

# 정 책 행 침

## 난개발 대책의 문제점

박헌주

국토연구원 토지연구실장

### 1. 문제의 제기

새천년을 맞이하면서 나타난 국토문제의 화두는 난개발이었고, 그 표적은 준농림지역이다. 준농림지역제도는 땅값이 비싸 서민주택과 공장용지를 제대로 공급하기 어렵다는 사회적 요청 때문에 개발가능지를 늘려 용지수급과 지가를 안정시킬 목적으로 1993년에 도입하였다. 그러나 국토 난개발의 근원은 지난 반세기 동안의 압축성장과정에서 종합적 토지이용계획 없이 개별사업 위주로 국토를 관리한 데에 있다. 그리고 1990년대 이후 급격히 늘어난 자동차와 양질주택에 대한 수요로 도시가 광역화되고 농촌이 준도시화되고 있음에도 불구하고, 준농림지역을 포함한 국토 전체를 계획적으로 관리하기 위한 제도의 정비가 제때에 이루어지지 않은 데 있다.

정부는 지난 5월 30일 난개발을 방지하기 위해 ‘선계획·후개발’ 체계 확립을 내용으로 하는 「난개발방지 종합대책」을 발표하였다. 주요내용은 준농림지역의 관리를 강화하고 도시지역의 과도한 고밀도 개발을 억제하며, 토지이용체계를 일원화하기 위해 국토관리의 핵심 법률인 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등 관련제도를 정비하겠다는 것이

다. 이어 8월 18일에는 ‘국토이용체계 개편방안’에 대해 공청회를 가졌고, 9월 9일부터 10월 10일까지 개편방안을 담은 『국토이용및도시계획에관한법률(안)』에 대해 관계부처 협의를 거쳤다. 이 법률은 9월 29일 규제개혁심사위원회에서 원안을 의결, 10월 13일 입법예고하였다(건설교통부, 2000. 10. 13).

이 글은 이와 같은 과정을 거쳐 제시된 국토이용및도시계획에관한법률(안)의 주요내용을 살펴보고 그 문제점을 파악하는 데 목적을 두고 있다. 선계획-후개발 체계 구축은 국토관리와 관련된 현행제도를 계획 중심의 국토관리체계(plan-led spatial management system)로 새롭게 짜는 일이다. 따라서 이 글에서는 난개발의 실태를 개관하고, 국토이용관리와 관련된 현행 법제가 안고 있는 난개발의 제도적 원인을 아울러 분석하고자 한다.

## 2. 난개발의 실태와 원인

### 1) 난개발 실태

난개발이란 용어는 일반적으로 개발사업의 외부불경제효과 등 도시개발로 인해 발생하는 부정적 현상을 총칭하는 개념으로 쓰인다. 그리고 그 유형은 토지이용계획에 의한 개발규제 여부 및 환경친화성을 기준으로 두 가지 유형으로 정리할 수 있다.

첫번째 유형은 종합적인 토지이용계획이 없어 소규모의 공동주택단지가 기존 시가지 주변에서 밀집 또는 산발적으로 개발되어 진입도로·상하수도 등 기반시설과 주민생활에 필요한 공공시설 및 복리시설이 제대로 공급되지 않은 개발행위이다.<sup>1)</sup> 수도권외의 경우 분당신도시(약 98,000호)의

1) 개별 건축물을 비롯하여 아파트단지 건설, 대규모 택지개발지구 등 모든 개발행위는 규모에 관계없이 나름대로의 계획을 수립하여 시행한다. 여기에서 말하는 계획은 이와 같은 사업단위의 계획이 아니고, 각종 사업과

5배에 이르는 중소주택단지가 이러한 유형으로 건설되어 기반시설 부족, 교통체증, 환경악화 등 부작용을 나타내고 있다. 지자체는 <표 1>의 기반시설 및 공공시설 설치기준과 설치상태를 고려하지 않고 개발행위를 허가하고, 개발업자는 이러한 기반시설 설치 부담을 회피하여 난개발이 일어난 것이다.

실제로 난개발의 대표적인 지역으로 지적되고 있는 용인 서북부지역<sup>2)</sup>은 공영택지개발사업만 16개 지구에 439만 평이 지정되어 이미 공사를 마쳤거나 현재 추진중이고, 4개 지구 180만 평을 추가로 지정하는 방안을 검토하고 있다. 여기에 민간주택건설사업이 140개소에서 모두 211만 평이나 개발되고 있다. 이러한 주택개발사업들이 완료되는 2008년경에는 이 지역 인구가 무려 85만 명에 이를 것으로 추정된다. 또한 용인 서북부지역의 공공시설 소요를 분당에 적용한 원단위를 기준으로 추정한 <표 2>를 보면 이 지역의 공공시설 부족이 얼마나 심각한지를 잘 알 수 있다.

둘째는 계획의 유무와 관계없이 개발이 환경친화적이지 못한 것을 일컫는다. 환경의 훼손 여부가 난개발을 판단하는 기준이다. 예를 들면 보전해야 할 필요성이 높은 녹지공간과 우량농지에 고층 고밀도의 아파트를 건설하는 행위를 말한다.

1993년에 가용지 공급확대를 목적으로 도입한 준농림지역제도는 그 동안 약 3만 건의 공장과 30만여 호의 주택을 건설하여 부족한 주택 및 공장용지를 원활히 공급하는 등 제조업의 경쟁력 확보와 주택가격 안정에 나름대로 기여하였다. 그러나 준농림지역제도를 도입한 이후 1998년까지 약 2,500여 개의 숙박업소와 17,000여 개 음식점이 이 지역에 난립되었다. 더욱이 주변환경과 어울리지 않는 소규모의 초고층 공동주택이 우량농지와 녹지를 훼손시키면서 고밀도로 건설되고 있다(건설교통부, 1999a).

---

시설, 토지이용 등을 종합적으로 고려하여 외부효과를 최대한 높이기 위한 도시계획 형태의 계획을 의미한다.

- 2) 용인 서북부지역은 용인시 수지읍, 기흥읍, 구성면 일원의 12,400ha(약 3,800만 평)을 가리킨다.

<표 1> 관계법령에 의한 주택단지의 공공시설 설치기준

구 분		500 세대 미만	500 세대	1,000 세대	2,000 세대	2,500 세대	3,000 세대	5,000 세대 이상	비 고
공원· 놀이터	어린이놀이터	○	○	○	○	○	○	○	주택건설기준
	어린이공원	×	×	○	○	○	○	○	
	근린공원	×	×	×	×	○	○	○	
의료 시설	약국	×	○	○	○	○	○	○	주택건설기준
	병원	×	×	○	○	○	○	○	"
주민 운동 시설	정구장	×	○	○	○	○	○	○	"
	수영장 등	×	×	○	○	○	○	○	"
	소년체육장 등	×	×	×	○	○	○	○	"
	생활체육시설	×	×	×	×	×	×	○	공공부문의 경우
	청소년수련관	×	×	×	×	×	×	○	"
교육 시설	유치원	×	×	○	○	○	○	○	주택건설기준
	초등학교	×	×	×	×	○	○	○	
	중·고등학교	×	×	×	×	×	×	○	
근린공공시설		×	×	×	×	×	○	○	주택건설기준
노인정		△	○	○	○	○	○	○	"
보육시설		×	○	○	○	○	○	○	공동주택의 경우
주민공동시설		△	○	○	○	○	○	○	"
마을문고		×	○	○	○	○	○	○	"

주: 비교란의 주택건설기준은 주택건설기준등에관한규정을 약칭하여 표현하였으며 비교란이 채워지지 않은 근린공원·초등학교 등은 관계법령 및 도시계획이론상 추천되는 기준을 적용하였음

용인시의 경우, 준농림지역과 준도시지역에서 승인된 주택건설사업 총 146건의 평균 용적률이 220%를 넘고, 건물높이는 15~25층에 이른다. 농지와 산지는 1990년 이후 지난 8년간 총 1,744km<sup>2</sup>(5억 2848만 평)이 다른 용도로 전용되었다. 특히 개발비용이 적게 드는 농지는 산지의 1.6배인 1081.8km<sup>2</sup>가 전용되었다.<sup>3)</sup> 또한 준농림지역에 개별공장이 무계획적으로 입지하여 산업폐수를 방류함으로써 심각한 환경오염을 유발하고 있다. 경기도 화성군에서는 1997년 이후 모두 1,669건, 577.2ha(약 175만 평)의 소규모 개별공장이 산발적으로 입지하고 있다.

3) 이 때문에 농지 대신 산지를 많이 활용하도록 유도하기 위해 1997년 1월 농지법시행령 등 관련 법령을 개정한 이후로는 농지전용 속도가 둔화되고 있다.

&lt; 표 2 &gt; 용인 서북부지역의 신규 공공시설 소요 추정

구 분	분당신도시 적용원단위 (인/개소)	분당 신도시 사례	용인 서북부지역					
			현재 수요 (계획승인분 포함)			향후 추가 수요	합계	
			민간주 택사업	택지개 발사업	소계			
일반 현황	세대수(가구)	-	97,600	95,000	126,000	221,000	74,000	295,000
	인구수 (인)	-	396,000	285,000	378,000	663,000	222,000	885,000
공원	중앙공원	396,000 (48ha)	1개소 (48ha)	1개소 (35ha)	1개소 (46ha)	2개소 (81ha)	1개소 (27ha)	3개소 (108ha)
	근린공원	18,900	21개소	15개소	20개소	35개소	12개소	47개소
	어린이공원	5,400	73개소	53개소	70개소	123개소	41개소	164개소
교육 시설	초등학교	14,700	27개소	19개소	26개소	45개소	15개소	60개소
	중학교	24,800	16개소	11개소	15개소	26개소	9개소	35개소
	고등학교	26,400	15개소	11개소	14개소	25개소	8개소	33개소
	특수학교	396,000	1개소	1개소	1개소	2개소	1개소	3개소
소생 환경 공공 시설	동사무소	18,900	21개소	15개소	20개소	35개소	12개소	47개소
	파출소	18,900	21개소	15개소	20개소	35개소	12개소	47개소
중생 환경 공공 시설	소방파출소	79,200	5개소	4개소	5개소	9개소	3개소	12개소
	우체국	56,600	7개소	5개소	7개소	12개소	4개소	16개소
대생 환경 공공 시설	구청·경찰서 법원 등	36,000	11개소	8개소	10개소	18개소	6개소	24개소
기타 공공 시설	사회복지시설	49,500	8개소	6개소	8개소	14개소	4개소	18개소
	문화시설	132,000	3개소	3개소	3개소	6개소	2개소	8개소
	도서관	79,200	5개소	4개소	5개소	9개소	3개소	12개소
	종합의료시설	79,200	5개소	4개소	5개소	9개소	3개소	12개소
	종교시설	15,200	26개소	19개소	25개소	44개소	15개소	59개소
공급 처리 시설	상수도	495//인·일	19.3만m <sup>3</sup> / 인	14.1	18.7	32.8	11.0	43.8
	하수처리시설	447//인·일	17.5만m <sup>3</sup> / 인	12.7	16.9	29.6	9.9	39.5

출처: 이창수, “용인시 난개발의 원인과 대책,” 용인시 발전방향 모색을 위한 토론회, 2000. 8. 24.

현실적으로 나타나는 난개발은 두 가지 모습을 모두 포함하고 있다. 아무런 계획 없이 개발함으로써 수려한 녹지공간과 우량농지가 훼손될 뿐만 아니라, 기반시설과 공공시설, 주민편익시설을 공급하지 않아 주민생활에 많은 불편을 주고 있다. 더욱이 백두대간 훼손, 생태계 파괴 등이 사회문제화되면서 국토가 대책 없이 파괴되고 있다는 인식이 크게 확산되고 있다.

## 2) 난개발의 원인

난개발의 원인은 국토이용 및 관리와 관련된 법제와 그 운용상의 문제점부터 개발이익의 사유화, 이해당사자의 윤리의식 부재 등 다각적으로 분석할 수 있다. 그러나 가장 큰 원인은 국토이용과 관련된 현행 법제에서 찾을 수 있다.

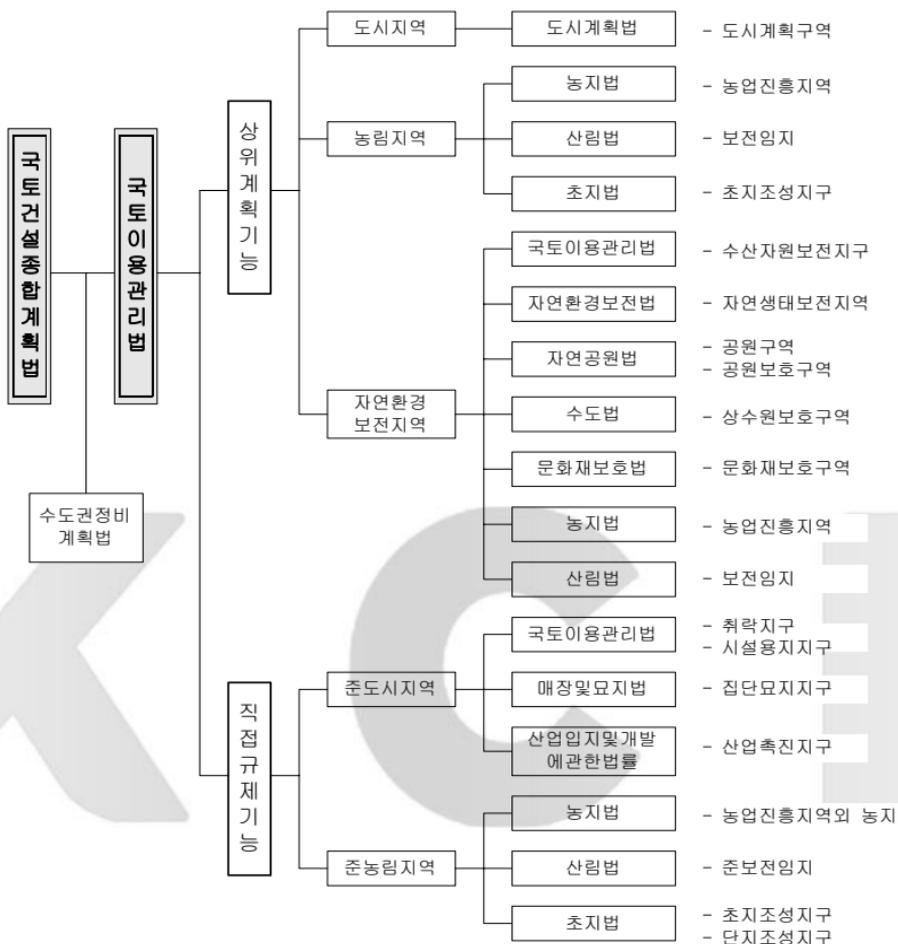
### (1) 국토이용관리체계의 문제점<sup>4)</sup>

국토의 이용·관리와 관련된 법률은 국토건설종합계획법, 수도권정비계획법, 국토이용관리법, 도시계획법과 그 밖의 수많은 개별법이 있다. 이 가운데 최상위법은 국가와 지자체가 국토계획을 달성하기 위한 사업 입지와 규모에 관한 목표 및 지침을 제시하는 장기계획의 수립을 정한 국토건설종합계획법이다. 국토이용관리법은 국토계획의 효율적 추진과 국토이용질서의 확립을 위한 국토관리의 기본법이다(<그림 1> 참조). 이 법은 전국을 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 나누어 행위를 제한하거나 개발을 허용한다.

국토이용계획상 5개 용도지역 중 도시지역은 도시계획법으로 관리하고, 농업진흥지역과 보전임지로 구성되는 농림지역은 농지법과 산림법으로 관리한다. 관광지 및 관광단지는 관광진흥법, 공원구역 및 공원보호구역은 자연공원법, 자연생태계보전지역은 자연환경보전법, 상수원보호구역은 수도법, 초지조성지구는 초지법, 문화재보호구역은 문화재보호법을 적용받는다(박헌주·지대식, 1999: 19-21). 그 밖에 90여 개별 법에서는 220여 지역·지구·구역을 지정하여 국토의 이용을 규제하거나 유도하고 있다(건설교통부, 1999: 29).

한편 국토와 관련된 종합계획은 국토건설종합계획법상의 국토건설종합계획(국토계획)이다. 이 계획은 군사에 관한 건설계획을 제외한 다른 법령

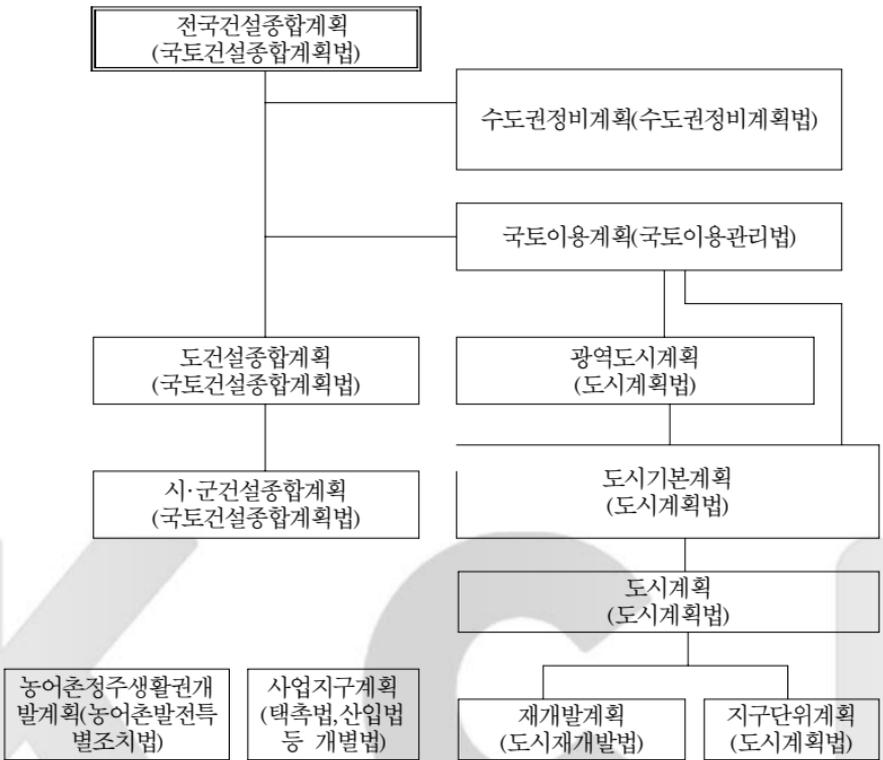
4) 이에 관한 자세한 내용은 박헌주·지대식(1999), 건설교통부(2000)를 참조하기 바란다.



<그림 1> 국토이용·관리 관련법 체계도

상의 건설계획에 우선하며 행정청만을 구속하는 비구속적 계획으로서 전국건설종합계획, 특정지역건설종합계획, 도건설종합계획, 시·군건설종합계획으로 구성된다(<그림 2> 참조).

광역계획으로는 국토건설종합계획법의 특정지역건설종합계획, 수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한 법률에 의한 광역개발사업계획, 제주도개발특별법의 제주도종합개발계획, 도시계획법의 광역도시계획 등이 있다. 그리고 도시지역에서는 도시계획



<그림 2> 국토관련 주요 계획체계

법에 의한 도시기본계획, 광역도시계획, 도시(재정비)계획, 지구단위계획, 도시재개발법의 도시재개발기본계획 등을 수립한다. 도시계획법은 구역·지역·지구를 따로 지정하여 토지를 이용·관리한다.

기타 특정 목적사업을 위해 수립하는 계획으로는 지역균형개발법에 의한 개발촉진지구개발계획, 복합단지 및 대학단지개발계획, 택지개발촉진법상의 택지개발계획, 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지개발계획, 오지개발촉진법 및 도서개발촉진법에 의한 오지개발계획과 도서개발계획 등이 있다. 토지이용에 영향을 끼치는 그 밖의 계획으로 도시교통촉진법에 의한 도시교통정비기본계획, 환경정책기본법에 의한 환경관리계획, 농어촌발전특별조치법에 의한 농어촌정주생활권개발계획 등이 있다.

국도를 질서 있게 관리하여 난개발을 막기 위해서는 토지이용계획과 시설 및 사업계획이 계획권역인 일정한 행정구역을 단위로 체계적으로 수

립되어야 한다. 그러나 국토를 이용·관리하는 기본적인 계획이 위에서 개관한 바와 같이 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등으로 매우 다원화되어 있으며, 계획간의 수직적, 수평적 관계가 불명확하고 비체계적이다.<sup>5)</sup>

국토관련 계획체계의 최상위법인 국토건설종합계획법은 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 시·군계획으로 계획을 체계화하고 있다. 그러나 특정지역계획이나 도계획은 수도권정비계획법, 제주도개발특별법, 지역균형개발법 등의 특별법으로 그 기능이 대체되고 있다. 시·군계획도 도시계획과 달리 의무적으로 수립하는 계획이 아니고, 도계획의 범위 내에서 ‘필요에 따라’ 수립할 수 있는 계획이다. 또한 계획수립 근거만 있을 뿐, 용도지역·지구 등의 지정이나 행위제한 및 사업 등과 관련된 구체적인 집행수단이 없어 도시계획처럼 ‘계획(도시기본계획; plan-making)’과 ‘집행(도시계획; implementation)’이 연계되지 않아 계획의 실효성이 없다.

한편, 토지이용과 시설·사업에 관한 내용을 포괄하는 종합적 공간계획인 도시계획은 계획범위가 국토면적의 14%인 도시지역으로 한정되어 있다. 이 때문에 도시지역과 비도시지역 간에 이중적 토지시장(dual land markets)이 형성되어 준농림지역의 난개발을 초래하고 있다. 그리고 도시기본계획은 행정구역을 단위로 계획을 수립할 수 있지만, 계획의 집행 및 관리를 위한 도시(재정비)계획의 범위는 광역시와 통합시의 경우 도시지역(도시계획구역)으로 한정되어 있어 계획기능(도시기본계획)과 집행·관리기능(도시재정비계획)이 공간적으로 서로 달라 도시지역을 제외한 지역은 계획적인 토지이용이 이루어지지 않고 있다. 계획과 집행기능을 포괄하고 있는 도시계획도 도시계획법에는 용도 지역·지구의 지정 근거만 있고 실

5) 국토연구원이 2000년 3월 국토관련 전문가 950명을 대상으로(응답률 31.6%) 실시한 설문조사에서 나타난 국토관련계획체도의 문제점으로는 “각종 개별법에 의해 국토를 이용·관리하므로 국토이용관리가 복잡다기하고 비체계적”이라는 의견이 34.8%로 가장 많았고, 그 다음은 “국토관리체계가 이원화되어 있고 생활권의 광역화에 부응하는 종합계획이 없다”는 의견이 27.0%를 차지하였다.

제 행위제한은 건축법에서 규정하여 도시계획법으로는 토지이용규제가 어려웠다.<sup>6)</sup> 농어촌정주생활권계획도 농촌지역에 한해 계획을 수립하기 때문에 생활중심지인 도시지역과의 연계성이 미약하고, 집행수단의 미비로 계획의 실효성이 없다.

또한, 개발관련법에 근거하여 지역·지구·구역 및 시설을 지정하는 경우 국토이용계획이 이를 수용하고 있어, 결과적으로 국토이용계획이 각종 개발사업을 사후적으로 합리화하고 있다. 예를 들어 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지및개발에관한법률에 의한 국가 및 지방산업단지가 지정되면 국토이용계획상 도시지역으로 용도지역이 변경된다. 농공단지, 화물유통촉진법에 의한 물류시설, 유통단지개발촉진법에 의한 유통단지, 유통산업발전법에 의한 공동집배송단지와 관련시설 등은 준도시지역 산업촉진지구, 관광진흥법에 의한 관광휴양시설, 체육시설의설치·이용에관한법률에 의한 체육시설, 청소년기본법에 의한 청소년수련시설 등은 준도시지역 시설용지지구로 변경된다. 도시계획과 관련해서도 유통단지개발촉진법에 의한 유통단지개발 등 개별법에 의한 각종 개발계획은 도시계획과는 관계없이 결정되고 있다.

이는 앞서 논의한 계획의 비체계성과 집행력 미흡으로 인해 급격히 늘어나는 개발압력을 토지이용계획으로 대처하기보다는 택지개발촉진법, 주택건설촉진법 등 특별법에 의해 그때그때 개발한 데에서 비롯된 결과이다. 특별법에 의한 개발은 사업지구별로 해당사업의 목적 달성에 필요한 최소한의 계획만 세워서 토지를 개발하기 때문에 비도시지역의 질서 있는 개발을 저해하고 공간구조의 왜곡을 조장한다. 또한 농지법(농업진흥구역), 산림법(보전임지), 자연공원법(공원구역 및 공원보호구역), 자연환경보전법(자연생태계보전지역), 수도법(상수원보호구역), 군사시설보호법(군사시설보호구역), 문화재보호법(문화재보호구역) 등 각종 개별법에 의한 토지이용규제의 중첩도 토지이용계획의 위계에 많은 혼란을 야기하고 있다.

6) 도시계획법과 건축법 개정으로 2000년 7월 1일부터는 지역·지구 내 행위제한 내용이 건축법에서 도시계획법으로 이관되었다.

< 표 3 > 준농림지역내에서의 허용행위의 변천

구 분	금지행위	허용범위
대통령령 제14034호 (93. 12. 28)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정대기유해물질 배출시설</li> <li>• 특정수질유해물질 배출시설</li> <li>• 3만㎡ 이상의 토지형상 변경행위</li> <li>• 부지면적 3만㎡ 이상 시설·건축물·공작물 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금지행위 이외의 모든 행위 (부지면적 3만㎡(9,090평) 이내에서 특정환경배출시설이 아닌 숙박업소, 공동주택 등 모든 건축물과 시설을 용적률 400%까지 허용)</li> <li>• 농지조성, 초지조성, 영림행위, 골재 및 토석채취 또는 채광행위 허용</li> <li>• 금지행위 중 재활용시설, 폐기물처리시설, 축산물총판장 설치 허용</li> </ul>
대통령령 제14789호 (95. 10. 19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위와 같음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금지행위 중 적출물 및 세탁물 처리시설, 축산물도축·가공·보관시설, 골재채취시설, 인쇄·출판·사진처리시설, 의료보건시설, 교육연구시설(특정유해물질을 모두 위탁 처리하는 경우), 고체성 화학제품 제조시설, 기존공장의 증설 등을 예외적으로 허용</li> <li>• 식품접객업소·숙박업소·관광숙박업소 중 지자체 조례로 정하는 시설을 조례가 정하는 지역에 설치(전면허용에서 부분규제로 전환)</li> </ul>
대통령령 제15480호 (97. 9. 11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 300세대 이상의 아파트</li> <li>• 용적률 100% 초과 시설·건축물·공작물의 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품접객업소·숙박업소·관광숙박업소 중 수질오염 및 경관훼손 우려가 없다고 인정하여 조례가 정하는 시설로서 조례로 정하는 지역에 설치(규제강화)</li> </ul>
대통령령 제16179호 (99. 3. 12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용적률 100% 초과 시설·건축물·공작물의 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하수도법에 의한 하수처리구역 및 용수공급 가능지역 내에서 4m이상의 진입도로 확보시 용적률 110%까지 허용</li> </ul>
대통령령 제16706호 (2000. 2. 9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연경관보전 및 상수원보호 등 보전 필요성이 높은 지역으로서 지자체 조례로 정하는 지역에서 조례상의 용적률·건폐율·건축물높이 제한에 적합하지 아니하는 시설 또는 환경오염 우려가 있는 시설로서 지자체 조례가 정하는 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 휴게음식점, 일반음식점, 주점, 단란주점, 숙박시설 중 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 지자체 조례로 정하는 시설로서 조례가 정하는 지역에 설치하는 시설</li> </ul>

주: 준농림지역의 행위제한은 대통령령 제14034호(93.12.28)에서 처음으로 규정하였음.

(2) 준농림지역의 대폭적인 규제완화 및 계획체계 미비

준농림지역에서 일어나고 있는 무질서한 개발의 원인은 근본적으로 다른 용도지역에 비해 토지이용이 훨씬 자유롭다는 데 있다. 준농림지역에 대한 국토이용계획법상의 행위제한은 <표 3>과 같이 제한행위일거방식(negative-list system)이다. 일정면적 이상의 개발행위와 대기환경보전법

<표 4> 녹지지역, 준농림지역, 준도시지역의 행위제한 비교

	녹지지역			준농림지역	준도시지역	비 고
	보전 녹지	생산 녹지	자연 녹지			
건폐율 상한(%)	20(40)	20(40)	20(40)	60	60	조례로 제한가능
용적률 상한(%)	80	200	100	100(110)	200	조례로 제한가능
건축물 높이제한	-	-	-	조례로 제한가능	-	-

주: 1) 건폐율의 녹지지역 ( )안은 자연취락지구임  
 2) 준농림지역 용적률 ( )안은 상하수도·진입도로 등 기반시설을 갖춘 경우임  
 3) 생산녹지의 허용용적률은 건축이 허용된 부지에 적용함

및 수질환경보전법에 의한 대기오염물질배출시설과 폐수배출시설 등의 설치만 제한되고 나머지 행위는 사실상 모두 허용된다. 더욱이 준농림지역을 도입한 이후 거의 4년이 지난 1997년 9월 국토이용관리법시행령이 개정될 때까지 용적률이 400%이어서 3만<sup>2</sup>m<sup>2</sup> 이내의 소규모 고밀 고층아파트 건축이 가능하였다.

그 이후 준농림지역 안에서의 토지이용밀도는 <표 4>와 같이 도시지역 내 녹지지역 수준으로 강화되었다. 그러나 행위규제는 여전히 금지행위열거방식이어서 아파트 등 각종 건축물과 시설의 입지가 가능하기 때문에 난개발을 막기가 어렵다(<표 5> 참조). 또한 자연녹지지역에서 아파트를 건립하기 위해서는 도시(재정비)계획 결정을 통한 용도지역 변경이 선행되어야 하나, 준농림지역에서는 아파트 건축이 허용된다. 준농림지역은 용적률 200%인 준도시지역 취락지구로 국토이용계획을 쉽게 변경할 수 있어<sup>7)</sup> 고밀아파트 건축이 가능하다. 이 때문에 개발압력이 높은 준농림지역은 과도한 개발행위가 집중될 수밖에 없다.

준농림지역의 난개발을 촉진한 데에는 환경기준의 대폭 완화에도 원인이 있다. 제한행위열거방식에 의해 허용되는 개별공장에 적용하는 환경오염기준이 계획입지에 비해 훨씬 덜 엄격하고, 창업이 자유롭기 때문에 개

7) 정부는 최근에 난개발이 사회문제화되면서 준농림지역의 용적률을 현행 100%에서 80%로 낮추기 위한 국토이용관리법시행령 개정을 추진하고 있다.

<표 5> 녹지지역 및 준농림지역의 건축금지·제한사항 비교

허용행위	녹지지역			준농림지역	준도시지역
	보전	생산	자연		
근린공공시설	○	○	○	○	○
교정시설	○	○	○	○	○
군사시설	○	○	○	○	○
단독주택	△	△	△	○	○
근린생활시설 (단란주점제외)	△ 500㎡이하	△ 1000㎡이하	△ 1000㎡이하	○ (음식점 △)	○
노유자시설	△	○	○	○	○
교육연구시설	△ 초중고교	△ 초중고교, 농림 축·수산업관련 교육훈련소	○	○	○
종교시설	△	△	△	○	○
전시시설	△	△ 1000㎡이하	△	○	○
창고시설	△ 농축수산용	○	○	○	○
식물관련시설	△ 500㎡이하	○	○	○	○
묘지관련시설	△	△	○	○	○
장례식장	△	△	○	○	○
청소년수련시 설	△	○	○	○	○
의료시설	△	○	○	○	○
축사	△	×	×	○	○
운동시설	×	○	○	○	○
동물관련시설	×	○	○	○	○
방송통신시설	×	○	○	○	○
공동주택	×	△ 아파트제외	△ 연립·다세대	○ 3만㎡이내	○ 10만㎡이상
공장	×	△ 도정·식품·1차산 품기공·읍면지역 첨단공장	△ 아파트형·도정·식품 ·읍면지역 제제업과 첨단공장	○ 수질5종· 대기 4, 5종 공장	○ 3만㎡이상 계획입지
자동차관련 시설	×	△ 학원·차고· 주기장	△	○	○
분뇨·쓰레기처 리시설	×	△	○	○	○
위험물저장처 리시설	×	△ 주유·위험물취급	△	○	○
판매시설	×	△ 농축수산물	△ 농수산물 공·직판장, 대형할인점	○	○

허용행위	녹지지역			준농림지역	준도시지역
	보전	생산	자연		
관광휴게시설	×	×	○	○	○
기숙사	×	×	△	○	○
숙박시설	×	×	△	△	○
관람집회시설	×	×	△	○	○
발전소	×	×	△	○	○

주: 1) ○는 건축법, △는 건축조례로 허용하는 건축행위, ×는 건축금지임  
 2) 준농림지역에서 아파트를 제외한 기타시설은 3만㎡ 이상일 때 준도시지역으로 용도변경이 허용됨.

<표 6> 계획입지와 개별입지의 환경기준 비교

		환경기준
계획입지	국가·지방 산업단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 기반시설계획은 환경기준이 포함돼야 함</li> <li>• 환경영향평가 시행 의무화</li> <li>• 단지전용 폐수종말처리시설 및 폐기물처리시설 설치 의무화</li> </ul>
	농공단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐수종말처리시설의 설치 의무화</li> <li>• 환경성 검토후 입주 허용</li> </ul>
개 별 입 지		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대기 및 수질오염 배출량 및 배출시설의 기준 적용</li> <li>• 환경영향평가의 제한적 실시(15만㎡ 이하는 면제)</li> </ul>

별공장이 준농림지역에 무분별하게 입지하였다. <표 6>에서 보는 바와 같이 국가공단은 폐수배출기준이 생화학적 산소소비량(BOD) 20mg/l 이하로 제한한다. 반면에 개별입지 공장은 100~150mg/l 까지 배출을 허용하고 있다. 기업의 입장에서는 상대적으로 저렴한 도시 주변지역의 땅에 까다롭지 않은 환경기준이 적용되고 손쉽게 공장을 설치할 수 있는 준농림지역을 선호할 수밖에 없다.

준농림지역의 난개발은 계획체계의 이원화로 인해 준농림지역에 대해 토지이용계획을 수립할 수 있는 제도적 장치가 없다는 점에도 원인이 있다. 1990년대 중반부터 준농림지역에 대한 개발압력이 높은 지역은 대부분 광역시 또는 도농통합시로 행정구역이 개편되었다. 결절지역인 도시를 중심으로 주변의 농촌과 하나의 행정구역으로 통합된 상당수의 도시들이 과거와 달리 동일 행정구역 안에 비도시지역을 포함하게 되었다. 그럼에도 불구하고 국토이용제도는 기능주의에 바탕을 둔 도시지역과 비도시지역의 이원적 형태를 유지함으로써 비도시지역인 준농림지역을 계획에 의

&lt;표 7&gt; 준도시지역으로 국토이용계획 변경을 통한 공동주택 승인현황 (단위: km)

	계		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
전국	523	16.45	14	0.63	71	1.71	118	2.84	136	4.28	83	2.93	101	4.06
경기도	297	12.49	3	0.08	20	0.64	50	1.38	53	1.99	57	2.35	80	3.33
용인시	93	5.84	2	0.19	6	0.19	6	1.09	8	0.60	21	1.35	50	2.56

해 조정·통제할 수단이 없어 일종의 무계획 공간으로 존재한다.

난개발이 심한 수도권은 수도권정비계획이 있지만, 공장·학교 등 인구 집중유발시설의 입지와 100만<sup>2</sup> 이상 대규모 개발사업 등의 시행을 금지하는 비공간적 계획만을 다루고 토지이용계획이 없어 난개발 방지에 효과적으로 대처하지 못하고 있다. 그 결과 허용되는 시설과 개발사업이 개별적으로 무분별하게 들어서게 되었다.

### (3) 국토이용관련 법제의 운용상 문제

난개발의 원인은 관련법제의 운용에서도 찾아 볼 수 있다. 국토이용계획을 빈번하게 변경하고, 「취락지구 개발계획 수립 지침」에 의해 준도시지역을 관리하고 있으며, 공동주택 건설사업이 사업계획 승인만으로 국토이용계획을 변경할 수 있도록 규제를 완화함으로써 이를 남용하여 결과적으로 난개발을 발생시킨 것이다. 준농림지역과 준도시지역의 행위제한은 건설교통부의 「준농림지역 운용관리 및 준도시지역 취락지구 개발계획 수립 지침」으로 이루어지고, 그 밖의 용도지역·지구에서는 개별법으로 행위제한을 의제하고 있다. 이 때문에 택지·공장용지·공공용지 등의 개발행위는 개별법에 의한 계획 및 행정행위에 의해 국토이용계획을 변경할 수 있어 비도시지역의 난개발을 초래한 원인이 되고 있다.

준농림지역에서의 아파트 건설은 대부분 용적률 200%를 적용받아 고밀도 개발이 가능한 준도시지역 취락지구로 국토이용계획을 변경하여 이

루어지고 있다. 국토이용계획변경제도가 준농림지역의 고밀도 개발 통로로 활용되는 셈이다. <표 7>에서 보는 바와 같이 준농림지역제도가 시행된 1994년부터 1999년까지 6년 동안 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하여 건설한 아파트가 약 31만 세대에 이른다. 이는 같은 기간에 국토이용계획을 변경하지 않고 지은 공동주택의 약 2.7배에 해당한다.

특히 난개발이 심한 경기도와 용인시를 보면 용적률이 100%로 낮추어진 1997년 9월 이후에 공동주택 승인규모가 급증하였다. 1994년 이후 경기도 전체 국토이용계획 변경의 30.8%(건수 기준)가 용인에서 발생하였고, 1998년과 1999년에는 그 비율이 현저히 높다. 도시기본계획과 같은 종합계획 없이 소규모 사업별로 준도시지역으로 국토이용계획의 변경을 허용하는 것은 단계적인 도시개발과 체계적인 도시관리를 어렵게 할 뿐만 아니라, 도시관리비용이 증가하는 원인으로도 작용한다.

준농림지역에서 고층아파트를 건설하기 위해 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하면 취락지구개발계획상의 기반시설·공공시설·생활편익시설 기준을 적용한다. 그러나 준도시지역 취락지구는 당초 농촌의 취락을 관리하기 위해 도입된 용도지구이다. 이 때문에 계획기준이 미흡하거나 달라 기반시설 및 공공시설 부족과 과밀로 인한 주거환경 악화 등의 문제가 발생하고 있다.

규제완화 차원에서 주택건설촉진법에 의해 20호 이상의 공동주택 건설사업은 사업계획 승인만으로 국토이용계획 변경이 의제됨에 따라 이를 남용하여 난개발을 발생시키는 사례도 많다. 이 조항이 신설된 후 1년 동안(1999.1~1999.12)에 걸쳐 승인 받은 공동주택건설사업은 경기도의 경우만 총 57건에 이르며, 이 가운데 47건이 용인에서 이루어졌다.

주택공급을 목적으로 지정하는 택지개발예정지구는 도시계획과 연계되지 않아 계획적인 도시개발이 되지 못하고, 주거기능 위주여서 직주(職住)근접이 취약하게 된다. 바람직한 택지개발사업은 중장기적인 택지수요를 예측하고 개발가능지를 조사·분석하여 도시기본계획과 연차별 주택공급계획을 수립한 이후에, 이를 근거로 택지개발사업예정지구를 지정하여 단계

적으로 사업을 시행하여야 한다. 이러한 절차 없이 개발하는 경우 소규모 개발이 일어나 자족기능이 취약하고 다른 지역과 연결되는 간선도로 등 광역교통시설, 공공시설, 주민편의시설 등이 제대로 공급되기 어렵다.

실제로 용인 서북부지역의 경우 택지개발사업이 아파트 개발을 선도하고 있다(<표 8> 참조). 1988년 12월 이후 1999년 말까지 14개 지구가 이미 지정되었고, 4개 지구를 추가 지정하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려져 있다. 이들 택지개발예정지구의 지구당 평균면적은 규모가 큰 주택단지 수준인 30만평을 조금 넘는다. 이러한 규모의 택지개발사업이 종합적인 토지이용계획 없이 개별적으로 이루어지는 경우 하나의 도시로서 제 기능을 수행할 수 없을 것이다.

<표 8> 용인 서북부지역 택지개발 현황

	지구명	면적(천㎡)	수용인구(명)	시행자	지정일자	사업기간
	합계(20개 지구)	20,372	427,748	-	-	-
준공 (3)	구갈	217	9,316	토공	88.12.12	91.12.31
	수지	949	37,452	토공	89.10.14	94.12.20
	김량	60	3,352	용인시	93.11.08	98.12.31
	역북	60	3,074	용인시	93.11.08	98.12.31
	영덕	116	2,304	주공	88.12.21	00.03.31
공사중 (5)	수지2	965	24,349	토공	93.11.08	00.06.30
	구갈2	648	12,576	토공	94.03.10	00.12.31
	상갈	330	13,908	주공	94.10.05	01.08.30
	신봉	446	9,382	토공	95.08.29	03.12.31
	동천	213	5,809	토공	95.08.29	03.12.31
지정 (6)	구갈3	957	15,227	경기도	96.04.24	02.12.31
	동백	3,265	53,881	토공	97.02.27	04.12.31
	죽전	3,583	57,482	토공	98.10.07	06.12.31
	신갈	404	11,477	주공	98.10.07	04.12.31
	구성	1,252	28,365	주공	99.12.15	-
	보라	988	23,560	주공	99.12.15	-
검토 (4)	보정	1,960	29,000	토공	-	-
	영신	1,934	35,000	토공	-	-
	동천2	717	18,135	주공	-	-
	서천	1,308	34,100	주공	-	-

#### (4) 개발이익의 사유화와 이해당사자의 윤리의식 부재

준농림지역의 난개발은 과도한 개발이익의 사유화와 이를 둘러싼 이해당사자의 윤리의식 부족에도 원인이 있다. 난개발지역이 모두 개발이익을 발생시키는 것은 아니다. 그러나 난개발이 집중되는 지역은 대부분 수도권과 대도시 주변처럼 개발압력이 높아 개발이익이 발생할 수 있다. 개발이익을 완전히 환수할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않는 한, 이러한 지역의 개발이익은 토지소유자와 개발사업자에게 귀속될 수밖에 없다. 그리고 개발행위로 인해 사업지구 주변에서 일어나는 추가적인 기반시설 및 공공시설의 설치비용은 국가나 지방자치단체가 부담하게 된다. 소규모 공동주택 개발사업은 이미 설치된 기반시설을 비용 지불 없이 이용하는 이른바 무임승차(free rider)를 통해 난개발을 일으키고 있다.

난개발은 준농림지역의 토지이용이 느슨한데다 관리주체인 지방정부의 선심성 개발행정, 개발업자의 수단과 방법을 가리지 않는 개발관행, 토지소유자의 지나친 이익추구 등 개발관련 이해당사자의 윤리의식 부재에서도 기인한다. 주택개발사업의 승인권을 갖고 있는 지방자치단체는 준농림지역의 개발을 통해 인구와 세수입이 증대된다. 사업승인을 담보로 사업시행자에게 기반시설의 설치를 요구할 수 있어 재정적인 도움도 받을 수 있다. 토지소유자는 비싼 값에 땅을 팔 수 있기 때문에 가급적 자기 땅이 개발되도록 해당 시·군에 압력을 행사한다. 개발업자는 사업을 통해 이익을 실현할 수 있다. 수도권과 대도시 주변의 준농림지역 개발사업은 이와 같이 이해관계가 있는 세 주체가 모두 이익을 향유할 수 있는 구조를 형성하고 있다.

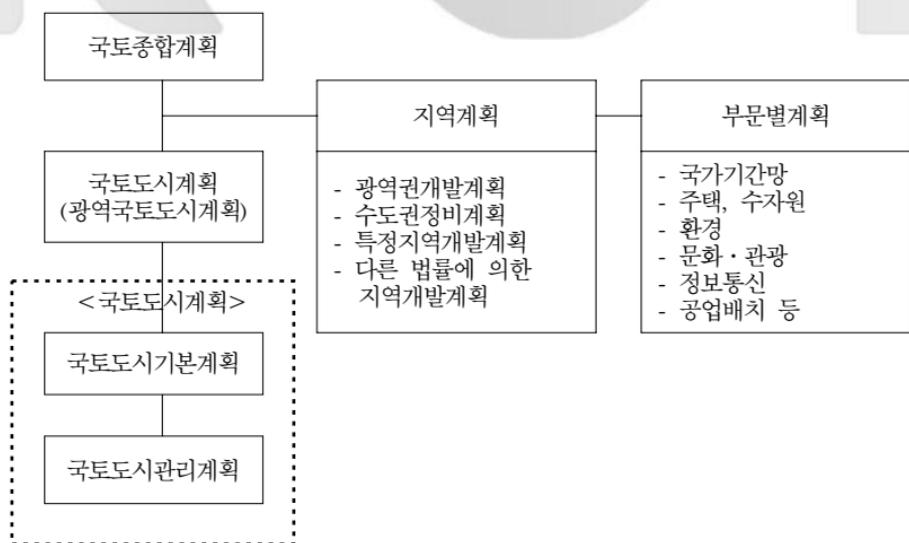
결론적으로 난개발은 이를 막기 위한 국토이용관리제도가 부실하고, 개발이익을 환수하는 수단이 미흡한 상태에서 이해당사자들은 각자의 이익을 극대화하기 위해 행동함으로써 나타난 현상이다. 따라서 난개발 방지를 위해 우선적으로 고려해야 할 사항은 관련법제의 정비일 것이다. 이해당사자의 윤리문제는 국토를 계획적으로 이용할 수 있는 제도적 틀과 개발이익의 환수장치가 마련되는 경우 저절로 사라질 수 있을 것이다.

### 3. 난개발 대책의 주요내용

국토의 난개발 방지 종합대책으로 마련한 국토관리체계의 개선방안은 지난 10월 13일 입법예고한 ‘국토이용및도시계획에관한법률(안)’에서 찾아 볼 수 있다. 이 법률안의 주요 내용은 국토계획체계와 용도지역제(토지이용계획)의 개편, 특별지구단위계획과 개발허가제, 기반시설연동제의 도입 등이다.

#### 1) 국토계획체계 개편

먼저 국토계획체계는 현행 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 모든 시·군이 행정구역 전역에 대해 국토계획 틀 안에서 국토도시계획을 수립함으로써, 국토계획을 수직적으로 국토종합계획-도종합계획-국토도시계획으로 일원화하고, 전국토에 현행 도시계획기법을 적용할 예정이다 (<그림 3> 참조).



※ 특별시, 광역시 종합계획은 국토도시기본계획으로 대체

<그림 3> 국토계획체계 개편안

국토도시계획은 시·군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 국토도시기본계획과 토지용도의 부여 등 직접적으로 국민에게 영향을 주는 집행적 계획으로서 5년마다 재정비하는 국토도시관리계획으로 구성된다. 2개 이상 시·군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 광역시설을 체계적으로 정비하기 위해 광역국토도시계획을 수립하며, 건교부장관의 직권 조정권한을 강화한다. 국토도시계획은 수도권, 광역시와 인근 시·군 등 개발압력이 높은 지역은 법 시행 후 3년 이내에 의무적으로 수립하고 기타 시·군은 단계적으로 수립할 예정이다. 다만 개발압력이 적거나 인구가 일정규모 이하인 시·군 등은 계획 수립을 생략할 예정이다.

## 2) 용도지역체계 개편

국토이용관리법상의 용도지역은 현행 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역을 도시지역, 관리지역, 보전지역의 3개 용도로 통합하고, 이를 다시 9개 지역으로 구분하도록 규정하고 있다.

도시지역은 현행 도시계획법상의 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역, 보전지역은 현재의 농림지역과 자연환경보전지역을 유지한다. 신설되는 관리지역은 준도시지역과 준농림지역에서 도시지역으로 편입·관리되는 기존 고밀도 개발지역을 제외한 지역이며 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분한다. 즉 준농림지역과 준도시지역을 해당지역의 토지적성과 이용실태, 인구규모, 도시지역과의 인접정도 등 개발잠재력 등을 기준으로 3가지 용도지역으로 다시 분류하는 것이다.

관리지역에서 보전관리지역은 자연환경 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 등을 위하여 관리가 필요한 지역을 대상으로 지정한다. 생산관리지역은 주로 농업적 생산을 위하여 관리가 필요한 지역이다. 계획관리지역은 계획적이고 단계적으로 토지이용이 필요한 지역을 말한다. 이상의 용도지역 재편방안을 정리하면 <표 9>와 같다.

&lt;표 9&gt; 용도지역 개편안

현 행		개편안	
대분류	소분류	대분류	소분류
도시지역	주거지역	도시지역	주거지역
	상업지역		상업지역
	공업지역		공업지역
	녹지지역		녹지지역
준도시지역		관리지역	보전관리지역
준농림지역			생산관리지역
농림지역			계획관리지역
자연환경보전지역		보전지역	농림지역
			자연환경보전지역

용도지역 재편과 함께 용도지구도 통폐합하고, 현행 도시계획법상의 용도지구를 비도시지역에 확대 적용한다. 국토이용관리법에 의한 산업촉진지구, 시설용지지구 및 도시계획법에 의한 개발촉진지구를 개발진흥지구로 통합한다. 그리고 현재 도시지역에만 적용되는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구를 전국토에 적용하여 토지이용계획의 합리화를 도모할 계획이다.

또한 용도지역에서 많은 논란을 일으키고 있는 개별법률에 의한 용도지역·지구·구역의 신설·변경·남발을 방지할 예정이다. 용도지역·지구·구역의 변경을 의제하는 개발계획은 신설되는 국토도시계획위원회에서 심의하고, 토지이용에 관한 지역·지구·구역을 새로이 획정 또는 설치하는 행위는 건교부장관과 협의 또는 승인을 거치도록 할 예정이다.

용도지역의 재편에 따라 용도지역별 행위규제 내용도 새로 규정한다. 우선 용도지역 변화가 없는 기존의 도시지역과 보전지역은 현행 수준을 유지한다. 다만, 주거지역과 녹지지역의 용적률은 현행 조례에서 정하고 있는 수준을 감안하여 용적률의 상한을 주거지역은 700%에서 500%, 녹지지역은 200%에서 100%로 강화할 예정이다. 관리지역의 행위제한은 현행 준농림지역의 제한행위열거방식(negative-list system)을 허용행위열거방

<표 10> 관리지역의 허용행위 및 개발밀도

용도지역	허용행위(시행령 규정사항)	개발밀도
보전 관리	현행 보전녹지 및 보전임지 수준 예시) 연면적 500㎡ 이하 제1종 근린생활시설, 교육연구/복지 시설, 공공용시설, 농·축·수산업용 창고 등 필수시설	용적률 80% 건폐율 20%
생산 관리	현행 생산녹지 수준 예시) 제1종 근린생활시설 전부, LPG충전소 등 허용 등 보전 관리보다 일부 완화	용적률 80% 건폐율 20%
계획 관리	현행 자연녹지 수준 예시) 음식점, 단란주점 등을 제외한 제2종 근린생활시설, 아파 트형공장·도정공장 등 허용	용적률 100% 건폐율 40%

식(positive-list system)으로 전환하고, 개발밀도를 현행 도시의 녹지지역 수준으로 강화한다(<표 10> 참조).

### 3) 특별지구단위계획 및 기반시설연동제, 개발허가제 도입

#### (1) 특별지구단위계획제

국토관리체계 개편에서는 국토의 계획적 이용을 도모하기 위해 특별지구단위계획제도를 도입한다. 준농림지역에서 일어나는 소규모의 산발적 개발로 인한 기반시설 부족, 환경훼손 등의 난개발이 녹지지역과 관리지역에서 발생할 우려가 있다. 따라서 개발압력의 진행 정도와 개발방향에 따라 특별지구단위계획구역의 지정하여 단계별 관리계획을 수립하고, 이에 따라 개발행위를 집단화시킴으로써 단계적, 계획적으로 개발이 이루어지도록 유도하기 위한 제도이다.

특별지구단위계획은 계획적 개발이 가능하도록 대상규모를 10만㎡ 이상으로 설정할 예정이며, 기반시설의 배치, 가구 또는 획지의 규모, 건축물의 높이 등을 반드시 포함하나 건폐율·용적률 등은 선택적으로 포함시켜 수립토록 할 예정이다.

#### (2) 기반시설연동제

녹지지역과 관리지역 등 미개발지역에 대해서는 ‘기반시설부담구역’을

지정하고, 기반시설부담금을 원활히 부과하기 위해 지자체가 기반시설부담계획을 수립하는 기반시설연동제를 도입한다. 또한 특별지구단위계획구역에 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 보아 기반시설의 원활한 설치를 도모할 방침이다. 한편 이미 개발된 주거·상업·공업지역에서는 추가 기반시설의 설치가 어렵기 때문에 기존의 기반시설 용량을 고려하여 개발 밀도를 제한하는 ‘개발밀도관리구역’으로 지정한다.

### (3) 개발허가제

용도지역제를 근간으로 토지이용을 유도하는 우리나라는 용도지역·지구제에 맞으면 개발을 허용하는 건축자유원칙을 적용하고 있다. 이 때문에 상위계획에 부합되지 않거나 환경·경관 측면에서 문제가 있는 사업도 법령에 위반되지 않으면 허가한다. 난개발이 발생하는 이유 가운데 하나로 바로 이와 같은 토지이용제도가 지적되어 왔다.

이러한 문제를 해소하기 위해 전국토에 개발허가제를 도입할 예정이다. 개발허가의 대상은 건축물의 건축을 수반하는 토지형질변경과 토석 채취 등이 포함된다. 다만 재해복구, 농어촌시설, 건축법상 신고대상인 건축물 등 경미한 사항은 제외된다. 개발허가제는 계획(건축 또는 개발계획)의 적정성, 기반시설의 확보 여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가, 불허가, 조건부허가를 결정하며 세부적인 운영방안은 아래와 같다.

#### <개발허가제의 세부적 운영방안>

1. 위원회 심의 없이 시장·군수가 직접 허가 여부를 결정하는 사항
    - 대상: 부지면적 5,000㎡ 이하(예시)의 소규모 개발사업
    - 기반시설 설치, 위해·환경오염 방지 등에 필요한 조건 부여
  2. 위원회 심의후 허가 여부를 결정하는 사항
    - 부지면적 5천㎡ 이상 3만㎡ 이하(예시): 시·군·구위원회 심의
    - 부지면적 3만㎡ 이상 1백만㎡ 이하(예시): 시·도위원회 심의
    - 부지면적 1백만㎡ 이상: 중앙위원회 심의
- ※ 수도권과 지방, 용도지역별(도시·비도시)로 기준을 차등화

#### 4. 난개발 대책의 문제점

난개발은 현행 국토관리제도의 문제점인 비도시지역의 계획적 관리 곤란, 복잡다기하고 비체계적인 용도지역제 및 공간계획제도, 특별법 위주의 개발 등이 복합되어 나타난 것이다. 이를 해결하기 위한 대안이 ‘계획에 의한 토지이용’, 즉 선계획 후개발 체계의 확립이다.<sup>8)</sup> 전국토를 대상으로 종합적인 대강의 토지이용과 시설·사업계획을 수립하고, 이를 기초로 자치단체는 행정구역에 대해 구체적인 계획을 수립하여 토지를 이용하는 체계이다.

국토관리체계의 개편은 관련부처가 광범위하고 국민경제 및 사유재산권에 많은 영향을 끼칠 수 있다. 때문에 시행착오를 최소화하고 국민적 합의를 얻기 위해서는 중·장기적 차원의 추진전략 마련이 필요하다. 단순히 관련법제의 통합만으로는 복잡다기한 국토관리체계를 정비하는 데 한계가 있다. 이러한 관점에서 고려할 수 있는 국토관리계획체계의 일원화는 기존의 계획체계를 바탕으로 일원화하는 방안과 이미 검증된 유럽국가들의 계획체계를 우리 실정에 맞게 도입하는 방안을 검토할 수 있다. 전자는 중기적으로 실현할 수 있는 방안이고, 후자는 장기적으로 지향해야 할 방향이다(건설교통부, 2000: 207). 정부가 입법을 추진하고 있는 『국토이용및도시계획에관한법률』은 중기적 방안의 실현이라 할 수 있다.

이 법률이 예정대로 시행된다면 오는 2005년부터는 국토를 계획적으로 관리하고 개발하는 체계를 구축할 수 있어 난개발은 현저히 줄어들 것이다. 그러나 아직도 용도지역제를 근거로 복잡다기한 계획체계가 충분히

8) 앞서 언급한 설문조사에서도 국토관리제도의 개선방안에 대해 응답자의 72%가 ‘선계획 후개발 체계의 구축’을 지적하였고, 현행 도시계획구역은 개발이 예상되는 지역까지 확대해야 한다는 의견은 11.5%를 차지하였다. 통합계획 수립을 위한 법제 개편방안에 대해서는 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 통합하자는 방안이 53.7%로 가장 많고, 비도시지역에도 도시계획법을 적용할 수 있도록 관련법을 개정해야 한다는 의견은 38.7%를 차지하였다.

정비되지 않았고, 물적 계획 중심이어서 종합계획으로서 제 기능을 다 할 수 없다. 계획손실에 대한 보상과 개발이익의 환수를 위한 제도도 미흡한 실정이다. 또한 앞으로 새로운 국토관리체계가 제대로 작동하기 위해 필요한 세부적인 계획 수립 기준이나 지침이 마련되어야 하고, 계획을 제대로 수립하고 심의하기 위한 전문가의 양성도 과제이다. 여기에서는 이 가운데서 주요 문제점으로 지적할 수 있는 용도지역제와 계획체계, 계획의 성격, 계획손실 보상과 개발이익 환수에 대해서 논의하고자 한다.

### 1) 용도지역 정비의 미흡

새로 제정되는 법률은 용도지역을 크게 도시, 관리, 보전지역으로 구분하고, 도시지역과 보전지역은 기존 용도지역을 그대로 승계한다. 관리지역은 현행 준농림지역과 준도시지역 중 고밀도 개발지역을 제외한 곳으로 지정한다. 관리지역은 다시 보전관리, 생산관리, 계획관리로 구분한다. 이는 난개발이 일어나고 있는 준농림지역을 토지 특성에 따라 도시지역의 녹지지역과 비슷하게 분류하는 것이다. 따라서 유사한 용도지역이 도시지역과 관리지역으로 이원화되는 셈이다. 이 때문에 새로 도입되는 특별지구단위계획구역과 기반시설연동구역이 녹지지역과 관리지역에 모두 적용된다.

기존의 다른 법령에서 도시지역이란 용어를 많이 쓰고 있어 입법기술상 이와 같이 용도지역을 분류하지만, 녹지지역과 관리지역의 토지이용규제가 비슷한 상황에서 두 지역이 관련 개별법에 의해 서로 다르게 취급되는 문제점을 안고 있다. 더욱이 광역시와 통합시에서는 녹지지역과 관리지역이 사실상 연결되는 경우가 많아 통합관리의 필요성이 더 높다. 아울러 기존 도시지역 내에 있는 보전용지(생산녹지와 보전녹지)를 계획체계를 전환하면서 여전히 도시지역으로 관리하는 경우, 종전의 비도시지역에서 도시적 용도지역으로 관리하여야 하는 계획관리지역과의 형평성 문제가 발생할 것이다. 따라서 녹지지역과 관리지역을 통합하여 용도지역을

지정하고, 기존 법령상의 도시지역 개념을 도시지역의 주거, 상업, 공업지역과 자연녹지지역 및 계획관리지역으로 재정립할 필요성이 있다.

또한 현재 15개 부처가 90여 개별법에서 지정한 220여 용도지역·지구들을 새로운 국토관리계획과 어떻게 연계시켜 정비할 것인지가 불분명하다. 기존 용도지역 가운데에는 계획으로 전환할 수 있는 것이 많다. 도시지역이 비도시지역보다 용도지역의 중첩 지정이 매우 적은 것은 이 때문이다. 따라서 현재 용도지역제를 기초로 한 토지이용체계에서 각 부처별로 고유 목적을 달성하기 위해 지정한 용도지역·지구들을 새로운 국토관리체계에 맞추어 정비하기 위한 방안의 모색이 필요하다.

## 2) 국토도시계획과 지역별, 부문별 계획간의 연계성 미흡

국토관리체계의 장기적 개선방향은 우리와 국토여건이 비슷한 유럽국가들처럼 지자체 행정구역 전체를 단위로 1원적 2단계의 계획체계를 구성하는 것이 바람직하다. 국가적인 국토정책을 지역화하는 지침적 성격의 1단계 계획(구조계획, 기본계획, 종합계획 등)과 단위지구 차원에서 작동하는 세부계획(개발계획, 지구계획 등) 성격의 2단계 계획으로 국토관리체계를 구성하는 것이다.

1단계 계획은 15~20년 정도의 장기적 공공시설·교통체계·녹지계획·환경보전 등의 목표를 다루는 종합적 토지이용계획이고, 2단계 계획은 구체적인 개발(지구)계획으로서 세부적인 토지이용과 건축규제를 포함한 부문별 집행계획이다. 지구계획은 개발규제의 직접적인 근거로서 이 계획이 없는 곳에서는 개발사업의 허가가 원칙적으로 불가능하도록 하여야 한다.<sup>9)</sup> 장기적으로 이와 같은 계획체제로 나가기 위해서는 앞에서 논의한 용도지역의 정비와 함께 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법

9) 유럽국가는 대체로 세부계획에 근거한 개발허가제 체계의 규제를 취하고 있다. 이는 건축자유원칙에 기초하는 용도지역제와는 근본적인 인식에서부터 상당한 차이가 있는 제도이다.

을 기초로 수립하는 국토도시계획을 중심으로 관련 개별법에 의해 수립하는 각종 부문별, 지역별 계획도 통합 정비할 필요가 있다.<sup>10)</sup>

현실적으로 부문별 계획과 지역별 계획 가운데에는 국토도시계획 틀로 정비할 계획이 많다. 예를 들면, 택지개발예정지구개발계획, 농어촌정주생활권계획, 오지지구개발계획 등 대부분의 사업계획과 도시교통정비계획, 하수도정비계획, 도로정비계획 등의 시설계획은 국토도시계획과 통합하거나 계획간의 위계관계 및 계획내용을 조정하기 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 또한 광역 차원의 계획에서 도종합계획을 수립하고, 다시 개별법에 의해 수립하는 광역권개발계획, 수도권정비계획, 특정지역계획, 광역도시계획 등도 계획간의 위계 및 계획 범위에 대한 조정이나 통합이 필요하다.

### 3) 물적 중심의 계획

국토도시계획은 계획내용이 아직 구체화되어 있지 않다. 그러나 국토이용및도시계획에관한법률이 기본적으로 현행 국토이용관리법과 도시계획법을 바탕으로 하고 있기 때문에 계획 내용이 물적 계획(physical planning)으로 치우칠 가능성이 매우 높다. 행정구역을 단위로 계획을 수립하기 위해서는 사회·경제·문화 등 해당지역 주민생활에서 발생하는 모든 과제점을 망라하여 종합적인 발전방안을 계획으로 수용하고 이를 물적 계획에 반영하여야 한다. 따라서 선계획 후개발 체제를 구축하기 위해 시·군 단위로 수립하는 계획은 토지이용과 시설·사업에 국한된 물적 계획을 벗어

10) 10월 13일과 17일에 각각 입법예고한 국토이용및도시계획에관한법률과 국토기본법 이외에 토지이용 및 관리와 관련된 그 밖의 개별법도 통합하여 국토관리체계를 일원화하는 것을 의미한다. 국토이용관리는 현재 약 15개 부처에 걸쳐 있기 때문에 입법예고된 법으로는 국토의 종합적·일원적 관리하기 곤란하다. 따라서 장기적으로는 관련 법체계를 점진적으로 정비하여 관련법과 계획을 단순화하면서 상호간의 수직적·수평적 연계체계를 구축하여야 할 것이다.

나 종합계획(comprehensive planning)의 성격을 부여하여야 한다.

선계획 후개발 체제에 의해 지자체 중심으로 국토를 관리하는 유럽국가들의 경우, 계획내용은 지역경제 및 지역사회 발전정책, 고용정책, 사회적 약자 보호정책, 생태 및 자연환경 보전정책, 에너지 및 폐기물 정책, 계층간·인종간 평등정책, 개발통제정책 등 지역이 안고 있는 문제를 기본 계획에서 망라하여 다루고 있다. 물적 계획은 이와 같은 문제를 해결하기 위한 토지이용계획, 시설계획, 사업계획이다.

#### 4) 계획손실 보상과 개발이익 환수장치 미비

선계획 후개발 체제는 현행 도시계획구역에서 보는 바와 같이 한편으로 계획규제(planning control)로 인한 손실이 발생하고, 다른 한편으로는 우발이익(windfall gains)이 발생한다. 이러한 문제점을 해소하고, 토지소유권에 관계없이 바람직한 계획을 수립하기 위해 유럽의 많은 지방자치단체와 영연방국가들은 토지이용권의 국공유화 또는 토지비축제(land banking)를 시행하고 있다(박헌주, 1998).

국토를 계획적으로 관리하고, 계획으로 인한 토지소유자간의 불공평성을 해소하기 위한 최선의 방안은 개발이 가능한 모든 용지를 국공유화하거나 미리 매입하여 비축하는 방안이다. 그러나 전자는 사적 소유권 자체를 부정하는 방안으로서 현실성이 없다. 토지비축제는 막대한 재정이 필요하므로 개발대상지를 모두 매입한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 과제이다. 이러한 상황에서 계획으로 인한 개발이익의 분배를 둘러싸고 발생할 수 있는 토지소유자들간의 갈등을 해소하고, 계획을 원활히 수립하기 위한 대안인 개발권의 분리에 대해서 반드시 논의해야 한다.

개발권의 분리에 관한 외국의 예를 보면, 크게 세 가지 유형이 있다. 영국은 1947년 도시및농촌계획법(Town and Country Planning Act, 1947)에서 토지소유권에서 개발권을 분리하여 토지소유자에게는 현재의 토지이용권만 부여하고 장래의 개발권을 국가에 귀속시켰다. 프랑스는 1975년

토지정책개혁법에서 토지소유권으로부터 건축권을 분리하는 법정밀도상한제(PLD)를 도입하였다. 미국은 1968년 뉴욕시를 시작으로 개발권양도제(TDR)를 시행하고 있다. 이상의 방식 가운데에서 적극적으로 쓰이는 것은 개발권양도제이다. 용도지역제를 근간으로 하는 우리의 실정에서 계획으로 인한 지주들간의 불공평성 문제를 해소하면서 합리적으로 계획을 수립하기 위해서는 이와 같은 개발권 분리제도에 대해서 국토이용및도시계획에관한법률에 명시할 필요가 있다.

### 참고문헌

- 건설교통부 토지이용개선작업단. 1997, 『토지공급 확대를 위한 관련제도 개편방안』.
- 건설교통부. 1999a, 『준농림지 토지이용실태조사 및 계획적 관리방안 연구』, 국토연구원.
- 건설교통부. 1999b, 『토지이용규제 정비방안 연구』, 국토연구원.
- 건설교통부. 2000, 『국토이용 계획체계 개선방안에 관한 연구』, 국토연구원·대한국토·도시계획학회.
- 건설교통부. 2000. 10. 13, 『국토이용및도시계획에관한법률 제정안 입법예고』자료.
- 김상중·임강원 외. 2000, 『새천년의 환경과 국토: 공생과 균형의 패러다임』, 나남출판.
- 박헌주. 1998, 『토지비축의 필요성과 정책방향』, 《토지연구》, 통권 51호, 32-42쪽.
- 박헌주 외. 1998, 『토지정책의 전개와 발전방향(국토총서 5)』, 국토개발연구원.
- 박헌주·지대식. 1999, 『계획에 의한 토지이용체계 확립방안 연구』, 국토연구원.
- 박헌주·채미옥·이수옥. 1999, 『국토의 계획적 관리 및 토지의 공공성 강화』, 국토연구원.
- 새국토연구협의회. 2000, 『우리나라 국토정책의 나아갈 길』, 새국토연구협의회 결성기념 공개토론회 자료.

이정진. 2000, 『토지경제학』, 박영사.

최혁재. 1998, 『수질환경보전을 위한 토지이용규제 합리화방안』, 국토연구원.

Cullingworth, J. B. and V. Nadin. 1997, *Town & Country Planning in Britain*(12th ed.), London: Routledge.

DoE. 1989, *Planning Control in Western Europe*, London: HMSO.

Fredlund, A. 1991, *Swedish Planning in Times of Transition*, The Swedish Society for Town and Country Planning.

Rydin, Y. 1998, *The British Planning System: An Introduction*, New York: MacMillan Press.

