

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 667

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

저성장시대에 대응한 도시·군기본계획 수립방향 : 국토계획평가제도를 통해 본 시사점

이순자 국토연구원 국토계획평가센터장 외

요약

- 1** 2012년 5월 국토계획평가제도 시행 이후 검토 완료된 총 89건 중 도시·군기본계획이 약 69.7%를 차지
 - 다수 계획내용이 국토관리의 기본이념 반영 측면과 국토종합계획 등 상위 및 유관계획과의 정합성확보 측면에서 개선 필요
 - 계획의 성격과 내용이 불분명하여 지침적이고 전략적인 계획으로서 위상을 지니지 못하고 있으며, 10~20년을 내다보는 지역 미래상과 목표 제시보다는 증가된 계획인구 설정과 개발용지 확대에 치중
- 2** 인구감소시대에도 불구하고, 대부분의 계획이 목표인구 과다 추정
 - 지방 인구감소시대 예견과 전국 인구감소 시점이 앞당겨질 것이라는 예측에도 불구하고, 거의 대부분 도시·군기본계획에서 목표인구 증가를 계획
 - ※ 123개 계획의 분석결과, 2015년 주민등록인구 대비 계획 목표인구가 38.7%나 증가
- 3** 경제 저성장에도 불구하고, 개발 및 성장을 전제로 한 시가화예정용지 확보 지속
 - 현실을 고려하지 않은 목표인구 설정은 축소도시 현상이 가속화되고 있음에도 불구하고 시가화예정용지의 외연적 확대로 직결되고 있고, 도시기반시설 확충 등 예산 낭비와 비효율성을 초래
 - ※ 99개 계획의 경우, 시가화예정용지가 287km² 증가 (특·광역시 18km² ↓, 시지역 219km² ↑, 군지역 86km² ↑)

정책방안

- ① 환경친화적 국토관리와 국토의 균형 있는 발전에 관한 계획내용 보강을 통해 국토관리의 기본이념(형평성, 효율성, 친환경성)이 조화를 이룬 도시·군기본계획 수립 유도
- ② 국토공간상 주요 상위계획(국토종합계획, 도종합계획 등)을 실현하는 계획이자, 새롭게 등장하는 수요 대응 인프라 확충에 초점을 맞추므로써 주민이 체감하는 계획으로서 위상 강화
- ③ 인구감소와 축소도시, 경제 저성장 등 현실과 여건변화를 고려하고, 객관성과 과학성에 기초한 계획인구 설정, 합리적 토지이용계획 수립, 광역화 추세 대응방안 제시
- ④ 국토계획평가 역할 제고로 도시·군기본계획 수립 시 계획수립권자의 자체평가 역량을 강화하고, 국토계획평가-국토계획 모니터링 연동을 통해 계획의 실효성 제고

1. 국토계획평가제도의 추진경위

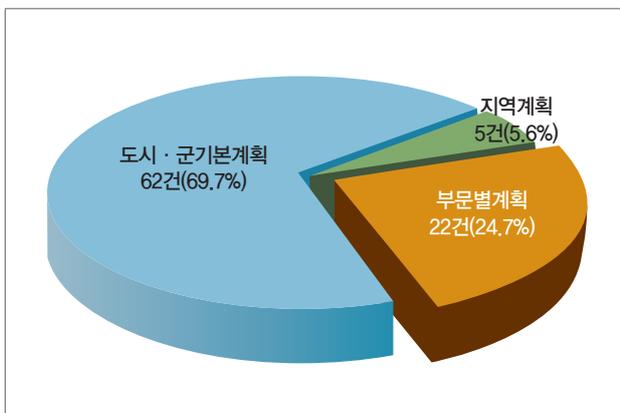
국토계획평가제도는 국토에 관한 계획 및 정책 수립의 최상위 법인 「국토기본법」 제19조의2를 근거로 시행

- 국가, 시·도, 시·군 등 계획수립권자 스스로 수립 중인 국토계획이 국토관리 기본이념을 충실히 반영하고 있는지, 국토종합계획 등 상위 및 유관계획과 정합성을 확보하고 있는지 사전 검증하는 제도
- 「국토기본법」 시행령 제8조 및 [별표]에 규정된 중·장기적이며 전략적·지침적 성격의 28개 계획이 국토계획 평가 대상임
- 2012년 5월, 국토계획평가제도 시행 이후 그동안 총 89건의 국토계획평가 요청서 검토를 완료
 - 89건 중 도시·군기본계획이 69.7%로 가장 많았고, 부문별 계획(부처별 소관업무 유관계획)이 24.7%, 지역계획(도종합계획, 광역도시계획, 해안권 및 내륙권 발전종합계획 등)이 5.6%를 차지

지난 6년의 시행과정에서 계획수립권자를 대상으로 한 제도 전반의 자문과 지원, 국토계획평가협의회 참석과 의견 개진, 국토계획평가 요청서 검토 및 의견서 작성·제출, 국토계획평가제도 설명회 개최, 평가사례 구축 및 정보 제공, 제도개선 연구 등 다양한 활동을 전개

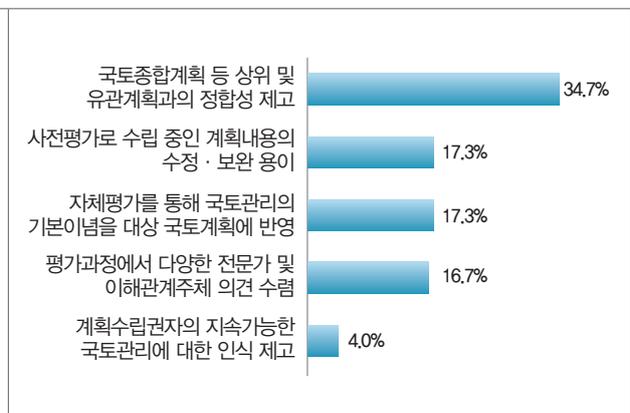
- 계획수립권자 대상 설문조사결과, 국토계획평가제도가 기여한 부분에 관한 질문에 34.7%가 ‘상위 및 유관계획과의 정합성 강화’에, 17.3%가 각각 ‘자체평가를 통해 스스로 국토관리의 기본이념을 대상 국토 계획에 반영 유도’와 ‘사전평가로 수립 중인 계획내용의 수정 및 보완 용이’에 응답
- 평가과정에서의 어려움에 관해서는 ‘세부 평가기준·범위 및 방법 설정의 어려움’(19.6%)이 가장 큰 비율을 차지했고, ‘복잡한 절차와 단계’, ‘평가요청서 작성 전문인력 부족’, ‘제도 교육 및 홍보 부족’, ‘자문을 위한 지역전문가 부족’, ‘평가결과의 계획(안) 반영 근거 부재’ 순으로 응답

그림 1 국토계획평가 대상계획



주: 국토연구원 국토계획평가센터에서 검토 완료한 89건의 대상계획임.

그림 2 국토계획평가제도 기여 부분에 관한 설문결과



자료: 국토교통부 2017.

2. 국토계획평가 대상으로서 도시·군기본계획의 실태와 한계

국토관리 기본이념의 반영 측면

(형평성) 국토의 균형 있는 발전

- 지역균형발전 목표를 표방하고는 있으나, 심층 조사·분석 없이 저발전지역 및 낙후지역을 설정하고 있고, 삶의 질 제고, 생활기반 확충 등의 추진전략을 공간 발전구상, 부문별 계획 등에 충분히 담아내지 못하고 있으며, 별도의 지역균형발전 계획지표가 아닌 시설총량을 제시하는 수준에 머물고 있음

(효율성) 경쟁력 있는 국토여건의 조성

- 지역경쟁력 제고를 강조해 개발위주의 계획을 수립하고 있으나, 인구 증가와 시가화예정용지 확대 및 각종 도시기반시설 확충에 관한 타당한 근거 제시가 부족하고, 어느 계획에서나 발견되는 경쟁력 제고방안을 제시함으로써 타 지자체와의 비교우위 및 차별성 부족

(친환경성) 환경친화적 국토관리

- 계획인구 증가를 전제로 하면서도 그것이 환경에 미칠 영향 분석과 실질적인 성장관리방안 제시는 미흡하고, 미개발지, 저개발지, 재생용지 등의 조사 및 활용방안 제시 없이 시가화예정용지를 확대하고 있으며, 지역 현실과는 동떨어진 원론적인 수준의 저탄소 녹색도시 조성방안을 제시

국토종합계획 등 상위 및 유관계획과의 정합성 측면

(목표연도 불일치) 2020년을 목표연도로 하는 국토종합계획, 도종합계획과 지역계획, 주요 부문별 계획과의 목표연도 불일치

- 분석대상 계획 중 목표연도를 2025년으로 설정한 것은 13건, 2030년인 것은 36건, 2035년인 것은 1건에 불과

※ 현재 제5차 국토종합계획(2021~2040), 제4차 수도권정비계획(2021~2040) 등을 수립 중이고, 최근 제3차 국가철도망구축계획(2016~2025), 국가물류기본계획(2016~2025), 제6차 산림기본계획(2018~2037) 등 주요 부문별 계획들도 새로 수립되면서 목표연도 불일치 문제는 다소 해소 전망

표 1 도시·군기본계획의 목표연도 분포(건수)

구분	2020년	2025년	2030년	2035년
전체	73	13	36	1
특·광역시	1	1	6	0
시지역	43	9	23	0
군지역	29	3	7	1

주: 고시된 시·군의 도시·군기본계획(123개) 분석결과임.

(계획내용 간 연동 미흡) 상위 및 유관계획의 비전과 목표, 추진전략 등을 단순하게 서술하는 수준으로, 해당 도시·군기본계획에 관련 내용을 어떻게 반영시키고 있는지에 대한 제시는 불충분

- 지역의 미래 발전방향과 목표 구현을 뒷받침할 계획이 제시되어야 함에도 불구하고, 주요 기간시설계획을 그대로 수용한다거나 사업타당성이 부족한 지역현안 SOC 확충계획을 제시하는 수준

3. 여건변화에 따른 도시·군기본계획의 주요 현안이슈

계획 성격과 내용 불분명으로 지침·전략적 계획으로서의 위상 저하

장래 10~20년 후 지역의 경쟁력 진단과 기반의 확충, 지역 간 및 지역 내 균형적이고 환경친화적 발전방향 등을 제시해야 하나, 목표인구 증가와 개발용지 확대를 위한 토지이용계획에 치중

객관적이고 과학적인 지역 특성 및 잠재력 분석, 지역을 둘러싼 대내외 여건 변화에 관한 종합적인 전망 등에 기초한 미래상과 목표 및 추진전략 제시 미흡

계획에서 제시한 미래상과 목표 및 추진전략이 부문별 계획에 제대로 연계되지 못하고 있으며, 부문별 계획내용 또한 향후 여건변화 전망에 대한 고려가 부족

교통 및 기술의 발달에 힘입어 생활권 범위가 넓어지고 행정구역의 의미가 점차 희미해지고 있으나, 이러한 상황 변화에 대처하기에는 도시·군기본계획의 본질적인 한계 존재

저성장·인구감소시대에도 불구하고, 계획의 목표인구 과다 추정

전체적으로 2015년 계획인구 달성률이 평균 81.2%에 불과하며, 대부분 「도시·군기본계획 수립지침」 상 단계별 목표연도의 90% 이상을 달성하지 못한 일몰제 대상에 포함

- 특·광역시가 91.5%로 간신히 기준을 초과하는 반면, 시지역은 76.9%, 군지역은 70.9% 수준

표 2 도시·군기본계획상 2015년 목표인구 달성률

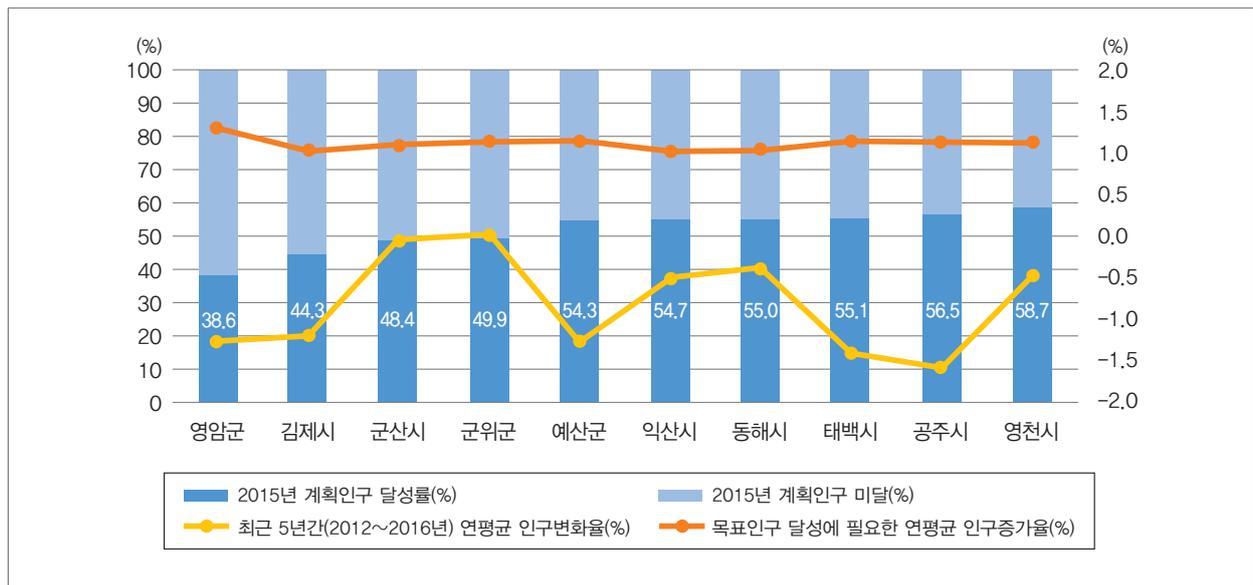
구분	2015년 주민등록인구(명)	2015년 계획인구(명)	달성률(%)
전체	36,123,485	44,495,308	81.2%
특·광역시	12,587,092	13,762,000	91.5%
시지역	22,308,774	29,002,950	76.9%
군지역	1,227,619	1,730,358	70.9%

주: 2015년 계획인구 달성률은 123개 도시·군기본계획 중 2015년 계획인구가 제시된 99개 계획만을 대상으로 분석함.

최근 5년간(2012~2016) 분석대상 시·군 전체의 실제 연평균 인구변화율은 0.29%에 불과하나, 앞으로 연평균 1.07%의 증가율을 가정해야만 계획인구 달성이 가능

- 특·광역시는 최근 5년간 인구변화율이 2.14%이고 목표인구 달성에 필요한 증가율은 1.03%인 반면, 시지역과 군지역의 목표인구 달성에 필요한 증가율은 최근 5년간 실제 인구변화율을 훨씬 초과(시지역 0.45% → 1.06%, 군지역 -0.09% → 1.08%)
- 실제 연평균 인구변화율이 목표인구 달성에 필요한 증가율을 초과하는 지역은 세종시, 하남시, 김포시, 양산시, 나주시 등 분석대상 시·군 전체의 22.8%(28개)에 불과

그림 3 시·군별 2015년 계획인구 달성률 및 목표인구 달성에 필요한 연평균 인구증가율



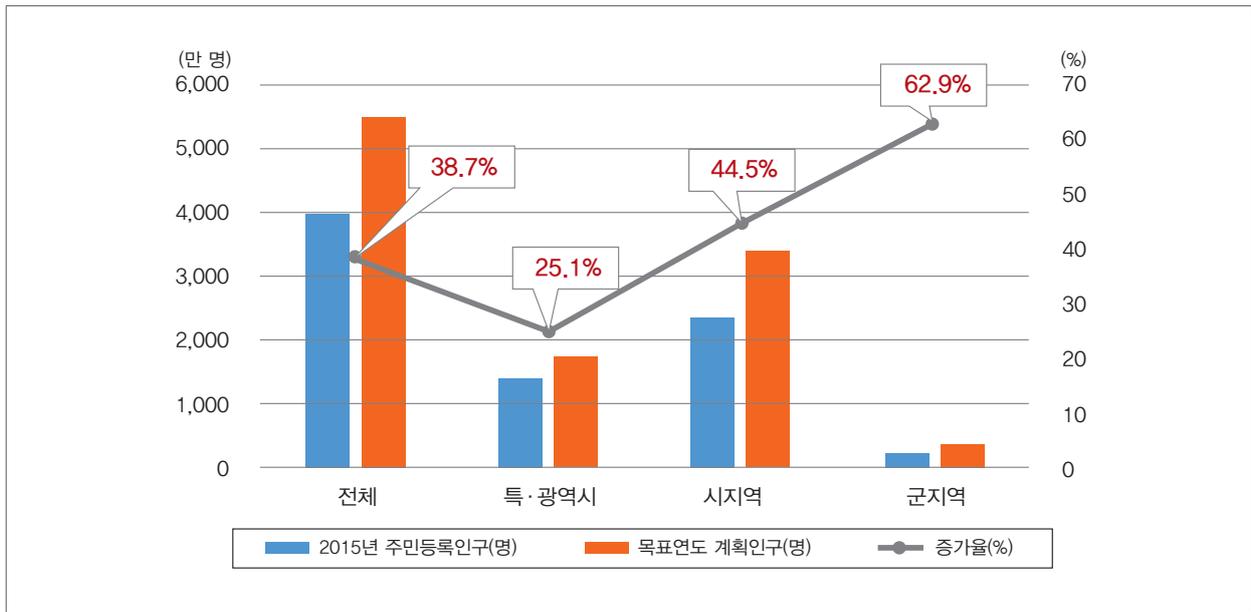
통계청은 합계출산율이 인구예측시나리오에도 없는 수준으로 급격히 떨어져 기대수명과 국제이동 등 총인구에 영향을 주는 다른 변수가 현재와 비슷한 추세를 유지한다면, 우리나라 총인구 감소시점은 2032년에서 2028년 이전으로 앞당겨질 수 있다고 것으로 예상

- 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수인 합계출산율은 2017년 1.05명으로 전년보다 0.12명 감소해 통계작성 이후 최저 기록

그럼에도 불구하고 123개 도시·군기본계획 분석결과, 목표연도 계획인구는 총 5,465만 명으로 해당 시·군 2015년 주민등록인구 총 3,940만 명 대비 38.7%나 증가

- 2015년 대비 목표연도 계획인구는 특·광역시 25.1%, 시지역 44.5%, 군지역 62.9%가 증가하는 것으로 계획되어, 인구수가 적은 군지역의 증가폭이 가장 큼

그림 4 2015년 주민등록인구와 목표연도 계획인구의 비교



주: 시·군별 도시·군기본계획의 목표연도는 일치하지 않음을 밝혀둠.

실행가능성이 희박함에도 불구하고, 거의 모든 도시·군기본계획상 목표인구가 증가하는 것으로 설정

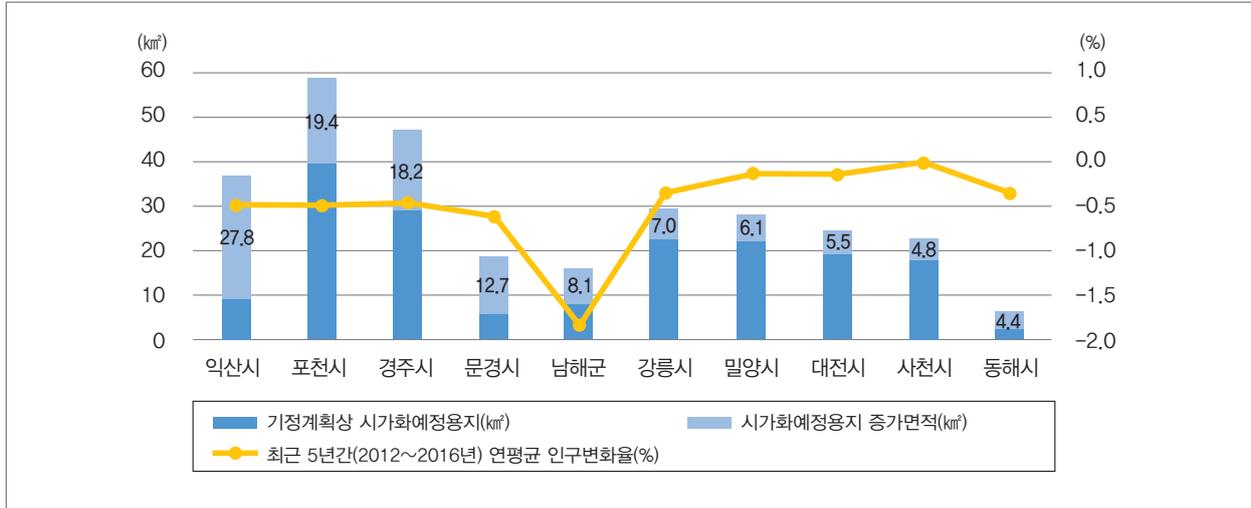
- 다수의 도시·군기본계획에서 목표인구 설정 시, 실시계획인가·승인을 얻지 않은 사업을 대상으로 사회적 인구증가 추정, 개발사업 유형별 외부유입률을 임의적으로 적용, 주변 시·군의 개발사업에 따른 해당 시·군의 인구유출 미산정, 산업단지 조성에 따른 유입인구와 택지개발로 인한 유입인구의 중복 가능성 미고려 등 「도시·군기본계획 수립지침」 상 규정을 적절히 준수하지 않고 있음

저성장·인구감소에도 불구하고, 개발 및 성장을 전제로 한 시가화예정용지 확보 지속

현실을 고려하지 않은 목표인구 설정은 시가화예정용지의 외연적 확대로 직결

- 분석대상 계획의 시가화용지는 전체적으로 277km² 증가(3,824km² → 4,101km²)
- 실제 시가화예정용지도 287km² 증가(특·광역시 18km² 감소, 시지역 219km², 군지역 86km² 증가)

그림 5 시·군별 시가화예정용지 계획면적 현황



인구감소와 신도시 개발로 도시공동화 현상이 심화되는 가운데, 빈집 등 방치 부동산 증가, 유휴 도시기반시설 증가, 공공시설 확충 및 운영적자 지속 등 우려

- 과다한 목표인구 설정과 시가화예정용지 확대는 도시기반시설, 공공시설 확충 등 예산 낭비와 비효율성 초래

표 3 지방자치단체 공공시설 운영실태

구분	2014년	2015년	2016년
공공시설수(개소)	622	667	691
운영비용(억 원)	11,516	12,998	14,197
운영수익(억 원)	6,612	6,917	7,323
적자규모(억 원)	-4,904	-6,081	-6,874

주: 공공시설은 문화시설, 복지시설, 복지시설, 기타시설로 구성됨.
 자료: 행정안전부 지방재정365(지방재정통합공개시스템) 공공시설 운영현황을 토대로 작성함.

4. 저성장시대에 대응한 도시·군기본계획 수립방향

국토관리의 기본이념(형평성, 효율성, 친환경성)이 조화를 이룬 계획 수립 유도

- 그동안 경쟁력 있는 국토여건의 조성(효율성)에 비해 상대적으로 도외시되거나 형식적으로 다루어져온 국토의 균형 있는 발전(형평성)과 환경친화적 국토관리(친환경성)에 관한 계획내용 보강 필요

국토공간상 주요 계획을 실현하는 계획이자 주민이 체감하는 계획으로서의 위상 제고

- 목표인구 추정과 토지이용계획 중심에서 벗어나 국토계획체계상 기본단위의 계획적 성격을 강화해 국토종합 계획과 도종합계획 등 상위계획을 국토공간에 구체화시키는 역할 강화
- 행복, 삶의 질, 건강, 안전 등 새로운 수요 대응 인프라 확충(문화 등 소프트자산 보존·활용, 장소기반의 매력공간 및 경관 창출, 교육, 복지 등 양질의 정주환경 조성, 사회안전망 구축 등)에 초점

경제 저성장, 인구감소 등 현실과 여건변화를 고려한 실질적인 계획내용 제시

- Big Data, GIS 등 다양한 조사·분석기법 활용을 통해 실증적인 계획지표 제시
- 상주인구와 함께 체류 및 교류인구를 고려한 인구추정방식 등을 검토하고, 미이용, 저개발, 재생용지 분석 및 확보를 통해 시가화예정용지의 외연적 확산과 무분별한 비도시지역 개발을 방지
- 도시권 확대 등 광역화 추세에 대응해 주변 시·군을 고려한 경제·산업, 교통, 생활인프라계획 수립

국토계획평가와 국토계획 모니터링 연동을 통해 계획의 실효성 제고

- 국토계획평가 전반에 관한 자문과 지원, 교육과 홍보, 조사와 연구 역할을 제고함으로써 도시·군기본계획 수립 시 계획수립권자의 자체평가 역량을 강화
- 지속적이고 체계적인 계획지표 모니터링 실시와 관련 실증자료 구축, 보고서 발간 등 정보 공개 활성화, 평가결과 피드백 장치 마련 등 국토계획평가 기능 강화 및 연동으로 계획의 실효성 제고

참고문헌

각 시·군 도시·군기본계획.
 국토교통부, 2017, 국토계획평가 요청서 검토 위탁 연구.
 _____, 2018, 도시·군기본계획 수립지침.
 민성희 외, 2017, 국토계획 평가기준에 관한 제도 개선 연구, 세종: 국토연구원.
 통계청 KOSIS 국가통계포털, 장래 인구추계, <http://kosis.kr>.
 행정안전부 지방재정 365(지방재정통합공개시스템), 공공시설 운영현황, <http://lofin.mois.go.kr>.

이순자 국토연구원 국토계획·지역연구본부 국토계획평가센터장(sjalee@krihs.re.kr, 044-960-0250)
민성희 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구원(shmin@krihs.re.kr, 044-960-0154)
차은혜 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원(ehcha@krihs.re.kr, 044-960-0355)

