

# 土地利用計劃의 轉換을 위한 制度的 考察

류해웅\*

I. 序論	IV. 우리나라 土地利用計劃制度和 改編方向
II. 土地利用計劃의 意義와 特性	1. 土地利用計劃制度의 構成
1. 土地利用과 指向目標	2. 土地利用計劃制度의 問題點
2. 土地利用計劃의 意義와 必要性	3. 土地利用計劃制度의 改編 必要性
III. 土地利用計劃制度의 比較	4. 土地利用計劃制度의 改編方向
1. 土地利用計劃制度의 類型	V. 結論
2. 用途地域制와 計劃에 의한 土地利用制度의 比較	

## I. 序論

토지이용제도는 그 나라의 역사와 토지에 대한 국민의 관념에 따라 다양하다. 토지이용제도는 대체적으로 용도지역제와 계획에 의한 토지이용제도로 크게 구분할 수 있다. 전자는 미국을 비롯하여 일본, 우리나라 등이 채용하고 있는 토지이용제도이고, 후자는 독일을 비롯하여 영국, 프랑스 등이 채용하고 있는 토지이용제도이다. 이들 토지이용제도는 계획이라는 명칭을 다 같이 사용하고 있고, 토지의 효율적 이용과 토지관리의 능률화를 추구한다는 점에서 같다. 그러나 이와 같은 목표를 추구하는 수단과 방법에서는 상당한 차이를 보이고 있다.

계획에 의한 토지이용제도는 통상 "계획없으면 개발없다."는 말로 대표되듯이 계획이 수립되지 않을 때 토지이용을 현상동결한다. 계획이 수립되지 않은 농지의 경우 농업용

\* 본학회 정회원, 국토개발연구원 연구위원

으로만 이용이 허용되고, 산지의 경우 산림경영의 목적으로만 허용하기 때문이다. 이와는 달리 용도지역제를 내용으로 하는 토지이용제도는 규제를 전형적인 수단으로 한다. 이는 모든 토지를 개발과 보전으로 구별되는 어느 하나의 용도지역으로 지정하기 때문이다. 용도지역제는 당해 용도지역의 지정목적에 위배되는 토지이용을 허용하지 않는 것을 전형적인 수단으로 하고 있다. 따라서 용도지역제는 용도의 지정을 내용으로 하는 토지이용계획이 결정되면 규제가 강화되고, 계획에 의한 토지이용제도는 계획이 수립되면 오히려 규제의 완화를 가져오게 되는 상반되는 결과를 초래하게 된다. 이는 용도지역제가 '건축자유'를 바탕으로 하는 반면, 계획에 의한 토지이용제도가 '건축부자유'를 바탕으로 하기 때문이다.

용도지역제를 채용하는 토지이용제도는 꽤 복잡한 체계로 구성되어 있다. 우리나라를 예로 할 때 도시와 비도시가 다르게 구분되어 관리되고 있을 뿐만 아니라 수도권을 별도로 관리하고, 농지와 산지에 대하여는 보다 엄격한 규제를 가하고 있는 것은 이를 말해 준다. 토지이용이 기본적으로 필지마다 용도를 부여하고 규제하는 용도지역제에 의거하고 있다 하더라도 그 토지가 위치하는 곳에 따라, 그리고 용도에 따라 복합적으로 규제하고 있기 때문이다. 이로 말미암아 토지에 대한 용도지정이 지가상승을 가져왔고, 기득권을 인정하게 되어 투기를 유발해 왔다 해도 과언이 아니다. 이와 같은 실정에서 토지이용제도는 비록 계획이라 이름하지만 토지이용규제의 틀을 벗어나지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

이 글은 이러한 문제의식에서 토지이용제도의 개편을 전제로 토지이용제도의 비교연구를 행하고자 한다. 토지이용계획제도를 개편하기 위해서는 우리의 제도가 지니는 문제점은 물론 선진국가의 토지이용제도를 바르게 이해할 필요가 있다. 각국의 토지이용제도의 틀에 대한 이해는 우리 제도의 개편방향을 설정하는데 이바지 할 것이기 때문이다. 따라서 이 글은 토지이용계획에 관한 기초이론을 정립한 다음, 외국제도와와의 비교연구를 통하여 얻은 시사점을 바탕으로 우리 제도가 지향해 나가야 할 방향을 모색하는데 주안점을 두고자 한다. 그러나 이 글은 토지이용계획제도의 개편을 위한 서론적 연구에 불과하며, 앞으로 많은 학자와 연구자가 이에 대한 연구를 쌓아갈 때 보다 발전된 토지이용제도로 전환을 기대할 수 있을 것이다.

## II. 土地利用計劃의 意義와 特性

### 1. 土地利用과 指向目標

토지이용이란 말은 일반적으로 널리 사용되고 있으나, 아직 법률이나 학술적으로 개념이 정립되어 있지 않다. 그 까닭은 개념정의가 현실적으로 그다지 실익이 없기 때문이다. 따라서 토지이용은 이 말을 사용하는 사람의 의도나 목적에 따라 다르게 표현되고 있다.

일반적으로 토지이용이란 인간과 토지와 사이에서 발생하는 이용관계로서 일정한 토지위에서 일어나는 제반활동 또는 이용의 형태이다. 토지이용은 토지의 성격과 결부시켜 보면 당해 토지가 놓여져 있는 상황에 따라 그 이용을 최적으로 해나가는 것을 의도하고, 현재와 미래의 연속선상에 존재하는 것이라 할 수 있다. 따라서 토지이용은 당해 토지의 특성에 맞게 고도로 활용하는 것을 내면적 요소로 하고, 특성에 맞지 않는 이용은 억제하는 규제를 필연으로 한다. 그러나 토지이용이란 통상의 이용과 마찬가지로 사실문제가 있을 따름이지 거기에 가치판단이나 논리적 평가가 개입할 여지가 없다. 토지이용은 제도화의 과정을 거쳐 토지에 투영될 때 비로소 가치기준을 갖게 되기 때문이다.

이와 같이 토지이용을 파악할 때 토지이용현황은 다양하게 나타나고, 규제력을 갖는 법제나 행정지도 등이 혼합되어 여러 요인에 의해 유도되는 양상을 보인다. 그 결과 토지이용은 법제나 행정개입에 의해 물적 규제와 비물적 규제의 형태로 작용하게 된다. 또한 도시적 토지이용을 예로 할 때 그 결정요인은 경제적, 사회적 그리고 공공복리적인 면을 아울러 지니고 있다. 이들 제요인은 모두 상호관련을 지니고 있을 뿐만 아니라 상호 복잡한 작용에 의해 비로소 그 이용이 결정된다. 따라서 토지이용은 한 시대의 경제와 사회적인 모든 현상을 나타내고 있어, 이 현상을 미루어 보면 역사의 흐름을 읽을 수도 있다.

오늘날의 토지이용은 농경사회와는 달리 도시의 변동에 따라 종합적·장기적인 관점에서 보다 바람직한 방향으로의 전개가 요청되고 있다. 양적으로 한정된 토지를 보다 합리적이고 효율적으로 이용할 수 있도록 하기 위해 공적 규제를 강화하는 반면 농림업적 토지이용을 도시적 토지이용으로 전환해 가고 있다. 따라서 토지소유자가 토지를 자유로이 사용·수익·처분하는 권리가 점차 줄어드는 가운데 규제완화를 통해 개발용도의 토지를 확대해 나가는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 추세는 어느 나라에서나 널리 나타나는 바이지만, 좁은 국토공간에 많은 인구가 모여사는 나라에서 그 정도가 높다고 할 수 있다. 이러한 현상에 비추어볼 때 토지공급의 확대와 토지관리의 능률화는 그 어느 때보다 절실히 요청되고 있으며, 이를 위해 토지이용에 일정한 질서와 체계를 부여할 수 있는 계획화의 필요성은 더 높아가고 있다.

## 2. 土地利用計劃의 意義와 必要性

### 가. 土地利用計劃의 意義

도시나 농촌에서의 무계획적인 토지개발은 난개발과 환경악화를 비롯하여 공해, 재해 등을 불러 일으킨다. 이런 연유에서 오늘날 토지이용계획은 그 중요성이 더해가고 있으며, 토지제도의 기본으로 다루어지고 있다. 일본의 나리다(成田)교수는 양적으로 한정된 토지에 대하여 제요소를 조정하고 방입해 두면 무질서하게 호를 토지이용을 바람직한 방향으로 일정한 질서를 부여하기 위해 토지이용계획이 불가결하다고 한다(1971, p.110). 이는 장기적인 관점에서 토지이용의 적정화를 도모하고, 현실적으로 토지를 합리적이고도 유효적절하게 이용하도록 하기 위해 토지이용계획이 불가결함을 잘 나타내고 있다.

토지이용계획은 현재의 토지를 가장 효율적으로 이용한다는 의미에서 토지공급, 즉 절대적 토지공간의 확대보다 기존의 토지공간에 대한 재편성을 통해 토지생산성을 제고시킴으로써 한정된 국토내에서 토지수요에 대응한다는데 의의를 갖는다. 또한 토지이용계획은 장래의 확장가능성과 토지이용방법의 변화가능성을 전제로 특정지역의 토지에 대한 장기적인 관점에서 배려하게 된다. 따라서 토지이용계획은 국토를 그 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용·관리하기 위한 계획이라 할 수 있다.

이와 같은 의미를 갖는 토지이용계획은 토지이용에 대하여 기본을 이루는 계획이며, 토지의 가장 합리적이고 유효한 이용을 목적으로 한다. 토지이용계획은 용도별 토지이용의 현황과 과거의 추이를 바탕으로 장래 예측을 행하고 문제점을 파악하여 필요한 수정을 가하여 작성된다. 그러므로 토지이용계획은 현재와 미래의 연속선상에 그려지는 이용도이며, 토지이용을 매개로 하여 정책수단의 최적 체계를 찾는 방법이라 할 수 있다.

#### 나. 土地利用計劃의 機能과 必要性

##### 1) 機能

토지이용계획은 그 특성에서 보아 다음과 같은 기능을 갖는 것으로 파악할 수 있다(拙著, 1994, pp.235~236).

첫째, 이는 국가 또는 지방자치단체가 토지이용에 관한 목표 내지 목적을 천명하고 열거하는 것이다. 토지이용계획이 국가와 지방자치단체의 토지정책을 내용으로 하고 있기 때문이다. 토지정책은 시대의 변천과 여건의 변동에 대처할 수 있어야 하고, 토지이용계획은 이와 같은 정책의 실현수단으로 작용하는 기능을 갖는다.

둘째, 이는 토지공간에 대한 이용계획으로 지표만이 아니라 공중, 지하의 삼차원적 공간계획이라 할 수 있다. 토지이용계획이 단순히 면적인 이용만을 대상으로 하지 않고, 밀도의 개념으로서 용적률과 건폐율을 포함하기 때문에 전체공간을 이용의 대상으로 한다.

셋째, 이는 장래 실현하여야 할 토지이용상태를 목표로 하는 면도 아울러 지닌다. 토지이용계획이 장래 어떤 시기에 실현하여야 할 목표로서 구상하는 소위 마스터플랜으로서의 기능도 지니기 때문이다. 마스터플랜으로서의 토지이용계획은 그 자체가 바로 건축제한의 근거로서 작용하는 것은 아니다. 이는 법적 규제력이나 집행력을 갖는 구체적 계획

이나 시책의 합리적 기준과 방향을 제시하여 상호 일치성을 확보함으로써 그 효과가 비로소 나타나게 된다.

넷째, 이는 토지이용에 관한 의사결정에 있어 하나의 중요한 지침으로 작용한다. 토지이용계획은 이에 따르지 아니한 토지이용을 위법한 것으로 하여 원상회복 또는 행정벌을 통해 실현을 강제한다. 그 결과 토지이용계획이 작성되었을 때 국민에게 계획에 따라 토지를 이용하여야 하는 의무를 부과한다.

다섯째, 이는 토지이용변화의 프로그램을 나타내는 계획으로서의 기능을 갖는다. 농림지역의 토지를 도시지역의 토지로 전환하고자 할 때 전용에 의거하나, 전형적인 방법은 계획에 의해 이루어진다. 또한 도시지역의 토지이용은 자주 변동될 수 밖에 없으며, 이 변화과정은 토지이용계획에 의해 나타나는 것이 일반적이다.

## 2) 必要性

토지의 무계획적인 개발은 난개발과 환경악화를 비롯하여 공해, 재해 등을 초래한다. 이런 연유에서 토지이용계획은 그 중요성이 더해가고 있으며, 계획적인 토지이용이 강조되고 있다. 토지이용계획은 그 기능에 비추어 볼 때 그 필요성을 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 계획적인 토지이용이다. 토지의 고도이용은 예나 지금이나 계획에 의해 도모될 수 있다는 것에는 의문의 여지가 없다. 토지이용계획이 수립됨으로써 건축부지의 합리적 이용이 도모될 수 있고, 토지이용의 규제도 가능할 뿐만 아니라 바람직한 방향으로 이용을 유도할 수 있다. 또한 토지이용계획에 따라 도시설계가 작성될 수 있고, 도시개발사업과 도시환경정비가 실현될 수 있다. 난개발은 그야말로 계획적인 토지이용이 이루어지지 못하는 전형적인 예라 할 수 있다. 오늘날의 토지이용이 "계획없으면 개발없다."라는 말로 표현되는 것과 같이 계획의 중요성은 강조되고 있다.

둘째, 토지공급의 확대이다. 용도지역제는 건축자유<sup>1)</sup>를 바탕으로 하는 반면 계획에 의한 토지이용은 건축부자유를 바탕으로 한다. 토지공급은 건축부자유를 바탕으로 하는 계획에 의한 토지이용제도 아래서는 원활할 수 없는 것으로 이해하는 경향이 있다. 계획이 토지공급을 통제하고, 자유스런 개발을 억제하기 때문임을 이유로 한다. 이와 같은 이해는 현실적으로 건축자유를 바탕으로 하는 용도지역제가 훨씬 토지공급을 저해하고 있음을 간과하고 있다. 용도지역제는 사소유의 토지에 용도를 부여함으로써 토지소유자에게 장래의 토지개발·이용에 대한 기대심리를 갖게 한다. 이로 말미암아 토지의 수요가 발생하는 지역에서 계획적인 개발을 유도하더라도 높은 지가와 강력한 사소유권의 행사 때문에 토지공급이 제때 이루어질 수 없게 된다. 이와 같은 행위가 도처에서 나타나게 되

1) 건축자유란 자신의 토지이기 때문에 자유롭게 건축을 해도 좋다는 관념에 바탕을 두고 있으며, 용도지역제가 전형적인 경우이다.

면 용도지역제는 오히려 토지공급을 가로막는 결과를 초래하게 되는 것임을 부정할 수 없다. 그렇다면 계획에 의한 토지이용이 비록 건축부자유를 바탕으로 한다 하더라도 토지수요가 발생하는 지역에서 탄력적으로 대응할 수 있기 때문에 토지공급에 한층 이바지할 수 있는 수법으로 이해할 수 있다.

셋째, 공공복리를 위한 토지이용이다. 토지는 그 자체가 지니는 특성으로 인해 많은 규제가 불가피하며, 이 때 규제의 기준은 계획에 의거하는 것이 일반적이다. 계획에 의한 규제는 무질서·무계획적인 토지이용으로부터 초래되는 폐해를 제거하기 위하여 불가결하며, 국민 모두의 복리를 위하여 현대 국가들이 한결같이 법률에 의해 그 실현을 강구하고 있다. 토지이용계획이 목적으로 하는 바는 토지이용의 계획화·효율화이고, 전체로서의 토지에 대한 이용가치를 증진시키는데 두어지기 때문이다. 따라서 토지이용계획은 좁은 국토공간에 삶의 질을 한층 높일 수 있는 최적대안이라 할 수 있다.

### 3. 土地利用計劃의 特性

토지이용계획이 갖는 다양한 기능과 그 필요성에 비추어 볼 때 토지이용은 계획에 의해 이루어지는 것이 마땅하다. 이와 같은 토지이용계획은 행정계획과는 달리 독특한 특성을 지니고 있다. 토지이용계획의 특성은 기능상의 관점과 속성에서 나타나는 관점으로 구분하여 정리할 수 있다.

#### 가. 土地利用計劃의 機能上 特性

토지이용계획의 기능상 특성은 토지가 사회적 자산이라는 점, 전체국민의 이익을 도모한다는 점, 이해의 현저한 대립을 결과로 한다는 점, 종합성을 지닌다는 점 등으로 요약할 수 있다.

첫째, 토지가 사회적 자산이라는 것이 토지이용계획의 대전제로 되고 있다. 토지소유권에 어떠한 제약을 가할 수 있는 논거는 토지가 사회적 자산이기 때문이다. 토지가 사회적 자산이라는 것은 물·공기·태양과 같이 인간생존의 기본조건임을 의미한다. 토지가 갖는 유한성이 사회적 자산으로서 기능을 부여받는 근거이다. 따라서 토지는 사회적 이용과 모순되지 않는 범위내에서 이용이 허용되며, 이를 위해 토지이용계획은 불가결한 것이다.

둘째, 전체국민의 이익을 도모할 수 있는 토지이용계획을 기대한다. 토지가 사회적 자산이라 할 때 당연히 일부의 사람만을 위해서가 아니라 전체국민의 이익을 지향하는 것이어야 하고, 이를 위해 민주적 방법에 의해 참여가 도모될 수 있어야 한다. 따라서 토지이용계획은 주민참가를 통한 사회적 통제가 가능하지 않으면 안된다.

셋째, 토지이용계획은 이해의 현저한 대립을 결과로 가져온다. 사권의 제한으로 나타나

는 이해는 사람에 따라 다르고, 토지가 놓여져 있는 상황에 따라 다르다. 따라서 토지이용계획은 계획의 수립과 실시의 과정에서 개발이익과 개발손실을 발생시키며, 이익의 환수와 손실의 보상을 통해 이해의 조정이 도모될 수 있어야 한다.

넷째, 토지이용계획은 전체의 상호관련 아래 종합성을 지닌다. 계획은 일부의 권리자 주장에 의해 부분적으로 수정되게 되면 전체의 균형이 파괴된다. 따라서 토지이용계획은 개인의 이익과 지역의 이익이 조화를 이룰 수 있어야 한다. 지역의 이익이 공익이라 한다면, 토지이용계획은 사익과 공익의 조화가 필요하다 할 것이다.

#### 나. 土地利用計劃의 屬性上 特性

토지이용계획은 그 속성에서 보아 이중구조성, 불안정성과 가변성, 재량의 특성을 갖는다.

첫째, 토지이용계획의 이중구조성이다. 토지이용계획은 직접 규제력을 갖지 않는 마스터플랜과 직접 규제력을 갖는 실행계획으로 제도화되어 있다. 실행계획은 마스터플랜을 기초로 하고, 구체적인 건축행위등의 제한을 내용으로 하기 때문에 구속적 계획<sup>2)</sup>의 전형을 이루는 것이다. 따라서 토지이용계획은 상위계획과 하위계획이 체계를 이루는 적합의 원칙(Anpassungsprinzip)<sup>3)</sup>을 불가결의 속성으로 하고 있다.

둘째, 토지이용계획은 불안정성과 가변성을 불가결의 속성으로 한다. 계획의 실현과 계획의 가변성은 서로 상충되고 있으며, 이를 어떻게 조화시켜 나갈 것인가가 토지이용계획이 내면적으로 지니고 있는 어려움이라 할 수 있다. 따라서 계획과 이해관계를 갖는 국민이 이의 존속을 신뢰하고 그에 따라 생활하는 것을 보호하는 계획보장(Plangewährleistung)<sup>4)</sup>이 이론적으로 논의의 대상이 되고 있다. 그러나 계획의 보장을 청구할 수 있는 권리가 인정될 수 있는가에 대하여 견해는 나누어지고 있으며, 독일과 같은 나라에서도 계획이 갖는 특성으로 말미암아 아직 실정법은 계획보장청구권(Plangewährleistungsanspruch)을 인정하지 않고 있다.

셋째, 계획법의 규범적 특질에서 보아 토지이용계획은 계획재량의 특성을 갖는다. 계획재량이란 행정청이 계획을 수립함에 있어서 가지는 광범위한 형성의 자유(Gestaltungsfreiheit)를 의미한다. 계획규범에 의해 규율되고 행정관청의 계획활동에서 가지게 되는 재량권은 종래의 행정법규와는 엄격히 구별된다. 이 개념은 독일의 판례·학설에 의해

- 2) 토지이용계획은 사적 권리에 대한 법적 구속력의 유무와 관련하여 구속적 계획과 비구속적 계획으로 구분한다. 구속적 계획은 대외적으로 국민에 대하여 구속력을 갖는다. 권리구제와 관련하여 중요한 것은 국민에 대해 구속력을 갖는 계획이며, 도시계획과 국토이용계획이 구속적 계획에 해당한다.
- 3) 적합(Anpassen)이란 하위계획이 상위계획에 일치하는 것을 말한다. 따라서 적합의 원칙이란 계획간의 체계, 즉 하위계획이 상위계획에 위반하여서는 안된다는 것을 의미한다.
- 4) 계획보장이란 계획권한을 가진 국가나 지방자치단체가 수립·결정한 계획에 대하여 상대방인 국민이 일정한 계획의 존속과 그 준수, 실현을 요구하는 것을 말한다.

전개되었으며, 주로 종래의 연방건설법(BBauG)에서 규정하고 있던 건설기본계획(Bauleitplan) 또는 지구상세계획(B Plan)의 적법성을 둘러싸고 나타났다. 계획의 재량은 지방자치단체가 자기의 책임으로 계획을 수립할 수 있는 계획고권(Planungshoheit)<sup>5)</sup>이 인정된다는 전제하에 가능한 것이라 할 수 있다.

### Ⅲ. 土地利用計劃制度의 比較

#### 1. 土地利用計劃制度의 類型

토지이용제도는 그 나라의 토지이용에 관한 역사적 배경과 국민의 토지에 대한 관념등에 따라 다양한 구성을 하고 있다. 토지이용계획제도는 모든 나라가 토지이용규제의 원활화와 토지관리의 효율화를 위해 두고 있다. 이 제도는 대체로 토지의 건축적 이용의 자유와 관련하여 건축자유를 바탕으로 하는 용도지역제와 건축부자유를 바탕으로 하는 계획에 의한 토지이용제도(예, 지구상세계획을 기본으로 하는 제도)로 구분할 수 있다.

그러나 토지이용계획과 용도지역제가 혼동되기 쉬운점이 있다. 그것은 용도지역제가 계획이라는 명칭을 사용하고 있기 때문이다. 예를 들어 일본의 토지이용기본계획과 도시계획이 용도지역·지구의 지정을 내용으로 하며, 우리의 국토이용계획과 도시계획이 용도지역·지구를 내용으로 하고 있다. 지역·지구를 내용으로 하는 용도지역제는 비록 계획이라는 명칭을 사용하고 있다 하더라도 엄격한 의미에서 토지이용규제를 내용으로 하는 제도에 불과하다. 용도지역제는 지역·지구의 지정목적에 적합하게 토지이용이 이루어지도록 함으로써 토지의 용도와 기능이 부합되도록 유도하는 것을 목표로 하는 점에서 지구상세계획을 주된 수법으로 하는 계획에 의한 토지이용제도와는 구별된다 할 것이다.

#### 가. 用途地域에 의한 土地利用制度

용도지역제는 토지이용규제를 위해 여러 나라가 널리 채용하고 있는 제도이다. 그러나 용도지역제는 토지이용제도의 핵심을 이루고 있는 경우와 토지이용계획제도의 준비적 과정에 불과한 경우로 나눌 수 있다. 전자의 경우로는 미국을 비롯하여 일본, 한국의 용

5) 계획고권이라 함은 지방자치단체가 국가의 지시에 엄격하게 구속되지 않으면서 고유의 형성권 내지 결정권에 따라 자기지역의 건설을 자치적으로 행하거나 토지이용에 관하여 결정할 수 있는 권한을 말한다(金南辰, 1998, p.118). 따라서 계획고권은 지방자치단체가 자기의 책임으로 토지이용계획을 수립하는 권한이라 할 수 있다(拙著, 1994a, p.280이하 참조).

도지역제를 그 예로 들 수 있고, 후자의 경우로는 독일의 건설기본계획(Bauleitplan) 가운데 토지이용계획(F Plan)을 그 예로 들 수 있다. 일반적으로 용도지역제에 의한 토지이용제도는 역시 전자의 경우가 중심을 이루고 있으며, 일본과 우리나라는 용도지역제를 채택함으로써 공통성을 보이고 있다.

전형적인 용도지역제는 미국의 제도에서 그 연원을 찾을 수 있다.<sup>6)</sup> 그러나 미국의 용도지역제는 최근 다양한 기능을 갖는 제도로 발전을 보이고 있다. 용도지역제는 단순한 규제적 조닝에서 한 걸음 더 나아가 다양한 토지정책적 수단으로까지 널리 활용되기에 이르고 있다. 일본의 도시계획법은 이와 같은 영향을 받아 촉진구역, 유휴토지전환이용촉진지구, 피재시가지부흥추진지역 등을 두고 있으나, 우리는 아직 기존의 틀만 고수하고 여건변동에 유연하게 대처하지 못하고 있다. 따라서 우리의 용도지역제는 다양화되지 못하여 제도운영이 경직적이라는 지적을 받고 있다.

#### 나. 計劃에 의한 土地利用制度

계획에 의한 토지이용제도는 구라파에서 일반적인 토지이용제도로 널리 채용되고 있다. 독일을 비롯하여 영국, 프랑스가 비록 그 이름은 달리하고 있으나, 토지이용은 철저하게 계획에 의거하고 있다고 할 수 있다. 이들 나라의 계획에 의한 토지이용제도는 미국을 비롯하여 일본, 우리나라 등이 채용하고 있는 용도지역제와는 대조를 이루고 있다.

독일은 건설기본계획(Bauleitplan), 즉 준비적 계획으로서 토지이용계획(F Plan)과 구속적 계획으로서 지구상세계획(B Plan)을 토지이용계획으로 하는 철저한 계획제도를 두고 있다. 한편 영국은 기본계획(structure plan)과 지방실시계획(local plan)으로 구성되는 토지이용계획제도를 채용하고, 모든 개발행위를 지방자치단체로부터 허가를 받도록 하는 계획허가제(planning permission system)에 의거하고 있다. 따라서 토지이용은 개발계획과 함께 모든 개발에 대하여 사전에 허가를 받도록 하는 계획허가제에 의거하고 있다. 그리고 프랑스는 기본계획(SD)이 정하는 바에 따라 수립되는 토지점용계획(POS)에 의거하고 있다. 기본계획은 토지의 일반적 용도등을 정하고, 토지점용계획은 토지이용의 일반원칙과 건축금지를 포함하는 개별적인 이용규제를 정하는 가장 중요한 문서이다. 토지점용계획은 사인에 대하여 직접 구속력을 가지며, 이 계획이 수립되지 않은 기존 시가지 이외에서 건축은 원칙적으로 금지한다는 '건축가능성의 제한원칙'(principle de la constructivité limitée)을 채용하고 있다. 따라서 프랑스의 토지이용계획제도 역시 건축자유라는 발상은 이미 존재하지 않는다.

계획에 의한 토지이용제도는 토지이용과 개발이 철저히 계획에 의거하는 토지이용제도이다. 대개의 경우 토지이용은 계획이 수립된 지역과 계획이 수립되지 않은 지역으로 구

6) 일본은 전후 미국을 모방하여 건축자유 의 사상이 지나치게 팽행하고 있다는 지적은 이를 뒷받침 한다(成田頼明, 1989, p.130).

분된다. 계획이 수립된 지역에서의 토지이용은 계획에서 정하는 내용에 따라 당해 토지를 개발하여 이용할 수 있다. 그러나 계획이 수립되지 않은 지역에서는 지금까지의 토지이용은 앞으로도 가능하나 다른 목적으로 토지이용을 전환하는 것은 철저하게 배제된다. 예를 들어 계획이 수립되기까지 농지는 농업용으로, 임야는 임업경영의 목적으로만 이용되어야 하고, 택지등으로의 개발은 사실상 허용되지 않는다. 따라서 계획이 수립되지 않은 지역은 우리의 개발제한구역과 같은 성격을 갖는 것으로 이해할 수 있다.

## 2. 用途地域制와 計劃에 의한 土地利用制度의 比較

### 가. 土地利用計劃制度의 比較

용도지역제와 계획에 의한 토지이용제도는 여러가지 점에서 차이가 나타나고 있다(拙著, 1994, p.314). 이와 같은 차이는 용도지역제를 채용하는 토지이용제도가 지니고 있는 공통된 문제점이라 할 수 있으며, 이러한 문제는 사회·경제적 현상이나 토지이용에 관한 정책등에서 다양하게 나타나고 있다.

첫째, 두 제도는 건축자유에 대하여 서로 상반되는 이해를 바탕으로 하고 있다. 용도지역제는 토지의 형상이나 현재의 이용을 바탕으로 용도를 부여하는 방식임에 반하여, 전형적인 토지이용계획제도는 비구속적인 용도구분을 행한 다음 구체적인 계획에 의거하여 개발과 이용을 행하는 방식이다. 따라서 용도지역제는 용도로 지정되지 않은 토지에서 건축이 자유롭게 이루어질 수 있는 건축자유 원칙이 바탕을 이루고 있음에 반하여, 지구상세계획을 근간으로 하는 토지이용계획제도는 전국의 토지를 개발제한지역으로 간주하는 건축부자유 원칙을 바탕으로 한다.

둘째, 용도지역제는 현재를 중심으로 경직적이기 때문에 지극히 불안정한 장래 예측이 행해질 따름이지만, 계획에 의한 토지이용제도는 수요의 발생이 예측되는 경우 계획에 의해 적극적으로 이에 대처할 수 있어 미래지향적인 토지이용이 사실상 보장된다. 따라서 전자의 경우는 용도변경이 빈번하게 일어날 수 밖에 없고, 이로 인해 행정수요의 과다는 물론 많은 민원을 초래하게 된다.

셋째, 용도지역제는 용도지정으로 인해 어떤 토지소유자에게 엄청난 이익을 보장해 주는 반면 어떤 토지소유자에게는 이용제한을 강요하게 되어 형평성이 문제로 된다. 이에 반하여 계획에 의한 토지이용제도는 모든 토지소유자에게 일단 엄격한 제한이 동등하게 부여되기 때문에 불평등의 문제는 발생하지 않는다. 이로 인해 용도지역제를 채택하고 있는 나라가 지구상세계획제를 채택하고 있는 나라보다 지가의 상승이 심하고, 토지투기의 문제가 심각하게 나타날 수 밖에 없다. 또한 최근과 같이 경기불황으로 인한 지가 하락 역시 심하게 나타날 수 밖에 없다.

넷째, 용도지역제에 의거한 토지이용규제는 규제의 강도를 더 높이거나 이를 완화하기 위해 다양한 용도지역을 새로이 지정하거나 세구분함에 따라 제도의 혼란이 가중되고 있으나, 계획에 의한 토지이용제도는 계획권자의 계획수립에 의거하여 일관성 있는 토지이용이 도모될 수 있다.

이와 같은 비교는 토지이용제도가 앞으로 어떠한 방향으로 전개되어야 하는 것을 시사해 준다. 용도지역제는 협소한 국토의 계획적인 개발과 토지의 효율적인 이용을 위해 적합한 토지이용제도가 아님을 알 수 있다. 토지이용계획제도는 단순히 토지이용에만 국한되는 것이 아니라 토지정책의 전분야와 관련을 갖는다. 토지이용이 용도지역제에 의거하는 한 토지문제의 해결은 사실상 불가능하고, 토지문제를 해결하기 위해 보다 강도의 규제수단이 요구될 수 밖에 없다. 용도지역제가 채택됨으로 인해 야기되는 토지문제를 생각할 때 토지이용제도는 지구상세계획제를 중심으로 하는 전형적인 토지이용계획제도로 전환을 모색할 필요가 있다.

#### 나. 詳細計劃制度的 比較

지구상세계획은 나라마다 상이한 구성을 하고 있다. 독일의 건설기본계획(Bauleitplan)은 토지이용계획을 바탕으로 하는 구속적 계획으로서 지구상세계획, 영국은 광역적이고 방침적인 기본계획(structure plan)에 바탕을 두는 구체적 토지이용계획으로서 지방실시계획(local plan), 프랑스는 기본계획(SD)에 바탕을 두는 토지점용계획(P. O. S.)이 토지이용계획제도의 핵심을 이루고 있다. 그러나 일본과 우리나라는 용도지역제를 기본적인 토지이용규제의 수단으로 하면서 이를 보완하기 위해 지구계획 또는 상세계획구역을 채용하고 있다.

지구상세계획은 비록 그 명칭이 유사하나 전형적인 지구상세계획과 용도지역제를 보완하는 지구상세계획과는 엄연히 구별된다. 두 제도가 지니는 차이점은 다음과 같다(拙著, 1994, p.350이하).

첫째, 기본체계의 상이이다. 지구상세계획제도와 용도지역제를 보완하는 지구계획제도 등은 다 같이 도시의 계획적 토지이용을 실현하기 위해 지구단위로 구체적·개별적 계획을 미리 작성하여 그에 적합한 토지이용을 허용하거나 유도한다. 이와 같은 공간규제는 지구를 기준으로 다양한 계획과제를 해결할 수 있다는 점에서 종합적인 도시계획체계라고도 한다(日笠端·成田頼明 編, 1977, pp.10~20참조.).

독일의 지구상세계획제도(B Plan)는 게마인데의 구역에서 토지이용에 대한 가장 기본적인 제도이다. 따라서 게마인데에 의해 지구상세계획이 작성되지 않은 지역에서의 토지이용은 전혀 불가능하다. 그러나 일본의 지구계획제도와 우리나라의 상세계획구역제도는 용도지역제에 의한 토지이용규제를 보완하기 위한 것에 불과하다. 따라서 일본이나 우리나라의 제도는 기본적으로 계획에 의거하는 독일의 지구상세계획과 상이한 체계와 구성을 하고 있다.

둘째, 계획규제내용상 상이다. 독일의 지구상세계획제도와 일본의 지구계획제도 또는 우리나라의 상세계획구역제도는 기본적으로 상이한 계획체계에 의해 구성되어 있다. 지구상세계획제도는 계획이 수립되지 않은 지역의 개발이 사실상 금지되므로 건축적 이용의 부자유에 바탕을 두고 있다. 이에 반하여 지구계획제나 상세계획구역제도는 건축부자유를 전제로 하지 않고 종래와 연속적인 건축자유의 토지제도적 풍토아래 운용되고 있다. 통상 지구상세계획은 건축가능성을 확대하는 반면, 지구계획등은 건축가능성을 축소시킨다.

따라서 지구계획이나 상세계획의 대상으로 되는 구역은 특별한 권리제한을 가하게 된다는 의미에서 적용구역도 한정되게 된다. 토지이용에 관한 도시계획제도의 체계는 용도지역제를 중심으로 하는 도시계획에 관한 여러 제도와 지구계획제도 또는 상세계획구역제도의 이원적 구조를 이루게 된다.

셋째, 지구계획제나 상세계획구역제도는 기초자치단체에게 의무로 되는 것이 아니라 그 이용이 선택적으로 행해질 수 있는 자유스런 제도이다. 그리고 계획내용도 상당히 자유의 범위가 넓고 폭넓은 선택에 맡겨져 있다. 따라서 지구계획은 독일의 법적 지구상세계획과 같은 규정을 두지 않고, 용도지역제의 일반규제에 특별한 규제를 부가하는 정도에 머물고 있다. 또한 토지이용규제는 건축허가나 개발허가 등에 관련하는 것을 제외하면 대부분 강제적인 제한이 수반되지 않는 신고나 권고라고 하는 행정지도에 맡겨져 있다. 그리고 토지투기등 계획의 목표달성을 저해하는 행위를 방지하기 위해 계획의 보증조치가 없고, 계획은 이해조정을 토지소유자 등의 합의형성에 기대하며, 공공성이 희박한 체계로 평가되고 있다(日端康雄, 1988, p.336).

이상에서 보는 바와 같이 일본의 지구계획제나 우리나라의 상세계획구역제도는 독일의 지구상세계획제도와 비교할 때 합리성을 결하고 있다고 말할 수 있다. 이는 일본과 우리나라의 토지이용제도가 기본적으로 용도지역제를 근간으로 하면서 상세계획제도를 부분적으로 부가하고 있기 때문에 나타나는 당연한 귀결이다. 보다 계획적인 토지이용을 도모해 나가기 위해서는 용도지역제를 보완하는 지구상세계획을 발전시켜 계획에 의한 토지이용제도로 확대해 나갈 필요가 있다.

#### IV. 우리나라 土地利用計劃制度와 改編方向

##### 1. 土地利用計劃制度의 構成

토지이용계획은 제각기 특정한 목적달성을 위해 제도화되어 있기 때문에 그 유형이 각양각색이다. 토지이용계획은 토지이용의 가이드라인으로서 지침적 성격을 갖는 비구속적 계획을 비롯하여 직접 토지소유자의 행위를 제한하는 구속적 계획, 개발사업을 위한 개발계획 그리고 토지의 보전을 위한 보전계획 등이 있다. 대개의 경우 계획이 수립되면 직접 또는 간접으로 토지이용을 제한하게 된다. 따라서 토지이용과 관련하여 중요성을 갖는 계획은 국토공간의 개발과 정비에 관한 계획과 직접 토지이용을 규제하는 계획이다.

국토공간의 개발·정비에 관한 계획은 그 목적이나 내용에서 보아 ① 국토공간의 개발에 관한 계획으로서 국토건설종합계획, ② 지역공간의 개발과 정비에 관한 계획으로서 수도권정비계획 등이 있다. 또한 토지이용과 직접 관련하는 계획은 ① 국토이용에 관한 계획으로 국토이용계획, ② 도시의 토지이용에 관한 계획으로 도시계획 등이 있다. 그 밖에도 토지이용의 규제를 내용으로 하는 농업을 비롯한 축산업·수산업·공업에 관한 계획, 자원과 관련하여 동력과 수자원의 관리·운영을 위한 계획, 자연환경이나 관광에 관한 계획 그리고 각종 사업의 실시를 위한 계획 등이 있다. 그러나 국민생활과 깊은 관련을 갖는 토지이용계획은 구속적 계획에 해당하는 국토이용계획과 도시계획에 의한 용도지역등의 지정, 수도권정비계획에 의한 권역구분이라 할 수 있다.

## 2. 土地利用計劃制度的 問題點

토지이용계획은 계획적인 토지이용을 통해 토지의 효율적 이용과 능률적인 관리를 목표로 한다. 그러나 우리의 토지이용계획체도가 아무런 비판도 없이 일본의 용도지역제만을 도입하였기 때문에 여러 가지 문제점이 노출되고 있다. 종래 우리가 경험한 토지의 공급부족을 비롯하여 난개발과 환경파괴, 지가상승은 물론 최근의 지가폭락도 용도지역제로 말미암아 나타나는 것이라 해도 과언이 아니다.

토지이용계획은 기본적으로 도시와 비도시로 분리하여 관리하는 이원화체계를 하고 있다. 그리고 토지이용은 용도지역제에 의거함과 동시에 지구상세계획제도를 보완적인 수단으로 채용하고 있다. 따라서 토지이용계획체도가 지니고 있는 문제점은 다음과 같이 요약된다(拙稿, 1993, p.9이하 참조).

첫째, 토지이용체도가 건축자유를 바탕으로 하고 있기 때문에 토지이용계획으로서 용도지역이 지정될 때 비로소 토지이용이 제한된다는 점이다. 용도지역의 지정은 어떤 자에게 가치가 높은 용도지역을 부여하고, 어떤 자에게 가치가 낮은 용도지역을 부여하기 때문에 공평하지 못한 결과를 가져온다. 이로 말미암아 지가상승이 예정되는 토지의 보유가 끊임없이 이어져 토지시장에서 지가상승을 초래하고 개발이익의 사유화를 허용함으로써 토지소유자간 형평성의 문제를 초래하고 있다. 또한 보전을 위한 용도지역의 지

정이 지나치게 엄격한 규제로 말미암아 많은 민원을 유발하여 정책의 어려움을 가중시키고 있다. 그 예로서 끊임없이 민원이 제기되고 있는 개발제한구역의 지정을 들 수 있다. 따라서 건축자유를 바탕으로 하는 토지이용제도는 토지문제를 초래하는 원인이 되고 있다 해도 과언이 아니다. 토지의 이용과 개발이 사소유권의 절대원칙에 의거하기 보다 공공복리에 적합하여야 한다는 것을 전제하더라도 건축자유를 바탕으로 하는 토지이용제도는 바람직하다고 볼 수 없다.

둘째, 도시지역과 비도시지역으로 이원화하는 토지이용제도는 시대에 뒤떨어지고 토지관리의 능률화를 저해하는 것이다. 국토이용계획이 전국토에 대하여 용도지역을 지정하는 것을 내용으로 하고 있으나, 도시지역에서의 토지이용은 도시계획에 의하도록 하고 있어, 토지이용은 도시와 비도시로 이원화하여 관리하고 있다. 이와 같은 이원적인 체계가 필요한가에 대하여는 의문이 제기될 수 있다. 다시 말해 현행의 국토이용계획제도가 없으면 현재 수준의 국토이용과 관리가 불가능하게 될까 하는 것이다. 이는 최근 도농통합지역에서 도시계획구역의 규제를 적용하지 못하고 비도시지역으로 규제하도록 한 것에서도 엿볼 수 있다. 이제 우리나라도 도시화의 진전과 산업의 발전, 경제수준의 향상 등으로 인해 토지이용을 도시와 비도시로 구분하여 관리하여야 하는 당위성은 그 만큼 줄어들고 있다. 이는 선진국의 토지이용제도가 도시와 비도시를 일원적으로 관리하는 것을 보더라도 잘 알 수 있다. 물론 이러한 문제의 제기는 국토의 이용과 관리를 미래지향적으로 검토해 볼 필요가 있다는 관점에서 다분히 국토이용계획의 무용론을 내세우는 것이기도 하다. 그러나 이러한 주장은 이제까지 도시와 비도시의 구분이라는 타성에 젖어 길들여진 우리로서 받아들여지기 어려운 일인지도 모른다. 지방화시대를 맞이하여 보다 지역의 실정에 맞는 토지이용을 도모하기 위해서도 도시와 비도시를 통합한 토지이용제도를 모색할 때이다.

셋째, 토지이용이 이미 부여되어 있는 용도지역등에 의거하기 때문에 비판력적이고 이로 말미암아 토지공급을 저해하는 결과를 초래하고 있다. 용도지역제는 한 필지의 토지가 어떻게 이용되어야 하는가를 알 수 있어 토지소유자가 당해 토지의 이용을 예정할 수 있는 장점을 지닌다. 그러나 토지는 여건의 변동이나 토지수급에 맞추어 적정하게 이용되어야 함에도 불구하고 용도지역의 결정이 지나치게 경직적이기 때문에 이러한 기대를 할 수 없다. 또한 용도지역의 지정이 현황을 토대로 구분함에 따라 새로운 토지수요에 대처할 수 없는 어려움이 있다. 그 밖에 전국의 토지를 용도지역에 따라 획일적인 행위제한의 기준을 적용하기 때문에 지역의 실정을 반영한 토지이용을 기대할 수 없다. 따라서 토지이용정책은 지역특성을 반영할 수 있는 방향으로 전환이 요청되므로 토지이용제도의 개편은 불가결한 실정이다.

넷째, 용도지역의 지정목적에 위배되지 않는한 토지소유자의 자의적인 이용이 허용되기 때문에 계획적인 개발이 어렵고 난개발과 환경파괴를 초래한다. 엄격한 이용규제를

완화하기 위해서는 보전용도의 토지를 개발용도로 전환하는 용도변경이 필요하고, 용도변경은 개발수요를 일시에 발생시켜 난개발은 물론 환경의 파괴를 초래한다. 이는 최근 국토이용계획의 개편에 따라 준농림지역의 개발압력에서 잘 나타나고 있다. 아직 지역의 개발을 위한 구체적 계획도 마련되지 않은 상태에서, 그리고 기반시설도 정비되지 않은 상태에서 개발이 자행되고 있는 것은 실로 문제가 아닐 수 없다. 준농림지역의 이용이 보다 상세한 계획에 의해 이루어질 수 있어야 한다는 것은 많은 사람들이 지적하고 있는 바이다. 이러한 우리의 현실을 감안할 때 토지이용제도의 개편은 당면과제가 아닐 수 없다.

다섯째, 용도지역제를 보완하기 위한 상세계획구역제만으로는 계획에 의한 토지이용제도로서의 기능을 기대하기 어렵다. 용도지역제가 지니는 문제점의 하나인 계획적인 개발을 도모하기 위해 상세계획구역제와 도시설계제를 도입하고 있으나, 이들은 같은 목적과 기능을 갖는 제도임에도 불구하고 이원화 하고 있는 것 자체가 문제로 지적될 수 있다. 상세계획구역등은 적용구역도 한정되어 있고, 행정청에 대하여 구역의 지정을 의무화하고 있지 않다. 또한 계획내용도 상당히 폭넓은 선택에 맡겨져 있어 지구상세계획과는 그 실질에 있어서 차이가 있다. 따라서 계획에 의한 토지이용제도로의 발전을 위해 상세계획구역을 보다 발전시켜 나갈 것이 요청되고 있다.

여섯째, 토지이용계획에 관한 권한이 중앙에 편중되어 지방자치단체가 자기의 책임으로 계획을 수립할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않다. 이로 말미암아 지방자치단체는 여건변동에 따라 토지수요가 발생하더라도 신속히 대처하지 못하고 경직적인 운용을 자행함으로써 적기에 지역실정을 반영하지 못하고 있다. 이러한 점을 감안하여 계획권한을 지방에 이양한다 하더라도 지방자치단체가 계획능력을 갖추고 있지 못한 것도 문제이다. 이와 같은 경향은 최근까지 권한배분이 권한이양보다 권한위임의 범위를 확대해 가는 추세에서도 잘 나타나고 있다. 따라서 계획고권이 인정되지 못하고 있어 아직 토지이용계획의 권한배분은 후진국의 수준에 머물러 있다 해도 과언이 아니다. 지방자치단체가 계획을 자율적으로 수립할 수 있도록 하는 것은 시대적 요청이며, 헌법상 지방자치의 보장 일환이다. 지역의 실정에 부합하는 토지이용계획을 수립하고, 지역의 여건변동에 능동적으로 대처할 수 있도록 하기 위해서는 계획고권이 인정되는 것이 마땅하다. 따라서 계획권한은 위임의 범위를 확대하기 보다 적극적으로 이양하고, 지방자치단체는 스스로의 책임으로 토지이용계획을 수립할 수 있어야 할 것이다.

일곱째, 용도지역제에 의한 토지이용계획제도가 미래지향적인 토지이용정책수단으로 적합하지 않다는 점이다. 토지가 보전용도와 개발용도로 구분될 때 보전용도에 대한 규제완화의 요청은 끊임없이 이어질 것이다. 그러나 토지는 그 특성으로 말미암아 토지소유자의 자의적인 이용에 맡겨질 성질의 것이 아니기에 규제완화는 한계를 지닐 수 밖에 없다. 그러기에 토지이용정책이 개발과 보전의 조화를 지향하지 않을 수 없는 것을 생각

하면 용도지역제를 바탕으로 하는 토지이용제도는 더 이상 설자리를 잃어가고 있다해도 과언이 아니다. 이제 우리는 21세기를 지향하는 토지이용정책의 틀을 새롭게 짜야할 것이다.

이상에서 지적된 문제를 종합할 때 결코 우리의 토지이용정책이 타당하고 합리적이라는 평가는 내리기 어렵다. 용도지역이 지정됨으로써 어떤 토지는 높은 지가로 결정되고, 반면에 어떤 토지는 상대적으로 낮은 지가로 결정됨으로써 뿔뿔한 자와 뿔뿔하지 않은 자의 불공평이 발생하는 모순을 직시하여야 한다. 그리고 용도지역이 지정됨으로써 토지소유자에게 기득권이 인정되고, 이로 말미암아 사회간접자본시설의 설치가 어려워지는 우리의 현실도 바르게 보아야 한다. 더우기 통일을 앞두고 있는 우리로서 북한지역에 이처럼 많은 문제를 안고 있는 토지이용제도를 적용할 수 있을 것인가에 대하여도 생각해 보아야 한다. 그렇다면 이제 우리도 미래지향적인 토지이용제도로의 개편을 위한 구상을 할 때이다.

### 3. 土地利用計劃制度의 改編 必要性

토지는 소재하는 지역의 제 조건에 따라 주거용, 생산용, 녹지공간 또는 공공용으로 적정하게 이용되어야 하고, 실수요자를 충족시킬 수 있도록 공급이 적극적으로 이루어질 수 있어야 한다. 그러면서도 국토공간은 개발과 보전의 조화아래 모든 국민이 함께 살아가는 터전으로 가꾸어갈 수 있어야 한다. 이를 위해서는 보다 계획에 의한 토지이용이 적극적으로 도모될 수 있도록 토지이용제도의 개편이 요청되고 있다.

우리의 토지이용제도가 용도지역제를 바탕으로 하고, 비록 계획이라 이름하지만 토지이용규제제도에 불과하다는 것을 간과하여서는 안된다. 따라서 토지이용계획제도는 다음과 같은 점에서 계획에 의한 토지이용제도로 전환할 필요가 인정된다(拙稿, 1997, p.41 이하 참조).

첫째, 계획적이고 효율적인 토지이용을 위해 토지이용계획제도는 개편되어야 한다. 토지의 효율적인 이용은 계획에 의해 도모될 수 있기 때문에 토지이용계획의 중요성이 강조되고 있다. 도시개발사업을 비롯하여 도시환경정비, 건축부지의 합리적 이용 등이 토지이용계획에 의해 실현될 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 토지이용은 건축자유에 바탕을 두는 용도지역제에 의거하기 때문에 계획적이고 효율적인 토지이용이 어렵다는 지적을 받고 있다.

둘째, 토지문제의 최소화를 통한 토지정책의 원활화를 위해 계획에 의한 토지이용제도로 전환할 필요가 있다. 토지문제를 해소하기 위해서는 무엇보다도 토지문제의 본질을 바르게 파악하지 않으면 안된다. 우리의 토지문제가 비록 지가상승으로 표출된다 하더라도

도, 그 본질은 토지이용에 있다는 것을 생각할 때 계획에 의한 토지이용이 불가결하다. 모든 토지이용이 계획에 의해 이루어질 때 토지수급의 조절이 용이하고 지가도 안정될 수 있기 때문이다. 토지이용이 계획에 바탕을 두고 있는 한 실수요자 이외의 토지보유욕구는 그 만큼 줄어들고, 토지의 가수요와 같은 투기도 잠재울 수 있게 된다. 여기서 계획에 의한 토지이용이란 토지이용규제를 내용으로 하는 용도지역제와는 엄연히 구별되는 것임을 간과하여서는 안될 것이다.

셋째, 공공복리를 위한 토지이용이 이루어지기 위해서는 계획에 의한 토지이용제도로 전환되어야 한다. 오늘날 토지이용에 대한 사권이 공권력에 의해 제한되어야 하는 점에는 반론이 없다. 토지가 노동에 의한 산물이 아니라 하늘로부터 내려준 것일 뿐만 아니라 토지공간에서 온 국민이 함께 살아가야 하기 때문이다. 토지는 시민혁명 이래 절대적인 사소유권으로 인정되고 있으나, 반면 공공복리를 위해 제한되어야 하는 것임에는 의문의 여지가 없다. 그리고 개발과 보전의 조화는 계획에 의해 실현될 따름이다. 무질서·무계획적인 토지이용으로부터 초래되는 난개발, 환경파괴 등의 폐해를 제거하기 위해 계획에 의한 토지이용이 불가결하다. 계획에 의한 토지이용이 계획적 개발은 물론 토지이용의 효율화를 통해 국민복지수준을 더 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

#### 4. 土地利用計劃制度的 改編方向

##### 가. 最近의 制度改編에 관한 論議

최근 토지이용제도의 개편에 대한 논의가 점차 활발하게 전개되고 있다. 이는 70년대 이후 되풀이되는 지가상승과 1993년 국토이용계획의 단순화에 따라 준농림지역의 난개발이 원인이었다고 생각한다. 지가는 개발예정지로 지정된 용도지역에서 높게 상승하고, 개발이 허용된 준농림지역에서 환경파괴적인 난개발이 확산되었기 때문이다. 이러한 실정은 이제 용도지역에 의한 토지이용이 전근대적인 방법이고, 우리의 실정에 적합하지 않다는 인식이 확산되고 있음을 말해주는 것이다. 따라서 토지이용정책은 새시대에 맞게 패러다임을 전환할 때라는 주장이 설득력을 갖는다(박헌주, 1998, p.37).

토지이용제도의 개편에 대하여는 논자에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 기본적으로는 현행의 제도를 유지하면서 용도지역제를 다듬어 나가자는 주장도 있을 수 있고, 지금과는 달리 제도개편이 불가피하다는 주장도 있을 수 있다. 대개의 주장은 우리의 토지이용제도를 새롭게 개편하자는 쪽으로 나가고 있으며, 제도개편은 계획에 의한 토지이용제도로 모아지고 있다.

계획에 의한 토지이용제도는 비록 계획이라는 명칭을 사용한다 하더라도 제도를 어떻게 구성하느냐에 따라 상당히 다를 수 있다. 지금까지 제기되고 있는 대안을 요약하면

대체로 다음과 같다.

첫째, 기존의 도시계획체계와 국토이용계획체계를 통합한 도시·농촌계획의 체계로 전국토의 일관된 관리체계를 구축하여야 한다는 견해이다(이태일, 1998, p.13). 이는 도시와 비도시지역의 이원적 관리를 지양하고, 일원적인 토지이용계획체도로 전환하는 것을 내용으로 한다. 이 대안은 토지이용계획을 국토관리계획이라 이름하고, 도시기본계획과 국토이용계획을 구성하는 것을 제안하고 있다. 이 대안은 그 이름이 어떠한 많은 사람이 향후 우리의 토지이용계획체도가 지향하여야 할 방향으로 이해하고 있는 경향을 보여주고 있다. 필자 역시 이 대안을 염두에 두고 이 논문을 구성하고 있다.

둘째, 각종 공간계획과 토지이용계획을 가칭 「국토계획법」을 제정하여 시군종합계획으로 통합하여 정비하여야 한다는 견해이다(토지이용제도개선작업단, 1997, p.27). 이 견해는 계획체계를 전국계획과 시군종합계획의 2단계로 구성하여 전국을 대상으로 하는 공간계획과 토지이용계획을 하나의 계획체계로 수립하며, 광역적 계획이 필요한 지역은 별도의 광역계획을 허용한다는 것이다. 시군종합계획은 전국계획의 지침에 따라 지자체가 수립하는 내부계획이고, 토지소유자등에게 구속력을 갖는 하위계획으로 도시(재정비)계획 및 지구(상세)계획, 사업계획을 둔다는 것을 내용으로 한다. 이 견해는 토지를 계획적으로 이용하고 관리하기 위해서는 지자체가 스스로 개발과 보전을 책임지도록 하는 것을 바탕으로 한다(박현주, 1998, p.37). 따라서 이 견해도 계획에 의한 토지이용체도로 전환을 의도하는 점에서 다른 대안과 기본골격을 같이 한다. 그러나 공간계획과 토지이용계획을 하나로 묶음으로써 현재와 같이 공간계획이 토지이용계획에 투영되기 어려운 점을 간과하고 있다.

셋째, 전국에 대해서는 국토이용계획을 수립하고, 시·군단위로는 종합적 토지이용계획인 지방토지이용계획을 수립하며, 지구단위로는 필요한 경우에는 상세계획을 수립하도록 하는 견해이다(김성배, 1998, p.34). 이는 비도시지역에서의 토지이용계획 부재문제를 지방토지이용계획을 통해 해소한다는데 바탕을 두고 있다. 이 대안에 의거하면 국토이용계획에 의해 구분된 개발가능지역은 지방정부단위의 토지이용계획 수립유무에 따라 다시 개발지역과 개발유보지역으로 나뉘게 된다. 지방토지이용계획은 시·군등 기초자치단체를 단위로 수립되는 종합적 토지이용계획이며, 도시계획과는 달리 도시계획구역 밖의 비도시지역도 포함한다는 점에서 현행 제도와 다르다. 따라서 이 계획은 도시계획구역에 대해서는 현재 수립하고 있는 도시계획을 대체하고, 토지이용계획이 수립되지 않고 있는 비도시지역에 대해서는 새롭게 토지이용계획을 수립한다는 것이다. 이 견해는 계획체도의 개편에 대한 다른 의견과 크게 다르지 않다. 다만, 비도시지역의 토지이용계획을 강조하는 점에서 특징이 나타나고 있다. 그러나 국토이용계획과 지방토지이용계획, 지방토지이용계획과 상세계획의 연계가 어떻게 이루어지는가에 대하여 분명하지 않고, 상세계획을 의무화하지 않아 용도지역제를 보완하는 상세계획구역의 문제가 그대로 남을 우려가

있다.

#### 나. 土地利用計劃制度的 改編構想

##### 1) 都市農村을 統合하는 土地利用制度로의 轉換

토지이용제도는 용도지역제에서 계획에 의한 토지이용제도로 전환함과 동시에 도시지역과 비도시지역을 통합하여 일원적으로 관리하는 것이 합리적이다. 이는 이원화되어 있는 토지이용제도의 단순화 뿐만 아니라 산업의 발전과 도시화의 진전에 부응하는 토지이용방식으로 개편하는데 의미가 있다. 그리고 도시와 비도시를 통합한 토지이용제도는 지방자치단체가 계획고권을 지니고, 스스로 토지관리를 가능하게 하여 지방화시대에 부응하는 토지이용제도로 발전시켜 나가는 계기가 될 것이다(拙稿 1995, p.57이하 참조).

도시지역과 비도시지역을 통합한 토지이용제도로의 개편은 우리의 현실에서 나타나는 여러 가지 문제를 통해 설득력을 갖는다. 이는 지방화시대에 부응하는 토지이용제도의 기본틀일 뿐만 아니라 계획에 의한 토지이용제도로 전환해 가기 위한 기본전제이기도 하다. 토지이용계획의 통합은 토지이용제도의 단순화를 가져올 수 있기 때문에 국민으로부터도 충분히 공감을 얻을 수 있을 것이다. 도시와 농촌의 토지이용이 통합되어야 하는 논거는 다음과 같이 요약할 수 있다(拙稿, 1997, pp.46~47).

첫째, 토지이용에 대한 도시, 비도시의 이원적 구분론은 그다지 의미가 없게 되었다는 점이다. 오늘날 도시와 비도시를 구분하여야 하는 당위성이 그만큼 줄어들어 가는 것도 사실이고, 앞으로 더욱 이러한 구분이 의미가 없어질 것도 충분히 예견할 수 있다. 이제 농촌을 도시와 구별하지 않으면 안된다는 당위성에 대한 설득력을 잃어가고 있는 것을 생각할 필요가 있다.

둘째, 도시화의 현상이 적극적으로 나타나고 있다는 점이다. 도시화는 날로 확산되어 가고, 많은 인구가 도시지역에 거주함에 따라 도시적 토지이용이 토지이용의 중심을 이루지 않을 수 없다. 따라서 비도시지역을 대상으로 하는 국토이용계획은 그 만큼 기능이 저하되었다 해도 지나치지 않을 것이다. 오늘날 서구의 토지이용제도가 도시와 비도시로 구분하여 관리하지 않는 것은 이를 반영하는 것이라 할 수 있다.

셋째, 국토이용계획제도의 개편을 통한 규제완화로 인해 야기되는 난개발과 환경파괴를 방지하기 위해서이다. 준농림지역에서 개발이 허용됨에 따라 지가가 상승하고, 개발압력이 나타나는 것은 당연하다. 종래 보전만 강요되었던 비도시지역의 토지가 도시적 토지로 이용이 가능하게 되었다는 기대심리에 기인하기 때문이다. 이 모두가 비도시와 도시로 용도구분하여 토지이용을 차등화해 온 결과라 할 것이다. 따라서 도시와 비도시로 구분되는 토지이용체계하에서는 끊임없이 도시토지로 전환을 기대함에 따라 토지문제는 잠재할 수 밖에 없다. 따라서 계획적인 토지이용을 도모하기 위해 도시와 비도시의 통합은 불가결하다.

## 2) 土地利用計劃의 改編方向

계획에 의한 토지이용제도로의 전환은 독일식의 토지이용제도를 모델로 하는 것이 합리적일 것이다. 좁은 국토공간의 토지가 계획적으로 개발됨으로써 그 이용을 효율화하고 토지공급이 적기에 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 지구상세계획에 의한 토지이용이 이루어져야 하기 때문이다. 그러나 토지이용계획이 현행 체계를 전혀 무시하는 것으로 되는 것은 바람직하지 않을 것이다. 따라서 토지이용계획의 체계는 현행 제도의 체계에 독일식을 접목시키는 방향으로 모색되는 것이 이상적이며, 공간계획이 토지에 투영될 수 있는 방향으로 모색되는 것이 합리적이다.

예를 들어 공간계획인 국토건설종합계획을 바탕으로 시·군별로 국토이용기본계획을 수립하고, 이를 실현하기 위하여 지구단위의 지구상세계획을 수립하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 국토이용기본계획은 공간계획을 토지에 투영하는 계획이며, 기반시설의 정비는 물론 토지의 개발·이용, 환경의 보전등을 위하여 용도지역을 구분하는 것을 내용으로 한다. 이 계획은 토지이용에 관한 마스트플랜으로 기능을 부여하기 때문에 대국민 관계에서 구속력을 갖지 않고 행정청만을 구속하게 된다.

이와 같이 국토이용기본계획을 채용할 때 토지이용을 실현할 수 있는 하위계획이 불가결하게 되며, 이를 지구상세계획으로 구성하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 지구상세계획은 토지수요에 따라 지구단위로 수립하며, 구체적인 토지이용방향과 건축을 내용으로 한다. 이 계획은 대국민관계에서 구속력을 지니며, 계획에서 정하는 바에 따라 토지를 개발하고 이용하여야 하는 의무가 부과된다.

공간계획을 바탕으로 하는 이원적인 토지이용계획의 구성은 이미 용도지역제를 보완하기 위하여 상세계획구역과 도시설계를 도입하고 있기 때문에 제도개편이 용이한 장점을 지닌다. 그러나 계획에 의한 토지이용제도로의 개편에 가장 큰 걸림돌은 무엇보다도 기득권자의 반발이다. 용도지역이 부여됨으로 말미암아 이미 토지의 자산가치가 높게 형성되어 있으나, 기존의 용도지역이 개발을 전면적으로 금지함에 따라 지가는 녹지와 같은 수준으로 하향조정될 것이기 때문이다. 이런 연유에서 계획에 의한 토지이용제도로의 전환은 사실상 개혁에 가까운 것이라 해도 과언이 아니다. 토지이용이 바람직한 방향으로 나아가는 것이 토지문제를 해결하는 길이라는 것을 생각하면 계획에 의한 토지이용제도로의 전환은 기득권자의 반발이 예상된다 하더라도 그 자체가 사회적 정의의 추구임을 간과하여서는 안될 것이다.

그 밖에 계획에 의한 토지이용제도로 전환한다 할 때 걸림돌은 중앙정부가 계획권한을 지방자치단체로 이양하는 것, 지방자치단체가 계획능력을 갖추는 것등을 들 수 있다. 이제 지방화시대를 맞이하여 중앙고권적 권한집중은 그 막을 내릴 수 밖에 없으며, 지방자치단체는 당해 지역의 문제를 스스로 해결하지 않으면 안된다. 또한 지방자치단체는 계획에 대한 인식을 새롭게 하고, 계획전문가를 길러 이에 대처하여야 할 것이다. 이러한

문제를 고려할 때 계획에 의한 토지이용제도로의 개편은 점진적으로 추진할 수 밖에 없는 한계를 지니기 때문에 장기적 정책대안으로 설득력을 갖는다. 따라서 단기적으로는 현행의 국토이용계획도 도시계획과 같이 상세계획제를 도입하는 방안을 고려할 수 있고, 미개발토지의 이용이 철저하게 계획에 의해 이루어질 수 있는 제도보완이 요청된다.

## V. 結 論

토지이용계획은 개발과 보전의 조화를 통한 토지의 효율적인 이용과 토지의 능률적인 관리를 목적으로 한다. 이를 위해 토지이용계획은 토지이용과 토지이용방법의 변화가능성을 전제로 토지에 대한 장기적인 관점에서의 배려아래 수립된다. 우리가 채용하고 있는 용도지역제는 현재를 중심으로 용도를 부여한 나머지 이와 같은 계획의 잇점은 크게 기대하기 어려운 실정이다. 오히려 용도지역제는 난개발과 환경파괴만 초래하고, 토지이용의 경직적인 운용으로 인해 계획적인 토지의 개발을 어렵게 하고 있다. 최근 준농림지역의 토지이용이 이와 같은 현상을 잘 반영해 주고 있다. 또한 용도지역의 부여로 기득권이 인정됨으로써 지가상승과 투기를 몰고왔으며, 이를 막기 위해 갖가지의 제도가 도입되지 않을 수 없었다. 이런 현실에 비추어 볼 때 우리의 토지이용제도는 혼란기에 처해 있다 해도 지나치지 않을 것이다.

바야흐로 21세기를 지향하는 토지이용정책은 크게 탈바꿈을 시도할 때이다. 이제 일본식의 토지이용제도에서 탈피하고, 서구의 발전적인 제도를 도입하여 우리의 실정에 적합한 제도로 전환을 강구할 때이다. 계획에 의한 토지이용제도로의 전환을 위해서는 현대적인 토지이용계획제도의 전형이라 할 수 있는 독일의 제도가 모델로 될 수 있을 것이다.

토지이용이 계획에 의해 이루어진다면 토지의 계획적인 개발은 물론 지가상승·지가폭락 등으로 인한 토지문제의 최소화는 물론 토지공급의 원활화도 기할 수 있을 것이다. 또한 지금과 같이 다양하고 복잡한 토지이용제도는 간소화되고 체계화를 기할 수 있을 것이다. 토지이용이 오직 계획에 의해서만 이루어지므로 별도의 이용규제가 요구되지 않기 때문이다. 그리고 미개발지의 모든 토지가 지금의 개발제한구역과 같이 간주되기 때문에 토지정책적으로도 바람직한 토지관리를 기대할 수 있을 것이다.

그러나 계획에 의한 토지이용제도로의 전환에 대한 기득권자의 반발이 예상롭지 않을 것이다. 지가수준이 높거나 개발가능지를 소유하고 있는 자는 기득권을 지키기 위해 제도개편에 저항할 것이기 때문이다. 일부계층의 반발과 저항이 예상되지만 사회적 정의의

실현을 위해 비록 개혁에 상당한다 하더라도 이를 성취시켜 나가야 할 것이다. 우리는 토지생산성의 향상과 공공복리의 증진을 위해 다 함께 계획에 의한 토지이용제도로 전환하는 데 힘을 모을 때이다.

### 〈참고문헌〉

1. 金南辰, “地方自治團體의 計劃高權과 國家의 空間計劃” 韓國公法學會, 最近 公法の 現況, 1998
2. 김성배, “토지이용계획체계의 개편방향” 대한상공회의소 주체 세미나, 새로운 토지정책 패러다임 구축방향, 1998
3. 朴憲注, “토지제도의 분권화” 국토개발연구원, 국토, 1998. 6
4. 孫禎睦, “都市計劃과 都市開發 40年の 발자취” 韓國國土·都市計劃史, 大韓國土計劃學報, 1989
5. 辛奉基, “計劃裁量 및 衡量命令理論에 대한 再檢討 -西獨에서의 理論動向을 中心으로-” 考試研究, 1989. 12
6. 이태일, “새로운 토지정책 패러다임 구축방향” 대한상공회의소 주체 세미나, 새로운 토지정책 패러다임 구축방향, 1998
7. 崔乘瑄, “都市土地利用” 都市情報, 大韓國土計劃學會, 1986. 4, 토지이용제도개선작업단, 토지공급확대를 위한 관련제도 개편방안, 1997
8. 拙 著, 土地公法論, 三英社, 1994
9. \_\_\_\_\_, 토지이용제도-한국과 일본의 법제비교, 국토개발연구원, 1998
10. \_\_\_\_\_, 國土空間의 開發과 保全, 국토개발연구원, 1997
11. 拙 稿, “土地利用計劃에 關한 法制的 比較와 長期發展構想” 국토정보, 1993. 11
12. \_\_\_\_\_, “土地利用計劃制度的 發展的 展開方向” 韓國不動產法學會, 不動產法學 제4집, 1997
13. \_\_\_\_\_, “地方化時代의 土地政策方向” 地方化時代의 地域開發과 地方土地政策方向의 새로운 摸索, 江原開發研究院·韓國土地公社 주체 학술심포지움, 1995
14. 石田賴房, 地區計劃制度をどうみるか, 神奈川縣自治體問題研究所出版物, 1980
15. 石田賴房 외, “地區計劃의 構造と具體化の方法” JURIST 特集·都市の再生 No.722, 1980
16. 河野正三, 國土利用計劃法(特別法コンメンタル), 第一法規, 1980
17. 高橋進, “「地區計劃」新立法の概要” JURIST No.722, 1980. 8
18. 大久保昌一 편, 地價と都市計劃-開發利益の實態とその社會還元-, 學藝出版社, 1983

19. 鹽野宏, 國土開發(未來社會と法), 築摩書房, 1976
20. 節田光男・佐佐波秀彦 編, 土地利用計劃(土地問題講座 4), 鹿島出版會, 1974
21. 成田頼明, “公用收用の法理とその新しい 動向” 土地問題(ジュリスト特集), 有斐閣, 1971
22. \_\_\_\_\_, 土地政策と法, 弘文堂, 1989
23. \_\_\_\_\_, “生活據點づくりの法制度的課題-地區建設計劃制度の導入をめぐる” ジュリスト総合特輯 No.18 現代人の生活據點, 1980
24. \_\_\_\_\_, “公用收用の法理とその新しい動向” 土地問題(ジュリスト特集), 有斐閣, 1971
25. 日笠端, “都市の計劃體系と地區計劃制度” ジュリスト増刊號 轉換期の土地問題, 1984
26. 日笠端・成田頼明 編, 西ドイツの都市計劃の制度と運用-地區詳細計劃を中心として-, 日本建築センタ, 1977
27. 日端康雄, ミクロの都市計劃と土地利用, 1988
28. 藤田宙晴, “わが國地區計劃制度の性格に關する覚え書き-西ドイツ地區詳細計劃(Bプラン)制度との對比における特質と問題點” 公法と經濟學の諸問題(下), 1982
29. 水本浩, 土地問題と所有權, 1973