

# 토지이용규제를 위한 지역·지구·구역 등의 명칭에 관한 연구

A study on the Terminology Used in Land Use Regulations

최대식 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원(제1저자)  
Choi Dae-Sik Associate Research Fellow, Land & Urban Institute,  
Korea Land Corporation(Primary Author)  
(cosmoscds@naver.com)

이삼수 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원  
Lee Sam-Su Associate Research Fellow, Land & Urban Institute,  
Korea Land Corporation  
(leesamsu@hotmail.com)

정연우 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원  
Jeong Yeun-Woo Associate Research Fellow, Land & Urban Institute,  
Korea Land Corporation  
(yeunwj@hanmail.net)

성장환 한국토지공사 국토도시연구원 연구위원  
Seong Jang-Hwan Research Fellow, Land & Urban Institute, Korea Land  
Corporation  
(jhseong@hanmail.net)

## 목 차

- I. 서론
  - 1. 연구 배경 및 목적
  - 2. 연구 범위 및 방법
  - 3. 선행연구 검토
- II. 지역·지구 등의 현황 및 유형화
  - 1. 지역·지구 등의 현황
  - 2. 지역·지구 등의 유형화
- III. 지역·지구 등의 개념정립
  - 1. 지역·지구 등 명칭의 사용개념
  - 2. 지역·지구 등 명칭의 개념정립
- IV. 지역·지구 등의 명칭체계 및 사용기준
  - 1. 지역·지구 등의 명칭체계 설정
  - 2. 명칭의 사용기준
- V. 결론

※ 본 연구는 국토해양부의 연구과제로 수행한 '지역·지구 등의 개념정립과 유형화 연구(2007)'를 기초로 작성하였음

## I. 서론

### 1. 연구 배경 및 목적

정부는 토지이용규제의 단순화·투명화·전산화 를 통해 국민의 토지이용 불편을 최소화하고 기업 하기 좋은 환경을 조성하기 위해 「토지이용규제기본법」을 제정(2005.12)하여 시행하고 있다. 이같은 「토지이용규제기본법」은 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인·허가를 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단의 토지에 지정되는 지역·지구 등을 관리대상으로 하고 있다.

그러나 지역·지구 등의 지정 시 사용하는 지역·지구·구역·권역·단지 등의 명칭에 대한 명확한 개념과 토지의 이용 및 보전 등의 행위제한에 대한 기준이 모호하여 법률을 운영하는 데 혼선을 초래하고 있다. 이와 관련하여 최근 규제완화에 대한 관심이 높아지고 있는 상황에서 불필요한 토지이용규제들 간의 혼선을 줄임으로써 토지의 효율적 이용과 관리를 도모할 필요성이 점차 커지고 있다.

이에 본 연구에서는 「토지이용규제기본법」상의 지역·지구 등에 대한 개념정립 및 유형화를 통해 용어사용에 대한 기준을 마련하여 향후 지역·지구 등 신설·변경 시 명칭 설정에 적용한다. 이를 위해 첫째, 법령상 모든 지역·지구 등에 대한 현황을 분석하고, 둘째, 토지이용규제를 하는 지역·지구 등을 유형화하며, 셋째, 현황분석 및 유형화를 바탕으로 토지이용규제와 관련된 지역·지구·구역·권역·단지 등 용어에 대한 개념을 정립하며, 마지막으로 지역·지구 등의 개념에 근거하여 복잡·다기한 지역·지구 등의 명칭에 대한 체계적인 사용기준을 마련한다.

### 2. 연구 범위 및 방법

2006년 말 현재 각 개별법에서 명시하고 있는 지역·지구 등 명칭사용의 혼란을 진단하고 각 용어의 주된 사용개념을 도출하기 위해 총 4,238건의 법령(중앙부처법령 4,112건, 광역자치단체법규 126건)을 대상으로 조사를 실시하였다. 이를 위해 법제처 종합법령정보센터와 행정안전부의 자치법규정보 시스템을 활용하였다. 세부 조사항목으로는 해당 법률에서 정하고 있는 지역·지구 등의 행위제한 형태와 내용, 규제 정도, 명칭별 법률상 사용개념과 특징 등이 포함된다.

### 3. 선행연구 검토

토지이용규제의 역사만큼이나 토지이용규제 제도를 단순화, 합리화하기 위한 연구도 꾸준히 진행되어 왔다. 토지이용규제체계 전반에 대해 문제점을 지적하고 합리적 개선방안을 모색한 연구이 많으며(이태일 외, 1981; 김현식 외, 1986; 류해웅·정우형, 1993; 손성태, 1998; 최혁재, 1999; 정희남·최혁재, 2001; 정희남·채미옥, 2002; 정희남 외, 2005), 이중 비교적 최근에 수행된 연구들을 정리하면 다음과 같다.

김현주 외(1998)는 각종 지역·지구를 유사한 용도지역·지구로 통폐합·단순화하고, 이를 위해 개별법에 산재해 있는 지역·지구를 통합하기 위해 가칭 「토지이용계획법」을 제정할 수 있는 방안을 모색하였다. 최혁재(1999)는 토지이용규제와 관련된 법령정보를 쉽게 파악할 수 있도록 토지이용규제의 표준화 방안 마련을 시도하였는데, 환경보전과 관련한 법령 및 수질환경보전을 목적으로 하는 토지이용규제로 그 범위를 한정하였다. 정희남·최혁재(2001)는 「국토의 계획 및 이용에 관한

법률(이하 국토계획법) 제정 이후 제기될 각종 개별법상 개별구역 등의 정비방향을 제시하였다. 「국토이용관리법」과 「도시계획법」, 새 법률상의 용도지역과 90여 개 법률에 의한 개별구역의 제도적 현황을 파악하고, 현행 개별구역 등의 문제점과 발생 원인을 분석, 용도지역 및 개별구역 등 제반 지역·지구제에 대한 현황과 문제점을 진단한 후 이를 바탕으로 개별구역의 정비방향을 제시하였다. 정희남·채미옥(2002), 정희남 외(2003)는 토지이용규제에 수반되는 행위규제에 대한 분석을 수행함으로써 지역·지구 정비를 위한 논리적 토대를 마련하고자 하였다. 구체적으로 지역·지구제의 문제점을 12개 사례도시를 대상으로 실증 분석함으로써 「국토계획법」 중심의 국토관리체계에 맞는 지역지구제 정비방향을 제시하였다.

이상의 선행연구들은 각 정부부처 및 자치단체에서 지정·운영되고 있는 토지이용규제들의 체계적 정비와 토지이용상의 복잡성 및 비효율성 해소를 공통된 목적으로 하고 있으나, 토지이용규제의 정비와 직접적으로 연계되지는 못하였다. 이에 본 연구는 지역·지구 등에 대한 개념정립, 유형화 등 기초적 분석을 수행하고, 명칭에 대한 사용기준을 제시함으로써 토지이용규제 합리화를 위한 정책적 토대 마련에 일조하고자 한다.

## II. 지역·지구 등의 현황 및 유형화

### 1. 지역·지구 등의 현황

지역·지구 등의 개념은 「토지이용규제기본법」 제2조(정의) 제1항에 정의되어 있다. 여기에서 ‘지역·

표 1\_ 토지이용규제관련 지역·지구 등 (단위: 개)

구분	관계 법령 수	지역·지구 등 수
합계	158	524
법률	111	312
시행령	6	56
규칙	9	30
조례	32	126

지구 등’이라 함은 ‘지역·지구·구역·권역·단지·도시계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단의 토지(토지와 연결한 해면으로서 토지와 같이 제한되는 경우에는 해면을 포함한다)로서 제5조 각 호에 규정된 것을 말한다’라고 정의하고 있다. 따라서 「토지이용규제기본법」상의 지역·지구 등의 개념은 일반적으로 「국토계획법」상의 용도지역·지구와 개별법상의 지역·지구·권역 등을 모두 포함하는 광의의 개념으로 정의할 수 있다.

「토지이용규제기본법」(법률시행일 기준, 2006. 6. 8)에서 규정한 지역·지구 등의 수는 388개이고 이중 조례에 근거한 지역·지구 등을 제외하면 254개였다. 이와 관련하여 법제처 종합법령정보센터 및 행안부 자치법규정보시스템을 활용하여 분석한 결과, 총 4,238건의 법령 중 토지이용규제와 관련된 지역·지구 등이 포함된 관련법령은 158개이며, 이 법령에서 다루고 있는 지역·지구 등은 총 524개로 조사되었다(<표 1> 참조).

524개 지역·지구 중 광역자치단체 조례에서 지정하는 126개 지역·지구를 제외<sup>1)</sup> 398개 지역·지구 등을 소관부처별로 살펴보면, 국토해양

1) 광역자치단체 조례의 경우 대부분 국토계획법 제37조제3항에서 위임하고 있는 용도지구로서 유형분류상 국토계획법에 의한 지역·지구와 중복되기 때문에 분석에서 제외하였음.

표 2\_ 분야별 지역·지구 등

(단위: 개)

분야	법규	명칭						
		지역	지구	구역	권역	단지	기타	계
국토·지역	10	17	16	8	3	1	1	46
도시·주택	11	26	31	10	-	-	30	97
농림축수산	16	11	2	18	-	4	12	47
산업	11	8	7	14	-	7	1	37
교통	9	5	4	17	-	1	1	28
에너지	1	-	-	2	-	-	0	2
환경	15	13	5	20	-	-	9	47
수자원	12	14	1	14	-	-	6	35
교육·문화	8	-	4	12	-	2	2	20
군사	4	-	-	29	-	-	1	30
방재	1	1	7	-	-	-	1	9
합계	98	95	77	144	3	15	64	398

부 소관 지역·지구가 193개로 가장 많고, 다음으로 환경부(55개), 농림수산식품부(41개), 국방부(30개) 순으로 나타났다. 다음으로 398개 지역·지구 등에 관한 98개 소관 법령을 법령의 성격·제정목적·적용범위 등을 고려하여 크게 11개 분야<sup>2)</sup>로 구분해 보면(<표 2> 참조), 도시·주택관련 분야에 가장 많은 97개의 지역·지구가 지정되어 있으며, 다음으로 농림축수산(47개), 환경(47개), 국토·지역(46개) 분야 순으로 조사되었다. 한편 지역·지구 등의 명칭별<sup>3)</sup> 현황을 살펴보면, ‘구역’이 144개로 가장 많이 사용되고 있으며, 다음으로 ‘지역(95개)’, ‘지구(77개)’ 순으로 사용되고 있다.

2. 지역·지구 등의 유형화

지역·지구 등 명칭의 개념정립과 사용기준 마련

을 위해서는 현행 지역·지구 등의 유형화를 통해 각 명칭이 갖는 일반적이고도 고유한 특성을 파악할 필요가 있다. 일반적으로 일단의 토지에 지정되는 지역·지구 등에는 이의 지정목적을 명시하고, 이같은 목적을 달성하기 위해 특정 행위를 제한하거나 지원하는 방식을 취하게 된다. 따라서 지역·지구 등 명칭별 행위제한 특성은 지역·지구 등 명칭의 개념을 정의하는 데 있어 고려하여야 할 중요한 요소라 할 수 있다. 이에 앞서의 현황조사 결과를 바탕으로 398개 지역·지구를 행위제한의 형태 및 내용에 따라 유형화하였다.

1) 행위제한 형태에 따른 분류

현행 지역·지구 등을 토지이용행위에 가해지는 행위제한 형태에 따라 구분해 보면, 크게 규제 방

2) 선행연구(정희남·채미옥, 2002; 정희남 외, 2005)를 바탕으로 지역·지구 등을 국토·지역, 도시·주택, 농림축수산, 산업, 교통, 에너지, 환경, 수자원, 교육·문화, 군사, 방재 등 11개 분야로 나눔. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토·지역 분야와 도시·주택분야에 모두 속하므로 분야별 법령 수는 실제 법령 수보다 1개 많음.

3) 「토지이용규제기본법」상에서 주로 다루고 있는 명칭으로서 지역, 지구, 구역, 권역, 단지, 기타 등 크게 6개로 구분하였음.

표 3\_ 행위제한 형태에 따른 지역·지구 등

(단위: 개)

구분	규제	규제완화	지원	혼합				개념만 제시	계
				규제+규제완화	규제+지원	규제완화+지원	규제+규제완화+지원		
지역	69	1	10	3	1	3	-	8	95
지구	41	-	5		2	-	-	29	77
구역	105	1	6	2	8	-	2	20	144
권역	1	-	-	2	-	-	-	-	3
단지	9	-	2	-	2	-	2	-	15
기타	38	0	2	0	1	1	0	22	64
합계	263	2	25	7	14	4	4	79	398

식, 규제완화 방식, 지원 방식, 혼합 방식, 그리고 단순히 개념을 제시하는 수준의 지역·지구로 분류할 수 있다.<sup>4)</sup> 분석결과 규제 방식의 지역·지구 등이 263개로 가장 많으며, 규제완화 방식 2개, 지원 방식 25개, 두 가지 이상의 행위제한 형태가 혼합된 형태가 29개, 그리고 단순히 개념을 제시하는 지역·지구 등이 79개로 분류되었다(<표 3> 참조).

특히 「국토계획법」에 의한 지역·지구의 경우 모든 용도지역, 용도지구, 용도구역에서 특정 토지 이용행위를 금지·허용하는 규제 방식을 적용하고 있으며, 개별 법률에 의한 지역·지구의 경우에도 대부분 규제 방식을 채택하고 있는 것으로 나타났다. 한편 명칭별 특성을 살펴보면, ‘구역’과 ‘지역’은 70% 이상이 규제방식의 행위제한 형태를 취하고 있으며, ‘지구’의 경우에는 단순한 개념제시를 제외한 48개 지구 중 일부인 7개 지구에서 지원방식을 포함하고 있는 것으로 나타났다. 지원방식을 포함하는 행위제한 비율이 가장 높은 지역·지구 등은 ‘단지’로서 전체 15개 단지 중 6개가 지원방식을 취하고 있다.

표 4\_ 규제대상 세부행위내용 분류체계

행위대상	하위 분류	제한대상 세부행위내용
토지 및 자연물	토지의 기초적 변형	토지형질변경, 토지분할, 전용, 공유수면매립
	자연지물의 이용	토석 채취, 입목·죽의 재식·벌채
	특정목적의 토지개발	택지조성, 공장용지조성, 토지구획정리
인공물	이용의 행위(동적)	공장, 건축물, 공작물(의신·증·개축)
	이용의 상태(정적)	(건축물의)규모/밀도, 용도, 형태/색채
영역 내 공간		물건의 적치, 인적 활동, 환경오염 행위
영역에 대해 규정되는 무형의 것		(토지 등의)소유, 거래

2) 행위제한 내용에 따른 분류

법령마다 다양각색으로 표현되는 행위제한 내용을 유형화하기 위해서는 그 내용에 대한 상세한 조사와 이를 분류할 수 있는 일정한 틀이 필요하다. 본 연구에서는 규제대상이 되는 행위제한 내용들을

4) 규제 방식은 당해 지역·지구 등의 목적 달성을 위해 특정 토지이용행위를 금지·허용하는 방식을 말하며, 규제완화는 기존에 가해진 금지·허용행위 등의 규제를 완화하는 방식을 의미함. 지원 방식은 부담금 감면, 행정절차 간소화 등을 통해 토지이용행위를 지원하는 방식이며, 개념제시 방식은 규제나 지원에 대한 구체적 내용 없이 단순히 지역·지구 등의 개념을 정의하는 수준을 의미함.

표 5\_ 행위제한내용에 따른 지역·지구 등 명칭

(단위: 개)

구분	토지 및 자연물								
	토지의 기초적 변형				자연지물의 이용		특정목적의 토지개발		
	토지형질 변경	토지분할	전용	공유수면 매립	토석 채취	임목·죽의 재식벌채	택지 조성	공장용지 조성	토지구획 정리
지역	23	16	13	16	24	20	12	12	12
지구	20	12	7	9	16	16	9	7	7
구역	47	19	12	22	43	44	12	12	12
권역	0	0	0	0	0	0	1	1	0
단지	10	7	0	1	11	9	0	0	0
기타	18	12	12	12	19	18	11	10	10
합계	118	66	44	60	113	107	45	42	41

구분	인공물						영역 내 공간		
	이용의 행위(동적)			이용의 상태(정적)					
	공장	건축물	공작물	물리적 규모 (밀도)	용도	형태, 색채, 조경	물건적지	인적 활동	환경오염 행위
지역	27	46	42	26	11	0	14	16	15
지구	8	20	18	1	4	1	12	7	9
구역	17	67	68	20	16	3	21	54	27
권역	2	3	0	0	0	0	0	0	0
단지	2	11	11	1	0	0	9	2	1
기타	10	21	24	10	0	0	13	16	14
합계	66	168	163	58	31	4	69	95	66

세부적으로 검토하여 <표 4>와 같이 구분 체계를 설정하였다.

분석결과 「국토계획법」에 의한 용도지역·지구·구역에서의 행위제한은 주로 건축물의 규모·용도·형태 등에 관한 사항이며, 예외적으로 도시자연공원구역·시가화 조정구역·수산자원보호구역에서만 토지형질변경, 토석채취, 임목·죽의 재식·벌채, 토지분할, 물건적지, 건축물 등의 신·증·개축 사항을 규제하고 있는 것으로 나타났다. 한편

개별 법률에 의한 지역·지구 등에서의 행위제한은 그 성격에 따라 토지형질변경, 건축물 등의 신·증·개축, 토지개발행위 및 환경오염행위 등 다양한 제한사항을 포함하고 있으며, 특히 「농지법」에 의한 농업진흥구역과 농업보호구역에서는 모든 토지이용행위를 제한하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5>에 의하면 건축물과 공작물의 신·증·개축 내용을 포함하고 있는 지역·지구 등이 각각 168개와 163개로 가장 많고, 다음으로 토지형질변

경과 토석채취에 대한 제한사항을 담고 있는 지역·지구가 각각 118개와 113개로 나타났다. 이를 명칭별로 살펴보면, ‘지역’과 ‘구역’ 그리고 ‘지구’는 공통적으로 건축물 등의 신·증·개축, 토지형질 변경, 토석채취 등의 행위제한 내용을 주로 담고 있으며, 특히 ‘지역’은 건축물의 규모/밀도에 대한 규제내용을, ‘구역’은 인적활동에 대한 규제내용을 다수 포함하고 있는 것이 특징으로 나타났다.

### III. 지역·지구 등의 개념정립

#### 1. 지역·지구 등 명칭의 사용개념

지역·지구·구역 등의 용어들은 일상에서도 사용되는 용어들이다. 사전적 의미를 살펴보면 지역(地域)은 ‘일정하게 구획된 어느 범위의 토지’, ‘전체 사회를 어떤 특징으로 나눈 일정한 공간 영역’의 의미를 지닌다. 지구(地區)는 ‘일정한 기준에 따라 여럿으로 나눈 땅의 한 구획’, ‘일정한 목적 때문에 특별히 지정된 지역’의 뜻으로 사용되며, 구역(區域)은 단순히 ‘갈라놓은 지역’으로 사용되고 있다.

권역(圈域) 또한 ‘어떤 특정한 범위 안의 지역’이라는 범용적 의미로 쓰인다. 단지(團地)는 ‘주택, 공장, 작물 재배지 따위가 집단을 이루고 있는 일정 구역’의 의미로서 지역, 지구, 구역 등으로 순화하도록 권고하고 있다.<sup>5)</sup>

여기서 재미있는 점은 지구, 구역, 권역을 설명할 때 지역이라는 용어를 쓰고 있으며, 단지를 설명할 때 구역이라는 용어를 쓰고 있다는 점이다. 즉, 큰 차이가 없이 서로가 서로를 설명하는 용어로 쓰이고 있다는 것이다. 이러한 것은 법규상 정의에서도 나타난다. 지역·지구 등의 명칭을 정의함에 있어 「국토계획법」의 경우, 용도지역·용도지구·용도구역에서의 규제사항과 지정목적을 밝히고 있으며, 특히 공통적으로 “...으로 지정하는 ‘지역’을 말한다”라고 정의하고 있다. 한편 개별 법률에서는 지정기준을 구체적으로 명시하여 정의하는 경우가 많으며, 그 형식에서는 국토계획법의 경우와 마찬가지로 지역·지구·구역·권역 등에 상관없이 “...‘지역’으로서...”라고 명시하고 있어 “지역·지구·구역·권역...”이라는 어미 자체가 뚜렷한 의미를 갖지는 않는다. 즉 ‘지역’, ‘지구’, ‘구역’

표 6\_ 지정목적에 따른 지역·지구 등 명칭

(단위: 개)

지정목적	지역	지구	구역	권역	단지	기타	합계
국토·도시의 개발·정비	9(9.5)	21(27.3)	12(8.3)	0(0.0)	12(80.0)	3(4.7)	57
국토·도시의 관리	41(43.2)	10(13.0)	21(14.6)	3(100.0)	1(6.7)	9(14.1)	85
시설·활동의 보호	7(7.4)	33(42.9)	57(39.6)	0(0.0)	0(0.0)	1(1.6)	98
시설의 설치·이용·관리·개발	(1.1)	1(1.3)	8(5.6)	0(0.0)	0(0.0)	3(4.7)	13
기능·활동의 지원·육성	4(4.2)	4(5.2)	3(2.1)	0(0.0)	0(0.0)	27(42.2)	38
자연물의 보호·채취·이용	33(34.7)	8(10.4)	43(29.9)	0(0.0)	2(13.3)	21(32.8)	107
총 합계	95(100.0)	77(100.0)	144(100.0)	3(100.0)	15(100.0)	64(100.0)	398

주: 괄호 안은 명칭별 지정목적의 해당 비율(%)

5) 국립국어원 표준국어대사전에 등재된 의미임.

**표 7\_ 명칭별 규제 정도 분석**  
(단위: 개)

구분	전체	규제내용포함 (비율)	평균행위제한내용 수
지역	95	73(76.8%)	4.60
지구	77	43(55.8%)	3.12
구역	144	117(81.3%)	4.69
권역	3	3(100.0%)	2.33
단지	15	13(86.7%)	7.50
기타	64	39(60.9%)	1.62
계	398	288(72.4%)	3.41

**표 9\_ 지역·지구 등 명칭의 사용빈도, 행위제한내용, 주요 사용분야**

구분	사용빈도	행위제한내용	주요분야
지역	찾음	보통	환경, 국토·지역
지구	찾음	적음	국토·지역, 환경, 교육·문화, 교통
구역	매우 찾음	많음	군사, 수자원, 교통, 교육·문화, 환경
권역	거의 없음	-	국토·지역
단지	적음	-	산업

**표 8\_ 지역·지구 등 명칭의 법규상 지정특성 및 사용특수성**

구분	지정특성	명칭사용의 특수성
지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>의도하지 않은 자연적·인문적 상황이나 주변 조건들로 인해 어떠한 특성을 가지면서, 국토·도시의 관리나 자연물의 보호·채취·이용을 위해 특정 행위·용도의 유도·금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반적으로 어떠한 설명의 대상이 되는 장소를 통칭, 개념만 제시한 경우가 많으며, 구역이나 지구 등의 상위개념으로 사용</li> </ul>
지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당지역의 개발·정비, 특정 활동이나 시설의 보호 등 인위적 목적의 달성을 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일정한 지역적 특성으로 구분되기보다는 개별적으로 지정됨</li> <li>지원의 성격으로 규제사항이 없는 것도 빈번</li> </ul>
구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당지역의 특정 시설이나 활동의 보호, 자연물의 보호·채취·이용 등 주로 공익적 목적의 실현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정목적에 위한 금지가 많고, 기하학적 범위 또는 버퍼의 성격이 많음</li> <li>물 또는 물과 인접한 토지영역에 많이 쓰이며, 하위개념 명칭</li> </ul>
권역	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역의 동질지역을 나타내기 위해 지정</li> </ul>	-
단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>시설·용도의 집적·집단화로 소규모 지역에 대해 특정 기능을 육성시키기 위해 지정</li> </ul>	-

등의 명칭사용에 있어 개념을 구분해주는 엄밀한 기준은 없으며, 전체 명칭(full name)에 대한 정의를 통해 비로소 의미가 명확히 구분된다고 볼 수 있다.

그러나 지정목적, 규제의 정도, 사용되는 분야를 종합적으로 검토하였을 때 용어 간 어감의 차이는 존재한다. 지정 목적을 살펴보면, '지역'의 경우 어떠한 특성이나 조건을 가진 영역으로서 주로 국토·도시의 관리나 자연물의 보호·채취·이용 등

을 목적으로 하고 있으며, '지구'는 특정 활동이나 시설의 보호 또는 국토·도시의 개발 및 정비 등 인위적 목적을 달성하기 위해 지정되는 경우가 빈번하며, '구역'은 특정 시설이나 활동의 보호 및 자연물의 보호·채취·이용 등 공익적 목적의 내용이 많았다(<표 6> 참조).

이러한 특성에 기인하여 주로 사용되는 분야와 규제의 정도에서도 조금씩 차이가 나타난다. '지역'은 환경, 국토·지역 분야에서, '지구'는 국토·지

표 10\_ 개별법에서 지역·지구 등의 위계현황

법률명	상위위계	하위위계
농지법	농업진흥지역	농업진흥구역, 농업보호구역
백두대간보호에 관한 법률	백두대간보호지역	핵심구역, 완충구역
자연환경보전법	생태·경관보전지역	생태·경관완충보전구역, 생태·경관전이보전구역, 생태·경관핵심보전구역
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	관리보전지역	경관보전지구, 생태계보전지구, 지하수자원보전지구
자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률	자유무역지역	공공시설지구, 교육·훈련시설지구, 물류시설지구, 생산시설지구, 지원시설지구
대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법	연구개발특구	주거구역, 상업구역, 녹지구역, 교육연구 및 사업화시설구역, 산업시설구역
자연공원법	자연공원 (국립공원, 군립공원, 도립공원)	원자연원보존지구, 공원자연환경지구, 공원자연마을지구, 공원밀집마을지구, 공원집단지설지구
도시재정비 촉진을 위한 특별법	재정비촉진지구	재정비촉진구역, 존치지역

역, 환경, 교육·문화, 교통 분야에서 주로 사용되며, ‘구역’은 군사, 수자원, 교통, 교육·문화, 환경 등의 분야에서 많이 나타난다. 토지이용행위에 대한 규제 정도를 살피기 위해 규제내용의 명시적 포함여부를 분석한 결과 그 수가 적은 ‘권역’과 ‘단지’를 제외하면, ‘구역’, ‘지역’, ‘지구’ 순으로 규제내용을 포함한 비율이 높은 것으로 나타났다. 또한 <표 5>의 세부 행위제한내용 분류에 따라 각 지역·지구별로 해당하는 행위제한내용의 평균도수를 분석한 결과<sup>6)</sup> ‘단지’가 7.50개로 가장 많았으며, ‘구역’이 4.69개, ‘지역’이 4.60개, ‘지구’가 3.12개, ‘권역’이 2.33개로 나타났다. 빈도가 낮은 권역과 단지를 제외하면 구역이 규제사항을 가장 많이 포함하고 있으며, ‘지역’과 ‘지구’가 그 뒤를 잇고 있는 것으로 분석되었다.

특기할 만한 점으로 「국토계획법」처럼 일부 개별법에서도 위계적인 토지이용규제체계가 나타난

다. 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로, 백두대간보호지역은 핵심구역과 완충구역으로 구분된다(<표 10> 참조). 이러한 경우 대개 ‘지역’이 상위개념의 명칭이고 ‘구역’과 ‘지구’가 하위개념의 명칭으로 사용되고 있다.

## 2. 지역·지구 등 명칭의 개념정립

명칭에 대한 사전적 개념과 법률상 사용개념의 검토결과와 행위제한의 형태 및 내용별로 유형화한 결과를 바탕으로 지역·지구·구역·권역·단지의 개념을 도출하였다.

‘지역’은 자연적·인문적으로 공통된 성격이나 조건을 지닌 일반적 영역으로서(영역지정특성), 국토·도시의 관리나 자연물의 보호·채취·이용 등의 목적을 위해(지정목적) 특정의 행위 및 용도·규모를 규제하거나 유도하기 위한(규제내용) 토지

6) 같은 토지이용행위에 대해 규제를 하더라도, 원칙적 금지, 조건부 허가, 협의·동의, 신고 등 규제의 세부강도가 차이가 있을 수 있으나, 본 분석에서는 규제강도를 불문하고 분석한 결과를 제시하였음.

영역으로 정의할 수 있다. '지구'는 개별적으로 지정된 특정 영역 내에서(영역지정특성), 개발·정비 사업의 촉진이나 특정활동·시설의 보호 등 인위적 목적의 달성을 위해(지정목적) 지원이나 규제를 하는(규제내용) 토지영역으로, '구역'은 특정 시설·활동의 보호나 자연물의 보호·채취·이용 등 주로 공익적 목적을 위해(지정목적) 해당 지역 또는 그 주변에 대해(영역지정특성) 강한 행위제한을 가하는(규제내용) 토지영역이라 할 수 있다.

'권역'은 지역의 특성을 설명하거나 토지이용정책을 전개하기 위해(지정목적) 자연적·인문적 특성에 따라 구분된 광역의 토지영역(영역지정특성)으로, '단지'는 시설과 용도를 계획적으로 집적·집단화시켜 특정 기능을 육성하기 위해(지정목적) 지원이나 규제를 가하는(규제내용) 소규모의 토지영역(영역지정특성)으로 정의할 수 있다.

#### IV. 지역·지구 등의 명칭체계 및 사용기준

##### 1. 지역·지구 등의 명칭체계 설정

앞에서 제시한 지역·지구 등의 개념을 토대로 「국토계획법」 및 개별법에서 다양하게 사용되고 있는 지역·지구 등의 명칭체계를 최적화하기 위한 대안을 설정하고자 한다.

또한 대안 설정 시 토지이용규제내용의 효과적 표현, 명칭체계의 일반화 및 단순화,<sup>7)</sup> 명칭체계의 계층화,<sup>8)</sup> 「국토계획법」과 개별법 간 사용의미 명확화 등을 우선적으로 고려하였다.

첫째, 토지이용규제내용을 효율적으로 드러낼

수 있는 지역·지구 등의 명칭체계로 정비가 필요하다. 각 지역·지구 등의 목적 및 특성이 구별되어지도록 명칭체계를 설정하여야 한다. 이를 위해 ○○규제구역, ××제한구역, △△보호구역 등으로 표시하도록 유도하여야 한다.

둘째, 일반적으로 사용되는 명칭으로 지역·지구 등의 명칭체계를 일반화 및 단순화하여야 한다. 현재의 지역, 지구, 구역, 권역, 특구, 단지, 부지, 시설, 예정지, 산지, 초지, 해역, 수역 등 13개 명칭을 지역, 지구, 구역, 권역 등의 명칭으로 단순화하여야 한다. 예를 들면, 예정지를 예정지구, 해역·수역을 ○○구역 등으로 일반화하여 정비할 필요가 있다.

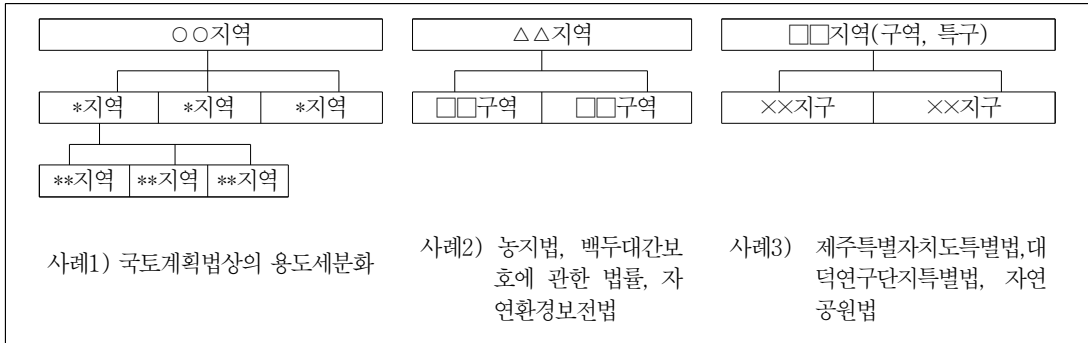
셋째, 혼란스러운 지역·지구 등의 명칭체계를 계층화(위계별) 및 계열화(분야별)하여 명칭체계를 효율적이고 합리적으로 정비하여야 한다. 즉 <표 7>, <표 8>, <표 9>에서 제시한 바와 같이 동일 법령 내에서 지역·지구 등은 규제 정도 및 지정특성 등을 고려한 위계에 따라 정비하며, 타 법령 간 유사 목적으로 사용되고 있는 지역·지구 등은 자연환경, 생태계, 농지, 하천, 문화재, 군사시설 등 분야별로 단순화하여야 한다.

넷째, 「국토계획법」과 개별법의 지역·지구 등 명칭체계의 사용상 의미를 명확화해야 한다. 수많은 개별법상의 지역·지구 등의 개념을 동시에 고려할 경우 명칭이 지니는 의미가 복잡해질 수 있다. 따라서 「국토계획법」을 중심으로 명칭사용 체계 및 의미를 명확히 구분하여 이를 기준으로 개별법의 명칭사용 체계를 정비해야 한다.

7) 현재의 지역, 지구, 구역, 권역, 특구, 단지, 부지, 시설, 예정지, 산지, 초지, 해역, 수역 등 13개 명칭을 지역, 지구, 권역, 구역, 단지 등 명칭으로 단순화함. 예를 들어, 예정지→예정지구, 해역·수역→○○구역 등으로 정비함.

8) 계층화란 동일 법령 내에서 사용되고 있는 지역·지구 등을 권역-지역-구역-지구-단지 등 규모 위계에 따라 정비하는 것을 의미함.

그림 1\_ 지역·지구 등의 명칭 위계도



2. 명칭의 사용기준

앞서 정립한 지역·지구 등의 명칭개념과 대안 설정 시 고려사항을 바탕으로 지역·지구 등 명칭의 사용기준을 기본적인 명칭 사용기준, 동일 법령상의 명칭 사용기준, 그리고 다른 법률상 동일 명칭 사용기준 등으로 구분하여 제시하였다.

1) 기본적 명칭 사용기준

지역·지구 등의 명칭은 지역, 지구, 구역으로 단 순화하여 사용하되<sup>9)</sup> 앞서 도출된 명칭의 개념요소인 지정목적, 규제내용, 영역지정특성에 근거하여 다음과 같이 기본적인 사용기준을 설정하였다.

첫째, 지정목적과 관련하여 ① 자연물의 보호·채취·이용 등의 목적에는 주로 '구역' 또는 '지역' 명칭을 사용하고, ② 인위적 개발은 아니지만 토지 이용을 유도하고 관리하려는 목적에는 '지역' 명칭을 사용한다. ③ 개발사업의 촉진, 특정 기능의 육성 등 일정 지역을 활용하려는 목적인 경우에는 '지구' 명칭을 사용하고, ④ 특정 시설이나 활동의 보호를 위한 토지이용규제에는 '지구' 또는 '구역'의

명칭을 사용한다.

둘째, 규제내용과 관련하여 ① 공익적 목적을 위한 행위제한 내용이 많은 지역·지구 등은 '구역' 또는 '지역' 명칭을 사용하고, ② 지원의 내용이 많으나 그것을 위한 규제도 포함하는 지역·지구 등은 '지구' 명칭을 사용한다.

셋째, 영역지정특성과 관련하여 ① 자연적·인문적으로 공통된 성격이나 조건을 지닌 영역에 지정하는 지역·지구 등은 '구역' 또는 '지역' 명칭을 사용하고, ② 사업 또는 활성화의 직접적 대상이 되는 개별 영역에 지정하는 지역·지구 등은 '지구' 명칭을 사용한다.

이상의 개념요소에 따른 명칭부여가 일관되지 않을 경우 명칭의 판단을 위해 지정목적 > 제내용 > 영역지정 특성순으로 중요도를 두어 결정한다.

2) 동일 법령상의 명칭 사용기준

동일 법령 내에 다양한 지역·지구 등이 혼재되어 있을 경우에는 지역·지구 등의 상위 위계의 유무를 고려하여 개별 또는 위계 간의 명확한 지역·지구·구역 등의 명칭 및 명칭체계를 부여하도록

9) 단지는 일본어의 잔재가 남아 있는 순화대상용어로 분류되며, 권역은 수도권정비계획법에 한정된 특수용어이므로 명칭 사용기준에서 제외하였음.

한다.

먼저 동일 법령 내 지역·지구 등이 상하위 위계를 갖지 않는 개별적인 지역·지구 등이 혼재되어 있을 경우에는, 앞서 설정한 기본적 명칭 사용기준을 적용하되 지정목적, 규제내용, 영역지정특성이 다르지 않다면 가급적 동일한 명칭 사용기준(위계)을 사용토록 한다.<sup>10)</sup> 예를 들어, 「관광진흥법」과 같이 관광단지, 관광지, 관광특구 등 유사한 명칭이 혼재된 경우와 「농어촌정비법」과 같이 지역, 지구, 구역, 단지 등 명칭의 사용기준이 혼재된 경우도 있다. 따라서 이러한 동일 법령 내에서 지역, 지구 등의 다양한 명칭이 사용됨으로써 지역·지구 등의 명칭 및 지정목적에 혼란을 야기할 수 있으며, 이러한 혼란을 최소화하기 위하여 동일 법령 내에서는 가급적 동일한 지역·지구 등의 명칭 위계가 고려되어야 한다.

또한 동일 법령상에 지역·지구 등의 세분화로 위계를 가지고 있는 경우 「국토계획법」(지역-지역)과는 달리 <그림 1>과 <표 10>에서 보는 바와 같이 개별법에서는 지역-구역(「농지법」, 「백두대간 보호에 관한 법률」, 「자연환경보전법」), 지역-지구(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」)가 가장 일반적인 위계임을 알 수 있다. 따라서 동일 법령 내에서 상하위 체계를 가질 경우에는 규모에 따른 '지역-구역, 지역-지구, 구역-지구' 등의 위계를 따르도록 한다. 예를 들어, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」상에는 재정비촉진지구 안에 재정비촉진구역과 존치지역이 있는데, 이는 다른 법률과는 다른 형태의 위계로 일부 혼란을 초래할 수 있으므로 재정비촉진지구를 재정비

표 11 \_ 지역·지구 등의 동일명칭 사용현황

명칭	관련법령
상수원 보호구역	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	수도법
수변구역	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
접도구역	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률
	고속국도법
	도로법

촉진지역으로, 존치지역을 존치구역으로 변경할 필요가 있다.

### 3) 다른 법률상 동일 명칭 사용기준

상수원보호구역, 수변구역, 접도구역, 제한보호구역, 통제보호구역 등 근거법은 다르지만 동일 명칭으로 사용되고 있는 지역·지구 등은 혼란을 일으킬 수 있다. 이러한 기존 및 신설되는 지역·지구 등이 근거법률을 달리하는 경우에는 이에 따른 명칭사용상의 혼란을 막기 위한 적절한 명칭선택을 선택하도록 하여야 한다.

다른 법률에서 동일한 명칭을 사용하는 경우의 해결책으로서 지명, 규제대상 등을 명칭에 더함으로써 서로 구별할 필요가 있다. 예를 들어, 상수원 보호구역 또는 수변구역처럼 근거법령은 다르지만

10) 여기서 동일한 명칭 사용기준은 지역, 지구, 구역 등을 말하며, 동일법률 내에 지역, 지구, 구역, 단지 등의 무분별한 사용을 막기 위해 가급적 지역이나 지구, 구역 등의 하나의 명칭으로 사용하는 것을 의미함.

지정목적, 행위제한 등의 규제내용이 동일하다면 지역·지구 등의 통폐합을 통해 일원화하는 방안도 고려할 수 있다.

## V. 결론

본 연구에서는 「국토계획법」 및 개별 법률상의 지역·지구 등에 대한 포괄적인 조사·분석을 통해 다음과 같은 결과를 도출하였다.

첫째, 126개 중앙부처법령에서 다루고 있는 토지이용규제 관련 지역·지구 등은 모두 398개로서 도시·주택분야에 가장 많은 97개가 지정되어 있다. 소관부처로는 국토해양부 소관이 가장 많으며, 명칭으로는 ‘구역’이 가장 많이 사용되고 있다.

둘째, 지역·지구 등의 유형화 결과, 행위제한 형태에 따른 분류에서는 당해 지역·지구 등의 목적 달성을 위해 특정 토지이용행위를 금지·허용하는 ‘규제’ 방식이 263개로 가장 많았으며, 그 중에서도 ‘구역’과 ‘지역’이 규제위주의 행위제한 형태를 보였다. 한편 행위제한 내용에 따른 분석결과, 「국토계획법」상 지역·지구 등의 행위제한은 주로 건축물의 규모·용도·형태 등에 관한 사항인 것으로 나타났으며, 개별법에 의한 지역·지구에서의 행위제한은 그 성격에 따라 토지형질변경, 건축물 등의 신·증·개축, 환경오염행위 등 다양한 제한사항을 포함하고 있었다. 특히 ‘지역’은 건축물의 물리적 규모, 용도에 대한 규제내용이, ‘구역’은 인적활동에 대한 규제내용이 상대적으로 많았다.

셋째, 지역·지구 등에 대한 사용개념을 검토한 결과 지정목적, 지정규모, 규제정도 측면에서 명칭간의 차이가 존재하였다. 이 결과와 유형분석에 따른 결과를 바탕으로 지역, 지구, 구역, 권역, 단지에 대한 개념을 설정하였다.

넷째, 설정된 명칭개념에 부합하는 지역·지구 등 명칭의 사용기준을 마련하였다. 명칭의 개념요소인 지정목적, 규제내용, 영역지정특성을 고려한 기본적 명칭 사용기준을 우선적으로 적용하여 명칭을 부여하되, 동일 법령 내에서 다양한 지역·지구가 혼재되어 있을 경우에는 명칭 간 위계의 유무에 따라 세부 기준을 달리 설정하였다. 또한 근거법이 다르지만 동일 명칭으로 사용되고 있는 경우 지명, 규제대상 등을 명칭에 포함시킴으로써 서로 구별할 수 있는 방안도 마련하였다.

토지이용규제는 오랜 역사를 갖고 있으며 사용되는 명칭 또한 그 기간만큼의 사회적 개념형성 과정을 거쳐 왔다. 따라서 본 연구에서 확립한 개념과 사용기준에 따라 명칭을 개선하기 위해서는 토지이용규제를 만들고 운영하는 주체들과 학계, 일반인 등의 공감대 형성이 무엇보다 중요하다. 이와 같은 과정을 거쳐 동기가 이루어질 경우 본 연구에서 설정한 지역·지구 등 명칭의 사용기준은 최근 정부에서 추진하고 있는 토지이용규제의 단순화·투명화 시책에 일조할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 관련 법령정보. 종합법령정보센터(<http://www.klaw.go.kr/>). [2006.9~2007.6].
- 김행중 외. 2005. 토지이용규제 정보화 추진방안 연구(II)-규제안 내서 작성방안. 건설교통부·한국토지공사.
- 김현식 외. 1986. 토지이용규제 합리화 방안 연구. 경기: 국토개발연구원.
- 김현주·박재룡·허순호. 1998. 토지제도 개선을 위한 토지구획의 통합방안. 서울: 삼성경제연구소.
- 류혜웅·정우형. 1993. 토지이용규제법령의 정비방안에 관한 연

- 구. 경기 : 국토개발연구원.
- 손성태. 1998. “용도지역지구제의 효율적 운용방안에 관한 연구: 토지이용규제의 통합정비를 중심으로”. 홍익대학교 박사학위논문.
- 양재섭 외. 2006. 용도지역별 허용용도 기준정비 연구. 서울 : 서울특별시.
- 이태일 외. 1981. 지역지구제의 합리화방안에 관한 연구. 경기 : 국토개발연구원.
- 정희남 외. 2005. 토지이용규제 정보화 추진방안연구(I). 경기 : 건설교통부.
- 정희남 · 박동길 · 김승중. 2003. 지역지구제 행위규제 분석연구 (II) : 지역지구제 정비방향을 중심으로. 경기 : 국토연구원.
- 정희남 · 채미옥. 2002. 지역지구제의 행위규제 분석연구(I). 경기 : 국토연구원.
- 정희남 · 최혁재. 2001. 국토이용체계 개편에 따른 지역·지구·구역 등의 정비방향 연구”. 경기 : 국토연구원.
- 최대식 외. 2007. 지역·지구 등의 개념정립과 유형화 연구. 경기 : 건설교통부.
- 최혁재. 1999. 토지이용규제 표준화방안 연구. 경기 : 국토연구원.
- 토지이용규제정보. 토지이용규제정보시스템(<http://luris.mltm.go.kr>). [2006.9~2007.6].

- 
- 논문 접수일: 2008. 7.16
  - 심사 시작일: 2008. 7.21
  - 심사 완료일: 2008.12. 2

---

**ABSTRACT**


---

## A study on the Terminology Used in Land Use Regulations

Keywords: Land use regulation, Zoning System, Behavior Restrictions, Conceptualizaion, Classification of Terminology

This study purposes to establish the concept of the land use regulation terms such as 'jiyeok', 'jigu' and 'guyeok', and to classify the regulations, in order to suggest how to select the terms. The fundamental survey was made on the land use regulation terms in 4,238 laws, ordinances, and regulations. The regulations were classified in aspects of the form and substance of behavior restrictions. The terms, 'jiyeok', 'jigu', 'guyeok', etc. were conceptualized through the analysis on the various features including purpose, regulation extent, content of behavior restriction, field, and designation characteristic. The analysis, as a partial result, showed 'jiyeok' has been frequently used for the purpose of the management of urban or rural areas and the preservation or use of the natural objects. 'Jigu' has had the main purposes such as land development and protection of the specific activities or facilities. The regulations named 'guyeok', which had relatively many behavior restrictions, were frequently applied to protect the specific activities or facilities and to preserve or use the natural objects. These results were followed by suggestion of guidances to select the terms.

## 토지이용규제를 위한 지역·지구·구역 등의 명칭에 관한 연구

주제어: 토지이용규제, 지역·지구등, 행위제한, 개념정립, 유형화

이 연구는 지역, 지구, 구역 등 토지이용규제 명칭의 개념을 정립하고 유형화함으로써 용어의 사용기준을 제시함을 목적으로 한다. 이를 위해, 4,238개의 법률, 시행령, 시행규칙에 포함된 토지이용규제 명칭에 대해 기초조사를 실시하였으며, 행위제한의 형태와 내용에 따라 지역·지구 등의 유형을 분류하였다. 지역, 지구, 구역 등의 명칭을 사용하고 있는 토지이용규제의 목적, 규제정도, 행위제한내용, 주요사용분야, 지정특성, 명칭사용특수성 등 법규상 사용특성의 조사를 통해 각 명칭의 사용개념이 도출되었다. 지역은 국토도시의 관리와 자연물의 보호·채취·이용을 목적으로 한 것이 가장 많으며, 지구는 해당지역의 개발·정비, 특정 활동이나 시설의 보호 등 인위적 목적의 달성을 지원하기 위해 가장 많이 쓰인다. 구역은 행위제한내용이 많은 경향이 있으며, 특정 시설이나 활동의 보호 및 자연물의 보호·채취·이용 등 공익적 목적의 내용이 많았다. 이러한 분석결과를 바탕으로, 규제의 목적, 규제내용, 공간적 영역지정의 특성에 따른 토지이용규제의 명칭의 사용기준을 제시하였으며, 동일 법령 내에서의 사용기준, 근거법이 다른 동일 토지이용규제 명칭의 조정방안을 제안하였다.