

우리나라 토지이용규제의 문제점 및 개선과제

The Problems and Improvements of Land Use Regulation in Korea

김상조 국토연구원 연구위원, 서울시립대학교 도시공학과 박사과정(제1저자)
Kim Sangjo Research Fellow, Korea Research Institute for
Human Settlements, Ph.D. Candidate, Dept. of Urban
Engineering, Univ. of Seoul(Primary Author)
(sjkim@krihs.re.kr)

김성수 국토연구원 책임연구원
Kim Seongsoo Associate Research Fellow, Korea Research Institute
for Human Settlements
(sskim@krihs.re.kr)

김동근 국토연구원 책임연구원
Kim Dongkun Associate Research Fellow, Korea Research Institute
for Human Settlements
(dkkim@krihs.re.kr)

목 차

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구 방법
3. 선행연구

II. 토지이용규제 방식의 이론 연구

1. 토지이용규제의 대두와 방식의 종류
2. 규제 방식별 특징 및 특성
3. 토지이용규제 방식별 구성 체계와 관계 분석

III. 우리나라의 토지이용규제의 실태와 특성 규명

1. 우리나라 토지이용규제 방식의 개요
2. 우리나라 토지이용규제 운용 실태
3. 우리나라 토지이용규제의 특성 규명

IV. 우리나라 토지이용규제의 향후 과제 및 개선방향

1. 계획 여건의 변화
2. 토지이용규제 체계에서의 향후 과제
3. 향후 우리나라 토지이용규제 체계의 변화
방향

V. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

토지는 누구에게나 필수적 생활 기반이자 유한한 자원이기 때문에 공공의 목적으로 사용해야 하는 공공재적 성격을 갖고 있으며, 외부효과가 매우 크다. 과도한 사적 이익을 누리기 위하여 무리하게 토지를 개발한다면 각종 환경오염, 교통혼잡, 범죄 등 이웃한 토지 혹은 도시 전체에 부정적 효과를 유발할 수도 있는 반면에 공원이나 도로를 개설하여 긍정적 외부효과를 가져올 수 있다.

그러므로 대부분의 국가에서는 토지이용을 민간에만 맡겨놓지 않고 국가가 직접 개입하여 규제하고 있다. 이러한 규제 배경에는 산업혁명 이후 급격한 도시인구의 증가에 따른 각종 문제점을 자유방임적 사조 아래서 간과함으로써 도시 전체 나아가 국가의 존망을 뒤흔들 수 있다는 경험을 하고 난 뒤부터였다고 볼 수 있다.

따라서 세계 대부분의 국가에서는 토지이용규제를 당연한 것으로 받아들이고 시행하고 있는데, 이러한 토지이용규제 방식에는 몇 가지 대표할 만한 종류가 있는 것으로 보고되고 있다. 영국의 계획허가제, 미국과 독일의 용도지역제 등이 대표적이며, 토지이용규제 체계를 구성하는 요소들의 상호관계에 따라 특징이나 특성이 달라진다는 것이다. 이러한 차이는 해당 국가의 역사적 맥락이나 당면한 여건 및 환경의 차이에 따라 작동되는 원리가 다르다 할 수 있다.

한편 한국의 경우 일제강점기에 최초 용도지역을 도입한 이래로 용도지역제에 따른 토지이용규제 체계를 표방하고 있는데, 이러한 규제 방식이 한국의 산업근대화 과정에서 양적 성장을 수용하기에는 적합했는지 모르지만, 질적 성장을 강조하고 있는 최근의 도시정책 가운데서도 적합한지에 대한 회의적인 시

각이 존재하는 것도 사실이다. 그리고 현행 용도지역 제로는 난개발의 성행, 도시환경의 단조로움, 부동산 가격의 양등과 같은 도시문제를 극복하기에는 한계가 있으며 이를 근본적으로 개선해야 한다는 인식이 확대되고 있다.

따라서 본 논문의 궁극적인 목적은 한국의 토지이용규제 방식의 문제점은 무엇이고 향후 개선해야 할 과제는 무엇인지 짚어보고자 하는 것이다. 그 이전에 해외 토지이용규제의 방식을 정리하여 방식별로 어떤 특성들을 가지고 있는지 비교·분석하고, 과연 한국의 현행 토지이용규제 시스템은 어떤 방식과 특성에 해당하는지 밝히고자 한다.

2. 연구 방법

본 논문은 우선 이론 연구에서 서로 다른 규제 방식을 사용하고 있는 외국의 사례를 통하여 토지이용규제 방식의 종류와 수단, 그리고 그 메커니즘을 분석하여 연구의 틀을 만드는 작업이 우선되었다. 이를 바탕으로 우리나라 토지이용규제 방식에 대한 실태 및 특성을 규명하였다. 또한 여건 변화에 따라 향후 우리나라의 토지이용규제 방식은 어떻게 전환되는 것이 바람직한지 예측해보았다.

이러한 연구과정에서 연구의 중간결과물들이 전문가들의 인식과 어느 정도 일치하는지와 우리나라의 실태를 점검하기 위하여 지자체 담당자 및 전문가 인터뷰, 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 이메일과 전화를 통해 전국의 교수 및 지방연구소 연구원 등 전문가 그룹과 중앙정부 및 지방정부 도시계획 관련 담당 공무원, 토지개발업 등 기업인을 대상으로 하였다.

설문조사는 현행 우리나라 토지이용규제 방식의 특성, 향후 여건 변화에 대응 가능 여부, 대응이 어렵다면 어떤 방식으로 가야 하는지, 또 언제 규제 체계

표 1 _ 설문조사 개요

설문 대상	배부 수	회수 수
전국의 대학 교수 및 지방연구소 도시·건축·조경 등 관련 전문가	63	25
중앙정부(국토교통부) 관련 담당자	30	30
지자체 도시계획 담당 공무원	172	39
토지개발업자(민간/공사) 및 기업인(한국주택협회, 대한건설협회 회원)	35	22
계	300	116

를 전환하는 것이 바람직한지 등에 대한 내용을 중심으로 실시하였다.

3. 선행연구

토지이용규제에 관한 연구는 최근 4~5년간 급속히 증가하여 많은 논문과 보고서가 생산되고 있다. 이는 현행 우리나라의 용도지역제에 대한 한계와 문제점에 대하여 많은 전문가와 학자들이 그 시급성을 공감하고 있으며 개선이 절실하다는 것을 나타내는 지표라고도 볼 수 있다.

이동찬(2008)과 민태욱(2006)은 현행 용도지역제의 본질적인 문제점을 지적하면서 영국이나 독일에서 운용하고 있는 계획허가제를 눈여겨볼 필요가 있다고 제안하였다. 한편 서순탁 외(2008)는 우리나라 용도지역제의 복잡성과 중첩성에 중점을 두고 문제점을 분석하였으며, 인·허가 절차에 대한 개선방안을 제시하였다. 마지막으로 채미옥(2010)은 그간의 연구내용을 한국계획 관련 학회 공동심포지엄 자료로 정리하면서 우리나라 용도지역제의 문제점을 다양한 측면에서 분석하고 개선방안을 제시하였다. 특히 계획허가제로의 체제 전환에 일각의 주장을 비합리적이라고 반박하면서 현행 체제를 수정·보완

하는 방향으로 개선방안을 제안하고 있다.

상기한 연구보고서 및 논문들은 나름대로 우리나라 용도지역제의 문제점을 잘 분석하고 개선방향을 제시하고 있으나, 본 논문과는 크게 세 가지 측면에서 다르다고 할 수 있다.

첫째, 본 논문은 그동안 전문가들이 피상적으로 인지하고 있던 우리나라 토지이용규제 방식의 특성이 과연 무엇인지 근본적인 성격에 대하여 궁구하고자 하며, 둘째, 토지이용규제 방식을 설명하기 위하여 토지이용규제 수단에는 어떤 것들이 있고 이들 상호 간에는 어떠한 관계를 형성하고 있는지를 밝히고자 노력했다. 마지막으로 새롭게 변화되는 미래의 도시정책을 수용하기 위해서 토지이용규제 방식은 어떻게 변화되어야 하는지를 밝히고, 이를 바람직한 방향으로 수용하기 위해서는 어떤 개선과제가 있는지 밝혀 보았다.

II. 토지이용규제 방식의 이론 연구

1. 토지이용규제의 대두와 방식의 종류

역사적으로 볼 때 근대적 개념의 토지이용규제가 본격적으로 시작된 것은 19세기 산업혁명 이후 산업화에 따른 급격한 도시인구의 증가와 함께 심각한 위생적 문제에 기인한 것으로 볼 수 있다.¹⁾ 20세기에 접어들어 도시의 광역화가 이루어지면서 토지이용규제는 단순한 위생의 문제가 아니라 토지를 지나치게 사적으로 이용함으로써 발생하는 문제(환경보호, 특수계층으로부터의 격리, 재산보호, 교통혼잡 방지 등)를 해결하기 위한 수단으로 변모하였다.

Philip(1996: 168)은 ‘Controlling Development’

1) 1848년 영국의 「공중위생법」(Public Health Act)은 런던에서 창궐한 장티푸스, 콜레라 등의 질병을 예방하기 위하여 물리적 환경의 기준을 정하며 「도시계획법」의 효시로 인정받고 있음.

표 2 _ 토지이용규제 방식 및 해당 국가

구분	조사 항목
규제 방식	미국, 프랑스, 독일, 일본 등
재량 방식	영국

라는 용어를 토지이용규제로 사용하면서 ‘토지이용을 위한 개발허가 시스템’으로 정의하였다. 또한 그는 20세기 이후 지구상에는 두 개의 뚜렷한 ‘토지이용규제 방식’이 대두되었으며, 그것들은 ‘규제 방식(Regulatory System)’과 ‘재량 방식(Discretionary System)’으로 구분된다고 주장하였다.

2. 규제 방식별 특징 및 특성

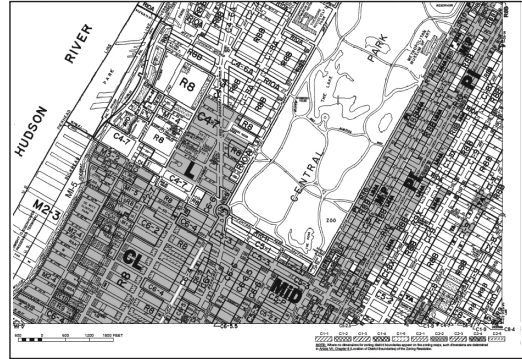
1) 규제 방식(Regulatory System)

‘용도지역제(Zoning)’라 불리는 이 방식의 대표적인 국가는 미국으로 1902년 독일 조닝제도의 성공사례에 감명받고, 1916년 뉴욕시의 조닝조례에 토지이용과 건물 높이에 대한 조닝이 결합된 독일 제도를 도입하였다(Navarro and Carson, 1991; Catanese, 1979).

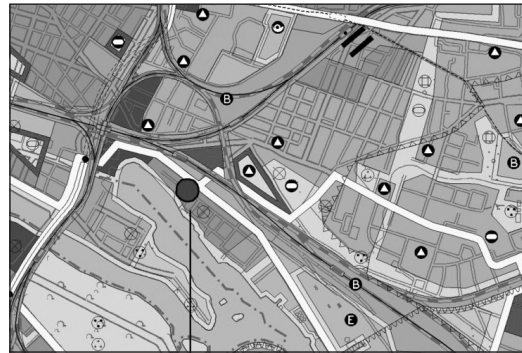
조닝으로 대변되는 이 방식은 과학적 합리주의에 바탕을 두고 있으며 행정법이 고도로 발달한 국가, 권리나 특권에 대하여 법으로 규정된 나라에서 가능한 개념이다. 도시 관리는 어떤 것이 허용 가능한 것인지에 대하여 미리 완성된 지침에 근거하고 있으며, 이러한 결정이 내려지는 순간까지 그 어떤 개발이나 재량행위도 할 수 없다. 토지이용규제 및 각종 도시개발사업의 인·허가와 관련된 사항은 시 정부의 고유 역할이라는 인식이 널리 퍼져 있어, 시 정부가 필요한 조례(ordinance)를 독자적으로 수립하고 인·허가와 관련된 결정을 하는 등 절대적인 권한을 가지고 있다(Salkin, 2008).

미국의 용도지역제는 그 어떤 국가보다 세밀하고

그림 1 _ 뉴욕시(상)와 베를린시(하) 토지이용계획도



자료: The City of New York, 2009.



주: 뉴욕시 센트럴파크 일대 도시계획도(상)로 지구단위계획에 비금갈 만큼 세밀함. 이와는 대조적으로 독일의 경우(하) 포괄적으로 용도지역을 지정하고 있음.

표 3 _ 각국의 토지이용 규정 비교

구분	미국(뉴욕)	독일	영국
법적 근거	법률(조례)	법률	없음
용도지역	118개	10개	없음
용도지구	50여 개	없음	없음
적용 범위	필지별	넓은 지역	-
토지 형상/규모	정형적	부정형	부정형

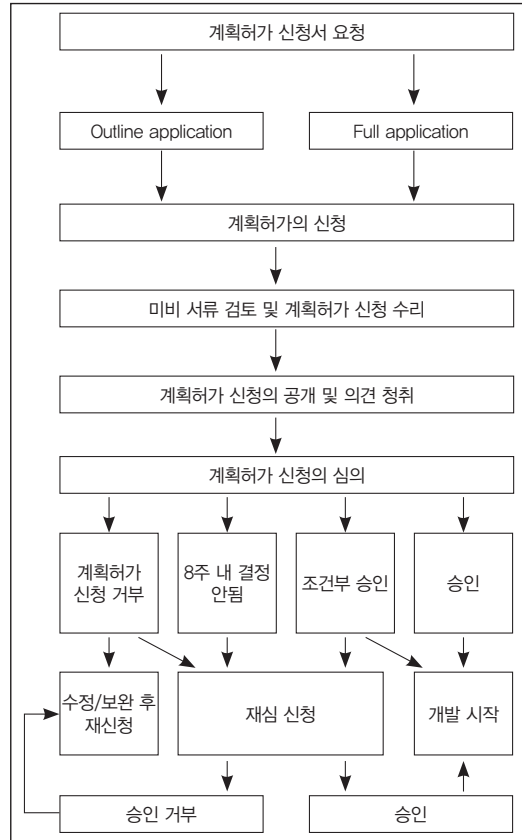
주: 미국이 그 어느 나라보다 세분되고 다양한 규정 체계를 운영하고 있음.

다양한 규정을 운영하고 있는데, 뉴욕의 경우 용도지역의 종류만도 118가지로 세분되어 있고 50여 가지의 용도지구가 더해져 운용되고 있다. 오늘날에는 형태까지 규제할 수 있는 코드(Form Based Zoning)를 개발하여 적용하는 지자체가 늘어나면서 토지이용계획이 지구상세계획에 가깝도록 세분되고 상세

하다는 것이 특징이다. 결론적으로 이 방식의 특징은 사전에 모든 개발에 관한 사항이 규정으로 정해져 있고, 심의·허가 체계나 계획 체계는 이를 정하고 확인하는 역할을 한다는 것이다(‘규정에 의한 규제 방식’이라고 함).

한편, 이와는 대조적으로 같은 용도지역제를 운용하고 있는 독일의 경우 용도지역은 10개(건축물이용령)에 불과하고, 단 하나의 허용 용도나 밀도에 따라 용도지역이 세분되는 미국과는 달리 용도지역별로 용도군과 밀도를 허용하고 있다. 오히려 다양한 계획에 토지이용규제의 근간을 두고 있다. 연방 차원의 국토정비계획, 주 정부 차원의 주 정부계획, 광역 차원의 지역계획이 있고, 도시 차원에서는 건설기본계획이라고 하여 토지이용계획(Fleachenaufteilungsplan: F-plan)과 지구상세계획(Bebauungsplan: B-plan)이 운용되고 있다. 그러나 도시차원의 토지이용계획과 지구상세계획이 지나치게 도면 중심의 물리적 환경 위주다 보니, 비법정계획으로 도시발전계획(Stadtentwicklungsplan: StEP)과 라멘플랜(Städtebaulicher Rahmenplan)을 운용하고 있다. 이 계획들은 비록 비법정계획이라고는 하나 각각 토지이용계획과 지구상세계획의 전 단계로서 도시의 장기적인 발전방향과 지구단위의 도시 관리 방향을 자유롭게 제공하고 있다는 점에서 강력한 위계와 유용성을 지니고 있다고 하겠다. 도시발전계획에 따라 전 행정구역에 토지의 용도를 부여하는 토지이용계획이 수립되고, 라멘플랜으로 구체화한 관리전략에 따라 건축 가능한 지역에는 모두 의무적으로 지구상세계획을 수립하도록 하였다. 결론적으로 이 방식의 특징은 사전에 모든 것을 정하는 것은 미국식의 규제 방식과 같으나 개발에 관한 모든 사항, 즉 구체적인 물리적 환경기준을 지구상세계획을 통하여 제시한다는 점에서 확연히 다른 점을 보여주고 있다(‘계획에 의한 규제 방식’이라고 함).

그림 2_ 영국 계획허가의 심의 과정



2) 재량 방식(Discretionary System)

‘계획허가제(Planning Permission)’로 대변되는 이 방식은 영국의 ‘The Town and Country Planning Act(1947)’에 의해 시행되기 시작하였으며, 웨일스, 스코틀랜드 등 영국에서 주로 시행되었다.

이 방식은 성문화된 법 체계보다는 전통적인 관례 혹은 판례 그리고 모든 현상을 사전에 의심해보고, 모든 현상을 사전에 예측하기는 불가능하다는 지극히 실용주의적인 사조에 바탕을 두고 있다. 계획만이 미래를 대비할 수 있다고 주장하면서도 계획이 반드시 결정적인 것은 아니며, 오히려 계획보다는 정책적 요인이나 허가를 담당하고 있는 공무원 개인의 판단능

력을 상당히 존중하고 이들에 대한 높은 수준의 믿음을 갖고 있다. 이 방식은 유연함이 장점이지만 계획가와 정책계획의 괴리에서 오는 불편함도 존재하고 있으며, '확실성'이란 존재하지 않는다고 할 수 있다.

이 방식은 다수의 계획과 다른 나라와 비교하여 매우 상세하고 다양한 심의·허가 체계에 의지한다. 토지이용 구분이나 밀도와 관련된 특별한 규정이 없기 때문에 사전에 무엇이 얼마나 허가될지 알 수 없으며, 허가 획득에 실패한 경우 굉장한 시간적, 재정적 손실을 볼 수 있다는 것이 단점으로 지적되고 있다. 결론적으로 이 방식의 특징은 심의·허가 시에 개발에 관한 상세한 사항들이 확정된다는 것이다('심의·허가에 의한 재량 방식'이라고 함).

3. 토지이용규제 방식별 구성 체계와 관계 분석

1) 토지이용규제의 구성 체계

외국의 사례를 분석해보면 효과적이고 원활한 토지이용규제를 위하여 대체로 세 가지의 수단들이 작동하는 것을 볼 수 있다.

첫째는 심의·허가제도다. 모든 개발의 시작점이라 할 수 있는 이 제도는 토지이용을 위한 행위에 돌입하기 전 계획이나 규정에 정해진 바에 따라 정부 당국에 행위의 내용을 알리고 인가 또는 허가를 받는 과정으로 볼 수 있다.

둘째는 계획제도다. 토지이용을 위한 중단기 혹은 장기적인 방향이나 구체적 지침의 형태로 구현된다. 대개 직접 심의·허가절차에 간여하지는 않지만, 심의·허가에 참고 혹은 기준이 될 방향을 제시하고 있으며, 지구단위 계획(혹은 지구상세계획)과 같은 구체

적 계획수단을 통하여 규정을 대신할 만큼 심의·허가에 결정적인 역할을 하기도 한다.

마지막으로 규정이다. 토지의 용도를 구분하거나 이에 따라 할 수 있는 행위와 없는 행위를 제한하고 행위의 구체적인 범위를 제시함으로써 직접적으로 토지이용을 규제하고 있다.

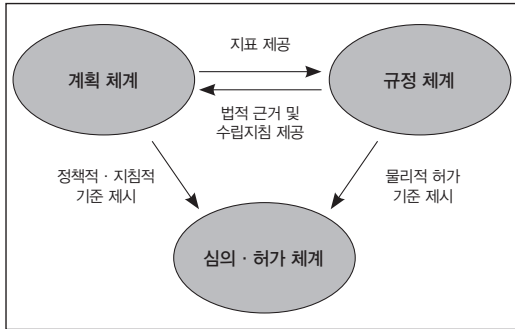
이렇게 각각의 수단을 구분하고 보면, 수단 내에서 다양한 종류의 제도들이 서로의 관계를 가지고 있다. 심의·허가에는 토지이용허가(미국의 경우), 건축허가, 토지분할허가, 개발행위허가 등 다양한 허가의 종류가 서로의 관계를 가지고 있다. 영국의 경우는 개발행위허가 시 많은 시간과 금전적 손실을 예방하고자 본 심의에 들어가기 전 개략적으로 심의를 해보는 개략심의와 본심의, 이의가 발생했을 경우 이의절차 등 다양한 절차를 두고 있다. 계획제도 역시 최상위의 종합계획(Master Plan)이나 기본계획(Comprehensive Plan)과 같은 계획이 있고, 하위 토지이용계획이나, 지구상세계획, 실천계획(Action Plan)과 같은 계획들이 서로 관계를 가지고 있다. 마지막으로 규정 역시 법령에서부터 지자체 조례, 각종 지침으

표 4 _ 선진외국의 토지이용규제 구성 체계 비교(종합)

구분		계획 체계	규정 체계	심의·허가 체계
규제 방식	규정에 의한 (미국)	광역계획 Master Plan 등	100여 가지의 용도지역 50여 가지의 용도지구	토지이용허가 토지분할허가 건축허가
	계획에 의한 (독일)	국토계획 지역계획(광역) 도시발전계획* 라멘플랜* 토지이용계획 지구상세계획	10여 가지의 용도지역 운용	건축허가
재량 방식 (영국)	LDFs (Core Strategy, Development Planning Documents, etc.)	법적 용도지역, 지구 없음	개략계획허가 상세계획허가 전체계획허가	

주: *은 비법정계획임.

그림 3 _ 토지이용규제 구성 체계와의 관계 모식도



로 구성되어 있다. 따라서 이들 각각의 수단들은 내부적으로 또 하나의 체계를 형성하고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 각각의 수단들을 계획 체계, 규정 체계, 심의·허가 체계라고 명명할 수 있다.

이 세 가지의 구성 수단 즉, 체계들은 서로 간의 관계를 통하여 토지이용규제에 간여하게 되는데, 규정 체계는 법률로서 계획 체계와 심의·허가 체계의 법적 근거를 제공한다. 그러면서도 그 자체적으로 심의·허가의 잣대가 될 수 있는 구체적인 물리적 기준을 제공하기도 한다. 즉, 해당 지역의 개발 가능한 용도와 규모를 법으로 정하고 어떻게 개발하는 것이 타당한지 지침을 통하여 통제한다. 계획 체계는 규정 체계를 통하여 법적 효력을 인정받고 계획하고자 하는 지역의 토지를 어떻게 이용할 것인가에 대한 정책 방향을 제시함과 더불어 규정 체계에서 규정되어 있는 토지의 용도를 정하거나 변경하는 행위를 구현한다. 이 행위는 심의·허가의 시작점이 된다고 볼 수 있다. 심의·허가 체계는 하나의 과정으로서 규정 체계나 계획 체계의 개발방향이나 기준에 따라 인·허가 여부를 결정한다.

2) 토지이용규제 방식별 구성 체계 간 관계

미국처럼 규정 체계가 잘 발달하여 있으면 상대적으로 계획 체계가 약하고 심의·허가 체계 역시 본연의

절차적 역할에만 충실하다는 것이다. 즉, 계획은 도시의 장기적 발전방향 정도만 제시하고 있고, 계획 체계는 규정에 적합하지만 점검하면 건축을 허가하는 시스템이다.

그러나 독일처럼 오랜 기간 도시가 형성되어 도시의 형상이나 규모가 일정하지 않은 국가의 경우, 규정 체계가 구체적이고 세밀해지는 데 한계가 있고 결국 상대적으로 세밀한 계획 체계가 발달하지 않을 수 없는 여건으로 판단된다. 지구상세계획과 같은 세밀한 계획이 규정을 대신하면서 심의·허가 체계는 개발 행위를 허가하는 절차 역할만을 하는 것으로 판단된다. 이렇듯 규제방식은 미국처럼 규정에 치중하는 경우와 독일처럼 계획에 치중하여 운용되는 방식으로 구분할 수 있다.

한편 재량 방식은 계획 체계와 규정 체계가 모두 직접 토지이용을 규제할 수 있을 만큼의 세밀함을 갖추고 있지 않아 심의·허가 체계가 개발행위를 허가하는 절차적 역할 이외에도 제안된 사업 내용이 적절한지 판단하는 내용적 잣대를 세우는 작업이 병행된다고 볼 수 있다. 결국, 업무를 담당하고 있는 공무원의 전문성과 도덕성이 상당히 중요하다고 볼 수 있다.

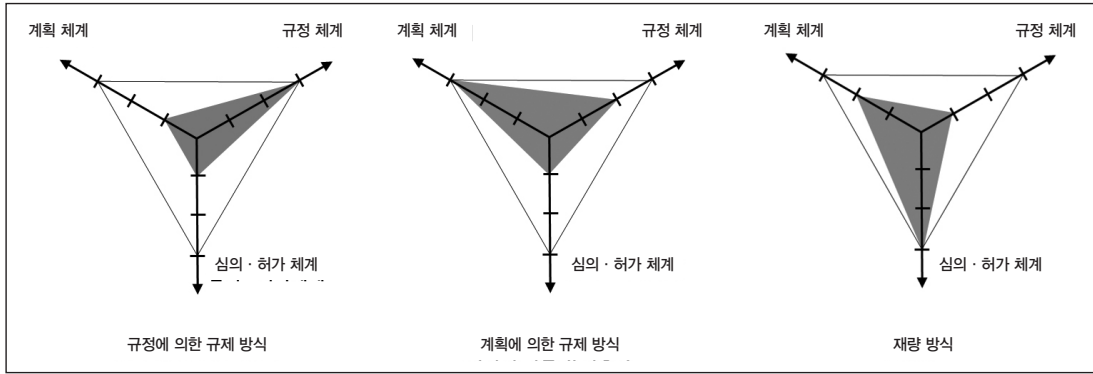
앞서 언급하였듯이 방식별로 장단점을 가지고 있다. 규정에 의한 규제방식이나 계획에 의한 규제방식의 경우 상황 변화에 민첩하지 못하고 경직적이라는 것이 전문가들의 분석이다. 이에 반해 재량 방식은

표 5 _ 토지이용규제 방식별 구성 요소와의 관련성

구분		계획 체계	규정 체계	심의·허가 체계	기타
규제 방식	규정에 의한	△	◎	△	다양한 규정 체계 운용
	계획에 의한	◎	○	△	다양한 계획 체계 운용
재량 방식		○	△	◎	정책변수 강하게 작용

주: ◎ 깊은 관련성, ○ 비교적 관련성, △ 관련성이 떨어짐.

그림 4 _ 규제 방식별 구성 체계 간 관계분석도



따로 사전에 정해진 규정이나 세밀한 계획이 없기 때문에 상황 변화에는 민첩하게 대응할 수 있지만, 사전에 무엇이 얼마나 허가될지 알 수 없다는 불명확성이 커다란 단점으로 지적되고 있다. 이에 두 시스템 모두 많은 보완책을 쏟아내고는 있으나 근본적인 체제의 문제를 완벽하게 보완하기는 어려워 보인다. 다만, 이러한 도시계획적 선진국들은 우리나라와 같이 개발행위허가 건수가 여전히 증가 추세에 있지 않고 안정적이라는 것이 이러한 문제점들을 우리와 같이 심각하게 인식하고 있지는 않은 것으로 추측된다.

어떠한 시스템이 도시 관리에 더 유리하냐는 이슈는 국가나 도시가 마주한 여건이나 상황에 따라 다르다고 할 수 있다. 영국은 성문법보다는 전통적인 판례나 판례, 그리고 실용주의적 사조 위에서 발전한 나라이며, 토지개발권이 국가에 속해 있어 강력한 토지배력을 가지고 있다. 딱딱한 법률로 규정하기보다는 이 나라에서 그동안 축적되어온 재량이 훨씬 편하고 적합할지도 모른다. 반면, 미국의 경우 역사적으로 개인 자유주의 사조 위에 급격한 이민인구의 유입과 혼란스러운 사회를 바로잡기 위하여 나라의 권리와 개인의 권리 등을 성문법으로 엄격히 정할 수밖에 없었을 것으로 추측된다. 따라서 어설픈 재량보다는 엄격한 법 적용에 보다 적응되어 있다고 볼 수 있다.

도시환경의 차이를 놓고 본다면, 영국과 독일은

자연발생적으로 성장한 도시들로 형성되어 있어 토지의 형태나 규모가 불규칙하여 규정만으로 토지이용규제의 목적을 달성하기 어렵다고 보인다. 그러나 미국은 대부분이 계획적인 도시로서 토지 형태나 규모가 비교적 일정하여 세분된 규정이면 충분히 토지이용규제의 목적을 달성할 수 있다고 볼 수 있다(민태욱, 2007). 이러한 이유에서 독일에서 건너간 용도지역제가 독일보다는 오히려 미국에서 더 발전된 형태로 나타났다고 추정하고 있다.

III. 우리나라 토지이용규제의 실태와 특성 규명

1. 우리나라 토지이용규제 방식의 개요

우리나라의 토지이용규제 방식은 한마디로 용도지역·지구제를 표방하고 있다. 외국 사례에서 보았듯이 역시 3개의 구성 체계로 이루어져 있고, 이 수단들이 서로 상호보완적 관계를 형성하고 있지만, 기본적으로는 법령과 지자체 조례, 각종 지침에 정하여진 규정 체계가 주를 이룬다고 볼 수 있다. 즉, 법령에 의한 용도지역의 구분과 용도지역별 허용용도, 건폐율·용적률, 높이 규정에 따라 개발의 가부와 허용 정도가 결정되는 것이다.

그러나 우리나라는 해외 다른 나라와는 달리 규

표 6 _ 우리나라의 토지이용규제 수단

토지이용 규제 수단	주요 수단
계획 체계	광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획 (지구단위계획)
규정 체계	법령(21개의 용도지역과 10개의 용도지구, 4개의 용도구역), 조례, 지침
심의·허가 체계	개발행위허가절차, 산지·농지전용허가 등 기타 타 법상의 심의절차

주: 다양한 계획 체계 내 지구단위계획이라는 세밀한 계획과, 나름대로 세분된 규정도 갖고 있으며, 무엇보다 심의·허가 시 재량도 인정하고 있음.

정 체계에만 집중된 권한을 부여하지 않고 각각의 체계들에게 비슷한 권한의 범위를 주고 있다. 즉, 다시 말하면 모든 것들을 사전에 정해놓는 미국의 용도지역제(규정중심의 규제 방식)에 가깝다고 할 수 있지만, 규정의 범위 내에서 일정 부분 재량을 통해 조건을 보완시키고 있고(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 제4항)²⁾, 모든 상세한 기준이 만들어지는 지구단위계획을 운용하고 있지만 전 시가지 모두 지구상세계획으로 덮는 독일과는 달리 필요한 경우에만 수립되고 있다.

2. 우리나라 토지이용규제 운용 실태

우리나라 토지이용규제 수단들의 실태를 분석해보면, 계획 체계는 지표로서 규정 체계에 충분한 기준을 제공하는 역할이 미흡하고, 심의·허가 체계에도 정책의지 표현이나 지침적 기준의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 즉, 상위계획인 도시기본계획에서 제시하고 있는 개발방향이나 기준들이 개발행위허가 심의 시 잘 반영되지 않는 등 일련 과정들이 서로 연계되어 있지 못하다.

규정 체계는 개발의 상한은 분명히 하고 있지만,

개발행위허가 심의과정에 가서야 최종 개발밀도가 정해지는 등 기준이 불명확하고 포괄적이라는 지적이 있다. 또한, 여건 변화에 적응하지 못하는 경직성으로 인해 빈번한 규정 개정을 하는 것으로 분석되었다.

심의·허가 체계는 중요한 절차상의 과정이 관례로 이루어지고, 과학적이라기보다는 담당자나 심의위원들의 경험에 의하여 심의가 이루어지기 때문에 사업자가 결과를 예측하기 어렵다. 우리나라는 외형적으로는 사전에 모든 것을 정해놓는, 규정에 의한 규제 방식을 표방하고 있지만 실제로는 심의·허가 과정에서 적절한 기준을 만들어가는 재량 방식과 유사한 모습을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 영국처럼 심의·허가 과정이 전문적이지 못하고 담당자와 심의위원들의 경험에 의지하고 있는 실정이다.

3. 우리나라 토지이용규제의 특성 규명

결론적으로 우리나라의 토지이용규제는 외형상 미국처럼 규정중심의 용도지역제를 표방하고 있지만 실제로는 규정이 명확하지도 않은 채, 3개의 규제 체계가 느슨하게 물려 있는, 전혀 다른 혼합된 시스템이라고 할 수 있다.

특정 수단을 중심으로 운용하는 도시계획적 선진국과 비교해보았을 때 우리나라의 경우 - 체계별로 이들 중요도를 평가할 수 있는 정량적 방법이 없어 평가는 어려우나 - 계획 체계, 규정 체계, 심의·허가 체계가 모두 비슷한 중요도를 가지고 있는 것으로 추측된다.

이러한 결과는 긍정적으로 해석한다면 3개의 규제수단이 적절히 공조하고 있다고 보일 수 있지만, 부정적으로 본다면 3개의 규제수단 중 그 어느 것 하

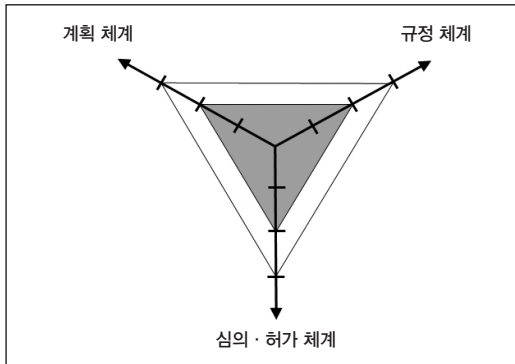
2) 원칙적으로 재량을 인정하지 않는 미국식의 규정에 의한 규제 방식도 아니고 어느 정도 재량을 인정하는 방식을 혼용하고 있음.

표 7_ 우리나라 토지이용규제방식의 특성

구분	계획 체계	규정 체계	심의·허가 체계
우리나라 방식	○	○	○

주: ◎ 깊은 관련성, ○ 비교적 관련성, △ 관련성이 떨어짐.

그림 5_ 현행 우리나라 토지이용규제 체계도



나도 제대로 역할을 하지 못한다고 볼 수도 있다. 오히려 민간사업자나 지자체 담당자로 하여금 혼란을 가중시키는 역할을 한다고 볼 수 있다. 예를 들면 규정에 정해진 기준과 심의·허가 시에 적용되는 기준이 다르므로 사업자나 지자체 담당자는 정확하게 어느 수준에서 제안된 개발사업이 결정되는지 예상하기 어렵다는 것이다.

현재 우리나라 토지이용규제 시스템은 어떤 수단을 중심으로 운영되고 있는지에 대한 설

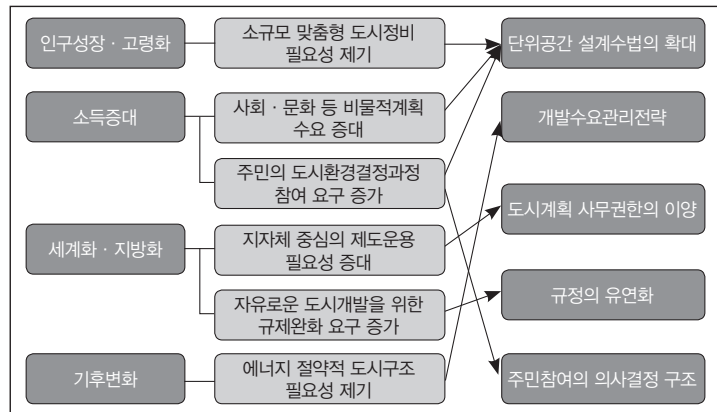
문에 전체 응답자 중 가장 많은 응답자가 계획·규정·심의허가 체계(24%)와 규정·심의허가 체계(19%)라고 응답했고, 전문가들은 계획·규정·심의허가 체계(28%)와 규정·심의허가 체계(24%)라고 응답하여 본 논문에서의 분석 결과를 뒷받침해주고 있다.

IV. 우리나라 토지이용규제의 향후 과제 및 개선방향

1. 계획 여건의 변화

최근 우리나라의 계획 여건이 급격하게 변하고 있는데, 무엇보다 인구감소와 소득증대, 세계화·지방화, 기후변화가 가장 큰 변화로 받아들여지는 것으로 파악되었다(국토해양부, 2008). 따라서 대량 표준개발보다는 다양한 부문에서의 욕구 분출을 수용하면서 소규모 수요 맞춤형 도시정비로의 전환이 요구되고 있으며, 공급보다는 개발수요를 어떻게 관리할 것인가가 관건으로 자리 잡아가고 있다. 또한 세계화·지방화가 지속되면서 도시환경 및 산업기반에 대한 경쟁력 제고에 사활을 걸고 있다는 것이다. 이러한 변화는 과거 천편일률적인 규제 완화 요구에서 해당 지자체만의 고유한 경쟁력을 갖추기 위한 규제 완화 요구로 바뀌고 있다. 따라서 법령 개정을 통한 전국적 차원의 규제 강화나 완화에 한계가 있음을 의미하고, 규정의 완화보다는 유연성 제고나 지자체 중심의 제도 운용 필요성이 증대되고 있다. 마지막으로 기후변화와 관련하여 에너지 절약적 도시구조로의 전환 요구도 증가하고 있음에 따라 도시 외곽의 신규개발보다

그림 6_ 여건 변화에 따른 계획환경의 변화



는 도시 내부의 재생정책이 힘을 얻고 있다.

2. 토지이용규제 체계에서의 향후 과제

이러한 계획 여건의 변화와 앞서 실태분석에서 도출하였던 문제점을 바탕으로 토지이용규제 체계와 직간접적으로 관계를 맺고 있는 주요 개선과제를 정리해보면, 우선 계획 체계에서는 실태분석에서 언급하였듯이 도시기본계획 등에서 토지관리에 대한 정책 제시 역할을 보완하고, 규정 체계와 심의·허가 체계와의 연계성을 높여야 할 것으로 보인다. 또한 여건 변화에 따라 계획 체계는 지구단위계획과 같은 장소 중심적인 설계수법을 확대할 필요가 있으며, 공급보다는 개발수요를 관리할 전략이 필요할 것으로 보인다.

규정 체계에서는 두 가지 상반된 논리의 갈등이 예상된다. 실태분석에서 언급하였듯이 우리나라 규정의 기준을 명확하게 해야 한다는 의견과 여건 변화에서 보았듯이 규정을 보다 유연화할 필요가 있다는 의견은 상반된다고 볼 수 있다. 즉, 규정을 명확하게 하기 위해서는 미국처럼 모든 사안에 적용할 수 있도록 보다 상세한 매뉴얼식 규정의 고정이 필요한데, 이러한 규정은 경직성으로 인하여 여건 변화에 탄력적 대응이 어렵다는 단점이 있다. 더구나 최근 이러한 장소 중심적이고 특수한 경우의 규제 완화 요구가 점차 증가하고 있다는 것이다. 2013년에 접수된 용도지역별 허용행위민원³⁾을 분석해보면 캠프장, 관광숙박시설의 주거지역 내 허용, 매디텔⁴⁾의 허용 등 다양한 요구들이 일부 지자체 내 일부 지역에 한정되었다는 점에서 규정을 일반화하기에는 많은 문제점을 안고 있다. 분명한 것은 점차 이러한 요구의 증가로 토

지이용규제의 강도나 명도가 점차 약화되어갈 것은 분명해 보인다. 따라서 합리적인 토지이용규제를 위하여 선택할 수 있는 방안은 크게 두 가지로 보인다. 하나는 심화된 형태의 심의·허가 절차에 의한 규제 방식과 다른 하나는 지구단위계획 등 상세계획에 의한 규제 방식이다.

한편, 심의·허가 체계에서는 심의위원들의 주관적 판단을 배제하고 개발의 허용범위를 보다 명확하게 하기 위해서는 정성적 평가의 틀을 운영하고 관례적 절차를 명시하는 것도 하나의 방법으로 보인다. 또한 심의위원의 선정 및 운영제도를 개선하여 질 높은 심의위원이 더욱 과학적인 방법으로 심의할 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 함께 주민이 의사결정에 결정적인 역할이 가능하도록 시스템을 개선할 필요가 있다.

표 8_ 실태 및 여건 변화의 분석에 따른 토지이용규제 주요 과제

구분	실태 분석에 따른 과제	여건 변화에 따른 주요 과제
계획 체계	<ul style="list-style-type: none"> 정책제시 역할 보완 <ul style="list-style-type: none"> - 정책계획과 지침계획의 재정립 지침적 기준과 타 체계의 관계 정립 <ul style="list-style-type: none"> - 규정 체계와 심의·허가 체계와 연동체계 확립 	<ul style="list-style-type: none"> 단위공간 설계수법의 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 도시계획 체계와의 관계 재정립 개발수요의 관리전략 필요
규정 체계	<ul style="list-style-type: none"> 규제기준의 명확화 	<ul style="list-style-type: none"> 규정의 유연화 <ul style="list-style-type: none"> - 세밀한 계획 확대 필요 심의·허가의 심화 필요
심의 허가 체계	<ul style="list-style-type: none"> 정성적 평가를 위한 틀 필요 관례적 절차의 명시 담당자의 도시계획 역량 제고 심의위원들의 선정 및 운영 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 심의·허가 절차의 합리화 <ul style="list-style-type: none"> - 상황에 따라 심화 또는 간소화 주민참여에 의한 의사결정 시스템에 대한 검토

3) 국토교통부 내부자료(2013).

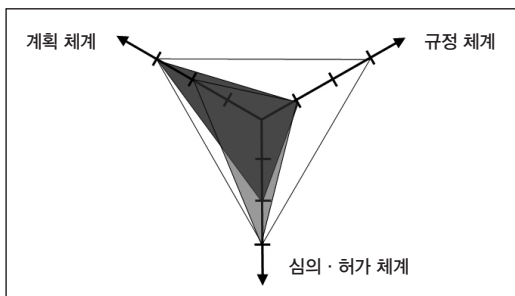
4) 최근 의료관광차 내한한 내외국인들이 부족한 병상 때문에 병원 근처 숙박시설을 이용하여 머무르면서 생겨난 신종 시설.

3. 향후 우리나라 토지이용규제 체계의 변화 방향

여건 변화 중 토지이용규제 체계에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 보이는 것은 규정 체계의 약화로 인한 규제 기준으로서의 역할 상실에 있다. 앞서 언급하였듯이 우리나라의 규정들은 태생적 한계로 인하여 역할에 한계가 있고 그마저도 너무 완화되어 있다는 것이 전문가들의 일반적인 견해다. 그럼에도 불구하고 여전히 민간과 지자체가 한목소리로 요구하는 규정의 완화 또는 유연화는 진행형으로 향후 이러한 추세는 더욱 거세질 것으로 예상된다. 설문조사 결과에서도 점차 규정의 완화 내지는 유연화의 요구가 늘어날 것이라고 응답한 비율이 75%로 분석되었다.

결론적으로 우리나라의 토지이용규제 체계는 단기적으로는 지금처럼 느슨한 규정과 심화된 형태의 심의·허가 절차에 의존할 수밖에 없으며, 중장기적으로는 단위설계수법이 확산되면서 구체적인 계획 또는 계획과 심의·허가 절차가 공존하는 방식에 의하여 규제될 것으로 보인다. 단위공간설계가 되지 않은 곳은 심화된 형태의 심의·허가 절차에 의지해야 할 것으로 판단된다. 즉, 규정 체계의 약화와 소규모 맞춤형 계획의 확산에 따른 계획 체계의 약진 등이 이러한 시스템으로 유도하고 있다고 봐도 무방할 것으로 보인다.

그림 7_ 향후 우리나라 토지이용규제 방식의 구조 변화 예상도



V. 결론

지금까지 본 논문은 우리나라 토지이용규제 체계의 현주소와 앞으로 어떻게 변화할 것인지, 또한 여건 변화에 대응하기 위해서는 어떤 과제를 안고 있는지를 살펴보았다.

우리나라 토지이용규제 체계의 특성을 규명하고 주요 외국의 선진 사례를 분석하여 토지이용규제 방식에는 크게 재량 방식과 규제 방식이 있음을 알았다. 그리고 이러한 규제 방식들은 크게 세 가지 수단 즉 계획 체계, 규정 체계, 심의·허가 체계들의 관계에 의하여 작동된다는 것을 밝혀냈다. 재량 방식은 무엇보다 심의·허가 체계가 발달하여 개발의 기준이 이 체계 내에서 결정된다는 것을 알았다. 또 규제 방식 중 규정에 의한 규제는 규정 체계가 발달하였고, 계획에 의한 규제 방식은 계획 체계가 발달하였다는 것을 알았다.

이를 바탕으로 우리나라의 토지이용규제 방식을 규명해보았다. 규제 방식이 재량을 원칙적으로 허용하지 않고, 재량 방식 또한 규정을 고정하고 있지 않은 외국과는 달리 우리나라의 경우, 규정에 의한 규제 방식을 취하고 있으면서도 재량도 허용하고 계획에 의한 규제도 허용하는 지극히 혼합 방식을 취하고 있다. 이러한 방식은 모든 방식의 장점을 단순히 끌어모은 것과 같아, 뚜렷하고 확실한 규제 체계가 없이 오히려 사업자나 지자체 담당자의 혼란을 가중시킨다는 것을 알았다. 그러나 여건 변화의 물결에 규정이 보다 완화되고 유연화될 수밖에 없을 것으로 판단된다. 그러므로 우리나라의 토지이용규제는 규정보다는 계획이나 심의·허가 체계로 갈 수밖에 없다는 것을 예상하였다.

이러한 결과는 결국 앞으로 효과적이고 유연한 도시 관리를 위해서는 규정에 얽매어서는 어렵다는 것을 시사하고 있다. 중앙정부도 규정 체계만을 강화하

고 완화함으로써 당면한 도시문제나 여건 변화에 대응할 수 있다는 생각을 버리는 것이 바람직하다. 여건이 변화하면서 규정 하나하나의 강화와 완화 문제는 특정지역이나 그룹에 한정된 것으로 변화하고 있다. 즉, 규정 개정의 긍정적 효과가 국토 모든 차원에 미치는 것이 아닌 좁은 지역 소수에만 해당하는 경우가 점점 더 늘어나고 있다는 의미다. 그러므로 규정의 작성 및 운용은 지자체의 소관사항으로 권한 이양이나 위임이 대폭적이고 전향적으로 이루어져야 할 시점인 것으로 판단된다.⁵⁾

마지막으로 본 논문은 외국의 사례를 통하여 토지이용규제 방식을 분석하고 틀을 만듦으로써 우리나라 토지이용규제 체계의 특성을 규명하고 문제점과 향후 발전방향을 제시하고자 하였다. 이 과정에서 사례 국가로는 영국, 미국, 독일 등 도시계획의 역사가 깊어 오랫동안 토지이용규제 제도가 수정·보완된 곳을 대상으로 하였다. 이들 국가가 세계적으로 가장 널리 알려진 제도들을 운영하고 있는 것임에도 불구하고 이외 다른 방식의 제도가 있는지에 대한 깊이 있는 검토에는 한계를 가지고 있다. 따라서 토지이용규제 수단에는 계획, 규정, 심의·허가 이외 또 다른 메커니즘을 가지고 있는지에 대한 추가적인 연구가 계속될 필요성을 느낀다.

참고문헌 •••••

국토해양부. 2008. 미래 도시정책 연구. 경기 : 국토해양부.
 민태욱. 2007. “도시토지이용통제수단으로서의 용도지역제”. 부동산학연구 제13집 제1호, pp5-23.
 서순탁·최봉문·이병준·이삼수·최대식. 2008. “지역·지구 등의 토지이용 합리화 방안”. 도시정보 제319호, pp3-18.

이동찬. 2008. “토지이용규제수단으로서의 용도지역제”. 법학연구 제29호, pp55-76.
 채미옥. 2010. “국토품격 제고를 위한 문화국토 조성전략”. 국토 5월호, pp16-31.
 Catanese, A. J. 1979. “History and Trends of Urban Planning”. eds. Catanese, A. J. and Snyder, J. C. in *Introduction to urban planning*. New York : McGraw-Hill. pp11-35.
 Navarro, P. and Carson, R. 1991. Growth Controls: Policy Analysis for the Second Generation. *Policy Sciences* vol.24. pp127-152.
 Salkin, Patricia E. 2008. *American Law of Zoning, 5th Edition*. West/Thomson Reuters.
 Philip, Booth. 1996. *Controlling Development: Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London, UK : UCL Press.
 The City of New York. 2009. Zoning Resolution(<http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/zone/map8c.pdf>)

-
- 논문 접수일: 2013. 7. 20
 - 심사 시작일: 2013. 7. 29
 - 심사 완료일: 2013. 9. 4

5) 우리나라의 토지이용규제 시스템을 전향적으로 개편한다면 그 적절한 시기가 언제냐는 질문에 10년 이내에 전환해야 한다는 의견이 43%, 도시개발수요 안정기나 인구감소기 등이 46%로 분석되고 있음.

The Problems and Improvements of Land Use Regulation in Korea

Keywords: Development Control System, Zonning, Planning Permission, Regulatory System, Discretionary System, Review and Permission Process

The study of development control of foreign countries says that planning system, regulation system, review and permission process are useful for performing land use control effectively. The U.S. development control system has detail specific regulations for each land use, while Germany has B-plan (detailed district plan) and British has various review and permission processes in their development controls. On the one hand, Korea has actually the system mixing the three, it seems to have a zoning system though. The characteristic of Korean development control system gives confusion to officials and causes disorder in its development control. However, Korean development control system will expect to go to the planning system or the review and permission process, due to changing the circumstances in planning and improving the requirements of deregulation of land use system. Thus, it is very important to readjust the planning system and to improve the review and permission process in Korea. The opinions of experts about the time to transform into that kind of controlling development system are different. However, the time may be expected when the development demand decreases and the increase rate of population declines.

우리나라 토지이용규제의 문제점 및 개선과제

주제어: 토지이용규제 방식, 용도지역제, 계획허가제, 규제 방식, 재량 방식, 심의·허가

토지이용규제를 효과적으로 수행하기 위해서는 계획 체계와 규정 체계 그리고 심의·허가 체계라는 수단을 통하여야 한다는 것을 외국 사례를 통하여 분석하였다. 미국의 경우 세밀한 규정을 통하고 있고, 독일의 경우 지구상세계획이라는 계획, 영국의 경우 심화된 심의·허가절차에 의하여 토지이용을 규제하고 있다는 것을 밝혀냈다. 우리나라의 경우 명목상 용도지역제를 표방하고 있지만 실제로는 세 가지가 혼합된 방식을 취하고 있다는 것을 알았다. 이러한 방식이 오히려 사업자나 지자체 담당자들에게 혼란을 가중시키며 토지이용규제의 난맥상을 드러내는 단초가 되었다. 그러나 최근 계획 여건의 변화와 더불어 규정 완화 요구가 증가하고 있고, 이러한 결과로 향후 우리나라의 토지이용규제는 계획 체계나 심의·허가 체계로의 이행이 예상된다. 따라서 계획 체계의 정비와 심의·허가 절차의 개선이 무엇보다도 절실하다. 이러한 체계로의 전환 시기에 대해서는 전문가마다 차이는 있지만 대체로 인구가 감소하거나 도시개발 수요가 줄어드는 시점으로 보고 있다.