

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 552

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

성숙사회의 국토 · 도시 분야 규제개선방향

김명수 국토연구원 국가도시방재연구센터장, 송하승 국토연구원 책임연구원,
구형수 국토연구원 책임연구원, 김수진 국토연구원 책임연구원, 송지은 국토연구원 연구원

요 약

- ① (국토 · 도시 분야 규제의 한계와 문제) 규제의 총량이 많으며, 종복규제로 인한 비효율이 발생하고, 규제의 기준과 절차가 불투명하여 재량권 과다 등이 문제로 지적됨
- ② (성숙사회 관점에서 규제 평가 필요) 균형 잡힌 시각에서 규제개선의 틀을 검토하는 것이 필요한 시점이며, 성숙사회로 진입하기 위해서는 성장사회에서 만든 규제에 대해 평가가 필요
■ 고도 성장기에 만들어진 규제는 현재의 사회경제적 여건에 맞지 않기 때문에 공공복리의 증진이라는 규제의 편익과 국민 불편과 규제의 행정비용 등 규제의 양면성을 동시에 고려하여 평가하는 것이 중요
- ③ (형평성과 투명성 제고를 위한 규제개선 시급) 성숙사회의 조건인 형평성, 투명성, 포용성, 효과성, 정합성 측면에서 규제를 평가한 결과, 형평성(8개 규제)과 투명성(8개 규제) 측면에서의 개선이 가장 시급한 것으로 나타남

정 책 방 안

- ① (형평성 제고를 위한 규제개선) 공장총량제, 과밀부담금제, 개발제한구역 규제개선이 필요하며, 공장총량제는 입지규제는 완화하고 대신 배출기준 강화, 과밀부담금 확대, 개발제한구역 권역 세분화 등 검토
- ② (투명성 제고를 위한 규제개선) 개발부담금 표준비용 확대, 용도지역 변경에 대한 기준 명확화, 도시계획 과정의 시민참여 보장, 기부채납 기준의 통합 운영 필요
- ③ (정합성 제고를 위한 규제개선) 수도권정비권역의 조정, 개발행위허가 기준의 통일성 유지, 기부채납 제도의 통합적 운영 필요
- ④ (효과성 제고를 위한 규제개선) 개발제한구역 관리계획제도를 광역권별로 비전과 전략을 포함한 종합계획으로 전환하고, 중장기적으로 주택선분양제도와 분양가상한제도 개선 필요
- ⑤ (포용성 제고를 위한 규제개선) 기부채납 제도에 대한 사회적 합의와 용도지역의 지정과정에서 일반 시민의 참여를 광범위하게 보장

1. 왜 성숙사회를 준비해야 하는가?

■ 성장사회의 유산으로 소득의

불평등에 따른 사회적 양극화
와 계층 간의 사회적 갈등 문제,
사회적 합의보다는 권위
주의적인 의사결정에 따른 문제
등 많은 부정적인 결과가
나타났음

- 경제성장은 양지와 음지가

공존하며, 정치 · 사회 · 문화적으로 보다 나은 사회로 나아가기 위한 다양한 분야에서의 노력이
필요한 시점이므로, 각 분야별로 다음과 같은 이슈를 해결하는 것이 중요함

- 성숙사회로 나아가기 위해서는 경제적으로는 양극화의 해소를 통한 불평등 해소가 급선무이며,
사회적으로는 계층 · 지역 · 세대 간의 대립을 줄이는 사회통합이 필요하고, 문화적으로는 사회적
합의시스템에 의한 보다 성숙한 의사결정 시스템이 필요함

■ 성숙사회는 성장우선주의에서 탈피하고, 물질적 가치보다는 사회적 관계의 질이 중요시되는 사회라고 할 수 있으며, 규제도 성숙사회의 관점에서 평가하고 개선방향을 정립해야 함

- 형평성, 투명성, 효과성, 포용성과 Peter Hall이 제시한 제도 간의 정합성을 추가하여 다섯 가지를
성숙사회의 조건으로 선정하였으며, 이에 맞게 국토 · 도시 분야의 규제도 개선되어야 함
- 성숙사회는 물질보다는 국민의 삶의 질 개선을 통한 행복이 중요하고, 경제적 부의 증대보다는
사회 · 문화적 가치와 정치의 선진화가 중요하며, 이러한 관점에서 규제의 목표와 방식도 시스템에
의한 규제, 자율과 책임에 의한 규제, 유연한 규제가 확대되어야 함

그림 1 성장사회와 성숙사회의 규제방식 비교



자료: 김명수 외. 2015. 성숙사회를 향한 국토 · 도시 분야 규제개선방향 연구. 국토연구원

2. 성숙사회 관점에서 규제평가 및 우선개선과제 선정

■ 성숙사회의 관점에서 국토 · 도시 분야의 모든 규제를 평가할 수 없기 때문에, 3단계의 과정을 거쳐 평가대상 규제를 선정함

그림 2 성숙사회 대응 우선 규제개선 분야 도출 및 평가과정



■ 최종적으로 평가대상으로 선정된 규제에

대해 전문가 설문조사 실시

- 총 설문부수는 105부이며, 전문가, 중앙 및 지자체 공무원, 관련 단체를 대상으로 각각 35부씩 실시하였음
- 규제평가는 앞서 언급한 성숙사회 조건 (형평성, 투명성, 정합성, 효과성, 포용성)과의 부합 정도 평가와 규제개선의 기본방향에 대한 의견 제시로 진행됨

표 1 규제의 평가단위(예)

- 1) 국토계획법: 용도지역 · 지구 · 구역, 도시 · 군계획시설, 지구단위 계획, 개발행위허가, 기반시설부담구역, 토지거래허가, 기부채납
- 2) 주택법: 분양가상한제, 전매제한
- 3) 주택공급에 관한 규칙: 주택선분양제도
- 4) 도시 및 주거환경정비법: 주택의 규모 및 건설비율
- 5) 수도권정비계획법: 권역별 행위제한, 과밀부담금, 공장총량제
- 6) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법: 지정권한, 행위제한, 보전부담금, 토지매수제도
- 7) 개발이익 환수에 관한 법률: 개발부담금
- 8) 재건축초과이익 환수에 관한 법률: 재건축부담금

■ 설문조사에서 최종적으로 성숙사회에서 맞지 않는 규제로 선정된 16개¹⁾ 국토 · 도시 분야 규제의 순위는 <표 2>와 같음

- 기부채납, 토지거래허가제, 공장총량제, 주택선분양제도, 개발행위허가제 등이 성숙사회에 부합하지 않는 대표적인 규제로 밝혀짐
- 16개 규제가 성숙사회에 부합하기 위해서는 대부분 형평성(9개 규제)과 투명성(7개 규제) 측면의 개선이 가장 시급한 것으로 나타났음
- 성숙사회에서의 규제는 성장사회와 달리 형평성과 투명성이 확보되어야 하며, 이를 위해 규제로 인한 권리관계 변화를 고려한 규제의 도입과 개선, 사회적 합의를 통한 규제의 도입과 집행이 필요함

표 2 규제별 성숙사회 부합도 평가결과

순위	규제	종합 가중점수	형평성	투명성	정합성	효과성	포용성
1	기부채납	28.4	5.4	3.8	5.9	8.0	5.2
2	토지거래허가제	31.3	3.9	5.7	7.1	7.9	6.8
3	공장총량제	31.4	5.2	5.9	6.6	7.9	5.8
4	주택선분양제도	32.8	5.3	5.4	8.3	7.8	6.0
5	개발행위허가제	35.1	6.8	4.6	7.1	9.4	7.1
6	분양가상한제	36.1	5.5	6.1	8.4	8.8	7.3
7	재건축부담금	37.7	6.7	6.0	7.9	9.7	7.5
8	과밀부담금	38.3	6.4	6.7	7.9	9.6	7.7
9	수도권 권역별 행위제한	38.5	5.7	6.4	8.5	10.5	7.5
10	개발제한구역 지정권한	40.7	5.3	6.0	10.9	11.5	7.1
11	주택의 규모 및 건설비율	41.4	6.6	5.7	9.4	11.5	8.0
12	지구단위계획	41.5	8.3	5.1	8.0	12.4	7.7
13	개발제한구역 행위제한	41.6	4.7	5.8	9.6	12.9	8.5
14	용도지역지구제	43.5	6.4	8.0	9.1	12.3	7.7
15	전매제한	44.6	7.9	6.4	10.5	11.8	8.0
16	개발부담금	45.2	7.6	6.8	9.7	11.9	9.3

주: 1) 5점 리커트척도에 의한 성숙사회 조건별 평가점수(100점 만점)에 항목별 가중치를 곱하여 합산한 점수가 종합 가중점수이며, 가중점수가 낮을수록 성숙사회에 부합하지 않음을 의미함.

2) 진한 숫자는 규제별 최저 점수 항목임.

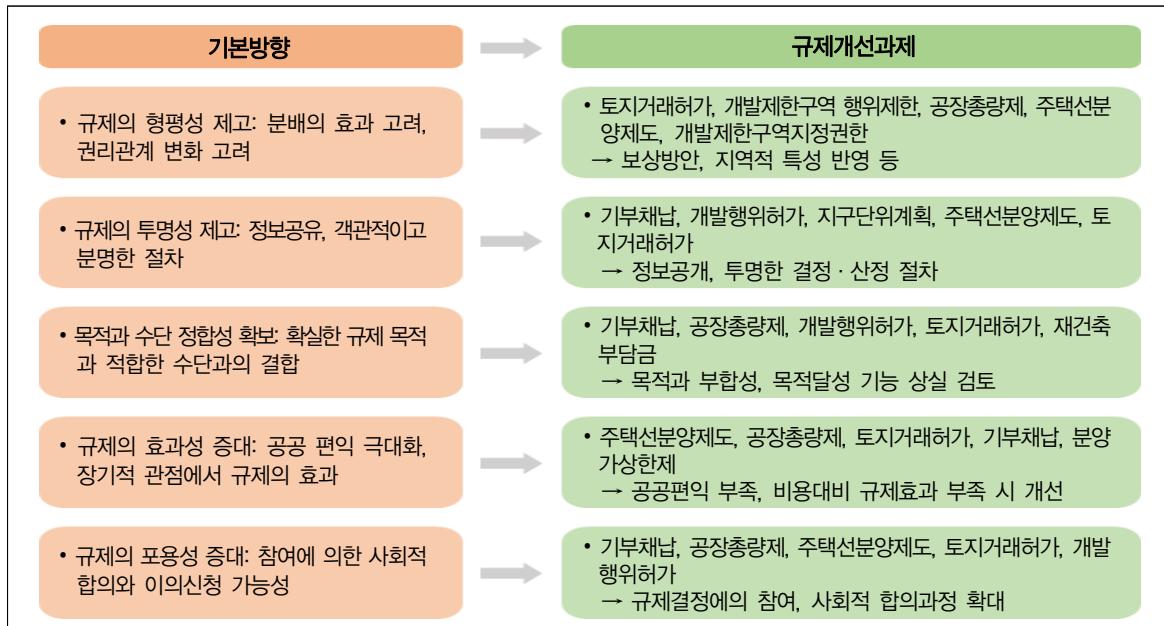
1) 설문조사 결과 응답자수가 낮은 규제를 제외한 유의적 분석이 가능한 16개 규제를 대상으로 심층분석함.

3. 성숙사회에서 개선되어야 할 국토 · 도시 분야 규제개선 방향

● 규제개선 방향

- 성숙사회의 5대 조건 측면에서 규제개선이 필요한 과제를 선정하고, 선정된 과제에 대한 규제개선의 기본방향을 예시적으로 제시

그림 3 규제개선 기본방향(설문조사의 전문가 의견)



● 형평성 제고를 위해서는 공장총량제, 과밀부담금제, 개발제한구역 규제개선이 필요

■ 공장총량제

- 수도권의 서비스산업 비중 증가 등 공장총량제로 인구집중을 제어하는 데는 한계가 있고 입지규제와 중복규제의 성격도 강함
- 특정 지역에서의 입지를 규제하는 방식으로 전환(예시: 자연보전권역에서의 3만m² 이상, 오염물질 배출업종 제한)하는 것을 검토하고 대신에 환경오염 저감을 위한 배출기준은 강화

■ 과밀부담금

- 대형 건축물 입지로 인한 교통, 공급처리시설 등 기반시설에 대한 비용분담 차원에서 존치가 필요하다고 판단되며, 실제로 부담금이 도시문제 해결과 지역균형발전 등에 긍정적으로 사용됨
- 기반시설 설치 부담을 유발하는 지역은 예외 없이 적용하는 것이 형평성에 부합하기 때문에 과밀부담금은 서울시 이외의 지역까지 확대가 필요

■ 개발제한구역 행위제한

- 특성이 다양한 전국의 개발제한구역은 획일적인 규제를 적용하여 지역특성을 고려하지 못하고 있고, 엄격한 규제로 개발제한구역 이외의 지역과 형평성 문제 발생
- 소극적인 보전 위주에서 도시 확장 방지와 적극적 활용의 조화(해제는 최소화, 활용은 다양화)로 정책기조를 수정하는 것이 필요하며, 이를 위해 장기적 정책방향을 마련하고, 효율적인 관리를 위한 구역 세분화도 검토할 수 있음

● 투명성 측면에서는 개발부담금제도, 용도지역제도, 기부채납제도, 개발행위허가제도 개선이 필요

■ 개발부담금

- 부담금 비용 산정이 불분명하고 지자체마다 차이가 있어서 명확한 산정기준과 사전 정보제공 필요
- 개발부담금 산정의 투명성을 높이기 위해 표준비용 적용의 확대가 필요하고, 징수된 부담금의 사용내역에 대한 공개가 요구됨

■ 용도지역지구제

- 용도지역지구의 변경과정에서 이익집단의 입김이 작용할 수 있고, 도시기본계획 용도 지정기준이 불분명함
- 용도지역지구의 변경에 대한 명확한 기준과 변경 시 우발이익 환수의 강화가 필요하며, 도시계획 수립 및 결정과정에서 시민참여의 실질적인 보장이 필요

■ 기부채납

- 기부채납의 법적 근거가 부족하고 기준이 제도와 지자체마다 상이할 뿐만 아니라 사전협상에 의한 기부채납 결정의 법적 효력도 부족
- 기부채납 제도의 법적 근거와 객관적인 기준을 마련하고, 사업 간의 기부채납 기준 통일과 통합 운영이 필요

■ 개발행위허가제도

- 허가에 대한 재량권이 과다하고 객관적·정량적 기준이 부족하여 불필요한 민원 발생
- 개발행위허가에 대한 계량적·객관적인 기준의 강화와 다른 허가행위 기준과의 통일 필요

● 정합성 측면에서는 수도권의 권역구분 및 행위제한, 개발행위허가제도, 기부채납제도의 개선 필요

■ 수도권 정비권역

- 인구유발 시설입지가 현저히 적은 지역까지 수도권 정비권역으로 지정하여 침해의 최소성과 과잉금지의 원칙에 어긋남

- 수도권 정비권역의 조정 및 권역별 행위제한의 개선이 필요하고, 특히 인구유발 가능성이 낮은 자연보전권역은 수도권 규제대상에서 제외하는 방안도 검토할 필요가 있음

■ 개발행위허가 제도

- 「건축법」상의 건축허가, 「농지법」상의 농지전용허가, 「산지관리법」상의 산지전용허가 등이 개발 행위허가와 상충되는 경우가 발생
- 개발행위허가제도와 관련하여 다른 허가기준의 통일과 여러 가지 인허가 과정을 한 번에 해결할 수 있도록 원스톱 지원체계를 마련

■ 기부채납

- 여러 법률에서 기부채납과 관련한 규정을 마련하고 있는데, 이들 간의 일관성이 결여되어 있음
- 기부채납 제도도 법률별로 상이하게 적용되는 기부채납 관련 규정을 통합적으로 운영할 수 있는 별도의 지침을 마련할 필요가 있음

● 효과성 제고를 위한 개발제한구역 관리계획제도, 주택선분양제도, 분양가상한제도 개선 필요

■ 개발제한구역 관리계획 수립

- 개발제한구역에 대한 중장기 비전과 전략실천이 없고 시설물 입지 승인 위주의 소극적 관리에 치중
- 개발제한구역 관리계획제도를 광역권별로 비전과 전략을 포함한 종합계획으로 전환하고 시설물 입지에 대해서는 입지기준에 의해 허가하는 방식으로 개선이 필요

■ 주택선분양제도

- 주변보다 낮은 가격에 주택을 공급 받는 소수의 피분양자와 주택건설 금융비용을 소비자로부터 공급 받는 건설업체에게 자본이득이 향유되도록 하는 제도적 한계가 있음
- 주택선분양제도는 분양주택 시세차익의 독점과 주택시장의 변동성 증폭의 문제해결을 위해 점진적으로 후분양제를 확대

■ 분양가상한제

- 시장가격과의 격차를 발생시키고, 이러한 시세차익은 투기적 행태를 낳는 등 주택시장 교란과 분양권 취득 자격에 대한 사회적 논란 야기
- 분양가상한제는 주택에 대한 투기 수요를 유발하고 주택의 질적 향상을 저해하기 때문에 공공택지 중심으로 개선 필요

● **포용성 측면에서는 기부채납 제도를 사회적 합의에 의해 명확히 하고, 용도지역의 지정과정에서 일반 시민의 참여가 보장되어야 함**

■ **기부채납**

- 기부채납 제도의 긍정적인 측면도 있지만, 과도한 기부채납 요구와 기준에 대한 사회적 합의의 부족이 문제로 지적됨
- 기부채납의 형태와 위치에 대한 명확한 기준의 설정이 필요하고, 의사결정에 대한 참여를 보장하고 이의신청이 가능하도록 제도적 장치가 필요

■ **용도지역지구제**

- 도시계획을 통한 용도지역지구의 지정은 우발이익과 손실을 발생시키므로 모든 의사결정에 시민참여가 실질적으로 보장되어야 하지만, 현재는 형식적 참여에 그침
- 도시기본계획상의 토지이용계획 수립 시 일반 시민이 참여하는 과정을 포함시키는 것이 필요하며, 이를 위해 공청회처럼 시민계획단의 운영을 법제화할 필요가 있음

표 3 성숙사회를 향한 규제개선방향 요약

구분	현행	개선방향
형평성 제고	공장총량제	<ul style="list-style-type: none"> • 대기업에 대한 수도권 공장입지 규제는 엄격하게 적용
	과밀부담금	<ul style="list-style-type: none"> • 판매용·업무용·복합용 대형건축물 부과 (인천·경기 제외)
	개발제한구역 행위제한	<ul style="list-style-type: none"> • 소극적 보전위주의 정책
투명성 제고	개발부담금	<ul style="list-style-type: none"> • 비용산정 기준 불분명
	용도지역지구제	<ul style="list-style-type: none"> • 용도지역지구 변경 기준 미비
	기부채납	<ul style="list-style-type: none"> • 기부채납 기준의 상이
	개발행위허가제도	<ul style="list-style-type: none"> • 과도한 재량권과 객관적 기준 부족
정합성 제고	수도권 정비권역	<ul style="list-style-type: none"> • 3개 권역으로 구분
	개발행위허가제도	<ul style="list-style-type: none"> • 다른 허가제도와 상충
	기부채납	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 기부채납 운영
효과성 제고	개발제한구역 관리계획	<ul style="list-style-type: none"> • 시설물 승인 위주로 운영
	주택선분양제도	<ul style="list-style-type: none"> • 주택건설 기본조달의 수단으로 활용
	분양가 상한제	<ul style="list-style-type: none"> • 시장가격보다 낮은 가격에 분양
포용성 제고	기부채납	<ul style="list-style-type: none"> • 과도한 기부채납 요구
	용도지역지구제	<ul style="list-style-type: none"> • 손실보상과 시민참여 부족

4. 정책제언

- 성숙사회에 부합하지 않는 규제로 평가된 기부채납, 토지거래허가, 공장총량제, 주택선분양제도, 개발행위허가 등에 대한 정책방향과 구체적인 규제개선 방안이 마련되어야 함
 - 성숙사회에 부합하기 위해서 형평성(9개 규제)과 투명성(7개 규제) 측면에서의 개선이 가장 시급
- 공론화 과정 등 다양한 의견수렴을 통해 중장기적 관점에서 규제개선 추진 필요
 - 성숙사회 관점의 규제개선은 중장기적 과제라고 할 수 있으며, 다각적인 검토가 필요
 - 규제개선 방향에 대한 다양한 논의와 영향에 대한 검토를 거치고 사회적 합의를 통해 정착화 하는 과정이 필수적
- 규제의 성숙사회 부합 정도를 평가하여 규제의 품질을 높이는 작업이 지속적으로 실행되어야 함
 - 개별 규제개선 과제에 대해서는 보다 심층적이고 실증적인 연구와 현장에서 일어난 문제 중심으로 해결방안을 마련하는 것이 중요
 - 이번 연구에서는 국토·도시 분야에 한정하여 성숙사회 관점에서 규제 평가를 실시하였지만, 국토교통부 소관 다른 분야 또는 다른 부처 규제의 평가도 필요

※ 본 자료는 “김명수 외. 2015. 성숙사회를 향한 국토·도시 분야 규제개선방향 연구. 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

김명수 국토연구원 국가도시방재연구센터장 (mskim@krihs.re.kr, 031-380-0150)

송하승 국토연구원 글로벌개발협력센터 책임연구원 (hssong@krihs.re.kr, 031-380-0323)

구형수 국토연구원 도시연구본부 책임연구원 (hskoo@krihs.re.kr, 031-380-0247)

김수진 국토연구원 도시연구본부 책임연구원 (sookim@krihs.re.kr, 031-380-0677)

송지은 국토연구원 도시연구본부 연구원 (jesong@krihs.re.kr, 031-380-0674)