

[부록 2]

## 지속가능한 국토관리정책 연구팀 발제자료

2005. 5.

국토정책연구팀

## 차 례

1. 수도권 규제의 문제점과 개선방안 .....	141
2. 수도권의 계획적 관리 방안 .....	146
3. 기업도시 건설을 둘러싼 쟁점과 과제 .....	169
4. 지속가능한 국토개발지표설정방안 .....	175
5. 정부의 토지규제개혁과 지속가능한 국토관리 .....	193
6. 지속가능발전과 도시개발 .....	207
7. 토지정책의 제문제 .....	211
8. 도시용도 수요추정 및 적정개발밀도 검토 .....	249
9. 신시가지 및 신도시 수요전망 .....	257
10. 지속가능한 국토관리관련 농지분야 논점 .....	265
11. 토지의 공익성과 지속가능성을 저해하는 국토 및 토지정책 .....	278
12. 낙후지역 개발정책 .....	302
13. 도시지역의 적정 개발밀도 설정 방안 .....	306
14. 골프장 건설을 둘러싼 논쟁의 쟁점과 과제 .....	311

## 1. 수도권 규제의 문제점과 개선방안

### 1.1. 수도권 규제의 현황

- 규제대상 행위는 인구집중유발시설(대학과 일정규모 이상의 공공청사·공장·연수시설·판매시설·업무시설 등)의 신·증설, 일정규모 이상의 개발사업(택지개발사업, 공업단지조성사업, 관광지조성사업, 도시개발사업), 공업지역 지정행위 등임
- 규제의 수단은 물리적 규제와 경제적 규제가 병용되고 있음. 물리적 규제수단으로는 금지되는 행위, 수도권정비위원회의 심의를 거쳐서 허용되는 행위, 허용되는 행위의 총량규제 등이 있으며, 경제적 규제수단으로는 과밀부담금과 각종 조세의 증과조향을 두고 있음
- 규제대상 지역은 수도권전역을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 구분하고 규제대상행위에 따라 권역별로 차등규제하고 있음
- 근거법률로는 수도권정비계획법, 산업집적활성화및공장설립에관한법률(이하 산업집적활성화법), 지방세법 등이 있으며, 소관법률에 따라서 건설교통부, 산업자원부 등에서 규제를 관할하고 있음
- 이외에 수도권의 토지이용에 많은 영향을 미치는 규제로서 개발제한구역, 군사시설보호구역, 팔당특별대책권역, 한강수계법에 의한 수변구역 등이 있음

#### 1) 인구집중유발시설

##### (1) 공장

- 산업집적활성화법에 의한 공장입지규제 현황
  - 수도권 안에서는 원칙적으로 공장건축면적 500제곱미터이상의 공장(아파트형공장을 포함한다)을 신설·증설 또는 이전하거나 업종을 변경하는 행위를 하여서는 아니 됨
  - 다만, 국민경제의 발전과 지역주민의 생활환경 조성 등을 위하여 부득이하다고 인정하여 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니함
- 수도권정비계획법에 의한 공장건축 총량규제
  - 1994년의 수도권정비계획법 전문개정시에 새롭게 도입된 제도임
  - 건설교통부장관이 매년 수도권에 건축가능한 공장연면적의 총허용량을 시도별로 고시하면, 시·도지사가 이를 시·군별로 물량 배정
  - 규제대상은 건축물연면적 200㎡이상 공장(공장면적에는 제조시설, 창고, 사무실, 환경시설, 연구실, 기숙사 등 부대시설 포함)의 신축·증축 및 용도변경임
  - 2001년부터 총량제도의 적용대상이 대폭 축소됨
  - 제도가 도입된 1994년부터 1998년까지는 총량이 수요량을 초과하여 규제효과가 없었으나 1999년부터 경기도를 중심으로 총량부족현상 발생
- 조세특례제한법에 의한 지방세 증과

- 과밀억제권역 내에서의 공장 신·증설 및 법인의 본사 신·증축에 대하여 취득세와 등록세는 통상세율의 3배, 재산세는 5년간 통상세율의 5배를 부과하고 있음

## (2) 대학

- 수도권정비계획법에 의한 대학 신·증설 및 이전규제 현황
  - 수도권에서는 4년제 대학과 교육대학의 신설이 금지되어 있음. 다만, 산업대·전문대 및 소규모대학(입학정원 50인 이하인 대학. 다만 첨단학과는 100인 이상)의 설립에 대해서는 권역에 따라 입지규제가 달리 적용되고 있음
  - 수도권에서는 대학의 설립뿐 아니라 이전에 대해서도 규제
  - 대학수의 수도권집중도는 1966년 56.5%에서 2002년 현재 40.5%로, 대학생수는 1966년 70.4%에서 2002년 38.3%로 각각 지속적 감소
- 수도권정비계획법에 의한 입학정원 총량규제 현황
  - 입학정원 총량규제라 함은 수도권내에서 입학가능한 대학생의 총수를 규제하는 제도로 1994년에 도입됨
  - 대학·교육대학의 입학정원의 증원 및 소규모대학의 신설의 허용여부 및 그 총 증가수는 건교부장관이 수도권심의를 거쳐 결정
  - 산업대학·전문대학의 입학정원 총증가수는 전년도 전국 총증가수의 10%이내에서 교육부장관이 결정
  - 대학원대학의 입학정원 총증가수는 수도권전체에서 300인 이내(첨단분야 제외)에서 교육부장관이 결정

## (3) 공공청사

- 수도권내에서 건축연면적 1,000㎡ 이상의 공공청사 신·증축은 원칙적으로 허용되지 않음
  - 설사 예외적으로 신·증축이 허용되는 경우에도 입지지역이 서울인 경우에는 단위면적당 일정액의 과밀부담금이 부과됨

## (4) 업무 및 판매시설

- 건축연면적 25,000㎡이상인 업무용 건축물과 15,000㎡이상인 판매용 건축물에 대해서 과밀부담금 부과
  - 수도권정비계획법에서는 과밀억제권역이 부과대상 가능지역으로 되어 있으나, 현재는 서울시에 국한하여 운용
  - 수입금은 토지관리및지역균형발전특별회계와 서울시에 50:50으로 귀속

## (5) 연수시설

- 과밀억제권역 내에서는 건축연면적 3,000㎡이상 연수시설의 신·증설이 금지됨
  - 자연보전권역에서는 기존 건축물연면적의 10%범위 내 증축만 허용하고 있으며, 성장관리권역에서는 수도권정비위원회의 심의를 거쳐서 허용됨

## 2) 개발사업

- 성장관리권역과 과밀억제권역
  - 수도권정비계획법에서는 100만㎡이상의 택지조성사업 또는 도시개발사업, 30만㎡이상의 공업용지조성사업, 10만㎡(공유수면매립지는 30만㎡)이상의 관광지조성사업을 대규모 개발사업으로 정의
  - 대규모 개발사업 시행자는 수도권정비위원회의 심의를 거쳐야 함
- 자연보전권역에서의 개발사업 규제
  - 자연보전권역에서는 6만㎡이상의 택지조성사업, 도시개발사업, 공업용지조성사업 및 관광지조성사업의 실시가 원칙적으로 금지되어 있으며, 3만㎡이상 6만㎡미만의 경우 수도권정비위원회의 심의를 받도록 되어 있음

## 3) 토지이용

- 공업지역의 지정면적 규제
  - 과밀억제권역내에서는 공업지역을 지정할 수 없음. 다만 각 시·도별로 기존 공업지역의 총면적을 증가시키지 아니하는 범위 안에서의 공업지역 지정은 허용됨
  - 성장관리권역 및 자연보전권역에서는 수도권정비계획에서 정하는 면적규모 이내에서만 공업지역을 지정할 수 있음
- 개별법에 의한 토지이용 규제실태
  - 수도권만을 대상으로 하는 규제는 아니나 토지이용 규제의 강도가 높은 개발제한구역, 군사시설보호구역 등 개별법상의 용도지역이 광범위하게 지정되어 있음

## 1.2. 수도권 규제의 문제점

### 1) 규제체계의 문제점

- 규제담당부처 및 법률이 이원화되어 있어 정책의 일관성 결여
  - 산업집적활성화법에 의한 공장입지 규제와 수도권정비계획법에 의한 공장총량규제간의 일관성 결여
  - 한강수질에 대한 규제체제가 환경부와 건교부로 2원화되어 있어 중복규제에 따른 민원 야기
  - 규제와 유인의 양 정책수단간 연계 미흡
- 중앙정부와 지방정부간의 역할분담체계 불합리
  - 공장설립 승인 권한이 전적으로 지자체에 주어져 있어 수도권 필요공장 선별 곤란
  - 지자체의 토지이용계획 수립 및 개발허가 행사 등에 대한 중앙정부의 관리기능 미흡

## 2) 권역구분의 문제점

- 권역지정 목적과 수단간의 정합성 결여
  - 성장관리권역의 지정목적과 규제대상의 정합성 결여
  - 한강수질 보호를 위한 자연보전권역이 유역이 아닌 행정구역 중심으로 지정되어 있어 규제목적과의 정합성 부족
- 권역지정의 경직성
  - 여건 변화에도 불구하고 과밀억제권역의 경계 미조정
  - 객관적 기준 없이 권역별 대상구역을 수도권정비계획법에서 직접 규정하고 있어 경직적
  - 접경지역지원법의 제정에도 불구하고 수도권북부지역은 성장관리권역으로 존치

## 3) 규제방식의 문제점

- 법정열거주의 방식에 따른 규제의 획일성과 경직성
  - 금지 등의 획일적 규제로 되어 있어 효과에 관계없이 예외 불인정
  - 법정규제 중심으로 되어 있어 정책이나 여건의 변화에 대하여 탄력적 대응 곤란
  - 중소기업에 의한 소규모 공장개발은 거의 제한 없이 허용되고 있어 난개발 초래
- 법적인 규제대상이 아니면 조건없이 입지가 허용되고 있어 형평적이지 못하고 무임승차 유발
  - 기반시설부담금제도가 미확립되어 있고 투기목적의 개발행위에 대한 제재 수단 미흡
- 과밀부담금 및 공장총량제도의 실효성 미흡
  - 과밀부담금제도는 부과대상 건물의 신·증축 억제효과 기대곤란
  - 공장 건축허가가 총량범위내에서 선착순으로 이루어지고 있어 수도권입지가 불가피한 공장과 그렇지 않은 공장의 선별이 곤란

## 1.3. 규제 개혁의 기본방향

- 장기적으로는 계획적 관리방식으로의 전환 추진
  - 첫째, 국민적 합의에 의하여 수도권 관리의 목표 및 수단을 선택함으로써 지자체와 기업, 지역사회의 자율적 규제 준수 분위기 형성
  - 둘째, 법보다는 계획에 근거하여 규제함으로써 여건변화 및 이에 따른 정책목표 수정에 탄력적으로 대응할 수 있어야 함
  - 셋째, 심의 또는 허가제도 도입을 확대하여 개별적 효과에 근거한 선택적 규제가 이루어질 수 있어야 함
  - 넷째, 난개발이 우려되는 지역에 대해서는 미리 공간계획을 마련하여 계획에 맞는 개발만을 허용할 수 있어야 함

- 다섯째, 기반시설부담금의 확대, 개발이익의 환수제도를 확립하여 무임승차를 방지하고 투기적 수요를 억제할 수 있어야 함
- 여섯째, 부득이한 이유로 용도지역을 지정할 경우에는 규제와 유인을 병행하여 개인의 손실을 최소화하고 지역의 특성적 발전 배려
- 단기적으로는 단계적·선별적 개혁 추진
  - 계획적 관리방식으로의 전환이 궁극적인 목표라 하더라도 현실적으로는 시급한 과제부터 점진적 개혁 추진 불가피
  - 우선은 수도권정비계획법 및 산업집적활성화법을 중심으로 불합리한 규제의 점진적 개선에 치중
- 유의할 것은 개혁이 수도권 인구집중에 미치는 영향을 충분히 검토하여 실행해야 한다는 점임
  - 논리적 당위성에도 불구하고 개혁의 결과가 수도권 인구증가로 귀결될 우려가 있음
  - 선 지방, 후 수도권의 원칙에 어긋나지 않도록 인구이동 동향에 대한 지속적인 모니터링을 통하여 규제개혁의 대상 및 시기 선택 필요

#### 1.4. 규제종류별 개혁 방안 제시

- 공장입지 규제개혁 방안
  - 대기업공장 입지 규제방식을 금지에서 허가제로 점진적 전환
  - 산업집적활성화법에 의한 공장입지규제와 공장총량제의 연계 강화
  - 공장총량규제의 탄력성 및 선별성 확보
  - 공장설립 승인에 대한 시장·군수의 재량권 확대
  - 과밀억제권역 입지허용 공장에 대한 과밀부담금 부과
  - 투기적 공장부지 확보방지 대책 마련
- 부담금제도 개혁방안
  - 과밀부담금 적용 확대
  - 수도권에 대한 개발부담금 부과
  - 기반시설부담금 적용 확대
- 자연보전권역에 대한 개발사업규제 개혁방안
  - 자연보전권역 가운데 팔당특별대책권역, 수변구역 이외 지역에 대해서는 개발사업 규제 일부 완화
  - 오염총량제도와 연동하여 개발사업의 규모상한 점진적 폐지 추진
- 권역지정제도 개혁방안
  - 단기적으로는 현행 권역제도를 유지하되 수도권북부 성장관리권역에 대한 규제 완화
  - 장기적으로는 정책지역별 관리방식으로 전환

### 1.5. 추진전략

- 개별 규제개혁안에 대한 사회·경제적 영향평가 실시
- 인구이동의 동태에 맞추어 개혁의 타이밍 조절
- 규제개혁의 사회·경제적 영향을 고려하여 강화되는 규제와 완화되는 규제의 동시 개혁 추진
- 계획적 관리방식으로의 시스템 전환은 행정수도 이전을 염두에 두고 장기적 검토과제로 추진

## 2. 수도권의 계획적 관리 방안

### 2.1. 수도권 집종의 현황과 문제

#### 1) 수도권의 인구 현황 및 추세

##### (1) 수도권의 인구 집중도

- 우리나라의 수도권은 다른 선진국의 수도권에 비해 집중도와 인구밀도가 특히 높은 수준임
- 전국인구 중 수도권인구가 차지하는 비중은 분권형 국가는 1.5~5% 수준인데 비해 집권형 국가는 12~35% 수준으로, 23% 수준인 한국은 과도한 집중을 보여주고 있음(성경룡, 1998)
- 전국인구 중 수도권 인구가 차지하는 비중은 47.6%(2003)는 도시형 국가를 제외하고는 세계에서 가장 집중도가 높은 수준임. 수도권의 인구밀도는 런던, 파리, 뉴욕 어느 대도시권보다 높은 수준임. 다만 수도권의 인구밀도는 동경 수도권의 70% 수준임

<표 2-1> 세계주요 대도시권의 인구규모와 인구밀도(1998)

구분		서울	동경	런던	파리	뉴욕
도시지역 (600km <sup>2</sup> )	대상구역	서울시	동경23특별구	내부런던13구	세느데파르망	뉴욕시
	인구(천인)	10,799	8,154	2,359	6,138	7,220
	인구밀도(인/ha)	178	132	72	81	92
대도시권 (2,000km <sup>2</sup> )	대상구역	서울시+인근6개시	동경도	대런던권	세느데파르망+세느에마리느	
	인구(천인)	16,352	11,880	6,493	2,008	
	인구밀도(인/ha)	71	54	41	36	
거대도시권 (11,000~33,000km <sup>2</sup> )	대상구역	수도권	동경수도권		일드 프랑스 레종	뉴욕 대도시권
	면적(km <sup>2</sup> )	11,726	13,074		12,011	33,000
	인구(천인)	20,445	32,570		10,650	20,818
	인구밀도(인/ha)	17	25		9	6

출처) 황희연(2000년 10월)

<표 2-2> 세계의 수도권 현황비교

구 분	현황		대전국 비중(%)		
	면적(km2)	인구(천인)	면적	인구	지역내총생산
한국수도권	11,754	21,347	11.8	46.3	44.5
일본수도권	36,350	41,066	9.6	32.4	36.7
일본동경권	13,282	33,129	3.5	26.2	30.7
파 리 권	12,072	10,952	2.2	18.2	28.7
런 던 권	1,578	7,187	0.3	12.1	17.2
멕시코시티권	7,411	17,258	0.4	18.9	33.4

주) 인구의 경우 우리나라는 2000년, 일본 및 파리권은 1999년, 런던권은 1998년, 멕시코시티권은 1995년 현재기준임  
출처) 이동우(2003)

<표 2-3> 세계 수도권별 인구변화 추이

(단위: 천명)

구 분	'70		'80		'90		2000	
	인구수	지수	인구수	지수	인구수	지수	인구수	지수
한국수도권	8,730	100.0	13,298	152.3	18,600	213.1	21,347	244.5
일본수도권	30,258	100.0	35,700	118.0	39,395	130.2	41,066	135.7
파 리 권	9,249	100.0	10,073	108.9	10,661	115.3	10,952	118.4
런 던 권	7,529	100.0	6,806	90.4	6,890	91.5	7,187	95.5
멕시코시티권	9,273	100.0	12,954	139.7	15,534	167.5	17,258	186.1

출처) 이동우(2003)

(2) 수도권 인구의 증가 추이

- 수도권 인구는 지속적으로 증가하고 있으며, 전국 대비 비중도 당분간 계속 증가할 것.
- 수도권 인구집중도는 1970년의 28.3%에서 1980년 35.5%, 1990년 42.8%, 2000년 46.3%, 2003년 47.6%로 지속적 증가

<표 2-4> 수도권의 인구증가추이

(단위 : 천인, %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
전국인구	30,882	34,707	37,436	40,448	43,411	44,609	46,125
수도권인구	8,730	10,729	13,298	14,433	18,586	20,189	21,346
서울	5,433	6,690	8,364	9,639	10,613	10,231	9,891
인천	-	-	-	-	1,818	2,308	2,476
경기	3,297	4,039	4,934	4,794	6,156	7,650	8,979
수도권 인구비중	28.3	30.9	35.5	35.7	42.8	45.3	46.3

자료) 통계청, 총인구및주택조사보고, 1970-2000

- 1980년대까지는 사회적 증가의 비중이 높았으나 1990년대에 들어와서는 자

연적 증가가 인구증가의 주요인으로 등장

- 자연적 증가인구는 대체로 연간 20-30만 수준에서 안정되어 있으나, 사회적 증가인구는 1980년대의 연간 30-40만명 수준에서 1990년대 전반기에는 연간 10-20만명 내외, 1990년대 후반기에는 연간 10만명 이하 수준으로 크게 감소됨
- 수도권 인구의 비중은 1960년에 20.8%, 1980년에 35.5%, 1995년에 45.3%, 1999년에 45.9%로 점점 늘어나고 있으며, IMF 위기체제 기간인 1998~99년 동안 인구의 집중도가 완화되는 추이를 보이다가 최근 다시 심화됨
- 특히 외환위기 이후에 수도권 유입인구가 더욱 급증세는 더욱 강화되고 있음

<표 2-5> 1990년대 중반이후의 수도권 인구유입동향

(단위 : 천인)

구 분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'0	'01	'02
순유입	276	221	169	152	122	69	54	62	9	95	150	136	209
(유 입)	(748)	(670)	(613)	(586)	(524)	(516)	(517)	(519)	(480)	(585)	(586)	(586)	(625)
(유 출)	(472)	(450)	(444)	(435)	(401)	(447)	(463)	(456)	(471)	(490)	(436)	(450)	(416)

자료) 통계청, 2001년 1/4분기 인구이동집계결과, 2001.5

- 2020년경에는 수도권 인구가 전국의 50% 수준에 육박할 것으로 예상되고 있음(통계청 추계 수도권 인구 2,570만(전국의 49%))

### (3) 수도권 인구의 지역별 증가 현황

- 수도권 인구의 증가는 대부분 서울인접지역에서 발생하고 있다.
- 90년대 이후 서울인구는 지속적으로 감소하고 있고, 경기, 인천은 증가하는 추세를 나타냄. 1992년 이후 연평균 인구증가율은 서울 -0.69%, 경기 3.46%, 인천 2.20%이며, 전국 인구증가의 77.0%가 수도권에서, 수도권 인구증가의 104.5%가 경기도에서 발생하고 있음.
- 수도권 내 향후 100만 이상 가능 도시: 성남, 부천, 고양, 용인, 수원, 안양

<표 2-6> 수도권 인구증가 추이

(단위: 천명, %)

구 분	1992	1996	2001	'92~'01 연평균 인구증가(인)	'92~'01 연평균 증가율(%)
전 국	44,569	46,434	48,289	413,367	0.86
수도권	19,660	21,065	22,525	318,303	1.41
경 기	6,620	8,190	9,612	332,490	3.46
서 울	10,970	10,470	10,331	-70,958	-0.69
인 천	2,070	2,404	2,582	56,771	2.20

2) 수도권 주요 기능 및 개발의 집중 추세

(1) 산업기능의 집중도

- 수도권의 산업기능의 집중도는 인구비중보다 높으며, 성장 추세는 90년대 이후 일정수준을 유지

※ 2001년도 수도권의 GRDP는 1989년 기준 약 8.5배 성장  
동기간 지방은 2.2배 성장

<표 2-7> 주요 지표별 수도권 집중도

구분	1995년			2000년		
	전국 (A)	수도권 (B)	집중도 (B/A,%)	전국 (A)	수도권 (B)	집중도 (B/A,%)
면적 (km <sup>2</sup> )	99,394	11,726	11.8	99,800	11,754	11.8
인구(천인)	44,609	20,189	45.3	46,136	21,354	46.3
사업체수(천개소)	2,771	1,235	44.6	3,013	1,350	44.8
사업체종사자수(천명)	13,634	6,676	49.0	13,604	6,658	48.9
제조업체수(개소)	314	156	49.7	313	159	50.7
제조업체종사자수(천명)	3,716	1,879	50.6	3,333	1,650	49.5
대학교(개소)	131	55	41.9	161	66	41.0
공공청사(개소)	...	...	...	276	234	84.8
투자기관(개소, 2002)	...	...	...	14	12	85.7
출자기관(개소, 2002)	...	...	...	23	20	87.0
출연기관(개소, 2002)	...	...	...	99	83	83.8
주요기업본사(개소)	100	92	92.0	100	91	91.0

자료) 국토연구원, 내부자료, 충북발전연구원

(2) 지식기반산업의 집중

- 지식기반형 산업의 수도권 집중은 더욱 가속화되고 있다.
  - 지식기반산업비중(경기개발연구원, 2000)  
전체산업 종사자 비중 48.9%(2000)  
지식기반산업 비중 64.5%
  - 지식기반서비스업 증가(종사자 기준)  
54.6%(1994) → 56.4%(1997) → 57.7%(2000)
  - 인문 및 사회과학 기술개발업(종사자 기준)  
65%(1994) → 75%(1997) → 86%(2000)
  - 벤처기업의 수도권 비중 증가

67.1%(1999.8) → 71.1%(2000.9) → 72.8%(2001.7)

서울 36.2%      서울 44.7%      서울 47.1%

경기 20.5%      경기 20.7%

(3) 수도권 지역의 주택 건설 및 택지 개발 추세

○ 수도권에서 개발이 확대되고 있으며, 전국 대비 택지개발의 비중도 증가하고 있다

- 수도권 개발용지의 급증: 729km<sup>2</sup>(1982) → 908km<sup>2</sup>(1990) → 1,173km<sup>2</sup>(1998): 80년대에 비해 50% 이상 증가

- 택지개발예정지구의 수도권 집중: 전국 택지개발예정지구 579개 383km<sup>2</sup>(1.1억만평) 중 208개 지구 184.5km<sup>2</sup>(5,583만평)의 택지가 수도권에서 개발 혹은 지정됨(1980-2000). 전국 택지개발면적의 44%, 전체사업수의 36%가 수도권에 집중

- 주택건설의 수도권 비중 증가: 수도권 주택건설이 전국주택건설에서 차지하는 비중이 1994년 43.6% 에서 1999년 56.4%로 증가

○ 수도권 내의 개발은 경기도에, 경기도 중 서울과 가까운 지역에 개발이 집중되고 있다

- 경기도 개발면적의 증가: 109km<sup>2</sup>(1982-90) → 181km<sup>2</sup>(1990-98)

- 경기도 개발면적의 급증: 수도권 내의 개발면적 비중: 경기도 61%, 서울 27%, 인천 12%(1998)

- 수도권 전체 중 경기도의 주택 건설 비중: 42.2%(1990) → 37.4%(1994) → 45.6%(1998) → 56.4%(1999)

- 서울도심과의 거리별 택지개발사업 현황: 서울도심 직선거리 기준 30km 지점에서 60.1%, 40km 지점까지 90.5% 건설. 서울의 중심의 개발 진행으로 서울로의 교통 혼잡의 원인으로 작용

<표 2-8> 서울도심거리별 수도권 택지개발지구 현황

서울도심까지의 거리	지구수	세대수(%)	평균실시연도	평균준공연도
15Km	9	96,045(11.1)	1991	1994
30Km	56	521,278(60.1)	1992	1995
40Km	34	166,732(19.2)	1992	1995
65Km	22	82,683(9.5)	1991	1996
합 계	121	866,783(100)	-	-

주) 광화문기점 계산

- 기간별 택지개발사업의 서울도심까지의 평균거리: 26.5km(80년대초) → 30.7km (80년대말) → 32.1km(90년대초) → 29.2km(90년대말). 서울도심에서 외곽으로 확산하다가 90년대 후반 이후 도심으로 수렴 경향이 보임. 이는 서울 인접 지역과 신도시 주변 지역의 난개발 때문으로 해석됨

<표 2-9> 수도권내 택지개발지구와 서울과의 거리

	1981~1985년	1986~1991년	1991~1995년	1996~2000년
서울에서의 평균거리(km)	26.5	30.7	32.1	29.2
지구 수	31	85	57	35
면적(천㎡)	39,650	81,293	27,668	35,949

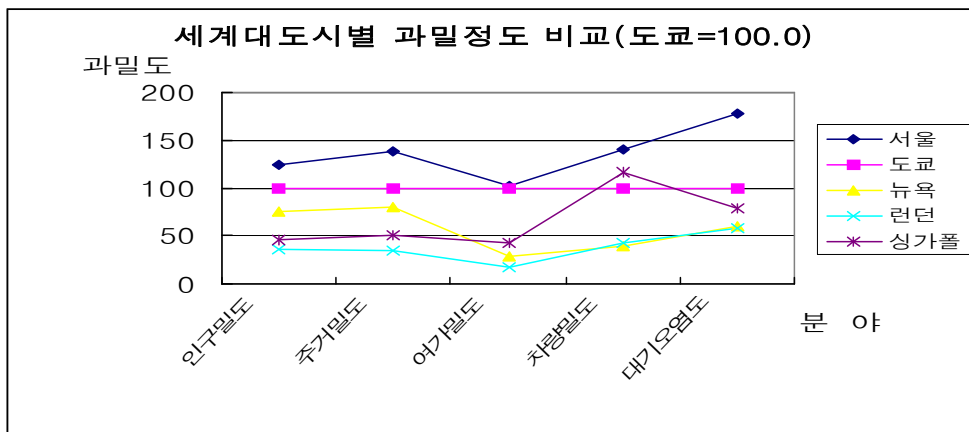
주) 광화문기점 계산

- 수도권에서 신규로 건설되는 주택은 주로 중대형 아파트이다.
  - 아파트 중심의 주택 건설: 수도권 주택건설 중 아파트 비중: 1990(56.5%) → 91.0%(1999)
  - 중대형 위주의 아파트 건설: 20평형 이하 아파트 비중은 감소한 반면, 40평형 이상은 급증. 특히 경기도 및 인천의 중대형 주택건설의 증대는 서울의 기존 주택을 대체하게 되어 서울인구의 압출요인으로 작용함.

### 3) 수도권의 집중에 따른 문제점

#### (1) 과밀로 인한 도시의 혼잡도 증가

- 서울은 주요 대도시에 비해 인구밀도, 주거밀도, 차량밀도, 오염 등에서 가장 과밀한 도시로 평가되고 있음



- 과밀로 인한 혼잡 지표: 수도권 주택보급률 92%(서울 86%), 교통혼잡비용 '93년) 2.9조원 → '02년) 12.4조원, SOx·NOx배출량은 OECD의 9배와 51배('01년)

#### (2) 서울대도시권의 직주간 괴리 확산

- 서울의 주거지 면적이 외곽으로 확산되는 반면, 직장은 서울에 집중됨에 따라 직주간 불균형이 심화되고 있음
  - 인천·경기지역에서 서울로의 통근자는 1990, 1995, 2000년에 각각 692천명, 880천명, 914천명으로 확대 중
  - 서울의 직주비(일자리수/ 거주취업자수) 또한 1990, 1995, 2000년에 각각 1.09, 1.12, 1.14로 계속 증가하고 있음
    - ※ 도심의 직주비는 서울(10개구) 2.01, 동경(11개구) 2.23, 뉴욕(맨하탄) 1.41, 런던(6개구) 1.38, 파리 0.76
- 직주불일치에 따라 통근자의 편도통근 소요시간 확대
  - 서울-서울('95-2000): 36 → 39분
  - 인천·경기-서울('95-2000): 66 → 72분
- 직주불일치에 따라 승용차 이용 통근자 비중 확대
  - 버스('95-2000): 35.1% → 22.1%
  - 지하철, 기차('95-2000): 10.4% → 19.1%
  - 승용차('95-2000): 29.9% → 34.9%

#### (3) 토지이용의 혼재에 따른 자연환경 훼손

- 수도권에서 허가된 공장면적('95-2000) 중 61.4%가 개별입지
  - 자연보전권역 95.7%, 북부성장관리권역 89.6%가 개별입지
- 택지개발사업지구 주변지역을 중심으로 아파트 개발 난립
  - 단지내 공공시설 설치 미흡, 광역교통시설 부족

#### (4) 인구집중 및 혼잡에 따른 대기오염 확대

- 수도권의 대기오염 증대
  - 수도권 오존주의보 발령회수: 2회(1995) → 42회(1999)
  - 경기도 오존주의보 발령회수: 0회(1995) → 22회(1999)

## 2.2. 수도권 관리정책의 문제점

### 1) 수도권 규제정책의 내용과 특성

#### (1) 수도권 규제의 주요 내용

<표 2-10> 수도권 지역에 대한 규제 실태

법령	내용	조항
공업배치및공장설립에관한법률 관련규제	수도권내 대기업공장의 신설, 증설, 이전 규제 - 과밀억제지역, 성장관리지역, 자연보전지역 증설 제한, 이전 규제, 산업단지내 입지제한	시행령 26, 27조
	수도권내 지역별 중소기업 입지규제 - 과밀억제지역 기타지역, 자연보전권역 공업지역, 자연보전권역 기타지역 내 공장 신증설 제한	시행령 26, 27조
수도권정비계획법 관련 규제	수도권 범위의 획일적 적용	법 제 2조 1호 시행령 2조
	수도권내 대학 신설 금지 수도권내 대학 입학정원의 총량규제 수도권내 권역별 대학 이전의 제한	법 7,8,9조 법 18조, 시행령 24조 1호 시행령 11조 1호, 14조 2호
	수도권내 공장의 신증축, 용도변경시 총량규제 수도권 공장규모의 축소 적용	시행령 21,22,23조 법 3조 2호
	공공청사의 신설, 증설, 이전 규제	법 7,8,9조, 시행령 11조 2호, 12조 2호, 14조 2호
	연수시설의 신증설 제한	법 10, 12, 13조 2항, 14조 4항
	업무용, 판매용 건축물, 복합용 건축물 설치제한	법 12, 시행령 13조 2항3호
	대형건축물 과밀부담금 부과	법 12, 13, 14조
	과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역내 공업지역 지정 제한	법 7조
	공업용지조성사업, 공업용지조성사업, 관광지조성사업의 규제	시행령 4조 1호, 14조 1호, 2호, 3호
부담금 규정	개발부담금, 농지전용부담금, 산림전용부담금 차등 부과	개발이익환수에관한법률 7조2항3호 농어촌발전특별조치법 시행령 52조 2
	대체조림비 감면, 대체초지조성비 감면 제외	산림법 20조 16, 시행령 24조 2 초지법 시행령 16조 3
	소기업 부담금 감면제외	소기업지원에관한특별조치법 9조
	공유수면 점용료 면제제외	공유수면관리법 7조 1항 2호, 시행령 3조 3항
조세감면 규정	창업중소기업 세제감면 제외	조세특례제한법 6조1항 2호
	과밀억제권역내 취득세, 등록세 증과	지방세법 112조 3항, 138조 1항 시행령 84조2, 102조
기타 규정	수도권 지역내 중복규제	
	개발촉진지구 지정규제	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률 12조
	팔당특별대책지역 I, II 규제	환경부고시 90-15호

### < 수도권 규제정책의 특성 >

- 수도권과 비수도권의 대립 논리에 입각한 규제정책
  - 현행 수도권 규제정책은 수도권에 대한 인구와 산업의 역제가 지역균형발전을 유발할 수 있다 논리에 근거
- 규모, 입지, 시설별 규제조항에 의한 경직적 규제 방식
  - 수도권정비계획법과 이에 근거한 개별법률과 고시 등에 근거하여 권역별, 시설별로 규제
    - ※ 산업 입지 규제: 산업집적활성화및공장설립에관한법률
    - ※ 조세감면: 조세감면규제법
    - ※ 부담금: 개발이익환수에관한법률, 농지법, 초지법 등
- 현안문제 해결을 위한 대중요법적인 예외, 완화 조항 신설
  - ※ 규제대상 공장규모 완화(1994년 수정법, 1997년 공배법 등 개정)
  - ※ 삼성반도체 증설, LG-필립스 신증설을 위한 산업집적활성화법 개정
  - ※ 공장총량제에 대한 총량 예외 확대, 총량산정 기준 변경 등
- 수도권 정책은 입지 및 개발 불허를 주된 내용으로 하는 규제로만 이루어져, 개별법에서 산업경쟁력 강화를 위해 적극적으로 지원, 육성하는 시책의 추진과 상충
  - ※ 부처별 지원용 산업입지제도: 벤처기업전용단지, 벤처기업집적시설, 벤처기업육성촉진지구, 소프트웨어진흥시설, 소프트웨어진흥단지, 정보통신산업단지, 산업기술단지, 과학연구단지, 도시첨단산업단지, 문화산업단지 등
- 수도권 규제는 중앙정부가 입지가 가능한 시설의 규모와 종류를 일률적으로 결정하여, 지방정부의 자율과 합의를 통한 계획 수립이 불가능함

### 2) 수도권 규제정책의 성과

#### < 긍정적인 측면 >

- 수도권 인구 및 산업의 집중 억제와 지역으로의 분산에 기여해 온 것으로 평가할 수 있음
  - 수도권에 대한 공장 및 대학의 입지규제로 비수도권에서 규제의 대상이 되는 대기업 공장, 대학의 설립 증대
    - ※ 수도권 제조업 부가가치액의 비중: 제조업 입지규제가 시작된 1983년에 비해 수도권 집중도 감소 38.8%(1983) -> 37.1%(2002)
    - ※ 수도권 대학생수 비중: 대학 입지규제가 시작된 1983년에 비해 수도권 집중도 감소 45.0%(1983) -> 38.3%(2002)

#### < 부정적인 측면 >

- 현행 수도권 관리정책은 규제의 효과부족과 잦은 제도 개선으로 정책의 신뢰성 상실
  - ※ 수도권 지역에서는 과도한 규제에 인식하는 반면, 비수도권지역에서는 지역균형발전 효과가 없는 것으로 인식

- 수도권 규제의 최종적인 결과는 당초에 기대한 수도권 집중억제와 과밀해소에 기여하지 못하고 바람직하지 못한 산업구조와 시장의 왜곡을 유발하는 문제를 발생시킴
    - ※ 대기업 공장 규제: 비수도권으로 입지하기보다 해외로 투자 유출
    - ※ 중소기업 입지규제: 수도권 지역내 소규모 무등록 공장을 양산하여 난개발 및 환경 문제 초래
    - ※ 대학 입지규제: 수도권 외곽지역 및 충청권 지역에 대학이 대량으로 입지함에 따라 통학거리 확대, 대학의 경쟁력 약화 초래
- 3) 수도권 규제의 실효성 부족 원인
- 수도권 규제의 궁극적인 목적과 목표가 불명확
    - 정부 각부처와 수도권과 비수도권의 모든 지방자치단체가 공감할 수 있는 수도권의 위상설정 및 관리의 목표가 부재
    - 각 부처별, 각 지방자치단체별로 부처별 이해나 지역의 이해에 기초하여 정책 및 계획을 수립하고, 수도권 규제의 개정을 요구함
  - 수도권에 관한 특별법으로서 수도권정비계획의 실효성 부족
    - 수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획을 집행할 수 있는 조직 및 재정 지원 시스템 부족
    - ※ 수도권정비계획에서는 입지규제외에는 다른 수단이 마련되어 있지 않아 계획을 추진할 주체 및 수단 필요
    - 수도권정비계획법은 국토정책적인 목적의 수도권 규제정책과 미시적인 입지규제정책만 규정하여 입지규제의 효과를 국토균형발전으로 연계할 수 있는 시스템 부족
    - ※ 수도권정비기본계획과 사업계획간의 연계성 부족
      - 수도권정비계획법에 의한 수도권정비계획은 하위계획인 수도권광역도시계획 및 도시기본계획을 통제할 수 있는 지침성을 확보하지 못하고 있음
    - ※ 수도권정비계획이 설정한 인구 및 산업에 대한 장기목표는 현실성을 결여하여 광역도시계획과 도시기본계획에서 수용 불가
  - 법적 규제 중심의 관리수단을 통한 수도권 관리의 한계
    - 수도권에서 입지가능한 시설과 개발사업리스트를 미리 열거하여 열거된 사업은 무조건 허용하고 제외된 사업은 확일적으로 불허
    - ※ 규제 대상이 아닌 시설이나 소규모 개발로 총량적으로는 수도권의 집중과 난개발 문제를 유발
      - 유인과 지원정책이 부재한 상태에서 규제중심의 조항만으로 수도권 규제의 효과의 지역균형발전의 효과를 기대 하기 곤란함
      - 규모 중심의 규제와 예외 인정으로 개별 규제조항이 당초 기대한 실효성을 거두지 못하고 있음
    - ※ 공장총량제: 계획입지 등에 대한 예외조치로 규제의 실효성이 없으며, 개별 공장에 대한 선별력 부재

- ※ 과밀부담금제: 대규모 시설에 한정하여 부담금 징수로 인한 규모 축소나 이전효과 기대 곤란
- 수도권 규제는 경직적인 규제를 중심으로 이루어져 적용상의 유연성이 부족하며, 심의기능이 작동하지 않음
  - ※ 규제의 궁극적인 목적과 효과보다는 개별대상 행위의 법령위반 여부만 문제시
  - ※ 규제의 유연성 부족으로 특정 사안 해결을 위해 빈번한 규제 조항 수정 및 변경으로 규제의 신뢰성 상실 초래
  - ※ 수도권정비위원회의 심의기능이 미흡하여 전체 안건 중 90.8%가 가결됨 (1984-2001년간 369건 중 335건 가결)
- 수도권 지방자치단체의 자율적인 관리노력 및 수단 부족
  - 자치단체장에게 도시계획의 수립, 공장설립 승인, 개발행위의 허가, 건축허가 등의 권한이 주어져 있으나 성장위주, 개발위주의 정책을 선호
  - ※ 수도권 지자체의 도시계획 목표인구는 3,200만명(현재보다 1,000만명 초과)
    - 특별법에 의한 개발로 기존 도시계획과 무관한 국가개발 추진
  - ※ 택촉법에 의한 신도시 개발은 지자체의 의지와 무관하게 결정
    - 현 제도하에서 지방자치단체의 재량권 행사에 한계
  - ※ 공장설립 불승인이나 건축허가 신청 기각은 사실상 불가능
- 4) 수도권 계획적 관리의 필요성
  - 수도권의 과도한 집적이익으로 인한 집중의 폐해 유발 방지
    - 수도권을 계획적으로 관리하지 않는 경우 인구 및 기능의 지속적인 집중이 계속될 우려 존재
    - 수도권의 집중은 지방의 경쟁력 약화와 그로 인한 지역격차 확대의 악순환을 초래하고, 지역간 격차확대는 국민통합과 국가의 총체적 성장 저해, 사회적 약자를 불리하게 하여 사회정의에도 위배됨
  - 수도권의 과밀 및 혼잡비용으로 인한 국제경쟁력 저하 방지
    - 수도권의 과도한 혼잡비용, 물류비용, 쾌적성 부족 등이 수도권의 장소적 매력을 감소시키는 요인으로 작용
    - 2020년경에 세계최대 경제권으로 부상하는 동북아경제의 중추도시권으로 육성하기 위해서는 수도권에 대한 규제제도에 대한 전면적 검토 필요
    - ※ 규제위주의 수도권 정책을 선택과 집중을 위한 규제와 유인의 공존정책으로 변환 필요
  - 수요부응형 수도권 개발의 한계
    - 이미 입지한 인구와 산업을 위한 수요만으로도 개발의 한계에 도달
    - 추가적인 유입억제와 유발수요 억제를 위한 상생전략 필요
    - 수도권 지방자치단체의 성장지향적 개발을 위한 규제완화 요구와 지역균형발전간의 조화 추구 필요
  - 규제위주의 수도권 정책을 지속은 한계에 도달

- 지역개발사업에 대한 지방정부의 역할이 강조됨에 따라 타율적인 규제에 대한 반발 확대
- 수도권 규제의 효과로 기업이 지방이전이 아니라 해외이전을 채택
- 국정과제 추진으로 인한 파급효과의 극대화
  - 상충되는 공간적 파급효과가 예상되는 국가균형발전정책과 동북아경제중심 전략을 수립할 수 있는 수도권 관리방향 설정 필요
  - 수도권의 관리는 주요 국정과제추진을 위한 전제조건이자 결과를 담보할 수 있는 중요한 수단
  - ※ 전제조건적 성격: 수도권의 위상 설정이 전제되어야 신행정수도 건설 추진, 공공기관 이전, 지역혁신체제 구축 가능
  - ※ 결과 담보적 성격: 수도권에 대한 집중억제책이 마련되지 않으면 수도권의 블랙홀 효과에 의해 지역균형개발 시책의 효과 기대곤란

### 2.3. 수도권 관리를 둘러싼 여건전망 및 비전

#### 1) 향후 개발 수요

##### (1) 택지개발 및 주택건설 수요

- 현재 추세를 반영하더라도 수도권에서는 엄청난 규모의 개발수요가 존재한다
  - 수도권의 택지개발 및 주택건설 수요
    - 안건혁(2000): 1인당 주택소비면적 기준 17.3㎡로 일본의 29.4㎡, 영국의 30.4㎡, 독일의 47.5㎡에 비해 낮은 수준으로, 2010년까지 20,850ha(6,318만평)의 시가지 개발면적 필요
    - 고철(2003): 향후 5년간 연간 250만호, 수도권에서 연간 150만호의 주택건설을 위해서는 약 4,800만평의 택지가 소요됨
    - 2003-2012 주택종합계획: 수도권 주택수요 충족을 위해 2012년까지 수도권에서 242만 가구의 주택건설, 공공택지 7,060만평(판교신도시의 25개)이 필요한 것으로 분석됨(건설교통부, 국토연구원)
    - 수도권 성장관리 기본구상(경기도): 2030년까지 수도권에서 1억 6천만평의 주택수요 증가(서울 4,274만평, 인천 1,768만평, 경기 10,459만평)
    - ※ 2020-21년경(2만불 달성시점): 수도권 추가 주택수요 연면적: 10,231만평, 신규 택지개발면적 수도권 17,988만평(1호당 52.5평 적용). 50%를 신도시로 공급 시 수도권 8,994만평, 경기도 5,623만평 필요

##### (2) 수도권의 산업입지 수요

- 제 2차 산업입지공급계획안(2002-2011): 수도권의 비중을 감소시키더라도 지속적인 성장을 위해서는 2011년까지 500만평이상의 산업입지 추가 공급이 필요함

<표 2-11> 산업입지 수도권 비중

(단위 : km<sup>2</sup>, %)

구 분	2001(A)	2001~2011 공급량(B)	2011(C) (A+B)
수도권	116.3 (23.6)	16.3~17.9 (16.0~18.9)	132.6~134.2 (22.2~22.3)
비수도권	376.4 (76.4)	86.0~93.7 (84.0~84.1)	462.4~470.1 (77.7~77.8)
전국	492.7 (100.0)	102.3~111.6 (100.0)	595.0~604.3 (100.0)

자료) 산업자원부, 제 2차 산업입지공급계획안(2002-2011)

- 수도권 성장관리 방안(경기도): 2013년까지 245.4km<sup>2</sup> 소요 예상

2) 수도권 집중과 지역 불균형 발전 구조

< 수도권 집중의 누적 구조 >

- 집적에 수도권의 확대 재생산 구조

수도권의 선발이익 ⇨ 중추관리기능 및 산업의 집중  
⇨ 집적이익 및 혁신의 발생 ⇨ 인구 및 산업의 재집중

- 수도권 개발 및 주택 건설의 악순환 구조

수도권의 주택 부족 ⇨ 주택 공급의 확대(신도시 건설)  
⇨ 주거의 질 향상, 주택가격 안정화 ⇨ 인구의 재집중  
⇨ 주택 수요 증대 ⇨ 추가적인 주택공급 필요

- 개발이익의 수도권 집중 구조

수도권 집중과 불균형 발전 ⇨ 고용창출기회의 집중  
⇨ 수도권 부동산 가격상승 압력 증대 ⇨ 개발이익 발생  
⇨ 개발이익 환수체제 미흡 ⇨ 개발이익 향유를 위한 집중

< 지역불균형 발전의 악순환 구조 >

- 기회와 인재 부족에 따른 저발전의 악순환 구조

중추관리기능 및 산업의 수도권 집중 ⇨ 공공투자의 확대  
⇨ 고용기회 부족으로 인재의 수도권 유출  
⇨ 지방의 인재 부족 ⇨ 지방산업 발전 및 투자의 한계  
⇨ 지방발전의 낙후 ⇨ 수도권의 재집중

< 지역균형발전을 위한 공간전략 >

- 공간전략의 네 가지 차원
  - 목표전략: 사전적인 지역균형 혹은 사후적인 지역 균형 여부
  - ※ 사전적 균형정책: 경제적 타당성과 효율성을 강조
  - 사후적 균형정책: 복지지향적 지역정책, 통합적 균형을 추구
  - 시간전략: 지역균형발전의 효과가 발생하는 기간 설정 문제
  - 주체전략: 중앙기구 추진 혹은 지방적 기구 추진
  - 장소전략: 발전잠재력이 있는 지역 우선 혹은 낙후지역의 해소 우선
- 국토공간정책의 유형
  - 비개입 정책
  - 분산 중시 정책
  - 경쟁력 중시 정책

<표 2-12> 국토공간 정책대안의 유형

		수도권		비수도권	
		인구	경쟁력	인구	경쟁력
비개입 정책	정책대안 유형 1	+	+	-	-
	정책대안 유형 2	+	-	-	-
분산중시 정책	정책대안 유형 3	-	+	+	+
	정책대안 유형 4	-	-	+	+
	정책대안 유형 5	-	-	+	-
경쟁력중시 정책	정책대안 유형 6	+	+	-	+
	정책대안 유형 7	+	-	-	+

< 지역균형발전 추진 전략 >

○ 기본 방향: 비수도권 광역권의 경쟁력 제고를 통한 지역균형발전 실현

○ 균형발전의 공간단위: 광역권 ⇨ 시·도 ⇨ 시·군

○ 추진 전략: 분산, 분권, 분업을 통한 수도권과 비수도권간의 역할분담 및 기능 및 재원의 지방 이전

- 분산을 통한 광역권간의 균형 추구
  - 수도권 기능의 분산을 통한 비수도권 광역권의 경쟁력 증대  
(신행정수도 건설, 공공기관 이전, 대기업 지방 이전 등을 통합관리)
  - 수도권에서 입지가 불가피하지 않은 기능의 이전을 촉진하기 위한 정책 방안 마련
- 분권을 광역권의 경쟁력 확보



## 2.4. 수도권외의 계획적 관리 방안

### 1) 수도권외 규제제도 개선의 기본방향

#### < 자율과 합의에 의한 관리 >

- 기존의 수도권외 규제
  - 범국가적인 수도권외 관리목표의 부재
  - 자치단체의 참여를 배제한 채 일방적인 규제 중심으로 추진
  - 개발허가의 당사자인 자치단체의 재량행위에 한계
- 개선방향
  - 수도권외와 비수도권간의 검증가능한 목표를 설정하되, 관리목표는 가능한 한 계량화하여 목표달성 정도를 쉽게 파악가능하게 함
    - ※ 관리목표: 수도권외와 비수도권간 인구비율, 신규고용창출, 부가가치, 경쟁력 지표, 삶의 질, 주민만족도 등
  - 수도권외와 비수도권간의 배분에 대한 광역적 목표치 합의
  - 수도권외에 대한 분야별 계획 수립시 기본방향 및 목표 공유를 통해 계획간 정합성 유지(산업, 토지이용, 주택, 교통, 환경 등)
  - 정부정책 입안시 정책의 수도권외 양적, 질적 영향에 대한 사전 평가 실시
  - 설정된 목표에 입각한 수도권외 자치단체의 자율적 관리
  - 중앙정부는 지방자치단체의 개발과 계획에 대한 지침을 제공하고 이를 준수할 수 있는 규제와 유인수단을 강구
    - 수도권외의 광역행정 및 관리체제 구축

#### < 계획을 통한 수도권외 관리 >

- 기존의 수도권외 규제
  - 현재의 조닝방식에 의한 규제는 예측가능성은 있으나 경직적이고 획일적인 규제의 한계가 있음
  - 급변하는 대외적 여건에 탄력적 대응의 한계
  - 개별기업의 특수사정을 위해 잦은 규제 완화로 규제의 신뢰성 상실
- 개선방향
  - 국민적 합의에 의하여 수도권외 관리의 목표와 수단을 선택
  - 법보다는 계획에 근거하여 규제
  - 파급효과 분석을 전제로 개별사업에 대한 심의 및 허가기능 확대
    - ※ 대규모 개발사업에 대한 허가제와 심의제의 강화 및 내실화
  - 수도권외 관리의 목표 달성정도를 주기적으로 평가하고, 이에 근거하여 정책 및 사업의 추진 여부를 결정
  - 수도권외 계획적 관리를 위한 계획체제의 정비
    - ※ 수도권외정비계획의 하위계획에 대한 지침성 확보, 실효성 강화
    - ※ 수도권외정비계획과 수도권광역도시계획의 역할조정 및 차별화

- 단기적으로는 관련계획간 역할 및 기능을 조정하되 장기적으로는 계획간 중복기능은 과감히 통합하여 수도권 관련계획의 슬림화 추구

< 중앙정부의 지방정부간의 역할분담 체계 확립 >

- 기존의 수도권 규제
  - 중앙정부 부처별 수도권 업무 분산
  - ※ 수도권정비계획, 광역계획, 주택(건교), 산업집적계획(산자), 대기·수질(환경)
  - 수도권외 지방자치단체의 사후적 규제 완화 조치 반대
  - 수도권 지방자치단체의 자율적 관리 수단, 재량권 행사 부족
- 개선방향
  - 중앙정부는 국가 전체 차원에서 수도권 관리 방향을 제시
  - 중앙정부 내 범 부처차원의 수도권 관리 방향 설정 및 평가, 집행 기구 설치
  - 지방정부는 수도권 관리방향 틀 내에서 지역내 토지이용계획 수립, 집행
  - 계획에 부적합한 개발행위에 대해 거부할 수 있는 재량권 부여

< 재원과 기능의 지방이전을 통한 관리 >

- 기존의 수도권 규제
  - 규제의 결과를 수도권의 집중억제와 지역균형발전로 연계할 수 있는 시스템이 부족
- 개선방향
  - 수도권정책은 비수도권 발전과 연계하여 相生(win-win)전략 실현
  - 수도권 규제의 효과를 지방으로 이전할 수 있는 시스템 구축
  - ※ 이전가능 재원: 기존의 과밀부담금, 개발부담금 확대, 부동산세제 등
  - 수도권 기능의 지방이전을 촉진하기 위한 제도 개선

2) 수도권의 국제경쟁력 제고를 위한 정책 방안

(1) 수도권 첨단 R&D클러스터 육성을 위한 규제의 합리화

- 현황 및 문제점
  - 동북아경제중심 전략 중 국제적 R&D 기반 미흡
    - 수도권 내 Fortune 500대 기업 연구소 입지 전무
    - 금융중심, 컨벤션 중심, 물류중심, R&D중심 중 R&D중심 기능이 가장 취약(노무라연구소, 2003)
  - 수도권의 특화산업에 대해서도 육성프로그램 적용의 어려움
- 기본방향
  - 수도권 산업클러스터에 대한 기초조사 및 종합계획 수립
  - 산업클러스터의 경쟁력을 수도권 규제의 새로운 기준으로 설정
  - 산업정책과 공간정책의 유기적 결합
  - 산업클러스터간의 역할 분담
  - 수도권 산업클러스터 육성을 위한 지방산업정책의 확대

○ 추진시책

- 수도권 산업입지 계획의 실효성 제고
  - 개별입지에 비교하여 계획입지에 대한 규제와 지원혜택을 비교 검토하여 계획입지의 장점을 보완하고, 장기적으로 계획입지의 비중을 늘리도록 유도함
  - 개별입지와 계획하에 개발 또는 관리되는 모든 입지공간, 부처별로 추진되는 산업입지를 포괄하는 계획을 수립
  - 수도권과 비수도권간의 산업입지 배분비중을 결정하고 이를 준수할 수 있도록 유도함
- 지역별 산업클러스터 지정을 통한 산업입지 규제 합리화 추진
  - 업종단위로 입지규제를 완화하기보다는 혁신클러스터의 발전이 유망한 지역을 중심으로 클러스터의 경쟁력을 산업경쟁력의 기준으로 활용함
  - 수도권의 경쟁력 강화를 위해 필수적인 산업클러스터를 지정하고 이 클러스터 형성에 필수적인 기능이 입지할 수 있도록 관련 규제의 완화를 추진함
  - 수도권 산업클러스터의 구성요소가 되는 산업생산, 연구개발, 지원기능이 일체화된 집적지에 대해서는 중점적으로 육성

※ 산업클러스터 지정 제도 운영방안

- 심의기관: 수도권정책뿐만 아니라 지역정책을 동시에 고려할 수 있는 기관에 의한 심의(국가균형위원회 등)
- 지정의 한계: 비수도권 지역에 상응하는 규모의 산업클러스터가 지정되는 범위 내에서 결정(고용창출, 부가가치 등 기준)
- 활용제도: 규제완화가 추진되는 산업클러스터는 지식기반산업지구, 도시첨단산업단지, 지역특화발전특구 등을 활용하되, 수도권정비계획법에서 예외 규정 명시
- 적용가능 지역 : 여의도국제금융클러스터, 상암디지털산업클러스터(DMC), 수원 반도체클러스터, 고양국제전시클러스터 등

- 수도권 공장이전 부지를 산업클러스터 지원단지로 육성
- 도시형 혁신공간으로서 아파트형 공장제도 개선
- 외국계 대학원 설립을 위한 규제 완화
  - 수도권의 연구개발기능 확충을 위해 첨단산업 업종, 국제적 전문인력 확충과 관련된 업종에 한해 영리법인 조건과 과실송금 허용 추진
- 외국 연구소 유치에 위한 지원 강화
  - 국제적인 수준의 외국 연구기관 및 기능을 유치할 수 있도록 국공유지를 외자기업 수준으로 제공, 과밀부담금 등 면제
- 수도권내 대학과 연구소의 지역내 국제적 연계 강화

- 각 부처별 지식기반산업 지원정책의 조정 및 연계기능 강화
  - 각 부처별로 추진 중인 각종 지원 정책을 종합화하여 산업클러스터 차원에서 종합화할 수 있는 방안 강구
- 수도권 차원의 산업클러스터 육성을 위한 협력기구의 신설
  - 수도권 차원의 산업클러스터 육성을 위해 수도권산업혁신기구의 신설
- 수도권과 지방산업클러스터간 연계를 강화할 수 있는 조정기구 신설

### 3) 수도권과 지방간의 관계 정립을 위한 정책 방안

#### (1) 수도권과 지방간 소득 이전 프로그램

##### ○ 현황 및 문제점

- 수도권 규제와 지방육성간의 연계 프로그램 부재
- 수도권 산업을 지방에 입지유도하기 위한 인센티브 부재
- 수도권 규제부서와 지역균형발전 부서간 조정 부재

##### ○ 기본방향

- 수도권과 비수도권 간의 관계비율 목표 설정
- 수도권과 지역발전에 관한 실행 프로그램 작성
- 기업생존주기별 수도권과 지방간의 역할 분담체제
- 수도권 경쟁력 강화를 위한 이전기능과 유치기능의 선정
- 수도권과 지방간의 공공투자의 지역별 배분계획 수립

##### ○ 추진시책

- 지역균형발전기구 산하에 수도권관리 부서 설치
  - 국가균형위원회에서 추진 중인 지역균형발전기구 산하에 수도권 규제를 관리하는 부서를 설치하여 운영
  - 수도권 규제가 지역균형발전과 연계할 수 있는 프로그램 개발
- 수도권 공장의 지방이전시 지역의 낙후도에 따라 지원 및 규제 차등화
  - 수도권 소재 기업 중 지방이전 기업에 대해 이전지역에 따라 차등화된 지원방안 마련
  - 수도권 소재 공장의 지방이전시 사전 용도변경의 허용을 통해 발생한 개발이익을 지방에 재투자시 환수 면제

#### (2) 수도권 개발이익의 지방 이전 유도

##### ○ 현황 및 문제점

- 수도권은 부동산 가치 형성토대가 양호하고 성장잠재력이 뛰어나기 때문에 개발이익 발생의 가능성이 가장 높은 지역임
- 부동산의 가격차이는 토지상의 자본투자정도와 생산성 격차에 기반한 차액지대의 크기에 의해 결정되므로, 국토공간상의 불균등 발전 정도가 심화될수록 부동산가격 격차기반이 더욱 심화됨

- 부동산 가격 상승압력이 상존하는 상태에서 개발이익 환수체계의 미비는 개발이익 향유를 위한 수도권 집중을 가속화시킴

**※ 부동산가격의 악순환 구조**

- 국토공간불균등 발전, 국가기간시설과 최고의사결정기능의 집중
- > 연쇄적으로 민간투자 및 고급민간사업서비스, 전반적 고용창출기회의 수도권 집중을 유발
- > 상기의 부동산가격 상승메커니즘과 부동산가격 형성요인의 측면에서 수도권은 만성적인 가격상승 압력을 내재
- > 만성적인 개발이익 발생 잠재력
- > 개발이익 환수체계의 미비
- > 개발이익향유를 위한 수도권 집중과 국토공간불균등 발전 심화

- 국세인 양도소득세, 지방세인 재산세 및 종합토지세 등을 통해 환수한 자본이득(또는 개발이익)이 지역불균등을 완화하는 수단으로 활용되지 못하고, 오히려 기존의 지역불균등을 강화하는 측면이 있음
- 처분 및 소유자변동이 없는 경우(일종의 미실현이익)의 개발부담금 환수장치가 미비함. 또한 시설부담금의 경우 시설부담금의 경우 개발이익이 그대로 현지에 남아서 부동산가격 상승의 토대로 작용함.
- 소규모 개발행위 허가, 상향용도지역 전환(up zoning), 개발밀도 상향조정 등으로 인한 개발이익 환수장치 미비
- 기본방향
  - 수도권 지역과 지방간의 개발이익의 환수 차등화
  - 수도권 개발이익환수와 지방균형발전의 연동체계 구축
  - 개발이익의 적극적 환수를 전제로 한 수도권의 유연한 계획적 관리(개발허가)
- 추진시책
  - 수도권 개발과 연동하는 적극적 개발이익환수체계의 단계적 도입
    - 2004년 이후 폐지 예정인 수도권에서 개발부담금제의 존속
    - 개발이익 환수대상의 확대 : 소유자변동 및 처분행위가 없어도 당해 토지에 건축행위가 수반되는 경우, 상향적 용도지역 변경, 부동산가격 상승을 유발하는 공공사업주변지역 등
  - 수도권 개발이익 환수의 특수성을 반영하는 개발이익환수제도의 재정비
  - 수도권 개발이익 환수에 기반한 지역균형발전 기금과 배분체계 구축
    - 수도권 기업의 지방이전시 이전지역에 재투자시 개발이익 환수면제 : 재투자지역의 지역낙후도에 따라 환수범위 차등화
    - 수도권내 대기업 공장의 지방이전시 용도변경 특례제도 도입 검토 :
      - 수도권에서 3년 이상 영업한 대기업 공장이 이전시 적용

- 이전적지에 대해서는 동북아 중추공간으로의 경쟁력 강화를 위한 용도로 변경하고, 용도변경에 따른 개발이익은 재투자지역에 투자유도
- 과밀부담금 제도의 기준 강화에 따른 개발이익 환수 강화
  - 과밀부담금을 혼잡세의 개념이 아니라 수도권 내에서 발생하는 집적이익에 대한 대가로 간주하여 현행 부과기준인 업무시설, 판매시설, 복합시설의 규모를 축소 (예: 1,000㎡이상 등)

#### 4) 수도권의 성장관리를 위한 정책 방안

##### (1) 수도권내 공간구조 개편

- 현황 및 문제점
  - 서울인접 지역을 중심으로 한 난개발 문제 심화
  - 수도권 지역 내 기능 및 역할 분담 체제 미흡
  - 과밀여부와 무관하게 행정구역별 규제
- 기본방향
  - 수도권 지역 내 역할 분담체제 마련
  - 권역별 지정목적에 부합하도록 규제의 합리화
- 추진시책
  - 권역별 목적에 맞는 규제의 조정
    - 과밀억제권역에 대해서는 서울과 동일한 규제 적용 (예: 과밀부담금 부과, 대학신설 허용 등)
    - 성장유도권역은 과밀억제권역의 기능을 수용할 수 있도록 규제 조정
    - 자연보전권역은 수질보전이나 환경보전의 목적과 관련한 규제를 중심으로 재편
  - 서울로 통근이 가능한 시간거리대 외곽에 자족적 신도시 개발
    - 서울통근권 이내 지역에서의 신도시 개발 억제
    - 수도권 다핵구조를 위한 거점에 자족적인 신도시 개발 유도
    - 수도권 내 자족신도시에 대해서는 특화산업 육성을 위한 규제 완화

##### (2) 수도권내 공장입지의 관리방안

- 현황 및 문제점
  - 법률에 의한 획일적 금지와 특정 기업이나 산업을 위한 규제의 완화의 반복
  - 선착순에 의한 공장총량 배정과 지속적인 총량 확대에 따른 실효성 부족
  - 공장총량제 시행과 수도권에서의 용도지역 규제에 따라 개별입지의 난개발 문제 심화
  - 허용 공장건축총량의 범위 내에서 공장의 선별 기능 부재
- 기본방향
  - 수도권 경쟁력 강화를 위한 이전기능과 유치기능의 선정

- 과급효과에 대한 분석에 기반한 심의와 허가를 통한 공장입지 허용
- 규제의 완화에 따른 지방과급효과 및 지방고용 창출효과와 연계
- 추진시책
  - 공장총량제도의 개선
    - 공장면적별로 대규모 공장에 대해서는 중앙정부의 심의 및 허가권 부여  
(예: 일본은 3천㎡이상에 대해서는 국토교통성 동의권 부여)
    - 대기업공장에 대해 심의와 허가를 통한 선별적 입지 규제 완화
  - 공장총량의 배정은 공장설립 승인단계에 실시하도록 하되, 선착순 기준이 아니라 비수도권 및 지방산업의 특성을 고려하여 심의 후 결정
    - 과급효과가 큰 대규모 공장은 심의기관에서 결정하되, 소규모 공장은 업종별 지역별 특성을 반영하여 지방자치단체가 승인
  - 연도별 공장총량제를 3-5년 단위로 조정하고, 기간동안 자치단체장의 총량범위 내에서 필요공장 선별 및 허가권 부여
  - 기존 공업지역 및 산업단지의 리모델링을 통한 환경성 강화
    - 리모델링시 인센티브 및 재정지원 확대
  - 전체 개별입지에 대해 산업단지 수준의 환경기준 적용
  - 일정 규모와 밀도 이상의 공장 집적지는 산업단지로 지정하여 관리
    - 과밀억제권역에 대해서도 기존집적지 정비시 예외적으로 공업지역이나 산업단지 조성 허용
  - 수도권 특화다핵거점지역에 대해서는 신규 산업단지 지정 허용
    - 특화다핵거점지역의 결정은 수도권계획에서 미리 결정
    - 특화다핵거점지역에 대해서는 기존 규제 완화 적용

### (3) 수도권의 환경총량 관리

- 현황 및 문제점
  - 수도권의 과도한 집중에 따라 삶의 질과 어메니티가 열악한 상태
  - 수도권의 환경의 질은 세계 대도시에 비해 열악한 수준  
(서울은 아시아 10개 도시 중 환경부문 7위, 안전부문 9위)
  - 열악한 환경문제는 외국기업가의 투자욕 저하와 CEO의 거주 기피를 초래
  - 수도권내 산림녹지면적의 잠식과 과다 개발 및 난개발로 인한 생태계 파괴
- 기본방향
  - 수도권 환경의 질 제고를 수도권 경쟁력 강화 측면에서 접근
  - 규제적 환경관리에서 계획적 환경관리 방식으로 전환
  - 환경총량에 의한 수도권 환경 문제 접근
- 추진시책

- 지속가능한 수도권관리 마스터플랜 작성
- 적극적인 환경용량 창조를 위한 환경프로젝트의 추진  
(예: 청계천복원, 대규모 생태공원, 생태도시 건설 등)
- 신행정수도 및 동북아구상에 따른 수도권 상위계획의 전면 수정
  - 국토종합계획, 수도권광역도시계획, 수도권정비계획 등
- 국토환경성평가에 의한 수도권 과학적 관리방안 마련
  - 수도권에서 개발승인, 인허가, 협의시 환경평가 기준으로 활용
- 수도권 녹지총량관리제의 도입과 녹지관리의 실효성 제고
  - 녹지이용권의 설정과 권역별 녹지이용밀도에 의한 차별적 관리
  - 수도권 녹지의 생태성 평가에 기초한 녹지종합관리계획의 마련
  - 수도권 개발제한구역(GB)의 지속적 보전을 위한 관리체제 확립
  - 도시개발에 따른 녹지훼손 최소화를 위한 녹지관리수단 마련
  - 수도권 생태녹지축(그린네트워크)의 설정과 합리적 보전방안 마련
- 자연보전권역과 한강 수계법의 연계 및 통합 운영
  - 오염총량제에 의한 한강수질 보전 기능 강화
  - 한강수계 관리를 위한 관리기구의 조정  
(예: 자연보전권역 및 한강수계지역에 대해서는 환경부에서 관할 등)
- 신행정수도 이전적지의 도심지 생태거점 및 시민공간으로 활용
- 환경부문별 장래 목표의 오염총량 및 관리지표의 설정과 달성방안 마련

#### (4) 수도권 계획관리체제 구축 방안

##### ○ 현황 및 문제점

- 수도권정비계획과 실제 집행과의 괴리
- 수도권정비계획의 집행성 확보방안 미흡
- 건교부 주도에 의한 계획 수립, 부처내 일관성 부족
- 중앙부처간 연계성이 없는 부문별 계획 수립
- 입안과정에 지방자치단체의 참여 부족
- 특별법에 의한 수도권정비계획의 연계성 미흡: 입지, 시기 등 예외
- 수도권과 비수도권간의 직접적인 연계를 가능하게 하는 제도적 장치 미흡
- 계획을 평가하고 집행간의 괴리를 반영하여, 계획안에 환류할 수 있는 체계 미흡

##### ○ 기본방향

- 체계적인 수도권계획을 통한 규제의 실효성 증대
- 수도권의 계획적 관리 기능 확대
- 지방자치단체의 합의에 의한 수도권 관리 기능 확대

○ 추진시책

- 수도권정비계획의 연계성, 집행성 확보
  - 수도권정비계획과 수도권광역계획간의 연계, 통합
  - 수도권내 부문별, 지역별 계획의 반영
  - 수도권 관련계획의 집행성 확보를 위한 유인 및 견제 제도 도입
  - 수도권 관련계획의 집행을 위한 재원 확보 방안 마련
- 수도권 계획 수립시 참여주체의 다양성 확보
  - 수도권 및 비수도권 주체의 참여에 의한 계획
  - 수도권 지방자치단체의 자율성 확보
- 수도권 계획과 지역균형발전과의 연계성 강화
  - 수도권 규제효과의 지방이전 유도 기능 강화
  - 수도권계획과 지역발전계획간의 연계 장치 마련
  - 수도권 규제에 따른 지역발전이전 재원 확보
- 수도권 내 분쟁 조정 및 성장관리 기구 설치 검토
  - 수도권 규제 주체와 지역균형발전 주체간 통합
  - 수도권의 계획적 관리를 위한 별도의 전담기구 신설
    - 중앙정부 차원: 국가균형발전위원회 산하에 수도권담당 부서 신설
    - 지방정부 차원: 수도권성장관리위원회 설립

### 3. 기업도시 건설을 둘러싼 쟁점과 과제

#### 3.1. 기업도시의 성격과 논의의 의의

##### 1) 기업도시의 개념

- 개발을 중심으로 한 개념
  - 기업이라는 개발업자에 의해 기업활동과 경제성을 위해 개발한 커뮤니티
  - 기업이 직접 개발주체가 되어 기업활동을 효율적으로 영위하기 위한 일체의 것을 직접 개발하는 도시
- 소유 및 운영을 중심으로 한 개념
  - 기업이 토지를 구입하여 직접 개발하고 소유하고 운영하는 도시
- 활동을 중심으로 한 개념
  - 특정 산업(기업)을 중심으로 관련 기능과 주거기능이 결합된 도시
  - 특정기업의 운영에 필요한 제반시설을 건설하면서 고용 인력의 정주에 필요한 주택, 의료시설, 학교 등까지 포함하여 커뮤니티 형태로 개발하는 신시가지

## 2) 기업도시의 유형

- 단일기업 중심 도시와 대기업 중심도시(특정산업 중심도시)
- 기업직접 개발도시와 기업 입주 도시
- 계획적 개발 도시와 자연발생적 도시

## 3) 기업도시 논의의 의의

- 참여정부의 개혁방향을 결정하는 시금석
  - 기업도시는 전경련의 기업경쟁력 강화와 일자리 창출을 위한 핵심적 사업
  - 지역균형발전, 부동산 개발이익, 규제완화의 문제가 결부
- 산업자본에 의한 부동산 자본의 결합 유도 여부
  - 지금까지의 재벌개혁은 산업자본과 부동산 자본의 분리를 중심으로 추진
- 기존의 택지개발사업, 신도시 개발사업이 지닌 한계를 극복하고 지역산업과 주거기능, 각종 지원기능을 결합하고자 하는 새로운 시도로서 의의가 있음
  - 특히 비공간적인 지역혁신정책을 공간상에서 실현시킬 수 있는 구체화된 수단의 의미를 지님

## 3.2. 아산탕정기업도시의 현황과 문제

### 1) 현황

- 아산시 탕정지역의 기존 LCD산업단지 68만평외에 98만평에 대한 직접 개발 권 부여 요청
- 약 1조 5천억원을 투자하여 자족형 기업도시를 2009년까지 건설 계획
- 탕정 제2지방산업단지 지정요청서를 아산시를 통해 충남도에 제출하였으나 보완요청 중
- 98만평 중 주거용지 55만평에 11,414가구의 주택단지 건설
  - 임직원에 4,063가구
  - 협력업체 및 일반인에 7,351가구 분양
- 크리스털 벨리에 2010년까지 20조원 투입, 연매출액 200억 달러 예상
  - 충남도는 이와 별도로 250만평의 협력업체 이주단지, 주거시설 건설 => 전체 규모는 400만평 규모

### 2) 탕정기업도시의 문제점

- 부동산 개발사업 중심
  - 산업시설용지는 전체 부지의 21.2%에 불과하여 과도한 주거용지 및 상업용지 개발로 택지개발사업 혹은 부동산 개발사업의 성격을 띠고 있음
  - 이에 따라 개발과정에서 과도한 개발이익이 발생 우려
- 입지의 문제
  - 국가균형발전을 위한 수단으로 논의된 기업도시가 처음부터 개발잠재력이 가장 높고 신행정수도 건설과 경부고속전철의 건설로 수도권과의 연결 및

수도권 자체의 확대가 예상되는 충청권, 그것도 수도권과 충청권을 연계하는 아산지역에서 추진

- 시기의 문제
  - 기업도시 제도가 본격적으로 논의되고 도입되기이전에 특정기업에 의한 특정지역 개발 논의가 제기
  - 기업도시 조성을 위한 규제완화는 특정기업을 위한 규제완화의 성격을 지니게 됨
  - 개발부담금제도 폐지로 개발이익의 환수 장치가 미약한 시기
- 기업도시를 추진을 위한 규제완화 논의
  - 재정경제부에서는 토지규제개혁 추진방안 등 각종 토지와 관련된 규제완화를 추진 중
  - 기업도시 조성을 위한 각종 규제완화 요청
    - 공공시설 건설을 위한 사업비의 국고 지원
    - 출자총액제한 제도 예외 인정
    - 중소기업 고유업종 참여제한 적용 배제
    - 각종 세금 감면 등

### 3.3. 기업도시를 둘러싼 주요 쟁점

#### 1) 건설목적

- 건설목적의 다면성
  - 기업 경쟁력 강화,
  - 일자리 창출
  - 지역균형 발전
  - 주택가격 안정화
  - 개발이익 사유화(개발이익의 산업자본으로 활용)
- 건설목적의 변질
  - 건설산업연구원: 지역균형발전과 주택가격 안정의 목적으로 추진 제안
  - 전경련: 일자리 창출을 위한 대안으로 추진 발표

#### 2) 기업도시와 일자리 창출

- 특정기업 중심의 일자리 문제
  - 삼성계열 관련 기업의 일자리 창출로 대기업 집중도 심화
  - LG 필립스의 LCD 파주공장 건설을 계기로 계열사의 후방효과 최소 10조원 예상: 총투자비 25조원 중 30% 정도를 LG건설의 매출액으로 상정, 8,500억원 정도의 예상수익 기대(12-15%)(헤럴드 경제. 04-03-31)
  - 고유의 기술과 노하우로 인해 외부기업의 참여 곤란
- 기업도시 건설 주체와 일자리 창출 규모는 무관

- 민간이 직접 택지개발사업을 포함한 기업도시를 건설하지 않더라도 산업단지 개발과 공공 및 민간부문의 택지개발사업, 도시개발사업으로 일자리 창출은 가능
- 기업이 소유하고 운영하는 의미의 기업도시를 건설해야만 일자리가 창출되고 다른 형태의 개발시에는 일자리 창출이 불가능한 문제는 아님
- 건설업을 중심으로 한 일자리 창출의 한계
  - 일본은 일찍부터 토건국가라 오명을 받을 만큼 건설 관련 업체가 전체 취업인구의 10.16%를 차지하여 660만명의 노동자를 고용
  - 농촌을 중심으로 한 정치-관료-건설업체의 연계 고리가 개발에 한계에 도달하여 최근 규제개혁특구를 통해 도시내에서 개발사업을 진행
  - 우리나라의 경우에도 IMF를 겪으면서 일자리 창출과 경기부양을 위해 건설관련 규제를 완화. 개발이익 환수제도 폐지, 분양제도 완화 등으로 투기열풍을 유발하여 수도권 집중이 더욱 악화되고 있음

### 3) 기업도시 건설과 국토균형 발전

- 균형발전 수단으로서의 기업도시
  - 지역혁신역량이 부족한 지역에 대규모 기업을 중심으로 생산시설, 연구시설, 관련 시설을 집적함으로써 지역균형발전의 거점으로서 역할 담당 기대
  - 공공기관 이전, 지방대학 육성, 지역혁신체계 구축과 연계하여 추진 필요
  - 성장거점, 선도도시(package city), 복합도시 등의 제도 보완
  - 현행법률상 복합개발
    - 건물단위: 벤처기업집적시설(오피스와 제조업의 복합), 아파트형 공장 (20% 이내에서 지원시설 입주가능)
    - 단지 및 도시단위: 벤처기업육성지구  
산업단지(산업입지및개발에관한법률)  
복합단지(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률)  
도시개발사업지구 및 배후단지(도시개발법)
- 지역균형발전을 위한 공간적 범위
  - 개발잠재력이 가장 높고 신행정수도 건설과 경부고속전철의 건설로 수도권과의 연접 및 수도권 자체의 확대가 예상되는 충청권, 그것도 수도권과 충청권을 연계하는 아산지역에서 추진되는 데 따른 문제
  - 개발잠재력이 없는 지역의 기업의 유치를 위해서는 차별화된 지원 정책 필요

### 4) 개발이익의 발생과 처리

- 부동산개발이익을 활용한 산업경쟁력 강화의 논리
  - 기업도시에서 발생한 개발이익을 산업시설 투자에 활용하여 일자리 창출
- 민간자본에 의한 개발과 보상 문제
  - 주민들이 민간기업이 개발사업을 추진하고 개발이익을 전유하는 경우에는

과도한 보상요구로 개발이익이 개발주체에게 가지 않고 토지소유자에게 귀속될 우려

- 토지수용권 발동 여부
  - 현행 도시개발법에 2/3이상의 동의 규정을 개정?
  - 공익사업을위한토지의취득및보상에관한법률상 ‘공익사업’은 분양사업의 경우 미적용
  - 주민의 강력한 저항 우려
  - 개인소유권 침해 가능성
- 5) 기업의 도시계획권 부여
  - 기존의 택지개발촉진법에서도 도시계획 의제 처리의 문제 발생
  - 도시의 장기발전계획인 도시기본계획과의 일체성 문제
  - 최근 택지개발사업을 주도하던 토지공사가 지역종합개발사업 추진으로 택지개발사업을 지역의 장기발전과 연계성 강화 노력 중

### 3.4. 국내외 사례

#### 1) 국내의 산업도시

- 울산(1962), 안산(1976), 창원(1977), 구미(1973), 화성 삼성전자 타운
- 기업도시는 산업단지의 배후도시적 성격을 보유
- 기업이 소유하거나 운영하지 않는 특정산업의 배후지 기능을 담당
- 산업만을 고려한 신도시

#### 2) 기존 신도시 개발의 문제

- 주택공급 중심의 신도시
- 베드타운화하여 차별성 부족
- 도심기능, 산업기능에 대한 고려 부족
- 면적 배분 후 기업유치에 한계 -> 기업을 중심으로 도시를 구성 필요

#### 3) 도요타시

- 인구 35만명, 고용자수 19만명
- 1938년 아이치현 고로모시가 도요타자동차공업 유치
- 1959년 도요타시로 개칭
- 자동차 관련 제조업이 전체의 95%,
- 제조업 종사자의 82%가 자동차 관련산업에 종사
- 해외사례를 소개하면서 자연발생적으로 성장한 도요타시의 결과만 보고 우수 사례로 소개
- 도요타의 간판시스템: 자동차 산업의 경우 물류가 가장 중요한 요소
- 도요타에서 배워야 할 사항은 개발방식이 아니라 경영방식, 기업정신과 무분규를 실현해낸 사회적 합의 시스템

#### 4) 레버쿠젠

- 바이엘(Bayer)을 중심으로 한 기업도시
- 인구 16만명 가운데 25,00명이 바이엘에 근무
- 기업 사회공헌 프로그램의 일환으로 추진
- 1901년 Kisno Society for Bayer Managers가 시초
- 각종 사회봉사 프로그램 운영

#### 5) 스웨덴의 시스타

- 스톡홀름의 인구집중으로 주택문제 심화
- 1965년 1백만 아파트 건설계획 구상
- 외곽베드타운 건설과 획일적 주거형태에 따른 주거기능 악화
- 직장, 문화, 주택이 공존하는 자족형 주거단지 중요성 인식
- 시스타 지역 개발을 통해 주택과 기업입지 제공
- 에릭슨, IBM, HP, 애플, 노키아, SUN 등이 입주

#### 6) 함의

- 오랫동안 기업이 해당지역에 진출하여 주민과 공동발전의 역사를 공유
- 기업도시도 뿌리가 있어야 튼튼
- 기업도시의 한계: 기업사회의 서열화, 억압성, 집단주의, 주민을 기업시민으로 만들려는 경향 등
- 자연과의 공생, 자치정신, 휴먼네트워크에 바탕을 둔 도시 건설 필요

### 3.5. 지역균형발전을 위한 기업도시 건설 방향

#### 1) 낙후도에 따른 차별화된 지원

- 지역의 특성, 낙후도, 기존 공업단지의 미분양 등을 고려하여 지역별로 기업도시 지원제도를 차별화 필요  
ex: 다음커뮤니케이션의 본사 제주이전 합의
- 낙후지역의 거점도시로서의 역할을 담당할 수 있도록 개발
  - 광역권 단위에서 지역격차 확대
  - 수도권과 다른 광역권간의 격차가 확대되고 있으므로 비수도권의 광역권의 경쟁력을 제고할 수 있는 중심지로 개발이 타당
- 공공기관 이전, 지방대학 육성, 공공지원 기관 등과 연계하여 지역혁신클러스터로 성장할 수 있도록 조성 필요

#### 2) 다양한 주체에 의한 계획 및 운영

- 단일 제조업 상품을 중심으로 도시가 형성됨에 따라 경제적 기반을 다원화하지 못하는 경우 특정제조업의 부침에 따라 도시의 흥망이 결정
- 다양한 주체, 다양한 산업구성이 필요
- 주변도시와의 연계성 강화

### 3) 개발이익과 무관한 개발방식

- 민간기업에 토지수용권을 부여하고 매입하여 개발이익을 전유하는 경우 주민들이 과도한 보상요구를 할 가능성이 높음
- 기존 신도시에서 부족한 중심상업기능 및 자족시설 기능을 보완하여 기업의 요구에 맞는 도시를 건설하되, 개발이익은 공공이 확보

### 4) 도시기능의 공공성 확보 방안

- 지방자치단체와 지역발전에 대한 장기발전계획과 연계
- 택지개발사업의 한계 극복을 위해 지역종합개발사업 추진
- 지역혁신체제 구축과 연계하여 추진
- 지역의 생산, 연구, 지원, 기능의 결합

## 4. 지속가능한 국토개발지표설정방안

### 4.1. 연구의 배경과 목적

#### 1) 연구의 배경 및 필요성

- 1992년 리우회의 이후 지속가능발전은 전 세계적으로 국가정책의 기본이념으로 자리잡고 있으며, 지속가능발전을 이루기 위한 실천적 수단의 개발과 현실 적용에 대한 논의가 국가 및 부문별로 활발하게 전개
  - 이러한 노력의 일환으로 각 국가에서는 지속가능발전의 개념을 구체화하고 지속가능발전 성과를 측정하기 위한 수단으로 지속가능발전지표의 개발을 적극 추진하고 있음
- 우리나라의 경우도 국가적 차원에서 지속가능발전을 이루기 위해서 국토관리, 교통, 수자원, 해양수산, 산림, 에너지, 산업, 농업 등 여러 분야에서 지속가능발전전략을 수립하고 이를 국가지속가능발전전략으로 통합하기 위한 노력을 하고 있으나 아직까지 국가차원의 종합적인 지속가능발전전략은 마련되지 않고 있음
- 국가지속가능발전전략 중에서 지속가능한 국토개발전략은 국토가 국가발전을 담아내는 공간적 틀이자 국가발전의 주요한 대상이므로 지속가능국가발전을 위한 전제조건이자 핵심적인 요소로서 우리의 국토와 개발환경을 고려할 때 지속가능한 국가발전의 출발점이자 근간임
  - 이에 따라 국토개발의 지속가능성을 제고하기 위한 전략과 실천수단이 관련법과 계획수립지침의 개선, 각종 국토개발사업에 있어서의 환경성 검토 강화 등으로 다양하게 강구
  - 그러나 이러한 전략과 수단을 통해 결과적으로 국토개발이 지속가능한 방향으로 이루어지고 있는지 또는 국토정책 및 계획이 지속가능한지를 측정할 수 있는 평가체계의 구축은 미흡한 편임

- 따라서, 지속가능한 국토개발의 개념을 보다 구체화하고, 지속가능한 국토개발을 위한 정책·계획·전략 등의 실천성과를 측정하는 동시에, 국토정책 및 계획수립시 정책방향과 의사결정의 준거로 활용할 수 있는 실천적 관리수단으로서 지표개발이 필요
  - 지속가능한 국토개발지표는 지속가능발전에 대한 평가와 모니터링에 대한 국제적 요구에 부응하는 차원에서 필요<sup>1)</sup>
  - 그러나 아직까지 우리나라에서는 이러한 지속가능 국토개발에 대한 체계적인 연구가 미흡

## 2) 연구의 목적

- 국토개발을 지속가능성 측면에서 측정하는 동시에, 국토정책 및 계획의 방향과 내용 결정의 준거로 활용할 수 있는 지표의 개발
- 세부목표로는
  - 지속가능한 국토개발의 개념정리
  - 외국사례 및 선행연구를 참고하여 우리 실정에 맞는 지표설정모형을 개발
  - 국토개발의 성과와 국토환경의 변화를 환경성·형평성·효율성 차원에서 측정하는 동시에 정책 및 계획수립과 법제도 정비의 지침이 되는 지표를 설정
  - 설정된 지표의 활용도 및 실천성을 제고하기 위한 제도개선방안의 제시

## 4.2. 지표설정에 대한 이론적 검토 : 해외사례를 중심으로

### 1) 지표의 구조

- 지표구조는 지표를 구성하는 기본 틀로서, 지속가능발전의 정도와 상태, 또는 인간활동과 환경영향을 설명하기 위하여 다양하게 개발되었으며, 기본적인 구조는 인과관계접근방식(Cause-Effect Chain Framework)과 주제접근방식(Theme Framework)이 있음
- 인과관계접근은 측정하고자 하는 현상, 이러한 결과를 나타나게 하는 요인, 이러한 현상을 완화 또는 강화하기 위한 노력간의 상관성을 파악하여 지표를 도출하는 구조로서 대표적인 사례로는 OECD의 압력-상태-반응(Pressure-State-Response: PSR) 구조임(그림1)
  - PSR구조는 환경의 변화를 측정하고, 환경문제가 모든 경제사회정책에서 고려될 수 있도록 인간활동과 환경간의 인과관계를 밝혀 지속가능발전을 추진하는데 중요한 정보를 제공<sup>2)</sup>
  - DSR구조는 영향력<sup>3)</sup>-상태-반응(driving force-state-response)구조로

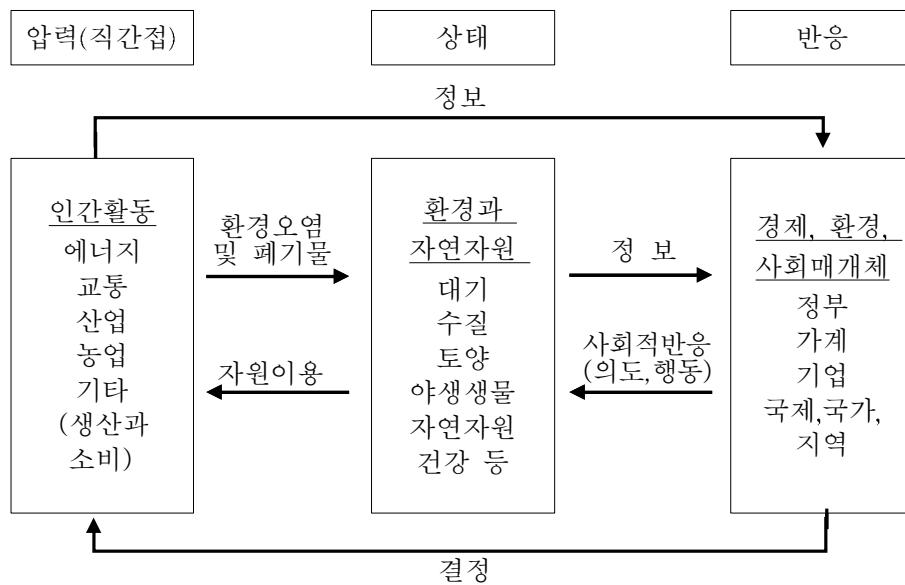
1) 2002년 남아프리카공화국의 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전세계정상회의에서 세계 각국은 자국의 지속가능발전전략과 함께 지표도 제시함으로써 지속가능발전의 모니터링과 평가의 중요성을 강조하고 있으며, UNCSD와 OECD 등에서도 지속가능발전지표를 제시하여 국가별 지표나 부문별 지표의 개발을 요구하고 있음

2) 따라서, OECD의 지표는 환경지표(Environmental Indicators)라고 하며 다른 국가나 국제기구에서는 지속가능발전지표(Sustainable Development Indicators)라고 함

서 PSR의 변형모형으로 UNCSD에서 개발

- DSR구조에서 영향력(driving force)은 지속가능발전에 영향을 미치는 인간의 활동, 과정, 형태를 말하며(긍정적 부정적 영향), 상태(state)는 영향력에 따라 발생하는 지속가능발전의 상태이며, 반응(response)은 지속가능발전을 달성하기 위한 사회의 활동을 의미

<그림 4-1> OECD 지속가능발전 환경지표의 구조(PSR구조)



자료 : OECD. 2001. 「OECD Environmental Indicators 2001 - Towards Sustainable Development」. p.134.

- 주제접근방식은 파악하고자 하는 현상을 크게 분야별로 구분한 후, 분야별 정책목표에 따라 하위분야로 세분화하고 이에 따라 관련지표를 선정하는 방식
  - 대표적 사례는 영국과 독일의 지속가능발전지표와 UNCSD의 지속가능발전 지표<sup>4)</sup>
- 환경압력과 영향요인간의 관계설정이 매우 어려우며, 경제·환경·사회 현상간 복잡한 상관성과 환경오염의 다양한 요인으로 실제로 지표를 각 요소로 구분하기가 어려움
  - 지표들을 정확히 나누는 수단이기보다는 지표들을 제시하고 분석하는 기본 수단

3) 실제로 UNCSD의 DSR구조는 OECD의 PSR구조를 기본으로 하고 있으며, 대부분의 문헌에서는 DSR구조의 D, 즉 Driving force를 추진력이라고 번역을 하고 있으나 본 연구에서는 추진력이라는 말 대신 영향력이라고 번역하였음

4) UNCSD에서는 처음에는 OECD의 PSR구조와 유사한 DSR(영향력-상태-반응: Driving force-State-Response) 구조를 채택하였으나, 대상항목간 인과관계를 정확히 설정하기가 어렵다는 점을 인정하여 선정된 지표에 대하여 국가별 검토를 거쳐 1999년 4월 '지속가능성지표에 관한 전문가회의' 시 지표구조를 주제접근방식으로 변경하였음

## 2) 지표체계

- 지속가능발전지표는 지표개발의 목적, 배경, 개발주체 및 여건 등에 따라서 국가나 기관에 따라서 서로 다른 체계를 갖고 있음
- 지표체계는 대부분 먼저 분야를 설정하고, 분야별로 주요 과제(issue) 또는 주제(theme)를 파악한 후 이에 대응하여 지표를 도출하는 계층적 구조를 갖고는 있으나 지표설정목적, 지속가능발전전략 등에 따라 약간 다른 형태를 취하고 있음(표 4-1 참조).

<표 4-1> 국제기구 및 주요국가의 지속가능발전지표 구조 및 체계 비교

기구/국가	지표설정목적	지표구조	지표체계			
			계층1	계층2	계층3	계층4
OECD	·회원국 정책개발과정에서 환경과 경제의 조화 도모 준거	인과관계접근 방식(PSR)	분야(2) (환경, 경제·사회)	주제(15) (Issue)	핵심환경지표(33)	·참고: 지표는 환경지표
UNCSD	·가입국의 환경성과 평가 기준 ·정부 정책결정 준거	인과관계접근 방식(DSR) →주제접근방식	분야(4) (Dimension)	영역(15) (Theme)	항목(38) (Sub-theme)	핵심지표(57) (D, S, R 지표로구분)
영국	·지속가능발전전략에 대한 정부정책 설명 ·성과 측정 ·지속가능발전을 위한 주체별 역할제시	주제접근방식	목표(4) (Objective)	이슈(15) (Issue)	핵심지표(15)	·참고: 이원적 지표체계
			분야(5)	세부목표(지표군)(18)	세부전략(107)	일반지표(135)
독일	·지속가능발전의 실천을 위한 지침 ·지속가능발전 이행평가수단	주제접근방식	대분야(기본이념)(4)	소분야(이슈)(21)	지표(21)	·참고: 설정된 지표의 목표치 제시
미국	·국가정책의 지속가능성 지향 여부의 판단 수단	PSR의 변형(상태변화 강조)	주제(20)	지표(40)	·참고: 설정된 지속가능발전 개념과 지표특성에 따라 9개 군으로 구분	

## 3) 지표선정기준

- 지속가능발전지표의 선정기준은 국가마다 지역마다 지표설정목적, 지속가능발전의 목표와 전략 등을 감안하여 다양한 지표선정기준을 사용(표 4 참조).
  - OECD의 많은 국가들은 지표선택과 구성, 지표해석과 정보전달을 위한 지침으로서 벨라지오 원칙(Bellagio Principles)<sup>5)</sup>을 언급
- 지표선정기준은 지표설정목적과 지표작성의 기술적 측면의 2가지 차원으로 구분

5) 지속가능발전의 평가를 위한 노력의 일환으로 1996년 이태리 벨라지오(Bellagio)에 있는 록펠러연구센터에서는 세계 각 국에서 모인 연구자들이 모여 10가지 원칙을 발표하였음. 벨라지오회의에서 제시된 지속가능발전의 평가를 위한 10가지 원칙을 보면 원칙 1에서는 지속가능발전의 미래상과 목표의 명확한 제시를, 원칙 2~5에서는 총체적 시각, 핵심요소, 적당한 범위, 실천성의 필요성을, 원칙 6~8에서는 평가과정의 주요이슈로서 투명성, 효과적 의사소통, 광범위한 참여의 중요성을, 원칙 9~10에서는 지속적 평가의 실시와 제도적 장치 확보의 필요성을 강조(<http://www.iisd.org/measure/principles/bellagio1.htm>)

- 전자와 관련해서는 정책성과 측정, 모니터링 그리고 정책방향 제시 등의 지표설정목적에 부합하는 지표선정기준과
- 기술적인 측면으로 자료의 취득 및 지표값 산정과 관련한 적합성, 측정가능성, 투명성, 지속성, 비용성 등을 제시
- 국제기구에서는 국제비교기능을, UNCSD에서는 의제 21과의 연관성을 강조하고 있음
- 이러한 국제기구나 국가의 지표선정기준을 종합적으로 정리하면 다음과 같음
  - 정책적 적합성(policy relevance) 또는 대표성: 지속가능발전의 이슈와 관련이 높을 것
  - 타당성(validity) 또는 객관성: 지표의 작성이 신뢰할 만한 방법론에 의한 과학적 타당성
  - 단순성(simplicity) 또는 용이성: 지표의 의미 및 지표가 제공하는 정보를 일반 대중이 쉽게 이해할 수 있어야 함
  - 지속성(continuity) : 시계열적 분석이 가능하고 주기적으로 자료갱신이 가능하여야 함
  - 유용성(availability): 적절한 시간과 비용수준에서 자료의 확보가 가능하여야 함
  - 종합성(comprehensiveness): 실용적 측면에서 총체적 정보를 제공하여야 함
  - 민감성(sensitivity): 크고 작은 변화를 파악할 수 있어야 함
  - 신뢰성(reliability): 반복 측정에서도 같은 결과를 도출할 수 있어야 함

#### 4) 시사점

- 지속가능발전지표는 국가경영 전반에 대한 지침이자 측정도구로서 위상을 차지하고 있음
  - 지표의 범위가 환경성 등 측정분양 국한되지 않고 형평성, 효율성 등 지속가능발전 개념에 따른 국가정책 전반을 포함하고 있으며 국제사회 구성원으로서 자국의 역할까지 포함
- 지표설정에 앞서 국가지속가능발전 목표와 전략의 수립이 필요
  - 국가지속가능발전의 목표와 전략을 수립하고 이에 따라 지표를 설정하였으며, 우리의 경우에도 국가적으로 합의된 지속가능발전전략의 수립이 필요
- 지표설정을 통해 지속가능발전 개념의 구체화를 시도
  - 지속가능발전지표의 설정은 모호한 지속가능발전 개념을 분명히 하는 데 기여하였으며, 지속가능발전의 정책을 제시하는 데 좋은 길잡이 역할을 하고 있음
- 활용방안을 염두에 둔 지표설정과 작성으로 지표의 효용을 극대화
  - 지표를 활용하여 일반국민에게 홍보를 하고 환경문제에 대한 경각심을 갖게 하기 위해서 지속가능발전 정도를 개관하기에 용이하도록 지표수를 의도적으로 최소화하고 매년 평가

- 국토개발이나 토지이용이 별도 분야로 구분되지 않고 관련지표는 극히 일부에 국한
  - 국토개발이 지속가능발전에서 차지하는 비중이 높은 우리의 현실을 감안하여 국토개발 이슈에 대응하는 지표를 설정할 필요성이 있음.

#### 4.3. 지속가능한 국토개발지표의 설정과정과 설정모형

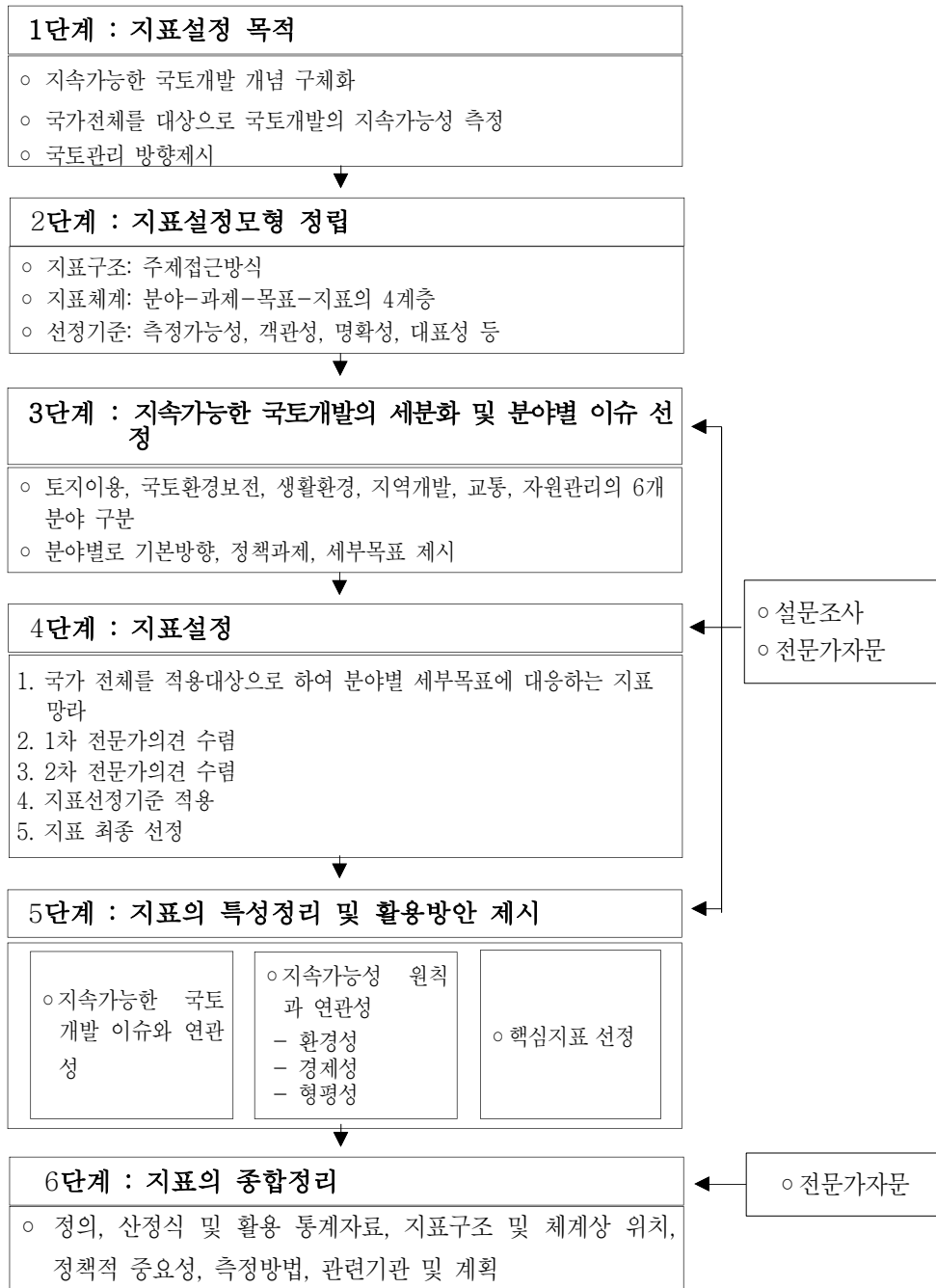
##### 1) 지표설정 목적

- 국내에서 제기되고 있는 국토개발과 관련된 여러 이슈에 대응
  - 지속가능발전 개념에 따라 추진되는 국토개발의 진전상태를 점검하여 구체적으로 실천하여야 할 이슈를 부각시키고 이를 통해 지속가능한 국토개발 개념이 구체화가 가능
- 국토정책, 계획, 및 전략이 지속가능발전을 지향하는지 여부를 측정하는 수단으로 활용
  - 제4차 국토종합계획에서 제시한 기본목표의 하나인 개발과 보전이 통합된 지속가능한 국가발전과 관련된 정책과 전략의 추진성과를 측정하고, 5년 단위로 작성되는 실행계획의 실천력을 판단하는 근거로 활용
  - 국토계획의 부문과 부문별 목표 및 전략을 충분하게 반영할 필요가 있음
- 국가적 차원에서 국토개발의 장기적인 비전과 방향을 제시
  - 지속가능한 국토개발지표는 지속가능한 국토개발을 위한 정책목표의 설정 또는 정책결정을 위한 지침으로 활용
  - 따라서, 지속가능한 국토개발지표는 산정되는 지표값이 지속가능발전 여부를 판단할 수 있도록 명료한 방향성을 가져야 함

##### 2) 지표설정 모형

- 지표구조는 국토개발 관련현상간의 복합적 상관관계를 감안하여 주제접근식 구조를 채택
  - 지표설정목적이 국토개발의 지속가능성을 모니터링하고 정책수립의 지침으로 활용하기 위함이므로 이슈를 중심으로 지표를 도출하는 주제접근방식을 채택
- 지표체계는 분야-정책과제-세부목표-지표의 4계층 체계를 선택하였는데, 이는 UNCSD의 분야(Dimension)-주제(Theme)-부주제(Sub-Theme)-지표로 이어지는 지표체계와 유사
- 지표선정기준으로 측정가능성, 객관성, 이해용이성, 명확성, 대표성 등의 5개를 선택
  - 전문가 설문조사 결과, 지표값 및 그 추이가 지속가능발전의 진전 차원에서 명확하게 해석될 수 있는지(명확성)에 대한 중요도가 51.0%로 가장 높게, 측정가능성, 객관성, 대표성에 대한 응답비율도 40% 이상으로 높았으며, 이해용이성은 중요도가 낮게 평가됨

<그림 4-2> 지속가능한 국토개발지표의 설정 흐름도



### 3) 국토개발 분야의 세분화 및 주요 이슈

#### (1) 국토개발 분야의 세분화

- 국토는 국민 모두의 삶이 터전이자 생산요소의 하나로서 인간생활의 양식과 질을 결정하는 중요한 요소로서, 국토개발이란 이러한 국토를 국민이 쾌적하고 안전하게 살 수 있도록 이용하고 필요한 시설을 설치하는 행위와 제도를 의미

- 국토개발을 통하여 현재의 수요는 물론이고 미래의 경제적·사회적 변화에 대비하여 한정된 국토가 이용, 보전되며, 이를 위하여 법, 정책 및 계획 등이 제정되고 수립
- 이러한 국토개발의 개념적 정의는 지속가능한 국토개발지표 설정에 있어서 필수적이지 충분하지는 않으므로 지표설정을 위해서는 국토개발 내용의 세분화 필요
- 본 연구에서는 제4차 국토종합계획에 포함되어 있는 분야를 기준으로 하여 국토개발의 분야를 토지이용, 국토환경보전, 생활환경, 지역개발, 교통, 자원관리 등 6개 분야로 구분
  - 국토종합계획에서는 지역개발, 교통 및 인프라, 토지이용 및 관리, 도시개발 및 관리, 주거환경, 환경보전 및 관리, 수자원 및 자원관리, 남북한 및 동북아, 재정 등 9개 분야
  - 전문가 조사에서는 62.7%가 타당하다고 응답하였으며, 분야별 세부내용 분류에 대하여는 분야구분보다는 다소 낮은 54.7%로 나타남

<표 4-2> 국토개발의 분야 구분 및 분야별 세부내용

국토개발 분야	분야별 세부내용
1. 토지이용	토지이용제도, 도시용지 수급, 도시성장관리, 도시권 공간구조, 개발이익환수, 토지이용규제
2. 국토환경보전	자연생태계 보전, 연안·산지·하천 및 수변공간 보전, 국토환경보전체계
3. 생활환경	주택, 주거환경, 생활기반서비스, 대기질·수질, 녹지, 방재
4. 지역개발	국토공간구조, 균형발전, 산업
5. 교통	도로 및 철도, 대중교통체계
6. 자원관리	에너지, 수자원, 폐기물

- (2) 지속가능한 국토개발을 위한 이슈 선정
- 지속가능한 국토개발을 위한 이슈를 선정하기 위하여 전술한 6개 분야에 대한 정책과제와 세부목표를 설정
    - 분야별 세부목표와 정책과제의 선정은 국토개발 각 분야별 현황 및 문제점 분석과 전문가 설문조사 및 자문회의 등 전문가 의견수렴을 통해 확정하였음
  - 정책과제와 세부목표별로 관련되는 분야별 지속가능발전지표를 기존 국토계획 및 관련연구에서 제시된 지표와 해외에서 해당 분야별로 개발된 지표를 반영하여 1차로 선정

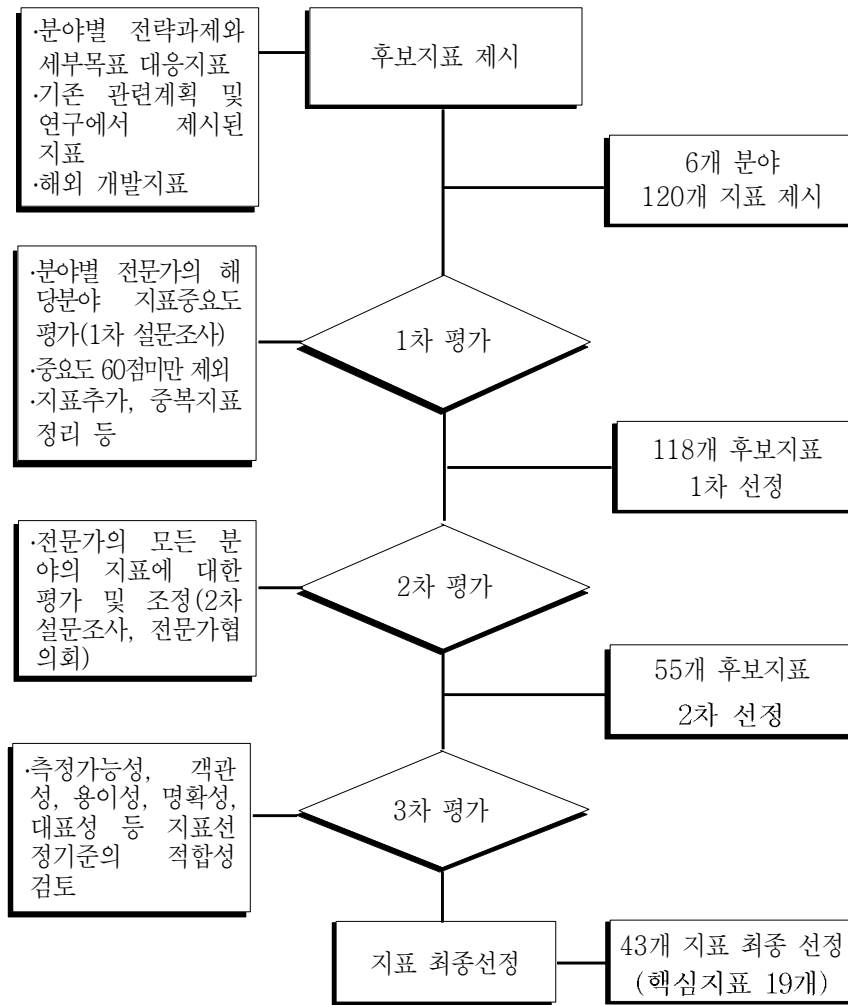
<그림 4-3> 사례 : 지속가능한 토지이용의 과제, 목표 및 지표

현황과 문제점	<b>불합리한 토지이용체계</b>	<b>토지이용의 공공성 미약</b>	<b>토지이용의 효율성 및 친환경성 미약</b>
	·이원적 토지이용체계 ·준농림지 난개발 ·기반시설 공급 부족	·개발이익 환수 미흡 ·토지이용규제 어려움	·도심토지이용 비효율성 ·도시(권)의 외연적 확산 ·친환경적 토지이용 감소
정책 과제와 세부 목표	<b>토지의 계획적 관리</b>	<b>공익과 사익이 조화를 이루는 토지이용</b>	<b>토지의 절약적, 생태효율적 이용</b>
	·개발가능지역과 보전지역의 설정과 관리 ·도시(군)기본계획수립 ·기반시설 확보 강화	·개발이익 환수 강화 ·토지이용규제지역에 대한 경제적지원 강화와 공적 비축 확대 ·개발권양도제 도입	·토지수요관리정책 강화 ·도시토지 이용 효율화 및 재 활용 강화 ·자원절약형 도시권 공간구조 형성 ·도시적 토지이용의 생태효율성 제고
지속 가능 발전 지표 (안)	<b>·개발예정지역 기반시설 확보율</b> <b>·개발가능지역에서 이루어진 도시개발면적 비율</b> <b>·도시(군)계획 수립 사군수</b> <b>·토지적성평가 수행면적 비율</b>	<b>·개발이익의 환수 비율</b> <b>·공적 비축된 토지면적</b> <b>·개발권 양도제를 통해 보 전된 지역의 면적</b> <b>·토지이용규제지역 주민소 득증대 사업비 등</b>	<b>·기개발지의 재활용 비율</b> <b>·총 개발용지에서 차지하는 신 규 개발용지 비율</b> <b>·농지·산지의 전용면적</b> <b>·1인당 도시용지 면적</b> <b>·대도시권 평균 통근시간</b> <b>·불투수지표 면적</b> <b>·1인당 도시공원 면적 등</b>

4) 지표설정 과정

- 각 분야별 정책과제와 세부목표별로 1차로 선정된 지표에 대해서는 <그림 4>과 같은 과정을 거쳐 최종지표를 설정
- 최종 선정된 지표는 지속가능발전 개념과의 상호연관성을 충분하게 고려하기 위해 지속가능한 국토개발의 이슈에 맞추어 유형을 구분
  - 지표별로 지속가능발전 개념이 추구하는 환경성, 경제성, 형평성에 대한 지향점을 도출
- 또한 지표의 활용도를 제고하기 위하여 핵심지표를 선정
  - 핵심지표는 국민들에게 국토개발의 현황 및 추이를 지속가능성 측면에서 쉽고 간결하게 전달하는 기능을 수행
- 최종 선정된 지표에 대해서는 지표의 산정식과 활용 통계자료, 지속가능한 국토개발 관련 이슈 및 지속가능성과 관련성 등을 종합 정리

<그림 4-4> 지속가능한 국토개발지표의 설정과정



<표 4-3> 지속가능한 토지이용지표 설정을 위한 지표선정기준의 검토

지 표	중요도 (점)	측정성	객관성	용이성	명확성	대표성	비고
1. 국토의 계획적 관리							
·개발예정지역의 기반시설 확보율	82.2	△	◇	△	○	○	선정
·개발가능지역에서 이루어진 도시개발면적 비율	74.0	○	◇	○	○	○	선정
2. 공익과 사익이 조화를 이루는 토지이용체계 구축							
·개발이익의 환수 비율	77.7	△	◇	△	○	○	선정
·공적 비축된 토지면적	72.7	○	◇	△	○	△	선정
3. 토지의 절약적, 생태효율적 이용 강화							
·총개발용지에서 재활용된 기개발지 면적 비율	78.0	○	○	○	○	○	선정
·1인당 도시용지 면적	73.5	○	○	△	×	△	제외
·대도시권 평균 통근시간	70.8	○	○	○	○	○	선정

주) 1. 중요도 : 0(중요하지 않음)-50(보통)-75(중요함)-100(매우 중요함), 2. ○ 높음, △ 보통, × 낮음, ◇ 조건부 충족

#### 4.4. 지속가능한 국토개발지표

##### 1) 지속가능한 국토개발지표

- 본 연구에서는 지표구조에서는 주제접근방식, 지표체계에서는 4계층체계, 지표선정기준에서는 측정가능성, 객관성, 용이성, 명확성, 대표성으로 이루어진 지표설정모형을 개발

<표 4-4> 분야별 지속가능한 국토개발지표 및 핵심지표

분야	지속가능한 국토개발지표 및 핵심지표	
토지 이용	(1) 개발예정지역 기반시설 확보율	(2) 개발가능지역에서 이루어진 도시개발면적 비율
	(3) 개발이익의 환수비율	(4) 공적 비축된 토지면적
	(5) 총개발면적 중 기개발지 면적 비율	(6) 대도시권 평균 통근시간
국토 환경 보전	(7) 산림 및 농경지 면적 감소 비율	(8) 환경계획을 수립한 시·군의 수
	(9) 국토조사와 환경조사의 공동조사항목 수	(10) 도시대기농도
	(11) 하천수질	(12) 온실가스 배출량
생활 환경	(13) 최소 주거기준 미달가구수	(14) 도시인구 1인당 도시공원 조성면적
	(15) 환경기초시설(상하수도) 연결인구	(16) 복지시설 이용인구
	(17) 약자 및 고령자 이용시설수	(18) 체육 및 문화시설 1개소당 이용인구
	(19) 재해로 인한 인명피해 및 재산손실	(20) 재해관련 예산 비율
지역 개발	(21) 지방에서 창출된 고용 비율	(22) 수도권 고용 비율
	(23) 수도권과 지방의 실업률 비율	(24) 수도권 인구비중
	(25) 지방소재 중앙공공기관·기업본사 수	(26) GDP대비 연구개발투자비
	(27) 지식기반산업의 비중	(28) 재정자립도
교통	(29) 교통부문 발생 오염배출량	(30) 주행거리당 사망 및 부상자수
	(31) 수단별 여객수송분담률	(32) 교통부문 에너지소비량
	(33) 소외계층에 대한 접근성	(34) 농어촌 및 오지의 대중교통 운행현황
자원 관리	(35) 에너지 이용효율성	(36) 에너지 이용구조
	(37) 1인당 에너지 사용량	(38) 신재생에너지 사용비율
	(39) 누수율	(40) 용수이용량 비율
	(41) 1인당 용수사용량	(42) 1인당 폐기물 발생량
	(43) 폐기물 재활용 비율	

주) 음영부문지표는 핵심지표임

- 개발한 지표설정모형을 활용하여 토지이용, 국토환경보전, 생활환경, 지역개발, 교통 및 자원관리 등 국토개발의 6개 분야에 대하여 모두 43개의 지속가능한 국토개발지표를 설정
  - 설정된 개별 지표들에 대해서는 개념, 산정식 및 활용 통계자료, 지속가능한 국토개발 관련이슈, 지속가능성과 연관성 등은 종합적으로 정리
- 지표와 지속가능한 국토개발의 이슈는 관련된 정책과제와 세부목표를 대응함으로써 연계가 가능하지만, 모든 세부목표에 대응하여 지표가 설정되지는 않았음
  - 이는 어느 한 세부목표에 대응하여 제시된 지표들이 지표평가과정에서 중요도가 낮게 평가되거나, 지표선정기준에 부합하지 못하여 최종적으로 선정되지 못했기 때문
- 설정된 지표들과 지속가능성의 3원칙과의 연계는 다소 불분명하여 일부 지표는 복수로 구분하였음
  - 이는 지속가능한 국토개발에 있어서 효율성과 환경성의 상관관계가 높으며, 보는 관점에 따라 해석이 달라질 수 있기 때문<sup>6),7)</sup>
  - 지속가능성의 3원칙에 있어서 분류가 모호한 지표는 ‘에너지 이용구조’, ‘폐기물 재활용 비율’, ‘대도시권 평균 통근시간’, ‘재해관련 예산비율’ 등 다수
  - 총 43개의 지표 중 환경성지표는 16개, 형평성지표는 13개, 효율성지표는 14개로 구분되었으며, 이중으로 분류된 지표는 12개임

## 2) 핵심지표의 선정

- 본 연구에서는 지속가능한 국토개발의 추이를 신속하게 파악하고 대국민 홍보를 용이하게 하기 위하여 중요도 점수가 높은 지표를 중심으로 분야별로 2-3개, 총 16개 지표를 핵심지표를 선정
  - 핵심지표 선정은 국토개발과의 이슈를 얼마나 잘 대변하느냐의 대표성을 고려하고 전문가 조사를 기초로 하여 선정
- 핵심지표는 국토개발의 지속가능성을 우선적으로 측정하는 지표로 활용이 가능
  - 개발예정지역 기반시설 확보율, 총개발면적 중 기개발면적 비율 활용율, 산림 및 농경지 감소비율, 온실가스배출량, 최소 주거기준 미달 가구 등

## 4.5. 지표작성 및 활용방안

- 지속가능발전의 실천적 관리수단으로서 지표가 기능하기 위해서는 지표의 작성주체, 지표의 활용방안이 구체적으로 제시되어야 하며, 이를 가능하게 위한 제도적 개선방안의 도출이 필요

6) 예를 들면, 자원관리부문의 ‘에너지이용 효율성(GDP당 에너지소비)’ 지표는 순수한 자원이용 측면에서만 본다면 효율성 지표라고 할 수 있겠지만, 효율적 에너지이용으로 에너지원이 보호되고 대기환경오염이 저감됨을 감안하면 환경성 지표라 할 수 있다.

7) 예를 들면, 토지이용분야에서 개발가능지역과 보전지역의 설정과 관리는 일차적으로 보전지역의 개발억제로 인한 친환경적 국토환경 조성에 기여하므로 환경성 지표라 할 수 있지만, 개발가능지역에 대한 계획적 개발로 효율적 토지이용을 가능하게도 하므로 효율성 지표라고도 할 수 있다.

## 1) 지표작성주체

- 지속가능한 국토개발지표는 전 국토를 대상으로 하며, 지속가능성이라는 보편타당한 가치를 추구하므로 지표의 작성주체가 공공기관인 것이 바람직
  - 작성주체는 국토개발의 분야별 소관부처, 국책연구기관 또는 국무총리실이나 지속가능발전위원회에서 작성이 가능
  - 개별 정부부처나 국무총리실에서 작성하는 방법은 통계자료에 대한 접근성이 좋고 자료축적이 가능하며 정책수립시 지속가능발전 여부를 판단하는 근거로서 활용될 가능성이 높음
  - 그러나 부처간 이해관계의 상충으로 지속가능성의 원칙에 충실한 지표가 최종적으로 선정되기 어렵거나, 지표값을 개선하는 방향으로 정부정책이 치우칠 우려가 있으며, 지표작성의 제도화기 전에 정부부처에서 직접 작성하는 것은 구속력이 없어 현실성이 적음
- 따라서 정부출연기관에서 분야별로 지표를 작성하고, 이를 지속가능위원회에 보고하는 방법이 단기적 대안으로 바람직
  - 장기적으로는 지표의 실천성과 구속력을 강화하기 위하여 국책연구기관 작성, 정부부처나 지속가능위원회 발표의 형식으로 지표작성을 제도화하는 방안이 바람직
  - 전문가 조사에서는 지속가능발전위원회 32.7%, 국책연구기관 28.1%로 나타났으며, 국무총리실(11.8%), 건설교통부(15.0%), 환경부(3.9%) 등은 낮게 응답
  - 지표의 객관성과 사회적 수용성을 제고하기 위해서는 전문가 집단의 검토와 참여가 필수

## 2) 지표활용방안

- 대국민홍보자료로 활용
  - 본 연구결과를 활용하여 우선 국책연구기관이나 지속가능발전위원회가 매년 또는 5년 단위로 국토개발의 지속가능성을 측정하여 발표
  - 국책연구기관이 자체 보고서 또는 건설교통부의 ‘국토이용연차보고서’에 포함
  - 지속가능발전위원회에서 발표하는 경우에는 국토개발에 한정하기보다는 모든 부문에 대하여 지속가능발전지표를 종합적으로 설정한 후에 지표값을 발표하는 것이 바람직
- 추진 중인 국토정책이나 계획의 방향과 내용이 지속가능한 국토개발과 부합하는지를 판단하는 체크리스트로 이용가능
  - 국토정책이나 계획수립시 환경성에 대한 중점검토항목으로 사용하여 환경에 미치는 영향을 사전에 평가하는데 근거로서 활용
  - 특히, 도시기본계획 등의 환경성 검토시 본 연구결과를 시·군 차원에서 적용 가능한 지표를 검토항목으로 지정하여 사전환경성검토제도의 내실화를

기할 수 있음

- 그러나 지표를 활용하여 환경성을 검토하기 위해서는 목표치로서 지표값 제시의 선행필요
- 국토정책이나 국토종합계획 등의 추진시 장기적인 국토비전의 제시가 가능
  - 구체적인 계획목표로서 활용하기 위해서는 중장기적인 목표치 부여가 전제되어야 함
  - 계획목표로서 지표값 제시는 지속가능한 국토개발의 미래에 대한 사회적 합의가 필요하며, 이를 위해서는 장기적이고 체계적인 연구의 수행이 필요

### 3) 제도개선방안

- 지표를 활용한 정기적인 국토개발의 지속가능성 평가제도 도입 필요
  - 지속가능한 국토개발지표작성에 대한 제도적인 뒷받침 부재
  - 관련된 법률로는 ‘국토기본법’, ‘국토의계획및이용에관한법률’, ‘환경정책기본법’ 등이 있으나 ‘국토기본법’에 포함하는 것이 바람직
- 지표설정에 관한 세부적인 규정은 ‘지속가능한 국토개발지표 설정에 관한 지침’을 작성
  - 주요 내용은 지표의 작성주체, 산정식 및 활용 통계자료 등 작성방안, 지표의 구체적인 활용방안이 포함
- 평가결과의 이행평가 제도화 방안의 명문화
  - 이행평가와 관련해서는 지표별 평가대상 및 평가주기, 평가주체, 평가결과 환류장치 등의 구체화 필요
- 관련지표의 정확한 산출을 위한 국토관련 통계제도의 개선
  - 개발예정지역과 보전지역 면적, 개발부담금 부과실적, 도시권별 통근실태, 공기업 및 기업본사 소재지, 지식기반산업 현황 등

## [ 참고문헌 ]

- 건설교통부. 2001. 「개축지구 선정지표 개선에 관한 연구」.
- 건설교통부. 2002. 「지속가능한 국토관리전략」.
- 국토연구원. 1999. 「제4차 국토종합계획 시안-부문별 보고서(제2권)」.
- 박헌주. 2001. “지속가능한 국토이용체계 구축을 위한 정책과제”. 「지속가능한 국토이용체계 구축방향」. 서울 : 새국토연구협의회.
- 서순탁. 2001. "지속가능한 국토이용 및 관리를 위한 개발권양도제 도입방안". 「새 국토협의회 창립 1주년 종합대토론회 "우리 국토, 젊고 건강하게" 토론회 자료. 서울 : 새국토협의회.
- 양병이·이관규. 2002. “단지규모 개발사업의 지속가능성 평가지표”. 「국토계획」 37(5). pp27-48.
- 윤소원. 2001. “도시의 지속가능성 평가모형 개발 및 적용에 관한 연구”. 「국토계획」 36(3). pp289-291.
- 이용우·윤양수. 2001. 「환경친화적 국토발전을 위한 전략 연구」. 안양 : 국토연구원.
- 정영근. 2000. “지속가능발전지표의 개발과 과제”. 「21세기 지속가능발전 전략 세미나」. (주최: 환경부, 한국환경정책·평가연구원, 지방의제21전국협의회).
- 환경부. 2000. 「국가 환경성평가지표 개발·적용 연구 - 국가지속가능개발지표 개발 -」.
- 환경부. 2001. 「국가 지속가능발전지표 개발 및 활용방안 연구」.
- DETR. 1999. 「Quality of Life Counts : Indicator Report - A Baseline Assessment-」.
- DETR. 2003. 「Achieving a better quality of life : Review of progress towards sustainable development」.
- Die Bundesregierung. 2002. 「Perpektiven fuer Deutschland - Unsere Strategie fuer eine nachhaltige Entwicklung」.
- OECD. 1998. 「Toward Sustainable Development, Environment Indicators」.
- OECD. 2001. 「OECD Environmental Indicators 2001 - Towards Sustainable Development」.
- UNCSD. 2000. 「Indicators of Sustainable Development. From Theory to Practices」.
- UNCSD. 2001. 「Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies」.

<부록 1> 국토개발 분야별 이슈 및 지표

	이슈		지표명	지속가능
	전략과제	세부목표		
1. 토지이용	국토의 계획적 관리	·기반시설 확보 강화	(1) 개발예정지역 기반시설 확보율	효율
		·개발가능지역과 보전지역의 설정과 관리	(2) 개발가능지역에서 이루어진 도시개발면적 비율	환경, 효율
	공익과 사익이 조화를 이루는 토지이용	·개발이익 환수 강화	(3) 개발이익의 환수 비율	형평
		·토지이용규제지역에 대한 공적 비축 강화	(4) 공적 비축된 토지면적	형평
	토지의 절약적, 생태효율적 이용	·도시토지의 이용 효율화 및 재활용 강화	(5) 총개발용지에서 재활용된 기개발지 면적 비율	환경, 효율
		·자원절약형 도시권 공간구조형성	(6) 대도시권 평균 통근시간	효율, 환경
2. 국토 환경보전	한반도 통합생태망 구축	·산-하천-농촌-도시-바다 생태계 연계	(7) 산림 및 농경지 면적 감소비율	환경
		개발과 환경의 통합	·공간계획과 환경계획의 연계	(8) 환경계획을 수립한 시·군의 수
	(9) 국토조사와 환경조사의 공동 실시 항목의 수			효율
	쾌적한 국토환경	·대기질 및 수질의 개선	(10) 도시대기농도	환경
			(11) 하천수질	환경
			(12) 온실가스 배출량	환경
3. 생활환경	주거수준 및 문화 향상	·최저 주거수준 확보	(13) 최소 주거기준 미달가구수	형평
	친자연적이며 풍요로운 생활환경	·생활공간 주변의 공원 및 녹지 확충	(14) 도시인구 1인당 도시공원 조성 면적	환경
		·환경기초시설의 확충	(15) 환경기초시설(상하수도) 연결 인구	환경
		·문화, 여가, 체육 및 복지시설 확충	(16) 복지시설 이용인구	형평
			(17) 약자 및 고령자 이용시설수	형평
	안전한 생활여건	·안전한 생활영위를 위한 생활환경 정비	(18) 체육 및 문화시설 1개소당 이용 인구	형평
			(19) 재해로 인한 인명피해 및 재산 손실	효율
·방재시설 확충	(20) 재해관련 예산비율	효율, 환경		

	이슈		지표명	지속가능
	전략과제	세부목표		
4. 지역개발	수도권 집중 억제와 지방균형발전	·지방도시 육성	(21) 지방에서 창출된 고용 비율	형평
			(22) 수도권 고용비중	형평
		(23) 수도권과 지방의 실업률 비율	형평	
		(24) 수도권 인구비중	효율, 환경	
	지식기반산업 육성과 지역경쟁력 강화	·지방도시 육성 ·중추관리기능 지방이전	(25) 지방소재 중앙공공기관 및 기업본사 수	형평
			(26) GDP대비 연구개발투자비	효율
		·지방정부의 재정력 강화	(27) 지식기반산업의 비중	효율
			(28) 재정자립도	효율, 형평

	이슈		지표명	지속가능
	전략과제	세부목표		
5. 교통	안전하고 친환경적인 교통체계 구축	·오염배출량 감소	(29) 교통부문 발생 오염배출량	환경
		·교통안전기반의 강화	(30) 주행거리당 사망 및 부상자수	효율
	효율적이고 수준높은 교통서비스 제공	·에너지이용 효율성 증대 ·교통수요의 효율적 관리	(31) 수단별 여객수송분담률	환경, 효율
			(32) 교통부문 에너지소비량	효율, 환경
	소외계층에 대한 교통서비스 확대	·소외계층을 위한 교통서비스 확충 ·교통서비스 수혜 형평성 제고	(33) 소외계층에 대한 접근성	형평
			(34) 농어촌 및 오지의 대중교통운행현황	형평

	이슈		지표명	지속가능
	전략과제	세부목표		
6. 자원관리	에너지의 효율적 이용	·에너지 이용량 감소 ·에너지 이용 효율화	(35) 에너지 이용효율성	환경, 효율
			(36) 에너지 이용구조	효율, 환경
		(37) 1인당 에너지 사용량	효율	
		(38) 신재생에너지 사용비율	환경	
	수자원의 절약적 이용과 효율적 관리	·용수수요관리 효율화 ·수자원관리 효율화	(39) 누수율	효율
			(40) 용수이용량 비율	환경, 효율
			(41) 1인당 용수사용량	형평
	폐기물 감소 및 재활용 증대	·폐기물 발생 감소 ·폐기물 재활용 강화	(42) 1인당 폐기물 발생량	환경
(43) 폐기물 재활용 비율			환경, 효율	

## <부록 2> 지표별 세부내역 사례

### <분야 : 토지이용>

1. 지표명: <b>개발예정지역 기반시설 확보율</b>
2. 산정식: (기반시설부담구역 지정면적 + 택지개발사업지구 지정면적 + 도시개발구역 지정면적) ÷ 신규 도시개발지역 면적 × 100
3. 활용 통계자료 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기반시설부담구역: 건설교통부 자료(기반시설연동제가 2003년부터 시행되므로 향후 자료축적이 가능할 것)</li> <li>○ 택지개발사업지구 지정면적, 도시개발구역 지정면적: 건설교통부 도시계획 현황자료</li> </ul>
4. 관련 이슈: 국토의 계획적 관리 - 기반시설 확보 강화
5. 지속가능발전과 관련성: 효율성(높을수록 지속가능발전)
6. 용어정리 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지표 개념: 신규 도시개발지역에서 기능상 난개발을 방지하기 위하여 도로, 공원·녹지, 학교, 상·하수도, 폐기물처리시설 등의 기반시설을 확보한 비율</li> <li>○ 기반시설부담구역: 개발압력이 높아 개발행위가 집중되어 기반시설의 용량이 부족할 것이 예상되는 지역 중 기반시설의 추가설치가 가능한 지역으로 시장·군수가 지정하며, 당해 구역 안에서 개발행위를 하는 자로 하여금 직접 기반시설을 설치하도록 하거나 이에 상응하는 비용을 납부하도록 하여 기반시설을 확보하는 지역</li> <li>○ 기반시설: 도로(인근의 간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로 포함), 공원의 설치 또는 공원용지의 확보, 녹지의 설치 또는 녹지용지의 확보, 초·중·고등학교용지의 확보( 학교용지확보에관한특례법' 제4조의 규정에 의하여 유상 또는 무상으로 시·도교육비특별회계 소관의 공유재산으로 하기 위한 학교용지), 수도(간선수도로부터 기반시설부담구역까지의 수도 포함), 하수도(간선하수도로부터 기반시설부담구역까지의 하수도 포함), 폐기물처리시설의 설치, 기타 시장·군수와 개발행위자가 서로 협의하여 기반시설부담계획에서 정하는 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보</li> <li>○ 도시개발구역: 도시개발사업을 시행하기 위하여 시·도지사 또는 건설교통부장관이 지정하는 지역</li> <li>○ 도시개발사업: 도시개발구역 안에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가진 단지 또는 시가지 조성사업</li> </ul>

1. 지표명: <b>개발가능지역에서 이루어진 도시개발면적 비율</b>
2. 산정식: (개발가능지역에서 이루어진 주거, 공업, 상업 면적 ÷ 주거, 공업, 상업용도로 신규 개발된 총면적) × 100
3. 활용 통계자료: 건설교통부 자료(도시관리계획 수립을 위한 토지적성평가가 시행됨에 따라 향후 자료축적이 가능할 것)
4. 관련 이슈: 국토의 계획적 관리 - 개발가능지역과 보전지역의 설정과 관리
5. 지속가능발전과 관련성: 환경성 및 효율성(높을수록 지속가능발전)
6. 용어정리 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지표 개념: 신규 도시개발을 가능한 한 개발가능지역에서 계획적으로 이루어지게 함으로써 난개발을 방지하고, 보전가치가 높은 토지의 개발목적으로 전용을 억제함</li> <li>○ 개발가능지역: 관리지역의 세분화 및 기타 도시관리계획 입안을 위한 토지적성평가의 결과인 적성값이 개발등급(C등급)에 해당되는 필지의 합</li> </ul>

## 5. 정부의 토지규제개혁과 지속가능한 국토관리

### 5.1. 기본전제

- 토지규제개혁의 추진은 정부개입보다는 시장메카니즘을 통한 경쟁의 우월성을 강조하는 신자유주의(neo-liberalism)사조와 경제의 세계화(globalization)현상의 진전에 힘입은 바 큼
- 우리나라에서도 지난 1990년대 초반 기업의 생산성과 국제경쟁력 강화 차원에서 토지규제개혁이 문민정부의 최우선 정책과제<sup>8)</sup>로 추진된 바 있음.
  - 당시 정부는 토지제도 전반에 대한 개혁을 추진하였는데, 그 가운데 하나가 국토이용계획제도의 개편이었음
  - 국토이용계획제도를 규제완화 차원에서 검토하여 개발가능한 토지의 공급을 확대한다는 취지 하에 용도지역의 축소·개편, 행위제한의 완화 등이 추진되었음<sup>9)</sup>
- 그러다가 최근에 토지규제완화가 다시 거론되고 있으나, 10년 전이나 지금이나 규제완화의 배경은 크게 다르지 않음
  - 즉 경제의 세계화현상이 진전되고 있고 고용 없는 성장으로 실업문제가 심각해짐에 따라 기업투자 활성화를 통한 일자리 창출이 정책의 최우선 과제가 되고 있다는 점에서 유사함
  - 재경부는 토지규제를 제로베이스에 전면 재검토하여 개발가능토지의 공급을 획기적으로 확대하는 방안을 오는 6월까지 확정하기로 했음
  - 토지규제개혁을 통해 개발수요에 비해 가용토지가 만성적으로 부족한 현실과 고지가·고비용 경제구조로 인한 국가경쟁력 저해, 토지규제의 복잡다기로 인한 행정불신과 불편 등을 해소하겠다는 것임<sup>10)</sup>
- 이 글은 최근 수립 중에 있는 재경부의 토지규제개혁(안)에 대해 지속가능한 국토관리의 관점에서 예상되는 문제점과 대응방안을 모색하는 데 그 목적이 있음
  - 지속가능한 국토관리의 관점이란 토지가 계획적으로 관리되고 있는가, 토지이용의 공공성이 강조되고 있는가, 토지가 절약적·생태효율적으로 이용되고 있는가로 요약할 수 있음<sup>11)</sup>

### 5.2. 토지규제개혁(안)의 주요내용

- 지금까지 밝혀진 정부의 토지규제개혁(안)은 토지규제의 일원화, 가용토지공급의 대폭 확

8) 그 근거로 「신경제5개년계획」과 「신경제100일계획」을 들 수 있다

9) 그 결과 전국토의 ¼이 넘는 규모의 준농림지역이 국토공간상에 등장하게 되었고, 이 지역에서는 주택건설과 공장설립이 쉽게 허용되었다. 그결과 5-6년이 채 지나지 않아 국토 난개발의 온상이 되었고, 이를 치유하기 위해 「선계획 후개발」 원칙을 표방한 새로운 국토·도시계획제도가 2003년부터 시행되고 있음은 주지의 사실이다

10) 재정경제부, 토지규제개혁 추진자료, pp.1-2, 2004. 3

11) 윤양수, 지속가능한 국토개발지표 설정에 관한 연구, p10. 2003

대, 규제지도시스템 및 규제평가시스템의 구축, 규제완화이익의 환수로 요약됨

○ 토지규제의 일원화

- 이를 위해 모든 토지규제를 「국토계획법 체계」로 일원화하여 토지관련규제를 투명화·합리화
- 개별법에 의한 용도지역·지구(13개)·구역(3개)로 흡수
- 또한 농지법과 산지관리법에 규정된 농지와 산지에 대한 행위제한내용도 국토계획법으로 일원화
- 이와 동시에 행위제한방식을 현재 허용행위 열거방식(positive-list system)에서 금지행위 열거방식(negative-list system)으로 전환을 검토.
- 지형도면의 작성 및 고시르를 의무화하여 개별법상 지역·지구의 지정범위를 명확히 알 수 있도록 함

○ 가용토지의 공급을 대폭 확대.

- 관리지역 세분화시 가능한 한 최대한으로 계획관리지역으로 편입시켜 충분한 개발가능토지의 확보
  - 이를 위해 토지적성평가 결과 보전과 개발의 중간인 3등급 토지를 50%까지 계획관리지역으로 편입할 수 있도록 한 제한비율을 폐지
- 제2종지구단위계획의 수립절차를 간소화하여 계획수립시간과 비용절감을 유도
  - 제2종지구단위계획 수립항목을 현행 20여개(환경·경관·교통처리계획 등)에서 기반시설, 건축물 용도, 건폐율, 용적률 등 4개 항목으로 축소
- 관리지역내 공장설립 허용기준을 개선
  - 현재는 계획관리지역에서는 1만㎡ 미만의 소규모 공장 설립을 제한하고 있으나, 규제개혁안에서는 이 규정은 유지하되 기존공장의 증설을 허용하고 기왕의 공장설립가능지역을 우선 지정토록 유도
- 개발수요에 대응하도록 가용토지를 충분히 공급하기 위해 지자체에 자율적인 개발권한을 부여하는 「계획개발제도」를 도입하여 외국인투자유치, 지역특화사업 추진 등에 활용 검토
- 지자체가 일정면적에 대해서는 각종 토지관련규제(농지·산지전용 규제, 용도지역, 용적률·건폐율 제한 등)를 전면 배제할 수 있도록 허용한다. 이 경우 사전에 토지 난개발 방지를 위한 대책 수립을 의무화
- 농지 및 산지의 소유·이용과 관련된 규제를 완화하고 그 권한을 대폭 지자체에 이양

○ 규제지도시스템과 규제평가시스템을 구축

- 개발계획 입안단계에서부터 환경문제의 발생소지를 차단하는 방향으로 개발행위에 대한 규제지도를 작성하며, 이때 공장설립, 주택건설 등 주요 분야에 대한 규제지도를 우선 마련

- 계획입안과정에서부터 이해관계자들이 참여할 수 있도록 하여 개발 이후 발생하는 환경분쟁의 소지를 최소화
- 현행 환경분쟁조정위원회를 환경에 관한 갈등분쟁을 최종적으로 심의하는 기구로 강화하는 방안을 검토
- 마지막으로 토지규제완화에 대비하여 용도별·거래단계별 안정대책을 추진
  - 토지개발사업 추진으로 발생하는 과도한 지가상승분은 개발이익으로 환수
    - 전국을 대상으로 개발사업시 개발부담금 부과
    - 개발사업지역 및 그 주변지역에 기반시설부담비용 부과
    - 농지규제완화시 농지보전부담금 부과
  - 종합부동산세 신설 등 부동산 보유과세를 강화하고 실거래가 과세를 위한 인프라 구축
  - 토지시장에 대한 상시 모니터링 및 감시체계 구축

### 5.3. 토지규제개혁(안) 검토

- 1) 재정부안의 핵심은 토지규제를 일원화·투명화·합리화, 가용토지를 대폭 확대를 통한 지가안정, 균형발전과 난개발 방지를 위해 선계획-후개발, 선지방-후수도권 원칙 준수에 있음
- (1) 가용토지 공급 확대가 지가를 안정시킨다는 주장에 대한 비판
  - 정부는 전국에 걸쳐 동시다발적으로 한꺼번에 토지를 공급하여 지가를 안정시킨다는 논리를 펴고 있으나, 이는 이론적으로나 실제에 있어서 맞지 않는 논리
  - 이는 토지규제완화가 지가안정을 가져온다는 단순한 논리에 기초하고 있으나, 지가안정의 여부는 토지규제완화가 수요변화를 수반하느냐 여부에 달려 있음
  - 이론적으로 볼 때, 부의 외부효과가 존재하면 그 주변에 있는 토지가격은 하락함
    - 예를 들어 주택가에 공해업체가 들어서면 공해로 인한 피해가 토지가치에 자본화되어 주택가의 땅값이 떨어지게 되는 것이 일반적임
    - 반대로 토지이용규제 덕분에 종래의 심한 부의 외부효과가 효과적으로 통제되었다고 하면, 해당 지역의 토지에 대한 수요가 증가하여 이 지역의 지가는 규제 전에 비해 현저하게 상승할 것임
  - 그러므로 적어도 이론상으로는 부의 외부효과에 대한 토지이용규제의 성과는 규제 전과 후에 있어서 지가변화로 측정될 수 있다는 결론이 가능하며, 반대로 토지규제완화가 지가에 미치는 영향도 알 수 있을 것임
  - 토지규제완화 성과에 대한 실증적인 연구를 보면, 대부분 토지이용규제완화가 토지가격을 낮춘다는 결론을 도출하고 있음
    - 대체로 보면, 토지이용규제완화는 특정용도의 토지공급을 인위적으로 확대하므로 이 지역의 지가가 하락함
    - <그림 5-1>의 곡선  $D_0$ ,  $S_0$ 와 같이 토지이용규제완화에 의해 특정용도의 토지공급이 확대된 결과 이 지역의 면적이  $L_1$ 으로 증가되었다고 하면, 이

용도의 토지가격은  $P_0$ 에서  $P_1$ 까지 하락하게 될 것임

- 예컨대 농업용 토지의 도시용 토지로의 전용에 대한 규제를 완화할 경우, 도시용 토지의 가격이 하락할 수 있으며, 이 경우 지가하락의 정도는 토지규제완화를 통한 공급물량에 비례할 것임

<그림 5-1> 수요변화를 수반하지 않는 토지이용규제완화 효과

# 지

- 그러나 위의 주장은 토지규제완화가 수요변화를 수반하지 않을 경우에 설득력을 가지나, 현실적으로 토지규제완화는 사람들로 하여금 자기가 소유한 토지에 대한 기대를 갖게 함으로써 수요변화를 수반함
- 예를 들어 <그림 5-2>에서와 같이 토지이용규제완화 결과 특정용도에 있어서 시장에서의 수요와 공급이 균형을 이루는 수준인  $L_0$ 보다 훨씬 많은  $L_1$ 만큼의 토지가 공급되었다고 할 경우, 규제완화로 추가 공급된 토지  $L_0L_1$ 가 현재 논밭 등과 같이 이용밀도가 낮은 토지이고 또 해당지역이 도시화가 빠른 속도로 진전되어 오던 지역 예컨대 수도권에 위치하고 있다면, 그러한 용도지정은 가까운 장래에 이 초과 지정된 토지가 곧 개발되리라는 신호로 받아들여지게 되고, 결국 초과 지정된 토지는 투기의 대상이 되면서 투기수요가 발생하게 되어 수요곡선이 종전의  $D_0$ 에서  $D_1$ 으로 이동하게 되고 지가는 개발이전에 이미  $P_1$ 수준으로 오르게 됨

<그림 5-2> 수요변화를 수반한 토지이용규제완화 효과

# 스

- 종합해 볼 때, 토지이용규제완화는 개발수요가 적은 지역에서는 지가하락을 가져오지만, 개발수요가 많은 지역에서는 오히려 지가상승을 가져다 주기도 함
    - 이러한 사실은 토지규제 단순화와 가용토지 공급 확대가 지가를 안정시킨다는 정부주장에 한계가 있음을 암시
  - 우리의 현실을 감안해 볼 때, 수도권이나 대도시 주변지역에서의 토지규제완화는 수요곡선을 상향 이동시켜 지가상승을 초래할 가능성이 큼
    - 이는 일반 재화와 달리 토지가 갖는 위치적 고정성, 비대체성 등 특성으로 인해 토지시장이 국지적 성격을 갖는 다는데 기인
    - 이로 인해 전국적 차원에서 공급물량을 확대한다 하더라도 토지수요가 큰 수도권 등 특정지역에 편중된 국지적 지가상승 문제는 본질적으로 그 해결이 곤란
    - 토지의 공급확대를 통해 지가안정을 이루려는 시도는 1990년대 초반의 토지정책의 경험이 보여주듯이, 부적절한 것으로 판명되었음
    - 1994년 도시용 토지공급 확대를 위해 준농림지제도를 도입하였으나, 지가안정은 달성하지 못하고 우량농지와 녹지훼손 등 난개발만 초래
  - 결론적으로 말해, 정부의 토지규제개혁(안)은 토지특성을 고려하지 않은 경제적 논리로 일관한 결과 이론적으로나 현실적으로 한계를 가지고 있다고 할 수 있음
  - 따라서 토지공급확대를 전국에 무차별적으로 하기보다는 ‘필요한 곳’에, ‘필요한 시기’에 ‘필요한 만큼’을 공급할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요
    - 이러한 장치로는 영국의 간이계획지구(simplified planning zone)가 있는데, 이 지구는 1986년 주택및도시계획법에 근거규정을 두고 1987년 가을부터 시행된 제도로서 주로 산업용지나 도시지역에 지정됨
    - 이 지구로 지정되면 토지이용에 따르는 각종 도시계획의 절차가 생략되거나 간소화될 뿐만 아니라 세제지원도 이루어져 토지공급이 한결 쉬워진다는 장점이 있음
    - 지구지정권한은 기업유치지구(enterprise zone)와는 달리 지방정부에게 있음
    - 우리의 경우, 난개발 방지를 위한 국토계획법의 시행으로 토지개발 절차가 까다로워져 토지공급의 애로가 발생하게 됨
    - 토지공급의 애로를 타개하기 위해서라도 지방정부 차원에서 운용할 수 있는 영국의 간이계획지구와 같은 제도를 운용할 필요가 있음
- (2) 농지규제완화에 대한 비판과 정책대안
- 가용토지공급확대는 토지규제완화와 직결되어 있고, 규제완화는 현실적으로 농지의 소유 및 이용제한 완화와 직간접으로 관련되어 있는 문제임
    - 토지규제완화는 농지전용과 훼손을 가속화시켜 결국에는 환경친화적 국토관리를 지향하는 제4차 국토계획과 국토기본법의 기본이념과 상충된다고 할 수 있음

- 또한 농지 규제완화는 농지가 갖는 환경가치와 다면적 기능을 중시하여 전체적인 농지관리 틀 하에서 신중히 그리고 단계적으로 추진할 필요가 있음
- WTO, FTA 등 최근 농업을 둘러싼 국내외 환경변화로 농지제도 개편에 대한 논의가 활발하며 논의의 핵심은 농업경쟁력 제고와 우량농지의 보전에 있음
- 농지에 대한 인식과 농지가 주는 의미의 차이는 환경변화에 대응하는 전략의 차이로 이어지고 있음
  - 농지는 전통적으로 생산요소로서 토지의 의미를 갖고 있는 것으로 인식되어 왔음. 농지는 그동안 식량생산을 위한 자연적 생산력을 가지고 있으며, 동시에 우리의 의·식·주를 해결하기 위한 여러 가지 자연적 원자재를 공급하는 토지로서의 의미를 갖는 것으로 인식
  - 또한 농지는 개인이 선택할 수 있는 재산보유의 한 형태로, 또한 재산증식의 한 수단으로 인식되는 경우임. 대부분의 사람들은 자기소유 농지가 무엇을 생산하는 데 유용할 것인가 보다는 매매나 임대를 통해 얼마나 많은 돈을 남길 수 있는가에 관심을 기울이고 있음
  - 반면 어떤 농지는 생산에 이용되지도 않고 돈벌이 자산으로 이용되지도 않으면서도 직접적으로 사람들에게 혜택을 주기도 하는데, 이를 가리켜 소비재로서의 토지라고 함. 예를 들면, 도시주변에 있는 농지는 존재 그 자체로 시원하게 트인 넓은 공간, 깨끗한 공기, 조용한 전원분위기 등으로 많은 도시민을 즐겁게 해 주는 기능을 수행함
- 이처럼 농지는 생산요소로서의 편익도 발생시키지만, 소비재로서의 편익도 발생시킨다는 점을 고려하여 농지관리전략을 세워야 할 것임
  - 농지의 편익 가운데 어느 편익이 사회적으로 특히 중요시되는가는 시대에 따라 변해왔으며, 최근 소득수준이 높아지면서 깨끗하고 아름답고 쾌적한 환경에 대한 수요가 크게 증가하고 있음. 이러한 상황에서는 농지도 전통적으로는 생산요소로서의 의미가 강조되기보다는 소비재로서의 의미가 강조될 것으로 보임
- 서유럽국가의 경우, 정도의 차이는 있지만, 농업의 다면적 기능을 강조하면서 농지보전에 대한 정책의지를 강화하는 추세를 보이고 있음
  - 이것은 농지의 식량과 원료생산 기능 이외에 휴식공간으로서의 역할, 자연경관 보호, 생물다양성 보호 등 농지가 가지는 환경가치를 더욱 강조하고 있다고 할 것임
- 따라서 우리도 현재 국내외 농업환경 변화에 대응하기 위해서는 농업경쟁력을 강화함과 동시에 소비재로서의 기능을 담당할 수 있도록 환경가치가 뛰어난 농지는 보전하는 전략을 강구해야 할 것임
  - 변화하는 농업환경에 대처하면서 소비재로서 농지의 기능을 확대하기 위해서는 우량농지의 안정적 확보를 위한 정책수단의 강구, 농지의 계획적 이용·관리체계 구축 그리고 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화가 필요

- 먼저 우량농지의 안정적 확보를 위해서는 적극적인 정책수단을 강구할 필요가 있음. 우량 농지의 안정적인 확보를 위해서는 농지의 소유권과 개발권<sup>12)</sup>을 분리하여 농지보전에 따른 규제손실을 보전해주는 방식이 필요
  - 개발권선매제(Purchase of Development Rights: PDR)나 개발권양도제(Transfer of Development Rights: TDR)와 같은 정책수단이 대표적인 예임
    - 개발권선매제는 미국 뉴욕주의 서포크 카운티(Suffolk county)에서 최초로 실시한 제도로서 대도시주변의 우량농지를 보전하는데 효과적이라는 평가를 받고 있음. 그러나 이 제도는 개발권 매입에 따른 재정부담이 크다는 한계가 있음
    - 개발권양도제란 특정지역에 있는 농지의 소유주에게 개발권을 행사하지 못하게 하는 대신, 개발이 가능한 다른 지역에서 그 개발권을 행사하게 하는 제도를 말함. 이 제도는 농지보전문제를 전적으로 정부에게만 의존하지 않고 시장(market)을 통해 해결한다는 점에서 시장친화적인 농지관리정책이라 할 수 있음
  - 둘째, 농지의 계획적 이용·관리체계 구축이 필요하며, 이를 위해서는 국토계획과 농촌계획을 연계하여 농촌공간계획체계를 정립할 필요가 있음.
    - 그 방안으로 농어촌정비계획을 도시(군)계획의 하위계획으로 두어 농촌토지이용을 종합적으로 관리하도록 용도구분을 개편하고, 시·군이 지역특성에 따라 지정할 수 있도록 융통성을 부여
    - 동시에 농지용도구분별로 행위제한을 설정하되, 행위제한에 저촉되지 않더라도 농지전용시 전용허가를 받도록 하고 허가기준을 농지용도구분의 성격에 따라 구체적으로 설정
    - 다만 허가권은 되도록 광역자치단체장이나 국가에서 갖도록 하여 무분별한 전용을 방지해야 할 것임
    - 또한 농지조성비제도를 농지개발부담금으로 개편하여 그 기능을 대체농지조성에서 전용이익 환수로 전환할 필요가 있으며, 이를 통해 전용이익을 얻는 자와 규제손실을 입는 자 간의 형평성을 도모하고 규제대상 농지 소유자의 상대적 박탈감을 완화하여 규제의 실효성을 제고
    - 또한 부담금 수입을 영농규모화사업 또는 우량농지 지원자금으로 활용
  - 마지막으로, 위의 두가지 방안의 실행을 전제로 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화를 추진
    - 우선 농지취득이 허용되는 농업법인의 범위를 확대하여 대규모 농업경영체의 진입을 유도함으로써 농업경쟁력을 강화하는 한편, 비농민의 농지소유 상한을 확대·폐지하여 도시자본을 유치함으로써 영농포기 농가의 탈농을 지원

12) 이때 개발권이란 쉽게 말해 현재의 토지용도보다 경제적으로 수익이 더 큰 용도로 바꿀 권한을 의미한다

- 또한 농업진흥지역 안에서는 전업농가·농업법인 등 대규모 농업경영체의 임대·위탁경영을 허용하고, 농업진흥지역 밖에서는 농업인의 영농목적의 임대·위탁경영을 허용함으로써 소유·경영의 분리를 통해 영농규모의 확대를 촉진
- (3) 지역지구 단순화 및 행위제한 일원화에 대한 비판
  - 토지구제개혁안에서는 구역조사 및 행위규제 유형 분석을 통해 국토계획법상의 용도지역·지구로 통합·정비를 추진하여 그동안 복잡했던 지역지구를 단순화한다고 하고 있으나, 이것을 실행하는데는 많은 시간이 소요될 것으로 전망됨
    - 현행제도는 국토계획법상 도시관리계획에 의해 결정·지정된 용도지역·지구 에 개별법에 의한 지역지구가 과다하게 중복 지정되어 있는데(한 필지당 4.6개의 지역지구가 지정), 이는 지역지구의 지정과 관리에 관련된 법률과 이의 관리업무를 맡고 있는 행정조직이 부처별로 분산되어 있음을 뜻함
    - 따라서 유사한 지역지구를 통합하여 국토계획법 중심으로 단순화한다는 것은 결국 국토이용관리업무를 건설교통부가 총괄하게 되는 것을 의미하므로 환경부 농림부 등 다른 부처의 반발이 클 것임
  - 용도지역 행위제한 일원화 또한 같은 논리가 적용됨. 현행법 체계에 따르면, 국토계획법상 용도지역 가운데 도시지역과 관리지역을 제외한 농림지역과 자연환경보호지역에 대한 행위제한은 농지법과 환경관련법 등 개별법에서 규정하고 있음
    - 그 결과 토지이용의 기본법으로서 역할을 부여받은 국토계획법의 기능은 위의 두 지역에서는 배제될 수밖에 없음
    - 이 문제를 해결하기 위해 개별법에 일임된 행위제한규정을 국토계획법으로 통합할 경우에는 농지관리를 농림부가 아닌 건설교통부가 하게 되는 결과가 되어 부처기능조정과 통폐합이라는 부담을 안게 됨
  - 개발행위허가절차문제에 있어서도 마찬가지로 논리가 설립됨
    - 현행법체계는 국토계획법 뿐만 아니라 개별법에 의해서도 개발행위를 허가할 수 있도록 하고 있는 결과, 허가의 남발 또는 허가의 차이로 인한 형평성문제가 제기될 수 있음
    - 따라서 허가절차를 간소화·투명화하고 one-stop으로 처리함으로써 허가에 따른 비용과 시간낭비를 줄일 수 있을 것이나, 이 역시 부처간의 합의가 필요한 사항임
  - 마지막으로 정부의 개혁안에는 현행 용도지역의 행위제한방식을 허용행위열거방식에서 금지행위열거방식으로의 전환을 검토하는 것으로 되어 있으나, 금지행위열거방식으로의 전환은 난개발의 가능성뿐만 아니라 새로 도입된 국토계획법상의 개발행위허가제도와 상충될 소지가 있음
    - 현행의 허용행위 열거방식에서 금지행위 열거방식으로의 행위제한방식이 전환될 경우, 2003년부터 확대 시행되고 있는 개발행위허가제와 정면으로 충돌할 소지가 있어 제도간 상충과 혼란이 야기될 소지가 크므로 금지행위 열거방식으로의 행위제한방식의 전환은 신중을 기해야 할 것임

- 금지행위열거방식을 따르게 되면 특정 용도지역에서 정하고 있는 금지행위 요건만 충족하면 개발이 허용되므로 개발이 용이하고, 허용행위열거방식을 따르던 법에서 열거된 특정 허용행위만 개발이 가능하므로 개발이 상대적으로 곤란
- 우리의 경우 지난 2003년부터 토지 난개발 방지 차원에서 개발행위허가제가 확대 시행되고 있어, 어떤 개발사업이 특정 용도지역에서 정하고 있는 요건을 충족시키더라도 자치단체가 이를 사전에 심사하여 허가여부를 결정 짓도록 되어 있음

(4) 토지규제완화이익의 환수에 대한 비판과 정책대안

- 우리나라는 토지로부터 발생하는 자본이득을 환수하는 다양한 수단을 운용해 왔으나, 지금은 처분단계에서 부과하는 양도소득세가 남아 있을 뿐임.
  - 과거에는 미실현 개발이익까지를 환수하는 토지초과이득세와 개발과정에서 부과되는 개발부담금, 농지·산지전용부담금 등이 있었으나, 지금은 폐지되었음
  - 양도소득세는 토지의 총가액에 따라 부담액이 결정되는 취득세·등록세·종합토지세 등과는 달리 개발이익을 포함하는 자본이득을 과세대상으로 삼기 때문에 개발이익 환수의 핵심적인 수단임
    - 이 제도는 부동산 경기 상황에 따라 세율 조정을 통해 부동산 투기억제와 경기부양 기능을 수행함
    - 즉 부동산 경기가 지나치게 과열되었을 경우에는 세율을 강화하여 투기방지 기능을 하였고, 경기 침체시에는 세율을 인하하여 경기활성화기능을 담당해왔음
  - 그러나 현행 양도소득세는 높은 세율에도 불구하고 비과세 감면조항이 많을 뿐만 아니라, 실거래가격을 과세표준으로 하지 않아 실효부담률이 매우 낮은 것으로 평가되고 있음
    - 따라서 용도지역 변경으로 인해 자본이득이 발생한다 하더라도 토지소유자로부터 이를 환수하지 못하는 경우가 많음
  - 과거 우리는 토지초과이득세, 개발부담금제, 농지 및 산지전용부담금제 그리고 수익자부담금제를 운용한 경험을 가지고 있음.
  - 토지초과이득세는 용도지역 변경으로 인해 발생하는 자본이득이나 대규모 개발사업으로 인해 주변지역에서 발생하는 자본이득을 환수하는데 매우 효과적인 제도라고 할 수 있음.
    - 토지초과이득세는 유희토지의 사회·경제적 요인에 의한 증가를 환수하는데 효과적이었으나, 미실현 이득에 대한 과세라는 점에서 비판받아오다 1998년 12월 부동산시장 활성화 차원에서 폐지되었음
    - 이 제도의 폐지로 개발사업 주변지역에서 발생하는 지가상승이익을 환수하는 것이 어렵게 되었음
  - 수익자부담금은 공공사업으로 인해 현저한 이익을 받은 자에 대해 일정비율의 부담금을 부과하는 제도로서 본래 수익자부담금은 도로사업, 각종 도시계획사업 등 개별사업에 따

른 개발이익의 환수를 목적으로 1962년에 도입되었음

- 이 제도는 여러 개의 개별 법률에 근거 규정을 두고, 공공사업으로 인해 발생한 개발이익을 환수하는 기능을 수행해 왔었으나, 개별법에 의한 수익자부담금제는 대부분 실시되지 못하고 도로수익자부담금제만 시행되었음
- 이는 공공사업으로 인해 상승된 지역범위 및 지가산정이 어려웠기 때문이었음
- 그러나 개발부담금과 토지초과이득세가 토지공개념의 확대 도입 차원에서 도입되자 대부분의 수익자부담금제는 1989년 폐지되었으며, 지금은 다목적담사업에만 남아 있을 뿐이며 그나마 실제 활용되지 못하고 있음
- 개발부담금제는 개발사업의 시행으로 인해 발생한 개발이익을 사업시행자로부터 환수하는 제도로서, 개발사업구역 내에서는 변경에 따른 자본이득을 환수하는데 효과적인 제도적 장치였음
  - 환수대상은 개발사업자의 정상적인 사업이익이 아닌 행정청의 허가 등으로 얻게 되는 불로소득적인 지가상승분이며, 부과대상사업은 택지개발사업, 공업단지개발사업 등임
  - 특히 용도지역 변경이후 개발사업이 이루어지는 경우 개발부담금의 부과개시시점을 취득시점으로 앞당겨 용도지역 변경으로 인한 지가상승이익까지도 환수할 수가 있었음
  - 그러나 지난 1997년 말에 시작된 외환위기로 기업의 자금난 심화와 개발사업 위축으로 개발부담금제는 그 기능이 축소되어 운영되어 오다가 2004년부터는 부과가 전면 중지되었음
- 농지 및 산지전용부담금은 농어촌 구조개선사업에 필요한 재원을 확보하기 위해 도입된 제도이나 동시에 개발이익의 환수기능을 갖는 제도이며, 공공용지 감보는 개발사업의 실시에 따라 당해 지역에서 필요한 공공용지를 부담시키는 제도임
  - 농지전용부담금과 산지전용부담금은 농지나 보전임지를 다른 용도로 전용하는 경우 부과되었으나, 2001년 「부담금관리기본법」의 제정으로 두 부담금은 2002년에 폐지되었음
- 종합해 볼 때, 우리의 자본이득환수제도는 구조적으로 매우 취약하여 제 기능을 못하고 있다고 할 수 있음
  - 이러한 상황에서 개발부담금제 부활 만으로는 규제개혁에 대한 대비책으로 미흡함(농지보전부담금은 대체농지조성비의 명칭을 변경한 것에 불과)
  - 양도소득세제의 구조적인 한계를 극복하기 위한 제도개선을 포함한 전반적인 개발이익환수체계의 재구성에 대한 논의가 필요함

## [대안]

### □ 대안 1: 자본이득세 운영의 정상화를 통한 개발이익처리

- 특정 부동산과 특정 지역에 한정하여 과세하는 환수제도보다는 광의의 개발이익이 최종적으로 실현되는 시점에서 양도소득세를 통해 환수하고, 관련 조세제도를 단순화, 투명화, 체계화, 실용화시키는 방향으로 정비하는 것이 바람직함
  - 개발이익 환수제도를 최초로 다양하게 도입했던 영국 역시 “토지개발” 과정에서 발생한 개발이익이 전체 자본이득에 비해 너무 미미하였기 때문에, 결국 자본이득환수제도로 회귀하였음
  - 양도소득세 등의 자본이득 환수장치를 모든 부동산과 모든 거래 당사자에게 일률적으로 엄정하게 적용하게 되면, 궁극적으로 개발이익의 공평한 환수가 가능하게 될 것임
  - 즉 자본이득세는 개발사업지 내외 및 일반지역을 망라하여 개발이익을 환수할 수 있고, 개발이익 측정문제 등 기술적인 한계가 제기되지 않으면서 응능원칙에 충실하여 조세저항이 상대적으로 적다고 할 것임
- 결국 자본이득세인 양도소득세 운영의 정상화를 위해서는 실거래가격에 기초한 자본이득 환수가 되도록 양도소득세 과표를 현실화해야 하고, 1가구 1주택에 대한 면세 등 비과세 감면제도를 재정비해야 할 것임

### □ 대안 2: 시설부담제도의 정착을 통한 개발이익처리

- 광의의 개발이익을 거래과세인 양도소득세를 통해 환수한다면, 협의의 개발이익은 시설부담제를 통해 개발에 따른 이익을 처리하는 것이 바람직함
  - 대부분의 개발사업은 당해 사업지구 및 주변지역에 도로, 학교, 상하수도 등 기반시설의 추가적인 공급을 수반하기 때문에 기반시설 설치로 인해 발생한 이익과 비용부담간의 형평성을 유지할 필요가 있음
- 이 문제와 관련하여 최근 정부는 종래의 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 국토의계획및관리에관한법률을 제정했고 현재 시행 중에 있어 향후 개발사업은 기반시설과 연계되어 추진될 것으로 보이며, 규모가 작은 개발사업은 허가를 받도록 되어 있음
- 미개발지의 계획적인 개발은 새로이 도입된 기반시설부담제도에 의존할 수밖에 없으며, 기반시설에 대한 비용부과는 부담구역내 기반시설의 총설치비용을 산정하여, 건축물 또는 토지의 용도를 감안하여 개별행위별로 부과하도록 되어 있음
  - 따라서 부담금의 객관적 산정이 매우 중요함
- 그리고 기반시설부담구역에서는 기반시설의 설치계획 및 부담방법을 정하기 위해 기반시설부담계획을 수립하도록 되어 있음
  - 기반시설부담구역 지정과 기반시설부담계획 수립은 지역주민과의 합의를 통해 이루어져야 제도의 실효성을 담보할 수 있기 때문에 구역지정과 계획수립과정의 투명성과 민주성이 중요함

- 한편 개발행위허가제에 용도변경행위를 개발행위허가 대상으로 포함시켜 용도변경에 따른 우발손실과 우발이익을 동시에 처리할 수 있도록 할 필요가 있음
  - 이 제도가 시행될 경우, 지방자치단체는 허가시에는 이익을 환수할 수 있고 불허시에는 보상할 필요가 없게 되므로 용도지역 변경을 둘러싼 갈등이 원천적으로 해소되는 이점이 있음
  - 개발행위허가제는 기반시설부담제와 함께 토지구제완화시에 난개발과 우발이익을 적절히 조정할 수 있는 하나의 장치가 됨
  - 다만 허가대상이 되는 개발행위의 유형이 다양하기 때문에 개발행위허가에 관한 구체적인 지침이 제시되어야 할 것임
  - 중앙정부의 지침은 허가의 효과성에 기여할 뿐만 아니라 지방정부의 허가 재량을 제한하는 기능을 수행한다는 점에서 중요한 의미를 가지며, 가장 많을 것으로 예상되는 조건부 허가에 대한 구체적인 지침이 요구됨
  - 이는 대부분의 허가가 조건부 허가로 결정될 것이며, 개발규모가 클수록 부과되는 조건도 많을 것이기 때문임
  - 개발허가시 조건의 부과는 명백한 필요가 있어야 하고, 계획은 물론 허가된 개발과의 연관성이 있어야 하며, 강제조치가 가능해야 하고, 조건의 내용이 정확해야 하며, 엄격해야 할 것임

□ 대안 3: 개발부담금제 재도입을 통한 개발이익처리

- 그러나 앞에서 언급한 두 가지 방안은 우리나라에서 제대로 작동하기까지는 많은 어려움과 시간이 소요될 것으로 보임
  - 적어도 이 시스템이 정착될 때까지는 개발부담금제의 재도입이 필요하며, 재도입의 필요성은 현실적인 이유에서도 찾아볼 수 있음
  - 우리나라는 향후 대규모의 토지개발사업들이 계속 추진될 것으로 전망되고, 이들 개발사업은 용도지역 전환과 기반시설 설치 등의 과정을 거치며 토지가격의 상승을 유발하게 될 것이므로, 개발부담금제도의 재도입이 필요하다 할 것임
- 다만, 개발부담금제도를 재도입할 경우에는 다음과 같은 사항이 반드시 고려되어야 할 것임
  - 먼저 개발부담금에서 개발이익금으로 명칭을 변경해야 할 것임. 이는 개발과정에서 발생하는 개발이익을 환수하는 정책수단이 개발부담금이고, 다른 부담금과 차별성을 두기 위해서임
  - 부과대상을 모든 개발사업으로 해야 할 것임. 이는 개발부담금 부과대상사업을 법령에 규정된 사업에 한정함으로써 인해 형평성의 문제가 지적되고 있기 때문임
  - 이에 따라 모든 개발사업을 부과대상으로 하되, 부과대상에서 제외되는 사업을 나열하는 Negative-list System을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 개발부담금 감면대상사업 선정을 객관화해야 할 것임. 개발부담금의 감면과 부과대상의 제외는 항상 형평성의 문제가 제기되므로, 부담금의 감면기준을 객관화하는 동시에 대상사업의 주체보다는 사업의 공익성 여부에 대한 판단 그리고 사업의 영향 등을 종합적으로 고려하는 방안이 필요함
  - 즉 공익사업의 범위를 넓게 정하면 개발부담금제도의 실효성이 반감되므로 형평성과 건설경기와 국민에게 미치는 영향 등을 종합적으로 고찰하여야 할 것임
  - 결론적으로 양도소득세와 시설부담제가 정상화되어 개발이익환수시스템이 정착되면, 개발사업과 관련된 각종 부담금제는 단순화·투명화·체계화를 제고하는 방향으로 정비되어야 할 것임
- (5) 선지방-후수도권 원칙 준수를 통한 국토균형발전을 도모한다는 기본방향에 대해
- 정부가 발표한 규제개혁안에는 선지방 - 후수도권이라는 원칙이 제시되어 있는데, 이것은 조만간 지방에 이어 수도권의 규제도 풀다는 의미임. 즉, 수도권만 풀기 어려우니 지방도 함께 풀다는 의도가 깔려 있으며, 이렇게 될 경우, 수도권의 집중은 더욱 심화될 것임
  - 우리의 역사를 돌이켜 보면, 수도권의 토지이용규제가 엄격했던 시기에도 개발이익은 수도권에 집중되어 왔음. 이것은 개발부담금 징수실적을 보면 쉽게 알 수 있음. 왜냐하면 개발부담금의 두배가 바로 개발이익이기 때문이며, 산정기준이 공시지가이기 때문에 과소 산정되었음
  - 토지규제완화에 대한 직접적 영향은 개발수요와 지가상승 압력이 큰 수도권에서 중점적으로 이루어질 가능성이 큼. 즉, 수도권의 규제가 완화되면 수도권에 개발이 집중할 것이고 그로 인한 개발이익 또한 수도권에 집중하여 수도권의 인구와 산업집중을 초래할 것임. 그 결과 수도권 과밀을 가중시키고 수도권과 비수도권간 불균등을 더욱 심화시킬 것임
- (6) 선계획-후개발 원칙을 통해 난개발을 방지한다는 기본방향에 대해
- 재경부안은 관리지역 세분시 개발이 가능한 계획관리지역을 최대한 확보하고 제2종지구단위계획의 수립절차를 간소화하며, 관리지역내 공장설립 허용기준을 완화하는 것을 골자로 하고 있음
  - 계획관리지역이 과다하게 지정되거나 제2종지구단위계획 수립항목을 4개로 축소하는 것은 선계획 후개발 체계 구축을 정책기조로 하고 있는 국토계획법의 제정취지가 상당부분 약화될 것으로 보임
  - 특히 관리지역내 공장설립 기준의 완화는 환경오염을 초래할 것으로 보임
- (7) 정책의 신뢰성 문제와 정책목표의 상충 문제
- 준농림지의 난개발을 막기 위해 2003년 「국토계획 및 이용에 관한 법률」

을 제정하고 관련제도를 준비하고 있는 중임. 따라서 아직 정책이 본격적으로 시행되지 않은 상태에서 또 다시 토지규제를 완화하는 것은 정부정책의 신뢰성을 훼손할 가능성이 있음

- 그 다음으로 정책목표간의 상충문제를 들 수 있음. 재경부안을 보면, 토지규제개혁을 통해 「전국에 걸쳐 동시 다발적으로 한꺼번에」 토지를 공급하여 지가안정과 외자유치를 그 목표로 하고 있음. 동시에 토지규제개혁이 수도권 집중을 초래하지 않고 지방발전 등 국가균형발전에 기여한다는 목표를 설정하고 있음. 그러나 이 두가지 목표는 현실적으로 양립하기 어려움
  - 또한 이번 토지규제개혁에는 수도권이 포함되므로 수도권에서의 토지공급이 증가할 것임. 이것은 결국 수도권의 난개발과 토지투기 그리고 수도권의 집중으로 이어져 균형발전에 역행할 소지가 있음

#### 5.4. 결 론

- 지금까지 논의를 종합해 볼때, 정부의 규제개혁안은 토지의 계획적 관리면에서도, 토지이용의 공공성 측면에서도, 토지의 절약적 이용 측면에서도 많은 문제를 가지고 있음
- 역사적으로 볼 때, 규제완화는 반복적으로 되풀이되고 있으나, 이에 대한 충분한 대비가 미흡함
  - 주의할 점은 규제완화의 필요성과 대상, 방법 및 효과에 대한 충분한 사전연구가 필요하다는 점임
  - 정부규제가 본래 시장실패를 이유로 도입되었으므로 규제완화 추진시, 시장의 불완전성으로 인해 야기될 비효율에 대한 정확한 예측과 대비책이 선행되어야 할 것임.
  - 특히 규제개혁의 추진이 필요하다 하더라도 지속가능한 국토관리의 틀하에서 추진되어야 할 것인바, 계획적 토지이용, 공익과 사익의 조화를 통한 토지의 공공성 강화, 친환경적 토지이용과 기존 토지의 효율적 이용 확대의 관점에서 신중하게 재검토 할 필요가 있음
  - 우리는 이미 90년대 초반 규제완화 차원에서 도입했던 준농림지역제가 초래한 피해를 이미 경험한 바 있음
  - 지금은 국토 난개발을 막기 위해 새로운 국토·도시계획체도가 도입된 지 얼마되지 않은 시점이며, 새로운 체도가 정책되기도 전에 전면적인 토지규제완화의 시도는 어렵게 구축한 「선계획 후개발체계」의 근간을 흔들 가능성이 큼

## 6. 지속가능발전과 도시개발

### 6.1. 도시개발

- 전통적으로 도시개발은 신개발과 재개발로 구분되고 있으며, 우리나라에서는 대부분 특정지역 혹은 시설위주로 시행되고 있음. 수도권에 무분별하게 건설되고 있는 신도시건설이 가장 대표적인 신개발방식이며, 서울시의 도심재개발사업과 주택재개발사업이 재개발방식의 대표적 사례임
- 현재 시행되고 있는 신도시건설과 재개발사업의 문제점들을 “지속가능한 발전”의 개념에서 정리해 보고자 함

### 6.2. 신도시건설

- 신도시는 다양한 인간정주조건을 구비하여야 하므로 종합적인 계획이 수립되어야 하며, 계획의 입안과 정책결정과정에서 민주적인 절차를 거쳐야 하고, 실행될 수 있는 현실적인 계획이 수립되어야 함. 또한 지역적 특성을 고려한 시설계획과 인구밀도 등 치밀한 계획과 설계가 뒷받침되어야 할 것이고, 행정적인 지원과 집행력이 뒷받침 되어야 함
- 계획단계
  - 신도시건설은 매우 중요한 국가적 정책사항이나 우리나라에서는 단기간의 조사와 계획기간 안에 모두 결정되어 일사천리로 진행되고 있어, 이에 따른 입지적 부적합성, 환경적 파괴, 주민과의 갈등 등 부정적인 후유증을 양산하고 있음. 보다 심사숙고하고, 장기간에 걸친 조사와 철저한 검토, 충분한 계획수립 기간, 주민과의 협의 과정을 가져야 할 것이며, 성급히 서둘지 않는 Road-Map을 가지고 진행하여야 할 것임
  - 신도시건설의 목표가 주택문제의 해소, 부동산 투기의 근절과 같은 서울시의 문제점을 해결하기 위한 목표 달성을 위하여 건설됨에 따라 속결주의와 정치적 목적지향성이 높은 단기개발 위주의 공공개발 방식임
  - 계획의 목표가 수도권 중·고소득층의 주택수요를 충족시키는 것을 가장 중요한 목표로 하고 있으므로 자급자족적인 신도시건설이 아닌 Bed-Town형의 범주를 벗어나지 못하였음
  - 계획수립 시에는 다양한 도시계층을 위한 고려와 지역적 특성에 맞는 계획 목표의 수립과 전략이 필요하나 현재 수도권에 건설된 신도시는 동일한 목표와 전략으로 특색을 찾아보기 어려움
  - 우리나라 신도시계획은 공공부문에서 독점적으로 개발을 담당해 왔으며, 계획의 내용은 지역의 기초적인 시설계획과 토지정리 수준이고, 토지정리 후 민간에 매각하여 민간이 개별적으로 건설하도록 하는 방식임. 그러므로

건설될 도시의 Master-Plan을 수립하고 그에 맞추어 건설되도록 이끌어 주는 방식이 아니고, 토지정리 후 매각에만 초점을 맞추는 땅 장사식 개발 방식으로 투기근절을 위한 대안이 아니라 오히려 공공이 투기를 조장하는 것이라는 비난을 받고 있음

- 계획수립시 인구계획을 고밀도(대부분이 획일적인 고층 아파트)로 수립되고 있어 유발되는 통행량이 과도한 수준이 되고, 이는 비효율적인 교통시설의 건설을 이끌게 되며 이는 다시 인간중심의 도시건설이 어려워지게 되는 원인이 되고 있음.
- 계획과 설계단계에서 주민의 참여 방식이 매우 형식적이므로 진정한 의미의 주민참여는 이루어지지 않고 있으며, 계획과 설계시 기존 주민에 대한 배려가 적은 편임. 하지만 우리나라의 주민의식은 상당히 낙후되어 있어, 주민참여에 대한 올바른 인식이 필요한 실정임
- 신도시개발 부지의 경우 대부분이 녹지대가 대상지역이 되고 있으므로 생태계파괴와 이에 대한 부적절한 대응은 논란이 되고 있음

○ 설계단계

- 도시 기능적으로 주거단지 수준의 개발에 불과하므로 불필요한 장거리 교통수요를 유발시키는 계획이었으나 이에 대한 하부 기간시설(지하철, 도로, 대중교통체계, 주차장 등)에 대한 충분한 대비가 부족함. 하부 기간시설의 공급계획은 신도시건설의 계획단계에서부터 철저히 수립되어 먼저 건설되어야 할 사항이나 항상 신도시건설 후에 부족한 기간시설이 공급되고 있는 실정임
- 인간중심적인 도시설계의 개념이 아닌 기능위주의 설계가 주가 되고 있으며, 보행자와 교통약자를 위한 설계원칙이 아닌 자동차 위주의 설계로 되어 있고, 고밀개발을 전제로 하고 있어 바람직한 정주공간으로 기능을 발휘하지 못하고 있음
- 녹지공간은 확보하고 있으나, 중심적인 공원을 제외한 근린공원들의 위치는 불필요한 장소에 배치하는 등 섬세한 배려가 부족하고, 이는 학교와 공공시설에 대한 배치 역시 부적합한 곳이 많다는 지적을 받고 있음
- 신도시의 경우 토지이용에서 도로가 차지하는 비율이 매우 높게 나타나고 있는데 이는 자동차 위주에 맞춘 설계와 고밀개발로 인한 발생교통량이 높기 때문이며, 넓은 도로는 비효율적이고, 소음, 공해, 진동 등 다양한 환경문제의 야기와 도시내 지역의 단절 등 여러 가지 문제점을 안고 있음. 대중교통위주의 설계가 반영되지 못하고 있음
- 신도시 중심지는 소비지향적인 토지이용이 주를 이루고 있으며, 신규의 위락지역으로 급변하고 있음에 따라 지역의 문화적, 업무의 중추지역이 될 수 있는 설계가 되어야 함.

- 건설단계
  - 단기적인 문제해결용 신도시의 건설로 인하여 건축자재의 부족 등 과도한 건설열풍을 주도하고 있고, 이로 인한 건축비용의 상승은 부실의 원인이 되기도 하고 있음
  - 민간에 의한 개별적 건설을 보다 효과적으로 통제하고, 주변과 조화를 이룰 수 있는 건축조례(외국의 경우 층고의 높이, 창의 사이즈, 건축재료 등을 규제하고 있음)가 매우 약한 수준이므로 효과적이지 않음

### 6.3. 재개발사업

- 도심재개발은 대토지소유자와 대기업이 토지를 매입하여 주로 업무 및 판매시설 위주의 고밀도 토지이용을 통한 경제적 이윤의 극대 및 판매시설 위주의 고밀도 토지이용을 통한 경제적 이윤의 극대화가 주 목적이었음
- 불량주택재개발은 시대의 흐름에 따라 철거재개발, 불량주택양성화, 합동재개발, 주거환경 개선사업(현지개발방식과 공동주택방식) 등으로 바뀌어 오면서 슬한 시행착오와 부작용을 초래하고 있음
- 계획단계
  - 인구 300만 이상의 대도시에서는 재개발기본계획을 수립하여 장기적이고 체계적인 재개발사업을 추진하도록 제도화되어 있으나, 이러한 제도는 유명무실해지고 있으며, 계획단계에서부터 지역적 특성, 지역민에 대한 고려, 주민참여에 대한 방법보다는 정부차원의 도로 및 주차장, 공원부지의 확보와 필지분할, 환경개선에 초점을 맞추고 있음. 그러므로 주민과의 견해차이가 매우 심각하고, 무엇을 위한 계획인지 목표 또한 불분명한 계획으로 계획의 내용에도 문제가 많은 것으로 지적되고 있음.
  - 또한 재개발기본계획의 내용대로 추진되지 않고 있는 실정으로 개별적 추진이 주를 이루고 있음. 또한 사업지구별로 처해있는 상황이 다르므로 추진일정이 매우 상이하여 계획적인 조정과 집행이 어려운 상황임
  - 도심재개발의 경우에는 영세 개별상인의 소유지를 대토지소유자와 대기업들이 매입하여 추진하게 되는 경우가 대부분이므로 철거재개발방식으로 진행되고 있으며, 이러한 방식은 장소성과 역사성은 무시되고, 주변지역과의 조화 및 기능적 연계성을 확보하지 못하며, 실제 주민들은 실질적인 혜택을 받지 못하고 떠나야하는 빈곤의 악순환이 거듭되는 사회적 모순이 문제가 되고 있음.
  - 계획단계에서 지역민의 참여가 형식적이며, 대기업이나 대토지 소유자, 토지조합의 경우에는 이윤추구의 목적이 가장 우선시되므로 주변의 환경보다는 최대의 이윤을 위한 건축물이 대체되고 있는 실정임. 도심재개발의 경

우는 대규모 단독건물이 주로 건설되고 있으며, 주택재개발의 경우에는 고층 아파트 위주의 건설이 대부분으로 산비탈의 부적합한 지역에 건설되고 있는 고층아파트는 서울시의 Sky-Line을 망가트리고 있음

- 재개발사업은 주변 지역주민과의 마찰, 토지조합원 내 미합의 등 사업진행이 늦어지는 경우가 자주 발생되어 추진이 매우 더디게 진행되고 있고 있으며, 이로 인하여 계획초기단계의 주변환경과 건설시의 주변환경의 변화를 수용하지 못하는 경우가 발생되어 좀 더 유연성 있는 계획의 수립이 바람직함
- 지역내 기반시설(상하수도, 도로, 가스 등)의 용량을 검토하여 한계용량에 맞는 재개발계획이 수립되어야 하나 이를 무시한 계획이 대부분으로 시설용량보다 높은 시설의 건설은 여러 가지 부작용을 양산하고 있음
- 설계단계
  - 도심재개발의 경우에는 주변과의 조화보다는 조합 또는 토지소유자의 의지에 맞추어 최대한의 이윤을 보장하는 설계가 주를 이루고 있으며, 정부에서는 도로와 주차장, 공원 등이 공공용지 확보를 위하여 사업주의 이윤을 묵인해주고 있는 실정임
  - 도심재개발의 경우에는 주변지역 활동인구에 대한 적절한 배려와 공개공공의 확보와 공공을 위한 설계, 미기후에 대한 검토, 사업추진에 따른 지역내 변화의 최소화 등 신개발보다 더 많은 사항들이 고려되어야 하나 이는 도외시되고 있음
  - 사업추진 후의 토지이용계획 및 인구계획에 맞추어 설계되어야 할 것이나 수익성이 우선시 되고 있으며, 고밀화에 따른 기반시설의 확충이 제때에 이루어지지 않고 있음. 주택재개발의 경우 자치단체가 담당해야 할 도시계획도로의 미건설 등으로 인한 문제는 더 심각한 문제로 발전될 수 있으므로 주의해야 함
  - 개별건축물 설계시 반영해야할 설계지침이 너무 약한 수준으로 지정되어 있어, 주변 건축물과의 조화와 공공에 대한 배려가 반영되지 못하고 있음

## 7. 토지정책의 제문제

### 7.1. 현안 문제와 쟁점

#### 1) 토지수급의 불균형

##### (1) 토지공급의 부족 및 지역적 불균형

- 국토면적 99,801km<sup>2</sup>중 농지·임야가 약 84%를 차지하고 있고 대지·공장용지·공공용지 등 「도시적용도」로 이용하고 있는 토지는 국토의 5.3%에 불과
- ※ 도시적 용지비율 : 한국(5.3%), 일본(7.1%), 대만(5.9%), 영국(13.0%), 대지(2.3%), 공장용지(0.5%), 공공용지(2.5%)
- 토지공급의 절대적 부족과 함께 지역적 불일치가 토지 수급의 불균형을 야기
  - 도시용지 수요가 집중되고 있는 수도권(약 1,100km<sup>2</sup>)이나 7대도시(140km<sup>2</sup>) 지역의 개발가능지는 적으나, 개발수요가 비교적 적은 수도권 밖 지역은 약 15,800km<sup>2</sup>의 개발가능지가 산재해있어 수요와 공급의 지역적 불일치 문제 발생

##### (2) 과도한 지가상승

- 압축성장과 도시화로 토지가 고밀도, 고수익 용도로 전환되면서 지가의 급격한 상승과 투기적 토지수요 유발
  - 지가는 1975년에서 1980년 사이에 년 평균17%씩 상승하였으나, 토지공개념제도 도입이후 안정되기 시작하여 1991~1997년 사이에는 -1.2%를 기록
  - 외환위기를 겪으면서 지가가 크게 하락하여 1998년도에는 평균 13.6%하락
  - 2003년 2/4분기 현재 전국 평균 지가상승률은 0.88%이나, 신도시 건설 및 신행정수도건설계획 등의 영향을 받은 지역이나 개발 제한구역 규제가 완화된 지역들은 2~4% 정도 상승

##### (3) 토지소유의 편중

- 토지소유 현황은 한 사회의 부의 불균형 정도를 판단하는 척도가 될 수 있음. 특히 우리나라처럼 토지가치가 경계규모에 비해 높은 경우에는 그럴 가능성이 더욱 높음
- 우리나라 사유지의 경우, 땅을 많이 가지고 있는 상위 5%에 해당하는 54만 명이 전체의 65.2%를 보유하고 있으며, 대지는 상위 5%가 전체의 59.7%를 소유하고 있음
- 토지공개념제도 도입 이후 사유지의 토지소유 편중도는 다소 낮아지고 있으나 지가를 간접적으로 나타내는 종합토지세 과세표준액 측면에서는 편중도가 약간 증가추세에 있음
- 토지소유의 과도한 편중으로 인해 발생하는 토지자본의 이득이 소수의 사람들에게 집중되어 소득과 부의 불균형을 더욱 악화시킬수 있음
  - 예를 들면, 1987년부터 1992년까지 5년 동안 지가상승으로 토지소유자들

에게 약900조원의 자본이득이 발생한 것으로 추정됨. 각종세금이나 부담금  
으로 환수한 금액은 전체의 2.2%인 20조원에 불과

## 2) 분산적 국토관리체계와 제도간 연계 미흡

### (1) 토지관리제도 미비

- 토지관리의 기본이 되는 토지정보는 정책 수립뿐만 아니라 토지의 소유관계 및 가격수준 등을 명시해 줌으로써 토지시장이 제기능을 발휘하는 데 기여한 덕. 그럼에도 불구하고 토지정보의 기초가 되는 토지관련 공부의 기재내용이 부실한 편임
- 또한 이원화되어 있는 토지대장과 등기부의 내용이 서로 달라 토지에 관한 공시기능이 저하되고 인접토지 소유자간에 분쟁이 자주 발생함
- 토지정보 중 또하나의 중요한 요소는 공적 지가정보임. 그동안 다원화되어 있던 지가를 공시지가 체계로 일원화하였으나 아직도 공시지가 제도는 표준지의 선정, 감정평가사에 의한 지가산정의 적정성, 토지의 분할과 합병에 따른 공시지가 산정의 어려움 등 개선해야 할 과제가 남아 있음

### (2) 국토관리 관련부처의 다기화

- 국토관리체계가 개별적인 행정목적과 행정기관에 의해 분산 관리되어 개발과 보전을 조정할 수 있는 체계의 작동에 한계
- ※ 2003년 현재 용도지역 등 국토공간에 지역지구를 설정하는 법률은 총111개이며, 토지관리 관련법률을 10개 중앙부처가 각각 관리 운영
- 다원화된 국토이용, 관리체계는 관련제도의 투명성을 저해하여 규제내용을 쉽게 파악하기 어려울 뿐만 아니라 불필요한 행정 수요를 야기하고, 규제상 호간의 상충 등으로 규제효과를 반감
- ※ 개발촉진관계 법률 vs 보전관계 법률, 특별법 vs 일반법, 도시적 토지이용 vs 농업적 토지이용

### (3) 유사 평가제도의 중복

- 환경성 검토, 토지적성평가, 사전환경성검토, 환경영향평가 등은 지향하는 목적과 구체적 검토 내용이 부분적으로 중복되어 개발인허가 절차의 지연과 경제적 비효율 수반

### (4) 국토이용계획의 선도기능 미흡

- 개발사업과 국토이용계획의 연계가 미흡하고 특별법 중심의 개발사업으로 국토이용계획의 선도적 관리기능이 약화

### (5) 토지정책과 유리된 농지이용 및 관리

- 농지를 관리하는 기본 틀은 농지법에 근거한 농업정책적 차원에서 이루어지고 있고 전반적인 토지정책 및 국토관리정책과는 유리
- 최근에 취해진 일련의 농지규제 완화조치는 농가경제활성화 등의 농정차원만 고려되어 농지의 난개발을 초래할 우려
- ※ 도시인의 농지소유 1가구 2주택 규정의 비적용, 농업진흥지역 밖 농지소유상한제 폐지, 농업진흥지역 내 이용 규제완화 등

### 3) 왜곡된 조세체계와 개발이익의 사유화

#### (1) 조세체계의 시장왜곡

- 취득과세 및 양도과세 등 거래과세는 높은 반면, 종합토지세 등 보유과세의 실효세율이 낮아 토지시장을 왜곡
  - 토지조세체계가 토지의 장기보유를 유도하고 원활한 토지공급을 저해하는 요인으로 작용
- ※ 양도소득세의 과표는 개별공시지가의 100%로서 투기지역이나 6억이상 아파트는 실거래가격을 기초로 세금을 부과
- ※ 취득세·등록세는 과표 현실화율이 60-70%수준이고 세율이 5%
- ※ 종합토지세는 대부분의 토지가 0.2% 세율을 적용 받고 과표 현실화율은 33%수준
- 건물분 재산세의 경우 시가를 제대로 반영하지 못함
  - 재개발 기대 등으로 값이 비싼 아파트보다 실거래가격이 낮은 지역의 아파트 재산세가 더 높게 부과

#### (2) 개발이익 환수기능의 미흡

- 토지의 공공성에 대한 인식 부족 및 개발이익환수 미흡으로 자본 이득의 불균등 분배 심화
  - 토지초과이득세 폐지, 농지전용부담금·산지전용부담금 폐지 등

### 4) 토지정보기반의 미흡

#### (1) 기초자료의 분산 조사 및 관리

- 행정자치부, 건설교통부, 환경부, 농림부, 국세청, 법원 등의 행정 부처에서 개별행정에 초점을 맞추어 토지정보를 수집·관리
  - 부처별로 조사 관리하는 내용이 상당부분 중복되고 정보내용도 부실
- ※ 토지행정 관련정보
- 속성정보 : 등기부전산자료(법원), 토지기록전산화자료(행정자치부), 종합토지세 전산화자료(행정자치부), 양도소득세 전산화자료(국세청), 개별공시지가 전산화자료(건설교통부), 토지거래 전산자료(건설교통부)
- 도면정보 : 수치지형도, 지적도면전산자료, 생태자연도, 녹지자연도, 임상도, 지질도, 산림이용기본도, 하천유역도, 집수구역도 등

#### (2) 자연생태관련 정보의 미비

- 국토의 친환경적 관리를 위해 필요한 상세 생태자료가 미흡하여 생태 및 녹지자원의 보전 계획의 실효성에 한계
  - 생태계 및 녹지관련기초정보는 녹지자연도와 생태자연도가 있으나 기초도면의 스케일이 너무 크고 정확성이 떨어지는 문제
- ※ 녹지자연도는 1km×1km의 격자를 단위로 지도가 제작되고 있어 필지 단위별 분석이 어렵고, 생태자연도 또한 1/25,000으로 되어있어 상세성이 결여

## 7.2. 토지와 관련한 접근시각

### 1) 효율과 시장지향적 관점

#### (1) 토지 수요와 공급에 관한 이론

##### ① 개별경제주체의 토지수요

- 토지 수요는 토지의 소비로부터 나오는 편익을 얻기 위해서 토지를 구입하고자 하는 실수요와 미래의 가격상승을 기대하고 토지를 구입하려고 하는 투기적 요소로 구성됨
- 토지는 자본과 노동에 비해 생산요소로서의 대체성이 매우 약하기 때문에 생산요소로서의 토지수요는 비탄력적임
- 토지는 자산의 속성도 갖고 있기 때문에 개별 경제주체들은 장래의 불확실한 가격상승에 의해 예상되는 자본이득을 얻기 위해 가격변동에 따른 위험을 부담하고자함
- 따라서 자산으로서의 토지수요는 경제학적 개념으로서의 투기적수요, 즉 어떤 재화의 소비로부터 나오는 편익을 얻기 위해서가 아니라 미래의 가격상승을 기대하여 자본이득을 얻기 위해서 구입하는 것을 의미
- 현재가격의 변화에 따른 미래의 토지가격에 대한 기대심리 형성과정은 투기적 수요 및 토지가격에 크게 영향을 줌
- 미래가격이 상승하리라고 기대되면 토지는 자산으로서의 가치가 증가하기 때문에 현재의 가격에서 잠재적 수요자는 보다 많은 토지를 보유하고자 하므로 개별토지수요곡선은 우측으로 이동하며, 미래가격이 하락하리라고 기대되면 토지의 자산가치가 감소하기 때문에 잠재적 수요자는 토지소유를 줄이고자 하므로 개별토지수요곡선은 좌측으로 이동

##### ② 개별 경제주체의 토지공급

- 토지 가격이 매우 낮아 토지보유자가 수요하고자 하는 양이 그의 보유량보다 많으면 그는 토지를 보다 많이 소유하고자 하므로 토지의 수요자가 될 것이며, 토지의 가격이 매우 높으면 토지보유자가 그의 토지를 모두 처분하고자 하나 토지의 공급량은 토지보유량을 초과할 수 없음
- 토지의 소유자는 기본적으로 토지의 공급자인 동시에 토지가격의 변화에 따라 토지의 수요자가 될 수도 있음

##### ③ 토지시장의 균형

- 토지의 자산적 속성은 토지의 투기적 수요 뿐만 아니라 토지의 투기적 공급에도 영향을 미침
- 토지의 자산적 속성에 의해 미래 토지가격에 대한 기대심리가 토지의 수요와 공급에 동시에 영향을 줌
- 미래의 토지가격이 상승하리라고 기대되면 현재의 토지가격이 아무리 높아도 토지에 대한 수요는 늘어나고 토지의 공급은 줄어들 것이나 미래의 토지가격

이 하락하리라고 기대되면 현재의 토지가격에서 토지에 대한 수요는 줄어들고 공급은 늘어남

- 지가상승은 결과적으로 지가상승을 가져오는 결과를 낳게되어 지가상승의 기대가 자아실현적 예언으로 작용하게 되며, 이 경우 투기를 불안정적 투기라고 부름
- 이와 같이 투기적 수요에 의해 토지의 실제 가격이 토지의 시장기본가치(내재가치)를 크게 상회하는 경우가 있는데, 이러한 현상을 가격거품(price bubble)이라 부름
- 한편 많은 사람들이 현재의 토지가격이 너무 높아 미래의 토지가격이 하락하리라고 기대하게 되면 현재의 토지구입을 미래로 연기함으로써 토지의 시장 수요는 줄어들지만, 토지의 공급은 늘어나는데 한계가 있음

## (2) 토지시장에 대한 정부개입의 근거 및 유형

□ 정부개입의 근거 : 불완전 경쟁적이 토지시장

- ① 시장의 국지성
- ② 거래의 비공개성
- ③ 상품의 비표준화성
- ④ 시장의 보조직성
- ⑤ 단기거래의 곤란성
- ⑥ 시장수급조절의 곤란성

※ 완전경쟁시장(perfectly competitive market)의 요건

- ① 다수의 판매자와 구매자
- ② 상품의 동질성
- ③ 기업의 자유로운 진입과 퇴출
- ④ 완전한 시장정보

□ 정부개입의 유형

- 소유권 제한, 이용권과 개발권 제한, 처분권 제한 등 크게 4가지로 구분
- 소유권 제한 : 토지의 보유를 직·간접적으로 제한하는 정책으로서 이미 폐지된 농지소유상한제나 택지소유상한제가 있고, 외국인 토지제도 등이 있음
- 이용권과 개발권을 제한 : 토지공법과 각종 개발사업관련법에서 광범위하게 규정하고 있는 방법으로 용도지역지구제에 의한 토지 이용규제 등이 있음
- 수익권 제한 : 토지소유자가 토지를 소유하거나 이용·개발함으로써 얻게 되는 이익을 제한하는 것으로 종합토지세를 비롯한 각종 토지관련 조세나 개발부담금, 농지전용부담금 등이 있음
- 처분권 제한 : 국가의 공공사업에 필요한 용지를 확보하기 위한 토지수용제도의 개인의 거래행위를 제한하는 토지거래허가제 등이 있음

### 7.3. 주요 토지제도 현황

#### 1) 토지의 이용제도

- 종전 국토이용관리법과 도시계획법을 통합하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정·시행(2003.1.1)
  - 도시, 관리, 농림, 자연환경보전지역의 4개 지역으로 구분하고, 관리지역을 계획, 생산, 보전관리지역으로 다시 구분
- 전 국토에 대하여 도시계획을 수립토로 하고 기반시설연동제, 개발행위허가제, 토지 적성평가제도 등을 도입

#### 2) 토지거래허가제도(국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 78.12도입)

- 투기우려가 있는 지역을 토지거래허가구역으로 지정하여 실수요자 이외의 토지취득을 제한함으로써 실수요자 중심의 정상적인 토지 거래질서 확립 및지가 안정 도모
  - 토지거래허가구역내 일정면적이상의 토지거래는 사전에 시장·군수·구청장의 허가 필요
  - 토지거래허가를 받아 취득한 토지를 2년이내에 미이용 방치시 500만원이하의 과태료 부과

※ '01.1 수도권 및 광역권 개발제한구역, '02.2 수도권일원, '03.2 충청권 6시 5군을 허가구역으로 지정하였으며, 2003년 2월 현재 16,569km<sup>2</sup>를 지정

#### 3) 개발부담금제도

- 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 토지투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하기 위한 목적으로 도입
  - 부과대상사업 : 택지개발, 공단조성 등 30개 개발사업
  - 부과대상규모 : 6대도시 200평, 도시계획구역 300평, 기타지역500평
  - 개발부담금 = [종료시점지가 - (개시시점지가 + 개발비용 + 정상지가상승분)] × 25%
- 「부담금관리기본법」의 제정( '01.12.30)에 따라 비수도권에서는 2002.1.1부터, 수도권에서는 2004.1.1부터 허가 등을 받아 시행하는 사업에 대하여는 개발부담금 부과를 중지

#### 4) 수용·보상제도

- 공익사업에 필요한 토지의 취득, 사용과 이에 따른 보상에 관한 사항을 정하여 공공복리의 증진과 사유재산권과의 조화를 도모
- 종전 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 법률과 토지수용법을 통합한 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 제정( '03.1.1)
  - 종전의 보상절차를 체계화·일원화하고 공익사업의 범위를 합리적으로 축소조정
  - 보상업무의 전문성 확보를 위하여 보상전문기관 제도를 도입하고 불합리한 보상기준을 개선

- 5) 공시지가제도(「지가공시 및 토지등의 평가에 관한 법률」)
- 종전에 다원화되어 있던 지가제도를 일원화함으로써 공시지가의 신뢰성을 제고하고 토지공개념제도의 효율적 시행을 위한 기반 마련
    - 표준지공시지가 : 건교부장관이 매년 1.1일 기준으로 45만개 표준지의 가격을 조사·공시
    - 개별공시지가 : 시·군·구에서는 2,700만 개별 필지의 토지특성을 조사한 후 비준표를 이용, 표준지의 토지특성과 개별지의 토지 특성을 비교하여 지가를 산정하고 감정 평가사의 검증등을 거쳐 지가를 결정·공고
- 6) 외국인토지제도
- 외환위기 이후 외국인의 국내 토지취득을 대폭 완화
    - 외국인이 토지취득시 원칙적으로 계약체결일로부터 60일이내에 해당 시군구에 신고
    - 다만, 군사시설보호구역, 문화재보호구역, 생태계보전지역은 토지 취득계약체결전에 시군구청자에게 허가 필요
  - ※ 2001년말 현재 외국인이 보유토지는 17,452건에 1억3,589만㎡인 반면, 시장 개방이후 3년 동안(01년말까지) 약 12,779건, 9,715만㎡ 13.2조원 규모의 토지를 취득
- 7) 토지정보체계 구축·운영
- 21세기 정보화사회에 국가경쟁력을 강화하고 행정의 생산성 및 서비스 제고를 위해 '95부터 국가지리정보체계(NGIS) 구축 추진
    - 국가지리정보체계는 토지·자원 및 지상·지하 시설물 등에 대한 위치와 속성 등에 관한 정보를 체계적으로 관리하는 정보시스템
  - 토지관리정보체계(LMIS) 구축 추진
    - 토지관리행정의 생산성 향상과 서비스 향상을 위하여 '98년부터 토지관리정보체계 구축
  - 토지거래·개발부담금·공시지가관리등 6개 토지행정 및 민원 업무를 전산화
    - '98~00년중 서울·부산등 73개 지역에 구축한데 이어 금년에 대전, 광주등 60개 지역에 확대 구축
- 8) 부동산서비스산업
- 부동산중개제도
    - 부동산에 관한 정보를 제공하여 수요자에게 필요한 부동산을 중개함으로써 부동산의 효율적이 이용의 도모(1983.12.13 법제정)
  - 부동산투자회사제도(2002. 7월 부동산투자회사법을 제정)
    - 부동산투자회사제도(REIT : Real Estate Investment Trusts)란 주식 발행을 통하여 다수의 투자자로부터 모은 자금을 부동산에 투자·운용하여 얻은 수익을 투자자에게 배당하는 제도

- 기업의 구조조정 지원, 소액투자자의 부동산간접투자 가능, 부동산 시장의 안정적 수요확보, 부동산 투자의 전문화, 부동산시장의 투명성제고, 수익성 위주로의 부동산 가치개념 변화, 부동산 가격안정 등 긍정적 효과
- 리츠법에서는 부동산투자회사외에 기업구조조정부동산투자회사, 자산관리회사, 부동산투자자문회사, 자산보관회사 등 새로운 업종을 도입
- 리츠회사와 구조정리츠회사간의 통합, 자본금 인하, 사채발행 한도 상향조정 등 제도적 개선이 이루어지고 인지도가 높아지면 활성화 기대
- 부동산의 증권화·소액화 제도(98년 자산유동화에관한법률)
  - 대출채권의 담보부동산으로 풀을 구성하여 펀드를 설정하고, 이를 근거로 특별목적회사(SPS)를 통해 자산담부 채권(ABS)을 발행
  - 주택저당채권을 담보로 증권을 발행·유동하는 주택저당유동화전문회사 근건법 마련 및 회사설립추진 ('99.1.29 주택저당채권유동화회사법 제정)
- ☞ 한국주택저당채권유도오하주식회사(KoMoCo) 설립('99.9.21), 운영중
- 부동산신탁제도(신탁업법)
  - 자금·정보등의 부족으로 개발을 못하고 있는 토지소유자에게 소요자금·전문지식·기술등을 제공함으로써 유희토지의 효율적 활용을 도모(한국토지신탁 등 6개사)

#### 9) 부동산투기 감시체계

- 토지전산망
  - 토지거래 및 소유·변동현황을 한눈에 파악할 수 있도록 토지 전산망을 구축함으로써 투기혐의자 적발 및 투기심리 차단 목적
  - 토지전산망에는 모든 토지거래내역을 기록한 『토지거래전산망』과 개인별·세대별 토지소유·변동현황을 기록한 『토지종합전산망』으로 구성

#### 7.4. 토지와 관련한 장래여건변화

##### 1) 인구구조의 변화

- 2003년 우리나라의 인구는 4,800만명이나 2020년 5,070만명을 정점으로 2030년에는 5,030 만명으로 감소할 것으로 예상
  - 우리나라는 2000년 고령화사회(노년인구 7%)에 진입하였고, 2019년 고령사회(14%), 2026 초고령 사회(20%)에 도달하여 인구의 노령화와 노인 단독가구의 증가가 급속도로 진행될 것으로 전망
- ⇒ 과거와 같은 급격한 토지수요 증가현상은 나타나지 않을 전망

##### 2) 정보화 추세의 진전

- 정보화 시대의 진전에 따른 토지정책 수단의 첨단정보화와 부동산 시장의 투명화가 진전됨에 따라 토지정책수단의 재정비 필요성 대두
- ⇒ 행정전산망, 토지종합전산망, 필지중심토지정보시스템(PBLIS), 등기부전산화

등 행정업무 전산화 추세에 맞게 토지정책수단들의 운영방법을 선진화하고 행정절차 간소화 및 효율성 제고 필요

### 3) 개방적 토지시장 환경

- 자산담보부증권(ABS), 주택저당증권(MBS), 부동산투자회사(REITS)가 도입되어 자본시장과 부동산시장이 통합되어 부동산의 유동성이 향상
    - 이로 인해 부동산시장도 세계 금융시장여건의 영향도 크게 받는 형태로 변화
  - 부동산 시장이 개방되어 내국인만 참여하던 폐쇄적인 시장에서 외국인도 참여하는 개방적 시장으로 변화
    - 외국인의 토지보유면적은 1997년말 약 38km<sup>2</sup>(1149만평)에 불과하였으나, 2003년 6월말 현재 2,1554건 147km<sup>2</sup>(4436,4000평)으로 증가
- ⇒ 개방된 토지시장을 관리하는 체계적인 정책시스템의 구축이 필요

### 4) 환경의식의 변화

- 성장우선 패러다임에서 점차 생태지향적 패러다임으로 전환
- ⇒ 개발과 보전의 조화를 추구하고 개발우선의 개념에서 환경성 우선의 계획 및 규제개념으로 전환 필요

### 5) 농업환경 변화와 여가수요 증대

- 농업부문의 비중이 GDP의 4%, 경제활동인구의 8% 수준에 불과하고 주5일 근무제로 늘어난 여가수요가 농업관광이나 전원주택지 수요등으로 이어질 전망
- ⇒ 농지는 농정차원만이 아니라 토지정책 수단을 활용하여 국토관리 차원에서 계획적으로 이용 관리하는 방안이 강구될 필요

## 7.5. 향후 토지정책 방향

### 1) 기본방향

- 향후 소요될 도시용지 면적을 선형적으로 확보하여 토지수급의 불균형문제를 근원적으로 해소
- 토지시장관련 정보망의 연계·구축을 통한 토지시장의 투명성을 확보하고 토지 이용 및 개발관련 행정절차를 간소화
- 토지이용의 공공성을 강화하여 계획에 의한 개발체제를 확립
- 토지관련 조세 정비를 통해 시장조절 및 관리기능을 제고하고 개발 이익환수 제도의 확립을 통해 개발이익의 사유화를 최소화
- 도시지역뿐만 아니라 농지와 산지를 포괄하는 토지정책으로 전환
- 제도 상호간의 연계성 확보로 제도운용의 효율성을 제고

### 2) 안정적 토지공급 및 계획적 국토관리기반 조성

#### (1) 예측 가능한 토지공급체계 구축

- 충분한 양의 필요 토지를 미리 확보하고, 수요가 발생하는 경우 곧바로 공급할 수 있는 체제로 토지공급방법을 전환하여 공공의 토지시장조절 기능을 강화

- ※ 제4차국토계획에 의하면 남북통일을 고려하지 않았을 때, 2020년까지 추가로 필요한 도시용지는 약 3,700km<sup>2</sup>이고, 인구가 최정점에 달하는 시점의 최대 도시용지수요는 약 5,000 km<sup>2</sup>로 추계
    - 최대 도시용지수요에 기초하여 필요한 도시용지물량을 미리 확보하여 시가화 예정요지 등으로 지정하고, 나머지는 보전용지로 지정함으로써 예측 가능한 토지공급 및 보전체계를 구축
    - 지역유형별 토지공급 가능량에 기초한 지역별 토지수급 전략 추진
      - 이를 위해서는 입지적 차원에서 지역유형을 고려하여 계획적으로 수요와 공급을 조정하는 개략적인 조정기준을 마련할 필요
  - (2) 환경 친화적 토지공급전략 수립
    - 도시용지의 공급 전략은 농지나 산지를 전용해서 공급하는 신규 개발방법 만이 아니라 도시지역내의 저이용 토지의 재개발을 통해 도시용지 공급전략을 수립
    - ※ 제4차국토계획에서 추계한 바에 의하면 기개발지 내에 약 400km<sup>2</sup>의 나대지가 있고, 중·소도시지역의 경우 기존의 도시지역내 상당 면적의 토지가 저이용 상태
    - ※ 영국의 지속가능위원회는 환경적인 측면을 고려하여 신규주택의 60%를 기개발지내 토지에서 공급하는 정책 등을 제시
  - (3) 계획적 국토관리 기반 조성
    - 개발권과 이용권의 구분을 점진적으로 추진하고, 국토전반에 대한 기초 도면 및 정보를 체계적으로 정비하여 계획적 국토관리의 기반을 조성
    - 선계획 후개발 체제가 정착될 수 있도록 토지적성평가 대상지역을 도시지역 내 기개발지를 제외한 전 지역으로 확대하여 계획적 국토 관리기반 확충
- 3) 토지이용규제의 투명화
- (1) 토지이용규제간의 연계성 확보
    - 토지이용 및 개발관련 행정절차를 단순화하고 제도간의 연계성을 확보하여 규제정책의 투명화를 추진
      - 토지이용규제 및 개발제도, 환경보전제도, 도시용지·농지·산지 관련제도 상호간의 수평적 연계성을 확보하여, 중복되는 규제 내용을 일원화하고 서로 상충되는 내용을조정
    - 10개 부처에서 111개의 용도지역 지구를지정하고 있는 현행의 토지이용규제 중에서 실제로 운용되고 있는 용도지역을 구분하여 고유번호를 부여하고 그 규제내용을 전산화함으로써 규제내용의 체계화와 투명화를 도모
    - 장기적으로 지정실적이 없거나 미미한 지역·지구·구역은 폐지하고, 목적과 기능이 유사한 지역·지구·구역은 통폐합
  - (2) 피규제자 중심의 규제체계확립
    - 피규제자의 편이성 측면에서 각종 규제방법과 내용을 재정비하여 규제의 예측가능성과 투명성을 확보

※ 예시 : 사전환경성검토, 환경성검토, 토지적성평가 등에 필요한 기초정보는 정부가 자체적으로 구축하여 업무에 활용함으로써 사업제안자나 개발사업자의 부담을 경감시키고 업무처리 기간을 단축

#### 4) 토지시장의 투명화

##### (1) 토지관련 기초정보 관리체계의 연계

- 토지정보의 상호교환 연계망을 확충하여 등기자료, 지적자료, 과세전산자료를 온라인을통해 부분적으로 연결하는 시스템을 구축

##### (2) 공간계획 정보 및 평가관련 정보의 공동관리체계 구축

- 공간계획 및 평가와 관련된 기초자료는 부처간의 업무협조체계를 기초로 표준화된 기준과 양식으로 정부가 공동으로 조사·관리하는 것이 바람직
  - 행정구역단위별로 토지적성평가에 필요한 토지특성도(전산도면)를 작성하여 적성평가업무의 원활화를 도모
  - 상세생태정보 및 녹지축 등의 기초자료를 구축하여 도시계획 및 지구단위 계획 등의 각종 계획이 친환경적으로 수립될 수 있도록 함

#### 5) 제도간 연계성 강화를 통한 제도운용의 효율성 제고

##### (1) 토지정책과 농지관리정책의 연계

- 산지를 뺀 가용지 중의 60% 이상이 농지로서 국토자원에서 농지가 차지하는 비중을 매우 높으나 그동안 농지는 개발후보지 내지 식량생산기지로써만 인식
- 농지의 효율적 관리 위해서는 농지의 위상으로 도시개발 예비지에서 국토관리 및 토지정책의 중심으로 회복시켜서 국토관리 차원에서 그 이용과 보전방안을 강구
- 농지이용 및 개발에 대한 각종 공간관리 정책과 계획을 토지정책과 토지이용 계획체계 내에서 수립하도록 함으로써 투기와 난개발이라는 부작용 없이 농지를 토지시장에 편입

##### (2) 환경정책과 국토이용정책의 연계

- 토지이용규제제도와 환경규제제도는 제도운영의 투명화와 시너지 효과를 추구할 수 있도록 대립적 관계가 아닌 상호보완적 또는 공동추진 체계로 재정비
  - 환경규제와 토지이용규제의 틀과 방법을 재점검하여 각각의 독자적 공유성과 중복성을 검토하여 양 규제제도의 구체적 실천성으로 강화하는 것이 바람직

#### 6) 자율적 시장기능의 제고 및 개발이익의 환수

##### (1) 토지관련 조세제도의 개선

- 보유과세에 비해 중과되고 있는 등록세와 취득세를 통합하고, 세율을 인하하여 시장동결 효과를 해소하는 한편 종합토지세와 같은 보유과세를 중과하여 토지조세의 시장조절 기능을 강화
- 양도소득세의 비과세 및 감면 예외조항의 대폭 축소를 통해 고세 형평성을 도모하고 개발이익 환수기능을 강화

7) 토지정보관련제도의 선진화모색

(1) 부동산등록제도의 개선 및 실거래가격등기제 실시

- 지적전산자료, 등기전산자료, 과세전산자료를 연계하여 전산화 자료의 활용도를 높임으로써 등기부와 지적공부의 정확도를 제고
  - 등기신청시 제출하는 검인계약서의 거래가격자료를 등기부에 등재하는 실거래가격등 기제를 실시하고, 이를 등기부전산화 항목에 포함하여 관세전산망과 연계함으로써 등 기제도를 통한 부동산 시장정보 수집 기능 확충

(2) 공시지가제도의 정비

- 공시지가의 기준가격 개념을 감정평가가격에서 시장정보로서의 “실거래가능가격” 으로 전환하고, 시장거래정보의 수집 분석체계를 구축
  - 감정평가사가 조사하도록 되어있는 표준지공시지가를 등기부상의 실거래가격자료(등기부상에 등기된 실거래가격)로 대체

8) 정책의 안정성과 예측성 제고

- 기존 제도의 상충성과 중복성을 검토하여 상호 연계시킴으로써 제도 상호간의 연계성을 확보하여 안정적으로 운영하는 예측 가능한 정책환경을 조성

<부록 1> 우리나라 토지정책의 변천

<표 1-1> 시대별 토지정책 및 내용

시 기	정 책	내 용	
1960년대 경제기반조성 시대	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제개발을 위한 국토개발사업을 적극 추진</li> <li>경부고속도로 건설에 따른 투기방지를 위해 '부동산투기억제이관특별조치법' 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획법, 토지수용법, 국토건설종합계획법 제정</li> <li>토지수용특별법, 수출공업단지개발조성법, 기계공업진흥법, 전자공업진흥법, 석유화학공업육성법등을 제정하여 공업용지의 효율적 지원</li> </ul>	
1970년대 정책형성시대	<ul style="list-style-type: none"> <li>종합적·장기적인 국토개발체계 도입</li> <li>토지공급제도 마련</li> <li>부동산투기방지대책('78, 8.8조치) : 중동건설 붐에 대한 대응목적</li> <li>개발제한구역제도('71) 도입과 환경보전법('77) 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토이용관리법('72), 특정지역개발촉진에 관한 특별조치법 제정</li> <li>제1차 국토종합개발계획(1972~1981) 수립·시행</li> <li>공업용지 : 수출자유지역설치법, 지방공업개발법등 제정</li> <li>주택용지 : 주택건설촉진법('72), 택지개발촉진법('80)등 제정</li> <li>농업용지 : 농촌근대화촉진법, 농지보전 및 이용에 관한 법률 등 제정</li> <li>토지거래허가신고제도입, 양도소득세율 인상, 토지개발공사 설립</li> </ul>	
1980년대 제도정비시대	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지거래허가시늑제 실시('84)</li> <li>88올림픽 관련 부동산투기 근절을 위한 종합대책 발표('88)</li> <li>택지개발을 토지구획정리사업에서 공영개발(택촉법)위주로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>검인계약서 실시, 등기의무화, 양도소득세 강화, 종합토지세 및 공시지가제도 도입, 5개 신도시 건설계획 발표 등</li> </ul>	
1990년대	1989~1990년대 초반 토지공개 념 시대	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지공개념 제정(89.12.30)</li> <li>종합토지세, 공시지가제도 도입(90.4.1)</li> <li>기업보유 부동산에 대한 강력한제재조치(5.8조치)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>택지소유상한에관한 법률 : 6대도시 200평 이상 택지소유제한, 택지 초과소유부담금부과(주택부속토지 7%, 나머지 등 11%)</li> <li>토지초가이득세법 : 유흥지, 기업의 비업무용 토지 등에서 발생한 자본이득 환수(과표1천만원 이하 30%, 1천만원 초과 50%)</li> <li>개발이익환수에관한 법률 : 정상지가상승분과 개발비용을 초과한 개발이익의 50%를 부과</li> <li>비업무용 부동산 판전기준 강화, 비업무용 부동산 처분유도</li> <li>금융기관의 부동산 담보취득 제한</li> </ul>
	1990년대 중반 토지공급 의 확대, 토지정책 수단 정비시대	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토이용체계 개편('94) : 준농림지역제 도입</li> <li>토지개발에 민간참여 허용 : 사업단지, 개발촉진지구, 민자유치법</li> <li>효과적인 투지역제 수단 마련 : 토지전산망, 부동산실명제 실시(95.3 부동산 실권리자명의등기에 관한 법률 제정)</li> </ul>	
	1998년 이후 개방화, 규제완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지거래 신고구역 전면해제(전국토의 37%, 97.12.20) 및 제도폐지</li> <li>토지공개념제도 대폭완화</li> <li>개발제한구역제도 전면개편 추진('99)</li> <li>부동산시장의 완전개방('98)</li> <li>부동산시장의 증권화 : 자산유동화, 주택저당채권 유통화, 부동산 투자신탁제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>택지소유상한에 관한 법률 폐지(98.9.19)</li> <li>토지초과 이득 세법 폐지(98.12.28)</li> <li>개발부담금 부과중지 등(98.9.19~99.12 까지, 2000.1부터 25% 부과)</li> <li>개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제정(00.1.28)</li> <li>외국인의 국내토지 취득을 전면허용(98.6.26)</li> <li>부동산서비스업(중개업, 관리업, 감정평가업) 개방(96.1)</li> </ul>

<표 1-2> 연도별 주요 주택정책 발표 내용

	주택정책명	주요 내용	정책구분	비고
1980	부동산투기 억제 조치 (8. 28)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1,216개 대기업에 대해 기업주, 대주주와 그 배우자, 직계가족 비속, 임원 명의 부동산을 2주내 신고 의무화</li> <li>-응하지 않을 시에는 토개공에서 강제매입</li> </ul>		
1981	제1차 주택경기 활성화 조치 (1. 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도소득세 탄력세율(12. 13)의 적용시한을 연장(1982. 9. 30→1984. 3. 31)</li> <li>주택건설용지에 대해서는 토지소유자에 대한 양도소득세를 100% 면제(아파트지구 이외는 50% 면제)</li> <li>주택자금 지원 확대(최고 3,000만원)</li> <li>공공부문에 의한 택지공급 확대(41개시 810만평에 택지개발 예정지구 지정)</li> <li>단독주택의 신축판매의 경우 비과세</li> </ul>		
1981	제2차 주택경기 활성화 조치 (5. 18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도소득세 : 신축주택을 최초로 취득한자가 양도하는 경우 양도세율 5%로 인하, 국민규모 이하 주택을 신축할 경우 100% 면제</li> <li>취득세, 등록세 : 주택에 대한 취득세액 및 등록세액의 30% 감면</li> <li>주택공급대상 : 무주택 세대주로 1세대 1주택(단, 미분양주택에 대해서도 1세대 1주택 적용)</li> </ul>		
	제3차 주택경기 활성화 조치 (6. 26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도소득세율 완화</li> <li>분양주택 공급가격 통제 일부 해제</li> <li>국민주택 규모 50%이상 건설 의무 폐지</li> </ul>		
1982	주택투기억제대책 (12. 22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>층별 가격차등제 적용</li> <li>청약예금가입자 0순위 폐지</li> <li>소형 및 임대주택건설 권장</li> <li>국민주택의 전매금지기간을 종전 6개월에서 2년으로 강화</li> <li>분양자격을 무주택 2년이상으로 강화</li> </ul>		
1983	부동산투기 억제 대책 (2. 16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>투기지역 조사 강화</li> <li>지적 전산화 촉진</li> <li>아파트 분양가격 실세화 검토</li> </ul>		
1983	토지 및 주택문제 종합 대책 (4. 18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도소득세의 탄력세율 적용 시한 단축(1984. 3. 31→1983. 6. 30) 단, 2년이상 보유한 주택에 대해서는 계속 적용하고 신축주택에 대한 양도소득세율 5% 적용을 1983. 6. 30까지만 적용</li> <li>토지종합 재산세제 도입 검토</li> <li>대도시 택지공급 확대방안으로 공영개발 적극 도입(예:목동개발)</li> <li>건축재정으로 총 통화율 억제</li> <li>1가구 1주택도 1년이상 거주 3년이상 보유해야 비과세</li> <li>국민주택 채당첨 금지기간을 3년에서 5년으로 연장</li> </ul>		
	투기과열지구제 도입 (4. 30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>채권일체제를 실시하여 투기과열지구는 제2종국민주택채권 매입예정자에게 공급</li> <li>경쟁과열구역은 20배수제 적용</li> <li>채당첨제한기간 : 국민주택은 5년으로, 민영주택은 3년으로 연장</li> </ul>		
	주택투기억제대책(12. 12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>아파트를 중심으로 한 투기행위 재연방지 목적</li> <li>투기지역에 대한 행정단속, 복덕방 허가제 등 거래제도 개선</li> <li>주택분양가격의 차등화, 분양자격요건 제한, 주택분양시기의 연장 및 관리제도 강화</li> </ul>		
1984	토지거래신고제 실시 (12. 20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>중부고속도로 건설계획에 따라 경기, 충남, 충북 등 29개 지역을 5년간(1984. 12. 20부터 5년) 신고지역으로 고시</li> </ul>		
	토지거래신고제 확대 실시(3. 26)	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울, 인천, 부천시 전역에 대한 토지거래 신고제를 5년간 실시(1985. 3. 26부터 5년간)</li> </ul>		
1985	부동산투기억제대책 (5. 20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지거래허가제를 대덕연구단지 개발지역일원에 실시</li> <li>86년 하반기부터 종합토지세제 실시</li> <li>기업의 비업무용토지는 기업별로 합산누진 과세</li> <li>건평1백평 이상의 대형주택에 대한 재산세 중과</li> <li>토지투기억제를 전담하는 토지관리청 설치 강구</li> </ul>		
	토지관리지역지정 (6. 3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>국세청은 투기가 예상되는 122개동과 8개 아파트 지구를 토지관리지역으로 지정하여 부동산 거래 동향 점검</li> </ul>		
	주택건설활성화 조치 (9. 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지개발시 공공과 민간의 공동개발 유도</li> <li>주택분양가의 지역별 차등제 실시 및 건축규제 완화</li> <li>주택금융 지원 확대(2,000억원까지)</li> </ul>		

<표 1-2> 연도별 주요 주택정책 발표 내용 (표계속)

	주택정책명	주요 내용	정책구분	비고
1986	주택경기 활성화 조치 (2.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•1가구 2주택에 대한 양도세 면제기간 연장: 1년 6개월→2년</li> <li>•국민주택기금 지원대상 확대: 10호이상→5호이상</li> <li>•소형주택 및 임대주택 건설촉진책 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소형주택세제지원 강화</li> <li>- 공영개발 저렴택지 우선공급: 조성원가 수준으로 공급</li> </ul> </li> <li>•저소득층 공공임대주택건설확대를 위한 재정투자 증대</li> </ul>		
1987	부동산투기억제조치 (2. 25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•부동산 투기에상지역의 거래동향 감시 강화</li> <li>•토지거래신고제 개선</li> <li>•신고가격의 하한선 설정 및 선매제도 개선</li> </ul>		
	토지과다보유세 부과 (1. 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•공한지와 비업무용 토지에 대해 부과</li> </ul>		
1988	부동산종합대책 (8. 10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•특정지역 1,500개 추가고시 및 토지거래허가제 확대 실시</li> <li>•양도소득세 면제기간을 3년거주 5년 소유로 연장</li> <li>•종합토지세 앞당겨 실시(92→90) : 이를 위해 89년까지 토지 소유자별 토지소유실태 파악, 전산화 작업 완료</li> <li>•89년부터 자가일원화를 실시하고 가격이 급등한 토지 및 주택에 대해 과표 현실화, 재산세 증과</li> <li>•유휴지 선매권 강화</li> <li>•10. 1부터 관인계약서 의무화 및 등기의무화 실시</li> <li>•서울주변 개발가능지역을 택지로 공영개발, 92년까지 임대주택 60만호를 건설, 공급하는 등 값싼 주택공급 확대</li> </ul>		
	주택200만호 건설계획 (9월)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•분당, 일산, 중동, 평촌, 산본 등 5대 수도권 신도시건설을 포함하여 5개년간 200만호 건설계획</li> </ul>		
1989	긴급부동산투기억제대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>•아시안올림픽, 서울올림픽등의 준비로 건설투자가 확대되어 부동산경기가 활성화되고 부동산 투기가 조성, 이를 억제하기 위한 대책 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민영분양주택의 전매를 제한하기 위해 당첨자, 계약자, 최초 입주자가 동일하도록 계약조건에 명시입주전 전매 제한</li> <li>- 투기과열지구내에서 민영주택 분양계약 체결시 주택분양자금 조달계획서를 제출하도록 의무화</li> <li>- 주택전산망을 구축하여 6대도시와 수도권의 다주택 소유자, 위장 무주택자 등 무자격 당첨자의 색출기능을 강화</li> <li>- 대형주택, 1가구 다주택 소유자에 대한 세제 강화를 추진하여 주택 투기를 억제 하였으며, 주택가격 동향 점검을 정기적으로 실시</li> </ul> </li> </ul>		
1989	지가공시 및 토지등의 평가에관한 법률제정(4.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지가공시 일원화, 토지평가방법 등 규정</li> </ul>		
	토지공개념 관련법 제정 (12. 30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•토지초과이득세법</li> <li>•택지소유상한법</li> <li>•개발이익환수법</li> </ul>		
	경제활성화 대책 (4. 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•규제완화, 주택건설 촉진</li> <li>•상속세 등 조세시효 연장</li> </ul>		
1990	부동산 종합대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>•부동산 등기 의무화</li> <li>•토지신탁제도 도입</li> <li>•전문 투기꾼에 체형 부과</li> <li>•사원용 임대주택건설 확대 지원</li> </ul>		
	부동산 투기억제 특별보완대책 (5.8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•계열기업군의 부동산 신규취득 억제</li> <li>•금융기관의 부동산 담보 취득 제한</li> <li>•증권, 보험사의 과다보유 부동산 처분</li> <li>•계열기업군의 비업무용부동산처분</li> <li>•제3자 명의 부동산실태조사 및 처분 촉구</li> </ul>		
1995	부동산 실명제 실시 계획 발표(1. 17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•부동산 실소유자 명의의 등기 의무, 기존 명의 신탁의 정상화</li> </ul>		
1998	주택경기 활성화대책 (5. 22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•양도소득세 감면(1년간 85㎡이하 신축주택 구입시 5년간 100% 면제)</li> <li>•취득세, 등록세 한시적 감면(1년간 60-85㎡ 신축주택 구입시 25% 감면)</li> <li>•주택구입자금 이자상환분 소득공제</li> <li>•주택저당채권 유동화제도 도입</li> <li>•제1종 국민주택채권 매입 부담완화(1년간 85㎡이하 신축주택 구입시 50% 감면)</li> </ul>		

<표 1-2> 연도별 주요 주택정책 발표 내용 (표계속)

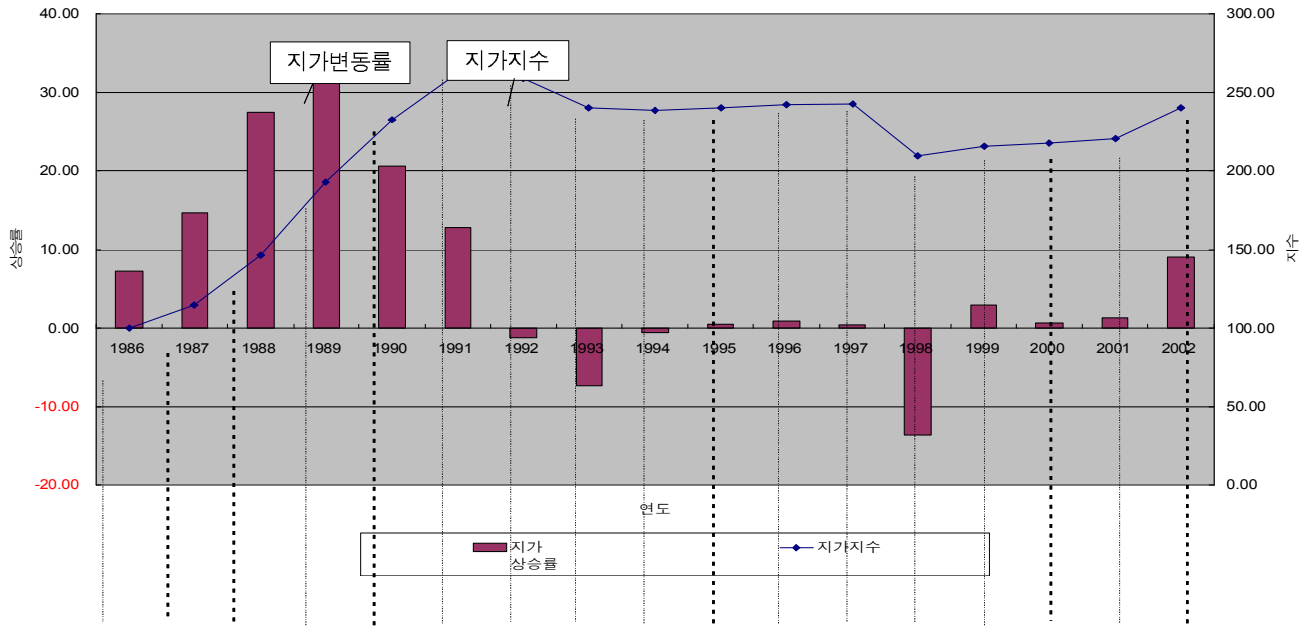
	주택정책명	주요 내용	정책구분	비고
1998	건설·주택경기 활성화 방안 (12. 12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•재건축·재개발 활성화</li> <li>•준농림지역 개발절차 간소화 및 개발가능규모 확대</li> <li>•양도소득세 한시적 감면 범위 확대</li> <li>•85㎡이하 아파트 중도금 추가대출(99년중 4조원)</li> </ul>		
1999	분양가 전면 자율화 (1월)	•국민주택기금을 지원받아 건설하는 전용면적 18평이하 주택에 대해서만 주택은행에서 분양가격을 심사함		
	분양권 전매허용 (2월)	•분양주택의 명의변경을 시장·군수 동의없이 허용		
	주택건설 10만호 확대 (3월)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주택자금 1조 7,522억원 추가 지원</li> <li>•주택구입 자금 상환액 소득공제 확대</li> </ul>		
2000	2000년도 주택시장 안정방안 (1. 10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주택시장 안정기반을 강화하기 위해 주택건설을 확대</li> <li>•근로자서민주택자금 지원규모를 3조원으로 대폭 확대</li> </ul>		
2002	주택시장 안정대책 (1. 8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주택공급확대 및 서민 지원강화</li> <li>•총 55만호(2002년) 주택건설</li> <li>•무주택서민을 위한 공공임대주택 15만호 건설</li> <li>•공공개발택지 공급확대(1,100만평)</li> <li>•그린벨트 해제지역내 주거단지 조성(260만평)</li> <li>•기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토</li> <li>•분양권 전매에 대한 세무조사</li> </ul>		
	주택시장 안정대책 (3. 6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•그린벨트 해제지역에 대해 상반기 중 택지지구 지정(376만평)</li> <li>•서울지역 투기과열지구 지정, 특별관리</li> <li>•청약제도 개선(25.7평 이하 공급물량의 50%를 무주택자에게 우선권 부여)</li> <li>•분양권 전매에 대한 추가 세무조사</li> <li>•양도소득세 기준시가 상향조정 및 수시 기준시가 적용 검토</li> <li>•몇다방 지도, 단속 강화</li> <li>•2006년 수도권 주택보급률 100% 달성, 3,750만평의 택지공급</li> </ul>		
2002	주택시장 안정대책 (8. 9)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•재건축 추진 아파트에 대한 자금출처 조사</li> <li>•4월 이후 집값 급등 아파트 기준시가 조정</li> <li>•양도세 불성실 신고 혐의자에 대한 3차 세무조사 추진 및 4차 세무조사 계획 발표</li> <li>•재건축 아파트에 대한 안전진단 강화, 지구단위 계획 수립대상 확대, 허위광고 등 부당하게 재건축을 부추기는 업체에 대한 공정거래위원회 고발 및 국세청 통보 등 재건축 절차 강화</li> </ul>		
	주택시장 안정대책 (9. 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•세제강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신축주택 양도세 비과세대상서 서울, 5대 신도시-과천 제외</li> <li>- 1세대 1주택 비과세요건 '3년보유'서 '3년보유,1년거주'로</li> <li>- 1세대 3주택 이상 모두 실가 양도세과세</li> <li>- 고급주택기준 전용면적 45평 이상으로 하향, 실가 과세</li> <li>- 재산세 시가표준 내년 상반기중 상향, 단계적 상향</li> <li>- 종토세과표, 공시지가 33%에서 단계적 상향</li> </ul> </li> <li>•세무조사 및 기준시가 조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1차 자금출처조사대상 483명, 11월까지 마무리, 검찰고발</li> <li>- 1차 조사 마무리 후 2차 자금출처조사 착수</li> <li>- 국세청 기준시가 시가반영률 시가대비 최고 90%이상으로 상향</li> <li>- 대규모 택지개발지구 토지거래 세무조사실시</li> </ul> </li> <li>•신도시건설                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 판교 2007년까지 입주, 중대형 늘려 고급수요흡수</li> <li>- 제2강남, 2~3개 신도시 추가개발</li> </ul> </li> <li>•금융대책                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투기과열지구내 주택담보대출시 60%초과액 추가충당금적립</li> <li>- 주택담보대출비율 60% 이내로 하향 행정지도</li> <li>- 투기과열지구내 중,대형 아파트 취득시 주택신보 보증제외</li> </ul> </li> </ul>		
	부동산시장 동향점검 및 안정대책 (10. 11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•토지종합전산망 등을 통하여 투기혐의자 국세청에 통보</li> <li>•투기지역을 지정, 양도소득세 실거래가 과세(탄력세율 적용)</li> </ul>		

<표 1-2> 연도별 주요 주택정책 발표 내용 (표계속)

	주택정책명	주요 내용	정책 구분	비고
2003	주택가격 안정대책 (5.23)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•투기과열지구를 수도권 과밀억제권역과 성장관리권역 및 충청권 일부지역으로 대폭 확대</li> <li>•투기과열지구내에서 주상복합아파트의 경우 주택연면적이 90%이상이거나 세대수가 300세대 이상인 경우 분양권 전매 제한, 청약통장 가입자에게 공급</li> <li>•투기과열지구내에서는 지역·직장조합 주택의 조합원 지위에 대해서 전매 금지</li> <li>•재건축을 사업승인 이후 80%이상 시공후에 분양을 허용</li> <li>•재건축아파트 안전진단기준 대폭 강화(7월 1일시행)</li> </ul>		
	주택시장 안정종합대책 (10. 29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•강북 뉴타운 개발사업을 자족형 타운으로 개발하기 위해 중앙정부 차원에서 적극 지원                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대지조성사업과 기반시설 비용을 국민주택기금에서 용자지원(3년내 일시상환, 5%)</li> <li>- 재개발 방식보다 주민동의 요건이 완화(4/5→2/3이상)되어 있어 사업기간 단축이 가능한 도시개발 방식을 적극 활용</li> </ul> </li> <li>•관교·화성·김포·과주 등 수도권 4개 신도시에서 04~'09년간 19만여호의 주택 공급</li> <li>•광명, 아산 등 고속철도 역세권 주변지역 주거단지로 본격 개발</li> <li>•개발제한구역과 관교지역에 대한 토지거래허가구역 지정기간을 05.11말까지로 2년 연장</li> <li>•개발부담금 수도권에 대해서는 계속 부과</li> <li>•투기과열지구내 전용 25.7평 이하 민영주택에 대한 무주택 세대주 우선공급비율을 현행 50%에서 75%로 확대</li> <li>•300세대 미만 주상복합아파트에 대해서는 주택법을 적용하여 청약자격 제한, 투기과열지구내 분양권 전매금지</li> <li>•종합대책 발표후에도 과열조짐이 지속될 경우 추진할 2단계 대책도 함께 발표                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분양시장 과열 현상이 확산될 경우 주택법을 개정하여 분양권 전매 금지를 전국으로 확대하여 실시</li> <li>- 재건축 아파트에 대한 개발이익 환수방안 검토</li> <li>- 제한적인 주택거래허가제 도입</li> <li>- 토지 거래면적 기준 대폭 강화</li> </ul> </li> </ul>		

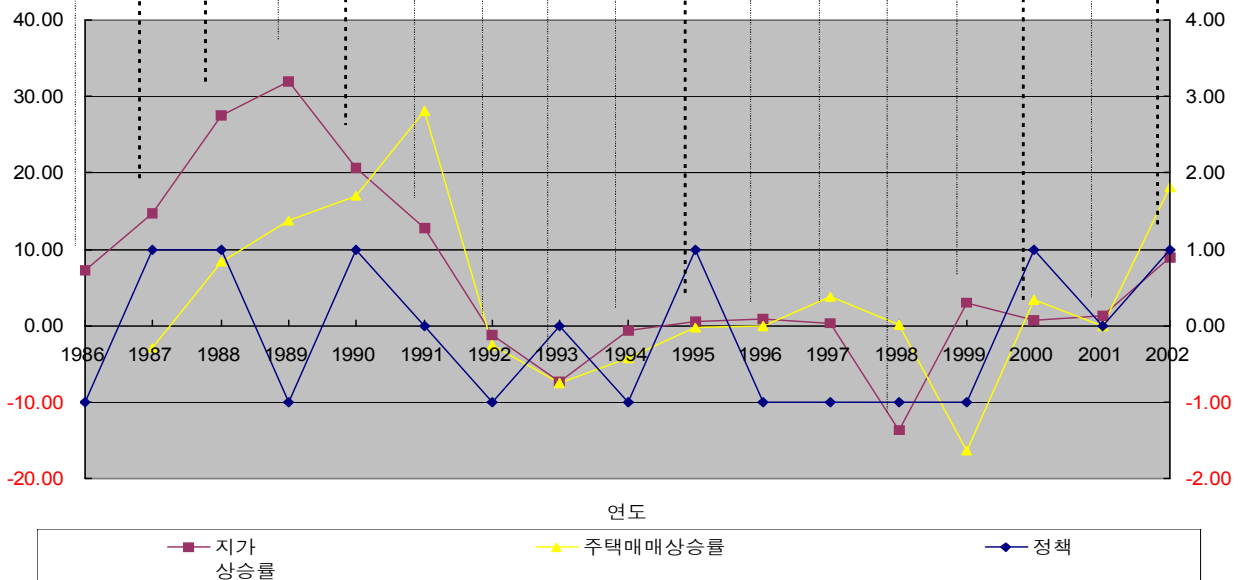
# □ 전국 지가변동 추이

전국 지가변동 추이



정책 구분	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	비고
투기 억제		• 부동산 투기 억제 조치 (2.25)	• 부동산 투기 억제 대책 (1.12)		• 토지공급개념제도 시행 (3.2) • 부동산 투기 억제 대책 (4.13)					• 부동산 실명제 실시 계획 발표 (1.17)					• 2000년 주택시장 안정 대책 (1.10)			• 주택시장 안정 대책 (3.6) • 부동산 실명제 및 청약대행 (10.11)
투기 완화	• 주택경기활성화 조치 (2.12)			• 주택200만호건설계획 (4.27)			• 부동산 투기 억제 대책 일부 (5.22)		• 수도권 권역규제 완화 (4.8)		• 수도권 및 대도시권 인분양가 자율화 (12)	• 수도권 및 대도시권 인분양가 자율화 (5)	• 건설·주택경기활성화 방안 (12.12)	• 분양권 전환지출 (1)				
기타						• 물가안정정책 (2.2)		• 토지이용규제 완화 (12.16)					• 토지구획정리사업 (12.15) • 도시개발법 개정 (12.15)				• 중립입법예고 (7.25) • 국토이용계획법 개정 (12.17)	
크기 표준화	-1	+1	+1	-1	+1	0	-1	0	-1	+1	-1	-1	-1	-1	+1	0	+1	

지가변동 및 정책



## <부록 2> 도시기본계획상의 토지수급계획

### 1. 개요

- 분석에 필요한 자료는 건설교통부에서 발생한 2002년 건설교통통계연보와 통계청자료를 참고하였음.
- 각 지자체별 도시기본계획상 계획인구와 해당년도의 추계인구(통계청)를 비교·분석하였음.
- 용도지역별 현황자료에서 주거지역은 중세분화가 아직 진행 중이므로 아직 세분화가 이루어지지 않은 전용주거지역면적과 (1종), (2종)의 면적을 분리시켰으며, 마찬가지로 일반주거지역도 아직 세분화가 이루어지지 않은 일반주거지역면적과 (1종), (2종), (3종)의 면적을 분리시켜 조사하였음.
- 현재 공급된 도시계획면적은 전국을 대상으로 조사한 용도지역별 현황자료(2002년 건설교통통계연보)를 사용하였으며, 추가로 공급될 도시계획면적은 각 지자체별 도시기본계획에 나와 있는 계획면적을 사용하였음.

### 2. 인구 및 도시계획면적 비교·분석

#### 1) 계획인구 및 추계인구 비교·분석

- 지자체별 도시기본계획의 기준년도의 계획인구와 추계인구(통계청자료)를 비교하면 다음 <표2-1> 과 같음.

<표2-1> 시·도별 도시기본계획상 계획인구와 해당 계획년도별 추계인구 비교

도시명	계획인구 (천명)	계획기준 년도	2011년 추계인구(천명)	2016년 추계인구(천명)	2020년 추계인구(천명)	계획인구/추 계인구(%)
전국	59,122.69		49,783	50,445	50,650	117%
<서울특별시>	10,000	2,011	9,841	9,687	9,508	102%
<부산광역시>	4,500	2,011	3,557	3,472	3,392	127%
<대구광역시>	3,200	2,016	2,579	2,576	2,557	124%
<인천광역시>	3,000	2,011	2,811	2,906	2,962	107%
<광주광역시>	2,200	2,011	1,535	1,580	1,605	143%
<대전광역시>	2,100	2,016	1,624	1,706	1,758	123%
울산광역시 (감,증)	1,450	2,021	1,132	1,166	1,188	122%
<경기도>	12,664		11,478	12,242	12,729	103%
<강원도>	2,098		1,521	1,507	1,490	141%
<충청북도>	1,380		1,567	1,581	1,584	87%
<충청남도>	2,572.5		1,946	1,949	1,939	133%
<전라북도>	2,403.6		1,869	1,834	1,800	134%
<전라남도>	3,100		1,880	1,806	1,744	178%
<경상북도>	3,713		2,749	2,717	2,677	139%
<경상남도>	4,621.6		3,142	3,155	3,154	147%
<제주도>	530		554	561	563	94%

※ 계획인구/추계인구(%)비율은 서울과 광역시의 경우 해당 도시의 계획기준년도에 맞는 추계인구를 각각 적용하였음. 도의 경우 대부분 2016년을 계획기준으로 한 도시기본계획을 수립하고 있으나, 몇몇 시가 2021년을 계획기준으로 하고 있음에 따라 추계인구를 2020년으로 설정하였음. 단, 경기도의 경우 대부분의 시가 2016년을 계획기준으로 설정하고 있으므로 경기도 추계인구를 2016년에 맞추었음.

- <표2-1>을 통해서 도시기본계획상의 계획인구는 대부분 2011년 또는 2016년을 기준으로 조사된 자료이며, 추계인구는 광역시를 제외하고 2020년을 기준으로 조사하여 비교함에도 불구하고 계획인구와 추계인구를 비교해 본 결과, 각 지자체별로 도시계획구역을 확충하기위하여 인구추계에 따른 예측인구보다 전국평균 약117%이상으로 계획인구를 목표하고 있으며, 약 9,000,000명 정도가 초과되고 있음을 알 수 있음.

2) 도시계획현황 및 도시기본계획 계획면적 비교·분석

- 지자체별 도시기본계획의 계획면적과 2002년 기준의 도시계획현황(현재공급면적)을 비교하면 다음 <표2-2>와 같음.

<표2-2> 도시계획현황 및 도시기본계획 공급면적 비교

도시명 (계획기준년도)	구역면적현황 (2002년기준)	도시기본계획 구역면적 (계획기준년도별)	계획/현황비율(%)
전 국	16,523,911,560	24,591,077,147	148.82%
서울특별시(2011)	605,958,000	605,958,000	100.00%
부산광역시(2011)	951,035,923	1,052,850,000	110.71%
대구광역시(2016)	804,582,000	1,001,710,000	124.50%
인천광역시(2011)	720,890,000	1,061,342,000	147.23%
광주광역시(2011)	744,217,000	744,220,000	100.00%
대전광역시(2016)	555,685,000	600,410,000	108.05%
울산광역시(2021)	751,215,000	1,143,294,000	152.19%
경기도	2,839,164,567	3,424,358,798	120.61%
강원도	970,053,742	1,740,645,000	179.44%
충청북도	654,586,579	530,977,000	81.12%
충청남도	770,748,617	1,126,395,349	146.14%
전라북도	876,067,702	1,614,785,000	184.32%
전라남도	1,309,838,963	2,135,424,000	163.03%
경상북도	1,738,376,838	3,938,222,000	226.55%
경상남도	1,825,740,196	3,723,012,000	203.92%
제주도	405,751,433	287,474,000	70.85%

- <표2-2>에서 보듯이, 현재 각 지자체별로 도시기본계획상 목표하는 도시계획면적은 2002년 현재 공급된 면적에 비해 전국평균148% 이상으로 계획되고 있음을 알 수 있음.
- 용도지역별 2002년 기준의 도시계획현황(현재공급면적)과 도시기본계획의 계획면적을 비교하면 다음 <표2-3>, <표2-4>와 같음.

<표 2-3> 용도지역별 도시계획현황 및 도시기본계획 계획면적 비교

구 분 도시명 (계획기준년도)	주거지역			상업지역		
	소계 (현황)	소계 (기본계획)	계획/현황 비율	소계 (현황)	소계 (기본계획)	계획/현황 비율
전 국	1,961,622,869	2,307,767,973	117.65%	252,433,795	305,638,713	121.08%
서울특별시 (2011)	301,373,496	309,100,000	102.56%	23,915,806	28,000,000	117.08%
부산광역시 (2011)	110,485,023	123,310,000	111.61%	20,508,778	24,190,000	117.95%
대구광역시 (2016)	98,820,172	120,650,000	122.09%	16,629,854	18,850,000	113.35%
인천광역시 (2011)	81,810,885	110,879,000	135.53%	13,104,799	19,278,000	147.11%
광주광역시 (2011)	63,020,000	76,630,000	121.60%	8,490,000	9,430,000	111.07%
대전광역시 (2016)	64,027,067	78,650,000	122.84%	7,665,964	9,520,000	124.19%
울산광역시 (2021)	52,829,900	54,066,000	102.34%	6,179,473	6,690,000	108.26%
경기도	275,571,232	371,845,704	134.94%	34,826,863	44,394,459	127.47%
강원도	115,388,742	118,191,000	102.43%	14,754,834	13,948,000	94.53%
충청북도	67,096,693	58,910,752	87.80%	8,882,675	8,666,384	97.57%
충청남도	95,103,518	99,685,417	104.82%	10,987,138	12,273,095	111.70%
전라북도	112,358,008	133,620,800	118.92%	14,710,695	19,012,300	129.24%
전라남도	142,094,241	181,015,000	127.39%	18,757,395	25,581,000	136.38%
경상북도	171,334,415	217,104,000	126.71%	23,429,522	33,424,600	142.66%
경상남도	167,576,495	241,606,300	144.18%	23,971,359	31,008,875	129.36%
제주도	42,732,982	25,034,000	58.58%	5,618,640	4,432,000	78.88%

<표 2-4> 용도지역별 도시계획현황 및 도시기본계획 계획면적 비교(계속)

구 분	공업지역			녹지+미지정구역		
	도시명 (계획기준년도)	소계(현황)	소계 (기본계획)	계획/현황 비율	소계(현황)	소계(기본계획)
전 국	731,211,181	901,427,399	123.28%	13,578,643,715	21,062,789,062	155.12%
서울특별시 (2011)	27,939,540	29,000,000	103.80%	252,729,158	239,858,000	94.91%
부산광역시 (2011)	44,090,228	50,710,000	115.01%	775,951,894	854,640,000	110.14%
대구광역시 (2016)	29,433,182	37,280,000	126.66%	659,698,792	824,930,000	125.05%
인천광역시 (2011)	46,122,294	58,389,000	126.60%	579,852,022	872,796,000	150.52%
광주광역시 (2011)	19,540,000	18,740,000	95.91%	653,167,000	639,420,000	97.90%
대전광역시 (2016)	14,824,354	13,070,000	88.17%	469,167,615	499,170,000	106.39%
울산광역시 (2021)	61,208,951	66,848,000	109.21%	630,996,676	1,015,690,000	160.97%
경기도	52,975,804	90,426,000	170.69%	2,475,790,668	2,917,692,635	117.85%
강원도	24,290,441	31,520,000	129.76%	815,619,725	1,576,986,000	193.35%
충청북도	20,662,555	15,147,180	73.31%	557,944,656	448,252,684	80.34%
충청남도	46,790,840	61,552,319	131.55%	617,867,121	939,430,518	152.04%
전라북도	48,760,817	54,644,300	112.07%	700,238,182	1,407,507,600	201.00%
전라남도	130,195,781	170,959,000	131.31%	1,018,791,546	1,757,869,000	172.54%
경상북도	84,636,474	109,754,000	129.68%	1,458,976,427	3,577,939,400	245.24%
경상남도	75,969,601	92,974,600	122.38%	1,558,222,741	3,357,422,225	215.46%
제주도	3,770,319	1,863,000	49.41%	353,629,492	256,145,000	72.43%

### 3. 종합분석

- 전국적으로 현행 공급면적에 비해서 높은 비율로 추가공급면적을 도시기본계획상 책정하고 있으며, 또한 계획기준년도의 계획인구가 해당년도의 추계인구에 비해 과도하게 계획된 상태로서, 현재 계획된 공급면적으로도 과잉공급현상이 나타나고 있음을 알 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 각 지자체가 도시기본계획상 추가공급을 계획한 면적에 보다 더 추가로 도시계획면적을 공급할 경우, 국토의 무계획적인 난개발을 조장하게 되는 것이므로 더 이상의 공급계획은 불합리하며, 오히려 현재 지자체별로 수립된 도시기본계획을 다시 재검토하여 계획인구 및 과잉 공급된 도시계획면적을 축소 또는 재조정할 필요가 있음.
- 특히 수도권이나 광역시를 비롯한 대도시는 추가로 공급되어야 할 도시계획구역을 확보하기 위해 도시계획구역을 확대·지정함으로써 수요를 충족하는 것 보다는 현행 허용용적률에 못 미치는 낙후된 주거지역이나 또는 도심지역의 재개발을 통해 토지이용규제상 허용 가능한 밀도만큼의 개발을 유도하여 도시관리계획 차원에서 토지의 효율적인 이용을 지향하고 도시의 무계획적인 확산현상을 방지해야 할 것임.

## 1. 서론

### 1) 연구의 배경 및 목적

- 부동산 재테크의 이유는 부동산 투자수익률이 금융자산에 대한 투자수익률보다 두배 가량 높은 것이 주요 원인으로 나타남. 이는 실제 우리나라 가구 자산 중 금융자산이 30대 중반에 급격히 감소하고, 있는 현실을 보아도 알 수 있음
- 그러나 이러한 사회 경제적인 구조를 그대로 방치할 경우 향후 가구당 여유 자산이 증가할수록 현재와 같이 산업투자로 연결되지 못하고 부동산에 집중되므로, 부동산시장을 왜곡 시키고, 부동산 거품 또한 증가 시키는 것은 물론 건전한 산업자금 조달을 통한 지속적인 경제성장이라는 선순환을 저해하는 주요 악재로 작용할 것임
- 이는 자본이득으로써 부동산이 주식 등 금융자본이득에 비해 거래 및 소유 등으로 인한 이득의 발생이 금융자산에 비해 투명하지 않아 조세로 환수되지 않을뿐더러, 정부의 그릇된 경기부양정책으로써의 주택정책으로 인해 그 개발이익이 지나치게 사유화되는 외에 그 원인이 있다고 할 수 있음.

### 2) 연구의 방법

- 우선 이미 발생된 개발이익에 대한 조세 및 비조세적 방법을 통한 사유화 방지 측면에서 제도적 개선점을 모색하여야 한다.
- 이는 금융자산의 경우 조세체계가 투명하고, 객관화 되어있으나, 부동산의 경우 전반적인 세금체계가 투명하지 못하고, 금융자산은 실제 부과되는 이자소득에 과세 하지만 부동산은 실거래 가격이 과세기준이 되고 있지 못 함으로서, 보유세나 양도소득세의 경우 세율만 높았지 실제로는 매우 낮은 세금만을 내는 결과를 초래한 데에 그 근본적인 원인이 있다.
- 그러므로 이를 최소한 금융자산에 대한 세후 수익률과 비슷한 수준으로 인상하는 방안이다.
- 그러나 무엇보다도 조세적 측면의 접근은 사후대응의 처방적 한계를 가질 수 밖에 없다. 그러므로 사전예방의 원칙에 입각한 근본적인 문제해결 역시 매우 중요하다. 즉 정부의 주택공급 정책과 시장에 대한 보다 근본적인 대책을 의미한다.
- 그러나 본 논거에서는 조세적 접근을 시도한다. 우선 최근 정부차원의 부동산 보유세제(재산세, 종합토지세) 개편에 관한 주요 내용과 양도소득세의 개편 내용 소개하고, 다음으로 부동산 투기억제 기능을 수행하기 위한 보유세제와 거래세에 관한 개선점과 제반여건 등의 쟁점을 선정하여, 정책적인 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구는 양도소득세와 취득세, 보유세인 종합토지세와 재산세, 준조세인 개발이익부담금제도에 한정하였다.

## 2. 부동산 조세관련 제 고찰

### 1) 정부 정책 동향

#### (1) 부동산투기 조사·단속강화

- 등기자료 등 국세청 내부 자료를 활용하여 부동산투기 조기경보시스템을 구축예정
- 부동산 투기 혐의자에 대해 금융자산일괄조회 실시  
(금융 실명거래 및 비밀보장에 관한법시행령 개정을 통해 올7월 시행)
  - 부동산의 미등기 전매, 타인 명의로 부동산을 취득하여 양도하는 경우, 분양권 전매행위
  - 기준시가 5억원 이상에 세금탈루 혐의가 높고, 거래당사자가 실거래가를 증명할 수 있는 서류를 제시하지 못하거나 서류를 허위로 제시하는 경우
- ※ 현재는 과세 당국이 특정점포에 대한 금융거래정보만을 조회할 수 있어 세무조사에 시간이 걸리고 비효율적이었으나, 일괄조회가 허용되면 부동산투기에 효율적으로 대처할 수 있을 것으로 기대된다.

#### (2) 세제 개편과 실거래가 과세 기반 구축

##### 가. 종합부동산세 도입

- 보유세 강화를 위해 종합부동산세 도입. 2005년부터 현행 보유세제(재산세 및 종합토지세)를 이원화하여 1차적으로 시군구에서 관할 구역내 토지와 건물을 대상으로 과세하고 2차적으로 전국 부동산을 인별로 합산하여 누진 과세하게 된다. (2005년 10월 종합부동산세 고지할 수 있도록 추진 중에 있음)

##### 나. 실거래가 과세기반 구축

- 상반기 중 행정자치부에 부동산 정보관리 센터를 설치, 각 세대별 주택보유 현황 등 부동산 거래와 보유 관한 정보를 집중·관리하는 시스템을 구축
- 행정자치부의 주민 지적전산망, 건설교통부의 주택도시전산망, 국세청의 양도세 전산망 등을 연결하는 프로그램을 개발하여 정부 각 부처에서 필요로 하는 부동산 관련 정보를 정기적으로 생산 공급하는 체계를 갖추어 나갈 계획임
- 또한 실거래가 과세를 위한 전자신고시스템을 구축할 방침임
- 전자신고시스템이 도입되면 부동산 중개업소는 거래계약을 할 당시 시 군구에 검인계약서를 신고해야 하며 이상 징후가 있는 거래는 관계 당국에 즉각 통보하도록 할 예정임 이 시스템은 올6월부터의 시범기간을 거쳐 내년부터는 전국적으로 확대 실시할 계획에 있으며, 이와 관련하여 관련 법령인 부동산중개업법 개정안을 1/4분기 중에 국회에 제출할 계획임 이 같은 실거래가 과세기반이 구축되면 국민이 부담하는 부동산 관련 세금이 크게 높아지므로, 양도소득세제를 개편하고 취득세와 등록세의 세율인하도 검토 할 계획이다.
- 주택법개정으로 올 3월부터 주택거래신고제가 도입된다. 주택거래신고제는 투기지역 중 건설교통부장관이 지정하는 지역을 대상으로 하여, 거래 당사자는 계약 체결일부터 15일 이내에 인적사항 주택규모 거래가액 등을 시장 군

수 구청장에게 신고해야한다.

- 만약 신고하지 않거나 허위로 신고할 경우 취득세액(거래가액의 2%)의 5배 까지 과태료를 부과할 방침이다. 정부는 앞으로 신고지역의 지정요건과 신고 대상 주택의 범위 그리고 구체적인 신고내용 등을 규정하는 시행령과 시행규칙을 개정하여 3월에 시행할 예정임

## 2) 조세적 접근방법

### (1) 부동산 거래세의 실가과세 방안

#### 가. 실질과세 원칙에 따라 부과되지 못하는 현 실태

- 취득세·양도소득세·재산세·등록세 등 건물에 대한 실질적인 과세표준은 실지 거래가액이 아닌 기준시가원칙이 적용되고 있다. 단, 최근에 양도소득세의 경우 투기우려지역 등에 한해 실지거래가 원칙을 확대하고 있는 과정에 있다.
- 기준시가 원칙이 취득세의 과세표준이자 취득세 또한 등록세와 함께 대표적인 거래세인 만큼 취득세의 특성을 통해 기준시가원칙에 대한 접근 해보고자 함
- 취득세는 광역자치단체세로 부동산을 포함한 과세대상자산에 대한 사실상의 유·무상취득행위에 대해 담세능력을 인정하여 부과하는 일종의 유통세적 성격의 물세이며, 과세표준인 취득시가액에 자산유형과 상관없이 표준세율 2%를 공통적으로 적용하며, 자진신고납부방식으로 운영된다.
- 취득과세요건으로서의 대상은 완전한 소유권취득까지를 요구하지 않고, 사실상의 취득이나 이용 수익을 할 수 있는 점유만으로 족하다고 해석할 경우 납세의무자의 취득시기에 대한 이해가 부족할 뿐만 아니라 비정기적으로 자진 신고납부 방식의 지방세인 만큼 신고 및 납부 불성실 가산세를 부담할 가능성이 높다.
- 이에 과세당국인 광역자치단체에서는 미신고 불성실 신고에 대비하여 내부 판단용으로 사용하는 것이 바로 건물시가 표준액이다. 이는 취득세와 등록세의 과세표준 최저한인 시가표준액으로 매년 한차례 매년 1월 1일 기준으로 결정 고시된다. 그 것도 전년도 수준의 공시지가(토지)와 건물시가표준액(건물)을 사용하므로 부동산 거래시장에서의 실지거래가액 대로의 성실신고가 이루어지지 않을 경우 거래시장가격과의 시차성 및 세부담의 불공평성 문제가 발생한다.

#### 나. 과소신고 유인 제거 방안

- 취득세와 등록세는 납세의무자가 그 대상인지를 스스로 판단하여 자진신고하고 세액을 계산하여 세금을 납부하는 신고납부주의 방식으로 과세되는 지방세(광역자치단체세)임
- 따라서 과세표준을 정한 지방세법 제111조 1항 에는 납세의무자가 판단한 '취득 당시의 가액'을 신고서에 적어 내게 되어있고, 제2항에서 다만 그것이 (과세당국이 내부저공로 산정한) '시가표준액' 보다는 커야한다고 규정하고

시가표준액 이상으로 취득세 신고를 한다면 지방세 과세 당국에서도 이의를 제기할 수가 없게 되어 있음.

- 즉 납세의무자가 적게 신고한다고 판단하는 경우도 ‘시가표준액’을 기준으로 판단하지 ‘실지거래가액’과 대비하지 않음
- 등록세의 경우도 부동산 등기법 제 55조에 의해 ‘등기공무원이 등록세를 납부하지 아니하거나 등기신청과 관련하여 다른 법률에 의하여 부과된 의무를 이행하지 않을 때에는 등기신청을 각하하여야한다’고 되어 있어 등기 신청 시 첨부되는 등록세 납세필증 여부를 통해 미납부 또는 납부부족 사실만 확인하여 지자체장에게 통보하는 수준의 형식적 심사에 그치고 해당지방세 과세표준의 정확성 같은 실질심사는 하지 않고 있음.
- 이는 부동산특별조치법에 따라 대법원규칙 제1조 제항의 시장 등에 의한 계약서 검인에서도 마찬가지임. 즉 ‘검인신청을 받은 경우 시장 군수 구청장은 계약서 또는 판결서 등의 형식적 요건의 구비여부만을 확인하고 그 기재에 흠결이 없다고 인정한 때에는 지체 없이 검인을 하여 검인신청인에게 교부하여야한다’ 규정하고 있음.
- 세법조문 상 취득가액이 입증되지 않는 경우에는 과세표준을 ‘취득당시의 가액’으로 한다고 규정하고 있지 ‘사실상취득가액’이나 ‘실지거래가액’으로 신고하라고 규정하지 않고 있기 때문임
- 그러나 개인 대 개인 아니라 법인이 거래의 이랑당사자로 포함된 경우에는 ‘법인장부를 통하여 취득가격이 입증되는 경우에 해당되어 사실상의 취득가격으로 신고’ 하도록 지방세법 제 111조제5항에 규정되어 있고, 그렇지 않을 경우 조세범처벌에 준하는 지방세범칙조사를 받게 됨
- 즉 현재의 법제도로는 부동산컨설팅회사와 같은 법인이 토지나 건물을 분양하면서 실지거래가액보다 훨씬 낮은 이중계약서 작성으로 인한 법인세탈루혐의에 대한 형사처벌은 가능 했던 것이고, 이들로부터 토지를 매입한 개인들의 경우는 법인의 법인세포탈수사과정에서 이중계약서 작성사실이 밝혀질 경우 지방세법상의 취득세 및 등록세 탈루혐의로 조사대상에 포함됨에 해당지자체가 검찰에 조세범처벌법에 따라 고소하면 약식기소가 가능 한 것임
- 그러나 개인 간 거래 시의 이중계약서 작성은 비록 구체적인 탈세정보가 있다고 하더라도 법규정 때문에 탈세인지도 불명확할 뿐만 아니라 과세권자인 지방자치단체에서 세무조사를 할 수도 또 검찰에 고발할 수도 없는 상황임
- 이는 신고주의 과세방식 하에서도 거래주체별로 세부담을 차등화를 야기시키는 한편 납세의무자의 1성실신고를 유도하지 않는 방식으로 세법이 규정되어 있다고 할 수 있다.
- 부동산 양도자와 양수자가 거래의 쌍방으로 실지거래가액을 알고 있지만 양도자는 현행 양도세액이 기준시가결정원칙에 따라 계산되므로 검인계약서상에 기입되는 거래가액에 무관심하게 되고, 양수자는 취득세 등록세의 부담을

줄이기 위해 과소신고 하더라도 향후 해당 부동산을 양도 할 때에 종전의 신고가액이 활용되지 않으므로 과소 신고할 유인이 커진다. 그러므로 현재의 ‘지방세법 제111조(과세표준) 취득당시의 가액으로 취득자가 사실상 취득한 가액으로한다’로 개정하는 것이 바람직함

다. 실행 가능한 구체적인 대안

① 대안 1: 취득세·등록세 과세표준과 양도세 양도가액의 일원화

- 국세인 양도소득세에 대한 과세방식을 정부의 결정부과방식에서 지방세인 취득세·등록세자진신고납부방식으로 전환
- 부동산거래시의 양 당사자중 양도자가 납부하는 양도소득세와 양수자가 납부하는 취득세·등록세의 과세방식 및 과세평가 등 세제측면과 과세절차 및 과세자료협조와 같은 세정측면이 국세 및 지방세에 따라 이원화될 경우에는 오히려 악영향을 미칠 수 있다.
- 유상거래의 양 당사자 중 양수자는 현행의 검인계약서제도에 의하여 검인을 받은거래계약서를 관할등기소에 소유권이전등기를 할때 제출하여야 하는데, 사본 중 2통 중1통은 취득세·등록세와 같은 지방세 과세당국에 보고되고 나머지 사본1통은 부동산소재지 관할 세무서장에게 송부되는 상황이다. 문제는 후자가 양도소득세의 취득가액으로 전혀 활용되지 못하고 있음
- 물론 국세인 양도세 세정당국에서는 검인계약서상의 거래대금 등 계약내용의 진실성에 대한 의구심 때문에 동 물건의 향후 양도 시에 취득가액으로 활용을 주저할 수 있으나, 검인계약서상의 거래가액을 취득가액으로 간주하는 방식으로 전환하고, 비과세대상(예,1세대 1주택에 대한 양도세 비과세)의 범위를 축소하게 되면 취득시점에서의 취득세·등록세를 낮추기 위한 과소신고 유인이 장래 양도시의 양도세 부담증가로 이어지는 불이익을 감수해야 하므로 모든 부동산 유상거래에서 거래자간 담합이 사라지게 될 것이다. 나아가 검인계약서의 대금지급 관련 계약내용에 일종의 세무자자진신고기능을 부여하게 되면 취득세·등록세와 같은 지방세의 과세표준과 양도세의 양도가액이 일원화되는 효과를 기대할 수 있음.
- 결국 향후 양도세는 실지거래가액 기준으로의 신고납부제도 정착을 위해 거래단계의 국세·지방세 과세기준을 통일하면서 국세·지방세 과세당국 양쪽에서 신고가액 상호대사를 통해 납세자의 성실신고 환경을 조성할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 관건이다.
- 특히 부동산거래의 양당사자가 부담하는 세목이 국세와 지방세 세목으로 나누어져 있는 현재 상황에서는 양쪽 과세당국간의 가세자료 및 관련정보의 공유, 과세기준의 통일 등을 통한 협조관계의 유지가 필수적이다.
- 적기에 과세당국에 신고 된 양도신고서상에 실지거래가액이 기입되도록 부동산 양도신고제를 변경하는 한편, 양도자와 양수자가 거래시 각각 부담하는 양도세와 취득세·등록세의 과표산정기준을 일치시켜 양자간 탈세를 위한 저

가신고 담합을 막을 조치를 마련할 수 있음.

- 즉 취득세·등록세의 과세표준인 취득가액과 양도세의 양도가액을 동일한 금액으로 적용토록 관련 법규정을 개편한 후 취득가액과 양도가액이 모두 실지거래가액으로 파악되는 시점부터 실지거래가액으로 완전 전환하는 방안이다.
- 또한 과도기 중에도 실지거래가액이 축적을 위하여 특정 시점 이후의 거래분부터는 양도신고서에 기입한거래가격이 추후 양도 취득가액으로 적용됨을 검인계약서나 취득과세 안내문에 명기하여야 할 것이다.

### ② 대안 2 : 인지세 과세표준과 양도세 양도가액의 일원화

- 양도소득세 세무행정 당국인 국세청에 의한 취득시점에서의 실지거래가액 확보가 향후 양도시점에서의 실지거래가액 확보와 함께 양도차익 계산 시 실지거래가액 결정원칙으로의 전환에 핵심요소라면, 취득가액 신고 자료를 확보하는 원천을 취득세 및 등록세 과세당국에 의존하지 않더라도 (국세 항목 중) 인지세를 활용하는 방안
- 현재의 인지세 과세대상 및 취득세·등록세과세대상, 그리고 각각의 세율체계가 현행 양도소득세 과세대상 자산이 인지세과세대상과 일치하므로 실거래가액대로의 신고가 들어오도록 현행의 '5단계 정액세율체계'를 종가세 체계로 바꾸고 늘어나는 인지세 부담은 양도소득세 필요경비로 공제해 주면 된다.
- 현재 인지세는 매매 교환과 같은 부동산의 소유권이전등기 신청시 제출하도록 부동산특별조치법에 규정된 '인계약서' 상에 거래금액을 기재하고 서명 날인 할 때 납세의무가 발생하여 인지세액에 해당하는 인지를 검인계약서에 첨부하도록 되어 있다.
- 동일한 국세과세당국이 인지세와 양도세의 과세자료관리를 할 수 있다는 점에서 실지거래가액확인이 용이하다.
- 거래단계에서 과세되는 조세가 신고납부주의 방식으로 과세될 때 신고 되는 거래가액의 진실성 여부를 확인하는 방법은 거래당사자 양방으로부터 상호대사를 하는 것이고, 양도자의 양도가액 신고와 취득자의 취득가액 신고가 일치하기 위해서는 일정 시점 이후 거래분부터 인지세 신고가액을 양도세 취득가액으로 본다는 내용을 인지세 신고서식 또는 안내문에 명기해야 한다.

### ③ 대안 3: 취득세·등록세의 과세방식 변경

- 과세권자인 광역자치단체 스스로가 취득세 및 등록세의 과세표준을 실지거래가액대로 인상하기를 원하지 않을 경우, 일본의 부동산 취득세처럼 부과방식을 정부부과결정제도로 바꾸고 과세표준을 보유단계 과세인 재산세 및 종합토지세 과세 대상의 과세표준 금액과 일치시키는 방안
- 현행 신고납부세목인 취득세 및 등록세를 정부부과결정 방식으로 전환하면 신고의무가 없어지고 납세자가 부담하는 세액이 과세당국에 의해 독립적으로 결정되므로 납세자의 신고양태에 따른 차등과세의 문제는 제거되나 이들 세목은 양도와 양수라는 거래의 양 측면에서 괴리되어 운영되게 된다.

- 그러나, 취득세·등록세의 과세표준이 취득자(등록자)의 신고금액이 아니면서 세율도 증가세율이 아닌 방식으로 만들면 납세자가 부담하는 세액이 신고금액과 무관해지므로 이들 세목에 있어서의 과소신고 유인은 없어진다.
- 이는 지방세 세제당국이 지방세가 안고 있는 거래세 대 보유세의 문제 등 지방세 세제발전이라는 목적만을 위해 장기 개편안을 마련할 경우어나 고려해 볼 수 있는 방안들이다. 또한, 이러한 방안을 선택할 경우에는 지방세 세제당국이 보통징수의 방법으로 신규로 취득세 및 등록세 과세대상이 되는 부동산들에 대해 자료관리를 수행해야하는 업무부담이 발생한다.

(2) 법인의 양도소득의 형평성 부여의 문제

가. 실태

- 현재 법인에 대한 법인세법상의 불로소득에 관한 환수수단은 「토지 등 양도소득에 대한 과세의 특례규정」을 들수있다.
- 대도시권이나, 택지개발사업, 공업단지조성사업 등이 이루어지고 있는 곳으로, 국토의계획및이용에관한법률 제125조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 조사한 당해 지역의 직전분기의 평균지가가 직전 전 분기 대비 100분의 3 이상 상승하거나 전년도 동분기 대비 100분의 10 이상 상승한 지역에서 토지 등을 양도한 경우에는 그 양도로 인하여 발생한 소득에 대하여 10퍼센트의 세율을 적용하여 산출한 세액을 법인세에 추가하여 납부하도록 하는 것이다.
- 그리고, 2004.3.22 대통령령개정을 통해 주택의 경우 재산증식의 수단으로 되지 아니하도록 하기 위하여 1세대 2주택 이상의 주택에 대하여 양도소득세를 증과하는 것에 맞추어 법인의 주택양도소득에 대하여 30퍼센트 세율을 곱하여 계산한 세액을 법인세로 추가하여 과세하도록 한(법 제55조의2제1항) 바 있다.

나. 문제점

- 현행 「토지 등 양도소득에 대한 과세의 특례규정」의 전신은 법인세특별부가세이다. 법인세 특별부가세는 1974년에 신설되었으며, 법인세의 일종으로 법인이 토지·건물 등의 부동산을 양도함에 따라 발생한 양도소득에 대하여 과세되며, 법인이 부동산을 양도한 경우 부동산처분이익을 각 사업연도소득에 합산하여 법인세도 납부하고 부동산 양도차익에 대한 특별부가세도 납부하는 제도이다. 이는 법인세의 세율이 개인에 대한 양도소득세의 세율보다 낮으므로 법인과 개인 사이의 과세균형을 맞추고 법인에 의한 부동산투기를 막기 위한 제도이다.
- 그러나, 본 제도는 1998.9.16일을 기점으로 규제완화를 거듭했다. 2001.12.31일 특별부과세가 감면비중이 높다는 이유를 들어 이를 폐지한바 있다. 그러나 이는 1997년 12월 IMF사태로 인해 파산하는 기업이 속출 하는 등의 일시적인 상황을 기회로 그 실효성에도 불구하고 제도자체를 포기한 것이다.

<표 2-1> 최근 5년간 법인세법의 변천 및 현황

법률 개정	주요 개정 내용
1998.12.2 법률 제5581호	부동산의 거래단계에서 세금부담을 덜어 주어 정상적인 부동산거래가 이루어질 수 있도록 특별부가세의 세율을 100분의 20에서 100분의 15로 인하하는 한편, 자본자유화에 따라 내국법인의 국외자산과 국내자산을 동등하게 취급하여 과세상의 균형을 유지하기 위하여 내국법인이 국외자산을 양도하는 경우에도 특별부가세를 과세하도록 함(법 제101조제1항 및 제105조 내지 제108조).
2000.2.3 법률 제6259호	토지 또는 건물등 특별부가세의 과세표준에 관한 사항을 대통령령에 포괄적으로 위임하고 있는 현행 규정에 대하여 헌법재판소가 포괄위임을 이유로 헌법불합치결정을 함에 따라 대통령령에 규정되어 있는 특별부가세의 과세표준을 법률에서 직접 규정하려는 것임.
2000.12.29 법률 제6293호	내국법인이 양도한 토지·건물 등의 양도차익을 계산함에 있어서 양도가액과 취득가액이 불분명한 경우 종전에는 기준시가를 기준으로 양도차익을 계산하도록 하였으나, 앞으로는 매매사례가액·감정가액 등에 의하여 양도차익을 계산하도록 함(법 제99조제3항 및 제4항).
2001.12.31 법률 제06558호	법인의 부동산 양도차익에 대하여 일반 법인세에 추가하여 과세되는 특별부가세는 그 감면비중이 높아 세제로서의 실효성이 없는 점을 감안하여 이를 폐지하되, 향후 부동산 투기 재발에 대비하여 부동산 가격이 급등하는 지역에 소재하는 토지 및 건물의 양도소득에 대하여는 10퍼센트의 세율을 적용하여 산출한 세액을 법인세에 추가하여 납부하도록 하는 제도를 신설함(법 제55조의2 및 제95조의2 신설, 현행 제99조 내지 제108조 삭제).
2001.12.31 대통령령 제17457호	법인세법이 개정(2001.12.31, 법률 제6558호)되어 부동산 양도차익에 대한 특별부가세가 폐지되고 토지 및 건물의 양도소득에 대하여 10퍼센트의 세율을 적용하여 산출한 세액을 각 사업연도소득에 대한 법인세에 추가하여 납부하여야 하는 당해 토지 및 건물의 소재지역, 토지 및 건물의 양도에 따른 손익의 귀속 사업연도 등을 구체적으로 정함(영 제92조의2 신설) 법인이 재화나 용역을 공급하는 경우 계산서를 작성·교부하도록 의무화하고 있으나, 토지·건물 양도시에는 등기신청서 부분 등을 과세관청에서 수집하여 전산입력·관리하고 있으므로 이 경우에는 계산서 작성·교부의무를 면제함(영 제164조제3항)
2003.12.30 법률 제07005호	기업의 국제경쟁력을 제고하고 성장 잠재력 확충을 통하여 경제체질을 강화하기 위하여 법인세율을 인하하고, 기업이 사실과 다른 회계처리로 우량기업을 가장함으로써 주주·채권자 및 사회에 적지 않은 피해를 초래함에 따라 이러한 분식회계 후 세금을 환급받는 것을 제한함으로써 기업경영의 투명성을 유도하는 한편, 그 밖에 외국인 투자환경 조성을 위하여 외국법인의 국내 원천소득을 합리적으로 조정하는 등 현행 규정의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임 과세표준 1억원 이하에 대한 법인세율을 종전 15퍼센트에서 13퍼센트로, 과세표준 1억원 초과에 대한 법인세율을 종전 27퍼센트에서 25퍼센트로 각각 인하함(법 제55조제1항). 주택이 재산증식의 수단으로 되지 아니하도록 하기 위하여 1세대 2주택 이상의 주택에 대하여 양도소득세를 증과하는 것에 맞추어 법인의 주택양도소득에 대하여 30퍼센트 세율을 곱하여 계산한 세액을 법인세로 추가하여 과세하도록 함(법 제55조의2제1항).

#### 다. 소결

- 법인의 조세관련 제도는 법인세법에 의한 것과, 법인세법외의 다른 조세제도에 의한 것으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 법인세에 의한 것은 법인세법의 토지 등 양도소득세에 대한 과세특례 적용과, 기업회계상의 자본잉여금으로 분류된 기업의 영업활동이외의 고정자산처분을 순자산증가설에 의해 세무조정을 통해 법인세상의 소득으로 과세하는 것을 들 수 있다. 둘째, 법인세 외의 기타 다른 조세로서는 개인명의의 건물분 재산세와, 토지에 대한 재산세로서써 종합토지세를 들 수 있다
- 그러나 최근 법인세 자체의 세율도 낮아지고, 개발부담금부과가 중단되므로써, 재산세나, 종합토지세의 과표가 매우 낮아 또한 법인의 토지 등 양도는 물론 개발이익이에 대한 환수장치가 전무한 상태로, 이는 개인과의 조세의 형평성 측면에서도 문제일 뿐만아니라, 토지시장의 안정이나, 효율적인 국토의 이용측면에서도 바람직하지 않다.
- 어차피 법인세인하 경쟁과 논란은 앞으로도 계속될 전망이다. 그렇다고 불로소득에 대해 특혜를 보장하는 것은 향후 기업의 건전한 발전을 위해서도 결코 바람직하지 않을 뿐만아니라 대표적인 구조조정대상이므로 법인세특별부가세를 조속히 제도입해야 한다.

#### (3) 보유과세 강화시 유의점

##### 가. 재산가액 평가의 문제

- 평가기준일 시점에서 시장가격을 추정하기가 어렵고 비교 가능한 매매 거래가 거의 없는 지역에서는 과세액이 정확하게 추정하기 어렵다.
- 특히 희귀한 호화주택의 경우 재산가액추정은 어려운 반면, 과세부과에 대한 행정소송 등 조세저항은 높다. 과대 과세하는 것이 과소 과세하는 것보다 사회적비용이 더 높다고 판단되면 그러한 위험성을 줄이는 과세표준결정 철차를 밟는 것이 합리적이다. 이러한 견해에 따라 스웨덴 등과 같은 나라에서는 추정시가의 75%정도만 가세평가를 하도록 법으로 규정하고 있다. 또한 재산세는 과세기준일이 아닌 과거의 평가가액에 기초하여 부과되는 것이 보다 일반적임
- 하여튼 이러한 재산세의 특성으로, 재산보유세의 과세기준액이 항상 시가의 낮은 쪽에서 설정되는 것이 문제이다.

##### 나. 납부세액 조달의 문제

- 재산세는 명목적 재산세로서 거래가 없는 상태에서 납부할 재산세액을 타 원천의 소득으로부터 확보해야 한다는 데에서 생기는 문제임
- 즉 미실현 이득에 대한 과세이므로 부동산가격의 급격한 가격 변화시 적절한 조정이 필요하다. 일본의 고정자산세, 독일의 순부유세, 캘리포니아 Proposition13사례 등에서 이미 법원의 부과처분위법 또는 헌법불합치판정 등의 사례가 있다.

- 캘리포니아의 경우 조례로 일정비율 이상을 올리지 못하게 제한하도록 한 바 있으며, 일본의 경우 부동산거품 붕괴 후 부과된 고정자산에 대한 저항이 컸던 것이다.

다. 가격 급등기의 재산세 과표조정의 문제 (자가점유자의 경우)

- 주택가격 상승 시에 자가 점유 납세자의 경우 자산증가로 인한 부가 상승되기도 하지만, 다른 한편으로는 재산세 등 주거비용도 함께 늘어나는 효과가 발생하나.
- 더욱이 소폭의 주택상승으로 그 폭이 거래비용에 미치지 못할 경우 이사를 갈수 없음에도 불구하고 당장 주거부담이 늘어나는 것이다.
- 즉 당해 자가 점유 납세자의 경우 그들의 부가 실제로 증가해서 당장 또는 미래에 주택을 팔거나 추가적인 주택담보대출을 받을 때 이득을 본다는 논리적인 이해보다는 이를 부당하다고 인식하여 시가변동에 따른 재산세 인상에 대해 조세저항을 하게 된다.
- 뿐만 아니라, 현재의 소득으로부터 증가된 재산세 납부액을 마련하는데 어려움을 겪는 가구에 대한 문제는 더욱 심각하다. 노인가구나, 연금생활자, 조기명태자 등 높은 실업률에서는 더욱 많은 경우가 해당된다. 그러므로 이를 해결하기 위해서 역모기기제도를 활용할 수 있다. 즉 소유 중인 주택을 담보로 자금을 대출받고 사망시 담보주택에 대한 소유권을 금융기관으로 이전하는 제도임, 최근 조기 퇴출 등 사회문제로 인하여 생활비를 역모기기대출로 충당 할 수 있도록 허용하고 있음
- 또는 납세자가 주택을 매각할 때까지 정부가 세금납부를 연기할 수 있도록 해주고, 세금납부연기에 따른 이자만 지불하도록 하는 방안이 있음.

라. 소결

- 재산세와 같은 보유세 또는 대가를 수반하지 않는 상속이나 증여와 같은 무상이전에 대한 과세는 실거래가 보다는 공시지가를 토대로 이를 그대로 또는 가감하여 사용하는 것이 합리적임

3) 비조세적 접근방법 (개발부담금제도를 중심으로)

(1) 부과·제외감면·면제 조항의 과다로 실효성문제

- 총51개 법률에 의해 개발부담금이 제외되거나 50%의 감면 또는 면제를 허용하고 있어 법자체의 실효성이 의문시되고 있는 상황임

가. 부과제외 대상 실태

- 사업의 경우 총 12개 법률에 의한18개 사업임

나. 50% 감면 대상 실태

- 총 38개의 법률에 의해 50% 감면이 허용됨, 이중23법률에 의한 정부투자기관, 지방공사 및 공단, 특별법에 의한 공기업 및 조합이 추진하는 당해사업 일체에 대해 개발부담금을 감면해주도록 허용하고 있으며, 기타 15개 법률에 의한 20여개의 당해 사업에 대해 만가의 시장참여를 허용하고 있다.
- 단, 감면대상 사업과 주체에 관한 중복 감면만을 금하고 있을 뿐임.

다. 면제대상 실태

- 산업단지개발에 대해서 면제토록 규정하고 있음

라. 예외적 면제 허용 실태

- 기부채납의 관계법규인 국유재산법에 의거 동법 제9조(기부채납)에서는 총괄청 및 관리청은 국가에 기부하고자 하는 재산이 국가가 관리하기 곤란하거나 필요로 하지 아니하는 것일 경우 또는 기부에 조건이 수반된 것인 경우에는 이를 채납하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 이는 공공성이 강한 행정재산, 보존재산이 아닌 잡종재산의 부동산과 그 종물이라 하더라도 무조건적인 기부채납이 바람직하지 않을뿐더러, 국가가 직접관리하기 곤란하거나 필요하지도 않은 골프장을 기부채납을 조건으로 개발이익환수에 관한 법률에 의거 부과대상인 골프장을 환수대상에서 제외하는 것은 부당하다.
- 뿐만 아니라 동법에 규정된 국가가 시행하는 택지개발사업, 공업단지, 도시환경정비사업, 유통단지 사업등과 같은 부과 제외대상과의 형평성을 보더라도 매우 부당하다.

마. 소결

- 당초 본 법의 취지인 국가로부터 개발권을 허가 받음으로서 발생하는 개발이익에 대한 환수취지를 무색하게 할 만큼 부과제외 및 감면을 지나치게 광범위하게 허용하고 있음.
- 뿐만 아니라 감면대상인 공공과 당해사업을 광범위하게 허용하는 것은 민간시장참여자의 실질적인 배제효과를 가져올 우려가 있어 부당하다.
- 더욱이 법제7조(부과제외 및 감면)2항에서는 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공기업 및 특별법에 의한 공기업 등 대통령령이 정하는 공공기관이 시행하는 사업으로 제한하고 있음에도 불구하고,
- 동시행령 제5조1항에서는 법제7조에서 위임받은1항의 택지개발사업(주택단지조성사업을 포함한다), 공업단지조성사업, 도시환경정비사업(공장을 건설하는 경우를 제외한다), 관광단지조성사업, 유통단지조성사업을 추진하기 위한 대한주택공사 한국수자원공사, 한국토지공사, 농업기반공사, 한국관광공사, 지방공사 및 지방공단
- 3하아에 의한 한국철도시설공단법(한국철도시설공단이 시행하는 철도의 역세권 및 철도연변 개발사업), 자동차관련시설부지조성사업(교통안전공단법에 의한 교통안전공단이 시행하는 경우에 한한다), 양곡관리법(농업협동조합 및 중앙회가 시행하는 미곡종합처리장설치사업), 한국컨테이너부두공단법(한국컨테이너부두공단이 시행하는 컨테이너부두기능시설설치사업), 항만공사법(항만공사가 시행하는 항만시설의 신설·개축·유지·보수·준설 등의 사업)으로 제한하는 것이 법적으로 타당함
- 한편, 15개 당해사업에 대해 감면혜택을 받는 민간의 경우를 공공참여자와 동일한 부과률로 부과하는 것은 이 또한 지나치게 개발이익이 사유화를 초래하므로써 이 역시 부당함, 즉 부담률을 공공과 차별화하여 책정함이 바람직함

<표 2-2> 개발부담금의 부과제외 및 감면대상

		관계법규	대상사업	비고	
부 과 제 외	택지개발사업 (주택단지조성 사업을 포함한다)	택지개발촉진법	택지개발사업	국가가 시행하는 개발사업과 지방자치단체가 공공목적을 위하여 시행하는 경우	
		주택건설촉진법	대지조성사업 및 주택건설사업 아파트지구개발사업		
		산업입지개발에관한법률	산업단지안의 주택조성사업		
		도시개발법	도시개발사업		
	공업단지조성사업	산업입지및개발에관한법률	국가산업단지개발사업 지방산업단지개발사업 농공단지개발사업		
		중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률	협동화사업단지조성사업		
		공업배치및공장설립에관한법률	산업단지외의 지역에서 의 공장용지조성사업 및 공장설립을 위한 부지조성사업		
		도시개발법 수출자유지역설치법	도시개발사업 수출자유지역조성사업		
	도시환경정비사업(공장을 건설하는 경우를 제외한다)	도시및주거환경정비법	도시환경정비사업		
	관광단지조성사업	관광진흥법	관광지조성사업 및 관광단지조성사업		
	유통단지조성사업	유통단지촉진법	유통단지개발사업		
	감 면	정부투자기관 이기본법에 의한 정부투자 기관중 다음 각목의 정부 투자기관	대한주택공사법		대한주택공사
			한국수자원공사법		한국수자원공사
한국토지공사법			한국토지공사		
농업기반공사및농지관리기금법 한국관광공사법			농업기반공사 한국관광공사		
지방공사 및 지방공단중 제1항의 규정에 의한 개발사업을 목적으로 설립된		지방공기업법	지방공사 및 지방공단		
특별법에 의한 공기업과 조합 중 다음 각목의 공기업과 조합		중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률	중소기업진흥공단		
		산업집적활성화및공장설립에관한법률	한국산업단지공단		
		공무원연금법	공무원연금관리공단		
		농업협동조합법	농업협동조합 및 중앙회		
		수산업협동조합법	수산업협동조합 및 중앙회		
		산림조합법	산림조합 및 그 중앙회		
		축산업협동조합법	축산업협동조합 및 중앙회		
		한국철도시설공단법 교통안전공단법	한국철도시설공단 교통안전공단		

		한국공항공사법	한국공항공사		
		한국도로공사법	한국도로공사		
		인천국제공항공사법	인천국제공항공사		
		한국컨테이너부두공단법에	한국컨테이너부두공단		
		중소기업협동조합법	중소기업협동조합		
		인삼협동조합법	인삼협동조합 및 인삼협동조합중앙회		
		금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률	한국자산관리공사		
		항만공사법	항만공사		
개발사업별		한국철도시설공단법	철도의 역세권 및 철도연변 개발사업	한국철도시설공단 시행	
		교통안전공단법	자동차관련시설부지조성사업	교통안전공단 시행	
		양곡관리법	미곡종합처리장설치사업	농업협동조합및중앙회 시행	
		한국컨테이너부두공단법	컨테이너부두기능시설설치사업	한국컨테이너부두공단 시행	
		항만공사법	항만시설의 신설·개축·유지·보수·준설 등의 사업	항만공사 시행	
기타		중소기업기본법	공업단지조성사업.	중소기업이 시행하는 공장용지조성사업, 중소기업의 입주를 목적으로 시행하는 경우 다만, 수도권정비계획법 제2조제1호의 규정에 의한 수도권에서 시행하는 사업을 제외한다.	
		택지개발사업 (주택단지조성사업을 포함한다)	택지개발촉진법	택지개발사업	민간 사업자 시행
			주택건설촉진법	대지조성사업 및 주택건설사업	
			산업입지개발에관한법률	산업단지안의 주택조성사업	
	도시개발법		도시개발사업		
	공업단지조성사업		산업입지및개발에관한법률	국가산업단지개발사업 지방산업단지개발사업 농공단지개발사업	
			중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률	협동화사업단지조성사업	
			공업배치및공장설립에관한법률	산업단지외의 지역에서 의 공장용지조성사업 및 공장설립을 위한 부지조성사업	
			도시개발법	도시개발사업	
			수출자유지역설치법	수출자유지역조성사업	
			유통단지조성사업	유통단지촉진법	
			여객자동차터미널법·화물유통촉진법 국도의계획및이용에관한법률	여객자동차터미널사업 및 화물터미널사업	
			체육시설의설치·이용에관한법률	공공체육시설설치사업	

				7조(직장체육시설) 8조(체육시설의 개방및이용)
		건축법시행령	별표 1 제6호 가목 내지 다목의 판매 및 영업시설과 제14호의 창고시설 설치사업	별표 1 제9호의 지목변경이 수반되는 개발사업으로서
면제		산업입지및개발에관한법률	산업단지개발사업	(수도권정비계획법 제2조제1호의 규정에 의한 수도권에 소재하는 산업단지인 경우를 제외한다)에 대하여는 개발부담금을 면제한다. <신설 1997.1.13>

(2) 개발부담금의 소비자 전가의 문제

- 개별공시지가에 의한 부과개시시점의 부과대상토지의 가액이 실제 매입가액 즉 취득가액이 다르므로, 즉 실거래가액에 못 미치므로, 실거래가격이하의 매입비용이 공제되므로 개발부담금이 실제보다 높게 부과됨으로 원본잠식의 우려가 있다는 반대 논리
- 그러나 법은 실제의 매입가액이 정상적인 거래가격이라고 객관적으로 인정되는 경우에 한해서 이를 인정해주고 있다. 즉 부과개시시점 이전에 매입한 경우로서 그 매입가격이 취득세 또는 등록세의 과세표준이 된 경우 또는 사업시행자가 지방세법에 의한 법인인 경우로서 그 매입가격이 법인 장부에 기재된 매입가격인 경우에 만 인정하고 있다. 이는 적정함
- 단, 과세표준이 되는 공시지가의 현실화방안이 시급하다.
- 그러나 향후 양도소득세와 등록세, 취득세의 연계를 통해 객관적으로 인정할 수 있는 실거래가 신고의 정착이 뒷받침되어야 함
- 실거래가를 높이는 폐해를 줄이기 위한 투기적 보유 억제제도와 연계 필요
- 과다한 토지매입비는 또는 개발비용이 분양등의 과정을 거쳐 향후 소비자에게 전가될 위험이 있음 이를 방지하기 위해서는 분양원가(공공의 택지공급을 받은 개발사업자 포함) 연계하여 시행되어야 하며, 2차 거래시 개발이익이 분양당사자에게 귀착되는 것을 방지하기 위한 이에 대한 추가적인 관리가 필요하나, 이 또한 정부 소유 및 관리가 이루어지지 않을 경우 그 효과는 미흡함

3. 결론

- 부동산투기억제 및 개발이익환수 수단으로서의 조세 및 비조세에 대한 추후 개선방향은 단순히 보유세를 높이고, 거래세를 낮추므로써 전체적인 부담을 줄여야 한다고 논의가 있다.
- 그러나, 실현이익에 과세하는 거래세를 무작정 낮추고, 미실현 이익에 다양한 한계점을 가지고 있는 보유세를 중심으로 높인다는 단순한 사고는 위험하다.

- 조세부담을 줄이는 것은 근로소득세 등 노동에 의한 과세를 줄여야지 불로소득을 줄인다는 것은 절대 합리적이지도 형평성에 맞지도 않다. 오히려 거래세는 실거래가 원칙을 확립하고, 조세징수의 시스템을 투명하게 개선하는 것에 거래세의 경우 초점이 맞추어져야 한다.
- 특히 취득세는 양도소득세나, 재산세의 과세액을 추정하는데 중요한 만큼 취득세만큼은 실거래가원칙이 적용되어야 한다. 그러므로 선의의 신고자가 과소 신고자보다 과세부담이 높은 현실을 개선하고, 등록세, 인지세 등에서 조세 부담을 줄여주는 것이 오히려 바람직하다.
- 단, 개인만이 아닌 법인의 양도소득에 대한 부과의 형평성을 위해서 최근 완화된 법인세 특별부과세에 해당하는 「토지 등 양도소득에 대한 과세의 특례 규정」도 실거래가액에 맞게 형평성 있게 강화되어야 한다.
- 그리고 보유세의 경우 부과액수에 따라 누진과세하여, 비현실적인 공시지가의 과표는 현실화하되, 그 자체를 직접적인 부동산투기억제 수단으로 활용하는 것보다는 당해 재산을 담보로 하여 받을 수 있는 금융상의 혜택보다는 높은 부담을 줄 수 있어야 한다.
- 한편, 개발이익부담금의 경우 2001년 부담금 기본법에 의해 개발부담금이 동결되어 개발이익환수에 관한 법률에 의해서 관련 조항을 개정하여야 함에도 불구하고 이를 개정하지 않은 심각한 오류를 범했으므로 부담금법 부칙 제 2조 삭제, 또는 개발이익환수에 관한 법률의 개정 및 경과조치규정 신설이 시급하다.

## 참고문헌

- 송대희 한국조세연구원 원장 (2004.1.2) 「칼럼 : 재산세 인상 불가피하다.」
- 노영훈 한국조세연구원 연구위원 (2004.3) 「향후 부동산 보유과세 강화정책에  
    대한 소고-재산세 과표현실화의 기본적 한계」
- 노영훈 한국조세연구원 연구위원 (2003.9) 「부동산 거래세의 실가과세 실행방안」
- 강명현 단국대학교 경제학과교수. 나라경제 (2003.8) 「부동산 보유관련 재산세  
    체계의 획기적 개편을」
- 안종범 성균관대학교 경제학과교수. 나라경제 (2003.8) 「부동산 평가체계 단일  
    화와 과표현실화」
- 김영동 재정경제부 물가정책과장. 나라경제 (2003.8) 「차질 없는 10.29 대책  
    추진으로 안정기조 정착」
- 김현아 한국건설산업연구원 연구위원 (2004.6) 「분양원가 공개, 주택가격안정  
    에 도움 안돼」

## 8. 도시용도 수요추정 및 적정개발밀도 검토

### 8.1. 주거수준을 통한 향후 도시용도 수요추정

- 2000년 현재 주택재고의 총 연면적은 93,195ha이다.  
 $46,136\text{천인} \times 20.2\text{m}^2 = 93,195\text{ha}$
- 2020년 인구 침두시 총소요주택 연면적은 167,145ha이다.  
 $50,650\text{천인} \times 33\text{m}^2 = 167,145\text{ha}$
- 따라서 향후 추가공급하여야 하는 면적은 73,950ha이다.  
 $167,145\text{ha} - 93,195\text{ha} = 73,950\text{ha}$
- 신규주택수요 73,950ha를 모두 신시가지 조성을 통해 확보하는 대안이 있을 수 있으나 지속가능한 발전을 위해서는 시성시가지의 재개발·재건축이 동시에 고려될 필요가 있다. 기성시가지의 효율적 이용을 통해 확보가능한 물량은 0~50%이다. 따라서 신시가지를 통해 확보해야 하는 토지규모는 다음과 같다.

구분	대안 I	대안 II	대안 III
신시가지 조성	73,950	51,765(70%)	36,975(50%)
기성시가지 활용	-	22,185(30%)	36,975(50%)

- 신시가지에 적용가능한 용적률은 50~150%이다. 따라서 신규토지수요는 다음과 같이 산정된다.

구분	대안 I	대안 II	대안 III
신시가지 주택면적	73,950	51,765	36,975
대안A(용적률50%)	147,900	103,530	73,950
대안B(용적률100%)	73,950	51,765	36,975
대안C(용적률150%)	49,300	34,510	24,650

- 공공용지율 50%, 주거용지비율 65%를 적용하면 대안별 신규 도시지역 면적은 다음과 같이 산정된다.

구분	대안 I	대안 II	대안 III
대안A(용적률50%)	455,077	318,554	227,538
대안B(용적률100%)	227,538	159,277	113,769
대안C(용적률150%)	151,692	106,185	75,846

- 즉, 신규 도시지역 면적은 최대 4551km<sup>2</sup>, 최소 758km<sup>2</sup> 가 추가 개발되어야 한다.
- 다만, 신규주택수요의 100%를 신시가지에 의존하는 것은 지속가능성에서 문제가 있고 용적률 50%로 개발하는 것 또한 효율성 측면에서 문제가 있다. 또한 신시가지를 용적률 150%로 개발하는 것도 쾌적성을 확보하기 어렵다.
- 따라서 향후의 신시가지 수요는 1138~1593km<sup>2</sup> 정도가 될 것이다.

### 8.2. 개발사업 타당성 분석을 통한 적정개발밀도 검토

- 아파트 개발사업이 이루어지기 위한 조건은 다음과 같다.  
 $\text{매출 총액} \geq \text{매출원가 총액} - \text{①}$
- 매출총액은 분양면적과 평당 분양가의 곱으로 산정한다.

그리고 분양면적은 달성 가능한 용적률과 대지면적의 곱으로 산정된다.

$$\text{매출총액} = \text{용적률} \times \text{대지면적} \times \text{평당 분양가} \text{ — ②}$$

- 매출원가 총액은 토지비와 사업비(토지비 제외)로 구성된다.

$$\text{매출원가 총액} = \text{토지비} + \text{사업비} \text{ — ③}$$

- 토지비는 대지면적과 평당 지가의 곱으로 산정된다.

$$\text{토지비} = \text{대지면적} \times \text{평당 지가} \text{ — ④}$$

- 토지비를 제외한 사업비 중에서 공사비가 차지하는 비율은 60~80%로서 평균 70%를 적용할 수 있다. 따라서 사업비는 다음과 같이 산정한다.

$$\text{사업비} = \frac{\text{매출원가} - \text{토지비}}{0.7} \text{ — ⑤}$$

- 공사비는 연면적과 평당 공사비의 곱으로 산정된다. 이 경우 연면적은 지하 주차장과 기계실 등을 포함하게 되는데 지하주차장을 설치하지 않는 경우 분양면적과 일치시킬 수 있으나 지하 주차장은 설치하는 것이 최근의 추세로서 이 경우 분양면적은 연면적의 80% 내외이다. 따라서 공사비는 다음과 같이 산정된다.

$$\begin{aligned} \text{공사비} &= \text{연면적} \times \text{평당 공사비} \\ &= \text{분양면적} \div 0.8 \times \text{평당 공사비} \text{ — ⑥} \end{aligned}$$

- 따라서 사업비는 다음과 같이 산정된다.

$$\text{사업비} = \text{대지면적} \times \text{용적률} \times \text{평당공사비} \div 0.7 \div 0.8 \text{ — ⑦}$$

- 식 ②내지 ⑦을 식①에 대입하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{용적률} \times \text{대지면적} \times \text{평당 분양가} &\geq \text{대지면적} \times \text{평당 지가} \\ &+ \text{대지면적} \times \text{용적률} \times \text{평당공사비} \div 0.56 \text{ — ⑧} \end{aligned}$$

- 식 ⑧을 평당 지가에 관하여 정리하면 다음과 같다.

$$\text{용적률}(\text{평당 분양가} - \text{평당 공사비} \div 0.56) \geq \text{평당 지가} \text{ — ⑨}$$

- 설정 가능한 평당 공사비는 250만원, 300만원,350만원이다.
- 용적률 대안은 60%, 80%, 100%, 120%, 150%, 200%, 250%, 400%, 600%, 800%, 1000%이다.
- 평당 분양가는 아파트 매매가를 기준으로 2500만원, 2000만원,1500만원, 1200만원, 1000만원, 800만원 600만원 400만원이다.
- 이상과 같이 각 허용 용적률별로 24개의 사례를 검토하면 다음과 같은 결론에 도달하게 된다.
- 첫째, 도곡동 타워팰리스 등 주상복합아파트의 경우 용적률 800%를 상회하고 매매가격이 평당 2500을 호가하고 있으므로 최고급 수준의 공사비 평당 350만원 적용하더라도 매입가능한 지가의 상한이 1억5000만원에 이르게 된다. 이것은 테헤란로의 상업지역 평당 지가 5000만원의 세 배에 해당되는 것으로 엄청난 거품이 내재하고 있음을 시사한다.

※ <표8-1>참조

- <표8-1>은 허용용적률을 200%에서도 인근 아파트의 매매가격이 1000만원 이면 사업자가 750~1107만원 범위에서 토지를 매입할 수 있음을 시사한다.
- <표8-3>은 서울시 강남구 주택가의 평당 지가 1500만원 수준에서 아파트 거래 시가가 1200~1500만원일 경우 용적률이 150~200% 정도에서도 사업의 수익이 발생하고 있음을 보여준다.

<표 8-1> 용적률·분양가·공사비 조건 하에서의 매입 가능한 평당지가상한

용적률	분양가	공사비	평당 지가상한	용적률	분양가	공사비	평당 지가상한	용적률	분양가	공사비	평당 지가상한
8.00	2,500	250	16,429	6.00	2,500	250	12,321	4.00	2,500	250	8,214
		300	15,714			300	11,786			300	7,857
		350	15,000			350	11,250			350	7,500
	2,000	250	12,429		2,000	250	9,321		2,000	250	6,214
		300	11,714			300	8,786			300	5,857
		350	11,000			350	8,250			350	5,500
	1,500	250	8,429		1,500	250	6,321		1,500	250	4,214
		300	7,714			300	5,786			300	3,857
		350	7,000			350	5,250			350	3,500
	1,200	250	6,029		1,200	250	4,521		1,200	250	3,014
		300	5,314			300	3,986			300	2,657
		350	4,600			350	3,450			350	2,300
	1,000	250	4,429		1,000	250	3,321		1,000	250	2,214
		300	3,714			300	2,786			300	1,857
		350	3,000			350	2,250			350	1,500
	800	250	2,829		800	250	2,121		800	250	1,414
		300	2,114			300	1,586			300	1,057
		350	1,400			350	1,050			350	700
	600	250	1,229		600	250	921		600	250	614
		300	514			300	386			300	257
		350	-200			350	-150			350	-100
	400	250	-371		400	250	-279		400	250	-186
		300	-1,086			300	-814			300	-543
		350	-1,800			350	-1,350			350	-900
용적률	분양가	공사비	평당 지가상한	용적률	분양가	공사비	평당 지가상한	용적률	분양가	공사비	평당 지가상한
3.00	2,500	250	6,161	2.50	2,500	250	5,134	2.00	2,500	250	4,107
		300	5,893			300	4,911			300	3,929
		350	5,625			350	4,688			350	3,750
	2,000	250	4,661		2,000	250	3,884		2,000	250	3,107
		300	4,393			300	3,661			300	2,929
		350	4,125			350	3,438			350	2,750
	1,500	250	3,161		1,500	250	2,634		1,500	250	2,107
		300	2,893			300	2,411			300	1,929
		350	2,625			350	2,188			350	1,750
	1,200	250	2,261		1,200	250	1,884		1,200	250	1,507
		300	1,993			300	1,661			300	1,329
		350	1,725			350	1,438			350	1,150
	1,000	250	1,661		1,000	250	1,384		1,000	250	1,107
		300	1,393			300	1,161			300	929
		350	1,125			350	938			350	750
	800	250	1,061		800	250	884		800	250	707
		300	793			300	661			300	529
		350	525			350	438			350	350
	600	250	461		600	250	384		600	250	307
		300	193			300	161			300	129
		350	-75			350	-62			350	-50
	400	250	-139		400	250	-116		400	250	-93
		300	-407			300	-339			300	-271
		350	-675			350	-563			350	-450

<표 8-1> 용적률·분양가·공사비 조건하에서의 매입 가능한 평당지가상한(표계속)

용적률	분양가	공사비	평당 지가상한	용적률	분양가	공사비	평당 지가상한	용적률	분양가	공사비	평당 지가상한
1.50	2,500	250	3,080	1.20	2,500	250	2,464	1.00	2,500	250	2,054
		300	2,946			300	2,357			300	1,964
		350	2,813			350	2,250			350	1,875
	2,000	250	2,330		2,000	250	1,864		2,000	250	1,554
		300	2,196			300	1,757			300	1,464
		350	2,063			350	1,650			350	1,375
	1,500	250	1,580		1,500	250	1,264		1,500	250	1,054
		300	1,446			300	1,157			300	964
		350	1,313			350	1,050			350	875
	1,200	250	1,130		1,200	250	904		1,200	250	754
		300	996			300	797			300	664
		350	863			350	690			350	575
	1,000	250	830		1,000	250	664		1,000	250	554
		300	696			300	557			300	464
		350	563			350	450			350	375
	800	250	530		800	250	424		800	250	354
		300	396			300	317			300	264
		350	263			350	210			350	175
	600	250	230		600	250	184		600	250	154
		300	96			300	77			300	64
		350	-37			350	-30			350	-25
	400	250	-70		400	250	-56		400	250	-46
		300	-204			300	-163			300	-136
		350	-338			350	-270			350	-225
용적률	분양가	공사비	평당 지가상한	용적률	분양가	공사비	평당 지가상한				
0.80	2,500	250	1,643	0.60	2,500	250	1,232				
		300	1,571			300	1,179				
		350	1,500			350	1,125				
	2,000	250	1,243		2,000	250	932		2,000	250	879
		300	1,171			300	879			300	825
		350	1,100			350	825				
	1,500	250	843		1,500	250	632		1,500	250	579
		300	771			300	579			300	525
		350	700			350	525				
	1,200	250	603		1,200	250	452		1,200	250	399
		300	531			300	399			300	345
		350	460			350	345				
	1,000	250	443		1,000	250	332		1,000	250	279
		300	371			300	279			300	225
		350	300			350	225				
	800	250	283		800	250	212		800	250	159
		300	211			300	159			300	105
		350	140			350	105				
	600	250	123		600	250	92		600	250	39
		300	51			300	39			300	-15
		350	-20			350	-15				
	400	250	-37		400	250	-28		400	250	-81
		300	-109			300	-81			300	-135
		350	-180			350	-135				

<표 8-2> 용적률·지가·공사비 조건하의 최적분양가

용적률	지가	공사비	분양가	용적률	지가	공사비	분양가	용적률	지가	공사비	분양가
8.00	10,000	250	1,696	6.00	10,000	250	2,113	4.00	10,000	250	2,946
		300	1,786			300	2,202			300	3,036
		350	1,875			350	2,292			350	3,125
	5,000	250	1,071		5,000	250	1,280		5,000	250	1,696
		300	1,161			300	1,369			300	1,786
		350	1,250			350	1,458			350	1,875
	3,000	250	821		3,000	250	946		3,000	250	1,196
		300	911			300	1,036			300	1,286
		350	1,000			350	1,125			350	1,375
	2,000	250	696		2,000	250	780		2,000	250	946
		300	786			300	869			300	1,036
		350	875			350	958			350	1,125
	1,000	250	571		1,000	250	613		1,000	250	696
		300	661			300	702			300	786
		350	750			350	792			350	875
	500	250	509		500	250	530		500	250	571
		300	598			300	619			300	661
		350	688			350	708			350	750
	300	250	484		300	250	496		300	250	521
		300	573			300	586			300	611
		350	663			350	675			350	700
	100	250	459		100	250	463		100	250	471
		300	548			300	552			300	561
		350	638			350	642			350	650
용적률	지가	공사비	분양가	용적률	지가	공사비	분양가	용적률	지가	공사비	분양가
3.00	10,000	250	3,780	2.50	10,000	250	4,446	2.00	10,000	250	5,446
		300	3,869			300	4,536			300	5,536
		350	3,958			350	4,625			350	5,625
	5,000	250	2,113		5,000	250	2,446		5,000	250	2,946
		300	2,202			300	2,536			300	3,036
		350	2,292			350	2,625			350	3,125
	3,000	250	1,446		3,000	250	1,646		3,000	250	1,946
		300	1,536			300	1,736			300	2,036
		350	1,625			350	1,825			350	2,125
	2,000	250	1,113		2,000	250	1,246		2,000	250	1,446
		300	1,202			300	1,336			300	1,536
		350	1,292			350	1,425			350	1,625
	1,000	250	780		1,000	250	846		1,000	250	946
		300	869			300	936			300	1,036
		350	958			350	1,025			350	1,125
	500	250	613		500	250	646		500	250	696
		300	702			300	736			300	786
		350	792			350	825			350	875
	300	250	546		300	250	566		300	250	596
		300	636			300	656			300	686
		350	725			350	745			350	775
	100	250	480		100	250	486		100	250	496
		300	569			300	576			300	586
		350	658			350	665			350	675

<표 8-2> 용적률·지가·공사비 조건하의 최적분양가(표계속)

용적률	지가	공사비	분양가	용적률	지가	공사비	분양가	용적률	지가	공사비	분양가
1.50	10,000	250	7,113	1.20	10,000	250	8,780	1.00	10,000	250	10,446
		300	7,202			300	8,869			300	10,536
		350	7,292			350	8,958			350	10,625
	5,000	250	3,780		5,000	250	4,613		5,000	250	5,446
		300	3,869			300	4,702			300	5,536
		350	3,958			350	4,792			350	5,625
	3,000	250	2,446		3,000	250	2,946		3,000	250	3,446
		300	2,536			300	3,036			300	3,536
		350	2,625			350	3,125			350	3,625
	2,000	250	1,780		2,000	250	2,113		2,000	250	2,446
		300	1,869			300	2,202			300	2,536
		350	1,958			350	2,292			350	2,625
	1,000	250	1,113		1,000	250	1,280		1,000	250	1,446
		300	1,202			300	1,369			300	1,536
		350	1,292			350	1,458			350	1,625
	500	250	780		500	250	863		500	250	946
		300	869			300	952			300	1,036
		350	958			350	1,042			350	1,125
	300	250	646		300	250	696		300	250	746
		300	736			300	786			300	836
		350	825			350	875			350	925
	100	250	513		100	250	530		100	250	546
		300	602			300	619			300	636
		350	692			350	708			350	725
용적률	지가	공사비	분양가	용적률	지가	공사비	분양가				
0.80	10,000	250	12,946	0.60	10,000	250	17,113				
		300	13,036			300	17,202				
		350	13,125			350	17,292				
	5,000	250	6,696		5,000	250	8,780				
		300	6,786			300	8,869				
		350	6,875			350	8,958				
	3,000	250	4,196		3,000	250	5,446				
		300	4,286			300	5,536				
		350	4,375			350	5,625				
	2,000	250	2,946		2,000	250	3,780				
		300	3,036			300	3,869				
		350	3,125			350	3,958				
	1,000	250	1,696		1,000	250	2,113				
		300	1,786			300	2,202				
		350	1,875			350	2,292				
	500	250	1,071		500	250	1,280				
		300	1,161			300	1,369				
		350	1,250			350	1,458				
	300	250	821		300	250	946				
		300	911			300	1,036				
		350	1,000			350	1,125				
	100	250	571		100	250	613				
		300	661			300	702				
		350	750			350	792				

<표 8-3> 지가·분양가·공사비 조건하의 사업 가능한 최소용적률

지가	분양가	공사비	용적률	지가	분양가	공사비	용적률
5,000	2,500	250	2.43	3,000	2,500	250	1.46
		300	2.55			300	1.53
		350	2.67			350	1.60
	2,000	250	3.22		2,000	250	1.93
		300	3.41			300	2.05
		350	3.64			350	2.18
	1,500	250	4.75		1,500	250	2.85
		300	5.19			300	3.11
		350	5.71			350	3.43
	1,200	250	6.64		1,200	250	3.98
		300	7.53			300	4.52
		350	8.70			350	5.22
	1,000	250	9.03		1,000	250	5.42
		300	10.77			300	6.46
		350	13.33			350	8.00
	800	250	14.14		800	250	8.48
		300	18.92			300	11.35
		350	28.57			350	17.14
	600	250	32.56		600	250	19.53
		300	77.78			300	46.67
		350	-200.00			350	-120.00
	400	250	-107.69		400	250	-64.62
		300	-36.84			300	-22.11
		350	-22.22			350	-13.33
지가	분양가	공사비	용적률	지가	분양가	공사비	용적률
2,000	2,500	250	0.97	1,500	2,500	250	0.73
		300	1.02			300	0.76
		350	1.07			350	0.80
	2,000	250	1.29		2,000	250	0.97
		300	1.37			300	1.02
		350	1.45			350	1.09
	1,500	250	1.90		1,500	250	1.42
		300	2.07			300	1.56
		350	2.29			350	1.71
	1,200	250	2.65		1,200	250	1.99
		300	3.01			300	2.26
		350	3.48			350	2.61
	1,000	250	3.61		1,000	250	2.71
		300	4.31			300	3.23
		350	5.33			350	4.00
	800	250	5.66		800	250	4.24
		300	7.57			300	5.68
		350	11.43			350	8.57
	600	250	13.02		600	250	9.77
		300	31.11			300	23.33
		350	-80.00			350	-60.00
	400	250	-43.08		400	250	-32.31
		300	-14.74			300	-11.05
		350	-8.89			350	-6.67

<표 8-3> 지가·분양가·공사비 조건하의 사업 가능한 최소용적률(표계속)

지가	분양가	공사비	용적률	지가	분양가	공사비	용적률
1,000	2,500	250	0.49	500	2,500	250	0.24
		300	0.51			300	0.25
		350	0.53			350	0.27
	2,000	250	0.64		2,000	250	0.32
		300	0.68			300	0.34
		350	0.73			350	0.36
	1,500	250	0.95		1,500	250	0.47
		300	1.04			300	0.52
		350	1.14			350	0.57
	1,200	250	1.33		1,200	250	0.66
		300	1.51			300	0.75
		350	1.74			350	0.87
	1,000	250	1.81		1,000	250	0.90
		300	2.15			300	1.08
		350	2.67			350	1.33
	800	250	2.83		800	250	1.41
		300	3.78			300	1.89
		350	5.71			350	2.86
	600	250	6.51		600	250	3.26
		300	15.56			300	7.78
		350	-40.00			350	-20.00
400	250	-21.54	400	250	-10.77		
	300	-7.37		300	-3.68		
	350	-4.44		350	-2.22		
지가	분양가	공사비	용적률	지가	분양가	공사비	용적률
300	2,500	250	0.15	100	2,500	250	0.05
		300	0.15			300	0.05
		350	0.16			350	0.05
	2,000	250	0.19		2,000	250	0.06
		300	0.20			300	0.07
		350	0.22			350	0.07
	1,500	250	0.28		1,500	250	0.09
		300	0.31			300	0.10
		350	0.34			350	0.11
	1,200	250	0.40		1,200	250	0.13
		300	0.45			300	0.15
		350	0.52			350	0.17
	1,000	250	0.54		1,000	250	0.18
		300	0.65			300	0.22
		350	0.80			350	0.27
	800	250	0.85		800	250	0.28
		300	1.14			300	0.38
		350	1.71			350	0.57
	600	250	1.95		600	250	0.65
		300	4.67			300	1.56
		350	-12.00			350	-4.00
400	250	-6.46	400	250	-2.15		
	300	-2.21		300	-0.74		
	350	-1.33		350	-0.44		

## 9. 신시가지 및 신도시 수요전망

### 9.1. 인구 현황 및 전망

- 우리 나라의 인구는 2002년 말 현재 47,966천인으로 수도권에 22,251천인, 비수도권에 25,389천인이 거주
- 통계청의 장래인구추계에 의하면 우리 나라의 인구 정점은 2020~2025년으로서 50,650천인에 이를 것이며 수도권에 25,199천인(49.8%), 비수도권에 25,451천인(50.2%)가 거주할 것으로 전망
- 2040년 인구는 48,204천인으로 2002년 현재와 유사한 규모이며 2050년에는 44,337천인으로 감소할 것으로 예측

<표 9-1> 권역별 인구전망(2002~2050년)

(단위: 천인)

구분	수도권				비수도권	합계
	서울	인천	경기	소계		
2002	10,042	2,587	9,622	22,251	25,389	47,640
2020	9,508	2,962	12,729	25,199	25,451	50,650
2040	9,048	2,820	12,114	23,982	24,222	48,204
2050	8,322	2,594	11,142	22,058	22,279	44,337

주) 2040년 및 2050년의 지역별 인구배분은 2020년의 비율과 동일하게 적용  
자료) 통계청(2001), 「장래인구추계 2000~2050」

### 9.2. 도시용지 현황 및 전망

#### 1) 주택 현황 및 전망

- 2000년 현재 우리 나라의 주택재고는 총 271백만평으로 1인당 6.1평(20.1㎡)에 불과하며 특히 수도권의 1인당 주택면적은 5.3평(17.5㎡)으로서 열악한 수준

<표 9-2> 우리 나라 주택현황(2000)

구분	인구	주택수	연건평(백만평)	1인당 주택면적
수도권	21,354	4,576	113.0	5.3평(17.5㎡)
지방	24,782	6,383	157.7	6.4평(21.1㎡)
전국	46,136	10,959	270.7	6.1평(20.1㎡)

- 2020년의 1인당 주택면적을 선진국 수준의 10평으로 설정할 경우 총 507백만평의 주택재고 확보가 필요
- 재개발·재건축 등 기존 주택의 멸실을 고려할 때 2020년까지 신규 공급되어야 하는 주택면적은 현 주택재고량을 상회하는 290만평으로 추산

2) 도시용지 공급 현황

- 2002년 현재 우리 나라의 주거, 상업, 공업지역은 각각 1,962km<sup>2</sup>, 252km<sup>2</sup>, 731km<sup>2</sup>가 지정
- 2016년 또는 2020년을 목표연도로 수립된 도시기본계획상의 주거, 상업, 공업용도의 토지이용계획은 각각 2,308km<sup>2</sup>, 306km<sup>2</sup>, 901km<sup>2</sup>로서 지정 도시계획의 용도지역보다 20% 정도 증가된 수준

<표 9-3> 권역별 용도지역 분포(2002년)

구 분	주거용지		상업용지		공업용지		합계		
	현황	계획	현황	계획	현황	계획	현황	계획	
전 국	1,962	2,308	252	306	731	901	2,945	3,515	
수도권	소계	659	792	72	91	127	177	858	1,060
	서울	301	309	24	28	28	29	353	366
	인천	82	111	13	19	46	58	141	188
	경기	276	372	35	44	53	90	364	506
비수도권	1,303	1,516	180	215	604	724	2,087	2,335	

주) 주거·상업·공업용지의 계획 부분은 2016년 또는 2020년을 목표연도로 한 지정 도시기본계획상의 산정 수치임

자료) 건설교통부(2003), 건설교통통계연보

3) 주거지역 인구수용 용량 분석

(1) 인구수용 용량 분석 원단위 설정

① 1인당 주택면적

- 2020년 1인당 주택면적은 현 선진국 수준인 10평(33m<sup>2</sup>)을 목표수준으로 하되 수도권은 9평, 비수도권은 11평으로 설정

② 주거용 대지의 적용 용적률

- 국토의계획및이용에관한법률에서 규정하는 일반주거지역의 용적률 상한선은 100~300%이며 각 지자체는 도시계획조례 제정 시 일반주거지역의 용적률 상한선을 100~250% 수준에서 설정
- 중세분화 여건을 고려하여 일반주거지역의 주거용 대지가 법적으로 확보 가능한 평균 용적률을 산정하면 210% 정도로 추산됨. 그러나 실제의 도시개발 양상은 대지규모의 제약, 기존 저밀도 주택의 상존 등 법정 용적률 수준에 못 미치는 설정임
- 서울시의 토지이용현황 조사에 의하면 기성시가지 내 대지의 평균 용적률은 1993년 110%에서 2000년 150%로 증가
- 서울시의 개발밀도가 포화상태에 이르고 있으며 고층아파트 위주로 개발된 분당과 일산의 평균 용적률이 170%인 바, 장래에 서울시 주거지역의 평균 용적률은 170%를 상회하지 않도록 하는 도시관리가 필요하므로 서울시의 용적률 상한선을 170%로 설정

- 수도권 내에 집중된 인구를 수용해야 하는 인천·경기지역의 주거지역 평균 용적률은 150%, 비수도권은 120%로 설정

<표 9-4> 서울시 토지이용 현황(2000년)

구분	면적(ha)	비고
행정구역면적	60,552	
주거·상업·공업지역	35,300	행정구역의 58.8%
주거지역	30,100	주거·상업·공업지역의 85.3%
상업지역	2,400	주거·상업·공업지역의 6.8%
공업지역	2,800	주거·상업·공업지역의 7.9%
기개발지	31,360	주거·상업·공업지역의 88.8%
대지면적	21,509	기개발지의 68.6%
		주거·상업·공업지역의 60.9%
연상면적	32,195	<b>대지면적의 149.7%</b>
		기개발지의 102.7%
		주거·상업·공업지역의 91.2%

자료) 서울시, 2020년 서울도시기본계획(안)

③ 주거지역에 대한 기개발지의 비율

- 서울시의 주거지역에 대한 기개발지의 비율은 89%수준으로서 주거지역으로 지정된 토지의 11%가 전답, 임야, 나대지 등으로 유지
- 이들 토지는 향후 지속적으로 개발되어 궁극적으로 주거지역에 대한 기개발지의 비율은 100%에 이를 것으로 전망됨
- 그러나 재개발·재건축, 재난·재해, 기타의 사유로 개발이 유보되는 토지가 있을 수 있으므로 주거지역에 대한 기개발지의 비율을 95%로 설정

④ 기개발지에 대한 대지면적 비율

- 서울시 토지이용조사에 의하면 기개발지에 대한 대지면적 비율은 69% 수준으로서 기개발지의 31%는 도로, 근린공원, 기타 기반시설의 부지로 활용
- 향후 도시환경의 질적 수준제고를 위해서는 기반시설의 추가 공급이 요청되므로 기개발지에 대한 기반시설부지면적 비율을 35%로 상향 조정, 이에 따라 기개발지에 대한 대지면적 비율은 65%로 하향 지정

⑤ 주거용대지 비율

- 주거지역 내 대지는 주로 주택으로 구성되나, 학교, 공공청사, 상업시설, 공장 등으로도 활용
- 서울시 조사자료에 의하면 주거지역내 대지의 23%가 여타의 용도로 활용
- 토지이용순화와 복합화라는 상반된 추세가 동시에 작용하므로 2020년 도시 토지이용에서도 이와 같은 양태는 현재와 유사할 것으로 예상되어 주거용 대지비율을 75%로 설정

⑥ 장래 인구수용 용량 원단위 설정

- 2020년을 목표년도로 하는 주거지역 토지수요 산정을 위해 1인당 주택면적, 용적률, 기개발지 비율, 대지면적 비율, 주거용 대지면적 비율을 수도권(서울,

- 인천, 경기)과 비수도권으로 구분하여 인구수용 용량 원단위를 산정
- 분석 결과, 2020년 인구 1인당 주거지역 소요면적은 서울 37.7㎡, 인천·경기 42.8㎡, 비수도권 65.3㎡로 산정
  - 이것을 인구밀도로 재산정하면 서울 265인/ha, 인천·경기 234인/ha, 비수도권 153인/ha 로서 전국 평균 189인/ha 임

<표 9-5> 주거지역 인구수용 용량 원단위 산정

		수도권		비수도권	전국
		서울	인천·경기		
1인당주택면적(평)	현재	5.3	5.3	6.4	6.1
	장래	9.0	9.0	11.0	10.0
용적률(%)	현재	150	N·A	N·A	N·A
	장래	175	150	120	150
주거지역에대한 기개발지비율(%)	현재	89	N·A	N·A	N·A
	장래	95	95	95	95
기개발지에대한 대지면적비율(%)	현재	69	N·A	N·A	N·A
	장래	65	65	65	65
주거용대지비율(%)	현재	77	N·A	N·A	N·A
	장래	75	75	75	75
장래인구수용용량 원단위	1인당소요면적(㎡)	37.7	42.8	65.3	52.9
	주거지역 인구밀도(인/ha)	265	234	153	189

(2) 기정 주거지역 인구수용 용량 산정

- 지역별 인구수용 용량 원단위를 토대로 2016년 또는 2020년을 목표연도로 설정한 주거용지 내에 수용 가능한 인구를 산정
- 산정 결과 수도권 19,481천인, 비수도권 23,216천인으로서 2020년 계획 인구 50,650천인의 84.3%인 42,697천인이 주거용지 내에 수용가능

<표 9-6> 2020년 주거지역 내 수용가능 인구

(단위:천인)

구분	수도권				비수도권	전국
	서울	인천	경기	소계		
주거용지면적(k㎡)	309	111	372	792	1,516	2,308
1인당주거지역 소요면적(㎡)	37.7	42.8	42.8	-	65.3	-
주거지역 내 수용가능인구(천인)	8,196	2,593	8,692	19,481	23,216	42,697

4) 과잉인구 산정

(1) 주거지역 이외의 용도지역 내 거주인구

- 현행 국토의계획및이용에관한법률은 주거지역 이외의 상업·공업·녹지지역에서도 주택입지를 허용하고 있으며 이를 용도지역 내의 주택이외의 거처 또한 주거기능을 포함하므로 주거지역 이외의 용도지역 내에 거주하는 인구를 고려
- 주거지역 이외의 용도지역 내에 거주하는 인구비율은 도시지역 내 거주인구의 10%로 예측
- 수도권 지역은 주거지역 내 수용 가능한 인구가 예측인구의 68% 수준이므로 주거지역 이외의 용도지역 내 거주 인구비율을 10%로 적용
- 비수도권 지역은 주거지역 내 수용 가능한 인구가 예측인구의 91%에 이르고 비도시지역 거주비율 또한 10%에 이르므로 주거지역 이외의 용도지역에 거주하는 인구는 없는 것으로 설정

(2) 비도시지역 내 거주인구

- 2020년이 도리하더라도 도시화율이 100%에 이르지 않는으므로 비도시지역에 거주하는 인구를 고려
- 서울과 인천은 전체 인구가 도시지역에 거주하는 것으로 설정하고 경기도의 경우 예측인구의 5%, 비수도권의 경우 주거지역에 수용하지 못하는 2,235천인(예측인구의 8.8%)이 비도시지역에 거주하는 것으로 설정

(3) 과잉인구

- 지역별 예측인구와 수용가능인구를 분석한 결과 비수도권지역은 주거용지 및 비도시지역에 예측인구 전체를 수용 가능
- 수도권지역은 성루 401천인, 인천 81천인, 경기도 2,435천인 등 총 2,917천인이 과잉인구로 예측

<표 9-7> 지역별 과잉인구 산정

(단위:천인)

구 분			수도권				비수도권	전 국
			서울	인천	경기	소계		
예측인구			9,508	2,962	12,729	25,199	25,451	50,650
인구 수용 용량	도시 지역	주거지역	8,196	2,593	8,692	19,481	23,216	42,697
		기타용도지역	911	288	966	2,165	-	2,165
		소계	9,107	2,881	9,658	21,646	23,216	44,862
	비도시지역		-	-	636	636	2,235	2,871
	합계		9,107	2,881	10,294	22,282	25,451	47,733
과잉인구 (예측인구-수용용량)			401	81	2,435	2,917	-	2,917

5)과잉인구 수용대안 검토

(1) 대안의 설정

- 수도권외 과잉인구를 수용하는 대안은 크게 다음의 세 가지 접근방법으로 설정 가능
  - 대안Ⅰ: 기성시가지의 밀도(용적률) 상향조정
  - 대안Ⅱ: 과잉인구를 수용하는 신시가지·신도시 건설
  - 대안Ⅲ: 과잉인구의 비수도권으로의 분산
- 대안Ⅱ와 대안Ⅲ을 동시에 고려하여 수도권 과잉인구는 일부를 비수도권으로 분산하고 나머지 일부를 신시가지·신도시에 수용하는 대안 설정가능
  - 대안ⅣA: 수도권 과잉인구의 70%를 비수도권으로 분산
  - 대안ⅣB: 수도권 과잉인구의 50%를 비수도권으로 분산
  - 대안ⅣC: 수도권 과잉인구의 30%를 비수도권으로 분산

(2) 대안별 추진 방안 검토

① 대안Ⅰ: 기성시가지의 밀도(용적률) 상향 조정

- 과잉인구를 지정 주거지역에 모두 수용하고자 하면 용적률이 서울 178%, 인천155%, 경기도 192%로 되므로 도시환경이 열악해질 우려가 큼

구 분	수도권				비수도권	전 국	
	서울	인천	경기	소계			
과잉인구	401	81	2,435	2,917	-	2,917	
용적률	적정	170	150	150	-	120	-
	조정	178	155	192	-	해당없음	-

② 대안Ⅱ: 수도권 내 신시가지·신도시 건설

- 수도권 과잉인구 전체를 수도권 내 신시가지 및 신도시에 수용하기 위해서는 12,281ha의 주거지역을 포함하여 총 18,894ha의 시가지가 신규 공급되어야 함
- 이것은 경기도에 기개발된 주거지역의 50%에 해당되는 막대한 규모로서 수도권 전체의 환경 여건에 부정적 파급효과를 미칠 우려가 있음

구 분	수도권				비수도권	전 국	
	서울	인천	경기	소계			
과잉인구(천인)	401	81	2,435	2,917	-	2,917	
신규 개발 면적	주거지역	1,512	347	10,422	12,281	-	12,281
	상업·공업지역	814	187	5,612	6,613	-	6,613
	합계	2,326	534	16,034	18,894	-	18,894

③ 대안Ⅲ: 수도권 과잉인구 전체를 비수도권으로 분산

- 수도권의 과잉인구 2,917천인을 비수도권으로 분산하면 수도권에는 22,282천인(44.0%), 비수도권에는 28,368천인(56.0%)이 거주

<표 9-8 > 수도권 과잉인구 분산에 따른 지역별 인구배분

(단위:천인)

구 분	수도권				비수도권	전 국
	서울	인천	경기	소계		
예측인구	9,508	2,962	12,729	25,199	25,451	50,650
비수도권으로의 분산	-401	-81	-2,435	-2,917	2,917	-
거주인구	9,107	2,881	10,294	22,282	28,368	50,650

- 비수도권지역이 수도권의 과잉인구 2,917천인을 수용하는 방안으로 기성시가지의 개발밀도를 그대로 유지하고 신시가지·신도시에만 유입인구를 수용할 경우 29,305ha의 시가지를 신규개발 필요
- 그러나 수도권의 과잉인구 유입에 따라 비수도권지역의 기성시가지 개발밀도가 상향조정되고 주거지역 이외의 용도지역에 거주하는 인구를 고려할 경우 비수도권에는 신시가지·신도시의 개발 필요성이 없음
- 기성시가지에 수용하지 못한 인구를 신시가지·신도시에 수용하는 방안을 고려할 때 비수도권에 9,064ha의 신규 토지공급이 필요
- 이 대안은 국토균형발전 차원에서 매우 바람직하나 특단의 조치가 필요

<표 9-9> 수도권과잉인구 분산시의 비수도권의 신규토지수요 예측

구 분		대안 I	대안 II	대안 III	대안 IV	비 고	
수용인구		28,368	좌동	28,363	좌동		
수용 인구의 배분	비도시지역	2,235	좌동	2,235	좌동		
	도 시 지 역	적용용적률	120%	120%	130%	130%	대안Ⅲ,Ⅳ는 기성시가지의 용적률을 상향 적용
		주거지역	23,216	23,216	25,151	25,151	
		기타 용도지역	-	2,580	-	977	대안 I, Ⅲ은 기타 용도지역내 입지를 제한하고 신도시·신시가지에 수용
		소계	25,451	25,796	27,946	28,363	
신시가지·신도시		2,917	2,572	977	-		
신시가지 신도시 토지 수요	주거지역	19,048	16,795	5,891	-		
	기타용도지역	10,257	9,044	3,173	-		
	합계	29,305	25,839	9,064	-		

④ 대안Ⅳ: 수도권 과잉인구의 50%를 비수도권으로 분산

- 수도권 과잉인구의 50%인 1,460천인을 비수도권으로 분산
- 서울은 200천인의 과잉인구 현존하는 바, 기성 시가지의 한계 용적률을 170%에서 174%로 조정하여 수용
- 인천은 40천인의 과잉인구가 현존하는 바, 기성시가지의 용적률을 150%에서 152%로 상향조정하여 수용
- 경기도는 1,217천인의 과잉인구가 잔여인구로 남아있는 바, 신도시·신시가지 건설하여 수용
- 경기도 내의 신도시·신시가지 토지수요는 8,014ha로서 서울 인접지역에 건설할 경우 막대한 부의 영향을 미칠 것으로 예상되는 바, 서울 도심 반경 35km 전 외곽지역에 신도시를 건설하여 수도권 공간구조를 개편
- 비수도권지역에서는 4,794ha의 신도시수요가 발생하는 바, 신행정수도가 입지하는 충청권 이외 지역으로 분산하여 개발

<표 9-10> 국토균형개발을 위한 인구분산전략에 따른 신규 토지수요

구 분	수도권				비수도권	전국
	서울	인천	경기	소계		
예측인구(A)	9,508	2,962	12,729	25,199	25,451	50,650
인구수용용량(B)	9,107	2,881	10,294	22,282	25,451	47,733
과잉인구(C)	401	81	2,435	2,917	0	22,917
유출인구	201	41	1,218	1,460	-1,460	0
잔여인구(E=C-D)	200	40	1,217	1,457	-	1,457
거주인구(F=B-D)	9,307	2,921	11,511	23,739 (46.9%)	26,911 (53.1%)	50,650 (100.00%)
인 구	주거지역 용적률을 170%에서 174%로 상향조정	주거지역 용적률을 150%에서 152%로 상향조정	-	-	주거지역용 적률을 120%에서 125%로 상향조정	-
신시가지 신도시 토지수요 (ha)	주거지역	-	-	5,209	5,209	3,116
	기타용도 지역	-	-	2,805	2,805	1,678
	합계	-	-	8,014	8,014	4,794

## 10. 지속가능한 국토관리관련 농지분야 논점

### 10.1. 지속가능한 국토관리 측면에서의 쟁점사항

#### 1) 보전해야 할 농지의 적정규모는 ?

- 식량안보의 수준은 ?
  - 먹거리 전체 자급, 곡물자급, 쌀자급 등 다양한 차원의 접근 가능
  - 제 선물시장에서 일정 수준을 안정적으로 확보하는 체제를 구축함을 전제로 국내 일정 수준 이상의 자급을 고려
  - 남북 통일을 고려한 자급기반이나 남한만을 고려한 것이냐 ?
- 미래에 필요한 비농업용 토지의 보전·관리
  - 미래에 필요한 값싼 토지 공급의 효율적 방안으로 농지 보전·관리
- 휴경농지, 한계농지에 대한 입장

#### 2) 농지에 대한 투기와 난개발 방지

- 질서있는 전용 체계 구축 방안은 ?
  - 농촌계획의 수립
- 시장수요에 적극 대응한 토지공급(농지전용)과 체계적 농지 전용 체계 구축
  - 재정경제부, 건설교통부가 추진하는 “토지구제개혁 로드맵 추진방안”, 국가균형발전위원회의 “신국토구상” 등의 농지제도에의 영향
  - 가용토지공급확대를 위한 토지구제완화는 현실적으로 농지의 소유 및 이용 제한 완화로 직결되는 상황에서 농지구제 완화의 방향은 ?
- 개발이익을 추구하는 투기적 농지소유 방지 및 개발이익환수제 정착

#### 3) 반환경적 농업활동에 대한 인식

- 수질오염, 토양오염 등 농업활동의 환경파괴적인 것에 대한 입장(축산, 화학비료, 농약 등의 과잉사용)
- 농산물가공 등 농업인의 편의와 소득 증대를 위한 우량농지전용과 난개발 문제
- WTO, FTA 등 국내외 여건 변화 속에서 농업경쟁력 제고와 우량농지보전의 목적이 어떻게 달성될 수 있으며, 이를 위한 제도개선이 지속가능성과 조화를 이룰 수 있는가 ?

#### 4) 농지의 다원적 가치에 대한 이해

- 농업의 다원적 가치에 대한 국제 논의
- 국토의 균형 발전
- 농촌경관, 문화재, 농촌어메니티를 활용한 농촌활성화 대책 등 환경과 경제의 조화
- 우량농지에 대한 개념 재정립
  - 쌀재배 기준에서 환경적 측면 강조

- 산간지역의 다랭이 논 보전
  - 농촌의 혼주화, 도시농업 등 여건 변화에 따른 인식의 전환
- 5) 농지보전적 농지전용 활동에 대한 입장
- 골프장 건설 등 농지로 재개발 가능성이 높은 농지전용 활동에 대한 입장
    - 영국 등 일부 골프장은 제2차세계대전당시 농지로 쉽게 전용되어 활용된 바 있음.
  - 도시의 고밀도 개발로 우량농지 잠식 최소화 방안 강구

## 10.2. 농지제도의 구성

### 1) 농지제도의 법적 구성

- 농지제도란 농지의 소유, 이용, 보전, 전용 등에 관한 규범과 구조의 체계로서 현행 법률에서는 헌법, 농업·농촌기본법, 농지법, 농어촌정비법, 농업기본공사와농지관리기금법, 국토의계획및이용에관한법률 등이 농지제도에 대한 규정을 담고 있음. 특히 농지법에 의해 구체적으로 규정되어 있음.
- 농지법에는 농지제도의 원칙과 그 실현을 위한 수단 등을 규정하고 있음.

### 2) 농지제도의 주요 내용

- 농지소유제도
  - 농지법은 헌법에서 선언하고 있는 경자유전의 원칙을 실현하기 위하여 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 농지를 소유하지 못하도록 규정하고 있다. 소유자격을 원칙적으로 농업인가 농업법인으로 제한하며, 예외적으로 비농업인의 농지소유가 허용되는 상속·이농 및 주말·체험영농에 대해서는 일정한 소유상한을 두고 있다(동법 제6조 제1항 및 제7조). 아울러 농지취득자격증명제도를 두어 농지매수인의 농지소유자격과 소유상한을 확인·심사하여 적격자에게만 농지의 취득을 허용하고 있다(동법 제8조). 또 취득한 농지를 자기의 농업경영 등 취득 목적대로 이용하지 않을 경우에는 이를 처분하게 하는 처분명령 및 이행강제금제도 등 사후관리제도를 두고 있다(동법 제10조 및 제65조).
  - 그러나 1996년 농지법 시행 당시 소유하고 있는 농지에 대해서는 농지법의 적용을 받지 않게 되어 농업인만이 아니라 비농업인이 소유하고 있는 농지도 계속 보유 및 임대가 가능하다. 그리고 1994년 ‘농지구입시 농지소재지 사전 6개월 거주요건’ 이 철폐되어 비농업인도 영농의사만 있으면 누구나 영농계획서만 작성하여 농지를 취득할 수 있게되어 농지관리상의 많은 어려움이 발생하고 있다.
  - 한편 농지소유제도는 경자유전의 원칙이 준수되고 있지만, 농지제도 관련 여건의 변화에 따라 그 내용이 변화되어 왔다. 농지개혁법에 의한 3ha 농지소유상한은 1993년 농업진흥지역내 10ha(시장·군수의 승인을 받을 경우

20ha까지 허용)로 확대, 1999년 농업진흥지역내 소유상한 철폐, 농업진흥지역밖 농지소유상한을 5ha로 확대하였다. 물론 이농·상속 등 예외적으로 농지소유를 허용하는 경우는 소유상한을 제한하고 있다. 농지소유자격도 1990년 영농조합법인의 농지소유 허용, 2003년 주식회사의 농지소유 허용, 주말·체험영농 목적의 비농민 농지소유 300평 범위내 허용 등 변화되어 왔다.

○ 농지이용제도

- 헌법에서 소작을 금지하고, “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 하여 농지법에서도 농지이용과 관련해서는 경자유전의 원칙을 준수하고 과거 소작제도의 폐해를 방지하기 위하여 농지의 위탁경영을 금지하고(동법 제9조), 농지의 임대차를 원칙적으로 금지하면서도 예외적으로 허용하는 경우를 명시하고 있다(동법 제22조). 특히 상속·이농에 의해 소유한 1만㎡미만의 농지, 주말·체험영농을 위해 소유하는 1천㎡미만의 농지 등에 대해 농지의 임대 및 사용대차를 허용하고 있다.
- 그리고 농지의 효율적 이용을 위해서 시장·군수·자치구 구청장은 관할구역안의 농지의 종합적인 이용에 관한 계획인 농지이용계획을 수립하도록 의무화하고 있으며(동법 제13조 제1항), 이를 근거로 농지이용증진사업을 시행하도록 하고 있다. 농지이용계획제도는 1993년말 국토이용관리제도 개편시 준농림지역이 도입되고 준농림지역에 대한 행위제한이 크게 완화됨에 따라 전체 농지의 52.1%에 해당되는 농업진흥지역밖의 농지가 개발이 가능한 준농림지역에 편입됨으로써 농지의 난개발이 우려되는 상황에서 농지의 효율적 이용을 도모하고 농업외 목적의 농지전용을 계획적으로 관리하기 위해 1994년 농지법 제정시 도입되었다. 계획수립의 주체는 시장·군수 또는 구청장이며 시장·군수는 주민의 의견을 들어 농지이용계획을 입안하여 시·군 농어촌발전심의회 심의를 거친 후 시·도지사의 승인을 얻으면 확정된다. 수립된 계획은 고시하여 주민들에게 열람하게 한다. 계획의 내용은 농업진흥지역안과 밖의 농지의 지형, 수리, 영농조건에 따라 용도를 구분한 지대별, 용도별 이용계획과 농지로서의 보전가치보다는 개발가치가 높은 지역을 별도로 구분하여 농지전용을 계획적으로 허용하는 농지의 비농업적 활용계획을 포함한다. 대상지역은 군지역과 농지면적이 3천ha 이상인 시·구의 관할구역안의 모든 농지를 포함한다. 계획수립주기는 5년이며 농지이용계획이 제대로 수립, 집행되면 우량농지의 체계적이고 효율적인 보전이 가능하게 된다. 그러나 이 규정은 제대로 실천되지 못하고 있다. 또한 농지세분화를 방지하기 위하여 농지분할을 금지하고 있다(동법 제21조).

○ 농지보전제도

- 농지보전과 관련해서는 우량농지의 보전을 위해 농업진흥지역제도를 두고 있다(동법 제30조). 농업진흥지역제도는 한국농지보전의 가장 핵심적인 제도라고 할 수 있다. 농업진흥지역제도는 우량농지를 집단화하여 생산성을 제고하고 비농업적 토지수요에 탄력적으로 대응하기 위해, 종래 필지별 보전방식인 절대농지·상대농지제도를 권역별 보전방식(일본 방식)으로 전환하여 도입한 제도이다. 농지법에 의하면 시도지사는 농지를 효율적으로 이용, 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정한다고 규정하고 있다. 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다. 농업진흥구역은 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행중인 농지가 집단화된 평야지역으로서 농업의 진흥을 도모하기 위하여 필요한 지역중에서 지정된다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역이다.
- 또 농지를 농업목적 외의 다른 용도로 전용하려는 경우에는 허가·신고·협의 를 거치도록 하여 농지전용을 규제하고 있다(동법 제36조). 1994년 농지법의 제정 전에는 3ha 이상의 절대농지 전용허가를 위해서는 농림부장관이 국무회의에서 보고하여 의결을 거쳐야 할 정도로 농지전용절차가 엄격하였다. 최근에는 농지전용허가권한은 모두 시·도지사에게 위임이 되었다. 1990년부터는 농업용 창고, 축사 등 농업용 시설, 농업인 주택등 일정면적 이하의 농업인 이용시설은 간편하게 신고로 전용이 가능하게 하여 농민의 불편을 덜어주는 농지전용신고제도가 도입되었다.
- 한편 농지전용허가 등을 받아 농지를 전용하는 자에게는 전용으로 감소되는 농지를 대체 조성하는데 소요되는 농지조성비를 부과하고 있다(동법 제40조). 이는 한편으로는 농지전용을 억제하면서, 또 한편으로는 농지확장과 농업구조개선에 재원으로 활용하고 있다. 농지전용부담금제도는 농어촌구조개선사업의 투자재원을 마련하기 위하여 1992년 도입된 제도로서 농지를 다른 목적으로 전용하는 경우 농지조성비와 함께 부과하는 제도이다. 전용부담금은 농어촌발전특별조치법의 규정에 따라 도입되었으며, 농어촌구조개선특별회계법에 의한 농어촌구조개선특별회계에 납입된다. 그러나 최근 규제완화 요구로 농지전용부담금제가 폐지되고 농지조성비만 남아 있다.

3) 농지법에 규정된 3원칙과 실천수단

- 경자유전의 원칙 : 농지취득자격증명제도, 농지처분명령제도 및 이행강제금제도, 농지관리위원회
- 헌법 규정(제121조 제1항, 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며 농지의 소작제도는 금지된다)과 헌법에서 선언하고 있는 경자유전의 원칙을 실현하기 위하여 농지법에서 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 농지를 소유하지 못하도록 규정

하고 있다.

- 농지보전의 원칙 : 농업진흥지역제도, 농지전용허가제, 농지조성비제도, 농지관리위원회
- 공공복리적합의 원칙 : 소유·임대차·전용의 제한, 농지보전 및 성실경작의 의무, 대리경작제, 농지세분 금지
  - 농지법 제3조 : 농지에 관한 권리행사에는 필요한 제한과 의무가 따르고 투기의 대상이 되어서는 안된다.

### 10.3. 농지문제의 실태와 농지제도의 문제점

#### 1) 농지문제의 실태

- 농지문제는 (1) 전체 국토이용에서의 농업과 비농업간의 충돌, (2) 농업적 토지이용에서의 토지 소유권과 이용권의 충돌, (3) 농업적 토지이용에서 개발사경제와 사회적 지역경제의 충돌 등 세가지 측면에서 이해될 수 있는데, 이와 관련 현실적으로 제기되는 주요 문제는 다음과 같다.
- 국민의 안정적 식량 확보 기반을 위협하는 수준의 농지의 절대적 감소
  - 현단계 농지문제의 가장 기본적인 사항은 국민의 안정적 식량공급과 국토환경보전의 기반인 농지의 절대면적이 빠른 속도로 줄어들고 있다는 점이다. 한국경제의 고도성장과정에서 인구의 증가, 산업화·도시화의 진전에 따라 필요로 하는 주택용지, 상·공업용지, 공공시설용지 등을 위한 토지공급에서 농지전용의 역할이 매우 중요했다. 그 결과 농지(경지면적)는 <표 1>에서 보듯이 1968년 2,319천ha을 고비로 하여 1970년 2,298천ha, 1980년 2,196천ha, 1990년 2,109천ha, 1995년 1,985천ha, 2000년 1,889천ha, 2003년 1,846천ha로 35년 동안 약 470천ha가 감소하여 왔다.

<표 10-1> 농지휴경 및 전용면적

구 분	'85	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
경지면적(천ha)	2,144	2,109	1,985	1,946	1,924	1,910	1,899	1,889	1,876	1,863
휴경면적(천ha)	20.2	40.4	64.6	34.3	29.5	22.3	17.0	16.8	16.6	20.0
전용면적(천ha)	2.1	10.6	16.3	16.6	15.4	15.1	12.0	9.9	10.2	13.2

자료) 농림부 농지과

- 농지의 비효율적 이용과 휴경농지의 증대
  - 좁은 국토면적, 낮은 식량자급률 등으로 적정 규모의 농지를 안정적으로 보전·관리해야 하지만, 농지의 지속적인 감소와 휴경농지가 대량 발생하고 있다.

- <표 10-1>에서 보는 바와 같이, 농지전용면적과 휴경면적이 꾸준히 발생하고 있으며, 1990년대 초중반에는 휴경면적이 전용면적의 2-3배가 되는 경우도 있었다.
- 또한 2002년 기준으로 전체 농지이용면적 202만ha 가운데 휴경농지는 20만ha로 전체의 1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.
- 우리나라는 농지면적이 미국, 독일, 프랑스, 영국 등 선진국들에 비해 절대면적이 매우 작고 국민1인당 농지면적은 미국의 16분의 1, 캐나다의 36분의 1에 불과하다. 이와 같이 절대적 상대적으로 적은 농지면적 때문에 우리나라는 농지의 효율적 이용을 위한 노력이 매우 중요하다.
- 정부는 농지의 효율적 이용, 단위면적당 생산성을 제고시키기 위해 경지정리, 용수개발, 배수개선, 토양개량 등 농지개량사업을 적극 추진하고 품종개량을 위한 연구개발투자를 확대해왔다. 또한 농지를 더 효율적으로 이용할 수 있는 농가들에게 농지이용을 집중시키기 위하여 영농규모화사업, 전업농육성사업 등을 적극 추진하였다. 그러나 영농규모화사업 등으로 3ha 이상의 대규모 경영규모가 확대되고 있으나, 전업농가로서의 농지이용의 집중은 여전히 미흡하다.
- 비농민의 농지소유 및 농지임대차의 증대
  - 현행 헌법과 농지법이 경자유전의 원칙과 자작농주의를 농지제도의 이념으로 채택하고 비농업인의 농지소유와 농지임대차의 금지를 원칙으로 하고 있지만, 비농업인의 농지소유와 농지임대차는 확대되고 있다. 2002년 현재 1,863천ha의 농지 중 44.8%가 임대차 농지이고, 비농업인 소유 임대차 농지가 전 농지의 30.1%를 차지하고 있다.
  - 비농업인의 농지소유의 확대는 대부분 현행 농지법에서 예외규정으로 허용하고 있는 1996년 농지법 시행 이전에 소유하게 된 농지와 그 이후에도 1ha 미만 상속농지와 8년 자경 후 이농하여 보유하게 된 농지가 매년 발생하며, 2003년부터 300평 미만 주말·체험영농 목적의 비농업인 소유 농지의 증대로 비농업인의 농지소유는 계속 늘어왔으며, 앞으로도 늘어날 것이다.
  - 농지법의 농지임대차 금지에도 불구하고 임대차 농지의 비율은 1990년 37.4%에서 1995년 42.2%, 2000년 43.6%로 증가하였다. 2000년 임대차 농지의 21%는 농가소유, 70%는 비농가소유이고, 비농가소유 임대농지의 51%는 재촌비농가소유, 49%는 부재 비농가 소유이다. 부재 비농가 소유 임대 농지 중 64%가 이농 후 보유, 13%가 상속·증여, 18%가 매입에 의해 소유하게 된 농지로서 매입농지의 임대비율이 높아지는 추세이다.

<표 10-2> 임차농지 추이

(단위: 천ha, (%))

		'70	'80	'90	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
경지면적		2,298	2,196	2,109	2,070	2,055	2,033	1,985	1,945	1,924	1,910	1,899	1,889
임차면적		409	468	789	770	810	838	838	836	837	789	822	824
(임차농지 비율)		(17.8)	(21.3)	(37.4)	(37.2)	(39.4)	(41.2)	(42.2)	(43.0)	(43.5)	(41.3)	(43.3)	(43.6)
소유자별 임차농지	농 가 (구성비)	-	-	243 (11.5)	223 (10.8)	199 (9.7)	196 (9.6)	223 (11.2)	212 (10.9)	212 (11.0)	155 (8.1)	165 (8.7)	174 (9.2)
	비 농 가 (구성비)	-	-	456 (21.6)	464 (22.4)	538 (26.2)	564 (27.7)	546 (27.5)	554 (28.5)	552 (28.7)	555 (29.1)	570 (30.0)	569 (30.1)
	국공유지	-	-	34	32	33	34	26	27	29	31	35	33
	기 타	-	-	56	51	40	44	43	43	44	48	52	48

자료) 농가경제조사 표본농가에 대한 조사 결과임. 농림부 농지관리과

○ 농지의 난개발

- 농지의 지속적 감소와 더불어 농지문제의 하나는 농지가 무계획적으로 개발되어 농지개발 행위가 농지의 효율적 이용을 저해하고 있다는 점이다. 농지의 전용, 농지의 감소는 산업화, 도시화의 과정에서 불가피한 현상이라 할 수 있다. 문제는 필지단위 농지전용에 의한 소규모 분산 난개발이다. 농업진흥지역안에서도 농지법상 농사주택 및 농업용시설 등은 신고전용사항이며, 농업용시설이라면 용도변경이 가능하여 버섯재배사 시설이 공장 등으로 불법적으로 용도변경 사례가 빈번이 발생하고, 농업진흥지역밖의 농지에서는 기반시설 미비형 난개발, 환경·경관 훼손형 난개발 등 다양한 양상이 나타나는데, 이러한 것은 기본적으로 소규모 분산 농지전용이 허용되어 있기 때문이다.
- 개발행위허가제를 도입하더라도 개별 분산된 소규모 농지의 난개발을 막기 힘든 실정이다. 법적 절차와 요건을 갖추 경우 농지전용을 불허하기 힘들다는 점에서 농지전용허가제도는 절차법에 불과하다.

2) 현행 농지제도의 문제점

○ 현실과 괴리된 농지 소유·이용제도

- 예외 규정이 원칙규정을 능가함으로써 원칙 실종
- 경자유전의 원칙 등과 관련 예외적으로 허용되는 비농업인의 농지소유가 농업인의 농지소유보가 많아지고 있음. 현실적으로 경자유전의 원칙이 지켜지지 않고 있음.
- 경자유전의 원칙 준수, 농지보전을 위한 제도적 장치와 정책적 수단이 미비하고, 수단간의 상충·배치
  - 경자유전의 원칙, 농지보전의 원칙을 실현하기 위한 자금지원, 우량농지에 대한 지원 등이 미흡

- 농지법만으로는 농지법의 정신을 도모하기 곤란하게 법, 제도가 구축되어 있는데, 관련 법, 제도간의 상충 문제가 심각
  - 농업구조개선을 위한 영농규모화사업(임대차사업) 촉진과 경자유전의 원칙간의 상충, 농지보전의 원칙과 농업진흥지역밖 농지전용의 대폭 허용간의 상충 등 원칙과 정책수단·정책사업간의 상충
    - 농촌공간 및 도시지역내 농지에 대한 계획적·종합적 관리기능의 미흡
    - 신규 창업농 육성, 농촌활성화 등의 정신이 농지제도에 담겨있지 않음.
    - 농지의 다원적 기능에 대한 인식의 결여
    - 소규모 분산전용의 허용에 따른 난개발 우려
    - 신규 창업농 육성, 농촌활성화 등의 정신이 농지제도에 담겨있지 않음.
- 3) 제도상의 주요 쟁점사항
- 비농업인의 농지소유 금지
  - 농지임대차의 허용 범위
  - 적정규모의 농지보전과 농지전용의 합리화
  - 농지시장 안정(농지가격 대책)

#### 10.4. 최근 농지제도 개편 과정에서의 주요 쟁점

- 1) 비농민의 농지소유의 허용 확대
- 비농민의 농지소유의 허용 확대가 왜 필요한가? 농업인을 위해 비농민의 농지소유를 허용해야 한다는 주장은 과연 옳은가?
  - 농업인의 자산가치의 유지를 농지거래 자유화 주장은 과연 10년후 한국 농업·농촌의 미래상을 어떻게 설정하고 있는가?
- 2) 신규취득 농지의 임대차 허용 여부
- 신규취득 농지의 임대차 허용은 사실상 비농민 농지소유의 전면적 허용을 의미하는데, 투기적 농지소유를 어떻게 막을 것인가?
  - 현실적으로 농업인이 농지매입을 통해 경지규모 확대가 곤란한 상태에서 비농민 소유농지의 임차료가 낮아 비농민 농지소유가 농업인에게 유리할 수 있는 주장이 과연 옳은가?
- 3) 개방화, 국제화에 대비한 농업경쟁력 제고를 위한 농지규제완화의 핵심으로 등장하고 있는 비농업인의 농지소유 허용과 기업농 육성이 과연 현실적인가?
- 비농민의 농지소유 허용이 농지유동화를 촉진시키는 기능을 할 것인가?
  - 기업농 육성이 가능한가? 그리고 세계적으로 가족농이 중심인 사실은 무엇을 의미하는가?
- 4) 농지소유 규제가 강하여 기업농 육성이 곤란한 것이 사실인가?
- 현행 법에서도 영농 목적의 농지소유는 무한정 허용되어 있는데, 농지규제완화를 주장하는 이유는? 현행 제도에 대한 무지의 결과인가 아니면 정치적인 의도인가?

- 5) 농지규제완화 (비농민 농지소유 허용)를 통해 토지가격의 문제를 해결할 수 있는가? 농촌지역 농지가격과 대도시근교 농지가격간의 차이만 더 커지는 것은 아닌가?
  - 토지가격의 상승이 기업의 경쟁력을 낮춘다는 점은 인정하지만, 농지규제완화는 투기적 농지소유를 야기하여 농지가격을 상승시킬 가능성에 대한 인식은?
- 6) 농지관리기구(농지은행 등)로 비농업인의 농지투기를 막을 수 있는가? 농지의 공적 관리기구로서 농지관리기구 설립·운영방안은?
  - 투기적 조건을 만들어 놓고 농지투기방지대책을 수립하는 것은 비합리적인 접근이 아닌가?
- 7) 농업인의 편의 증대 차원이라 해도 농업진흥지역내 농지에 대한 농산물 가공·처리시설 등의 허용은 옳은가?
  - 현실적으로 우량농지(농업진흥지역 농지)의 난개발을 주도하는 것은 농업인의 농지전용으로 발생하는 측면을 어떻게 이해할 것인가?

#### 10.5. 식량안보를 위한 농지이용과 지속가능성간의 관계는 ?

- 1) 지속가능의 개념을 환경적 측면과 사회경제적 측면을 동시에 파악해야만 지속가능 전략 자체가 지속가능한 것 아닌가? 식량안보는 사회경제적 측면에서의 지속가능성을 의미하는 것으로 이해할 수 있는 개념이 아닌가?
  - 의제21(서문)에서도 “지속적 농업과 농촌개발의 주요목적은 식량안보를 강화하면서 식량생산성을 증가시키는 것인바 이에선 교육 및 경제적 인센티브의 제공, 식량의 안정적인 공급과 상업적 영농을 위한 기술의 개발, 빈곤 퇴치를 위한 고용과 소득원의 확충, 적절한 자연자원활동과 환경보호 등이 포함되어야 한다” 고 강조하고 있듯이 국가의 사회경제적 지속가능성을 보장하는 중요한 기초가 식량의 안정적 공급이라 할 수 있음.
- 2) 인구 1인당 농지면적이 절대적 부족 국가로서 과연 친환경적 농지이용이란 것이 국내 수준에서 실천가능한 개념인가?
  - 우리의 국토, 특히 농지 여건은 EU, 미국 등 선진국에 비해 매우 열악함. 우리나라 전체 국토면적은 2002년말 기준 9,959천ha이며, 이 중 64.4%인 6,412천ha가 산림이며, 농지는 18.7%로 1,862천ha에 불과함. 우리나라는 국민 1인당 농지면적이 4.2a로 미국의 1/16, 프랑스 1/33, 독일 1/15로 선진국에 비해 매우 적어 곡물자급률이 매우 낮음. 곡물자급률이 미국 134%, 프랑스 189%, 독일 119%, 영국 118%에 비해 우리나라는 30%미만 수준임.
  - 우리의 국토 및 농지여건상 식량자급기반을 확충하기 위해서는 자연자원의 개발이 불가피한 상황임. 농지면적이 크게 부족한 상황에서 농지의 절대면적을 확대시키기 위해 개간·간척사업을 꾸준히 추진해왔지만, 최근 환경훼손 논란 등으로 확대추진이 곤란한 상태임. 농지의 효율적 이용을 위한 농지의 개량 및 정비사업 중 농업용수개발사업도 수자원부존량 중 이용되는 수자원

의 비율이 다른 나라에 비해 매우 높아 개발에 따른 환경부하가 매우 큰 것으로 평가되고 있어 확대 추진이 매우 어려운 상황임. 따라서 적정 수준의 식량 공급 기반을 확충하기 위한 경지정리, 용수개발, 관개개선, 개간, 간척 등을 위한 노력과 환경보전 사이의 사회적 조화가 중요한 정책적 과제로 제기됨.

- 우리의 주곡인 쌀 자급을 위해 우량농지의 보전, 농지개량, 품종개량, 비료공급 확대, 영농기계화의 촉진 등을 적극적으로 추진하여 왔으나, 이러한 정책이 환경훼손, 토양오염, 수질오염 등 농업과 농촌환경, 나아가 국토환경에 미칠 부정적인 영향에 대한 대책을 충분히 마련하지 못하였음. 그 결과 환경친화적인 산업으로서 농업에 대한 인식이 약화되고 농업이라는 산업활동이 토양오염, 수질오염 등 국토공간의 환경을 악화시키는 한편 농촌공간이 도시공간에 비해 상대적으로 쾌적한 삶의 공간이라는 인식마저 약화되고 나아가 농촌의 공동화문제가 심각한 상태에 이르렀음.
- 3) 개방화, 국제화에 대응한 영농규모의 확대, 전업농 및 기업농의 육성 등의 전략, 이른바 “선택과 집중” 전략은 친환경적 농업과 상반되는 것 아닌가?
  - 친환경적 농업체제의 구축은 지역단위에서 대부분의 주민이 참여해야 가능한 것임. 그런데 쌀전업농 육성 등의 전략은 자연부락 단위에서 일부 농가가 대규모로 영농하는 방안으로 기계화, 비용절감을 위한 화학 비료 및 제초제 사용 등이 불가피한 측면이 있음.
- 4) 식량자급률의 문제는 쌀문제 측면만이 아니라 축산물의 생산·소비방식과 밀접한 관련이 있다.
  - 식량자급률의 문제는 축산물소비방식에 따라 달라지는데, 과연 현재의 소비 및 생산 방식이 바람직한가? 축산물 자체를 수입·소비하는 경우와 사료수입 후 축산물 생산·소비시간의 곡물 자급률의 차이가 매우 크게 나타난다. 유사시 대응의 측면에서는 사료 수입 후 생산체계의 유지가 필요하지만, 곡물자급률, 국내 환경 측면에서는 축산물 소비 감소와 직접 수입·소비방식이 더 유리할 수 있다. 우리의 합리적인 진로는?
  - 최근 유럽의 환경단체들이 축산물소비 줄이기 운동을 전개하는 것에 대한 입장은?

## 10.6. 농지보전과 관련된 도시지역 토지이용 방식

### 1) 고밀개발에 대한 입장

- 도시의 쾌적성 확보를 위한 고도제한 등의 전략이 합리적인가? 적정규모의 농지보전과 배치되는 것 아닌가?
- 대부분의 개발가능 토지가 농지에서 공급되고 있는 현실에서 고도제한은 농지, 특히 우량농지의 잠식으로 이어짐. 이러한 현실을 어떻게 이해할 것인가?

- 국민 1인당 농지면적이 절대적으로 부족하여 식량자급률이 매우 낮은 상태에서 상당한 경사도의 산지도 농지로 개간되어 이용되어 왔음. 최근 한계농지의 휴경이 급증하고 있지만, 여전히 도시개발 과정에서 이용가능한 산지는 매우 제한적임.
  - 우리나라의 여건하에서는 고층화를 통한 대규모의 녹지와 농지의 확보 및 보전이 더욱 합리적인 대안은 아닌가 ?
  - 고밀도 개발 등 대안이 있는데, 농지전용을 통해 추가적인 개발 수요를 충족시키려는 것은 농지법의 원칙과 헌법 정신에 어긋나는 것 아닌가 ?
- 2) 도시지역 내 농지에 대한 입장
- 현재 농지의 약 11%가 도시지역에 속해 있어 농림지역으로 전환될 수 없는 상황이며, 개발되기 전까지 체계적으로 이용되지 못하고 있음.
  - 도시지역 농지는 우량농지가 많으며, 보전관리될 대상임.
  - 도시농업은 현실적으로 실현 불가능한가 ?
  - 농지의 다면적 기능을 인정한다고 할 경우 도시지역 농지는 농촌지역 농지보다 더욱 중요한 의미를 지니며, 보전의 의의도 강화될 것 아닌가 ? 이 경우 농지의 이용·보전에서 경제적 효율성과 농업인의 수익성을 어떻게 담보해낼 것인가 ?
  - 도시공간의 오픈스페이스, 생태공원 등 다원적 기능을 지니는 도시농업이 존재하기 위한 조건은 ?
  - 기존의 농지를 유지한 채 도시개발, 택지개발시 증대되는 건축비의 부담(20-30% 증액)은 누가 할 것인가 ?

#### 10.7. 농촌토지의 계획적 관리

- 1) 도시토지와 달리 농촌토지이용이 소규모분산전용 가능성이 높아 난개발의 가능성이 높는데, 근본적 난개발 방지대책은 없는가 ?
- 개별분산된 농민들의 농지전용 요구를 집단화할 수 있는 계획적 접근은 농업인의 경제활동을 얼마나 제약하며, 이러한 제약이 비농업인이 느끼는 제약보다 강한가 ?
  - 계획적 개발만을 허용할 경우 발생하는 부작용은 ?
- 2) 농촌계획은 무엇을 의미하며, 도시와 농촌을 아우르는 계획이 과연 가능한가 ?
- 도시 위주의 계획 체계의 문제점을 극복하기 위하여 새로운 국토계획법이 제정되었지만, 여전히 도시계획 위주의 접근이 이루어짐. 농촌계획의 구체적인 내용은 무엇을 의미하는지 ? 농촌이라는 공간의 특징은 ?
  - 농촌의 범위는 ? 새로운 국토계획법에서는 도시와 농촌의 경계가 없음. 그러나 여전히 도시계획구역 이외의 지역이라 이해되어 도시계획과 농촌계획은 이원화되어 있음.

- 과연 도시와 농촌을 같은 수준의 계획으로 관리할 수 있는가 ?
- 3) 농촌의 혼주화, 도시근교 출퇴근권의 농촌지역의 도시인의 주권공간화의 의의와 실천가능성은 ?
  - 도시인의 삶의 질 측면만이 아니라 농촌의 공동화 방지, 주거, 생활 여건의 개선을 위해서도 혼주화가 불가피하다. 그러나 이러한 것이 불가능한 가장 근본적인 이유가 교육문제로 나타난다. 근본적인 대책은 ?
  - 국토공간에서 도시지역 16.1%를 제외하면 대부분이 농촌지역이기 때문에 국토공간의 합리적인 자원관리, 국토의 균형개발을 위해서도 농촌지역에 대한 체계적이고 계획적인 관리가 전제되어야 한다. 또한 농촌주민의 삶의 질 제고 차원에서만이 아니라 도시주민의 휴양공간으로 농촌공간의 기능을 향상시키기 위해서는 농촌공간에 대한 재인식과 농업 및 농촌에 대한 정책기조의 전환이 요구된다.
  - 단순히 우량농지의 보전, 토양오염의 방지, 오염원의 최소화 등의 차원에서 접근할 것이 아니라, 농업·농촌의 다양한 사회·경제적 기능을 수행할 수 있도록 하는 국토이용체계의 개편 및 농업·농촌정비방향 수립을 위한 종합적인 실천과제가 마련되어야 한다. 특히 농촌지역공간에 대한 계획적인 개발 계획의 수립과 친환경적 농촌정주공간개발사업의 적극적 추진이 필요하다.
  - 그러나 현실적으로 도시공간보다 농촌공간의 쓰레기 투기, 상하수도 시설의 미비 등의 문제가 심각한 점을 고려하여 농촌지역주민의 삶의 질 제고를 위한 노력이 요구된다. 이러한 노력 속에 지역 주민 참여를 유도하고 지속가능한 농업 및 농촌개발의 기반이 마련될 수 있을 것이기 때문이다.
  - 농촌지역의 환경은 도시부문보다 열악한 현실은 ? 산 좋고 물 좋은 농촌은 과거의 이야기가 아닌가 ?

## 10.8. 농지보전 대책

### 1) 우량농지의 보전 대책

- 간척개간사업에 대한 부정적 시각이 팽배하고, 농업인까지 경지정리, 용수개발 등 농지기반 정비 사업을 꺼리는 상황에서 과연 우량농지의 안정적 확보 방안은 ?
- 우량농지의 보전은 불가피하게 토지자산가치의 불균등을 초래하여 현실적으로 농지보전대책이란 어려움이 존재하는데, 그 대안으로 개발이익환수란 것은 실현 가능한가 ? 소득보조로 토지자산가치의 불균등은 해소할 수 있는가 ? 우량농지를 국가소유로 전환하는 방안은 실현 가능한가 ?
- 농촌지역사회의 커뮤니티의 삶의 질을 제고하는 차원에서 지역민의 참여 방식으로 농지의 관리, 보전대책이 이루어져야 한다는 일반론적 주장과 다수의 농업인들이 농지의 비농업적 개발을 원하는 현실간의 괴리를 해소하는 방안은 ?

- 농업인의 소득 증대라는 명분으로 우량농지에서 농산물가공·유통·처리시설의 허용이 과연 바람직한가 ?
  - 향후 관리지역의 세분화 방향은 ? 계획관리지역의 상한 비율을 설정하는 방안은 ?
- 2) 휴경농지 관리대책
- 도시에 비해 농촌공간은 공공서비스 질의 저하, 농업인의 소득수준의 상대적 저위 등으로 농촌노동력의 이·탈농이 크게 진전되어 농촌노동력의 부족, 농촌취업기회의 부족, 농촌공동화라는 악순환이 계속되고 있다. 이러한 농촌공간의 삶의 질의 저하로 인하여 상대적으로 좁은 국토면적, 적은 농지 여건에도 불구하고 기계화영농이 곤란한 준산간지역 한계농지의 유희화가 1990~95년간에는 매년 40~69천ha나 발생하였으며, 1996년 이후 농지관리부서의 적극적인 노력으로 휴경면적이 줄어들었지만 여전히 연간 약 16천ha나 발생하고 있다.
  - 현 추세대로 한다면, 10년후 20-30만 ha의 농지가 유희화될 가능성이 높은데, 과연 이대로 방치해야 하는가 ?
  - 농촌활성화, 농가소득 증대를 도모하면서 미래의 농지 보전 차원에서 지역특성, 농지특성을 고려한 소규모 골프장 건설은 대안이 될 수 없는가 ?
- 3) 토양관리대책
- 유효토심 10cm가 자연적으로 생선되기 위해서는 수천년의 세월이 필요할 정도로 토양보전이 중요한데, 대관령고랭지채소 생산지역 등은 토양유실이 매우 심하다. 과연 대책은 ?
  - 토양, 수질 등을 종합적으로 고려한 유역단위별 환경용량을 고려한 농법의 정착을 위한 대책은 ?

## 11. 토지의 공익성과 지속가능성을 저해하는 국토 및 토지정책

### 11.1. 머리말

- 우리나라의 헌법은 국토를 ‘국민 모두의 생산 및 생활의 기반’ 이라고 천명하고 ‘그 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 계획’ 을 수립하여야 하며 이를 위하여 ‘필요한 제한과 의무’ 를 부과할 수 있다고 명시하고 있다.
- 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률에서도 ‘국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려 줄 민족의 자산’ 이므로 ‘자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이룰 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다’ 고 명시하고 있다.
- 이처럼 우리의 헌법과 국토관련법령은 토지에 대하여 그 고귀성을 천명하고 공익성과 지속가능성을 확보할 수 있는 계획을 수립할 것과 그에 따른 제한과 의무 부과가 정당하다는 것을 규정하고 있다.
- 헌법과 국토관련법령이 이처럼 토지의 공익성과 지속가능성을 위한 계획수립 및 그에 수반되는 제한과 의무 부과의 정당성을 규정하는 것은 토지의 위상 및 특성에서 비롯된다고 볼 수 있다.
- 주지하는 바와 같이 국가의 3요소는 국민과 주권, 그리고 영역으로 구성된다. 영역이란 국가의 영토고권이 배타적으로 행사되는 공간으로서 영해와 영공이 영토에 당연히 포함되는 것으로 보아 영역은 영토와 동의어로 사용되기도 하며 영토는 토지로서 성립되는 바, 결국 토지(국토)는 국가의 3요소라고 할 수 있다. 토지는 또한 노동, 자본과 함께 생산의 3요소의 하나이다.
- 이와 같이 토지(국토)가 지니는 위상과 더불어 위치의 고정성, 재생산의 난이성, 외부경제효과 등 다양한 측면에서의 속성은 토지의 공익성을 강조할 수밖에 없는 논리의 원천이 된다. 여기에 더하여 최근에는 국토의 생태적·환경적 문제가 대두됨에 따라 지속가능성 차원에서 공공자산으로서의 위상이 더욱 강화되고 있다.
- 그러나 우리 국토의 현실은 토지의 공공성과 지속가능성에 대한 사회적 합의 수준에 훨씬 못 미치고 있다. 여기에는 상위법률의 추상성을 구체화하는 과정에서 토지의 공익성과 지속가능성을 도외시하거나 부분적으로만 고려한 무지와 태만, 그리고 금전적·단견적 효율성과 국민 개인의 재산권에 집착하는 편견과 탐욕이 작용하고 있다.
- 본 연구는 이와 같은 사회적 여건에서 토지와 관련한 최근의 쟁점을 중심으로 그 공익성과 지속가능성을 살펴보고 토지의 공익성과 지속가능성을 저해하는 국토정책과 토지정책을 찾아 바람직한 정책방향을 제시하는 데 그 목적이 있다. 이를 위하여 본 연구는 토지의 공익성과 지속가능성의 개념을 정립하고 이를 토대로 국토환경과 관련한 최근의 쟁점을 고찰하고자 한다.

- 우리 국토의 현안 문제들은 대부분 정책방향이 적절하지 않거나 절절한 제도가 갖추어지지 않은 데 기인한다. 따라서 현안쟁점 고찰 과정은 지금부터라도 토지와 관련한 제도 및 정책이 올바르게 자리잡을 수 있는 실마리를 제공할 것으로 기대된다.

## 11.2. 토지의 공익성과 지속가능성의 개념과 정의

### 1) 헌법상의 토지공익성과 지속가능성

- 토지의 공익성과 지속가능성에 대한 사회적 합의를 명료하게 확인하기 위해서는 헌법을 살펴볼 필요가 있다. 헌법은 국가의 근본법으로서 우리나라의 법질서 중에서 최고의 효력을 가진 규범이기 때문이다.
- 현행 헌법은 제10조에서 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’ 고 규정하고 있다. 이것은 국민의 자유권적 기본권이 보장되어야 한다는 것을 의미한다.
- 그러나 헌법에 규정되어 있는 기본권이라고 하더라도 아무런 제한 없이 절대적으로 보장되는 것은 아니다. 헌법 제37조 2항은 ‘국민의 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다’ 고 명시하고 있다. 이것은 현행 헌법이 국민의 기본권 보장 측면과 관련하여 생존권적 기본권 보장에 역점을 둔 복지국가의 건설을 꾀하고 있기 때문이다. 즉, 국가안전보장과 질서유지는 현존질서의 유지라는 소극적 목적을 지니는 데 반하여 공공복리의 개념은 현대적 복지국가의 이념을 구현하는 적극적 의미를 가지고 있다. 기본권의 제한 사유가 되는 공공복리는 인권 상호의 충돌을 조정하여 각인의 인권을 최대한으로 보장하고자 하는 사회정의의 원리로 파악될 수 있다. 여기에는 국가적 복지, 사회적 복지 및 인류적 복지가 포함된다.(영남대 법학연구소, 2001 : 117)
- 우리 헌법은 원칙적으로 사유재산제를 보장하지만 공공필요에 따른 조정이 가능하도록 규정하고 있다. 헌법 제23조 제2항에서 ‘재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다’ 고 규정함으로써 재산권 행사의 공공복리적 합의를 명문화하고 있으며 민법 제2조에서도 신의성실의 원칙과 권리남용 금지의 원칙을 규정하여 권리행사의 남용과 오용을 원칙적으로 금지하고 있다. 여기에 더해 현행 헌법은 환경권과 주거권(제35조), 건강권(제36조), 그리고 ‘균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위한 경제에 관한 규제와 조정(제119조 제2항)’ 등 생존권적 기본권을 보장하고 있는 바, 토지 또는 국토문제와 관련하여 그 공공복리와 지속가능성을 추구하고 있음을 보여준다.

<표 11-1> 헌법상의 토지의 공익성과 지속가능성

구 분		국민의 권리와 의무		국가의 책무
		권리	의무	
제1장 총강	제9조			◦전통문화의 계승·발전과 민족문화 창달 의무
	제10조	◦인간으로서의 존엄과 가치행복을 추구할 권리		◦개인이 가지는 불가침의 인권을 확인·보장의무
제2장 국민의 권리와 의무	제23조	◦재산권 확보	◦재산권은 공공복리에 적합하게 행사	◦공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급
	제30조	◦타인의 범죄행위로 인한 피해에 대한 국가구조를 받을 수 있는 권리		◦타인의 범죄로 인한 국민 구조 의무
	제34조	◦인간다운 생활을 할 권리		◦사회보장·사회복지 증진 ◦여자의 복지와 권익 향상 ◦노인과 청소년의 복지 향상 ◦생활능력이 없는 국민의 보호의무
	제35조	◦환경권 ◦주거권	◦환경보전 의무	◦환경보전의무 ◦국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력할 의무
	제36조	◦보건권		◦국민보건 보호의무
	제37조	◦국민의 자유와 권리 존중. 기본권의 제한이 필요한 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해 불가능	◦국민의 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한	
제9장 경제	제119조	◦개인과 기업의 경제상의 자유와 창의 존중		◦균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을
	제120조	◦자원과 자연력의 체계적·개발·이용권		◦국토와 자원의 보호 및 그 균형있는 개발과 이용을 위한 계획 수립
	제121조	◦경자유전의 원칙	◦소작제도 금지	◦농업생산성 제고와 농지의 합리적 이용
	제122조			◦국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 제한과 의무 부과
	제123조			◦농·어업 보호육성을 위한 계획 수립·시행 지역간의 균형있는 발전을 위한 지역경제육성 중소기업 보호·육성 ◦농수산물의 수급균형과 유통구조개선을 통한 가격안정도도 및 농어민 이익 보호

주) <부록1> 참조

## 2) 헌법재판소 판례상의 토지의 공익성

- 헌법재판소는 토지공개념의 대표적인 토지3법이라 할 수 있는 , 개발이익환수에관한법률, 토지초과이득세법, 택지소유상한에관한법률 그리고 개발제한구역에 관한 도시계획법 제21조에 대한 위헌소원에 대하여 합헌, 위헌, 헌법불합치판단을 내린 바 있다.
- 이들 관련 법률은 개발제한구역지정및관리에관한특별조치법을 제외하고 폐지되거나 무력화된 상황이다. 그러나 우리가 간과하지 말아야 하는 것은 현재의 판결에 있어서 이들 법률에 대한 강한 토지의 공익성과 지속가능성에 관한 입법목적에 있어서 위헌을 결정 한 바 없다는 것이다. 오히려 이들 4법에 대해 토지의 지속가능성은 물론 강한 공공성을 인정하였다는 것을 충분히 고려하여야 한다.
- 우리 헌법 제23조 제2항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.” 고 규정하여 재산권 행사의 사회적 의무성을 강조하고 있다. 이는 토지가 원칙적으로 생산재이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 우리나라의 가용토지 면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산 및 생활의 기반으로 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로, 그 사회적 기능에 있어서나 국민경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 더 강하게 관철될 것이 요구되기 때문이다.(헌재 1989. 12. 22. 88헌가13, 판례집 1, 357, 372; 1998. 12. 24. 89헌마214등, 판례집 10-2, 927, 945-946 참조).
- 따라서 헌법 제122조는 토지가 지닌 위와 같은 특성을 감안하여 ‘국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다’ 고 규정함으로써 토지재산권에 대한 광범위한 입법형성권을 부여하고 있다.

### (1) 택지소유상한에관한법률에 대한 판례

- 택지소유상한에관한법률의 경우, 제1조에서 ‘이 법은 택지를 소유할 수 있는 면적의 한계를 정하여 국민이 택지를 고르게 소유하도록 유도하고 택지의 공급을 촉진함으로써 국민의 주거생활의 안정을 도모함을 목적으로 한다’ 고 그 입법목적을 규정하고 있다.
- 이는 도시계획구역 안에 거주하는 국민 누구나가 유사한 면적의 택지를 소유할 수 있도록 택지를 분배하고자 하는 것이 아니다. 오히려 실수요자가 아님에도 지가상승을 기대하고 토지투기 등의 목적으로 토지를 필요 이상으로 보유함으로써 실수요자의 토지소유와 이용을 가로막는 사회적·국민경제적으로 유해한 행위를 방지하여, 궁극적으로 택지의 적정한 공급을 가능하게 하고, 이로써 국민의 주거생활의 안정을 꾀하고자 하는 것이다. 즉 이와 같은 입법목적은 국가가 입법을 통하여 추구할 수 있는 정당한 공익이자, 헌법 제35조 제3항에 규정된 국가의 의무(주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적

한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 할 의무)이며, 헌법 제122조에 의한 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있는 권한에도 그 헌법적 근거를 두고 있는 것이므로, 법의 목적은 정당하다.

(2) 토지초과이득세법에 대한 판례

- 토지초과이득세법에 관하여 현재는 ‘현대에 있어서의 조세의 기능이 국가재정 수요의 충당이라는 고전적이고도 소극적인 목표에서 한걸음 더 나아가, 국민이 공동의 목표로 삼고 있는 일정한 방향으로 국가사회를 유도하고 그러한 상태를 형성한다는 보다 적극적인 목적을 가지고 부과되는 것이 오히려 일반적인 경향이 되고 있다’ 고 제시하였다.
- 조세의 이러한 유도적·형성적 기능은 우리 헌법상 ‘민생활의 균등한 향상’을 기하도록 한 헌법 전문(前文)과, 모든 국민으로 하여금 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장한 제34조 제1항, 그리고 ‘균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여’ 국가로 하여금 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있도록 한 제119조 제2항에 해당된다고 판시하고 있다. 더욱이 ‘국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여’ 국가로 하여금 필요한 제한과 의무를 과할 수 있도록 한 제122조 등에 의하여 그 헌법적 정당성이 뒷받침되는 만큼, 토초세법은 ‘각종 개발사업 및 기타 사회경제적 요인으로 유희토지 등의 지가가 상승함으로 인하여 그 소유자가 얻는 토지초과이득을 조세로 환수함으로써, 조세부담의 형평과 지가의 안정 및 토지의 효율적 이용을 기하고 나아가 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다’라는 입법목적이 합헌임을 판시하였다.
- 즉, 이득이 있는 모든 곳에 반드시 조세가 따라야 한다는 조세법상의 공평이념을 실현하기 위하여 토지소유자 개인의 노력과는 상관없는 개발이익 등 불로소득을 조세로 환수하는 데 토초세법의 우선적인 목적이 있는 것이다. 아울러 토초세가 소득세(所得稅)의 일종으로, 이와 같은 조세를 수단으로 하여 유희토지 등에 대한 투기적 수요의 억제, 지가의 안정과 실수요자에의 유희토지 등 공급의 확대, 그리고 궁극적으로는 생산구조 내에서 토지가 차지하는 경제적·사회적 제비용의 절감을 통한 국민경제의 건전한 발전이라는 행정 목적을 아울러 실현하려는 의도를 표명한 것으로 그 입법 목적을 해석하였다.
- 더욱이 현재는 토지공개념의 일환인 유희토지의 보유단계에서 발생하는 지가 상승액을 조세로 환수하게 하여 조세부담의 형평성과 지가의 안정 및 토지의 효율적인 이용을 도모하는데 이바지하게 한 토지초과이득세법 규정에 대하여 입법목적의 정당성이 수긍되고, 나아가서 입법수단의 적절성, 법익의 균형성, 피해의 최소성도 갖추었다고 판단하였다. 따라서 이들 규정이 청구인들의 재산권을 침해하거나 실질적 조세법률주의 포괄위임금지원칙에 위반되지 않는다고 하였다.

- 그러므로 과세대상인 자본이득의 범위를, 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실현이득을 포함시킬 것인가의 여부는 과세목적·과세소득의 특성·과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐, 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로는 볼 수 없다고 판시함으로써 미실현이익에 대한 환수 또한 정당함을 시사하였다.

(3) 개발이익환수에관한법률에 대한 판례

- 개발부담금제도의 개발이익은 개발사업의 시행 또는 토지이용계획의 변경 기타 사회·경제적 요인에 의해 발생하는 것을 널리 포괄하며, 이는 현금화된 개별·구체적 금액이 아니라 객관적 기준에 의해 산정된다. 그러므로 현재는 ‘인가등’ 시점을 부과개시시점으로 정한 것은 입법목적 달성을 위한 적합한 수단으로 재산권과 평등권을 침해하지 않는다고 판시하였다. 따라서 지목변경이 수반되는 사업 중 불로소득적인 개발이익이 발생하는 경우로서 투기 등으로 토지의 효율적 이용을 저해할 우려가 있거나 개발이익을 사업시행사, 또는 토지소유자에게 전속시키기보다는 그 일부를 사회전체로 환원시키는 것이 바람직한 사업에 대한 환수를 정당하다 판시하였다.

(4) 도시계획법 개발제한구역 관련 판례

- 토지의 공익성과 그로 인해 부과되는 제한과 의무의 정당성을 가장 명료하고 구체적으로 보여준 사례는 종전의 도시계획법 제21조 개발제한구역 관련 판례(1998. 12. 24. 89헌마214)이다.
- 헌법재판소는 도시계획법 제21조가 보상규정 없이, ‘예외적인 경우에 도 아무런 보상 없이 감수하도록’ 한 점에 대해 헌법에 위반된다고 판시하였다. 그러나 이 판시결과는 토지의 공익성을 여실히 입증해주었다. 헌법재판소 판시의 주요골자는 다음과 같다.
- 헌법상의 재산권은 토지소유자가 이용가능한 모든 용도로 토지를 자유로이 최대한 사용할 권리나 가장 경제적 또는 효율적으로 사용할 수 있는 권리를 보장하는 것을 의미하지는 않는다. 입법자는 중요한 공익상의 이유로 토지를 일정 용도로 사용하는 권리를 제한할 수 있다. 따라서 토지의 개발이나 건축은 합헌적 법률로 정한 재산권의 내용과 한계 내에서만 가능한 것일 뿐만 아니라 토지재산권의 강한 사회성 내지는 공공성으로 말미암아 이에 대하여는 다른 재산권에 비하여 보다 강한 제한과 의무가 부과될 수 있다.
- 개발제한구역의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락이나 지가상승률의 상대적 감소는 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로 보아야 한다. 자신의 토지를 장래에 건축이나 개발 목적으로 사용할 수 있으리라는 기대가능성이나 신뢰 및 이에 따른 지가상승의 기회는 원칙적으로 재산권의 보호범위에 속하지 않는다.
- 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 것이다.

- 다만, 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 토지의 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용·수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에도 아무런 보상없이 이를 감수하도록 하고 있는 한, 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지 소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다.
- 이에 대하여 현재는 법형성권을 가진 입법자가 입법정책적으로 정할 사항이므로, 입법자가 보상입법을 마련함으로써 위헌적인 상태를 제거할 때까지 위 조항을 형식적으로 존속케 하기 위하여 헌법불합치결정을 하는 것인 바, 입법자는 되도록 빠른 시일내에 보상입법을 하여 위헌적 상태를 제거할 의무가 있고, 행정청은 보상입법이 마련되기 전에는 새로 개발제한구역을 지정하여서는 아니되며, 토지소유자는 보상입법을 기다려 그에 따른 권리행사를 할 수 있을 뿐 개발제한구역의 지정이나 그에 따른 토지재산권의 제한 그 자체의 효력을 다투거나 위 조항에 위반하여 행한 자신들의 행위의 정당성을 주장할 수는 없다고 판시하였다.

(5) 토지관련 4개법률의 경과

- 이들 토지관련 4개법률에 대한 헌법재판소의 헌법불합치판정은 대부분 과도기적으로 이루어지며, 법개정을 통해 위헌요소가 제거되는 과정을 거쳐 추후에는 합헌의 판결을 받는 것이 대분이다. 토지초과이득세법 경우, 헌법불합치판결 (94.7.29) 이후 위헌요소가 제거되어 1999년까지 계속된 위헌소원도 합헌으로 인정받았음에도 1998년6월25일 폐지된 것이다.
- 개발이익환수에관한법률 역시 일부위헌판결(1998.6.25)을 받았으나, 판시 직후인 1998년8월19일 법개정으로 위헌요소가 제거되어 최근의 위헌소원 (2002.5.30)에서도 합헌결정을 받았음에도 불구하고 2001년 부담금관리기본법에 의해 개발부담금이 동결되면서 합당한 법 자체가 무력화되었다.
- 개발제한구역에 관한 위헌소원 판시(1998.12.24) 역시 2000.1.28 개발제한구역지정및관리에관한특별조치법의 보상입법으로 위헌요소가 제거된 바 있다.
- 택지소유상한에관한법률의 경우 1998.9.19일 IMF여건 하에서 경제적 부담완화와, 택지거래 활성화를 위해 위헌판결이 없었음에도 폐지되면서, 1999.4.29일 전체 43개조항 중 4개조항이 위헌이라며, 돌연 헌법불합치 등의 과도기적 판정을 통한 위헌요소 제거의 필요도 없이 바로 위헌결정을 받기에 이른 것이다.

3) 지속가능성의 개념 및 정의

- 지속가능성을 가장 용이하게 이해할 수 있는 정의는 부룬트란트 보고서의 ‘지속가능한 개발’에서 찾아볼 수 있다. 지속가능한 개발이란 ‘미래세대가 그들 스스로 필요를 충족시킬 수 있도록 하는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발’로서 이것은 자원의 이용, 투자의 방향, 기술의 발전, 그리고 제도의 변화가 서로 조화를 이루며 현재와 미래의 모든 세대의 필요와 욕구를 증진시키는 변화의 과정으로 정의된다. Caring for the Earth(1991)에서는 지속가능한 개발을 ‘생태계의 환경용량 내에서 인간생활의 질을 향상시키는 개발’로 정의 한 바 있다.

- 최근 들어 지속가능한 개발과 관련한 개념은 속성 자체의 유사성에도 불구하고 다양하게 정의되고 있다. 우선 지속가능한 개발에 관한 중도적 개념은 다음과 같다.
- 첫째, 경제정책에 있어서 환경적인 요소를 고려하고 경제정책과 환경정책을 통합해 나갈 수 있는 새로운 틀을 형성해나감으로써, 양자간의 갈등을 감추는 것이 아니라 갈등관계를 해소해 나가는 것이다.
- 둘째, 자원과 부의 보전뿐만 아니라 이들의 공평한 배분까지를 염두에 주는 사회적 형평성 제고는 세대간에 있어서만이 아니라 같은 세대 내에서도 촉진되어야 함을 강조한다. 또 주민의 참여와 민주적 행동 역시 촉진되어야 한다.
- 셋째, 발전은 단순히 성장만을 의미하는 것이 아니라 비경제적인 사회복지적 요소를 포함하는 광범위한 것이어야 한다. 환경의 질의 개선은 근로자들의 건강을 증진시키고, 환경보전 관련 산업으로 인한 새로운 직업의 창출을 통하여 경제발전에 공헌하게 된다.
- 이러한 개념 정의에 더하여 환경보전측면에서의 적극적 개념으로는 환경정책에 있어서 환경이 지탱할 수 있는 환경용량의 범위를 초과하는 인간 활동을 억제할 뿐만 아니라, 나아가서는 삼림이나 녹색공간, 그리고 자연생태계의 보전과 확산을 통하여 주어진 환경한계용량을 점진적으로 확대시켜 나가는 여러 수단들을 적극적으로 활용하여야 한다는 주장도 제시되고 있다. 즉 성장과 보전에 관한 단순한 조화가 아닌,
- 환경용량내라는 제약조건이 이 첨부된 상태하에서 성장과 보전의 조화와 환경용량의 증대를 지향하는 적극적인 개념이라고 할 수 있다.
- 서울시는 지속가능한 도시개발의 원칙으로 미래의 원칙(미래지향성), 자연의 원칙(환경친화성), 참여의 원칙(주민참여), 형평의 원칙(형평성), 자급자족의 원칙(자족성)의 다섯 가지를 제시한 바 있다. 본 연구에서는 우리의 국토 및 토지정책의 지속가능성을 고찰함에 있어서 서울시의 지속가능한 도시개발의 원칙을 활용하고자 한다.

<표 11-2> 서울시의 지속가능한 도시개발의 원칙

원칙	기준	내용
1.미래의 원칙	미래 세대의 기준	도시계획에 있어서 미래세대의 건강과 복지를 감안
	현재 안전의 기준	단기적인 미래의 안전도 무시되어서는 안된다.
	노인층 역할의 기준	노인층은 존경받고 자원으로 취급되어야 한다.
2.자연의 원칙	생태계기준	도시의 생태계는 유지·발전되어야 한다.
	자연보전의 기준	도시녹색지역과 야생동식물은 보전되어야 한다.
	오염감소의 기준	오염물질, 생태계에 해가 되는 물질은 통제되어야 한다.
3.참여의 원칙	공동체의사결정 기준	지역공동체의 발전계획에 공동체 주민이 의사결정과정에 참여해야 한다.
	공동체정보기준	정보, 기술의 자유스러운 교환과 왕래가 보장되어야 한다.
	정부 유인의 기준	지방정부와 지역공동체의 긴밀성이 유지되어야 한다.
4.형평의 원칙	기회 균등의 기준	일반적인 자원에 대한 동등한 접근권이 보장되어야 한다.
	배분정의의 기준	배분의 정의가 실현되어야 한다.
	시민불복종의 기준	불공정한 체계에 대한 정정의 요구권리가 확보되어야 한다.
5.자급자족의 원칙	지역교역의 기준	지역의 생산적인 자원은 지역주민의 요구를 충족시켜야 한다.
	에너지 절약의 기준	지역활동은 에너지 절약적이고 효율적이어야 한다.
	자족의 기준	도시의 인구규모는 생태계와 균형을 이루는 선에서 조정되어야 한다.

### 11.3. 국토 및 토지와 관련한 현안 쟁점과 대책

- 국토기본법은 ‘국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다’고 천명하고 있다. 아울러 국토의 계획및이용에관한법률에서도 국토이용 및 관리의 기본원칙으로 ‘국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다’고 명시하고 있다.
- 이와 같이 우리 국토와 관련한 상위법들은 토지의 공공성과 지속가능성을 기본이념으로 설정하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 국토의 현주소는 이러한 가치지향에 못 미치거나 배치되는 양상을 보이고 있다.

#### 1) 현안 주요 쟁점

##### (1) 국토불균형

- 국토불균형의 문제는 대도시 인구집중방지책(1964) 의결 이후 제4차국토종합계획의 4대기본목표의 하나인 ‘더불어 잘사는 균형국토’에 이르기까지 지속적으로 우리 사회의 중요한 과제였다. 그럼에도 불구하고 수도권과 비수도권간, 도시와 농촌간의 불균형 발전이 심화되고 이로 인해 집중·과밀과 낙후·소외의 문제가 동시에 발생하고 있다.
- 이 문제에 대해서 상당부분 국민적 문제인식과 공감대가 형성되어 있으나 상위공간계획상의 기치로만 내세워졌을 뿐 구체적·실질적 정책 시행이 부재한 데서 문제가 유발되었다.

〈표 11-3〉 국토종합계획 기본목표의 변천

구분	제1차계획	제2차계획	제3차계획	제4차계획	제4차수정계획
계획시행기간	1972~1981	1982~1991	1992~2001	2000~2020	2005~2020
경쟁력				○ 지구촌으로 열린 국토	○ 세계를 향한 열린 국토
효율성	○ 국토의 효율적 이용과 관리 ○ 개발기반의 확충	○ 개발가능성의 전국적 확대	○ 생산적·자원 절약적 국토 이용 체계 확립	○ 더불어 잘사는 균형국토	○ 역동적 혁신 국토
형평성		○ 인구의 지방 정착 유도	○ 지방분산형 국토골격 형성		○ 상생적 통합 국토
통일			○ 남북통일에 대비한 국토기반의 조성	○ 민족이 화합하는 통일국토	
복지	○ 국민생활환경의 개선	○ 국민복지의 수요의 채고	○ 국민의 복지 향상과 환경 보전	○ 자연과 어우러진 녹색국토	○ 삶의 질 중시의 선진국토
환경보전	○ 자원의 효율적 이용과 환경보전	○ 국토환경의 보전			

(2) 국토환경문제의 심화

- 국토환경문제 또한 국토불균형문제만큼 뿌리가 깊다. 제1차국토종합계획부터 4차계획에 이르기까지 언제나 국토환경보전을 계획의 기본목표로 꼽아왔다. 그럼에도 불구하고 국토환경문제가 심화되고 있는 것이 지금의 현실이다. 이것은 그간의 개발연대에서 환경보전부문을 도외시하였거나 환경훼손을 은폐하기 위한 선전구호로만 내세웠기 때문이다. 최근에 환경보전관련 제도 및 정책들이 다각적으로 강구·운용되고 있으나 개발연대의 폐해가 지속되고 있으며 무엇보다도 개발연대의 성장지상주의의 관성과 집착이 남아 있어서 국가적 대전환이 필요한 실정이다.

(3) 국토난개발의 지속

- 국토의계획및이용에관한법률이 시행된 이래 난개발의 물량 자체는 줄어들었으나 난개발이 근절된 것은 아니다. 아직도 토지정책은 경제정책의 하위수단으로의 역할을 하고 있다. 당연히 국토의 개발·이용·보전 측면을 포괄하는 국토관리라는 개념은 상위법률이나 상위계획에서 선언적 위상만 가지고 있다. 이와 같은 맥락에서 경기가 활성화되어 주택 및 산업용 토지수요가 커질 때 뿐만 아니라 경기가 침체되었을 때도 경기 활성화를 위해 신도시개발이 필요하다는 식의 논리가 적용되었다.
- 이러한 논리는 신자유주의의 정책기조하에 토지규제 완화라는 형태로 유지되었다. 당연히 투기에 의한 지가 상승과 그에 따른 ‘난개발, 고밀개발, 사회적 형평성과 환경정의의 저해’ 등의 부작용이 뒤따르게 된다. 즉, 토지의 공익성과 지속가능성의 구현이라는 미명하에 추진된 토지정책이 오히려 공익성과 지속가능성을 저해하는 방향으로 작용하게 된다.
- 우리의 토지정책이나 도시정책 등 국토관리방향이 경제성장 편향적인 것은 현행 헌법에서 기원한다고 볼 수 있다. 우리나라 헌법은 국토관리의 개념 전체를 경제부문에서 포괄하여 규정하고 있다. 지속가능성의 구현을 우리 사회의 중대한 패러다임으로 받아들이고자 한다면 헌법부터 개정할 필요가 있다.

(4) 높은 지가수준과 지가상승률

- 국토환경과 삶의 질 악화에 관련된 대부분의 문제가 우리나라의 지가수준이 지나치게 높다는 점에 기인한다.(최병선;1999)
- 국민총생산대비 우리나라의 땅값이 미국이나 유럽의 3~5배에 이른다는 연구 결과는 우리끼리 올린 땅값의 거품의 양이 막대하다는 것을 시사한다.

(5) 개발이익의 환수 미흡

- 개발이익환수에관한법률이 제정·운용되고 있음에도 불구하고 적절하게 개발이익이 환수되었다고 평가되는 사례는 거의 없다. 심지어 양도소득세와 재산세를 통한 환수도 미흡하다. 과표와 세율의 적용이 부적절하기 때문이다.
- 재산세에 있어서 대도시지역의 고가의 중소형아파트가 중소도시의 저가의 대형아파트보다 재산세를 적게 내는 조세불균형 문제를 해소하기 위하여 2004

년부터 공동주택과세기준은 면적기준에서 국세청시가지기준으로 개선하였다고 하지만 세액격차는 여전히 크게 나타나고 있다. 2003년과 2004년의 세액격차는 4억원 내외의 아파트의 경우 9.7배에서 3.0배로 줄어들었으나 형평성 측면에서 볼 때 격차가 매우 크다고 할 수 있다. 또한 재산세액 자체가 조정될 필요가 있다. 4억원의 자산가치를 가진 아파트를 전세로 환산하면 2억원(매매가 대지 전세가 비율 50%적용)이며 이것을 연간 월세 수입으로 환산하면 2000만원(연간 월세 전환율 10%적용)이다. 따라서 이에 대해 세율 10%를 적용하더라도 200만원의 재산세를 부과하는 것이 타당하다. 그러나 현재의 세액은 그의 15~50%에 불과하다.

<표 11-4> 2004년 재산세 산정 사례

	과세대상	면적	국세청기준시가	재산세액		증감
				2003	2004	
4억원대 아파트	서울A아파트	38평	425백만원	131천원	357천원	172%
	경기B아파트	65평	414백만원	1265천원	1077천원	△15%
3억원대 아파트	서울C아파트	24평	305백만원	20천원	70천원	247%
	경기D아파트	71평	297백만원	1111천원	626천원	△44%

자료) 행정자치부 공보관실, 재산세 납부 안내(2004.7.9)

(6) 공장난개발

- 도시기본계획 또는 도시관리계획을 통하여 신규로 공업용지 또는 공업지역으로 지정된 토지에는 공장이 입지하지 않으며 그 주변지역에 공장이 난립하는 현상이 유발된다. 공업지역으로 지정된 토지에는 우발이익이 부가되어 공장이 기대하는 지가수준을 상회하는 한편 주변의 관리지역에 공장의 자유입지가 불가능하지 않을 뿐더러 계획입지에서 부담해야 하는 각종 환경처리 비용을 편법으로 회피하거나 절감할 수 있기 때문이다. 이러한 현상은 우발이익의 사회적 환수미흡, 기업의 우발이익을 기대하는 심리, 환경적 관리 미흡 등 여러 가지 원인들이 복합적으로 작용하여 유발된다.

(7) 수도권 내 신도시의 지속 건설

- 경기도는 올초에 분당규모(600만평)의 신도시 20개 건설계획을 추진중이라고 발표하였으며 건설교통부 또한 주택종합계획을 통해 향후 10년 간 연평균 50만가구씩 500만 가구의 주택을 건설하며 이에 필요한 전체 택지의 절반인 1억 3000만평을 정부가 직접 개발할 계획이라고 밝혔다. 이에 대해 시민단체들은 행정수도이전계획과 모순되며 신도시가 난립할 경우 교통문제 및 환경파괴를 유발할 것이라고 우려를 표명한 바 있다.
- 이와 같은 정책은 우리 사회가 아직까지 물량 및 공급위주의 주택·토지정책에 머물고 있음을 단적으로 보여준다. 현재까지도 주택 및 토지수요를 과다하게 추정하는 경향이 있으며, 이러한 수요에 대해 환경적 지속가능성을 고려하지 않은 채 신규위주로 대응하고자 하는 경향이 매우 강하다. 이로 인해 우리 사회가 감수해야 하는 부담은 다음과 같다.

- ① 녹지감소
- ② 공간구조 왜곡에 따른 토지이용·교통·환경적 측면의 사회적 비용
- ③ 기성시가지를 효율적으로 활용하지 못하는 자원낭비 및 기회비용
- ④ 기성시가지의 정체·쇠퇴
- ⑤ 기반시설의 비효율적 이용 또는 공공서비스의 질 저하
- ⑥ 투기와 개발이익 사유화 지속
- ⑦ 인구 및 기능의 수도권 집중

2) 현안 쟁점의 공익성 및 지속가능성 검토

- 앞에서 국토 및 토지 관련 현안 쟁점 중 주요한 몇 가지를 살펴보았다. 본 절에서는 이들을 포함한 13가지의 쟁점들을 공익성 및 지속가능성 측면에서 살펴보기로 한다.
- <표 5>는 공익성 측면에서 살펴볼 때 13가지 쟁점 중 신행정수도만 공익성이 전적으로 인정되며 수도권신도시, 임대주택건설이 부분적으로 인정되고 나머지 10개는 공익성이 크지 않거나 공익성을 저해한다는 것을 보여준다. 공익성과 동일하게 지속가능성 측면에서도 신행정수도건설 이외에는 지속가능성을 확보할 수 있다고 판단되는 쟁점들은 거의 없다. 특히, 국토불균형, 수도권집중, 토지및주택가격상승, 난개발, 고밀개발, 소규모공장입지전면허용, 대량의 골프장허용 등 7개 쟁점은 공익성 및 지속가능성을 전혀 인정할 수 없는 것으로 판단된다.

<표 11-5> 현안 쟁점의 공익성 및 지속가능성 검토

구분	현상 및 문제점	공익성	지속가능성			
			미래지향성	자연친화	참여	형평
국토환경	국토 불균형	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개발이익의 고른 분배 미흡 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역의 발전 가능성 위축 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시확산·집중으로 인한 자연훼손 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역균형발전 재해 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역 고용기회축소 및 지역산업육성 저하 ×</li> </ul>
	수도권 집중	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역균형발전 저해 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수도권과 지방의 격차심화 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ GB해제 및 우량농지훼손 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수도권 개발이익집중심화 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수도권 경쟁력상승</li> <li>■ 비수도권 발전가능성 저하 △</li> </ul>
	신행정수도	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가균형발전을 위한 대안</li> <li>■ 사회간접자본의 중복투자 및 신규공급에 따른 비용 증가 ○</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 신행정수도를 거점으로 한 지방육성기대</li> <li>■ 수도권 과밀해소 ○</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수도권 과밀해소로 인한 도시확산방지 △</li> <li>■ 신시가지 공급에 따른 자연환경훼손 △</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민적 합의 미흡 △</li> <li>■ 수도권 과밀억제 및 분산정책 ○</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역 성장잠재력 재고 ○</li> </ul>
	토지 및 주택가격 상승	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 불로소득 등으로 인한 소득격차심화 서민주거불안 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 생산비용증가 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부동산투기 과열로 개발확산 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개발이익의 편중 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>
	환경훼손	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 환경보전에 따른 공익성 저하 ×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>

도시개발	<b>대규모도시신설</b> ■ 수도권 개발기반시설 △ ■ 수도권 권역 개발기반시설 △	■ 국토 균형 발전 저해 ■ 수도권 자연환경 훼손	■ 수도권 자연환경 훼손	×	■ 지역발전 가능성 위축 및 이익 소외	■ 기성시가지 활성화가 아닌 추가적 신도시건설로 배드타운 확산
	<b>난개발</b> ■ 주변지역 기반시설 서비스 수준 악화	■ 도시환경 및 발전 가능성 저하	■ 무계획적 개발로 인한 환경 훼손	×	■ 도시환경의 질적 수준 저하	■ 기반산업 및 시설 미흡
	<b>고밀개발</b> ■ 토지이용에 따른 편익	■ 미래도시상징의 어려움	■ 자연친화적인 도시환경 저해	×	■ 도시내 기능분산 저해	■ 복합용도 개발가능
토지이용	<b>계획관리지역내 소규모 공장입지 전면 허용</b> ■ 공장 설립으로 인한 환경비용 증	■ 계획적 관리 미흡으로 인한 도시환경 악화	■ 주변 자연환경 훼손	×	×	■ 지역고용창출효과
	<b>농지 전용 허용</b> ■ 농산물 수확에 따른 공익성 배제	■ 농지 생산성 저하 ■ 농지 감소	■ 자연환경 훼손에 따른 환경오염	■ 농지 전용으로 인한 농민 부담	■ 개발이익이 지역경제 및 민소 득 기여 미흡	■ 난개발 조장
	<b>골프장 250개 허용</b> ■ 지방정부 재정기여 불확실	■ 토지의 생산력 저하	■ 대규모 자연환경 훼손	■ 지역주민의 미흡	■ 개발이익의 편중	■ 대부분 비정규직으로 현지고용창출효과 미흡 ■ 관광수입원으로 부적절
개발제한구역	<b>개발제한구역 해제</b> ■ 환경보전에 따른 공익성 배제	■ 해제지역의 난개발 우려	■ 산림농지감소 ■ 자연환경 훼손	■ 지역여건을 고려한 개발계획 수립 미흡	■ 사유재산보호 ■ 주변지역의 환경 악화	×
	<b>개발제한구역 내 주택입택 건설</b> ■ 저소득 주민 주택 공급감	■ 주변지역 투기 수요 상승 ■지가 상승	■ 택지개발로 인한 친환경 개발의 한계성	×	■ 주거환경 개선	×

### 3) 문제발생의 원인과 대책

- 앞에서 살펴본 바와 같이 13가지 쟁점 대부분은 토지의 공익성과 지속가능성을 크게 저해하는 것으로 평가되었다. 우리의 국토 환경이 이와 같은 지경에 이르게 된 데는 나름대로 우리 사회의 여건상 불가피한 점이 인정되지 않는 것은 아니나 정부의 대응이 문제의 원인이라고 분석할 수 있다. 그간의 정부의 제도 및 정책 결정·시행은 크게 두 가지 측면에서 문제를 안고 있다.
- 첫째, 공간계획 및 개발에 있어서 지속가능성의 구현을 천명하였음에도 불구하고 아직까지 경제개발 편향적인 관성을 탈피하지 못하고 있다.
- 둘째, 헌법 및 헌법재판소의 판시에도 불구하고 토지공개념에 입각한 개발이익의 환수제도를 적절하게 운용하지 못하고 있다.
- 이 두 가지 측면의 정부 대응이 적절하지 않은 한 아무리 좋은 대안이 구상되더라도 우리의 국토환경 및 토지문제는 악순환이 지속될 것으로 판단된다.
- 따라서 앞에서 살펴본 개별 쟁점들의 대책은 각기 다를 수 있으나 기본적으로는 다음의 세가지 원칙은 반드시 준수되어야 할 것이다.
- 첫째, 개발이익의 환수 및 손실보상제도를 철저히 시행하여야 한다.
- 둘째, 모든 공간계획 및 개발은 선계획·후개발체제 내에서 이루어져야 한다.
- 셋째, 공간계획 및 개발의 특 속에서 경제개발을 모색하도록 하여야 한다.

<표 11-6> 국토 및 토지문제의 발생원인

구 분	현상 및 쟁점	사 례	발생원인		현상유발로 인한 문제점	대책
			사회적 여건	정부의 대응		
국토 환경	국토 불균형	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권과 지방의 격차</li> <li>도시·농촌간 격차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 및 대도시 집중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책기조로만 국토균형개발설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 집중지속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 성장관리와 지방·농촌의 발전 유인</li> </ul>
	수도권 집중	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구밀도 최대</li> <li>사업장수 최대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 인프라 집중</li> <li>고용 기회 높음</li> <li>교육기반 등 생활환경의 상대적 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권의 인구유입과 공장입지에 따른 추가적인 인프라 및 도시개발투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시의 확산</li> <li>지역과의 소득 격차 확대</li> <li>지가 상승</li> <li>주택부족</li> <li>추가적 인구집중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 균형발전 지원</li> <li>수도권 과밀억제 및</li> <li>수도권 분산정책 강화</li> </ul>
	신행정 수도	<ul style="list-style-type: none"> <li>신 행정 수도 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토불균형 및 수도권 집중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>충청도에 신행정 수도 건설계획추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민적 합의 미흡</li> <li>계획추진을 위해 수도권에 과도한 유인책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민적 합의 모색</li> </ul>
	토지 및 주택가격 상승	<ul style="list-style-type: none"> <li>소형주택에 대한 전세란</li> <li>강남의 재건축 아파트 가격상승</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소형 주택 부족</li> <li>토지 및 주택의 재고량 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시장에 의한 민간 토지 및 주택 공급</li> <li>공급활성화를 위한 개발이익의 사유화 묵인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서민주거불안</li> <li>토지 및 주택의 소유 편중</li> <li>블로소득으로 인한 소득 격차 심화</li> <li>외국인민 증가</li> <li>생산요소의 상승으로 경쟁력 약화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계층별 수요자별 주택공급</li> <li>개발이익의 환수</li> <li>공주택 공급으로 인한 토지 및 주택</li> <li>가격안정 도모</li> </ul>
	환경훼손	<ul style="list-style-type: none"> <li>대기오염 악화</li> <li>1인당 녹지면적 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>과도한 인구밀도</li> <li>높은 지가</li> <li>자동차통행증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경용량을 고려하지 않은 상징적 규제와 오염저감방식의 무분별한 개발허용</li> <li>환경훼손을 불가피한 것으로 인식 확산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도심의 열섬현상</li> <li>호흡기질환 및 아토피 등 피부질환증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구분산</li> <li>개발이익의 환수</li> <li>대중교통세계 중심의 교통정책</li> <li>환경규제강화</li> </ul>
도시 개발	막대한 규모의 수도권 신도시 추가건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>김포신도시</li> <li>파주신도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 및 가구증가로 인한 주택 부족</li> <li>대도시 생활환경악화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규 공급 위주의 주택정책</li> <li>행정편의적 가치 지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 및 기능의 수도권 집중</li> <li>녹지감소</li> <li>교통문제 유발</li> <li>환경문제 유발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 및 기능의 지방분산</li> <li>기성시가지에 재고</li> <li>주택의 리모델링</li> </ul>
	난개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>나홀로 아파트</li> <li>용인 및 수도권 난개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거환경의 질 향상</li> <li>상대적으로 저렴한 신규아파트에 대한 수요 증대</li> <li>상대적으로 지가가 저렴함</li> <li>서울과의 접근성 용이함</li> <li>조각개발을 통한 개발이익의 극대화</li> <li>주변 인프라에 무임승차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다량의 주택공급을 사전 계획없이 시장기구에 일임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교통혼잡</li> <li>기반시설 부족</li> <li>도시의 평면적 확산</li> <li>자족성 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발이익의 환수</li> <li>제2종지구단위 계획 및 기반시설연동제 조기 정착</li> </ul>
	고밀개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>교통 혼잡</li> <li>아파트 위주의 주택건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발가용지의 부족</li> <li>높은 지가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고밀개발을 통한 개발이익의 극대화와 사유화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육·교통 등 지역인프라 부족</li> <li>조래</li> <li>도시경관 및 생태환경저해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>밀도에 관한 규제 강화</li> <li>개발이익의 환수</li> </ul>

<표 11-6> 국토 및 토지문제의 발생원인(표계속)

구분	현상 및 문제점	사례	발생원인		현상유발로 인한 문제점	대책
			사회적 여건	정부의 대응		
토지 이용	계획관리 지역 내 소규모 공장입지 전면허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토의 계획 및 이용의 관한 법률 시행령개악</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권내 공장 부지 확보의 어려움</li> <li>계획입지 공장 부지의 높은 지가 및 환경비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소규모 분산 개발로 환경처리 비용 회피</li> <li>공장입지의 용도변경을 통한 우발이익 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권의 영세 소규모 공장의 난립과 주변 농지의 환경오염</li> <li>감시등 행정비용의 증대 및 비효율화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획된 입지에 입주하는 공장에 대한 지원</li> <li>용도변경으로 인한 우발이익 환수</li> <li>법적 규제료 환원</li> </ul>
	농지전용 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>준농림지 난개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업인구 감소 및 농업소득감소</li> <li>농촌시장개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지전용을 통한 유희지 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지 잠식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>보조금 지급</li> <li>농지의 생태적 활용방안 모색</li> </ul>
	골프장 250개 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>골프장 경기부양론</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>내수침체로 인한 경기활성화필요성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규공급을 통한 건설경기 진작</li> <li>부유층의 소비촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경훼손(산림훼손, 과도한 물의 사용, 농약에 의한 수질오염)</li> <li>골프장 과잉 공급 및 투자</li> <li>비생산 분야에 과도한 투자 유발</li> <li>국토의 이용의 효율성 저해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비생산 요소에 투자를 최소화하고</li> <li>생산 및 도시재생사업등과 같이 장기적인 고용창출이 가능한 분야에 투자를 활성화 하도록함</li> <li>골프장 경기부양론폐지</li> </ul>
개발제한 구역	개발제한 구역해제	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발제한 구역에 관한 대통령 선거공약</li> <li>개발제한 구역내 골프장 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일부 개발제한 구역 지정의 불합리성</li> <li>수도권의 도시화 용지 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지차체별 나눠먹기식 개발제한 구역 해제</li> <li>개발이익의 사유화</li> <li>투기조장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해제지역에 관한 난개발우려</li> <li>해제되지 않은 지역에 관한 관리의 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>난개발방지</li> <li>개발이익의 환수방안 모색</li> <li>관리중심의 제도 개편</li> <li>개발제한 구역의 녹지훼손 억제 및 보전</li> <li>추가지정을 통한 도시확산 방지</li> </ul>
	개발제한 구역내 임대주택 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발제한 구역내 국민임대공급 및 개발집중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권내 저가의 택지 공급의 필요서성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대규모 택지 공급을 통한 국민이대건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>서민주택의 교외화로 인한 교통비 증대</li> <li>개발제한구역의 고밀개발 도시간 연담화 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기성시가지 등 임대주택 공급 확대 및 개발제한구역보전을 위한 제도 강화</li> </ul>

#### 11.4. 맺음말

- ‘도시계획’과 ‘국토계획’을 수립하여 국토환경을 바르게 관리하고자 한 도시계획법과 국토건설종합계획법이 제정된 지 40년이 지났다. 그럼에도 불구하고 우리 국토의 현주소는 앞으로도 개선의 여지가 너무 많다는 것을 여실히 보여주고 있다.
- 그렇다고 해서 지난 40년의 노력이 헛되었다는 것을 의미하는 것은 아니다. 최근에 이르러 우리는 그간의 총량경제성장정책의 지원·합리화 수단으로 활용된 국토정책과 환경정책의 한계와 그로 인해 노정된 문제들을 인식하게 되었다. 때늦은 감이 없지 않으나 우리는 많은 교훈을 얻었다. 그리고 이 교훈으로부터 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률을 제정하게 되었다. 그러나 지속가능한 국토로 전환하기 위한 계획을 구현하는 법률 중에는 공익성 및 지속가능성 측면에서 아직도 개선의 여지가 많은 법률들이 있다.
- 우리가 지속가능성을 구현하고자 한다면 토지의 공익성에 기초한 개발이익의 환수, 선계획·후개발체계의 정착, 그리고 선공간계획(환경보전이 반드시 포함됨) 후경제개발 체계의 확립이 반드시 필요하다.

#### 참고문헌

- 경제정의실천시민연합 외, 새로운 국토관리를 위한 토지정책방향, 공개토론회 논문집 1999.11
- 새국토협의회, 우리나라 국토관리정책의 나아갈 길, 2000.9
- 대한국토도시계획학회, 도시계획론, 2003.2
- 대한국토도시계획학회, 지역계획론, 2004.2

**<부록 1> 토지의 공익성 및 지속가능성과 직접 관련된 헌법조문**

구분	조문 내용
제1장 총강 (제1조~제9조)	<b>제9조</b> 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.
제2장 국민의 권리와 의무 (제10조~제39조)	<b>제10조</b> 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
	<b>제23조</b> ①모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.
	<b>제30조</b> 타인의 범죄행위로 인하여 생명·신체에 대한 피해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가로부터 구조를 받을 수 있다.
	<b>제34조</b> ①모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. ②국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다. ③국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다. ④국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. ⑤신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. ⑥국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.
<b>제35조</b> ①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. ②환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다. ③국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.	
제3장 국회 (제40조~제65조)	
제4장 정부 (제66조~제100조)	
제5장 법원 (제101조~제110조)	
제6장 헌법재판소 (제111조~제113조)	
제7장 선거관리 (제114조~제116조)	
제8장 지방자치 (제117조~제118조)	
제9장 경제 (제119조~제127조)	<b>제119조</b> ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.
	<b>제120조</b> ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다. ②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.
	<b>제121조</b> ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.
	<b>제122조</b> 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.
제10장 헌법개정 (제128조~제130조)	<b>제123조</b> ①국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다. ②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다. ③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다. ④국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다. ⑤국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.
	헌법개정

<부록 2> 국토·도시관련법률 목적의 변천

	1999.12.31 이전	2000.1.1 ~ 2002.12.31	2003.1.1 이후
국 토 개 발	<p>■국토건설종합계획법</p> <p>제1조 (목적) 이 법은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제함으로써 국토의 경제적·사회적·문화적 발전을 이룩하여 국민의 복리향상에 기여함을 목적으로 한다. (개정 1963.10.14)</p>	<p>■국토건설종합계획법</p> <p>좌 동</p>	<p>■국토기본법</p> <p>제1조 (목적) 이 법은 국토건설종합계획에 따른 토지이용계획의 입안 및 결정과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하여 국토를 효율적으로 계획관리하며 토지의 이용가치를 높임으로써 공공복리의 향상과 지역사회의 발전에 기여함을 목적으로 한다.(개정 2002.2.4)</p>
	<p>■국토이용관리법</p> <p>제1조 (목적) 이 법은 국토건설종합계획에 따른 토지이용계획의 입안 및 결정과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하여 국토를 효율적으로 계획관리하며 토지의 이용가치를 높임으로써 공공복리의 향상과 지역사회의 발전에 기여함을 목적으로 한다.(개정 1972.12.30)</p>	<p>■국토이용관리법</p> <p>좌 동</p>	<p>■국토의계획및이용에관한법률</p> <p>제1조 (목적) 이 법은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 한다.(일부개정 2002.2.4)</p>
도 시 계 획	<p>■도시계획법</p> <p>제1조 (목적) 이 법은 도시의 건설정비개발등을 위한 도시계획의 입안결정집행절차에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진에 기여하게 함을 목적으로 한다.(전문개정 1971.1.19 )</p>	<p>■도시계획법</p> <p>제1조 (목적) 이 법은 도시의 개발정비관리보전 등을 위한 도시계획의 수립 및 집행에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 공공의 안녕질서를 보장하고 공공복리를 증진하며 주민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 한다. (전문개정 2000.1.28 )</p>	

<부록 3> 국토·도시관련법률 기본이념의 변천

	1999.12.31 이전	2000.1.1 ~ 2002.12.31	2003.1.1 이후
국토 개발	<p>■국토건설종합계획법</p> <p>제1조 (목적) 이 법은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하며, 산업입지와 생활환경의 적정화를 기하기 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제함으로써 국토의 경제적·사회적·문화적 발전을 이룩하여 국민의 복리향상에 기여함을 목적으로 한다. [제정 1963.10.14]</p>	<p>■국토건설종합계획법</p> <p>좌 동</p>	<p>■국토기본법</p> <p>제2조 (국토관리의 기본이념) 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립 집행하여야 한다.</p> <p>제3조 (국토의 균형있는 발전) ①국가 및 지방자치단체는 각 지역이 특성에 따라 개성있게 발전하고, 자립적인 경쟁력을 갖추도록 함으로써 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수 있는 국토여건을 조성하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 수도권과 비수도권, 도시와 농촌산촌이촌, 대도시와 중소도시간의 균형 있는 발전을 이룩하고, 생활여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축하여야 한다.</p> <p>③국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다.</p> <p>제4조 (경쟁력있는 국토여건의 조성) ①국가 및 지방자치단체는 도로철도항만공항용수시설물류시설정보통신시설 등 국토의 기간시설을 체계적으로 확충하여 국가경쟁력을 강화하고 국민생활의 질적 향상을 도모하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 농지수자원산림자원식량자원광물자원생태자원해양자원 등 국토자원의 효율적인 이용과 체계적인 보전관리에 노력하여야 한다.</p> <p>③국가 및 지방자치단체는 국제교류가 활발히 이루어질 수 있는 국토여건을 조성함으로써 대륙과 해양을 잇는 국토의 지리적 특성이 최대한 발휘되도록 하여야 한다.</p> <p>제5조 (환경친화적 국토관리) ①국가 및 지방자치단체는 국토에 관한 계획이나 사업을 수립집행함에 있어서 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며, 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 국토의 무질서한 개발을 방지하고 국민생활에 필요한 토지를 원활하게 공급하기 위하여 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하고 이에 따라 국토공간을 체계적으로 관리하여야 한다.</p> <p>③국가 및 지방자치단체는 산하천호소연안해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리보전하고 훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토환경을 조성하여야 한다. (제정 2002.2.4)</p>
국토 이용	<p>■국토이용관리법</p> <p>제1조의2 (국토이용의 기본이념) 국토는 모든 국민의 복리증진을 위한 유한한 자원이며, 공통기반임에 비추어 그 이용에 있어서는 공공복리를 우선시키고 자연환경을 보전함과 아울러 지역적 제조건을 충분히 고려하여 토지가 합리적으로 이용되고 적정하게 거래되도록 함으로써 양호한 생활환경의 확보와 국토의 균형있는 발전을 도모함을 그 기본이념으로 한다. [본조신설 1978.12.5]</p>	<p>■국토이용관리법</p> <p>좌 동</p>	<p>■국토의계획및이용에관한법률</p> <p>제3조 (국토이용 및 관리의 기본원칙) 국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급</li> <li>2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원</li> <li>3. 교통수자원에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공</li> <li>4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질의 향상</li> <li>5. 지역의 정체성과 문화유산의 보전</li> <li>6. 지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구</li> <li>7. 지역경제의 발전 및 지역간지역내 적정한 기능배분을 통한 사회적 비용의 최소화</li> </ol>
도시 계획	<p>■도시계획법</p> <p>제1조 (목적) 본법은 도시의 창설 또는 개량에 관한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 한다. [제정 1962.1.20]</p>	<p>■도시계획법</p> <p>제2조 (도시계획의 기본이념) ①도시계획은 도시의 주거기능상업기능공업기능 등이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 이를 수립집행하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체와 주민은 도시가 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전되도록 함께 노력하여야 한다. [전문개정 2000.1.28]</p>	<p>■국토의계획및이용에관한법률</p> <p>제3조 (국토이용 및 관리의 기본원칙) 국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급</li> <li>2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원</li> <li>3. 교통수자원에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공</li> <li>4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질의 향상</li> <li>5. 지역의 정체성과 문화유산의 보전</li> <li>6. 지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구</li> <li>7. 지역경제의 발전 및 지역간지역내 적정한 기능배분을 통한 사회적 비용의 최소화</li> </ol>

<부록 4> 우리나라 용도지역법 용적률의 변천

대분류	중분류	세분류	2003 국토의계획및 이용에관한법률	2000 도시계획법	1990 건축법	1980 건축법
도시지역	주거지역	제1종전용주거	100	100	100	80
		제2종전용주거	150	150	100	80
		제1종일반주거	200	200	400	300
		제2종일반주거	250	250	400	300
		제3종일반주거	300	300	400	300
		준주거	500	700	700	500
	공업지역	중심공업	1500	1500	1300	1000
		일반공업	1300	1300	1100	1000
		근린공업	900	900	900	1000
		유통공업	1100	1100	-	1000
		전용공업	300	300	300	300
		일반공업 준공업	350 400	350 400	350 400	300 300
	녹지지역	보전녹지	80	80	80	-
		생산녹지	100	100	200	150
자연녹지		100	100	100	60	
비도시지역	관리지역	보전관리	80	100	400	300
		생산관리	80	100	400	300
		계획관리	100	100	400	300
	농림지역	농림	80	100	400	300
	자연환경 보전지역	자연환경보전	80	100	400	300

<부록 5> 수도권정비계획법에 따른 권역변천

	과밀억제권역	성장관리권역	자연보전권역
이전축진권역	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦서울특별시</li> <li>◦의정부시</li> <li>◦구리시</li> <li>◦남양주시 (호평동, 평내동, 금곡동, 일패동, 이패동, 삼패동, 가운데동, 수석동, 지금동 및 도농동)</li> <li>◦고양시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦남양주시 (와부읍, 진접읍, 별내면, 퇴계원면, 진건읍, 오남읍)</li> <li>◦포천군 (소흘읍)</li> <li>◦양주군 (주내, 백석, 장흥면)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦남양주시 (화도읍, 수동면, 조안면)</li> <li>◦광주시 (동부읍, 서부면)</li> </ul>
제한정비권역	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦인천광역시 (강화군, 옹진군, 중구, 운남동·운북동·운서동·중산동·남북동·덕교동·을왕동·무의동, 서구 대곡동·불노동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 연수구 송도매립지 (인천광역시장이 송도신시가지를 조성할 위하여 1990년11월12일 송도앞광유수면매립공사면허를 받은 지역을 말한다), 남동유치지역을 제외한다)</li> <li>◦수원시</li> <li>◦성남시</li> <li>◦안양시</li> <li>◦부천시</li> <li>◦광명시</li> <li>◦과천시</li> <li>◦시흥시 (반월특수지역을 제외한다.)</li> <li>◦하남시</li> <li>◦의왕시</li> <li>◦군포시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦인천광역시 (강화군, 옹진군, 중구, 운남동·운북동·운서동·중산동·남북동·덕교동·을왕동·무의동, 서구 대곡동·불노동·마전동·금곡동·오류동·왕길동·당하동·원당동, 연수구 송도매립지, 남동유치지역)</li> <li>◦안산시</li> <li>◦용인시 (구성, 수지, 기흥, 남사면)</li> <li>◦화성시 (오산읍, 반월, 매송, 봉담, 정남, 동탄, 태안면)</li> <li>◦평택군 (진위, 서탄면)</li> <li>◦김포시 (김포읍, 고촌, 검단, 계양면)</li> </ul>	
개발유도권역		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦반월특수지역</li> <li>◦인천남동유치지역</li> <li>◦송탄시</li> <li>◦평택시</li> <li>◦평택군 (진위·서탄제외)</li> <li>◦화성시 (송산, 서신, 마도, 남양, 비봉, 팔탄, 장안, 우정, 향남, 양감면)</li> <li>◦안성시 (안성읍, 대덕, 미양, 공도, 원곡면)</li> <li>◦오산시</li> </ul>	
자연보전권역		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦용인시 (이동면, 원산면 목신리·죽릉리·학일리·독성리에 한한다.)</li> <li>◦안성시 (보개, 금광, 서운, 고삼, 양성면과 죽산면 두교리·당목리·칠장리 및 삼죽면 마전리·미장리·진촌리·기술리에 한한다.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦가평군</li> <li>◦양평군</li> <li>◦여주군</li> <li>◦이천시</li> <li>◦광주시 (동부읍, 서부면 외)</li> <li>◦용인시 (용인읍, 포곡, 모현, 백암면, 양지면과 원삼면 가재월리·사암리·미평리·좌항리·맹리·두창리·고당리·문촌리에 한한다.)</li> <li>◦안성시 (일죽면, 이죽면, 죽산면 죽산리·용설리·장계리·매산리·장릉리·장원리·두현리 및 삼죽면 용월리·덕산리·울곡리·내장리·배태리·내강리에 한한다.)</li> </ul>
개발유보권역	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦인천광역시 (강화군, 옹진군)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦동두천시</li> <li>◦연천군</li> <li>◦파주군</li> <li>◦포천시 (소흘읍 외)</li> <li>◦양주군 (남면, 은현, 회천, 광적면)</li> <li>◦김포시 (양촌, 대곶, 월곶, 하성, 통진면)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦용인시 (김량장동, 남동, 역북동, 삼가동, 유방동, 고림동, 마평동, 운학동, 호동, 해곡동)</li> </ul>

**<부록 6> 골프장 250개 개발**

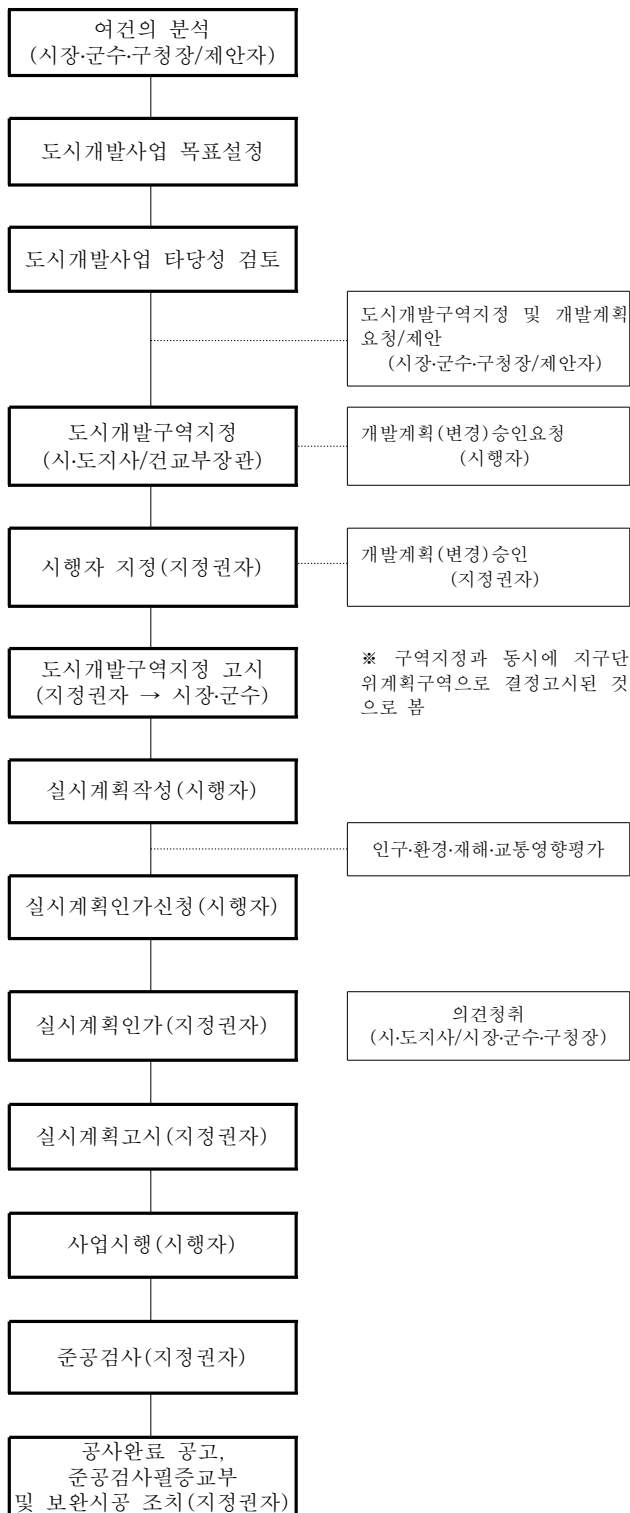
이해당사자	이해관계자의 시각 및 입장	선계획 후개발	개발이익의 환수
토지소유자	상대적으로 유리한 가격으로 토지 매도	부동의	부동의
인접지역 주민	지하수고갈, 홍수 등 환경문제 지가 상승기회	부동의 부분 부동의	좌동
국민일반	골프장 이용기회 확대 환경문제 우려	동의	동의
지자체	세수확보	부동의	동의
중앙정부	건설경기 진작 및 부유층의 소비 촉진을 통한 경기활성화	부분동의	동의
기업	민간사업의 기회(건설업, 관광, 레저관련 산업 등)	부동의	부동의
시민단체	농지, 임야의 감소 환경문제 등 우려	부분동의	동의
관계전문가	농지, 임야의 감소 환경문제 등 우려 국토의 효율적 합리적 이용에 관한 갈등 경기 활성화 기대	동의	동의

**<부록 7> 계획관리지역 내 소규모공장입지 전면허용**

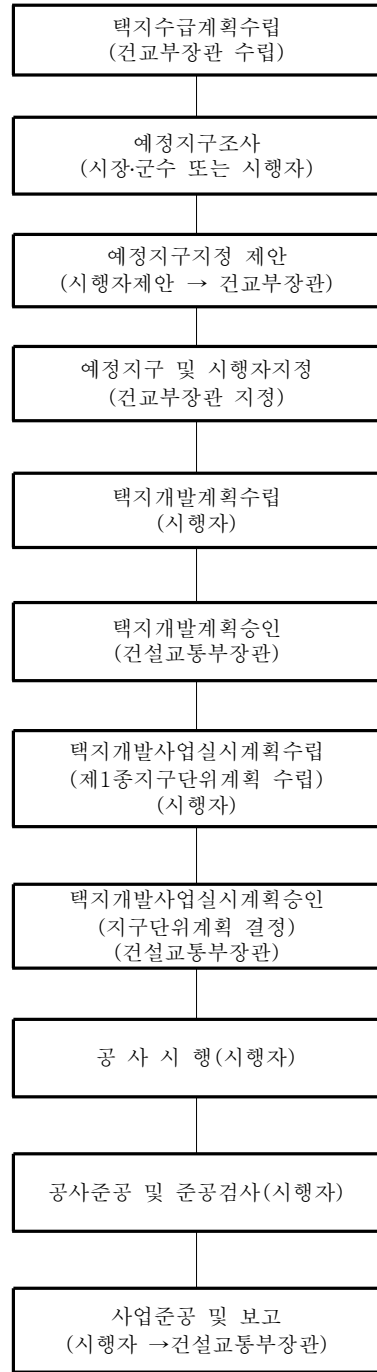
이해당사자	이해관계자의 시각 및 입장	선계획 후개발	개발이익의 환수
토지소유자	상대적으로 유리한 가격으로 토지 매도	부동의	부동의
인접지역 주민	환경피해 우려 고용기회 확대	부분동의 부분부동의	부분동의 부분부동의
국민일반	환경문제 우려	부분동의	부분동의
지자체	세수확보	부분동의 부동의	좌동
중앙정부	공장설립 증대를 통한 경기활성화	부분동의	부분동의
기업	환경비용 회피 및 우발이익 기대 생단비용 절감 중소기업의 경우 특히 유리	부동의	부동의
시민단체	환경문제 우려	부분동의	동의
관계전문가	환경문제 우려 경기활성화 기대	동의	동의

**<부록 8> 난개발**

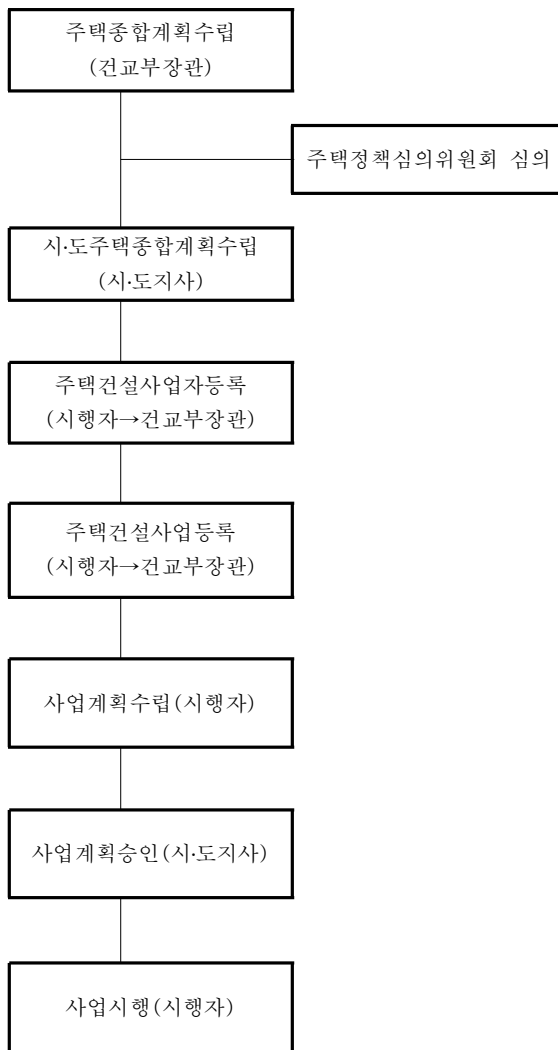
이해당사자	이해관계자의 시각 및 입장	선계획 후개발	개발이익의 환수
토지소유자	상대적으로 유리한 토지가격으로 매도	부동의	부동의
인접지역 주민	녹지감소, 교통체증 등 환경문제 우려 신규 개발 및 지가 상승기회	부동의 부분동의	부동의
국민일반	환경문제 우려	동의	동의
지자체	세수확보	부분동의	동의
중앙정부	건설경기 등 경기 진작	부분동의	부분동의
기업	민간사업의 기회 확대 조각개발 등 가능 기반시설등 의무규정 회피	부동의	부동의
시민단체	환경문제 우려 기반시설 부족 우려	동의	동의
관계전문가	농지 잠식, 산림훼손, 우려 기반시설부족 우려 경기활성화 기대	동의	동의



<그림 1> 도시개발사업시행절차



<그림 2> 택지개발사업시행절차



<그림 3> 주택건설사업절차



<그림 4> 주거환경개선사업시행절차

## 12. 낙후지역 개발정책

### 12.1. 낙후지역 정책의 추진현황

- 수도권 및 특정지역을 중심으로 한 성장거점 정책으로 압축적인 경제성장을 추진하는 과정에서 소외지역 발생
  - 수도권 및 경부축을 중심으로 급속한 산업화, 도시화가 진전됨
- 그 결과 수도권으로 인구 및 산업이 과도하게 집중되어 국토의 불균형발전 문제가 심각한 사회경제문제로 대두
- '80년대부터 수도권 팽창을 억제함과 동시에 오지개발, 도서개발, 개발촉진지구 사업 등 부처별로 낙후지역 관련정책을 분산적으로 시행

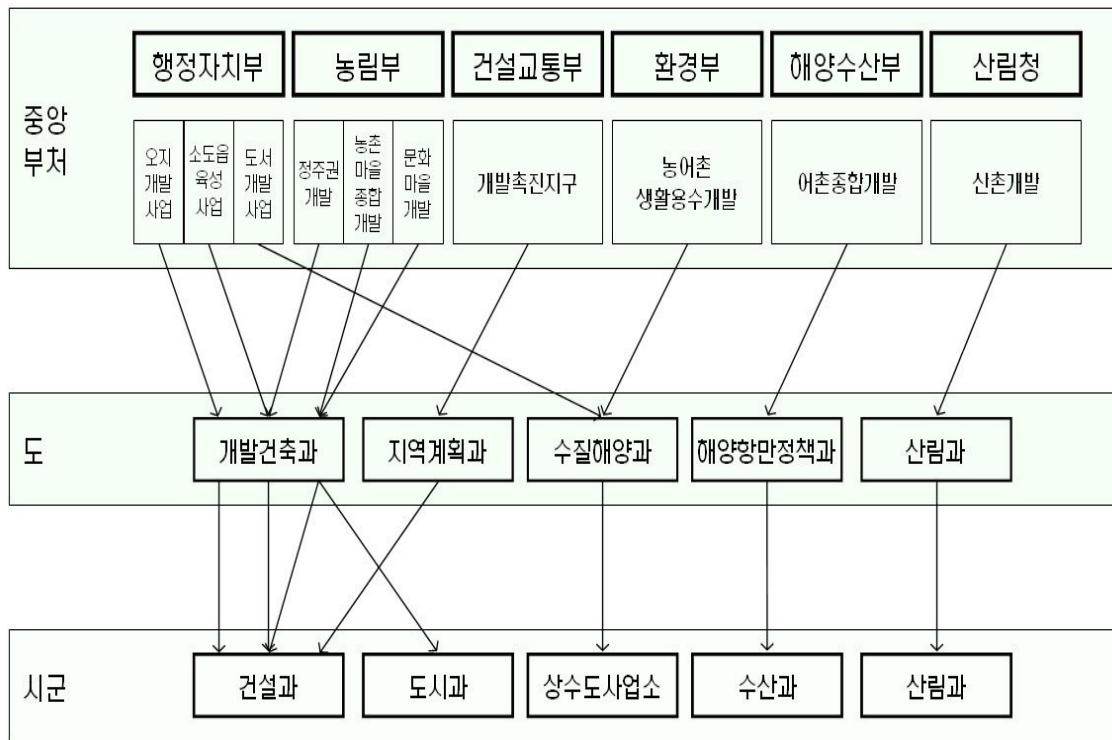
<표 12-1> 낙후지역 관련 정책 추진경위

구분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
낙후지역	-	○도서종합개발 ○오지종합개발	○개발촉진지구	○접경지역개발 ○지방소득증 육성 ○아름마을 가꾸기
농어촌개발	○ 새마을 운동 ○ 면급도시계획	○ 지방정주생활권 개발(계획)	○정주권(문화마을) 개발	○녹색농촌체험마을 ○어촌체험마을

### 12.2. 그동안 시행해온 정책의 문제점

- 포괄적, 체계적인 낙후지역 지원프로그램의 부재
  - 80년대부터 부처별로 단편적인 낙후지역 정책을 시행해오고 있으나, 범정부 차원에서의 체계적이고 종합적인 낙후지역 지원프로그램이 없었음
  - ※ EU의 경우 경제적, 사회적, 정치적 통합 및 결속의 수단으로 체계적인 낙후지역 차등지원 정책 시행
- 중앙정부 주도의 시혜적인 정책추진
  - 중앙정부 주도로 시혜적인 입장에서 지역의 요구를 보조해주는 정도의 정책시행
    - 지방은 중앙 의존적이 되어 지역혁신 역량 축적 실패
    - 지역발전에 대한 종합적이고 장기적인 비전을 수립하지 하고, 개별부처를 상대로 하여 단기적 예산확보에 급급
- 소규모로 분산투자로 효과성 저하
  - 지역종합발전계획 없이 여러 지역에 나눠주기식으로 소규모 분산투자하여 효과성이 떨어짐
  - 대부분 유사한 사업내용을 백화점식으로 나열하고 있어 사업간 차별성이 없음
- 사업추진 담당조직의 분절, 비연계로 인한 비효율성
  - 단위 사업별로 중앙부처는 물론 시도, 시군에 이르기까지 담당조직이 분절됨
    - 대부분 유사한 사업내용을 부처별, 조직별로 대상지역만 달리하여 시행
    - 조직이기주의로 인한 자원배분왜곡 등 비효율성 초래

<낙후지역관련 업무추진 체계: 종합적·체계적 연계성 결여>



(참조) 기존의 낙후지역 지원 내용

□ 13개 부처, 154개 사업, 총 5조 200억원 지원('04년)

유형	주요사업 및 내용	'04년예산
종합 개발 (직접 지원)	○ 개축지구지원·특정지역개발(건교부) ○ 농어촌생활환경정비·농촌마을종합개발(농림부) ○ 도서·오지·접경지역개발·소도읍육성(행자부) ○ 탄광지역개발사업(산자부), 어촌종합개발(해수부) 등	12개사업 8,053억원
생활 환경	○ 주거환경개선·개발제한구역주민지원(건교부) ○ 농촌·농업생활용수개발(농림부) ○ 도서·식수원개발·상수원보호구역지원(환경부) 등	9개사업 5,746억원
경제 활성화	○ 농공단지·유통센터·지역특화사업(농림부) 등	14개사업 1,460억원
관광 문화	○ 녹색농촌체험마을(농림부), 전통테마마을(농진청) ○ 관광지개발·문화관광자원개발·생태·녹색관광(문광부) ○ 어촌체험마을(해수부), 수목원·휴양림(산림청) 등	42개사업 4,584억원
교육 복지	○ 농어촌보건의료(복지부) ○ 농업인영유아양육비(농림부) 등	8개사업 732억원
SOC 생산 기반	○ 국지도지원·하도준설(건교부) ○ 경지정리·방조제·밭기반정비(농림부) ○ 어장양식장어항개발·인공어초(해수부) 등	68개사업 29,625억원
합 계 (총 154개사업)		5조 200억원

### 12.3. 낙후지역 발전을 위한 사업내용

#### < 낙후지역의 정주·생활환경을 대폭 개선하는 사업 >

- 오지개발사업
  - 전국 1,214개 면중 개발수준과 소득수준이 전국 평균 수준 이하인 낙후면(390개 정도)에 대하여 마을안길정비 등 생활환경개선 및 소득기반시설 지속 확충 검토
    - 마을안길, 농경지 진입로, 도수로, 마을회관, 간이상·하수도, 소하천정비 등 생활환경개선사업 중점 추진
- 소도읍개발사업
  - 소도읍을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌지역사회의 중추 소도시로 육성하고, 생활편익과 소득·문화기반이 조성된 이상적인 전원도시로 조성
  - 소도읍 지역의 지역특화산업 및 중심 상점가 현대화, 도시인프라 확충사업 등을 추진
- 도서종합개발사업
  - 전국 410개 도서에 대한 생활환경개선 및 소득기반시설 확충으로 도서주민의 삶의 질 향상
    - 간이급수시설, 호안도로, 연육·연도교, 선착장, 물량장 등 생활환경·생산기반시설 등 확충
- 접경지역지원사업
  - 접경지역의 열악한 정주환경을 개선하여 주민의 삶의 질을 제고하고 관광기반시설 등을 확충하여 소득증대에 기여
    - 마을안길정비, 농경지진입로, 하천정비, 다목적회관건립 등 추진으로 생활환경 및 소득기반시설 확충과 주민불편사항 개선
- 농어촌생활환경정비사업(정주권개발사업)
  - 90년부터 1,214면중 오지면 및 개발대상도서를 제외한 770여개 일반면 지역의 면소재지 마을 중심으로 마을간 연결도로, 간이 상·하수도 등 생활환경정비 사업을 추진
    - 마을안길정비, 소규모 체육공원(수변공원 등), 하수처리시설, 교통시설정비, 보육시설 등 기초생활환경개선사업 지속 추진
- 농촌마을종합개발사업
  - 농촌다움의 유지·보전과 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능을 확충, 지역주민의 삶의 질 향상과 국토의 균형있는 발전 도모
  - 발전잠재력이 있고 동일한 생활권을 가진 지역을 상호 연계하여 소규모 권역단위(3~5개마을)로 개발
    - 농어촌지역을 전원생활·휴양·자연환경보전 공간으로 역할을 할 수 있도록 친환경육성형, 전통보존형, 생태보전형 등 특성화 사업으로 추진
- 개발촉진지구지원사업

- 개발촉진지구에 대해 기반시설 확충, 소득기반 조성, 생활환경개선사업을 연계추진하여 지역종합 발전기반 구축
- 어촌종합개발사업
  - 94년~06년까지 농특세 재원으로 추진하고 있는 160개 권역의 어촌종합 개발 계획중 미개발된 26개권역에 대하여 소규모어항시설, 어항진입로, 가공시설 확충 등 어촌의 생활·생산기반시설 확충으로 어가 소득증대 및 정주 환경개선
    - 방파제, 선착장, 어장진입로, 해안도로, 가공시설(냉동냉장, 산지가공) 등을 확충하여 어촌의 생활환경 및 생산기반시설 확충 도모
- < 쾌적하고 안전한 농촌주거공간 확충·공급하는 사업 >
  - 농어촌생활환경정비(전원마을조성사업)
    - 농어촌에서 쾌적한 전원생활을 영위할 수 있도록 다양한 형태의 전원주거 단지 조성 분양·공급
      - 추진중인 44개 문화마을조성을 '06년까지 마무리 추진하고 전원마을 조성사업으로 대체 추진(마을당 5~15억원 보조)
  - 아름다운 마을숲 및 자연경관림 조성
    - 03년부터 전국 읍·면단위에 특색있는 마을숲을 조성하여 쾌적한 환경을 제공하고 농어촌관광과 연계 추진
      - 마을의 역사, 문화성, 지리적 여건, 사업효과와 임산업, 과수재배, 녹색관광 등과 연계하여 시너지 효과 거양
  - 지방하천 및 소하천 정비사업
    - 재해에 취약한 지방하천 및 소하천을 정비, 재해예방과 주민의 휴식공간으로 조성·활용
      - 지방하천정비 기본계획수립, 하천 특성에 맞는 정비공법을 선정·추진
      - \* 정비율 : 지방하천('03)71.3%→('08)77.3%,  
소하천('03)34.6%→('08)44.9%
  - 재해위험지구정비
    - 98년 재해위험지구로 지정된 787개 지구중 미완료된 461개지구를 07년까지 정비, 재해예방과 안전한 국토환경 구축
      - 08년부터 재해위험대상지구를 전면 재조사하여 지속적으로 정비·추진
      - \* 정비완료시 인명보호 67천세대 229천명, 건물 60,630동, 농경지 52,248ha보호
      - \*\* 이외에 각 부처별 다양한 농촌 마을 대상 사업들이 있음.

### 13. 도시지역의 적정 개발밀도 설정 방안

#### 13.1. 지속가능한 발전과 도시지역의 개발

- 도시의 지속가능한 개발이 주요 이슈로 등장하면서 그 대안으로 최근 중점적으로 논의되고 있는 도시개발 모형으로 기도시지역내 고밀개발을 들 수 있음
- 국토의 면적이 협소하고, 산악지형이 국토의 대부분을 차지하고 있는 우리나라의 경우 기존 기개발지 내 고밀개발모형은 상당한 관심을 불러일으키고 있음
- 그러나 기개발지 내 고밀개발모형은 도시생활의 지속가능성에 대한 대안으로 제시될 수 있으나, 현실에서 지속가능성은 환경문제만이 아닌 사회적 형평성, 선택 그리고 미래세대 등에 대한 다양한 사회적, 경제적 이슈를 포함하고 있음. 따라서 도시주민의 사회경제적 욕구를 만족시킬 수 있는 대안이 될 수 있는가에 대한 검토가 필요하다고 판단됨
- 또한 기존 도시의 과밀과 혼잡을 완화하기 위하여 개발되고 있는 신도시개발 방식 역시 지속가능한 발전의 개념에서 재조명하여 기존도시의 고밀개발과 신도시개발 방안을 검토해 보고자함

#### 13.2. 기존 도시의 고밀개발 방안

##### 1) 고밀개발의 개념

- 기존 도시의 고밀개발의 기초개념으로 압축도시(Compact City)개발을 들 수 있음. 압축도시의 이론적 근거는 도시가 보다 압축적으로 개발될수록 도시활동의 동선이 짧아지고, 연료소비와 배출가스가 감소하며, 개발로 의해 파괴되는 토지가 줄어들고, 도시공간과 시설이 보다 효율적으로 이용될 수 있다는 것임
- 이러한 장점이 현실에서는 아직까지 명확하게 확인되고 있지는 않지만, 선진 사회의 도시개발이 점차로 고밀도 방향으로 전환되는 추세를 보이고 있음
- 압축도시의 개념에 의하면 양질의 공공서비스, 우수한 공공교통, 다양하고 역동적인 문화활동 등이 제시되지만 반면에 과밀과 혼잡이 초래하는 다양한 문제에 직면할 수 있어 의구심이 제기되고 있음. 즉 미래의 성공적 도시개발을 위한 핵심적인 요인은 도시밀집과 지속가능성 사이에 어떻게 조화를 가져오는가의 문제라고 할 수 있음
- 기존도시의 성장을 통하여 우리는 도시건설과 도시의 인구증가가 지구환경과 파괴에 직접적인 악영향을 주게 되며, 도시민의 경제활동을 통한 자원의 소비, 그에 따르는 환경적 악영향이 지속불가능한 개발의 전형적인 형태라 볼 수 있음을 알고 있음

- 이러한 접근을 통하여 도시공간의 보다 집중적 그리고 다양한 이용이 시도되면서 도심기능의 악화를 회피 혹은 부활을 위한 계기로 작용하고 있음
- 고밀화에 대한 정의는 건축물의 집약화와 활동의 집약화로 구분하여 설명이 가능할 것임.
  - 건축물의 집약화 : 현존 건물 혹은 이미 개발된 공간의 고밀도 이용을 위한 재개발, 건조물의 세부 구획화 혹은 기존구조의 연장 또는 건축물의 추가, 미개발 도시공간의 개발 등이 구성됨
  - 활동의 집약화 : 현존 건축물 혹은 부지의 증가된 이용, 활동의 증가를 가져온 이용의 변화, 어떤 지역내에 거주활동, 직무활동, 여행활동의 증가 등의 의미로 이는 복합용도개발(Mixed Use Development) 형태로 도시내에 기능의 복합적 이용이 분리적 이용보다 선호되는 경향이 있으며, 다양한 도시자극과 매력을 제공하고 자동차 이용을 감소시킨다는 이점이 있음
- 그러므로 도시의 고밀개발은 기존 도시지역의 집중적 이용, 기능의 분산이 아닌 기능의 복합, 기능의 분리가 아닌 복합적 기능, 고밀도 건축물 등의 특성을 말하는 것임 또한 도시 경쟁력 향상, 자동차 이용의 감소, 자전거와 공공교통 이용의 촉진, 시골 녹지공간의 개발제한에 두어지며, 도시밀도와 기능의 접근성이 도시개발에 중요한 기준으로 작용함

## 2) 고밀개발의 효과분석

- 긍정적 효과
  - 이동거리를 감소시켜 불필요한 유발교통량을 감소시키고, 개인 승용차 이용기회를 감소시켜 대중교통체계의 발달을 유도하며, 이로 인하여 불필요한 에너지 소비량의 감소
  - 도시결집의 응집력의 향상, 도시에 많은 사람의 유입을 통한 도시의 활력화를 도모하고, 매력있고 활력있는 도시 이미지 제공
  - 고밀도 개발에서는 서비스와 설비들이 근접거리 내에서 지역적으로 제공되기 때문에 보다 높은 사회적 형평성을 갖는 것으로 나타남
  - 런던의 도크랜드 개발 및 뉴욕 하렘지역의 재개발 사례는 고밀도 개발이 삶이 하락을 가져오지 않음을 보여주고 공간의 복합적 이용과 활력이 도시 이미지 상승에 작용하는 효과를 보여주는 것으로 나타남
- 부정적 효과
  - 많은 도시들이 이미 한계를 넘어서 개발되었고, 더 이상의 개발은 환경에 부정적인 영향을 제공할 것임
  - 혼잡한 교통환경이 보다 심각한 수준으로 발전될 가능성이 높고 이로 인하여 에너지 소비량이 증가할 것으로 추정

- 기존 도시들의 성장시기를 되돌아 볼 때, 대형 아파트와 상가지역의 건설은 지역의 정체성 향상에 도움이 되지 못하였으며, 이러한 건설은 기능적, 미학적으로 실패한 사례가 많음
- 기존 공동체와 융합하지 못하는 신규전입자의 문제, 서비스 접근거리가 과잉확장 혹은 인구증가에 적절히 대처하지 못하기 때문에 도시 삶의 질이 하락할 수 있음. 또한 상이한 생활방식을 갖는 사람들 사이에 인접입지를 통한 갈등을 유발하기 때문에 부정적 근린효과를 발생시킬 수 있음. 고밀도 접근을 통한 도시 서비스 향상에 대한 주장 역시 입증되지 않았음
- 고밀개발로 인한 녹지공간의 상실, 대기, 소음 공해 등은 도시 생활의 질을 더욱더 하락시킬 수 있음

### 3) 적정 개발밀도의 설정 방안

- 한정되어 있는 토지에서 인구의 수평적인 분산은 녹지의 감소를 가져오게 되고, 토지공간의 활용이 효율적이지 못함. 또한 많은 사람들이 도시로 모이게 되는데 그 이유로 도시가 많은 매력을 지니고 있어서, 다양한 사람들이 원하는 욕구를 만족시켜줄 수 있기 때문임
- 도시로의 인구 집중은 도시 지역의 팽창이나 무분별한 개발을 가져올 수 있으므로 종합적으로 고려된 계획을 수립하여 체계적으로 관리해야 할 것임
- 적정 개발밀도의 설정이란 매우 어려운 과제라 할 수 있음. 각 도시의 입지와 특성이 다르고 개발의 배경이 제각각이므로 이러한 모든 자료들을 종합적으로 분석하여 도시에 적합한 적정 수준의 개발밀도를 설정하여야 하기 때문임
- 즉, 수도권과 비수도권의 도시의 경우 인구규모만을 가지고 설정된 개발밀도를 일률적으로 적용하는 것은 아무런 의미가 없음. 비수도권의 경우 도시로의 인구집중이 진행 중인 경우도 있으나 인구 이동의 변화가 매우 미미한 경우도 많이 있음에 따라 고밀개발을 유도할 수 없을 수 있기 때문임.
- 그러므로 적정수준의 개발밀도의 설정은 까다로운 조사와 분석을 거쳐 각 지역별로 설정되어야 할 것임
- 일부 학자들의 경우 수도권 기존 도시의 개발밀도를 높이면, 더 이상의 도시확장이나 환경 파괴없이도 주택문제 등 수도권의 여러 가지 문제들을 해결할 수 있다고 주장하고 있음
- 우리나라의 시가지구역의 인구밀도를 검토해 본 결과 전국 평균으로는 163.58명/ha이며, 서울시는 291.23명/ha로 나타나 가장 높고, 그다음으로는 경기도 273.2명/ha의 수준임. (개발밀도는 인구밀도로 나타내는 것이 아니고, 용적을 기준으로 나타내야 함. 추후 보완 예정)

<표 13-1> 2002년 시가화구역의 인구밀도

	인구수(명)	시가화구역 면적(km <sup>2</sup> )	시가화구역 인구밀도(명/ha)
서울시	10,280,523	353	291.23
인천광역시	2,596,102	142	182.82
부산광역시	3,747,369	175	214.14
대구광역시	2,540,647	145	175.22
대전광역시	1,424,844	85	167.63
울산광역시	1,065,037	120	88.75
광주광역시	1,401,525	91	153.93
강원도	1,538,720	154	99.92
경기도	9,927,473	363	273.20
충청북도	1,492,713	96	155.49
충청남도	1,907,725	190	100.41
전라북도	1,953,846	176	111.01
전라남도	2,054,204	294	69.87
경상북도	2,756,744	271	101.72
경상남도	3,124,418	249	124.48
제주도	550,831	52	105.93
수도권	22,804,098	858	265.78
전국	48,362,721	2,956	163.58

주) 시가화구역 = 총용도지역 - 녹지지역  
 수도권 = 서울시, 인천시, 경기도

- 개발밀도의 기준으로 서울시의 경우 현재 200%이하로 나타나 있으나, 이를 300%까지 높인다면, 서울시의 주택 및 각종 공급부족의 문제는 해결될 수 있는 것으로 주장하는 학자들이 있음.
- 그러나 전술한 바와 같이 각 도시의 종합적인 특성과 미래의 개발여건들을 종합적으로 분석하여 적정수준의 개발밀도를 설정해야 할 것임

### 13.3. 신도시개발 방안

- 신도시 개발의 목표는 주택문제의 해소, 부동산 투기의 근절과 같은 대도시의 문제를 해결하는 것으로 속결주의와 정치적 목적지향성이 높은 단기개발 위주의 공공개발 방식으로 알려져 있음
- 우리나라에 개발된 신도시의 경우 대부분이 서울시의 과밀 및 혼잡의 문제점

과 수도권 중·고소득층의 주택수요를 충족시키는 것을 가장 중요한 목표로 하고 있으므로 자급자족적인 신도시건설이 아닌 Bed-Town형의 범주를 벗어나지 못하고 있는 실정임

- 신도시를 비롯한 대규모의 택지개발계획을 살펴보면 인구계획이 고밀도(대부분이 획일적인 고층 아파트) 위주로 수립되고 있으며, 단독주택 및 저밀도 개발부지 면적은 적음. 이러한 주거지역의 고밀도 개발은 교통혼잡을 유발하게 되고 비효율적인 교통시설의 건설을 이끌게 되며 이는 다시 에너지 과소비와 환경문제를 야기하게 되어 인간중심의 도시건설이 어려워지게 되는 원인이 되고 있음.
- 수도권 및 기존의 신도시개발은 대부분이 대도시 주변의 농경지를 비롯한 녹지대에 개발됨에 따라 대도시 주변의 우량농경지 잠식과 생태계파괴로 인한 여러 가지 문제점들은 상당히 심각한 수준에 이르고 있음.
- 분당신도시의 경우 계획당시 시가화구역의 평균 인구밀도는 192.2명/ha으로 매우 높은 수준으로 설정되었으며, 용적율은 단독주택과 연립주택 100%, 아파트 및 복합용도 181%(평균)의 수준이었음. 이는 당시 건설된 5대 신도시가 거의 유사한 수준으로 건설되었음

## 14. 골프장 건설을 둘러싼 논쟁의 쟁점과 과제

### 14.1. 골프장 건설 논란의 배경과 주체별 입장

#### 1) 논란의 배경

- 유희농지 활용과 토지이용규제완화 차원에서 골프장에 대한 규제완화 논의
  - \* 재정부의 [토지규제 개혁 추진]
- 건설경기 활성화 및 경기진작 차원에서 골프장을 이용한 경기활성화 방안 논의
  - \* 대한상공회의소의 [골프장 건설의 경제적 파급효과와 정책시사점] 발표
- 기업도시 건설 추진의 본격화로 관광레저형 민간복합도시로 골프장 건설 추진 사례 증가
- 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 골프장 건설 추진 확대
- 해외 골프장 이용을 위한 해외 여행수지 적자 증가에 대한 우려 확대
- 국민소득 증가에 따른 골프장 이용인구의 확대

#### 2) 골프장을 둘러싼 주체별 입장과 한계

- 정부
  - 경제관련 부처:
    - . 경기활성화 측면 강조
    - . 토지이용 등 규제완화 차원에서 접근
  - 환경관련 부처
    - . 골프장의 환경영향 평가 중시
  - 농업관련 부처
    - . 농지와 산지의 전용 문제를 중심으로 접근
    - . 농지보전 차원에서 농지전용에 대해 강력한 입장 견지
- 재계
  - 경기활성화를 위한 수단으로 골프장 활용방안 제시
  - 기업도시 추진을 위한 방안으로 골프장 건설 활용
- 지자체
  - 지역경제활성화 및 지방재정수입 확대를 위한 수단으로 골프장 활용 증대
  - 골프장 건설로 인한 관광 및 숙박음식업 수입 확대 기대
- 일반 시민
  - 골프장에 대한 부정적 인식은 환경파괴적이라는 인식과 골프장의 위화감 조성 등에 대한 반발 등이 존재
  - 골프장은 소득증가에 따라 이용가능한 것으로 인식 증대
  - 국내 골프의 해외선전에 따른 동경심 확대
- 시민단체
  - 골프장에 대한 부정적 인식 증대: 환경파괴, 농약 사용, 주민생존권 파괴 등
  - 골프장 관련 투쟁을 환경파괴의 대표적인 사례로 인식
  - 환경운동연합, 환경정의, 초록정치연맹 등이 주도

## 14.2. 골프장의 건설 및 운영 현황

### 1) 골프장 실태 및 건설 현황(대한상의, 2004)

- 2003년말 현재 운영되고 있는 181개 골프장의 경우, 회원제 골프장 122, 퍼블릭 골프장 55, 軍 골프장 4개 등으로 구성됨.

<표 14-1> 국내 골프장수 추이

	1990년	1995년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
회원제	43	79	92	103	108	110	113	122
퍼블릭	9	16	30	34	40	44	48	55
軍 골프장	3	4	4	4	4	4	4	4
합 계	55	99	126	114	152	158	165	181

- 아울러 최근 급증하는 골프수요에 부응하기 위해 많은 수의 골프장이 건설중 이거나 준비중에 있으며, 한국레저산업연구소에 따르면 건설단계에 81개, 준비단계에 196개의 골프장이 있는 것으로 파악됨.

<표 14-2> 국내 골프장 운영 및 건설 추진현황

지 역	운영중	건설중	미착공	추진중	합 계
서울/인천	6	1	0	12	19
경기	91	15	2	25	133
강원	18	10	1	16	45
충북	9	6	0	9	24
대전/충남	8	3	0	19	30
전북	4	5	1	13	23
전남	6	7	0	20	33
대구/경북	12	5	2	33	52
경남	8	3	0	18	29
부산/울산	4	2	1	6	13
제주	15	11	6	25	57
계	181	68	13	196	457

자료) 2010년의 적정 골프장수 분석, 한국레저산업연구소, 서천범, 2004

### 2) 골프장 이용현황

- 골프인구
  - 1990년 90만명, 1995년 180만명, 2000년 300만명, 2003년 400만명으로 급격한 증가현상 보임
- 골프장 내장객 현황
  - 골프장 내장객수 또한 최근 14년(1990년~2003년) 사이에 연평균 11.8% 증가하였음. 2003년도 내장객수는 15,115,577명으로 1,500만명을 넘어섰음.

- 특히 퍼블릭 골프장 내장객수는 골프회원권을 보유하지 못한 中産層 골퍼들이 크게 늘어나면서 크게 확대 중. 골프대중화를 반영
- 2010년을 전후해 국내 골프장 내장객은 2,550만명으로 증가할 전망
- 회원수(회원권 소지자)는 2001년 130,679명, 2002년 143,224명, 2003년 152,250명으로 최근 연평균 8.2%이상 증가하는 추세

3) 골프장 경영현황

○ 골프장 매출현황

- 국내 골프장의 연도별 총매출액은 99년 8,134억원, 2000년 1조 1,358억 원에서 2001년 1조 3,650억원으로 꾸준히 증가하는 추세임.
- 매출액 대비 영업이익율은 2001년 회원제 골프장 경영실적을 기준으로 할 경우 22.3% 수준임.

○ 세금납부 현황

- '03년도 회원제 골프장이 납부한 총세금(18홀기준)은 약 5천5백억원으로 회원제 18홀 기준 1개사 당 세금 : 35.7억원

<표 14-3> 직접세

(단위 : 백만원)

세 목	'03 산출근거 (18홀·154.5개사)	2001년	2002년 (143개사)	2003년 (154.5개사)
종합토지세	693백만원	88,880	91,260	107,068
재산세	62백만원	8,401	8,633	9,579
사업소세	12백만원	1,320	1,356	2,298
법인세	60백만원	-	7,150	9,270
주민세	6백만원	660	715	927
합 계		99,261	109,114	129,142

<표 14-4> 간접세

(단위 : 백만원)

세 목	'03 산출근거(회원제 내장객 11,331,266명)	2001년	2002년	2003년
부가가치세	11,500원/명	108,700	119,666	130,909
특별소비세	12,000원/명	117,144	128,962	135,975
교육세	특소세×30%	35,143	38,689	40,972
	지방세×20%	19,852	20,385	23,329
농어촌특별세	특소세×30%	35,143	38,689	40,972
	중도세×15%	13,332	13,689	16,060
체육진흥기금	3,000원/명	29,286	32,240	33,993
합 계		358,600	392,320	422,210

- 특별소비세 부과: 내장객 1인당 21,120원(특별소비세12,000원+기타세금) 과세
- 골프장이 적용받는 중과세의 경우 타산업의 5~17배 수준임
  - 종합토지세 5% 중과세 : 제조업 0.3% 대비 17배 중과
  - 재산세 5% 중과세 : 일반과세 0.3% 대비 17배 중과
  - 취득세 10% 중과세 : 일반과세 2% 대비 5배 중과

4) 골프장 건설 및 운영을 둘러싼 쟁점

○ 골프장 과다 여부

- 국내의 골프장 수는 인구 26만명당 1개꼴로 미국의 1.8만명이나 일본의 5.3만명에 비해 시설이 크게 부족한 실정(대한상의, 2004)

<표 14-5> 골프장 현황 韓·美·日 비교(대한상의, 2004)

구분	한국	미국	일본
총인구수	4천8백만명	2억9천만명	1억3천만명
골프장수	181개	15,899개	2,460개
인구/1골프장	26만명/1골프장	1.8만명/1골프장	5.3만명/1골프장

- 우리나라 면적과 밀도를 고려할 때 골프장은 과다
  - 우리나라의 골프장의 면적은 국토 총면적의 0.2%로 일본의 0.04%에 비해 과다
  - 제주도는 전체면적의 2.3%가 골프장
  - 일본의 골프장은 3-4홀 정도의 퍼블릭 코스 위주

<표 14-6> 전국 골프장 현황 (2001년 4월 현재)

	승인받은 골프장				추진중인 골프장	골프장 개수 총계
	운영중	건설, 미착공	총면적	국토이용비율		
전국	143	67	약 220km <sup>2</sup>	0.2%	54	264
경기	79	23	약 106km <sup>2</sup>	1%	12	114
일본				0.04%		

출처) 박은숙, “골프장 건설, 무엇이 문제인가?”, 2001. 5. 4.(환경운동연합)

○ 골프장 건설로 인한 과세

- 체육시설 중 골프에 대해서만 특별소비세 부과
- 골프장에 대한 지방세 중과는 해외에 비해 과다

### 14.3. 골프장의 건설 효과

#### 1) 골프장의 경제적 파급 효과

- 건설과정에서의 파급효과(대한상의, 2004)
  - 1개의 골프장(18홀 기준)을 건설하는데 투입되는 총 공사비는 토지매입비를 제외할 경우 546억원으로 250개의 골프장이 추가로 건설될 경우 27.2조원의 건설경기 진작효과, 11.9조원의 GDP 창출효과 발생
  - 250개의 골프장 건설(1개 골프장 건설공사비 546억원)시 순수 건설경기 진작효과는 13.6조원임:  $546\text{억원} \times 250\text{개} = 13\text{조}6,500\text{억원}$
  - 골프장 건설로 인한 건설경기 진작효과는 27.2조원에 달하며 지난해 건설투자 116.1조원의 12%에 해당하는 수준
    - $13\text{조}6,500\text{억원} \times 1.990^* = 27\text{조}1,635\text{억원}$
  - 골프장 250개 건설로 인한 GDP 창출효과는 11.9조원으로 지난해 국내총생산(GDP) 721조의 1.7% 수준
    - $13.6\text{조원} \times 0.876^* = 11.9\text{조원}$
- 골프장 건설 및 운영의 고용효과
  - 골프장 250개 건설을 통해 창출할 수 있는 일자리 수는 연간 최소 5만개 이상으로 추정됨. 골프장 건설의 경우 총공사비중 노무비가 차지하는 비중이 높아 타 산업보다 고용창출효과가 훨씬 높은 것으로 나타남.
  - 골프장 250개가 건설되어 운영될 경우 발생하는 소비유발효과는 5.0조원, GDP 창출효과는 2.3조원인 것으로 나타남.
  - 골프장 운영으로 인한 일자리 창출 효과는 연간 최소 4만명 이상에 이를 것으로 추정됨. 1개 골프장의 평균 고용인구는 165명(정규직 65명, 캐디 80명, 일용직 20명)이며, 여기에다 골프장내 음식점까지 포함할 경우 200개 내외의 일자리가 만들어질 것으로 추정  
(250개 건설시  $\cdot 165 \times 250\text{개} = 41,250\text{개}$   $\cdot 200 \times 250\text{개} = 50,000\text{개}$ )

#### 2) 골프장과 해외 여행 수치

- 여행수지 적자해소를 위한 골프장 건설 논리
  - 국내 골프장 부족으로 인한 해외 여행적자 수치: 약 1조원
  - 골프장 공급부족으로 골프장 이용료 과다, 부킹의 어려움이 원인
  - 골프장의 대규모 공급 확대로 골프장 이용료 인하, 해외 여행수요 감소, 여행수지 적자 해소 필요
  - 이로 인해 2003년 여행수지 적자액이 28.9억달러에 달하며, 이중 해외 골프여행으로 인한 부분이 최소 5천억원에 달할 것으로 추정
- 반대 논리
  - 순수 골프장 이용 수요는 골프장 2-3개에 불과
  - 해외 골프장 이용인구는 12-2월에 집중. 골프장 공급확대에도 불구하고

동절기에는 국내에서는 골프장 이용 불가하므로 공급확대로 인한 수요대체 효과 미미할 것

### 3) 골프장 건설과 지역경제발전

- 골프장의 지역 파급효과(대한상의, 2004)
  - 국내 골프장(18홀 기준)이 평균적으로 고용하고 있는 직원 규모는 1개 골프장당 정규직이 65명, 캐디가 80명, 일용직이 하루 20명 등 165명에 달함. 2003년도 전체 골프장의 고용 규모는 31,597명. 골프장 당 174명 (=31,597/181)
  - 골프장 운영으로 인한 경기진작 효과 5조원, 일자리 창출효과 4만개 등은 대부분 지역경제에 귀속될 것으로 추정. 이는 지역에 산업단지 12개를 새롭게 조성해 건설한 중소기업 320개를 육성하는 것과 맞먹는 경제적 효과임.
  - 골프장 인근의 스키장 등 리조트시설 및 온천 등 관광 산업과의 연계개발 시 시너지효과 기대 가능

<표 14-7> 골프장 고용규모 추이

	산정기준	단위	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
골프장수	18홀 환산	개소	140.3	155.3	164.5	170.3	175.3	191.5
정규직	65명		9,120	10,095	10,695	11,070	11,395	12,447
일용직	20명/일	명	2,806	3,106	3,290	3,406	3,506	3,830
캐디수	80명		11,224	12,424	13,160	13,624	14,024	15,320
합 계(A)		명	23,150	25,625	27,145	28,100	28,925	31,597
오락, 문화, 운동 관련 서비스업 종사자수(B)		명	249,511	284,637	318,409	317,000	320,000	321,000
비중(A÷B)		%	9.28%	9.00%	8.53%	8.86%	9.04%	9.84%

- 골프장 건설로 인한 세수기여 효과
  - 골프장 건설의 세수기여 효과는 연간 8천억원에 달하며 그중 국세는 6천억원, 지방세는 2천억원 수준인 것으로 나타남.
  - 골프장 250개로부터 창출되는 지방세 기여효과는 2000억원
    - \* 2002년 1골프장당 지방세 납부 : 1,019억원/157.5개 = 6.5억원
    - \* 250개 골프장의 지방세 기여효과 : 6.5억원×250개 = 0.2조원

### 4) 골프장 건설 효과를 둘러싼 쟁점

- 고용효과
  - 36홀 골프장 자체인력 200명외에 지역고용은 30명 정도에 불과(우석훈, 2004)
- 지방세 세수 증대 효과 미비

#### 14.4. 골프장의 건설과 환경문제

##### 1) 골프장에 대한 환경파괴 논리

- 산림파괴와 재해
  - 산지에 골프장 조성시 산림파괴, 생태계 파괴, 산림에 비해 보수력이 1/4로 감소되어 집중호우시 대형산사태 및 홍수로 인명, 가옥피해가 발생
- 수질오염과 물 부족
  - 외국 잔디 육성을 위한 제초제와 살충제 등이 필요. 현재 골프장의 잔디와 조경을 위해 1ha에 일년동안 살포하는 농약의 양은 47kg로 농사에 사용되는 농약의 6-8배의 분량. 산림에 뿌려지는 것의 20.5배
  - 지형변동으로 인하여 지하 수위가 변하고, 그 때문에 인근 우물 고갈
  - 골프장 18홀 기준 하루 600-800톤 사용
- 토지이용의 비효율성
  - 국토의 효율적 이용에 골프장은 과잉 사용 스포츠. 잔디축구장 150개를 지을 수 있는 면적을 150명이 독점
  - '89년 [체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률] 개정시 체육시설로 편입

##### 2) 골프장의 친환경성 반론

- 농약과다는 골프장 운영과정의 비리 문제
- 한국형 잔디 육성시 농약사용 감소 가능
- 산지가 아닌 평지, 농지 활용시 산사태, 환경파괴 등 감소 가능
- 환경이 열악한 지형의 경우 골프장이 환경 보전 기능

##### 3) 골프장을 둘러싼 환경문제의 쟁점

- 폐염전 등의 골프장 활용 가능
  - 폐염전에 천연기념물 야생동물 서식 확인

#### 14.5. 골프장의 건설 관련 규제 및 정부 정책

##### 1) 골프장 건설 관련 규제

- 골프장의 정의
  - 체육시설의 설치, 이용에 관한 법률 시행규칙 [일부개정 2000.3.28] 제7조(대중골프장업의 세분) 영 제8조제2항의 규정에 의하여 대중골프장업의 종류를 다음 각호와 같이 세분한다.
    - ① 정규대중골프장업
    - ② 일반대중골프장업
    - ③ 간이골프장업
  - 국토이용 및 계획에 관한 법률 제99조 (체육시설)이 절에서 "체육시설"이라 함은 체육활동에 지속적으로 이용되는 시설과 그 부대시설로서 다음 각호의 시설을 말한다. 2. 골프장(9홀 이상인 것을 말한다.)

○ 골프장 관련 법률 현황

- 골프장 관련 기본법으로는 골프장을 체육시설업의 일종으로 규정하고 있는 『체육시설의설치·이용에관한법률』 (문화관광부)이 있으며 이외에 국토의 계획및이용에관한법률, 환경·교통·재해등에관한영향평가법, 농지법, 건축법등 53개의 법령이 있음

※재해영향평가 : 18홀이상 골프장, -환경영향평가 : 25만㎡ 이상, (그이하 환경성 영향 검토), -교통영향평가 : 15만㎡이상

○ 골프장의 개발 절차

- 국토계획법에 의거할 경우: 골프장은 체육시설의설치·이용에관한법률상 (등록)체육시설로서 국토계획법에 따라 도시계획시설로 설치 가능. 私人道 시·도지사등으로부터 시행자로 지정을 받아 도시계획시설사업 시행가능

	근거법률	검토내용	주체·시기	비고
도시관리계획 (도시계획시설) 입안 및 결정	국토계획법 4장	- 기초조사 - 환경성검토 - 토지적성평가	- 시·도지사등 - 도시관리계획 입안 전	- 기초조사등을 생략 할 수 있는 예외규 정 있음
환경영향평가	환경영향평가법 시행령[별표 1]	환경영향저감방 안 검토	- 아래 도시계획 시설사업 실시 계획 인가 전	- 용지면적이 25만㎡ 이상인 경우에만 적용
도시계획시설사 업 실시계획 작성 및 인가	국토계획법 7장	- 환경오염방 지·경관·조 경 등의 조치 검토	- 시·도지사등	- 실시계획 인가가 있으면 체육시설법 상의 사업계획승인 이 있는 것으로 의 계됨 - 인가신청서에 위 사업계획신청서류 도 첨부해야 함. 이 때 위 문화관광부 고시상 '입지기 준'을 검토해야 함

- 체육시설법에 의거할 경우

- . 등록체육시설업을 하고자 하는 자는 시설 설치 전에 사업계획서를 작성하여 특별시장·광역시장 또는 도지사(“시·도지사”)의 승인을 얻어야 한다(그 사업계획을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 다만, 경미한 사항에 관한 사업계획의 변경은 제외).
- . 시·도지사는 국토의 효율적 이용, 지역간 균형개발, 재해방지, 자연환경보전 및 체육시설업의 건전한 육성 등 공공복리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사업계획의 승인 또는 변경승인을 제한할 수 있다.
- . 다른 법률과의 관계(법 31): 등록체육시설업에 대한 사업계획의 승인을 얻은 때에는 다음 각호의 허가 또는 해제를 받은 것으로 본다.

- ① 농지법 제36조제1항의 규정에 의한 농지전용허가
  - ② 산지관리법 제14조·제15조의 규정에 의한 산지전용허가 및 산지전용신고, 산림법 제90조제1항의 규정에 의한 입목벌채 등의 허가. 다만, 사업계획 구역내 형질변경을 하지 아니하고 보전하는 산지의 경우에는 그러하지 아니하다.
  - ⑤ 하천법 제33조의 규정에 의한 하천구역안에서의 하천점용등의 허가
  - ⑥ 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면의 점·사용허가
  - ⑨ 도시계획법 제4조의 규정에 의한 토지형질변경의 허가
- 승인제한기준 : <골프장의입지기준및환경보전등에관한규정(문화관광부 고시 2003-10호)>

제2조(입지기준등) 영 제12조제3호에서 “골프장의 입지기준 및 환경보전에 관한 사항에 적합하지 아니하는 경우” 라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다.

1. 골프장사업계획지가 광역상수원보호구역의 상류방향으로 유하거리 20km, 일반 상수원보호구역의 상류방향으로 유하거리 10km, 취수장(상수원보호구역 미고시지역의 경우를 말한다)의 상류방향으로 유하거리 15km이내의 지역과 그 하류방향으로 유하거리 1km이내의 지역에 위치하거나 환경정책기본법 제22조의 규정에 의한 특별 대책지역 안에 위치하는 경우
2. 특별시·광역시 또는 도를 기준으로 총골프장면적(사업계획이 승인되었거나 등록된 골프장업시설의 부지면적을 말한다)이 총임야면적(지적법에 의한 지목이 임야인 것을 말하며, 그 면적은 전년도 말일을 기준으로 산정한다)의 100분의 5를 초과하는 경우. 다만, 총골프장 면적산정시 쓰레기매립지, 폐염전부지, 간척지의 면적은 제외한다
3. 골프장사업계획지내의 산림 및 수림지 확보율이 100분의 40미만인 경우
4. 골프장사업계획지내의 산림에 대한 원형보전지 확보율이 100분의 20미만인 경우

	근거법률	검토내용	주체·시기	비고
사전환경성검토	환경정책기본법 시행령 3조 1항 [별표 2]	-입지의 타당성, 규모의 적정성, 주변 환경과의 조화 검토 -동의/조건부 동의/부동의	-환경부장관 (지방환경청장) -사업계획승인 전	
환경영향평가	환경영향평가법 시행령[별표 1]	환경영향저감방안 검토	상동	용지면적이 25만㎡이상인 경우에만 적용
입지 및 시설기준 검토	체육시설법 11, 13조	-골프장의입지기준및환경보전등에관한규정(위 문화관광부고시) -골프코스 주변, 라프지역, 절토지 및 성토지의 법면 등에 조경 시설 의무	-시·도지사 -법12조에 의한 사업계획승인시	

- 골프장 건설 관련 법규의 문제점
    - 국토계획법에 따른 경우 사전환경성 검토를 회피 가능
      - 환경영향평가는 사업 불허나 시설 규모 축소조정보다는 환경저감 대책에 치중
    - 체육시설법의 경우 체육시설설치를 장려를 목적으로 하기 때문에 환경에의 부하가 큰 시설을 가려내어 관리하는 것이 용이하지 않음
    - 골프장입지기준에 관한 문화관광부 고시라든지 농약사용 및 검사규정을 통해 관리하나 농약사용의 허용기준이 부재. 농약사용이 과다시 처리방법 미기재
- 2) 골프장 관련 정부정책의 변화
- 과거정권시 정치자금과 관련하여 골프장 인허가 확대
    - 6공 기간 중 정부가 내준 골프장 사업승인 건수는 모두 74건으로, 이 가운데 48건이 경기도에 집중
  - 김대중 대통령의 골프대중화 선언 이후 골프장 건설 지원
    - 골프장에 부과되는 세금 감면
    - 정부와 지자체, 공공기관이 나서서 골프장 건설 추진
  - 참여정부
    - 골프장과 스키장 관련 토지이용 규제 완화 총선 공약화(열린우리당)
    - 환경분야에 대한 전문성 부족으로 인한 토지이용규제 완화의 일환으로 인식
  - 복합관광레저단지 건설과 골프장
    - 기업도시의 유형 중 하나로 관광레저형을 추가. 종래 복합관광단지를 기업도시 형태로 추가함에 따라 민간기업에 의한 관광단지 조성 유도
    - 복합관광레저단지의 일환으로 대규모 골프장 단지 조성 가능성 증대
      - 새만금 일대 갯벌 800만평에 540홀 규모의 골프장 건설 추진(전북도)
      - 영암의 J 프로젝트, 전남 여수의 리조트 개발계획(전남)
    - 1시군 1골프장 계획 추진(경남)
- 3) 골프장 건설관련 정책을 둘러싼 쟁점
- 골프장 건설을 통한 지역경제 활성화 가능성 검토
    - 시도별 시군별 배분
    - 특정지역 집중 방안
  - 골프장의 활용을 위한 토지공급 방안 검토
    - 농지 활용
    - 임야 활용
  - 골프장 접대의 기업 손비처리 문제
    - 법인회원이 전체 이용객의 30-40% 차지
    - 대비용 미처리시 골프장 부도 가능성
  - 건설경기 차원의 골프장 접근

- 단기적 경기진작 효과
- 장기적인 국토환경 파괴 가능성
- 골프장의 인허가 간소화
  - 규제완화 차원의 접근
  - . 지자체-중앙정부, 상위기관-하위기관간 중복되는 인허가절차 개선 필요
    - 환경보전을 위한 필수적인 조사기간 필요
    - 주민의견 청취를 위한 시간 및 절차 소요
- 골프장의 환경 관리 문제
  - 농약사용, 방류수질 오염 등에 대한 장치 마련 필요
  - 아울러 현재 준비단계에 있는 170여개의 골프장에 대해서는 각종 인허가 절차가 일괄적으로 추진될 수 있도록 정부차원의 대책을 마련해야 할 것임.
- 골프장의 다양화
  - 지역경제 차원, 경기활성화 차원의 접근: 대규모화. 레저단지화
  - 국민소득 증가에 따른 대중골프장 확대. 소규모화. 농지와 병행 가능