

규제연구 제12권 제1호 2003년

지역지구 등 토지이용계획 관련 규제의 정비방향 연구

박 현 주

(국토연구원 선임연구위원)

토지의 효율적 이용과 도시의 성장 및 기능에 질서를 부여하는 수단인 토지이용계획은 사유재산권의 제한과 같은 규제를 수반한다. 우리나라는 87개 법률에서 총 254 개의 지역지구제 등을 통해 토지이용계획을 정하여 토지이용의 과도한 규제 및 절차의 비효율성을 초래하고 있다. 이를 해소하기 위해 금년부터 시행되는 국토의계획및이용에관한법률은 이 법의 용도지역·지구·구역에 맞게 지역지구제 등을 정비하도록 규정하고 있다.

이 글은 이러한 문제인식을 바탕으로 향후 토지이용계획을 합리적으로 추진하기 위해 지역지구제 등을 통한 토지이용관련 규제의 개선방향을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 지역지구 등의 제도적 현황 및 문제점을 파악하였다. 그리고 금년에 새로 시행된 국토의계획및이용에관한법률을 중심으로 토지이용과 관련된 지역지구제 등을 정비하기 위한 정책방향을 제시하였다.

핵심용어 : 토지이용계획, 지역지구제, 용도지역·지구, 개별구역, 국토의계획및이용에 관한법률

I. 머릿 글

토지이용계획은 토지이용의 용도·강도·밀도와 개발시기 등을 조절하여 토지자원의 효율적 이용과 도시 공간의 성장 및 기능에 일정한 질서를 부여하는 수단이다.¹⁾ 따라서 토지이용계획은 토지이용의 목표뿐만 아니라 계획을 실현하기 위한 규제 또는 개발의 유도 및 억제 등의 실천수단을 제시하기도 한다. 토지이용계획의 이러한 기능은 대체로 사유재산권을 제한한다. 이 때문에 도시화와 산업화로 인해 토지가 집약적으로 이용되고 이용의 형태가 다양해질수록 외부효과externality 또한 더욱 커지고 다양해지면서 당시의 사회경제적 이념이 중요한 역할을 수행한다.

토지이용계획을 관리하는 수단은 크게 유럽에서 널리 활용되는 지구상세계획 등 계획 중심의 관리와 미국과 일본에서 사용하는 용도규제중심의 관리방식으로 나눌 수 있다.²⁾ 전자는 대상지역을 대상으로 미리 기본적인 토지이용계획을 수립하고, 용도변경이나 건축행위가 일어날 때 계획에서 제시한 목표와 전략 및 내용에 적합한 경우에 개발을 허가하는 방식이다. 반면에 후자는 규제내용과 규제수준이 미리 결정된 용도지역과 지역지구 등을 지정하고, 여기에서 허용된 범위 안에서 개발이 가능한 방식이다.

우리나라는 일제 식민지와 해방 후 미국의 영향을 받아 해방 이후 용도지역제와 지역지구제를 바탕으로 모두 116개의 토지이용 관련 법률을 제정하였고 21 개 법률을 폐지하였다.³⁾ 토지이용계획과 관련된 이러한 개별법률은 토지의 용도 지정과 관련하여 지역·

1) 건설교통부, 『국토이용계획체계의 개선방안에 관한 연구』, 국토연구원, 2000, p.51.

2) 류해웅, 『토지공법론』, 삼영사, 1994, pp.313-315.

3) 건설교통부, 『토지이용규제 정비방안 연구』, 국토연구원, 1999, p.19.

지구·구역·권역 등 다양한 명칭을 사용하고 있다. 이러한 용어의 지역지구제는 개념적으로 토지의 특정용도를 제한 또는 촉진하는 전통적인 용도지역·지구·구역과 달리, 단순히 토지이용을 규제 또는 촉진하는 수단으로서 비체계적으로 중복 또는 과다 지정되어 토지이용의 과도한 규제 및 절차의 비효율성을 초래하고 있다.⁴⁾

이러한 문제를 해소하기 위해 금년부터 시행된 국토의계획및이용에관한법률(이하 ‘국토계획법’)은 개별법령에 의해 확정 또는 신설되는 지역·지구·구역·구획 등(이하 ‘개별구역’)은 국토계획법의 용도지역·지구·구역(이하 ‘용도지역’)의⁵⁾ 지정목적에 부합해야 한다고 규정하였다. 또한 중앙행정기관장이나 지방자치단체장이 개별법에 의한 개별구역 등을 지정·변경하고자 할 때에는 체계적인 토지이용관리를 위해 미리 건설교통부장관의 협의 및 승인을 받도록 하였다. 그러나 이를 시행하기 위한 관련법령의 분석 및 체계화 등과 같은 협의 또는 승인 기준이 제대로 마련되지 않아 이 과정에서 민원발생 등 시행상의 혼선을 일으킬 가능성이 있다. 따라서 용도지역과 개별구역 등의 지역지구제를 정비하기 위해 개별법상의 개별구역에 대한 지정 목적, 성격, 토지의 관리방법 등에 대한 분석과 정비방향의 모색이 시급한 실정이다.

이 글은 이러한 문제를 바탕으로 개별구역 등의 지역지구제에 대한 정비방향을 제시하여 향후 토지이용계획을 합리적으로 추진하고 토지이용관련 규제를 개선하는 데 목적이 있다. 이를 위해 지역지구제의 제도적 현황 및 문제점을 개관하고 토지이용과 관련된 개별구역 등의 지역지구제를 국토계획법을 중심으로 정비하기 위한 정책방향을 모색하고자 한다.

4) 건설교통부, 『상세서』; 건설교통부 토지이용제도개선작업단 『토지공급 확대를 위한 관련제도 개편 방안』, 국토연구원, 1997; 김현주·박재룡·허순호, 『토지제도 개선을 위한 토지구획의 통합방안』, 삼성경제연구소, 1998; 손성태 『용도지역지구제의 효율적 운영방안에 관한 연구 토지이용규제의 통합정비를 중심으로』, 홍익대학교 박사학위 논문, 1998.

5) ‘용도지역’은 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시관리계획으로 결정하는 지역이다. “용도지구”란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화 또는 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시관리계획으로 결정하는 지역이다. 그리고 “용도구역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화 또는 완화하여 적용함으로써 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등을 위하여 도시관리계획으로 결정하는 지역이다.

II. 지역지구제의 현황

1. 유형별 현황

2002년 12월 현재 지역지구는 87개 법률에서 총 254개를 지정하도록 규정하고 있다. 국토계획법에 의한 전통적인 용도지역·지구·구역은 59개이고, 개별법률로 지정되는 개별구역은 195개이다. 용도지역은 4개의 대분류지역, 7개의 중분류지역, 그리고 18개의 소분류지역 등 모두 28개이다.

〈표 1〉 국토계획법상 용도지역·지구·구역

용도지역			용도지구		용도구역	
대분류	중분류	소분류	대분류	소분류		
도시지역	주거지역	주거전용 (1, 2종)	경관지구	자연, 수변		개발제한구역 시가화조정구역
		일반주거 (1, 2, 3 종)		시가화, 일반경관		
		준주거	미관지구	중심지, 역사문화		
	중심상업	일반미관				
	상업지역	일반상업	고도지구	최고, 최저고도		
		근린상업	방화지구			
		유통상업	방재지구			
	공업지역	전용공업	보존지구	문화재, 중요시설물		
		일반공업		생태계보존		
		준공업	시설보호	학교, 공용		
	녹지지역	보존녹지		항만, 공항시설		
		생산녹지	취락지구	자연, 집단취락		
자연녹지		개발진흥지구	취락, 산업, 유통			
보존관리	관광휴양, 복합개발					
관리지역	생산관리	특정용도제한				
	계획관리	기타지구	아파트, 위락, 리모델링			
	농림지역					
자연환경 보전지역					수산자원보호구역	
4	7	13(5)	11	26	3	

우선 국토는 도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 구분된다. 그리고 도시지역은 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역으로 세분하고, 이는 다시 각각 3~8개의 소분류 용도지역으로 나눌 수 있다. 관리지역은 보전관리지역·생산관리지역·계획관리지역으로 나눌 수 있다. 용도지구는 경관지구·미관지구·고도지구·방화지구·방재지구·보존지구·시설보호지구·취락지구·개발진흥지구·특정용도제한지구와 그밖에 아파트지구·위락지구·리모델링지구 등을 지정할 수 있다. 이들 대분류 용도지구는 다시 25개의 소분류 용도지구로 나눌 수 있다. 용도구역은 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역 등 3개가 있다. 국토계획법은 전통적인 용도지역·지구·구역 외에 관련 계획의 공간적 범위를 정하는 개별구역 성격의 지구단위계획구역·개발밀도관리구역·기반시설부담구역과 토지거래허가제의 대상지역인 토지거래허가구역을 규정하고 있다.

2. 소관부처별 현황

87개의 개별법률에 의한 195개의 개별구역은 10개 중앙부처가 각각 관리·운영하고 있다(〈표 2〉 참조). 건설교통부가 국토기본법, 국토계획법, 도시개발법, 도시공원법, 택지개발촉진법, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 등 모두 28개 법률을 관장하여 가장 많다. 그 다음으로는 환경부가 환경정책기본법, 자연공원법, 자연환경보전법, 습지보전법, 수도법 등 15개 법률, 산업자원부가 공업배치및공장설립에관한법률, 기업활동규제완화에관한특별조치법, 전원개발에관한특례법 등 13개 법률을 관장하고 있다. 행정자치부는 농어촌주택개량촉진법, 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 온천법, 소방법 등 8개 법률, 농림부는 농지법, 농어촌정비법, 산림법 등 7개 법률, 국방부는 군사시설보호법, 군용항공기지법 등 5개 법률, 해양수산부는 연안관리법, 항만법, 수산업법 등 5개 법률, 문화관광부는 관광진흥법, 문화재보호법, 전통사찰보존법 등 4개 법률을 각각 관장하고 있다. 그밖에 교육인적자원부가 학교보건법, 과학기술부가 원자력법을 각각 관장하고 있다.

지역지구제를 규정한 법률은 법률의 성격과 제정목적, 적용범위 등을 고려하여 국토·지역, 도시·주택, 농림축수산, 산업, 교통, 에너지, 환경, 수자원관리, 교육문화, 군사, 방

제 등 11개 분야로 분류할 수 있다. 각 분야별 법률과 소관부처를 살펴보면 국토·지역의 개발과 보전, 도시·주택의 건설 분야가 각각 8개 법률이며, 건설교통부, 행정자치부,

〈표 2〉 소관부처별 지역지구 법률 현황

소관부처	지역지구 관련 법률
건설교통부	개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 · 건축법 · 고속국도법 · 고속철도건설촉진법 · 골재채취법 · 국유철도운영에관한특례법 · 국토기본법 · 국토계획법 · 댐건설및주변지역지원등에관한법률 · 도로법 · 도시개발법 · 도시공원법 · 도시교통정비촉진법 · 도시재개발법 · 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 · 도시철도법 · 산업입지및개발에관한법률 · 수도권권신공항건설촉진법 · 수도권정비계획법 · 유통단지개발촉진법 · 제주도개발특별법 · 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 · 지하수법 · 철도법 · 택지개발촉진법 · 하수도법 · 하천법 · 항공법 (28개)
환경부	대기환경보전법 · 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 · 수도법 · 수질환경보전법 · 습지보전법 · 자연공원법 · 자연환경보전법 · 자원의절약과재활용촉진에관한법률 · 조수보호및수렵에관한법률 · 소음 · 진동규제법 · 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 · 토양환경보전법 · 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 · 해양오염방지법 · 환경정책기본법 (15개)
산업자원부	공업배치및공장설립에관한법률 · 광업법 · 기업활동규제완화에관한특별조치법 · 발전소주변지역지원에관한법률 · 벤처기업육성에관한특별조치법 · 석탄산업법 · 자유무역지역의지정등에관한법률 · 전기사업법 · 전원개발에관한특별법 · 집단에너지사업법 · 폐광지역개발지원에관한법률 · 한국컨테이너부두공단법 · 해저광물자원개발법 (13개)
행정자치부	농어촌주택개량촉진법 · 도서개발촉진법 · 소방법 · 소하천정비법 · 오지개발촉진법 · 온천법 · 자연재해대책법 · 재난관리법 (8개)
농림부	낙농진흥법 · 농지법 · 농어촌정비법 · 사방사업법 · 산림법 · 임업진흥촉진법 · 축산법 (7개)
국방부	군사시설보호법 · 군용전기통신법 · 군용항공기지법 · 방어해면법 · 해군기지법 (5개)
해양수산부	수산업법 · 신항만건설촉진법 · 어항법 · 연안관리법 · 항만법 (5개)
문화관광부	관광진흥법 · 문화재보호법 · 전통사찰보존법 · 청소년기본법 (4개)
교육인적자원부	학교보건법 (1개)
과학기술부	원자력법 (1개)
10개 부	87개 법률

자료 : 정희남·채미옥, 『지역지구제의 행위규제 분석연구(Ⅰ)』, 국토연구원, 2002, p.24.

산업자원부에서 관리한다. 산업 분야는 농림부와 해양수산부가 관리하는 농림축수산 분야가 8개, 산업자원부와 건설교통부가 관리하는 2차 산업 분야가 7개 법률이다.

산업을 지원하는 교통과 에너지부문의 경우, 교통분야의 법률은 11개로 육상 및 항공교통은 건설교통부, 해운교통은 해양수산부가 각각 관리하며, 에너지는 산업자원부, 건설교통부, 과학기술처에서 9개 법률을 관리하고 있다. 자연환경관련 법률은 14개이며 모두 환경부에서 관리하고, 수자원관리 분야의 법률은 8개로 건설교통부, 환경부, 행정자치부, 해양수산부에서 관리한다. 그밖에 문화관광부 및 교육인적자원부에서 관리하고 있는 교육문화 분야의 법률이 5개, 국방부에서 관리하는 군사 분야의 법률이 5개, 행정자치부와 건설교통부 및 농림부에서 나누어 관리하고 있는 방재 분야의 법률이 6개가 있다.

3. 분야별 현황

한편 87개 개별법률은 고유목적 달성을 위해 지역 48개, 지구 25개, 구역 58개, 권역 9개, 기타 55개 등 총 195개의 개별구역을 지정하여 토지이용을 규제 또는 지원하고 있다. 분야별로는 국토·지역 31개, 도시·주택 8개, 농림축수산 24개, 산업 17개, 교통 23개, 에너지 14개, 환경 38개, 수자원 16개, 교육·문화 6개, 군사 7개, 방재 등 기타 분야가 11개이다(〈표 3〉참조).

국토·지역 분야와 관련된 개별구역은 국토기본법상의 특정지역, 개발촉진지구, 수도권과 광역권이 있다. 수도권정비계획법은 수도권을 과밀억제권역·성장관리권역·자연보전권역의 3개 권역으로 나누고 있다. 종전의 제주도개발특별법을 발전·확대시킨 제주국제자유도시특별법은 절대보전·상대보전·중산간보전지역, 제주투자진흥·향토문화관광·보전지구, 제주첨단기술단지과 선박등록특구 등을 지정한다. 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에서는 특정·중소기업특별지원지역, 개발촉진지구, 광역개발권역과 복합단지 등을 지정한다. 그밖에 폐광지역개발지원에관한특별법상의 폐광지역과 폐광지역진흥지구, 오지개발촉진법상의 개발지구와 오지, 도서개발촉진법상의 개발대상도서 등이 있다.

도시·주택 분야의 개별구역으로는 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 의한 개발제한구역, 도시개발법에 의한 도시개발구역, 도시재개발법에 의한 재개발구역, 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법에 의한 주거환경개선지구, 농어촌주택개량촉진법에 의한 농어촌주거환경개선지구 등이 있다.

농림축수산 분야는 먼저 농지와 관련한 개별구역으로 농지법에 의한 농업진흥지역이 있으며, 이는 농업진흥구역과 농업보호구역으로 세분된다. 농어촌정비법에는 한계농지정비지구, 마을정비·농어촌용수구역, 농공단지와 농어촌휴양지 등이 있다. 산림법은 산림을 보전임지와 준보전임지로 나누고, 보전임지는 다시 생산임지와 공익임지로 세분된다. 그밖에 특수개발지역, 산지정화보호구역, 자연휴양림 등도 지정된다. 임업및산촌진흥촉진에관한법률에서는 임업진흥권역을 지정한다. 축산과 관련해서는 축산법에 의한 가축의보호구역, 낙농진흥법에 의한 낙농지구가 있으며, 수산 분야로는 수산업법에 의한 월동·월하·보호구역과 보호수면·육성수면, 어항법에 의한 어항구역이 있다.

산업 분야에서는 먼저 공업배치및공장설립에관한법률에 의한 과밀억제·성장관리·자연보전지역·유치지역 및 산업단지와 외국인기업전용단지 등이 있고, 기업활동규제완화에관한특별조치법은 공장입지금지지역과 공장설립유도지역을 지정한다. 산업입지및개발에관한법률은 국가산업단지·지방산업단지·농공단지를 지정하며, 자유무역지역의지정등에관한법률에는 자유무역지역이 있다. 벤처기업육성에관한특별조치법은 벤처기업육성촉진지구와 벤처기업전용단지를 지정하며, 유통단지개발촉진법에는 유통단지가 있으며, 한국컨테이너부두공단법에 의한 내륙연계수송기지가 있다.

교통 및 통신 분야는 도로법에 도로구역·접도구역·입체적도로구역·도로보전입체구역, 고속국도법에 접도구역이 있다. 철도법에는 철도선로인접지역, 고속철도건설촉진법에는 고속철도건설예정지역이 있다. 항공법에서는 공항개발예정지역과 진입구역, 수도권신공항건설촉진법은 수도권신공항건설예정지역 등을 지정한다. 항만과 관련해서는 항만법에 항만구역, 임항구역, 항만배후단지 등이 있고, 신항만건설촉진법에는 신항만건설예정지역이 있다.

〈표 3〉 분야별 지역지구 관련 법률

분 야	공 간 구 획 관 련 법 률
국토·지역	· 국토기본법 · 국토의계획및이용에관한법률 · 도서개발촉진법 · 수도권정비계획법 · 오지개발촉진법 · 제주도개발특별법 · 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 · 폐광지역개발지원에관한법률 (8개)
도시·주택	· 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 · 농어촌주택개발촉진법 · 도시개발법 · 도시공원법 · 도시재개발법 · 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 · 택지개발촉진법 (7개)
농림축수산	· 낙농진흥법 · 농어촌정비법 · 농지법 · 산림법 · 어항법 · 임업진흥촉진법 · 축산법 · 수산업법 (8개)
산 업	· 공업배치및공장설립에관한법률 · 기업활동규제완화에관한특별조치법 · 벤처기업육성에관한특별조치법 · 산업입지및개발에관한법률 · 유통단지개발촉진법 · 자유무역지역의지정등에관한법률 · 한국컨테이너부두공단법 (7개)
교 통	· 고속국도법 · 고속철도건설촉진법 · 국유철도운영에관한특별법 · 도로법 · 도시교통정비촉진법 · 도시철도법 · 수도권신공항건설촉진법 · 신항만건설촉진법 · 철도법 · 항공법 · 항만법 (11개)
에 너 지	· 광업법 · 댐건설및주변지역지원등에관한법률 · 발전소주변지역지원에관한법률 · 석탄산업법 · 원자력법 · 전기사업법 · 전원개발에관한특별법 · 집단에너지사업법 · 해저광물자원개발법 (9개)
환 경	· 대기환경보전법 · 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 · 소음진동규제법 · 수질환경보전법 · 습지보전법 · 자연환경보전법 · 자원의절약과재활용촉진에관한법률 · 조수보호및수렵에관한법률 · 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 · 토양환경보전법 · 해양오염방지법 · 환경정책기본법 · 자연공원법 (13개)
수 자 원	· 소하천정비법 · 수도법 · 연안관리법 · 온천법 · 지하수법 · 하수도법 · 하천법 · 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 (8개)
교육문화	· 관광진흥법 · 문화재보호법 · 전통사찰보존법 · 청소년기본법 · 학교보건법 (5개)
군 사	· 군사시설보호법 · 군용전기통신법 · 군용항공기지법 · 방어해면법 · 해군기지법 (5개)
방 재 등	· 골재채취법 · 건축법 · 사방사업법 · 소방법 · 자연재해대책법 · 재난관리법 (6개)
11개 분야	87개 법률

자료 : 정희남·채미옥, 『상거서』, p.27.

에너지 분야는 전기사업법에서 물밑선로보호구역, 원자력법에서 방사선관리·제한·보전 구역, 집단에너지사업법에서 집단에너지공급대상지역을 각각 지정한다. 전원개발에 관한특별법에는 전원개발사업구역과 전원개발사업예정구역, 댐건설및주변지역지원등에 관한법률에는 댐건설예정지역이 있다. 광업법은 광구와 조광구, 석탄산업법에는 탄광지역, 해저광물자원개발법에는 해저광물개발구역과 해저광구가 있다.

환경 분야에는 환경정책기본법에 의해 특별대책지역을 지정하며, 자연환경보전법은 생태계보전지역, 시·도생태계보전지역, 임시생태계보전지역, 자연유보지역, 완충지역을 지정하고, 생태계보전지역 안에는 다시 자연생태계특별보호구역을 지정할 수 있다. 습지보전을 위해서는 습지보전법에 습지보호지역·습지주변관리지역·습지개선지역이 있다.

자연공원법은 공원구역 및 공원보호구역을 지정하고, 공원구역은 다시 자연보존지구·자연환경지구·자연 및 밀집취락지구와 집단시설지구로 세분한다. 또한 환경오염의 유형에 따라 대기환경보전법은 대기환경규제지역, 수질환경보전법은 수계환경권별환경관리지역, 소음진동규제법은 이동소음규제지역 등을 지정한다. 그밖에 토양환경보전법에 의한 토양보전대책지역, 해양오염방지법에 의한 특별관리해역, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률에 의한 폐기물처리시설입지 등이 있다.

수자원관리 분야에서는 먼저 하천관리를 위해 하천법에서 하천구역·연안구역·하천예정지를 지정하며, 소하천정비법에서는 소하천구역과 소하천예정지를 지정한다. 수자원의 보전을 위해 수도법은 상수원보호구역, 한강수계상수원수질개선및주민지원에관한법률은 수변구역을 지정한다. 지하수법에는 지하수보전지구와 지하수개발제한지구 및 지하수보전구역, 온천법에는 온천원보호지구와 온천공보호구역이 있다.

교육·문화와 관련한 개별구역으로는 교육 분야에서 학교보건법에 의한 학교환경위생정화구역, 청소년기본법에 의한 청소년수련지구가 있다. 문화재 보호 등을 위해서는 문화재보호법에 의한 문화재보호구역과 전통사찰보존법에 의한 전통사찰보존구역이 있다. 관광과 관련해서는 관광진흥법상의 관광지및관광단지과 관광특구가 있다.

군사와 관련한 지역·지구는 군사시설보호법에 의한 군사시설보호구역과 대공방어협조구역이 있고 군사시설보호구역은 다시 통제보호구역과 제한보호구역으로 나누어진다.

군용항공기지법에서는 비행안전구역과 기지보호구역, 해군기지법은 해군기지구역, 방어해면법은 방어해면, 군용전기통신법은 특별보호구역을 지정한다. 그밖에도 재해 등과 관련하여 건축법은 재해위험구역, 소방법은 화재경계지구, 자연재해대책법은 재해위험지구와 경계구역, 재난관리법은 특별재난지역과 경계구역, 골재채취법은 골재채취단지, 사방사업법은 사방지 등을 지정할 수 있도록 정하고 있다.

4. 지역지구의 지정 현황

2000년 말 현재 국토이용관리법에 의해 지정된 용도지역의 면적은 해면을 포함하여 국토면적 99,774km²의 약 106%인 105,650km²이다. 종전의 국토이용관리법에서 지정한 5개 용도지역이 국토계획법에 의한 용도지역으로 전환된다는 전제 하에 용도지역별 지정 실태를 살펴보고자 하겠다. 먼저 보전용도인 농림지역 51,175.5km²와 자연환경보전지역 11,927.5km²는 국토계획법에서도 큰 변화가 없을 것이다. 15,756km²인 도시지역도 그대로 유지될 것으로 보인다. 준도시지역과 준농림지역은 25,716km²이며, 일부는 도시지역으로 전환되고 대부분은 관리지역으로 지정될 것으로 보인다. 용도지역에는 용도지구와 용도구역이 중복되어 지정될 수 있다. 현재 용도지구는 1,580km², 용도구역은 8,355km²로서 국토면적의 10%에 지정되어 있다.

개별법에 의한 개별구역의 지정 실적은 파악이 쉽지 않다. 2001년 11월 현재 파악이 가능한 개별구역의 지정실적을 보면, 지역이 28,901.1km², 지구가 39,972.7km², 구역이 58,571.2km², 권역이 67,260.7km², 기타 78,308.2km²로서 전체 지정면적은 국토면적의 약 274%에 달하는 273,013.9km²이다. 분야별로는 국토·지역이 98,606.9km²로 가장 많고, 그 다음으로 농림축수산이 93,524.7km², 수자원 37,819.6km², 환경 14,918.1km², 산업 13,015.3km², 도시·주택 6,795.1km², 군사 6,750km² 순으로 지정되어 있다. 그밖에 교육문화가 834.9km², 교통 518.5km², 방재 185.6km², 에너지 분야에 45.2km²가 지정되어 있다.⁶⁾

6) 정희남·최혁재, 『국토이용체계 개편에 따른 지역·지구·구역 등의 정비방향 연구』, 국토연구원, 2001, pp.56-63.

Ⅲ. 지역지구 등의 행위규제 분석

용도지역지구 또는 개별구역과 같은 지역지구제는 토지의 효율적, 합리적 이용을 도모하고 공공의 건강과 복지를 증진시키기 위해 토지의 이용과 개발행위를 허용하거나 제한하는 제도로서 전형적인 규제정책이다. 행위규제의 구체적인 내용은 형질변경, 토석채취, 입목·죽의 벌채, 토지분할, 건축물 등의 건축, 토지개발, 환경오염 등이다. 다만, 적극적인 토지이용행위인 각종 개발사업을 지원하기 위해 지정한 개별구역은 사업계획 등이 인가·허가·승인·협의 등을 받을 경우 대개 다른 법률에 의한 사업의 인가·허가·승인·협의 등을 받은 것으로 의제 처리된다. 그러나 절차상으로는 일반적 규제의 틀을 벗어나지 못하고 있다.

규제는 바람직한 경제사회 질서를 구현하기 위해 정부가 시장에 개입하여 시장참여자의 행위를 제약하는 것이라 할 수 있다. 따라서 규제정책이 성공하기 위해서는 규제내용이 가능한 한 명확하고 단순하여야 하며, 규제에 대한 사회적 정당성 legitimacy 이 인정되어야 한다.⁷⁾ 또한 정부는 부처간에 일관성 coherence 이 있어야 하며, 규제정책을 지속적으로 강제할 수 있는 능력 state capacity 이 있어야 한다.⁸⁾ 지역지구제에 의한 토지이용규제의 분석도 이러한 관점에서 논의되어야 할 것이다.

1. 지역지구제의 사회적 정당성 및 지속적 강제성

지역지구제는 대부분 토지이용규제를 수반하기 때문에 토지소유자의 민원을 유발하기 쉽다. 상수원보호구역이나 군사시설보호구역 등의 지정으로 인한 지역주민의 반발이 그

7) Skocpol, Theda., "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of New Deal," *Politics & Society*, Vol.10, No.2, 1980, pp.155-202.

8) Nora, "State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America," *British Journal of Sociology*, Vol.32, No.3, 1981, pp.305-329 ; Skocpol, Theda., "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of New Deal," *Politics & Society*, Vol.10, No.2, 1980, pp.155-202 ; Skocpol, Theda, "Bring the State Back In," In Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol & Peter B. Evans, eds. *Bring the State Back In*, Cambridge University Press, 1985, pp.3-43.

대표적인 사례이다. 따라서 지역지구제가 사회적 정당성을 인정받기 위해서는 공청회 또는 규제내용의 구체적인 내용을 담은 법률 등의 공람과 같은 의견 수렴절차를 거쳐 확정되는 토지이용계획과 연계하여 지정하는 것이 바람직하다. 또한 이러한 절차를 거쳤다 하더라도 지역지구제가 당초의 지정 목적을 달성하였거나, 목적 달성이 어려울 경우에는 일정한 절차를 거쳐 지역지구 지정을 종결시킬 수 있어야 할 것이다.

규제를 주목적으로 하는 지역지구 관련 법률에서 토지이용 관련 계획과의 관계를 규정하고 있는 유형은 다음 4가지로 분류할 수 있다. 첫째는 국토계획법에 의한 도시관리계획에서 용도지역·지구·구역의 지정하는 것처럼 토지이용계획을 수립하여 지역·지구·구역을 직접 지정하는 형태로서 17개 법률이 여기에 해당된다. 이 경우는 개별구역의 지정에 따른 사회적 정당성이 확보되고 있는 것이다. 둘째는 토지이용계획에서 지역·지구·구역의 지정을 포괄적으로 규정하는 유형이다. 산림법에 의한 산림기본계획처럼 지역·지구·구역을 직접 지정하지는 않지만, 계획 내용에 국토보존에 관한 사항을 규정하고 이에 의해 지역·지구·구역의 지정을 규정하는 형태로서 7개 법률이 해당된다. 셋째는 토지이용계획이 있지만 지역·지구·구역의 지정에 관한 내용을 포함하지 않는 것으로서 낙농진흥계획, 폐기물처리기본계획 등 모두 6개 법률이 있다. 마지막으로 지역·지구·구역의 지정만 있을 뿐, 아예 토지이용계획이 없는 경우로서 21개 법률에 이른다.

이상의 네 가지 유형 중에서 전체의 절반이 넘는 셋째와 넷째 유형은 지역·지구·구역의 지정만 규정하고 있을 뿐이다. 이 때문에 지역·지구·구역의 지정에 따른 구체적인 규제내용이 불투명하고, 지적고시와 같은 구체적인 지정 범위가 목적이 불확실하여 토지이용계획과 전혀 연계되어 있지 않다. 그리고 둘째 유형도 지역·지구·구역의 지정을 포괄적으로 규정하고 있을 뿐, 개별토지에 대해 지역·지구·구역의 지정 사실을 구체적으로 공지하지 않아, 결과적으로 첫째를 제외한 나머지 세 가지의 경우는 사회적 정당성을 확보하기 위한 절차를 제대로 거쳤다고 하기에는 한계가 있다. 이 때문에 토지이용에 관한 압력이 높은 지역일수록 토지이용의 수요자가 토지이용에 관한 규제내용을 제대로 파악하기가 쉽지 않아 토지이용을 둘러싸고 당사자간의 갈등을 불러일으키고 있다. 또한 상당수의 개별구역은 지정만 하고 실제 관리현황은 통계조차 없을 정도로 부실하다. 이는 많은 개별구역이 필요하지도 않으면서 지정되고 있음을 의미하는 것으로 토지이용규제의 강제성을 지속적으로 유지할 필요성이 없는 개별구역이라 하겠다.

이러한 결과는 토지이용에 관한 규제를 시행하는 개별구역의 지정에 있어서 토지를 관리하는 부처와 개별법률에 의해 개별구역을 지정하는 부처 간의 토지이용에 관한 일관성이 미흡하고, 토지이용을 규제하는 상당수의 개별구역이 제대로 관리되지 않고 있음을 의미한다. 실제로 개별구역의 지정과 국토계획법상의 토지이용계획 간의 연계성 미흡은 비도시지역에서 두드러지게 나타나고 있다. 도시지역은 종래의 도시계획법과 건축법 등을 통해 비교적 체계적으로 토지의 이용을 관리할 수 있었다. 그러나 비도시지역은 토지이용계획을 수립할 수 있는 제도적 수단이 미흡하였기 때문에 산업입지및개발에관한법률, 택지개발촉진법 주택건설촉진법 등 각종 개발사업과 관련된 특별법에 의해 개별구역을 지정하여 사업 목적을 추진하다보니 국토 전체의 효율적인 관리를 저해하는 요인이 되었다. 준농림지역의 난개발은 만성적인 도시용지 부족현상을 완화하기 위해 도입한 준농림지역에 대해 사전에 토지이용계획을 수립할 수 있는 제도적 장치를 마련하지 않은 상태에서 규제를 완화하여 나타난 결과이다. 개별구역의 지정에 대한 사회적 정당성과 지속적 강제성을 인정받기 위해서는 개별구역으로 지정하고 있는 토지이용에 관한 규제가 토지이용계획의 상위계획인 국토계획법에서 정한 용도지역지구와 연계되어야 할 것이다.

2. 지역지구제의 규제내용간 체계성 및 부처간 일관성

지역지구제의 실태에서 살펴 바와 같이 현행 지역지구제는 그 성격과 규제의 강도 등을 고려하지 않고 부처마다 제각기 운용되고 있어 규제의 내용이 체계적이지 못하다. 제도적으로 토지이용 관련 법률의 기본법은 종전의 국토이용관리법이다. 그러나 토지이용 관련규제는 상당부분 개별법에 위임되어 각 부처가 제각기 필요에 따라 용도지역지구와 무관하게 개별구역을 지정함으로써 한 필지 위에 여러 규제가 중복되거나 보존과 개발과 같이 상반된 목적의 개별구역이 동시에 지정되기도 하였다. 실제로 토지이용에 관한 규제에 대해 담당공무원을 대상으로 조사한 바에 따르면, 담당공무원의 32%가 규제방식과 규제체계가 복잡하여 지역지구와 관련된 법규를 잘 모르고, 64%는 보통이라고 응답하여 전체 응답자의 4%만이 지역지구제와 관련된 법규를 잘 이해하고 있음을 알 수 있다. 지역지구제가 국민의 경제활동 및 일상생활에 많은 영향을 끼치는 중요한 제도임에도 불구하고

하고 담당공무원의 관련 제도 이해도가 이처럼 매우 낮은 이유는 지역지구제를 다루는 법규가 너무 많고(52%), 해석상 어려움이 있으며(18%), 그나마 이들 법규마저 수시로 개정되고(18%), 때로 중복 규정되고 있기(11%) 때문이라고 답했다.⁹⁾

이 때문에 제도 운영의 혼란과 민원을 초래하고 있다. 특히 토지소유자의 입장에서는 지정된 지역지구와 행위규제 내용을 매우 제한적으로만 확인할 수 있어 규제내용을 정확히 파악하기가 쉽지 않다. 예를 들어 지역개발을 목적으로 지정된 개발촉진지구가 보전 목적의 농업진흥지역이나 보전임지 등과 중첩 지정되어 개발촉진지구 개발사업의 실시계획이 승인되면 농지 및 산지전용허가 등 22개의 행위규제가 인·허가를 받은 것으로 의제되기 때문에 보전용지의 보전에 상당한 어려움이 있다. 또한 지역지구의 지정범위를 명확히 설정하기 위한 행정절차인 지적고시의 경계가 불분명하거나 심지어는 지적고시 절차가 제도화되지 않은 경우도 있다. 그리고 지역·지구·구역의 면적을 과다하게 지정하여 토지이용을 규제하는 경우가 적지 않다. 예를 들면 경기도 북부지역의 경우 시·군 행정구역 전역이 군사시설보호법상의 군사시설보호구역으로 지정되어 지역발전을 저해하고 있다.¹⁰⁾ 더욱이 군사시설보호구역은 지적고시가 되어 있지 않아 토지소유자 입장에서는 지정 사실 자체를 알기도 어렵다. 이는 지역·지구·구역의 지정 현황을 신속·정확히 파악할 수 있는 행정체제와 관련 부처간 조정·통합능력이 미흡한 데에 그 원인이 있다.

3. 지역지구제와 공사익의 갈등

지역지구제는 토지이용의 효율성과 공공의 건강 및 복지를 증진시키기 위하여 양립하기 어려운 토지 용도를 분리시켜 개인의 토지이용을 제한하는 제도이므로, 공적이익과 자본주의적 토지 기능의 하나인 사적이익 간의 갈등이 불가피하다. 토지이용에 있어서 공공의 이익은 일반적으로 사회적 생산성을 높여 경쟁력을 강화하고 삶의 질을 향상시키

9) 김태진·이종렬·최병남, 「토지관련 법령정보화 수요분석과 대응전략」, 『국토연구』, 32권, 2001, pp.117-118.

10) 국방부는 2001년 12월 1일부터 4,263만 평의 군사시설보호구역을 해제하고 372만 평에 대해 행위제한 완화를 발표하여 이 구역의 과다 지정을 반증하고 있다.

는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 개별 토지소유자의 사적이익을 침해하는 특정행위를 제한하고 허용행위에 대해서도 규제가 뒤따른다. 토지이용에 관한 이와 같은 행위의 제한 또는 허용은 토지가격에 직접 영향을 미친다. 반면에 토지소유자는 개인의 입장에서 토지자원의 생산성과 부(富)를 극대화하기 위해 가능한 한 행위제한이 약한 지역지구의 지정을 추구한다. 따라서 지역지구제는 이와 같은 관점에서 분석되어야 한다.

도시지역의 토지는 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역으로 구분되며, 각 용도지역에 따라 개발행위와 건축밀도가 제한된다. 여기에서 개발행위는 건축물의 건축, 공작물 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할 등이다. 또한 경관지구·미관지구·고도지구 등의 각종 용도지구와 개발제한구역 등과 같은 용도구역에 의해서도 해당 토지는 별도의 행위제한이 따른다. 그리고 수많은 개별구역이 지정된 토지는 위와 같은 용도지역 등에 의해 받았던 행위제한과는 별도의 특정행위가 또다시 제한된다.

다음 <표 4>는 이러한 개별구역 안에서 적용되는 행위제한의 일부를 정리한 것이다. 표에서 보는 바와 같이 동일한 행위유형이 개별구역에 따라서 허용 또는 제한된다. 예를 들어 국토계획법상의 용도지역이 도시지역의 주거지역으로 지정되어 있다면 일반주택의 건축에 특별한 제한이 없다. 그런데 이 토지에 공익을 목적으로 원자력법에 의한 제한구역, 또는 군사시설보호법에 의한 군사시설보호구역이나 도로법에 의한 접도구역 등이 지정되는 경우에는 해당토지의 소유자는 토지의 이용에 있어서 특별한 제약을 받게 된다. 우선 제한구역이나 접도구역이 지정되는 경우에는 일반주택을 지을 수 없다. 그리고 군사시설보호구역이 지정되는 경우에는 군사작전에 지장을 주지 않아야 된다는 추상적인 작전성 개념의 규제를 받아 건축물의 증축 또는 신축이 제한된다. 도시지역의 상업지역에 군사시설이 입지하고 있다면 주변 500m 이내는 군사시설보호구역으로 지정되어 업무·판매시설과 숙박·위락시설의 설치가 금지되고, 근린생활시설도 행위주체나 규모가 구역 지정이 없는 지역에 비해 상당한 제한을 받게 된다. 더욱이 군사시설보호구역은 지적고시가 되어 있지 않을 뿐 아니라, 주변 500m를 획일적으로 규제함으로써 해당토지의 이용행위를 매우 어렵게 한다. 이와 같은 특별한 토지이용규제는 행위규제를 받는 토지의 가격, 즉 지대에 직접적으로 영향을 끼쳐 토지소유자와 행위규제의 주체 간에 많은 갈등을 일으키고 있다. 따라서 이러한 지역지구를 지정할 경우에는 행위제한에 따른 공익과 사익 간의 균형성을 분석하여 사회적 갈등을 최소화할 수 있도록 지역지구제간의

합리적 조정이 매우 중요하다.

〈표 4〉 개별구역별 행위제한

행위유형		개별구역													
		제한	문화	군사	상수	접도	시가	특별	공원	허가	농공	수변	하천	전원	
건축물 등의 건축	주거용	농어가주택	×	(△)	(△)	(△)	×	(△)	△	△	○	×	△	×	△
		일반주택	×	(△)	(△)	(△)	×	(△)	△	△	○	×	△	×	△
	농림수산업용	온실·버섯재배사	×	(△)	○	△	×	△	○	△	○	△	△	△	×
		축사·퇴비사 등	×	(△)	○	△	△	△	×	△	○	△	△	△	×
	상업용	제1종 근린생활시설	×	(△)	△	△	×	△	△	△	○	△	△	×	×
		제2종 근린생활시설	×	(△)	△	△	×	△	△	△	○	△	△	×	×
		업무·판매시설	×	×	×	×	×	×	△	×	○	×	×	×	×
		숙박·위락시설	×	×	×	×	×	×	△	△	○	×	×	×	×
	공업용	도시형업종·첨단업종·현지근린공장 등	×	×	△	×	×	△	△	×	○	○	×	×	×
		일반공장	×	×	△	×	×	△	△	×	○	○	×	×	×
		공해공장	×	×	△	×	×	×	×	×	○	△	×	×	×
		레미콘·아스콘생산 시설 설치	×	×	△	×	×	△	△	×	○	○	×	×	×
	공공공익용	근린공공시설	×	(△)	△	○	×	○	○	×	○	△	△	×	△
		도로·가스·전기·상하수도시설 등	×	△	△	○	△	○	○	×	○	○	△	△	○
		기타 공공용	×	△	△	○	△	○	○	△	○	○	△	△	○
	교육문화용	학교시설	×	(△)	△	×	×	×	△	×	○	×	△	×	×
연구소		×	(△)	△	○	×	○	△	×	○	○	△	×	△	
체육시설		×	(△)	△	×	×	○	△	×	○	×	△	×	△	
종교시설		×	△	△	(△)	×	(△)	△	(△)	○	×	△	×	△	

주 : 1) ○는 허용, ×는 불허, △는 행위주체나 규모 등이 한정된 제한적 허용, ()는 중축인 경우임.
 2) 제한은 원자력법상 제한구역, 문화는 문화재보호구역, 군사는 군사시설보호구역, 상수는 상수원 보호구역, 접도는 접도구역, 시가는 시가화조정구역, 특별은 특별대책지역, 공원은 공원(보호) 구역, 허가는 토지거래허가구역, 농공은 농공단지, 수변은 수변구역, 하천은 하천구역, 전원은 전원개발사업구역임.

자료 : 정희남·최혁재 『국토이용체계 개편에 따른 지역·지구·구역 등의 정비방향 연구』, 국토연구원, 2001, p.71.

IV. 지역지구제의 정비방향

앞장에서 논의한 결과를 기초로 고려할 수 있는 지역지구제의 정비방향은 첫째로 국토 및 토지이용과 관련하여 상위계획인 국토계획법상의 도시(군)계획을 중심으로 지역지구제를 정비하여 사회적 정당성과 일관성 및 체계성을 확보하고, 둘째로 지역지구제 간의 수직적 수평적 연계성을 검토하여 유사한 지역지구를 조정할 수 있도록 토지이용을 담당하는 부서의 조정기능을 강화함으로써 복잡다기한 지역지구제를 단순화하며, 셋째로 지역지구제의 일몰제를 도입하고, 마지막으로 지역지구간 규제내용의 상호관계와 위계를 명확하고 투명하게 정립함으로써 책임성과 집행능력을 제고하여야 할 것이다.

1. 도시(군)계획의 토지이용계획을 중심으로 정비

금년부터 시행하고 있는 국토기본법과 국토계획법은 전국의 모든 시·군이 관할 행정구역 전역에 대해 토지이용계획을 포함하는 종합계획인 도시(군)계획을 수립하도록 규정하여 개별구역 등의 지역지구제를 정비할 수 있는 토대를 마련하였다. 특히 국토계획법은 토지적성평가제를 도입하고 지구단위계획제도와 개발행위허가제를 비도시지역까지 확대 적용함으로써 모든 시·군이 관할구역의 토지를 계획적으로 개발·관리할 수 있게 하였다. 따라서 국토계획법에 의한 도시(군)계획이 제대로 운영될 경우 현재의 용도규제 중심의 토지이용 및 관리는 점진적으로 계획 중심으로 전환할 수 있을 것이므로, 도시(군)계획에 포함시켜 정비할 수 있는 지역지구제는 점진적으로 도시(군)계획으로 전환하여야 할 것이다.

우선 택지개발예정구역 등과 같은 36개 법률에 의한 45가지의 각종 개발사업 목적의 개별구역은 도시(군)계획에 흡수하여 정비하는 것이 바람직하다. 그리고 나머지 130개 개별구역은 대부분 각 부처의 고유 정책목적을 달성하기 위해 불가피한 것이므로 장기적인 시각에서 용도지역·지구·구역 등을 세분하여 단계적으로 정비하여야 할 것이다. 독일의 경우 토지에 관한 69개의 관련법을 1960년에 토지에 관한 기본법적 성격

을 지닌 “연방건축법”으로 제정하는 데 10년 이상의 연구·검토를 거친 것으로 알려져 있다.¹¹⁾

도시(군)계획에 토지이용계획이 포함된 배경은 건축가능용지와 건축불가능용지로 토지를 구분하고, 각종 도시기반시설을 건축용지에 집중 설치함으로써 투자의 효율성을 도모하는 데 있다. 주거·상업·공업용지는 도시의 기능을 향상시키고 건축이 제한되는 녹지는 쾌적한 도시환경의 조성 및 향후 시가지 확장용지로 사용하기 위해 지정하는 용도지역이다.¹²⁾ 국토계획법에 의해 도시용지와 비도시용지가 하나의 용도지역제로 운용되면서 토지이용계획 상의 용도분류가 용도지역제와 동일하게 인식될 수 있게 되었다. 따라서 주거기능과 관련된 지역지구제인 국토계획법상의 주거지역·취락지구·아파트지구, 자연공원법상의 취락지구, 도시저소득주민의주거환경개선위험임시조치법상의 주거환경개선지구, 농어촌주택개량촉진법상의 농어촌주거환경개선지구, 농어촌정비법의 생활환경정비구역과 마을정비구역 등 5개 법률에 의한 3개 지역과 7개 지구 등 10개 지역지구를 전용주거·일반주거·준주거지역 등 3개 용도지역과 취락지구·아파트지구·주거환경개선지구 등 3개 용도지구 등으로 단순하게 정비할 수 있을 것이다.

공업기능과 관련해서는 국토계획법상의 공업지역과 산업개발진흥지구, 수도권정비계획법상의 공업지역, 산업입지및개발에관한법률상의 국가산업단지·지방산업단지·농공단지, 공업배치및공장설립에관한법률상의 유치지역·외국인기업전용단지, 자유무역지역의지정등에관한법률상의 자유무역지역, 기업활동규제완화에관한특별조치법상 공장설립유도지역, 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률상의 협동화단지, 벤처기업육성에관한특별조치법상의 벤처기업육성촉진지구·벤처기업전용단지, 유통단지개발촉진법상의 유통단지, 한국컨테이너부두공단법상 내륙연계수송기지 등 공장 및 산업기능과 관련된 지역지구가 개별법에 의해 17가지나 되어 매우 복잡다기하다. 그러나 이들은 대부분 산업활동에 필요한 기반시설 투자재원의 효율적 집행, 지역균형발전을 위한 산업입지 촉진, 내자 및 외자 유치 등의 목적을 지원하기 위한 것이다. 따라서 이러한 기능은 국토계획법상의 전용·일반·준공업지역과 산업촉진지구로 정비하는 방안을 검토할 필요

11) 이창석, 『부동산학개론』, 형설출판사, 1997, p.764.

12) 박병주, 「도시계획법상 용도지역제 녹지지역의 적합성 검토에 관한 연구」, 『국토계획』, 33권 5호, 1998, p.9.

가 있다.

녹지와 관련된 지역지구제는 농업·임업·축산업·어업·환경·관광위락 등으로 분산되어 매우 다양하고 혼란스럽지만, 그 기능은 생산녹지·보존녹지·공원녹지·위락녹지로 구분할 수 있다. 생산녹지는 농·임·축산·어업의 생산을 장려할 목적으로 지정한다. 농업을 진흥하기 위한 지역지구는 국토계획법상의 농림지역·생산관리지역·농림자원보존지구·생산녹지지역, 농지법상의 농업진흥지역(농업진흥구역·농업보호구역) 등 2개 법에 의해 6개가 규정되어 있다. 임업부문은 국토계획법상의 농림지역·녹지지역, 산림법상의 특수개발지역·생산임지·공익임지·보전임지·준보전임지·보안림·산림유전자원보호림, 그리고 임업진흥촉진법에 의한 임업진흥권역 등의 지역지구가 있다. 축산은 축산법에 의한 보호지역과 낙농진흥법에 의한 낙농지대, 어업은 국토계획법상 수산자원보호구역과 수산업법에 의한 보호구역, 어항법에 의한 어항구역 등의 지역지구제가 있다.

자연환경과 경관, 산림, 녹지공간을 보전할 목적으로 지정하는 보전녹지 기능의 지역지구는 국토계획법상의 자연환경보전지역·보전관리지역·생태계보존지구·보전녹지지역·자연녹지지역, 자연환경보전법상의 생태계보전지역·임시생태계보전지역·자연유보지역·야생동식물특별보호구역·자연생태계특별보호구역·해양생태계보호구역·차단녹지, 자연공원법상의 자연보전지구·자연환경지구, 도시공원법상의 녹지·원충녹지·경관녹지 등이 있다. 주로 자연공원과 도시공원으로서 기능하는 공원녹지는 국토계획법의 자연환경보전지역, 도시공원법의 어린이공원·근린공원·체육공원·묘지공원·자연공원, 자연공원법의 공원구역·공원보호구역·국립공원·도립공원·군립공원 등이 있다. 끝으로 관광·휴양·위락을 목적으로 지정하는 위락녹지는 국토계획법상의 관광휴양개발진흥지구, 자연공원법상의 집단시설지구, 산림법상의 자연휴양림, 자연환경보전법상의 자연휴식지 등이 있다.

이렇게 볼 때, 국토계획법상의 녹지(생산녹지·보전녹지·자연녹지)지역·관리(생산관리·보전관리·계획관리)지역·농림지역·자연환경보전지역 내의 녹지와 기타 관련법에서 정한 각종 녹지를 구분할 필요가 있는지 검토하여야 할 것이다. 예컨대 국토계획법상의 자연녹지지역과 자연공원법상의 자연보전지구, 국토계획법상의 관광휴양개발진흥지구와 자연공원법의 집단시설지구, 산림법상의 자연휴양림과 자연환경보전법의 자연휴식

지 등은 별도로 지정할 필요가 있는지 검토하여야 할 것이다. 또한 국토계획법상의 생산 녹지지역과 생산관리지역, 보전녹지지역과 보전관리지역 등도 통합 정비하고, 더 나아가서는 농지법 및 산림법상의 관련 지역지구도 국토계획법상의 용도지역지구로 통합 정비할 수 있을 것이다.

2. 지역지구제의 체계화 및 조정기능 강화

지역지구제가 이처럼 복잡 다양해진 원인은 각종 개별구역을 지정·관리하는 부처가 10여 개에 달하지만, 이를 조정하는 기능이 미흡한 데에서도 찾아볼 수 있다. 종전의 국토이용관리법은 관련 부처의 협의를 규정하고 있지만, 해당부처의 고유 정책목적이 지나치게 강조되면서 부처간의 협의가 제대로 이루어지지 못했다.

토지이용과 관련된 모든 업무를 중국의 국토자원부처럼 하나의 부처가 담당하면 토지이용을 둘러싼 문제는 크게 줄어들 것이다. 그러나 우리나라는 각 부처가 소관 행정기능에 따라서 토지이용을 규제 또는 촉진하는 체제이다. 따라서 모든 활동의 토대인 토지를 둘러싼 이용의 갈등과 중첩이 불가피하므로 관련 부처간의 연계와 조정이 매우 중요하다. 국토계획법은 이러한 현실적 인식을 바탕으로 건설교통부에 토지관련 업무의 총괄부서로서의 조정기능을 부여하고 있다. 즉, 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 3만 제곱미터 이상의 개별지역을 지정하고자 할 때에는 중앙행정기관의 장은 건설교통부장관과 협의하여야 하며 지방자치단체의 장은 건설교통부장관의 승인을 얻도록 하였다.

이와 같은 제도적 변화는 종전에 겪었던 지역지구의 중복지정과 관련한 문제의 상당부분을 완화할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 지역지구 지정과 관련된 문제를 더욱더 완화하기 위해서는 도시(군)기본계획 및 관리계획의 지정처럼 개별구역의 지정에 관한 입안권과 관리권은 관련 부처에서 행사하더라도, 개별구역의 지정권은 국토를 총괄하는 부서가 맡는 것이 바람직할 것이다. 또한 행위규제 내용을 표준화하고, 개별구역별 행위규제의 내용을 이 틀에 따라 분석하여 관리하는 체계를 구축하여야 할 것이다. 이렇게 하게 되면, 새로운 지역지구가 지정될 때 이미 지정된 지역지구와의 중복 또는 상충을 막을 수 있고, 지정된 지역지구의 지적고시나 사후관리 등 조정·평가·모니터링이 훨씬 용이해 질 것이다. 지역지구제가 제대로 운용되기 위해서는 인력의 보강과 재원 확보도

중요하지만, 개별 지역지구를 철저히 분석하고 행위규제를 표준화하여 이를 바탕으로 다양한 지역지구제의 규제 목적과 내용을 정비하는 것이 시급한 실정이다.

3. 지역지구 일몰제 도입

지역지구제가 당초의 지정 목적을 달성하였거나, 목적 달성이 어려운 경우에 정책을 수정하여 재시행하기 위해 일몰제 sunset legislation 를 도입할 필요가 있다. 규제의 일몰제는 지역지구를 지정할 당시에 폐지기한을 정하고, 주기적으로 지정 목적의 달성여부를 평가한 뒤 성과가 미흡할 경우 지역지구 지정을 종결시키는 제도라 할 수 있다.¹³⁾ 지역지구제의 일몰제 적용기준은 목표의 달성 여부와 실질적인 효과성, 환경변화에 대한 적합성 지역지구제간의 상충 또는 중복성, 규제의 공익성 및 상위정책의 충족성과 명료성 등을 고려하여 판단할 수 있다.

실제로 개별구역은 약 1/3이 토지이용계획과 무관하게 지정되어 있고, 약 절반이 지적 고시가 되어 있지 않아 개별구역의 지정여부를 파악하기 어렵다. 또한 상당수의 개별구역은 지정만 하고 실제 관리현황은 통계조차 없을 정도로 부실하다. 이는 많은 개별구역이 필요하지도 않으면서 지정되고 있음을 의미한다. 따라서 지역지구에 대한 주기적 평가를 통해 개별구역을 지정하지 않았을 경우에는 그 기간이 만료한 때 개별법상 지역지구에 관한 규정이 실효된 것으로 간주하는 실효제, 또는 개별구역의 지정기간을 설정하여 그 기간이 만료한 때 재지정이 없으면 자동 해제된 것으로 간주하는 일몰제 등을 도입하여야 할 것이다.¹⁴⁾

4. 규제내용의 투명화

지역지구제는 토지이용에 대한 공적이익을 확보하기 위해 사적이익의 일부를 제한하는 제도이므로, 지정 목적이 명확해야 토지소유자와의 합의뿐 아니라 사회적인 합의가

13) 하혜수·임도빈·채원호·김성수, 「일몰방식의 행정제도에 관한 비교연구」, 『한국행정학보』 33권 2호, 1999, pp.89-105.

14) 건설교통부, 『전계서』, 1999, p.133.

가능하다. 특히 개발가능지와 보전용지의 구분은 이해관계에 커다란 영향을 끼친다. 이러한 측면에서 국토계획법에 의해 새로 도입된 토지적성평가제는 향후 토지이용계획을 수립하기 위한 기초자료로서 크게 기여할 것으로 기대된다.

현행 지역지구는 대부분 객관적이며 과학적인 기준이나 분석근거가 미흡한 상태에서 토지이용의 실태와 주민의 요구사항 등을 고려하여 지정 또는 변경되어 왔다. 이 때문에 보전이 필요한 토지가 개발되고, 개발용지로 활용해야 할 토지가 보전지역으로 지정되는 곳도 적지 않았다. 부족한 도시용지의 공급을 늘리면서 보존할 지역을 보존할 목적으로 도입된 준농림지역에서 난개발이 일어난 것은 해당토지의 특성을 합리적으로 분석하지 않은 상태에서 토지이용을 정한 데에서 비롯된 결과이다. 필지별로 자연·인문·입지환경 등을 기초로 보전과 개발 용도를 종합적으로 분석한 이후에 이를 근거로 토지이용계획 또는 지역지구를 지정하고 조정하게 되면 난개발을 막으면서 토지소유자의 반발도 줄일 수 있을 것이다.

규제내용을 투명화하기 위해서는 지역지구제의 고시방법도 개선하여야 한다. 현재 규제내용은 토지이용계획확인서로 파악하고 있다. 그러나 많은 개별구역이 지적고시가 되어 있지 않아 토지소유자는 자기 토지에 어떤 구역이 지정되어 있는지 알기가 쉽지 않고, 특히 중복 지정된 지역지구는 규제내용이 상충되는 경우도 있다. 따라서 개별구역을 지정할 때에는 지적고시를 의무화하여야 할 것이다. 국토계획법은 토지이용계획확인서의 발급규정을 강화하고 내용도 다양하였으며, 토지이용계획확인서의 지역·지구·구역 등을 지정 또는 변경하는 경우에는 그 내용의 통보가 의무화되었다. 그러나 지역지구 지정에 대한 정보만으로는 지역지구에서 정하고 있는 개발행위의 제한을 파악할 수 없다. 따라서 지역지구 지정 현황과 함께 토지이용에 대한 규제내용도 정확히 파악할 수 있도록 규제내용을 투명화하여야 할 것이다.

V. 결 론

전통적으로 용도지역제와 지역지구제를 바탕으로 토지를 이용하고 있는 우리나라는 토지이용계획과 관련하여 개별법률에 의해 다양한 형태의 지역지구제를 적용함으로써 토지이용의 비체계성과 규제의 중복성 또는 과다성, 절차의 비효율성 등을 초래하고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해 금년에 시행된 국토계획법은 개별법령에 의해 확정 또는 신설되는 지역·지구·구역·구획 등의 개별구역은 국토계획법상의 용도지역·지구·구역과 지정목적이 부합해야 한다고 규정하고, 이를 위해 관련행정기관장이나 지방자치단체장은 개별구역 등의 지정·변경을 건설교통부장관과 미리 협의 또는 승인토록 하였다. 그러나 이를 시행하기 위한 지역지구제의 정비방향이 제대로 마련되지 않아 시행상의 혼선을 일으킬 가능성이 있다. 이 글은 이러한 문제제기를 바탕으로 지역지구제의 제도적 현황 및 문제점을 검토하고 개별구역 등의 지역지구제에 대한 정비방향을 모색하였다.

2002년 12월 현재 지역지구는 87개 법률에서 총 254개를 지정하도록 규정하고 있다. 국토계획법에 의한 전통적인 용도지역·지구·구역은 59개이고, 개별법률로 지정되는 개별구역은 195개이다. 용도지역은 4개의 대분류지역, 7개의 중분류지역, 그리고 18개의 소분류지역 등 모두 28개이다. 개별구역은 10개 중앙부처가 각각 관리·운영하고 있다. 건설교통부가 28개 법률을 관장하여 가장 많고, 이어 환경부 15개 법률, 산업자원부 13개 법률, 행정자치부 8개 법률, 농림부 7개 법률, 국방부와 해양수산부가 각각 5개 법률, 문화관광부 4개 법률을 관장하고 있다. 분야별로는 국토·지역 31개, 도시·주택 8개, 농림축수산 24개, 산업 17개, 교통 23개, 에너지 14개, 환경 38개, 수자원 16개, 교육·문화 6개, 군사 7개, 방재 등 기타 분야가 11개이다.

토지이용의 규제 측면에서 분석한 현행 지역지구제의 문제점은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 지역지구제의 사회적 정당성 및 지속적 강제성의 결여이다. 지역지구제는 대부분 토지이용규제를 수반하기 때문에 토지소유자의 민원을 유발하기 쉽다. 따라서 지역지구제는 사회적 정당성이 인정되어야 구속력을 갖는다. 그런데 대부분의 개별구역이 지역·지구·구역 등의 지정만 규정하고 있을 뿐 구체적인 규제내용이 불투명하고 지정 사실을 구체적으로 공지하지 않아 사회적 정당성 확보에 한계가 있으며, 상당수의 개별구역은 관리실태조차 파악되지 않아 토지이용규제의 강제성을 지속적으로 유지할 필요성이 없는 실정이다. 둘째로 지역지구제를 부처마다 제각기 운용함으로써 규제의 내용이 체계적이지 못하고, 한 필지 위에 여러 규제가 중복되거나 보존과 개발과 같이 상반된

목적의 개별구역이 동시에 지정되기도 하였으며, 토지소유자가 지정된 지역지구와 행위규제 내용을 매우 제한적으로만 확인할 수 있어 규제내용을 정확히 파악하기가 쉽지 않다. 셋째로 지역지구제는 양립하기 어려운 토지 용도를 분리시켜 개인의 토지이용을 제한하는 제도이므로 공적이익과 사적이익 간에 갈등을 최소화하여야 하나, 동일한 행위유형이 개별구역에 따라서 허용 또는 제한됨으로써 특별한 행위규제를 받는 토지의 가격, 즉 지대에 직접적으로 영향을 끼쳐 토지소유자와 행위규제의 주체 간에 갈등을 일으키고 있다.

이러한 문제점을 기초로 이 글은 지역지구제의 정비방향을 크게 국토 및 토지이용과 관련하여 상위계획인 국토계획법상의 도시(군)계획을 중심으로 정비하여 사회적 정당성과 일관성 및 체계성을 확보하고, 지역지구제간의 수직적 수평적 연계성을 검토하여 유사한 지역지구를 통합함으로써 복잡다기한 지역지구제를 단순화하는 한편으로, 지역지구간 규제내용의 상호관계와 위계를 명확히 하고 규제내용을 투명화하는 방안을 논의하였다.

우선, 관할 행정구역 전역에 대해 수립하는 토지이용계획을 포함하는 종합계획인 도시(군)계획에 택지개발예정구역 등과 같은 36개 법률에 의한 45가지의 각종 개발사업 목적의 개별구역을 흡수하여 정비하고, 각 부처의 고유 정책목적을 달성하기 위해 불가피한 나머지 130개 개별구역은 장기적인 시각에서 용도지역·지구·구역 등을 세분하여 도시(군)계획을 중심으로 단계적으로 정비하여야 할 것이다

둘째로, 지역지구제가 복잡 다양해진 원인은 개별구역을 지정·관리하는 부처가 10여 개에 달하지만 이를 조정하는 기능이 미흡한 데 있기 때문에 관련 부처간의 연계와 조정이 매우 중요하다. 그러나 현실적으로 토지관련 업무의 총괄부서인 건설교통부의 조정기능을 강화하지 않고서는 조정에 한계가 있다. 따라서 도시(군)기본계획 및 관리계획의 지정처럼 개별구역의 지정에 관한 입안권과 관리권은 관련 부처에서 행사하더라도, 개별구역의 지정권은 국토를 총괄하는 부서가 맡는 것이 바람직할 것이다. 또한 행위규제 내용을 표준화하고, 개별구역별 행위규제의 내용을 이 틀에 따라 분석하여 관리하는 체계를 구축하여야 할 것이다.

셋째로, 지역지구제가 당초의 지정 목적을 달성하였거나, 목적 달성이 어려운 경우에 정책을 수정하여 재시행하기 위해 일몰제 sunset legislation 를 도입할 필요가 있다. 지역지구

를 지정할 당시에 폐지기한을 정하고, 주기적으로 지정 목적의 달성여부를 평가한 뒤 성과가 미흡할 경우 지역지구 지정을 종결시켜 지역지구제의 실효성과 함께 사회적 정당성도 확보할 필요가 있다.

마지막으로, 지역지구제는 토지이용에 대한 공적이익을 확보하기 위해 사적이익의 일부를 제한하는 제도이므로 지정 목적과 규제내용이 명확하고 투명해야 한다. 이를 위해서는 개별구역의 지정과 지적고시를 연계하여야 할 것이다. 또한 토지이용에 대한 규제내용도 정확히 파악할 수 있도록 규제내용을 표준화하고, 개별구역별 규제내용을 쉽게 파악할 수 있도록 필지별로 규제사실을 공지하여야 할 것이다.

K C I

참 고 문 헌

- 건설교통부 토지이용제도개선작업단, 『토지공급 확대를 위한 관련제도 개편방안』, 건설교통부, 1997.
- 건설교통부, 『토지이용규제 정비방안 연구』, 국토연구원, 1999.
- 건설교통부, 『국토이용계획체계의 개선방안에 관한 연구』, 국토연구원, 2000.
- 건설교통부, 『국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구』, 국토연구원, 2002.
- 국토연구원·대한국토도시계획학회·경제정의실천시민연합·한국토지공사, 국민대토론회 『새 밀레니엄 시대의 국토관리, 어떻게 할 것인가?』, 1999 .4.
- 김현주·박재룡·허순호, 『토지제도 개선을 위한 토지구획의 통합방안』, 삼성경제연구소, 1998.
- 대한국토도시계획학회, 『토지이용계획론』, 보성각, 1996.
- 류해웅, 『토지공법론』, 삼영사, 1994.
- 박병주, 「도시계획법상 용도지역제 녹지지역의 적합성 검토에 관한 연구」, 『국토계획』, 33권 5호, 1998.
- 새국토연구협의회, 『토지에 관한 국민의식 조사』, 국토연구원, 2000.
- 새국토연구협의회, 공개토론회 『우리나라 국토관리정책의 나아갈 길』, 국토연구원, 2000. 9.
- 박현주·지대식, 『계획에 의한 토지이용체계 확립방안 연구』, 국토연구원, 1999.
- 박현주·채미옥·이수옥, 『국토의 계획적 이용관리 및 토지의 공공성 강화』, 국토연구원, 1999.
- 박현주, 「선계획 후개발을 위한 국토이용관리계획체계 개선방안」, 『주택·도시·공공성』, 박영사, 2000.
- 박현주, 「지속가능한 국토이용을 위한 정책방향」, 『우리 국토, 젊고 건강하게』, 새국토연구협의회, 2000. 11.
- 박현주, 『지속가능한 국토이용체계의 구축방향에 관한 연구』, 국토연구원, 2001.
- 박현주, 「국토의 계획적 관리정책」, 『김대중정부의 국토·도시·환경 정책 평가 및 차기 정부의 과제』, 한국공간환경학회, 2002.
- 박현주, 「국토이용관리정책의 현안과 발전방향」, 『국토』, 2003. 1, pp.25-32.

박헌주, 「토지이용제도(용도지역·지구·구역) 및 행위제한」, 『새로운 국토·도시계획제도의 이해』, 강남대학교 도시연구원, 2003.

손성태, 「용도지역지구제의 효율적 운영방안에 관한 연구: 토지이용규제의 통합정비를 중심으로」, 홍익대학교 박사학위 논문, 1998.

이창석, 『부동산학개론』, 형설출판사, 1997.

정희남, 「광복후 한국 토지정책의 변천에 관한 고찰, 1945-1995」, 『국토연구』, 23권, 1995.

정희남·최혁재, 『국토이용체계 개편에 따른 지역·지구·구역 등의 정비방향 연구』, 국토연구원, 2001.

정희남·채미옥, 『지역지구제의 행위규제 분석연구(I)』, 국토연구원, 2002.

최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1996.

하혜수·임도빈·채원호·김성수, 「일몰방식의 행정제도에 관한 비교연구」, 『한국행정학보』, 33권 2호, 1999.

Hagman, Donald and Dean Misczynski, *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*, Chicago: American Society of Planning Officials, 1978.

Massey, D. & A. Catalano, *Capital and Land: Landownership by Capital in Great Britain*, London: Edward Arnold, 1978.

Nora, "State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America," *British Journal of Sociology*, Vol.32, No.3, 1981, pp.305-329.

Plotkin, Sidney, "Property, Policy, and Politics: Toward a Theory of Urban Land Use Conflict," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.11. No.3, 1987, pp.390-393.

Skocpol, Theda, "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of New Deal," *Politics & Society*, Vol.10. No.2, 1980, pp.155-202.

Skocpol, Theda, "Bring the State Back In," In *Bring the State Back In*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol eds., Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp.3-43.

Policy Suggestions for the Regulations of Zoning System as a Land Use Planning in Korea

Heon-Joo Park

Zoning system, as a mean of land use planning in Korea, has played the key role in managing national land. The zoning system has, however, raised debates for the fact that too many zoning districts, 254 zoning districts as the end of 2002, have been designated by 10 central government ministries with the 87 related laws. The number of zoning districts, in reality, may not be a serious problem but redundant zoning regulations have been raised many debates or problems in land management.

This study aims at recommending some policy directions to improve more systematically and simplifiedly the complicated zoning system. This paper consists of five chapters. Following the Introduction, Chapter 2 examines the legal system and analyzes the designated zoning districts by its function. Chapter 3 evaluates the zoning system by using the classical regulatory policy rationales. Chapter 4 suggests the policy directions for articulating land use planning systems. In this part, this paper emphasizes the role of “National Land Planning and Use Law” enacted since this year, and the coordination function among concerned ministries and related laws. Finally, Chapter 5 digests this paper as a conclusion remarks.

Key words : zoning system, land use planning, zoning districts, National Land Planning and Use Law