

碩士學位論文
指導教授 李太教

宅地供給擴大를 위한 土地利用·開發制度
Land Use and Development System for expanding Selected Land Supply

1998年8月 日

漢城大學校 行政大學院

不動產學科

不動產學專攻

金 敬 勳

碩士學位論文
指導教授 李太教

宅地供給擴大를 위한 土地利用·開發制度
Land Use and Development System for expanding Selected Land Supply

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1998年8月日

漢城大學校 行政大學院

不動產學科

不動產學專攻

金敬勳

金敬勳의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1998年 8 月 日

審査 委員長 印

審査 委員 印

審査 委員 印

目 次

I. 序 論	1
1. 研究의 目的	1
2. 研究의 範圍와 方法	3
II. 土地市場의 公共介入 根據	4
1. 土地利用의 公共介入	4
2. 土地利用規制	12
III. 土地利用・開發制度의 內容	17
1. 用途地域地區制	17
2. 宅地開發制度	28
3. 開發負擔金制度	37
IV. 土地利用・開發制度의 問題點 및 改善方案	42
1. 用途地域地區制	42
2. 宅地開發	46
3. 民間 土地開發	52
4. 開發負擔金	58

V. 結 論63

參 考 文 獻65

ABSTRACT67

- 表目次 -

〈 표 2- 1 〉	토지이용규제의 유형	14
〈 표 3- 1 〉	국토의 용도지역 지정현황	19
〈 표 3- 2 〉	과밀억제권역, 성장관리권역 및 자연보전권역의 범위	20
〈 표 3- 3 〉	도시계획 현황	22
〈 표 3- 4 〉	개발제한구역 지정현황	23
〈 표 3- 5 〉	보전임지 지정현황	23
〈 표 3- 6 〉	농업진흥지역 지정현황	24
〈 표 3- 7 〉	국토이용관련 지역지구 현황	24
〈 표 3- 8 〉	시행자별 택지개발 공급현황	28
〈 표 3- 9 〉	지역별 택지개발 공급현황	29
〈 표 3-10 〉	주택용지로 개발해야 할 준농림지역의 양	30
〈 표 3-11 〉	택지개발방식의 내용	31
〈 표 3-12 〉	토지구획정리사업 추진현황	34
〈 표 3-13 〉	기간별 토지구획정리사업 추진실적	35
〈 표 3-14 〉	택지개발 예정지구지정 실적 (1985-95)	36
〈 표 3-15 〉	개발부담금 감면대상기관 및 사업	39
〈 표 3-16 〉	개발부담금의 부과실적	40
〈 표 3-17 〉	개발부담금의 사업별 실적 (1990.3.2-1995.5.31)	41
〈 표 4- 1 〉	유사한 구획 등의 지정	42
〈 표 4- 2 〉	coding system의 예	46
〈 표 4- 3 〉	주택건설촉진법과 택지개발촉진법의 시설기준	57

I. 序 論

1. 研究의 目的

우리 나라는 세계에서 세 번째로 인구밀도가 높다. 국토의 3분의 2가 산지로 둘러 쌓여 있어 개발하기보다는 보전하여야 한다는 국민의식에 잠재되어 있다. 이러한 이유로 집과 공장, 그리고 도로 등 기반 시설 및 공공시설 등의 도시용지로 이용하는 면적이 지목 상으로 전 국토의 4.8%에 지나지 않는다. 우리와 국토 여건이 비슷한 일본의 7.1%, 대만의 5.9%, 영국 13% 등과 비교해도 크게 낮은 수준이다.

1960년 이후 급속한 공업화와 도시화의 추진으로 고도의 경제 성장을 이룩하였다. 이로 인해 공장과 주택을 짓기 위한 도시토지 수요가 급증하였다. 1960년 980만 명에 지나지 않던 도시인구가 이제는 4천만 명에 이르게 되었고 2001년쯤에는 전국민의 90%가 도시에 살게 된다. 그러므로 앞으로 도시토지의 수요는 더욱 증가할 것이다.

그러나 정부의 토지 정책은 국토 면적이 협소하다는 전제하에 토지의 총수요를 관리하는데 치중하여 토지 공급이 수요를 따라가지 못하여 여러 가지 토지문제를 야기시켰다. 토지문제가 사회문제로 제기될 때마다 토지에 대한 규제도 더욱 강화되어 자연적 제약과 함께 토지 이용을 규제하는 여러 요인들이 복합적으로 결합돼 용지 부족 현상을 더욱 심화시켰다.

토지의 만성적 수급 불균형은 토지의 가격을 급격히 상승시켰다. 우리나라의 지가 총액은 공시 지가를 기준으로 국민총생산의 5.4배에 달한다. 미국의 0.7배, 영국 1.6배, 지가가 높다는 일본 3.9배 보다도 훨씬 높다.

이렇게 급격한 토지 가격 상승으로 개발 지역의 극심한 토지의 투기가 이루어졌고, 비싼 땅값 때문에 주거지를 고밀도로 개발하여 국민의 삶의 질을 저하시켰으며, 공장 용지도 싼 용지 가격을 찾아 기반 시설이 불충분한 개별 입지가 난립하게 되 기업경쟁력을 떨어뜨리고 있다. 뿐만 아니라 사회간접자본을 확충하는데 엄청난 재정자금이 소요되고 있다. 비싼 토지의 가격은 외국 우수 기업의 국내 생산 및 투자와 국가 경쟁력을 저하시키는 요인이 된다.

정부는 도시용지를 늘려 토지문제의 해결을 위해 1994년 국토면적의 42%에 상당하는 개발이 가능한 토지를 도시지역, 준도시지역, 준농림지역을 지정하였으나, 그러나 여러 가지 규제 개선이 미흡하여 토지 공급의 확대효과는 미비하다.

토지는 자본, 기술, 인력과 달리 세계화 시대에서도 국경을 넘나들 수 없다. 그래서 국가경쟁력을 높이기 위해 싸고 좋은 토지의 원활한 공급은 무엇보다도 중요하다. 또한 국민의 삶의 질에 대해 높은 관심도로 인해 지금 같이 획일화된 도시환경은 이런 요구를 수용할 수 없다. 도시환경의 질적 수준을 높이는 방향으로 도시용지 개발제도를 새롭게 정비하여야 한다.

이같이 국민생활의 기반인 택지의 공급이 부족한데는 여러 가지 이유들이 있지만 용도지역지구제, 택지개발제도, 개발부담금제등의 토지이용·개발제도로 인해 공급이 원활하지 못하다. 이런 제도들의 문제점을 개선하면 택지의 공급이 늘어날 것이다.

따라서 본 논문에서는 택지의 공급확대를 위해서 토지이용·개발제도의 내용 및 현황을 종합적으로 분석하여 문제점을 추출함으로써 보다 합리적인 개선방안을 제시하는데 그 목적을 두고 있다.

2. 研究의 範圍와 方法

토지이용·개발제도 중 택지공급에서 차지하는 비중이 큰 용도지역지구제도, 토지개발제도, 개발부담금제도를 연구대상으로 하였다. 또한 택지는 용도에 따라 주거, 상업, 공업, 공공용지 등이 있으나, 여기서는 주로 주거용지를 다루기로 한다.

연구의 방법으로는 제도적 접근법을 이용하였다. 어떤 제도이건 그 발전을 위한 올바른 대안의 수립을 위해서는 그 법제도에 대한 존재의식, 기능 등의 이해와 파악이 이론정립에 필요하다. 이 연구의 내용은 토지이용 및 개발과 관련된 법, 제도적 측면의 형식화된 집적정보이다. 토지의 이용 및 개발은 법규정이나 행정사항에 의하여 관리되며, 법, 제도적 내용이 주가 된다. 따라서 이 연구는 현행 토지이용·개발제도를 개선하자는데 목적이 있으므로 제도적 측면에서 접근하고자 하는 것이다.

이 논문 구성은 제2장에서는 시장의 공공개입 근거와 토지이용규제에 대한 기본개념과 그 유형에 대해 살펴본다. 제3장에서는 우리 나라의 토지이용·개발제도의 내용을 용도지역지구제, 택지개발제도 및 개발부담금 제도로 나누어 살펴본다. 제4장에서는 3장에서 살펴본 각 제도들의 현황을 분석하여 문제점을 도출하여 그 개선방안에 대해 살펴보고, 제5장에서 결론을 맺고자 한다.

Ⅱ. 土地市場의 公共介入 根據

1. 土地利用의 公共介入

1) 市場機構의 의한 土地利用의 限界

(1) 시장기구의 의한 토지이용

토지이용의 결정은 토지를 이용하고자 하는 주체가 그 토지의 시장 가격과 자신에게 주어진 제약조건하에서 자신의 효용 혹은 이익을 극대화 할 수 있는 방법에 따라 결정된다.

그리고 토지의 가격은 시장에 존재하는 수요와 공급의 균형에 의해 결정된다. 특정 용도의 토지에 대한 초과수요가 존재하면 단기적으로 그러한 토지의 가격이 상승하므로, 그 용도에 대한 수요가 감소한다. 장기적으로 가격의 상승은 토지의 공급을 증가시키고 가격의 하락은 공급을 감소시킨다.

토지 가격은 그 토지의 개발잠재력을 반영하는 것이고 토지가 효율적으로 이용되기 위해서는 내재한 잠재력을 충분히 발휘할 수 있도록 개발되어야 한다.

시장기능에 따라 토지 이용을 한다는 것은 다음과 같은 의미를 갖는 것이다.¹⁾

첫째, 시장기능은 가장 분권화된 의사결정 메카니즘이고 의사결정권 권한의 분권화라는 측면에서 가장 민주주의적인 의사결정형태이다.

둘째, 가장 유연성을 가지는 의사결정이다. 공공의 의사결정은 법이라는 규정에 의해 이루어지며 이는 법규정의 속성으로 보아 다양한 상

1) 김상배·서순탁, 「토지정책수단의 국간 비교」, 국토개발연구원, 1992, pp.11-12.

황에 맞는 신속한 대처를 할 수 없다. 반면 시장기능에 따른 의사결정은 다양한 의사 결정 주체에 의해 개별적으로 이루어진다는 점에서 상황 변화에 매우 유연한 결정체계이다.

셋째, 시장기구에 의한 토지이용결정은 토지를 효율적으로 이용하는데 가장 큰 유인을 제공하는 방법이다. 대개의 경우 토지이용을 결정하는 주체는 그 토지를 효율적으로 이용함으로써 자신의 경제적 이익을 증진시킬 수 있기 때문이다. 반면 공공의 의사결정은 효율성이라는 유인보다는 정치적 가능성 등의 제약요건 등을 고려하여 결정되므로 비효율적으로 결정될 가능성을 내포한다.

넷째, 현지상황이 최대한 반영될 수 있다는 점이다. 개별 필지를 이용하고자 하는 소유자가 그 토지의 이용에 대한 가장 정확한 판단을 내릴 가능성이 클 것이므로 시장에 의한 토지이용의 의사결정은 해당 토지의 현황과 주변상황을 가장 잘 반영하는 결정이 될 수 있다.

(2) 시장기구의 한계

시장에서 토지의 이용이 결정되는 것을 앞에서 살펴본 것과 같은 장점을 가지고 있으면서도, 토지의 고유한 특성으로 인해 한계를 드러낸다.²⁾

첫째, 외부효과의 발생에 대처하기 힘들다는 점이다. 외부효과란 경제주체가 응분의 보상을 받지 않거나 응분의 대가를 지불하지 않은 체 제3자의 생산함수 또는 효용함수에 미치는 영향을 말하는데³⁾ 개인 혹은 기업이 경제활동을 수행하는 결과 다른 기업이나 개인에게 손실 혹은 편익을 초래하게 되는 경우에 발생한다. 여기에서 문제는 외부 효과를 발생시키는 경제주체가 자신의 경제 활동을 수행함으로써 외부적으로 발생시키는 손실과 편익을 자신의 경제활동 과정에서 고려하지 않

2) 「상세서」, pp.12-14.

3) 한국지방행정연구원, 「지역개발분야 토지이용규제의 개선방안」, 1994, p.11.

는다는 점이다. 이 경우 시장은 그러한 비용을 충분히 반영하지 못할 것이므로 자원 배분의 왜곡을 초래할 수 있다.

둘째, 공공재의 과소공급 문제가 발생한다. 토지의 이용은 독립적으로 이루어지는 것이 아니라 주변의 환경, 시설 등과 상호연관하에 이루어지는 것이라 효율적 토지 이용을 위해 지원하는 부수적인 시설이 항상 필요한데 이런 시설에는 도로, 상하수도, 공원 등 공공재적 성격을 갖는 서비스 시설이 포함된다. 공공재적 성격을 띠는 서비스는 시장기능에 의해서는 사회적으로 바람직한 수준까지 공급되지 못한다. 토지의 효율적인 이용을 위해서는 공공이 개입하여 그런 서비스 수준을 일정 수준까지 높여야 하는 이유이다.

셋째, 자료와 정보의 부족을 들 수 있다. 토지의 효율적 이용을 위해서는 토지이용을 결정하는 주체가 주변지역의 토지이용, 경제활동 등 현재 상황에 대한 정보 이외에도 향후 전망에 대한 정보를 갖고 있어야 한다. 그러나 이런 정보가 공공재적 성격을 갖는 한 시장기능에 의해서는 충분히 생산될 수 없다. 또한 토지 시장에서는 토지의 국지성, 개별성 등의 토지의 본질적인 속성으로 토지이용에 필요한 정보가 원하는 사람에게 쉽게 전달되지 않는 경우가 허다하다. 토지는 특정한 용도로 한 번 잘못 이용 혹은 개발되면 그로 인해 경제적 손실이 클 수밖에 없고 토지이용에 관한 정보의 부족은 지가에도 크게 영향을 미쳐 시장에서 토지가격의 자원배분기능을 저해하기도 한다.

넷째, 개인의 가치와 공공의 가치간의 상이성을 들 수 있다. 도시화가 진행되는 도시 주변에 입지한 토지 소유자는 토지를 효율적으로 이용하기 위하여 향후의 시장 가능성을 충분히 고려하여 그 이용을 결정해야 한다. 그러나 민간에서 보는 향후의 성장방향은 공공의 입장과는 서로 다를 가능성이 크다. 토지소유자가 향후 도시성장 가능성을 충분

히 고려하지 못하고 토지를 개발한다면 토지이용은 일단 특정용도로 이용되고, 다른 용도로 전환이 용이하지 않는 특성으로 인해 비효율적 이용에 의한 손실이 클 것이다. 또한, 개인과 공공의 가치가 서로 상이할 경우 미래의 토지이용에 대한 불확실성도 커질 것이며, 그 결과 개별 토지소유자는 그로 인한 위험부담이 가중될 수도 있다. 그리하여 개별 토지이용자는 빠른 기간내에 확실하게 경제적 수익을 보장하는 용도로 토지를 이용하려고 할 것이므로 토지의 사회적 최적이용은 저해될 수 밖에 없다.

2) 土地利用의 公共介入과 그 類型

토지 시장의 공공 개입이 필요한 가장 중요한 이유는 토지 자원 활용에 효율성을 기한다는 점이다. 즉 앞에서 살펴본 토지이용에 관련한 시장의 한계인 외부효과발생 가능성, 공공재의 공급부족문제, 자료와 정보의 부족 문제, 개인과 공공가치의 상이성 문제 등이 있는데 이러한 것은 정부가 토지시장에 개입할 정당성을 제공한다.

정부가 토지시장에 개입하는 것이 정당화되는 이유는 이런 경제적인 요인 이외에도 사회적 측면에서도 필요성이 있는데 다음과 같다.⁴⁾

첫째, 토지 자원의 고유한 속성에서 비롯되는 토지이용의 공공성, 사회성을 들 수 있다. 토지는 어떤 개인에 의해 생산되는 것이 아닌 자연물이므로 소유권의 문제에 있어 일반적인 재화와는 달리 절대적 소유권과는 구분되어야 한다. 또한 토지의 이용은 현재의 이용이 미래에까지 영향을 미치므로 그 이용과 개발은 공동의 노력과 결정에 따라 이루어져야 한다.

둘째, 역시 토지 본질의 속성에 해당하는 것으로 경제활동을 하기 위

4) 김상배·서순탁, 「전계서」, pp.15-16.

해서는 일정량 토지가 필요한데 그것을 대체할 재화가 없으므로 이런 점에서 공공개입의 정당성이 제기되기도 한다.

셋째, 토지의 가치는 그 상당부분이 공동의 노력과 도시화 등 사회적 현상에 의해 상승하므로, 그로 인한 이득은 불로소득적 성격이 강하므로 가능한 한 사회로 환수되는 것이 바람직하고 공공 개입이 정당화 될 수 있는 이유이다.

정부가 공적 수단을 통하여 토지이용문제에 대응하는 방법은 매우 다양하다. Rivkin은 공적 개입의 유형을 직접 개입, 계획 및 규제, 기타 수단으로 분류하였으며 John M. Courtney는 유도적 개입, 규제적 개입, 관리적 개입으로 분류하고 있다.⁵⁾

이정전 교수는 개입의 유형을 직접적 개입, 간접적 개입, 토지이용규제 3가지로 분류하였다.⁶⁾

첫 번째 유형으로 직접적 개입은 정부나 공공기관이 토지 시장에 직접 개입하여 수요 및 공급자의 역할을 적극적으로 수행하는 방법이며 그 예로 토지은행(land banking), 토지구획정리(land readjustment), 공영개발 등을 들 수 있다.

두 번째 유형은 간접적 개입으로서 이는 시장기구의 골격을 유지하면서 소기의 효과를 노리는 방법이며 이에선 세제 및 보조금지원과 토지행정상의 지원이 있다.

세 번째 유형이 토지이용규제로서 개별 토지이용자의 토지이용행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해 제한하는 법적, 행정적 조치를 말한다. 토지이용규제는 소극적으로 부의 외부효과를 방지하

5) Rivkin, M.D., "Intervention through Direct Participation", in Harold B. Dunkerley, ed., *URBAN LAND POLICY* (New York: The Oxford University press, 1983), pp.183-195. ; John M. Courtney, "Intervention through Land use Regulation," in Harold B. Dunkerley, ed., *Ibid.*, p.154.

6) 이정전, 토지경제론, (서울:박영사, 1988), pp.357-359.

는데 역점을 둔다는 점에서 적극적인 개입인 직접개입과 다르며 시장 기구를 통해 토지이용의 형평에 중점을 둔다는 점에서 간접개입과도 구별된다.

3) 公共介入의 限界

시장의 불완전성을 보완하기 위해 이루어지는 공공의 개입은 한계가 없는 것은 아니다. 비록 다른 자원에 비해서 토지의 경우에 시장의 구조적 결함이나 시장의 실패로 인한 문제가 심각한 것은 사실이지만 그렇다고 시장의 기능과 역할이 과소평가될 수는 없으며 경우에 따라서는 토지 이용에 대한 공적 개입 그 자체가 때로는 비용을 수반하는 것이므로 일반적으로 생각하는 것과는 달리 값비싼 선택일 수도 있다.

토지 이용과 관련한 공공개입 한계를 정부규제가 갖는 본질적 한계, 즉 정부의 실패의 측면과 개입의 실천과정에서 야기되는 불합리한 문제점의 측면으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.⁷⁾

(1) 정부의 실패

첫째, 정부가 토지시장기구를 대체하는 능력의 한계이다. 토지의 용도간 효율적 배분은 시장기구가 순리이다. 정부관료들은 자신의 계획 및 통제능력을 과신한 나머지 시장기구의 역할을 경시하는 경향이 있으며 그 결과 토지이용문제에 시장기구를 제치고 과잉개입할 우려가 있다. 그러나 수요측면에서 토지이용자들의 다양한 선호, 취향, 욕구 및 능력과 공급측면에서 모든 토지의 다용도성과 이질성을 모두 고려하여 수요와 공급을 연계시키는 역할을 정부가 담당하는 것은 근본적으로 무리이다.

7) 한국지방행정연구원, 「전계서」, pp.397-401.

둘째, 토지이용규제에 수반되는 비용이 과다하는 점이다. 비용에는 규제수행에 소요되는 행정비용과 규제에 따른 여러가지 부작용으로 인한 사회적 손실이 있는데 전자에 비해 관료의 부패와 같은 눈에 띄지 않는 후자의 폐해가 더욱 문제시 된다. 따라서 토지 이용에 대한 정부의 공공개입은 이에 따른 사회적 비용을 메우고도 남을 만큼 충분히 큰 사회적 이익을 발생할 경우에 그 정당성이 인정받을 수 있다.

셋째, 개입에 필요한 토지이용관련 정보 및 자료의 부족으로 공공개입의 한계로 흔히 지적된다.⁸⁾ 시장의 실패에서도 언급되었지만 정부의 경우에도 마찬가지이다. 정부가 가지고 있는 정보는 전체적인 토지 이용 양태나 미래의 토지 이용 방향에 관한 거시적 정보이고, 토지 이용에 실질적으로 필요한 미시적 정보는 불충분 한 것이 일반적이다.

(2) 실천과정상의 문제점

첫째, 개입 수단의 선택 곤란성으로 공적 개입의 명분이 아무리 크다 하더라도 적절한 수단을 찾는 일은 그리 쉽지 않다. 이는 토지 정책 목적이 다양하여 이들간의 상관성이 내재되어 있을 경우가 많기 때문이다. 대체로 효율성보다는 형평성을 목표로 한 공적 개입수단에 저항이 크기 때문에 목표의 중요성에도 불구하고 수단선택이 제약을 받는 수가 많다.

둘째, 공적 개입 결과의 예측곤란성으로 토지의 다용도성과 복잡한 용도간의 상호관련성은 개입의 결과 예측을 곤란하게 할뿐만 아니라, 경우에 따라 의도치 않은 부작용을 초래하기도 한다. 그 예로 토지가치 증가의 환수를 목적으로 한 양도소득세의 인상이 동결효과(look-in effect)로 나타나 거래가 중지된다든지, 토지이용의 순화를 목적으로 한

8) Harrison, F., *The Power in the Land* (London: Shephard-Walwyn Ltd., 1983), pp. 33-40.

용도지역제가 계층간, 인종간 차별수단으로 오용되는 사례가 그것이다. 전자는 형평성을 위한 공적개입이 효율성을 저하시키는 경우이고 후자는 효율성을 목표로 한 공적개입이 형평성을 해치는 경우이다.

셋째, 토지정책의 개념화 및 운용의 기술적 문제이다. 시장의 가격기구를 대신하는 토지정책수단을 이론적 수준에서 실천적 수단으로 구체화시키는 과정에서 여러 가지 기술적 어려움에 봉착하게 된다. 토지세의 과표와 세율결정이나 공공서비스의 가격결정등의 문제는 효율성과 형평성에 미치는 효과가 매우 민감한 사안으로 합리적 기준설정이 기술적으로 극히 어려운 한계가 있다.

넷째, 토지정책수단의 타 목적을 위한 왜곡 또는 오용을 들 수 있다. 규범적으로 정부규제는 특정한 원래의 목적을 달성하기 위해 최선의 역할을 다하는 것이 가정되어 있지만, 현실적으로 반드시 그렇지만은 않다. 규제를 집행하는 관료의 부패에서 비롯되는 규제효과의 변질이나 규제를 결정하는 기구와 집행하는 기구의 불일치에서 야기되는 규제효과의 왜곡, 피규제자의 규제부담의 전가를 통한 규제효과의 굴절 등의 현상은 흔히 접할 수 있는 사례이다.

다섯째, 토지이용규제의 실행에 필요한 법적, 행정적 뒷받침의 미약이다. 효과적인 규제를 위해서는 양적, 질적으로 충분한 조직력, 인력 및 법적 뒷받침이 있어야 한다. 그러나 이러한 지원체제를 갖추는 데에는 막대한 비용과 시간이 소요된다는 점에 문제가 있다.

2. 土地利用規制

1) 土地利用規制의 概念과 目的

토지이용규제의 개념과 범위는 토지 문제에 대한 정부의 개입이 직접적인지 간접적인지 또는 적극적인지 소극적인지 그리고 제한적(규제적)인지 참여적(유인적)인지의 여부에 따라 차이가 있어 학자들간에도 일치된 견해가 없지만 대체로 협의의 개념과 광의의 개념으로 구분할 수 있다.⁹⁾

협의의 개념은 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해 법적, 행정적 조치에 의하여 정부가 민간의 토지이용행위를 제약하는 것을 말하며 광의의 개념은 사회적으로 바람직한 토지 이용을 실현하기 위한 정부의 모든 공적 개입을 포함한다. 광의의 개념은 협의의 개념으로써 토지이용규제 이외에도 토지 시장의 간접적 개입과 직접적 개입이 모두 포함된다.

토지 이용을 규제하는 목적은 일반적으로 토지이용의 합리화에 있다고 인식되고 있다. 그러나, 토지이용규제가 토지이용과 관련한 배분적 및 분배적인 노력의 개입이라는 점에서 그 목적은 좀더 구체화시킬 필요가 있으며 그 내용은 다음과 같다.¹⁰⁾

첫째, 토지이용의 효율성을 들 수 있다. 토지이용과 관련한 공공개입의 목적은 도시의 작동을 위한 제반 활동을 수행함에 필요한 토지자원이 적절한 가격으로, 적기에 적정위치에 공급되도록 하는 것이다. 이러한 토지이용의 효율성을 제고하기 위해서는 토지시장의 한계로 지적되는 외부효과의 문제와 공공재의 공급문제 등을 토지이용규제를 통해 해소하는 것이 필요하다.

둘째, 건강, 안전, 복지이다. 이 목적은 정부의 보호기능에서 비롯되

9) 한국지방행정연구원, 「전게서」, pp.7-8.

10) 김상배·서순탁, 「전게서」, pp.22-23.

는 것으로 이러한 영역에의 공공개입은 주로 기준, 규칙의 설정 등을 통하여 이루어 진다. 예로서, 특정지역의 혼잡을 방지하기 위한 기준과 규칙의 설정, 도시하부시설의 적정한 수준을 유지하기 위한 규칙의 설정, 건물의 안전을 도모하기 위한 규제내용의 설정 등을 들 수 있다.

셋째, 형평성의 제고이다. 토지이용과 관련하여 형평성을 제고하기 위해 시행되는 공공의 개입은 두가지 형태로 구분되는데, 그 하나는 특정한 경제활동 혹은 특정한 계층의 시민이 도시내의 일정지역 혹은 도시 서비스에 접근이 통제되지 않도록 하는 것이고, 다른 하나는 개인의 소유권 혹은 고유한 자산의 가치가 공공 혹은 민간에 의한 자의적인 침입으로부터 피해를 받지 않도록 보호하는 것이다.

넷째, 적응성을 들 수 있다. 이것은 인구의 변화 혹은 경제활동의 변화로 생겨나는 개발압력에 도시공간의 패턴이 적절히 적응할 수 있도록 토지이용규제가 유도할 수 있어야 한다는 점에서 거론되는 기준이다. 이를 위해서는 토지이용규제에 의해 필요에 상응하는 활동과 서비스 규모가 확보되어야 할 것이며, 사회전체의 관점에서는 보존이 필요한 지역 및 시설의 지정 등이 이루어질 수 있어야 한다.

다섯째, 갈등의 해소이다. 공공의 개입은 서로 상충하는 목적과 토지 이용을 조정할 수 있어야 한다. 예로서, 동일한 지역을 주거지역 혹은 공업지역으로 이용하려는 개별적인 의사표출이 토지이용규제를 통해 조정될 수 있어야 한다는 것이다.

2) 土地利用規制의 類型

토지이용규제는 국가마다 법체계, 경제체제, 계획체제 등을 달리하기 때문에 다소간의 차이가 있으나 대체로 다음과 같은 다섯 가지 수단이 보편화되어 있으며, 그 대표적인 예를 들면 다음과 같다.¹¹⁾

〈 표 2-1 〉 토지이용규제의 유형

유형	내용	예시
지역에 대한 용도 제한	전체 대상지역을 특정용도의 지역(zone)으로 구분하여 토지이용행위를 차별적으로 규제하는 것으로 거시적 규제사항을 제시	-용도지역지구제 -국토이용계획상 용도지역제
지구에 대한 설계 제한	특정목적에 위해 일정지구의 토지이용을 보다 상세하게 규제	-토지구획규제 -PUD -도시설계
필지에 대한 건축 제한	개개의 필지에 대한 건축행위를 가장 상세하게 통제	-건축규제
인·허가에 의한 제한	위의 세 가지 규제를 시행하는데 부수되는 일상적인 절차나 방법에 의한 통제	-각종 결정, 승인, 인가, 허가, 심의 등
계획에 의한 제한	각종 도시계획, 지역계획 등에 포함된 조세, 보조금, 공공투자등 직, 간접 참여수단을 통한 토지이용제한	-도시계획 -각종 지역개발계획

(1) 용도지역지구제

용도지역지구제는 서로 양립하기 어려운 토지용도를 공간적으로 분리하고 각 위치별 그 특성에 부합되는 용도를 법적으로 지정함으로써 도시 및 도시외각지역을 공간적으로 계획하는 제도로서, 부의 외부효과를 차단함으로써 토지이용의 효율성제고, 집적이익의 증대, 위생 및 안전상 필요한 최저기준의 설정, 공공서비스를 위한 토지의 원활한 공급, 재산

11) J.M.Courtney, op. cit., pp.156-168.

권 보호 및 편익배분의 조정 등 여러 가지 목적을 달성하기 위한 정책 수단으로 이용되며, 때로는 저소득층을 위한 토지공급수단으로 이용되기도 한다.

(2) 토지구획제도

토지구획제이란 토지를 개발할 때 개발된 필지의 크기, 배열, 가로공사, 사유지를 공유지로 전환하는 절차 등에 대한 일단의 매우 구체적인 토지개발규제를 지칭한다. 토지구획제도의 목적은 부의 외부효과를 사전에 방지하고 토지의 효율적인 이용을 제고하기 위하여 필요한 하부시설의 위치, 규모 등을 사전에 결정하는데 있다. 이것은 보통 서로 연결되어 사용되며, 가끔은 독특한 형태(PUD, TDR)를 취하기도 한다.

(3) 건축규제

건축규제란 새로운 건축물의 건축방법, 과정, 사용될 자재 등과 현존 건축물의 유지 및 관리에 대한 일단의 구체적인 규제로서 토지개발을 규제하는 방법으로서 가장 역사가 길고, 보편적인 방법이기도 하다. 건축규제의 주목적은 화재의 방지, 건축물의 구조적 안정성 확보 및 위생 등에 대하여 사회적으로 용인될 수 있는 최소한도의 수준을 확보하는 것인데, 최근에 와서 미관상의 요건과 환경영향평가 등이 그 고려대상으로 강조되고 있다.

(4) 각종의 인·허가

토지에 대한 각종의 개발행위나 건축행위의 많은 부분은 보통 정부의 승인을 얻어야 하는데, 특별한 경우에는 토지거래행위도 정부의 승인절차를 거치게 함으로써 규제하고 있다. 그 예로서 일본과 우리나라의 경우에는 국토이용관리법상의 토지거래허가 및 신고제, 도시계획법상의 토지형질변경에 의한 개발, 건축법상의 건축행위 등이 여기에 포함된다.

(5) 토지이용계획 및 도시계획

광범위한 관점에서 계획은 특정한 공공목적 달성을 위한 최소자원의 배분을 의미한다. 그러나 계획이란 물리적 환경에 관한 의사결정과정이고 이러한 환경변화가 인간과 경제에 어떠한 영향을 주고 있는가를 평가하는 과정으로 이해할 수 있다. 토지이용계획이나 도시계획은 일정한 공간에서 일어나게 될 토지이용을 미리 예측하여 이를 합리적으로 조정하고, 배치하기 위한 일반적인 지침이 된다. 이 때 계획은 위에서 언급한 규제수단들과 병행해서 운용된다

Ⅲ. 土地利用・開發制度의 內容

1. 用途地域地區制

용도지역지구제는 도시내의 토지이용을 합리적인 방법으로 유도할 수 있는 하나의 방법으로써 토지이용의 특화 또는 순화를 위하여 도시의 토지용도를 구분하여 이용목적에 부합되지 않는 건축행위는 규제하고 부합하는 건축행위를 유도하는 제도적 장치라고 할 수 있다.¹²⁾

우리 나라는 전 국토를 국토이용관리법, 수도권정비계획법, 도시계획법 등에 따라 일정한 용도지역, 지구, 구역 등을 설정하여 토지를 그 특성에 적합하게 합리적으로 이용, 개발, 보존하도록 규정하고 있다. 이 가운데에서 토지이용의 기본법적 성격을 갖는 법은 국토이용관리법이다. 다른 법령에 의한 지역지구 지정은 이 법의 용도지역안에서 지정하여야 한다.

이런 각 법규들이 정하고 있는 용도지역지구제는 다음과 같다.

1) 國土利用管理法

국토이용관리법은 국토의 균형발전과 양호한 생활환경을 확보하기 위해 국토이용계획에 의하여 전 국토를 그 특성에 따라 용도지역으로 구분, 지정하도록 하고 있는바 이에는 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역이 있다.

국토이용계획상 용도지역은 상호간에 중복하여 지정될 수 없으며 준도시지역, 자연환경보전지역에서는 지역을 지구로 세분할 수 있다.

5개의 용도지역의 내용을 살펴보면 다음과 같다.¹³⁾

12) 대한국토·도시계획학회, 토지이용계획론, (서울:보성각, 1996), p.114.

(1) 도시지역: 도시계획법상의 도시계획에 의하여 당해지역의 건설, 정비, 개량 등을 시행하였거나 시행할 지역과 택지개발예정지구, 국가산업단지, 지방산업단지, 전원개발사업구역 및 예정구역 (수력발전소 및 변전시설부지 제외)으로 지정하여 개발하였거나 개발한 지역

(2) 준도시지역: 도시 지역의 준하여 토지의 이용과 개발이 주민의 집단적 생활근거지, 국민여가 선용과 관광휴양을 위한 체육 및 관광휴양시설용지, 농공단지, 집단묘지 기타 각종 시설용지 등으로 이용되고 있거나 이용될 지역을 말한다.

준도시 지역은 다음과 같은 지구로 세분된다.

① 취락지구: 주민의 집단적 생활의 근거지로 이용되고 있거나 이용될 지역으로서 주택의 건설과 주변의 복지시설 또는 소득증대를 위한 생산시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지구

② 산업촉진지구: 다음의 시설 등의 설치를 위해 계획적 개발이 필요한 지구

- 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 농공단지
- 공업배치 및 공장설립에 관한 법률에 의한 공장과 이에 부수되는 근로자 주택
- 화물유통촉진법에 의한 물류시설
- 유통단지개발촉진법에 의한 유통단지
- 유통산업발전법에 의한 공동집배송단지 및 급배송센터와 그 관련시설
- 기타 농어촌 관련시설

③ 운동, 휴양지구: 관광 휴양시설, 체육 시설, 청소년 수련시설을 설치하기 위하여 계획적인 개발이 필요한 지구

④ 집단묘지지구: 묘지의 집단화를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지구

⑤ 시설용지지구: 의료 시설, 교육연구시설, 분뇨, 쓰레기 처리시설 및

13) 김경열, 토지공법, (서울:사법행정문화원, 1997), pp.694-696.

기타 시설의 입지를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지구

(3) 농림지역: 농업진흥지역 및 보전림지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위한 지역이다.

(4) 준농림지역: 농업진흥지역외의 지역의 농지 및 준보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림보전을 위하여 이용하되 개발용도로 이용할 수 있는 지역이다.

(5) 자연환경보전지역: 자연경관, 수자원, 해안 생태계 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호, 육성을 위해 필요한 지역으로 수산자원보존이 필요한 공유수면이나 그에 인정된 토지를 수산자원보존지구로 세분할 수 있다.

국토이용관리법에 의한 용도지역 지정현황을 살펴보면 농림지역이 51.6%로 가장 넓고, 준농림지역이 26.4%, 도시지역이 14.0%, 자연환경보전지역이 7.0%, 준도시지역이 1.0%의 순이다. < 표 3-1 >

< 표 3-1 > 국토의 용도지역 지정현황

(단위: km², %)

구 분	면 적	
	전 국	수도권
합 계	99,697.736(100)	11,731.481(100)
보전용도지역	58,374.066(58.6)	4,564.719(38.8)
농 립 지 역	51,370.903(51.6)	4,265.81(36.3)
자연환경보전지역	7,003.163(7.0)	298.909(2.5)
보전 및 개발 용도지역	26,319.185(26.4)	3,620.479(30.9)
준 농 립 지 역	26,319.185(26.4)	3,620.479(30.9)
개발용도지역	15,004.485(15.0)	3,546.283(30.3)
도 시 지 역	13,975.190(14.0)	3,317.051(28.3)
준 도시 지역	1,029.295(1.0)	229.232(2.0)

자료: 건설교통부, 「1997년도 국토이용계획에 관한 년차보고서」, 1997.

2) 首都圈整備計劃法

수도권 (서울, 인천, 경기)의 인구 및 산업집중을 억제하고 이를 적정하게 배치하기 위하여 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보존권역의 3가지로 구분하고 권역에 따라 인구유발시설을 규제하기 위한 계획으로서 수도권에서 이계획은 국토이용계획, 도시계획등 여타 토지이용계획에 우선하는 최상위 계획이다.

3개의 용도지역 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 과밀억제권역: 인구 및 산업이 과밀하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 그 이전 또는 정비가 필요한 지역 (서울반경 40km이내지역 중 인구집중율이 수도권 평균보다 높은 지역)

(2) 성장관리권역: 과밀억제권역으로부터 이전하는 인구 및 상업을 계획적으로 유치하고, 산업입지 및 도시개발을 적정하게 관리할 필요가 있는 지역

(3) 자연보존권역: 한강수계의 수질, 녹지등 자연환경보전이 필요한 지역

< 표 3-2 > 과밀억제권역, 성장관리권역 및 자연보존권역의 범위

과밀억제권역	성장관리권역	자연보존권역
서울특별시, 인천광역시, 의정부시, 구리시, 남양주시 일부, 하남시, 고양시, 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 의왕시, 군포시, 시흥시	동두천시, 안산시, 오산시, 평택시, 파주시, 남양주시 일부, 용인시 일부, 연천군, 포천군, 양주군, 김포군, 화성군, 안성군 일부, 인천광역시 일부, 시흥시 일부	이천시, 남양주시 일부, 용인시 일부, 가평군, 양평군, 여주군, 광주군, 안성군 일부

3) 都市計画法

현행 도시계획법에 의하면 도시계획구역내의 토지는 용도지역, 지구, 구역의 3가지 토지이용체계에 의해 각각 구분 지정할 수 있다. 용도지역은 도시계획구역 전체를 대상으로 주로 토지용도의 제한을 목적으로 하며, 용도지역간은 동일한 위치에 상호 중복하여 지정할 수 없다. 용도지구는 특정목적에 따라 필요한 지역에 부분적으로 제한을 가하는 것으로서 용도지역을 보완하는 성격을 지니고 있으며, 지역과 지구, 그리고 지구와 지구간에는 상호 지정목적이 모순되지 않는 한 동일한 위치에 상호중복 지정이 가능하다. 마지막으로 구역은 광역차원의 도시개발 과정의 통제를 위한 전략적 성격을 갖는다. 즉 구역은 용도지역, 지구에 비해 각종 계획, 규제, 사업을 연계시켜 개발행위나 토지이용을 총체적으로 제어할 수 있는 수단을 갖춘 것이라 볼 수 있다.

용도지역은 도시계획구역안에서 토지의 경제적이며 효율적인 이용과 공공의 복리증진을 위하여 지정하는 것으로, 도시계획법에 의해 크게 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역의 4개 용도지역으로 구분된다.¹⁴⁾

이들 4개 용도지역은 현행 도시계획법상 다시 13개 용도지역으로 세분되는데, 주거지역은 전용주거지역, 일반주거지역, 준주거지역으로, 상업지역은 중심상업지역, 일반상업지역, 근린상업지역, 유통상업지역으로, 공업지역은 전용공업지역, 일반공업지역, 준공업지역으로, 그리고 녹지지역은 보존녹지지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역으로 구분된다.

한편 인구 50만 이상의 도시에서는 주거환경보호를 위해 필요한 경우 일반주거지역을 1종, 2종, 3종 일반주거지역으로 다시 세분화할 수 있도록 하였다.

14) 대한국토·도시계획학회, 전계서, pp.343-348.

용도지구는 도시계획구역 안에서의 공공의 안녕 질서와 도시기능의 증진을 위하여 필요한 때 지정하는 것으로서, 현행 도시계획법에 의거할 때 풍치지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보존지구, 공항지구, 시설보호지구, 도시설계지구, 아파트지구, 방재지구, 위락지구, 자연취락지구이 있다. 미관지구는 제1종에서 제5종 미관지구로 시설보호지구는 학교시설보호지구, 공용시설보호지구, 향만시설보호지구로 세분되어 총 19개의 용도지구가 존재한다.

또한 현행 도시계획법에서의 구역은 특정시설제한구역, 시가화조정구역, 개발제한구역, 도시개발예정구역, 상세계획구역, 광역계획구역의 총 6개 구역을 지정할 수 있도록 하고 있다.(도시 계획법 제20조-제22조)

우리 나라 도시계획법에 의한 용도지정 현황을 살펴보면, 녹지지역이 76.17%로 가장 넓고, 주거지역이 11.93%, 공업지역이 4.42%, 상업지역이 1.51%의 순이다.

〈 표 3-3 〉 도시계획 현황

(단위: km², %)

구 분	계	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	미지정
면 적	14,790	1,764	224	654	11,265	883
구성비	100	11.93	1.51	4.42	76.17	5.97

자료: 건설교통부, 토지공급 확대방안 보고서, 1997.

도시계획구역은 국토면적의 15%이나 그중 개발용도는 17.9%이고, 나머지 82.1%는 그린벨트를 포함한 녹지지역 등으로 계획되어 있어 도시계획구역 안에서도 개발이 자유롭지 못한 실정이다. 〈 표 3-4 〉

〈 표 3-4 〉 개발제한구역 지정현황

(단위: km², %)

권역명	계	수도권	부산권	대구권	광주권	대전권	춘천권
면적	5,397.1	1,566.8	597.1	536.5	554.7	441.1	294.4
비율	5.4	29.0	11.1	10.0	10.3	8.2	5.4
청주권	전주권	여천권	마산권	울산권	진주권	충무권	제주권
180.1	225.4	87.6	314.2	283.6	203.0	30.0	82.6
3.3	4.2	1.6	5.8	5.2	3.8	0.6	1.5

자료: 건설교통부, 토지공급 확대방안 보고서, 1997.

4) 기타 個別法

우리 나라의 도시용지로 개발할 수 있는 토지는 약 70여개 법령에 의해 160여 가지의 지역, 지구, 구역 등이 있다. 〈 표 3-7 〉

그 중 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 보전임지 (산림법): 보안림, 채종림, 천연보호림, 시험림, 휴양림, 사찰림, 임업촉진지역 등과 경사도 36도이상의 산림, 경사도 21도 이상과 36도 미만의 산림으로서 임목본수도 51%이상의 산림

〈 표 3-5 〉 보전임지 지정현황

(단위: km²)

구분	계	보전임지	준보전임지
면적	64,933.35	49,013.38 (75.0%)	15,919.97 (25.0%)

자료: 건설교통부, 토지공급 확대방안 보고서, 1997.

(2) 농업진흥지역 (농지법): 농지를 효율적으로 이용, 보전함으로써 농업 생산성의 향상을 도모하기 위한 지역 〈 표 3-6 〉

〈 표 3-6 〉 농업진흥지역 지정현황

(단위: km²)

농 지			농업진흥지역 고시면적						
계	논	밭	총면적	농 지					비농지
				소계	논	밭	과수원	기타	
19,853	12,059	7,794	10,502 (53%)	9,861	7,444	1,399	88	930	641

자료: 건설교통부, 토지공급 확대방안 보고서, 1997.

(3) 자연공원 (자연공원법): 수려한 자연 풍경지를 보호하고 적절한 이용을 도모하기 위한 지역으로서 국립, 도립 및 군립공원으로 구분

(4) 산업단지 (산업입지 및 개발에 관한 법률): 공장을 집단적으로 설립, 육성하기 위하여 포괄적인 계획에 따라 개발되는 일단의 산업용 지로서 국가산업단지, 지방산업단지 및 농공단지로 구분

(5) 상수원보호구역 (수도법): 상수원의 확보와 수질보전을 위한 지역

〈 표 3-7 〉 국토이용관련 지역지구 현황

구 분	법	내 용
국토 전반	국토건설종합계획	특정지역:국가의 경제적, 사회적 목적을 달성하기 위해 필요한 지역
	국토이용관리법	도시지역/준도시지역/농림지역/준농림지역/자연환경보전지역/ 취락지구/집단묘지지구/산업촉진지구/운동,휴양지구/시설용지지구/수산자원보전지구
	수도권정비계획법	과밀억제권역/성장관리권역/자연보전권역
지역 개발	지역균형개발및지방중 소기업육성에관한법률	광역개발권역/개발촉진지구/지방중소기업특별 지원지구

구분	법	내용
지역 개발	폐광지역개발지원에 관한특별법	폐광지역진흥지구
	산업입지및개발에 관한법률	산업단지/국가산업단지/지방산업단지/농공단지
	제주도개발특별법	절대보전지역/상대보전지역/특별보호지구
도시 주택	도시계획법	전용주거/일반주거/준주거/중심산업/일반상업/근 린상업/유통상업/전용공업/일반공업/준공업/보전 녹지/생산녹지/자연녹지지역 풍치/미관/고도/방화/보존/주차장정비/공항/시설 보호/도시설계/아파트/방재/위락/자연취락지구 특정시설제한/개발제한/도시개발예정/시가화조정 /상세계획/광역계획구역
	도시재개발	재개발구역
	도시공원법	어린이공원/근린공원/도시자연공원/묘지공원/체 육공원/완충녹지/시설녹지
	도시저소득주민의주 거환경개선을 위한 임시조치법	주거환경개선지구
	택지개발촉진법	택지개발예정지구
	건축법	재해구역/재해위험구역
	수도법	상수원보호구역
	하수도법	배수구역/하수처리구역
수 자원	지하수법	지하수보전지역
	하천법	하천구역/연안구역/하천예정지
	소하천정비법	소하천구역
	온천법	온천지구
	특정다목적댐	특정다목적댐건설예정지
도로 교통	도로법	도로구역/접도구역/연도구역/고속교통구역
	고속국도법	접도구역
	도시교통정비촉진법	도시교통정비구역
	철도법	철도선로인접지역
	고속철도건설촉진법	예정지역
	유통단지개발촉진법	유통단지
	항공법	공항구역/공항개발예정지역

구분	법	내용
도로 교통	수도권신공항건설 촉집법	예정구역
해양 수산	공유수면관리법	공유수면
	항만법	항만구역(지정항만/지방항만)/입항구역
	신항만건설촉진법	예정지역
	수산업법	보호수면/육성수면
	어항법	어항구역
국방 군사	군용전기통신법	특별보호구역
	군사시설보호법	군사시설/통제보호/제한보호구역/민간인통제선
	해군기지법	해군기지구역(육상구역/수역)
	방어해면법	방어해면
	군용항공기지법	비행안전구역(제1,2,3,4,5,6구역)/기지보호구역
교육 문화	학교보건법	학교환경위생정화구역
	원자력법	제한구역
	문화재보호법	문화재보호구역
	전통건조물보존법	전통건조물보호구역
	전통사찰보존법	경내지
	청소년기본법	청소년수련지구
농림 축산	관광진흥법	관광지/관광단지
	농어촌정비법	생활환경정비구역/농어촌휴양/한계농지정비지구
	농지법	농업진흥지역/농업진흥구역/농업보호구역
	축산법	보호지역
	낙농진흥법	낙농지대
	초지법	초지조성지구/단지조성지구
	산림법	보전임지(생산임지/공익임지)/준보전임지/특수개발지역/임업촉진진흥지역(임업진흥단지)/채종림/보안림/보호림(천연보호림/시험림/보호수)/요존국유림/불요존국유림
	사방사업법	사방지
화전정리에관한법률	화전정리예정지	
통산 산업	수출자유지역설치법	수출자유지역
	중소기업진흥및제품 구매촉진에관한법률	협동화단지

구 분	법	내 용
통산 산업	기업활동규제완화에관한 특별조치법	공장입지금지지역
	공업배치및공장설립에관한 법률	과밀억제/성장관리/자연보전/유치지역
	전원개발에관한특별법	전원개발사업구역/전원개발사업예정구역
	집단에너지사업법	집단에너지공급대상지역
	광업법	광구/지정광구
	석탄산업법	탄광지역진흥사업추진대상지역
	해저광물자원개발법	해저광물개발구역
	전기통신사업법	수저선로보호구역
	전파법	전파장해방지구역
환경	환경정책기본법	특별대책지역
	자연환경보존법	자연생태계보전/녹지보전/자연생태계보호/ 특정야생동,식물보호/해양생태계보호지역
	자연공원법	국립/도립/군립공원 자연보전/자연환경/취락/집단시설지구/공원 보호구역
	수질환경보전법	특정호소수질관리구역
	대기환경보전법	대기환경규제지역
	토양환경보전법	토양보전대책지역
	해양오염방지법	특별관리해역
	소음,진동규제법	건설소음,진동규제지역/교통소음/진동규제 지역/생활소음,진동규제지역
	조수보호및수렵에관한법률	조수보호구/특별보호지구
	자원의절약과재활용촉진에 관한법률	재활용단지
재해 재난	소방법	화재경계지구
	자연재해대책법	재해위험지구
	재난관리법	특별재해지역
	매장및묘지등에관한법률	묘지

자료: 국토개발연구원, 규제완화등을 통한 토지공급의 다양화, 1997.

2. 宅地開發制度

1) 宅地開發

택지개발은 미개발지를 용도 전환하여 주택을 건설하거나 주택단지를 건설하거나 주택단지를 조성하기 위하여 토지에 가해지는 일련의 부가가치 창출행위라고 정의하고 있다.¹⁵⁾ 택지개발은 단순히 주택지 조성만을 의미하는 것은 아니다. 택지개발은 주택건설에 필요한 토지를 확보하는 것 외에 공공시설용지나 기반시설용지도 함께 확보하게 되고, 넓게는 토지이용구조를 재편하는 기능을 가지고 있다.

1996년중 공공부문 택지개발공급실적은 총 39,669천㎡이며, 이를 시행주체별로 보면 지방자치단체가 16,529천㎡, 한국토지공사가 16,528천㎡, 대한주택공사가 4,628천㎡, 한국수자원공사가 1,984천㎡를 개발공급한 것으로 나타나고 있다.

〈 표 3-8 〉 시행자별 택지개발 공급현황

(단위: 천㎡)

년도 구분	계	1982- 1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
합 계	392,409	152,330	42,383	32,370	34,771	29,155	34,548	27,183	39,669
토 공	171,343	70,595	18,965	13,431	14,666	13,528	12,570	11,060	16,528
주 공	54,934	24,609	5,319	4,698	3,988	3,892	4,080	3,711	4,628
수 공	13,889	-	-	-	-	-	6,010	5,895	1,984
지자체	152,243	57,126	18,099	14,241	16,117	11,735	11,879	6,517	16,529

자료: 건설교통부 주택도시국

15) 대한주택공사, 「택지개발 및 공급체계의 발전방향에 관한 연구」, 1994, p.43.

< 표 3-9 > 지역별 택지개발 공급현황

(단위: 천㎡)

년도 구분	계	1982- 1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
합 계	392,409	152,230	42,383	32,370	34,771	29,155	34,548	27,183	39,669
서울	47,912	39,621	3,441	1,256	1,551	704	672	194	473
부산	19,227	4,815	2,450	2,476	3,871	380	1,717	831	2,688
대구	20,163	7,295	2,433	1,236	1,932	2,396	2,589	725	1,557
인천	20,040	7,927	3,851	334	1,380	2,152	1,912	996	1,488
광주	13,997	3,401	1,121	969	978	1,558	2,685	653	2,632
대전	16,824	3,496	2,896	3,121	2,690	924	1,341	849	1,507
경기	125,775	34,634	13,511	12,258	12,987	11,819	10,967	14,096	15,530
강원	14,072	5,595	1,111	1,137	931	1,214	1,534	838	1,712
충북	13,277	4,997	1,646	740	1,285	666	1,433	818	1,692
충남	12,312	5,434	886	1,028	777	1,482	1,260	757	688
전북	15,922	6,687	1,312	1,068	1,136	1,851	1,085	1,104	1,679
전남	21,040	10,194	1,726	1,669	1,343	1,014	2,246	861	1,987
경북	15,135	5,401	2,238	2,083	973	749	1,364	724	1,603
경남	31,547	11,511	2,912	2,063	2,311	1,777	3,510	3,487	3,977
제주	5,166	1,322	849	932	628	469	233	277	456

자료: 건설교통부 주택도시국

GNP대비 주택투자율로 추정된 1998-2002년 기간중 주택건설총량은 2백 65만호 (연간 53만호)이다. 건설교통부는 같은 기간중 이에 필요한 택지를 약 9천 5백만평으로 보고 이를 공급할 계획을 세우고 있다. 도시지역 안에서 주거용지로 이용 가능한 택지는 약 4천1백만평(137.0km²), 준도시지역에서 개발가능한 주거용 나대지는 약 3백50만평(11.6km²) 합하여 약 4천5백만평(148.6km²)에 불과하다. 이 양은 2백65만호를 건설하는데 필요한

양 약 9천5백만평의 47%에 해당한다. 여기에서 주택용지가 절대로 부족한 것을 알 수 있다. 나머지 상당하는 부족량 약 5천만평은 타용도지역의 토지를 개발하여 충당해야 하는데, 타 용도지역으로서 택지개발이 가능한 지역은 주로 준농림지역이다. 개발가능한 준농림지역은 25억 1천만평 (8,302.6km²)으로 충분하며 부족량 5천만평은 이 개발가능량의 2,0%에 불과하다.¹⁶⁾

〈 표 3-10 〉 주택용지로 개발해야 할 준농림지역의 양

구분	소요량		개발가능량		부족량(A-B) (준농림지역에서 개발할 량)	개발가능한 준농림지역 량
	주택소요	택지소요	주거지역	준도시지역 주거나지		
전국	275만평	9천5백만평	4,144만평 (137.0km ²)	352만평 (11.6km ²)	5천만평	25억1천만평 (8,302.6km ²)
			4,495만평 (148.6km ²)			

주: 택지소요 9천5백만평은 수도권 주택소요 135만호에 건교부 택지원단위 31.5평을 곱하여 얻은 4,250만평과 지방의 주택소요 140평을 택지원단위 37.5평을 계산하여 얻은 5,250만평을 합하여 얻은 것임 (건설교통부, 택지개발과, 1998.1)

택지개발과 관련이 있는 개별법은 7개이며, 여기에 12개의 사업이 있다. 이중 신규 주택건설과 관련이 있는 택지개발사업은 택지개발촉진법의 택지개발사업, 도시계획법의 일단의 주택지조성사업, 시가지조성사업, 토지형질변경이 있고, 토지구획정리사업법의 토지구획정리사업이 있으며, 그리고 주택건설촉진법의 대지조성사업, 아파트지구개발사업 등의 사업이 있다. 이렇게 우리 나라는 여러 개발사업들이 있어 매우 다양한 것으로 보

16) 주택산업연구원, 「준농림지역 개발제도 개선방안」, 1998.3., pp.17-18.

이나 대부분 토지구획정리사업과 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업으로 추진되었다. 흔히 공영개발사업이라고 불리는 후자는 1980년대부터 시행된 제도이고, 그 이전에는 대부분 토지구획정리사업에 의해 토지가 개발공급되었다.

〈 표 3-11 〉 택지개발방식의 내용

구 분	토지구획정리 사업	토지형질변경 사업	도시개발예정 구역조성사업	시가지조성사업
근거법	토지구획정리사업법, 도시계획법	도시계획법	좌동	좌동
사업주체	국가, 지자체, 공공, 토공, 산개공, 지주, 조합	지주	국가, 지자체, 도시계획을 목적으로 하는법인	국가, 지자체, 조합, 지정업자
사업목적	택지개발공급, 시가지및공공 시설정비	택지개발공급	신도시건설	시가지의 계획적조성
사업구역	도시계획구역, 준도시지역, 택지개발예정지구, 산업기지개발구역	도시계획구역	도시계획구역 내 도시개발 예정구역	도시계획구역
사업규모	주거, 상업지역은 5만m ² 이상, 공업지역은 15만m ² 이상	주택용지는 1만m ² 미만, 공장용지는 3만m ² 미만	주거, 상업도시는 100만m ² 공업도시는 133만m ² 이상, 관광도시는 33만m ² 이상	3만m ² 이상
토지취득 형태	환지	-	전면매수	매수또는환지
자금조달 방법	체비지의매각, 수익지자체의비용, 국가, 지자체의보조금, 수익자부담금	사업시행자부담	국공유재산의 우선양여, 국가보조, 용자	시행자, 지자체부담금, 국가, 지자체의보조, 용자
공급토지 용도	주거, 상업, 공업용지	타용도	주거, 상업용지	주거, 상업, 업무용지

구 분	일단의주택지 조성사업	아파트지구 개발사업	국민주택용 택지조성사업	택지개발예정 지구지정에 의한 사업
근거법	도시계획법	주택건설촉진법, 도시계획법	좌동	택지개발촉진법
사업주체	국가,지자체,주공,토공,기타	국가,지자체,주공,토공,민간기업,지주	국가,지자체,주공,토공,지정업자,조합	국가,지자체,토공,주공
사업목적	택지개발공급	아파트단지조성, 공공시설정비	국민주택건설	저렴한택지의개발공급
사업구역	도시계획구역	도시계획구역내 아파트지구	도시계획구역	택지개발예정지구(도시계획구역과 그 주변지역)
사업규모	1만㎡이상	-	33천㎡이상	-
토지취득 형태	전면매수	좌동	좌동	전면매수,환지
자금조달 방법	시행자부담금,공공시설관리자의 비용일부부담,국가,지자체보조금,수익자부담금	시행자부담,주택상환사채발행	좌동	공급대상자선수금,채권발행,국가보조금,사업시행자부담
공급토지 용도	주거용지	좌동	좌동	좌동

2) 土地區劃整理事業

(1) 의 의

토지구획정리사업은 토지를 합리적으로 이용하고 지역생활환경을 향상시키기 위하여 도로, 공원, 상하수도, 광장 등의 공공시설을 설치·변경하거나, 토지를 교환·분합·구획변경하고 지목·형질을 변경하는 사업이다. 이 과정에서 사업시행 이전에 존재하던 토지와 관련된 권리관계를 변동시키지 아니하고, 각 토지의 위치, 지목, 토질, 이용상황 및 환경 등을 이동 또는 변경시켜 토지의 효용을 증진시키는 방법이다.

토지구획정리사업은 1934년 6월 일제하의 조선시가지계획령에 의해서 우리 나라의 도입된 택지개발기법이다. 1965년까지는 도시계획법의 규정에 의하여 토지구획정리사업이 시행되었으며, 현행의 토지구획정리사업은 1966년에 제정된 토지구획정리사업법에 근거하고 있다. 이 사업은 1979년 택지개발촉진법이 제정되어 공영개발이 시행되기 전까지 우리 나라 택지 개발·공급의 주요 수단이었다.¹⁷⁾

(2) 사업대상지 및 시행주체

현재 토지구획정리사업법에 의해 토지구획정리사업을 할 수 있는 대상지는 도시계획법에 의해 결정된 도시계획구역과 국토이용관리법에 의한 준도시지역의 두 곳이며(법 제3조), 토지구획정리사업에 관한 사무처리규정(건설부 훈령 제458호)에 의하면 도시계획구역내에서는 주거지역, 상업지역, 공업지역내에서만 시행하도록 제한하고 있다. 토지구획정리사업을 시행할 수 있는 시행주체는 토지소유자 또는 토지소유자가 설립한 토지구획정리조합, 지방자치단체, 공사(대한주택공사, 한국토지개발공사), 국가(건설부장관)로서, 토지소유자가 사업을 시행하고자 할 때에는 시행지구안의 토지소유자 수의 1/2 이상과 그 토지면적의 2/3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 얻어야 하는 등 시행주체별로 갖추어야 할 시행요건이 규정되어 있다.

(3) 사업의 특징

첫째, 일정한 지역내에 필요한 모든 공공시설을 정비할 수 있는 장점을 가지고 있다. 일반적으로 도시지역내에는 도로, 하천, 수로, 교량은 물론이고 상하수도, 가스, 전선 등의 매설물과 전주, 가로등, 공중변소, 신호대 등의 노상시설, 그리고 공원, 녹지 등 주민에게 필요한 여러 가지 시설이

17) 국토개발연구원, 「민간택지개발 활성화를 위한 제도개선 방안」, 1996, p.32.

설치되어야 한다. 이러한 시설물들은 통상 개별적으로 설치되는데, 토지구획정리사업의 경우 이들을 하나의 사업으로 포괄 시행함으로써 도시개발 사업을 능률적, 경제적, 그리고 유기적으로 집행할 수 있게 된다.

둘째, 토지구획정리사업은 용지를 매입할 필요가 없고 감보로 인한 손실분을 토지개발로 인한 지가상승분으로 보충할 수 있어, 용지를 매입하여 공공시설을 설치하는 매수방식에 비해 적은 경비로 공공시설을 정비할 수가 있다.

셋째, 용지의 취득을 수반하는 도시개발사업은 어떤 방법에 의하든지 토지를 취득하기 위해 상당한 곤란을 겪어야 하는데 비해, 토지구획정리사업은 개발토지를 종전의 토지에 상응토록 환지하고, 개발비의 부담이나 수익은 토지소유자에게 공평하게 배분함으로써 토지소유자의 동의를 비교적 쉽게 얻을 수 있다. 다만, 매수방식의 사업에 비해서 규모가 크기 때문에 권리관계자가 그만큼 많아져 더 많은 교섭을 해야 한다는 문제가 있다.

(4) 사업추진실적

1995년까지 추진된 토지구획정리사업은 총 465개지구에서 451.4km²가 완료되었고 122개지구 41.9km²는 시행 중에 있으며, 30개지구 6.6km²는 아직 사업이 착수되고 있지 않다. 사업지구당 평균규모는 810,135km²(245,066평)으로 중·대규모로 개발되었다.

〈 표 3-12 〉 토지구획정리사업 추진현황

(단위: 천km²)

구분	완료		시행중		미착수		계	
	지구	면적	지구	면적	지구	면적	지구	면적
실적	465	451,367	122	41,852	30	6,634	617	499,853

자료: 건교부, 국토이용에 관한 년차보고서, 1996

시기별 토지구획정리사업의 추진 실적을 보면 1950년대까지는 9개 지구 13.8km²가 완료되었고, 5개지구 40.4km²가 추진 중에 있어 그 실적이 미비하였다. 그 후 사업이 활성화되어 1960년대에 65개 지구 38.9 km², 1970년대에 164개 지구 176.9km², 1980년대 143개지구 189.1km²가 사업 완료되어 상당한 실적을 기록하였다. 1991년부터 1995년까지는 84개지구 32.6km²를 완료하였는데 1980년대 후반부터 사업실적이 저조한 것으로 나타났다.

〈 표 3-13 〉 기간별 토지구획정리사업 추진실적

(단위: 천km²)

구 분	착 공		준 공	
	지구수	면 적	지구수	면 적
50년대까지	53	40,398	9	13,801
60년대	122	169,100	65	38,962
70년대	149	161,231	164	176,881
80년대	134	79,363	143	189,123
1991-95	129	43,127	84	32,600
계	587	493,219	465	451,367

자료: 건교부, 국토이용에 관한 년차보고서

3) 公營開發事業

(1) 의 의

도시계획구역내의 주요 택지공급수단이었던 토지구획정리사업이나 대지 조성사업으로는 공동주택지를 대량 확보할 수 없었으며 토지가격도 높아 택지공급을 원활하게 할 수 없었다. 그래서 정부는 제6차 경제개발 5개년 계획을 수립하면서 택지를 저렴하게 확보하고자 특별법으로 택지개발촉진법을 제정하였다.

(2) 사업시행 주체 및 방법

택지개발촉진법에 의한 공영개발사업의 시행자는 국가, 지방자치단체, 한국토지개발공사 또는 대한주택공사 중에서 건설부장관이 지정하는 자만이 될 수 있으며, 토지를 전면환수방법에 의해 사업주체가 토지를 매입하여 개발하기 때문에 원칙적으로 사전에 협의매수를 거쳐 토지를 취득하고 있으나, 택지개발예정지구안에서 택지개발사업의 시행을 위하여 필요한 때에는 토지수용법에서 정하는 바에 따라 수용도 가능하다. 개발토지의 공급가격은 주택건설촉진법에 의한 국민주택용지는 조성원가 이하로 공급하도록 규정하고 있어 저소득층에게 값싼 택지를 공급할 수 있도록 하고 있다.

(3) 사업추진실적

공영개발사업은 개발대상지의 사전확보 및 연차별 계획적 시행을 위하여 용이하게 하기 위해서 개발가능지를 택지개발예정지구로 사전에 지정하여 1981-95년 기간동안 총 479개 지구에서 315,584천㎡를 지정하였다.

시행주체별로는 토공이 180,029천㎡를 지정하여 57%로 가장 많은 지정실적을 나타냈고, 그 다음으로는 지방자치단체가 29.8%, 주공이 13.2%를 차지하고 있다. 단위지구당 평균지정면적은 658,839㎡(199,299평)로 토지구획정리사업지구보다는 다소 규모가 작은 것으로 나타났으나 공영개발사업이 중·대규모로 추진되었음을 알 수 있다.

〈 표 3-14 〉 택지개발 예정지구지정 실적 (1985-95)

(단위: 천㎡, %)

구 분	토지공사		주택공사		지자체		계	
	지구수	면 적	지구수	면 적	지구수	면 적	지구수	면 적
실 적	179	180,029 (57.0)	105	41,515 (13.2)	195	94,040 (29.8)	479	315,584 (100.0)
지구당 면 적	1005.7		395.4		482.3		658.8	

자료: 건교부, 국토이용의 관한 년차보고서, 1996.

3. 開發負擔金制度

1) 제도의 목적 및 변천

개발부담금은 토지로부터 발생하는 개발이익을 개발사업시행자로부터 환수하여 토지투기를 방지함과 아울러 환수된 개발이익으로 낙후된 지역의 개발자금으로 활용함으로써 지역간, 계층간의 소득격차를 해소하는데 그 목적이 있다.

이 제도는 1989년 12월 30일 제정된 개발이익환수에 관한 법률에 의해 도입되어, 1990년 1월 1일부터 시행하도록 하였으나, 시행령이 1990년 3월 2일 제정되어 이 때부터 시행하게 되었다. 시행 8년동안 법은 6차례의 개정이 있었고, 시행령은 14차례의 개정되었다. 개발부담금이 개정되는 과정에서 도입당시보다 부과대상 사업의 범위도 확대되었고, 부과대상사업의 규모도 지역별로 세분화되는 등 제도의 변화를 가져왔다. 또한 개발부담금의 산정을 위한 착수시점과 종료시점의 지가기준도 보다 합리적으로 개선하고, 특수한 사정을 반영할 수 있도록 보완되었다.

2) 부과대상사업

개발부담금의 부과대상사업의 범위는 처음 도입될 당시에는 22개사업에 한정하였으나 현재는 29개사업으로 확대되었다.(법 제5조) 또한 부과대상사업의 규모 역시 처음보다 상당히 그 규모가 축소조정되어 그 적용대상이 확대되었는 바, 6대도시에 있어서는 660㎡이상, 기타도시에 있어서는 990㎡이상, 도시계획구역외의 지역에 있어서는 1,650㎡이상인 경우로 하고 있다. 이 경우 연접한 토지에 둘 이상의 동일한

개발사업을 분할하여 시행하는 경우에는 그 토지면적을 합산하도록 하여 부과회피현상을 사전예방하고 있다.

3) 납부의무자

개발부담금은 개발사업을 시행함으로써 개발이익을 획득하는 자에게 부과된다.(법 제6조) 따라서 국가, 지방자치단체로부터 인, 허가를 받아 일정한 개발사업을 시행하는 사업자는 개발부담금을 납부하여야 할 의무를 진다. 개발사업을 완료하기 전에 그 사업시행에 관한 권리, 의무가 승계된 경우에는 그 승계받은 자가 개발부담금의 납부의무를 지도록 하고 있다.

그리고 개발사업이 위탁, 도급에 의해 시행되는 경우에도 그 위탁자 또는 도급자가 납부의무자가 되며, 토지를 임차하여 개발사업을 시행하는 경우에는 그 토지소유자, 개발사업을 시행하던 조합이 해산한 경우에는 그 조합원이 납부의무자가 된다. (법 제6조제12항, 제22항)

4) 부담금의 산정

개발부담금은 개발이익의 50%로 하여 토지초과이득세의 세율 50%와 균형을 맞추었다. (법 제13조)

개발이익은 개발완료시점의 부과대상토지의 가액에서 개발사업착수시점의 개발대상토지의 가액을 공제하고 다시 개발사업시행기간중의 정상지가 상승분과 개발비용을 추가공제하여 계산한다.(법 제8조, 제11조)

5) 부과제외 및 감면

국가나 지방자치단체가 시행하는 개발사업에 대해서는 개발부담금을 부

과하지 않으며, 한국토지공사, 대한주택공사 등 공공부문이 시행하는 토지 개발사업 또는 주택건설사업에 대해서는 50%를 감면한다.

〈 표 3-15 〉 개발부담금 감면대상기관 및 사업

구분	대상기관	대상사업
100%감면	국가 지방자치단체	-모든사업 -지방자치단체가 시행하는 개발사업으로서 100% 부과제외되는 사업을 제외한 사업
50%감면	지방자치단체	-유통단지조성사업 -온천개발사업 -자동차정류장사업 -골프장건설사업 -국토이용관리법 제27조 제3항의 규정에 의한 개발사업
	-대한주택공사 -한국수자원공사 -한국토지개발공사 -한국관광공사 -농어업진흥공사 -지방공기업중 토지개발 또는 택지건설 사업을 목적으로 설립된 지방공사 및 지방공단 -공무원연금관리공단 -공업단지관리공단 -중소기업진흥공단	-택지개발사업 (주택건설사업포함) -공업단지조성사업 -산업기지조성사업 -도심지재개발사업 -관광단지조성사업

6) 開發負擔金制度의 現況

개발부담금제도가 실시된 이후 1995년말까지 5,784건에 대해서 개발부담금이 부과되었다. 이를 연도별로 보면, 1990-91년에는 813건, 1992

년에는 628건, 1993년에는 792건, 1994년에는 1,292건, 그리고 1995년에는 2,259건의 개발부담금이 부과되었다. 각종 개발사업의 증가로 인해 부담금의 부과건수는 늘어나고 있으나, 지가의 안정으로 건당 평균 부과금액은 줄어들고 있다. 즉, 부과대상사업의 건당평균금액이 1990-91년에는 1억9천620만원, 1992년에는 1억9천600만원, 1993년에는 1억3천860만원, 1994년에는 1억1천780만원으로 나타났다.

〈 표 3-16 〉 개발부담금의 부과실적

(단위: 천평, 백만원)

구분	건수	금액	건당평균금액
1995	2,259	25,709	112.8
1994	1,292	151,849	117.5
1993	792	109,748	138.6
1992	628	123,105	196.0
1990-1991	813	159,476	196.2

자료: 건설교통부, 토지재정과, 1995.

개발부담금의 부과대상을 사업별로 구분하여 보면 10개로 구분할 수 있는데, 이 가운데 택지개발사업이 가장 많은 것으로 나타났다. 주택건설촉진법과 택지개발 촉진법에 근거를 두고 있는 택지개발사업이 전체 부과대상사업 중 39.8%에 해당하는 2,778건으로 가장 많고, 기타 유사사업이 48.7%인 5,420건, 공업단지조성사업 6.2%인 686의 순으로 나타나고 있다.

부과실적을 보면 기타 유사사업이 전체의 46.85인 2,080건을 차지하고 있어 가장 많이 나타나고, 택지개발사업은 3.17%인 1,210건, 공업단지조성사업은 6.3%인 278건을 각각 나타내고 있다. 징수현황 역시 기타 유사사업이 44.5%인 1,174건으로 가장 많고, 택지개발사업은 32.5%

인 880건, 공업단지조성사업은 7.1%인 188건으로 나타나고 있다.

〈 표 3-17 〉 개발부담금의 사업별 실적 (1990.3.2-1995.5.31)

(단위: 천평, 백만원, %)

사업명	부과대상사업		부과 현황		징수 현황	
	건수	면적	건수	금액	건수	금액
총계	11,123 (100)	114,829 (100)	4,446 (100)	621,516 (100)	2,641 (100)	397,262 (100)
택지개발사업	2,778 (39.8)	44,676	1,210 (27.2)	358,189	880 (32.5)	247,096
공업단지 조성사업	686 (6.2)	41,648	278 (6.3)	40,876	188 (7.1)	34,623
관광단지 조성사업	49 (0.4)	1,443	13 (0.3)	4,333	9 (0.3)	2,875
도심지 재개발사업	42 (0.4)	75	14 (0.3)	16,054	12 (0.5)	11,012
유통단지 조성사업	14 (0.1)	28	11 (0.2)	577	9 (0.3)	465
온천개발사업	11 (0.1)	622	8 (0.2)	1,207	7 (0.3)	1,096
여객자동차 터미널 및 화물 터미널사업	38 (0.3)	118	32 (0.7)	1,384	21 (0.8)	1,067
골프장 건설사업	130 (1.2)	36,273	53 (1.2)	32,266	44 (1.7)	22,347
지목변경이 수반되는 개발사업	1955 (17.6)	2,293	747 (16.8)	41,875	297 (11.2)	12,073
기타유사사업	5420 (48.7)	17,653	2,080 (46.8)	124,755	1,174 (44.5)	64,608

자료: 국토개발연구원, 개발부담금제도의 개선방안, 1995.

IV. 土地利用・開發制度의 問題點 및 改善方案

1. 用途地域地區制

1) 現況 및 問題點

국토이용관리법은 토지이용에 관한 기본법으로, 전 국토공간의 용도구분에 의한 국토이용계획을 주된 내용으로 하고 있다. 그러나 용도지역, 지구, 구역 등은 많은 개별법에서도 규정하고 있어 용도의 구획이 중첩적으로 지정하게 된다. 따라서 도시지역외의 지역에서 다른 법령에 의하여 국토이용관리법에 의한 국토이용계획의 내용과 유사한 토지이용에 관한 지역, 지구, 구역을 획정 또는 설치하고자 할 때 국토이용계획에 의한 용도지역안에서 하도록 하고 있다.

〈 표 4-1 〉 유사한 구획 등의 지정

용도 지역	구 획
준도시지역	관광지(관광진흥법), 농공단지(산업입지 및 개발에 관한 법률)
농림 지역	농업진흥지역(농지법), 보전임지(산림법), 낙농지대(낙농진흥법), 초지조성지구 및 단지조성지구(초지법)
준농림지역	낙농지대(낙농진흥법), 초지조성지구 및 단지조성지구(초지법)
자연 환경 보전 지역	공원구역과 공원보호구역(자연공원법), 상수원보호구역(수도법), 문화재보호구역(문화재보호법), 녹지보전지역(자연환경보전법), 농업진흥지역(농지법), 보전임지(산림법)

이와 같이 국토이용계획에 의한 용도지역안에서 획정 또는 설치할 구획은 법률에 의하여 기본적으로 구획의 중첩적인 설정을 허용하는 것이 된다. 그러나 이에 해당하지 않으면 개별법에 의하여 토지이용의 규제를 수반하는 구획이 지정되는 경우도 많다.

도시적 용도로 개발할 수 있는 토지는 약 70여개 법령에 의해 160여가지의 지역, 지구, 구역 등이 중복지정되어 있다. 토지이용을 규제하는 개별법은 나름대로의 목적을 이루기 위해 용도지역, 지구를 지정하고 있다. 예를 들면 보전임지 (산림법), 농업진흥지역 (농지법), 자연공원 (자연공원법), 산업단지 (산업입지 및 개발에 관한 법률), 상수원보호구역 (수도법) 등이다.

이러한 지역, 지구는 개별법마다 지정함으로써 비슷한 규제내용을 중복 지정하는 사례가 많고, 법률간의 상충현상도 나타나고 있다. 즉, 국토이용관리법의 자연환경보전지역에 대해 자연환경보전법은 자연생태계보전지역을, 자연공원법은 국립공원을, 수도법은 상수원보호구역을 각각 중복 지정하고 있다.

경기도 남양주시의 경우, 수도권정비계획법에 의한 자연보전권역인데, 상수원보호구역, 수질보전특별대책지역, 개발제한구역, 농림지역, 자연녹지지역등이 중첩 지정되고 있는 지역이 많아 용지개발의 잠재력이 높은 지역도 개발이 불가능하거나 개발에 많은 제약이 뒤따르고 있다.¹⁸⁾

우리 나라가 시행하고 있는 이와 같은 용도지역지구제에 의한 토지이용계획체계에서는 용도지역 지정, 관리 이외에 실제 일어나는 용도별 토지이용에 대해서도 별도로 많은 개별법을 마련해야 한다. 이 때문에 관계법령이 많고 용도지역을 변경하는데 오랜 시간과 많은 행정비용이 필요하며 용지공급부족이라는 악순환을 반복하고 있다. 실제로

18) 국토개발연구원, 「규제완화등을 통한 토지공급의 다양화」, 1997.8, p.16.

도시용지를 공급하기 위하여 지난 몇 년동안 많은 노력을 하였음에도 불구하고, 개발가능용지가 전국토의 42%가 넘지만 도시용지는 1990년 4.3%에서 1995년 4.8%로 늘어나는데 그쳤다.

2) 改善方案

프랑스나 독일등 우리와 법체계가 비슷한 대륙법 계통의 국가들도 토지의 소유권이 이용권에 우선한다는 논리로 인해 토지이용에 많은 어려움을 겪었다. 그러나 토지이용계획 등 계획관련법을 제정하여 토지소유권을 제한하고 있다. 반면 토지의 절대적 소유권이 없는 미국과 영국과 같은 국가들은 토지의 소유와 이용이 대립적이지 않기 때문에 토지이용은 토지소유에 우선한다고 인식한다. 이와 같은 토지관으로 인해 우리와 비슷한 국토여건을 가진 유럽 선진국가들은 일찍부터 “계획 없는 개발은 없다.”는 인식 속에서 토지를 이용하고 있다. 그리고 토지이용규제도 대부분 지방자치단체가 수립하는 계획에 의해 이루어지고 있다. 중앙정부는 토지 관리 및 이용에 필요한 지침을 제공하면, 지방자치단체가 필요한 용지를 계획을 수립하여 안정적으로 공급한다.

우리 나라는 대륙법 계통의 토지소유권을 갖고 있다. 그러나 아직도 공공의 이익을 위해 불가피한 경우 매우 제한적으로 토지이용을 규제할 수 있다는 사권 우선의 토지관 때문에 토지공급과 효율적인 토지이용을 더욱 어렵게 하고 있다. 토지이용규제도 대부분 중앙부처가 지역, 지구, 구역 등의 형태로 필요에 따라 제각기 지정하고 있다. 개별필지의 토지이용 잠재력이나 주변여건, 그리고 앞으로의 토지이용계획 등에 대한 고려가 거의 이루어지고 있지 않다. 19)

19) 박헌주, “토지개발 규제완화의 전제조건”, 토지연구 제8권 제6호, 한국토지공사, 1997, p.28.

이 때문에 토지이용을 중첩 규제하고 규제내용이 상충되는 160여 가지의 지역, 지구, 구역 등을 정비하지 않고서는 토지이용상의 혼란을 극복하기가 어렵고, 결과적으로 토지의 효율적 이용과 만성적인 토지수급 불균형을 해소하기 위한 개발도 어렵다. 그러므로 토지이용과 관련된 개별법을 종합적으로 분석하여 목적과 규제수단이 비슷하거나 유사한 성격의 지역, 지구, 구역 등을 중복 지정한 법률을 일제히 정리하여 단순화하여야 한다. 법령간의 규제 내용이 상충되는 등 불합리한 규제도 정비하여야 한다. 개별법에서 규제하고 있는 모든 지역, 지구, 구역을 보전 또는 개발 필요성의 정도와 주변의 개발상태, 개발잠재력 등을 고려하여, 토지 이용의 우선 순위에 따라 고유번호(coding system)를 부여하여 < 표 4-3 > 국토 관리와 이용을 종합적으로 체계화하고, 토지를 관리하는 기관이 토지이용 실태와 규제현황을 일괄적으로 관리, 조정할 수 있는 체계를 구축하여야 할 것이다.

앞에서 살펴본 것과 아울러 개별법으로 무분별하게 신설되는 지역, 지구를 제한하기 위하여 「지역지구 지정 사전심사제」를 도입하여 토지이용의 잠재력이나 앞으로의 토지이용계획을 고려하지 않는 용도지역, 지구의 지정을 제제하여야 할 것이다.

또한 지역, 지구를 지정할 때에는 폐기시점을 명시하여 이 기간이 지나면 지정한 지역지구가 자동으로 해제되는 「지역지구 일몰제」의 도입도 검토하여야 한다. 아울러 현재 지정되어 있는 용도지역도 일정시점을 설정하여 모두 재정비하기 위한 일몰제를 시행하여야 할 것이다. 일단 지정된 지역, 지구에 대해서는 폐지되기 이전에 정기적 (예: 10년마다)으로 존속여부를 평가하여 존속의 필요성이 없는 지역, 지구는 폐지하고, 여건변화에 맞춰 구역, 지역, 지구를 조정할 수 있도록 하여야 할 것이다.²⁰⁾

〈 표 4-2 〉 coding system의 예

구 분	전국 계획		도시, 농촌계획	
	대분류	중분류	세분류	세세분류
개 발 (1~5)	1.도시지역	11.주거지역	101.준주거지역 102.주거지역	1011. 고밀도 지구
	4.준도시지역		401.산업촉진지구	
개발+보전 (6~7)	6.준농림지역		601.취락지구	
보전,보호 (8~9)	8.농림지역	81.임업지역	811.준보전임지 813.보전임지	
		85.농업지역	851.비농업진흥지역 853.농업진흥지역	
		91.녹지보전 지역		
		96.개발제한 구역		
	9.자연환경 보전지역	98.자연생태계 보전지역		

자료: 토지이용제도 개선작업단 보고서, 1997.

2. 宅地開發

1) 現況 및 問題點

(1) 국토이용계획변경의 장기화

준농림지역에 3만m² 이상 규모의 택지에 주택을 건설하기 위해서는 국토이용계획변경 결정을 받아 용도를 변경한 후 사업계획승인에 따라 건설

20) 국토개발연구원, 「전계보고서」, pp.23-24.

해야 한다. 착공전 인, 허가 절차는 크게 국토이용계획변경절차와 사업계획승인 절차의 2단계가 있다.

사업계획승인절차는 도시계획구역안의 사업계획승인절차와 마찬가지로 사전결정, 사업계획승인신청, 관계기관과의 협의, 사업계획승인의 절차로 진행되나 준농림지역은 국토이용계획변경 등의 절차가 개제되어 절차와 관계서류 등에는 차이가 있다.

이렇게 준도시지역 취락지구로 국토이용계획을 변경하는 경우는 다양한 절차가 개제된다.

그런데 이같은 절차는 기간의 명시가 없고, 처리기간이 장기화되며, 또한 인접부지 편입시 5, 10, 20평등의 소규모 토지도 똑같은 절차를 받아야 하기 때문에 애로가 많다.

뿐만 아니라, 사전결정과 국토이용계획변경을 동시에 처리하도록 업무담당자에게 직무교육을 하였으나, 지자체 사업승인권자는 사전결정을 마친 후 이어서 국토이용계획변경을 처리하고 있다. 이와 같은 현실 때문에 사업자들은 사업기간이 지연되어 비용이 증가하는 등의 폐해가 있다.

한편, 다른 기관과의 협의는 농지·산지·환경부서와 협의가 주로 이루어지며 농지전용허가, 산림형질변경허가, 환경영향평가 등을 받아야 한다. 특히 환경관리처의 협의는 본연의 업무인 대기, 수질 및 폐기물관리와 소음등 외에도 직접 소관이 아닌 주택건설기준, 건축법 등의 내용까지 광범위하게 규제하고 있다.

준농림지역 제도를 도입하여 개발을 허용했지만, 이같은 다른 제도개선이 뒤따르지 못하여 택지의 공급이 미흡한 실정이다.

(2) 토지수급계획 운용의 비실효성

토지수급계획제도는 국토건설종합계획의 하위계획으로 국토이용계획의 실행계획이다. 토지수급계획을 수립하는 것은 국토이용의 계획기능을 강

화하고자 함에 있다. 이 계획은 지역토지의 어디에 무슨 목적으로 얼마만큼 개발할 것인지를 5년 단위로 구체적인 계획을 수립하여 각종 개발행위를 조정하는 것을 내용으로 한다. 따라서 이 제도는 먼저, 지역별 토지, 주택, 기타건축물 등 각 지역의 부동산재고를 정확히 조사하여 장차 국토이용의 수급조정기반을 수립해야하며, 또 각 지역별 환경 수용력을 조사하여 마련해야 한다. 전자의 경우 지역통계를 통해 물리적 규모를 산출하는 일은 가능하나, 지역에 따라 예측치 못한 수요가 발생하기 때문에 계획수립이 어렵고 후자의 경우는 환경의 질을 계량화하여 기준을 제시하여야 하나 그런 작업이 어려운 실정이다.

토지수급계획은 준농림지역을 계획적으로 이용하도록 하는 주요한 제도적 기반이지만 여러 가지 문제점으로 충분한 효과를 거두지 못하고 있다. 즉, 토지수급계획은 가용토지공급계획의 수립을 위해 개발수요예측, 개발계획 등을 전제로 택지의 개발계획을 연차별로 수립, 조정하도록 규정하고 있는데, 개발수요의 예측에 있어 인구 및 산업을 과다하게 전망하는 경향이 있어 토지수급제도의 실효성을 저하시키고 있다. 또한 현행 토지수급계획은 행정청은 구속 가능하지만 토지소유자의 이용행위에 대한 구속기능은 없기 때문에 준농림지역의 난개발 및 미니개발을 제어하는 기능이 없으며, 토지수요가 일어나는 지역과 공급될 토지가 있는 지역이 불일치할 수 있는 문제가 있다.²¹⁾

(3) 개발규제 강화

준농림지역 개발허용 이후 발생한 무질서한 개발의 비판으로 1996년 12월 31일 농지시행령 개정으로 준농림지역 안에서 공동주택을 건설할 때에는 행위면적을 10,000㎡에서 7,500㎡로 축소하였다. (농지법제

21) 한국지방행정연구원, 「준농림지역의 토지이용관리의 개선방안」, 1996.10., pp.118-119.

39조제1항제3호 및 동시행령제49조제3항제1호) 또한 시장, 군수의 허가 및 협의 권한도 10,000㎡에서 6,000㎡로 축소하였다. (농지법제53조제1항 및 동시행령제72조1항제1호나목 및 제2항제1호나목)

그리고 1997년 9월 국토이용관리법을 개정하여 준농림지역에서 300세대 이상의 공동주택과 용적을 100%를 초과하는 시설, 건축물, 기타 공작물의 설치를 금지하였다. (국토이용관리법시행령제14조제1항제3의2호 및 제3의3호) 300세대 이상을 건축하려면 국토이용계획을 변경하여 준도시지역 취락지구로 용도를 변경하되 용적율은 200%이하로 제한하도록 국토이용관리법 시행령에 직접 규정함으로써, 법적 근거를 분명히 하여 규제를 강화하였다. (국토이용관리법시행령제11조제5항)

이렇게 용적율을 낮추는 것은 주택건설 감소의 우려가 있다. 왜냐하면, 용적율이 하향 조정되었으므로 그만큼 수익이 감소하기 때문에 사업자는 사업을 기피할 수 있고, 또 용적율이 낮아진 만큼 분양세대수도 감소하기 때문이다. 농지전용 허가면적의 축소도 마찬가지로 개발사업자의 유인력을 감소시켜 주택공급을 감소시킬 수 있다. 이러한 주택공급의 감소는 근본적으로 택지공급을 저하시키는 영향을 미친다.

2) 改善方案

(1) 국토이용계획변경 의제처리

국토이용계획변경의 간소화를 위해 도시계획법에 따라 이미 수립된 도시기본계획 대상구역에 포함된 준농림지역을 국토이용관리법상 도시지역으로 결정, 고시된 것으로 간주하는 의제처리조항을 신설한다.

도시계획법에 의한 도시기본계획(20년 단위의 개략, 추상계획임)에는 국토이용관리법상 도시지역외에 일부 준도시 및 준농림지역이 포함될 수 있으나, 실행계획인 도시계획에 따라 개발하기 위해서는 국토이용

관리법상 도시지역으로 국토이용계획변경이 필요하므로 의제 처리하여 국토이용계획변경절차를 간소화하자는 것이다.

그 이유는 첫째, 도시주변의 준농림지역은 기존 시가지 확장이 예정된 지역이라 볼 수 있다. 비록 도시계획은 없지만 이미 도시용 토지로 이용되고 있으므로 도시기본계획이 수립된 지역은 도시지역으로 의제하는 것이 신속한 이용과 택지공급을 촉진하는 길이다. 둘째, 준농림지역 창설은 토지수급 불균형 해소를 위해 개발 가능한 용지를 확대한 의도로 보아야 한다. 셋째, 준농림지역은 시장기능 속성상 보전보다는 개발이 우선될 수밖에 없다. 계획적 개발을 위한 제도장치가 없어 무질서한 개발이 되고 있으나 도시화 가능성을 전제로 도시기본계획이 반영된 일부 준농림지역은 체계적 개발을 유도하는 것이 바람직하다. 국토이용계획을 변경하지 않고 이용할 수 있게 되면, 개발 절차가 간소화되고, 도시지역 인근에서 체계적 개발이 가능하게 되는 효과가 있다.²²⁾

(2) 토지수급계획 보완

토지수급계획의 보완을 위해서는 기본적으로 토지수급계획의 최하위 계획인 시, 군, 구 토지수급계획이 제대로 수립될 수 있도록 중앙정부가 지방자치단체에게 수립기준 및 지표를 제시하는 것이 필요하며, 지방자치단체 수준에서 정밀한 토지실태조사가 이루어져야 한다. 그리고 토지수급계획을 세우는데 있어 토지소유자의 토지이용의사를 실질적으로 반영하여 계획의 실효성을 확보해야 한다. 토지의 수요전망, 토지의 경사와 지형 등 비행태적 요인만으로 수급량을 결정한다면 실제 토지시장에서의 수급량과 크게 다를 수 있기 때문이다. 또한 수요지역과 공급가능지역이 불일치하는 문제를 보완하기 위해 각 지방자치단체별로 개발가

22) 행정쇄신위원회, “준농림지역 제도 개선 방안”, 1996.

능예고제를 실시함으로써 민간개발업자는 개발목적과 투자가능비용에 따라 전국의 어디에서나 선택적으로 개발가능지에 접근할 수 있게 하고, 개발에 시차를 두는 기능을 하는 개발예정용지를 지정해 토지이용 및 수급을 조정한다.

(3) 개발규제권의 위임

준농림지역의 무분별한 개발을 방지하기 위해 정부는 농지전용규모를 축소하고, 용적율을 강화하였다. 이런 규제강화는 개발사업자의 유인력을 저하시켜 준농림지역의 개발을 감소시키는 요인이 될 수 있다. 그러므로 규제를 일률적으로 강화하기보다 지역특성에 적합한 개발과 보전의 효율적인 추진을 위해 용적율은 당해 지역에 적합하게 일정한 범위 내에서 조례로 규정하고, 농지전용의 권한과 책임을 지방자치단체에게 위임하여 탄력적인 농지전용을 개발할 수 있게 하여야겠다. 즉 준농림지역 개발규제에 있어 각 지방자치단체에게 규제권한을 위임하여 지역마다 특성에 맞는 탄력성을 부여하여 택지공급을 원활히 하여야 한다.

(4) 준도시지역 확장²³⁾

부족한 택지를 공급하기 위해서는 장기적으로 대도시 주변의 준농림지역은 가능한 한 도시지역으로 편입하여 기반시설을 조기 개발하는 등 계획적인 개발을 유도하는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 지방자치단체별로 개발 예상지역을 대상으로 장기적인 도시계획을 세우고 그 계획체계 안에서 개발되도록 유도해야 한다.

그러나 주택공급이 시급한 현시점에서는 단기대안이 필요할 것이다. 단기적으로는 도로, 상수도, 인접도시 등 입지여건에 따라 도시용도의 적합한 준농림지역 토지는 준도시지역으로 지정하여 계획적 개발을 유도하여

23) 주택산업연구원, 「민간택지개발 활성화 방안」, 1996.10., pp.51-53.

개발용지를 확대하는 것이 바람직하다.

준도시지역으로 용도 변경하는 것은 몇 가지 장점이 있다.²⁴⁾

첫째, 지가상승이 크지 않다는 점이다. 도시지역으로 확장하면 토지 이용도가 증가하기 때문에 지가가 크게 상승하고 토지투기 우려가 있으나, 준도시지역을 지정하면 그런 염려는 적다.

둘째, 관리비용이 적게 든다는 점이다. 도시지역은 도시계획시설 등의 설치와 관리에 비용이 많이 들어간다. 현재 국토의 14%에 불과한 도시지역에서도 장기 미집행 사업이 많아 민원이 야기되고 있는 현실에서 도시지역만 확장하는 것은 예산과 시간이 소요될 뿐만 아니라 많은 민원이 발생하는 등 시행에 많은 어려움이 있다.²⁵⁾

셋째, 준도시지역으로 용도지역을 변경할 경우에는 계획을 수립하여 개발이 이루어지므로 준농림지역 상태에서 개발하는 것보다 바람직하다.

넷째, 무엇보다도 환경친화적 개발을 할 수 있다는 점이다. 도시지역 보다는 저밀도 이용이 가능하고, 또 도시지역밖으로 환경과 생태계를 보전하면서 개발할 수 있다.

3. 民間 土地開發

1) 現況 및 問題點

(1) 택지개발법규의 민간참여 제한

택지개발과 관련된 여러 법규들은 택지개발사업에 민간의 참여를 제한하여 원활한 택지공급을 하지 못하게 하고 있다. 각 법규들이 어떻게 민

24) 주택산업연구원, 「전세서」, 1998.3., p.55.

25) 민태정, “준농림지역의 합리적 활용을 위한 제도개선 방향”, 「국토」, 국토개발연구원, 1997., p.68.

간의 개발을 제한하는지 알아보면 다음과 같다.

① 택지개발촉진법의 택지개발사업

사업주체를 국가, 지방자치단체, 토지공사, 주택공사만이 할 수 있도록 정해져 있다. (법제7조) 때문에, 민간사업자의 참여는 원칙적으로 금지하고 있다. 합동개발제도가 있어 민간을 사업에 개입시키고 있으나(택지개발행정지침제5장 공공, 민간택지 합동개발), 이는 시공만 하게 하고 토지로 상환해주는 제도로서, 사업주체로서 자본참여와 수익 분배를 배제하고 있기 때문에 민간의 참여라 할 수 없다.

② 도시계획법의 주택지조성사업 및 시가지조성사업

도시계획법은 도시계획사업의 일환으로 일단의 주택지조성사업과 시가지조성사업을 정하고 있으며, 한편으로 토지형질변경을 허가사항으로 허용하고 있다. 이러한 사업은 도시계획사업으로 인가를 받아야 할 수 있는 사업이기 때문에 민간은 사업에 참여할 수 없다.

왜냐하면 도시계획법상 도시계획사업의 '실시계획인가'를 토지수용법상 '사업인정'으로 간주하도록 정함으로써, 민간에게 '실시계획인가'를 해주면 민간에게 공용수용권을 부여하는 결과가 되기 때문이다. 사익을 추구하는 민간기업에게 공용수용권을 준다는 것은 법리에 어긋난다는 해석도 있으며, 도시계획사업에 민간 주체까지 수용권을 인정한 예가 아직 없다. 즉, 아직까지 민간사업자를 사업시행자로 지정한 사례가 없다.

한편, 토지형질변경은 소유자가 허가를 받아 할 수 있으나, 규모를 1만㎡ 미만으로 제한하기 때문에 기업이 하기에는 적절한 규모가 되지 않아 실익이 없다.

③ 토지구획정리사업법의 토지구획정리사업

이 사업은 일단의 주택지조성사업이나 시가지조성사업과 마찬가지로

도시계획사업이지만, 그것과 다른 점은 토지소유자의 소유권 변동이 없이 사업을 전개한다는 점이다. 따라서 사업시행자의 토지수용권은 필요하지 않다. 이런 점에서 민간 토지소유자의 개발이 인정되고 있다. 그러나, 토지구획정리사업도 기업으로써 민간사업자를 사업주체로 인정하지 않기는 마찬가지여서 기업이 할 수 있는 개발사업이 아니다.

④ 주택건설촉진법상의 대지조성사업

주택건설촉진법상 대지조성이란 주택건설에 필요한 부지를 만들기 위해 지반붕괴, 토사유실방지 등의 필요한 조치를 하고, 진입도로, 상하수도시설 및 전기시설 등의 시설을 설치하는 작업을 말한다. 연간 1만㎡ 이상의 대지조성을 할 목적으로, 등록된 사업자가 하는 사업을 대지조성사업이라한다. 이 사업은 국민주택규모 이하의 주택을 건설하기 위한 택지는 공공은 수용이 가능하나, 민간은 제외한다.

(2) 대지조성사업의 실효성 부족²⁶⁾

민간주택건설업체가 유일하게 택지개발사업을 할 수 있는 대지조성사업은 주택건설촉진법의 미흡으로 택지공급이 어렵다. 그 이유는 대지조성사업에 관한 절차규정이 미흡하다는 점을 들 수 있다. 주택건설촉진법은 택지개발에 관한 구체적인 사업절차나 토지이용에 관한 규정을 두지 않아 택지개발을 조장하기 위한 법으로는 미흡하다. 법에서 정하는 대지조성사업에 관한 내용은 사업자 등록(법제6조1항 및령제9조), 대지조성기준(동법제31조), 사업계획승인(동법 제33조제1항 및령제32조의2, 규칙 제19조의2), 사용검사(동법제33조의2) 정도이다.

이같은 규정이 미흡한 것은, 이 법의 목적이 주택건설에 있기 때문이며, 입법 당시 택지개발은 택지개발촉진법에 주택건설은 주택건설촉진법에 성격을 부여한 때문이다. 주택건설 사업승인을 받으면, 별도의

26) 주택산업연구원, 「민간택지개발 활성화 방안」, 전계보고서, p.34.

대지조성사업을 하지 않아도 주택건설이 가능한 범구조이다.

(3) 간선시설등의 부담 과중

사업주체가 100세대 이상의 주택을 건설할 때는, 간선시설을 설치해야 한다. (주택건설촉진법제36조 및 동시행령제35조) 간선시설은 도로, 상하수도시설, 전기시설, 가스공급시설, 통신시설 및 지역난방시설이며, 이 중 도로 및 상하수도의 경우 200미터가 넘는 부분은 지방자치단체가 설치하도록 하고 있다. (동법제36조제1항 및 동시행령제35조제4항 및 별표6)

이것은 이 법의 취지가 주택이 없는 국민의 주거안정을 위하여 주택을 건설, 공급하는데 있기 때문에, 집단으로 주택을 건설하는 경우에는 필요한 도로, 상하수도 등의 간선시설을 반드시 확보하도록 하되, 그 책임은 지방자치단체가 지도하도록 한 것이다. 즉, 사업자가 짓는 주택이 기능을 할 수 있도록, 기본으로 필요한 상하수도 등의 기반시설은 정부가 책임을 진다는 법적 조치이다.

그런데 지자체는 스스로 설치해야 할 간선시설 뿐만 아니라 다양한 시설과 분담금 및 용지를 사업자에게 전가시키고 있다. 그로 인해 민간개발사업자가 사업을 포기하는 원인이 되기도 한다.

2) 改善方案

(1) 도시개발법제정

민간에 의한 토지개발 활성화를 위해 장기적인 면에서 도시개발법을 제정하여 도시계획법과 개별법에서 규정하고 있는 13개의 택지개발관련 사업의 개발권에 관한 규정을 토지의 용도별, 택지개발방식별로 사업규모, 수용권자, 사업집행권자, 개발절차, 개발토지의 처분에 관한 사항 등을 중

합하여 체계적으로 수용함으로써 공공과 민간사업 주체별 택지개발사업 절차의 차별을 완화하여 민간의 택지개발사업의 참여를 확대한다.

(2) 주택건설촉진법의 정비

주택건설촉진법에 개발대상지구를 지정하여 민간도 적정 규모의 단위개발을 할 수 있도록 규정하여 제도화한다. 택지개발촉진법의 예정지구지정개발이나 지역균형개발 및 지방중소기업육성의 관한 법률의 복합단지개발사업의 개발촉진지구 지정제도와 같은 기능을 이 법에 부여하는 것이다.

이렇게 개발대상지구 지정제도를 도입하여 대지조성기준을 보장하고, 그에 따라 개발하면 난개발을 방지할 수 있다. 그리고 공공 및 공익시설, 공공용지를 사업자가 부담하므로써 지방자치단체는 비용을 들이지 않고도 지역을 개발할 수 있으며, 개발 후는 지방세 수입의 증대 효과도 볼 수 있다. 말하자면, 사업자의 적정이윤을 초과하는 부분은 공공공익시설 및 공공용지로 부담시키는 것이다. 이때 이런 부담이 과다하면 사업자는 타당성이 결여되어 사업을 기피하므로, 부담의 정도는 지방자치단체와 사업자가 합의로 정하면 좋을 것이다. 또한 이 제도를 도입하면 민간부문도 계획적인 개발로 인해 안정적으로 택지를 공급할 수 있으며, 주택건설도 계획적으로 할 수 있어 사업자의 경영 능력과 경쟁력이 향상될 수 있다.

개발대상지구 지정제도를 도입하면 적정규모가 보장되는 일단의 단위면적을 개발할 수 있다. 이때 난개발을 방지하고 쾌적한 환경을 조성하기 위해서는 대지조성기준도 더 충실해져야 한다. 이때 대지조성기준은 택지개발촉진법에서 정하는 공공시설용지 확보의 기준정도에 준하도록 정하면 될 것이다.²⁷⁾ < 표 4-3 >

〈 표 4-3 〉 주택건설촉진법과 택지개발촉진법의 시설기준

근거법	현행	개선
주택건설 촉진법	*법제36조의 간선시설 및 법제31조의 주택건설기준 의 대지조성기준 (주택의예정세대수계획이 포함된 대지조성사업포함) -도로,상하수도,전기시설,가스공급시설,통신시설 (세 대별잔화시설),지역난방시설	좌측의 대지조 성 기준에 택 지개발 촉진법 의 공공시설 용지확보 기준 을 추가로 정 합
택지개발 촉진법	*공공시설용지 확보(제11조) -공공시설 및 주거편의시설 확보(도시계획기법등 설치기준) -위의 시설의 필요한 공공 및 주거편의시설 (필요 시) -1백만평방미터이상:중소기업용공장용지 2-50%조성 -도시계획시설:교통, 공원, 녹지, 공공 및 편의시설, 공급처리시설, 에너지공급시설 -공공시설용지:도시계획시설용지, 주거편의시설용지, 상업업무시설용지, 중소기업용도시형공장용지, 기타 시설용지	

(3) 간선시설 과중부담 완화

지방자치단체의 무리한 간선시설 설치 및 여타시설, 분담금 부담, 각종 용지의 기부채납등의 문제를 해결하기 위해서 제3자기구를 설치하여 사업자와 지자체간의 시설 및 기부 등에 관한 내용을 조정하는 방법을 사용한다. 이 기구를 통해 각 지자체가 현재 부담시키고 있는 부담정도를 조사하여 평균적인 사업자의 부담정도를 알아내 그 범위 안에서 합리적으로 조정을 하는 것이다.²⁸⁾

27) 주택산업연구원, 「민간택지개발 활성화 방안」, 전계보고서, 1996.10., pp.49-52.

28) 주택산업연구원, 「주택건설사업의 규제완화 방안」, 1997.8., pp.50-54.

4. 開發負擔金

1) 現況 및 問題點

(1) 개발비용 산정의 비합리성

개발부담금의 부과대상 기준이 되는 개발이익을 산정함에 있어서 개발사업 종료 당시의 지가에서 개시당시의 지가를 빼고 정상지가상승분을 다시 공제하고 개발사업에 투입된 개발비용을 추가로 공제하는데, 이 개발비용은 개발공사비(순공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비 및 기타경비의 합계액), 정부에 기부 채납한 공공시설 및 토지 등의 가액, 납부한 양도소득세 등 제세공과금, 당해 토지의 개량을 위하여 지출한 성토비 등을 말한다.

현행 제도는 개발비용의 산정내역서를 제출하는 경우 개발비용을 개발부담금에서 공제하는 방식을 취하고 있다. 사업시행자가 제출한 개발비용내역이 정상적인 비용수준을 초과한 경우에는 예산회계법에 의한 예정가격결정기준 중 공사원가계산방법과 정부표준품셈 및 단가(또는 정부고시가격), 그리고 기술용역육성법에 의한 용역대가기준 등으로 산정하고, 이를 초과하는 부분은 원칙적으로 개발비용으로 인정하지 않게 된다.²⁹⁾

따라서 여기에서는 공사원가계산방법의 합리성과 현실성 여부 등이 문제가 되고, 사업시행자로서는 실제 지출한 비용에 대해 해당사업별로 증빙서를 제출하여야 하는 어려움이 가중되고 있다.

(2) 일률적인 부담률

개발이익환수에 관한 법률 제13조에서는 사업시행자가 납부해야 할 개발부담금은 개발이익의 100분의 50으로 한다고 하여 환수율을 50%로 하고

29) 국토개발연구원, 「개발부담금제도의 발전연구」, 1992.12.

있다. 이것은 기본적으로 불로소득적 개발이익의 사회적환수라는 시각에서 출발하여 양도소득세나 특별부과세 등 관련제도와 상호보완적으로 운용함으로써 전체적으로 개발이익을 80% 이상을 환수하고자 하는 입법취지와 관련해 개발사업자의 입장에서 많은 불만을 내재하고 있다.

단일세율 50%는 개발사업의 규모나 대상사업의 성격등을 고려하지 않고 부과되며, 사업자의 위험부담, 즉 추후처분시 미환수분에 대해 양도소득세, 법인세가 부과될 때 개발사업에 부담이 과중되는 점을 고려하지 않고 있다. 예컨대, 분양을 전제로 하지 않는 개발사업의 경우 미실현한 이익을 대상으로 부담금이 부과되므로 사업시행자의 자금부담이 과중해진다는 문제가 있으며, 분양을 전제로 하는 경우에도 특히 불경기시에는 금융비용등의 계수화되지 않는 비용이 많이 발생하기 때문에 부담금 부과는 자금회전 문제를 더욱 심화시키게 된다. 아울러 규모에 있어서도 소규모 개발사업의 경우에는 대규모 사업에 비해 상대적으로 부담이 과중해질 수 있고, 개발이익이 낮은 농어촌지역의 부담이 과중해지는 모순이 지적될 수 있다.

(3) 관련환수제도와의 이중부담

토지의 개발, 전용에 대한 환수제도에는 개발부담금외에 농지 및 산림전용부담금과 취득세중 간주취득세가 있는데 이들 제도는 개발부담금제와 관련하여 이중부담의 소지를 남기고 있다.

농지 및 산림전용부담금은 농지 및 산지를 개발, 전용하는 경우에 부과되는 것인데, 타용도로의 전용에 의해 감소된 농지 및 산지를 대체조성하기 위한 대체농림조성비와 대체조림비가 여전히 존치되고 있는 점으로 미루어 볼 때 이들 전용부담금이 농지 및 산지의 전보(填補)에 목적을 두고 있는 것이 아님을 알 수 있다. 또 농지 및 산지의 전용에 대해서는 개발부담금이 별도로 부과되고 있는데다가 이들 전용부담금은

전용으로 인해 발생한 개발이익에 대해 부과하는 것이 아니고 전용허가시 공시지가의 20%로 일정하게 부과하고 있어 적극적인 개발이익환수제도로 볼 수 없다. 결국 농지전용부담금제 및 산림전용부담금제는 농어촌구조개선사업의 투자재원확보를 목적으로 도입된 것이나 농지 및 산지의 전용이라는 동일한 부과대상에 대해 개발부담금과 별도로 부과될 만한 근거가 충분하지 못하며 개발부담금 부과시 이를 개발비용으로 인정하더라도 이중부과의 소지는 여전히 남게 된다.

또한 간주취득세는 토지의 지목이 사실상 변경됨으로써 지가가 상승하는 경우 부과하는 것인데, 지목변경 전후의 과세시과표준액의 차액을 과표로 하여 부과된다. 이는 결국 개발부담금과 마찬가지로 토지보유단계에서 지가상승분에 대해 부과되는 것인 바, 그 부과액 만큼을 개발부담금 부과시 개발비용으로 인정하여 공제해 주더라도 지목변경으로 인한 지가상승분에 대해서는 이중 부과되는 결과를 빚게 된다.

2) 改善方案

(1) 개발비용 산정기준의 객관화

현재 사업시행자가 제출한 개발비용내역이 정상적인 비용수준을 초과하는 경우에는 정부의 공사원가계산방법으로 산정하여 그 초과분은 원칙적으로 불인정하고 있기 때문에, 우선적으로는 현행 공사원가계산방법의 합리성과 현실성 여부등이 문제가 되고 또 사업시행자로서는 실제 지출한 비용에 대해 해당사업별로 증빙서를 제출하여야 하는 어려움이 가중되고 있다. 그러므로 토지개발공사 위주의 명확하고 객관화된 비용산정기준이 제시될 필요가 있다. 즉, 부과대상사업의 유형별, 규모별 적정 개발비용항목(순공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비 및 기타 경비)과 그 산정기준을 객관적으로 산출, 제시함으로써 이를 일선 시, 군, 구에

서 일반적인 사정자료로 활용하는 방안이 강구되어야 한다.

그러나, 사업의 개별적인 특성으로 인해 개발비용을 객관화하는 일은 곤란하므로, 개발부담금의 부과대상이 되는 각종 사업이 유형별, 규모별로 최소한 순공사비의 표준화만이라도 이루어져야 할 것이다.

한편, 장기적으로 건설공사에 대한 감리제도가 정착하고 민간사업자의 경우에도 원가계산의뢰기관을 통하여 예정가격을 결정하는 등 건설관련 제도상의 각종 보완조치가 이루어진다면, 사업시행자에게 개발비용내역서에 대한 감리전문회사등의 확인서 첨부를 의무화하는 방안도 검토할 수 있다.³⁰⁾

(2) 부담률의 보완

개발이익은 개발사업시행자가 스스로의 노력과 경비를 투자하여 개발사업을 집행하는 것으로 투자비용에 대한 보상, 위험부담을, 이자상당액, 노력의 대가등에 대한 보상을 일체 고려하지 않고 일률적으로 50%를 부과하는 것은 토지초과이득세가 완전한 불로소득으로서 50%의 단일부과율로 부과시킴에 비해 과다할 수 있으며, 개발의 사업의 규모나 특성에 따라 발생하는 이익이 상이하다. 또한 종합소득세나 양도소득세 및 상속세, 증여세등이 누진세율을 적용하고 있으며, 개발부담금의 산출시 개발이익에 50%를 곱하여 산출하되 개발이익에서 기본적 항목을 공제한 후의 항목을 과세표준으로 하고 있지 않다. 즉 소득세에 있어서는 발생한 소득에서 소득공제, 기초공제, 배우자공제등이 있고, 또한 세액공제제도도 있으므로 소득금액에 세율을 곱한 금액이 소득세로 산출되는 것은 아니다.

위의 사항을 종합적으로 고려할 때 개발이익도 하나의 사업소득으로 간주하여 부과대상토지에 일률적으로 부과되는 부담률 50%을 사업규

30) 국토개발연구원, 「전계서」, 1992.12., pp.101-102.

모, 개발이익의 정도에 따라 다단계 누진세율을 하여야 한다. 단 누진세율을 정하는데 있어 개발사업에 따라 어느 정도 개발이익이 발생한다는 것을 검증할 수 있는 정확한 경험연구가 선행되어야 한다.³¹⁾

(3) 환수관련제도의 조정

농지 및 산지부담금제도 및 간주취득세의 개발부담금제와의 이중과세를 막기 위해 농지 및 산지의 전용에 대해서는 이를 개발부담금의 과세대상에서 제외하여 전용부담금제와 개발부담금제를 서로 분리 운영하는 방안이나 전용부담금제를 개발부담금제에 일괄 환수한 후 환수액의 일정부분만큼을 농어촌구조개선특별회계에 전입하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 이들 제도는 적용대상 내지 적용범위 등에 서로 차이가 있고 단기적으로 개발부담금제로 흡수, 통합하기도 곤란하므로 각각 목적대로 존치시키되 최소한 산림전용부담금만은 도시계획구역내에서 적용치 않도록 조정할 필요가 있다.³²⁾

31) 박영주, “개발부담금의 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 대구대 석사학위 논문, 1996., p.83.

32) 국토개발연구원, 「전개서」, 1992.12., p.95.

V. 結 論

토지이용규제는 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해 법적, 행정적 조치에 의거하여 정부가 민간의 토지이용행위를 제약하는 것이다. 그러나 이런 규제가 오히려 토지이용 및 개발을 저해하는 현상이 나타나고 있다. 또한 토지개발의 제도상 문제점으로 인해 토지의 이용 및 개발을 제약하여 토지공급을 지연시키거나 제한하고 있다.

이에 국민생활에 기반인 택지의 공급을 위하여 현 토지이용·개발제도를 개선해야 한다.

이러한 관점에서 본 논문은 우리 나라의 토지이용·개발제도인 용도지역지구제, 택지개발제도, 개발부담금제도의 문제점을 분석하고 이를 토대로 하여 그 문제점에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 약 70여개 법률에 의해 지정되어 있는 160여 가지의 지역, 지구, 구역은 중복 규제되거나, 규제내용이 상충되어 토지이용에 혼란만 가중시켜 택지공급을 저해한다. 그러므로 개별법을 종합적으로 분석하여 목적과 규제수단이 유사한 성격의 지역, 지구, 구역 등을 정리하여 단순화 시켜야 한다. 법령간의 규제내용이 상충되는 등 불합리한 규제도 정비하여야 한다. 토지이용의 우선 순위에 따라 고유번호를 부여하여 토지의 이용을 체계화하고, 무분별하게 신설되는 지역, 지구를 제한하기 위하여 지역지구 사전심사제를 도입하며, 지역지구 일몰제를 도입하여 존속의 필요가 없는 용도지역을 과감히 폐지시켜야 한다.

둘째, 택지를 원활히 공급하기 위하여 창설한 용도지역인 준농림지역의 개발시 국토이용계획변경 즉 용도변경에 걸리는 시간이 과다하므로 도시기본계획 대상구역에 포함된 준농림지역을 국토이용관리법상 도시지역으로 결정, 고시된 것으로 간주하는 의제처리조항을 신설하여 토지이용에

신속을 기하고, 준농림지역의 무질서한 개발을 방지하기 위해 강화되는 규제에 대한 권한을 지방자치단체에게 위임하여 지역 특색에 맞게 개발하도록 해야 한다. 또한 준농림지역을 계획적으로 이용하도록 하는 주요한 제도인 토지수급제도는 수요와 공급에 대한 정밀한 조사를 통해 제도를 보완하여 토지이용 및 수급을 조정하도록 한다.

셋째, 토지개발사업에 있어 민간의 참여를 활성화 시켜 택지공급을 원활하게 해야 한다. 장기적으로는 민간의 참여를 근본적으로 제한하는 기존의 각 법에 의한 개발사업을 정리하여 민간참여를 확대하는 도시개발법을 제정한다. 단기적으로는 주택건설촉진법에 개발대상지구를 지정하여 민간의 개발을 유도하고 주택사업자에 대한 지방자치단체의 무리한 간선 시설설치 요구를 완화시키는 방안을 강구하여 민간개발업자들이 원활하게 토지개발에 참여하여 택지공급을 늘리도록 한다.

넷째, 사업시행자가 제출한 개발비용내역이 정상적인 비용수준을 초과하는 경우에는 정부의 공사원가계산방법으로 산정하여 그 초과분은 원칙적으로 불인정하고 있기 때문에 객관화된 개발비용산정기준을 마련해야 한다. 부과대상 토지에 일률적으로 부과되는 부담율 50%도 사업에 규모나 특성에 따라 차등적으로 부과하는 누진세율을 적용해야 한다. 또한 개발부담금과 함께이중과세의 소지를 갖고 있는 여러 가지 부담금을 조정하여 사업자의 무리한 부담을 덜어 택지공급이 원활하도록 해야 한다.

參 考 文 獻

國 內 文 獻

1. 單行本

- 김경열, 토지공법, 사법행정문화원, 1997.
- 김정호, 토지세의 경제학, 한국경제연구원, 1996.
- _____, 한국의 토지이용규제, 한국경제연구원, 1995.
- 대한국토·도시계획학회, 토지이용계획론, 보성각, 1996.
- 삼일회계법인, 부동산세제 실무해설, 1995.
- 이정전, 토지경제론, 박영사, 1988.
- 이태교, 토지정책론, 유인물, 한성대학교, 1996.

2. 研究報告書

- 건설교통부, 개발부담금제도의 개선방안연구, 1995.
- 국토개발연구원, 규제완화등을 통한 토지공급의 다양화, 1997.
- _____, 민간택지개발 활성화를 위한 제도개선방안, 1996.
- _____, 택지개발사업의 평가와 개선방안, 1997.
- 김상배·서순탁, 토지정책수단의 국간 비교, 국토개발연구원, 1992.
- 대한주택공사, 택지개발 및 공급체계의 발전방향에 관한 연구, 1994.
- 이정식, 토지정책의 발전방향에 관한 연구, 국토개발연구원, 1996.
- 주택건설사업협회, 민간부문 택지개발 활성화 방안에 관한 연구, 1993.
- 주택산업연구원, 민간택지개발 활성화 방안, 1996.
- _____, 주택건설사업 규제완화 방안, 1997.

주택산업연구원, 준농림지역 개발제도 개선방안, 1998.

최대식·최혁재, 개발부담금제도의 발전연구, 국토개발연구원, 1992.

한국지방행정연구원, 준농림지역의 토지이용관리의 개선방안, 1996.

_____, 지역개발분야 토지이용규제의 개선방안, 1994.

3. 論 文

김근식, 우리나라 토지정책의 효과분석에 관한 연구, 한남대학교 석사학위논문, 1993.

김연택, 토지이용규제에 대한 개선방안, 단국대학교 석사학위 논문, 1995.

류점동, 개발부담금제의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 건국대학교 석사학위논문, 1996.

박문철, 토지이용규제에 관한 사고, 동국대학교 석사학위 논문, 1992.

박영주, 개발부담금제도의 운용실태와 개선방안에 관한 연구, 대구대학교 석사학위논문, 1996.

송영선, 토지공개념 관련세제에 관한 법적 사고, 경희대학교 석사학위논문, 1996.

최동환, 토지정책으로서 조세정책의 개선방안에 관한 연구, 한남대학교 석사학위논문, 1993.

4. 刊 行 物

건설교통부, 국토이용에 관한 년차보고서, 1996.

국토개발연구원, 국토50년, 1995.

박헌주, 토지개발 규제완화 전제조건, 토지연구 제8권 제6호, 국토개발연구원, 1997.

ABSTRACT

Land Use and Development System for expanding Selected Land Supply

Kim, Kyung Hoon

Major in Real Estate Studies

Dept. of Real Estate Studies

Graduate School of Public Administration

Hansung University

This study is to analyze problems of our land use and development system such as local district system by use, selected land development system and allotment system for development and to suggest following reform measures for the land use and development system based on the analysis for selected land supply, which is the foundation of the people's lives.

First, the areas and districts categorized in same group by their purpose and controlling measures should be consolidated and

simplified by generally analyzing each law stipulating details on the areas and districts because it hinders and aggravates confusion on land development. About 160 areas and districts categorized by about 70 laws are redundantly regulated or opposed in their regulation. Unreasonable restriction opposed between laws in their regulation must be reconsolidated. Land development should be systematized by giving a peculiar number according to the priority of land development, prescreening local district system introduced in order to control and restrict areas and districts thoughtlessly established and unnecessary districts definitely abolished by introducing area-swapping system.

Second, because it takes too much time to transfer its use in case of quasi agricultural and forestry land, the newly established usable land, when it's developed, articles on land treatment in the land use and management law regarding the quasi agricultural and forestry land which is included in the target areas of basic urban development plan as urban district determined and announced by the land use and management law should be newly established in order to rapidly cope with the land use and to develop the land in accordance with its features

by authorizing the power for regulating that is strengthened to prevent development of quasi agricultural and forestry land in disorder to the local self-governing body. The land supply system, which is for using the quasi agricultural and forestry land by plans, should also be complemented to control land use and supply through close investigation for demand and supply on selected land.

Third, the land supply should be smoothly made by activating participation of private enterprises in land development project. The city development law to induce participation of private enterprises should be established by consolidating development projects stipulated by existing each law that fundamentally regulates involvement of private enterprises in long term base. On the other hand, development by private enterprises should be induced by designating target area for development in accordance with the housing construction promoting law and make private developmental enterprises actively participate in the land development to increase selected land supply by seeking ways to release compulsive requirement of establishing main lines regulated by local self-governing body in short term base.

Forth, objectified developmental expenditure valuation standard should be provided because the exceeded cost is not fundamentally allowed in calculation with the governmental project cost accounting method when the project cost presented by private projectors is exceeded normal project cost level. Progressive taxation should be applied on the target land according to its project scale and feature. Currently 50% of obligatory tax rate is uniformly imposed on the target land. Various allotments along with developmental allotment which are potentially redundant tax imposition should be adjusted for land supply in smooth by lessening developer's financial burden.