

## 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용 효율화방안 분석

오 용 준

(충남발전연구원 지역정책연구팀장, [yjuno@cdi.re.kr](mailto:yjuno@cdi.re.kr))

### 목 차

< 요약 >

- I. 머리말
- II. 국토이용계획 수립방식 개선
- III. 용도지역제도의 통합·단순화
- IV. 토지개발·이용 규제의 합리화
- V. 산업·도시용 토지공급 능력 확충
- VI. 맺음말

## 《요 약》

- 글로벌 신용위기의 파급으로, 국내 경기의 하강기조가 우려되는 가운데 기업 투자 활성화를 통한 일자리 창출과 경제회복이 시급
- 사회 전 분야에서 시장경제의 자율성을 저해하는 규제의 개선을 추진 중으로, 이 같은 관점에서 국토이용 규제도 획기적 개선이 필요
- 우리나라는 국토면적이 좁고 농·산지의 비중은 높으며(85.9%), 도시·산업용 토지수요에 비해 도시용지 비율이 낮은 가운데 토지이용제도 운영이 경직되어 원활한 용지 공급에 한계
- 또한, 현행 국토이용구조는 식량자급·국방·환경 등 분야별로 특정 정책을 추진하는 과정에서 토지수급의 불균형 현상 발생
- 따라서, 원활한 경제활동을 지원하기 위해서는 효율적인 국토관리체계의 구축과 함께 도시·산업용 토지공급능력을 확충할 필요
- 이에 국가경쟁력강화위원회는 2008년 10월 30일 청와대에서 대통령 참석하에 제8차 국가경쟁력강화위원회 회의를 개최
- 국가경쟁력강화위원회, 국토해양부, 행정안전부, 농림수산식품부, 지식경제부, 환경부, 산림청이 합동으로 마련한 「국가 경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안」을 확정하여 발표하였음

- 국가경쟁력 강화를 위한 토지이용 효율화방안은 크게 ① 국토 이용계획의 유연화, ② 용도지역의 통합·단순화, ③ 토지개발·이용 규제의 합리화, ④ 수도권 규제의 합리적 개선, ⑤ 산업·도시용 토지공급 능력 확충으로 구분됨
- 전체적으로 볼 때, 기업투자를 활성화하기 위한 규제개선의 목적으로 국토 이용체계를 개편하는 것으로 판단됨
- 그러나 우리 현실에서 사전 준비 없이 시행할 경우 심각한 문제가 우려되는 사항이 다수 포함되어 있는 등, ①바로 시행이 요구되는 사항, ②시범적용 후 시행하는 것이 바람직한 사항, ③장기적으로 사전 준비를 한 후 시행해야 할 사항들이 혼재되어 있는 것으로 판단됨
- 따라서 국토이용계획 및 도시계획 등에 대한 실무경험이 풍부한 전문가를 중심으로 신중하게 검토하여 단계별 시행계획을 마련하는 것이 요구됨

## I. 머리말

- 최근 글로벌 신용위기에 따른 국내 경기 하강 기조가 우려되는 시점에서 이를 극복하기 위해서는 기업투자 활성화를 통한 일자리 창출과 획기적인 규제개혁이 요구
- 특히, 경제활동의 기초요소인 국토분야에서도 과도하고 불합리한 규제를 획기적으로 개선하여 기업의 투자 촉진 등 민간 경제활동을 촉진할 필요성이 제기
- 이에 따라 전국적으로 도시·산업용 토지를 충분히 공급하여 원활한 경제 활동을 지원하기 위해 국토이용체계의 효율화 및 토지공급 능력을 확충하는 것을 내용으로 하는 대책을 마련
- 우리나라의 국토관리 및 이용현황을 보면, 자치단체는 각 부처별 계획지침에 따라 수립해야 하는 계획 간의 불일치·상충으로 지역 실정에 맞는 토지이용에 어려움이 있음
  - 국토계획법 외에 다양한 법률로 용도지역을 제각각 지정함에 따라 행위규제 내용이 매우 복잡 (현재 10개 부처 116개 법령에서 401개 지역·지구 지정)
- 농지, 산지, 환경 분야에서 토지 보전을 위한 다양한 입지 규제를 경직적으로 운영
  - 일부 과도하고 불합리한 규제는 기업의 투자와 원활한 산업기능 확충을 저해하여 국가경쟁력 향상에 제약요인으로 작용

- 정부는 앞으로 보전이 필요한 지역은 확실히 보전하되, 개발이 필요한 지역은 쉽고, 편리하게 이용할 수 있도록 국토이용체계를 간결하고 투명하게 정비하겠다고 천명
- 이를 위해 국토 이용계획을 유연화하고, 용도지역을 통합·단순화하며, 토지 이용규제 및 수도권 규제를 합리화하는 한편, 산업 및 도시용 토지공급 능력을 확충하는데 초점
- 이상을 종합해 볼 때, 정부가 마련한 이상의 규제개선 사항들이 경기 하강 기조가 지속되는 현 시점에서 국민이 토지이용에 있어서 겪을 수 있는 불편을 최소화하고, 기업투자를 활성화 할 수 있는 계기가 될 것으로 기대
- 다만, 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화방안은 우리 현실에서 사전 준비 없이 시행할 경우 심각한 문제가 우려되는 사항이 다수 포함되어 있는 등 계획적인 국토관리 기조를 견지하기 위해서라도 지역차원에서의 활발한 논의구조가 형성되어야 할 것임

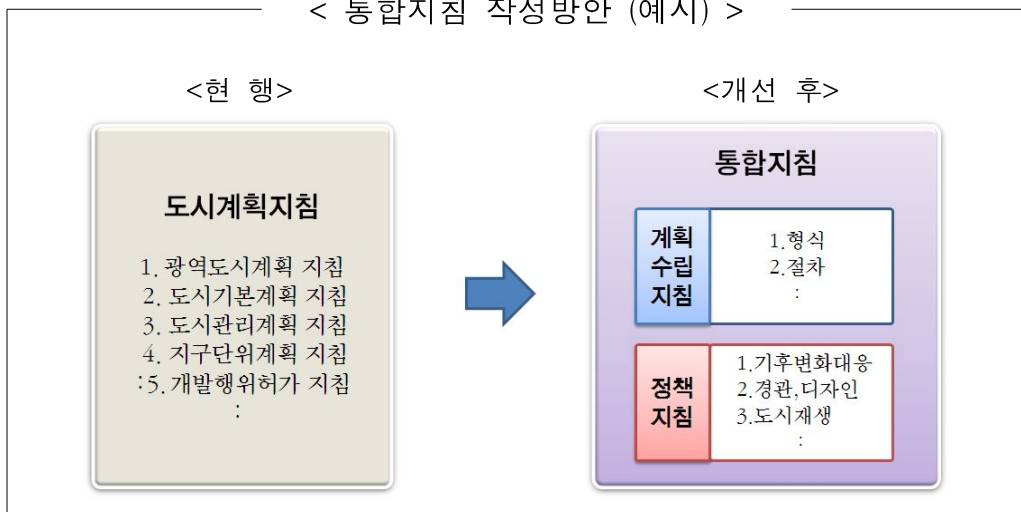
## Ⅱ. 국토이용계획 수립방식 개편

- 수요자가 이해하기 쉽고, 지역특성에 맞는 계획을 수립할 수 있도록 국토이용계획 수립방식을 개편해야 함

### 1. 국토이용계획의 통합지침 제도 도입

- 환경, 교통, 수도, 재해 등 지자체가 수립하는 도시계획의 부문별 계획에 반영할 사항에 대해 관계부처 공동지침을 수립
  - 도시계획지침은 형식·절차에 대한 「계획수립지침」과 부문별 정책·전략 내용과 관련된 「정책지침」으로 구분

< 통합지침 작성방안 (예시) >



- 원칙적으로 동의하며, 사전 준비를 한 후 시행해야 하는 사항임

- 현재의 도시계획수립지침을 영국의 PPG(Planning Policy Guidance)나 RPG(Regional Planning Guidance) 등과 같은 정책지침으로 바꾸고자 하는 것이며, 정책지침모델에 대한 연구가 선행된 후 시행해야 함

## 2. 지자체 도시기본계획의 유연한 적용

- 도시기본계획상 시가화예정용지를 도면에 표시하지 않고 도시비전을 토대로 보전·개발방향을 개괄적으로 기술하는 전략계획으로 개편
- 현행 5년 단위로 나누어 부여하고 있는 토지이용 가능면적을 계획기간(20년) 중 총량범위 내에서 융통성 있게 활용하는 방식으로 개선
- 원칙적으로 동의하지만, 도시기본계획 자체의 문제(도시기본계획의 전략적 성격 규정 등)를 검토하고 개선방안을 제시하는 연구가 선행된 후 시행되어야 하는 사항임
- 정부의 계획대로 도시기본계획이 시·군 종합계획처럼 전략계획으로 전환된다면, 도시관리계획의 역할이 상당히 강조될 것임 (현행 도시기본계획의 토지이용계획은 도시관리계획에 흡수·통합될 것임)
- 도시관리계획의 입안권자인 시장, 군수, 구청장이 도시계획에 의한 규제를 풀어달라는 민원에 시달리고 있는 상황을 고려할 때, 도시관리계획의 상위 계획인 도시기본계획의 공익적 역할이 소홀히 다루어질 수밖에 없을 것임

- 특히, 도시기본계획에서 20년 단위 총량 범위 내 운영방식은 극히 형식적인 계획 운영체계임
  - 국토계획체계(10년~20년 계획)의 괴리감 발생, 도시기본계획(시·군 종합계획 대체)의 무용론 대두

### Ⅲ. 용도지역제도의 통합 · 단순화

- 효율적인 국토이용을 뒷받침할 수 있도록 다기화된 용도지역 분류를 투명하고 일관성 있게 통합·간소화해야 함

#### 1. 유사목적의 지역 · 지구 지정제도 통합 · 간소화

- 목적이 동질적(예, 수질보호)인데도 구분지정(예, 수변구역, 상수원보호구역)되는 지역·지구의 통합 단순화
  - 생태계보전, 산림보전, 문화재보전 등 분야별 지역·지구 통·폐합 방안을 마련
- 원칙적으로 동의하며, 바로 시행이 요구되는 사항임
  - 다만, 개별법에서 정하고 있는 고유목적의 용도지역을 무조건 통합하는 것보다는 용도지역 · 지구 제도운영의 통합 · 단순화가 선행되어야 함

#### 2. 용도지역의 재분류를 통한 허가기준 차등화



- 종전의 용도지역을 개발할 곳은 쉽게 개발하고, 보전할 곳은 철저히 보전할 수 있도록 용도지역의 목적 및 행위규제수준에 맞춰 시가화용도(주·상·공업지역), 유보용도(자연녹지지역, 계획관리지역, 생산관리지역), 보전용도(보전녹지지역, 보전관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)로 재분류
- 원칙적으로 동의하지만, 우리 현실에서 사전 준비 없이 시행할 경우 심각한 문제가 우려되는 사항이 다수 포함되어 있어 장기적으로 사전 준비를 한 후 시행해야 할 사항임

<용도지역의 재분류를 통한 허가기준 차등화 방안>

재분류(안)	기존 용도지역	허가기준 차등화
시가화 용도	·주거·상업·공업지역	용도지역제에 따라 쉽고 간편하게 개발행위
유보 용도	·자연녹지지역, 계획관리지역 ·생산녹지지역, 생산관리지역	보전가치가 낮은 지역을 중심으로 계획적 개발에 한해 심의를 통해 탄력적 허용 * 지/자체 - 개발시기조정제(Time Zoning) 도입
보전 용도	·보전녹지지역, 보전관리지역 ·농림지역, 자연환경보전지역	생활불편을 주지 않는 범위 내에서 엄격 제한

- 현재 국토계획법에 의한 관리지역 세분이 수많은 민원에 봉착하며 어렵게 진행 중(2008년까지 완료시한)에 있는데, 관리지역 세분의 의미가 상실됨
  - 3개의 관리지역 중 생산관리지역과 계획관리지역을 유보용도로 지정하여 시가화조정구역 개념으로 관리하는 것은 과거 준농림지역의 난개발과 같은 사회적 문제가 재현될 우려가 있음
  - 따라서, 유보지역으로 분류하고 있는 생산녹지지역과 생산관리지역은 제외하고 별도의 평가를 통하여 보전과 개발용도를 구분해야 할 것임

- 이와 함께 녹지지역과 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역은 토지의 기능과 입지특성에 따라 앞으로는 도시서비스시설 입지 공간, 생활공간, 생산공간, 자연환경 및 문화환경 보전이 필요한 공간으로 재정비 하는 것이 바람직함

### 3. 용도지역제도 운영의 신축성 제고

- 계획에 의한 개발사업의 경우 보전지역의 활용을 융통성있게 허용
  - 지구단위계획을 수립하여 개발사업 추진시 이용가능지역이 50% 이상인 경우 일부 보전지역이 편입되더라도 개발 허용
- 원칙적으로 동의하지만, 사전 준비 없이 시행할 경우 심각한 문제가 우려되는 사항임
- 관리지역 세분(2008년 말 완료)은 토지적성평가 결과에 따라 보전지역과 개발지역으로 구분하는데, 이때 계획관리지역은 50% 범위 안에서 보전지역(토지적성평가결과 보전적성등급 토지)을 편입할 수가 있음
  - 정부발표에 따르면, 관리지역이 세분되는 내년부터는 계획관리지역이 절반만 되면 농림지역 등 보전지역을 대규모로 포함할 수 있으므로 관리지역 세분 등과 같은 계획적 개발의 취지가 무색해짐
- 그럼에도 불구하고, 충청남도는 개발수요가 많아 저가토지 확보를 가능하게 하는 등 제도는 민간개발 활성화에 상당히 기여할 것임

## IV. 토지개발·이용 규제 of 합리화

- 보전위주의 경직적 규제와 과도한 환경규제의 방법·절차 개선을 통해 토지 개발 및 이용절차를 간소화·신속화하고 현실적 토지이용수요에 신축적으로 대응

### 1. 농지이용 규제 개선

- 경자유전 원칙 범위 내에서 한계농지 소유 및 거래제한 폐지, 농업회사법인 소유규제 완화, 비농업인 상속농지 소유한도(3ha) 폐지 (농지은행 위탁관리시)
- 한계농지의 전용허가제를 신고제로 전환, 농지전용 허가·신고시 농지관리 위원회의 확인절차 폐지, 농업진흥지역 해제절차와 농지전용절차를 통합·일원화
- 한계농지 개발 활성화정책은 원칙적으로 동의하며, 바로 시행이 요구되는 사항임
- 다만, 계획적 개발이 가능한 한계농지에 대한 제한적인 규제 개선이 바람직함. 즉, 계획관리지역이나 개발진흥지구 내 포함된 한계농지에 대하여 농지이용규제를 개선함으로써 한계농지에 개별공장 등이 입지하게 되어 발생하는 부작용을 계획적으로 제어할 필요가 있음

### 2. 산지이용 규제 개선

- 타법에 의한 행위제한이 별도로 있는 보전산지는 산지관리법상 행위제한 폐지, 산지전용시 임업진흥권역 대체지정 제도 폐지

- 토석채취허가 및 산지전용 신고사항은 지자체로 권한 이양, 산지 개발가능성을 사전 판단할 수 있도록 온라인으로 규제정보 제공
- 장기간 타 용도에 이용되는 산지는 실제 이용용도에 맞추어 지목변경을 할 수 있도록 산지전용 허가 추진
- 원칙적으로 동의하지만, 사전 준비 없이 시행할 경우 심각한 문제가 우려되는 사항임
- 보전산지 안에서의 허용행위 범위를 확대(기업연수원 건립 등)하는 것은 임상이 양호한 산지의 난개발 문제를 초래하게 될 것임. 반드시 필요한 시설의 입지는 별도의 지구지정을 통해 가능토록 하는 제도 운영이 필요함
- 장기간 타 용도로 이용되는 산지를 한시적으로 허용해 주는 것은 자칫 산지전용을 빙자한 변칙적인 불법행위를 성행하게 하는 등 사회적인 부작용이 우려되므로 신중한 접근이 필요함

### 3. 환경영향평가 절차의 간소화

- 환경성검토(국토계획법)와 사전환경성검토(환경정책기본법) 및 환경영향평가(환경영향평가법) 등 복잡한 영향평가절차의 간소화
- 환경영향 평가대상 항목을 사전에 필요한 분야로 한정(스코핑)토록 의무화하여 평가서 작성기간 단축(최하 30일 이상) 및 비용 절감(약 30%)
  - 소규모 개발사업(3만㎡ 이하) 평가서는 체크리스트로 대체
- 원칙적으로 동의하며, 바로 시행이 요구되는 사항임

## V. 산업·도시용 토지공급 능력 확충

- 수도권 과밀억제 효과에 비해 기업 활동 및 주민생활을 과도하게 규제하는 불합리한 수도권 규제를 시급히 정비
- 규제개편에 따라 발생하는 편익을 수도권과 지방이 균형있게 나눔으로써 조화로운 국토발전 유도

### 1. 농업적 가치가 낮은 농지의 산업적 활용 촉진

- 수질오염 우려가 미미한 지역은 농업진흥지역에서 해제(약 650km<sup>2</sup> 추정), 공공용지 공급을 위해 한국토지공사에게 농지 사전비축 허용
  - 자연녹지·계획관리지역 농지에 한해 농지은행 위탁관리를 조건으로 소유 허용
- 대규모의 농업진흥지역을 수질오염의 우려가 없다고 해서 해제하는 것은 우리 현실에서 사전 준비 없이 시행할 경우 심각한 문제가 우려되는 사항임
  - 농업보호구역은 농업환경을 보호하기 위한 완충지대인데 공장이 들어오면 농업의 생산성에 직격탄을 주게 될 것임
  - 따라서 농업보호구역을 모두 해제하기 보다는 공익적 목적을 염두에 두고 불합리한 경계를 조정해 주는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 그럼에도 불구하고, 산업·도시용 토지 공급능력이 확충되고 농업인의 재산권 보호 및 불편해소가 기대됨 (충청남도는 140km<sup>2</sup> 규모의 농업보호구역 해제 전망)

## 2. 개발가능한 산지의 공급 확대

- 개발가능한 산지를 준보전산지로 조정(약 1천km<sup>2</sup>)하고, 1만m<sup>2</sup>이하 산지는 준보전산지로 전환하는 등 준보전산지 활용도 제고
- 대규모의 보전산지를 준보전산지로 변경하여 개발이 가능하게 하는 문제는 기후변화협약에 대응한 정부의 녹색성장 취지에 정면으로 배치하나, 현재 보전산지를 주기적으로 재편해야 하는 시기인 점을 감안할 필요가 있음
- 저가토지 확보를 가능하게 하는 등 조치는 민간개발 활성화에 상당히 기여할 것임
  - 수도권 지역 내 개발 가용지 확대로 수도권 입지를 선호하는 대기업 및 중소기업을 위한 산업단지 개발여건이 증가되어 충남도내 개발계획 중인 산업단지의 계획 수정이 불가피하고 현재 개발 중, 또는 분양중인 산업단지 분양에 어려움 발생

## VI. 맺음말

- 정부는 국가경쟁력 강화를 위한 토지이용 효율화방안으로써 우선, 국토이용 계획의 유연화를 추진하기 위해 국토이용계획 통합지침 제도를 도입
- 둘째, 토지이용 수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 도시기본계획을 장기적인 도시 발전방향을 제시하는 전략계획으로 개편
- 셋째, 유사목적의 용도지역제도를 통합·간소화하여 국토의 관리 및 이용 체계를 수요자 관점에서 구축
- 넷째, 농지·산지 등의 개발 및 이용에 따르는 각종 보전 위주의 행위제한을 합리화하여 토지공급 능력을 확충
- 마지막으로 산업 및 도시용지 공급능력을 확충하여 경제 활력을 제고할 수 있는 기반을 조성하는 계획을 발표하였음
- 전체적으로 볼 때, 정부가 기업투자를 활성화하기 위한 규제개선의 목적으로 국토이용체계를 개편하는 것으로 판단됨
- 그러나 우리 현실에서 사전 준비 없이 시행할 경우 심각한 문제가 우려되는 사항이 다수 포함되어 있는 등, ①바로 시행이 요구되는 사항, ②시범적용 후 시행하는 것이 바람직한 사항, ③장기적인 사전 준비 후 시행해야 할 사항들이 혼재되어 있는 것으로 판단됨
- 따라서 국토이용계획 및 도시계획 등에 대한 실무경험이 풍부한 전문가를 중심으로 신중하게 검토하여 단계별 시행계획을 마련하는 것이 요구됨

◆ 참 고 자 료 ◆

국토해양부, 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화방안, 2008, 10.

오 용 준, yjuno@cdi.re.kr  
충남발전연구원 지역정책연구팀장  
Tel. 041-840-1141