

토지이용규제상 행위제한규정 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

강 문 수



연구보고 2012-13

토지이용규제상 행위제한규정 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

강 문 수



토지이용규제상 행위제한규정 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

A Study on the Legal System for the Enhancement
of Efficiency of the Provisions of Restricted
Activities in the Regulation of Land Utilization

연구자 : 강문수(연구위원)

Kang, Mun-Soo

2012. 10. 31.



요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 현행 우리나라 토지이용규제에 관한 근거법률이라 할 수 있는 토지이용규제기본법의 주된 지향점은 토지이용규제의 단순화, 투명화, 전산화라 할 것임
- 이 가운데 토지이용과 관련한 실무상 빈번히 문제시 되는 내용은 토지이용규제의 단순화라 할 것임
- 토지이용규제의 단순화란 지역·지구등 신설 시 토지이용규제 심의회의 심의, 지역·지구등의 지정과 운영실적 평가, 행위제한내용 조사·평가 등을 통한 실효적인 법제운영의 기반 마련을 의미
- 토지이용규제제도의 운영에 따른 국민권익에 대한 직접적 침해를 야기하는 행위제한 규정에 관한 종래 입법적 규정내용의 검토에 관한 연구방법론에서 탈피,
- 위에서도 같은 토지이용규제보고서의 평가를 통한 행위제한 규정의 현행 문제점과 정비방안을 제시하여 행정목적에 대한 관계국민의 법규순응성 향상과 규제의 적정성 제고의 필요성 대두(행위제한 규정의 효율성 제고)

□ 연구의 목적

- 토지재산권자의 실질적 권익보장을 위한 2005년 토지이용규제 기본법의 제정에 따라 실시된 토지이용규제보고서 평가내용의 검토를 통한 현행 행위제한 규정의 문제점과 그 개선방안을 제시

II. 주요 내용

□ 현행 우리나라 토지이용규제제도

- 토지이용규제기본법상 토지이용규제
 - 토지이용규제기본법 제2조(정의), 제4조(토지이용규제의 투명성 확보), 제6조의2(행위제한 강화 등에 대한 심의), 제7조(사업지구에서의 행위제한 등), 제9조(지역·지구등의 지정 및 행위제한 내용의 제공), 제13조(지역·지구등의 지정과 운영 실적 등의 평가), 제14조(행위제한 내용 및 절차에 대한 평가) 등 토지이용규제상 주요규정 검토
 - 토지이용규제의 대표적 유형으로서의 지역·지구제 검토
- 토지이용규제기본법의 정책적 지향점(토지이용규제 합리화) 분석
- 토지이용규제상 행위제한 규정의 입법형식 및 주요내용 검토

□ 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점 도출

- 토지이용규제보고서의 작성 및 제출에 관한 법리적 검토와 주요내용
 - 토지이용규제보고서의 평가기준상 행위제한 내용의 타당성 지표 검토

- 토지이용규제보고서 작성 및 평가과정 개관
- 토지이용보고서 평가를 통한 행위제한 규정 문제점 제시
 - 행위제한에 따른 보상 및 지원의 결여
 - 용도지역·지구제의 중첩으로 인한 행위제한 규정의 중복
- 토지이용규제상 행위제한 규정 실효성 제고를 위한 법제정비 방안 제시
 - 토지재산권자에 대한 최소한 침해와 전보 지향
 - 개발제한지역에 대한 손실보상 법리를 검토하여 토지재산권자의 이용-제한 등에 관한 보상법리 제시
 - 행위제한규정 중복에 대한 규제단순화
 - 유사목적의 지역·지구의 중첩에 대한 상호배제원칙 적용과 실무적 개선방안 제시
 - 토지이용규제에 대한 소비자중심의 조정
 - 규제자 중심의 행정목적 구현 편이를 위한 토지이용규제의 실무적 운영에 따른 규제자와 피규제자 간 정보비대칭(asymmetry) 문제해결을 위한 토지이용규제 정보시스템의 확장-구축
 - 행위제한내용 평가의 실효성 제고 방안
 - 행위제한규정의 네거티브규제에로의 입법형식의 단일화 가능성 전개

Ⅲ. 기대효과

- 현행 토지이용규제상 발생하고 있는 행위제한 규정의 문제점 해소에 관한 입법정책적 자료제공
- 토지이용규제보고서의 문제점에 대한 개선방안을 제시하여 향후 실효적 토지이용평가체계 마련
- 규제패러다임상 네거티브규제방식의 확대적용을 위한 법제적 근거 제공

▶ 주제어 : 토지이용규제, 용도지역, 행위제한, 토지이용규제기본법, 토지이용규제보고서

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- The basis of the current Korea's Regulations on Land Utilization is the Framework Act on Restrictions on Land Utilization. The main purpose of this will be called simplification of land utilization regulation, transparency and computerization
- Information with respect to the utilization of land where frequent problem in practice that the land utilization regulation will simplify
- Simplification of land utilization regulation means that lay the foundation of operations through the effective legislation, when the regions and districts as newly established, as land utilization regulations and the Council on the deliberate and evaluate operating performance and act to limit the investigation and evaluation
- Act of direct infringement of the rights of the people, while the operating system of land utilization regulation should move away from the limited research methodology to examine the contents of the conventional legislative
- Regulations that restrict such behavior through the evaluation of the report of the Land Utilization Regulation and maintenance of the

current problem is also presented and appears the need for improvement, the raising of the adequacy of regulatory compliance regulations regarding the relationship of the people for administrative purposes (To increase the effectiveness of the provisions of the act of limiting)

Purpose of this study

- Enactment in 2005 of the Framework Act on Restrictions on Land Utilization for the substantial rights of the land of the property rights guaranteed because land utilization conducted through the regulatory evaluation report of the contents of the review and the problems of the current deed restriction provisions that suggests a way to improve

II. Main Contents

The utilization regulations of the current Korea's Framework Act on Restrictions on Land Utilization

- Regulations of Land Utilization on Framework Act on Restrictions on Land Utilization

- Framework Act on Restrictions on Land Utilization Article 2 (Definitions of terms), Article 4 (Ensure the transparency in Restrictions on Land Utilization), Article 6-2 (Deliberation on Reinforcement, Etc of Restricted Activities), Article 7 (Restricted Activities, Etc in Project Districts), Article 9 (Designation of

Districts · Zones, Etc and Publication of Restricted Activities), Article 13 (Assessment on Results of Designation and Operation of Districts · Zones, Etc), Article 14 (Assessment on Details and Proceedings of Restricted Activities): Review major regulations on land utilization regulation

- Review of the Districts · Zones as a representative type of land utilization regulation
- Analysis of the goals of the policy(Rationalization of land use regulation) of Framework Act on Restrictions on Land Utilization
- Review the type of legislative acts in the regulation of land utilization restrictions and the main content
- Derivation of the problems in the institution of land utilization regulation provisions of the Restricted Activities
- Judicially review on the preparation of the Report of the Land Utilization Regulation and submit the main content
 - Indicators of the contents of the Restricted Activities on the validity of the ratings of the Report of the Land Utilization Regulation Review
 - Overview of the process of the creation and evaluation of the Report of the Land Utilization Regulation
- Problems presented of provisions of the Restricted Activities through the evaluation of the Report of the Land Utilization Regulation


- Lack of support and compensation in accordance with the Restricted Activities
 - Duplication of Restricted Activities caused by overlap of Districts · Zones
- Presentation of legal maintenance of measures to enhance the effectiveness of Restricted Activities on the provisions of the Land Utilization Regulation
- Least infringement and compensation for the property rights of land
 - Review the jurisprudence of the compensation for the loss of development in restricted activities of the property rights of land utilization
 - Presentation of the jurisprudence of the compensation of Restricted Activities
 - Simplification of regulations for duplicate of restricted activities
 - Similar to the purpose of applying the principle of mutual exclusion for Districts · Zones duplicated and practical improvement plan presented
 - Adjustment of land utilization regulation in the consumer's point of view
 - Convenient for the administrative purposes of the position of the regulators to implement land utilization regulations expand and build information systems for solving the problem of asymmetric

information between regulators and opponent of the regulations on land utilization based on practical operating

- Ways to enhance the effectiveness to evaluate the contents of the restricted activities
- Deployment to unify legislation in the form of the possibility that the negative regulation of the restricted activities

III. Expected Effect

- Providing material of legislative policy of for solving the problems of restricted activities occur on the current land utilization regulations
- On the issues of land use regulation report suggests ways to improve the effective after the preparation of the evaluation of the system of land utilization
- Providing of the legislative basis for expanded negative regulatory in the way of regulatory paradigm

 **Key Words** : Land Utilization Regulations, Districts • Zones, Restricted Activities, Framework Act on Restrictions on Land Utilization, Report of the Land Utilization Regulation

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
제 1 절 문제의 제기	17
제 2 절 연구의 범위 및 방법	19
제 2 장 현행 우리나라 토지이용규제제도	21
제 1 절 토지이용규제기본법상 토지이용규제	21
1. 토지이용규제의 일반적 개념	21
2. 토지이용규제기본법	22
제 2 절 토지이용규제기본법상 용도지역·지구제	29
1. 토지이용규제의 양태로서의 지역·지구제	29
2. 지역·지구의 개념	30
3. 지역·지구 등의 신설 제한	30
4. 용도지역·지구제 구분체계, 현황 및 문제점	31
제 3 절 토지이용규제 제도상 행위제한	43
1. 개 념	43
2. 행위제한 규정 입법례	43
3. 행위제한 규정의 성격과 입법형식에 따른 분류	55

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점	59
제 1 절 토지이용규제 단순화 전개에 따른 토지이용규제 보고서 평가	59
1. 지역·지구등의 지정과 운영 실적 등의 평가	59
2. 지역·지구등의 지정과 운영 실적 등의 평가 절차	59
제 2 절 토지이용보고서상 행위제한 조사·내용평가를 통한 문제점 도출	65
1. 토지이용규제보고서 1차 평가	65
2. 토지이용규제보고서 2차 평가	71
3. 토지이용규제보고서 평가를 통하여 나타난 현행 행위제한 규정의 문제점	86
제 4 장 토지이용규제상 행위제한규정 실효성 제고를 위한 법제 정비방안	93
제 1 절 행위제한에 따른 보상 및 지원 결여에 대한 토지재산권자에 대한 최소한 침해와 전보	93
1. 토지재산권의 사회구속성의 한계	94
2. 평 가	101
제 2 절 용도지역·지구제의 중첩으로 인한 행위제한 규정의 중복에 대한 규제 단순화	102
제 3 절 토지이용규제에 대한 소비자 중심의 조정	103
제 4 절 행위제한내용 평가의 실효성 제고	105

1. 행위제한내용의 평가	105
2. 제도 분석	106
제 5 절 입법형식의 일원화 추진	107
참 고 문 헌	111

제 1 장 서 론

제 1 절 문제의 제기

토지이용규제란 토지이용에 관한 규제를 의미한다. 우리나라의 법제는 이에 관하여 토지이용규제기본법을 통하여 그 주된 내용과 범위, 절차 등에 관하여 규정하고 있다. 우리나라의 토지이용규제는 주로 공공의 이익과 한정된 토지자원의 효율적 이용을 그 주된 방향성으로 설정하여 토지이용규제제도의 다양한 유형 가운데 용도지역·지구제를 채택하여 운영하고 있다. 이는 전 국토공간에 대한 구획을 미리 설정하는 방식으로써 1960년대 이후 법제화를 통하여 체계화되어 오늘에 이르고 있다. 이와 같은 우리나라 토지이용규제제도의 기본적인 운영형태에 대한 의문과 제도운영을 통하여 발생된 문제들은 종국적으로 토지소유자의 재산권에 대한 침익은 물론 전국토의 효율적인 국토이용을 저해하는 결과를 초래하고 있다.¹⁾

특히 용도지역·지구제의 공간적 중첩으로 인하여 야기되고 있는 동일내지 유사한 목적을 가진 2이상의 지역·지구의 중첩, 용도지역·지구제의 핵심적 내용이라 할 수 있는 행위제한 규정의 중첩, 관련 인허가 등 절차의 중첩 등으로 인한 토지이용체계의 혼란은 매우 큰 문제라 할 수 있다.

이와 같은 토지이용체계의 문제를 해소하기 위하여 국토해양부를 중심으로 한 정부차원의 해결책 마련을 위한 일련의 노력은 2005년

1) 우리나라 용도지역·지구등 토지이용규제의 문제점으로 국토계획법과 개별 법률 간 토지이용규제 체계성 미흡, 지역·지구등 지정절차의 비합리성, 행위규제내용의 불투명성과 복잡성, 지역·지구등의 사전조절기능 및 사후관리제도 미흡, 지역·지구등 중첩 지정, 지역·지구·구역 등 용어사용의 비체계성 등이 지적되어져 온 바 있다.

12월 7일 제정된 「토지이용규제기본법」상의 제 규정 등을 통하여 보다 적극적으로 구현되고 있다고 할 것이다. 이러한 토지이용규제의 단순화, 투명화, 전산화를 기본 이념으로 하는 토지이용규제 합리화 정책의 전개는 종래 문제시 되어 온 바 있는 토지이용규제 관련 주요 사항에 대한 해결책으로서 작용되어 소기의 성과를 가져온 바 있으나, 여전히 국민과 관련 실무가의 관점에 있어서는 미흡한 면이 있다.

특히 토지이용규제 합리화의 중심적 요소라 할 수 있는 “토지이용규제 단순화”에 있어 종래 발생된 용도지역·지구제에 대한 개선방안으로서의 행위제한규정의 정비는 중요한 입지를 가진다 하겠다.

토지이용 관련 법령규정상 행위제한이라 함은 토지이용규제의 한 방편으로서 규정하고 있는 용도지역·지구제에 따라 특정목적으로 지정된 지역 내에서의 일정행위에 대한 금지·제한 규정을 의미한다. 이는 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「고도보존에 관한 특별법」 등 토지이용규제 관련 121개 법령에서 318건의 지역·지구 지정과 아울러 규정되고 있다. 때문에 지역·지구제가 내포하고 있는 문제점의 주요한 요소로서 작용하는 것이다.

본 연구에서는 이와 같은 특이성을 가진 토지이용규제상 행위제한 규정의 문제, 즉 용도지역·지구제의 중첩적 지정에 따라 발생하는 문제와 행위제한에 따라 발생하는 토지재산권자의 손실에 대한 전보에 관한 법리적 구성 그리고 그 입법형식의 일원화에 관한 내용을 토지이용규제기본법 제13조에 따른 토지이용규제보고서의 평가내용에 기반하여 그 정비안을 제시함에 목적이 있다.

이러한 연구는 종국적으로는 복잡다기한 현행 토지이용규제제도의 합리화를 위한 법제 정비안의로서 작용함과 아울러 종국적으로는 국민의 재산권 보장에 보다 구체적으로 기여할 것으로 기대 된다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 연구목적에 상응하여 현행 우리나라의 토지이용규제제도의 대표적 형태라 할 수 있는 용도지역·지구제를 규정하고 있는 121개 법령에 대한 조사·검토를 통하여 행위제한 규정의 성격, 내용, 입법 형식에 관한 유형화를 도모한다. 이를 통하여 행위제한 규정의 정비를 위한 근거자료로써 활용하며, 이 같은 조사방법론과 아울러 실무 전문가와 법제전문가 면접조사를 실시하여 연구의 객관성을 확보하고자 한다. 또한 문헌적 연구방법론을 통하여 현행 우리나라의 토지이용규제제도에 관한 개관을 제2장에서 행하고, 제3장에서는 토지이용규제평가보고서의 평가를 통하여 인식될 수 있는 행위제한 규정의 주요 문제점을 도출하고 제4장에서는 이러한 문제점에 대하여 그 정비 방안과 함께 입법 정책적 제언을 하고자 한다.

제 2 장 현행 우리나라 토지이용규제제도

제 1 절 토지이용규제기본법상 토지이용규제

1. 토지이용규제의 일반적 개념

토지이용규제란 토지이용에 관한 규제(control)를 의미한다.²⁾ 이는 개별적인 토지이용행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해 법적·행정적 조치에 의거하여 그 행위를 제한하는 것으로 이를 통해 사회적으로 바람직한 토지이용을 도모하는데 그 목적이 있다.³⁾

통제내지 규제라는 용어는 일반적으로 정정인 관리나 지배 외에 동적이고 기술적인 억제나 제어를 말하며, 방치하게 되면 무질서하게 되기 쉬운 대상물을 스스로의 의지하에 둔다는 것을 의미한다.⁴⁾ 일반적으로 규제에 관한 연구는 주로 행정학 또는 정치경제학 분야에서 수행되어져 온 바 있으며, 이에 따라 정부 규제를 “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위한 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”으로 정의하고 있다.⁵⁾ 이에 근거하여 토지이용규제는 기

2) 특히 도시지역에 있어서의 토지이용규제 개념과 관련하여, 김상조 외 3인, 도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용규제방식의 개선방안 연구, 국토연구원, 2011., 5면 이하 “20세기에 들어 도시는 급격하게 팽창하였고 토지이용규제는 단순한 위생이나 안전의 문제뿐만 아니라 지나친 사적 토지이용으로 발생하는 각종 도시문제 - 어떠한 환경의 보호, 특수계층으로부터의 격리, 재산보호, 교통 혼잡의 방지 등 - 를 방지하기 위한 수단으로 변모하였다. Philip Booty(1996)는 이를 두고 ‘Controlling Development’라는 용어를 토지이용규제로 사용하면서 ‘토지이용을 위한 개발허가 시스템’으로 정의하였다.”

3) 채미옥 외 3인, 선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(II), 국토연구원, 2007., 63면.

4) 류해웅, 토지이용규제법령의 정비방안에 관한 연구(1993), 국토개발연구원, 6면.

5) 최병선, 정부규제론(2008), 규제와 규제완화의 정치경제, 서울신문사; 법사적 관점에서 토지이용규제를 개관한 내용으로는, 김철용, 현행토지규제법제의 문제점, 공법연구, 제8집 56면, 1980. “근대입헌주의적 헌법에 있어서 토지재산권은 자유·

업과 개인의 행위 중에서 토지이용행위에 한정된 것으로 정의할 수 있을 것이다.⁶⁾

2. 토지이용규제기본법

(1) 토지이용규제 합리화

종래 토지이용규제의 양태 내지 수단으로 우리나라에서 활용되어져 온 용도지역·지구제의 운영에서 발생하는 제 문제점에 대한 해소를 위하여 정부는 2005년 12월 7일, “토지이용과 관련된 지역·지구등의 지정과 관리에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 토지이용규제의 투명성을 확보하여 국민의 토지이용상의 불편을 줄이고 국민경제의 발전에 이바지함을”을 입법목적으로 하여 「토지이용규제기본법」을 제정하였다.

이러한 입법적 전개는 우리나라 용도지역·지구제가 가지고 있는 문제점, 즉 토지이용규제가 너무 복잡·다기하여 국민은 토지이용에 상당한 불편을 느껴 왔고, 또한 기업에게는 투자의욕을 저해하며, 외

평등과 함께 천부불가침의 권리로 관념되었다. 따라서 근대적 토지소유권 관념에 따를 때, 토지재산권의 보장은 사적 토지소유권에 대한 국가적 간섭 내지는 제한의 배제를 의미했다. “소유권은 신성불가침한 권리이므로 합법적으로 확인된 공공의 필요가 명백히 요구하고 또 정당한 사전 배상의 조건하에서가 아니면 결코 침해될 수 없다”고 규정한 프랑스인권선언(Approved by the National Assembly of France, August 26, 1789) 제17조가 그 고전적 표현이다. 그러나 20세기에 들어와서 자본주의의 발달에 따라 재산을 가진 자와 재산을 갖지 못한 자와의 사이에 갈등의 대립이 심화되자 개인주의적인 토지소유권의 절대성이 수정되지 않을 수 없게 되었다. 헌법상 소유권을 보장하면서, 소유권의 내용과 한계를 법률로 정하고 소유권을 공공의 복리에 적합하도록 행사할 의무를 부여한 바이마르헌법이 이를 대변하고 있다. 물론 어떠한 시대에서도 토지소유권은 그 시대에 상응하는 사회적 제약을 받을 수밖에 없다. 소유권의 절대성이 보장되었던 시대에도 소유권에 대한 규제는 존재했다. 그러나 이 시대에는 토지에 대한 규제는 예외적인 존재였으며, 토지소유권자의 이익을 위하여 허용되었다.

- 6) 법제적으로 현행 우리나라는 「행정규제기본법」 제2조 제1항 제1호를 통하여 규제 개념을, “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.”라고 규정하고 있다.

국 기업들에게는 한국은 “규제의 나라”라는 인식을 초래하여 국내 투자를 포기하는 사례가 발생하는 등, 에 대하여 국민의 토지이용 불편을 최소화하고, 기업하기 좋은 환경을 조성하기 위해 토지이용규제를 원점에서 재검토하여 개선할 필요성이 강하게 제기되어진 바 있었다.

이에 따라, 정부는 국민의 토지이용상의 편의를 제고하기 위해 토지이용규제를 단순화·투명화·전산화하도록 하는(토지이용규제 합리화) 「토지이용규제 기본법」을 제정·시행하여 본격적으로 토지이용규제를 합리화할 수 있는 기틀을 마련하고자 하였던 것이다. 국민의 토지이용불편을 최소화하고 기업하기 좋은 환경을 조성하기 위해 제정된 동법률은 토지의 이용 및 보전에 관한 일단의 토지에 지정되는 용도지역·지구를 대상으로 하여 종래 우리나라 토지이용규제의 기본이라 할 수 있는 용도지역·지구제의 운영에서 발생하는 제 문제에 대한 법규범적 척도로서 기능 하는 것이다. 그러나 여전히 복잡다기한 토지이용규제와 이에 부가되는 중첩규제 및 복잡한 절차 등은 여전히 국민들에게 혼란과 불편을 야기하고 있는 실정이라 할 것이다. 아래에서는 토지이용규제 합리화의 주요 전개 방향과 성과를 개관한다.

1) 토지이용규제의 단순화

- ① 새로운 지역·지구 등의 신설제한 및 행위제한 강화 등 제한
(법 제5조 및 제6조)

토지이용을 규제하는 지역·지구는 위에서 살펴본 바와 같이 국토해양부 등 11개 부처에서 320여개에 달할 정도로 많아 규제내용이 복잡다기하다. 더 이상의 지역·지구 등의 신설은 국민에게 혼란을 가중하게 되므로 지역·지구등의 신설에 신중을 기하기 위해 2006년 7월 건설교통부장관을 위원장으로 하는 토지이용규제심의위원회를 구성하였고 새로운 지역·지구 등의 신설에 대한 타당성 심의와 지역·지구

등의 지정 및 운영 실적 평가 결과에 대한 사항 등을 심의하는 한편, 지역·지구 등의 행위제한 균형성 유지를 위해 토지이용규제평가단을 구성하고 지역·지구 등의 행위제한 내용을 평가 한다.

② 사업지구 안에서의 행위제한 내용 규정방식 일원화(법 제7조)

개발사업의 시행을 위한 지역·지구 등(사업지구) 안에서의 행위제한은 개발사업에 지장을 초래할 수 있는 행위를 예방하기 위한 동일한 목적을 갖는 것이나, 개별 법률에서 허가대상행위와 용어 등을 달리 규정하고 있어 이를 통일적으로 규정하기 위하여 토지이용규제기본법에 기본적인 원칙조항을 마련하여 개별 법률에서 행위제한 사항 등을 규정할 경우 이에 따르도록 한다.

가. 행위제한 방식의 일원화

1. 건축물의 건축
2. 공작물의 설치
3. 토지의 형질변경
4. 토석의 채취
5. 토지분할
6. 물건을 쌓아놓는 행위
7. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 행위와 유사한 행위로서 개발사업에 지장을 초래할 수 있는 행위

나. 사업지구를 규정하는 조문이 구체적으로 정하여야 할 사항

1. 허가 또는 변경허가를 받아야 하는 행위
2. 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 할 수 있는 행위
3. 사업지구의 지정·고시 당시 공사 또는 사업에 착수한 경우 공사 또는 사업의 계속추진 등에 관한 사항

③ 유사목적·중첩규제 지역·지구 등의 통·폐합(법 제13조)

토지이용규제 단순화라는 토지이용규제법의 입법목적은 달성하기 위하여 2년마다 “지역·지구 등의 지정과 운영 실적 등의 평가”를 통하여 유사목적, 중첩규제 등에 해당되는 지역·지구 등에 대하여 토지이용규제심의회 심의를 거쳐 국토해양부 장관이 국무회의 보고 후 해당부처 및 지방자치단체에 지역·지구 등의 통·폐합 등 제도개선을 요청한다.

④ 토지이용규제 절차의 합리화 및 간소화(법 제14조)

지역·지구 등의 행위제한 내용 및 절차의 합리화와 간소화를 위해 매년 국토해양부 장관이 지역·지구 등에서의 행위제한 내용 및 절차에 대한 평가를 통하여 해당 기관장에게 제도개선을 요청한다.

2) 토지이용규제의 투명화

① 주민의견 청취절차의 의무화(법 제8조 제1항)

지역·지구 등의 지정은 국민의 재산권에 미치는 영향이 매우 크에도 불구하고 별도의 주민의견 청취하도록 하는 주민의견 청취절차를 개별 법률 등에서 규정하지 않고 있는 경우가 있어 법률에서 이를 의무화하였다.

② 지역·지구등 지정 시 지형도면 등의 고시 의무화(법 제8조 제2항 내지 제9항)

지역·지구 등의 지정 일부는 자신의 토지 위에 어떠한 지역·지구 등이 지정되는지 확인 할 수 있도록 하는 지형도면의 고시하는 등의 규제 투명화가 미흡하였다. 때문에 토지이용규제기본법에서는 토지이용규제를 수반하는 모든 지역·지구등을 국민들이 알기 쉽게 하기 위

하여 지역·지구 등의 지정과 운영에 대하여 다른 법률에 우선하여 주민의견 청취와 지형도면 등의 고시 절차를 적용하도록 하고 있으며 구건설교통부에서는 2006년 12월 8일 「지역·지구 등의 지형도면 작성에 관한 지침(건설교통부 2006-520호)」을 고시하고 토지이용규제기본법 시행 전에 지정된 지역·지구등은 2008.12.31까지 지역·지구 등의 지형도면 전산화 및 고시하여 규제 상황을 지정 전후로 쉽게 알 수 있게 하였다.

3) 토지이용규제전산화(법 제10조- 토지이용계획의 확인 발급, 제12조- 국토이용 정보체계의 구축 및 운영, 법 제2조 제2호 및 제11조- 규제안내서 제공)

지역·지구등에 따른 개발행위 시 수반되는 행위제한내용은 법·시행령·시행규칙·조례 등에서 총 6,296건에 달하여 담당 공무원이 행위규제에 관한 법률적 관계와 법조문을 파악하고 이해하는데 많은 어려움을 겪고 있는 실정이며, 또한, 토지의 공간적 위치, 주변 환경, 지정된 용도지역·지구에 따라 규제내용이 상이하하여 행정기관이 개발행위 가능 여부를 판단하기 위해서는 관련부서의 검토를 거쳐야 하므로 장시간이 소요된다.

이와 같은 문제점을 개선하고, 토지이용규제에 대한 서비스의 질을 향상시키기 위한 방안으로 주택·공장 등 6개 주요시설 인허가 기준, 절차, 구비서류 등을 안내하는 규제안내서를 작성하고 개별법과 지자체 조례에 규정된 지역·지구별 행위제한 조문을 등록하여 코드를 부여하는 등 복잡·다양한 토지이용 관련 규제내용과 절차를 체계적으로 유형화하여 데이터베이스로 구축하고 이를 활용하여 공무원 및 민원인이 손쉽게 편리하게 토지이용규제정보를 활용할 수 있는 정보시스템을 2006년 11월에 구축하고 시범운영기간을 거쳐 '07.5부터 정식

서비스하게 되었다. 토지이용규제 정보시스템 구축을 통해 국민과 기업에게 실시간으로 규제행정서비스를 제공하는 것은 환경변화에 상응하는 바람직한 제도라 할 것이다. 이때 요구되어질 수 있는 것은 방대한 DB구축작업에 따른 비용과 정보시스템 유지 관리를 위한 담당자의 전문성 제고라 할 것이다.

(2) 성 과⁷⁾

이와 같은 토지이용 효율화 방안의 전개는 특히 MB정부에 들어 법제처 및 국가경쟁력강화 위원회 등을 중심으로 한 국토이용 효율화 방안으로 심화되어 전개되어 졌으며, 아래에서와 같은 성과를 낳은 것으로 평가되고 있다.

1) 국토이용계획 수립방식 개편

현재 지자체에서 수립하는 토지이용 관련 부문별 계획은 최대 30여개로 계획 상호간 불일치·상충으로 지역실정에 맞는 토지이용을 제약하고 있는 실정이다. 이에 시·군의 20년 장기발전 방향을 제시하는 도시기본계획을 전략 지침화 하고 국토의 조화로운 개발과 보전이라는 기본 틀에서 지역실정이 잘 반영될 수 있도록 지자체의 관리역량강화 및 관련 권한의 위임확대를 추진하고 있다.

2) 용도지역제도의 통합·단순화

용도지역제도의 통합·단순화와 관련하여 정부 부처별로 동일한 목적으로 관리되고 있는 유사 용도지역·지구를 통합·단순화하고 지정실적이 없는 지역·지구는 폐지하였으며 정부 부처별 개별법으로 규

7) 성과와 관련한 내용은, “이삼수 외 2인, MB정부의 토지규제개선 추진실적 및 성과에 관한 연구, 한국도시행정학회 도시행정학보 제24집 제1호, 150~154면, 2011.”의 내용을 발췌 정리한 것임.

정된 국토이용관련 지역·지구의 지정기준·절차·행위제한기준과 개발행위 절차 일원화를 추진하고 있다.

3) 토지개발·이용규제의 합리화

토지개발·이용규제의 합리화와 관련하여 농지·산지 등 특정 목적의 토지보전을 위한 소유·이용·전용에 대한 경직적 규제로 경제적 활용이 저해되고 있으며 환경보전·대도시 밀집방지·군사시설보호 등을 위한 과도한 규제 및 중복절차로 사업일정 장기화가 초래되고 있다. 이에 농지이용 규제 개선, 산지이용 규제개선, 환경 영향평가 절차간소화를 추진하고 있다.

4) 수도권 규제의 합리적 개선

수도권 규제의 합리적 개선과 관련하여서는 공장의 신설·증설·이전규제 합리화와 산업단지의 입지 규제개선을 중점적으로 추진하고 있다. 산업단지 내 과밀억제권역·성장 관리권역에서는 규모·업종 제한 없이 공장의 신설·증설·이전이 가능토록 하고 성장 관리권역 중 산업단지이외 지역내 공장의 증설·이전을 허용하며 과밀억제권역 중 산업단지이외 지역내 공장의 증설을 허용하는 등 「수도권정비계획법」의 공장 총량제의 개선을 추진하고 있다.

5) 산업·도시용 토지공급능력 확충

산업용 토지공급을 위해 한국토지주택공사의 농지사전비축을 허용하였으며 개발 가능산지를 준 보전산지로 조정(약 1천km², '08.12)하고 보전산지 중 1ha이하 산지는 준 보전산지로 전환하는 등 준 보전산지 활용도를 제고함으로써 개발가능 한 산지공급을 확충하고 있다.

이와 같은 국토이용 효율화방안 과제조치 유형은 아래와 같다.

구 분	총 계	입법조치				행정조치	기 타
		소 계	법 률	시행령	시행규칙		
전 체	32	24	15	9	0	7	1
완 료	17	12	3	9	0	5	0
진 행중	15	12	12	0	0	2	1

제 2 절 토지이용규제기본법상 용도지역·지구제

1. 토지이용규제의 양태로서의 지역·지구제

토지이용규제제도의 양태내지 수단은 다양하며 국가적 전통에 따라 주된 수단을 달리하는 것이다.⁸⁾ 일반적으로는 용도지역제(Zoning), 토지분할규제, 건축규제, 각종 인허가 및 토지이용계획 및 도시계획 등이 대표적인 규제로서 사용되고 있다.

우리나라의 경우에는 토지이용규제로서 용도지역·지구제, 국토종합계획을 근간으로 계획주체별 체계를 구성하는 각종 계획에 의한 규제,

8) 김상조 외 3인, 앞의 책, 6면. “종래의 토지이용규제에 관한 형태내지 규제방식에 있어서는 단편적인 계획 또는 구획설정에 관한 논의를 중심으로 전개되어져 온 바 있으나, 근래 들어 이를 더욱 세분화하여 구분하고자 하는 경향이 전개되고 있다. 이는 토지이용규제를 ‘토지이용을 위한 개발허가 시스템’으로 정의하고 20세기 이후 지구상에는 뚜렷한 2개의 토지이용규제방식, 즉 규제방식(regulatory system)과 재량방식(discretionary system)이 존재하고 있다고 강조한 Philip Booth의 구분론을 통하여 아래와 같이 구분되어지고 있다.”

구 분		대표적 국가(도시)
규제방식	규정에 의한	- 미국, 프랑스, 일본, 한국
	계획에 의한	- 독일
재량방식		- 영국, 스코트랜드, 웨일즈 등
자유방임방식		- 미국 휴스턴 시

수도권규제, 개발제한구역·군사시설보호구역 등 지역별 규제, 농지 및 산지전용규제, 개발행위허가, 지구단위계획 등의 양태로 다양하게 나타나고 있다.

2. 지역·지구의 개념

과거 1934년 제정된 조선시가지계획령에 의하여 최초로 입법화 된 토지이용계획제도의 근간으로 자리매김한 지역·지구의 개념에 관하여 현행 토지이용규제기본법 제2조 제1호에서는 “지역·지구등 이란 지역·지구·구역·권역·단지·도시·군 계획시설 등 명칭에 관계없이 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단(一團)의 토지(토지와 연접한 해수면으로서 토지와 같이 제한되는 경우에는 그 해수면을 포함한다. 이하 같다)로서 제5조 각 호에 규정된 것을 말한다.” 라고 정의하고 있으며, 동법률 제5조(지역·지구등의 신설 제한 등) 각호에서는,

- “1. 별표에 규정된 지역·지구 등
2. 다른 법률의 위임에 따라 대통령령에 규정된 지역·지구 등으로서 이 법의 대통령령에 규정된 지역·지구 등
3. 다른 법령의 위임에 따라 총리령, 부령 및 자치법규에 규정된 지역·지구 등으로서 국토해양부장관이 관보에 고시하는 지역·지구 등”

과 같이 규정하고 있다.

3. 지역·지구 등의 신설 제한

토지이용규제법 제6조에서는 용도지역·지구의 무분별한 신설로 인한 문제점을 개선하기 위하여,

“중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 지역·지구등을 신설하는 내용으로 법령 또는 자치법규를 제정하거나 개정하려면 해당 법령안 또는 자치법규안을 입법예고하기 전에 신설될 지역·지구 등이, 1. 기존의 지역·지구등의 지정 목적 또는 명칭과 유사하거나 중복되지 아니할 것, 2. 지역·지구등의 신설에 명확한 목적이 있을 것, 3. 지역·지구등의 지정 기준과 지정 요건 등이 구체적이고 명확할 것, 4. 지역·지구등에서의 행위제한 내용이 그 지정 목적에 비추어 다른 지역·지구등과 균형을 유지할 것, 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항다음 각 호의 기준에 부합하는지에 대하여 제15조에 따른 토지이용규제심의위원회의 심의를 국토해양부장관에게 요청하여야 한다.”

라고 규정하고 있다(동법 제6조 제1항).

4. 용도지역·지구제 구분체계, 현황 및 문제점

(1) 용도지역·지구제 구분체계

우리나라 토지이용규제제도의 기본으로서 용도지역·지구제의 개념에 관하여서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 그 개념을 정의하고 있다. 동법 제2조(정의) 제15호에서는 용도지역이란, “토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율(「건축법」 제55조의 건폐율을 말한다. 이하 같다), 용적률(「건축법」 제56조의 용적률을 말한다. 이하 같다), 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.”, 그리고 용도지구에 관하여서는 동조 제16호에서, “토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모하기

위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다.” 라고 규정하고 있다. 아울러 동법 제36조(용도지역의 지정) 제1항에서는 용도지역을,

1. 도시지역: 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다.

가. 주거지역: 거주와 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역

나. 상업지역: 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역

다. 공업지역: 공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역

라. 녹지지역: 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역

2. 관리지역: 다음 각 목의 어느 하나로 구분하여 지정한다.

가. 보전관리지역: 자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지 공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

나. 생산관리지역: 농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

다. 계획관리지역: 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역

3. 농림지역

4. 자연환경보전지역”과 같이 구분하고 있으며 이에 따라 각 지역별 토지이용행위가 규제된다.

또한 동법 제37조(용도지구의 지정) 제1항에서는,

- “1. 경관지구: 경관을 보호·형성하기 위하여 필요한 지구
2. 미관지구: 미관을 유지하기 위하여 필요한 지구
3. 고도지구: 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최저한도 또는 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구
4. 방화지구: 화재의 위험을 예방하기 위하여 필요한 지구
5. 방재지구: 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구
6. 보존지구: 문화재, 중요 시설물 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
7. 시설보호지구: 학교시설·공용시설·항만 또는 공항의 보호, 업무기능의 효율화, 항공기의 안전운항 등을 위하여 필요한 지구
8. 취락지구: 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지구
9. 개발진흥지구: 주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관광기능·휴양기능 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
10. 특정용도제한지구: 주거기능 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구
11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지구”

로 구분하여 규정하고 있다. 용도지구는 용도지역의 지정만으로 달성하기 어려운 국지적이고 기능적인 문제의 해결과 보완을 위해 설정되어 전 도시지역을 대상으로 하는 것이 아니라 필요한 토지에 대해서만 지정되며 동일한 토지에 복수의 용도지구를 설정하는 것이 가능

하며, 용도지구에 대해서도 조례로써 건축용도나 종류 및 규모 등을 제한한다.

동법에 따른 지역·지구등 현황 및 위계는 다음과 같다.

국토계획법							
지 역(29)				지 구 (35)		구 역 (3)	기 타 (6)
대분류 (4)	중분류 (7)	소분류 (13)	세세분류 (5)				
도시 지역	주 거	전용 주거	제1종	경관 지구	자연경관 수변경관 시가지경관	도시자연 공원구역	도시계획 시설부지
			제2종				
		일반 주거	제1종				
			제2종				
			제3종				
		준주거					
	상 업	중심 상업	미관 지구	중심지미관 역사문화미관 일반미관			
		일반 상업					
		근린 상업					
		유통 기업					
	공 업	전용 공업	고도 지구	최고고도 최저고도			
			방화지구				

국토계획법								
지 역(29)				지 구 (35)	구 역 (3)	기 타 (6)		
대분류 (4)	중분류 (7)	소분류 (13)	세세분류 (5)					
				방재지구		시가화 조정구역	지구 단위 계획 구역	
				보존 지구	문화자원보존 중요시설물 보존 생태계보존			
				시설 보호 지구	학교시설보호 공용시설보호 항만시설보호 공항시설보호			
		일반 공업		취락 지구	자연취락 집단취락			
				준공업	개발 진흥 지구	주거개발진흥 산업개발진흥 유통개발진흥 관광·휴양 개발진흥 복합개발진흥 특정개발진흥	수산자원 보호구역	제2종 지구 단위 계획 구역
						보전 녹지		
생산 녹지								

국토계획법						
지 역(29)				지 구 (35)	구 역 (3)	기 타 (6)
대분류 (4)	중분류 (7)	소분류 (13)	세세분류 (5)			
		자연 녹지		위락지구		
관리 지역	보전 관리					
	생산 관리					
	계획 관리					
농림 지역				리모델링지구		개발밀도 관리구역
자연 환경 보전 지역						

출처: 국토해양부, 2010년 지역·지구등의 지정 및 운영실적 평가 보고서

(2) 용도지역·지구제 현황

2011년 국토해양부의 용도지역·지구제 현황에 대한 통계치는 아래와 같다.⁹⁾

9) e-나라지표, 국토해양부, http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1002&bbs=INDX_001&clas_div=C&rootKey=1.48.0

1) 용도지역

[단위: km², %]

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
용도지역	면 적	105,951	106,223	106,376	106,114	106,192	106,247	106,136	105,594	105,522	106,161
	합 계										
도시지역	면 적	16,481	16,760	16,902	17,040	17,043	17,190	17,317	17,420	17,492	17,559
	비 율	15.5	15.7	15.9	16	16	16.2	16.3	16.5	16.6	16.5
주 거	면 적	1,962	2,012	2,078	2,122	2,179	2,283	2,351	2,402	2,494	2,536
	비 율	1.8	1.9	2	2	2.1	2.2	2.2	2.3	2.4	2.4
상 업	면 적	252	259	261	264	267	279	294	299	311	317
	비 율	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
공 업	면 적	731	764	789	793	807	834	877	964	1,049	1,074
	비 율	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	1	1
녹 지	면 적	12,198	12,677	12,634	12,607	12,677	12,705	12,620	12,621	12,666	12,704

제 2 장 현행 우리나라 토지이용규제제도

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
비율	11.5	11.9	11.9	11.9	11.9	12	11.9	12	12	12
면적	1,338	1,048	1,140	1,253	1,113	1,088	1,175	1,133	972	927
비율	1.3	1	1.1	1.2	1	1	1.1	1.1	0.9	0.9
면적	26,288	26,181	26,538	25,870	25,905	25,696	25,603	25,283	25,824	26,569
비율	24.8	24.7	24.9	24.4	24.4	24.2	24.1	23.9	24.5	25
면적	977	-	-	-	-	-	-	-	-	-
비율	0.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
면적	25,310	-	-	-	-	-	-	-	-	-
비율	23.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
면적	51,018	51,115	50,718	51,023	51,035	51,013	50,689	51,019	50,481	49,819
비율	48.2	48.1	47.7	48.1	48.1	48	47.8	48.3	47.8	46.9
면적	12,164	12,168	12,218	12,181	12,209	12,348	12,527	11,871	11,725	12,215
비율	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.6	11.8	11.2	11.1	11.5

2) 용도지구

단위: km²

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합 계	649.30	715.30	747.57	737.75	738.79	717.57	1,990.59	2,197.86	2,391.84	2,416.36
미관지구	93.64	92.00	92.11	95.55	95.57	93.41	91.87	94.79	104.94	106.49
고로지구	419.36	448.00	467.93	461.21	460.06	457.84	456.48	456.19	457.83	455.58
방화지구	95.46	91.03	93.72	93.81	93.87	96.20	98.42	98.75	98.75	96.51
방재지구	0.61	0.65	1.24	0.61	2.72	4.91	1.26	1.26	3.55	3.03
보존지구	40.23	83.62	92.57	86.57	86.57	65.21	57.27	63.65	72.94	63.63
위락지구	-	-	-	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	-

출처: 국토해양부, LH 「도시계획현황」

3) 현황분석

용도지역은 전체적으로 큰 변동사항은 없으나 2010년과 2000년을 비교할 때 도시지역의 경우 15.0%에서 16.6%로 점차 증가되는 것을 볼 수 있는데, 이는 비도시지역이 도시지역으로 변경된다는 것을 의미해 도시화가 진행되고 있다고 분석할 수 있다.

① 2005년 말 기준 분석

2005년말 기준 도시지역은 약 17,039.77km²로 전체 용도지역 면적(106,114.49km²)의 16.0%를 차지하고 있으며(주거지역 2,121.85km²(2.0%), 상업지역 264.04km²(0.2%), 공업지역 793.11km² (0.7%), 녹지지역 12,607.49km² (11.9%), 미지정지역 1,253.29km²(1.2%)), 관리지역은 서울과 부산을 제외한 14개 시·도에 약 25,870.5km²가 지정되어 있고, 전체 용도지역 면적의 24.4%를 차지하고 있으며, 농림지역은 서울과 부산을 제외한 14개 시·도에 약 51,023.3km²가 지정되어 전체 용도지역 면적의 48.1%를 차지하며, 자연환경보전지역은 서울, 부산, 광주를 제외한 13개 시·도에 약 12,180.9km²가 지정되어 있고, 전체 용도지역 면적의 11.5%를 점하고 있다.

② 2006년말 기준 분석

2006년 말 기준 도시지역은 약 17,043.31km²로 전체 용도지역 면적(106,191.60km²)의 16.0%를 차지하고 있으며(주거지역 2,178.88km²(2.1%), 상업지역 267.03km²(0.3%), 공업지역 807.39km² (0.8%), 녹지지역 12,677.40km² (11.9%), 미지정지역 1,112.61km²(1.0%)), 관리지역은 서울과 부산을 제외한 14개 시·도에 약 25,904.66km²가 지정되어 있고, 전체 용도지역 면적의 24.4%를 차지하고 있으며, - 농림지역은 서울과 부산을 제외한 14개 시·도에 약 51,031.66km²가 지정되어 전체 용도지역 면적의 48.1%

을 차지하며, 자연환경보전지역은 서울, 부산, 광주를 제외한 13개 시·도에 약 12,208.97km²가 지정되어 있고, 전체 용도지역 면적의 11.5%를 점하고 있다.

③ 2007년말 기준 분석

2007년 말 기준 도시지역은 약17,190.13km²로 전체 용도지역 면적(106,247.29km²)의 16.2%에 해당하며 2006년 대비 0.2% 증가되었다. (주거지역 2,283.37km²(2.2%), 상업지역 279.25km²(0.3%), 공업지역 834.13km²(0.8%), 녹지지역 12,705.08km² (12.0%), 미지정지역 1,088.31km²(1.0%)). 아울러 관리지역은 25,695.52km²가 지정되었고 전체 용도지역면적의 24.2%를 차지하고 있으며, 농림지역은 약 51,013.20km²가 지정되어 전체 용도지역 면적의 48%, 자연환경보전지역은 12,348.44km²로 지정되어 용도지역전체면적의 11.6%를 점하고 있다.

④ 2008년말 기준 분석

2008년 말 기준 도시관리계획으로 결정고시된 용도지역의 지정면적은 육지부100,469.9km², 해면부는 5,666.4km²로 총 106,136.4km²이다. 전국의 용도지역면적은 농림지역이 47.8%로 가장 높으며, 관리지역 24.1%, 도시지역16.3%, 자연환경보전지역 11.8%의 순이다.

⑤ 2009년말 기준 분석

2009년 말 기준 도시관리계획으로 결정고시된 용도지역의 지정면적은 육지부100,167km², 해면부는 5,426km²로 총105,594km²이다. 전국의 용도지역면적은 농림지역이 48.3%로 가장 높으며, 관리지역 23.9%, 도시지역16.5%, 자연환경보전지역 11.2%의 순이다.

⑥ 2010년말 기준 분석

2010년 말 기준 도시관리계획으로 결정고시된 용도지역의 지정면적은 육지부100,337km², 해면부는 5,185km²로 총105,522km²이다. 전국의 용도지역면적은 농림지역이 47.8%로 가장 높으며, 관리지역 24.5%, 도시지역16.6%, 자연환경보전지역 11.1%의 순이다.

⑦ 2011년 말 기준 분석

2011년 말 기준 도시관리계획으로 결정고시된 용도지역의 지정면적은 육지부100,504km², 해면부는 5,657km²로 총106,161km²이다. 전국의 용도지역면적은 농림지역이 46.9%로 가장 높으며, 관리지역 25.0%, 도시지역16.6%, 자연환경보전지역 11.5%의 순이며, 향후 도시지역의 경우 지속적으로 증가하였으며 향후에도 상업·주거 등 개발을 나타내는 용도는 지속적으로 증가할 것으로 전망된다.

(3) 현행 용도지역·지구제도의 문제점

위에서 개관한 바와 같은 우리나라의 용도지역·지구제는 국토환경의 여건에 따라 변화하면서 오늘에 이르고 있으나, 제도자체의 구조적 문제뿐만이 아니라 실제운영과정에 있어서도 많은 문제를 낳아오고 있으며, 이는 곧 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 개별법률 간 체계성 미흡, 용도지역·지구의 중첩성과 복잡성의 심화, 용도지역·지구 지정절차상의 비합리성과 절차의 지연, 행위제한 내용의 불명확성과 불투명성, 제도의 관리 미흡 등으로 대표되어 꾸준히 논의되어지고 있다.

이 가운데 줄곧 지역·지구제의 문제점과 관련하여 꾸준히 논의의 대상이 되는 것은 용도지역·지구의 공간적 중첩성에 관한 문제이다.

토지이용규제의 대표적 유형인 용도지역·지구제의 고유한 성격은 이용목적에 따른 면적 구획을 설정하는 것이라 하겠다. 때문에 경우에 따라 면적내지 공간적 중복이 발생할 여지는 상존하는 것이다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 중첩성의 문제는 곧 본 연구와 관련하여 행위제한 규정의 중복이라는 토지이용자에 대한 직접적 침익을 야기하는 요인으로 작용하는 것이라 하겠다.

제 3 절 토지이용규제 제도상 행위제한

1. 개 념

토지이용규제 제도상 행위제한이란 일반적으로 토지이용 관계 법령에 의하여 토지이용규제의 양태로서 규정된 지역·지구 내에서 일정한 행위 등을 제한하는 것을 의미하며, 우리나라는 국토의 효율적인 이용 및 합리적인 관리를 위하여 관계 법령에 의거하여 지역·지구등을 지정하고 있으며, 해당 지역·지구 등에서 토지이용행위에 대한 가능 또는 불가능 등의 행위제한 사항을 규정하고 있다.

2. 행위제한 규정 입법례

토지이용규제기본법 제7조 제1항에서는,

“개발사업을 시행하기 위한 지역·지구등(이하 이 조에서 “사업지구”라 한다)을 규정하는 법령 또는 자치법규는 해당 사업지구에서 개

10) 채미옥 외 3인, 앞의책, 69면. “이와 같은 중첩은 우리나라 국토계획법제에서 규정하고 있는 용도지역·지구제의 성격에 따른 것이다. 즉 우리나라의 용도지역·지구제의 입법형식은 미국식의 Zoning System형식을 취하고 있다고는 하나, 철저한 기능분리에 근거하고 있는 미국식의 그것과는 달리 거의 대부분의 용도지역에서 용도혼합을 인정하는 소위 누적적인 용도규제를 규정하고 있음에 기인하는 것이다.”라고 진단하고 있다.

발사업에 지장을 초래할 수 있는 다음 각 호의 행위로서 관계 행정기관의 장의 허가 또는 변경허가를 받아야 하는 사항을 구체적으로 정하여야 한다.

1. 건축물의 건축
2. 공작물의 설치
3. 토지의 형질변경
4. 토석의 채취
5. 토지분할
6. 물건을 쌓아놓는 행위
7. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 행위와 유사한 행위로서 개발사업에 지장을 초래할 수 있는 행위”

라고 규정하여 행위제한에 관한 규정내용의 기본적 구성 틀을 제시하고 있으며, 동조 제2항에서는,

“사업지구를 규정하는 법령 또는 자치법규는 다음 각 호의 사항을 구체적으로 정하여야 한다.

1. 제1항에 따른 허가 또는 변경허가를 받지 아니하고 할 수 있는 행위
2. 사업지구의 지정 및 고시 당시 공사 또는 사업을 시작한 경우 공사 또는 사업의 계속 추진 등에 관한 사항”

이라고 규정하여 입법구성 정도를 규정하고 있다. 이와 같은 행위제한 내용에 관한 기본적 구성틀과 입법구성의 정도에 따라 121개 개별 법령에서 규정되고 있는 지역·지구 등의 규정조항 등에서(총 318건, 지방자치단체 조례에서 규정되고 있는 36건 포함) 규정되고 있다.

【관련 주요 입법례】

법률명	행위제한 규정내용
<p>개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법</p>	<p>제12조(개발제한구역에서의 행위제한) ① 개발제한구역에서 는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형 질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11 호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하 나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치도지사·시 장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한 다)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.</p> <p>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물 로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경</p> <p>가. 공원, 녹지, 실외체육시설, 시장·군수·구청장이 설 치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체 육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움 이 될 수 있는 시설</p> <p>나. 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形) 시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설</p> <p>다. 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발 제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성 되는 시설</p> <p>라. 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설</p> <p>마. 개발제한구역 주민의 주거·생활편의·생업을 위한 시설</p> <p>2. 개발제한구역의 건축물로서 제15조에 따라 지정된 취락 지구로의 이축(移築)</p>

법률명	행위제한 규정내용
	<p>3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업(개발제한구역에서 시행하는 공익사업만 해당한다. 이하 이 항에서 같다)의 시행에 따라 철거된 건축물을 이축하기 위한 이주단지의 조성</p> <p>3의2. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행에 따라 철거되는 건축물 중 취락지구로 이축이 곤란한 건축물로서 개발제한구역 지정 당시부터 있던 주택, 공장 또는 종교시설을 취락지구가 아닌 지역으로 이축하는 행위</p> <p>4. 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경으로서 영농을 위한 경우 등 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경</p> <p>5. 벌채 면적 및 수량(樹量), 그 밖에 대통령령으로 정하는 규모 이상의 죽목(竹木) 벌채</p> <p>6. 대통령령으로 정하는 범위의 토지 분할</p> <p>7. 모래·자갈·토석 등 대통령령으로 정하는 물건을 대통령령으로 정하는 기간까지 쌓아 놓는 행위</p> <p>8. 제1호 또는 제13조에 따른 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위</p> <p>② 제1항 단서에도 불구하고 주택 및 근린생활시설의 대수선 등 대통령령으로 정하는 행위는 시장·군수·구청장에게 신고하고 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 단서와 제2항에도 불구하고 국토해양부령으로 정하는 경미한 행위는 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 할 수 있다.</p>

법률명	행위제한 규정내용
	<p>④ 시장·군수·구청장이 제1항 각 호의 행위 중 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 건축물을 건축하거나 토지의 형질을 변경하는 행위 등을 허가하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 의견을 듣고 관계 행정기관의 장과 협의한 후 특별자치도·시·군·구 도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 도시·군계획시설 또는 제1항제1호라목의 시설 중 국방·군사에 관한 시설의 설치와 그 시설의 설치를 위하여 토지의 형질을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>⑤ 제1항 단서에 따라 허가를 하는 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제60조, 제64조 제3항 및 제4항의 이행보증금·원상회복에 관한 규정과 같은 법 제62조의 준공검사에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>⑥ 제1항 각 호와 제2항에 따른 행위에 대하여 개발제한구역 지정 당시 이미 관계 법령에 따라 허가 등(관계 법령에 따라 허가 등을 받을 필요가 없는 경우를 포함한다)을 받아 공사나 사업에 착수한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 계속 시행할 수 있다.</p> <p>⑦ 제1항 단서에 따른 허가 또는 신고의 대상이 되는 건축물이나 공작물의 규모·높이·입지기준, 대지 안의 조경, 건폐율, 용적률, 토지의 분할, 토지의 형질변경의 범위 등 허가나 신고의 세부 기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑧ 국토해양부장관이나 시·도지사가 제1항 제1호 각 목의 시설 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호에 따른 공공시설을 설치하기 위하여 같은 법 제91조에 따라 실시계획을 고시하면 그 도시·군계획시설사업은 제1항 단서에 따른 허가를 받은 것으로 본다.</p>

법률명	행위제한 규정내용
	<p>⑨ 제8항에 따라 허가를 의제받으려는 자는 실시계획 인가를 신청하는 때에 허가에 필요한 관련 서류를 함께 제출하여야 하며, 국토해양부장관이나 시·도지사가 실시계획을 작성하거나 인가할 때에는 미리 관할 시장·군수·구청장과 협의하여야 한다.</p>
<p>국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령</p>	<p>제88조(시가화조정구역안에서의 행위제한) 법 제81조 제2항의 규정에 의하여 시가화조정구역안에서 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 허가를 받아 할 수 있는 행위는 별표 24와 같다.</p>
<p>도로법</p>	<p>제24조의3(행위제한 등) ① 제24조의2에 따른 공고가 있는 지역 및 도로구역에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 허가를 받지 아니하고 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재해복구 또는 재난수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위 2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위 <p>③ 제1항에 따라 허가를 받아야 하는 행위로서 도로구역의 결정 또는 공고 당시 이미 관계 법령에 따라 허가를 받았거나 허가를 받을 필요가 없는 행위에 관하여 그 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령으로 정하는 바에</p>

법률명	행위제한 규정내용
	<p>따라 도로 관리청에 신고한 후 이를 계속 시행할 수 있다.</p> <p>④ 도로 관리청은 허가받지 아니하고 제1항에 따른 행위를 한 자에 대하여 원상회복을 명할 수 있다. 이 경우 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 「행정대집행법」에 따라 도로 관리청이 대집행할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 허가에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조부터 제60조까지 및 제62조를 준용한다.</p> <p>⑥ 제1항에 따라 허가를 받은 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따라 허가를 받은 것으로 본다.</p> <p>⑦ 제1항에도 불구하고 주민 등의 의견청취의 공고가 있는 날부터 5년 이내에 도로구역 결정 고시가 이루어지지 아니하는 경우에는 허가를 받지 아니하고 같은 항에 따른 행위를 할 수 있다.</p>
<p>무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률</p>	<p>제12조(행위제한) ① 누구든지 절대보전무인도서 및 준보전무인도서에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 「재난 및 안전 관리기본법」 제37조 제1항 각 호에 따른 응급조치가 필요한 경우 또는 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 국토해양부장관과 협의한 것으로서 국토해양부장관이 정하여 고시한 사항에 해당되는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건축물 또는 공작물의 신축 및 증·개축 2. 토지의 형질변경 3. 개간·매립·준설 또는 간척 4. 토석의 채취, 광물의 채굴, 지하수의 개발

법률명	행위제한 규정내용
	<p>5. 입목·대나무의 벌채 또는 훼손</p> <p>6. 가축의 방목 또는 무인도서 안으로 야생생물(「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 생태계교란 야생생물을 말한다)을 반입하는 행위</p> <p>7. 야생동·식물을 포획·살생·채취하거나 포획물 등을 해당 무인도서 밖으로 반출하는 행위. 다만, 대통령령으로 정하는 무인도서 주변지역의 주민이 생계수단의 확보 등을 위하여 행하는 경우를 제외한다.</p> <p>8. 자연적 생성물을 반출하는 행위</p> <p>9. 생활폐기물을 투기하는 행위</p> <p>10. 인화성 물질을 이용하여 음식물을 조리하거나 야영을 하는 행위. 다만, 선박의 안전운항 등 대통령령으로 정하는 공공목적을 위하여 일시 거주하는 자의 경우를 제외한다.</p> <p>11. 지질·지형 및 그 밖에 자연적 생성물의 형상을 훼손하는 행위</p> <p>② 제1항에도 불구하고 절대보전무인도서 및 준보전무인도서 안에 있는 문화재등에 대한 각종 행위제한에 관하여는 각각 「문화재보호법」·「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」·「자연환경보전법」·「자연공원법」·「습지보전법」 및 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서 정한 바에 따른다.</p>
산지관리법	<p>제10조(산지전용·일시사용제한지역에서의 행위제한) 산지전용·일시사용제한지역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하기 위하여 산지전용 또는 산지일시사용을 하는 경우를 제외하고는 산지전용 또는 산지일시사용을 할 수 없다.</p>

법률명	행위제한 규정내용
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국방·군사시설의 설치 2. 사방시설, 하천, 제방, 저수지, 그 밖에 이에 준하는 국토보전시설의 설치 3. 도로, 철도, 석유 및 가스의 공급시설, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공용·공공용 시설의 설치 4. 산림보호, 산림자원의 보전 및 증식을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치 5. 임업시험연구를 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치 6. 매장문화재의 발굴(지표조사를 포함한다), 문화재와 전통사찰의 복원·보수·이전 및 그 보존관리를 위한 시설의 설치, 문화재·전통사찰과 관련된 비석, 기념탑, 그 밖에 이와 유사한 시설의 설치 7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설의 설치 <ol style="list-style-type: none"> 가. 발전·송전시설 등 전력시설 나. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지의 이용·보급을 위한 시설 8. 「광업법」에 따른 광물의 탐사·시추시설의 설치 및 대통령령으로 정하는 갱내채굴 9. 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지시설의 설치 <ol style="list-style-type: none"> 9의2. 공공의 안전을 방해하는 위험시설이나 물건의 제거 9의3. 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」에 따른 전사자의 유해 등 대통령령으로 정하는 유해의 조사·발굴 10. 제1호부터 제9호까지, 제9호의2 및 제9호의3에 따른 행위를 하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 임시

법률명	행위제한 규정내용
	<p>로 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 부대시설의 설치</p> <p>가. 진입로</p> <p>나. 현장사무소</p> <p>다. 지질·토양의 조사·탐사시설</p> <p>라. 그 밖에 주차장 등 농림수산식품부령으로 정하는 부대시설</p> <p>11. 제1호부터 제9호까지, 제9호의2 및 제9호의3에 따라 설치되는 시설 중 「건축법」에 따른 건축물과 도로(「건축법」 제2조제1항제11호의 도로를 말한다)를 연결하기 위한 대통령령으로 정하는 규모 이하의 진입로의 설치</p>
수산자원 관리법	<p>제52조(수산자원보호구역에서의 행위제한 등) ① 수산자원보호구역에서의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업은 대통령령으로 정하는 사업에 한하여 시행할 수 있다.</p> <p>② 수산자원보호구역에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 및 같은 법 제76조에도 불구하고 제1항에 따른 도시·군계획사업에 따른 경우를 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 “허가대상행위”라 한다)에 한하여 그 구역을 관할하는 관리관청의 허가를 받아 할 수 있다.</p> <p>1. 수산자원의 보호 또는 조성 등을 위하여 필요한 건축물, 그 밖의 시설 중 대통령령으로 정하는 종류와 규모의 건축물 그 밖의 시설을 건축하는 행위</p> <p>2. 주민의 생활을 영위하는 데 필요한 건축물, 그 밖의 시설을 설치하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위</p>

법률명	행위제한 규정내용
	<p>3. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 또는 「산지관리법」에 따른 조림, 육림, 임도의 설치, 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위</p> <p>③ 관리관청은 수산자원보호구역에서 제2항에 따른 허가를 받지 아니하고 허가대상행위를 하거나 제2항에 따라 허가 받은 내용과 다르게 행위를 하는 자 및 그 건축물이나 토지 등을 양수한 자에 대하여는 그 행위의 중지 및 원상회복을 명할 수 있다.</p> <p>④ 관리관청은 제3항에 따른 원상회복의 명령을 받은 자가 원상회복을 하지 아니하는 때에는 「행정대집행법」에 따른 행정대집행에 따라 원상회복을 할 수 있다.</p> <p>⑤ 제2항에 따른 허가의 기준·신청절차 등에 필요한 사항 및 제3항에 따른 원상회복명령의 기간·횟수 등은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률</p>	<p>제15조(행위제한) 목재비축림 안에서는 산림의 형질변경, 임목의 벌채 또는 임산물의 굴취·채취를 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 전쟁 그 밖에 이에 준하는 재난에 긴급하게 사용하기 위하여 산림청장이 용도를 지정하여 임목을 벌채하는 경우 2. 농림수산식품부령으로 정하는 자의 동의를 받아 산사태, 산불 등 재해예방 및 피해복구, 임목의 병해충 방제 등을 위하여 필요한 경우 3. 고사목의 제거, 가지·잎의 채취, 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우
<p>폐기물처리 시설</p>	<p>제11조의2(폐기물처리시설 입지 안에서의 행위제한 등) ① 제10조제1항에 따라 고시된 폐기물처리시설의 입지 안에서</p>

법률명	행위제한 규정내용
<p>설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률</p>	<p>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 토지의 형질 변경 2. 건축물의 건축 3. 공작물의 설치 4. 흙·돌·모래 또는 자갈의 채취 5. 대통령령으로 정하는 토지의 분할 6. 대통령령으로 정하는 물건의 야적(野積) <p>② 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 허가를 하려면 미리 폐기물처리시설 설치기관과 협의하여야 한다.</p> <p>③ 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항을 위반한 자에게 원상회복을 명할 수 있다.</p>
<p>항공법</p>	<p>제92조(행위제한 등) ① 제89조제2항 및 제91조에 따라 공항개발예정지역으로 지정·고시된 지역에서 건축물의 건축, 인공구조물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아 놓는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 국토해양부장관(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따라 국토해양부장관이 관리하는 공유수면에서의 행위만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)이나 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항에도 불구하고 허가를 받지 아니하고 할 수 있다</p>

법률명	행위제한 규정내용
	<p>1. 재해복구 또는 재난수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위</p> <p>2. 경작을 위한 토지의 형질변경 등 대통령령으로 정하는 행위</p> <p>③ 국토해양부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항을 위반한 자에게 원상회복을 명할 수 있다. 이 경우 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 국토해양부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 「행정대집행법」에 따라 이를 대집행할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 허가에 관하여 이 법에서 규정한 사항 외에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조부터 제60조까지 및 제62조를 준용한다.</p> <p>⑤ 제1항에 따라 허가를 받은 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따라 허가를 받은 것으로 본다.</p>

3. 행위제한 규정의 성격과 입법형식에 따른 분류

위에서 언급한 행위제한 규정의 성격과 입법형식 등에 따라 다음과 같이 그 규정을 구분하여 볼 수 있을 것이다.

(1) 행위제한규정 성격에 따른 구분

- 규제방식(당해 지역·지구 등의 목적달성을 위해 특정 토지이용행위를 금지·허용하는 방식),
- 규제완화방식(기존에 가해진 금지·허용행위 등의 규제를 완화하는 방식),

- 지원방식(부담금감면, 행정절차간소화 등을 통해 토지이용행위를 지원하는 방식),
- 개념제시방식(규제나 지원에 대한 구체적 내용 없이 단순히 지역·지구 등의 개념만을 정의하고 있는 방식) 등으로 유형화할 수 있을 것이다.

이 가운데 개념제시방식과 관련하여, 국가통합교통체계효율화법상 복합환승센터, 도로법상 입체적도로구역, 지역특화발전특구에 대한 규제특례법상 지역특화발전특구 등의 규정을 살펴볼 때, 이는 단순히 지역·지구 등의 개념만을 제시하고 있고 규제나 지원 등에 관한 규정이 있다고 할지라도 구체적인 행위에 대한 제한사항이 없음으로 인해, 토지이용규제가 과다하게 인식될 우려가 있는 바, 이러한 경우에 있어서는 토지이용규제법상 지역·지구제의 개념에 포함되지 않는 것으로 판단하여 그 대상에서 제외하거나 또는 토지이용규제법 제5조 제1호와 관련하여 별표를 개정하는 것이 바람직 할 것이다.¹¹⁾

(2) 행위제한 내용에 따른 분류

용도지역·지구제의 지정목적과 성격에 따라 개별 법령상 다양하게 규정되는 행위제한 규정의 내용적 유형화에 관하여 국토해양부는 2007년에 토지이용규제법의 대상이 되는 지역·지구 등에 대한 행위제한내용을 세부적으로 검토하여 일정한 토지영역 내에서의 행위의 대상은 크게 토지 및 자연물의 이용, 인공물의 조성 및 이용, 영역내 공간에서 발생하는 단순한 이용 또는 점유, 영역에 대해 규정되는 무형의 것으로 구분되며, 각각의 행위대상에 대해 구체적인 행위 내용이 세분될 수 있다.

11) 국토해양부, 2010년 지역·지구등의 지정 및 운영실적 평가보고서, 131면, 2010

【행위제한내용 분류 체계】

행위대상	하위분류	제한대상 세부행위내용
토지 및 자연물	토지의 기초적 변형	- 토지형질변경, 토지분할, 전용, 공유수면 매립
	자연물의 이용	- 토석채취, 임목·죽의, 재식·벌채
	특정목적의 토지개발	- 택지조성, 공장용지조성, 토지구획정리
인공물	이용의 행위(동적)	- 공장, 건축물, 공작물(의 신·증·개축)
	이용의 상태(정적)	- (건축물의)규모/밀도, 용도, 형태/채색
영역내 공간		- 물건의 적치, 인적활동, 환경오염행위
영역에 대해 규정되는 무형의 것		- (토지 등의) 소유, 거래

(3) 행위제한 규정 입법형식에 따른 분류

이는 행위제한 규정내용을 규정하는 방식에 따른 분류로서, 일반적으로 규제의 방식은 규제로 인하여 특정한 활동 및 행위만을 허용 또는 금지하는지의 여부에 따라 구분하게 되며, 특정한 활동 및 행위를 허용하는 경우를 포지티브 방식, 특정한 활동 및 행위만을 금지하고 이외의 사항에 대해서는 자유롭게 행위 또는 업무를 영위할 수 있게 하는 규제의 방식을 말한다.¹²⁾

수도법 제7조는 상수원보호구역으로 지정된 지역에서의 금지행위를 열거적으로 규정해 놓고 있으며, 이외에의 행위에 대해서는 원칙적으

12) 최환용, 원칙허용·예외금지제도로의 개폐 및 신고등록제도 개선방안 연구, 한국 법제연구원, 2010, 50면

로 허용하는 것으로 네거티브 방식의 규제형태를 취하고 있다. 상수원보호구역에서 금지되는 행위의 유형으로는 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률에 따른 수질오염물질·특정수질유해물질, 유해화학물질관리법에 따른 유해화학물질, 농약관리법에 따른 농약 등의 배출행위를 규정하고 있다. 한편, 장사 등에 관한 법률 제17조 역시 묘지, 화장시설, 봉안시설 또는 자연장지를 설치 및 조성할 수 없는 지역을 열거적으로 지정해 놓고 있는 바, 첫째, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 녹지지역 중 대통령령으로 정하는 지역, 둘째, 수도법에 따른 상수원보호구역, 셋째, 문화재보호법에 따른 문화재보호구역, 넷째, 그 밖의 대통령령으로 정하는 지역으로 하고 있다. 또한 자연공원법 제18조 제2항 4항은 밀집마을지구에서 자연공원의 보전 및 관리에 심각한 지장을 주는 행위의 기준을 환경부령으로 정하고 이외의 행위에 대해서는 허용하는 네거티브 방식을 취하고 있다.¹³⁾

13) 국무총리실 규제개혁위원회, 네거티브·포지티브 규제개혁 심사방안, 2008.6. 2, 7면

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

제 1 절 토지이용규제 단순화 전개에 따른 토지이용규제보고서 평가

1. 지역·지구등의 지정과 운영 실적 등의 평가¹⁴⁾

우리나라의 토지이용규제제도의 운영을 통하여 발생하는 문제점을 해소내지 완화하기 위하여 2005년 12월 7일에 토지이용규제기본법이 제정된 바 있으며, 동법의 입법정책은 토지이용규제의 단순화, 투명화, 전산화를 도모함에 있음을 이미 앞에서 개관한 바 있다. 이중 본 연구와 관련하여 주목되는 것은 토지이용규제의 단순화라 할 것이며, 이는 지역·지구등의 신설 시 토지이용규제심의위원회의 심의, 지역·지구등의 지정과 운영실적 등의 평가 그리고 행위제한내용의 조사와 평가 등을 내용으로 한다.(토지이용규제법 제13조)

2. 지역·지구등의 지정과 운영 실적 등의 평가 절차

(1) 토지이용규제보고서 작성기준 수립(동법 시행령 제15조 제1항, 2항)

국토해양부장관은 지역·지구등의 지정과 운영실적 등의 적절한 평가를 위하여 필요한 경우에는 법 제13조제1항에 따른 토지이용규제보고서(이하 “보고서”라 한다)의 작성기준을 정할 수 있다. 국토해양부장관은 제1항에 따라 보고서의 작성기준을 정한 경우에는 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

14) 본 연구에서는 2010년도 지역·지구등의 지정과 운영 실적 등의 평가보고서를 중심으로 그 내용을 정리하였다.

(2) 토지이용규제보고서 작성 및 제출(동법 시행령 제15조 제3항)

중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 국토해양부장관이 정한 작성기준에 따라 2년 단위의 보고서를 작성하여 다음 연도의 3월 31일까지 국토해양부장관에게 제출하여야 한다.

이때 법령에 의한 지역·지구등의 토지이용규제보고서의 작성주체는 해당 지역·지구등을 지정하여 운영하는 중앙행정기관의 장이 작성하며, 필요시 지방자치단체의 장의 자료협조를 받아 작성할 수 있다. 이와는 달리 조례에 의한 지역·지구등의 토지이용규제보고서의 작성주체는 해당 지역·지구등을 운영하는 광역자치단체의 장이 작성하며, 필요시 기초자치단체의 장의 자료협조를 받아 작성할 수 있다.

토지이용규제보고서의 작성시,

1. 지역·지구등의 신설 및 폐지 현황
2. 지역·지구등의 지정 목적·기준 및 절차
3. 지역·지구등의 지정 실적 및 세부 현황
4. 지역·지구등에서의 행위제한 내용 및 절차와 변경 사항
5. 지역·지구등의 지정 실적이 없는 경우 그 원인 및 향후 조치계획
6. 그 밖에 지역·지구등의 지정 및 운영과 관련된 사항

등이 포함되어야 한다.(동법 시행령 제15조 제4항)

(3) 토지이용규제평가단의 정검 및 평가

1) 토지이용규제평가단

토지이용규제평가단은 동법 제22조와 동법 시행령 제22조에 의하여 구성된다. 이는 토지이용규제심의위원회 내에 설치되며, 토지이용규제 보고서에 기초하여 지역·지구등의 지정실태를 정검-평가한다.

2) 토지이용규제평가단의 구성(동법 시행령 제22조 제1항)

법 제22조에 따라 구성되는 토지이용규제평가단(이하 “평가단”이라 한다)의 단원은 다음 각 호의 사람이 된다.

- “1. 기획재정부장관·국방부장관·행정안전부장관·문화체육관광부장관·농림수산식품부장관·지식경제부장관·환경부장관·국토해양부장관·문화재청장 및 산림청장이 해당기관 소속 4급 공무원 중에서 지명하는 사람 각 1명
2. 지역·지구등의 지정과 관련하여 학식과 실무경험이 풍부한 사람으로서 기획재정부장관·국방부장관·문화체육관광부장관·농림수산식품부장관·지식경제부장관·환경부장관 및 국토해양부장관이 추천하여 위원장이 위촉하는 사람 각 1명”

3) 토지이용규제보고서 평가기준

지역·지구등의 지정과 운영실적 등의 평가는 지역·지구등의 지정 및 운영실적 등 2개의 평가영역으로 구성되며, 지역·지구등의 지정과 관련된 평가영역은 지정목적의 명확성, 지정기준의 구체성, 지정절차의 투명성, 그리고 지역·지구등의 운영실적과 관련된 평가영역은 행위제한내용의 타당성, 관리체계의 합리성 운영의 효과성 등의 측면에서 실시한다.

지역·지구등의 지정과 운영실적 등의 평가는 2개영역, 6개 항목, 13개 지표로 구성된다.

【토지이용규제보고서 작성 및 평가지표】

평가영역	평가항목	평가지표
지역·지구의 지정	지정목표의 명확성	지정목적 및 목표의 구체성
		지정목적 도는 명칭의 유사 및 중복성
	지정기준의 구체성	지정기준 및 요건의 구체성
		해제 및 변경기준의 설정
	지정절차의 투명성	지정절차의 공개성
		주민의견 반영도
지역·지구의 운영	행위제한내용의 타당성	행위제한내용의 적정성**
		행위제한내용의 대응성***
	관리계획 및 수단의	관리인력, 조직, 예산의 적정성
		적정성관리체계의 합리성
	운영의 효과성	지정 및 운영실적의 목표 달성도
		민원에 대한 대응 정도
		향후 조치계획의 여부와 적정성

* 각각의 평가지표는 평가내용, 평가방법 평가자료로 구성됨

** 이는 지역·지구등의 행위제한내용이 적정한지에 대한 질문으로서 행위제한 내용 및 절차평가에서 지적된 사항을 포함하여 제도개선 요청사항에 대한 반영여부와 개선내용을 기재토록 하고 있으며, 행위제한내용평가로서는 행위제한내용의 필요성, 명료성, 적정성과 집행의 용이성, 규제준수도, 형평성, 대체가능성 등의 측면에서 평가된 제도개선 요청사항과 제도개선 사항을 기재

*** 이는 지역·지구등의 행위제한 내용이 사회-정책적 변화와 시대적 요구사항에 맞게 변화하고 있는가에 대한 내용으로서 최근 4년 간 행위제한 내용 및 절차의 변경사항을 기재토록 하고 있으며, 행위제한내용이나 절차의 변경은 시설의 금지, 허가, 인가, 협의, 보고 등 행위제한 내용이 강화 또는 완화된 사항을 기재¹⁵⁾

15) 국토해양부, 2010년 지역·지구등의 지정 및 운영실적 평가보고서, 부록. 2010.

(4) 토지이용규제심의위원회의 심의

동법 제16조 제3항과 동법 시행령 제17조에 따라 설치되며, 토지이용규제평가단의 평가결과에 따라 지역·지구등의 통합이나 폐합 등 제도개선방안을 심의한다.

(5) 평가방법

지역·지구등의 지정과 운영실적 등의 평가는 중앙부처 및 지자체에서 제출한 토지이용규제보고서를 토대로 종합적인 평가를 실시하게 되며, 1차와 2차로 나뉘어 단계별로 진행된다.

1) 1차 평가 (지표별 평가 및 종합평가 실시)

지표별 평가는 개별 지역·지구등의 토지이용규제보고서의 지표별로 평가하며, 평가등급은 A(양호), B(보통), C(미흡)으로 평가하며, 지표별 평가등급을 근거로 지표별 제도개선 사항 도출에 활용된다. 종합평가는 지표별 평가결과를 토대로 심층평가 대상을 선정한다.¹⁶⁾

2) 2차 평가

2차 평가에서는 심층평가대상으로 선정된 지역·지구만을 대상으로 평가를 실시하게 된다. 2차 평가에 따라 현행 유지(조건부 포함), 제도개선(전체 또는 일부), 그리고 통합내지 폐합, 폐지 또는 지정해제 등의 종합적인 제도개선사항을 제시하게 된다.

16) 국토해양부, 2010년 지역·지구등의 지정 및 운영실적 평가보고서, 부록, 2010.

심층평가대상 선정기준은 개별지표의 평가등급수준에 따라, 개별지표의 평가등급이 B와 C가 50% 이상인 경우와 개별지표의 작성 충실도에서 전체 13개 지표 중 7개 이하로 작성한 경우에 해당된다.

(6) 심의결과에 따른 조치(동법 제13조 제3항)

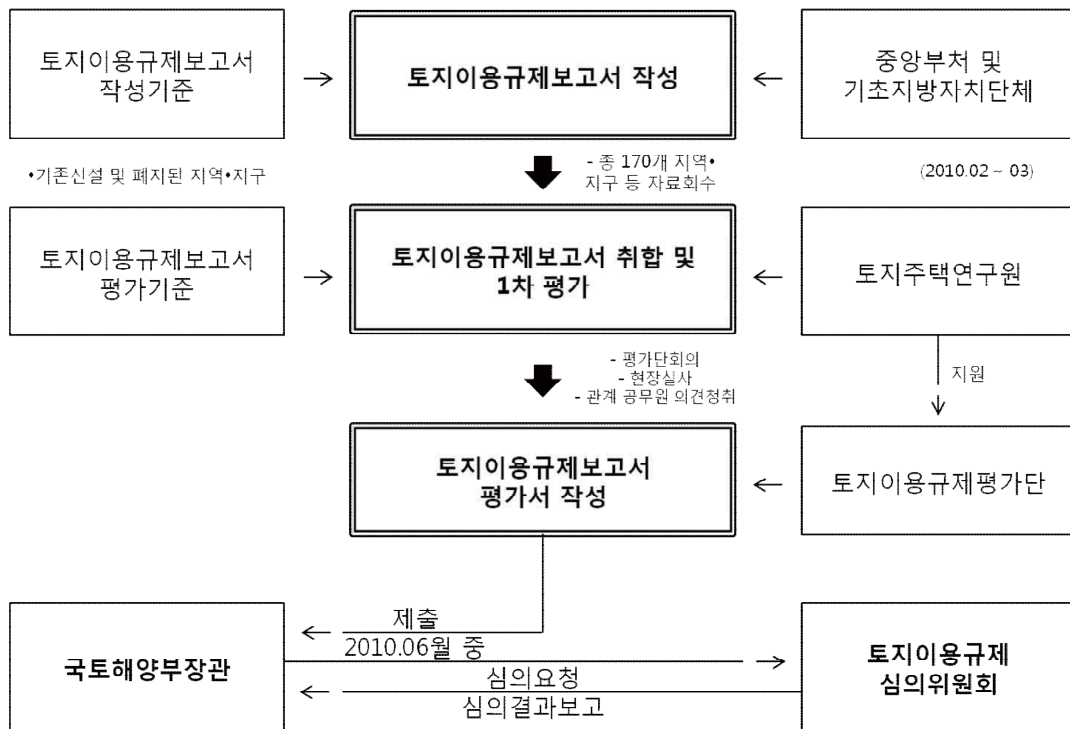
1) 국무회의 보고 후 제도개선 요청(국토해양부장관)

토지이용규제심의위원회가 심의한 지역·지구등의 통·폐합 등 제도 개선안을 국무회의에 보고하고 국토해양부장관은 당해 기관의 장에게 지역·지구등의 통합이나 폐합 등 제도개선을 요청할 수 있다.

2) 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 제도개선 협의

제도개선을 요청받은 기관의 장은 지역·지구등의 통합이나 폐합 등을 위한 법령 또는 자치법규의 개정방안, 지역·지구등을 대체할 수 있는 제도의 신설 등의 대책을 마련하여 국토해양부장관과 협의하여야 한다.

【토지이용규제보고서 작성 및 평가 과정】



제 2 절 토지이용보고서상 행위제한 조사· 내용평가를 통한 문제점 도출

1. 토지이용규제보고서 1차 평가

개별 토지이용규제보고서별로 13개 지표의 작성내용을 검토하여 지표별 평가의견을 작성하고 이를 근거로 평가등급을 부여하였으며, 제출된 231개 보고서에 대한 지표별 등급현황은 A등급이 57.57%, B등급이 6.39%, C등급이 8.03%로 나타났으며, 이 중 해당사항 없음이 전체의 28.01%를 차지하고 있다.

【지표별 평가등급 총괄표】

평가영역	평가항목	평가지표	평가등급				계
			A	B	C	미평가	
지역·지구의 지정	지정목적의 명확성	지정목적 및 목표의 구체성	229	-	2	-	231
		지종목적 또는 명칭의 유사 및 중복성	57	-	4	170	231
	지정기준의 구체성	지정기준 및 요건의 구체성	184	44	3	0	231
		해제 및 변경기준의 설정	183	38	5	5	231

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

평가 영역	평가 항목	평가지표	평가등급				계	
			A	B	C	미평가		
	지정절차의 투명성	지정절차의 공개성	210	1	6	14	231	
		주민의견 반영도	174	26	5	26	231	
지역 · 지구의 운영	행위제한 내용의 타당성	행위제한 내용의 적정성	70	-	33	128	231	
		행위제한 내용의 대응성	61	3	37	130	231	
	관리체계의 합리성	관리인력, 조직 예산의 적정성	155	61	14	1	231	
		관리계획 및 수단의 적정성	156	13	10	52	231	
	운영의 효과성	지정 및 운영실적의 목표 달성도	49	-	52	130	231	
		민원에 대한 대응 정도	68	1	51	111	231	
		향후 조치계획의 여부와 적정성	133	5	19	4	231	
	합 계			1,729	192	241	841	3003
				57.57%	6.39%	8.03%	28.01%	100%

분야별(도시계획, 군사시설, 농지, 수질, 개발, 도로·교통, 생태계보전, 기업지원, 특정지개발, 항공, 항만·해양, 역사·문화, 관광·교육 분야)보고서의 평가결과에 따라 행위제한 내용의 대응성(C등급 28개) 및 적정성(C등급 24개)이 다른 평가분야에 비하여 낮게 나타난 분야는 도시계획 분야로서 이는 우리 토지이용규제제도가 가지고 있는 계획법제상 체계성에 관한 문제가 그대로 반영된 결과라 하겠다.

이와 같은 내용에 근거, 행위제한과 관련하여 심층평가가 요구되는 지역·지구에는 아래와 같이 10개로 나타났다.

지역·지구명	현황 및 문제점	제도개선 검토사항
개발제한 구역	<ul style="list-style-type: none"> • 논·밭의 농업생산성 저하로 이를 과수원으로 변경하고자 하나 근거규정 미비로 영농종사자의 불편초래 	논·밭의 과수원으로 변경에 대한 영향을 검토하고, 변경이 타당할 경우 이를 반영하여 제도개선 추진
중심지 미관지구 (광주광역시)	<ul style="list-style-type: none"> • 도심지 공간확보를 위해서는 건축행위에 따른 일정부분의 건축선 후퇴가 필요 	건축선 후퇴에 대한 효과를 검토하고, 필요성이 있을 경우 이를 반영하여 제도개선 추진
소하천구역	<ul style="list-style-type: none"> • 장기적인 측면에서 사유재산의 행위제한과 관련한 보상 또는 지원방안 검토 필요 	소하천구역에 대한 지원 당위성을 검토하고, 타당할 경우 이를 반영하여 제도개선 추진
상수원 보호구역	<ul style="list-style-type: none"> • 상수원보호구역 등 관련법이 복잡다분화되어있고, 행 	상수원보전을 목적으로 하는 유사 지역·지구

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역·지구명	현황 및 문제점	제도개선 검토사항
	<p>위제한 규정이 모호하여 국민에게 혼선 유발</p> <ul style="list-style-type: none"> • 동일 지역내 중첩규제로 과도한 행위제한 및 인허가시 필요한 관계부처의 협의가 증가하여 행정력 낭비와 민원 처리 기간의 장기화가 초래 	<p>(수변구역, 상수원보호구역, 자연보전권역, 배출시설설치제한지역, 특별대책지역 등)에 대해 지정기준 및 범위, 중첩현황 및 행위제한내용 등을 종합적으로 검토하여, 토지이용규제 단순화를 위한 합리적인 차원에서 제도개선 추진</p>
채종립구역	<ul style="list-style-type: none"> • 채종립과 시험립의 지정목적은 서로 다르지만 산림자원 조성을 위한 지역·지구로 통합 관리함으로써 토지규제의 단순화 추진 필요 (관련법률인 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 개정 검토중) 	<p>임업용산지 관리를 목적으로 하는 유사 지역·지구로서 중첩현황 및 행위제한내용 등을 종합적으로 검토하여, 토지이용규제 단순화를 위한 합리적인 차원에서 제도개선 추진</p>
습지보호 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 습지보호지역과 생태경관보호지역으로 중복지정된 지역 해제 필요 • 생물다양성을 위해 습지보호지역이 필요하나, 생태경관보전지역과 중복된 지역은 후자를 해제하여 중첩규제 해소 	<p>생태계보전을 목적으로 하는 유사 지역·지구(생태경관보전지역, 습지보호지역, 생태계보존지구 등)로서 중첩현황 및 행위제한내용 등을 종합적으로 검토하여, 토지</p>

지역·지구명	현황 및 문제점	제도개선 검토사항
	<ul style="list-style-type: none"> • 습지보전법 개정이 완료되면 생태경관 보전지역 해제 예정(습지보전법 일부 개정 법률안 국회계류중) 	<p>이용규제 단순화를 위한 합리적인 차원에서 제도 개선 추진</p>
생태경관 보전지역	<ul style="list-style-type: none"> • 생태계보존지구 및 시·도 생태경관보전 지역과 목적과 대상지역이 유사하여 통합 필요 • 습지보호 지역과 생태경관 보전지역으로 중복지정된 지역 해제 필요 • 생물다양성을 위해 습지보호 지역이 필요하나, 생태경관보전지역과 중복된 지역은 후자를 해제하여 중첩규제 해소 • 습지보전법 개정이 완료되면 생태경관 보전지역 해제 예정(습지보전법 일부 개정 법률안 국회계류중) 	<p>생태계보전을 목적으로 하는 유사 지역·지구(생태경관보전지역, 습지보호지역, 생태계보존지구 등)로서 중첩현황 및 행위제한내용 등을 종합적으로 검토하여, 토지이용규제 단순화를 위한 합리적인 차원에서 제도 개선 추진</p>
공항구역	<ul style="list-style-type: none"> • 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 행위 등의 제한은 항공법 제95조에 따른 실기계획 수립·승인 시 도시관리계획 결정(공항구역)에 의해 이루어지나 	<p>개발예정지역내 토지보상 및 시설물 설치 등과 관련한 각종 불법행위에 대해 정확한 조사 및 검토를 실시하고, 이 지역에서 행위제한 필요성</p>

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역·지구명	현황 및 문제점	제도개선 검토사항
	<ul style="list-style-type: none"> 도시관리계획 결정 이전인 항공법 제89조에 따른 공항 개발기본계획에서 고시된 개발예정지역내에서의 토지 보상 및 행위제한 대상 지역·지구를 공항개발예정지역으로 변경 필요 	<p>이 있을 경우 이를 반영하여 제도개선 추진</p>
<p>현상변경 허가 대상구역</p>	<ul style="list-style-type: none"> 문화재보호를 위한 경관보호 구역(문화재주변 500m 현상 변경허가구역, 문화재보전영향검토대상구역, 전통사찰보존구역, 문화자원보존지구)의 통합 필요하나 각각의 구역이 갖는 규제의 목적과 내용이 다르므로 통합이 어려움 	<p>문화재보호를 목적으로 하는 유사 지역·지구(문화재보존영향 검토대상구역, 전통사찰보존구역, 문화자원보존지구 등)로서 중첩현황 및 행위제한내용 등을 종합적으로 검토하여, 토지이용규제 단순화를 위한 합리적인 차원에서 제도개선 추진</p>
<p>문화재보존 영향 검토대상 구역</p>	<ul style="list-style-type: none"> 문화재영향검토 시 높이제한 사항이나 경사지붕 등 행위 제한이 너무 심하여 사유재산 침해가 있음 문화재보호를 위한 민원인들의 협조를 원활하게 하기 위한 보조장치(보조금지원 등 혜택) 마련 필요 	<p>높이제한, 경사지붕 등 행위제한내용의 적정성 및 보조금 등 지원 필요성을 검토하여, 타당할 경우 이를 반영하여 제도개선 추진</p>

2. 토지이용규제보고서 2차 평가

토지이용규제보고서 1차 평가에 근거 행위제한내용에 관한 제2차 평가의 결과는 다음과 같다.

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
개발제한 구역	<ul style="list-style-type: none"> 일부 민원사항에 대한 개선필요성은 인정되지만, 제도 자체의 변화는 바람직하지 않음 현재 적용되는 개발제한 관리방침에 따라 관리 심층평가에서는 제외가 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> 개발제한구역 내 논·밭의 과수원으로 변경이 가능하도록 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 개정('09.8.5) 완료(영 제 19조제11호) 	<ul style="list-style-type: none"> 부처별 검토 의견을 수렴하여 심층평가 대상에서 제외
중심지 미관지구 (광주광역시)	<ul style="list-style-type: none"> 현재 지자체의 특수한 목적을 위해 지정되어 있으나 지구단위계획이나 다른 용도지역지구제의 활용(법령속의 지역지구제)으로도 충분히 기능을 할 수 있을 것으로 판단됨 	<ul style="list-style-type: none"> 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제31조(용도지구의 지정) 제2호 제2항에 규정된 용도지구를 도시계획조례에 반영된 사안으로 도로변에 선형으로 지정할 미관지 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체의 특수한 목적을 위해 지정되어 심층평가 대상에서 제외

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역 · 지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>구는 일관성 있는 미관을 유지·관리함이 도시 미관 증진에 효율성이 높아 현행제도가 적절하며,</p> <ul style="list-style-type: none"> • 면적 형태의 미관 지구 지정은 건축 규제를 통하여 지정목적을 달성 할 수 있는 지구단위 계획으로도 관리가 가능하다 판단됨 	
소하천 구역	<ul style="list-style-type: none"> • 보상 및 지원에 대한 타당성 검토후 제도개선 추진 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 보상 및 지원에 대한 타당성 검토후 제도개선 추진 필요: 본 의견에 대하여는 동의하고 있으나, 현재 소하천은 전국적으로 22,644개소 35,815km에 정비율은 40%로써, 년차적으로 사업 추진시 소하천구역에 대하여 개별 	<ul style="list-style-type: none"> • 부처별 검토 의견을 수렴하여 심층평가 대상에서 제외

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>보상을 추진하고 있는 실정으로 별도의 지원예산 확보가 수반되지 않는 이상 추가지원, 보상등 인센티브는 현실적으로 어려운 실정임</p>	
<p>상수원 보호구역</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 규제 단순화를 위한 근본적 제도개선 추진 • 중첩규제에 대해서는 토지이용규제평가라는 제한적 범위를 넘어 근본적인 시스템 재검토 필요 • 광역상수원보호구역의 경우 관리주체를 단일화하여 행정효율을 높일 수 있는 제도개선 필요 • 다만 광역상수원보호구역 관리주체 	<ul style="list-style-type: none"> • 상수원보호구역은 국민들에게 안전하고 깨끗한 물을 공급하기 위하여 사전에 오염유발인자를 차단하기 위하여 지정한 지역이며, • 상수원보호구역, 수변구역, 배출시설 설치제한지역, 특별대책지역, 자연보전권역 등은 법률제정 목적, 규제대상 및 규제내용, 행위제한 범위 등이 서로 달라 단순 통합하기 어려움 	

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
	<p>단일화에 대해선 업무영역 중복, 행정비효율, 관리사각지대 발생 등에 대한 면밀한 검토후에 제도개선 추진 여부를 결정</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 수계법에 의하여 지정·공고된 상수원 보호구역은 수도법에 따라 지정·공고된 것으로 보아 개별 지표별 제도개선이 필요한 지역·지구에 해당되지 않음 	
<p>채종림 구역</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 구역은 항구적으로 운영되는 규제지역이 아닌, 채종을 위한 일시적 구역이고, 대부분 국공유림에 지정(개인에게 토지 처분은 구역 해제 후에 시행)됨에 따라 본 규제평가의 실익이 없으므로 심층평가에서 제외함이 바람직 	<ul style="list-style-type: none"> • 채종림은 우량종자 채취를 위해 토지소유주(또는 기관)의 신청에 따라 지정하는 산림으로 국가 또는 지자체가 해당 산림의 보호, 관리를 지원하기 위한 것이므로 규제로 보기 어렵고, 토지이용규제기본법의 적용대상이 아니므로 보고서 작성대상에서 제외되어야 함 * 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제 19조 	<ul style="list-style-type: none"> • 부처별 검토 의견을 수렴하여 심층평가 대상에서 제외

제 2 절 토지이용보고서상 행위제한 조사·내용평가를 통한 문제점 도출

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<ul style="list-style-type: none"> • 현재 지정된 채종림 54개소(289ha)는 전부 국유림 또는 공유림으로 개인소유의 사유림은 없음 • 채종림 지정 후에도 종자채취 목적 소멸 시 언제라도 해제가 가능하므로 토지이용규제 성격에 부합되지 않음 • 토지소유기관에서 수시로 자율적 판단에 따라 채종림을 지정·해제하고 있으며, 지정해제가 자유로우므로 변경을 필요치 않음 <p>※ 토지이용규제 보고서 종합의견에 규제성격의 구역이 아니라고 작성한 바 있으며, 채종림과 시험림 구역 통합은 법률 개정 검토하였으나</p>	

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역 · 지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>두 구역의 성격이 매우 다르며, 특히 시험림은 국립산림과 학원에서만 연구목적으로 지정, 관리하고 있어 통합이 어려운 실정임</p>	
습지보호 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 용도지역의 필요성은 인정되나 생태경관보전지역과의 중첩현황 및 행위 제한 내용을 면밀히 검토하여 합리적인 차원에서 제도개선 추진 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • “습지”는 다른 ‘자연환경보전지역’과 차별적 관리 필요성 • 습지의 생물다양성 보전, 홍수예방, 오염물질 정화, 탄소배출 억제 등 특유한 기능과 가치를 갖고 있어 별도 관리 필요 • 다양한 기능과 가치를 가진 습지의 훼손을 막기 위해 국제적 공동 인식의 결과로 람사르 협약(‘71) 체결 • 습지는 크게 내륙습지, 연안습지(갯 	<ul style="list-style-type: none"> • 습지보호지역과 생태경관보전지역이 중첩되어 있을 경우 생태경관보전지역은 해제

제 2 절 토지이용보고서상 행위제한 조사·내용평가를 통한 문제점 도출

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>별) 등으로 구분하여 환경부와 국토해양부가 관리하고 있어 이를 「자연환경보전법」으로 통합 할 경우 법률적 혼선 우려</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제10차 람사르당사국총회 개최국 위상을 감안하여 ‘습지보호지역’과 ‘생태·경관보전지역’을 분리하여 관리할 필요 • 습지보전법 제정 이후 후속조치 미비에 따른 문제점 해소 예정 • 「자연환경보전법」 제정(‘92.9.1 시행) 이후 습지보전법 제정(‘99.8.1 시행) 이전에 ‘생태·경관보전지역’으로 지정된 지역들을 「습지보전법」 제정과 함 	

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역 · 지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>계 해제하지 못함 으로 인한 현상</p> <ul style="list-style-type: none"> 따라서 생태·경관보전 지역과 「습지보전법」제도 취지를 감안, 재평가하여 재지정, 변경 등 절차추진 예정 ※ 중첩되는 4개(낙동강하구, 대암상용늪, 우포늪, 무체치늪 습지)지역에 대하여 일반법적지위에 있는 생태·경관보전지역 해제 검토 중, 다만 「습지보전법」 규제내용 보완(습지보전법 일부개정,국회계류중)이 선행될 필요 (보완 내용) 생태경관보전지역 규제내용 중 습지보전법에 없는 규제내용개정(습지보호지역에서의 금지행위 	

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		추가, 개정안 제13조의2)	
생태경관보전지역	<ul style="list-style-type: none"> • 용도지역의 필요성은 인정되나 유사 용도지역과의 중첩 현황 및 행위제한 내용을 면밀히 검토하여 합리적인 차원에서 제도개선 추진 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 양 지역은 지정목적, 지정절차, 규제내용 등이 달라 통합 불가 • (지정목적) ‘생태경관보전지역’은 생태적, 경관적가치가 우수하고, 생물다양성이 풍부한 지역을 특별히 보전하기 위해 지정하는 것으로, 단순히 건축물 설치 등을 제한하는 생태계보전지구 등과 지정목적 상이 • (지정절차) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(생태계보전지구, 자연환경보전지역 등)은 토지이용 및 건축물 용도, 건폐율, 	<ul style="list-style-type: none"> • 습지보호지역과 생태경관보전지역이 중첩되었을 경우 생태경관보전지역은 해제

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역 · 지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>용적률, 높이 등을 제한하기 위해 도시관리계획으로 결정, 「자연환경보전법」(생태경관보전지역)은 자연생태, 자연경관을 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 관계부처 및 중앙환경보전전문위원회 심의를 거쳐 지정</p> <ul style="list-style-type: none"> • (규제내용) 전자는 건축물이나 시설의 용도, 종류 및 규모 등을 제한하나, 후자는 건축물 등의 신축 또는 지정 당시보다 2배 이상 증축이 금지되고, 야생동식물의 포획, 훼손 등이 금지되며, 하천, 호소 등의 구조변경 및 토선채취행위가 금지 	

제 2 절 토지이용보고서상 행위제한 조사·내용평가를 통한 문제점 도출

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<ul style="list-style-type: none"> • 다만, 중첩지역의 해소를 위해 생태·경관보전지역이 지정된 지역에 대하여는 일반법적 지위에 있는 생태계보전지구등을 해제할 필요 • 오히려, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」내에 녹지지역(도시지역),보전관리지역(관리지역),자연환경보전지역,생태계보전지구(보전지구) 간에 자연환경보전 및 생태계 보호, 보전 등의 측면에서 지정목적이 유사하고, 제한되는 건폐율, 용적율 등 규제내용이 유사하므로 이를 통합하는 것이 바람직 • <‘습지보호지역’과 ‘생태·경관보전지 	

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역 · 지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>역'의 통합 관련>: 습지보호지역 검토의견과 동일</p>	
<p>공항구역</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 당초 토지이용규제기본법 제정 당시 삭제된 항공법 제93조의 행위제한 규정 환원 및 행위제한 대상 지역·지구를 공항개발예정지역으로 변경 필요 • 개발 예정 지역 내 토지보상 및 시설물 설피 등과 관련한 각종 불법행위에 대해 정확한 조사 및 검토를 실시하고, 이 지역에서의 행위제한 필요성이 있을 경우 이를 반영하여 제도개선 추진 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 항공법에는 공항구역 및 공항개발예정지역에 대한 행위제한 규정이 없음 • 현재 설치되어 있는 공항(시설)부지에 대해서는 ‘항공법’ 제95조에 따른 공항개발사업의 실시 계획 수립시 ‘국토의계획및이용에관한법률’ 제30조 도시관리계획의 결정(도시계획시설, 공항) 사항이 의제 처리되어 행위제한이 가능하나, • 신설하는 공항이나, 확장이 계획된 공항부지(개발예정지역)는 실시계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 부처별 검토의견을 수렴하여 심층평가 대상에서 제외

제 2 절 토지이용보고서상 행위제한 조사·내용평가를 통한 문제점 도출

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>수립 이전에 ‘항공법’ 제89조 공항개발사업 기본계획(개발예정지역) 고시를 통해 지정하도록 규정하고 있어, 기본계획 고시 후 실시계획 수립 고시까지(통상 1~2년 소요) 행위에 대한 법적 근거가 없어 보상비를 노린 각종 시설물 설치, 토지형질변경, 죽목 및 농작물의 식재 등의 행위 발생이 예상됨</p> <ul style="list-style-type: none"> • 토지 및 지장물 등의 보상에 박대한 예산이 소요되고 보상 소요기간도 증가함에 따라 공항개발에 많은 지장을 초래할 가능성이 있으므로, 예산 절감 및 신속 	

제 3 장 토지이용규제 제도상 행위제한 규정의 문제점

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		<p>한 사업의 추진을 위해 공항개발예정 지역 내에서의 행위제한 규정 절대 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> 아울러, 공항구역 및 공항개발예정지역 관리기준 등에 대한 정비 차원에서 금년 항공법 개정시 관련 용어정의 정비 및 행위제한 조항 신성을 추진 중에 있음 <p>※ 공항구역은 ‘국토의계획및이용에관한법률’에 따른 규제대상지역(도시계획시설부지, 공항)이므로 ‘토지이용규제기본법’의 규제대상지역/지구를 항공법령 개정과 함께 강조 공항구역에서 공항개발</p>	

지역·지구등	2차 평가결과	2차 평가에 대한 부처별 검토의견	최종 평가결과
		예정지역으로 변경 필요	
현상변경 허가대상 구역	<ul style="list-style-type: none"> • 문화자원보존지구: 문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구 • 2008년 행위제한 내용평가서(안)에서 문화자원보존 지구의 규제내용을 전통사찰보존법과 문화재보호법으로 포함시키는 것이 바람직하다고 제안(문화자원보존지구의 두법 내로의 통합) • 문화자원보존지구 지정 현황 등에 대한 검토 후 문화재보호법과 전통사찰보존법에 통합하는 것 검토 		<ul style="list-style-type: none"> • 역사문화환경보존지역의 국토계획법상의 용도지구화 추진 • 문화자원보존지구(국토계획법 시행령), 현상변경허가구역(문화재보호법시행규칙), 문화재보존영향검토대상구역(16개시·도조례)을 역사문화환경보존지구로 일원화

3. 토지이용규제보고서 평가를 통하여 나타난 현행 행위제한규정의 문제점

위에서 제시된 토지이용규제보고서 2차평가내용을 통하여 인식되는 행위제한 규정의 문제점은 크게 아래와 같이 두가지로 대변된다고 할 수 있다.

(1) 행위제한에 따른 보상 및 지원 결여

지역·지구제의 운영목적은 조화로운 국토이용과 개발이라는 공익적 목적에 기반하고 있다. 때문에 이로 인하여 직접적 규제대상으로서의 사익은 보상이나 지원의 대상에서 제외되는 것이 일반적이다. 그러나 경우에 따라서 위와 같은 공익에 비하여 침해되는 사익이 심히 중대한 경우에 있어서는 이에 대한 보상내지 지원이 실현되어야 할 것이다. 이러한 경우는 특히 지역지구 지정절차의 비합리성은 구역범위의 지정기준 및 원칙의 부재에서 발생한다. 환경보전 및 각종 시설보호 등의 공익목적 달성을 위한 지역지구 지정 시 토지소유자의 토지이용은 제약을 받게 된다. 이 경우 토지가격하락을 유발하게 되어 결과적으로 개인의 재산권에 손실이 발생하는 경우가 대부분이다.¹⁷⁾ 나아가 공익과 사익의 공정한 형량에 따른 손실의 보상이 요구된다.

아울러 보상과 관련하여 공항구역에서와 같이 신설하는 공항이나, 확장이 계획된 공항부지(개발예정지역)는 실시계획수립 이전에 ‘항공

17) 김은경, 토지이용규제 합리화 방안 연구, 경기개발연구원(2009), 83면. 우리의 관련 법제의 내용상 국토계획법 외에 개별 법률로 용도지역을 지정함에 따라 필지마다 행위규제내용이 대단히 복잡하다. 규제목적이 유사한 용도지역도 부처별 소관법률이 달라 그 명칭, 지정절차, 규제내용이 서로 상이하며 수요자가 목적사업에 적합한 토지물색에 어려움을 겪는다. 이로 인하여 용도지역제도가 복잡하게 설정, 운영되어 상호 중첩내지 상충되어 개발가능 여부, 행위규제 내용 등이 불명확하거나 부처간 이견으로 행정절차가 지연된다. 이를 개선하기 위하여 2005년 토지이용규제 기본법이 시행되고 있으나, 지난 3년 간 28개 지역-지구가 신설된 바 있다.

법' 제89조 공합개발사업 기본계획(개발예정지역) 고시를 통해 지정하도록 규정하고 있어, 기본계획 고시 후 실시계획 수립고시까지 (통상 1~2년 소요) 행위 제한에 대한 법적 근거가 없어 보상비를 노린 각종 시설물 설치, 토지형질변경, 죽목 및 농작물의 식재 등의 행위 발생이 예상되는 경우에는, 토지 및 지장물 등의 보상에 박대한 예산이 소요되고 보상 소요기간도 증가함에 따라 공항개발에 많은 지장을 초래할 가능성이 있으므로, 예산 절감 및 신속한 사업의 추진을 위해 공항개발예정지역 내에서의 행위제한 규정의 신설이 요구되는 것이다.

(2) 용도지역·지구제의 중첩으로 인한 행위제한 규정의 중복

이미 앞에서 행위제한규정의 주된 문제점으로 용도지역·지구제의 공간적 중첩을 주된 요인으로 언급한 바 있다. 이와 같은 중첩은 우리나라 국토계획법제에서 규정하고 있는 용도지역·지구제의 성격에 따른 것이며, 우리나라의 용도지역·지구제의 입법형식은 미국식의 Zoning System형식을 취하고 있다고는 하나, 철저한 기능분리에 근거하고 있는 미국식의 그것과는 달리 거의 대부분의 용도지역에서 용도혼합을 인정하는 소위 누적적인 용도규제를 규정하고 있음에 기인하는 것이다.¹⁸⁾

18) 채미옥 외 3인, 앞의책, 69면. 아울러 채미옥은, “용도지역·지구의 구분체계는 처음 제정된 “조선시가지계획령”에서는 도시용지 중심으로 이루어져 주거, 상업, 공업지역으로 구분되었으나 1940년도부터 녹지지역의 구분이 이루어지기 시작했다. 1970년대부터 전 국토를 대상으로 하는 국토이용계획체계가 시작되어 용도지역·지구의 구분체계는 도시와 비도시로 구분되어 지정·관리되다가 2002년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제정으로 도시·비도시를 포괄하는 용도지역 구분체계가 이루어졌다. 그러나 이는 관장하는 법률이 하나로 통합됨을 의미할 뿐 용도지역의 도시·비도시 구분은 그대로 승계되었다. 이러한 문제는 우선적으로 용도지역·지구제의 성격에서 기인하는 것이라 할 것이다. 즉 외형적으로는 계획적 관리의 틀을 갖추고 있으나 내용은 과거의 모습을 그대로 유지하고 있음에 기인하는 것이다. 공간계획적으로 접근해서 개발지역과 보전지역을 합리적으로 구분하기 보다는 기존의 구분체계를 그대로 승계하여 용도지역을 지정한 경우가 대부분이기 때문이다. 현재의 국토이용구분체계는 1972년에 제정된 국토이용관리법에 그 근간을 두고 있다. 국토이용관리법상의 용도지역구분체계는 도시지역은 도시계획법의 적용을 받도

이러한 문제점은 특히 유사목적에 가지는 용도지역·지구의 중첩에서 현저히 발현된다.¹⁹⁾

이와 같은 목적의 중첩에 관한 예로써 2008년도 행위제한 내용평가 시 분류된 유사목적 지역·지구를 바탕으로 지정목적, 지정실적, 중첩지정 여부 등을 분석하여 특히 환경관련 유사목적 지역지구에 관한 내용을 아래와 같이 25개 지역·지구로 설정하여 볼 수 있다. 이중 생태계 관련 분야의 경우, 경관, 공원, 야생동식물, 습지 등을 보전할 목적으로 6개 지역·지구가 지정되어 있으며, 상수원 관련 분야의 경

록 되어 있었고, 농지는 농지 관련법, 산지는 산림법의 적용을 받도록 되어 있었다. 이에 따라 농업지역은 농지보전 및 이용에 관한 법률에서 구분한 절대농지-상대농지에 기초하여 지정한 바 있고, 산림법에서 구분한 절대임지-상대임지에 기초하여 산림지역을 구분하였다. 1993년도에 개정된 국토이용관리법과 2002년도에 제정된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서도 보전지역인 농림지역과 개발이 가능한 관리지역(준농림지역)을 구분할 때, 농지법에서 농업진흥지역으로 구분된 농지와 산림법에서 보전산지로 구분된 산지는 농림지역, 그리고 농업진흥지역 밖의 농지와 준보전산지는 관리지역으로 구분하였다. 이와 같이 관리지역, 농림지역의 구분이 기존의 절대농지와 상대농지, 농업진흥지역, 보전산지와 준보전산지의 구분체계를 승계한 것이어서, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 국토이용체계를 공간계획적 측면에서 합리적으로 보전지역인 농림지역과 개발가능 지역인 관리지역을 명확히 구분조정하지 못한 것이다. 즉 농지법은 농지만을 대상으로 농업생산성에 기초하여 농업진흥지역을 구분한 것이고, 산지관리법은 산지만을 대상으로 경사도와 입목도 등에 기초하여 보전산지와 준보전산지를 구분한 것이다. 때문에 인근지역 토지이용과의 연계성이 미흡하여 농업진흥지역과 준보전산지, 보전산지와 농업진흥지역 밖의 농지가 서로 인접하는 문제가 발생, 보전산지 옆에 축사가, 농업진흥지역 옆에 공장이 입지하여 보존효과를 저하시키는 결과를 낳게 된 것이다. 이로 인해 개발지역과 보전지역 구분의 합리성이 떨어지는 지역이 많을 뿐만 아니라 농림지역과 관리지역이 아메바형태로 얽혀 있어 적정한 면적의 개발용지를 확보하기가 어렵고 생태계 보전에 필요한 충분한 이격거리를 갖춘 보전지역을 지정하기도 쉽지 않은 문제가 발생하게 된 것이다.” 라고 하여 행위제한 규정내용의 비체계성에 관하여 논하고 있다.

19) 유사목적에 가진 지역·지구제의 경우와 달리, “규제목적이 상이하더라도 행위제한내용이 중복될 수 있다. 고유의 목적을 위하여 개발행위 자체를 원칙적으로 금지하는 토지이용규제들 간에는 제한하는 행위의 세부 내용들이 중복되는 경우가 흔히 발생하게 된다. 또한 토지이용규제가 중복됨으로써 공장설립, 주택의 건설 등 동일사업을 추진하는 과정에서 절차상 비효율을 초래하는 경우가 발생한다. 이는 어느 한 규제를 지정하지 않더라도 지정의 실질적 목적이 달성될 수 있을 것이기 때문이다.” 라고 논하고 있다. 김현수 외 1인, 토지이용규제의 중복실태 분석 및 조정방안 연구, 국토계획 제45권 제3호 31면, 2010.

우, 상수원 및 이에 영향을 미치는 지역을 보전할 목적으로 5개의 지역·지구가 지정되어 있다.²⁰⁾

【유사목적 지역·지구】

분 야	지역·지구명
자연환경 이용 및 보전	<ul style="list-style-type: none"> - 개발제한구역특별법상 ‘개발제한구역’ - 국토계획법상 ‘도시자연공원구역’ - 수도권정비계획법상 ‘자연보전권역’
생태계보전	<ul style="list-style-type: none"> - 국토계획법상 ‘생태계보존지구’ - 자연환경보전법상 ‘생태경관보전지역’ - 백두대간보호법상 ‘백두대간보호지역’ - 자연공원법상 ‘국립공원’ - 야생동식물보호법상 ‘야생동식물특별보호구역’ - 습지보전법상 ‘습지보호구역’
상수원보전	<ul style="list-style-type: none"> - 4대강수계물관리법상 ‘수변구역’ - 수도법 및 3대강법상 ‘상수원보호구역’ - 수도권정비계획법상 ‘배출시설설치제한지역’ - 환경정책기본법상 ‘특별대책지역’
공익용 산지관리	<ul style="list-style-type: none"> - 산지관리법상 ‘공익용용지’, ‘산지전용제한지역’ - 산림문화휴양법상 ‘자연휴양림’ - 사방사업법상 ‘사방지’
임업용 산지관리	<ul style="list-style-type: none"> - 산지관리법상 ‘임업용산지’ - 산림자원관리법상 ‘채종림’, ‘시험림’
문화재보호	<ul style="list-style-type: none"> - 문화재보호법상 ‘문화재보호구역’ - 문화재보호법상 ‘문화재보존영향 검토대상구역’ - 전통사찰보전법상 ‘전통사찰전구역’ - 국토계획법상 ‘문화자원보존지구’

20) 정연우외 1인, 유사목적 지역·지구의 정비방안에 관한 연구, 국토계획 제45권 제7호, 35면.

아울러 유사한 목적을 가진 지역-지구의 예로써 개발제한구역과 도시자연공원구역의 주요중첩내용을 도시하여 보면 아래와 같은 행위제한내용의 중복을 파악할 수 있다.²¹⁾

구 분		개발제한구역	도시자연공원구역
개 요	법적근거	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」
	주요정의	도시무질서한 확산방지/ 도시주변 자연환경 보전	도시만의 여가·휴식공간 제공(기존의 도시자연공원)
	지정권자	국토해양부장관	시·도지사
토 지 이 용 규 제 체 계	중첩도	개발제한구역은 수도권 등의 대도시권 외곽에 환상의 벨트형태로 지정되고 도시자연공원구역은 기존의 도시자연공원구역으로 도시 주변의 산지에 지정되었으므로 공간적으로 중복되어 있는 곳이 많고, 자연보전권역은 수도권에 한정되어 있으므로 수도권지역은 개발제한구역과 중복 지정된 경우가 발생	
행 위 제 한 내 용 비 교	금 지	건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지의 분할, 죽목의 벌채, 물건의 적치, 도시계획사업	건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할, 죽목의 벌채, 물건의 적치, 도시계획사업
	허 가	- 형질변경가능행위 (도로·철도 및 상·하	- 형질변경가능행위 (도로·철도 등 공공용 시

21) 김현수의 1인, 토지이용규제의 중복실태 분석 및 조정방안 연구, 국토계획 제45권 제3호 34면, 2010.

구 분	개발제한구역	도시자연공원구역
	수도 등 공공용시설, 농림수산업을 영위하기 위한 건축물 및 공작물, 주택 및 근린생활시설, 개발제한구역의 주민이 공동으로 이용하는 시설, 실외체육시설, 휴양림·수목원 등 도시민의 여가활용을 위한 시설, 국방·군사에 관한 시설, 학교·폐기물처리시설 및 전기공급시설 등 공익시설) - 취락지구 안으로의 이축/이주단지의 조성/건축을 수반하지 아니하는 형질변경/죽목벌채/토지의 분할/물건적치	설, 임시건축물 또는 임시공작물, 휴양림·수목원 등 도시민의 여가활용시설, 등산로·철봉 등 체력단련시설, 전기·가스 관련시설 등 공익시설, 주택·근린생활시설) - 기존 건축물 또는 공작물의 개축·재축·증축 또는 대수선 - 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경 - 대통령령이 정하는 토석의 채취, 죽목의 벌채 및 물건의 적치

이와 같은 근원적인 법체계적 문제와 아울러 행위규제 내용자체에 있어서도 복잡하면서도 다양한 예외규정 등을 인정함으로써 정확한 행위제한 내용을 파악하기가 곤란하여 종국적으로는 국민의 법규에 대한 이해도를 현저히 저하시키고 있으며,²²⁾ 관련 실무자의 입장에 있어서도 집행주체 간 상호 상충내지 중복으로 인한 혼란이 야기되는 것이다.

22) 서순탁, 토지이용규제 개혁추진과 한계, 도시정보, 6면, 2005

제 4 장 토지이용규제상 행위제한규정 실효성 제고를 위한 법제 정비방안

본 연구에서 상정하고 있는 토지이용규제상 행위제한규정의 실효성 제고란, “현행 우리나라 토지이용규제상 대표적으로 사용되고 있는 토지의 이용 및 보전에 관한 제한을 하는 일단(一團)의 토지로서의 지역·지구에 대하여 개발행위를 제한하거나 토지이용과 관련된 인가·허가 등을 받도록 하는 등의 규제적 행위가 토지의 이용 및 보전이라고 하는 공익적 목적과 토지재산권자의 사익 간 형평성을 유지함에 따른 법규 준용성의 향상과 이에 수반되는 규제적 행위의 적정성의 유지라고 할 것이다.

이를 위하여서는 제3장에서 토지이용규제평가보고서를 통하여 도출된 현행 행위제한 규정의 문제점이라 할 수 있는 용도지역·지구제의 중첩으로 인한 행위제한 규정의 중복과 행위제한에 따른 보상 및 지원 결여는 물론이고 나아가 토지이용기본법이 지향하는 토지이용규제의 투명화, 전산화와 관련된 내용이 함께 논의되고 그 개선방향을 찾아야 할 것이다.

제 1 절 행위제한에 따른 보상 및 지원 결여에 대한 토지재산권자에 대한 최소한 침해와 전보

토지이용자에 대한 최소한의 침해는 곧 토지이용자의 재산권에 대한 최소한의 침해를 의미한다. 일반적으로 재산권의 하나로서의 토지재산권은 토지에 대한 재산권으로 민법상의 토지소유권을 포괄하는 개념으로 이해된다.²³⁾ 토지재산권은 권리자에게 기본적 인권으로서의

23) 고현환, 법학연구, 제24집, 2006. 59면. “토지재산권의 사회적 구속성의 한계에 관

보장과 함께 공공복리를 위해 제한됨을 기본적 관념으로 한다. 때문에 개인적 재산권의 보장이라는 측면과 아울러 이의 한계로서의 재산권의 사회적 구속성에 관한 논의가 활발히 전개되어져 온 바 있다. 이는 토지소유권 제한의 법리적 타당성에 관한 전개의 기초로 활용되어지고 있다.

종래 정부는 미흡하나나 개발이익환수에는 지속적인 관심을 기울여 왔으나, 개발손실 보상에는 막대한 재정부담 문제로 소극적이었다. 이로 인해 개발지역은 개발이익이 크게 발생하는 반면 보존지역 주민은 자산가치 손실을 감내해야 하는 불균형 문제가 지속되고 있어, 보존지역 내 주민의 지속적인 규제완화 및 철폐 요구로 이어지고 있는 실정이다. 이는 공익상 보존이 필요한 지역도 개발을 규제하기 어렵게 되어 자연환경이 훼손되고 난개발이 심화되는 문제를 초래하고 있는 것이다.

아래에서는 위에서와 같은 논의의 전개에 있어 토지재산권에 대한 침해(제한)로써의 행위제한 유형으로써의 개발제한구역의 지정 등에서 볼 수 있었던 문제점에²⁴⁾ 대한 법리적 고찰을 통하여 그 최소한 침해를 위한 조정원칙을 설정하고자 한다.

1. 토지재산권의 사회구속성의 한계

본래 토지재산권의 사회구속성은 독일에서 사용되는 용어로서 사회적합성, 사회제한성, 사회적 의무성 등으로 사용되며, 영미의 경우 이와 동일한 취지의 것이라 볼 수는 없으나 공용수용(taking)과 대비된다는 점에서 재산권의 규제(regulatory)가 대체로 여기에 해당되는 것으로

한 법리, 통상 헌법에서 재산권이 보장된다고 할 경우, 재산권이란 소유권만이 아닌 실정법상 인정되고 있는 모든 재산권을 말한다. 그러므로 헌법이 보장하는 재산권은 사적인 유용(Privatnützigkeit)과 임의적인 처분권능(Verfügungsbefugnis)이 인정되는 모든 재산가치 있는 권리를 의미한다.”

24) 김정순, 개발제한구역제도의 개선방안, 한국법제연구원, 14면 이하., 1998.

로 이해되고 있다. 재산권의 사회구속성은 그것이 공용수용에 반대 개념으로 규정되어야 할 것으로, 그 개념적 핵심은 공용수용과는 달리 보상의무가 없는 재산권의 제한이라는 점이다. 즉 재산권의 박탈·양도가 아니라 재산권의 지배범위를 일정한 한계 내에서 일반적으로 구속력 있는 방법으로 제한하고 있는 것이다.

(1) 독일의 법리

독일의 경우, 고권적 권력행사에 따른 토지재산권에 대한 침해에 있어 독일 기본법제14조의 공용수용규정의 해석론에 따라 토지재산권의 완전박탈을 의미하는 공용수용과 달리 재산권의 제한에 따른 손실의 전보 필요성에 관한 논의를 바탕으로 전개되어 진 바 있다.

행정상 손실보상 (Entschädigung)이란 공공필요에 의한 적법한 공권력 행사로 인하여 개인에게 과하여진 “특별한 희생”에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 견지에서 행정주체가 행하는 조절적인 재산적 전보를 의미한다. 손실보상의 요건으로는 크게, 재산권에 대한 공권적 침해, 공공의 필요, 재산권침해의 적법성, 보상규정의 존재, 공권적 침해에 의하여 재산권에 가하여진 특별한 희생이라 하겠다. 이와 같은 손실보상에 대한 독일법상의 주요쟁점은 곧 기본법 제14조상의 사회적 제약과 공용수용과의 법적 구조 및 체계에 관한 논의라 할 것이다.

독일 기본법 제14조 제1항의 2와 제2 항은 재산권의 사회적 제약을 규정하고, 제3 항에서는 공용수용과 그에 대한 보상을 규정하고 있어 양 개념간의 관계를 해석함에 있어, 양 개념을 재산권침해의 정도에 관한 차이로 해석하는지 아니면 서로 독립된 별개의 법제도로 해석하는지에 따라 개별되어진다.

전자는 특히 독일연방최고법원 (BGH)의 판례를 통하여 강조된 논리로서, 재산권의 사회적제약이나 공용수용은 모두 재산권 제한을 의미

하지만, 사회적 제약은 공용수용보다 재산권에 대한 침해가 적은 경우이므로 보상 없이 수인해야 하는 데 비해 공용수용은 사회적 제약의 범주를 넘어서는 것으로서 보상을 요하는 재산권에 대한 침해를 의미한다. 보상을 요하지 않는 사회적 제약에 해당되는 재산권 침해의 경우에도 재산권제한의 효과가 일정한 강도를 일탈하게 되면 자동적으로 보상을 요하는 공용수용으로 전환된다는 것이다.

이에 비해 후자는 재산권 내용규정과 공용수용을 서로 별개의 독립된 제도로 이해하고 재산권 제한의 효과가 아닌 입법의 형식과 목적에 따라서 구분한다. 즉, 재산권의 내용규정은 ‘입법자가 장래에 있어서 추상적이고 일반적인 형식으로 기본법적 의미에서 재산권으로 인정되어지는 내용, 즉 재산권자의 권리와 의무를 형성하고 확정하는 것을 의미하며, 공공수용은 “국가가 구체적인 공적과제를 이행하기 위하여 이미 형성된 구체적인 재산권적 지위를 의도적으로 전면적 또는 부분적으로 박탈하려는 것”을 의미한다. 따라서 재산권의 내용규정과 공용수용은 개념적으로 서로 독립된 것으로서 그 위헌성을 심사하는 기준역시 다르다. 재산권 내용규정의 경우 타 기본권과 같이 법치국가의 원리, 비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙 등을 기준으로 위헌여부를 판단하나, 공용수용의 경우 이와 달리 독일기본법 제 14 조 제 3 항에서 규정한 불가분조항 (Junktivklausel)에 의거하여 허용된다. 또한 경우에 따라 과도한 침해 (공용수용적 효과)를 가져오더라도 이로 인하여 재산권의 내용규정이 공공수용으로 전환되거나 혼합되어지는 것은 아닌 것이다.

이와 같은 논리상의 차이점은 보상불요의 사회적 제약과 보상을 요하는 특별한 희생 개념간의 순환논법을 바탕으로 하고 있다. 독일헌법 재판소 (BVerfG)는 이른바 자갈취채취사건(Nauskiessungsentscheidung)과 출판물의 의무기증(Pflichtsexemplarentscheidung)에 관한 판결 등 일련의 판결을 통하여 독일연방최고법원의 논리와 달리 좁은 의미의 공

용수용개념을 정형화하였다. 즉, 재산권 규정에 관한 입법자의 권한의 강화와 재산권 보장에 있어 차선적 권리보장에 대한 우선적 권리보장의 엄격한 우위를 인정하게 되었고, 이는 독일기본법 제 14조 제3항과 동법 제 14조 제1항2, 제2항을 엄격하게 구분한 것이다.

나아가 독일헌법재판소는 자신의 공용수용에 관한 판결 등을 통하여 비전형적인 예외적 경우로서 입법자가 일반적인 재산권 내용규정으로 재산권의 제한에 관한 규정을 확정하였으나 이와같은 규정이 개별 재산권자에게 부담 내지 침해 (공용수용적 효과)를 야기시킬시에 이는 헌법상 비례의 원칙에 상응하지 않으며 때문에 재산권보장에 반하여 위헌이라 하여 이를 공용수용으로 이해하지 않고 ‘보상의무 있는 재산권의 내용규정 (ausgleichspflichtige Inhalts-und Schrankenbestimmung)’으로 규정하였다. 이는 보상의 허용을 통하여 이러한 부담을 완화하여 규정자체를 비례의 원칙에 상응하는 규정으로 간주하고자 함에 그 목적이 있다. 이러한 보상의무있는 재산권의 내용규정상의 보상은 반드시 금전적 보상을 요하는 것은 아니며 부담의 완화를 위한 조치로서 이해되어진다.

독일헌법재판소의 공공수용과 재산권 내용규정의 엄격한 구분과 보상의무 있는 재산권 내용규정개념의 생성은 독일연방최고법원이 1950년대 이후 줄곧 주장해온 수용유사적 침해 (enteignungsgleiche Eingriff) 내지는 수용적 침해(enteignende Eingriff)의 존립근거를 현저히 약화시켰다. 또한 종래의 보상에 관해 선행되어지던 재산권상의 침해가 ‘공공수용 개념에 속하는지 또는 사회적 제약인지’의 의문점이 ‘보상의무 없는 재산권 내용규정개념에 속하는지 또는 보상의무 있는 재산권 내용규정에 속하는지’로의 전가를 의미하게 되어졌다.

(2) 우리나라의 토지재산권에 대한 침해에 관한 이해와 전개

우리 헌법은 국민 재산권을 보장하면서도 재산권의 행사가 일정한 제약을 받는다는 점을 명확히 하고 있다. 즉 재산권의 행사는 공공복

리에 적합하여야 할 헌법적 한계를 가지며, 이를 재산권의 사회적 구속성이라고 한다. 따라서 재산권의 사회적 구속성은 사유재산제도에 관한 것이 아니고 사유재산제도를 전제로 하는 사유재산권에 관한 것이다. 결국 국가는 사유재산에 관한 무제한의 자율적 권리와 계약의 자유를 제한하는 대가로 재산권 보장의 범위를 사 소유물에 국한시키지 않고 재산가치 있는 모든 사법상- 공법상 권리에까지 확대시켜서 모든 국민에게 생존보장의 실효성을 확보해주기 위해 재산권의 사회적 구속성을 따로 명문화한 것이다.²⁵⁾ 재산권의 사회적 구속은 자본주의의 역사적 발전에 기이한 사회 모순의 심화에 따른 사상적 변화에 따른 것으로 재산권 절대의 원칙으로 집약되는 개인주의적·자유주의적 재산권 관념이 상대화됨으로써 재산권의 사회 공동체에의 기속을 인정하여 재산질서의 형성에 관한 임무와 권한을 부여하며, 다른 한편으로는 재산권자에게 공익을 고려하여 그 권리를 행사할 것을 명하는 것으로, 소극적으로는 보상부 공용침해의 반대개념으로서 보상 없는 재산권의 제한을 의미하며 적극적으로는 타인의 생존적 재산권의 보장, 국가전체의 부의 효율적인 향상, 빈부격차 해소, 토지소유의 편중 규제, 토지거래규제, 개발이익의 환수 등 사회 정의에 따른 재산질서의 형성과 그에 따르는 제한을 의미한다. 오늘날 재산권의 사회적 관계- 기능은 사회적 구속을 통하여 기초 지워지며, 재산권의 사회적 구속은 개인의 재산권 보장에 있어서 가장 의미 있는 한계라고 할 것이다.²⁶⁾

이처럼 재산권에 대한 사회적 구속성을 인정하여야 한다는 점에 대해서는 이견을 찾기 어렵지만, 사회적 구속성의 성격과 인정범위에 대해서는 여전히 논란이 계속되고 있다. 즉 사회적 구속성을 재산권의 한계로 인정할 것인지, 아니면 제한으로 보아야 할 것인지, 그리고

25) 허영, 전거서, 481면.

26) 김형성, 재산권, 헌법재판연구, 제6권 헌법재판소, 1995, 418면.

헌법 제23조 제2항에 규정된 사회적 구속성에 의한 제약과 동조 제3항에 의한 재산권 침해에 대한 보상을 전제로 하는 제한을 구별하는 기준이 무엇인지에 대해서는 아직도 의견의 일치를 보지 못하고 있다고 할 것이다.²⁷⁾

이는 위에서 살펴본 독일의 재산권 침해에 대한 손실보상론의 전개에서 나타난 소위 분리이론(Trennungstheorie)과 경계이론(Schwellentheorie)에 대한 국내 학자 간 이론적 분쟁의 지속이라 할 것이다. 우리 헌법재판소는 이와 같은 논쟁에 있어 도시계획법 제21조에 관한 위헌소원사건에 관한 결정²⁸⁾을 통하여,

“이 사건 법률조항은 입법자가 토지재산권에 관한 권리와 의무를 일반·추상적으로 확정하는 규정으로서 법질서 안에서 보호받을 수 있는 권리로서의 재산권의 내용과 한계를 정하는 재산권을 형성하는 규정인 동시에 공익적 요청에 따른 재산권의 사회적 제약을 구체화하는 규정이기도하다.(헌법 제23조 제1항 및 제2항). … 도시계획법 제21조에 의한 재산권의 제한은 개발제한구역으로 지정된 토지를 원칙적으로 지정 당시의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따라 사용할 수 있는 한 재산권에 내재하는 사회적 제약을 비례의 원칙에 합치하게 합헌적으로 구체화한 것이라고 할 것이나 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 토지의 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용·수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에도 아무런 보상 없이 이를 감수하도록 하고 있는 한 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다. 도시계획법 제21조에 규정된 개발제한구역제도 그 자체는 원칙적으로 합헌적인 규정인데

27) 장영수, 기본권론, 홍문사, 2003, 475면.

28) 헌재 1998.12.24 89헌바214. 이후 택지소유상환에 관한 법률 제2항 제1호 나목 등에 관한 위헌심판사건에서도 “헌법 제23조 의하여 재산권을 제한하는 형태에는 제1항 및 제2항에 근거하여 재산권의 내용과 한계를 정하는 것과 제3항에 따른 수용·사용 또는 제한을 하는 것의 두가지 형태가 있다”라고 하여 분리이론을 견지하고 있다. (헌재1999.4.29. 94헌바7 등.)

다만 개발제한구역의 지정으로 말미암아 일부 토지소유자에게 사회적 제약의 범위를 넘는 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에 대하여 보상규정을 두지 않은것에 위헌성이 있는 것이고 보상의 구체적기준과 방법은 헌법재판소가 결정할 성질의 것이 아니라 광범위한 입법형성권을 가진 입법자가 입법정책적으로 정할 사항이므로 입법자가 보상입법을 마련함으로써 위헌적인 상태를 제거할때까지 위 조항을 형식적으로 존속케 하기위하여 헌법불합치결정을 하는 것인 바 입법자는 되도록 빠른 시일내에 보상입법을 하여 위헌적상태를 제거 할 의무가 있고 행정청은 보상입법이 마련되기전에는 새로 개발제한구역을 지정하여서는 아니되며 토지소유자는 보상입법을 기다려 그에 따른 권리행사를 할 수 있을뿐 개발제한구역의 지정이나 그에 따른 토지재산권의 제한 그 자체의 효력을 다투거나 위 조항에 위반하여 행한 자신들의 행위의 정당성을 주장할 수는 없다”라고 판시한 바 있다.

이는 분리이론에 입각한 재산권 보장체계를 형성하고자 함을 의미하는 것이다. 헌법재판소의 이와 같은 분리이론에 기반한 재산권 보장체계에서 무엇보다 선결적으로 해결해야 할 사항은 관련 사안이 재산권의 내용규정에 해당하는지 또는 공용수용에 해당하는지에 대한 명확한 구별이라 할 것이다.

이에 관한 구별에 관하여 헌법재판소는 도시계획법 제83조 제2항 전단 부분 등에 관한 위헌제청사건의 결정에서 “이 사건조항은 그 규율형식의 면에서 개별·구체적으로 특정 재산권을 박탈하거나 제한하려는데 그 본질이 있는 것이 아니라 일반·추상적으로 사업지구내의 공공시설과 그 부지의 이용 및 소유관계를 정한 것이라 할 것이고 그 규율목적의 면에서도 사업주체의 법적지위를 박탈하거나 제한함에 있는 것이 아니라 다수인의 이해관계가 얽혀 있는 주택건설사업의 시행과정에서 불가피하게 재산권의 제약을 받는 사업주체의 지위를 장래를 향하여 획일적으로 확정함에 그 초점이 있다고 할 것이어서 재산

권의 내용과 한계를 정한 것으로 그 성격을 이해함이 상당하다”라고 하여, 입법자의 규율형식과 규율목적에 기준으로 하고 그 대상이 된 재산권 토지에 걸친 제한의 효과를 종합적이고 유기적으로 파악하여 그 성격을 결정해야한다는 입장을 취하고 있다.²⁹⁾

2. 평 가

위에서 상술한 토지재산권의 침해에 관한 보상 법리의 적용은 곧 과거 재산권의 사회적 구속성의 범주에 관한 새로운 고찰로서 토지소유자의 재산권 보장에 관한 새로운 지평을 열었다 할 것이다. 이 때 고려되어야 할 사항은 독일과 우리나라 헌법재판소의 결정을 통하여 나타나는 바와 같이 토지재산권에 대한 공익적 침해와 이로 인하여 감수하게 될 토지재산권자의 이익 간 비례원칙(Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)의 직접적이고 명확한 적용이라 하겠다.³⁰⁾

이를 통하여 다양한 형태로 나타나고 있는 토지소유자에 대한 행위 제한이라고 하는 토지재산권에 대한 침해에 있어 그 피해를 줄이고 형평성을 높일 수 있는 조정방안이 검토되어야 할 것이다. 즉 규제 목적과 상관이 없는 행위제한 내용과 현실적으로 필요하지 않거나 또는 과도한 토지이용규제는 과감히 그 개선에 관한 노력이 경주되어야 할 것이다.

29) 현재 2003.8.21. 2000헌가 11등.

30) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2006, §10, Rn. 17.; Schmidt- Aßmann, Der Rechtsstaat, HStR II, 3. Aufl. 2004, §26 Rn. 87.; Schlink, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, BVerfG- Festschrift 2001, Bd. II, S. 445 ff.; Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, Beck. 2006, §7 Rn. 41. 행정법상 비례의 원칙(Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)이라 함은 법치국가의 이념으로부터 도출되어지며, 행정주체가 구체적인 행정목적을 실현함에 있어 그 목적실현과 수단사이에 합리적인 비례관계 (Zweck- Mittel- Relation)가 유지되어야 한다는 것이다. 이는 특히 행정주체의 부담적 행정행위뿐만이 아니라 입법(Gesetzgebung)에 있어 중요하게 적용되는 행정법상의 일반원칙으로 이해되어지고 있다.

아울러 토지재산권의 최소한 피해를 위한 방안으로서 과도하고 불합리한 토지규제가 발생하지 않도록 토지규제의 사전 통제기능을 강화할 필요가 있다. 현재 행정규제기본법에서 규제영향분석제도를 마련하고 있으나, 비용·편익분석, 의견수렴, 자료수집, 자체심사 등의 절차가 형식적으로 이루어지고 있다는 지적이 있다.³¹⁾ 반면, 미국 Idaho주에서는 1994년 규제적 수용법을 제정하면서 법무부장관이 제공하는 영향평가기준에 따라 각 행정기관이 사유재산에 미치는 수용영향을 스스로 판단하도록 하는 수용 영향평가제도를 운용하고 있다. 최근에는 2003년 법률개정을 통해 재산권자의 수용영향평가신청제도까지 마련하고 있다.³²⁾ 또한 수용영향평가의 판단기준은 미국 연방대법원이 제시하고 있는 규제적 수용의 판단기준을 적용하고 있다. 따라서 우리나라에서도 법재판소의정 및 미연방대법원의 판례에서 제시하고 있는 판단기준을 활용하여 규제영향평가의 실효성을 제고할 필요가 있다. 또한 규제영향평가신청제도를 마련함으로써 규제 입안단계 뿐만 아니라 집행단계의 규제영향평가를 통해 정부규제에 대한 사전적 권리구제를 강화할 필요가 있다.³³⁾

제 2 절 용도지역·지구제의 중첩으로 인한 행위 제한 규정의 중복에 대한 규제 단순화

앞에서 언급된 바와 같은 우리나라 토지이용규제제도의 특성에 따른 유사목적 가진 용도지역·지구의 경우 상호 중첩됨으로 인한 혼란을 방지하기 위하여서는 무엇보다 우선적으로 유사목적의 다수법령

31) 김재열, “규제영향평가제도의 운용과 과제” 「현행 입법 관련 평가제도의 운용실태와 과제」, 한국법제연구원, 2007.2, 165면.

32) 이에 따라 재산권자가 수용영향신청서에 재산권의 위치와 현황, 규제영향개시일과 그용, 규제명 또는 법률명 등을 기재하여 규제영향평가를 신청하면, 관련 행정기관은 규제영향평가기준에 따라 규제영향평가에 대한 결과를 28일 이내에 신청자에게 통보하도록 규정하고 있다.

33) 김승중, FTA시대의 토지문제와 대응과제, 서울법학 제19권 제3호, 2012.2, 300면.

을 단일-소수의 법령으로 통합 단순화하며, 다수의 용도지역을 위계적 관계를 가지는 용도지역군으로 통합관리 할 방안을 모색하는 것이다. 또한 유사목적의 중첩규제가 동일한 효과를 갖거나 어느 한 규제가 다른 규제의 행위제한 내용 및 강도를 포함할 경우, 강한 토지이용규제만을 적용하는 방식도 검토해 볼 수 있을 것이다.³⁴⁾

이는 용도지역·지구제를 토지이용규제의 근간으로 삼고 있는 우리나라의 경우, 토지이용계획법제의 장점을 포섭하기 위한 고려로써, 현실에서 전개되고 있는 복잡다기한 토지이용행위를 일목요연하게 유형화하고 그 표준화를 목적으로 하여 전개된 것이라 고려된다. 다만 그 실현에 있어 각각의 개별 법률에서 규정하고 있는 용어의 정비에 있어 서술적 표현 등은 비교적 정비가 용이할 수 있으나, 지역지구의 통폐합, 행위제한규정의 정비, 인허가절차의 정비 등의 정비는 우리 행정실무상 부처 간 업무조정과 같은 본질적인 문제의 해결이 선행되어야 할 것이다.³⁵⁾

제3절 토지이용규제에 대한 소비자 중심의 조정

규제가 복잡다기해 질수록 규제의 소비자보다는 생산자가 더욱 막강한 힘을 행사하게 된다. 때문에 규제를 생산하는 부처의 입장에서는 용도지역·지구제의 지정을 개별 법률의 형식을 통하여 설정함으로써 부처의 고유한 행정목적보다 원활히 실현할 수 있음으로 인하여 현재와 같은 토지이용규제의 단순화를 위한 용도지역·지구제의 통폐합에 관한 의견에 대하여 부정적일 수 있을 것이다. 그러나 문제는 규제내용에 대한 정보의 습득에 있는 것이다. 규제를 생산한 각 부처는 해당 규제의 내용을 명확히 파악하고 있지만, 규제 소비자의 입장에 있어서는 여러 부처에서 생산한 모든 규제의 내용을 일일

34) 김현수의 1인, 앞의 논문, 41면.

35) 서순탁, 토지이용규제합리화의 조기 정착과제, 국토정보, 31면, 2006.

이 파악하기 어렵기 때문에 규제생산자와 규제소비자 간의 정보비대칭(asymmetry)의 문제가 발생하게 된다.³⁶⁾

다른 행정영역과는 달리 토지이용규제에 관하여서는 실상 실무적으로도 담당 공무원도 행위규제에 관한 법률적 관계 및 법조문을 파악하고 이해하는데 많은 어려움을 겪고 있으며 토지의 공간적 위치, 주변 환경, 지정된 용도지역, 지구에 따라 규제의 내용이 다르기 때문에 행정기관에서 개발행위 가능여부를 판단하는데 여러 관련부서의 검토를 거치면서 검토과정이 장기간 소요되고 있다. 따라서, 토지이용규제에 대한 서비스의 질을 향상시키기 위한 방안으로 복잡하고 다양한 토지이용 관련 규제내용과 절차를 체계적으로 유형화하여 데이터베이스로 구축하고 이를 활용하여 공무원 및 민원인이 손쉽게 편리하게 토지이용규제정보를 활용할 수 있는 정보시스템의 개발이 필요하다.

이와 같은 필요성에 의거 2004년 6월 토지규제 합리화 방안의 일환으로 “토지이용규제 정보시스템(Land Use Regulation Information Service- LURiS)”이 구축된 바 있다. 이는 토지규제의 내용과 절차를 전산화하여 인터넷으로 서비스함으로써 토지를 이용하고자 하는 국민은 누구나 쉽게 자신의 토지에 어떤 규제가 적용되고 있는지의 여부와 개발을 하고자 할 경우, 어떤 절차를 거쳐야 하는 지에 관한 정보를 제공하고 있다고는 하나 이 시스템은 기본적으로 개별 필지를 대상으로 결정된 결과만을 제공하고 있음으로 인해, 규제를 수반하는 지역-지구나 도시계획시설 등이 공간적으로 결정되는 과정에 관한 내용과 주민참여에 관한 실질적 지원이 동반되지 않는다는 문제점이 대두된 바 있다. 이러한 문제점의 개선으로써 서울시, 경기 화성시, 경북 영주시 등에서 도시계획정보체계(Urban Planning Information System: UPIS)가 구축-운영되고 있는 실정이다.

36) 최막중, 규제의 소비자관점에서 본 토지이용규제 합리화(2005), 도시정보 276, 12면 이하.

제 4 절 행위제한내용 평가의 실효성 제고

1. 행위제한내용의 평가

토지이용규제기본법 제14조 및 제16조의 규정에 근거, 국토해양부는 2008년 6월 4일(수) 제1차관 주재로 ‘토지이용규제심의위원회’를 개최하여, 「2007년도 지역·지구등에 대한 행위제한내용 평가서」를 심의하였다.

위원회는 각 지역·지구등에 대한 행위제한내용 평가결과, 불합리한 행위제한을 개선하고, 유사목적 지역·지구등은 통합하며, 제도도입 이후 지정실적이 없는 지역지구는 폐지하도록 관계부처에 권고하기로 결정하였다. 군사시설보호구역은 행위규제에 대한 명확한 기준을 제시하고, 공원보호구역은 폐지하되 보호 필요한 지역은 공원구역으로 편입하는 등 8개 지역·지구의 개선이 필요하고, 생태계보존지구와 시도생태경관보전지구, 문화재주변500미터현상변경허가구역과 문화재보전영향검토대상구역, 4대강법에 각각 규정된 수변구역 등 유사목적 지역·지구등에 대해서는 통합·단순화가 필요하며, 또한, 법적근거를 마련하여 신설된지 3년 이상 경과하였으나 지정실적이 없는 골재채취금지구역, 임항지역 및 임항구역 등 109개(법8, 시행령2, 조례99) 지역·지구등에 대해서는 원칙적으로 폐지가 필요한 것으로 평가되었다. 아울러 국토해양부는 ‘08.7월까지 관계부처로 하여금 위원회 권고에 따라 각 지역·지구별 개선사항에 대한 추진계획을 마련하여 추진토록 할 예정이며, 매년 시행하는 행위규제 평가를 강화하고, 지역·지구의 존폐여부 평가 주기를 현행 5년에서 2년으로 단축하며, 부처별로 개별법에 산재되어 있는 각종 지역·지구를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」로 일원화하고, 각종 인·허가 절차를 간소화하는 등 토지이용규제의 합리화를 지속적으로 추진할 예정임을 결정한 바 있다.

2. 제도 분석

현재는 과거와는 다르게 토지이용규제기본법에서 토지이용규제의 적정성을 확보하기 위하여 토지이용규제평가단으로 하여금 지역·지구 등의 지정과 운영실적 등을 포함한 토지이용규제보고서에 기초하여 지역·지구 등의 지정실태 등을 평가하게 하고 위원회의심의를 거쳐 국무회의에 보고한 후 중앙행정기관의장 또는 지방자치단체의장에게 그 지역·지구 등의 통합이나 폐합 등 제도개선을 요청할 수 있는(법 제 13조 제2항) 제도적 장치가 만들어짐으로써 무분별한 용도지역·지구 등의 신설이 어려울 것으로 보여 진다. 그리고 토지이용규제심의위원회로 하여금 지역·지구 등에서의 행위제한 내용 및 절차에 대한 평가 결과에 관한 사항과 지역·지구 등에서의 행위제한강화 등에 관한 사항(법 제15조 제2항 제3~4호)을 심의하도록 규정함에 따라 용도지역·지구에서 토지이용제한을 강화하기가 어려울 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 우려되는 절차적 요소로서는 토지이용규제보고서의 작성방법과 절차라 할 것이다. 토지이용규제보고서를 작성함에 있어서 지역·지구 등의 신설 및 폐지현황, 지역·지구 등의 지정목적·기준 및 절차, 지역·지구 등의 지정실적 및 세부현황 지역·지구 등에서의 행위제한 내용 및 절차와 변경사항, 지역·지구 등의 지정실적이 없는 경우 그 원인 및 향후 조치계획, 그밖에 지역·지구 등의 지정 및 운영과 관련된 사항이다(토지이용규제기본법 시행령 제15조 제4항). 그러나 보고서를 작성함에 있어 실질적인 현장 지향적 조사가 우선시 되어져야 함에도 불구하고 현실은 문헌자료내지 내부 자료의 활용에 한정하여 관행적으로 보고서가 작성되어진다는 것이다.³⁷⁾ 또한 중앙행정기관의장 및 지방자치단체의장은 2년 마다 지역·지구 등의 지정과

37) 류종현, 토지이용계획의 합리적 조정방안, 강원발전연구원, 2006.

운영실적 등을 포함한 토지이용규제보고서를 작성하여 국토해양부장관에게 제출하도록 하고 있고 이것을 토대로 지역·지구 등의 지정실태 등을 평가하게 하고 위원회의심의를 거쳐 국무회의에 보고 한 후 중앙행정기관의장 또는 지방자치단체의장에게 그 지역·지구 등의 통합이나 폐합 등 제도개선을 요청할 수 있도록 하고 있다. 그러나 중앙행정기관이나 지방자치단체가 지역이나 지구를 지정하고 평가를 하게 되어 보고서와 평가에 대한 객관성과 공정성을 담보할 수 있을지 의문시되는 것이다.

이와 같은 문제점에 대한 해결방안으로서는 절차상 토지이용규제보고서의 작성 이후 정보공개절차를 통하여 공개하고 이해관계인이 열람한 이후, 만일 이에 대한 이의제기가 있을 경우에는 이를 보장하고, 이러한 내용을 토지이용규제보고서에 기록하게 하여 이해관계인의 이해를 현실적으로 보장해주는 것이다.³⁸⁾

제 5 절 입법형식의 일원화 추진

규제는 패러다임의 차이에 따라, 피수명자의 활동 및 행위를 제한함에 있어 특정 행위만을 허용하는지 또는 금지하는지에 따라 네거티브(negative)규제와 포지티브(positive)규제로 나뉜다.

포지티브 방식에 비해 네거티브 규제의 장점으로는 시시각각 변해하는 시대상황에 비추어 현실대응력을 제고하고, 금지요건을 믿고 이외의 행위를 영위하고자 하는 피수명자의 신뢰를 보호하고, 안정된 행위를 영위할 수 있다는 기대가능성을 높여줄 수 있다는 장점이 있음은 앞에서 논의한 바 있다. 즉 네거티브 규제방식이란 규제의 근거가 되는 법령에서 특정한 사항을 열거하여 제한적으로 금지시키는 형식(형식적 네거티브 규제) 또는 규제의 입법 기술적 표현여부와 상관

38) 이순자, 환경보전을 위한 토지이용규제 제도의 검토, 토지공법연구 제48집, 2010.2., 196면.

없이 규제 수범자 또는 규제대상의 금지요건을 완화시켜 자유를 충분히 확보해 주기 위한 규제(실질적 네거티브 규제)로 정의된다.³⁹⁾ 이러한 정의에 의할 경우 네거티브 규제는 “원칙허용·예외금지”라는 규제방식과 그 맥을 같이 한다. 따라서 네거티브 규제는 수범자에게 광범위한 자유를 보장함과 동시에 작은 정부의 실현을 위한 수단으로 기능할 수 있다.

다만, 모든 분야에서 네거티브 규제방식을 채택하기 보다는 기존 규제와 정합성을 고려하여 단계적인 적용방안이 모색되어야 할 것이다. 이에 따를 경우 ① 불가피한 공익목적 외에 영업 및 기업의 자유를 최대한 보장할 필요가 있는 업역분야(특히 민간의 자율과 창의가 최대 존중되어야 하는 영역), ② 불필요한 진입규제로 시장경쟁력을 저해하는 분야, ③ 기술발전의 결과로 국제시류의 변화 및 기술의 발전에 대응하기 곤란한 분야, ④ 사전규제에서 사후감독으로 전환이 가능한 분야, ⑤ 획일적 기준의 적용으로 다양한 규제대상의 특수성을 고려하기 곤란한 분야, ⑥ 기타 네거티브 규제방식이 수범자의 권익보호에 유용한 분야 등을 네거티브 규제가 우선 적용될 수 있는 분야로 생각해 볼 수 있다.⁴⁰⁾

현행 행위제한 규정과 관련하여 네가티브적 규정형식을 취하고 있는 대표적 법률은 수도법 제7조이며,⁴¹⁾ 특히 유사목적의 규제이나 규

39) 김유환, 규제방식의 유형과 개선방안에 관한 연구, 규제개혁위원회, 2008, 65-72면 참조

40) 최환용, 앞의책, 48면, 2010

41) 수도법 제 7 조 (상수원보호구역 지정 등) ① 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역(이하 “상수원 보호구역”이라 한다)으로 지정하거나 변경할 수 있다.

② 환경부장관은 제1항에 따라 상수원보호구역을 지정하거나 변경하면 지체 없이 공고하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서는 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제7호 및 제8호에 따른 수질오염물질·특정수질유해물질, 「유해화학물질 관리법」 제2조제8호에 따른 유해화학물질,

제방식이 법령마다 다르거나, 상수원수질보전을 목적으로 하는 규제는 배출물질규제(네거티브)를 중심으로 하고 기타 법령은 건축물의 입지규제(포지티브)를 중심으로 하고 있어 관계 국민의 혼란을 야기하는 경우에 있어서는 그 입법형식의 일원화가 강하게 요구되는 것이다. 이때 네거티브 방식의 장점만을 고려하여 네거티브 방식의 과도한 적용으로 인한 사회적 혼란을 막기 위하여 환경 및 안전 등 일반적으로 규제 필요성이 높은 분야에 있어서는 보호하려는 공익의 크기를 비교衡量하여 네거티브 방식을 취할 것인가, 포지티브 방식을 취할 것인가를 결정해야 할 것이다.

이와 같은 방향성에 근거, 현행 관련 법제에 있어 수산업법 제67조의3(수산자원보호구역 안에서의 행위제한) 등의 입법내용을 고려하여 볼 때, 이는 종전의 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 관련 규정을 수산업법으로 이관한 것으로 수산자원보호구역에서 가능한 행위의 유형을 포지티브하게 규정하고 있어서 수산자원보호구역내 주민의 재산권 행사에 과도한 제한이 부과되고 있다고 고려되어지는 바, 허가제를 유지하되 금지해야할 행위유형을 정하고 그밖에 행위는 자유롭게 하는 네거티브로 전환할 수 있을 것으로 판단되어 지는 것이다.⁴²⁾

「농약관리법」 제2조제1호에 따른 농약, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물, 「하수도법」 제2조제1호·제2호에 따른 오수·분뇨 또는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 가축분뇨를 사용하거나 버리는 행위

2. 그 밖에 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 금지행위

④ 제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 행위인 경우에는 신고하여야 한다.

42) 최환용, 앞의 책, 307면, 2010

참고문헌

- 강의중, “行政計劃의 法的 問題에 관한 考察”, 「법학논총」, 1986, Vol.3:
pp. 99-123, 한양대학교 법학연구소
- 강현호, 새만금 사업과 환경법적 제문제, 「환경법연구」, 2006, Vol. 28(1):
pp. 169-201, 한국환경법학회
- 건설교통부, 21세기 국토이용체계 개편방안, 2000a, 국토연구원
- 건설교통부, 용도지역·지구제의 개선방안, 2000b, 건설교통부
- 건설교통부, 국토이용체계의 개선방안에 관한 연구, 2000c, 국토연구원
- 건설교통부, 지역-지구 등의 토지이용규제 합리화 방안 연구, 2007b, 건설
교통부
- 국토해양부, 지역지구 등의 토지이용규제 합리화 방안 연구, 2009, 국토
해양부
- 김남철, “개편된 계획법제에 따른 공간계획의 체계와 법적 문제점: 독일
법제와의 비교를 중심으로”, 「공법연구」 제30집 제4호, 2002, 한국
공법학회
- 김성수, 일반행정법, 홍문사, 2010
- 김은경, 토지이용규제 합리화 방안 연구, 2009, 경기개발연구원
- 김정전, 토지경제학, 박영사, 1991
- 김재호, “한국의 행정계획”, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」 2007.12.
pp. 517-530, 서울행정학회
- 김현수 외 1인, 토지이용규제의 중복실태 분석 및 조정방안 연구, 국토계획,
대한국토·도시계획학회지

참고문헌

- 김현주·박재룡·허순호, 1998, 「토지제도 개선을 위한 토지구획의 통합 방안」, 정책98-15-407, 서울: 삼성경제연구소
- 김해룡, 국토 및 도시계획 관련 법제 개선방안, 법제처-행정판례연구회 공동워크숍(2006)
- _____, 새로운 국토계획 관련법제에 대한 평가와 개선방안, 「한국토지공법학회 제31회 학술대회 자료집: 토지관련법제의 전면적 개편과 그 평가」, 한국토지공법학회, 2002
- 노경수, 도시토지이용 규제에 관한 비교연구, 토지연구, 제7권 1호, 한국토지공사, 1996
- 류해웅, 「국토 및 지역개발사업에 대한 법적 분쟁의 기초이론」, 2008, pp. 1-4, 서울 : 한국부동산연구원
- _____, 토지공법론, 삼영사, 2006
- 문정호 외, 「참여시대 공공계획의 패러다임에 관한 연구」, 2006, 국토연구원
- 민태욱, 도시토지이용통제수단으로서의 용도지역제, 부동산학연구, 제13집 1호, 한국부동산학회, 2007
- 박헌주, “새로운 계획적 국토관리체계의 정책과제-계획적 국토관리의 조기 정착방향.” 「국토」 261호, 2003, 안양: 국토연구원, pp. 38-45
- 백승주, “독일에서의 개별 계획보장청구권 논의에 관한 고찰: 우리나라에의 도입가능성과 관련하여”, 「토지공법연구」, 2004, 제21집, 한국토지공법학회
- 손성태 외 1인, 토지이용규제의 합리적 운영에 관한 연구, 부동산학보, 제26집, 2006
- 서순탁 외 1인, 지역·지구등 행위제한내용 평가결과와 정책과제, 국토연구, 국토연구원, 2009

- 석중현, 도시계획결정과 손실보상, 공법연구 제28집 제3호, 한국공법학회, 2000.3
- 신봉기, 국토계획법의 현안과제, 동방문화사, 2009
- 오용식, 지역개발특별법제의 토지공법적 검토, 법제 2007.9
- 양영철, 지역개발 유형 분류와 내생적 지역개발을 위한 방안 모색, 한국행정학회, 한국행정학회 2005년도 하계공동학술대회 발표논문집 (IV) 2005
- 이동찬, 토지이용규제수단으로서의 용도지역제, 법학연구 제29호, 2008
- 이정전, 토지경제학, 2009, 박영사
- 정남철, 공용수용의 요건 및 한계에 관한 재검토, 법조 2005.5
- 정연우 외 1인, 유사목적 지역·지구의 정비방안에 관한 연구, 국토계획, 제45권 제7호, 2010, 국토연구원
- 정태용, 국토계획법, 한국법제연구원 2009
- 정희남, 최혁재, 국토이용체계 개편에 따른 지역-지구-구역 등의 정비방향 연구, 2001, 국토연구원
- 정희남, 채미옥, 「지역지구제의 행위규제 분석연구(I)」, 2002, 안양: 국토연구원
- 채미옥 외, 지역지구제 행위규제 분석연구(I), 2002, 국토연구원
- _____, 선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입 방안 연구(I), 2009, 국토연구원
- 최대식 외 3인, 토지이용규제를 위한 지역·지구·구역등의 명칭에 관한 연구, 국토연구 제59권, 2008, 국토연구원
- 최혁재, 「토지이용체계 개편에 따른 용도지역·지구·구역등의 정비방향 연구」, 2001, 안양: 국토연구원

참 고 문 헌

Battis, Ulrich, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 5. Aufl., Stuttgart 2006

Bell, Die Modifikation von Planfeststellungsbeschlüssen, NVwZ 2004, 288 ff

Block, Fred. 1977. "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State." Sociology Reviews 33 (May-June): 6-27

Bramley, Glen. 1990. "Explaining the Puzzles in Policy Change: Local Finance Reform in Britain." Journal of Public Policy 10 (1)

Hoppe-Grotefels, Verwaltungsprozessrecht, 7. Aufl., München 2008

Philip Booth, Controlling Development- Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong, p168. UCL Press

Schmidt ABmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl., Berlin 2006

Stür, Bau und Fachplanungsrecht, 4. Aufl., 2009

阿部泰隆, 1979, "土地区画整理事業", 行政判例百選Ⅱ, 第62号

大橋洋一, 2001, 行政法－現代行政過程論(初版), 有斐閣

乙部哲夫, 1977, "国家計画の変更と信賴保護", 神戸学院法学, 第6卷 第3号

日本 国土交通省 道路局, 2005.9., 構想段階における市民参画型道路計
劃プロセスのガイドライン