

국토공간계획 체계상의 도시기본계획위상 및 역할 재정립 방안

2006.12. 13



서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

차 례

I. 국토공간계획 체계와 도시기본계획

- 국토공간계획 체계
- 국토공간계획체계상 도시기본계획

II. 국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

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

III. 도시기본계획 역할 재정립방안

I. 국토공간계획 체계와 도시기본계획

- 국토공간계획 체계 현황
- 국토공간계획체계상 도시기본계획(수도권의경우)

II. 국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

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

III. 도시기본계획 역할 재정립방안

문제제기

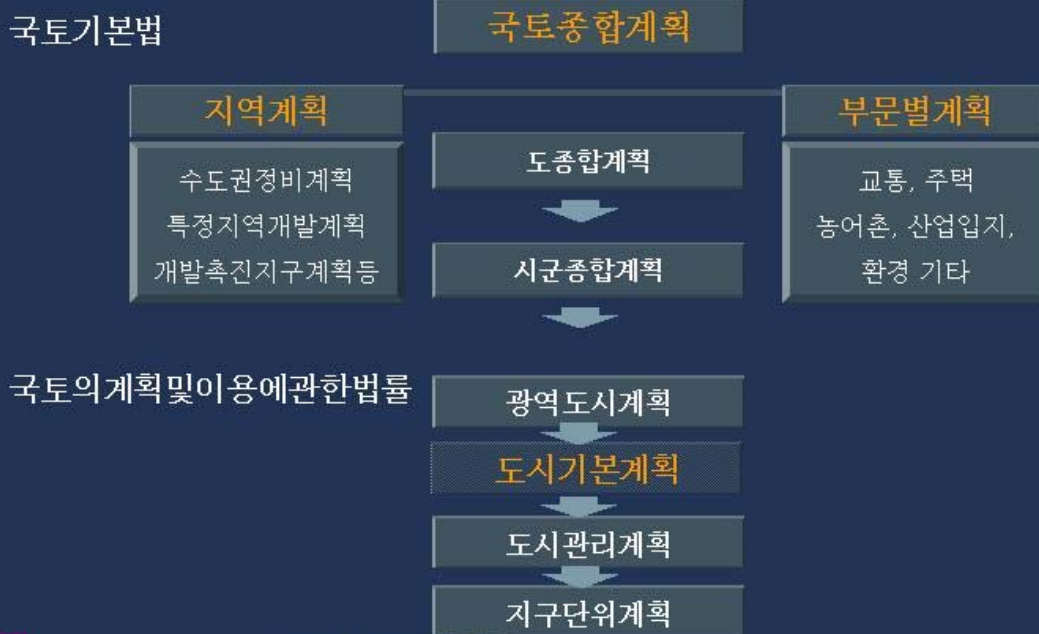
- 2002년 국토의계획및이용에관한법을 제정으로
10만 이상의 도시는 도시기본계획 수립 의무화
- 비도시지역도 계획대상에 포함되어 위상강화
- 2005년 시군 도시기본계획 승인권이 도지사에게 이양
(특별시,광역시,최초 수립된 계획 제외)

그러나...

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



국토공간계획 체계 현황



국토의계획및이용에관한법률

5

공간계획체계상 도시기본계획(수도권의 경우)



국토의계획및이용에관한법률

6

I. 국토공간계획 체계와 도시기본계획

- 국토공간계획 체계
- 국토공간계획체계상 도시기본계획

II. 국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

- 도시기본계획과 상위계획과의 관계
- 개별법에 근거한 부문별 계획과의 관계
- 하위계획과의 관계
- 타 법률과의 관계

III. 도시기본계획 역할 재정립방안

수도권정비계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 수도권 최상위계획이나 시설별 입지규제를 주 내용으로 하위계획의 지침 역할 부재

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

• 정부주도의 대규모 개발사업의 편의적운용

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

• 대규모개발사업 심의기관

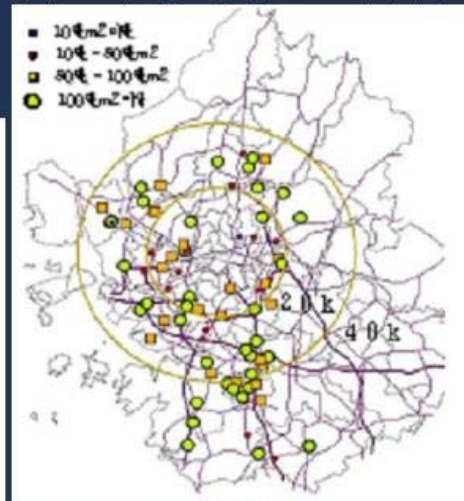
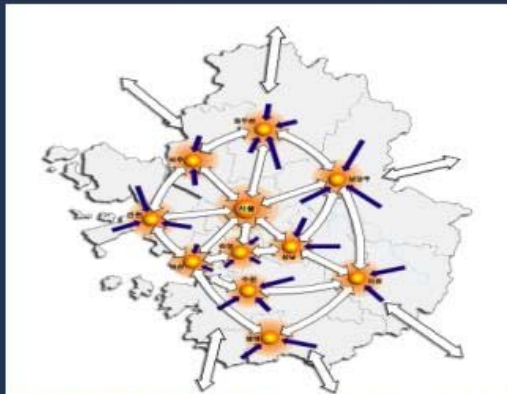
구 분	수도권정비위원회	주택정책심의위원회
소속	국무총리	건설교통부
구성	<ul style="list-style-type: none"> - 각 부 장관 (외무부 내무부 법무부 국방부 교육부 등 17명) - 서울특별시장 인천광역시장 및 경기도지사 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙부처차관 - 시·도지사 - 국무조정실조정관 - 대한주택공사 및 한국토지공사 사장 - 건설교통부장관이 위촉하는 자

■ 수도권정비계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 수도권내 신규 개발사업의 현황

- **입지실태**
 - 면적기준으로 택지개발사업의 77%, 대규모개발사업의 83%가 서울 도심에서 40km내 위치함
- **개발주제별 현황**
 - 66개지구가 토공,주공 주제
 - 사실상 중앙정부 주도 개발사업이 대부분



2

9

■ 수도권정비계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 중앙집권적 운영체제로 인해 광역지자체 역할 거의부재

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

2

10

■ 수도권정비계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 수도권 시도별 관리계획의 의무화에 따른 중복문제

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

• 정비발전지구제도 도입에 의한 계획간 정합성 문제 우려

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

• 계획적 관리체제로 전환될 경우, 광역도시계획과의 차별성 모호

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

2



11

■ 광역도시계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 대도시권의 성장관리 기반구축 보다

G.B조정이라는 현안과제 해결에 치중

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

• 광역적 지침역할을 수행할 수 있는 정책수단 및 제도적 기반부재

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

• 광역적 협의 조정에 관한 제도적 기반 및 광역적 협의체 기능부재

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

2



12

도종합계획

도시기본계획과 상위계획과의 관계

• 수도권 광역도시계획 및 대도시의 도시기본계획과의 관계성 재정립 필요

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

• 향후 도종합계획 수립이 가능할 경우 관련상위계획과의 중복가능성

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

2

국토교통부(국토교통연구원) 도시기본계획과 관계

13

개별법에 근거한 부문별계획과의 관계

• 도시기본계획과 개별법에 근거한 기본계획간의 연계성 미흡

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

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

2

국토교통부(국토교통연구원) 도시기본계획과 관계

14

■ 개별법에 근거한 부문별계획과의 관계

• 부문별계획의 비물리적 부분에 대한 집행수단의 미비

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

• 도시기본계획과 개별법에 의한 기본계획 간의 중복 및 상충

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

■ 개별법에 근거한 부문별계획과의 관계

• 교통계획의 예시

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

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

자료 : 최막중, 국토이용 계획체계의 문제점과 발전방향, p. 29.

개별법에 근거한 부문별계획과의 관계

• 비도시지역의 부처별 생활환경정비사업의 예시

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

도시기본계획과 하위계획과의 관계

• 도시기본계획과 하위계획과의 연결체계 미흡

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

• 도시관리계획과 각종 개발,정비사업 계획

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

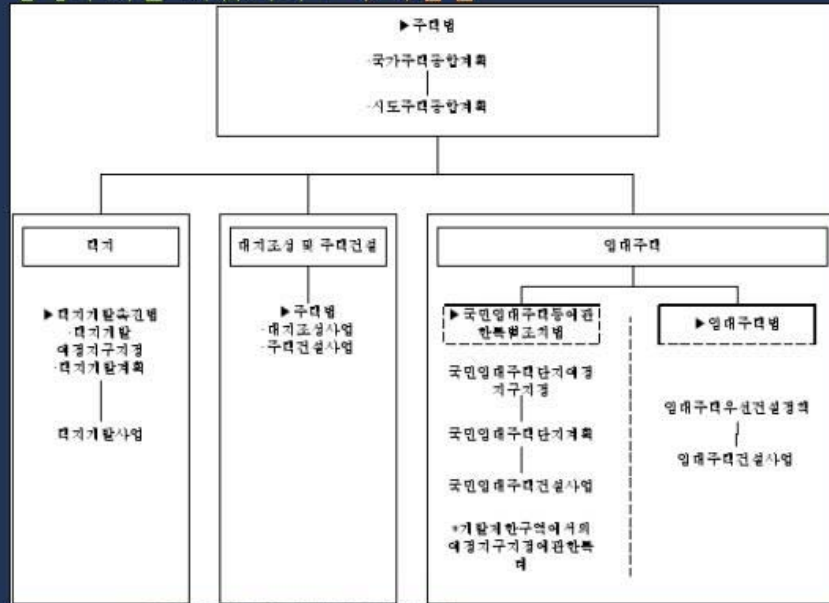
• 비도시지역의 경우, 토지적성평가 결과에 따른 개발방향으로 정합성문제

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

도시기본계획과 타법률과의 관계

중앙부처별 부문별계획

중앙부처별 사업계획 : 주택관련



2

국토교통부·국립중앙도서관·국립중앙도서관

19

도시기본계획과 타법률과의 관계

중앙부처별 부문별계획

산업입지



2

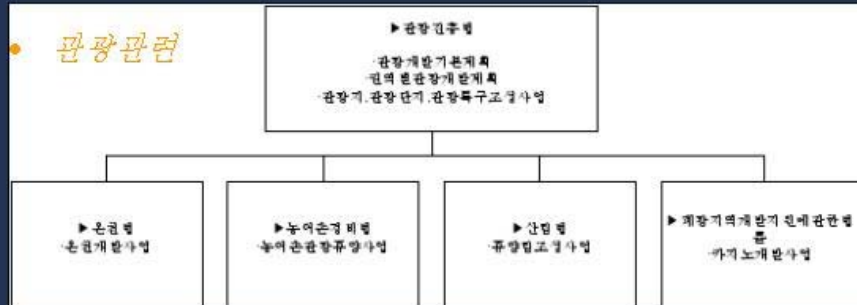
국토교통부·국립중앙도서관·국립중앙도서관

20

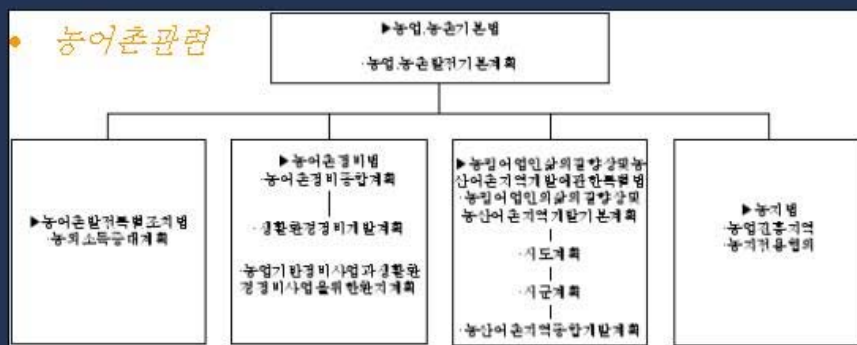
도시기본계획과 타법률과의 관계

중앙부처별 부문별계획

관광관련



농어촌관련



2

국토교통부(국토교통부)의 도시기본계획

21

도시기본계획과 타법률과의 관계

중앙부처별 부문별계획

환경 및 하천관련



*대기, 수질, 토양, 폐기물 등 각 개별법에 의한 환경규제와 사업



2

국토교통부(국토교통부)의 도시기본계획

22

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

• 특별법

• 도시기본계획과 특별법과의 비정합성에 따른 공간구조왜곡 왜곡

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

구분(단위: 1km ² %)	시가와예정 개발예정용지(B)	택지개발사업지구			D/B(%)
		계	완료	계획(D)	
서울	3.51	33.26	30.77	2.49	70.91
고양	6.56	24.35	21.29	3.06	46.66
광명	0.19	4.44	3.44	1.00	525.26
동두천	1.19	1.30	0.60	0.70	58.49
부천	1.97	10.03	6.02	4.01	200.50
성남	7.53	29.83	19.71	10.12	134.44
용인	49.28	17.39	2.37	15.01	30.46
익산	0.35	1.30	0.50	0.80	228.57

출처: 경기개발연구원, 수도권역 계획적 개발관리를 위한 기본계획 및 개발계획의 정합성 확보방안, 2002

2

국토기본법 제13조 제1항

25

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

특별법 및 개별법에서의 의제처리에 의한 공간구조왜곡 및 지자체와의 갈등

- 각종 도시개발관련 법률에 의한 의제 처리현황

법	행위	도시개발 관련법률			
		택지 개발촉진법	주택법	재래시장 육성을위한 특 별법	산업단지및개발 에관한법률
국토의계획및이용에관한법률	제30조의 규정에 의한 도시관리계획의 결정	○	○	○	○
	제56조의 규정에 의한 개발행위의 허가	○	○	○	○
	제86조의 규정에 의한 도시계획시설사업의 시행자의 지정	○	○	○	○
	제88조의 규정에 의한 실시계획의 인가	○	○	○	○
	제118조의 규정에 의한 토지거래계약의 허가, 제130조제2항의 규정에 의한 허가	×	○	×	×

2

국토기본법 제13조 제1항

26

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

송파신도시 사례

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

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

자료: 중앙일보 2006.1.5

2



27

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

개발제한구역 해제에 따른 신규개발사업의 사례

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

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

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

2



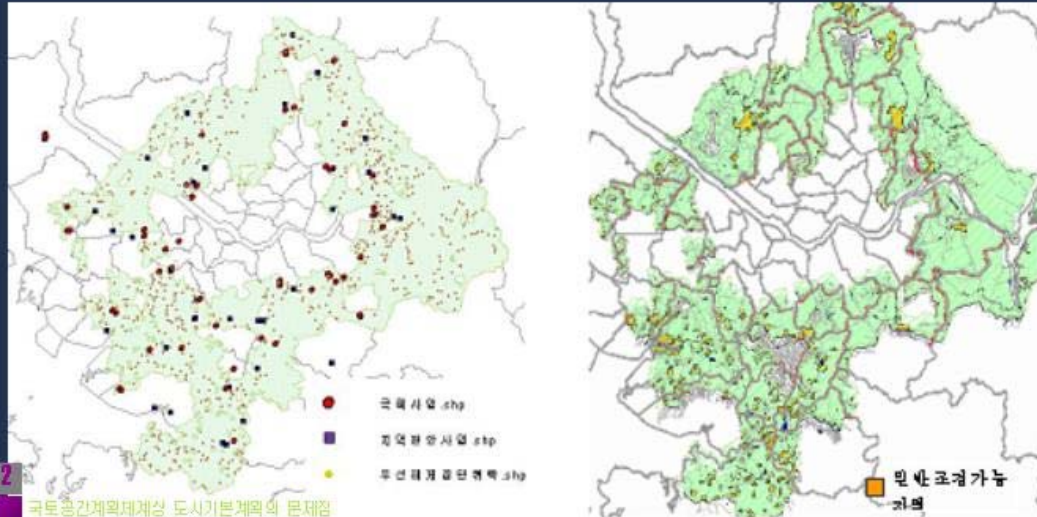
28

도시기본계획과 타법률과의 관계

특별법

개발제한구역 해제에 따른 신규개발사업의 사례

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



국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

29

I. 국토공간계획 체계와 도시기본계획

- 국토공간계획 체계
- 국토공간계획체계상 도시기본계획

II. 국토공간계획체계상 도시기본계획의 문제점

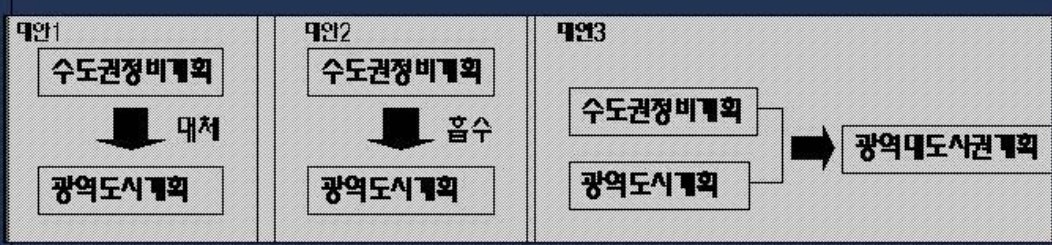
- 상위계획과의 관계
- 개발법에 근거한 부문별 계획과의 관계
- 하위계획과의 관계
- 타 법률과의 관계

III. 도시기본계획 역할 재정립방안

■ 상위계획과의 관계 재정립방안

• 수도권정비계획과의 관계

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



■ 상위계획과의 관계 재정립방안

• 광역도시계획과의 관계

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

• 도종합계획과의 관계

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

■ 개별법상 부문별계획과의 관계 재정립방안

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

■ 하위계획과의 관계 재정립방안

- 비도시지역을 위한 경관계획 지침 설정 및 다른 경관계획과의 역할 분담
 - 생활권단위의 계획은 향후에 도시관리계획에서 보다 구체적으로 담는 방안을 적극 모색
- 토지적성평가는 토지적성평가 지침에 의해 이루어지고 있으나 이것을 개선하여
지역간의 영향과 연계체계 등을 고려한 광역적인 틀에서 볼 필요성이 있음
- 비도시지역을 위한 경관계획 지침 설정 및 다른 경관계획과의 역할 분담
 - 비도시지역에 적합한 수립지침을 제시하도록 개선하고 지나치게 상세하게 규정된 지침을 조정하여 도시기본계획 수준에 적합한 지침으로 제시

■ 특별법의 관계 재정립방안

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

■ 개선방안

