

도시관리계획에 의한 대규모 도시지역 확장의 실태와 시사점

Issues on a Large-scale Enlargement of Urban Area and their Implications for a Management Plan

윤정중¹ · 김륜희² · 최상희³

Jeongjoong Yoon¹, Ryoonhee Kim², and Sanghee Choi³

(Received August 31, 2010 / Revised October 5, 2010 / Accepted October 13, 2010)

요 약

이 글의 목적은 도시관리계획 변경을 통한 대규모 도시지역 확장의 현황과 문제점을 살펴보고 향후 계획수립 시 고려할 시사점을 제시하는 것이다. 이 글에서는 양주시, 김포시, 화성시 등 3개 시를 사례로 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 도시 지역의 적절한 규모를 선정하기 위해서는 도시기본계획 수립단계에서부터 합리적인 인구계획과 공간구조 및 토지이용계획이 수립되어야 한다. 또한, 개발육구에 따른 무리한 확산 및 비계획적 개발을 방지하기 위해 도시관리계획 수립 시 도시성장관리방안이 함께 검토되어야 한다. 둘째, 경계설정에 대한 불필요한 논란을 줄이기 위해서는 계획 입안 시 또는 계획결과정에서 일반적으로 거론되고 있는 경계설정과 용도지역관리 등의 기준들을 관련지침에 명시하여 제시할 필요가 있다. 셋째, 도시지역으로 새로 편입되는 지역의 난개발 방지대책의 수립은 도시의 건전한 발전과 관리를 위해서 매우 중요하게 다루어져야 한다. 또한 비도시지역의 경우 시가화예정용지 또는 제2종지구단위계획 물량을 활용하여 기존공장 및 신규입지를 집단화하도록 유도할 필요가 있다.

주제어 도시지역, 도시관리계획, 도시규모, 도시지역확장

ABSTRACT

The purpose of the paper is to research issues and implications on a large-scale enlargement of urban area in city management plan. This study investigated laws and regulations in force and carried out case study for three cities such as Yangju-si, Gimpo-si, Whaseong-si. As a result of analysis, three points at issue were abstracted and improvement ideas for each of them were suggested as follows. First, to set up adequate size of urban area, it is necessary to consider reasonable planning for population, spatial structure, zone of life and land use in city comprehensive plan and city management plan. Second, to decrease arguments about scope and bounds of urban area, it is important to make general and specific guidelines to set up them. Third, to manage new urban area and its surroundings efficiently, it is necessary to subdivide zoning of non-urban area strictly, to restraint individual location of factories or cattle sheds, to make a proper infrastructure plan in advance, to administer strongly the permission of development behavior and to control strictly consecutive and joining development in non-urban area.

Key words Urban Area, City Management Plan, Size of Urban Area, Enlargement of Urban Area

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

2002년 이전까지 우리나라 국토이용 관련 계획체계는 이원화되어 있었다. 즉 도시지역의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 수립 및 집행은 「도시계획법」에 근거를 두었고 이와

달리 비도시지역의 경우에는 「국토이용관리법」에 따라 운용되었다. 이러한 계획체계로는 종합적인 공간계획 수립이 어려운 바 2002년 2월 4일 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법이라 한다)이 통합·제정되면서 시·군의 행정구역 전역을 대상으로 도시계획이 수립되기 시작하였다.

이에 따라 국토계획법 제정 이후 각 시·군들은 도시기본

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(yoon@lh.or.kr)
 2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: egalias@lh.or.kr)
 3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

계획을 새로 수립하고 목표인구 및 도시공간구조 구상을 토대로 도시성장에 대응한 도시지역의 확장을 추진하고 있다.¹⁾ 이와 관련하여 최근 몇 년간 수도권에 소재한 양주시, 화성시, 김포시 등의 지방자치단체들은 급격한 도시개발과 인구증가가 진행됨에 따라 새로운 도시용지 수요에 부응하기 위해 기존 도시지역 확장을 위한 도시관리계획 변경을 추진하였다.

향후에도 여러 도시들에서 유사한 사유로 도시관리계획 변경을 추진할 것으로 예상된다. 이는 도시의 급속한 성장과정에서 나타나는 불가피한 상황이라 할 수 있다. 그런데 이러한 과정에서 필요한 도시관리계획 입안에 따른 구체적인 기준이나 지침은 매우 미비한 실정이다. 실제 국토계획법과 도시관리계획수립지침에서는 도시지역 경계 설정에 관한 간략한 기준만을 제시하고 있을 뿐 도시지역의 확장에 관한 구체적인 기준이나 방안이 명시되어 있지 않다.

담당공무원이나 전문가들은 도시지역 확장을 위한 도시관리계획변경(안)의 입안 시 어려움을 겪고 있으며, 결정권자인 국토해양부나 도지사, 또는 심의자문기구인 각 도시계획위원회도 도시지역의 범위와 경계설정이 적정한지의 판단에 곤란을 겪고 있는 것으로 보인다. 그 결과 해당 지방자치단체들은 가급적 충분한 규모의 도시지역 확장을 원하는데 비해 결정권자는 입안자에게 적절한 규모 및 범위산정기준의 제시를 요구함과 함께 가급적 필요한도의 최소규모로 결정하도록 유도하고 있는 실정이다.

그러나 이러한 사안들에 관련된 선행연구는 매우 드문 실정이다. 도시지역의 규모 확장 및 관리 등 도시계획적 차원에서 이루어진 선행연구는 국토연구원(1981)과 김광익(2006)의 연구에 불과하다. 국토연구원(1981)은 「도시지역 획정기준에 관한 연구」를 통하여 도시지역 획정의 통계적 기준을 제시하고 우리나라 도시의 시가지 및 도시계획구역의 인구성장성에 대한 소요면적 추계와 향후 10년간 토지공급가능성을 검토하였다²⁾. 이는 급속한 도시화에 따라 대도시를 비롯한 중소도시들의 팽창으로 주변지역의 편입 및 통합이 이루어져 왔는데, 이를 실증적으로 규명하여 도시지역의 범위를 획정할 수 있는 객관적이고 계량적인 기준을 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다. 김광익(2006)은 통계청 기초단위구를 도시화 지역 획정의 기본단위로 활용하면서 획정을 위한 인구 및 토지이용 기준을 사례지역에 적용해 보고, 이를 토대로 우리나라 도시화지역에 대한 설정기준과 방법을 제시하였으며, 전국 도시화지역 획정을 위한 GIS기반시스템을 제시하였다.

이러한 선행연구들은 도시지역을 획정하거나 도시지역의

토지이용특성을 분석하는데 큰 기여를 하였다. 그러나 급속한 도시성장에 따른 기성 도시지역 바깥으로의 도시적 토지이용 확산과 장래 도시인구 증가에 대비한 대규모 도시용지의 추가 확보를 위해 기존 도시지역을 확장하려는 행정적·계획적 행위에 관한 구체적인 기준과 방법에 초점을 두지는 않았다. 즉, 도시지역의 설정을 위한 규모산정, 경계설정, 장래 편입지역의 관리 등 구체적인 기준을 마련하는데 활용될 수 있는 연구가 요구된다.

도시지역 확장은 새로 편입되는 비도시지역 내 관리지역 및 농림지역의 개발 잠재력을 높이고 도시지역 주변으로 개발압력을 확산시킴에 따라 난개발이 우려될 수 있으므로 적정한 도시지역의 범위 결정과 확장예정지역의 계획적 관리방안이 마련될 필요가 있다. 따라서 이 글에서는 급격한 도시성장에 따라 요구되는 대규모 도시지역 확장을 위한 도시관리계획 입안(변경)시 나타난 문제점을 사례조사를 통해 분석하고 계획적 시사점을 도출하고자 한다. 특히 도시지역 확장에 대한 사항 중에서 도시지역의 규모, 경계설정, 신규 편입지역 및 주변 비도시지역의 관리측면에 초점을 맞추었다.

이 글의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 도시지역의 개념과 현황을 살펴보고 최근 5년 내에 대규모의 도시지역 확장을 위해 도시관리계획을 변경한 양주시, 김포시, 화성시 등 3개의 도시를 대상으로 사례를 검토하였다. 택지개발 등 각종 개발사업 추진으로 도시마다 소규모 도시지역변경이 빈번히 발생하고 있으나 이는 상위계획에 따라 종합적 도시 관리 차원에서 추진되는 대규모의 도시지역 확장행위로 보기는 어렵기 때문에 소규모 사례들은 제외하였다.

둘째, 선정된 3개 도시에 대한 사례검토를 통해 사례도시의 현황 및 입안사유를 비교·분석하고 입안부터 최종 결정과정까지 관계부처의 의견 및 중앙도시계획위원회의 심의결과를 토대로 주요쟁점사항 및 문제점을 도출하였다. 특히 규모산정의 근거와 경계설정내용 및 도시지역편입지역의 관리방안을 중점 분석함으로써 문제점을 도출하였다. 그리고 이를 토대로 대규모 도시지역변경에 관한 입안 및 결정과정에서 도시지역의 규모 및 경계설정과 도시지역 확장지역에 대한 계획적 관리를 위해 고려할 시사점들을 도출하였다.

2. 도시지역의 개념 및 현황

2.1 도시지역의 개념

먼저 법적으로 도시지역의 개념을 살펴보았다. 국토계획법 제6조에 의하면 국토는 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분된다. 이 중 도시지역은 “인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 당해 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역”으로 정의하고 있다. 또한 동법 제7조에서는 용도지역별 관리의무로

1) 소규모의 도시지역변경은 필요에 따라 빈번히 발생하며, 비도시지역 내 택지개발 등 사업지구 지정 시 도시지역으로 변경 의제되는 등 다양하나 이는 상위계획에 따른 종합적 도시관리 차원에서 추진되는 대규모의 도시지역 확장행위로 보기는 어려워 연구범위에 포함하지 않음.
2) 이를 위해 도시를 비농인구의 밀집 집단으로 보고 읍면동별 인구밀도와 비농가구율을 통계집단의 빈도분포로서 도시지역의 주변한계를 탐색하였고, 이를 사례도시에 적용함.

서 도시지역에 대하여 “이법 또는 관계 법률이 정하는 바에 따라 당해 지역이 체계적이고 효율적으로 개발·정비·보전될 수 있도록 미리 계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다.”라고 명시되어 있다.

따라서 법적 개념의 도시지역은 용도지역에 의해 개발행위의 유도·규제 및 토지이용의 합리화를 도모하는 공간적 범위로서 기성시가지 또는 시가화가 예정된 지역이라 할 수 있다. 이러한 도시지역은 도시관리계획의 수립을 통해 결정되며, 수립절차 및 내용에 대하여는 국토계획 법령 및 관련 지침에서 규정하고 있다. 그런데 도시관리계획수립 시 주거·상업·공업·녹지지역 등 세부적인 용도지역·지구의 지정에 관한 사항은 구체적으로 명시되어 있으나, 이를 포괄하는 도시지역의 규모, 입지, 범위설정과 관리방안에 대해서는 언급되어 있지 않다.

다음으로 지난 반세기에 걸친 급속한 경제성장으로 인해 우리나라 도시들은 규모와 그 수가 급격히 증가하여 왔다. 대도시화를 비롯하여 도시성장과과정에서 도시주변의 농촌지역을 포섭한 도농통합형태의 도시로 확장되거나 넓은 농촌지역을 배후로 하여 기존 시가지가 확장되어온 도농복합형태의 도시로 성장하여 왔다. 이때 도시의 급속한 외연적 확산을 막고 효율적이고 합리적인 토지이용질서를 확립하기 위하여 도시계획에 의해 주거·상업·공업 및 녹지지역을 포함하는 도시지역을 설정하였다.

아울러 도시지역의 확장은 도시관리계획에 의하여 국토해양부장관 또는 도지사의 승인³⁾을 받도록 하였으며, 대도시 외곽에 개발제한구역을 지정하여 무분별한 시가지확산과 자연환경의 훼손 등을 방지하려고 노력하여왔다. 다만 상위계획인 광역도시계획상의 도시개발예정용지나 도시기본계획상의 시가화에정용지로서 개별법에 의해 택지개발예정지구, 산업단지예정지구, 도시개발구역 등으로 지정되는 경우 비도시지역일지라도 도시지역으로 결정된 것으로 의제하는 특례를 인정하고 있다.

이와 같이 도시지역은 용도지역제를 통한 도시의 계획적 관리수단의 하나로 활용되어 왔으며, 도시내부의 개발규모, 시기, 위치 등을 적절하게 조절하고 규제하며 기성시가지의 과밀해소와 동시에 농촌지역의 무질서한 개발확산을 예방하여 바람직한 성장을 유도하고자 하였다.

마지막으로 행정안전부에서는 도시를 인구 2만인 이상의 읍으로 규정하고 있으며, 특히 인구 5만인 이상으로 시가지 내에 거주하는 인구와 상업, 공업, 기타 도시산업에 종사하는 가구의 비율이 각각 60%이상이며 1인당 지방세납부액, 인구

밀도, 인구증가경향 등이 행정안전부령이 정하는 기준이상일 경우 시로 정의하고 있다.

일반적으로 도시의 도심부에는 상업·업무기능이 발달되어 있고, 그 외곽에 주거기능이 입지하고 있으며, 도시의 가장 외곽지역에 농업이 입지하고 있다고 할 수 있다. 이 경우 도심과 외곽의 농촌지역의 특징은 비교적 명확히 구분할 수 있겠지만 농촌지역과의 경계지역을 명확히 구분하는 것은 실제 쉬운 일은 아닐 것이다. 이와 같이 도시의 경계지역이 시가화지역의 일부만 가리킬 때 ‘경계 내 도시(underbounded city)’라고 하고, 도시가 군들과 병합하여 시가화지역이 도시행정구역의 일부만 점하고 있을 때 이를 ‘경계 외 도시(overbounded city)’라 한다. 도농복합시는 일종의 경계 외 도시라고 할 수 있다(전경구, 2002: 3-7). 이러한 도농복합형태의 도시는 도시지역, 즉 시가화지역 및 그 예정지역의 소요규모와 적정범위를 산정하기 어렵다.

또한 도시와 농촌은 경관적·기능적으로도 식별할 수도 있으며 양자를 별개의 지역으로 보는 도농분리론(urban-rural dichotomy)과 양자를 기능적으로 연계된 취락으로 보는 도농연속론(urban-rural continuum)으로 비교하여 설명하기도 한다. 현실적으로 도시지역과 농촌지역은 점이적 연속체이므로 하나의 선으로 구분하기는 쉽지 않다. 도시와 농촌의 주거형태는 근본적으로 상이하므로 경관적 차이점을 인정할 수 있으나 기능적으로는 도시와 농촌이 서로 연계되어 있어 가시적 차이점을 인지하기 곤란하다(남영우, 2007: 12-13).

지금까지 살펴본 바와 같이 도시지역의 개념은 관점에 따라 다양하여 단순히 정의하기는 어렵다. 본 연구는 도시화 진행지역이나 도시화 예정지역을 포함한 도시지역의 확장 과정 및 내용의 문제점을 살펴보는 것이므로 법적·계획적 차원에서 도시지역 개념을 사용하고자 한다. 즉, 본 연구에서 도시지역이란 ‘용도지역에 의해 도시의 급속한 외연적 확산에 대응하고 토지이용의 합리화를 도모하려는 공간적 범위로서 체계적인 개발·정비·관리 등이 필요한 기성시가지 및 시가화가 예정된 지역’을 말한다. 도시지역의 확대는 근본적으로 도시의 급격한 성장에 따라 기존 시가지가 포화상태에 도달하여 비도시지역에 새로이 인구와 산업을 수용하기 위한 것으로 법적 계획인 도시관리계획을 통해 토지이용계획을 수립하는 것이기 때문이다.

2.2 도시지역의 현황

2007년 말을 기준으로 우리나라의 인구는 49,268천인으로서 이중 90.5%인 44,610천인이 도시지역에 거주하고 있다. 2001년 88.7%였던 도시화율은 매년 조금씩 꾸준히 증가하여 2007년 90.5%에 이르렀지만 그 추세는 점차 완만해지고 있다. 또한 표 2에서 보는 바와 같이 도시지역은 국토의 16.2%를 차지하고 있으며 농림지역 48.0%, 관리지역 24.2%에 비해 비교적 지정 면적이 적다고 할 수 있다.

3) 2009년 2월 6일 국토계획법이 일부 개정되면서 국토해양부장관의 도시관리계획 결정권한이 조정(법 제29조제2항)됨. 종전 국토해양부장관이 직접 결정하던 도시관리계획 중 국가차원에서 관리 및 조정할 필요성이 적은 5 km² 이상의 도시·관리·농림 또는 자연환경보전지역 간 용도지역의 지정·변경, 녹지지역의 50만 m² 이상의 주거·상업·공업지역으로의 변경 및 5 km² 이상의 제2종 지구단위계획구역의 지정·변경에 관한 도시관리계획의 결정권자를 시·도지사로 조정함.

표 1. 인구 및 도시화율

용도지역 기준	도시지역	44,610천인
	비도시지역	4,658천인
	도시화율	90.5%
행정구역 기준	도시	44,058천인
	농촌	5,210천인
	도시화율	89.4%

출처: 국토해양부·한국토지공사(2008).

표 2. 용도지역 지정현황

구분	계	
	면적(km ²)	%
합계	106,247.2	100
도시지역	17,190.1	16.2
관리지역	25,695.5	24.2
농림지역	51,013.2	48.0
자연환경보전지역	12,348.4	11.6

출처: 국토해양통계누리(<http://stat.mltm.go.kr>).

표 3. 시·도별 도시지역 현황

구분	행정구역 면적(km ²)	도시지역			
		면적(km ²)	면적비 (%)	인구 (천인)	1인당 면적(m ²)
전국	106,247.3	17,190.1	16.1	44,610.1	385.3
서울	605.9	605.9	100.0	10,192.7	59.5
부산	999.1	946.4	94.7	3,587.4	263.8
대구	884.1	798.5	90.3	2,492.7	320.3
인천	1,298.2	720.9	55.5	2,604.0	273.0
광주	501.3	478.3	95.4	1,411.1	339.0
대전	539.7	495.0	91.7	1,473.1	336.0
울산	1,145.7	751.2	65.6	1,032.7	727.4
경기	10,305.3	3,188.9	30.9	10,049.4	317.3
강원	16,900.4	993.1	5.9	1,220.4	813.8
충북	7,432.9	686.8	9.2	1,211.4	566.9
충남	9,129.3	959.8	10.5	1,291.2	743.3
전북	8,128.7	871.1	10.7	1,412.8	616.6
전남	15,197.7	1,663.4	10.9	1,341.7	1,239.8
경북	19,124.3	1,770.7	9.3	2,076.9	852.6
경남	11,983.7	1,852.9	15.5	2,712.7	683.0
제주	2,070.9	407.2	19.7	499.9	814.6

주: 해면은 제외함.

출처: 국토해양통계누리(<http://stat.mltm.go.kr>).

행정구역면적 중 도시지역 면적비율은 다음의 표 3과 같이 광역시 55~100%, 경기 30.9%, 제주 19.7%, 경남 15.5%, 전남 10.9%, 전북 10.7%, 충남 10.5%이며 기타 충북, 경북, 강원은 10%미만으로 나타났다. 광역시와 경기도의 도시면적 비율이 상대적으로 매우 높음을 알 수 있다. 이와 달리 우리나라 평균 1인당 도시지역 면적은 385 m²이며, 광역시 60~

표 4. 양주시 도시관리계획변경 내용

구분	입안(km ²)			결정(km ²)		
	기정	변경	변경후	기정	변경	변경후
계	310.24	-	310.24	310.24	-	310.24
도시지역	106.37	증 80.91	187.28	107.27	증 42.19	149.46
관리지역	82.86	감 43.51	39.35	82.55	감 24.39	58.16
농림지역	121.01	감 37.40	83.61	120.43	감 17.80	102.62

주: 입안 및 결정내용 중 기정면적의 차이는 결정 고시에 앞서 일부 오차 등을 반영한 결과임

출처: 건설교통부 고시 제2008-73호(2008)

727 m², 경기도 317 m², 기타 광역자치단체는 566~1,240 m²로서 광역시와 경기도의 1인당 면적이 타 지역에 비해 낮은 것으로 나타났다.

3. 실태 및 문제점

3.1 도시관리계획변경 현황

3.1.1 양주시

도시지역 확장이전의 양주시 도시지역 면적은 106.37 km²이며 이는 전체 행정구역면적(310.24 km²)의 34.3%에 해당한다. 양주시는 옥정지구, 회천지구 등 대규모 택지개발사업의 추진과 기존 시가화용지 및 시가화예정용지 주변지역의 개발 압력 증대로 무질서한 개발 및 시가지확산이 예상됨에 따라 체계적이고 계획적인 도시 관리를 위하여 도시기본계획상 제 3단계 시가화예정용지 및 그 주변지역을 도시지역으로 편입하기 위한 도시관리계획변경(안)을 수립하였다.

양주시는 이를 2006년 5월 25일 국토해양부에 결정신청한 후, 관계기관 및 중앙부처협의와 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 당초 80.91 km²에서 42.19 km²로 확장면적이 축소조정(입안 대비 52.1%)되었다.

3.1.2 화성시(동부생활권)

도시지역 확장이전의 화성시 동부생활권 도시지역 면적은 41.51 km²이며 이는 전체 행정구역면적(168.34 km²)의 24.7%에 해당한다. 이 지역은 수원, 용인, 오산 등의 도시들과 연결하고 있어 화성시 타 지역(서부권, 남부권)에 비하여 상대적으로 개발압력이 가중되고 있다.

이에 화성시는 지역성장에 따른 인구의 수용에 부응하고 환경보전강화와 난개발 방지 및 기반시설의 적기 설치 등 계획적이며 효율적인 도시 관리 및 이용이 가능하도록 동부생활권 전체를 도시지역으로 편입하기 위해 도시관리계획변경(안)을 수립하였다.

화성시는 2005년 9월 23일 이를 국토해양부에 결정신청하였는데 관계기관 및 중앙부처협의와 중앙도시계획위원회의

표 5. 화성시 도시관리계획변경 내용

구분	입안(km ²)			결정(km ²)		
	기정	변경	변경후	기정	변경	변경후
계	168.34	-	168.34	168.34	-	168.34
도시지역	41.51	증 126.83	168.34	41.51	증 58.31	99.82
관리지역	70.87	감 70.87	-	70.87	감 36.91	33.96
농림지역	55.96	감 55.96	-	55.96	감 21.40	34.56

출처: 건설교통부 고시 제2006-560호(2006)

표 6. 김포시 도시관리계획변경 내용

구분	입안(km ²)			결정(km ²)		
	기정	변경	변경후	기정	변경	변경후
계	85.249	-	85.249	64.147	-	64.147
도시지역	35.894	증 49.355	85.249	35.894	증 28.253	64.147
관리지역	29.234	감 29.234	-	22.609	감 22.609	0
농림지역	20.121	감 20.121	-	5.644	감 5.644	0

주: 입안 및 결정내용 중 기정면적의 차이는 관계기관 협의 시 우량농지와 관리지역 일부 및 신도시 확장예정지 제척 등의 의견을 반영하여 조정된 결과임

출처: 건설교통부 고시 제2005-521호(2005.12.30)

심의를 거쳐 당초 126.83 km²에서 58.31 km²로 확장면적이 축소조정(입안 대비 46%)되었다.

3.1.3 김포시

도시지역 확장이전의 김포시 도시지역 면적은 35.894 km²으로 이는 전체 행정구역면적(85.249 km²)의 42.1%에 해당한다. 김포시는 2001년 도·농 통합시 출범이후 ‘2016년 김포도시기본계획’을 수립하였다. 현재 국토계획법상 관리지역 및 농림지역으로 지정되어 있는 중·남부지역 중 도시지역으로 관리가 필요한 지역을 도시지역으로 변경하여 계획적이고 종합적인 도시 관리 및 이용이 가능하도록 도시관리계획변경(안)을 수립하였다.

김포시는 2005년 3월 18일 이를 국토해양부에 결정신청한 후, 관계기관 및 중앙부처협의와 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 확장면적이 당초 49.35 km²에서 28.25 km²로 축소조정(입안 대비 57.2%)되었다.

3.2 도시지역 확장의 주요 쟁점

지금까지 양주시, 화성시(동부생활권), 김포시를 대상으로 도시관리계획변경(안) 현황을 살펴보았다. 사례 모두에서 계획 대비 도시지역 확장 면적은 최소 46%에서 최대 57.2%까지 축소되었음을 알 수 있다. 이는 행정안전부, 농림수산식품부, 환경부, 국토해양부 등 주요 관계부처와 중앙도시계획위원회의 협의 및 심의 결과를 반영한 것이다. 이하에서는 이러한 결과를 도시지역 규모의 적정성, 도시지역 경계설정 적절성, 편입지역 및 주변지역 관리대책 등 세 가지 주요 쟁점으

표 7. 도시지역 규모 적정성에 관한 쟁점

관계부처	중앙도시계획위원회
<ul style="list-style-type: none"> 도시지역 확장의 근거 공간수요예측을 통한 적정 도시면적산정 상위계획상 인구계획과의 정합성 	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역 확장의 필요성 및 규모 적정성 도시적 토지수요에의 부합성 상위계획상 인구계획과의 정합성 각종 개발사업의 상위 계획과의 부합성

출처: 국토해양부(2005, 2006, 2007)

로 구분하여 살펴보았다.

3.2.1 도시지역 규모의 적정성

도시관리계획변경 과정에서 나타나는 첫 번째 쟁점은 확장하려는 도시지역의 규모가 적정한지에 관한 사항이다. 이는 주로 대규모로 도시지역을 확장하려는 타당한 근거가 무엇인지, 장래 도시용지로서의 토지수요에 부합하는지, 상위계획상의 인구계획 등에 적합한지 등과 관련되어 있다.

이에 대한 사례분석 결과는 대체로 확장예정인 도시지역 규모가 적절한 수준인지에 대한 객관적 근거가 부족하다는 점과 해당 도시가 외형적 성장위주의 도시정책에 치우치고 있어 과도한 규모로 계획하였다는 점을 지적하고 있다.

이와 같이 확장하려는 도시지역의 규모가 장래 도시의 계획인구를 고려한 적절한 수준인지, 도시발전의 수준과 내용을 수용할 수 있는 한도로 설정되었는지에 대한 충분하고도 타당한 논거가 필요하다. 이에 대한 사례 도시들의 주장을 살펴보자.

먼저 양주시는 도시여건변화와 인구증가추이에 따른 도시지역 면적의 확장이 필요하고 타 지역 사례로 김포시의 도시지역 규모산정내용을 비교하여 양주시의 도시지역규모가 적절한 수준이라고 보았다. 또한 이미 확정된 개발 사업을 고려하여 인구를 추정하고 이에 따른 개발용지 및 보전용지의 수요를 예측하여 공급방안 및 도시지역 확장면적의 적정성을 제시하였다. 즉 2021년 도시기본계획상 계획인구 40만인을 기준으로 할 때 개발용지면적을 38.4 km²로 예측하였다. 이러한 결과는 계획인구 1인당 녹지면적 175 m², 1인당 도시면적 271 m²로서 전국평균 및 유사도시와 비교 결과 적정수준이라고 제시하였다.

다음으로 화성시는 도시기본계획상 시가화용지 및 시가화예정용지와 그 주변의 무질서한 시가지 확산이 예상되는 지역을 도시지역으로 포함하여 계획적으로 관리할 필요가 있고 상위계획인 도시기본계획에서 제시한 인구지표를 반영하는 계획으로서 규모가 적정하다고 제시하였다. 마찬가지로 김포시도 신규 택지개발사업 등으로 인하여 도시공간구조가 급격히 변화되는 지역을 도시지역으로 포함하는 것은 이미 ‘2016년 김포도시기본계획’에서 시가화용지 및 시가화예정용지로 반영된 지역이므로 그 규모 및 도시공간구조상의 문제가 없

다고 보았다. 이들 도시들도 양주시와 마찬가지로 규모의 적정성에 관한 구체적인 근거자료는 제시하지 않았다.

한편, 이러한 규모 적정성에 대한 근거제시가 미흡했음과 더불어 대상지역의 급속한 개발압력으로 난개발의 우려가 큰 반면에 이를 제어할 수 있는 당해 도시의 행정능력이 부족하다는 견해도 규모 축소의 원인으로 작용하였다. 또한 상위계획인 도시기본계획에서 장래 개발용지로 설정한 시가화예정용지들이 비도시지역에 분산되어 있어 이들을 도시지역 내로 포함하기 위해서는 중간지대의 농지와 산지가 대량으로 포함될 수밖에 없다. 이와 같이 보존가치가 높은 우량산지나 농지를 대규모로 편입하는 것은 불합리하다고 여기는 의견 등도 복합적으로 작용한 것으로 판단된다.

3.2.2 도시지역 경계설정의 적절성

도시지역 확장 과정에서 제기되는 두 번째 쟁점은 새로 확장한 도시지역의 경계가 적절한지에 관한 사항이다. 우량농지나 환경적 산지 등 보전이 필요한 지역들은 제외하는 것이 많았으며, 부분적으로 부정형한 도시지역 경계는 정형화하자는 의견도 있었다. 이는 농업진흥지역이나 보전산지 등 보전가치가 높은 지역들이 경계정형화라는 이유로 도시지역에 상당수 포함되어 있으므로 불가피한 경우를 제외하고는 가급적 제외할 필요가 있다는 것이다.

사례도시 중에서 김포시의 경우 신도시 예정지역을 제외한 것 외에는 당초 상정한 도시지역 경계에서 변경이 발생하지 않았다. 이와 달리 양주시와 화성시의 경우에는 도시지역 경계설정의 불합리한 부분에 대한 지적이 많았고 이에 따라 경계선 조정이 많이 발생하였다.

그 이유는 기존 도시지역들이 몇 개의 덩어리로 분산되어 있는 상황에서 많은 시가화예정용지들도 도시지역 주변에 점적으로 흩뿌려져 있기 때문에 이들을 포함하여 도시지역 확장경계를 설정하였기 때문이다. 이 과정에서 도시지역 규모를 줄이기 위해 일부 토지들을 제척함에 따라 경계선이 부정형하게 설정할 수밖에 없어 심의과정에서 논란이 많았던 것으로 판단된다.

또한 상대적으로 보전가치가 높은 농업진흥지역, 보전산지, 생태자연도 1·2등급지역, 각종 보호구역, 토지적성평가결과 보전적성등급 판정지역, 재해위험지역, 보전산지, 보안림, 국유림, 집단화된 농업진흥 지역 등이 많이 편입됨에 따라 이들 지

표 8. 도시지역 경계 적절성에 관한 쟁점

관계부처	중앙도시계획위원회
<ul style="list-style-type: none"> 도시지역 제외대상지 -우량농지, 생태자연도 1·2등급지역, 녹지축상의 지역, 토지적성평가 결과 보전적성등급 판정지역, 재해위험지역, 보전산지, 보안림, 국유림, 집단화된 농업진흥 지역 등 	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역 제외대상지 -생태자연도 1·2등급지역, 보전가치가 있는 지역, 보전산지, 보호구역 등 • 경계의 정형화 -섬 형태와 리아스식 확장지역의 정형화 또는 제외

출처: 국토해양부(2005, 2006, 2007)

역을 도시지역에서 제외한 것도 규모 축소의 주요 원인이라 할 수 있다. 그러나 보다 근본적인 이유는 도시지역 경계설정을 위한 구체적인 기준이나 지침이 마련되어 있지 않기 때문으로 판단된다.

3.2.3 편입지역 및 주변지역 관리대책

도시관리계획 변경을 통한 도시지역 확장 과정에서 나타나는 세 번째 쟁점은 비도시지역에서 새로 도시지역으로 편입되는 지역의 난개발을 막을 수 있는 관리대책에 관한 사항이다. 농지나 산지 등 불가피하게 도시지역으로 편입된 토지들의 경우 적절한 용도지역 지정 또는 개발행위규제 등의 대책이 마련되지 않을 경우 무분별한 개발을 초래할 가능성이 크기 때문이다.

비도시지역이 도시지역으로 변경된다는 이유만으로도 지가가 상승하고 토지의 개발행위가 증가할 가능성이 크다. 비록 도시지역으로 변경되더라도 행위규제에는 변화가 없거나 부분적으로는 강화되는 경우라도 개발에 대한 기대효과를 제어하기는 힘들다. 또한 투기행위로 인한 지가 상승이나 환경훼손이 우려되고, 확장되는 도시지역경계 밖에 인접한 비도시지역으로 공장, 창고 등의 시설이 압출되어 난개발 가능성이 커질 가능성도 높다.

일례로, 계획관리지역이 자연녹지지역으로 조정되는 경우 표 10과 같이 건축제한이나 개발행위허가규모 등 행위규제가 강화됨에도 불구하고 장래 개발에 대한 기대감으로 개별 건축행위가 증가되고 투기적 행위가 발생할 가능성은 매우 높은 것이 현실이다.

이와 같이 제도적 제약이 있다고 해도 이들 지역에 대한 난개발 억제는 쉽지 않다. 개발압력을 받고 있던 관리지역이 기반시설이 충분히 갖추어지기 전에 도시지역으로 편입됨으로써 계획적 관리의 어려움이 발생할 수 있기 때문이다. 특히

표 9. 편입지역 관리대책에 관한 쟁점

관계부처	중앙도시계획위원회
<ul style="list-style-type: none"> • 용도지역 적정 지정 및 관리 -우량농지→생산녹지지역 -녹지축상의 지역, 개발적성 등 급지외의 관리지역→보전용도 -농업진흥지역내 집단화된 농지, 농림지역→생산녹지지역 -보전가치가 있는 지역, 보전 산지 등→보전녹지지역 • 부동산안정대책 수립시행 • 환경에 대한 관리방안 -편입산지는 녹지네트워크로 구축 계획 -산발적 공장입지 지역은 경관 개선 및 오염관리강화 -철새서식지 등의 보전 -개발예정지 주변 난개발 방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시지역 편입을 통한 계획적 관리 효과 • 난개발방지 대책 수립 -편입대상지의 기존 공장 관리계획 -무분별한 공장 및 비닐하우스 난립 지역은 자연녹지로 지정후 지구단위계획을 통한 계획적 정비

출처: 국토해양부(2005, 2006, 2007)

표 10. 도시지역 편입에 따른 행위규제

구분		건축제한		개발행위 허가규모
		건폐율	용적률	
도시지역 내 녹지지역	보전녹지	20%	80%	5천 m ²
	생산녹지	20%	100%	1만 m ²
	자연녹지	20%	100%	1만 m ²
관리지역	보전관리	20%	80%	3만 m ²
	생산관리	20%	80%	3만 m ²
	계획관리	40%	100%	3만 m ²
농림지역		20%	80%	3만 m ²
자연환경보전지역		20%	80%	5천 m ²

주: 양주시는 도시계획조례('09.4.20)에서 보전관리 지역과 생산관리지역의 개발행위허가규모를 1만 m²로 강화 운영함. 화성시는 도시계획조례('09. 4.30)에서 용적률은 20~30% 낮추고, 개발행위 허가규모를 보전관리지역 5천 m², 생산관리지역과 농림지역 1만 m²로 강화 운영함. 김포시는 도시계획조례('08.10.1)에서 용적률은 자연녹지지역과 계획관리지역 외에 모두 10~30% 낮추고, 개발 행위허가규모를 보전관리지역 5천 m², 생산관리지역 1만 m²로 강화 운영함.

출처: 국토계획법 시행령 제55조, 제84조, 제85조

개발행위허가 대상이 아닌 주택, 근린생활시설 등의 소규모 건축행위는 제어가 어려워 난개발 방지에 한계가 있기 때문이다.

한편, 도시지역으로 신규 편입되는 지역 외에도 그 주변의 비도시지역에 대한 효과적 관리도 문제가 될 수 있다. 도시지역 편입에 따라 지가 및 임대료가 상승하면 공장, 축사 등이 상대적으로 저렴한 비도시지역으로 이전할 것으로 예상되어 비도시지역으로 난개발이 확산될 가능성이 커지게 된다. 그러나 이에 대한 대책 마련도 쉬운 일이 아니다. 공장의 경우 시가화예정용지나 계획관리지역(제2종지구단위계획구역)으로 이전하는 것이 바람직하나 이를 강제하기에는 지자체의 역량과 법적 제어수단에 한계가 있기 때문이다.

4. 도시관리계획 입안관련 시사점

4.1 도시지역 규모의 적정성

앞서 언급하였듯이 도시지역 규모에 대한 구체적인 산정 기준이 없기 때문에 도시발전에 맞춰 기존 도시지역을 확대하려는 도시들은 상위계획인 도시기본계획상의 계획인구와 토지이용계획을 감안하고 현재 및 장래의 도시공간구조 및 발전방향을 고려하여 규모를 설정하게 된다. 이 과정에서 도시발전의 욕구가 과다한 규모설정으로 연결될 가능성이 커지고 도시기본계획 등 상위계획이 불합리한 경우 이러한 경향성은 더욱 커질 수밖에 없다. 따라서 도시지역의 규모를 설정하기 위해서는 원론적인 사항이기는 하지만 입안과정에서 문제점으로 지적되고 있는 다음과 같은 사항들에 대한 면밀한 검토가 요구된다.

첫째, 상위계획인 도시기본계획 수립단계에서부터 합리적

인 인구계획과 공간구조 및 토지이용계획이 수립되어야 한다. 과도한 계획인구는 과도한 토지이용계획으로 연결될 수밖에 없으며, 기존 도시지역과 연계성이 미흡한 시가화예정용지 설정은 비효율적인 도시지역 계획을 초래할 수밖에 없다. 따라서 도시기본계획 차원에서 미래 도시기능에 적합한 공간구조와 토지소요에 대한 면밀한 검토와 함께 장래 도시관리계획의 수립을 염두에 두고 실행 가능한 공간관리전략이 제시할 필요가 있다.

둘째, 개발욕구에 따른 무리한 확산 및 비계획적 개발을 방지하기 위해 도시관리계획 수립 시 도시성장관리방안이 함께 검토되어야 한다. 성장관리는 용도지역지구제 등 전통적 토지이용규제가 갖는 문제들을 보완하기 위한 정책수단으로 용도지역에 근간한 도시관리계획의 토지이용계획을 보완할 수 있는 효과적인 방안이라 판단된다. 현재 개발제한구역, 수도권 과밀부담금제 및 총량규제제도, 개발행위허가제, 기반시설부담금 등 여러 가지 성장관리정책수단이 시행되고는 있지만 여전히 도시외곽으로의 무질서한 개발을 막기에는 역부족인 실정이다. 이는 도시의 규모적 성장이 도시발전이라고 믿는 지방자치단체의 사고와 개발지향적 도시관리정책과 관련되어 있다. 따라서 도시지역의 규모를 설정할 때, 기성시가 지내에서 집약적 토지이용을 통해 추가적인 토지공급이 가능한지 면밀히 분석하여 가급적 도시의 외연적 확산을 초래하지 않도록 유도할 필요가 있다. 또한 새로 포함하고자 하는 지역에 대하여 토지개발의 유형과 규모에 따른 기반시설의 종류, 규모 및 위치, 공공서비스 영향권의 범위, 적정 공공서비스의 규모 등에 대한 정성적 및 정량적 분석이 선행되어야 한다. 도시지역의 확장은 충분한 수준의 도시기반시설이 적절한 시기 내에 공급된다는 전제하에 승인되어야 하며 충분한 도시기반시설이 공급 또는 예정되지 않는 토지의 개발은 엄격히 규제할 필요가 있다. 이외에도 도시관리계획 수립 시 개발사업과 도시계획시설사업이 유기적으로 연계될 수 있도록 단계별 사업계획을 통해 기반시설의 이용가능성이나 미리 설정된 조건에 근거하여 신규개발의 위치와 지점을 규제할 필요가 있다.

셋째, 도시관리계획상 목표기간 내 달성 가능한 계획인구를 추정하고 이를 수용할 수 있는 개발용지 및 보전용지의 수요를 예측할 필요가 있다. 주거, 상업, 공업 등 개발용지의 적정 수요를 예측하고 녹지지역 등 보전용지의 확보면적이나 비율 등을 유사 도시와 비교하여 적정성을 검토하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 도시지역 비율, 1인당 도시지역면적, 도시화율 등의 지표를 활용하여 전국과 광역시·도 또는 유사한 특성을 지닌 도시들과 비교·분석하여야 한다.

도시지역 비율을 고려하여 추정하는 경우 전국의 도시지역 비율, 당해 도시가 소재한 광역시·도의 도시지역 비율, 당해도시와 유사한 특성을 갖는 도시의 도시지역 비율 등을 종합적으로 고려할 수 있다. 다만 도시지역의 녹지지역으로 결

정되어 있는 개발제한구역은 사실상 도시용지로 보기 어려운 보전용 토지이므로 이를 감안하여 조정하여야 할 것이다. 양주시의 경우 입안당시 개발제한구역 면적이 도시지역 총 면적의 74.2%에 달하여 도시지역의 성격을 비교 분석하고 적정 규모의 도시지역 규모산정 시 어려움이 있었다.

이와 달리 도시지역의 규모를 추정하기 위해 도시관리계획 목표연도의 인구증가와 1인당 도시면적비율을 고려하는 경우, 도시용지의 수요를 도시관리계획 목표연도를 기준으로 5~10년 단위로 설정하고 계획인구 증가를 감안하여 도시지역 규모를 산정하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 이때 각 도시의 현재 1인당 도시지역면적이 현행 도시지역 규모와 거주인구 규모에 따라 과대 또는 과소 추정될 우려가 있으므로 시·도 또는 유사 도시의 지표를 고려하여 보정할 필요가 있다.

그러나 이러한 도시지역 규모의 산정은 어느 하나의 방법에 의존하기 보다는 다양한 추정방법을 토대로 목표연도를 기준으로 신규 편입되는 지역의 기반시설계획(도로, 학교, 상하수도, 주택 등)과 계획적 관리방향 등을 다각적으로 고려하여 결정하는 것이 보다 바람직할 것이다.

4.2 도시 지역의 경계설정

앞서 언급한 바와 같이 도시지역의 경계설정 기준도 구체적으로 제시되어 있지 않아서 도시관리계획의 입안자에 따라 각자 나름대로의 기준으로 경계를 설정하고 있다. 따라서 경계설정에 대한 불필요한 논란을 줄이기 위해서는 계획 입안 시 또는 계획결정과정에서 일반적으로 거론되고 있는 경계설정과 용도지역관리 등의 기준들을 관련지침에 명시하여 제시할 필요가 있다. 이렇게 될 경우 계획입안 및 결정과정에서 보다 일관성 있고 효율적인 입안이 가능해지고 계획안의 수정·변경을 최소화할 수 있을 것이다.

도시지역의 경계 설정 시에 고려해야 하는 일반적인 사항들과 구체적인 사항들을 정리해보면 표 11과 같다. 이는 현행 ‘도시관리계획수립지침’과 도시계획위원회 및 관련부처의 심의·협의내용, 관련계획보고서의 내용 등을 종합 검토하여 도출하였다. 이 외에도 도시지역을 확장하려는 각 도시에 따라 검토되어야 할 사항들이 상이하거나 더욱 세부적인 사항들이 필요할 수도 있다. 따라서 도시의 특성에 따라 보다 구체적인 계획기준을 마련하여 지침으로 제시하는 것이 바람직할 것이다.

4.3 난개발 방지 및 계획적 관리

4.3.1 신규 편입되는 도시지역

도시지역으로 새로 편입되는 지역의 난개발 방지대책 수립은 도시의 건전한 발전과 관리를 위해서 매우 중요하게 다루어져야 할 것이다.

첫째, 도시지역으로 신규편입되는 관리지역을 녹지지역으

표 11. 도시지역 경계설정관련 주요 고려사항

구분	고려사항
일반 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 광역도시계획, 도시기본계획 등 상위계획에서 제시된 공간구조를 고려할 것 • 도시성장의 공간적 패턴과 추세에 부합하도록 할 것 • 기정 도시지역을 중심으로 도시발전축에 부합하도록 설정할 것 • 기정 도시지역을 중심으로 주변의 소규모 도시지역과 시가화예정용지가 포함되도록 하되, 시가화예정용지는 개발시점이 10년 이내인 것을 우선적으로 포함할 것 • 도시기반시설이 확보되어 있거나 가까운 장래에 확보할 계획인 지역을 우선적으로 포함할 것 • 도시지역의 규모가 중생활권의 중심기능을 원활히 수행할 수 있도록 적절한 규모가 되도록 설정하고 소규모로 지정하는 것은 지양할 것 • 도시지역 경계는 가급적 정형화하고 경계를 명확히 할 수 있는 요인을 고려할 것
세부 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 하천, 저수지, 절개지 및 급경사지, 산림의 경계부 또는 산지의 능선부를 고려할 것 • 도로,철도,군사시설 등 도시계획시설의 경계를 고려 • 관계법령에서 개발을 제한하고 있는 지역은 가급적 제외할 것 • 기정 도시지역이나 시가화예정용지에 연결한 취락지구나 계획관리지역 등으로서 도시지역에의 편입이 타당하다고 판단되는 경우에는 포함 • 읍,면,동,리 등 행정구역이나 마을 경계를 고려 • 토지이용상황, 토양 및 지질 등을 고려 • 저지대, 상습침수, 산사태 등 재해위험지역은 제외 • 생태적 민감지역, 수림대, 동식물 집단서식지 등은 가급적 제외

로 지정할 경우 비도시지역에서의 계획관리지역 세분기준을 엄격하게 적용하여 자연녹지지역의 지정을 축소하고 보존용도의 생산녹지지역 및 보전녹지지역을 확대하는 것이 바람직할 것이다. 또한 다른 용도지역의 경우에도 국토계획법령 및 관련지침에서 제시하는 용도지역 지정 및 관리에 관한 내용에 부합하도록 조정할 필요가 있다.

둘째, 새로 편입되는 도시지역의 기존 공장, 축사 등은 가급적 계획입지 내로 이전을 유도하고 신규 개별입지는 제한하며, 밀집취락은 자연취락지구로 지정하여 정비를 유도할 필요가 있다.

셋째, 신규 편입된 도시지역 내 적절한 기반시설을 확보하도록 계획을 수립하여야 한다. 이를 위해 기반시설의 용량을 추정하여 기반시설의 조기 확보가 어려운 지역은 기반시설확보 전까지 가급적 개발행위허가 제한을 강화하여 관리하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 생태자연도 1~2등급지 등 보전이 필요한 지역은 보전녹지지역 및 자연경관지구 등으로 지정하여 관리하고 개발행위허가제한을 강화하여 운영할 필요가 있다.

4.3.2 편입지역 주변의 비도시지역

도시지역이 확장되면 지가 및 임대료 상승 등의 요인으로 공장, 축사 등이 신규편입지역 바깥의 비도시지역으로 압출될 가능성이 높아진다. 이로 인해 비도시지역의 난개발과 경관 및 환경악화를 초래할 수 있다. 따라서 비도시지역의 경우

시가화에정용지 또는 제2종지구단위계획 물량을 활용하여 기존공장 및 신규입지를 집단화하도록 유도할 필요가 있다.

또한 계획관리지역에 대한 효율적 관리를 위하여 제2종지구단위계획은 단계별 집행계획을 수립하여 규모 및 입지를 제한하여 관리하고, 보전 및 생산관리지역의 개발행위허가면적제한(3만 m²미만) 및 연접개발면적기준도 엄격히 관리하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 필요시 당해 지자체의 도시계획조례의 개발행위허가 및 연접개발면적기준을 강화하여 운영하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

5. 결론

도시관리계획을 통해 도시지역을 관리하는 것은 도시의 과도한 성장으로 인해 발생할 수 있는 사회·경제적 부작용을 최소화하고 난개발을 방지하며 도시성장을 바람직한 방향으로 유도하고 조정하고자 하는 것이다. 즉 도시지역을 적정 규모로 관리함으로써 개발과 보전의 균형, 개발과 기반시설 공급 간의 균형, 도시성장에 따른 공공서비스수요와 재정조달간의 균형 등을 유지할 수 있게 된다.

우리나라의 경우 향후 배후농촌지역이 많은 도농통합시나 도농복합시의 도시들, 특히 대도시권에 속하여 도시성장이 이루어지고 있는 도시들의 경우 장래 시가화용지에 대한 수요를 고려할 때 도시지역 확장을 위한 도시관리계획 변경행위가 자주 발생할 것으로 예상된다. 따라서 도시지역의 계획적 관리의 필요성은 증대되고 있으며 이를 위한 구체적인 기준 및 방향설정이 요구된다. 그러나 본 연구에서 살펴본 바와 같이 도시관리계획 변경에 대한 구체적인 기준이나 지침은 매우 미비한 실정이다.

실제 국토계획법과 도시관리계획 수립지침에서는 도시지역 경계설정에 관한 간략한 기준만을 제시하고 있을 뿐 도시지역의 확장에 관한 구체적인 기준이나 방안이 명시되어 있지 않다. 이로 인해 최근에 도시지역 확장을 위해 도시관리계획을 변경한 도시들의 사례분석에서도 나타났듯이 입안면적

과 확정면적 간에 큰 차이가 발생하였고 대폭적인 경계조정도 수반되어 불필요한 행정력 소모를 초래하였다.

이에 본 연구에서는 도시지역 확장을 위한 도시관리계획 수립 시에 나타난 쟁점들을 분석하여 문제점을 도출하였고 이를 토대로 도시관리계획 입안 시 고려해야 할 시사점을 제시하였다.

앞으로 계획의 입안과 결정과정의 일관성과 효율화를 위해서는 관련지침에 구체적인 기준들을 담을 필요가 있다. 다만, 도시마다 여건과 특성이 상이하므로 과도하게 세세한 사항들까지 지침화하여 일률적인 기준을 적용하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 현행 기준이나 지침이 보다 구체성 있게 보완되어 계획입안자들이 합리적이고 효율적으로 계획을 수립하도록 유도할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

1. 국토개발연구원(1981), 「도시지역획정기준에 관한 연구」.
2. 국토해양부·한국토지공사(2008), 「2007도시계획현황」.
3. 국토해양부(각년도), 도시정책과 심의자료.
4. 김광익(2006), 「도시화지역 획정을 위한 시스템 개발」, 통계청.
5. 김운수(2003) “도시분석을 통한 원격탐사자료 활용방안 연구: 대전광역시 도시 확장분석을 중심으로”. 계명대학교 박사학위논문.
6. 김포시(2008), 「김포시 도시계획조례」.
7. 남영우(2007), 「도시공간구조론」, 법문사.
8. 사공호상·황승미(2002), 「원격탐사와 GIS 연계활용방안 연구: IKONOS 영상을 이용한 도시지역 분석을 중심으로」, 국토연구원.
9. 양주시(2009), 「양주시 도시계획조례」
10. 이수현·정재준(2007) “NDVI와 NDBI를 이용한 도시지역 추출에 관한 연구”. 한국공간정보시스템학회 07 GIS 공동춘계학술대회 논문집. 한국공간정보시스템학회. pp.156-161.
11. 전경구(2002), 「현대도시구조론」, 대구대학교 출판부.
12. 화성시(2009) 「화성시 도시계획조례」.
13. 국토해양통계누리(<http://stat.mltm.go.kr>). 국토해양부. 2007. 7. 10.