하였다. 12월 29일에는 도시의 지속가능성 평가를 위한 근거로서 도시 생활인프라 수준평가의 법적 근거를 신설하였다. 2019년 8월 20일에는 기존의 제도개선과는 달리 국토이용과 관리 기본원칙에 저출산 및 인구의 고령화에 따른 대응 및 새로운 기술변화를 적용한 최적의 생활환경 제공을 신설하였다.

2021년 1월 12일에는 성장관리계획의 정의를 규정하여 제도의 개념을 명확히 하였으며, 개발수요가 많아 무질서한 개발이 예상되는 지역 등에 대해 성장관리계획구역을 지정할 수 있는 근거 마련 및 성장 관리계획구역 지정 시 성장관리계획에서 건폐율 및 용적률의 규제를 완화하였다.

[표1] 국토계획법 주요 개정현황('03년~'21년)

연혁	개정사유	개정내용
'04.01.20	<ul style="list-style-type: none"> 토지적성평가 및 개발행위허가 등의 대상과 기준 조정 관리지역 · 수자원보호구역 등에 대한 행위제한 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 토지적성평가 개발용도를 보전용도의 용도지역으로 변경하는 경우 평가 생략 개발행위허가 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 제1종근생시설과 주택사업계획승인 대상이 아닌 주택의 경우 연접개발 제한대상 제외 용도지역 계획관리지역 내 기존공장의 증축 · 개축 허용 및 농업용 창고 허용 용도구역 수산자원보호구역 내 주민편익시설 허용, 관광(단)지와 관광농원에 음식점, 숙박시설 허용
'05.03.31	<ul style="list-style-type: none"> 도시기본계획 수립절차 간소화 및 자율성 제고 도시민에게 건전한 여가와 휴식공간 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 도시기본계획 승인사무 도지사 이양 용도구역 도시자연공원구역 지정 · 관리

1) 국가법률정보센터(<http://www.law.go.kr>)의 자료를 토대로 분석함

연혁	개정사유	개정내용
'05.07.13	• 토지거래계약허가 토지의 경우 허가받은 목적으로 이용하기 위한 구체적 위임근거 마련	• 토지거래계약허가 이용 의무기간 위임근거 마련
06.08.17	• 기반시설부담금에 관한 법률 제정	• 기반시설부담구역 기반시설구담구역 규정 폐지, 삭제
06.12.07	• 도시계획위원회 심의절차의 객관성과 공정성 확보 • 투기심리 억제를 통한 부동산 시장 안정 도모	• 도시계획위원회 안건 관련 위원 심의 제척 및 회의록 공개 • 개발행위허가 비도시지역 토지분할 포함 • 토지거래계약허가 조달계획 제출 및 위반사항 신고포상제 도입과 이용의무위반자 이행강제금 부과
06.12.28	• 제한적 토지의 균형적 이용 · 개발 • 자연공원법과의 법률간 해석논란 해소	• 지속가능성 평가 도시계획에 반영 • 용도지역 자연공원 내 용적률은 공원계획에 따름
07.01.19	• 국가의 주요정책사업의 신속한 추진 • 국민재산권 행사에 대한 제한 완화	• 도시기본계획 국가계획은 도시기본계획에 우선하고 향후 반영 • 지방의회 도시관리계획 입안시 지방의회 의견조회 • 도시계획시설 도시계획시설부지 매수여부 결정기간 단축(2년→6월)
07.10.17	• 개발제한구역 해제지역 주민의 권리보호와 계획적 개발 유도	• 용도구역 개발제한구역 해제 집단취락지구 내 도시계획시설의 국가 우선지원 및 이행강제금 체납처분의 근거규정 마련
08.01.08	• 관리지역의 조속한 세부	• 용도지역 미세분 관리지역의 건축제한 강화 계획관리지역 내 소규모 공장설립 규제 완화
08.03.28	• 도시관리계획 수립절차 간소화, 대도시 자율성 제고 • 수의자부담 실현 및 기반시설의 원활한 설치	• 도시관리계획 50만이상 대도시 시장 도시관리계획 결정 • 기반시설부담구역 구역 지정 근거 및 부과대상, 산정기준 마련
08.09.25	• 연접개발 규제 완화 • 농공단지 활성화	• 개발행위허가 연접개발 합산제도 개선 • 용도지역 농공단지 및 자연녹지지역 건폐율, 입지규제 완화, 제2종일반주거지역 총수제한 완화 • 토지거래허가 기준면적 이하 적용이 가능하도록 강화
09.02.06	• 지역특성을 고려한 광역권 도시계획 활성화	• 도시기본계획 특별시 · 광역시 도시기본계획에 대한 국토부 승인권한 폐지
09.07.07	• 토지의 효율적 이용을 촉진하고 기업투자 활성화 • 토지거래계약허가제도의 합리적 개선	• 개발행위허가 연접 합산기준 개선 • 용도지역 보전목적의 용도지역 내 지존공장 한시적 증축 허용, 계획관리지역의 공장 업종제한 폐지 • 토지거래허가 주택 외 시설분양을 위한 토지취득시 면제
09.12.29	• 전기선, 통신선 자중화 및 지하시설물 체계적 유지 • 대도시의 자율성 부여	• 도시계획시설 일정규모 이상 개발사업 시행시 공동구 설치 의무화 • 도시관리계획 대도시시장에 대한 자격 완화
10.04.29	• 토지의 효율적 이용을 촉진하고 기업투자를 활성화 • 토지의 연접개발 제한을 합리적으로 개선	• 개발행위허가 대규모 단일시설물에 대한 규모제한 완화, 제2종근생시설 등 연접개발제한제도 개선
11.04.14	• 개별 법률의 지역 · 지구 해제 간소화 • 복집하고 경직적인 국토이용체계를 통합 · 단순화 및 유연하게 개편 • 조례제정의 근거 법률에서 규정	• 용도지역 농업진흥지역 · 보전산지 해제시 용도지역 변경 절차 간소화 • 도시계획시설 시설결정 관련 조례에 관한 위임근거를 법률에 규정 • 장기미집행 도시계획시설 해제권고제도 도입 • 지구단위계획 지구단위계획의 통합 및 지정대상 확대 • 개발행위허가 용도지역 및 기반시설 등에 따른 기준의 차등화
12.01.06	• 집중호우로 인한 재해 예방 • 용도지역에서 건축제한 탄력성 제고	• 방재계획 안전관리계획과 풍수해저감종합계획을 고려한 도시계획 수립, 재해취약지역의 개발행위에 대한 심의 강화 • 지구단위계획 기반시설(방재) 설치에 따른 인센티브 제공 범위 확대 • 용도지역 새로운 유형의 건축물을 도시계획조례로 제한사항 관리
12.02.01	• 개발행위 인허가의 간소화 • 토지거래허가 기준 완화 • 복합용도지역 토지의 비정상적 합필 · 분필 해결	• 개발행위허가 인허가 의제 협의기간을 20일로 정하고 협의회 구성 • 토지거래허가 투기목적 외 원칙적으로 허가 • 용도지역 복합용도지역 부지의 경우 기준평균 건폐율 및 용적률 적용

연혁	개정사유	개정내용
14.01.17	<ul style="list-style-type: none"> 도시관리계획 시행 일부 행정권한 이양 등 방재지구 지정 의무화 장기미집행 도시 · 군계획시설 해제 성장관리방안 수립지역의 건폐율, 용적률 완화 등 개발행위허가 운영 미비점 개선 법령개정에 따른 하위법령 정비 및 미비점 개선 등 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 · 군관리계획 결정 행정권한 이양 등 연안침식 진행중이거나 우려되는 지역 등 재해위험이 큰 지역에 대해서 방재지구 지정 의무화 장기미집행 도시 · 군계획시설의 해제권고 대상범위 확대 성장관리방안 수립근거 및 개발행위허가 기준 보완 성장관리방안을 수립한 계획관리지역의 경우 지자체 조례로 법정 건폐율 및 용적률의 125퍼센트 이내에서 각각 완화 등 개발행위허가 인 · 허가 의제처리시 이행보증금 예치의무 부과 개발행위허가 인 · 허가 의제처리시 공공시설 처리 명확화 도시의 지속가능성 평가기준 및 절차 도시 · 군계획시설 해제 등의 근거 명확화 지구단위계획구역 면적의 경미한 변경 범위 확대(5%→10%) 방재지구 세분화 및 의무지정 대상지역 구체화 등 비도시지역 지구단위계획구역으로 지정 가능한 용도지역 확대 성장관리방안 수립 대상지역 및 수립 절차 등 준주거지역 등 주요 용도지역별 건축제한의 네거티브 방식 전환 방재지구 내 건축기준 완화
15.01.06	<ul style="list-style-type: none"> 토지를 보다 압축적 · 효율적으로 이용하고 지역 특성을 살린 다양하고 창의 적인 도시공간을 조성할 수 있도록 토지이용규제 유연화 	<ul style="list-style-type: none"> 용도구역의 하나로 입지규제최소구역을 신설 도시 · 군기본계획의 기초조사에 재해취약성분석과 토지적성평가를 추가하고, 도시 · 군관리계획의 기초조사에 재해취약성분석 추가
15.08.11	<ul style="list-style-type: none"> 장기미집행 도시 · 군계획시설의 토지소유자가 해제 신청 등 	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획시설 장기미집행 실효 대비 재검토, 장기미집행 해제 신청제 도입 용도지구 주민이 제안 가능한 개발진흥지구 요건 추가, 건축제한 및 건폐율 완화 추가 성장관리방안 성장관리방안이 수립시 건폐율 완화 대상역 생산관리지역 등 추가
15.12.29	<ul style="list-style-type: none"> 도시의 지속가능성 평가 법적 근거 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 국토교통부 훈령에 근거하여 시행 중인 도시 생활인프라 수준평가의 법적 근거 신설 도시 · 군계획시설 부지의 매수청구가 거부 · 지연되는 경우 해당부지에서 지구단위계획의 적용을 배제하고 건축물 등을 건축할 수 있는 근거 마련
17.04.18	<ul style="list-style-type: none"> 용도지구 통폐합 등에 의한 법률 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 지구단위계획으로 건축제한이 가능한 경우 용도지구 폐지 주민제안, 가능 및 도시건축공동위원회 심의로 폐지 결정 용도지구 미관지구, 경관지구→경관지구, 보존지구, 시설보호지구→보호지구 통합과 복합용도지구 신설 및 신설 지정 목적에 따라 건축제한 완화 도시계획시설 시설사업자는 공공시설관리자에게 시설 설치비용 부담가능 내용 삭제
17.12.29	<ul style="list-style-type: none"> 용도지구 통폐합 도시방재 능력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 용도지구: 종류의 통폐합 및 세분화, 복합용도지구 지정가능 지역 및 지정기준 규정 기초조사: 도시 · 군관리계획 입안 시 재해취약성 분석 대상 확대
18.02.21	<ul style="list-style-type: none"> 기초조사 정보체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 기초조사 정보체계 구축 및 운영 근거 규정 마련
18.06.12	<ul style="list-style-type: none"> 도시 · 군계획시설 보조 · 융자 우선 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 · 군계획시설의 설치 필요성이 높은 지역에 국가 및 지자체가 보조 · 융자 우선지원 근거 마련
18.08.14	<ul style="list-style-type: none"> 개발행위허가 대상에서 도시군계획사업 의제사업 제외 	<ul style="list-style-type: none"> 다른 법률에 따라 도시 · 군계획사업으로 의제되는 개발행위의 경우에도 지방자치단체 차원의 계획적인 개발사업이라는 점에서 개발행위 허가 대상에서 명시적으로 제외
19.08.20	<ul style="list-style-type: none"> 국토이용과 관리 기본원칙 추가 	<ul style="list-style-type: none"> 국토이용과 관리 기본원칙에 저출산 및 인구의 고령화에 따른 대응 및 새로운 기술변화를 적용한 최적의 생활환경 제공 신설
	<ul style="list-style-type: none"> 개발행위허가 제한 연장, 해제 요건 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 개발행위허가 제한을 연장 또는 해제시 지형도면 고시, 지정의 효력, 주민 의견 청취는 「토지이용규제 기본법」 제8조 근거 추가
	<ul style="list-style-type: none"> 도시 · 군계획시설 결정 효력 개정 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 · 군계획시설 실시계획 수립후 5년이 지난후 효력상실 또는 일정한 요건충족시 7년후 효력상실 규정 신설

연혁	개정사유	개정내용
21.01.12	• 성장관리계획 정의 규정	• 성장관리계획의 정의를 규정하여 제도의 개념 명확화
	• 입지규제최소구역 제도개선	• 입지규제최소구역의 지정, 변경 등 주민이 도시·군관리계획 입안 제안 근거 마련 • 입지규제최소구역 지정대상 확대
	• 지구단위계획 수립 내용 추가	• 지구단위계획 수립 시 교통처리계획은 보행안전 등을 고려하여 수립 • 공공시설 등 설비비용 납부액의 일부를 해당 자치구 등 배분 및 장기미집행시설 설치 우선사용 근거 마련
	• 성장관리계획구역 지정	• 개발수요가 많아 무질서한 개발이 예상되는 지역 등에 대해 성장관리계획구역을 지정 근거 마련 • 성장관리계획구역 지정시 성장관리계획에서 건폐율, 용적률 규제완화
21.10.08	• 용적률 중첩 적용 규정	• 국토계획법 및 다른 법률에 따른 용적률의 완화에 관한 특례 규정은 중첩하여 적용이 가능함을 명확하게 규정하고 중첩 적용의 기준 및 허용 범위 등 기준 마련

출처 : 국토교통부(2019)의 자료를 토대로 필자 재정리

3. 앞으로 100년을 위한 정책제언

1) 정책제언의 필요성

최근 우리 사회가 경험하는 중요한 여건변화는 급속한 고령화와 인구감소, 1인가구의 증대와 같은 인구측면의 변화와, 경제성장의둔화와 부동산 가치의 급등과 같은 경제적 측면 그리고 미세먼지나 기후변화와 에너지문제, 자연재해 그리고 최근 코로나19와 같은 감염병 등과 같은 환경적인 문제가 있고, 지속적인 대도시 집중으로 나타나는 국토의 불균형문제와 지방분권 등의 문제까지 다양하게 나타나고 있다. 그리고 과학기술의 발달에 따른 4차 산업혁명의 도래주장이나 스마트시티(중전 u-city)의 건설필요성 등 새로운 개념이 등장하고 있고, 새로운 도시의제(New Urban Agendas)의 포용도시, 도시복원력과 국제적으로 요구되는 지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goal) 등 국제적인 요구도 증가하고 있다(최봉문 외, 2019).

이러한 여건변화에도 불구하고 현행 도시계획은 아직까지 이러한 변화에 대응할 수 있는 체계나 수단을 갖추지 못하고 그동안 계속되어 온 성장시대의 논리와 체계를 유지하고 있다. 또한 수차례의 경제위기를 해결하기 위해 요구되는 규제완화와 특별법 등의 남발로 균형과 조화를 기반으로 장기적인 관점의 공간관리를 목적으로 하는 국토·도시 공간계획체계를 무력화시키고 있다. 특히 현실과 다른 도시계획 목표인구를 기반으로 토지이용계획을 수립하고, 새로이 요구되는 개발수요에 맞춰 도시개발이나 신도시 건설 등의 명분을 마련하면서

금까지의 도시계획은, 새로이 직면하는 인구감소 현상에 따라 당초 설정하였던 목표인구의 달성이 불가능해지고, 이에 따라 토지이용계획의 규모나 도시계획시설 등 기존 계획을 축소해야 하는 상황에 직면한 지방자치단체들도 증가하고 있다.

저출산·고령화로 인한 인구감소시대의 도래 및 수도권으로의 인구집중의 지속, 지방 중소도시의 인구붕괴 등에 대응한 새로운 도시계획의 역할이 필요하다. 수도권 및 대도시권의 인구증가에도 불구하고 도심의 쇠퇴, 외곽의 지속적인 난개발로 인한 합리적인 도시공간의 관리가 필요하다. 인구감소 시대 및 새로운 가구에 대응하며, 수도권 및 대도시권 집중을 억제하고 지방 중소도시의 축소문제에 대응하기 위한 제도개선이 요구된다.

2) 새로운 환경변화에 대응한 정책방향

향후 100년의 국토 및 도시계획을 위한 새로운 정책방향 제언을 내부환경 및 외부환경 변화와 연계하여 제시하고자 한다.

먼저 국토교통부(2019)는 사회경제적 측면의 외부환경에 대해서는 크게 인구·공간구조·기후·경제·세계화·과학기술·정치연전 등 7개 분야와 기존 계획체계 측면의 내부환경은 국토계획법의 한계, 제도운영, 관련계획과의 관계, 그리고 새로운 요구 등 4개 분야의 문제인식을 통해 정책방향을 제시하고 있다.

외부환경 측면에서 유연한 도시계획수립, 포용력 및 회복력 있는 도시구현, 과학기술을 활용한 증거기반 도시계획 기법 개발, 지방 분권 및 시민참여형 도시계획 확립, 친환경 에너지 저감형 도시 실현, 도시

[표2] 대내외 환경변화에 따른 정책방향

외부환경			내부환경		
	현황 및 문제점	정책 방향		현황 및 문제점	정책 방향
인구 구조 변화	• 인구감소시대의 도래 • 초고령화시대로 진입 • 1인 및 다문화가구의 증가	• 뉴노멀시대의 새로운 도시계획 체제로의 전환	국토계획법의 한계	• 비도시지역의 계획적 관리수단 부재 • 관리지역 세분화 • 농림지역의 농지법/ 산지관리법과의 관계 설정	• 인구감소 및 축소도시 시대에 대응하기 위한 콤팩트-네트워크 도시로의 전환 도모
공간 구조 재편	• 대도시로의 집중 심화 및 지방소멸 위기론 대두 • 기성시가지 쇠퇴 및 교외화 확산	• 인구감소 및 양극화 등 불균형한 도시공간구조 개편 필요	도시계획제도 운영상의 문제	• 인구감소시대에 맞지 않는 계획인구 및 토지수요 과다추정 • 장기미집행 도시계획시설의 해제 • 기반시설연동제의 실현성 문제	• 도시의 밀도관리를 통한 토지이용관리체계의 전면적 개편
기후 변화	• 지구온난화 • 자연재해 발생 • 에너지 및 자원부족 • 감염병 확산	• 급격한 도시화로 인한 도시 재난재해에 안전한 도시구축	도시계획 관련 계획과의 관계	• 도시·군기본계획과 관련계획과의 연계 미흡 • 도시·군기본계획과 도시·군관리계획의 결정을 무력화시키는 과도한 의제처리 • 도시계획에 대한 환경성평가 제도 도입	• 도시계획 관련계획과의 체계적인 역할분담 및 연계
경제 변화	• 경제성장 문화와 저성장시대의 지속 • 소득 및 소비의 양극화 심화	• 경제 저성장 시대의 도시 및 지역간 불균형 해소	도시계획 제도의 새로운 요구	• 중간단위계획의 요구 (서울시 생활권 계획 수립) • 유엔 해비타트 III / New Urban Agenda • 다양한 주민참여 요구와 실천사례 • 기후변화에 대응/적응을 위한 계획적 요구	• 주민참여 및 포용도시 등 새로운 도시가치 실현
세계화 추세	• 유엔 해비타트 III 새로운 도시의제 • 지속가능한 달성목표(SDGs)실천 • 국제적 도시경쟁력 요구	• 새로운 가치로서 포용력 및 회복력 있는 도시 실현			
과학 기술	• 4차 산업혁명시대 도래 • 디지털 트윈/스마트 시티	• 스마트시티 등 과학기술을 활용한 도시계획의 유연성 확보			
정치 여건	• 지방분권 • 남북협력과 통일	• 지방자치 및 주민자치시대의 도시계획적 역할 제고			

출처 : 국토교통부(2019)의 내용을 토대로 필자가 재정리함

경쟁력 및 균형발전 도모 등이 필요하다. 그리고 내부환경 측면에서는 비도시지역의 계획적 관리 강화, 토지이용계획의 조정 및 실현수단 도입, 도시계획체계와 관련계획과의 실질적 연계, 기후변화 및 재난 및 재해 대응 계획기법 강화, 성장/개발에서 성숙/관리의 계획수단으로 전환 등이 필요하다. 이에 관련 정책을 크게 기후변화, 인구감소, 공간구조 재편 측면에서 제시하고자 한다.

3) 새로운 환경변화에 대응한 정책 제언

가. 기후변화 등 탄소중립도시로의 전환

기후위기 시대, 탄소중립도시 조성은 지속가능사회를 위한 필수요건이다. 이상기후로 인한 재해현상, 온도상승에 따른 해수면 상승으로 막대한 피해가 나타나고 있으며, 현재 전 세계가 경험하고 있는 코로나19의 원인도 자연생태환경 파괴에 따라 바이러스가 인간에게 전파되어 발생된 것으로 밝혀졌다. 기후위기 시대에 인류가 생존을 위협받는 상황에서 사회경제적 영향력과 환경피해를 최소화하기 위해서

는 탄소배출량을 저감하는 정책에 대한 관심이 필요하다.

탄소중독사회에서 탄소중립사회로의 전환이 필요하다. 자동차 의존성이 높은 도시에서 보행권이 보장되는 '걷고 싶은 도시(Walkable City)'를 조성함으로써 도시수송 방식의 전환을 통하여 탄소배출을 저감하는 정책의 추진이 필요하다. 도시군기본계획의 생활권계획을 수립하는 과정에서 보행이 자유로운 도시설계 개념을 도입하고 자동차 교통에서 탈피하는 수송체계의 구축이 필요하다. 탄소중독도시는 상대적으로 도로 이동성이 편리한 도시이므로, 탄소중독을 완화하기 위해서는 교통정책의 전환이 필요하다. 교통수요를 파생시키는 육상교통망을 확충하는 정책보다 혼잡통행료 징수, 대중교통지구 운영 등 교통수요관리 중심으로 교통정책을 전환하는 방안도 검토되어져야 한다. 탄소배출원의 증가요인 중 하나인 개인 교통을 지향하는 정책에서 탈피하여 지하철, 버스 등 대중교통 이용의 편리성을 높이는 대중녹색교통 체계의 구축을 통해 탄소배출원을 저감하는 정책을 추진해야 한다.

나. 인구감소 및 지방소멸에 대응한 축소도시 전략 도입

지방중소도시의 경우 도시·군기본계획은 인구감소 및 축소도시 시대에 맞게 역할 재정립이 이루어져야 한다. 축소도시에 맞는 공간구조를 실현하기 위한 수단으로 현재의 도시재생전략계획을 활용할 것인지 아니면 일본의 입지적정화계획과 유사한 새로운 제도 도입이 필요할 것인지에 대한 논의도 필요하다. 일본에서는 입지적정화계획이 「도시계획법」이 아닌 「도시재생특별조치법」에 위치하고 있어서 도시 계획을 실현하기 위한 실행수단(재정 및 세제지원, 인센티브 등)으로서의 역할을 담당하도록 하였다. 따라서 우리나라에서도 도시·군기본계획에서는 축소도시시대에 맞는 공간구조로의 전환을 꾀하고, 도시재생전략계획에서는 이를 토대로 공간구조의 중심지체계에 맞게 도시재생활성화지역에 도시기능의 입지를 도모하는 등 콤팩트-네트워크 도시를 구현하는 수단으로 활용할 수 있다.

우리나라의 도시·군기본계획과 도시재생전략계획의 계획체계 간 위계 및 역할을 명확히 제시해야 한다. 일본의 경우 제도적으로 입지적정화계획은 도시계획마스터플랜의 하위계획으로서 자리매김하고 있으나, 우리나라의 경우 도시·군기본계획과 도시재생전략계획의 위계관계가 불명확하다. 하지만 도시재생전략계획의 내용은 대부분 도시·군기본계획에 포함되어 있어 계획 간 차별성도 부족하다. 앞에서 설명한 계획적 위계는 도시·군기본계획과 연계하여 도시재생전략계획을 하위 또는 부문별 계획으로 역할을 설정할 수도 있다. 또한 지방중소도시의 경우에는 도시재생전략계획을 입지적정화계획과 유사한 역할로 재정립하는 방안도 고려할 수 있다.

또한 지방중소도시의 축소도시 대응을 위해서는 도시·군기본계획과 도시재생전략계획의 통합도 고민할 필요하다. 도시·군기본계획의 수립지침 중 도시재생계획의 내용이 도시재생전략계획 수립가이드라인의 13개 중 9개 항목과 동일하거나 유사하다. 인구가 일정 규모 이하인 경우에서 도시·군기본계획에 도시재생전략계획의 내용을 포함하여 수립할 경우에는 도시·군기본계획으로 대체하는 방안

도 고려할 수 있다. 이러한 경우에는 지방중소도시의 축소도시 문제에 대응하기 위한 입지적정화계획과 유사한 제도의 도입도 검토할 필요가 있다(윤장식·이삼수, 2019).

다. 자원절약형의 스마트 콤팩트-네트워크 도시로의 전환

콤팩트-네트워크형 도시는 생활SOC의 효율적 공급과 계획적 입지 관리를 위해 '모으고, 연결하고, 필요 시 공급하기' 전략을 담은 '도시·군기본계획'으로의 전환이 필요하다. 인구감소시대에 대한 민국 국민이 어디에 거주하더라도 일상생활을 영위할 수 있도록 생활SOC 집중화구역 설정, 시가화 유도계획, 교통네트워크 연계계획 등을 통해 필요 생활SOC 서비스를 제공하고, 필요시 토지이용계획을 수립함으로써 스마트기반 생활권 재편을 유도해 국민의 기본적 삶의 질을 보장하기 위함이다.

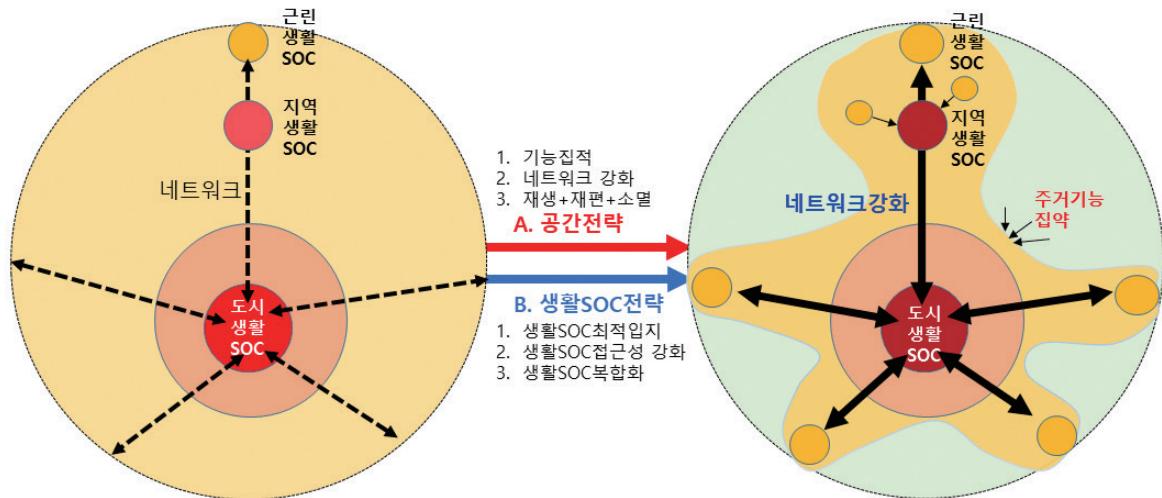
농·어촌 등 지방소도시 지역은 급속한 인구감소로 시가지 밀도가 저하되면서 의료·복지·상업 등 일상생활에 필요한 필수 서비스의 제공에 애로가 있다. 이를 해결하기 위하여 도시 내 생활권 위계별 거점을 중심으로 생활SOC의 집약화 등 공간활용을 효율화하여 생활SOC 공급의 과잉 및 사각지대의 해소가 필요하다.

인구감소시대에 맞는 효율적인 생활SOC 공급 및 새로운 공간구조 구축을 위한 생활권 재편이 필요하다. 인구감소시대에 지역상생 측면에서 생활권을 기반으로 한 생활SOC 시설과 서비스의 적정규모와 수준, 서비스의 집중, 연계·공유, 공급 전략이 필요하다.

콤팩트-네트워크 도시의 전략은 인구감소에 대응하기 위한 새로운 공간구조 재편으로서 콤팩트-네트워크 생활권 및 이에 맞는 생활SOC 공급 전략이 필요하다. 이를 위해 확산형 공간구조를 압축형 공간구조로 재편하고, 효율적인 생활SOC 공급을 위한 위계(생활권)별 거점을 설정하며, 도시공간 위계(생활권)에 맞게 생활SOC 공급기준(기능)을 제시하고, 생활SOC의 집약화 및 복합화를 유도할 필요가 있다. 그리고 생활SOC의 합리적 공급과 효율적 이용을 위한 생활권 거점별 접근성(네트워크)을 강화해야 한다. 

[표3] 자원절약형의 스마트 콤팩트-네트워크 도시로의 전환

조성전략	설명	
공간구조	확산형 공간구조에서 압축형 공간구조로 재편, 효율적인 생활SOC 공급을 위한 위계(생활권)별 거점 설정	
생활SOC	집약화	합리적인 공급을 위한 생활권 거점에 맞는 생활SOC 집약화 도모
	복합화	효율적인 이용 및 운영을 위한 생활SOC의 복합화 도모
네트워크 강화	시설-시설	생활SOC의 합리적 공급과 효율적 이용을 위한 시설의 집약화 및 복합화를 시설간 접근성 강화
	시설-사람	대중교통 및 마이크로모빌리티 활용으로 시설 접근성 강화



[그림1] 컴팩트-네트워크 도시전략

출처 : 국토교통부(2021)

[참고문헌]

- 국토교통부, 2019, 인구감소시대에 대응한 도시계획체계 개편방안
- 국토교통부, 2021, 인구감소시대의 지역상생발전을 위한 공간모델 구축
- 윤장식 · 이삼수, 2019, 일본의 축소도시 대응정책의 도시계획적 함의 : 입지적 정화계획을 중심으로, 국토계획 No.54(2), pp.17-32
- 이삼수 · 문준경 · 윤병훈, 2021, 포스트 코로나19시대의 도시재생 정책방향

연구, LH 토지주택연구원

- 이삼수 · 정광진, 2020, 축소도시, 커뮤니케이션북스
- 최봉문 외, 2019, 인구감소와 여간변화에 대응한 도시계획체계 개편방안, 도시 정보 No.444, 대한국토도시계획학회
- 한국도시계획가협회, 2021, 도시계획 : 이론과 실제, 기문당

FOCUS

 국토계획법
전면개정을 생각한다

국토계획법 20년 시점에서의 용도지역제도의 문제점과 개선방안

김동근 | 국토연구원 연구위원

1. 들어가며

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(약칭 : 국토계획법)이 등장한지 20년이 되었다. 국토계획법은 당시 사회적 문제로 대두되었던 나홀로 아파트를 비롯한 난개발 문제에 대한 대응으로 국토관리체계를 도시계획의 영역으로 통합하기 위하여 도입되었다.

현행 국토계획법에서는 국토 · 도시분야의 핵심적인 제도를 다수 포함하고 있다. 도시계획 분야에서는 광역도시계획, 도시 · 군기본계획, 도시 · 군관리계획을 다루며, 심의허가 분야에서는 개발행위허가와 도시계획위원회 관련 내용을 다루고 있다. 이와 동시에, 용도지역 · 지구 · 구역 제도를 국토의 토지이용관리를 위한 가장 기본이 되는 제도로서 운영하고 있다. 용도지역을 통해 토지이용관리의 기본적인 체계를 구축하고, 지구단위계획이나 용도지구 등을 통하여 개발밀도 및 허용용도 등을 구체적인 기준을 마련하여, 개발행위허가 등의 심의허가를 통해 보완하는 토지이용관리체계를 가지고 있다.

2. 현행 용도지역제의 문제점

현행 용도지역은 국토계획법에서의 대표적인 토지이용관리제도로 인식되고 있지만, 실제 현실에서는 운영 목적과 맞지 않는 경우가 다수 발생하고 있다.

■ 용도지역 지정 목적에 맞지 않는 토지이용 발생과 이로 인한 환경 악화

용도지역은 부정적 외부효과가 발생하지 않도록 특정 용도의 건축물을 중심으로 지역을 관리하고자 한다. 그러나 현실에서는 주거지역에서 균린생활시설(음식점, 카페 등)로 인한 상업화 현상이 발생하고 있으며, 상업지역에서는 주상복합건축물, 오피스텔 등으로 인한 주거화 현상이 발생하고 있다. 공업지역에서는 전통적인 공장이 이탈하고, 대형할인매장 등의 유통시설이나 업무시설이 입지하고 있다. 교외지역인 자연녹지지역은 다세대 · 다가구 주택의 밀집 등 저층주거지역화되고 있으며, 계획관리지역은 개별입지공장으로 인한 난개발 문제가 대두되고 있다.

실제로 건축물대장의 건축물 현황자료에 따르면, 상업시설이 가장 많이 입지한 용도지역은 상업지역이 아니라 주거지역으로서, 동수 기준으로 35.4만동 입지하며, 이어 관리지역-상업지역-녹지지역 순이다(국토부, 2020:1:119). 국토계획법에서는 상당수의 상업 목적 건축물을 균린생활시설로 분류하여 대부분의 주거지역에서 허용하고 있을 뿐만 아니라, 주거지역은 상업지역에 비하여 저렴한 지가, 많은 거주인구 등으로 상업시설이 입지하기에 좋은 여건을 갖추고 있기 때문이다.

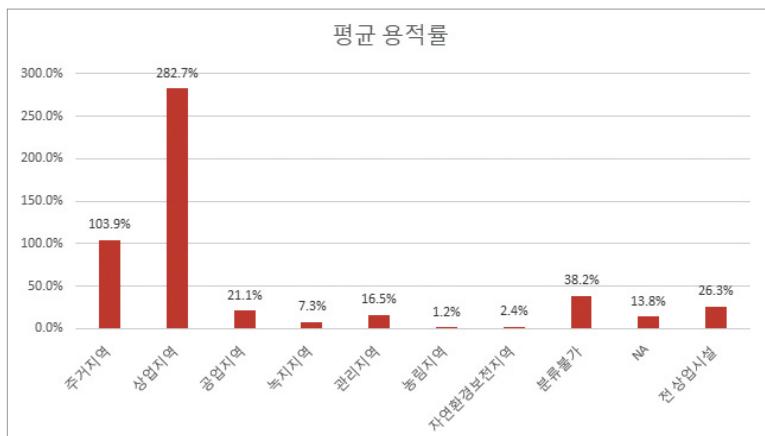
■ 용적률만으로는 지정 목적을 달성하기 어려운 경우가 다수 발생

용도지역제가 규제하는 또 다른 요소는 개발밀도이다. 토지이용관리



[그림1] 용도지역별 상업시설 입지현황

출처 : 국토부, 2021: 119



[그림2] 용도지역별 상업시설의 평균용적률

출처 : 국토부, 2021: 126

효과를 거두기 위해서는 최대용적률(건폐율)을 이용한 규제효과 또는 인센티브 부여를 통한 유인효과가 있어야 한다. 그러나 현실에서는 최대용적률에 비하여 개발수요가 낮아서, 건축물의 적정밀도의 관리 또는 인센티브 효과가 없는 경우가 흔하다. 예를 들어, 국토계획법에서는 일반상업지역의 용적률을 1300% 내에서 지역특성에 맞게 설정하도록 하고 있으나, 건축물대장정보를 이용하여 분석한 결과, 2020년 기준 상업지역 내 상업시설의 평균 용적률은 282.7% 수준으로서 실제 용적 실현 수준은 1/3수준에 불과하다(국토부, 2020: 126).

■ 현행 용도지역의 종류가 장소적 특성과 정책적 목표를 반영하지 못함

현재 국토계획법에서는 21종의 용도지역이 있으나, 특성화된 지역에

대한 관리의 어려움을 보이고 있다. 예를 들어, 현재 자연발생적으로 특화된 저층 가로 상권(먹거리 골목 등)은 대부분 제2종일반주거지역이나, 이에 맞는 적정한 용도지역 유형이 없다. 만약 주 용도에 맞게 상업지역으로 할 경우 과다한 용적률로 인한 부작용이 발생하게 된다. 이러한 문제점은 카페거리, 전통한옥마을, 역사문화의 거리 등 장소 정체성이 강한 지역일수록 두드러지게 나타난다.

■ 고밀주거지역, 혁신 성장거점 형성 등 새로운 수요 대응 미흡

도시의 기능과 중심지를 고려할 때, 일반적으로 고용중심지는 상업지역과 공업지역으로 볼 수 있다. 반면 지식기반서비스업체의 활동을 위한 공간으로는 부적합한 공간일 수 있다. 상업지역은 높은 지가로 인하여,

공업지역은 열악한 업무환경 등으로 인한 한계가 두드러지게 나타나고 있다. 제조업 입지 측면에서도, 4차 산업혁명의 도래, '혁신성장' 등으로 인한 도시첨단산업, 지식산업 및 ICT 산업 등의 수요 증가에 따라 공업지역의 기능이 기존의 전통적 제조업 기반 기능에서 첨단산업 및 융복합기능의 형태로 변모하고 있다. 향후 4차산업혁명 등 사회경제적 변화에 능동적으로 대응하기 위한 새로운 용도지역의 도입 검토가 필요하다. 주거시설 공급 측면에서도, 대도시에서는 노후주거지역의 재정비를 위해서 일반적으로 종전보다 높은 개발밀도를 필요로 하고 있다. 현재 고층고밀 주거시설의 수요가 증가함에 따라 고밀 개발이 가능한 준주거지역, 상업지역 내 주상복합 형태의 개발이 증가하고 있으나, 용도지역의 지정 취지와는 맞지 않다는 목소리가 나오고 있다. 도심 내 임대주택의 공급, 신성장·혁신 기능 지구의 조성 등 정부정책 대응을 위한 새로운 토지이용체계의 필요성에 대한 목소리도 나오고 있다.

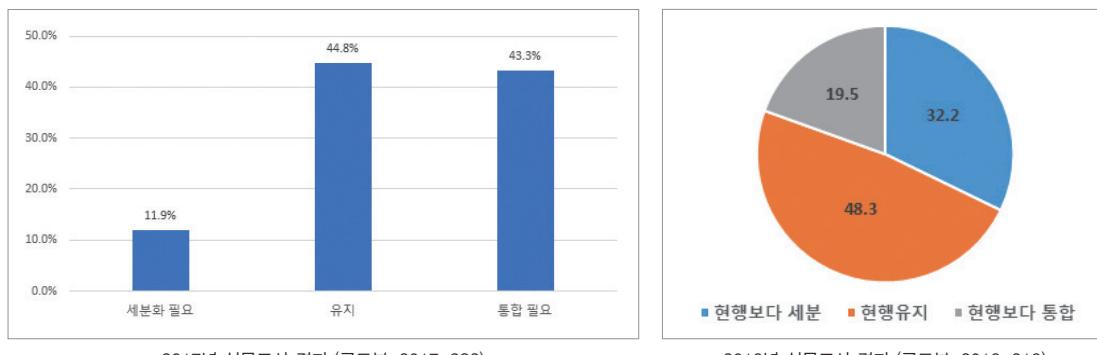
■ 용도지역 관련 기준이 복잡하고, 근거가 부족하여 불필요한 논란 발생
현행 국토계획법은 건축법 시행령 별표1의 29종의 건축물의 종류를 용도지역별로 차등적으로 관리한다. 국토계획법 시행령에서 직접 허용여부를 결정하기도 하지만, 지자체의 도시계획조례에 따라 허용여부를 위임하기도 하며, 동일 건축물 유형이더라도 업종이나 면적, 형태 등에 따라 예외를 두기도 한다. 그 결과 현행 용도지역의 건축물 유형별 허용여부는 단일 표로 정리하기 어려운 수준에 이르렀다. 특히, 2014년 이후에는 용도지역 내 허용용도 기술 방식에 있어 포지티브 방식(허용용도 나열식)과 네거티브 방식(불허용도 나열식)이 혼용되고 있어, 법령 해석에 따른 불편이 발생하고 있다. 네거티브 방식은 [원칙적 허용, 예외적 불허]라는 도입 취지에도 불구하고, 직관적이

해가 가능한 포지티브 방식과는 달리 법령 해석을 어렵게 하고 있다. 실제 지자체에서 가장 많은 민원이 발생하는 분야도 용도지역 내 규정이다. 용도지역 내 용도 및 밀도 기준은 국토계획법 및 도시군계획조례에 의해 규정하도록 하나, 구체적인 설정 근거가 명시되어 있지 않고 도시계획과의 연계성도 불분명하여 제도 운영상의 어려움이 발생하고 있다. 용도지역 제도의 설득력 있는 운용을 위해서는 이해하기 쉽고 객관적인 근거의 마련이 필요할 것이다.

3. 제도의 개선 방향

■ 경제사회구조 변화와 지역의 특성을 고려한 새로운 용도지역의 도입
현행 도시지역 내 용도지역은 크게 주거/상업/공업/녹지로 구분된다. 대체로 상업지역이 최상위 용도지역으로서 용적률도 높고, 건축물 허용용도도 폭넓게 운용되나, 주거지역이나 공업지역은 상대적으로 밀도와 용도 모두에서 상대적으로 낮게 설정되어 있다. 그 결과 고밀 주거환경의 조성이나 저밀저층의 상권, 지식기반 산업을 위한 혁신클러스터를 조성하기에는 어려움이 있었다.
과거에는 준주거지역, 준공업지역 등의 용도지역을 운용하고, 지구단위계획 등의 계획기법으로 대응하였으나, 현재에는 공공주택법, 스마트도시법 등 특별법으로 용도지역의 한계를 뛰어넘는 계획이 도입되고 있다. 혁신클러스터의 조성 측면에서도, 연구개발 기능을 중심으로 하는 새로운 용도지역의 도입 필요성이 논의되고 있다. 따라서 기존의 주거/상업/공업지역 외에 업무지역, 복합용도지역 등 새로운 용도지역을 도입하거나, 주거지역 내 제4종일반주거지역 등의 신설, 상업지역 내 저층상업지역 등 용도지역의 다양화를 검토할 필요가 있다.

[표1] 용도지역 세분화 및 통합에 대한 지자체 설문조사 결과



[표2] 용도지역 세분화 지자체 위임의 예시

- ▶ (1안) 대분류에서 위임 (주/상/공/녹(법령) 이외에 복합지역(조례)를 조례로 신설 가능)
- ▶ (2안) 중분류에서 위임 (주거(법) → 전용/일반/복합(조례) 등으로 세분하거나 신설, 통합 가능)
- ▶ (3안) 세분류에서 위임 (주거(법) → 전용/일반/준주거(시행령) → 제1종/제2종/제3종/제4종(조례))
- ▶ (4안) 세분류를 다시 세세분 (제2종일반주거지역(시행령) → 제2종일반주거지역(7종이하)(조례))



[그림5] 용도지역 허용용도 기술방식 통합 방안

■ 지역여건을 고려한 맞춤형 용도지역제 운용

새로운 용도지역의 도입과 운용의 필요성은 지역에 따라 상당히 다를 수 있다. 국토부의 2017년 설문조사 결과에 따르면, 대체로 용도지역의 세분 보다는 통합운용이 필요하다고 주장하는 지자체가 많았으며, 2019년 설문조사 결과에서는 이와는 다르게 세분화된 용도지역제 운용이 필요하다고 응답한 지자체가 많았다. 대체로 특광역시 및 대도시는 용도지역의 세분화를 원하는 반면, 중소지자체는 단순한 용도지역제를 선호하는 경향을 보였다. 따라서, 가급적 지역 상황에 맞게 용도지역의 종류를 운영할 수 있도록 조례 위임범위를 확대하는 제도운용이 필요하다. 현행 국토계획법에서도 2019년 국토계획법 시행령 개정을 통하여 도시지역(주/상/공/녹)에 대해서는 추가적 세분 근거를 마련하고 있으나, 차후, 도시계획조례에 의한 용도지역 신설, 세분권한을 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 국토계획법 시행령에서 용도지역의 종류를 중분류 단계에서 규정하고, 지자체 도시계획조례에 의해서 세분류 및 세세분류를 하도록 규정함으로써 지역에 따라 용도지역을 차등적으로 운용하는 것이 가능할 것이다.

■ 용도지역의 허용용도 기술방식(네거티브 방식과 포지티브 방식)을 통합하여 단순명료화

현행 용도지역제는 건축법 시행령, 국토계획법 시행령, 지자체 도시계획조례에 걸쳐 용도지역별 건축물 허용용도를 결정하고 있어 상당히 복잡한 구성을 지니고 있다. 특히, 2014년 건축물 허용용도 기술방식을 일부 네거티브 방식으로 변경하여, 혼란을 가중시키고 있다. 포지티브 방식과 네거티브 방식 모두 장단점이 있으나, 예외조항이 많고 지자체 위임사항이 늘어날수록 네거티브 방식은 직관성이 떨어져 혼란을 일으킬 우려가 크다. 따라서 두 방식을 통일한 단일 방식으로 전환을 검토하여야 한다. 대표적인 방법으로는 시행령에서는 조례에서 허용(또는 원칙적 불허)할 수 있는 건축물 유형만을 결정하며, 도시계획조례에서는 (시행령에서 정한 건축물 용도 중에서) 최종 허용용도를 정하도록 하는 방식이다. 예를 들어, 시행령에서 계획관리 지역 내 단독주택을 허용하던 사항을, 앞으로는 도시계획조례에서 허용여부를 결정하도록 하는 것이다.

결과적으로, 용도지역의 허용용도 구분 방식을 통일함에 따라 직관성을 향상시킬 수 있으며, 일반 시민도 각 시군 지자체의 도시계획조례만 확인하면 허용/불허 여부를 직관적으로 이해가능하게 되는 개선효과가 있다. 또한 지자체에서는 건축물 허용여부의 지자체 결정권한이 늘어나므로, 지역 특성에 맞게 도시계획을 운용할 수 있다는 장점이 있다.

■ 지자체의 용도지역 기준의 근거마련 (도시기본계획과의 연계)

지자체의 용도지역 운용 권한이 늘어날수록, 그에 따른 객관적·과학적 근거마련이 필수적이다. 현재 용도지역의 지정은 도시·군관리계획에 의하여 운용되고 있으나, 용도지역 내에서의 용적률, 건폐율, 허용용도는 단순히 도시·군계획조례에서 기술하고 있을 뿐이다.

따라서 지역의 여건, 지역주민의 의견, 도시계획적 필요성 및 발전 전망 등을 고려하여 필요 용도지역의 종류, 세분화의 정도, 용도지역별 허용용도 및 밀도, 층수 등의 계획기준을 도시기본계획에서 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 역세권 주변의 상업지역은 800% 내외, 근린 생활 중심지는 300% 내외 등의 기준을 데이터 기반의 기초조사 결과를 바탕으로 설정하여야 한다. 이는 향후 민간 개발사업 시행 시, 입지여건 및 기반시설요건 등을 검토하여, 동일 용도지역이라 하더라도 개발밀도를 차별적으로 부여할 수 있는 근거로 활용할 수 있다.

고 시장수요와 사회변화에 능동적으로 대응하지 못하고 있다고 평가를 받는다. 또한 성장사회에서는 토지이용의 목적과 한계를 명확하게 명시해 놓아 용도지역제의 장점이 극대화될 수 있으나, 도시가 쇠퇴 기조를 보일 때에는 용도지역제가 제 역할을 하기 어렵다라는 견해도 있다(김동근, 2017: iv)

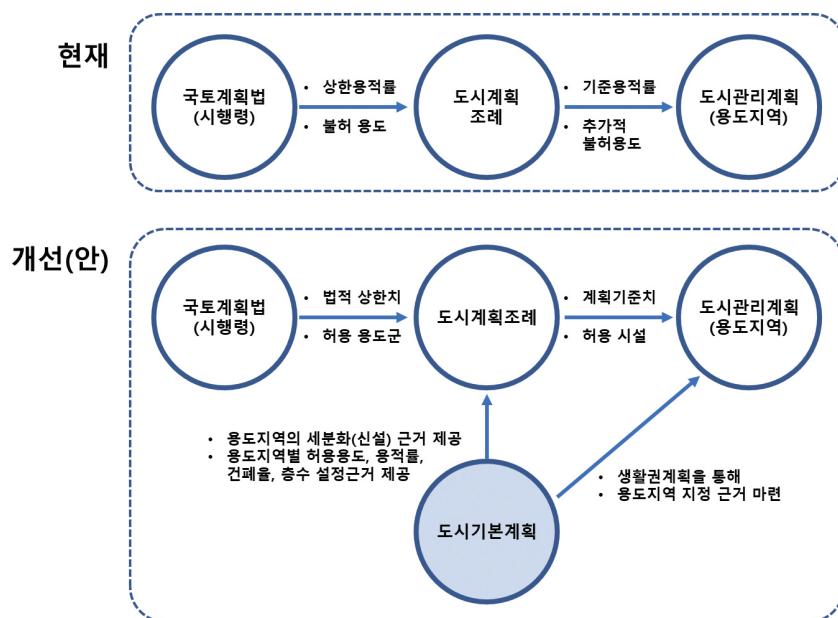
그럼에도 용도지역제도는 국토계획법이 도입되기 이전 도시계획법 시절부터 부적절한 토지이용을 관리하고, 장래 토지이용의 방향을 제시하는 것을 목표로 오랜 기간 운영되어 온 제도이자, 우리나라 토지이용관리체계의 근간을 이루어 왔다. 건축이나 토지이용행위는 다른 경제활동에 비하여 막대한 시간과 자원을 소모한다. 따라서 토지이용 관련제도는 단기간의 사회경제적 변화에 좌우되기보다는, 원칙과 객관적 자료를 바탕으로 합리적이고 안정된 운용이 중요하다. 용도지역제도를 단순히 토지이용규제가 아니라 경제적, 사회적 질서 확립을 위한 규범으로 보는 시각이 필요하다. 

4. 결론

용도지역제도는 해당 토지에서 개발행위가 일어나기도 전에 할 수 있는 토지이용행위와 그렇지 않은 행위를 선행적으로 규정하고 있기 때문에, 태생적으로 경직적이다(김동근, 2017: 57). 한편으로는 용도지역 제도가 오랜 기간 고착화됨에 따라, 지역특성을 잘 반영하지 못하

[참고문헌]

- 국토교통부, 2017, 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획관리제도 개선 연구
- 국토교통부, 2019, 혁신성장을 위한 토지이용규제 개선 연구
- 국토교통부, 2021, 비대면 소비문화 확대 등 도시공간 이용변화에 대응하는 도시계획제도 개선 연구
- 김동근 외, 2017, 도시경쟁력 강화를 위한 토지이용 유연화 방안, 국토연구원



[그림6] 용도지역과 도시기본계획 간의 연계 개념도

FOCUS

국토계획법
전면개정을 생각한다

앞으로의 비시가화지역 관리방안

이 일 희 | (주)제일엔지니어링종합건축사사무소 이사, 도시계획기술사

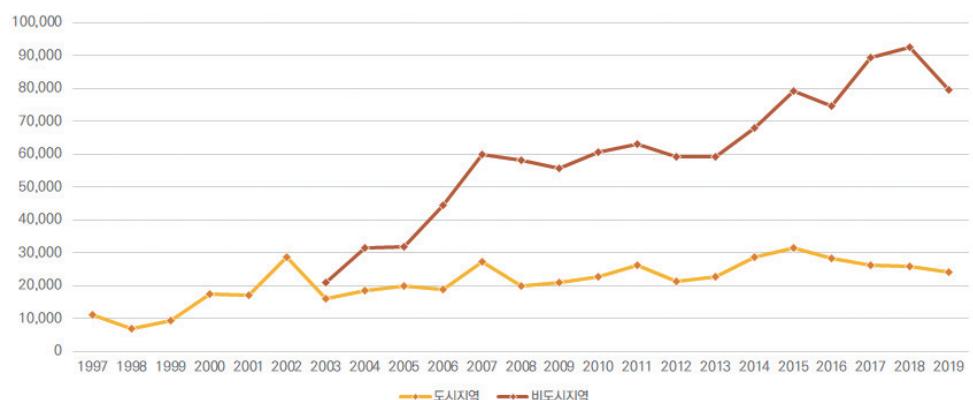
우리 국토에서 비시가화지역의 현주소

현재의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 2002년 「도시계획법」과 「국토이용관리법」이 통합되어 제정되었다. 즉, 도시지역(도시계획구역)과 도시지역 외 지역에 대한 토지이용을 하나의 법령으로 관리하게 된 것이다. 그 결과는 국토·도시에 많은 변화로 나타났으며, 비도시지역 측면에서 살펴보면 개발행위허가와 같은 도시계획법의 다양한 계획·개발 수법들이 비도시지역에 적용이 가능해짐에 따라 행위제한이 사실상 완화되는 계기가 되었다. 실제로 2003년 국토계획법 시행 이후부터 비도시지역에 대한 개발행위허가가 급증했음을 확

인할 수 있다.

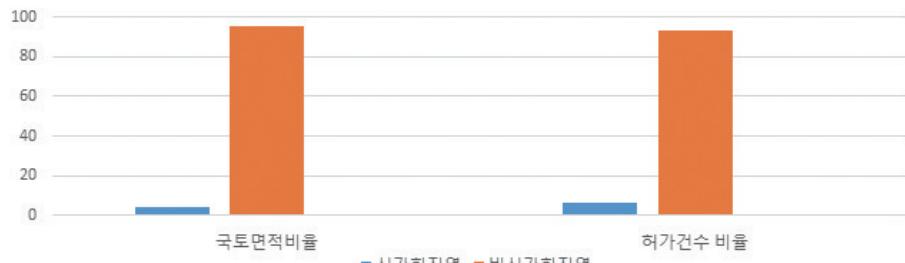
그리고 국가통계포털 기준(2020년말), 비도시지역은 국토전체 면적의 83.3%를 차지하고 있으며 녹지지역(11.9%)을 포함한 비시가화지역의 면적비율은 95.2%에 이른다.

한편 2020년 개발행위허가 현황을 살펴보면, 전체 개발행위허가 건수 중 시가화지역(주거·상업·공업)의 개발행위허가 비율이 6.6%인 반면, 비시가화지역이 93.4%를 차지하고 있어 여전히 소규모 개발의 대부분이 비시가화지역에서 개발행위허가를 통해 발생하는 것으로 나타났다.



[그림1] 개발행위허가 건수

자료 : 국토교통부, LH, 각 연도, 도시계획현황



[그림2] 시가화지역과 비시가화지역 비교

자료 : 국가통계포털

비시가화지역의 난개발 발생은 여전하다.

2003년 국토계획법 시행에 따른 비시가화지역의 도시성장관리수단으로 개발행위허가제와 더불어 기반시설연동제, 토지적성평가제 등이 제도화되었다. 원래의 개발행위허가제는 토지이용과 관련된 개발행위 중 도시계획 차원에서 검토가 필요하거나 관리하는 것이 타당하다고 판단되는 경우에 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가를 받도록 하고 있는 제도로서, 경직적으로 운영되어 왔던 도시계획 행정에 매우 큰 재량권을 부여한 점이 핵심이며, 지방정부로 하여금 계획, 조례, 도시계획위원회 심의 등 재량적 수단을 활용하여 도시계획을 보다 유연하고 실효성 있게 운용하도록 하기 위함이었다. 하지만 기반시설연동제와 토지적성평가제가 그 기능을 다하지 못하였고 비시가화지역의 구체적 토지이용관리목표 및 계획적 관리수단 부재 속에 용도지역 중심의 행위제한과 개발행위허가제만이 남게 되었다. 설상가상으로 용도지역에서의 건축제한이 지속적으로 완화되면서 재량(허가·심의)에 의한 비시가화지역의 도시관리수단인 개발행위허가제는 개발행위의 가부를 홀로 판단하는데 한계에 직면하게 되었다. 결국, 담당 지자체들의 대부분은 지역경제 활성화, 강행규정 및 계획체계 부재, 사유재산권 보호 등의 이유가 더해져 적극적인 재량 행위를 펼쳐내지 못하였으며 그에 따른 다양한 난개발의 문제점이 현재까지도 발생하고 있는 실정이다.

이에, 본고에서는 지금까지의 개발행위허가제와 더불어 2021년 개정·시행된 성장관리계획을 시작으로 앞으로의 비시가화지역 관리 방안에 대한 개선방향을 제안하고자 한다.

이제는 적극적인 계획허가제를 생각할 때다.

도입의 필요성

앞으로의 비시가화지역 관리방안으로서 한국의 '계획허가제' 도입이 적극적으로 필요하다. 그 이유는 다음과 같다.

2000. 도시계획법 전부 개정이 되면서 '개발행위허가' 명칭이 최초 사용되었다. 개발행위허가의 처음은 도시계획구역에서의 '토지의 보전', '행위 등의 제한'의 명칭으로 '보전' 원칙 하에 예외적 경우에 한하여 허가(금지 해제)를 하는 개념이었다.

그러던 것이 2002. 국토계획법 제정에 따라 비도시지역으로 개발행위허가의 확대적용은 지자체의 재량행위로서 허가체계가 확립되고 운영되기 전에 비도시지역 난개발의 수단으로 전락하고 말았다. 도시지역에서 개발행위허가제의 문제점은 없었는지에 대한 질문은 도시계획구역 내 토지이용규제는 비도시지역보다 훨씬 더 촘촘하고 다양하며, 시가화지역이 대부분이어서 난개발 이슈가 상대적으로 미미하였기 때문이라고 답할 수 있다.

그 이후. 용도지역별 행위제한이 지속적으로 완화되어 입지규제는 더욱 느슨해졌다. 사실상 허용범위가 너무 커서 용도지역제가 갖는 사전 확정방식의 제어기능이 무력해질 지경이다. 현재는 느슨한 입지규제(용도지역 행위제한) 속에 개발행위허가가 법령과 조례의 허가기준에 따른 규정체계에서 기속행위로서 획일적으로 운영되고 있는 실정이다. 다시금 입지규제를 강화하는 것이 필요하나, 현실적으로 많은 제약이 따른다. 다른 방편으로 허가기준 등 규정의 구체화를 강구하였으나, 그 효과가 미미하고 오히려 규제가 복잡해지면 규정체계에 예속되어 기준의 불·부합 여부만을 허가의 판단기준으로 삼게 되는 부작용을 키우게 된다.(기속행위로서의 운영 심화)

결국, 계획체계 강화가 필요하기는 하나 지역별 여건과 허가건별 환경이 다르므로, 사전에 구체적인 계획을 수립하기에는 그 공간과 내용범위가 방대하여 한계가 있다. 결론적으로, 개발행위허가제의 고

유 특성인 지자체의 재량행위(행위별 성능·내용에 기초한 허가여부 판단)로써 허가체계를 유지하되, 이를 보완하기 위한 계획체계를 마련하는 방안이 현재 최선의 대안이라 판단된다.

한국형 계획허가제 개념(안)

계획허가제라는 용어와 개념이 공통적으로 정립된 바는 없다. 이 글에서는 계획허가제의 개념을 다음과 같이 정의하고자 한다.

개발압력이 높은 지역에서 개발행위 신청의 내용(성능)이 지방정부의 계획과 허가기준 등과 비교·검토하였을 때 그에 부합하는지를 허가권자가 판단하여 허가여부를 결정하는 제도이다. 이 경우, 허가권자는 신청의 내용(성능)이 계획과 허가기준에 미달되거나 당해 사업지와 주변지역의 토지이용관리 목표와 특성을 고려하여 필요하다고 판단되면 그에 관한 조치를 할 것을 조건으로 허가할 수 있다.



[그림3] 한국형 계획허가제 개념

계획체계 강화

상위계획(도시·군기본계획) 근거 마련 : 비시가화지역의 토지이용 관리목표 정립

계획허가제를 위한 계획체계 상 최상위의 원칙과 기준이 필요하다. 토지의 유효이용·효율성 중심에서 토지자원의 가치 중심으로 비도시지역의 토지이용관리 목표와 전략을 재정립·구체화하여야 한다. 용도지역제에 의한 규범적 세분에서 지역의 현황특성 및 고유가치를 기반으로 한 공간적 세분을 통해 토지이용관리 목표를 구체화한다. 도시특성별(특·광역시·대도시·지역중심도시·중소도시) 및 입지특성별(취락·간선도로변·하천변·역사문화지·농지·산지·산업입지·명소 등) 유형을 검토하여 체계화한다.

단기적으로는 성장관리계획을 활용하며 중·장기적으로는 도시·군기본계획 특정주제로서 계획(가칭 “비시가화지역 관리기본계획”)을 수립한다(※ 관련 규정: 「도시·군기본계획수립지침」1-3-4. (특

정주제 중심의 계획)). 그 지위와 성격은 도시·군관리계획 및 성장관리계획의 지침적 상위계획이며, 주요 계획내용은 지역 특성 및 자산을 고려한 관리(보전 및 이용·개발) 원칙 제시, 지역별 토지이용구상 및 그에 따른 유형 구분, 성장관리계획구역 지정 기준, 맞춤형 개발행위허가 기준 근거 등을 포함한다.

성장관리계획 수립 및 개선

개발압력이 높은 녹지지역 및 관리지역을 대상으로 성장관리계획을 적극 수립한다. 이는 현행 법령사항과도 관련되어 있는데, 지난 2021.7.6. 국토계획법 시행령 개정에 따라 계획관리지역에서는 성장관리계획이 수립되지 않은 지역에 제조업소 및 창고를 설치할 수 없도록 하고 있다. 성장관리계획 수립을 통해 계획적 관리수단의 확보와 필지단위의 토지이용관리목표를 제시한다.

현행 규정에 따른 성장관리계획을 수립하되 다음 사항의 개선을 제안한다.

- 필요한 경우 지역 현황특성 및 가치를 기반으로 한 별도의 부문별 계획을 수립하여야 한다. 예를 들면 토지의 형상과 규모가 일정하지 않아 조화로운 개발에 어렵다고 판단되는 지역은 토지이용계획과 가구·획지계획을 수립하여 지적정리를 위한 소규모 토지구획 정리사업이 가능토록 유도한다.
- 반대로, 불필요하고 과도한 규제보다는 해당 지역에서 중요하게 다루어야하는 고려사항(상위계획 정합성, 용도·규모, 환경, 공공 시설간 연계, 경관 등)을 제외한 다른 계획항목은 과감히 삭제 또는 기본방향만 제시하는 것도 필요하다. 지역 특성을 최대한 살린 좋은 개발을 유도하되, 외부불경제에 대하여는 허가·협의권자와 협의 및 조건 부여를 통해 대응한다.
- 주민의 참여방안을 마련한다. 현재 법적 성질상 성장관리계획은 지구단위계획과 상당히 유사하다. 미수립된 지역의 성장관리계획에 대한 주민제안이 가능하도록 근거의 마련이 필요하다. 자연취락 또는 개별산업입지 지역에서 해당 지역커뮤니티가 중심이 되어 지역의 문제점과 잠재력을 파악한 맞춤형 성장관리계획의 수립을 희망하고 있다. 그러한 행정 수요를 중장기적으로 수용하여야 한다. 단기적으로 대규모 개발행위허가 건에 대하여 성장관리계획의 내용을 포함한 허가 신청에 대하여는 성장관리계획이 수립된 것으로 볼 수도 있을 것이다.

4) 끝으로, 개발행위허가와 기반시설 공급의 동시성, 설치주체 규정 등 기준 성장관리방안의 한계를 이어가지 않기 위해 기반시설부담 구역과 연동하는 방안을 마련한다. 이는 구체적인 토지이용관리 목표(토지이용계획, 기반시설배치계획 등)를 전제한 경우이다. 나아가 기반시설 선공급 후개발의 원칙과 그 실행방안을 확보하여야 하며, 중복규제·이중과세 등에 대하여 다른 부담금 및 조세에 대한 사항을 연계 검토하여야 한다.

조건부 허가제 활성화

계획허가제 도입에 있어, 계획체계 및 허가기준과 함께 재량의 판단과 그 판단에 따른 허가의 유형으로서 조건부 허가가 중요한 수단으로 작용한다. 조건의 부과는 허가로 인한 부정적 영향을 개선하기 위해 중요한 방법이다. 사전 규정 및 계획에 따라 토지의 지목, 건축물의 규모 및 형태 등을 일일이 반영하여 선별적, 부분적, 예외적으로 토지 이용을 제한하는 규제는 운영과 실효성의 한계가 있고 지역별 여건과 허가전별 환경이 다르므로 정부의 일률적 규정에도 근본적 한계가 있다.

조건의 부과는 명백한 필요가 있어야 하고, 계획은 물론 허가된 개발과의 연관성이 있어야 하며, 강제조치가 가능해야 하고, 조건의 내용이 정확하며, 마지막으로 엄격해야 한다. 실제, 지방도시계획위원회 심의 결과를 살펴보면 조건부 수용이 약 70%를 차지할 정도로 재량행위가 도시관리의 실질적 수단임을 증명하고 있다.

이 같은 조건부 허가제의 활성화를 위해 다음의 개선사항을 제안한다.

- 1) 현행 규정(국토계획법 제57조)에 따르면 용지의 확보, 위해 방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 조치를 할 것으로 조건부 허가의 근거를 법률로 정하고 있다. 이후 조건부여 대상, 범위, 절차, 기간, 변경 등 세부 기준이 필요함에도 시행령 또는 시행규칙에 담겨 있지 않고 조례보다 후순위인 「개발행위허가운영지침」에 법률 사항을 다시한번 복제하는 수준에 머물고 있는 실정이다. 이에, 조건 부여의 확대·구체화를 위한 근거 마련과 동시에 세부기준과 운영방안을 규정하도록 한다.
- 2) 다양하고 실효적인 조건사항들의 발굴을 위하여 허가권자(허가 담당공무원)에게 기술적 지원이 가능한 각 분야(도시계획, 건축, 토질·기초, 구조, 산림, 방재 등)의 개발행위 전문가(기술사 등) 자문위원회를 구성하는 방안도 검토 가능하다. 이와 관련 기초지자체의 전문가 구성의 한계가 있을 경우 중앙정부가 가이드라인, 사례집 등의 정책자료 배포 또는 자문위원회 파견 등의 지원을 검토한다.
- 3) 규정과 전문가 의견에 더하여 주민 참여방안을 마련하여 그 실효성을 강화한다. 조건 부여와 관련하여 현재는 허가 행정청 또는 도시계획위원회에 한하여 제시하고 있는 바, 일정요건 이상의 허가신청 건에 대하여 허가신청지 주변 주민들의 참여(의견수렴) 절차를 마련한다면 허가신청지에 맞는 조건사항들을 추가하여 계획허가제를 더욱 충실히 따를 수 있다.

[표1] A·B·C 3개 지자체 심의결과 유형

연도	심의 결과			총 계
	원안 수용	조건부 수용	부 결	
2013	127	371	127	625
	20%	59%	20%	100%
2014	149	463	164	776
	19%	60%	21%	100%
2015	126	570	157	853
	15%	67%	18%	100%
2016	120	618	142	880
	14%	70%	16%	100%
2017	68	606	137	811
	8%	75%	17%	100%
총계	590	2,628	727	3,945
	15%	67%	18%	100%

자료 : 국토교통부, 2018

허가기준의 지역맞춤화

현행 개발행위허가 운영실태는 사실상 허가체계가 아닌 '획일적 규정체계'라고 볼 수 있다. 개별 개발행위에 대한 합리적 판단을 하기보다는 각 규정의 부합여부에 따라 허가를 결정하고 있어 재량행위로서 개발행위의 제어와 바람직한 이용 가능성을 모두 포기하는 결과를 초래하고 있다. 하지만 다양한 사회여건변화에 따른 국토이용의 수요와 관련 기술이 발전하고 있다. 즉, 새로운 수요와 지역 고유자산을 활용하여 "좋은 개발"을 유도하는 합리적이고 탄력적인 허가기준의 운영이 필요하다. 예를 들어, 녹지지역 내 자연취락에 대한 토지이용의 변화를 지적할 수 있다. 최근 몇 년 동안 다양한 라이프스타일의 출현에 따른 근교 전원마을의 수요가 증가하였다. 도시화에 따른 경제성장은 여가와 경제적 여유를 가능케 했고, 주택의 개념과 주거 욕구에 많은 변화를 가져왔다. 이러한 도시화 현상으로 통신망과 자동차 및 도로망이은 거리개념에서 시간개념으로 바뀜에 따라 정주공간으로서의 기능이 강화되고 있는 상태이며, 도시생활과 다른 자연 속에서의 삶을 추구하려는 도시민의 욕구가 증가됨에 따라 근교의 자연취락지구 중심으로 도심의 대안적 공간으로 부상하고 있다.

하지만 기존의 자연취락 그대로를 이용하기 보다는 도심주거지의 서비스가 상당부분 제공되길 희망하고 있다. 전원주택들이 개별적으로 형성되면서 발생된 문제점인 치안불안, 환경훼손, 편의시설 부족, 커뮤니티 등에 대한 해소가 그려한 예이다.

하지만, 현 도시계획은 사회여건변화를 따르지 못하고 있다. 이제까지 도농통합도시의 도시성장 전략은 대규모 산업단지와 택지개발사업에 의한 외연확산에 초점을 두고 있다. 근교지역과 농촌지역에 대한 주택과 마을의 지속가능성을 위한 전략이 미흡하였다. 여전히 개발행위허가를 통한 5,000m²~10,000m² 단위의 소규모 전원주택지 개발에 의존하고 있어 기존 자연마을과 통합된 기초생활권 형성에 한계를 보이고 있기 때문이다.

이에, 개발수요가 높거나, 소멸이 우려되는 근교마을의 가치발견과 재창조를 위한 성장관리전략으로서, 다음과 같이 기존 자연마을을 중심으로 인구유입과 지속가능성 확보를 위한 삶의 더전 구축을 목표로 한 (가칭) 자연마을권역 도입을 생각해 보고자 한다.

자연마을권역은 도농통합 도시의 도시공간구조에 따라 근교지역에 지정된 자연취락지구와 그 주변지역에 대하여 지역커뮤니티와 양호한 자연환경의 특성을 통해 고유의 전원마을 형성이 가능한 마을권역(자연취락지구 및 그 자연취락지구의 경계에서 500m 이내에 있는

지역)으로 정의할 수 있다.

이는 기존의 조닝(자연취락지구)에 의한 자연마을 보호·주거공급 중심에서 계획(지구단위계획, 성장관리계획)에 의한 자연마을 특화·주거복지 중심으로 전환하는 것을 의미한다. 즉, 근교 자연취락이 도농지역의 기초 주거인프라에서 다양한 삶의 주거선택지로서 역할의 변모이다. 자연마을권역의 컨셉은 '여가와 취미, 관심사 등을 공유하며 살아가는 마을', '주민이 스스로 선택한 라이프스타일이 있는 마을', '상호간에 경험, 매력을 같고 닦는 마을', '청년을 위한 전원주택 모델 개발' 등이 될 것이다.

도시계획적 관리방안의 핵심은 지구단위계획과 허가기준의 지역맞춤에 있다. 현재 용도지역을 유지하는 것을 원칙으로 하되, 건축률 용도, 용적률, 건폐율, 높이 등 계획기준의 완화를 위한 용도지역 상향은 지양하도록 하고, 필요 시 지구단위계획을 통해 행위제한을 완화하도록 한다.

그리고, 자연취락의 특성에 맞는 개발행위허가기준을 적용하여 수요에 부합하는 특화발전을 뒷받침한다. 이 경우, 협상을 통해 마을권역의 토지이용관리 목표와 부합하는 별도의 허가항목 및 기준을 마련(환경영향평가의 사업별 "평가항목 결정"과 유사)하여 도시계획위원회 심의 등을 거쳐 확정하는 방안이 가능하다. 협상 시 허가권자는 전문가 그룹의 검토 및 협상관계인 참여 등의 절차·방식을 검토할 수 있다. 추가적으로 마을운영측면에서 타운매니지먼트 개념을 도입하여 운영규약 작성 및 마을 협정 등을 허가기준에 보완할 수 있다. 이러한 지역맞춤형 개발행위허가기준의 운영근거를 마련하기 위해서는 우선 다음 사항의 개선을 제안한다.

- 1) 국토계획법 시행령 [별표1] 개발행위허가기준 제1호 가목 공통분야에서 개발행위허가 기준의 포괄적 위임 조항을 마련한다. 지역의 특성에 맞도록 토지의 경제적 이용과 환경적 보전의 조화를 도모하기 위해 도시·군계획 조례로 정하는 기준을 운영하는 것이다.
- 2) 지구단위계획구역의 사전협상제도를 참고하여, 개발행위허가제안에서도 (사전)협상제도를 마련하여 행위허가기준을 조정하고 공공기여 및 민간의 인센티브를 실행할 수 있도록 한다. 

[참고문헌]

- 국토교통부. 2018. 비시가화지역 계획적 관리를 위한 개발행위허가제도 개선 방안 연구
- 국토교통부. 2017. 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획관리제도 개선 연구

FOCUS

 국토계획법
전면개정을 생각한다

국토계획법 전부개정시 논의 과제 제언

조정래 | 서울시의회 수석전문위원

1. 들어가며

지난 2002년 제정된 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’(이하 국토계획법)이 시행(2003년)된 후 20년에 이르면서 정부(국토교통부)는 변화된 여건을 반영하고, 그간 운영 성과를 평가하여 문제점을 개선하고, 한계를 보완하고자 전부개정을 추진하는 것으로 알려진다. 과거 국토이용관리법과 도시계획법으로 이원화된 법 체계를 국토계획법으로 일원화하면서, 계획 없이는 개발 없다는 원칙-선계획 후개발-을 천명한 바 있다. 또한 과거 국토건설종합계획법을 국토기본법으로 대체하면서, 국토계획 체계를 잇되 국토관리의 기본 이념을 담음으로써 도시계획 등 국토계획이 지향해야 할 목표를 구체화하였다. 한마디로 과거 비도시지역 외 도시지역에만 도시계획을 적용하던 문제를 극복하고, 국토기본법-국토계획법 체계로 국토계획의 지향점과 함께 국토 전체에 도시계획이 적용될 수 있는 근간을 이룬 것이다. 그 동안 국토계획법은 필요에 따라 법률의 부분 개정이 있어 왔다.¹⁾ 법률의 일부 개정은 운영 과정에서 나타난 문제점을 극복하기 위해서는 불가피하다. 다만, 단편적 법률 개정만으로는 변화하는 흐름을 체계적으로 담아낼 수는 없다. 현재 우리 사회가 겪는 가장 큰 변화는 무엇일까. 무엇보다 큰 변화는 기술의 발달에 따른 4차산업 혁명

이 대표적이다. 빅데이터의 사용과 기초조사 및 분석 능력, 교통수단의 변화, 기후위기 극복을 위한 탄소중립 실현 노력의 필요성, 고령사회화와 저출산에 따른 인구감소, 분권과 참여의 확대 또한 중요한 변화 양상이 아닐까 싶다.

도시계획은 10년, 20년 변화를 내다보며 “해당 지역의 기본적인 공간 구조와 장기 발전 방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에 관하여 수립하는 계획(국토기본법 제6조 제2항 제3호)”이기에 변화된 여건을 충실히 반영해야 할 뿐만 아니라 바람직한 방향으로의 비전을 제시할 수 있어야 한다. 국토계획법 전부개정은 이처럼 도시계획이 제 역할을 다할 수 있는 제도 기반으로 역할해야 할 것이다. 그 동안 도시계획 과정에서 대두된 현안과 서울시 도시계획 특징을 토대로 국토계획법 전부개정 과제를 생각해본다.

2. 도시계획에서의 현안

가. 주민 참여와 의회의 역할 강화

현장에서 도시계획을 수립하고 결정하는 일련의 과정을 보면, 우선

1) 2002년 2월 4일 국토계획법 제정(2003. 1. 1 시행) 후 현재까지 총 26차례의 일부개정(타법 개정에 따른 일부 개정은 제외)이 있었음(법제회 홈페이지 참고).

도시계획은 고도의 협의와 협상의 산물임을 느끼게 된다. 도시계획은 해당 지역의 미래 비전을 토대로 토지이용에 일정한 제한을 가하는 내용인데, 이는 다수의 공공 이익이라는 명분과 재산권자에 대한 재산권 제한 부담을 모두 띠게 되고, 따라서 도시계획은 공익(공공의 이익)과 사익(재산권의 보호)간 조정의 과정을 거쳐 수립된다. 이 과정에서 여러 이해관계자의 이해를 구하고, 이를 위해 협의하는 일련의 정치적 노력을 필요로 한다. 특히 공공의 이익으로 간주되는 공공성이 시대에 따라 달리 정의될 경우 이러한 과정은 더욱 중요하다. 이러한 상황에서 법을 엄격히 집행해야 하는 지방정부 입장에서는 공공이 생각하는 공익을 우선하게 되고, 재산권을 극대화하려는 재산권자는 재산권 보호를 위해 권리 주장을 강하게 펼치게 되는데 이 두 주체 간의 갈등을 조정하고 타협점을 도출하는데 있어서 주민대표기관인 의회는 중요한 역할을 하게 된다. 현 국토계획법은 이 점에서 의회의 역할을 주목할 필요가 있다. 같은 이유에서 도시계획은 주민 참여를 중요시한다. 이해관계 유무와 무관하게 도시의 나아갈 방향과 토지이용 제한은 거주하는 주민을 위한 결정이기에 주민의 관심을 유도하고, 주민이 도시계획 결정에 참여함으로써 도시계획의 실효성을 높일 수 있기 때문이다.

나. 분권 확대의 실현

분권 확대는 지방정부의 책임하에 법 집행의 효율성을 극대화할 수 있다는 그 동안의 경험과 성과를 바탕으로 한다. 분권은 지방자치단체장에게 권한을 이양하는 경우와 지방자치단체에 권한을 부여하는 경우로 볼 수 있는데, 일반적으로 후자의 경우는 조례 입법 권한을 부여하는 형식을 취하게 된다. 현행 분권의 형식은 지방자치단체장에게 권한 이양하는 사례가 중심인 반면, 조례입법권을 수반하는 지방자치단체에 대한 권한 이양은 소극적이다. 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.²⁾ 권리제한과 의무 부과는 사회적 합의의 대의 기구인 국회에서 법률로 정해야만 가능하다는 취지다. 따라서 조례입법을 수반하도록 지방자치단체에 권한을 부여한다는 점은 법률에서 조례로 권리 제한과 의무부과 권한을 부여하기에 매우 중요한 분권 형식이다. 추후 국토계획법 전부개정은 이 점을 충분히 고민해야 할 것이다.

다. 도시계획의 책임성 강화

도시계획은 도시문제 해결에 필요한 정책 기획능력을 요구한다. 주거지역의 총수 용적률 등 개발밀도의 범위를 어느 정도까지 허용할 것인가, 계획이득의 환수는 어느 정도가 적정한가, 도시 공간구조 변화를 어떠한 방향으로 이끌 것인가, 부족한 기반시설 계획과 실행 방안은 무엇인가 등 어느 하나 간단히 결정되는 내용이 없다. 문제 현안 해결을 위해서는 문제에 대한 진단과 분석, 관리 방안 제시 등 체계적이고 종합적인 노력이 필요하다. 따라서 도시계획 결정 과정에 관여하는 결정 주체는 현장의 특성-사회경제물리적 특성, 도시의 문제점, 발전 잠재력-을 충실히 이해할 필요가 있는데, 이것이 현장을 책임지는 지방정부-특히 기초자치체, 서울시의 경우 25개 자치구-가 더 효과적으로 역할할 수 있는 이유 중 하나이다. 서울시의 경우 재정 투자를 통한 연구용역 과정과 전문가의 지속적인 자문 청취와 그에 걸맞은 조직 운영을 토대로 이 문제를 해결해나가고 있다. 하지만 다수의 지방정부는 이러한 경험과 노력을 위한 기반이 갖춰져 있는지 의문이다. 특히 도시계획 권한이 제한되어 있는 특별시·광역시 관할 기초자치단체의 경우 도시계획의 필요성에도 불구하고, 적정 권한이 주어져 있지 않기에 문제 해결에의 노력과 투자는 미흡할 수밖에 없게 된다. 특별시·광역시 자치구에 대한 권한 부여 방안에 대해서는 보다 구체적인 논의가 이어져야 할 것이다.

라. 도시계획과 균형발전

도시계획은 그 내용에 따라 크게 두 가지 형태로 구분해볼 수 있다. 공공성을 높이고 도시문제를 해결하기 위해 재산권 제한을 가하는 내용의 도시계획과 도시개발을 수반하거나 토지이용을 완화하는 내용의 도시계획 구분이 가능하다. 전자는 계획 손실을 낼고, 후자는 계획이득을 수반한다. 기반시설 계획의 경우 대상지는 우발적 손실이, 대상지 인접지는 우발적 재산권 증진이 발생한다. 현행 국토계획법은 계획이득의 환수와 계획손실에 대한 보상이 균형있게 이루어지기 어려운 구조를 띠고 있다. 우발적 이득과 우발적 손실로 인식하기 때문이다. 이는 지역 내 균형발전을 저해하는 결과로 귀결될 수 있다. 다수의 도시계획이 사업을 수반하는 정비계획, 도시개발계획, 지구단위계획 중심으로 전개되는 반면, 공공성 증진을 위해 건

2) 지방자치법 제22조(시행예정 전부개정 지방자치법 제28조). 참고로 지방자치법이 전부개정되어 2022년 1월 13일부터 시행될 예정이다.

축 등 제한이 필요한 경관·고도지구, 전용주거지역에 대한 관리계획은 소극적인 경향이기 때문이다. 사업을 전제로 한 기반시설 계획마저도 매우 소극적이기에 이에 대한 원인 진단과 개선 방안의 논의가 있어야 할 것이다.

3. 서울시 도시계획 중 몇 가지 특징적 사례

서울시 도시계획은 크게 기본계획(마스터플랜)과 관리계획으로 나누어 볼 때, 먼저 기본계획은 '2030 서울플랜(도시기본계획)'을 포함하여 분야별 기본계획을 개별 법률에 따라 수립하여 적용하고 있다. 대표적인 분야별 기본계획에는 서울시 도시재생 전략계획(도시재생), 서울시 도시 및 주거환경 정비 기본계획(도시정비), 서울시 공원녹지 기본계획(공원녹지), 서울시 경관계획(경관), 서울시 주거기본계획(주택) 등이 있다. 관리계획은 용도지역·지구·구역, 지구단위계획, 정비계획, 기반시설계획 등 개별 사안에 따라 수립된다. 도시계획 수립 절차는 국토계획법령에 따르고 있다. 다만, 도시관리계획 다수는 서울시장 권한을 위임받은 자치구청장의 입안 절차와 시장의 결정 절차로 수립되고 있다. 서울시 도시계획의 경험 중 몇 가지 특징적 사례를 제시하면 다음과 같다.

가. 서울플랜 계획 수립 과정

현 '서울시 2030 도시기본계획'은 '2030 서울플랜'이라는 별칭으로 지난 2014년도에 결정되어 오늘에 이르고 있다.³⁾ '2030 서울플랜' 수립 과정을 주목해볼 수 있는데, 당시 계획 수립이 참여 시민의 수십여 차례의 숙의 과정을 거쳐 이루어졌다는 점이 특징이다.⁴⁾ 종전의 도시기본계획 수립이 전문가와 관계 공무원 중심으로 이루어지는 경향에 비추어볼 때 큰 변화의 경험이었다고 보여진다. 현행 국토계획법은 도시기본계획 수립시 공청회를 거치도록 규정하고 있을 뿐 그 밖에 주민 참여의 형식은 계획적 행정 재량 영역일 것이다. 도시관리계획의 지침이 되는 도시기본계획이 지속가능하고, 지방자치단체 최상위

공간계획 위상에 맞는 역할을 위해서는 내실 있는 주민 참여 형식으로 수립될 필요가 있음을 시사한다.

나. 25개 자치구 116개 지역 생활권 계획 수립

2030 서울플랜은 서울시 25개 자치구를 대상으로 5개 권역 생활권 계획 외에 116개 지역생활권 계획을 포함하고 있다. 서울시 주도로 지역생활권 계획을 서울플랜으로 수립한 것이다. 116개 지역생활권 계획은 발전구상과 공간관리지침으로 구성되며, 후속 계획으로서 현재 실행계획을 나누어 수립해가고 있다.⁵⁾ 자치구별로 4~5개의 지역 생활권을 대상으로 지역생활권 단위의 발전구상과 공간관리지침을 제시하는 계획 성격에 비추어 이 계획을 자치구청 단위가 아닌 서울시 주도로 진행한 점은 한계라 할 수 있다.⁶⁾

다. 서울플랜에서 제3종 일반주거지역 35층 제한

서울시는 현재 제3종 일반주거지역에서 아파트 건축 가능 층수를 35층으로 제한하고 있는데 이를 '2030 서울플랜'에서 규정하고 있다. 당시 서울시는 주민참여 기반과 시의회의 협력을 토대로 제3종 일반주거지역에 35층 아파트 층수 제한을 규정하였다. 엄밀한 의미에서 이는 지방자치단체 도시계획 조례로 규율함이 바람직하다. 주민의 재산권을 직접적으로 제한하는 규정이기 때문이다. 하지만 국토계획법령은 제3종 일반주거지역의 층수 제한을 별도로 규정하고 있지 않아 이를 조례에서 직접 규정할 수 없다. 법규 형식으로 층수를 제한해야 함에도 불구하고, 도시관리계획에 대한 지침적 성격인 도시기본계획에 층수 제한을 직접 계획하는 것은 이처럼 불안정한 성격이다.

라. 협상에 의한 도시계획

서울시는 역세권 혹은 중심지에 위치한 대규모 부지 중 저이용 중인 토지에 대한 도시계획을 수립하면서, 공공기여 명목의 계획이득에 대한 환수계획을 포함하여 도시계획 변경을 협상에 의해 진행하

3) 서울시 도시기본계획은 1990년, 1997년, 2006년, 2014년 네 차례 수립된 바 있다.

4) 서울특별시, 2015, "2030 서울플랜 수립과정 백서".

5) 서울연구원, 2018, "서울시 생활권계획의 활용과 운용 방향" 참고.

6) 당시 116개 생활권계획을 수립하면서 도시기본계획으로 추진할 것인지, 별도의 중간단위 관리계획으로 수립할 것인지 논의가 있었던 것으로 기억되는데, 도시기본계획으로 지역생활권 계획 수립의 근거가 되는 법률 개정이 이루어져 도시기본계획의 일환으로 수립되었다.

고 있다.⁷⁾ 이 제도는 국토계획법령 개정 당시 서울시에서 제안하여 시작된 제도로 일부 대규모 토지 중 도시계획 제한을 완화할 경우 행정 당국의 특혜 시비 논란에 따라 소극적으로 검토되는 문제를 치유하여 토지의 이용을 효율적으로 이를 수 있도록 하되, 도시계획 변경에 따른 계획 이득에 대해서는 현금 또는 기반시설 투자 형식으로 환수하고 있다. 현재 이 제도는 법 체계를 일부 갖췄지만 중요 사항에 대해서는 대통령령보다는 법률에 규정할 필요가 있다. 또한 협상에 의한 도시계획 방식의 확대 방안에 대하여는 추가 논의가 필요하다.

마. 비오톱 1등급지 개발행위 제한

서울시는 현재 도시계획 조례에 근거하여 도시생태현황도 조사결과 비오톱 유형 평가 1등급이고, 개별 비오톱 평가 1등급인 토지는 개발행위를 엄격히 제한하고 있다.⁸⁾ 이 조례는 지난 2010년 1월 개정되어 오늘에 이르고 있는 가운데, 법령의 위임 범위와 관련하여 여러 차례 논란을 거쳐 왔다. 현행 개발행위 허가 기준이 광범위하게 계획적 재량을 부여하고 있기 때문이다. 서울시는 비오톱 등급을 현장 조사를 거쳐 조정위원회의 심의를 통해 조정하는 형식으로 다수의 개발 민원에 대응하고 있다. 기술 발달에 따른 기초조사 자료 축적을 통해 이러한 사항에 대한 입법적 어려움을 완화할 수 있을 것으로 볼 때 법률은 개발행위 허가에 대한 계획적 재량 범위를 제한하는 방향으로 하되, 법령의 범위에서 세부 기준은 조례에 위임하는 방향을 검토할 수 있을 것이다.

바. 도시기본계획의 실행적·중간적 계획이자 도시관리계획의 지침적 계획 수립

서울시는 주요 도시관리계획의 지침적 성격을 떠면서 도시기본계획을 구체적으로 실천하는 계획을 제시하고 있다. 준공업지역 종합발전계획, 역사도심 관리계획, 한강변 관리계획 등이 대표적이다.⁹⁾ 준공업지역 종합발전계획은 20km²에 이르는 서울시 준공업지역에 대하여 관리 기준과 지역단위의 재생 및 활성화 방안을 제시하고 있다. 공장 이전부지에 대한 공동주택 건립을 제한하고 있으며, 공동주택을

개발할 경우 부지의 일부는 산업시설로 개발하도록 관리하고 있다. 역사도심 관리계획 또한 서울시 4대문 안 역사도심 지역에 대하여 지역 특성을 유지 보전하되 특성 지역에 대한 도시관리 기준을 제시하는데 대표적으로 역사문화 보전이 필요한 지역과 업무 중심인 지역에 대하여 각각 건축물의 최대 높이를 50미터, 70미터, 90미터 이하 지역으로 구분하고 있다. 한강변 관리계획 또한 한강을 권역별로 구분하여 경관을 중점 관리하는데 경관심의 일환으로 한강변에 인접할 수록 건축물의 층고를 낮게 건축하도록 유도하고 있다. 이들 계획의 공통된 특징은 현안 지역을 대상으로 특성에 맞게 세심하게 관리하겠다는 취지이다. 하지만 관리 수단이 법적 구속력이 취약한 도시관리계획의 지침적 성격이기에 기준의 지속가능성, 재산권에 대한 과도한 제한 여부 등 논란이 뒤따라 계획 운용에 있어 불안정하다는 한계를 뛴다.

4. 글을 마치며

국토계획법 전부개정은 지난 20여 년의 성과를 바탕으로 미래 도시계획을 이끌 새로운 이정표로 작용할 것이다. 이는 과거, 현재 그리고 미래의 단절이 아닌 새로운 시대적 변화와 요구를 담는 하나의 쉼표가 될 것이다. 서울시 도시계획 경험을 토대로 다음과 같은 검토 과제를 제언해 본다.

첫째, 법률로 조례 제정권을 분권 차원에서 확대할 필요가 있다.

의회는 주민대표기관이자 다양한 정책을 결정하는 의결기관이다. 현행 국토계획법은 단체장에게 도시계획 권한을 부여할 뿐 지방자치단체(조례 입법 권한)에의 조례 위임은 제한적이다. 여러 도시계획 문제를 지방자치단체가 책임 있게 해결하기 위해서는 의회에서 조례 형식으로 다양하게 논의될 수 있어야 한다. 제3종일반주거지역에 35층 건축 제한이 필요하다면 이는 조례 형식으로 의회에서 의결되어야 한다. 비오톱 1등급지의 건축제한에 대한 계획손실 보상 방안에 대해서도 조례로 의회에서 논의될 수 있을 것이다.

7) 서울시 도시계획변경 사전협상 운영에 관한 조례 제22조에 따른 '도시계획 변경 사전협상 운영 지침' 참고.

8) 서울시 도시계획 조례 제24조 관련, 별표1 참고.

9) 각 계획의 세부 내용은 서울시 도시계획 포털 홈페이지 참고.

둘째, 도시기본계획 최종 결정권의 문제이다.

현행 서울시 도시기본계획은 정부의 승인제도가 폐지됨에 따라 서울시장이 입안권과 결정권을 모두 갖는 구조이다. 도시기본계획이 재산권에 직간접적 영향을 미치고 있고, 지방의회의 기능과 역할이 주민 권익을 보호하고 집행부를 효과적으로 견제 감독한다는 점을 감안할 때 현행 도시기본계획 결정 과정에서 의회의 역할은 의견제시권이 아닌 승인권에 준하는 결정권으로 전환될 필요가 있다.

셋째, 중간 계획의 도시계획 제도화와 기초자치단체장의 권한 조정 문제이다.

현행 도시계획 체계가 광역도시계획·도시기본계획-도시관리계획의 이원 체계라 한다면, 중간관리계획인 생활권 단위의 계획을 추가함으로써 계획이 필요한 생활권에 대하여 지방정부 주도로 계획할 수 있도록 계획체계와 계획의 법률적 근거를 고민할 필요가 있다. 이는 지역생활권 계획, 준공업지역 발전계획, 역사도심 관리계획처럼 여러 형태의 계획이 가능해 보인다. 즉, 법적 도시기본계획인 기본계획과 관리계획 간의 간극을 줄이면서도 예측가능한 도시

계획이 이루어질 수 있도록, 특히 도시계획 권한을 가진 특별시·광역시 특성에 맞는 계획체계와 권한에 관한 논의가 가능할 것으로 보인다. 아울러 특별시·광역시 구역의 기초지방자치단체와 단체장에게도 책임 가능한 범위에서 도시계획 권한을 부분적으로 부여할 필요가 있다.

넷째, 도시계획이 균형발전·지역 특성화 발전을 유도할 수 있는가의 문제이다.

현행 국토계획법은 여러 종류의 도시관리계획 중 사업(투자)을 동반하는 정비계획, 도시개발계획, 지구단위계획(특별계획구역) 중심으로 전개되는 경향이다. 반면, 공공성 증진을 위해 필요한 도시관리계획은 재산권 제한에 따른 이해당사자 이해 설득의 어려움과 기반시설 사업에 필요한 재정 소요 등 여러 문제로 계획에 어려움이 따르고, 이는 적극적 계획 행정이 안되는 이유가 된다. 이는 결과적으로 도시계획 대상 지역 내 균형 혹은 특성화 발전에 장애 요인이 될 수 있다. 계획이득에 대한 환수와 계획 손실에 대한 보상 방안이 균형 있게 제안될 수 있도록 관련한 제도 도입 방안의 연구가 필요하다. 

FOCUS

국토계획법
전면개정을 생각한다

부산시의 관점에서 살펴본 국토계획법의 성과 및 한계와 향후 개정 및 발전방향

강진학 | (주)한울도시연구그룹, 대표이사

국토계획법의 제정과 부산시 도시계획에의 영향

주지하는 바와 같이, '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'(이하 국토계획법)의 제정 이전에는 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 도시지역에는 도시계획법, 비도시지역에는 국토이용관리법을 이용화하여 운용하였다. 그러나 국토의 난개발 문제가 대두됨에 따라 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 비도시지역에도 도시계획법에 담긴 도시계획기법을 도입할 수 있도록 함으로써 국토의 계획적·체계적인 이용을 통한 난개발의 방지와 환경친화적인 국토이용체계를 구축하기 위해 2002년 2월 4일 국토계획법이 제정되었다. 한편, 국토계획법의 제정에 따라 폐지된 국토이용관리법과 도시계획법의 제정 당시의 목적과 이후 변경된 조문을 비교해 보면, 국토관리의 이념적 변화의 일면을 엿볼 수 있다. 먼저, 국토이용관리법은 최초 제정 당시의 목적 조문에서는 국토의 효율적 관리와 토지이용의 가치 제고가 언급되고 있으나, 이후에는 국토이용질서의 확립을 위한 토지거래의 규제와 토지이용의 조정 등을 언급함으로써 토지의 이용보다는 국토의 질서있는 관리가 강조되는 방향으로 조문의 내용이 변화되었음을 알 수 있다. 둘째, 도시계획법 또한 최초 제정 당시에는 목적 조문에서 도시의 창설과 개량에 관한 사항을 언급하고 있으나, 이후에는 도시의 관리와 보전에 대한 사항을 보완하는 내용으로 조문내용이 변화했음을 알 수 있다. 따라서 국토이용관리법과 도시계획법의 통합의 산물인 국토계획법의 제정은 국토개발의 초기과정에

서 강조되던 국토이용의 효율성 제고로부터 지속가능한 개발과 국토의 보전이라는 방향으로의 전향적인 관점 변화라는 흐름에서 이해되어야 할 것으로 사료된다.

그러나 국토계획법은 도시지역에서 운용되고 있었던 도시계획과 지구단위계획제도 그리고 개발행위허가제도를 전 국토로 확대함으로써 비도시지역의 경우는 공간의 계획 및 관리에 획기적인 변화를 가져왔다고 하겠으나, 기존 도시지역의 경우는 기반시설연동제 도입에 따른 개발밀도관리구역과 기반시설부담구역의 제도화 등을 제외하면 상대적으로 제도적 변화의 체감은 적었다고 볼 수 있다. 특히 국토계획법 제정 직전인 2000년에 이루어진 도시계획법의 전면 개정과정에서 신설된 지구단위계획, 도시계획시설의 실효, 개발행위의 허가 등의 규정이 국토계획법에 승계됨에 따라 전반적으로 부산시의 경우도 국토계획법의 제정 전후로 도시계획의 획기적인 제도적 변화가 뚜렷이 노정되지는 않았다고 보여진다.

한편 부산시의 경우는 국토계획법 외에 부산시의 도시계획에 지대한 영향을 미쳤던 타법의 제정 및 시행을 함께 살펴야만 부산시의 공간계획의 연혁적인 변화를 보다 객관적으로 이해할 수 있다고 생각한다. 그것에는 국토계획법의 제정을 전후하여 제정되고 시행된 법들로서 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 그리고 도시 및 주거환경정비법이 해당된다. 특히 부산시는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에

[표1] 국토계획 관련 법의 목적 조문 변화

구분	국토이용관리법	도시계획법	국토의계획및이용에관한법률	
제정 목적	제정 당시	이 법은 국토건설종합계획에 따른 토지이용계획의 입안 및 결정과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하여 국토를 효율적으로 계획·관리하며 토지의 이용가치를 높임으로써 공공복리의 향상과 지역사회의 발전에 기여함을 목적으로 한다.[법률 제2408호, 1972. 12. 30., 제정]	본 법은 도시의 창설 또는 개량에 관한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 한다.[법률 제983호, 1962. 1. 20., 제정]	이 법은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 한다.[법률 제6655호, 2002. 2. 4., 제정]
	변경	이 법은 국토건설종합계획의 효율적인 추진과 국토이용질서를 확립하기 위하여 국토이용계획의 입안·결정·토지거래의 규제와 토지이용의 조정 등에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.[전문개정 1982. 12. 31.]	이 법은 도시의 개발·정비·관리·보전 등을 위한 도시계획의 수립 및 집행에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 공공의 안녕질서를 보장하고 공공복리를 증진하며 주민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 한다.[법률 제6243호, 2000. 1. 28., 전부개정]	이 법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.[전문개정 2009. 2. 6.]
비고	[법률 제6655호, 2002. 2. 4., 타법폐지]		[법률 제6655호, 2002. 2. 4., 타법폐지]	–

[표2] 국토계획법 제정을 전후한 타 공간계획 관련 법제의 태동



따라 강서구와 기장군 일대의 대규모 취락을 비롯하여 대규모 개발 제한구역의 해제계획을 수립하는 한편, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법에 따라 부산진해경제자유구역에 속하는 강서구 일대의 일단의 지역들을 대상으로 대대적인 개발계획을 수립하였다. 이런 관점에서, 2000년대 초기에 이루어진 부산시의 획기적 공간변화를 담아내고 관리하기 위한 국토계획법의 긍정적인 역할은 의미있게 평가할 수 있겠다.

부산시의 관점에서 살펴본 국토계획법의 성과 및 한계

1. 국토계획법의 성과

전술한 바와 같이, 부산시의 경우는 2000년대에 접어들면서 개발제

한구역의 해제와 경제자유구역의 개발이라는 대대적인 공간계획의 전기를 맞이하면서, 마침 이 시기에 제정된 국토계획법은 '선계획 후 개발'이라는 이념을 담은 유효한 공간관리의 법제도적 장치로 받아들여질 수 있었다. 따라서 국토계획법이 제정된 후 최초로 수립된 부산권광역도시계획과 부산도시기본계획 내용을 중심으로 법제정 이후 성과의 일면을 살펴보자 한다.

1) 부산권광역도시계획의 수립

1990년대 이후 도시의 연답화·광역화가 급속히 진행됨에 따라 효율적인 광역도시의 관리가 중요한 과제로 대두되어 1991년 도시계획법의 개정을 통해 광역도시계획제도가 도입되었으나, 광역시설의 설치와 관리에 중점이 두어져 있었고 광역도시계획이 활성화되지는 못

하였다. 이후 광역도시계획은 광역도시의 장기발전방향을 제시하는 계획으로 성격을 명확히 할 필요가 있어 2000년 도시계획법의 전문 개정을 통해 새로운 구성으로 도입·발전되었고 이어 국토계획법에 계승되었다. 부산시와 경상남도 일부지역(김해시 및 양산시)을 계획 권역으로 하여, 새롭게 제정된 국토계획법에 근거하여 2004년 5월에 2020년을 목표연도로 하는 부산권광역도시계획이 수립되었다. 당시 수립된 부산권광역도시계획은 개발제한구역의 조정에 중점을 두고 추진되었으며, 환경성과 도시성을 검토하고 개발축, 교통축, 녹지축 등을 고려하여 조정가능지역을 제시하였으며, '선 도시계획 수립 후 개발'의 관리방안이 반영되었다. 부산권광역도시계획은 2009년 5월 변경되어 현재에 이르고 있다.



[그림1] 부산광역도시권 권역 설정

[표3] 부산권광역도시계획 상 용도별 토지이용계획(2009년 5월 변경)

(단위:km²)

구분		부산시			김해시			양산시		
		당초	증감	변경	당초	증감	변경	당초	증감	변경
총면적		950.82	-	950.82	463.45	-	463.45	484.54	-	484.54
도시 용지	도시지역 내 주·상·공지역	169.27	-	169.27	34.60	-	34.60	35.00	-	35.00
도시화 예정 용지	소계	79.31	증) 22.97	102.28	34.42	증) 2.03	36.45	27.07	증) 1.28	28.35
	도시기본계획상 시가화예정용지	36.07	-	36.07	16.80	-	16.80	15.30	-	15.30
	도시기본계획상 관리용지	-	-	-	6.20	-	6.20	7.50	-	7.50
	개발제한구역 조정대상지역	43.24	증) 22.97	66.21	11.42	증) 2.03	13.45	4.27	증) 1.28	5.55
보전용지		521.76	감) 22.97	498.79	227.60	감) 2.03	225.58	321.64	감) 1.28	320.36
기타지역		180.48		180.48	166.83		166.83	100.83		100.83

2004년에 수립되고 2009년에 1차 변경된 부산권광역도시계획은 계획 수립 당시, 계획의 성격을 개발제한구역의 조정에 중점을 두고 추진된다고 명시하였다. 그리고 개발제한구역 조정의 기본방향을 첫째, 개발제한구역으로 계속 보전할 가치가 낮은 지역은 부분적으로 산업용지 등 도시용지로 해제·활용을 허용하되 지가상승이나 환경훼손 등의 부작용을 방지하고, 둘째, 지정·해제대상지의 선정과 제척, 그 경계선의 설정 등 개발제한구역의 지정·해제 관련 기준 등은 정부의 관련지침에 따라 추진한다고 제시하였다. 최초 수립 시에 43.24km²이던 부산시역 내 개발제한구역조정대상지역은 2009년 1차 변경 시에는 66.212km²로 22.972km²가 증가하였다.

2) 부산도시기본계획의 수립

도시기본계획은 1981년 3월에 도시계획법의 개정을 통해 최초로 법적인 수립근거가 마련된 이후 2000년의 도시계획법 전면 개정을 통해 별도의 장(제2장)으로 분리되어 계획체계와 법제도 체계의 균형이 확립되었다. 이후 국토계획법 제정에 따라 도시기본계획은 '선계획 후개발'체계의 가장 핵심적인 수단으로서 도시 전체의 종합적인 관리 방향을 제시하는 마스터플랜으로 자리매김하게 되었다.

부산시의 경우는 국토계획법의 제정 이전인 1996년에 수립한 2011부산도시기본계획에 이어 동법 제정 이후인 2004년 12월에 2020년을 목표연도로 하는 새로운 도시기본계획을 마련하였다. 새로 수립

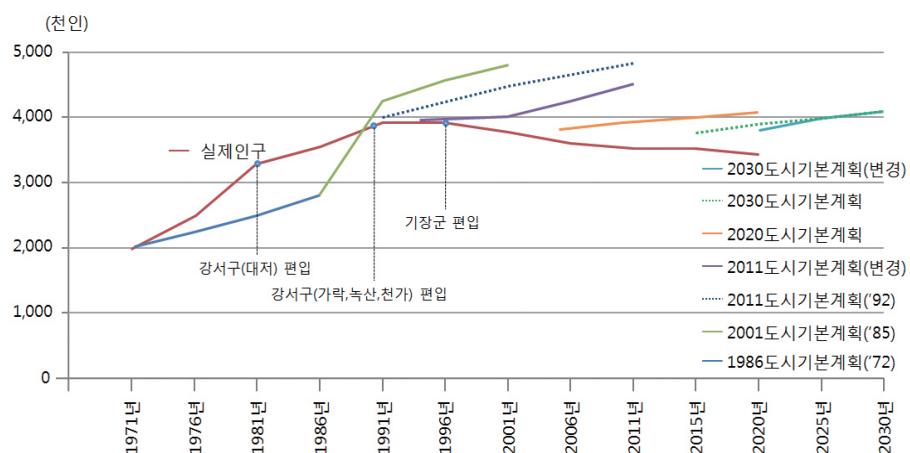
한 도시기본계획에서는 새로운 법체계에 의거한 장기발전방향을 제시하는 한편, 개발제한구역 조정가능지역의 활용 및 관리방향과 더불어 경제자유구역 추진사업 등의 수용을 담아 도시기능, 교통축, 녹지축을 고려한 획기적인 공간구조 개편전략을 제시하고 있다. 특히 최근 2017년에 수립된 2030부산도시기본계획(변경)에서는 외부전문가그룹인 도시계획정책자문단과 공모에 의한 시민계획단이 계획 수립과정에 능동적으로 참여함으로써 공유와 소통으로 실현하는 시민참여형 계획이 자리잡는 성과를 이루어냈다.

2. 국토계획법의 한계

앞서 부산권광역도시계획과 부산도시기본계획을 살펴보면서 국토계획법 제정 이후 변화된 성과의 일면을 파악해 볼 수 있었으나, 한편으로 국토계획법의 운용과정에서 보여지는 한계 또한 엿볼 수 있다. 먼저, 광역도시계획은 광역도시권의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며, 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 중앙정부와 광역지자체가 공동으로 수립하는 계획이다. 그러나 2020부산권광역도시계획은 권역 내의 개발제한구역 해제 물량을

[표4] 부산도시기본계획 변천내용

구 분	2011도시기본계획	2020도시기본계획	2030도시기본계획	2030도시기본계획(변경)
승인년도	1996년	2004년	2011년	2017년
도시계획구역	1,052.85km ²	946.00km ²	995.74km ²	995.72km ²
주거용지	123.31km ²	133.00km ²	130.99km ²	147.19km ²
상업용지	24.19km ²	22.00km ²	32.43km ²	33.88km ²
공업용지	50.71km ²	49.00km ²	59.66km ²	80.52km ²
계획인구 (만명)	450	410	410	410
도시개발 기본방향	<ul style="list-style-type: none"> - 3개 권역 설정 및 특화 개발 - 공간구조의 다핵화 - 지역경제의 활성화 유도 - 토지이용과 교통계획간의 연계 - 도시내외 교통소통 원활 - 쾌적한 도시환경조성과 관리 - 해양수변형 관광개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 삶의 질 향상 - 경쟁력 강화 - 문화의 육성 - 개발제한구역 부분 해제지역을 시가화예정용지로 활용 - 기장군 우선해제 지역의 용도부여 - 도시기능, 교통축, 녹지축을 고려한 공간구조 개편 	<ul style="list-style-type: none"> - 동북아 해양산업 선도도시 - 글로벌 비즈니스 중심도시 - 품격있는 녹색·창조도시 - 국제 문화·영상·컨벤션도시 	<ul style="list-style-type: none"> - 스마트 생활안전도시 - 미래세대의 일터가 있는 도시 - 사람, 소통, 행복이 오가는 세계해양수도 - 걸어다니는 그곳이 행복한 천혜도시 - 문화가 살아숨쉬고 시민과 관광객이 공존하는 도시 - 삶의 질이 향상된 공동체, 행복도시



[그림2] 부산도시기본계획 상 인구지표와 실제인구 비교

확보하기 위한 수단으로 수립되었다. 따라서 계획내용에서 개발제한 구역의 조정 부분이 강조된 반면, 기타 부문별 계획은 형식적인 언급에 그치고 있다.

다음으로, 국토계획법 제정 이후에도 도시기본계획 구성체계가 경직성을 벗어나고 있지 못하다고 평가된다. 특히 2009년 국토계획법의 개정에 의해 특별시와 광역시의 도시기본계획은 그 확정권한이 광역자치단체에 위임되었음에도, 여전히 국토교통부훈령인 도시기본계획수립지침에 의거하여 수립되는 획일적인 구성체계를 유지하고 있다. 이는 수도권에 대응하는 초광역중심 발전전략과 함께 도시변화를 선도하는 창조적인 계획을 도출하고자 하는 부산시의 입장에서는 걸림돌로 작용하는 요소라 할 것이다. 이와 같은 부산시 차원의 변화의 모색 이면에는 1990년대 말 이후 지속적인 인구와 산업의 역외유출을 경험하고 있는 부산시의 고민이 그 기저에 내재되어 있다 할 것이다. 그동안 부산도시기본계획상의 인구지표는 상당한 수준으로 실제인구를 상회하여 설정되었으며, 그로 인해 시가화예정용지의 과다 지정이라는 비판적 목소리에 직면하기도 했다.

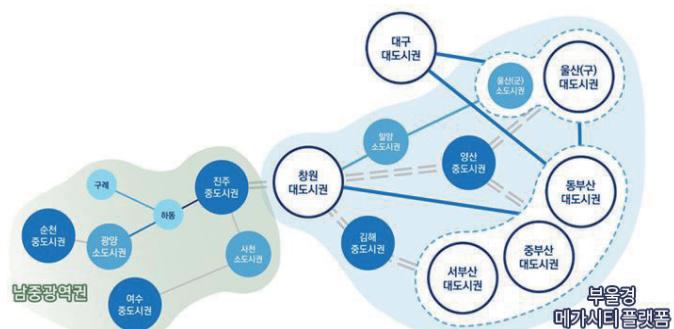
부산시의 관점에서 살펴본 국토계획법의 발전방향

우리 국토의 공간계획 체계를 관掌하는 주요 법은 국토기본법과 국토계획법이다. 이 중에서 국토계획법에서 담고 있는 계획체계는 광역도시계획과 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획이다. 이 중 광역도시계획과 도시기본계획의 위상 재정립과 실효성 제고를 위한 보완을 기대하는 부산시의 시각을 대변하는 것으로 논의를 마무리하고자 한다.

우선, 부산시의 경우도 1990년대 후반 이후 인구감소도시로 변모하였고, 새로운 시대적 요구에 부응하는 혁신적인 공간발전전략이 요구되는 실정이다. 그러나 현재의 국토계획법은 인구성장시대의 법제도라는 틀에 머물러 있다고 평가된다. 따라서 현재와 같은 도시기본계획수립지침에 의한 획일적인 구성체계가 아닌, 도시의 성장특성을 고려한 계획의 수립이 가능하도록 도시기본계획의 수립에 유연성과 탄력성을 실질적으로 보완하는 방향으로의 개선이 필요할 것으로 사료된다. 또한 현재 부산시의 각 자치구 단위로 수립되고 있는 비법정계획으로서의 장기발전계획이 자치구의 공간전략으로서 실질적으로 기능할 수 있도록 법정계획화하는 방안도 검토할 필요가 있다고 본다.

다음으로, 현재 국토계획법에 의해 수립된 부산권광역도시계획은 개발제한구역 조정이라는 역할 수행 외에 대도시권 관리를 위한 법적인 근거가 부족하고 계획의 실현을 위한 집행체계도 매우 취약한 것으로 평가되고 있다. 따라서 광역도시계획의 실효성을 높이기 위해서는 계획 실현을 위한 후속절차 및 집행체계를 구축하여 하위계획에 대한 구속력 및 계획의 실행력을 확보하는 방향으로의 법제도적 보완이 요청된다.

한편 광역도시계획의 관점을 확장하는 차원에서, 최근 수도권 집중의 대응전략 차원으로 부울경권에서 추진되고 있는 초광역 생활·경제·문화·행정공동체로서의 메가시티 구상에 즈음하여, 그간 국토종합계획에서 초광역권이 추진되지 못한 이유로서, 권역 설정이 구상 수준에 머물러 있고 권역 차원에서 초광역 수준의 구상을 구체화 할 수 있는 계획이나 정책수단이 수반되지 못했다는 점과 특히 공간전략이 부재했다는 반성에 비추어, 국토계획법이 그 공간계획의 토대를 마련할 수 있는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다고 본다. 



[그림3] 부울경 메가시티 구상도

「참고문헌」

- 건설교통부 · 부산광역시 · 경상남도, 2004.5, 2020년 부산권 광역도시계획,
 - 국토교통부 · 부산광역시 · 경상남도, 2009.5, 2020년 부산권 광역도시계획 일부변경
 - 문체, 2004.10, 국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구, 국토계획 39(5), 39-51
 - 문체, 최막중, 2008.4, 국토계획법상 광역도시계획의 개선방안에 관한 연구, 국토계획 43(2), 47-57
 - 부산광역시, 도시기본계획(1985), 21세기를 향한 부산도시기본계획(1992), 2011부산도시기본계획(1996), 2020부산도시기본계획(2004.12), 2030부산도시기본계획(2011), 2030부산도시기본계획(변경)(2017.11)
 - 부산광역시 2018.7 부산광역시 도시계획사

지역균형발전의 의미와 성공 요인 : 지방이 살아야 거점이 산다

한상훈 | 중원대학교 교수

인구감소 추세

통계청 자료에 의하면 우리나라 총인구는 2031년 5296만명을 최고점으로 그 이후에는 감소하기 시작하여 2065년에는 1990년 인구인 약 4302만명이 될 것으로 전망하고 있다. 그리고 이러한 인구구조의 변화는 지역적으로 균등하게 일어나는 것이 아니라 수도권 및 대도시로의 인구집중이 지속되는 것과는 반대로 지방의 인구는 계속하여 감소할 것으로 예상된다. 현재 전국 20곳 이상의 중소도시에서 도시축소 현상이 진행중이며, 읍면의 행정리 기준 20호 미만을 의미하는 과소화 지역도 나타나고 있다.¹⁾

지방중소도시의 인구감소 현상은 우리나라 만의 현상이라기 보다는 이 시대 전세계적인 현상이다. 지방중소도시의 인구감소 현상이 일어나는 배경과 원인은 나라마다 그 내용과 사정이 다르지만 부담스러운 양육비와 교육비 그리고 엄청나게 오른 주거비용과 비교해서 지방중소도시가 젊은 세대들을 위해 제공하는 일자리가 충분하지 못하다는 점은 공통적인 현상으로 보인다. 게다가 대부분의 지방중소도시들은 지역 내 출생과 전입인구가 거의 없는 상태에서 기존 인구의 고령화가 빠르게 진행되면서 고령층에 대한 의료 및 사회복지 비용

의 늘어나는 속도를 지역의 경제가 충분하게 감당하지 못하면서 지역의 성장기반 역시도 크게 위축되고 있는 실정이다. 결과적으로 지방중소도시의 인구감소는 지역경제 기반을 약화시켜 지역 내 일자리를 감소시키고 있으며, 줄어드는 일자리는 지역의 젊은 인구들을 대도시로 내보는 압출요인으로 작동하고 있다.

지방중소도시의 인구감소 및 생산 경쟁력 약화의 문제를 해결하고자 지방중소도시들은 다양한 정책을 추진해 오고 있으나, 최근까지 정책적 효과는 매우 낮은 실정이다. 이에 정부는 올해 10월 18일 지역인구감소 위기에 효과적으로 대응하기 위한 목적으로 전국 89개 인구감소지역을 지정·고시하면서, 이를 인구감소지역의 인구활력을 제고하기 위한 지원대책을 발표한 바 있다.

균형발전의 의미

서울을 포함한 수도권과 지방 소도시를 비교할 때 사용하는 '균형발전'이란 수도권과 지방 도시들 간의 발전정도를 비교함에 있어서 나타나는 정도의 차이 혹은 수준의 차이에 있어서 균형을 의미한다.

1) 민성희, "인구감소시대의 국토계획", 국토 제435호, 2018, 국토연구원, 24~25면

즉, 수도권 교육환경의 개선 정도와 지방도시의 교육환경이 개선된 정도가 비슷한 수준을 이룰 때²⁾ 교육환경이 지역적으로 균형발전을 이루었다고 할 수 있다.

비교 대상들 간의 중간 값을 의미하는 평균과 비교하면 균형이란 비교 대상들 간의 차이가 너무 들쑥날쑥하지 아니하고 대체적으로 비슷하게 나타날 때³⁾를 말한다. 평균은 비교대상들간의 객관적 비교를 전제로 한 통계적 개념이고 균형은 비교 대상들 간의 배려를 전제로 한 개념이다. 즉, 균형은 한 시스템 내의 구성요소 간의 조화와 상호 힘의 작용에 의해서 유지되는 안정적인 상태를 의미한다. 그래서 평균을 이야기할 때 우리는 “평균에 미친다 혹은 못 미친다”라고 표현하면서 각각의 비교대상이 평균과 얼마만큼의 차이가 있는지를 중요하게 생각한다. 반면에 균형에 대해서는 “균형을 이룬다 혹은 균형이 깨어 진다”는 표현을 쓴다. 즉 균형은 비교 대상들 간의 차이가 원래부터 존재하고 있음을 인정하고, 이 차이의 정도가 사회적으로나 경제적인 이유에서 수긍될 만한 수준이나 상황에 이르렀을 때를 의미한다. 평균은 객관적 기준을 사용하여 확인할 수 있지만 균형은 주관적 가치의 개입 없이 확인할 수 없다.

지역균형발전 개념의 명확한 정의에 관해서는 후속 연구에서 논의하기로 한다 하더라도, 한 가지 분명한 사실은 지역균형발전의 문제가 정치적 일정과 궤를 같이 하여 반복적으로 제기되고 있다는 사실이다. 우리는 이러한 사실을 통해서 지역균형발전의 문제가 아직 해결되지 못한 상태에 있으며, 미래발전을 위해서 반드시 해결되어야 할 사안이라는 점에 국민적 공감대가 이미 형성되어 있음을 알 수 있다.

균형발전의 노력

지역균형발전이 정부의 정책으로 선정되어 국가적 차원에서 실제로 추진된 것은 노무현정부 때였다. 당시 정부는 지방 곳곳에 혁신도시를 조성하고 수도권에 있던 주요 공공기관들을 이전하였다. 2021년 6월 현재 10개 혁신도시 인구는 22만9401명이다. 공공기관 직원들의 가족 동반 이주율은 66.5%로 공공기관 이전이 거의 마무리된

2017년 12월과 비교하여 8.4% 증가했다. 기혼자의 가족 동반 이주율은 53.7%이다. 예상보다 이주율이 낮다는 평가와 정주여건이 부족한 점을 감안하면 이주율이 낮지 않다는 서로 다른 평가가 있다. 여하튼 이들 지방이전 공기업들이 앞으로도 지금과 같은 역할을 지속해 나가기 위해서는 최소한 현재 해당 지역의 산업 및 경제 그리고 문화적인 측면에서의 긴밀한 협조체계가 유지되어야 한다. 그런데 이들 지방중소도시들의 인구는 계속하여 줄어들고 있고 산업 및 경제활동 또한 지속적으로 줄어들고 있는 실정이다.

균형발전의 의미 변화

지난 개발시대 지역균형발전의 의미는 성장의 필수 요건인 토지 공급량의 지역적 배분에 있어서의 균형의 의미가 강했다. 즉, 개발시대 도시계획의 제일의 과제는 새로운 생활활동에 필요한 토지의 확보에 있었다. 이 시기 전국은 국가산업단지, 일반산업단지, 농공단지 등 특화된 기능을 수행하는 일단의 단지개발사업은 물론이고 도시 내 자투리 공간에 대해서도 개발을 위한 도시계획이 우선되었다. 그러나 저출산, 고령화, 인구감소로 대표되는 저성장시대가 본격화되면서 수도권을 제외한 지방중소도시에 있어서 신도시개발과 도시외곽개발의 열기는 거의 사라진 실정이다.

서울을 포함한 수도권의 경우 지역수요에 기반한 지역정책을 수립하고 있다. 즉, 주민들이 제안하는 의견들을 반영한 정책을 수립하고 있다. 이와 비교하여 지방의 경우에는 중앙정부의 지원을 받아서 추진하는 사업들이 곧 지역정책으로 추진되고 있다. 예를 들면 지역개발 및 지원에 관한 법률(제55조 및 시행령 제56조)과 균특법(제34조)에 근거하여 추진되고 있는 지역수요맞춤지원사업의 경우 성장촉진지역으로 지정된 시군을 대상으로 기반시설과 문화 컨텐츠 등 소프트 중심의 사업을 공모사업을 통해 추진하고 있다.

그 내용을 보면 인구감소 및 고령화의 영향으로 지역의 소비력이 저하되고 그 결과 지역 경제 침체로 이어지는 악순환을 방지하고 낙후 지역의 인구감소에 따른 영향에 대응하기 위하여 복수의 시군 혹은

2) 혹은 이루는 경우에

3) 즉 그 비교 대상들 간의 차이의 크기가 크지 않을 때

단독 시군이 주체가 되어 지역 특화 자원을 활용한 외부 관광객을 유치하는 등의 신발전동력을 마련하는 것을 사업목표로 하고 있다. 그런데 이러한 내용을 포함하는 모든 유형의 사업 제안이 가능한 것이 아니라 산업부문, 지역경관부문, 생활복지 기반부문 등 정부가 제시하는 가이드라인에서 유형화하고 있는 사업들만 신청 가능하며, 이들 신청사업에 대하여 단일 시군사업, 지역개발 연계사업 등 사업 유형별로 각각의 평가항목과 평가지표에 따른 평가기준을 적용하여 사업을 선발하고 있다.

결과적으로 기존 지역수요 맞춤지원사업과 같은 지역지원 정책(사업)의 경우 정부가 제시하는 가이드라인에서 정한 내용의 구성과 평가항목 및 평가지표의 만족(충족) 정도에 따라서 사업평가가 이루어지고, 이 평가점수를 기준으로 최종적 지원사업으로 선정되는 구조이다. 물론 이 과정에서 현장방문과 평가단과의 대면 질의 및 응답의 절차가 포함되어 있어서 지방자치단체의 의지와 사업 특성에 관한 설명의 기회가 보장되지만 사업선정이 중앙정부에 의해 이루어진다는 점에서 여타 다른 공모사업과 크게 다르다고 보기 어렵다. 달리 말하자면 공모사업에 선정되기 위해서는 지역 고유의 역사성과 자연환경을 고려한 독창적 사업계획보다는 정부가 제시하는 가이드라인과 평가지표를 만족하는 사업계획을 세우는 것이 유리하다는 것이다. 또 공모사업에 참여하는 지자체의 입장에서도 사업선정을 통한 사업비 확보가 사업추진에 따른 성과의 획득 보다 훨씬 더 현실적인 성과가 되는 만큼 지역의 상황을 충분히 고려한 사업보다는 사업평가에서 높은 점수를 받을 수 있는 사업계획을 선호하게 된다. 이러한 구조적 한계점으로 지역수요맞춤지원사업으로 진행된 그 동안 여러 지역들의 사업계획들을 비교하여 보면, 사업명은 각양각색이지만 그 내용은 지역별로 크게 다르지 않음을 쉽게 발견할 수 있다.

지역 간 균형발전을 이루어어야 하는 이유

지방소도시는 관리되어야 한다. 효율성 측면에서도 효과성 측면에서도 지방소도시의 유지 및 관리는 선택이 아니라 필수이다. 왜냐하면 대도시가 도시적 기능을 유지하고 그 역할을 다해가려면 다양한 것들의 지원이 확보되어야 하고, 또한 소비되어야 하는데 이때 필요한 상당한 것들이 대도시가 아니라 지방소도시들로부터 얻어지고, 지방

소도시에서 소비되기 때문이다.

예를 들면 대도시의 도시기능을 가능하게 하는 에너지의 대부분은 지방소도시에 위치하고 있는 에너지 발전시설로부터 생산된다. 대도시는 지방소도시에서 생산된 에너지를 사용하고 있다. 에너지 생산 과정에서 상당 규모의 이산화탄소가 배출된다. 특히 화력발전의 경우 발전과정에서 발생하는 증기 뿐만 아니라 발전수량 확보를 위한 저류과정에서 생기는 미기후현상은 땅주변 지역 주민들의 건강에 대해서도 상당한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 이들 땅주변 주민들의 경우 전원법 등 관련 법률에 근거하여 일정한 지원금을 받는 경우도 있지만, 실제 이들이 수용하고 있는 생활의 불편함에 대해 충분한 보상이 이루어지고 있다고 말하기 어렵다.

태양광 발전과 풍력발전과 같은 신재생에너지의 경우도 별반 다르지 않다. 태양광 발전시설은 시설의 설치를 두고 지역 주민들간의 갈등은 물론이고, 태양광발전시설의 설치를 장려하는 정부의 입장과 다르게 많은 지방자치단체들은 태양광발전시설 이격거리에 관한 조례를 제정하여 운영 중에 있다. 신재생에너지 발전시설의 설치를 두고 정부와 지방자치단체의 태도가 서로 다른 것이 현실이다.

문재인 대통령은 지난 제26차 유엔기후변화협약 당사국총(COP26) 정상회의에서 2030년 우리나라 온실가스감축목표를 기준 목표인 26.3%에서 40%로 높였다. 또한 국회는 지난 11월 30일 본회의에서 온실가스 감축목표를 규정한 탄소중립 · 녹색성장 기본법 제정안을 의결했다. 이 법안은 2030년까지의 중장기 국가 온실가스 감축목표를 2018년 대비 35% 이상으로 규정하고 있다. 따라서 2050 탄소중립 사회를 만들기 위해서는 우리나라 전국민과 전산업들의 혁신적인 노력이 요구되고 있다. 그런데 탄소저감을 실천하기 위해 요구되는 탄소 흡수원의 대부분은 수도권이 아닌 지방중소도시들이 담당하게 될 것으로 예상된다. 즉, 서해안권역으로는 해상풍력을 기반으로 하는 신재생에너지 발전이 그리고 강원 및 동해안 그리고 남부권역으로는 육상풍력과 탄소흡수원 확충이 그 역할을 담당하게 될 것으로 예상된다. 즉, 수도권은 탄소배출을 최대한 줄이는 탄소배출관리 지역으로 관리되는 반면 수도권을 제외한 대부분의 지방중소도시들은 탄소 흡수원 지역으로 관리될 것으로 예상된다. 수도권의 탄소배출 관리가 2050 계획에서 정한 목표치를 달성한다고 하더라도 지방중소도시의 탄소흡수원 역할의 이행 없이는 2050 탄소중립 사회의 실현은 불가능하다.

결론에 대신하여

인구 감소 및 경제활동의 축소에 따른 지방 중소도시 쇠퇴의 문제는 해당 도시들만의 문제가 아니라 해당 도시들을 포함한 국가적 차원에서의 문제를 초래하고 있다. 이러한 상황 속에서 쇠퇴하고 있는 지방중소 도시를 살리기 위한 정부의 지원은 신중하게 추진되어야 한다. 쇠퇴한 지방중소도시의 활력을 되찾아 줄 수 있는 새로운 성장동력 혹은 새로운 일자리 창출이 마련되지 못한 상태에서의 섬부른 재정지원은 목표 하는 정책 효과와 다른 결과를 초래할 가능성이 매우 높기 때문이다. 국토는 국가의 구성요소인 동시에 지방자치단체의 자치행정의 본질적 요소이다. 그래서 개별 토지의 이용과 관련하여 국가와 지방자치 단체 간의 계획 목표가 서로 다를 수 있으며, 이런 이유로 서로 충돌 할 여지가 있다. 토지의 활용은 지역 발전과 동시에 국가경쟁력 제고에 중요한 기반 역할을 수행하는 만큼 헌법 제117조의 지방자치제도 보장과 제120조의 국토의 효율적 활용 간의 균형을 이루어야 한다. 이 균형을 이루기 위해서는 국가의 일반적 권한을 전제로 헌법이 보장한 지방자치에 걸 맞는 권한 배분이 이루어져야 한다.

실질적인 지역균형발전이 이루어지려면 지역개발 정책의 수립 및 추진과 관련한 지방자치단체의 자율성 확대 즉, 계획고권의 보장이 필

수적이다. 지방자치단체의 계획고권은 지방자치단체가 당해 관할권 범위 내에서 자기 책임으로 계획을 수립하여 추진하고, 당해 지방자치단체의 상급단체의 계획수립과정에 적절하게 참여할 수 있을 때 실천된다. 사실 이러한 측면에서의 계획고권은 자치행정권의 본질적인 것과 크게 다르지 않다.

현재의 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에는 시군·구의 도시관리계획 입안권은 인정되고 있으나, 직접적인 결정권은 원칙적으로 인정되지 않고, 극히 제한적으로 인정되고 있을 뿐이다. 따라서 지방자치 단체의 열악한 재정자립 수준을 지원함에 있어서 지방자치단체의 역할이 국가적 역할에 해당하는 계획의 경우에는 국가재정지원을 늘리고, 반대로 지방자치단체의 역할이 지역적 역할에 해당하는 계획의 경우에는 최소한의 국가 재정지원을 하는 반면 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장하는 실질적인 재정지원 방안의 마련이 필요하다. 균형은 한 시스템 내의 구성요소 간의 조화와 상호 힘의 작용에 의해 서 유지되는 안정적인 상태를 의미한다. 지역균형발전은 정부나 다른 외부 지역의 지원이 더 이상 없는 경우에도 지역 스스로가 지역발전을 지속해 나갈 수 있는 최소한의 자생력을 갖추었을 때 가능하다.

지방이 살아야 거점이 산다. 

한국종합기술 김치현 사장¹⁾

인터뷰어: 권 일 | 한국교통대학교 도시교통공학과 교수
(사)한국도시계획가협회 대외협력 부회장

안녕하세요? 국내 최고의 역사를 자랑하는 한국종합기술 김치현 사장님을 모시고 인터뷰를 진행하도록 하겠습니다. 먼저 소중한 시간을 허락해 주셔서 감사드립니다.

Q-1

먼저, ‘한국종합기술’이라는 회사 이름에 대한 소개와 함께 회사 연혁에 대한 소개를 부탁드립니다.

한국종합기술은 폭넓은 분야의 오랜 경험과 축적된 전문기술을 바탕으로 상하수도, 수자원개발, 도시계획, 조경, 도로, 교통, 교량, 터널, 항만, 철도, 환경 등 엔지니어링 전 분야에서 기획, 타당성조사, 기본 및 실시설계, 시공, 감리 및 건설사업관리까지 One-Stop 서비스를 제공하고 있는 종합건설엔지니어링 회사입니다.

한국종합기술은 1963년 3월 ‘주국제산업기술단’이란 사명으로 설립되었습니다. 1966년 정부기관의 투자를 받아 ‘한국종합기술개발공사’가 되었으며 1994년 한진중공업그룹에 인수되어 민영화되었고, 2006년에 현재의 “한국종합기술”로 사명을 변경하였습니다. 2012



년 거래소에 주식을 상장하였으며 2017년에 국내 상장기업 최초의 종업원지주회사로 재탄생하였습니다.

1960~70년대 한국종합기술은 대한민국의 국토개발 역사와 함께 했습니다. 경부고속도로 기본계획 및 실시설계, 여의도 종합개발계획 등의 사업을 수행하며 국가의 산업발전과 국토의 효율적인 개발에 앞장섰습니다. 이후 1980~90년대에는 한강종합개발사업, 올림픽대교

1) 본 인터뷰는 서면 인터뷰(2021.11.25~12.17)와 현장 인터뷰(2021.12.24)로 진행되었습니다.

건설공사 시공감리 등의 사업을 수행하며 '한강의 기적'의 초석을 다지는데 크게 이바지하는 등 우수한 기술력과 경험을 축적하였습니다. 2000년대에는 오랜 경험과 축적된 전문기술을 바탕으로 청계천 복원사업, 새만금 산업단지 개발사업, 인천국제공항 기본 및 실시 설계 등의 사업을 수행하며 대한민국 경제발전을 선도하는 기업으로 성장하였으며, 최근에는 해외사업 및 친환경 신재생에너지 분야로의 진출을 통해 최고의 종합건설엔지니어링 기업으로 도약하고 있습니다.

Q-2

설립 당시 한국종합기술이 추구하는 지향점은 무엇이었나요? 그리고 그 지향점은 회사의 성장과정에서 현재에도 지속되고 있는지, 변화가 있다면 어떤 이유로 변화되었는지 알고 싶습니다.

설립 당시 한국종합기술의 지향점은 "우수한 엔지니어들을 육성하여 국가의 산업발전과 국토의 효율적 개발에 기여한다"였습니다. 지금도 회사가 추구하는 지향점은 큰 틀에서는 변화가 없습니다. 다만 엔지니어링 기업으로서의 공익적, 사회적 역할과 종업원지주회사로서의 종업원 행복 추구를 위해 2021년 "최고의 기술로 세상에 기여하는 행복한 직원들의 기업"이라는 미션을 새로 정립하였습니다. 미션에는 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 고객의 사업 성공을 돋는 것과 동시에 직원들이 일을 통한 즐거움 속에서 자기완성의 꿈을 실현할 수 있는, 즉 고객과 직원 모두가 행복한 글로벌 기업으로 성장하겠다는 의지가 담겨 있습니다. 앞으로도 한국종합기술은 고객과 사회를 위해 더 큰 가치를 창출하는 기업이 되고자 노력할 것입니다.



Q-3

한국종합기술은 엔지니어링 전 분야를 아우르는 전문성을 가지고, 국내에서 독보적인 위치를 가지고 있습니다.

1) 한국종합기술이 보유하고 있는 전문분야는 무엇인가요?

종합엔지니어링 기업으로 EPCM 서비스를 제공할 수 있는 기술력과 인력을 보유하고 있으며, 그 중에서 수자원, 에너지 플랜트, 도로 및 공항, 상하수도, 국토계획 및 환경 분야가 대표적이라고 할 수 있습니다. 특히 당사는 건설엔지니어링 서비스만 제공하는 대부분의 건설엔지니어링 기업과는 다르게, 건설 및 신재생에너지 관련사업의 타당성 조사부터 기본 및 실시 설계(E), 조달(P), 시공(C), 사업관리 및 운영(M) 까지 토탈서비스 제공이 가능한 기업입니다.

2) 그 전문 분야들은 어떻게 성장했나요?

수자원분야는 한강종합개발사업을 필두로 소양강댐, 남강댐 등 다목적 댐 관련 사업부터 국내 주요하천의 치수 사업은 물론, 청계천 복원 사업 등 다양한 수자원 관련 사업을 수행하며 성장하였습니다. 에너지플랜트 분야에서는 태양광, 풍력 같은 자연에너지 활용사업부터, 매립가스 증산 및 정제 등 바이오 매스 활용사업, 수열에너지 활용사업, 연료전지 발전사업 등 다양한 신재생에너지 관련 사업을 수행 중이며, 특히 연료전지 발전사업에서는 세계최초의 복층 설계 기술을 기반으로 국내 최고의 EPC 실적을 확보하고 있다고 자신할 수 있습니다. 도로분야에서는 경부고속도로를 비롯해서 국내 주요 도로사업에 대부분 참여하였으며, 공항분야에서는 수도권신공항,



율령공항 등 국내 최고 설계 실적을 확보하고 있다고 말씀드릴 수 있습니다. 기타 상하수도, 국토계획, 환경분야에서도 국내 중요 SOC 사업에 대부분 참여하였고 현재도 다양한 사업에 참여하고 있으며 국내 사업 경험을 바탕으로 해외 사업도 꾸준하게 추진함으로써 각 분야를 고르게 발전시키고 있습니다.

Q-4

한국종합기술의 지향점을 대표하는 프로젝트가 있다면 어떤 프로젝트가 있었나요? 그리고 그 지향점의 실현 과정도 궁금합니다.

“국토의 효율적 개발로 산업발전 및 국민 삶의 질 향상”이라는 설립 목적을 잘 반영한 대표적인 사업이 ‘한강종합개발’이라고 말씀드릴 수 있습니다. 대한민국을 대표하는 상징이자, 서울을 대표하는 한강을 종합적으로 개발한 사업으로 88서울올림픽의 성공적인 개최도 한 강종합개발이 있었기에 가능했다고 봅니다. 또한 한강종합개발사업을 계기로 본격적인 강남개발도 가능했으며, 결국 서울을 세계적인 도시로 부상할 수 있도록 만든 결정적 사업으로 당사의 설립목적에 부합하는 대표적인 사업이라 할 수 있습니다.

Q-5

한국종합기술의 도시계획 분야에 대해 이야기를 나누겠습니다.

1) 한국종합기술 도시계획 분야의 가장 대표적인 프로젝트는 무엇이었나요?

한국종합기술은 종합 엔지니어링 회사로서 도시계획 분야에서도 다양한 업무를 수행해 왔습니다. 도시·군기본계획, 도시·군관리계획 등의 도시계획을 비롯해서 공공주택지구, 산업단지, 도시개발사업 등 각종 개발사업에 두루 참여하였습니다. 수많은 과업을 수행해 왔지만 대표적인 프로젝트를 꼽으라면 행정중심복합도시 5생활권 개발계획 및 지구단위계획 수립 프로젝트를 들 수 있겠습니다. 행복도시의 건설은 국토의 균형발전 및 국가 경쟁력 제고를 목표로 행정기능 중심의 다양한 기능이 조화된 복합자족도시를 개발하는 국가적 사업입니다. 특히 5생활권은 스마트시티 국가시범도시로 계획되어 향후 우리나라 도시계획 분야에 대한 대표적인 프로젝트로 주목받고 있습니다.

나라 도시가 스마트시티로 진화하는 시발점이 되었다고 할 수 있습니다. 따라서 저희 회사에서도 이러한 중요한 과업을 수행하였다는 자부심을 갖고 있습니다. 저희 한국종합기술자들이 협력하여 행 복청 및 LH공사, 건축·에너지·사업추진전략 등 다양한 분야와 협업해서 스마트시티 등 최근 도시계획 트렌드를 적용시켜 수행하고 노하우를 확보했다는 점에 있어 저희 도시계획 분야의 대표적인 프로젝트라 하겠습니다.

2) 우리나라 도시계획 역사에서 한국종합기술의 역할과 기여, 의미 등에 대해 말씀해주세요.

한국종합기술은 1963년 정부의 대규모 종합용역기술업체 육성을 위해 공기업으로 창립된 만큼 우리나라 국가사업과 함께 발전해 왔습니다. 1960년대 포항제철의 입지선정 및 여의도 종합개발계획 수립, 1970년대 경주 보문지구, 1980년대 서울 고덕지구 등 국가 주도 사업의 도시계획을 담당했고, 이후 수많은 도시계획 및 각종 개발사업에 참여했습니다. 최근에는 행정중심복합도시, 새만금기본계획, 신도시 개발사업 등에 참여함으로써 창사 이래로 현재까지 우리나라 도시계획 발전에 큰 역할을 하고 있습니다.

한국종합기술의 슬로건은 “한국종합기술의 역사가 대한민국 국토개발의 역사입니다”인데 이는 도시계획 분야뿐 아니라 우리나라의 모든 국토개발 분야에서 당사의 역할과 기여를 잘 나타내주는 말이라 할 수 있겠습니다.

Q-6

우리나라 도시계획분야에 대해 질문드리겠습니다.

1) 환경을 만드는 분야는 기반시설을 만드는 토목부터, 도시, 건축, 조경, 디자인 등 다양한 분야가 있습니다. 이러한 분야들 중, 도시계획분야에서 계획가들은 앞으로 어떤 역할을 담당해야 한다고 생각하시나요? 지금 우리 사회, 도시, 시대가 직면하고 있는 해결 과제와 연계하여 말씀 부탁드립니다.

도시계획은 하나의 전문 영역만을 다루는 분야가 아니며 전체적인 틀을 짜서 각 분야들을 총괄, 조정하는 역할을 해왔습니다. 오늘날 우리 가 직면하고 있는 사회의 주요 화두는 고령화 및 인구감소, 저성장과

양극화, 기후변화 등 환경문제, 기술혁신과 지능화, 가치 다원화 및 참여욕구 증대 등을 들 수 있습니다. 최근에는 COVID-19의 대유행으로 비대면 등 사회적 행태가 빠르게 변하는 것도 목격했습니다.

앞으로의 도시계획가는 그동안 해왔던 총괄, 조정의 역할을 새로운 변화의 흐름에 맞춰 확장해야 하겠습니다. 다시 말해 인구감소·저성장·환경보전에 대응하고 다원적 가치와 새로운 기술을 적용할 수 있는 공간의 틀을 만들고 토목·건축·조경 등 각 분야 및 다양한 참여 주체를 총괄, 조정하는 것이 앞으로 도시계획가들의 역할이라 할 수 있겠습니다.

2) 이러한 도시계획가의 활동, 사회적 역할 등이 가능하기 위해서는

어떤 변화가 필요하다고 보시나요?

앞서 향후에는 도시계획가들이 미래 사회의 여전변화를 고려한 공간의 틀을 만들고 각 전문분야와 다양한 주체의 목소리를 잘 총괄·조정하는 역할을 더욱 강화해야 한다고 했습니다. 그렇게 되기 위해서는 도시계획가들의 자세와 인식의 발전이 필요하다고 생각합니다. 단순히 내게 주어진 업무만 처리하는 자세보다 적극적이고 개방적인 자세를 가져야겠습니다.

또한 다양한 의견을 총괄, 취합, 조정하기 위해서는 모든 문제를 공공성, 공공복리 중심으로 생각하고 미래사회의 변화와 타 전문분야의 기본적인 지식과 입장, 참여주체의 의견과 사회적 약자에 대한 소수의견 등 다양한 가치를 포용하는 인식의 전환이 필요하다고 생각합니다. 이러한 도시계획가들의 자세와 인식의 발전은 미래 도시계획뿐 아니라 연관 분야까지도 발전시킬 수 있을 것이라 생각합니다.

3) 도시계획, 토목분야의 후배들에게 한 말씀 부탁드립니다.

도시계획이나 토목 등 건설 분야는 사람이 생활하는 환경을 보다 쾌적하고 편리하게 만드는 것이라고 생각합니다. 따라서 연구나 계획 및 설계 수행 시 최고의 가치를 사람과 삶의 질에 두라고 말씀드리고 싶습니다. 또한 4차 산업혁명 시대에 우리의 업무 시스템도 AI, 빅데이터 등 정보통신기술을 활용하고 접목하여 스마트하고 효율적인 업무추진체계를 구축하여야 한다고 생각합니다. 이러한 노력으로 건설 분야를 미래지향적 고부가가치 산업으로 발전시켜가야 할 것입니다.

Q-7

한국종합기술의 미래 비전에 대해 말씀해주세요.

한국종합기술은 “2025년까지 사업목표 달성을 통해 新조직문화 완성을 통해 최고의 종합엔지니어링 기업이 되자”는 의지를 담아 ‘Vision 2025. 도전 642, First One’이라는 중장기 비전을 설정하였습니다. 당사가 설정한 비전에는 ‘지속성장 가능한 기업이 되자’는 경영원칙과 ‘고부가가치 종합엔지니어링 추구’라는 전략 방향 그리고 ‘가치관 중심의 건강한 기업문화 완성’이라는 변화의 지향점이 담겨 있습니다. 한국종합기술은 Vision 2025 달성을 통해 더 큰 도약을 이루는 기업이 되도록 매진할 것입니다.

장시간 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. ☺



도시계획 정책 · 제도

국토계획법 제정

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제정배경 및 주요개편내용

국토계획법 해설집(국토교통부, 2018년)

〈제정배경〉

- '94년에 도입된 준농림지역 제도는 부족한 주택 · 공장용지 확대에 기여하였으나 계획기법의 부족으로 난개발을 초래하였으며, 우리나라의 경우 선진국에 비하여 도시적 용지가 부족하므로 개발수요를 충족시키면서 난개발을 해소하는 선계획-후개발 체계의 구축 필요성 제기
- 준농림지역 등 90년대부터 완화된 토지이용규제는 200만호 주택건설 등에 필요한 토지공급에 상당히 기여하였으나, 난개발 등 부작용 초래
- 도시적 용지비율 : 5.3% ⇒ 9.1% (2020년, 제4차국토종합계획)
 - 도시적 용지비율 : 일본 7%, 영국 13%
- 제4차 국토종합계획에서 제시한 선계획-후개발 체계를 확립하기 위하여 난개발방지 종합대책 (2000. 5. 30) 발표
- 우선 난개발의 주요 원인인 준농림지역의 관리를 강화하고, 도시 지역의 과도한 고밀도 개발을 억제
- 국토이용관리법 및 도시계획법을 통합하여 국토이용체계를 일원화

〈추진경위〉

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률("국토계획법") 제정추진
 - 관계기관 협의 : 2000. 9. 9 ~ 10. 10

- 규제개혁위원회 심의 : 2000. 9. 29
- 법률(안) 입법예고 : 2000. 10. 13 ~ 11. 3
- 법제처 심사 : 2000. 11월 ~ 2001. 10월
- 국무회의 심의 : 2001. 10. 23
- 국회 제출 : 2001. 10. 29
- 국회 본회의 의결 : 2001. 12. 7
- 제정 · 공포 : 2002. 2. 4

■ 국토계획법 하위규정 제정추진

- 국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안 공청회 개최 : 2002. 3. 15
- 관계기관 협의 : 4 ~ 6월
- 지자체 공무원 회의 개최 : 4. 11 ~ 12
- 시행령 · 시행규칙(안) 입법예고 : 5. 17 ~ 6. 7
- 규제개혁위원회 심의 : 7. 22 ~ 10. 2
- 법제처 심사 : 10 ~ 12월
- 국무회의 심의 및 제정공포 : 12월
- 지침(안) 관계기관 협의 · 확정 : 9 ~ 12월
- 조례표준안 설명회(국토도시학회 주관) : 10. 23
- 지자체 공무원 교육 : 12월 ~ 2003. 1월

■ 국토계획법령 시행 : 2003. 1. 1

- 지자체 조례 제정 : 2003. 1월 ~ 6월

〈주요개편내용〉

가. 계획체계의 개편

- 전국토를 대상으로 국토종합계획을 수립하고, 도에서는 도종합 계획을 수립(국토기본법)
- 경기도는 수도권정비계획, 제주도는 제주국제자유도시종합계획으로 도종합계획을 갈음

- 국토이용계획과 도시계획을 통합하여 각 시 · 군이 행정구역 전역에 대하여 도시계획(郡지역은 郡계획)을 수립
- 도시(郡)기본계획 : 시 · 군의 공간구조와 장기발전방향 제시
- 도시(郡)관리계획 : 집행적 계획으로서 5년마다 재정비

나. 용도지역 · 지구 · 구역의 개편

- 종전 5개 용도지역 → 4개 용도, 9개 지역
 - 도시, 준도시, 준농립, 농립, 자연환경보전
 - ⇒ 도시(4개지역), 관리(3개지역), 농립, 자연환경보전
 - 도시지역 → 주거 · 상업 · 공업 · 녹지(기존체제 유지)
 - 준도시 + 준농립 → 관리지역(보전 · 생산 · 계획관리)
 - 관리지역의 객관적 세분기준 제시를 위하여 토지적성평가제 도입
 - 관리지역의 관리방안
 - 관리지역의 행위제한을 Negative
 - Positive 방식으로 전환하고, 개발밀도를 녹지지역 수준으로 강화
 - 원활한 계획수립을 위하여 계획수립전까지 준농립지역에 대한 행위제한을 강화 운영

■ 용도지구 · 구역의 지정 등 도시계획수법 다양화

- 경관지구 · 미관지구 등 도시지역에만 지정하던 각종 용도지구를 비도시지역에도 지정 · 운영
- 국토이용관리법에 의한 수산자원보전지구를 수산자원보호구역으로 변경하여 행위제한을 별도로 규정

다. 친환경적 · 계획적 개발 유도

- 종전의 준농립지역을 개발하는 경우에는 상세한 계획을 수립한 후 개발하는 제2종지구단위계획제도 도입
- 준농립지역의 소규모 · 산발적 개발을 집단화
- 사업시행자가 기반시설을 부담하도록 하되, 건폐율 · 용적률 · 건축제한에 대하여 인센티브 제공
- 「개발행위허가제」를 강화하여, 법령에 맞더라도 기반시설이 부족하거나 주변경관과 조화를 이루지 못하는 경우에는 개발을 불허하거나 조건부로 허가
 - 개발행위허가대상 : 건축물건축, 공작물설치, 토지형질변경, 토석채취 등
 - 기반시설 확보, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가 · 불허가 · 조건부 허가를 결정하되, 일정규모 이상은 도시계획위원회

의 심의를 거쳐 허가

- 기반시설용량 범위내에서 개발을 허용하는 기반시설연동제 도입
- 도심지와 같이 기반시설의 추가설치가 어려운 지역은 개발밀도를 제한하는 개발밀도관리구역제도 도입
- 개발로 인하여 기반시설의 추가설치가 필요한 지역은 기반시설부담구역으로 지정하고, 개발사업자가 기반시설을 설치하도록 의무화

라. 도시계획위원회의 기능강화

- 도시계획위원회와 국토이용계획심의회를 도시계획위원회로 통합하고, 그 기능을 대폭 강화
- 택지개발촉진법 등 타법령에 의한 지구지정이나 대규모 개발사업 도 도시계획위원회 심의를 거치도록 함
- 중앙도시계획위원회의 경우 위원장을 민간전문가로 위촉하는 등 전문가 참여를 확대
- 위원회 심의사항의 확대를 감안하여 분과위원회를 설치 · 운영함으로써 위원회의 전문성과 효율성을 제고
- 지구단위계획 중 건축물의 배치 · 형태 등 건축관련사항은 건축위원회와 공동심의

국토계획법 개정

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정이유

국가법령정보센터 홈페이지

【법률 제7470호, 2005. 3. 31.】

- 특별시장 · 광역시장 · 시장 또는 군수는 도시기본계획을 수립하거나 변경하고자 하는 때에는 건설교통부장관의 승인을 얻도록 되어있는바, 앞으로는 시장 · 군수가 수립하는 도시기본계획의 경우 최초로 수립하는 것에 한하여 건설교통부장관의 승인을 얻도록 하고 그 후의 도시기본계획에 대한 승인사무는 건설교통부장관으로부터 도지사에게로 이양하고, 도시의 자연환경 및 경관을 보호함과 아울러 도시민에게 건전한 여가와 휴식공간을 제공하기 위하여 도시관리계획으로 도시자연공원구역을 지정 · 관리할 수 있도록 하고, 그 지정 또는 변경 등에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하려는 것임

[법률 제7594호, 2005. 7. 1 3.]

- 토지거래계약허가를 받아 취득한 토지는 이를 허가받은 목적대로 이용하도록 되어 있는바, 이용의무기간은 국민의 재산권을 제한하는 사항이므로 법률에 구체적인 위임근거를 마련하려는 것임

[법률 제7707호, 2005. 12. 7.]

- 지방도시계획위원회의 경우 국민의 재산권 제한과 관련된 사항을 결정하는 중요한 기능을 담당하고 있으므로 해당 심의안건과 직간접적으로 관련되어 있는 경우에는 지방도시계획위원회의 위원을 해당 안건심의에서 제적하도록 하고, 회의록은 대통령령이 정하는 바에 따라 공개하도록 하여 심의절차의 객관성과 공정성을 확보하는 한편, 비도시지역의 토지분할 행위도 개발행위허가를 받도록 하고, 토지거래계약 허가신청시 토지취득자금 조달계획을 제출하도록 하며, 토지거래계약 허가제도 위반사항에 대한 신고포상제를 도입하고, 토지이용의무 위반자에 대한 이행강제금을 부과할 수 있도록 하여 투기심리를 억제하는 등 부동산 시장 안정을 도모하려는 것임

[법률 제8123호, 2006. 12. 28.]

- 상대적으로 좁은 국토를 효율적이고 균형적으로 이용·개발해야 하는 우리나라의 경우 국토의 계획, 특히 도시계획에 있어서 지속 가능성은 우선적으로 달성되어야 할 중요한 명제이므로 도시계획에 도시의 지속가능성에 대한 평가결과를 반영하도록 하는 한편, 2003년 1월 1일 이전에 「자연공원법」에 따른 공원계획이 고시된 경우 해당 자연공원구역 안에서의 용적률은 해당공원계획이 정하는 바에 따르도록 그 근거규정을 법률에 직접 규정하여 법률간 해석의 논란을 없애려는 것임

[법률 제8250호, 2007. 1. 19.]

- 국가의 주요정책사업을 신속하게 추진할 필요성이 있는 경우에는 당해 사업이 도시기본계획에 반영되기 전이라도 이를 추진할 수 있도록 국가계획의 수립근거를 마련하고, 국민의 재산권 행사에 대한 제한을 완화하기 위하여 도시계획시설부지의 매수청구가 있는 경우 매수의무자의 매수여부 결정기간을 종전의 2년에서 6월로 단축하는 한편, 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임

[법률 제8664호, 2007. 10. 17.]

- 강도 높은 규제 때문에 재산권의 행사에 많은 제약을 받아 온 개발

제한구역에서 해제된 주민들의 권리보전하고, 해당 지역의 계획적이고 유기적인 개발이 이루어질 수 있도록 하기 위하여 개발제한구역이 해제된 집단취락지구 내에 도로, 주차장, 공공시설용지 등 도시계획시설을 설치하는 경우에는 국가가 이를 우선 지원할 수 있도록 하는 한편, 이행강제금제도의 실효성을 확보하기 위하여 체납처분의 근거규정을 마련하려는 것임

[법률 제9043호, 2008. 3. 28.]

- 도시관리계획 수립절차의 간소화 및 대도시의 자율성 제고를 위해 50만 이상 대도시인 경우에는 해당 시장이 직접 도시관리계획을 결정하도록 하고, 수익자 부담 실현 및 기반시설의 원활한 설치를 위해 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 기반시설부담구역을 지정한 지역에 대하여는 개발행위자가 기반시설설치비용을 부담하도록 하며, 도시계획시설설치와 관련하여 개발제한구역에서 해제된 집단취락에 대하여는 국가 및 지방자치단체에서 우선 지원할 수 있도록 하려는 것임

[법률 제9442호, 2009. 2. 6.]

- 특별시·광역시 도시기본계획에 대한 국토해양부장관의 승인권을 폐지하고, 같은 도의 관할구역에 속한 시·군의 광역계획권 지정권자 및 광역도시계획 승인권자를 국토해양부장관에서 도지사로 변경하며, 어려운 용어와 표현 등을 이해하기 쉽게 고치고, 복잡한 문장 등을 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 하는 등 국민이 법문장을 이해하기 쉽게 정비하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임

[법률 제9861호, 2009. 12. 29.]

- 도시가 산업화됨에 따라 국민의 일상생활에 필수적인 전기선, 통신선 등이 증가되어 도시 미관을 저해하고 대형차량의 통행을 방해하여 지중화가 이루어지고 있으며, 수도 및 가스 등의 지하매설물 또한 도로에 매설되고 있어 이들을 설치 및 관리하는 데에 도로의 반복굴착으로 인한 도로구조의 훼손, 공사시의 환경·안전문제, 교통사고의 위험 등의 어려움이 야기되고 있으므로 일정규모 이상의 개발사업 지역 등에 공동구 설치를 의무화하고, 공동구 설치 및 관리에 관한 필요한 사항을 보완함으로써 장기적으로 지하시설물의 체계적 유지관리를 가능하도록 하는 한편, 도시관리계획 결정권한을 갖고 있는 대도시 시장에 대하여 인구 50만 이상의 시장으로 확대 조정함으로써 도시계획에 대한 자율성을 부여하고 계획절차를 간소화하려는 것임

[법률 제10599호, 2011. 4. 14.]

- 개별 법률에 분산 규정된 국토이용 관련 지역 · 지구 등의 해제 절차를 간소화하고, 지구단위계획의 형식적 구분을 폐지하며, 지구 단위계획구역의 지정 대상을 확대하는 등 효율적인 국토공간구조의 창출을 위하여 복잡하고 경직적인 국토이용체계를 수요자의 요구와 지역실정에 맞는 토지이용이 가능하도록 통합 · 단순화하고 유연하게 개편하는 한편, 도시계획시설결정 등에 필요한 사항에 대한 조례제정의 근거를 법률에 규정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선 · 보완하려는 것임

[법률 제11058호, 2011. 9. 16.]

- 현행 법률에 따른 녹지지역에 대한 건폐율 제한으로 인하여 농업 기반시설, 농기계보관창고 등 농업 관련시설의 부족 문제가 계속되고 있음에 따라 농업 · 임업 · 어업용 건축물에 건폐율의 완화를 허용하는 용도지역에 녹지지역을 추가함으로써, 다른 용도지역과의 형평성을 맞추고, 농어업인의 소득향상에 이바지하려는 것임

[법률 제11292호, 2012. 2. 1.]

- 개발행위허가와 관련된 인 · 허가의 의제 처리를 위한 협의 기간을 20일로 정하고 신속한 협의를 위하여 협의회를 구성하도록 하며, 토지거래허가 시 투기목적인 경우 외에는 원칙적으로 허가하는 방식으로 전환하는 등 인 · 허가 제도를 개선하는 한편, 둘 이상의 용도지역 등에 걸치는 대지의 경우 가중평균한 건폐율 및 용적률을 적용하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선 · 보완하려는 것임

[법률 제11579호, 2012. 12. 18.]

- 개별 체육시설의 성격과 공익성을 고려하지 않은 채 포괄적으로 대통령령에 위임한 것은 포괄위임금지원칙에 위배되므로 2012. 12. 31.까지 새로운 입법을 마련하도록 한 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 체육시설의 경우 공공필요성이 있는 경우에만 기반시설로 인정하도록 함으로써 현행법의 위헌성을 제거하려는 것임

[법률 제11798호, 2013. 5. 22.]

- 용도지역을 구분할 때 지역 간 균형발전을 고려하도록 함으로써 지역 간 균형발전에 기여할 수 있는 용도지역 제도를 운영하려는 것임

[법률 제11922호, 2013. 7. 16.]

- 도시 · 군관리계획이 지방자치단체의 실정에 맞게 결정될 수 있

도록 시가화조정구역의 지정 및 변경에 관한 국토교통부장관의 도시 · 군관리계획 결정 권한 등을 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 또는 특별자치도지사에게 이양하고, 특별히 재해 위험이 예상되는 지역에 대하여 방재지구 지정을 의무화하며, 시장 또는 군수가 입안한 지구단위계획구역의 지정 및 변경 등에 관한 도지사의 도시 · 군관리계획 결정 권한을 시장 또는 군수에게 이양하고, 도시 · 군관리계획 결정의 효력 발생시기와 지형도면의 작성 및 고시 방법 등에 대해서는 「토지이용규제 기본법」에 따르도록 하는 한편, 계획관리지역의 건폐율 · 용적률 규제에 따른 중소기업의 어려움을 해소하기 위하여 성장관리방안이 수립된 계획관리지역에서는 지방자치단체의 조례로 건폐율 및 용적률 규제를 완화할 수 있도록 하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선 · 보완하려는 것임

[법률 제12143호, 2013. 12. 30.]

- 최근 아동, 노인, 미혼모 등을 보호하거나 지원하려는 목적으로 사회복지사업이 실시되고 있으나, 이에 필요한 사회복지시설이 비용 문제로 부족한 실정인바, 민간이 건축물을 건축하는 과정에서 그 대지의 일부에 사회복지시설을 설치하여 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하는 경우에는 용적률을 완화할 수 있도록 함으로써 부족한 사회복지시설을 확보하고, 민간 건설부문의 사업성을 제고하려는 것임

[법률 제12974호, 2015. 1. 6.]

- 그간의 도시 외곽 위주의 개발로 인하여 기성 시가지의 공동화와 노후 · 쇠퇴 현상이 심해지고 있으며, 인구 감소 및 경제 저성장이 지속되면서 도시의 경제기반이 악화되고 도시 경쟁력도 저하되고 있어 도시 정비를 촉진하고 기성 시가지를 활성화하기 위한 노력이 필요한 실정으로, 이를 위해서는 기존의 도시 기능을 전환하여 토지를 보다 압축적 · 효율적으로 이용하고 지역 특성을 살린 다양하고 창의적인 도시공간을 조성할 수 있도록 토지이용 규제를 보다 유연하게 적용할 필요가 있음
- 이에 따라, 토지를 주거 · 상업 · 공업 등으로 기능을 구분하여 용도지역을 지정하고, 용도지역에 따라 허용용도와 개발밀도 등을 일률적으로 규정하고 있는 현행의 용도지역제를 보완하여 용도지역에 따른 행위제한 등을 적용하지 아니하고 해당 지역의 특성과 수요를 반영하여 토지의 이용 등에 관한 사항을 따로 정할 수 있는 입지규제최소구역을 신설함으로써, 도시지역 내 주거 · 상업 · 업무 · 문화 등 다양한 기능의 복합적인 토지이용을 증진시켜 다양하고 창의

적인 도시 정비를 촉진하고 지역 경제를 활성화하려는 것임

- 아울러, 지방자치단체가 관할구역에 대하여 사전에 재해(災害) 위험을 분석하고 위험지역에 대해서는 재해저감대책을 수립하는 등 재해예방적인 국토관리체계를 구축하기 위하여 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획 수립 시 기초조사의 하나로 재해취약성 분석을 실시하도록 하는 한편, 종전에는 도시·군관리계획 수립 시에만 기초조사의 하나로 토지의 적성에 관한 평가를 실시하던 것을 앞으로는 도시·군기본계획 수립단계에서도 기초조사의 하나로 토지의 적성에 관한 평가를 실시하도록 함으로써, 도시의 기본적인 공간구조를 설정하는 단계에서부터 환경을 고려한 보다 체계적인 계획이 수립될 수 있도록 하려는 것임

[법률 제13475호, 2015. 8. 11.]

- 첫째, 도시·군계획시설의 대규모 실효를 대비하여 지방자치단체의 장으로 하여금 도시·군관리계획을 재검토하여 정비토록 하려는 것임
- 둘째, 장기미집행 도시·군계획시설에 대하여 토지소유자가 해제를 신청할 수 있도록 하려는 것임
- 셋째, 난개발을 최소화하면서 급증하고 있는 비도시지역의 건축 규제 완화 수요를 충족시키기 위해 주민이 입안을 제안할 수 있는 사항에 '개발진흥지구의 지정·변경'을 추가하고, 개발진흥지구에서의 건축물 용도제한 및 건폐율을 완화할 수 있도록 하려는 것임.
- 넷째, 성장관리방안이 수립된 경우 조례로 건폐율을 완화할 수 있는 지역을 확대하려는 것임

[법률 제13681호, 2015. 12. 29.]

- 현재 국토교통부훈령에 근거하여 시행 중인 도시 생활인프라 수준 평가의 법적 근거를 신설하고, 도시·군계획시설 부지의 매수청구가 거부·지연되는 경우 해당 부지에서 지구단위계획의 적용을 배제하고 건축물 등을 건축할 수 있도록 하며, 사업시행자의 편의를 위하여 도시·군계획시설사업 실시계획 변경 시에는 변경되는 사항만 첨부하여 인가를 신청할 수 있도록 하려는 것임

[법률 제14795호, 2017. 4. 18.]

- 현행법에서는 토지를 체계적이고 효율적으로 이용하도록 용도지역에 따라 건축물 용도, 건폐율, 용적률 및 높이 등을 제한하고 있으며, 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 용도지역의 기능을 증진시킬 수 있도록 경관지구 등을 비롯하여 크게 10개의 용도

지구를 지정할 수 있도록 하고 있음

- 그러나 용도지구 제도가 도입된 이후 유사한 목적의 용도지구가 세분화되거나 경직적으로 운영되면서 여건변화를 반영한 통·폐합 등의 필요성이 증가하고 있고, 일부 용도지구는 상호간에 중첩 지정되어 토지이용에 불편을 초래하는 측면도 있어 용도지구 제도를 보다 합리적으로 정비하는 것이 필요한 시점임.
- 이에 유사한 목적의 용도지구를 통·폐합하고 정비하는 동시에 복잡하게 중첩되어 있는 용도지구는 지구단위계획으로 대체를 확대해나갈 수 있도록 하여 토지이용 체계를 간소화·합리화하는 한편, 복합용도지구를 도입하여 최근의 다양한 토지이용 수요에 대응하여 유연하고 복합적인 토지이용을 유도하려는 것임

[법률 제15314호, 2017. 12. 26.]

- 기반시설의 종류에 빗물저장 및 이용시설을 추가하여 동 시설이 계획적으로 설치·보급될 수 있도록 하고, 기반시설의 종류를 시설의 목적·기능 등을 중심으로 통합·정비하며, 도시·군계획시설 결정 후 3개월 이내에 단계별 집행계획을 수립하도록 그 기한을 단축함으로써 도시·군계획시설사업의 합리성 및 이행가능성을 제고하려는 것임

[법률 제15401호, 2018. 2. 21.]

- 통계청에 따르면 저출산·고령화, 1인 가구의 증가로 인하여 2030년 이후부터 우리나라의 인구가 지속적으로 감소될 것으로 예상됨에 따라 그동안 확장위주의 도시정책에서 관리위주의 도시정책으로 도시관리정책의 전환이 요구되는 실정임. 또한, 파리협정에 따른 신 기후체제의 출범으로 우리나라가 온실가스 의무감축국에 해당됨에 따라 도시공간구조 설정에 있어서도 지속가능하고 효율적인 공간정책수립이 필요함
- 그런데 1980년대 이후 확장위주의 도시정책을 추진하는 과정에서 형식적인 조사와 부실한 자료관리·운영으로 도시정책과 관련된 합리적 의사결정 지원 역할을 다 하지 못하는 실정임
- 이에 기초조사정보체계를 구축하여 5년마다 기초조사 자료를 갱신하도록 하려는 것임

[법률 제15671호, 2018. 6. 12.]

- 도시·군기본계획 수립 시 방범 등 안전에 관한 사항을 포함시켜 범죄 예방을 위한 도시환경의 적절한 설계와 효과적인 공간이용으로 범죄의 불안감과 발생범위를 줄이고, 삶의 질을 증대시키는데 기여하는 한편,

- 도시 · 군계획시설결정의 고시일부터 10년이 경과할 때까지 그 도시 · 군계획시설의 설치에 관한 도시 · 군계획시설사업이 시행되지 아니한 경우로서 해당 도시 · 군계획시설의 설치 필요성이 높은 지역에 대하여도 국가나 지방자치단체가 보조 · 응자 등에 있어 우선적으로 지원할 수 있도록 함으로써 도시 · 군계획시설의 원활한 집행에 기여하려는 것임

[법률 제15727호, 2018. 8. 14.]

- 현행법은 건축물의 건축, 토지 형질변경 등 개발행위를 하려는 자는 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 특별자치도지사 · 시장 또는 군수의 허가를 받도록 하고, 도시 · 군계획사업에 의한 개발행위는 허가의 대상에서 제외하고 있음. 개발행위 허가대상에서 도시 · 군계획사업을 제외하고 있는 취지는 동 사업이 지역적 특성과 토지의 이용방향을 고려하여 지자체장이 결정한 계획적 개발사업이므로 허용 여부를 중복 심의하는 것이 실익이 없기 때문임
- 그러나 택지개발사업실시계획, 산업단지실시계획 등과 같이 다른 법률에 따라 도시 · 군계획사업으로 의제되는 개발행위의 경우에는 개발행위 허가대상에서 제외되는지 여부를 명시적으로 규정하지 않아 일선 지자체에서는 개발행위 허가의 운영에 혼선을 빚고 있음
- 이에 다른 법률에 따라 도시 · 군계획사업으로 의제되는 개발행위의 경우에도 지방자치단체 차원의 계획적인 개발사업이라는 점에서 도시 · 군계획사업과 성격이 유사하므로, 이를 개발행위 허가 대상에서 명시적으로 제외하려는 것임

[법률 제16492호, 2019. 8. 20.]

- 국토이용 및 관리의 기본원칙은 2012년 기후변화 대응에 관한 사항이 추가된 것을 제외하고는 법 제정 당시의 내용이 현재까지 유지되고 있는바, 저출산 및 인구의 고령화, 4차 산업혁명 등 새로운 사회경제적 여건 변화를 국토의 이용 및 관리의 기본원칙에 추가하여 새로운 도시정책 방향이 도시계획 수립 시 반영되게 할 필요가 있음
- 또한, 현행 용도지역에 따른 행위제한 등을 적용하지 않고 해당 지역의 특성과 수요를 반영하여 토지의 이용 등에 관한 사항을 따로 정할 수 있는 입지규제최소구역이 2019년 12월 31일 종료 예정인 바, 도시지역 내 주거 · 상업 · 업무 · 문화 등 다양한 기능의 복합적인 토지이용을 증진시키고, 스마트도시 등 혁신성장을 지원하기 위하여 입지규제최소구역의 유효기간을 연장할 필요가 있음
- 한편, 현행법에서는 도로 · 공원 · 철도 등 도시 · 군계획시설이 결정된 이후 해당 시설 사업이 시행되지 아니하여 발생할 수 있는 토지 소

유자에 대한 재산권 침해 문제가 없도록 20년 간 사업이 시행되지 아니하는 경우 해당 도시 · 군계획시설결정이 실효되도록 하고 있음

- 그러나 지방자치단체가 도시 · 군계획시설결정의 실효 시기가 도래한 사업에 대하여 해당 사업 시행에 관한 실시계획을 인가함으로써 해당 사업이 실제로는 시행되지 않으면서도 도시 · 군계획시설결정이 실효되지 않는 경우가 발생할 수 있는데, 장기미집행 도시 · 군계획시설사업에 대한 실시계획이 인가된 후 실제 사업이 시행되지 않는 경우에 해당 실시계획 인가의 효력이 상실되도록 하여 토지소유자에 대한 재산권 침해를 최소화할 필요가 있음
- 이에 국토의 이용과 관리를 위한 기본원칙에 저출산 대응 등을 추가하고, 입지규제최소구역 제도의 유효기간을 연장하며, 장기미집행 도시 · 군계획시설결정의 실효 제도를 보완하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선 · 보완하려는 것임

[법률 제17898호, 2021. 1. 12.]

- 장기미집행 도시 · 군계획시설의 설치, 공공임대주택 등의 확보를 위하여 기부채납을 활용할 수 있는 법률적 근거를 마련하고, 입지 규제최소구역 제도의 활성화를 위한 방안을 마련하며, 관리지역 등 난개발이 우려되는 지역의 체계적 관리를 위하여 성장관리계획 제도의 법률적 근거를 마련하는 한편, 지구단위계획 중 교통처리 계획의 작성 시 보행자의 안전을 고려하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선 · 보완하려는 것임

[법률 제18473호, 2021. 10. 8.]

- 용적률은 대지면적에 대한 건축물의 연면적의 비율로, 현행법은 국토를 효과적으로 이용하기 위하여 용도지역별로 적용할 수 있는 용적률의 범위와 최대한도를 규정하고 있음
- 한편, 「건축법」, 「녹색건축물 조성 지원법」 등 개별법은 개별법 상의 특정 목적을 달성하기 위한 수단으로 일정한 요건을 충족할 경우에는 현행법에 따른 용적률을 완화하여 적용할 수 있도록 특례 규정을 두고 있음
- 그런데 이와 관련하여 각각의 법률에 규정된 용적률의 특례에 관한 규정을 중첩하여 적용할 수 있는지 등 특례규정들의 적용 및 집행에 관한 논란이 발생하고 있어, 현행법에 이를 명확하게 규정할 필요가 있음
- 이에 이 법 및 다른 법률에 따른 용적률의 완화에 관한 특례 규정은 중첩하여 적용이 가능함을 명확하게 규정하고 중첩 적용의 기준 및 허용 범위 등을 현행법에 정함으로써, 용적률의 완화에 관한 특례규정의 중첩 적용과 관련된 논란을 해결하려는 것임

협회 소식 · 동정

「펜데믹시대의 지속가능한 도시계획방향 모색을 위한 세미나」 공동개최

_ 2021. 09. 28.

우리 협회와 LH토지주택연구원, 한국도시설계학회에서는 지난 9월 28일 오후 3시부터 「펜데믹시대의 지속가능한 도시계획방향 모색을 위한 세미나」를 ZOOM을 통한 비대면회의로 개최하였습니다. 최상희 LHI 연구위원의 사회로 진행된 이번 세미나에서는 첫 번째로 성현곤 한양대 교수의 '코로나 펜데믹이 가져온 도시의 변화', 두 번째로 이제선 연세대 교수(한국도시설계학회 회장)의 '펜데믹시대 도시공간설계 쟁점과 과제', 마지막으로 윤정중 LHI 선임연구위원과 최상희 연구위원의 「펜데믹에 대응한 도시 공간계획의 방향」에 대한 발제가 진행되었습니다.

이후 진행된 토론에서는 김홍배 한국도시계획가협회 회장이 좌장을 맡아, 김건엽 경북대 교수, 김성수 LH도시사업처 부장, 김은정 계명대 교수, 유정훈 아주대 교수, 이상호 한밭대 교수, 최봉문 목원대 교수 등이 코로나19 이후의 도시계획 방향에 대하여 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.



주요 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 개최

_ 2021. 09. 29.

우리 협회에서는 지난 9월 29일 오전 10시부터 주요 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회를 아셈타워 30층 피벗포인트 회의실에서 개최하였습니다.

이날 간담회에는 김홍배 회장, 임영진 기획부회장, 최민성 재정부회장, 여춘동 산학부회장, 이일희 상임이사, 백복수 이사가 협회 측에서 참석하였으며 각 기업에서는 (주)건화 이칠성 부사장, (주)경호엔지니어링 조영규 대표이사, (주)도화엔지니어링 김주현 사장, (주)동명기술공단 구영만 본부장, (주)삼안 최동규 부사장, (주)유신 문천재 사장, (주)KG 엔지니어링 송태복 본부장, (주)한국종합기술 황의창 사장(이하 기업명 가나다순)이 참석하였습니다.

이날 회의에서는 협회에서 진행해온 도시계획가 위상강화를 위한 다양한 활동들을 보고하였으며, 이후 협회와 회사 간의 협력방안 및 실무진 모임과 모임 운영 방안, 장학금 마련 등 다양한 분야에 대하여 논의하였습니다.



한국도시계획가협회 – 수원시지속가능도시재단 업무협약 체결

– 2021. 10. 06.

우리 협회에서는 지난 10월 6일 오후 2시 수원시지속가능도시재단 2층 회의실에서 수원시지속가능도시재단과 업무협력을 위한 협약을 체결하였습니다. 이날 협약식에는 우리 협회 김홍배 회장과 수원시지속가능도시재단 허정문 이사장을 비롯한 양 기관의 임원이 참석하였습니다.

이번 협약은 한국도시계획가협회와 수원시지속가능도시재단 양 기관의 상호이해와 협력을 바탕으로 수원시의 지속가능한 발전에 기여하고자 지식 · 정보와 자원을 최대한 공유 · 활용하고, 양 기관의 전문분야에 대한 긴밀한 협조체계를 구축하는 등 교류와 협력을 목적으로 진행되었습니다. 이날 업무협약 체결식 이후에도 양 기관에서는 시민참여 도시계획, 도시환경개선, 도시문화 증진 등 전문분야에 대해 긴밀한 협조 및 협력을 강화하는 방안을 논의할 예정입니다.



한국도시계획가협회 2021년 제4회 상임이사회 · 이사회

합동회의 개최

– 2021. 10. 06.

우리 협회에서는 지난 10월 6일 오후 7시에 상임이사회 · 이사회 통합회의를 줌을 통한 원격 회의로 개최하였습니다.

이번 회의에서는 2021년도 회원가입 및 회비납부 현황에 대한 보고가 있었습니다. 또한 협회에서 체결하고 추진 중인 업무협약과 저희 장단 회의 개최에 대한 보고가 있었으며, 국토교통부 차관 면담, 주요 도시계획 엔지니어링 기업 대표 간담회 개최, 협회 발간도서 판

매현황, 세미나 추진현황, 브로슈어 제작 현황 등에 대한 보고가 있었습니다.

이후에는 정회원 및 단체회원 확대 방안과 협회 재정 확충 방안, 하반기 협회 행사 안내 및 일정 결정, 협회 사무실 구입 관련, 2022년 협회지 광고 수주 및 기관탐방 방문기관 선정에 대하여 논의하였습니다.



Urban Planners 편집위원회 2021년 제4차 편집회의 개최

– 2021. 10. 07.

한국도시계획가협회 협회지인 Urban Planners 편집위원회(위원장: 한양대학교 김홍순 교수)가 2021년 10월 7일 오후 7시 Zoom을 통한 비대면 회의로 개최되었습니다. 위원장 외에 윤갑식 동아대학교 교수, 고준호 한양대학교 교수, 장옥련 LH 차장, 이일희 제일 엔지니어링 이사가 참석한 이 날 회의에서는 2022년 신년호 주제로 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정'을 다루기로 하고 필자를 선정하였습니다.

한국도시계획가협회 창립 9주년 창립기념식 개최

– 2021. 11. 02.

우리 협회는 지난 11월 2일 오후 7시에 서울 성동구 인근의 코드클럽 대회의실에서 협회 창립 9주년 창립기념식을 개최하였습니다. 이 날 기념식에서는 협회 회장단과 고문, 감사, 상임이사, 이사 등 20여 명이 참석하였습니다.

이날 기념식에서는 먼저 김홍배 회장의 인사말 이후 기념케이크 커팅과 2021년 협회 활동 내역 보고가 있었으며, 이후에는 협회 발전을 기원하는 건배식을 가졌습니다. 건배 이후에는 고문들과 감사의 격려사가 있었으며, 이후 기념사진 촬영과 기념선물 전달 후 만찬을 가졌습니다.



한국도시계획가협회 – 서울특별시의회 업무협약 체결

– 2021. 11. 09.

우리 협회에서는 지난 11월 9일 오후 2시 서울특별시의회 의장실에서 서울특별시의회와 업무협력을 위한 협약을 체결하였습니다. 이날 협약식에서는 우리 협회 김홍배 회장과 서울특별시의회 김인호 의장을 비롯한 양 기관의 임원이 참석하였습니다.

이번 협약은 한국도시계획가협회와 서울특별시의회 양 기관의 도시 계획 분야 핵심 역량을 바탕으로 지속 가능한 지역발전을 이룰 수 있도록 상호 협력을 도모하고자 진행되었습니다. 양 기관은 도시계획 분야의 전문성 제고와 지역 현안 과제에 대해 실천적인 해결방안 모색 등의 협력체계를 구축하기 위한 협약을 진행하였습니다.

이날 업무협약 체결식 이후에도 양 기관에서는 지역발전을 선도하고 미래 도시계획의 패러다임 변화에 대응할 수 있는 파급력 높은 협력사업을 발굴하고, 도시계획 분야의 연구 경험 및 성과를 공유함으로써 공동발전 방안을 도출하는 등 협조 및 협력을 강화하는 방안을 논의할 예정입니다.



한국도시계획가협회 신도시위원회 2021년 추계세미나 개최

– 2021. 11. 12.

우리 협회 신도시위원회(위원장: 윤정중)에서는 지난 11월 12일 오후 4시에 추계세미나를 협회 회의실 및 줌을 통해 개최하였습니다. 이번 세미나에서는 「메타버스와 미래 도시변화」를 주제로 윤정중 토지주택연구원 선임연구위원이 사회를 맡아 발제 및 토론을 진행하였습니다. 먼저 광운대학교 송원철 박사가 「메타버스의 이해와 미래 사회 및 도시변화」라는 제목으로 발제를 한 후, 이후 진행된 토론에서는 신도시위원회의 위원들이 메타버스와 도시에 대한 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.



한국도시계획가협회-수원시지속가능도시재단

2021년 추계세미나 개최

– 2021. 11. 17.

우리 협회에서는 지난 11월 17일 오후 3시에 2021년 추계세미나를 협회 회의실 및 줌을 통해 개최하였습니다. 이번 추계세미나는 「도시 재생과 마을공동체 활성화」를 주제로 진행되었습니다. 이날 행사는 협회 김홍배 회장과 수원시지속가능도시재단 혁정문 이사장의 축사를 시작으로 협회 윤정중 연구부회장(토지주택연구원 선임연구위원)이 사회를 맡아 총 2부로 진행되었습니다.

1부에서는 박상철 수원시지속가능도시재단 마을르네상스센터 센터장, 정승태 LH경남지역본부 부장, 이지연 서울시 마을공동체 종합지원센터 실장의 발제가 있었습니다.

이후 진행된 2부에서는 윤정중 연구부회장을 좌장으로 김선아 SAK건축사사무소 대표, 박인권 서울대 환경대학원 교수, 양성돈 경기연구원 시군연구센터 연구위원, 이삼수 토지주택연구원 연구위원 등이 주제와 도시계획가의 역할에 대하여 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.



도시계획가 위상강화 특별위원회 업무대가 개선 TFT 회의 개최

– 2021. 11. 23.

우리 협회 도시계획가 위상강화 특별위원회의 업무대가 개선 TFT팀에서는 지난 11월 23일 오후 5시 협회 사무실에서 회의를 개최하였습니다. 이날 회의에는 위상강화 특별위원과 주요 도시계획 회사의 실무진들이 참석하여 업무대가 산정에 관한 조사와 내용 정리에 대한 논의를 하였습니다. 우리 협회는 이와 관련하여 향후 지속적으로 국토교통부와 논의를 이어갈 예정입니다.



「저층주거지 공공정비 정책토론회(제3차)」 공동 개최

– 2021. 11. 26.

우리 협회와 LH토지주택연구원, 대한국토도시계획학회, 한국건축가협회에서는 지난 11월 26일 오후 4시부터 「저층주거지 공공정비 정책토론회(제3차)」를 개최하였습니다. 우리 협회가 주관한 제3차 토론회에서는 「주거안정 및 거주환경개선을 위한 공공정비사업의 과제와 방향」이라는 주제로 유튜브 생중계를 통해 토론회가 진행되었습니다.

이번 토론회에서는 첫 번째로 이영은 LH토지주택연구원 박사의 「2.4대책 공공정비 정책의 의의와 과제(1·2차 토론회 종합)」, 두 번째로 여춘동 인토엔지니어링 도시건축사사무소 대표(한국도시계획가학회 부회장)의 「3080+ 공공정비사업과 신속통합기획정비사업의 비교」, 마지막으로 윤성원 LH도시정비사업처 차장의 「1·2차 공공정비정책 릴레이 토론회 질의와 응답(복합사업)」이라는 주제로 발제가 이어졌습니다.

이후 진행된 토론에서는 김홍배 한국도시계획가협회 회장이 좌장을 맡아, 김선아 (주)SAK건축사사무소 대표, 김은희 도시연대 센터장, 김호정 단국대 교수, 장경석 국회 입법조사처 입법조사관, 장호순 (주)미래E&D 대표, 조정훈 하나로 감정평가사무소 감정평가사 등이 주거지 공공정비사업의 과제와 방향에 대하여 심도 높은 토론을 펼쳤습니다.



한국도시계획가협회 2021년 제5회 회장단회의 개최

_ 2021. 12. 02.

우리 협회에서는 2021년 12월 2일 오후 7시 협회 회의실과 줌을 통하여 제5회 회장단회의를 개최하였습니다. 이번 회의에서는 2021년도 회원가입 현황과 회비납부 현황, 유관기관과의 MOU 체결 및 추진현황, 토론회 및 세미나 개최, 협회 9주년 창립기념식 개최, 협회 발간도서 판매 현황 등에 대한 보고가 있었습니다.

이후에는 정회원 및 단체회원 확대 방안, 창립 10주년 기념 준비위원회 설치, 신규 도서 발간계획, 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 추진, 2022년 상반기 일정을 결정하였으며, 정관 및 선거관리 규정 개정, 장학위원회 구성 및 운영, 도시계획 관련학과 우수 졸업

생 시상계획, 2022년 협회지 광고 수주 및 기관탐방 방문기관 선정에 대하여 논의하였습니다.



한국도시계획가협회 2021년 제5회 상임이사회 · 이사회 합동회의 개최

_ 2021. 12. 10.

우리 협회에서 지난 12월 10일 오후 7시에 상임이사회 · 이사회 통합회의를 줌을 통한 원격 회의로 개최하였습니다. 이번 회의에서는 2021년도 회원가입 및 회비납부 현황에 대한 보고가 있었습니다. 또한 유관기관 MOU 체결 및 추진에 대한 보고가 있었으며, 각종 세미나 개최, 협회 9주년 창립기념식 개최, 협회 발간도서 판매현황 등에 대한 보고가 있었습니다.

이후에는 정회원 및 단체회원 확대 방안과 2022년 상반기 일정, 협회도서 편찬위원회 신규 도서 발간계획, 도시계획 엔지니어링 회사 대표 간담회 추진, 장학위원회 구성 및 운영, 도시계획 관련학과 우수 졸업생 시상계획 등에 대하여 논의하였습니다. 마지막으로 의결안으로 협회 창립 10주년 기념 준비위원회 설치 건, 정관 개정 및 선거관리규정 개정에 대한 논의와 의결을 진행하였습니다. ☺

한국도시계획가협회 소개

한국도시계획가 협회란?

- 도시계획의 새로운 패러다임에 능동적으로 대처하기 위해 도시계획과 관련된 다양한 분야의 사람들이 모여 도시문화 창조에 기여하고 미래도시계획을 논의할 수 있는 토대를 마련하기 위한 목적으로 도시계획가들에 의해 결성된 단체다.
- 기존의 도시계획 단체들이 학술, 기술능력 배양 등 분야별로 목적 단체였던 것에 반해 “도시계획가협회”는 도시계획에 관심을 두고 있는 사람들인 “계획가”들의 모임으로 사람 그 자체의 가치에 주목하고 있다.
- 특히 도시계획분야가 경제, 사회, 인문 등 문화 전반과의 상호 연계를 통해 복잡해지는 과정에서 기술, 학술, 공공분야, 산업 분야를 막론하여 구성된 도시계획분야 최초의 통합 단체이다.

협회의 목적

도시계획에 대한 국민의 이해와 참여를 증진시키고, 도시계획가의 윤리강화 및 품위 보전과 권익을 보호하며, 도시문화와 전통을 발굴하여 시대에 맞는 새로운 도시문화를 창조함으로써 쾌적한 도시환경 및 품격높은 국토공간 조성에 기여함을 목적으로 한다.

협회의 구성



협회의 사업

- 협회는 도시계획분야 전반의 상생협력과 발전을 위해 다음과 같은 사업분야를 정관에 반영하였다.

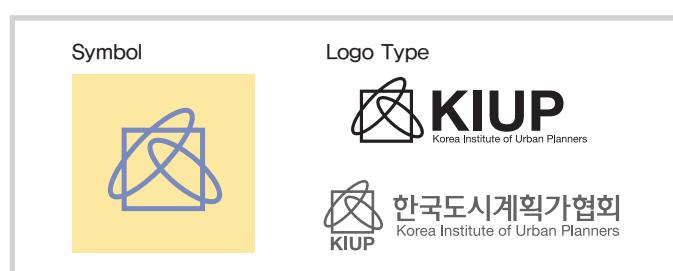
〈정관상의 사업범위〉

- 도시계획에 대한 국민의 이해 증진을 위한 사업
- 도시계획의 발전을 위한 정책과 제도 연구
- 도시의 전통과 새로운 도시문화의 연구
- 회원의 능력 배양을 위한 교육 및 연수
- 도시계획가에 대한 도시계획 업무의 경력 관리
- 도시계획 및 그 관련분야 발전에 기여한 자에 대한 시상
- 기타 협회 목적달성을 필요한 사업

- 협회는 정관상의 사업범위의 실천을 위해 매년 사업계획 수립시
 - 대국민 이해증진을 위해 도시계획의 홍보
 - 기술발전과 정책심화를 위한 지속적인 세미나, 대외 교육
 - 타분야와의 교류협력을 통한 도시계획 발전
 - 도시계획가들의 윤리강화를 기반으로 실력증진, 권익 보호 등
 - 의 사업을 연차별로 중점 관리하고 있다.
- 협회의 모든 사업은 회원들의 우선 참여가 가능하며 도시계획에 관심있는 누구에게나 개방하고 있다.

협회 홈페이지 운영 _ www.kiup.org

- 홈페이지는 도시계획분야 홍보와 회원참여에 중점을 두고 협회 소개, 회원, 위원회, 참여신청, 자료소개, 게시판 등의 항목으로 구성되어 있다.
- 협회회원은 물론 국민 누구나 가입이 가능토록 개방되어 있으며 2014년 2월 홈페이지 개설이후 실질적인 도시계획교류의 장으로서 면모를 갖추어 가고 있다.



신규 가입회원 명단

2021년 12월 31일 기준

NEW MEMBERS LIST

개인회원

- 강진학** (주)한울도시연구그룹 대표이사
권 황 (주)유성엔지니어링 대표이사
김종성 국토교통부
김준희 (주)팀21공간도시연구소
김중구 (주)해동기술개발공사 전무이사
김형수 성남시청 주무관
김희범 LH경기지역본부 지역균형개발본부
김홍식 (주)팀21공간도시연구소
노동배 노앤백도시계획기술사사무소 소장
류지원 (주)도시환경연구소 대표
문종효 (주)팀21공간도시연구소
문형주 (주)동명기술공단 사원
박우석 창신빌딩 대표
박태준 유성이엔씨 전무
변남일 (주)디마건축사사무소 대표
신성산
안병태 (주)팀21공간도시연구소
유승남 한국산업관계연구원
이미종 (주)팀21공간도시연구소
이성기 디에이그룹엔지니어링종합건축사사무소
이윤홍 한양대학교 부동산융합대학원 겸임교수
장인식 (주)팀21공간도시연구소
최상희 LH토지주택연구원 연구위원
홍광우 수원시지속가능도시재단 혁신전략팀장

단체회원

- (주)삼안
 의왕도시공사
 국토연구원

종신회원

- 김동근** 한국토지주택공사 처장
김옥연 LH토지주택연구원 수석연구원
나종화 한국토지주택공사 대리
박준서 한국토지주택공사 스마트도시계획처 차장
소효근 (주)컬리넌홀딩스 대표
송홍수 (주)청림이엔씨 대표이사
이병주 한국토지주택공사 차장
이영은 LH 토지주택연구원 수석연구원
장옥련 한국토지주택공사 차장
주용수 한국토지주택공사 차장
표순보 안양시청 스마트시티과 팀장



한양 도시의 미래를 그리다

융합교육으로
미래 도시건축 시장을 이끌
스마트 인력을 양성합니다!



NO.1 한양사이버대학교
디지털건축도시공학과

이론과 지식, 경험을 포괄적으로 탐구하는 '미래형 도시공학' 인재양성 커리큘럼

정부 민간출연연구소·도시계획 및 개발회사 등 다방면의 진로선택



스마트시티 · GIS 등
4차산업혁명 맞춤 교육



도시계획 · 도시재생 등
실무위주의 교육 솔루션



도시계획기술사 등
도시계획전문가 양성

한화 포레나 집 을 넓 히 다

당신의 집은 어디까지인가요?

마음 편히 아이가 뛰어갈 수 있는 곳까지
일상의 여유를 즐길 수 있는 곳까지
가족이 안심하고 숨쉬는 곳까지, 집이다

이것이 **한화 포레나**가 생각하는
가장 상식적인 프리미엄

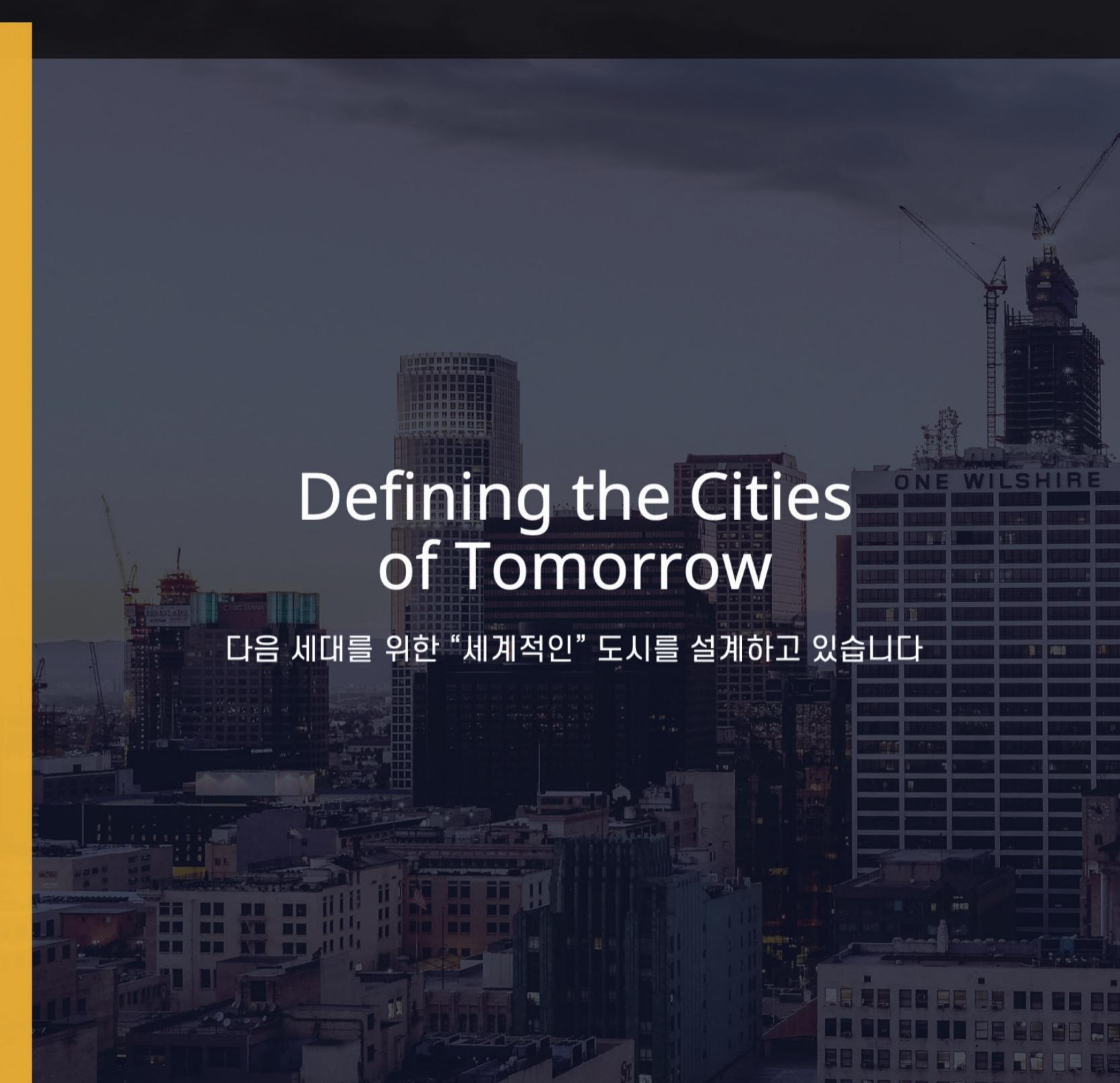
당신을 위해 집을 넓히다

한화 포레나



FORENA는 스웨덴어로 '연결'을 뜻하며 '사람과 공간의 연결'을 통해
새로운 주거문화를 만들겠다는 한화건설의 의지를 담고 있습니다.

FORENA
한화 포레나



Defining the Cities of Tomorrow

다음 세대를 위한 “세계적인” 도시를 설계하고 있습니다

삼호기술공사 | 삼호기술단건축사사무소

서울특별시 송파구 법원로 128
SK V1 GL 메트로시티 A동 1609, 1610호

samho.kr@outlook.kr | 02.592.8400

회장 **김홍배** 한양대학교 교수

기획부회장	임영진 삼호기술공사 대표이사
행정부회장	한상훈 중원대학교 교수
재정부회장	최민성 멜코리얼티 그룹 대표이사
교육부회장	이승일 서울시립대학교 도시공학과 교수
대외협력부회장	한국교통대학교 권일 도시·교통공학과 교수

공공부회장	이종원 (주)경화엔지니어링 부회장
산학부회장	여춘동 (주)인토엔지니어링건축사사무소 대표이사
여성부회장	김선아 (주)SAK 건축사사무소 · 엔지니어링 대표
연구부회장	윤정중 한국토지주택공사 토지주택연구원 선임연구위원
기술부회장	문천재 주식회사 유신 사장
감사	선권수 도시전략연구소 대표

상임이사	권용일 대구한의대학교 교수
	권혁도 동명기술공단 부사장
	김기찬 유나이티드그룹 대표이사
	김성길 공주대학교 교수
	김성률 우리E&G 대표이사
	김영준 청해엔지니어링 대표이사
	김주영 성지대학교 교수
	김항진 광주대학교 교수
	김홍순 한양대학교 도시공학과 교수
	박태원 광운대학교 도시계획부동산학과 교수

석교성	롯데건설 전무
여옥경	한양사이버대학교 교수
오민경	태평양감정평가법인 이사
윤갑식	동아대학교 교수
윤상복	동의대학교 도시공학과 교수
이명훈	한양대학교 교수
이상근	대우해양조선 건설부문 사장
이영성	서울대학교 환경대학원 교수
이일희	제일엔지니어링 이사
임동일	강릉대학교 도시계획부동산학과 교수

정호순	(주)미래E&D 부사장
정승현	한국건설기술연구원 건축도시연구소 수석연구원
정현철	삼호기술공사 부사장
정희운	서울연구원 선임연구위원
조우현	경기도시공사 균형발전처장
조종렬	대한컨설팅트 전무
최승희	우석대학교 건축과 교수
최찬용	용인도시공사 사장
최현우	반석엔지니어링 이사
홍길표	(주)서영 부사장

이사	강경훈 이룸 CNS 대표
	강동오 HDC 아이앤코스 상무
	강원준 경호엔지니어링 상무
	강평희 대한콘설팅트 이사
	고준호 한양대학교 도시대학원 교수
	고진수 광운대학교 도시계획부동산학과 교수
	고태호 제주발전연구원 연구위원
	구정현 경동엔지니어링 부사장
	권영선 주택산업연구원 책임연구원
	김건우 한양대학교 교수
	김귀식 (주)로뎀도시기술연구소 대표이사
	김근영 강남대학교 교수
	김노희 코오롱글로벌 과장
	김성주 (주)도시건축 이래 대표
	김성진 성도 E&C 대표
	김용태 한진개발공사 전무
	김재구 전북연구원 연구위원
	김재윤 인토엔지니어링 도시건축사사무소 전무
	김정곤 SH공사 본부장
	김정섭 UNIST 교수
	김정훈 한국건설기술연구원 연구위원
	김진 한남대학교 교수
	김진유 경기대학교 교수
	김창형 부천도시공사 본부장
	김종호 서울시립대학교 교수
	김태경 텁21공간도시연구소 대표
	김현무 사이트랩 대표
	김호용 동아대학교 교수
	김황배 남서울대학교 교수
	나강열 광주전남연구원 책임연구위원
	나승일 인천시 해양항만과 팀장
	남광우 경성대학교 도시공학과 교수
	노혜진 케이에스엠기술 이사
	문계정 법무법인 태일 변호사
	문채 성결대학교 교수
	문태현 경상대학교 교수

민세식	민종합기술단 대표이사
박근오	충남연구원 재난안전연구센타장
박노일	건설경제신문 부장
박성호	Korea In World D&C 책임
박신태	(주)중원도시종합건축사사무소 대표
박영길	이천시 도시재생센터 센터장
박영신	한경부동산연구소 소장
박인권	서울대 환경대학원 교수
박진아	한양대 도시공학과 교수
박철광	한화건설 개발사업본부 상무
박홍철	(주)건화 도시계획부 전무
배기목	대진대학교 도시공학과 교수
배상호	도화엔지니어링 부사장
백복수	인토엔지니어링 총괄본부장
백재현	새만금개발공사 개발사업처장
백한열	한남대학교 교수
성장환	토지주택연구원 실장
성현곤	한양대학교 교수
송향숙	여성과 공간연구소 소장
신상영	서울연구원 연구위원
양광식	순천향대학교 행정학과 교수
양성돈	여주시 도시재생지원센터 센터장
양용택	서울시 재생정책기획관
엄수원	전주대학교 교수
오복한	경기도 의왕시 경제환경국장
우명제	서울시립대학교 교수
유명소	(주)동림피엔디 전무이사
유천웅	엠와이엔씨 대표
윤문상	인천경제자유구역청 영종청리개발과장
윤방현	(주)미래파워 대표이사
윤은정	서울특별시의회 입법조사관
이남휘	작은도시대장간 실장
이동우	한양대 국토도시개발정책연구소 연구교수
이영범	피엔디파트너스 대표
이민기	NAI 연구위원
이상훈	한양대 도시대학원 교수

이석주	서울시의회 의원
이우배	인제대학교 교수
이재수	강원대학교 부동산학과 교수
이재준	국토연구원 책임연구원
이정원	용인시 도시계획상임기획단장
이정하	상지엔지니어링 상무
이주일	서울연구원 선임연구위원
이지영	서울시립대학교 교수
이창효	한밭대학교 교수
이칠성	(주)간화 부사장
임병호	대전발전연구원 연구위원
임태빈	유엔미기술사사무소 소장
임현진	더 도시연구소 대표
임형빈	충남발전연구원 연구위원
임혜수	인천광역시 도시재생현장지원센터 주무관
장성만	목포대학교 교수
장영호	미래ED 본부장
전병선	LN지역균형발전자원센터 지역균형발전자문관
전병혜	용인시정연구원 연구위원
정다운	오씨에스도시건축 실장
정명화	유신엔지니어링 전무
조미정	한양대학교 겸임교수
조경래	서울시의회 전문위원
조필제	유선엔지니어링 건축사사무소 도시본부 본부장
진영길	한국종합기술 전무
천상현	홍익대학교 교수
최동규	(주)삼안 부사장
최봉문	목원대학교 교수
최영은	대구경북연구원 실장
최충익	강원대학교 교수
탁정호	파벤티 글로벌 대표이사
한재범	법무법인 제이엔 변호사
허정문	수원시지속가능도시재단 이사장
홍재주	(주)맵인어스 이사
황종만	한양대 특임교수
황지욱	전북대학교 교수



- 2022.01. 국토계획법 전면개정을 생각한다
- 2021.10. 해외 도시개발
 - 07. 제4차 수도권정비계획
 - 04. 주택정책과 도시계획
 - 01. 다시, 도시재생을 생각한다
- 2020.10. 광역도시계획, 회고와 전망
 - 07. 감염병 시대의 도시계획
 - 04. 스마트 시티와 도시계획
 - 01. 도시, 기본계획을 말하다
- 2019.08. 3기 신도시에 바란다
 - 05. 도시재생과 커뮤니티 비즈니스
- 2018.08. 중심시가지형 도시재생과 도시계획
- 2017.12. 스마트시티와 도시계획
 - 08. 도시재생뉴딜정책과 도시계획
- 2016.11. 쇠퇴상권의 재활성화
 - 08. 부산개항 140년, 워터프론트 조명
 - 04. 응복합화와 도시계획
- 2015.12. 국공유지 활용과 도시경쟁력
 - 10. 지방중소도시의 현안과 발전방향
 - 06. 거버넌스를 통한 도시재생 활성화
 - 03. 근대 도시건축 문화 유산 특집기획
- 2014.11. 국토도시분야 해외진출전략
 - 07. 통일에 대비한 국토 · 도시계획
 - 03. 장간호

