

계획적 국토관리를 위한 관리지역 세분화 방향

- 2003년부터 시행된 새로운 국토이용체계에서는 난개발로 사회문제가 되었던 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합하였고, 도시관리계획에 의해 보전할 곳과 개발할 곳을 세분하도록 제도화하였음
- 그러나 관리지역 세분기준의 미흡, 주민반발 등으로 관리지역 세분 실적이 미미하고, 세분방법도 단순히 3개 지역으로 구분하는 소극적 형태여서 공간 계획적 고려가 미흡함
 - 이러한 관리지역 세분은 소규모 계획관리지역을 점적·선적으로 산재시켜 향후 도시재정비계획 수립의 중대한 걸림돌로 작용하게 될 가능성이 높음
- 관리지역 세분은 개발과 보전의 실질적 효율성을 높일 수 있도록, 계획관리지역의 과다 지정을 지양하고, 도시공간구조 차원에서 개발지역과 보전지역을 공간적으로 집단화하는 형태로 추진되어야 함
- 이를 위해서는 구체화된 관리지역 세분기준을 마련하여 관리지역 세분의 합리성을 높이고 지자체별 민원 대응력을 강화시킬 필요가 있음
 - 시가화예정용지 처리, 중간적성등급인 3등급지의 처리, 개발지역 선정기준, 개발지역과 보전지역의 공간적 집단화, 계획관리지역 면적기준 등에 대한 세분기준 마련 필요

1. 현행 관리지역의 세분(細分) 방법

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2002)은 난개발로 사회문제가 되었던 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합하였고, 토지적성평가를 거쳐 계획관리, 생산관리, 보전관리지역으로 세분하도록 규정하였음
 - 수도권, 광역시, 광역시 인접 시·군은 2005년까지, 그 외 지역은 2007년까지 관리지역을 세분하도록 규정
- 관리지역은 토지적성등급, 상위계획, 주변 토지이용상황 등을 고려하여 세분하도록 도시관리계획수립지침에 규정
 - 토지적성평가 결과 1·2등급지가 50%를 초과하면 보전 또는 생산관리지역으로, 4·5등급지가 50%를 초과하면 계획관리지역으로 지정할 수 있도록 규정
 - 3등급지는 도시기본계획 또는 지역의 개발수요 등을 고려하여 보전·생산·계획관리지역으로 편입

2. 관리지역 세분 현황 및 문제점

● 관리지역 세분의 지연

- 2005년말까지 관리지역을 세분해야 하는 48개 시·군의 대부분이 토지적성평가를 완료하였으나, 관리지역 세분 실적은 아직 미미
 - 경기도의 경우, 2006년 7월 현재, 관리지역 세분 대상 17개 시·군 모두 토지적성평가를 완료
 - 그러나 관리지역 세분을 위한 도시관리계획은 아직 수립 중에 있고, 5개 시·군만 도(道)에 관리지역 세분결정을 요청한 상태임
- 관리지역 세분이 지연되고 있는 이유는 새로 도입된 제도에 대한 이해 부족, 관리지역 세분기준의 미흡, 관리지역 세분에 대한 주민반발 등으로 지자체별로 자체적인 세분방향을 설정하기 어려운 문제에 기인

● 공간 계획적 고려가 미비된 소극적 관리지역 세분

- 관리지역 세분에 대한 기본 취지는 도시관리계획에 의해 공간계획적 차원에서 개발할 지역과 보전할 지역을 구분하여, 개발과 보전의 실질적 효율성을 높이는 데 있음
- 그러나 현재 관리지역 세분을 위한 도시관리계획은 관리지역을 단순히 3개의 용도지역으로 세분한다는 개념에 치중하고 있어 향후 도시재정비계획 수립의 걸림돌로 작용할 가능성이 있음
 - 소규모 취락 및 공장 분포지가 계획관리지역으로 분류되는 등 소규모의 계획관리지역이 점적·선적으로 지정되어, 기존의 난개발 문제를 도시관리계획으로 추인해주는 결과가 초래될 수 있음

● 계획관리지역의 과다 지정 문제

- 각 시·군의 관리지역 세분 방법은 민원 최소화 차원에서 계획관리지역 비율을 가능한 최대화하는 방향으로 추진하고 있어, 관리지역 세분의 실효성이 떨어짐
 - 관리지역의 50%~70%까지 계획관리지역으로 지정하려는 지역이 많아, 수요가 뒷받침되지 않는 과다지정으로 비도시지역의 난개발 방지 효과가 반감되는 문제 발생
- ※ 제4차국토계획상 2020년까지의 도시용지 수요는 약 3,800km² 정도이고, 관리지역 면적은 약 2만 6,000km²임

● 시가화예정용지의 우선개발등급 부여 문제

- 시가화예정용지는 향후 2005년까지 도시용지로 개발할 토지이나, 우선개발등급으로 받아줄 수 있도록 되어 있어, 계획적 개발 이전에 시가화예정용지의 지가 상승 및 난개발 발생 우려가 있음

● 토지적성DB 및 토지적성평가 결과 활용에 대한 이해 미흡

- 「국토계획법」에 의해 토지적성평가제도가 도시계획의 기초정보로 도입됨으로써, 도시관리계획 수립방법과 내용에서 새로운 접근이 필요하나, 과거 「도시계획법」에 의한 도시계획 수립방법이 답습되고 있음

- 토지적성평가 자료에 대한 이해도가 낮아 적성평가등급만을 평면적으로 활용하고 있고, 도시관리계획과 토지적성평가와의 입체적 연계가 이루어지지 못함으로써 계획의 합리성 제고 효과가 낮음

3. 관리지역 세분 방향

● 관리지역 세분과 계획관리지역에 대한 개념 재정립

- 관리지역의 세분화는 “계획적 국토관리”를 지향하고 있는 국토계획법의 취지에 부합할 수 있도록, 공간계획적 측면에서 계획관리지역과 보전관리지역의 지정방안이 검토되어야 함
- 이를 위해서는 조금이라도 개발된 곳은 계획관리지역으로 지정해야 한다는 일반인의 인식을 바로잡을 수 있도록 계획관리지역에 대한 개념을 재정립할 필요가 있음
- 계획관리지역은 개발적성등급이 집단적으로 분포되어 있고, 향후 도시재정비계획에서 도시지역으로 개발할 필요성이 높은 지역을 지정하도록 그 개념이 정립되어야 함

● 개발지역과 보전지역의 공간적 집단화

- 자연친화적으로 도시성장을 관리하기 위해서는, 토지절약적인 토지이용을 추구하여 평면적인 개발의 확산을 억제하고, 개발과 보전지역의 공간적 집단화를 도모해야 함
- 계획관리지역은 가능한 개발적성등급이 3만^m 이상으로 집단화되어 있는 지역 중에서, 추후 주변지역과 연계하여 30만^m 이상으로 확대할 수 있는 지역을 우선적인 계획관리 지역 지정대상으로 선정하는 것이 바람직함

※ 개발적성등급의 집단화 사례

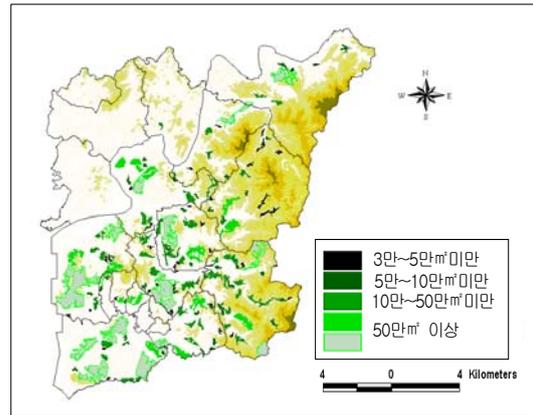
- 관리지역 중에서 4·5등급으로 평가된 토지의 80.7%가 1만^m 미만의 소규모이고, 10만^m 이상으로 집단화된 곳이 5.7%
- 만^m 미만은 994개 단지로 단지 수는 많으나 실제 면적은 1.29km²에 불과한 반면, 10만~50만^m 크기의 단지는 약 9.71km², 50만^m 이상 대단지로 집단화할 수 있는 곳도

40.51km²에 달함

- 따라서 소규모 개발적성 등급지를 제외하더라도 일정규모 이상의 개발적성 분포지를 대상으로 계획관리지역을 선정할 수 있음

[그림 1] 관리지역 개발적성등급지의 공간적 집단화 사례 (A시의 4·5등급지)

구분	단지수(%)	면적(km ² , %)
0 ~ 1만m ² 미만	994(80.7)	1.29(2.2)
1만 ~ 3만m ² 미만	86(7.0)	1.48(2.6)
3만 ~ 5만m ² 미만	38(3.1)	1.44(2.5)
5만 ~ 10만m ² 미만	43(3.5)	2.98(5.2)
10만 ~ 50만m ² 미만	43(3.5)	9.71(16.9)
50만m ² 이상	27(2.2)	40.51(70.6)
계	1,231(100)	57.41(100)



- 향후 도시지역으로 개발할 필요성이 낮은 3만m² 이하의 취락지역 등은 생산관리 또는 보전관리지역으로 분류하여 관리
- **적정 면적의 계획관리지역 지정**
 - 계획관리지역의 비율은 개발 수요가 많은 지역의 경우 기존 관리지역의 30~ 40%를 넘지 않는 것이 바람직하며, 개발수요가 적은 지역은 10~20% 이하가 적정하므로 필요 이상으로 계획관리지역을 넓게 지정하는 것은 지양되어야 함
- **시가화예정용지의 단계별 관리**
 - 시가화예정용지는 2025년까지의 도시개발용지 물량이므로, 시가화예정용지 중에서 연차별 개발목표에 따라 2010년까지의 시가화예정용지 공급물량만을 계획관리지역으로 지정하고, 나머지는 보전등급으로 분류한 후 지자체별 개발추이에 따라 계획관리지역으로 지정
- **토지적성평가 기초도면을 활용한 도시계획 수립**
 - 토지적성평가 도면은 지형과 지적정보를 통합한 도면에 적성등급과 계획에 필요한 다

양한 정보가 GIS로 구축되어 있음

- 토지적성등급과 등급별 특성 등을 입체적으로 분석하여 계획판단에 필요한 기초정보로 활용함으로써 계획의 합리성을 제고하도록 토지적성평가DB의 입체적 활용 유도 필요

● 세분화 기준의 마련

- 시·군별로 관리지역 세분에 대한 구체적 기준을 작성하여 시·군 도시계획조례 또는 지방도시계획위원회의 결정절차를 거침으로써, 관리지역 세분의 일관성과 제도적 기반을 공고히 할 필요가 있음
- 관리지역 세분기준은 토지적성등급의 활용기준과 지역의 장기발전 전략, 인근 시·군과의 연계 등 도시계획적 고려요소를 접목시킬 수 있는 내용으로 구체화하여야 함

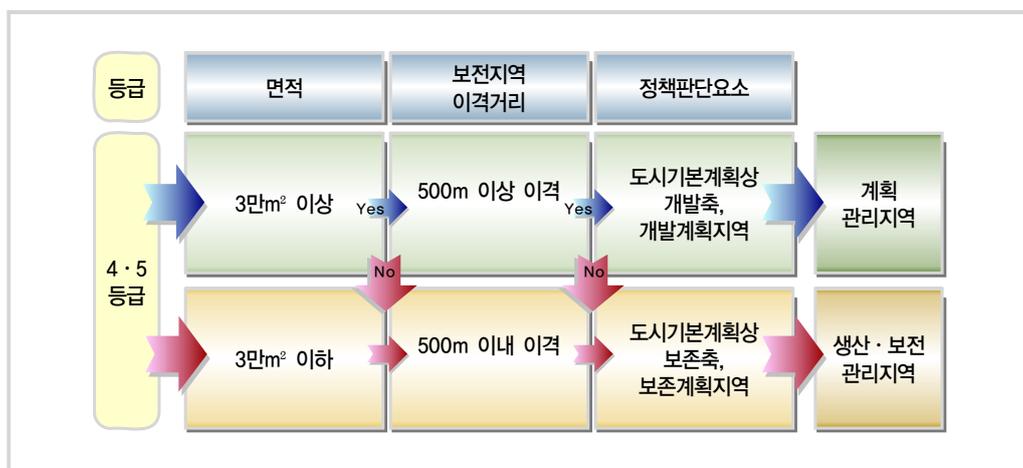
[그림 2] 관리지역 세분기준의 고려사항



세분화 기준의 예시

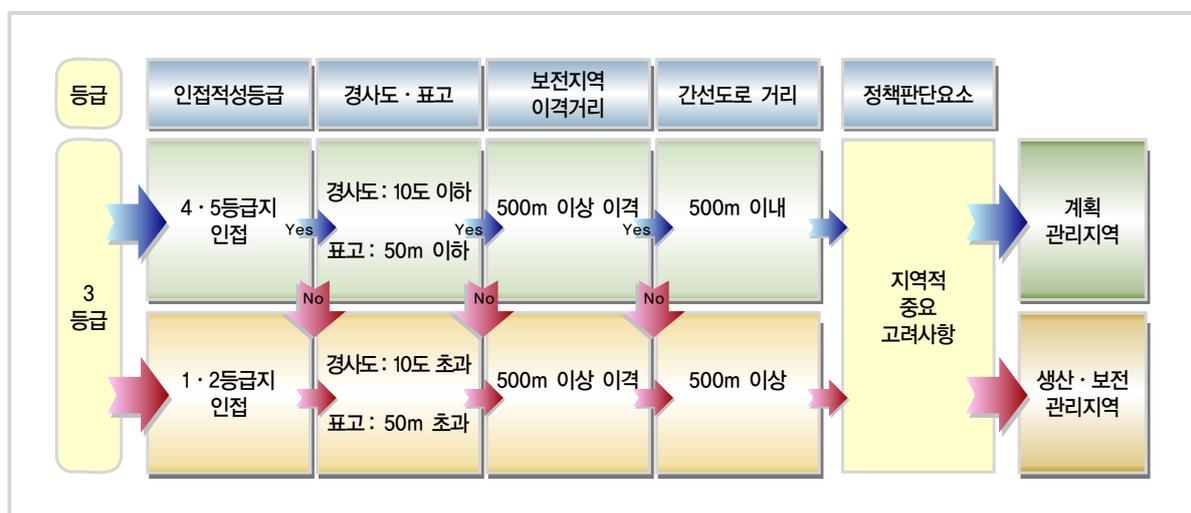
- 개발적성등급의 분포 및 집단화 면적, 보전요소와의 이격거리, 주변의 개발지 분포 및 간선도로 접근성, 정책적 고려 사항 등을 기초로 관리지역 세분기준 작성
 - 토지적성평가결과 4·5 등급지 중에서 3만㎡ 이상으로 집단화되고, 생태자연도 1등급지나 상수원보호구역 등의 보전지역과 일정거리가 이격된 지역을 1차적인 계획 관리지역 후보지로 선정
 - 이를 기초로 도시기본계획 및 인접 시·군 간의 개발축 연계, 지역개발정책 목표 등을 고려하여 최종적인 계획관리지역 지정

[그림 3] 4, 5등급지 세분기준 예시

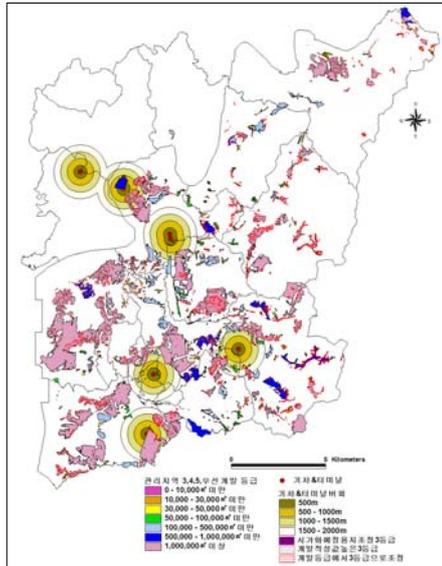


- 3등급지는 4·5등급지와 인접해 있어 4·5등급지와 합해서 3만m² 이상이 되는 경우, 보전지역과의 이격거리, 간선도로 및 공공편익시설 접근성, 지역개발 및 보전전략 적합성 여부를 판단하여 계획관리지역에 포함

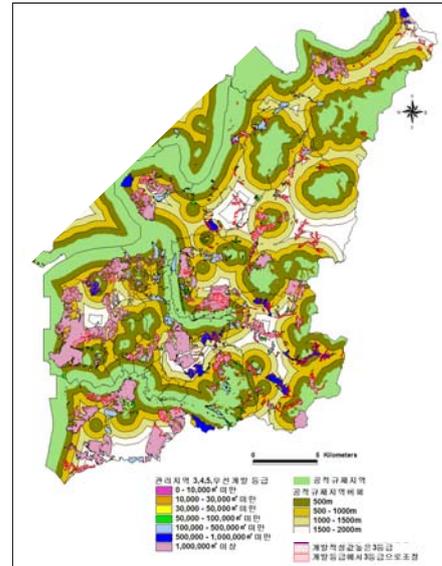
[그림 4] 3등급지 세분기준 예시



- 다음 그림은 토지적성등급과 토지적성평가DB를 활용하여 공간적으로 집단화가 가능한 3·4·5 등급지를 분석한 후, 이들의 공공편익시설 접근도와 보전지역 이격거리를 분석한 사례임
 - 관리지역 세분 시에는 여기에 도시계획적·정책적 고려사항을 추가하여 계획관리지역, 보전관리지역 등을 구분할 수 있을 것임



[그림 5] 집단화된 3·4·5등급지와 공공편의시설 접근도



[그림 6] 공적규제지역 이격거리와 개발적성등급의 분포도

4. 향후 정책과제

- 2006년 8월 현재, 소수의 시·군만이 관리지역 세분의 결정 단계에 있을 뿐이므로, 비도시지역에 대한 계획수립 방법과 기준을 제시하여 관리지역 세분의 계획적 합리성을 높이고 관리지역 세분을 촉진하여야 함
- 관리지역 세분기준의 구체화 및 제도적 근거 강화
 - 시가화예정용지 처리 기준, 개발적성등급의 집단화 기준, 계획관리지역의 정형화 방법 등에 대한 예시적인 세분기준을 마련하여 지자체별 관리지역 세분의 일관성과 합리성 제고 필요
- 토지적성평가와 도시기본계획의 연계성 강화
 - 토지적성평가제도를 도시관리계획만이 아니라 도시기본계획 수립의 기초정보로 규정하여, 도시기본계획과 토지적성평가의 불일치 문제를 해소하고, 도시기본계획상의 시가화예정용지 지정의 합리성 제고
 - 공간계획적인 측면에서 관리지역 세분이 이루어질 수 있도록 지자체 공무원 및 도시계획회사를 대상으로 계획관리지역의 개념 및 관리지역 세분방법에 대한 교육 실시

● 국토연구원 토지주택연구실 채미옥 선임연구위원 (mochae@krihs.re.kr, 031-380-0270)