

계획적 국토관리를 위한 정책수단의

운용실태 및 개선방안 연구

Policy Tools for Planned Territorial Management :
Implementation Status and Policy Suggestions

국토연 2004-25 · 계획적 국토관리를 위한 정책수단의 운용실태 및 개선방안 연구

글쓴이 · 채미옥, 엄형민, 지대식, 신동진, 최혁재, 조춘만, 송하승 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2004년 12월 20일 / 발행 · 2004년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 7,000원 / ISBN · 89-8182-301-4

<http://www.krihs.re.kr>

©2004, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2004-25

계획적 국토관리를 위한 정책수단의
운용실태 및 개선방안 연구

Policy Tools for Planned Territorial Management :
Implementation Status and Policy Suggestions



채미옥 · 엄형민 · 지대식 · 신동진 · 최혁재 · 조춘만 · 송하승



연구진

연구책임	채미옥	연구위원
연구반	염형민	선임연구위원
	지대식	연구위원
	신동진	연구위원
	최혁재	책임연구원
	조춘만	책임연구원
	송하승	연구원

연구심의위원	진영환	부원장 (주심)
	손경환	토지주택연구실장
	정희남	연구위원
	박은관	연구위원
	온영태	경희대학교 교수
	이원식	건설교통부 서기관
	박헌주	기획조정실장 (간사)

연구협의(자문)위원	강래천	경기도청 과장
	강 식	경개개발연구원 책임연구원
	김제국	경개개발연구원 책임연구원
	박정오	경기도청 과장
	박종광	충북대학교 건설기술연구소
	서충원	강남대학교 교수
	송성재	고양시청 과장
	심재만	삼한엔지니어링 상무
	안석환	건설교통부 사무관
	안정근	경상대학교 교수
	엄정희	건설교통부 사무관
	윤용택	화성시청 과장
	윤장호	중앙도시계획위원회 전문위원
	윤주영	파주시 도시개발사업소
	최막중	서울대학교 교수
	최영순	강원도청 계장

발 간 사

한 나라의 토지제도는 국민 생활수준과 시대적 여건에 따라 변화하는 유기체적 성격을 가지고 있고, 그 나라의 민도를 나타내 주는 거울이다. 국민 의식수준이 높으면 선진적인 제도가 자리를 잡고, 그렇지 못하면 이상적인 형태로 구축된 제도도 뿌리내리지 못하고 후진적인 것으로 변질되고 만다. 토지제도는 시대상황에 따라 나타나는 문제들을 해결하기 위하여 제도보완을 통해 발전된 형태로 진화하기도 하고, 때로는 새로운 제도도입이라는 일대 전환을 통하여 획지적인 모습으로 등장하기도 한다.

1990년대 중반, 규제완화와 토지공급확대라는 정책이념에 따라 도입되었던 준농림지역제도는 가용토지의 공급확대에 기여하였으나, 비도시지역의 난개발이라는 사회문제를 야기하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 국토의계획및이용에관한법률(국토계획법)이 제정되었다. 동법은 개발을 우선해왔던 종전의 국토관리체계를 “계획 없이 개발 없다”라는 선계획·후개발의 이념으로 과감히 전환하고 이를 뒷받침하는 다양한 정책수단들을 도입하였다. 국토계획법에 의해 도입한 제도들은 다분히 혁신적인 성격을 갖고 있으며, 외국의 전문가들도 경탄의 눈으로 바라볼 만큼 이상적인 제도이념과 틀을 갖추고 있다.

이상적인 제도라는 것은 긍정적으로 보면 가장 바람직한 것이지만, 부정적 측면에서 보면 많은 부작용을 양산할 수 있는 제도라는 의미도 함축하고 있다. 이

상적인 제도이념을 제대로 담아낼 수 있는 각종 하부구조가 갖추어져 있을 때, 이상적인 제도도 잘 운영되어 비로소 바람직한 효과를 거둘 수 있다. 국토계획법에서 구축한 제도적 틀은 단기적인 처방책이 아니라, 우리가 지속적으로 지향해 나가야 할 국토관리의 기본골격이자 계획적 국토관리의 규범을 세우는 체계이다.

이상적인 규범을 현실의 제도환경에 접목시키기 위해서는 제도 시행과정을 지속적으로 모니터링하여 이상과 현실의 괴리를 메우기 위한 부단한 노력이 필요하다. 국토계획법의 선계획·후개발 이념을 구현하기 위하여 도입한 토지적성평가제도, 제2종지구단위계획제도, 개발행위허가제도, 기반시설연동제, 그리고 새롭게 정비한 도시계획체계 등은 이제 막 걸음마를 시작하였다. 첫걸음부터 돌부리에 걸려 넘어지지 않도록 걸림돌을 제거하고, 뜻밖에 길을 잃고 방황치 않도록 요소(要所)마다 꽃대를 세우는 등의 제도보완이 필요하다.

이 연구는 새로 도입한 각종 제도적 장치들의 운영현황을 분석하여 문제점을 개선하고 보완하는 방안을 제시하였다는 점에서 그 시의성과 가치가 있는 연구이다. 이 연구에서 제시된 문제점과 개선방안들이 정책당국자들과의 협의를 통하여 제도보완에 반영됨으로써 의욕적으로 도입한 제도적 장치들이 확고하게 정착될 수 있기를 기대한다. 그 동안 이 연구를 맡아 성실하게 추진해 온 채미옥 연구위원, 염형민 선임연구위원, 지대식 연구위원, 신동진 연구위원, 최혁재 책임연구위원, 조춘만 책임연구위원, 송하승 연구위원의 노고를 치하한다.

2004년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

1990년대 후반부터 2000년대 초반까지는 준농림지역제도의 정책실패로 나타난 난개발을 방지하기 위하여 국토관리의 획기적인 대 전환이 논의되고 제도화된 시기였다. 그 결과 비도시지역의 난개발 문제를 근본적으로 차단하기 위하여 국토의계획및이용에관한법률(국토계획법)이 2002년 2월 4일 제정·공포되었다. 그 후 약 1년 동안의 하위법령과 세부운영지침을 갖추기 위한 준비과정을 거쳐 2003년 1월 1일부터 동법에서 도입한 각종 제도적 장치들이 본격적인 시행에 들어갔다. 도시·비도시지역을 포괄하는 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획이 수립되고 있으며, 도시계획 수립의 기초정보 구축을 위해 토지적성평가제도가 시행되고 있다. 대규모 계획적 개발을 유도하기 위한 제2종지구단위계획제도, 소규모 난개발을 방지하기 위한 개발행위허가제 등이 시행되고 있다. 이러한 제도적 장치들을 통하여 계획적 국토관리를 위한 제도적 틀이 마련되었다.

그러나 국토계획법이 도입되고 난 이후 사회적 여건이 크게 변화하고 있다. 일 반경기 및 부동산경기의 침체, 국가경쟁력 하락 등의 여건변화로 인해 계획적 관리보다는 개발용지를 가능하면 많이 확보하는 방향으로 정책의 방향이 바뀌고 있다. 이에 따라 국토계획법에서 선계획·후개발 취지에 입각하여 도입한 각종 제도들을 운용하는데 많은 어려움이 따르고 있다.

더구나 국토계획법 제정으로 계획적 국토관리를 위한 제도적 틀은 마련되었으

나, 이를 구체화하여 시행하는 데 필요한 사전준비가 충분하지 못하고 제도 시행 경험도 축적되지 않은 상황이다. 따라서 법에서 지향하고 있는 제도 이념은 매우 이상적이나, 일선 시·군에서 이를 시행하는 데에는 많은 어려움이 따르고 있다. 새로 도입한 제도들이 그 도입 취지에 맞게 제대로 자리 잡기까지에는 미비점 보완 등 많은 보살핌이 필요하다. 그 동안의 연구가 선계획·후개발 이념을 구체화하여 제도로 만드는 작업에 치중하였다면, 지금부터는 제도화된 정책을 모니터링하면서 미비점을 보완하여 제도정착을 도모하는 것이 중요하다.

이 연구는 이러한 문제의식을 기초로 시작되었다. 이 연구는 2003년 1월부터 시행되고 있는 제도들의 조기 정착을 위하여 시행상의 문제점을 점검하여 보완 방안을 모색한 연구이다. 이 연구는 책상 위에서 하는 이론적인 논의보다는 제도 시행현장을 발로 뛰면서 그 문제점과 보완과제를 도출한 연구이다. 따라서 이 연구에서 제시한 대안은 단기적으로 제도개선을 하는 기초자료로 활용되어 제도 운용의 효율성과 적정성을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 계획체계와 같이 다양한 견해들이 존재하여 타협점을 찾기 어려운 부분은 장기적인 추진과제로 남겨두었다. 후속 과제에서 좀더 깊이 있는 검토와 논의를 통해서 바람직한 대안이 도출되기를 기대한다.

이 연구를 수행하는 과정에서 시행상의 애로사항을 밝혀내고 기초자료 수집에 대해 많은 도움을 준 지자체 공무원, 본 연구진이 도출한 대안의 현실성에 대한 정책적 조언을 해준 건교부 도시정책과 담당자, 그리고 제도 보완에 전문적인 자문을 해준 학계와 엔지니어링업계 관련자들에게 감사의 마음을 전한다.

2004년 12월
채미옥 연구위원

요 약

제1장 연구개요

연구배경 및 목적

국토계획법상의 각종 제도들은 계획적 국토관리를 위한 "선계획 후개발" 이념을 실현하기 위해 도입되었다. 각 제도의 취지나 이념은 상당히 이상적이거나, 이를 구체적으로 시행해 본 경험이 거의 없고, 시행에 필요한 충분한 사전 준비와 타당성 검토도 미흡한 상태이다. 그 결과 국토계획법이 시행된지 1년이 넘는 지금, 이들 제도 가운데는 아직 제 자리를 잡지 못하여 당초의 기대만큼 원활하게 운영되지 못하는 부분이 있다. 또 새로운 제도들이 갑작스럽게 도입·시행되면서 일선 시·군에서는 행정업무가 매끄럽게 처리되지 못하는가 하면, 이와 함께 적지 않은 민원이 발생하고 있다.

따라서, 본 연구는 국토계획법에서 도입한 각종 제도의 조기 정착을 도모하고 실천성을 높이고자 그 운용 실태를 분석하였다. 그리고 이를 바탕으로 단기적인 제도 보완 방안을 모색하는 한편, 국토이용체계 개편과 관련한 장기적 발전과제를 모색하는데 목적이 있다.

연구범위 및 방법

새로 개편되거나 도입된 제도 중에서 광역계획과 도시(군)관리계획은 아직 신제도에 의해 계획이 수립·집행된 사례가 없다. 또한 현재 논의되고 있는 문제점도 계획체계의 골격 등과 관련된 것이 많아, 이에 대해서는 보다 장기적인 차원에서 심층적인 검토가 필요한 것으로 분석된다. 따라서 본 연구에서는 제도의 내용을 간략히 소개하고, 이들 제도의 문제점과 개선과제를 장기적인 추진과제로 하여 그 개략적인 개선방향을 제시하기로 한다. 이외의 제도들, 즉 현재 활발하게 시행되고 있거나 본격적으로 시행되지는 않지만 제도의 원활한 시행을 위하여 단기적인 보완이 필요한 도시(군)기본계획제도, 제2종지구단위계획제도, 토지적성평가제도, 개발행위허가제도, 기반시설연동제를 중심으로 제도 운영 현황과 문제점, 제도 개선방안을 검토하도록 한다.

본 연구는 제도분석, 면담조사, GIS분석, 사이버민원 분석, 연구협의회 및 워크숍 개최, 설문조사, 사례분석 등을 통하여 문제점, 단기적 보완과제와 장기적인 개선방향을 도출하였다.

제2장 신 국토관리 정책수단의 주요 내용

국토관리체계 개편의 기본방향과 의의

국토관리체계 개편의 기본방향은 비도시지역의 계획적 관리와 친환경적 개발을 유도하는 데 있다. 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 관리하던 국토이용관리체계를 통합하여 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획을 수립하도록 규정하였다. 또한 기초조사 단계에서 기초자료조사, 토지적성평가, 환경성검토제도를 도입하여 환경 생태적으로 보전이 필요한 지역 등이 파괴되는 위험을 사전적으로 방지하고, 제2종지구단위계획제도, 개발행위허가제도, 기반시설연동제도를 도입하여 계획적 개발이 일어나도록 유도함으로써 난개발을 방지하도록 하였다.

이는 도시생활권의 광역화 추세에 대응하여, 광역적이고 종합적인 차원에서 도시성장을 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련하였고, 친환경적 국토관리의 틀

을 구축하였다는 데에 그 의의가 있다.

국토관리체계의 주요 내용

개편된 국토관리제도는 크게 계획체계 개편과 이러한 계획체계를 뒷받침하고 보완하기 위해 도입된 친환경적 정책수단으로 대별된다.

우선 계획체계를 보면 국토계획법에서는 도시계획체계를 광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획으로 확립하고, 도시지역과 비도시지역을 포괄하는 행정구역 단위로 계획을 수립하도록 함으로써 비도시지역에서도 도시계획법을 적용하도록 하였다.

이와 같은 계획체계 개편과 함께 용도지역·지구제 개편, 도시계획시설의 통합, 위원회의 통합 및 기능을 강화하였다. 용도지역·지구제는 국토이용관리법상의 5개 용도지역(도시·준도시·준농림·농림·자연환경보전) 중에서 난개발의 주대상이 되었던 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합하여 4개 용도지역(도시·관리·농림·자연환경보전)으로 개편하였다.

개편된 용도지역 중에서 관리지역은 토지의 적성에 따라 계획관리·생산관리·보전관리지역으로 세분하도록 규정하고 있다. 도시계획시설은 종전에는 도시계획구역에서만 적용되었던 도시계획시설기준이 비도시지역에도 적용될 수 있도록 시설 추가 및 입지기준 등을 조정하였다. 그리고 도시계획위원회의 권한을 강화하여 도시계획위원회와 국토이용계획심의회를 도시계획위원회로 통합하여 도시계획에 관한 사항을 심의하도록 하였다.

그 다음 친환경적·계획적 정책수단으로 도입된 제2종지구단위계획제도, 토지적성평가제도, 개발행위허가제도, 기반시설연동제도를 중심으로 도입배경과 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

제2종지구단위계획제도는 종전의 도시지역에 적용되던 지구단위계획을 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획으로 확대 개편한 것이다. 도시지역에는 주로 제1종지구단위계획제도가 적용되고 비도시지역에는 제2종지구단위계획제도가 적용된다. 지구단위계획은 도시(군)관리계획으로 수립되며, 토지이용, 건축물 높이,

건축물 형태, 건축선 등에 대한 상세계획을 수립하는 것으로, 해당 구역의 중심기능에 따라 주거, 산업, 유통, 관광·휴양, 복합 기능 등으로 구분된다. 제2종지구단위계획구역은 계획관리지역과 개발진흥지구 중 기반시설 확보가 가능하고 자연환경 침해 등의 문제가 없는 지역에 지정된다. 제2종지구단위계획에서는 기반시설이 갖춰진 대규모 계획적 개발을 유도하기 위하여, 행위제한 및 밀도규제를 완화해주는 인센티브를 부여하는 대신, 사업시행자에게 기반시설 부담의무를 부과한다. 행위제한은 지구단위계획 유형별로 완화되며, 특히 건폐율과 용적률은 당해 용도지역의 1.5배 범위 내에서 완화된다.

토지적성평가제도는 비도시지역의 난개발을 방지하고 개발할 곳과 보전할 곳을 합리적으로 구분할 수 있는 기초자료를 구축하기 위하여 도입되었다. 토지적성평가는 관리지역을 보전관리·생산관리 및 계획관리지역으로 세분하기 위한 "평가체계 I"과, 개별적인 도시(군)관리계획 입안시 실시하는 "평가체계 II"의 두 가지로 구분되어 있다. 토지적성평가는 물리적 특성지표(경사도, 표고 등), 주변 지역 특성지표(도시용지비율, 공적규제지역비율, 경지정리면적비율 등), 공간적 입지성 지표(공공편의시설거리, 기개발지거리, 공적규제지역거리)를 기초로 토지의 적성을 평가한다. 토지적성은 평가체계 I의 경우 5개 등급, 평가체계 II는 3개 등급으로 구분한다.

개발행위허가제도는 2000년 도시계획법의 전면개정을 통해 토지형질변경허가제도를 수정하여 도입한 제도이다. 국토계획법에서는 이를 확대하여 도시지역 뿐만 아니라 비도시지역을 대상으로 하는 개발행위허가제를 도입하였다. 개발행위허가제에서는 개발행위허가 요건을 강화하여 개발행위가 법령에 위배되지 않더라도 계획(건축·개발계획)의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가·불허가 또는 조건부 허가를 내릴 수 있다. 개발행위허가는 용도지역별로 정해진 면적규모, 도시계획 부합여부, 주변환경·경관과의 조화 여부, 기반시설 확보 여부에 따라 이루어진다. 개발행위허가 대상이 되는 토지형질변경 면적기준은 보전녹지·자연환경보전지역은 5천㎡ 미만, 주거·상업·자연녹지·생산녹지지역은 1만㎡ 미만, 공업·관리·농림지역은 3만㎡ 미

만이다. 이를 통해 개발행위허가제는 제2종지구단위계획, 도시계획사업 등을 통한 계획적 개발을 기대할 수 없는 개별적인 소규모 개발행위를 통제할 수 있다. 즉, 개발행위허가제는 지구단위계획을 뒷받침하는 동시에, 기반시설부담제와 연결되어 계획적 국토관리의 골격을 구성하고 있다.

기반시설연동제는 과도한 개발에 따른 학교·도로 등의 기반시설 부족문제와 환경 훼손 및 주거환경 악화를 방지하기 위하여, 앞에서 설명한 제2종지구단위계획제도와 함께 새로운 친환경적 토지이용관리제도로서 도입된 것이다. 국토계획법상의 기반시설연동제는 개발밀도관리구역제도와 기반시설부담구역제도로 구성된다. 개발밀도관리구역은 주로 기개발지에 지정되고, 기반시설부담구역제도는 비도시지역에 지정된다. 시장·군수는 개발행위가 집중되어 기반시설의 부족이 예상되는 지역(규모 10만㎡ 이상)을 기반시설부담구역으로 지정하여, 구역 내 개발행위자로 하여금 기반시설을 설치하게 할 수 있다. 기반시설부담구역이 지정·고시된 경우에는 개발행위자가 부담해야 하는 기반시설의 종류·위치·규모 등 기반시설에 대한 계획, 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 부담비용, 시장·군수가 지원할 사항, 기반시설 설치의 우선순위 및 단계별 실시계획 등이 포함된 기반시설부담계획을 수립해야 한다.

제3장 신 국토관리 정책수단의 운용 현황

도시(군)기본계획, 관리계획, 토지적성평가 등은 법으로 정해 놓은 시한이 있기 때문에 이를 고려하여 비교적 많은 시·군에서 착수하여 추진하고 있다. 그러나, 제2종지구단위계획제도 등은 추진실적이 저조하다. 기반시설연동제는 아직 시행을 검토하는 단계로서 본격적으로 추진된 사례가 없다.

도시계획(광역·기본·관리계획) 중 광역계획은 개발제한구역 해제와 관련하여 6개 대도시권에서 수립한 것 외에 전국적으로 이를 수립한 사례는 아직 없다. 구체적으로는, 장래 2020년을 계획목표년도로 정하고 2002년 8월 수도권 광역도시계획(안) 수립을 필두로 하여 개발제한구역이 지정된 14개 도시권 중 개발제한

구역이 부분 조정되는 전국 6개 대도시권 즉, 수도권, 부산, 대구, 대전, 광주, 마산·창원·진해 지역에서 현재까지 광역도시계획을 수립하는 과정에 있거나, 이미 수립을 마치고 도시계획위원회의 의결을 기다리고 있는 상황이다.

도시(군)기본계획은 남양주시, 과천시, 남해군, 당진군 등에서 착수하여 계획안을 수립하는 단계에 있다. 도시(군)관리계획은 60여 개 시·군에서 착수하였으나, 개별적인 개발사업을 위한 계획이 많고 수도권보다는 비수도권 지역에서 더 활발하게 추진되고 있다.

제2종지구단위계획제도는 2004년 4월 현재 약 207건 정도가 신청 접수되어 있다. 이 중에서 종전의 국토이용관리법에 의거하여 신청된 건수가 147건이고, 국토계획법 제정 이후에 신청된 건수는 60건 정도에 불과하다.

토지적성평가 대상지역은 전국 165개 시·군 중 관리지역이 지정되지 않은 지역을 제외한 149개 시·군의 23,561.04km²이다. 이 중에서 토지적성평가를 시작한 시·군은 2004년 7월 현재 70개 시·군인 것으로 파악된다. 2005년 말까지 도시(군)관리계획을 수립하도록 되어 있는 수도권과 광역시 인접 시·군 중에서는 39개 시·군이 착수하였고, 미착수 상태인 시·군은 9개 시·군이다. 2007년까지 도시(군)관리계획을 수립하도록 되어있는 지역 중에서는 31개 시·군이 착수하였고, 70개 시·군이 미착수 상태이다.

개발행위허가제는 각 시·군에서 이루어지고 있는 허가실적에 대한 총괄적인 사항만 취합하고 있을 뿐, 그 세부내역까지 파악하지는 않고 있어 전국적인 추진 실적과 추진내용을 파악할 수가 없다. 시·군별로 최소 200건에서 800여 건 이상씩의 개발행위 허가신청이 이루어지고 있다. 시·군별로 제도 운영실적을 보면, 단독 및 공동주택 건설을 위한 개발행위허가 신청이 가장 활발하게 이루어지고 있다. 수도권이나 지방도시보다 농촌 및 산촌지역에서 상대적으로 더 많이 신청하는 것으로 분석된다.

기반시설연동제 중에서 개발밀도관리구역제도는 거의 적용되지 못하고 있다. 개발밀도관리구역제도를 가장 많이 활용하리라 예상되는 서울시의 경우에도, 아직까지 개발밀도관리구역이 지정되거나 지정이 된 지역이 없다. 경기도 지역의

경우에도 현재까지 개발밀도관리구역이 지정된 사례가 없다. 도의 도시계획심의 등의 과정에서 각 지자체에 대하여 기존도시 재정비 후의 대책으로서 동 구역의 지정을 권고·유도하고 있는 수준이다. 한편 기반시설부담구역은 서울시에서 2004년 초 도시개발 및 정비사업 등과 지구단위계획(제1종)을 연계하여 운영을 활성화하고자 준비 중에 있으나, 부담대상 기반시설에 관한 법적 문제로 실현이 불투명한 실정이다. 그동안 수도권외 서울·화성·화남, 비수권의 당진이 지방자치단체를 선도하여 기반시설부담구역을 지정하였거나, 그 지정을 검토한 바 있다.

제4장 신 국토관리 정책수단 운용상의 문제점

도시(군)기본계획, 제2종지구단위계획제도, 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제를 대상으로 제도시행 기준, 타 제도와의 연계, 제도 운영 등의 문제점을 분석하였다.

도시(군)기본계획

첫째, 제도 시행기준 상의 문제점을 살펴보면, 우선 농촌취락을 위한 토지이용과 정주환경 정비에 관한 계획수립지침이 미비되어 비도시지역까지 도시(군)기본계획을 확대 적용하는 국토계획법 개편의 의미가 크지 않다. 도시적 토지용도구분을 비도시지역에 획일적으로 적용하고 있고, 보전용지와 생산활동용지의 구분이 없다. 또한 관리용지 개념이 모호하여 비도시지역의 토지이용 분류체계에 문제점을 드러내고 있다. 관리지역 세분에 있어 토지적성평가 결과를 우선적인 기준으로 사용하도록 되어 있어, 실제 수요보다 과다하게 계획관리지역이 지정될 가능성이 있다. 인구지표에 관한 계획수립기준의 경우, 향후에 추진될 수 있는 개발사업은 인구증가분 추정에 반영되지 못하여 합리적인 인구추정이 곤란한 문제도 있다. 또한 경관계획을 위한 도시(군)기본계획 수립지침이 지나치게 상세하게 규정되어 도시(군)관리계획에서 이를 차별화하여 계획안을 제시하기 곤란

한 점이 있다.

둘째, 타 제도와와의 연계를 보면, 비도시지역의 다양한 개발사업계획과 도시계획의 연계가 결여되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 비도시지역에는 행정자치부의 주거환경개선사업 및 오지·도서개발사업, 농림부의 정주권개발사업 및 문화마을조성사업 등 농촌을 대상으로 하는 수립 부처별 사업계획들이 다양하게 존재하나, 이들 단위 사업들은 국토계획법체계와 관련 없이 추진되고 있다.

셋째, 제도운영 상의 문제점으로, 도시(군)기본계획의 집행수단이 없어 계획의 실효성이 낮다는 점을 지적할 수 있다. 도시(군)기본계획 내용 중 토지이용에 관련된 계획 외에는 집행수단이 거의 없어 도시(군)기본계획의 실효성이 낮다. 그리고 도시지역내 시가화에정용지 계획에서 향후 20년 간 단계별로 소요되는 시가화에정용지의 면적을 제시하지만, 도시(군)관리계획에서의 개발사업구역의 지정이나 용도지역 지정 등과 관련하여 어떻게 시가화에정용지를 관리해야 하는지 구체적인 지침을 제시하기가 곤란하다. 아울러 비도시지역의 시가화에정용지에 대한 계획에서는 예정용지의 위치를 규정하거나 기본구상도면에 표시할 수 없도록 하고 있기 때문에 계획적 개발 및 관리가 곤란한 문제가 있다.

제2종지구단위계획

첫째, 제도 시행기준 상의 문제점을 살펴보면, 지구단위계획수립지침에는 경관계획, 녹지보전, 수도 등 여러 가지 측면에서 각종 기준을 규정하고 있다. 그러나 이러한 기준이 너무 상세하여 지역적·입지적 특성을 반영하기 어려운 문제가 있다. 개발규모와 관련하여 제2종지구단위계획구역은 아파트·연립주택의 경우 30만 m^2 이상인 지역(자연보전권역 10만 m^2 이상)에 지정할 수 있도록 제한하고 있어 적절한 대상지역의 확보가 쉽지 않다. 그리고 주민제안 사업의 경우 주민 80% 이상의 동의를 받기가 쉽지 않다. 더구나 비수도권에 있는 군 단위 지자체에서는 사업의 수익성이 없으므로 주민제안이 활발하게 이루어지지 않고 있다.

둘째, 타 제도와 연계상의 문제점은 제2종지구단위계획구역은 토지적성평가,

지구단위계획구역 입지제한 기준, 사전환경성검토 등과 같은 복잡한 절차를 거쳐서 선정하도록 되어 있다. 또한 제2종지구단위계획은 개발사업계획이 아니고 일종의 도시계획이다. 때문에 제2종지구단위계획의 결정 고시가 난 이후 사업을 시행하는 단계에서, 개별법 상의 사업인·허가를 모두 받아야 하는 절차상의 번거로움이 문제가 된다. 개별적인 사업단위로 수립되는 지구단위계획의 내용 또한 계획적 공간관리수단으로 기능하기 어려운 근본적인 한계가 있다. 이는 도시(군)관리계획에서 수립하는 기반시설 관련 계획 수준이 도시공간구조 전체 차원에서의 기반시설에 대한 계획이 되지 못한 데에 기인한다.

셋째, 제도운영 상의 문제점이다. 제2종지구단위계획의 수립이 지구단위계획구역 결정단계와 계획의 입안, 협의, 결정 등의 단계에서 2년여의 장기간이 소요되는 문제가 있다. 그리고 제2종지구단위계획은 대규모 계획적 개발을 유도하기 위하여 용적률과 건폐율, 용도규제를 완화해 주는 인센티브를 부여하고 있으나, 개발수요가 크지 않은 군지역의 경우 인센티브의 실효성이 낮다는 문제가 있다.

토지적성평가

첫째, 제도 시행기준상의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 우선 현행의 관리지역은 소규모 지역으로 단절된 아메바 형태로 농림지역 사이에 점점이 산재되어 있다. 따라서, 관리지역을 개발지역과 보전지역으로 구분하는 실익이 크게 반감되어 공간적인 집단화를 유도하는데 어려움이 있다. 전국적으로 통일된 가중치를 적용하고, 평가체계Ⅱ에서 용도지역별로 정해진 단일기준을 적용하도록 되어 있어 토지적성평가가 지역 특성을 반영하는데 한계가 있다. 그리고 평가체계Ⅰ에서 우선보전등급으로 분류되는 연약지반지역과 보안림과 같은 소규모 보전지역이 적성평가 결과를 왜곡하는 요인으로 작용하는 문제가 있다. 이와 더불어 생태자연도에 속해 있는 별도관리지역 내에는 수산자원보호구역이나 문화재보호구역과 같이 토지적성평가에서 공적규제지역으로 규정하고 있는 부분과 일부 중복되는 부분이 있다. 이로 인해 수산자원보호구역이 넓게 지정된 지역에서는 생태자연도 지표와 공적규제지역 지표를 같이 사용했을 경우 중복 평가되는 문제

가 발생할 수 있다. 또한 토지적성평가에서 중심지접근성 지표와 교통접근성 지표를 한 범주에서 조사하여 가장 가까운 거리의 시설물거리를 택일하도록 되어 있다. 그러나 도심접근성과 교통접근성을 분리해서 파악하기 어려운 문제가 있다.

둘째, 타 제도와의 연계상의 문제점이다. 현재는 광역적 성장관리의 틀이 없기 때문에 지역에 따라서는 계획관리지역의 면적이 장래 개발수요보다 훨씬 넓게 설정될 가능성이 있다. 그리고 토지적성평가 결과를 기초로 계획에서 수용하는 방법과, 계획기준에 대한 구체적인 검토가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 제도적인 측면에서 토지적성평가와 도시(군)관리계획의 연계성은 확보되어 있으나, 실천적인 의미에서의 연계성은 아직 미약하다.

셋째, 제도운영 상의 문제점으로는, 토지적성평가를 수용할 수 있는 인식기반이 아직은 취약하다는 점을 들 수 있다. 이로 인해 계획에서 반영해야 할 사항과 토지적성평가에서 고려할 수 있는 사항이 다름에도 불구하고, 이에 대한 인식이 부족한 상태에서 토지적성평가에 대한 적정성 논란이 제기되는 경우가 많다. 토지적성평가에 대한 일반인과 공무원의 이해가 부족하고, 이를 추진할 수 있는 기초자료가 미비한 점도 원활한 제도 운용에 장애가 되고 있다.

개발행위허가제

첫째, 제도 시행기준 상의 문제점은 다음과 같다. 개발행위허가제에서 규정하고 있는 허가대상이 지나치게 넓어, 농촌지역에서 농업인주택·농업용시설 등을 설치하는데 개발행위허가를 받아야 하는 불편이 초래되고 있다. 그리고 비도시 지역에서 연접개발제한 규정을 적용할 경우 농촌지역의 소규모 분산개발을 조장하는 역작용이 나타나는 문제가 있다. 토지소유자 간에 먼저 개발행위를 하려는 경쟁을 유발하여 토지이용배분에 왜곡을 가져올 우려도 있다. 이로 인해 현재 농촌지역에서는 개발이 소규모로 분산됨으로써, 기반시설 설치의 경제성이 낮아져 필요한 기반시설을 확충하기 어려운 문제가 나타나고 있다. 또한 개발행위허가 면제대상이 되는 경작의 개념이나 범위가 모호하여, 어디까지를 경작행위로 인

정할 것인가에 대한 해석이 시·군 담당공무원에 따라 달라지는 문제가 있다. 또한 허가를 면제해주는 면적기준을 직접 형질변경이 이루어지는 면적이 아니라 그것이 속한 필지 전체의 면적으로 하고 있어, 토지형질변경 면적은 경미함에도 불구하고 필지 전체면적이 커서 허가대상에 해당되는 문제도 발생하고 있다.

둘째, 타 제도와의 연계상의 문제점이다. 허가받은 사항의 경미한 변경에 대해 개발행위허가제와 농지전용허가제 관련규정이 서로 상이하어, 경미한 변경에도 불구하고 다시 변경허가 절차를 거쳐야 한다. 그리고 국토계획법상의 개발행위 허가제는 농지전용과 산지전용에 대해 다른 절차를 적용하는 문제가 있다.

셋째, 운영상의 문제점이다. 사후관리 기능이 미약하여 합법적인 개발행위허가를 받은 후 타 용도로 전용하는 탈법행위가 나타나는 문제가 있다. 그리고 개발행위허가 신청시 제출해야 하는 관련서류의 작성이 어려워 사소한 농어가 주택건설에도 과도한 비용이 소요되는 문제가 있다. 법령 및 운영지침 등이 복잡하고 구체적이지 못하여 제도 운영에 혼선도 야기되고 있다. 또한 각종 서식이 표준화되어 있지 않아 개발행위허가 추진 실적 등을 일률적으로 파악하기 어려운 문제가 있다.

기반시설연동제

첫째, 제도 시행기준의 문제점은 다음과 같다. 현행 기반시설부담구역제도는 법률적으로는 '개발행위에 따른 기반시설부담'이라는 기본취지를 갖고 있으나, 세부지침에서는 국지적인 지역의 도시기반시설 문제 해결에 치중하는 문제가 있다. 기반시설부담계획의 수립 대상 범위가 불명확하여 집행상의 어려움이 있고, 기반시설부담구역을 설정하는 지역 범위를 객관적으로 정하기 어려운 문제가 있다. 기반시설부담계획에 의해 산정되는 부담금도 인·허가절차에 의한 소요시간의 경과, 건축연면적을 산출하는 방식으로 인해 현실성과 합리성이 저하되는 문제가 있고, 부담금 산정기준도 미흡하여 자의적으로 집행될 가능성이 있다. 또한 비용산정의 근거가 되는 공사비 설정기준도 지역, 산정주체, 기간에 따라 다를 수 있으며 부동산가격이 급변하는 지역에서의 용지비 산정도 합리성을 갖기가

어려운 문제가 있다.

둘째, 타 제도 연계상의 문제점으로는 도시(군)기본계획 등 상위계획과의 위계 문제에서 도시(군)기본계획이 도시잠재력에 비해 소극적으로 수립될 경우 기반 시설계획수립을 제약하는 요소로 작용하는 문제가 있다. 도시(군)기본계획이나 관리계획은 도시성장에 따라 계획내용을 조정하여 인구와 개발용지를 확대해 갈 수 있다. 그러나 도로·상하수도과 같은 간선시설은 도시성장에 따라 단계적으로 증설하기가 사실상 어려운 근본적인 차이가 있다. 그리고 도시(군)관리계획은 도로정비계획, 상하수도계획, 각종 공공편익시설에 대한 부문별 계획의 기준이 되고 있어 그 위상이 분명하다. 그러나 기반시설부담계획은 도시(군)관리계획의 일부로 포함되는 계획인지, 아니면 하위개념의 상세계획인지, 또는 부문별 계획의 범주인지 그 위상이 모호하다. 도시(군)기본계획상 시가화예정용지나 도시(군)관리계획이 세부적으로 수립되지 않은 지역에 기반시설부담구역이 지정된 경우 계획간의 위계문제가 더욱 복잡해질 가능성이 있다.

셋째, 제도운영 상의 문제점으로는 부담구역 지정에 따른 형평성 및 역효과 문제를 들 수 있다. 기반시설부담구역 포함 여부에 따라 주민부담에 큰 차이가 있기 때문에 형평성에 대한 논란이 있을 수 있고, 부담금을 회피하기 위한 왜곡된 토지이용을 초래할 수도 있다.

제5장 신 국토관리 정책수단의 보완 발전방향

제도보완의 기본방향

국토계획법의 근본 취지는 계획적 관리를 위하여 규제를 강화하는 것이 아니라, 개발할 곳과 보전할 곳을 계획적으로 구분하여 개발할 곳은 쉽게 개발할 수 있게 절차를 간소화하고 보전할 곳은 철저히 보전하자는데 있다. 이러한 취지에 의하여 본 연구에서는 제도의 조기 정착에 필요한 제도 보완의 기본방향을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 관련법령 및 지침, 기준을 보완·정비하여 기준과 지침 등의 합리성을

제고한다.

둘째, 관련법령상의 규제내용 및 절차, 제도간의 연계성 제고를 통해 중복절차를 단순화하거나 규정 상호간의 모순을 개선한다.

셋째, 운영지침을 구체화하고 관련서식 등을 정비·관리하여 관련행정의 효율성을 제고한다. 그리고 제도를 운영하는 실무 담당 공무원의 전문적 역량을 제고하여 원활한 제도운영 환경을 조성한다.

도시(군)기본계획

전략 및 정책계획으로서의 도시(군)기본계획의 기능 강화를 위해 도시(군)기본계획수립지침의 내용을 보완·정비하여 도시(군)관리계획수립을 위한 정책방향과 기본지침을 제시할 필요가 있다. 도시(군)기본계획이 관리지역 세분을 위한 방향 제시 역할을 할 수 있도록 관리지역 세분에서 고려해야 할 내용을 계획수립지침으로 제시하여야 한다. 그리고, 도시(군)기본계획의 부문별 계획에서 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발·보전에 관한 계획과 도시(군)관리계획이 연계될 수 있도록 도시(군)관리계획의 수립지침을 제시해야 한다.

도시(군)관리계획이 제시하는 시가화예정용지계획에 기초하여 개발사업구역의 구체적인 경계를 합리적으로 설정할 수 있도록 도시(군)관리계획과 기타 개발계획에서 고려하여야 할 지침도 도시(군)기본계획에서 제시해야 할 것이다. 국토계획법상의 계획체계는 공간범위에 있어서는 도시와 농촌이 통합되었다. 그러나 실제의 계획내용은 과거 도시계획 중심으로 구성되어 있어 농촌의 공간적 특성을 반영하고 있지 못하다. 비도시지역의 특성에 적합한 공간계획을 수립하기 위해 도시(군)기본계획수립지침에 비도시지역의 특성을 반영할 수 있는 계획기준의 보완이 필요하다.

아울러 도시(군)기본계획과 비도시지역 개발사업과의 연계성이 확보되어야 한다. 소도읍개발사업, 농어촌주거정비사업, 생활환경정비사업 등 비도시지역에서 추진되는 다른 법률상의 개발사업과 도시(군)기본계획을 연계하여 도시(군)기본계획의 틀 내에서 개발사업의 방향과 내용이 제시될 수 있어야 할 것이다.

농업, 임업, 어업, 광업, 축산업 용지 등 1차산업 용도별 용지수요 및 공급에 대한 토지이용계획의 검토도 필요하다. 또한, 1차산업용지에 대한 계획, 특히 생산 녹지지역, 농림지역, 생산관리지역 등의 용도지역을 구분 지정하는데 고려하여야 하는 내용의 검토가 필요하다. 그리고 취락지구를 도시지역 내 주거지역과 어떻게 차별화하여 계획할 것인지에 대한 연구도 이루어질 필요가 있다.

제2종지구단위계획

첫째, 제도 시행기준을 보완하는 방안은 다음과 같다. 제2종지구단위계획 수립기준이 지나치게 상세하여 계획의 자율성을 제한하는 문제가 있다. 지구단위계획구역 입지기준과 계획수립기준 중에서 제2종지구단위계획의 근본 취지를 훼손하지 않는 부분은 계획입안권자가 지역특성에 맞게 결정하도록 융통성을 부여하는 것이 바람직하다. 제2종지구단위계획구역 면적기준은 지역별로 차등화해서 대도시지역이나 수도권의 경우 30만 m^2 이상의 면적 기준을 유지하고, 소도시나 군지역은 제2종지구단위계획구역의 면적을 지역 실정에 맞게 하향 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러 3만 m^2 를 넘으면 제2종지구단위계획을 수립할 수 있도록 되어 있는 규정을 지자체에서 의무규정으로 사용하여 지구단위계획수립을 요구하고 있는 현실에 비추어볼 때, 3만 m^2 의 개발면적 규모에 대해 제2종지구단위계획을 수립하는 것이 타당한지를 재고해 볼 필요가 있다.

둘째, 타 제도와의 연계성 강화를 위해서는 우선 계획관리지역에 지정되는 제2종지구단위계획구역은 사전환경성검토를 생략하거나 대폭 축소하여, 개발이 주변경관과 환경에 미치는 영향을 저감하는 부분에 초점을 맞추는 형태로 개선될 필요가 있다. 그리고 제2종지구단위계획의 내실화를 기할 필요가 있는데, 이를 위해서는 기반시설 등에 대한 도시(군)관리계획의 내용을 충실하게 수립하도록 상위계획 내용의 충실화가 필요하다.

셋째, 제도운용상의 개선방안으로는 제2종지구단위계획은 계획법적 성격에 한정되어 있어 계획수립에서 사업실시까지 장기간의 시간과 비용이 소요되어 지구단위계획을 유도할 수 있는 유인책이 되지 못한다. 따라서 지구단위계획을 이

원화하는 방안의 강구가 필요하다. 계획법적 성격의 제2종지구단위계획은 도시(군)관리계획의 내용을 충실하게 강화하거나, 지자체가 광범위한 지역을 대상으로 수립하는 경우로 한정하고, 민간인의 지구단위계획은 개발사업법 형태로 수립하도록 하여 지구단위계획 수립 및 사업 시행에 소요되는 절차를 간소화하는 것이 바람직하다. 또한 지자체나 개발업자간의 컨소시엄형태로 수립되는 제2종 지구단위계획은 계획승인 후 개발사업시까지 일정기간 이상의 시간이 지나지 않도록 개발사업구역별 개발시기를 강제하는 규정을 두어 계획승인 후 개발사업까지의 투명한 사업성 분석이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 아울러 시·도지사의 승인을 받도록 되어 있는 제2종지구단위계획의 승인권을 지자체장에게 이양하고, 지구단위계획의 인센티브를 지역 여건에 따라서 기반시설부담, 세제혜택, 기술자문, 절차 간소화 등으로 다양화하여, 지구단위계획의 유인책 강화방안을 강구할 필요가 있다.

토지적성평가

첫째, 제도 시행기준의 보완방안은 적성평가지표 개선과 평가기준의 개선으로 나누어 검토될 수 있다. 우선 적성평가지표 부문의 보완이 필요하다. 공공편익시설의 범주를 도심 접근성 지표, 부도심 접근성 지표, 교통 접근성 지표로 세분해서 조사할 필요가 있다. 재해위험구역에 해당하는 지표 중 연약지반은 우선보전등급 대상에서 배제하고, 추후 현지검증 단계에서 필요할 경우 보전등급으로 조정하는 등급보완 지표로 활용하는 것이 더 바람직하다. 아울러 공적규제지역거리, 기개발지역거리를 측정하는 공적규제지역, 기개발지역의 범위를 일정면적규모 이상으로 규정할 필요가 있다. 평가체계Ⅱ의 우선보전대상에 계획보전을 추가하여 문화재보호구역, 도시자연공원, 공익용 산지 등이 개발등급으로 분류되는 문제를 줄일 필요가 있다. 그리고 생태자연도 상의 별도관리지역 정보와 공적규제지역 정보의 중복을 방지하여야 한다. 이를 위해서는 생태자연도 상위등급 비율지표는 1등급, 2등급 정보만을 사용하고 별도관리지역은 제외하여야 한다.

그 다음 적성평가 기준상의 보완방안으로 지표별 가중치는 지역특성을 반영할

수 있도록 지역별로 작성하는 것이 최선을 방안이다. 그러나 가중치의 지역특성 반영은 많은 시간과 비용이 소요되므로, 차선의 대안으로 종합적성값 산정방법을 개선하는 조치가 필요하다. 즉, 종합적성값 산정방법은 개발적성값에서 농업·보전적성값을 차감하는 현행 체계에서 단일적성값 산정체계로 전환하여 통일된 가중치 사용상의 문제를 줄일 수 있다. 이와 더불어 평가체계Ⅱ에서 사용하는 도시용지비율, 경지정리면적비율, 용도전용비율과 같은 지역특성지표의 임계치는 지역실정에 맞게 설정할 수 있도록 임계치 설정기준을 개선할 필요가 있다. 끝으로 필지 단위로 평가되는 토지적성평가의 단점을 보완할 수 있도록, 대규모 필지의 경우 일정크기의 격자단위로 분할하여 평가하는 기준을 구체화하여야 한다. 아울러 토지적성평가 대상에 포함되는 토지의 종류를 구체적으로 규정하여 도로, 하천, 구거, 유지, 철도용지 등의 공공용지는 제외하도록 한다.

둘째, 타 제도와의 연계성 제고도 적극적으로 모색되어야 한다. 토지적성평가와 도시(군)관리계획의 차별성과 상호보완관계에 대한 인식을 정립하여, 토지적성평가를 수용하는 환경을 조성할 필요가 있다. 그리고 토지적성등급이 혼재한 지역에 대한 계획적 판단방법이나, 개발의 경제성과 보전의 효율성을 높일 수 있는 계획기준의 개발 등이 보완되어야 한다. 이를 위해 도시(군)관리계획 수립 시에 토지적성등급을 활용하는 방안에 대한 가이드라인을 작성하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 아울러 토지적성평가는 지역내 필지간 특성을 기초로 적성을 평가하는 것이므로, 지역간 영향과 연계체계 등을 고려한 광역적 성장관리의 틀을 작성할 필요가 있다.

셋째, 운영상의 개선도 이루어져야 한다. 토지종합정보망과 연계한 토지적성평가 DB구축, 토지적성평가관련 기초정보 확충 차원에서의 다양한 접근이 필요하다. 이를 위해 기초정보의 지속적인 보완과 갱신체계 마련, 토지적성평가 기초 DB를 다른 업무에 사용할 수 있는 기초정보의 활용체계 구축, 각종 주제도면의 표준화 등의 기초정보 관리가 이루어져야 한다. 그리고 개편된 제도내용에 대한 이해도를 높일 수 있도록 지자체 공무원 전체를 대상으로 직급별로 차별화된 교육을 강화하는 것도 토지적성평가의 적정성을 높이는 개선방안이 될 수 있다. 또

한 적성평가 결과에 대한 검증방법과 검증기준이 마련되어야 한다. 검증방법으로는 토지적성평가에 사용한 기초도면의 적정성, 사용한 지표와 기준산출의 적정성을 검토한 다음, 적성평가 결과를 토지이용상황, 물리적 특성 등과 연계하여 검증하는 형태로 추진되어야 할 것이다.

장기적 개선과제로 도시(군)관리계획의 기초가 되는 토지적성평가정보를 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역에도 확대 구축하여, 행정구역내 미개발지 전체에 대한 기초정보와 토지적성평가정보를 구축하여야 한다. 그리고 추후 제도 정착단계에 따라, 토지적성평가를 거쳐 도시(군)기본계획을 수립하도록 도시(군)기본계획과 토지적성평가의 연계체계를 구축하여야 한다.

개발행위허가제

첫째, 제도 시행기준의 보완방안으로는 먼저 개발행위허가 대상에서 제외되는 경작의 범위와 연접개발 여부에 대한 판단기준을 현재보다 구체화하여야 한다. 경작의 범위는 수도권 및 광역시 인접지역과 그 외 지역으로 구분하여 차등화한다. 연접개발의 판단기준은 시설의 종류, 추가적인 기반시설 수요의 유발여부, 기존 부지와와의 이격거리 등에 기초하여 구체화하도록 한다. 아울러 농촌지역에서 일상적인 주민생활을 위한 개발행위는 허가대상에서 제외하되, 국토의 계획적 관리를 위해 제한이 필요한 경우 신고대상으로 하는 방안의 검토도 필요하다. 그리고 허가대상 및 허가기준에 대한 담당공무원의 판단과 원활한 업무처리를 돕기 위해서는 일선 시·군에 재량권을 부여하는 방식을 구체화하여야 한다.

둘째, 타제도와의 연계성 개선을 위해서 전 국토의 통합관리와 계획적 관리 차원에서 개발행위허가제, 농지전용허가, 산지전용허가 절차를 조정·정비하여 절차의 간소화를 도모하도록 한다.

셋째, 다음과 같은 운영상의 개선이 이루어져야 한다. 사후관리장치를 마련하여 개발행위허가를 받아 설치한 건물이나 토지형질변경 등에 대해서는 일정기간동안 허가목적대로 사용할 의무를 부과하여, 허가를 받은 후 이루어지는 탈법행위를 막도록 한다. 그리고 허가업무의 통일과 행정의 효율성 제고를 위해 허

가중·허가대장 등에 대한 법정서식을 마련하고, 허가대장은 통계분석이 가능한 전산파일로 기록·관리하도록 한다. 또한 허가신청시 제출하는 서류를 개발 목적 및 규모에 따라 차이를 두어야 한다. 즉 일정규모 이하의 농업인 주택 및 농업용 시설에 대해서는 위해방지·환경오염방지·경관·조경 등에 관한 설계도서 및 예산내역서를 생략하도록 한다.

개발행위허가를 실시할 수 있는 기준과 행정능력이 갖추어질 때까지, 개발행위허가지역을 도시지역 전체와 비도시지역 중 계획관리지역 및 개발진흥지구로 한정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 연접개발의 경우, 녹지지역과 계획관리지역 및 개발진흥지구 등에서만 이를 제한하고, 생산관리·보전관리·농림·자연환경보전지역은 적용대상지역에서 제외하는 방안도 고려할 필요가 있다.

기반시설연동제

첫째, 제도 시행기준 상의 개선방안은 다음과 같다. 우선 기반시설부담구역의 설정기준에 중심지역·주변지역 등의 지정기준 이외에 제외기준을 명시하여야 한다. 구역 제외기준으로는 물리적인 개발불가능지와 법령·조례상의 개발불허가지역을 고려할 수 있다. 즉, 자연환경보호를 위하여 개발이 금지되는 지역, 지형지세를 감안한 일정 경사도 및 일정 표고 이상의 지역, 군사시설보호구역과 재해발생지역 등을 제외하는 방안을 강구하여야 한다. 또한, 기반시설부담구역의 지정에 따른 규제의 형평문제와 제도 시행에 따른 부작용을 최소화하는 방안이 보완되어야 한다. 이를 위해 지자체가 비용을 부과할 때, 기존주민의 부담능력 등을 고려하여 현지역건에 따라 감면규정을 둘 수 있도록 법령에 부담감면의 근거규정을 마련하여야 한다. 더불어 기반시설계획을 수립해야 하는 대상 기반시설의 범위를 구체화하여야 한다. 그리고 기반시설 비용부담 제도에 대한 법적 규정을 명확히 하고 이론적 근거를 보강하여 기반시설부담에 대한 분쟁소지를 최소화한다.

둘째, 타 제도와의 연계성을 개선하는 방안으로 개발행위허가제와의 연계 및

계획지원체계를 구축하여, 기반시설부담구역 밖에서 발생할 수 있는 난개발을 사전에 억제하기 위한 시·군 차원의 제도적 장치가 필요하다. 현행의 중심지역·주변지역 설정에 의한 구역지정 방식을 보완하는 제도적 보완도 이루어져야 한다. 시·군의 일부 지역에 대해 개발행위허가시 난개발을 억제하기 위하여, 부담구역 이외의 난개발 발생지역을 개발억제지역으로 고시하고 개발행위허가를 유보하는 조치가 강화되어야 한다.

셋째, 제도운영 상의 개선도 이루어져야 한다. 급성장지역에서는 기반시설부담구역 지정규모의 확대(광역화)를 유도하도록 구역지정 기준을 개선하여야 한다. 그리고 지침의 운영에 대한 자치단체의 재량권 확대가 필요하다. 이를 위해 중심지역과 주변지역의 설정, 용도별 부담가중치의 부여, 부과대상 기반시설 등에 대한 세부지침의 보완이 필요하다.

장기적으로 기반시설부담계획의 계획상 위계를 정립할 필요가 있다. 특히 넓은 부담구역을 대상으로 하는 대규모 기반시설부담계획은 도시(군)관리계획, 지구단위계획 또는 부문별 기반시설계획(상하수도계획, 도로정비기본계획 등)과의 관계 설정이 명확히 이루어져야 한다.

제6장 신 국토관리 정책수단의 장기적 추진과제

계획체계의 개선은 계획 개념에서부터 계획 내용에 이르기까지 매우 다양한 관점과 국토계획법 개편 이전부터 오랫동안 지속되어온 논점이다. 각 관점에 따라 주장하는 계획 위상, 계획 개념, 계획 내용과 방법이 다르기 때문에, 아직 제도가 집행되지도 않은 상황에서 쉽게 문제점을 진단하고 결론을 내리기 어려운 과제이다. 따라서 본 장에서는 계획체계의 개선에 대한 향후의 논의를 진행시키는 출발점을 제시한다는 의미에서 광역계획, 도시(군)관리계획을 중심으로 계획간의 위계와 정체성 확립, 계획절차의 간소화를 위한 부처 협의·의제 절차 개선, 도시계획위원회의 전문성 강화 방안 등을 제시한다.

광역도시계획

첫째, 광역도시계획의 정체성 확립이 필요하다. 수도권정비계획, 도시(군)기본계획과의 관계 및 차별화 차원에서 광역계획의 위상과 내용, 계획의 상세성 등이 깊이 있게 검토될 필요가 있다.

둘째, 광역계획의 실천성 제고를 위해 지자체간 갈등조정 기능을 확충할 필요가 있다. 이를 위해 지자체 내 광역도시계획 집행을 담보할 수 있는 집행기구를 설치하여 계획의 실천성을 높이도록 하고, 지자체간 갈등조정 기능의 확충 및 중앙정부의 지원방안도 모색할 필요가 있다. 아울러 지자체의 자발적 참여를 유도할 필요가 있다. 즉, 중앙정부는 지역간 협력의 제도적 틀을 제시해 주고 인근 지자체가 협력하여 관련 광역도시계획을 수립하도록 하여야 한다. 그리고 각 지역 대표로 구성된 집행기구를 세워 수립된 광역계획을 자발적으로 운영·관리해 나가는 방안의 검토가 필요하다.

셋째, 광역계획의 실천성 제고를 위해서는 광역권의 공동발전기금을 마련하는 방안의 검토도 필요하다. 공동발전기금은 광역시설 설치시 공동기금으로 사용하고, 지자체간 비선호시설에 대한 거부감을 줄일 수 있도록 비선호시설 설치지역에 대한 인센티브를 부여하는 재원으로 활용하는 방안이 강구될 필요가 있다.

도시(군)관리계획

첫째, 도시(군)관리계획의 수립절차를 간소화하여야 한다. 이를 위해 협의안건에 대한 합동협의제를 통하여 일괄적으로 조정·협의하는 방안이 강구될 필요가 있다. 그리고 중복적인 부처협의와 심의절차를 내실 있게 압축하여 도시계획 수립절차를 간소화한다. 도시(군)관리계획의 변경 및 도시(군)기본계획의 내용과 크게 다르지 않은 지구단위계획은, 당해 기초자치단체에서 결정·승인하도록 하는 방안의 검토도 필요하다. 이와 더불어 도시계획을 신규로 수립하는 경우(도시계획을 본질적으로 변경하여 신규에 준하는 경우 포함)는 통상적인 계획수립 절차를 따르되, 도시계획 내용에 본질적인 변화가 없는 계획변경은 그 결정권을 하위기관으로 위임함으로써 계획변경 절차를 단순화하는 방안도 검토될 필요가 있

다.

둘째, 도시계획위원회의 전문성을 보강할 필요가 있다. 지방자치단체의 도시계획업무 증가 및 도시계획 결정책임의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 따라서 도시계획의 전문성 제고와 업무량 증가에 대비할 수 있도록, 위원회 구성 및 운영에 대한 비전문가 참여를 최소화하여야 한다. 그리고 도시계획위원회의 전문성을 보완하기 위하여 전문위원단을 설치 운영하는 방안을 강구할 필요가 있다.

셋째, 도시계획시설의 정비를 위해 개별법에 근거한 시설계획과 도시계획의 관계 정립이 필요하다. 그 방안으로 국토계획법과 개별법에서 이중으로 규정하고 있는 사업시행절차를 간소화하고, 사업 전반에 관한 관리를 개별법에 일임하는 방안을 고려할 수 있다. 개별법상 기반시설계획과 도시(군)기본계획의 승인권자를 일치시켜서, 기본계획 승인권자와 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획의 최종 승인권자가 일치되도록 유도하는 방안의 검토도 필요하다. 마지막으로 비도시지역을 위한 공공기반시설의 설치, 정비 및 개량에 관한 보완이 필요하다. 공공기반시설을 재검토하여 도시(군)관리계획을 수립하지 않고도 설치할 수 있는 시설물을 도시계획시설에서 제외하는 등 도시계획시설을 여건변화에 맞게 정비할 필요가 있다.

제7장 결론 및 정책건의

정책건의

국토계획법은 규제 이전의 규범을 세우는 제도이므로, 사회적 여건변화에 따라 근본 틀이 흔들리는 문제는 없어야 한다. 이를 위해서는 급격한 제도 개선이나 변경은 지양하고 제도의 기본 틀 내에서 시행기준을 보완·정비하여 시행상의 혼돈을 최소화하여야 한다. 이러한 사전적인 시행기준의 정비만이 아니라 제도시행 내용이 준수될 수 있도록 사후관리장치를 강화하여 탈법적인 개발행위를 방지하여야 한다. 그리고 개별법과의 연계성 제고를 통해 제도간의 상충성을 해소하여야 하고, 중복적으로 이루어지고 있는 각종 평가제도를 연계하여 제도시

행 절차를 단순화하여야 한다. 새로 도입된 제도를 제대로 이해하고 운용할 수 있는 제도운용 환경도 중요한 바, 담당공무원과 도시계획 전문가 등을 대상으로 하는 전문교육과 실무교육을 강화하여야 한다. 또한, 제도 시행의 기초가 되는 기초정보를 확충하고 기초정보의 최신성을 유지하는 데에도 많은 노력이 경주되어야 할 것이다.

본 연구는 2003년 1월부터 시행되고 있는 제도들의 조기 정착을 위하여 시행상의 문제점을 점검하여 보완방안을 모색한 연구이다. 따라서 본 연구에서 제시한 대안은 단기적으로 제도 개선을 하는 기초자료로 활용되어, 제도 운용의 효율성과 적정성을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

연구의 특징 및 한계

이 연구는 2002년 국토계획법 제정으로 제도화된 정책수단들의 운용실태를 종합적으로 연구한 최초의 연구이다. 과제성격상 새로 도입된 제도의 시행과정상의 문제점을 분석하여 단기적인 개선 및 보완과제 도출에 연구의 초점이 맞추어져 있다. 따라서 단순한 제도 분석만이 아니라, 제도 시행 현장을 발로 뛰면서 문제점을 도출하고 구체적인 사례분석을 통해 문제점을 심층적으로 분석하였다. 이를 통해 단기적인 제도 보완의 필요성이 높고 단기적인 개선이 가능한 제도를 중심으로 개선방안을 제시하였다.

그리고 장기적인 논의와 검토가 필요한 계획체계, 계획개념 및 계획의 위상에 맞는 계획기준 등에 대해서는 개략적인 방향만을 제시하였다. 즉 광역계획, 도시(군)관리계획 등과 관련하여 분석된 문제점의 대부분은 계획체계와 계획개념 등 근본적인 문제와 직결되어 있는 부분이 많다. 따라서 본 연구에서 깊이 있는 검토를 거쳐 대안을 제시하기는 무리인 점이 발견되어 장기적인 추진과제로 제시한 한계가 있다.

향후 연구과제

국토계획법에서 도입한 각종 제도들은 우리나라의 국토를 계획적으로 관리할

수 있도록 기본틀을 바로잡기 위한 제도들로서, 향후에도 종합적인 시각에서 접근하여 지속적인 보완을 통해 정착시켜 나가야 할 제도들이다. 새로 도입된 제도들의 문제점을 최소화하고 제도 도입효과를 높이기 위한 궁극적인 개선대안은 개별제도의 시행기준을 보완하는 것만이 아니라, 각 제도 상호간의 연계성을 정확히 이해하는 바탕에서 찾아질 수 있다. 제2종지구단위계획, 개발행위허가제, 기반시설연동제 등은 상대적으로 단기적인 보완이 가능한 제도들이지만, 궁극적인 제도개선 효과는 상위의 도시(군)기본계획이나 관리계획에서 공간구조에 대한 기본틀이 제대로 잡혀져 있을 때 극대화할 수 있다. 따라서 한 제도의 개선이 다른 제도의 문제를 야기 시키거나 개선효과를 제약하는 요인이 되지 않도록 상호간의 연계체계를 면밀히 검토하여 개선시켜나가는 연구가 지속되어야 할 것이다.

차 례

발 간 사	i
서 문	iii
요 약	v

제1장 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구범위	2
3. 연구방법	4
1) 제도분석	4
2) 사이버 민원 분석 및 면담조사	4
3) 연구협의회 및 워크숍개최	6
4) 설문조사	6
5) 사례지역 분석	7
4. 선행연구와의 차별성	9

제2장 신 국토관리 정책수단의 주요내용

1. 국토관리체계의 개편 배경	11
2. 국토관리체계의 기본방향과 의의	12
1) 비도시지역의 계획적 관리	12

2) 친환경적·계획적 개발 유도	13
3. 국토관리체계의 주요 내용	13
1) 계획체계	13
2) 친환경적·계획적 정책수단	17

제3장 신 국토관리 정책수단의 운용 현황

1. 운용 현황 개관	43
2. 도시계획(광역·기본·관리계획)	44
3. 제2종지구단위계획	45
4. 토지적성평가	47
5. 개발행위허가제	48
6. 기반시설연동제	54

제4장 신 국토관리 정책수단의 운용상의 문제점

1. 도시(군)기본계획	65
1) 제도 시행 기준상의 문제점	65
2) 타 제도 연계상의 문제점	70
3) 제도 운영상의 문제점	72
2. 제2종지구단위계획	73
1) 제도 시행 기준상의 문제점	73
2) 타 제도 연계상의 문제점	76
3) 제도 운영상의 문제점	80
3. 토지적성평가	82
1) 제도 시행 기준상의 문제점	82
2) 타 제도 연계상의 문제점	97
3) 제도 운영상의 문제점	100
4. 개발행위허가제	103
1) 제도 시행 기준상의 문제점	103
2) 타 제도 연계상의 문제점	108

3) 제도 운영상의 문제점	110
5. 기반시설연동제	113
1) 제도 시행 기준상의 문제	113
2) 타 제도 연계상의 문제	116
6. 정책수단 운용의 문제점 요약	117

제5장 신 국토관리 정책수단의 보완 발전방향

1. 제도 보완의 기본방향	119
2. 도시(군)기본계획	121
1) 단기적 보완방안	121
2) 장기적 개선과제	127
3. 제2종지구단위계획	131
1) 단기적 보완방안	132
2) 장기적 개선과제	137
4. 토지적성평가	137
1) 단기적 보완방안	138
2) 장기적 개선과제	162
5. 개발행위허가제	162
1) 단기적 보완방안	163
2) 장기적 개선과제	169
6. 기반시설연동제	170
1) 단기적 보완방안	171
2) 장기적 개선과제	179

제6장 신 국토관리 정책수단의 장기적 추진과제

1. 광역계획	183
1) 계획의 정체성 강화	183
2) 계획의 실천성 제고	184
2. 도시(군)관리계획	185

1) 계획수립 절차의 간소화	185
2) 도시계획시설의 정비	187
3) 지방도시계획위원회의 전문성 강화	190

제7장 결론 및 정책건의

1. 연구결과의 요약 및 정책건의	191
1) 도시(군)기본계획	192
2) 제2종지구단위계획	194
3) 토지적성평가제도	196
4) 개발행위허가제	198
5) 기반시설연동제	200
6) 장기적인 추진과제	202
2. 개선방안의 정책효과	205
3. 연구의 특징 및 한계	207
4. 향후 연구과제	207
참 고 문 헌	209
SUMMARY	213
부 록	217

표 차례

<표 1-1> 제2종지구단위계획 조사·면담 지역	5
<표 1-2> 조사대상지역의 제2종지구단위계획 현황	5
<표 1-3> 기반시설연동제 조사·면담 지역	5
<표 1-4> 연구방법	8
<표 1-5> 주요 선행연구와의 차별성 요약	10
<표 2-1> 도시계획시설의 분류	16
<표 2-2> 제2종지구단위계획구역 구분	19
<표 2-3> 개발진흥지구로 지정할 수 없는 지역	22
<표 2-4> 관리지역에 지정되는 개발진흥지구 입지기준	22
<표 2-5> 의무적 기반시설의 계획구역 유형별 작성항목(예시)	23
<표 2-6> 제2종지구단위계획 유형별 행위규제완화 내용	23
<표 2-7> 평가체계Ⅱ 적용대상	26
<표 2-8> 적성평가지표의 구분	27
<표 2-9> 개발행위허가제의 적용범위	32
<표 2-10> 연접개발 제한을 적용하지 않는 경우(녹지·관리·자연환경보전지역)·	33
<표 2-11> 면적제한을 적용하지 않는 개발행위	33
<표 2-12> 개발행위허가 제한의 대상지역	34
<표 2-13> 도시계획위원회 심의를 요하지 않는 개발행위	35
<표 2-14> 각급 도시계획위원회의 심의대상	35
<표 2-15> 기반시설부담구역을 지정할 수 있는 지역	40

<표 2-16> 기반시설부담구역으로 지정할 수 있는 주변지역의 요건	40
<표 2-17> 개발행위자가 설치 또는 확보해야 하는 기반시설 등	41
<표 2-18> 기반시설부담구역제와 주택법·택촉법상 시행자 부담대상 기반시설 비교·	41
<표 3-1> 정책수단 시행 현황	43
<표 3-2> 도시(군)관리계획 진행단계별 현황	45
<표 3-3> 제2종지구단위계획 지역별·유형별 현황	46
<표 3-4> 제2종지구단위계획 진행단계별 현황	46
<표 3-5> 토지적성평가 추진 현황(2004년 7월 현재)	47
<표 3-6> 토지적성평가 용역발주계획 설문결과	48
<표 3-7> 개발행위허가 현황(2003년 1월 1일~12월 31일)	49
<표 3-8> 허가목적별 개발행위허가 현황	50
<표 3-9> 지목별 개발행위허가 현황	52
<표 3-10> 용도지역별 개발행위허가 현황	53
<표 3-11> 거주지별 개발행위허가 현황	54
<표 3-12> 기반시설부담구역을 추진 중에 있던 도시개발 및 정비사업 지구(서울시)·	55
<표 3-13> 서울시 기반시설연동제 관련 학술연구용역의 과업내용	57
<표 3-14> 용도상향지역에 대한 기반시설부담비용 산정(예)	58
<표 3-15> 화성시 “기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립” 용역사업의 개요	61
<표 3-16> 기초조사에 의한 기반시설연동제 운용실태(요약)	64
<표 4-1> 농촌의 부처별 생활환경정비사업 내역	71
<표 4-2> 제2종지구단위계획 기준의 상세성 사례	74
<표 4-3> 단위 관리지역의 면적 분포 현황	75
<표 4-4> 사전환경성검토 실시 대상	76
<표 4-5> 환경영향평가 및 교통영향평가 대상	77
<표 4-6> 농지·산지·초지 전용허가권	79
<표 4-7> 평가지표별 가중치	85
<표 4-8> 가중치 적용과 비적용시 급경사지의 등급 분포	86
<표 4-9> 우선보전 및 개발등급 요소	89
<표 4-10> 적성평가지침상의 도시용지비율 지표의 적성값 기준	90

<표 4-11> 법정동·리 단위의 도시용지비율의 분포(전국 집계표)	91
<표 4-12> 공적규제지역 분포(남해군 사례)	93
<표 4-13> 기개발지면적 분포(남해군 사례)	95
<표 4-14> 별도관리지역·공적규제지역의 구분	97
<표 4-15> 토지적성평가제도의 이해도 설문결과	101
<표 4-16> 개발행위허가제 관련 질의내용의 유형	112
<표 4-17> 제도별 문제점 요약 및 시사점 도출	118
<표 5-1> 토지이용계획상의 보완사항	122
<표 5-2> 농촌 정주환경 정비에 관한 계획 보완사항	123
<표 5-3> 관리지역 세분상의 보완사항	125
<표 5-4> 인구지표 설정상의 개선	126
<표 5-5> 경관 및 미관계획 지침상의 개선	126
<표 5-6> 도시기본계획의 정체성 제고를 위한 보완사항	129
<표 5-7> 시설계획과 기본계획 승인권자 개선사항	130
<표 5-8> 제2종지구단위계획 기준의 보완사항	132
<표 5-9> 제2종지구단위계획구역 면적 규정의 보완사항	134
<표 5-10> 기초조사 절차의 간소화 사항	134
<표 5-11> 공공편의시설거리지표의 보완	139
<표 5-12> 평가지표별 가중치	142
<표 5-13> 종합적성값 산정방법의 개선	144
<표 5-15> 지역유형별 토지적성등급의 활용 예시	150
<표 5-16> 토지적성평가 기초단위의 장·단점 비교	155
<표 5-17> 토지적성평가관련 교육규정의 보완사항	157
<표 5-18> 기반시설부담구역 제외 기준 보완사항	172
<표 5-19> 기반시설비용부과기준 보완	173
<표 5-20> 도로에 대한 기반시설부담 기준 보완사항	175
<표 5-21> 기반시설 비용부담 제도에 대한 법적 규정 보완사항	176
<표 6-1> 도시(군)관리계획수립단계별 협의 부서	186

그림 차례

<그림 1-1> 연구의 내용적 범위	3
<그림 1-2> 연구의 흐름 및 체계	9
<그림 2-1> 국토계획법에 의한 도시계획체계	15
<그림 2-2> 제1종 및 제2종지구단위계획 절차	20
<그림 2-3> 토지적성평가지표 구성 틀	27
<그림 2-4> 토지적성평가 절차	28
<그림 2-5> 개발행위허가 절차	37
<그림 4-1> 제2종지구단위계획 결정절차별 소요기간	81
<그림 4-2> 관리지역(남해군 사례)	83
<그림 4-3> 4·5등급 분포도(남해군 사례)	84
<그림 4-4> 농림지역 평가체계Ⅱ 평가결과 사례	87
<그림 4-5> 재해발생위험지역 현황도	92
<그림 4-6> 공익임지 분포도(남해군 사례)	94
<그림 4-7> 기개발지 분포(남해군 사례)	96
<그림 5-1> 제도간의 연계체계	120
<그림 5-2> 제2종지구단위계획제도 개선의 기본틀	131
<그림 5-3> 토지적성평가제도 개선의 기본틀	138
<그림 5-4> 표고 200m 이상 필지의 적성등급 분포(현행 지침)	145

<그림 5-5> 표고 200m 이상 필지의 적성등급 분포(개선 대안)	146
<그림 5-6> 기개발지거리별 적성등급 분포(현행 지침)	146
<그림 5-7> 기개발지거리별 적성등급 분포(개선 대안)	146
<그림 5-8> 경지정리지역거리별 적성등급 분포(현행 지침)	147
<그림 5-9> 경지정리지역거리별 적성등급 분포(개선 대안)	147
<그림 5-10> 관리지역 구분의 기본틀	150
<그림 5-11> 지역유형구분(예)	151
<그림 5-12> 토지적성평가와 계획의 상호보완관계 인식정립	152
<그림 5-13> 현지검증방법 개념도	159
<그림 5-14> 현지검증대상지역 구분도	160
<그림 5-15> 적성등급과 토지이용간의 불일치 지역 예시도	160
<그림 5-16> 등급조정 개념도	161
<그림 5-17> 현지검증 및 적성등급 조정 양식	161
<그림 5-18> 개발행위허가제 개선의 기본틀	163
<그림 5-19> 기반시설연동제 개선의 기본틀	170

1

연구개요

이 장에서는 이 연구를 수행하게 된 배경과 목적, 연구범위를 서술하고, 연구 수행 방법을 제시한다. 이 연구에서 주로 검토할 내용은 계획적 국토관리를 위해 2002년 제정된 국토계획및이용에관한법률에서 도입한 정책수단 중에서 광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획, 제2종지구단위계획, 토지적성평가제도, 개발행위허가제, 기반시설연동제이다. 이들 제도를 중심으로 2003년 1월부터 시행된 운영현황과 시행상의 문제점을 검토하여, 제도개선 방안을 단기적인 보완방안과 장기적인 개선방향으로 구분하여 제시한다.

1. 연구의 배경 및 목적

2000년 발표된 제4차 국토계획은 "환경과 개발의 통합원칙"을 정책기조로 제시하였다. 이를 실현하기 위하여 선계획·후개발의 체계 확립을 주요내용으로 국토의계획및이용에관한법률(이하 "국토계획법"이라 함)이 2002년 2월 4일 제정·공포하였다. 국토계획법은 국토의 계획적 이용과 개발을 유도하기 위하여 도시지역과 비도시지역을 통합하여 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획을 수립토록 하였다. 이를 뒷받침하기 위해 토지적성평가제도, 제2종지구단위계획제도, 개발행위허가제도, 기반시설연동제도 등 여러 가지 새로운 제도적 장치들이 도입되었다. 그 후 약 1년 동안의 하위법령과 세부운영지침을 갖추기 위한 준비 과정을 거쳐 2003년 1월 1일부터 시행되고 있다.

이러한 제도들의 도입으로 기초자료 조사부터 공간계획 수립 및 개별적인 개발에 이르는 도시계획 및 개발의 전 과정을 유기적으로 연계한 선계획·후개발 이념을 실현하기 위한 이상적인 국토관리체계가 갖추어지게 되었다. 그러나 의욕에 비해 시행에 필요한 사전준비는 크게 미흡하였다. 도시·비도시지역을 포괄하는 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획이 비도시지역에서 어떻게 구체화될 수 있는지, 대규모 개발을 유도하기 위하여 도입한 제2종지구단위계획제도가 기대했던대로 활용될 수 있는 것인지, 토지적성평가와 도시(군)관리계획과는 연계되고 있는 것인지, 기반시설연동체가 제대로 작동될 수 있는지 등등에 대한 검토와 대비가 부족한 상태이다. 그 결과 국토계획법이 시행된지 1년이 넘는 지금, 이들 제도 가운데 일부는 아직 제 자리를 잡지 못하여 당초의 기대만큼 원활하게 운영되지 못하고 있는 실정이다. 또 새로운 제도들이 갑작스럽게 도입·시행되면서 일선 시·군에서는 행정업무가 매끄럽게 처리되지 못하는가 하면, 이와 함께 적지 않은 민원이 발생하고 있다.

따라서 의욕적으로 도입한 신제도가 원활하게 착근할 수 있도록 하고, 시행 초기단계부터 제도운영 과정에서의 문제점을 지속적으로 분석하여 보완하는 한편, 국토계획법의 선계획·후개발 체계를 더욱 공고히 하고, 장기적인 관점에서 국토이용체계 전반에 대한 발전방향을 구체화하는 연구가 필요하다.

이 연구는 신제도의 조기 정착을 도모하고 실천성을 높이고자 국토계획법에서 도입한 각종 제도적 장치들의 운용실태를 분석하고, 이를 바탕으로 단기적인 제도 보완방안을 모색하는 한편, 국토이용체계 개편과 관련한 장기적 발전방향을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

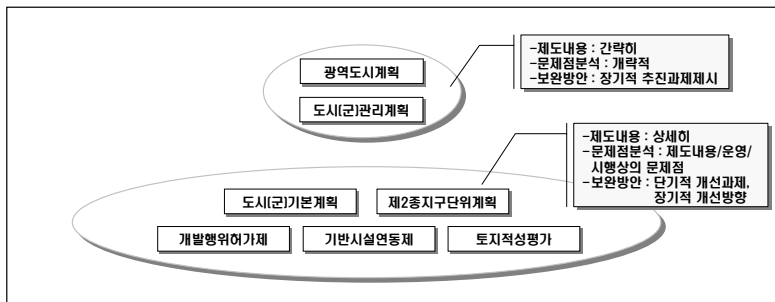
2. 연구범위

국토계획법에서는 토지의 난개발을 방지하고 계획적 국토관리를 위해 광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획으로 계획체계를 개편하여 비도시지역도 도시계획기법에 의해 관리하도록 하였다. 또한 계획 수립에 필요한 기초조

사를 강화하고자 환경성검토제도, 토지적성평가제도를 도입하였고, 비도시지역에서의 계획적 개발을 유도하기 위하여 제2종지구단위계획제도를 도입하였다. 일정규모 이하의 개발의 경우도 주변지역 여건을 고려하여 개발을 관리할 수 있도록 개발행위허가제를 도입하였고, 기반시설이 미비된 난개발을 방지하기 위하여 기반시설연동제를 도입하였다.

이들 새로 개편 또는 도입된 제도 중에서 광역도시계획, 도시(군)관리계획은 아직 본격적으로 시행된 사례가 많지 않다. 또한 계획의 정체성, 계획이념, 계획의 내용과 그 구체성 등 근본적인 문제에 관해 아직도 많은 이견이 있어 상당기간 논의가 필요한 상황이다. 따라서 이 연구에서 광역도시계획, 도시(군)관리계획과 관련하여 분석한 각종 문제점과 제도개선 내용은 추후의 논의를 거쳐 별도의 자료집(Working Paper)으로 발간하고, 본 연구에서는 개략적인 향후 추진과 제만을 제시하도록 한다. 즉 제2장의 국토관리제도의 주요내용 부분에서 제도내용을 간략히 소개하고, 이들 제도의 문제점과 관련해서 장기적인 개선방향을 제시하기로 한다.

이 연구는 그 밖의 제도들, 즉 현재 활발하게 시행되고 있거나 또는 본격적으로 시행되지는 않지만 원활한 시행을 위하여 단기적인 보완이 필요한 도시(군)기본계획, 제2종지구단위계획제도, 토지적성평가제도, 개발행위허가제도, 기반시설연동제를 중심으로 제도 내용, 제도 시행 이후 지난 1년 동안의 제도 운영현황, 제도시행상의 문제점, 제도 개선방안을 검토하도록 한다. 제도 보완은 단기적인 보완방안과 장기적인 개선방향으로 구분하여 서술하도록 한다.



<그림 1-1> 연구의 내용적 범위

3. 연구방법

이 연구에서는 제도분석, 면담조사, GIS분석, 사이버민원 분석, 연구협의회 및 워크숍 개최, 설문조사 등을 추진하였다.

1) 제도분석

우선 국토계획법, 시행령, 지침에서 규정하고 있는 제도 내용을 분석하여, 개별 정책수단의 제도 내적 문제점을 조사하고, 정책수단 상호간의 연계성 측면에서의 문제점을 파악하여 개선방안을 도출하였다.

2) 사이버 민원 분석 및 면담조사

건설교통부 홈페이지에 게재된 사이버민원 내용을 분석하여, 제도시행상의 주된 고충사항과 이해도를 파악하였다. 관련업무를 담당하고 있는 일선공무원, 엔지니어링회사 전문가 등을 대상으로 면담조사를 실시하여 제도운영상의 문제점을 보다 깊이 있게 파악하고 개선방향을 도출하였다. 제도별 면담조사 내용을 보면 다음과 같다.

(1) 제2종지구단위계획제도

제2종지구단위계획에 대한 면담조사는 제2종지구단위계획을 수립하고 있는 지자체와 수립하지 않은 지자체를 대상으로 2004년 4월부터 6월 사이에 실시하였다. 조사대상 지역은 수도권과 비수도권, 시행지역과 미시행지역으로 구분하여, 시행지역에서는 지구단위계획 수립상의 애로사항과 문제점, 미시행지역에서는 미시행 사유와 문제점을 파악하였다.

<표 1-1> 제2종지구단위계획 조사·면담 지역

구분	시행지역	미시행지역
수도권	용인시, 안성시	평택시, 이천시, 여주군
비수도권	아산시, 진천군, 남제주군	익산시, 의성군, 홍천군, 김해시

<표 1-2> 조사대상지역의 제2종지구단위계획 현황

(단위 : m²)

구분	위치		면적	개발유형	진행단계
	시도	시군			
수도권	경기도	용인시	91,619	특정형	수립작성
	경기도	안성시	57,733	유통형	수립작성
비수도권	충남	아산시	206,000	산업형	심의중
	충북	진천군	35,000	산업형	입안공고

(2) 기반시설연동제

개발압력이 높은 지역에서 이루어지는 실제 운용사례를 중점적으로 수집하기 위하여, 수도권에서는 서울시청, 경기도청 및 화성·용인 시청을, 비수도권에서는 부산·대구·김해시청 및 칠곡군청 등을 대상으로 관련공무원에 대한 면담 및 방문조사를 실시하였다. 서울시청·경기도청을 대상으로 한 기초조사와 전국의 일부 주요지역에 대한 방문조사가 순차적으로 진행되었다.

<표 1-3> 기반시설연동제 조사·면담 지역

구분	시행 준비지역	미시행지역
수도권	서울시, 화성시, 하남시	용인시
비수도권	당진군	부산시, 대구시, 김해시, 칠곡군

(3) 개발행위허가제

개발행위허가제는 4개 시·군(경기도 광주, 충북 청주, 충남 금산군, 강원도 홍천군)을 대상으로 관련공무원 면담조사를 실시하였다. 아울러 제도 시행과정에서 발생하고 있는 문제의 소재와 유형 등을 파악하기 위해 민원인과 시·군관련

부서 공무원 등이 건설교통부에 제출한 질의와 이에 대한 회신자료를 분석하였다. 질의회신자료의 분석은 2003년 1월 1일 ~ 12월 31일 사이에 건설교통부 홈페이지의 사이버민원을 통해 처리된 자료를 대상으로 하였다.

3) 연구협의회 및 워크숍개최

도시계획전문가, 대학교수, 중앙공무원, 지방공무원 등과 가진 연구협의회(2004년 3월)와 두 차례의 워크숍(2004년 8, 9월)을 개최하여 제도별 문제점과 보완과제를 논의하였다. 계획체계와 관련해서는 계획내용 및 범위, 타 계획과의 위상관계, 계획의 정체성에 대한 문제가 제기되었다. 특히 도시(군)기본계획의 경우 정책 및 전략계획의 실제와 그 실효성에 대한 논의가 있었다.

그리고 제2종지구단위계획, 개발행위허가제, 토지적성평가, 기반시설연동제에 대해서는 이제 시작하는 단계이기 때문에 제도에 대한 이해도, 제도 시행기준, 절차, 방법상의 문제와 보완에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 제2종지구단위계획의 경우 계획법적 특성과 개발법적 특성의 차이에 따른 개발절차의 복잡성 문제, 개별법과의 연계성 문제가 논의되었다. 개발행위허가제는 연접개발제의 규정의 형평성 문제, 허가기준의 모호성과 행정시스템상의 문제 등이 논의되었다. 기반시설연동제는 기반시설부담구역의 지정요건과 지정규모, 부담기준 등의 문제점이 논의되었다. 토지적성평가에 대해서는 검증비용 및 기간 등에 대한 논의가 있었다.

또한 제도별로 제도분석 및 면담조사를 통해 도출한 문제점과 보완방안에 대해 관련 전문가에게 서면으로 자문을 구하여 문제점과 제도개선사항에 대한 내용을 검토하였다.

4) 설문조사

개별 제도의 특성에 따라 면담조사나 제도 분석으로 파악할 수 없는 문제점을

분석하기 위하여 토지적성평가는 토지적성평가 실무담당자(지자체 공무원, 엔지니어링 회사)를 대상으로 설문조사를 실시하여 제도 이해도와 시행상의 문제점, 개선요구사항 등을 조사하였다(<부록 7> 참조).¹⁾

5) 사례지역 분석

국토계획법에서 도입한 각종 정책수단들은 아직 시행된 경험이 많이 축적되어 있지 않고, 매우 기술적이고 전문적인 내용으로 구성되어 있다. 따라서 앞에서 서술한 면담조사, 연구협의회, 설문조사를 통해서 구체적인 문제점을 파악하는 데에 한계가 있다. 따라서 면담조사, 연구협의회 등을 통해 제도전반의 문제점을 파악한 후 구체적인 사례분석으로 제도 시행기준 및 방법상의 문제점 등을 분석하였다.

우선 개발행위허가제는 개발사업별로 시행되므로 구체적인 내용과 시행 실적을 파악하기 위해서는 각 시·군에서 기록·관리하는 개발행위허가대장 자료를 조사하여야 한다. 그러나 허가대장을 장부 형태에 수기방식으로 기재·관리하는 시·군이 많아 모든 시·군의 허가대장을 조사하기 어려웠을 까닭에 조사가능한 시·군을 선별하여 조사하였다.

토지이용상황 및 개발수요 등의 지역특성을 고려하여 수도권지역·지방도시·농촌지역·산촌지역의 4개 지역군으로 나눈 다음, 각 지역에서 1개 시 또는 군을 사례지역으로 선정하는 방법을 택하였다. 사례지역으로는 수도권지역에서는 경기도 광주시, 지방도시에서는 충북 청주시, 농촌지역에서는 충남 금산군, 산촌지역에서는 강원도 홍천군이 선정되었다. 이들 시·군의 개발행위허가대장 자료를 입수·분석하여 허가목적·지목·용도지역·수허가자 거주지별 허가건수 및 면적 등 전반적인 허가실태를 파악하였다.

토지적성평가의 경우는 토지적성평가 지표 및 평가기준과 관련한 문제점을 심

1) 조사기간 : 2004. 3월 11일~4월 9일, 조사대상자 : 토지적성평가 담당공무원, 엔지니어링 회사 담당자 360명, 유효설문 응답자 : 137명

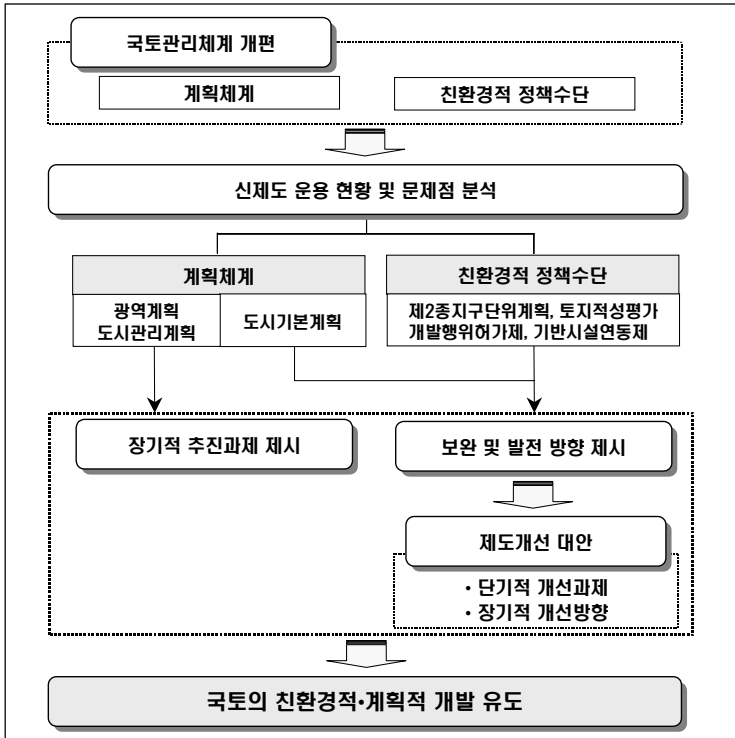
층적으로 분석하기 위하여 남해군을 사례지역으로 선정하여 통계분석 및 GIS분석을 통하여 적성평가지표 및 기준상의 문제점을 분석하였다.

기반시설연동제에 있어서는 개발압력이 높은 지역에서 이뤄지는 실제 운용사례를 중점적으로 수집하기 위하여, 우선 수도권과 전국의 일부 주요지역의 관련 공무원을 대상으로 기반시설부담구역제도의 운영상 문제점과 개선방향에 대한 기초적인 면담조사를 실시하였다. 기초조사 결과, 수도권의 서울·화성·하남과 비수도권의 당진이 전국의 지자체를 선도하여 기반시설부담구역을 지정하였거나 또는 그 지정을 검토하고 있는 것으로 파악되었다. 현재 이들 지역의 대부분은 해당구역에 대한 기반시설부담계획의 수립을 추진하고 있다.

이에 따라 기반시설부담구역제도의 주요 사례지역으로는 균형발전촉진지구(서울시), 도시지역 및 관리지역(화성시), 개발제한구역 해제·조정지역(화성시·하남시), 주거개발진흥지구(당진군) 등을 대상으로 분석하였다. 그러나 이들 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립관련 주요 추진사례들은 그 대부분이 현재까지 연구용역을 진행하는 단계에 있기 때문에, 정확한 실태파악이 어려운 실정이다.

<표 1-4> 연구방법

구 분	조사방법
광역도시계획	· 제도분석 · 면담조사(국토연 계획수립관계자, 광역지자체 공무원) · 사이버민원분석 · 기존문헌분석
도시(군)기본계획	· 제도분석 · 문헌조사 · 사례조사
도시(군)관리계획	· 제도분석 · 민원분석 · 공무원 면담조사(6개 시군)
제2종지구단위계획	· 제도분석 · 전문가 면담 · 공무원 면담조사(12개 시군)
토지적성평가	· 제도분석 · 설문조사(공무원, 엔지니어링회사 직원대상) · 사례지역분석(1개 시군) · 공무원 면담조사
개발행위허가제	· 제도분석 · 사례지역분석(4개 시군) · 공무원 면담조사(4개 시군)
기반시설연동제	· 제도분석 · 전문가 면담 · 공무원면담조사(8개 시군)



<그림 1-2> 연구의 흐름 및 체계

4. 선행연구와의 차별성

최근 도시(군)기본계획, 토지적성평가에 대해 일부 시범사업이 진행되고 있다. 특히 토지적성평가에 대해서는 본원에서 추진한 연구 등으로 전반적인 문제점 분석과 운용현황 등이 검토되었다. 그러나 이를 제외한 대부분의 연구가 제도 시행 전에 선행적으로 이루어진 것이기 때문에, 대부분의 선행연구는 국토계획법에서 규정한 각종 제도적 장치들을 도입하는데 필요한 기초연구였다. 개발행위 허가제, 기반시설연동제 등은 선행연구가 거의 없는 실정이다.

따라서 이 연구는 제도 시행 이후에 나타나는 문제점들을 분석하고 대안을 검토한 연구로서, 개별제도가 아닌 국토계획법에서 도입한 각종 정책수단 전반과

그들 상호간의 문제점이나 그 보완방안을 제시하는 연구라는 점에서 기존의 연구와 크게 차이가 있다.

<표 1-5> 주요 선행연구와의 차별성 요약

구분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<국도이용체계 개편에 따른 세부운영방안 연구> -국도계획법에서 도입한 각종 제도적 장치들의 세부 운용방법 연구	-선행연구 및 관련법제 분석 -각종 제도적 장치의 운용기준 분석 -설문조사 및 민원분석	-용도지역지구제 세부운영방안 -제2종지구단위계획 세부운영방안 -개발행위허가제 세부운영방안 -기반시설연동제도 운영방안
	2	<지속가능한 국도이용관리를 위한 토지적성평가기법의 활용에 관한 연구> -토지적성평가방법 및 세부 운영기준	-문헌조사, 외국사례조사 -사례지역을 대상으로 세부기법의 시뮬레이션 실시 -전문가조사 및 전문가/공무원 의견수렴	-토지적성평가 방법 및 절차 -토지적성평가 지표 -토지적성평가 기준 -토지적성평가등급 구분방법
	3	<토지적성평가제도의 개선방안에 관한 연구> -토지적성평가제도 운용상의 문제점과 개선방안 연구	-선행연구 및 관련법제 분석 -GIS분석기법을 활용해 토지적성평가를 실시하고 평가방법, 기준, 등급구분상의 문제점등을 분석	-평가체계 I 과 II의 운영상의 문제점 분석 -평가체계 I, II의 개선방안 제시
	4	<국도계획법상 비시가화지역 관리제도의 한계와 개선방안에 관한 연구> -비시가화지역에 적용되는 도시(군)기본계획 등의 계획유형간 상관관계분석을 통한 관리방안 도출	-비시가화지역의 계획체계분석을 통한 문제점 및 개선방안 도출	-광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획, 지구단위계획의 체계화 방안
	5	<지구단위계획의 효율적 운용방안 연구> -지구단위계획의 효율적 운용방안제시 -지구단위계획의 실효성 제고방안 제시	-문헌조사 -면접 및 설문조사	-지구단위계획의 이론적 검토 -지구단위계획제도의 현황 및 문제점 분석 -외국의 관련제도 검토 -주요과제 도출 및 제도개선 방향설정 -지구단위 운용효율화 방안 제시
	6	<한국에 있어 광역도시계획의 도입과 향후 과제> -광역도시계획 제도를 개편하고 향후 개선방안 제시	- 문헌조사 -외국 사례조사	-계획과정에서 나타난 이슈와 문제점 정리 -적절한 거버넌스와 제도적 기반의 필요성 제시
	7	<국도기본법과 국토계획법에 대한 국토계획체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구> -국도기본법과 국토계획법 내용개관 및 향후 개선방안 제시	- 문헌조사	-국도기본법과 국토계획법의 관계 및 내용 개관 -국도기본법 및 국토계획법의 문제점 분석 -향후 개선방안 제시
본 연구	-국도계획법에 의거하여 도입된 제도적 장치들의 시행과정상의 문제점을 분석하여 개선방안 도출	-담당공무원 및 관련 엔지니어링 회사담당자 면담 -운영실태 및 사례분석 -제도적 장치 상호간의 연계성과 중복성 분석	-국도계획법상의 정책수단(제2종지구단위계획, 개발행위허가제 등)의 운영실태 분석 -정책수단별 문제점 분석 -계획적 국토관리수단의 조기 정착 및 실천성 제고방향	

2

신 국토관리 정책수단의 주요내용

이 장에서는 국토관리체계 개편의 배경과 그 의의를 정리한다. 그리고 국토계획법에서 도입한 정책수단을 계획체계와 친환경적 정책수단으로 나누어 도입배경, 제도 시행기준, 절차와 같은 제도 내용을 서술한다. 아울러 2003년 1월 시행된 이후 시행령이나 지침에서 변경된 사항을 정리하여 제시한다.

1. 국토관리체계의 개편 배경

1990년대 초반 규제완화의 흐름을 타고 준농림지역제도가 도입되었다. 준농림지역은 가용토지 공급 확대를 통한 부동산시장 안정을 도모하기 위하여 도입되었다. 그러나 계획기반이 미비한 상태에서 전국토의 약 26%에 달하는 광대한 면적을 개발가능지로 지정함으로써 비도시지역의 난개발 문제가 초래되었다. 이 같은 난개발 문제를 근원적으로 차단하기 위하여 계획이 없으면 개발이 없다는 “선계획·후개발”의 원칙을 확립하고, 이를 위한 대폭적인 제도 개편이 있었다. 국토건설종합계획법을 보완한 국토기본법의 제정과 도시계획법과 국토이용관리법을 통합한 국토의계획및이용에관한법률 제정이 그것이다.

국토기본법은 전국계획·특정지역계획·도계획·시군계획(국토건설종합계획법), 국토이용계획(국토이용관리법), 광역도시계획·도시(군)기본계획·도시개발비계획·지구단위계획(도시계획법) 등 다원화되어 있던 국토이용관련 계획체계를 정비하기 위한 것이다. 즉 국토기본법에 의해 국토에 관련된 모든 계획을

국토계획의 틀 내로 통합하여 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획으로 일원화하고, 국토종합계획과 시군별 도시계획이 상호 연계될 수 있도록 광역도시계획과 도종합계획을 수립하도록 하였다.

한편, 국토계획법에서는 계획체계를 광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획, 지구단위계획으로 정비하고, 계획적 국토관리를 위하여 용도지역·용도지구·용도구역제를 개편하였다. 또한 비도시지역에 대한 도시계획 수립, 토지적성평가제도 도입, 개발행위허가제도 확대, 기반시설연동제도 등을 도입하였다.

2. 국토관리체계의 기본방향과 의의

1) 비도시지역의 계획적 관리

과거 준농림지역에서 난개발이 발생하게 된 근본 원인은 개발과 보전을 구분할 수 있는 공간계획이 없었기 때문이다. 이에 따라 종래 도시계획법과 국토이용관리법에 의해 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 이원적으로 관리되던 국토이용관리체계를 하나로 통합하여 행정구역 단위로 도시계획을 수립하도록 개편하였다.

종전 국토이용관리법상의 국토이용계획은 용도지역·지구를 지정하는 것일 뿐, 비도시지역에 대한 토지이용계획 기능이 결여되었고 용도지역별 행위제한도 개별법에 위임되어 있었다. 국토계획법에서는 “선계획·후개발” 이념을 확립하고, 이러한 이념에 따라 비도시지역도 도시계획수법을 적용하여 관리하기 위하여 도시지역과 비도시지역을 통합하는 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획을 수립하도록 규정하였다. 즉 시지역은 도시기본계획과 도시(군)관리계획을, 군지역은 군기본계획과 군관리계획을 수립하게 된다. 이에 따라 비도시지역에 대해서도 토지이용계획, 기반시설계획, 개발사업계획을 수립하고, 지역지구별 행위제한을 시행할 수 있는 기반을 마련하여 비도시지역의 종합계획 부재, 토지이용계획 부재, 집행수단 부재 등의 문제를 해소하도록 하였다.

이는 도시지역과 비도시지역의 구분이 없어지는 도시생활권의 광역화 추세에 대응하여, 도시지역만이 아니라 비도시지역을 포함하여 보다 광역적이고 종합적인 차원에서 도시성장을 제어하고 관리하는 도시성장관리체계를 구축할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다는 데에 의미가 있다.

2) 친환경적·계획적 개발 유도

국토계획법은 상술한 공간계획체계의 확립과 함께 계획 수립을 위한 기초조사 단계에서 기초자료조사, 토지적성평가제도, 환경성검토제도를 도입하였다. 이는 개발계획으로 인해 환경 생태적으로 보전이 필요한 지역 등이 파괴되는 위험을 사전에 방지하고, 주변지역 여건과 토지 특성에 적합한 공간계획이 수립될 수 있도록 하기 위해서이다.

또한 제2종지구단위계획제도를 도입하여 일정규모 이상으로 계획적 개발이 일어나도록 유도함으로써 소규모 산발적 개발로 인한 난개발을 방지하도록 하였다. 그리고 개발행위허가제도를 강화하여 법령에 맞더라도 기반시설이 부족하거나 주변경관과 조화를 이루지 못하는 경우에는 개발을 불허하거나 조건부로 허가하도록 하였다. 기반시설의 용량 범위 내에서 개발을 허용하는 기반시설연동제를 도입하여 기반시설이 뒷받침되지 않는 무분별한 개발을 억제하는 등, 다양한 정책수단을 통하여 친환경적·계획적인 국토관리를 지향하고 있다.

3. 국토관리체계의 주요 내용

1) 계획체계

국토계획법은 도시계획체계를 광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획으로 확립하고, 도시지역과 비도시지역을 포괄하는 행정구역 단위로 계획을 수립하도록 함으로써 비도시지역에서도 도시계획기법을 적용하도록 하였다.

우선 광역도시계획은 2개 이상 시·군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 광역시설을 체계적으로 정비하는 장기발전방향을 제시하는 계획이다.

도시(군)기본계획은 국토종합계획, 광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군 행정구역의 기본적인 공간구조와 장기 발전방향을 제시하며 도시(군)관리계획의 지침이 된다. 도시(군)기본계획은 시·군의 물적 공간적 측면만이 아니라 사회 경제적 측면까지 포괄하는 종합계획이며, 시·군의 주요 지표와 도시관리전략을 제시하여 하위계획인 도시(군)관리계획의 기본이 되는 전략계획이다. 도시(군)기본계획은 도시공간구조와 발전방향을 제시하는 물론 토지이용, 교통, 환경 등에 대한 종합계획이 되어야 하며, 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이고 개괄적으로 수립되어야 한다. 도시(군)기본계획을 정비할 경우에는 수정이 필요한 부분만을 보완하도록 하여 계획의 연속성이 유지되도록 하는 한편, 부문별 계획이 기본계획의 정책방향에 부합하고 효과적으로 목표를 달성할 수 있도록 계획의 통일성과 일관성을 유지하도록 되어 있다.2)

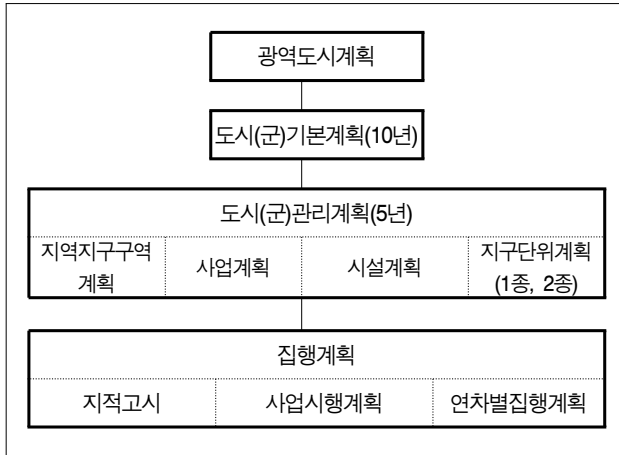
도시(군)기본계획은 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립하며,3) 건설교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 승인한다.4) 도시(군)기본계획의 계획기간은 20년이고, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 5년마다 관할구역의 도시(군)기본계획에 대하여 그 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 이를 정비하여야 한다.

한편, 도시(군)관리계획은 시·군의 개발·정비·보전을 위하여 수립하는 계획이다. 즉, 도시(군)관리계획은 용도지역·용도지구·용도구역의 지정 및 변경, 기반시설의 설치·정비·개량, 도시개발사업 및 재개발 사업, 지구단위계획구역의 지정·변경 등에 대한 계획을 수립하는 것이다. 도시(군)관리계획은 집행계획으로서 5년마다 재정비된다.

2) 서순탁. 2004. “국토이용체계 개편과 과제.” 「새로운 국토·도시계획체도의 이해」. 강남대학교 도시연구원. p133.

3) 수도권 및 광역시와 경계를 같이 하지 아니한 시 또는 군으로 인구 10만명 이하이거나, 관할구역 전부 에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시 또는 군은 도시(군)기본계획을 수립하지 않을 수 있다.

4) 이 때 관련 중앙행정기관장의 장은 30일 이내에 건설교통부장관에게 의견을 제시하도록 되어 있다.



<그림 2-1> 국토계획법에 의한 도시계획체계

(1) 용도지역·지구제 개편

국토계획법은 선계획 후개발 이념을 실현하기 위한 하나의 방안으로 용도지역제를 개편하였다. 국토이용관리법 상의 5개 용도지역(도시·준도시·준농림·농림·자연환경보전) 중에서 비도시지역 난개발의 주 대상이 되었던 준도시지역과 준농림지역을 관리지역으로 통합하여 4개 용도지역(도시·관리·농림·자연환경보전)으로 개편하였다. 개편된 용도지역 중에서 관리지역은 토지의 적성에 따라 계획관리·생산관리·보전관리지역으로 세분하도록 규정하고 있다.

아울러 용도지역별 행위제한 및 개발밀도도 조정하여 지나치게 높게 주거지역과 녹지지역의 개발밀도를 하향 조정하였다. 농림지역에 대해서는 개발밀도를 건폐율 20%, 용적률 80%, 관리지역에 대해서는 용적률 80~100%, 건폐율 20~40% 수준으로 규정하고 행위제한은 positive 방식으로 전환하였다. 용도 미지정 또는 미세분지역에서는 행위제한이 가장 강한 용도지역을 적용하되, 관리지역에 대해서는 제도정착을 위하여 특례를 인정하였다.

국토이용관리법과 도시계획법에서 규정하고 있던 용도지구도 경관, 미관, 고도, 방화, 방재, 보존, 시설보호, 취락, 개발진흥, 특정용도제한, 위락, 리모델링지구로 개편하였다. 종전 도시계획에서 활용하고 있는 용도지구를 비도시지역까지 확대 적용하고, 도시지역과 비도시지역에서 각각 활용되고 있던 용도지구를 통

폐합하여, 국토이용관리법상의 취락지구, 산업촉진지구, 시설용지지구와 도시계획법상의 개발촉진지구를 개발진흥지구로 변경하였다.

개발진흥지구는 주거, 유통, 산업개발진흥지구로 세분하고, 특정용도제한지구를 신설하였다. 개발진흥지구에 대해서는 제2종지구단위계획을 수립하는 경우 건폐율·용적률·행위제한에서 인센티브를 부여하였다. 자연취락지구의 경우 행위제한, 건폐율, 용적률을 당해 용도지역과 별도로 정하여 주민불편을 해소하도록 개선하였으며, 수산자원보전지구를 수산자원보호구역으로 전환하였다.

(2) 도시계획시설의 통폐합

국토계획법 제정으로 종전에는 도시계획구역에서만 적용하였던 도시계획시설 기준을 비도시지역에도 적용될 수 있도록 시설 및 입지기준 등을 조정하였다.

국토이용관리법상의 공공시설(61개)과 도시계획법상의 도시기반시설을 기반시설(53개)로 통합하여, 체육시설, 낚골시설 등 추가되는 기반시설에 대한 시설 기준을 정하고 입지기준을 조정하였다.

<표 2-1> 도시계획시설의 분류

시설분류	갯수	시 설
교통시설	11	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 삭도, 운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설	5	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통공급시설	9	유통업무시설, 수도, 전기, 가스, 열공급설비, 방송통신시설, 공동구, 시장, 유류저장 및 송유설비
공공문화체육시설	10	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설
방재시설	8	하천, 우수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설	6	화장장, 공동묘지, 낚골시설, 장례식장, 도축장, 종합의료시설
환경기초시설	4	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장

주 : 1) 의무시설 : 반드시 도시(군)관리계획으로 결정하여야 설치할 수 있는 기반시설 (예: 도로, 철도, 공원, 수도, 하천 등)

2) 임의시설 : 도시(군)관리계획으로 결정하지 않아도 설치할 수 있는 기반시설 (예: 체육시설, 도서관, 장례식장, 종합의료시설 등)

(3) 위원회 통합 및 기능 강화

도시계획위원회와 국토이용계획심의회를 도시계획위원회로 통합하였다. 그리고 위원 위촉대상을 도시계획·토지이용·교통·환경뿐만 아니라 지역계획·방재·문화분야 등으로 확대하는 한편, 전문위원을 두어 중요사항을 조사·연구하도록 하였다. 효율적인 위원회 운영을 위하여 분과위원회를 구성하도록 하고, 분과위원회의 의결을 본위원회 의결로 같음하며, 위원회의 기능 및 권한을 강화함으로써 심의의 공정성과 투명성이 확보되도록 하였다.

2) 친환경적·계획적 정책수단

(1) 제2종지구단위계획제도 도입

① 도입배경

제2종지구단위계획은 난개발 방지 및 선계획·후개발 체제를 확립하기 위하여 개별적인 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써, 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발하고 관리하기 위한 계획이다. 이는 기존의 도시설계나 상세계획제도에서 발전된 제도이다.

종전의 지구단위계획은 도시지역에 적용되었으며, 비도시지역의 개발수요에 효율적으로 대처하기에는 한계가 있었다. 이에 국토계획법을 제정하면서 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획제도로 확대 개편하여, 도시지역에는 제1종지구단위계획제도를, 비도시지역에는 제2종지구단위계획제도를 적용하도록 하였다.

제2종지구단위계획의 위상은 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획 등 상위계획에 나타난 도시정책 기초를 반영하고, 현실 여건에 맞게 구체화하여 조정하는 역할을 하며, 건축계획의 상위계획으로서 개별 건축계획을 규제하는 역할을 담당하는 중간단계의 계획이다. 따라서 제2종지구단위계획은 계획 위계상 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획의 하위계획으로서 상위계획의 내용과 취지를 특정

지구의 특성에 따라 구체화·상세화하기 위한 계획이다. 개발이 이루어지고 있거나 개발이 예상되는 특정지역에 대하여 상위계획의 미비점을 보완하는 등 도시계획의 탄력성을 확보하기 위한 계획이다.⁵⁾

도시(군)관리계획에 의한 토지이용계획은 도시 전체에 대한 평면적 토지이용과 일반적인 계획기준을 갖는 보편적 계획으로서 다양한 지역 특성을 반영하기 곤란하다. 그러나 지구단위계획은 특정지역에 대한 입체적인 토지이용과 개별적인 계획기준을 제시하는 구체적인 계획이다. 즉 상위계획에서 제시하는 도시 전체의 미래상을 보다 구체화하여 특정 지구단위로 계획을 수립함으로써 개별 건축행위 등에 있어 주변여건의 변화를 구체적으로 예측하여 개별 건축행위간의 조화를 이루도록 한다.

제2종지구단위계획을 수립할 수 있는 지역은 계획관리지역과 개발진흥지구로서, 기존의 준농림지역 등에서 산발적으로 이루어지는 소규모 개발사업을 일정 규모 이상으로 묶어 기반시설을 설치하는 등 계획적 개발을 유도하는 기능을 한다.

② 주요내용

가. 지구단위계획구역의 구분

제2종지구단위계획구역은 해당 구역의 중심기능에 따라 주거, 산업, 유통, 관광·휴양, 복합기능 등으로 구분된다. 주거형 지구단위계획구역은 주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나, 이용될 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우에 지정된다. 산업형 지구단위계획구역은 농공단지나 공장(공업배치및공장설립에관한법률) 등을 위해 지정된다. 그리고 유통형 지구단위계획구역은 물류시설, 유통단지, 시장 등에 지정되며, 복합형은 두 가지 이상의 목적을 가진 경우에 지정된다.

5) 안정근. “지구단위계획제도.” 『새로운 국토·도시계획제도의 이해』. 강남대학교 도시연구원. p31.

<표 2-2> 제2종지구단위계획구역 구분

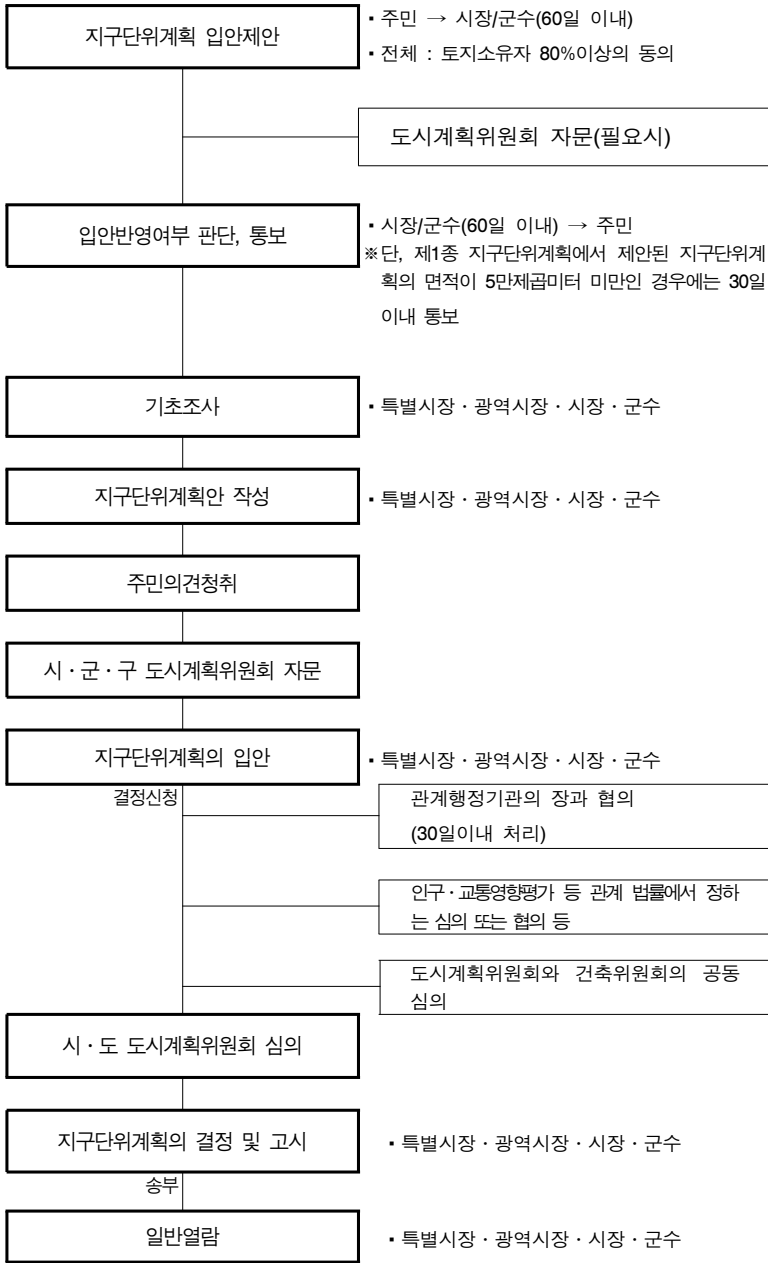
구 분	대상 지역
주거형 지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> · 토지이용현황 및 추이를 감안할 때 향후 5년내 개발수요가 크게 증가될 것으로 예상되는 지역 · 주택이 소규모로 연담화하여 건설되어 있거나 건설되고 있는 지역 · 도로·상하수도 등 기반시설과 개발여건이 양호하여 개발이 예상되는 지역 · 댐건설·공유수면매립 등 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역
산업형 지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> · 농공단지(산업입지및개발에관한법률) · 공업배치및공장설립에관한법률에 의한 공장과 이에 부수되는 근로자 주택 · 기타 농어촌관련시설(도시계획시설로 설치 가능한 것 제외)
유통형 지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> · 물류시설(화물유통촉진법) · 유통단지(유통단지개발촉진법) · 공동집배송단지 및 집배송센터와 그 관련시설(유통산업발전법) · 시장·대형점·대규모소매점(유통산업발전법)
관광휴양형 지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> · 관광사업을 영위하기 위하여 설치하는 시설 · 체육시설의설치이용에관한법률에의한 체육시설
복합형 지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> · 위의 두가지 이상의 목적을 가진 경우 지정

자료 : 제2종지구단위계획수립지침 2-1-2

나. 계획 절차

지구단위계획의 입안 및 결정 절차는 <그림 2-3>과 같이 시장·군수나 민간제안자가 입안하여 시·도지사가 결정한다.

제2종지구단위계획은 환경성검토, 토지적성평가 등의 기초조사를 거쳐 수립한다. 주민제안에 의한 계획은 제안한 지역의 대상 토지면적(국공유지의 면적 제외) 및 대상필지의 80% 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받도록 되어 있다.⁶⁾ 그리고 입안을 제안하는 주민은 당해 구역의 주민 의견이 충분히 반영될



<그림 2-2> 제1종 및 제2종지구단위계획 절차

6) 국공유지가 포함되어 있을 경우에는 해당 재산관리청과의 사전협의가 필요하다.

수 있도록 제안내용에 대하여 사전에 설문조사를 실시하거나 주민의 동의를 얻는 등 적극적인 조치를 취해야 한다.

제2종지구단위계획은 시·군·구 도시계획위원회의 자문을 받아 시·도 도시계획위원회의 심의를 받아야 한다. 지구단위계획의 내용에 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도에 관한 사항, 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획, 경관계획이 포함되어 있는 경우에는 시·도 도시계획위원회와 건축위원회가 공동으로 심의한다.

다. 제2종지구단위계획구역의 지정요건)

제2종지구단위계획구역의 지정대상은 계획관리지역과 개발진흥지구 중 기반시설확보가 가능하고 자연환경 침해 등 문제가 없는 지역으로 하며, 환경적으로 문제 유발이 우려되는 지역은 원칙적으로 제외한다.

계획관리지역은 아파트 또는 연립주택 건설의 경우 30만㎡(수도권정비계획법상의 자연보전권역은 10만㎡) 이상인 지역이 제2종지구단위계획의 지정대상이 된다. 이 경우 아파트 또는 연립주택 건설계획이 포함되는 각각의 토지면적이 10만㎡ 이상이고 그 총면적이 30만㎡ 이상일 때, 그리고 일정규모 이상의 도로로 연결되어있거나 연결도로 설치가 가능할 경우, 토지를 통합하여 제2종지구단위계획구역으로 지정할 수 있다. 이외의 경우는 3만㎡ 이상이고 당해 지역에 도로, 수도공급설비, 하수도 등 기반시설의 공급이 가능한 지역이어야 제2종지구단위계획구역을 지정할 수 있다.

제2종지구단위계획을 수립할 수 있는 개발진흥지구는 주거개발진흥지구 및 복합개발진흥지구, 산업개발진흥지구, 관광·휴양개발진흥지구로 세분된다. 이들 개발진흥지구는 <표 2-3>에서 보는바와 같이 자연환경보전지역, 자연생태계보전지역, 상수원보호구역 등에는 지정할 수 없다.

7) 법 51조제3항, 시행령 제44조

<표 2-3> 개발진흥지구로 지정할 수 없는 지역

- 자연환경보전지역(관광·휴양개발진흥지구는 제외)
- 문화재 및 문화재보호구역(문화재보호법)
- 자연생태계보전지역(자연환경보전법)
- 접도구역(도로법)
- 상수원보호구역(수도법)
- 지방상수도보호구역은 상수원보호구역으로부터 수계 상 10km이내(광역상수도보호구역인 경우 20km이내), 수질환경보전법에 의한 폐수배출시설 외의 시설이 입지 하는 경우
- 환경정책기본법상의 특별대책지역(폐수배출시설 이외의 시설)
- 보안림 및 천연보호림(산림법)
- 군사시설보호구역(관할부대장과 협의하는 경우 제외)
- 해군기지구역(관할부대장과 협의하는 경우 제외)
- 기지구역(군용항공기지법)(관할부대장과 협의하는 경우 제외)
- 농업진흥지역내 농지, 경지정리·수리시설 등 농업생산기반이 정비된 농지(시장·군수·구청장이 개발이 불가피하다고 인정하는 경우 제외)

자료 : 도시(군)관리계획수립지침 3-2-10-1

특히 관리지역에 지정하는 개발진흥지구는 상기의 입지기준 외에 다음의 기준이 추가된다. 즉 자연환경보전이나 수질보전 차원에서 하천으로부터의 일정거리 이내의 지역에는 지정할 수 없다. 또한 철도 고속국도 등의 경계에서 500m 이내 지역 등에도 지정할 수 없다. 단, 지역적 특수성에 의해 시장·군수가 불가피하다고 인정하는 경우에는 입지할 수 있다.

<표 2-4> 관리지역에 지정되는 개발진흥지구 입지기준

- 자연환경보전지역 경계에서 200m 이내 지역(관광·휴양개발진흥지구 제외)
- 수질보호를 위해 필요한 지역(상수원보호구역 경계에서 500m 이내 지역, 저수를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획홍수위선으로부터 수계상 20km 이내 하천의 경계로부터 1km이내 지역과 이 하천에 유입되는 제1류 지천 유입지점으로부터 수계상 상류방향으로 10km이내인 하천 경계로부터 500m 이내 지역, 국가하천·지방1급하천의 양안중 당해 하천 경계 100m 이내인 지역)
- 철도·고속철도·고속국도 경계에서 500m 이내지역
- 상습침수지역 또는 침수예상지역
- 산사태 위험지역

자료 : 도시(군)관리계획수립지침 3-2-10-1

이와 같이 개발진흥지구나 계획관리지역에 제2종지구단위계획구역이 지정되면 기반시설부담구역으로 지정된 것으로 간주되어 필요한 기반시설을 사업시행자가 부담하도록 의무화하고 있다. 반면 행위제한은 지구단위계획 유형별로 완화되며, 특히 건폐율과 용적률은 당해 용도지역의 1.5배 범위 내에서 완화가 가능하다.

<표 2-5> 의무적 기반시설의 계획구역 유형별 작성항목(예시)

구분	도로	공원녹지	학교	상하수도	폐기물 처리시설	주차장
주거계획구역	○	○	○	○	○	○
산업계획구역	○	○	-	○	○	○
유통계획구역	○	○	-	○	○	○
관광휴양계획구역	○	○	-	○	○	○

자료 : 건설교통부·국토연구원, 2003. 「국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구」. p123.

<표 2-6> 제2종지구단위계획 유형별 행위규제완화 내용

구분	규제완화 내용
주거형 제2종지구단위계획	주거지역 허용행위 범위 내에서 완화(도시계획조례가 정하지 않은 용도 제외)
산업형 제2종지구단위계획	공업지역 허용행위 범위 내에서 완화(도시계획조례가 정하지 않은 용도 제외)
유통형 제2종지구단위계획	공업지역, 상업지역내 허용행위 범위 내에서 완화(도시계획조례가 정하지 않은 용도 제외)
관광휴양형 제2종지구단위계획	녹지지역 허용행위 범위 내에서 완화(도시계획조례가 정하지 않은 용도 제외)
복합형 제2종지구단위계획	각 지구단위계획의 유형별로 기준을 적용
특정형 제2종지구단위계획	당해 용도지역에서 허용되는 행위

③ 그 동안의 제도개선 사항

제2중지구단위계획 시행과정에서 나타난 문제점을 수정하기 위해 2004년 6월 15일 제2중지구단위계획수립지침을 개정하였다. 개정된 지침에서는 비도시지역의 공장시설 등의 신·증설 및 계획 수립이 용이하도록 개선되었다. 산업형 및 유통형 지구단위계획구역의 경우, 종전의 33만㎡ (10만평)의 면적제한이 있어 기존 시설의 확장이 곤란하였으나, 이 규모제한을 폐지하여 시설의 신·증설이 용이하도록 하였다. 그리고 종전의 20여개의 계획 수립항목을 산업시설 유지에 필요한 기반시설, 건축물의 용도, 건폐율, 용적률 등으로 합리적으로 축소 조정하여, 사업이 보다 신속하게 추진될 수 있도록 하였다.

아울러 유형별 특성에 맞는 계획을 수립하고 지구단위계획의 활성화를 위하여 다음과 같이 몇몇 비현실적인 기준을 개선하였다. 첫째로 비도시지역에 입지하는 골프장 등 대규모 관광휴양시설 설치에 필요한 계획기준을 개선하였다. 종전에는 5층으로 제한하여 콘도나 호텔 등 숙박시설 설치가 현실적으로 곤란하였으나, 이를 10층으로 완화하였고 경관분석을 통하여 필요하다고 인정되면 10층 이상도 가능하도록 하였다. 그 다음 산업형 시설물의 특성상 불가피한 경우 20m 높이제한의 예외를 인정하였다. 관광휴양시설을 위한 지구단위계획 수립시 종전에는 일반상수도를 사용하고 하수종말처리장을 통한 하수처리를 원칙으로 하고 있어 일반상수도가 없는 지역에서의 개발계획 수립이 곤란하였다. 그러나 관광휴양시설들이 대부분 도시외곽에 위치하는 입지적 특성을 고려하여, 환경기준에 적합할 경우 지하수를 사용할 수 있도록 하고 마을하수도 및 오수처리시설을 통한 하수처리를 허용하였다. 아울러 비도시지역 농공단지의 경우, 공업용지 확보 비율이 농공단지 수립지침에는 70% 이상, 지구단위계획수립지침에는 60% 이하로 규정되어 기준이 상충되는 문제를 개정하여 농공단지 수립지침을 따르도록 개정하였다.

(2) 토지적성평가제도

① 토지적성평가의 도입배경

토지적성평가는 토지분류방법(land type classification system)에서 출발하여, 토양·경사도 등의 물리적 특성을 기초로 적정한 용도를 평가하는 적성평가로 발달하였다. 토지적성평가는 토지가 가진 물리적 특성, 사회 경제적 특성, 입지적 특성 등 제 특성에 기초하여 적정한 이용 가능성과 보전 필요성을 평가하고 계층화하는 것을 말한다. 최근의 토지적성평가는 토지이용계획의 정보기반으로 활용되어, 공간적 입지성 등을 종합적으로 고려하는 방법으로 발전해오고 있다.⁸⁾

국토계획법에서의 토지적성평가는 비도시지역의 난개발을 방지하고 개발할 곳과 보전할 곳을 합리적으로 구분할 수 있는 기초자료를 구축하기 위하여 도입되었다. 국토계획법에서는 토지적성평가를 도시(군)관리계획을 수립하기 위하여 실시하는 기초조사의 하나로 규정하고 있다.⁹⁾ 즉, 토지적성평가를 실시하여 개발할 곳과 보전할 곳에 대한 기초정보를 구축한 다음, 이를 기초로 도시(군)관리계획을 수립하여 계획관리, 생산관리, 보전관리지역으로 구분한다. 이외에도 토지적성평가는 "환경친화적이고 지속가능한 개발"을 유도하고, 개발과 보전이 조화되는 "선계획 후개발의 국토관리체계"를 구축하기 위하여, 각종 토지이용계획이나 주요시설의 설치에 관한 도시(군)관리계획을 입안하고자 하는 경우에 사용된다.

② 주요내용

가. 토지적성평가의 종류

토지적성평가는 관리지역 세분을 위한 "평가체계 I"과 개별적인 도시(군)관리

8) 토지적성평가의 개념 및 이론적 전개는 「채미옥·지대식. 2001. 지속가능한 국토관리를 위한 토지적성평가에 관한 연구. 국토연구원. pp7~20.」 참조

9) 건설교통부 장관, 시도지사, 시장 또는 군수가 도시(군)관리계획을 수립할 때, 건설교통부 장관이 정하는 바에 따라, 실시하는 토지의 토양, 입지, 활용 가능성 등 토지의 적성에 대한 평가를 실시하여야 한다.(법 제7조제3항, 시행령 제21조)

계획 입안시 실시하는 "평가체계II"의 두 가지로 구분되어 있다.

평가체계 I 이 적용되는 경우는 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 관리지역으로서 보전관리지역·생산관리지역·계획관리지역으로 세분하는 경우이다. 둘째는 농림지역 또는 자연환경보전지역을 보전관리지역·생산관리지역·계획관리지역으로 변경하는 경우에 적용된다.

평가체계II는 도시(군)관리계획이 수립되기 전에 일부지역의 용도지역·용도지구·용도구역의 지정·변경, 도시계획시설의 결정·변경 등의 개별적인 도시(군)관리계획을 입안할 때 실시한다.

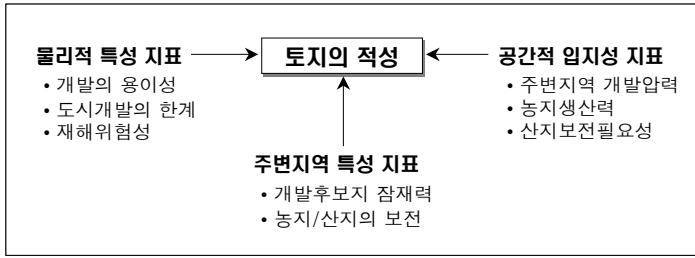
<표 2-7> 평가체계II 적용대상

- 용도지역·용도지구·용도구역의 지정·변경에 관한 계획을 입안하는 경우 (평가체계 I 이 적용되는 경우를 제외한다)
- 도시계획시설의 설치·정비 또는 개량하기 위한 계획을 입안하는 경우
- 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획을 입안하는 경우
- 지구단위계획구역을 지정·변경하거나 지구단위계획을 입안하는 경우

나. 적성평가지표 및 평가절차

토지의 적성은 당해 필지가 가지고 있는 특성만이 아니라, 그 필지가 속해 있는 주변지역 특성에 의해서 많은 영향을 받는다. 따라서, 토지적성을 평가하는 지표는 세 가지 측면에서 조사한다. 즉 당해 필지가 가진 물리적 특성, 주변지역의 개발압력이나 보전 필요성을 측정할 수 있는 주변지역의 토지이용 특성, 그 필지가 공공편익시설이나 보전지역 등과 공간적으로 어느 정도 근접해 있는지를 측정하는 공간적 입지성으로 나누어 조사한다.¹⁰⁾

10) 국토계획법에 의거하여 실시하는 토지적성평가에서 사용하는 지표는 문헌조사를 통해서 파악된 지표를 기초로 하여 통계분석(상관분석)과 전문가조사법(delphi)을 거쳐 토지적성에 영향력이 높은 지표 중에서 객관적으로 조사하기 쉬운 지표를 선정하였다.(채미옥·오용준. 2003. "토지적성평가의 지표추출 및 지표별 가중치 분석방법 고찰". 「대한지리학회지」 Vol.38, No.5(Series No. 98). pp725-740 참조)



<그림 2-3> 토지적성평가지표 구성 틀

물리적 특성 지표로는 표고와 경사도를 조사하고, 연약지반이나 사태발생 및 상습침수 등 재해위험성을 조사하며, 이들 지표를 기초로 당해 토지가 가지고 있는 도시개발의 한계와 용이성 및 재해위험성 여부를 평가한다.

지역특성지표는 주변지역의 도시개발압력, 농지의 생산력 평가, 산지의 보전 필요성을 평가하기 위해 조사한다. 필지가 속한 동·리를 기준으로 주변지역이 어느 정도 개발이 이루어지거나 개발압력이 높은 지역인지 또는 보전 필요성이 높은 지역인지를 조사하는 지표이다. 동·리 단위로 도시용지로 이용되는 면적 비율, 용도지역이 변경된 면적 비율, 각종 법률에서 보전지역으로 지정된 면적 비율, 생태자연도 상위등급 비율 등을 조사한다.

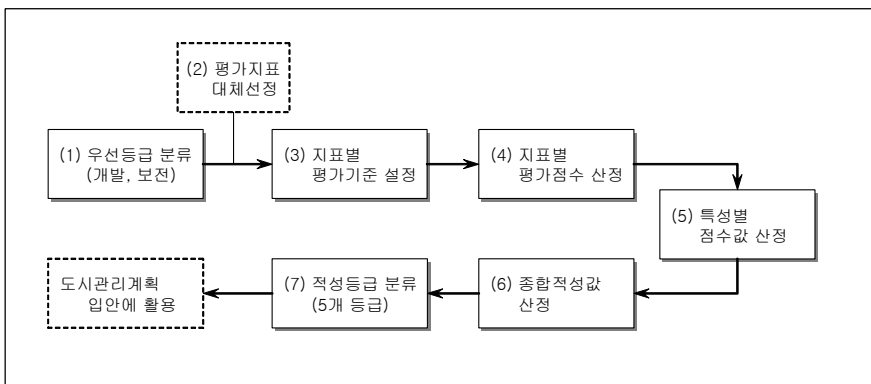
<표 2-8> 적성평가지표의 구분

적 성	평가요인	대표평가지표	대체가능지표
개발적성	물리적 특성	• 경사도 • 표고	-
	지역 특성	• 도시용지비율 • 용도전용비율	○
	공간적 입지특성	• 기개발지와의 거리 • 공공편의시설과의 거리	○
농업적성	물리적 특성	• 경사도 • 표고	-
	지역 특성	• 경지정리면적비율 • 천·담·과수원면적비율	○
	공간적 입지특성	• 경지정리지역과의 거리 • 공적규제지역과의 거리	-
보전적성	물리적 특성	• 경사도 • 표고	-
	지역 특성	• 생태자연도 상위등급비율 • 공적규제지역면적비율	○
	공간적 입지특성	• 공적규제지역과의 거리 • 경지정리지역과의 거리	○

마지막으로, 공간적 입지성을 나타내는 지표는 개발후보지의 잠재력이나 농지의 잠재적 생산력, 산지의 보전필요성 등을 평가하는 것으로, 공공편익시설이나 지역 중심지와의 접근성 정도를 측정하고 보전지역과의 근접성 여부를 조사하는 지표이다. 고속도로인터체인지로부터의 거리, 시청이나 군청으로부터의 거리, 기차역 철도역으로부터의 거리, 개별법상 보전지역으로 지정된 보전지역과의 거리 등을 조사한다.

다. 적성평가절차

적성평가절차는 우선등급 분류, 지표선정, 지표별 평가기준 설정, 지표별 평가점수 산정, 특성별 점수값 산정, 종합적성값 산정, 적성등급 분류의 7개 단계로 구분된다. 우선등급 분류 단계는 토지적성평가를 실시하지 않더라도, 명백하게 개발적성 또는 보전적성을 판별할 수 있는 경우 별도의 적성평가를 실시하지 않고 대상토지에 대하여 개발등급 또는 보전등급을 부여하는 단계이다. 우선 등급 분류 대상이 아닌 지역을 대상으로 세부적인 토지적성평가를 실시하는데, 이를 위하여 지표를 선정하고 평가기준을 도출한다. 토지적성평가에 사용하는 지표는 토지적성평가지침에서 정한 지표를 그대로 사용하거나, 이를 대체하여 다른 지표로 교체 선정한다. 선정된 지표를 대상으로 각 지역별 기초자료를 활용하여 평가기준을 도출한다. 이 평가기준에 의거하여 필지가 가진 특성값에 가중치를 적



<그림 2-4> 토지적성평가 절차

용하여 점수값을 산정한다. 각 필지가 가진 지표별 점수값을 기초로 부문(개발적성, 농업적성, 보전적성)별 적성값을 산정하고, 이를 종합하여 종합적성값을 산정하고 이를 5개 등급으로 구분한다.

③ 그 동안의 제도개선 사항

토지적성평가지침은 2003년 10월과 2004년 6월 두 차례에 걸쳐 개정·보완되었다. 2004년 6월 25일 개정을 통하여 일부 보완된 내용을 보면 다음과 같다.¹¹⁾

우선보전지역에 해당하는 토지는 원칙적으로 개발사업을 위한 도시(군)관리계획 입안구역에서 제외된다. 우선보전지역에 해당하는 토지가 도시(군)관리계획 입안구역 내부에 위치하는 경우의 문제점 등을 해소하기 위하여, 우선보전지역이라 하더라도 별도의 보전대책을 세우고 개발을 최소화 할 경우 입안구역에 포함할 수 있도록 허용하였다.

토지적성평가 지표가 한정되어 관리지역을 적성평가를 통하여 등급화하기 어려운 경우에는 지자체에서 지역특성에 맞는 지표를 선정할 수 있다. 토지적성평가 결과를 전산자료로 제출할 수 있도록 하여 서류로 제출할 때의 방대한 분량문제를 해소하였다. 그리고 행정청의 업무를 지원하고 기초자료의 조작이나 오류를 방지하기 위해 토지적성평가 결과를 검증할 수 있도록 국토연구원과 한국토지공사를 검증기관으로 지정하였다.

(3) 개발행위허가제

① 도입배경

용도지역·지구제를 채택하고 있는 우리나라는 용도지역·지구안에서의 행위제한 규정에 저촉되지 않으면 개발을 허용하는 건축자유의 원칙을 적용해 왔다. 따라서 상위계획에 부합되지 않거나 환경·경관 측면에서 문제가 있는 개발사업

11) 2003년 6월 개정된 내용은 채미옥·김정훈, 2003. 「토지적성평가제도의 개선방안 연구」, 국토연구원, pp22-30. 참조

도 법령에만 위반되지 않으면 허가를 할 수밖에 없었다. 난개발 문제는 근본적으로는 계획을 수립하지 않은 채 준농림지역에서 각종 개발행위를 허용함으로써 야기되었다. 그러나 운영 측면에서 보면, 난개발이 우려되는 문제사업도 시장·군수가 허가를 거부할 수 없는 데서 비롯된 것이라 할 수 있다.

개발행위허가제도는 이러한 문제를 해결하기 위해 2000년 종전 도시계획법의 전문개정을 통해 그전의 토지형질변경허가제도¹²⁾를 수정하여 도입한 제도이다. 즉, 도시계획구역 안에서 도시계획사업에 의하지 아니한 건축물 건축, 공작물 설치, 토지형질변경, 토석채취, 토지분할 등의 개발행위는 특별시장·광역시장·시장·군수의 허가를 받도록 하였다(구 도시계획법 제46조).

국토계획법에서는 종전의 도시계획법에 의한 개발행위허가제와는 달리, 도시지역과 비도시지역 모두를 대상으로 개발행위허가제를 확대·도입하였다. 국토의 계획적 관리를 위해 종래 도시지역에 적용하던 개발행위허가제를 비도시지역을 포함한 전 국토로 확대한 것이다. 이 새로운 개발행위허가제에서는 개발행위허가의 요건을 보다 강화하여 개발행위가 법령에 위배되지 않더라도 계획(건축·개발계획)의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 허가·불허가 또는 조건부 허가를 내릴 수 있도록 하고 있다. 아울러 개발행위 허가신청에 대해서는 소규모 사업인 경우에는 허가기준에 따라 시장·군수가 직접 판단하고, 중규모 이상의 사업인 경우에는 도시계획위원회의 심의를 거쳐 그 규모에 따라 시장·군수·도지사 또는 건설교통부 장관이 결정한다.

이렇게 함으로써 개발행위허가제는 제2종지구단위계획이나 도시계획사업 등을 통한 계획적 개발을 기대할 수 없는 개별적인 소규모 개발행위를 통제하는 중요한 기능을 할 수 있게 되었다. 즉, 개발행위허가제는 지구단위계획을 뒷받침하는 동시에, 기반시설부담제로 연결되어 계획적 국토관리의 골격을 구성하고 있다.

12) 2000년 1월 28일 개정되기 전의 도시계획법에서는 도시계획구역 안에 대해서는 일반적인 행위제한을 두어, 토지형질변경을 하고자 할 때에는 시장·군수의 허가를 받도록 하고 '토지의형질변경동행위허가기준등에관한규칙'에 따라 허가업무를 처리했는데, 이를 보통 토지형질변경허가제도라고 하였다.

② 주요내용

가. 개발행위허가의 대상

국토계획법에서는 개발행위의 개념을 직접 규정하는 대신, 허가를 요하는 행위와 허가없이 할 수 있는 행위를 규정함으로써 간접적으로 개발행위의 범위를 설정하고 있다. 즉, 동법에 의하면 건축물 건축, 공작물 설치, 토지형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건전치에 대해서는 특별시장·광역시장·시장·군수의 허가를 받아야 한다. 다만, 도시계획사업에 의하는 경우는 예외로 한다. 또한 허가받은 사항을 변경하는 경우에도 마찬가지로 개발허가를 받아야 하나, 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 예외로 한다(제56조 제1항 및 제2항).

한편, 재해복구·재난수습을 위한 응급조치(1월 이내에 신고하여야 함), 건축법에 의한 신고대상 건축물의 개축·증축·재축과 이에 필요한 범위 안에서의 토지형질변경(도시계획시설사업이 시행되지 않고 있는 도시계획시설의 부지인 경우에 한함), 그밖에 대통령령이 정하는 경미한 행위는 개발행위허가를 받지 않고 개발할 수 있다(제56조 제4항).

아울러 국토계획법은 도시지역·계획관리지역 안의 산림에서의 임도 설치와 사방사업에 관하여는 각각 산지관리법 및 사방사업법의 규정에 의하도록 하고 있다. 또 보전관리지역·생산관리지역·농림지역·자연환경보전지역 안의 산림에서의 토지형질변경 및 토석채취에 관하여는 산지관리법의 규정에 의하도록 하고 있다(제56조 제3항).

나. 개발행위허가의 기준

개발행위의 허가는 허가신청 내용이 용도지역별로 정해진 면적규모, 도시계획부합 여부¹³⁾, 주변환경·경관과의 조화 여부¹⁴⁾, 기반시설 확보 여부¹⁵⁾ 등의 허가

13) 당해 개발행위가 도시(군)관리계획의 내용에 배치되지 않아야 하며, 도시계획사업 시행에 지장이 없어야 한다.

14) 당해 개발행위가 주변지역의 토지이용실태·토지이용계획, 건축물 높이, 토지 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경·경관과 조화를 이루어야 한다.

15) 당해 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지확보계획이 적정하여야 한다.

<표 2-9> 개발행위허가제의 적용범위

구 분	대 상 행 위
허가대상 행위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축물 건축 : 건축법상 건축물의 건축 ○ 공작물 설치 : 인공을 가하여 제작한 시설물(건축물 제외)의 설치 ○ 토지형질변경 : 절토·성토·정지·포장 등의 토지형질변경 및 공유수면매립 ○ 토석채취 : 흙·모래·자갈·바위 등의 채취(토지형질변경이 목적인 것 제외) ○ 토지분할 : 도시지역에서의 다음의 토지분할(건축물이 있는 대지 제외) <ul style="list-style-type: none"> - 녹지지역에서 관계법령상의 인·허가를 받지 않고 행하는 토지분할 - 건축법상의 분할제한면적(주거60㎡, 상업·공업150㎡, 녹지200㎡) 미만으로의 토지분할 - 관계법령에 의한 인·허가를 받지 않은 너비 5m이하로의 토지분할 ○ 물건적치 : 녹지·관리·자연환경보전지역에서 울타리밖 토지에 1월 이상 물건 적치
허가면제 행위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재해복구·재난수습을 위한 응급조치 ○ 신고대상 건축물의 개·증·재축과 이에 필요한 범위 안에서의 토지형질변경(도시 계획시설사업 미시행인 도시계획시설 부지에 한함) ○ 다음의 경미한 행위 <ul style="list-style-type: none"> • 건축허가·신고대상에 해당하지 않는 건축물 건축 • 도시지역·지구단위계획구역에서의 무게 50t, 부피 50㎡, 수평투영면적 25㎡ 이하인 공작물 설치 • 도시지역·자연환경보전지역·지구단위계획구역 외의 지역에서의 무게 150t, 부피 150㎡, 수평투영면적 75㎡ 이하인 공작물 설치 • 녹지·관리·농림지역 안에서의 농림어업용 비닐하우스 설치 • 높이·깊이 50cm 이내인 절토·성토·정지(포장 제외, 주거·상업·공업지역 외의 지역에서는 지목변경을 수반하지 않는 경우에 한함) • 도시지역·자연환경보전지역·지구단위계획구역·기반시설부담구역 외의 지역에서의 660㎡ 이하 토지에 대한 지목변경을 수반하지 않는 절토·성토·정지·포장 등(토지형질변경 면적은 형질변경이 이루어지는 당해필지의 총면적) • 조성완료된 기존대지에서의 건축물·공작물 설치를 위한 토지굴착 • 국가·지자체의 공익상 필요에 의한 직접 시행사업을 위한 토지형질변경 • 도시지역·지구단위계획구역에서 채취면적이 25㎡ 이하인 토지에서의 부피 50㎡ 이하인 토석채취 • 도시지역·자연환경보전지역·지구단위계획구역 외의 지역에서 채취면적이 250㎡ 이하인 토지에서의 부피 500㎡ 이하인 토석채취 • 사도개설허가를 받은 토지분할 • 토지의 일부를 공공용지·공용지로 하기 위한 토지분할 • 행정재산 중 용도폐지되는 부분의 분할, 집중재산을 매각·교환·양여하기 위한 분할 • 토지 일부가 도시계획시설로 지형도면 고시된 당해 토지의 분할 • 너비 5m 이하로 이미 분할된 토지의 분할제한면적 이상으로의 분할 • 녹지지역·지구단위계획구역에서 면적 25㎡ 이하 토지에 전체무게 50t, 전체부피 50㎡ 이하로 물건을 쌓아놓는 행위 • 관리지역(지구단위계획구역 제외)에서 면적 250㎡ 이하인 토지에 전체무게 500t, 전체부피 500㎡ 이하로 물건을 쌓아놓는 행위
타법적용 행위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시·계획관리지역 안의 산림에서의 임도설치·사방사업 : 산지관리법 및 사방사업법 ○ 보전관리·생산관리·농림·자연환경보전지역 안의 산림에서의 토지형질변경·토석채취 : 산지관리법

기준에 적합한 경우에 한하여 허가하여야 하며(법 제58조 제1항, 시행령 제55조, 시행규칙 제10조), 구체적인 허가기준은 시행령 별표1에서 규정하고 있다.

이들 허가기준 가운데 특히 면적기준을 구체적으로 보면, 토지형질변경 면적이 다음의 규모 미만이어야 한다. 보전녹지·자연환경보전지역은 5천㎡ 미만, 주거·상업·자연녹지·생산녹지지역은 1만㎡ 미만, 공업·관리·농림지역은 3만㎡ 미만인 경우 개발행위허가를 받을 수 있다. 다만, 관리지역·농림지역은 위의 면적범위 안에서 조례로 따로 규정할 수 있다. 이 때, 녹지·관리·자연환경보전지역에서의 연접개발·순차개발에 의한 개발행위는 하나의 개발행위로 보아 면적 산정에 포함되나, 다음의 경우는 예외로 한다.

<표 2-10> 연접개발 제한을 적용하지 않는 경우(녹지·관리·자연환경보전지역)

- 허가대상 토지가 개발행위가 완료·진행·예정된 다른 토지와 고속국도·일반국도 또는 너비 20m 이상의 도로·하천·공원 등 지형지물에 의해 분리되며, 허가대상 토지의 진입 도로가 너비 8m 이상이고 구간선도로 또는 도로법상의 도로(고속국도 제외)에 직접 연결되는 경우(특별시장·광역시장·시장·군수가 지역여건상 위 요건이 불합리하다고 인정하는 경우에는 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 완화할 수 있음)
- 허가대상 토지가 자연취락·개발진흥·위락지구 안에 위치한 경우
- 허가대상 토지에 제1종 근린생활시설 또는 주택(주택법에 의한 사업계획승인을 받아야 하는 주택 제외)을 건축하고자 하는 경우

한편, 다음의 경우는 개발행위에 대해 면적제한을 적용하지 않는다.

<표 2-11> 면적제한을 적용하지 않는 개발행위

- 지구단위계획으로 형질변경과 관련된 기반시설이 이미 설치되었거나 형질변경과 동시에 설치되는 경우
- 개발행위가 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우
- 도시지역 외의 지역에서 초지조성, 영림, 골재·토석채취, 채광을 위한 경우
- 폐염전을 수조식 육상양식어업 및 축제식 양식어업 시설로 변경하는 경우
- 관리지역에서 1993. 12. 31 이전에 설치된 공장의 증설로서 다음의 요건을 갖춘 경우(특정대기·수질유해물질 배출공장 제외)
 - 시설자동화·공정개선을 위한 증설일 것
 - 당시 공장부지면적의 50% 이내 증설로서 총면적이 3만㎡ 이하일 것
 - 증설로 인해 증가되는 오염물질배출량이 1995. 6. 30 이전의 50%이내일 것
 - 증설로 인해 인근지역의 농업생산에 지장을 줄 우려가 없을 것

다. 개발행위허가의 제한

다음의 지역에 대해서는 도시(군)관리계획상 특히 필요하다고 인정되는 경우 도시계획위원회의 심의를 거쳐 1회에 한해 3년 이내의 기간을 정해 개발행위허가를 제한할 수 있다.

<표 2-12> 개발행위허가 제한의 대상지역

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- 녹지·계획관리지역으로서 수목 집단생육지역, 조수류 집단서식지역 또는 우량농지 등으로 보전할 필요가 있는 지역- 개발행위로 인해 주변환경·경관·미관·문화재 등이 크게 오염·손상될 우려가 있는 지역- 도시기본계획·도시(군)관리계획이 수립중인 지역으로 용도지역·지구·구역 변경과 그에 따른 개발행위 허가기준이 크게 달라질 것으로 예상되는 지역- 지구단위계획구역으로 지정되어 지구단위계획이 수립중인 지역- 기반시설부담구역으로 지정되어 기반시설부담계획이 수립중인 지역 |
|--|

특별시장·광역시장·시장·군수는 도시계획시설부지에 대하여는 당해 도시계획시설이 아닌 건축물 건축·공작물 설치를 허가해서는 아니된다. 다만, 대통령령이 정하는 경우는 예외이다. 그러나 도시계획시설 결정고시일로부터 2년 이내에 단계별집행계획이 수립되지 않거나, 제1단계집행계획에 포함되지 않은 도시계획시설부지에 대하여는, 가설건축물 건축과 이에 필요한 토지형질변경, 도시계획시설 설치에 지장이 없는 공작물 설치와 이에 필요한 토지형질변경, 건축물 개축 또는 재축과 이에 필요한 토지형질변경을 허가할 수 있다(제64조 제1항 및 제2항).

라. 도시계획위원회의 심의

관계 행정기관의 장이 건축물 건축·공작물 설치를 목적으로 하는 개발행위 허가기준면적 이상인 토지형질변경과 부피 3만³m 이상인 토석채취를 허가·인가·승인·협의하고자 하는 경우에는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 다음의 경우는 예외로 한다.

<표 2-13> 도시계획위원회 심의를 요하지 않는 개발행위

- 도시계획위원회의 심의를 받는 구역 안에서의 개발행위
- 지구단위계획을 수립한 지역 안에서의 개발행위
- 주거·상업·공업지역 안에서의 개발행위 중 조례로 정하는 규모·위치 등에 해당하지 않는 개발행위
- 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가를 받는 개발행위
- 농어촌정비사업을 위한 개발행위
- 산림사업·사방사업을 위한 개발행위

도시계획위원회의 심의는 개발행위의 규모에 따라 다음과 같이 중앙, 시·도, 시·군·구 도시계획위원회로 나누어 이루어진다.

<표 2-14> 각급 도시계획위원회의 심의대상

도시계획위원회	토지형질변경 규모	토석채취 규모
중 양	100만㎡ 이상	100만㎡ 이상
시·도	30만㎡ 이상~100만㎡ 미만	50만㎡ 이상~100만㎡ 미만
시·군·구	허가대상규모 이상~30만㎡ 미만	3만㎡ 이상~50만㎡ 미만

마. 개발행위허가의 절차

개발행위를 하고자 하는 자는 개발행위에 따른 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 허가권자에게 제출하여야 한다. 이 경우 기반시설부담구역 안에서는 기반시설 설치 또는 그에 필요한 용지확보에 관한 계획서를 제출하여야 하나, 기반시설밀도구역 안에서는 그렇지 아니하다(제57조 제1항).

허가권자가 개발행위허가를 하고자 하는 때에는 당해 개발행위가 도시계획사업의 시행에 지장을 주는지의 여부에 관하여 당해 지역 안에서 시행되는 도시계획사업 시행자의 의견을 들어야 한다(제58조 제2항). 그리고 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 토지의 형질변경에 해당하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위

를 국토계획법법에 의하여 허가하거나 다른 법률에 의하여 인가·허가·승인 또는 협의를 하고자 하는 경우에는 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.

건설교통부장관·지방자치단체의 장은 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 따라 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가를 받는 개발행위가 도시계획에 포함되지 아니한 경우에는 관계행정기관의 장에게 대통령령이 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회 또는 지방도시계획위원회의 심의를 받도록 요청할 수 있다. 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다(제59조 제3항).

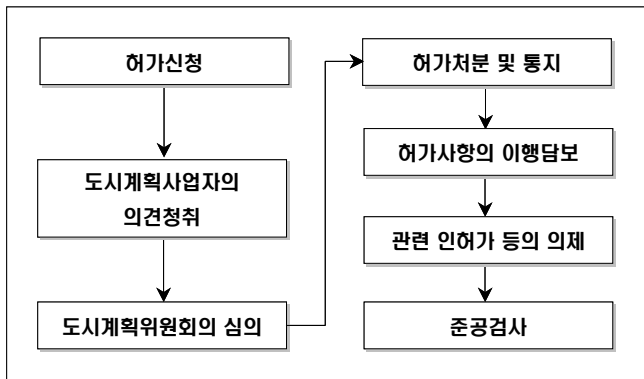
특별시장·광역시장·시장·군수는 허가신청에 대하여 특별한 사유가 없는 한 대통령령이 정하는 기간 내에 허가 또는 불허가 처분을 하여야 하며, 지체없이 신청인에게 허가증을 교부하거나 불허가처분사유를 서면으로 통지하여야 한다. 허가권자는 기반시설 설치 또는 용지확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등에 관한 조치를 조건으로 허가할 수 있다(제57조 제2항 내지 제4항).

특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 기반시설 설치 또는 그에 필요한 용지 확보·위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위하여 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 이의 이행을 담보하기 위하여 허가신청자에게 이행보증금을 예치하도록 할 수 있다. 다만, 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방자치단체 조례로 정하는 공공단체가 시행하는 개발행위는 예외로 한다. 예치금액의 산정 및 예치방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제60조 제1항 및 제2항).

특별시장·광역시장·시장·군수가 허가신청 개발행위에 대한 관련법률의 인·허가 등에 관하여 미리 관계행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 당해 인·허가 등을 받은 것으로 본다. 특별시장·광역시장·시장·군수는 개발행위 허가를 함에 있어서 그 내용에 인·허가 의제대상에 해당하는 사항이 있는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다(제61조).

건축물 건축, 공작물 설치, 토지형질변경, 토석채취에 대한 개발행위허가를 받

은 자는 개발행위 완료시 허가권자의 준공검사를 받아야 한다. 다만, 건축물의 사용승인을 얻은 경우는 예외이다. 준공검사를 받은 때에는 특별시장·광역시·시장·군수가 의제대상 인·허가 등에 따른 준공검사·준공인가 등에 관하여 관계행정기관장과 협의한 사항에 대하여는 당해 준공검사·준공인가 등을 받은 것으로 본다(제62조 제1항 및 제2항).



<그림 2-5> 개발행위허가 절차

③ 그 동안의 제도개선 사항

그 동안 정부는 개발행위허가제의 시행 초기 나타난 주민생활의 불편 등을 해소하기 위하여 제도개선을 추진해 오고 있다. 먼저 2004년 1월 20일에는 국토계획법 시행령을 개정하여 개발행위 허가기준 가운데 연접개발의 제한에 관한 규정을 완화하였다. 즉, 대상토지가 자연취락지구·개발진흥지구·위락지구 안에 위치하는 경우나 제1종 근린생활시설 또는 주택(주택법상 사업계획승인대상인 주택 제외)을 건축하는 경우에는 기개발지와 연접하여 개발함으로써 전체 개발 면적이 용도지역별 개발행위 허가규모를 초과하더라도 개발을 허용하도록 하였다(시행령 제55조 제5항).

또한, 특별시장·광역시·시장·군수가 지역여건상 법령상의 연접개발 허용요건(다른 토지와 지형지물에 의한 분리, 8m 이상의 진입도로 확보)이 불합리

하다고 인정하는 경우에는 당해 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 완화할 수 있도록 하였다.

그리고 2004년 6월 15일에는 개발행위허가운영지침을 개정하여 허가대상에서 제외되는 토지형질변경으로서 경작의 범위를 규정하여 규제를 다소 완화하였다. 즉, '조성이 완료된 농지에서의 농작물 재배행위, 당해 농지의 지력증진을 위한 단순한 객토나 정지작업으로서 농지의 생산성을 높이기 위하여 농지의 형질을 변경하는 행위'는 경작으로 인정하여 허가대상에서 제외한 것이다. 다만, 이 경우 인근농지의 관개·배수·통풍 및 농작업에 영향을 미치지 않는 것으로 한정하였다(동 지침 1-4-1 (2)항).

(4) 기반시설연동제

① 도입배경

기반시설연동제는 과도한 개발에 따른 학교·도로 등의 기반시설 부족문제와 환경 훼손 및 주거환경 악화를 방지하기 위하여 앞에서 설명한 제2종지구단위계획제도와 함께 새로운 친환경적 토지이용관리제도로써 도입된 것이다.¹⁶⁾ 기존의 기반시설에 대한 수용용량(carrying capacity)을 고려하지 않은 상태에서 무분별하게 개발 사업을 시행하거나 또는 기존 시설에 무임승차(free ride)하여 시설 부족과 과밀을 유발하는 사례가 자주 발생함에 따라, 기반시설연동제는 기반시설과 개발행위를 연계하여 기반시설이 갖추어져 있지 않거나 기반시설의 용량이 충분하지 않을 경우 개발을 하지 못하도록 하여 난개발을 방지하는 장치이다.

국토계획법상의 기반시설연동제는 개발밀도관리구역제도와 기반시설부담구역제도로 구성된다. 이들 제도의 운영은 광역도시계획·도시(군)기본계획·도시(군)관리계획 등 상위계획과 조화를 이루어야 하는 것으로 되어 있다.¹⁷⁾

16) 건설교통부 도시국 도시정책과. 2002. 12. 28. 「국토계획법 '03. 1. 1.부터 시행 ; 새해부터 달라지는 토지이용제도, 환경친화적 국토이용체제로 전환」.

17) 기반시설연동제운영지침 1-3-3.

개발밀도관리구역제도는 주거·상업·공업지역 중에서 기반시설의 처리 공급 능력이 부족할 것으로 예상된 지역 중에서, 기반시설의 추가 설치가 곤란한 지역을 대상으로 지정하여 개발밀도를 당해 지역에서 허용하고 있는 수준보다 강화하여 적용함으로써 개발행위 자체를 억제하는 제도이다.

기반시설부담구역제도는 개발밀도관리구역 이외의 지역으로 개발압력이 높아 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 추가 설치가 가능한 지역을 대상으로 지정하여, 당해 지역 안에서 개발행위를 하는 자로 하여금 기반시설을 설치하도록 하거나 기반시설 설치에 상당하는 비용을 납부하도록 하여 기반시설을 확보하는 제도이다. 개발밀도관리구역은 기개발지에 주로 지정되며, 기반시설부담구역제도는 관리지역 등의 비도시지역에 지정·운영되는 것이므로, 여기서는 기반시설부담구역을 중심으로 서술하기로 한다.

② 주요내용

가. 기반시설부담구역 지정기준

국토계획법 제67조에 의하면 시장·군수는 개발밀도관리구역 외의 지역에서 개발행위가 집중되어 기반시설의 부족이 예상되는 지역¹⁸⁾(규모 10만㎡ 이상)을 기반시설부담구역으로 지정하여, 구역 내 개발행위자로 하여금 기반시설을 설치하게 할 수 있다. 또한 동법 제51조제3항의 규정에 의한 제2종지구단위계획 구역의 지정에 대한 결정·고시가 있는 경우, 당해 구역은 기반시설부담구역으로 지정·고시된 것으로 보고 있다.

기반시설부담구역의 지정기준을 정한 동법시행령 제65조에 따르면, 다음의 하나에 해당하는 지역에 대하여 기반시설부담구역을 지정할 수 있다.¹⁹⁾

18) 국토계획법시행령 제64조.

19) 시장·군수는 기반시설부담구역을 지정·변경하고자 하는 때에는 당해 지자체에 설치된 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다(법 §67②). 기반시설부담구역의 지정·변경의 고시는 구역의 명칭·위치·면적 및 지정일자과 관계 도서의 열람방법을 당해 지자체의 공보에 게재하는 방법에 의한 다(영 §64②).

<표 2-15> 기반시설부담구역을 지정할 수 있는 지역

- 법령의 제정·개정으로 인하여 행위제한이 완화되거나 해제되는 지역
- 법령에 의하여 지정된 용도지역 등이 변경되거나 해제되는 지역
- 대규모 개발행위가 이루어지거나 이루어질 것으로 예상되는 지역
- 시장·군수가 개발행위가 집중되거나 집중될 것으로 예상하는 지역

특히 위의 지역 중에서 “대규모 개발행위가 이루어지거나 이루어질 것으로 예상되는 지역”(중심지역)의 주변지역이 다음의 요건을 갖춘 경우에는 중심지역(개발사업지역)과 그 주변지역을 묶어서 하나의 기반시설부담구역으로 지정할 수 있다.

<표 2-16> 기반시설부담구역으로 지정할 수 있는 주변지역의 요건

- 주민이 중심지역에 설치되었거나 설치될 기반시설을 이용할 가능성이 높을 것
- 중심지역은 법 또는 다른 법령에 의하여 제2종지구단위계획구역 또는 택지개발예정지구 등 개발사업을 위한 구역 등으로 지정되었거나 기반시설부담구역 지정 후 2년 이내에 개발사업을 위한 구역 등으로 지정될 수 있을 것
- 주변지역은 중심지역의 경계로부터 1km 이내의 지역으로서 그 주변지역의 면적이 중심지역 면적의 2배 이내일 것

이 밖에도 소규모 개발행위가 연접하여 시행될 것으로 예상되는 경우에는 하나의 단위구역으로 묶어서 기반시설부담구역을 지정할 수 있다. 기반시설부담구역은 기반시설이 적정하게 배치될 수 있는 규모로 하되, 그 경계는 도로·하천 그 밖에 특색 있는 지형지물을 이용하는 등 경계선이 분명하게 구분되도록 지정 기준을 정하고 있다.

나. 기반시설 종류

기반시설부담 개발행위를 하는 자가 설치하거나 확보하여야 하는 기반시설 또는 그에 필요한 용지는 다음 중에서 기반시설부담계획으로 정하는 것으로 한다.

<표 2-17> 개발행위자가 설치 또는 확보해야 하는 기반시설 등

- 도로(간선도로로부터 구역까지의 진입도로 포함)의 설치
- 공원의 설치 또는 공원용지의 확보
- 녹지의 설치 또는 녹지용지의 확보
- 초·중·고등학교 용지의 확보
- 수도의 설치(간선수도로부터 구역까지의 수도 포함)
- 하수도의 설치(간선하수도로부터 구역까지의 하수도 포함)
- 폐기물처리시설의 설치
- 그밖에 개발행위자가 시장·군수와 협의하여 정하는 시설

주택법 및 택지개발촉진법상의 간선시설 설치부담과 국토계획법상의 기반시설 부담구역제에 의한 기반시설 부담내용을 대비해보면, 법상으로는 주택법과 택지개발촉진법에서는 단지내 도로를 주 대상으로 하고 있다. 반면, 기반시설부담 구역은 간선도로부터 진입도로까지 설치하고, 공원, 녹지, 학교용지도 확보하도록 되어 있다. 그러나 흔히 주택법과 택지개발촉진법으로 이루어지는 개발사업의 경우 실질적인 기반시설 부담은 공원, 녹지, 학교용지를 포함하여 이루어지고 있다.

<표 2-18> 기반시설부담구역제와 주택법·택촉법상 시행자 부담대상 기반시설 비교

기반시설	국토계획법	주택법 및 택지개발촉진법
도 로	설치(간선도로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로 포함)	설치(단지 진입도로는 단지 외 200m까지)
공원·녹지	설치 또는 용지확보	-
학 교	용지확보(교육청 매입)	-
수도·하수도	설치(간선수도·하수도로부터 기반시설부담구역까지의 수도·하수도 포함)	설치(단지의 200m까지 설치)
폐기물처리시설	설치	-

다. 기반시설부담계획

기반시설부담구역의 지정에 따른 기반시설 부담기준과 부담계획의 수립, 기반시설의 설치 및 부담비용 관리 등에 대하여 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

우선 시장·군수는 기반시설부담구역이 지정·고시된 경우에는 기반시설부담 개발행위자가 부담해야 하는 기반시설의 종류·위치·규모 등 기반시설에 대한 계획(단, 국가·지자체가 설치하거나 확보할 것을 이미 결정한 경우에는 이를 제외), 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보에 소요되는 총부담비용, 총 부담비용 중 각 기반시설부담 개발행위자의 부담분 및 그 부담시기, 지방채 발행을 통한 선투자, 총부담비용 중 부족분의 충당방안 등 시장·군수가 지원할 사항, 재원조달 및 관리·운영방법, 기반시설 설치의 우선순위 및 단계별 실시계획이 포함된 기반시설부담계획을 수립해야 한다. 국토계획법시행령 제68조에 의하면 건설교통부장관은 기반시설의 배치계획, 기반시설의 설치시기, 총부담비용의 산출 및 배분 등에 관한 사항을 종합적으로 고려하여 기반시설부담계획의 수립 기준 및 부담방법을 정하고 있다.

기반시설부담계획의 수립을 위한 절차(법 §71, 영 §69)는 시장·군수가 기반시설부담계획을 수립하거나, 이를 변경하고자 하는 때에는 주민 의견을 청취하여야 한다. 관계 행정기관의 장과 협의한 후 당해 지자체에 설치된 지방도시계획위원회 심의를 거쳐야 한다. 그리고 기반시설부담계획을 수립·변경한 때에는 이를 당해 지자체의 공보에 게재하는 방법으로 고시하여야 한다.

3

신 국토관리 정책수단의 운용 현황

이 장에서는 국토계획법에서 새로 도입한 국토정책수단의 운용 현황을 제도분석, 공무원 면담, 전문가 회의, 사례분석 등의 방법을 통하여 분석한다. 전국적인 추진 현황 자료 수집이 가능한 제2종지구단위계획, 토지적성평가 등은 전국을 대상으로 분석한다. 전국적인 추진현황 집계가 어려운 개발행위허가제는 사례지역을 대상으로 분석한다. 기반시설연동제는 아직 본격적으로 추진된 사례가 없기 때문에 현재 추진이 검토되고 있는 지역의 사례를 분석한다.

1. 운용 현황 개관

도시(군)기본계획, 관리계획, 토지적성평가 등은 법으로 정해 놓은 시한이 있기 때문에 법정 시한을 고려하여 비교적 많은 시·군에서 착수하여 추진하고 있다. 그러나 제2종지구단위계획제 등은 추진 실적이 저조하고, 기반시설연동제는 아직 시행을 검토하는 단계로서 본격적으로 집행된 사례는 없다.

<표 3-1> 정책수단 시행 현황

구분	광역 도시계획	도시(군) 기본계획	도시(군) 관리계획	제2종지구 단위계획	토지 적성평가	기반시설 연동제	개발행위 허가제
추진시군	6개 광역도시권	34개 시군	60개 시군 (도시계획법 상의 도시계 정비 포함)	207건 (구법: 147건 신법: 60건)	70개 시군	시행 검토 중	시군당 평균 200~600건 (전국적 현황 파악 곤란)

2. 도시계획(광역·기본·관리계획)

광역도시계획은 개발제한구역 해제와 관련하여 6개 대도시권에서 수립하는 것 외에 전국적으로 이를 수립한 사례는 아직 없다. 2020년을 계획 목표년도로 정하고, 2002년 8월 수도권 광역도시계획(안) 수립을 필두로 하여 개발제한구역이 지정된 14개 도시권 중 개발제한구역이 부분 조정되는 전국 6개 대도시권 즉, 수도권, 부산, 대구, 대전, 광주, 마산·창원·진해 지역에서 현재까지 광역도시계획을 수립하는 과정 중에 있거나, 계획수립 후 도시계획위원회의 의결을 기다리고 있다.

그러나 광역도시계획은 지자체의 이해 부족, 지자체간 이견조정 어려움, 개발제한구역 조정과 관련된 민원, 이 계획을 관장하던 중앙 주무부서의 해체 등 여러 가지 복합적인 주변상황과 여건을 이유로 2004년 현재 마무리가 지연되고 있다. 2004년 10월 현재, 광주광역시와 부산광역시만 광역도시계획 수립을 마치고 중앙도시계획위원회의 심의를 통과한 상태이다. 현재 별도로 진행중인 대구권·대전권 및 마·창·진권의 광역도시계획은 2004년 안에 완료될 것으로 예상되고 있다.²⁰⁾

도시(군)기본계획은 남양주시, 파주시, 남해군, 당진군 등에서 착수하여 계획안을 수립하는 단계에 있다. 도시(군)관리계획은 60여 개 시·군에서 착수하였다. 여기에는 과거 도시계획법 상의 도시재정비계획이 포함되어 있다. 도시(군)관리계획의 진행현황을 보면, 확정된 것은 18건이며, 나머지는 대부분 수립작성 중이거나 입안공고 등 진행 중에 있다. 도시(군)관리계획은 수도권보다는 비수도권

20) 개발제한구역과 관련하여 수립하고 있는 광역도시계획은 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 대전권, 마창진권 등 6대 대도시권을 대상으로 하고 있으며, 각 권역별 광역도시권 지정현황은 다음과 같다.

- 수도권 : 서울, 인천, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 안산, 고양, 과천, 구리, 남양주, 시흥, 군포, 의왕, 파주, 동두천, 하남, 용인, 김 포, 양주, 광주, 화성, 양평(21시 4군)
- 부산권 : 부산, 양산, 김해(3시)
- 대구권 : 대구, 경산, 영천, 칠곡, 고령, 성주, 군위, 청도(3시 5군)
- 광주권 : 광주, 나주, 장성, 담양, 화순, 함평(2시 4군)
- 대전권 : 대전, 공주, 논산, 연기, 금산, 옥천, 청원, 청주(4시 4군)
- 마창진권 : 마산, 창원, 김해, 함안(3시 1군).

(울산권: 도시(군)기본계획으로 광역도시계획을 기쁨하여 개발제한구역 조정문제를 해결토록 하였음.)

지역에서 더 활발하게 추진되고 있는 것으로 분석된다.

<표 3-2> 도시(군)관리계획 진행단계별 현황

(단위 : 건)

구 분	수립작성	입안공고	심의중	확정	합계
수 도 권	2	0	0	9	2
비수도권	14	16	19	9	58
합 계	16	16	19	0	60

자료 : 건설교통부

3. 제2종지구단위계획

제2종지구단위계획은 2004년 4월 현재 약 207건 정도가 신청 접수되어 있다. 이 중에서 종전의 국토이용관리법에 의거하여 신청된 건수가 147건이고,²¹⁾ 국토계획법 제정 이후에 신청된 건수는 60건 정도에 불과하다. 제2종지구단위계획 수립이 완료된 경우는 아직 없다.

종전 국토이용관리법상의 준도시지역에 지정된 제2종지구단위계획구역은 주거형 지구단위계획이 48건(36%)로 가장 많았다. 국토계획법에 의해 신규로 지정된 구역은 건수로는 유통형이 24건으로 가장 많으나, 면적으로는 주거형이 11.7km²로 전체의 60%를 차지하고 있다. 지역별로는 수도권은 2건에 불과하고 대부분 비수도권 지역에서 지정되고 있다. 국토계획법에 의해 제2종지구단위계획제도가 도입되고 난 이후, 수도권지역에서의 신청비율이 현저히 감소한 것으로 분석되었다.

제2종 지구단위계획의 운영 실태를 보면, <표 3-4>에서 보는 바와 같이 국토이용관리법상 준도시지역에 지정된 계획구역 중의 55.4%가 확정되었고, 나머지는 계획수립 중이거나 입안공고 및 심의 중에 있다. 국토계획법에 의해 추진되고 있는 계획구역 중 확정된 것은 9건 15%에 불과하고, 나머지는 추진 중에 있다.

21) 국토계획법에서는 2003년 3월 25일 이전에 준도시지역으로 국토이용계획이 변경된 지역이나, 준도시지역 안의 취락지구, 산업촉진지구 및 시설용지지구로 개발계획이 결정된 경우는 제2종지구단위계획구역으로 지정된 것으로 간주한다.

<표 3-3> 제2종지구단위계획 지역별·유형별 현황

(단위 : 건, km)

구 분	구 분	주거형	관광휴양형	유통형	산업형	특정형	복합형	합계	
국토이용관리법	수도권	건	5	0	2	1	21	24	53
		면적	3.908	0	0.387	0.199	4.848	10.299	19.641
	비수도권	건	48	1	18	0	24	3	94
		면적	22.507	1.113	1.873	0	4.719	0.216	30.428
	합 계	건	53	1	20	1	45	27	147
		면적	26.415	1.113	2.26	0.199	9.567	10.515	50.069
국토계획법	수도권	건	0	0	0	1	0	1	2
		면적	0	0	0	0.058	0	0.092	0.149
	비수도권	건	16	3	24	1	11	3	58
		면적	11.729	0.970	1.863	0.099	3.356	1.263	19.28
	합 계	건	16	3	24	2	11	4	60
		면적	11.729	0.970	1.863	0.157	3.356	1.355	19.429

자료 : 건설교통부 도시정책과. 2004.

<표 3-4> 제2종지구단위계획 진행단계별 현황

(단위 : 건, km)

구 분	수립작성	입안공고	심의중	확정	합계		
국토이용관리법	수도권	건	6	12	10	25	53
		면적	4.603	6.336	3.225	5.477	19.641
	비수도권	건	4	16	18	57	95
		면적	0.505	9.420	5.91	15.052	30.887
	합 계	건	10(6.8%)	28(18.9%)	28(18.9%)	82(55.4%)	148(100%)
		면적	5.108	15.756	9.135	20.529	50.528
국토계획법	수도권	건	2	0	0	0	2
		면적	0.149	0	0	0	0.149
	비수도권	건	14	16	19	9	58
		면적	4.189	6.644	5.01	3.437	19.28
	합 계	건	16(26.7%)	16(26.7%)	19(31.7%)	9(15%)	60(100%)
		면적	4.338	6.644	5.01	3.437	19.429

자료 : 건설교통부 도시정책과. 2004.

4. 토지적성평가

관리지역을 세분하는 도시(군)관리계획은 수도권, 광역도시, 광역도시 인접 시·군은 3년 이내, 즉 2005년까지, 나머지 지역은 2007년까지 수립하도록 되어 있다. 도시(군)관리계획을 수립하기 위해서는 도시(군)관리계획 수립의 기초자료인 토지적성평가가 선행되어야 하므로 많은 시·군이 토지적성평가 작업에 착수하였다.

토지적성평가 대상지역은 전국 165개 시·군 중 관리지역이 지정되지 않은 지역을 제외한 149개 시·군 23,561.04km²이다. 이 중에서 토지적성평가를 시작한 시·군은 2004년 7월 현재 70개이다. 2005년 말까지 도시(군)관리계획을 수립하도록 되어 있는 수도권과 광역도시권 인접시·군 중에서는 39개 시·군이 착수하였고 미착수 시·군은 9개 시·군이다. 2007년까지 도시(군)관리계획을 수립하도록 되어 있는 지역 중에서 31개 시·군이 착수하였고, 70개 시·군이 미착수 상태이다.

<표 3-5> 토지적성평가 추진 현황(2004년 7월 현재)

구분	2005년 완료	2007년 완료
착수	39개 시·군	31개 시·군
미착수	9개 시·군	70개 시·군
계	46개 시·군	101개 시·군

자료 : 건설교통부 도시정책과

2004년 4월 일선 시·군 담당자를 대상으로 설문조사한 결과에 의하면 응답자 42명 중 85%가 토지적성평가(평가체계 I) 용역을 2004년 안에 발주할 예정인 것으로 답하였다. 나머지 14.3%는 2005년이나 2006년에 발주할 예정인 것으로 응답하였다.

<표 3-6> 토지적성평가 용역발주계획 설문결과

용역발주계획	빈도수(비율(%))
2004년내	36(85.7%)
2005년내	4(9.5%)
2006년내	2(4.8%)
2007년내	0(0.0%)
합 계	42(100.0%)

5. 개발행위허가제

개발행위허가제의 운영실태를 파악하기 위해서는 이 제도가 처음 시행된 1년간(2003. 1. 1~12. 31)의 허가실적 등 현황자료를 분석할 필요가 있다. 그러나 현재 각 시·군에서 이루어지고 있는 허가실적에 대한 총괄적인 사항만 취합되고 있을 뿐, 그 세부내역까지 파악되지는 않고 있다. 따라서 허가내역을 파악하기 위해서는 각 시·군에서 기록·관리하는 개발행위허가대장 자료를 조사하는 것이 불가피하다. 그러나 허가대장을 장부 형태로서 수기방식으로 기재·관리하는 시·군이 많아, 모든 시·군의 허가대장을 조사하는 것은 쉽지 않다.

따라서 이 연구에서는 전체 시·군을 토지이용 상황 및 개발수요 등의 지역 특성을 고려하여 수도권지역·지방도시·농촌지역·산촌지역의 4개 지역군으로 나눈 다음, 각 지역에서 1개 시 또는 군을 사례지역으로 선정하는 방법을 택하였다. 사례지역으로는 수도권에서는 경기도 광주시, 지방도시로는 충북 청주시, 농촌지역으로는 충남 금산군, 산촌지역으로는 강원도 홍천군을 선정하였다. 이들 시·군의 개발행위허가대장 자료를 입수·분석하여 허가목적·지목·용도지역·수허가자 거주지별 허가건수 및 면적 등 전반적인 허가실태를 파악하였다.

먼저 2003년 1년간의 시·군별 허가건수 및 면적을 보면, 홍천군이 843건에 955,099m², 청주시가 314건에 645,358m², 금산군이 232건에 373,988m², 광주시가

189건에 239,734m²이다. 불허가 또는 취하된 건수는 얼마 되지 않는 것으로 나타나는데, 이는 통상 허가신청 단계에서 허가받기 어려운 사안 등을 반려하는 경우가 많기 때문이다.²²⁾

<표 3-7> 개발행위허가 현황(2003년 1월 1일~12월 31일)

(단위 : 건, %)

구 분	광 주 시	청 주 시	금 산 군	홍 천 군
허 가	189 (92.6)	314 (95.1)	232 (95.5)	843 (98.0)
불허가·취하	15 (7.4)	16 (4.9)	11 (4.5)	17 (2.0)

주 : () 안은 구성비

자료 : 각 시·군 개발행위허가대장

개발행위의 양태가 다양한 만큼 허가대장 상에 기재된 개발행위허가의 목적도 매우 다양하게 나타나고 있다. 개발행위허가를 받은 목적을 유형화해 보면,²³⁾ 사례지역 모두에서 공통적으로 단독주택 및 공동주택 등의 건축을 위한 개발행위허가가 가장 활발하게 이루어지고 있다. 지역적으로는 수도권이나 지방도시보다 농촌 및 산촌지역인 금산군과 홍천군에서 그 비중이 훨씬 더 높게 나타나고 있다. 수도권인 광주시와 지방도시인 청주시에서는 근린생활시설의 건축도 상당한 비중을 차지하고 있다.

한편, 광주시에서는 주로 농업용창고 등 창고시설의 건축이 적지 않게 나타나고 있는데 비해, 농촌 및 산촌지역에서는 지역특성상 축사·양어장·버섯재배사 등 동식물관련시설의 건축이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다.

22) 반려된 건수를 합치면 총 허가신청 건수는 더욱 늘어나는데, 시·군에 따라서는 정확한 반려건수가 파악되지 않고 있다.

23) 이처럼 다양한 개발행위의 종류 및 성격을 제대로 파악하기 위해서는 허가목적의 유형화하는 것이 효과적이다. 그리고 유형화의 기준으로는 건축법 시행령 별표1에서 열거하고 있는 ‘건축물의 용도별 종류’를 원용하는 것이 가장 적절하다고 본다. 이하에서는 이 같은 기준에 따라 시·군별로 허가목적의 분류하여 유형화하였다.

<표 3-8> 목적별 개발행위허가 현황

(단위 : 건수, m², %)

구 분	광 주		청 주		금 산		홍 천	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
단독주택	28 (14.8)	16,835 (7.0)	35 (11.1)	46,149 (7.2)	85 (36.6)	53,545 (14.3)	494 (58.6)	314,085 (32.9)
공동주택	46 (24.3)	37,083 (15.5)	2 (0.6)	2,580 (0.4)	5 (2.2)	2,667 (0.7)	8 (1.0)	12,746 (1.3)
제1종 근린생활시설	22 (11.6)	15,622 (6.5)	8 (2.5)	6,331 (1.0)	14 (6.0)	7,949 (2.1)	29 (3.4)	20,230 (2.1)
제2종 근린생활시설	6 (3.2)	8,586 (3.6)	41 (13.1)	105,011 (16.3)	14 (6.0)	13,809 (3.7)	57 (6.8)	42,880 (4.5)
문화집회시설	6 (3.2)	14,153 (5.9)	2 (0.6)	2,728 (0.4)	7 (3.0)	3,855 (1.0)	8 (1.0)	6,568 (0.7)
판매영업시설	-	-	-	-	1 (0.4)	4,028 (1.1)	2 (0.2)	791 (0.1)
의료시설	-	-	-	-	-	-	2 (0.2)	4,820 (0.5)
교육연구 복지시설	-	-	2 (0.6)	6,877 (1.1)	3 (1.3)	9,577 (2.6)	3 (0.4)	3,815 (0.4)
운동시설	-	-	1 (0.3)	5,417 (0.8)	1 (0.4)	100 (0.0)	3 (0.4)	13,915 (1.5)
업무시설	-	-	-	-	13 (5.6)	18,102 (4.8)	4 (0.5)	14,796 (1.6)
숙박시설	-	-	-	-	4 (1.7)	7,446 (2.0)	13 (1.5)	8,092 (0.9)
위락시설	-	-	-	-	-	-	1 (0.1)	988 (0.1)
공 장	3 (1.6)	5,121 (2.1)	6 (1.9)	21,088 (3.3)	4 (1.7)	10,262 (2.7)	5 (0.6)	13,716 (1.4)
창고시설	27 (14.3)	24,072 (10.0)	20 (6.4)	43,820 (6.8)	21 (9.1)	26,599 (7.1)	33 (3.9)	32,975 (3.5)
위험물저장 처리시설	2 (1.1)	2,270 (1.0)	-	-	1 (0.4)	1,144 (0.3)	2 (0.2)	4,320 (0.5)
자동차 관련시설	12 (6.4)	18,707 (7.8)	7 (2.2)	5,334 (0.8)	9 (3.9)	6,595 (1.8)	8 (1.0)	9,194 (1.0)
동식물 관련시설	4 (2.1)	3,257 (1.4)	3 (1.0)	5,067 (0.8)	22 (9.5)	50,617 (13.5)	59 (7.0)	106,837 (11.2)
분뇨쓰레기 처리시설	-	-	2 (0.6)	1,312 (0.2)	-	-	2 (0.2)	1,230 (0.1)
공공용시설	1 (0.5)	165 (0.1)	-	-	2 (0.9)	3,130 (0.8)	2 (0.2)	273 (0.0)
묘지관련시설	-	-	-	-	17 (7.3)	730 (0.2)	23 (2.7)	3,595 (0.4)
관광휴게시설	-	-	-	-	1 (0.4)	997 (0.3)	-	-

(계속)

구 분		광 주		청 주		금 산		홍 천	
		건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
공작물 설치	도로, 진입로	5 (2.7)	20,458 (8.5)	1 (0.3)	692 (0.1)	1 (0.4)	1,489 (0.4)	8 (1.0)	4,479 (0.5)
	광고탑,옹벽, 취수장, 집수조	1 (0.5)	133 (0.1)	-	-	-	-	2 (0.2)	1,271 (0.1)
토지 형질 변경	대지조성	4 (2.1)	2,707 (1.1)	-	-	-	-	1 (0.1)	2,322 (0.2)
	농지조성	6 (3.2)	38,252 (16.0)	1 (0.3)	4,522 (0.7)	2 (0.9)	6,346 (1.7)	21 (2.5)	36,739 (3.9)
	야적장 조성	10 (5.3)	14,713 (6.1)	4 (1.3)	5,101 (0.8)	1 (0.4)	690 (0.2)	6 (0.7)	9,598 (1.0)
토석채취		-	-	-	-	4 (1.7)	144,311 (38.6)	21 (2.5)	249,767 (26.2)
토지분할		4 (2.1)	11,626 (4.9)	-	-	-	-	25 (3.0)	31,383 (3.3)
물건적치		2 (1.1)	5,974 (2.5)	-	-	-	-	1 (0.1)	3,674 (0.4)
합 계		189 (100.0)	239,734 (100.0)	135 (100.0)	262,029 (100.0)	232 (100.0)	373,988 (100.0)	843 (100.0)	955,099 (100.0)

주 : 1) () 안은 구성비

2) 청주시는 허가목적이 기재되어 있지 않은 179건을 제외함

자료 : 각 시·군 개발행위허가대장

개발행위허가 대상토지를 지목별로 보면, 광주시의 경우 답 71건(37.6%), 전 65건(34.4%), 임야 28건(14.8%), 과수원 14건(7.4%)으로 나타나고 있다. 청주시는 답 136건(43.3%), 전 123건(39.2%), 임야 42건(13.4%), 과수원 9건(2.9%)이며, 금산군은 전 122건(52.6%), 답 91건(39.2%), 임야 6건(2.6%), 과수원 5건(2.2%)이고, 홍천군은 전 587건(69.6%), 답 173건(20.5%), 임야 44건(5.2%), 대 27건(3.2%)이다.

이에서 보듯이, 개발행위는 거의 대부분 전·답·임야에서 활발하게 이루어지고 있다. 이는 대부분의 개발행위가 농지 및 임야를 타 용도로 전용하는 방식을 통해 이루어지고 있음을 의미하는 것이다. 대지에서 이루어지는 개발행위는 많지 않으며, 특히 금산군과 청주시에서는 대지가 차지하는 비중이 미미한 수준에 불과하다.

<표 3-9> 지목별 개발행위허가 현황

(단위 : 건수, m², %)

구 분	광 주		청 주		금 산		홍 천	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
전	65 (34.4)	52,689 (22.0)	123 (39.2)	219,031 (33.9)	122 (52.6)	117,981 (31.5)	587 (69.6)	598,394 (62.7)
답	71 (37.6)	113,917 (47.5)	136 (43.3)	298,792 (46.3)	91 (39.2)	227,464 (60.8)	173 (20.5)	211,243 (22.1)
과수원	14 (7.4)	11,551 (4.8)	9 (2.9)	21,841 (3.4)	5 (2.2)	3,865 (1.0)	1 (0.1)	35,597 (3.7)
목장용지	1 (0.5)	910 (0.4)	-	-	4 (1.7)	6,250 (1.7)	-	-
임야	28 (14.8)	42,761 (17.8)	42 (13.4)	104,188 (16.1)	6 (2.6)	15,821 (4.2)	44 (5.2)	56,563 (5.9)
대	6 (3.2)	15,054 (6.3)	4 (1.3)	1,506 (0.2)	1 (0.4)	1,144 (0.3)	27 (3.2)	21,177 (2.2)
공장용지	1 (0.5)	1,442 (0.6)	-	-	-	-	-	-
도로	1 (0.5)	90 (0.0)	-	-	-	-	-	-
유지	-	-	-	-	1 (0.4)	660 (0.2)	1 (0.1)	999 (0.1)
양어장	-	-	-	-	1 (0.4)	26 (0.0)	-	-
유원지	-	-	-	-	-	-	3 (0.4)	7,479 (0.8)
체육용지	-	-	-	-	-	-	3 (0.4)	14,950 (1.6)
종교용지	-	-	-	-	-	-	1 (0.1)	660 (0.1)
잡종지	2 (1.1)	1,320 (0.6)	-	-	1 (0.4)	777 (0.2)	3 (0.4)	8,037 (0.8)
합 계	189 (100.0)	239,734 (100.0)	314 (100.0)	645,358 (100.0)	232 (100.0)	373,988 (100.0)	843 (100.0)	955,099 (100.0)

주 : () 안은 구성비

자료 : 각 시·군 개발행위허가대장

허가대상 토지의 용도지역을 보면, 청주시의 경우 자연녹지지역 209건(66.6%), 생산녹지지역 64건(20.4%), 주거지역 31건(9.9%), 공업지역 6건(1.9%)이다. 금산군의 경우 관리지역이 146건(62.9%), 농림지역이 40건(17.2%), 자연녹지지역이 22

건(9.5%), 주거지역이 21건(9.1%)이다. 이처럼 개발행위허가는 대부분 관리지역과 농림지역 등의 비도시지역과 자연녹지지역 등의 미개발지에서 일어나고 있다.

<표 3-10> 용도지역별 개발행위허가 현황

(단위 : 건수, m², %)

구 분	청 주		금 산		홍 천	
	건 수	면 적	건 수	면 적	건 수	면 적
주 거 지 역	31 (9.9)	29,877 (4.6)	21 (9.1)	25,485 (6.8)	17 (2.0)	15,920 (1.7)
상 업 지 역	-	-	-	-	2 (0.2)	1,019 (0.1)
공 업 지 역	6 (1.9)	8,383 (1.3)	2 (0.9)	1,644 (0.4)	-	-
자연녹지지역	209 (66.6)	466,497 (72.3)	22 (9.5)	29,966 (8.0)	71 (8.4)	104,190 (10.9)
생산녹지지역	64 (20.4)	135,284 (21.0)	1 (0.4)	2,946 (0.8)	4 (0.5)	5,382 (0.6)
관 리 지 역	3 (1.0)	4,433 (0.7)	146 (62.9)	130,539 (34.9)	673 (79.8)	663,892 (69.5)
농 립 지 역	-	-	40 (17.2)	183,408 (49.0)	71 (8.4)	159,255 (16.7)
자연환경보전지역	1 (0.3)	844 (0.1)	-	-	5 (0.6)	5,441 (0.6)
합 계	314 (100.0)	645,358 (100.0)	232 (100.0)	373,988 (100.0)	843 (100.0)	955,099 (100.0)

주 : () 안은 구성비

자료 : 각 시·군 개발행위허가대장

개발행위허가를 받은 개발자의 거주지를 보면, 수도권과 지방도시에서는 현지 주민에 의한 개발행위가 높은 비중을 차지하는 반면, 농촌지역과 산촌지역에서는 상대적으로 외지인에 의한 개발행위가 높다. 이처럼 지역유형이나 특성에 따라 개발행위자의 성격이 서로 다른 점은 개발주체가 현지인이나 외지인이나에 따라 관리방식 및 수단, 관리수준이 달라질 수 있기 때문에 토지개발 및 수요관리에 있어서 중요한 의미를 가진다.

특히 홍천군의 경우에는 관내 거주자가 420건(49.8%)에 554,757㎡(58.1%)인데 비해, 관외 거주자가 423건(50.2%)에 400,342㎡(41.9%)에 달하여 외지인에 의한 개발행위가 매우 높게 나타나고 있어, 관리지역 안의 농지를 중심으로 외지인에 의한 단독주택 건축이 성행하고 있는 것으로 보인다.

<표 3-11> 거주지별 개발행위허가 현황

(단위 : 건수, ㎡, %)

구 분	광 주		청 주		금 산		홍 천	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
관내 거주자	157 (83.1)	194,915 (81.3)	285 (90.8)	574,285 (89.0)	133 (57.3)	280,859 (75.1)	420 (49.8)	554,757 (58.1)
관외 거주자	32 (16.9)	44,819 (18.7)	29 (9.2)	71,073 (11.0)	99 (42.7)	93,129 (24.9)	423 (50.2)	400,342 (41.9)
합 계	189 (100.0)	239,734 (100.0)	314 (100.0)	645,358 (100.0)	232 (100.0)	373,988 (100.0)	843 (100.0)	955,099 (100.0)

주 : () 안은 구성비

자료 : 각 시·군 개발행위허가대장

6. 기반시설연동제

기반시설연동제 중에서 개발밀도관리구역제도는 거의 시행되지 못하고 있다. 이 제도를 가장 많이 활용하리라고 예상되는 서울시의 경우에도, 아직까지 개발 밀도관리구역이 지정되었거나 또는 지정될 예정인 지역이 전혀 없다.²⁴⁾ 서울시의 경우 거의 전 지역이 시가지화가 완료되었고, 최근 들어 강북 뉴타운사업 및 균형발전촉진지구사업 등이 활성화되고 있기 때문인 것으로 판단된다.²⁵⁾

경기도의 경우에도 현재까지 개발밀도관리구역이 지정된 사례는 없다. 도의 도시계획 심의 등의 과정에서 각 지자체에 대하여 기존도시 재정비 후의 대책으로서 구역 지정을 권고 또는 유도하고 있을 뿐이다.²⁶⁾

24) 서울특별시 도시계획국 도시계획과 관계자 전화인터뷰. 2004. 2.

25) 근본적인 이유로는 지자체 스스로 개발밀도 억제에 의한 관리방식을 선호하지 않는다는 점이다.

26) 도시정비 차원에서 구역지정이 요망되는 주요사례로는 광명·하남·성남·수원·평택(송탄 포함)

한편 기반시설부담구역제도의 경우에는 서울시에서 2004년 초 이 제도를 도시개발 및 정비사업 등과 지구단위계획(제1종)을 연계하여 운영을 활성화하고자 준비 중에 있으나,27) 부담대상 기반시설에 관한 중요한 법적 문제28)로 인하여 그 실현이 불투명한 실정에 있다. 그동안 기반시설부담구역의 지정을 준비중에 있던 지역으로는 <표 3-12>에 제시한 바와 같이 뉴타운사업지구 3개소와 균형발전촉진지구 8개소를 들 수 있다.

<표 3-12> 기반시설부담구역을 추진 중에 있던 도시개발 및 정비사업 지구(서울시)

구 분	대상지역	연계사업 및 지역특성
뉴타운사업 지구	은평 지구	도시개발사업(GB해제지역은 국민임대주택사업)
	왕십리 지구	도시개발사업
	길음 지구	주택재개발·도시정비구역
균형발전촉진지구	기성시가지 (8개소)	주거환경개선·주택재개발사업·1종지구단위계획이 보류되거나 그 추진이 미진한 지역

자료 : 서울특별시 도시계획국 도시계획과, 2003. 2.

반면, 이 제도를 많이 활용하리라 예상되는 경기도의 경우는, 아직까지 기반시설부담구역이 지정되거나, 지정 예정인 비도시 지역이 없다.29) 그 이유는 실무자의 경험부족, 국토계획법령 자체의 난해성,30) 제도시행기반의 미비 등을 들고 있다. 다만, 최근 화성시가 기반시설부담구역제의 도입을 추진 중이다. 또한 집단취

등의 구 시가지를 들 수 있다. 경기도 건설교통국 도시계획과 관계자 전화인터뷰. 2004. 2.

27) 용도지역이 상향조정되는 지역을 대상으로 지구상세계획에 의한 Upzoning Incentive를 공공시설 기여도에 따라 적용하는 개념으로 접근하고 있는데, 이는 용도지역변경에 대한 기반시설 부담을 통하여 개발이익을 환수하려는 시도로 볼 수 있다(서울특별시 도시계획국 종합계획팀 관계자 전화인터뷰. 2004. 2).

28) 국토계획법 제70조(기반시설부담계획의 수립)제1항제1호의 단서에 따르면, 기반시설부담구역에 수립하는 기반시설부담계획의 포함사항으로서 「기반시설부담개발행위자가 부담하여야 할 기반시설에 관한 계획」에는 “국가·지자체가 설치하거나 확보할 것을 이미 결정한 기반시설은 제외한다”고 되어 있다.

29) 경기도 건설교통국 지역정책과 관계자 전화인터뷰. 2004. 2.

30) 국토계획법이 예외가 많고 복잡해서 잘 알 수 없을 뿐 아니라 건설교통부의 유권해석도 들쭉날쭉하여 시·군의 문의에 응하기 어려우며, 현재 비도시지역의 관리는 국토계획법의 경과규정에 의해 중전 업무를 처리하는 수준에 그치고 있다고 한다.

락지구의 그린벨트 해제관련지역이나 몇몇 지자체에서 구역 지정의 움직임이 있다.³¹⁾

요컨대, 수도권 중에서 서울·화성·하남, 비수도권에서는 당진이 시행을 준비하는 지역이다. 이들 지역은 전국의 지자체를 선도하여 기반시설부담구역을 지정하였거나 또는 지정을 검토한 바 있다. 이외에 일부 지역에서 기반시설부담 계획 수립을 추진하고 있다. 주요 추진사례로는 균형발전촉진지구(서울시), 도시 지역 및 관리지역(화성시), 개발제한구역 해제·조정지역(화성시·하남시), 주거 개발진흥지구(당진군)³²⁾ 등을 들 수 있다. 그러나 이들 사례는 대부분이 연구용역을 진행하는 단계이기 때문에, 현재로서는 정확한 실태 파악이 어렵다.

(1) 주요 추진사례(기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립관련)

① 균형발전촉진지구(서울특별시)

서울시는 기존의 지구단위계획제도와 기반시설연동제를 연계하여 적용할 경우, 도시내 토지이용을 합리적으로 유도하고 도시성장관리의 효율을 높이는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보고 있다. 이에 따라 기반시설연동제의 올바른 적용 및 운영을 위한 각종 표준과 지침을 마련할 목적으로 작년 하반기에 학술연구용역 입찰공고³³⁾를 내고, 다음과 같은 내용의 “지구단위계획구역안의 기반시설연동제 운영방안 연구” 용역(사업기간 : 2003. 11~2004. 11)을 추진하고 있다.

31) 집단취락지구 그린벨트 해제와 관련하여 화성시는 전국 최초로 기반시설부담구역을 지정 고시('04. 4. 20) 하고 종합정비·개발계획을 수립 중이나, 하남시는 우선해제 취락지에 대한 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 추진의 법률적 논란으로 어려움을 겪고 있다.

32) 당진군청의 경우에는 비록 소규모이지만 전국 최초로 기반시설부담구역 지정 및 부담계획을 수립한 사례를 갖고 있기 때문에, 사후적으로 관련공무원에 대한 전화인터뷰 및 관련자료 수집을 통하여 주요 추진사례로서 추가하였다.

33) 서울특별시공고 제2003-1214호(2003. 10. 20). 특히 서울시는 동 제도가 2003년 최초로 시행되는 것으로서 전문성이 요구되는 제도 특성에 비하여 학술적 연구기반이 취약하고 제도 운영의 기초가 되는 기반시설 용량 분석 및 적정 개발밀도 산정을 위한 표준 과정이 정립되어 있지 않다는 점에서, 지구단위계획구역 안에서 적정 개발밀도 계획을 위한 수단으로서 기반시설연동제의 적용 및 운영을 위한 방안 마련이 필요하다고 보고 있다.

<표 3-13> 서울시 기반시설연동제 관련 학술연구용역의 과업내용

과업내용 구분	주요 연구내용
제도 및 방법론 연구	<ul style="list-style-type: none"> ○기반시설연동제에 관련된 이론과 법·제도적 고찰 ○기타의 도시계획 및 관리제도와와의 상관관계 검토 ○권역용량 산정을 위한 방법론 검토
사례연구 대상지 선정 및 기초자료 구축	<ul style="list-style-type: none"> ○사례연구 대상지 선정 ○기초자료 구축 : 도시계획정보시스템에서 구축된 자료를 기반으로 이를 수정·보완하여 도시계획사항과 가구 및 필지별 용적률, 건폐율, 필지면적, 연면적 등의 기초자료를 GIS D/B로 구축 ○주요 개발계획 및 관련계획 조사 및 분석
개발수요 분석	<ul style="list-style-type: none"> ○대상지의 개발현황 및 근래의 개발추이 분석 ○장래 개발수요 예측 및 개발시나리오 설정 ○개발시나리오별 주요지표(인구, 상면적 등) 설정
기반시설용량 분석	<ul style="list-style-type: none"> ○도시계획시설 용량 분석 ○교통 용량 분석 ○상·하수도 용량 분석 ○기타 도시기반시설 용량 분석
권역 개발용량 산정	<ul style="list-style-type: none"> ○개별시설별 용량 종합 및 권역 개발용량 산정 ○권역관리의 기본방향 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 용도지역지구조정 방안(필요한 경우) - 지구단위계획구역 조정 방안(필요한 경우) - 기반시설연동제 적용 방안 ○권역 내 소 권역 및 지구단위계획구역별 밀도배분
매뉴얼 작성 및 지구단위계획 수립(재정비)에의 적용방안	<ul style="list-style-type: none"> ○기반시설용량 분석 및 적정 개발밀도 산정을 위한 표준절차 구축 ○지구단위계획 구역 내 가구 및 획지별 밀도배분 방안 ○기타 밀도관련 규제요소(건폐율, 높이 등)와의 상관관계 검토 ○사례지역 내 지구단위계획 수립(재정비) 적용 방안

자료 : 서울특별시. 2003. 10. 「지구단위계획구역안의 기반시설연동제 운영방안 연구용역 제안요청서」. pp15-16.

또한 서울시는 지난해 11월 지정한 미아·청량리·홍제·합정·가리봉 등 5개 균형발전촉진지구 안에서 용도지역이 상향되는 지역에 대해 개발이익을 환수하여 기반시설 확충에 재투자하는 기반시설부담구역제를 처음으로 도입키로 한 바 있다.³⁴⁾

34) 자치구별 성장거점지역으로서 이들 5개 균형발전촉진지구 시범사업지에 대해서는 금년 10월 개발기본계획을 확정해 12월에 지구별로 착공에 들어갈 예정이라고 한다. 기반시설부담구역제가 도입되면 지금까지 용도지역 상향조정으로 개발자가 누리던 막대한 개발이익이 크게 줄어들 전망이다. 허영도. 2004. 2. 12(목). 「기반시설부담제…서울시 처음 적용 ; 용도 상향지역 대상」.

이에 따라 서울시는 균형발전촉진지구 내 용도상향지역을 기반시설부담구역으로 지정하여, 사업자에게 기반시설을 직접 설치케 하거나 일정액의 부담금을 부과할 방침으로, 금년 상반기 중 도시계획조례를 개정하여 실행방안을 마련할 계획이다.³⁵⁾

<표 3-14> 용도상향지역에 대한 기반시설부담비용 산정(예)

○ 만일 20,000㎡의 일반주거지역(용도가중치 1.0, 기준용적률 250%)이 상업지역(용도가중치 2.7, 용적률 380%)으로 변경된다면, 다음과 같이 용도가중치가 고려된 건축연면적을 계산하여 원단위 산정가능 < 용도상향 시 변경된 용도가중치가 고려된 전체 건축연면적 >						
대상면적 ①	용적률 ②	건축연면적 ③ (① × ②)	용도가중치 ④	소계 ⑤ (③ × ④)	비고	
200,000㎡	250%	500,000㎡	1.7=2.7-1.0	850,000㎡	당초 용적률에 용도가중치 증가분을 고려	
200,000㎡	130% =380%-250%	260,000㎡	2.7	702,000㎡	용적률 증가분에 새로운 용도가중치 적용	
계		760,000㎡		1,552,000㎡		
- 만약 여기서 용도상향에 의해 추가되는 기반시설의 총부담비용이 74억 원이라면, 기반시설부담비용의 원단위는 다음과 같이 산정됨 • 기반시설부담비용원단위 = 7,400,000,000원 ÷ 1,552,000㎡ = 4,768원/㎡ ○ 이에 따른 개별사례의 기반시설부담금 산정(예) - 대상토지 면적이 330㎡이고 기존 용적률이 250%, 그리고 변경 용적률이 380%인 경우, 부담해야 할 기반시설부담금은 약 1천2백만 원이 됨 < 용도상향 시 기반시설부담금 산정례 >						
대상면적 ①	용적률 ②	건축연면적 ③ (① × ②)	용도가중치 ④	소계 ⑤ (③ × ④)	부담비용 원단위 ⑥	기반시설부담금 (⑤ × ⑥)
330㎡	250%	825㎡	2.7-1.0=1.7	1,402㎡	4,768원/㎡	6,684,736원
330㎡	130% =380%-250%	429㎡	2.7	1,158㎡	4,768원/㎡	5,521,344원
계				2,560㎡		12,206,850원

자료 : 김형복. 2004. 8. 19. “기반시설부담구역제도의 효율적인 운영방안 ; 기반시설부담비용의 적정배분을 중심으로.” 「공간제도연구회 특별강연 자료」. 국토연구원. pp24-25.

35) 금년 5월 초 현재 서울시에는 주거환경개선을 목적으로 하는 뉴타운사업이 시범지구 3개소를 포함하여 총 15개 지구가 시행 또는 개발계획 수립 중에 있으며, 상업·업무용도의 활성화를 위한 균형발전촉진지구사업이 시범적으로 5개 지구가 계획수립 중에 있다. 장기적으로 2012년까지는 뉴타운사업 총 25개 지구, 촉진지구사업 총 21개 지구가 서울시 전역에서 시행될 예정이라고 한다. 특히 이 중 촉진지구사업으로서 용도지역이 상향 조정되는 사업지구에 대하여는 기반시설부담구역으로 지정하여 적정규모의 기반시설을 확보함과 아울러 용도지역 상향조정으로 인한 개발이익의 일정 부분을 환수할 계획이라고 밝힌 바 있다(서울시 뉴타운사업본부. 2004. 5).

서울시의 균형발전촉진지구와 같이 도시지역에서 용도지역 등이 변경되거나 해제되면서 용도가 상향되는 지역을 대상으로 기반시설부담구역이 지정될 경우에는 종전 용도가중치와 변경 용도가중치를 적용함으로써 기반시설부담금을 부과할 수 있다.³⁶⁾ 즉, 도시지역에서 기반시설부담금의 산정 시에는 변경된 용도지역과 종전의 용도지역 간의 용도가중치 차이를 적용하고, 변경 용적률과 종전 용적률의 차이에는 변경된 용도지역의 용도가중치를 적용함으로써 기반시설부담비용을 산정한다. 구체적인 적용방법은 <표 3-14>에 예시하는 바와 같다.

그러나 서울시는 도시계획조례개정안 입법예고³⁷⁾를 통하여 동 조례 제24조의 2(기반시설의 부담 등)를 신설함으로써 뉴타운사업지역 등 시의 관할구역 안에서 기반시설부담의 적용에 관하여 국토계획법령이 정하는 범위 내에서 시장이 정하도록 할 예정이었다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 국토계획법 제70조제1항제1호의 단서에 의한 “기반시설부담개발행위자가 부담하여야 할 기반시설의 범위”라는 중대한 법적문제³⁸⁾로 인하여 아직까지 이를 개정조례에 반영하지 못하고 있어 그 실행여부가 불투명한 상태에 있다.

다만, 현재로서는 뉴타운 및 균형발전촉진지구사업 등을 지원하는 서울특별시 지역균형발전지원에관한조례(2003. 12. 30. 조례 제4167호)의 관련조항에 의해 그 시행상황을 가늠해 볼 수 있다. 즉, 이들 사업에 있어서 기반시설 설치비용 부담을 정하고 있는 동 조례 제14조제1항에 의하면, 사업지구 안에 도시계획시설사업으로 설치하는 기반시설은 그 시설의 소유권이 귀속되는 시 또는 자치구가 비용을 부담하되, 도시개발법과 도시및주거환경정비법 및 국토계획법 등 다른 법령에 의하여 시행자 또는 관리자에게 설치의무가 있는 기반시설은 그 시행자 또는 관리자가 부담하는 것으로 되어 있다. 또한 동조 제2항에서는 전항의 규정에 의해 자치구가 설치하는 기반시설에 대하여 시장이 자치구의 재정력을 감안하여

36) 김형복. 2004. 8. 19. 상계서. pp23-24.

37) 서울특별시도시계획조례개정조례안 입법예고(서울특별시공고 제2004-287호. 2004. 3. 15).

38) 이 문제에 대하여 서울시는 (광역)도시계획시설과 지구내 시설을 구분하여 전자는 공공(서울시)이, 후자는 수익자부담원칙에 의거하여 개발행위자 등이 부담하는 방향으로 국토계획법에 대한 개정의견을 제시하고 있다(서울시 뉴타운사업본부. 2004. 5).

그 설치비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 보완하고 있다.

② 도시지역 및 관리지역(화성시)

수도권에서 최근 각종 개발사업이 가장 왕성하게 진행되고 있는 화성시³⁹⁾는 도시인구와 산업이 급속하게 증가하나 도시기반시설의 공급은 수요에 따라가지 못하는 상태이다. 이 때문에 공공개발 사업지구 주변지역과 주요 간선도로변을 중심으로 건축허가 신청이 지속적으로 증가하여 도시의 기능과 질이 날로 악화되어가고 있다. 그럼에도 불구하고 화성시는 장기미집행 도시계획시설의 해소에 소요되는 비용만 2001년도 기준으로 1조 4,000억 원이 넘어 부족한 도시기반시설을 적기에 공급할 여력이 크게 부족한 상태이다.

이러한 열악한 도시재정 상황으로 볼 때, 국토계획법에 의해 새로 도입된 기반시설부담구역제도는 화성시에 대해 그나마 계획적으로 기반시설계획을 수립하고 공급할 수 있는 활로를 제공하고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 화성시 도시계획과와 한국토지공사 실무자(경기지역본부)를 중심으로 기반시설부담구역제도를 활용하여 도시지역의 부족한 기반시설을 공급하고, 관리지역의 난개발을 정비하고자 하는 방안이 제안되었다. 이 제안이 받아들여져서 화성시가 주관하고 토지공사 기술진이 지원하는 형태로 '기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립' 용역이 추진되고 있다.⁴⁰⁾

39) 2000년 이후 수도권 남부의 개발압력이 화성시에 집중됨에 따라 동탄신도시를 비롯한 택지개발사업 11개 지구(약 550만평)와 발안산업단지 등 4개 지구(약 130만평)가 개발되고 있을 뿐만 아니라 민간 기업에 의한 개별아파트 사업도 44개 사업(27,000세대)이 건설되거나 추진 중에 있으며, 농지 및 산림전용허가도 급증하여 2001년도에 160만평이던 것이 2003년도에는 300만평을 넘어서고 있다.

40) 이하 동 용역 및 사례의 추진과정과 쟁점 등에 대해서는, 허정문. 2004, 5. 20. "기반시설부담구역 설정 및 부담계획 수립사례". 「도시개발연구 학술위원회 워크숍 자료집: 기반시설연동제」. 대한국토·도시계획학회. pp31-49.를 참조하였다. 현재 화성시에서는 이 용역사업을 포함한 다수의 도시공간관련 계획이 국토계획법 시행과 관련하여 추진되고 있다. 화성시의 국토계획법 시행관련 주요 추진사업의 개요는 다음과 같다(<http://www.hscity.net/vision/view.asp>).

<표 3-15> 화성시 “기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립” 용역사업의 개요

가. 사업의 개요

○ 목적 : 최근 개발압력의 증대로 인하여 도시기반시설의 용량을 고려하지 않은 개별 개발행위로 기반시설의 부족과 과밀로 인한 난개발이 우려되어, 향후 개발사업이 예상되는 지역을 대상으로 기반시설부담구역을 지정하고 부담계획을 수립하여 개발행위에 따른 부담금을 징수, 도시기반시설 설치재원을 확보해 체계적인 도시정비 도모

○ 내 용

- 위 치 : 화성시 도시지역 및 관리지역
- 사 업 량 : 464km²
- 사업기간 : 2003. 5. ~ 2004. 12.

나. 필요성 : 개발압력의 집중에 의한 개별적인 개발행위 신청에 대하여 난개발을 방지하고 추가로 소요되는 기반시설을 체계적으로 확보

다. 소요예산 : 총사업비 1,046백만원(학술 182, 기술 864 기투자)

라. 그간 추진 실적

- '03. 5. : 기반시설부담구역 지정 및 부담계획기준수립 학술용역 착수
- '03. 8. : 기반시설부담구역 지정 및 부담계획수립 기술용역 착수
- '03. 12. : 기반시설부담구역 지정기준 및 기반시설부담계획기준 작성
- '04. 2. : 기반시설부담구역(안)작성 및 부담계획대상 기반시설 결정
- '04. 3. 9. : 화성시 도시계획위원회 자문

마. 향후 추진계획

- '04. 4. : 기반시설부담계획 초안 도시(군)관리계획 반영(동부권)
- '04. 6. : 기반시설부담구역지정
- '04. 12. : 기반시설부담계획 수립 및 기반시설부담금 고시

자료 : 화성시청. 2004. 3. 24. <http://www.hscity.net/vision/view.asp>

화성시는 넓은 지역을 관할하는 도·농 복합시로서 지역 내 연결도로가 취약해 만성적인 도시기반시설 부족을 겪고 있는 도시이다. 이 문제는 지역별로 차이는 있지만, 대규모 개발사업의 주변지역뿐 아니라 지역 간 간선도로변과 행정구역의 47.5%에 달하는 관리지역 전반에 걸쳐서 공통적으로 겪고 있다. 더구나 2000년도에 개발제한구역 해제 및 조정 정책이 발표되면서 집단취락이 해제되고, 구역내 편치지역(주거지역)의 아파트 사업신청이 급증함으로써, 개발제한구역내 기반시설이 부족한 문제까지 시급한 현안으로 대두되기에 이르렀다.

따라서 화성시의 개발제한구역을 포함한 시 전역에 대하여 기반시설부담구역 제도를 적용할 필요성이 제기되었다. 그 결과 '기반시설부담구역 지정 및 계획수립 용역'의 대상범위는 화성시 전역을 대상으로 하되, 실제로 부담구역을 지정할 대상지역과 계획수립 범위는 과업과정에서 결정토록 함으로써 대상지역 선정 자체를 과업의 내용에 포함시켰다.

또한 기반시설부담구역제도는 대상지역의 성격상 개발제한구역과 그 이외의 지역으로 구분할 수밖에 없는 제반 사유⁴¹⁾가 있었기 때문에, 이들 지역간의 특수성과 여건을 감안하여 과업대상지역을 개발제한구역과 그 외의 지역으로 분리하는데 의견이 모아졌다.⁴²⁾

한편, 기반시설부담구역제도는 아직 시행된 사례가 없으며 화성시와 같은 광범위한 지역을 대상으로 적용하기에는 다소 모호한 규정이 많아, 현 지침대로 시행하기에는 상당한 어려움이 있다. 특히 부담금의 부과 자체만으로 상당한 민원을 야기할 소지가 있고, 부담계획에 대해서도 많은 이론적 이견이 제기될 수 있다. 때문에 기반시설부담구역 설정 및 부담계획 수립기준에 대해서는 학술적 연구가 보장되어야 한다.

따라서 동 용역은 학술부문과 기술부문으로 나누어 발주하기로 의견을 모았다. 전자는 지역실정을 잘 알며 공신력이 있는 경기개발연구원에 의뢰하였으며 후자는 공개입찰로 발주하였다.⁴³⁾ 본 용역과업은 그 수행과정에서 무리 없는 과

41) 개발제한구역은 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 의하여 관리되기 때문에 적용되는 법률과 인·허가 절차 및 담당부서가 일반지역과 같지 않고, 오랜 규제로 지역여건과 주민생활환경 수준이 열악하여 일반지역의 기반시설부담 기준을 동일하게 적용하기는 곤란한 문제가 있다. 또한 개발제한구역 이외의 지역은 이미 2002년 12월부터 도시(군)관리계획의 수립에 착수하였던 만큼, 관리계획이 승인되기 전에 조속히 기반시설부담계획을 수립·반영해야 하는 촉박한 일정을 갖고 있었다.

42) 이에 따라 이 용역은 「화성시 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 기준 수립」 연구와 「화성시 개발제한구역 종합정비·개발기준 수립」 연구로 분리, 시행되었는데, 후자에 대해서는 개발제한구역 해제·조정지역 사례에서 소개하기로 한다. 아울러 이러한 화성시의 용역발주는 국내 최초로 기반시설연동제의 본격적인 도입을 추진하였다는 점에서 주목받고 있기 때문에, 이에 대한 사례분석을 통하여 시행준비 단계의 쟁점과 과제를 살펴보기로 한다. 한편, 화성시는 이 용역결과를 토대로 개발행위 원인자에 대한 부담원칙을 적용해 체계적인 기반시설 확충과 계획적인 개발을 유도하고, “종합계획→개발→관리체계” 구축을 통해 화성을 수도권 남부의 문화·환경 중심도시로 성장시킬 계획이라고 한다.

업추진을 위하여 다음과 같은 3단계로 작업순서를 정하여 진행되고 있다.⁴⁴⁾

제1단계는 과업 수행에서 봉착될 문제를 사전에 탐지하고 조정함으로써 과업 과정의 시행착오를 줄이기 위하여 시범지구를 선정하여 시뮬레이션을 시행하였다. 화성시에서 대표적으로 기반시설 부족 현상을 겪고 있는 지역을 시범지구로 선정하여 부담구역 설정, 부담계획 수립, 부담금 배분계획 등을 다양한 방법으로 분석하고 토론하여 향후의 작업프로세스와 연구과제를 도출하였다.

제2단계는 화성시의 3개 생활권 중 도시(군)관리계획이 수립중인 태안생활권과 개발제한구역에 대하여 우선적으로 도시기반시설부담계획 수립하여 관리계획에 반영토록 하였다.

제3단계는 앞의 태안생활권과 같은 방식으로 화성시 전역에 대하여 적용하는 단계이다. 현재 과업의 진행은 2단계인 태안생활권과 개발제한구역의 기반시설 부담계획 수립단계이다. 최근에는 개발제한구역을 제외한 기타 일반지역의 용역 과업이 관리지역 세분화를 위한 절차 때문에 중지 상태에 있다.⁴⁵⁾

(2) 운용실태 잠정평가

비록 제도시행 초기단계의 운용실태 조사이지만, 이상의 조사결과를 토대로 기반시설연동제를 도입한 법 취지 달성도를 잠정적으로 평가하면 다음과 같다.

① 계획집행 수단의 합목적성

기반시설연동제는 계획적 국토관리를 위한 하위 집행수단으로서 “기성시가지 - 개발밀도관리구역, 신개발지 - 기반시설부담구역”으로 일견 합리적인 체계(제도적 활용구도)로 구성되었다고 볼 수 있다. 그러나 상위계획의 제반 여건이 구

43) 학술부문은 2003년 5월 17일 발주하고 기술부문은 약 2개월 반의 시차를 두고 발주(2003. 8. 4.)하였는데, 이는 우선 학술부문에서 신제도에 대한 기초연구를 먼저 진행하여 과업의 방향을 설정한 후에 기술적 과제를 풀어가는 것이 합리적이라는 판단에서였다.

44) 과업의 초기에는 제도에 대한 이해 차이로 인해 각 전문가들 간에 다소의 시각차를 보이기도 하였으나, 학술·기술분야 연구진과 화성시 및 토지공사 실무진이 매주 한번씩 정기적으로 합동 협의회를 개최함으로써 전문가 상호간의 이해증진과 경험공유를 통한 시너지 효과를 거두도록 노력하였다.

45) 이외의 추진사례는 <부록6> 참조.

비되지 못한 시행초기 단계의 미숙함을 그대로 드러내고 있다.

특히 서울시의 경우에는 기반시설부담구역 쪽으로 제도적 활용구도가 완전히 뒤바뀌는 등 당초의 의도를 벗어난 관계로 추후 기반시설연동제의 구조적 전환을 꾀할 필요가 있고, 이와 관련해서 무엇보다 “원인자부담 대 개발이익환수”에 대한 기반시설연동제의 제도적 위상을 명확하게 정립할 필요가 있다.

② 구체적 실천성 분석

활용예상지역의 지역적 불일치는 수도권·비수도권, 도시·비도시(농촌)에 대한 운용 여건의 격차로 이해할 수 있다. 전자의 규제방식을 후자에 통합적·확일적으로 적용하는데 문제가 있거나 또는 차별화 등의 세심한 배려가 필요함을 시사해주고 있다.

따라서 제도의 구체적인 실천성을 제고하기 위해서는 추상적 지침의 나열보다는 시범적 모델의 축적과 융통성 있는 운용요령의 제시가 필요하다. 동시에 도시관리를 위한 보다 큰 맥락에서 활용기반 등에 대한 선진국의 사례를 폭넓게 검토해서 우리 나름대로 반영할 필요가 있다.⁴⁶⁾

<표 3-16> 기초조사에 의한 기반시설연동제 운용실태(요약)

구분	개발밀도관리구역제도		기반시설부담구역제도	
	서울특별시	경기도지역	서울특별시	경기도지역
운용실태	구역 지정 또는 지정 예정 지역 전무	구역지정 사례 전무	구역지정 준비 중(운용 실적 전무)	아직까지 구역을 지정한 비도시지역은 없으나, 최근 화성시가 도입을 추진 중
미진사유 등	거의 전 지역이 시가지화가 완료된 지역이고, 최근 들어 강북 뉴타운 사업 및 균형발전촉진지구사업 등이 활성화	도의 도시계획 심의 등 과정에서 해당 지자체에 대해 기존도시 재정비 이후의 대책으로서 동 구역 지정을 권고·유도 중	도시개발·정비사업과 지구단위계획(제1종)을 연계해 제도 운영을 활성화 준비 중이었으나, 중대한 법적문제로 불투명한	실무자의 경험부족, 국토계획법규 자체의 난해성, 상위계획(도시(군)기본계획·관리계획) 등 제도시행기반의 미비 등
비고	지자체 스스로 개발밀도 억제에 의한 관리방식을 선호하지 않음	구역지정 요망 사례: 광명·하남·성남·수원·평택(송탄 포함) 등의 구시가지	구역지정 추진했던 지역: 뉴타운사업 지구 3개소, 균형발전촉진지구사업 8개소	모두 집단취락지구의 그린벨트 해제관련 사항 또는 화성·하남 등 구역지정

46) 지대식. 2002.12. “토지 분야 규제개혁 추진방안”. 「지식기반 성장시대의 규제개혁 추진방안(Ⅲ)」. 산업연구원. pp1138-1172.

4

신 국토관리 정책수단 운용상의 문제점

본 장에서는 도시지역과 비도시지역을 통합하여 종합적 계획을 수립하도록 개편된 도시(군)기본계획제도와 선계획·후개발 원칙에 입각해서 친환경적으로 국토를 관리하기 위하여 도입한 제2종지구단위계획, 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제를 중심으로 문제점을 제시하고자 한다. 새로 도입한 이들 제도는 아직까지 전반적인 이해가 부족하고, 기초자료가 미비되어 있는 등 제도 시행기반이 미흡한 문제가 있다. 또한 제도를 시행하는 기준 등이 지나치게 복잡하거나 미비되어 있어 원활한 제도 시행에 걸림돌이 되고 있다. 제도간의 연계성이 부족하여 유사한 성격의 평가나 검토절차가 중복되는 등의 비효율도 발생하고 있다.

한편 광역도시계획, 도시(군)관리계획으로 구성된 계획체계에 있어서의 문제점은 계획의 본질적 성격과 관련되어 있어, 관점에 따라서 문제점을 진단하는 시각이 다르다. 따라서 계획체계와 관련한 부분은 제6장의 장기적인 검토과제로 제시하기로 한다.

1. 도시(군)기본계획

1) 제도 시행 기준상의 문제점

(1) 비도시지역에 대한 계획기준 및 계획방법론의 미비

농촌취락을 위한 토지이용과 정주환경정비에 관한 계획수립지침이 미비되어 비도시지역까지 도시(군)기본계획을 확대 적용하는 국토계획법 개편의 의미가 적다. 도시(군)기본계획은 공간적 범위에서는 형식상 도시와 농촌이 통합되었으

나, 실제 내용은 예전 도시계획 위주로 계획수립지침이 작성되어 있어 농촌의 공간적 특성을 반영한 계획과 집행수단들을 담지 못하고 있다.

생산공간인 농경지와 주거공간이 혼합된 농촌취락의 특성을 반영하고 취락이 입지하는 유형에 따라 정비방식을 달리하는 토지이용계획 및 정주환경정비계획을 위한 계획수립지침이 결여되어 있다. 주거공간과 관련해서도 농촌취락의 정비 및 보전을 위한 토지이용관리와 도로, 공원 등 시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한과 건축밀도 등에 대한 농촌취락계획이 미비하다. 농촌취락의 생산공간과 관련해서는 농경지를 효율적으로 이용하는 방안과 농업생산기반시설의 정비 및 개발, 농업근대화시설 및 생활환경시설의 정비 등에 관한 계획이 필요하나, 도시(군)기본계획 수립지침에서는 이에 필요한 계획기준이나 방법론이 결여되어 있다.

또한 비도시지역에서 필요한 기반시설 및 공공시설에 대한 고려가 미흡하다. 농촌의 정주환경 정비에 필요한 농촌계획시설에 대한 규정과 계획수립지침이 미흡하여 비도시지역에 대한 효과적인 계획이 곤란하다. 특히 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 조사결과⁴⁷⁾에 의하면 다수 응답자가 도시에는 필요 없으나 농촌에 별도로 요구되는 기반시설과 공공시설이 있다고 인식하고 있으므로 농촌계획시설에 대한 계획기준이 필요하다.

(2) 비도시지역을 위한 토지이용 분류체계 미비

① 도시적 토지용도 구분을 비도시지역에 획일적으로 적용

비도시지역에서는 주거·상업·공업 용도 이외에 관광휴양, 유통, 스포츠 등의 용도와 이들의 복합용도를 별도로 구분하고, 이들 용도를 위한 토지수요 및 공급에 대한 계획을 수립할 필요가 있다. 그러나 도시(군)기본계획의 용도별 토

47) 송미령 외 3인, 2003. 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원. p. 132

지수요 추정에서 도시지역의 주거, 상업, 공업용지 등 토지용도의 구분을 비도시 지역에도 획일적으로 적용함으로써 토지이용계획에서 비도시지역의 특성을 고려하지 않고 있다. 그리고 농업, 임업, 어업, 광업, 축산업 용지 등 1차 산업용도별 용지의 수요와 효율적인 토지이용에 대한 고려도 배제되어 있다.

② 보전용지와 생산활동용지의 구분 결여

도시지역내 생산녹지지역, 농림지역, 생산관리지역을 보전녹지지역이나 자연환경보전지역과 동등한 것처럼 보전용지로 구분하여 계획하도록 하고 있다. 이는 비도시지역에서의 농업, 임업, 어업, 광업, 축산업 등의 생산 활동을 개발행위로 보지 않고 보전하는 것으로 간주하는 인식에 기반을 둔 것이다. 그리고 개발억제지 및 개발불가능지와 개발가능지 중 보전하거나 개발을 유보하여야 할 지역을 보전지역으로 하는 개념 속에는 도시적인 개발행위만을 개발로 여기고 비도시지역에서의 생산활동은 개발(development)로 여기지 않는 도시개발 중심적인 사고방식이 내재하고 있기 때문이다. 그 결과 비도시지역의 생산활동과 관련하여 효율적인 토지이용이나 생산기반시설을 계획적으로 관리하는 정책이 제시되지 못하고 있다.

③ 시가지 중심의 토지이용계획을 위한 용지 구분

계획대상지의 토지용도를 시가화예정용지, 시가화용지, 보전용지로 구분함으로써 시가지를 중심으로 한 토지이용계획을 강조한 반면, 비도시지역의 토지이용계획을 위한 용도구분이 결여됨으로써 도시(군)기본계획 수립대상지를 비도시지역으로 확대한 국토계획법 개편의 의의와 효과가 제한되고 있다. 시가지 이외의 지역은 모두 보전용지로 계획함으로써 시가지가 아닌 지역에서의 토지이용계획이 실종되고 있다.

④ 모호한 관리용지 개념

도시(군)기본계획수립지침은 관리용지를 계획관리지역 중 제2종지구단위계획

구역이 지정된 곳으로 규정하고, 이를 시가화용지로 구분하여 토지이용계획을 수립하도록 규정하고 있다. 이에 따라 종전 국토이용관리법상 준도시지역 안의 취락지구, 산업촉진지구 및 시설용지지구는 국토계획법의 경과규정(부칙 제17조)에 의하여 제2종지구단위계획구역이 지정된 것으로 간주되므로, 도시(군)기본계획수립지침에 따라 관리용지가 되고 있다. 이와 같이 경과규정에 의해 자동적으로 제2종지구단위계획구역이 되었지만 개발계획이나 지구단위계획이 수립되어 있지 않은 취락지구, 산업촉진지구, 시설용지지구가 있을 수 있기 때문에 이 지역 전부를 관리용지로 규정하는 것은 문제가 될 수 있다. 이는 국토계획법 시행일부터 3년(2005년 말) 이내에 제2종지구단위계획이 수립되지 않으면 구역지정의 효력이 상실되고 더 이상 관리용지가 될 수 없기 때문이다.

(3) 유사 용도지역간 차별화 미흡

도시지역안의 녹지지역과 관리지역의 성격은 사실상 유사함에도 불구하고 별도의 용도지역으로 지정되고, 개발밀도만을 달리하고 있어 용도지역 차별화의 정당성이 부족하다. 그리고 관리지역내 보전관리지역과 생산관리지역은 각각 자연환경보전지역, 농림지역 등과 건폐율과 용적률도 같으며 성격도 보전기능으로 상호 유사함에도 불구하고 모호한 성격으로 용도지역이 분리되어 있다.

(4) 토지적성평가 결과를 우선적 기준으로 하는 관리지역 세분 지침

도시(군)관리계획 수립지침은 계획대상지의 용도별 토지수요와는 연계되지 않은 채, 보전 및 생산을 위한 토지와 계획적으로 개발할 수 있는 토지의 구분을 토지적성평가에 기초하여 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이 때문에 실제 수요보다 과다하게 계획관리지역이 지정될 수 있다. 특히 계획 입안권자인 지방자치단체는 가능한 한 계획관리지역을 많이 지정하고, 보전 및 생산관리지역은 적게 지정하여, 향후 지역개발에 장애가 되는 요소를 제거하려는 경향⁴⁸⁾이 있기 때

48) 지역발전을 위해 꼭 필요하지만 도시(군)기본계획을 수립하는 시점에 미래 예견치 못하였던 개발수요가 보전 또는 생산관리지역에서 발생하여 지자체가 개발사업을 추진하려면 장기간이 소요되는 도시(군)기본계획 변경절차를 거쳐 용도지역을 변경해야 하는 불편이 따른다. 따라서 지방자치단체

문에 계획관리지역이 과다하게 지정될 우려가 높다.

국토계획법 제27조 제1항에서는 도시(군)관리계획을 입안하기 위하여 동법 제 13조와 시행령 제11조에서 규정하고 있는 기초조사를 시행할 것을 규정하고 있으며, 국토계획법 제27조 제3항에서는 추가적으로 토지적성평가를 기초조사에 포함하여 시행하도록 규정하고 있다. 여기서 기초조사는 인구·경제·사회·문화·토지이용·환경·교통·주택 그 밖에 자연적 여건, 기반시설 및 주거수준의 현황과 전망, 재해의 발생 현황 및 추이, 도시(군)관리계획과 관련된 다른 계획 및 사업의 내용, 기타 필요한 사항 등을 조사하거나 측량하는 것을 의미한다. 토지적성평가는 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가를 의미한다.

도시(군) 관리계획의 입안을 위한 기초조사에 대한 이러한 규정을 고려할 때, 토지적성평가는 여러 가지 기초조사항목의 하나이며, 도시(군)관리계획을 입안할 때 고려해야 할 많은 기초자료의 일부분에 불과한 것임을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 도시(군)관리계획 수립지침 3-1-6-5는 토지적성평가 결과에 따라 관리지역을 세분하는 것을 기본원칙이라고 규정함으로써, 다른 기초조사 항목이나 도시(군)기본계획 등에 우선하여 토지적성평가 등급을 관리지역을 세분하는 결정적인 기준으로 삼고 있다. 비록 도시(군)관리계획 수립지침 3-1-6-5의 (2)에 단서규정을 두어 도시(군)기본계획 등을 고려하여 불가피한 경우에는 예외를 인정하는 여지를 두기는 하였지만, 토지적성평가 등급이 결정적인 관리지역세분의 원칙이라고 규정하고 있다. 때문에 국토계획법 제27조 규정에서 의도하는 것보다 관리지역 수립지침이 토지적성평가 등급을 지나치게 강조하는 문제가 발생하고 있다.

도시(군)관리계획 수립지침에 따르면, 토지적성 4, 5등급의 토지는 계획관리지역으로 지정하는 것을 원칙으로 규정하고 있다. 때문에 도시(군)기본계획에서 제시하는 지역의 장기적 발전방향, 공간구조, 토지이용계획, 부문별 계획 등을 실현하기 위하여 특정지역의 4, 5등급 토지를 보전 또는 생산관리지역으로 지정할 경

는 탄력적으로 개발수요에 대응할 수 있도록 가능한 한 계획관리지역을 넓게 지정하여 용도지역을 변경하는 불편을 미연에 방지하려는 경향이 있다.

우, 토지소유자로부터 불필요한 민원을 유발할 우려가 높다. 토지소유자는 4, 5등급의 토지가 당연히 계획관리지역으로 지정되어야 한다고 여기고 있는데, 보전 또는 생산관리지역으로 지정하면 재산상의 피해를 입었다고 여기게 될 것이기 때문이다. 이와 반대로, 토지적성 1, 2등급의 토지이지만 도시(군)기본계획에 따라 전략적 개발거점이 되는 곳을 계획관리지역으로 지정할 경우, 당해 토지소유자로부터는 특별한 저항이 없겠다. 그러나 4, 5등급 토지임에도 불구하고 보전 또는 생산관리지역으로 지정된 토지소유자는 상대적 피해의식이 증폭되어 관리지역 세분의 불공정성에 대하여 저항을 유발할 우려가 높다.

(5) 기타 도시(군)기본계획수립지침의 문제

인구지표 설정에 관한 도시(군)기본계획 수립지침에 있어서 계획수립 시점에 결정된 도시개발사업만 사회적 인구증가분 추정에 반영하고, 나중에 추진될 수 있는 개발사업은 인구증가분 추정에 반영하지 못하도록 기본계획수립지침이 규정하고 있어 합리적인 인구추정이 곤란하다. 그리고 용도별 토지수요 추정, 기반시설계획, 개발사업계획 등이 근간이 되는 인구지표의 설정이 도시(군)기본계획의 출발점이라고 할 수 있는데, 현실적으로 비도시지역은 인구가 오랜 기간 정체하거나 감소하는 상태이므로 장기적 발전계획을 담는 도시(군)기본계획의 수립이 곤란하다.

한편, 경관계획을 위한 도시(군)기본계획 수립지침은 지침내용이 지나치게 상세하게 언급되어 도시(군)관리계획에서 이를 차별화하여 계획안을 제시하기 곤란한 실정이다. 별도로 수립되는 경관기본계획과의 관계 설정도 애매하다. 그리고 수립지침이 도시지역의 경관 및 미관계획 위주로 제시되고 비도시지역에 대한 고려가 미흡하다.

2) 타 제도 연계상의 문제점

비도시지역의 다양한 개발사업계획과 도시(군)기본계획과의 연계성이 결여되

어 있다. 비도시지역에는 행정자치부의 주거환경개선사업 및 오지·도서개발사업, 농림부의 정주권개발사업 및 문화마을조성사업 등 농촌을 대상으로 하는 다양한 부처별 사업계획들이 존재하고 있다(<표 4-1> 참조). 개별법에 의해 추진되는 이들 단위사업은 국토계획법체계와 관련 없이 추진되고 있어서 종합적인 도시(군)기본계획에 다루어지고 있지 않다. 그러나 정주권개발사업이나 오지개발사업, 소도읍개발사업 등은 공간계획의 성격을 지니고 있으므로 종합적인 도시(군)기본계획과의 연계가 필요하다.

비도시지역에 대한 국토계획법의 관심은 주로 난개발 방지에 초점을 두고 있다. 때문에 농촌계획의 수립과 이를 실현하기 위한 농촌개발계획 등을 중요하게 다루고 있지 않다. 이로 인해 농촌을 대상으로 하는 개발계획은 국토계획법과 관련 없이 개별법에 근거한 단위사업 형식으로 추진되고 있다.

<표 4-1> 농촌의 부처별 생활환경정비사업 내역

관련 부처	사업 명		비 고
행 정 자치부	농어촌 주거환경 개선사업	불량주택개발사업	농어촌주택개발사업
		하수도 및 기반시설 정비사업	취락구조개선사업에서 분리 추진
		패키지마을 조성사업	농어촌주택개발촉진법
		농어촌 빈집 정비사업	농어촌주택개발촉진법
	소도읍개발사업		지방소도읍육성지원법
	오지개발사업		오지개발촉진법
	도서개발사업		도서개발촉진법
농림부	정주권개발사업		농어촌정비법
	문화마을조성사업		농어촌정비법
농진청	농가주거환경개선사업		행자부 유사 사업 이관 받아 추진
산림청	산촌종합개발사업		산림기본법
해양수산부	어촌종합개발사업		농어촌정비법

자료 : 농림부 내부자료 재구성

농촌을 대상으로 하는 각종 사업들은 장기적인 계획 없이 단년도 사업 위주로 예산이 편성되어 진행되는 것이 일반적이다. 이처럼 장기적 관점이 결여되어 있기 때문에 도시(군)기본계획에서도 이 사업을 계획내용으로 다루기 곤란한 실정이다. 먼 단위 사업의 경우, 오지·도서에 대해서는 행정자치부, 정주권은 농림부가 사업을 관할하고 있어, 동일 지자체에서 시행하는 사업들 상호간에도 긴밀한 연계와 조정이 이루어지지 않고 있다.

녹색농촌체험마을사업(농림부), 아름마을사업(행정자치부), 전통테마마을(농촌진흥청), 새농어촌건설마을(강원도) 등 각 부처에서 추진하고 있는 농촌의 어메니티 증진을 위한 정비사업도 행정구역 단위의 종합적인 공간계획과 관계없이 이루어지고 있다.

3) 제도 운영상의 문제점

(1) 계획의 실효성 및 집행수단 결여

도시(군)기본계획 내용 가운데 토지이용에 관련된 계획 이외의 것은 실질적인 집행수단이 거의 없어 도시(군)기본계획의 실효성이 적다. 예를 들어, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥, 국도 및 지방도 등 광역교통시설계획, 정보·통신계획, 상하수도계획, 방재 및 안전, 대기환경 및 수환경의 보전, 에너지, 폐기물, 경관 및 미관계획 등 도시(군)기본계획에서 다루는 부문별 계획 가운데 상당 부분은 도시(군)관리계획을 통해 구체적으로 실현시키기 어려운 계획내용이기 때문에 도시(군)기본계획의 실효성이 낮다.

(2) 시가화예정용지 계획의 혼란

도시지역내 시가화예정용지 계획에서 향후 20년간 단계별로 소요되는 시가화예정용지 면적을 제시하고 있다. 그러나 도시(군)관리계획에서의 개발사업구역의 지정이나 용도지역의 지정 등과 관련하여 어떻게 시가화예정용지를 관리해야 하는지 구체적인 지침을 제시하기가 곤란하다. 개발구역 지정이나 용도지역 변

경이 기본계획에서 제시되면, 지가가 상승하게 되어 향후 개발사업의 추진을 어렵게 하고 결국 계획의 실현을 곤란하게 하기 때문이다.

반면에, 비도시지역 시가화예정용지에 대한 계획에서는 계획관리지역이나 개발진흥지구를 중심으로 시가화예정용지를 지정할 수 있다. 그러나 예정용지의 위치를 규정하거나 기본구상도면에 표시할 수 없도록 하고 있기 때문에 계획적 개발 및 관리가 곤란하다. 특히, 관계부처 협의시 시가화예정용지의 구체적인 구역경계를 도면으로 요구하는 사례가 빈번하기 때문에, 시가화예정용지 계획을 어떻게 수립하는 것이 바람직한지 판단이 어렵다.

2. 제2종지구단위계획

1) 제도 시행 기준상의 문제점

(1) 제2종지구단위계획 수립 조건의 경직성

지구단위계획수립지침에는 경관계획, 녹지보전, 수도 등 여러 가지 측면에서 각종 기준을 규정하고 있으나, 이러한 기준이 너무 상세하여 지역적·입지적 특성을 반영하기 어렵다. 예를 들어, 지구단위계획수립지침에는 특별한 사유가 없는 경우에는 원 지형을 20%이상 보전하도록 되어 있다. 체육시설(관광휴양형)의 경우에는 별도의 예외조항 없이 20% 이상 보전하도록 규정하고 있으나, 평지의 경우에는 산림지역이 거의 없고 주로 전답으로 이루어져 있어, 원 지형을 보전하는 것이 불합리한 경우도 있다.

또한 유통형 지구단위계획 수립시 유통용지로 50~70%를 구획하도록 되어 있으나, 배치계획 수립시 기준을 맞추기 힘든 경우가 발생한다. “건물의 색채를 규정하는 부분에서 건물의 강조색은 전체면적의 10%를 넘지 않아야 하며(주거형 지구단위계획의 경관규정 부분), 공개공지를 광장으로 조성하고자 할 경우 건축물의 전면에 배치하여야 하며(3-12-2), 자연지형의 보존을 위하여 옹벽높이는 3m 이하로 하고 옹벽간의 수평거리는 10m 이상 이격하며 경사도는 30% 미만으로

한다” 49) 등과 같은 단정적인 기준이 명시되어 있다. 따라서 지역여건에 따라 계획가가 판단하여 계획할 수 있는 융통성을 제한하고, 지역 실정에 맞는 계획을 수립하기 어려워 계획의 질을 떨어뜨리는 문제가 있다. 제2종지구단위계획수립 지침에서 규정하고 있는 수립기준 항목을 분석한 내용은 <부록 3>과 같고, 제2종지구단위계획 수립지침상의 지나치게 상세한 기준사례를 예시하면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 제2종지구단위계획 기준의 상세성 사례

- 제2종지구단위계획수립지침
- 3-12-2(4) 공개공지를 광장으로 조성하고자 하는 경우에는 건축물의 전면에 배치
- 4-1-3 토지이용계획에서 아파트용지는 주거용지의 80%미만으로 함
- 4-1-4 상업용지면적은 주거용지 면적의 5% 내외에서 토지이용계획 수립
- 4-2-5 상수도는 수도법에 의한 일반상수도를 설치하여야 함(지하수 사용은 불허)
- 4-4-2(5-4-2) 건물의 강조색은 전체면적의 10%(20%)을 넘지 않도록 규정
- 4-5-3 자연지형 보존을 위하여 옹벽높이는 3m 이하, 옹벽간 수평거리는 10m 이상 이격하며 경사도는 30% 미만
- 5-1-3 공업용지 면적의 30% 이상은 주요 유치업종의 부지면적으로 계획함
- 5-1-4 공업용지면적은 구역면적의 50%이상 60%미만으로 구획하며, 물류시설용지의 경우 생산되는 제품을 30% 이상 취급할 수 있도록 구획함
- 5-3-2 산지의 건축물 배치시의 경사도는 20도 미만, 입안지역내 표고가 가장 낮은 지역인 산자락하단으로부터 200m 미만인 지역에 건축물 배치
- 5-3-3 건축물의 길이는 경사도가 10도 이상인 산지에서는 100m 이내로 하고 그 밖의 지역에서는 150m 이내로 함
- 5-3-4 경사도가 10도 이상인 산지에 2개 이상 건축물 등을 설치하는 경우에는 길이가 긴 건축물을 기준으로 그 건축물의 길이의 1/5이상을 이격하도록 함
- 5-3-5 구역내 건축물의 층고는 5층 이하이고, 공작물 높이는 20m 이하로 함
- 6-1-3 유통형 지구단위계획수립시 유통용지는 구역면적의 50-70%로 구획하고, 공업용지는 유통용지 면적의 20% 미만으로 구획하여야 함
- 6-3-3 건축물의 길이는 경사도가 10도이상인 산지에서는 100m 이내로 하고, 그 밖의 지역에서는 150m 이내로 함
- 6-4-1(2) 왕복 4차로 이상의 가로변에는 건축물 높이 4층 이하로 함

49) 제2종지구단위계획수립지침 3-12-2.

(2) 개발규모의 제약

제2종지구단위계획구역은 아파트·연립주택의 경우 30만㎡ 이상인 지역(자연보전권역은 10만㎡ 이상)에 지정할 수 있고, 그 외의 경우는 3만㎡ 이상인 지역에 지정하도록 되어 있다. 그러나 제2종지구단위계획을 지정할 수 있는 관리지역의 경우 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 50% 이상이 3만㎡ 이하이고, 30만㎡를 넘는 지역은 많지 않은 실정이어서 제2종지구단위계획구역으로 지정할 수 있는 지역을 찾기가 쉽지 않다.

<표 4-3> 단위 관리지역의 면적 분포 현황

구분	평택시		남해군	
	개수	비율(%)	개수	비율(%)
3만㎡ 이하	58	51.8	79	56.4
3만~30만㎡	45	40.2	29	20.7
30만㎡ 초과	9	8.0	32	22.9
계	112	100.0	140	100.0

주 : 단위 관리지역의 면적은 다른 관리지역과 전혀 연결되어 있지 않고 다른 용도지역으로 둘러싸여있는 경우를 관리지역 하나로 간주하여 분석

자료 : 채미옥·김정훈, 2003. 「토지적성평가제도의 개선방안 연구」. 국토연구원. p59.

(3) 주민제안의 어려움과 추진 실적의 저조

제2종지구단위계획수립지침에 의하면 지구단위계획은 80% 이상의 주민동의 하에서 주민제안이 가능하도록 규정되어 있다.⁵⁰⁾ 따라서 주민제안 사업의 경우 주민동의를 받기가 쉽지 않고, 더구나 비수도권에 있는 군 단위 지자체에서는 사업의 수익성이 없으므로 주민제안이 활발하게 이루어지지 않고 있다. 참고로 도시개발사업의 경우 면적의 2/3, 주민총수의 1/2 이상의 동의를 받도록 되어 있어, 지구단위계획이 도시개발사업보다 상대적으로 더 많은 시간이 소요된다. 지자체 또한 예산이 부족하기 때문에 지자체에 의한 지구단위계획

50) 제2종지구단위계획수립지침(2-6-4)

획수립도 원활하게 추진되고 있지 않아, 전반적으로 제2종지구단위계획제도 운영이 저조한 실정이다.

2) 타 제도 연계상의 문제점

(1) 사전환경성검토 등과의 연계성 미흡

제2종지구단위계획구역 지정하기 위해서는 토지적성평가, 지구단위계획구역 입지제한 기준 등과 같은 까다롭고 복잡한 절차를 거쳐서 대상지역을 선정하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 제2종지구단위계획을 수립할 때 사전환경성검토를 거치도록 되어 있어 제2종지구단위계획 수립을 더욱 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

현행 환경정책기본법상의 사전환경성검토에서는 계획관리지역의 경우 1만㎡, 농림지역은 7,500㎡가 넘으면 사전환경성검토를 거치도록 되어 있어, 제2종지구단위계획은 모두 사전환경성검토를 거쳐야 한다. 또한 제2종지구단위계획이 결정된 이후에 실시계획 단계에서 환경·교통영향평가를 받아야 하는데, 환경·교통영향평가 협의과정에서 제2종지구단위계획의 변경을 요구할 경우 계획내용을 다시 수정하여야 하는 문제가 발생한다.

<표 4-4> 사전환경성검토 실시 대상

개발사업의 종류 및 규모	규모(㎡)	협의시기
(1) 관리지역		사업의 허가·인가·승인·면허·결정 또는 지정 등(이하 허가)전
(가) 보전관리지역	5,000	
(나) 생산관리지역	7,500	
(다) 계획관리지역	10,000	
(2) 농림지역	7,500	
(3) 자연환경보전지역	5,000	

자료 : 환경정책기본법시행령 제7조제1항

<표 4-5> 환경영향평가 및 교통영향평가 대상

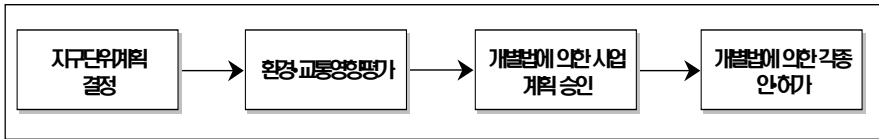
구분		대상사업의 범위		평가서 제출시기 또는 협의요청시기	
		세부사업	규모(㎡)		
환경영향평가	도시의 개발	도시개발, 아파트지구 개발	25만	실시계획 인가전	
		유통단지, 유통업무설비·주차장	20만	실시계획 인가전	
	산업입지	일단의 공업용지조성	15만	실시계획 승인전	
	관광단지	관광사업, 관광지 및 관광단지, 온천	30만	사업 허가/승인전	
		도시공원	25만	실시계획 인가전	
		유원지(시설면적), 자연공원	10만	실시계획 인가전/ 공원계획 결정 또는 변경전	
	체육시설	체육시설(스키장, 자동차경주장 포함)	25만	사업계획 승인전	
교통영향평가	대상사업	도시의 개발	도시개발, 아파트지구 개발	10만	실시계획 인가 전
			유원지	15만	실시계획 인가 전
			공원	30만	실시계획 인가 전
			유통단지	5만~300만	실시계획 승인 전
	산업입지	일단의 공업용지조성	20만~500만	실시계획 승인 전	
	관광단지	온천	10~300만	사업 승인 전	
	체육시설	체육시설	15만~300만	실시계획 인가 전	
	대상시설	주거시설	공동주택	건축연면적 6만	허가 전
		공장	일반공장·공해공장	건축연면적 7만5천	인·허가 전
		체육시설	체육관·운동장, 근린생활시설에 해당되지 아니하는 시설	건축연면적 1만 또는 관람석 2천석이상	인·허가 전

주 : 교통영향평가 대상사업 규모는 지방교통영향심의위원회 심의대상임.

자료 : 환경·교통·재해등에관한영향평가법.

(2) 개별법과의 연계성 부족으로 인한 사업절차의 복잡성

제2종지구단위계획은 개발사업이 아니다. 따라서 제2종지구단위계획의 결정 고시가 난 이후 사업을 시행하는 단계에서, 개별법상의 사업 인·허가를 모두 받아야 한다. 다시 말해 제2종지구단위계획은 지구단위계획을 결정한 후 환경·교통영향평가를 받으며, 그 다음 개별법에 의한 사업계획 승인을 받고, 개별법에 의한 각종 인·허가를 받는 과정으로 이루어진다.



이에 따라 계획수립과 사업 인·허가에 소요되는 시간과 비용, 행정절차 면에서 제2종지구단위계획 수립의 실익이 크지 않다. 제2종지구단위계획이 결정되면 용도지역 변경, 개별법상 전용허가 등을 모두 받아야 하는 등 업무 연계가 이루어져 있지 않다. 그리고 사업관련 허가도 모두 받아야 하기 때문에, 관광휴양형 지구단위계획의 경우를 예로 보면, 지구단위계획 결정 이후에, 관광진흥법에 의한 허가를 다시 받아야 사업을 할 수 있다.

더구나 제도별로 지자체 권한위임 수준이 상이하여 업무추진의 효율성을 저하시키고 있다. 제2종지구단위계획 수립절차의 간소화를 위해 지구단위계획의 입안권한은 일선 지자체로 위임되었다. 그러나 개별법의 권한위임 수준이 상이하여 실제 업무에서의 절차 간소화 효과가 크지 않다. 예를 들면, 농림지역의 경우 농지법과 산지관리법, 초지법 등의 전용허가를 받도록 되어 있다. 이에 따라 농지전용허가는 농업진흥지역내 농지나 농업진흥지역 밖 농지가 10만㎡ 이상 전용될 경우 농림부장관으로부터 전용허가를 받아야 하며, 농업진흥지역 밖 농지가 10만㎡ 미만일 경우 시·도지사로부터 허가를 받아야 한다.

일반지역에서의 전용허가는 개별법의 정책사정에 따라 시행되어야겠지만, 제2종지구단위계획과 같이 계획 수립단계에서 관계부처 협의를 거친 사항까지 개별

적인 허가를 다시 받아야 하는 것은 필요 이상으로 제도운영 절차를 복잡하게 만드는 요인으로 볼 수 있다.

<표 4-6> 농지·산지·초지 전용허가권

구분		전용면적기준(㎡)	허가권자	
농지	농업진흥지역 안	-	농림부장관	
	농업진흥지역 밖	10만 이상	농림부장관	
		10만 미만	시·도지사	
산지	산지 (보전산지 이외)		100만 이상	산림청장
			20만~100만	공유림/사유림 : 시·도지사 국유림 : 지방사림관리청장
			20만 미만	공유림/사유림 : 시장·군구·구청장 국유림 : 국유림관리소장
	지역·지구 및 구역 등 지정	20만 이상	산림청장	
		20만 미만	공유림/사유림 : 시·도지사 국유림 : 지방사림관리청장	
	보전산지	산지전용	10만 이상	산림청장
			1만~10만	공유림/사유림 : 시·도지사 국유림 : 지방사림관리청장
			1만 미만	공유림/사유림 : 시장·군구·구청장 국유림 : 국유림관리소장
	초지		-	시장·군수

(3) 도시(군)관리계획과의 연계성 미흡

도시(군)관리계획은 시·군의 개발·정비 및 보전을 위하여 용도지역·지구를 지정하거나 변경하고, 기반시설의 설치 및 정비·개량, 도시개발사업 또는 도시개발사업에 관한 계획, 지구단위계획구역의 지정 등에 관한 계획을 수립하는 것이다. 따라서 도시(군)관리계획에서 도시공간구조를 분석하여 용도지역을 지정

하는 토지이용계획과 함께 기반시설계획이 수립되어야 하고, 이를 기초로 지구단위계획이 수립되어야 한다. 그러나 실제에 있어 도시(군)관리계획 내용에 기반시설관련 계획 내용이 부실하여 도시공간구조 전체 차원에서의 기반시설에 대한 계획이 이루어지지 못하고 있다.

이에 따라 지구단위계획의 내용 또한 계획적 관리수단으로 기능하기 어렵다. 설사 제2종지구단위계획이 수립되어 개발이 이루어진다고 해도, 지구단위계획구역 내에 개별적으로 수립되는 개발계획에 불과하여 기반시설이나 공간계획 등이 도시공간구조 전체 차원에서 계획적으로 관리되지 못하는 문제가 있다.

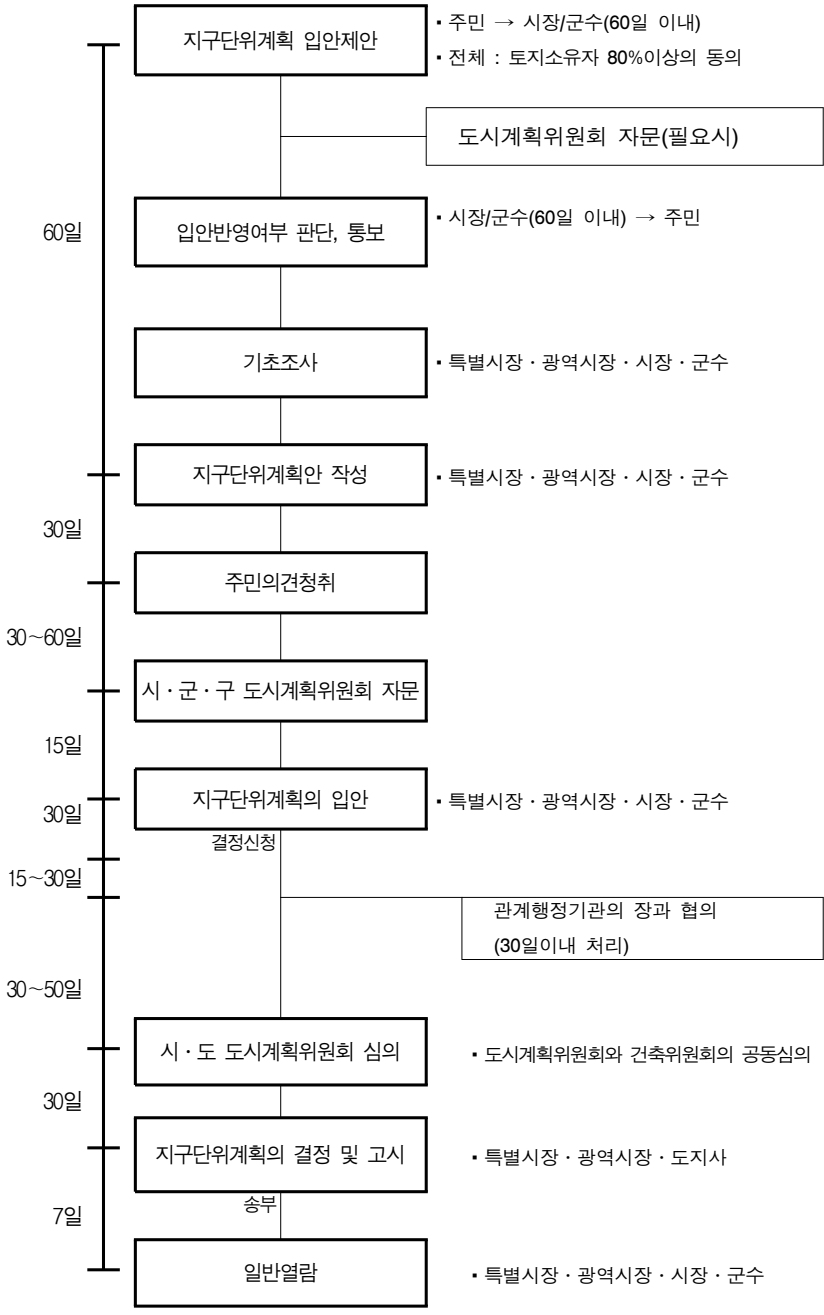
3) 제도 운영상의 문제점

(1) 제2종지구단위계획 수립의 장기간 소요

제2종지구단위계획 수립은 지구단위계획구역 결정단계와 계획의 입안, 협의, 결정 등의 단계에서 장기간이 소요된다. 우선 지구단위계획 결정단계에서 토지적성평가, 환경성검토, 기타 기초조사에 소요되는 시간을 고려하지 않더라도, 시·군도시계획위원회 자문, 관계행정기관장과 협의, 군도시계획위원회 심의 등을 거치는데 최소 310일 정도가 소요된다. 그러나 실제에 있어 실무자 → 지자체 도시계획위원회 자문 → 관계기관 협의 → 광역지자체 상정 협의 → 광역지자체 도시계획위원회 심의를 거치면서 지속적인 보완작업이 요구되기 때문에 2년여의 장기간이 소요된다.

(2) 인센티브의 실효성 미흡

제2종지구단위계획은 대규모 계획적 개발을 유도하기 위하여 용적율과 건폐율, 용도규제를 완화해 주는 인센티브를 부여하고 있다. 그러나 개발수요가 크지 않은 근지역의 경우, 용적률과 건폐율은 실질적인 인센티브가 되지 않는다. 법에 정해진 용적율과 건폐율 규정범위 내의 개발수요도 크지 않은 경우가 많기 때문이다.



<그림 4-1> 제2종지구단위계획 결정절차별 소요기간

반면, 제2종지구단위계획구역으로 지정되면 자동적으로 기반시설부담구역으로 지정되도록 되어 있다. 따라서 제2종지구단위계획에 의한 사업을 할 경우 기반시설 설치부담이 늘어나는 문제가 있어 인센티브의 실효성이 크지 않은 경우가 많다. 대부분의 제2종지구단위계획이 개인사업자가 입안하고, 제2종지구단위계획구역이 대부분 미개발지역에 입지하기 때문에, 기반시설 설치 부담이 과중하여 제2종지구단위계획 수립을 기피하고 소규모 분할 개발을 선호하는 요인이 되고 있다. 특히 기반시설연동제는 기반시설의 부담범위, 부담방법 등의 기준문제로 본격적으로 시행되지 못하고 있는 실정이어서, 제2종지구단위계획제도의 원활한 시행을 제약하는 요인의 하나로 작용할 수 있다.

3. 토지적성평가

1) 제도 시행 기준상의 문제점

(1) 토지적성평가 대상지역 및 평가기준 상의 문제

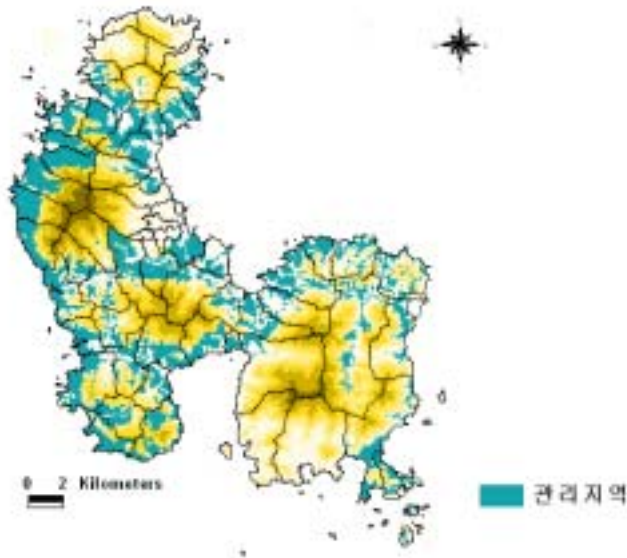
① 대상지역의 부분성으로 인한 공간적 집단화 곤란

국토계획법 제정의 취지는 토지의 난개발을 막고, 선계획·후개발 원칙을 확립하여 계획적으로 국토를 관리하는데 있다. 이러한 취지에 의거하여 토지적성평가는 개발할 지역과 보전할 지역을 토지적성에 기초하여 구분하고 공간적인 집단화를 유도하는 데에 목적이 있다. 그러나 <그림 4-2>에서 보는 바와 같이 현행 관리지역은 소규모 지역으로 단절된 아메바 형태로 농림지역 사이에 점점이 산재되어 있어, 관리지역을 개발지역과 보전지역으로 구분하는 실익이 반감되는 문제가 있다.⁵¹⁾

관리지역을 세분하는데 있어 하나의 용도지역으로 구분되는 일단의 토지면적

51) 특히 관리지역에 대한 토지적성평가 결과를 도출하기 위해서는 관리지역만이 아니라 관리지역 인근의 농림지역이나 자연환경보전지역에 대한 DB가 구축되어야 가능한 경우가 많다.

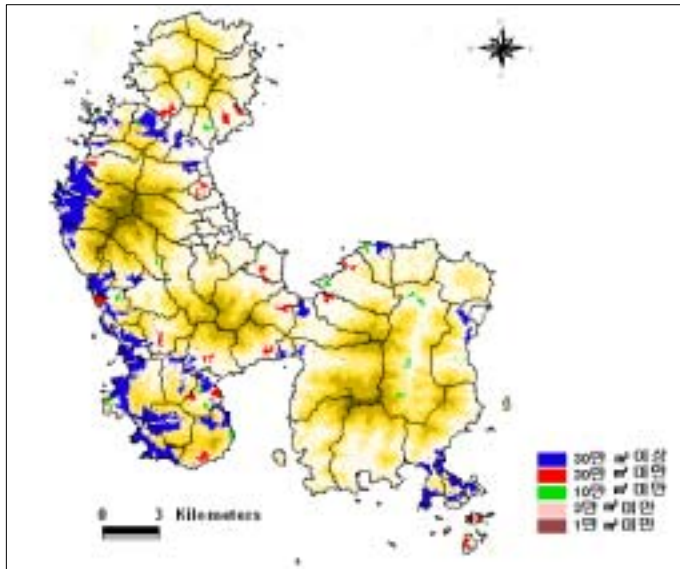
은 3만^m 이상이 되어야 하고, 관리지역 면적이 3만^m 이하인 경우에는 1만^m 이상으로 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 도시지역 이외의 지역에서 중소기업 창업지원법 등 개별법령에 의하여 계획관리지역으로 용도지역을 변경하도록 도시(군)관리계획결정을 의제 처리하기 위해서는 그 부지면적이 3만^m 이상이어야 한다.⁵²⁾ 그러나 기본적으로 1만~3만^m의 규모는 소규모 개발로서 계획적 개발을 하기에는 너무 작은 면적이다. 따라서 토지적성평가 대상지역을 관리지역만으로 한정할 경우 기본적인 지역규모가 적어 기반시설을 경제적으로 설치하기가 어려운 지역이 많이 나타나는 문제가 발생한다.⁵³⁾



<그림 4-2> 관리지역(남해군 사례)

- 52) 현행지침에서 1만^m 미만인 경우에는 토지의 특성에 따라 인근의 토지와 용도지역을 같게 하고 보전할 필요가 있는 토지는 용도지구 등으로 지정하여 특성을 보전하도록 규정되어 있고, 관리지역 내에서도 용도지역이 소규모(면적이 1만^m 이하이고, 관리지역 면적보다 적은 경우를 말한다)로 산재되어 용도지역의 정형화 및 토지이용의 효율성에 저해된다고 판단되는 경우에는 관리지역에 편입하여 세분하도록 규정되어있다(3-1-6-5).
- 53) 특히 계획관리지역에 주로 지정되는 제2종지구단위계획의 경우 아파트 또는 연립주택 건설은 30만^m 이상이어야 한다고 규정하고 있는데, 이러한 지구단위계획구역 면적 기준은 공공시설을 경제적으로 설치하기에 적합한 면적을 기초로 도출된 것이다. 즉 근린주구 2000~3000 세대를 단위로 초등학교 1개소, 2개 근린주구 당 중·고등학교 1개소 설치를 기준으로 도출된 면적이다(제2종지구단위 계획수립지침 2-2-6, 4-2-4).

남해군과 평택시를 대상으로 단위 관리지역의 면적과 그 분포를 분석해 보면, 평택시의 경우 112개의 관리지역이 산재해 있고, 그 면적이 3만² 이하인 관리지역이 51.8%이며, 30만²를 초과하는 관리지역은 8.0%에 불과한 것으로 분석된다. 남해군의 경우도 관리지역이 140개에 이르며, 단위 관리지역 당 면적이 3만² 이하인 경우가 56.4%이고, 30만²를 초과하는 관리지역 수는 22.9%이다. 이와 같이 반 이상의 관리지역이 용도지역 세분의 최소기준에 미달하고, 더구나 토지적성 평가에서 개발적성이 높은 4·5등급의 분포는 <그림 4-3>에서 보는 바와 같이 더 적다. 따라서 관리지역만을 대상으로 토지적성평가를 할 경우 관리지역 세분의 실효성이 떨어질 것으로 판단된다.



<그림 4-3> 4·5등급 분포도(남해군 사례)

② 지표별 가중치의 고정에 따른 문제

토지적성평가에서는 토지적성평가 지표별 영향력 차이를 반영하기 위하여 지표별 가중치를 적용하고 있다. 이와 같은 지표별 영향력은 지역별로 다를 수 있으므로 지역별로 추출하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 지표별 가중치는 지표

별 중요도에 대한 전문가조사를 실시하고, 이를 기초로 계층분석법(Alytic Hierarchical Process)과 같은 분석절차를 거쳐 추출한 것이다. 자자체에서 이러한 조사와 분석과정을 거쳐 가중치를 도출하기가 쉽지 않기 때문에 현재는 전국 단일의 가중치를 사용하고 있다.

이와 같이 전국적으로 통일된 가중치를 적용함으로써 지역 특성에 따라서 토지적성평가 결과가 일부 왜곡되는 현상이 나타날 수 있다. 예를 들어 <표 4-7>에서 보는 바와 같이 토지적성평가지침에 규정된 가중치를 보면, 표고, 경사도 보다 공적규제지역거리나 기개발지거리 지표들의 가중치가 높기 때문에 경사도가 높더라도 기개발지에 인접해 있을 경우 개발적성값이 높게 나오게 될 가능성이 있다.

<표 4-7> 평가지표별 가중치

평가지표	개발적성 가중치	농업적성 가중치	보전적성 가중치
경사도	0.141	0.189	0.116
표 고	0.101	0.140	0.124
도시용지비율	0.165		
용도전용비율	0.135		
기개발지와의 거리	0.283		
공공편익시설과의 거리	0.175		
경지정리지역비율		0.223	
전·답·과수원면적비율		0.153	
경지정리지역과의 거리		0.148	0.146
절대보전지역과의 거리		0.147	0.165
생태자연도 상위등급비율			0.264
절대보전지역면적비율			0.185

실제로 남해군을 대상으로 가중치를 적용할 때와 적용하지 않을 때를 비교해 보면, 가중치를 적용할 때 경사도와 표고가 높은 지역이 4·5등급으로 분류되는 비율이 가중치를 적용하지 않을 때보다 높게 나오고 있다. <표 4-8>에서 보는 바와 같이 경사도 20도 이상인 표고 200m 이상인 235필지의 토지적성등급을

분석해 보면, 가중치를 적용했을 경우 4·5등급으로 평가된 것이 12.3%이고, 1·2등급으로 평가된 것이 28.5%이다. 그러나 지표별 가중치를 적용하지 않았을 경우에는 1·2등급은 39.1%, 4·5등급지는 6%로 낮아지고 있다. 남해군은 지형적 특성상 경사가 급하고 표고가 높아도 도시용지로 이용하고 있는 경우가 있어, 관리지역내 토지 중 경사 20도 이상이면서 표고가 200m 이상인 필지 중의 약 2%가 도시용지로 이용되고 있다.⁵⁴⁾ 따라서 전국적으로 고정된 가중치를 적용함에 따라 급경사지도 개발등급으로 구분될 가능성이 있다.

그러나 이와 같은 가중치 적용문제는 단순히 가중치를 적용하고 안하고의 문제로 보완·조정할 수 있는 것이 아니라, 종합적성값을 산정하는 방법과 적성평가지표 구성과 밀접하게 연계되어 있으므로 이와 함께 심층적인 분석이 필요한 부분이다. 즉 가중치를 적용하지 않을 경우 적성평가지표 구성, 종합적성값 산정 방법 등이 종합적으로 변경되어야 한다.

<표 4-8> 가중치 적용과 비적용시 급경사지의 등급 분포

(단위 : %)

토지적성등급	가중치 적용	가중치 비적용
1·2등급	28.5	39.1
3등급	59.1	54.9
4·5등급	12.3	6
계	100	100

주 : 경사도 20도 이상이면서 표고 200m 이상인 235필지를 대상으로 분석

③ 평가체계Ⅱ의 낮은 변별력

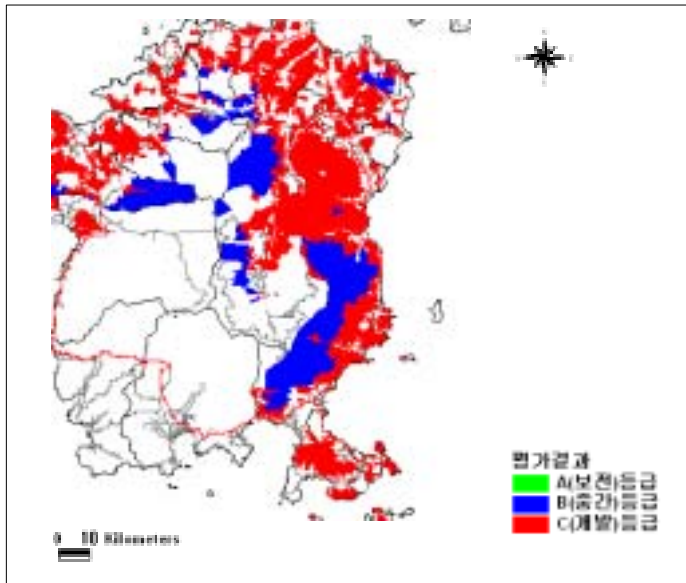
토지적성평가제도에서 관리지역 세분이 아니고 부분적으로 개발에 필요한 도시(군)관리계획을 수립할 경우, 개발사업지에 대한 적성평가에는 평가체계Ⅱ를

54) 남해군 관리지역은 전체 64446필지로 이 중에서 경사도가 20도 이상이면서 표고가 200m이상인 필지는 235필지로 0.3%에 불과하여 이것이 적성평가의 적정성에 주는 의미는 크지 않다. 실제 남해군 토지적성평가 과정에서 경사도가 20도 이상이면서 표고가 200m이상인 필지는 235필지 중 4·5등급지로 나온 29필지는 현지검증 단계에서 3등급지로 조정하였다.

적용하도록 되어 있다. 기초자료를 구축하여 평가기준을 도출하는 평가체계 I 과 달리, 평가체계 II는 다양한 지역에서 소규모로 이루어지는 개발사업에 적용하는 것이어서 평가기준을 작성할 수 있는 기초자료가 구축되어 있지 않다. 따라서 현행 지침에서는 용도지역별로 정해진 단일기준을 적용하도록 하고 있다.

이에 따라 평가체계 II의 평가기준은 지역적 특성을 반영하기 어려워 적성평가 결과의 적정성이 저하되는 문제가 발생한다. 평가체계 II가 주로 적용되는 농림지역의 경우 반 이상의 토지가 개발이 가능한 등급으로 평가되어, 관리지역보다 농림지역의 개발이 더 개발이 용이할 수 있다. <그림 4-4>에서 보는 바와 같은 농림지역의 대부분이 B, C등급으로 평가되고, 개발을 할 수 없는 A등급은 극히 일부에 불과하다.

농림지역의 경우 농지법이나 산지관리법 등에서 일정 용도 및 일정 규모 이상의 개발이 금지되기 때문에 평가체계 II로 인해 나타나는 문제는 크지 않지만, 토지적성평가 결과만을 놓고 보면 관리지역보다 개발적성등급이 더 많이 도출된다.



<그림 4-4> 농림지역 평가체계 II 평가결과 사례

이와 같이 농림지역에서 개발등급이 많이 도출되는 이유는 크게 세 가지 요인, 즉 적성등급 구분의 임계치 문제, 우선보전요소의 제한성, 지표별 평가기준의 확실성에 기인하고 있다.

첫 번째 요인으로, 평가체계Ⅱ에서는 6개 지표를 기초로 세부적인 적성평가를 하는데, 6개 지표 중에서 모두 중간 점수만 만족시키면 개발적성등급이 나오도록 되어 있다. 즉 만점의 60%(360점)만 넘으면 개발등급(C등급)으로 분류되고, 만점의 40%(240점) 미만인 경우 보전등급인 C등급으로 분류된다.⁵⁵⁾

두번째 요인으로는, 우선보전등급 기준이 대폭 완화되어 있다. 평가체계Ⅰ에서는 우선보전대상지역을 판정하는 기준에 자연보전요소, 수질보전요소, 계획보전요소를 포함시키고 있다. 그러나 평가체계Ⅱ에서는 우선보전대상지역 판정기준에 계획보전요소가 제외되어 있다.⁵⁶⁾ 계획보전요소에는 개별법상의 보전목적으로 지정된 지역들이 포함되어 있다.

평가체계Ⅱ가 적용되는 지역이 대부분 농림지역이나 자연환경보전지역과 같은 보전성이 높은 지역이고, 적성등급을 구분하는 임계기준값이 낮게 책정되어 있기 때문에 우선보전등급으로 구분하는 요소가 평가체계Ⅰ보다 더 세분되어 추가될 필요가 있는 지역이다. 그러나 현재는 우선보전요소로서 계획보전항목이 빠져 있어 개별법상 보전지역으로 지정된 지역 중에서 상당부분이 B등급이나 C등급으로 분류되는 문제가 발생한다. 생태자연도상의 별도관리지역에 일부 공적 규제지역이 포함되어 있기는 하나, 별도관리지역에 포함되지 않은 도시자연공원, 공익용 산지 등은 주변지역 여건에 따라 개발등급으로 분류될 가능성이 있다(<표 4-9> 참조). 실제로 남해군의 농림지역을 대상으로 평가체계Ⅱ를 적용한 결과

55) 평가체계Ⅱ의 적성평가등급 구분기준과 임계치는 토지적성평가지침 개정과정(2003. 6월)에서 대폭 변경되었다. 즉 등급구분방법을 점수법에서 비율법으로 변경하고, 개발등급으로 구분될 수 있는 임계치 기준을 하향 조정하였다. 구 지침상의 등급구분 기준은 적성평가값이 400점을 넘으면 보전등급(A)으로 구분하고, 적성평가값이 400~500점 사이이면 중간등급(B)으로, 500점을 넘으면 개발등급(C)으로 구분하도록 되어 있었다. 그러나 개정지침에서는 적성값이 만점에서 차지하는 비율에 따라 등급을 구분하도록 하였다. 즉 필지별 적성값이 만점의 40%(240점) 미만이면 보전적성등급(A), 40%~60%(360점) 미만에 해당되면 중간등급(B), 60%(360점) 이상이면 개발적성등급(C)으로 구분하도록 하였다.

56) 계획보전요소는 2003년 6월 지침개정 과정에서 우선보전항목에서 배제되었다.

도시공원이나 경사가 높은 녹지지역의 상당부분이 개발등급으로 분류되는 문제가 나타나고 있다.

<표 4-9> 우선보전 및 개발등급 요소

구분	부 문	우선 보전요소 및 생산요소	기 준
평가 체계 I	자연 부문	생태자연도	1등급, 별도관리지역
		임상도(영급)	4영급이상인 지역
	수질 부문	국가하천·지방1급하천의 양안거리	500m이내인 지역
		상수원보호구역 경계로부터의 거리	동일수계 1km이내 집수구역
		호소·농업용 저수지 만수위선으로부터의 거리	500m이내 집수구역
	계획 보전	경지정리지역	해당지역
		재해발생위험지역	해당지역
		공적규제1)	해당지역
		공간정책 및 계획상 보전이 필요한 지역2) 위의 보전대상지역으로 둘러싸인 1만㎡미만의 지역	해당지역
	평가 체계 II	자연 부문	생태자연도
임상도(영급)			4영급이상인 지역
수질 부문		국가하천·지방1급하천의 양안거리	500m이내인 지역
		상수원보호구역 경계로부터의 거리	동일수계 1km이내 집수구역
		호소·농업용 저수지 만수위선으로부터의 거리	500m이내 집수구역

- 주: 1) 공적규제지역 : 개발제한구역, 수산자원보호구역, 보전임지 중 공익임지, 상수원보호구역, 문화재보호구역, 도시자연공원, 특별대책지역 I 권역, 수변구역, 습지보호구역, 제한구역, 생태계보전지역, 시도생태계보전지역, 임시생태계보전지역,
야생동식물특별보호구역, 자연생태계특별보호구역, 국립공원, 도립공원, 군립공원
2) 해당 시군의 도시(군)기본계획 등에 의한 공간정책 및 계획상 보전이 필요한 지역, 녹지축으로 인하여 보전이 필요한 지역, 일정한 오픈 스페이스의 확보가 필요한 지역 등

세번째로, 지표별 평가기준의 확일성에 따른 문제이다. 평가체계II는 전국적인 기초자료나 분석자료가 없기 때문에, 몇몇 시·군 자료를 기초로 모의실험을 거쳐 도출된 기준을 사용하도록 하고 있다. 이와 같이 일정한 기준을 사용할 경우 지역별로 편차가 많이 발생하는 지표는 지역 특성에 맞는 등급을 도출하기 어려운 문제를 발생시킨다.⁵⁷⁾ 따라서 전국의 모든 시·군이 토지적성평가지침에

제시된 기준에 의거하여 평가체계Ⅱ를 실시할 경우 지역 특성에 맞지 않는 결과가 나타나는 지역이 나타날 가능성이 있다. 극단적인 경우 개발적성등급만이 도출되어 적성평가 결과가 변별력을 나타내지 못하는 지역이 있을 수 있다. 반대로 보전등급이 많이 도출되고 개발등급이 거의 도출되지 않는 지역도 나타날 수 있다.

예를 들어, 지역특성지표 중에서 도시용지 분포에 따른 평가기준값은 녹지지역의 경우 법정동·리로서 도시용지로 이용되는 비율이 5% 이상일 때 100점으로 평가하고, 1% 미만일 때 20점으로 평가하도록 되어 있다. 그리고 관리지역에서는 도시용지 비율이 4% 이상이면 100점으로 평가하도록 되어 있다(<표 4-10> 참조).

<표 4-10> 적성평가지침상의 도시용지비율 지표의 적성값 기준

기준점수값	녹지지역의 도시용지비율	관리지역의 도시용지비율
100점	5% 이상	4%
60점	1~5%	2-4%
20점	1%미만	2% 미만

자료 : 채미옥·김정훈, 2003. 전계서. p74.

그러나 실제에 있어 전국의 법정동·리 단위별 도시용지 분포비율을 분석해 보면 <표 4-11>에서 보는 바와 같이 광역시나 경기도는 매우 높게 나타나고 있다. 이는 도시용지비율에 대한 점수값의 경우 거의 대부분의 지역이 100점으로 평가된다는 것을 의미한다. 반면, 전라남도도는 상위 80%를 넘는 필지도 도시용지비율이 3.95%에 불과하여 대부분의 지역에서 도시용지비율에 대한 적성값이 매우 낮게 나타난다. 충청북도와 전라북도도 비슷한 상황이다. 상위 80%이상의 필지가 겨우 5%를 넘는 것으로 분석된다. 도 전체의 결과가 이렇게 될 경우, 그 도의 개별 시·군 중에서는 도시용지 비율이 4~5%를 넘는 법정동·리가 하나도 없는 경

57) 이러한 문제를 최소화하기 위해 토지적성평가지침에서는 물리적 특성, 지역특성지표는 임계치 $\pm 30\%$, 공간적 입지특성지표는 $\pm 50\%$ 까지 조정할 수 있도록 되어있다. 그러나 이러한 임계치 조정만으로 지역특성을 반영하는 데는 한계가 있다.

우도 나타날 수 있다.

적성값을 산정할 때 도시용지비율 지표만이 아니라 다른 지표의 점수값도 함께 고려하여 산정하므로, 단일 지표값의 크기에 따라 개발과 보전이 바로 좌우되는 것은 아니다. 그러나 도시용지비율 지표와 같이 다른 지역특성지표도 지역전체의 분포비율이 너무 높거나 낮으면, 거의 모든 지역이 개발등급으로 구분되거나 개발등급이 거의 도출되지 않는 문제가 발생할 수도 있다.

이러한 상황은 평가체계Ⅱ가 절대적인 기준을 사용하기 때문에 발생하는 것이다. 절대적인 기준은 개발과 보전에 대해 전국 어느 지역이나 공통적으로 적용되는 일관된 기준을 제시해 줄 수 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나 지역 내부의 여건에 따라 그 지역 내에서 개발사업의 적지를 찾는 데에는 어려움이 야기될 수 있다.

<표 4-11> 법정동·리 단위의 도시용지비율의 분포(전국 집계표)

구 분	상위20%	상위40%	상위60%	상위80%	최소값(%)	최대값(%)
서울특별시	68.77	90.57	90.96	91.58	12.28	99.68
부산광역시	34.73	36.13	52.68	58.94	0.34	100
대구광역시	55.94	64.24	96.86	98.78	0.40	100
인천광역시	49.49	54.24	73.70	83.11	0.56	94.42
광주광역시	33.33	35.62	40.93	42.79	0.94	87.83
대전광역시	29.25	36.47	44.27	66.2	0.61	73.58
울산광역시	18.20	27.22	40.14	40.53	0.05	99.97
경기도	21.35	23.48	29.20	32.70	0.87	35.09
강원도	7.76	10.65	13.58	24.17	0.03	45.99
충청북도	1.53	2.37	3.37	5.86	0.16	92.82
충청남도	2.89	3.59	4.61	7.30	0.43	100
전라북도	1.93	2.54	3.23	5.09	0.27	100
전라남도	2.05	2.48	3.02	3.95	0.51	98.69
경상북도	15.7	28.58	35.61	38.01	0.18	53.4
경상남도	17.84	22.56	30.08	38.98	0.37	70.07
제주도	7.70	12.71	16.94	48.49	0.29	83.50

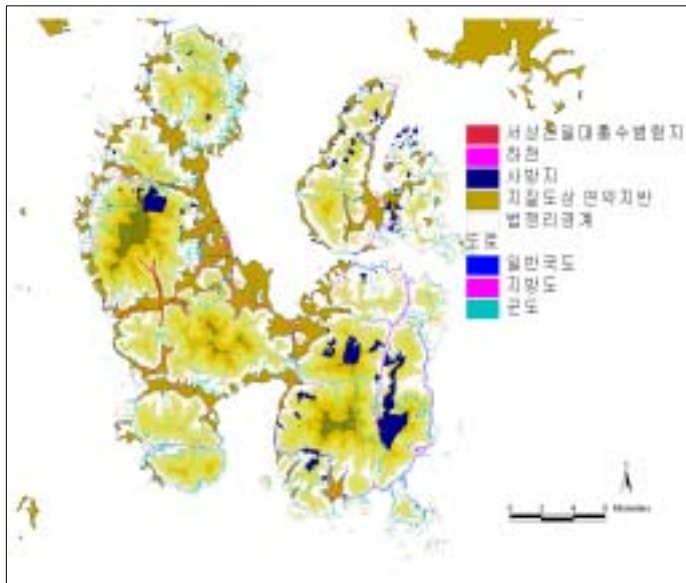
자료 : 채미옥 · 김정훈, 2003. 전계서. p74.

(2) 토지적성평가지표 상의 문제점

① 토지적성평가 우선보전지표의 문제

평가체계 I에서는 생태자연도 1등급이나 임상도 4영급 이상 지역, 재해발생위험지역, 공적규제지역, 공간정책 및 계획상 보전이 필요한 지역은 우선보전등급으로 구분하도록 되어 있다. 이 중에서 재해발생위험지역은 안전상의 문제로 개발을 막기 위해 설정한 것으로서, 연약지반, 연안구역, 지반침하위험구역, 상습침수지역 및 사태위험지역 등이 포함된다.

이들 지역 중 연약지반은 지질도에서 추출할 수 있는 지표이나, 실제 연약지반으로 분류되는 지역을 조사해 보면, 대부분 취락이 넓게 형성된 지역이 많은 것으로 분석되어 적성평가 결과를 왜곡하는 경우가 많다. 그리고 재해위험구역 중 상습침수지역이나 사태위험지역 등은 방재사업이 실시되어 재해발생위험이 사라지면 일반지역과 같은 특성을 가질 수 있음에도 불구하고, 계속 우선보전등급으로 분류되어 개발이 제한되는 문제가 생길 수 있다.



<그림 4-5> 재해발생위험지역 현황도

② 공적규제지역 거리지표의 문제점

개별법상의 보전지역으로 지정된 공적규제지역은 공적규제를 받는 당해 지역만이 아니라, 비록 공적규제를 받는 토지는 아니지만 공적규제지역으로부터 일정거리를 이격하여 보전해야 보전의 효율을 높일 수 있다. 따라서 가능하면 공적규제를 받는 지역과 일정거리를 이격하여 개발이 이루어질 수 있도록 하기 위하여, 토지적성평가에서는 공적규제지역과의 거리지표를 사용하여 공적규제지역과 가까울수록 보전적성이 높아지고, 공적규제지역과 멀어질수록 개발적성이 높아지도록 하고 있다.

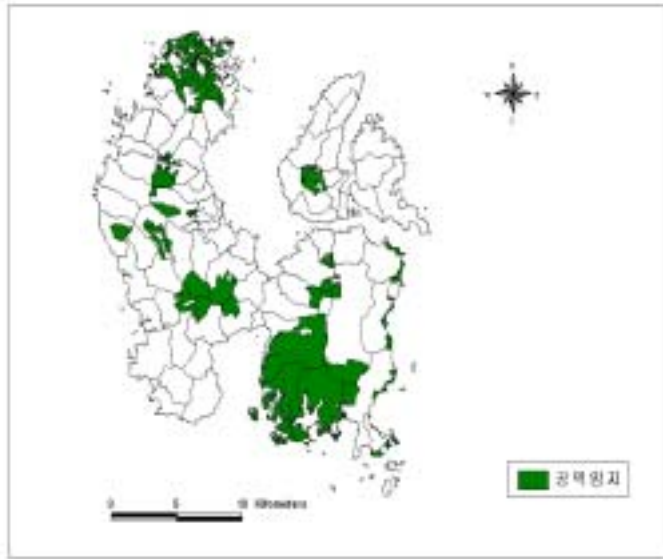
토지적성평가에서 이러한 효과를 기대하는 것은 비교적 넓은 지역에 지정되어 있는 공적규제지역이다. 그러나 소규모 사방사업 후 보안림으로 편입되어 공익임지로 지정된 경우와 같이, 일부 소규모 면적이 공적규제를 받는 지역으로 포함된 경우는 문제가 될 수 있다. 주변이 개발지역임에도 불구하고 보안림과 같이 소규모 보전지역이 있을 경우, 이를 중심으로 공적규제지역 거리가 측정되어 주변지역의 보전적성값이 높아지고 개발적성값이 낮아지는 문제가 발생하는 경우가 그것이다.

<표 4-12> 공적규제지역 분포(남해군 사례)

구분	보전지역 ¹⁾		공익임지	
	단지수	면적(m ²)	단지수	면적(m ²)
1만미만	20 (21.7)	153,118.5 (0.2)	26 (29.9)	170,419.8 (0.2)
1만~3만미만	19 (20.7)	361,984.8 (0.5)	15 (17.2)	277,042.7 (0.4)
3만~5만미만	6 (6.5)	234,001.6 (0.3)	8 (9.2)	334,980.2 (0.5)
5만~10만미만	12 (13.0)	799,478.5 (1.1)	7 (8.0)	454,814.6 (0.7)
10만~20만미만	8 (8.7)	1,270,672.0 (1.8)	7 (8.0)	1,038,388.0 (1.5)
20만~30만미만	7 (7.6)	1,663,117.0 (2.3)	6 (6.9)	1,405,881.0 (2.0)
30만이상	20 (21.7)	67,180,895.0 (93.7)	18 (20.7)	65,926,591.0 (94.7)
합계	92 (100)	71,663,267.4 (100.0)	87	69,608,117.3 (100.0)

주: 1) 수산자원보호구역을 제외한 면적

참고로 남해군의 공적규제지역 중 공익임지의 분포를 보면, <그림 4-6>에서 보는 바와 같이 30만㎡를 넘는 넓은 면적으로 지정된 경우도 있지만, 1만㎡ 미만 또는 3만㎡ 미만의 소규모로 지정된 곳이 47% 정도에 달한다.



<그림 4-6> 공익임지 분포도(남해군 사례)

③ 기개발지와의 거리지표의 문제점

기개발지와의 거리지표도 공적규제지역거리 지표와 유사한 문제를 갖고 있다. 토지적성평가에서 규정하고 있는 기개발지 범주에는 주거지역, 상업지역, 공업지역만이 아니라, 도시개발구역, 지구단위계획구역, 택지개발지구 및 산업단지, 농공단지 등이 포함되어 있다. 이에 따라 소규모의 도시개발구역이나 농공단지, 산업단지, 지구단위계획구역 등도 기개발지의 범주에 속함으로써, 토지적성값이 왜곡될 가능성이 있다. 즉 소규모 농공단지나 지구단위계획구역을 중심으로 기개발지와의 근접성을 측정하게 되어 주변지역 전체로 볼 때 개발성이 높지 않음에도 불구하고 개발적성값이 높게 나오는 문제가 야기될 수 있다. 특히 농공단지는 농촌지역의 소득창출을 위해 지정된 것으로 대부분 농지 가운데 지정되어 있

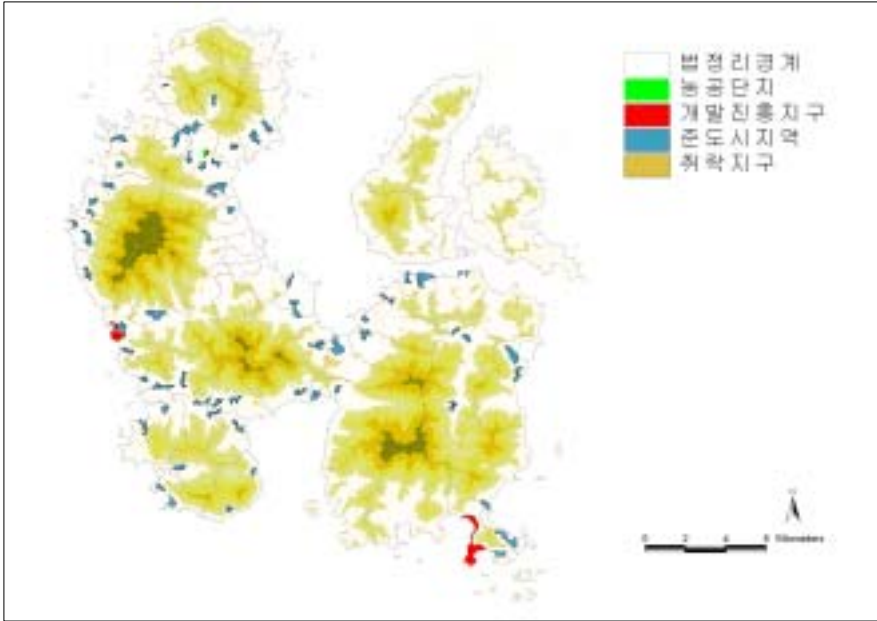
는 바, 이것이 기개발지거리 측정의 기준으로 사용될 경우 문제를 야기할 가능성이 있다.

이와 같이 기개발지의 규모를 고려하지 않음으로써, 소규모의 개발지가 기개발지거리를 측정하는 기준이 되어 토지적성평가 등급이 소규모 개발지를 중심으로 왜곡되는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제는 개발적성값만을 산정하는 평가체계Ⅱ에서 더 크게 나타날 가능성이 있다.

남해군의 예를 보면, <표 4-13>에서 보는 바와 같이 준도시지역의 49% 정도가 10만㎡ 미만의 소규모 면적으로 구성되어 있다.

<표 4-13> 기개발지면적 분포(남해군 사례)

구분	준도시지역		산업촉진지구		시설용지지구		취락지구	
	단지수	면적	단지수	면적	단지수	면적	단지수	면적
1만미만	1 (1.4)	1,787.5 (0.0)			1 (7.1)	1,787.5 (0.1)		
1만~3만미만	3 (4.3)	68,955.8 (0.7)			2 (14.3)	41,950.8 (1.4)	1 (1.7)	27,005.0 (0.4)
3만~5만미만								
5만~10만미만	30 (43.5)	2,225,569.0 (23.5)	1 (100.0)	59,598.7 (100.0)	5 (35.7)	393,546.6 (13.3)	29 (48.3)	2,160,016.9 (30.8)
10만~20만미만	24 (34.8)	3,046,655.0 (32.2)			1 (7.1)	135,320.0 (4.6)	23 (38.3)	2,938,794.0 (41.9)
20만~30만미만	7 (10.1)	1,703,498.0 (18.0)			3 (21.4)	715,264.3 (24.1)	5 (8.3)	1,235,851.8 (17.6)
30만이상	4 (5.8)	2,410,393.0 (25.5)			2 (14.3)	1,679,045.8 (56.6)	2 (3.3)	647,290.7 (9.2)
합계	69 (100.0)	9,456,858. (100.0)	1 (100.0)	59,598.7 (100.0)	14 (100.0)	2,966,914.9 (100.0)	60 (100.0)	7,008,958.4 (100.0)



<그림 4-7> 기개발지 분포(남해군 사례)

④ 생태자연도 지표의 문제

생태자연도는 자연환경보전법에 의해 작성된 자연환경현황도로서, 역사적·문화적·경관적 가치가 있는 지역이거나, 도시의 녹지보전을 위하여 관리되는 산림유전자원보호림, 자연공원, 문화재보호구역 등을 별도관리지역으로 구분하고 있다. 생태자연도에 속해 있는 별도관리지역 내에는 수산자원보호구역이나 문화재보호구역과 같이 토지적성평가에서 공적규제지역으로 규정하고 있는 부분과 일부 중복되는 부분이 있다. 이로 인해 수산자원보호구역이 넓게 지정된 지역에서는 생태자연도 지표와 공적규제지역지표를 같이 사용했을 경우 중복 평가 되는 문제가 발생할 수 있다. 또한 생태자연도 상위등급비율지표는 지역 특성에 따라 넓은 지역에 지정되어 변별력이 떨어지는 경우도 발생할 수 있다. 그 예로 남해군 창선면의 경우, 면 전체가 생태자연도 상위등급으로 지정되어 있어, 면내 필지의 적성평가를 하는데 있어 변별력을 가지지 못하는 문제가 나타났다.

<표 4-14> 별도관리지역 · 공적규제지역의 구분

구분	데이터베이스 수록내용
공적규제지역	개발제한구역, 수산자원보호구역(국토의계획및이용에관한법률), 보전산지중 공익용산지(산지관리법), 상수원보호구역(수도법), 문화재보호구역(문화재보호법), 도시자연공원(도시공원법), 특별대책지역 I 권역(환경정책기본법), 수변구역(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률, 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률 및 영산강,섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률), 습지보호지역(습지보전법), 제한구역(원자력법), 생태계보전지역, 시도생태계보전지역, 임시생태계보전지역, 야생동식물특별보호구역, 자연생태계특별보호구역(자연환경보전법),국립공원, 도립공원, 군립공원(자연공원법)
생태자연도의 별도관리지역	자연공원, 문화재보호구역(천연기념물지정구역), 조수보호구역, 수산자원보호구역, 산림유전자원보호림

⑤ 공공편의시설 지표의 문제

토지적성평가에서 공공편의시설지표를 사용하는 이유는 중심지와 접근성과 교통의 접근성을 기초로 향후의 개발압력과 개발잠재력을 파악하고자 하는 데에 있다. 그러나 토지적성평가에서 중심지접근성 지표와 교통접근성 지표를 한 범주에서 조사하여 가장 가까운 거리의 시설물거리를 택일하도록 되어 있어, 도심 접근성과 교통접근성을 분리해서 파악하기 어려운 문제가 있다. 즉 현재는 토지적성평가에서 도심접근성을 파악하기 위하여 공공편의시설 범주 내에 시청·군청·읍·면·동사무소 접근성, 터미널(기차역) 접근성 등을 구분없이 조사하고 있다. 이에 따라 시청거리부터 읍·면·동사무소거리, 터미널거리, 고속도로 IC 거리까지 모두 조사한 다음 가장 가까운 시설물거리를 택일하고 있어 도심과 부도심, 지역중심, 교통접근성이 모두 통합되는 문제가 있다.

2) 타 제도 연계상의 문제점

(1) 도시계획과 토지적성평가의 연계체계 혼돈

국토계획법에서는 토지적성평가는 도시(군)관리계획의 기초자료로서 도시(군)

관리계획과 직접 연계되어 있고, 도시(군)기본계획과는 부분적으로 연계되어 있다. 즉 토지적성평가지침과 국토계획법시행령에 의하면 토지적성평가는 도시(군)관리계획의 기초자료로 규정되어 있고, 도시(군)기본계획과의 관계는 도시(군)기본계획을 도시(군)관리계획과 동시에 수립할 경우 토지적성평가 결과를 활용할 수 있도록 되어 있다.

도시(군)기본계획수립지침에 의하면 도시(군)기본계획은 관리지역을 세분하기 위하여 지역의 정책방향에 따라 추가적으로 고려하여야 할 사항을 제시하며, 지역의 장기발전계획과 공간구조계획을 실현하기 위하여 정책적으로 필요한 경우 토지적성평가 등급에 구애받지 않고 개발이나 보전이 필요한 지역을 제시할 수 있도록 되어 있다.⁵⁸⁾ 이러한 규정은 수도권지역과 광역시 인접 시·군의 경우 2005년까지 도시(군)관리계획을 수립하도록 하는 시한을 정해 놓음으로써, 토지적성평가, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획을 동시다발적으로 추진하는데 기인한다. 토지적성평가가 도시(군)기본계획보다 먼저 추진되지 못하였기 때문에 나타난 혼란을 줄이기 위해 법령내용을 개정한 사항이다.

(2) 도시(군)관리계획과의 연계성 : 전국적 차원의 성장관리기준 미흡

현행 토지적성등급 구분 기준은 향후 전국적인 도시용지 수요를 감안하여 설정한 것이다. 즉 개발용지로 활용될 4·5등급지가 30% 내외, 개발 또는 보전을 선택적으로 결정할 수 있는 3등급지가 약 35% 내외이다. 이는 전국 평균적으로 볼 때, 관리지역(26,000km²)의 약 절반(13,000km²)을 계획관리지역으로 확보할 수 있는 규모이다. 즉 지역 특성에 따라 4 또는 5등급만 계획관리지역으로 하고, 개발 수요가 많은 곳은 3등급의 반 정도까지 계획관리지역으로 확보하거나, 그 이상을 확보할 수 있는 체계이다.

이는 지역의 특성과 개발수요에 따라 개발면적이 달라지는 것을 염두에 둔 것으로, 전국적 차원의 성장관리 틀에 따라 계획관리지역의 개략적 범위가 설정될 수 있을 때 합리적으로 운용될 수 있는 체계이다. 그러나 현재는 광역적 성장관

58) 도시(군)기본계획수립지침 5-4-4

리의 틀이 없기 때문에 지역에 따라서는 계획관리지역의 면적이 지나치게 많이 설정될 가능성이 있다. 대부분의 지자체에서 도시(군)관리계획과 토지적성평가에 갖는 관심은, 지역별 개발잠재력과 개발수요와 관계없이 가능한 많은 면적의 계획관리지역 면적을 확보하는데 있다. 따라서 지역의 장래 개발수요보다 훨씬 넓은 면적을 계획관리지역으로 과다 지정하게 될 우려가 있다.

계획관리지역 면적이 필요 이상으로 넓게 지정될 경우 개발이 산발적으로 이루어지게 되어, 과거 준농림지역의 난개발과 유사한 문제가 재연될 가능성이 있다. 현행 관리지역의 용적율과 건폐율이 과거 준농림지역의 그것에 비해 크게 강화되어, 논 한가운데에 아파트와 같은 고층건물이 입지하는 문제는 줄었다. 그러나 계획관리지역이 넓게 지정될 경우 단독주택, 공장 등이 논·밭에 산발적으로 입지하게 될 개연성이 높아지는 문제가 있다.

이러한 문제는 광역적 차원에서 시·군 간의 상대적 위상과 개발수요 등을 고려하여 도시용지 공급의 큰 틀을 조정해 줄 수 있는 틀 즉, 토지적성평가와 도시계획을 연계시켜 주는 전국적인 차원의 성장관리기준이 미흡한데에 기인한다. 이에 따라 도시(군)관리계획수립시 지자체에서 계획관리지역을 과다하게 지정하도록 요구하더라도 계획가가 합리적으로 대처하기 어려운 문제가 있다.

(3) 변화한 계획환경에 적합한 계획방법 및 기준의 미정립

도시(군)관리계획수립지침에 의하면, 최초의 도시계획 수립·정비시 과거에 중복 지정된 용도지역은 토지적성평가를 시행하고, 이에 따라 가장 적합한 용도지역을 선택하여 결정하도록 되어 있다. 관리지역은 기초조사와 토지적성평가에 따라 보전관리, 생산관리, 계획관리지역으로 세분화하도록 되어 있다. 그리고 관리지역을 세분하기 위해서는 관리지역에 해당하는 토지에 대하여 토지적성평가를 시행하여야 하고, 토지적성평가 결과를 기초로 해당지역을 5단계로 구분하고 각 등급의 면적 및 필지 분포, 도시(군)기본계획 등을 고려하여 세 가지 용도지역으로 구분하도록 되어 있다.⁵⁹⁾

59) 도시(군)관리계획수립지침 3-1-6-1.

이와 같이 국토계획법에서는 비도시지역도 도시계획기법에 의해 관리하도록 하고, 이에 대한 기초자료로서 토지적성평가제도를 도입하는 등 계획환경이 크게 변화하였다. 그러나 계획방법과 관행은 아직까지 크게 달라지지 않고 있어, 계획에서 토지적성평가 결과를 수용하는 방법과 계획기준에 대한 구체적인 검토가 이루어지지 않고 있다. 예를 들어 토지적성평가 결과 4·5등급이 50%를 넘을 경우 계획관리지역으로 지정하고, 이 안에 있는 1, 2등급지는 보전하도록 되어 있는 바, 보전의 개념, 범위, 기준 등에 대한 계획적 검토가 이루어져 있지 않고 있다. 따라서 원형 그대로를 보전하는 것인지, 아니면 약간의 수정을 가하여 주변지역과 조화를 이루면서 실질적인 보전효과도 높이는 것도 보전으로 간주할 것인지 등에 대한 논의가 이루어지지 않고 있다. 제2종지구단위계획구역의 경우도 층수규제를 하고 있는데, 토지적성평가 결과를 기초로 계획을 수립할 때 이러한 층수규제를 존치하는 것이 과연 바람직한 것인지, 층수 규제로 인해 계획가의 융통성을 축소하고 일률적인 스카이라인을 형성하는 등 층수 규제가 오히려 환경훼손을 키우는 것은 아닌지 등에 대한 깊이 있는 검토가 부족한 실정이다.

3) 제도 운영상의 문제점

(1) 토지적성평가 수용 환경의 미정립

국토계획법에 의해 토지적성평가가 도시(군)관리계획의 기초자료로 도입되면서 계획환경이 크게 변화하였으나, 이와 같이 변화한 환경을 수용할 수 있는 여건이 조성되지 않고 있다. 국토계획법과 토지적성평가지침 등에서 토지적성평가는 계획의 기초 정보로 규정되어 있다. 계획가는 계획가적 관점에서 지역정책 목표와장기발전전략 등을 검토하여 계획을 수립할 수 있도록 제도화되어 있다.

그럼에도 불구하고 계획가는 토지적성평가를 기초자료로 활용하여 계획을 수립하기보다는, 토지적성평가가 계획가가 수립한 계획을 합리화 시켜주는 수단으로 인식하는 경우가 많다. 따라서 계획안에 적합한 형태의 토지적성평가 결과를 요구하는 경우가 많고, 그러한 관점에서 토지적성평가의 본질과 무관하게 토지

적성평가 결과의 적정과 부적정 문제를 논하는 경우가 많다.

(2) 계획적 고려사항과 토지적성평가의 차별성에 대한 인식 부족

계획적 관점에서 토지적성평가의 한계로 토지적성평가가 개발축이나 녹지축을 반영하지 못한다는 점을 지적하고 있다. 그러나 이와 같은 개발축은 그 지역의 도심과 부도심, 지구중심을 연결하는 축을 의미하는 바, 인근 시·군 간의 연계성 등을 고려하여 계획적으로 판단해야 할 사항이다. 따라서 시·군 내 토지를 대상으로 상대적인 개발적성과 보전적성을 평가하는 현행의 토지적성평가의 영역을 넘어서는 부분이다.

토지적성평가는 토지가 가진 물리적 특성, 공간 입지적 특성, 주변지역 특성 등을 기초로 토지의 이용가능성과 보전 필요성을 평가하는 것이다. 계획은 토지적성평가 자료를 계획가적 관점에서 고려하여 인접 시군과의 연계성, 중장기적인 개발축과 녹지축, 경관, 장기발전전략 및 지역개발정책, 개발사업에 따른 비용 등을 고려하여 수립하는 것이다. 이와 같이 계획에서 반영해야 할 사항과 토지적성평가에서 고려할 수 있는 사항이 다름에도 불구하고, 이에 대한 인식이 부족한 상태에서 토지적성평가에 대한 적정성 논란이 제기되는 경우가 많다.

(3) 담당공무원의 전문지식 미흡

국토계획법에서 난개발을 방지하고 계획적으로 국토를 관리하기 위하여 도입한 제도적 장치에 대한 일반인과 공무원의 이해가 부족하여 원활한 제도 운영에 장애가 되고 있다.

<표 4-15> 토지적성평가제도의 이해도 설문결과

토지적성평가제도 이해도	빈도수(비율(%))
제도의 내용만 개략적으로 알고 있다	97(70.3%)
토지적성평가방법을 잘 알고 있다	18(13.1%)
제도와 방법론에 대한 이해가 다 부족하다	22(16.1%)
합 계	137(100.0%)

토지적성평가의 경우 2004년 3월~4월에 토지적성평가 담당자에 대한 조사에서 응답자의 70.3%가 제도 내용만 개략적으로 알고 있다고 답하였으며, 토지적성평가방법을 잘 알고 있다고 답한 경우는 13%에 불과하다.

(4) 토지종합정보망 추진의 저조 및 기초도면의 부정확성⁶⁰⁾

난개발을 방지하고 친환경적으로 국토를 관리하기 위하여 토지적성평가제도를 도입하였으나, 이를 추진할 수 있는 기초자료가 미비하여 제도 운용이 원활하지 못한 문제가 있다. 토지적성평가의 기초가 되는 기초도면이 전산화되어 있지 않은 점이 토지적성평가의 주요 장애요인이 되고 있다. 토지적성평가의 기초도면인 토지종합정보망(토지관리정보체계)은 2004년 9월 현재 122개 시·군이 완료되었고, 41개 시·군이 구축 중에 있으며, 2005년에 나머지 87개 시·군이 구축사업을 추진할 예정이다.

토지종합정보망을 구축한 지역도 구축 이후 정보망의 수정 갱신이 이루어지지 않아 자료의 최신성이 떨어지는 문제가 있다. 정보망의 구축내용 또한 지형과 지적이 통합된 편집지적도가 구축되지 않아 토지적성평가의 기초자료로 활용하는데 한계가 있다.

이외에 토지적성평가에는 지적도면, 수치지형도, 생태자연도, 산지이용구분도 등의 다양한 도면정보가 사용되나, 이들 기초도면 상호간의 불일치 및 부정확성으로 토지적성평가를 원활하게 수행하기 어려운 문제가 있다.

(5) 기초정보구축 대상지역의 제한성

토지적성평가는 관리지역을 대상으로 실시하도록 되어 있어, 적성평가를 신속히 할 수 있는 기초DB 구축지역이 한정되어 있다. 토지적성평가는 관리지역 이외의 용도지역에서 도시(군)관리계획을 수립할 경우 약식 평가제도인 평가체계Ⅱ를 적용하도록 되어 있다. 따라서, 관리지역을 제외한 지역에 실시되는 평가체계Ⅱ는 기초자료가 구축되어 있지 않기 때문에 제대로 된 평가를 실시하기 곤란

60) 채미옥·김정훈. 2003. 전계서. pp63-65.

하다.⁶¹⁾

이에 따라 개발사업계획을 수립할 때마다 부분적으로 평가체계Ⅱ에 대한 자료를 조사하여 사업제안자에게 과도한 기초자료조사 및 평가비용이 전가되는 문제가 있다.

(6) 적성평가 단위에 대한 논란

토지적성평가는 토지의 지형과 지적경계가 표시된 도면을 기초로 한다. 이와 같은 도면은 토지종합정보망에서 구축하는 것으로 되어 있으나, 현재 토지종합정보망 구축이 계획보다 지연되어 미구축 지역이 많다. 이에 따라 필지 단위로 토지적성평가를 실시하기 어려운 문제가 대두되고 있다. 현행의 토지적성평가는 필지 단위로 하도록 되어있고, 대규모 필지의 경우 분할해서 평가하도록 되어 있다. 그러나 분할평가의 방법이 구체적으로 제시되지 않아 일선에서 적성평가단위를 필지 단위에서 격자형태로 전환해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

4. 개발행위허가제

1) 제도 시행 기준상의 문제점

(1) 개발행위허가 대상의 광범위성

개발행위허가제에서 규정하고 있는 허가대상이 지나치게 넓어 농촌지역에서 농업인주택·농업용시설 등의 설치를 위해서도 개발행위허가를 받아야 하는 불편이 초래되고 있다. 특히 허가대상에서 제외되는 경작의 범위를 지나치게 좁게 인정함으로써, 영농관련행위에 대해 허가를 받아야 하는 경우가 있어 농민의 불편과 부담을 초래하는 문제가 제기되고 있다.⁶²⁾

61) 채미옥·김정훈. 2003. 전세서. p58.

62) 개발행위허가제의 시행으로 가장 큰 변화를 겪고 있는 곳은 농촌지역이다. 도시지역은 그전부터 개발행위허가제가 시행되어 왔기 때문에 그다지 큰 문제는 없는 것으로 보이나, 농촌지역의 경우는 갑자기 규제가 도입된 탓에 그 충격이 예상외로 크게 나타나고 있다. 종래 농촌지역에서는 특별한

(2) 연접개발 제한의 문제

연접개발 제한의 근본 취지는 토지개발 시에 기반시설의 설치가 수반되지 않음으로써 난개발이 초래되는 것을 방지하려는 데 있다. 개발주체가 소규모 개발을 통해 기반시설을 설치해야 하는 부담을 회피하고 인근의 기존 기반시설에 무임승차하는 것(free rider)을 방지하기 위한 것이다.

현행 연접개발 제한규정은 주거·상업·공업지역에 대해서는 적용되지 않고, 녹지·관리·농림·자연환경보전지역에 대해서 적용된다. 그러나 이와 같은 비도시지역, 특히 농촌지역은 대부분 토지이용이 조방적이고 개발도 저밀도로 이루어지는 까닭에 기반시설 수요가 급증하는 경우가 드물다. 따라서 비도시지역에 연접개발 제한규정을 적용할 경우 농촌지역에 소규모 분산개발을 조장하는 부작용이 나타나는 문제가 있다. 그리고, 토지소유자 간에 먼저 개발행위를 하려는 경쟁을 유발하여 토지이용배분에 왜곡을 가져올 우려도 있다. 이로 인해 현재 농촌지역에서는 개발이 소규모로 분산됨으로써 기반시설 설치의 경제성이 낮아져 필요한 기반시설의 확충이 어려워지는 문제가 나타나고 있다.⁶³⁾

정부는 2004년 1월 20일 국토계획법시행령을 개정하여 연접개발에 대한 제한을 일부 완화한 바 있다. 즉 시행령 개정을 통하여 자연취락지구·개발진흥지구·위락지구 안에 위치하는 경우나, 제1종 근린생활시설 및 주택(주택법상의 사업승인을 요하는 주택 제외)을 건축하는 경우 등에 대해서는 연접개발 제한을 적용하지 않도록 하였다. 그리고 지형지물에 의한 인근토지와와의 분리 및 8m 이상의 진입도로 확보 등의 요건이 지역 여건상 불합리한 경우에는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 이를 완화할 수 있도록 하였다.

경우가 아니면 사실상 농지 및 산지전용허가 외에는 거의 규제를 받지 않고 있었다. 특히 면지역에 거주하는 농업인의 경우에는 영농과 관련된 토지이용은 신고만 하면 되었고, 건축물 완공 후 건축물 관리대장에 등재하는 정도의 행정절차밖에 요구되지 않았다. 개발행위허가제가 시행되면서 농업인 주택·농업용 시설 등의 건축까지 허가대상 행위에 포함되어 갑자기 규제를 받게 되면서, 농촌주민들 사이에는 주민생활 및 영농활동에 불편을 준다는 불만이 강하게 제기되고 있다.

63) 2000~2002년 동안 전국에서 184,580건에 33,367ha의 농지전용이 이루어져 건당 평균 개발규모가 0.18ha(약 547평) 정도인 것으로 파악되는데, 이는 농촌토지이용의 조방적 특성으로 볼 때 소규모로서 계획적·종합적인 국토이용관리 차원의 고려없이 개별적인 전용허가에 의해 분산 개발되고 있다. 최혁재 외. 2003. 「농지제도 개선방안 연구」. 국토연구원. p81.

그러나 이러한 조치에도 불구하고 농촌지역에 대한 연접개발 제한은 비교적 개발수요가 많을 것으로 예상되는 지역에서는 완화되었지만, 개발행위가 드문 생산·보전관리지역이나 농림지역 등은 규제가 여전하여 유사한 문제를 드러내고 있다.

또한 연접개발 여부를 판단하기 위한 구체적인 기준이 제시되지 않고, 연접개발 판단이 일선 시·군의 재량권에 속해 있어 허가업무 담당자들이 많은 부담을 느끼고 있다. 인·허가 업무를 처리함에 있어 주관적 판단이 많이 고려될수록 행정심판이나 행정소송 등의 분쟁의 소지가 커지는 문제가 있기 때문이다.

개발행위허가운영지침에서는 단순히 물리적으로 연접되어 있지 않더라도 기존부지와의 관계에 있어서 설치하고자 하는 시설의 종류, 토지이용상 일단의 부지로 볼 수 있는지 여부, 지형적 여건 등을 허가권자가 종합적으로 판단하여 결정하도록 하고 있다(동 지침 3-2-2 (3)항).⁶⁴⁾

(3) 경작범위의 판단기준 문제

토지형질변경은 개발행위허가 대상행위의 하나이다. 그러나 직접적인 영농목적에 위해 필요한 토지형질변경은 개발행위로 보지 않는다는 취지에서 경작을 위한 토지형질변경은 허가대상이 되는 토지형질변경에서 제외하고 있다.⁶⁵⁾ 높이 또는 깊이가 각각 50cm 이내인 절토·성토·정지 등(포장을 제외하며, 주거지역·상업지역 및 공업지역 외의 지역에서는 지목변경을 수반하지 않는 경우에만 함)도 허가가 면제되는 경미한 행위의 하나로 규정하고 있다.⁶⁶⁾

64) 건설교통부가 2003년 3월 14일 일선 시·군에 시달한 개발행위허가관련 지침통보(도시58400-399호)에서는 ‘시행령 제55조 제4항 제1호(지형지물에 의한 인근토지와의 분리 요건) 및 제2호(8m 이상의 진입도로 확보 등의 요건)의 규정은 연접개발 여부에 관계없이 동 요건을 모두 갖춘 경우 이를 하나의 개발행위로 보지 않는다는 것이므로 동 요건이 각 개별 사안 자체에 연접개발 여부를 판단하는 기준은 아님’이라고 밝혔다. 아울러 동 통보에서는 이미 개발행위가 완료된 토지와의 관계나 토지이용상 일단의 부지 여부, 기타 이격거리 등을 감안할 때 연접개발로 볼 수 없는데도, 너비 20m 이상의 도로·하천·공원 등으로 분리되지 않았다는 사유로 연접개발로 판단하여 개발허가를 제한하는 것은 타당하지 않다고 밝혔다.

65) 국토계획법 제56조 제1항 제2호 단서 및 시행령 제51조 제3호 단서

66) 국토계획법 시행령 제53조 제3호 가목

건설교통부는 경작의 범위에 관한 시·군 담당공무원 및 민원인의 질의에 대해 '경작을 위한 토지형질변경이라 함은 이미 조성된 농지에서의 경작행위와 지력증진을 위한 단순한 객토나 정지작업을 말한다'라고 회신한 바 있다.⁶⁷⁾ 2004년 6월 15일 개정된 개발행위허가운영지침에서는, 경작의 범위를 '조성이 완료된 농지에서의 농작물 재배행위, 당해 농지의 지력증진을 위한 단순한 객토나 정지작업, 농지의 생산성을 높이기 위하여 농지의 형질을 변경하는 행위로서 인근농지의 관개·배수·통풍 및 농작업에 영향을 미치지 않아야 한다'고 규정하고 있다(동 지침 14-1 (2)항).⁶⁸⁾

그러나 이와 같은 경작의 개념이나 범위가 모호하여 어디까지를 경작행위로 인정할 것인가에 대한 해석이 시·군 담당공무원에 따라 다른 문제가 있다. 어떤 시·군에서는 경작을 위한 객토 등은 그 높이에 관계없이 허가를 요하지 않는다고 보고, 어떤 시·군에서는 객토 등의 경우도 50cm 이내로서 지목변경이 수반되지 않을 때에만 허가를 면제해야 하는 것으로 이해하고 있다.⁶⁹⁾ 개정된 지침 역시 구체적이고 명확한 기준을 제시하지는 못하고 있어 시·군 담당공무원의 입장에서는 어디까지가 단순한 객토에 해당되고, 인근농지에 피해를 주지 않는지를 판단해야 하는 어려움이 남아 있다.

또한 도로 신설로 인해 도로와 인접한 토지의 높이 차이가 발생하는 경우도 문제가 되고 있다. 도로건설의 경우 통상 도로 기저부에 많은 양의 성토를 하게

67) 이에 관해서는 건설교통부 사이버민원 접수번호 1914(2003. 1. 14), 접수번호 6136(2003. 2. 7), 접수번호 6262(2003. 2. 8) 등 동일한 취지의 질의회신이 여러 건 반복되었다.

68) 이 지침은 현행 농지법 시행령 제3조의2에서 정하고 있는 농지개량의 범위를 원용한 것인데, 동 규정에서는 농지개량 행위시 농지의 지목변경(전→답 또는 답→전) 수반여부에 대해 아무런 제한을 가하지 않고 있다. 농지법 시행령 제3조의2는 농지개량의 범위를 농지의 생산성을 높이기 위하여 농지의 형질을 변경하는 다음 중 하나에 해당하는 행위로서 인근농지의 관개·배수·통풍 및 농작업에 영향을 미치지 아니하는 것으로 규정하고 있다.

1. 농지의 이용가치를 높이기 위하여 농지의 구획을 정리하거나 개량시설을 설치하는 행위
2. 당해 농지의 토양개량이나 관개·배수·농업기계이용의 개선을 위하여 농지에서 객토·성토·절토하거나 암석을 채굴하는 행위

69) 이는 국토계획법 시행령 제53조 제3호 가목에서 허가대상에서 제외되는 경미한 토지형질변경의 하나로 높이 50cm 이내 또는 깊이 50cm 이내의 절토·성토·정지 등(포장을 제외하며, 주거지역·상업지역 및 공업지역 외의 지역에서는 지목변경을 수반하지 않는 경우에 한한다)을 규정하고 있는 것을 원용하여 잘못 유추 해석한 결과이다.

되므로 공사완료 후에는 도로면이 인접토지보다 높아지면서 큰 법면이 생기게 된다. 따라서 인접토지에서 도로로 진입하기 위해서는 50cm를 훨씬 넘는 규모의 성토가 필요한 경우가 많은데, 이것이 개발행위허가 대상이 되어 허가비용을 부담해야 하는 문제가 생기고 있다.

(4) 허가면제 기준의 문제

국토계획법은 경미한 개발행위는 허가를 받지 않아도 되도록 하고 있다.⁷⁰⁾ 토지형질변경의 경우 경미한 행위의 하나로 도시지역·자연환경보전지역·지구단위계획구역·기반시설부담구역 외의 지역에서 면적이 660m² 이하인 토지에 대한 지목변경을 수반하지 않는 절토·성토·정지·포장 등은 허가를 받지 않아도 되도록 규정하고 있다(동법 시행령 제53조 제3호 나목).

이러한 면제기준에서 문제가 되는 것은 토지형질변경의 면적을 형질변경이 이루어지는 당해 필지의 총면적으로 하고 있는 점이다. 즉, 허가를 면제해 주는 면적기준을 직접 형질변경이 이루어지는 면적이 아니라, 그것이 속한 필지 전체의 면적으로 하고 있다. 이에 따라 토지형질변경 면적은 경미함에도 불구하고, 필지 전체면적이 커서 허가대상에 해당되는 결과가 발생하고 있다.

또한 현행 규정은 국가·지방자치단체가 직접 시행하는 사업을 위한 토지형질변경만 허가를 면제하는 것으로 규정하고 있다(시행령 제53조 제3호 라목). 이에 따라 공익상의 필요에 의해 문화재를 발굴·조사하는 경우도 이것이 대학·학술단체 등에 의해 이루어지면 허가대상에 해당되는 문제가 발생하고 있다. 참고로 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별법에서는 문화재의 발굴·조사를 위한 토지형질변경은 그 주체에 관계없이 시장·군수에게 신고하도록 하고 있다(동법 제11조 제2항 및 시행령 제19조 제6호).

70) 영국의 계획허가제에서도 일반개발명령(General Permitted Development Order)에 의해 소규모의 개발들에 대해서는 이미 허가를 받은 개발행위(permitted development)로 것으로 간주하여 계획허가를 면제해 주고 있다. 류해웅·정우형, 2001. 「개발허가제의 도입에 관한 연구」. 국토연구원. p.13.

2) 타 제도 연계상의 문제점

(1) 개발행위허가와 농지전용허가 규정의 상이

현행 국토계획법과 농지법에 의하면, 허가받은 사항의 경미한 변경에 대해 개발행위허가제와 농지전용허가제의 관련규정이 서로 상이하어, 경미한 변경에도 불구하고 다시 변경허가 절차를 거쳐야 하는 불편이 발생하고 있다.

국토계획법에서는 개발행위허가를 받은 후 사업면적을 5% 범위 안에서 축소하는 경우에는 경미한 사항의 변경으로 보고 변경허가를 요하지 않고 있다(동법 제56조 제2항 단서, 시행령 제52조 제1항 제2호). 이에 비해, 농지법에서는 농지전용허가를 받은 후 변경하고자 하는 부분의 바닥면적이 전체 건축 연면적의 10% 이하인 경우에는 변경허가를 받지 않도록 하고 있다(동법 제36조 후단, 시행령 제37조 제5항 제4호).⁷¹⁾

그 결과 사업내용에 경미한 변경도 다시 변경허가 절차를 거쳐야 하는 절차상의 번거로움이 발생하고 있다. 예를 들어, 농지를 전용하여 개발행위를 하고자 할 때, 개발행위 허가부서가 농지전용 허가부서와 농지전용에 관한 협의를 거쳐 개발행위 허가절차를 완료하였는데, 그 후 농지전용면적이 6~10% 축소되는 경우, 농지전용에 대해서는 변경허가를 받지 않아도 되나 개발행위허가에서는 허가절차를 거쳐야 하는 문제가 있다.

(2) 개별법 상의 허가절차와의 연계성 불합리

국토계획법은 농지전용과 산지전용에 대해 다른 절차를 적용하고 있다. 농지

71) 농지법에서는 농지전용허가 후 다음과 같은 변경은 중요사항의 변경으로 보고 다시 변경허가를 받도록 하고 있다(동법 시행령 제37조).

1. 전용허가를 받은 농지의 면적 또는 경계
2. 전용허가를 받은 농지의 위치(동일필지 안에서 위치를 변경하는 경우에 한함)
3. 전용허가를 받은 자의 명의
4. 설치하고자 하는 시설의 규모(다만, 변경하고자 하는 부분의 바닥면적의 합계가 50㎡ 이하이거나 전체 건축 연면적의 1/10 이하인 경우 제외)
5. 설치하고자 하는 시설의 용도 또는 전용목적사업

는 농지전용허가와 별도로 개발행위허가를 받도록 되어 있다. 반면에 산지(보전관리·생산관리·농림·자연환경보전지역)의 토지형질변경 및 토석채취에 관하여는 개발행위허가를 받지 않고 산지관리법의 규정에 의하도록 되어 있다(제56조 제3항). 또한 법 시행일 이후 도시(군)관리계획이 최초로 정비되어 관리지역이 세분될 때까지는 관리지역 안의 산림에서 이루어지는 토지형질변경 및 토석채취에 관하여는 산지관리법의 규정에 의하도록 하고 있다(부칙 제18조 제2항). 따라서 비도시지역의 토지형질변경허가 등의 경우에는 개발행위허가를 받지 않고 산지전용허가⁷²⁾만 받으면 된다.

한편, 골재채취의 경우 골재채취허가를 받으면 개발행위허가를 받은 것으로 의제하고 있어 국토계획법의 기본법으로서의 지위를 퇴색시키고 있다. 골재를 채취하고자 하는 경우에는 골재채취법에 의해 시장·군수·구청장의 골재채취허가를 받아야 한다(동법 제23조 제1항 제2호). 개발행위허가의 경우 여러 가지 측면에서 일정한 허가기준을 두고 이에 따라 허가 여부를 결정하는 것과 달리, 골재채취허가는 별도의 구체적인 허가기준 없이 일정한 허가제한지역⁷³⁾만 정하고 있을 뿐이다(동법 시행령 제27조 제1항). 이와 같이 개별법령으로 국토계획법

72) 2002년 12월 30일 제정된 산지관리법에서는 산지전용을 산지를 조림·육림 및 토석의 굴취·채취, 입산물생산 용도 외로 사용하거나, 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것으로 정의함으로써 산지형질변경을 산지전용의 개념에 포함시켰다(동법 제2조 제2호).

73) 골재채취법에 의해 골재채취가 제한되는 지역은 다음과 같은 지역들이다.

1. 다른 법령에 의하여 골재채취가 금지된 구역
2. 자연환경보전법에 의한 생태계보전지역 및 자연유보지역
3. 자연공원법에 의한 자연보존지구
4. 농어촌정비법에 의한 농업생산기반시설 및 그 유역
5. 문화재보호법에 의한 지정문화재의 경계로부터 2km 이내의 구역
6. 군사시설보호법에 의한 군사시설의 경계로부터 1km 이내의 지역
7. 국토의계획및이용에관한법률에 의한 수산자원보호구역의 경계로부터 1km 이내의 지역
8. 수산업법에 의한 육성수면의 경계로부터 1km 이내의 수역
9. 수도법에 의한 상수원보호구역 중 하천구역
10. 댐 또는 하구둑의 물막이둑 또는 배수문으로부터 상·하류 방향으로 1km 이내의 하천구역과 물넘이둑에서 하류방향으로 1km 이내의 하천구역
11. 방조제·배수갑문으로부터 1km 이내의 해역과 해안·해안공작물로부터 50m 이내의 해역
12. 하천부속물 및 하천공작물의 보호구역

에서 정하고 있는 허가절차를 의제하도록 하는 것은 국토계획법이 가지는 국토 이용에 관한 기본법으로서의 지위를 흔드는 것으로, 이러한 예외가 늘어나게 되면 전체적인 국토이용체계에 혼란이 초래될 우려가 있다.⁷⁴⁾

3) 제도 운영상의 문제점

(1) 사후관리장치의 미비

현행 개발행위허가운영지침은 비도시지역에서의 숙박시설·음식점·창고·공장 등 특정시설의 설치에 대하여는 추가적인 허가기준을 적용하고 있다. 그 중에서 숙박시설·음식점은 비도시지역의 경우 하수처리시설이 미설치된 지역에는 그 입지를 원칙적으로 제한한다.⁷⁵⁾ 그러나 이 허가기준에서 다가구주택의 설치에 제한하지 않고 있다. 이에 따라 최근 관리지역 등에서 다가구주택의 건축목적으로 개발행위허가를 받은 후, 펜션 등 사실상 숙박용으로 사용하는 사례가 늘고 있어 인근 수계의 수질오염 문제가 나타날 우려가 높다.⁷⁶⁾

또한 일부지역에서는 사전환경성검토를 회피하기 위해 1만㎡ 미만으로 토지를 분할한 후, 타인명으로 단독주택으로 위장하여 펜션을 건축하는 사례가 나타나고 있으나, 이를 규제하기 곤란한 실정이다. 이러한 탈법행위는 허가기준이 불합리해서라기보다 사후관리기능이 미약한 데에서 기인하는 문제이다.

(2) 개발행위허가관련 비용의 과다

개발행위허가 신청시 제출해야 하는 관련서류가 일반인이 작성하기에 어렵고 복잡하여 별도의 전문업체에 의뢰하는 경우가 대부분이다. 토지형질변경을 위한

74) 골재채취법 외에 중소기업창업지원법 등에서도 사업계획의 승인을 받는 경우 개발행위허가를 받은 것으로 의제하고 있는데, 종래 각종 특별법상의 인가·허가·승인 등에 의해 국토이용계획에 의한 용도지역의 지정·변경이 의제된 결과, 국토이용관리법이 기본법적 성격을 잃고 형체화된 경향을 상기할 필요가 있다.

75) 다만, 상수원의 수질오염, 자연환경·생태계·경관의 훼손, 농업활동의 침해 등의 우려가 없다고 허가권자가 인정하는 경우는 예외로 하고 있다(동 지침 4-1-1).

76) 이 같은 문제를 해결하기 위해 일부 시·군에서는 마을하수도의 설치를 조건으로 숙박시설·음식점의 설치를 허가하는 방안을 건의하고 있다.

개발행위의 경우, 허가신청시 배치도 등의 공사·사업관련 도서와 위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위한 설계도서 및 그 예산내역서 등을 제출하도록 하고 있는데(시행규칙 제9조), 이는 일반인이 직접 작성하기는 어려운 것들이다. 따라서 대부분의 경우 토목설계사무소 등의 전문업체에 의뢰하는 결과, 건당 약 150~200만원의 비용이 들고 있다.⁷⁷⁾ 이처럼 현재 농촌지역에서는 농업인주택 및 농업용시설 등을 건축하는 경우에도 과도한 비용이 소요되는 문제가 야기되고 있다.

(3) 법령 및 지침의 복잡·불명확

건설교통부의 사이버민원을 분석한 결과, 특정한 행위가 허가대상 행위에 해당하는지의 여부에 대한 질의가 약 절반에 달할 정도로 폭주한 것으로 나타났다. 개발행위허가제도 시행 1년간(2003. 1. 1~12. 31) 건교부 홈페이지 사이버민원에 등재된 개발행위허가관련 질의회신을 분석해 보면, 허가대상에 관한 것이 205건(48.3%)으로 약 절반을 차지하였다. 그 다음으로 허가절차 54건(12.7%), 허가규모(연접개발 포함) 52건(12.3%), 허가기준 33건(7.8%), 경과조치 23건(5.4%)의 순으로 관계법령의 해석·적용에 관한 사항이 상당부분을 차지하고 있다.

이는 법령 및 운영지침 등이 복잡하여 이해하기 어려운 데다가 구체적이지 못한 데에서 기인하는 부분이 많다. 특히 허가대상행위와 관련된 규정의 경우에는 예외에 예외를 반복하여 이해하기가 어렵다.

더욱이 앞에서 경작의 범위를 둘러싼 해석에서 보았듯이, 일부 시·군의 담당 공무원들은 관련규정을 되도록 보수적으로 판단하여 엄격히 적용하려는 경향을 보인다. 이로 인해 인근 시·군 간의 제도 운영이 상이하게 이루어질 가능성이 있어 행정의 신뢰성 저하와 민원 발생으로 이어질 가능성이 있다.

77) 농촌지역에서는 주택건축을 위한 허가신청시 농업기반공사가 제작·보급한 표준설계도를 기본으로 하는 경우에는 건축사가 작성한 설계도서를 제출하지 않아도 되도록 하여 농촌주민의 경제적 부담을 덜어주고 있는 것을 감안할 때 바람직하지 않은 결과라고 본다.

<표 4-16> 개발행위허가제 관련 질의내용의 유형

(단위 : 건, %)

구 분	건 수	비 율
허 가 대 상	205	48.3
허 가 기 준	33	7.8
허 가 규 모	52	12.3
허 가 절 차	54	12.7
경 과 조 치	23	5.4
기 타	57	13.4
합 계	424	100.0

자료 : 건설교통부 홈페이지 사이버민원 사이트

(4) 관련서식 등의 통일성 결여

개발행위허가업무 처리 과정에는 허가신청부터 허가를 받아 공사를 완료한 후 준공검사필증을 발급 받을 때까지 각종 서식이 요구되고 있다. 그런데 현재 국토 계획법령은 개발행위허가증 및 허가대장에 관해서는 법정서식을 두지 않고 있다. 이로 인해 일선 시·군마다 임의로 서식을 만들어 사용하고 있는 실정이다.

허가대장의 경우 종전의 도시계획법 시행시 사용하던 토지형질변경 허가대장을 기초로 시·군마다 제각각 서식을 만들어 기재하고 있어 허가업무에 통일성을 잃고 있다. 그 결과 시·군에 따라 대장에 기재하는 항목 및 요령이 서로 달라 전체적인 허가실태조차 제대로 파악하기 어려운 실정이다.

(5) 경과조치 미흡에 따른 민원

법 시행일 이전에 부지조성만 완료하고, 법 시행일 이후에 건축물 건축 등을 하고자 하는 경우에는 개발행위허가를 받도록 되어 있다. 이에 따라 농촌지역의 경우 농지전용을 완료하고도 자금부족 등의 사정으로 미처 건축에 착수하지 못한 경우 개발행위허가를 받아야 하는 문제가 발생하고 있다.

5. 기반시설연동제

1) 제도 시행 기준상의 문제

(1) 기반시설부담계획의 범위와 시설 설치의 주체 문제

현행 기반시설부담구역 제도는 법률적으로는 '개발행위에 따른 기반시설부담'이라는 기본취지를 갖고 있다. 그러나 세부지침에서는 국지적인 지역의 도시기반시설 문제 해결에 치중하고 있다. 따라서 현행 지침의 규정은 지구단위계획 수준으로 계획이 수립된 지역에서 기반시설부담구역을 지정하고, 계획 집행을 위한 수단으로는 적합하지만, 광범위한 도농통합지역이나 교외지역의 기반시설부족 문제를 해결하는 데 미흡한 실정이다.

반면, 대부분의 시·군지역에서는 관할구역 내에 수많은 국도·지방도가 관통하고 있다. 따라서 기반시설계획을 수립할 때에는 시에서 관장하는 시·군도 뿐 아니라 국도·지방도에 대한 계획을 검토하고, 각급 도로관리주체와 계획내용 및 비용부담 등에 대한 협의를 해야 한다.

이와 같이 기반시설계획의 범위가 단순히 도시내부의 기반시설 차원을 넘어 광역적 검토를 필요로 하는 경우가 많다. 이 경우 과업에서 고려할 변수가 국가, 도, 인근 시·군과의 관계, 민원 등으로 점점 확대되어 실무적 해결방안이 벽에 부딪치고 계획 수립의 효율성과 일관성을 유지하기 어려운 문제를 나타내고 있다.

(2) 기반시설계획 수립 대상범위의 불명확성

기반시설부담계획의 수립 대상이 되는 기반시설의 설치 범위에 대해서는 관계 법령의 규정이 명확치 않고, 전문가 사이에도 그 시각이 다르다. 국토계획법 제70조(기반시설부담계획의 수립) 제1항 제1호 단서는 국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 확보할 것을 이미 결정한 경우에는 부담계획의 수립대상에서 제외토록 규정하고 있다. 그러나 그 시설이 도시계획으로 시설 결정된 것을 말하는지,

또는 집행계획에 의해 예산반영 및 설계 착수가 된 것을 말하는지 분명치 않다. 국도·지방도와 같은 기간도로의 경우에도 기반시설부담계획의 대상이 되는 것인지 명확하지 않은데, 이는 미집행 도시계획시설도 기반시설부담제도에 편입할 수 있는지 여부와도 밀접한 관계가 있다.

원인자 또는 수익자부담원칙에 의해 산정된 기반시설 부하량에 대해서는 그 대상이 기간도로든 아니든 간에 부담해야 하는 것인지에 대한 논의도, 도시기반 시설에 대한 정부와 수익자의 부담범위를 어떻게 구분할 것인가에 대한 논의도 완결된 것이 아니다. 실제로 10년, 20년 장기화되는 정부의 기반시설 설치 현실을 감안할 때, 정부가 당장 설치할 수 없는 도시계획시설이라면 개발을 필요로 하는 자가 부담하여 설치하든지, 아니면 정부가 기반시설을 확보할 때까지 개발 허가를 유보하는 수밖에 없는 실정이다.

(3) 기반시설부담구역 설정의 문제

연속된 공간상에서 기반시설부담구역을 설정하는 지역 범위를 객관적으로 설정하기가 쉽지 않다. 관리지역 중에서 개발이 집중되는 지역만을 대상으로 할 것인지, 아니면 관리지역 전체를 대상으로 설정해야 하는지, 도시지역 내 녹지지역도 포함해야 하는지 등을 결정하기가 어렵다.

기반시설부담구역 지정관련 지침에는 중심지역과 주변지역으로 구분하여 설정할 수 있도록 되어 있다. 그러나 그 구분·설정 기준이 구체화되어 있지 않아 이를 구분하는데 많은 논란의 여지가 있을 것으로 예상된다. 도시(군)기본계획상 시가화예정용지를 중심지역으로 볼 것인지, 주민제안에 의한 지구단위계획이 집중적으로 일어나는 지역을 어디까지 끊어서 중심지역으로 설정할 것인지 등 명확한 기준을 내리기 곤란하다.

더욱이 주변지역의 범위를 중심지역 경계로부터 1km 이내, 지정면적도 중심지역의 2배 이내로 한정하고 있어, 주변지역 지정의 실효성과 그 지정으로 인한 지역간 형평성문제를 야기할 수 있다.

(4) 기반시설 부담기준 및 부담비용 산정의 문제

기반시설부담계획에 의해 산정되는 부담금을 일정한 인·허가절차를 거쳐 고시하는데 적지 않은 시간이 소요되지만, 급속한 개발과 지가상승이 일어나는 지역은 이러한 비용산정이 2~3년 내에 현실성을 잃게 되는 문제가 예상된다.

또 현행 지침에 의하면 지구단위계획이 수립된 지역의 부담금 산정은 가능한 최대 건축연면적을 기준으로 부담금을 산출하여야 한다. 그러나 각종 건축규제 또는 건축주의 사정에 의해 실제 예측했던 연면적에 미달하는 개발행위가 일어난다면 부담금 산정의 합리성이 저하되는 문제가 발생한다. 이와 같은 최대 허용용적률과 실제 건축용적률의 차이는 지역 특성과 도시의 성숙도에 따라 다를 뿐 아니라, 개발이 집중되는 지역의 경우에는 더욱 예측하기 힘든 어려움이 있다.

특히 지구단위계획이 수립되지 않은 지역의 경우에는 토지면적을 기준으로 비용을 산출토록 규정하고 있다. 그러나 이 또한 토지용도별 적정비율(주거, 상업·업무, 공업, 기타 등)을 실제 정확하게 예측하기가 곤란하다. 따라서 기반시설부담금 산정의 기초가 되는 기반시설 수요량 산정 자체가 상당히 자의적으로 행해질 가능성이 있다.

한편 기반시설 비용산정의 근거가 되는 공사비 산정기준은 지역, 산정주체, 기간에 따라 다를 수 있다. 화성시와 같이 부동산가격이 급격하게 상승하는 지역에서는 용지비를 합리적으로 산정하기가 어렵다. 실제로 지자체에서 산정하여 징수하고 있는 하수도부담금도 지자체마다 다르며, 한국토지공사 등 공공기관의 기반시설 원단위 산정과도 다소 차이를 보이고 있다.

(5) 기반시설부담금 면제기준

기반시설부담구역내 부담금 산정방식은 구체적인 용도 및 밀도계획이 있는 경우는 건축면적을 기준으로 산정하고, 구체적인 밀도계획이 수립되지 않은 경우에는 토지면적을 기준으로 부과토록 규정하고 있다. 그러나 재건축이나 증축 또는 이축, 소규모 신고건물 등에 대해서는 명확한 기준이 없다.

(6) 부담구역 지정에 따른 형평성 및 역효과 문제

기반시설부담구역 포함 여부에 따라 주민부담에 큰 차이가 있기 때문에 형평성에 대한 논란이 있을 수 있고, 부담금을 회피하기 위한 왜곡된 토지이용을 초래할 우려도 예상된다. 예컨대, 계획관리지역내 일정면적(제2종지구단위계획 수립 : 30만㎡ 이상 주택용지 개발)이 되지 못한 구역을 모두 기반시설부담구역으로 지정하기도 힘들고, 일정면적 이상만 부담구역으로 지정할 경우에는 주변지역과의 형평성 문제가 발생한다.

또한 어느 정도 개발이 집중적으로 일어나야 법령에서 말하는 '개발행위 집중지역'으로 볼 수 있는지 명확하지 않고, 부담구역 지정에 따른 당해 지역의 개발침체도 예상할 수 있다. 기반시설부담구역으로 지정되는 곳은 민원발생을 야기하고 개발이 침체될 수 있는 반면, 구역 지정에서 제외된 곳에는 개발이 집중되는 왜곡된 토지이용을 가져올 수도 있으므로, 구역 지정에 대한 현행 지침의 규정을 그대로 적용하는데 많은 애로가 있다.

2) 타 제도 연계상의 문제

(1) 도시(군)기본계획 등 상위계획과의 위계문제

도시기반시설은 도시성장에 따라 단계적 확충이 곤란하다는 특성이 있다. 도시(군)기본계획이나 관리계획은 10년, 20년 단위로 도시성장에 따라 계획내용을 조정하여 인구와 개발용지를 확대해 갈 수 있다. 그러나 도로·상하수도과 같은 간선시설은 도시성장에 따라 단계적으로 증설하기가 사실상 어렵다. 특히 급성장하는 도시나 향후 지역거점 기능을 담당할 시가지의 경우에는 20년 이상을 내다보고 도시기반시설의 골격을 갖추지 않으면, 도로변 개발로 말미암아 사후적으로 엄청난 비용을 지불하고도 기반시설의 확충이 곤란해진다. 따라서 상위계획의 범주 내에서 기반시설을 설치할 것인가, 아니면 도시성장을 감안한 미래상황을 충분히 대비할 것인가가 하나의 쟁점이 된다.

도시(군)기본계획이 도시잠재력에 비하여 소극적으로 수립되는 경우에는 상위

계획이 하위 기반시설계획의 수립을 제약하는 요소로 작용한다. 그 예로 화성시의 경우를 보면, 화성시의 도시(군)기본계획은 수도권 남부의 개발압력이 집중될 것을 예상하여 계획인구를 65만 명으로 신청하였다. 그러나 중앙도시계획위원회 심의과정에서 2020년까지 계획인구가 55만 명으로 축소되어 2003년 6월 14일 승인되었다. 이에 따라 현재의 기본계획상 인구계획에 맞춰 기반시설의 수요를 산출한다면 몇 년 내에 기반시설이 부족하게 되는 문제를 안게 된다.⁷⁸⁾

따라서 도시(군)기본계획상 주거, 상업, 공업 및 시가화예정용지의 인구·산업 배분에 따라 도시기반시설계획을 수립하면 현재의 국지적 도로여건을 개선하는 정도의 기반시설계획밖에 수립할 수 없는 문제가 있고, 화성시의 성장잠재력과 개발추세, 공간골격을 감안하여 도시기반시설계획을 수립한다면 도시(군)기본계획의 범주를 벗어나는 문제를 초래하게 된다.

(2) 기반시설연동제와 도시(군)관리계획과의 위계 불분명

도시(군)관리계획은 도로정비계획, 상하수도계획, 각종 공공편익시설에 대한 부문별 계획의 기준이 되고 있어 그 위상이 분명하다. 하지만 기반시설부담계획은 도시(군)관리계획의 일부로 포함되는 계획인지, 아니면 하위개념의 상세계획인지, 또는 부문별 계획의 범주인지 그 위상이 모호하다. 도시(군)기본계획상 시가화예정용지나 도시(군)관리계획이 세부적으로 수립되지 않은 지역에 기반시설 부담구역이 지정된 경우 더욱 복잡한 문제가 발생한다.

6. 정책수단 운용의 문제점 요약

지금까지 검토 분석한 정책수단별 운용 현황과 문제점을 요약하면, 제도시행 초기이기 때문에 전반적으로 제도를 시행할 수 있는 기초자료, 제도 시행기준 등

78) 예컨대, 태안생활권은 동탄신도시, 태안지구, 태안3지구, 봉담지구와 각종 아파트사업지구가 입지하고, 제2외곽순환도로, 지역간도로, 철도가 복잡하게 얽혀있는 지역으로서 도시개발추세를 대비해 기반시설의 골격을 충분히 계획하여야 할 지역이다.

의 보완이 필요한 것으로 분석된다. 특히 정책수단 상호간의 연계성이나 개별법 상 다른 제도와의 연계성 부분이 미흡하여 제도 운용 효과가 기대에 비해 다소 낮은 것으로 분석된다(<표 4-17> 참조).

<표 4-17> 제도별 문제점 요약 및 시사점 도출

구분	문 제 점	시사점
도시(군)기본계획	<ul style="list-style-type: none"> · 비도시지역의 특성을 반영한 계획개념, 계획기준 미흡 · 도시(군)기본계획의 전략계획적 성격에 대한 이해 부족 · 시가화에정용지에 대한 구체적인 지역지정 요구 문제 	<ul style="list-style-type: none"> · 비도시지역에 대한 계획기준 및 방법 개발의 필요성 · 도시(군)기본계획의 정체성 및 계획내용의 정비 필요
제2종지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> · 지구단위계획구역 면적 기준 문제 · 과도한 계획수립 요건, 절차의 복잡성으로 지구단위계획 수립 회피 · 환경성검토, 지구단위계획수립, 기반시설설치 등의 과도한 비용부담 	<ul style="list-style-type: none"> · 지구단위계획수립절차 요건의 간소화 필요 · 지구단위계획수립의 인센티브강화(기반시설설치부담 완화 등) 필요
토지적성평가	<ul style="list-style-type: none"> · 기초정보의 전산화 미비 · 축박한 도시(군)관리계획 수립 시한으로 토지적성평가의 시간 부족 · 대상지역의 한정성 · 적성평가지표의 지역특성 반영 미흡 · 우선보전등급 기준의 미흡 · 가중치 고정에 따른 적성등급의 지역적합도 저하 	<ul style="list-style-type: none"> · 기초정보의 표준화 및 조기전산화 추진 · 적성평가지표의 세분화 · 평가기준의 개선 · 대상지역의 확대
개발행위허가	<ul style="list-style-type: none"> · 개발행위허가대상의 과다 · 개발행위허가기준의 불합리 · 개발행위허가절차의 불편(서류과다, 비용부담) · 관련규정의 복잡, 난해 	<ul style="list-style-type: none"> · 개발행위허가대상의 정비 축소 필요 · 개발행위허가 운영지침의 구체화 · 개별법상의 개발행위허가절차의 연계, 서식정비 필요
기반시설연동제	<ul style="list-style-type: none"> · 기반시설부담계획의 위상문제: 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획, 지구단위계획 수준과의 위상 · 시행여건 및 기준미비로 실제 집행 곤란(아직 학술적 논의 단계 수준) · 대상구역 설정 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 기반시설부담계획은 도시기본 또는 관리계획에 포함, 연계 · 기반시설부담구역 대상범위 광역화 등 탄력적 운용 검토

5

신 국토관리 정책수단의 보완 발전방향

이 장에서는 제4장에서 검토한 문제점을 기초로 국토계획법에서 계획적 국토관리를 위하여 도입한 제도들의 근본 취지와 틀을 바꾸지 않는 범위 내에서 제도의 조기 정착에 필요한 제도 보완방안을 제시한다. 즉 제도 시행 기준상의 개선, 타 제도와의 연계 체계 개선, 제도 운용상의 개선 측면에서 제도 운용의 비효율성을 제거하고 합리성을 높일 수 있는 방안을 제시한다. 제도 보완방안은 경중에 따라 단기적 보완방안과 장기적 개선방향으로 구분하여 제시한다.

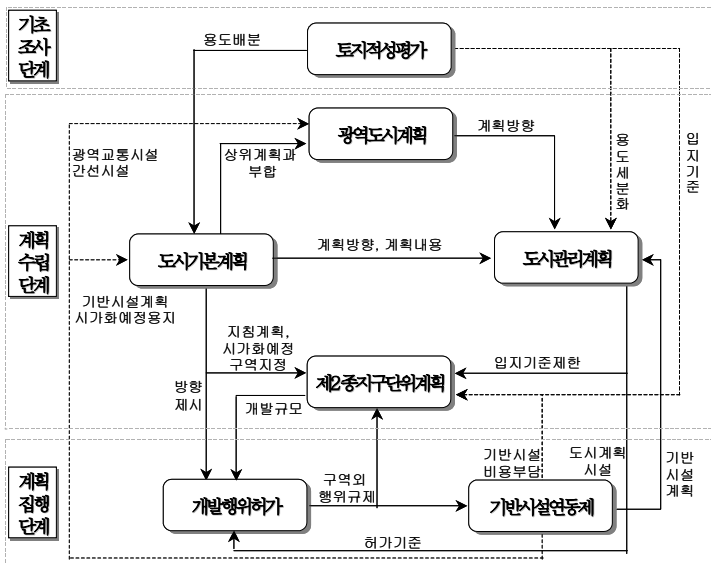
1. 제도 보완의 기본방향

국토의 난개발을 막고 계획적 관리를 위해 국토계획법이 제정되고 난 이후 사회적 여건이 크게 변화하였다. 일반경기 및 부동산경기의 침체, 국가경쟁력 하락 등의 여건 변화로 계획적 관리보다는 특별한 목적의 개발을 촉진하는 쪽으로 정책 방향이 바뀌고 있다. 이에 따라 국토계획법에서 선계획·후개발 취지에 입각하여 도입한 각종 제도들을 운용하는데 많은 어려움이 따르고 있다.

경제특구를 지정하고, 지역특화발전특구법 등에 의거하여 복잡한 행정절차와 제도 및 규정들을 단순화하고 의제 처리하는 조치들이 이루어지고 있다. 이러한 조치는 기존의 복잡하고 중복적인 절차로 인해 나타나는 문제를 최소화하기 위해 도입된 특별조치적인 성격を 띠는 것으로 그 필요성이 일부 인정된다. 그러나 자칫 계획과 규제를 혼동하여 계획이 갖고 있는 순기능을 위축시킬 우려가 있다.

국토계획법의 근본 취지는 계획적 관리를 위하여 규제를 강화하는 것이 아니라, 개발할 곳과 보전할 곳을 계획적으로 구분하여 개발할 곳은 쉽게 개발할 수 있게 절차를 간소화하고, 보전할 곳은 철저히 보전하자는 데 있다. 이러한 취지에 의하여 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획, 제2종지구단위계획, 토지적성평가, 기반시설연동제, 개발행위허가제 등이 도입되었다. 이들 정책수단들은 <그림 5-1>에서 보는 바와 같이 기초자료 조사(토지적성평가), 계획수립(광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획), 세부 정책집행수단(제2종지구단위계획, 개발행위허가제, 기반시설연동제)의 측면에서 상호 긴밀하게 연계된 형태로 도입되었다.

그러나 이들 제도의 하위지침을 만드는 과정에서 제도 간의 연계관계를 면밀하게 검토하지 못하고 개별적으로 접근함으로써 정책효과를 반감시킨 문제가 있다. 이로 인해 계획적 국토관리라는 순기능보다는 복잡한 절차와 비용을 수반하는 규제강화로 비쳐지는 문제가 노정되고 있다. 국토계획법에서 도입한 제도들의 문제점을 최소화하고 정책효과를 높이기 위한 궁극적인 개선대안은 개별제도만을 대상으로 해서는 한계가 있다. 제도 상호간의 연계성에 대한 정확한 이해를 바탕으로 개선대안이 모색되어야 한다.



<그림 5-1> 제도간의 연계체계

이러한 시각에 기초하여 이 연구에서는 제도의 조기 정착에 필요한 제도 보완의 기본방향을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 미비한 관련법령 및 지침, 기준을 보완·정비한다.

둘째, 관련법령상의 규제내용 및 절차, 제도간 연계성 제고를 통해 제도 시행상의 중복적인 내용 및 절차를 단순화한다.

셋째, 운영지침을 구체화하고, 관련서식 등을 정비·관리하여, 관련행정의 효율성을 제고한다. 그리고 제도를 운영하는 실무 담당 공무원의 전문적 역량을 제고하여 원활한 제도운영 환경을 조성한다.

2. 도시(군)기본계획

도시지역과 비도시지역을 통합한 종합계획으로서 도시(군)기본계획이 본래 의도한 기능을 수행하기 위해서는 비도시지역의 특성을 반영한 도시(군)기본계획의 수립이 가능하도록 수립지침이 보완되어야 한다. 특히 비도시지역의 용도별 토지수요를 고려한 토지이용계획 지침과 농촌지역의 특성을 반영한 기반시설계획, 취락환경 정비계획 등에 관한 지침이 보완되어야 할 것이다. 이어서 용도지역·지구제의 운영 개선 및 기본계획수립지침의 합리성 제고와 함께 관리지역 세분원칙, 토지이용계획과 개발사업의 연계방식 등에 대한 개선이 필요하다. 이외에도 도시(군)기본계획의 정체성 및 계획의 실효성과 관련된 계획체계의 문제점은 단기적으로 개선하기보다 장기적인 관점에서 검토되어야 할 것이다.

1) 단기적 보완방안

(1) 제도 시행 기준상의 개선

① 비도시지역의 특성을 반영한 도시(군)기본계획 수립

가. 토지이용계획

취락, 관광휴양, 체육시설, 유통 및 물류, 복합용지 등 비도시지역에서 이루어지는 개발형태를 반영하여 토지의 용도구분을 다원화 한다. 그리고 비도시지역의 주요산업인 농업, 임업, 어업, 광업, 축산업 등 1차 산업의 생산활동을 위한 토지의 용도도 신설한다. 이어서 각 용도별 토지수요를 추정하고, 이를 토대로 비도시지역에 대한 토지이용계획을 수립토록 한다. 한편 토지이용계획을 위한 용도 구분에서 사가화용지, 시가화예정용지, 보전용지 이외에 농림업용지를 추가하고, 농림업용지는 비도시지역의 1차 산업 생산활동을 위한 토지로 개념을 규정한다. 농림업용지의 계획을 통해 생산녹지지역, 농림지역, 생산관리지역 등의 용도지역과 용도지구 지정에 관한 도시(군)관리계획의 지침이 되도록 한다.

이를 위해서는 다음과 같은 제도 보완이 필요하다. 비도시지역의 합리적인 토지수요 추정을 위하여 농촌지역의 개발특성을 고려한 토지의 용도를 구분하고, 시가지 위주의 현행 토지이용계획 방법론을 수정하여 농림업용지 계획이 포함되도록 관련 도시(군)기본계획수립지침을 개정한다. 그리고 시가화예정용지의 관리를 위한 기본방향을 제시하여 도시(군)관리계획의 지침이 되도록 시가화예정용지와 관련하여 도시(군)기본계획에서 다루어야 할 계획내용을 <표 5-1>과 같이 보완한다.

<표 5-1> 토지이용계획상의 보완사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
도시(군)기본계획수립지침 5-4-2(용도별 수요량 산출)	(1) 주거용지 (2) 상업용지 (3) 공업용지 (4) 고려사항	- 주거, 상업, 공업용지 이외에 비도시지역에서 예상되는 토지수요로서 관광휴양용지, 스포츠·레저·레크레이션 용지, 농·수·임산물 가공용지, 광산용지, 유통 및 물류용지, 복합용지 등의 용도별 토지수요를 계획대상지의 특성에 따라 선택적으로 추정할 수 있도록 지침을 확대하여 이를 토대로 비도시지역의 토지이용계획을 수립토록 유도
도시(군)기본계획수립지침 5-4-3 (용도구분 및 관리)	(1) 목표년도 토지수요를 추정하여 산정된 면적을 기준으로 시가화예정용지, 시가화용지, 보전용지로 토지이용을 계획한다.	- 시가화, 시가화예정, 보전용지 이외에 농림업용지를 추가하고, 농림업용지의 개념, 대상지역, 계획수립시 고려할 사항 등을 제시 - 시가화예정용지의 단계적 공급, 시가화예정용지의 개발방식, 도시개발예정용지 지정 등에 대한 정책을 제시: 개발방식에는 개발사업주체, 개발근거법, 용지취득방식 등 효과적인 개발을 실현하기위한 정책을 제시

나. 농촌계획시설과 정주환경 정비에 관한 계획

비도시지역의 농촌계획시설에 대한 계획수립지침을 마련하여 비도시지역의 생산활동과 정주생활환경에 필요한 기반시설을 농촌계획시설로 구분하고, 각 시설에 대한 장기발전계획을 수립할 필요가 있다. 농촌주민을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 마을에 따라 다양하기는 하지만 농촌취락에 필요한 공동시설은 마을회관, 정보화시설, 공동농기계 창고, 노인정, 농산물 가공시설 등의 순서로 나타나고 있으므로⁷⁹⁾ 이들 시설을 농촌계획시설로 도입하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

이와 함께 농촌계획시설에 관한 계획 수립이 가능하도록 비도시지역의 농촌계획시설에 대한 계획수립지침을 보완한다. 아울러 농촌의 정주환경 정비를 위하여 계획기준과 계획방법론을 제시하도록 지침을 개정한다. 개정 내용 가운데 특히 농촌지역의 교통시설과 농어촌 정주환경 정비를 위해서는 <표 5-2>와 같이 현행 수립지침을 보완하는 것이 가능할 것이다.

<표 5-2> 농촌 정주환경 정비에 관한 계획 보완사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
도시(군)기본계획수립지침 5-5-1(교통체계)	(1) 교통계획의 기본원칙 (2) 주요 교통시설로의 접근성 제고	교통계획의 기본원칙에서 농어촌 취락 혹은 비도시지역 정주생활을 위한 교통 특성을 충분히 검토하여 교통체계 및 교통시설 계획을 수립하도록 제시
도시(군)기본계획수립지침 5-6-3 (농어촌 정주환경 정비)	(신설)	- 농어촌 정주환경 정비 항목을 신설 - 농어촌지역의 특성에 맞는 계획수립지침을 제시할 뿐만 아니라 다른 법률에 근거한 비도시지역에서의 개발사업이 농어촌 정주환경 정비를 위한 도시(군)기본계획과 연계되도록 지침을 제시 ※ 농어촌주거정비사업, 생활환경정비사업 등 - 타 중앙부처에서 다루는 농촌계획과의 연계를 강화하는 방안도 수립지침으로 제시

79) 송미령 외 3인. 2003. 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원. p132.

② 도시(군)기본계획에 기초한 관리지역 세분

도시(군)기본계획에 기초하여 관리지역을 세분하는 것을 원칙으로 하고, 토지적성평가의 결과로 나온 토지등급은 기초자료로 활용토록 한다. 관리지역 세분은 토지소유자의 재산권에 중대한 영향을 주는 결정이므로 객관적이고 과학적인 근거에 따라 세분함으로써 민원의 소지를 최소화해야 한다는 것은 당연하다. 이러한 의도 아래 도시(군)관리계획 수립지침은 토지적성평가에 기초하여 관리지역을 세분하는 제도를 도입하였지만, 주관적이며 정책적인 판단이 완전히 배제된 상태에서 관리지역을 세분하는 것을 기대하는 것은 거의 불가능하다. 현실적으로 필지별 토지적성평가 등급에 따라 관리지역을 정형화된 모습으로 세분할 수 없는 상황에서는 정책적 또는 주관적 판단이 불가피하게 지역 세분에 영향을 주게 된다.

따라서 관리지역의 세분은 비도시지역에 대한 용도별 토지수요와 계획적 개발의 수요를 반영하고, 지역의 장기적 발전계획 및 공간구조를 실현시키기 위한 토지이용 관리수단이 되도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 도시(군)기본계획은 지역의 고유한 특성에 부합되게 관리지역 세분에 관한 기본방향을 설정하여 관리지역 세분을 위한 도시(군)관리계획의 지침이 되도록 한다. 관리지역을 세분하여 지정하는 것은 도시(군)관리계획에서 실시해야 할 사항이기 때문에 모든 도시(군)기본계획은 관리지역의 세분에 관한 기본방향을 정책으로 제시해야 한다. 이를 위해 기본방향을 설정에서 다루어야 할 내용을 아래와 같이 도시(군)기본계획수립지침으로 제시한다.

그리고 도시(군)관리계획수립지침에서는 토지적성평가 등급 대신에 도시(군)기본계획에서 제시하는 정책에 기초하여 관리지역을 세분하는 것을 원칙으로 규정하고, 관리지역을 세분하는 과정에 토지적성평가 등급을 중요한 고려사항으로 다루도록 규정한다.

<표 5-3> 관리지역 세분상의 보완사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
도시(군)기본계획 수립지침 5-4-4 (관리지역 세분 기본방향)	① 관리지역은 국토이용관리법상 준농림지역과 준도시지역을 포함하며, 이를 세분하기 위한 기본방향을 설정한다. ② 도시(군)관리계획과 동시에 수립하는 경우에는 토지적성평가 결과를 활용할 수 있다. ③ 관리지역을 세분하기 위하여 지역의 정책방향에 따라 추가적으로 고려하여야 할 사항을 제시한다. 이 경우 지역의 장기발전계획과 공간구조 계획을 실현하기 위하여 정책적으로 필요한 경우 토지적성평가에 의한 토지등급에 구애를 받지않고 개발이나 보전이 필요한 지역을 제시할 수 있다.	※ 합리적인 관리지역의 세분을 위한 기본방향으로서 다음과 같은 지침을 추가로 신설 ④ 관리지역 세분을 위하여 실시하는 토지적성평가의 지표와 기준을 지역특성에 맞도록 설정하기 위하여 전국에 공통으로 적용되는 지표와 기준 외에 추가해야 할 지역 고유의 지표와 기준에 대한 방향을 제시 ⑤ 계획관리지역 면적이 지역의 장래 개발수요를 지나치게 초과하여 계획되지 않도록 계획관리지역의 면적과 목표연도까지의 용도별 토지수요와의 관계를 정책으로 제시

③ 계획수립지침의 합리성 제고

가. 인구지표의 설정 합리화

사회적 인구증가분 추정과 관련하여 기본계획의 계획기간 중 예상되는 개발사업에 의한 인구증가분을 인구지표 설정에 반영할 수 있도록 수립지침을 합리적으로 개선한다. 인구감소 시·군은 상주인구 이외에 주간활동인구를 시설인구지표로 활용하여 기반시설계획을 수립하거나 장기 발전계획을 수립토록 한다. 예를 들어 남해군의 경우, 목표연도의 상주인구수는 5만으로 현재보다 축소되지만, 관광휴양을 위한 방문객수는 현재보다 연 100만명 이상이 증가하므로 이를 토대로 기반시설 및 개발사업계획을 수립하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 현행 수립지침을 다음 <표 5-4>와 같이 보완할 필요가 있다.

<표 5-4> 인구지표 설정상의 개선

관련규정 및 조치	현행	보완사항
도시(군)기본계획 수립지침 5-2-5	사회적증가는 택지개발이나 산업단지개발과 같은 개발사업으로 인한 인구의 증가를 말하며, 개발사업 이외에 엑스포 등의 행사 또는 고속철도역사 건설이나 항만개발 등을 통한 유발인구는 개발사업이 존재할 경우 이로 인하여 늘어나는 인구와 중복될 가능성이 크므로 따로 계상하지 않는다. 다만, 개발사업이 없는 경우 아래의 방법과 동일하게 반영하도록 한다.	기본계획 계획기간 중 예상되는 개발사업에 의한 사회적 인구증가분을 인구지표 설정에 반영토록 한다.

나. 경관 및 미관계획 지침 개선

비도시지역에 적합한 수립지침을 제시하도록 개선하고 지나치게 상세하게 규정된 지침내용을 조정하여 도시(군)기본계획 수준에 적합한 지침으로 제시한다. 그리고 별도로 수립되는 경관기본계획과의 역할관계를 명료하게 설정하도록 한다. 이를 위하여 경관 및 미관지침의 상세도를 조정하는 등 도시(군)기본계획수립지침의 합리성을 제고하기 위해서는 다음과 같이 관련 규정의 보완이 필요하다.

<표 5-5> 경관 및 미관계획 지침상의 개선

관련규정 및 조치	현행	보완사항
도시(군)기본계획 수립지침 5-8 (경관과 미관)	(생략)	지나치게 상세하게 규정된 지침내용을 도시(군)기본계획 수준으로 조정

(2) 타 제도와의 연계성 개선

① 농촌지역 개발사업에 관한 계획과 도시(군)기본계획의 연계

개별법에 따른 농촌개발사업에 관한 계획을 도시(군)기본계획에 포함할 필요가 있다. 도시(군)기본계획에서는 농촌 활성화를 위한 비도시지역 공간구조 개편에 관한 장기발전방향을 제시토록 하고, 도시(군)관리계획에서는 개발사업구역의 지정에 대한 계획을 수립토록 한다. 그리고 개별법에 의해 설정된 개발사업구역을 국토계획법상 용도지구로 수용한다. 정주권계획, 오지계획, 소도읍계획, 마을계획의 사업이 추진되는 지구에 대하여 “농촌계획구역(가칭)”으로 지정하여 국토계획법상 용도지구로 수용하고, 농어촌정비법 등 개별법 조항과 국토계획법의 용도지역·지구 관련 조항을 동시에 개정한다. 이어서 “농촌계획구역(가칭)”은 도시(군)관리계획에 의해 지정토록 한다.

② 시가화예정용지와 개발사업구역 지정의 연계

도시(군)기본계획에서 제시된 시가화예정용지의 위치와 경계는 구체성을 결여하고 있다. 때문에 도시(군)기본계획은 개발사업구역의 구체적인 경계를 합리적으로 설정할 수 있도록 도시(군)관리계획이나 개별법에 근거한 개발계획에서 고려하여야 할 지침을 제시하도록 한다. 이어서 도시(군)관리계획이나 개별법상 개발계획은 이 지침에 부합되게 개발사업구역의 경계를 설정토록 한다. 개발사업구역의 구체적 구역경계 설정 과정을 예시하면, 도시(군)관리계획에 의한 지구단위계획구역 또는 개발진흥지구 지정, 도시개발법에 의한 도시개발구역 지정, 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정구역 지정, 기타 개발관련법에 의한 개발사업구역 지정 등을 들 수 있다.

2) 장기적 개선과제

(1) 계획의 정체성 제고

① 전략 및 정책계획으로서 도시(군)기본계획의 기능 강화

도시(군)기본계획과 관리계획이 차별화 되도록 관계를 재정립할 필요가 있다. 특히 도시(군)기본계획을 “전략 및 정책계획”으로 전환하도록 한다. 그리고 개별 법상 토지이용계획과 도시(군)기본계획이 서로 연계되도록 하여 종합적인 토지이용관리가 되도록 한다. 이를 위하여 도시(군)기본계획이 시·군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발·보전에 관한 계획과 연계되도록 도시(군)기본계획의 각 부문별 계획에서 도시(군)관리계획의 수립방향에 대한 지침을 제시한다.

② 토지이용계획의 성격 강화

공공기반시설과 개발사업에 관한 기본계획 등은 원칙적으로 개별법이 정하는 절차에 따라 수립토록 하고, 도시(군)기본계획은 앞의 시설별 기본계획을 수용하여 이들 시설이나 개발사업에 필요한 용지를 확보하는 것을 중심으로 토지이용계획을 수립함으로써 도시(군)기본계획의 실효성을 높인다. 이를 위하여 집행수단이 결여된 부문별 계획내용은 도시(군)기본계획에서 다루지 않도록 계획수립 지침을 수정한다. 나머지 부문별 계획은 토지의 용도별 소요면적과 입지, 배분, 토지의 보전과 개발 등 토지이용계획에서 반영해야 할 사항을 결론으로 제시토록 개선한다.

아울러 도시(군)기본계획이 정책계획으로서 토지이용계획을 중심으로 수립되는 계획이라는 것을 강조하기 위하여 도시(군)기본계획의 정의와 성격을 규정하고 있는 국토계획법과 도시(군)기본계획수립지침을 수정 보완한다. 특히 도시(군)기본계획이 사회, 경제적 측면을 포괄하는 종합적인 계획이라는 성격을 강조하여, 모든 것을 종합적으로 계획하는 것처럼 오해하지 않도록 개선한다. 이상의 것을 반영하여 장기적으로 국토계획법과 계획수립지침에서 개선 보완해야 할 부분을 예시하면 다음과 같다.

<표 5-6> 도시기본계획의 정체성 제고를 위한 보완사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
국토계획법 제2조 (정의)	3. "도시(군)기본계획"이라 함은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시(군)관리계획수립의 지침이 되는 계획을 말한다.	도시(군)기본계획이라 함은 ... (중략) ... 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고 이를 실현하기 위한 토지이용정책을 제시하는 계획으로서 도시(군)관리계획 수립의 지침이 되는 계획을 말한다.
도시(군)기본 계획수립지침 1-3-1	국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이다.	미래상과 장기적인 발전방향을 제시하고 이를 실현하기 위한 토지이용정책을 제시하는 계획으로 수정
도시(군)기본 계획수립지침 1-3-2	시·군의 물적·공간적 측면뿐만 아니라, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이다.	시·군의 물적·공간적 측면 뿐만 아니라 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 종합적으로 예측하고 이에 따른 토지이용의 변화와 개발행위를 합리적으로 관리하기 위한 방향을 제시하는 정책계획으로 수정하고 종합계획이란 용어를 삭제.

③ 용도지역·지구·구역의 운영개선

장기적으로 도시지역의 녹지지역과 관리지역을 통합하는 것이 바람직하다. 도시지역 내 녹지지역의 경우, 농림지역이나 자연환경보전지역에 통합할 것은 통합하고, 나머지는 관리지역과 더불어 하나의 용도지역으로 둔다. 그리고 관리지역은 보전목적 및 개발목적 달성을 위한 용도지구제 운영을 통해 토지이용을 관리하도록 한다.

각종 개별법에 근거한 다양한 용도지구를 통폐합하는 것을 원칙으로 하고, 개별법상 용도지구를 지정, 운영하는 것은 소관부처 장관이 하되, 지정하는 용도지구의 명칭과 규제내용은 국토계획법상 용도지구로 통일한다. 특히 지정 목적과 성격이 상호 유사한 지역·지구·구역 등을 중심으로 일체 정리한다.

(2) 계획의 실효성 제고

① 개별법상 기반시설계획과 도시(군)기본계획의 승인권자 일원화

시장·군수가 관할구역에 대하여 다른 법률에 의한 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획을 수립하는 때에는 도시(군)기본계획의 내용과 부합되도록 하고 있다. 그러나 이를 실현하기 위해서는 기본계획 승인권자와 부문별 계획의 최종 승인권자가 일치되도록 하는 것이 필요하다.

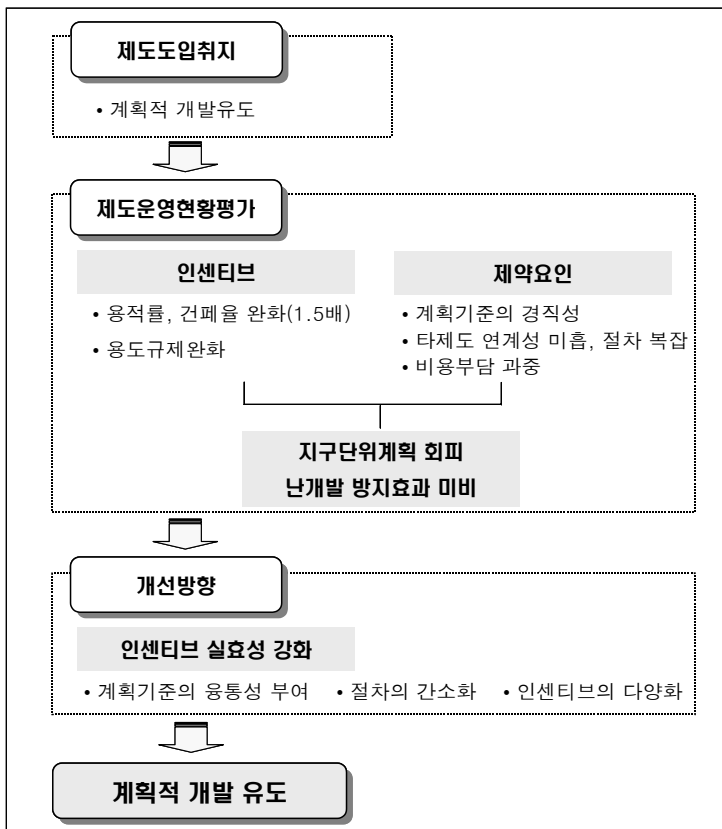
이와 동시에 도시(군)기본계획이 집행수단을 갖고 있는 부문에 대한 계획만을 수립토록 함으로써, 도시(군)기본계획으로 실현할 수 없는 부문을 불필요하게 다루는 것을 방지하는 것이 필요하다. 그리고 개별법에 의해 수립되는 각종 계획과 중복되는 일이 없도록 하기 위하여 도시(군)기본계획수립지침에서 정하는 도시(군)기본계획의 내용을 장기적으로 <표 5-7>과 같이 수정하는 것이 바람직할 것이다.

<표 5-7> 시설계획과 기본계획 승인권자 개선사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
도시(군)기본계획수립지침 3-2-1 (계획의 종합성 제고)	<p>(1) 토지이용·교통·환경 등 물적 공간구조와 경제·사회, 행정·재정 등 비물적 분야를 포함한다.</p> <p>(2) 부문별 기초조사 결과를 토대로 장래의 전망을 예측하여 전체의 구상이 창의적이 되게 하고, 시행의 과정과 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 포괄적이며 개략적으로 수립한다.</p>	<p>- 토지이용정책과 관련이 없는 부문별 계획을 계획내용에서 삭제 ※ 계획의 실행, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 등의 부문</p> <p>- 개별 부문별 계획에서는 토지이용과 관련된 정책을 결론으로 제시 - 토지이용에 관한 정책을 제시하는 것이 중심이 되도록 계획을 수립 - 각 부문별 계획에서는 토지이용과 관련된 정책을 결론으로 제시하도록 하고 토지이용과 직접적인 관련이 없는 부문별 계획은 계획내용으로 다루지 않도록 함 ※ 계획의 실행, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 등의 부문을 제외시킴</p> <p>- 다만 경제, 사회, 행정, 재정 등의 비 물리적 분야에 대한 조사·분석·계획 내용은 토지이용 정책을 논리적으로 정당화하기 위한 목적에 한하여 다루도록 하되 정책으로는 제시될 수 없음</p> <p>- 각 부문별 토지이용정책만을 도시(군)기본계획의 내용으로 하고 이 정책을 논리적으로 정당화하고 구체적으로 설명하는 부분은 도시(군)기본계획의 별책으로 제시하거나 도시(군)기본계획서와 한권이 되도록 하되 토지이용정책과 확연하게 구별되도록 하여 편집하여 작성</p>

3. 제2종지구단위계획

제2종지구단위계획은 계획기준의 경직성, 복잡한 절차, 비용부담의 과중 등으로 제도 도입의 취지 달성이 쉽지 않다. 따라서 계획기준의 융통성 부여, 타 제도와의 연계성 강화를 통한 절차의 간소화와 제도의 내실화, 기반시설 비용부담 완화 등의 보완을 통해서 인센티브의 실효성을 강화함으로써, 계획적 개발을 유도할 수 있도록 개선하여야 한다.



<그림 5-2> 제2종지구단위계획제도 개선의 기본틀

1) 단기적 보완방안

(1) 제도 시행 기준의 보완

① 제2종지구단위계획 기준의 융통성 부여

제2종지구단위계획 수립 조건이 지나치게 상세하여 계획의 자율성을 제한하는 문제가 있다. 지구단위계획구역 입지 기준과 계획 수립기준 중에서 제2종지구단위계획의 근본 취지를 훼손하지 않는 부분은 계획가가 지역 특성에 맞게 결정하도록 융통성을 부여할 필요가 있다. 즉 제2종지구단위계획제도의 목적에 부합되도록 기반시설에 관한 규정은 세밀하게 규정하고, 나머지 현행 지침상의 제한적이고 단정적인 기준은 계획의 질과 수준을 높이는데 활용될 수 있도록 참고기준이나 권고기준으로 제시하는 것이 바람직하다.

따라서 <표 5-8>에서 보는 바와 같이 경사도별 건축물 층수나 건축물 길이, 이격거리, 주 강조 색채의 비율 등을 일정 수치로 제시하고 있는 현행 기준은 포괄적인 권고기준으로 개선할 필요가 있다.

<표 5-8> 제2종지구단위계획 기준의 보완사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
제2종지구단위계획 수립지침	<ul style="list-style-type: none"> - 제2종지구단위계획수립지침 · 3-12-2(4) 공개공지 배치, · 4-1-3 공동주택 80% · 4-1-4 상업용지면적 5%비율 · 4-2-5 일반상수도 설치 · 4-4-2(5-4-2) 건물색채 강조색 10%(20%) 규정 · 4-5-3 3m 옹벽높이 10m 옹벽간 거리 · 5-1-3 유치업종 공업용지30% 비율 · 5-1-4 공업용지면적, 당해구역 생산제품 30%비율 · 5-3-2 산지의 건축물 배치시의 경사도, 표고규정 · 5-3-3 경사도에 따른 건축물 길이 규정 · 5-3-4 경사도에 따른 건축물 길이의 1/5 이격거리 확보 · 5-3-5 건축물 높이 5층, 공작물 높이 20m · 6-1-3 유통용지구단위계획시 유통용지면적 50-70%, 공업용지 면적 기준(20%) · 6-3-3 경사도별 건축물 길이 규정(100m, 150m) · 6-4-1(2) 가로변 건축물 높이 4층 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 제2종지구단위계획구역내 용도별 면적배치 비율, 색채 비율, 건축물 높이, 경사도별 건축물 길이 규정 등은 모두 구체적인 수치로 단정적으로 제한하기 보다 원칙적인 방향만을 제시하고 권고하는 기준으로 수정

② 제2종지구단위계획구역 면적 규모의 지역별 차등 조정

제2종지구단위계획 구역은 공동주택의 경우 30만㎡ 이상일 경우에 수립할 수 있도록 되었다. 이는 소규모 난개발을 방지하고 경제적으로 기반시설물설치를 할 수 있는 규모이다. 그러나 관리지역의 면적이 소규모이고 비정형적이어서 30만㎡의 대단지를 확보하기 어렵다는 문제 때문에, 최근 30만㎡ 면적 규정을 하향 조정 하자는 논의가 이루어지고 있다. 이와 같이 전체적으로 지구단위계획구역 면적을 하향 조정할 경우, 제2종지구단위계획에 의해 개발사업을 하더라도 과거의 소규모 난개발과 유사한 문제를 야기시킬 가능성이 있다.

따라서 제2종지구단위계획구역 면적 기준은 지역별로 차등해서 접근할 필요가 있다. 대도시지역이나 수도권의 경우 30만㎡ 이상의 면적 기준을 유지하고, 이러한 규모의 사업대상지를 확보할 수 있도록 관리지역과 인접한 농림지역의 경계를 조정하여 정형화된 적정입지를 확보하는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 부처 협의를 통하여 농림지역의 일부를 관리지역으로 흡수하는 대신, 소규모로 산재해 있는 관리지역은 농림지역으로 환원하는 방안이 검토되어야 한다. 이 경우 농림지역에서 관리지역으로, 그리고 관리지역에서 농림지역으로 바뀌는 지역에 대해서는 개발이익과 개발손실이 상호 상계될 수 있도록 제한적인 범위에서 개발권양도제와 같은 보완장치가 필요하다.

그리고 소도시나 군지역은 제2종지구단위계획구역의 면적을 지역실정에 맞게 하향 조정하는 방안이 검토되어야 한다. 군지역이나 소도시의 경우 인구규모나 도시개발 수요면에서 30만㎡ 이상 규모의 개발을 수용할 수 있는 지역이 많지 않으므로, 정채된 군지역의 경우 10만㎡로 하향 조정하는 방안도 강구할 필요가 있다.

아울러 3만㎡를 넘으면 제2종지구단위계획을 수립할 수 있도록 되어 있는 규정을 지자체에서 의무규정으로 사용하여 지구단위계획 수립을 요구하고 있는 현실을 비추어 볼 때, 3만㎡의 개발지 규모에 대해 제2종지구단위계획을 수립하는 것이 타당한지를 재고할 필요가 있다.

<표 5-9> 제2종지구단위계획구역 면적 규정의 보완사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
제2종지구단위계획수립지침 2-2-6	공동주택 건설을 위한 제2종 지구단위계획구역의 일단의 토지면적은 30만㎡ 이상일 것	- 수도권 : 30만㎡ 이상 - 비수도권의 중소도시, 군지역 : 10~20만㎡ 이상

(2) 타제도와와의 연계성 강화

① 제2종지구단위계획구역내 기초조사 절차의 간소화

계획관리지역에 지정하는 제2종지구단위계획구역은 토지적성평가를 거쳐서 구분된 지역이다. 제2종지구단위계획이 수립될 수 있는 개발진흥지구의 입지요건은 환경관련법에서 규정한 입지조건을 모두 충족시킬 수 있는 지역으로 규정되어 있다. 따라서 사전환경성검토는 대폭 축소하여, 개발이 환경에 미치는 영향을 저감하는 부분에 초점을 맞추어 실시하는 형태로 개선할 필요가 있다(<표 5-10> 참조).

<표 5-10> 기초조사 절차의 간소화 사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
-제2종지구단위계획수립지침 2-1-3 -환경정책기본법	- 도시(군)관리계획수립지침의 환경성검토방법 중 지구단위계획구역의 지정목적에 적합한 사항을 선정하여 환경성검토를 실시한다. - 계획관리지역의 경우 1만㎡, 농림지역은 7,500㎡이상은 사전환경성 검토 거쳐야한다.	- 토지적성평가를 거쳐 지정된 계획관리지역이나 개발진흥지구는 환경성검토, 사전환경성검토를 축소하여 실시할 수 있다.

② 도시(군)관리계획과의 연계성 강화

제2종지구단위계획은 허가를 받기 위한 요식행위 절차로 활용되는 경우가 많아 제2종지구단위계획을 수립하여 승인을 받고 난 후 최종적인 건축설계단계에 이르면 지구단위계획 내용의 80% 이상이 바뀌는 문제가 있다. 따라서 제2종지구단위계획의 내실화를 기할 필요가 있다. 이를 위해서는 도시(군)관리계획에서 개략적인 구색만 갖추고 있는 기반시설배치계획을 내실화하여야 한다. 제2종지구단위계획구역에서의 기반시설은 계획구역 내의 시설물로 한정되기 때문에, 제2종지구단위계획구역이 서로 인접하거나 분산되어 있을 경우 계획구역 밖의 기반시설물 문제가 발생한다. 따라서 도시(군)관리계획의 기반시설계획 부분에서 도시공간구조 전체 차원의 기반시설 배치에 대한 기본 틀과 기반시설배치계획을 수립하여야 한다.

(3) 제도 운용상의 개선

① 제2종지구단위계획의 이원적 운용

제2종지구단위계획은 계획법적 성격으로 한정되어 있어, 계획 수립에서 사업 실시까지 장기간의 시간과 비용이 소요된다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방향으로 지구단위계획을 이원화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉, 계획법적 성격의 지구단위계획은 계획수립능력이 있는 경우 지자체에서 계획관리지역 전체를 대상으로 수립하도록 한다.

그리고 민간인에 의해 개별적인 개발사업 단위로 수립되는 지구단위계획은 사업계획으로 전환하여 개별법상의 전용허가나 사업허가를 통합 처리할 수 있도록 절차를 간소화한다. 즉, 용도지역 변경, 농지나 산지 등의 형질변경 등이 동시에 이루어질 수 있도록 업무를 연계하여 간소화하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

② 개발사업구역별 개발시기 규정

지자체나 개발업자간의 컨소시엄형태로 수립되는 제2종지구단위계획은 계획 승인 후 개발사업을 시행할 때까지, 일정기간 이상의 시간이 지나지 않도록 개발 사업구역별로 개발시기를 강제하는 규정을 둘 필요가 있다. 이를 통해 계획승인 후 개발사업까지의 투명한 사업성 분석이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이와 같이 개발사업구역별 개발시기를 규정할 경우 개별법상의 허가절차를 연계하여 축소하는 방안이 가능해질 수 있다.

③ 제2종지구단위계획 승인권의 이양

제2종지구단위계획제도도 비도시지역의 소규모 난개발을 방지하고 기반시설을 갖춘 일정 지역에 개발이 집중되도록 유도하기 위하여 도입된 제도이다. 이를 위하여 용도규제 완화와 용적률과 건폐율을 1.5배 완화시켜주는 인센티브를 주고 있다. 그러나 제2종지구단위계획 수립요건과 절차가 복잡할 뿐만 아니라 기반시설부담에 따른 초기 투자비용이 커서 개발사업에 따른 실제적인 이익이 보장되지 않는 문제가 있다.

제2종지구단위계획의 인센티브는 절차의 개선을 통해 인센티브를 부여하는 방안도 강구되어야 한다. 이를 위해서는 시·도지사의 승인을 받도록 되어 있는 제2종지구단위계획을 지자체장이 승인하도록 바꾸고, 도시계획시설 설치에 수반되는 도시(군)관리계획 수립은 지구단위계획 수립으로 대체하여 도시(군)관리계획과 지구단위계획의 중복 수립을 해소할 필요가 있다.

④ 제2종지구단위계획의 인센티브 다양화

제2종지구단위계획에서 인센티브로 부여하는 건폐율·용적률의 1.5배 완화는 수도권과 같이 개발수요가 많은 지역에서는 인센티브가 될 수 있다. 그러나 정채된 중소도시나 군지역에서는 인센티브로서의 효력이 없다. 따라서 지역여건에 따라서 기반시설부담, 세제혜택, 기술자문, 절차간소화 등으로 인센티브를 다양화할 필요가 있다.

특히 지역 특성에 따라 기반시설 부담을 융통적으로 운용하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 사업성이 떨어지는 비수도권에서는 사업 초기에 기반시설 설치에 대한 비용을 지자체가 일부 또는 전부를 부담하고, 개발 완료 후 개발사업자로부터 일부 또는 전부를 회수하는 차별적인 기반시설 부담방안도 실질적인 인센티브 강화방안의 하나로 검토할 필요가 있다.

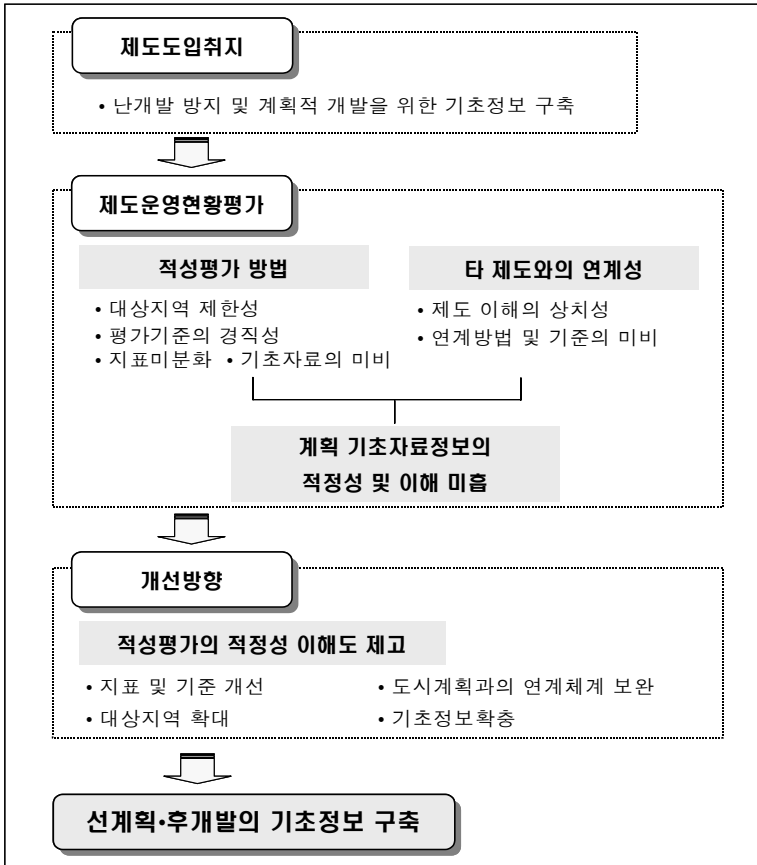
또한 기반시설 중 진입도로와 진입상하수도가 일정 규모(약 200m)를 초과할 경우에는 계획구역 내에서의 건축물 용도 완화와 같은 추가적인 인센티브를 부여하거나, 일정수준의 기반시설 설치 부담을 지자체가 보조해 주는 방안도 검토할 필요가 있다.

2) 장기적 개선과제

지구단위계획에 의하여 다른 도시(군)관리계획이 변경되거나, 다른 도시(군)관리계획에 의하여 지구단위계획이 변경되는 경우 가급적 양자를 동시에 입안하도록 하고 있다. 그러나 도시(군)관리계획의 변경을 수반하는 지구단위계획을 수립할 경우에는 별도의 도시(군)관리계획을 수립할 것이 아니라, 지구단위계획 수립시 도시(군)관리계획 수립요건을 반영하여 수립하도록 하여야 한다. 이렇게 수립되어 결정된 지구단위계획은 도시(군)관리계획으로 간주하고, 그것을 취합하여 일괄적으로 도시(군)관리계획 재정비 때 검토하여 반영하는 방안이 강구되어야 한다. 이와 같이 도시(군)관리계획과 지구단위계획의 상호 대체성을 확보하여 양 계획이 중복적으로 수립되는 문제를 줄일 필요가 있다.

4. 토지적성평가

토지적성평가제도가 선계획·후개발의 기초정보를 구축하여 당초 제도 도입의 취지를 달성할 수 있기 위해서는 지표 및 기준 개선, 도시계획과의 연계체계 보완, 대상지역 확대, 기초정보 확충 등의 개선방안이 강구될 필요가 있다.



<그림 5-3> 토지적성평가제도 개선의 기본틀

1) 단기적 보완방안

(1) 제도 시행 기준의 보완

① 토지적성평가지표의 개선

가. 공공편익시설 지표의 세분화

공공편익시설의 범주를 세분해서 세분된 지표를 사용하는 방법이 강구되어야 한다. 현행 토지적성평가는 도심접근성을 파악할 수 있는 지표와 교통접근성을 파악하

는 지표를 동시에 조사하여, 이 중에서 가장 가까운 거리에 있는 시설물 하나만을 사용하고 있다. 즉 시청·군청·읍·면·동사무소, 고속도로IC, 기차역 등의 시설물 중에서 가장 근접한 시설물 하나를 중심으로 거리를 측정하도록 되어 있다.

이를 광역적 도심접근성, 부도심접근성, 교통접근성의 세가지 지표로 세분해서 시청·군청으로부터의 거리, 읍·면·동사무소로부터의 거리, 고속도로IC·기차역·터미널로부터의 거리의 세 가지 유형으로 구분하여 조사하도록 한다.

이와 같이 구분 조사된 공공편의시설지표는, 단기적으로는 지역 실정에 따라 이들 3개 거리지표 중에서 하나를 취사 선택해서 사용하도록 한다. 그리고 장기적으로는 적성평가지표체계를 개선할 때 광역적 도심접근성, 부도심접근성, 교통접근성 측면에서 이들 지표를 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

<표 5-11> 공공편의시설거리지표의 보완

관련규정 및 조치	현행	보완사항
토지적성평가에 관한 지침 별표 1	공공편의시설과의 거리	- 중심지접근성 지표 · 도심접근성 지표 : 시청·군청 접근거리 · 부도심접근성 지표 : 구청·읍·면·동 접근거리 - 교통접근성지표 : 고속도로IC, 기차역, 터미널

나. 토지적성평가 우선보전등급 기준의 개선

토지적성평가에서 우선보전등급으로 구분하도록 되어 있는 재해발생위험지역은 개발의 안전성 측면에서 설정한 것으로서, 연약지반구역, 연안구역, 지반침하위험구역, 상습침수지역 및 사태위험지역 등이 포함된다.

이들 지반침하위험구역이나 사태발생위험구역, 상습침수지역 중에서 재해방지사업이 시행되고 나면, 재해발생의 위험이 없어져서 우선보전등급으로 보전할 필요성이 떨어지는 지역들이 있다. 따라서 방재대책이 수립되어 재해위험이 없어졌을 경우, 주변지역의 여건에 따라 이용 및 개발이 가능할 수 있도록 우선

보전등급에서 배제할 수 있는 보완조치가 필요하다.⁸⁰⁾

또한 재해발생위험구역 중 연약지반은 지질도에서 추출할 수 있는 지표이다. 그러나 실제 연약지반으로 분류된 지역을 조사해 보면 취락이 넓게 형성된 지역이 많은 것으로 분석되어 적성평가 결과를 왜곡하는 요인으로 작용하는 경우가 많다. 따라서 재해위험구역에 해당하는 지표 중 연약지반은 우선보전등급 대상에서 배제하고, 추후 현지검증 단계에서 필요할 경우 보전등급으로 조정하는 등급보완지표로 활용하는 것이 더 바람직할 것으로 판단된다.

다. 공적규제지역 거리지표의 개선

개별법상 보전지역으로 지정된 공적규제지역은 공적 규제를 받는 당해 지역만이 아니라, 비록 공적 규제를 받는 토지는 아니지만 공적규제지역으로부터 일정 거리를 이격하여 보전해야 보전의 효율을 높일 수 있다. 따라서 토지적성평가는 가능하면 공적규제를 받는 지역과 일정거리를 이격하여 개발이 이루어질 수 있도록 하기 위하여, 공적규제지역과의 거리를 평가지표로 사용하고 있다. 즉 공적규제지역과의 거리지표를 사용하여 공적규제지역과 가까울수록 보전적성이 높아지고, 공적규제지역과 멀어질수록 개발적성이 높아지도록 하고 있다.

이러한 취지를 달성하기 위해서는 공적규제지역거리를 측정하는 공적규제지역의 범위를 일정면적 이상(예: 30만^m 이상)으로 규정할 필요가 있다. 즉 일정규모 이상으로 지정된 공적규제지역만을 기준으로 공적규제지역거리를 측정하도록 보완하여, 산발적인 소규모 공적규제지역의 분포로 인해 나타나는 적성평가 결과의 왜곡을 방지할 필요가 있다.

라. 기개발지 거리지표의 개선

기개발지와 거리를 측정하는 기개발지 범주도 조정하여 소규모 기개발지로 인한 적성평가 결과의 왜곡을 방지할 필요가 있다. 현행 지침에서 규정하고 있는 기개발지 중에서 주거지역, 상업지역, 공업지역으로 규정하고, 농공단지는 기개발지의 범주에서 제외한다. 그리고 기타 개발사업구역 등은 지역 특성에 따라 10

80) 이 사항은 2004년 6월15일 개정된 지침에 반영.

만²~30만² 이상으로 그 범위를 제한할 필요가 있다. 즉 도시개발구역, 지구단위계획구역, 택지개발지구 및 산업단지, 취락지구 등은 수도권이나 광역시 인접 지역의 경우 30만² 이상, 기타 지역은 지역 특성에 따라 10만² 또는 20만²를 넘는 대규모단지일 경우에만 기개발지 거리를 측정하는 기준으로 사용하도록 개선할 필요가 있다.

마. 평가체계Ⅱ의 계획보전요소 추가

평가체계Ⅰ에서는 우선보전대상지역을 판정하는 기준에 자연보전요소, 수질보전요소, 계획보전요소를 포함시키고 있으나, 평가체계Ⅱ에서는 우선보전대상지역 판정기준에 계획보전요소가 제외되어 있다. 평가체계Ⅱ의 우선보전대상에 계획보전요소를 추가하여 문화재보호구역, 도시자연공원, 공익용산지 등이 개발등급으로 분류되는 문제를 해소하여야 한다.

② 평가기준의 개선

가. 가중치 적용방법과 종합적성값 산정방법의 개선

토지적성평가에서는 토지적성평가 지표별 영향력 차이를 반영하기 위하여 지표별 가중치를 적용하고 있다. 가중치는 동일 지표라도 미치는 영향이 상이하게 나타난다. 즉 <표 5-12>에서 보는 바와 같이 경사도의 경우 개발적성에 미치는 영향은 0.141이나 농업적성에 미치는 영향은 0.189이고 보전적성에 미치는 영향은 0.116이다. 이와 같은 지표별 영향력은 지역별로 다를 수 있으므로 지역별로 추출하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 지표별 가중치는 지표별 중요도에 대한 전문가조사를 실시하고 이를 기초로 계층분석법(Analytic Hierarchical Process)과 같은 분석절차를 거쳐 추출한 것이다. 지자체에서 이러한 조사와 분석과정을 거쳐 가중치를 도출하기가 쉽지 않기 때문에 현재는 전국 단일의 가중치를 사용하도록 하고 있다.

<표 5-12> 평가지표별 가중치

평가지표	개발적성 가중치	농업적성 가중치	보전적성 가중치
경사도	0.141	0.189	0.116
표 고	0.101	0.140	0.124
도시용지비율	0.165		
용도전용비율	0.135		
기개발지와의 거리	0.283		
공공편익시설과의 거리	0.175		
경지정리지역비율		0.223	
전·답·과수원면적비율		0.153	
경지정리지역과의 거리		0.148	0.146
절대보전지역과의 거리		0.147	0.165
생태자연도 상위등급비율			0.264
절대보전지역면적비율			0.185

가중치로 인해 나타나는 문제는 두 가지이다. 하나는 지침상의 가중치가 지역 특성에 맞지 않아서 적성등급이 왜곡되는 문제이다. 다른 하나는 적성평가 개념과 기존의 계획 개념이 서로 상치됨으로써 나타나는 문제이다.

토지적성평가에서 가중치를 사용하는 이유는 개발지역과 보전지역을 공간적으로 집단화하여 개발의 경제성을 높이고 보전의 실효성을 높이는데 있다.⁸¹⁾ <표 5-12>에서 보는 바와 같이 기개발지와의 거리, 공적규제지역과의 거리, 경지정리지역과의 거리 지표가 갖는 가중치가 물리적 특성인 경사도 표고보다 높다. 이는 보전목적으로 지정되어 있는 경지정리지역이나 공적규제지역의 보전효과를 높일 수 있도록 이들 지역에 인접한 지역은 보전등급이 높게 나오고, 기개발지와 가까운 곳은 개발등급이 높게 나오는 구조이다. 이에 따라 경사도나 표고가 다소 높더라도 주변지역이 기개발지와 근접해 있으면 개발적성값이 높게 나오고, 공적규제지역이나 경지정리지역과 가까이 있으면 경사도나 표고가 낮더라도

81) 실제로 가중치의 역할을 분석해보면 지표별 가중치를 적용할 경우 개발지역과 보전지역을 공간적으로 집단화하는 역할을 하는 것으로 분석되고 있다.(채미옥·오용준, 2003. “토지적성평가의 추출 및 지표별 가중치 분석방법 고찰”. 「대한지리학회지」 제38권 제5호(통권 98호).

보전적성값이 높게 나온다. 이는 기존의 계획개념이나 개발적지를 찾는 통념과 배치될 수 있다. 기존의 계획 개념은 개발비용이나 개발의 편이성 측면에서 평지는 개발하고 경사지나 고지 등은 가급적 개발대상에서 제외하고 있다. 이러한 기본개념상의 차이로 인해 현행의 토지적성평가 결과에 대한 적정성 문제가 제기되고 있다.

어느 것이 더 우월한지는 쉽게 결론짓기 어렵다. 기존의 보전지역과 인접한 곳은 가급적 개발을 지양하여 보전 효과를 높이고, 다소 경사가 높더라도 개발기법을 다양화하여 기개발지에 인접한 곳에 개발을 집단화하려 한다면 현행의 가중치에 의한 적성평가가 적절하다. 그러나 기존의 농업진흥지역이나 인근의 개발하기 쉬운 농지 등을 중심으로 개발적지를 선정하는 계획 개념을 그대로 유지한다면 현행의 가중치 적용체계는 바뀌어져야 한다.

이 연구에서는 어느 것이 더 적정한가 하는 논란은 접어두고, 적성평가 결과와 기존의 계획개념간의 마찰을 줄이는 측면에서 개선방안을 검토해 보았다. 가장 이상적인 대안은 지자체별로 지역 특성과 정책 목표를 분석하여 적합한 가중치를 개발하는 방법이다.⁸²⁾ 그러나 이는 단기간에 지자체별 가중치를 분석해서 결정하기가 쉽지 않기 때문에 현실적으로 채택하기 어려운 대안이다. 따라서 가중치를 적용하지 않는 방법이 차선의 대안이라고 할 수 있는데, 가중치를 적용하지 않을 경우 종합적성값을 산정하는 방법이 동시에 바뀌어져야 한다. 현재의 종합적성값 산정방법은 가중치 적용을 전제로 작성된 것이다. 가중치를 적용하지 않을 경우 필지별로 개발적성값, 농업적성값, 보전적성값을 산정하여 이를 종합하는 현행 방법은 적절하지 않다.⁸³⁾ 가중치를 적용하지 않을 경우에는 개발적성값,

82) 가중치는 지역별로 전문가조사를 실시하고, AHP와 같은 분석기법을 동원하여 주관적인 가치를 객관화하여 추출한다. 그리고 이를 지역정책목표에 따라 적정하게 조정하여 작성할 수 있다. 지역개발정책상, 이미 개발된 지역의 개발을 억제하고, 개발되지 않은 지역의 개발을 촉진하려 한다면 이에 맞게 가중치를 조정한다. 즉 기개발지거리지표의 개발적성 가중치를 낮추고 공적규제지역 거리 지표의 보전적성 가중치를 낮추는 등의 방법이다. 반면 기개발지 인근의 개발을 촉진하고, 보전지역이 많은 미개발지는 보전하려한다면 기개발지거리지표의 개발적성 가중치를 높이고, 공적규제지역 등의 보전적성 가중치를 높인다. 적절한 가중치의 크기는 적성등급의 민감도 분석 및 시뮬레이션등을 통해 그 지역 특성에 맞는 수준을 찾을 수 있다.

83) 경사도와 표고는 개발적성을 판단하는 지표도 될 수 있고 보전적성을 판단하는 지표도 될 수 있다.

농업적성값, 보전적성값을 구분해서 산정 할 필요 없이 <표 5-13>에서 보는 바와 같이 단일적성값을 산정하는 형태로 전환하여야 한다.

<표 5-13> 종합적성값 산정방법의 개선

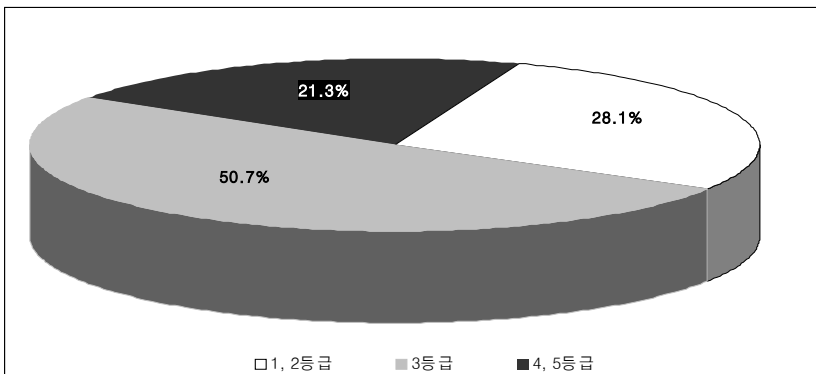
구 분	기 존	개 선
가중치	적용	비 적용
지표	<p>적용 지표수 : 18개 지표</p> <ul style="list-style-type: none"> · 개발적성지표 : 경사도(0.141)¹⁾, 표고(0.101), 도시용지비율(0.165), 용도전용비율(0.135), 기개발지거리(0.283), 공공편의시설거리(0.175) · 농업적성지표 : 경사도(0.189), 표고(0.140), 경지정리면적비율(0.223), 전담과수원면적비율(0.153), 경지정리지역과의거리(0.148), 공적규제지역과의거리(0.147) · 보전적성지표 : 경사도(0.116), 표고(0.124), 생태자연도 상위등급비율(0.264), 공적규제지역면적비율(0.185), 공적규제지역과의거리(0.165), 경지정리지역과의거리(0.146) 	<p>적용 지표수 : 9~11개 지표</p> <ul style="list-style-type: none"> · 공통 사용지표 : 경사도, 표고, 공공편의시설거리 · 개발적성지표 : 도시용지비율(용도전용비율)²⁾, 기개발지거리, · 농업적성지표 : 경지정리면적비율(전담과수원면적비율) 경지정리지역과의거리 · 보전적성지표 : 생태자연도 상위등급비율(공적규제지역비율), 공적규제지역거리
적성값 산정 방법	<ul style="list-style-type: none"> · 개발적성값 = 경사도 + 표고 + 도시용지비율 + 용도전용비율 + 기개발지거리 + 공공편의시설거리 · 농업적성값 = 경사도 + 표고 + 경지정리면적비율 + 전담과수원면적비율 + 경지정리지역과의거리 + 공적규제지역과의거리 · 보전적성값 = 경사도 + 표고 + 생태자연도 상위등급비율 + 공적규제지역면적비율 + 공적규제지역과의거리 + 경지정리지역과의거리 · 종합적성값 = 개발적성값 + 농업적성값 + 보전적성값 	<p>종합적성값 = 경사도 + 표고 + 공공편의시설거리 + 도시용지비율(용도전용비율) + 기개발지거리 + 경지정리면적비율(전담과수원면적비율) + 경지정리지역과의거리 + 생태자연도상위등급비율(공적규제지역비율) + 공적규제지역거리³⁾</p>

- 주 : 1) () : 지표별 가중치
 2) () : 대체가능 지표
 3) 지표별 기준값으로 산정

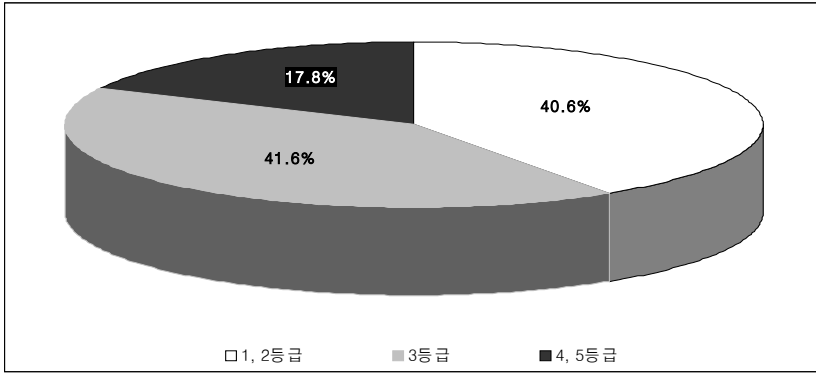
그리고 이들이 개발적성에 미치는 영향력(개발적성 가중치)이 다르고 보전적성에 미치는 영향력(보전적성 가중치)이 다르다. 따라서 현행의 종합적성값 산정방법은, 이들의 상이한 영향력을 감안할 수 있도록 개발적성값, 농업적성값, 보전적성값을 별도로 구해서 종합하는 형태를 갖고 있다.

남해군을 대상으로 종합적성값 산정방법을 <표 5-13>과 같이 변경하여 적성등급을 산정한 결과, 기존 방법으로 적성등급을 산정했을 때 보다 경사도와 표고의 영향력이 높아졌고, 기개발지거리나 경지정리지역거리 지표의 영향력이 감소한 것으로 분석되었다. 기존 방법으로 평가했을 경우 경사도 20도 이상 토지의 26.5%가 1·2등급으로 분류되었으나, 새로운 방법으로 산정했을 경우 31.6%가 1·2등급으로 분류되었다. 표고의 경우도 기존의 방법으로는 200m 이상 토지 중의 28.1%가 1·2등급지로 평가되었으나, 새로운 방법에서는 40.6%가 1·2등급지로 평가되었다. 반면 기개발지와 거리의 경우 기개발지와 2000m 이상 떨어진 토지 중 85%가 1·2등급지로 평가되던 것이 51.7%로 낮아졌다. 공적규제지역과 200m 미만 거리에 있는 필지들은 65%가 1·2등급으로 분류되던 것이 39.9%만 1·2등급으로 분류되는 것으로 나타났다. 이는 기개발지와 가깝더라도 경사도나 표고가 높으면 보전등급 1·2등급으로 분류되는 비율이 높아진다는 것을 의미한다.<그림 5-4> ~ <그림 5-9> 참조)

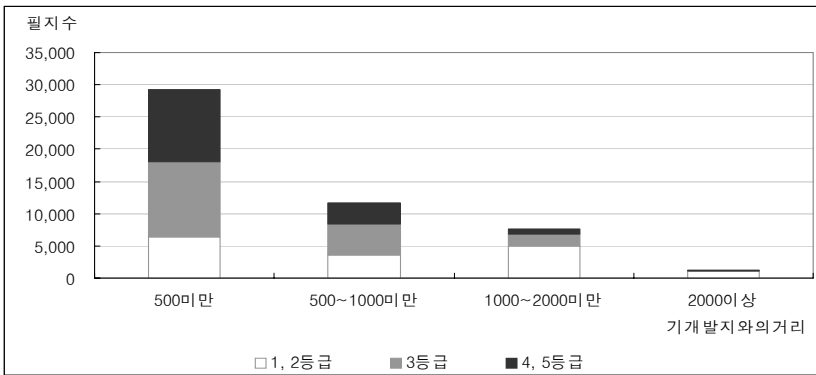
토지적성값과 지표간의 상관성 분석에서도 기개발지거리와의 상관관계는 0.48(기존 방법)에서 0.24(개선대안)로 낮아졌다. 경지정리지역거리의 상관계수는 -0.59에서 0.05로, 공적규제지역과의 거리도 -0.65에서 -0.1로 현저히 낮아졌다. 반면 표고와의 상관관계는 0.04(기존방법)에서 0.13(개선방안)으로 높아지는 것으로 분석된다.



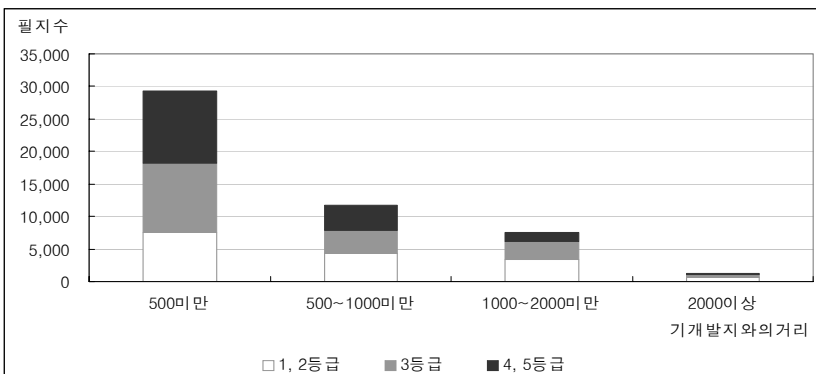
<그림 5-4> 표고 200m 이상 필지의 적성등급 분포(현행 지침)



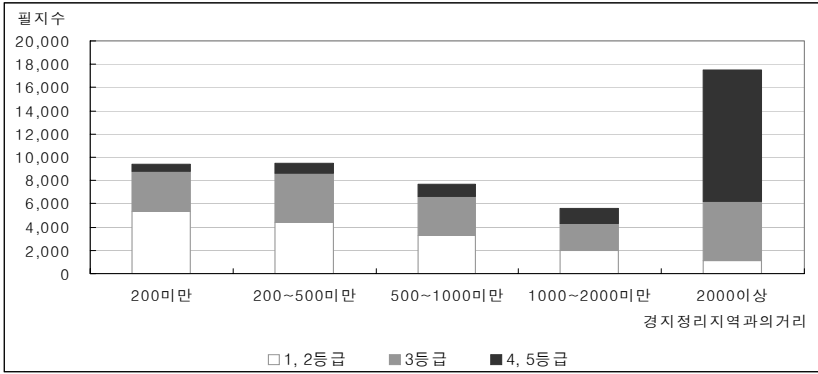
<그림 5-5> 표고 200m 이상 필지의 적성등급의 분포(개선 대안)



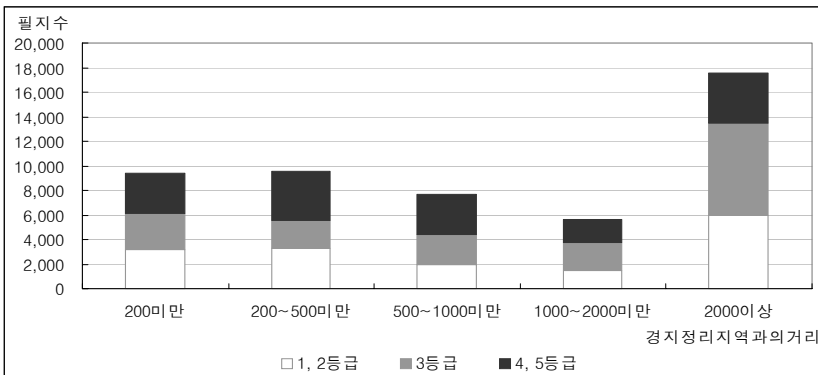
<그림 5-6> 기개발지거리별 적성등급 분포(현행 지침)



<그림 5-7> 기개발지거리별 적성등급 분포(개선 대안)



<그림 5-8> 경지정리지역거리별 적성등급 분포(현행 지침)



<그림 5-9> 경지정리지역거리별 적성등급 분포(개선 대안)

따라서 이와 같이 가중치를 적용하지 않고 종합적성값 산정방법을 바꿀 경우, 기개발지거리나 공적규제지역거리지표의 영향력이 줄어들고 경사도와 표고의 영향력이 상대적으로 강화되어 기존의 계획 개념과의 부합성이 높아지는 것으로 나타났다. 그러나 앞에서 서술한 바와 같이 이러한 결과가 가중치를 적용하는 현행 방법보다 반드시 우수한 결과라고 단정하기는 어렵다. 현실적합성과 규범적 적합성이 반드시 일치하는 것은 아니기 때문이다.

그 논거로서 기존의 종합적성값 산정방법과 개선대안에 의한 적성등급을 기초로 민감도를 분석한 결과를 들 수 있다. 각 방법별 적성등급을 개발등급과 보전등급의 범주로 구분하여 로짓모형(Logit model)을 작성한 결과, 개선대안의 경우

기존방법보다 기개발지거리, 경지정리지역거리지표의 민감도는 낮아지고 경사도의 민감도는 높아졌다. 그러나 기존방법의 적성등급을 기초로 작성한 로짓모형(모형 I)의 경우 파라메타값이 1% 유의수준에서 유의하고, 모형의 적합도를 나타내는 우도비(ρ^2)도 0.381로 나타나 적합도가 높다. 반면 개선대안 로짓모형(모형 II)은 우도비가 0.070으로 모형의 적합도가 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.⁸⁴⁾

<표 5-14> 로짓모형 추정결과⁸⁵⁾

변수	모형 I	모형 II
경사도	-0.0218* (0.00167)	-0.0458* (0.00131)
표고	-0.00379* (0.000356)	-0.00306* (0.000272)
기개발지와의 거리	0.00303* (0.00042)	0.00120* (0.000028)
공공편익시설과의 거리	0.000292* (0.00000801)	0.000196* (0.000006293)
경지정리지역과의 거리	-0.00109* (0.000011)	-0.00000651 (0.000005654)
표본수	49,730	49,730
ρ^2	0.381	0.070

주 : *은 유의수준이 1%이내 이며, ()는 표본오차

84) 우도비는 선택확률의 적합성을 보여주는 것으로 0과 1사이에 존재하며, 1에 가까울수록 모형의 적합도가 높은 것으로 설명된다(Ben-Akiva M and Lerman, S.R. 1985). 이 값은 0.2~0.4일 때 충분하다고 해석되고 있다(토목학회, 1995:51).

85) 다음 식을 이용하여 기존방법의 적성등급을 기초로 한 모형 I 과 개선대안 적성등급을 이용한 모형 II를 추정하였다.

$$\log_e \left[\frac{P(Y_i | x_i)}{1 - P(Y_i | x_i)} \right] = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} = V_i$$

결론적으로 규범적 적정성이 아닌 현실적 적정성 측면에서 토지적성평가 결과와 계획개념과의 정합성을 높이기 위해서는, <표 5-13>에서 제시된 바와 같이 가중치를 적용하지 않고 현행의 종합적성값 산정방법을 단일적성값 산정형태로 개선하는 것이 필요하다.

나. 평가체계Ⅱ의 지역특성지표 임계치 개선

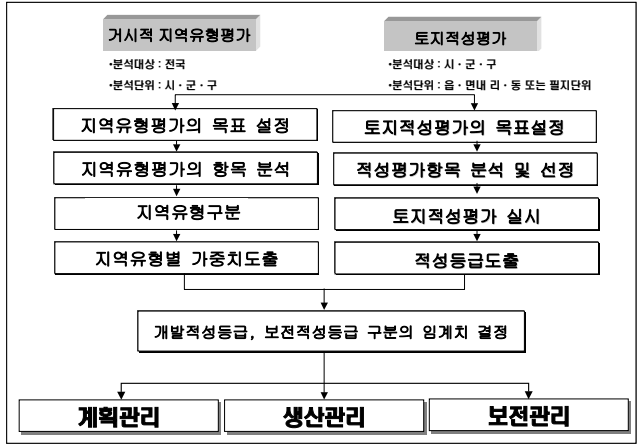
도시용지비율, 경지정리면적비율, 용도전용비율과 같은 지역특성지표의 임계치는 지역 실정에 맞게 설정할 수 있도록 임계치 설정기준을 개선할 필요가 있다. 즉 지역특성지표는 전국적으로 분석된 기존자료가 있으므로,⁸⁶⁾ 지역별 분포 실태를 기초로 지자체별로 임계치를 설정한다.

다. 전국적 차원의 성장관리의 틀 설정

토지적성평가는 지역 내 필지 간 특성을 기초로 적성을 평가하는 것이다. 따라서 지역 간 영향과 연계체계 등을 고려한 광역적 성장관리의 틀을 작성할 필요가 있다. 즉 지자체별로 계획관리지역을 과도하게 지정하여 산발적 개발이 재연되는 문제를 방지할 수 있도록, 전국적으로 필요한 도시용지 수요를 기초로 하여 지자체별로 도시용지로 공급할 수 있는 개발공급량의 개략적 범위를 설정할 필요가 있다.

광역적 성장관리의 틀은 <그림 5-10>에서 보는 바와 같이, 전국적인 차원에서 시·군의 상대적 위상을 평가하여 유형화하는 것이다. 즉 시·군별 인구 및 산업구조, 시·군간 통행발생량, 시·군별 토지이용 등을 기초로, 전국 시·군을 도시성이 강하고 개발압력이 높은 지역, 농업성과 보전성이 강한 지역, 정체지역 등으로 구분한다. 이러한 지역유형은 도시기본계획상의 시가화예정용지 면적이나 도시(군)관리계획상의 계획관리지역 면적의 적정성을 검토하는 참고기준으로 사용할 수 있다.

86) 국토연구원 홈페이지에 전국 읍·면·동별 도시용지비율, 경지정리면적비율 등이 제시되어 있다.



<그림 5-10> 관리지역 구분의 기본틀

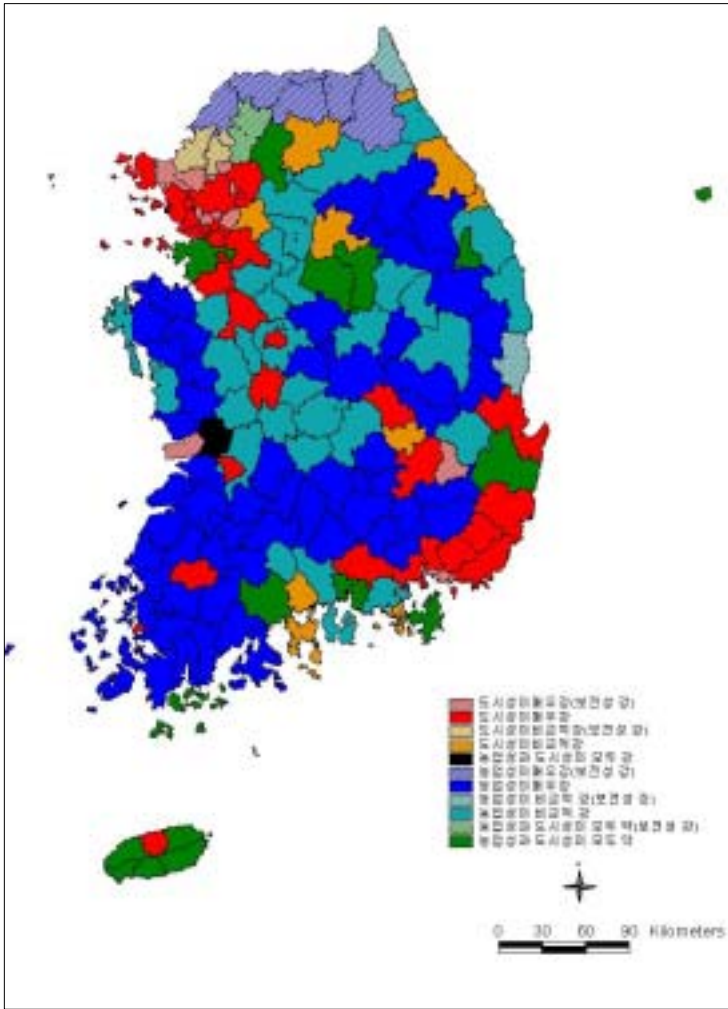
<그림 5-11>은 지역유형을 시범적으로 구분해 본 그림이고⁸⁷⁾, 이러한 지역유형 구분을 토지적성평가와 예시적으로 연결시킨 사례가 <표 5-15>이다. 이러한 성장관리의 틀을 작성하여 국가 및 지자체의 지역개발전략과 목표에 따라 개발할 지역과 보전할 지역의 면적을 광역적인 관점에서 조정하는 참고적인 자료로 활용할 필요가 있다.

<표 5-15> 지역유형별 토지적성등급의 활용 예시

지역유형구분(예)	관리지역구분(예시)			비고
	계획관리	생산관리	보전관리	
도시성이 강한 지역	2~5등급	1~2등급	1~2등급	국가 및 지방정부의 지역개발전략에 따라 계획관리지역과 생산관리, 보전관리지역의 적정등급기준 조정
경합지역	2~5등급	1~2등급	1~2등급	
농업성이 강한 지역	4~5등급	1~4등급	1~4등급	
정체지역	정책적개발 지원지역	3~5등급	1~2등급	
	일반지역	4~5등급	1~4등급	

자료 : 채미옥, 2002. "토지적성평가방안." 「국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가방안 공청회」. 건설교통부, 국토연구원, p40.

87) 지역유형을 구분하는데 사용한 지표와 구분방법은, 채미옥·지대식, 2001. 「국토의 효율적인 관리를 위한 토지적성평가에 관한 연구」. pp152~166; 채미옥 외, 2002. 전거서, pp127~139. 참조



자료 : 채미옥 · 지대식, 2001. 상계서. p165.

<그림 5-11> 지역유형구분(예)

라. 생태자연도 정보 활용의 개선

생태자연도 상의 별도관리지역 정보와 공적규제지역 정보의 중복을 방지할 수 있도록, 생태자연도 상위등급비율지표는 1등급, 2등급 정보만을 사용하고, 별도 관리지역은 제외하는 것이 합리적이다.

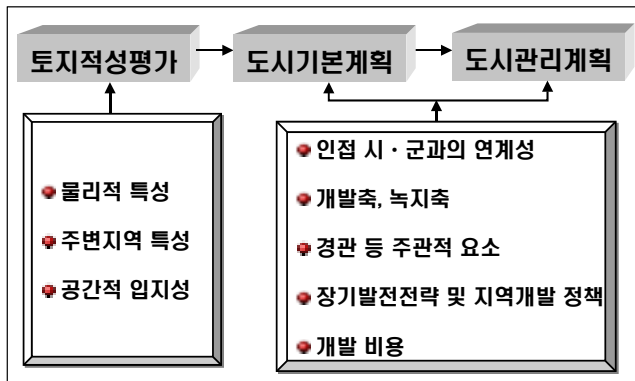
또한 생태자연도 1등급지는 우선보전등급으로 분류되는 지표이나, 실지에서 도시용지로 이용되는 지역이 있다. 따라서 생태자연도 1등급지를 토지이용상황과 결합하여 분석해서, 도시용지로 이용되고 있는 지역은 현지 확인을 통하여 생태자연도 정보를 조정할 필요가 있다.

(2) 타 제도와의 연계성 제고

① 토지적성평가와 계획의 상호 보완관계 인식 정립

토지적성평가와 도시(군)관리계획의 상호 보완적인 관계에 대한 인식 정립이 필요하다. 토지적성평가는 도시(군)관리계획의 기초자료로서 토지가 가진 물리적 특성, 주변지역 특성, 공간적 입지성 등을 고려하여 토지의 적성을 평가하는 것이다. 도시(군)관리계획은 이를 기초로 토지적성평가에서 반영할 수 없는 지역의 장기개발전략, 인접 시·군간의 연계체계를 고려한 개발축과 녹지축, 개발비용 등을 고려하여 수립하는 것이다.

이와 같은 토지적성평가와 도시(군)관리계획의 차별성과 상호 보완관계에 대한 인식을 정립하여, 각각의 차이점에 대한 인식이 자리잡을 수 있도록 토지적성평가를 수용하는 환경을 조성할 필요가 있다.



<그림 5-12> 토지적성평가와 계획의 상호보완관계 인식정립

② 변화한 계획 환경에 적합한 계획 방법 및 기준의 개발

종래의 계획은 개발하기 좋은 땅을 먼저 확보하고 나머지 땅을 보전하는 형태가 일반적인 관례이었다. 그러나 국토계획법 시행으로 인해 토지적성평가결과를 기초자료로 하여 개발할 곳과 보전할 곳의 큰 틀을 결정하는 새로운 계획 패러다임이 설정되었다. 변화한 계획환경을 수용하여 토지적성평가 결과와 계획가적용통성을 결합하여 합리적인 계획을 수립할 수 있도록 계획기준 및 방법을 재정비할 필요가 있다. 즉 기존의 법에서 규정하고 있는 층수규정 및 원형보전기준 등을 재검토하고, 개발지역에 포함될 1등급지와 2등급지 보전의 개념과 범위, 보전기준 등을 검토하여 계획의 합리화를 도모할 필요가 있다.

이를 위해서 토지적성평가 전문가와 도시계획 전문가로 구성된 전담팀을 구성하여 토지적성등급이 혼재된 지역에 대한 계획적 판단방법이나, 개발의 경제성과 보전의 효율성을 높일 수 있는 계획기준의 개발 등 도시(군)관리계획 수립 시에 토지적성등급을 활용하는 방안에 대한 가이드라인을 작성하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

(3) 운영상의 개선

① 토지적성평가 단위의 개선

적성평가 단위를 필지에서 격자로 전환하자는 논의가 있다. 이는 토지종합정보망이 구축되지 않아서 지형과 지적을 통합한 도면이 없는 문제점을 해결하기 위해 제시된 대안이다. 그러나 평가단위의 전환은 토지정책의 큰 틀과 토지적성평가의 근간에 영향을 미치는 문제이므로, 장·단점을 검토하여 신중하게 접근하여야 한다. 적성평가의 기초단위는 이미 토지적성평가제도 도입 당시 각 방법의 장·단점을 비교하여 결정된 것이다.

각 방법의 장점과 단점을 비교하면, 격자단위법으로 전환했을 때 득보다는 실이 많다. 토지의 적성을 평가하는 기초단위는 메쉬(mesh) 또는 격자, 폴리곤, 필지단위의 세 가지 대안이 있다. 이 중에서 가장 많이 사용되어온 방법은 메쉬법이다. 메쉬법은 기초자료 구축이 용이한 장점이 있다. 반면에 사용 지표가 제한

될 수 있고, 토지의 개별적 특성이 메쉬로 변환되는 과정에서 상실되며, 소유권 정보를 파악할 수 없으며, 평가물량이 크게 증가하는 문제가 있다.

필지단위의 평가법은 기초자료 구축이 어려운 문제가 있고, 대규모 필지의 경우 평가의 적정성이 떨어진다는 단점이 있다.⁸⁸⁾ 그러나 필지 단위로 조사할 경우 소유권 경계를 명확히 알 수 있어서 각종 토지정책과 계획의 합리성을 높이는 기초자료로 활용될 수 있고, 메쉬단위에 비해 평가물량이 적어 평가에 소요되는 시간과 비용이 크게 줄어든다는 장점이 있다. 또한 사용할 수 있는 지표의 폭이 넓어져서 도시용지 인접비율 지표와 같이 필지 단위에서만 조사할 수 있는 지표를 다양하게 사용할 수 있다. 무엇보다 중요한 장점은 도면정보와 속성정보의 호환성을 확보할 수 있다는 점이다. 과거 각종 계획들이 지적경계가 나타나지 않는 지형도를 기초로 수립함으로써 필지 단위로 정확한 계획내용이나 용도지역을 확인하기 어려운 문제가 있었다. 필지 단위로 토지적성평가를 실시할 경우 도면정보를 바로 필지별로 속성화 할 수 있다는 장점이 있다.

따라서 토지적성평가에서 토지종합정보망 구축의 지연으로 인해 부득이한 지역만 메쉬 단위의 적성평가를 하고, 이 경우에도 추후 필지 단위로 적성정보를 보완하도록 규정할 필요가 있다. 그리고 필지단위 평가가 가지고 있는 문제점, 즉 대규모 필지는 격자 단위로 나누어서 평가할 수 있는 구체적인 기준을 제시하여 문제점을 보완하는 것이 바람직하다.

② 토지적성평가 기초DB 구축지역의 확대

선계획·후개발의 개념은 계획의 기초정보가 행정구역 전체 단위로 구축될 때 실현될 수 있다. 단기적으로 미개발지 전체를 대상으로 토지적성평가를 확대하기 어려운 면이 있으므로 토지적성평가에 필요한 기초DB를 구축하는 방안이 강구되어야 한다. 즉 정책수행의 기초정보 확충 차원에서 모든 미개발지(녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역)에 대한 토지적성평가DB를 구축하여야 한다. 이와 같은 기초DB 구축을 통해 개별적으로 이루어지는 평가체계Ⅱ의 시행기반을 확충할 필요가 있다.

88) 채미옥·지대식. 2001. 전게서. p169.; 채미옥 외(2002). 전게서. p104.

<표 5-16> 토지적성평가 기초단위의 장·단점 비교

구 분		메쉬법(격자단위법)		필지단위법	
		장점	단점	장점	단점
기초정보 구축		도면정보 구축 용이	기초도면 간 불일치 문제 잔존 지적도, 수치지형도, 주제도간의 경계불일치 문제 극복 곤란	· 기초도면 간의 정보 불일치 문제 해소 · 최종 적성등급을 필지단위로 입력함으로써 주제도간의 경계불일치 문제 극복 가능	도면정보 구축에 많은 시간과 비용 소요
지표조사의 편의성	도면 정보	지표조사의 편이성 거리지표, 지형지표 조사의 정확성 유지 가능			· 지표조사의 번거로움 · 필지경계가 부정형일 경우 거리지표, 지형지표 조사의 정확도 저하
	속성 정보		속성정보와 연계가 되지 않기 때문에 속성정보를 별도로 분석하여 도면정보에 연결하는 이중적 절차 필요	속성정보와 연계하여 한 단계로 조사 가능	
조사 가능한 지표의 다양성		인접 필지간의 용도 불부합성, 도시용지 인접비율과 같은 인접필지 간 지표특성 조사 불가능		인접 필지간의 용도 불부합성, 도시용지 인접비율과 같은 인접 필지간의 지표특성 조사 가능	
정보의 활용성			· 도면정보와 속성정보의 호환성이 없어 적성평가정보와 적성평가도면의 활용성을 크게 제약 · 필지정보 결여로 인해 계획과 필지경계의 불일치가 발생하여 계획관련 민원과 보상관련 민원을 야기	· 도면정보와 속성정보의 호환이 가능하여 정보의 활용성이 크게 증대 · 토지적성평가 정보와 계획정보 등을 필지단위 정보로 구축 가능	
평가물량			평가물량 대폭 증가	평가물량이 메쉬법에 비해 소량	

이와 같이 토지적성평가의 기초DB가 관리지역만이 아니라 미개발지 전체에 구축되어 있을 경우 각종 행정업무의 합리성과 신속성을 도모할 수 있는 부수적인 효과도 있다. 토지적성평가 기본도는 토지와 관련된 모든 정보를 도면화 한 것이므로, 토지적성평가평가 만이 아니라, 개발행위허가제, 기반시설연동제, 지구단위계획, 도시(군)관리계획 등 각종 계획과 행정만이 아니라 조세행정, 재해대책 등 각종 행정의 기초로 활용될 수 있다.

③ 기초도면정보의 조기구축

토지적성평가의 적정성은 기초정보의 정확도에 의해 크게 좌우된다. 따라서 다음과 같이 기초정보의 내실화가 이루어져야 한다.

첫째, 토지종합정보망(LMIS: Land Management Information System)은 토지적성평가의 기본도면으로 활용되므로, 토지종합정보망의 조속한 구축이 필요하다. 특히 토지종합정보망은 전산화의 조기 완료도 중요하지만, 전산화된 정보가 최신성이 유지될 수 있도록 상시 수정체계가 확립되어야 한다.

둘째, 각 행정부서에서 사용하는 주제도면 중 전산화가 이루어지지 않고 종이도면 형태로 관리되고 있거나, 속성정보 형태의 대장정보 중 공간정보와 관련된 것은 조속히 전산화를 추진하여야 할 것이다.

셋째, 각종 주제도의 기초도면은 관련부처가 합의하여 통일된 표준화 도면을 쓰도록 함으로써 주제도 간의 정보 불일치 문제를 사전적으로 해소하여야 한다.

④ 토지종합정보망과 연계한 토지적성평가도면 구축

토지적성평가에 필요한 기초정보도면을 토지종합정보망(또는 한국토지정보시스템, KLIS: Korea Land Information System)과 연계하여 구축하여야 한다.⁸⁹⁾ 이를 위해서는 한국토지정보시스템에 토지적성평가 지표조사에 필요한 생태자연도, 임상도, 지질도 등의 도면정보를 추가로 구축 할 필요가 있다.

아울러 토지적성평가 기초도면과 DB의 보관에 대한 강제규정을 두고, 토지중

89) 토지종합정보망은 2005년도부터 한국토지정보시스템으로 통합될 계획이다.

합정보망 또는 한국토지정보시스템에 토지적성평가 결과정보를 등재하여 기초 자료의 수정·갱신이 실시간으로 이루어지도록 할 필요가 있다. 이를 통해 적성 평가에 사용되는 기초도면의 갱신체계를 구축할 수 있고, 동시에 토지적성평가 자료의 최신성을 유지할 수 있다.

⑤ 직급별 전문교육 실시

개편된 제도 내용에 대한 이해도를 높일 수 있도록 지자체 공무원 전체를 대상으로 직급별로 차별화된 교육을 강화하여야 한다. 상위직급에게는 국토계획법에서 도입한 정책수단의 도입 취지, 정책의 기능 및 효과, 지자체에서 추진해야 하는 지원사항 등에 대해 교육을 실시하여야 한다. 실무담당자에게는 제도 시행에 필요한 실무지식을 실습 중심으로 교육하여 제도 운용의 전문화를 도모하여야 한다.

아울러 도시계획 전문가 및 학생들을 대상으로 하는 교육을 강화하여 도시계획 전문가집단에서 새로 도입된 도시기본계획, 도시(군)관리계획, 제2종지구단위 계획, 토지적성평가제도의 상호 보완관계에 대한 이해도를 높일 필요가 있다. 이를 통해 달라진 계획 환경에 따른 계획가들의 역할과 기능, 계획기법 등에 대비할 수 있는 계기를 마련하여야 한다. 그리고 일반 국민을 대상으로 체계적인 정책 홍보를 실시하여 새로운 정책수단의 조기 정착 기반을 조성할 필요가 있다.

<표 5-17> 토지적성평가관련 교육규정의 보완사항

관련규정 및 조치	현행	보완사항
법령·지침관련 조치	-	관련지침에 정기적 교육에 대한 의무규정 첨가
행정조치 사항	-	순환보직으로 업무 교체시 관련업무교육을 받고 업무를 시작하도록 하는 규정 첨가

⑥ 토지적성평가 대상의 구체화

현행 토지적성평가(평가체계 I)는 관리지역 내 토지를 대상으로 하고 있다. 이 때문에 시·군에 따라서 공공용지를 빼고 평가하거나, 이를 포함하여 평가하

는 지역이 나타날 수 있다. 토지적성평가등급은 시·군 내 토지의 적성값을 기초로 상대적으로 구분한다. 따라서 도로, 하천 등이 적성평가 대상에 포함될 경우 적성등급의 부분적인 변화가 나타날 수 있다.

남해군을 대상으로 분석해본 결과, 대부분의 필지는 등급변화가 없으나 약 3%의 필지(1,764필지)가 3등급에서 4등급, 또는 4등급에서 5등급지로 변화하였다. 따라서 국·공유지의 경우 집중재산은 평가대상에 포함되어야 하나, 도로, 하천, 구거 등의 공공용지는 평가대상에서 제외하도록 명시하는 것이 바람직하다.

⑦ 토지적성평가 검증 방법과 기준의 마련

토지적성평가지침에는 토지적성평가를 완료한 이후, 검증기관에 의뢰하여 평가의 적정성을 검증할 수 있도록 규정하고 있다. 토지적성평가 검증이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 적성평가 결과에 대한 검증방법과 검증기준이 마련되어야 한다.

검증방법은 1차적으로 토지적성평가에 사용한 기초도면과 지표, 그리고 기준산출의 적정성을 검토하여야 한다. 그 다음 2차적으로 적성평가 결과를 경사도, 표고, 토지이용 상황, 공적 규제상황 등과 연계하여 매트릭스를 작성하고, 현지조사를 거쳐 등급의 적정성을 검토한다. 마지막으로는 민감도 분석 등을 통해 등급과 지표간의 영향 정도를 분석할 필요가 있다.

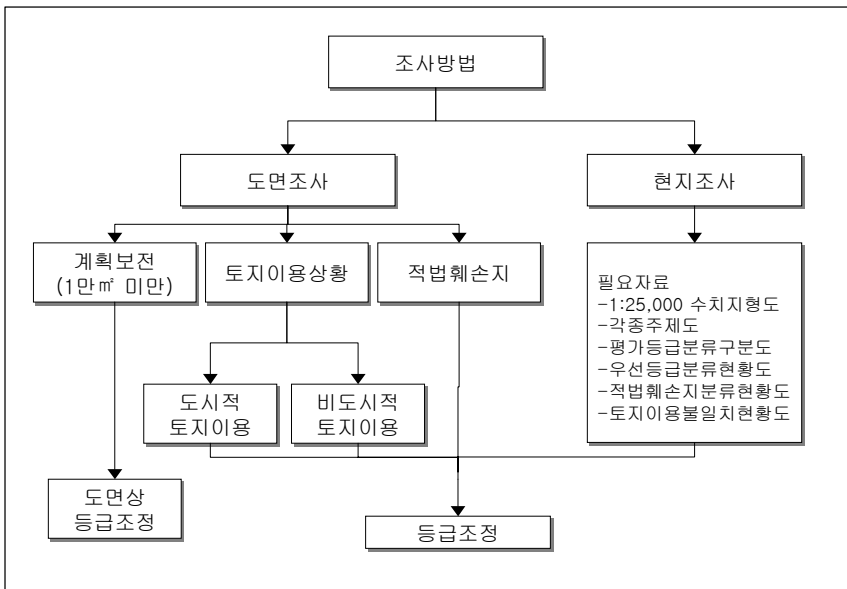
이를 상술하면, 우선 판단의 근거가 되는 각종 주제도(토지이용상황 현황도, 지목현황도, 개발계획현황도, 우선등급분류 현황도, 적법훼손지 분류현황도 등)와 등급 검토에 필요한 기본도(수치지형도, 적성등급 현황도 등)의 수정보완 사항 등을 점검한다. 이를 기초로 공적규제가 많거나, 개발사업지 및 기타 성격이 다른 지역으로 지정된 경계지역 등을 중심으로 현지검증 대상을 추출한다. 현지검증 대상지역은 지정된 용도지역의 성격과 적성등급이 상반되는 지역, 등급경계지역, 우선등급분류 경계지역, 적성등급과 토지이용상황이 일치하지 않는 지역, 우선등급지역 내 등급불일치지역을 중심으로 추출한다.

등급조정 원칙을 작성하여, 현지검증 과정에서 등급을 존치하는 경우와 등급

을 조정하는 과정이 일정 원칙에 따라 체계적으로 이루어질 수 있도록 한다. 그리고 등급이 조정된 지역에 대해서는 사진을 촬영하여 근거자료를 만드는 것도 검증에 의한 등급 조정의 객관성을 확보하는 방안으로 활용될 수 있다.

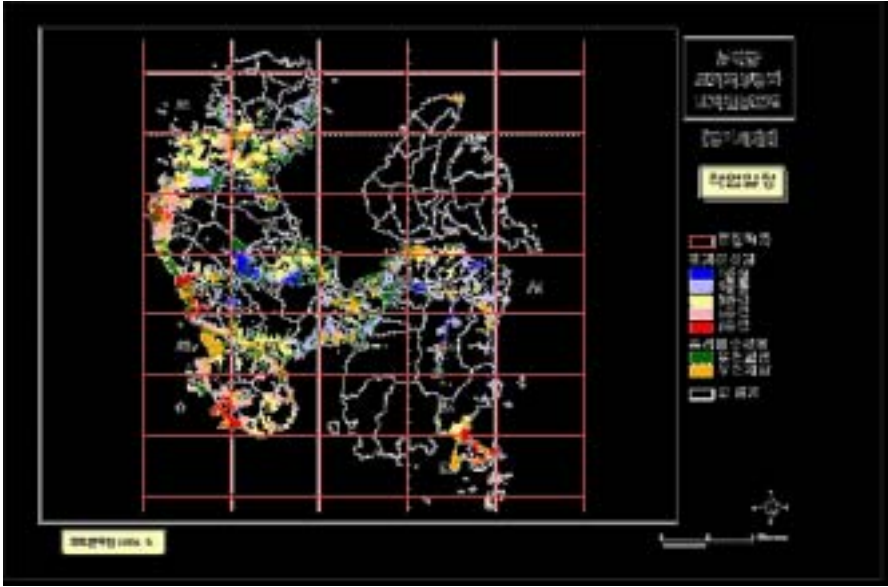
참고로 남해군에서 사용하였던 현지검증방법 개념도를 보면 <그림 5-13>과 같으며, 현지검증절차를 예시하면 다음과 같다. 남해군 전 지역을 1개 섹터(sector) 당 20km² 규모로 18개 섹터로 구분하여 기초도면을 만들었다(<그림 5-14>). 그 다음 각 섹터별로 용도지역을 표시하고, 우선보전등급, 등급경계지역, 등급 혼재지역, 토지이용과 등급 불일치지역 등을 도시하였다(<그림 5-15>). 그리고 등급 조정 원칙을 작성하였다. 참고로 우선보전등급으로 구분된 필지의 등급조정 원칙을 보면 <그림 5-16>와 같다.

이러한 준비작업을 거쳐 <그림 5-17>과 같은 검증양식 도면을 들고 현지에 나가, 당해 필지와 주변지역의 토지이용상황, 주변지역의 적성등급 분포 등을 조사하여 등급을 조정하거나 존치 시키는 작업을 하였다.90)

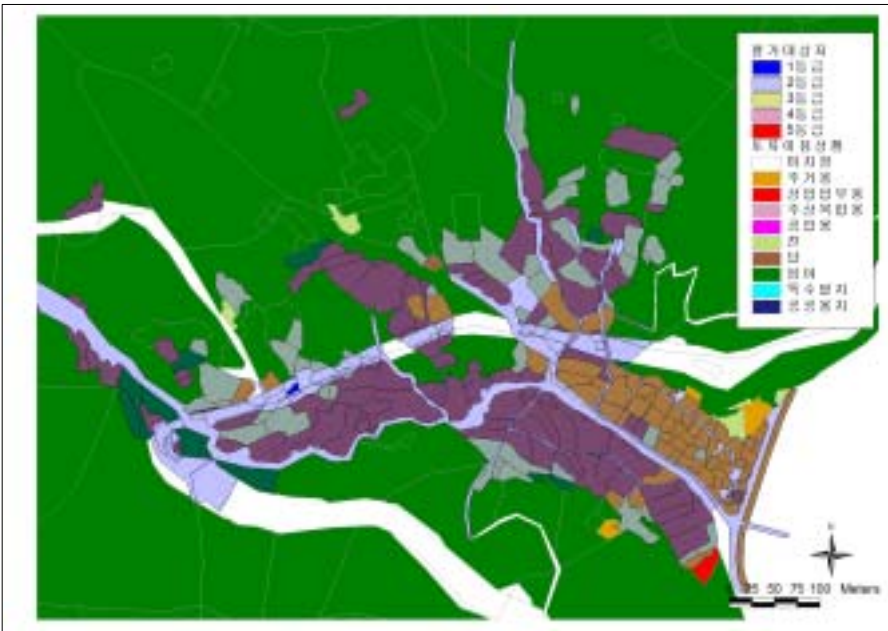


<그림 5-13> 현지검증방법 개념도

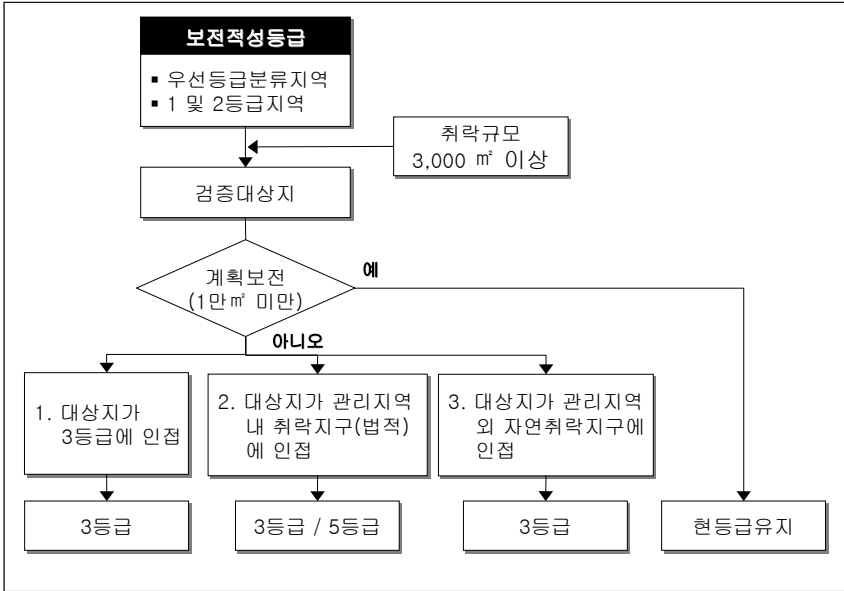
90) 구체적인 검증절차와 방법, 검증양식은 남해군 시범토지적성평가(2004) 보고서 참조



<그림 5-14> 현지검증대상지역 구분도



<그림 5-15> 적성등급과 토지이용간의 불일치 지역 예시도



<그림 5-16> 등급조정 개념도

현지 검증 결과	종합적성값 (E-F-G)		
	적성등급	판정	<input type="checkbox"/> 제1등급 <input type="checkbox"/> 제2등급 <input type="checkbox"/> 제3등급 <input type="checkbox"/> 제4등급 <input type="checkbox"/> 제5등급
		조정	<input type="checkbox"/> 제1등급 <input type="checkbox"/> 제2등급 <input type="checkbox"/> 제3등급 <input type="checkbox"/> 제4등급 <input type="checkbox"/> 제5등급
	제1등급 및 제2등급 토지의 세부적성분류		<input type="checkbox"/> 보전적성 <input type="checkbox"/> 농업적성
	분석도면		
조정사유		사진	

<그림 5-17> 현지검증 및 적성등급 조정 양식

2) 장기적 개선과제

(1) 토지적성평가 대상지역의 확대

도시(군)관리계획의 기초가 되는 토지적성평가정보를 관리지역만이 아니라, 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역을 포함한 행정구역내 미개발지 전체로 확대구축하여야 한다. 미개발지 전체에 대한 토지적성평가를 실시할 경우, 개별 개발사업의 타당성을 행정구역 전체 차원에서 검토할 수 있다. 그리고 용도지역 간 합리적인 경계 조정을 통하여 공간적으로 집단화되고 정형화된 개발지역을 확보할 수 있으며, 보전지역을 효율적으로 관리할 수 있는 장점이 있다.

그러나 적성평가 대상지역을 이와 같이 확대할 경우 관리지역에 적용되는 현행 적성평가지표와 기준을 사용하기 어렵다. 따라서 보전적 특성의 용도지역에 적합한 적성평가 방법과 기준의 개발이 선행되어야 한다.

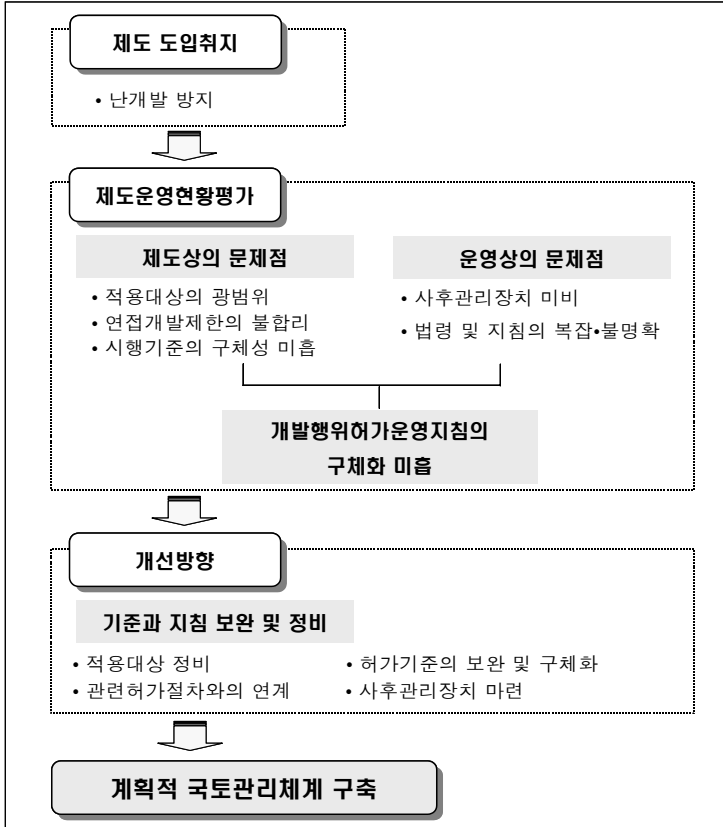
(2) 도시계획과 토지적성평가의 체계화

국토계획법 상의 토지적성평가는 도시(군)관리계획의 기초자료로서 도시(군)관리계획과 직접 연계되어 있고, 도시기본계획과는 부분적으로 연계되어 있다. 도시기본계획은 관리지역을 세분하기 위하여, 지역의 장기발전계획과 공간구조 계획을 실현하기 위하여 정책적으로 필요한 경우 토지적성평가 등급에 구애받지 않고 개발이나 보전이 필요한 지역을 제시할 수 있도록 되어 있다. 따라서 제도 정착단계에 따라 토지적성평가를 거쳐 도시기본계획을 수립하도록 향후 도시기본계획과 토지적성평가의 체계화가 필요하다.

5. 개발행위허가제

개발행위허가제는 적용대상의 과다, 연접개발 제한의 불합리, 시행기준의 구체성 미흡 등 제도상의 문제점과 사후관리장치의 미비, 법령 및 지침의 복잡·불명확 등 운영상의 문제점이 지적되었다. 따라서 개발행위허가 적용대상의 정비,

허가기준의 보완 및 구체화, 관련허가절차와의 연계, 사후관리장치의 마련 등 기준과 지침의 보완·정비가 이루어져야 한다.



<그림 5-18> 개발행위허가제 개선의 기본틀

1) 단기적 보완방안

(1) 제도시행기준의 보완

① 경작 범위의 차별화 및 확대

현재 일선 시·군에서 허가업무와 관련하여 가장 혼선을 빚고 있는 문제 중

시급히 해결되어야 할 것의 하나는 개발행위허가 대상에서 제외되는 경작의 범위에 관한 것이다. 개발행위허가운영지침은 경작의 범위를 농작물 재배행위, 지력 증진을 위한 단순한 객토나 정지작업으로 인근농지의 관개·배수·통풍 및 농작업에 영향을 미치지 않는 것으로 규정하고 있다(동 지침 14-1 (2)항). 그러나 실제 허가업무 처리시에는 어디까지가 단순한 객토에 해당되고, 인근농지에 피해를 주지 않는지를 판단하기가 쉽지 않다.

경작의 범위는 객토작업과 관련이 많다. 개발수요가 많은 지역은 객토의 범위를 다소 엄격히 인정하고, 그렇지 않은 지역은 그 반대로 적용함으로써, 지역별로 차별화할 필요가 있다. 즉, 수도권과 광역시 및 그 인접지역에서는 원칙적으로 일정 높이까지만 객토로 인정하고, 구체적인 높이는 당해 시·군에서 조례로 정하며, 여타 농촌지역 등에서는 원칙적으로 객토의 높이 제한을 두지 않도록 한다.

아울러 개발행위허가제가 농업생산 활동에 지장을 주지 않도록 하기 위해서는 간접적인 영농관련행위도 경작의 범위에 포함시키는 방안을 검토할 수 있다. 도로 신설로 인해 도로와 인접농지 사이에 높이 차이가 발생하여 진입로를 설치하는 경우 등에도 이를 경작목적으로 인정하는 것이다. 그러나 이와 같은 간접적인 영농관련행위까지 경작의 범위에 포함시키게 되면, 이와 유사한 수많은 행위도 영농관련성을 판단해야 하는 어려움이 수반될 것으로 예상된다. 따라서 위와 같은 경우에는 도로건설 주체가 보상수단을 통해 영농활동에 지장을 주지 않도록 하는 것이 바람직하다.

② 연접개발 판단기준의 구체화

연접개발 여부에 대한 판단기준을 현재보다 더 구체화하여야 한다. 지금과 같이 허가권자 기존부지와와의 관계에 있어서 설치하고자 하는 시설의 종류, 토지이용상 일단의 부지 여부, 지형적 여건 등을 종합적으로 판단하여 결정하도록 하여서는 시·군 담당공무원의 원활한 업무처리를 기대하기 어렵다.

우선, 설치하고자 하는 시설의 종류를 고려하도록 하는 것은 이로 인해 유발되

는 기반시설의 신규수요 때문인데, 기반시설에 대한 수요는 개발행위에 의해 설치되는 시설에 따라 달라진다. 따라서 이와 관련해서는 설치하고자 하는 시설이 그 지역에서 기반시설에 대한 신규수요를 유발하는지의 여부를 가지고 연접개발 여부를 판단하도록 하여한다.

다음으로, 물리적인 연접 여부는 기존부지와 이격거리로 판단하도록 한다. 이격거리에 대해서는 기술적인 측면에서 보다 심층적인 검토가 필요하다. 산지관리법은 산지전용허가 시 기존부지와 이격거리를 500m로 정하고 있다.⁹¹⁾

그리고 토지이용상 일단의 부지로 볼 수 있는지의 여부는 개발목적 및 토지용도를 기준으로 판단하도록 한다. 건축법령에서 분류하고 있는 건축물의 용도별 분류 및 용도별 건축물의 종류⁹²⁾로 보아 동일한 시설군에 속하는지의 여부로 판단하는 것이 바람직하다. 그밖에 지형적 여건은 개별적인 사안에 따라 판단하여야 할 것이다.

③ 연접개발 제한지역의 한정

현행 연접개발 제한지역의 가장 큰 문제는 불필요한 지역까지 획일적으로 적용하고 있다는 점이다. 연접개발의 제한은 신규 개발수요가 활발할 것으로 예상되는 지역에 우선적으로 적용하는 것이 합리적이다. 그럼에도 불구하고 이 제한을 관리·농림·자연환경보전지역에 획일적으로 적용하는 것은 현실적 필요성에 부합하지 않는다.

이 문제를 해결하기 위해서는 연접개발 제한의 근본취지, 파급효과 및 현실여건 등을 감안하여 그 적용대상지역을 조정할 필요가 있다. 녹지지역과 계획관리지역 및 개발진흥지구 등에서만 연접개발을 제한하고, 생산관리·보전관리·농림·자연환경보전지역은 적용대상지역에서 제외하도록 한다. 연접개발의 제한

91) 산지관리법에서는 산지전용허가기준에서 허가예정지의 경계와 종전 전용허가지역의 경계가 직선거리로 500m 이내인 경우 양쪽의 면적을 합산하여 전용면적기준에 적합한지를 판단하고 있다(동법 시행규칙 제18조 제1항).

92) 건축법 제2조 제2항에서는 건축물의 용도를 모두 21개 시설군으로 분류하고, 동법 시행령 별표 1에서는 각 용도에 속하는 건축물의 종류를 모두 망라하여 정하고 있는데, 국토계획법에 의한 각 용도 지역 내에서의 행위제한의 내용도 이를 사용하여 정하고 있다.

을 생산관리·보전관리·농림·자연환경보전지역까지 무차별적으로 적용하는 것은 큰 효과가 없다. 오히려 농촌지역에서 소규모 분산개발로 인해 기반시설 확보 및 토지이용배분의 비효율만 가져올 가능성이 높기 때문이다.

④ 허가면제 규정의 현실화

농촌지역에서 일상적인 주민생활을 위한 개발행위는 허가대상에서 제외하고, 국토의 계획적 관리를 위해 제한이 필요한 경우에 한해 신고대상으로 하는 방안을 검토하여야 한다.

또한 면제규정이 실효성을 가질 수 있도록 농림지역·관리지역 등에서 이루어지는 경미한 토지형질변경에 대한 개발행위허가 면제규정의 판단기준을 현실화할 필요가 있다. 개발행위허가 면제의 면적기준을 토지형질이 변경되는 필지 전체가 아니라, 실제 형질 변경이 되는 부분의 면적으로 개선하는 것이 바람직하다. 즉 토지형질변경이 이루어지는 면적이 660m² 이하로서 지목변경을 수반하지 않는 경우에는 개발행위허가를 면제해 주도록 하는 것이 합리적이다.

또한 문화재 발굴·조사를 위한 토지형질변경에 대해 개발행위허가를 면제해주는 규정도 현실화할 필요가 있다. 현실적으로 문화재 발굴·조사가 대학·학술단체 등에 의해 이루어지는 것을 감안하여, 대학·학술단체가 실시하는 경우에도 허가를 면제하는 것이 바람직하다.

⑤ 시·군 재량권의 구체화

허가대상 및 허가기준에 대한 담당공무원의 판단과 원활한 업무처리를 돕기 위해서는 일선 시·군에 재량권을 부여하는 방식을 구체화할 필요가 있다. 그러나 법령상의 규정을 일시에 정비하기는 곤란하므로 운영지침부터 정비하도록 하고, 운영지침에서 허가대상과 면제대상 등을 규정할 때 불확정 개념을 사용하지 않도록 한다. 또한 예외규정을 두지 말고 해당 사항을 평면적으로 나열하는 방식을 택하며, 문장표현도 평이하게 서술하여 이해를 쉽게 할 수 있도록 한다.

(2) 타 제도와의 연계성 개선

① 관련 허가절차의 조정

국토의 통합관리와 계획적 관리 차원에서 허가받은 사항의 경미한 변경은 개발행위허가제와 농지전용허가제의 기준이 다른 부분을 국토계획법상의 기준에 따라 일치시키도록 한다. 농지전용허가에서는 허가받은 사항의 경미한 변경은 허가받아 설치하고자 하는 시설물의 바닥면적을 기준으로 하고 있어, 토지형질 변경의 경우 이를 적용하기가 곤란하기 때문이다.

한편, 골재채취허가를 받은 경우 개발행위허가를 받은 것으로 의제하고 있는 것은 그 반대로 개발행위허가를 받았을 때 골재채취허가를 받은 것으로 의제하도록 개선한다

② 경과조치의 확대

제도 시행과 관련하여 나타나고 있는 민원 중 경과조치가 미흡하여 발생하는 경우는 가능하면 경과조치를 확대하여 해소하도록 한다. 법 시행일 이전에 농지전용허가를 받은 후, 법 시행일까지 건축행위에 착수하지 못한 경우에 대해서도 종전 법령에 의하도록 하는 것이 바람직하다.

(3) 운영상의 개선

① 사후관리장치의 마련

개발행위허가 신청에 대해 일선 시·군의 허가부서는 허가신청서에 나타난 허가목적이나 사업계획 등을 허가받은 대로 이행하지 않을 것으로 우려하여 허가신청을 반려하거나 불허가처분을 할 수 없다.

그 결과 앞서 제도시행에 따른 문제점에서 지적하였듯이, 개발행위허가를 받고 사업을 완료한 후 허가목적과 다른 용도로 사용하는 사례가 나타나고 있다. 또한 경작목적으로 절토 등 토지형질변경을 하여 사실상 대지를 조성한 후, 건축

허가·신고대상에 해당하지 않는 건축물을 건축하는 경우 개발행위허가가 면제 되는 규정을 악용하는 사례도 발생하고 있다.

이러한 경우 이를 적발하기는 사실상 쉽지가 않고, 이를 적발하더라도 원상회복명령 외에는 별다른 제재수단이 없다. 이미 대규모 토지형질변경이 이루어진 경우, 이를 물리적으로 완벽하게 원상회복하기도 어렵고 그럴만한 실익이 없는 경우도 있다.

그밖에 개발행위허가와 관련하여 의무이행 확보수단으로 이행보증금을 예치하도록 하고 있으나, 이는 준공검사를 받은 때 즉시 반환하게 되어 있어 그 후의 의무이행은 담보하기 못하고 있다. 벌칙 또한 현재 국토계획법에서는 허가 또는 변경허가를 받지 아니하거나, 사위 기타 부정한 방법으로 허가 또는 변경허가를 받아 개발행위를 한 경우에 대해서만 처벌하고 있다(동법 제140조 제1호).

따라서 사후관리를 위한 제도적 장치를 마련하여 개발행위허가를 받아 설치한 건축물이나 토지형질변경 등에 대해서는 일정한 기간 동안 허가목적 대로 사용할 의무를 부과할 필요가 있다. 즉, 농지조성 목적으로 토지형질변경 허가를 받은 경우에는 일정한 의무경작기간(예컨대, 2~3년 정도)을 두도록 한다. 그리고 이러한 농지는 매년 실시하는 농지이용실태조사의 대상에 포함시키고, 성실경작 의무를 이행하지 않는 경우에는 농지법의 관련규정에 따라 처분명령 및 이행강제금을 부과하도록 한다.

또한 건축물 건축을 목적으로 개발행위허가를 받은 경우에도 비슷한 기간 동안 건축물의 용도변경을 제한하도록 한다. 현재 건축법에서는 건축물의 용도 변경은 시장·군수·구청장에게 신고하거나 임의로 할 수 있게 허용하고 있으므로,⁹³⁾ 이에 대한 특례규정을 두어 이를 위반하는 경우에는 건축법의 벌칙규정에

93) 건축법 제14조 제2항 및 제3항에서는 다음과 같은 시설군 간의 용도변경은 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하며, 동일한 시설군 안에서의 용도변경은 신고없이 할 수 있도록 하고 있다.

1. 영업 및 판매시설군(위락시설, 판매 및 영업시설, 숙박시설)
2. 문화 및 집회시설군(문화 및 집회시설, 운동시설, 관광휴게시설)
3. 산업시설군(공장, 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 분뇨 및 쓰레기처리시설, 창고시설)
4. 교육 및 의료시설군(교육연구 및 복지시설, 의료시설)
5. 주거 및 업무시설군(단독주택, 공동주택, 업무시설, 공공용시설)

의해 처벌하도록 한다.

② 법정서식의 마련

허가업무의 통일과 행정의 효율성 제고를 위해 허가증·허가대장 등에 대한 법정서식을 마련한다. 특히 허가대장에는 대상토지의 지번·지목·전체면적 및 개발면적·용도지역·허가목적·허가신청인의 인적 사항·착공 및 준공일 등의 관련정보가 수록되도록 한다. 이와 함께 허가대장은 통계분석이 가능한 전산파일로 기록·관리하도록 한다.

그리고 허가신청에 대해 시·군 담당공무원이 현장확인 시 대상토지를 용이하게 식별할 수 있도록 허가신청서 제출 시 현장 위치도와 함께 대상토지 및 주변 지역을 포함하는 사진을 첨부토록 한다.

③ 허가신청서류의 차등화

허가신청 시 제출하는 서류에 대해서도 개발 목적 및 규모에 따라 차이를 둘 필요가 있다. 예를 들어 일정규모 이하의 농업인주택 및 농업용시설에 대해서는 위해방지·환경오염방지·경관·조경 등에 관한 설계도서 및 예산내역서 제출을 생략하도록 한다.

아울러 현재 대부분의 신청인이 관련 전문업체에 작성을 의뢰하고 있는 서류에 대해 일정한 표준서식을 마련하여 신청인이 해당사항을 간단히 기재할 수 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

2) 장기적 개선과제

개발행위허가제가 갑자기 도입되어 지나친 규제로 인식되고 있는 것은 주로 농촌지역에서 주민의 일상생활 및 생산활동과 관련된 개발행위를 하고자 하는 경우이다. 이러한 토지 개발 및 이용행위는 개발행위허가제를 도입하게 된 난개

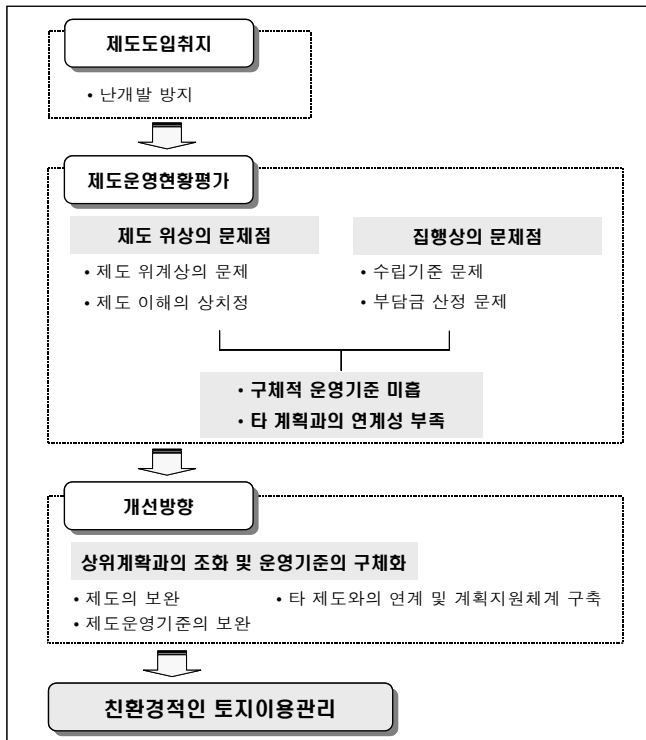
6. 기타 시설군(제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설, 동물 및 식물관련시설, 묘지관련시설)

발과는 관계가 적어, 이에 대해 개발행위허가제를 적용할 필요성이 크지 않다.

개발행위허가제는 지금처럼 모든 지역에 획일적으로 적용할 것이 아니라, 개발행위가 이루어질 지역의 성격과 예상되는 개발수요, 개발행위의 목적 및 규모 등을 고려하여 용도지역을 기준으로 허가 대상지역을 한정하는 것이 바람직하다.

그러나 동일한 용도지역이라도 그 위치에 따라 수도권과 광역시 및 그와 경계를 같이하는 시·군의 경우는 용도지역과 관계없이 전체 지역을 개발행위허가대상지역으로 하도록 한다. 그리고 나머지 지역에서는 도시지역 전체와 비도시지역 중에서 관리지역과 개발진흥지구를 허가대상지역으로는 하고, 농업인주택 및 농업용시설에 대해서는 허가를 면제하는 것이 현실적인 대안이다.

6. 기반시설연동제



<그림 5-19> 기반시설연동제 개선의 기본틀

기반시설연동제는 구체적인 운영기준이 미흡하여 본격적으로 시행되지 않고 있다. 따라서 타 계획과의 연계성을 확보하고, 시설부담 부과기준의 보완 및 지원체계를 구축할 필요가 있다(<그림 5-19> 참조).

1) 단기적 보완방안

(1) 제도 시행 기준상의 개선

① 부담구역 제외기준 및 비용부담 감면근거의 제시

가. 구역 제외 기준의 명시

국토계획법 제67조에 의하면 시장·군수는 개발밀도관리구역 외의 지역에서 개발행위가 집중되어 기반시설의 부족이 예상되는 지역을 기반시설부담구역으로 지정할 수 있다. 특히 이러한 지역 중에서 “대규모 개발행위가 이루어지거나 이루어질 것으로 예상되는 지역”(중심지역)의 주변지역이 동법시행령 제65조 제2호 각목의 요건을 갖춘 경우에는 중심지역(개발사업지역)과 그 주변지역을 묶어서 하나의 기반시설부담구역으로 지정할 수 있게 되어 있다. 그러나 이와 같은 기반시설부담구역의 지정기준 이외에는 관계법령이나 지침의 그 어디에도 구역제외 기준이 명시되어 있지 않다.

따라서 기반시설부담구역의 설정기준에는 중심지역·주변지역 등의 지정기준 이외에도 제외기준을 명시해줌으로써 계획적 관리 차원에서 인접지역과의 연계성 확보 및 원활한 조정이 이루어지도록 배려할 필요가 있다. 화성시 사례에서도 도시(군)관리계획의 과도한 수립을 방지하기 위하여 계획에 반영되지 않더라도 형질변경 등 개발이 일어날 우려가 없는 농업진흥지역과 개발제한구역 등에 대해서는 도시(군)관리계획에 반영하지 않고 비법정계획으로 관리하는 안이 제시된 바 있다.

구역제외 기준으로는 물리적인 개발불가능지와 법령·조례상의 개발불허지역을 고려할 수 있다. 이를 예시하면 자연환경보호를 위하여 개발이 금지되는 지

역, 지형지세를 감안한 일정 경사도 및 표고 이상의 지역, 군사시설보호구역과 재해발생지역 등이다.

<표 5-18> 기반시설부담구역 제외 기준 보완사항

해당 조항	개선방향
<p>법 제67조 (기반시설부담구역의 지정) ⑤ 기반시설부담구역의 지정기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 바에 따라 건설교통부장관이 정한다.</p> <p>영 제65조 (기반시설부담구역의 지정기준) 건설교통부장관은 법 제67조제5항의 규정에 의하여 기반시설부담구역의 지정기준을 정할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (생략) 2. (생략) 3. (생략) 4. (생략) 5. (생략) 	<p>법 제67조 (기반시설부담구역의 지정) ⑤ 기반시설부담구역의 지정기준 등(제외기준을 포함한다)에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정하는 바에 따라 건설교통부장관이 정한다.</p> <p>영 제65조 (기반시설부담구역의 지정기준) 건설교통부장관은 법 제67조제5항의 규정에 의하여 기반시설부담구역의 지정기준과 제외기준을 정할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>“제6호 신설”</p> <p>6. 다음 각목의 1에 해당하는 지역에 대하여는 기반시설부담구역의 지정에서 제외할 수 있도록 할 것</p> <p>가. 자연환경보호를 위하여 개발이 금지되는 지역 나. 지형지세를 감안한 일정 경사도 및 표고 이상의 지역 다. 군사시설보호구역과 재해발생지역 등</p>

나. 부담감면의 근거 마련

국토계획법 제68조제1항 및 제69조에 의하면, 기반시설부담구역 안에서 기반시설부담개발행위를 하는 자는 기반시설부담계획이 정하는 바에 따라 구역 내 기반시설설치 또는 그에 필요한 용지확보를 하거나, 그에 상당하는 비용을 납부하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 국토계획법령은 기반시설부담구역 내 개발행위자 모두에 대한 기반시설비용부담의 원칙을 정하고 있을 뿐, 그 감면에 대한 법적근거를 제시하지 않고 있다.

따라서 기반시설부담구역의 지정에 따른 규제의 형평문제와 제도 시행에 따른 부작용을 최소화하기 위하여, 지자체가 그 비용부과에 있어서 기존주민의 부담능력 등을 고려하여 현지역건에 따라 감면규정을 둘 수 있도록 법령에 근거규정을 마련하여야 한다. 현재 당진군의 경우에는 기반시설부담구역특별회계설치및

운영조례로 공공시설용⁹⁴⁾ 개발행위에 대한 기반시설비용의 납부를 면제해 주고 있다. 화성시는 그린벨트 해제 취락의 기존 주민에 한해 재건축·증축·이축 등의 개발행위에 대하여 건축연면적 330㎡ 이하까지 면제할 계획이다.⁹⁵⁾

한편, 이와 같이 국가정책이나 현지여건을 고려하여 기반시설부담이 면제되는 부분이 있다면, 그에 소요되는 기반시설은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담하는 것으로 이해하여야 할 것이다. 국토계획법 제73조제2항은 기반시설부담개발행위자가 납부한 비용만으로 당해 기반시설부담구역 안에 기반시설을 설치할 수 없거나 그에 필요한 용지를 확보할 수 없는 경우, 그 부족분은 당해 시장·군수가 충당한다고 규정하여 책임성을 강조하고 있다.

<표 5-19> 기반시설부담기준의 보완

해당 조항	개선방향
<p>법 제68조 (기반시설의 부담기준) ①기반시설 부담구역안에서 다음 각호의 1의 개발행위로서 대통령령이 정하는 개발행위(이하 이 절에서 "기반시설부담개발행위"라 한다)를 하는 자는 기반시설부담계획이 정하는 바에 따라 기반시설부담구역안에 기반시설을 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하여야 한다.</p> <p>1. 건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경 2. 건축물의 건축. 다만, 제1호의 토지안에서 이루어지는 건축물의 건축을 제외한다.</p>	<p>법 제68조 (기반시설의 부담기준) ①기반시설 부담구역안에서 다음 각호의 1의 개발행위로서 대통령령이 정하는 개발행위(……)를 하는 자는 기반시설부담계획이 정하는 바에 따라…… 확보하여야 한다. 다만, 일정한 개발행위에 대하여 감면이 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>1. 건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경 2. 건축물의 건축. 다만, 제1호의 토지안에서 이루어지는 건축물의 건축을 제외한다.</p>
<p>영 제66조 (기반시설부담개발행위) 법 제68조 제1항 각호외의 부분에서 "대통령령이 정하는 개발행위"라 함은 법 제56조의 규정에 의하여 허가를 받아야 하는 개발행위를 말한다.</p>	<p>"영 제66조(기반시설부담개발행위)를 동조제1항으로 하고 아래와 같이 제2항 신설"</p> <p>②법 제68조제1항 단서의 "해당 지방자치단체의 조례"라 함은 당해지역에 설치하는 소관 특별회계설치조례를 말한다.</p>

94) 국가·지방자치단체에서 설치하는 공공시설 및 건축물과 마을공동이용시설을 말한다(당진군기반시설부담구역특별회계설치및운영조례 제6조).

95) 그린벨트 해제취락 내 기존주민의 경우에는 지난 30년간의 규제를 해제하면서 일률적인 기반시설부담의 부과가 불합리하여 어느 정도 면제범위를 두는 것이 타당하다는 취지에서 추진되고 있다.

②기반시설부담계획 수립대상 기반시설의 범위

가. 기반시설의 부담기준 - 간선도로의 포함문제

국토계획법 제68조제2항에 의하면, 기반시설부담구역 안에서 기반시설부담 개발행위를 하는 자가 설치하거나 확보하여야 하는 기반시설 또는 그에 필요한 용지로서, 도로의 경우는 그 제1호에서 “간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로 포함한 도로의 설치”라고 규정하고 있다. 동조제4항은 다시 기반시설부담구역 안에서는 주택법 제23조제1항제1호의 규정에 의한 지방자치단체의 도로설치 의무규정을 적용 배제한다고 하고 있다.

따라서 기반시설부담계획의 수립대상이 되는 도로의 설치 범위는 크게 보아 진입도로까지로 한정된 것으로 볼 수 있다. 그러나 기반시설부담구역의 규모와 도로의 위치·기능 등에 따라 다양해지는 진입도로⁹⁶⁾의 범위를 둘러싸고 다툼의 소지가 내재되어 있다. 주택건설기준등에관한규정 제25조는 공동주택을 건설하는 주택단지의 기간도로와 접하는 폭과 진입도로의 폭 등을 규정하고 있어 비교적 일목요연하지만, 이 또한 적용 배제되는 주택법의 하위규정이어서 별다른 도움이 되지 못한다.

특히 기반시설부담구역의 광역화를 염두에 둘 때, 이 제도의 원활한 운영을 기하기 위하여 과연 간선도로 또는 기간도로의 기반시설 인정범위를 사전에 마련할 필요가 있다.⁹⁷⁾ 진입도로 이외에 기반시설에 포함할 수 있는 도로시설로서는 도로관계 법령에 의한 지방도와 시·군·구도가 있고, 국토계획법령(도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙)에 의한 간선도로(주간선·보조간선)와 집산도로가 있다. 다만, 이 경우에도 지방도와 간선도로는 해당 기반시설부담구역의 규모·위치 또는 부담계획의 수립내용에 따라 부득이한 때로 한정(예: 신규

96) 기반시설연동제운영지침 3-6-3의 (2)에서는 진입도로를 “자동차 및 보행자의 통행이 가능한 도로로서, 간선도로로부터 기반시설부담구역의 경계까지 이르는 도로”라고 정의하고 있다.

97) 참고로, 진입도로 설치비용을 부담금 공제항목에서 제외(또는 부인)하는 광역교통시설부담금제에서는 “진입도로란 해당 단지에 대한 주민의 진출입을 위한 도로이거나 주택단지과 접하는 도로로서 주변지역 개발효과로 교통난을 유발하고 당해 단지에 대한 접근성을 높이는 등 사실상 입주민을 위한 도로를 의미하는 것”으로 정책적으로 확대 해석하였으나, 이것이 부담금 관련소송의 주요쟁점이 되어 광역교통정책의 시행에 커다란 어려움을 겪은 바 있다.

개설보다는 용량 추가에 따른 확장 소요분)하되, 가급적 개발행위자와 협의해서 정할 필요가 있다.

<표 5-20> 도로에 대한 기반시설부담 기준 보완사항

해당 조항	개선방향
법 제68조 (기반시설의 부담기준) ②… … 기반시설부담개발행위를 하는 자가 설치하 거나 확보하여야 하는 기반시설 또는 그에 필요한 용지는 다음 각호 중에서 기반시설 부담계획에서 정하는 기반시설 또는 그에 필요한 용지로 한다. 1. 도로(간선도로로부터 기반시설부담구역 까지의 진입도로를 포함한다)의 설치 …… …… …… 8. 그 밖에 특별시장·광역시장·시장 또는 군 수와 기반시설부담개발행위를 하는 자가 서로 협의하여 기반시설부담계획에서 정하는 기반시 설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보	법 제68조 (기반시설의 부담기준) ②…………… 기반시설부담개발행위를 하는 자가 …………… …………… ……………로 한다. 1. 도로(간선도로로부터 기반시설부담구역까 지의 진입도로를 포함하되, 이를 초과하는 경 우에는 기반시설부담개발행위를 하는 자와 협 의하여 정하는 것으로 한다)의 설치 …… …… …… 8. 제1호 단서후단과 그 밖에 특별시장·광역 시장·시장 또는 군수와 기반시설부담개발행 위를 하는 자가 ……………

나. 국토계획법 제70조제1항제1호 단서의 의미 명확화

기반시설연동제의 이론적 배경에는 원인자 및 수익자부담의 원리가 내재해 있
다. 기반시설의 특성상 부담의 당위성에 대한 각종 민원과 소송 제기가 예상되므
로, 기반시설 비용부담 제도에 대한 법적 규정을 명확히 하고 그 이론적 근거의
보강이 필요하다. 특히 개발행위허가제와 연계하여 기반시설연동제를 운용하는
이론적 근거와 법적규정을 확립하여야 한다. 이를 위해서는, 무엇보다도 국토계
획법 제70조제1항제1호 단서의 의미를 명확하게 설정하여 기반시설부담에 대한
분쟁 소지를 최소화할 필요가 있다

국토계획법 제70조(기반시설부담계획의 수립)제1항제1호 단서는 국가 또는 지
방자치단체가 설치하거나 확보할 것을 이미 결정한 경우에는 부담계획의 수립대

상에서 제외토록 규정하고 있다. 그러나 그 시설이 도시계획으로 시설 결정된 것을 말하는지 또는 집행계획에 의해 예산반영 및 설계착수가 된 것을 말하는지 분명치 않다.

따라서 이에 대한 해법으로 도시지역 중 주거·상업·공업지역과 그 외 지역(녹지지역·관리지역)으로 구역을 양분하여, '전자의 지역에서는 이를 엄격하게 적용해 토지이용규제를 합리화하고, 후자의 지역에 대해서는 다소 느슨하게 취급하여 소요되는 기반시설의 대부분을 가급적 개발자가 부담토록 한다' 는 취지를 동법시행령에 삽입하는 방안을 검토한다.

<표 5-21> 기반시설 비용부담 제도에 대한 법적 규정 보완사항

해당 조항	개선방향
<p>법 제70조 (기반시설부담계획의 수립) ① 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 …………… 다음 각호의 1의 사항이 포함된 기반시설부담계획을 수립하여야 한다.</p> <p>1. 기반시설부담개발행위를 하는 자가 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하여야 하는 기반시설의 종류·위치·규모 등 기반시설에 대한 계획. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 확보할 것을 이미 결정한 경우에는 이를 제외한다.</p> <p>……………</p> <p>6. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항</p>	<p>법 제70조 (기반시설부담계획의 수립) ① 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 …………… 다음 각호의 1의 사항이 포함된 기반시설부담계획을 수립하여야 한다.</p> <p>1. 기반시설부담개발행위를 하는 자가 설치하거나 그에 필요한 용지를 확보하여야 하는 기반시설의 종류·위치·규모 등 기반시설에 대한 계획. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 확보할 것을 이미 결정한 경우에는 이를 제외한다.</p> <p>……………</p> <p>6. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항</p>
<p>영 제67조 (기반시설부담계획의 내용) 법 제70조제1항제6호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다.</p> <p>1. 재원의 조달 및 관리·운영방법</p> <p>2. 기반시설의 설치 우선순위 및 단계별 설치계획</p>	<p>"영 제67조(기반시설부담계획의 내용)를 동조 제2항으로 하고, 아래와 같이 제1항 신설"</p> <p>①법 제70조제1항제1호의 단서에서 "국가 또는 지방자치단체가 설치하거나 확보할 것을 이미 결정한 경우"라 함은 다음 각호의 사항을 말하며, 이는 도시지역 중 주거·상업·공업지역에 한하여 적용한다.</p> <p>1. 그 시설이 도시(군)관리계획으로 결정된 것</p> <p>2. 집행계획에 의해 예산반영 및 설계착수가 된 것</p>

다. 탄력적인 제도운용을 도모하기 위한 관련지침의 보완

현행 기반시설부담구역 제도는 법률적으로는 ‘개발행위에 따른 기반시설 부담’이라는 기본 취지를 갖고 있으나, 세부지침에서는 국지적인 지역의 도시 기반시설 문제 해결에 치중하고 있다. 즉, 현행 기반시설연동제운영지침은 지구단위계획 수준으로 계획이 수립된 지역에서 기반시설부담구역을 지정하여 그 계획을 집행하기 위한 수단으로는 적합하다. 그러나 광범위한 도·농 복합지역이나 교외지역에서 기반시설의 부족문제를 근본적으로 해결하기에는 다소 미흡하다.

기반시설연동제에 대한 기초조사에서도 드러났듯이, 활용예상지역의 지역적 불일치는 수도권·비수도권, 도시·비도시(농촌)에 대한 운용 여건의 격차로 이해할 수 있다. 전자의 규제방식을 후자에 통합적·획일적으로 적용하는데 문제가 있거나 또는 차별화 등의 세심한 배려가 필요함을 시사해주고 있다. 또한 제도의 구체적인 실천성을 제고하기 위해서는 추상적 지침의 나열보다는 시범적 모델의 축적과 융통성 있는 운용요령의 제시가 필요하다. 그리고 도시관리를 위해 폭 넓은 활용기반을 구축할 필요가 있다.⁹⁸⁾

라. 구역 지정 규모의 확대 유도

기반시설부담구역의 지정규모를 확대(광역화) 유도할 수 있도록 구역 지정 기준을 개선할 필요가 있다. 이는 구역 지정에 따른 규제의 형평성문제와 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해서도 필요하다. 주요 검토사항으로는 "복층 부담구역제"⁹⁹⁾의 지정·운영, 구역제외 기준의 구체화 등이다.

98) 세부지침에 대한 기술적인 접근은 화성시의 용역사업과 건교부의 정책연구용역(기반시설부담구역 모델 개발)에서 다루고 있으므로, 여기서는 개략적인 방향만을 제시한다.

99) 복층 부담구역제(double tier system)란 일정지역을 주층과 보조층으로 분류하여 주층은 기반시설 비용부담을 부과하며, 보조층은 일부지역의 난개발 억제에 대해 개발억제지역으로 구성하는 개념이다. 이는 중심지역·주변지역 위주의 구역지정 방식을 보완하는 장치이다. 황금희, 2004. 5. 20. “기반시설부담구역의 지정 및 계획수립의 문제점 및 개선방안”. 「도시개발연구 학술위원회 워크숍 자료집: 기반시설연동제」. 대한국토·도시계획학회. pp3-29.

(2) 타제도와의 연계성 개선

① 개발행위허가제와 연계 추진

기반시설부담구역 밖에서 발생할 수 있는 난개발을 사전에 억제하기 위한 시·군 차원의 제도적 장치가 필요하다. 현행의 중심지역 - 주변지역 설정에 의한 구역 지정 방식을 보완하는 제도적 장치로서, 시·군의 일부 지역에 대해 개발행위허가 시 난개발을 억제하기 위하여 부담구역 이외의 난개발 발생지역을 대상으로 개발억제지역으로 고시하고, 개발행위허가를 유보하는 조치가 강화되어야 한다.

현행 기반시설연동제 규정은 우선투자지역, 단계별 개발, 도시성장경계선, 환경민감지역과 같은 도시성장관리기법 면에서 볼 때, 집약적 개발패턴의 조성이 병행되지 않는 이상 기반시설비용 부담에도 불구하고 평면적인 개발이 확산되는 부작용이 예상된다. 이러한 부작용을 해소하기 위해서는 환경민감지역과 개발촉진지역 등을 명확하게 분류하여 도시공간을 집약적으로 개발해 나가는 공간전략이 요청된다. 집약적 개발패턴의 조성에는 기반시설 설치의 순위를 조정하는 기반시설 우선투자지역과 기반시설 투자억제지역의 설정이 유용할 것인 바, 그 도입·운영방안을 신중하게 검토해 나갈 필요가 있다.

② 기반시설연동 계획지원체계(Planning Support System)의 구축

난개발 방지를 위해서는 난개발이 진행되는 속도보다 더 신속하게 부담구역을 지정할 수 있어야 한다. 신속한 구역 지정·관리는 기술집약적인 GIS방식을 활용한 “기반시설연동 계획지원체계”의 구축을 통해서 달성될 수 있다.

GIS 활용방식은 신속한 구역 지정뿐 아니라, 부담금 산정도 수작업 방식보다 더 합리적으로 수행할 수 있을 것이다. 기반시설연동 계획지원체계는 향후 기반시설부담구역의 지정 및 부담계획의 수립·변경은 물론, 개발밀도관리구역의 지정·운영을 연계 처리할 수 있는 시스템으로 확립되어야 할 것이다.

(3) 운영상의 개선

① 지침 운영에 대한 재량권 확대

지침의 운영에 대한 자치단체의 재량권 확대가 필요하며, 이를 위한 세부지침의 보완이 필요하다. 예컨대, 개발제한구역 해제지역은 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 의해 관리되어 왔기 때문에 적용되는 법률과 인·허가 절차 및 담당부서가 일반지역과 같지 않다. 그리고 오랜 규제로 지역 여건과 주민 생활환경 수준이 열악하여 일반적인 기반시설 부담기준을 동일하게 적용하기는 곤란한 문제가 있다.

중심지역과 주변지역의 설정, 용도별 부담가중치의 부여, 부과대상 기반시설 등에 대한 지침을 보완하여 지역사정에 따라 설정할 수 있는 재량권을 확대해서 탄력적인 운용을 도모하는 동시에, 시범적 운용기반을 확대·구축해 나가야 할 것이다

2) 장기적 개선과제

(1) 기반시설부담계획의 위계

특히 넓은 부담구역을 대상으로 하는 기반시설부담계획은 도시관리를 위한 계획체계상 그 위계가 분명치 못한 문제가 있다. 이와 같은 대규모 기반시설부담계획의 계획체계상 주요과제로는 그것이 도시(군)관리계획이나 지구단위계획이나 하는 문제와 도시(군)관리계획의 각 부문을 이루는 부문별 기반시설계획과의 관계설정 문제가 있다.

① 도시내 일정 개발예상구역에 대한 기반시설의 종합정비·확충계획

도시(군)관리계획은 도로정비계획, 상하수도계획, 각종 공공편익시설에 대한 부문별 계획의 기준이 되고 있어 그 위상이 분명하다. 그러나 기반시설부담계획은 도시(군)관리계획의 일부인지, 아니면 그 하위 개념의 지구단위계획인지, 또

는 부문별 계획인지가 모호하다.

대규모 기반시설부담계획의 성격과 기능을 파악하기 위해서는 현재로서는 화성시가 추진하고 있는 선도적인 용역사업(기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립)의 작업과정과 그 결과의 기대효과를 참고할 수 있다. 이 용역은 대상지역의 현실적 도시문제를 해결하기 위해 기반시설종합계획(구상)을 먼저 수립하고, 여기서 상정되는 기반시설계획을 현재 변경·수립 중인 도시(군)기본계획 및 관리계획차원에서 상호 재조정하고 있다.

또한 화성시는 이 용역 결과를 토대로 개발행위 원인자에 대한 부담원칙을 적용하여 체계적인 기반시설 확충과 계획적인 개발을 유도함으로써 “종합계획→개발→관리체계”를 구축해 나갈 계획이다. 이를 종합하면, 대규모의 기반시설부담계획이란 도시내 일정 개발예상구역에 대한 기반시설을 종합적으로 정비해서 구체적으로 확충해 나가기 위한 계획이라고 이해할 수 있다. 그러나 이렇게 해서 단계별 또는 순차적으로 해당구역에 수립·고시되는 기반시설부담계획은 상위 계획(광역계획·기본계획·관리계획 등)과의 조화의무를 다하는 하위계획이면서 구속력 있는 법정계획으로서 자리매김해야 할 것이다.¹⁰⁰⁾

② 도로정비기본계획 등 부문별 계획의 관계 설정 - 기반시설투자계획

아무리 대규모의 기반시설부담계획이라도 도시내 일정 개발예상구역에 대한 기반시설을 종합적으로 구상해서 단계별로 구체화(계획수립·고시)해 나가는 시스템이라면, 기반시설부담계획은 도시(군)관리계획을 기준으로 수립하는 도로·상하수도 등 시설별 부문계획을 종합적으로 참조해서 수립·집행될 수밖에 없다. 그러나 이들 상위계획 범주와의 관계설정 여하는 도시관리상 취약한 분야인 기반시설투자계획(또는 자본투자계획)으로 발돋움할 수 있는 기회를 제공해줄

100) 대규모의 기반시설부담구역 안에는 지구단위계획구역이 상호간에 구역지정을 전·후로 하여 부담구역의 일부(특히 중심지역)로서 포함될 수 있다. 따라서 관련지침에서는 양 구역을 동시에 지정(2종은 자동)하는 경우에는 가급적 양 계획(지구단위계획·기반시설부담계획)의 입안과 수립을 동시에 하여 계획 간의 상충이 발생치 않도록 하는 등 원활한 운영을 도모하고 있다(제1종지침 1-3-4, 제2종지침 1-3-3, 연동제지침 3-5-3의 (3) 및 3-7-1 등).

수 있을 것이다.

이 과제는 "부담구역의 규모 확대"와 함께 현재 대도시권광역교통관리에 관한 특별법(이하 "대광법"이라 함)상 광역교통시설부담과 상충·중복되는 문제¹⁰¹⁾를 해결하는 방안일 수 있다. 예컨대, 수도권광역교통계획과 해당도시의 도시(군)관리계획 및 도로정비기본계획, 그리고 당해 기반시설부담계획 간의 관계 설정에 의하여 상충·중복되는 시설부담을 조정할 수 있기 때문이다.¹⁰²⁾

이 경우 기반시설부담구역은 도시(군)관리계획권에 버금가는 대규모의 지역이거나 또는 그 일부 지역이어야 한다. 또한 당해 구역에 수립되는 기반시설부담계획은 반드시 광역교통개선대책을 포함하여야 할 것이다. 다만, 기반시설부담계획은 그 자체가 사업이 아니므로 운용상 각별한 집행력 확보방안이 뒤따라야 할 것이다.

101) 국토계획법상 기반시설부담제도와 광역교통시설부담금제는 주요목표로 하는 공제대상 도로의 개념이 상반되므로, 향후 중복·상충되는 문제에 대비하여 상호간에 조화를 이룰 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 화성시의 그린벨트 해제지역 등에 대한 기반시설부담계획 수립기준(안)에 따르면, 당해 구역에서 산출한 총기반시설부담비용 대비 광역교통시설부담금은 약 30%에 달하는 것으로 나타났다. 만약 전자에서 후자를 감면할 경우에는 화성시는 해당구역에 대한 기반시설 설치재원 확보가 곤란할 것으로 예상된다. 그러나 현행법령과 지침에 의할 것 같으면 기반시설부담비용에 대한 감면규정을 적용함에 있어서 다른 법률에 의해 설치한 기반시설이 기반시설부담계획에 의한 기반시설과 일치하는 부분에 대해서만 감면하고, 간선시설과 같이 기반시설부담계획에 의한 기반시설이 아닌 시설은 감면대상에 포함하지 않는 것으로 되어 있다(기반시설연동제운영지침 3-8-6). 결국 우리나라의 수도권 전역을 포함한 전국의 대도시권에서 시행되는 20호 이상의 주택·택지 등 개발사업은 기반시설부담비용 1단위 외에도 광역교통시설부담금 0.3단위를 추가 부담하는 셈이어서 고비용의 주거부담을 더욱 심화시키는 요인이 될 것이다.

102) 다른 계획과의 관계를 규정한 대광법제4조에 의하면, 광역교통계획은 도시교통정비촉진법에 의한 도시교통정비기본계획이나 기타 법령에 의하여 수립된 교통계획(이하 "교통계획"이라 함)에 우선하지만, 단일 광역자치단체의 관할구역 내를 이동하는 교통수요를 처리하기 위하여 관할 자치단체의 장이 수립한 교통계획에 대하여는 예외를 인정해주고 있다. 또한 관계중앙행정기관의 장이나 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 광역교통계획에 부합되지 않는 교통계획을 수립코자 하는 경우에도 시장·군수·구청장이 시·도지사를 경유해 대도시권광역교통위원회에 심의를 요청하여 그 심의를 거친 때에는 그에 따라 광역교통계획이 변경된 것으로 간주하고 있다.

6

신 국토관리 정책수단의 장기적 추진과제

국토계획법에서는 도시지역 비도시지역을 포괄하여 도시계획체계를 광역-도시(군)기본-도시(군)관리계획 체계로 확립하여 공간계획체계를 정비하고, 비도시지역도 도시계획에 의해 관리하도록 하였다. 그러나 이와 같이 바뀐 계획체계에 의해 계획이 수립되고 집행된 예는 아직 없기 때문에, 이러한 제도 이념이 달성될 수 있는지를 파악하기는 시기상조인 부분이 있다. 더구나 계획체계에 대해서는 계획개념부터 계획내용에 이르기까지 매우 다양한 관점이 존재한다. 각 관점에 따라 주장하는 계획위상, 계획개념, 계획 내용과 방법이 다르기 때문에, 아직 제도가 집행되지도 않은 상황에서 쉽게 문제점을 진단하고 결론을 내리기 어려운 과제이다. 따라서 본 장에서는 계획체계에 대한 향후의 논의를 진행시키는 출발점을 제시한다는 의미에서 광역도시계획, 도시(군)관리계획을 중심으로 계획간의 위계와 정체성 확립, 계획절차의 간소화를 위한 부처협의·의제 절차의 개선, 도시계획위원회의 전문성 강화방안 등을 제시한다.

1. 광역도시계획

1) 계획의 정체성 강화

(1) 현황 및 문제점

광역도시계획은 2 이상의 시·군에 대하여 장기적인 발전방향을 제시하거나 시·군간의 기능을 상호 연계함으로써 적정한 성장관리를 도모하는 것이 목적이다. 따라서 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획의 지침이 되는 계획이나, 실제

에 있어 계획의 내용과 위상이 불분명하여 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획에 대한 지침계획으로 기능하기에 한계가 있다. 그리고 수도권정비계획 등과의 연계체계 면에서도 광역도시계획의 내용과 정체성이 불명확한 부분이 있다.

(2) 향후 추진과제

국토공간계획체계상 최상위계획으로서의 광역도시계획의 정체성 확립이 필요하다. 수도권정비계획, 도시(군)기본계획과의 관계 및 차별성 차원에서 광역계획의 위상과 내용, 계획의 상세성 등이 깊이 있게 검토될 필요가 있다.

2) 계획의 실천성 제고

(1) 현황 및 문제점

① 지자체간 갈등조정 문제

광역도시계획 수립 집행의 장애요인은 지자체 간의 갈등문제이다. 광역도시계획은 두 개 이상의 시·도를 포함하는 넓은 의미의 도시계획적 접근인데, 지자체마다 상이한 의견과 요구조건이 제시될 경우 이를 합리적으로 조정하고 중재하기 어려운 문제가 있다.

② 계획집행력의 미흡

광역도시계획은 계획내용을 집행하기 위한 집행도구가 미흡하기 때문에 계획의 집행력이 크게 떨어지는 문제가 있다.

(2) 향후 추진과제

① 갈등조정 기능의 확충

지방분권이 본격화되면서 독자적이고 주체적인 지역개발전략 수립 등 지역발

전 요구가 증대함에 따라 자치단체간 합종연횡이 확산될 것으로 예상되므로, 지자체간 갈등조정 기능을 확충할 필요가 있다.

② 계획의 실천성 제고

지자체내 광역도시계획 집행을 담보할 수 있는 집행기구를 설치하여 계획의 실천성을 높이도록 하고, 지자체간 갈등조정 기능의 확충 및 중앙정부의 지원방안도 모색할 필요가 있다. 아울러 지자체의 자발적 참여를 유도할 필요가 있다. 중앙정부는 지역간 협력의 제도적 틀만을 제시해 주고 인근 지자체가 협력하여 관련 광역도시계획을 수립하도록 하며, 각 지역대표로 구성된 집행기구를 세워 수립된 광역도시계획을 자발적으로 운영·관리하는 방안의 검토가 필요하다.

광역계획의 실천성 제고를 위해 광역권의 공동발전기금을 마련하는 방안의 검토도 필요하다. 공동발전기금은 광역시설 설치 시 공동기금으로 사용하고, 지자체간 비선호시설에 대한 거부감을 줄일 수 있도록 비선호시설 설치 시 인센티브를 부여하는 재원으로 활용하는 방안이 강구될 필요가 있다.

2. 도시(군)관리계획

1) 계획수립 절차의 간소화

(1) 현황 및 문제점

① 중복적인 관련부처 협의절차

도시(군)관리계획결정 절차상 동일 안건에 대한 중복 검토와 결정단계의 다단계화로 계획수립기간이 장기화하는 문제가 있다. 도시(군)관리계획과 개별법간의 권한위임이 달라서 추진절차도 복잡하다. 동일 안건에 대하여 중복검토가 별도로 이루어짐에 따라 도시계획위원회에서 결정된 사항이 타 위원회에서 변경되는 사례가 빈번히 발생되거나, 타 위원회의 결정사항인 경우 도시계획위원회에서

심의하는 것이 한계가 있는 등 위원회간의 혼란이 나타나고 있다.

특히 도시(군)관리계획의 입안 및 결정을 위한 협의절차가 심의절차와 내용상 중복되는 부분이 많다. 도시(군)관리계획 수립단계에서 실시계획 인가단계, 환경·교통영향평가단계, 사업계획단계에서 9개 부서의 의견을 받고 협의하며, 계획안의 내용별 수준 차이는 있으나, 동일부서에서 동일안건으로 4차례의 협의를 수행하고 있다(<표6-1> 참조).

<표 6-1> 도시(군)관리계획수립단계별 협의 부서

구분	도시(군)관리계획 수립	실시계획인가	환경·교통·재해 영향평가	사업계획승인
국공유지부서	○	○	○	○
문화재부서	○	○	○	○
체육부서	○	○		
농지부서	○	○	○	○
산지부서	○	○		○
환경부서	○	○	○	○
상하수부서	○	○	○	○
폐기물부서				○
대기수질부서				○
묘지부서	○	○	○	○
건설부서	○	○	○	
건축부서				○
도시부서			○	○
재해부서				○

② 계획의 신규 수립 절차와 변경 절차의 미분화

도시(군)관리계획 수립 절차의 간소화를 위해서는 신규 도시계획 수립과 계획 변경의 범위를 설정하여 계획의 신규 수립과 변경에 관한 명확한 구분이 필요하다. 현재는 계획의 신규 수립과 계획 변경에 관한 법적 구분이 없으며, 이에 따른 위임전결이 분리되어 있지 않은 실정이다.

(2) 향후 추진과제

① 협의·의제 통합 운영 및 내역의 간소화

도시계획은 다각적인 관점에서 검토되어 종합적으로 조정된 결과물이다. 국토 전체가 도시계획의 대상이 됨에 따라 협의대상기관과 업무가 대폭 증가되어 개별 협의로는 소기의 목적 달성이 어렵고, 이해도를 높이기 어렵다. 이러한 어려움을 해결하기 위해서는 협의안건에 대한 합동협의제를 통해 일괄적으로 조정·협의하여 업무의 능률과 질적 수준을 제고하는 방안이 강구될 필요가 있다.

② 도시계획결정절차의 간소화

중복적인 부처협의와 심의절차를 내실 있게 압축하여 도시계획 수립절차의 간소화를 추구할 필요가 있다. 또한 도시(군)관리계획의 입안·변경 및 도시(군)기본계획의 내용과 크게 다르지 않은 지구단위계획 수립은 당해 기초자치단체에서 결정·승인하도록 하는 방안의 검토가 필요하다.

③ 도시계획 신규 수립절차와 변경절차의 차별화

도시계획을 신규로 수립하는 경우(도시계획을 본질적으로 변경하여 신규에 준하는 경우 포함)는 통상적인 계획수립 절차를 따르되, 도시계획 내용에 본질적인 변화가 없는 계획 변경은 그 결정권을 하위기관으로 위임함으로써 계획변경 절차를 단순화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

2) 도시계획시설의 정비

(1) 개별법에 근거한 시설계획과 도시(군)기본계획의 관계 정립

① 현황 및 문제점

도시(군)기본계획은 시설규모, 입지 등의 내용을 전체 도시지역에 대해 개략적

인 수준에서 다루는 반면, 개별법에 의해 작성되는 시설기본계획은 규모 및 입지를 비롯하여 재원조달 및 시설 운영방안 등 보다 구체적인 내용을 다룬다. 이와 같은 국토계획법과 개별법에 의해 수립되는 계획이 서로 중복되거나 상충되는 문제가 있어 계획의 위계체계가 불확실하다. 그 예로 도시교통정비기본계획 및 하수도정비기본계획은 도시(군)기본계획을 상위계획으로 수용토록 규정하고 있으나, 나머지 개별법에는 제시되어 있지 않다. 실제 각 기반시설은 개별법에 근거하여 기본계획을 수립하고 사업을 실시하는 반면, 도시(군)기본계획은 기반시설에 대한 계획을 수립하여도 사업을 실시할 집행수단을 갖고 있지 않기 때문에 상위계획으로서 역할을 하는데 한계가 있다.

② 향후 추진과제

국토계획법과 개별법에서 이중으로 규정하고 있는 사업 시행절차를 간소화하고, 사업 전반에 관한 관리를 개별법에 일임하는 방안을 고려할 수 있다. 단, 항만, 공항, 유원지 등 대단위이면서 면적인 도시계획시설의 경우에는 개별법에 따라 사업실시계획을 수립하기 전에 도시계획결정 단계에서 도시계획시설의 세부 시설에 대한 조성계획을 미리 검토할 수 있도록 국토계획법을 보완할 필요가 있다.

장기적으로 개별법상 기반시설계획과 도시(군)기본계획의 승인권자를 일치시켜서 기본계획 승인권자와 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획의 최종 승인권자가 일치되도록 유도하는 방안의 검토도 필요하다.

(2) 비도시지역의 기반시설 정비

① 현황 및 문제점

도시계획시설의 경우 기존 도시계획법에 의한 도시계획시설 위주여서 농촌계획시설들을 법에서 포괄하지 못하고 있다. 농수산물 유통공급시설, 기간도로망 등 비도시지역의 기반시설의 종류를 파악하고 그 이용 현황을 분석하여 국토계

획법상의 기반시설로 편입시킬 필요성이 있다.

② 향후 추진과제

비도시지역을 위한 공공기반시설의 설치, 정비 및 개량에 관한 보완이 필요하다. 농촌지역의 정주생활환경 정비를 위한 공공시설과 농업생산활동을 지원하는 생산기반시설 등 도시계획시설과 구별되는 농어촌지역의 공간체계 및 정주환경에 적합한 기반시설의 추가 설정이 필요하다. 농촌지역에 필요한 도시계획시설로는 공동집하장, 공동출하장, 농어촌도로, 저수지 및 간이수도시설, 어항 및 여객선, 부두 등등이 검토될 수 있을 것이다.

(3) 과다한 도시계획시설의 정비

① 현황 및 문제점

도시(군)관리계획으로 설치할 수 있는 시설의 종류는 53개이다. 도시(군)관리계획 시행령, 시행규칙 및 도시계획시설의결정구조및설치기준에관한규칙 등에서 규정하고 있는 시설까지 합하면 147개 이상에 이른다. 이렇게 많은 수의 도시계획시설로 인해 도시계획시설의 무분별한 입지문제가 야기되고 미집행 도시계획시설 문제가 초래되고 있다.

전국의 도시계획시설 가운데 절반에 가까운 43%가 미집행상태이다. 도시계획시설로 결정된 도시계획시설용지는 형질변경 금지 및 건축행위 제한 등 행위제한을 받기 때문에, 장기미집행 도시계획시설용지는 민원의 대상이 되고 있다.

② 향후 추진과제

여건 변화에 맞게 현행 도시계획시설을 재검토하여 도시계획시설로 결정하지 않아도 되는 시설물을 제외하는 등 도시계획시설을 과감하게 정비할 필요가 있다. 이와 같은 도시계획시설의 정비를 통해 불필요하게 남발되는 장기미집행시설 문제를 줄이는 방안이 강구되어야 한다.

3) 지방도시계획위원회의 전문성 강화

(1) 현황 및 문제점

국토계획법에서는 도시계획위원회의 역할과 기능을 크게 강화하였다. 그러나 실제로는 중소도시의 전문인력 부족으로 지방도시계획위원회의 상당수가 비전문 인력으로 구성되고 있다.

(2) 향후 추진과제

지방자치단체의 도시계획 입안·결정 업무의 증가 및 결정책임의 중요성이 더욱 부각됨에 따라 도시계획의 전문성 제고와 업무량 증가에 대비하여야 하나, 현재의 구조로는 한계가 있다. 도시계획위원회의 전문성을 보강하기 위해서는 위원회 구성 및 운영 내용을 변경하여 비전문가 참여를 최소화하여야 한다. 그리고 도시계획위원회의 전문성을 보완하기 위하여 전문위원단을 설치·운영하는 방안을 강구한다. 다만, 소도시의 경우에는 당해 광역자치단체에서 설립한 도시계획관련 전문연구소 혹은 전문기관을 별도로 설치하여 운영하도록 한다.

7

결론 및 정책건의

1. 연구결과의 요약 및 정책건의

국토계획법에서 도입한 제도들은 크게 계획체계 부분과 친환경적 성장관리수단으로 구분할 수 있다. 계획체계 부분은 광역계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획이 해당되고, 친환경적 성장관리수단은 제2종지구단위계획, 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제가 해당된다.

이 연구는 2003년 1월 1일부터 시행에 들어간 이들 제도의 시행상 문제점을 조사·점검하고 보완방안을 모색하는 데에 목적이 있다. 그러나 이들 7가지 제도는 내용과 범위 면에서 방대할 뿐만 아니라, 제도 하나 하나가 독립적이어서 보고서 작성에 있어서도 일목요연하게 정리하기 어려운 문제가 있다. 따라서 이 보고서에서는 편의상 상기 제도들을 두 가지로 구분하여 연구결과를 제시하였다. 즉 광역계획, 도시(군)관리계획 부분은 아직 본격적으로 수립·집행된 사례가 없고, 계획위계 및 정체성 등에서 이견이 많기 때문에 장기적인 추진과제로 간략히 문제점과 개선과제를 제시하였다. 그리고 도시(군)기본계획, 제2종지구단위계획, 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제를 중심으로 단기적인 보완방안과 장기적인 개선과제를 제시하였다.

1) 도시(군)기본계획

첫째, 전략 및 정책계획으로서의 도시(군)기본계획의 기능 강화가 필요하다. 국토계획법에서는 도시(군)기본계획을 정책 및 전략계획으로 그 위상을 설정하였다. 그러나 도시(군)기본계획수립지침상의 기준은 과거 도시계획의 기준과 내용을 답습하고 있어, 실제 수립되는 도시(군)기본계획의 내용은 과거의 계획내용과 크게 차별화 되지 못하고 있다. 도시(군)기본계획수립지침의 내용을 전략계획 수립내용에 맞게 보완·정비하여 도시(군)관리계획수립 방향과 기본지침을 제시할 필요가 있다. 도시(군)기본계획이 관리지역 세분을 위한 방향 제시 역할을 할 수 있도록 관리지역 세분에서 다루어야 할 내용을 계획수립지침으로 제시하고, 도시(군)기본계획의 부문별 계획에서 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발·보전에 관한 계획과 연계시킬 수 있도록 도시(군)관리계획의 수립방향을 제시해야 한다.

둘째, 국토계획법상의 계획체계는 공간범위에 있어서는 도시와 농촌이 통합되었으나, 실제의 계획내용은 과거 도시계획 중심으로 구성되어 있어 농촌의 공간적 특성을 담고 있지 못하다. 따라서 도시(군)기본계획수립지침에 비도시지역의 특성을 반영할 수 있는 계획기준의 추가가 필요하다.

셋째, 비도시지역에 대한 용도 구분이 세분되어야 한다. 새로 도입된 도시계획 체계는 도시적 토지용도 구분을 비도시지역에 획일적으로 적용하는 수준에 그치고 있다. 계획대상지의 토지용도를 시가화예정용지, 시가화용지, 보전용지로 구분함으로써 시가지를 중심으로 한 토지이용계획을 강조한 반면, 비도시지역의 토지이용계획을 위한 용도 구분이 결여되어 있다. 토지이용계획을 위한 용도 구분에서 시가화용지, 시가화예정용지, 보전용지 이외에 1차 산업용지를 추가하고, 1차산업용지는 비도시지역의 1차산업 생산활동을 위한 토지로 그 개념이 정립되어야 한다. 이와 같은 1차 산업용지의 계획을 통해 생산녹지지역, 농림지역, 생산관리지역 등의 용도지역과 용도지구 지정에 관한 도시(군)관리계획의 기본방향을 지침으로 제시하여야 한다.

넷째, 비도시지역 용도 구분의 합리화를 위해서는 비도시지역의 특성을 고려한 토지수요가 추정되어야 한다. 농업, 임업, 어업, 광업, 축산업 용지 등 1차산업 용도별 용지수요 및 공급에 대한 토지이용계획의 검토가 필요하다. 1차 산업용지에 대한 계획, 특히 생산녹지지역, 농림지역, 생산관리지역 등의 용도지역과 용도지구를 구분 지정하는데 고려하여야 하는 내용이 검토되어야 한다. 취락지구를 도시지역내 주거지역과 어떻게 차별화하여 계획할 것인지에 대한 연구도 이루어질 필요가 있다.

다섯째, 계획수립지표의 개선도 필요하다. 계획 수립의 기초가 되는 인구지표는 사회적 인구증가분 추정과 관련하여 기본계획의 계획기간 중 예상되는 개발사업에 의한 인구증가분을 인구지표 설정에 반영할 수 있도록 수립지침의 개선이 필요하다. 인구가 감소하는 시·군은 상주인구 이외에 주간활동인구를 시설인구지표로 활용하여 기반시설계획을 수립하거나 장기발전계획을 수립토록 하여야 할 것이다.

여섯째, 시가화예정용지계획과 개발사업구역 경계 설정과의 연계가 필요하다. 도시(군)기본계획에서 제시된 시가화예정용지의 위치와 경계는 구체성을 결여하고 있다. 도시(군)관리계획 수립단계에서 도시(군)기본계획이 제시한 시가화예정용지와 개발사업구역의 구체적인 경계를 합리적으로 설정할 수 있도록 도시(군)관리계획과 기타 개발계획에서 고려하여야 할 지침도 마련되어야 할 것이다.

일곱째, 도시(군)기본계획과 비도시지역 개발사업과의 연계성이 확보되어야 한다. 소도읍개발사업, 농어촌주거정비사업, 생활환경정비사업 등 비도시지역에 수립된 다른 법률상의 개발사업과 도시(군)기본계획을 연계하여 도시(군)기본계획의 틀 내에서 개발사업의 방향과 내용이 제시될 수 있어야 할 것이다.

여덟째, 시가화예정용지계획과 도시개발예정지구 지정과의 연계성을 확보하도록 한다. 도시개발사업 시행자가 개발할 토지를 용이하게 확보할 수 있도록 향후 5년 동안 소요될 토지물량을 항상 예비하도록 도시(군)기본계획에서 지침을 제시함으로써 도시용지 수요에 대해 공급이 탄력적으로 이루어지도록 한다.

아홉째, 비도시지역에 적합한 경관계획수립지침을 제시하고, 지나치게 상세하

게 규정된 경관계획수립지침 내용을 조정하여 도시(군)기본계획 수준에 적합한 지침으로 제시하여야 한다. 아울러 도시(군)기본계획과 경관기본계획과의 관계 설정도 필요하다.

2) 제2종지구단위계획

첫째, 제2종지구단위계획 기준 수립의 융통성을 부여할 필요가 있다. 제2종지구단위계획은 계획 수립 조건이 지나치게 상세한 내용을 규제하고 있어 계획의 자율성을 제한하는 문제가 있다. 제2종지구단위계획 수립기준에서 구역의 기반 시설과 환경의 쾌적성을 확보하기 위하여 꼭 필요한 경우를 제외하고는 계획의 질과 수준을 높이는 참고기준으로 제시하는 것이 바람직하다.

둘째, 2종지구단위계획구역의 면적규모를 지역별로 차등 조정하여 대도시지역이나 수도권의 경우 30만 m^2 이상의 면적기준을 존치시키되, 관리지역과 인접한 농림지역의 경계를 조정하여 정형화된 적정입지를 확보하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이와 같이 농림지역의 일부를 관리지역으로 포함시키는 대신, 소규모 관리지역은 농림지역으로 환원하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

한편 중소도시나 군지역은 제2종지구단위계획구역의 면적을 지역 실정에 맞게 하향 조정하는 방안이 검토되어야 한다. 군지역이나 소도시의 경우 인구 규모 면에서 30만 m^2 이상 규모의 개발을 수용할 수 있는 지역이 많지 않으므로, 정채된 중소도시 및 군지역의 경우 10만 m^2 또는 20만 m^2 로 하향 조정하는 방안을 강구할 필요가 있다.

아울러 3만 m^2 를 넘으면 제2종지구단위계획을 수립할 수 있도록 되어 있는 규정을 지자체에서 의무규정으로 사용하여 지구단위계획수립을 요구하고 있는 현실을 비추어 볼 때, 3만 m^2 의 개발지 규모에 대해 제2종지구단위계획을 수립하는 것의 타당성을 재고해 볼 필요가 있다.

셋째, 유관제도와 연계성을 강화하여 지구단위계획 수립 및 사업절차를 단순화할 필요가 있다. 제2종지구단위계획구역으로 지정되는 지역은 토지지적성평

가를 거치거나, 복잡하고 까다로운 지구단위계획구역 입지요건에 따라 지정되는 지역이다. 따라서 부처협의를 통하여 사전환경성검토는 생략하거나 최소한으로 축소하고, 개발이 환경에 미치는 영향을 저감하는 것에 초점을 맞추어 환경영향 평가를 실시하는 형태로 개선할 필요가 있다.

넷째, 도시(군)관리계획과 연계하여 지구단위계획의 내실화를 기하여야 한다. 제2종지구단위계획구역에서의 기반시설은 계획구역내의 시설물로 한정되기 때문에 제2종지구단위계획구역이 서로 인접하거나 분산되어 있을 경우 계획구역 밖의 기반시설물의 문제가 발생한다. 그러므로, 도시(군)관리계획의 내실화를 기하여 도시공간구조 전체 차원에서 기반시설 배치에 대한 계획이 도시(군)관리계획으로 수립되도록 하여야 한다.

다섯째, 제2종지구단위계획의 이원화를 통하여 지구단위계획의 내실화와 간소화를 도모하는 것이 바람직하다. 계획법적 성격의 제2종지구단위계획은 지자체에서 수립하는 경우로 한정하고, 민간인이 수립하는 계획은 사업법적 성격으로 운용하는 것이 바람직하다. 지자체의 형편이 가능할 경우 도시(군)관리계획과 개별적인 개발계획이 연계될 수 있도록 지자체에서 계획관리지역 전체를 대상으로 제2종지구단위계획을 수립하도록 한다.

그리고 개별 개발사업 단위로 민간인이 수립하는 제2종지구단위계획은 사업계획적인 성격으로 전환하여 개별법상의 전용허가나, 사업허가를 통합 처리할 수 있도록 절차를 간소화하여야 한다. 즉, 용도지역 변경, 농지나 산지 등의 형질 변경 등이 동시에 이루어질 수 있도록 업무를 연계하여 간소화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

여섯째, 지자체나 개발업자간의 컨소시엄 형태로 수립되는 제2종지구단위계획은 계획승인 후 개발사업시까지 일정기간 이상의 시간이 지나지 않도록 개발사업구역별 개발시기를 강제하는 규정을 두어, 계획승인 후 개발사업까지의 투명한 사업성 분석이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

일곱째, 제2종지구단위계획의 인센티브를 기반시설부담, 세제혜택, 기술자문, 절차간소화 등 측면에서 다양화하여 지구단위계획의 활성화를 유도할 필요가 있

다. 특히 지역 특성에 따라 기반시설 부담을 융통적으로 운용하는 방안을 강구하여, 사업성이 떨어지는 비수도권지역에서는 사업 초기에 기반시설 설치에 대한 비용을 지자체가 일부 또는 전부를 부담하고, 개발 완료 후 개발사업자로부터 일부 또는 전부를 회수하는 차별적인 기반시설 부담방안도 실질적인 인센티브 강화방안의 하나로 검토할 필요가 있다.

3) 토지적성평가제도

첫째, 토지적성평가와 도시(군)관리계획의 차별성과 양자간의 상호 보완적인 관계에 대한 인식 정립이 필요하다. 이를 기초로 토지적성평가와 계획과의 연계 방법에 대한 검토를 통하여 변화한 계획 환경에 적합한 계획 방법 및 기준의 개발이 필요하다.

둘째, 적성평가지표의 개선이 필요하다. 우선 공공편익시설 지표를 세분하여 중심지 접근성지표(시청·군청 접근성), 부도심 접근성지표(구·읍·면·동사무소), 교통접근성 지표(고속도로IC, 고속전철역, 공항) 등으로 세분하여 각각의 접근성을 측정하고, 이를 적성평가 지표로 취사 선택해서 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

그 다음 공적규제지역거리를 측정하는 공적규제지역의 범위를 일정규모 이상(약 30만㎡ 이상)으로 규정하여, 산발적인 소규모 공적규제지역의 분포로 인해 나타나는 적성평가 결과의 왜곡을 방지할 필요가 있다. 기개발지거리지표도 농공단지는 기개발지의 범주에서 제외하며, 기타 개발사업구역 등은 지역별로 차등화하여 수도권과 광역시 인접시군의 경우 30만㎡ 이상, 그 외 지역은 지역 특성에 따라 10만㎡ 또는 20만㎡ 이상의 대규모 단지일 경우에만 기개발지를 측정하는 기준으로 사용하도록 개선할 필요가 있다.

또한 토지적성평가 우선보전등급 지표의 개선도 필요하다. 재해위험구역에 해당하는 지표 중 연약지반은 우선보전등급 대상에서 배제하고, 추후 현지검증 단계에서 필요할 경우 보전 등급으로 조정하는 등급보완지표로 활용하는 것이 더 바

람직할 것으로 판단된다.

셋째, 필지 단위로 평가되는 토지적성평가의 단점을 보완할 수 있도록 대규모 필지의 경우 일정 크기의 격자 단위로 분할하여 평가하는 구체적인 기준을 규정하도록 한다. 아울러 토지적성평가 대상에 포함되는 토지의 종류를 구체적으로 규정하여 도로, 하천, 구거, 유지, 철도용지는 토지적성평가 대상에서 제외하도록 한다.

넷째, 평가체계Ⅱ는 전반적으로 등급을 구분하는 임계치 등이 완화된 형태이다. 따라서 평가체계Ⅱ의 우선보전대상에 계획보전을 추가하여 문화재보호구역, 도시자연공원, 공익용산지 등 보전목적으로 지정된 지역이 개발등급으로 분류되는 문제를 줄일 필요가 있다. 생태자연도상의 별도관리지역 정보와 공적규제지역 정보의 중복을 방지할 수 있도록, 생태자연도 지표는 1등급, 2등급 정보만을 사용하고, 별도관리지역 정보는 사용하지 않는 것이 더 합리적일 것으로 판단된다.

다섯째, 적성평가기준의 개선이 필요하다. 평가체계Ⅱ의 지역특성지표(도시용지비율, 경지정리면적비율, 용도전용비율 등)의 임계치는 지역실정에 맞게 설정할 수 있도록 임계치 설정기준을 개선할 필요가 있다.

여섯째, 적성평가지표별 영향력 차이를 반영하기 위하여 적용하는 지표별 가중치의 지역특성 반영도를 높이는 방안이 강구되어야 한다. 그러나 가중치의 지역특성 반영은 소요시간과 비용상의 한계로 쉽지 않은 문제이므로, 차선의 대안으로 종합적성값 산정방법을 개선하는 방안이 필요하다. 즉, 개발적성값에서 농업·보전적성값을 차감하는 방법에서, 지표별 가중치를 적용하지 않고 단일적성값을 산정하여 적성등급을 구분하는 형태로 전환할 필요가 있다.

일곱째, 도시(군)관리계획의 기초가 되는 토지적성평가정보를 관리지역만이 아니라 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역에도 확대 구축하여 행정구역내 미개발지 전체에 대한 기초정보와 토지적성평가 정보를 구축하여야 한다. 이와 같이 적성평가 대상지역을 농림지역이나 자연환경보전지역 등으로 확대할 경우, 관리지역에 적용되는 이들 보전적 특성을 가진 용도지역에 적합한 적성평가방법

과 기준을 개발해야 한다.

여덟째, 서식의 정비 및 기초정보의 구축이 필요하다. 토지적성평가에 필요한 기초DB를 미개발지 전체(녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역)를 대상으로 구축하여 개별적인 개발사업을 위한 토지적성평가의 적정성을 높이는 방안이 강구될 필요가 있다. 아울러 토지종합정보망 전산화의 조기 완료와 함께, 전산화된 정보의 최신성이 유지될 수 있도록 상시 수정체계를 갖추도록 하는 한국토지종합정보망 구축방법의 보완작업이 추진되어야 한다. 토지적성평가에 필요한 기초도면정보도 토지종합정보망에 포함시켜 구축하여 기초도면 구축에 소요되는 시간을 축소하도록 한다.

아홉째, 적성평가 결과에 대한 검증방법과 검증기준이 마련되어야 한다. 검증 방법은 1차적으로 토지적성평가에 사용한 기초도면의 적정성, 사용한 지표와 기준 산출의 적정성이 검토되어야 한다. 그 다음 2차적으로 적성평가결과를 경사도, 표고, 토지이용상황, 공적규제상황 등과 연계하여 매트릭스를 작성하여 검토하는 방법으로 추진되어야 한다. 아울러 토지적성평가는 지역내 필지간 특성을 기초로 적성을 평가하는 것인 바, 지역간 영향과 연계체계 등을 고려한 광역적 성장관리의 틀을 작성할 필요가 있다.

4) 개발행위허가제

첫째, 개발행위허가관련 법령·지침의 정비 및 구체화가 필요하다. 법령상의 규정을 일시에 정비하기는 곤란하므로, 운영지침에서 허가대상과 면제대상 등을 규정할 때 포괄적인 용어 대신 구체적인 표현을 사용하도록 한다. 아울러 경과조치가 미흡하여 발생하는 민원은 가능하면 경과조치를 확대하여 해소하도록 한다.

둘째, 개발행위허가대상에서 배제되는 경작의 범위를 지역별로 차별화한다. 수도권과 광역시 및 그 인접지역에서는 원칙적으로 일정 높이까지 객토로 보되, 구체적인 높이는 당해 시·군에서 조례로 직접 정하도록 한다. 여타 농촌지역 등

에서는 원칙적으로 객토에 높이 제한을 두지 않도록 한다.

셋째, 연접개발 여부에 대한 판단기준을 구체화하여 제도 운용의 혼란을 축소 하도록 한다. 즉 물리적인 연접 여부는 기존부지와와의 이격거리로, 토지이용상 일 단의 부지로 볼 수 있는지의 여부는 개발목적 및 토지용도를 기준으로 판단하도록 한다. 설치하고자 하는 시설의 종류는 그 지역에서 기반시설에 대한 신규수요 를 유발하는지의 여부로 판단하는 것이 바람직하다.

넷째, 농지·산지전용허가 절차와 개발행위허가 절차를 조정·정비하여 절차 의 간소화를 도모하고, 상호간의 불일치 부분을 제거하도록 한다. 골재채취허가 의 경우 개발행위허가를 받았을 때 골재채취허가를 받은 것으로 의제하도록 개 선한다.

다섯째, 허가업무의 통일과 행정의 효율을 위해 허가증·허가대장 등에 대한 법정서식을 마련한다. 허가대장에는 대상토지의 지번·지목·면적·용도지역· 허가목적 등의 정보가 수록되도록 하고, 통계분석이 가능한 전산파일로 기록· 관리한다. 또 현장확인시 대상토지를 용이하게 식별할 수 있도록 대상토지 및 주 변지역을 포함하는 사진을 사업계획서 안에 현장 위치도와 함께 첨부하도록 한 다.

여섯째, 개발행위허가를 실시할 수 있는 기준과 행정능력이 갖추어질 때까지, 개발행위허가지역을 도시지역 전체와 비도시지역 중 계획관리지역 및 개발진흥 지구로 한정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 연접개발도 연접개발 제한의 근본 취지, 과급효과 및 현실 여건 등을 감안하여, 녹지지역과 계획관리지역 및 개발 진흥지구 등에서만 연접개발을 제한하고, 생산관리·보전관리·농림·자연환경 보전지역은 적용대상지역에서 제외하는 방안도 고려할 필요가 있다.

일곱째, 사후관리장치를 마련하여 개발행위허가를 받아 설치한 건축물이나 토 지형질변경 등에 대해서는 일정한 기간 동안 허가목적 대로 사용할 의무를 부과 하도록 한다.

5) 기반시설연동제

첫째, 부담구역 제외 기준 및 비용부담 감면 근거를 제시하도록 한다. 기반시설부담구역의 설정기준에 중심지역·주변지역 등의 지정기준 이외의 추가적인 제외기준을 명시해 줌으로써, 계획적 관리 차원에서 인접지역과의 연계성 확보 및 원활한 조정이 이루어지도록 할 필요가 있다. 구역제외 기준으로는 물리적인 개발불가능지와 법령·조례상의 개발불허가지역을 고려하여, 자연환경 보호를 위하여 개발이 금지되는 지역, 지형지세를 감안한 일정 경사도 및 표고 이상의 지역, 군사시설보호구역과 재해발생지역 등을 제외하는 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 기반시설부담구역의 지정에 따른 규제의 형평성문제와 제도 시행에 따른 부작용을 최소화하여야 한다. 이를 위해서는 지자체가 비용을 부과할 때, 기존주민의 부담능력 등을 고려하여 현지역건에 따라 감면규정을 둘 수 있도록 법령에 부담감면의 근거규정을 마련하여야 한다.

셋째, 기반시설부담계획을 수립해야 하는 대상 기반시설의 범위를 구체화할 필요가 있다. 기반시설부담구역의 광역화를 고려하여 기반시설부담계획의 수립 대상이 되는 도로의 설치범위를 진입도로만이 아니라 간선도로까지 확대하여 구체화하는 방안의 검토가 필요하다. 이 경우 지방도와 간선도로는 해당 기반시설부담구역의 규모·위치 또는 부담계획의 수립내용에 따라 부득이한 때로 한정(예: 신규개설보다는 용량추가에 따른 확장 소요분)하되, 가급적 개발행위자와 협의해서 정하도록 할 필요가 있다.

넷째, 기반시설연동제의 이론적 배경에는 원인자 및 수익자부담의 원리가 내재해 있다. 그러나 기반시설의 특성상 부담의 당위성에 대한 각종 민원과 소송 제기가 예상되므로 기반시설 비용부담 제도에 대한 법적 규정을 명확히 하고 그 이론적 근거에 대해서도 보강이 필요하다. 특히 개발행위허가제와 연계하여 기반시설연동제를 운용하는 이론적 근거와 법적규정을 확립하기 위해서는 무엇보다도 국토계획법 제70조제1항제1호 단서의 의미를 명확하게 설정하여야 한다.

이를 통해 기반시설부담에 대한 분쟁 소지를 최소화할 필요가 있다

다섯째, 탄력적인 제도 운용을 도모하기 위한 관련지침의 보완이 필요하다. 즉, 급성장지역에서는 기반시설부담구역의 지정규모를 확대(광역화) 유도할 수 있도록 구역 지정 기준을 개선할 필요가 있다. 이는 구역지정에 따른 규제의 형평성문제와 제도 도입에 따른 부작용을 최소화하기 위해서도 필요한 일이다. 주요 검토사항으로는 복층 부담구역제의 지정·운영, 구역제의 기준의 구체화 등이다.

여섯째, 지침의 운영에 대한 자치단체의 재량권 확대가 필요하며, 이를 위한 세부지침의 보완이 필요하다. 세부지침의 보완은 중심지역과 주변지역의 설정, 용도별 부담가중치의 부여, 부과대상 기반시설 등을 중심으로 이루어질 필요가 있다. 시행초기 단계인 만큼 자치단체가 지역 사정에 따라 설정할 수 있는 재량권을 확대해서 탄력적인 운용을 도모함과 동시에 시범적 운용기반을 확대·구축해나가야 할 것이다

일곱째, 장기적으로는 기반시설부담계획의 위계를 정립할 필요가 있다. 넓은 부담구역을 대상으로 하는 대규모 기반시설부담계획은 도시(군)관리계획, 지구단위계획, 또는 부문별 기반시설계획(상하수도계획, 도로정비기본계획 등)과의 관계설정이 명확히 이루어져야 한다.

여덟째, 개발행위허가제와의 연계 및 계획지원체계를 구축하여야 한다. 즉 기반시설부담구역 밖에서 발생할 수 있는 난개발을 사전에 억제하기 위한 시·군 차원의 제도적 장치가 필요하다. 현행의 중심지역-주변지역 설정에 의한 구역지정 방식을 보완하는 제도적 장치로서, 시·군의 일부지역에 대해 개발행위허가시 난개발을 억제하기 위하여 부담구역 이외의 난개발 발생지역을 대상으로 개발억제지역으로 고시하고 개발행위허가를 유보하는 조치가 강화되어야 한다.

아홉째, 난개발 방지를 위해서는 난개발이 진행되는 속도보다 더 신속하게 부담구역을 지정할 수 있어야 한다. 기반시설연동 계획지원체계(Planning Support Systems)를 구축하여 신속하게 구역을 지정하고 관리하는 체계가 구축될 필요가 있다. 이러한 기반시설연동 계획지원체계는 향후 기반시설부담구역의 지정 및

부담계획의 수립·변경은 물론, 개발밀도관리구역의 지정·운영을 연계 처리할 수 있는 시스템으로 확립되어야 할 것이다.

6) 장기적인 추진과제

(1) 광역도시계획

첫째, 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획의 지침이 되는 계획이나, 실제로는 계획의 내용과 위상이 불분명하여 도시(군)기본계획과 도시(군)관리계획에 대한 지침계획으로 기능하기에 한계가 있다. 광역계획은 국토공간계획체계상 최상위계획으로서의 정체성 확립이 필요하다. 수도권정비계획, 도시(군)기본계획과의 관계 및 차별성 차원에서 광역계획의 위상과 내용, 계획의 상세성 등을 깊이 있게 검토할 필요가 있다.

둘째, 계획의 실천성을 제고할 수 있도록 지자체간 갈등조정기능을 확충할 필요가 있다.

셋째, 지자체내 광역도시계획 집행을 담보할 수 있는 집행기구를 설치하여 계획의 실천성을 높이도록 하고, 지자체간 갈등조정 기능의 확충 및 중앙정부의 지원방안도 모색할 필요가 있다. 아울러 지자체의 자발적 참여를 유도할 필요가 있다. 중앙정부는 지역간 협력의 제도적 틀을 제시해 주고 인근 지자체가 협력하여 관련 광역도시계획을 수립하도록 하며, 각 지역대표로 구성된 집행기구를 세워 수립된 광역도시계획을 자발적으로 운영·관리해 나가는 방안의 검토가 필요하다.

넷째, 광역도시계획의 실천성 제고를 위해 광역권의 공동발전기금을 마련하는 방안의 검토도 필요하다. 공동발전기금은 광역시설 설치시 공동기금으로 사용하고, 지자체간 비선호시설에 대한 거부감을 줄일 수 있도록 비선호시설의 설치시 인센티브를 부여하는 재원으로 활용하는 방안이 강구될 필요가 있다.

(2) 도시(군)관리계획

첫째, 협의·의제 통합 운영 및 내역의 간소화 등을 통한 계획수립 절차의 간소화가 필요하다. 도시계획은 다각적인 관점에서 검토되어 종합적으로 조정된 결과물이다. 국토 전체가 도시계획의 대상이 됨에 따라 협의대상기관과 업무가 대폭 증가되어 개별협의로는 소기의 목적 달성이 어렵고, 이해도를 높이기 어렵다. 이러한 어려움을 해결하기 위해서는 협의안건에 대한 합동협의제를 통하여 일괄되게 조정·협의하여 업무의 능률과 질적 수준을 제고하는 방안이 강구될 필요가 있다.

둘째, 도시계획 결정절차의 간소화가 강구되어야 한다. 중복적인 부처협의와 심의절차를 내실 있게 압축하여 도시계획 수립절차의 간소화를 추구할 필요가 있다. 또한 도시(군)관리계획의 입안·변경 및 도시(군)기본계획의 내용과 크게 다르지 않은 지구단위계획 수립은 당해 기초자치단체에서 결정·승인하도록 하는 방안의 검토가 필요하다.

셋째, 도시계획 신규 수립 절차와 변경 절차를 차별화하여 운용할 필요가 있다. 여기서 도시계획을 신규로 수립하는 것으로 보는 범위는 계획을 신규로 수립하는 경우와 계획 변경 중에서 도시계획을 본질적으로 변경하는 경우이다. 이와 같이 신규로 수립하는 경우는 통상적인 계획수립 절차를 따르도록 한다. 그러나 도시계획 내용에 본질적인 변화가 없는 계획 변경은 그 결정권을 하위기관으로 위임함으로써 계획 변경 절차를 단순화하는 방안도 검토될 필요가 있다.

넷째, 개별법에 근거한 시설계획과 도시(군)기본계획의 관계를 정립할 필요가 있다. 도시(군)기본계획은 시설규모, 입지 등의 내용을 전 도시지역에 대해 개략적인 수준에서 다루는 반면, 개별법에 의해 작성되는 시설기본계획은 규모 및 입지를 비롯하여 자원조달 및 시설 운영방안 등 보다 구체적인 내용을 다룬다. 이와 같은 국토계획법과 개별법에 의해 수립되는 계획이 서로 중복되거나 상충되는 문제가 있어 위계체계가 불확실해지는 문제가 있다.

따라서 국토계획법과 개별법에서 이중으로 규정하고 있는 사업시행절차를 간소화하고, 사업 전반에 관한 관리를 개별법에 일임하는 방안도 고려할 수 있다. 다만,

항만, 공항, 유원지 등 대단위이면서 면적인 도시계획시설의 경우에는, 개별법에 따라 사업실시계획을 수립하기 전에 도시계획결정 단계에서 도시계획시설의 세부 시설에 대한 조성계획을 미리 검토할 수 있도록 국토계획법을 보완할 필요가 있다.

다섯째, 장기적으로 개별법상 기반시설계획과 도시(군)기본계획의 승인권자를 일치시켜서 기본계획 승인권자와 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별 계획의 최종 승인권자가 일치되도록 유도하는 방안의 검토도 필요하다.

여섯째, 도시계획시설의 경우 기존 도시계획법에 의한 도시계획시설 위주여서 농촌계획시설들을 법에서 포괄하지 못하고 있다. 따라서, 비도시지역을 위한 공공기반시설의 설치, 정비 및 개량에 관한 보완이 필요하다. 농촌지역의 정주생활 환경정비를 위한 공공시설과 농업생산활동을 지원하는 생산기반시설 등 도시계획시설과 구별되는 농어촌지역의 공간체계 및 정주환경에 적합한 기반시설의 추가설정이 필요하다. 농촌지역에 필요한 도시계획시설로는 공동집하장, 공동출하장, 농어촌 도로, 저수지 및 간이수도시설, 어항 및 여객선, 부두 등이 검토될 수 있을 것이다.

일곱째, 과다한 도시계획시설의 정비가 필요하다. 현재 도시(군)관리계획으로 설치할 수 있는 시설의 종류는 53개이며, 도시(군)관리계획 시행령, 시행규칙 및 도시계획시설의결정구조및설치기준에관한규칙 등에서 규정하고 있는 시설까지 합하면 147개에 이른다. 이렇게 많은 수의 도시계획시설로 인해 도시계획시설의 무분별한 입지문제가 야기되고 미집행 도시계획시설 문제가 초래되고 있다. 여건변화에 맞게 현행의 도시계획시설을 재검토하여 도시계획시설로 결정하지 않아도 되는 시설물을 제외하는 등 도시계획시설을 과감하게 정비할 필요가 있다. 이와 같은 도시계획시설의 정비를 통해 불필요하게 남발되는 장기 미집행시설 문제를 줄일 수 있는 부수적인 효과도 거둘 수 있다.

여덟째, 지방도시계획위원회의 전문성 강화가 필요하다. 국토계획법에서는 도시계획위원회의 역할과 기능을 크게 강화하였다. 그러나 실제에 있어 중소도시의 전문인력 부족으로 지방도시계획위원회의 상당수가 비전문 인력으로 구성되어 있다. 도시계획위원회의 전문성을 보강하기 위해서는 위원회 구성 및 운영 내

용을 변경하여 비전문가의 참여를 최소화하여야 한다. 장기적으로 도시계획위원회의 전문성을 보완하기 위하여 전문위원단을 설치·운영하는 방안을 강구할 필요도 있다. 다만, 소도시의 경우에는 당해 광역자치단체에서 설립한 도시계획관련 전문연구소 혹은 전문기관을 별도로 설치하여 운영하도록 한다.

2. 개선방안의 정책효과

국토계획법이 도입되고 난 이후 사회적 여건이 크게 변화하고 있다. 일반경기 및 부동산경기의 침체, 국가경쟁력 저하 등의 여건변화로 인해 계획적 관리보다는 개발용지를 가능하면 많이 확보하는 방향으로 정책의 방향이 바뀌고 있다. 이에 따라 국토계획법에서 선계획·후개발 취지에 입각하여 도입한 각종 제도들을 운용하는데 많은 어려움이 따르고 있다.

국토계획법의 근본취지는 계획적 국토관리를 위하여 규제를 강화하는 것이 아니라, 개발할 곳과 보전할 곳을 계획적으로 구분하여 개발할 곳은 쉽게 개발할 수 있게 절차를 간소화하여 공급을 확대하고, 보전할 곳은 철저히 보전하자는 데 있다. 이러한 취지에 의하여 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획, 제2종지구단위계획, 토지적성평가, 개발행위허가제, 기반시설연동제 등이 도입되었다. 그러나, 제도시행기준의 미미, 제도간의 상호 연계성 및 기존 제도와와의 연계성 미흡 등으로 현재는 계획적 국토관리의 의미보다 복잡한 절차와 비용을 수반하는 규제 강화로 비쳐지는 문제가 있다.

국토계획법은 규제 이전에 규범을 세우는 제도이므로, 사회적 여건변화에 따라 근본 틀이 흔들리는 문제는 없어야 한다. 국토계획법에서 도입한 각종 제도적 장치들 중에서 중복적인 절차나 경직적인 기준 등으로 불필요하게 제도시행 절차를 복잡하게 만드는 요인들을 보완하여 국토계획법에서 의도하고 있는 계획적 국토관리의 기본틀이 유지되고 정착될 수 있도록 하여야 한다.

이를 위해서는 급격한 제도 개선이나 변경은 지양하고, 개별제도의 시행기준을 보완·정비하여 불필요한 민원과 시행상의 혼돈을 막을 필요가 있다. 이러한

사전적인 시행기준의 정비만이 아니라 제도시행 내용이 준수될 수 있도록 사후 관리장치를 강화하여 탈법적인 개발행위를 방지하여야 한다. 그리고 중복적으로 이루어지고 있는 각종 평가제도를 연계하여 제도 시행 절차를 단순화하여야 하며, 개별법간의 연계성 제고를 제도간의 상충성을 해소하여야 한다. 새로 도입된 제도를 제대로 이해하고 운용할 수 있는 제도 운용 환경도 중요한 바, 담당공무원과 도시계획 전문가 등을 대상으로 하는 전문교육과 실무교육을 강화하여야 한다. 제도 시행의 기초가 되는 기초정보를 확충하고 기초정보의 최신성을 유지하는 데에도 많은 노력이 경주되어야 할 것이다. 그리고 각종 서식을 통일 정비하여 제도 운용의 효율성을 기하여야 할 것이다.

그러나 국토계획법에서 도입한 제도들의 문제점을 최소화하고 정책효과를 높이기 위한 궁극적인 개선대안은 개별제도의 시행기준을 보완하는 것만이 아니라, 각 제도 상호간의 연계성을 정확히 이해하는 바탕에서 찾아질 수 있다. 국토계획법은 기초자료 수집(토지적성평가, 환경성검토), 계획수립(광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획, 제2종지구단위계획), 세부 정책집행수단(제2종지구단위계획, 개발행위허가제, 기반시설연동제)의 측면에서 상호 긴밀하게 연계된 제도들을 도입하였다. 그러나 이들 제도의 하위지침을 만드는 과정에서 제도간의 면밀한 연계체계가 검토되지 못하고 개별적으로 접근됨으로써 정책효과가 크게 반감되고 있다. 앞으로의 제도 개선은 개별적인 제도 개선이 아니라 제도간의 연계체계를 고려한 개선형태로 추진되는 것이 바람직하다.

이 연구는 2003년 1월부터 시행되고 있는 제도들의 조기 정착을 위하여 시행상의 문제점을 점검하여 보완방안을 모색한 연구이다. 따라서 이 연구에서 제시한 대안은 단계적으로 제도를 개선하는 기초자료로 활용되어 제도 운용의 효율성과 적정성을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 연구의 특징 및 한계

이 연구는 국토계획법에서 도입한 제도 하나하나를 개별적으로 연구한 것이

아니라, 새로 도입한 제도들을 모두 포괄하여 종합적으로 연구·검토하였다. 따라서 단편적인 제도개선이 아니라 제도 상호간의 연계성을 높임으로써 시너지 효과를 높이고, 개선대안의 제도간 상충성 문제를 최소화할 수 있는 장점이 있다. 그리고 단순한 제도 분석만이 아니라, 일선행정에서 나타나는 문제점을 파악하고 필요한 경우 사례분석 등을 통해 심층적인 분석을 실시하였기 때문에 현실적인 개선대안을 제시한 연구이다.

그러나 이 연구는 과제의 성격상 새로 도입된 제도의 단기적인 개선 및 보완과 제도출애 연구의 초점을 두고 있기 때문에, 단기적인 개선 보완의 필요성과 실천가능성이 높은 제도를 중심으로 개선방안을 제시하였다. 그리고 장기적인 논의와 검토가 필요한 근본적인 제도 개선내용이나, 계획체계, 계획개념 및 계획의 위상에 맞는 계획기준 등에 대해서는 개략적인 방향만을 제시하였다. 즉 광역계획, 도시(군)관리계획 등과 관련하여 분석된 문제점의 대부분은 계획체계와 계획개념 등 근본적인 문제와 직결되어 있는 부분이 많다. 따라서 이 연구에서 깊이 있는 검토를 거쳐 대안을 제시하기에는 무리가 있어 장기적인 추진과제를 제시하는데 그쳤다.

4. 향후 연구과제

국토계획법에서 도입한 각종 제도들은 우리나라의 국토관리의 기본틀을 계획적으로 바로잡기 위한 제도들로서 종합적인 시각에서 접근하여 지속적인 보완을 통해 정착시켜 나가야 할 제도들이다. 제2종지구단위계획, 개발행위허가제, 기반시설연동제 등은 단기적인 보완이 가능한 제도들이지만, 궁극적인 제도개선 효과는 상위의 도시(군)기본계획이나 도시(군)관리계획에서 공간구조에 대한 기본틀이 제대로 잡혀져있을 때 극대화할 수 있다. 따라서 한 제도의 개선이 다른 제도의 문제를 야기시키거나 개선효과를 제약하는 요인이 되지 않도록 상호간의 연계체계를 면밀히 검토하여 개선시켜 나가는 연구가 지속되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 건설교통부. 2003. 1. 『광역도시계획 수립지침』.
- 건설교통부. 2002. 6. 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률 신설에 따른 도시계획수립기준 및 도시계획시설기준 연구』.
- 건설교통부 외. 2004. 2. 『광주권 광역도시계획 협의회자료: 2020년 광주권 광역도시계획』.
- 건설교통부 외. 2003. 12. 『2020년 부산권(부산광역시 및 경상남도 일부) 광역도시계획(안)』.
- 건설교통부 외. 2003. 8. 『2020년 대구권(대구 및 경상북도 일부지역) 광역도시계획(안)』.
- 건설교통부 외. 2002. 8. 『2020년 수도권 광역도시계획(안)』.
- 국회사무처 법제실. 2000. 9. 『수도권지역의 난개발 방지를 위한 입법적 검토』.
- 남해군. 1995. 『농어촌정주생활권개발계획서(안)』.
- 류해웅 외. 2001. 12. 『개발허가제의 도입에 관한 연구』. 국토연구원.
- 문채. 2003. 6. 국토계획법상 비시가화지역관리제도의 한계와 개선방안에 관한 연구. 『국토계획』 Vol.38, No.3. 대한국토·도시계획학회.
- 문채. 2002. 12. 『비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구』. 국토연구원.
- 문채. 2002. 비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구. 『국토계획』 Vol.37, No.5 : pp127-142. 대한국토·도시계획학회.
- 문채. 2001. 『특별지구단위계획제도의 도입방안에 관한 연구』. 국토연구원.
- 박재길 외. 2002. 12. 『도·농통합형 정주기반 형성과 농촌의 계획적 정비』.

- 국토연구원 · 한국농촌경제연구원.
- 박헌주. 2003. 7. 새로운 계획적 국토관리체계의 정착과제; 계획적 국토관리의 조기 정착방향. 『국토』 Vol.261 : pp38-45. 국토연구원.
- 박헌주 외. 2002. 6. 『국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구』. 건설교통부.
- 박헌주 외. 2001. 12. 『지속가능한 국토이용체계의 구축방향에 관한 연구』. 국토연구원 · 환경정의시민연대 · 새국토연구협의회.
- 서순탁. 2004. 토지구제개혁과 향후 과제 ; 4.토지구제완화이익 환수제도의 정비. 『국토』 Vol.271. 국토연구원.
- 서순탁. 2000. 수도권 개발환경 집중점검 1 ; 수도권 준농림지역 난개발 실태와 대책. 『국토』 Vol.226. 국토연구원.
- 서순탁 외. 2000. 국토이용 계획체계의 개선방안 연구. 『국토연구』 Vol.30. 국토연구원.
- 서순탁 외. 1999. 준농림지역의 토지이용실태 분석 및 제도 개선방안. 『국토연구』 Vol.28. 국토연구원.
- 송미령. 2001. 『농촌 공동시설의 효율적 활용방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2003. 『농촌지역계획의 쟁점과 대안』. 한국농촌경제연구원
새국토연구협의회 세미나자료.
- 신동진 외. 1996. 12. 『도시계획시설의 설치 및 관리 개선방안』. 국토연구원.
- 안건혁. 2000. 국토이용체계의 개편과 과제 4: 특별지구단위계획의 도입과 수립방안. 『국토』 Vol.230. 국토연구원.
- 안건혁. 2000. 토지이용계획제도의 합리화방안 연구. 『국토계획』 Vol.35, No.3.
대한국토 · 도시계획학회.
- 안건혁. 1999. 흔들리는 개발제한구역 정책과 국토위기. 『도시정보』 Vol.206.
대한국토 · 도시계획학회.
- 안건혁. 1995. 도시계획법의 개정. 『도시정보』 Vol.14, No.11.
대한국토 · 도시계획학회.
- 안건혁 · 운영태. 1997. 1960년이래 서울의 도시성장정책에 관한 비판. 『국토계획』 Vol.32, No.3. 대한국토 · 도시계획학회.

- 운영태. 2003. 새로운 계획적 국토관리체계의 정착과제 2 ; 계획수립단계의 운용 및 정착과제. 『국토』 Vol.261. 국토연구원.
- 운영태. 2002. 도시 교외지역문제와 새로운 관리기법의 필요성. 『도시정보』 Vol.239. 대한국토·도시계획학회.
- 윤주현 외. 2000. 12. 『국토정책변화에 따른 주택시장 전망 및 대책: 용적률 규제강화를 중심으로』. 국토연구원.
- 이창수. 2002. 12. 기반시설연동제. 『강원광장』 Vol.2 : pp18-25. 강원발전연구원.
- 이창수 외 4인. 2002. 10. 도시기반시설 입지 기준에 관한 연구. 『추계학술대회 발표논문집』 : pp807-815. 대한국토·도시계획학회.
- 이창수 외 4인. 2002. 5. 기반시설연동제 도입과 도시계획의 과제. 『도시정보』 Vol.242 : pp3-15. 대한국토·도시계획학회.
- 정우형. 2002. 미집행 도시계획시설의 사유권 문제 해소방안. 『도시문제』 Vol.37, No.409 : pp23-35. 국토연구원.
- 정우형. 2001. 12. 『기반시설부담제도 운용기준 작성 연구』. 국토연구원.
- 정우형. 2000. 기반시설부담제 시행방향. 『국토』 Vol.230 : pp41-48. 국토연구원.
- 정희남·최혁재. 2001. 12. 『국토이용체계 개편에 따른 용도지역·지구·구역 등의 정비방향 연구』. 국토연구원.
- 주성재·이강원. 2002. 수도권 자연보전권역의 실태와 관리방향. 『지리학연구』 Vol.36, No.4 : pp283-298. 한국지리교육학회.
- 주성재. 2001. 한국에 있어 광역도시계획의 도입과 향후 과제. 『한국도시지리학회지』 Vol.4, No.2 : pp45-58.
- 지대식. 2002. 12. 토지 분야 규제개혁 추진방안. 『지식기반 성장시대의 규제개혁 추진방안(Ⅲ)』. 산업연구원.
- 채미옥·김정훈. 2003. 12. 『토지적성평가제도의 개선방안 연구』. 국토연구원.
- 채미옥·오용준. 2003. 『토지적성평가 가이드』. 건설교통부·국토연구원.
- 채미옥·오용준. 2003. 『토지적성평가 매뉴얼』. 국토연구원.
- 채미옥·지대식. 2001. 12. 『국토의 효율적 관리를 위한 토지적성평가에 관한 연구』. 국토연구원.

최혁재. 2002. 12. 국토난개발 방지를 위한 국토이용체계 개편과 향후 과제.

『국토정책과제 2003』. 국토연구원.

최혁재 외. 2003. 12. 『국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향』.

국토연구원.

최혁재 외. 2003. 10. 『농지제도 개선방안 연구』. 농업기반공사.

SUMMARY

Policy Tools for Planned Territorial Management : Implementation Status and Policy Suggestions

Mie Oak Chae, Hyeong Min Yeom, Dae-Sic Ji, Dong-Jin Shin,
Hyeok Jae Choi, Chun-Man Cho, and Ha Seung Song

Under National Land Planning and Use Law(hereafter NLPUL), a different kinds of policy devices were introduced to achieve the goal of "Plan-based Development" for the achievement of planned national territory managements. Though the purposes of those policy devices were very idealistic, there were no actual experiences of execution, and now people acknowledge that prior preparation and validity study were insufficient, necessary for their practical executions. So, the purposes of the current study are to facilitate the earlier settlements of those newly-devised policies, and to search for short-term policy alternatives as well as long-term policy amendment issues through the analyses of the current execution statuses of those policy devices introduced under NLPUL.

Of those newly-devised or improved existing policies, it was found that Area-wide Urban Planning, Urban Comprehensive Planning and Urban Management Planning are mostly related to so fundamental issues that they would require much longer period of thoughts and open

discussions. So, the current study only introduces the contents of those devices, and roughly describes their problems and improvement directions as long-term amendment issues. Accordingly, the current study intentionally narrowed its scope within such short-term improvement-necessary policies as 2nd-Type District Unit Planning, Land Suitability Assessment, Development Behaviors Permit, and Forced Provision of Public Facilities from Private Sector, which are now actively put into practice or what are not fully executed but need short-term improvements for its smooth rolling. Likewise, the current study finally proposed both the short-term improvements and the long-term amendment directions through policy analyses, interviews, GIS analyses, on-line complaints analyses, a series of discussion forums and workshops, and structured questionnaires, etc.

In principle, the ultimate goal of NLPUL is not to strengthen public regulations for planned national territorial managements. Instead, it is to distinguish between lands available for developments and others for conservation, so that required procedures shall become more available for developments on lands available for developments, while more strict preservation shall be possible on lands for conservation than ever. For those purposes, such policy devices as Urban Comprehensive Planning, Urban Management Planning, 2nd-type District Unit Planning, Land Suitability Assessment, Forced Provision of Public Facilities from Private Sector, etc., were introduced. But, insufficient prior investigation on detailed policy execution standards, inter-relations among different policy devices and connections to existing ones resulted in the situation that those policies are seemingly not for the goal of planned national territorial managements but rather for the reinforcement of existing complicated regulatory procedures and costs following. Therefore, the current study sets the basic directions for the improvement of those policy devices, required for their earlier settlements as the following:

First, supplement for insufficient contents in standards and guidelines through the investigation of related laws or regulations.

Second, simplify duplicate contents and procedures through the consideration of the regulatory contents, procedures of related laws or regulations, and inter-relations among them.

Third, enhance the efficiency of inter-related public administrative procedures through the materialization of operation guidelines and the maintenance of related documentation formats. And, the enhancement of policies understanding through professional educations and on-the-job training courses may help promote more active policy execution environments.

The NLPUL is a system for the establishment of normative rules prior to compulsory regulations, so its fundamental framework should not be easily rattled by the changes of social environments. For the sake of it, abrupt changes or bold improvements may as well be avoided. In order to achieve the earlier settlement of its policy devices, wholly within the framework of the system of NLPUL, it is required to rearrange the execution standards of individual policy devices for the preclusion of unnecessary public complaints and procedural confusions. Not only the prior rearrangement of those execution standards, but it is required to strengthen afterwards maintenance devices for the prevention of illegal development behaviors. And, through the connection of various kinds of assessment devices, it is advised not only that its policy execution procedures should be simplified, but also the conflicts among devices should be eliminated. Meanwhile, as mentioned, policy execution environments facilitating the better understanding and execution of newly-devised policy devices are also so important that professional educations and on-the-job training courses for on-site official works and urban planning professionals, etc. should be strengthened. Last but not least, every effort should be made for the built-up of enough basic information for policy executions and the maintenance of data updating.

Ultimately, the different kinds of policy devices introduced under NLPUL are ones that are expected to set the fundamental framework of national territorial managements in planned manner. So their

amendments should be approached from comprehensive points of view, which requires continuing scrutiny and tons of improvement efforts of them. Among those, such as 2nd-type District Unit Planning, Development Behaviors Permit, Forced Provision of Public Facilities from Private Sector, etc. are possible to be improved in rather a shorter Period. But, the eventual improvement effects are supposed to be maximized when the basic format of spatial structures are well set at the upper-level of such policy devices as Urban Comprehensive Planning and Urban Management Planning. Hence, in order for the improvement of a device not to constitute a barrier to another device, nor to limit its improvement effects, it is recommended that future studies should be continued in ways that policy amendments are in connection with the detailed investigation of inter-relations among different policy devices.

부 록

<부록1> 제2종지구단위계획과 택지개발사업 비교

구분	제2종지구단위계획	택지개발사업	개발행위허가
성격	▪ 관리계획	▪ 사업계획	-
사업시행자	▪ 각 토지소유자	▪ 주공·토공·지자체	-
목적	▪ 비도시지역의 계획적개발	▪ 주택건설용지의 공급	-
개발용도	▪ 주거, 산업, 유통, 관광휴양 등 다양한 개발목적용 수용	▪ 주로 주택건설	▪ 다양
사업방법	▪ 각 토지소유자가 계획에 맞추어 개발 ▪ 필요한 경우 컨소시엄을 구성하여 개발	▪ 전면매수방식에 의해 단일사업자에 의해 사업시행	
규모	▪ 3만 m ² 이상 주로 중 규모개발	▪ 10만 m ² 이상 주로 대규모개발	▪ 3만 m ² 이하
입안자(제안자)	▪ 시장·군수, 민간	▪ 주공·토공·지자체	▪ 민간
절차	지구지정제안 → 기초조사 → 지구단위계획안 작성 → 주민의견청취 → 도시계획위원회 자문 → 지구단위계획 입안 → 도시계획위원회 심의 → 결정 및 고시	지구지정제안 → 주민의견청취 → 관계기관협의 → 지구지정 → 개발계획 → 실시계획 → 사업시행	허가신청 → 허가기준검토 → 허가처분 및 통지 → 개발행위 → 준공검사

<부록2> 환경성검토 및 사전환경성검토 실시근거

<p>도시관리계획수립지침(7-2-1)</p> <p>7-2-1. 환경성검토는 도시관리계획의 입안과정에서 도시관리계획이 환경에 미치는 영향을 검토하여 환경부하요인을 사전에 해소하거나 최소화함으로써 개발과 환경을 조화시키기 위하여 실시하는 계획환경성검토를 말한다. 다만, 환경정책기본법에 의한 '환경보전계획'이 수립된 시·군은 그 내용을 도시관리계획 수립시 활용할 수 있다.</p> <p>※ 도시관리계획에서의 환경성검토는 환경정책기본법령의 환경성검토와는 다르기 때문에 환경정책기본법령에 의한 사전협의대상이 아님</p>
--

국토의계획및이용에관한법률 제27조②항 및 제3조①항	환경정책기본법 제25조
<p>제27조(도시관리계획의 입안을 위한 기초조사 등)</p> <p>② 건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수는 제1항의 규정에 의한 기초조사의 내용에 도시관리계획이 환경에 미치는 영향 등에 대한 환경성검토를 포함하여야 한다.</p> <p>제30조(도시관리계획의 결정)</p> <p>① 시·도지사는 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 건설교통부장관은 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 관계중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 협의 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.</p>	<p>제25조 (사전환경성검토협의)</p> <p>① 관계행정기관의 장은 제11조의 규정에 의한 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립, 확정(지역, 지구, 단지 등의 지정을 포함한다. 이하 같다)하거나 개발사업의 허가등을 하고자 할 경우에는 동조 각호의 사항에 관하여 당해 행정계획 및 개발사업의 확정, 허가등을 하기 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(이하 "협의기관의 장"이라 한다)과 환경영향의 검토에 관한 협의(이하 "사전환경성검토협의"라 한다)를 하여야 한다.</p> <p>② 관계행정기관의 장이 사전환경성검토협의를 하고자 할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 행정계획 및 개발사업으로 인한 환경영향을 검토하는 데 필요한 서류를 갖추어야 한다.</p> <p>④ 제1항의 규정에 의하여 협의기관의 장과 사전환경성검토협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 종류, 규모, 시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2002.12.30]</p>

<부록 3> 지구단위계획구역 지정제한 기준

- ▲ 지구단위계획구역 지정 불가지역(지구단위계획수립지침2-2-5)
 - 개발진흥지구로 지정할 수 없는 지역(도시관리계획수립지침 3-2-10-1(3))
 - 자연환경보전지역(관광휴양개발진흥지구 제외)
 - 문화재 및 문화재보호구역, 자연생태계보전지역, 접도구역, 상수원보호구역
 - 지방상수도의 상수도보호구역인 경우 상수원보호구역으로부터 수계상 10km 이내(광역상수도의 상수도보호구역은 20km 이내). 특별대책지역. 단 수질환경보전법상 폐수배출시설외의 시설은 입지가 가능
 - 보안림 및 천연보호림,
 - 군사시설보호구역, 해군기지구역, 기지구역(군용항공기지법). 단 관할부대장과 협의하는 경우 제외
 - 농업진흥지역 안 농지, 경지정리 수리시설 등 농업생산기반이 정비된 농지
 - 관리지역에 지정하는 개발진흥 지구는 다음의 지역에서 지정 불가
 - 자연환경보전지역 경계에서 200m 이내 지역(관광 휴양개발진흥지구 제외)
 - 수질보호지역(상수원보호구역 경계에서 500m이내 지역, 댐의 계획 홍수위선으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리가 20km 이내인 하천의 양안 중 당해 하천의 경계로부터 1km이내 지역), 이 하천에 유입되는 1류지천의 유입지점으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 10km이내인 하천의 양안 중 당해 지천의 경계로부터 500m 이내 지역, 상수원보호구역으로 유입되는 하천의 유입지점으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리 10km 이내인 하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터 500m 이내인 지역, 국가하천, 지방1급하천 양안 경계로부터 100m 이내인 지역)
 - 철도 고속철도 고속국도 경계에서 500m 이내 지역,
 - 상습침수지역, 또는 침수가 예상되는 지역, 산사태위험지역
 - 관광휴양개발진흥지구(도시관리계획수립지침 3-2-10-5)
 - 3-2-10-1의 (3) (4)에서 정하는 지역 및 다음 지역은 지정대상에서 제외
 - 산림법시행령 24조제5항제2호에 해당하는 산림 및 동 시행령91조의4제1항에 해당하는 산림
- ※ 산림법 제 24조제5항제2호(구)
 - 보전임지 전용협의 기준(제 24조제5항제2호(구))
 - 보안림, 채종림, 시험림, 산림유전자보호림, 천연기념물로 지정된 산림과 형질변경이 금지 또는 제한되고 있는 산림은 전용대상 안됨
 - 집단적인 조림성공지 및 산림의 경영 관리를 위하여 필요하다고 인정되는 산림은 산림청장이 정하는 협의기준에 의함
 - 보호수, 수형목 및 희귀동식물서식지는 원형대로 보전
 - 토지의 50%이상 보전임지인 지역, 임목축적이 당해 시군구 평균의 150% 이상인 경우(스키장 제외)
 - 산림형질변경 제한(산림법 시행령 91조의4)
 - 법 또는 다른 법령에 의해 산림형질변경이 제한되는 지역
 - 명승지 유적지 휴양지 유원지 등 자연경관 보존을 위하여 시도지사 또는 지방산림청장이 고시한 지역
 - 분묘중심점으로부터 5미터이내의 지역. 단 무연고 묘이거나 연고자 등의 받은 경우 제외
 - 산사태위험지역 등 재해발생이 우려되는 지역. 다만 방제시설을 할 경우 제외

<부록4> 농지·산지·초지 전용

1. 농지전용허가

농지전용업무처리세부규정 제22조

제22조(협의권자) 국토이용관리법상 국토이용계획의 결정·변경 또는 국토이용계획이 결정·변경된 것으로 보는 산업단지·택지개발예정지구·전원개발사업구역 및 예정구역의 지정·변경 기타 이와 유사한 토지이용계획의 지정·변경(이하 “국토이용계획변경 등”이라 한다)의 협의권자는 다음 각호와 같다.

1. 농업진흥지역안의 농지가 편입되거나 농업진흥지역밖의 농지가 10ha이상 편입되는 경우 : 장관
2. 농업진흥지역밖의 농지가 10ha미만 편입되는 경우 : 시·도지사

2. 산지전용

산지관리법시행령 제52조

제52조 (권한의 위임 등)

① 산림청장은 법 제52조제1항의 규정에 따라 다음 각호의 권한을 그 소관에 따라 공유림 또는 사유림의 산지인 경우에는 시, 도지사에게, 국유림의 산지인 경우에는 지방산림관리청장에게 각각 위임한다. 다만, 국립산림과 학원장 및 국립수목원장 소관의 국유림에 대한 제1호 내지 제4호의 권한은 위임하지 아니한다.

1. 법 제6조제3항제3호의 규정에 해당하는 경우의 보전산지 지정해제
2. 법 제8조제1항의 규정에 의한 20만제곱미터 미만의 보전산지에 관한 지역등의 지정협의, 결정협의 및 변경협의
3. 법 제14조, 법 제17조, 법 제20조 및 법 제21조의 규정에 의한 산지전용면적이 20만제곱미터 이상 100만제곱미터 미만(보전산지의 경우에는 1만제곱미터 이상 10만제곱미터 미만)인 산지전용허가, 변경허가, 협의, 변경협의, 산지전용허가기간의 연장허가 및 변경신고, 산지전용허가의 취소 등, 용도변경승인

④ 산림청장은 법 제52조제1항의 규정에 따라 다음 각호의 권한을 그 소관에 따라 공유림 또는 사유림의 산지인 경우에는 시장, 군수, 구청장에게, 국유림의 산지인 경우에는 국유림관리소장에게 각각 위임한다. 다만, 국립산림과학원장 및 국립수목원장 소관의 국유림에 대한 제4호 내지 제7호의 권한은 위임하지 아니한다.

1. 법 제14조, 법 제17조, 법 제20조 및 법 제21조의 규정에 의한 산지전용면적이 20만제곱미터 미만(보전산지의 경우에는 1만제곱미터 미만)인 산지전용허가, 변경허가, 협의, 변경협의, 산지전용허가기간의 연장허가, 산지전용허가의 취소 등, 용도변경승인
2. 법 제15조, 법 제17조 및 법 제20조의 규정에 의한 산지전용신고, 변경신고, 산지전용기간의 변경신고 및 목적사업의 중지 등에 관한 명령

3. 초지전용

초지법 제23조

제23조 (초지의 전용등)

① 이 법에 의하여 조성된 초지를 전용하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 시장, 군수의 허가를 받아야 한다. 다만, 초지조성이 완료된 날부터 30년이 경과된 초지의 경우에는 시장, 군수에게 신고하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체가 초지를 공용 또는 공공용시설의 용지로 사용하기 위하여 전용하고자 하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 허가 또는 신고에 갈음하여 시장, 군수와 협의하여야 한다.

<부록5> 수도권정비계획

□ 수도권의 경우 총량제한

<p>수도권정비계획법 제7조, 제8조, 제9조</p> <p>제7조 (과밀억제권역안에서의 행위제한)</p> <p>① 관계행정기관의 장은 과밀억제권역안에서 다음 각호의 행위나 이의 허가, 인가, 승인 또는 협의등 (이하 "허가등"이라 한다)을 하여서는 아니된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령이 정하는 학교, 공공청사, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설, 증설(용도변경을 포함하며, 학교의 증설은 입학정원의 증원을 말한다. 이하 같다). 2. 공업지역의 지정 <p>② 관계행정기관의 장은 국민경제의 발전과 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 행위나 이의 허가등을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령이 정하는 학교, 공공청사의 신설, 증설 2. 서울특별시, 광역시, 도(이하 "시, 도"라 한다)별 기존 공업지역의 총면적을 증가시키지 아니하는 범위안에서의 공업지역의 지정. 다만, 건설교통부장관이 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 지정하거나 허가등을 하는 경우에 한한다. <p>제8조 (성장관리권역안에서의 행위제한)</p> <p>① 관계행정기관의 장은 성장관리권역이 적정하게 성장하도록 하되, 과도한 인구집중을 초래하지 아니하도록 대통령이 정하는 학교, 공공청사, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설, 증설이나 이의 허가등을 하여서는 아니된다.</p> <p>② 관계행정기관의 장은 성장관리권역안에서 공업지역을 지정하는 경우에는 대통령이 정하는 범위안에서 수도권정비계획이 정하는 바에 따라야 한다.</p> <p>제9조 (자연보전권역안에서의 행위제한) 관계행정기관의 장은 자연보전권역안에서는 다음 각호의 행위나 이의 허가등을 하여서는 아니된다. 다만, 국민경제의 발전과 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 택지, 공업용지, 관광지등의 조성을 목적으로 하는 대통령이 정하는 종류 및 규모이상의 개발사업 2. 대통령이 정하는 학교, 공공청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설, 증설
<p>수도권정비계획법시행령 제12조, 제13조</p> <p>제12조 (성장관리권역안에서의 행위제한)</p> <p>② 법 제8조제2항에서 "대통령령이 정하는 범위"라 함은 다음 각호의 지역을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 과밀억제권역으로부터 이전하는 공장등의 계획적 유치를 위하여 필요한 지역 2. 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 낮은 지역의 주민의 소득기반을 확충하기 위하여 필요한 지역 3. 공장이 밀집된 지역의 재정비를 위하여 필요한 지역 4. 관계중앙행정기관의 장이 산업정책상 필요하다고 인정하여 건설교통부장관에게 요청한 지역 <p>제13조 (자연보전권역안에서의 행위제한)</p> <p>① 법 제9조제1호에서 "대통령령이 정하는 종류 및 규모이상의 개발사업"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 택지조성사업으로서 그 면적이 3만제곱미터이상인 것 2. 공업용지조성사업으로서 그 면적이 3만제곱미터이상인 것 3. 관광지조성사업으로서 시설계획지구의 면적이 3만제곱미터이상인 것 4. 도시개발사업으로서 그 면적이 3만제곱미터 이상인 것

수도권정비계획법 제18조

제18조 (총량규제)

- ① 건설교통부장관은 공장, 학교 기타 대통령령이 정하는 인구집중유발시설이 수도권에 과도하게 집중되지 아니하도록 하기 위하여 그 신설, 증설의 총허용량을 정하여 이를 초과하는 신설, 증설을 제한할 수 있다.
- ② 공장에 대한 제1항의 총량 규제의 내용 및 방법은 대통령령이 정하는 바에 따라 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 결정하며, 건설교통부장관은 이를 고시하여야 한다. <개정 1997.12.13>
- ③ 학교 기타 대통령령이 정하는 인구집중유발시설에 대한 제1항의 총량 규제의 내용은 대통령령으로 정한다.
- ④ 관계행정기관의 장은 인구집중유발시설의 신설, 증설에 대하여 제2항 및 제3항의 규정에 의한 총량 규제의 내용과 다르게 허가등을 하여서는 아니된다.

수도권정비계획법시행령 제21조, 제22조, 제23조

제21조 (공장 총량규제의 대상) 법 제18조제2항의 규정에 의한 공장에 대한 총량규제는 제3조제2호에 해당하는 공장의 건축물의 신축, 증축 또는 용도변경면적을 기준으로 적용한다.

제22조 (공장 총허용량의 산출)

- ① 법 제18조제2항의 규정에 의하여 건설교통부장관은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 공장의 신축, 증축 또는 용도변경의 총허용량을 산출하는 방식을 정하여 관보에 이를 고시하여야 한다.
- ② 건설교통부장관은 매년 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 제1항의 규정에 의한 산출방식에 따라 서울특별시, 인천광역시 및 경기도(이하 "시, 도"라 한다)별 공장의 신축, 증축 또는 용도변경의 총허용량(이하 "시, 도별 총허용량"이라 한다)을 당해 연도 개시후 3월전까지 결정하여 관보에 이를 고시하여야 한다. 이를 변경하고자 하는 경우에도 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 관보에 이를 고시하여야 한다.
- ③ 시, 도지사는 전년도 공장건축허가량, 공업단지중 공장설립가능지역 및 당해 연도의 공장건축허가 예상량등 시, 도별 총허용량 설정에 관계되는 기초자료를 1월 31일까지 건설교통부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 시, 도지사는 관할 시, 군, 구(자치구를 말한다)의 지역별 여건을 감안하여 공장의 신축, 증축 또는 용도변경을 계획적으로 관리할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 관계행정기관의 장과 협의하여 시, 도별 총허용량의 범위안에서 지역별로 공장의 신축, 증축 또는 용도변경의 총허용량 (이하 "지역별 총허용량"이라 한다)을 할당할 수 있으며, 이 경우 그 내용을 시, 도에서 발행하는 공보에 고시하여야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다.

제23조 (공장 총허용량의 집행)

- ① 건설교통부장관은 시, 도별 공장건축허가량이 제22조제2항의 규정에 의한 시, 도별 총허용량을 초과하여 공장이 과도하게 건축될 우려가 있는 때에는 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 업종, 규모 및 기간등을 정하여 당해 시, 도의 공장의 신축, 증축 또는 용도변경을 제한할 수 있으며, 그 제한내용을 관보에 고시하여야 한다.
- ② 시, 도지사는 제22조제4항의 규정에 의하여 지역별 총허용량이 할당된 경우 지역별 공장건축허가량이 지역별 총허용량을 초과하여 공장이 과도하게 건축될 우려가 있는 때에는 업종, 규모 및 기간등을 정하여 당해 지역의 공장의 신축, 증축 또는 용도변경을 제한할 수 있으며, 이 경우 그 제한내용을 시, 도에서 발행하는 공보에 고시하여야 한다.
- ③ 시장, 군수, 구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 공장 총량관리대장을 작성, 관리하고, 공장건축허가 실적을 매월별로 다음달 10일까지 시, 도지사를 경유하여 건설교통부장관에게 보고하여야 한다.

<부록6> 기반시설부담금제 운용사례

1. 개발제한구역 해제·조정지역(화성시·하남시)

이하에서는 개발제한구역 해제·조정지역에 대한 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립과 관련한 화성시와 하남시의 사례를 소개하기로 한다. 앞에서 잠시 언급했던 화성시의 「개발제한구역 종합정비·개발기준 수립」 연구는 ‘개발제한구역의 종합정비·개발’과 ‘동 구역 내 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립’이라는 두 가지 기준을 제시하는 것이다.

<부록 표 1> 화성시 “개발제한구역 종합정비방안 수립” 용역사업의 개요

<p>가. 사업의 개요</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 목적 : 2020년 수도권 광역도시계획에 의거 개발제한구역 조정방안이 제시됨에 따라 화성시 개발제한구역 존치지역, 구역내 편치지역(주거지역)과 광역도시계획에 의해 해제조정 되는 취약지역, 조정가능지역 및 지역현안사업지역 등에 대한 정비 및 개발기준을 마련하고, 또한 도시(군)기본계획 및 도시(군)관리계획 수립에 필요한 종합적인 Concept 및 친환경적인 경관기준과 도시기반시설 설치 및 분담기준 등을 제시하여 개발제한구역의 난개발 방지 및 주민생활환경 개선 ○ 내 용 <ul style="list-style-type: none"> - 위 치 : 화성시 개발제한구역 전역 - 사 업 량 : 96.2km² - 사업기간 : 2003. 8. ~ 2004. 12. <p>나. 필요성 : 개발제한구역의 해제·조정 및 편치지역(주거지역)이 산재되어 도시기능과 기반시설을 갖추지 못하고 산발적인 개발로 인한 난개발을 방지하고 주민생활환경 개선</p> <p>다. 소요예산 : 총사업비 699백만원(학술186:경기개발연구원, 기술513:(주) 환경그룹 기투사)</p> <p>라. 그간 추진 실적</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ '03. 5. : 개발제한구역 종합정비·개발기준수립 학술연구용역 착수 ○ '03. 6. : 개발제한구역 정비개발기준수립 연구용역 착수보고회 개최 ○ '03. 8. : 개발제한구역 네트워크형 종합정비·개발계획수립용역 착수 ○ '04. 2. : 종합정비계획 및 기반시설부담계획(안) 작성 ○ '04. 3. 16. : 종합정비계획 및 기반시설부담계획(안) 중간보고회 개최 ○ '04. 3. 19. : 매송 기반시설부담구역 지정 및 개발행위허가 제한 도시계획위원회 심의 ○ '04. 4. 20. : 매송 기반시설부담구역 지정 및 개발행위허가 제한 고시 ○ '04. 5. 20. : 기반시설연동제 학술회의 개최(대한국토·도시계획학회 주관) ○ '04. 7. 22. : 매송 기반시설부담계획(안)에 대한 화성시 관련 실·과 워크숍 개최 ○ '04. 8. 18. : 매송 기반시설부담계획(안)에 대한 전문가 자문회의 실시 <p>마. 향후 추진계획</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ '04. 8. : 기반시설부담계획(안) 입안 ○ '04. 9. : 주민 및 시의회 의견청취, 기반시설특별회계 설치조례(안) 자문 ○ '04. 10. : 도시계획위원회 심의, 기반시설특별회계 설치조례 제정 ○ '04. 11. : 기반시설부담계획 고시

자료 : 화성시청. 2004. 8. 18. 「화성시 매송기반시설부담계획(안) 자문회의자료」.

‘개발제한구역의 종합정비·개발기준’에서는 i) 광역도시계획 등 수도권관련 상위계획 및 정책에 따른 화성시 개발제한구역 해제지역의 개발방향 및 공간구조 개편방안, ii) 도시서비스 네트워크 구축기법을 반영한 개발제한구역 해제지역 정비 및 개발방향, iii) 개발기본방향의 설정에 따른 조정가능지역의 검토, iv) 개발제한구역 해제지역의 개발에 따른 준치지역의 관리방안 등이 검토되고 있으며, ‘개발제한구역 내 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립기준’에서는 i) 개발제한구역 해제지역 기반시설부담구역 지정기준, ii) 기반시설부담계획의 대상 기반시설 선정기준, iii) 기반시설부담비용 산출기준, iv) 기반시설부담비용 배분기준 등의 제시가 강구되고 있다.

화성시의 개발제한구역은 96.2km²로서 행정구역 면적(688km²)의 14%를 차지하는데, 이 중 10.45km²가 우선해제 취약지역(57개소), 지역현안사업지역, 조정가능지역(29개소) 등으로 해제될 예정이며 2.16km²는 현재 주거지역(9개소)으로 지정되어 있다. 만약 구역 내 총 개발가능면적(13km²)이 100인/ha로 개발된다면 13만 명의 인구를 수용할 수 있는 규모이다. 특히 화성시의 개발제한구역은 안산·수원·용인 등과 인접하여 규제여건만 완화된다면 개발압력이 높은 곳이다. 따라서 그린벨트 해제지역 및 주거지역 등에 대한 전반적인 개발·관리방향과 개발에 따른 기반시설부담계획 수립 등 계획적 관리방안의 마련이 요구되고 있다.



<부록 그림 1> 화성시 개발제한구역(매송 도시(군)관리계획구역) 위치도

요컨대, 현재 화성시가 추진하고 있는 개발제한구역 종합정비 사업의 핵심은 계획적인 관리를 통하여 그린벨트 해제지역의 난개발을 원천적으로 봉쇄하기 위하여 종합정비·개발계획을 먼저 수립하고 기반시설 확보계획에 따라 그린벨트를 체계적으로 해제해나가는 것이다.¹⁰³⁾ 화성시는 최근 봉담읍·비봉면·매송면·남양동 일원의 '매송 도시(군)관리계획구역' 전역(98.53km²)에 대하여 기반시설부담구역을 지정·고시¹⁰⁴⁾하고, 해당지역에 대한 개발행위 제한조치를 취한 상태¹⁰⁵⁾에서 현재 동 구역에 대한 기반시설부담계획 및 단계별 시행계획을 마련 중에 있다.¹⁰⁶⁾ 이하 화성시에서 검토 중인 매송 기반시설부담계획(안)의 주요내용을 소개하면 다음과 같다.

<부록 표 2> 검토 중인 매송 기반시설부담계획(안)의 주요내용

<p>가. 수립 대상지역</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 매송 기반시설부담구역(98.53km², 약 3,000만 평)) <ul style="list-style-type: none"> - 개발가능지 11.75km²(약 355만 평, 12%) <ul style="list-style-type: none"> · 주거지역 : 2.15km²(65만 평) · 해제취락 : 2.68km²(81만 평) · 조정가능지 : 6.91km²(209만 평) - 개발제한지 86.78km²(약 2,645만 평, 88%) <ul style="list-style-type: none"> · 개발제한구역

103) 화성지역은 이미 개발이 가시화되고 있어 그린벨트 해제와 개발이 전국에서 가장 먼저 이뤄질 전망이다. 이와 같은 화성시의 그린벨트 해제정책은 정부의 집단취락지구 그린벨트 해제방침이 개발이나 보존이나를 놓고 중대한 사안으로 등장한 가운데 전국의 지자체로부터 커다란 관심과 주목을 받고 있다. 이와 같은 화성시의 선도적 추진사례는 다른 지자체에게 도시관리에 대한 성공적 정책 수립을 위한 벤치마킹이 되고 있다.

104) 화성시 고시 제2004-52호(매송 기반시설부담구역 지정 고시. 2004. 4. 20.).

105) 개발행위 제한기간 중에는 아파트와 빌라, 다가구주택, 연면적 100평 이상 단독주택의 신축이 일체 금지되고, 연면적 100평 이하의 단독주택과 제한고시 이전에 사업승인을 받은 건물, 농가시설 등은 제한대상에서 제외되며, 고시일 이전에 신청된 사업은 별도의 심의를 거쳐 승인여부가 결정된다. 매송 도시(군)관리계획구역은 90%가 그린벨트로서 이 중 70만평 정도가 우선 해제지역으로 풀리는 등 대폭적인 그린벨트 해제를 앞두고 있는데다 지역 내 주거지역에서도 대단위 개발계획이 잇따르고 있어 개발 기대감이 높은 곳이다.

106) 화성시 주택녹지과. 2004. 5. 11. 「GB해제에 따른 시민 홍보자료」.

나. 주요 계획지표(개발수요)

○ 목표연도 : 2020년, 계획인구 : 약 15만 명(5만 세대)

구 분		현 황	추가 수요	총수요	비 고
계획인구 (인)		22,000	125,000	147,000	GB 인구 포함
세 대 수 (호)		7,280	42,000	49,000	
기 반 시 설	도 로 (km)	60 (8개 노선)	50 (49개 노선)	110 (57개 노선)	취락 진입도로 포함
	상수도 (m ³ /일)	22,100	16,900	39,000	
	하수도 (m ³ /일)	8,000	28,000	36,000	
수 요	공 원 (m)	-	375,000	375,000	
	학 교 (개소)	6	23	29	취학을 고려

다. 기반시설부담계획 수립내용

- 기반시설부담체계 이원화 : GB 전체에 대한 부담계획을 수립함에 있어서 지역별 기반시설 추가 수요량 및 부담능력을 고려하여 지역별로 부담체계를 달리 수립할 필요성이 대두됨에 따라, 해제취락과 그 외 지역(주거지역·조정가능지)의 부담대상을 다르게 설정하여 부담계획 수립
 - 부담체계 I : 주거지역·조정가능지는 지구외부 기반시설 부담(지구내부 기반시설은 개별·공공 개발사업 시 자체부담 원칙 설정)
 - 부담체계 II : 해제취락은 진입도로 및 지구내부 기반시설 부담
- 타 부담체계와 별도 운영 : 실제로 타 부담금(원인자부담금)에 의해 비용이 부과되는 시설(상하수도·학교)은 기반시설부담계획의 비용부과 및 부담대상 시설에서 제외함으로써 개별법에 의한 부담금체계와는 별도 운영 → 이유 : 기반시설 특별회계에서 타 부담금 통합관리의 어려움
 - 기반시설부담 대상시설 : 도로, 공원, 주차장, 녹지
 - 기반시설부담 제외시설 : 상수도, 하수도, 학교
- 부담금 면제 : 기존주민에 대한 주거환경의 질적 향상 및 사유재산권 침해방지를 위하여 재건축 및 증축·이축 등의 개발행위에 대하여 기반시설의 추가용량 발생에 지장을 주지 않는다는 범위 내에서 부담금 면제
 - 면제대상 : 기존주민에 한해 재건축, 증축 또는 이축 등 개발행위
 - 면제범위 : 총 건축연면적 330m²(100평) 이하

자료 : 화성시청. 2004. 8. 18. 「화성시 매송기반시설부담계획(안) 자문회의자료」.

한편, 하남시는 최근 “개발제한구역 내 우선해제 집단취락 기반시설부담계획 수립 및 도시개발사업 타당성 검토” 용역에 대한 용역업체를 선정해서 본격적인 업무에 착수하였다.¹⁰⁷⁾ 앞서서도 제시한 바와 같이 경기도 관내 20여 개 시·군의 그린벨트 해제대상 집단취락지는 총 528개소(36,996천㎡)인데, 그 중 하남시에 66개소(5,989천㎡, 1,120만 평)가 소재하여 가장 많은 분포를 보이고 있다.

<부록 표 3> 하남시 “GB 내 우선해제 집단취락 기반시설부담계획 수립 및 도시개발사업 타당성 검토” 용역사업의 개요

가. 용역기간 : 착수일로부터 13개월
나. 용역비 : 4억원
다. 용역의 범위
○ 기반시설부담구역 지정관련 : 기반시설부담구역(안) 작성, 기반시설부담구역 지정(입안)도서 작성, 성과품 작성
○ 기반시설 부담계획의 수립 : 개발계획의 작성, 기반시설부담계획 대상 기반시설의 작성, 기반시설부담비용의 산정과 배분, 기반시설부담계획서 작성
○ 도시개발사업 타당성 검토 : 개발규모 및 내용설정, 기본구상안 작성, 사업집행계획서

자료: 하남시청. 2004. 5.

하남시는 수도권정비계획법상 과밀억제권역인데다 전체 행정구역의 98.4%가 개발제한구역인 관계로 지역발전이 저해되고 있으며, 자연히 주민들은 그린벨트 해체에 관심이 많아 주민연합회(전국개발제한구역 주민연합회)에서도 이에 적극적으로 대처하고 있다. 이하에서는 최근 주민연합회 하남시지회(이하 “하남시지회”라 함)가 현재 진행 중인 취락우선해제 지역의 도시계획 수립과 관련하여 하

107) 현재 하남시에서는 시의 장기발전 비전을 수립하는 5개의 대규모 용역이 추진되고 있는데, 이는 하남시와 한국토지공사(서울지역본부) 간에 협약된 '하남시 지역개발협력사업에 관한 기본협약서'(2004. 1. 19.)에 의해서 추진되고 있다. 5개의 용역이란 이 용역 이외에 ‘하남시 장기비전 수립,’ ‘도시·주거환경정비 기본계획 수립,’ ‘개발제한구역 해제지역에 대한 개발방향 설정 및 사업화 방안 수립,’ ‘개발제한구역 축사단지의 효율적인 활용방안’ 등이다. 이들 4개 용역 중 장기비전과 도시 주거환경정비는 용역업체 선정작업을 진행 중이고 나머지 2개는 여러 가지 여건상 추진되지 못하고 있다(교차로저널. 2004. 5. 19. 「"하남시 도시개발 밑그림 새로 짜다" 19억 투입, '장기비전수립' 등 3개 용역 추진 중」).

남시에 접수한 시정질의서¹⁰⁸⁾를 통하여 “취락우선해제 및 이에 따른 기반시설부담구역 지정 및 부담계획”의 추진실태를 살펴보기로 한다.

첫째, 광역도시계획이 수립되지 않는 상황에서 도시(군)기본계획·도시(군)관리계획 및 기반시설부담계획의 수립이 진행되고 있는 것은 법률의 규정에 부합되지 않는 행정행위라는 지적이다.¹⁰⁹⁾

이에 대해 하남시지회 측은 “하남시가 도시(군)기본계획·도시(군)관리계획 및 기반시설부담계획의 수립을 위해 용역업체와 용역을 체결하고 있는데, 현재 광역도시계획이 미 수립된 상태에서 토지공사와 지역개발협약 체결 및 제 계획 추진이 적합한 것인지”에 대한 답변을 요구했다.

둘째, 기반시설부담구역의 지정기준을 정한 관련법령 및 지침의 규정¹¹⁰⁾ 등에 비취볼 때, 하남시의 취락우선해제 지역에 대한 기반시설부담구역 지정은 다음과 같은 사유로 부정적이라는 입장이다.

- 상하수도과 도로개설 후 점차적으로 개발행위를 할 수 있기 때문에, 개발행위가 집중되지 않는 지역이다.
- 66개소 취락은 100호 이하의 10만㎡ 미만이 대부분으로, 대규모 개발에 의한 토지 형질변경이 이루어질 지역이 아니다.
- 관리지역 등 용도변경 완화 또는 해제지역 및 제2종지구단위계획구역이 없으므로, 기반시설연동제운영지침 3-3-5의 경계설정 규정에 근거하여 부담구역을 지정할 수 없다.
- 동 지침 3-3-2에는 중심지역·주변지역에 대한 기반시설부담구역 지정요건을 규정하고 있는데, 하남시의 66개소 취락우선해제 지역은 소규모이고 중심지역이 없는 지역이 대부분이므로 구역지정 기준에 맞지 않는다.

108) 전국개발제한구역 주민연합회 하남시지회, 2004. 8. 13. 「시정질의서」.

109) 국토계획법 제19조제2항(도시기본계획 수립의 광역도시계획 부합의무), 동법 제25조제1항(도시관리계획 입안의 광역도시계획·도시기본계획 부합의무) 및 기반시설연동제운영지침 1-3-3(기반시설연동제의 상위계획 조화의무)을 주장하고 있다.

110) 국토계획법 제67조, 동법시행령 제65조 및 기반시설연동제운영지침 제3장제3절.

· 국토계획법 제70조제1항제1호의 단서는 국가·지자체가 설치하거나 확보할 것을 이미 결정한 기반시설은 제외한다고 규정하고 있는 바, 지자체가 기반 시설설치를 계획하고 주민에게 부담시키는 것은 이 법률의 조항에 부합하지 않는다.

이에 하남시지회 측은 당해지역이 지정기준에 적합한지 여부를 확인하기 위하여 구역지정을 위한 기초조사서를 제출해줄 것을 시에 공식 요구했다. 아울러 광역도시계획에서 구상된 조정가능지와 풍산 국민임대주택지구, 지역현안사업계획부지는 기반시설부담구역 지정기준에 적합하므로 반드시 부담구역으로 지정해서 사업대상지 자체적으로 광역상수도 및 오폐수처리시설 등을 자체 확보토록 해야 한다고 건의하였다.

셋째, 향후 상·하수도 및 도로의 개설 설치를 위한 민원폭주 시 대처방안과 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 수립 후 개발착수 시 예상되는 문제로서 “경제적 부담으로 인한 개발지연 및 부담금 납부실적 저조 등”¹¹¹⁾에 대한 시의 입장과 답변을 요구하였다.

끝으로, 취약우선해제 지역을 도시개발법 및 도시개발업무처리지침을 적용하여 도시개발사업(환지방식, 보상방식 등)으로 추진할 것이라는 소문이 사실인지, 이것이 관계법령과 지침에 부합되는지, 그리고 광역도시계획에서 구상된 조정가능지 및 취약우선해제 4개 취약의 중복계획은 적법한 계획인지에 대한 시의 답변을 요구하였다.

요컨대, 하남시지회 측의 주장에 따르면 현재 하남시가 벤치마킹한 화성시의 경우는 2억 평이 넘는 광대한 도·농복합 형태의 도시로서 조정가능지역이 29개소 211만 평, 동탄신도시 등 택지개발사업지구 11개 지구 550만 평, 발안산업단

111) 하남시지회 측은 기반시설부담구역 지정계획이 잘못 처리되면 주민들이 과중한 경제적 부담으로 당연히 개발을 지연시키거나 포기할 수 있다고 보고 있다. 지금도 일정한 땅을 개발하려면 채권 등 각종 인·허가비용, 대체농지조성비, 하수처리 원인자 부담금, 상수도 부담금 및 수탁공사비 등이 부과되는데, 여기에 기반시설부담금이 추가되면 사실상 개발이 불가능해져. 말로만 그린벨트 해제이지 실제로는 부담을 느낀 주민들이 개발을 포기하는 사례가 나올 게 자명하다고 한다.

지 등 4개 지구 130만 평의 개발이 추진되고 있고, 민간아파트 44개 사업지의 2만 7천 세대가 추진되는 등 하남시와는 비교가 안 되는 도시라는 것이다. 즉, 화성시는 해제취락 총면적이 80만여 평에 불과하여 취락우선해제 지역의 기반시설 설치를 위한 재원조달이 심각하지 않은 곳으로, 하남시가 화성시의 사례를 적용하여 기반시설부담구역 지정 및 부담계획을 수립하는 것은 절대적으로 불합리하기 때문에, 하남시의 실정에 맞는 별도의 자체계획을 수립해야 한다는 것이다.¹¹²⁾

2. 주거개발진흥지구(당진군)

비록 소규모이나 충남 당진군이 지방대학의 활성화와 대학촌의 건전한 발전을 촉진하기 위하여 이미 지난해 12월 16일 전국 최초로 신성대학 주변에 기반시설 부담구역 지정 및 부담계획을 수립·고시하였다. 당진군 정미면 덕마리에 위치한 신성대학은 1995년도에 개교하여, 현재 24학급 4천여 명의 학생이 수학하고 있으며, 2007년에는 6천여 명으로 학생 수를 증원할 예정이다.

이 대학의 주변지역은 2000년 8월 주거개발진흥지구로 지정하여 계획적인 개발을 도모하여 왔으나, 토지구획정리방식을 준용하여 토지소유자가 택지개발을 하도록 함으로써 개발이 이루어지지 못하고 건축만 규제한 결과가 되었다. 이에 따라 대학주변이 주거 기반을 갖추지 못하여 학생들은 먼 거리에서 통학하는 불편을 겪어왔다.

결국 당진군과 주민 간에 개발방법의 개선과 기반시설의 선투자가 필요하다는 의견 일치를 보아, 기반시설부담구역의 지정과 부담계획의 수립 및 시행에 이르게 된 것이다. 군 의회는 2004년도 본예산안부터 주요 기반시설인 오수처리시설의 선투자와 상수도공급시설의 지원에 필요한 예산을 뒷받침해줌으로써 대학촌 개발에 청신호가 되고 있다.¹¹³⁾

112) 기반시설부담금이 어느 정도인지는 아직까지 하남시에서 확실한 자료를 제시하지 않아 정확히 알 수는 없다. 그러나 지난해 경기도로부터 그린벨트 해제관련 사업계획이 반려된 이후 하남시는 동해제지역의 기반시설 조성을 위해서는 약 2~3조 원의 예산이 소요된다고 밝힌 바 있어, 이를 역산하고 일정 부분을 감액하더라도 부담비용 원단위가 평당 50만원(화성시 사례의 2.8배)이나 될 것으로 하남시지회 측은 추정하고 있다.

113) 당진군청 도시건축과. 2003. 12. 17. 「보도자료 : 신성대학 대학촌개발 활성화 - 전국최초 기반시설

<부록 표 4> 덕마리 기반시설부담구역 지정 및 부담계획 결정 주요내용

가. 기반시설부담구역 지정				
○ 명칭 : 덕마리 기반시설부담구역				
○ 위치및면적 : 당진군 정미면 덕마리 주거개발진흥지구(154,170㎡)				
○ 지정사유 : 개발행위가 집중되는 지역으로서 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되므로 개발행위자에게 기반시설 설치에 필요한 비용을 부담하게 하고자 함				
나. 기반시설부담계획 개요				
○ 부담대상 기반시설 종류·규모·우선순위				
기반시설명	규 모	부담금액 (백만원)	우선 순위	단계별 설치계획
		1,467		
오수 처리장	1,130㎡ Q=340㎡/일	622	1	I 단계('03~'05)
오수차집관로	d=300mm L=5,872m	88	2	I 단계
근 린 공 원	4,275㎡	19	4	Ⅲ단계('05~'10)
완 충 녹 지	5,395㎡	35	5	Ⅲ단계
공동이용시설	2,160㎡	35	6	Ⅲ단계
국 지 도 로 (상하수도관 포함)	20,344㎡ L=2,918m	668	3	Ⅱ단계('03~'08)
○ 개발행위자 부담금액 : 건축면적당 9,658원/㎡(건축물 용도에 따라 가중치 적용)				
○ 부담시기·군수가 지원할 사항·재원의 조달 및 관리운영방법 : “생략”				

자료 : 당진군공고 제2003-306호(기반시설부담구역 지정 및 계획수립에 따른 공람공고, 2003. 11. 20.), 당진군고시 제2003-79호(기반시설부담구역 지정 및 부담계획 고시(덕마리 주거개발진흥지구), 2003. 12. 15.).

당진군이 주민의견 수렴과 도시계획위원회의 심의를 거쳐 고시한 기반시설부담구역은 정미면 덕마리 주거개발진흥지구 154,170㎡이고, 기반시설 부담대상은 오수처리시설·근린공원·완충녹지·마을공동이용시설부지·국지도로 등이며, 건축 연면적당 부담금액은 건축물의 용도별 가중치를 적용하고 있으나 평균 9,658원/㎡(부담비용 원단위, 화성시 GB해제취락 대비 약 18% 수준)이며, 부담시기는 개발행위허가(건축허가 또는 토지형질변경허가)를 받은 때로 하고 있다. 부담금 징수와 시설비 투자는 당진군기반시설부담구역특별회계설치및운영조례

와 동 시행규칙에 의한 특별회계(특별회계 명 : 학사촌 기반시설부담구역 특별회계)의 운용을 통하여 집행되고 있다.¹¹⁴⁾

현재 이 지역은 상수원보호구역으로서 금년 말까지 기존 하수관에 대한 연결을 목표로 오수처리시설 확충에 박차를 가하고 있으며, 2중지구단위계획의 부분적 변경을 통하여 보다 세분된 건폐율 및 용도별 건축밀도를 규제하기 위하여 부족한 예산을 할애해 용역사업(사업비 1,900만 원)을 추진 중에 있다. 수도권외의 여느 지자체 사례와는 달리 구역 내 농어촌도로는 애당초 군비로 지원하고, 상하수도과 같은 주요 기반시설에 대해서는 과감하게 선투자를 해나가는 점이 특기할 만하다.¹¹⁵⁾

114) 당진군기반시설부담구역특별회계설치및운영조례(2004. 1. 10. 조례 제1668호) 및 당진군기반시설부담구역특별회계설치및운용조례시행규칙(2004. 2. 16. 규칙 제1133호).

115) 초기의 군비 투자가 막대한데 비해 개발사업은 상대적으로 부진하여 비용회수 문제가 관건이라고 한다(당진군 도시건축과 도시계획팀 관계자 전화인터뷰, 2004. 9.).

토지적성평가 실무자 대상 설문

토지적성평가 실무자를 대상으로 적성평가 제도개선에 관한 고견을 듣고자 설문지를 준비하였습니다. 교육과정중 수고스럽지만 설문에 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

국토연구원 토지적성평가팀

1. 토지적성평가제도 및 방법론에 대하여 어느 정도 이해하고 계십니까?
 - ① 제도의 내용만 개략적으로 알고 있다.
 - ② 토지적성평가방법을 잘 알고 있다.
 - ③ 제도와 방법론에 대한 이해가 다 부족하다.

2. 토지적성평가는 국토계획법 상 도시(군)관리계획 수립을 위한 기초정보 제공으로 그 위상이 규정되어 있습니다. 따라서 토지적성평가의 내용과 도시(군)기본계획의 내용이 서로 맞지 않게 되는 문제가 발생할 가능성이 있습니다. 귀하는 토지적성평가가 도시(군)관리계획 뿐 아니라 도시(군)기본계획의 기초로 그 위상이 정립되어야 한다고 생각하십니까?
 - ① 토지적성평가의 위상은 도시(군)기본계획과 별개로 정립되어야 한다.
 - ② 도시(군)기본계획수립시 토지적성평가를 통해 관리지역의 면적과 비율 정도만을 제공하는 것이 바람직하다.
 - ③ 도시(군)기본계획상 시가화예정용지도 토지적성평가를 통해 정해야 한다.
 - ④ 기타()

3. 국토계획법 시행령이 시행되면서 토지적성평가의 실익이 없는 대상은 평가에서 대폭 제외되었습니다. 설사 평가대상일지라도 개발행위허가 규모 이하이면 대상에서 제외되는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 소규모 도시계획시설일지라도 혐오시설의 경우는 평가대상에 반드시 포함시켜야 한다.
- ② 공공이 주도하는 도시계획시설은 모두 제외하여야 한다.
- ③ 시행령 개정 이전처럼 도시계획시설은 모두 토지적성평가를 통해 결정해야 한다.

4. 토지적성평가는 필지단위로 실시합니다. 대규모 필지의 경우 특성별로 세분하여 평가하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

토지의적성평가에관한지침
토지적성평가는 필지 단위로 실시하되, 필지면적이 1만 제곱미터 이상이고 필지 내에 두 가지 이상의 환경·물리적 특성 및 토지이용상황이 존재할 경우에는 동일한 물리적 특성 및 토지이용상황을 지닌 부분으로 세분하여 평가함을 원칙으로 한다. 다만, 평가체계Ⅱ의 경우에는 도시(군)관리계획 입안구역에 포함된 부분에 대하여 평가하며, 필지의 면적이 1만 제곱미터 미만인 경우에도 하천, 도로와 같은 지형지물 등에 의해 토지이용상황이 명확히 구분되는 경우에는 세분하여 평가할 수 있다.

- ① 대규모 필지의 경우 대부분 임야로서 자연환경도 우수하고 대부분 보전임지라서 지역세분효과는 크지 않다.
- ② 대규모 필지가 일부 보전대상일 경우에는 구분할하여 평가해야만 개발여지를 찾을 수 있으므로 세분하여 평가해야 한다.
- ③ 대규모 필지 세분은 평가물량을 기하급수적으로 증가시키므로 비효율적이다.
- ④ 대규모 필지 세분은 물리적 특성(표고, 경사도)에 한하여 세분하여 조사하는 것이 바람직하다.

5. 토지적성평가의 평가지표는 지역의 특수성을 고려하여 평가지표군의 다른 지표로 대체할 수 있습니다. 평가지표군에서 다른 지표를 사용할 경우 적합하다 생각되는 지표를 기입하여 주십시오.

<평가지표군>

평가 특성	평 가지 표 군
물리적 특성	경사도, 표고, 재해발생위험지역
지역 특성	도시용지비율, 용도전용비율, 도시용지 인접비율, 농업진흥지역비율, 전·답·과수원면적비율, 경지정리면적비율, 생태자연도 상위등급비율, 공적규제지역면적비율, 녹지자연도 상위등급비율, 임상도 상위등급비율, 보전임지비율, 지가수준
공간적 입지 특성	기개발지와의 거리, 공공편의시설과의 거리, 도로와의 거리, 경지정리지역과의 거리, 공적규제지역과의 거리, 하천·호소·농업용 저수지와의 거리

<평가지표의 대체표>

평가 요인	평가지표	대체가능지표	추가대체가능지표
물리적 특성	경사도	-	
	표고	-	
지역 특성	도시용지비율	도시용지 인접비율	
	용도전용비율	지가수준	
	경지정리지역비율	-	
	전·답·과수원면적비율	농업진흥지역비율	
	생태자연도상위등급비율	녹지자연도 상위등급비율	
	공적규제지역면적비율	임상도 상위등급비율	
	보전임지비율	-	
공간적 입지 특성	기개발지와의 거리	-	
	공공편의시설과의 거리	-	
	경지정리지역과의 거리	-	
	공적규제지역과의 거리	-	

6. 귀하가 생각하기에 적성평가 지표로 중요하다고 생각되어 추가할 필요가 있는 지표가 있다면, 어떤 것이 있는지 모두 적어주십시오.

(예: 경관지표, 문화유적지표, 식생지수 등)

추가지표	추가지표

7. 토지적성평가 절차상 입안권자가 결정하는 사항이외에 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 항목이 있습니다. 항목별로 적절한지 O, X로 '①의견'란에 표시하여 주십시오.

도시(군)관리계획 입안권자의 역할

항목	세부내용	입안권자 결정		도시계획 위원회 심의(현행)	의견
		평가체계 I	평가체계 II		
자료구축 범위	토지적성평가 기초자료 구축범위 결정(관리지역 혹은 미개발지 전역(관리, 녹지, 농림, 자연환경보전 지역))	○	×	×	()
평가지표	대체가능지표 활용	○	×	○	()
	평가지표군에서 결정	×	○	○	()
우선등급 분류	재해발생위험지역 조정	○	×	×	()
	공간정책 및 계획상 보전이 필요한 지역 조정	○	×	×	()
평가기준 가중치	임계치 설정	○	×	○	()
가중치	지표별 가중치 적용	○	×	×	()
적성등급	적성등급 구간값 설정(기준표준화값 결정)	○	×	×	()
급간기준	평가지표의 급간기준 조정(급간기준의 ±30% 내에서 조정 가능)	×	○	○	()
도시(군) 관리계획 입안	중간적성등급(B등급)의 입안여부 판단	×	○	○	()

8. 토지적성평가의 결과가 기초자료의 오류 등으로 인해 그 적정성에 문제가 있을 경우에는 입안권자가 적성등급을 조정할 수 있습니다. 이 때 보전대상지역의 판정기준을 지역의 특수성의 이유로 조정하려 한다면 어떠한 기준이 필요하다고 생각하십니까(8-1)? 또한 등급조정의 대상범위는 어떻게 설정해야 한다고 판단하십니까(8-2)?

8-1.

- ① 평가대상지역이 수질보전의 대책이 마련된 상태라면 하천 및 저수지로부터 근접해 있더라도 등급을 조정할 수 있어야 한다.
- ② 현재 평가기준을 그대로 유지하여야 한다.

8-2.

- ① 등급조정의 경우는 공공 주도의 도시계획시설 설치에 한해야 한다.
- ② 등급조정은 모든 도시계획시설 및 개발사업을 대상으로 확대하여 적용하여야 한다.

9. 시·군별 계획관리지역 면적의 조정기준이 미비하여 새로운 난개발 문제가 재연될 가능성이 있습니다. 『도시(군)기본계획지침』 및 『도시(군)관리계획지침』에서는 건설교통부가 아직 제공하지 못한 ‘지역유형평가’결과를 참고하도록 명시하고 있습니다. 만약 중앙정부가 지역유형평가 결과를 제공한다면 지자체에서 수궁할 수 있다고 생각하십니까?

- ① 계획관리지역의 물량결정의 근거를 건설교통부에서 제시하는 것이 객관성을 유지하고 민원업무대응에 효율적이다.
- ② 지자체가 도시(군)기본계획에서 제시하는 시가화에정용지의 물량등을 참고하여 자체적으로 결정하는 것이 바람직하다.
- ③ 기타 의견()

10. 토지적성평가 제도운영에 있어 주민의 사유재산권과 국토계획의 근본취지를 살리는 측면에서 토지적성평가 결과를 검증하는 공신력 있는 기관의 설치가 필요하다는 목소리가 높습니다. 검증기관이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 공인절차를 의무화하여 적성평가 결과를 공인해주어야 한다.
- ② 검증기관설치로 공인절차에 따르는 시간이 과다하게 소요될 우려가 있기 때문에 검증기관의 설치는 바람직하지 않다.
- ③ 검증기관의 설치보다는 무작위로 몇몇 지역을 선정하여 적성평가의 정확성을 검토하는 정도가 효과적이다.
- ④ 기타 ()

11. 토지적성평가 결과를 검증한다면 어떤 기관에서 담당하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 중앙정부
- ② 개발업무를 많이 다루어 본 공공기관
- ③ 개발과 보전업무를 중립적으로 다룰 수 있는 공공기관
- ④ 기타 ()

12. 토지적성평가 제도가 정착되기 전까지 실무자교육과정이 지속적으로 필요하다고 생각하십니까?

- ① 그렇다.
- ② 그렇지 않다.

▷ 공무원인 경우, 13번~26번까지 답해 주십시오.

▷ 기업체·연구기관·대학의 경우, 27번부터 답하여 주십시오.

지자체명을 기입하여 주십시오. ()도 ()시·군

13. 토지적성평가용역을 발주하셨습니까?

① 그렇다.

② 그렇지 않다.

14. 발주하지 않았다면 용역의 발주시기를 언제로 예상하고 있습니까?

① 2004년내 ()

② 2005년내 ()

③ 2006년내 ()

④ 2007년내 ()

15. 토지적성평가 실시 시한을 탄력적으로 조정하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

① 적성평가제도가 정착되기도 전에 토지적성평가를 완료하라는 것이 바람직하지 않기 때문에 관리지역 세분시한을 연장하도록 국토계획법을 개정해야 한다.

② 현 상태를 유지하여야 한다.

③ 경기도와 광역시, 광역시 인접 시·군의 법정수행시한만이라도 연장해야 한다.

16. 토지적성평가의 부실을 방지하고 적성평가 결과가 도시(군)관리계획에 제대로 반영되도록 토지적성평가 용역을 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획과 분리하여 발주하는 것에 대하여 어떠한 생각을 가지고 계십니까?

- ① 토지적성평가의 본래 취지나 활용성 측면에서 문제가 될 소지가 있으므로
용역분리발주가 바람직하다.
- ② 통합발주해야 피드백이 원활하고 관리가 용이하다.
- ③ 기타 ()

17. 토지적성평가 용역을 어떤 형태로 발주하셨습니까?

- ① 타계획과 분리하여 발주하였다(할 계획이다).
- ② 도시(군)기본계획과 통합하여 발주하였다(할 계획이다).
- ③ 도시(군)기본계획, 도시(군)관리계획과 모두 통합하여 발주하였다(할 계획
이다).

18. 토지적성평가의 기초자료구축범위를 어떻게 설정하고 계십니까?

- ① 관리지역만을 대상으로 용역을 발주하려 한다.
- ② 관리지역 위주로 구축하되, 필요시 녹지지역과 농림지역 일부를 포함하여
용역을 발주할 계획이다.
- ③ 미개발지 전체(관리, 녹지, 농림, 자연환경보전지역)에 대하여 용역을 발주
할 계획이다.

19. 귀 시·군에 신청된 평가체계 II의 신청건수는 2004년 현재 몇 건 정도이
십니까?

()건

20. 신청된 건수중에서 몇 건이 현재 처리되었습니까?

- ① 완료 ()건 ② 진행중 ()건 ③ 미처리 ()건

21. 평가체계 II 신청이 들어오는 사업유형은 어떤 것이 많습니까? 많은 순서대로 우선순위를 기입해 주십시오.

- ① 공공주도의 도시계획시설 설치 ()순위
 ② 민간주도의 도시계획시설 설치 ()순위
 ③ 지구단위계획 관련 ()순위
 ④ 용도지역·지구변경 ()순위

22. 평가체계 II의 결과가 제안에서부터 관리계획 입안까지 소요되는 기간은 평균 어느 정도입니까?

- ① 3개월 미만 ② 6개월 미만
 ③ 9개월 미만 ④ 12개월 미만
 ⑤ 12개월 이상

23. 평가체계 II 업무를 수행하는데 시간이 가장 많이 소요되는 절차는 어느 부분입니까?

- ① 적성평가제도 이해 ② 평가서 검증
 ③ 적성등급조정단계 ④ 관리계획입안여부 판단

24. 토지적성평가 평가체계 II의 급간기준은 지역특성에 따라 ±30%까지 조정이 가능합니다. 지역별로 차별화된 기준이 필요하다고 생각하십니까? 필요하다면 급간기준의 조정방법은 어떻게 생각하십니까?

- ① 급간기준의 조정은 필요하지 않다.
 ② 급간기준은 지자체가 자체적으로 조정해야 한다.
 ③ 중앙정부에서 일괄적으로 지역특성에 맞추어 급간기준을 조정하여 하달하

는 것이 바람직하다.

25. 평가체계 II의 적성평가결과 도시(군)관리계획 입안구역의 종합적성등급이 중간적성등급일 경우, 입안권자는 어떤 판단기준을 가지고 결정하고 있습니까?

- ① 해당 사업이나 시설이 도시(군)기본계획 등에서 결정되어 있는지 여부를 가지고 판단한다.
- ② 지역의 토지수급을 고려하여 판단한다.
- ③ 평가대상지역내 개발적성값이 보전적성값의 비율보다 높을 때, 도시(군)관리계획을 입안하는 것이 바람직하다.
- ④ 특별한 판단기준을 가지고 있지 않다.

26. 토지적성평가의 문제점 및 용역 관리의 어려운 점을 기술하여 주십시오.

[기업체, 연구기관, 대학 대상 설문]

27. 토지적성평가업무를 수행하거나 수행하고 계십니까? 수행하셨다면, 28번과 29번 질문에 응답하여 주십시오.

- ① 그렇다.
- ② 그렇지 않다.

28. 적성평가를 수행했거나 수행해 본 경험이 있다면, 평가체계 I과 II중 어

- ① 지자체에서 사유재산권 보호와 자료제공의 법적근거 미비의 이유로 수치 지적도와 관련 주제도를 제공하지 않는다.
- ② 건교부 일괄자료에서 빠진 산림이용기본도를 산림청에서 입수하기 어렵다.
- ③ 기타 ()

34. 토지적성평가에서 개선해야 할 부분이나 용역 수행의 어려운 점을 기술하여 주십시오.

대단히 감사합니다!