

# 저성장시대의 비시가화지역 성장관리 과제와 개선방향\*

## Growth Management Policies for Non-urbanized Areas in a Low Growth Era

구형수 Koo Hyeongsu\*\*

### Abstract

As urban financial problems due to slow growth is highlighted, the importance of growth management policies that address the timing and costs of new development is being emphasized. With such a background, this study aimed to redefine the role of growth management policies of Korea as well as reform it. This study found that 'shrinkage sprawl' was becoming increasingly common in Korea and it was putting a strain on municipal finances. However, our policies have limitations in dealing with those changes because they don't fit together as well as still presuppose sustained growth. Some of the available solutions are as follows. First, we need to improve the methods to measure the phased amount of pre-urban land. Second, we need to prepare integrated guidelines including all our growth management policies. Third, we need to prepare a legal basis for set up an integrated public facilities plan. Finally, we need to provide incentives for businesses that locate within these areas.

Keywords: Growth Management Policy, Shrinkage Sprawl, Slow Growth, Impact Fee Zone, Growth Management Area

### 1. 서론

최근 전 세계 국가에서 글로벌 금융위기의 영향으로 5% 미만의 저성장이 상당기간 동안 지속되고 있으며, 우리나라 역시 저성장 기조가 고착화되는 '뉴노멀(new normal)' 시대를 맞이하고 있다. 현재 우리나라의 많은 지방자치단체에서는 인구의 감소 및 부동산 경기의 침체로 세수가 감소하고 채무가 증가하는 등 재무구조가 악화되고 있으며, 이에 따라 도시스프롤이 초래하는 기반시설 공급비용 상승에 대한 부담은 더욱 증대되고 있는 상황이다. 이러한 측면에서 해

당 도시의 수용능력을 고려하여 신규 개발의 속도 및 입지를 조절하고, 기반시설 공급과 관련한 자원 문제를 동시에 다루는 성장관리정책의 중요성은 예전보다 더욱 증가하고 있다고 할 수 있다.

1999년에 성장단계프로그램의 하나인 시가화예정용지 제도가 우리나라에 처음 도입된 이후 2003년 기반시설연동제, 2013년 성장관리방안이 비시가화지역의 성장관리를 위해 차례로 도입되었으나, 이들 제도는 도시의 재정 상황과 연계가 미흡하였다. 그나마 도시개발이 초래하는 기반시설 공급비용 문제를 다루고자 도입되었던 기반시설부

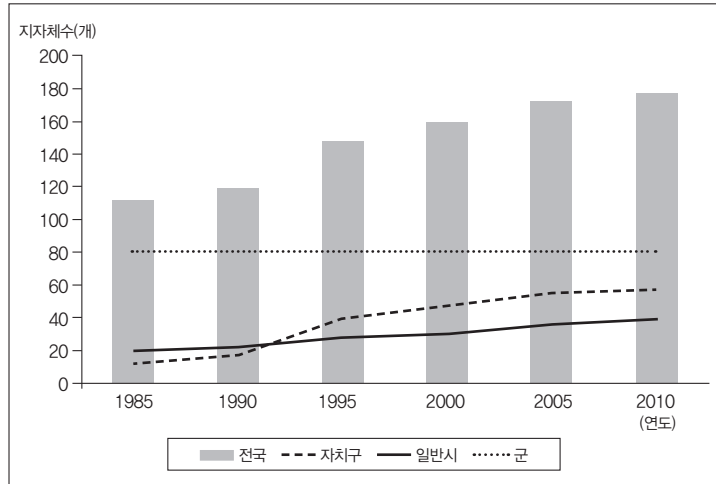
\* 본 논문은 '구형수, 2015. 비시가화지역 성장관리정책의 실효성 제고방안 연구. 안양: 국토연구원.'의 내용을 기초로 작성되었음.

\*\* 국토연구원 책임연구원 | Associate Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements | hskoo@krihs.re.kr

담구역제도는 2006년 기반시설부담금제도로 전환되었다가 2008년에 다시 기반시설부담구역제도로 복귀하는 우여곡절을 겪으면서 현재 그 기능을 거의 상실한 상태다. 최근 도입된 성장관리방안 역시 기존 제도의 한계를 극복하고자 고안되었음에도 불구하고, 이 제도를 활용하는 지방자치단체가 거의 존재하지 않아 실효성에 의문이 제기되고 있다. 현재 우리나라는 성장관리정책의 부재 상태에 놓여 있다고 볼 수 있으며, 이러한 상황을 비웃기라도 하듯 비시가화지역에서는 여전히 무계획적인 개발행위가 이루어지고 있는 실정이다.

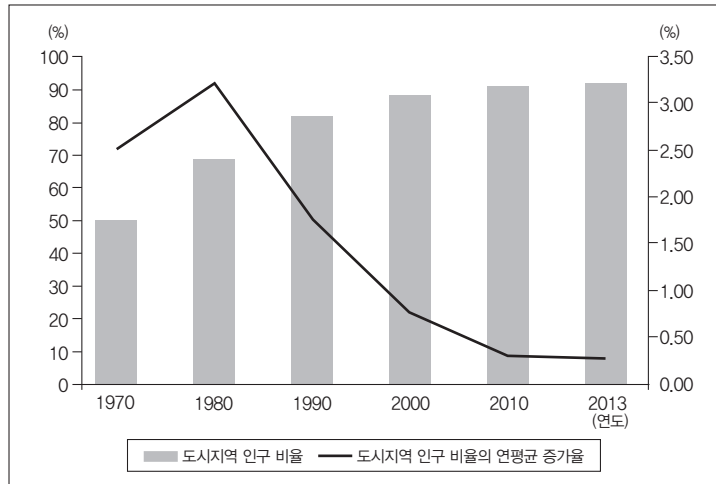
본 논문의 목적은 최근 우리나라에서 겪고 있는 저성장 추세로 인해 향후 비시가화지역의 개발양상이 어떻게 변할지 고찰해 보고, 이러한 여건 변화에 대응하기 위해 그동안 성장관리정책이 추구해오던 역할을 어떻게 재정립해야 하는지에 대해 살펴보는 것이다. 이와 더불어 제 기능을 수행하지 못하고 있는 우리나라 비시가화지역 성장관리정책의 실효성 제고를 위해 시가화에정용지제도, 기반시설부담구역제도, 성장관리방안 등 비시가화지역 성장관리와 관련한 제도 전반에 대한 문제점을 진단하고, 이와 관련한 제도적인 개선방안도 함께 제시하고자 한다.

그림 1\_ 인구정점 시기를 지난 지자체수의 변화



출처: 국가통계포털(KOSIS), 인구총조사, <http://kosis.kr>. (2015년 5월 10일 검색).

그림 2\_ 도시지역 인구 비율 추이



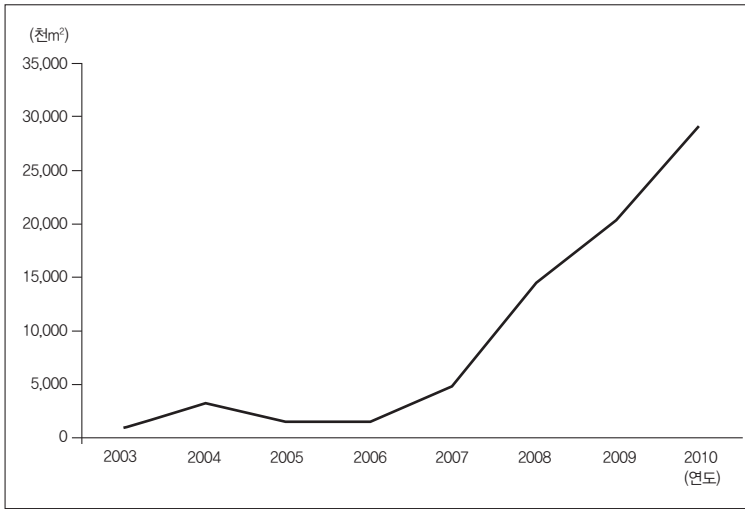
출처: 환경부 2014, 31을 재구성.

## II. 성장관리와 관련한 여건 변화

### 1. 인구 저성장과 도시화 추세 둔화

통계청에 따르면 우리나라의 인구는 2015년 5,100만 명에서 2030년 정점에 도달하여 5,200만 명까지 증가한 후, 본격적으로 인구감소 시대에 접어들면서 2060년에는 4,400만 명에 이를 것으로 전망된다. 인구 정

그림 3\_연도별 택지 미분양 현황



출처: 감사원 2011, 13의 <표 7>을 재구성.

점시기를 지난 시군구 역시 <그림 1>과 같이 1985년 112개에서 2010년 117개로 증가하고 있는데, 이러한 추세는 농촌에 비해 도시에서 두드러지고 있다. 전국 인구 대비 도시인구의 비율은 <그림 2>와 같이 1970년 50.1%에서 2010년 90.9%로 지속적으로 증가하였으며, 2013년 현재 91.6%에 이르고 있다.<sup>1)</sup> 하지만, 도시지역 인구 비율의 성장세는 점점 둔화되고 있는데, 1970년 2.51%에서 1980년 3.21%로 증가하였던 도시지역 인구 비율의 연평균 증가율은 1980년 이후 급격히 감소하여 2010년에는 0.29%까지 하락하였으며, 2013년 현재 0.26%에 이르고 있다.

## 2. 대규모 개발사업의 축소

「택지개발촉진법」의 폐지가 논의되고 있는 현 시점에서 볼 때 앞으로는 도시외곽지역에서 과거와 같은

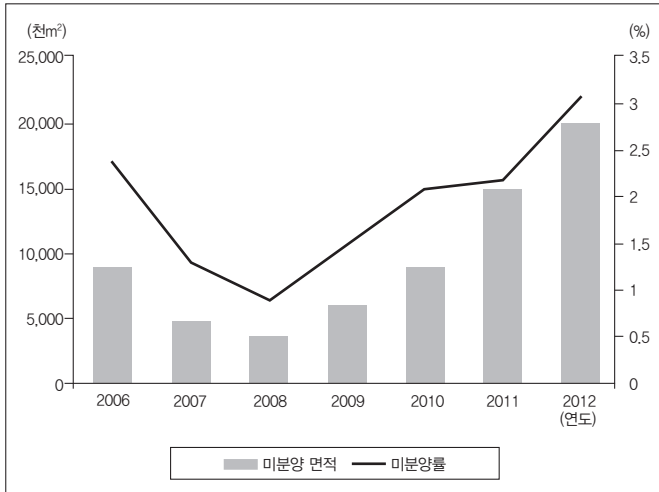
대규모 택지개발사업이 추진되지는 않을 것이라 예상된다. 과거 급속한 도시화로 주택 부족 문제를 해결하기 위해 1980년대 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업이 도입되었으며, 현재까지도 이를 통해 도시 외곽에 대규모 공공택지를 공급해왔다. 하지만 <그림 3>과 같이 2006년 이후 공공택지 공급 과다로 미분양 택지가 급격히 증가(2006년 1.57km<sup>2</sup> → 2010년 29km<sup>2</sup>)함에 따라 현 정부는 「택지개발

촉진법」을 폐지하기로 결정하였으며, 이로 인해 비시가화지역에서 과거와 같은 대규모 공공택지 공급 방식은 점점 자취를 감추고, 민간 주도의 소규모 개발 방식이 활성화될 것이라 예상된다.

산업단지 역시 미분양 물량이 증가하는 추세이기 때문에 향후 도시외곽지역의 산업단지 공급도 위축될 것이라 예상된다. 2008년 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」 시행 이후 일반산업단지의 개발이 가속화되었으며, 그 결과 2007년부터 2013년까지 6년 동안 일반산업단지수는 106.3%, 산업시설용지 면적은 65.6% 증가하였다(이홍석 2014). 이에 따라 2008년 이후 현재까지 미분양 면적과 미분양률 모두 지속적으로 증가하고 있으며, 이러한 상황에서는 향후 산업단지 공급도 위축될 수밖에 없다.

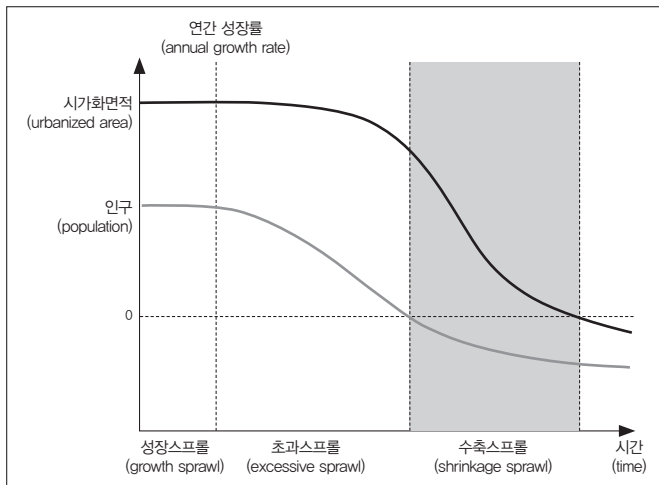
1) 도시지역 인구 비율은 도시인구를 전국인구로 나눈 비율을 나타냄. 단, 도시인구의 경우 2000년까지는 도시계획구역 내에 거주하는 인구를 집계하였으며, 그 이후는 용도지역상 주거·상업·공업·녹지지역에 거주하는 인구를 집계하였음. 본 논문에서 사용한 전국인구는 주민등록상의 인구로, 조사 시점 기준 3개월간 국내에 거주하는 상주인구를 집계한 통계청 장래인구추계와는 값이 다름.

그림 4\_ 연도별 산업단지 미분양 현황



출처: 이홍석 2014, 42의 <그림 6>을 재구성.

그림 5\_ 도시스프롤의 진행 단계



출처: Siedentop and Fina 2008, 5.

### 3. 수축스프롤 현상의 확산

Siedentop and Fina(2008)에 의하면 도시스프롤의 양상은 인구성장과의 관계에 따라 <그림 5>와 같이 성장스프롤(growth sprawl)-초과스프롤(excessive

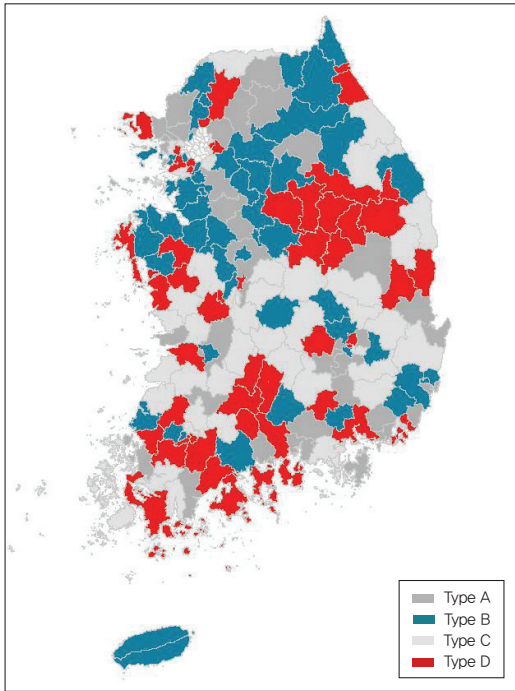
sprawl)-수축스프롤(shrinkage sprawl)의 3단계 과정을 거치면서 변해간다. 초기 성장스프롤 단계에서는 인구와 시가화면적이 동시에 증가하게 되며, 특히 시가화면적 증가율이 인구 증가율을 앞서게 된다. 이후 초과스프롤 단계에 접어들면 여전히 인구와 시가화면적은 동시에 증가하지만, 인구 증가율은 점차 감소하게 된다. 그러다가 수축스프롤 단계에 도달하면 인구가 감소함에도 불구하고 시가화면적이 증가하는 상황에 직면하게 되는데, 시간이 흐르면서 시가화면적의 증가율 역시 점차 감소하게 된다. 이러한 세 가지 단계를 거친 이후에는 인구와 시가화면적이 모두 감소하는 쇠퇴 단계에 도달한다고 볼 수 있다.

<그림 6>과 같이 우리나라 230개 시군구를 대상으로 2010~2013년 동안의 인구 변화와 비시가화지역 내 개발행위허가 건수 변화를 분석하여 각 도시의 스프롤 진행 단계를 파악해 본 결과, 인구가 감소하고 있음에도 불구하고 비시가화지역 내 개발행위허가 건수가 증가하는 수축스프롤(Type D)의 특성을 보이는 지역이 전체 시군구의 약 26.1% (경기도 포천시, 충청남도 계룡시, 경상남도 남해군 등 60개 시군구)를 차지하

고 있는 것으로 나타났다.<sup>2)</sup> 인구와 비시가화지역 내 개발행위허가 건수가 동시에 증가하는 성장 및 초과스프롤(Type B)의 특성을 보이는 지역도 약 22.6%(경기도 남양주시, 강원도 춘천시, 경상남도 김해시 등 52개 시군구)를 차지하는 것으로 나타났다.

2) 조준범(2014)은 인구와 개발 수요가 감소한 상태에서 발생한 난개발이 지자체장의 이해관계와 결합되어 있다고 지적하고 있음.

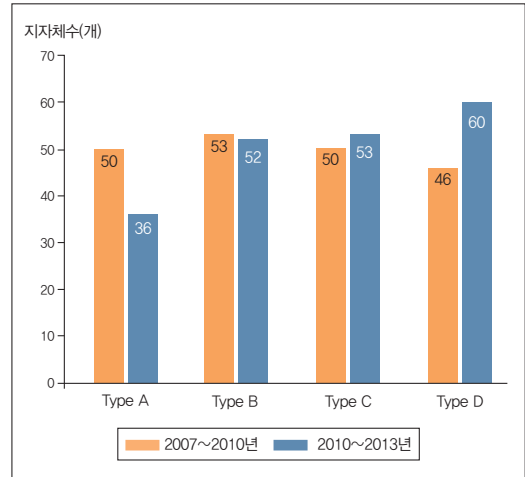
그림 6\_ 도시스프롤 진행 단계의 공간적 분포



주: 비시가화지역에서 개발행위허가 건수의 변화가 없는 29개 시군구는 네 가지 유형(A, B, C, D)에 포함시키지 않음.  
출처: 국가통계포털. <http://kosis.kr>. (2015년 5월 10일 검색).

최근 3년간(2010~2013년) 인구-개발행위허가 건수 변화를 통해 구분한 도시 유형의 구성비와 이전 3년간(2007~2010년) 인구-개발행위허가 건수 변화를 통해 구분한 도시 유형의 구성비를 비교해보면, <그림 7>과 같이 성장스프롤의 특성을 보이는 시군구는 줄어드는 반면에 수축스프롤의 특성을 보이는 시군구는 늘어나고 있는 추세임을 알 수 있다. 인구가 감소함에도 불구하고 비시가화지역에서의 개발행위허가가 증가하는 수축스프롤 유형(Type D)에 해당하는 시군구는 46개에서 60개로 증가하였는데, 이는 다른 유형에 비해 가장 큰 폭으로 증가한 것이

그림 7\_ 도시스프롤 진행 단계별 도시구성 변화



주: 1) 개발행위허가 건수의 변화가 없는 시군구(2007~2010년 31개, 2010~2013년 29개)는 네 가지 유형에 포함시키지 않음.  
2) Type A: 인구 증가, 개발행위허가 감소, Type B: 인구 증가, 개발행위허가 증가, Type C: 인구 감소, 개발행위허가 감소, Type D: 인구 감소, 개발행위허가 증가.  
출처: 국가통계포털. <http://kosis.kr>. (2015년 5월 10일 검색).

다. 한편, 인구와 비시가화지역에서의 개발행위허가 건수가 동시에 증가하는 성장스프롤 유형(Type B)에 해당하는 시군구는 53개에서 52개로 미세하게 감소하였다.

### III. 현행 성장관리정책의 한계

#### 1. 성장관리정책의 개요

성장관리정책은 1970년대 미국에서 도시스프롤에 대한 대응수단으로 도입되었다. 전통적인 용도지역제(zoning)나 토지분할(land subdivision)규제로는 도시외곽지역의 성장 속도를 조절하거나 재원을 확보하

3) 기존 용도지역제나 토지분할규제에서도 기반시설용량의 문제를 다룰 수는 있으나 운영방식이 굉장히 경직적이어서 신규 개발이 발생할 때마다 시시각각으로 변하는 기반시설 서비스 수준을 즉각적으로 고려하기에는 어려움이 존재함. 특히, 토지분할규제는 허가지역 내부의 기반시설만 고려할 뿐, 해당 개발사업이 사업구역 외부의 기반시설에 어떤 부담을 주는지 또는 이를 감당할 용량은 충분한지에 대한 고려는 불충분함(Kelly 1993).

표 1\_ 전통적인 토지이용정책과 성장관리정책 비교

구분		계획항목
성장관리정책	전통적인 토지이용정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발 유형(type)</li> <li>• 개발 규모(amount)</li> <li>• 개발 입지(location)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>+                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발 시기(timing)</li> <li>• 개발 자원(finance)</li> </ul> </li> </ul>

는 것이 불가능하게 되었으며,<sup>3)</sup> 이에 대응하여 1970년대에 이르러 몇몇 지방정부를 중심으로 개발의 시기나 자원 조달 등에 관한 규제 수단을 도입한 것이 성장관리정책의 시초가 되었다(〈표 1〉 참조).

성장관리정책의 궁극적인 목적은 도시스프롤의 방지를 통해 삶의 질을 향상시키는 것이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 도시스프롤 방지를 비롯한 도시성장관리의 다양한 정책 목표를 달성하기 위해서는 여러 정책 목표 간에 혼선이 빚어지는는 안 되며, 계획 집행을 위한 자원 또한 충분히 확보되어야 한다. 이때 여러 정책 목표 간 혼선을 방지하기 위한 것이 일관성(consistency) 원칙이며, 기반시설 확보와 관련한 자원문제를 해결하기 위한 것이 동시성(concurrency) 원칙이라고 할 수 있다. 즉, 일관성 원칙은 상·하위 정부는 물론이고, 인접 지방정부 간 혹은 동일 지방정부 내 서로 다른 부서 간 정책 방향이 상충되지 않아야 함을 의미하며, 동시성 원칙은 신규 개발과 적정 기반시설의 공급이 동시에 이루어져야 함을 의미한다.

성장관리를 위한 주요 정책수단으로는 적정기반 시설조례, 성장단계프로그램, 성장물프로그램, 도시

성장경계 등이 있다(Kelly 1993). 적정기반 시설조례는 현재 혹은 미래 기반시설의 서비스 수준을 토대로 신규 개발의 허가 시기를 규제하는 정책수단이다. 여기에는 해당 조례에서 고려해야 할 기반시설(도로, 상하수도, 학교, 소방서 등)의 목록, 기반시설별 서비스 수준에 대한 평가 기준, 해당 지역의 기반시설 서비스 수준에 영향을 줄 수

있는 개발사업 및 토지이용 유형 등이 포함되어야 한다. 성장단계프로그램은 지역 전체를 대상으로 기반 시설 공급계획에 기초하여 연속된 몇 개의 성장 단계로 구분한 후, 단계별 일정에 맞추어 신규 개발의 입지와 시기를 관리하는 정책수단이다. 이 기법은 적정 공공시설조례와 달리 개발로 인해 영향을 받게 될 모든 기반시설에 대한 정밀한 예측과 분석을 요하지 않는다는 장점 때문에 더 선호되고 있다(Kelly 1993). 성장물프로그램은 단계별 성장률을 일정하게 고정시켜 놓은 후, 이를 초과하지 않는 범위 내에서 신규 개발을 허가해주는 정책수단이다. 적정공공시설조례나 성장단계프로그램 역시 성장률 설정과 비슷한 효과를 낼 수 있으나, 매년 동일한 성장률을 유지하지는 못한다는 점에서 성장물프로그램과는 차이가 있다(Kelly 1993). 도시성장경계는 기존 시가지를 기점으로 일정 반경의 성장한계선을 긋고 경계 외부에서의 개발을 제한하여 경계 내부로 개발을 유도하는 정책수단으로서 보다 진화된 형태의 성장단계프로그램이라고 할 수 있다. 성장한계선은 향후 10~20년의 성장 수요를 예측하여 설정하는데,<sup>5)</sup> 이와 같은

4) 미국의 경우 1970년대의 성장관리정책은 자연환경 보전에 초점을 맞추었지만, 1980년대에 이르러 자연환경 보전뿐 아니라 기반시설 서비스 수준 유지, 도시스프롤 방지, 저렴한 주택 공급, 경제 개발 등 삶의 질에 대한 포괄적인 접근을 강조하게 되었음(DeGrove and Metzger 1993). 한편, Anthony(2004)는 도시스프롤 방지, 농지 보존, 환경적 민감지역 보호, 대중교통 활성화를 위한 고밀 개발, 도시 에너지 소비 감축 등이 성장관리정책의 주요 목적이라고 하였으며, 이 가운데 도시스프롤 방지가 나머지 목적을 달성하는 전제 조건이라고 보았음.

5) 이러한 성장 수요의 예측은 장래인구 추정, 주택 및 토지수요 예측, 공공시설 용량 및 수요분석, 향후 개발가능지 공급량 추정 등을 통해 이루어지기도 함(New Hampshire Department of Environmental Services 2008).

경계선을 설정할 때 정책 집행의 여러 단계에 걸쳐 주민의 의견을 반영하기 위해 노력하는 경우가 많다 (이시철 2005).

최근 들어 미국에서는 이상 네 가지 주요 성장관리 기법을 단일 정책수단으로 운영하기보다는 상호 연계된 통합적 정책수단으로 활용하는 경향이 있다. 일례로 미국 위스콘신(Wisconsin)주 드포리스트 지역(Village of Deforest)의 종합계획에서는 도시성장 경계 내부에서 발생하는 신규 개발의 입지와 시기를 비용 측면에서 효과적으로 조정하기 위해 해당 지역을 여러 가지 성장 단계로 구분하였을 뿐 아니라(그림 8) 참조), 적정기반시설조례의 목적을 달성하기

위해 기반시설 서비스 수준에 대한 기준을 개발하고, 자본증진계획(capital improvement program)과도 연계시키고 있다(Village of Deforest 2011).

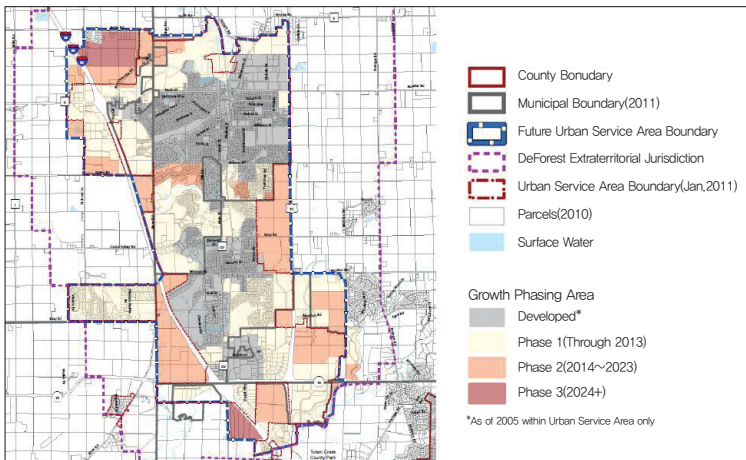
## 2. 우리나라의 비시가화지역 성장관리제도

우리나라 비시가화지역 토지이용·관리제도는 <그림 9>에서 볼 수 있듯이 대규모 개발의 입지를 관리하는 제도와 소규모 개발의 입지를 관리하는 제도로 구분할 수 있다. 비시가화지역(주로 자연녹지지역)에서 추진되는 택지개발사업과 같은 대규모 개발의 입지는 용도지역제와 각종 개발사업법에 의해 관리되고 있

며, 계획적 관리를 위하여 해당 사업구역(혹은 인근지역까지 포함)을 지구단위계획구역으로 지정하기도 한다. 그 외 비시가화지역에서 발생하는 대규모 개발(개발행위허가 규모 이상)의 입지는 지구단위계획 구역의 지정만을 통해 관리되기도 하는데, 도시지역 외 지역에 지정되는 지구단위계획(중전 제2종 지구단위계획)의 경우 계획관리지역과 개발진흥지구를 대상으로 하며, 아파트 또는 연립주택을 건설할 때에는 구역 면적이 30만㎡ 이상, 그 외에는 3만㎡ 이상이 되어야 구역을 지정할 수 있다. 이와 관련한 물량은 도시·군기본계획에서 설정한 단계별 토지수요량에 제한된다.

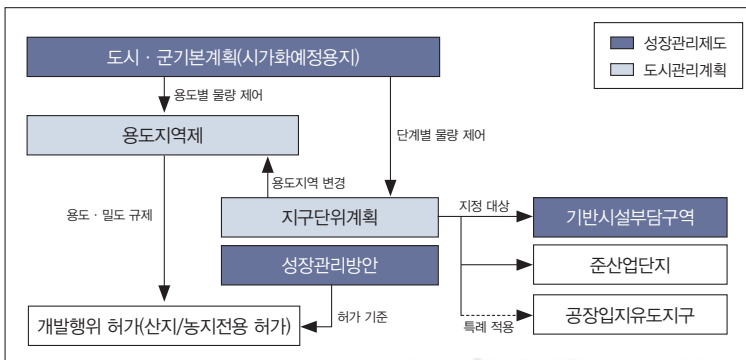
소규모 개발의 입지는 용도지역제와 개발행위허가(산

그림 8\_ 성장관리기법의 통합적 활용 사례



출처: Village of Deforest 2011, 230을 일부 수정.

그림 8\_ 우리나라 비시가화지역 토지이용관리체계



지/농지전용 허가)제도에 의해 관리되고 있으며, 이들 제도에서 요구하는 조건을 충족시키기만 하면 큰 무리 없이 개발이 이루어지는 편이다. 이와 더불어 기반시설의 확보를 전제로 소규모 개발의 입지를 집단화하여 계획적 개발이 이루어질 수 있도록 하는 제도로 기반시설부담구역, 성장관리방안이 있으며, 특히 공장의 개별입지를 중점적으로 관리하기 위한 제도로 공장입지유도지구, 준산업단지 등이 있다. 이 중에서 공장입지유도지구와 준산업단지는 구역 지정 시 지구단위계획구역을 동시에 지정하는 것이 일반적이지만, 이러한 경우 도시·군기본계획의 단계별 지구단위계획 물량의 제한을 받게 된다.

이 중에서 비시가화지역의 성장관리를 위해 활용되고 있는 제도로는 시가화예정용지(도시·군기본계획), 기반시설부담구역, 성장관리방안이 있다. 현행 도시·군기본계획 수립 시 시가화예정용지의 단계별 총량을 설정하도록 되어 있는데, 이는 일종의 성장단계프로그램으로서 각종 개발사업이나 지구단위계획 같은 계획입지의 성장관리(과개발 방지) 수단으로 활용되고 있다. 기반시설부담구역 제도 역시 해당 구역 내에서 개발사업을 추진할 때 기반시설 설치계획과 기반시설부담계획을 의무적으로 수립하도록 함으로써 신규 개발과 기반시설 공급의 동시성을 확보하는 규정을 두고 있다. 이와 더불어 기반시설의 공급을 전제로 소규모 개발의 집단화를 유도하는 성장관리방안 역시 제도의 실효성에는 의문이 있으나, 그 취지상으로는 성장관리제도라고 볼 수 있다.

### 3. 우리나라 성장관리제도의 한계

#### 1) 시가화예정용지

시가화예정용지는 도시가 성장하면서 요구되는 일정 규모 이상의 개발용지를 비시가화지역에 미리 확

보할 수 있도록 해주는 정책수단이다. 용도지역제를 통해 개별 건축물의 용도와 밀도를 관리하기 위해 지정되는 시가화용지와 달리 시가화예정용지는 공공이 추진하는 각종 개발계획을 실현시키기 위한 사업용지를 사전에 확보하기 위해 지정한다. 시가화예정용지는 주변지역의 개발 상황, 도시기반시설의 현황, 수용 인구 및 수요, 적정밀도 등을 고려하여 지역별 또는 생활권별로 배분하되, 그 위치는 도면에 표시하지 않는다. 특히, 비시가화지역(자연녹지·계획관리지역 및 개발진흥지구)에 지정된 시가화예정용지를 개발용도인 주거·상업·공업지역으로 전환할 때에는 난개발이 발생하는 것을 방지하기 위하여 지구단위계획을 수립하도록 하고 있다.

시가화예정용지 총량은 주로 자연적 증가분과 사회적 증가분을 고려하여 목표 연도의 단계별 인구지표를 추정한 후, 이를 기반으로 산정한 장래 주거·상업·공업용지 소요면적 중에서 시가화용지로 계획된 부분을 제외하는 방식으로 산정한다. 공영개발에 의한 도시스프롤이 큰 비중을 차지하고 있는 우리나라에서 시가화예정용지는 비시가화지역에서 추진되는 대규모 개발사업의 총량과 시기를 조절하는 핵심적인 정책수단이라고 할 수 있다.

목표 연도의 시가화예정용지 소요량을 설정할 때 문제가 되는 상황은 두 가지로 구분되는데, 첫 번째는 해당 지자체의 잠재적인 성장 동력을 넘어서는 물량을 계획하는 경우이고, 두 번째는 토지이용계획 면적(시가화용지와 시가화예정용지 면적의 합)이 목표 연도의 토지 수요량을 초과하는 경우다. 전자의 경우는 <표 2>와 같이 계획인구의 과다 설정으로 발생하는데(특히, 인구 저성장 지역에서는 시가화예정용지 물량을 확보하기 위해 사회적 증가분을 과도하게 추정하는 경우가 많음), 이러한 경우 특정 개발사업의 시행을 전제로 산정된 시가화예정용지 물량은 당초 계획했던 개발사업이 취소되더라도 그대로 유지

되어 불필요한 개발을 유발하게 된다.

후자의 경우는 <표 3>의 밀양시 사례처럼 시가화 예정용지 총량과 별도로 제2종 지구단위계획 소요량을 산정하게 되면서 발생하는데, 이는 도시·군기본계획 수립 시 제2종 지구단위계획구역의 총량이 시

가화예정용지 총량 범위 내에서 결정되어야 한다는 규정이 미비한 것에 기인한다. 반면, <표 3>의 광주광역시 사례처럼 시가화예정용지에 제2종 지구단위계획 물량을 포함시켜 토지이용계획 면적과 목표 연도의 토지 수요량이 일치하는 경우도 있다. 밀양시 사례

표 2\_ 도시·군기본계획상 계획인구와 통계청 추계인구의 비교

(단위: 명)

구분	계획인구(A)	통계청 추계인구(B)	비율(A/B)	오차(A-B)
전국	56,535,700	48,781,401	15.90	7,754,299
경기	15,239,800	13,107,376	16.27	2,132,424
강원	1,720,000	1,339,807	28.38	380,193
충북	1,350,000	1,441,407	-6.34	-91,407
충남	2,295,000	2,002,905	14.58	292,095
전북	2,190,000	1,525,887	43.52	664,113
전남	1,570,500	1,526,391	2.89	44,109
경북	3,202,000	2,427,877	31.88	774,123
경남	3,970,000	3,123,930	27.08	846,070

주: 제주도를 제외한 전국인구를 대상으로 함.  
출처: 박종안, 이강엽, 채병선 2011, 76을 재구성.

표 3\_ 밀양시와 광주광역시의 시가화예정용지 물량 산정방식 비교

(단위: km<sup>2</sup>)

구분	토지수요량(A)	토지이용계획면적(B)			오차(A-B)	
		시가화용지	시가화예정용지	합계		
밀양시	주거용지	13,644	9,848	3,796	13,644	0
	상업용지	1,009	0,933	0,076	1,009	0
	공업용지	8,961	3,189	5,772	8,961	0
	관리용지	-	3,936	-	3,936	-
	제2종 지구단위계획구역	-	-	12,326	12,326	-
	합계	23,614	17,906	21,970	39,876	-16,262
광주광역시	주거용지	99.08	73.91	25.17	99.08	0
	상업용지	11	10.06	0.94	11	0
	공업용지	21.34	20.29	1.05	21.34	0
	합계	131.42	104.26	27.16	131.42	0

출처: 광주광역시 2004; 밀양시 2009.

와 같은 문제를 해결하기 위해서는 우선 계획인구에 기초한 시가화예정용지 산정방식을 개선해야 하며(김성수, 이범현, 구형수 2014), 도시지역 외 지구단위계획구역 총량을 시가화예정용지 총량 범위 내에서 결정하도록 하는 규정을 마련할 필요가 있다.

## 2) 기반시설부담구역

기반시설부담구역 제도는 기반시설의 공급이 쉽지 않은 기성시가지를 대상으로 하는 개발밀도관리구역과 더불어 우리나라 기반시설연동제의 한 축을 담당하고 있다. 기반시설부담구역은 신규 개발지 중에서도 개발행위가 집중되어 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되거나 행위 제한이 완화되는 지역을 대상으로 지정한다.

구체적으로는 우선 개발행위가 집중되고 있는 지역(해당 지역의 전년도 개발행위허가 건수가 전전년도 개발행위허가 건수보다 20% 이상 증가한 지역 또는 해당 지역의 전년도 인구 증가율이 그 지역이 속하는 시군의 전년도 인구 증가율보다 20% 이상 높은 지역)에 지정 가능하나, 아직까지 이러한 기준을 적용하여 구역을 지정한 사례는 없다. 그 외 법령에 따른 행위 제한이 완화되거나 해제되는 지역(용도지역의 변경·해제 등)에도 지정할 수 있는데, 현재 경상남도 김해시에 지정된 네 개의 기반시설부담구역(의전지구, 신용·설창지구, 청천지구, 삼문지구)이 여

기에 해당된다(〈표 4〉 참조). 이와 같은 경우에도 해당 지역의 개발밀도나 규모 등의 증가로 인하여 장래 기반시설 부족을 초래할 우려가 있는지를 충분히 고려하여 구역 지정 여부를 판단하도록 되어 있는데, 이는 해당 지자체의 기반시설 공급계획과 긴밀한 연계가 필요함을 시사한다.

2015년 현재 대전광역시 한 곳, 경상남도 김해시 네 곳을 제외하고는 아직까지 기반시설부담구역을 지정한 사례가 없을 만큼 제도가 활성화되지 못하고 있는데, 이는 여러 가지 원인에 의해 지자체장이 기반시설부담구역의 지정을 선호하지 않고 있기 때문이다. 우선 기반시설부담구역을 지정하는 지역과 그렇지 않은 지역의 형평성 문제가 발생할 수 있는데, 이와 같은 구역 지정을 둘러싼 갈등을 방지하기 위해서는 구역의 설정 범위에 대한 합리적인 기준을 마련할 필요가 있다. 게다가 아직까지 기존 기반시설에 대한 용량 조사가 이루어지고, 그 결과를 바탕으로 기반시설 설치비용을 부과하는 방식이 자리 잡지 못하고 있는데, 이 문제가 해결이 되어야 개발사업에 대한 적절한 통제가 가능하고 구역 지정을 둘러싼 갈등을 줄일 수 있다(국토해양부 2009). 또한, 비시가화지역 중 몇 개의 보전적 용도지역을 제외한 대부분의 관리지역에서 개발이 자유롭기 때문에 민간 개발자들은 기반시설부담구역이 지정되지 않은 곳을 찾아 개발행위를 추구하게 되는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 개발 가능지역 전체에 대해 기반시설부담구역

표 4\_ 김해시 기반시설부담구역 지정 사례

구역	위치	면적(m <sup>2</sup> )	지정 사유
의전지구	김해시 진영읍 의전리 일원	790,000	용도지역 변경(자연녹지지역 → 일반공업지역)
신용·설창지구	김해시 진영읍 신용리, 설창리 일원	359,200	용도지역 변경(자연녹지지역 → 일반공업지역)
청천지구	김해시 진례면 청천리 일원	276,100	용도지역 변경(생산·자연녹지지역 → 제1종일반주거지역)
삼문지구	김해시 장유면 삼문리 일원	198,937	용도지역 변경(자연녹지지역 → 제2종일반주거지역)

출처: 경상남도 김해시 내부자료.

표 5\_ 지구단위계획과 성장관리방안의 계획 항목 비교

구분	계획항목	
	필수	선택
성장관리방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기반시설의 배치와 규모</li> <li>• 건축물의 용도제한, 건폐율, 용적률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축물의 배치, 형태, 색채, (높이)</li> <li>• 환경관리계획</li> <li>• 경관계획</li> </ul>
지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축물 높이의 최고·최저한도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용도지역·지구의 세분 및 변경</li> <li>• 일단의 지역·토지의 규모와 조성계획</li> <li>• 교통처리계획</li> <li>• 토지이용의 합리화, 도시나 농·산·어촌의 기능 증진 등에 필요한 사항</li> </ul>

주: 성장관리방안에 해당하는 항목은 지구단위계획에서도 공통적으로 수립하는 항목임. 단, 건축물의 높이는 지구단위계획에서는 필수 사항이나 성장관리방안에서는 선택 사항으로 되어 있음.

출처: 국토교통부 2015a.

을 지정하는 방안을 고려해 볼 수 있다(김상조, 박세훈, 이진희 2010).

### 3) 성장관리방안

성장관리방안은 비시가지지역 중에서 개발 압력이 높아 향후 개발행위가 집중적으로 발생할 지역(성장관리지역)을 선제적으로 설정하고, 이 지역으로 개별입지를 유도하여 계획적인 관리를 도모하기 위해 수립하는 계획이다. 성장관리방안은 자연녹지·계획관리·생산관리지역을 대상으로 수립하는데, 계획관리지역을 포함하는 경우 무조건 3만㎡ 이상이 되어야 하며, 그 외 지역에서는 지정 규모에 대한 특별한 규정을 두고 있지는 않다. 성장관리지역은 주로 개발 수요가 많아 무질서한 개발이 진행되고 있거나 진행될 것으로 예상되는 지역에 지정하며, 그 외 주변의 토지이용이나 교통 여건 변화 등으로 향후 시가화가 예상되는 지역이나 주변지역과 연계하여 체계적인 관리가 필요한 지역에도 지정할 수 있다. 이들 지역에 대한 판단 기준으로는 개발행위허가 건수(해당 지역의 최근 6개월 또는 1년간 개발행위허가 건수가 직전 동기 대비 20% 이상 증가 여부)나 인구 및 지가변동률(해당 지역의 최근

1년간 인구 및 지가 변동률이 해당 시군구 대비 20% 이상 증가 여부)을 활용하도록 되어 있다.

중전 제2종 지구단위계획 제도 역시 성장관리방안처럼 비시가지화지역에서의 개별 개발수요를 집단화하고, 이들 지역에 기반시설을 적절히 공급하여 난개발을 방지하려는 목적으로 도입되었다. 하지만, 제2종 지구단위계획 제도는 비시가지지역의 특성에 맞지 않게 과다한 계획항목을 수립하도록 하여 효율적인 계획의 수립과 집행이 어려웠으며, 도시관리계획으로 결정하도록 되어 있어 구역의 지정과 변경이 경직적이라는 한계가 있었다. 성장관리방안의 계획 항목은 <표 5>와 같이 지구단위계획에 비해 간소화되어 있으며, 구역의 지정이나 변경 시에도 도시관리계획이 아니기 때문에 유연하게 대처할 수 있다는 장점이 있다.

그럼에도 불구하고 아직까지 성장관리방안을 수립한 시·군이 한 군데도 없을 뿐 아니라, 최근 경기도 31개 시·군을 대상으로 수행한 설문조사 결과에 따르면 향후에도 성장관리방안을 수립하는 시·군이 많지 않을 것으로 보고되고 있다(이외희, 임지현 2014). 특히, 많은 시·군에서 기반시설 설치에 대한 부담을 이유로 구역 지정을 기피하고 있는 것으로 나

표 6\_ 여건 변화에 따른 정책개선의 기본방향

여건 변화	예상되는 문제점	현 제도의 한계	정책개선의 기본방향
대규모 개발사업의 감소	• 시가화에정용지의 과도한 지정 및 이로 인한 불필요한 개발사업의 추진	• 인구지표에 기초하여 물량을 산정하고 있어 과도한 지정 초래 • 계획된 개발계획이 취소되더라도 물량은 그대로 유지	• 시가화에정용지 설정방식의 개선
수축스프롤 현상의 보편화	• 재원 부족으로 비시가화지역 내 개별입지에 대한 기반시설 공급의 어려움 가중	• 기반시설연동제의 실효성 미흡	• 기반시설부담구역과 성장관리방안의 연계
		• 기반시설 공급에 대한 재원 확보 방안 미흡	• 중기지방재정계획과 연계한 기반 시설 공급계획의 수립
		• 개별입지의 집단화 유도장치의 실효성 미흡	• 성장관리지역에 대한 인센티브 제공

타나 기반시설 설치 및 부담 주체에 대한 구체적인 기준을 마련하는 것이 시급한 상황이다.

또한, 기존의 여러 연구(이외희, 임지현 2014; 김동근, 김상조, 김성수, 이병재 외 2014)에서 비시가화지역 전체에 대해 성장관리방안을 수립하고, 개발수요가 높은 지역에 대해서만 성장관리지역(혹은 집중관리지역)을 설정하는 방안을 제안하고 있으나, 아직까지 개발수요가 높은 지역을 찾아낼 수 있는 구체적인 기준이나 방법론이 마련되어 있지는 않은 상황이다. 성장관리지역으로 개별입지를 유도할 수 있는 방안 역시 미흡한데, 이에 대한 대책으로는 성장관리지역에 대해서는 인센티브를 부여하고, 그 외 지역에 대해서는 개발행위허가 기준을 강화하는 방안이 가장 많이 언급되고 있다(박세훈, 김상조, 이진희, 전성연 2011; 김은란, 김상조, 박세훈, 박근현 2013; 이외희, 임지현 2014; 김동근, 김상조, 김성수, 이병재 외 2014).

#### IV. 성장관리정책의 개선 과제

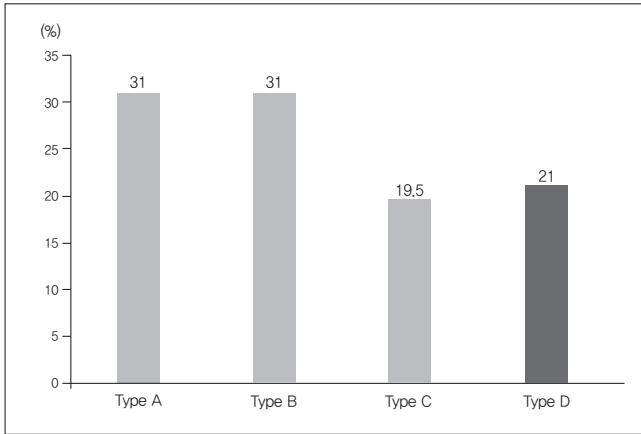
##### 1. 정책개선의 기본방향

저성장 시대에 대응하여 성장관리정책을 개선하기

위한 기본방향은 다음 두 가지로 요약할 수 있다(〈표 6〉 참조). 첫째, 대규모 개발사업의 감소 추세에 대응하여 시가화에정용지의 과도한 지정을 방지해야 하며, 이를 위해 물량산정방식의 개선이 필요하다. 현재 대부분의 지방자치단체에서 도시·군기본계획상 시가화에정용지를 성장관리의 수단으로 활용하기보다는 개발용지의 확보 차원에서 접근하고 있으며, 인구가 감소하고 있는 도시에서도 사회적 증가분을 이용하여 계획인구를 부풀려 시가화에정용지 물량을 늘리고 있는 실정이다. 또한, 계획된 개발계획이 취소되더라도 시가화에정용지 물량은 그대로 유지되어 불필요한 개발사업을 유발하는 경우도 종종 발생하므로, 이러한 모든 문제점을 해결하기 위해서는 시가화에정용지 설정방식을 전면적으로 개선할 필요가 있다.

둘째, 수축스프롤 현상의 확산으로 인한 재정 악화 문제는 기반시설 공급에 악영향을 미칠 것으로 예상되므로 이에 대한 대응책 마련이 필요하다. 〈그림 10〉에 의하면 수축스프롤의 특성을 보이는 시군구 유형(Type D)의 평균적인 재정자립도(2013년 기준)는 21%로 인구나 비시가화지역 내 개발행위허가 건수가 모두 감소하는 유형(Type C) 다음으로 재정 여건이 좋지 않은 것으로 나타나고 있다.

그림 10\_ 도시스프롤 진행 단계별 재정자립도



주: 1) 개발행위허가 건수의 변화가 없는 시군구(2007~2010년 31개, 2010~2013년 29개)는 네 가지 유형에 포함시키지 않음.

2) Type A: 인구 증가, 개발행위허가 감소, Type B: 인구 증가, 개발행위허가 증가, Type C: 인구 감소, 개발행위허가 감소, Type D: 인구 감소, 개발행위허가 증가.

출처: 국가통계포털, <http://kosis.kr>. (2015년 5월 10일 검색).

특히, Type D 시군구에서 도로를 조성하기 위해 지정한 도시계획시설부지 면적(2013년 기준)은 총 97.6km<sup>2</sup>에 달하는데, 이 중에서 29.5%에 해당하는 28.7km<sup>2</sup>만이 도로로 조성되었다. 아직까지 미집행 도시계획시설(도로)로 남아 있는 부지 68.8km<sup>2</sup>를 모두 도로로 조성하기 위해서는 총 16조 원 정도가 필요할 것으로 추정되고 있는데, 이는 해당 60개 시군구가 2012년 한 해 동안 거둬들인 지방세 총액 7조 원(결산액 기준)의 2.3배에 해당하는 금액이다. 이처럼 재정적인 문제로 인해 미집행 도시계획시설에 대한 집행이 쉽지 않은 상황에서 비시가화지역에서의 지속적인 개발행위 증가는 지자체의 기반시설 공급에 더욱 큰 부담으로 작용할 것으로 예상된다.

향후 수축스프롤 현상의 확산으로 인해 이와 같은 재정적 어려움을 겪는 지방자치단체는 더욱 증가할 것으로 예상되며, 이는 비시가화지역 내 개별입지에 대한 기반시설 공급을 어렵게 만드는 주요 요인으로 작용하므로 비용 측면에서 보다 효과적으로 기반시설을 공급할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

우선 제대로 작동하지 못하고 있는 기반 시설연동제(기반시설부담구역 등)를 개선하기 위해 기반시설부담구역의 지정 범위를 확대하고, 성장관리지역과 연계하는 방안을 모색해볼 수 있다. 또한, 많은 지방자치단체에서 기반시설 공급에 대한 자원 조달 역량을 고려하지 않은 채 비시가화지역에서의 개발행위를 허가해 주고 있는데, 이로 인한 문제점을 개선하기 위해 중기지방재정계획과 연계한 기반시설 공급계획을 수립한 후, 이를 개발행위허가의 판단 근거로 활용할 필요가 있다. 이와 더불어 기반시설 공급의 경제적 효율성을 제고하기 위해서는 소규모 분산개발을 집산화하는 것이 유리하므로, 성장

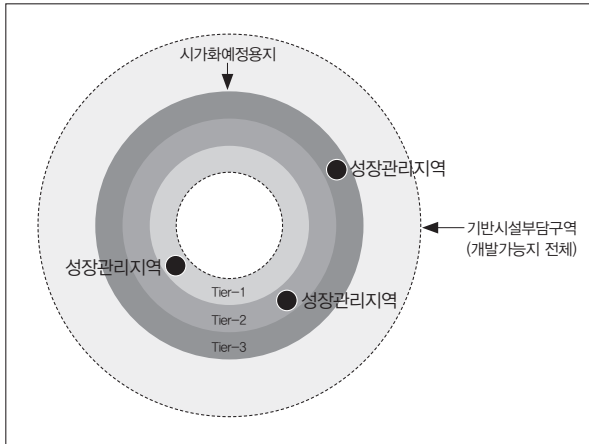
관리지역으로 개별입지를 유도하기 위한 인센티브 제공방안을 마련하여 현행 성장관리방안의 실효성을 제고하는 것이 필요하다.

## 2. 정책 개선 과제

### 1) 시가화예정용지 설정방식의 개선

우리나라에서는 시가화예정용지의 단계별 총량을 산정할 때 인구조표에 주로 의존하고 있는데, 이는 인구와 비시가화지역의 개발수요가 비례관계에 있다는 것을 전제로 하고 있다. 이와 같이 인구조표에 의존하는 경우 인구가 증가하고 있지만 비시가화지역의 개발수요가 낮은 시·군에서는 시가화예정용지를 과도하게 지정하여 불필요한 개발사업을 초래할 수 있는 반면, 인구가 감소하고 있지만 비시가화지역의 개발수요가 높은 시·군에서는 증가하는 개발수요를 시가화예정용지로 유도하는 데 어려움을 겪을 수 있다.

그림 11 \_ 성장관리정책의 통합적 활용방안



따라서 시가화에정용지의 단계별 총량 산정 시 인구지표와 더불어 비시가화지역 내 개발행위허가 건수나 면적을 참조하는 것도 고려해 볼 수 있다. 즉, 개발행위허가 건수나 면적의 변화 추세를 토대로 목표 연도까지의 단계별 개별입지 소요 면적을 추정한 후, 그 일부를 계획입지로 수용할 수 있을 만큼의 시가화에정용지 물량을 사전에 확보하는 것이다.<sup>6)</sup> 단, 향후 각 시·군에서 시가화에정용지 물량의 확보를 위해 개발행위허가를 남발하는 것을 방지하려면 현재 혹은 장래의 기반시설 공급 수준을 분석하고, 이를 초과하지 않는 범위 내로 총량을 제한하도록 하는 보완 조치가 필요하다.

이와 더불어 단계별 목표량에 도달하지 못한 시가화에정용지 물량에 대해서는 일몰제를 도입할 필요가 있다. 아무리 정확한 분석에 기초하여 시가화에정용지의 단계별 총량을 산정하더라도 예상과 달리 설정된 시가화에정용지 물량에 비해 신규 개발이 많이

발생하지 않을 가능성이 있다. 현행 규정에 따르면 시가화에정용지의 단계별 총량을 한번 설정해 놓으면 변경계획을 재수립하지 않는 이상 그 물량을 그대로 유지하도록 되어 있는데, 이로 인한 부작용을 방지하기 위해서는 단계별 목표량에 도달하지 못한 시가화에정용지 물량에 대해서는 일몰제를 적용하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

## 2) 기반시설부담구역과 성장관리방안의 연계

개발행위허가와 기반시설 공급의 동시성 강화를 위해서는 개발이 불가능한 지역을 제외한 모든 비시가화지역을 기반시설부담구역으로 지정하여 개발자로 하여금 신규 개발로 인해 요구되는 기반시설을 설치하거나 그 비용을 부담하도록 할 필요가 있다. 기반시설부담구역으로 지정된 지역 중에서 특히 다른 지역에 비해 개발 수요가 높은 지역에 대해서는 시가화에정용지의 단계별 총량 내에서 성장관리지역으로 지정하되, 이 지역에서 개발을 하려는 자에게는 성장관리지역으로 지정되지 않은 지역과 달리 기반시설 설치에 대한 부담을 덜어주도록 한다(〈그림 11〉 참조).

또한, 성장관리지역은 준산업단지제도와 연계하여 기존 공장 난개발지역의 문제를 동시에 해결하는 결합개발방식으로 운영하는 것이 바람직하다. 현재 준산업단지제도는 경기도 화성시에만 다섯 개 구역을 지정하고 있을 뿐 그 외 지역에서는 지정한 사례가 단 한 건도 없을 정도로 활성화되지 못하고 있는

6) 도시·군기본계획에서 인구 지표는 결국 개발수요가 어느 정도 되는지를 예측하는 데 활용됨. 하지만 인구가 감소하면서도 개발 행위허가 건수나 면적이 증가하는 지역이 많이 존재하며, 이는 인구변화와 관계없이 개발수요가 달라질 수 있다는 것을 의미함. 이러한 측면에서 볼 때 인구지표보다는 개발행위허가 건수나 면적이 개발수요를 파악하는 데 보다 적합할 수도 있음. 특히, 시가화에정용지 내의 성장관리지역으로 개별입지를 유도하기 위해서는 개발행위허가의 발생 패턴을 파악하고 예측하는 것이 더욱 유용할 것으로 보임.

데, 그 이유 중 하나가 공장밀집지역의 경우 신규 부지 확보가 어려워 사업성을 담보할 수 없다는 점이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 성장관리지역과 준산업단지를 하나의 사업구역으로 지정한 후 성장관리지역에 건폐율 및 용적률 인센티브를 제공하여 준산업단지에 입지한 기업의 일부를 이전시키고, 해당 부지를 다양한 목적으로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이와 더불어 성장관리지역에서 발생한 개발이익을 준산업단지에 필요한 기반시설 투자에 활용하거나 준산업단지에서 성장관리지역으로 이전하는 기업에 대해서 조세 및 부담금 등을 감면해 주는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

### 3) 중기지방재정계획과 연계한 기반시설 공급계획의 수립

비시가지지역을 대상으로 기반시설 공급계획을 수립하여 신규 개발의 적정성 검토를 위한 근거 자료로 활용할 필요가 있다. 미국에서는 개발행위를 불허할 때 기반시설 공급계획의 수립 여부에 따라 법원의 지지 여부가 결정되는 만큼 대부분의 지방정부에서 이에 대한 계획을 수립하고 있는 반면, 우리나라는 기반시설 공급계획을 수립한 후 이를 토대로 신규 개발의 적정성을 판단하지는 않기 때문에 개발행위를 불허하는 데 어려움을 겪고 있다. 물론 현재 기반시설 부담구역을 지정하는 경우 기반시설설치계획을 수

립하도록 되어 있으나, 이는 개별 사업단위의 계획에 불과하다. 따라서 비시가지지역에서의 개발행위 불허에 대한 타당성을 확보하기 위해서는 시·군별로 장기적인 기반시설 공급계획을 수립할 필요가 있다.

개발행위를 허가할 때에도 신규 개발이 현재나 장래의 기반시설 공급 수준에 미치는 영향이 어느 정도 인지를 파악하고, 추가적인 기반시설 확충비용에 대해서만 개발자가 부담하도록 해야 한다. 2008년 폐지된 기반시설부담금 제도도 지방자치단체의 기반시설 공급계획에 기초하여 신규 개발로 인해 야기되는 기반시설 요구량이 해당 지역의 현재 혹은 장래 기반시설 용량을 초과하는 경우 이 부분에 대해서만 부담금을 부과해야 하나, 일정 면적 이상의 모든 개발행위에 대해 부과하였다는 한계가 존재하였다. 최근 「도시·군기본계획수립지침」이 개정되면서(2012년 4월 5일) 시·군의 재정계획과 연계하여 목표 연도까지 공급 가능한 기반시설 물량 등을 계획하도록 하는 조항이 신설되었는데, 이에 대응하여 도시·군기본계획의 ‘기반시설’, ‘공원·녹지’, ‘경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥’ 부문을 하나의 계획항목으로 통합하여 각 부문에서 다루고 있는 다양한 기반시설을 종합적으로 계획할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다(〈표 7〉 참조).

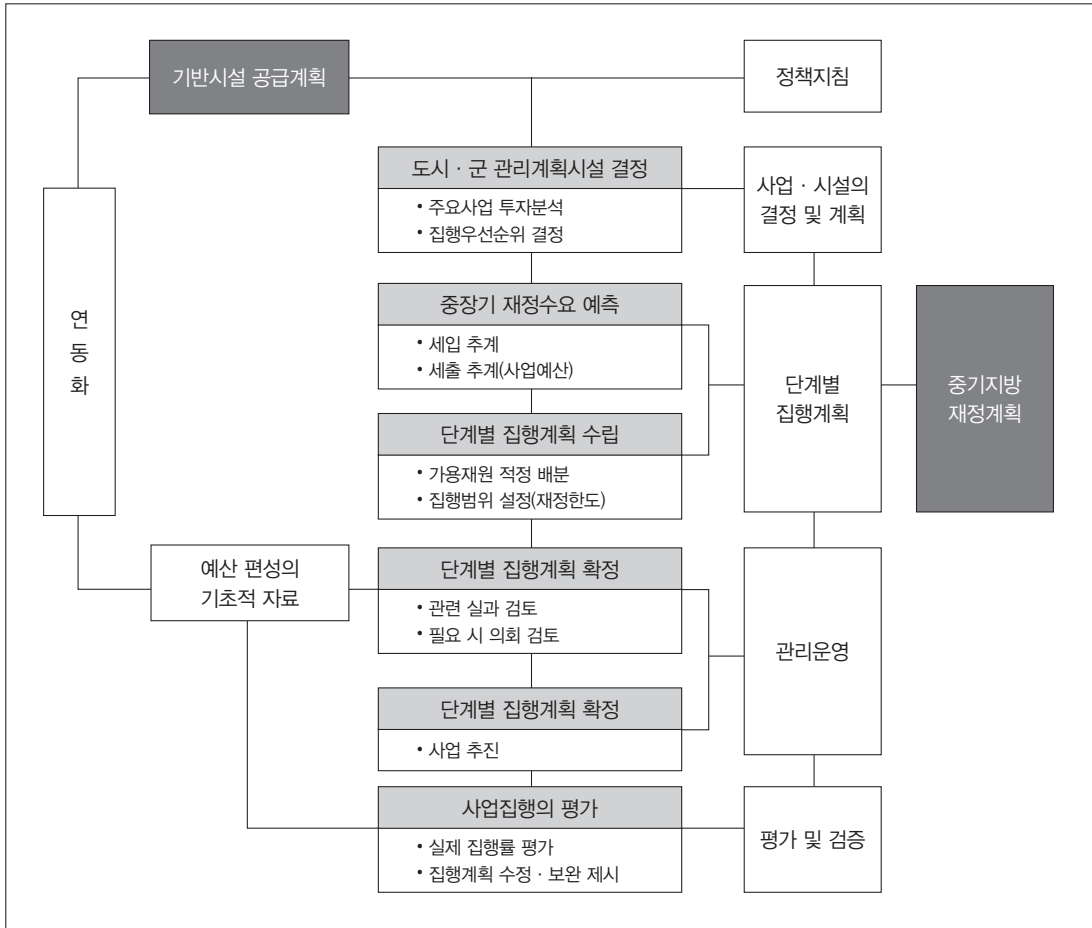
또한, 재원 확보가 뒷받침되지 못하는 기반시설 공급계획은 장기미집행 도시계획시설을 양산할 수밖에 없기 때문에 기반시설 공급계획의 실효성 확보

표 7\_ 도시·군기본계획의 부문별 기반시설

부문	기반시설
기반시설	도로, 물류시설, 정보통신망, 상·하수도
공원·녹지	공원, 시설녹지, 유원지
경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥	유통업무시설, 의료복지 및 의료시설, 탁아소, 유아원, 양로원, 모자보전 및 보건시설, 심신장애인 수용시설, 노인복지시설, 직업훈련원, 교육시설, 도서관, 시민회관, 생활과학관, 극장, 체육관, 운동장

출처: 국토교통부 2015c.

그림 12\_ 기반시설 공급계획과 중기지방재정계획의 연계방안(예)



출처: 국토교통부 2015b, 60을 재구성.

를 위해서는 중기지방재정계획과의 연계가 필요하다. 현행 「도시·군관리계획수립지침」에 따르면 도시·군기본계획의 내용을 구체화하여 도시·군관리계획시설 결정을 하는 경우 2년 이내에 단계별 집행계획(대상 사업 및 개요, 개발 수단, 자원별 투자계획, 보상계획, 자원조달계획 등)을 수립하도록 하고 있다. 이때 단계별로 재정 수요를 추정하여 투자 우선순위의 범위를 설정하되, 우선순위가 높은 사업은 중

기재정계획에 반영하도록 되어 있어 기반시설 공급계획과 중기재정계획의 연계에 대한 근거는 마련되어 있다고 볼 수 있다(그림 12) 참조).

하지만 우리나라 중기지방재정계획의 경우 대부분 형식적으로 수립되고 있어 지방재정 운용의 활용자료로서의 실효성을 확보하지 못하고 있는 실정이다(이창균 2006). 이는 중기지방재정계획과 예산 간의 연계성이 약한 것에 기인하는데,<sup>7)</sup> 특히 매년 말에

7) 현재 우리나라 지방자치단체의 예산 편성은 중기지방재정계획에 기초하기보다는 전년도 답습주어나 정치인의 선심성 공약에 기초하고 있는 경우가 많음(조임근 2013).

시행하는 중기재정계획에서 1차 연도 계획을 익년도의 예산안을 감안하여 수정하는 관례가 빈번하게 발생하고 있는 것이 현실이다(국토해양부 2008). 따라서 중기재정계획과 연차별 예산계획이 실질적으로 연계될 수 있도록 하기 위해서는 중기재정계획의 매년도 수정 절차를 제한하고, 예산에 반영되는 결과를 지속적으로 모니터링하여 성과평가에 반영하도록 할 필요가 있다(국토해양부 2008).

#### 4) 성장관리지역에 대한 인센티브의 제공

성장관리지역 내에서는 기반시설 설치 부담이나 건폐율·용적률 등의 밀도 규제를 완화하여 성장관리지역이 아닌 지역과의 차별화를 도모할 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼 성장관리지역에서 개발이 일어날 경우 성장관리지역으로 지정되지 않은 지역과 달리 기반시설 설치에 대한 부담을 덜어주어 개별입지를 유도할 수 있는 인센티브로 작용하도록 할 필요가 있다. 이와 더불어 현행 「성장관리방안수립지침」에는 계획관리지역 내에서 성장관리방안을 수립하는 경우 당해 용도지역에서 허용되는 건폐율 및 용적률의 125% 범위에서 밀도규제를 완화할 수 있도록 되어 있는데, 이를 생산관리지역과 자연녹지지역에도 확대 적용하되 용도지역별로 완화 범위를 차등화하는 것이 필요하다.

성장관리지역으로 기업을 유치하고자 하는 경우 추가적인 인센티브를 제공할 필요가 있다. 성장관리지역과 유사한 목적을 지니고 있는 공장입지유도지구인 경우 일정 면적 이상이면 산업단지에 준하는 비용 보조나 기반시설 지원을 받을 수 있도록 되어 있을 뿐 아니라, 각종 심의 및 평가 절차(도시계획위원회 심의, 전략환경 영향 평가, 사전 재해 영향성 검토 등)를 생략할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 규정을 성장관리지역에도 적용할 필요가 있다. 또한, 산

업단지의 경우 각종 조세(법인세, 소득세, 관세, 취득세, 등록면허세, 농어촌특별세, 재산세, 교육세, 종합부동산세 등)나 부담금(개발부담금, 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비 등)을 감면해 주고 있는데, 성장관리지역에 입주하는 기업에게도 이러한 인센티브 중 일부를 제공하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 특히, 성장관리지역으로 기업을 유치하여 지역 내 투자를 촉진하고 일자리를 창출하고자 하는 경우 각종 보조금(법인세·소득세·취득세·등록면허세·재산세 등)을 추가적으로 지급하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이상 성장관리지역에 적용 가능한 인센티브 항목을 예시적으로 나열해 보면 <표 8>과 같다.

단, 성장관리지역의 원토지소유자와 실수요자가 다를 때 구역 지정 시 각종 인센티브 제공을 전제로 해당 토지가격이 상승할 경우 실수요자의 토지구입비용 증대가 불가피할 것으로 예상되며, 이는 오히려 성장관리지역에서의 개발을 기피하게 만드는 요인으로 작용할 수도 있다. 이러한 문제를 방지하기 위해서는 한국토지주택공사의 토지은행제도와 연계하여 개발 수요가 높은 토지를 중심으로 향후 성장관리지역으로 지정할 토지를 공공이 사전에 매입하여 비축해 놓은 후, 이를 민간 실수요자에게 분양하거나 임대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 하지만, 토지매입을 위한 재원 조달이 쉽지 않고, 아직까지 개발 수요가 높은 지역을 찾아낼 수 있는 뚜렷한 기준이나 방법론이 정립되어 있지 않은 상황임을 감안할 때 민간 실수요자가 대상 토지면적(공공유지 면적 제외)의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 얻고 사업계획을 수립한 후, 성장관리지역의 지정을 신청하면 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 지방자치단체장이 지정·고시하는 방식도 고려해 볼 필요가 있다.

표 8\_ 성장관리지역에 적용 가능한 인센티브 항목(예)

구분	주요 감면내용	비고
비용 보조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용지매입비</li> <li>• 이주대책사업비</li> <li>• 문화재조사비 등</li> </ul>	
기반시설 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로 및 철도</li> <li>• 녹지시설</li> <li>• 용수공급시설 · 전기시설 · 통신시설 · 가스시설</li> <li>• 하수도 · 폐수종말처리시설 · 폐기물처리시설</li> <li>• 공동구</li> <li>• 집단에너지공급시설 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구역 면적: 국가 지원 시 15만m<sup>2</sup>, 지자체 지원 시 3만m<sup>2</sup> 이상</li> <li>• 지원 범위: 각 비용의 50% 이하</li> </ul>
절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시계획위원회 심의</li> <li>• 전략환경영향평가</li> <li>• 사전재해영향성검토 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구역 면적: 15만m<sup>2</sup> 이상</li> </ul>
세제 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인세</li> <li>• 소득세</li> <li>• 취득세</li> <li>• 등록면허세</li> <li>• 재산세 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인세 · 소득세(국세)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 준산업단지에서 이전 시: 7년간 면제</li> <li>- 그 외: 5년간 면제, 2년간 50% 감면</li> </ul> </li> <li>• 취득세 · 등록면허세(지방세): 면제</li> <li>• 재산세(지방세)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 준산업단지에서 이전 시: 8년간 면제</li> <li>- 그 외: 5년간 면제, 3년간 50% 감면</li> </ul> </li> </ul>
부담금 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발부담금</li> <li>• 농지보전부담금</li> <li>• 대체초지조성비</li> <li>• 대체산림자원조성비 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준산업단지에서 이전 시: 면제</li> <li>• 그 외: 50% 감면</li> </ul>
기타 보조금 지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본사이전보조금</li> <li>• 고용보조금</li> <li>• 고용훈련보조금 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지원 대상: 신규고용 20명 이상</li> <li>• 지원 내용: 1년간 20명 초과 1인당 월 50만원</li> </ul>

## V. 결론

현재 우리나라의 많은 시·군에서 수축스프롤 현상을 경험하고 있으며, 이러한 현상은 점차 확산되고 있는 추세다. 이로 인해 재정적 어려움을 겪는 시군구가 많이 존재하고 있을 뿐 아니라, 장기 미집행 도시계획 시설 문제도 산적해 있는 상황에서 기반시설 공급의 경제성 확보는 오늘날에도 여전히 중요한 정책 과제이며, 앞으로도 점점 그 중요성이 증대될 것이라 예상된다. 게다가 최근 들어 공공택지 공급 과다로 미분양 택지가 급격히 증가하게 되면서 그동안 우리나라의 택지와 주택 공급의 첨병 역할을 담당해 왔던 택지개발사업은 점차 자취를 감추게 될 것으로 보인다. 도시

외곽지역(녹지지역 등)에 주로 입지하던 산업단지 역시 2008년 이후 미분양 면적과 미분양률 모두 지속적으로 증가하는 추세이기 때문에 향후 비시가화지역에서의 산업단지 공급도 점차 축소될 가능성이 있다.

하지만 우리나라의 성장관리정책은 제도 간 일관성이 확보되어 있지 않으며, 여전히 지속적인 성장을 전제로 하고 있어 여건 변화에 적절히 대응하기 어려운 상황이다. 성장관리정책의 운영에 있어서도 지방자치단체의 자원 조달 역량에 대한 고려가 미흡하다. 이러한 상황에 대응하여 본 논문에서 제시한 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 시가화예정용지의 역할을 재정립하고 인구 지표에 의존하여 단계별 총량을 산정하도록 되어 있

는 현행 규정을 개선하는 것이다. 대규모 개발사업의 추진이 점점 어려워지는 상황에서 시가화에정용지의 역할을 계획입지에 대한 성장관리 수단으로만 한정하는 것은 시대 흐름에 역행하는 것이라고 할 수 있다. 시가화에정용지의 역할을 대규모 개발사업이 아닌 소규모 개별입지의 총량과 개발 시점을 관리하는 수단으로 재정립할 필요가 있으며, 이와 같은 경우 단계별 총량 산정 시 인구지표와 더불어 비시가화지역 내 개발 행위허가 건수나 면적을 참조하는 것도 고려해 볼 수 있다. 시가화에정용지의 무분별한 지정으로 인한 난개발을 방지하기 위해서는 기반시설 용량에 대한 분석이 항상 뒷받침되어야 하는 것은 물론이며, 단계별 목표량에 도달하지 못한 시가화에정용지 물량에 대해서는 일몰제를 적용하도록 하는 규정을 「도시·군기본계획수립지침」에 신설할 필요가 있다.

둘째, 현재 우리나라에서 시행 중인 여러 가지 성장관리정책을 상호 연계하여 운영할 수 있는 통합지침을 마련해야 한다. 미국의 주 정부나 하위 정부에서는 하나의 성장관리기법에 의존하기보다 도시성장경제, 성장단계프로그램, 적정기반시설조례, 자본증진계획 등 다양한 성장관리기법을 서로 연계하여 통합적으로 활용하고 있는 경우가 많다. 도시성장관리에 있어 정책 간의 수직적·수평적 일관성 확보가 매우 중요하다는 점을 고려할 때 시가화에정용지, 기반시설부담구역, 성장관리방안, 개발행위허가 등 우리나라의 비시가화지역 관리제도 역시 통합적으로 운영될 필요가 있다. 이를 위해 현행 「기반시설연동제운영지침」, 「성장관리방안수립지침」, 「개발행위허가운영지침」을 통합하거나, 해당 지침은 현행과 같이 유지하되 각 제도의 통합적 운영에 대한 가이드라인을 담고 있는 「비시가화지역의 성장관리에 관한 통합지침(가제)」을 별도로 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 비시가화지역에 대한 종합적인 기반시설 공

급계획을 수립할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련해야 한다. 비시가화지역에서의 개발행위 불허에 대한 타당성을 확보하기 위해서는 시·군별로 장기적인 기반시설 공급계획을 수립할 필요가 있으며, 향후 개발업자에게 신규 개발에 대한 추가적인 기반시설 설치비용을 부담시킬 때에도 이와 같은 기반시설 공급계획에 근거해야 한다. 이를 위해 시·군별로 자체적인 기반시설 공급계획을 수립할 수 있는 법적 근거를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 마련할 필요가 있으며, 이를 도시·군기본계획의 부분별 계획으로 포함시킬 경우 관련 규정을 개정하여 ‘기반시설’, ‘공원·녹지’, ‘경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥’ 부문을 하나의 계획 항목으로 통합할 필요가 있다. 이와 더불어 기반시설 공급계획에 따라 도시·군관리계획시설 결정을 하는 경우 이에 대한 단계별 집행계획을 수립하고, 관련 내용을 중기지방재정계획에 반영하도록 하는 강제조항을 마련하는 것도 필요하다.

끝으로, 성장관리방안의 실효성 제고를 위해 성장관리지역의 설정방법론과 인센티브 제공방안에 관한 규정을 신설할 필요가 있다. 현행 「성장관리방안수립지침」에는 성장관리지역에 대해 건폐율·용적률 등 밀도 규제를 완화해주는 인센티브만 제공할 수 있도록 되어 있는데, 이는 유사한 목적을 지닌 공장입지유도지구에 비해서도 인센티브가 부족한 것이다. 성장관리방안의 실효성 제고를 위해서는 성장관리지역에 입지하는 사업자에 대해 인센티브를 제공하는 규정을 마련할 필요가 있으며, 인센티브의 형태로는 비용보조, 기반시설 지원, 절차 간소화, 세제 지원, 부담금 감면, 기타 보조금 지급 등이 고려될 수 있다.

이상의 정책과제 이외에도 성장관리정책의 실효성을 제고할 수 있는 방안이 여럿 존재할 수 있다. 특히, 현행 「성장관리방안수립지침」에 따르면 성장관리지역 설정 시 인구나 개발행위허가 등의 자료를 활용할 수 있도록 되어 있기는 하나, 어떻게 활용해야

하는지에 대한 구체적인 방법론을 담고 있지는 않다. 따라서 이러한 성장관리지역을 설정하는 기준이나 방법론을 정립하는 것 또한 매우 중요한 과제이나, 본 논문에서는 자세히 다루지 못하였다. 또한, 본 논문에서는 시군구 단위로 도시스프롤 단계를 유형화 하였으나, 향후 대도시권 단위로 분석하면 보다 의미 있는 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 이는 향후 연구 과제로 남겨두고자 한다.

### 참고문헌

감사원. 2011. 택지개발사업 추진실태. 서울: 감사원.  
 광주광역시. 2004. 2020년 광주광역시 도시기본계획. 광주: 광주광역시청.  
 국토해양부. 2008. 살고싶은 도시 실현을 위한 도시계획의 실현가능성 제고방안 연구. 과천: 국토해양부.  
 \_\_\_\_\_. 2009. 비도시지역 체계적 관리방안. 과천: 국토해양부.  
 국토교통부. 2015a. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설집. 세종: 국토교통부.  
 \_\_\_\_\_. 2015b. 도시·군관리계획수립지침. 7월 7일 개정. 세종: 국토교통부.  
 \_\_\_\_\_. 2015c. 도시·군기본계획수립지침. 7월 7일 개정. 세종: 국토교통부.  
 김동근, 김상조, 김성수, 이병재, 구형수, 이태웅. 2014. 도시계획 규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구. 안양: 국토연구원.  
 김상조, 박세훈, 이진희. 2010. 도시성장관리를 고려한 기반시설부담구역제도 개선방안 연구. 안양: 국토연구원.  
 김성수, 김은정, 이병현, 구형수. 2014. 저성장 시대에 대응한 도시기본계획제도 개선방안 연구. 안양: 국토연구원.  
 김은란, 김상조, 박세훈, 박근현. 2013. 비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구. 안양: 국토연구원.  
 밀양시. 2009. 2020년 밀양시 도시기본계획(변경). 밀양: 밀양시청.  
 박세훈, 김상조, 이진희, 전성연. 2011. 개발행위허가제 개편에 따른 비도시지역의 체계적 관리를 위한 법·제도 개선방안. 과천: 국토해양부.  
 박종안, 이강엽, 채병선. 2011. 도시기본계획상 주요 계획지표 설정의 적절성에 관한 연구: 계획인구, 시가화예정용지, 도시공간구조 설정을 중심으로. 국토연구 68권: 61-83.  
 이시철. 2005. 도시성장관리: 대구광역권의 현실과 선택적 방향.

대구: 대구경북연구원.  
 이의희, 임지현. 2014. 비시가화구역 성장관리방안 제도시행에 따른 경기도 대응방안. 수원: 경기개발연구원.  
 이창균. 2006. 일본의 지방재정계획제도와 지방재정운용. 지방재정 139호: 167-181.  
 이홍석. 2014. 국가산업단지사업 평가. 서울: 국회예산정책처.  
 조임근. 2013. 중기지방재정계획 제도 개선 방안. 한국지방재정학회 한국조세연구원 공동 정책세미나 자료: 1-44.  
 조준범. 2014. 인구감소 지역의 난개발 수준과 경향에 관한 연구: 전라남도 읍면동 지역을 중심으로. 한국지역개발학회지 26권, 4호: 15-34.  
 환경부. 2014. 통계로 본 국토·자연 환경. 세종: 환경부.  
 Anthony, J. 2004. Do state growth management regulations reduce sprawl? *Urban Affairs Review* 39, no.3: 376-397.  
 DeGrove, J. and Metzger, P. 1993. Growth management and the integrated roles of state, regional, and local government. In *Growth Management: The Planning Challenge of the 1990s*, ed. Stein, J. Newbury Park: Sage Publications.  
 Kelly, E. 1993. *Managing Community Growth: Policies, Techniques, and Impacts*. Westport, Westport: Praeger.  
 New Hampshire Department of Environmental Services. 2008. *Innovative Land Use Planning Techniques: A Handbook for Sustainable Development*. <http://hamptonnh.gov/wp-content/uploads/Conservation/Fact%20Sheets/Innovative%20Land%20Use%20Planning%20Techniques%20-%202008.pdf>. (2015년 5월 1일 검색).  
 Siedentop, S. and Fina, S. 2008. Urban sprawl beyond growth: from a growth to a decline perspective on the cost of sprawl. In *Proceedings 44th ISOCARP Congress*, September 19-23. Dalian, China.  
 Village of Deforest. 2011. *Blueprint Deforest: Village of Deforest Comprehensive Plan*. [https://danedocs.countyofdane.com/PDF/capd/2012\\_postings/2012\\_SAs/Appendices\\_Windsor%20Bear%20Tree\\_Application\\_01.20.12/Appendix%20I%20-%20BluePrint%20DeForest%20Village%20of%20DeForest%20Comprehensive%20Plan.pdf](https://danedocs.countyofdane.com/PDF/capd/2012_postings/2012_SAs/Appendices_Windsor%20Bear%20Tree_Application_01.20.12/Appendix%20I%20-%20BluePrint%20DeForest%20Village%20of%20DeForest%20Comprehensive%20Plan.pdf). (2015년 5월 1일 검색).  
 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr>.

- 논문 접수일: 2016. 1. 20
- 심사 시작일: 2016. 2. 2
- 심사 완료일: 2016. 3. 24

---

## 요약

주제어: 성장관리정책, 축소스프롤, 저성장시대, 기반시설부담구역, 성장관리지역

현재 우리나라의 많은 시·군에서 수축스프롤 현상을 경험하고 있으며, 이러한 현상은 점차 확산되고 있는 추세다. 이로 인해 재정적 어려움을 겪는 시군구가 많이 존재하고 있는 상황에서 기반시설 공급의 경제성 확보는 오늘날에도 여전히 중요한 정책 과제이며, 앞으로도 점점 그 중요성이 증대될 것이라 예상된다.

하지만, 우리나라의 성장관리정책은 제도 간 일관성이 확보되어 있지 않으며, 여전히 지속적인 성장을 전제로 하고 있어 여건 변화에 적절히 대응하기 어려운 상황이다. 성장관리정책의 운영에 있어서도 지방자치단체의 재원 조달 역량에 대한 고려가 미흡한 실

정이다. 이러한 상황에 대응하여 본 논문에서 제시한 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 시가화예정용지의 역할을 재정립하고 인구 지표에 의존하여 단계별 총량을 산정하도록 되어 있는 현행 규정을 개선해야 한다. 둘째, 현재 우리나라에서 시행 중인 여러 가지 성장관리정책을 상호 연계하여 운영할 수 있는 통합지침을 마련해야 한다. 셋째, 비시가화지역에 대한 종합적인 기반시설 공급 계획을 수립할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련해야 한다. 끝으로, 성장관리방안의 실효성 제고를 위해 성장관리지역의 설정방법론과 인센티브 제공방안에 관한 규정을 신설할 필요가 있다.

---