



경기도 토지이용규제 현황과 문제점 고찰

A Case Study on the Status and Problems of Regulations of Land Use in Gyeonggi-do

김영훈* · 권경남**

Kim, Young-Hoon* · Kwon, Gyoung-Nam**

* Corresponding author, Dept. of Architectural Engineering, Daejin Univ. South Korea (kymyh@daejin.ac.kr)

** Coauthor, Dept. of Architecture, The Univ. of Suwon, South Korea

ABSTRACT

Purpose: Laws and regulations of land use are enormous, and the appliance of regulations is overlapped redundantly. Therefore, there are many problems such as time consuming in the process, limiting individual property rights, and interrupting enterprises' economic activities. This study will discuss problems of redundant regulations of land use and its improvement by figuring out current regulations of land use in Gyeonggi-do, one of provinces which applies the most various regulations of land use. **Method:** This study reviews laws on national land-use planning system and characteristics of land-use regulation in Korea. The extent of the review is limited to 「framework act on the regulation of land use」 with categories of national land, urban planing, architecture, etc. Through case studies in Gyeonggi-do, the status and problems of redundant regulations of land use are defined. For example, it is overlapped in 「Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act」, Development Restriction Zone, Paldang Special District, and so on. It is mainly referred to 2015 Gyeonggi-do land-use restriction map. **Result:** First, Gyeonggi-do confronts many problems related to the development restrictions and the financial increasement for environmental management by redundant regulations. The development restrictions include supplying additional land for industrial use, relocating colleges, and height limitation relating to military facilities. Second, in order to organize redundant regulations, it is required to combine similar regulations and adjust through communication system among other departments. Third, regulations should consider unique local condition of each district. Lastly, efficient application of regulations is necessary so as to maximize the function of land, protect individual property rights, and stimulate local development.

© 2016 KIEAE Journal

KEYWORD

토지이용규제
중복규제
경기도

Regulation of Land Use
Redundant Regulation
Gyeonggi-do

ACCEPTANCE INFO

Received Nov 24, 2016
Final revision received Dec 22, 2016
Accepted Dec 27, 2016

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

현 정부는 경제 활성화와 일자리 창출을 최우선 과제로 설정하고 규제 개혁을 추진하고 있다. 그 동안 국민의 재산권 행사나 기업의 경제활동에 제동을 걸고 있던 국토에 관한 각종 규제도 국무총리실 산하 규제개혁위원회와 「토지이용규제기본법」상 규제심의위원회 등의 전문적이고 조직적인 규제 개혁 활동을 통해 점진적으로 개선되고 있다. 그 결과 최근 개발제한구역에서의 행위완화 및 절차 간소화 등의 개선 조치(2015.05)가 이루어졌으며 「토지이용 인허가 절차 간소화를 위한 특별법」도 올해 1월부터 시행 중이다.

「토지이용규제기본법」 [별표] 에 따르면, 2016년 5월 29일 현재 총 241개의 지역·지구에 대하여 토지이용 규제가 이루어지고 있다.¹⁾ 지속적인 토지이용규제 개선 노력이 이루어지

고 있음에도 불구하고 여전히 국토에 관한 규제의 수효가 방대하고 토지이용관련 법령 간의 중복 및 중첩이 잔존하며 절차상 많은 시간이 소요되는 등의 문제가 남아 있다. 또한 국토의 도시지역도 매년 증가하면서 이에 따른 개발의지가 강해지고 있으며 글로벌 경제 여건의 변화에 따른 탄력적인 토지이용 수요도 지속적으로 증가하고 있다.

이 같은 사실은 토지이용규제 정책이 규제일변도의 강압적 정책으로부터 경제 상황과 지역의 실정을 고려한 합리적 정책으로 전환이 필요함을 시사하고 있다. 따라서 현 시점에서 토지이용에 관한 규제의 현황과 규제 관련 법체계를 재검토하고 현재 행해지고 있는 규제의 문제점을 살펴보는 것은 향후 보다 효율적인 토지이용규제의 방향을 설정하는데 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

본 논문에서는 우리나라 국토 가운데 산업체 규모 및 인구 증가 속도 등에서 가장 선두적인 지표를 보이고 있음에도 불구하고 여전히 토지이용규제가 다양하게 적용되고 경기도를 대상으로 현 토지이용규제 개별법의 문제점을 파악하고 이에 대한 개선방

pISSN 2288-968X, eISSN 2288-9698
http://dx.doi.org/10.12813/kieae.2016.16.6.057

1) 토지이용규제를 하는 지역·지구 등은 2015년까지는 총 244개 지역·지구였으나, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 중 별표 58, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 중 별표 65 및 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 중 별표 155가 2016년 1월 27일자로 삭제되었다.

향을 중심으로 논하고자 한다.²⁾ 이는 계속적으로 증가하는 경기도의 토지이용개발의지와 현행 토지이용규제 법률 간의 갈등을 해결하기 위한 기초 정책연구로서 그 가치가 있다 할 수 있다.

1.2. 연구의 내용 및 방법

본 연구에서는 우선 국토에 관한 각종 규제정비의 현황 및 문제점을 파악하기 위하여 토지이용규제에 대한 관련 법률 및 우리나라 토지이용규제의 특징 등을 검토하였다. 단, 토지이용규제 관련 법률의 종류가 다기하고 복잡하기 때문에 검토의 범위는 국토와 지역, 도시 혹은 단지 및 개별 건축 등의 범주를 활용하여 국토공간계획체계상의 상위체계부터 개별법 중 「토지이용규제기본법」 [별표] 에서 정한 토지이용규제 관련 개별법에 한정하였다.

다음으로 경기도 지역에 대한 사례연구를 진행하였다. 여기서는 「수도권정비계획법」이나 개발제한구역 및 팔당특별대책구역 등 중복적으로 적용되고 있는 경기도의 각종 토지이용규제의 내용을 검토하였으며, 주로 2015년 10월에 발간된 『2015년 경기도 규제 지도』와 관련 문헌들을 참고하였다. 마지막으로, 이를 바탕으로 경기도의 토지이용규제의 문제점을 정리하였다.

1.3. 선행 연구 검토

토지이용에 관한 각종 규제정비에 대한 연구와 관련된 연구들을 그 내용을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

우선, 토지이용규제관련 법제도의 문제를 지적한 연구로는 현행 토지이용 규제 법률은 법률의 수가 많으며, 기능분담이 비합리적이라는 연구(류해웅, 1993), 우리나라의 용도지역제의 문제점을 다양한 측면에서 분석하고 개선방안을 제시한 연구(채미옥, 2010), 토지이용 규제 불합리성을 지적하면서 그 합리화 방안을 제시한 연구(김은경, 2009), 우리나라 토지이용의 중복규제 등의 문제에 대한 연구(이삼수 외, 2014, 정연우, 2010, 서순탁, 2009, 김현수, 2010) 등이 있다. 다음으로 경기도의 토지이용규제의 문제점을 지적한 연구로는, 경기도 광역 토지이용관리체계를 중심으로 문제점과 정책을 제안한 연구(이상대, 2007), 경기북부의 지역적 발전을 저해하는 다양한 규제에 대한 연구(김종래, 2005, 이외희 외, 2015), 수도권 규제에 중점을 두고 국제화 시대에 적합한 규제개혁의 필요성을 피력한 연구(조성호, 2015), 등이 있다.

이상의 연구들은 주로 우리나라의 토지이용규제의 문제점을 다양 다기한 법체제와 적용범위 및 용도지역지구제의 비합리적인 적용 문제, 토지이용의 중복규제 문제 등으로 파악하고 있다. 그 가운데에서도 중복규제 등 토지이용규제가 지니는 문제점과 해결방안은 꾸준히 제시되어 왔으며, 특히 2015년 이후부터 경기도를 포함한 수도권의 지역 발전 저해요인으로 본격적인 논의가 이루어지고 있다. 이는 경기도가 인구증가와 산업발전 속도

가 전국에서 가장 빠른 반면 여전히 토지이용상의 규제는 개선되고 있지 않은 실정을 반영한 것으로 보인다.

2. 이론적 고찰

2.1. 토지이용규제의 개념과 체계

(1) 국토계획체계의 개념 및 성격

우리나라 국토계획체계는 공간적 범위에 따라 국토 전역 또는 일정 지역을 대상으로 하는 국토 및 지역계획, 시·군 단위 또는 개별사업계획인 도시 및 단지계획 및 개별 건축물에 대한 건축계획 등 크게 3가지로 구분된다.[Figure 1]

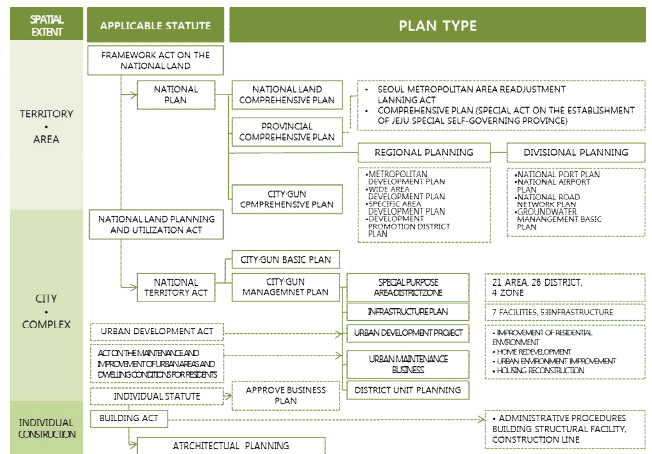


Fig. 1. National Land-Use Planning System

이 가운데 도시 및 단지계획에 대한 국토공간계획체계상의 법률인 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」(이하 「국토계획법」)은 2004년에 제정된 이래 우리나라의 모든 도시계획의 근간이 되는 상위법으로서 광역도시계획 및 도시기본계획, 도시관리계획, 기반시설계획, 개발행위허가 등 토지이용관련 규제와 그 법적 절차 등에 대하여 규정하고 있다.

(2) 토지이용규제의 성격

김상조 외(2013)에 따르면, 우리나라의 토지이용규제 체계는 계획체계, 규정체계, 심의·허가체계 등 3개의 수단들이 서로 상호보완적 관계를 이루고 있다.³⁾ 여기서 계획체계는 광역도시계획이나 도시기본계획 등처럼 「국토기본법」 상 국토나 도시 관리에 대한 효율적 이용을 위하여 밑그림을 그리고 있는 법체계를 말하며⁴⁾, 규정체계는 실질적으로 국토나 토지이용에 규제를 행사할 수 있는 근거법 내지 행위를 제한하는 일련의 법령, 조례, 지침 등을 지칭한다. 심의·허가 체계는 계획체계에서 제시한 계획내용이나 정책방향 및 규정체계에서 제시한 허가기준

2) 우리나라 토지이용규제의 성격은 김상조(2013) 등이 정의한 것처럼, 계획체계, 규정체계 및 심의 허가체계 등으로 구분되는데, 본 연구에서는 규정체계에 한정하여 논의를 진행하고자 한다. 2장 2.1 참조.

3) 김상조 외, 「우리나라 토지이용규제의 문제점 및 개선과제」, 국토연구원, 2013.
4) 계획체계는 미래 도시 관리의 기본방향을 설정하는 정책과 용도지역의 결정 및 적정 밀도나 용도 등 개발방향을 제시하여 심의·허가 시 정성적 기준과 지질적 기준을 제시하기도 하며, 계획 시 도출되었던 각종 지표들은 규정체계에 반영되어 조례나 계획 지침에 하나의 기준으로 반영되기도 한다. 김상조 외(2013), 앞 책, p.34

을 바탕으로 토지이용 인허가 여부를 판단하는 장치를 말한다.

제도상 우리나라의 토지이용규제방식은 계획체계, 규정체계, 심의·허가체계 등의 구성 체계들이 공존하고 있으며,⁵⁾ 방법론적으로는 규제나 계획에 관한 모든 것들을 사전에 정해놓는 미국과 일본처럼, 규정중심의 규제방식에 가깝다고 할 수 있다.⁶⁾

우리나라의 토지이용규제 방식의 가장 큰 특징은 용도지역·지구제의 채택이다. 「국토계획법」에 따라 전국의 토지는 도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 등 4개의 용도, 9개 지역으로 분류되며, 4개 용도지역 중 도시지역은 주거·상업·공업·녹지지역으로 구분되어 각 지역별 토지이용행위가 원천적으로 규제된다. 이러한 용도·지역지구제는 토지이용규제와 일정 지역 내의 사업 실시 등 모든 행위에 적용되고 있으며, 구획의 확정에 따라 구획 내의 토지는 지정목적에 적합한 이용만이 허용됨으로써 직·간접적인 규제의 수단으로 작용하고 있다.

또 하나는 심의나 허가 등에 따른 절차에 의한 방식을 채택하고 있다는 점이다. 현행 토지이용규제 관련법에 명시된 심의·허가 등의 절차는 토지이용에 대한 일반절차나 개발사업 모두에 적용되고 있다. 개발사업의 경우 지구단위계획이나 특별법 등에 의해 그 규제의 정도가 완화되기도 하지만, 일반 절차의 경우 구획확정에 따른 구획 내의 토지에 대한 행위금지를 해제 혹은 완화하기 위해서는 별도의 인·허가를 거쳐야하기 때문에 결과적으로는 직접적인 규제에 불과하다.⁷⁾

2.2. 토지이용 관련법의 주요 토지이용규제 내용

(1) 「국토계획법」의 주요 토지이용규제 관련 내용⁸⁾

도시 및 단지계획에 직접적으로 적용되는 「국토계획법」은 기본적으로 용도지역·지구 지정에 의한 토지이용 규제와 행위제한에 그 규제의 범위와 내용이 집중되고 있다.

우선 용도지역·지구 등의 지정은 「국토계획법」 제36조(용도지역의 지정), 제37조(용도지구의 지정), 제38조(개발제한구역의 지정), 제38조의2(도시자연공원구역의 지정), 제39조(시가화조정구역의 지정), 제40조(수산자원보호구역의 지정), 제40조의2(입지규제 최소구역의 지정 등), 제41조(공유수면 매립지에 관한 용도지역의 지정), 제41조(공유수면매립지에 관한 용도지역의 지정), 「국토계획법 시행령」 제33조(공유수면매립지에 관한 용도지역의 지정) 등으로 각 용도 지역·지구를 지정하고 있으며, 해당 지정 토지 내에서는 개발행위 등이 제한된다. 행위제한 내용으로는 동법 제76조(용도지역·지구에서의 건축물의 건축 제한 등), 제77조(용도지역의 건폐율), 제79조(용도지역 미지정 또는 미세분 지역에서의 행위 제한

등), 제84조(둘 이상의 용도지역·지구·구역에 걸치는 대지에 대한 적용 기준), 동법 시행령 제6조(다른 법률에 의한 용도지역 등의 변경 제한), 제71조(용도지역 안에서의 건축제한), 제80조(특정용도제한지구 안에서의 건축제한), 제82조(그 밖의 용도지구 안에서의 건축제한) 등으로 그 규제 내용을 구체적으로 적시하고 있다.

토지 이용에 가장 밀접한 관계를 맺고 있는 도시나 단지 등의 개발행위에 관한 규제도 다수 존재하는데, 주로 지구단위계획, 「도시개발법」 및 「도시 및 주거환경정비법」 등에 집중되어 있으며, 상위계획과의 연계, 행위허가대상 등에 각종 규정 및 도시계획위원회 심의 절차 등의 규제가 나타나고 있다.

(2) 토지이용관련 개별법의 규제 내용

1) 국토교통부 토지이용규제 관련 개별법

「국토계획법」이외에도 「군사시설보호법」, 「수도권정비계획법」, 「농지법」, 「산지법」 등 각 해당 중앙행정부처의 개별법에서 별도의 목적으로 지역·지구를 지정 운용하고 있으며, 2016년 「토지이용규제기본법」 [별표] 에서 토지이용규제를 하는 지역·지구 등(제5조 제1호 관련) 총 241개 지역·지구에 다양한 개별법이 적용되고 있다.

이 가운데 국토교통부는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 등 총 18개의 개별법으로 지역·지구의 토지이용을 규제하고 있으며, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 행정자치부와 복수부처가 되어있다.

2) 기타 유관부처 토지이용규제 관련 개별법

국토교통부 이외에, 현재 「토지이용규제기본법」 [별표] 의 토지이용규제를 하는 지역·지구 등에 적용되는 중앙행정기관의 법령은 환경부(14개) 등 16개 기관의 69개의 법률이 존재하며, 이 가운데 복수부처는 11개이다. 이 가운데 가장 많은 규제 법률을 지니고 있는 중앙부처는 환경부와 해양수산부(각 14개)이며, 산림청(8개), 문화체육관광부(6개) 등의 순이다.

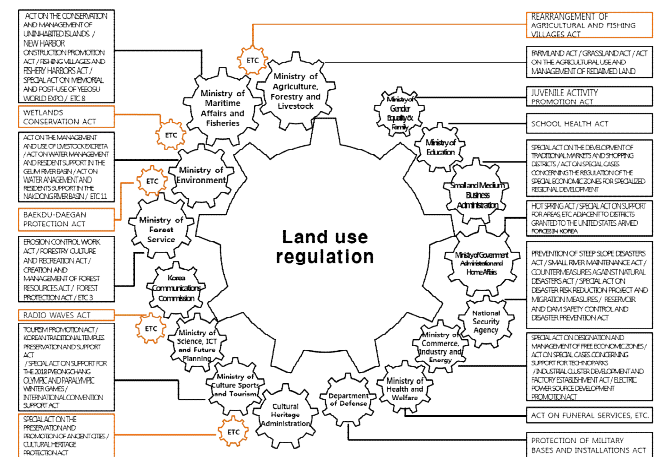


Fig. 2. Laws and Regulations of Land Use by Central Administration Organization

특히, 환경부는 「환경정책기본법」, 「수도법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「자연공원법」, 「자연환경보전법」, 「

5) 특정 수단을 중심으로 운용하는 도시계획적 선진국과 비교해 보았을 경우 계획체계, 규정체계, 심의허가체계가 모두 비슷한 중요도를 가지고 있는 것으로 추측되며, 이러한 결과는 긍정적으로 해석한다면 3개의 규제수단이 적절히 공조하고 있다고 보일 수 있다. 그러나 부정적으로 본다면 3개의 규제수단 중 그 어느 것 하나도 제대로 역할을 하지 못한다고 볼 수도 있다. 김상조 외(2013), 앞 책, p.35

6) 김상조 외(2013)은 우리나라의 규정체계를 다른 나라와 비교하고 있으나, 본 연구 범위와 상이한 이유로 자세한 설명은 생략하기로 한다.

7) 진봉선, 「토지정책의 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 학위논문, 2002, pp.52-53.

8) 「국토의 계획과 이용에 관한 법률 해설집」(국토교통부 도시정책과, 2014)에서 인용하였다.

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 등 총 14개의 법률로 토지이용을 직·간접적으로 규제하고 있으며, 이 가운데 환경관련 법과 수질관련 법의 규제 강도가 심하게 나타난다.

또한 복수부처는 문화체육관광부와 문화재청이 「문화재보호법」, 「고도보전 및 육성에 관한 특별법」 등 2개의 법률을 복수로 관장하고 있으며, 환경부도 해양수산부와 산림청과 복수부처를 형성하고 있다. [Figure 2]

3. 경기도 주요 토지이용규제 사례 분석

3.1. 경기도의 주요 토지이용 지표

경기도는 총 28개 시와 3개의 군으로 구성되어 있으며, 10,175.34km²(전국 국토 면적: 100,305.92km²)의 면적에

경기도는 서울시와 인천과 더불어 현재 「수도권정비계획법」 시행령 제2조¹⁰⁾에 의한 규제 적용 지역으로, 경기도 전체(총 면적 10,175.34km²)가 동법의 규제를 적용받고 있다. 이는 서울(605.25km²), 인천(1,028.98km²) 및 경기도를 모두 합한 11,830km²의 거의 86%에 해당하는 면적으로, 다른 지역에 비해 「수도권정비계획법」의 규제로부터 자유롭지 못하다는 것을 보여주고 있다.¹¹⁾

용도지역·지구상의 지표로서는 전체 행정구역 면적 10,172.27km² 가운데 도시면적은 10,356.87km²이며 용도지역상 도시지역(3,357.45km²), 관리지역(3,002.71km²), 농림지역(3,575.27km²) 및 자연환경보전지역(310.21km²)으로 해면(119.88km²)을 제외한 육지만 보면 총 10,245.64km²에 이르고 있다. 전체 용도지역 면적 가운데 도시지역과 관리지역 및 농림지역이 30% 이상씩 균형 있게 구성되고 있는 것처럼 보이지만, 경기도가 수도권에 속해있고 개발압력이 강한 지역임을 생각하면 타 지역에 비해 도시지역의 비

Table 2. Major Index of Regulations of Land Use in Gyeonggi-do

per head of population urban area extent Situation (unit : m ² , person)							
시도별	per head of area				green	urban area population	residential city area
Gyeonggido	residence	business	industry	totoal	223.34	11,687,832	3,357,453,240
	47.80	5.15	10.50	63.45			
Gyeonggido Jonnig Situation (unit : km ²)							
division	urban	management	agriculture and forstry	greenbelt	total		
land	3,357.45	3,002.71	3,575.27	310.21	10,245.64		
sea	0.00	0.00	0.00	119.88	119.88		
Gyeonggido specific use district Situation (unit : km ²)							
usage district(not valid)					-	-	
landscape district					13.94(km ²)	43(개소)	
altitude district					84.50	49	
Fire-fighting district					10.81	41	
Disaster prevention district					0.1	3	
Facility protection district					2.07	3	
Village district					74.86	1,648	
Conservation District					14.87	32	
Development Promotion District					123.79	413	
Restricted Use District					1.83	45	
Other district (amusement district, remodeling district)					0	0	
total					347.71(km ²)	2687(개소)	
Status of development activity by type			Status of development activity permission by region				
division	건수	area(m ²)	division	건수	area(m ²)		
Building architecture	35,692	198,244,332	urban district	11,328	46,854,667		
			management district	21,050	91,139,751		
Installation of workshops	478	658,263	agriculture and forstry district	2,007	29,480,784		
			greenbelt district	73	128,145		
Change of land characteristics	25,801	45,649,573	limited development district	2,618	22,132,374		
			시가화조정구역	0	0		
soil and stone collection quarrying	6	195,220	Water conservation district	0	0		
			Urban Nature Park district	0	0		
Land split	7,814	120,393,490	total	34,458	167,603,347		
물건의 적치	359	706,801					
total	70,150	365,847,679					

자료: 『국토교통부 통계누리』(2015)의 자료를 조합하여 작성

12,522,610명(2015년 기준 전체 인구: 51,529,340명)의 인구가 거주하는 지역으로 서울, 인천과 더불어 수도권을 형성하는 지역이다. 전 국토의 약 10%의 면적에 전체 인구의 약 24%, 수도권 인구의 약 48% 정도가 경기도에 거주하고 있다.⁹⁾

9) 27개 시 군 가운데 양평군, 가평군 및 포천군 등 경기북부 소재 도시들의 면적이 가장 크며, 인구는 반대로 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 안산시 등 주로 경기 남부 지역에 집중되어 있다. 인구가 10만 명을 넘지 않는 지역은 연천군, 가평군, 동두천시 등 주로 경기 북부 지역에 주로 분포되고 있다. 경기 북부 지역은 면적이 넓으면서도 거주인구가 적어 그만큼 토지이용 측면에서 미개발 내지 미 활용되는 지역이 경기도 남부 지역에 비해 상대적으로 다수 존재함을 알 수 있다.

10) 「수도권정비계획법」 시행령 제2조(수도권에 포함되는 서울특별시 주변 지역의 범위) 제1호에서 "대통령령으로 정하는 그 주변 지역"이란 인천광역시와 경기도를 말

율이 낮고 농림지역의 비율이 높은 특징을 보이고 있다. 용도지구는 고도지구와 개발진흥지구가 비교적 넓은 면적을 차지하고 있으며 방재지구나 기타(위락지구, 리모델링 지구)는 해당이 없다.

경기도의 유형별 개발행위허가 현황을 보면, 건축물의 건축(35,692건, 총 198,244,332m²)과 토지형질변경(25,801건, 총 45,649,573m²)이 주로 이루어지고 있으며 매년 꾸준히 증가하고 있다. 용도지역별 개발행위허가는 관리지역(21,050건, 총 91,139,751m²)과 도시지역(11,328건, 총 46,854,667m²)을 중심으로 이루어지고 있다. 특기할 만한 사항은 개발제한구역에서의 개발행위허가가 총 2,618건에 22,132,374m²에 해당하는 지역을 대상으로 이루어지고 있다는 사실인데, 이는 최근의 개발제한구역 완화조치 등에 힘입어 앞으로는 더 많은 개발행위허가가 이루어질 것으로 예측된다. 기타 경기도의 주요 토지이용지표는 [Table 2]와 같다.

3.2. 경기도의 주요 토지이용규제 내용

(1) 「수도권정비계획법」에 의한 수도권 규제¹²⁾

2015년에 발표된 경기도 규제지도에 따르면, 경기도는 팔당 특별대책지역, 군사시설보호구역 및 개발제한구역, 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보존권역 등의 토지이용규제가 주된 규제의 내용으로 나타나고 있다. 주요 세부 규제내용은 주로 공장총량 등 공업입지 규제, 대학 신·증설 금지, 연수시설 신축 제한 등이며 「수도권정비계획법」상 권역별 자세한 규제사항은 다음 [Table 3]과 같다.¹³⁾

Table 3. The Major Areal Contents of Regulations of Land Use in Gyeonggi-do

Division	Overcontrol Zone	Growth Management Zone	Nature Conservation Zone	
Industrial Complex	Prohibition (Proposal of Alternatives: Permission after Review) (Industrial Complex, Addition Larger than 30,000m ² : Permission after Review)	Allowed (Larger than 300,000m ² : Permission after review) * Industrial Complex with allocation of supply to Capital Area	Allowed (30,000~60,000m ² : Permission after review) *Industrial Complex without allocation of supply (Less than 60,000m ²)	
Population - Concentration Facilities	Factory	New Construction and Addition of Factory Larger than 500m ² : Total Amount of Supply by Factory (Except Office and Storage)		
	Univ.	Newly Foundation	Prohibition *New Construction of Industrial Institute, College (except Seoul), Graduate School *Change of Nursing College (3 year-program, established more than 10 years ago) to Nursing university: Review	Prohibition * New Construction of College · Graduate School, Institute with less than 50 students: Review *Increase of students' number at the new Institute established within 8 years: Review
		Relocation	Allowed (a densely populated area → a densely populated area) * Prohibition: a densely populated area in Gyeonggi-do → Seoul	Prohibition * Relocation within same region of College · Graduate School, and Institute with less than 50 students: Allowed
		Increase	Control by Total Amount per Year	
	Big Structure	Commercial more than 15,000m ² , Office more than 25,000m ² , Complex more than 25,000km ²	Imposition charge on a densely populated area (Except Incheon, Gyeonggi-do)	Permission
	Training Facility	Prohibition	Permission after Review (Relocation · Addition within 20%: Allowed)	Permission after Review (Addition to existing building within 10%: Allowed)
Public Government Office	-deliberation in new/extend building or lease :government office building among central administrative agency or institution, public corporate office			

출처: 『2015 경기도 규제지도』(경기도)에서 발췌 요약

한다.

- 경기도는 서울시 면적의 약 17배 정도의 규모이며, 경기도의 7개시나 군이 서울시 면적보다 크다. (양평군은 서울시의 1.45배, 가평군과 포천시 는 서울시의 1.4배, 연천군은 1.2배 규모)
- 여러 가지 내용을 포함한 복합적인 의미로 서울과 그 인근 수도권에 인구가 몰리고 경제력이 더 집중되지 않도록 하는 행정조치를 말한다. 예를 들어 대규모 공장을 신규 허용하면 그만큼 일자리와 경제적 가치가 생기는 만큼 이를 행정력으로 억제하는 정책 등을 말한다. 한강주변에 공업 농업 시설 증가를 막는 환경적 규제와 군사시설 보호 등을 내세운 규제까지 포함된다.
- 이 밖에도 대규모 개발사업도 권역별 제한이나 규제를 받고 있다. 자세한 내용은 경기도 규제지도(2015)를 참조.

Table 4. Redundant Regulations of Land Use in Water Supply Source(PalDang)

division	reiteration degree				
	2reiteration	3reiteration	4reiteration	5reiteration	
Overcontrol zone	limited development district	Military facility protection district	-	-	
	Water source protection district	-	-	-	
	Military facility protection district	-	-	-	
Growth management zone	limited development district	Military facility protection district	-	-	
	Military facility protection district	-	-	-	
	Water source protection district	limited development district	-	-	
		Military facility protection district	-	-	
Nature Conservation Zone	Military facility protection district	-	-	-	
	Water source protection district	-	-	-	
	Waterfront district	-	-	-	
	paldangSpecial Measures 1 Region	limited development district	Military facility protection district	-	-
		Military facility protection district	-	-	-
		Water source protection district	limited development district	Military facility protection district	-
		Waterfront district	-	-	-
	paldangSpecial Measures 2 Region	Military facility protection district	-	-	-
		Waterfront district	Military facility protection district	-	-

출처: 『2015 경기도 규제지도』(경기도)에서 발췌 요약

(2) 팔당 상수원 지역 토지이용 규제 현황

토지이용에 관한 규제 가운데 경기도가 다른 지역이나 지자체에 비해 보다 강력하고 중복적인 규제를 받는 것 가운데 하나가 팔당 상수원으로 인한 토지이용규제이다. 앞서 살펴본 대로, 경기도는 「수도정비계획법」상 자연보존권역 내에 상수원인 팔당 지역이 존재함으로써 「수도법」등에 의한 개별법의 규제도 동

시에 적용되고 있다.

이 밖에도 개발제한구역이나 군사시설보호구역, 상수원보호구역, 수변구역 4개의 구역 및 팔당특별대책권역1, 2 등 2개의 특별권역이 복수로 중복 내지 중첩되면서 경기도만의 복잡한 규제 지도를 구성하고 있다. 이 가운데 과밀억제권역이나 성장관리권역은 개발제한구역이나 군사시설보호구역 및 상수원보호구역 등과 중복 중첩되면서 2중첩이나 3중첩을 이루는 경우가 대부분이나, 자연보호권역은 개발제한구역, 군사시설보호구역, 상수원보호구역, 수변구역, 팔당특별대책1권역 및 팔당특별대책2권역과 중첩되면서 4중첩이나 5중첩까지 토지이용규제가 이루어지고 있다.[Table 4]

이상의 사실을 보면, 수도권권을 포함한 경기남부 지역은 과밀억제권역에 개발제한구역이 주된 규제로 작용하고 있으며, 경기북부는 성장관리권역이나 자연보전권역에 군사시설보호구역이, 남양주나 광주시 등 상수원을 끼고 있는 지역은 자연보전권역에 수변구역, 상수원보호구역, 팔당특별대책1권역 및 팔당특별대책2권역 등의 규제가 강하게 작용하고 있음을 알 수 있다.

상수원 및 팔당 특별대책 관련 주요 규제 내용을 정리하면 [Table 5]와 같다.

경기 남부(행정구역 면적 3,783.51km² 중 673.203km², 약 17.8%) 지역보다도 북부지역(행정구역 면적 1,149.63km² 중 501.558km², 약 43.6%)는 개발제한구역으로 인해 더 많은 제한을 받고 있다. 경기 북부지역 시군 중에는 의정부시, 고양시, 구리시, 남양주시, 양주시의 5개시에 개발제한구역이 지정되어 있으며, 지정 면적은 남양주시가 226.6km²로 가장 높고, 행정구역 대비 면적 비율은 의정부시가 71.1%로 가장 높게 나타나고 있다. 2016년 4월 기준, 각 시나 군 별 개발제한구역의 물리적 현황은 [Table 6]과 같다.

개발제한구역은 「개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 근거하고 있으며, 동 법 제1조를 보면 그 목적은 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위제한, 주민에 대한 지원, 토지 매수, 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하는데 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것에 있다. 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질 변경, 축목의 별채, 토지의 분할, 물건을 쌓아두는 행위 또는 도시 및 군 계획사업의 시행을 할 수 없다.(동 법 제 12조)

그러나 최근에는 개발제한구역에 대한 규제조치가 완화추세에 있으며 경기도의 경우도 현재 해제 누적 면적이 125,723km²에 이

Table 5. The Major Regulations of Land Use in Water Supply Source(PalDang)

Area	Major regulations	Location
Water Source Protection Area	-Restriction of Factory, Accommodation Facility, Livestock Facility, Restaurant, Waste Treatment Facility, Golf course, Quarry, Cemetery, etc. -Cultivation Fishery: originally prohibition, but simple fishery behavior by non-powered vessel is permitted. -Agriculture and public facility less than 100m ² : limited permit	Namyangju-si, Hanam-si, Gwangju-si, Some area of Yangpyeong-gun, Uijeongbu-si, Suwon-si, Pyeongtaek-si, Paju-si, Pocheon-si, Yeosu-si, Some area of Yoeoncheon-gun
Paldang Special Measures 1 Region	-Accommodation Facility, Livestock Facility, Restaurant, general architecture, etc.: Permission depending on total amount -Construction of discharge facilities for Specific substance harmful to the quality of water: Prohibition -Construction and extension of period of permit of cultivation fishery: Prohibition -Construction of waste disposal facility, landfill facility, recycling facility: prohibition -Construction of daily waste recycling, Pottery recycling, waste wood disposal facility: Allowed	Namyangju-si, Gwangju-si, Yongin-si, Yeosu-si, Yangpyeong-gun, Some area of Gapyeong-gun (1,272km ² : July, 1990)
Paldang Special Measures 2 Region	-Construction of quarry, cemetery: Prohibition -Quarry operated by Local Government for public purpose: Allowed after prior consultation: -Construction of public cemetery operated by government and private cemetery operated by cooperation: Prohibition	Namyangju-si, Gwangju-si, Yongin-si, Yeosu-si, Icheon-si, Yangpyeong-gun, Some area of Gapyeong-gun (825km ² : July, 1990)
Waterfront Area	-Construction of Factory, Accommodation Facility, Livestock Facility, Restaurant, etc.: Limited -Construction of Cultivating Fishery, Waste Treatment Facility, Golf course and driving range, Quarry, Cemetery, etc.: Allowed only in waterside which is not special measure area -Cable · Conducting Wire Business: Allowed except Paldang Special Measure 1 Region -Construction of General buildings with private sewerage treatment facility capacity of BOD less than 10ppm: Allowed according to 'Sewerage Law Enforcement Regulation' Act 3	Namyangju-si, Gwangju-si, Yongin-si, Yangpyeong-gun, Some area of Gapyeong-gun (Total 145.3km ² : September, 1990)

출처:『2015 경기도 규제지도』(경기도)에서 발췌 요약

(3) 개발제한구역 규제 현황

개발제한구역의 설정 및 규제도 경기도의 중요한 규제 가운데 하나이다. 경기도는 전체 행정구역 면적(4,933.14km²) 가운데 개발제한구역이 1,174.761km²으로 경기도 면적의 23.8%를 차지하고 있다.

르는 등 그 규제의 강도가 점차 느슨해지고 있다. 또한 앞 장에서 설명한 바와 같이, 개발제한구역에서의 행위제한이나 공장입지 등의 완화조치가 이미 2015년 5월부터 시행중이기 때문에 향후 개발제한구역에서의 최소한의 개발행위 등이 가능할 것으로 보인다.

Table 6. The Three High Rank in Limited Development District

division	area(km ²)			population	
	local government area	GB area	rate(%)	Local Government	The number of GB residents
total	4,933.14	1,174.761	23.8	10,611	51.16
the south	3,783.51	673.203	17.8	8,099	23.81
hanamsi	93.04	71.886	77.4	175	4.88
Uiwangsi	53.99	46.529	86.2	158	1.43
Gwacheon	35.85	30.464	85.0	69	2.61
the north	1,149.63	501.558	43.6	2,512	27.35
Namyangju	458.05	226.568	49.5	658	9.12
Uijeongbu	81.54	57.970	71.1	434	4.41
Guri	33.31	20.500	61.5	186	1.74

자료: 『2015 경기도 규제지도』, 경기도

(4) 군사시설 보호구역 규제 현황

경기도 군사시설보호구역¹⁴⁾ 면적은 2,381km²로 전국(6,009km²)의 약 31%를 차지하고 있으며, 이중 경기북부의 군사시설보호구역 면적은 1,908km²로 경기 북부 행정구역면적 4,266km²의 45%를 차지하고 있다.

경기 북부 군사시설보호구역 중 통제보호구역은 402km²로 군사시설보호구역 1,907km²의 21.1%를 차지하며, 행정위탁

을 포함한 개발행위 시 군의 작전성 검토에 관한 협의가 필요하다. 그 구체적인 행위로서는 건축물의 신축, 증축 또는 공작물의 설치, 건축물의 용도변경, 도로나 철도, 교량, 운하, 터널, 수로, 매설물 등과 그 부속공작물의 설치 및 변경, 조림 또는 임목의 벌채 및 토지의 개간 또는 지형의 변경 등이다.

군사시설보호구역에 따른 토지이용규제는 경기북부지역에서 상대적으로 심하게 나타나고 있다. 경기 북부를 3개 권역으로 구분하여 볼 때 서부권이 73.6%로 가장 높은 비율을 보이고 있고, 중부권은 63.0%, 동부권은 8.5%를 차지하고 있다. 특히 서부권의 파주와 중부권의 연천은 행정구역 대부분이 군사시설보호구역으로 규제를 받고 있어 개발규제가 매우 심각함을 알 수 있다. 군사시설보호구역으로 지정된 지역은 개발이 억제될 뿐 아니라 도로 등 지역 전체 발전에 영향을 미치는 사회간접시설을 설치하는 데도 영향을 미치며, 광범위한 지역이 군사시설보호구역으로 제한되기 때문에 각종 투자를 끌어오기 어렵다. 또한 북한과 대치하고 있는 상황도 심리적으로 투자를 기피하게 하여 경기 남북 간의 지역불균형을 유발하고 있다.[Table 7]

경기 북부지역의 주한미군 공여구역은 167.2km²로 경기도

Table 7. The Three High Rank Region in Military Establishments on Reservation

Division	Administraive district [A] (km ²)	Military Establishments On Reservation					Rate of Protected area[B/A] (%)
		Total[B] (Control+Limit)	Controls protection	Protection limit	Administrative entrustment		
Total	1,0172.27	2,381.12	453.24	1,927.88	628.70	23.42	
South, Gyeonggi	5906.58	473.61	51.22	422.39	251.48	8.02	
Seongnam-si	141.68	88.50	0.80	87.70	-	62.46	
Gimpo-si	276.58	223.98	40.69	183.29	76.25	80.98	
Icheon-si	461.31	43.46	-	43.46	27.00	9.42	
North, Gyeonggi	4265.69	1907.51	402.02	1505.49	377.22	44.72	
Paju-si	672.66	610.70	161.07	449.63	64.02	90.79	
Pocheon-si	826.6	208.71	0.84	207.87	35.85	25.25	
Yeoncheon-gun	675.94	661.39	237.45	423.94	138.20	97.85	

자료: 『2015 경기도 규제지도』, 경기도

지역은 377km²로 19.7%를 차지한다. 북부지역 시군 중 연천군은 행정구역 면적의 97.9%, 파주시는 90.8%가 군사시설보호구역으로 높은 비율을 보이고 있으며, 양주시가 54.1%로 나타나는 등 많은 지역이 군사시설보호구역의 규제를 받고 있다.¹⁵⁾

군사시설보호구역 중 통제보호구역에서는 원칙적으로 출입이나 건축물의 신축 등이 금지된다. 그러나 기존 건축물, 공작물의 개축, 재축, 대수선, 공동이용시설, 농림수산업용 시설 등은 군부대의 동의 시 가능하다. 제한보호구역에서는 건축물의 신축

공여구역의 79.5%를 차지하고 있으며 파주시가 93.5km²로 가장 많고, 동두천시가 40.6km², 포천시 15.1km², 양주시 11.3km² 등이다.¹⁶⁾ 경기북부지역에서 제기되고 있는 민원의 상당부분은 군사시설보호구역 문제¹⁷⁾ 때문이며, 특히 파주시와 연천군의 경우 타 지역보다 민원이 집중되고 있다.

군사시설보호구역은 그동안 넓은 면적에 걸쳐 제한을 행사하고 있었으나, 점차 군사시설보호구역이 축소되고 행정위탁지역이 확대되는 쪽으로 규제가 개선되고 있다. 이 같은 흐름을 반영하여 2008년부터 2014년까지 보호구역은 103.01km² 정도가 해제되었으며, 반대로 행정위탁지역은 2009년부터 2014년

14) 군사시설보호구역은 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제6호에 법적 근거를 둔 것으로, 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사 작전을 원활하게 하기 위해서 국방부장관이 동법 제4조 및 제5조에 입각하여 지정하는 구역을 말한다. 「집경지역지원특별법」이나 「수도권정비계획법」 등에서 「군사기지 및 군사시설보호법」을 상위계획으로 인정함으로써 지역개발을 규제하는 가장 중요한 수단 가운데 하나로 인식되고 있다.

15) 이외회 외(2015), 「경기북부지역 규제와 지원제도 개선방향」, 『정책 연구 2015-44』, 경기연구원, 2015.7. p.27.에서 재인용하였다.

16) 이외회 외, 앞 책, p.27.

17) 이외회(2015)에 따르면 군사시설보호구역의 주요 민원은 고도제한, 사격장 주변의 소음이나 진동, 분진, 교통체증 등, 사단별 군사시설보호구역의 관리기준 상이에 따른 민원, 군사시설보호구역 규제로 인한 지역 개발사업 불가능 등을 들고 있으며, 김종래(2005)는 군사시설보호구역으로 인한 개발 저하와 기반시설 노후화, 주택 및 토지 가격 하락 등을 추가적으로 열거하고 있다.

까지 359.22km²가 확대되었다.¹⁸⁾

3.3. 경기도 토지이용규제 주요 변경내용¹⁹⁾

경기도는 3년마다 경기도 규제지도를 작성하고 있으며, 2009년부터 2015년에 이르는 경기도 규제지도의 내용을 비교해 보면 그 동안의 토지이용규제의 변화내용을 파악하기 용이하다.

주요 내용을 중심으로 기술하면, 행정구역 대비 개발제한구역의 면적은 꾸준히 감소하고 있다. 2009년에는 행정구역 면적(4931.3km²) 대비 24.6%를 차지하던 개발제한구역이 2012년에는 23.9%, 2015년에는 23.8%로 점차 감소 추세에 있다.²⁰⁾ 이는 개발제한구역 완화조치에 힘입어 앞으로 더욱 감소되거나 완화될 것으로 보인다.

또한 군사시설보호구역 축소 및 군협의 행정위탁지역 확대에 의해 군사시설 보호구역해제 면적이 2014년까지 103.01km²이며, 행정위탁 확대에 의한 면적(359.22km²)에 대하여 규제가 해소 또는 완화되었다. 그러나 그 동안의 규제에 의한 인구 감소와 사회기반시설 부족 등으로 효과는 미미하다. 유도산업 등 팔당특별대책지역에서의 경미한 행위제한도 약간 완화되었으며 오염정화시설을 구비할 경우 주택이나 골프장 등의 입지도 가능하도록 완화되었다. 그러나 아직 일반적인 개발행위는 대부분 규제가 풀리지 않고 있다.

「수도권정비계획법」 등에 의한 권역과 인구 억제 권역에서의 산업시설이나 대학교 등의 입지에 대해서도 약간의 완화는 보이고 있으나, 전면적인 개선이나 완화는 아직 미미한 실정이라 할 수 있다. 공장입지에 대해서는 2009년 1월의 수도권규제합리화 및 2011년 3월의 「수도권정비계획법 시행령」 개정으로 인하여, 과밀억제권역과 성장관리권역에서의 산업단지 전면 허용 및 공장총량제 적용대상 범위 축소, 200m²에서 500m²로 공장연면적 상향 조정 등의 조치가 이루어졌다. 자연보전권역에서는 2012년 위기관리대책위원회의 결정에 따라, 수질오염방지 제도 보완 후 공업용지 허용면적을 확대하는 개정안이 지금까지 이르고 있다. 대형건축물은 2009년 1월의 수도권규제합리화 및 2011년 3월의 「수도권정비계획법 시행령」 개정으로 인하여 과밀억제권역과 성장관리권역에서는 입지가 허용되었으며, 자연보전권역에서는 오폐수 총량제 시행지역의 경우, 심의 없이 허용되고 있다. 대규모 개발사업 또한 과밀억제권역과 성장관리권역에서는 심의 후 허용으로 완화되었다.

연수시설도 규제대상 범위가 시설 연면적 3천m²에서 3만m²로 상향되었으며, 자연보전권역에서는 오폐수 총량제 시행지역의 경우 심의 후 허용하는 것으로 조정되었다. 단 과밀억제권역은 3만m²미만의 시설만 가능한 것으로 되어있다. 대학교는 2012년 위기관리대책위원회의에서 수도권으로부터 자연보전권역으로의 이전을 허용하기로 하였으나, 나머지 부분

은 아직 해소되지 않고 있다.

3.4. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이, 경기도는 「수도권정비계획법」에 의한 수도권정비권역, 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 의한 군사시설보호구역과 미군 공여구역,²¹⁾ 「환경정책기본법」에 의한 팔당특별대책지역, 「한강수계법」에 의한 수변구역, 「수도법」에 의한 상수원보호구역, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 의한 개발제한구역 등 다양한 규제가 적용되고 있다. 이 같은 규제들에 의해 공업용지 규모 및 추가 공급, 대학 이전 문제, 군사시설 관련 고도제한 등 각종 개발행위 제한이나 환경관리비용의 증대 등의 문제에 직면하고 있다.²²⁾

수도권 규제는 1964년 9월 22일 국무회의의 대도시 인구집중 방지책 의결을 시작으로 1983년 「수도권정비계획법」 제정 이후 본격화되었으며, 올해로 만 50년 동안 규제의 틀을 계속 유지해 오고 있다. 그러나 수도권은 지역별로 심각한 인구편중과 지역 간 규제강도의 모순이 여전히 노정되고 있다. 일례로, 수도권 면적의 14%에 불과한 서울·인천에 우리나라 인구의 절반이 밀집된 반면, 수도권에서 가장 강도 높은 중첩규제를 적용받는 자연보전권역은 수도권의 면적의 3분의 1에 달하지만 인구는 4%에 불과하다. 특히 자연보전권역에서는 1984년 권역 지정 이후 공장증설이 금지되었기 때문에, 물류비용, 이전·설치비용, 숙련공 등의 문제로 다른 지역으로 옮기지 못하는 기존 공장이 127개에 이르고 있는 등 수도권 규제에 의한 사회경제적 손실도 적지 않은 실정이다.²³⁾

이 가운데 토지이용 중복규제는 팔당 상수원 지역을 제외하더라도 경기도의 각 지역에서 나타나고 있다. 일례로 경기 북부지역은 「수도정비계획법」상의 자연보전권역과 개발제한구역, 군사시설보호구역 등이 기본적으로 중첩되어 있고, 여기에 지역적 특성으로 인한 「농지법」이나 「산지법」 등 각 토지이용 관련 개별법이 중복적으로 적용되고 있어 지역 발전이나 주민의 삶의 질 면에서 심각한 영향을 초래하고 있다. 이삼수 외(2014)의 연구에 의하면, 경기도의 지역·지구 면적(30,265km²)은 수도권은 물론이고 전국에서도 가장 많이 지정된 것으로 나타나고 있으며 이에 대한 토지이용규제의 중첩수도 평균 3개로 가장 높게 나타나고 있다.²⁴⁾ 이는 경기도가 토지이용규제 관련법에서 정하는 다양한 규제가 집합적으로 적용되고 있음을 의미하며, 개발 의욕이 강한 수도권인 만큼 인구 억제와 수도권의 균형 있는 성장이라는 사익과 공익이 치열하게 갈등하고 있는 지역임을 의미하기도 한다.

이 같은 규제는 주로 경기 남동부와 북부에 집중되고 있어 경기도 내 지역 간 균형 발전을 저해하는 요인이 되기도 한다. 「접경지역 지원 특별법」 등의 조치에도 불구하고, 군사기지 및 군사

18) 『경기도 규제지도』, 2015 내용 중에서 발췌

19) 이하의 사실은 『경기도 규제지도』(2015)의 내용을 부분 발췌 정리한 것임.

20) 이미 경기도는 2009년에 144.7km²(기해제 89.5km², 추가예정 55.2km²)를 해제하고 2012년에는 129.85km²(기해제 122.13km², 추가예정 7.72km²)를 해제한 바 있다.

21) 공여구역은 주한미군지위협정(SOFA)에 따라 주한미군의 사용을 위해 제공한 시설 및 구역이다.

22) 경기북부지역의 규제의 현황 및 문제점에 대한 상세한 내용은 이희희 외(2015)의 「경기북부지역의 규제와 지원제도 개선방향」에서 다루어지고 있다.

23) 『인천일보』(2015.10.8.일자) 및 『경기도 보도자료』(2015.10.)를 참고하였다.

24) 이삼수 외(2014) 「지역·지구 등의 중첩규제 및 토지이용 만족도 분석에서 재인용

시설 보호구역이나 개발제한구역 등의 규제를 받고 있는 경기 북부의 연천군 같은 경우는 규제에 의한 기반시설의 약화 및 기업 진출의 미비 등으로 인구가 30% 정도 감소하는 등 극심한 지역경제난에 봉착하고 있는 실정이다.

또한 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」등에 의한 산업시설에 대한 제약을 받고 있으며, 팔당담이 위치하는 관계로 수원보호구역이나 팔당특별대책1,2 지역 및 수변구역 등의 제한과 더불어 「수도법」이나 「환경정책기본법」, 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 및 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」등 환경관련 법률과 각 권역의 산업단지나 개발 등에도 「농지법」, 「산지관리법」, 「초지법」, 「개발이익환수에 관한 법률」등이 중복 내지 중첩되고 있다. 이 밖에도 「수도권 대기환경 개선에 관한 특별법」의 미세먼지 총량규제와 배출허용총량규제²⁵⁾, 「수질환경보전법」이나 수질오염 총량 관리제²⁶⁾ 등 환경부 관련 규제도 경기도의 토지이용규제와 직간접적으로 연관되어 있다.

4. 경기도 주요 토지이용규제의 문제점 및 해결 방안

4.1. 경기도 주요 토지이용규제의 문제점

(1) 하나의 대상에 대한 유사한 규제의 중복²⁷⁾

하나의 대상이나 지역·지구에 유사한 규제가 중복되는 경우는 주로 토지이용관계부처가 유사 목적으로 해당지역의 토지이용을 규제하는 경우이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 경기도의 경우는 팔당 수원지라는 하나의 대상에 대하여 수원보호구역이나 팔당특별대책1, 2권역 및 수변구역 등의 제한과 더불어 「수도법」이나 「환경정책기본법」, 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 및 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」등 환경 관련 법률²⁸⁾과 수변구역, 자연보호권역 및 개발제한구역이라는 유사목적의 규제 등이 중복되고 있다. 해당 규제를 담당하는 토지이용관계부처도 주로 환경부와 국토교통부 등이 동시에 관여하고 있다. 팔당 지역이 수도권 상수원임을 고려하면 수질 및 환경 관련 규제의 엄격성을 유지해야 할 필요가 있지만, 가능한 한 최소한의 실질적인 규제에 정지할 필요가 있다.

또한 팔당 지역에 대한 수변구역(환경부) 등의 지정은 「수도

권정비계획법」의 자연보전권역이나 개발제한구역(이상 국토교통부) 등과도 중복의 여지가 있어 향후 부처 간의 협의를 통한 효율적인 정비가 필요할 것으로 보인다. 그리고 환경부가 적용하고 있는 상기 4개의 법령도 그 성격이 유사한 부분을 통폐합하여 일원화시킬 필요가 있다.

지역·지구의 경우는 자연환경 이용 및 보존이라는 유사 목적 하에 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 개발제한구역, 「국토계획 및 이용에 관한 법률」의 도시자연공원구역, 「수도권정비계획법」의 자연보전권역이 중복되고 있으며, 생태계 보전이라는 목적에서는 「국토계획 및 이용에 관한 법률」의 생태계보존지구, 「자연환경보전법」의 생태경관보전지역, 「백두대간보호에 관한 법률」의 백두대간보호지역, 「자연공원법」상 국립공원, 「야생동식물보호법」상 야생동식물특별보호구역, 「습지보전법」상 습지보호지역 등이 중복 지정되어 있다.²⁹⁾ 또한 문화재보호구역에 적용되는 「문화재 보호법」, 「고도보존 및 육성에 관한 특별법」, 「전통사찰 보존 및 지원에 관한 법률」등도 유사목적의 규제에 볼 수 있으며, 이 역시 통폐합 등을 통한 조정이 필요할 것으로 보인다.

(2) 하나의 대상에 대한 서로 다른 규제의 중복

토지이용관계부처가 자체 고유 목적에 의해 해당지역이나 대상에 각각의 규제를 가하는 경우, 하나의 대상에 대하여 서로 다른 기준이 적용되면서 중복규제로 나타난다.

경기도의 경우, 수도권 정비계획 상의 각 권역의 공장이나 산업단지개발 시 「농지법」, 「산지관리법」, 「초지법」, 「개발이익환수에 관한 법률」등 다양한 개별 법률의 제한을 동시에 받게 된다. 이 같은 경우는 농지 및 산지 전용허가, 환경관련 규제, 기업 관련 세제 부담 등 토지이용관계부처가 자체 고유 목적에 따라 설정한 규제가 중복되고 있다고 볼 수 있다. 녹지·생태·환경 관련 대상 부지에는 용도지역·지구와 지구단위계획 같은 기본적인 규제 이외에도 개발행위허가, 「산지관리법」, 「산림보호법」, 「자연환경보전법」등이 중복 적용된다. 문화재 관련 중복규제도 문화재보호구역에 대한 「문화재 보호법」등 유사규제 이외에 「산지관리법」등이 적용되고 있다.

동일 법률에 대하여 복수부처가 동일 지역·지구를 중복 운용하고 있는 것도 토지이용규제의 중복으로 볼 수 있다. 2장에서 살펴본 바와 같이, 현재 우리나라는 역사·문화·환경 보존 지구 등 총 18개의 지역·지구에 대하여 9개의 부처가 복수부처로 지정되어 있으며, 그 법률의 수는 12개에 이르고 있다. 이는 특정 용도지역·지구에서의 개발행위에 대한 승인 등의 절차가 번거로울 뿐 아니라 주관부처가 일원화 되어있지 않기에 법적용에 혼란을 야기할 수 있다.

이처럼 특정 대상이나 지역에 토지이용규제 관련 법령이나 각각의 고유목적에 따른 개별법이 동시다발적으로 작용하는 경우에는 필연적으로 중복 규제가 발생하게 된다. 이러한 중복 규제는 2가지에서 5가지 씩 중복되는 경우가 있어 해당 지역에서

25) 배출허용 총량규제는 시간당·일단위·연단위로 오염물질의 배출총량을 규제하는 것으로 오염물질 배출에 대한 규제가 더욱 강화된 제도다. 이 제도는 1991년부터 시행된 「대기환경보전법」에 규정된 내용으로 대기오염상태가 환경기준을 초과하는 사업장에 대해 오염물질의 총량으로 규제하고 있다.

26) 이 가운데 특별관리 해역 및 연안오염 총량관리지역은 국토해양부의 주관 아래 시행 지역이 지정된다. 특별관리 해역으로는 시화호·마산만·광양만·부산연안·울산연안·군산연안 등 6개 해역이 지정되어 오염총량관리제가 적용되고 있으며, 연안오염 총량관리지역으로는 마산만과 새만금권이 지정되어 있다.

27) 중복규제란 하나의 피규제자나 한 가지 사안에 대해서 여러 부처나 법령이 규제에 관여하는 것이라고 정의할 수 있다. 토지이용에 있어서의 중복규제는 동일한 토지에 대하여 「토지이용규제기본법」상 지역·지구나 법령 등이 적어도 2개 이상 존재하는 것으로 정의할 수 있으며, 하나의 행위에 대하여 다수의 부처나 개별 법령이 적용되는 것도 역시 중복규제라 할 수 있다. 김정해·남현이, 「부처별 중복규제 일원화 방안」, 「산업안전분야」, 한국행정연구원, 2008.에서 재인용하였다.

28) 「수도법」은 환경부의 수도관리과, 「환경정책기본법」은 정책총괄과, 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」은 유역총량과, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 물 환경정책과가 총괄하고 있다.

29) 이삼수·정연우·이광호, 「지역·지구 등의 중첩규제 및 토지이용 만족도 분석」, 한국지역개발학회지, 2014.6.에서 인용하였다.

의 행위 자체가 근본적으로 제한을 받는 경우도 자주 나타나고 있다. 이 같은 규제가 이루어지는 경우는 개인의 재산권 행사는 물론 미미한 개발행위조차도 근본적으로 불가능한 상황이라 볼 수 있다. 특히 상수원보호구역은 「수도권정비계획법」에 근거한 권역별 규제와 개발제한구역, 팔당 특별대책지역 및 군사시설보호구역 등 다양한 규제와 복합적으로 결합되어 있기 때문에 해당 지역이 수도권입에도 불구하고 개인이나 기업의 행위제한은 물론 지역 발전에 큰 장애가 되고 있는 실정이다.

4.2. 경기도 주요 토지이용 중복 규제 해결 방안

(1) 부처 간 유사목적법률에 대한 조정 및 통폐합

앞서 살펴본 바대로, 우리나라의 경우, 「국토계획법」과 중앙행정부처의 개별법이 고유목적에 따라 토지이용규제에 개입하고 있다. 토지이용규제에 관한 개별법 가운데 국토교통부가 주관하는 토지이용규제 용도지역·지구 관련 법률은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 등 총 18개(1개 복수부처 포함)이나, 실제로는 「건축법」부터 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법」까지 총 29개의 법률이 다양한 규제를 행하고 있다. 국토교통부 이외에 현재 국토 관련 토지이용규제에 관계하고 있는 중앙행정 부처는 환경부 등 16개이다.

이처럼 우리나라 토지이용규제 관련 법체계는 분야별 계획의 수립 주체나 절차, 기준 및 범위 등이 서로 상이할 수 있는 여지를 구조적으로 내포하고 있으며, 「국토계획법」상의 용도지역·지구부터 시작하여 개발행위나 대상 및 지역에 따라 추가적으로 개별법의 제한을 받는 이중적 구조를 보이고 있다. 그 결과, 앞의 2장에서 살펴본 바대로, 실제로 거의 모든 개발행위 분야에서 중복적으로 법률의 제한을 받고 있다. 또한, 현재 총 18개의 지역·지구에 대한 9개 부처의 복수부처도 특정 용도지역·지구에서의 개발행위에 대한 승인 등의 절차가 번거로울 뿐 아니라, 주관부처가 일원화 되어있지 않기 때문에 법적용에 혼란을 야기할 수 있다. 또한 법 집행과 관리에 있어서의 책임 소재의 문제나 국기비용의 이중 지불이라는 비효율성을 노정하고 있다.

토지이용규제에 관여하는 타 부처 간의 사전협의나 조정을 통한 통폐합이 가능할 것으로 보인다. 일례로, 2008년 시행된 산림청의 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제20조는 도시숲 조성 및 관리계획을 수립하도록 규정하고 있는데, 동 법에서 말하는 도시림을 도시에서 국민 보건 휴양·정서함양 및 체험활동 등을 위하여 조성·관리하는 산림 및 수목(동법 제2조 제4)으로 규정함으로써 기존의 도시공원구역이나 개발제한구역 및 자연보전권역과 중복의 여지를 보여주고 있다.

일반적으로 이 같은 경우에는 부처 간의 규제 고유목적이나 행정 시스템이 상이하고 법의 위계도 동일하여 원활한 조정이나 통폐합이 용이하지 않은 경우가 발생한다. 따라서 법체계보다는 토지이용규제 목적의 우선순위나 위계화 등을 통하여 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 「수도권정비계획법」이 수도권 전체를 아우르는 통합법이라고 볼 때, 「산지법」이나 「농지

법」, 기타 환경 관련 법률 등은 필요한 최소한의 규제에만 적용되는 식으로 조정이 가능할 것으로 보인다. 이는 곧 복수부처의 일원화에도 기여할 것으로 보인다.

(2) 동일부처 내의 유사법률 조정 및 통폐합

동일부처가 유사한 법령을 다수 지니고 있는 경우, 그 규제목적에 따라 법률의 통폐합 내지 조정이 가능하다. 일례로 환경부는 현재 각 담당부서별로 「환경정책기본법」 등 14개의 법률을 토지이용규제에 적용시키고 있는데, 이는 수질, 자연환경, 폐기물 등의 범주를 사용하여 통폐합이 가능할 것으로 보인다. 「환경정책기본법」과 「자연환경보전법」, 「토양환경보전법」, 「자연공원법」 등이 유사한 범주로 묶일 수 있으며, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」은 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주민지원 등에 관한 법률」과 통합운용이 가능할 것으로 보인다. 이 같은 통합 운용은 현재 동일부처에서도 담당 부서가 다른 현재의 법 집행이나 관리를 좀 더 수월하게 할 수 있을 뿐 아니라, 토지이용 당사자도 전체적인 토지이용규제의 내용을 파악하기 쉬울 것이다.

「군사시설보호법」, 「해군기지법」, 「군용항공기지법」 등을 통합하여 2007년에 「군사기지 및 군사시설보호법」을 제정함으로써 군사시설보호구역, 해군기지구역, 기지보호구역 등 유사한 구역을 통폐합한 것처럼, 유사 구역을 규제하는 법률에 대해서는 합리적이고 적극적인 통폐합이 필요하다.

5. 결론

이상에서 경기도의 토지이용규제의 현황과 문제점 및 개선방향을 토지이용규제 관련법을 중심으로 살펴보았다. 지금까지의 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 경기도는 「수도권정비계획법」에 의한 수도권정비권역, 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 의한 군사시설보호구역과 미군 공여구역,³⁰⁾ 「환경정책기본법」에 의한 팔당특별대책지역, 「한강수계법」에 의한 수변구역, 「수도법」에 의한 상수원보호구역, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 의한 개발제한구역 등 다양한 규제가 적용되고 있다. 이 같은 규제들에 의해 공업용지 규모 및 추가 공급, 대학 이전 문제, 군사시설 관련 고도제한 등 각종 개발행위 제한이나 환경관리비용의 증대 등의 문제에 직면하고 있다.³¹⁾ 또한 이 같은 규제의 대부분은 특정 대상에 대한 유사규제의 중복이나 서로 다른 규제의 중복이 다양하게 나타나고 있어 이에 대한 조치나 개선이 필요한 실정이다.

둘째, 이 같은 문제를 해결하기 위해 토지이용규제 가운데 국민이나 기업 활동에 지장을 초래하고 있는 중복 규제의 개선을 위해 유사목적 법률에 대한 통폐합이 필요하다. 이 같은 법률

30) 공여구역은 주한미군지위협정(SOFA)에 따라 주한미군의 사용을 위해 제공한 시설 및 구역이다.

31) 경기북부지역의 규제의 현황 및 문제점에 대한 상세한 내용은 이외희 외(2015)의 「경기북부지역 규제와 지원제도 개선방향」에서 다루어지고 있다.

은 중앙행정부처의 고유 목적에 따른 규제라는 측면에서는 수긍이 가지만, 필요한 최소한의 규제를 위해 기존의 법률들을 재검토할 필요가 있다. 이를 위해 부처 간 협의 시스템을 구축하거나 상설 기구 등을 통한 조정이 필요할 것으로 보인다. 특히 유사목적 규제 법률과 복수부처는 정리되어야 한다.

셋째, 토지이용에 관한 규제나 법률 가운데 강도 면에서 대표적으로 그 정도가 심한 법률에 대해서도 수정 내지 완화의 조치가 필요하다. 수도권 지역의 발전을 담보시키는 대표적인 법률인 「수도권정비계획법」은 권역을 일괄적이고 단순하게 설정하고 있기 때문에 지역 간의 편차나 특수상황이 자세하게 고려되고 있지 않다. 지자체의 발전의 핵이 될 수 있는 대학의 설립이 제한되고 있고, 산업단지 및 공업지역 허용 불가에 따른 업종 제한도 해당 지자체의 기업유치를 어렵게 하고 있다. 또한 인구 집중과는 거리가 먼 성장관리권역 내의 인구유발시설 설치를 규제함으로써 지역 간의 격차를 더욱 벌리고 있다. 이 밖에 「군사기지 및 군사시설 보호법」이나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 환경 관련법, 「문화재보호법」등 토지이용에 직접적이고 중복적으로 작용하는 법률들에 대해서도 지역이나 권역의 사정을 고려한 합리적인 개선이 요구된다.

본 연구에서는 경기도의 토지이용규제를 주로 관련법 중심으로 파악하였다. 그러나 우리나라의 토지이용규제는 계획체계상 용도 지역·지구 및 심의·허가 등과 연관되기 때문에 향후 본 연구에서 살펴본 법체계만으로는 토지이용규제의 근본적인 문제를 해결하기에는 한계가 있다. 따라서 향후 경기도에 적용되는 토지이용규제의 정확한 성격 및 해결방안을 위해서는 용도 지역·지구 및 심의·허가 등과 관련된 종합적인 후속 연구가 필요할 것으로 생각된다.

또한 본 연구에서는 토지이용규제의 현황과 문제점을 중심으로 개별법 상의 해결방안 등에 한정하여 기술하였지만, 향후 관련 연구에서는 토지이용규제의 근본적 문제점 파악을 위하여 기존의 규제들로 인한 문제점과 시대 적합성 여부 및 해외 사례 등에 대한 고찰 등을 통하여 현재 우리나라 토지이용규제가 지니고 있는 근본적인 측면에 대한 심층적 연구가 필요하다. 이를 위해서는 기존 연구결과들에 대한 현 시점에서의 면밀한 분석이 선행되어야 할 것이다.

Acknowledgements

본 연구는 국회 입법조사처 정책연구용역 『국토의 각종 규제 정비에 관한 연구』(김영훈, 2015.12)의 내용 중 경기도 토지이용규제 부분을 수정 및 보완하여 재작성 한 것임.

Reference

[1] 김은경, 「토지이용규제 합리화 방안 연구」, 『경기개발연구원 기본연구 1-152』, 경기연구원, 2009.11. // (Kim Eun-kyung, 「A study on reforms of land use regulation」, 『Gyeonggi Research Institute Basic Research 1-152』, 2009.11.)
 [2] 김상조·김성수·김동근, 「우리나라 토지이용규제의 문제점 및 개선 과제」, 『국토연구 91-104』, 국토연구원, 2013.9. // (KIm Sang-Jo, Kim Sung-Soo, Kim Dong-Kun, 「The Problems and Improvements of Land Use Regulation in Korea」, 『The Korea Spatial Planning Review 91-104』,

Korea Research Institute For Human Settlements, 2013.9.)
 [3] 이의희·정연봉·임지현, 「경기북부지역 규제와 지원제도 개선방향」, 『정책 연구 2015-44』, 경기연구원, 2015.7. // (Lee Oe-Hui, Jeong Yeon-Bong, Lim Ji-Hyeon, 「Improvement of Regulation and Support Systems in North Gyeonggi-do」, 『Journal of Policy Research 2015-44』, 2015.7.)
 [4] 김정해·남현이, 「부처별 중복규제 일원화 방안」, 『산업안전분야』, 한국행정연구원, 2003.12. // (Kim Jeong-Hae, Nam Hyeon-i, 「A Study on Simplification of the Overlapping Regulations」, 『Industrial Safety Sector』, 2003.12.)
 [5] 이삼수·정연우·이광호, 「지역·지구 등의 중첩규제 및 토지이용 만족도분석」, 『한국지역개발학회지 26(2)』, 한국지역개발학회, 2014.7. // (Lee Sam-Su, Jeong Yeonu, Lee Gwang-ho, 「Analysis on the Overlapped Regulations and Satisfaction on Land Use of the Zoning System」, 『Journal of The Korean Regional Development Association 26(2)』, 2014.7.)
 [6] 문은숙, 「우리나라 토지정책의 개선방향에 관한 연구」, 석사학위논문, 창원대학교, 2010.6. // (Mun Eun-Suk, 「A study on Methods to Improve Land Policy of Korea」, 2014.7.)
 [7] 서순탁·이병준, 「우리나라 토지이용규제의 중첩실태와 조정방안」, 『서울법학 17(5)』, 서울시립대학교 법학연구소, 2009.12. // (Seo Sun-Tak, Lee Byeong-Jun, 「Actual Superposition and Adjustment plan of Land Use Regulation in Korea」, 『Seoul Law Review 17(5)』, 2009.5)
 [8] 김상조·김성수·김동근·오선영, 「도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용 규제방식의 개선방안 연구」, 『국토연구 2011-71』, 국토연구원, 2011.12. // (Kim Sang-Jo, Kim Sun-Soo, Kim Dong-Kun, O Sun-young, 「A Study on the improvements of development control considering changes of urban policy paradigm」, 『Planning and Policy 2011-71』, 2011.12.)
 [9] 이상대·이영성·임혜순·신봉기·하혜수, 「경기도 광역 토지이용관리 체계 구축을 위한 정책방향 연구」, 『정책연구』, 경기연구원, 2007.12. // (Lee Sang-Dae, Lee Yeong-Seong, Lim Hye-Sun, Sin Bong-gi, Ha Hye-Soo, 「Policy Study on Building Ordinance for the Region-wide Land Use Management Framework in Gyeonggi Province」, 『Journal of Policy Research』, 2007.12.)
 [10] 정연우·이삼수, 「유사목적 지역 지구의 정비방안에 관한 연구-생태계 및 상수원보전 목적의 지역·지구를 중심으로」, 『국토계획 45(7)』, 대한국토·도시계획학회, 2010.12. // (Jeong Yeoun, Lee Sam-Soo, 「A Research on the Reorganization of Overlapped Designations and Similar Deed Restrictions in the Zoning System - Cases of the Ecological and Water Protection Zones」, 『Journal of the Korea Planning Association 45(7)』, 2010.12.)
 [11] 김현수·최대식, 「토지이용규제의 중복실태 분석 및 조정방안 연구」, 『국토계획 45(3)』, 대한국토·도시계획학회, 2010.6. // (Kim Hyeon-soo, Choi Dae-Sik, 「A Study of the Overlapping of Land Use Regulations -The Status and Policy Suggestions」, 『Journal of the Korea Planning Association 45(3)』, 2010.6.)
 [12] 조성호, 「21C 메가시티 경쟁시대 수도권규제의 진단과 해법」, 『정책 연구 2015-49』, 경기연구원, 2015. // (Jo Seong-Ho, 「The Diagnosis and Solution of the Metropolitan Regulations in 21C Megacity Competitive Era」, 『Journal of Policy Research 2015-49』, 2015.)
 [13] 김영훈, 「국토의 각종 규제 정비에 관한 연구」, 국회 입법조사처 정책연구용역보고서, 2015.12. (Kim, Young-hoon, 「The Study of Modification of various Regulations concerning Land Use」, Policy Report, National Assembly Research Service, 2015.12.)
 [14] 국토교통부, 『국토교통통계연보』, 국토정책과, 2014. // (Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 『Statistical Year Book of MOLIT』, 2014.)
 [15] 국토교통부, 『2013 도시계획현황』. // (Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 『Journal of Status of Urban Planning』, 2014.7.)
 [16] 국토교통부, 『국토의 계획과 이용에 관한 법률 해설집』, 2014. // (Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 『Explanation of the Law on Planning and Utilization of the Land』, 2014.)
 [17] 국토교통통계누리, “e-나라지표”, <stat.molit.go.kr>.
 [18] 국토교통통계누리, “국토교통통계”, <stat.molit.go.kr>.