농촌지역을 위한 관리지역 세분기준의 개선방안*

– 경북 청송군을 사례로 –

정현태¹ · 전병운^{2*}

Some Suggestions to Improve the Criteria for Subdividing the Management Zone in a Rural Area*

– A Case Study of Cheongsong-gun, Gyeongbuk –

Hyun-Tae JUNG¹ · Byong-Woon JUN^{2*}

요 약

본 연구는 농촌지역인 경북 청송군을 사례로 지방자치단체에서 자체적으로 적용한 관리지역 세분기준의 문제점을 실증적으로 분석하고 그 개선방안을 제안하고자 한다. 먼저, 도시관리계획 수립지침상의 세분기준과 청송군 세분기준을 비교하였다. 다음으로 지리정보시스템(GIS)을 이용하여 토지적성평가의 결과와 관리지역 세분결과를 비교하였고, 용도지역의 현황분석과 면적 비교를 통해 공간배치에 있어서 인근 용도지역과의 관련성도 검토하였다. 마지막으로 지도분석과 현장조사를 통해 실제 주변 토지이용상황과의 관련성을 검토하였으며, 민원인과 면담을 통해 관리지역 세분에 따른 민원사례를 분석하였다. 본 연구에서 용도지역의 불완전한 정형화, 개발가능여부에 대한 판단기준의 미비, 관련부서의 편향적인 협의의견 등과 같은 청송군 관리지역 세분기준의 문제점을 도출하였고 이들에 대한 실증적 개선방안을 제시하였다. 본 연구의 결과는 향후 농촌지역의 올바른 관리지역 세분방향을 제시하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

주요어 : 관리지역, 세분, 토지적성평가, 지리정보시스템

ABSTRACT

This study empirically investigated some problems with the criteria for subdividing the management zone in a rural area through a case study of Cheongsong-gun, Gyeongbuk and provided some suggestions for their improvement. To do this, the

2011년 11월 15일 접수 Received on November 15, 2011 / 2011년 12월 30일 수정 Revised on December 30, 2011 / 2012년 1월 5일 심사완료 Accepted on January 5, 2012

* 본 연구는 주저자의 석사학위논문 일부 수정·보완한 것임.

1 (주)대흥 엔지니어링 Daeheung Engineering Inc.

2 경북대학교 지리학과 Department of Geography, Kyungpook National University

* 연락처 E-mail : bwjun@knu.ac.kr

subdivision criteria in the guideline for developing urban management planning were firstly compared with those of Cheongsong-gun. Next, geographic information system(GIS) was used to do the cross-check analysis between the results from land suitability assessment and those from the subdivision in the management zone and to grasp the spatial relationships of a zone with its neighboring zones by analyzing the zoning inventory and comparing the areas. Finally, map analysis and field survey were conducted to examine the relevance to the actual situation of land use and focus interviews were done to analyze the civil complaint cases resulted from the subdivision in the management zone. This study found out three major categories of problems with the criteria for subdividing the management zone in Cheongsong-gun: the incomplete formalization of zoning, the inadequate decision criteria on the availability of land for development, and the biased consulting of the departments concerned. Some suggestions for their improvement were then provided in this study. The empirical results from this study can be used as the preliminary information for suggesting the right direction of the subdivision in the management zone within the rural areas in the near future.

KEYWORDS : Management Zone, Subdivision, Land Suitability Assessment, GIS

서론

2003년 이전에 우리나라는 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하고 도시지역에는 도시계획법을 비도시지역에는 국토이용관리법을 각각 적용하였다. 그러나 1990년대 중엽부터 지방자치제 실시로 비도시지역의 준도시지역과 준농림지역에서 국토의 난개발 문제가 대두됨에 따라 국토의 계획적 및 체계적인 이용을 통한 난개발의 방지와 환경친화적인 국토이용체계를 구축하려는 취지로 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 2003년에 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제정하여 시행하고 있다. 이 법률에 따라 전국토를 종전의 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역에서 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 구분하고, 종전의 국토이용관리법의 적용 대상이었던 비도시지역의 준도시지역과 준농림지역을 통합한 관리지역에 대하여도 도시계획법을 적용하고 종합

적인 계획인 도시기본계획 및 도시관리계획을 수립함으로써 체계적인 계획에 의하여 개발이 이루어지는 선계획-후개발의 국토이용체계를 마련하였다.

이러한 도시관리계획수립의 일환으로 관리지역을 다시 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역의 3개 용도지역으로 세분하고 각 용도지역별 특성을 감안하여 합리적으로 행위를 제한함으로써 토지이용의 효율성을 제고하고 난개발을 방지하고자 하였다. 국토의 효율적인 관리를 도모하고자 하는 취지에서 전개된 관리지역 세분계획은 그 동안 관련법규의 경과조치 규정, 토지적성평가 결과의 검증 지연, 타법에서 규정된 지역·지구 등의 반영을 위한 기간 소요 등의 사유로 인하여 시행이 지연되기도 하였으나, 2008년에 대부분의 지방자치단체에서 동시에 추진되었다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 관리지역은 용도지역 구성상 많은 비율을 차지하고 있는 중요한 용도지역이다. 이러한 관리지역을 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역으로 용도를 세분하는 것은 지방자치단체의 토지이용계획 기본방향을 가늠하고 토지 소유

자의 재산권과도 관련이 깊어서 매우 중요하다. 그러나, 지방자치제하에서 현행 관리지역 세분계획은 국토해양부의 도시관리계획 수립 지침에서 제시하고 있는 일반적인 기준 외에 해당 지역별 특성을 감안하여 지방자치단체별 자체 세부기준안을 마련하여 시행한다는 원칙만 있고, 구체적인 방법론이 없는 실정이다(이종용, 2005; 금기반과 여흥구, 2006; 채미옥, 2006). 또한, 관리지역 세분과정에서 여건에 따라 계획가의 다양한 주관이 가미되어 지방자치단체별 상이한 세분결과를 초래하기 때문에 다양한 문제점이 노정되었다(금기반과 여흥구, 2006; 이외희 등, 2007; 박창용과 박천보, 2008; 정현태, 2010). 따라서, 지방자치단체에서 자체적으로 제정한 관리지역 세분기준을 적용한 지역을 분석하여 무분별한 난개발을 방지하기 위해 도입된 관리지역 세분계획의 적정성에 대해 연구해 볼 필요성이 제기되고 있다.

관리지역 세분의 근간이 되는 토지적성평가의 문제점을 지적하고 개선방안을 제시한 연구는 다수 있으나(이재준, 2003; 이종용과 이용범, 2004; 채미옥과 오용준, 2004; 황희연과 오용준, 2004; 김향집, 2005; 황희연과 오용준, 2005; 채미옥 등, 2006; 강성길, 2007), 토지적성평가의 최종적인 결과를 이용하고 도시관리계획의 기초자료를 제공하는 관리지역 세분에 관한 연구는 아직 소수의 이론적 연구(채미옥, 2006; 김태경 등, 2009)와 실증적 연구(이종용, 2005; 금기반과 여흥구, 2006; 이외희 등, 2007; 박창용과 박천보, 2008)만이 있을 뿐이다. 이들 연구의 대부분은 기초자료의 한계성, 촉박한 계획기간, 용도 세분화를 위한 블록의 자의적 설정, 관리지역 세분기준의 모호성, 3등급지의 무리한 계획관리지역화, 용도지역의 점적인 산재 등과 같은 관리지역 세분의 전반적인 문제점을 제기하였다. 그러나 농촌지역의 군단위를 대상으로 지방자치단체에서 자체적으로 적용한 관리지역 세분기준의 문제점과 개선방안을 미시적이고 실증적으로 분석한 연구는 아직 없

는 실정이다. 이에 본 연구는 농촌지역인 경북 청송군을 사례로 도시관리계획 수립지침의 포괄성으로 인해 지방자치단체에서 자체적으로 적용한 관리지역 세분기준의 문제점을 실증적으로 분석하고 그 개선방안을 제안하고자 한다.

연구방법

본 연구의 사례지역은 농지 및 산지의 비율이 높고 보전적인 요소의 공적 규제지역 등이 많이 지정되어 있어 개발요소가 상당히 제한된 농촌지역인 경상북도 청송군이다(그림 1). 청송군은 경상북도 내에서도 동북부 산악지대에 위치하며 교통여건이 열악하고 높은 산악지형을 이루고 있는 지역이다. 또한, 대한민국 내에서도 가장 낙후된 오지로 평가받고 있으며, 개발가능용지보다 개발 불가 및 개발이 어려운 지역이 더 많이 분포한다. 이 지역은 기반시설이 낙후되고 부족하여 전반적인 삶의 질이 떨어져 지속적인 인구감소현상을 보이고 있다. 특히 주왕산 국립공원을 비롯한 우수한 자연환경은 이 지역의 자랑거리이자 주요 관광수입원으로 자리 잡고 있지만 역설적으로 개발을 저해하는 상당한 규제요소로서 걸림돌이 되고 있는 양면성을 지니고 있다. 이러한 지역특성 때문에 보전적인 요소의 토지이용규제가 많은 청송군에서 개발을 지향하는 세분계획을 하는 과정에서 발생한 여러 가지 문제점들을 분석함으로써 농촌지역의 올바른 세분방향을 제시하고자 청송군을 사례지역으로 선정하게 되었다.

본 연구의 공간적 범위는 토지적성평가 및 관리지역 세분계획의 대상인 청송군 전체이며, 세부적으로는 도시관리계획 수립지침 이외에 청송군에서 자체적으로 마련한 기준을 적용한 지역이다. 계획내용 분석을 위한 시간적 범위는 청송군 관리계획 결정·고시일인 2009년 3월 이전이고 일반현황 분석을 위한 시간적 범위는 2010년이다.

본 연구에서 사용한 관련자료는 1998년부

FIGURE 1. 사례지역의 위치

터 2009년까지 발행된 청송군 통계연보와 청송군 내부의 전산자료(연속지적도, 토지적성평가지표와 관련한 각종 주제도, 수치지형도 등)이다. 또한, 2009년 완료된 청송군 관리계획 및 토지적성평가 자료를 참조하였다.

그림 2는 청송군 관리지역 세분기준의 문제점 및 개선방안을 도출하기 위한 과정을 제시

하고 있다. 첫째, 청송군 관리지역의 세분현황을 분석하였다. 둘째, 관리지역 세분의 중요한 기준이고 원칙이라고 할 수 있는 도시관리계획 수립지침상의 기준과 청송군 세분기준을 서로 비교하였다. 셋째, 도시관리계획 수립지침과는 별도로 청송군에서 자체적으로 제정한 세분기준을 적용한 지역들을 선정하여 검토하

FIGURE 2. 연구과정

TABLE 1. 청송군 토지적성평가의 결과

	적성등급	면적(m ²)	면적비율(%)	필지수	필지비율(%)
1등급	우선보전	42,150,000	21.66	18,027	18.56
	평가지역	9,800,000	5.04	5,492	5.65
	2 등 급	30,260,000	15.55	15,047	15.49
	3 등 급	54,110,000	27.80	22,186	22.84
	4 등 급	36,650,000	18.83	16,411	16.89
5등급	평가지역	11,930,000	6.13	3,837	3.95
	우선개발	9,720,000	4.99	16,151	16.62
	합 계	194,620,000	100.00	97,151	100.00

자료 : 청송군, 2008, 청송군 내부자료.

었다. 마지막으로 토지적성평가의 결과, 공간 배치에 있어서 인근 용도지역과의 관련성, 실제 주변 토지이용상황과의 연관성, 민원을 포함한 관련기관 협의과정에서 제시된 의견들을 종합분석하고 법적인 측면에서의 현실성을 고려한 후 청송군 관리지역 세분기준의 문제점 및 개선방안을 도출하였다.

구체적으로 지리정보시스템(GIS) 소프트웨어인 ArcGIS를 이용하여 토지적성평가 결과와 관리지역 세분결과를 비교하여 평면상 불합리한 사항들을 도출하고 토지적성평가지 적용한 각종 주제도를 추가로 중첩하여 검토함으로써 관련 주제도와 세부적인 관련성도 검토하였다. 또한, ArcGIS를 활용하여 해당 용도지역의 현황을 분석하고 용도지역 블록의 면적을 비교하였고, 용도지역의 분포현황을 지도화하여 공간배치에 있어서 인근 용도지역과의 관련성을 검토하였다. 2010년 4월에 제공된 인터넷 다음(<http://www.daum.net/map>) 영상지도를 활용하여 실제 주변 토지이용상황과의 관련성을 분석하였고 관리지역에 대한 현장조사를 실시하였다. 마지막으로 민원인에 대한 전화 면담을 통해 관리지역 세분과 관련하여 어떠한 문제점이 있었는지를 조사하였다.

결과 및 고찰

1. 관리지역의 세분현황

표 1은 관리지역 세분의 근간이 되는 청송군의 토지적성평가 결과를 나타낸 것이다. 면적비

율로 볼 때, 전체 평가대상 면적 194,620,000 m² 중 우선보전지역을 포함한 1등급지역이 51,950,000m²로 전체의 26.7%를 차지하며, 우선개발을 포함한 5등급지가 21,650,000m²로 전체의 11.12%를 차지하였다. 3등급지는 54,110,000m²로 전체의 27.8%를 차지하여 가장 많은 비율을 구성하였다. 즉, 보전적성이 강한 1, 2등급지는 42.25%, 개발적성이 강한 4, 5등급지는 29.45%, 3등급지는 27.8%로 각각 나타났다.

표 2에서 보면, 청송군의 관리지역 세분기준은 전반적으로 도시관리계획 수립지침의 틀 안에서 세부적인 기준을 별도로 정하고 있다. 도시관리계획 수립지침에서 제시하는 블록의 면적 설정 기준 및 세분원칙과 토지적성평가 결과의 적용비율 등은 가능한 한 준용을 하고 이를 보완하기 위한 청송군 자체 세분기준을 별도로 제정하여 관리지역을 세분하는데 적용하였다. 청송군에서 자체적으로 적용한 세분기준을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 관리지역이외의 용도지역 변경은 하지 않음으로써 용도지역의 변경을 최소화 시켰는데 관리지역내 소규모로 존재하는 타용도지역(도시지역, 농림지역, 자연환경보전지역)은 존치하여 순수 관리지역 세분만 실시하였다. 3등급지의 세분기준 중 도시기본계획의 검토사항은 청송군에서 도시기본계획이 수립되어 있지 않기 때문에 도시기본계획의 언급을 적용하지 않았다. 일단의 정형화된 블록을 형성하기 위해 선형·돌출형 지역은 최대한 정형화를 이루도록

TABLE 2. 도시관리계획 수립지침상의 세분기준과 청송군 세분기준간의 비교

도시관리계획 수립지침	청송군 세분기준
<ul style="list-style-type: none"> ○ 하나의 용도지역으로 구분되는 일단의 토지의 면적은 3만㎡ 이상 ○ 기존의 관리지역 면적이 3만㎡ 이하인 경우에는 1만㎡ 이상 ○ 1만㎡ 미만인 경우에는 토지의 특성에 따라 인근의 용도지역과 같게 함 ○ 관리지역 내에 타용도지역이 소규모(면적이 1만㎡ 이하이고 관리지역 면적보다 적은 경우)로 산재되어 용도지역의 정형화 및 토지이용의 효율성에 저해된다고 판단되는 경우에는 관리지역에 편입하여 세분 ○ 1·2등급 토지 → 보전관리지역 또는 생산관리지역 ○ 4·5등급 토지 → 계획관리지역 ○ 3등급 토지 → 도시기본계획 또는 지역별 개발수요 등을 고려하여 보전관리지역·생산관리지역 또는 계획관리지역으로 편입 ○ 일단의 토지를 효율적으로 이용·관리·보전할 수 있도록 가급적 형태를 정형화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하나의 용도지역으로 구분되는 일단의 토지의 면적은 3만㎡ 이상 ○ 기존의 관리지역 면적이 3만㎡ 이하인 경우에는 1만㎡ 이상 ○ 관리지역간 세분 이외의 용도지역 변경은 하지 않음* ○ 관리지역간 세분 이외의 용도지역 변경은 하지 않음* ○ 1·2등급 토지 → 보전관리지역 또는 생산관리지역 ○ 4·5등급 토지 → 계획관리지역 ○ 3등급 토지 → 지역별 개발수요 등을 고려하여 보전관리지역·생산관리지역 또는 계획관리지역으로 편입 ○ 일단의 토지를 효율적으로 이용·관리·보전할 수 있도록 가급적 형태를 정형화 ○ 선형·돌출형 지역은 주변 용도지역을 고려하여 계획*
<ul style="list-style-type: none"> ○ 정형화된 지역에 있어 1·2등급 토지의 면적이 50%를 초과하는 경우에는 보전관리지역 또는 생산관리지역으로 지정 ○ 정형화된 지역에 있어 4·5등급 토지의 면적이 50%를 초과하는 경우에는 계획관리지역으로 지정 ○ 1·2등급 및 4·5등급 토지의 면적이 각각 50% 이하인 경우에는 3등급을 어느 지역으로 편입시킬지를 먼저 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 3등급을 보전관리지역 또는 생산관리지역으로 편입시키기로 한 경우에는 전체를 보전관리지역 또는 생산관리지역으로 지정 - 3등급을 계획관리지역으로 편입시키기로 한 경우에는 전체를 계획관리지역으로 지정 ○ 보전관리지역과 생산관리지역간의 구분은 토지적성평가 결과를 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 보전적성 > 농업적성 → 보전관리지역 - 보전적성 < 농업적성 → 생산관리지역 ○ 계획관리지역으로 지정된 지역에 1·2등급 토지가 있는 경우에는 공원·녹지 또는 경관지구·생태계보전지구 등으로 지정하여 보전할 수 있는 방안을 강구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정형화된 지역에 있어 1·2등급 토지의 면적이 50%를 초과하는 경우에는 보전관리지역 또는 생산관리지역으로 지정 ○ 정형화된 지역에 있어 4·5등급 토지의 면적이 50%를 초과하는 경우에는 계획관리지역으로 지정 ○ 1·2등급 및 4·5등급 토지의 면적이 각각 50% 이하인 경우에는 3등급지를 원칙적으로 계획관리지역으로 편입* <ul style="list-style-type: none"> - 3등급지내 개발제한요소(경사도 18°, 지방 2급 하천 존재)에 해당할 경우 보전관리지역으로 계획* ○ 보전관리지역과 생산관리지역간의 구분은 토지적성평가 결과를 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 보전적성 > 농업적성 → 보전관리지역 - 보전적성 < 농업적성 → 생산관리지역 ○ 계획관리지역으로 지정된 지역에 1·2등급 토지가 있는 경우에는 별도의 시설, 지구 등 대책 미 실시* ○ 취락이 집단적으로 분포할시 자연취락지구 지정* ○ 보전적성등급내 적법훼손지는 정형화 면적에 따라 관리지역 세분*

주) * 청송군에서 자체적으로 적용한 세분기준임.

자료 : 국토해양부(2009); 청송군(2008).

노력하였다. 별도의 용도지구, 용도구역 등의 지정은 가급적 억제하였으나 자연취락지구의 경우는 적용하였다. 취락이 밀집 분포하여 적법훼손지가 상당부분 존재함에도 그 분포의 양상이 매우 산만한 경우에는 용도지역계획과

는 별도로 그 기능을 최대한 유지, 발전시켜 나갈 수 있는 자연취락지구로 지정하여 관리함으로써 기존 자연취락지의 개발을 적극적으로 유도하였다. 3등급지의 경우 관리지역 세분기준에 경사도 18° 이상 지역이나 지방 2

TABLE 3. 청송군 관리지역 세분현황

구 분		면 적(m ²)	구성비(%)
관리지역	소 계	193,007,645	100.00
	보전관리지역	85,420,328	44.25
	생산관리지역	16,657,470	8.63
	계획관리지역	90,929,847	47.12

자료 : 청송군, 2008, 청송군 내부자료.

급 하천의 경우 보전관리지역으로 계획하여 사업의 실현성을 계획단계에서 반영하였다. 보전적성등급내 적법훼손지의 경우 정형화 면적에 따라 계획관리지역으로 세분하였는데 적법훼손지의 점적인 분포사항도 가능하면 규모화하고 정형화하여 적법훼손지의 공간적 군집화를 유도하려고 하였다. 이의 실현이 용이하지 않은 지역은 가급적 점적으로 유지하여 더 이상의 개발을 제한하려고 하였다. 선형·돌출형으로 존재하는 관리지역의 경우 토지이용의 효율성을 고려하여 가급적 정형화하였다.

2008년 현재 청송군의 용도지역 계획현황에 따르면, 전체 면적 847,056,851m² 중 관리지역은 193,007,645m²로서 전체의 23%를 차지한다. 청송군의 관리지역은 중전법상 준도시지역 및 준농림지역, 산지 중 보전산지로 지정 고시된 지역외 산지(준보전산지), 농지

법에 의한 농업진흥지역외 농지로 구성이 되어 있다. 표 3은 앞에서 언급한 토지적성평가의 결과를 활용하고 청송군 자체 세분기준을 적용하여 관리지역을 세분한 결과를 보여주고 있다. 전체 관리지역 면적 193,007,645m² 중 계획관리지역이 47.12%인 90,929,847m²로 가장 많은 비율을 차지하였고, 보전관리지역이 44.25%인 85,420,328m²로 다음을 차지하였다. 농업적 생산기능유지를 위한 생산관리지역은 8.63%인 16,657,470m²로 가장 적은 면적을 차지하였다.

2. 관리지역 세분기준의 문제점 및 개선방안

청송군 관리지역 세분기준의 문제점을 토지적성평가의 결과, 인근 용도지역과의 공간적 관계, 실제 주변 토지이용상황과의 관계, 민원을 포함한 관련기관 협의과정에서 제시된 의

FIGURE 3. 농림지역으로 포워된 관리지역

FIGURE 4. 농림지역내에 돌출된 관리지역

건 등 바탕으로 종합적으로 분석하고 그 개선 방안을 제시해 보면 다음과 같다. 첫째, 용도지역의 불완전한 정형화이다. 청송군의 경우 소규모 점적인 용도지역이 산재한다. 관리지역이 타용도지역에 소규모로 존재하거나 타용도지역이 관리지역내에 소규모로 존재한다(그림 3). 소규모 용도지역은 토지이용의 실질적 어려움, 토지이용관리의 어려움 등의 사유로 통합하여 하나의 용도지역으로 관리하는 것이 효율적이다. 따라서 소규모 용도지역의 경우 타용도지역도 관리지역 세분계획에 편입하여 계획함으로써 산재하는 용도지역을 공간적으로 군집화시켜야 한다(이종용, 2005).

선형·돌출형 용도지역의 경우 적절한 기준을 정하지 못함으로써 면적위주의 세분계획으로 만족하였다. 이는 소규모 선형·돌출형 용도지역을 산재시키는 문제점을 발생시켰다(그림 4). 선형·돌출형 용도지역 또한 토지이용의 실질적 어려움, 토지이용관리의 어려움을 내포하고 있다. 따라서 관리지역 세분계획에 포함시켜야 하며, 특히 타용도 지역에 대한 사항도 포함하여 계획의 완벽성을 기할 필요가 있다. 또한, 세장비(앞너비에 대한 깊이비)에 대한 기준 정립 및 돌출형의 명확한 기

준을 정하여 적용함으로써 해당 면적이하의 부적절한 용도지역도 계획에 반영하여 지침 적용의 취지를 극대화 할 필요가 있다.

둘째, 개발가능여부에 대한 판단기준의 미비이다. 먼저, 보전적성등급지내의 적법훼손지(합법적인 개발부지)에 대한 분류기준이 모호하다. 적법훼손지의 경우 무리한 계획관리지역화에 세분계획의 주안점을 둔 결과 논리적이고 일관적이지 못한 상황으로 나타나게 되었다. 그림 5의 A 지점은 실제로 인근의 취락지역과 동일한 생활권을 형성하고 있는 자연 취락이지만, 관리지역 세분기준에 의하여 인근의 적법훼손지의 세분결과와는 다른 보전관리지역으로 지정되는 불합리성을 내포하고 있다. 따라서 민원의 소지가 있으며 계획의 합리성을 해칠 우려가 있다. 그러므로 적법훼손지의 경우는 별도의 지침규정을 정하지 말고 해당 토지의 토지적성평가 등급을 그대로 적용하여 주관성을 배제시킬 필요가 있으며, 인근 토지적성평가와 상호 비교하여 불명확한 기준을 적용할 수 없게 함으로써 민원에 대비할 필요가 있다(이종용, 2005; 박창용과 박천보, 2008).

FIGURE 5. 적법훼손지의 불합리한 세분

3등급지내의 개발여건을 고려하여 반영한 사항의 경우는 좀 더 면밀하고 세부적인 검토 기준을 제시함으로써 계획의 현실성을 강화시키는 방향으로 세분을 진행하지 못한 측면이 있다. 경사도의 검토기준은 격자의 크기를 어떻게 정하는지에 따라 결과값이 달라짐에도 격자의 크기에 대한 기준을 정하지 않고 일반적인 경사도 기준을 제시함으로써 실질성을 저하시켰다. 하천도 포괄적인 하천의 개념을

적용시키지 않고 공식적인 지방 2급 하천만 적용시킴으로서 지침이 지향하는 개발 가능성에 대한 사항을 완벽하게 구현시키지 못하였다. 따라서 3등급지내의 개발여건 반영 사항 중 경사도 적용의 경우 개발행위허가시에 적용하는 실질 경사도를 적용시킴으로서 현실적인 지침으로 사용하게 할 필요가 있다. 관리지역 세분시 적용된 격자의 단위(토지적성평가시 적용한 $5m \times 5m$ 격자형 셀)와 개발행위

FIGURE 6. 자체 개발 예정지에 대한 불합리한 세분

TABLE 4. 토지적성등급별 관리지역 세분결과

(단위 : m²)

구분	우선보전	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	우선개발	계
계획관리지역	2,110,000 (1.1%)	113,000 (0.06%)	1,474,000 (0.7%)	32,243,000 (16.8%)	34,900,000 (18.1%)	11,629,000 (6.0%)	8,169,000 (4.2%)	90,641,000 (47.1%)
보전관리지역	38,535,000 (20.0%)	6,638,000 (3.5%)	16,730,000 (8.7%)	20,325,000 (10.7%)	1,697,000 (0.9%)	258,000 (0.1%)	831,000 (0.4%)	85,016,000 (44.2%)
생산관리지역	1,060,000 (0.6%)	2,733,000 (0.01%)	12,004,000 (6.2%)	549,000 (0.3%)	6,000 (0.003%)	-	296,000 (0.2%)	16,652,000 (8.7%)
계	41,705,000 (21.7%)	9,484,000 (4.9%)	30,208,000 (15.7%)	53,117,000 (27.6%)	36,603,000 (19.1%)	11,887,000 (6.2%)	9,296,000 (4.8%)	192,300,000 (100%)

주) ()는 전체 관리지역 면적에 대한 해당 면적의 비율을 나타낸 것임.

면적은 ArcGIS로 산출한 것으로서 백단위는 절사함.

허가 검토시 적용하는 격자의 단위(일반적으로 10m×10m 격자형 셀)를 동일하게 함으로써 실질성을 강화시킬 필요가 있다. 또한 하천의 경우 지방 2급 하천 이외에 지목상 하천도 포함시켜 적용함으로써 실제 개발가능여부에 대한 판단기준을 현실화할 필요가 있다.

청송군 자체 개발 예정지에 대한 세분계획이 불합리하게 이루어졌다. 파천면 문화시설과 주산지 생태환경그린벨리, 얼음골 빙벽벨리 등의 경우 공공사업의 실현이라는 공익성에 바탕을 두고 있다고는 하지만 용도지역계획상으로는 대규모 개발이 부적절한 보전적 성향의 지역으로 사료된다(그림 6). 이들 지역에 대한 관리지역 세분은 토지적성평가의 결과에 따라 계획하는 것이 바람직하다. 다만, 군계획시설, 용도지구, 제2종지구단위계획구역 등 다양한 계획적 수단을 적용하여 개발을 유도하는 것이 적절하다.

청송군의 경우 대부분의 3등급지는 기본적으로 개발수요를 고려하여 계획관리지역으로 우선적으로 지정하였다. 표 4에서 보는 것처럼, 3등급지 전체 면적 53,117,000m² 중 60.7% 이상인 32,243,000m²가 과다하게 계획관리지역으로 세분되었다. 3등급지는 토지적성평가의 결과에서 그 분포비율이 가장 많이 차지하지만, 관리지역 세분시 계획가의 다양한 주관과 여건에 따라 상당히 임의적으로 계획될 여지가 상당히 많다(금기반과 여흥구, 2006). 대규모 3등급지는 해당 토지의 중요도와 관리지역내에서 차지하는 비율 등으로

볼 때 상당히 의미가 큰 지역임에도 인근의 용도지역 및 토지이용상황과 군장기개발구상 등을 추가적으로 검토하지 않고 우선적으로 계획관리지역으로 지정하였기 때문에 여러 가지 문제점을 발생시켰다. 하천과 같은 수변구역으로 포위된 대규모 3등급지는 개발이 완료된 후 수변구역내의 보전기능으로 인해 인근의 현황과 서로 배타적인 토지이용을 보일 가능성이 높으며, 우선보전지역으로 포위된 대규모 3등급지도 다양한 공적규제지역으로 개발이 어려운 지역에 계획관리지역이 입지함으로써 보전요소의 토지로 위요된 개발의 형태를 띠게 되므로 친환경적이지 못한 난개발을 불러일으킬 소지가 크다. 대규모 3등급지에 대하여는 인근의 수변구역, 공적규제현황, 토지적성평가, 개발가능 지목여부 파악 등 다각적인 검토를 하여 용도지역의 공간적인 배치관계분석, 토지적성평가 결과값 등을 고려하여 올바르게 무질서한 난개발을 미연에 방지하는 계획을 수립하는 것이 적절하다.

셋째, 관련 부서의 편향적인 협의의견 제시이다. 대구지방환경청 및 산림청과 같은 관련 부서의 협의과정에서 지나치게 보전적인 측면에서 편향적 의견을 제시하여 검토의견의 신뢰성에 대해 재고할 여지를 남겼다. 전반적으로 관련부서 협의로 인해 계획관리지역의 면적은 축소되고 보전관리지역의 면적은 증대되어 보전을 지향하고 개발을 지양하는 결과를 보였다(표 5). 관련부서 협의과정에서 조금 더 전향된 측면의 검토 기준도 적용함으로써

TABLE 5. 관련기관 협의의견에 따른 조치내역 현황

구 분	입안면적(m ²)	관련기관 협의의견에 따른 조치면적(m ²)		변경면적(m ²)
		계획관리지역 → 보전관리지역	보전산지지정으로 인한 협의제척	
합 계	766,364,978	-	-	766,364,978
계획관리지역	93,481,777	감) 2,154,676	감) 2,207	91,324,894
보전관리지역	84,567,908	증) 2,154,676	감) 628	86,721,956
생산관리지역	16,660,837	-	-	16,660,837
농 립 지 역	571,654,456		증) 2,835	571,657,291

자료 : 경상북도, 2008, 경상북도 내부자료.

편향성을 보완할 필요도 있다. 또한, 협의과정에서 명확한 협의기준의 제시가 필요하며, 토지적성평가 결과의 존중도 필요한 것으로 사료된다.

결 론

관리지역 세분을 위한 기준인 도시관리계획 수립지침의 내용은 일반적이고 광범위하다. 따라서 지방자치단체는 해당지역의 여건에 적합한 별도의 관리지역 세분기준을 제정하고 이를 관리지역 세분시 적용시킴으로서 지역별 특성을 강화하였고 변질한 계획을 하고자 하였다. 그러나 기준의 불명확성 및 일부 내용의 미흡 등 문제점을 발생시킴으로서 개선의 여지를 남겨 두었다. 이에 본 연구는 농촌지역인 경북 청송군을 사례로 지방자치단체에서 자체적으로 적용한 관리지역 세분기준의 문제점을 실증적으로 분석하고 그 개선방안을 제안하였다.

보전적 규제요소가 많은 청송군은 개발가능용지를 최대한 확보하기 위한 방편으로 관리지역 세분과정에서 계획관리지역의 비율을 높이기 위해 노력하였다. 계획관리지역의 비율을 높이기 위해 3등급지를 우선적으로 계획관리지역으로 지정하는 등 도시관리계획 수립지침에서 제시하는 일반적 기준 이외에 청송군에서 자체적으로 세부적 기준을 제정하여 관리지역을 세분하는데 활용하였다. 그러나 이 과정에서 용도지역의 불완전한 정형화, 개발가능여부에 대한 판단기준의 미비, 관련부서

의 편향적인 협의의견 등과 같은 관리지역 세분기준의 문제점이 발생한 것으로 분석되었다. 본 연구는 이들에 대한 실증적 개선방안으로 소규모 점적인 용도지역 및 선형·돌출형 용도지역의 공간적 군집화, 적법훼손지 및 자체개발 예정지와 3등급지에 대한 현실적이고 명확한 세분기준 제시, 협의과정에서 관련부서의 명확한 기준의 제시 및 토지적성평가 결과의 존중 등을 제시하였다. 본 연구의 결과는 향후 청송군과 유사한 농촌지역, 청송군에 남아 있는 미세분 관리지역 및 추후 관리지역으로 용도지역이 변경되는 지역에 대한 세분시 올바른 자체 기준을 정립하는데 구체적인 시사점을 제시할 것이다. **KAGIS**

참고문헌

- 강성길. 2007. 토지적성평가에 있어 지역별 기준의 차등성에 관한 연구. 영남대학교 대학원 박사학위 논문. 165쪽.
- 국토해양부. 2009. 도시관리계획 수립지침.
- 금기반, 여홍구. 2006. 사례를 통해 살펴본 관리지역 세분화 기준의 개선방안 연구-대전광역시 사례를 중심으로. 한국지역개발학회지 18(3):147-166.
- 김태경, 이양재, 윤원근, 서순탁, 이창수, 이삼수. 2009. 비도시지역의 체계적 관리방안. 도시정보 328(7):3-13.
- 김향집. 2005. 디지털 지리정보 DB를 활용한

- 토지적성평가 결과의 향상을 위한 실행방법 연구. 한국지리정보학회지 8(1):1-12.
- 박창용, 박천보. 2008. 관리지역 세분화에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집. 86-93쪽.
- 이외희, 이봉석, 이지은. 2007. 관리지역세분화에 따른 비도시지역의 관리방안. 경기개발연구원. 103쪽.
- 이재준. 2003. 지속가능한 개발을 위한 토지적성평가의 활용 및 개선방안. 협성논총 15:447-463.
- 이중용. 2005. 도시관리계획 수립을 위한 관리지역 용도 세분화 방안. 한국도시지리학회지 8(2):107-118.
- 이중용, 이용범. 2004. 효율적인 토지적성평가를 위한 격자 평가단위 적용에 관한 연구. 국토계획 39(7):97-110.
- 정현태. 2010. 농촌지역의 관리지역 세분의 문제점과 개선방안-경북 청송군을 사례로. 경북대학교 정책정보대학원 석사학위논문. 118쪽.
- 청송군. 2008. 청송군관리계획보고서.
- 채미옥. 2006. 계획적 국토관리를 위한 관리지역 세분화 방향. 국토연구원: 국토정책 Brief 105:1-8.
- 채미옥, 송하승, 박미영, 이난경. 2006. 토지적성평가의 적정성 제고를 위한 평가체계 II의 개선방안 연구. 국토계획 41(7):21-36.
- 채미옥, 오용준. 2004. 국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가 기법에 관한 연구. 국토계획 39(7):45-58.
- 황희연, 오용준. 2004. 토지적성평가의 적정성 제고를 위한 도서지역의 고유지표 개발 및 적용에 관한 연구-남해군을 사례로. 국토계획 39(5):73-85.
- 황희연, 오용준. 2005. 지역특성을 반영한 토지적성평가지표 개발과 효과분석-농,산촌형 지역을 중심으로. 국토계획 40(2):93-107.