LHI Journal (2012) 3(2):159-167 http://dx.doi.org/10.5804/LHIJ.2012.3.2.159
http://lhi.lh.or.kr

연접개발제한 폐지 이후 개발행위허가 심의제도 개선방안

Improvement on Development Permit System after the Abolition of the Regulation against Continuous and Adjacent Development

김영우[1] · 윤정중[2]
Young-Woo Kim[1] and Jeong-Joong Yoon[2]

(Received March 28, 2012 / Revised April 17, 2012 / Accepted April 24, 2012)

요 약

기반시설이 부족한 녹지지역 및 관리지역·농림지역·자연환경보전지역에서 난개발을 방지하고 환경을 보호하기 위하여 도입된 연접개발제한 제도는 이들 지역의 난개발 방지에는 기여하였지만 연접개발여부의 판단이 모호하고 소규모의 분산개발을 초래하거나 개발행위허가를 피해 산지전용허가를 통한 개발행위가 야기되는 등의 문제가 유발되어 폐지되기에 이르렀다. 그러나 난개발 방지를 위해 도시계획위원회의 심의를 받도록 하고 있으나 여전히 위원구성이나 재량권 남용 등의 문제를 안고 있으며, 녹지축 보전대책의 미흡, 공간정보체계의 활용 부족, 법률별 경관관리기준의 불일치, 그리고 물리적 환경규제의 획일화 등 여러 가지 문제들이 나타나고 있다. 따라서 심의제도 운영을 위한 개선방안으로, 도시계획위원회의 구성 및 기능재편과 전문분야 집중심의제 도입, 동일 녹지축 상의 지자체들의 경우 개발행위허가 통합조정위원회를 두어 녹지축 보전방안과 개발행위허가기준 마련, 도시계획정보시스템의 조기구축 및 활용, 개발행위허가 경관관리기준을 지역 실정에 맞게 세부적으로 구축, 개발행위허가 시 재량행위 최소화를 위해 경사도, 표고, 임목본수도 이외에 생태자연도와 국토환경성평가지도 등을 추가하여 개발행위허가 판단의 기초자료로 활용하는 방안 등을 제안하였다.

주제어 : 개발행위허가, 연접개발제한

ABSTRACT

The regulation of continuous and adjacent development was introduced to prevent unplanned and improper development and to protect environment in green zone and non-urban area that was deficient in infrastructure. Though it has been effective, it was repealed in 2011 by disorderly development problem caused by crafty tricks around restrictions. Alternatively, the Urban Planning Commission is now deliberating on the development permit, but there are still much to be resolved such as improper committee formation and abuse of power, insufficient green corridor preservation, a lack of use of planning information system, discordance between landscape management guidelines in laws, etc. Therefore, we suggest several ideas for improvement of development permit system as follows; intensive deliberation system in the Urban Planning Commission, integrated commission for green corridor prevention, early establishment of urban planning information system, making a development permission guideline to minimize discretional act of the Urban Planning Commission, etc.

Key words: Development Permit System, Regulation against Continuous and Adjacent Development

1. 서 론

기반시설이 부족한 녹지지역 및 관리지역·농림지역·자연환경보전지역에서 난개발을 방지하고 환경을 보호하기 위해 도입된 연접개발제한 제도는 이들 지역의 난개발 방지에는 크게 기여하였다. 그러나 연접개발여부의 판단이 모호하고 소규모의 분산개발을 야기하거나 개발행위허가를 피해 산지전용허가를 통한 개발행위가 야기되는 등의 문제가 유발되어 폐지되기에 이르렀다.

정부는 2011년 3월 9일「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」을 개정하여 부작용이 많았던 연접개발제한 제도[1)]를 폐지하고, 난개발을 방지하기 위해 새로운 도시계획기법을

1) 국토해양부 과장(주저자: youngbarley@hanmail.net)
2) 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: yoon@lh.or.kr)

도입하였다. 그동안 시행되어온 연접개발제한제도는 물리적 방식의 난개발 방지대책이라고 할 수 있다. 예를 들어 용도지역별 면적기준, 도로기준 등의 물리적 조건을 맞추면 연접개발에서 예외를 인정받아 사업을 할 수 있었다. 물리적 기준은 이미 토지를 개발한 자에게는 선점의 효과를 주고 있으나, 연접하여 뒤에 개발하고자 하는 자에게는 도로조건 등을 충족하거나 지구단위계획을 수립토록 하여 과도한 부담을 주고 있었다. 또한 연접개발제한지역은 토지이용계획확인서에 등재되지 않아 개발하고자 하는 자의 입장에서 보면 연접개발제한지역을 알 수 있는 방법이 제한되어 개발동력을 찾을 수가 없었으며, 개발가능한 주변토지와 지가에서도 확연한 차이를 보이고 있다.[2)]

새로운 제도는 유연한 방식의 난개발 방지대책을 추구하고 있다. 즉 지방도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허용여부를 결정하게 하고 있다. 이는 지방실정에 맞게 지방도시계획위원회 위원의 전문성과 경험에 의해 난개발 방지대책을 강구하고자 하는 것이다. 새로운 제도는 개발을 용이하게 하면서도 난개발 방지를 위해 다각적인 제도를 마련하고자 하고 있으나 여전히 구체적인 난개발 방지대책은 미흡한 실정이다. 또한 개발행위허가제는 개별적인 개발행위에 대하여 도시계획 차원의 타당성, 기반시설의 공급여부, 주변의 환경 및 경관과의 조화 등을 검토하여 허가여부를 결정하고 있어 개발행위허가권자에게 큰 재량권을 부여하여 난개발을 방지하고자 하고 있으나, 개발행위허가 신청권자의 입장에서 보면 개발행위허가 여부를 판단하는데 제약요건이 되고 있다.

또한 연접개발제한 폐지이후 개발행위허가 심의요청이 급증하고 있는데 비해 지자체가 구체적인 기준을 갖고 있지 못한 채 도시계획위원회의 판단에 의존하고 있는 경우가 많으며, 이 경우 법적인 허가기준에 부합함에도 불구하고 입지, 환경, 기반시설여건 등을 고려하여 허가여부를 판단하고 있으나, 이에 대한 도시계획위원회의 보다 객관화된 합리적인 심의기준 또는 심의원칙이 없는 경우가 많아 심의의 일관성과 객관성 확보에 어려움이 있다.

따라서 본 연구에서는 연접개발제한제도가 폐지되면서 지자체 및 도시계획위원회에 개발행위허가의 재량권이 강화됨으로써 우려되는 재량권 남용 등의 문제를 고찰하고 개발행위심의제도 운영의 개선방안을 모색하는데 목적을 두고 있다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 난개발의 우려가 높은 보전적 용도지역인 도시지역 중 녹지지역과 비도시지역인 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역을 대상으로 하였다. 개발행위허가를 할 수 있는 허가기준이 지역의 특성, 지역의 개발상황, 기반시설의 현황 등을 고려하여 시가화용도, 유보용도, 보전용도로 나뉘고, 유보용도와 보전용도에 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 해당되기 때문이다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」,이하 '국토계획법'이라 한다. 제58조제3항).

내용적 범위는 개발행위허가기준과 도시계획위원회 심의시 준거기준으로 삼는 환경계획 등을 대상으로 하였다. 개발행위허가기준은 주변의 환경 및 경관과의 조화 등을 고려토록 하고 있으며, 도시계획위원회 심의 시에는 녹지축보전방안, 환경지표 등을 준거기준으로 삼고 있기 때문이다.

연구의 방법은 첫째, 문헌조사를 통해 개발행위허가제의 이론적 배경을 고찰하고, 둘째, 국토해양부와 환경부의 환경적용기준과 개발행위허가제의 환경기준 분석 및 도시계획위원회 심의 준거기준을 분석하여 문제점을 도출하였으며, 셋째, 분석결과를 토대로 연접개발제도 폐지에 따른 개발행위허가 심의제도 및 운영의 개선방안을 제시하였다.

3. 선행연구 고찰 및 개발행위허가제 운용방식

3.1 선행연구 검토

개발행위허가제와 관련한 연구를 통하여 국토의 난개발을 방지하고 계획적 국토관리방안을 모색하려는 여러 연구들이 있었다. 최혁재(2005)는 개발행위허가제의 개선을 위해 단기적 방안으로 개발신청인의 입장에서는 경작범위의 차별화 및 확대, 허가면적규정의 완화, 허가신청 및 절차의 간소화 등이 필요하고, 운용하는 입장에서는 법령과 지침의 정비 및 구체화, 관련서식의 통일 등이 필요하다고 주장하였다. 또한 장기적 방안으로는 허가대상지역과 연접개발대상지역의 차별화, 사후관리 장치의 강화, 타 법에 의한 관련허가제와의 사안별 조정 등을 제안하였다.

또한 하각용 등(2006)은 개발행위허가제의 개선방안으로 개발행위허가 판단은 상급기관이 할 필요가 있으며, 전문성 확보를 위해 전문위원회의 역할을 강화하고 지침의 법적근거를 확보하며, 개발행위허가 심사시 인근주민의 집단민원 반영이 필요하다고 제안하였다. 서순탁과 김제국(2006)은 용인

1) 기반시설이 부족한 비도지역 등에서 난개발을 방지하기 위해 사업시행자나 사업시기에 관계없이 수차에 걸쳐 개발하는 경우 개발면적을 합산하여 개발행위 허가규모 이내로 개발을 제한하는 제도이다. 여기서 개발행위 대상 토지가 직접 연결되어 있지 않더라도 설치하고자 하는 시설의 종류, 지형적 여건 등을 종합적으로 고려하여 사회통념상 하나의 토지이용이라고 볼 수 있는 경우에는 연접으로 적용한다. 이는 녹지지역 및 비도시지역의 경우, 연접하여 개발하거나 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하는 경우 이를 하나의 개발행위로 보아 면적을 산정하여 사업지를 분할하여 개발하는 편법방지를 위해 엄격히 제한하고자 하는 취지이다.

2) 계획관리지역 내 산을 깎아 만든 골프연습장이 연접규제 상한 3만m^2를 다 채워 주변 반경 500m 이내의 모든 토지가 개발불가능해진 지역의 경우 골프연습장의 땅값은 108,000원/m^2인 반면 연접한 임야는 68,000원/m^2, 답은 43,700원/m^2로 조사되었다(국토해양부 보도자료 2010.8.10일자).

시를 대상으로 개발행위허가제의 실태를 분석하고 정책적 시사점을 찾아 개발행위허가대상의 조정 및 행정절차의 간소화, 광역정부인 도 단위의 역할 제고, 운용매뉴얼 및 백서발간을 통한 운용지원체계의 정비, 담당공무원의 교육프로그램 제공 등을 제안하였다.

김태경 등(2007)은 개발행위허가제도가 각 지역상황과 광역적인 공간구조에 맞춰 개별적으로 맞춤 재단된 계획의 융통성이 부재하다고 판단하고, 이를 위해서는 지역의 상황을 보다 잘 파악하고 있는 광역정부의 역할 제고와 광역적인 공간계획을 담고 있는 도시기본계획 차원의 지침마련이 선행되어야 할 것을 제안하였다. 서순탁(2008)은 개발행위허가제라는 정책수단이 토지의 계획적 이용과 개발을 관리하기 위한 핵심수단으로 자리매김하기 위해서는 계획관리체계 개편, 규제방식의 전환, 관리기구 개편 등을 제안하였다.

이와 같이 선행연구들은 연접개발제한 폐지 이전의 개발행위허가 및 연접규제의 문제에 초점을 맞추고 있으며, 2011년 3월 연접개발제한제도가 폐지됨에 따른 문제점과 대응방안에 대한 연구는 미진한 실정이다. 따라서 본 연구는 최근 국토계획법시행령 개정에 따른 연접개발제한제도 폐지이후 개발행위허가제의 재량권 남용을 방지하기 위해 도시계획위원회 심의시의 합리성과 객관성 확보를 위한 방안에 초점을 맞춰 연구를 한다는 점에서 선행연구와 차별성을 두었다.

3.2 개발행위허가제의 개념

3.2.1 개발행위허가제

건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위 등의 개발행위를 하려면 미리 특별시장·광역시장·시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다(국토계획법 제56조제1항). 개발행위허가제는 계획의 적정성, 기반시설의 확보여부, 주변환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위에 대한 허가여부를 결정함으로서 난개발을 방지하기 위한 제도이다. 또한 공권력에 의해 모든 토지에 대해 개발행위가 금지되어 있는 상태에서 신청인의 허가출원에 의거하여 행정청이 해당 신청인이 신청한 특정토지에서의 개발행위가 일정한 기준에 부합한다고 판단할 때 그 금지를 해제해 주는 제도이다.

3.2.2 개발행위와 개발행위허가의 차이

국토계획법은 개발행위허가제와 관련하여 개발행위 및 개발행위허가(국토계획법 제56조)와 대규모 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의(국토계획법 제59조)를 구분하고 있다. 먼저, 개발행위라 함은 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건적치 등을 말한다. 이들 개발행위가 일정한 규모나 대상에 해당하는 경우 시장·군수의 허가를 받도록 하고 있으나, 모든 개발행위가 허가대상이 되지는 않으며, 도시계획차원에서 검토가 필요하거나 관리하는 것이 타당하다고 판단되어 대통령령으로 따로 정한 경우에 한하여 허가를 받도록 하고 있다.

개발행위허가 신청에 대한 허가여부는 대부분 당해 신청내용이 법령에 적합한지 여부를 보고 판단한다. 그러나 개발행위가 대규모로 이루어질 때에는 당해 개발행위만을 보고 허가여부를 판단하기 곤란한 면이 있다. 즉, 택지개발사업이나 산업단지와 같이 대규모 개발사업은 주변지역에 도로 등 기반시설의 추가 설치가 필요하게 되고, 경관이나 환경에 커다란 영향을 주며, 도시형성에 중요한 역할을 하게 된다. 따라서 이 경우 단순히 개발행위허가 신청내용만 가지고 허가여부를 판단하는 것은 곤란하므로, 도시계획차원에서 검토가 될 수 있도록 도시계획위원회의 심의를 받도록 하고 있다.[3)]

또한 대규모 개발행위의 유형에는 국토계획법에 의한 도시계획사업이 있으나, 택지개발사업이나 산업단지처럼 개별법률에 의하여 이루어지는 경우가 많다. 개별 법률에서는 국토계획법에 의한 도시계획사업 또는 개발행위허가를 의제하는 경우가 많고, 도시계획 또는 국토이용계획 부서와는 당해 사업에 대한 협의만으로 의제처리 된다. 이에 따라 도시계획차원에서 토지이용에 대한 종합적 검토가 미흡할 수 있으므로 국토계획법에서는 개발행위에 대해 다른 법률에서 개발행위허가 또는 도시계획사업을 의제하더라도 도시계획위원회의 심의를 받도록 의무화하고 있다. 즉, 건축물의 건축, 토지의 형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건적치 등은 개발행위이나, 이중 주민생활과 밀접한 행위나 경미한 행위를 제외한 개발행위는 허가를 받도록 하고 있다. 특히 규모가 큰 토지형질변경과 토석채취의 개발행위는 다른 법률에서 도시계획사업이나 개발행위허가를 의제하고 있는 경우에도 도시계획위원회의 심의를 받도록 하고 있는 것이다.

3.2.3 기존 연접개발규제의 문제점

연접개발규제는 녹지지역과 관리지역, 농림지역 등 비도시지역에서 이미 개발행위허가를 받은 연접한 토지의 면적이 일정규모를 초과하는 경우 이를 하나의 개발행위로 간주하여 인접한 토지의 추가적인 개발을 제한하는 것을 의미한다. 즉 연접하여 개발하거나 수차례에 걸쳐 부분적·단계적으로 개발하는 경우 이를 하나의 개발행위로 보아 그 면적을 합산하여 개발행위허가를 제한하는 것으로서 녹지지역이나 비도시지역 등 기반시설여건이 열악한 입지의 난개발을 방지하기 위해 2003년에 도입된 제도이었다.

3) 강남대학교 도시연구회(2003), pp. 323-324.

이러한 연접개발규제는 제도적 취지에 맞게 난개발을 제어하는데 일정 정도 기여한 것으로 판단된다. 그러나 규제를 피하기 위한 여러 가지 편법들이 나타나면서 본래의 취지가 퇴색해갔다. 일례로 공장의 경우 연접규제로 인해 평지에서 허가받기가 어려워지자 임야로 개발압력이 확산되었다. 대개 개발행위허가 예외대상인 제1종근린생활시설로 허가를 받은 뒤 차후 공장으로 용도변경하거나, 산지전용허가를 받아 공장을 설립하는 방법들이 이용되었다. 특히 산지전용허가는 개발행위허가와 마찬가지로 연접개발규제를 두고 있으나 국토계획법의 적용을 받지 않고 산지관리법에 의한 규정이 적용된다. 이렇듯 규제를 피하기 위한 분산입지는 자연환경을 훼손하여 난개발을 유발하고 재산상의 손실 등으로 인한 민원발생을 야기하여 왔다. 또한 투기적 목적으로 개발행위허가를 선점하는 경우 실수요자가 공장 등의 부지확보에 어려움을 겪게 되는 사례가 많아지면서 개발행위의 형평성 문제도 대두되었다. 따라서 긍정적 효과에도 불구하고 연접개발규제는 2011년에 폐지되었고, 이후 규정면적을 초과하여 개발행위허가를 할 때는 도시계획위원회의 심의를 거치도록 제도개선되었다.

3.3 개발행위허가 기준

3.3.1 일반적 기준

허가권자는 개발행위허가의 신청 내용이 다음의 기준에 맞는 경우에만 개발행위허가를 하여야 한다(국토계획법 제58조제1항).

첫째, 도시관리계획의 내용에 어긋나지 않아야 하고, 도시계획사업의 시행에 지장이 없어야 한다. 개발행위허가 대상 토지가 이미 도시관리계획에서 도시계획시설사업부지로 결정되어 있는 토지라면 개별적인 개발행위허가를 해서는 아니되며, 해당 토지가 도시발전차원에서 미래계획인 도시기본계획 등 선계획에서 이미 다른 용도로 계획되어 있다면 당해 토지는 미래계획을 위해 유보된 토지로 보아야 한다. 둘째, 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경이나 경관과 조화를 이루어야 한다. 개발행위허가 신청토지가 용도지역상 허용행위에 해당되고 건폐율·용적률·건축물의 높이 등 제반요건에 충족하고 있다고 하더라도 주변환경과 부조화되는 경우에는 허가가 제약될 수 있다.[4] 셋째, 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절하여야 한다. 난개발의 주요인이 기반시설 부족에서부터 비롯되고 있는 상황을 감안하여 도로 등 기반시설 확보여부의 사전검증이 필요한 것이다.

한편 개발행위를 허가할 수 있는 경우 그 허가의 기준은 지역의 특성, 지역의 개발상황, 기반시설의 현황 등을 고려하여 시가화용도, 유보용도, 보전용도로 구분할 수 있도록 정하고 있다(국토계획법 제58조제3항). 시가화 용도는 토지의 이용 및 건축물의 용도 · 건폐율 · 용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한에 따라 개발행위허가의 기준을 적용하는 주거지역·상업지역 및 공업지역이다. 또한 유보용도는 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화 또는 완화하여 적용할 수 있는 계획관리지역 · 생산관리지역 및 녹지지역 중 대통령령으로 정하는 지역이다. 보전용도는 도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허가의 기준을 강화하여 적용할 수 있는 보전관리지역 · 농림지역 · 자연환경보전지역 및 녹지지역 중 대통령령으로 정하는 지역이다. 그러나 유보용도와 보전용도에 관한 세부내용을 담은 대통령령은 아직 마련되어 있지 않다.

3.3.2 토지형질변경 면적기준

(1) 토지형질변경 규모

개발행위허가제의 목적중 하나는 도시계획차원의 종합적 검토로 난개발을 방지하는데 있다. 대규모 개발사업의 경우 인근지역에 도로 등 기반시설을 추가로 설치하게 할 뿐 아니라, 주변경관 등 외부에 미치는 효과가 크기 때문이다. 그러나 필지 단위로 개발행위허가가 이루어질 경우 종합적 검토가 미흡할 수 있다. 이러한 점을 보완하고자, 일정규모 이상 토지의 형질변경은 도시계획사업으로 시행하도록 하고 있다. 도시계획사업으로 추진하는 과정에서 도시계획위원회의 심의, 관계부처와의 협의 등 도시계획차원의 검토가 이루어질 수 있다고 보기 때문이다. 소규모 개발행위허가는 용도지역별 특성을 감안하여 토지형질변경면적에 상한을 두고 있다. 이는 자연환경이나 농지와 산림을 보전하고 무분별한 난개발을 방지하며 국토를 효율적으로 이용·개발·보전하기 위해서는 형질변경이 이루어지는 면적을 일정 범위 이내로 제한할 필요가 있다는 데서 비롯되고 있다.[5] 용도지역별 토지형질변경 면적은 표1의 기준에 적합하여야 한다(국토계획법시행령 제55조제1항).

4) 도시계획상 자연녹지지역인 당해 토지가 그 형질변경으로 인하여 주변의 환경, 풍치, 미관 등이 크게 손상될 우려가 있는 토지에 해당된다(대법원 1998.3.10, 선고, 97누15166, 판결).

5) 국토계획법 시행령 제55조 제1항 제1호 (가)목이 개발행위가 허용되는 토지의 형질변경 면적을 엄격하게 제한하고 있는 것은 개발행위를 제한하여 자연환경이나 농지 및 산림을 보전하고 무분별한 난개발을 방지하며 국토를 효율적으로 이용·개발·보전하기 위해서는 형질변경이 이루어지는 면적을 일정 범위 이내로 제한할 필요가 있다는 데서 비롯되고, 연접개발을 제한하는 규정인 같은 법 시행령 제55조 제4항은 이러한 취지를 보다 구체화하는 한편 면적 제한규정을 잠탈하는 수법의 편법적인 개발을 방지하고자 함에 그 주된 취지가 있으므로, 이러한 각 규정의 취지 등에 비추어 보면 위 연접개발 제한규정은 사업주체가 동일한 경우는 물론 사업주체나 사업시기를 달리하는 경우에도 적용된다고 해석함이 타당하다(대법원 2006.11.23, 선고, 2006두13954, 판결).

표 1. 용도지역별 개발행위허가 규모

용도지역		내용
도시지역	주거・상업・자연녹지・생산녹지	1만m^2 미만
	공업지역	3만m^2 미만
	보전녹지지역	5천m^2 미만
관리지역		3만m^2 미만
농림지역		3만m^2 미만
자연환경보전지역		5천m^2 미만

*관리지역 및 농림지역의 경우 위 면적범위 내에서 조례로 따로 정할 수 있다.

개발행위가 허용되는 토지의 형질변경면적을 일정면적 미만으로 엄격하게 제한하고 있는 취지는 개발행위를 제한하여 자연환경이나 농지 및 산림을 보전하고 무분별한 난개발을 방지하며 국토를 효율적으로 이용·개발·보전하기 위해서는 형질변경이 이루어지는 면적을 일정 범위 이내로 제한할 필요가 있다는 데서 비롯된 것이다. 다만, 자연녹지인 경우 면적이 1만m^2 이상인 토지에 대해서는 토지분할을 통한 토지의 일부(1만m^2 미만)에 대한 형질변경도 허용하지 않겠다는 취지는 아니다. 따라서 자연녹지지역에 위치하고 있는 1필지인 토지의 일부에 대한 형질변경을 목적으로 토지분할허가와 형질변경허가를 신청한 경우, 그 형질변경이 형질변경면적 제한 규정에 저촉되는지 여부는 토지분할을 전제로 실제로 형질변경하려는 그 분할될 필지의 면적을 기준으로 판단해야 한다.[6)]

(2) 토지형질변경 면적제한 예외

법령에서는 토지의 형질변경에 대한 규모제한을 받지 않는 경우를 별도로 정하고 있다. 본래 규모제한을 두는 것은 일정규모 이상의 개발행위의 경우 도시계획차원에서 검토하려는데 목적이 있다. 따라서 도시계획적 검토가 충분히 이루어졌다고 판단하거나, 대규모 사업이지만 토지이용양태로 보아 도시계획적 검토가 불필요하다고 판단하는 경우에는 면적제한을 적용하지 않도록 하고 있다(국토계획법시행령 제55조제3항, 규칙 제10조).

면적제한을 적용하지 않는 경우는 다음과 같다. 그러나 면적제한 규정의 적용으로 인한 불합리한 결과를 피하기 위해 그 적용 제외사유를 명시하고 있으므로 그 이외의 제외사유를 임의로 인정할 수는 없다.[7)]

첫째, 지구단위계획으로 정한 가구 및 획지의 범위안에서 이루어지는 토지의 형질변경으로서 당해 형질변경과 관련된 기반시설이 이미 설치되었거나 형질변경과 기반시설의 설치가 동시에 이루어지는 경우이다.

둘째, 해당 개발행위가 농어촌정비사업, 국방·군사시설사업, 초지조성, 농지조성, 영림 또는 토석채취를 위한 경우이다.

셋째, 해당 개발행위가 하나의 필지에 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경 또는 하나 이상의 필지에 하나의 용도에 사용되는 건축물을 건축하거나 공작물을 설치하기 위한 토지의 형질변경에 해당하는 경우이다. 이 경우 허가권자가 그 개발행위에 대한 허가를 하려면 도시계획위원회 심의를 거쳐야 한다.

넷째, 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 지목의 변경을 수반하지 아니하고 시행하는 토지복원사업이나, 폐염전을 수조식양식어업 및 축제식양식어업을 위한 양식시설로 변경하는 경우이다.

다섯째, 관리지역에서 1993년 12월 31일 이전에 설치된 공장의 증설로서 시설자동화 또는 공정개선을 목적으로 하는 등의 일정 요건을 갖춘 경우이다.

3.4 개발행위허가에 관한 심의

3.4.1 도시계획위원회 심의대상

관계 행정기관의 장은 ① 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 위한 토지의 형질변경으로서 그 면적이 용도지역별 개발행위허가 규모 이상인 경우, ② 녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 용도지역별 개발행위허가 규모 미만인 경우, ③ 부피 3만㎥ 이상의 토석채취의 경우에 해당하는 행위를 국토계획법에 따라 허가하거나 다른 법률에 따라 인가·허가·승인 또는 협의를 하려면 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 도시계획사업(택지개발촉진법 등 다른 법률에서 도시계획사업을 의제하는 사업은 제외)에 의하는 경우를 제외한다(국토계획법 제59조제1항, 영 제57조제1항 내지 제3항).

중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야하는 대상은 ① 면적이 1km^2 이상인 토지의 형질변경 ② 부피 1백만m^3 이상의 토석채취이다. 또한 시・도도시계획위원회 또는 시・군・구도시계획위원회 중 대도시에 두는 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 사항은 ① 면적이 30만m^2 이상 1km^2 미만인 토지의 형질변경 ② 부피 50만m^3 이상 1백만m^3 미만의 토석채취가 해당된다. 시・군・구도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 사항으로는 ① 면적이 30만m^2 미만인 토지의 형질변경 ② 부피 3만m^3 이상 50만m^3 미만의 토석채취가 대상이 된다.

6) 법제처 법령해석 09-0061, 2009.04.02

7) 형질변경허가를 받아 이미 형질변경이 이루어진 토지의 일부에 대하여 다시 형질변경허가를 신청한 사안에서, 위 토지가 속한 자연녹지지역 내 연접한 토지들에서 이미 제한면적인 1만m^2를 초과한 형질변경이 이루어졌고 (구)국토계획법시행령 제55조 제3항 및 제5항에 정한 제외사유가 없어 위 토지에 대하여 형질변경허가를 받을 수 없다(대법원 2008.3.14, 선고, 2006두9344, 판결).

3.4.2 도시계획위원회 심의제외 대상

녹지지역, 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역에서 건축물의 건축 또는 공작물의 설치를 목적으로 하는 토지의 형질변경으로서 그 면적이 용도지역별 개발행위허가 규모 미만인 경우는 도시계획위원회 심의대상이지만 다음에 해당하는 경우는 도시계획위원회 심의를 받지 않고 허가를 할 수 있다.

첫째, 개발행위허가의 대상인 토지가 자연취락지구, 개발진흥지구, 기반시설부담구역 또는 공장입지유도지구에 위치한 경우이다. 이들 지구나 구역은 이미 기반시설 등 계획이 수립되어 있는 지역으로 추가적인 개발이 이루어지더라도 난개발을 방지할 수 있는 지역이다.

둘째, 해당 토지가 도로 등 기반시설이 이미 설치되어 있거나 설치에 관한 도시관리계획이 수립된 지역으로 시장·군수가 인정하여 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 해당 지방자치단체의 공보에 고시한 지역에 위치한 경우이다. 이들 지역은 해당 지방자치단체에서 계획적 개발을 유도할 수 있는 지역으로 난개발을 방지할 수 있는 관리가능한 지역이다.

셋째, 개발행위허가의 대상인 토지에 단독주택·공동주택(사업계획승인 주택 제외), 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설을 도시계획조례로 정하는 용도지역별 건축물의 용도・규모・층수 또는 주택호수 등의 범위에서 건축하려는 경우이다. 이는 국민의 주거생활불편 해소를 위하여 필요한 주택이나 제1종 및 제2종 근린생활시설을 건축하는 경우에는 이미 이루어진 다른 개발행위허가면적과 합산하여 개발행위허가면적을 산정하지 않고 별개의 독립적인 개발행위로 보아 용도지역별 개발행위허가 규모까지 허가를 받을 수 있다는 것으로서, 도시계획위원회 심의에 따라 국민의 주거생활불편이 가중되는 것을 방지해 보고자 하는 취지에 의한 것이다. 그러나 이 경우에도 면적합산 대상에서 제외되는 경우는 제1종·제2종 근린생활시설이나 주택을 건축하기 위한 개발행위허가시에 한정되는 것일 뿐이며, 일단 개발된 이후에는 당초 합산대상에 포함되는 시설이나 건축시 합산대상에서 제외되었던 제1종·제2종근린생활시설 또는 주택을 가리지 않고 전체 개발행위 규모를 산정하는데 포함된다고 할 것이다.[8)]

넷째, 건축물의 집단화를 유도하기 위해 일정 요건을 모두 갖춘 건축물을 건축하려는 경우이다.

다섯째, 계획관리지역 안에서 1만m^2 미만인 공장의 부지를 종전 부지면적의 50% 범위 안에서 확장하는 경우이다. 이 경우 확장하고자 하는 부지가 종전 부지와 너비 8m 미만의 도로를 사이에 두고 접한 경우를 포함한다. 이는 국토계획법이 제정되어 시행된 2003년 1월 1일 이전에 준공된 공장에 대한 특례를 두어 기존공장의 운용이 용이하도록 하고 있는 것이다.

8) 법제처 해석례 09-0312, 2009.11.3

4. 개발행위허가제도 운용의 문제점 및 개선방안

4.1 개발행위허가제 운용의 문제점 분석

4.1.1 도시계획위원회 세부심의기준 부재

연접개발제한 제도의 문제점을 개선하기 위해 동 제도는 폐지되었다. 또한 현재 용도지역별 일정면적 미만인 경우 지방자치단체장이 개발행위허가기준에 따라 허가하던 것을 원칙적으로 개발행위허가 전에 기초지방자치단체 도시계획위원회의 심의를 거쳐 허가하도록 하고 있다. 다만, 난개발 우려가 없는 계획적 개발계획 수립지역(지구단위계획구역, 자연취락지구, 공장입지유도지구, 기반시설부담구역, 조례로 정하는 집단화유도지역, 준산업단지, 성장관리방안 수립지역)과 소규모 생활시설(단독·공동주택, 제1종·제2종 근린생활시설) 및 각종 영향평가 대상사업 등은 예외적으로 도시계획위원회 심의가 생략된다. 이 중 소규모 생활시설로서 조례로 정하는 건축물은 도시계획위원회 심의없이 허가만으로 개발하되, 일정 호수 또는 규모 이상의 주택 또는 근린생활시설은 시·군·구 도시계획위원회 자문을 거쳐 개발이 허용된다.

기본적으로 2003년 국토계획법시행이후 대규모 개발사업은 선계획-후개발 원칙에 입각하여 선계획이 필수적이었으나 소규모 개발사업은 개발행위허가를 통하여 난개발을 방지하면서 개발을 할 수 있도록 유연성이 부여되어 있다. 이는 선계획을 통할 경우 공청회, 도시계획위원회 심의 등 복잡한 절차를 거치게 되어 그 과정에서 계획의 적정화가 이루어지는 절차적 합리성에 입각하고 있다. 반면 소규모 개발사업인 개발행위허가제는 지방자치단체의 도시계획조례를 통해 최소한의 난개발 방지대책을 두고 개발행위허가가 이루어 졌으나 이를 도시계획위원회 심의를 거칠 경우 허가기간의 장기화와 도시계획위원의 다양한 의견수용에 한계를 지니게 된다. 또한 도시계획위원회 심의 준거기준의 산재로 일목요연하게 정리된 심의기준이 부재하여 심의시 객관적이고 합리적인 판단을 하는데 한계가 있다.

4.1.2 인접지역간 허가기준의 부정합

광역도시계획은 광역계획권의 공간구조와 기능분담에 관한 사항과 광역계획권의 녹지관리체계와 환경보전에 관한 사항 등을 포함하여 계획을 수립하고 있다. '2020년 수도권 광역도시계획'에서는 비무장지대, 광덕산, 북한산, 팔당지역, 관악산, 남산, 삼봉산, 서운산 일대 등 8개 지역을 녹지거점으로 확보하고, 8개 녹지거점 사이에 중요녹지가 집중분포한 지역을 축선방향으로 연결하여 1개의 남북축(광덕산-서운산축)과 4개의 동서축(비무장지대-광덕산축, 북한산축, 관악산축, 삼봉산축) 등 5개의 주녹지축을 설정하되, 4개의 동서녹지축은 수도권 서부의 개발지역을 둘러싸면서 쐐기형 및 환

표 2. 광교산 주변지역 시의 개발행위허가 일반기준

시	입목본수도	경사도	표고	도시생태보전등급
수원시	50%이하	10도미만(10도이상은 도시계획위원회 자문)	100m미만	도시생태계 보전가치 I 등급 및 II등급이 아닌 토지
용인시	50%이하	17.5도미만	-	-
성남시	50%이하	주·상·공·녹(대지): 15도미만 녹지(대지이외): 10도미만	-	-
의왕시	50%이하	10도미만	50m미만 (50m이상은 도시계획위원회자문)	-

자료 : 수원시, 용인시, 성남시, 의왕시 도시계획조례

상형 녹지축으로 구축하고 있다. 한강축과 갯벌이 발달한 서해연안축은 별도의 수역보전을 위한 녹지축으로 설정하였다.[9)]

수도권광역도시계획의 주녹지축인 광교산의 경우 4개 행정구역에 걸쳐 있다. 표 2와 같이 4개 행정구역의 개발행위허가기준은 수원시, 의왕시가 표고기준을 정한반면, 용인시, 성남시는 정하지 않고 있으며, 경사도 기준도 수원시, 의왕시, 성남시는 10도미만인 반면 용인시는 17.5도로 정하고 있어 각각 상이하게 운용되고 있다. 행정구역별로 개발행위허가기준이 상이하여 주녹지축의 관리가 어려운 실정이다. 따라서 개발행위허가의 일반기준에 따라 도시계획위원회 심의 준거기준을 삼을 경우 행정구역을 달리하는 광역녹지축 보전에 심각한 폐해를 가져오게 될 우려가 있다.

4.1.3 공간정보체계 활용 미흡

개발행위허가기준은 도시관리계획의 내용에 어긋나지 아니하고, 도시계획사업의 시행에 지장이 없어야 하며, 주변지역의 토지이용실태 또는 토지이용계획, 건축물의 높이, 토지의 경사도, 수목의 상태, 물의 배수, 하천·호소·습지의 배수 등 주변환경이나 경관과 조화를 이룰 것을 요구하고 있다(국토계획법 제58조제1항). 개발행위허가권자가 복잡한 개발행위허가기준을 일일이 확인하여 허가의 적합여부를 판단하는 데는 인식 및 업무범위의 한계가 있다. 특히 개발가능지인지 여부, 주변경관과의 조화, 재해위험도 등의 판단은 고도의 전문적 식견과 경험이 중요하게 작용하며 공익적 차원에서 광범위한 재량이 허용되고 있다. 이 경우 난개발방지를 위해 개발행위허가권자에게 주어진 재량에 의해 허가여부를 판단할 경우 재량권의 일탈문제를 안게 된다. 또한 도시계획위원회 심의시에도 수작업에 의해 이루어지는 관련 자료의 확인에는 한계가 있다.

9) 건설교통부 등(2008), 2020년 수도권 광역도시계획, p.21.

4.1.4 법률별 경관관리기준의 불일치

비도시지역에서 개발행위허가 시에 경관은 엄격한 관리대상이다. 비도시지역에서 개발사업을 시행함에 있어 자연경관 및 농촌경관, 역사·문화경관 등을 보호하기 위하여 국토해양부에서는 국토계획법에 따른 '비도시지역 경관관리기준'을, 환경부에서는 자연환경보전법에 따른 '개발사업 등에 대한 자연경관심의 심의지침'과 '지방자치단체의 자연경관 검토지침'을 마련하여 운용하고 있다.

개발행위허가는 허가청에서 내부 부서협의를 거쳐 허가여부를 결정하게 된다. 국토계획법에서 관리하는 경관관리기준과 자연환경보전법에서 관리하는 자연경관 검토지침은 표3에서와 같이 대상지역, 주요검토사항, 시설물종류와 규모 등 여러 가지 면에서 서로 상이하다. 이 경우 허가권자는 양 규정에서 정하고 있는 모든 내용에 충족해야 하므로 가중된 규정을 적용받게 되는 문제점을 안게 되며, 도시계획위원회 심의 시에도 양 규정 모두를 준거기준으로 삼을 때는 혼란을 초래하게 된다.

4.1.5 물리적 환경규제의 획일화

개발행위허가는 난개발을 방지하고 주변환경과 조화를 도모하기 위한 공익적 필요에 의하여 개발행위허가권자에게 광범한 재량권을 부여하고 있다. 광범위한 재량행위는 사업시행자 측면에서는 예측 불가능한 상황이 발생하여 행정에 대한 불신의 원인이 될 수 있다. 재량행위를 최소화하기 위하여 표고, 경사도, 임목본수도 등의 환경지표를 사용하여 개발행위허가시 준거기준으로 사용하고 있으나, 여전히 환경보전 측면과 개발행위허가 간에는 괴리가 있다. 특히, 물리적 판단이 가능한 표고, 경사도, 임목본수도 등의 환경지표 만으로는

표 3. 경관관리기준 비교

구분	비도시지역의 경관관리기준	지방자치단체의 자연경관 검토지침
대상지역	관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역	- 국토계획법의 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 - 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법의 개발제한구역 - 산지관리법의 공익용산지, 공익용산지외 산지 등 12개 법률의 지역·지구
주요검토사항	높이, 스카이라인, 형태, 위치, 색채, 용적률 등	- 건축물, 구조물 등으로 인한 산림스카이라인 침해여부 - 산림경관이 훼손여부 및 조화성 - 수(水)경관과의 조화
시설물종류와 규모	규정 없음	- 건축물의 경우 형질변경면적(2,000m^2 또는 5,000m^{2}이상)과 층고15m이상 또는 연면적 500m^{2}이상 대상

자료 : 개발행위허가운영지침(국토해양부 훈령 제636호), 지방자치단체의 자연경관 검토지침(환경부예규 제390호)

환경보호를 담보하기 어려운 실정이다.

4.2 개발행위허가제의 개선방안

4.2.1 도시계획위원회 운영의 다양화

시·군·구도시계획위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이상 25인 이하의 위원으로 구성한다. 시·군·구도시계획위원회의 위원은 당해 시·군·구 지방의회의 의원, 당해 시·군·구 및 도시계획과 관련 있는 행정기관의 공무원, 토지이용·건축·주택·교통·환경·방재·문화·농림·정보통신 등 도시계획관련분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자 중에서 시장·군수 또는 구청장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 도시계획관련분야에 해당하는 위원의 수는 위원 총수의 50% 이상이어야 한다(국토계획법시행령 제112조). 이 경우 위원의 구성은 위촉대상 전공자 중에서 각 분야별로 1～2명씩을 위촉하고 있다.

개발행위허가 대상 심의는 주로 토지이용과 환경관련 전공자가 많이 참여하여야 효율적인 운영이 될 수 있음에도 관련 분야 전문가는 위원수 균형배분차원에서 소수일 수밖에 없다. 개발행위허가 심의건수가 대폭 늘어나고 도시계획은 분야가 다양하고 고도의 전문성이 요구되므로 위원수를 확대하여 해당분야 심의시 관계전문가가 집중 심의토록 유도할 필요가 있다. 위원 풀(pool)제 운영시 위원의 참여수 확대로 개별위원의 참여도 저하가 우려되나, 위원회 운영의 활성화와 전문적 심의에 부응할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 표4와 같이 이미 중앙행정심판위원회나 교통영향분석·개선대책심의위원회는 위원풀제를 운영하고 있다.

또한, 개발행위허가 시 도시계획위원회 심의로 심의결과에 따라 개발행위허가신청권자는 새로운 추가부담 요인을 안고 있다. 개발행위허가신청권자가 도시계획위원회 심의결과를 수용하기 어려운 이의가 있는 경우에는 상급위원회에 이의신청을 통하여 조정받을 수 있는 권리구제 제도 도입이 필요하다.

아울러 개발행위허가에 관한 도시계획위원회 심의기준이 산재되어 있어 이를 종합한 세부심의기준을 제정·보급하여 심의기준의 적정화를 유도하고 허가신청권자에게 심의기준의 알 권리를 제공할 필요가 있다.

표 4. 위원풀제 위원회 현황

위원회 명	총위원수	회의개최 시위원수	특기사항
중앙행정심판 위원회	50인이내	9인	위원장, 상임위원 및 위원장이 회의마다 지정하는 비상임위원을 포함하여 총 9명으로 구성
교통영향분석·개선대책심의 위원회	10인이상 40인이하	9인	회의 때마다 추첨 등 무작위 선정방법으로 선정하는 9명 이내의 위원으로 구성

자료 : 행정심판법 제8조, 도시교통정비촉진법시행령 제13조의5

4.2.2 광역녹지축 보전방안

'수도권광역도시계획'에서 정하고 있는 녹지축은 행정구역과 관계없이 수도권 전체시민의 휴식공간과 도시의 외연적 확산을 방지하고자 하는 중요한 거점지역이다. 행정구역별로 개발행위허가기준을 달리 정할 경우 녹지축의 보전은 어렵게 된다. 동일한 녹지축의 경우 권역별로 녹지축 보전방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위하여 광역녹지축이 북한산처럼 서울시와 경기도의 2개 이상 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 국토해양부에서, 광교산처럼 동일 시·군에 있는 경우에는 도에 개발행위허가 통합조정위원회를 둘 필요가 있다. 통합조정위원회는 시·군조례에 대하여 녹지축 보전방안 및 개발행위허가기준을 마련하여 권고할 수 있도록 하여야 한다.

4.2.3 도시계획 정보체계 활용

개발행위허가의 검토 시에는 도시계획과 관련된 기초자료, 현황자료, 이력자료 등 각종자료와 정보가 필요하다. 건축물의 건축·토지의 형질변경 등에 대한 허가를 할 때에는 기반시설의 확보여부·주변경관과의 조화 등을 고려하여 허가 또는 불허가 할 수 있고, 조건부허가도 할 수 있다. 이처럼 개발행위허가는 공익적 고려를 바탕으로 그 허가여부는 자유재량행위이다.[10] 개발행위허가권자에게 공익적 차원에서 부여한 광범위한 재량은 도시계획관련자료와 개발가능지 판단 등 과학적이고 객관적인 자료가 있을 때 더 효과적이다. 도시계획의 과학적 접근은 정보체계의 구축을 통해서 가능하다. UPIS[11]와 KOPSS[12]의 조기구축을 통해 개발행위허가 지원체계를 구축할 필요가 있다. 도시계획정보시스템 등을 통해 개발행위허가 기초자료 조사와 국토공간계획 모니터링을 하여 개발행위허가 대상을 파악하고, 토지개발가능지 분석모형을 통해 각종 개발부지 선정계획의 신뢰성을 확보할 수 있는 토지개발가능지를 탐색할 수 있다. 이를 바탕으로 도시계획위원회 심의 준거기준을 삼을 필요도 있다.

10) 토지의 형질변경허가는 그 금지요건이 불확정개념으로 규정되어 있어 그 금지요건에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서 행정청에게 재량권이 부여되어 있다고 할 것이다(대법원, 2005.7.14, 2004두6181 판결).

11) UPIS(Urban Planning Information System)란 도시계획정보시스템으로, 도시계획과 관련된 모든 자료(현황, 이력자료 등)와 정보를 전산화하여 행정기관의 도시계획관련 의사결정을 지원하며, 도시계획의 전 과정을 투명하게 공개하여 주민참여를 가능하게 하는 정보시스템이다. 정부는 2012년까지 고도화사업을 마무리하여 전국적인 시스템을 구축할 계획을 가지고 있다(국토해양부, 2010, p.132).

12) KOPSS(KOrea Planning Support Systems, KOPSS)란 국토공간계획지원체계라 하고, 이는 지역계획, 토지이용계획, 도시정비계획, 도시기반시설계획, 경관계획 등의 공간계획업무를 GIS와 공간통계 등의 분석방법으로 각종계획 수립시 의사결정을 지원하는 도구이다. KOPSS는 국토를 현실감 있게 분석할 수 있는 기술인 지리정보체계(GIS)와 공간정보와 인문·사회정보를 종합적으로 활용한 공간계획업무를 수립하는 정보시스템이다. 즉, 공간계획(국토·지역계획, 토지이용계획, 경관계획) 업무담당자가 쉽고 편리하게 활용할 수 있는 계획지원체계이다.

4.2.4 법률별 경관관리방안 통일기준마련

개발행위허가 시에 난개발을 방지하고 보호가치 있는 경관을 보호하기 위해 경관관리를 엄격히 할 필요성이 있다. 그러나 경관관리규정에 주관적 가치판단[13]에 의해 결정될 수 있는 소지를 안고 있는 분야는 지역 실정에 맞게 지방자치단체에서 비교적 구체적인 기준을 만들어야 한다. 이를 위하여 '비도시지역 성장관리방안'등의 구체화와 KOPSS와 UPIS의 조기구축이 요구된다. 한편, 국토계획법과 자연환경보전법의 위임을 받은 하위규정에서 각각 상이하게 관리하고 있는 경관관리규정을 각각의 법률제정목적과 특성에 맞게 통일을 기할 필요가 있다.

4.2.5 물리적 환경규제방법의 다원화

개발행위허가 대상은 규모별로 사전환경성검토와 환경영향평가를 받게 된다. 사전환경성검토와 환경영향평가에서는 개발행위허가에 대한 환경저감방안의 검토를 위하여 생태자연도와 국토환경성평가지도 등이 유효하게 활용되고 있다. 개발행위허가 시 재량행위를 최소화하기 위한 물리적 기준인 경사도, 표고, 임목본수도 이외에 생태자연도와 국토환경성평가지도 등을 추가하여 개발행위신청권자의 개발행위허가 가능여부를 사전점검하게 하고, 난개발을 방지할 수 있는 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

5. 결 론

기반시설이 부족한 녹지지역 및 관리지역·농림지역·자연환경보전지역에서 난개발을 방지하고 환경을 보호하기 위하여 도입된 연접개발제한 제도는 난개발을 방지하는데 기여한바가 크나, 이를 피해 오히려 난개발을 조장하는 새로운 문제가 유발되어 폐지되기에 이르렀다. 연접개발제한제도가 폐지된 이후 새로운 제도는 소프트웨어(software)적 난개발 방지대책을 추구하고 있다. 즉 지방도시계획위원회의 심의를 통하여 개발행위허용여부를 결정하게 하고 있다. 이는 지역 실정에 맞게 지방도시계획위원회 위원의 학식과 경험에 의해 난개발 방지대책을 강구하고자 하는 것이다. 새로운 제도는 개발을 용이하게 하면서도 난개발 방지를 위해 다각적인 제도를 마련하고 있다. 반면에 과도한 재량여지가 잠재되어 있어 개발행위허가신청자 측면에서는 여전히 다양한 문제점을 안고 있어 제도개선을 통해 환경을 보호하면서 개발을 용이하게 할 수 있는 방안이 요구되고 있다. 따라서 본 연구를 통해 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째, 개발행위허가시 도시계획위원회의 위상이 대폭적으로 강화되었으므로 이에 걸맞는 도시계획위원회의 구성 및 기능재편이 이루어져야 한다. 특히 개발행위허가 심의건수의 증가와 다양한 도시계획적 차원의 전문적 접근 필요성에 입각하여 위원수 확대와 해당분야 심의시 관계전문가가 집중심의제 도입의 필요성이 있다.

둘째, 광역도시계획이나 도시기본계획에서 정하고 있는 녹지축 보전방안의 마련이 필요하다. 동일한 녹지축에 있는 행정구역은 개발행위허가 통합 조정위원회를 두어 녹지축 보전방안 및 개발행위허가기준을 마련할 필요가 있다.

셋째, 개발행위허가 시 오프라인(off-line)상 도면 등 속성정보의 확인은 사람의 인지능력상 한계가 있어 재량의 여지가 많을 수 있으므로 도시계획정보시스템 등의 조기구축이 필요하다. 이를 통해 개발행위허가 기초자료 조사와 국토공간계획을 모니터링하고, 토지개발가능지를 탐색하여 난개발을 최소화할 수 있을 것이다.

넷째, 개발행위허가 경관관리기준을 지역 실정에 맞게 세부적으로 구축하고, 국토계획법과 자연환경보전법의 하위규정에서 각각 상이하게 관리하고 있는 경관관리규정을 각각의 법률적 특성에 맞게 통일을 기할 필요가 있다.

다섯째, 개발행위허가 시 재량행위를 최소화하기 위해서는 경사도, 표고, 임목본수도 이외에 생태자연도와 국토환경성평가지도 등을 추가하여 개발행위허가 판단 준거 기초자료로 활용할 필요가 있다.

2011년 3월 9일부터 개발행위허가 연접개발제한제도가 폐지되고 도시계획위원회의 심의가 진행되고 있으나 이를 통해 난개발이 방지되고 체계적인 국토관리가 되고 있는지에 대하여는 보다 심층적인 모니터링이 요구된다. 또한 이를 통해 제도운영의 효과와 문제점을 도출하고 보다 효과적인 제도개선을 위한 후속연구가 필요할 것이다.

참고문헌

1. 강남대학교 도시연구회(2003), 「새로운 국토도시계획제도의 이해」, 보성각.
2. 건설교통부, 서울시, 인천시, 경기도(2008), 「2020년 수도권 광역도시계획」.
3. 국토해양부(2010), 「도시·건축업무편람」.
4. 김태경, 김제국, 권대한(2007), "개발행위허가제도 운용실태 및 개선방향에 관한 연구", 대한국토·도시계획학회, 「국토계획」, 42(3).
5. 서순탁, 김제국(2006), "개발행위허가제 실태분석과 정채적 시사점 : 경기도용인시 사례를 중심으로", 국토연구원, 「국토연구」, 49.
6. 서순탁(2008), "난개발 방지를 위한 개발행위허가제 개선방안", 「경기논단」, 10(2).
7. 최혁재(2005), "개발행위허가제의 개선방안", 국토연구원,「월간국토」, 2005년 5월.
8. 하각용, 이재홍, 황희연(2006), "청주시 개발행위허가제의 실태분석 및 개선방안에 관한 연구", 대한국토·도시계획학회, 「2006 정기학술대회」.

13) 「비도시지역 경관관리기준」은 경관관리 고려요소내용을 규정하면서 '주변경관을 훼손하지 않도록 적절히 통제', '높이와 위치 등을 적정하게 유도', '경관훼손을 최소화' 등 주관적 가치판단 여지가 많은 용어를 사용하고 있다(개발행위허가운영지침 별표1, 5).