

제1장 토지이용계획

1. 토지이용 현황 및 문제점

1.1 토지이용현황

가. 지목별 토지이용 현황

- 2013년 광양시의 지목별 토지이용 현황은 임야 65.5%, 답 10.8%, 공장 4.7%, 전 4.1%, 대지 2.7%로 분석됨
- 2002년과 비교 결과, 임야 및 농경지가 감소하고 대지, 공장용지, 도로 등의 면적 및 비율이 증가된 것을 알 수 있음
- 특히, 산업단지의 지속적인 개발로 공장용지는 7,977km² 증가하였으며, 그 밖에 도로 3,203km², 대지 2,103km² 순으로 증가폭이 큰 것으로 나타남

< 표III- 1 > 광양시 지목별 토지이용 현황

단위 : km² %

구 분	합 계	대 지	공장용지	농 경 지		임 야	하 천	도 로	기 타	
				전	답					
2002 년	면 적	446.689	10.379	13.759	19.593	52.781	303.535	12.676	13.816	20.150
	구성비	100.0	2.3	3.1	4.4	11.8	68.0	2.8	3.1	4.5
2013 년	면 적	460.061	12.482	21.736	18.930	49.599	300.959	12.635	17.019	26.701
	구성비	100.0	2.7	4.7	4.1	10.8	65.5	2.7	3.7	5.8

자료 : 광양시 통계연보(2014), 2003년 통계자료 오류로 2002년 자료와 비교

주 : 해면부 면적 제외

나. 용도지역별 토지이용 현황

- 2013년 용도지역은 도시지역 35.5%, 비도시지역 64.5%이며, 주거지역은 3.5%, 공업지역 9.7%이며, 농림지역은 44.8%를 차지함

< 표III- 2 > 광양시 용도지역 현황

구분	총합	도시지역						비도시지역				
		소계	주거	상업	공업	녹지	미지정	소계	관리 지역	농림 지역	자연환경보전 지역	미지정
면적 (km ²)	497.647	176.885	17.339	2.293	48.241	84.036	24.976	320.762	90.305	222.669	3.535	4.253
비율 (%)	100.0	35.5 (100.0)	3.5 (9.8)	0.4 (1.3)	9.7 (27.3)	16.9 (47.5)	5.0 (14.1)	64.5 (100.0)	18.1 (28.2)	44.8 (69.4)	0.7 (1.1)	0.9 (1.3)

자료 : 광양시 도시과 내부자료(2013. 6)

1.2 토지이용의 문제점

■ 토지이용의 활성화 정도에 따라 지역간 격차 발생

- 중마 지역의 신도심은 향후 개발에 대한 기대심리와 쾌적한 주거환경, 편의 시설 등으로 인구가 지속적으로 증가
- 주거환경, 교통환경, 교육환경 등 편리하고 쾌적한 지역으로 인구가 이동하며 원도심의 활력 저하 발생

■ 원도심 공동화 현상

- 이원화된 도시공간구조로 인해 상대적으로 노후화된 주거지역이 많은 광양읍 원도심이 도심기능을 상실함
- 낙후된 원도심의 인구정체, 생활환경 열악 등으로 공동화 현상 발생
- 도심으로서 특성 부족으로 토지활용에 대한 방안 부재

■ 원도심의 역사적 가치에 대한 고려 미흡

- 광양읍 원도심은 근대도시공간으로서 역사성과 장소성이 높은 지역이나, 역사적 가치를 충분히 활용하지 못한 과도한 개발 추진
- 문화재 및 근대 건축물의 주변지역은 역사적 맥락을 이어가지 못하고 충분히 관리되지 못하여 해당 콘텐츠의 역사성 및 장소성 상실

■ 비효율적 토지이용 발생

- 개괄적인 토지이용의 전략이 부재하여 토지의 효율적인 이용이 어려움
- 도심 내 충분한 개발잠재력에도 불구하고 시외곽의 지속적인 도시개발을 추진함으로써 시가지 내의 상대적 침체로 인한 지역 쇠퇴의 원인이 됨

■ 도시주변 환경 및 녹지공간의 훼손

- 용도지역상 허용용도가 광범위하여 보전지역의 훼손을 초래하였으며, 자연환경 보전 전략의 부재로 훼손이 더욱 심화됨
- 훼손된 보전지역에 대한 복구 방안 및 장기적인 관리방안이 부재한 실정임

■ 철도 및 하천으로 인한 토지이용의 단절 발생

- 철도와 하천으로 인한 지역간 단절 지역 발생으로 상호 연결성 결여 및 교통환경이 악화됨

■ 토지이용계획이 도시정책으로서 기능 미흡

- 도시기본계획 운영의 경직성으로 인해 도시정책과 전략에 대한 방향을 제시하는 장기적인 가이드라인의 역할이 미흡함

1.3 여건변화

■ 토지이용 패러다임의 변화

- 토지이용전략이 결과지향적인 규제 중심에서 유도 중심으로 변화되며, 외곽 지역 개발이 아닌 도시성장관리로 변화

■ 고령화 사회의 도래 및 1~2인 가구의 증가

- 향후 인구추이는 65세 노령인구의 비율이 지속적으로 증가와 유년인구의 비율이 감소할 것으로 예상되며, 고령자 및 사회적 역자를 위한 배리어프리(Barrier-Free) 등을 고려한 새로운 주거모델 구상 및 안전한 도시환경에 대한 요구가 높아질 것으로 예상
- 또한, 1~2인 가구의 증가로 소형 평형의 주거 수요가 증가하며, 주택에 대한 소유 개념의 변화로 인해 임대주택 건립의 확대 필요성이 제기되고 있음

■ 원도심의 생활환경에 대한 질적 개선 요구 증대

- 원도심의 점진적 쇠퇴로 인한 지역 불균형 발전의 우려와 지역간 대립 및 갈등의 해소를 위하여 도심에 대한 정비 필요성 증대
- 도시재생에 대한 관심 증대 및 마을만들기 등 지역 중심의 도시관리방안이 대두되고, 도시정책에 대한 시민의 관심이 증대됨에 따라 지역주민 중심의 도시재생방안이 필요

■ 도시내 역사적 가치의 재조명

- 지역의 역사성 및 정체성 확보를 위한 근대문화유산의 중요성이 부각
- 도시의 경쟁력 향상을 위한 지역의 고유 가치 창출이 불가피

1.4 개발가능지 분석

가. 개발가능지 분석의 전제

- 도시성장관리를 위하여 원칙적으로 미래 세대를 위해 보전해야 할 지역을 우선적으로 선정하며, 그 다음에 보전지역을 제외한 나머지 지역에서 필요에 따라 개발이 가능한 지역을 선정
- 보전지역을 제외한 나머지 지역은 기개발지역과 아직 시가화가 이루어지지 않은 미개발지역으로 구분하되, 사회적 비용을 최소화하고 사회적 편익을 최대화하는 방향으로 기개발지역을 우선 활용하고 사업계획이 확정되지 않은 지역은 보전용지로 지정
- 개발밀도 증가를 통한 도시개발수요의 추가적 수용이 기개발지역에서 어렵거나, 현실적으로 도시개발수요에 비해 기개발지역의 추가적 수용여력이 부족하고 재개발·재정비에 너무 오랜 시간이 소요될 것으로 예상되는 경우 미개발지역을 차선 활용
- 즉, 기개발지역은 기성시가지의 재개발·재정비를 통해, 미개발지역은 도시용 토지로 전환하는 신개발을 통해 도시개발 수요를 흡수

나. 개발가능지 분석 과정

- 「도시·군기본계획 수립지침 (국토교통부, 2015)」에 따라 기개발지, 개발가능지, 개발억제지, 개발불가능지로 구분하여 분석
- 개발가능지 분석은 표고, 경사도, 용도지역, 농업진흥지역, 생태자연도, 공원지정, 보전산지, 비행안전구역, 항만구역, 상수원보호구역 등의 분석자료를 토대로 GIS중첩 기법을 이용하여 개발가능지 면적을 추출
- 지침의 개정에 따라 토지적성평가 결과를 반영하여 개발불가능지, 개발억제지, 개발가능지에 대한 검증 및 보완
- 시가화지역을 기개발지로 분류하고 자연환경, 규제현황 등을 고려하여 개발가능지와 개발불능지의 면적을 추출
- 개발가능지의 분석과정
 - 1단계 : 기개발지역, 용도지역, 표고, 경사도, 식생, 임상도, 토지적성평가결과 등 개별 주제도 작성
 - 2단계 : GIS의 중첩기능을 이용하여 개발가능성에 대한 분석
 - 3단계 : 개발 잠재력에 따라 기개발·개발가능·개발억제·개발불능지로 구분

다. 개발가능지 분석

■ 개발가능지 분석기준

- 개발가능지 분석은 기개발지, 개발억제지, 개발불능지, 개발가능지로 구분하며, 분석기준은 다음과 같음

< 표III- 3 > 개발가능지 분석기준

기개발지	· 시가화지역, 취락지구, 기타주요사업지역
개발억제지	· 보전·생산녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 상수원보호구역, 보전산지, 농업진흥지역, 비행안전구역, 향만구역, 생태자연도 1등급지, 토지적성평가 '다' 등급
개발불가능지	· 경사도 25도이상(개발행위허가 임계치 적용) 지역, 토지적성평가 '가' 등급 및 '나' 등급(경사도 25도이상 지역에 한함)
개발가능지	· 기개발지, 개발억제지, 개발불가능지 제외 지역, 토지적성평가 '라' 등급 및 '마' 등급

■ 개발가능지 분석 결과

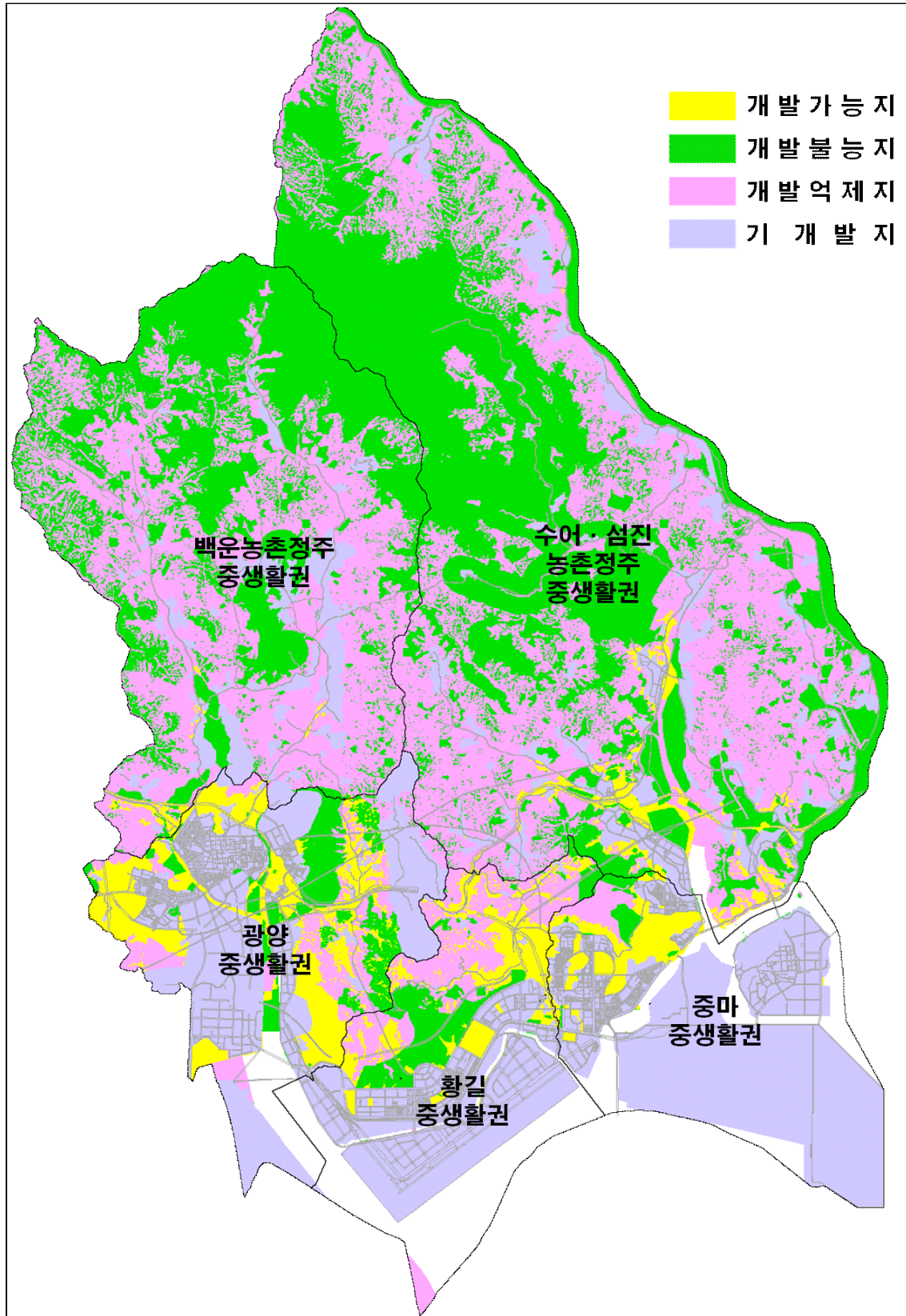
- 개발가능지 분석 결과, 기개발지는 109.846km²이며, 개발불가능지 210.290 km², 개발억제지 108.690km², 개발가능지 39.592km²로 분석되었음
- 개발가능지의 생활권별 현황은 광양중생활권과, 황길중생활권의 개발가능지의 비율이 높은 것으로 나타났으며, 중마중생활권은 기개발지의 비율이 높아 상대적으로 개발가능지가 적은 것으로 분석되었음
- 수어·섬진농촌정주중생활권과 백운농촌정주중생활권은 지형적 여건으로 인해 개발불가능지의 비율이 높고 개발가능지가 적은 것으로 나타남

< 표III- 4 > 개발가능지 분석 결과

단위 : km²

구분	합계	기개발지	개발불가능지	개발억제지	개발가능지
합계	468.418 (100.0)	109.846 (23.5)	210.290 (44.9)	108.690 (23.2)	39.592 (8.5)
광양중생활권	56.179 (100.0)	27.757 (49.4)	6.844 (12.2)	4.979 (8.9)	16.599 (29.5)
중마중생활권	44.899 (100.0)	38.229 (85.1)	0.924 (2.1)	1.178 (2.6)	4.568 (10.2)
황길중생활권	41.848 (100.0)	20.446 (48.9)	5.042 (12.0)	6.057 (14.5)	10.303 (24.6)
수어·섬진농촌 정주중생활권	204.257 (100.0)	14.678 (7.2)	125.260 (61.3)	57.404 (28.1)	6.915 (3.4)
백운농촌정주 중생활권	121.235 (100.0)	8.736 (7.2)	72.220 (59.6)	39.072 (32.2)	1.207 (1.0)

주 : 용도지역 미지정 지역을 제외한 면적임



(그림 III- 1) 개발가능지 분석도