

충남도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안



오 용 준

연구위원/도시공학박사

yjuno@cdi.re.kr

목 차

- I. 연구배경 및 목적 /1
- II. 신도시 주변지역 관리의 필요성과 관련사례 /3
- III. 충남도청(내포) 신도시 주변지역의 설정 /9
- IV. 충남도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안 /15
- V. 맺음말 /23

1. 연구의 개요

1. 연구배경 및 목적
2. 공간적 범위



I. 연구의 개요

1

연구배경 및 목적

- 신도시 조성에 따른 주변지역 난개발 우려 여론 대두
 - ▶ 신도시 내에는 체계적 계획과 관리로 큰 문제가 발생치 않으나, 주변지역은 별다른 대책이 없는 실정
 - ▶ 2012년말 도청을 비롯한 행정기관과 이주민의 본격적 입주시기에 신도시 주변지역의 난개발 우려
- 신도시 주변지역에 대한 규제적, 개발적, 계획적 관리방안 마련 필요
 - ▶ 내포신도시의 건전한 발전 유도 위해 주변지역의 토지를 기능과 적성에 맞게 체계적으로 관리 필요
 - ▶ 신도시 개발로 영향을 받을 수 있는 주변지역에 대해 계획적으로 관리할 수 있는 방안(현재의 국토 계획법 여건 감안) 모색 필요

현안과제

- 충남도청(내포) 신도시 주변지역 설정 및 계획적 관리방안을 제시

II. 신도시 주변지역 관리의 필요성과 관련사례

1. 난개발의 개념과 유형
2. 신도시 주변지역 관리의 필요성
3. 주변지역 관리 사례



II. 신도시 주변지역 관리의 필요성과 관련사례

1

난개발의 개념과 유형

○ 난개발(마구잡이 개발) 개념: 개발에 따른 외부 불경제효과 등 부정적 측면을 총칭

- ▶ 사전계획 없이 무계획적으로 이루어져 장래의 계획과 목표에 따라 체계적 기반시설의 공급 등이 뒤따르지 않고 이루어지는 토지개발 행위
- ▶ 계획 유무에 관계없이 주변 **경관, 미관**과 조화를 이루지 못하는 개발
- ▶ 개발지역이 가지고 있는 사회시설 서비스 공급능력 및 그 지역이 감내할 수 있는 **환경용량을 초과**하여 외부불경제를 유발하는 건축, 구조물 등을 시설하는 행위의 총칭
- ▶ 주택부문과 관련하여 **기반시설 미비**로 인한 교통난, 교육, 방범 등 사회서비스 미비, 무계획적 시설 개발로 인한 자연환경 파괴와 경관 및 수질보호지역에서의 사회적, 지역적 환경오염 시설이 난립 되는 현상



- ▶ 개발자는 개발이익을 향유하고 부정적인 외부효과를 유발하여 **막대한 사회비용을 주변의 다수에게 지우는 특성**이 있어 사회적 형평성에 어긋나는 행위

II. 신도시 주변지역 관리의 필요성과 관련사례

1

난개발의 개념과 유형

○ 난개발의 유형

- ▶ **[포도송이 개발]** 기반시설이 갖추어진 시가지에 인접한 농지 및 산지에 기존시설을 무임승차하여 개발하는 행위, 이 경우 기성시가지의 기반시설 용량을 초과해 부정적 외부효과를 유발하는 형태
- ▶ **[무분별한 형질변경]** 수려한 자연환경과 양호한 교통접근성을 활용하여 마구잡이 형질변경으로 농지 및 산지에 숙박업소, 무허가 공장, 다세대주택 등이 점적으로 난립되며 환경과 경관을 훼손하는 형태
- ▶ **[국지적 기반시설 용량 초과]** 기성시가지 내에서 저밀도의 노후주택을 고밀, 고층아파트로 재건축하는 등 토지이용밀도가 기반시설의 용량을 초과하여 부정적인 외부효과를 유발하는 개발유형
- ▶ **[광역적 기반시설 용량 초과]** 도시기본계획상 전체적인 광역기반시설 수용용량에 심각한 부담을 주는 등 부정적인 외부효과를 유발하는 개발형태

II. 신도시 주변지역 관리의 필요성과 관련사례

2

신도시 주변지역 관리의 필요성

○ 신도시 본래 목적 유지하며 주변지역과 조화 도모

- ▶ 신도시 주변 광역접근성이 개선되면 **주변지역에서는 신도시에서 수용하지 못한 한계용도와 여분의 수요를 수용하기 위한 개발이 불가피**하게 발생
- ▶ 간선도로 정비로 인해 민간 주도의 소규모 개발행위를 방치할 경우, 기반시설의 수용능력 초과로 난개발을 초래할 우려
- ▶ **신도시 주변지역을 무조건적으로 개발을 막을 수도 없는 실정**으로 신도시 본래 목적을 유지하면서 주변지역과 조화를 이루며 발전할 수 있도록 주변지역을 관리할 필요
- ▶ 이를 위해 신도시 개발로 영향을 받을 수 있는 지역 중 **계획적인 도시관리가 필요한 주변지역 토지 이용계획을 토대로 도시성장을 계획적으로 관리하는 방안이 필요**
- ▶ 신도시와 연담화 및 주변지역 난개발을 방지하는 완충지역, 자연생태계 존이 필요한 지역은 개발을 억제하고, 개발하더라도 체계적으로 기반시설을 공급하며 개발을 유도하는 역할을 담당할 수 있도록 관리

○ 신도시 주변지역의 난개발 유형(개별입지, 환경훼손, 기반시설 부족 등)별 대응방안 마련

II. 신도시 주변지역 관리의 필요성과 관련사례

3

주변지역 관리 사례: 행정중심복합도시

○ 행정중심복합도시 주변지역의 지정범위

- ▶ 예정지역과 인접한 지역, 자연환경 보전 및 도시 연담화 방지 목적으로 주변지역(22km)을 지정, 예정지 경계에서 **폭 4~5km** 범위에서 지정, 행정구역 경계를 지준

○ 행정중심복합도시 주변지역의 행위제한

- ▶ 도시관리계획 수립 전에 한시적으로 시가화조정구역의 행위제한 규정을 준용하여 관리(2005.05 지정, 2009.12 해제)
- ▶ 연기·공주지역을 토지거래허가구역('03.02~현재), 투기지역(주택 '03.10~'07.12, 토지 '04.02~'07.12), 투기과열지구('04.07~'07.12)로 지정

○ 행정중심복합도시 주변지역 관리방안

- ▶ 주택밀집지역은 집단**취락지구**로 지정, 지구단위계획 수립, 계획에 적합한 행위 허용
- ▶ **주변지역 지원사업('08~'10, 294개 353억)** 통해 주민의 생활편익 및 복지 증진, 소득증대 등을 촉진
- ▶ **조기에 주변지역 관리계획을 수립, 행위제한기간을 최대한 단축**



II. 신도시 주변지역 관리의 필요성과 관련사례

3 주변지역 관리 사례: 동탄2 신도시

○ 동탄2 신도시 주변지역의 지정범위

- ▶ 신도시 경계로부터 2km 안팎 지역에 있는 녹지는 보전녹지로, 개발가능지는 시가화조정구역으로 지정('07.12), 판교처럼 20년 동안 그린벨트 수준으로 개발을 억제

○ 동탄2 신도시 주변지역의 행위제한

- ▶ 신도시 경계로부터 **반경 2km** 이내 지역(3천544만2천㎡)을 개발행위허가지역으로 지정('07.07~'10.07, 3년, 2년 연장 시도하였으나 주민 반발로 백지화), 건축, 형질변경 등 개발행위 금지

○ 동탄 2 신도시의 주변지역 관리방안

- ▶ 일괄적인 주변지역 경계 지정으로 주민불편과 수많은 민원 야기
- ▶ **경계설정 지표**와 효율적인 관리방안이 필요



Ⅲ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역의 설정

1. 경계설정원칙
2. 주변지역 설정대안
3. 주변지역의 범위



Ⅲ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역의 설정

1

경계설정원칙

- 구역계 설정은 최소행정구역으로 한정

- ▶ 주변지역의 경계는 **법정리** 단위로 설정하여 과다 지정을 배제하고, 향후 개발행위허가제한 여건을 고려한 구획

- 주변지역의 영향권을 고려

- ▶ 신도시 경계로부터 **반경 500~1,000m** 까지 반경을 적용, 해당 지역에 대하여 주변지역으로 설정

- 경계는 분명한 논리로 구획

- ▶ 신도시 도시개발구역, 신도시 예정구역 전체 등 **법적 절차를 밟은 공간적 범위를 근거로 활용**하여 주변지역 경계 설정을 둘러싼 토지소유주 반발, 형평성 시비 등을 최소화

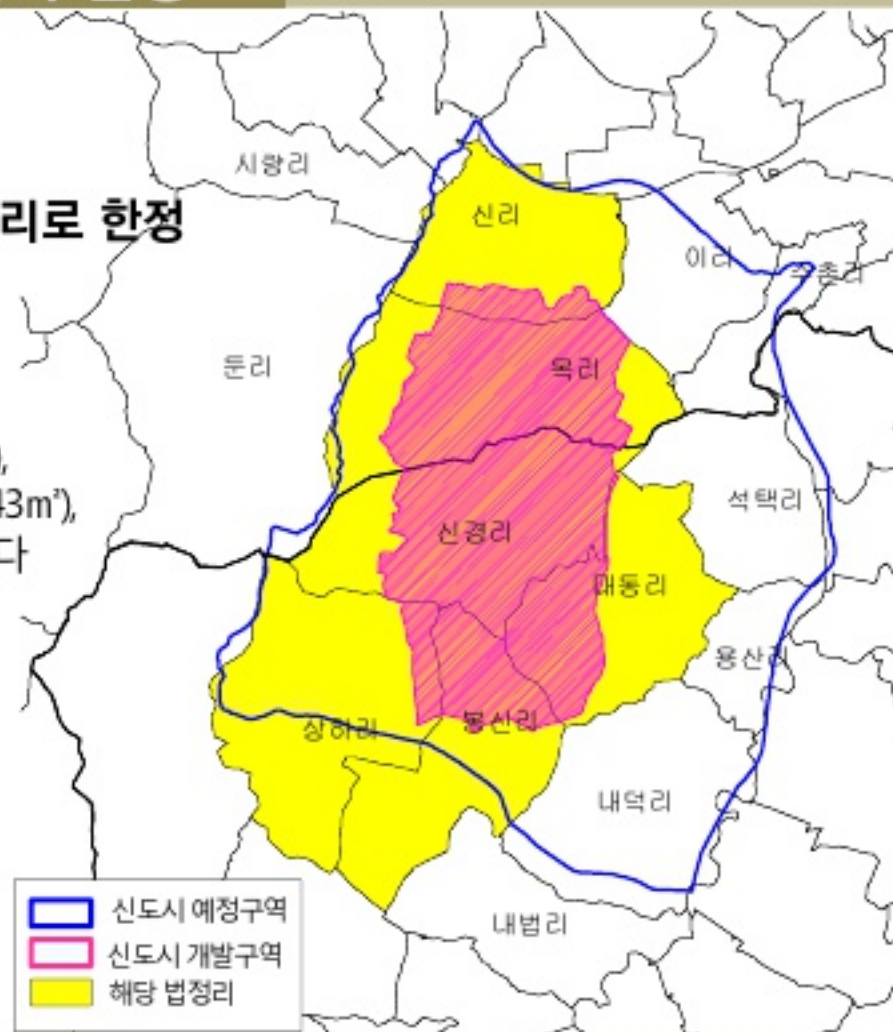
→ 계획적 관점에서 지형, 하천, 보전용지, 용도지역 분포 등 개발압력 차단요소를 기준으로 경계를 설정하기에는 한계 노정

Ⅲ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역의 설정

2 주변지역 설정 대안

● 대안1: 신도시 사업구역이 위치해 있는 법정리로 한정

- ▶ 2개군 2개면 6개리(25,225,078m²) 중 신도시(9,950,521m²)를 제외한 주변지역 면적 15,274,557m²
- ▶ 예산군 삽교읍 신리(3,272,851m²), 목리(4,948,509m²), 홍성군 홍북면 상하리(5,041,091m²), 봉신리(3,644,843m²), 신경리(4,618,441m²), 대동리(3,699,343m²) → A라 한다

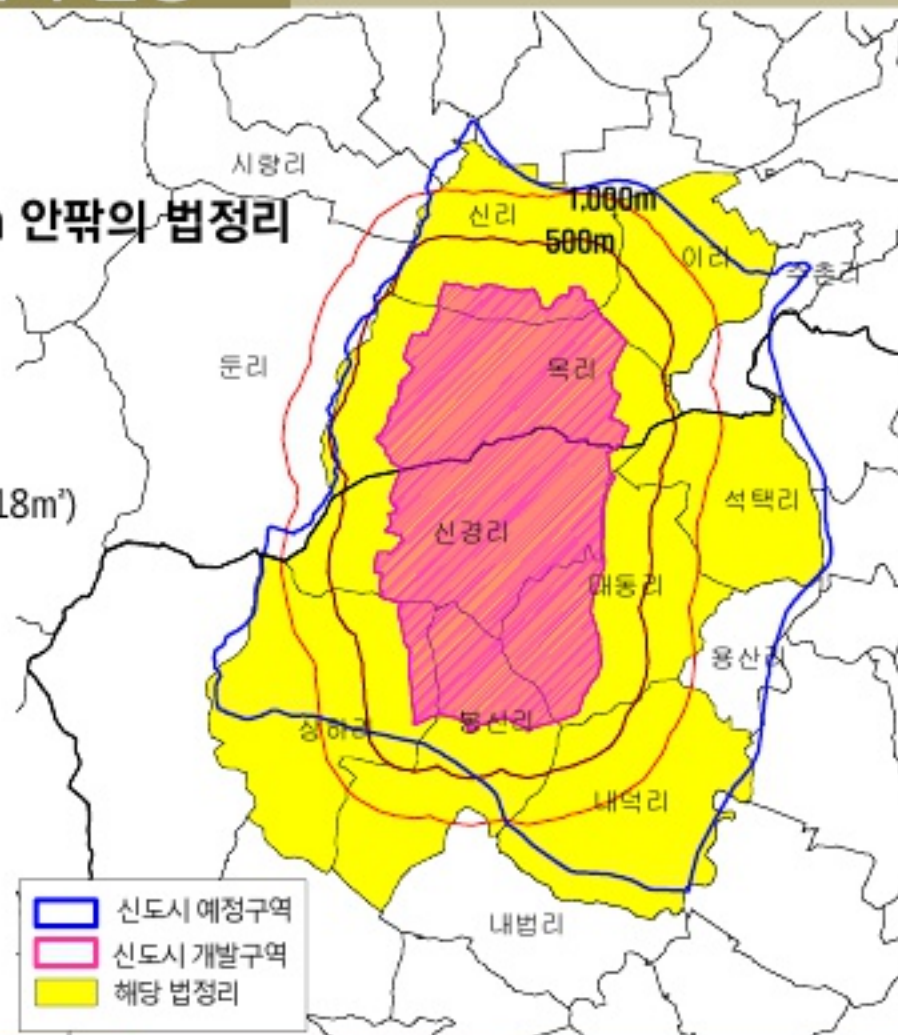


Ⅲ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역의 설정

2 주변지역 설정 대안

● 대안2: 신도시 사업구역으로부터 반경 500m 안팎의 법정리

- ▶ 2개군 2개면 9개리(34,959,424m²) 중 신도시(9,950,521m²)를 제외한 주변지역 면적 25,008,903m²
- ▶ A + 예산군 삽교읍 이리(2,596,764m²), 홍성군 홍북면 석택리(2,730,564m²), 내덕리(4,407,018m²) → B라 한다

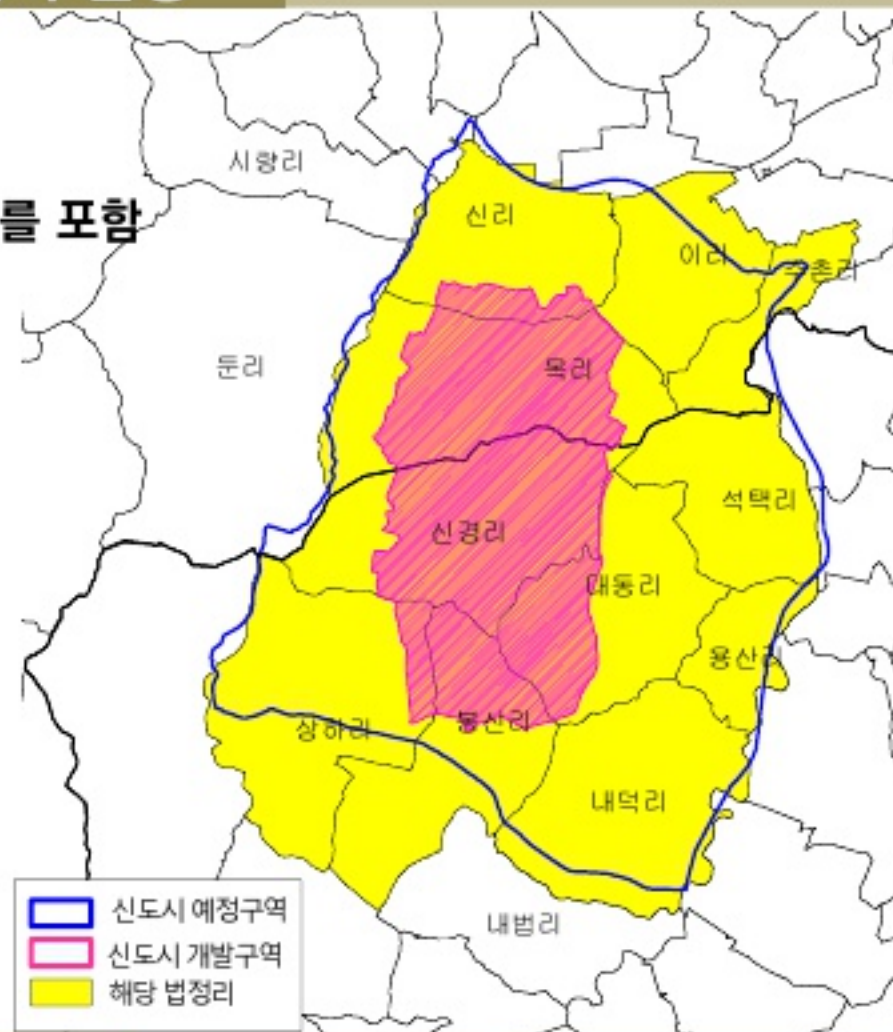


Ⅲ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역의 설정

2 주변지역 설정 대안

● 대안3: 종전 신도시 예정구역 전체의 법정리를 포함

- ▶ 2개군 2개면 11개리(37,617,032m²) 중 신도시(9,950,521m²)를 제외한 주변지역 면적 27,666,511m²
- ▶ B+ 예산군 삽교읍 수촌리(1,362,484m²), 홍성군 홍북면 용산리(1,295,124m²), → C라 한다

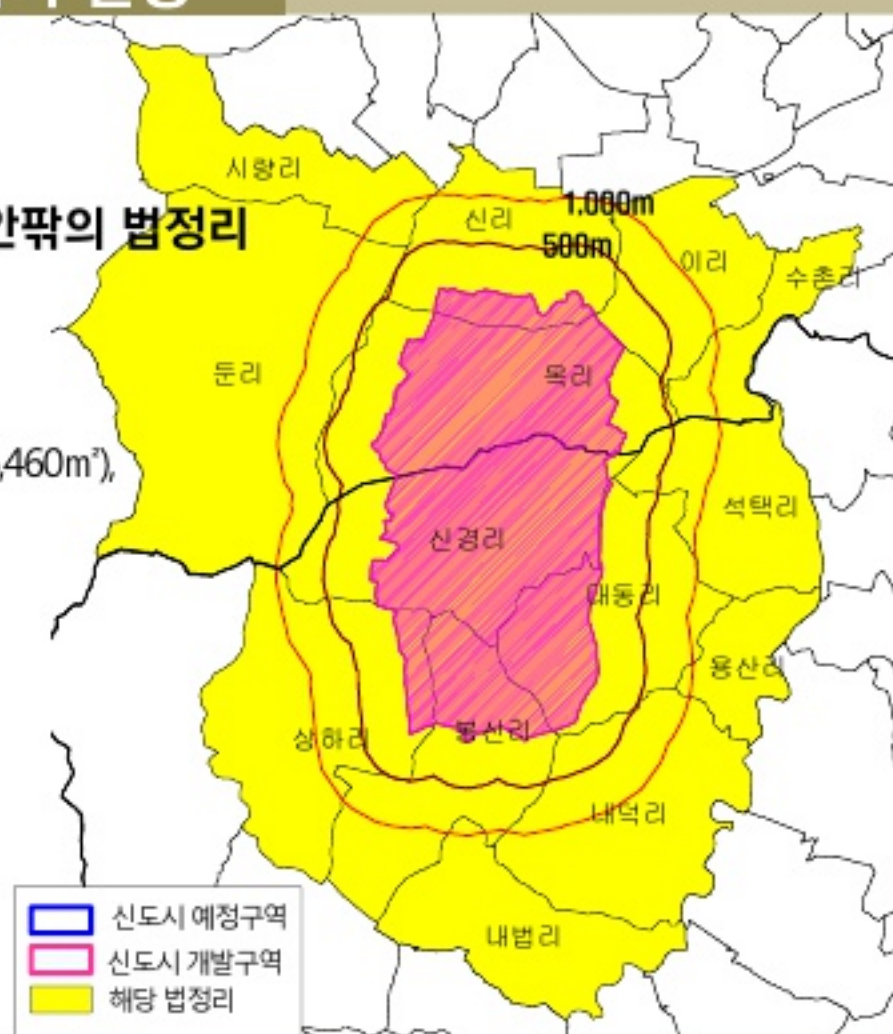


Ⅲ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역의 설정

2 주변지역 설정 대안

● 대안4: 신도시 사업구역으로부터 반경 1km 안팎의 법정리

- ▶ 2개군 3개면 14개리(52,816,241m²) 중
신도시(9,950,521m²)를 제외한
주변지역 면적 42,865,720m²
- ▶ C + 예산군 덕산면 시량리(2,914,432m²), 둔리(9,286,460m²),
홍성군 홍북면 내법리(2,998,317m²)



Ⅲ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역의 설정

3

주변지역의 범위

구분	주변지역 면적	장점	단점
대안1 (신도시한정)	6개리 15.3km ²	<ul style="list-style-type: none"> 주변지역 면적 최소화 개발행위허가제한시 주민 민원 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> 신도시로부터 일정반경에 대한 계획적 관리가 어려움 향후 신도시 확장에 불리
대안2 (반경 500m)	9개리 25.0km ²	<ul style="list-style-type: none"> 신도시에서 일정 반경 이상 이격된 지역으로서 계획적 관리가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 주변지역 경계설정 논리 미약 반경 500m 이내 법정리가 1,000m 이격된 지역도 다수 분포
대안3 (신도시 예정구역 전체)	11개리 27.7km ²	<ul style="list-style-type: none"> 향후 신도시 확장에 유리 주변지역 경계설정 논리가 분명 	<ul style="list-style-type: none"> 작지 않은 면적규모
대안4 (반경 1,000m)	14개리 42.9km ²	<ul style="list-style-type: none"> 개발압력을 최대한 고려한 주변지역 관리가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 주변지역 경계설정 논리 미약

Ⅳ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안

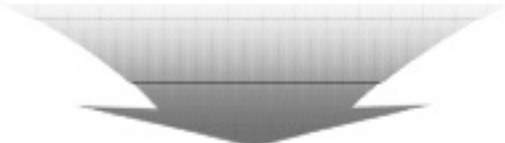
1. 관리방식의 유형화
2. 규제관리방안
3. 정비관리방안
4. 계획관리방안



Ⅳ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안

1

관리방식의 유형화

- 신도시 주변지역을 지역적 특성에 맞도록 규제, 정비, 개발관리방식 등으로 유형화
 - ▶ 서로 다른 환경을 가진 지역에 대하여 규제관리지역, 정비관리지역, 개발관리지역으로 유형화하여 차등적인 관리방식을 도입
- 
- 규제관리지구
 - ▶ 개발이 불가하여 규제수단에 의한 보전이 요구되는 지역
 - 정비관리지구
 - ▶ 상당부분 개발되어 있어 추가 개발이 미비한 지역으로써 기반시설 정비 정도에 따라 관리할 지역
 - 계획관리지구
 - ▶ 대규모 가용지로서 학교, 공원 등 계획적 정비가 필요한 지역

Ⅳ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안

2

규제관리방안

● 개발행위허가제한지역 지정

- ▶ 개발행위 허가제한지역은 도시관리계획 상 공익을 위해 특히 필요하다고 인정되는 지역에 대한 개발행위의 허가를 제한하기 위해, 국토계획법에 의해 국토해양부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수가 도시계획위원회의 심의를 거쳐 지정하는 지역
 1. 녹지지역 또는 계획관리지역으로서 수목이 집단적으로 생육되고 있거나 조수류 등이 집단적으로 서식하고 있는 지역 또는 우량농지 등으로 보전할 필요가 있는 지역
 2. 개발행위로 인하여 주변의 환경·경관·미관·문화재 등이 크게 오염되거나 손상될 우려가 있는 지역
 3. 도시기본계획 또는 도시관리계획을 수립하고 있는 지역으로서 당해 도시기본계획 또는 도시관리계획이 결정될 경우 용도지역·용도지구 또는 용도구역의 변경이 예상되고 그에 따라 개발행위허가의 기준이 크게 달라질 것으로 예상되는 지역
 4. 지구단위계획구역으로 지정된 지역
 5. 기반시설부담구역으로 지정된 지역
- ▶ 구역 지정 후 3년 이내 제한, 제3호~제5호 해당 지역은 1회에 한해 2년 연장 가능
- ▶ 개발행위허가제한지역의 대상지역, 제한사유, 제한대상행위, 제한기간 사전 공고

Ⅳ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안

2

규제관리방안

○ 개발행위허가제한지역 지정

- ▶ 개발행위 허가제한지역 지정 시 지역주민에 대한 행위제한이 불가피한 바, 단계별로 건축물의 증·개축, 임시가설건축물 건축행위, 죽목이식 등 일정부분 생활이 불편하지 않도록 조치계획 마련

○ 홍성군, 예산군 도시계획 조례에 주변지역 난개발관리방안을 적시

- ▶ 개발행위허가제한지역 지정 이후, 해제시기가 도래하여도 개발행위허가제한지역 수준으로 관리할 필요가 있는 지역에 대해서는 홍성군, 예산군 도시계획조례에 해당지역의 관리방안을 명시, 계획적 관리의 틀을 마련
- ▶ 최근 국토계획법 지침 개정으로 인해 상당수의 개발행위허가도 도시계획위원회 심의를 받게 된다는 점에 착안하여, 도시계획조례에 '규제관리지구로 지정된 지역에 대해서는 개발행위허가 및 지구단위계획 심의 시 당초 개발계획의 취지를 감안'할 수 있도록 적시함으로써 난개발을 방지

○ 시가화조정구역 지정

- ▶ 장기간 강력한 행위규제가 가능하나 지역주민 민원을 고려 지정 자체를 검토하지 않는 것이 바람직

Ⅳ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안

3

정비관리방안

◉ 도시관리계획 수립을 통한 자연취락지구 지정

- ▶ 신도시 주변지역에 대한 도시관리계획을 조기에 수립, 개발행위허가제한지역 지정기간을 최소화
- ▶ 충남도의 취락지구 지정기준에 부합하는 주택밀집지역은 집단취락지구로 지정, 건폐율을 완화해
- ▶ 생활밀착형 민원을 해소하면서 계획에 적합한 행위를 허용하는 것이 바람직

◉ 상생적 주변지역 관리 기조 견지

- ▶ 주변지역은 지형적 조건, 경관적 측면, 기반시설 연계성 측면 등에서 신도시와 불과분의 관계에 있는 지역, 상호간 부정적 외부효과 최소화하고 긍정적 외부효과 높일 수 있도록 관리 필요
- ▶ 주민과 파트너쉽 형성을 위해 상호간 신뢰 형성을 통해 주변지역 관리 필요성에 대한 주민의 공감대를 형성(예: 신도시와 주변지역간 상생발전기금 조성하여 공동이익에 부합하는 사업 추진, 상생발전협의회 구성, 주변지역 마을과 신도시 입주기관 간 자매 결연, 신도시와 주변지역간 농산물 직거래망 구축 통한 경제적 일체감 형성 등)
- ▶ 주변지역에 대한 도시관리계획이 수립되고 지정고시가 되면, 개발행위허가제한지역 지정이 해제 되기 전에 홍성군, 예산군 도시계획조례에서 주변지역 계획적 관리 기조를 반영

Ⅳ. 충남도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안

4

계획관리방안

◉ 도청이전신도시권 광역도시계획 수립

- ▶ 도청신도시 주변지역과 홍성군, 예산군을 포괄하는 광역적인 토지이용 및 관리정책을 도입, 광역 차원의 토지이용·녹지체계·교통시설 등에 대한 계획과 관리 방안을 마련하고, 혐오시설이나 공동 유치시설 등에 대한 지자체 간의 협상테이블을 마련
- ▶ 충남도청(내포)신도시의 법적지위 문제와 결부하여 수립 검토

◉ 신도시 주변지역 성장관리지침 마련, 평가에 의한 개발행위허가 시행

- ▶ 직접관리권역(도시관리계획이 수립된 주변지역), 간접관리권역(신도시 경계 약 2km 이내 비도시지역으로서 난개발이 예상되거나 계획적인 관리가 필요한 지역)으로 구분
- ▶ 신도시 주변지역에 입지하려는 일정규모 이상의 공동주택용지, 산업용지 개발에 대하여는 토지 이용, 자연지형, 개발규모, 인프라, 교육시설, 도시발전과의 부합도, 교통, 신도시와의 관계, 지역 주민의 선호도, 공공시설 설치 등의 평가요소를 토대로 개발행위를 허가

Ⅳ. 충청도청(내포) 신도시 주변지역 관리방안

4

계획관리방안

○ 신도시 주변지역의 경관관리

- ▶ 도청신도시 주변지역 내 입지할 건축물의 미관 및 도시경관 향상을 위해 **경관심의제도를 도입**
- ▶ 홍성군, 예산군 도시계획조례와 연계하여 경관조례를 제정
- ▶ 주변지역 내 3층 이상, 2,000㎡ 이상 건축물에 대한 심의 시 경관가이드라인을 제시

○ 신도시 주변지역 내 계획적인 산업입지를 통한 난개발 방지

- ▶ 도청신도시 자족성 확보를 위한 주변지역에 대한 산업입지정책은 불가피한 선택인 바, 도청신도시권 산업입지공급계획 수립을 검토하고, 이에 따른 공장은 '충청남도 개별공장 입지에 관한 위원회 검토·심의 통합지침'에 의해 계획적으로 공급하고 난개발을 방지

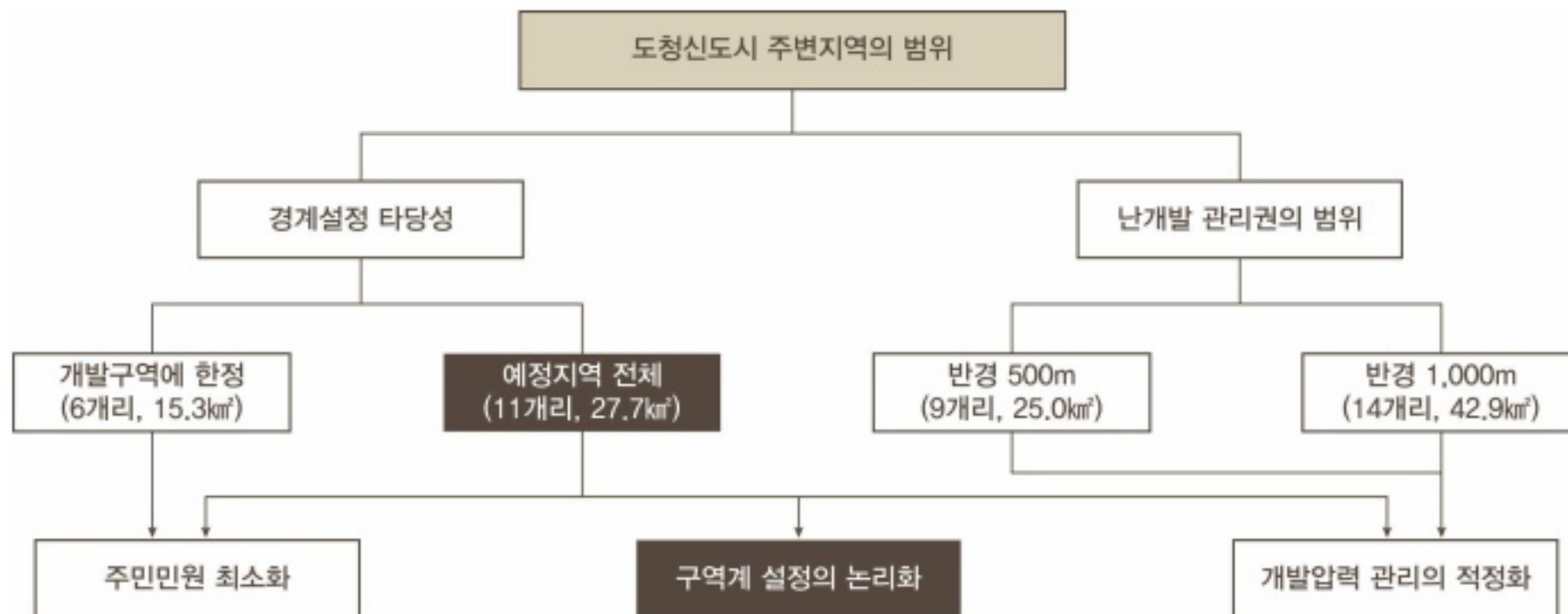
V. 맺음말

1. 주변지역 범위
2. 주변지역 관리방안



V. 맺음말

1 주변지역 범위



V. 맺음말

2

주변지역 관리방안

신도시 주변지역 관리방안		단기 시책 (2011~2012)	중장기 시책 (2013~2020)	일선 행정 적용의 용이성
규제 관리 방안	○ 시가화 조정구역 지정	<div></div>	<div></div>	下
	○ 개발행위허가 제한지역 지정	<div></div>	<div></div>	上
	○ 난개발관리 방안을 도시계획조례에 반영	<div></div>	<div></div>	上
정비 관리 방안	○ 자연취락지구 지정	<div></div>	<div></div>	上
	○ 상생적 주변지역 관리기조 견지	<div></div>	<div></div>	中
계획 관리 방안	○ 광역도시계획 수립	<div></div>	<div></div>	中
	○ 신도시 주변지역 성장관리지침 마련	<div></div>	<div></div>	中
	○ 경관심의제도 도입	<div></div>	<div></div>	上
	○ 계획적 산업입지	<div></div>	<div></div>	中

감사합니다

