국토연구 제58권 (2008. 9): pp95~114

도시기본계획상 토지이용계획 수립의 한계와 개선방안

A Study on the Improvement of Land-use Planning in the Comprehensive City Plan

김영우 국토해양부 서기관
Kim Youngwoo Senior Deputy Director, Ministry of Land, Transport, Maritime Affairs(Primary Author)
(kyw@mltm.go.kr)

문영기 강원대학교 부동산학과 교수
Moon Youngki Professor, Dept. of Real Estate, Kangwon National Univ.
(youngki@kangwon.ac.kr)

목 차

I. 서론
1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법
3. 선행연구의 고찰

II. 도시기본계획상 토지이용계획의 수립 실태
1. 토지이용계획 수립에 관한 제도변천
2. 토지이용계획 수립 방식
3. 도시기본계획 수립 현황

III. 토지이용계획 수립의 한계
1. 계획인구와 토지이용계획 간 연계성의 한계
2. 개발가능지 분석기준의 한계
3. 시가화예정용지 설정상 한계
4. 비도시지역의 계획 한계
5. 타 법률에 의한 도시기본계획 의제의 한계

IV. 토지이용계획 수립 개선방안
1. 계획인구와 토지이용계획 간 연계강화
2. 개발가능지 분석기준의 다양화
3. 시가화예정용지 설정 및 주변지역 관리방안
4. 비도시지역의 계획적 토지이용계획 수립
5. 도시기본계획 의제의 최소화

V. 결론

www.kci.go.kr

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

급속한 도시화의 진행으로 주택공급을 활성화하기 위하여 1994년에 도입된 준농림지역 제도는 국토의 심각한 난개발[1]에 봉착하여 선계획-후개발[2]을 통한 계획적 개발의 필요성이 부각되었다. 선계획-후개발을 뒷받침하기 위하여 2003년부터 시행된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」이라 한다)에서는 인구 10만 이상의 시·군, 수도권에 속한 시·군, 광역시와 경계를 같이하는 시·군은 도시기본계획을 수립하도록 의무화하여 선계획으로 도시기본계획 수립을 강화하였다(「국토계획법」 제18조 제1항). 개발계획이 포함된 도시관리계획은 도시기본계획에서 제시하는 토지이용계획의 용도별 총량의 범위 내에서 도시기본계획에 부합되게 용도지역·지구·구역을 지정하고, 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획을 수립하도록 하고 있다(「국토계획법」 제25조 제1항).

도시기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고자 하는 종합계획으로서 관련 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준을 설정하는 재량행위라 할 수 있다.[3] 이에 반하여 도시관리계획은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서 행정처분에 해당된다. 이러한 도시계획의 성격으로 인하여 도시기본계획은 국민에게 직접적인 행정처분으로 인정되지는 않지만 도시관리계획의 선계획으로 자리매김되어 있어 토지이용계획 수립과 불가분의 관계를 가지고 있다.

도시기본계획에서 제시하는 토지이용계획은 도시관리계획 등 개발계획의 선계획으로 광범위한 영향을 미치고 있음을 볼 때 도시기본계획상 토지이용계획의 수립현황과 한계를 살펴보는 것은 의미가 크다고 할 수 있다. 본 연구에서는 도시기본계획상 토지이용계획 수립과정에서 나타나는 계획인구와의 연계성, 개발가능지 분석, 시가화예정용지 설정 등과 운영과정에서의 도시기본계획 제도의 한계를 파악하고 이를 극복할 수 있는 대안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

「국토계획법」 시행 이후 도시기본계획을 수립하고 있는 시·군은 <표 1>과 같이 전국적으로 131개 시·군에 달한다. 이 중 2008. 6월 말까지 90개 시·군이 수립을 완료하였고, 수립 중인 도시는 41개 시·군에 이른다.

이 중 수도권에 속한 시·군은 도시기본계획 수립이 활발하여 2008. 6월 말 현재 33개 시·군 중

1) 난개발이란 개발사업의 외부불경제 효과 등 도시개발에 따라 발생하는 부정적 측면을 총칭하는 개념으로서 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 사전계획(사업 단위의 계획이 아니고, 지방자치단체의 행정구역 전체를 단위로 각종 사업과 시설, 토지이용 등을 종합적으로 고려하여 외부효과를 최대한 높이기 위한 도시계획 형태의 계획을 의미) 없이 무계획적으로 이루어진 개발을 난개발이라고 정의하되는 것으로서 이때에는 계획적 개발인지의 여부가 난개발 여부를 판단하는 척도가 된다. 다른 하나는 계획적이냐 여부에 관계없이 환경친화적이지 못한 개발은 모두 난개발로 정의하고 있다. 이때에는 환경친화적인지 여부가 난개발을 판단하는 핵심기준이 된다. 그러나 현실적으로 나타나는 난개발의 모습은 위의 두 가지를 포함하고 있어 난개발이란 무계획적인 개발로 인해 녹지공간과 우량농지가 훼손될 뿐만 아니라 기반시설 및 공공시설 공급부담의 가중, 토지이용의 효율성 저하 등을 초래한 개발행위를 의미한다.(박헌주 외. 2001. 지속가능한 국토이용체계 구축방향에 관한 연구. 국토연구원. pp27-29.)

2) '계획없이 개발은 없다'는 개발원칙을 표현하는 표제어로 도시기본계획 등 계획을 수립한 이후 이를 바탕으로 개발이 가능하다는 의미다.

3) 대법원 1998.4.24. 선고 97누1501판결.

www.kci.go.kr

표 1 _ 도시기본계획 수립도시 현황

시·도별 수립			승인권자별 기수립 시·군(90)		승인권자별 수립 중 시·군(41)	
시·도	행정구역 (167개 시·군)	수립도시 (131개 시·군)	국토해양부장관 (54)	도지사 (35)	국토해양부장관 (10)	도지사 (31)
특별시·광역시	7	7	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산	–	–	–
경기도	31	31	구리, 성남, 안양, 파주, 양평, 포천, 가평, 연천, 용인, 안성, 광주, 평택, 여주, 화성, 이천, 남양주	부천, 고양, 오산, 의왕, 수원, 군포, 하남, 김포, 광명, 동두천, 의정부, 시흥	안산	양주, 과천
강원도	18	18	동해, 원주, 춘천, 강릉	속초, 홍천, 양양, 태백, 평창, 인제		횡성, 영월, 정선, 철원, 화천, 양구, 고성, 삼척
충북	12	12	제천, 청원	–	충주	옥천, 보은, 영동, 청주, 증평, 괴산, 단양, 음성, 진천
충남	16	14	천안, 공주, 논산, 서산, 보령	계룡, 홍성, 예산	아산, 당진	금산, 연기, 부여, 서천
전북	14	7	정읍, 익산, 군산, 김제, 남원	무주	–	전주
전남	22	12	여수, 광양, 순천	영암, 장성, 목포, 화순, 나주, 함평, 담양	–	무안, 해남
경북	23	16	경주, 영천, 영주, 칠곡, 김천, 안동, 경산, 구미	청도, 군위, 고령	상주	성주, 울릉, 포항, 문경
경남	20	13	밀양, 김해, 마산, 통영	남해, 진해, 창녕	거제, 창원, 사천, 양산, 진주	하동
제주도	4	1	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 적용 수립			

자료 : 국토해양부 도시정책과. 2008. 내부자료(2008.6월 현재).
행정자치부. 2006. 한국도시연감.

30개 시·군이 수립을 완료하였으므로 본 연구에서는 도시기본계획 수립 대상 도시 중 경기도의 31개 시·군을 분석대상으로 하고자 한다. 경기도는 인구 100만 명 이상의 대도시와 10~100만 명의 중소도시, 10만 명 이하의 농어촌 군 등이 다양하게 분포[4]되어 있어 도시특성에 따라 여러 유형의 토지이용계획을 수립하고 있다.

본 연구에서는 경기도 31개 시·군의 도시기본계획 보고서상 토지이용계획 수립현황을 분석하고, 수립과정 및 제도 운영과정에서의 문제점 등을 도출하여 이를 바탕으로 토지이용계획 수립의 한계와 개선방안을 제시하고자 한다.

4) 2006년 말 현재 경기도 인구 중 100만 명 이상 도시는 수원시이며, 50만 명 이상 도시는 성남시, 안산시, 안양시, 용인시, 고양시, 부천시이고, 10만 명 이하 군은 가평군, 양평군, 연천군이다.

www.kci.go.kr

3. 선행연구의 고찰

도시기본계획상 토지이용계획 수립을 위한 선행연구는 대부분 토지이용계획을 도시기본계획 체계 내에서의 부문요소로 보고 접근함에 따라 도시기본계획 전체를 연구하면서 토지이용계획의 일부에 국한하여 다루고 있다. 문채(2004)는 비도시지역은 생활권단위로 토지소요량만 표시하는 방안을 제시하고, 시가화예정용지 지정 시 토지적성평가 결과 4, 5등급은 계획적으로 개발하고 3등급은 지역의 여건을 고려하여 토지의 용도를 결정하는 방안을 제시하고 있다.

충남발전연구원(2006)은 '충청남도 시·군 도시기본계획의 수립실태 및 개선방안'에서 충청남도 시·군을 대상으로 지역사례를 분석한 결과 개발가능지 분석기준을 보완하고, 도시기본계획과 토지적성평가 간의 연계를 제안하고 있다.

서울시정개발연구원·인천발전연구원·경기개발연구원(2006)은 '21세기형 도시기본계획 수립 및 운용개선에 관한 연구'에서 토지수요 예측은 인구지표, 주택수요, 공간구조 개편, 개발가능용지의 규모와 위치, 지방자치단체의 주요 도시정책 및 전략 등 해당 지방자치단체의 여건과 이슈별 계획과정에서 결정할 수 있어야 한다고 제안하고 있다.

본 연구는 「국토계획법」 시행 이후 수립된 경기도 31개 시·군 도시기본계획 전체에 대한 종합적인 조사·분석을 통해 토지 이용계획체계 전반에 대한 문제점을 도출하고 개선대안을 제시한다는 점에서 기존의 연구와 차이를 보이고 있다.

Ⅱ. 도시기본계획상 토지이용계획의 수립 실태

1. 토지이용계획 수립에 관한 제도변천

도시기본계획제도가 도입된 1981년 최초의 '도시기본계획수립지침'[5]에서 토지이용계획은 첫째, 계획구역을 기개발지역, 개발가능지역, 개발억제지역, 개발불능지역 등으로 구분하며 현재의 토지이용현황과 금후의 토지이용계획 방향을 제시하고, 둘째, 인구배분계획, 교통계획, 산업개발계획, 생활환경계획, 사회개발계획, 공원녹지계획 등 각 부문별 계획의 상관관계를 고려하여 목표연도 및 계획단계 연도별 토지이용계획을 수립하도록 하고 있다.

1995년 지방자치제가 도입된 이후에 새로 마련된 '도시기본계획수립지침'에서는 도시기본계획구역 중 도시계획구역으로 일체적인 관리가 필요한 지역의 토지는 주거용지, 상업용지, 공업용지, 녹지용지 및 개발예정용지로 하여 계획함을 원칙으로 하고 기타 지역(도시계획법에 의하여 관할하는 이외의 지역)은 별도의 토지이용계획을 수립하지 않도록 하고 있다. 주거용지, 상업용지, 공업용지는 기존의 토지이용상태와 장래의 수요를 고려하여 적정하게 정하도록 하고 있다.

도시계획법이 전면개정된 이후 시행된 1999년 '도시기본계획수립지침'에서는 첫째, 도시와 농촌의 병행발전과 토지의 효율적 이용을 위하여 목표연도까지 도시계획으로 관리할 필요가 있는 지역(도시관리지역)과 그 외의 지역(비도시관리지역)으로 구분하여 토지이용의 방향을 설정하고, 둘째,

5) 사무관리규정시행규칙 제3조의 규정에 의하여 예규는 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시하는 법규문서 외의 문서로 정의하고 있으며, 도시기본계획수립지침은 예규적 성격으로 계획을 수립하는 길잡이 역할을 하는 것으로서 바람직한 계획이 수립되도록 중앙정부의 정책방향이나 일반적 원칙을 제시하는 역할과 함께 실제 계획이 갖추어야 할 내용과 항목을 규정하는 역할을 한다.

www.kci.go.kr

도시관리지역은 목표연도 토지수요를 추정하여 산정된 면적을 기준으로 시가화용지, 시가화예정용지, 보전용지로 토지이용을 계획하며, 셋째, 개발제한구역 해제지역의 관리방향을 제시하도록 하고 있다.

새로운 「국토계획법」이 마련된 2002년 '도시기본계획수립지침'에서는 첫째, 인구예측을 근거로 하여 토지용도별 수요량 산출기준을 제시하고, 둘째, 비도시지역에 제2종 지구단위계획구역 총량을 계획하도록 하며, 셋째, 시가화예정용지는 도시기본계획 구상도에 직경 1cm의 주황색점으로 표현하고 구체적 위치는 표현하지 않는 것으로 하였다.[6)]

2. 토지이용계획 수립 방식

'도시기본계획 수립지침'에서 도시기본계획은 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 토지이용계획을 수립하도록 하고 있다.

토지이용계획 수립 시에는 토지이용현황을 분석하여 용도별 수요량를 산출하도록 하고 있다. 토지이용현황의 분석방법[7)]은 첫째, 토지이용현황을 분석하여 기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불가능지로 구분하여 장래 토지이용을 예측한다. 둘째, 기개발지는 비효율적인 토지이용 발생지역과 도시기능의 왜곡지역을 조사·분석하고 발생원인과 문제점을 판단하여 기존 토지이용계획을 변경할 필요가 있는 곳을 선별한다. 셋째, 시가지 외곽에서는 난개발의 발생지역과 신규 개발잠재력이 큰 지역의 현장을 조사하여 파악한다.

용도별 토지수요량 산출을 위해 주거용지는 첫째, 인구예측에 근거하여 미래 주택 및 토지수요를 산정한 후, 기성 시가지의 주거면적과 비교하여 신규로 확보하여야 할 주거용지를 산출한다. 이때 개발밀도는 용적률 150%를 기준으로 하여 필요한 면적을 산출한다. 둘째, 기성 시가지 또는 기존취락 내 미개발지나 저개발지를 최대한 고려하고 재개발·재건축 등을 예상하여 신규 주거용지의 개발물량은 최소화하도록 한다.

상업용지는 첫째, 미래 인구규모 및 도시특성에 따라 적정한 상업용지의 수요를 판단한다. 둘째, 기존 시가지에서 이미 상업기능으로 바뀌고 있는 타 용도지역을 파악하고, 상업용지가 도시 내에서 적정하게 분포되어 있는지를 판단한다. 셋째, 도시지역에서는 상업용지의 수요, 타 용도지역의 전환, 적정한 분포 등을 감안하고, 비도시지역에서는 유통 및 관광·휴양 등의 수요를 판단하여 신규로 필요한 상업용지의 면적을 산정한다.

공업용지는 첫째, 시·군 및 상위계획의 산업정책에 입각하여 필요한 공업용지의 수요를 판단한다. 둘째, 도시지역 내에서는 새로운 신규토지를 확보하기보다는 기존에 확보된 공업용지 중 저개발 또는 미개발된 곳을 최대한 활용하고 효율적·압축적인 토지이용이 될 수 있도록 한다. 셋째, 비도시지역에서의 공업용지는 제2종 지구단위계획구역으로 확보할 수 있는 일정규모 이상의 토지로 농공단지 등에 필요한 토지를 판단하여 산정한다.

용도별 토지수요를 토대로 토지이용계획 수립 시 고려할 사항으로는 첫째, 토지자원을 효율적이

6) 본 연구는 2008. 6월 말 기준으로 수립하고 있는 도시기본계획을 대상으로 분석하였으나, 2008. 7. 1 개정된 '도시기본계획수립지침'에서는 개발용지의 적기 공급을 위해 도시기본계획에서는 시가화예정용지의 생활권별·주용도별·단계별 총량만 설정하였다. 또 위치 및 그 위치별 용도의 도면 표시는 폐지하면서 토지용도별 세부용도 및 구체적인 위치는 도시관리계획으로 결정할 수 있도록 하고 토지이용계획수립 내용의 근간은 개정 전의 내용을 승계하고 있다.

7) 도시기본계획수립지침 제4절.

www.kci.go.kr

표 2_경기도 31개 시·군 도시기본계획상 토지이용계획 현황

구분	수립완료 도시기본계획		개발가능지 분석 결과(㎢)					토지이용계획(㎢)					1인당 공급 면적 (C/A) (㎡)	승인 권자
	목표 연도	계획 인구 (천명) (A)	계	기개발지	개발가능지	개발불능지	개발억제지	토지 용도 소요 면적 (B)	토지 공급면적			편차 (B-C)		
									계 (C)	시가화 예정용지 (주상공) (D)	시가화 용지 (주상공) (E)			
계		16,070	10,298.1	936.4	1,820.5	4,672.0	3,059.6	1,107.8	1,071.5	423.3	648.2	36.3	66.86	
가평군	2020	130	843.45	17.13	109.73	518.38	198.21	10.09	10.09	4.91	5.18	-	77.61	장관
광주시	2020	320	431	28.58	62.22	222.60	118.48	26.12	18.86	2.97	15.89	7.26	58.93	〃
구리시	2020	240	33.29	7.76	5.63	7.27	12.63	7.57	6.03	0.44	5.59	1.54	25.12	〃
남양주시	2020	630	458.44	23.66	23.98	253.05	159.65	43.89	43.87	9.16	34.71	0.02	69.63	〃
성남시	2020	1,140	141.72	36.50	2.00	61.50	41.72	48.05	34.82	1.47	33.35	13.23	30.54	〃
안산시	2020 (안)	1,000	255.22	86.87	21.79	79.29	67.27	47.25	55.08	13.56	41.52	△7.83	55.08	〃
안성시	2020	280	554.08	21.14	242.89	273.50	15.53	36.72	32.48	20.14	12.34	4.24	116.00	〃
안양시	2020	700	58.51	21.15	2.90	-	34.45	21.70	23.43	0.23	23.20	△1.73	33.47	〃
양평군	2020	170	878.27	19.99	249.43	62.92	545.92	11.29	11.26	7.91	3.35	0.03	66.23	〃
여주군	2020	180	607.9	24.7	83.1	194.6	305.5	14.91	7.30	3.42	3.88	7.61	40.55	〃
연천군	2020	85	695.21	3.34	41.22	779.49	49.98	16.08	10.89	7.04	3.85	5.19	128.11	〃
용인시	2020	1,200	591.5	119.3	104.0	242.9	125.3	69.4	64.41	21.27	43.14	4.99	53.67	〃
이천시	2020	330	461.1	22.3	188.5	71.9	178.4	32.53	20.92	13.22	7.70	11.61	63.39	〃
파주시	2025	520	672.6	40.7	79.4	370.9	181.6	59.2	52.02	25.8	26.22	7.18	100.03	〃
평택시	2020	800	477.89	54.71	204.11	80.36	138.70	124.8	112.88	38.64	74.24	11.92	141.10	〃
포천시	2020	260	826.64	59.73	81.88	540.60	144.39	15.36	15.36	9.19	6.17	-	59.07	〃
화성시	2020	920	687.9	104.1	132.5	154.7	296.6	125.1	152.89	106.5	46.39	△27.79	166.18	〃
고양시	2020	1,060	267.25	35.53	19.43	161.78	50.51	49.23	47.34	10.82	36.52	1.89	44.66	도지사
과천시	2020 (안)	112	81.92	28.69	1.54	30.74	20.95	5.55	4.95	1.54	3.41	0.60	44.19	〃
광명시	2020	385	38.50	7.11	4.54	-	26.85	13.31	11.70	0.59	11.11	1.61	30.38	〃
군포시	2020	330	36.36	10.09	2.83	-	23.42	12.26	12.25	1.71	10.54	0.01	37.12	〃
김포시	2020	590	276.57	26.08	54.50	79.80	116.17	46.23	46.68	27.59	19.09	△0.45	78.77	〃
동두천시	2020	133	-	-	-	-	-	9.29	13.42	6.52	6.90	△4.13	100.90	〃
부천시	2020	930	53.45	26.92	4.31	13.54	8.68	31.94	31.94	1.38	30.56	-	34.34	〃
수원시	2020	1,290	121.10	42.05	24.41	30.69	23.94	55.58	60.22	11.88	48.34	△4.46	46.68	〃
시흥시	2020	535	166.60	23.80	7.80	48.00	97.00	46.09	43.56	8.10	35.46	2.53	81.42	〃
양주시	2020 (안)	660	310.24	13.58	27.37	246.32	22.97	70.19	64.04	53.33	10.71	6.15	97.03	〃
오산시	2020	270	42.75	8.37	17.46	5.91	11.00	21.29	21.62	5.72	15.90	△0.33	80.07	〃
의왕시	2020	190	53.99	5.06	5.10	22.08	21.75	6.84	9.56	3.21	6.35	△2.72	50.31	〃
의정부시	2020	500	81.6	15.07	7.13	37.38	22.02	17.80	20.37	2.91	17.46	△2.57	40.74	〃
하남시	2020	180	93.08	2.43	8.82	81.83	-	12.03	11.26	2.13	9.13	0.77	62.55	〃

자료: 경기도 31개 시·군 도시기본계획 보고서.

www.kci.go.kr

고 절약적으로 이용할 수 있도록 가용토지 공급량을 고려하여 계획한다. 둘째, 각 용지별 토지수요량은 인구 및 사업계획 등을 고려하여 합리적인 수급계획이 수립될 수 있도록 한다. 셋째, 인구배분계획, 교통계획, 산업개발계획, 주거환경계획, 사회개발계획, 공원녹지계획, 환경보전계획 등 각 부문별계획의 상호 관계를 고려한다. 넷째, 용도별 토지수요는 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 계획하고 생활권별 및 단계별로 제시하도록 하고 있다. 이를 바탕으로 토지이용계획은 목표연도 토지수요를 추정하여 산정된 면적을 기준으로 시가화용지[8], 시가화예정용지[9], 보전용지[10]로 구분하여 계획하도록 하고 있다.

3. 도시기본계획 수립 현황

경기도 31개 시·군은 「국토계획법」에 따라 새로이 도시기본계획을 수립하고 있다. <표 2>와 같이 경기도 31개 시·군 중 안산시, 과천시, 양주시가 현재 수립 중에 있고 다른 시·군은 이미 수립이 완료되었다.

특별시·광역시 및 최초로 수립하는 시·군의 도시기본계획을 제외한 시·군 도시기본계획 승인권이 2005년 7월 1일부터 도지사에게 이양되어, 국토해양부장관이 17개 시·군, 경기도지사가 14개 시·군의 승인권을 갖고 있다.

31개 시·군 도시기본계획상의 토지이용계획의 실태를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 31개 시·군이 관할 행정구역을 대상으로 수립하고 있고, 구 '도시계획법'에 의한 도시계획구역 중 다른 행정구역을 포함하여 수립한 경우는 관할 행정구역으로 일원화 하였다. 둘째, 개발가능지 분석을 시·군 특성을 반영하여 표고, 경사도 등을 정하고 있다. 셋째, 일부 시·군에서 생태자연도, 녹지자연도 등 환경적 기준을 개발가능지 분석지표로 이용하고 있다. 넷째, 화성시 등 일부 도시에서는 토지소요면적을 공급면적보다 초과하여 계획을 수립하고 있다.[11] 다섯째, 비도시지역의 계획적 개발을 위한 제2종 지구단위계획구역의 총량을 주거형, 산업·유통형, 관광·휴양형 등 유형별로 구분하여 반영하고 있다.

III. 토지이용계획 수립의 한계

1. 계획인구와 토지이용계획 간 연계성의 한계

토지이용계획은 인구예측에 근거하여 수립하게 된다. 계획인구 추정은 '모형에 의한 추정방법'과 '자연증가분과 사회적 증가분의 구분에 의한 추정방법'[12]의 두 가지 방법을 이용하고 있다.[13] 추정된

8) 시가화용지는 현재 시가화가 형성된 기개발지로서 기존 토지이용을 변경할 필요가 있을 때 정비하는 토지로서 주거용지·상업용지·공업용지·관리용지로 구분하여 계획한다. 여기서 관리용지는 계획관리지역 중 제2종 지구단위계획이 구역으로 지정된 지역을 말한다.

9) 시가화예정용지는 당해 도시발전에 대비하여 개발축과 개발가능지를 중심으로 시가화에 필요한 개발공간을 확보하기 위한 용지다.

10) 보전용지는 토지의 효율적 이용과 지역의 환경보전·안보 및 시가지의 무질서한 확산을 방지하여 양호한 도시환경을 조성하도록 개발억제지 및 개발불가능지와 개발가능지 중 보전하거나 개발을 유보하여야 할 지역이다. 용도지역으로는 녹지지역, 농림지역, 관리지역, 자연환경보전지역을 말한다.

11) 토지소요면적보다 공급면적이 초과된 지역은 안산시, 안양시, 화성시, 김포시, 동두천시, 수원시, 오산시, 의왕시, 의정부시가 해당된다.

12) 인구의 자연증가분의 추정은 주로 생잔모형에 의한 조성법을 사용하고 있으며, 생잔모형은 순수한 자연증가분만을 계상하기 위하여 인구의 전출입을 가감하지 않고 인구의 출생률 및 사망률만 고려하여 순수한 자연증가분만을 계상한다. 사회적 증가는 택지개발이나 산업단지개발과 같은 개발사업으로 인한 인구의 증가를 말하며, 사회적 증가에 반영할 토지개발사업은 계획수립

www.kci.go.kr

표 3_공고된 경기도 시·군 도시기본계획상의 단계별 계획인구

구분	단계별 계획인구(천명)					단계별 시가화예정용지 배분(㎢)				
	목표연도 계획인구	1단계 (2001 ~2005)	2단계 (2006 ~2010)	3단계 (2011 ~2015)	4단계 (2016 ~2020)	계	1단계 (2001 ~2005)	2단계 (2006 ~2010)	3단계 (2011 ~2015)	4단계 (2016 ~2020)
계	16,070	10,836	13,536 (2,700)*	15,424 (1,888)*	16,070 (646)*	423.3 (100%)**	9.93 (2.34%)**	252.43 (59.66%)**	112.34 (26.55%)**	48.37 (11.43%)**
가평군	130	58	81	105	130	4.91	–	1.74	1.35	1.82
광주시	320	220	280	310	320	2.97	–	1.20	1.54	0.23
구리시	240	210	228	235	240	0.44	–	0.44	–	–
남양주시	630	450	580	610	630	9.16	–	8.85	–	0.31
성남시	1,140	980	1,054	1,120	1,140	1.47	0.47	1.0	–	–
안산시***	1,000	687	776	868	1,000	13.56	–	0.65	6.54	6.31
안성시	280	170	240	260	280	20.14	7.01	4.00	4.64	4.48
안양시	700	630	660	680	700	0.23	0.23	–	–	–
양평군	170	85.45	110	140	170	7.91	–	2.11	3.02	2.77
여주군	180	105	138	168	180	3.42	–	1.85	1.50	0.07
연천군	85	50	60	70	85	7.04	–	2.03	2.91	2.10
용인시	1,200	702	1,173	1,193	1,200	21.27	–	18.29	1.46	1.45
이천시	330	196	240	310	330	13.22	–	7.36	4.69	1.17
파주시	520	344	480	520	520	25.80	–	11.87	7.15	6.77
평택시	800	380	620	730	800	38.64	–	20.67	13.54	4.42
포천시	260	161	197	224	260	9.19	–	7.68	0.84	0.67
화성시	920	288	509	907	920	106.5	–	96.6	3.12	6.75
고양시	1,060	900.1	1,020	1,040	1,060	10.82	–	10.64	0.18	–
과천시***	112	60.95	75	106.8	112	1.54	–	1.45	–	0.08
광명시	385	330	373	381	385	0.59	–	0.59	–	–
군포시	330	278	328	330	330	1.71	–	1.05	0.65	–
김포시	590	216.68	345	560	590	27.59	–	1.42	19.52	6.65
동두천시	133	89	119	130	133	6.52	–	2.01	4.51	–
부천시	930	846	896	920	930	1.38	0.92	0.46	–	–
수원시	1,290	1,042	1,180	1,270	1,290	11.88	–	1.14	10.45	0.28
시흥시	535	376	517	527	535	8.10	–	1.12	6.98	–
양주시***	660	167.24	240	600	660	53.33	–	36.94	15.53	0.88
오산시	270	130	210	260	270	5.72	1.30	4.42	–	–
의왕시	190	140	170	180	190	3.21	–	1.93	0.81	0.46
의정부시	500	410	480	495	500	2.91	–	2.21	–	0.70
하남시	180	133.1	157.1	174.6	180	2.13	–	0.71	1.41	–

주) * 단계별 계획인구 중 ( )내는 당해 개발단계의 순수 증가되는 계획인구임
** 단계별 시가화예정용지 배분 중 ( )내는 당해단계 점유비율임
*** 안산시, 과천시, 양주시는 2020년 계획(안)임

계획인구는 생활권별로 인구·가구분포현황 및 인구밀도 변화요인을 분석하여 목표연도의 계획인구를 생활권별로 추정하고 단계별 인구배분계획을 수립한다. 2020년을 목표로 수립된 경기도내 각 시·

시점에서 그 사업이 결정된 경우만 반영할 수 있다.

13) 도시기본계획수립지침 5-2-5(2002. 12. 30 제정).

www.kci.go.kr

군의 도시기본계획상 계획인구는 1,607만 명에 이를 것으로 추정된다. 이는 2006년의 인구 1,111만 명에 비하여 496만 명이 증가되는 것으로 계획하고 있다.

도시기본계획상 계획인구는 토지이용계획상 용도별 수요량 산출의 기준이 되고 있다. 즉, 주거용지는 인구예측에 근거하여 미래의 주택 및 토지수요를 산정하고, 상업용지는 미래의 인구규모 및 도시특성에 따라 수요를 판단하고 있다. 그러나 토지이용계획과 계획인구 간에 연계가 미약하여 선계획 – 후개발체계 구축에 애로요인으로 작용하고 있으며, 난개발 등의 원인이 되는 등 여러 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 도시기본계획은 광역도시계획 등 상위계획을 수용하여 수립토록 하고 있으며, 2020년 수도권 광역도시계획에서 경기도 관리인구를 1,450만 명으로 설정[14]하고 있어 수립된 경기도 계획인구 1,607만 명은 157만 명이 과다하게 계획되어 있다. 계획인구 과다설정은 과다한 시가화예정용지 계획을 수반하게 된다.

둘째, 도시기본계획은 20년 단위의 장기계획으로 개발단계를 4단계[15]로 나누어 계획적 개발이 가능하도록 계획인구 및 토지이용계획을 단계별로 배분하여 계획을 수립하고 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 계획인구는 2단계 배분이 1,353만 6천 명으로 1단계 인구보다 270만 명이 증가하는 것으로 계획하고 있으며, 3단계는 1,542만 4천 명으로 2단계 인구보다 188만 8천 명 증가, 4단계는 1,607만 명으로 3단계 인구보다 64만 6천 명이 증가하는 것으로 계획하고 있다. 시가화예정용지는 1단계에 9.93㎢, 2단계 252.43㎢, 3단계 112.34㎢, 4단계 48.37㎢를 배분하고 있다. 이를 다시 살펴보면 계획인구나 시가화예정용지를 2단계에 집중 배분하고 있어 4단계로 적정배분토록 한 장기계획으로서의 실효성이 미약한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, <표 2>에서 보는 바와 같이 계획인구 1인당 토지공급면적은 도시지역만 있는 도시는 최소 25.12㎡에서 최대 81.42㎡ 까지 계획하여 56.30㎡의 편차를 보이고 있으며, 비도시지역이 있는 시·군은 최소 40.55㎡에서 최대 166.18㎡까지 계획하여 125.63㎡의 편차를 보이고 있다.[16] 이는 도시의 규모나 특성에 따라 편차를 보이기보다는 지방자치단체의 개발의지에 따라 개발밀도[17]를 조정하여 토지이용계획 면적을 조정하고 있는 것으로 보인다.

2. 개발가능지 분석기준의 한계

토지이용계획은 당해 시·군의 토지이용현황을 분석하여 기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불가능지로 구분하여 장래 토지이용을 예측한다. 이 중 시가화예정용지는 개발가능지를 중심으로 토지이용현황, 환경상의 문제점, 개발잠재력, 개발제약요인 등을 고려하여 개발축·교통축·녹지축과 연계하여 계획하고, 개발가능지 도출은 기개발지와

14) 국토해양부. 2008. 2020년 수도권 광역도시계획. p92.

15) 도시기본계획은 20년을 목표로 수립하고 20년을 5년 단위로 분할하여 4단계로 나뉜다. 2020년 목표의 도시기본계획은 1단계(2001-2005), 2단계(2006-2010), 3단계(2011-2015), 4단계(2016-2020)로 분류된다.

16) 도시지역으로만 구성된 시는 구리시, 성남시, 안양시, 과천시, 광명시, 군포시, 부천시, 수원시, 시흥시, 오산시, 의왕시, 의정부시, 하남시이며, 비도시지역이 포함된 시·군은 가평군, 광주군, 남양주시, 안산시, 안성시, 양평군, 여주군, 연천군, 용인시, 이천시, 파주시, 평택시, 포천시, 화성시, 고양시, 김포시, 동두천시, 양주시다.

17) 개발밀도란 시가화예정지역의 단위면적에 대한 거주인구로 정의되고 있으며, 고밀도, 중밀도, 저밀도에 대해 기준이 설정되어 있지 않다. 도시계획수립기준 및 도시계획시설기준 연구(2002, 건설교통부)에서는 주거용지의 밀도(인/ha)를 고밀도 400 이상, 중밀도 300~400(평균 350), 저밀도 300 미만으로 예시를 들고 있다.

www.kci.go.kr

표 4_경기도 시·군별 도시기본계획상 개발불능지 분석기준

구분	개발불능지						개발억제지						
	표고 (m)	경사도 (°)	생태 자연도 (등급)	녹지 자연도 (등급)	임상도 (영급)	기타	도시지역	농림지역	생태자연도 (등급)	임상도 (영급)	수변구역	기타	특이 사항
가평군	300	30	–	–	–	하천, 저수지	생산녹지	농림지역	1	–	수변구역	군사시설 보호구역	
광주시	200	20	1	8	–	하천, 호소	생산, 보전녹지	농림지역	–	–	수변구역	GB	표고 150~200m
구리시	150	25	1	8	–	하천	–	–	2	–	–	GB	표고 100~150m, 경사도 25° 이하
남양주시	200	20	–	–	–	하천	–	농림지역	–	–	수변구역	GB	
성남시	100	15	–	–	–	하천, 저수지	보전녹지	–	1	–	–	GB	
안산시	–	–	–	–	–	하천, 저수지	생산, 보전녹지	농업진흥 지역	국토환경성 평가지도 1,2등급	–	–	GB	
안성시	100	25	–	–	–	농림·자연환경보전지역 중 보전 필요지역	생산, 보전녹지	–	–	–	상수원 보호구역	하천	
안양시	110	18	–	–	–	하천, 저수지	생산, 보전녹지	농업진흥 지역	–	–	–	군사시설 보호구역	
양평군	–	–	–	–	–	강, 하천, 호소	–	농림지역	–	–	수변구역 ,상수원 보호구역	GB,군사 시설보호 구역	표고 200m 이상, 경사도 20° 이상
여주군	기준지반 고기준 50	15	1	8	4	–	생산, 보전녹지	농림지역	–	–	수변구역	–	팔당상수원 특별대책지역 I,II권역
연천군	200	15	–	–	–	북방한계선, 하천	–	농업진흥 지역	–	–	–	문화재보 호구역	
용인시	지역별 기준표고 100	15	–	–	–	–	보전, 생산녹지	농업진흥 지역,보 전산지	1·별도 관리지역	4	수변구역	GB	
이천시	–	–	–	–	–	–	–	농업진흥 지역, 보전산지	–	–	–	군사시설 보호구역	
파주시	100	15	1	–	–	보전 임지	–	농림지역 , 준보전 산지	2	–	상습 침수구역	–	
평택시	50	15	–	–	–	85웨클	생산, 보전녹지	농림지역	–	–	상수원 보호구역	–	75~85웨클
포천시	300	20	–	–	–	하천, 저수지	생산녹지	농림지역	1	–	상수원 보호구역	군사시설 보호구역	
화성시	조례적용	15	–	–	–	하천, 소류지	생산, 보전녹지	농림지역	1, 2	4	–	GB	토지적성평가 1. 2등급
고양시	100	10	경사도 20° 이상 2등급지	–	–	하천	보전녹지	농림지역	1	–	–	GB	
과천시	100	15	–	–	–	하천, 저수지	–	–	1, 2	–	–	–	
광명시	–	–	–	–	–	GB, 녹지지역	녹지지역	–	–	–	–	GB	
군포시	100	15	–	–	–	하천, 저수지	보전녹지	–	1	4	–	GB	
김포시	100	15	–	–	–	하천, 저수지	보전녹지	농림지역	1	4	–	GB	
동두천시	160	20	1	–	–	–	–	농림지역	2	–	군사시설 보호구역		시외곽 산악축
부천시	75	15	1, 2	–	–	하천, 저수지	생산녹지	–	–	–	군사시설 보호구역	GB	

자료: 경기도 31개 시·군 도시기본계획 보고서.

www.kci.go.kr

표 4_경기도 시·군별 도시기본계획상 개발불능지 분석기준(계속)

구분	개발불능지						개발억제지						
	표고(m)	경사도(°)	생태자연도(등급)	녹지자연도(등급)	임상도(영급)	기타	도시지역	농림지역	생태자연도(등급)	임상도(영급)	수변구역	기타	특이사항
수원시	100	25	–	8	–	하천, 저수지	생산, 보전녹지	–	–	–	–	GB	
시흥시	75	30	1	–	–	저수지	생산녹지	–	2	–	군사시설 보호구역	GB	경사도 20–30°
양주시	200	18	1	–	–	하천	자연녹지	농림지역	2	–	군사시설 보호구역	GB	
오산시	100	25	1	–	4	하천, 호소	–	우량농지	–	–	–	–	경사도: 17–25° 표고: 60–100m
의왕시	200	20	1	8	–	하천, 호소	–	–	2	–	–	GB	
의정부시	100	15	1	8	–	하천, 저수지	생산녹지	농업진흥지역	2	–	–	GB	
하남시	–	–	–	–	–	GB, 하천	–	–	–	–	–	–	

자료: 경기도 31개 시·군 도시기본계획 보고서.

표 5_광역도시계획상 개발가능지 전제조건

구분	전제조건	광역토지이용구분
기개발지	• 도시용지 • 기타 기개발지	도시용지
개발불가능지	• 1차 보전용지: 자연환경 고려 – 경사 25% – 임상 3영급 이상 – 녹지자연도 8등급 이상 • 2차 보전용지: 각종 토지이용규제지역	보전용지 보전용지/기타용지
개발가용지	기개발지와 개발불가능지를 제외한 지역	도시화예정용지 기타용지

자료: 국토해양부. 2008. 2020년 수도권 광역도시계획. p162.

개발불가능지, 개발억제지를 제외하고 산정한다.

개발불능지·개발억제지 분석기준은 <표 4>와 같이 표고·경사도 등 물리적 요인, 생태자연도·임상도 등 환경적 요인, 농림지역·개발제한구역 등 공법적 규제 정도 등을 시·군마다 다양하게 적용하고 있어 시가화예정용지 설정에 통일적으로 적용하는 기준이 없는 실정이다.

첫째, 2020년 수도권 광역도시계획에서는 <표 5>와 같이 개발가능지 전제조건을 단순화하여 수도권 각 지역의 지역적 특성을 반영하지 않고 일률적으로 정하고 있어 개별 행정구역단위에서 광역도시계획을 수용하여 계획을 수립하는 데는 한계가 있다.

둘째, 시가화예정용지에 대한 개발계획 수립 시에는 사전환경성 검토와 환경영향평가 협의를 거쳐야 하므로 환경영향평가에서 요구하는 기준인 자연환경보전 관련 법률에 대한 세밀한 고려가 있어야 함에도 불구하고 계획수립단계에서 누락되는 경우가 있다.

셋째, 자연환경보전법에 근거하여 작성되는 생태자연도는 자연생태계를 지도상에 체계적이고 종합적으로 정리하여 생태적 가치를 측정하고 판단하는 자료다. 생태자연도는 2007. 4. 11부터 환경부에서 전국단위로 제공되고 있다. 생태자연도의 등급분류는 <표 7>과 같이 1, 2, 3등급과 별도관리지역으로 분류하고 있다. 생태자연도 등급현황은 <표 6>에서 보여주는 바와 같이 1등급지는 7.44%, 2등급지는 39.21%, 3등급지는 44.74%, 별도관리지역은 8.60%를 차지하고 있다. 대부분의 도시에

www.kci.go.kr

표 6_ 생태자연도 등급평가현황

구분	1등급		2등급		3등급		별도관리지역	
	면적(㎢)	비율(%)	면적(㎢)	비율(%)	면적(㎢)	비율(%)	면적(㎢)	비율(%)
전국	7,454.80	7.44	39,271.39	39.21	44,807.61	44.74	8,610.50	8.60
경기도	584.07	5.82	3,828.44	38.12	5,353.05	53.30	277.46	2.76

자료: 환경부. 2008. 5. 내부자료.

서 1등급지와 별도관리지역은 보전적 용지로 관리되고 있어 쟁점의 소지가 없다. 그러나 2등급지는 개발억제지로 분류하는 시·군도 있으나, 대부분의 시·군은 아무런 분류기준을 두고 있지 않아 시가화예정용지에 대한 도시계획위원회 심의 시 2등급지는 대부분 보전적 용도로 분류·심의되어 계획입안권자와 의견이 상충되고 있다.

3. 시가화예정용지 설정상 한계

시가화예정용지는 당해 도시의 발전에 대비하여 개발축과 개발가능지를 중심으로 시가화에 필요한 개발공간을 확보하기 위한 용지이며, 장래 계획적으로 정비 또는 개발할 수 있도록 각종 도시적 서비스의 질적·양적 기준을 제시하도록 하고 있다.[18]

표 7_ 생태자연도 등급평가 기준

생태자연도등급	기준
1등급	• 야생동·식물보호법 제2조의 규정에 의한 멸종위기 야생동·식물의 주된 서식지·도래지 및 주요 생태축 또는 주요 생태통로가 되는 지역 • 생태계가 특히 우수하거나 경관이 특히 수려한 지역 • 생물의 지리적 분포한계에 위치하는 생태계 지역 또는 주요식생의 유형을 대표하는 지역 • 생물다양성이 특히 풍부하고 보전가치가 큰 생물자원이 존재·분포하고 있는 지역 • 자연원시림 또는 이에 가까운 산림 및 고산초원 • 자연상태 또는 이에 가까운 하천·호소·강하구·갯벌 및 해양
2등급	• 1등급 기준에 준하는 지역으로서 장차 보전의 가치가 있는 지역 • 1등급 권역의 외부지역으로서 1등급 권역의 보호를 위하여 필요한 지역
3등급	• 1등급 권역, 2등급 권역 및 별도관리지역으로 분류된 지역 외의 지역으로서 개발 또는 이용의 대상이 되는 지역
별도관리 지역	• 산림법 제67조제1항의 규정에 의한 산림유전자원보호림 • 자연공원법 제2조제1항의 규정에 의한 자연공원 • 문화재보호법 제6조의 규정에 의하여 천연기념물로 지정된 구역(그 보호구역을 포함) • 야생동·식물보호법 제27조제1항의 규정에 의한 야생동·식물특별보호구역 또는 제33조제1항의 규정에 의한 야생동·식물보호구역 • 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제40조의 규정에 의한 수산자원보호구역 • 습지보전법 제8조제1항의 규정에 의한 습지보호지역 • 백두대간보호에 관한 법률 제6조의 규정에 의한 백두대간보호지역 • 자연환경보전법 제12조의 규정에 의한 생태·경관보전지역 및 동법 제24조의 규정에 의한 시·도 생태·경관보전지역

주: 자연환경보전법 제34조

18) 도시기본계획수립지침 5-4-3.(3)①.

www.kci.go.kr

표 8_경기도 시·군별 시가화예정용지 규모별 계획개수

구분	계	10만㎡ 미만	10~30만㎡ 미만	30~50만㎡ 미만	50~100만㎡ 미만	100만㎡ 이상
계	492 (100%)	101 (20.5%)	166 (33.7%)	77 (15.6%)	74 (15.0%)	76 (15.4%)
가평군	25	9	13	1	2	-
광주시	8	3	4	-	1	-
구리시	3	2	-	1	-	-
남양주시	7	-	2	2	-	3
성남시	2	-	-	1	-	1
안산시	19	2	11	1	2	3
안성시	27	4	7	8	3	5
안양시	1	-	1	-	-	-
양평군	33	9	16	2	6	-
여주군	13	3	5	2	3	-
연천군	8	-	5	1	-	2
용인시	55	19	16	10	6	4
이천시	28	3	12	8	5	2
파주시	38	1	12	9	8	8
평택시	17	4	1	3	1	8
포천시	10	2	-	3	3	2
화성시	35	1	6	6	9	13
고양시	9	1	1	1	3	3
과천시	3	1	1	-	-	1
광명시	1	-	-	1	-	-
군포시	7	1	5	-	1	-
김포시	13	5	3	-	-	5
동두천시	24	14	8	1	-	1
부천시	9	5	3	1	-	-
수원시	9	3	4	-	1	1
시흥시	6	-	2	-	2	2
양주시	56	4	17	13	13	9
오산시	4	-	2	-	1	1
의왕시	11	2	6	2	1	-
의정부시	7	2	2	-	2	1
하남시	4	1	1	-	1	1

자료: 경기도 31개 시·군 도시기본계획 보고서.

www.kci.go.kr

<표 8>에서와 같이 시가화예정용지의 규모별 분포를 살펴보면 10만㎡ 미만이 101개소 20.5%, 10~30만㎡ 미만은 166개소 33.7%, 30~50만㎡ 미만은 77개소 15.6%, 50~100만㎡ 미만은 74개소 15.0%, 100만㎡ 이상은 76개소, 15.4%를 차지하고 있다. 따라서 전체적으로 30만㎡ 미만인 소규모 시가화예정용지가 54.2%를 차지하고 있어 이러한 소규모 시가화예정용지는 자연환경과 부조화, 기반시설 미비 등 난개발의 요인이 되고 있으며, 주로 비도시지역에 입지[19]하고 있고 계획적 개발에 장애요인으로 자리잡고 있다. 또한 시가화예정용지 주변에 대한 관리방안이 수립되어 있지 않아 여전히 시가화예정용지 대상지역을 포함한 주변지역은 토지개발사업의 관심대상이며, 시가화예정용지의 개발에 편승한 난개발 발생의 우려를 내포하고 있다.

4. 비도시지역의 계획 한계

「국토계획법」 시행(2003. 1. 1 시행) 이전에는 용도지역을 구'국토이용관리법'에 의하여 전 국토를 <표 9>와 같이 5개 용도지역으로 나누어 관리하였다. 이 중 난개발로 지목된 준농림지역이 전 국토의 26%를 차지하고 있었음에도 불구하고 하나의 용도지역으로 지역특성에 관계없이 획일적인 행위제한을 받아 관리되었다.

이에 「국토계획법」 제정을 통하여 종전의 '국토이용관리법'과 '도시계획법'에 의하여 별개로 운영되던 도시지역과 비도시지역의 관리를 단일화하고, 도시지역 이외에 비도시지역까지 선계획 – 후개발이 가능하도록 계획을 수립하도록 하였다.

새로 수립하고 있는 도시기본계획에서는 비도시지역에 대하여 시가화예정용지 지정과 더불어 제2종 지구단위계획구역 총량을 설정하도록 하고 있으나 여전히 계획수단의 미비로 문제점이 노정되고 있다.

첫째, 비도시지역의 용도지역은 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 분류하고 있으나, 도시기본계획에서는 관리용지와 보전용지로만 구분하도록 하고 있어 도지지역과 같은 다양한 용도구분을 두고 있지 않아서 토지의 개발특성에 대한 고려가 미흡하다.

둘째, 비도시지역 중 기존 소규모 취락지구를 시가화예정용지로 지정하여 향후 도시관리계획 수립을 통하여 주거지역으로 용도변경이 이루어질 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 이럴 경우 농어촌지역의 소규모 취락지구에 지구단위계획 수립을 통하여 공동주택이 입지하게 되어 계획을 빙자한 난개발이 양산될 소지를 안고 있다.

표 9 _ 국토이용관리법상 용도지역 관리현황

구분	도시지역	준도시지역	준농림지역	농림지역	자연환경보전지역
면적(㎢)	14,767	1,061	25,716	51,175	7,054
비율(%)	14.8	1.0	25.8	51.3	7.1
적용법률	도시계획법	국토이용관리법	국토이용관리법	농업진흥지역: 농지법 보전임지: 산림법	환경관련 법률

자료: 건설교통부. 2001. 국토이용 및 계획에 관한 법률안(1) 입법참고자료. p424.

19) 시가화예정용지는 도시지역만 있는 시는 67개소를 계획하고 있는 반면 비도시지역이 있는 시·군은 425개소를 계획하고 있다.

www.kci.go.kr

셋째, 개발촉진지구 개발계획, 지역특구 계획 등 관련 지역 개발계획과 도시기본계획이 상호 연계되지 않아 도시기본계획이 종합계획으로서의 위상이 확립되어 있지 않다.

5. 타 법률에 의한 도시기본계획 의제의 한계

도시기본계획의 성격은 첫째, 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이며, 둘째, 시·군의 물적·공간적 측면뿐만 아니라, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이다. 셋째, 시·군 행정의 바탕이 되는 주요 지표와 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리전략을 제시하여 하위계획인 도시관리계획 등 관련계획의 기본이 되는 전략계획이며, 넷째, 국토의 계획적 개발을 선도하는 선계획으로서의 역할을 맡고 있다.

이에 반하여 도시기본계획을 의제하는 특별법의 입법목적은 첫째, 하나의 행정절차로 관련 인·허가 사항을 일괄 처리하고자 하는 것이다. 둘째, 창구를 일원화하여 여러 가지 인·허가를 신청하

표 10 _ 도시기본계획 의제 법률 및 내용

법률명	의제내용	특징
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 (제8조)	경제자유구역의 지정이 있은 때에는 그 경제자유구역개발계획의 내용에 따라 도시기본계획의 수립 또는 변경이 있은 것으로 봄	경제자유구역 외의 지역에 대한 도시기본계획 변경안을 마련하여 국토해양부장관에게 제출하여 승인받은 경우에 한함
기업도시개발 특별법 (제11조)	국토해양부장관이 기업도시 개발계획을 고시한 때에는 도시기본계획의 수립 또는 변경과 이에 관한 국토해양부장관의 승인이 있은 것으로 봄	시·군 지역에서 개발구역이 지정되는 경우에는 개발구역 외의 지역에 대한 도시기본계획 변경안을 마련하여 당해 시·군에 제출한 경우에 한함
산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법 (제21조)	산업단지계획이 수립 또는 승인된 때에는 도시기본계획이 수립 또는 변경되어 국토해양부장관 및 시·도지사의 승인을 받은 것으로 봄	산업단지 예정부지의 면적이 해당 산업단지 예정부지가 속한 시·군 도시기본계획의 시가화예정용지 총 면적의 100분의 30 범위 이하인 산업단지계획을 승인하는 경우에 한함
신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법 (제10조)	발전촉진지구가 지정·고시된 경우에 도시기본계획의 수립 또는 변경과 이에 관한 국토해양부장관의 승인이 있는 것으로 봄	시·군 지역에서 발전촉진지구가 지정되는 경우에는 발전촉진지구 외의 지역에 대한 도시기본계획 변경안을 마련하여 해당 시·군에 제출한 경우에 한함
주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 (제22조)	지원도시사업구역 개발계획의 승인이 있은 때에는 도시기본계획의 승인 또는 변경승인이 있은 것으로 봄	이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「국토계획법」이 정하는 절차에 따라 시행
주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법 (제24조)	국제화계획지구 개발계획의 승인이 있은 때에는 도시기본계획의 승인 또는 변경승인이 있은 것으로 봄	
공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 (제11조)	국토해양부장관의 혁시도시 개발계획이 승인·고시된 때에는 도시기본계획의 수립 또는 변경과 그에 관한 국토해양부장관의 승인이 있은 것으로 봄	
지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률(제38조의 3)	지역종합개발계획이 승인·고시된 때에는 도시기본계획의 수립 및 변경승인이 있은 것으로 봄	

www.kci.go.kr

는 부서를 하나로 지정하여 그 부서에서 신청서를 접수하여 행정절차를 마무리하는 것이다. 셋째, 여러 법률에 의한 인·허가 등을 행정계획에 집중시켜 개별적인 행정절차를 이행하지 않더라도 관계 행정기관 협의만으로 인·허가 의제 법률의 법률적 효과를 거둘 수 있는 집중효과가 있다.

도시기본계획을 특별법에서 의제처리 하는 경우 첫째, 관련 사업법은 정책적, 전략적 성격을 가진 장기 종합계획인 도시기본계획의 하위계획으로 이를 의제 시계획의 위계에 반하고 있다.

둘째, 개별 사업법은 관계 특별법의 목적 달성을 위한 단일 목적을 추구하는 반면에 도시기본계획상 토지이용계획은 도로, 공원 등 각종 기반시설과 연계된 종합적 계획이다. 셋째, 토지개발에 관한 선계획 – 후개발 원칙이 무너져 국토 및 도시의 계획적 관리와 이용에 어려움을 초래할 수 있다.

IV. 토지이용계획 수립 개선방안

1. 계획인구와 토지이용계획 간 연계강화

계획인구와 토지이용계획은 불가분의 관계를 가지고 있음에 비추어볼 때 양자 간 관계를 긴밀하게 할 수 있는 방안이 필요하다.

첫째, 도시기본계획상 계획인구 추정은 광역도시계획 등이 수립된 시·군의 경우 상위 계획에서 제시하는 계획인구 범위 내에서 설정하여야만 광역적 차원에서 도시관리가 가능하게 될 것이다. 시·군 차원의 계획인구 설정과 토지이용계획 수립은 광역도시계획과 연계하여 수립함으로써 인접지역 간 계획인구의 유출입 동향을 파악하여 계획인구 추정의 실효성을 확보하고 보전녹지축 등을 공유하게 되어 효율적인 토지이용계획을 수립할 수 있다.

둘째, 토지이용계획 배분은 단계별로 적정하게 배분하여 일시적 개발에 따른 부작용을 최소화하고 계획적 개발이 될 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 비록 '도시기본계획 수립지침'에서 계획인구 설정에 대한 기준이 있어 비교적 엄격하게 계획인구의 과다추계를 막고 있으나 근본적인 해결방안이 되고 있지는 못한 실정이다. 따라서 과다하게 추정된 계획인구가 과도한 토지이용계획으로 이어져 난개발을 야기하지 않도록 객관적이고 적정한 계획기법을 개발하여야 할 것이다. 인구추정 방법의 정교화를 위해서는 인구의 사회적 유출입이 활발한 지역을 대상으로 권역을 설정하여 권역 내 계획인구 중 일정범위를 유보인구로 설정하는 방안이나 도시계획위원회 심의의 전문화, 인구지표 검증시스템 구축 등의 보완이 요구된다.

2. 개발가능지 분석기준의 다양화

개발가능지 분석상의 분류기준 설정은 개발과정과 일관성 측면에서 종합적인 판단하에 설정되어야 한다.

첫째, 당해 시·군 이외에 주변도시와 협의하에 광역녹지축[20] 등 보전축은 개발불가능지로 설정하고 개발가능지는 교통축[21]중심으로 한 개발축

20) 광역녹지축이란 일정규모 이상의 녹지가 광역적인 공간상에 연결되거나 분산되어 존재하면서 그 내부 및 주변으로 산림 및 농업생태계 유지, 하천 및 호소생태계의 유지 등을 통해 동식물 서식처, 수질, 대기질 등의 자연환경을 지속시키고 아울러 여가공간 및 경관자원 제공, 도시구조 형성, 문화자원 보전 등의 사회문화적 기능을 발휘하는 일단의 구역을 의미한다(국토해양부. 2008. 2020년 수도권 광역도시계획. p187.).

21) 교통축이란 특정 노선의 기·종점을 연결하는 선을 말한다. 이러한 교통축이 모여 격자형, 방사형, 환상형 등의 교통망을 만들게 되며, 도시의 골격을 형성한다.

www.kci.go.kr

표 11 _ 자연환경 부분의 법제적 보호지역 현황

근거법	보전지역 등 명칭	기관
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	자연환경보전지역	국토해양부
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	개발제한구역	국토해양부
독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	특정도서	환경부
수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	수변생태구역	환경부
습지보전법	습지보호지역	환경부
야생동·식물보호법	야생동·식물(특별)보호구역	환경부
자연공원법	국립공원, 도립공원, 군립공원	환경부
자연환경보전법	생태·경관보전지역	환경부
수도법	상수원보호구역	환경부
한강상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	수변구역	환경부
백두대간 보호에 관한 법률	백두대간보호지역	환경부
수목원 조성 및 진흥에 관한 법률	국립, 공립, 사립, 학교수목원	산림청
산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	유전자원보호림	산림청
문화재보호법	천연보호구역	문화재청

중심으로 설정되어야 할 것이다.

둘째, 사전환경성 검토와 환경영향평가 협의 시에 보전적 용도로 분류되는 <표 11>과 같은 자연환경 부분의 법제적 보호지역은 개발억제지 또는 개발불가능지역으로 분류하여 환경영향평가 시 쟁점을 최소화하면서 환경적 요소를 사전에 충분히 고려할 필요가 있다.

셋째, 생태자연도 2등급지는 개발하는 데 문제가 없는 것으로 해석되고 있으나(환경부 자연자원과-2391, 2005.6.30) 개발 시는 도시계획위원회 심의 시나 환경영향평가 시 주변환경과의 조화 및 자체환경적 보호가치로 인하여 개발에 소극적인 지역이다. 따라서 생태자연도 2등급지는 개발가능지 분석상 개발억제지로 분류하여 관리하되, 개발대상지 내에 자리잡고 있을 경우에는 가급적 공원 또는 녹지로 계획하여 보전적 용도를 견지하는 것이 바람직할 것이다.

3. 시가화예정용지 설정 및 주변지역 관리방안

시가화예정용지는 계획적으로 도시를 정비 또는 개발하기 위한 용도의 토지다. 시가화예정용지의 계획적 설정은 난개발을 방지하고 계획적 개발을 유도하는 선행계획으로 그 중요성이 크므로 다양한 고려가 요구된다.

첫째, 시가화예정용지는 최소면적 규정을 두고 있지 않으므로 도시관리계획 수립 시에 최소면적 기준을 제2종 지구단위계획구역 설정원칙과 같이 주거용은 30만㎡ 이상으로 하되, 주변에 학교 등 기반시설이 충분이 갖추어져 있을 경우에는 탄력적으로 면적을 정할 수 있도록 하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

둘째, 시가화예정용지는 장기적으로 개발이 계획되어 있으므로 시가화예정용지와 그 주변지역에 대한 개발행위허가제한 요건을 보완하고 제한기간

www.kci.go.kr

을 시가화예정용지 개발완료 시까지 강화하여 시가화예정용지와 그 주변지역을 계획적으로 관리할 필요가 있다. 또한 광역교통개선대책이 요구되는 100만㎡ 이상의 시가화예정용지를 개발하는 경우 주변지역은 보전녹지지역으로 계획하여 시가화예정용지의 개발여건과 특성을 최적화할 수 있는 방안도 필요하다.

셋째, 공공개발 방식으로 추진 예정인 시가화예정용지는 개발가능지를 중심으로 선매제[22]를 도입하여 개발계획 발표에 따른 부동산 가격 상승을 억제하고 개발할 수 있는 토지를 용이하게 확보할 필요가 있다.

4. 비도시지역의 계획적 토지이용계획 수립

도시지역과 비도시지역을 통합한 종합계획으로서 도시기본계획의 고유의 목적을 달성하기 위해서는 비도시지역의 특성을 반영한 계획기법이 보완되어야 할 것이다.

첫째, 도시기본계획상 비도시지역에 자리잡은 보전용지의 토지이용을 세분화할 필요가 있다. 보전용지라 하더라도 계획관리지역은 제2종 지구단위계획구역 지정을 통하여 계획적 개발이 가능하며, 향후로도 계획적 관리가 필요한 토지다. 계획관리지역을 보전용지로 일괄적으로 분류하여 관리하는 것은 토지이용계획에 한계가 있으므로 개발용도로 용도변경이 용이한 계획체계의 도입이 필요하다.

둘째, 비도시지역 내 소규모 취락지구는 필요 시 제2종 지구단위계획구역을 설정하여 비도시지역 특성에 맞는 개발을 유도하되 시가화예정용지 지정을 통한 용도지역 상향은 억제하는 것이 바람직하다.

셋째, 비도시지역 내에서 수립되는 관련 지역계획과 도시기본계획이 연계성을 갖도록 지역계획 관련법에 지역계획은 도시기본계획에 부합하게 계획을 수립토록 입법적 의무를 부여할 필요가 있다.

5. 도시기본계획 의제의 최소화

개별 사업법에서 도시기본계획 의제는 의제의 장점을 살릴 수 있는 경우로 한정하는 것이 바람직하다.

첫째, 낙후지역으로서 도시기본계획이 수립되지 않은 지역은 도시기본계획에 준하여 당해 사업계획에 종합적인 계획을 담아 도시전체를 조망한 이후 의제를 통해 토지이용계획을 수립하여야 할 것이다.

둘째, 특정 사업을 의제하는 경우에도 당해 지역이 도시기본계획 수립 대상 도시라면 계획의 일관성을 유지하기 위해서 의제를 받고자 하는 계획내용 이외에 당해 도시기본계획 전체에 대한 계획내용을 포함하는 경우로 한정하여야 할 것이다.

셋째, 도시기본계획을 의제하는 내용에 토지이용계획이 포함되어 있는 경우에는 도시계획의 전문성을 뒷받침할 수 있는 도시계획위원회의 심의를 거치도록 하는 방안이 필요하다.

V. 결론

도시기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하기 위한 시·군단위에서 수립되는 최고의 법정계획이다. 수립된 도시기본계획은 주택, 교통, 공원, 상하수도, 환경계획 등 단위계획의 근간을 이루고 있으며, 토지이용계획은 이들 단

22) 토지선매제도란 공공용지의 취득을 용이하게 하기 위한 것으로서 개인 간의 사적거래에 우선하여 공공단체 등이 당해 토지를 우선 협의 매수할 수 있는 제도를 말한다.

www.kci.go.kr

위계획과 복합적으로 어우러져 계획실현의 기초가 되고 있다.

본 연구는 도시기본계획의 주요 부문인 토지이용계획 수립의 한계와 대안을 모색한 결과 다음과 같은 정책점 시사점을 도출하였다.

첫째, 토지이용계획은 계획인구와 연계되어 있으므로 과도한 계획인구 추정은 과도한 토지이용계획을 수반하게 되어 난개발의 요인으로 작용하게 된다. 따라서 계획인구와 목표연도에 달성가능한 현실적인 인구 간에 과도한 편차가 발생하지 않도록 하여야 한다.

둘째, 개발가능지 분석기준을 토지적성평가와 연계하여 분석기준 수준의 제고가 요구된다. 토지적성평가를 활용한 관리지역 세분은 2008년 말까지 완료될 예정이며, 미완료지역은 2009. 1. 1부터 보전관리지역 수준의 행위제한과 건폐율, 용적률을 적용받도록 되어 있다.[23] 2009년 이후 새로 수립하게 되는 도시기본계획은 이미 토지적성평가 관련 자료가 축적되어 있으므로 이를 활용할 필요가 있다.

셋째, 시가화예정용지 및 제2종 지구단위계획 구역 지정은 당해 시·군 내에서 이루어지지만 인접 시·군 간 협의를 통하여 광역보전축을 보전하고 도시연담화 예방 및 공동으로 이용가능한 토지이용 방향을 협의하여 효율적인 토지이용계획 수립이 필요하다. 이를 위해 시·군 간 도시계획협의체를 구성하거나 광역도시계획 수립을 활성화할 수 있도록 중앙정부나 광역 지방자치단체는 이를 적극 지원할 필요가 있다.

넷째, 비도시지역에 대한 계획기법이 요구된다. 비도시지역은 다양한 형태의 공법적 토지이용규제와 물리적 제약 등이 따르므로 이들을 종합적으로 반영한 계획적 토지이용기법이 요구된다. 이를 위해 비도시지역에 대한 종합적 관리방안을 마련하고 도시기본계획의 부문별 계획에 구체적으로 제시토록 함과 아울러 용도별·유형별·단계별로 구체적인 토지이용계획을 제시할 필요가 있다.

본 연구는 2003년 「국토계획법」 시행 이후 최초로 수립되는 도시기본계획이 재수립되는 시점에서 제도개선을 위한 방향을 모색하였다는 데 의의가 있다. 향후 재수립되는 도시기본계획상 토지이용계획 수립의 제도 마련을 위해서는 본 연구에서 제시된 문제점과 한계를 보완하여 추가적인 후속 연구가 요구된다.

참고문헌

건설교통부. 1981. 도시기본계획수립 및 도시계획재정비지침.

건설교통부. 2001. 국토이용 및 계획에 관한 법률안(1) 입법참고자료.

건설교통부. 2002. 도시계획수립기준 및 도시계획시설기준 연구.

경기도. 31개 시·군 도시기본계획 보고서.

국토연구원. 2001. 지속가능한 국토이용체계 구축방향에 관한 연구.

국토해양부. 2008. 2020년 수도권 광역도시계획.

문채. 2004. "국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구". 국토계획 제39권 제5호. 대한국토·도시계획학회. pp39-52.

서울시정개발연구원·인천발전연구원·경기개발연구원. 2006. 21세기형 도시기본계획 수립 및 운용개선에 관한 연구.

충남발전연구원. 2006. 충청남도 시·군 도시(군)기본계획의 수립실태 및 개선방안.

행정자치부. 2006. 한국도시연감.

• 논문 접수일: 2008. 7.10
• 심사 시작일: 2008. 7.16
• 심사 완료일: 2008. 8.18

23) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(대통령령 제20535호) 부칙(2008. 1. 8) 제1조.

www.kci.go.kr

ABSTRACT

A Study on the Improvement of Land-use Planning in the Comprehensive City Plan

Keywords: Comprehensive City Plan, Land-use Plan, Projected Population, Suitable Land for Development

This study examines the land-use plans in the comprehensive city plans of 31 cities in Gyeonggi province. Through identifying Problems in planning processes and system operations, possible improvements are proposed. Firstly, because rational land-use plan should be closely related with planned population projection, it is essential that population projection should be conform to upper-level plan such as city-region plan in order not to overestimate future population. And planning methods should be elaborated to minimize gap between projected populaton and achievable population goal. Secondly, environmental indicators should be incorporated into criteria of land suitability analysis and standards should be enhanced. Thirdly, the minimum size of future development land should be set up to 300,000sq.m, while its surrounding land should be managed as preservation area. Fourthly, more comprehensive planning methods are required in rural areas where are a lot of land-use regulations by various public laws and physical barriers to development. Fifthly, overriding comprehensive city plan by particular project- related acts should be limited to the development cases for lagging cities or counties to take advantages of overriding rule. This study is intended to find ways to improve planning systems at the time when the initial comprehensive city plans are reformulated after the introduction of "the national land planning and use act" in 2003.

도시기본계획상 토지이용계획 수립의 한계와 개선방안

주제어: 도시기본계획, 토지이용계획, 계획인구, 개발가능지

본 연구는 경기도 31개 시·군의 도시기본계획상 토지이용계획 수립현황을 분석하고, 수립과정과 제도운영 과정에서의 문제점을 도출하여 토지이용계획 수립한계와 개선방안을 제시하고 있다. 우선 합리적인 토지이용계획은 계획인구와 연계되어 있으므로 과도한 계획인구가 추정되지 않도록 광역도시계획 등 관련 상위 계획을 수용하고, 계획인구와 목표연도에 달성 가능한 현실적인 인구 간에 과도한 편차가 발생하지 않도록 계획기법의 정교화가 요구된다. 둘째, 개발가능지 분석기준에 환경지표를 보완하고 토지적성평가와 연계를 통하여 분석기준 수준의 제고가 요구된다. 셋째, 시가화예정용지를 30만㎡ 이상으로 규모화하고 그 주변지역은 보전용지로 관리할 필요성이 있다. 넷째, 비도시지역은 다양한 형태의 공법적 토지이용규제와 물리적 제약 등이 따르므로 이들을 종합적으로 반영한 계획적 토지이용기법이 요구된다. 다섯째, 개별 사업법에서 도시기본계획을 의제 처리하는 경우 낙후지역 등에 제한적으로 운영하여 의제의 장점을 살리는 경우에 한하여야 한다. 본 연구는 2003년「국토계획법」시행 이후 최초로 수립되는 도시기본계획이 재수립되는 시점에서 제도 개선을 위한 방향을 모색하였다는데 의의가 있다.

www.kci.go.kr