

전라남도 중소도시의 공간계획 관리 방안 연구

A Study on Spatial Planning Management Methods in Small and Medium Cities in Jeollanam-do

한 다 혁*
Han, Da-Hyuck

이 민 석**
Lee, Min-Seok

Abstract

This study conducted a management system and business analysis related to urban and architecture in local small and medium cities. The current status of the management department of the master plans, which were established based on the laws related to the spatial environment and implemented projects based on them, was analyzed, and the problems were derived. The basic urban master plan of the local government is classified as a hierarchical higher plan than other plans established within the same city, but there was a problem in that the timing of each plan was different. As a problem, the contents of the sub-plan were not included in the upper plan, or the opposite phenomenon occurred. In addition, the management entity of the master plan and sub-projects was different. To solve this problem, it is necessary to form a consistent structure of systematic planning and management subjects. In addition, in the future planning stage, it is necessary to establish a master plan establishment system according to hierarchies. This study is meaningful in that it can be used to establish a master plan establishment system according to hierarchy in the future planning stage and to establish the same management entity as the master plan in the projects stage.

주요어 : 중소도시, 공간환경체계, 기본계획, 도시·건축사업, 관리방안

Keywords : Small and Medium City, Spatial Planning System, Master Plan, Urban and Architectural Projects, Management Methods

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라 도시는 1950년대 이후 경제성장과 산업화를 통해 대도시와 중소도시 등 규모와 지역에 관계없이 꾸준히 발전하였다. 국가 산업기반의 변화도 이촌향도 현상이 나타났으며, 서울 등 대도시 지역을 중심으로 주거지 부족, 정주환경의 저하 등의 문제점이 점차 심화되었다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 정부에서는 새로운 주거지역을 확보하기 위한 다양한 정책과 도시재개발, 재건축 등의 사업을 활발하게 진행하였다. 또한 2000년대에는 신도시 개발에 따른 원도심 쇠퇴를 완화할 수 있는 도시재생사업을 도입하였다.

이처럼 끊임없이 변화하는 도시 속에서 도시공간환경의 방향 제시와 정주환경 개선을 위한 법률이 제정되고 이러한 법률을 기반으로 도시기본계획 등 다양한 국토공간계획이 수립되어 사업이 진행되고 있다. 하지만 계획된 수많은 기본계획은 기본적으로 대도시를 기준으로 작성방법을 제시하고 있다. 이와 유사하게 또한 공간적 범위와 인문·사회적 환경이 다른 지방의 중소도시에서 도시·건축 관련 사업 추진의 적합성에 문제가 나타나며, 이는 혼란을 야기할 수 있다. 특히 기본계획을 기획하는

부서와 이를 기반한 사업을 진행하는 부서가 다른 경우에도 많은 문제점을 나타내고 있다.

본 연구에서는 지방 중소도시의 공간적 관리 체계인 기본계획 수립 및 이를 담당하고 관리하는 부서의 현황과 실시되는 사업의 주체를 조사 분석하고자 한다. 본 연구의 결과를 활용하여 중소도시의 체계적·통합적 관리를 위한 공간계획의 개편 및 관리부서의 업무분장의 기초자료로써 활용이 가능할 것으로 판단된다.

1.2 연구의 범위와 방법

(1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 전라남도 5개 중소도시(광양시, 나주시, 목포시, 여수시, 순천시)를 대상으로 한다. 전라남도는 총 22개 기초자치단체로 구성되어 있으며, 17개 군(郡)과 5개 시(市)로 구분된다. 중소도시는 목포시를 제외한 4개 도시는 모두 도농복합도시로 구성되어 있다.

(2) 연구의 방법

본 연구의 목적인 중소도시의 체계적·통합적 관리를 위해 현재 전라남도 중소도시의 공간계획을 고찰하고 이를 수행하는 주체를 살펴보았다. 첫째, 도시·건축 관련 계획은 크게 도시기본계획을 중심으로 도시 및 주거환경정비 기본계획, 도시재생전략계획, 도시재생 활성화계획의 문헌조사를 실시하였다. 둘째, 기본계획 및 고시문 등 문헌조사와 함께 각 지자체의 기본

* 전남대학교 건축공학과, 박사수료

** 전남대학교 건축학부, 교수, 공학박사

(Corresponding author : Department of Architecture, Chonnam National University, leeminseok@jnu.ac.kr)

이 성과는 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(No.2021R1H1A2094550).

계획 담당부서를 검토하고 공무원과의 유선연결을 통해 확인을 진행하였다.

2. 이론적 고찰

2.1 도시 관리 체계

‘도시 관리’는 도시(Urban)와 관리(management)가 혼합된 개념으로 도시는 정치·경제·문화·사회적 중심이 되며 사람이 거주하는 지역으로 정의할 수 있다. 도시 관리는 일반적으로 “공공 서비스의 생산과 배분을 통한 시민복지의 증진, 그리고 제반 도시문제를 해결하고 도시발전을 위한 제도적인 노력과 운영방식”을 의미하고 있다.)

1970년대부터 도시 관리에 대한 관심이 고조되었으며 이는 도시화의 부작용을 최소화하기 위한 노력으로 관련 정책들이 대두되었다. 과거의 성장중심개발, 경제성과 효율성, 균형개발 등에서 2000년대 들어 노후 주거환경정비와 난개발 방지를 위한 재개발과 지속가능한 도시를 위한 노력, 도시재생 등으로 점차 변하는 추이를 보이고 있다.

우리나라 도시 관리 체계에서 도시의 방향성을 좌우하는 도시 정책 및 계획의 수립주체는 광역자치체장, 기초자치체장 등으로 지방자치체 실시 이후 주기적으로 변화를 겪으며 시대를 반영한 계획 수립이라는 긍정적 역할을 하고 있다. 하지만 반대로 지자체장이 변경되었을 때 정책의 변경은 정책적 일관성을 저해하는 단점도 존재하고 있다. 또한 계획의 목표와 각 목표 간의 우선순위가 명료하게 수립되었더라도 이를 수행하는 기관, 관료의 역할이 분산되거나 일관되지 못할 때 목표달성의 어려움이 나타나기도 한다. 본 연구에서는 계획 목표를 달성하기 위한 수단으로서의 기본계획과 이를 수행하는 집행기관을 중심으로 조사 및 검토하여 각 기본계획이 가지는 목표 달성을 위한 효율적인 방안을 검토하고자 한다.

2.2 국토공간계획 관련 법률2)

우리나라 국토공간계획은 크게 국토·지역과 도시·구역으로 구분할 수 있다. 국토·지역 위계와 관련된 법률은 국토기본법과 도시·구역 위계에도 동시에 해당하는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국계법)로 구성된다. 도시·구역 위계에는 추가적으로 도시및주거환경정비법(도시정비법), 도시개발법, 도시재생특별법, 도시재생정비촉진특별법 등으로 구성되어 있다. 특히 본 연구 대상인 지방 중소도시와 가장 관계가 깊은 법과 이를 근거로 작성하는 계획으로는 국계법(도시기본계획, 도시관리계획), 도시정비법(도시·주거환경정비 기본계획), 도시재생특별법(도시재생전략계획, 도시재생활성화계획) 등이 해당된다. 이러한 계

획들은 도시 내에서 다양하게 실제 시행·적용되는 각종 사업들의 근거가 된다<Fig. 1>.

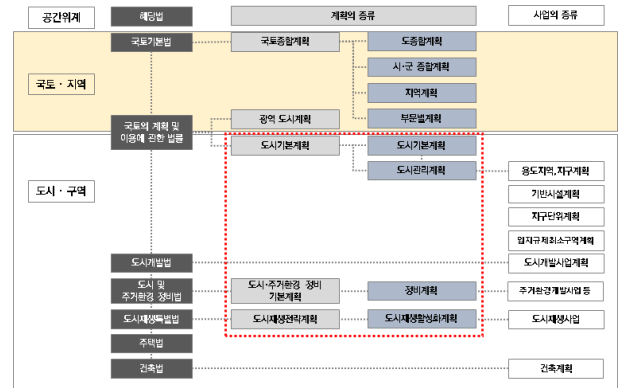


Fig. 1. Spatial Planning System

국계법을 관리하는 주체는 국토교통부의 도시정책과와 도시활력지원과이며, 도시정비법은 국토교통부 주택정비과, 도시재생법은 국토교통부 도시재생정책과가 관리하고 있다. 국계법의 주요 내용으로는 국가계획, 광역도시계획 및 도시·군계획의 방향 설정과 지구단위계획, 주요개발행위 및 실행사업의 허가 등의 내용으로 구성되어 있어 도시의 전반적인 내용을 모두 다루고 있다. 도시정비법의 주요 내용은 도시·주거환경 기본계획의 내용과 수립 기준을 설정하며 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하기 위한 정비구역·사업구역의 지정 및 진단 등이다. 도시재생법이 포함하고 있는 주요 내용은 국가도시재생기본방침과 도시재생전략계획·활성화 계획의 수립의 내용 및 추진체계 구성 등이 있다<Table 1>.

Table 1. Space environment related law

법률	담당부서	주요 내용
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (국계법)	국토교통부 도시정책과 /도시활력지원과	도시·군 기본계획 지구단위계획 용도지역지구 개발행위
도시 및 주거환경정비법 (도시정비법)	국토교통부 주택정비과	도시·주거환경 기본계획 정비구역·지역 재개발·재건축 사업의 시행
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 (도시재생법)	국토교통부 도시재생정책과	도시재생 추진체계 도시재생전략계획 도시재생활성화계획 도시재생사업

공간계획 관련 법률 검토 결과 각 법률은 도시 및 군 관련 기본계획의 근거가 되며 각 계획의 기본 방침 수립의 방향을 제시하고 있다. 또한 세부 사업의 진행 절차와 이를 추진하는 추진체계의 구성에 이르는 세부적인 지침들을 포함하고 있다. 그리고 이를 담당하는 관련 부서를 지정하여 체계적으로 관리하고

1) A. Faludi (1973), A reader in Planning Theory, Pergamon, London ; A Faludi (1975), Planning Theory, Pergamon, London. : 하성구·김재의, 지방화·세계화 시대의 도시관리론, 형설출판사, 1995, p.16. 재인용
2) 국가법령정보센터, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 법제처, 2021.10. <https://www.law.go.kr>

있는 것을 알 수 있었다.

2.3 도시·건축 관련 국토공간계획

(1) 도시기본계획

공간환경 관리체계의 가장 기초적인 역할을 하는 기본계획은 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되면서 기존 도시지역에만 적용되었던 도시기본계획의 범위가 비도시지역을 포함한 도시 전체에 대한 계획으로 변경되었다. 도시기본계획은 국토종합계획 등의 상위계획의 내용을 기반으로 시·군의 지역적 특성을 반영한 미래상과 관련계획 등을 제시하는 계획이다. 또한 도시기본계획은 20년 단위 법정계획으로 시·군이 관련 계획 및 사업을 진행할 때 검토해야 할 도시의 주요지표, 토지의 이용, 기반시설의 현황 및 효율적 관리방안 등을 제시하면서 도시관리계획, 도시재생활성화계획 등 도시공간환경 관련 계획의 연계를 필수로 하는 전략계획으로써 역할을 하고 있다.

(2) 도시 및 주거환경 정비 기본계획

「도시 및 주거환경 정비법」에 근거하여 수립되는 도시 및 주거환경 정비 기본계획은 과거 도시재개발법을 대체하고 있다. 기본계획은 일반적으로 도시환경정비사업과 주거환경정비사업으로 구분할 수 있다. 도시환경정비사업의 대상은 도심재개발, 공장재개발 등 상업과 공업지역에 대한 정비계획이며, 주거환경정비사업은 주거지역 개발에 적용되는 주택재개발사업, 주택재건축, 주거환경정비사업 등을 대상으로 하는 주거지역 정비 계획이다. 도시 및 주거환경정비 기본계획은 10년 단위 계획으로 도시기본계획을 도시 정비차원에서 실현하는 법정계획이며, 궁극적으로 해당지구 및 단지의 정비계획 및 지구단위 계획을 통해 재정비를 구현하는 계획체계를 가지고 있다.

(3) 도시재생 전략계획³⁾

도시재생 전략계획은 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조를 근거하여 수립된다. 전략계획은 전략계획 수립권자인 특·자치도지사, 시장 또는 군수가 국가도시재생 기본방향을 고려해 도시 내 도시재생이 필요한 지역에 도시재생과 관련된 각종 계획, 사업, 프로그램 및 유무형 지역 자산 등을 조사·발굴하여 도시재생 활성화지역을 지정해 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획이다.

(4) 도시재생 활성화계획

도시재생 활성화계획은 도시재생 전략계획의 하위 계획으로 전략계획에 부합하도록 지정된 활성화 지역에 대해 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획이다. 주요 목적 및 성격은 크게 두 가지로 구분된다.

① 도시경제기반형 활성화계획: 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도

시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획

② 근린재생형 활성화계획: 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획 (도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조)

2.4 선행연구 고찰

본 연구의 목적에 따라 선행연구를 두 가지로 분류하였다. 첫 번째는 공간환경 계획, 두 번째는 도시·건축 관리체계 관련 연구로 설정하여 선행연구를 고찰하였다.

공간환경 계획 연구(Hwang, 2010)⁴⁾에서는 우리나라 법체계에 의해 계획되는 기본계획은 도시민이 양질의 도시공간과 건조환경을 만드는 것을 목적임을 상기시키며, 이러한 기본 취지가 실현되기 위해서는 도시계획, 도시설계, 경관계획, 공공디자인, 건축계획 등 다양한 기본계획의 연계체계를 강화하고 통합된 시스템을 구축해야 한다고 주장하였다.

도시·건축 관리체계 연구(Kim, 2017)⁵⁾는 지방자치단체의 자치법규인 조례를 통해 운용되는 행정서비스의 문제점을 제기하고 이를 개선하기 위한 방법으로 법·조례 체계의 확립 및 내용 명확화, 임의지침 등의 개선 정책의 강화, 지자체 건축행정의 자발적 규제관리 강화 등을 제시하면서 건축 관련 공무원의 전문성 강화 및 법·조례의 체계적 연계방안이 필요하다고 주장하였다<Table 2>.

본 연구의 차별성으로는 공간환경 계획 연구에서는 다양한 기본계획 간의 통합적 연계체계를 중점 내용으로 제시하였지만, 본 연구에서는 중소도시에서 주로 다루는 공간환경 계획의 위계와 수립시기를 중심으로 문제점과 향후 방향을 제시하였다. 도시·건축 관리체계에서는 법·조례의 체계적 연계와 담당 공무원의 전문성 향상이 지방자치단체의 행정을 효율화하기 위한 방안으로 제시하였다면, 본 연구에서는 기본계획과 담당부서 업무의 정합성을 검토하고 기본계획과 이를 기반으로 실시되는 사업관리 부서의 일치여부를 확인하였다.

Table 2. A preceding study review

분야	저자	주요 내용
공간환경 계획	Hwang (2010)	공간환경 기본계획의 기본 취지 달성을 위해 다양한 기본계획의 연계체계를 강화하고 통합 시스템 구축의 필요성 제시
도시·건축 관리체계	Kim (2017)	지방자치단체의 행정서비스 문제점을 해결하기 위해 내용의 명확화 및 법·조례의 체계적 연계방안, 공무원의 전문성 강화 등을 제시

4) 황희연, 공간환경관련 기본계획과 통합체계 구축, 건축과사회, 2010, pp.24-29.
5) 김민지 외 3인, 지방자치단체 건축행정 개선방안에 관한 연구, 대한건축학회 논문집-계획계, 33(12), 2017, pp.3-11.

3) 도시재생종합정보체계, 도시재생계획체계, LH 한국도시주택공사, 2021.10, <https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents03/link.do>

3. 중소도시 관리 현황

3.1 중소도시 도시·건축 관련 부서 현황

(1) 광양시⁶⁾

광양시의 조직체계 중 도시·건축업무 관리를 하는데 직접적인 영향을 미치는 부서는 1국 4개과로 구분할 수 있다. 이는 도시재생과, 건설과, 건축과, 허가과로 모두 안전도시국에 소속되어 있다. 도시재생과의 주요 업무는 도시행정, 도시계획, 재생전략 및 도시경관 등으로 도시의 전반적인 역할을 수행하고 있으며, 건설과는 건설행정, 농촌활력, 농촌개발 등 농촌과 건설 분야에 집중되어 있다. 건축과는 건축행정, 공동주택허가·관리, 건축지도 등으로 공동주택과 주요 행정업무를 담당하고 있다. 허가과는 건축허가, 개발행위 등으로 도시에서 일어나는 대부분의 물리적인 허가업무를 담당하고 있음을 알 수 있었다 <Table 3>.

Table 3. Urban architectural related department(Gwang-yang)

국	과	주요업무
안전도시국	도시재생과	- 도시행정/도시계획/재생전략 - 재생시설/도시경관
	건설과	- 건설행정/농촌활력/농촌개발 - 농업기반
	건축과	- 건축행정/공동주택허가 - 공동주택관리/건축지도
	허가과	- 건축허가/개발행위

(2) 나주시⁷⁾

나주시의 도시·건축 관련 조직체계는 크게 1국 4개과로 구분할 수 있다. 도시과, 건설과, 건축허가과는 모두 안전도시건설국에 소속되어 있지만, 도시재생과가 미래전략산업국에 속해 있어 체계상으로는 2국 4개과로 분류된다. 도시과의 주요 업무는 도시행정, 도시개발, 도시계획 등 도시의 전반적인 역할을 수행하고 있다. 건설과는 건설행정, 토목, 농업기반, 도로·조명관리 등 다양한 분야의 업무가 분장되었다. 건축허가과는 주택행정, 공동주택, 건축허가 등 허가와 더불어 주택의 전반적 부분을 전담하고 있다. 미래전략산업국에 속해있는 도시재생과는 도시재생정책·시설, 경관디자인 등의 업무를 담당하고 있다 <Table 4>.

(3) 목포시⁸⁾

목포시의 도시·건축 관련 조직체계는 크게 1국 1단 5개과로 구분할 수 있다. 도시계획과, 건설과, 건축행정과는 안전도시건설국에 포함되어 있으며, 도시재생과 도시문화재과는 도시발전사업단에 소속되어 있다. 도시계획과의 주요 업무는 도시행정, 계획, 개발, 경관 등 도시의 전반적인 업무를 수행하고 있다. 건

6) 광양시청, 행정조직도, 2021.09, <https://www.gwangyang.go.kr>

7) 나주시청, 행정조직과 업무, 2021.09, <https://www.naju.go.kr>

8) 목포시청, 행정조직과 업무, 2021.09, <https://www.mokpo.go.kr>

Table 4. Urban architectural related department(Na-ju)

국	과	주요업무
안전도시 건설국	도시과	- 도시행정/도시계획/도시개발
	건설과	- 건설행정/토목/농업기반/도로관리 - 조명관리
	건축 허가과	- 주택행정/공동주택 - 건축허가/건축지도/인허가
미래전략 산업국	도시 재생과	- 도시재생정책/도시재생시설 - 경관디자인

설과는 건설행정, 토목, 도로, 광고물 등 건설 분야를 담당하고 있다. 건축행정과의 주요 업무는 공동주택, 허가 등 주택과 인허가에 관련되어 있다. 도시재생과는 재생사업·전략, 주거지재생 등 도시재생분야를 수행하고 있으며, 도시문화재과는 문화·역사, 도심·공영 개발이 주요 업무이다 <Table 5>.

Table 5. A Urban architectural related department(Mok-po)

국	과	주요업무
안전도시 건설국	도시과	도시행정/도시계획/개발/도시경관
	건설과	건설행정/토목/도로시설/도로정비/광고물
	건축 허가과	공동주택관리/주택공급/건축허가 건축지도
도시발전 사업단	도시 재생과	재생전략/재생사업/주거지재생/재생시설
	도시 문화재과	문화유산/문화재시설/역사공간조성 도심개발/공영개발

(4) 순천시⁹⁾

순천시의 도시·건축 관련 조직체계는 2국 4개과로 분류할 수 있다. 도시과, 건설과, 건축과는 안전도시국에 소속되어 있으며, 도시재생과는 일자리경제국에 포함되어 있다. 도시과의 주요 업무는 도시행정, 전문건설업, 계획, 개발사업등 도시 전반적 업무를 수행하고 있으며, 건설과는 보상 및 국유재산관리, 하천·우수시설 관리 등이 주요 업무로 나타났다. 건축과는 공동주

Table 6. Urban architectural related department(Sun-cheon)

국	과	주요업무
안전 도시국	도시과	- 도시행정/전문건설업 - 도시계획 업무 추진/도시개발사업
	건설과	- 보상 및 국유재산 관리 - 하천관리·우수저류시설
	건축과	- 공동주택 및 주택 건설사업계획 - 빈집정비·임대사업 - 건축물대장 등 관리 및 주거환경 - 도시활력증진지역 개발사업 - 옥외광고물
일자리 경제국	도시 재생과	- 도시재생그린뉴딜업무 - 도시재생 기획업무 전반 - 도시재생 뉴딜

9) 순천시청, 조직도, 2021.09, <https://www.suncheon.go.k>

택, 빈집정비, 도시활력증진지역 개발 사업 등의 업무를 담당하고 있으며, 도시재생과는 도시재생 전반에 관한 업무를 수행하고 있다<Table 6>.

(5) 여수시¹⁰⁾

여수시 도시·건축 관련 조직체계는 1국 1단 4개과로 분류된다. 도시계획과, 건설과, 허가민원과는 건설교통국에 포함되어 있으며, 도시재생과는 도시시설사업단에 속해있다. 도시계획과의 주요 업무는 도시행정·계획·경관 등 도시 전반적 업무와 함께 토지, 조영 업무를 맡고 있다. 건설과는 건설행정, 하천, 농업기반, 지역개발 등이 주요업무로 나타났다. 도시재생과는 도시재생에 관한 전반적 업무와 공동체 활성화, 광고물 관리를 동시에 수행하고 있는 것을 알 수 있었다<Table 7>.

Table 7. Urban architectural related department(Yeo-su)

국	과	주요업무
건설 교통국	도시 계획과	- 도시행정/도시계획/토지이용 - 도시경관/조명관리
	건설과	- 건설행정 - 하천/농업기반/지역개발
	허가 민원과	- 건축행정/건축허가/환경허가/건축신고 - 공동주택/건축물관리/공공시설
도시시설 사업단	도시 재생과	- 도시재생 지원·전략 정비 - 공동체 활성화/광고물관리

지방 중소도시의 도시·건축 관련 국/단, 과를 유지·신설하는 권한은 지자체에 있으며, 이를 조례로 지정하고 있다. 지방자치단체의 원칙으로 지문의 편익과 복리증진, 조직과 운영의 합리성, 규모의 적정성을 유지하여야 하며, 상급 지방자치단체의 조례를 위반 할 수 없다. 또한 도시·건축 업무를 관리하는 행정조직 체계는 각 도시별로 유사하지만 차이점이 나타난다. 기본적으로 ‘국’과 ‘보좌기관’을 분류하고 국에 해당하는 과를 지정하는 형태이며, 각 지역별로 과의 명칭은 비슷하게 나타난다. 하지만 이를 국에 포함시키는 기준이 지역에 따라 차이가 나며, 이는 지방자치단체의 사무기본업무는 비슷하다는 점에서 분류 기준을 설정하는 등 통합 지침이 필요할 것으로 판단된다.

3.2 도시·건축 관련 계획 현황

(1) 광양시

광양시 도시기본계획은 2030 광양시 도시기본계획으로 2016년 과거 도시과(현재 도시재생과)가 계획의 주무부서로 작성되었다. 도시 및 주거환경정비 기본계획은 수립되지 않았으며, 도시재생 활성화 계획은 건설과가 주무부서로써 최근 2019년 광영·태인동 도시재생 활성화계획이 수립되었다. 도시재생 전략 계획은 2030 도시재생 전략계획으로 도시재생과가 주체로 2018년 최초 수립되었으며, 최근 변경(안)이 수립되었다<Table 8>.

Table 8. Current status of master plan formulation(Gwang-yang)

구분	관련계획	수립년도	관리부서
도시기본계획	2030 광양시 도시기본계획	2016	도시재생과 (과거 도시과)
도시및주거환경정비 기본계획	-	-	-
도시재생 활성화계획	광영·태인동 도시재생 활성화계획	2019	건설과→ 도시재생과
도시재생 전략계획	2030 도시재생 전략계획 변경안	2018	도시재생과

(2) 나주시

나주시 도시기본계획은 2030 나주시 도시기본계획으로 주무부서는 도시과로 2019년 수립되었다. 도시 및 주거환경정비 기본계획은 수립되지 않았으며, 도시재생 활성화 계획은 주무부서가 도시재생과로 최근 2019년 영산·죽림 도시재생 활성화계획이 수립되었다. 도시재생 전략계획은 나주시 도시재생 전략 계획으로 2014년 최초 발주 당시 현재는 존재하지 않는 도시재생 사업소가 주관부서였으며, 2017년에 최종 고시되었다<Table 9>.

Table 9. Current status of master plan formulation(Na-ju)

구분	관련계획	수립년도	관리부서
도시기본계획	2030 나주시 도시기본계획	2019	도시과
도시및주거환경정비 기본계획	-	-	-
도시재생 활성화계획	나주시 영산·죽림 도시재생 활성화계획	2019	도시재생과
도시재생 전략계획	나주시 도시재생 전략계획	2017	도시재생 사업소

(3) 목포시

목포시는 2030 목포시 도시기본계획을 도시계획과가 2019년 수립하였다. 도시 및 주거환경정비 기본계획은 전라남도 5개 중소도시 중 유일하게 수립되었으며, 도시재생 활성화계획은 2019년 서산동·만호동 활성화계획이 도시재생과를 전담부서로 하여 수립되었다. 도시재생 전략계획 또한 도시재생과가 담당

Table 10. Current status of master plan formulation(Mok-po)

구분	관련계획	수립년도	관리부서
도시기본계획	2030 목포시 도시기본계획	2019	도시계획과
도시및주거환경정비 기본계획	2025 도시및주거 환경정비 기본계획	2019	도시재생과
도시재생 활성화계획	서산동·만호동 도시재생 활성화계획	2019	도시재생과
도시재생 전략계획	목포시 도시재생 전략계획	2018	도시재생과

10) 여수시청, 조직/업무, 2021.09, <https://www.yeosu.go.kr>

부서로 2018년 수립되었다<Table 10>.

(4) 순천시

순천시 도시기본계획은 도시과가 2016년 2030 순천시 도시 기본계획을 수립하였다. 도시 및 주거환경정비 기본계획은 수립되지 않았으며, 도시재생 활성화 계획은 중앙동 뉴딜사업 활성화계획으로 2019년 도시재생과에서 수립하였다. 도시재생 전략계획도 2017년 도시재생과에서 순천시 도시재생 전략계획을 수립하였다<Table 11>.

Table 11. Current status of master plan formulation(Sun-cheon)

구분	관련계획	수립년도	관리부서
도시기본계획	2030 순천시 도시기본계획	2016	도시과
도시및주거환경정비 기본계획	-	-	-
도시재생 활성화계획	중앙동 뉴딜사업 활성화계획	2019	도시재생과
도시재생 전략계획	순천시 도시재생 전략계획	2017	도시재생과

(5) 여수시

여수시 도시기본계획은 2035 여수시 도시기본계획으로 2020년 도시계획과에서 수립하였다. 도시 및 주거환경정비 기본계획은 수립되지 않았으며, 도시재생 활성화계획과 도시재생 전략계획은 모두 도시재생과에서 각각 2019년, 2018년에 수립하였다<Table 12>.

Table 12. Current status of master plan formulation(Yeo-su)

구분	관련계획	수립년도	관리부서
도시기본계획	2035 여수시 도시기본계획	2020	도시계획과
도시및주거환경정비 기본계획	-	-	-
도시재생 활성화계획	문수동 도시재생 활성화계획	2019	도시재생과
도시재생 전략계획	여수시 도시재생 전략계획	2018	도시재생과

5개 중소도시의 도시기본계획은 모두 수립되어 있지만, 도시 및 주거환경정비 기본계획은 목포시를 제외하고 나머지 도시에서는 수립되지 않았다. 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 의거 도시사가 대도시가 아닌 시로서 기본계획을 수립할 필요가 없다고 인정하는 시 기초자치단체에서는 수립을 하지 아니할 수 있다고 명시되어 있어 크게 문제점으로 나타나지는 않지만, 향후 주거환경정비사업을 진행한다고 가정했을 때 기본 지침서 역할의 계획이 필요할 것으로 판단된다.

3.3 도시·건축 관련 사업 관리 현황

(1) 광양시

광양시는 2018년도 조직개편을 통해 도시재생과의 신설로 도시재생의 실시사업은 기존 건설과에서 도시재생과에서 업무를 담당하게 되었다. 주거환경정비사업 관리 주체는 현재 따로 지정되지 않은 상태이다. 광양시는 재개발, 재건축의 신청 건이 없는 상태이며 공동주택 주거환경 개선사업만 건축과가 관리 주체로 운영되고 있다<Table 13>.

Table 13. Main business management entity(Gwang-yang)

사업 구분	관리부서
도시재생사업	건설과 → 도시재생과
주거환경정비사업	현재 신청사항 없음 (공동주택은 건축과)

(2) 나주시

나주시 도시재생 실시사업의 관리 주체는 도시재생과이며, 주거환경정비사업 관리주체는 별도로 지정되어 있지 않으며, 유사한 주거환경개선사업을 담당하는 부서는 건축허가과로 구분될 수 있다<Table 14>.

Table 14. Main business management entity(Na-ju)

사업 구분	관리부서
도시재생사업	도시재생과
주거환경정비사업	건축허가과 (농촌주거환경개선사업)

(3) 목포시

목포시 도시재생 실시사업 관리 주체는 도시재생과로 도시재생 활성화 계획, 전략계획과 담당부서가 일치하였다. 하지만 도시 및 주거환경정비 기본계획이 도시재생과 담당 업무임에도 주거환경정비사업 관리 주체는 건축문화재과로 상위 계획과 하위 사업 관리 주체의 불일치가 나타났다<Table 15>.

Table 15. Main business management entity(Mok-po)

사업 구분	관리부서
도시재생사업	도시재생과
주거환경정비사업	건축문화재과

(4) 순천시

순천시 도시재생 실시사업의 관리 주체는 도시재생과이며, 주거환경정비사업 관리 주체는 별도 지정되지 않았다. 하지만 과의 업무 분장을 살펴보면 향후 사업이 진행 될 경우에 건축과로 업무 분장이 될 가능성이 높게 나타난다<Table 16>.

Table 16. Main business management entity(Sun-cheon)

사업 구분	관리부서
도시재생사업	도시재생과
주거환경정비사업	미정(향후 건축과)

(5) 여수시

여수시는 도시재생 실시사업과 주거환경정비사업 관리 주체는 모두 도시재생과로 확인할 수 있다<Table 17>.

Table 17. Main business management entity(Yeo-su)

사업 구분	관리부서
도시재생사업	도시재생과
주거환경정비사업	도시재생과

4. 중소도시 관리 체계 분석

4.1 도시·건축 업무적 관리 조직 분석

전라남도 5개 중소도시의 제도적·업무적 측면에서 현황을 종합하였다. 제도적 측면에서 5개 중소도시 주요 관리조직은 작게는 4-5개 과로 구성되어 있으며, 크게는 2국 혹은 1국/1단으로 대부분 도시에서 비슷한 규모로 구성되어 있는 것을 알 수 있다.

업무적 측면에서 도시분야의 주요 업무는 계획과 재생으로 구분할 수 있으며, 건축업무는 건설, 건축, 허가 총 3가지로 크게 구분할 수 있었다. 도시업무는 5개 중소도시 모두 계획/재생을 중심으로 업무를 분장하고 있으며, 건축업무에서는 광양시, 목포시, 순천시가 건설/건축 분야, 나주시, 여수시가 건설/허가 분야를 주요 업무로 진행하고 있다. 하지만 건축업무에서 관리하는 건축물의 주체가 대부분 공동주택을 중심으로 진행하고 있어 일반 건축물에 대한 관리 또한 증대시킬 필요가 있다<Table 18>.

Table 18. System / business synthesis

구 분	광양시	나주시	목포시	순천시	여수시
국/단/과	1국 4과	2국 4과	1국 1단 5과	2국 4과	1국 1단 4과
도시업무 구분	계획 /재생	계획 /재생	계획 /재생	계획 /재생	계획 /재생
건축업무 구분	건설 /건축	건설 /허가	건설 /건축	건설 /건축	건설 /허가

4.2 도시·건축 계획·사업 관리 주체 분석

전라남도 5개 중소도시의 계획·사업적 측면에서 관리 현황을 살펴보고 있다. 도시정비와 도시재생 사업의 관리 주체를 살펴보면 광양시, 목포시, 여수시가 모두 도시재생과에서 업무를 담당하고 있으며, 나주시, 순천시는 관리주체가 각기 다르게 나타났다. 또한 도시재생 활성화/전략계획과 도시재생 실시사업의 관

리 주체와 도시 및 주거환경정비 기본계획과 주거환경정비사업의 관리 주체가 다른 도시는 나주시와 목포시로 나타난다. 나주시의 경우 주거환경정비사업보다는 농촌주거환경개선사업을 중심으로 업무를 진행하고 있어 현재에는 큰 문제점이 나타나기 보다는 향후 사업을 진행 할 경우 관리 주체의 일치가 필요할 것으로 판단하여 불일치로 분류하였다. 하지만 목포시의 경우 도시 및 주거환경정비 기본계획 수립은 도시재생과에서 담당하였으나, 하위 사업인 주거환경정비사업은 건축문화재과의 도심개발팀에서 진행하고 있는 문제점이 나타나 개선의 필요성이 요구된다<Table 19>.

Table 19. Analysis of whether the management subject is the same

구 분	광양시	나주시	목포시	순천시	여수시
계획/사업 관리 주체 동일 여부	○	X	X	○	○
정비/재생 관리 주체 동일 여부	○	X	○	X	○

4.3 결과 종합

모든 도시에서 나타나는 가장 큰 문제점은 각 계획의 담당 부서와 국/단이 다르게 나타나는 점이다. 모든 계획과 사업은 도시기본계획을 근간으로 수립·실시가 되어야 한다. 도시기본계획을 상위계획으로 하여 기본계획 내부에 생활권계획, 정비계획, 도시재생 계획 등이 포함된다. 도시기본계획을 수립한 부서가 하위 계획·사업 수립 시 공동으로 관리하지 않을 경우 상위계획 수립 시 계획하였던 목표나 수행계획에 대한 과업 수행자들의 해석이 달라 원래의 의도나 정체성이 변질될 가능성이 있다. 결국 도시기본계획 수립을 담당했던 부서에서는 하위 계획이 수립될 경우 함께 참여하여 계획 당시 목표와 추진전략 등 미래상 설정의 근거를 충분히 공유하고 이를 토대로 목표로 하였던 미래상을 실질적으로 실현할 수 있는 계획·사업의 수립을 해야 한다.

각 계획의 수립시기에서도 문제점이 나타나고 있다. 현재 시점에서는 모든 계획·사업이 반영된 도시기본계획이지만 도시재생의 개념이 처음 등장하였을 당시에는 도시기본계획에 도시재생은 반영되지 않았다. 이런 문제점들은 기초자치단체의 도시기본계획이 동일 도시 내에서 수립되는 계획보다 위계상 상위계획으로 분류되지만 도시재생·정비 등의 계획을 수립할 때 상위계획을 상세하게 준용하지 않는 경향을 보인다. 즉 상위계획과의 일관성과 일치성보다는 상위계획의 목표 및 추진전략에 크게 벗어나지 않음을 기준으로 계획들을 수립하는 현상을 보일 수도 있다.

또한 상호보완적 운영 지원의 부재는 건축적 측면이거나 도시적 측면에서만 계획·사업을 해석하였을 때 수립 당시의 의도가 퇴색될 가능성이 높아질 것으로 판단된다. 이러한 문제점 해결을 위해 담당 조직의 상호보완적 관리·운영·지원이 필요하며, 향후 각 도시의 지역성과 활성화 전략 등에 활용될 도시·건축을 통합적으로 관리할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

4.4 통합 관리 방안 제안

중소도시에서 나타나는 문제점을 해결하기 위해 도시·건축 관련 새로운 법·제도·계획·사업이 수립 및 제정되었을 때 이를 즉각적으로 도시기본계획에 반영하고 하위계획들이 상위계획을 적극적으로 준용할 수 있는 역할이 필요하다. 도시·건축을 통합적으로 관리할 수 있는 방안을 수립과정과, 수립체계, 관리주체 부문을 중심으로 제안하고자 한다.

통합 관리 방안은 [법·계획·사업]의 위계를 활용하였으며 다음의 원칙을 준용하도록 한다. 각 계획의 수립 근거인 법령 명령을 근간으로 법령을 담당하고 있는 국토교통부의 부서와 각 계획을 관리하는 지자체 부서 간 업무의 정합성을 첫 번째 원칙으로 한다. 두 번째는 계획의 목적 달성을 위해 기본계획과 이를 수행하는 사업을 담당하는 부서는 동일하게 설정하도록 한다. 세 번째는 상위계획의 내용을 준용하고 지속가능한 도시의 방향설정을 위해 도시기본계획을 우선적으로 수립해야하며, 수립과정에서 기본방향이 설정되면, 하위계획의 수립을 진행해 세부적인 부분까지의 조율이 필요하다. 마지막으로 이러한 과정을 운영·지원할 수 있는 도시·건축 통합 관리부서의 신설이 필요하다. 이는 각 과에서 수립하는 기본계획들을 객관적인 시각으로 바라보면서 기본계획과 사업에 대한 부분을 전반적으로 관리해 계획적·정책적·제도적 측면에서 지속가능하고 긍정적인 역할을 할 수 있다<Fig. 2>.

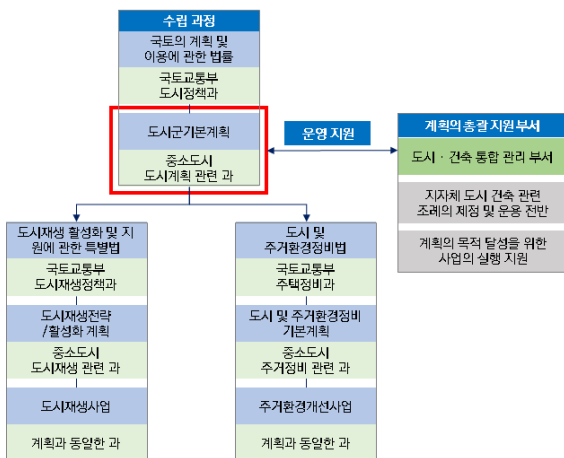


Fig. 2. Proposal for integrated management

5. 결론

본 연구는 지방 중소도시의 도시·건축 관련 관리 체계와 업무 분석과 공간환경 관련 법률을 근거로 수립되는 기본계획 및 이를 기반으로 시행하는 사업들의 관리부서에 대한 현황을 분석하고 문제점을 도출해 각 지자체에 통합적 관리체계의 필요성을 도출하고 방안을 제시하였다. 분석을 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 5개 중소도시의 도시·건축 관련 행정조직 체계는 각 도시별로 유사하지만 차이점이 나타났다. 각 지역별로 과의 명칭

은 비슷하게 나타나지만 이를 국에 포함시키는 기준이 지역에 따라 차이가 난다. 지방자치단체의 행정체계를 분류하는 기준을 설정하는 통합 지침이 필요하다.

둘째, 5개 중소도시에서 도시기본계획 및 도시재생전략·활성화계획은 모두 수립되었지만, 도시 및 주거환경정비 기본계획은 목포시를 제외하고 나머지 도시에서는 수립되지 않았다.

셋째, 광양시와 여수시는 계획/사업 관리 주체와 정비/재생 관리 주체가 동일하게 관리되고 있으며, 나주시는 모두 다르게 나타났다. 목포시와 순천시는 각각 정비/재생, 계획/사업 부문의 관리 주체가 동일하다. 도시마다 각기 다르게 나타나는 관리 주체의 정비가 필요하다.

넷째, 기초자치단체의 도시기본계획이 동일 도시 내에서 수립되는 다른 계획보다 위계상 상위계획으로 분류되지만 각 계획의 수립시기에 따른 문제점으로 하위계획의 내용이 상위계획에 포함되지 않거나, 그 반대의 현상이 나타난다. 이를 해결하기 위해 체계적인 계획 수립과 관리 주체의 일관된 구조를 형성해야 한다.

본 연구에서 실시한 공간환경 관련 계획·사업·관리체계의 현황을 분석하여 중소도시 공간환경 체계의 관리 문제점을 제시하고 통합 관리 방안의 원칙을 제안하였다. 이를 토대로 향후 계획단계에서는 위계에 따른 수립체계 설정, 사업단계에서는 계획과 동일한 관리 주체의 설정에 활용할 수 있다는 점에서의 의의가 있다. 추후 연구에서는 각 기본계획의 내용적 검토를 통해 위계에 따른 체계적인 수립계획 분석이 가능할 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 광양시청, <https://www.gwangyang.go.kr>
2. 국가법령정보센터, 법제처, <https://www.law.go.kr>
3. 김민지 외 3인, 지방자치단체 건축행정 개선방안에 관한 연구, 대한건축학회 논문집-계획계, 33(12), 2017.
4. 나주시청, <https://www.naju.go.kr>
5. 도시재생종합정보체계, LH 한국토지주택공사, 2021. <https://www.city.go.kr/portal/policyInfo/urban/contents03/link.do>
6. 목포시청, <https://www.mokpo.go.kr>
7. 순천시청, <https://www.suncheon.go.kr>
8. 여수시청, <https://www.yeosu.go.kr>
9. 황희연, 공간환경관련 기본계획과 통합체계 구축, 건축과사회, 2010.
10. A. Faludi, A reader in planning theory, Pergamon, London, 1973. ; A. Faludi, Planning theory, Pergamon, London, 1975. ; 하성규, 김재익, 지방화·세계화 시대의 도시관리론, 형설출판사, 1995.

접 수 일 자 : 2021. 10. 10
 초 심 완 료 일 자 : 2021. 11. 09
 재심(1차)완료일자 : 2021. 11. 12
 게재 확정 일자 : 2021. 11. 16