

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 472

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

비시가화지역 성장관리방안의 효율적 운용을 위한 과제

김은란 국토연구원 책임연구원, 박근현 국토연구원 연구원

요 약

- ① 개발압력이 큰 대도시 주변의 비시가화지역에 소규모 난개발이 확산
 - 적정 기반시설 부재, 조악한 미관·경관 창출, 환경훼손, 재해위험 등의 문제 양산
 - 비시가화지역 관련 제도들은 실효성이 부족하고 개별적으로 운영되어 난개발 제어가 어려움
- ② 국토교통부는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)을 개정하여(2013.7.16.) 비시가화지역의 계획적 관리를 위한 성장관리방안을 도입
 - 성장관리방안은 도시의 성장방향을 예측하여 향후 개발이 예상되는 지역의 난개발을 방지하고 계획적으로 관리하기 위한 정책수단임
 - 개발압력이 높아 난개발이 우려되는 지역을 대상으로 해당 지자체장이 자율적으로 수립하며, 미래의 계획적 개발 및 관리방향을 유도
- ③ 제도의 성공적 운용을 위해 성장관리방안의 법적 위상, 성장관리지역 설정기준, 기반시설 설치, 인센티브 부여 등과 관련한 과제를 해결하여야 함

정 책 제 언

- ① 성장관리방안의 법적 위상과 계획의 성격을 명료화하여 주민재산권 침해를 최소화하여야 함
- ② 현행 법상 유보용도 지역에서만 성장관리방안을 수립할 수 있으나 구역의 정형화와 계획적 토지이용을 위해 총 면적의 일부에 한해 보전용도 포함을 검토할 필요가 있음
- ③ 기반시설의 설치주체 및 비용에 관한 사항을 명확히 하고, 관련 제도와 연계하여 기반시설 설치가 현실화될 수 있도록 유도하여야 함
- ④ 성장관리지역의 인센티브 부여에 따른 영향을 검토하여 부작용을 방지할 수 있도록 함
- ⑤ 성장관리지역의 설정으로 개발행위가 인근 지역으로 전이되는 것을 방지하기 위하여 성장관리지역과 그 외 지역에 대한 개발행위 허가기준의 차등화 등 관련 제도의 정비가 필요함

1. 비시가화지역의 성장관리방안 도입 배경

● 비시가화지역의 난개발 실태와 문제점

- 수도권 및 지방 대도시 주변지역을 중심으로 비시가화지역의 무질서한 난개발이 확산되고 있음
 - 비시가화지역은 국토면적의 약 89%를 차지하는 매우 중요한 토지 자원으로, 「국토계획법」 제58조 3항의 유보용도(계획관리지역, 생산관리지역, 자연녹지지역)와 보전용도(보전관리지역, 농림지역, 환경보전지역, 생산녹지지역, 보전녹지지역)를 의미함
 - 비시가화지역의 난개발은 비정형적 입지로 인한 조악한 미관·경관을 창출하고, 적정 기반시설 부재로 인한 협소한 도로, 수질오염, 환경훼손 등의 문제를 야기하고, 무리한 경사지 개발로 인한 재해위험 등의 문제를 양산
- 파주시, 안성시, 남양주시 등 일부 지자체의 경우 비시가화지역 일부를 ‘성장관리지역’, ‘중점개발유도지역’ 등의 명칭으로 지정하여 관리하고 있으나 법·제도적 근거가 미약하여 실효를 거두지 못함

그림 1 비시가화지역 난개발 현황



자료: 김상조 외, 2010, 도시성장관리를 고려한 기반시설부담구역제도 개선방안 연구. 경기: 국토연구원.

● 비시가화지역 난개발 방지를 위한 기존 법·제도의 운용상 한계

- 비시가화지역에 대한 개발수요를 광역도시계획·도시기본계획 등 도시정책 차원에서 종합적·체계적으로 다뤄야 함에도 불구하고 이에 대한 개발 및 관리방향이 부재
- 비시가화지역의 계획적 관리를 위해 여러 법·제도가 도입되었으나, 분명한 지침의 부재, 구역 지정에 따른 지가상승 등으로 인하여 소기의 목적을 거두지 못함

- (개발행위허가제) 개별적 개발행위에 대해 도시계획 및 관련 계획과의 부합성, 기반시설 공급여부, 주변환경 및 경관과의 조화 등을 심사하는 제도이나, 실제로는 용도지역상 허용된 개발행위를 모두 허가하여 난개발 방지효과 미흡
- (제2종 지구단위계획) 주로 사업계획이 확정된 구역을 대상으로 하며, 비용·시간 등의 문제로 지자체에서 직접 구역을 설정하는 사례가 거의 없어 소규모로 발생하는 난개발을 제어하지 못함
- (기반시설부담구역, 준산업단지, 공장입지유도지구 등) 소규모 난개발을 집단화할 목적으로 도입되었으나, 구역지정에 따르는 지가상승, 부담주체·부담액의 불명확 등으로 인해 활성화되지 못함

● 비시가화지역 성장관리방안의 도입

- 지자체에서 자율적으로 난개발을 야기하는 소규모 개발행위의 방향을 유도하고 관리할 수 있는 유연한 제도 도입이 필요
 - 비시가화지역의 성장관리는 개발행위허가 기준에 대한 명확한 원칙과 지자체 조례·도시기본계획 등 법제도적 뒷받침이 필요
 - 따라서 지자체가 비시가화지역 성장관리제도를 운용할 수 있는 법적 근거 제공이 요구됨
- 국토교통부에서는 비시가화지역의 난개발 방지 및 계획적 관리를 위해 「국토계획법」 개정(2013.7.16. 개정, 2014.1.17. 시행)을 통해 성장관리방안을 도입
 - 또한, 성장관리방안의 효율적 운용을 위해 동법 시행령 및 성장관리방안 수립지침 시행

2. 성장관리방안의 주요 내용

● 제도의 성격과 법적 위상

- 성장관리방안은 도시의 미래성장방향을 예측하여 개발이 예상되는 지역에 대해 사전적으로 관리방향을 설정함으로써 난개발을 방지하고 계획적 개발 및 관리를 유도하는 정책수단임
 - 난개발이 우려되는 지역을 대상으로 해당 지자체장이 자율적으로 수립
 - 미래의 계획적 개발 및 관리방향을 제시하여 유도
- 성장관리방안은 개발행위허가를 위한 하나의 기준으로 설정되어 있으며, 성장관리방안의 수립권자 및 수립절차는 국토계획법에 명시되어 있어 법정계획과 같은 구속력을 가짐(법 제58조5항, 6항)
 - 성장관리방안은 지침적 성격을 갖지만 도시기본계획과 달리 주민의 재산권에 영향을 미침
 - (수립권자) 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 군수

- (수립절차) 성장관리방안 작성(기초조사, 입안) → 주민·지방의회 의견청취 및 관계기관 협의 → 지방도시계획위원회 심의 → 결정 및 공고 → 열람

그림 2 계획체계상 성장관리방안의 위상

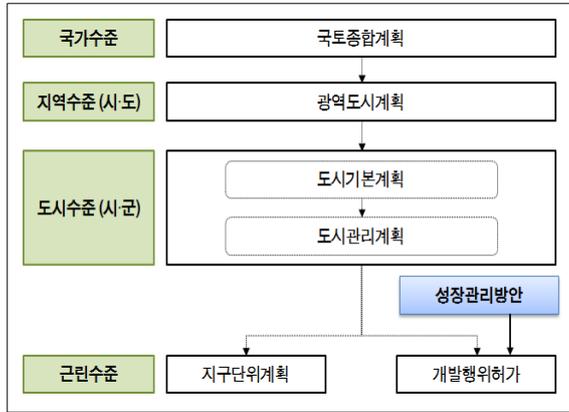


그림 3 성장관리방안 수립절차



자료: 김은란 외, 2013. 비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구. 경기: 국토연구원.

● 성장관리방안 수립기준

■ 성장관리방안 수립지역

- 법 제58조3항2호에 의한 유보용도(계획관리지역, 생산관리지역, 자연녹지지역) 중 개발수요가 많아 난개발이 예상되는 지역, 향후 시가화가 예상되는 지역, 주변지역과의 연계하여 체계적 관리가 필요한 지역에 수립
- 성장관리방안 수립지역을 대상으로 개발행위허가건수, 인구증가율 등을 활용하여 구역을 설정

■ 성장관리방안의 내용

- 도로·공원 등 기반시설에 관한 사항과 건축물의 용도·밀도에 관한 사항을 의무적으로 포함
- 건축물의 배치·형태 등, 환경관리계획, 경관계획 등과 도시·군조례로 정하는 사항을 자율적으로 포함하여 수립

● 성장관리방안 활성화를 위한 인센티브의 부여

- 성장관리방안 수립지역은 개발행위허가 시 도시계획위원회 심의 면제(국토계획법 제59조2항)
- 성장관리방안을 수립한 계획관리지역의 경우 인센티브 부여
 - 지자체 조례로 건폐율 및 용적률 상한을 125% 이내에서 완화하여 적용 가능(국토계획법 제77조 1항, 제78조1항)
 - 바닥면적 3,000㎡ 미만의 판매시설 입지 허용(동법 시행령 별표 20)

3. 성장관리방안의 효율적 운용을 위한 과제

- 성장관리방안의 법적 위상과 계획의 성격을 명료화
 - 현재 성장관리방안은 개발행위허가를 위한 기준으로 설정되어 있으며, 일반적인 법정계획에 준하는 수립절차를 거치도록 되어 있음
 - 성장관리방안 수립지역 내 기반시설 확보 등의 이유로 주민의 재산권 행사를 직접적으로 제한함에 따라 민원이나 법적 해석에 대한 논란이 발생할 여지가 있음
 - 현 도시계획체계 속에서 성장관리방안의 위상이 다소 모호하기 때문에 성장관리방안 수립지침의 내용을 명확히 하여 주민의 재산권 침해논란을 최소화하여야 함
- 성장관리방안 수립지역의 범위를 합리적으로 조정
 - 개정된 「국토계획법」에 따르면, 유보용도(계획관리지역, 생산관리지역, 자연녹지지역)를 대상으로 성장관리지역을 설정할 수 있음
 - 그러나 보전용도 중 생산녹지지역이나 보전관리지역의 경우 소규모 개발행위가 활발히 일어나고 있어서 성장관리가 필요
 - 따라서 성장관리지역을 설정할 때 구역의 정형화와 계획적 토지이용을 위해 필요한 경우 총면적의 일부(예: 20%)에 한해서 보전용도를 포함하는 방식 등을 검토
- 기반시설 설치를 현실화하기 위한 법·제도적 지원 및 연계 강화
 - 비시가화지역 난개발의 가장 큰 문제는 도로·공원·주차장 등 기반시설의 부재인 만큼, 성장관리방안에 포함된 기반시설 설치가 현실화될 수 있도록 법제도적·정책적 뒷받침 필요
 - 기반시설의 설치주체 및 비용과 관련된 사항을 명확히 하고 작동가능하도록 제도적으로 보완
 - 향후 지자체의 도시·군관리계획 결정 시 성장관리방안에 제시된 기반시설을 도시·군계획시설로 지정하여 재산권 침해를 최소화하고 계획적 개발을 조기에 유도
- 성장관리지역의 인센티브 부여에 따른 부작용 방지
 - 성장관리방안을 활성화하기 위해 계획관리지역에 성장관리방안을 수립할 경우 인센티브를 부여(용적률·건폐율 상한 125% 완화 및 소규모 판매시설 입지허용)하고 있으나, 계획관리지역의 행위제한이 네거티브 시스템으로 전환됨에 따라 오히려 난개발이 발생할 여지가 존재
 - 성장관리지역 인센티브 부여에 따른 영향을 사전적으로 검토하여 난개발 문제를 방지할 수 있는 방안 모색 필요

4. 향후 성장관리방안의 발전방향

- 계획체계 내 성장관리방안의 위상 재정립
 - 성장관리방안은 도시기본계획의 하위계획으로 두고 도시관리계획과 유사한 위상을 갖도록 할 필요가 있음
 - 도시기본계획이 공간구조 및 토지이용방향을 개념적 수준에서 제시한다면, 성장관리방안은 도시기본계획의 방향을 수용하면서 비시가화지역의 계획적 관리를 위한 가이드라인을 제시하는 역할을 수행하는 것이 바람직함
- 비시가화지역의 관련 제도와 연계
 - 성장관리방안은 비시가화지역 토지이용 및 개발행위와 관련한 기존 제도들을 운영하는 가이드라인 역할을 수행하여야 함
 - 성장관리방안에 비시가화지역의 다양한 관리수단 즉, 지구단위계획, 개발진흥지구, 준산업단지제도, 공장입지유도지구, 기반시설부담구역제도 등을 활용 및 연계함으로써 비시가화지역의 개발을 바람직한 방향으로 유도할 수 있음
- 성장관리지역과 주변지역의 차등화 방안 마련
 - 성장관리방안이 성공적으로 운용되기 위해서는 성장관리지역과 그 외의 지역의 토지이용규제를 차등화하는 조치가 동반되어야 함
 - 성장관리지역 내에서 개발행위를 용이하게 하고 그 외의 지역에서는 개발행위를 엄격하게 관리할 필요가 있음
 - 단기적으로는 실현가능성 측면에서 성장관리지역에는 기존의 개발행위를 허용하고 성장관리지역 외에는 개발행위 허가기준을 강화하는 방식 가능
 - 장기적으로 비시가화지역의 토지이용과 개발행위를 계획적으로 관리하기 위해 토지이용규제를 근본적으로 강화하는 실천적 수단이 필요(참고: 일본 센비키제도, 영국 계획허가제)

김은란 국토연구원 도시연구본부 책임연구원 (erkim@krihs.re.kr, 031-380-0668)

박근현 국토연구원 도시연구본부 연구원 (kehpark@krihs.re.kr, 031-380-0214)