

공간 계획

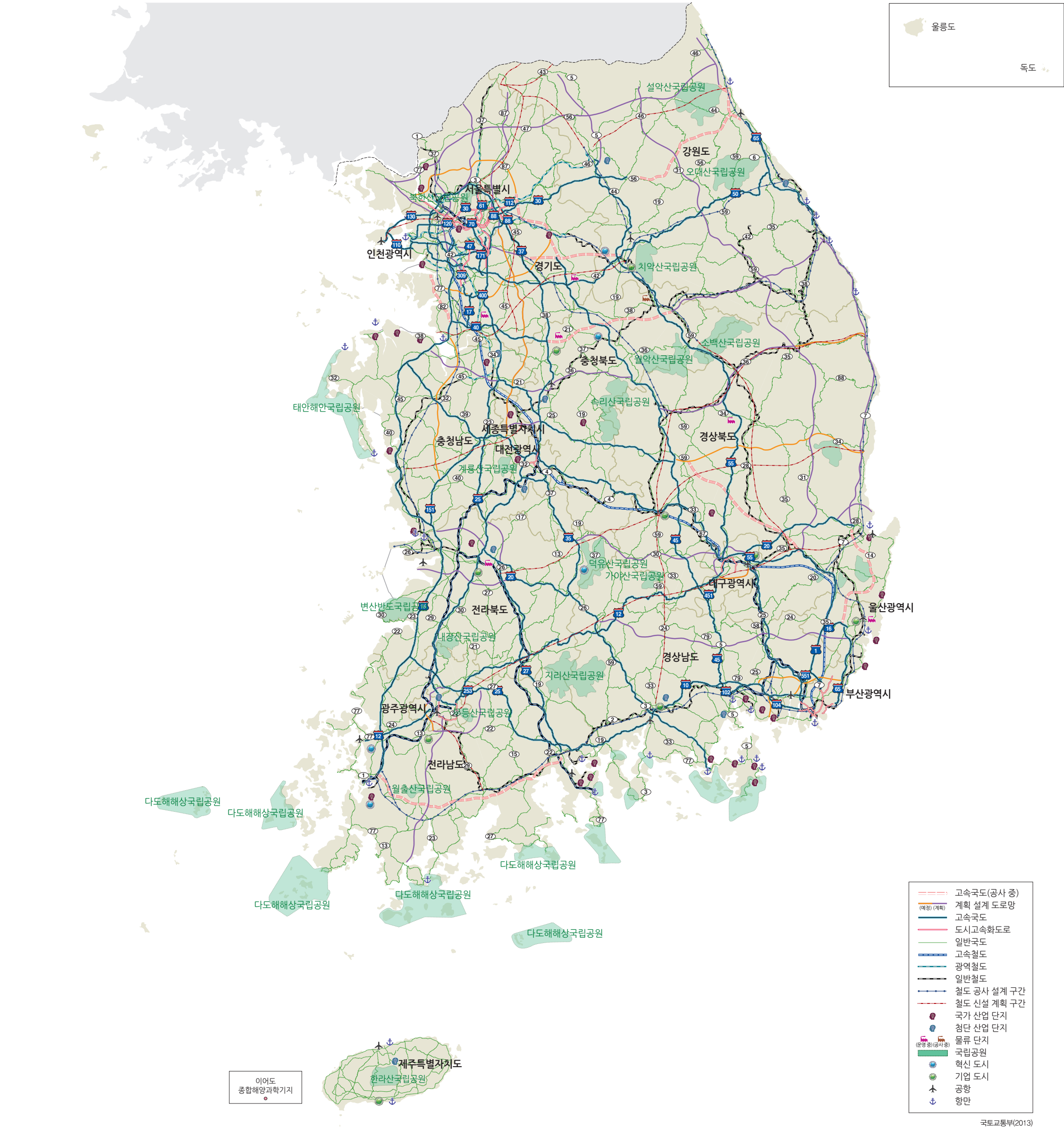
1960년대 이후 경제의 비약적 발전과 더불어 이를 뒷받침하는 공간 계획도 많은 변화를 거치며 자리잡아 왔다. 공간 계획은 국토 전체를 대상으로 하는 종합적이고 장기적인 국토 계획의 수립과 시행, 국토의 균형 있는 발전과 특색 있는 지역 발전을 위한 지역 계획 수립과 추진, 급속한 도시화에 대응하고 선진화된 도시 기반 구축을 위한 도시 계획의 실행 등으로 구분된다. 국토 계획은 각 시대에 우리 국토가 당면한 과제와 국토 문제를 해결하기 위한 국토 정책의 목표와 전략이 포함되어 있다. 1971년 제1차 국토 종합 개발 계획(1972~1981년)이 수립된 이후, 1981년 제2차 국토 종합 개발 계획(1982~1991년), 1991년 제3차 국토 종합 개발 계획(1992~2001년), 2000년 제4차 국토 종합 계획(2000~2020년), 2005년과 2011

시대별 대한민국의 경제·사회 여건 및 국토 변화 모습



국토 계획

제4차 국토 종합 계획 수정 계획

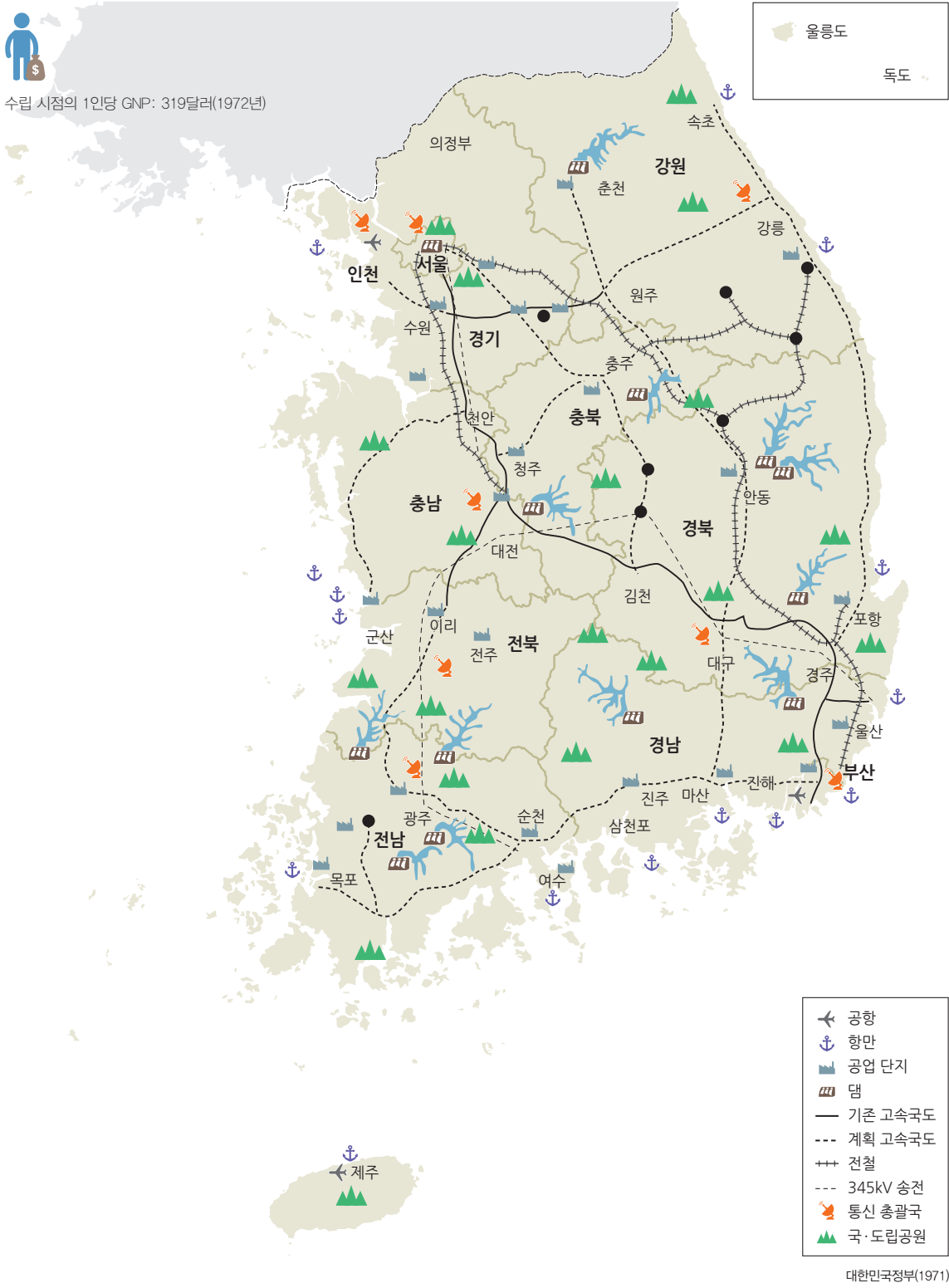


국토 종합 계획의 변화

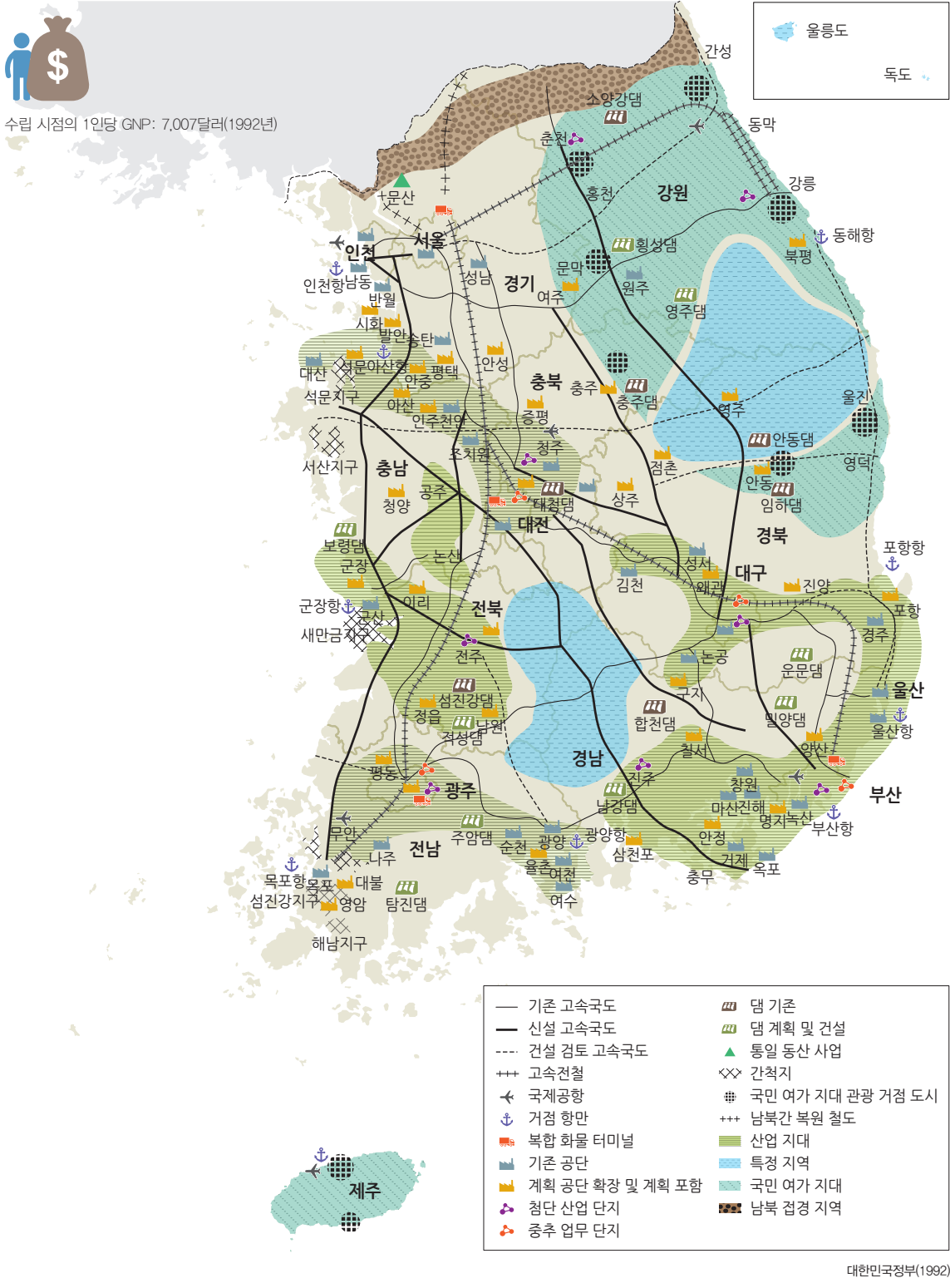


국토 종합 계획은 헌법과 국토기본법에 근거한 최상위 국가 공간 계획으로서 국토 전역을 대상으로 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획이다. 2020년에 제4차 국토 종합 계획이 종료되기 때문에 정부는 새로운 20년을 위한 제5차 국토 종합 계획을 수립하게 되었다. 본 계획은 인구 감소와 인구 구조 변화, 지성장 추세와 기후·환경 변화, 기술 혁신과 국토·생활 공간 지능화, 참여와 분권, 국내외 정치 여건 변화 등의 메가트렌드를 반영하여 '모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터'라는 비전과 함께 수립되었다. 제5차 국토 종합 계획의 3대 목표는 어디서나 살기 좋은 균형 국토, 안전하고 지속 가능한 스마트 국토, 건강하고 활력 있는 혁신 국토이고, 이를 달성하기 위한 6개의 국토 발전 전략이 담겨져 있다.

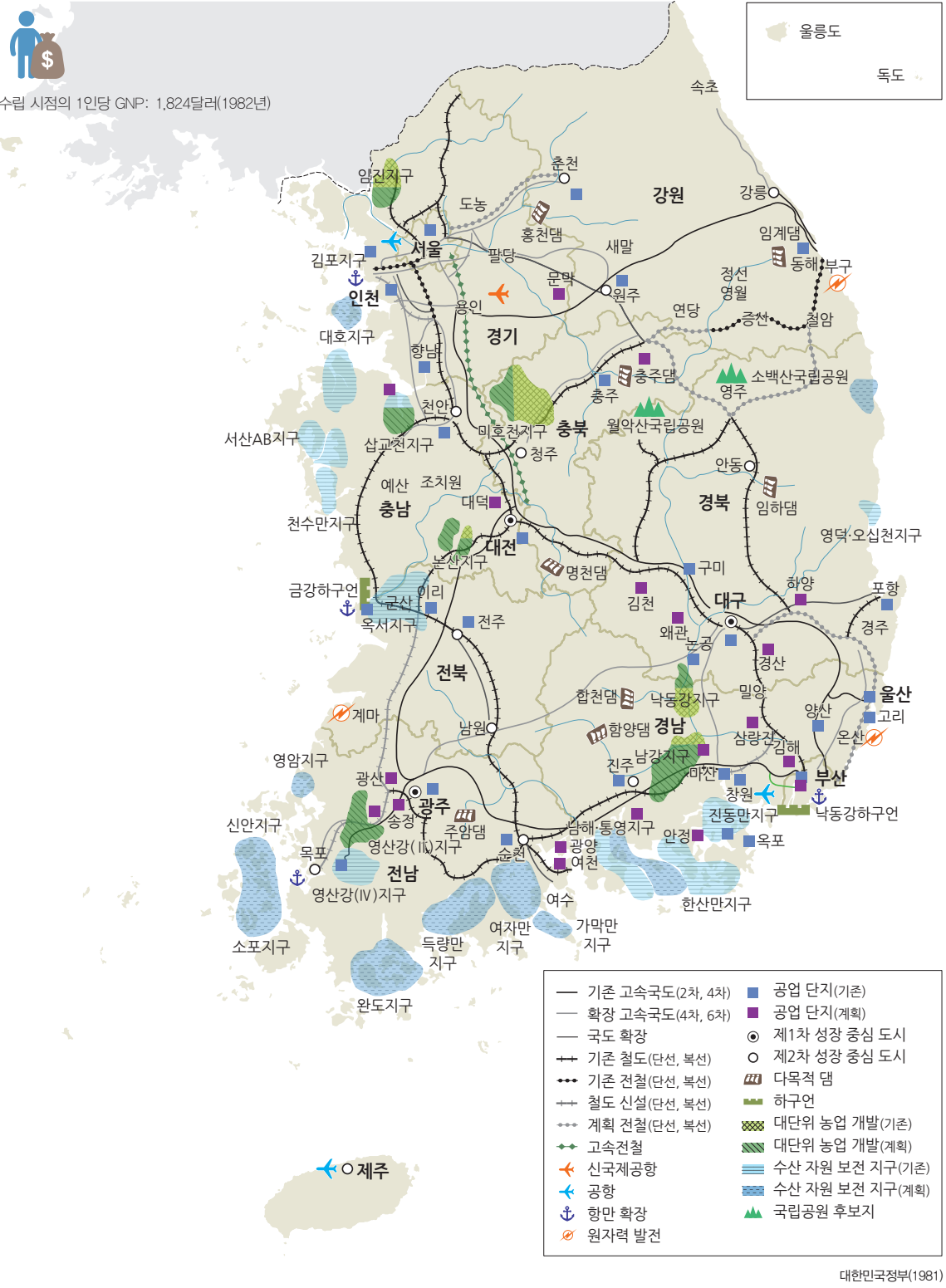
제1차 국토 종합 개발 계획(1972~1981년)



제3차 국토 종합 개발 계획(1992~2001년)



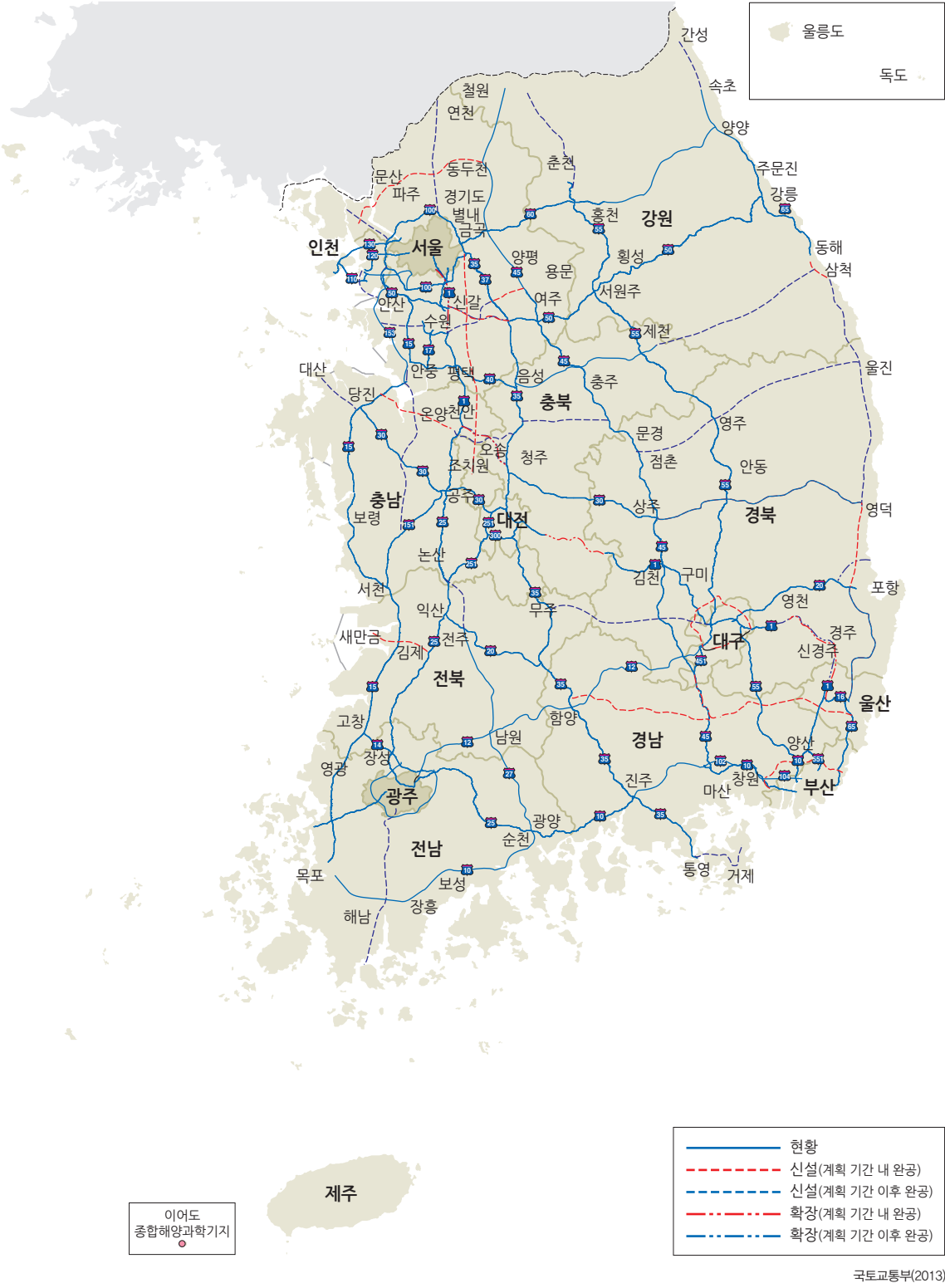
제2차 국토 종합 개발 계획(1982~1991년)



국가 철도망 구축 계획(2011~2020년)



국가 간선 도로망 구축 계획(2011~2020년)



제1차 국토 종합 개발 계획은 국토 이용 관리의 효율화, 사회 간접 자본 확충, 국토 자원 개발과 자연 보전, 국민 생활 환경의 개선이라는 목표 아래 권역 개발을 통한 집적 이익을 추구하였고, 국가 주도로 성장 거점 개발 방식을 채택하였다. 주요 개발 전략 및 정책은 대규모 공업 단지를 개발하고(1970년대 전반 13개 공업 단지, 후반 27개 중소 산업 단지 조성), 대도시와 각 지역 및 산업 중심지를 연결하는 교통-통신, 에너지 공급망을 확충하는 데 중점을 두었다.

제2차 국토 종합 개발 계획은 균형 발전을 목표로 국토의 다핵 구조 형성과 지역 생활권을 조성하고자 하였다. 서울과 부산 양대 도시의 성장을 억제-관리하고 지역 생활 기능 강화를 위한 사회 간접 자본을 확충하며, 개발 잠재력이 있지만 낙후된 지역을 특정 지역으로 지정하여 적극 지원-개발하였다. 국토의 균형 개발 및 인구의 지방 정착 촉진을 위하여 지역별 성장 잠재력에 입각한 적정 규모의 중소 공업 단지를 지방에 분산 배치하되, 지역적 특성을 바탕으로 공업 지대를 형성하였으며, 기존의 공업 중심으로 계열화하여 집적 이익과 지역 내 분산을 도모하였다.

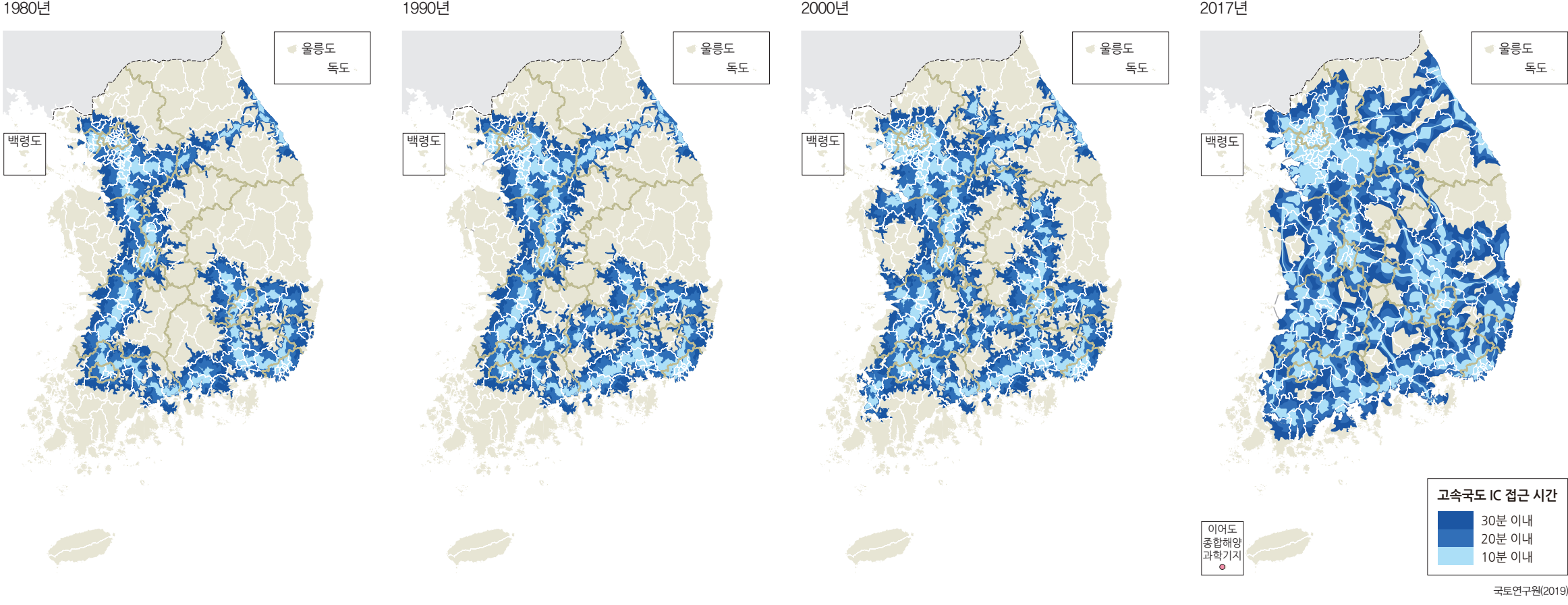
제3차 국토 종합 개발 계획은 지방 분산형 국토 골격 형성에 중점을 두었다. 특성에 맞는 지역 육성을 통하여 지역 기능을 활성화하고, 인구와 산업의 자발적 지방 정착을 유도하였다. 지역 균형을 위해 수도권 권의 공업 집중 비율을 축소하고, 서해안 지역 등에 신산업 지대를 육성하였으며, 수도권 신규 산업 단지 개발을 억제하고, 대기업의 지방 이전 유도, 동남 해안 공업 벨트 산업 구조 고도화, 낙후 지역 중소 공단 개발 추진, 환경 관리를 위한 제도 정비 등에 힘썼다. 또한 대도시와 신산업 지대를 연결하는 고속 교통망을 확충하고 시설 간 연계 체계를 확립하였다.

국토 계획의 전개 과정

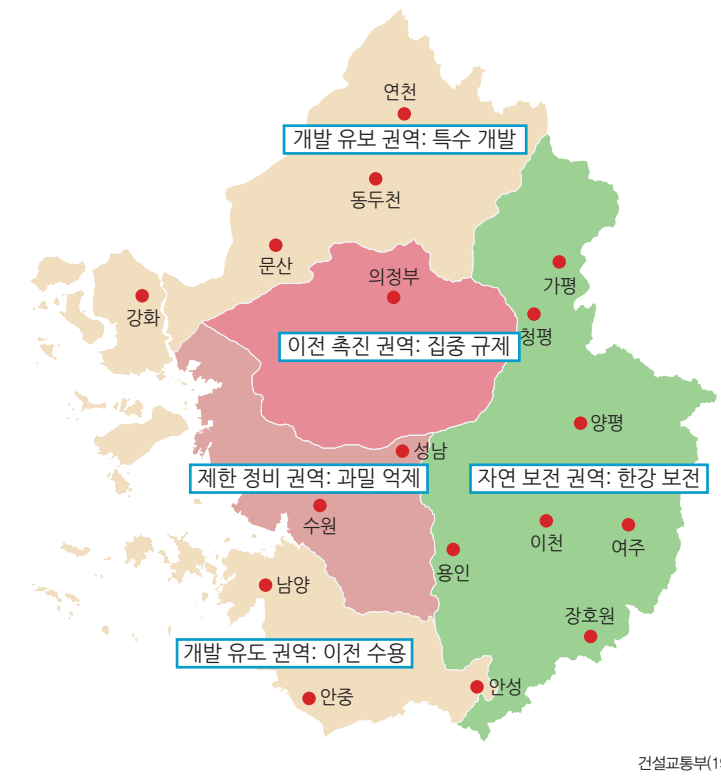
구분	제1차 국토 종합 개발 계획 (1972~1981년)	제2차 국토 종합 개발 계획 (1982~1991년)	제3차 국토 종합 개발 계획 (1992~2001년)	제4차 국토 종합 계획 (2000~2020년)	제4차 국토 종합 계획 수정 계획 (2011~2020년)
1인당 GNP	319달러 (1972년)	1,824달러 (1982년)	7,007달러 (1992년)	10,841달러 (2000년, 국민 총소득)	20,870달러 (2011년, 국민 총소득)
배경	• 국제 시장 • 공업의 추진	• 국민 생활 환경의 개선 • 수도권과 과밀 완화	• 사회 간접 자본 시설 확충 • 지방자치제 실시	• 세계화와 동북아 시대 대비 • 경제, 인구 안정 성장기	• 기후 변화 대응 및 저탄소 녹색 성장 대비 • 글로벌 경쟁 체제 심화
기본 목표	• 국토 이용 관리 효율화 • 사회 간접 자본 확충 • 국토 자원 개발과 • 거점 항만 • 복합 화물 터미널 • 기존 공단 • 계획 공간 확충 및 계획 포함 • 낙후 지역 개발을 위한 지역 육성 강화	• 인구의 지방 정착 유도 • 개발 가능성의 전국적 확대 • 국민 생활 환경의 개선 • 국토 자연환경의 보전	• 지방 분산형 국토 골격 형성 • 생산적 자원 절약적 국토 이용 체계 구축 • 국민 복지 향상과 국토 환경 보전 • 통일 대비 기반 조성	• 계획의 기초 • 21세기 통합 국토의 실현 • 계획의 목표 • 균형 국토, 녹색 국토, 개방 국토, 통일 국토	• 경쟁력 있는 통합 국토 • 지속 가능한 친환경 국토 • 융합 있는 매력 국토 • 세계로 향한 열린 국토
개발 전략 및 정책	• 대규모 공업 기반의 구축 • 교통 통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비 • 낙후 지역 개발을 위한 지역 육성 강화	• 국토의 다핵 구조 형성과 지역 생활권 조성 • 서울특별시, 부산광역시 양대 도시의 성장 억제 및 관리 • 교통 통신 등 사회 간접 자본 확충 • 낙후 지역의 개발 촉진	• 지방 육성과 수도권 집중 억제 • 신산업 지대 조성과 산업 구조의 고도화 • 통일 생활과 환경 부문 투자 증대 • 남북 교류 지역의 개발 관리	• 개방형 통합 국토 육성 • 지역별 경쟁력 고도화 • 건강하고 쾌적한 국토 환경 조성 • 고속 교통 정보망 구축 • 남북한 교류 협력 기반 조성	• 국토 경쟁력 제고를 위한 지역 특화 및 광역적 협력 강화 • 자연 친화적이고 안전한 국토 공간 조성 • 쾌적하고 문화적인 도시 주거 환경 조성 • 세계로 열린 신성장 해양 국토 기반 구축 • 초국경적 국토 경영 기반 구축

2000년 이전은 교통 인프라의 지속적 확충과 연계성 확보, 교통 애로 해소가 교통 계획의 주요 목표였다면, 이후 현재까지는 교통 효율을 극대화하고, 지역의 균형 개발 촉진이 주된 목적이 되고 있다. 지속적인 교통 시설 투자로 국가 기간 교통망 체계의 골격이 형성되었으며, 그 영향으로 수송 능력이 증대되었다. 도로의 경우 국가 간선 도로망의 골격이 형성되었고, 철도는 2004년 경부고속철도의 개통으로 전국 반나절 생활권이 형성되었다. 또한 2001년 인천 국제공항의 개항으로 국제 항공 수송 능력이 증대되었고, 지속적인 지방 공항 개선 및 확충으로 국내 항공 시장의 성장을 이끌고 있다. 2010년대 교통 인프라의 주요 변화에는 눈부신 인공지능 기술의 발전에 따른 자율 주행 및 스마트 모빌리티에 대한 투자 확대가 있다.

고속국도 IC 30분 내 접근 가능 지역



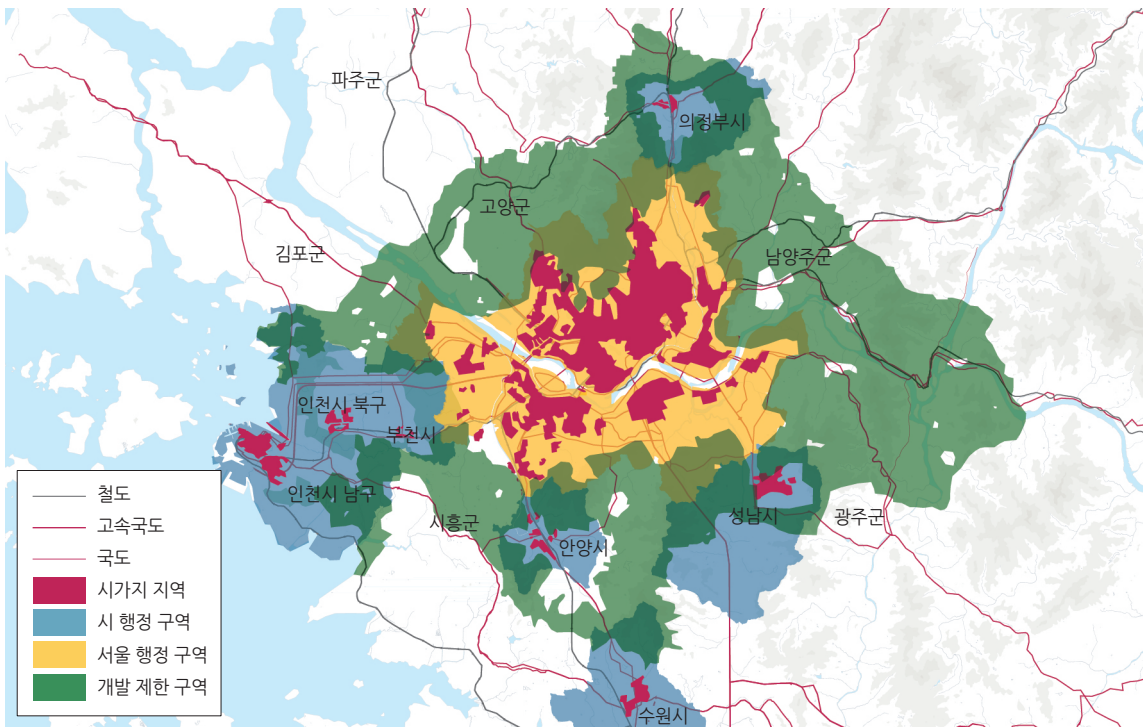
제1차 수도권 정비 계획(1982~1996년)



건설교통부(1984)

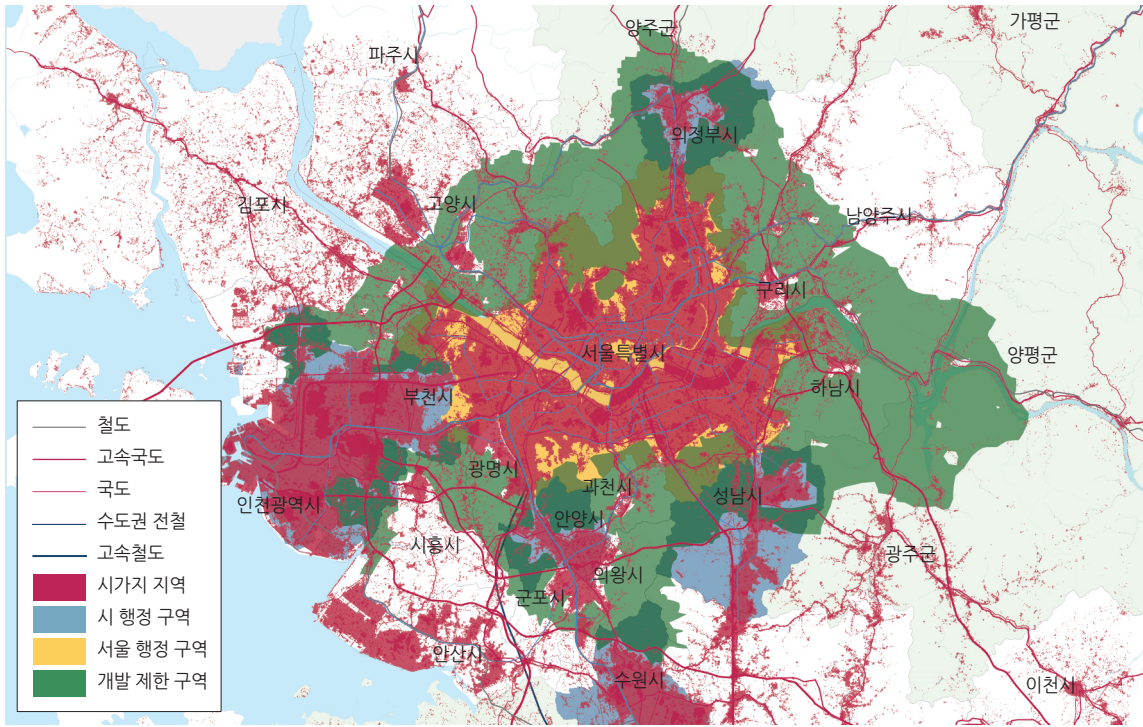
제1차 수도권 정비 계획은 수도권의 인구 및 산업의 과다한 집중 억제와 도시 간 기능 분담을 통한 다핵적 광역 대도시 생활권을 계획적으로 형성하고자 하였다. 이전 촉진 권역, 제한 정비 권역, 개발 유도 권역, 자연 보전 권역, 개발 유도 권역으로 수도권을 구분하였 으며 이전 촉진 권역에 해당하는 서울에 대해서는 단핵 의존의 도시 공간 구조를 다핵 도시 구조로 개편하여 균형적인 도시 발전이 가능 하도록 부도심을 형성하는 것을 재정비 방향으로 설정하였다.

수도권 공간 구조(1980년대)



건축도시공간연구소(2014)

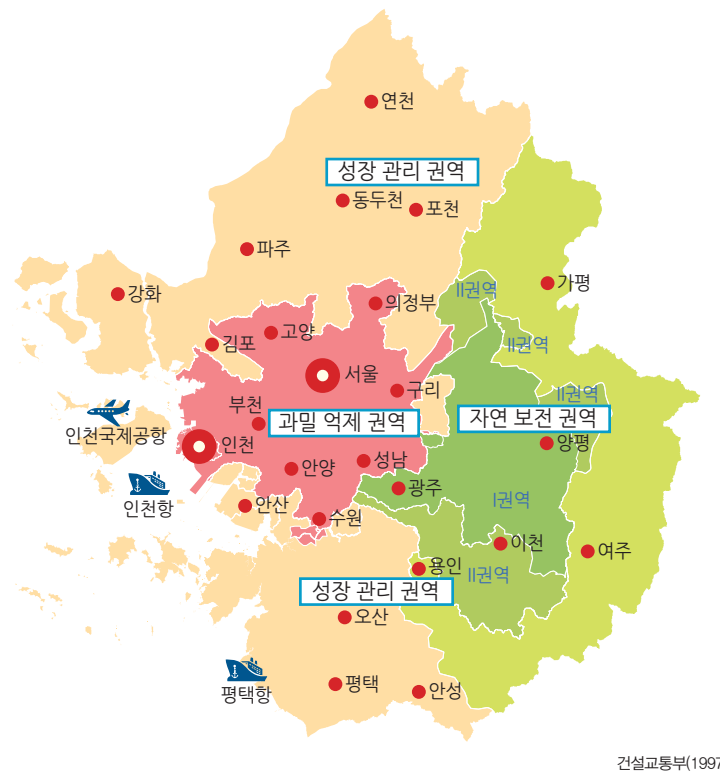
수도권 공간 구조(2000년대)



건축도시공간연구소(2014)

2020년 종결되는 제3차 수도권 정비 계획에 대비하여 새로운 수 도권 계획에 대한 논의가 진행되고 있다. 2021년 새로 시작될 예 정인 수도권 계획은 국토 종합 계획과 맞물리도록 계획 기간을 2021~2040년의 20년으로 설정하고 있다. 특히 새로운 계획은 지금 까지의 수도권 규제를 통한 인구와 산업 분산 중심의 정책 방향에서 벗어나 수도권의 근본적인 경쟁력 강화와 질적 발전을 위한 중장기 적 정책 목표와 비전을 제시하는데 목표를 두고 있다.

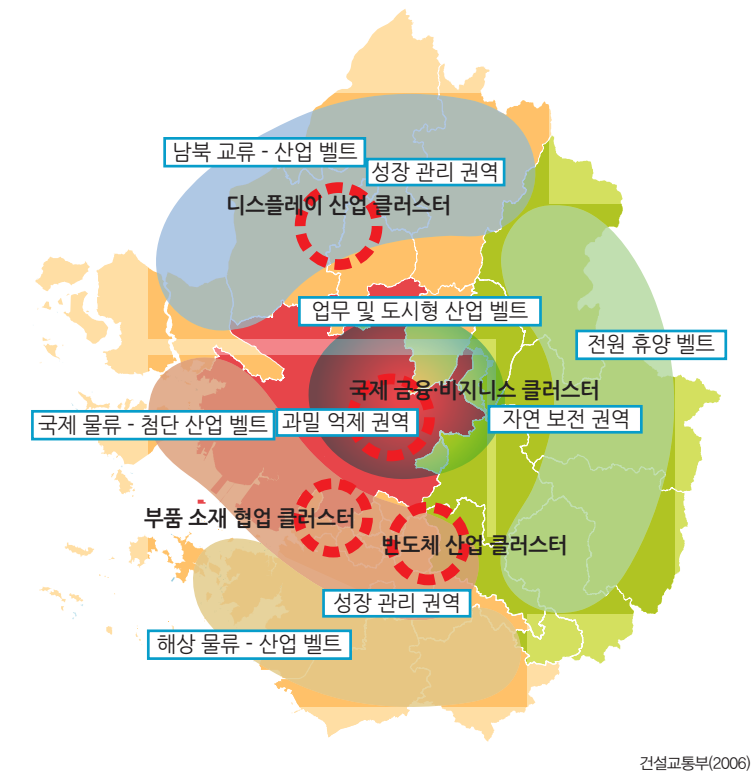
제2차 수도권 정비 계획(1997~2011년)



건설교통부(1997)

제2차 수도권 정비 계획에서는 제1차 계획의 목표 인구 달성 실패 에 따른 인구 집중 문제의 해결과 세계화-개방화의 도래, 광역 도시 화 등 시대적 여건 변화에 따른 수도권 경쟁력 제고가 중요한 목표로 대두되었다. 이를 위해 세계화와 지방화, 통일에 대비한 미래 지향적 공간 구조의 기틀 마련, 수도권과 지방, 수도권 내 지역 간 적정 수 준의 기능 분담 추진을 공간 구조 개편의 기본 방향으로 설정하고 4 대 축별 정비 방안을 제시하였다.

제3차 수도권 정비 계획(2006~2020년)



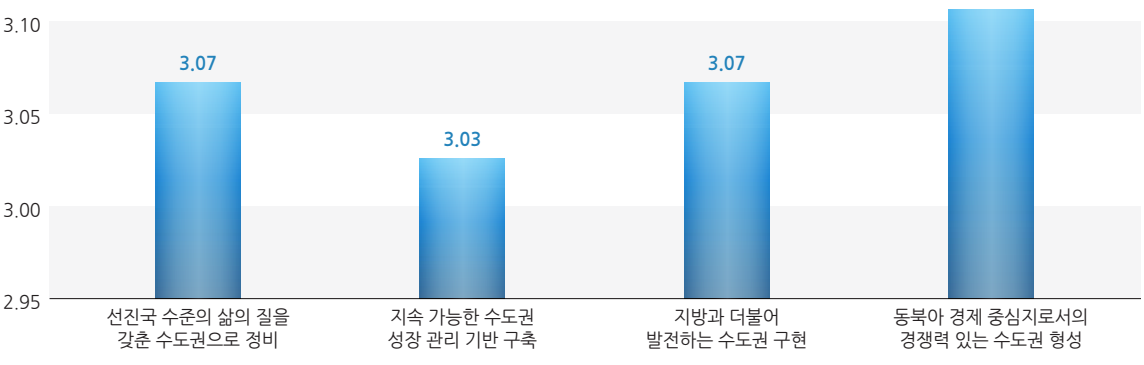
건설교통부(2006)

제3차 수도권 정비 계획은 행정 중심 복합 도시 건설, 공공 기관 지방 이전 등의 국내적 여건 변화와 중국의 성장, 경제 개방화의 진 전에 대응하여 국가 경쟁력 강화를 위한 수도권 혁신이라는 배경에 서 수립되었다. 이에 따라 다핵 연계형 공간 구조로 전환, 지역별 특 성을 고려한 클러스터형 산업 벨트 구축, 서울 중심의 방사형 교통 체계에서 환상 격자형 교통 체계로 전환, 수도권 내 나후 지역 개발 을 통한 균형 있는 발전 추진을 기본 방향으로 설정하였다.

제3차 수도권 정비 계획의 4대 정비 목표 달성 정도

(정, 5점 만점)

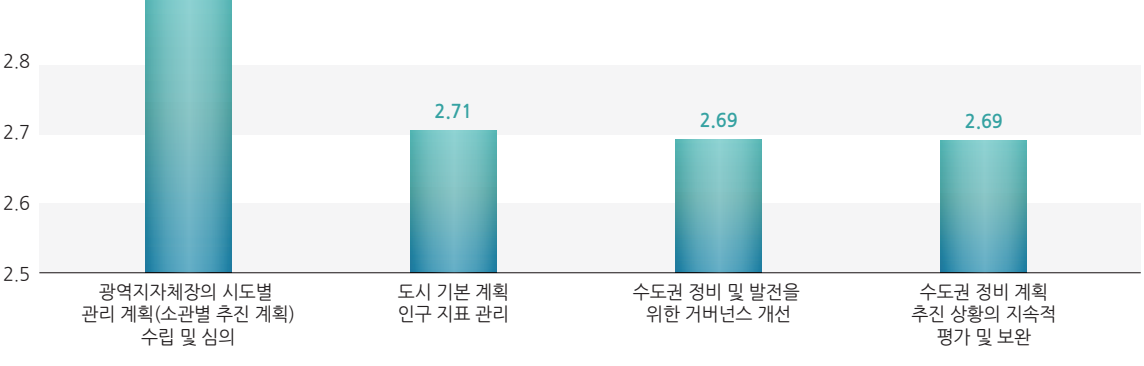
3.15



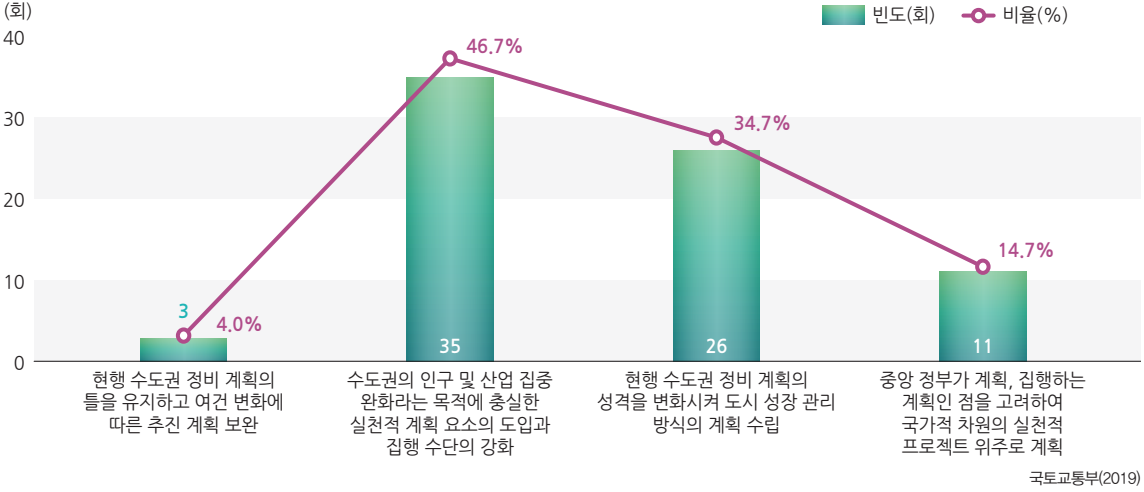
제3차 수도권 정비 계획의 제도적 측면의 실효성 평가

(정, 5점 만점)

3.0



향후 수도권 정비 계획의 기본 방향

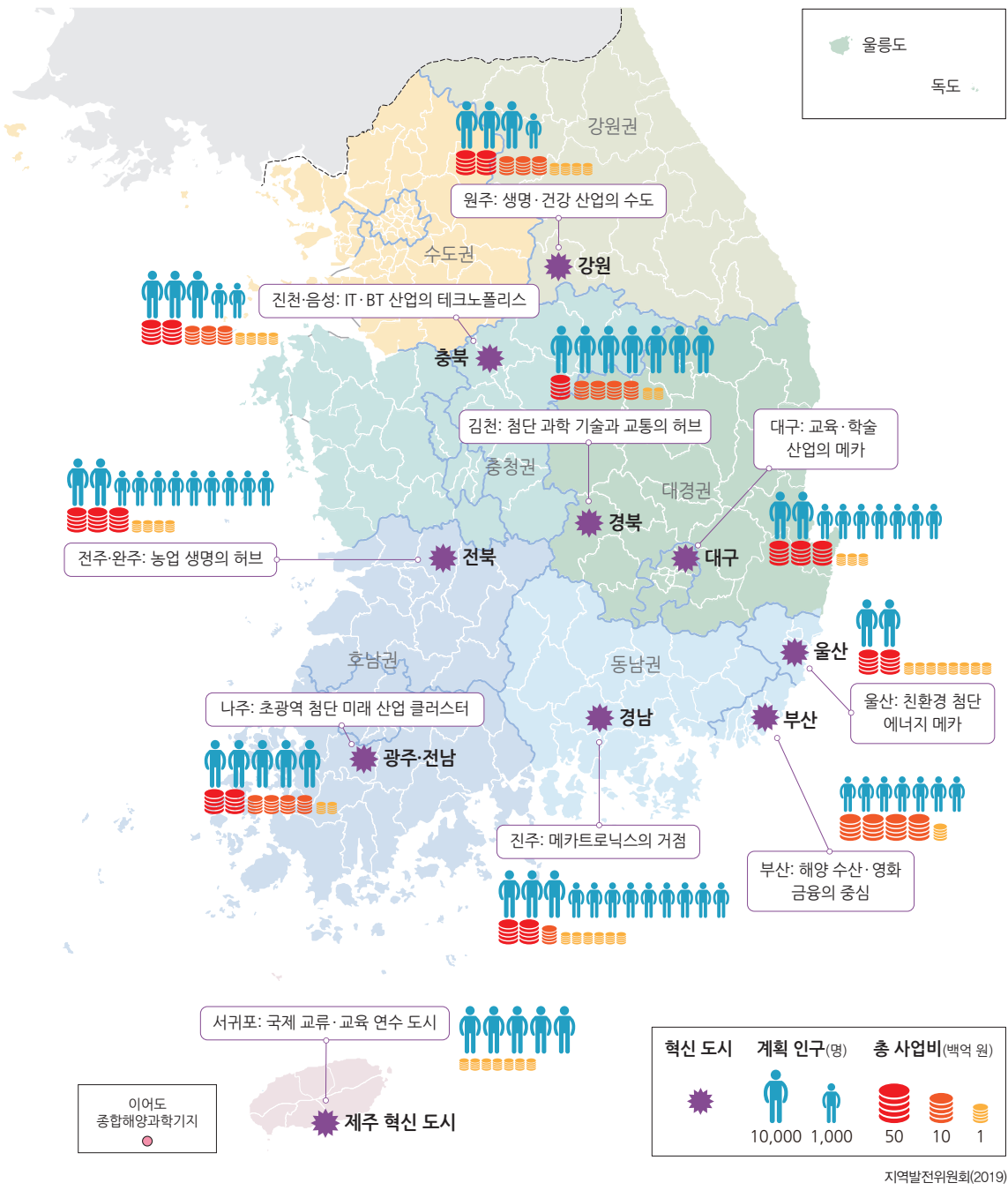


국토교통부(2019)

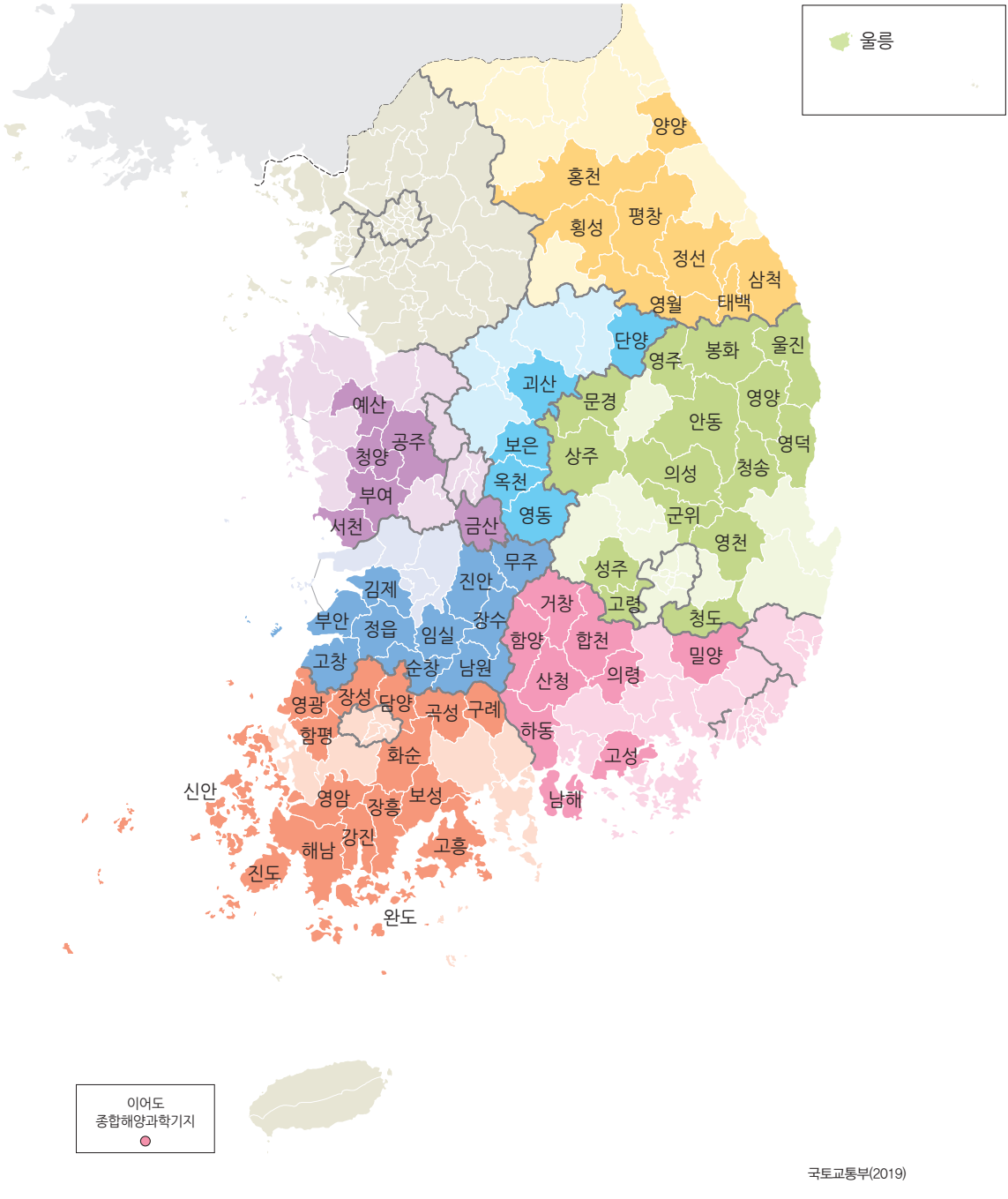
있어 기존의 정책과는 다른 수도권에 대한 새로운 정책적 접근이 요 구되고 있다.

이를 위해 정부는 우선 수도권의 현황, 즉 인구 변화, 거주 인구 의 통근-이동 패턴 특성, 수도권 전철입 동기 등을 파악하고, 산업의 수도권 집중 현황과 원인, 전라 등과 함께 제3차 수도권 정비 계획 의 효과를 분석하고 그 결과를 토대로 새로운 정책 방향을 모색하고 있다.

혁신 도시 현황



성장 촉진 지역 지정

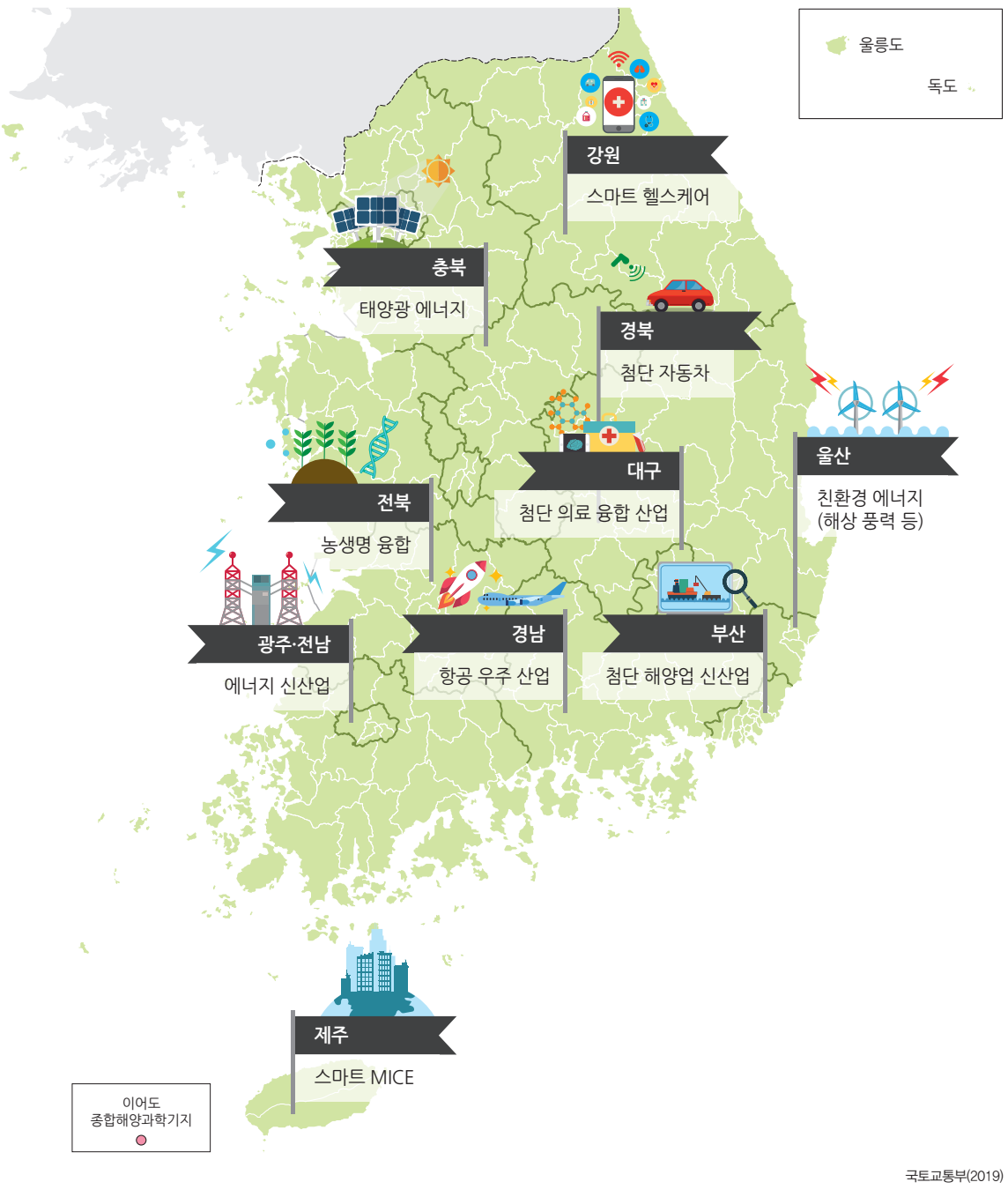


국토교통부(2019)

노무현 정부 시절 수도권 일극 중심의 발전과 국토의 불균형 문제 를 극복하기 위한 분산 정책의 일환으로 수도권 소재 153개 공공 기 관을 이전하고, 이를 수용할 10개의 혁신 도시를 건설하였다. 최근 까지 10개의 혁신 도시가 모두 준공되고 이전 대상 공공 기관의 이 전이 거의 마무리되었지만 당초 목적대로 균형 발전 거점 형성 측면 에서는 성과가 미흡하였다. 이에 따라 현 정부는 공공 기관 이전 중 심의 혁신 도시 정책에서 벗어나 혁신 도시를 명실상부한 국가 균형 발전을 위한 신지역 성장 거점으로 육성하려는 '혁신 도시 시즌2' 정 책을 추진하게 되었다. 혁신 도시 시즌2 정책은 추진 기반 정비 및 혁신 도시 전주 인프라 확충, 공공 기관 정착 및 도시 안정화, 혁신 도시 중심의 산하연 융복합 클러스터 구축이라는 3대 전략도 함께 마련하였다.

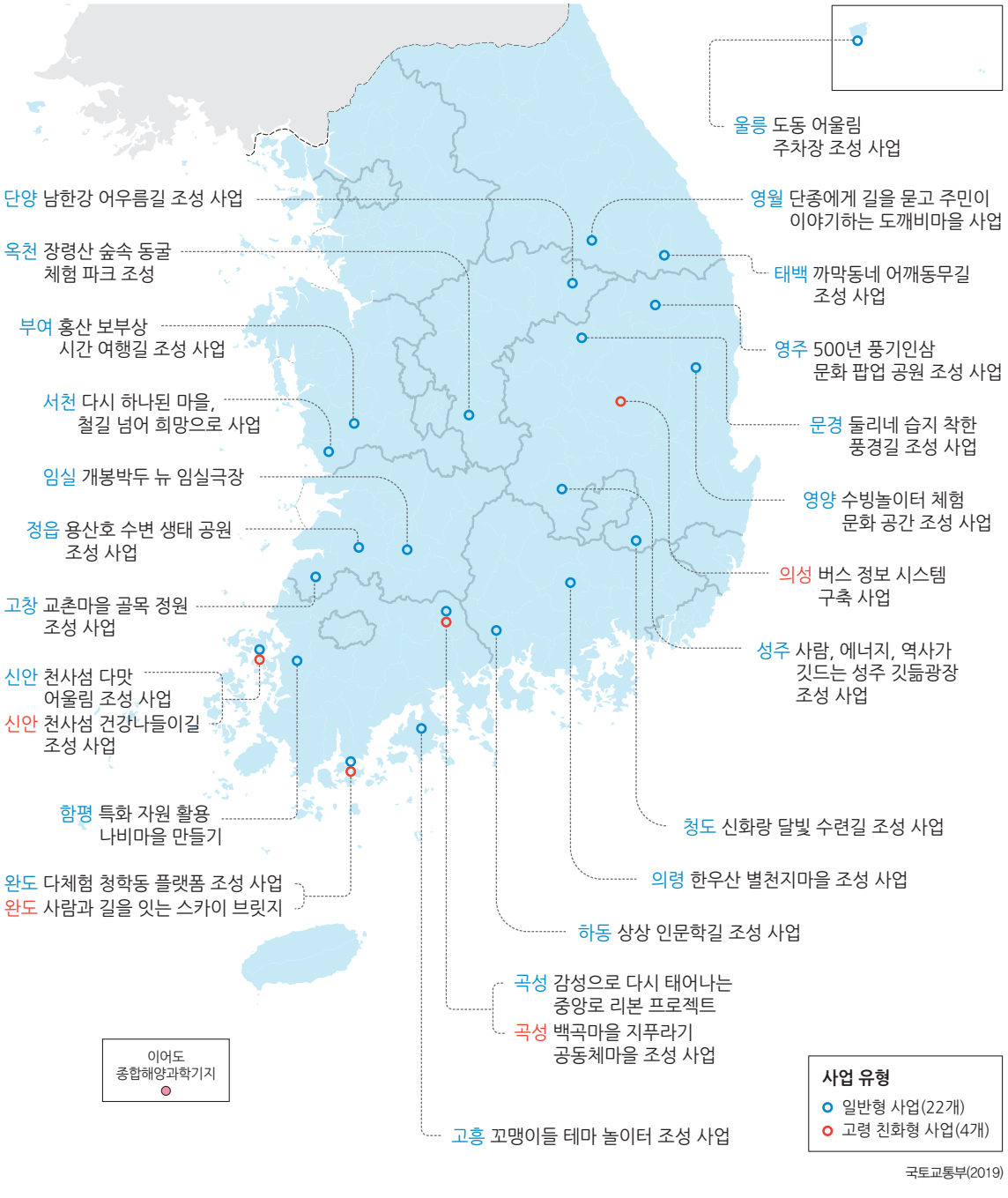
정부는 오랫동안 개발 수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 낙후 지역에 대해 기반 시설 등을 지원함으로써 개발을 촉진하고, 나 아가 소득 기반 및 생활 환경의 개선을 통해 지역 경쟁력을 강화해 왔으며, 그 대표적인 정책이 바로 성장 촉진 지역 지원 사업이다. 국

혁신 도시별 발전 주제



국토교통부(2019)

지역 수요 맞춤 지원 공모 사업 최종 지원 대상

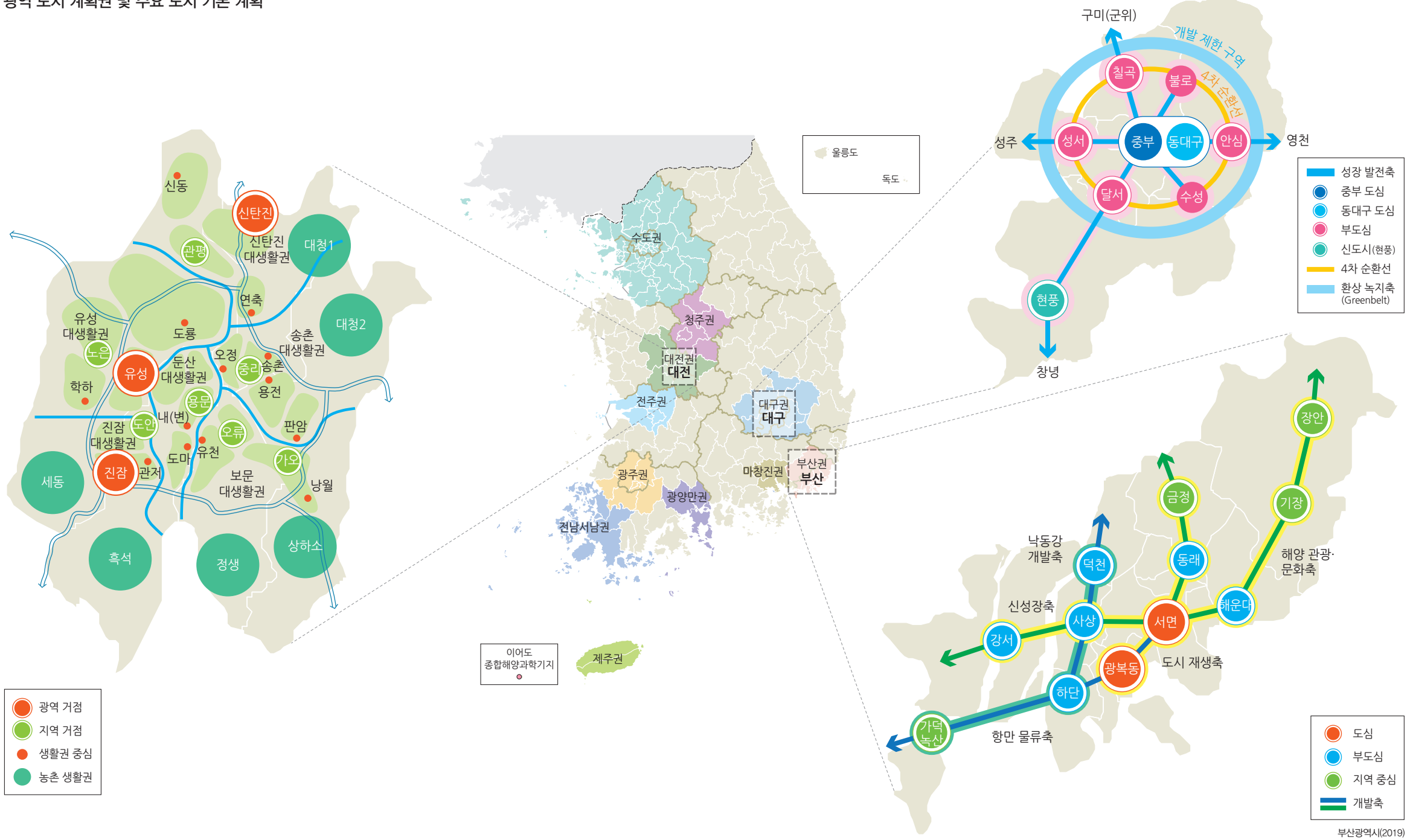


국토교통부(2019)

가균형발전특별법에 따라 정부는 매 5년마다 70개의 성장 촉진 지 역을 지정하고, 다양한 지원 사업을 추진하고 있는데, 2019년 8월에 새롭게 70개의 성장 촉진 지역이 지정되었다. 아울러 국토교통부는 70개 성장 촉진 지역을 대상으로 공모를 통해 지역 자산을 활용한 다양한 사업을 제안 받아서 그중 고령 친화형 사업 4개를 포함한 총 26개 사업을 '지역 수요 맞춤형 지원 사업'으로 선정하여 450억 원을 지원할 계획이다.

도시 계획

광역 도시 계획권 및 주요 도시 기본 계획



광역 도시 계획이란 인접한 2개 이상 시·군의 행정 구역에 대하여 장기적인 발전 방향을 제시하거나 시·군 기능을 상호 연계하여 적정한 성장 관리를 도모하는 것이다. 광역 도시 계획은 20년 단위의 장기 계획으로 도시 계획 체계상 최상위 계획이며, 도·시·군 기본 계획, 도·시·군 관리 계획 등 하위 계획에 대한 지침이 된다.

도시 기본 계획은 계획 내용이 물적 측면뿐만 아니라 인구·산업·사회 개발·재정 등 사회 경제적 측면을 포괄하는 종합 계획으로 상위 계획인 국토 종합 계획·광역 도시 계획의 내용을 수용하여 도시가 지

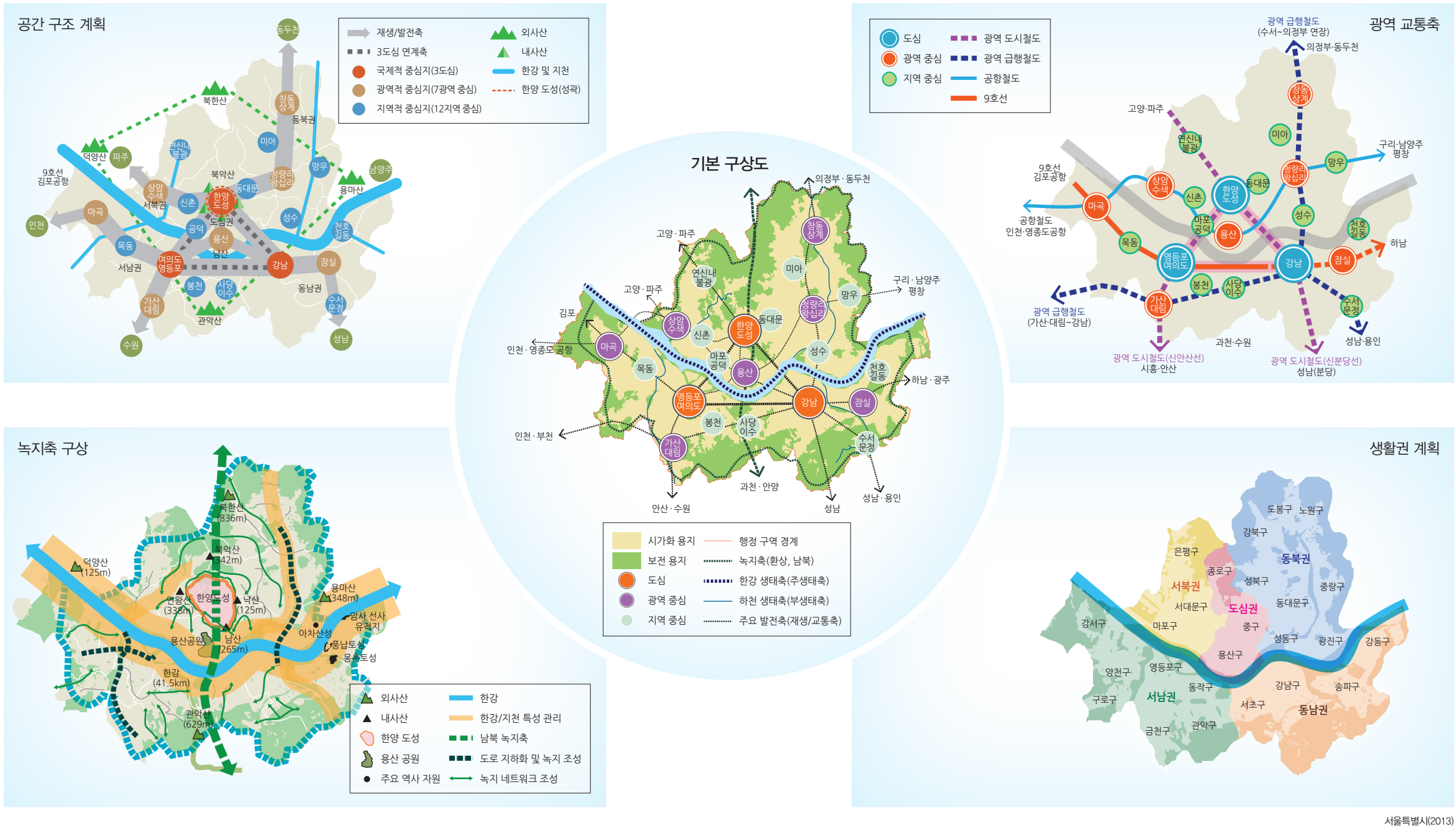
향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합 계획이다. 도시 기본 계획에서는 지역적 특성 및 계획의 방향·목표, 공간 구조 및 생활권의 설정, 인구의 배분, 토지의 이용 및 개발, 토지의 용도별 수요 및 공급, 환경의 보전 및 관리, 기반 시설, 공원·녹지, 경관 등에 관한 사항을 다룬다.

도시 관리 계획은 주민들의 사적 토지 이용, 즉 건축 행위 시 건폐율, 용적률, 층수 등에 대한 구속력을 가지는 법정 계획으로서 광역 도시 계획 및 도시 기본 계획에서 제시된 내용을 구체화하고 실현하는

계획이다. 이를 위해 용도 지역·지구·구역의 지정 및 변경에 관한 계획, 기반 시설의 설치·정비·개량에 관한 계획, '도시개발법'에 따른 도시 개발 사업과 '도시및주거환경정비법'에 따른 정비 사업, 지구 단위 계획 구역의 지정·변경에 관한 계획과 지구 단위 계획 등이 포함된다.

지구 단위 계획이란 도시 계획을 수립하는 지역 가운데 일부 지역의 토지 이용을 보다 합리화하고 그 기능을 증진시키며, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하는 등 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시 관리 계획에 대한 세부적인 계획이다.

서울 도시 기본 계획



서울특별시(2013)

우리나라에서 현대적 의미의 신도시가 본격화된 것은 1960년대 이후이다. 우리나라 신도시는 첫째, 국토 및 지역 개발, 둘째, 대도시 문제 해결 등의 목표를 달성하기 위해 건설되었다. 광복 이후 1950년대 신도시 개발을 보면, 전후 복구 시기로서 비계획적 시가지 확장 형태의 도시 개발과 토지 구획 정리 사업에 의한 환지 방식 사업 위주로 진행되었다.

1960년대에는 공업화 및 경제 개발 정책의 본격 가동과 더불어 현대적 의미의 신도시가 최초로 건설되었다. 우리나라 최초의 현대적 신도시는 울산 신시가지(인구 15만 명)이며, 기타 개발 사례에는 광주 대단지(성남), 영동 지구 및 여의도 등이 포함된다.

1970년대 신도시 개발의 특징은 중화형 공업 육성 정책에 따라 임해 지역에 산업 기지 도시를 건설한 것인데, 신공업 도시인 창원(인구 30만 명)의 도시 계획 과정에서 신도시라는 용어가 사용되었다. 대표적인 개발 사례에는 대덕 연구 학원 도시, 창원과 여천 공업 도



울산



분당



중동



평촌



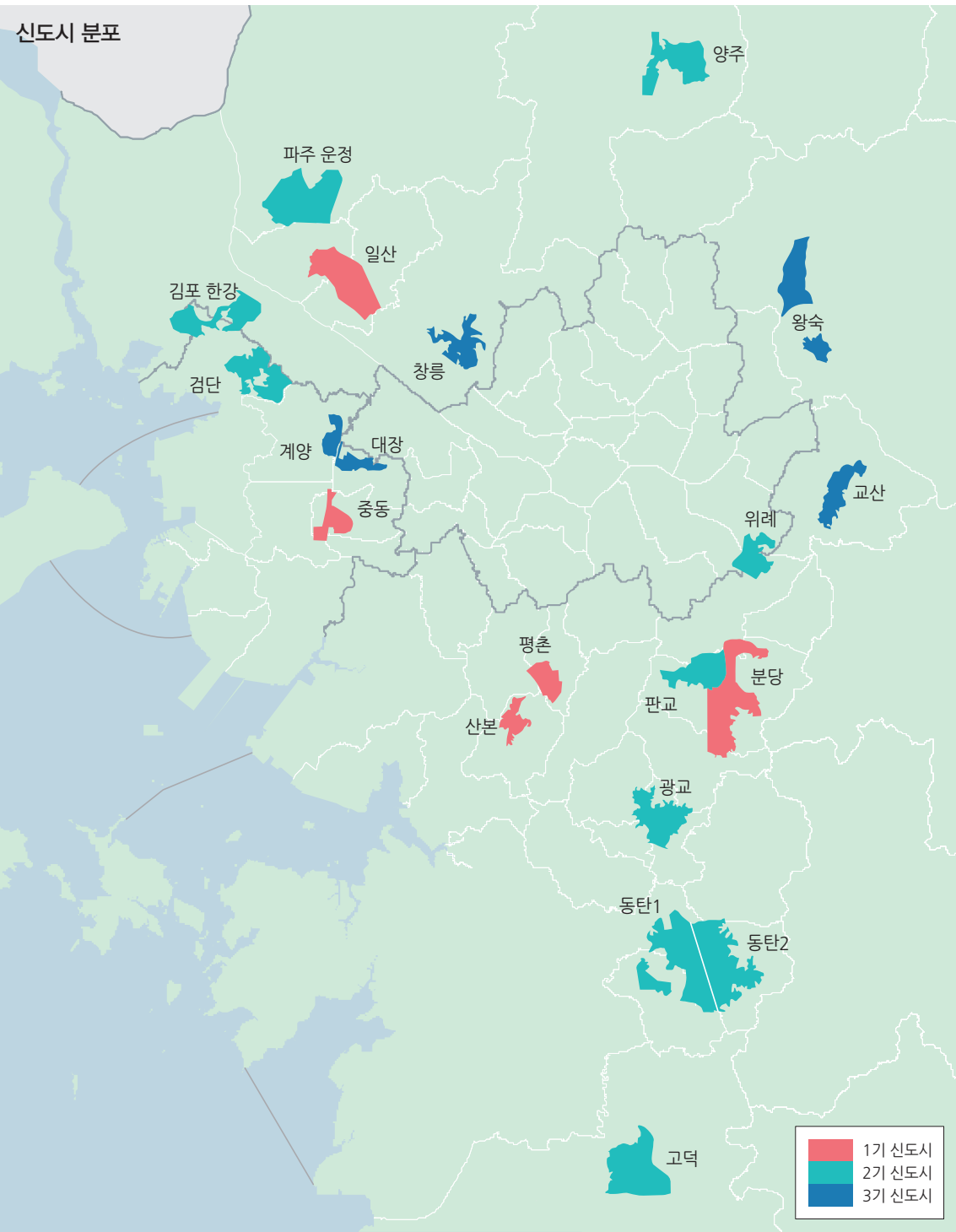
신본

시, 구미공단 배후 도시, 서울 강남 신시가지, 과천과 반월 등이 포함된다.

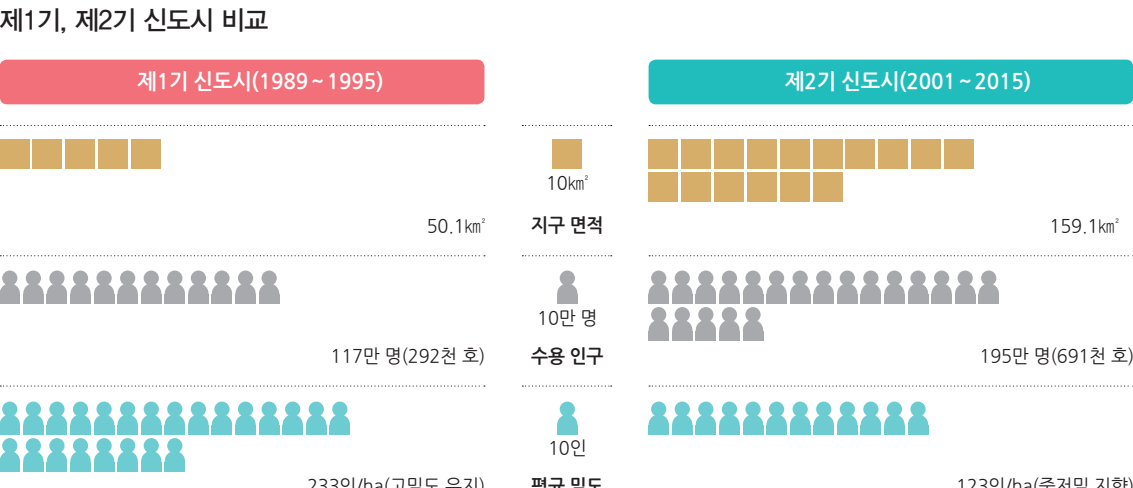
1980년대에는 목동과 상계동에 주택 중심의 도시 내 신도시(Newtown in Town)가 건설되었다. 특히 서울의 인구 분산 및 수도권 주택 200만 호 건설의 일환으로 수도권 5개 신도시, 즉 제1기 신도시가 건설되었다. 아울러 대전 둔산 및 계룡 지구 등 일부 행정 기능 이전을 위한 신도시도 건설되었는데, 신도시 개발 기법은 '택지개발촉진법'에 의한 공영 개발이 주로 활용되었다.

1990년대에는 대규모 신도시의 일시 개발에 대한 비판에 따라 소규모 분산적 택지 개발과 준농림지 개발 허용으로 정책 방향이 변화하였다. 그러나 계획 없는 무분별한 개발(Development without Planning)에 따라 도로, 학교 등 기반 시설 부족 문제가 발생하기도 하였다.

2000년대 신도시 개발은 과거 신도시에 대한 부정적 이미지 전환



국토교통부(2019)



제3차 신규 택지 추진 계획

구분	제2차 발표			제3차 발표	
	남양주 왕숙	하남 교산	인천 계양	고양 창릉	부천 대정
면적	11.3km ²	6.5km ²	3.4km ²	8.1km ²	3.4km ²
호수	6.6만 호	3.2만 호	1.7만 호	3.8만 호	2.0만 호
권역	동부권		서부권	서부권	

* 제1기 신도시: 분당(19.6km²), 일산(15.7km²), 평촌(5.1km²), 중동(5.5km²), 신본(4.2km²)

국토교통부(2019)

및 소규모 분산적 개발을 대체하는 '계획 도시' 개념의 신도시 건설에 초점을 두고 있다. 주요 개발 사례에는 판교, 동탄(1, 2), 김포 한강, 파주 운정, 광교, 양주, 위례, 고덕, 김단, 아산, 대전 도안 등 제2기 신도시가 포함된다.

2010년대 새로운 신도시의 지정은 2018년 9월 수도권 주택 시장 안정화를 위한 30만 호 주택 공급 계획이 발표되면서 이루어졌다. 세 차례에 걸쳐 30만 호 주택 공급 계획이 발표되었는데, 신도시의 지정은 2차 계획에서 남양주 왕숙, 하남 교산, 인천 계양, 3차 계획에서 고양 창릉, 부천 대정 등의 지구에서 이루어졌다. 제3기 신도시의 개발 방향은 서울 도심까지 30분 내 출퇴근 가능 도시, 일자리를 만드는 도시, 자녀 키우기 좋고 친환경적인 도시, 전문가와 지방자치단체가 함께 만드는 도시로 설정되었다. 또한 신도시 건설에 따른 교통 대책도 선제적으로 마련하기 위하여 광역 교통 시설 확충안도 마련하였다.



판교



김포 한강



동탄 1



파주 운정



위례

