

전라남도 도시계획위원회심의 가이드라인 **설명서**



전라남도 도시계획위원회 심의 가이드라인 설명서

도시·군기본계획 및 도시·군관리계획심의를 위한 가이드라인 작성방향

1. 가이드라인 총괄 요약

- ① 계획의 성격 및 배경, 방향성 제시를 위한 개략적인 서술
- ② 중요하고도 시급한 10 항목을 대상
- ③ 현황조사 및 계획서작성 방법, 계획분야별 계획내용
- ④ 사업단계별 추진 계획과 우선시행할 시범지구사업 검토
- ⑤ 장기미집행시설해소 등을 포함한 계획실현을 위한 핵심사항의 계획반영

2. 가이드라인설명서 구성

- ① 기본방침-주요검토사항 가이드라인 등 - 참고사항의 3부분으로 기술

1. 현황조사 및 계획서작성 방법

I 현황조사

현황조사는 도시단위별(읍면지역), 계획분야별로 행하며, 현황조사의 결과를 계획에 반영하였는가?

1. 기본방침

- 법 제20조 및 동법 시행령 제11조의 규정(도시·군도시기본계획), 법 제27조 및 동법 시행령 제21조(도시·군관리계획)에 따른 항목에 대한 사항을 대상으로 한다.
- 현황조사는 계획에 반영하는 목적 외에, 미래를 위한 자료의 축적을 위해서도 필요하기 때문에 관련 항목별 자료조사를 철저히 한다.
- 도시지역별로, 계획분야별로 현황조사를 행하며, 가능한 도면과 표로 제시하여 알기 쉽게 한다.

2. 주요검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제4장제3절)

- ① 도시의 미래상을 반영한 도시·군계획이 수립될 수 있도록 인구 동향이나 시가지의 현황 등 필요한 항목을 조사하여야 한다.
- ② 도시·군기본계획에서는 <도시·군기본계획 수립지침 별표>에서 열거한 대항목과 세부항목 전체를 조사하여야 한다. 다만, 시군의 특성에 따라서 조사항목을 가감하거나 추가적인 별도 조사를 실시할 수 있다.
- ③ 조사내용은 지형·지질·수문·기후·자원 등과 같은 자연환경과 인구·사회·문화·교통·산업경제·토지이용 등과 같은 인문환경으로 구별할 수 있다.
- ④ 시·군의 내부환경과 도시세력권, 연결교통망, 인구유입(활동인구)과 같은 주변지역과의 관계도 조사하여야 한다.
- ⑤ 자연환경·토지이용·기반시설 등과 같은 정적사항과 함께 인구집중·교통량·기능간의 연계 등 동적사항도 조사·분석하여야 한다.

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 제6장제2편)

- ① 도시·군관리계획의 입안을 위한 기초조사는 도시·군기본계획수립지침에 규정된 기초조사 방법을 준용하여 실시
- ② 기초조사의 내용에 도시·군관리계획이 환경에 미치는 영향 등에 관한 환경성검토(제7편 참조) 및 「토지의적성평가에관한지침」에 따라 실시한 토지의적성평가를 포함하여야 한다.

핵심사항

- 현황조사는 도시지역별로 계획분야별로 행함
- 조사 항목은 「도시·군기본계획수립지침」의 규정에 의한 기초조사 방법 준용
- 계획지표는 가능한 한 최근 10년 이상의 추세에 따라 추계하되, 기준 년도가 상이할 시 타당한 사유 제시
- 특히, 장래추계인구는 가용 토지자원과 인구수용능력, 환경용량 등을 고려하여 적정규모로 설정하며, 사회적 인구에 대해서는 계획수립시 점에서 사업이 확정된 경우만 반영하되 특별한 경우 외에는 반영하지 않음
- 자료정리는 가능한 도면과 도표로 제시하여 알아보기 쉽게 함

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 각 시군의 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획을 살펴보면, 법령, 지침에서 제시한 현황조사 사항대로 조사하지 않은 경우가 있으며, 표현하는 방법이 미숙하여 현재의 상황을 알아 보기 힘들게 하는 경우가 있다.
- 관련지침에서 규정하고 있지 않은 사항이 있어 이를 보완할 필요가 있다. 예를 들면, 도시지역별 사항, 도심지 쇠퇴와 관련한 사항, 기성시가지(혹은 주·상·공업용지 및 주·상·공업지역)내 미이용지와 관련한 사항, 교외부 난개발과 관련한 사항, 생활권과 관련한 사항, 방재와 관련한 사항 등이다.
- 도시계획은 장소에 관련한 계획이기 때문에 현황조사를 할 때는 장소별(세분화된 지구단위)로 조사·정리하고, 도면화(GIS, 캐드활용)하여 분석하며, 또한 장래에 관한 계획이기 때문에 시계열별로 조사한 것을 바탕으로 하여 장래를 예측, 이를 근거로 계획하는 것이 필요하다.

(2) 참고자료

- 구체적인 현황조사 항목에 대해서는 도시·군기본계획수립지침(제4장) 및 도시·군관리계획 수립지침(제2편을 참고)]
- 국토교통부, 도시·군기본계획수립지침, 2013. 4.15
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30
- 일본 국토교통성, 都市計画基礎調査実施要領(도시계획기초조사실시요령), 2013.6
- 일본 국토교통성, 都市計画運用指針(도시계획운용지침), 2014.8.1. (VI. 도시계획 기초조사편 참고)

II 계획서 작성

계획서 작성시, 세부항목이 일관성이 있으며 체계적인가?

1. 기본방침

- 법 제19조 및 동법 시행령 제15조의 규정(도시·군기본계획, 도시·군관리계획)에 따른 항목에 대한 사항을 대상으로 한다.
- 관련지침에서 규정하고 있는 도시·군기본계획 작성시 유의사항(성과물 작성, 부문별계획에 대하여 도시·군기본계획수립지침 제3장제3절) 및 도시·군기본계획서의 규격 및 작성기준(도시·군기본계획수립지침 별첨), 도시·군관리계획도시의 작성기준(도시·군관리계획수립지침 제1편 제6장) 및 도시관리계획조서 및 도면작성지침(도시·군관리계획수립지침 별첨) 등을 준수한다.
- 관련지침에서 언급하지 않은 사항이 있어 이를 보완한다. 계획항목별로 일관성을 유지하며, 체계적으로 기술 한다.

2. 주요검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제4장제3절)

- ① 내용항목의 누락이 없을 것(변경 수립시에는 해당부분만 계획수립할 수 있음)
- ② 상위계획의 수용 여부 및 관련계획과의 연계와 조화 여부
- ③ 계획논리와 합리성 및 현황자료의 신빙성 확보
 - 자료출처 명시
 - 통계자료는 가능한 최신자료를 사용하며 장단기로 구별하여 적절하게 사용
- ④ 적정한 계획기법 적용 및 시설입지의 적정성 확보
- ⑤ 계획의 일관성 확보

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 1편제6장제1절)

- ① 현황분석과 장래 전망, 기후변화 재해취약성 분석 및 계획내용에 대한 설명과 기존계획의 변경 또는 신규결정에 관한 조서를 포함한다.
 - 교통성검토서·환경성검토서 및 토지적성평가검토서는 요약하여 기술
- ② 도시·군기본계획 수립대상 시·군은 도시·군기본계획상의 도시·군관리계획 목표년도의 개발지표와 각 부문별 계획에 따라 작성하고, 도시·군기본계획 수립대상이 아닌 시·군은 목표년도의 개발지표와 각 부문별 개발계획 등 시·군의 장기발전구상을 포함하여 작성한다.
- ③ 도시·군관리계획을 재정비하는 때에는 도시·군관리계획수립지침상의 부문별 내용이 포함되도록 작성하여야 한다. 다만, 시·군의 장기발전구상 부분은 도시·군기본계획을 수립하지 아니하는 시·군만 계획내용에 포함한다.

핵심사항

- 각 분야별 계획서 작성 시, ‘현황 및 문제점→여건변화 및 장래전망→계획과제(개선방향)→세부계획’ 순으로 함

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 각 시군에서는 법령, 관련지침에서 제시한 사항을 계획대상으로 하여 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획서를 작성하고 있지만, 그 사항별로 표현하는 형식에 대해서는 지침에서 제시하고 있지 않다. 시군별로 보고서 세부 형식이 제각각이다.
- 또한, 동일 보고서 내에서도 항목별로 제각각인 수가 많다. 전체적으로 일관성과 체계성이 미흡한 편이다.

(2) 참고자료

- 국토교통부, 도시·군기본계획수립지침, 2013. 4.15
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30
- 항목 및 순서는 법 제19조 및 동법 시행령 제15조의 규정(도시·군기본계획, 도시·군관리계획)에 따른 항목에 대한 사항 등 참조

2. 계획분야별 계획내용

I 계획의 목표 (도시미래상)

최근 도시계획의 패러다임 변화를 반영 하였는가?

1. 기본방침

- 최근의 도시계획 패러다임은, 사회적약자 배려도시, 지속가능한 저탄소 녹색도시로 요약할 수 있는 바, 사회적 약자(여성, 고령자, 장애인, 유소년, 이주민)를 위한 도시계획수법을 계획에 반영한다. 도시계획수립 시 이들을 배려한 직주근접과 친환경의 여성친화도시, 건강도시가 되도록 한다.
- 저탄소 녹색도시의 에너지 절약형 도시계획수법을 계획에 반영한다. 즉, 주요 계획요소인 압축형 도시공간구조, 복합토지이용, 대중교통 중심의 교통체계, 신·재생에너지 활용 및 물·자원순환 구조 등의 녹색 성장의 요소들을 갖춘 도시가 되도록 하며, 특히 도시공간구조가 압축형 도시공간구조가 되도록 검토 한다.

2. 주요검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제4장제3절)

- ① 시·군의 대내외적인 여건변화를 분석하고 정책이슈를 도출한다.
- ② 국토의 미래상과 지역내에서의 위치 및 역할 등을 고려하여 시·군의 미래상을 전망한다.
- ③ 시·군의 미래상을 달성하기 위한 기본목표 및 실천전략의 대강을 정리한다.
이때 공무원·전문가 등을 대상으로 타당성에 관한 의견조사를 실시할 수 있다.
- ④ 지표설정은 목표년도를 기준으로 하고 5개년 단위로 계획단계를 구분한다.
- ⑤ 인구 - 세부내용 지침참조

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 1편제6장제1절)

- ① 상위계획(광역계획, 도종합계획, 도시·군기본계획 등) 반영 수용여부
- ② 도시·군기본계획을 수립하지 않는 시·군은 지역의 현황과 특성, 관련 계획의 내용, 주민들의 의견 등을 종합적으로 검토·분석하여 당해 시·군의 향후 발전목표를 설정하고 동 목표실현을 위한 구체적인 시·군장기발전 구상 전략을 제시한다.

핵심사항

- 사회적 약자를 배려함
 - ▶ 여성과 어린이, 노인 등 사회적 약자가 살기좋은 도시환경을 조성하기 위해 여성친화 도시계획기법, 범죄예방형 환경설계기법(CPTED), 장애물 없는 도시(Barrier Free City)계획기법 등을 명시적으로 반영
- 저탄소 에너지 절약형 도시계획수법을 반영함
 - ▶ 탄소배출을 최소화하고 탄소흡수를 최대화하며 신재생에너지 활용을 극대화하는 방안을 검토하여 부문별 계획에 반영

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 사회적약자를 배려한 도시는 일반인을 더욱 배려한 도시이기도 하다. 도시계획수립 시 이를 고려하여, 여성친화도시, 건강도시를 지향하며, 세부 설계 시 유니버설디자인(Universal Design) 및 장애물 없는 디자인(Barrier Free Design) 계획기법, 환경설계를 통한 범죄예방(CPTED: Crime Prevention Trough Environmental Design) 계획기법 등을 활용한다.

- 여성친화도시는 여성가족부가 제창한 도시로, 도시계획부문에서는 여성이 안전하고 편리한 도시, 인간과 자연이 함께하는 환경조성을 목표로 한다. 전자는 도시기반시설과 공공이용시설 등에 여성과 약자의 편의를 보장하는 직주근법 등의 내용을, 후자는 각종시설기준과 공간디자인에서 여성의 친환경적-생태적 요구를 반영하는 내용을 담고 있다.
- 기 수립된 각 시군의 도시기본계획 및 도시관리계획은(결과론적으로) 전반적으로 에너지 다(多)소비형 도시 확장시가지형 도시, 난개발 방임형 도시를 지향하고 있다. 장래, 이를 단계적으로 개선하는 계획이 요망된다. 무엇보다 목표인구의 축소와 도시공간구조의 압축형도시공간구조로의 변경, 개발계(開發系, 주거·상업·공업) 용도지역·지구의 재검토, 기반시설의 재검토가 필요하다.
- 사회적약자에게 좋은 도시, 저탄소녹색도시 모두 압축형 도시공간구조를 갖는 점은 공통이다. 압축형 도시 공간구조의 핵심단어는 도보, 복합 토지이용, 고밀도, 성장한계선, 녹색교통수단이다. 다음표의 저탄소녹색도시의 계획요소 6가지를 참고한다.

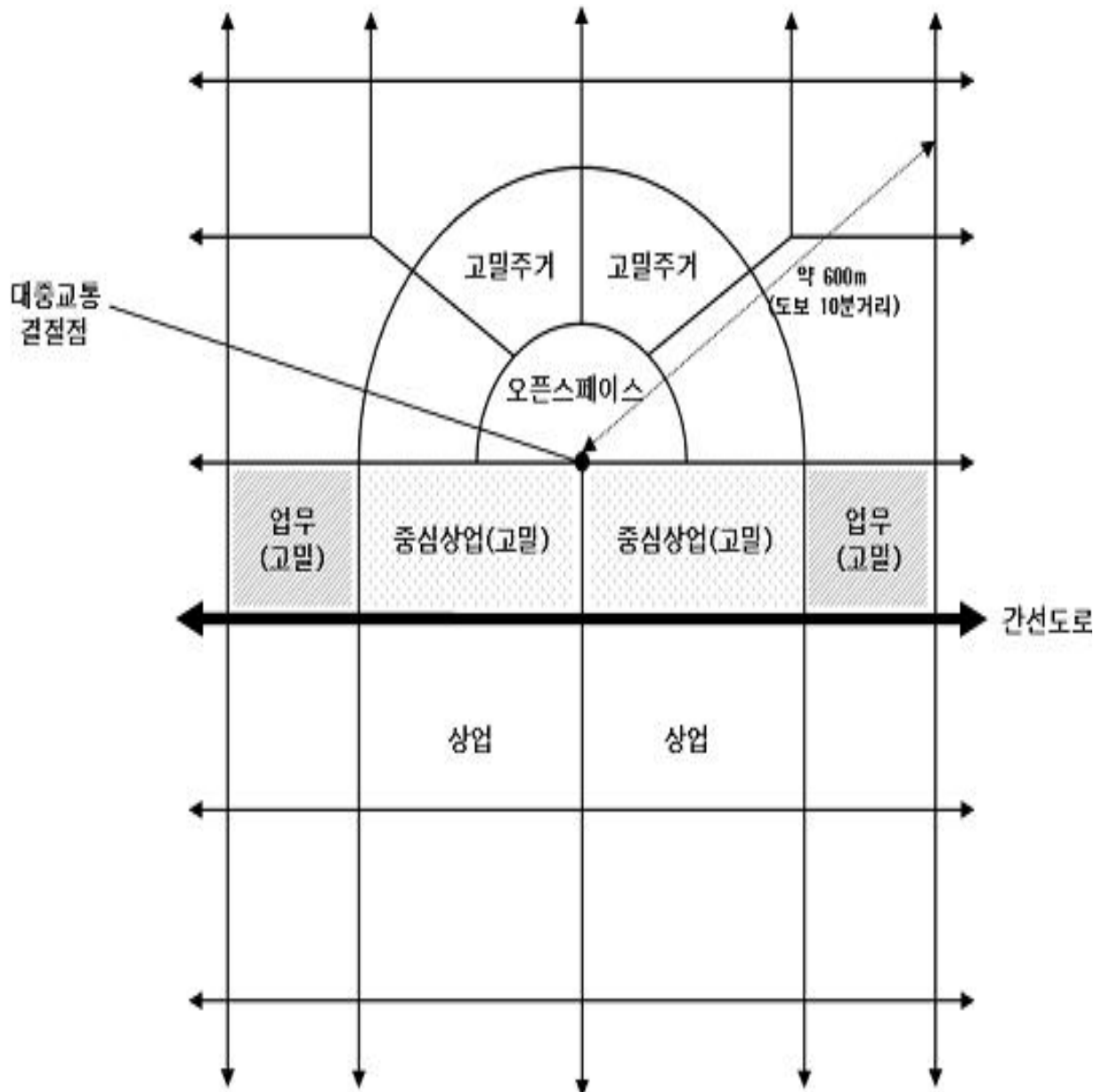


그림 5 압축적 도시공간구조 예시도(도시 공간구조가 압축적, 대중교통 지향적으로 구성되어야 하며, 대중교통중심적인 도시공간구조 유도를 위해서는 대중교통 결절점을 중심으로 고밀도의 복합적 토지이용과 보행친화적 가로망 및 설계가 이루어져야 함), 「저탄소녹색도시 조성을 위한 도시·군계획수립 지침」 4-3-9 가로망계획에서

일본과 한국의 저탄소녹색도시사례분석을 통한 계획의 기본요소 도출

지침 등		계획의 기본요소		계획의 기본요소				
		도시공간구조			수(水) 환경	물질환경	대기·기상 환경	기타
		토지이용	교통	녹지· 생태환경				
일 본 과 한국의 도시계획 지침	일본 도시 계획지침 ¹⁾	컴팩트도시구조, 시가지 무질서한 확산방지			수순환배려(지하수, 수원함양 임지농지보전, 폐쇄성수역의 수질개선),	열에너지효율 화, 폐기물처리 (폐기물발생억 제, 폐기물처리 시설, 토양오염 방지)	대기, 기상배려 (열섬현상,	
		중심시가지 등의 밀도 및 도심기 능집적, 혼합화	컴팩트한도시구 조형성의 교통 망, 원활한 도시 교통(공공교통, 보행교통연계)	생태계배려, 녹지율제고 및 네트워크 형성				
	한국 도시 계획지침 ²⁾	저탄소도시공간구조, 기존개발지 최대활용			물순환회복, 분 산형빗물관리 시스템, 친수공 간확보	에너지절감 축. 신재생에너지유 형별 도입, 녹 색건물, 그린홈, 폐기물	대기환경보 전, 바람길통 로, 도심열 섬현상완화	온실가스감축목표 제시
		에너지절감 토 지이용	교통량발생최소 화, 녹색·대중교 통체계, 교통결 절점 관리	공원녹지확충, 수변공간계획				
일 본 과 한국의 저탄소녹 색도시 관련기준	환경공생모 델도시모집 요강 ³⁾	-----	환경부하의 경감	자연과의 공생	-----	-----	-----	어메니티창출
	에코타운모 집요강 ⁴⁾	-----	-----	-----	-----	폐기물의감축, 지사용, 재이용 촉진.녹색산업	-----	보급계몽, 정보제 공 등 S/W
	환경모델도 시의 모집 에 대하여 ⁵⁾	컴팩트시티 실현			(하수도 폐열이 용)	(폐기물처리, 에 너지의 面的이 용, 거주환경확 보)	(바람길)	온실효과가스의 대 폭적인 삭감을 수 치목표로 제시. 도시 규모별 이미지제시
		도시기능의 집적, 도보권도시강조	공공교통·보행 체계정비	(녹지, 삼림보 전, 벽면녹화)				
	한국에코시 티계획가이드라인 ⁷⁾	지속가능한 토지 이용계획(환경친 화적공간구조, 개 발밀도)	녹색교통체계 (보행자, 자전거)	물수량확보 및 순환체계 (중수도 등)	공원 및 녹지 확보 침 네트워크, 야생동물 서식지	에너지확보 및 순환체계(태양 광, 풍력, 바이오 매스 등), 환경공 생주택	바람순환	아름다운경관, 어메 니티, 에코시티운영 및 실현부분포함

일본과 한국의 저탄소녹색도시사례분석을 통한 계획의 기본요소 도출

지침 등		계획의 기본요소						
		도시공간구조			수(水) 환경	물질환경	대기·기상 환경	기타
		토지이용	교통	녹지·생태환경				
일본과 한국의 저탄소 녹색도시 관련기준	생생도시 응모및 평가·선정 매뉴얼 ⁸⁾	-----	녹색교통(친환경 교통조성, 대중교 통활성화)	물순환(수자원 재활용, 수생태 계개선)	녹지축(탄소흡수 기능향상, 생태네 트워크)	자원재활용(폐기 물배출저감, 폐기 물자원순환), 에너 지(CO ² 배출저감, 에너지절감), 녹색 산업	-----	CO ² 배출실적 등 수치실적 제시. 녹 색시민운동(민관 협력증진, 시민역 량증진)
연구물	왕광익 ⁹⁾	저탄소도시공간구조			생태녹지	저탄소에너지주택	-----	
		복합토지이용	녹색교통	물·자연순환				
	김세용 ¹⁰⁾	집약적 공간구조			생태면적율	에너지절감형 건축 등	-----	
		복합용도계획	대중교통, 보행 및 자전거활성화	중수도활용				
	변병설 ¹¹⁾	친환경토지이용(중 심지체계, 밀도, 용도 복합, 접근성증대)	대중·녹색교통체계	자연순환(상· 하수도)	자연생태	자연순환(폐기물)	바람길확보	

주1)일본 국토교통성, 정책과제대응형 도시계획운용지침책정2003.11의 환경부하가 적은 도시의 구축 부문

주2)국토해양부, 저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획수립 지침, 2009.7의 도시기본계획 부문

주3)국토교통성, 환경공생모델도시모집요강, 1993.7

주4)산업경제성·환경성, 에코타운모집요강(수정). 2004.3

주5)수상관저 내각관방, 환경모델도시의 모집에 대하여, 2008.4의 중규모도시의 이미지 부문

()는 직접적인 언급을 하고 있지 않음을 표시(저자 주)

주6)국토해양부, 지속가능한 신도시계획기준, 2005.4

주7)환경부, 환경규제지역의 에코시티모델2007.4의 에코시티계획가이드라인, 운영및실현을 위한가이드라인부문

주8)녹색성장위원회, 생생도시 2009년 응모 및 평가·선정매뉴얼, 2009, 10의 평가부문

주9)왕광익, 저탄소 녹색도시의 국내외 정책 및 계획사례, 2009.5의 해외사례분석을 통한 계획요소 도출부문

주10)김세용, 저탄소신도시·시범단지 조성방안, 2009.5의 저탄소신도시적용 계획요소 부문

주11)변병설, 저탄소 에너지절약형 신도시 해외사례 및 조성전략, 2009.9 의 6대부문 15대 추진전략 부문

* 표 중의 도시공간구조는 저자가 제2장 '용어의 정의'를 근거로 하여 작성한 것이며, 이와 대비하여 각 지침과 가이드라인, 연구물이 어떻게 다루고 있는지를 살펴본 것임(저자 주). 박종철(2011)에서

계획의 기본요소 별 계획내용 요약

계획의 기본요소 내용의 공통점	계획의 기본요소						
	도시공간구조			수(水) 환경	물질환경	대기·기 상 환경	기타
	토지이용	교통	녹지·생태 환경				
계획의 기본요 소별 계획내용 의 공통점	압축형도시 공간구조			빗 물, 천 수 공 간, 하천보전 및 재이 용, 네트 워크 형 성	물 질 자 원 의 감 축 · 재 사 용 · 리 사 이 클 축진, 신재 생에너지활 용(태양광, 풍 력, 지열 등)	바 람 길 화 보, 열 섬 현 상의 축 소 등	어 메 니 티, S/W, 온 실 효 과 저 감 의 수 치 목 표 제시
	도심기능 복합·집 중, 밀도제어, 난 개발방지(도시부와 비도시의 경계구 분, 교외부의 적극 적인 보전), 보행 친화적인 구조	대 중 교 통 (LRT, 버스), 녹색교통(보 행, 자전거), 네트워크 형 성, 자동차이 용억제	공 원 녹 지 면 적 의 증대, 자연 지 형 의 보전, 네트 워크형성				

표 15 박종철, 저탄소녹색도시조성을 위한 계획요소와 공간구조측면의 도시계획수립방안 : 일본과 한국 사례분석 및 적용, 공동연구(책임연구), 한국지역개발학회지 제22권1호, pp17-52, 2010.3

- 일본에서의 저탄소마치즈쿠리 계획의 목표는, 고령자 및 어린이가 있는 세대가 자가용차에 과도하게 의존하지 않고도 생활하기 좋은 도시, 에너지 절약 및 에너지 자립을 수 있는 도시, 녹지가 풍부한 도시를 지향하고 있다. 목표를 달성하기 위해서는 도시기능의 집약을 위한 거점 지역(집약지역)의 정비 및 도시기능의 적정배치가 필요하다. 즉, 도시의 저탄소화를 촉진하기 위해서는, 직주근접, 직장, 상업시설, 병원 등의 의료시설, 복지시설 및 교육문화시설 등 일상생활에 필요한 도시기능을 집약시킨 컴팩트 한 도시를 추진, 일상생활의 대부분을 걸어서 생활할 수 있게 한다. 주로, 도심지, 터미널, 버스정류장 등이 이에 해당한다.
- 도시기능의 적정배치를 위해서는, 거점지역(도시기능 및 생활기능 집약 지역) 인근의 공지 등을 대상으로 하여 협정 등으로 시민농원확보, 커뮤니티광장 등의 조성이 필요하다. 이를 위한 교외부로의 도시기능 확산 억제 는 무엇보다 필요 하여, 공공교통기관의 적절한 배치·유도, 도시 내 물류의 효율과 등의 내용을 포함한다.

(2) 참고자료

- 국토교통부, 도시·군기본계획수립지침, 2013. 4.15
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30
- 여성가족부, 여성친화도시 조성 매뉴얼 연구, 2010.6
- 국토교통부, 저탄소 녹색도시조성을 위한 도시·군계획수립지침, 2012.8.12
- 박종철, 저탄소녹색도시조성을 위한 계획요소와 공간구조측면의 도시계획수립방안: 일본과 한국 사례분석 및 적용, 공동연구(책임연구), 한국지역개발학회지 제22권1호, pp17-52, 2010.3
- 일본 국토교통성, 都市計画運用指針(도시계획운용지침), 2014.8.1. (VI. 도시계획 기초 조사편 참고)
- 일본 국토교통성, 政策課題対応型都市計画運用指針(정책과제대응형도시계획운용지침, 2003.11 및 2006.11, (A. 中心市街地の機能回復 중시시가지기능회복, C. 環境負荷の小さな都市の構築환경부하가 적은도시구축, E. 高齢者が生き生きと暮らせる環境の実現 고령자가 활발하게 생활할 수 있는 환경조성 부문 참조)
- 일본 국토교통성, 都市の低炭素化の促進に関する法律, エコまち法' 및 低炭素まちづくり計画作成マニュアル(일본 도시계획저탄소화의 촉진에 관한 법률 및 저탄소마을 만들기 계획작성 매뉴얼, 2012.12)

II 도시공간구조

도시계획에서 (가장)중시되는 도시공간구조를 도시단위별로 설정하고, 인구감소시대·고령화시대에 대응하기 위해(자동차위주의) 확산형 도시구조에서 (보행자위주의) 압축형 도시구조로 전환하고자 하였는가?

1. 기본방침

- 도시공간구조의 정의를 명확히 하며, 도시지역별로 이를 주민도 알아볼 수 있도록 표현 한다
- 전남의 경우, 인구감소시대·고령화시대를 맞이하고 있어, 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획에서는 이에 대응하기 위한 도시공간구조로 변경한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장제3절)

- ① 공간구조의 진단은 시가지면적 변화추이 및 주요 교통축의 변화추이 등을 검토하여 시가지 성장행태를 분석한다.
- ② 산업 및 기능, 토지이용분포 등을 고려하여 기존 공간구조의 문제점을 종합적으로 분석한다.
- ③ 공간구조개편방향은 당해 시·군 및 주변 시·군의 지형·개발상태·환경오염 등 여건과 목표년도의 개발지표에 의한 중심지체계를 설정하고, 토지이용 계획, 교통계획, 기타 도시·군기본계획의 근간이 되는 사항을 대상으로 기본 골격안을 구상한다.
- ④ 개발축·보전축을 설정하고 성장주축과 부축 등을 설정하여, 개발축별 핵심 기능을 부여하고 기능강화를 위한 전략을 제시한다.
- ⑤ 보전축은 지역내 충분한 녹지공간 확보를 위하여 녹지축, 수변축, 농업생산축 등 다양한 형태로 배치하고 이들을 연결하여 네트워크화한다.

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 1편제6장제1절)

- ① 상위계획(광역계획, 도종합계획, 도시·군기본계획 등) 반영 수용여부
- ② 도시·군기본계획을 수립하지 않는 시·군은 장기적 발전방향을 시·군 현황, 목표와 전략 및 기본지표 등에 의하여 설정하고, 이를 근거로 토지이용, 교통망 및 공원녹지체계의 기본골격이 다른 수개의 대안을 작성한 후 이를 평가하여 최적안을 선정한다.

핵심사항
<ul style="list-style-type: none"> - 핵심단어인 핵(도심·중심거점, 부도심·생활거점), 축(교통축과 녹지축), 권(생활권)을 명확히 설정 함 - 아울러, 각 도시는 지형이나 잠재력이 각각 상이하여 개성 있는 공간구조를 지향토록 하지만, 압축형 도시공간구조도 적극 검토 - 특히, 인구감소시대·고령화시대에 대응하기 위해, 기왕의 확산형 도시 구조를 압축형도시구조로 전환해 나감

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 도시·군기본계획지침 및 도시·군관리계획지침에서의 도시공간구조에 관한 정의가 불분명하다. 도시공간구조란, 광역도시계획수립지침 및 도시·군기본계획수립지침, 도시·군관리계획지침에서의 도시공간구조를 말한다.
- 광역도시계획수립지침(지침3-3-3 공간구조의 골격구상, 3-3-4생활권)에서는 개발축, 교통축, 녹지축과 생활권을, 도시·군기본계획수립지침(지침 제5장 공간구조의 설정)에서는 개발축, 녹지축과 생활권이라 하며, 도시·군관리계획지침(지침 제6장 1-6-1-3)에서는 공간구조의 기본골격을 토지이용, 교통망 및 공원녹지체계의 기본골격으로 하고 있다.

- 생활권을 따로 구분하여 기술하고 있어, 지침간 정의의 내용이 서로 다르다.
생활권 설정의 목적은 일상생활을 영위하는 권역을 설정하는 것과 생활권의 중심지에 생활·편익시설을 고루 갖추는 것이어서, 권역(의 경계)와 중심지(의 시설 집중)가 핵심테마라 할 수 있다. 따라서 생활권의 핵심테마와 토지이용부문에서 핵은 상호 유사한 개념이기 때문에 공간구조 구상도에서는 생활권을 함께 표시하지 않는다.

- 대다수 시·군의 경우, 도시·군관리계획지침(제19조제4호 및 제2절 1-5-2-4, 공간구조는 생활권단위로 적정하게 구분하며....)을 준수하지 않고 있다.
즉, 도시지역별로 공간구조 구상도를 작성하지 않고 있으며, 해당 주민은 거주지의 공간구조에 대한 계획내용을 알 수 없다. 지침에서 제시한 생활권단위라는 애매한 표현(소·중·대 생활권 중 어디에 해당하는가와, 도시지역과 비도시지역이 함께 포함되는 곳의 경우 어느 곳을 위주로 하는가 등)보다는 도시지역별로 작성토록 하는 것이 명확할 것이다.
아울러 도시공간구조도(구상도) 표현방식이 제각각이어서 통일시킬 필요가 있다. 2015나주시관리계획(2011) 사례를 참고할 필요가 있다.

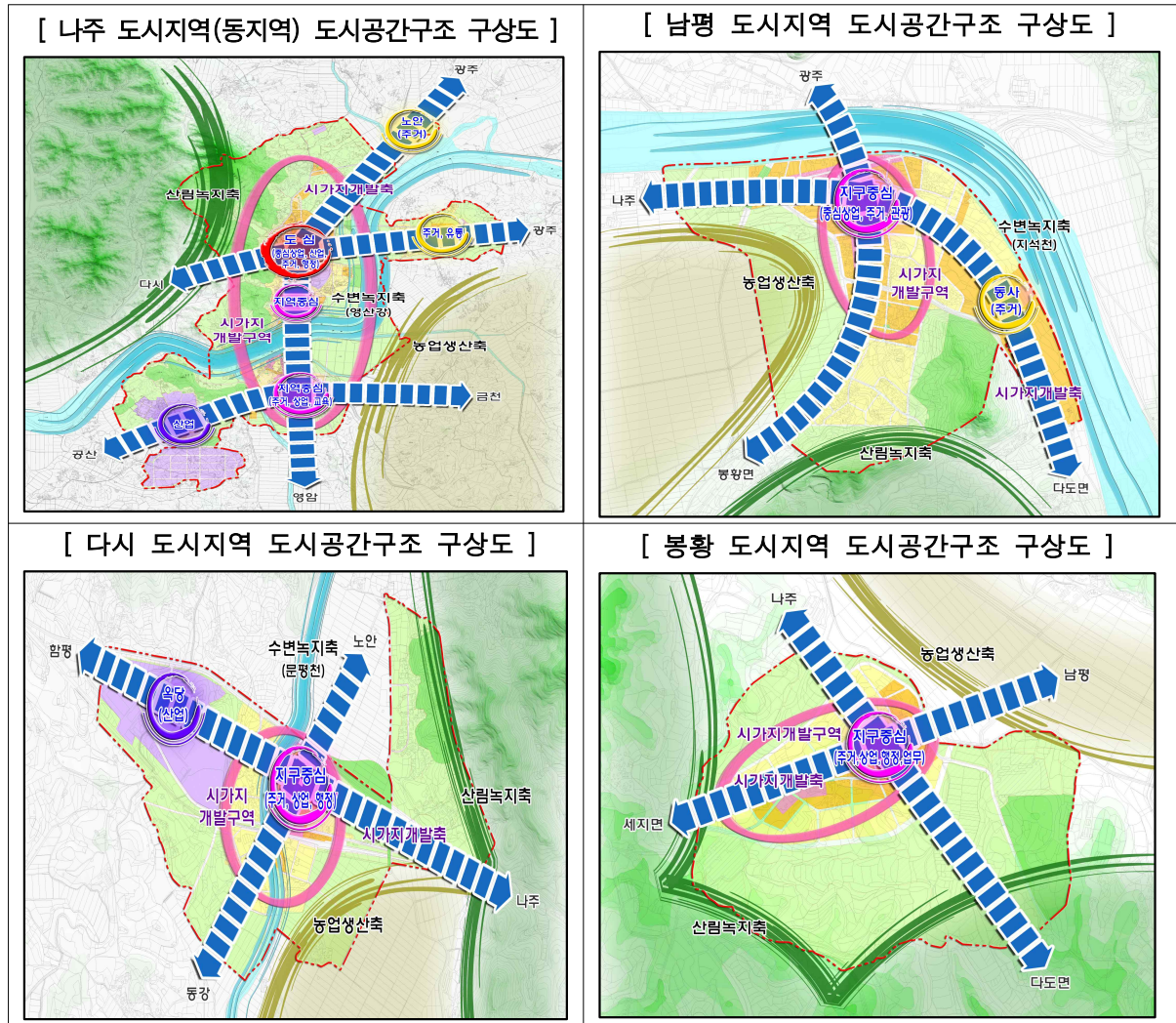


표 19 나주시 도시지역별 공간구조 구상도(2015년 나주도시관리계획(2011)에서)

- 전남의 경우, 앞으로 인구가 감소하는 중에도 저밀도 확산형 도시계획 • 자동차위주의 도시계획을 계속 추진한다면, 거주하는 생활인에게 불편함과 에너지를 많이 사용하게 하며, 지자체 에게는 막대한 관리비를 가중시키며, 귀중한 녹지를 훼손시키게 된다. 아울러, 도심지 쇠퇴화 · 공동화는 피할 수 없게 된다.
- 우리나라 보다 앞서서 도시화가 진행된 선진국의 경우, 특히 인구가 감소하는 곳일수록 압축형 도시계획(Compact City, New Urbanism, Urban village, 집약형 도시라고도 하지만 저탄소지침에서 압축형 도시라 하고 있어 본 고에서는 후자로 함, EU와 미국은 1990년대부터, 일본은 2000년대부터 적용)개념을 적극적으로 적용하고 있음을 참고한다.

- 유우바리시(夕張市)는 2007년에 재정파산하여 유명한 도시가 됨. 2010년 현재는 10,922명으로 피크시 1960년 107,972의 1/10의 수준으로 격감하였고, 장래 전망도 밝지 않다. 이러한 인구감소화와 고령화가 급격히 진행될 때의 도시계획(일본에서는 도시계획마스터플랜이라 함)은 어떠한가? 2012년 수립된 도시마스터플랜에서는, 한마디로 압축형컴팩트시로 구조적 변경을 하기 위해 2단계전략을 세워 추진중에 있다. 20년을 목표기간으로, 1단계는 지구마다 컴팩트화를, 2단계는 남북축으로의 시가지 집약화를 꾀하고 있다. 대폭적인 공간구조 변경, 용도지역면적 축소, 각종 도시 기반시설 축소, 공공시설 축소, 주택감소 등을 계획하고 있다.



그림 10 유우바리시 장래도시구조도(압축형도시구조로의 변경), 유우바리마스터플랜 2012

(2) 참고자료

- 국토교통부, 도시·군기본계획수립지침, 2013. 4.15
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30
- 국토교통부, 저탄소 녹색도시조성을 위한 도시·군계획수립지침, 2012.8.12.
- 나주시, 도시지역별 공간구조 구상도, 2015년 나주도시관리계획, 2011
- 박종철, 저탄소녹색도시조성을 위한 계획요소와 공간구조측면의 도시계획수립방안: 일본과 한국 사례분석 및 적용, 공동연구(책임연구), 한국지역개발학회지 제22권1호, pp17-52, 2010.3
- 박종철, 인구감소시대의 축소도시계획 수립방안: 전라남도 중소도시의 도시공간구조를 중심으로, 한국지역개발학회 제23권제4호, 2011.12(a)
- 일본 국토교통성, 都市の低炭素化の促進に関する法律, エコまち法' 및 低炭素まちづ

くり計画作成マニュアル(일본 도시계획저탄소와의 촉진에 관한 법률 및 저탄소마을 만들기 계획작성 매뉴얼, 2012.12)

- 일본 유우바리시(夕張市). 장래도시구조도(압축형도시구조로의 변경), 유우바리마스터플랜, 2012

III 생활권 계획

생활자의 측면을 배려하여 실질적인 생활권이 되도록 생활권을 정하였는가?

1. 기본방침

- 실제의 생활권을 고려하여 생활권을 정한다. 생활권 중심지에 문화, 상업, 복지, 공원·녹지, 공공시설을 복합, 연계하여 배치한다.
- 생활권관련 지침에서의 기준이 상이하기 때문에, 최근의 계획개념을 도입하여 적용한다.
- 도시공간구조부문에서 언급한 중심거점과 생활거점을 고려하여 생활권을 설정하는 것을 검토한다. 압축형도시 공간구조 구축과 깊은 관계가 있다. 생활거점 개념을 분당, 세종시에서 부분적으로 활용하고 있어, 이를 참고하여 적용한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장제3절)

- ① 생활권설정은 시·군의 발전과정, 개발축, 도시기능 및 토지이용의 특성, 주거의 특성, 자연환경 및 생활환경 여건 등 지역특성별로 위계에 따른 생활권을 설정한다.
- ② 생활권은 시·군의 여건에 따라 위계별로 구분할 수 있으며, 하나의 생활권은 계획의 적정규모가 될 수 있도록 설정한다.
- ③ 생활권의 경계는 인구 등 각종자료의 용이한 취득을 위하여 행정경계(읍·면·동)를 위주로 하되, 필요한 경우 뚜렷한 지형지물로 할 수 있다.
- ④ 생활권별 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표연도의 계획인구(상주인구, 주간인구, 인구구조 등)를 생활권별로 추정하고 단계별 인구배분계획을 수립한다.

- ⑤ 생활권별로 인구증감추세, 재개발·재건축, 개발가능지(미개발지나 저개발지) 등을 고려한 적정인구밀도를 계획하여 그에 따라 인구배분계획을 수립한다.
- ⑥ 생활권별 인구밀도계획시 학교, 상·하수도, 도로 등 기반시설을 고려하여 수용가능한 인구배분계획이 될 수 있도록 한다.
- ⑦ 인구배분계획은 토지이용계획, 교통계획, 산업개발계획, 환경계획 등과 연계되고 지역여건을 고려하여 생활권별로 수립한다.

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 1편제6장제1절)

- ① 상위계획(광역계획, 도종합계획, 도시·군기본계획 등) 반영 수용여부
- ② 도시·군기본계획을 수립하지 않는 시·군은 장기발전구상시
 - 통근·통학·구매 등 주민의 일상생활의 영향권을 고려하여 생활권을 설정
 - 시·군의 인구가 계속 증가하거나 영향권이 확대되는 시·군은 생활권을 위계에 따라 계층화할 수 있으며, 생활권별로 사회적·물리적 기능과 요소들이 균형있게 배분 또는 설치되도록 계획

핵심사항

- 소생활(근린생활권, 1차생활권) 형성을 중시함. 중생활권(2차생활권) 및 대생활권(3차생활권)의 경우, 생활권의 '중심지'와 공간구조에서의 '핵', 도심 및 주거환경에서의 '도심'을 상호 연계시켜 계획함
- 생활권별로 최소한도의 자족생활이 가능하도록 도보권(직선거리 500m 이내)내 중심지에 공원·학교 등의 공공시설과 상업시설, 문화복지 시설, 버스정류장 등을 복합·연계시켜 배치하고 적정인구가 되도록 함
- 실질적 생활권을 형성하기 위해서는 장기적인 관점에서 단계적, 점진적인 추진시책을 마련하여야 함
- 시범정비사업지구 검토

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 대다수의 시·군기본계획 및 시·군관리계획에서의 생활권계획내용은 실제생활권과 괴리가 있다. 생활권계획관련 다수의 지침 기준내용이 각각 상이하여 계획에 적용하기 어렵다.
- 특히 규모에 대해서는 여러 이론과 설이 있지만, 최근의 동향을 반영, 근린주구 1-2개 규모로 한다. 소생활권 규모의 경우, 인구수의 편차가 크며, 초등학교의 개수를 1개로 하는 기준이 많았지만, 최근에는 2개 규모로 하고 있다. 소생활권내에 근린주구 2개의 규모란, 5000세대-10000세대(대부분의 지침에서는 근린주구는 소생활권이라는 개념이며, 2000세대-3000세대로 함)이다.
- 시설배치의 경우, 과거에는 근린주구이론에 따라 초등학교가 중심시설이었지만, 최근 계획사례인 분당, 세종시 등에서는 중학교를 위시하여 문화, 복지, 상업, 공원·녹지, 공공시설 등이 중심시설이 되고 있다. 이들 시설을 복합·연계하여 배치하고 있는 점이 특징이어서, 이를 참조할 필요가 있다.



그림 11 분당신도시 시범생활권 공간구조(권영상(2011)에서)

근거	구분	규모
근린주구론 (페리, 1929)	초등학교	1,200세대* (5,000명)
아파트 지구개발 기본계획에 관한 규정 (1979~2006)	근린주구	1,000~3,000세대
도시계획시설 기준에 관한 규칙 (1979~2006)	초등학교	2,500세대(1981) 2,000~3,000세대(2000)
도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙	초등학교 근린주구	2,000~3,000세대
지속가능한 신도시계획기준 (2004)	초등학교 설치기준	시도 교육청과 협의
서울시 도시기본계획 2011	소생활권= 행정동	11,600세대** (29,000명)
국가균형발전특별법	기초생활권	시·군단위
지방자치법	행정동	약 3,000~10,000세대

* 세대당 인구수 4인 적용 (근린주구론이 도입된 1970년대)

** 세대당 인구수 2.5인 적용(2000년 이후)

그림 12 각 지침에서의 생활권 설치기준(권영상(2011)에서)

구분	창원	분당	세종
시설배치	초등학교	▲	근린주구 중심
	중고등학교	▲	생활권중심
	복합커뮤니티	▲	생활권중심 복합화
	근린상업	분산배치	생활권중심
공원녹지·지형	근린공원	▲	생활권중심 (근린운동장)
	지형유지	▲	가능한 유지
	공간범위	단독주택 용지계획 범위 넓음	고밀도 아파트로 범위 압축
대중교통연계	대중교통정류장	X	지하철역 연계
	상업업무기 능배치	X	적용
	보행자 도로 네트워크	X	보차혼용

▲: 일관된 원칙은 없음 / X: 고려되지 않음

그림 13 생활권 공간배치. 최근의 계획일수록 소생활권의 중심지에 시설을 집중·연계하여 배치하며, 대중교통과의 연계강화를 보여 줌. (권영상(2011)에서)

- 신도시 근린생활권 계획기준에 관한 연구(2008)에서 황희돈은 초등학교를 중심으로 한 기존의 근린생활권계획은 더 이상 유효하지 못하며, 주민의 이용도가 높고 필요한 시설이 근린생활권 중심이 되어야 하며, 이러한 시설을 중심으로 근린생활권계획이 수립될 필요가 있다고 하였다.
- 명칭은 소생활권의 경우, 기초생활권, 1차생활권, 근린생활권으로도 불리고 있다.
- 장래의 사회·환경변화에 대응하기 위한, 즉, 도시계획 패러다임의 변화에 대응하는 생활권구상이 요구된다. 예, 5. 교통계획 중 생활거점이 생활권 중심이 되도록 한다.

(2) 참고자료

- 권영상, 우리나라 신도시 계획에서의 생활권 공간구조의 변화-창원시, 분당신도시, 세종시 사례분석을 중심으로, 국토계획, 제46권제2호, 2011.4
- 황희돈·김찬호, 신도시 근린생활권 계획기준에 관한 연구, 국토계획, 제43권 제4호, 2008.
- 행정중심복합도시건설청, 행정중심복합도시 개발계획, 2009
- 건설교통부, 도시계획시설기준에 관한 규칙, 2006
- 건설교통부, 지속가능한 신도시계획기준, 2004
- 국토교통부, 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙, 2014.9.2.

IV 토지이용계획

교외부의 난개발을 방지하며, 기성시가지를 집중 정비토록 용도지역(지구·구역)을 지정하였는가?

1. 기본방침

- 교외부의 난개발을 방지하도록 하며, 목표인구 과다설정과 개발계 토지(주거, 상업, 공업용지·용도지역)의 과대 지정을 피한다.
- 전남의 경우, 인구감소시대·고령화시대를 맞이하고 있어, 기성시가지를 집중 정비토록 한다. ‘교외부 난개발방지’와 ‘기성시가지의 집중정비’는 압축형도시계획의 시작과 끝일 정도로 상호연계되어 있어, 이들을 상호 연계시키도록 하여 효과를 발휘케 한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장제4절)

- ① 토지이용현황을 분석하여 기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불가능지로 구분하여 장래 토지이용을 예측한다.
- ② 기개발지는 비효율적인 토지이용 발생지역과 도시기능의 왜곡지역을 조사·분석하고, 발생원인과 문제점을 판단하여 기존 토지이용계획을 변경할 필요가 있는 곳을 선별한다.
- ③ 시가지 외곽에서는 난개발의 발생지역과 신규 개발 잠재력이 큰 지역을 현장 조사하여 파악한다.
- ④ 토지자원을 효율적이고 절약적으로 이용할 수 있도록 가용토지 공급량을 고려하여 계획한다.
- ⑤ 각 용지별 토지수요량은 인구 및 사업계획 등을 고려하여 합리적인 수급 계획이 수립될 수 있도록 한다.

- ⑥ 인구배분계획, 교통계획, 산업개발계획, 주거환경계획, 사회개발계획, 공원 녹지계획, 환경보전계획 등 각 부문별계획의 상호관계를 고려한다.
- ⑦ 용도별 토지수요는 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 계획하고 생활권 별 및 단계별로 제시한다.
- ⑧ 도시·군관리계획과 동시에 수립하는 경우에는 토지적성평가 결과를 활용할 수 있다.
- ⑨ 개발제한구역 중 보전가치가 높은 지역은 보전용지로 계획한다.
- ⑩ 개발제한구역 중 보전가치가 낮은 지역은 토지수요를 감안하여 일시에 무질서하게 개발되지 않도록 단계적 개발을 계획한다.

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 3편제1장제1절)

- ① 주거지역은 도시·군기본계획상에서 제시된 생활권계획체계를 근간으로 하여 인구배분계획, 교통계획, 공급처리시설계획, 교육시설계획 등의 생활편의 시설계획과의 상호 관련성을 고려하여 계획한다.
- ② 주거지역은 각 시·군의 특성과 지형조건을 감안하여 자연과 조화롭게 개발 할 수 있도록 인구밀도 등을 고려하여 계획한다.
- ③ 상업지역은 시·군의 규모 및 기능에 따라 도심, 부도심 및 지구중심 등으로 구분할 수 있으며, 규모와 위치의 적정성을 고려하여 시·군의 경제활동공간이 체계화될 수 있도록 적절하게 용도지역을 부여한다.
- ④ 공업지역은 당해 시·군의 특성에 맞는 산업의 종류와 원단위(용지종업원 생산액)에 의하여 구체적인 산업입지계획에 따라 규모를 정한다.
- ⑤ 공업지역은 수질 및 대기오염 등 환경오염의 발생을 고려하여 피해가 최소화 될 수 있도록 자연적 환경을 최대한 활용할 수 있는 입지를 선정한다.

- ⑥ 용도지역의 변경은 용도지역 지정 이후의 토지이용, 개발수요, 사회여건 등의 변화를 종합적으로 고려하여 신중하게 결정하고 빈번하게 변경하지 않도록 한다. 이 경우, 밀도가 높아지도록 용도지역을 변경할 때에는 당해 지역안의 각종 활동을 수용할 수 있도록 도로 등 기반시설을 확충하는 지구단위계획을 통하여 필요한 조치를 함께 취하여야 한다(다만, 관계 법률에 따라 그 지역에 토지 이용과 건축에 관한 계획이 수립되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다)
- ⑦ 그 밖의 계획수립시 고려하여야 할 사항
- 시·군의 적정한 기능유지를 위하여 도로, 공급처리시설 등 기반시설의 수용 능력과 확보가능성을 감안하여 용도지역계획을 수립한다.
 - 특정목적으로 토지이용의 극대화를 도모할 수 있도록 용도지구를 함께 지정하는 방향으로 용도지역계획과 용도지구계획을 연계한다.
 - 도시·군기본계획은 시·군내의 토지이용상의 골격을 제시한 것이므로 도시·군관리계획 수립시에는 **법**상의 다양한 용도지역을 골고루 활용하여 용도지역계획을 수립한다.

핵심사항

- 도시기본계획상 개발가능지 분석에 따라 친환경적인 토지이용이 이루어질 수 있도록 유도
- 각 도시단위별로, 용도지역(지구·구역)이 과대하지 않도록 토지수요 예측을 현실에 부합되도록 하며,
- 용도지역을 입지기준에 따라 적정 배분함. 신규개발을 할 때는 가능한 기성시가지내 유허지 등을 먼저 검토하도록 함
- 용도지역변경 및 관리지역세분화 시 더 이상 개발계(開發系) 용도지역(주·상·공업지역 및 계획관리지역)을 확대하지 않도록 신중히 검토함

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 전남의 각 도시·군관리계획에서의 개발계 용지 및 용도지역은 과다 지정되어 있으며, 그 배경에는 목표인구과다 설정에 있다. 전남의 경우, 2010년 이미 초고령사회(고령화율20.4%)에 진입하였으며, 인구감소(1990년 251만명에서 2010년 173만명으로 감소)가 계속되고 있어, 이에 대응하는 도시계획이 필요하다. 더 이상의 확장형 도시계획은 피해야 한다.

<전라남도 인구증감 상황과 도시계획수립에서의 목표인구 (단위 명)>

시군	인구증감1) 및 고령화 상황					도시(군)관리계획 결정 상황			비고
전남 (22)	2000년 (A)	2005년 (B)	2010년 (C)	비고 전기 (B-A) 후기 (C-B)	2010 년도 고령화 율	계획인구 (인) (D)	목표 연도	2008.12 현재의 도시지역 인구	(계획인구대비 인구증감, 고령화상황을 비교, 계획인구조정필요성 검토) (D-C)
	2,130,614	1,967,205	1,918,485	↓↓	20.4	2,528,629		1,333,739	
목포	245,492	242,998	245,422	↓↑	10.7	294,500	2015	245,651	(49,078)대폭축소필요
여수	323,913	301,389	293,488	↓↓	13.4	374,000	2015	271,112	(80,512)대폭축소필요
순천	270,345	270,934	272,620	↑↑	12.1	340,000	2015	244,279	(67,380)대폭축소필요
나주	108,459	97,980	90,118	↓↓	27.7	140,000	2015	45,487	(49,882)대폭축소필요
광양	137,940	138,098	145,512	↑↑	9.8	250,000	2015	126,381	(104,488)대폭축소필요
담양	55,089	50,364	47,808	↓↓	30.3	61,000	2015	30,023	(13,192)대폭축소필요
곡성	41,149	34,157	31,886	↓↓	34.7	33,000	2015	15,652	(1,114)대폭축소필요
구례	33,588	29,577	27,375	↓↓	33.1	32,000	2015	11,720	(4,625)대폭축소필요
고흥	100,989	83,830	73,924	↓↓	38.2	68,500	2015	21,449	(- 5,424) 축소반영함
보성	61,329	53,145	48,792	↓↓	36.5	45,000	2020	25,027	(- 3,792) 축소반영함
화순	78,610	73,673	69,368	↓↓	23.8	70,178	2015	55,226	(810)대폭축소필요
장흥	53,392	45,542	42,394	↓↓	33.6	50,451	2015	26,567	(8,057)대폭축소필요
강진	49,254	42,696	41,624	↓↓	32.4	50,000	2015	20,150	(8,376)대폭축소필요
해남	99,230	86,238	79,579	↓↓	30.0	130,000	2015	24,867	(50,421)대폭축소필요
영암	65,268	62,004	60,082	↓↓	22.8	150,000	2015	30,238	(89,918)대폭축소필요
무안	70,212	61,915	74,475	↓↑	21.2	110,000	2015	19,342	(35,525)대폭축소필요
함평	45,232	40,189	36,702	↓↓	35.7	35,000	2015	9,657	(- 1,702) 축소반영함
영광	72,780	61,500	57,362	↓↓	27.9	60,000	2015	35,137	(13,486)대폭축소필요
장성	55,986	49,165	46,514	↓↓	29.8	65,000	2015	26,817	(18,486)대폭축소필요
완도	66,986	58,841	54,269	↓↓	31.0	55,000	2015	32,349	(731)대폭축소필요
진도	42,229	36,529	33,743	↓↓	33.7	50,000	2015	14,287	(16,257)대폭축소필요
신안	63,150	46,451	45,428	↓↓	37.1	65,000	2015	2,321	(19,572)대폭축소필요

자료: 인구통계는 KOSIS(주민등록기준), 도시계획통계는 전라남도 지역계획과, 2008년도 도시지역인구통계는 도시계획
현황통계(국토해양부, 2009)에서 저자 정리. 5년동안의 인구가 ↑은 증가를, ↓은 감소를, 음영은 특징적인 곳을
의미, 박종철(2011,(a))에서

<전라남도의 인구감소 · 고령화율 증가>

구분	1990	1995	2000	2005	2010	2020추	2025추계
전국 인구(과거5 년간연평균증가율)	43,390,374 (1.4%)	44,608,726 (0.5%)	46,136,101 (0.6%)	47,041,434 (0.5%)	48,580,293 (0.5%)	49,325,689 (0.02%)	49,107,949 (-0.08%)
전남 인구(과거5 년간연평균증가율)	2,506,944 (-6.6%)	2,066,109 (-3.3%)	1,994,287 (-0.7%)	1,815,174 (-1.8%)	1,728,749 (-0.8%)	1,526,391 (-1.3%)	1,431,825 (-1.3%)
전국 고령인구 (고령화율)	2,162,341 (5.0%)	2,640,205 (6.0%)	3,371,806 (7.3%)	4,365,218 (9.3%)	5,425,000 (11.3%)	7,701,125 (15.6%)	9,767,793 (19.9%)
전남 고령인구 (고령화율)	191,880 (7.7%)	220,888 (10.7%)	270,708 (13.6%)	320,750 (17.7%)	353,000 (20.4%)	378,210 (24.8%)	410,031 (28.6%)
전국 도시인구 (도시화율)	35,892,517 (82.7%)	40,123,232 (89.9%)	40,510,926 (87.8%)	42,260,296 (89.8%)	43,512,689 (89.5%)		
읍부	3,602,462	3,480,784	3,755,782	3,922,597	4,149,316		
동부	32,290,055	36,642,448	36,755,144	38,337,699	39,363,373		

자료: KOSIS(인구센서스기준). 추계는 통계청에 의해 2007년도 인구를 기반으로 한 것임. 박종철(2011,(a))에서

<전라남도 도시지역 인구1인당 주거 · 상업 · 준주거지역(2008.12월 기준, m²)>

구분	전국평균	전남평균	전북평균	경북평균	경남평균
주거지역1인당면적	48.17	119.46	81.82	91.10	77.64
상업지역1인당면적	5.97	14.98	10.97	11.89	10.46
준주거지역1인당면적	2.69	6.23	1.95	4.23	2.85

자료: 도시계획현황통계(국토해양부, 2009)에서 저자 정리, 박종철(2011,(a))에서

- 2011년 무안읍, 장성읍, 진도읍을 사례로 조사하여 본 바, 주거·상업·공업
지역내 미용지가 많은 반면, 교외부에 주택개발을 계속하고 있다. 전남
전체의 상황도 이와 유사하다. 2011년 현재 무안읍 36.7ha, 장성읍
91.5ha, 진도읍 23.2ha가 미이용지이다. 반면, 녹지지역 및 주변지역을
무안읍 30ha, 장성읍 77ha, 진도읍 47ha가 개발되었다. 그만큼 난개발
되었음을 알 수 있다. 일종의 도시의 골다공증 병리현상을 보여준다
하겠다.

- 무안읍, 장성읍, 진도읍의 도시계획재정비(2011년 목표)와 현재 위성영상을 비교하여 주거·상업·공업지역 내 비건폐 용지를 구적한 결과 상당부분 미이용되고 있음
 - 무안읍 36.7ha, 장성읍 91.5ha, 진도읍 23.2ha가 미이용되고 있음
 - ha 당 150인을 적용하여 계산하면 무안읍 5,500여 명, 장성읍 14,000여 명, 진도읍 3,500여 명이 거주할 수 있는 면적임

소도읍 기성시가지내 미개발지 (未開發地)현황(2011)



자료)기성시가지 미개발지현황. 박종철 외(2011,(b)) 에서

- 주거·상업·공업지역으로 지정된 곳에 미개발 토지가 상당부분 남아있음에도 불구하고, 녹지지역 및 도시 주변 비도시지역에 지역간 도로를 따라 난개발 발생
 - 녹지지역 및 도시지역 주변부의 난개발 면적은 무안읍 30ha, 장성읍 77ha, 진도읍 47ha(2011년 도시계획재정비 기준)

소도읍 교외부의 난개발 현황(2011)



그림 15 교외부 난개발현황, 박종철 외(2011,(b)) 에서

- 현재, 일본 국토교통성에서는 압축형도시의 장점으로 다음의 세 가지를 들고 있다. 첫째는, 생활자에게 편리함을 준다. 다수의 생활자, 고령자에게 생활하기 쉽도록 한다. 둘째는, 지속가능한 도시운영관리를 하게하여, 행정서비스를 제공할 수 있고, 투자경비 및 유지관리경비를 저감시킬 수 있다. 셋째는, 환경부하의 저감을 꾀할 수 있다. 공공교통기관의 확보 및 운영으로 개별 자가용이용을 저감시키며, 농지 및 자연환경을 보전할 수 있다고 하였다(국토교통성 중심시가지활성화 홈페이지. 2014.10월 현재. '컴팩트한 도시만들기를 응원합니다'라는 타이틀안에. 도시계획법을 개정하여 '무질서한 확산을 방지하였습니다'. '중심시가지활성화법을 개정하여 중심시가지에 도시기능을 집약시키도록 하였습니다' 등)

(2) 참고자료

- 박종철, 인구감소시대의 축소도시계획 수립방안:전라남도 중소도시의 도시공간구조를 중심으로, 한국지역개발학회 제23권제4호, 2011.12(a)
- 박종철·신동훈·정철·조상필, 전남소도읍의 난개발문제점과 개선방안, 전남발전연구원, 2011.2(b)
- 일본 국토교통성, 政策課題対応型都市計画運用指針(정책과제대응형도시계획운용지침), 2003.11 및 2006.11, (A. 中心市街地の機能回復 중시시가지기능회복, C. 環境負荷の小さな都市の構築환경부하가 적은도시구축, E. 高齢者が生き生きと暮らせる環境の実現 고령자가 활발하게 생활할 수 있는 환경조성 부문 참조)
- 일본 국토교통성 중심시가지활성화 홈페이지(2015.4 현재)

<http://www.mlit.go.jp/crd/index/index.html>

V 교통계획(기반시설)

교외부의 난개발을 방지하며, 기성시가지를 집중정비 토록 교통망 계획을 수립하였는가?

1. 기본방침

- 교외부에의 도로계획은 가능한 피하여 교외부의 난개발을 방지하며, 기성시가지의 집중정비를 위해 도시의 내·외부 순환망구성을 적극 검토한다.
- 고령화시대·인구감소시대에 대응하기 위해 중심거점과 생활거점을 형성토록 하며, 이들을 연결하는 대중교통망 구성과 거점내의 보행자교통을 적극 검토한다. 주차장은 거점지내에 대중교통과 보행자교통의 교차점에 집약화하여 집중 배치한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장5절)

- ① 목표년도 및 단계별 최종년도의 교통량을 추정하고 교통수단별·지역별 배분계획을 수립하여 기능별 도로의 배치 및 규모에 대한 원칙을 제시하되, 도시·군관리계획 수립시 지침이 될 수 있도록 한다.
- ② 당해 시·군의 공간구조와 교통특성 및 인접도시와의 연계 등을 충분히 검토하여 광역교통 및 도시교통의 총체적 교통체계를 구상한 후 계획을 수립한다.
- ③ 국도·지방도 등 지역간 연결도로 및 시·군내 주간선도로는 통과 기능을 유지하도록 하고 도심지에 교통량을 집중시키지 않도록 계획한다.
- ④ 도시교통은 토지이용계획과의 상관관계를 고려하여 계획함으로써 불필요한 교통량 발생을 최소화한다.

- ⑤ 교통계획은 각종 차량 및 교통시설에 의한 대기오염, 소음, 진동, 경관 저해, 자연생태계 단절 등의 문제가 없도록 계획한다.
- ⑥ 주요 교통시설로의 접근성 제고
 - 철도(지하철 포함), 경전철, 공항, 주차장, 환승시설, 자동차정류장 등은 지구내 도로교통 및 지구내에 배치하는 기반시설과 연계되도록 한다.
 - 교통시설들은 이용자의 편익을 위하여 여러 기능이 복합적으로 발휘될 수 있도록 계획을 수립한다.

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 4편제1장제1절)

- ① 도시·군기본계획의 내용을 구체화하여 시설물별 현황분석, 수요추정, 입지 판단 및 사업시행가능성 등을 고려하여 계획을 수립한다.
- ② 도시·군계획시설의 결정기준 및 설치·구조기준은 「도시·군계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙」이 정하는 바에 따른다.
- ③ 기반시설은 규모의 적정성을 검토하여 규모의 과대 또는 과소로 인하여 시설 관리상의 지장이나 주변에 불필요한 피해가 발생하지 않도록 규모를 조정하여야 한다.
- ④ 2이상의 시설을 함께 설치하는 복합기능을 가지는 시설에 대하여는 중복하여 도시·군관리계획을 결정하여야 한다.
- ⑤ 부대시설 및 편익시설의 규모는 당해 시설의 기능을 보조하며 당해 시설의 주기능에 지장을 주지 않는 범위내에서 결정되어야 하며, 주시설의 규모보다 커서는 아니 된다. 다만, 주시설과 부대시설 및 편익시설의 규모를 비교할 경우 「주차장법」에 따른 부설주차장, 「영유아보육법」에 따른 직장보육 시설 등 관계 법령에 따라 주시설에 의무적으로 설치해야 하는 시설은 규모에 산입하지 아니한다.

- ⑥ 미집행 도시·군계획시설중 여건변화 등으로 불합리하거나 실현 불가능한 시설은 과감히 해제하거나 조정하여 미집행시설을 최소화하고, 사업시행 계획이 없는 도시·군계획시설의 계획은 가급적 억제하여야 한다.

핵심사항
<ul style="list-style-type: none"> - 토지이용과 연계하여 교통계획을 수립하며, 특히 거점(중심거점, 생활거점)지구의 교통대책을 별도로 마련함 - 시가지정비를 하고자 할 때는 내·외부 순환망을 구성토록 검토함 - 점진적으로 자가용교통보다는 대중교통과 보행자교통을 중시하며, 터미널(철도, 버스, 선박) 및 버스정류장을 집중 정비토록 함 - 주택지내 도로망 구성은 통과교통배제 및 도로단계구성의 원칙을 적용하고 시범정비사업지구 검토 - 도심지내 보행자전용몰(mall), 트랜지트몰(mall) 또는 보행우선구역 검토(가능하면 주차장 및 광장과의 연계를 함께 검토)

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 각 시군의 도시계획서를 검토한 바, 10년후, 혹은 20년후의 고령자수는 지금보다 더욱 증가할 것으로 예측되지만, 도시계획적 대응은 미흡한 편이다. 도시계획부문에서의 고령화대응의 방법은, 선진국의 많은 사례에서 도보와 복합토지 이용을 강조하여, ‘직주근접을 통해 도보로 접근하며 원스톱으로 생활’ 하도록 하여 참고할 필요가 있다. 거점간은 가능한 대중교통수단을 활용토록 하는 것을 골자로 한다. 즉, 기본구상분야에서는 압축형 도시공간구조 개념을 채택하며, 토지이용분야에서는 도시기능·주거기능·공공시설이 집중·복합화된 중심거점과 생활거점을 형성토록하며, 각각은 도보권위주의 생활권 개념을 도입한다. 도시기반시설분야에서는 녹색 교통수단(도보, 자전거, 대중교통수단)과 녹색 네트워크가 도심부와 거점지역을 종횡으로 연결되도록 하며, 시가지 개발 분야에서는 다양한 주거양식이

복합된 중·대규모 단지를 형성토록 한다.

- 전남의 각 도시는, 도시권 전체의 인구 감소도 문제이지만, 특히 도심부의 인구감소, 공동화는 심각한 수준이다. 도심부를 활성화시키기 위해 교통 부문에서는 트래픽셀 방식(traffic cell zone system)을 검토할 필요가 있다. 이를 위해, 도심순환도로 개설을 적극 검토한다. 지방 중소도시의 도심부 상업업무지구에서 지구내 통과교통을 배제하고, 보행자수를 증대시키기 위해, 셀로의 접근교통은 순환로를 이용하며, 셀간의 직접이동을 규제하는 방식이다. 일본에서의 적용결과, 중심지구의 자동차교통량 50%감소, 환상도로의 교통량은 25%증대하였지만, 교통류의 단순화로 속도는 상승하였으며, 교통사고는 1년간 전체 25%감소, 2년후에는 환상도로에서 10%감소, 중심지구는 40%감소의 효과가 있었다. 스웨덴 에테보리, 서독의 브레멘, 이태리 볼료냐, 프랑스 브잔손, 스트라스브르, 낭트, 일본의 나가노, 하마마쓰, 마쓰모토, 코후 시 등이 있다. 도심지구 보행로 정비수단의 일환으로 활용되는 수법이며, 몰(mall)과 도심환상도로 교차지점에 인접하여 주차장을 집중배치하는 것을 주요내용으로 한다. 부분적, 단계적 적용도 가능하다.

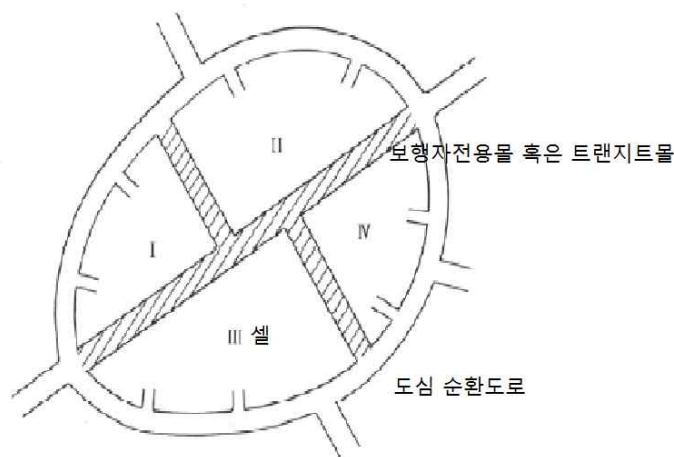


그림 16 도심부의 트래픽셀방식 이미지

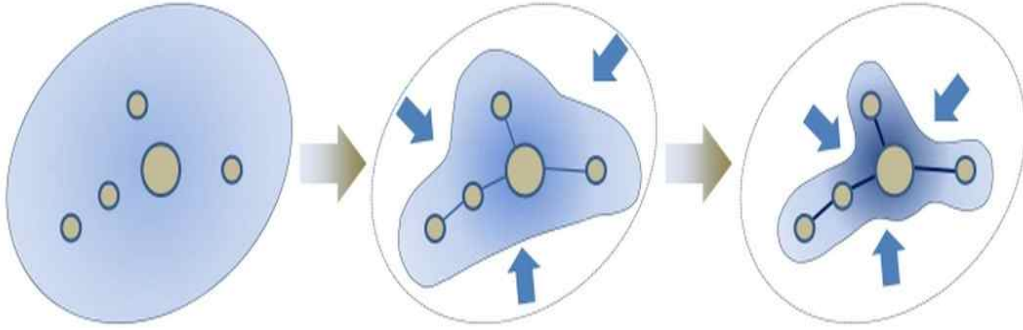


그림 17 컴팩시티개념을 도입한 거점형성(생활권 중심지 형성)방안 이미지. 도심부를 포함하여 기 상당부문 도시기능이 집적되어 있는 지구를 거점(중심거점, 생활거점으로 구분할 수 있음)으로 하여 거점을 포함한 그 일대에 도시기능과 거주기능을 집약시키고, 각 거점간은 공공교통으로 연결한 컴팩트한 도시 이미지(도시계획수단으로는 거주유도구역과, 도시기능유도구역으로 지정), 일본 ‘저탄소마치즈쿠리 실천핸드북’에서

(2) 참고자료

- 국토교통부, 저탄소 녹색도시조성을 위한 도시·군계획수립지침, 2012.8.12. (가로망 계획 참조)
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30. (가로망수립에 관한 지침 참조)
- 일본 국토교통성, 低炭素まちづくり実践ハンドブック(저탄소마치즈쿠리 실천핸드북), 2013.12.
- 일본 국토교통성·환경성·경제산업성, 低炭素まちづくり計画作成マニュアル(저탄소마치즈쿠리 계획작성 매뉴얼), 2012.12.(도시기능집중화와 공공교통 축진을 통한 컴팩트시티 참조)
- 일본 국토교통성, 都市計画運用指針(도시계획운용지침), 2014.8.1.

VI 공원·녹지계획

공원·녹지를 생활권별로 배치하며, 보행자도로와 연결하여 이용을 촉진하는가?

1. 기본방침

- 공원·녹지계획의 핵심은 공원·녹지간 네트워크형성, 이용촉진을 위한 생활권별 배치, 보행자도로로 연결을 도모하는 것이어서 이를 계획에 반영한다.
- 고령화시대·인구감소시대에 대응하기 위해 중심거점과 생활거점에 공원·녹지를 집중 배치하여 이용을 촉진한다. 공원녹지는 방재기능 및 대피기능도 함께 발휘하도록 한다.
- 해안변 및 하천변의 수변을 친수공간화 한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장9절)

- ① 해안·하천 등 수변공간과 개발제한구역·공원 등 녹지를 종합적으로 활용하는 녹지체계를 구상한다.
 - 도시권 전체의 녹지를 활용하여 환상(環狀)의 녹지체계(green-network)를 구상
 - 해안·하천·지천은 수변 녹지축으로 조성하고, 도시자연공원구역·근린공원과 상호 연계되도록 녹지체계를 구상
- ② 녹지체계가 단절된 경우에는 이를 복원하고 주요 녹지를 연결하는 선형 녹지축 등을 조성하는 등 녹지체계가 연계되도록 하여야 하며, 주민들의 공원·녹지에 대한 접근도를 제고하도록 한다.

- ③ 해안·하천·지천 등은 홍수예방 등 방재기능 수행을 고려하여 수변공간으로서의 이용성을 검토한다.
- ④ 생활권별로 공원·녹지분포와 이용현황을 분석하고 공원·녹지의 지표를 설정한다.
- ⑤ 계획된 공원·녹지시설의 조성비율을 고려하여 1인당 조성공원면적, 도시전체의 공원·녹지비율 등 목표년도의 공원·녹지지표를 제시한다.
- ⑥ 시·군내 주요공원과 여가·위락공간을 도시권 전체에 적절히 배치하여 주민의 이용도와 접근성을 제고한다.
- ⑦ 도시를 둘러싼 환상의 공원·녹지는 스카이라인(skyline)을 형성하는 주요 요소이므로 이의 정비 및 복원을 통하여 도시경관의 질을 제고하도록 한다.

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 4편제3장제1절)

- ① 공간시설계획은 당해 시·군의 토지이용현황과 지형조건 및 개발계획을 감안하고 녹지계통을 파악하여 계획을 수립하여야 한다.
- ② 공원·녹지·수변공간은 각 요소들의 접근성·개방성·포괄성·연속성·상징성·식별성을 고려하여 공원·녹지·수변공간의 본래 지닌 효용성이 최대한 발휘되도록 계획한다.
- ③ 녹지계통에는 공원·녹지·수변공간 외에 유원지, 운동장, 체육시설, 자연녹지, 생산녹지, 보전녹지, 그 밖에 공공공지 등을 포함하고, 미관·경관 및 환경보전을 충분히 고려하여 각각의 기능이 충분히 발휘되고 연계될 수 있도록 계획하여야 한다.
- ④ 녹지공간체계 및 생활권계획과 연계하여 쾌적한 환경조성이 가능하도록 계획을 수립하도록 한다.

핵심사항

- 공원녹지계획에서의 핵심단어는, 네트워크, 도보권·생활권, 보행자도로 연결임. 이를 계획에 반영하며, 특히 소생활권단위의 근린공원배치를 적극 검토함
- 해안변 및 하천변 등의 수변이 있는 경우, 시민의 접근과 이용을 촉진 하도록 친수 공간화하는 방안 적극 도입
- 시범정비사업지구 검토

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 각 시군의 공원·녹지상황은, 1인당 면적(도시·군관리계획수립지침에서는 주민 1인당 6㎡, 주거·상업·공업지역은 3㎡이상)등은 대부분 확보하고 있지만, 실제 이용하거나 이용할만한 공원·녹지는 그렇게 많지 않다. 도보로 이용가능한 네트워크가 형성되어 있지 않기 때문이다. 도시민 다수가 도보로 이용가능한 공원·녹지간 네트워크형성(선과 면의 상호조화)이 중요하다.
- 현재 생활권은 지정되어 있지만, 생활권별로 근린공원 등의 시설은 배치 되지 않은 수가 많다. 생활권별 특히, 생활거점에 공원·녹지공원을 조성하여 많은 도시민이 이용을 할 수 있도록 한다.
- 바닷가에 위치한 해안도시 및 하천과 인접한 도시의 경우 수변을 친수공간 화하지 못하고 있다. 접근성이 좋지 않거나 접근한다 하더라도 이용가능한 공간이 부족하며, 해안변 친수공간간 연결성이 부족하다. 친수공간간 벨트화가 요망된다.
- 도시의 열섬현상을 완화할 수 있도록 바람통로계획과 연계하여 공원녹지 체계와 수변공간계획을 수립한다

(2) 참고자료

- 국토교통부, 저탄소 녹색도시조성을 위한 도시·군계획수립지침, 2012.8.12
- 국토교통부, 도시·군기본계획수립지침, 2013. 4.15
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30
- 여성가족부, 여성친화도시 조성 매뉴얼 연구, 2010.6
- 목포시, 목포미항가꾸기 마스터플랜, 2004.10

VII 도심 및 주거환경정비

도심부 활성화방안(도시재생계획 등)을 포함하고 있는가?

1. 기본방침

- 한국 도시·군계획수립지침(2013.4.15) 및 도시·군관리계획수립지침(2014.9.30)지침에서 제시한 기성시가지정비(도심 및 시가지정비)와 주거환경정비를 연계 시킨다
- 국내외 도심활성화의 성공사례를 참조하여 공통 사항, 추진방안을 반영하여 계획하며, 도시재생계획과 연계하여 추진한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장6절)

- ① 도시재생은 경제성장이 안정화되고 인구성장이 정체감소하는 등 사회·경제적 여건 변화에 대응하여 도시의 경제·사회·문화적 활력 을 회복하고 도시관리의 효율성을 높일 수 있도록 이미 도심지역 등에 투입된 토지와 기반시설을 재 활용·정비하여 에너지자원절약형의 압축적 도시구조(compact city)를 형성 하고, 산업 등 주요기능의 재배치, 새로운 기능의 도입·창출, 자원의 효율적인 배분, 공동체 활성화 등을 통해 도시의 자생적 성장기반을 확충하는 등 주민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.
- ② 도시재생을 위해 다음과 같은 기반시설, 대중교통 및 보행, 역사문화자원, 거주성 등의 요소를 고려하여야 한다.
- ③ 지역특성을 고려한 시가지정비방안에 대한 목표와 전략을 제시한다.
- ④ 농촌지역을 포함하는 시·군의 경우 도시와 농촌간의 상호 유기적인 균형 발전을 위한 방안을 제시한다.

- ⑤ 도시지역의 경우 재개발·재건축 및 역세권개발, 신·구 시가지간의 균형발전 등에 대한 개발방향을 설정한다.
- ⑥ 구도심활성화를 위한 개발전략 및 실천수단을 강구한다.
- ⑦ 구시가지내 주거지역의 부족한 기반시설을 확보하기 위한 개발전략 및 실천수단을 강구한다.
- ⑧ 비도시지역의 경우 취락의 정비 및 도시와의 유기적인 네트워크 개발에 대한 기본방향을 설정한다.
- ⑨ 당해 시·군의 토지이용 및 가용토지 등 시·군의 여건과 사회·경제적 요인을 고려한 최저 주거기준을 도입하고, 저소득층 주거수준 향상을 위한 대책을 마련한다.
- ⑩ 주거환경의 조성시에는 소규모 지구별로 편의·문화·교육공간을 배려하는 등 지구내 커뮤니티 형성에 기여하도록 한다.
- ⑪ 주택의 규모·밀도·형태는 지역특성과 주변경관을 고려하여 다양하게 배치하며, 대단위 주거단지에는 주거환경과 문화를 갖춘 주민공동체로서의 기능을 할 수 있는 방안을 제시한다.
- ⑫ 인구계획과 인구배분·밀도계획 및 개발가능지, 최저주거, 주거복지, 주택유형 등을 고려하여 주택공급의 기본방향을 제시한다.

핵심사항

- 도심부의 정비방향은, 중심거점 및 생활거점 형성을 목표로 하여 가장 우선적으로 거주축진을, 그 다음단계에 상가 및 시장활성화, 교외로 분산된 공공시설의 재입지를 통한 집중화·연계화, 대중교통 및 보행자도로 정비를 주차장과 묶어서 추진
- 도심순환도로망이 형성된 경우 주차장을 순환망 상에 집중 배치하는 방안 검토
- 시범 정비사업지구 지정 검토

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 각 시군의 모든 도시의 도심부는 공동화·쇠퇴화하고 있어, 대응방안을 마련할 필요가 있다. 그 원인을 규명하여 원인별 대응책을 마련한다.
- 도시재생계획 등의 각종 시책과 연계, 협력하여 추진한다.
- 일반적으로, 도심부를 활성화시키는 방안으로, 도심부에 대한 물리적인 정비, 주거환경정비를 통한 거주촉진, 상가 및 시장활성화, 교외로 분산하고 있는 공공시설의 재 입지, 대중교통과 보행자도로 정비, 주차장정비 등을 들고 있다.
- 일본의 경우, 1998년에 마치즈쿠리 3법을 제정하여 집중시행하였으나, 7년 후 성과 측정결과 활성화에 성공한 도시는 불과 2개시(카고시마시, 시즈오카시)에 불과하였다. 성공한 도시의 공통점을 정리한 바, 첫째, 중심부의 인구밀도가 높고, 공공·공익시설이 집중한 ‘압축형도시구조’를 갖추었으며, 둘째, 공공교통 네트워크가 잘 발달하여, 중심시가지의 집적 메리트를 살린 교통결절점이 되고 있으며, 셋째, 각종 도시기능에 도보나 공공교통기관으로 접근하기 쉽게 되어 있었다(일본 국토교통성(2005.8)).
- 일본 중심시가지활성화법 및 중심시가지활성화를 위한 기본적인 방침에서는 중심시가지활성화 5가지 핵심요소를 제시하고 있다. 주요내용을 정리하면 다음과 같다. 중심시가지를 활성화하기 위해서는 상점가 정비나 시가지정비에 그쳐서는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 도시전체에 대해서 컴팩트한 시가지를 추진하는 마스터플랜을 수립하고, 거주·공공시설·교통·상업업무·교통역세스의 5가지요소를 중심으로, 생활거점으로서 종합적인 중심시가지 추진을 해야 한다.(그림18 참조). 아울러 지속적인 투자로 매력 있는 공간을 갖추어야 한다(일본 국토교통성 중심시가지활성화 홈페이지. 2014.10 현재). 2014년1월현재 117개도시 142개 중심시가지활성화기본계획을 책정, 국가로부터 인정받았다.

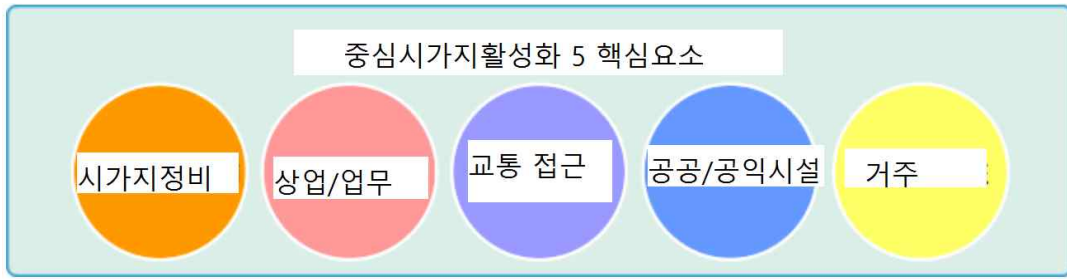


그림 18 국토교통성 중심시가지활성화 홈페이지에서(2014.10 현재)

- 교외부의 개발억제와 연계하여 중심시가지활성화를 추진하여야 효과가 있다.
- 도심부가 생활권의 중심거점이 되도록 한다. 압축형도시구조를 갖는 컴팩시티개념을 도입한 거점형성(중심거점 형성)의 일환으로 추진하며, 거점을 포함한 그 일대에 도시기능과 거주기능을 집약시키고, 각 거점 간을 공공교통으로 연결하도록 한다.(그림20 참조).

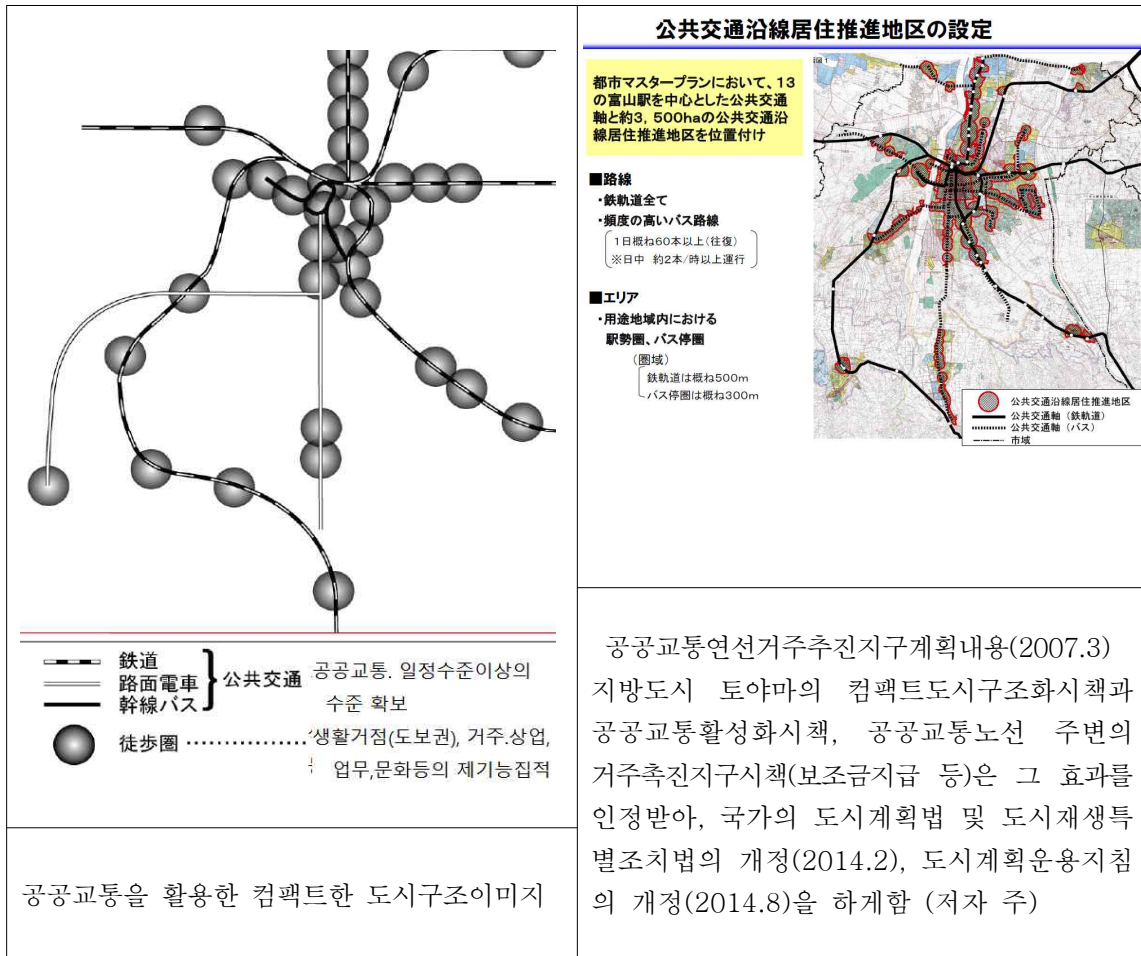


그림 20 일본 토야마 사례

(2) 참고자료

- 미국 오레곤주(Portland) 중심부 활성화사례. 거주촉진과 LRT·보행자교통,공원,녹지, 역사문화자원을 활용한 테마거리조성 부문에 중점. 다수의 수상. 전미국 환경도시2위, 스마트그로스 상, 전미국 그린도시 1위, 에코 그린도시 1위, Best Bicycling City, Best Walking City,Most Sustainable Policies, Most Vegetarian Friendly City,"Young Creatives" 도시, 전미국 10위의 예술도시, OECD 컴팩시티보고서의 세계5 선진도시에 선정(2012년)
- 일본 토야마시(富山市) 도심부활성화사례. 거주촉진과 LRT·버스·보행자교통, 공공시설집적 부문에 중점. ‘공공교통 네트워크와 토지이용’ 연계형의 컴팩시티의 선구도시·모델도시. 성공실적을 평가받아 국가의 도시재생 및 도시정책을 바꾼 도시. OECD 컴팩시티보고서의 세계5선진도시에 선정(2012년). 일본 환경미래도시 선정(2011)
- 일본 아오모리시(青森市) 도심부활성화사례. 거주촉진과 상업·공공시설의 복합개발과 전철·보행자교통 부문에 중점. 일본의 컴팩시티 최 선구도시, 토야마시와는 다른 유형인 토지이용추구형의 컴팩시티로서 국토교통성의 홈페이지에 소개하는 도시.
- 국토교통부, 저탄소 녹색도시조성을 위한 도시·군계획수립지침, 2012.8.12
- 국토교통부, 도시·군기본계획수립지침, 2013. 4.15
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30
- 일본 총무성, 中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告(중심시가지활성화에 관한 행정평가, 감시결과에 근거한 권고), 2004.9
- 일본 국토교통성, 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方に関する研究アドバイザー会議報告書(중심시가지재생을 위한 마을만들기의 바람직한 방법에 관한 연구 자문가 회의보고서). 2005.8

VIII 방재 및 안전계획

실질적인 방재 및 안전계획을 수립하여, 방재·안전에 대응하도록 하였는가?

1. 기본방침

- 도시·군기본계획수립지침(2013.4.15) 및 도시·군관리계획수립지침(2014.9.30)에서 제시한 방수, 방조, 방풍 등 자연재해와 화재를 예방하고 저감시키는 대책에 대해 필요로 하는 기반시설계획과 토지이용계획을 수립한다.
- 관련지침에서 언급하지 않은 지반재해, 사면재해도 함께 다룬다. 과거 재해이력을 바탕으로 지구별·재해유형별 재해위험도평가 등을 참고하여 계획에 반영토록 한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장10절)

- ① 지역 주민이 항상 안심하고 생활할 수 있도록 각종 재해나 범죄의 위협으로부터 안전한 환경을 조성하고, 특히 기후변화, 고령화, 다문화, 정보화 등 도시환경의 여건변화로 인한 재해범죄의 취약성에 대응할 수 있도록 한다.
- ② 안전한 생활환경 조성을 위해 기성시가지에 존재하고 있는 재해위험요소와 범죄유발위험요소를 정비하고, 신규 도시개발 지역에서는 새로운 위험요소가 발생하지 않도록 하여야 한다.
- ③ 방수·방화·방조·방풍 등 재해방지 계획과 피해발생을 대비한 방재계획을 수립한다. 이 경우 「재난 및 안전관리 기본법」 제24조제1항에 따른 시·도 안전관리계획 및 같은 법 제25조제1항에 따른 시·군·구안전관리계획과 「자연재해대책법」 제16조제1항에 따른 시·군·구풍수해저감종합계획을 충분히 고려하여 수립하여야 한다.

- ④ 기반시설 및 토지이용체계는 지역방호에 능동적이고 비상시의 피해를 극소화하도록 계획한다.
- ⑤ 상습침수지역 등 재해가 빈발하는 지역에 대하여는 가급적 개발을 억제한다.
- ⑥ 연안침식이 진행중이거나 우려되는 지역은 원칙적으로 시가화예정용지 대상지역에서 제외하되, 불가피하게 시가화예정용지로 지정하고자 하는 경우에는 해수면 상승, 연안침식에 따른 영향 등을 종합적으로 고려하여 방재대책을 수립하여야 한다

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 3편제2장제6절)

- ① 도시·군관리계획 수립지침 3-2-6-1 의거한 방재지구 지정
 - 풍수해때 침수 등으로 인하여 재해의 위험이 예상되는 지역
 - 지반이 약하여 산사태·지반붕괴의 위험이 예상되는 지역
 - 지진발생이 우려되어 특별히 예방대책을 마련하여야 할 필요가 있는 지역
 - 해일의 피해가 우려되어 예방대책을 마련하여야 할 필요가 있는 지역

핵심사항

- 재해취약성분석을 기초로하여 기후변화를 고려한 방재형 토지이용 계획 방향 제시
- 방재시설(유수지, 제방 등) 확보는 물론 방재지구 지정, 방재 용도지역 지정, 공원 등을 피난장소로 계획하여 고령자·사회적 약자도 피난 할 수 있도록 함
- 해안변·하천변 일정고도 미만은 주거용 개발행위허가·주거지역지정을 금지·억제토록 검토함
- 시범정비사업지구 지정 검토

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 방재계획시는 방재부문 기반시설인 우수지, 하천, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비에 대해 설치 현황과 관리유지상태 등을 조사하여 계획한다. 이때는, 자연재해대책법에 근거한 풍수해저감 종합계획과 연계하여, 기반시설계획과 토지이용계획에 반영한다. 하천이나 강변도로·제방·방재기반 시설시의 강우빈도주기를 일반적으로는 50년 주기를 많이 사용하고 있으나, 도시·군관리계획수립지침에서 권장하는 100년주기사용을 검토한다. 지구별·재해별 재해이력과 재해위험도평가를 통하여 계획에 반영토록 검토한다.
- 토지이용계획에서는 저지대나 지내력이 낮은 지역, 해안변이나 하천변의 일정고도 미만지역, 재해위험지구 등은 방재지구 등을 지정하고, 주거계(住居系)용도지역으로 지정하지 않거나, 밀도를 높이지 않는다. 위험지역 일수록 녹지계용도위주로, 다음단계에 2차산업계용도를, 3단계에 상업·업무계 용도를, 마지막으로 불가피할 시에 주거계용도의 순으로 배치함으로써, 안전을 확보한다. 재해위험지구 등에서는 직주근접이나 혼합보다는 직주분리의 용도를 추구한다.
- 기반시설인 도로 중 일부를 비상도로·피난도로로 하여 비상시·재해시에 작동될 수 있도록 우선하여 배치·설치한다. 대피시설로는 학교, 공원, 광장, 기타 공공시설을 활용토록 계획한다.
- 공원에 대해서는, 재해시에 피난지나 연소차단대, 구조, 복구활동의 거점이 되도록 한다. 간선도로 등의 접근성을 좋게 하며, 방재거점으로서의 역할을 하도록 한다.
- 일부 시군 도시계획조례에서는 산지개발허용한계 경사도로 25도를 규정하고 있으나, 전남의 실정을 감안하여 15도 전후로 낮게 한다.

(3) 참고자료

- 국토교통부, 도시·군기본계획수립지침, 2013. 4.15
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30
- 전라남도 22개 시군 홈페이지, 시·군 도시계획조례
- 일본 국토교통성, 都市計画運用指針(도시계획운용지침), 2014.8.1
- 일본 국토교통성, 防災都市づくり計画策定指針(방재도시만들기계획수립지침), 2013.5.24.
- 일본 국토교통성, 政策課題対応型都市計画運用指針(정책과제대응형도시계획운용지침), 2003.11-2004.1, (F. 방재상위험한 시가지의 개선부문 참조)

IX 경관 및 미관계획

실질적인 경관계획 내용을 담고 있는가?

1. 기본방침

- 실질적인 경관의 보전, 관리, 형성을 위해 기왕의 계획을 검토하고, 보완·개선 방안을 제시한다.
- 경관관련 용도지구의 확대 및 관리운영방안, 경관사업의 확대, 지구단위 계획구역의 확대, 주민참여에 의한 경관협정체결의 확대 방안을 제시하여, 도시의 경관골격을 형성토록 하며, 중점적으로 시행할 지구·사업(예, 5개 지구, 10개 사업 등)을 발굴토록 한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장8절)

- ① 시·군 전체의 경관적 이미지와 특징을 분석하고 지역별 경관유형을 구분한다. (대상지 성격에 따라 자연, 수변, 역사·문화, 농산어촌, 시가지 등으로, 위치에 따라 도심부, 외곽부, 비도시지역 등으로, 개발유무에 따라 기성시가지와 미개발지, 토지이용상태에 따라 주거지, 상업지, 공업지 등으로 다양한 유형별로 구분할 수 있다)
- ② 경관과 관련한 도시·군계획현황 및 조례현황을 조사하여 경관에 미치는 영향·효과 등을 검토한다.
- ③ 시·군의 정체성을 고려하고 미래상을 감안하여 시·군 전체의 경관 이미지를 설정하고 이에 기초하여 지역별로 경관 이미지를 설정한다
- ④ 도시지역과 비도시지역의 경관차별화, 경관구조(경관권역·경관축·경관거점)의 설정 등 경관형성 전략을 제시한다.

- ⑤ 경관관리가 필요한 지역으로 경관권역, 경관축, 경관거점을 포함하거나 그 일부에 설정할 수 있으며 중첩하여 설정할 수도 있다.
- ⑥ 보전대상지로는 역사·문화자원이 남아있는 지역, 우수한 자연림이나 민감한 자연생태계가 보전된 지역, 도시의 대표적인 수변, 상징적인 건물이나 구조물 등으로 보전·유지가 필요한 지역 등이 된다.
- ⑦ 개선대상지로는 도심부, 도시진입부, 주요간선도로변 등에서 경관이 특징적이지 못하거나 무질서한 건물입지·간판 등으로 경관개선이 필요한 곳, 비도시지역으로서 개발수요가 높아 난개발이 우려되는 지역 등이 된다.
- ⑧ 경관관리대상지역의 보전 및 개선이 필요한 경관요소를 선정하여 경관 관리방향과 보전 및 개선 전략을 수립한다.

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 3편제2장제6절)

- ① 도시·군관리계획 수립지침에 의거한 경관지구(자연경관, 수변경관, 시가지경관지구)를 지정
- ② 도시·군관리계획 수립지침에 의거한 미관지구(중심지미관, 역사문화미관, 일반미관지구)를 지정

핵심사항

- 경관사업, 특히 경관역점사업을 계획에 반영하며,
- 경관지구·미관지구의 용도지구(수 및 면적)의 확대, 지구단위계획을 통한 경관확보 도모
- 시범정비사업지구 지정 검토

3. 참고사항

(1) 참고사항

- 각 시군에서는 주요 경관지를 보전하고 정비하기 위해, 용도지역에서의 경관지구·미관지구·고도지구·보존지구 지정, 경관사업을 추진하고 있다. 하지만, 경관계획(및 지구단위계획) 내용을 보면, 경관 관련지구의 축소, 경관사업의 축소, 경관항목의 축소·약화가 많아지고 있다. 경관중점 관리구역 지정, 역점 추진사업의 발굴, 지구단위계획구역 지정과 지구 단위계획수립을 가능한 확대하도록 한다. 아울러, 유지관리방안, 운용방안도 함께 마련한다. 공공부문에서의 경관시범사업 추진을 검토한다.
- 계획수립, 시행과정에서 주민참여를 확대한다. 주민의 자발적인 참여를 통한 경관협정을 체결 사례수를 많이 한다.
- 자연경관이 양호한 지역, 역사문화경관이 양호한 지역, 상징가로 등 인공 경관이 양호한 지역, 경관지구 및 미관지구로 지정한 지구단위계획구역에 대해서는 도시·군기본계획이나 도시·군관리계획 등에서 경관상세계획을 수립하도록 한다.

(2) 참고자료

- 국토교통부, 도시·군기본계획수립지침, 2013. 4.15
- 국토교통부, 도시·군관리계획수립지침, 2014. 9.30
- 국토교통부, 지구단위계획수립지침, 2014.7.31
- 국토교통부, 경관계획수립지침, 2012.12.28
- 일본 코베시(神戸市), 神戸らしい景観づくりの指針(코베다운 경관형성지침), 2012.7

X 집행계획

계획의 실현을 위한 집행계획을 담고 있는가?

1. 기본방침

- 실질적인 계획의 실현을 위한 집행계획을 제시해야 한다.

2. 주요 검토사항

(1) 도시·군기본계획 (도시·군기본계획 수립지침 2013.4.15 제5장제12절)

- ① 재정수요를 추정하고 세입원칙, 조달방법과 투자우선원칙을 정한다. 이 경우, 1단계 집행계획에 포함되는 사항은 지방재정계획에 반영되도록 노력하여야 한다.
- ② 제3섹터의 참여에 의한 자본 및 민간자본을 유치하는 등 재원계획을 마련한다.
- ③ 주요사업 및 장기적이고 대규모 사업은 투자우선원칙에 따라 사업계획을 수립한다.
- ④ 시군의 재정계획과 연계하여 목표연도까지 공급가능한 기반시설 물량 등을 계획한다.
- ⑤ 시군의 부단체장은 다른 법률에 따른 계획과 지침 등이 상위계획인 도시·군기본계획에 적합하게 수립·시행될 수 있도록 기본계획 정책모니터링을 실시하고 집행상황을 점검할 수 있는 체계를 구성하여야 한다.

(2) 도시·군관리계획 (도시·군관리계획 수립지침 2014.9.30 제8장제1절)

- ① 모든 도시·군계획시설에 대해서는 도시·군계획시설결정의 효력이 발생한 날부터 2년 이내에 단계별 집행계획을 수립하여 공고하여야 한다.
- ② 단계별 집행계획은 1단계는 3년차까지 연도별로 수립하고, 2단계는 4년, 5년차까지는 연도별로 추계하여 차기 도시·군관리계획의 재정비시까지 계획하고, 6~10년차 이후는 일괄추계하여 도시·군관리계획의 재정비 목표년도와 부합되도록 한다.

핵심사항

- 계획지표와 단계별 집행계획과의 일관성 확보
- 장기미집행 도시계획시설의 문제점을 해결하기 위한 원칙을 제시
- 미집행 해소를 위한 실행력을 담보

끝.