

16. 主要土地制度의 改善方向에 關한 討論會

主 催 : 國土開發研究院

지난 4월 27일 국토개발연구원이 주최한 주요토지제도의 개선방향에 관한 공청회 내용을 I·II·III차에 걸쳐 게재합니다. <편집자주>

I. 국토이용계획제도의 개선방안

康 允 樸(건설부 국토계획국장)

목 차

1. 검토의 배경
2. 가용토지 현황과 수요전망
 - 가. 가용토지 현황
 - 나. 가용토지 수요전망
3. 토지의 이용계획체계 및 이용절차
 - 가. 토지의 이용계획체계
 - 나. 토지의 이용절차
4. 현행 국토이용관리의 문제점
 - 가. 토지수급의 불균형과 지가의 급등
 - 나. 국토이용계획제도의 문제점
5. 국토이용계획제도의 개선
 - 가. 용도지역제의 개편
 - 나. 효율적 용도지역제 운영
6. 예상 문제점과 대책
 - 가. 예상문제점
 - 나. 대책

1. 검토의 배경

- 우리나라는 인구밀도가 세계에서 3위로 1인당 국토면적이 690평에 불과한 반면, 전 국토의 65%가 산지이기 때문에 가용토지의 확보가 어려워 원천적으로 토지문제가 발생할 소지를 갖추고 있음.
이와같이 가용토지의 확보가 어려운 상황에서 전 국토를 80개가 넘는 토지관련법으로 150여개의 용도지역·지구로 중첩 지정하여 토지이용을 규제함으로써 토지의 수급불균형을 초래.
- 공급이 수요를 충족시키지 못하면 토지가격이 오르고 가격상승은 투기로 이어진다는 단순한 경제논리에도 불구하고, 토지의 공급을 억제하여 문제를 더욱 심화시키고 있으며, 토지의 각종 이용규제를 완화하는 것이 곧 특별로 인식되어 공급측면에서는 이렇다할 만한 정책개발이 이루어 지지 못하고 토지공개념 등 투기적인 가수요를 억제하는 수요관리위주의 토지정책에 집중하여 왔음.
- 그간의 수요관리정책에 힘입어 부동산시장이 안정되어 있는 현 단계에서 토지문제를 근본적으로 해결할 수 있는 수요·공급 양측면의 균형된 정책개발이 이루어져야 함.
- 따라서 수요관리를 계속 강화하는 한편, 공급측면의 주요 정책과제인 국토이용계획의 효율성을 제고할 수 있는 합리적인 국토이용관리체제를 갖추어야함.
- 이렇게 함으로써 세계적으로 높은 지가수준을 크게 하락시킬 수 있으며 아울러 국민생활 불편해소와 기업의 국제경쟁력 제고가 가능해 짐.

2. 가용토지 현황과 수요전망

가. 가용토지 현황

- 대지, 공장용지 등 가용토지 : 전 국토의 4.4%
 - 대 지 : 2.0% (1,966km²)
 - 공장용지 : 0.2% (267km²)
 - 공공용지(학교용지, 도로 등) : 2.2% (2,156km²)
- ※ 일본과 대만의 현황

일본 : 7%

대만 : 5.9%

택 지 : 3.7%

건축용지 : 3.8%

공장용지 : 0.4%

교통용지 : 2.1%

도 로 : 2.9%

나. 가용토지 수요전망

○ 제3차 국토건설종합계획기간('92~2001)중의 토지수요 : 1,291km²

- 택 지 : 397km²

- 공업용지 : 114km²

- 공공용지 : 780km²

※ 인구정지시점인 2020년 까지의 개발용지 수요

- 총량 : 11,000~12,000km²(추가 소요량 : 5,000~6,000km²)

• 택 지 : 34,000km²

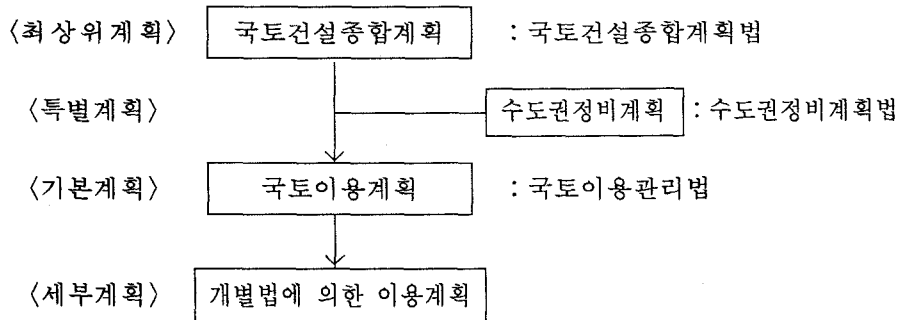
• 공업용지 : 600km²

• 공공용지 : 4,000~5,000km²

• 기 타 : 3,400km²

3. 토지의 이용계획체계 및 이용절차

가. 토지의 이용계획체계



(국토이용계획상 용도지역과 행위제한·관리법)

① 도시지역 —————> <도시계획법>

② 취락지역 —————> 국토이용관리법

③ 공업지역 —————> 국토이용관리법

- ④ 관광휴양지역 → 〈관광진흥법〉
- ⑤ 개발촉진지역 → 국토이용관리법
- ⑥ 경지지역 → 국토이용관리법과〈농어촌발전특별조치법〉의 중복규제
- ⑦ 산림보전지역 → 국토이용관리법과 〈산림법〉의 중복규제
- ⑧ 자연환경보전지역
 - 자연공원 } → 〈자연공원법〉
 - 상수원보호구역 } → 〈수도법〉
 - 문화재보호구역 } → 〈문화재보호법〉
- ⑨ 수산자원보전지역 → 국토이용관리법
- ⑩ 유보지역

나. 토지이용절차

1단계 : 국토이용계획상 용도지역별 허용행위 해당여부 검토

예) 도시지역 : 주거전용지역의 경우 단독주택 등 8종의 행위만 허용
(도시계획법)

경지지역 : 농·어가주택, 농·축·림·수산물 가공시설 등 32종의
행위만 허용(국토이용관리법)

양어장, 농·수산물 1차 가공시설 등 27종의 행위만
허용(농어촌발전특별조치법)

2단계 : 지목별로 각 개별법에 의거 전용 또는 훼손 허용

예) 농지 : 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의거 전용허가

- 전용허가 심사기준
- 전용목적의 실현성 및 최소 면적
- 부근 농지의 일조·통풍등에 미치는 영향
- 가스, 분진, 매연, 폐수등의 방제계획 등

산림 : 산림법에 의거 훼손 허가

— 산림훼손허가기준

- 도로등으로부터 가시거리 1km인 지역중 자연경관보전을 위하여 시장, 군수가 고시한 지역이 아닐 것
- 산사태 위험지 등 재해 발생우려지역이 아닐 것 등

↓
3단계 : 건축법에 의한 허가

↓
4단계 : 환경관련법에 의한 폐수, 대기오염등 배출시설 설치 허가

↓
5단계 : 건축 준공검사

4. 현행 국토이용관리의 문제점

가. 토지수급의 불균형과 지가의 급등

- 도시화, 산업화의 급진적으로 택지나 공장용지등에 대한 수요가 급증하고 있으나 각종 규제로 토지공급이 이에 부응하지 못하여 만성적인 수급불균형이 지속되고 있음.

	'80	'90	증가율
도시인구	2,574만명	3,445	33.9%
도시지역	12,592km ²	13,902	10.4%
제조업체수	33,583업소	67,484	101.0%
공장용지	212km ²	317	49.9%

- 도시지역이 전 국토의 13.6%나 되나 이중 보전해야 할 개발제한구역, 녹지, 공원등이 11.2%를 차지하고 가용지면적은 2.4%로서 기존 도시지역만으로서의 가용토지 확보가 한계에 이르고 있음.
- 토지공급의 부족은 지가상승을 유발하고 지가의 지속적인 상승은 투기적인 가수요까지 촉발하여 수급불균형을 더욱 심화시킴.

	<u>지 가</u>	<u>국민소득</u>	<u>도시물가</u>
'75~'90중 상승분	13.3배	3.6배	4.0

나. 국토이용계획제도의 문제점

■ 과도한 용도지역제 및 중앙정부위주의 관리

현재 10개의 용도지역은 중앙정부가 전국을 대상으로 하는 용도분류로는 지나치게 세분된 것으로서 기본계획의 역할을 못하고 있으며, 운영을 중앙정부 위주로 하고 있어 지역실정의 적기 반영이 어렵고 경직되어 있음.

■ 규제위주의 획일적인 관리

- 엄격히 보전해야 할 우량농지 및 보전임지와 농지 및 산지로서 효용가치가 적은 토지를 구분하지 않고 모두 규제위주의 포지티브방식(허용행위열거방식)으로 획일적으로 제한하여 가용토지부족과 국민생활불편 초래.
- 일부 용도지역에 대하여는 같은 목적을 위해서 국토이용관리법과 개별법이 이중으로 규제
 - 경지지역에 대하여 농업보호를 위하여 국토이용관리법과 농어촌발전 특별조치법이 중복으로 규제
 - 산림보전지역에 대하여 산림보호를 위하여 국토이용관리법과 산림법이 중복으로 규제

■ 토지문제의 구조적 악순환

- 가용토지가 부족한 상태에서 가용토지 공급을 위한 용도지역변경 절차에 시일이 걸려 수요·공급간에 시차가 발생하고 이로 인하여 지가상승과 가수요를 초래하여 토지문제를 구조적으로 야기시키는 결과가 되고 있으며
- 토지문제에 대하여 토지거래허가등 수요관리정책으로만 해결하려고 한결과 실수요자까지 규제를 받아 기업활동 장애와 국민생활의 불편 심화

5. 국토이용계획제도의 개선

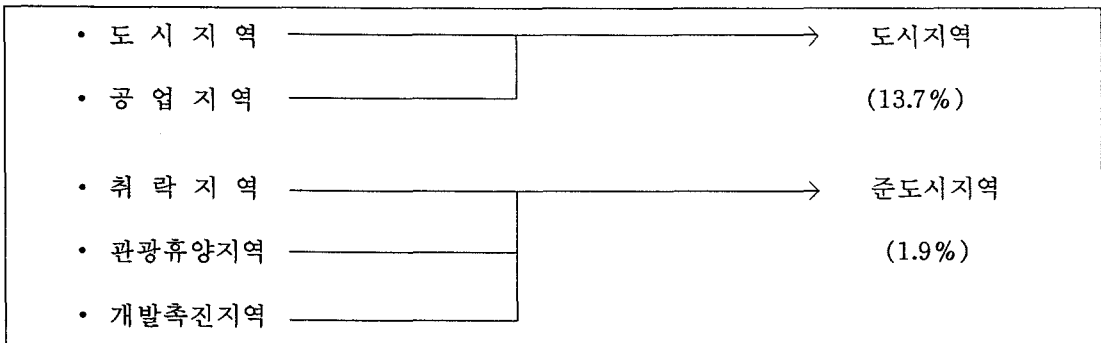
〈기 본 방 향〉

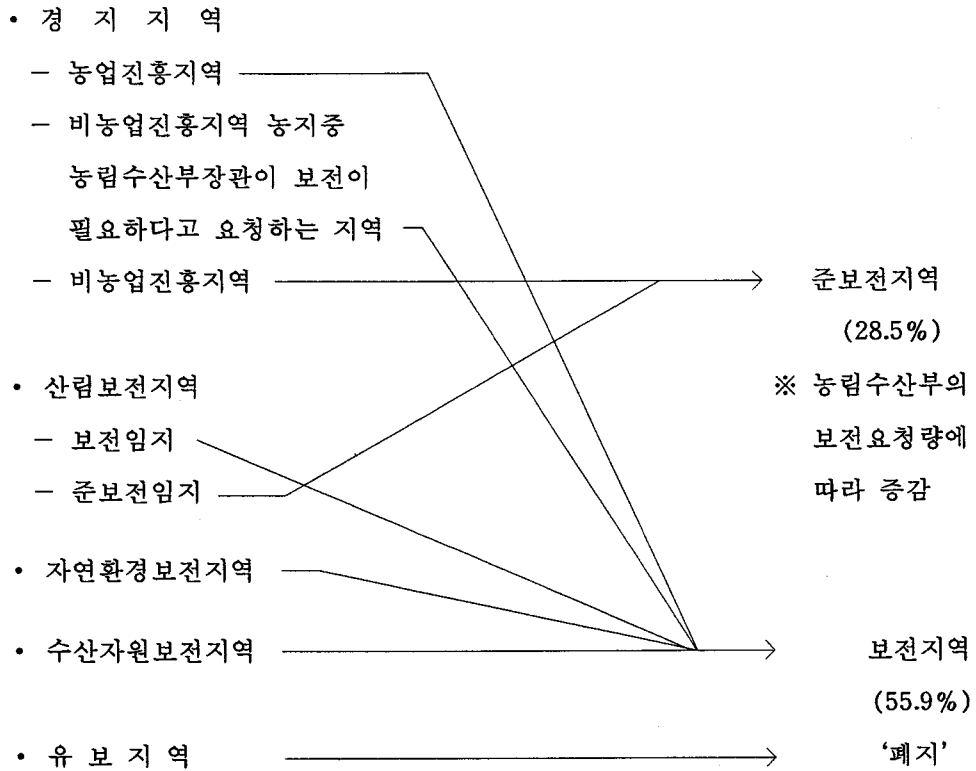
국민생활이나 기업하는데 있어서 필요한 토지는 언제나 쉽게 쓸수 있도록 하되, 국토의 균형개발이 이루어지도록 유도하면서 여하한 경우에도 부동산투기 같은 토지 문제가 발생하지 않도록 하는 보완조치를 강구하여 추진

- 국토이용계획의 기본계획적 성격을 강화하여 국토의 분류를 개발과 보전의 정도에 따라 크게 단순화하고 구체적인 용도는 각 개별법에 일임
- 개발가능지에 대하여는 「할 수 없는 행위」만을 열거하여 제한하고 그이외는 모두 허용
- 토지수급계획제도를 도입하여 대규모 개발용도의 토지는 토지수급계획에 따라 계획적으로 개발·공급토록 함.
- 개발이익환수제도를 강화하여 용도변경이나 규제완화에 따른 지가상승분을 철저히 환수함으로써 투기 예방

가. 용도지역제의 개편

■ 현행 10개 용도지역을 4개 용도지역으로 단순화





- 공업지역은 실시계획승인시 도시계획이 결정된 것으로 보도록 되어 있는 등 사실상 도시지역으로 관리하고 있으므로 도시지역으로 통합
- 취락지역, 관광휴양지역 등은 도시화의 전단계로서 개발되는 지역이므로 준도시지역으로 통합하되 필요에 따라 용도를 세분할 수 있도록 함
 - ※ 용도세분 : 취락지구, 휴양지구, 시설지구 등
- 경지지역 중 비농업진흥지역과 산림보전지역중 준보전임지는 철저히 보전하기 보다는 보전과 개발의 완충역할을 할 수 있도록 준보전지역으로 하여 토지이용의 신축성 부여
- 농업진흥지역, 비농업진흥지역 농지중 농림수산부장관이 보전이 필요하다고 요청하는 지역, 보전임지, 자연환경보전지역, 수산자원보전지역은 모두 철저히 보전할 지역이므로 보전지역으로 통합하여 관리

■ 용도지역안에서 지정되는 각 개별법상의 지역·지구등

국토이용계획상 용도지역	개별법상의 지역·지구 등
도 시 지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법에 의한 각종 용도지역 • 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 국가공단, 지방공단 • 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구
준 도 시 지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 취락지구(도시계획에 준하여 개발) • 관광진흥법에 의한 관광지 • 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 농공단지 • 체육시설의 설치, 이용에 관한 법률에 의한 체육시설 (골프장, 스키장 등)
준 보 전 지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의한 농지중 농업진흥 지역이 아닌 농지 • 산림법에 의한 준보전 임지 • 초지법에 의한 초지조성 지구 • 낙농진흥법에 의한 낙농지대 • 농지확대개발촉진법에 의한 농지개발촉진지역 및 소규모 개발대상지
보 전 지 역	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌발전특별조치법에 의한 농업진흥지역 • 산림법에 의한 보전임지 • 자연공원법에 의한 자연공원 • 수도법에 의한 상수원보호구역 등 • 문화재보호법에 의한 문화재보호구역

■ 장기적으로 국토조사를 전반적으로 실시하여 용도지역을 정확히 재분류

- 토양, 지질, 경사, 등고, 식생, 인문, 사회적요소등의 정보를 전산화하여 활용.

나. 효율적인 용도지역별 운영

- 대규모토지의 계획적 개발·공급 촉진

— 국토건설종합계획상 부문계획으로 토지수급계획을 수립하고 대규모개발은 토지수

급계획의 범위내에서 이루어지도록함.

- 토지수급계획에 따른 용도지역 변경은 도지사가 쉽게 하도록 하여 지역실정에 맞는 토지이용이 가능토록 함.

〈토지수급계획 수립방안〉

○ 3차국토건설종합계획기간 동안 추가로 필요한 대지, 공장용지, 공공용지등 개

발용도의 토지소요량 1,291km²에 대하여

- 지역특성을 감안하여 지역별로 필요한 토지소요량 산정

예) 강원도, 제주 : 관광휴양기능중점

수도권 : 대규모 공단억제

○ 지역별 토지소요량에 대응한 공급계획 수립

- 지역별 존재량 및 개발가능지 파악

- 개발공급 우선순위 설정

- 이용목적 및 상황에 따라 나대지부터 개발하되 규모 및 여건에 따라 수리

불안전농지, 준보전임지 등을 도시지역등 개발목적의 용도지역으로 변경

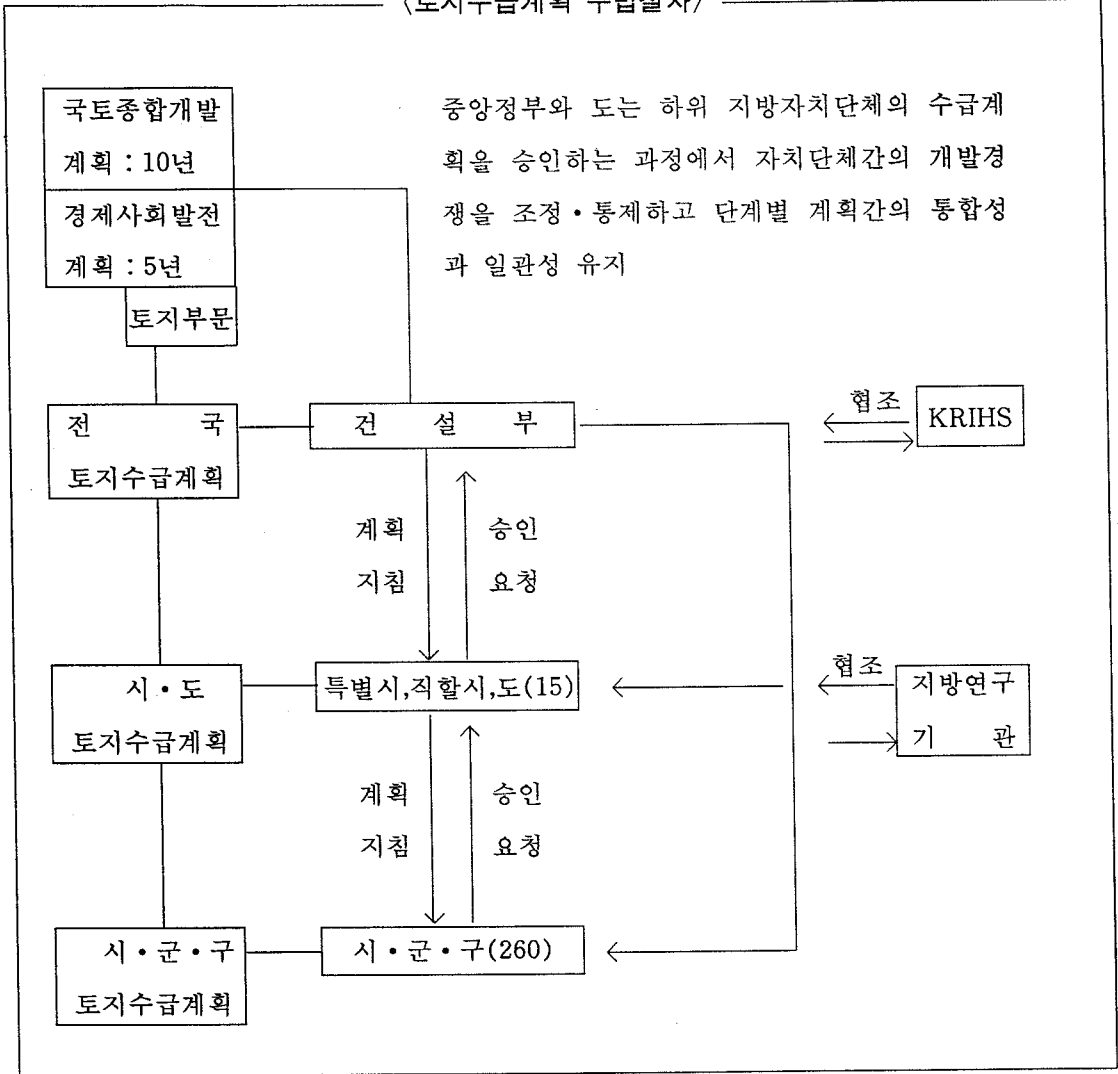
하여 공급

- 공공·민간 부문별 공급량 결정

※ 도시지역은 도시기본계획에 따른 도시재정비로, 비도시지역은 토지수급계획으

로 계획개발 유도

〈토지수급계획 수립절차〉



중앙정부와 도는 하위 지방자치단체의 수급계획을 승인하는 과정에서 자치단체간의 개발경쟁을 조정·통제하고 단계별 계획간의 통합성과 일관성 유지

○ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 국가공단, 지방공단등과 같이 대규모개발단지로서 개별법상의 절차가 용도지역변경 절차와 유사한 경우에는 용도지역 변경절차를 생략

■ 준보전지역에 대한 행위제한을 네가티브 방식(제한행위열거방식)으로 전환하여 환경오염 정도가 심한 공해공장과 대규모개발행위 등만 제한하고 그 이외는 폭넓게 이용을 허용하여 개별적인 토지공급을 추진

■ 중복규제의 해소

국토이용관리법과 농어촌발전특별조치법·산림법에 의거 중복규제되고 있는 농업진

홍지역과 보전입지의 행위제한에 대하여 농어촌발전특별조치법과 산림법에서만 규제토록 개선하여 중복규제를 해소

※ 농어촌발전특별조치법과 산림법의 규제 : 포지티브방식의 엄격한 제한

6. 예상 문제점과 대책

가. 예상문제점

- 무분별한 농지, 산지훼손과 환경오염의 우려
- 규제완화로 지가상승과 부동산 투기를 야기시킬 우려

나. 대 책

- 국토이용관리법상 용도지역이 단순화되고 행위제한이 완화되어도 대규모로 개발되는 경우에는 토지수급계획에 따라 계획적으로 개발되는 것이고, 농지, 산지를 타용도로 이용하여야 할 경우에는 각 개별법에 따른 허가절차를 이행하여야 하고, 환경관리법에 따라 오염행위를 규제하고 있으므로 무분별한 훼손은 방지될 것임.
- 토지이용규제 완화시 일시적, 부분적으로는 지가상승이 있을 수 있으나 장기적으로는 토지공급이 원활해져 근본적으로 토지문제 해결이 가능.
 - 투기우려지역은 토지거래허가지역 지정으로 투기적 가수요를 억제
 - 개발이익환수제를 강화하여 용도변경이나 규제완화에 따라 발생할 수 있는 지가상승분을 철저히 환수

■ 개발이익환수제의 강화방안

- 사업기간에 대해서만 부과하고 있는 개발부담금을 토지취득시점부터 부과하도록 함으로써 토지취득후에 용도지역 변경으로 발생하는 개발이익도 환수
- ※ 용도지역 변경후에 매도하는 경우에는 양도소득세로 환수
- 건축물의 건축등으로 토지의 지목이 변경되는 경우에 대하여도 개발부담금을 부과
- 개발부담금 부과대상사업을 확대하여 개발이익의 철저한 환수도모
 - ┌ 도시계획구역 : 500평이상→200평이상
 - └ 비도시계획구역 : 1천평이상→500평이상
- 종합토지세의 실효세율 제고등 토지관련세제를 강화하여 토지는 필요한 사람만이 필요한 만큼만 보유토록 하는 기반 구축