

유현아

홍사흠

조은주



자연보전권역 내 연접개발 제한제도 실태 조사 및 개선방안 연구

Nature Preservation Region and
Regulation on the Connection
Development



수시 24-12

자연보전권역 내 연접개발 제한제도 실태조사 및 개선방안 연구

Nature Preservation Region and Regulation on the Connection Development

유현아, 홍사흠, 조은주

■ 저자

유현아, 홍사흠, 조은주

■ 연구진

유현아 국토연구원 부연구위원(연구책임)

홍사흠 국토연구원 연구위원

조은주 국토연구원 전문연구원

■ 연구심의위원

이순자 국토연구원 국토계획·지역연구본부장

정우성 국토연구원 연구위원

김중은 국토연구원 도시재생·정비연구센터장

이승욱 국토연구원 국·공유지연구센터장

최현중 국토교통부 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 「수도권정비계획법」 제6조에서 지정하고 있는 자연보전권역 내에는 대규모 개발사업의 분할을 방지하기 위해 연접개발 제도가 시행되어 오고 있으나, 제도 운영 결과상에 있어서는 허용 규모(예:3만㎡) 외 소규모 개발이 분산되어 확산되는 경향이 나타나고 있음
- 2 본 연구는 자연보전권역 내 연접개발 제도의 개선 사항을 모색하기 위해 자연보전권역 내 연접개발 제도의 실태를 분석하여 이에 대한 개선방안을 도출함을 목적으로 함
- 3 실태조사 결과 연접개발 제도의 주요 문제점은 지침에 명시된 기준이 모호하여 동일한 사업을 판단하는 데 어려움이 있다는 것이며, 이로 인해 담당 공무원들은 제도 운영 과정에서 애로사항을 겪는 등 연접개발 지침의 적용기준에 대한 명확화가 필요
- 4 수도권정비위원회 심의 부담 등 연접제한을 회피하기 위해 소규모 공장 등이 분산 입지하면서 난개발이 조장될 우려가 있음에 따라, 비시가화지역의 산업시설을 정비하기 위한 기존 주요 정책을 검토하고, 연접개발 제도와 연동할 수 있는 방안을 모색함

본 연구보고서의 정책제안

- 1 자연보전권역 내 연접개발 제한제도의 개선방안은 권역 지정의 주목적인 ‘한강수계 수질보전’에 부합하도록 관리방식을 개선하여 제도의 목적성을 강화할 필요
- 2 제도 운영에서 발생한 불편 사항들은 기존 지침의 조문을 개정하여 운영 주체에게 명확한 기준을 제공하고, 필요 시 신규 조항을 신설함으로써 운영의 합리화를 도모
- 3 결국 제도를 합리적으로 운영하여 자연보전권역 내 비시가화지역을 체계적으로 관리하고 토지이용의 효율화를 도모해야 함
- 4 제도개선안 제시를 통해 현재 자연보전권역 내 개별입지공장에 의한 난개발 문제를 해소하는데 일정 부분 기여를 함으로써 자연보전권역 수질보전 등 제도 도입 취지 달성에 이바지

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
--------------------	-----

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	6
3. 연구틀	8
4. 선행연구와의 차별성	9
5. 연구의 기대효과	11

제2장 수도권 자연보전권역과 연접개발 제도 현황

1. 수도권 자연보전권역 현황	15
2. 연접개발 제도 현황	27
3. 소결	40

제3장 자연보전권역 내 연접개발 제한제도 운영 실태

1. 조사 개요	43
2. 연접개발 제도의 운영 실태	44
3. 연접개발 제도 관련 의견 수렴	52
4. 요약 및 과제	58

제4장 자연보전권역 내 연접개발 제한제도 개선방안

1. 기본방향	63
2. 연접개발 제도 운영 측면의 개선방안	64
3. 연접개발 제도 활용 측면의 개선방안	70

제5장 결론

1. 요약 및 결론	97
2. 연구의 한계 및 향후 과제	99

참고문헌	101
------------	-----

SUMMARY	104
---------------	-----

부 록	106
-----------	-----



CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	6
3. 연구틀	8
4. 선행연구와의 차별성	9
5. 연구의 기대효과	11

01 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

□ 수도권정비계획법에 해당하는 자연보전권역 내 연접개발 제한제도가 2006년부터 시행

- 2006년 수도권정비계획법 시행령 개정으로 연접규제에 대한 근거가 마련됨에 따라, 그 조치로 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침」을 마련
- 연접개발 제도 도입을 위한 시행령 개정이유는 “규제를 회피할 목적으로 소규모 택지를 분할하여 개발하는 행위에 대한 제한을 강화함으로써 자연보전권역 안에서 소규모 택지개발의 확산에 따른 난개발을 방지”하기 위함¹⁾
 - 더 구체적인 개정의 이유로는 “첫째, 자연보전권역 안의 도시지역이 아닌 지역에서 제한받지 아니하는 규모로 사업대상지를 분할하여 수차에 걸쳐 개발하면서 난개발을 초래하는 문제가 있으며, 둘째, 동일한 목적으로 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하거나 연접하여 개발함으로써 사업의 전체면적이 법령에서 규제하는 규모 이상으로 되는 사업도 행위를 제한하도록 하며, 셋째, 연접개발을 규제함으로써 난개발을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 효율적인 수질오염관리 등이 가능하여질 것으로 기대”됨²⁾

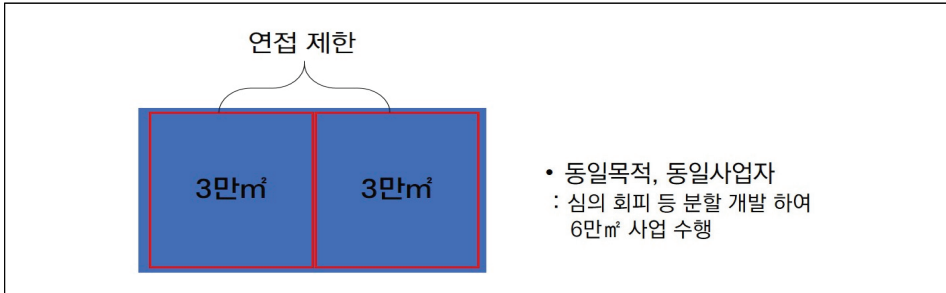
1) 수도권정비계획법 시행령[시행 2006.4.20.][대통령령 제19450호, 2006.4.20., 일부개정] 제정·개정이유 발췌 (2024년 6월 1일 검색)

<https://www.law.go.kr/LSW/IsRvsRsnListP.do?lsId=004002&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>.

2) 수도권정비계획법 시행령[시행 2006.4.20.][대통령령 제19450호, 2006.4.20., 일부개정] 제정·개정이유 발췌 (2024년 6월 1일 검색).

<https://www.law.go.kr/LSW/IsRvsRsnListP.do?lsId=004002&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>.

그림 1-1 | 연접개발 제도 목적



자료: 저자 작성

□ 이에 따라 자연보전권역 내 주거상업공업지역을 제외한 비시가화지역³⁾에서는 같은 종류의 개발사업의 경우 연접하여 개발되는 모든 개발사업을 하나의 개발행위로 보고 그 전체규모를 산정하여 제한하도록 함(경기도 2016:19)

□ 그러나 연접개발에 관한 지침 제정 이후 다음과 같은 문제 상황이 지속적으로 발생

- 동일한 사업 외에도 연접규제는 사업주체가 다르거나 사업시기를 달리하는 경우에도 종합적 고려를 통해 적용하도록 되어 있어, 실무 담당자의 주관적 판단 여부가 개입될 소지
- 도로, 철도, 산지나 농지 등으로 분리된 경우 연접개발로 보지 아니할 수 있는데, 명확한 수치 또는 기준이 없어서 지자체 민원사항이 제기되어 오는 사항임
 - 해당 지자체 실무자들은 도로로 분리된 경우, 철도로 분리된 경우, 산지나 농지 등으로 분리된 경우 등 지역 여건상 판단이 모호한 경우가 많아 연접 규제 적용에 어려움 호소(강성우 2022:98)
- 연접개발 제도 도입 당시 취지는 수도권정비계획 상 자연보전권역에 제한된 대규모 개발사업의 분할을 막고자 함이었으나, 제도 운영의 결과상에 있어서는 허용 규모(예 3만㎡) 외 소규모 개발이 분산되어 확산되는 경향이 나타남

3) 비(非)시가화지역은 통상적으로 도시화가 되지 않은 지역을 지칭하는데, 용도지역상으로 시가화 용도(주거지역, 상업지역, 공업지역)가 아닌 지역임(녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경지역) (김동근 외 2022:6).

□ 이윤상 외(2018)는 자연보전권역 규제로 인한 불편사항에 관하여 지역 기업체를 대상으로 설문조사를 수행하였는데, 지역 업체가 생각하는 자연보전권역 규제로 인한 불편사항은 '상수원보호구역 : 입지불허'가 62.3%로 가장 높았고, 그 다음이 '자연보전권역 비도시지역 연접개발제한으로 인한 증설 규제'가 26.4%로 높았음

- 상수원보호구역, 수변구역, 특별대책지역 등과 같이 환경법제에 따라 상수원 및 그 상류지역 주변에 오염원의 입지를 직접적으로 금지하고자 하는 불편사항 외 토지이용규제 방식으로서는 '연접규제'가 가장 많은 응답으로 꼽힌 것으로 판단됨
- 또한 사업장 운영 시 불편 및 건의사항으로는 '일률적인 법 적용이 아니라 현장 상황에 맞는 법 적용이 되어야 한다', '사업 확장으로 인한 연접토지 매입 시 규제', '난개발로 인해 엉망인 산림과 도로' 등이 조사됨

□ 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침」 재검토기한(2024년 12월 31일) 도래

- 국토교통부 장관은 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침」에서 <6. 재검토기한>내 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 매 3년이 되는 시점마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 함

□ 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침」 재검토기한 시기 도래에 맞추어 본 지침과 관련된 연접개발 실태를 조사하고 개선해 나갈 사항을 도출해 낼 필요

2) 연구 목적

□ 본 연구는 자연보전권역 내 연접개발 적용 및 운영에 관한 제도 개선 방안을 마련하고, 이를 활용하여 자연보전권역을 효과적으로 정비할 수 있는 방안을 제시하는 것을 목적으로 함

- 이를 위해 자연보전권역 및 연접개발 제도 현황 검토, 실태분석을 통한 문제점 진단, 제도개선 방안 등에 관하여 검토

□ 시간적 범위: 2006년 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용 지침」 제정 이후

□ 내용적 범위

- 연접개발 제도 현황 및 문제점
- 연접개발 적용지침 주요내용 분석
- 연접개발 적용기준 설정 검토
- 연접개발 적용지침 운영실태 조사
- 관련 제도 개선방향 제시

2) 연구 방법

□ 문헌고찰

- 자연보전권역 규제 개선, 유사 사례인 국제법에 의한 개발행위허가에 관한 제도 비교 등 기존 문헌 검토

□ 관련 통계 분석

- 개별/계획 공장입지, 산업단지 현황, 수도권정비위원회 안건, 용도지역 현황 등 관련 통계 정리 및 분석

□ 현장조사

- 공업용지 조성사업, 도시개발사업 시행 중 연접개발 제도 관련 사례, 지자체별 연접개발 운영에 관한 지침 또는 기준 마련 등에 관한 현장조사

□ 전문가 자문 및 관계자 인터뷰

- 수도권정비계획 및 수도권 관련 전문가, 법제 관련 전문가와의 자문회의 수행
- 자연보전권역 연접개발 운영 실무담당자와의 면담 수행

3. 연구틀

□ 본 연구는 크게 3개 부문으로 구성

- 첫 번째, 제2장에서는 자연보전권역 지정과 연접개발 제도 도입 당시의 배경 등 도입 취지와 향후 검토대상이 될 대상사업별 주요 분포 현황을 고찰
- 두 번째, 제3장에서는 연접개발 제도의 운영 실태를 사례조사를 통해 발굴하고, 실제 관계자 면담을 통해 구체화
- 세 번째, 제4장에서는 실태분석을 통해 도출된 문제점 개선을 위해 제도개선을 운영과 활용 차원에서 제시

그림 1-3 | 연구 흐름도

제1장. 연구의 배경			문헌분석
연구의 배경	연구의 목적	연구범위 및 방법	
제2장. 수도권 자연보전권역과 연접개발 제도 현황			문헌분석 전문가자문 통계분석 업무협의회
수도권 자연보전권역 현황	연접개발 제도 현황	자연보전권역 내 연접 대상사업별 주요 분포 현황	
↓			
소 결			
제3장. 자연보전권역 내 연접개발 제도 실태분석			문헌분석 전문가자문 업무협의회 면담조사
[연접개발 제도의 운영 실태] - 수도권정비위원회 심의 안건 적용 여부 - 기조성된 공장용지와 계획입지 연접 여부 - 동일사업 판단 여부 - 예외사항 적용 판단 여부 등		[연접개발 제도 관계자 면담] - 연접개발 제도 운영에 관한 사항 - 연접개발 제도 개선에 관한 사항 - 관계자 면담을 통한 단어빈도수 분석	
↓			
문제점 도출			
제4장. 자연보전권역 내 연접개발 제도 개선방안			문헌분석 전문가자문 통계분석 업무협의회
기본방향 설정	연접개발 제도 운영 측면의 개선방안	연접개발 제도 활용 측면의 개선방안	
제5장. 결론 및 시사점			
			종합정리

자료: 저자 작성.

4. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 수도권 자연보전권역 제도 개선에 대해서는 여러 연구가 진행되어 왔음

- 이윤상 외(2018)는 전문가, 기업체, 주민을 대상으로 자연보전권역내 제도개선 설문조사와 실무협의를 통해 수도권정비계획법 상 자연보전권역 등을 대상으로 공공사업의 효율적 추진방안을 제시함
- 강호제 외(2020)는 관계자인터뷰와 통계분석을 통해 산지로의 개별공장 확대의 원인을 규명하고 개별입지공장 관련 제도통합으로 사전적 난개발을 방지하기 위해 준산업단지 제도 등 사후적 정비방안의 실효성 확보방안을 검토함으로써 비도시지역의 올바른 산업입지 정책방안을 제시함
- 강성우(2022)는 연접규제가 실제로 자연보전권역내 난개발을 억제하는지에 대한 제도적 실효성을 알아보고, 연접규제로 인한 사례 검토를 통해 개선방안을 제시함

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

□ 선행연구들은 자연보전권역 내 제도 사항의 전반을 다루고 있거나, 연접규제의 문제점을 중심으로 하고 있으며, 지침 조문에 관한 내용의 타당성을 판단하기 위한 실제적 검토가 부족함

- 자연보전권역 및 비도시지역 관리를 위한 내용 중심으로 구성되어 있어, 구체적인 자연보전권역내 연접개발 제도에 대한 심도있는 검토가 미흡함
- 강성우(2022)의 연구는 연접규제를 실질적으로 다루고 있으나, 검토된 사례의 대부분이 공장 설립 등 기업 관점에서 이루어지고 있어서, 보다 폭넓은 검토 항목에 있어서는 미흡한 한계를 보임

□ 본 연구는 자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침 개선과 연계한 제도 운영의 문제를 다루기 위하여, 관련 부처 및 지자체와 전문가 등 다양한 측면의 인터뷰 및 현장조사를 수행하고, 사례 중심의 의견취합과 개선사항 도출에 차이점이 있음

- 연접개발 대상사업, 연접개발 적용기준, 연접개발 예외사항 등 다양한 측면에서 검토가 진행될 예정임

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 자연보전권역내 효율적 사업 추진방안 연구 • 연구자: 이윤상 외 (2018) • 연구목적: 수도권정비계획법 상 자연보전권역 등을 대상으로 공공사업의 효율적 추진방안 검토	• 문헌조사 • 관계자 설문조사 • 현장조사 • 실무협의 및 전문가 자문	• 선행연구 및 법제도 유사사례 검토 • 제도개선방안 마련을 위한 설문조사 • 사업화 방안 및 효율적 사업 추진방안 제시
	2	• 과제명: 비도시 개별입지 공장의 계획적 관리를 위한 정책 연구 • 연구자: 강호제 외 (2020) • 연구목적: 비도시지역 분포 개별입지 공장 분석, 이를 효과적으로 관리정비하기 위한 올바른 산업입지 정책방안 제시	• 문헌조사 • 관계자인터뷰 • 통계분석	• 산지로의 개별공장 확대 원인규명 • 개별입지공장 관련 제도통합으로 사전적 난개발 방지 • 준산업단지 제도 등 사후적 정비방안의 실효성 확보방안
	3	• 과제명: 자연보전권역 연접규제의 문제점과 개선방안 • 연구자: 강성우(2022) • 연구목적 : 연접규제가 실제로 자연보전권역내 난개발을 억제하는지에 대한 제도적 실효성을 알아보고, 연접규제로 인한 사례 검토와 개선방안 도출	• 문헌조사 • 통계조사 • 사례조사	• 연접규제에 관한 이론적 고찰 • 개별입지 실태 및 사례 분석 • 개선사항 제시
본 연구		• 과제명 : 자연보전권역 내 연접개발 제도 실태조사 및 개선방안 연구	• 문헌고찰 • 전문가 자문 • 현장 조사 • 심층인터뷰	• 연접개발 제도 현황 및 문제점 • 연접개발 적용지침 주요내용 분석 • 사업 유형별, 시행주체별 연접개발 적용기준 설정 검토 • 지자체별 연접개발 적용지침 운영실태 조사

자료: 이윤상 외(2018); 강호제 외(2020); 강성우(2022)를 활용하여 저자 작성

5. 연구의 기대효과

□ 학술적 기대효과

- 자연보전권역 안에서의 연접개발 제도 실태조사를 통한 사례자료의 축적은 정책 및 수단 간 관계를 이해하는데 도움이 될 것으로 기대
- 자연보전권역안에서 행해지는 개발사업에 관한 지자체별 데이터 축적은 향후 연구의 기초자료로 활용될 것으로 기대

□ 정책적 기대효과

- 「수도권정비계획법」 제9조(자연보전권역의 행위 제한) 및 관련 시행령 제13조(자연보전권역의 행위 제한)에 따른 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침」(고시) 재검토기한(2024. 12. 31., 매 3년마다 검토)에 맞추어 제도개선 검토 및 정책 발전에 기여할 것으로 기대



CHAPTER 2

수도권 자연보전권역과 연접개발 제도 현황

- 1. 수도권 자연보전권역 현황 15
- 2. 연접개발 제도 현황 27
- 3. 소결 40

02 수도권 자연보전권역과 연접개발 제도 현황

1. 수도권 자연보전권역 현황

1) 지정경위 및 지정목적

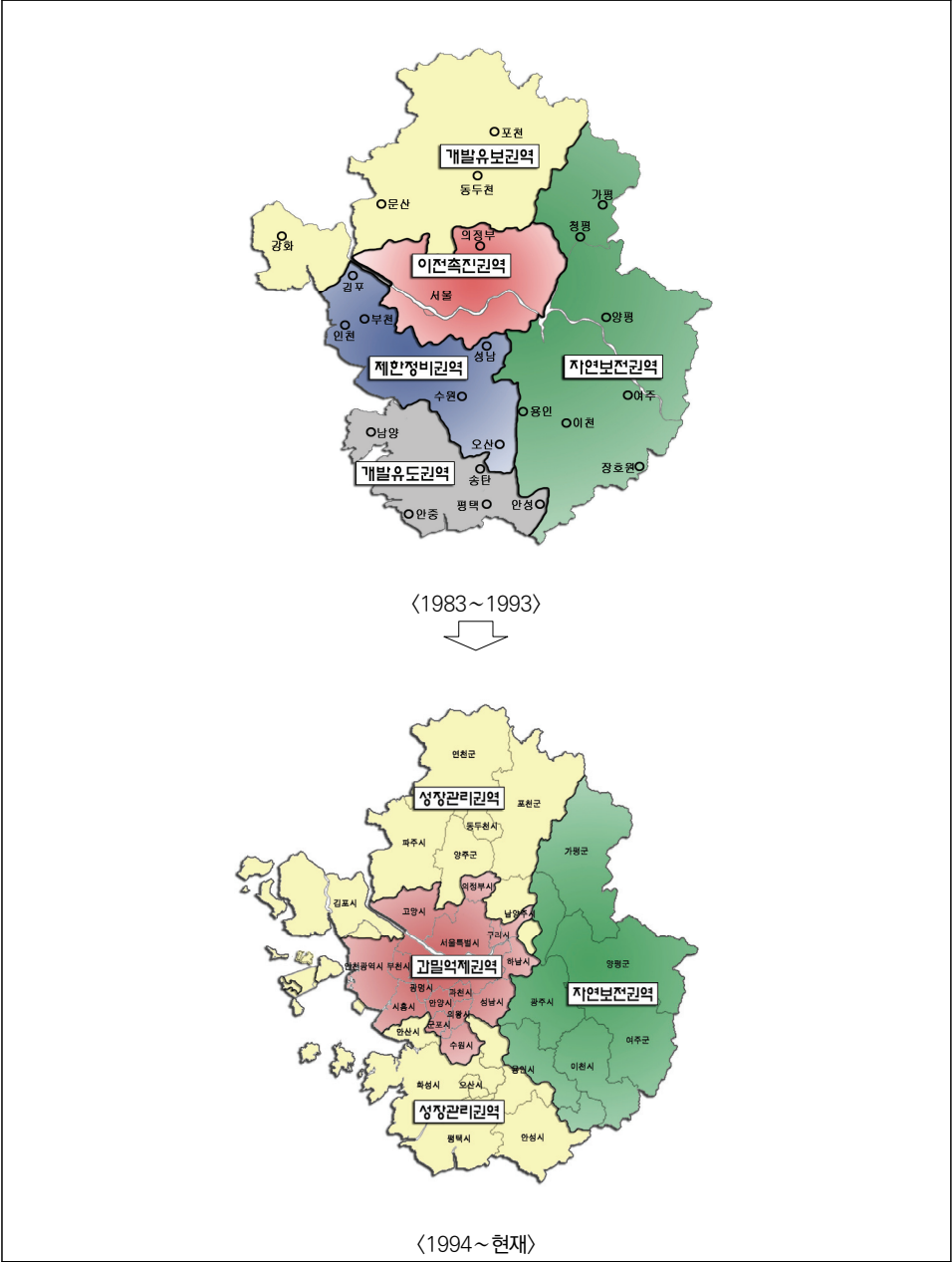
□ 자연보전권역은 1982년 12월 31일 제정된 수도권정비계획법을 통해 설정되었고, 자연자원의 보전과 녹지공간의 확보 등을 지정목적으로 강조(국토해양부 2010:12)

- 수도권정비계획법 도입 당시 수도권 정비권역은 총 5개 권역으로 구성
 - 이전촉진권역, 제한정비권역, 개발유도권역, 자연보전권역, 개발유보권역
- 이중 자연보전권역은 ‘자연자원의 보전과 녹지공간의 확보가 필요한 지역’으로 정의
- 권역에 포함되는 지역의 공간적 범위는 법률 및 시행령이 아닌 정비계획에서 정하도록 되어 있었고, 당시 가평군, 양평군, 여주군, 이천군, 광주군, 용인군 일부, 안성군 일부가 자연보전권역으로 지정

□ 1994년 1월 7일 수도권정비계획법이 전문 개정되면서 수도권 권역구분도 전면 개편되었으며, ‘한강수계보호를 위한 지역’을 자연보전권역의 주목적으로 강조(국토해양부 2010:14)

- 당초 5개로 구성된 정비권역제도는 수도권정비계획법 전문이 개정되면서 3개 권역인 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 재편
- 자연보전권역에 대한 정의도 개정되면서, 개정안에서는 자연보전권역의 정의를 ‘한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경의 보전이 필요한 지역’으로 변경함

그림 2-1 | 수도권의 권역 구분 변화



자료: 건설교통부, 2006. 제3차 수도권정비계획 수립연구 p.8

표 2-1 | 수도권 자연보전권역 해당 범위의 변화

구분	1984년 제도 도입 당시	1994년 전면 개정	현재
해당 지역	가평군, 양평군, 여주군, 이천군, 광주군	가평군, 양평군, 여주군, 이천군, 광주군	가평군, 양평군, 여주시, 이천시, 광주시
	-	남양주군 (화도읍, 수동면, 조안면에 한한다)	남양주시 (화도읍, 수동면 및 조안면만 해당한다)
	용인군 (용인읍, 포곡면, 모현면, 이동면, 원삼면, 외사면, 내사면)	용인군 (용인읍, 포곡면, 모현면, 외사면, 내사면과 원삼면 가재월리·사암리·미평리·좌항리·맹리·두창리·고당리·문촌리에 한한다)	용인시 (김량장동, 남동, 역북동, 삼가동, 유방동, 고림동, 마평동, 운학동, 호동, 해곡동, 포곡읍, 모현면, 백암면, 양지면 및 원삼면 가재월리·사암리·미평리·좌항리·맹리·두창리만 해당한다)
	안성군 (보개면, 금광면, 서운면, 양성면, 일죽면, 이죽면, 삼죽면, 고삼면)	안성군 (일죽면, 죽산면 죽산리·용설리·장계리·매산리·장릉리·장원리·두현리 및 삼죽면 용월리·덕산리·율곡리·내장리·배태리·내강리에 한한다)	안성시 (일죽면, 죽산면 죽산리·용설리·장계리·매산리·장릉리·장원리·두현리 및 삼죽면 용월리·덕산리·율곡리·내장리·배태리만 해당한다)

자료: 건설부, 1984. 제1차 수도권정비계획; 수도권정비계획법 시행령[시행 1994. 4. 30.]; 수도권정비계획법 시행령 [시행 2024. 7. 10.] 참고하여 정리

- 1994년 개정된 권역제도에 의하면 자연보전권역 지정 목적은 ‘한강수계의 수질보전’과 ‘녹지 등 자연환경의 보전’으로 ‘한강수계보호를 위한 지역’을 주목적으로 간주
- 권역에 포함되는 지역의 관리방식 또한 변경하여, 도입당시 계획에서 다루던 권역의 범위를 시행령에 포함하도록 개정하였고, 1984년 도입 당시와 달리 자연보전권역에 해당하는 범위 등이 일부 변경
 - 한강수계에 해당하는 지역들이 해당 범위에 포함되며 범위가 확대되었고, 남양주시(당시 미곡시)에 해당하는 지역들이 일부 편입됨

-
- 결국 현재의 자연보전권역 지정목적은 ‘한강수계의 수질보전’과 ‘녹지 등 자연환경 보전’ 2가지로 정리가 가능하나, 권역의 공간적 범위가 한강수계와 일치하므로 “한강수계의 수질보전”을 주목적으로 간주 가능(국토해양부, 2010:14)
 - 이후 2008년 한강 수계 변경의 이유로 자연보전권역 일부 지역들이 성장관리권역으로 편입되었으며, 이후 행정구역 변경에 따른 미세 조정만 이루어짐
 - 용인시 원삼면 고당리, 문촌리와 안성시 삼죽면 내강리 등이 성장관리권역으로 편입

2) 기본현황

□ 수도권 권역별 현황

- 자연보전권역 면적은 총 3,830㎢로 수도권 전체 면적 비중 32.3%를 차지
 - 과밀억제권역 면적 2,017㎢(17.0%)보다 넓고, 성장관리권역 면적 6,025㎢(50.7%) 보다는 작은 규모에 해당
- 2023년을 기준으로 자연보전권역내 인구는 1,274천명으로 수도권 권역 중 인구가 가장 작은 지역임
 - 하지만 인구증가세는 2013년 4.3%에서 2023년 4.9%로 증가하는 추세임

표 2-2 | 수도권 권역별 인구 규모

(단위 : 천명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
과밀	19,525	19,701	19,774	19,690	19,269	19,230	19,205	19,171	19,091	19,023	18,573
성장	4,417	4,686	4,813	4,954	4,954	5,037	5,145	5,266	5,401	5,560	6,166
자연	1,007	1,038	1,063	1,076	1,076	1,097	1,121	1,153	1,188	1,215	1,274
합계	24,949	25,425	25,650	25,720	25,299	25,364	25,471	25,590	25,680	25,798	26,039

자료: 국토교통부, 「통계누리」 (<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>) (2024년 8월 1일 검색)

표 2-3 | 수도권 권역별 인구 비중

(단위 : %)

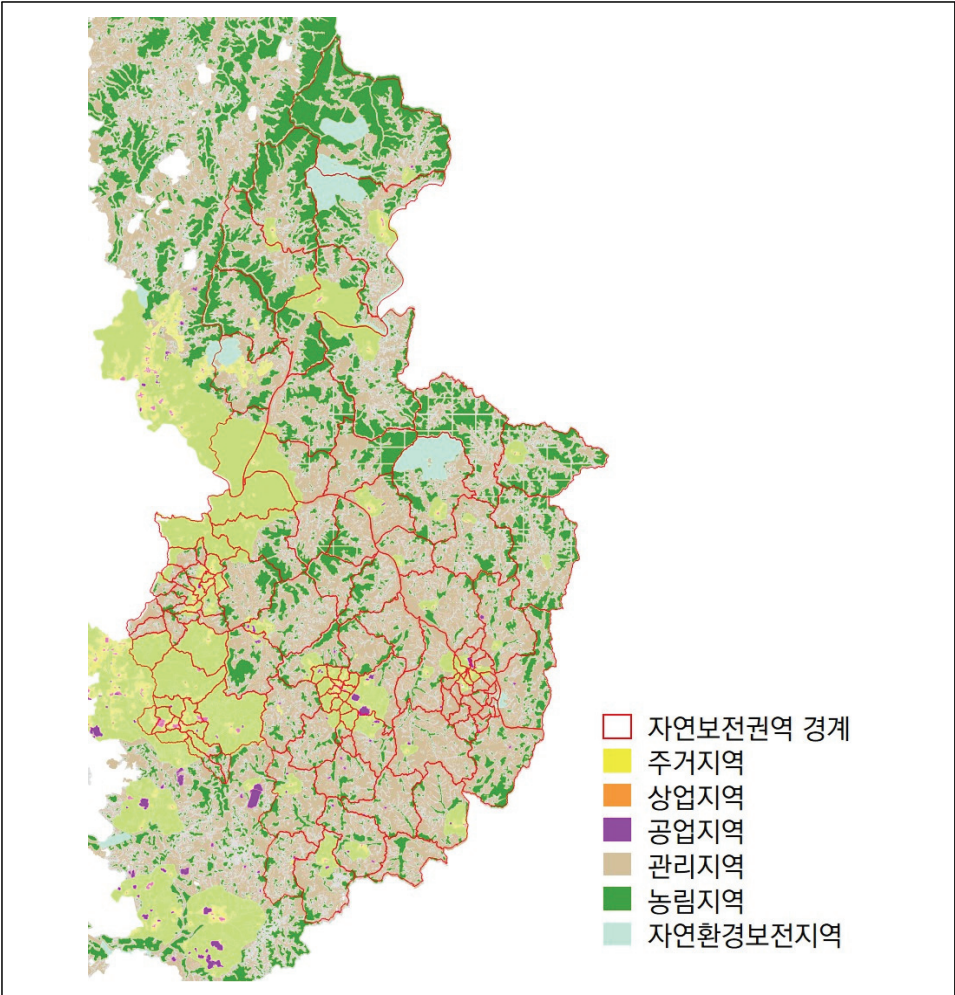
구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
과밀	76.3	75.8	75.4	74.9	74.4	73.7	73.3	72.9	72.2	72.0	71.4
성장	19.5	19.9	20.2	20.6	21.0	21.6	21.9	22.3	22.9	23.1	23.7
자연	4.3	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.8	4.9	4.9	4.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 국토교통부, 「통계누리」 (<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>) (2024년 8월 1일 검색)

□ 토지이용 현황

- 수도권 지역 중 자연보전권역 내 토지이용을 나타내는 용도지역 지정현황은 <그림 2-2>와 같음

그림 2-2 | 자연보전권역 토지이용



자료: 국토교통부 디지털트윈국토(https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s002.do?dsld=30240) (2024년 6월 3일 검색)에서 제공하는 토지이용현황도를 활용하여 저자 작성

- 자연보전권역에 포함되는 시군 전체는 녹지비율이 높긴 하지만, 녹지지역 및 도시 외 지역 전체 비중은 96.7%로 대부분이 비시가화지역에 해당
 - 자연보전권역에 해당하는 시군 중 용인시, 안성시, 남양주시는 일부만이 자연보전권역에 해당하며, 성장관리권역 및 과밀억제권역을 포함
 - 시군구별 용도지역 면적 및 비중 현황을 알 수 있는 도시계획현황 통계는 읍면동 단위의 용도지지역 자료를 제공하고 있지 않는 바, 자연보전권역에만 해당하는 5개 지자체(광주시, 이천시, 여주시, 양평군, 가평군) 비중을 추가로 별도 산출
 - 자연보전권역 성격이 더욱 잘다고 할 수 있는 5개 지자체(광주시, 이천시, 여주시, 양평군, 가평군)만을 기준으로 산출하면 녹지지역 및 도시 외 지역의 비중이 98.8%를 차지
 - 수도권 전체 도시 외 지역의 비중이 62.6%인 점을 고려하였을 때, 자연보전권역은 여전히 도시 외 지역의 비중이 높은 것으로 조사됨

표 2-4 | 자연보전권역 토지이용에 관한 도시지역vs도시 외 지역 비중 (2022년)

(단위 : %)

구분	자연보전권역		수도권	전국
	자연보전권역 해당 시군 전체 : 8개 지자체*	일부만 포함된 해당 시군 제외 : 5개 지자체**		
도시지역 (주상공)	3.2	1.2	11.5	4.1
도시지역 (녹지)	21.7	11.7	25.6	11.8
도시 외 지역 (관리, 농림, 자연환경 보전)	75.0	87.1	62.6	83.2

자료: 국토교통부. 2023. 2022 도시계획현황을 활용하여 저자 작성

주 *: 도시계획통계는 읍면동 단위를 제공하지 않아, 시군 단위 기준으로 면적 산출

주 **: 시군 전체가 자연보전권역에 해당(광주시, 이천시, 여주시, 양평군, 가평군)

표 2-5 | 자연보전권역 토지이용 용도지역별 면적

(단위 : m²)

구분	자연보전권역		수도권	전국
	자연보전권역 해당 시군구 전체 : 8개 지자체*	일부만 포함된 해당 시군 제외 : 5개 지자체**		
주거지역	126,939,172	30,537,744	1,048,697,371	2,753,342,631
상업지역	10,060,405	2,177,841	116,545,474	343,065,613
공업지역	18,948,949	4,819,876	227,145,266	1,253,005,280
녹지지역	1,047,783,186	375,659,153	3,103,574,071	12,580,824,299
관리지역	1,527,266,484	1,184,792,377	3,283,743,763	27,303,562,591
농림지역	1,986,239,640	1,531,154,220	3,844,394,980	49,244,391,003
자연환경보전지역	107,946,232	91,177,679	445,690,014	11,871,058,973
전체	4,826,034,068	3,221,168,890	12,100,381,892	106,232,207,201

자료: 국토교통부. 2023. 2022 도시계획현황을 활용하여 저자 작성

주 *: 도시계획통계는 읍면동 단위를 제공하지 않아, 시군 단위 기준으로 면적 산출

주 **: 시군 전체가 자연보전권역에 해당(광주시, 이천시, 여주시, 양평군, 가평군)

□ 자연보전권역내 도시 외 지역 인구 변화

- 전국적으로 도시 외 지역 인구는 감소하고 있으나, 수도권과 특히, 자연보전 권역 안에서의 도시 외 지역 인구가 증가
 - 수도권내 자연보전권역 인구가 지속해서 증가하는 추세는 도시 외 지역에서의 인구 증가의 결과로 예상해 볼 수 있음

표 2-6 | 도시 외 지역 인구변화

구분		2015년	2022년	증감(%p)
전국		8.21%	8.06%	-0.16%p
수도권		3.57%	4.45%	0.88%p
자연보전권역	(8개시군)*	16.69%	16.96%	0.27%p
	(5개시군)**	37.84%	38.96%	1.12%p

자료: 국토교통부. 2023. 2022 도시계획현황을 활용하여 저자 작성

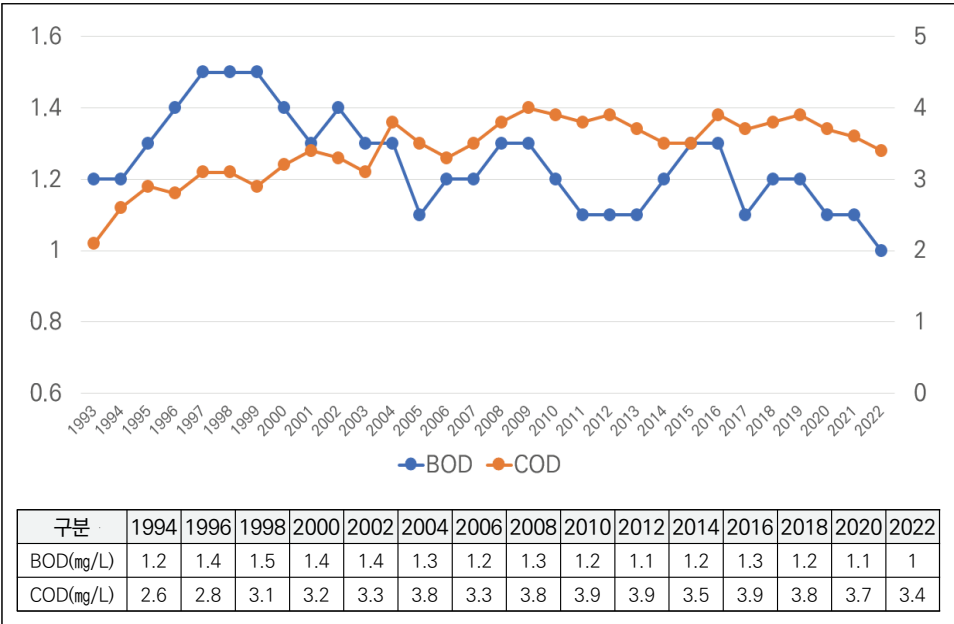
주 *: 도시계획통계는 읍면동 단위를 제공하지 않아, 시·군 단위 기준으로 산출

주 **: 시군 전체가 자연보전권역에 해당(광주시, 이천시, 여주시, 양평군, 가평군)

□ 한강권역 수질 변화

- 한강(팔당댐) 수질은 2022년 BOD(생화학적산소요구량) 수치가 1mg/L를 기록하며, 1990년대 말 이후 가장 낮은 BOD 수치를 나타낸 것으로 확인
- 2022년 COD(화학적산소요구량) 수치는 3.4mg/L로 2019년 이후 지속해서 낮아지고 있는 추세임
 - 수도권정비계획법에 의한 자연보전권역 외에도 대상 지역내 한강수계 관리와 관련된 물환경보전법, 수도법, 한강수계법, 친수구역법, 환경정책기본법 등에 따른 권역 지정 및 관리방식이 존재하며,
 - 또한, 정부는 물환경관리기본계획(1차, '06~'15, 2차 '16~25)의 추진 등 지속적인 수질개선에 노력을 기울여 옴

그림 2-3 | 한강권역 수질현황(BOD, COD)



자료: 지표누리(<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4276>) (2024년 8월 3일 검색)

3) 자연보전권역 관리 및 정비 방향

□ 「수도권정비계획법」에 따른 행위 규제

- 수도권정비계획법 및 시행령에는 권역별 행위 제한 및 행위제한 완화에 관한 내용이 포함되어 있으며, 자연보전권역에 관한 내용은 다음과 같음
- 공업지역(산업단지), 대규모개발사업, 대학, 연수시설, 공공청사의 경우 수도권정비위원회를 통해 행위 제한 규정을 완화하고 있으며, 공장은 공장총량제 물량으로 관리

표 2-7 | 수도권정비계획법상 자연보전권역 행위 제한 및 완화 내용

구분		자연보전권역
공업지역(산업)지정		• 가능 - 3만~6만㎡ 이하 심의 후 허용 ※ 별도 물량배정 없이 산업단지 지정(6만㎡이하)
대규모 개발 사업	공업용지 조성사업	• 3만~6만㎡ 심의 후 허용
	택지조성사업	• 공통 : 금지 - 아파트·연립주택이 없는 3만㎡은 가능 • 도시 : 10만㎡이상의 지구단위계획구역 내 사업에 한해 심의 후 허용 • 비도시 : 10만~50만㎡의 지구단위계획구역 내 사업에 대하여 심의 후 허용
	도시개발사업	• 공통 : 6만㎡이하 심의 후 허용 - 6만㎡초과~10만㎡미만의 사업은 금지 • 도시 : 10만㎡이상 심의 후 허용 • 비도시 : 10만~50만㎡ 심의 후 허용
	관광지 조성사업	• 시설계획지구면적 3만㎡ 이상인 사업의 경우 심의 후 허용
인구 집중 유발 시설	공장기준	• 500㎡ 이상 공장 신·증설은 공장총량제 물량 배정(단, 사무실·창고 제외)
	대학	• (대학, 교육대) 신설 : 금지, 이전 : 금지 • (산업대) 신설 : 금지, 이전 : 금지 ※ 전문대·대학원대학·소규모대학 신설(심의) ※ 신설 8년 미만 소규모대학 증원(심의) ※ 권역내 전문대·대학원 대학·소규모 대학 이전 가능
	대형건축물	• (건축면적 기준) 판매용 15천㎡, 업무용 25천㎡, 복합용 25천㎡ 이상 금지
	연수시설	• 연면적 3만㎡ 이상 심의 후 허용 (기존시설 10%내 증축 가능)
	공공청사	• 신축·증축 또는 용도변경(임대) 시 심의 - 중앙행정기관의 청사(청을 제외) • 증축 또는 용도변경(임대) 시 심의 - 중앙행정기관 중 청의 청사 및 중앙행정기관의 소속기관의 청사(교육, 연수 또는 시험 기관의 청사는 제외), 공공법인 사무소

자료: 경기도. 2024. 2023 경기도 규제지도

- 제4차 수도권정비계획(2021~2040)에서는 권역 운영의 평가와 함께 자연보전권역의 정비 방향을 제시
 - 자연보전권역은 수도권정비위 심의 및 연접지침 적용 등을 통해 개별입지 공장 증가추세가 둔화, 한강수질 규제에 있어서는 수질에 미치는 지역적 특성이 다름에도 불구하고 장기간의 동일한 규제 적용 등 지역특성 반영이 미흡해 왔다는 평가(국토교통부 2020:13)
 - 따라서 자연보전권역에 신규로 증가하는 개별입지 공장을 계획적 관리로 유도하고, 개별입지 공장 집단화 등 난개발 해소를 추진하는 한편, 팔당 상수원 수질 영향 정도 등 지역적인 차이를 고려하여 차등적 관리방안 검토를 정비방향으로 제시(국토교통부 2020:15)

그림 2-4 | 제4차 수도권정비계획에서 자연보전권역 정비방향

○ 공장총량제 운영시 자연보전권역에 대해서는 성장관리방안 수립과 연계하여 공장물량을 배정하는 등 신규 개별입지 공장을 억제하고 계획적으로 관리 유도 ○ 기존 개별입지 공장 정비 목적의 경우 공업용지 조성 허용면적 조정 등 유도방안을 마련하여 개별입지 공장 집단화 및 기반 시설 확충 등을 통한 난개발 해소 추진 ※ 수도권정비위원회 심의를 통해 개별입지 정비사업이 환경개선에 기여하는지 수질관리 강화방안 및 사후관리방안 등을 엄격히 평가하여 운영 ○ 팔당 상수원 수질 및 자연환경에의 영향정도 등 지역특성 차이를 고려한 차등 관리방안 검토

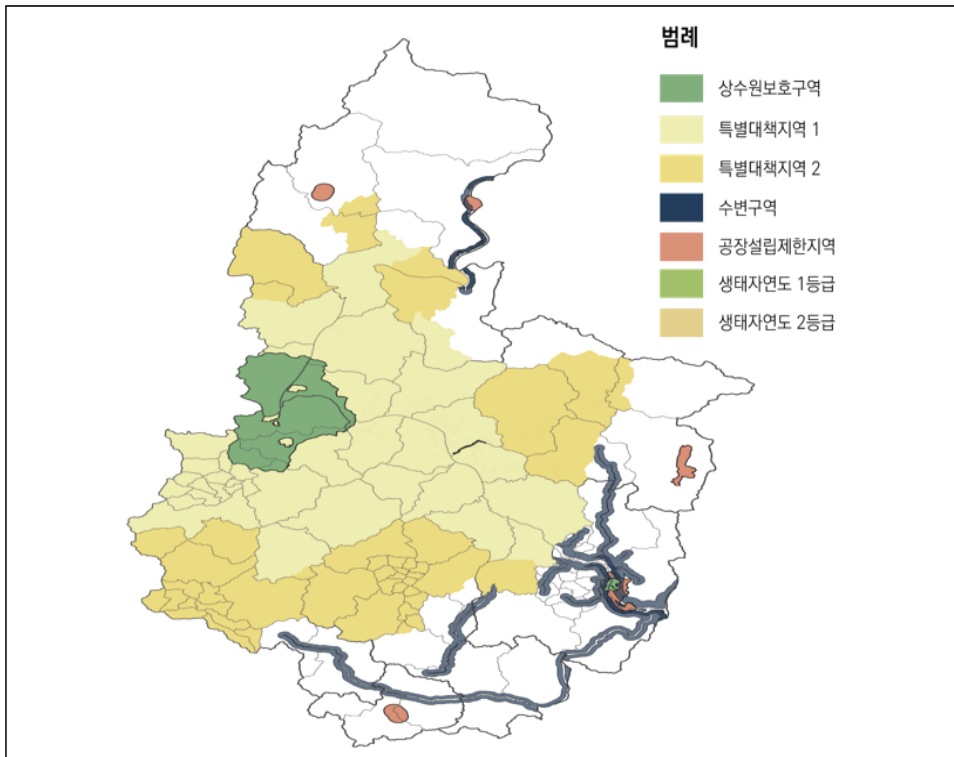
자료: 국토교통부, 2020. 제4차 수도권정비계획(2021~2040) p.15

□ 한강수계 관련 수질 관리 및 정비 방향

- 「환경정책기본법」에서는 팔당특별대책지역 I 권역, II 권역을 지정
 - 일정규모 이상의 공장, 폐기물처리시설, 유도선업, 양식장, 집단묘지, 골프장, 골프연습장 등 설치금지 및 어업행위를 원칙적으로 불가함

- 용인, 남양주, 광주, 이천, 양평, 여주, 가평 등이 팔당특별대책지역에 포함
- 「수도법」에서는 상수원보호구역을 지정
 - 상수원보호구역내 공장, 음식점, 축산시설 등 입지 불가
- 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에서는 수변구역을 지정
 - 폐수배출시설, 식품접객업, 목욕업, 관광숙박업, 공동주택, 노인복지시설 등 입지 금지
 - 팔당호, 한강, 북한강 및 경안천의 하천·호소 경계로부터 양안 500m~1km이내 지정

그림 2-5 | 자연보전권역내 환경규제 지역 현황



자료: 국토교통부, 2024. 제4차 수도권정비계획 수정 필요성 검토를 위한 기초연구 p.73

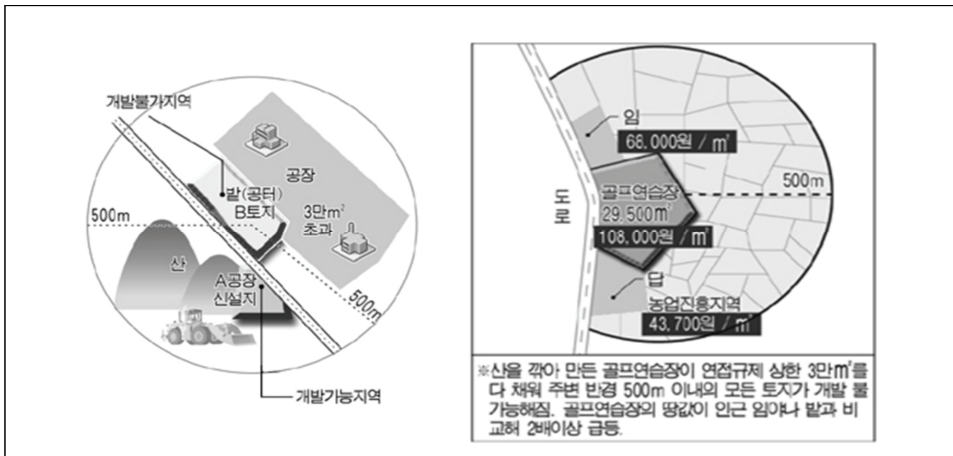
2. 연접개발 제도 현황

1) 연접개발 제도의 도입과 연혁

□ 연접개발 제도의 도입

- 연접개발 제도는 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 도입된 이후, 「수도권정비계획법」 자연보전권역에 2006년부터 적용
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상에서의 연접개발 제도는 2003년 도입
 - 연접개발 제도는 난개발 방지를 위해 개발행위의 면적을 합산하여 허가 규모 이내로 개발행위를 제한하는 것으로, 기반시설이 부족한 녹지지역과 비도시지역에서 수차에 걸쳐 개발하는 경우 이를 제한하고자 한 제도임(김동근·김중은 2016:86)

그림 2-6 | 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서의 연접개발 제도 개념도



자료: 국토해양부 보도자료(2011.2.25); 김동근·김중은(2016:89)에서 재인용

- 「수도권정비계획법」 자연보전권역 관련 연접개발 제도는 2006년 도입
 - 대규모 개발사업의 인위적인 분할 등을 제한하여 수질보전, 난개발 방지 등을 제한하고자 제도적 장치 마련

- 수도권정비계획법상 자연보전권역안에서는 대규모 개발사업이 금지되어 있으며, 단, 3만~6만㎡ 이하의 사업은 수도권정비위원회 심의를 통해 규제 완화 적용
- 그러나 심의를 회피하기 위하여 동일목적을 지닌 동일사업의 경우 분할개발을 하고 있어, 이를 방지하기 위한 취지로 연접개발 제한제도를 통해 분할개발을 제한

그림 2-7 | 「수도권정비계획법」에서의 연접개발 제도 개념도



자료: 저자 작성

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 「수도권정비계획법」에서의 연접개발 제한제도의 도입 목적에는 차이점이 존재
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 3만㎡를 초과하는 개발행위허가가 기반 시설 없이 연접하여 개발됨으로써 발생하는 난개발을 방지하기 위한 것이 주목적임
 - 「수도권정비계획법」에서의 자연보전권역 내 연접개발 제도는 법상 심의를 회피할 수 있는 규모로 쪼개기 개발을 하여 심의 없이 동일사업을 연속하여 개발하는 행위를 제한함으로써 자연보전권역 내 분할 방지와 수질오염을 보전하는 것이 주목적임

□ 연접개발 제도의 연혁

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 개정을 통해 연접개발 제도의 문제점을 개선하기 위한 과정을 거침

- 먼저 2004년 1월 20일에는 시행령을 개정하여 개발행위 허가기준 가운데 연접개발의 제한에 관한 규정을 완화함*

* 대상토지가 자연취락지구개발진흥지구위락지구안에 위치하는 경우나 제1종 근린생활시설 또는 주택을 건축하는 경우에는 기개발지와 연접하여 개발함으로써 전체 개발 면적이 용도지역별 개발행위 허가규모를 초과하더라도 개발을 허용하도록 함

→ 연접개발의 적용기준 완화

* 또한, 지자체장이 지역여건상 법령상의 연접개발 허용요건(다른 토지와 지형지물에 의한 분리, 8m 이상의 진입도로 확보)이 불합리하다고 인정하는 경우에는 당해 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 완화할 수 있도록 함

→ 연접개발 운영 방안 개선

- 그러나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상에서의 연접개발 제도는 연접규제를 회피하기 위해 공장 등이 집중화되지 않고 분산하여 국토 경관을 훼손하거나, 먼저 개발하는 자는 허용되고 나중에 개발하는 자는 제한을 받게 되는 형평성 문제와 지자체내 과도한 업무부담 및 민원대응 등에 어려움으로 2011년 폐지(김동근 외 2014:87; 강성우 2022:76)

- 개발행위에 대한 연접개발 적용 폐지가 연접개발에 관한 규제 철폐는 아니며, 폐지 이후 난개발 방지를 위한 제도적 보완으로 개발행위허가제도를 개선

* 개발행위 허가절차 개선, 개발행위 허가 중요 기준인 기반시설(도로) 요건 마련, 도시 외 지역 등에 새로운 성장관리방안 도입, 경관심의 강화 등

• 「산지관리법」 상에서의 연접개발 제도

- 「산지관리법」은 산지의 합리적인 보전과 이용을 통하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경보전에 이바지함을 목적으로 함
- 연접개발과 관련한 규정은 동법 시행령 제20조제6항 관련 별표4의2산지의 면적에 관한 허가기준)에 제시¹⁾

1) 산지관리법 시행령 [시행 2015.9.28.] [대통령령 제26561호, 2015.9.25. 일부개정] 참고

-
- 산지전용허가를 받으려는 지역의 경계와 종전 산지전용허가지역의 경계가 직선거리 250m 이내에 있는 경우 허가예정지의 면적과 종전의 산지전용허가지역의 면적을 합산하여 산지전용허가기준을 적용
 - 연접개발을 적용하기 위한 판단의 근거는 이격 거리였으나, 2015년 11월 11일 이격 거리에 관한 내용 폐지
 - 수도권정비계획법에 따른 「자연보전권역 관련 연접개발 적용지침」은 2006년 제도 도입 이후, 재검토기한 재설정 외 개정사항 연혁은 없음

2) 연접개발 제도의 주요내용

□ 자연보전권역 내 연접개발 제도는 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용 지침」 준용

- 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용 지침」은 목적, 관련 근거, 연접개발의 정의, 연접개발 대상사업, 적용기준, 재검토기한 총 6개 부문으로 구성되어 있으며 주요 내용은 다음과 같음
- 목적
 - 이 지침은 자연보전권역 안에서의 연접개발에 대한 적용기준을 정하여 「수도권정비계획법」 제9조의 규정에 의한 자연보전권역 안에서의 행위제한을 효율적으로 운영 하는 것을 목적으로 함
- 대상지역
 - 대상지역은 비시가화구역*등임
 - * 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역
- 대상사업
 - 대상사업은 택지조성사업, 공업용지 조성사업, 관광지 조성사업, 도시개발사업, 지역개발사업임

표 2-8 | 연접개발 대상사업

구 분	대상사업
택지조성 사업	• 택지개발사업(택지개발촉진법) • 주택건설사업 및 대지조성사업(주택법) • 산업단지 및 특수지역안에서의 주택지 조성사업(산업입지법)
공업용지 조성사업	• 산업단지개발사업 및 특수지역 개발사업(산업입지법) • 자유무역지역 조성사업(자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률) • 중소기업협동화단지조성사업(중소기업진흥에 관한 법률) • 공장용지조성사업(산업집적법)
관광지 조성사업	• 관광지 및 관광단지조성사업과 관광시설조성사업(관광진흥법) • 유원지설치사업(국토의 계획 및 이용에 관한 법률) • 온천이용시설설치사업(온천법)
도시개발 사업	• 도시개발사업(도시개발법)
지역개발 사업	• 지역개발사업(지역개발 및 지원에 관한 법률)

자료: 자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침[시행 2021. 12. 31.] [국토교통부고시 제2021-1456호, 2021. 12. 31., 일부개정] 참조하여 정리

• 적용기준

– 다음과 같이 동일한 사업일 경우 적용

- 개발사업의 주목적과 사업주체가 동일한 경우로서, 사업을 인위적으로 분할하거나 이격하여 시행하는 경우
- 주진입로, 주차장, 생활편의시설 등 주요 시설을 공유하여 독립된 사업지구로 볼 수 없는 경우
- 입장권, 상호, 출입을 위한 주요통로, 기타 관련 시설을 공유하는 등 사회통념상 하나의 영업행위로 볼 수 있는 경우
- 이미 개발사업이 완료된 부지에 연접하여 새로운 개발사업을 추진하는 경우에도 사업주체 동일하거나 독립성이 인정되지 않거나 동일한 영업행위로 볼 수 있는 경우

- 사업주체가 다르거나 사업시기를 달리하는 경우에도 적용

· 각 개발사업에 대한 연접개발 여부는 사업목적 동일 여부, 사업의 연속성, 당해 지역의 지형적 특성, 토지이용상 일단의 부지여부 등 종합적으로 고려

• 연접개발 제한이 적용되지 않는 사항

- 개발진흥지구

- 1994년 4월 29일 이전 인·허가등을 받은 개발사업에 연접한 사업

- 도로, 철도, 산지나 농지 등으로 분리된 경우

· 도로로 분리된 경우 : 도로법에 의한 고속국도, 일반국도 등에 의해 개발사업지가 분리되고 보행이나 자동차에 의한 상호 통행이 용이하지 않는 경우

· 철도로 분리된 경우 : 철도건설법에 의한 철도 및 철도시설, 도시철도법에 의한 도시철도 및 도시철도시설 등으로 분리되고 보행이나 자동차에 의한 상호통행이 용이하지 않는 경우

· 산지나 농지 등으로 분리된 경우 : 산지나 농지(이와 유사한 지형지물을 포함한다)등에 의해 충분히 이격되어 상호간 조망이나 통행이 용이하지 않는 경우

· 지방자치단체는 필요한 경우 동 지침의 범위안에서 당해 지역의 여건에 맞는 세부적인 기준을 마련하여 적용할 수 있음

• 기타사항

- 지방자치단체는 필요한 경우 동 지침의 범위안에서 당해 지역의 여건에 맞는 세부적인 기준을 마련하여 적용할 수 있음

• 재검토기한

- 국토교통부장관은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2022년 1월 1일 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 함

표 2-9 | 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 수도권정비계획법 간의 연접개발 제도 비교

구분	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	수도권정비계획법
도입	• 2003년 (※ 2011년 폐지)	• 2006년
취지	• 난개발 방지 • 기반시설을 설치해야 하는 부담 회피를 방지	• 규제 회피 분할 방지 • 수질오염관리
근거	• 국토계획법 시행령 제55조 • 개발행위허가운영지침	• 수도권정비계획법 시행령 제13조 제3항 • 자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침
연접 대상지역	• 비시가화지역 - 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역	• 좌동
연접 대상사업	• 개발행위허가 규모 - 관리지역·농림지역 3만㎡ - 생산녹지·자연녹지 1만㎡ - 보전녹지·자연환경보전 지역 5천㎡	• 택지조성 : 10만~50만㎡ 지구단위계획구역 • 공업용지조성 : 3만~6만㎡ • 도시개발 : 10만~50만㎡ • 관광지조성 : 3만㎡ • 지역개발
연접 적용기준	• 허가권자가 종합적 고려 - 물리적 연접 여부라도, - 시설의 종류 - 지형적 여건 - 토지이용상 일단의 부지여부 등	• 종합적 고려 - 사업목적 동일 여부 - 사업의 연속성 - 당해 지역의 지형적 특성 - 토지이용상 일단의 부지여부 등
적용 배제기준	• 정해진 개발면적 • 자연취락지구, 개발진흥지구, 기반시설부담구역, 공장입지유도지구 • 20m이상 도로·하천·공원 등 지형지물 분리 • 개발행위허가 대상 토지 진입도로가 너비 8m이상 이고 주간선도로, 「도로법」 제8조에 따른 도로(고속국도는 제외한다) 또는 「농어촌도로 정비법」 제2조에 따른 농어촌도로 중 너비 6미터 이상인 도로에 직접 연결될 것	• 정해진 기준면적 • 개발진흥지구 • 도로로 분리된 경우 • 철도로 분리된 경우 • 산지나 농지 등 분리된 경우 • 이미 개발사업이 완료된 부지(1994년 4월 29일 이전에 인·허가등을 받은 개발사업)에 연접하는 경우
적용하지 않는기준	• 지구단위계획이 수립된 지역인 경우 • 서로 다른 용도지역에서 개발행위가 이루어지는 경우 • 도시계획시설사업의 부지인 경우 • 제3항제3호에 따라 면적제한을 적용받지 아니하는 경우 • 2003.1.1. 전에 개발행위가 완료된 경우 (2003.1.1 전에 개발행위가 완료된 대지 확장의 경우 제외한다)	-

자료: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(시행 2010.7.9.); 자연보전권역 안에서의 연접개발 적용 지침 [시행 2021.12.31.] 참조하여 저자 정리

3) 자연보전권역 내 연접 대상사업별 주요 분포 현황

□ 공업용지조성사업 중 계획입지(산업단지)

- 자연보전권역내 계획입지(산업단지)는 총 30개 일반산업단지 분포
 - 자연보전권역내 산업단지는 3만~6만㎡ 이하 심의 후 허용
 - 산업단지 대부분이 심의 가능한 6만㎡에 맞추어 최대 면적으로 조성

표 2-10 | 자연보전권역내 계획입지(산업단지) 현황

구분	단지명	유형	조성	분양	지정일	지정면적(㎡)	사업시행자
안성 (7)	안성덕산일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1992-05-20	59,239	시군구
	안성금산일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1993-10-09	57,842	시군구
	장원1일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1994-01-29	59,500	시군구
	용월일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2000-12-04	58,941	민간(재원공영)
	월정일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2008-08-20	59,267	시군구
	장원2일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2008-08-27	59,799	시군구
	방초일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2009-05-25	59,989	시군구
여주 (4)	여주장안일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1997-08-22	59,425	시군구
	강천일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2008-09-12	57,753	시군구
	삼교일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2011-04-18	56,073	시군구
	남여주일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2015-01-08	55,694	시군구
용인 (6)	제일바이오일반산업단지	일반	조성중	분양완료	2014-07-16	59,927	민간
	한컴일반산업단지[구·송문]	일반	조성중	분양완료	2016-07-07	59,052	민간
	용인SG일반산업단지	일반	조성중	분양중	2016-08-01	54,788	민간
	용인패키징일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2016-08-16	59,832	민간
	제일일반산업단지	일반	조성중	분양완료	2019-07-01	56,197	민간
	백암일반산업단지	일반	조성중	분양완료	2021-05-28	50,257	민간
이천 (12)	장호원일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2007-10-29	59,781	공/관합작
	설성일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2011-01-07	48,058	민간
	모가일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2011-01-07	59,985	민간
	대월일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2011-01-07	59,987	공/관합작
	신둔일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2012-03-28	39,402	민간
	도암일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2014-12-05	59,733	민간
	도드람일반산업단지	일반	조성완료	분양중	2014-12-22	51,785	민간
	신갈일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2015-07-15	59,647	민간
	관리일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2016-07-29	39,959	민간
	남이천일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2020-10-22	54,928	민간
가평	이천유산일반산업단지	일반	조성중	분양완료	2021-11-08	49,989	민간
	대월2일반산업단지	일반	준비중	분양계획	2024-08-07	45,291	공/관합작
가평	목동일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1994-03-26	59,500	시군구

자료: 국토교통부 산업입지정보시스템(<https://www.industryland.or.kr/>) (2024년 8월 11일 검색)

- 한편, 안성시, 용인시, 남양주시의 자연보전권역 외 성장관리권역에 포함하는 지역에는 총 40개의 산업단지가 조성완료되었거나 조성 중임

- 이 중 용인반도체클러스터일반산업단지는 자연보전권역 인접 원삼면 독성리, 고당리 일대에 약 400만㎡ 규모의 산업단지를 조성 중임

표 2-11 | 안성시, 용인시, 남양주시 성장관리권역 계획입지(산단) 현황

구분	단지명	유형	조성	분양	지정일	지정면적(㎡)
안성 (25)	안성제1산업단지	일반	조성완료	분양완료	1978-07-19	667,998
	미양농공단지	농공	조성완료	분양완료	1987-01-28	116,704
	안성제2산업단지	일반	조성완료	분양완료	1987-07-15	716,469
	가울일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1993-10-09	57,893
	동향일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1993-10-09	57,244
	미양2일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1994-01-03	159,987
	공도일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1994-01-29	69,178
	두교일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1994-01-29	56,018
	원곡일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1994-08-19	99,888
	안성제3일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	1998-03-23	396,689
	개정일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2007-07-16	209,222
	안성제4일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2009-02-04	811,154
	지문일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2011-04-26	176,511
	안성마정일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2015-09-08	61,480
	불박일반산업단지	일반	보상중	분양완료	2015-09-16	70,711
	마산일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2015-12-16	75,349
	강문일반산업단지	일반	조성중	분양중	2016-02-03	88,381
	동향2일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2016-07-27	149,991
	가유일반산업단지	일반	보상중	분양완료	2017-04-10	109,435
	동문일반산업단지	일반	조성중	분양완료	2017-04-21	77,750
	마산2일반산업단지	일반	조성중	분양완료	2018-01-30	127,161
	북좌일반산업단지	일반	보상중	분양완료	2018-02-08	42,525
	안성제5일반산업단지	일반	조성중	분양계획	2019-05-21	709,154
	안성하이랜드일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2019-07-15	292,964
	안성테크노밸리일반산업단지	일반	조성중	분양중	2021-04-09	756,275
용인 (12)	용인테크노밸리일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2008-06-12	839,926
	원삼일반산업단지	일반	조성중	분양완료	2013-12-23	108,919
	농서일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2015-02-25	54,378
	완장일반산업단지	일반	조성중	분양중	2015-05-07	123,527
	통상일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2016-01-22	49,302
	지곡일반산업단지	일반	조성중	분양중	2016-05-19	71,428
	용인기흥혁신도시첨단산업단지	도시첨단	조성중	분양중	2016-08-25	76,594
	용인기흥ICT밸리도시첨단산업단지	도시첨단	조성완료	분양중	2017-01-13	42,373
	용인일양하포도시첨단산업단지	도시첨단	보상중	분양계획	2017-12-22	66,076
	용인반도체클러스터일반산업단지	일반	조성중	분양중	2021-03-29	4,156,135

구분	단지명	유형	조성	분양	지정일	지정면적(㎡)
남양주 (3)	제2용인테크노밸리일반산업단지	일반	조성중	분양중	2022-07-29	271,729
	용인기흥미래도시첨단산업단지	도시첨단	준비중	분양계획	2024-07-12	94,399
	금곡일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2002-09-16	130,199
	광릉테크노밸리[구·팔아]	일반	조성완료	분양완료	2006-07-20	209,768
	진관일반산업단지	일반	조성완료	분양완료	2008-07-28	142,000

자료: 국토교통부 산업입지정보시스템 (<https://www.industryland.or.kr/>) (2024년 8월 11일 검색)

□ 소규모 공장용지 조성사업(개별입지)

- 자연보전권역내 공장 중 개별입지 형태는 공장 개소 기준 98.0%로 개별입지 공장 분포가 압도적으로 나타남
 - 광주, 남양주, 양평군은 계획입지가 없음에 따라 개별입지 공장 비율이 100%이며, 여주 98.3%, 이천 97.4%, 용인 99.4% 또한 높은 개별입지 공장 비율을 보임

표 2-12 | 자연보전권역 개별입지 및 계획입지 공장 현황(2024.6월 기준)

전체	공장수(개소)	면적(㎡)	개소당면적(㎡)	공장수(%)	면적(%)
총합계	6,986	6,090,415	871.8	100.0	100.0
개별입지	6,849	5,812,372	848.6	98.0	95.4
계획입지	137	278,043	2,029.5	2.0	4.6

자료 : 한국산업단지공단 전국공장등록현황(www.factoryon.go.kr) (2024년 8월 13일 검색)

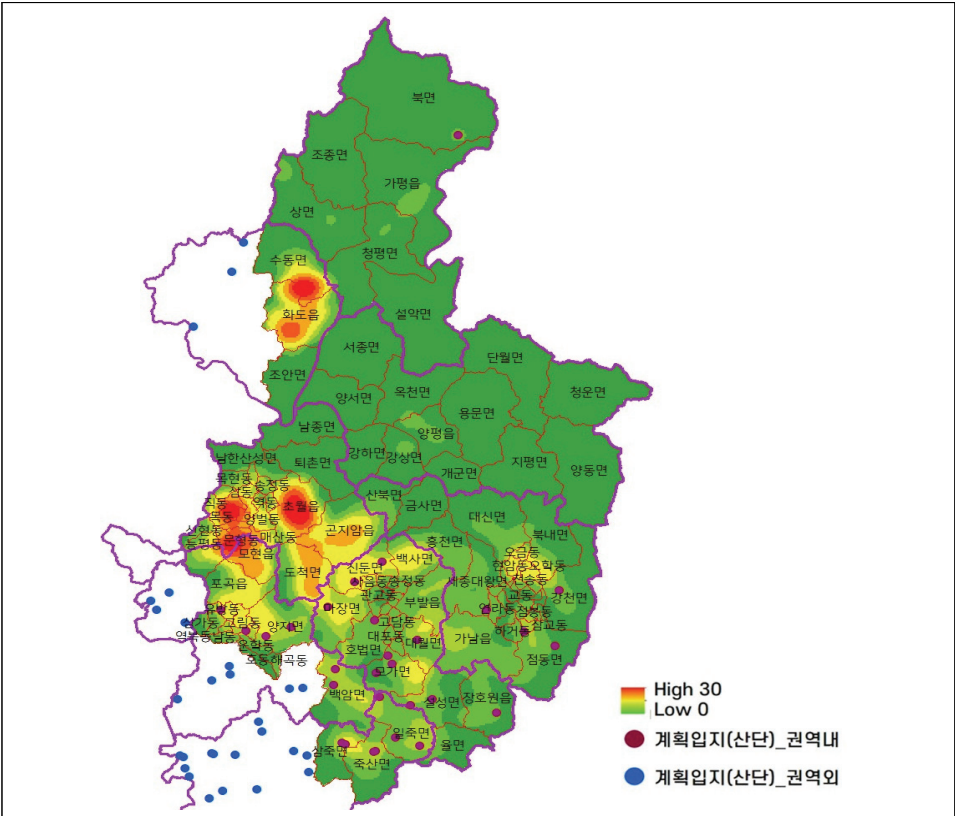
표 2-13 | 지자체별 개별입지 및 계획입지 공장 현황(2024.6월 기준)

구 분	공장수(개수)	면적(㎡)	개소당 면적(㎡)	공장수(%)	면적(%)
용인	개별입지	839	619,987	739.0	99.4
	계획입지	5	9,141	1,828.2	0.6
이천	개별입지	1,224	2,332,860	1,905.9	97.4
	계획입지	33	90,470	2,741.5	2.6
안성	개별입지	256	183,089	715.2	77.6
	계획입지	74	129,976	1,756.4	22.4
여주	개별입지	772	911,851	1,181.2	98.3
	계획입지	13	39,758	3,058.3	1.7
가평	개별입지	152	78,436	516.0	92.7
	계획입지	12	8,699	724.9	7.3
광주	개별입지	2,524	1,256,227	497.7	100.0
남양주	개별입지	915	374,027	408.8	100.0
양평군	양평군	167	55,894	334.7	100.0
총합계	6,986	6,090,415	871.8	-	-

자료: 한국산업단지공단 전국공장등록현황(www.factoryon.go.kr) (2024년 8월 13일 검색)

- 이전부터의 난개발 문제를 지닌 용인시, 광주시, 남양주시, 이천시, 여주시 등 일부 지역에 개별입지 공장 밀집지역 확인
 - 용인시 모현읍, 광주시 초월읍·태전동·문형동, 남양주시 수동면·화도읍, 이천시 마장면·신둔면·백사면, 여주시 오학동 등
- 계획입지의 경우 자연보전권역내에서는 산업단지가 이격하여 분포하는 반면, 동일 시·군이지만 용인시 및 안성시의 경우 성장관리권역내에서는 계획입지가 인접하여 분포하는 모습을 확인

그림 2-8 | 자연보전권역내 개별입지공장 및 산업단지 분포 현황



자료: 한국산업단지공단 전국공장등록현황 (www.factoryon.go.kr) (2024년 8월 13일 검색) 을 활용하여 저자 작성

□ 도시개발사업

- 국토교통부 통계누리시스템 도시개발사업현황을 통해 2023년 기준 자연보전 권역내 도시개발사업은 총 87건으로 신규 14건, 추진 중 47건, 완료 26건으로 파악
- 신규 14건 중 2건 제외하고 모두 6만㎡ 이하 규모 지정
 - 자연보전권역내 대규모개발사업 중 도시개발사업은 공통적으로 6만㎡ 이하는 심의 후 허용하나, 오염총량관리계획 시행지역에서는 도시지역등 10만㎡ 이상, 도시지역등이 아닌 지역에서는 10만~50만㎡ 이하는 수도권정비위원회 심의 후 허용

표 2-14 | 자연보전권역내 신규 도시개발구역 지정 현황

위치	구역명	구역지정	개발계획 수립	시행방식	비고	구역면적(㎡)
용인시	용인 양지2구역	23.07.12	23.07.12	환지	실시계획인가 예정	52,868
남양주시	녹춘지구 도시개발구역	23.05.04	23.05.04	환지	사업시행자 지정	504,568
광주시	광주 양벌구역	23.02.10	23.02.10	수용 또는 사용	실시계획 인가 준비중	54,458
광주시	광주 양벌2구역	23.05.15	23.05.15	수용 또는 사용	실시계획 인가 준비중	59,368
이천시	이천 증포5	23.01.13	23.01.13.	수용 또는 사용	실시계획인가 신청	27,047
이천시	이천 갈산	23.02.28	23.02.28.	수용 또는 사용	실시계획인가 신청	40,789
이천시	이천 가좌2	23.12.08	23.12.08.	수용 또는 사용	구역 지정 및 개발계획 수립 고시	56,302
이천시	이천 대흥	23.11.03	23.11.03.	수용 또는 사용	구역 지정 및 개발계획 수립 고시	175,023
여주시	여주 태평3	23.03.13	23.03.13.	환지	실시계획인가 준비중	59,996
여주시	여주 전천	23.12.29	23.12.29.	환지	실시계획인가 준비중	25,390
가평군	가평 대곡3구역	23.07.26	23.07.26.	수용 또는 사용	실시계획인가 도서준비중	29,251
가평군	가평 신천4구역	23.06.23	23.06.23.	수용 또는 사용	실시계획인가 도서준비중	53,788
가평군	가평 하색1구역	23.09.06	23.09.06.	수용 또는 사용	실시계획인가 도서준비중	29,983
가평군	가평 하색2구역	23.09.06	23.09.06.	수용 또는 사용	실시계획인가 도서준비중	29,984

자료: 국토교통부, 「통계누리」 (<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>) (2024년 8월 1일 검색)

□ 택지조성사업

- 2006년 수도권정비계획법 시행령 개정을 통해, 자연보전권역안에서의 택지조성사업 등에 대한 제도를 보완
- 오염총량관리계획을 수립·시행하는 시·군안의 도시지역등은 지구단위계획(10만㎡이상)안에서 시행하는 택지조성사업을 규모에 관계없이 심의 후 가능하게 하였고, 도시지역 등이 아닌 지역은 지구단위계획(10만~50만㎡) 규모에 대해 심의 후 허용
 - 자연보전권역내 대규모개발사업 중 택지조성사업은 금지되나, 아파트 또는 연립주택이 없는 3만㎡ 미만은 허용하고, 지구단위계획구역과 오염총량관리계획을 연계하여 일정규모의 택지조성사업은 심의 후 허용하도록 조치
 - 이천시 중리지구 택지개발 사업은 자연보전권역내에서 최초 시행된 택지개발사업으로, 위 시행령 개정과 맞추어 오염총량제 시행 전제로 가능
 - 또한 2010년 12월 13일 대상지가 개발진흥지구로 지정되었고, 관리지역에서 도시지역으로 지정되면서 50만㎡ 규모 이상 개발이 가능

표 2-15 | 이천 중리지구 개발 개요

구분	내용
위치	경기도 이천시 중리동, 증일동 일원
면적	608,987㎡
수용계획	10,905인/4,472세대
시행자	이천시, 한국토지주택공사

자료: 경기도청, 2024. 택지개발지구 현황(2024.7월말 기준) (https://www.gg.go.kr/opendata/openDataContent.do?gg_content_idx=10019&decoedldx=5309 (2024년 8월 1일 검색))

3. 소결

□ 자연보전권역 도입 목적과 관리 방향의 취지로서 연접개발 제도를 보완

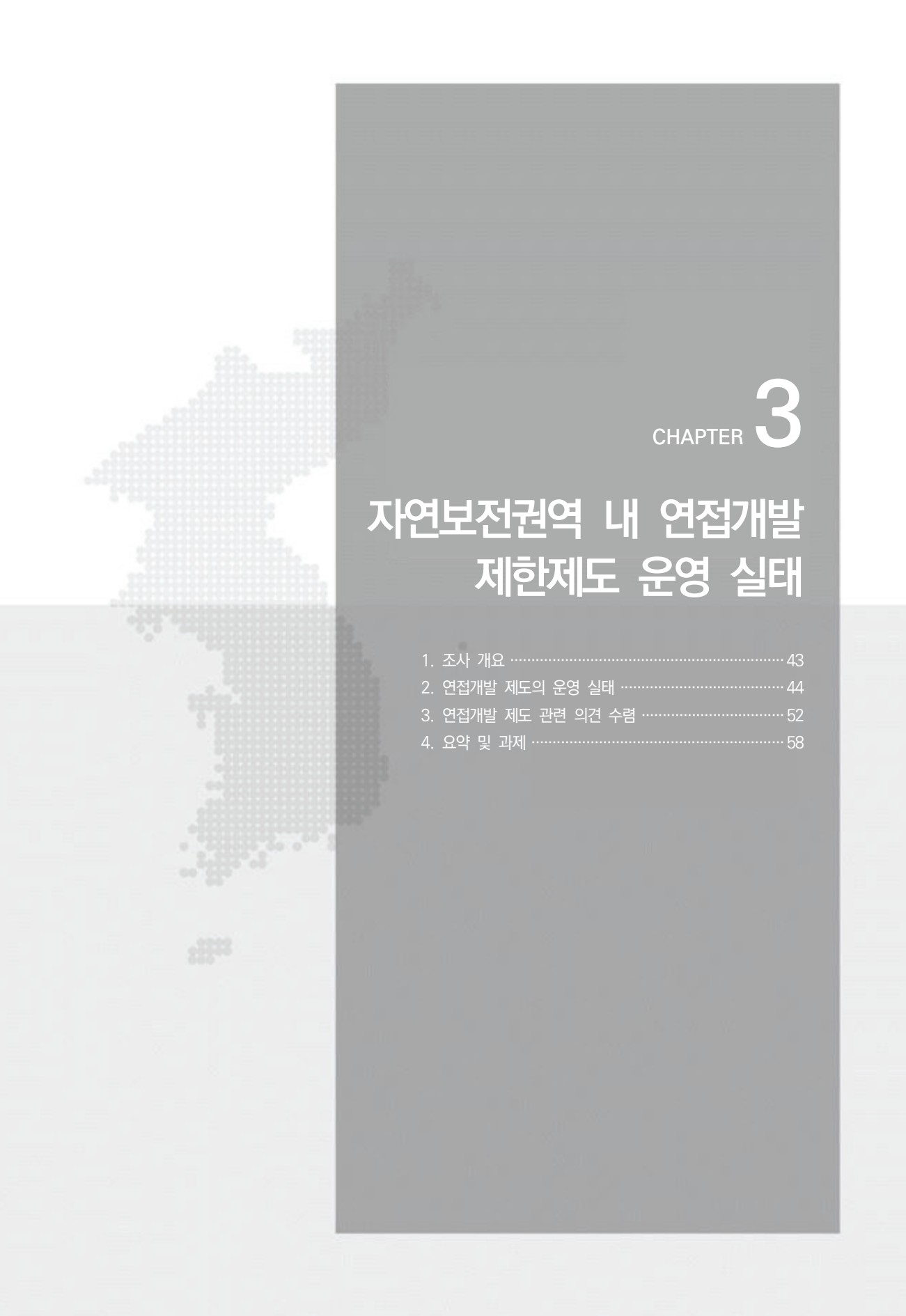
- 수도권정비계획법상에서의 연접개발 제도는 ‘한강 수질 보전’이라는 자연보전권역 지정목적의 주요 취지가 수반되어 있음
- 제4차 수도권정비계획(2021~2040)에서의 자연보전권역 정비 방향의 큰 흐름 중 하나가 개별입지 공장의 계획적 관리 유도 및 집단화 등을 통한 난개발 해소임
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 형평성 문제 및 지속적인 민원 발생 야기 등의 이유로 연접개발 제한제도가 폐지되었지만, 본 수도권정비계획법 상에서의 연접개발 제도는 자연보전권역 도입 목적을 고려한 제도 개선이 필요

□ 자연보전권역 내 비시가화구역의 지속적인 인구 증가에 대비한 관리 제도 접근

- 수도권 내 자연보전권역 인구는 지속해서 증가추세에 있으며, 특히 비시가화지역(녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역) 인구 비중이 높음
- 연접개발 제도는 비시가화지역을 대상으로 하는 제도임에 따라 비시가화지역이 압도적으로 높은 자연보전권역 특징을 고려한 관리 수단임

□ 팔당 상수원 수질 영향 정도 등 지역적 차이를 고려한 차등적 관리방안과 연계

- 자연보전권역은 수도권정비계획법 외에도 환경정책기본법에 의한 팔당특별대책지역, 수도법에 의한 상수원보호구역, 한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률에 의한 수변구역 등 물환경 관련 지역들이 중첩
- 상수원 수질 보전이라는 장기간의 논의로 자연보전권역 전체에 동일한 규제 적용 등 지역 특성 반영이 미흡해 왔다는 평가의 대안으로서 수계별 영향의 정도에 따른 연접개발 제도 개선 마련이 필요



CHAPTER 3

자연보전권역 내 연접개발 제한제도 운영 실태

- 1. 조사 개요 43
- 2. 연접개발 제도의 운영 실태 44
- 3. 연접개발 제도 관련 의견 수렴 52
- 4. 요약 및 과제 58

03 자연보전권역 내 연접개발 제한제도 운영 실태

1. 조사 개요

□ 자연보전권역 내 연접개발 제도 실태는 총 2가지 방법으로 접근

- 첫째, 연접개발 제도를 적용하여 지자체에서 실제 운영되는 실태 파악
 - 제도의 개선사항을 마련하기 위해서는 실제 발생하고 있는 제도 운영상의 모순이나 잘못된 과정 등을 찾아낼 필요
 - 이에, 국토교통부 내부자료(수도권정비위원회 심의자료) 검토, 실제 개발사업 수행에 관한 문서 열람, 온라인맵 검색 등을 수행
 - 연접개발 여부를 판단해야 하는 ‘연접개발의 적용기준’을 중심으로 사례 발굴
- 둘째, 관련 지자체 담당자 및 전문가 면담을 수행
 - 연접개발 제도 운영의 애로사항을 구체화하기 위하여 관련 지자체 및 전문가 등과의 면담을 수행하여 한층 더 깊은 연접개발 제도의 실태를 파악할 필요
 - 수도권 자연보전권역에 적용되는 연접개발 제도는 기초자치단체 담당 부서의 재량에 따라 운영되어짐에 따라 지자체 담당자와의 면담은 필수적으로 실시
 - 연접개발 제도를 자연보전권역 정비 방향 목적성에 맞춰 보완 및 활용하기 위하여 지자체 담당자와의 면담 외 관련 전문가와의 자문을 수행

2. 연접개발 제도의 운영 실태

1) 수도권정비위원회 심의 안건 적용 여부

□ 일부 소규모 공업용지 조성사업 추진의 경우 수도권정비위원회 심의를 통해 사업추진

- 연접제도가 도입된 2006년부터 실제 수도권정비위원회 안건을 검토해 보았음
 - 2006년 이후 연접 관련한 안건은 2014년 처음 심의 대상으로 상정된 것으로 보이며, 이후부터 총 42건의 소규모공업용지 조성사업에 관한 연접 안건이 의결되었음
 - 2014년 이후 꾸준히 소규모 공업용지 조성사업을 위한 연접개발 안건이 상정(2014년 1건, 2015년 1건, 2016년 9건, 2017년 5건, 2018년 6건, 2019년 7건, 2020년 3건, 2021년 1건, 2022년 3건, 2023년 5건, 2024년 1건)

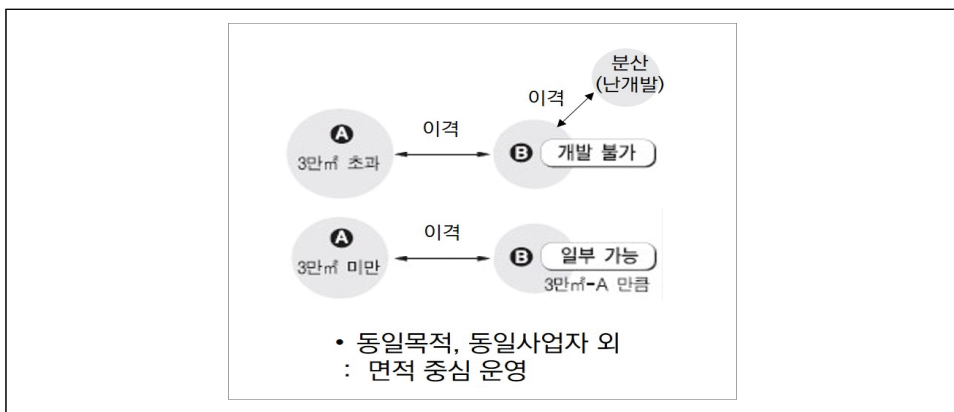
표 3-1 | 수도권정비위원회 공업용지 조성사업 심의 안건 규모 예시

연도	안건	규모
2014	광주 공업용지 [코***㈜] 조성사업	9,801㎡ (연접 56,720㎡)
2016	광주 공업용지 [한***㈜] 조성사업	10,494㎡ (연접 51,697㎡)
2017	용인 공업용지 [삼***㈜] 조성사업	4,900㎡ (연접 39,002㎡)
2018	남양주 공업용지 [웰***㈜] 조성사업	2,342㎡ (연접 51,941㎡)
2019	광주 공업용지 [금***㈜] 조성사업	5,951㎡ (연접 56,154㎡)
2020	광주 공업용지 [코***㈜] 조성사업	2,791㎡ (연접 58,945㎡)
2020	광주 공업용지 [완***㈜] 조성사업	3,840㎡ (연접35,249㎡)
2020	광주 공업용지 [청***㈜] 조성사업	4,179㎡ (연접51,741㎡)
2021	남양주 공업용지 [다***㈜] 조성사업	1,660㎡ (연접39,127㎡)
2022	광주 공업용지 [(주)대***] 조성사업	1,161㎡ (연접33,447.6㎡)
2022	이천 공업용지 [(주)청***] 조성사업	14,682㎡ (연접44,443㎡)
2023	광주 공업용지 [(주)대***] 조성사업	3,649㎡ (연접50,224㎡)
2023	광주 공업용지 [K***] 조성사업	3,629㎡ (연접32,672㎡)
2023	광주 공업용지 [(주)아***] 조성사업	1,993㎡ (연접44,310㎡)
2023	이천 공업용지 [(주)재***] 조성사업	44,162㎡ (지구단위59,642.3㎡)
2023	광주 공업용지 [홍***] 조성사업	12,996㎡ (연접49,059㎡)

자료: 국토교통부 내부자료

- 심의대상이 아닌 규모여도, 연접해 있는 규모가 3만~6만㎡에 해당하면 수도권정비위원회 심의를 거쳐 사업을 추진하는 방식임
 - 자연보전권역 공업용지 조성사업은 개발행위허가 규모와 마찬가지로 3만㎡ 이상은 금지하고 있으며, 3만~6만㎡ 은 심의 후 허용
- 이는 수도권정비위 심의를 통해 3만㎡에서 최대 6만㎡까지 연접하여 개발하는 행위를 허용하고 있는 실정임
 - 수도권정비위원회 심의 안건 중 공업용지 조성사업 안건의 경우 절반 이상이 연접 개발에 관한 사항이며, 대부분 5천㎡이하로 파악됨
- 이는, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서의 연접개발 제한제도와 유사한 형태로 3만㎡을 초과하는 개발사업은 연접이 불가하다고 판단은 하되, 「수도권정비계획법」에서 허용하는 6만㎡까지는 심의를 통해 연접개발을 허용하겠다는 형태임
- 앞서 2장에서 수도권정비계획법에서의 연접개발 제한제도 도입 취지를 언급한바와 같이, 심의대상인 사업이 규제를 회피하기 위하여 분할하여 개발하는 것을 방지하기 위한 도입 취지와는 다른 형태로 연접개발 제한제도가 운영

그림 3-1 | 면적 중심으로만 연접개발에 제한을 두는 개념 예시

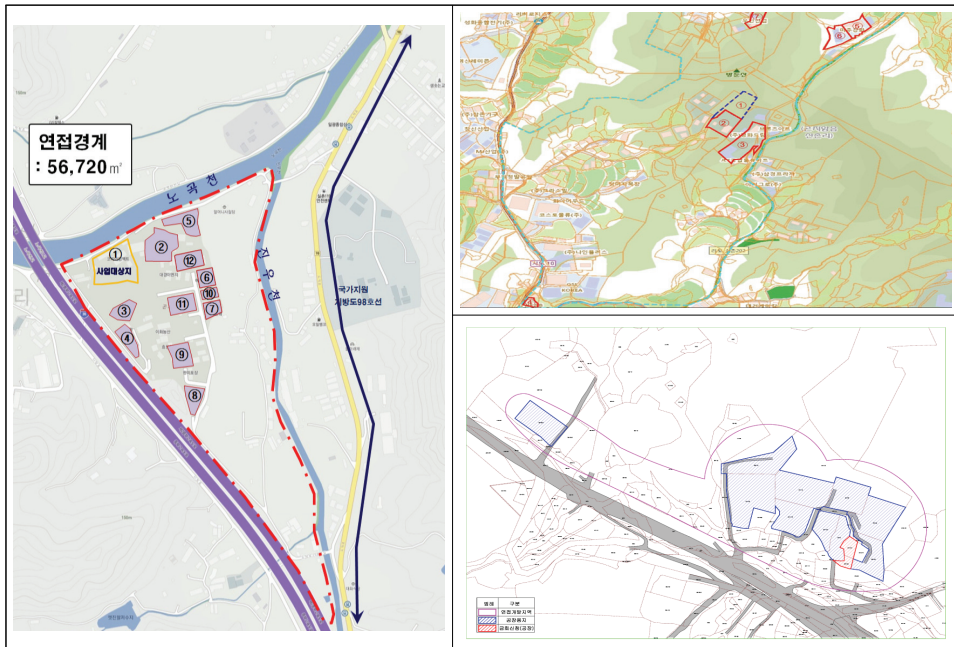


자료: 저자 작성

□ 수도권정비위원회 안건 작성 시 연접경계 설정 임의 책정

- 소규모 공업용지조성사업 연접에 관한 수도권정비위 심의자료 검토 결과, 지자체에서 구획하고 있는 연접경계의 설정 기준이 없는 것으로 판단됨
 - 연접개발 예외 조항인 하천 및 도로 등으로 분리된 경우를 적용하여 6만㎡의 연접경계를 그려서, 연접경계에 해당한다고 판단하는 경우의 사례
 - 사업수행자로부터 지자체에 사업승인 신청 시, 연접경계를 지자체 담당 공무원이 심의 안건때마다 연접경계 및 범위를 판단하는 경우의 사례
- 강성우(2022)는 자연보전권역에 속한 8개 시·군 지자체 기업지원과, 도시정책과 등 관련 부서 담당자들은 현실적으로 연접구역을 관리하기 어려우며 공장설립 승인 허가가 발생했을 때 위성사진 등을 활용하여 임의로 책정하는 것으로 언급

그림 3-2 | 소규모 공업용지조성사업 연접경계구역 설정 사례



자료: 국토교통부 내부자료

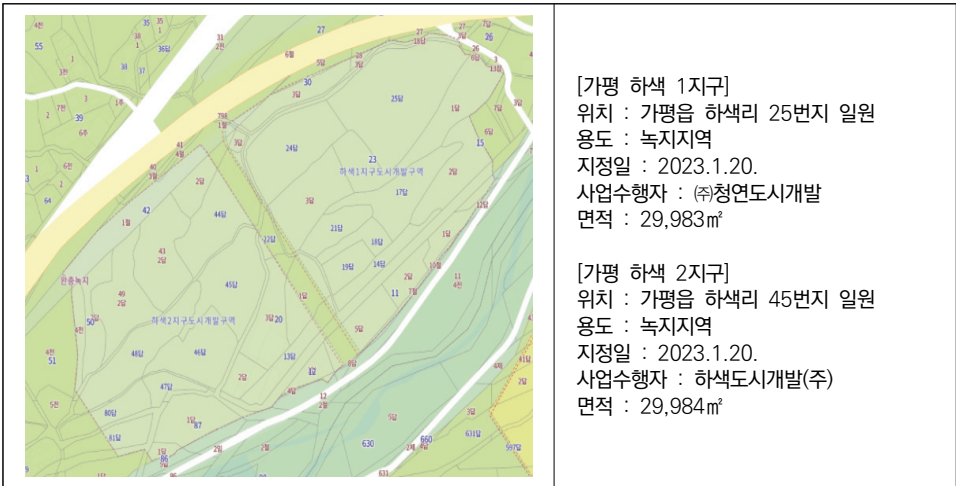
- 사업대상지와 연결한 토지중 1981년 이후 조성되어 공장용지로 사용 되어온 부지면적 43,528㎡는 1994년 4월29일 이전에 개발이 완료된 부지이므로 연결개발합산대상면적에서 제외
- 그러나 사업대상지와 연결한 기존개발면적 5,995㎡는 사업수행자와 사업시기는 상이하나 1994년 4월 29일 이후에 개발된 토지로 연결개발 합산대상면적에 포함

3) 동일사업 판단 여부

□ 연결개발 도입 취지와 달리 사업을 분할하여 수행한 사례

- 자연보전권역 신규 도시개발사업 중 심의를 회피하기 위하여 사업을 분할하여 수행하였다고 의심이 되는 사례임
- 가평 하색 1,2지구는 바로 연결하고, 사업시기도 동일하나 사업수행자가 달라서 연결점으로 보지 않은 것으로 판단됨

그림 3-4 | 가평 하색 1,2지구 연결으로 판단할 수 있는 사례



자료: 국토교통부. 2023. 2022 도시계획현황; 네이버 지도 map.naver.com 화면 발췌 (2024년 8월 20일 검색)

4) 예외사항 적용 판단 여부

□ 계획입지(산업단지)가 연접하여 개발되었다고 판단되는 사례는 2건 정도가 존재, 1건은 명확한 예외사항에 해당하나 1건은 명확한 기준을 제시하기는 모호한 측면이 있음

- 우선 명확한 연접개발 예외사항은 사업주체가 동일하나 1994. 4. 29. 이전 사업자와 바로 연접하는 경우로서 연접개발로 보지 않는 경우임
 - (사례 1) 사업주체 동일하나 1994. 4. 29. 이전 사업> 용인시 장원1일반산업단지 (1994. 1. 29. 지정)과 바로 연접하여 장원2일반산업단지 개발(2008. 8. 27. 지정)
- 두 산업단지 간 이격거리는 약 1km 정도이며, 도로·철도·지형지물 등 연접 예외사항의 조건은 없으나, 사업주체는 상이하여 연접개발로 보지 않는 경우임
 - (사례 2) 이천시 모가산단(2011. 1. 7. 지정)과 신갈산단(2015. 7. 15.)은 약 1km 이격되어 있으나 도로, 철도, 지형지물 등으로 미분리
 - 연접개발 제도 지침 상 사업주체나 사업시기를 달리하는 경우에도 종합적 판단을 하도록 되어 있는 바, 이격거리 뿐만 아니라 두 산단 간 약 4년간의 사업시기 격차가 적정한지에 대한 판단이 불명료함

그림 3-5 | 산업단지 연접개발 예외 사례



자료: 국토교통부 산업입지정보시스템(www.industryland.go.kr) (2024년 8월 11일 검색); 네이버지도 map.naver.com 화면발췌 (2024년 8월 20일 검색)

□ 내부방침 수립을 통해 도로로 분리된 경우로 인정하여 예외 조치²⁾

- 남양주시 수동면 위치 **식품의 경우 수도권 제2순환고속도로 편입으로 인해 공장부지를 기존부지 근방으로 이전하게 되었는데, 이전될 부지의 위치가 연결구역으로 묶여있어서 가용지임에도 불구하고 연결규제로 면적 제한이 초과하여 공장 이전이 불가능한 상황
 - 연결개발 예외사항의 경우 도로법에 의한 고속국도, 일반국도 등에 의해 상호 통행이 용이하지 않는 경우 배제할 수 있는데, 수도권 제2순환고속도로가 고가이다 보니 그 하부통행이 가능한 상황이기 때문에 연결규제가 적용되어야 했음
 - 남양주시 기업지원과는 고가도로 하부의 경우 주민 이동 통로는 되나, 공업지역여객 등의 차량 통행이 상호 용이하다고 보기는 어렵다고 판단하여 지역 여건에 맞는 세부 기준을 마련
 - 입체도로, 고가도로 및 교량의 하부 통행로는 단절된 것으로 봄이라는 단서조항을 통해 연결 적용을 배제하고 **식품 공장부지 이전이 가능하도록 조치

그림 3-6 | (좌) 당초 연결구역 (우) 변경된 연결구역



자료: 강성우 (2022:89)

2) 강성우. 2022. 자연보전권역 연결규제의 문제점과 개선방안에서 발췌

5) 연접개발 회피를 위한 대표적 불법 사례

□ 연접개발을 회피하기 위하여 제2종 근린생활시설 활용하여 증축

- 연접을 회피하기 위해 개별입지 내 제2종 근생(제조업소 - 제조시설 500㎡ 미만) 시설에 부대시설(창고, 사무실 등)을 증축하여 제조시설로 사용하는 등의 불법 발생
- 실제 사례로 남양주시 수동면에 위치한 **기업³⁾은 공장설립 승인과정에서 공장부지가 연접구역으로 묶여있어 주변 공장 포함 전체면적이 3만㎡ 이상이 되었기 때문에 수도권정비위원회 심의를 받아야 했음
 - **기업은 수도권정비위원회 심의에 대한 부담과 행정절차로 소모되는 비용과 시간 등을 이유로 공장신설 승인을 취하하고, 500㎡ 미만의 근린생활시설 허가를 받아 제조시설 운영
 - 허가받은 근린생활시설 외관이 주변 공장과 유사하여 주민들로서는 똑같은 공장이나 창고로 인식하고 있어 경관 훼손 등의 문제가 있었으며, 연접규제의 근본 취지인 환경보전, 난개발 방지의 목적을 달성하기 어려운 상황이었음

그림 3-7 | (좌) 당초 연접구역 (우) 근린생활시설 전경



자료: 강성우 (2022:91)

- 향후 개별입지공장 밀집지역을 정비하려해도 기반시설을 설치할 공간이 부족하거나 과도한 비용이 수반될 수 있어, 계획입지로의 전환에 사업성이 떨어지는 원인이 될 수 있음

3) 강성우. 2022. 자연보전권역 연접규제의 문제점과 개선방안에서 발췌.

-
- 지속적으로 개별입지공장이 들어설 경우, 기반시설 용량 부족과 이로 인한 혼잡이 더욱더 가중될 우려

3. 연접개발 제도 관련 의견 수렴

1) 개요

□ 연접개발 관계자 면담은 총 10회의 걸쳐 대면 형식으로 수행되었음

- 10차례에 걸쳐 수행된 면담은 연접개발 관련한 주요 이슈(제도의 운영, 제도의 개선방안 등)을 중심으로 질의하고 응답하는 형태로 이루어짐

□ 면담 대상 지자체는 앞서 제2장 현황을 참고하여 공업용지조성사업의 개발 압력이 높은 여주시, 이천시, 광주시, 남양주시를 선정함

- 여주시와 이천시, 광주시는 전 권역이 자연보전권역인 지역으로서 대부분의 개발사업 수행 시 연접개발 이슈와 맞물려 있음
 - 이천시는 민간이 사업수행자인 산업단지가 최근 활발히 조성완료 또는 조성 중이며, 개별입지 면적이 가장 넓게 분포하는 등 개발 압력이 매우 높은 지역임
 - 광주시 또한 개별입지 면적이 이천시 다음으로 넓게 나타나나, 공장 수는 자연보전 권역 시군구 중 가장 많은 수를 나타내며 소규모 개발사업들이 대거 분포할 것으로 예상되는 지역임
 - 여주시는 이천, 광주시 다음으로 개별입지 면적이 넓으며, 4개의 산업단지를 시군구에서 직접 운영하고 있는 지역임

- 남양주시는 자연보전권역 외 성장관리권역과 과밀억제권역에 모두 포함된 지역으로 자연보전권역이 차지하는 면적 비중은 약 42.6%정도임. 남양주시에 입지한 산업단지 3개는 자연보전권역이 아닌 성장관리권역 내 입지하며, 10~20만㎡ 규모를 보이는 한편, 개별입지 공장 밀집지역은 수동면 및 화도읍 등 자연보전권역임

□ 전문가는 기본적으로 관련 연구 분야 수행자로서, 자연보전권역 뿐만이 아니라 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 관련 또는 도시 외 지역 관리방안 등에 관한 전문가를 선정

□ 지자체 자연보전권역 담당 4개 부서, 관련연구 수행자 6인으로 구성

표 3-2 | 연접개발 제도 관계자 면담 개요

no	일시	참석자	비고
1	2024.5.28.	자연보전권역 및 연접규제 업무 경험자 A	관련 연구 수행자
2	2024.6.5.	개인 연구소 B연구원	관련 연구 수행자
3	2024.6.20.	국책연구기관의 C연구원	관련 연구 수행자
4	2024.6.26.	경기도 소재 대학교 D교수	관련 연구 수행자
5	2024.7.19.	경기도 소재 연구원 E연구원	관련 연구 수행자
6	2024.8.8.	기초자치단체 F부서	공무원
7	2024.8.8.	기초자치단체 G부서	공무원
8	2024.8.9.	기초자치단체 H부서	공무원
9	2024.8.21.	국책연구기관의 I연구원	관련 연구 수행자
10	2024.8.27.	기초자치단체 J부서	공무원



자료: 저자 작성 및 촬영(촬영일: 2024년 8월 8일; 2024년 8월 27일)

2) 연접개발 제도 운영에 관한 사항

□ 연접개발의 적용기준 등 판단 측면

- 지자체에서는 사업주체가 동일한 경우, 3만㎡를 초과하는 추가적인 공장 증축은 인허가 할 수 없음을 알고 있지만, 그 외 사업주체가 동일하지 않은 경우에도 공장을 동일 인구집중유발시설로 판단하여 연접을 적용하고 있음

“ 3만~6만㎡ 공업용지조성사업 구간에 걸리면, 저희는 사업자에게 진입도로를 내게 하거나, 완충 녹지 20m 정도 설치 등 분리시키는 방식으로 공장이 연접하지 않게 유도하고 있어요. 수도권정비위원회는 잘 올리지 않아요. 사업자에게 진입도로 폭은 8-10m 개선하라고 권고하지만, 사업자 입장에서는 소유 잉여부지를 못 쓰게 되는 피해 상황 등도 발생하고 있어요.”

“ 저희 직원이 연접개발 관련해서 감사를 받은 적이 있어요. 징계 이후로 허가를 내주지 않고 있지만, 경제성 논리로서 현실적으로 진출입 가능한 넓은 도로가 있는데 별도의 도로를 다시 만들고 하는 것은 낭비요인이 되어 애로사항을 제시해요.”

- 기초자치단체 F부서 면담 중

※ F 지자체 감사 지적 사례 (면담을 통해 파악)

건축 허가시 등기부 법인 등 세부적 확인을 못하고 허가를 내주는 상황이다 보니, 약 8년 전 승인해 준 허가건이 감사때 지적 받아 징계받은 사례가 있음. 시행자 법인은 달랐으나, 감사원은 법인등기부가 같아 동일사업자로 보고 징계한 사례임. (2만 8천㎡ 연접하여 2만 8천㎡ 허가)

“ 기존 도로를 사용해서 공장부지 조성을 하면 분양가가 저렴해져서, 지역입장에서는 기업들을 유치할 수 있는 전략 등이 될 수 있어요.”

- 기초자치단체 F부서 면담 중

“ 저희는 연접에 관하여 수도권정비위원회 심의를 올리고 있으나, 사업주들이 많이 포기하는 사례들도 발생하고 있어요. 따라서 일정 규모 증설인 경우는 심의를 면제해주는 것을 건의드려요. 예를 들면 6만㎡ 이하의 공업용지 조성사업 시 증설 면적 6천㎡ 이하의 경우 수도권정비위원회를 거치지 않고 시장군수의 협의로 갈음하는 거죠.”

- 기초자치단체 G부서 면담 중

“ 근린생활시설이나 주택 등 다른 시설들의 3만㎡과 연접한 공장은 연접개발을 받지 않아요. 하지만 국토부 질의 시 사업목적이 동일하지 않다 하더라도 공장은 연대 개발에 적용을 해야 된다는 내용에 회신을 줄 때가 있어요. 사업주체가 아예 다른 경우의 공장은 연접에 적용받지 않을 수 있도록 건의드려요.”

– 기초자치단체 F부서 면담 중

“ 지침 5-2 규정은 사실 사업주체만 틀리고 주 기반시설만 같이 공유하지 않으면 연접으로 보지 않는다는 것인데, 지침의 문장이 애매한 측면이 있어요. 담당자마다 해석의 여지가 다를 수 있습니다.”

– 기초자치단체 J부서 면담 중

- 개발사업 완료 전후의 용도지역과 개발사업 종류 변동 시, 연접 적용 시기의 기준이 부재하여 연접개발 여부 판단의 혼동을 초래
- 또한 연접지침 규정이 수도권정비계획법 시행령 제13조(행위제한)에만 국한되고 동법 시행령 제14조(행위제한 완화)에는 규정되지 않아 개별 법령으로 볼 수 있다는 유권 해석의 의견을 제시

□ 연접개발 경계의 임의 책정 사항

- 지자체는 공장설립 건축허가가 들어오면, 주변 산이나 하천, 도로 경계 등 바운더리(경계)를 잡고, 그 안에 들어가 있는 공장 면적을 계산하여 그 물량이 3만㎡을 넘어가는가를 판단하는 방식으로 연접개발 경계를 임의 책정하고 있음
- “ 연접개발 경계에 관해 데이터화하여 관리하고 있지는 않아요.”

– 기초자치단체 G부서 면담 중

“ 제가 관련 업무를 보면서 느낀 것은 자연보전권역에 속한 시·군 지자체의 관련 부서 담당자들은 현실적으로 연접구역을 관리하기 어려워요.”

– 자연보전권역 및 연접규제 업무 경험자 A

□ 연접개발 예외 조항 적용 사항

- 연접개발 예외 조항 적용 또한 지자체 담당과에서 종합적으로 판단하여야 할 사항인데, 이와 관련하여 지자체에서 별도 지침을 만들어 운영하는 사례가 1건 있었으나 여전히 기준이 모호하다는 민원이 많았음

“ 예외 사항은 고속도로나 자동차 전용도로로 분리될 경우는 명확한데, 일반적인 법적 도로(도로법에 의한 도로나 농어촌 도로 등) 등은 우리가 판단을 해서 적용해야 하고 모호한 부분이 있어요.”

– 기초자치단체 G부서 면담 중

“ 산업단지 개발에 있어서도 충분한 이격거리 내지 도로, 산지, 하천 등 분리 의미에 애매한 측면이 있는 것 같아요.”

– 경기도 소재 연구원 E연구원 면담 중

3) 연접개발 제도 개선에 관한 사항

□ 개별입지공장 밀집지역 정비 포함 계획입지에 관한 사항

- 개별입지공장 밀집지역을 포함한 계획적 정비에 관하여 지자체에서는 사업리스크를 염려하는 의견이 많았고, 정비를 하더라도 6만㎡ 규모의 한계를 지적

“ 주거지와 공장이 더욱 혼재될 수도 있어요. 하지만 지구단위계획구역으로 묶어서 진행하면 행정적 절차상으로는 가능합니다. 성장관리계획과 연동하여 강제규제는 아니지만 계획적으로 유도하기 위해 산업형으로 밀집시킬 경우 인센티브로 용적률 등을 더욱 주는 방안이 있을 수 있을 것 같네요.”

“ 6만㎡까지는 수도권정비위원회 심의 대신 시군 도시계획위원회 심의나 기타 방안으로 개선된다고 해도, 상황은 달라질게 없을 것 같아요. 또 딱 6만㎡ 까지만 개발하는 추세로만 바뀔 듯 해요. 그리고 비수도권 반발도 심할 것이 예상되요.”

– 기초자치단체 G부서 면담 중

“ 기존공장 밀집지역 정비를 제도적으로 푸는 것은 의미가 있는 것으로 생각되요. 공공이든 민간이든 기반시설 투입 등 사업성이 있다고 판단하면 사업이 가능할 수 있도록 제도적으로 문을 열어놓는 것이 중요하다고 생각해요.”

– 기초자치단체 H부서 면담 중

“ 10만~30만㎡ 정도면 지자체에서 좀 무리가 가더라도 기반시설 설치하는 할 수 있겠어요. 아니면 기존 20만㎡정도 밀집되어 있는 지역에 30만㎡정도로 산업단지를 묶어 산업단지 명칭을 해버리면 의외로 사업자들이 좋아할 수 있어요. 세금감면이 있기 때문이죠.”

– 기초자치단체 F부서 면담 중

□ 도시 외 지역 관리방안 연동에 관한 사항

“ 성장관리계획, 개발행위허가 기타 기존에 있는 도시계획 제도와 연동하고, 지자체에게 권한을 위임해주는 방식이 있을 수 있어요. 위임을 할 때는 당위성을 만들어줘야 해요. 예를 들면 지자체에서 세부 지침을 만들어 운영할 수 있는 것 등이요.”

“ 난개발이 극도로 예상되는 지역을 시범구역으로 지정하여 개입을 하는 방식도 있을 수 있죠.”

– 경기도 소재 대학교 D교수 면담 중

“ 지침에 개발진흥지구 외에는 현실화된 도시 외 지역의 관리방안이 포함되어 있지 않아요. 이번 개정 기회에 개발진흥지구 외 성장관리계획, 준산업단지 등과 같은 관리방식 적용 시 연접을 제한하지 않는 제도개선이 필요하다고 생각해요.”

– 자연보전권역 및 연접규제 업무 경험자 A

4) 관계자 면담을 통한 단어빈도 수 분석

□ 면담자들과의 인터뷰 내용을 기록한 텍스트파일을 Python을 이용하여 단어의 빈도수를 추출해 봄으로써 연접개발 제도 관련한 중심적 주제 파악을 시도

- 분석 결과, 연접 28회, 개발 24회, 사업 22회, 공장 19회, 경우 18회, 지자체 13회, 판단 12회, 기준 11회, 심의 11회, 수도권정비위원회 10회로 요약
 - 지자체의 판단과 기준 적용에 대한 내용이 자주 등장하였는데, 이는 연접개발 기준 적용에 있어 지자체의 역할이 중요함을 시사한다고 할 수 있음
 - 수도권정비위원회 심의에 대한 언급도 많아, 연접개발 운영 관련 수도권정비위원회 심의 과정 등의 애로사항 내용과 일치한다고 볼 수 있음
 - 특이한 점은 ‘경우’라는 단어가 자주 사용되었다는 것인데, 이는 연접개발 기준의 모호성으로 인한 다양한 상황과 조건에 대한 논의가 이루어졌다고 생각됨
 - 이 분석을 통해 주로 연접개발 관련해서는 공장 설립, 지자체의 역할, 그리고 수도권정비위원회 심의 등에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있으며, 특히 연접개발 적용기준 관련된 논의가 가장 중심적인 주제로 판단되어짐

4. 요약 및 과제

1) 연접개발 제한제도의 모호한 기준으로 인한 난개발 발생 소지

□ 수도권정비위원회 심의 부담 등 연접제한을 회피하기 위해 소규모 공장 등이 집중화되지 않고 분산 입지하여 난개발이 조장될 우려

- 연접개발의 당초 도입 취지는 동일 주체에 의해 분할방식으로 추진되는 눈속임 개발을 제한하고자 하는 것이나, 연접규제로 인해 사업이 분할되어 확산됨에 따라 또다른 형태의 난개발 원인으로 작용

- 중소기업은 자연보전권역내 공장입지를 하고자 하여도, 면적제한 및 수정위심의 부담으로 입지를 포기하거나 분산해 입지하는 상황 발생
 - 상정하지 못한 공장들은 분산되어 신·증설되었을 가능성 존재

□ 최대 6만㎡까지 심의를 통해 허용하나 연접제도가 엄격하게 적용됨에 따라 계획입지들이 집적화되지 못하고 분산 배치되는 상황

- 대부분 산업단지들은 도시 외 지역에 지정되었다가 공업지역으로 용도지역이 전환되기 때문에 연접개발 제도에 대상이 됨
- 자연보전권역 내 계획입지(산업단지) 공업용지조성사업은 이격하여 분포하는 반면, 동일 시군의 사업이지만 용인시 및 안성시의 경우 계획입지 등도 인접하여 분포

□ 도시 외 지역 산업시설 정비를 위한 기존의 주요 정책 등 검토를 통해 연접개발 제도를 연동할 수 있는 방안 마련 필요

2) 연접개발 제도 운영의 애로사항 발생

□ 연접개발 여부 판단은 시군 재량권에 속해 있어 인허가 업무 담당자들의 부담이 가중

- 수도권정비위원회를 통해 소규모 공업용지조성사업 추진 시 연접경계 설정 기준을 지자체 공무원이 임의로 책정하는 등 담당자들의 부담 가중
- 지자체별 연접경계를 구획하고 있는 기준들이 천차만별이며, 연접구역 관리에 대해서도 공장설립 승인 허가 신청이 발생했을 때마다 책정하는 등 애로사항 발생

□ 계획입지임에도 불구하고 법적으로 제한된 최대규모의 상한 확보를 담보할 수 없는 상황 발생

- 연접규제는 현재 토지이용현황을 기준으로 함에 따라, 산업단지는 일반적으로 비시가화지역을 대상으로 조성사업이 이루어지기 때문에 연접개발 제도와 직결

-
- 일부 소규모 공장용지가 선 입지해 있을 경우 자연보전권역 내 계획입지 상한 규모인 6만㎡를 확보하지 못하는 사례 발생

□ 연접개발 적용 및 판단기준이 모호하여 사업 분할추진 등 발생할 소지

- 자연보전권역 연접개발 제도의 도입 취지는 규제를 회피할 목적으로 사업을 분할 추진하는 등의 편법을 방지하여 한강 수질보전 및 난개발을 관리하고자 하는 취지임
- 현재 지침상의 연접개발 적용 및 판단 기준이 모호하여, 도입 취지와 다른 운영 상의 문제를 방지하기 위한 제도적 개선 방안을 마련할 필요

CHAPTER 4

자연보전권역 내 연접개발 제한제도 개선방안

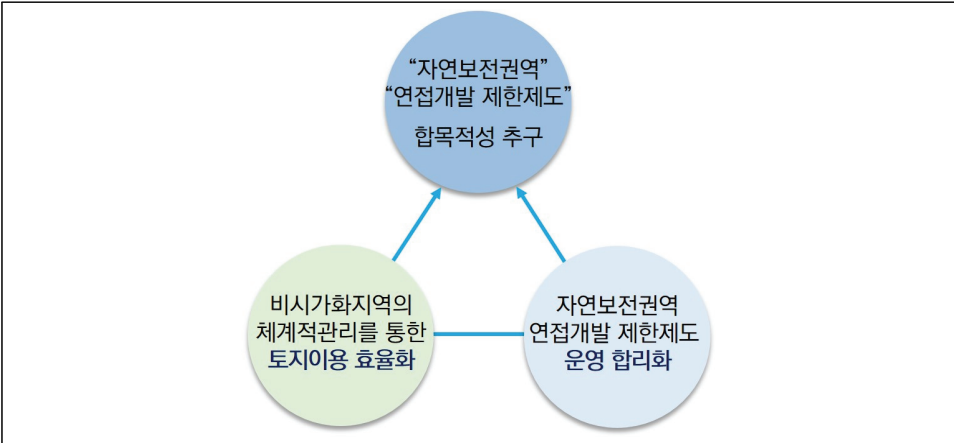
- 1. 기본방향 63
- 2. 연접개발 제도 운영 측면의 개선방안 64
- 3. 연접개발 제도 활용 측면의 개선방안 70

04 자연보전권역 내 연접개발 제한제도 개선방안

1. 기본방향

- 자연보전권역 내 연접개발 제도는 ‘한강수계 수질 보전’이라는 권역 지정의 주목적과 부합하도록 관리방식을 개선함으로써 제도의 합목적성을 추구
 - 자연보전권역 연접개발 제도의 운영 합리화
 - 우선 제도를 운영함에 있어서 불합리하거나 불편했던 사항들을 개선
 - 기존 조문을 개정함으로써 제도를 운영하는 주체에게 명확한 기준을 제공하고, 필요 시에는 신규 조항을 신설함으로써 운영 합리화 도모
 - 비시가화지역의 체계적 관리를 통한 토지이용 효율화
 - 결국 합리적인 운영을 통해 비시가화지역의 체계적 관리를 통한 토지이용 효율화를 도모
 - 이는 현재 처해 있는 자연보전권역내 개별입지공장 등에 의한 난개발 문제를 해소하는데 일정 부문 기여를 함으로써 자연보전권역의 수질 보전 등 목적 강화

그림 4-1 | ‘자연보전권역 내 연접개발 제도 개선방안’의 기본방향



자료: 저자 작성

2. 연접개발 제도 운영 측면의 개선방안

1) 연접개발 제도의 적용기준 및 판단기준 명확화

(1) 제도 현황과 문제점

□ 기존 연접개발 판단기준의 프로세스를 가정해 본다면, 다음과 같음

- 연접하여 개발하는 사항인지에 대해 종합적으로 판단하기 위해서는 다음 5가지 사항을 우선적으로 확인해야 함

- ① (대상지역) 기 조성된 개발지와 신규 개발지가 같은 비시가화지역에 해당하는가?
- ② (대상사업) 기 조성된 개발사업과 신규 개발사업은 동종에 해당하는가?
- ③ (사업주체) 기 조성된 사업의 주체와 신규 개발사업의 주체는 어떠한가?
- ④ (사업시기) 기 조성된 사업의 지정시기와 신규 개발사업의 시기는 어떠한가?
- ⑤ (예외사항) 신규 개발사업지 여건은 기 조성된 사업지와 예외사항이 존재하는가?

- 이 중에서 ① 대상지역, ② 대상사업은 용도지역과 대상사업의 종류 확인만으로 연접개발에 해당하는지 쉽게 파악
- 그러나 ③ 사업주체, ④ 사업시기가 다른 경우는 또 다른 다음 사항들을 고려하여, 동일한 사업으로 판단해야 하는 과정이 있음
 - 개발사업의 주목적과 사업주체가 동일한 경우(사실상 사업주체가 동일한 경우를 포함한다)로서 사업을 인위적으로 분할하거나 이격하여 시행하는 경우
 - 출입을 위한 주진입로, 주차장, 생활편의시설 등 주요 시설을 공유하여 독립된 사업지구로 볼 수 없는 경우
 - 입장권, 상호, 출입을 위한 주요통로, 기타 관련 시설을 공유하는 등 사회통념상 하나의 영업 행위로 볼 수 있는 경우
 - 이미 개발사업이 완료된 부지(1994년 4월 29일 이전에 인·허가등을 받은 개발사업을 제외한다)에 연접하여 새로운 개발사업을 추진하는 경우에도 사업주체가 동일하거나 주요 시설을 공유하는 등 독립성이 인정되지 않거나 동일한 영업 행위로 볼 수 있는 경우
- 일련의 판단 과정을 통해 동일한 사업일 경우에도, 연접개발 예외사항을 다음과 같이 명시하고 있어 다시 한번 연접개발 여부를 판단해야 함
 - 도로로 분리된 경우 : 도로법에 의한 고속국도, 일반국도 등에 의해 개발사업지가 분리되고 보행이나 자동차에 의한 상호 통행이 용이하지 않는 경우
 - 철도로 분리된 경우 : 철도건설법에 의한 철도 및 철도시설, 도시철도법에 의한 도시철도 및 도시철도시설 등으로 분리되고 보행이나 자동차에 의한 상호통행이 용이하지 않는 경우
 - 산지나 농지 등으로 분리된 경우 : 산지나 농지(이와 유사한 지형지물을 포함한다) 등에 의해 충분히 이격되어 상호간 조망이나 통행이 용이하지 않는 경우
- 물론 판단의 여부 없이 명백한 동일사업의 경우라도 연접개발 제도를 피하기 위해 무리한 도로를 양산해 내는 사례들도 존재

□ 연접개발 기준의 모호성과 복잡성에 관한 개선 필요

- 앞서 실태조사에서도 확인할 수 있었듯이, 지자체에 연접개발 제도 담당 부서에서는 위와 같은 연접개발 판단기준의 모호성과 복잡성 때문에 발생하는 업무 부담이 가중
- 사업자들의 연접규제 개발 회피로 오히려 소규모 개별입지들이 분할되어 확산됨에 따른 또다른 형태의 난개발 발생의 원인이 되고 있음
- 또한 개발사업 완료 전후를 기점으로 용도지역과 개발사업 종류 전환 시, 연접 적용 시기의 기준이 부재하여 연접개발 여부 판단의 혼동을 초래
- 따라서 제도 개선을 통해 비효율적이고 혼란스러운 상황 등을 사전에 최대한 예방조치 하는 것이 제도적 합리성을 강화하는 것이라고 판단됨

(2) 제도 개선 사항

□ 적용기준과 판단기준을 구분하여, 오해의 소지가 있는 조문은 개정하도록 함

- 연접개발 적용기준
 - 현행 4. 연접개발 대상사업, 현행 5-1. 연접개발 대상지역 내용은 연접개발 적용여부에 해당하므로 개정안 4. 연접개발 적용기준(신설)에 통합
 - 개정안 4.2에 연접개발 적용 시기를 신규로 적시하여, 향후 발생 가능한 혼란을 예방하도록 개정
- 연접개발 판단기준
 - 현행 5. 연접개발 적용기준을 개정안 5. 연접개발의 판단기준으로 변경
 - 현행 5-2. 조문 중 가장 먼저 명시되어 있는 『연접개발은 사업주체가 다르거나 사업시기를 달리하는 경우에도 적용하되, 각 개발사업에 대한』의 내용을 개정안에서는 후술하도록 하여, 사업목적 동일 여부 등을 우선적으로 고려할 수 있도록 개정

현행	개정안
4. 연접개발 대상사업 4-1. 다음에 해당하는 택지조성사업 (생략) 5. 연접개발의 적용기준 5-1. 연접개발의 적용기준은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역(개발진흥지구를 제외하며, 이하 “비도시지역 등”이라 한다)을 대상으로 한다. 다만, 이외의 지역도 “비도시지역 등”과 걸쳐 개발사업을 시행하는 경우에는 이를 적용한다. 5-2. 연접개발은 사업주체가 다르거나 사업시기를 달리하는 경우에도 적용하되, 각 개발사업에 대한 연접개발 여부는 사업목적의 동일 여부, 사업의 연속성, 당해 지역의 지형적 특성, 토지이용상 일단의 부지여부 등 다음 사항을 종합적으로 고려하여 판단한다.	4. 연접개발 적용기준(신설) 4-1. 연접개발은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역(개발진흥지구를 제외하며, 이하 “비시가화지역”이라 한다)을 대상으로 한다. 다만, 이외의 지역도 “비시가화지역”과 걸쳐 개발사업을 시행하는 경우에는 이를 적용한다. 4-2. 연접개발은 사업이 완료되기 이전 용도지역과 대상사업 종류를 기준으로 적용한다. 4-3. 비시가화지역에서 연접개발의 적용사업은 다음과 같다. 4-3-1. 다음에 해당하는 택지조성사업 (이하 현행과 같음) 5. 연접개발의 판단기준 5-1. (삭제) 5-2. 4의 규정을 적용함에 있어 연접개발 여부는 사업목적의 동일 여부, 사업의 연속성, 당해 지역의 지형적 특성, 토지이용상 일단의 부지여부 등 다음 사항을 종합적으로 고려하여 판단하되, 사업주체가 달리하는 경우에도 적용한다.

2) 연접개발 제도의 정의 보완

(1) 제도 현황과 문제점

□ 연접개발에 해당하는 규정이 수도권정비계획법 제13조 행위제한에만 국한

- 지침의 목적은 「수도권정비계획법」 제9조의 규정에 의한 자연보전권역 안에 서의 행위제한을 효율적으로 운영하는 것으로 적시
- 동법 시행령 제13조 제1항 대규모 개발사업에서 연접개발을 언급하고 있으나, 제13조 제2항 인구집중유발시설과 제14조(자연보전권역의 행위 완화)에서는 언급되지 못하여 해당 지자체 유권 해석 문제 등을 안고 있음

- 지침상 정의에서 “영 제13조제1항의 규정에 따른~”으로 명시

- 연접개발 제도가 행위제한 뿐만 아니라 자연보전권역 내 행위제한 완화에서도 적용됨을 명시하여 제도운영의 혼란을 방지할 필요가 있을 것으로 판단됨

표 4-1 | 지침 목적 관련 「수도권정비계획법」 및 동법 시행령 조문

법령	시행령	지침
제9조(자연보전권역의 행위 제한) 관계 행정기관의 장은 자연보전권역에서는 다음 각 호의 행위나 그 허가등을 하여서는 아니 된다. 다만, 국민경제의 발전과 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. <u>1. 택지, 농업 용지, 관광지 등의 조성을 목적으로 하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 종류 및 규모 이상의 개발사업</u> 2. 대통령령으로 정하는 학교, 공공 청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수 시설, 그 밖의 인구집중유발시설의 신설 또는 증설	제13조(자연보전권역의 행위 제한) ① 법 제9조제1호에서 “대통령령으로 정하는 종류 및 규모 이상의 개발사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. <u>이 경우 같은 목적으로 여러 번에 걸쳐 부분적으로 개발하거나 연접하여 개발</u>(이하 “연접개발”이라 한다)함으로써 사업의 전체 면적이 다음 각 호의 어느 하나에서 정하는 규모 이상으로 되는 사업을 포함한다. ② 법 제9조제2호에서 “대통령령으로 정하는 학교, 공공 청사, 업무용 건축물, 판매용 건축물, 연수 시설, 그 밖의 인구집중유발시설”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다. 제14조 (자연보전권역의 행위 제한 완화) ① 관계 행정기관의 장은 법 제9조 각 호 외의 부분 단서에 따라 자연보전권역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위나 그 행위의 허가등을 할 수 있다. <개정 2011. 3. 9., 2013. 3. 23.>	1. (목적) 이 지침은 자연보전권역 안에서의 연접개발에 대한 적용기준을 정하여 「<u>수도권정비계획법 제9조의 규정에 의한 자연보전권역 안에서의 행위제한을 효율적으로 운영</u>하는 것을 목적으로 한다. 2. (관련 근거) 국토교통부장관은 연접개발의 세부적인 적용기준 등을 정할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 관보에 고시하여야 한다.〔「수도권정비계획법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제13조제3항〕 3. (연접개발의 정의) <u>영 제13조 제1항의 규정</u>에 따른 동일한 목적으로 연접하여 시행하는 개발사업이라 함은 영 제13조 제1항 각 호 어느 하나의 개발사업을 연접하여 시행하는 경우를 말한다.〔「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제8조에 따른 오염총량관리계획을 수립·시행하는 지역안에서 시행하는 택지조성사업은 지구단위계획구역이 연접하는 경우를 포함한다)〕

자료: 수도권정비계획법, 수도권정비계획법 시행령, 자연보전권역안에서의 연접개발 적용지침 참조

(2) 제도 개선 사항

□ 지침 중 ‘정의’에 관한 조문 개정

- 지침 <3. 정의>에서 연접하여 시행하는 개발사업을 실제 적용되고 있는 개발 사업 범위와 동일시켜 현실화할 필요

현 행	개 정 안
3. 정의 영 제13조제1항의 규정에 따른 동일한 목적으로 연접하여 시행하는 개발사업이라 함은 영 제13조 제1항 각 호 어느 하나의 개발사업을 연접하여 시행하는 경우를 말한다.(「한강수계 상수원 수질 개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제8조에 따른 오염총량관리계획을 수립·시행하는 지역안에서 시행하는 택지조성사업은 지구단위계획구역이 연접하는 경우를 포함한다)	3. 정의 영 제13조제1항의 규정에 따른 동일한 목적으로 연접하여 시행하는 개발사업이라 함은 영 제13조 제1항 및 제14조제1항 각 호 어느 하나의 개발사업을 연접하여 시행하는 경우를 말한다.(「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제8조에 따른 오염총량관리계획을 수립·시행하는 지역안에서 시행하는 택지조성사업은 지구단위계획구역이 연접하는 경우를 포함한다)

3) 연접개발 제도의 예외사항 보완

(1) 제도 현황과 문제점

□ 연접개발 예외 사항 중 특히, 자연보전권역내 ‘도로’에 관한 민원 다수 발생

- 도로로 분리된 경우 ‘도로법에 의한 고속국도, 일반국도 등에 의해 개발사업자가 분리된 경우’ 연접적용이 안되고 있음
- 그러나 일반적인 시·군의 비시가화지역에는 이러한 도로보다는 도시계획도로와 농어촌도로가 많아서 공장부지를 분리하는 도로임에도 불구하고 연접규제를 적용해야 하는 상황들이 있음
- 자연보전권역내 비시가화지역적 지역특성을 감안하여 도로에 관한 사항은 정비하는 방향으로 추진
 - 남양주시에서도 자체 연접개발에 관한 지침을 적용하여 시행 중이며, 도로에 관한 내용을 본 지침과 달리 적용하여 운영

(2) 제도 개선 사항

□ 지침 중 '5-3-1. 도로로 분리된 경우'에 관한 조문 개정

- 지침 '5-3-1. 도로로 분리된 경우'는 자연보전권역 내 비시가화지역의 지역적 특성을 고려하여 개선할 필요

현 행	개 정 안
5-3-1. 도로로 분리된 경우 도로법에 의한 고속국도, 일반국도 등에 의해 개발사업지가 분리되고 보행이나 자동차에 의한 상호 통행이 용이하지 않는 경우역이 연결하는 경우를 포함한다)	5-3-1. 도로로 분리된 경우 도로법에 의한 고속국도, 일반국도 등에 의해 개발사업지가 분리되고 보행이나 자동차에 의한 상호 통행이 용이하지 않는 경우. 폭 8미터 이상으로 개설된 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙」에 따른 도시계획도로 및 폭 8미터 이상으로 개설된「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌도로

3. 연접개발 제도 활용 측면의 개선방안

1) 비시가화지역의 기존공장 밀집지역 정비

(1) 현황과 문제점

□ 자연보전권역내 개별입지 공장은 비(非)시가화지역 등에서 압도적으로 높게 나타남

- 2022년 기준 자연보전권역내 개별입지에 분포하는 총 공장수는 6,848개이며, 이 중 88.3%에 해당하는 공장이 비시가화지역에 입지
 - 공장1개소당 면적은 도시지역에 비해 도시 외 지역이 약 1/3규모로, 소규모에다가 많은 수의 공장들이 도시 외 지역에 분포

표 4-2 | 자연환경보전 내 개별입지 공장 분포 현황(도시지역 vs 도시 외 지역)

구분	공장수	면적(㎡)	1개소당 면적(㎡)	공장수(%)	면적(%)
총합계	6,848	5,812,372	848.8	100.0	100.0
도시지역	1,143	1,959,818	1714.6	16.7	33.7
도시 외 지역	5,705	3,852,553	675.3	83.3	66.3

자료: 한국산업단지공단 전국공장등록현황(www.factoryon.go.kr) (2024년 8월 13일 검색)

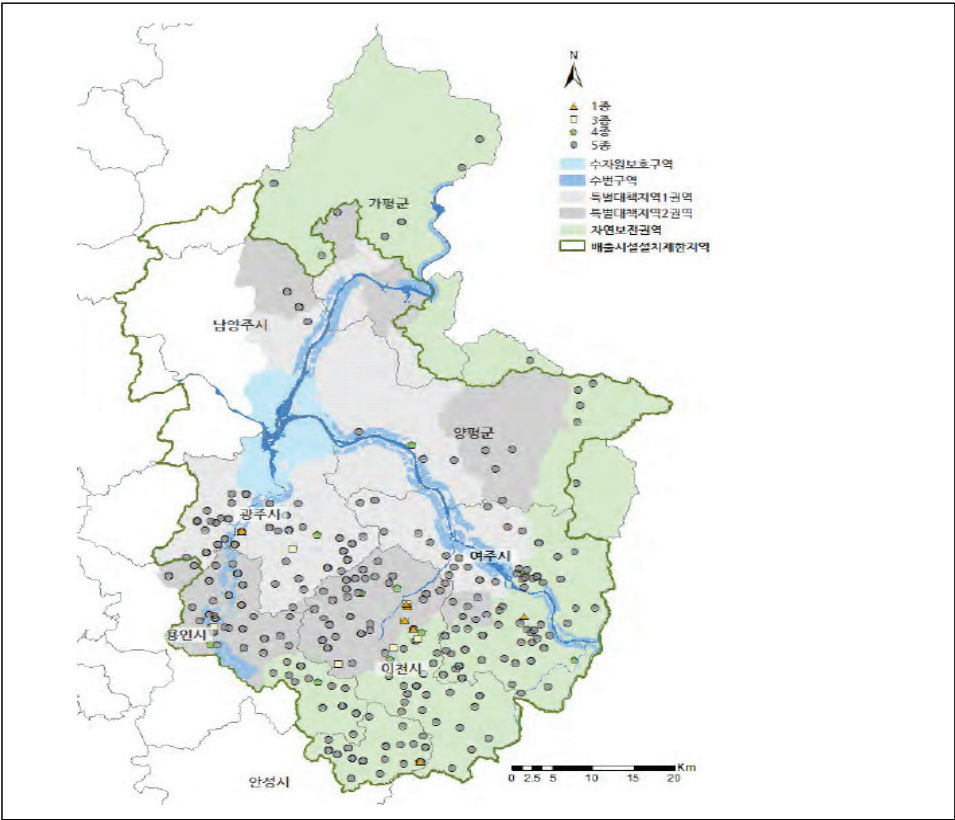
□ 개별입지공장은 광역 접근성이 좋은 대도시 주변이나 산업단지 인근의 계획관리지역을 선호하는 한편, 환경오염물질 배출 가능성이 크고 관리감독 기관이 부재(국토교통부 2019:51-52)

- 개별입지공장은 실제 상시 관리감독 기관이 없기 때문에 자체 폐수처리시설을 미운용하거나 불법 방출하는 등의 문제가 발생할 소지(국토교통부 2019:51-52)

□ 조영무 외(2016)는 2014년 기준 전국 수질오염원 조사자료를 활용하여 자연보전권역 내 폐수배출시설을 설치한 개별입지공장 분포를 분석

- 자연보전권역에 입지된 폐수배출공장은 전체공장의 약 7%에 해당하나, 폐수 배출공장 432개소 중 61%가 특별대책 1, 2권역에 분포하고 있는 것으로 확인

그림 4-2 | 자연보전권역 내 폐수배출공장 입지 현황도



자료: 조영무 외(2016:50)

□ 본 연접개발 제도가 적용되는 대상사업지는 비시가화지역에 해당하며, 전국적으로 확산되는 비시가화지역의 기존공장 밀집지역 정비 방안들과 궤를 같이 함

- 특히 자연보전권역에서의 개별입지 공장의 계획적 관리 방안이 필요한 이유는 난개발 방지뿐만 아니라 연접개발 도입 취지라고 할 수 있는 ‘한강수계 수질 보전’이라는 자연보전권역 지정의 주목적도 포함

(2) 비시가화지역 산업시설 관리방식 검토

□ 비시가화지역 정비를 위한 기존의 주요 도시계획 수단은 성장관리계획, 기반시설부담 구역, 준산업단지, 공장입지유도지구 제도가 있음

- 2007년 준산업단지 및 공장입지유도지구 도입, 2008년 기반시설부담구역제도 도입, 2013년 도입된 성장관리방안은 현재는 성장관리계획구역으로 명칭 변경
- 본 소절에서는 위에 나열된 비시가화지역 산업시설 관리방식 검토를 통해 수도권 자연보전권역 내에서의 적용 가능성과 연접개발 제도와의 연동 등 제도 개선 사항을 검토

□ 산업입지 및 개발에 관한 법률의 「준산업단지」¹⁾

- 도입목적
 - 개별공장의 난립지역을 정비하여 계획적 관리를 추진하기 위함
- 지정권자
 - 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장
- 지정을 위해서는 용도지역, 최소면적, 업체 동의요건을 모두 갖추어야 함
 - 공업지역, 계획관리지역, 개발진흥지구
 - 최소규모 30,000㎡ (「수도권정비계획법」상 자연보전권역인 경우는 3만제곱미터 이상 6만제곱미터 이하)일 것)
 - 기존 공장부지 면적이 지정면적의 40% 이상, 등록공장업체소가 2개 이상
 - 토지면적의 1/2이상 토지소유자 동의, 공장소유자 총수의 1/2 동의 필요

1) 준산업단지와 공장입지유도지구는 김동근 외(2022:72-77) 자료를 참조하여 재정리

- 인센티브

- 공업지역에 있는 준산업단지 : 건폐율 80%이하까지 개발밀도 완화
- 계획관리지역 내 준산업단지 : 별도 인센티브 없음
- 비용보조 또는 기반시설 지원 : 국가가 지원하는 규모 면적 70,000㎡ 이상, 지방자치단체가 지원하는 규모 면적 30,000㎡ 이상에 한함

- 지정절차

- 공장소유자 의견청취 → 준산업단지 정비계획 수립 → 관계기관 협의 과정

- 정비계획 내용

- 해당 지역 안의 공장 현황 및 토지이용 현황
- 준산업단지의 위치 및 면적
- 준산업단지의 지정 목적
- 준산업단지개발사업의 시행자
- 사업시행방법
- 주요유치업종
- 토지이용계획 및 주요기반시설계획
- 재원조달계획
- 수용·사용할 토지·건축물 그 밖의 물건이나 권리가 있는 경우에는 그 세목
- 준산업단지 개발사업의 시행기간
- 준산업단지 육성을 위한 주요시설의 지원계획

- 지구지정 현황 (2022. 4월 기준)

- 2개소 (화성시)

* 양감준산업단지(218,909㎡), 하저준산업단지(94,749㎡)

-
- 당초 울암, 덕우, 구장, 북양(이상 화성시), 웅정(김포시)에도 지정되었으나, 대부분 개발전망(사업리스크)이 없고 실시계획 미수립 등의 사유로 해제

□ 산업입지 및 개발에 관한 법률의 「공장입지유도지구」²⁾

- 도입목적
 - 공장의 입지수요가 있는 지역을 사전에 지정하여 공장설립을 지원하는 제도
 - 기업환경개선종합대책 마련 시 친환경적·계획적 입지를 유도하기 위하여 도입
- 지정권자
 - 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장
- 지정을 위해서는 용도지역, 면적 요건을 갖추어야 함
 - 계획관리지역에 3만㎡ 이상 50만㎡ 미만의 범위
 - 대상 지역의 토지이용, 교통여건, 자연환경을 종합적으로 고려하여 공장이 있거나, 공장의 입지수요가 있는 경우로서 집단화 유도가 용이할 것
 - 기반시설의 이용, 연계처리 또는 설치가 용이할 것
 - 공장건축에 제한이 없을 것
- 인센티브
 - 인허가 절차 간소화 : 도시계획위원회 심의, 전략환경영향평가 및 재해영향평가 면제, 다만 공장입지유도지구의 지정권자가 지구 지정을 하기 위해서는 전략환경영향평가, 재해영향평가, 농지 등 관계 행정기관과의 협의가 필요
 - 지정권자의 지구단위계획 결정 가능 : 산업시설유지에 필요한 기반시설과 건축물의 용도·건폐율 및 용적율만을 수립하여 고시 가능
 - 공장설립 허용 대상이 증가 : 개인하수처리시설 및 수질오염방지시설이 설치되고 특정수질유해물질이 배출허용기준 이하로 배출되는 경우에는 국제법상의 용도지역·지구별 건축제한에도 불구하고 공장설립이 가능

2) 준산업단지와 공장입지유도지구는 김동근 외(2022:72-77) 자료를 참조하여 재정리

-
- 일정 요건에 해당하는 지구에 대하여 비용의 보조나 지원

- 지정 현황

- 1개소(장성군) : 165, 731㎡
- 당초 충북 영동군도 지정되었으나, 소유자의 부동산 개발 및 개발여건의 변화로 인해 사업시행이 어려워 폐지

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 「성장관리계획」

- 도입목적

- 성장관리계획구역에서의 난개발을 방지하고 계획적인 개발을 유도하기 위함

- 지정권자

- 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수

- 대상지역 : 녹지지역, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역

- 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역의 전부 또는 일부에 대하여 성장관리 계획구역을 지정

- 개발수요가 많아 무질서한 개발이 진행되고 있거나 진행될 것으로 예상되는 지역
- 주변의 토지이용이나 교통여건 변화 등으로 향후 시가화가 예상되는 지역
- 주변지역과 연계하여 체계적인 관리가 필요한 지역

- 인센티브 : 건폐율 완화

- 계획관리지역 : 50퍼센트 이하
- 생산관리지역·농림지역·자연녹지지역·생산녹지지역: 30퍼센트 이하

- 지정절차

- 기초조사 및 분석 → 성장관리계획 수립 → 주민의견수렴 → 관계기관 협의 → 지자체 의결 → 고시 및 시행

- 구역지정 현황 (2022년 기준)

- 전국 총 169개의 구역이 성장관리계획구역으로 지정되어 있으며, 총 면적은 435,634,123㎡으로 1개소당 평균 2,577,716㎡임
- 경기도 자연보전권역 내 성장관리계획은 남양주시, 용인시, 광주시, 여주시가 수립하였음

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 「기반시설부담구역제도」

- 도입목적 : 난개발 방지, 계획적 개발유도

- 지정기준

- 법의 재개정, 용도지역의 변경·해제에 따른 개발행위가 완화되는 지역
- 개발행위허가 건수 및 인구증가율이 전전년도 대비 20%이상 상회하는 지역
- 기타 시장·군수가 필요하다고 인정하는 지역
- 최소 10만㎡ 이상의 면적 필요

- 기반시설 범위

- 공원, 녹지, 도로 등 구역내 필요하다고 인정되는 시설

- 부과시설

- 주택, 공장 등 건축법 시행령 제1조의24종류의 시설 중 건축 연면적 200㎡ 이상

- 면제 및 경감

- 정부에서 설치하는 건축물 및 민간이 기부채납하는 건축물
- 납무의무자가 기반시설을 일괄설치하는 경우
- 각종 원인자부담금 중 해당 구역내 기반시설과 중복되는 경우
- 기타 정부의 지원이 필요한 시설 등

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 「지구단위계획」³⁾

- 도입목적
 - 토지이용 합리화, 미관 개선 및 양호한 환경 확보, 체계적·계획적 관리
- 지정권자
 - 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수
- 수립 대상 지역
 - 도시지역 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조 제1항 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제43조에 따름
 - 도시지역 외 지역 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조 제3항 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제44조에 따름
 - 면적의 100분의 50 이상이 계획관리지역으로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 지역
 - 동법 제37조에 따라 지정된 개발진흥지구로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역
 - 동법 제37조에 따라 지정된 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 행위 제한 등을 지구단위계획으로 대체하려는 지역
- 지정을 위해서는 다음 내용을 포함해야 함
 - 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항
 - 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항
 - 대통령령으로 정하는 기반시설의 배치와 규모
 - 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획

3) 준산업단지와 공장입지유도지구는 김동근 외(2022) 자료를 참조하여 재정리

- 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도
- 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획
- 환경관리계획 또는 경관계획
- 보행안전 등을 고려한 교통처리계획
- 그 밖에 토지 이용의 합리화, 도시나 농·산·어촌의 기능 증진 등에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

• 지구단위계획 유형

- 지구단위계획 유형은 지역 특성, 계획 목적, 주변 여건 등 그 구분 기준에 따라 다양하게 구분하는데, 도시지역은 지정목적별로 구분하고, 도시지역 외 지역은 당해 구역의 중심기능에 따라 구분(최정윤 외 2021:33)
- 도시지역 외 지역은 주거형, 산업유통형, 관광휴양형, 특정형, 복합형, 용도지구 대체형으로 구분

• 인센티브

- 지구단위계획으로 해당 용도지역 또는 개발진흥지구에서 적용되는 건폐율의 150% 및 용적률 200% 이내에서 건폐율 및 용적률 완화
- 지구단위계획을 통해 건축물의 용도·종류·규모 등을 완화하여 적용

• 지정절차

- 기초조사 → 지구단위계획구역지정안 작성 → 주민의견 청취 → 지구단위계획구역의 지정·입안 → 시·도 또는 시·군 도시계획위원회 심의 → 지구단위계획구역의 지정 결정·고시 → 일반열람

• 지구 지정 현황 (2022년 기준)

- 전국 11,026개소 (약 2,997㎢)
- 경기도 자연보전권역에 해당하는 8개 시·군에는 768개소(약 173㎢)가 지정되어 있으며, 이 중 도시지역 외 지역은 378개소(약 78㎢)임

구분	지구단위계획	성장관리계획	기반시설부담구역제도	준산업단지	공장입지유도지구
계획내용	• 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항 • 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항 • 기반시설의 배치와 규모 • 도로로 둘러싸인 일단의 지역 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획 • 건축물의 용도제한, 건축물의 간폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 제한도 또는 최저제한도 • 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획 • 환경관리계획 또는 경관 계획 • 보행안전 등을 고려한 교통거리계획	• 도로, 공원 등 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항 • 건축물의 용도제한, 건축물의 간폐율 또는 용적률 • 건축물의 배치, 형태, 색채 및 높이 • 환경관리 및 경관계획 • 그 밖에 난개발의 방지와 체계적인 관리에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	• 비영부담 부과대상 건축행위 - 200㎡초과 건축물의 신축, 증축 행위 • 필요한 기반시설 - 도로(인근의 간선도로로부터 기반시설부담구역까지 직선도로 포함) - 공원, 녹지, 학교, 수도, 하수도, 폐기물처리 및 재활용시설	• 해당 지역 안의 공장 및 토지현황 • 지정목적, 위치 및 면적 • 개발사업시행자, 시행방법 • 주요 유치 업종 • 토지이용 및 주요기반시설계획 • 재원조달계획 • 시행기간 • 준산업단지 육성을 위한 주요시설의 지원계획 등	• 공장입지유도지구지정계획 수립 - 지정목적, 지정위치 및 면적 - 토지이용계획 - 기반시설 이용 및 설치 계획 - 입주가능 업종 - 그밖에 국토교통부장관이 정하는 사항

구분	지구단위계획	성장관리계획	기반시설부담구역제도	중산업단지	공장입지유도지구
인센티브	- 지구단위계획으로 해당 용도지역 또는 개발진흥지구 등에 적용되는 건폐율의 150% 및 용적률 200% 이내에서 건폐율 및 용적률 완화 - 지구단위계획을 통해 건축물의 용도·종류·규모 등을 완화하여 적용	건폐율을 완화하여 적용 - 개발관리지역 50% 이하 - 생산관리지역, 농림지역, 자연녹지지역, 생산녹지지역: 30% 이하 용적률을 완화하여 적용 - 125%이하 범위	- 면제 및 경감 - 정부에서 설치하는 건축물 및 민간이 기부채납하는 건축물 - 납부임무자가 기반시설을 임팔설치하는 경우 - 각종 원인지부담금 중 해당 구역내 기반시설과 중복되는 경우 - 기타 정부의 지원이 필요한 시설 등	- 공업지역내 : 건폐율80% 이하까지 개발밀도 완화 계획관리지역내 : 없음 - 비용보조 및 기반시설 지원 - 국가지원 : 7만㎡이상 - 지자체 지원 : 3만㎡이상	인허가 절차 간소화 - 도시시계획위원회 신의, 전략환경영향평가 및 재해영향평가 면제 지정권자의 지구단위계획 결정 가능 - 산업시설유지에 필요한 기반·건폐율 및 용적률만을 수립하여 고시 가능 - 공장설립 허용 대상이 증가 - 개인하수처리시설 및 수질오염방지시설이 설치되고 특정수질유해물질이 배출 허용기준 이하로 배출되는 경우에는 국·계법상의 용도지역·지구별 건축제한에도 불구하고 공장설립이 가능 - 일정 요건에 해당하는 지구에 대하여 비용의 보조나 지원
지정현황	- 전국 11,026개소 (약 2,997㎢) - 자연보전권역 해당 8개 시·군 : 768개소(약 173㎢) 지정 - 이 중 도시지역 외 지역은 378개소 (약 78㎢)임	2024년 1월 기준 자연보전권역 8개 시·군 수립 완료	- 전국 18개 (10.26㎢) - 수도권은 지정 사례 없음	- 전국 2개소 (경기도 화성시) - 양감준산업단지 (218,909㎡) - 하저준산업단지 (94,749㎡)	전국 1개소 (전남 장성군) : 165,731㎡

구분	지구단위계획	성장관리계획	기반시설부담구역제도	준산업단지	공정임자유도지구
장점	- 비도시지역에 대한 도시계획적 수단을 비교적 구체적으로 포함하고 있음 - 지구단위계획 지정시 10년 까지 유효 - 체계적 및 계획적 관리 유도 가능	- 선계획 - 후개발체계 유지 가능 - 지역내 개발행위 형태와 난개발 요소를 고려한 비시장화지역 특성 맞출 - 장기미집행시설 양산 방지	기반시설 확충으로 인한 계획적 도시개발	- 기존 개발금지 및접지역 정비 - 계획관리지역에 대한 정비	절차간소화 등의 혜택
단점	- 시급성이 없는 경우 지방정부 부담 - 간혹 허가, 토지이용 및 개발에 관한 엄격한 규제 적용	- 법률적 구속력 미비 - 용도지역 원화 규정이 없음 - 인센티브 규모가 적음	심질적으로 난개발 해소를 위한 정치로서의 구속력을 지니지 못해 실행력 담보 못함	- 사업시행자의 비전문성으로 인한 운용함께 - 인센티브가 미비하여 사업리스크 과다 - 지정요건이 난해하여 토지소유주 및 공장업주 등 의요건이 까다로움	- 산업단지지정이 아니기 때문에, 산업단지 혜택은 없음 - 지구를 설정하는 지정권자에게 각 심의, 전략환경영향평가 등이 전가되어 실제 실행력 담보되지 못함

자료: 저자 정리

(3) 기존 관리방식 도입의 한계점

□ 산업입지 및 개발에 관한 법률의 「준산업단지」

- 준산업단지는 2007년 도입 이후 아직 성공적 운영을 해오고 있지 못함
 - (운용한계) 준산업단지 대부분은 도시개발 전문업체가 아니라, 공장소유주 또는 실수요자가 사업시행자로 참여
 - (사업리스크 과다) 용적률, 건폐율 등 인센티브 제공이 미비하고 지정요건이 난해, 토지소유주 및 공장업주 동의요건의 까다로움
- 수도권정비계획법에 의한 자연보전권역의 경우 3만~6만㎡ 제한을 규정
- 도입을 한다고 해도, 산업법 상 준산업단지의 국가지원 규모는 7만㎡이상임에 따라 준산업단지제도 혜택에서 제외됨

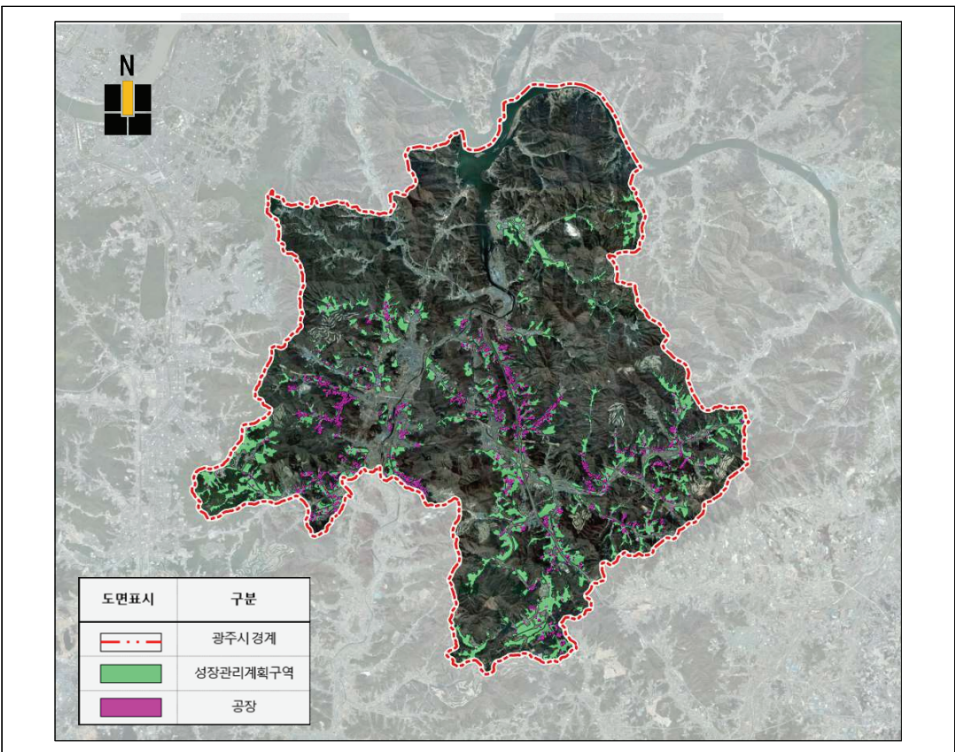
□ 산업입지 및 개발에 관한 법률의 「공장입지유도지구」

- 공장입지유도지구의 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 연접개발 제도에서 제외
 - 2008년 9월, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 개정을 통하여 개발행위허가의 대상인 토지가 산업입지법에 따른 공장입지유도지구내에 위치한 경우는 개발행위허가에 있어 연접개발제한의 적용을 받지 않도록 하였음
- 현재 국제법상에서의 연접개발제한제도는 폐지되었기 때문에, 실제로 자연보전권역을 제외한 전국 어드지역에서도 추진이 가능한 제도이나 실행되지 못함
- 산업단지로 지정되는 것이 아니기 때문에, 산업단지 혜택 등이 없음
- 또한 설정된 공장입지유도지구내 입지하는 사업자들에게는 도시계획위원회 심의 면제, 전략환경영향평가 면제 등 혜택이 많으나 지구를 설정하고자 하는 지정권자에게 그 부담이 전가되어 실제 실행력이 담보되지 못하는 한계

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 「성장관리계획」

- 실제 사례로 경기도 광주시는 성장관리계획을 수립하여 광주시 전체의 공장을 관리하는 형태를 보임
 - 광주시가 관리하는 공장 총 4,664개 중 성장관리계획구역내 공장은 총 3,906개로 전체의 83.7%가 입지
 - 성장관리계획구역 내 공장의 세부용도는 일반공장(3,237개소, 82.9%), 기타공장(518개소, 13.3%), 물품 제조공장(125개소, 3.2%) 등이 있으며
 - 공장의 건물용도분류에 따른 구분은 공업용(3,896개소, 99.7%), 상업용(4개소, 0.1%), 기타(6개소, 0.2%)로 파악됨

그림 4-3 | 광주광역시 성장관리계획구역 내 공장 입지 현황



자료: 경기도 광주시 내부자료(2024)

- 그러나 실제 성장관리계획 수립 이후의 공장 증가추세를 시계열적으로 확인이 불가능하였고, 광주시 외 타 지자체의 경우는 공장 관리를 하고 있지 않은 것으로 파악⁴⁾
- 또한 현재로서는 건폐율 및 용적률 등 건축물에 해당하는 사항만 인센티브를 조례로 정하도록 되어 있음에 따라 연접에 관한 내용은 불가

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 「기반시설부담구역」

- 기반시설부담구역은 2022년 기준 전국 총 18개소, 10,262,605㎡ 지정
- 수도권은 지정되어 있지 않음
- 기반시설부담구역제도 또한 실질적으로 난개발을 해소하기 위한 장치로서의 구속력을 지니지 못해 실행력 담보를 못하는 상황

□ 산업단지나 지구단위계획 등의 대규모 계획적 개발 수단 외에 중간수준의 정책수단으로 준산업단지, 공장입자유도지구, 성장관리계획 제도 등이 도입되었지만 현 제도 한계 상으로는 자연보전권역에서의 성공적 모델이 확보되지 못할 가능성이 큰 것으로 보임

표 4-3 | 자연보전권역 내 비시가화지역 산업시설 관리방식 적용의 한계

구분	관련법률	한계
준산업단지	• 산업입지 및 개발에 관한 법률	• 수도권정비계획법에 의한 자연보전권역의 경우 3만~6만㎡ 제한을 규정 • 도입을 한다고 해도, 산업법 상 준산업단지의 국가지원 규모는 7만㎡이상임에 따라 준산업단지제도 혜택에서 제외됨
공장입자유도지구	• 산업입지 및 개발에 관한 법률	• 산업단지로 지정되는 것이 아니기 때문에, 산업단지 혜택 등이 없음 • 설정된 공장입자유도지구내 입지하는 사업자들에게는 도시계획위원회 심의 면제, 전략환경영향평가 면제 등 혜택이 많으나 지구를 설정하고자 하는 지정권자에게 그 부담이 전가되어 실제 실행력이 담보되지 못하는 한계
성장관리계획구역	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 실제 성장관리계획 수립 이후의 공장 증가추세를 시계열적으로 확인이 불가 • 현재로서는 건폐율 및 용적률 등 건축물에 해당하는 사항만 인센티브를 조례로 정하도록 되어 있음
기반시설부담구역	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	• 실질적으로 난개발을 해소하기 위한 장치로서의 구속력을 지니지 못해 실행력 담보를 못하는 상황

자료: 저자 작성

4) 성장관리계획 수립 지자체와의 전화인터뷰 내용에 따름(2024.9.11.)

(4) 새로운 관리방식 검토

□ 성장관리계획구역 활용 및 연접개발 제도 연동

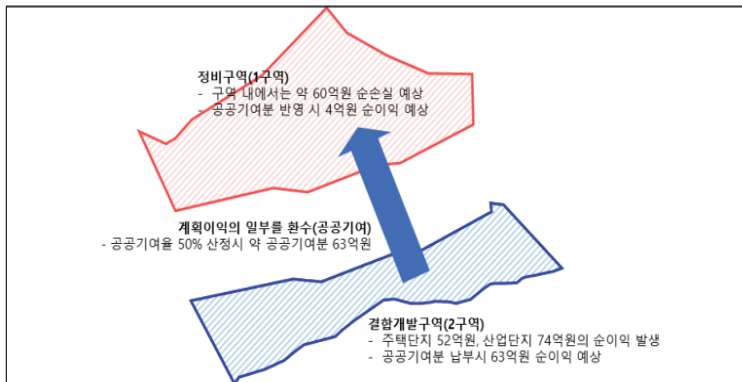
- 검토한 바에 따르면, 기존 비시가화지역 관리방식 중 자연보전권역에 적합하고 또 현재 점차 계획수립지역이 확대되고 있는 ‘성장관리계획’ 구역을 연접개발 제도와 연동하여 도시계획적으로 관리하는 방안이 현실적
- 성장관리기본계획은 지자체별 자율계획으로 지자체 조례 등에 따라 수립하도록 되어 있음에 따라, 일정규모의 기반시설을 갖춘 지역일 경우 인허가 증축의 연접개발 제도 적용을 배제하는 방안
- 이는 단기적 연구를 통해 조례로 정할 구체적인 기준 마련 등이 필요

□ 자연보전권역「기존공장 정비 기본계획(가칭)」수립 시, 연접규제 완화

- 지자체 현황분석을 통해 존치 및 정비해 나갈 공장밀집지역을 설정하고 토지이용구상, 기반시설계획 등을 포함한 정비기본계획 수립
- 공장밀집지역을 포함한 산업단지 계획을 중심으로 한 정비기본계획 수립 시, 공장밀집지역 만큼을 연접규제에서 제외
- 그러나 여전히 6만㎡ 규모에서는 사업리스크가 있을 수 있음에 따라, 정비기본계획 수립 지자체에 대해서는 인센티브 제공 등에 지원이 필요
- 준산업단지 제도, 주거 - 공장 혼재지 정비를 위한 결합형 사업모델 등을 혼합한 새로운 정비사업의 유형을 자연보전권역내 정비사업으로 도입하여 계획적 관리를 유도해 나갈 필요
- 이를 위해서는 계획입지에 관한 연접규제 완화가 선제되어야 함

※ 주거 - 공장 혼재지 정비를 위한 결합형 사업모델 제안(김동근 외 2022)

- (총 4단계로 사업 진행) 계획수립단계 → 결합구역 주거단지/산업용지 조성단계 → 이주지원 단계 → 정비구역 사업단계
- 다음과 같이 가정 하에 사업모델의 사업성 산출
 - (정비구역) 가정 사업비용 344억, 수익합계 284억, 산업용지 24,000㎡
 - (결합구역) 가정 사업비용 135억, 수익합계 187억, 주거용지 39,000㎡
 - 정비구역 일부 손실 발생하였지만, 결합구역에서 발생하는 계획이득을 환수하여 정비 구역에 정비기금으로 활용하는 경우, 정비구역에서도 큰 손실 없이 정비사업을 마무리할 것으로 예측함
- 기존 정비제도인 준산업단지 방식으로는 사업성이 낮아 시행 불가 예상



자료: 김동근 외(2022:148)를 활용하여 저자 작성

□ 연접 대상사업에서 공업용지조성사업 중 산업단지 등 삭제

- 현재 지침 상 공업용지조성사업의 대상사업은 산업단지개발사업, 자유무역지
정조성사업, 중소기업협동화단지조성사업, 공장용지조성사업으로 구성

- 자연보전권역 안에서의 특수지역 개발사업, 자유무역지역 조성사업, 중소기업협동화단지조성사업 등은 해당사항이 없고 산업단지 및 공장용지조성사업만이 해당함에 따라 조문 현실화 필요
- 산단은 국토부에서 직접 물량 공급계획을 수립하여 관리함에 따라 연접규제는 중복 규제의 소지가 있음
- 그러나 해당 산단 연접규제 완화는 비수도권 기업들의 이전과 난개발, 수질오염 등의 우려도 존재함

(5) 제도 개선 사항

□ 공업용지조성사업에서 연접배제 기준 조건의 완화

- 준산업단지, 공장입지유도지구, 기반시설부담구역, 성장관리계획에 관한 사항에 대해 개정안을 제시
- 준산업단지는 현재 산업법 내용(수정법상 면적 규정), 사업성 측면에서의 사업리스크 등을 고려하면, 실효성이 없지만 향후 여건변화 등으로 인하여 산업법이 개정되는 등 국가지원 사항이 변동될 수 있음에 따라 준비를 해두는 차원으로 접근
- 공장입지유도지구는 산업단지 형태의 계획입지가 아니기 때문에 3만~6만㎡에 대한 면적 규제는 있지 않음에 따라 개발진흥지구와 유사 개념으로 개선안을 마련
- 성장관리계획구역은 지자체 조례에 따라 일정규모 기반시설을 갖춘 유형의 입지에는 연접개발 적용기준 배제
- 산업단지조성사업에 관한 연접개발 적용 제외는, 장기적 관점에서 접근

표 4-4 | 자연보전권역 내 연접개발 제도 활용 산업시설 정비를 위한 제도개선(안)

구분	구분	현행	개선안
공업 용지 조성 사업	준산업단지	• 규정없음	• 기존 개별입지공장 밀집지역과 연접하여 계획입지인 준산업단지를 조성할 경우 연접개발 적용 제외
	공장입지유도지구	• 규정없음	• 개발진흥지구와 같이 공장입지유도지구 내 공장입지 설립 시, 연접개발 제외
	성장관리계획구역	• 규정없음	• 지자체 조례에 따라 일정규모 기반시설을 갖춘 유형의 입지에는 연접개발 적용기준 배제
	산업단지조성사업(장기)	• 사업부지 전체 연접개발 적용	• 연접개발 적용 제외

자료: 저자 작성

□ 장기적으로는 자연보전권역내 중복된 환경규제(특대, 상수원보호구역, 수변구역 등)를 고려하여 권역별 차등적으로 연접을 허용해 주는 방안 필요

- 자연보전권역은 수도권 동북부 전면에 걸쳐 있어, 지역적 특성에 따라 합리적 관리방안 모색이 필요

□ 지침 중 ‘예외사항’에 관한 조문 개정

- 지침 <5-3>에서 연접개발로 보지 아니할 수 있다 부문에 신설 조문 추가

현행	개정안
(추가 신설)	5-3-4. 다음 계획적 개발사업에 의한 경우 기존 개별입지공장을 정비할 목적으로 조성되는 준산업단지, 공장입지유도지구, 성장관리계획구역사업. 단, 기존 개별입지공장을 포함한 구역계를 제시해야 하며, 이때 구역계에 적용되는 기존의 개별입지 공장지역에 대하여는 면적을 적용하지 않는다.

2) 비시가화지역의 ‘도시개발사업’ 합리적 정비

(1) 문제점

- 자연보전권역내 대규모개발사업 중 도시개발사업은 공통적으로 6만㎡ 이하의 심의 후 허용하나, 오염총량관리계획 시행지역에서는 도시지역등 10만㎡이상, 도시지역등 외 지역의 10만~50만㎡이하의 수도권정비위 심의 후 허용
 - ’23년 기준 자연보전권역내 도시개발사업은 총 87건(신규 14건, 추진 47건, 완료 26건)/신규 14건 중 2건 제외하고 모두 6만㎡ 이하 규모 지정
 - 남양주 녹촌지구(50만㎡), 이천 대흥지구(17만5천㎡) 제외 용인 1건(52,868㎡), 광주 2건(56,913㎡), 이천 3건(41,379㎡), 여주 2건(42,693㎡), 가평 4건(35,752㎡)
- 자연보전권역내 6만㎡ 이하 도시개발사업이 지속되는 것은 6만~10만㎡ 규모가 금지되어 있는 사유로 사료됨
 - 도시지역에서 이루어지는 6만~10만㎡ 규모 도시개발사업은 주변 지역이 이미 시가화 등이 완료되어 추가적으로 개발이 불가할 경우에 한하여 국토교통부장관과 협의를 통해 가능
 - 그러나, 연접개발제한제도가 적용되는 비시가화지역에서는 6만~10만㎡ 규모의 도시개발사업은 원천적 금지
 - 6만㎡ 이하 규모에서는 사업시행자가 수익성 때문에 최소한의 기반시설만을 포함한 공동주택 위주의 개발사업을 시행하는 실정
- 전국적으로 도시 외 지역 인구는 감소하고 있으나, 수도권과 특히, 자연보전권역 안에서 도시 외 지역 인구는 증가
 - 이는, 향후 도시 외 지역에서의 도시개발사업 수요가 지속될 것으로 예측해 볼 수 있으며, 향후 합리적 관리가 필요

표 4-5 | 도시 외 지역 인구변화

구분		2015년	2022년	증감(%p)
전국		8.21%	8.06%	-0.16%p
수도권		3.57%	4.45%	0.88%p
자연보전권역	(8개시군)	16.69%	16.96%	0.27%p
	(5개시군)	37.84%	38.96%	1.12%p

자료: 국토교통부, 2023, 2022 도시계획현

□ 계획관리지역은 향후 도시지역으로 편입이 예상되는 지역으로, 난개발 소지가 있는 지역임에 따라 계획적 개발과 체계적 관리 유도가 필요

(2) 도시개발사업의 결합개발제도 방식 검토

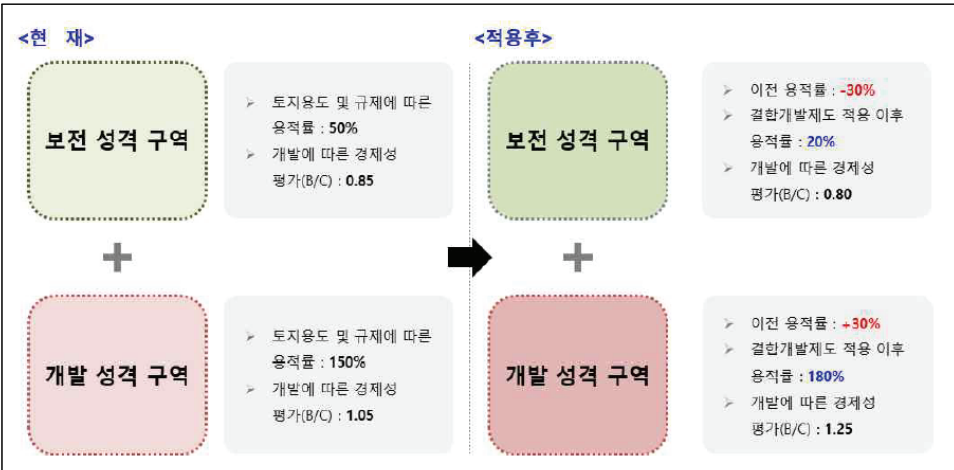
□ 결합개발제도 방식의 개념

- 도시경관의 보호 및 구릉지 일대의 노후·불량 주택의 정비를 위하여 서로 떨어진 둘 이상의 지역을 하나의 구역으로 지정하여 개발사업을 시행하는 방식
 - 실제 규제로 개발이 불가능한 여분의 용적률을 다른 지역에 적용하여 개발면적을 확보할 수 있을 것으로 기대되며 이를 통해 전체 사업의 경제성이 향상되고, 사업의 확보가 용이할 것임(이윤상 외 2018:186)

□ 관련 법규

- 「도시개발법」 제3조2(도시개발구역의 분할 및 결합)
 - 도시개발구역을 지정권 자는 도시개발사업의 효율적인 추진과 도시의 경관 보호 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 도시개발구역을 둘 이상의 사업시행지구로 분할하거나 서로 떨어진 둘 이상의 지역을 결합하여 하나의 도시개발구역으로 지정할 수 있음

그림 4-4 | 결합개발제도 적용 예시



자료: 이윤상 외(2018:186)

□ 결합개발제도 방식으로 도시개발사업 추진 시 연접규제를 완화하여 개발면적을 10만㎡까지 연접 제외

- 결합개발은 도시경관의 보호 및 구릉지 일대의 노후·불량 주택 정비를 위하여 서로 떨어진 둘 이상의 지역을 하나의 구역으로 지정하여 개발사업을 시행하는 방식임
 - 결합개발제도는 정비사업을 계기로 관리처분계획을 통하여 권리를 변환하기 때문에 대규모 정비사업과 개발사업에 적용이 가능, 엄격한 규제가 적용되고 있는 지역을 정비하는 사업에 유리

□ 자연보전권역은 법정 용적률이 일반 도시지역보다 낮으므로 사업성 확보를 위해서는 고밀도 개발이 필요

- 사업성 확보 유리. 단, 개발이익을 산지 및 구릉지 등 개발여건이 열악한 지역에 배분함에 있어 갈등 소지
- 하지만 자연보전권역내 지역특성과 규제등을 감안하면 현실적 대안이 될 수 있음

(3) 제도 개선 사항

□ 지침 중 '예외사항'에 관한 조문 개정

- 지침 <5-3>에서 연접개발로 보지 아니할 수 있다 부문에 신설 조문 추가

현 행	개 정 안
(추가 신설)	5-3-4. 다음 계획적 개발사업에 의한 경우 계획관리지역내 기반시설 확보를 포함하여 국토교통부와 협의가 완료된 도시개발사업의 경우(6만~10만㎡)



CHAPTER 5

결론

- 1. 요약 및 결론 97
- 2. 연구의 한계 및 향후 과제 99

05 결론

1. 요약 및 결론

- 「수도권정비계획법」 제6조에서 지정하고 있는 자연보전권역 내에는 연접개발 제도가 2006년부터 시행, 동시에 「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침」 마련
 - 연접개발 제도 도입 당시 취지는 수도권정비계획 상 자연보전권역에 제한된 대규모 개발사업의 분할을 막고자 함이었으나, 제도 운영의 결과상에 있어서는 허용 규모(예 3만㎡) 외 소규모 개발이 분산되어 버려 난개발이 확산된 경향
 - 동일한 사업 외에도 연접규제는 사업주체가 다르거나 사업시기를 달리하는 경우에도 종합적 고려를 통해 적용하도록 되어 있어, 실무 담당자의 주관적 판단 여부가 개입될 소지가 있음
 - 자연보전권역 안에서의 연접개발 적용 등 운영에 관한 제도 개선 사항 마련과 함께 연접개발 제도 활용을 통해 자연보전권역을 정비해 나갈 수 있는 방안 마련 필요
- 본 연구는 자연보전권역 내 연접개발 제도의 개선 사항을 모색하기 위해 자연보전권역 내에서 이루어지는 연접개발 제도의 실태를 분석하고 이에 대한 개선방안을 도출함
 - 우선적으로 제2장에서는 연접개발 제도의 향후 의미있는 발전을 위하여 공간적 범위라고 할 수 있는 자연보전권역에 대한 현황을 서술함
 - 제3장에서는 연접개발 제도 운영의 모순이나 잘못된 과정 등을 찾아내기 위하여 ‘연접개발의 적용기준’을 중심으로 사례를 발굴하고, 지자체 담당 공무원

및 전문가들과 면담을 수행하여 연접개발 제도의 문제점을 도출

- 제4장에서는 자연보전권역에서의 연접개발 제도 운영과 활용측면을 나누어 개선방안을 도출함

□ 실태조사 결과 연접개발 제도의 문제점은 지침 상의 모호한 기준으로 인하여 난개발 발생의 소지가 있다는 것이며, 해당 담당 공무원들과 사업주 간 운영 상의 애로사항 등이 발생한다는 것임

- 수도권정비위원회 심의 부담 등 연접제한을 회피하기 위해 소규모 공장 등이 집중화되지 않고 분산 입지하여 난개발이 조장될 우려가 있음에 따라, 비시가 화지역 산업시설 정비를 위한 기존의 주요 정책 등 검토를 통해 연접개발 제도를 연동할 수 있는 방안 마련 필요
- 연접개발 여부 판단은 시·군 재량권에 속해 있어 인허가 업무 담당자들의 부담이 가중하고 있으며, 사업자 입장에서는 계획입지임에도 불구하고 법적으로 제한된 최대규모의 상한 확보를 담보할 수 없는 상황 등이 발생

□ 자연보전권역 내 연접개발 제도의 개선방안은 ‘한강수계 수질 보전’이라는 권역 지정의 주목적과 부합하도록 관리방식을 개선함으로써 제도의 합목적성을 추구하고자 노력하였음

- 우선 제도를 운영함에 있어서 불합리하거나 불편했던 사항들을 개선하고, 기존 조문을 개정함으로써 제도를 운영하는 주체에게 명확한 기준을 제공하고, 필요 시에는 신규 조항을 신설함으로써 운영 합리화 도모
- 결국 합리적인 운영을 통해 비시가화지역의 체계적 관리를 통한 토지이용 효율화를 도모, 이는 현재 처해 있는 자연보전권역내 개별입지공장 등에 의한 난개발 문제를 해소하는데 일정 부문 기여를 함으로써 자연보전권역 수질 보전 등 합목적성 추구에 이바지

2. 연구의 한계 및 향후 과제

- 본 연구는 자연보전권역 내 연접개발 제도의 문제점과 개선방안을 도출하기 위해 연접개발 적용 지침을 중심으로 제도 개선 방안을 마련을 시도함
- 본 연구는 연접개발 제도가 실현되고 있는 자연보전권역을 다루고 있지만, 자연보전권역의 관리방안을 더 넓은 범위에서 다루지 못한 한계가 있음
- 연접개발 관련한 지침 수정에 좀 더 연구의 목적이 있기도 했었지만, 향후에는 연접개발 제도를 포함한 자연보전권역 토지의 효율적 활용을 위한 향후 과제들이 이루어지면 좋겠음
- 특히, 성장관리계획을 수립하고 있는 자연보전권역 안의 지자체를 대상으로, 성장관리계획을 통해 운영되고 있는 개별입지공장 관리의 실태를 파악하고 이를 향후 연접개발과도 연동할 수 있는 과제 발굴이 필요함
- 또한, 개별입지공장이 밀집한 지역을 대상으로 연접개발이 시계열적으로 어떻게 변화하고 있는지에 대한 데이터 기반의 연구가 후속으로 이루어 지면 좋겠음

참고문헌

REFERENCE



【참고문헌】

- 강성우. 2022. 자연보전권역 연접규제의 문제점과 개선방안. 한국지역개발학회지 34(3): 75~103. 한국지역개발학회.
- 강호제·류승한·김주훈. 2020. 비도시 개별입지 공장의 계획적 관리를 위한 정책 연구. 국토연구원.
- 건설부. 1984. 제1차 수도권정비계획.
- 건설교통부. 2006. 제3차 수도권정비계획 수립연구.
- 경기도. 2016. 자연보전권역 환경보전과 산업입지의 Win-Win 방안연구.
- 경기도. 2024. 2023 경기도 규제지도.
- 경기도 광주시 내부자료. 2024.
- 국토교통부. 2019. 비시가화지역 계획적 관리를 위한 성장관리방안 개선방안 연구.
- 국토교통부. 2020. 제4차 수도권정비계획(2021-2040).
- 국토교통부. 2023. 2022 도시계획현황.
- 국토교통부. 2024. 제4차 수도권정비계획 수정 필요성 검토를 위한 기초연구.
- 국토교통부 내부자료.
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 [시행 2010.7.9.] [대통령령 제22264호, 2010. 7. 9., 일부개정].
- 국토해양부. 2010. 자연보전권역의 체계적 관리방안 연구.
- 국토해양부 보도자료(2011.2.25.). 연접개발제도 폐지로 개발행위 쉬워진다.
- 김동근·김상조·김성수·이병재·구형수·이태웅. 2014. 도시계획 규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구. 안양:국토연구원.

김동근·김중은. 2016. 비도시지역 개별입지시설의 집합적 개발 유도 방안 연구. 안양: 국토연구원.

김동근·박소영·송지은·유현아·박대근. 2022. 비시가화지역 주거 - 공장 혼재지의 난개발 치유를 위한 정비 모델 연구. 세종:국토연구원.

도시개발법 [시행 2023. 10. 19.] [법률 제19561호, 2023. 7. 18., 일부개정].

산지관리법 [시행 2024. 5. 17.] [법률 제19590호, 2023. 8. 8., 타법개정].

산지관리법 시행령 [시행 2015.9.28.] [대통령령 제26561호, 2015.9.25. 일부개정].

수도권정비계획법 [시행 2023. 7. 10.] [법률 제19430호, 2023. 6. 9., 타법개정].

수도권정비계획법 시행령 [시행 1994. 4. 30.] [대통령령 제14234호, 1994. 4. 30., 전부개정].

수도권정비계획법 시행령
[시행 2024. 7. 10.] [대통령령 제34657호, 2024. 7. 2., 타법개정].

수도권정비계획법 시행령 [시행 2006.4.20.] [대통령령 제19450호, 2006.4.20., 일부 개정] 제정·개정이유 (2024년 6월 1일 검색) <https://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=004002&chrClsCd=010202&lsRvsGubun=all>.

수도법 [시행 2024. 1. 30.] [법률 제20172호, 2024. 1. 30., 타법개정].

이윤상·이미홍·안현·김갑성. 2018. 자연보전권역내 효율적 사업 추진방안 연구. 토지주택연구원.

이천시 고시 제2020 - 199호(2020.8.31.). 무촌일반산업단지 지정해제 및 지형도면 고시.

자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침[시행 2021. 12. 31.] [국토교통부고시 제 2021-1456호, 2021. 12. 31., 일부개정].

조영무·홍이슬. 2016. 경기 동부지역 산업입지 실태 및 관련규제 개선 방안. 수원: 경기연구원.

최정윤·이다예·김동근. 2021. 지구단위계획 제도 운영실태와 개선과제. 세종:국토연구원.

한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률[시행 2024. 1. 30.] [법률 제 20172호, 2024. 1. 30., 타법개정].

환경정책기본법[시행 2024. 1. 1.] [법률 제19208호, 2022. 12. 31., 타법개정].

【인터넷】

경기도청. 2024. 택지개발지구 현황(2024. 7월말 기준) (https://www.gg.go.kr/openData/openDataContent.do?gg_content_idx=10019&decodeIdx=5309) (2024년 8월 1일 검색).

국토교통부 디지털트윈국토 (https://www.vworld.kr/dtmk/dtmk_ntads_s002.do?dsId=30240) (2024년 6월 3일 검색)

국토교통부, 「통계누리」(<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>) (2024년 8월 1일 검색).

네이버지도 map.naver.com (2024년 8월 20일 검색).

지표누리 (<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4276>) (2024년 8월 3일 검색).

국토교통부 산업입지정보시스템 (<https://www.industryland.or.kr/>) (2024년 8월 11일 검색)

한국산업단지공단 전국공장등록현황 (www.factoryon.go.kr) (2024년 8월 13일 검색)

SUMMARY



Nature Preservation Region and Regulation on the Connection Development

Hyun Ah You, Saheum Hong, Eunjoo Cho

Key words: Nature Preservation Region, Connection Development Restriction system

In accordance with Article 6 of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act, the connection development restriction system has been implemented within nature preservation region to prevent the fragmentation of large-scale development projects. The purpose of this system is to protect environmental management integrity by preventing large-scale developments from being divided into smaller projects to bypass regulations. However, the operation of the system has revealed a tendency for small-scale developments (e.g., under 30,000m²) to become dispersed and proliferate, which weakens the original intent of the system. This has created difficulties in achieving the legal objectives of environmental protection and nature conservation. Consequently, this study aims to analyze the current status of the connection development restriction system within nature preservation region and propose measures to improve its effectiveness.

The findings from this investigation identified several issues with the system. One major problem is the ambiguity of the criteria in the guidelines, which

makes it difficult to determine whether projects are considered the same. This lack of clarity has led to administrative challenges, and some officials have reported difficulties in applying the system effectively. Additionally, some developers have attempted to circumvent the connection development restrictions by splitting their projects into smaller components. The burden on the Seoul Metropolitan Area Readjustment Committee and the efforts to avoid contiguous restrictions have resulted in a dispersed placement of small-scale factories, raising concerns about unplanned development. To address these issues, this study proposes improvements to the system based on a review of existing key policies.

The proposed improvements focus on aligning the system more closely with the primary purpose of designating nature preservation region, which is the conservation of water quality in the Han River basin. To address operational inconveniences, the existing guidelines should be amended to provide clearer standards for administrators, and new provisions should be introduced where necessary to rationalize the system's operation. Additionally, the criteria for applying the system should be clarified to ensure consistent judgment on whether projects are the same or being split for circumvention. These measures are expected to promote the systematic management of undeveloped areas within nature preservation region, enhance land-use efficiency, and address the issue of unplanned development. Ultimately, these improvements are expected to play a significant role in achieving the original goals of the system, such as water quality conservation within nature preservation region.



■ 부록 : 자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침

자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침

[시행 2021. 12. 31.] [국토교통부고시 제2021-1456호, 2021. 12. 31., 일부개정]

국토교통부(수도권정책과), 044-201-3661

1. 목적

이 지침은 자연보전권역 안에서의 연접개발에 대한 적용기준을 정하여 「수도권정비계획법」 제9조의 규정에 의한 자연보전권역 안에서의 행위제한을 효율적으로 운영하는 것을 목적으로 한다.

2. 관련 근거

국토교통부장관은 연접개발의 세부적인 적용기준 등을 정할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 관보에 고시하여야 한다.〔「수도권정비계획법 시행령」(이하 “령”이라 한다)〕 제13조제3항]

3. 연접개발의 정의

영 제13조제1항의 규정에 따른 동일한 목적으로 연접하여 시행하는 개발사업이라 함은 영 제13조제1항 각 호 어느 하나의 개발사업을 연접하여 시행하는 경우를 말한다.〔「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제8조에 따른 오염총량관리계획을 수립·시행하는 지역안에서 시행하는 택지조성사업은 지구단위계획구역이 연접하는 경우를 포함한다)〕

4. 연접개발 대상사업

4-1. 다음에 해당하는 택지조성사업

- (1) 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업
- (2) 「주택법」에 의한 주택건설사업 및 대지조성사업
- (3) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지 및 특수지역안에서의 주택지 조성사업

4-2. 다음에 해당하는 공업용지조성사업

- (1) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지개발사업 및 특수지역 개발사업
- (2) 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 의한 자유무역지역 조성사업
- (3) 「중소기업진흥에 관한 법률」에 의한 중소기업협동화단지조성사업
- (4) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 공장설립을 위한 공장용지조성사업

4-3. 다음에 해당하는 관광지조성사업

- (1) 「관광진흥법」에 의한 관광지 및 관광단지조성사업과 관광시설조성사업
- (2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 유원시설치사업
- (3) 「온천법」에 의한 온천이용시설설치사업

4-4. 「도시개발법」에 의한 도시개발사업

4-5. 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 의한 지역개발사업(법률 제12737호 지역개발 및 지원에 관한 법률 부칙 제4조제3항에 따라 지역개발사업구역으로 보는 종전의 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따라 지정·고시된 지역종합개발지구에서 시행하는 지역개발사업만 해당)

5. 연접개발의 적용기준

5-1. 연접개발의 적용기준은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역(개발진흥지구를 제외하며, 이하 “비도시지역등”이라 한다)을 대상으로 한다. 다만, 이외의 지역도 “비도시지역등”과 걸쳐 개발사업을 시행하는 경우에는 이를 적용한다.

5-2. 연접개발은 사업주체가 다르거나 사업시기를 달리하는 경우에도 적용하되, 각 개발사업에 대한 연접개발 여부는 사업목적의 동일 여부, 사업의 연속성, 당해 지역의 지형적 특성, 토지이용상 일단의 부지여부 등 다음 사항을 종합적으로 고려하여 판단한다.

5-2-1. 개발사업의 주목적과 사업주체가 동일한 경우(사실상 사업주체가 동일한 경우를 포함한다)로서 사업을 인위적으로 분할하거나 이격하여 시행하는 경우에는 동일한 사업으로 본다.

5-2-2. 출입을 위한 주진입로, 주차장, 생활편의시설 등 주요 시설을 공유하여 독립된 사업지구로 볼 수 없는 경우에는 동일한 사업으로 본다.

5-2-3. 입장권, 상호, 출입을 위한 주요통로, 기타 관련 시설을 공유하는 등 사회통념상 하나의 영업 행위로 볼 수 있는 경우에는 동일한 사업으로 본다.

5-2-4. 이미 개발사업이 완료된 부지(1994년 4월 29일 이전에 인·허가등을 받은 개발사업을 제외한다)에 연접하여 새로운 개발사업을 추진하는 경우에도 사업주체가 동일(5-2-1)하거나 주요시설을 공유하는 등 독립성이 인정되지 않거나(5-2-2) 동일한 영업 행위로 볼 수 있는 경우(5-2-3)에는 하나의 사업으로 본다.

5-3. 다음의 경우에는 연접개발로 보지 아니할 수 있다.

5-3-1. 도로로 분리된 경우

도로법에 의한 고속국도, 일반국도 등에 의해 개발사업지가 분리되고 보행이나 자동차에 의한 상호 통행이 용이하지 않는 경우

5-3-2. 철도로 분리된 경우

철도건설법에 의한 철도 및 철도시설, 도시철도법에 의한 도시철도 및 도시철도시설 등으로 분리되고 보행이나 자동차에 의한 상호통행이 용이하지 않는 경우

5-3-3. 산지나 농지 등으로 분리된 경우

산지나 농지(이와 유사한 지형지물을 포함한다)등에 의해 충분히 이격되어 상호간 조망이나 통행이 용이하지 않는 경우

5-4. 지방자치단체는 필요한 경우 동 지침의 범위안에서 당해 지역의 여건에 맞는 세부적인 기준을 마련하여 적용할 수 있다.

6. 재검토기한

국토교통부장관은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2022년 1월 1일 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

수시 24-12

자연보전권역 내 연접개발 제한제도 실태조사 및 개선방안 연구

저 자 유현아, 홍사흠, 조은주

발 행 인 심교언

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

발 행 2024년 9월 20일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

I S B N 979-11-5898-975-0

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2024, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

유현아, 홍사흠, 조은주. 2024. 자연보전권역 내 연접개발 제한제도 실태조사 및 개선방안 연구.

세종: 국토연구원.

이 연구보고서는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

제1장 연구의 개요

제2장 수도권 자연보전권역과 연접개발 제도 현황

제3장 자연보전권역 내 연접개발 제한제도 운영 실태

제4장 자연보전권역 내 연접개발 제한제도 개선방안

제5장 결론

자연보전권역 내 연접개발 제한제도
실태조사 및 개선방안 연구

Nature Preservation Region and
Regulation on the Connection
Development



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
Tel. (044) 960-0114 | Fax. (044) 211-4760



비매품/무료



9 791158 989750
ISBN 979-11-5898-975-0