국토정책 Brief
KRIHS POLICY BRIEF
제 167 호 2008. 2. 25

도시용지공급 확대 및 지가안정을 위한 용도지역지구제 개선방안

○ 토지시장이 불안정하거나 국가경쟁력 강화문제가 대두될 때마다 토지이용규제 완화를 통해 도시용지공급을 확대해야 한다는 주장이 제기되어왔음

- 최근 논의되고 있는 농지와 산지의 규제를 풀어 도시용지공급을 확대해야 한다는 방안도 이러한 주장에 근거하고 있음

○ 그러나 한계농지와 산지의 규제완화는 과거 준농림지역과 유사한 난개발문제를 야기시킬 우려가 있을 뿐만 아니라, 규제를 완화하면 바로 지가상승으로 이어져 원활한 도시용지공급을 차단하는 문제가 있음

- 전 국토의 약 26%에 달하는 관리지역의 상당부분과 도시지역 내 미개발지가 개발가능지임에도 불구하고 개발용지로 공급되지 못하는 이유가 비싼 땅값에 있음
- 개발사업자는 싼 땅을 찾고, 싼 땅은 농림지역 등 규제를 받고 있어 규제완화를 요구하나, 규제완화는 바로 지가상승으로 이어지는 악순환이 반복됨

○ 도시용지 정책은 도시용지공급의 확대가 아닌 도시용지공급 원활화에 초점을 맞추어야 하며, 도시용지공급의 원활화는 토지투기에 의한 난개발과 지가상승을 차단할 때 소기의 성과를 거둘 수 있음

○ 이를 위해서는 국토계획법상의 용도지역지구제 개선을 통해서 난개발을 방지하고, 용적률거래제와 같은 개발이익환수 및 손실 보상장치를 도입하여, 적정한 가격대의 토지가 실수요자에게 공급될 수 있는 체계가 구축되어야 함

國土硏究院

1. 토지이용규제 다원화와 용도지역지구제

토지이용규제의 재이해: 규제와 규범의 미구분으로 인한 국토관리체계의 혼돈

○ 규제완화 및 규제철폐 대상은 토지이용규제의 다원화와 그로 인한 복잡한 행정절차임

- 토지이용규제 다원화 문제는 중복규제로 인한 복잡한 행정절차 때문에 도시용지 공급을 지연하는 것으로, 행정절차의 단순화 측면에서 접근해야 함

○ 용도지역지구제의 행위제한은 계획적 규범이며 부정적 의미의 규제와는 차이가 있음

- 그러나 지금까지 부정적인 규제 완화 및 철폐 차원에서 접근하여 국토관리체계의 혼돈을 초래하고 토지관련 문제를 심화시키는 문제가 있었음

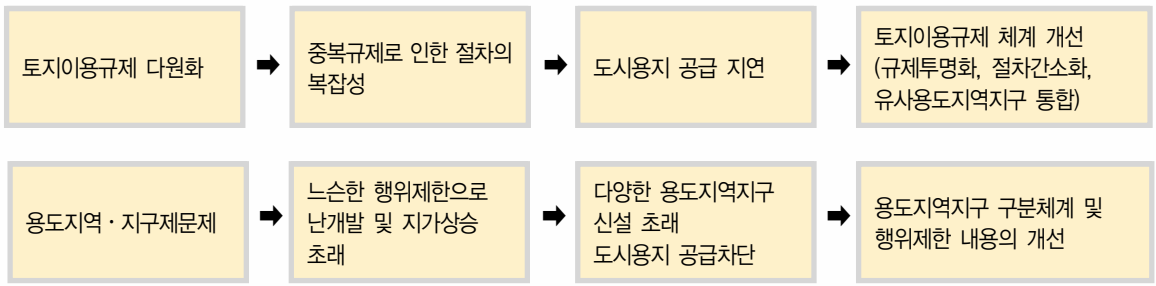
용도지역지구제 개선의 필요성

○ 토지이용규제는 토지이용행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해 법적·행정적 조치에 의거하여 그 행위를 제한하는 것이며, 우리나라의 핵심적인 토지이용규제 수단은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)상의 용도지역지구제임

○ 토지이용규제 다원화 문제를 근본적으로 해결하고, 원활하게 도시용지를 공급하기 위해서는 국토계획법상의 용도지역지구제 개선이 선행되어야 함

- 국토계획법상의 용도지역지구는 느슨한 행위규제로, 난개발을 방지하기 어려워 투기적 가수요를 초래함으로써 도시용지 공급을 차단하는 문제가 있음
- 다양한 행정목적의 개발 또는 보존목적을 달성하기 어려워 새로운 용도지역지구 신설을 야기하고 토지이용규제를 다원화시키는 요인으로 작용하는 문제가 있음

[그림 1] 토지이용규제 다원화와 용도지역지구제



2. 용도지역지구제 문제점

용도지역 구분체계상의 요인

○ 용도지역지구는 도시계획에 의해 구분되고 지정되나, 용도지역별 행위제한은 토지이용규제정책 차원에서 관리하여 난개발 및 투기적 개발수요 방지가 곤란한 결함 내재

- 토지이용규제 완화 및 철폐 차원에서 용도 및 밀도규제를 완화함으로써, 용도지역별로 다양한 용도가 허용되어 투기적 개발수요를 차단하기 어려움

○ 「국토계획법」으로 도시지역과 비도시지역을 계획적으로 관리할 수 있는 제도적 틀은 갖추었으나, 실제의 용도지역 구분은 개별법상의 구분을 승계하여 개발지역과 보전지역의 공간적 집단화가 곤란

- 「농지법」상의 농업진흥지역과 「산지관리법」상의 보전산지는 농림지역으로, 농업진흥지역 밖 농지와 준보전산지는 관리지역으로 구분
- 이에 따라 관리지역과 농림지역이 아메바형으로 혼재됨으로써 소규모 관리지역이 산재하여, 일정면적 이상의 개발용지를 확보하기 곤란하고 보전지역의 보전효과도 저하되는 문제가 내재

※ 관리지역의 반 이상이 3만㎡ 미만의 소규모 토지임

용도지역별 행위제한 내용상의 문제점

○ 용도지역별로 허용되는 용도의 범위가 넓어 투기적 가수요에 의한 지가상승 및 난개발 발생의 기본단초 제공

- 용도규제는 1980년대는 녹지지역에서, 1990년대는 비도시지역에서 대대적으로 완화되어 미개발지의 난개발 및 투기 초래

※ 자연녹지지역과 관리지역에서는 주택, 공장, 숙박업소, 음식점, 창고, 분뇨 및 쓰레기처리시설 등 다양한 용도가 허용됨

○ 대규모 개발은 금지하고, 소규모 개발은 허용하는 규모중심의 행위제한으로, 대부분의 용도지역에서 소규모 개발을 허용하여 소규모 시설물의 점적 산재를 초래

- 일정면적(500㎡, 660㎡) 이하의 소규모 근린생활시설은 보전녹지지역이나 보전관리

지역에서도 허용

○ 지역특성과 무관한 시군도시계획조례 운용으로 법상의 광범위한 용도규제를 시군조례에서 더 완화하여 문제를 심화시킴

- 예: 세종시 건설예정지 및 주변지역이 있는 연기·공주·청원군 도시계획조례의 경우, 공장은 생산 및 자연녹지, 생산관리지역에까지 가능하도록 완화하고, 창고는 녹지지역, 농림지역만이 아니라 보전관리지역에서도 허용하도록 완화
- 이에 따라 투기적 개발수요에 의한 지가상승 및 난개발을 방지하기 곤란하여 세종시 건설 주변지역에는 시가화조정구역에 준하는 규제를 하고 있음

○ 밀도규제 또한 지나치게 완화된 용적률 규제로 대부분의 지역은 일정밀도 이상의 고밀개발이 가능

- 국토계획법 시행령에서는 지역특성에 맞게 적정 밀도를 규정하도록 일정범위로 용적률을 규정, 주거지역 50~300%, 상업지역 200~1,500% 등으로 규정하고 있음
- 그러나 시군에서는 지역특성과 관련없이 시행령의 상한 용적률로 규정한 경우가 많아 전국 166개 시군 중에서 46%가 상한 용적률을 규정하고 있음
- 반면 각 시군별 실제 이용 용적률은 평균 20% 내외가 대부분에 불과하여, 대규모 개발계획 등이 발표되면 바로 지가상승으로 이어질 수 있는 여지가 내재

관리 및 운영단계상의 요인

○ 용도지역별 행위제한은 느슨한 형태로 유지하고, 난개발 및 투기억제가 필요할 경우 규제를 강화하여 시가화조정구역 등을 지정

- 이로 인해 규제지역 인근으로 지가상승 및 난개발이 확산되는 규제의 풍선효과가 유발되고, 규제지역 주민의 반발 증대

○ 일부지역의 용도규제 완화가 필요할 경우, 시행령상의 용도규제를 완화함으로써 전국의 동일 용도지역의 용도규제를 모두 완화하는 문제 초래

- 이는 지역의 개발수요나 보전 필요성과 관계없이 전방위적으로 규제가 완화되어 전국적인 난개발과 지가상승을 야기하는 문제로 이어짐

○ 관리지역 세분 실적 저조 및 세분 실익의 미미

- 2002년 국토계획법은 난개발의 온상이 되었던 준농림지역을 관리지역으로 통합하고, 관리지역을 세분하여 개발할 곳과 보전할 곳을 구분해서 관리하도록 규정
- 그러나 관리지역 세분이 지연되어 현재 수도권의 경우 10여 개 시군만이 관리지역을 세분하여 도시용지 공급을 지연시키는 요인이 되고 있음
- 또한 관리지역의 50~70%까지 개발이 가능한 계획관리지역으로 구분하는 경우가 많아, 관리지역 세분의 실익이 없어지는 문제가 있음

3. 도시용지공급확대 및 지가안정을 위한 용도지역지구제 개선방안

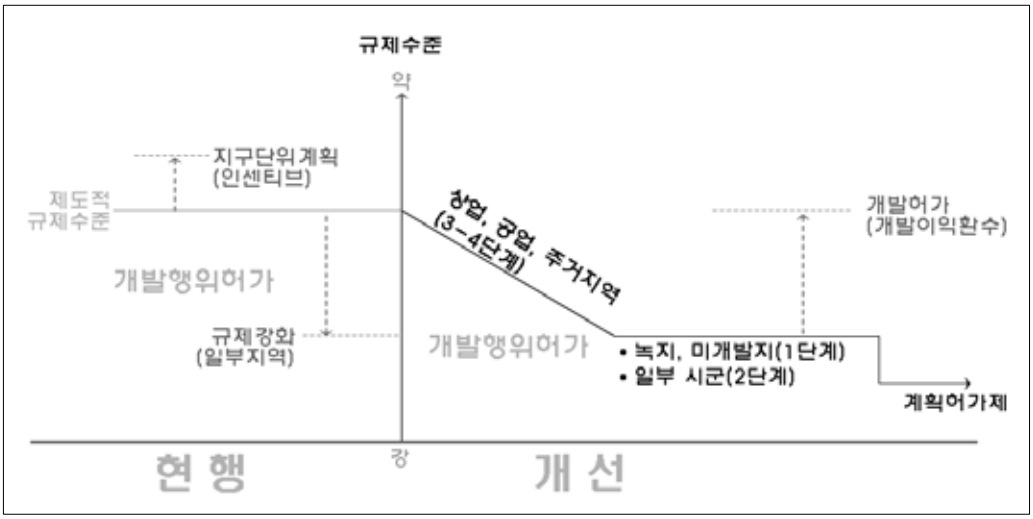
기본방향

○ 토지이용규제에서 토지관리개념으로의 패러다임 전환

- 용도지역별 행위제한은 토지이용규제 개념이 아닌 토지관리개념으로 전환하여, 토지의 효율적 이용, 개발과 보전의 조화, 개발이익환수와 손실보상의 기본 틀 조성

○ 토지관리방법은 기본적으로 허용되는 용도와 용적률은 일상생활이 자유롭게 이루어질 수 있는 수준까지만 허용하고, 일정용도나 일정밀도 이상의 개발은 개발이익환수 후 허가하는 방식으로 전환

[그림 2] 용도지역별 행위제한 방법의 패러다임 전환



용도지역지구제의 개선방안

○ 아메바형으로 얽혀 있는 녹지지역, 관리지역, 농림지역의 경계조정을 통한 개발지역과 보전지역의 공간적 집단화

- 미개발지에 대한 토지적성평가를 확대하여 개발지역과 보전지역의 경계를 합리적으로 조정함으로써 실질적인 도시용지공급 효과를 높이고, 소규모 개발의 산재를 방지하여 보전지역의 보전효과 제고
- 녹지, 관리, 농림지역을 통합하여 토지적성평가를 할 경우, 농림지역의 4.2%가 개발적성이 높은 등급(4, 5등급)으로 평가되고, 관리지역의 21.5%가 보전적성이 높은 1, 2등급으로 평가 → 현행 용도지역 구분의 적정성 미흡 시사

○ 장기적으로는 미개발지인 녹지지역, 관리지역, 농림지역 등의 모호한 용도지역 구분체계를 토지기능과 입지특성에 따라 생활공간, 생산공간, 시설공간, 자연생태보전공간 개념으로 분류하여 재정비

- 생활공간은 주거지역, 생산공간은 농업지역, 보전공간은 산림지역이나 자연환경보전지역, 시설공간은 시설지역이나 공업지역 등으로 분류하고, 보전용도지역은 지역특성에 맞게 허용용도를 단순화

[표] 용도지역 구분체계 개선방안

구분	현행	개선
용도지역 구분개념	토지기능 + 행정	토지기능, 입지특성
용도지역 구분체계	주거, 상업, 공업, 녹지지역(자연녹지, 생산녹지, 보전녹지), 관리지역(계획관리, 생산관리, 보전관리), 농림지역, 자연환경보전지역	주거, 상업, 공업, 시설녹지지역, 농업지역, 산림지역, 자연환경보전지역

○ 용도지역별 용적률 규제의 개선

- 단기적으로 녹지, 비도시지역의 용적률을 부분적으로 축소하고, 중앙정부가 「용적률 설정지침」 등을 제시하여 지자체별 용적률 과다 책정 문제를 축소
- 장기적으로 현행 용적률 하한과 상한을 기준용적률과 목표용적률 개념체계로 전환하고, 용적률을 매입하는 정도에 따라 목표용적률까지 개발을 허용하는 절충형 계획허가제 체계로 개편

○ 용도지역별 용도규제의 개선

- 용도지역 성격에 따라 주거, 상업, 공업지역은 부분적으로 정비하여 용도혼합 형태를 유지하되, 녹지지역 등 미개발지는 보전목적에 맞게 허용용도의 범위를 축소
- 중장기적으로 주거, 상업지역 등의 허용용도도 지역기능에 따라 정비

○ 용도지역지구제의 운용방법 개선

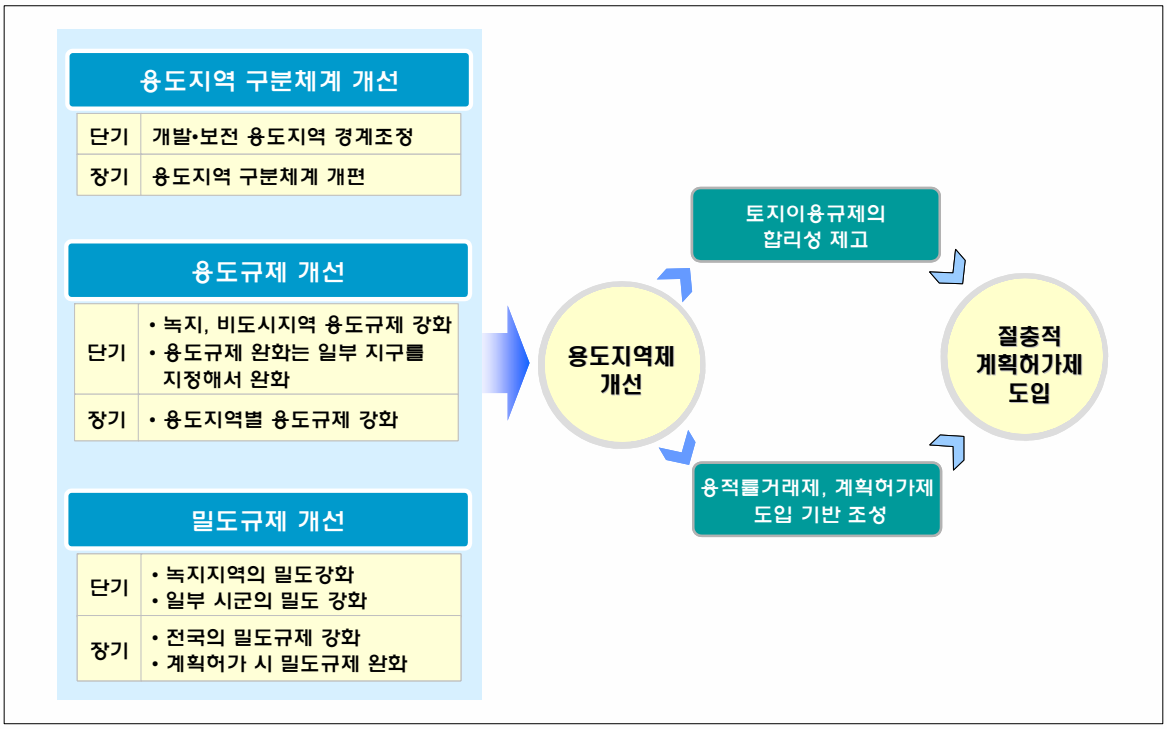
- 규제완화 시 구체적인 위치를 지정하여 용도규제와 밀도규제를 완화함으로써, 전국 동일 용도지역에 전방위적으로 규제가 완화되는 부작용 차단
- 한계농지와 산지도 규제완화가 필요한 지역에 용도지구를 지정하여 완화 필요

정책의 선순환 구조 구축을 위한 기타 개선과제

○ 개발이익환수를 통한 난개발 동기 축소

- 개발이익환수 및 손실보상을 위한 용적률거래제도(한국형 개발권양도제)를 도입하여 부동산투기 및 지가상승 방지
- 용적률거래제도는 개발권이 아닌 용적률을 거래하는 제도로 접근하여 법적 논쟁 및 국민정서상의 거부감 해소 가능

[그림 3] 용도지역지구제와 용적률거래제의 연계체계 구축



○ 계획입지에 대한 지원을 통해 개별입지 수요를 계획입지로 유도

• 제2종지구단위계획의 인센티브를 다양화하여 계획적 개발유도 효과 제고

○ 개발행위허가제도는 계획허가제도가 도입되기 전까지 시행하는 수단으로 용도지역지구제 개선을 통해 궁극적인 문제를 해결하고, 기타 허가기준의 구체화, 경관심의제도 등을 활용하여 주관적 심의의 합리화

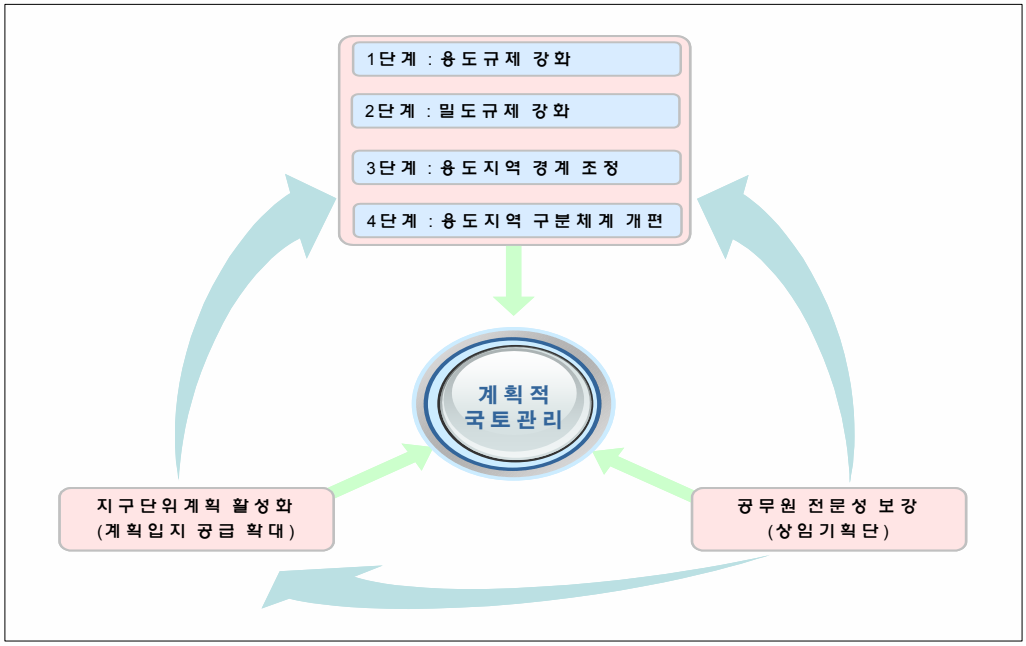
• 몇 개 시군이 함께 활용하는 상임기획단을 구성하여 개발행위허가제의 실효성 제고

4. 단계별 추진전략

○ 용도지역지구제의 용도 및 밀도규제 개선은 일부 규제면적이 많은 시군을 대상으로 우선적으로 도입한 이후 점진적으로 시행지역 범위를 확대하는 전략적 접근 필요

○ 용도지역 경계조정과 용도지역 구분체계는 기초자료 구축 및 토지적성평가 등 사전 준비작업과, 개발지역에서 보전지역으로, 보전지역에서 개발지역으로 바뀌는 지역에 대한 개발손실보상 및 개발이익환수 장치인 용적률거래제를 도입한 후 실시

[그림 4] 단계별 용도지역지구제 개선



국토연구원 채미옥 토지·주택연구실장(031-380-0270, mochae@krihs.re.kr)

발행처 국토연구원 발행인 최병선 주소 경기도 안양시 동안구 시민로 224
전화 031-380-0114 팩스 031-380-0470 홈페이지 www.krihs.re.kr

수록된 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

國土硏究院 KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR HUMAN SETTLEMENTS