

비시가화지역 관리제도의 개선방안

- 도시주변의 비시가화지역은 금년부터 「국토의계획및이용에관한법률」에 따라 「광역도시계획 - 도시기본계획 - 도시관리계획(지구단위계획) - 집행계획」 체계에 의한 「선계획 - 후개발」 원칙으로 관리
- 그러나, 도시지역의 관리방안이 비시가화지역에 그대로 적용되는 등 비시가화지역의 특성에 맞지 않는 불합리한 관리방식이 많아 시급한 개선이 필요
- 비시가화지역의 합리적 관리를 위해서는 다음과 같이 「국토의계획및이용에관한법률」 및 관련 지침의 개선이 필요
 - 광역도시계획과 도시기본계획의 토지이용 구분을 일치시키고, 도시화예정용지의 수요 추정방식을 연계
 - 도시기본계획의 비시가화지역 토지이용을 도시지역과 다르게 적용하고, 시가화예정용지를 계획관리지역과 연계
 - 도시관리계획은 상위계획인 도시기본계획에 대한 용도별 토지 소요면적의 조정범위를 확대
 - 지구단위계획은 제1종 및 제2종지구단위계획의 역할을 각각의 수립목적에 따라 재정립하고, 제2종지구단위계획은 유형별로 차별화하여 운영

1. 국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 현황 및 시사점

- 금년 1월부터 시행되고 있는 「국토의계획및이용에관한법률(이하, 국토계획법)」에 의해 모든 시·군은 전 행정구역에 대해 도시계획을 의무적으로 수립
 - 비도시지역의 계획적 관리수단이 「광역도시계획 - 도시기본계획 - 도시관리계획(지구단위계획) - 집행계획」으로 체계화되어 「선계획 - 후개발」 원칙을 확립
- 따라서 비도시지역과 도시지역의 녹지지역으로 구성되는 비시가화지역은 계획단계별로 다음과 같은 시사점을 갖고 있음
 - 도시계획체계상 최상위계획인 광역도시계획은 하위계획인 도시기본계획이나 도시관리계획과의 공간적 연계가 가능하여 비시가화지역의 상위계획 역할을 수행
 - 해당 시·군 전체의 미래상과 장기 발전방향을 제시하는 실질적인 최상위계획인 도시기본계획은 해당 시·군의 비시가화지역을 체계적으로 관리하는 역할을 수행
 - 도시관리계획은 물적계획으로서 상위계획의 지침에 따라 비시가화지역의 구체적 토지용도 부여나 도시계획시설 결정 등 비시가화지역의 실질적 관리업무를 수행
 - 도시관리계획의 하나인 지구단위계획은 제1종지구단위계획 및 제2종지구단위계획으로 구분되며, 향후 비시가화지역을 「선계획 - 후개발」 시스템의 엄격한 틀 속에서 관리할 수 있을 것으로 기대됨
- ※ 제1종지구단위계획은 기존 도시계획법상의 지구단위계획을 말하며, 제2종지구단위계획은 계획관리지역이나 개발진흥지구를 대상으로 하여 새로이 제도화됨

2. 국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 예상 문제점

- 국토계획법 시행으로 비시가화지역의 계획적 관리 틀이 갖추어졌으나, 실제로는 계획단계별로 다음과 같은 문제점이 있음

■ 광역도시계획

- 광역도시계획의 토지이용 구분과 계획내용이 도시기본계획과 차별화가 되지 않아 상위

계획으로서 위계가 미흡하고, 비시가화지역 토지이용 분류인 기타용지의 개념이 애매함

- 현재 수립중인 광역도시계획의 경우, 비시가화지역의 토지이용을 단순히 보전용지와 기타용지로만 구분
 - 용지계획은 농업진흥지역, 상수원보호구역 등 기존 개별법상의 보전과 관련된 용도를 그대로 보전용지로 설정하고 종전의 준농림지역은 모두 기타용지로 설정
 - 비시가화지역의 토지이용을 「300m×300m」 셀의 큰 스케일로 표현하여 광역도시계획의 정책 및 개발방향을 도시기본계획에서 실질적으로 수용하기가 어려움
- 도시화예정용지의 수요를 지나치게 구체적으로 추정하여 도시기본계획에서 비시가화지역의 토지이용에 대한 유연성을 기하기가 어려움

■ 도시기본계획

- 비시가화지역은 장기적인 토지이용 예측이 어려워, 종전의 도시지역에서 적용하는 토지이용 관리시스템을 그대로 적용하기에는 한계가 있음
- 일정규모 이상을 개발하기 위해서는 도시기본계획에서 시가화예정용지를 지정해야 하나, 현행 도시기본계획 수립지침으로는 비시가화지역에서 시가화예정용지를 지정할 수 있는 지역이 매우 적어 개발수요에 부응한 개발용지의 확보가 곤란함
- 도시기본계획에서 관리지역의 세부용도(보전, 생산, 계획관리)별 면적과 비율을 정하고 있으나, 이것만으로는 도시관리계획에서 세부용도별 구체적인 경계선 설정을 하기가 쉽지 않음
- 세부 용도별 경계선 설정이 주관적 판단에 의해 이루어질 수 있으며, 양 계획간 토지이용의 불일치가 우려됨

■ 도시관리계획

- 도시관리계획 결정시 용도별 소요면적의 10% 범위 내에서 도시기본계획의 변경 없이 조정가능하나, 비시가화지역은 토지이용의 예측이 어려워 계획적 관리가 어려움

■ 지구단위계획

- 제1종 및 제2종지구단위계획의 역할 및 성격이 명확하게 구분되어 있지 않음
 - 비시가화지역 중 도시지역의 녹지지역은 제1종지구단위계획을, 비도시지역의 계획관리지역은 제2종지구단위계획을 적용
 - 개발진흥지구의 경우, 도시지역에서는 제1종지구단위계획을, 계획관리지역 등 비도시지역에서는 제2종지구단위계획을 적용
- 지구단위계획과 개발사업과의 관계가 분명하지 않음
 - 비시가화지역에서 택지개발사업이나 도시개발사업 등 대규모 도시적 개발사업은 제1종지구단위계획을, 주택건설사업이나 대지조성사업 등 민간개발사업은 제2종지구단위계획을 적용

3. 국토계획법상 비시가화지역 관리제도의 개선방안

■ 광역도시계획

- 광역도시계획과 도시기본계획의 토지이용구분을 일치
 - 광역도시계획의 기타용지 개념을 없애고 도시용지, 도시화예정용지, 보전용지의 개념으로 하여 도시기본계획과 토지이용 구분을 일치시킴
- 광역도시계획과 도시기본계획의 계획내용을 차별화
 - 도시화예정용지를 수요 추정에 의한 구체적인 토지면적 산출방식보다 개발축이나 세부지역에 따라 방향이나 위치를 개념적으로 제시하여 도시기본계획에서 비시가화지역의 토지이용을 유연하게 관리할 수 있도록 함

■ 도시기본계획

- 비시가화지역의 토지이용을 차별적으로 적용
 - 비시가화지역은 도시지역과 달리 설정된 지표를 생활권 등 지역적 공간단위별로

총량만 배분하고, 구체적인 위치는 하위의 도시관리계획에서 정하도록 함

- 비시가화지역 시가화예정용지에 대한 다원적 개념을 도입
 - 비시가화지역은 기존의 시가화예정용지(시가화예정용지 A) 이외에 토지이용의 목적과 수요는 정하나 위치를 정하지 않는 시가화예정용지(시가화예정용지 B)와 토지이용의 목적과 수요, 위치를 모두 여건변화에 따라 필요시 지정할 수 있는 시가화예정용지(시가화예정용지 C로서, 시가화가능용지 개념) 등으로 세분
- 비시가화지역 시가화예정용지와 계획관리지역을 연계
 - 시가화예정용지는 토지적성평가 결과에서 계획관리지역으로 지정이 가능한 지역에 대해서만 지정할 수 있도록 하는 등 시가화예정용지와 계획관리지역을 연계
- 도시기본계획의 관리지역 세부용도 구획방안을 도시관리계획과 연계
 - 도시기본계획에서 관리지역의 세부용도(보전, 생산, 계획관리)지역 경계를 개략적으로 제시하여 도시관리계획에서 이를 바탕으로 구체적으로 구획
 - 또는, 도시기본계획에서 세부용도 구획을 위한 경계선 정형화방안이나 토지적성평가 활용방안 등을 구체적으로 제시

■ 도시관리계획

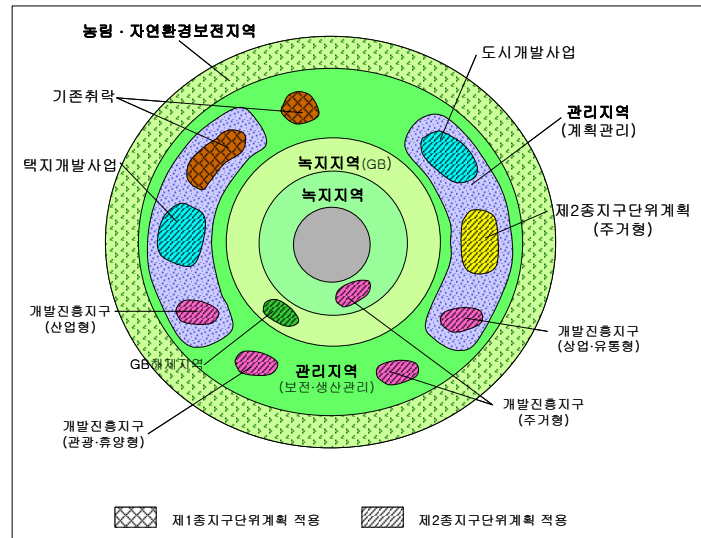
- 도시기본계획에 대한 도시관리계획의 조정여지를 확대
 - 도시기본계획의 수립 대상지역 확대에 따른 비시가화지역 토지이용 예측의 어려움을 감안하여 도시기본계획에 대한 도시관리계획의 용도별 소요면적 조정범위를 현행 10%보다 상향된 범위 내에서 조정할 수 있도록 함
 - 이 경우 용도지역 상향 수단으로의 활용을 방지하기 위한 엄격한 기준제시가 필요

■ 지구단위계획

- 비시가화지역의 제1종 및 제2종지구단위계획을 계획수립의 목적이나 지역의 공간적 특성 등에 따라 역할을 재정립

- 비시가화지역의 지구단위계획을 「기성시가지 관리」를 위한 제1종지구단위계획과 「계획적 신개발 유도」를 위한 제2종지구단위계획으로 구분
- 제1종지구단위계획은 기존 취락 등을 대상으로, 제2종지구단위계획은 미개발지역이나 소규모 산재개발지역을 대상으로 하여 수립

비시가화지역 지구단위계획의 역할 재정립 개념



- 계획관리지역의 제2종지구단위계획은 유형에 따라 차별적으로 운영
 - 주거단지는 곧바로 제2종지구단위계획구역을 지정하여 계획수립 후 개발
 - 산업단지나 유통단지, 관광·휴양단지 등 주거 이외의 단지는 개발진흥지구를 지정한 후 제2종지구단위계획을 수립하여 개발
- 계획관리지역 이외의 지역은 원칙적으로 제2종지구단위계획 수립을 억제하고, 불가피한 경우에 한하여 개발진흥지구를 지정한 후 제2종지구단위계획을 수립
 - 계획관리지역 이외의 지역은 주거개발진흥지구를 허용하지 않고 산업개발진흥지구나 상업·유통개발진흥지구, 관광·휴양개발진흥지구로 한하여 개발을 허용
- 주거·상업·산업 등 기능이 둘 이상 포함되는 복합단지는 제2종지구단위계획 수립을 차별화
 - 주거기능이 포함된 복합단지는 곧 바로 제2종지구단위계획구역을 지정하여 계획수립 후 개발
 - 그 외의 복합단지는 복합개발진흥지구로 지정한 후 제2종지구단위계획을 수립하여 개발

국토연구원 문채 연구위원 (cmoon@krihs.re.kr, 031 - 380 - 0251)