

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

유현아 부연구위원
홍사흠 연구위원
조은주 전문연구위원

2025. 2. 3.
No. 999



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지 않고 만든 생분해성 펄프 용지를 사용하였습니다.

수도권 자연보전권역 내 연접개발제도 개선방안

주요 내용

- ① 「수도권정비계획법」 제6조에서 지정하고 있는 자연보전권역 내에는 대규모 개발사업의 분할을 방지하기 위해 연접개발제도가 시행되어 오고 있으나, 실제로는 허용 규모(예: 3만 m²) 외 소규모 개발이 분산하여 확산되는 경향이 나타남
- ② 자연보전권역 안에서의 행위 제한을 효율적으로 운영하기 위하여 자연보전권역 내 연접개발 제도의 실태를 분석하여 자연보전권역 내 연접개발제도의 개선사항을 모색
- ③ 실태조사 결과, 연접개발제도의 주요 문제점은 지침에 명시된 기준이 모호하여 연접개발이 적용되는 동일한 사업을 판단하는 데 어려움이 있다는 것이며, 이에 담당 공무원들은 제도 운용과정에서 애로사항을 겪고 있어 연접개발지침의 적용기준에 대한 명확화가 필요
- ④ 수도권정비위원회 심의 부담 등 연접제한을 회피하기 위해 소규모 공장 등이 분산 입지하면서 난개발이 조장될 우려가 있음에 따라, 비시가화지역의 산업시설을 정비하기 위한 기존 주요 정책을 검토하고 연접개발제도와 연동할 수 있는 방안을 모색

정책방안

- ① 자연보전권역 내 연접개발제한제도의 개선 목적은 권역 지정의 주목적인 ‘한강수계 수질 보전’임에 따라 이에 부합하도록 관리방식을 개선하여 제도의 목적성을 강화할 필요
- ② 제도운용에서 발생한 불편사항들은 기존 지침의 조문을 개정하여, 도로에 관한 예외사항에 폭 8m 이상 기준 등을 포함하는 등 명확한 기준을 제공하고 필요시 신규 조항을 신설함으로써 운영의 합리화를 도모
- ③ 수도권 자연보전권역 내 공업용지 조성사업 추진 시, 공장입지유도지구, 기반시설부담구역, 성장관리계획에 관한 사항에 대해 연접배제기준을 완화하는 등 비시가화지역을 체계적으로 관리할 필요
- ④ 제도개선안 제시를 통해 현재 자연보전권역 내 개별 입지공장에 의한 난개발 문제를 해소하는 데 일정 부분 기여함으로써 한강수계 수질보전 등 제도도입 취지 달성에 이바지

01. 연접개발제도 현황

연접개발제도의 도입과 연혁

연접개발제도는 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 도입된 이후, 2006년 「수도권정비계획법」을 근거로 '자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침'을 마련한 이래 지금까지 운영

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 연접개발제도는 난개발 방지를 위해 개발행위의 면적을 합산하여 허가 규모 이내로 개발행위를 제한하는 것으로, 기반시설이 부족한 녹지지역과 비도시지역에서 수차에 걸쳐 개발하는 경우를 제한하는 제도(김동근, 김중은 2016, 86)

「수도권정비계획법」에 의한 연접개발제도는 대규모 개발사업의 인위적인 분할 등을 제한해 수질보전, 난개발 방지 등을 보완하는 수단

- 「수도권정비계획법」상 자연보전권역 안에서는 대규모 개발사업이 금지되어 있으며, 3만~6만 m² 이하의 사업은 수도권정비위원회 심의를 통해 규제 완화 적용
- 그러나 심의를 회피하기 위하여 동일한 목적을 지닌 동일한 사업을 분할하여 추진하는 사례가 나타나고 있어, 이를 방지하기 위한 취지로 연접개발제도를 도입하여 분할개발을 제한하고자 함

그림 1 기부 대 양여 사업 개념도



「수도권정비계획법」에 따른 「자연보전권역 관련 연접개발 적용지침」과 관련해서는 2006년 제도 도입 이후, 해당 지자체 및 사업자들의 민원사항들이 꾸준히 제기되어 왔으나, 재검토기한 재설정 외에 개정된 사항이 전무

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 연접개발제도는 적용기준 완화, 운영방안 개선 등 제도를 수정해 왔으나, 형평성 문제와 지자체 내 과도한 업무부담 및 민원 대응 등 어려움으로 2011년 폐지(강성우 2022, 76)

「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침」 주요 내용

「자연보전권역 안에서의 연접개발 적용지침」은 목적, 관련 근거, 연접개발의 정의, 연접개발 대상사업, 적용기준, 재검토기한 등의 조문으로 구성되어 있으며 주요 내용은 다음과 같음

- (목적) 자연보전권역 안에서의 연접개발에 대한 적용기준을 정하여 「수도권정비계획법」 제9조의 규정에 의한 자연보전권역 안에서의 행위제한을 효율적으로 운영
- (정의) 「수도권정비계획법 시행령」 제13조제1항의 규정에 따른 동일한 목적으로 연접하여 시행하는 개발사업이라 함은 같은 령 제13조제1항 각 호 어느 하나의 개발사업을 연접하여 시행하는 경우
- (대상사업) 택지조성사업, 공업용지 조성사업, 관광지 조성사업, 도시개발사업, 지역개발사업

- **(적용기준)** 다음과 같이 동일한 사업일 경우 적용: ① 개발사업의 주목적과 사업주체가 동일한 경우로서, 사업을 인위적으로 분할하거나 이격하여 시행하는 경우, ② 주진입로, 주차장, 생활편의시설 등 주요 시설을 공유하여 독립된 사업지구로 볼 수 없는 경우, ③ 입장권, 상호, 출입을 위한 주요 통로, 기타 관련시설을 공유하는 등 사회통념상 하나의 영업행위로 볼 수 있는 경우, ④ 이미 개발사업이 완료된 부지에 연접하여 새로운 개발사업을 추진하는 경우에도 사업주체가 동일하거나 독립성이 인정되지 않거나 동일한 영업행위로 볼 수 있는 경우, ⑤ 사업주체가 다르거나 사업시기를 달리하는 경우에도 적용
- **(예외사항)** ① 개발진흥지구, ② 1994년 4월 29일 이전 인허가 등을 받은 개발사업에 연접한 사업, ③ 도로, 철도, 산지나 논지 등으로 분리된 경우, ④ 지방자치단체는 필요한 경우 동 지침의 범위 안에서 당해 지역의 여건에 맞는 세부적인 기준을 마련하여 적용
- **(재검토기한)** 국토교통부장관은 '훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정'에 따라 이 고시에 대하여 매 3년째의 12월 31일까지 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 취해야 함

02. 연접개발제도 운영실태

연접개발제도 운용의 애로사항 발생

연접개발 여부 판단은 시군 재량권에 속해 있어 인허가 업무 담당자들의 부담을 가중

- 수도권정비위원회를 통해 소규모 공업용지 조성사업 심의 시 연접경계 설정기준을 지자체 공무원이 임의로 책정해야 하는 등 부담 존재
- 지자체별 연접경계를 구획하고 있는 기준들이 천차만별이며, 연접구역 관리에 대해서도 공장설립 승인 허가 신청이 발생할 때마다 책정하는 등 애로사항 발생

계획입지임에도 불구하고, 법적으로 제한된 최대 규모의 상한 확보를 담보할 수 없는 상황 발생

- 계획입지(산업단지)는 일반적으로 조성 초기 단계에서는 비시가화지역을 대상으로 이루어지는데, 연접규제는 현재의 토지이용현황을 기준으로 적용되기 때문에 계획입지 조성사업임에도 불구하고 연접개발제도의 적용을 받아야 함
- 일부 소규모 공장용지가 선입지해 있을 경우 자연보전권역 내 계획입지 상한규모인 6만 m²를 확보하지 못하는 사례도 발생

연접개발 적용 및 판단기준이 모호해 사업분할 추진 등 우려

- 자연보전권역 연접개발제도의 도입 취지는 규제를 회피할 목적으로 사업을 분할 추진하는 등 편법을 방지해 한강 수질보전 및 난개발을 관리하고자 하는 취지임
- 현재 지침상의 연접개발 적용 및 판단기준이 모호하여, 도입 취지와 다르게 운영되는 등 제도적 개선방안 마련이 필요

연접개발제도 운용의 애로사항 발생

수도권정비위원회 심의 부담 등 연접제한을 회피하기 위해 소규모 공장 등이 집중화되지 않고 분산 입지하여 난개발이 조장될 우려

- 연접개발제도는 동일 주체에 의해 분할 방식으로 추진되는 눈속임 개발을 제한하고자 하는 것이나, 오히려 연접규제로 인해 사업이 분할되고 확산되면서 또 다른 형태의 난개발 원인으로 작용
- 중소기업은 자연보전권역 내 공장을 설립하고자 해도, 연접개발 제한과 수도권정비위원회 심의 부담으로 인해 공장 설립을 포기하거나 분산된 형태로 입지하는 상황 발생
- 즉, 수도권정비위원회에 상정하지 못한 공장설립 건들은 분산되어 신증설되었을 가능성 존재

최대 6만 m²까지 심의를 통해 허용하지만 연접제한제도가 엄격하게 적용되면서 결국 계획적 입지조차 집적화되지 못하고 분산 배치되는 상황

- 대부분 산업단지들은 도시 외 지역에 지정되었다가 공업지역으로 용도지역이 전환되기 때문에 초기 지정 단계에서는 연접개발제도의 대상이 되어 영향을 받게 됨
- 자연보전권역 내 계획입지(산업단지) 공업용지 조성사업은 이격해 분포하는 반면, 동일 시군의 산업단지이지만 용인시 및 안성시의 성장관리권역은 계획입지가 인접해 집적화하는 모습을 보임

도시 외 지역에 산업시설을 체계적으로 정비하기 위해 기존에 시행된 주요 정책들을 검토하고, 이를 기반으로 연접개발제한제도를 효과적으로 연동할 수 있는 구체적 방안을 마련할 필요

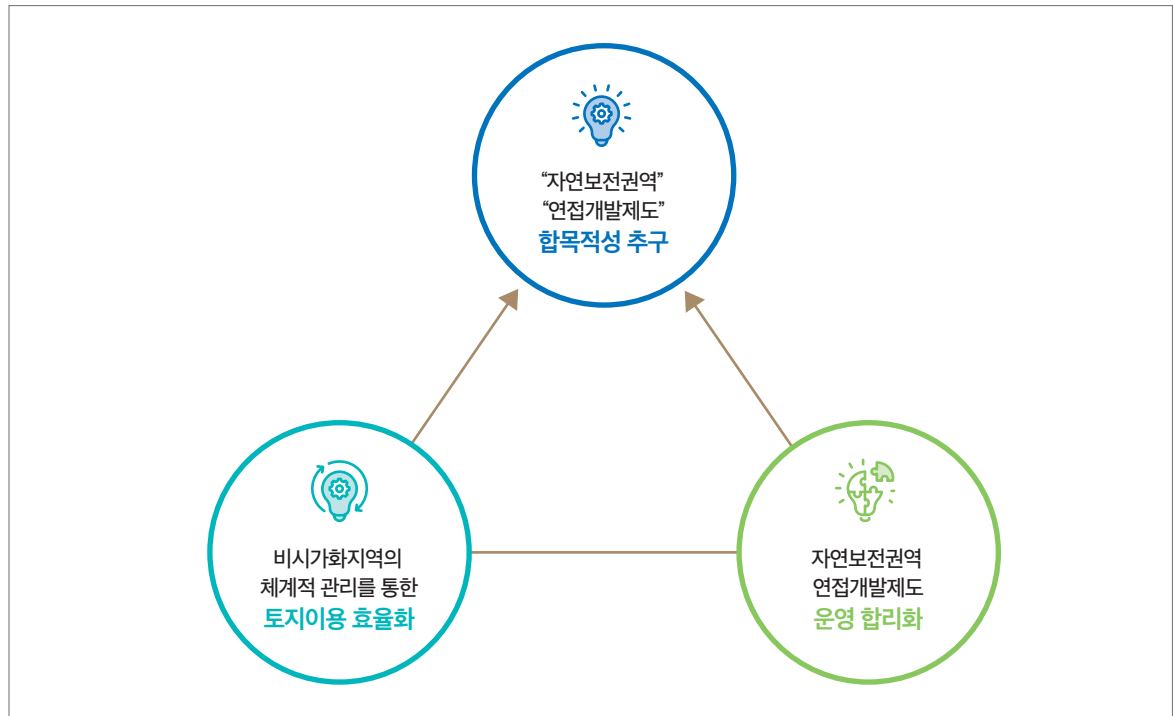
03. 자연보전권역 내 연접개발제도 개선방안

기본방향

자연보전권역 내 연접개발제도는 ‘한강수계 수질보전’이라는 권역 지정의 주목적과 부합하도록 관리방식을 개선함으로써 제도의 합목적성을 추구해야 함

- 제도 운용과정에서 나타난 불합리하거나 불편한 사항을 개선하기 위하여, 기존 조문을 개정하여 운영주체에게 명확한 기준을 제공하는 한편, 필요시에는 신규 조항을 신설
- 비시가화지역의 체계적 관리를 통한 토지이용 효율화 등 합리적인 운영을 통해 자연보전권역 내 개별 입지 공장 등에 의한 난개발 문제를 해소하고, 더 나아가 자연보전권역의 수질보전 등 본래 목적을 강화하는 데 기여

그림 2 자연보전권역 내 연접개발제도 개선방안의 기본방향



연접개발제도 운용 측면의 개선방안

(연접개발제도의 적용기준 및 판단기준) 현행 조문은 연접개발이 적용되는 대상의 지역과 대상사업 등이 혼재되어 있어, 이를 적용기준과 판단기준으로 구분

- 연접개발 적용기준 조항은 대상지역, 적용시기, 대상사업 등으로 구성하도록 개정
- 연접개발 판단기준 조항은 연접개발 적용기준의 규정을 적용함에 있어 연접개발 여부를 판단하도록 구성

(연접개발의 정의) 연접개발제도가 행위제한뿐만 아니라 자연보전권역 내 행위제한 완화에서도 적용됨을 명시함으로써 제도 운용의 혼란을 방지

- 현행 지침 중 '3. 정의'에서 연접하여 시행하는 개발사업을 실제 적용되고 있는 개발사업 범위와 동일시켜 현실화

(연접개발 적용 예외사항) 지침 중 '5-3-1. 도로로 분리된 경우'에 관한 조문을 개정

- 자연보전권역 내 비시가화지역이라는 지역적 특성을 감안하여 도로에 관한 예외사항에 폭 8m 이상 도로를 포함하도록 개정(「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙」, 「농어촌도로정비법」 참조)

표 1 연접개발제도 운용 측면의 주요 제도개선(안)

구분	현행	개선안
적용기준	<ul style="list-style-type: none"> • 지침 5. 적용기준 - 대상지역, 동일사업 판단사항, 예외사항 등을 적시 	<ul style="list-style-type: none"> • 개선(안) 적용기준에서는 현행 지침 4(대상사업), 지침 5-1(대상지역) 내용을 통합 • 연접개발 적용시기를 신규로 적시함으로써, 향후 발생가능한 혼란을 예방하도록 개정
판단기준	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 적용기준에 모호하게 적시된 내용을 '판단기준' 조문항 신설로 재구성 - 적용기준의 규정을 적용함에 있어 연접개발 여부는 사업목적의 동일여부, 사업의 연속성, 당해 지역의 지형적 특성, 토지이용 일단의 부지여부 등 종합적으로 판단하되, 사업주체가 달리하는 경우에도 적용한다.

연접개발제도 활용 측면의 개선방안

연접개발제도가 적용되는 대상사업지는 비시가화지역에 해당됨에 따라, 기존 비시가화지역의 공장밀집지역 정비방안들과 방향을 같이함

- 특히 자연보전권역에서 개별 입지공장의 계획적 관리방안이 필요한 이유는 난개발 방지뿐만 아니라 연접개발 도입 취지라고 할 수 있는 '한강수계 수질보전'이라는 목적도 포함

비시가화지역 정비를 위한 기존의 주요 도시계획 수단은 성장관리계획, 기반시설부담구역, 준산업단지, 공장입지 유도지구 제도가 있음

- 산업단지나 지구단위계획 등의 대규모 계획적 개발수단 외에 중간수준의 정책수단으로 준산업단지, 공장입지유도지구, 성장관리계획제도 등이 있으나, 현 개별 제도의 한계상으로 자연보전권역에서의 성공적 모델이 확보되지 못할 가능성이 큼

표 2 자연보전권역 내 비시가화지역 산업시설 관리방식 적용의 한계

구분	관련 법률	한계
준산업 단지	• 산업입지 및 개발에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 「수도권정비계획법」에 의한 자연보전권역의 경우 3만~6만 m² 제한을 규정 • 도입을 한다고 해도, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」상 준산업단지의 국가지원 규모는 7만 m² 이상임에 따라 준산업단지제도 혜택에서 제외
공장입지 유도지구	• 산업입지 및 개발에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지로 지정되는 것이 아니기 때문에, 산업단지 혜택 등이 없음 • 설정된 공장입지유도지구 내 입지하는 사업자들에게는 도시계획위원회 심의 면제, 전략환경영향평가 면제 등 혜택이 많으나 지구를 설정하고자 하는 지정권자에게 그 부담이 전가되어 실제 실행력이 담보되지 못하는 한계
성장관리 계획구역	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 실제 성장관리계획 수립 이후의 공장 증가 추세를 시계열적으로 확인이 불가 • 현재로서는 건폐율 및 용적률 등 건축물에 해당하는 사항만 인센티브를 조례로 정하도록 되어 있음
기반시설 부담구역	• 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 실질적으로 난개발을 해소하기 위한 장치로서의 구속력을 지니지 못해 실행력을 담보하지 못하는 상황

따라서 수도권 자연보전권역 내 공업용지 조성사업 시, 준산업단지, 공장입지유도지구, 기반시설부담구역, 성장관리계획에 관한 사항에 대해 연접배제기준을 완화하는 방안을 검토

표 3 자연보전권역 내 연접개발제도 활용 산업시설 정비를 위한 제도개선(안)

구분	현행	개선안
준산업 단지	• 규정없음	• 기존 개별 입지공장 밀집지역과 연접하여 계획입지인 준산업단지를 조성할 경우 연접개발 적용 제외
공장입지 유도지구	• 규정없음	• 개발진흥지구와 같이 공장입지유도지구 내 공장입지 설립 시, 연접개발 제외
성장관리 계획구역	• 규정없음	• 지자체 조례에 따라 일정규모 기반시설을 갖춘 유형의 입지에는 연접개발 적용기준 배제
산업단지 조성	• 사업부지 전체 연접개발 적용	• 연접개발 적용 제외

- (준산업단지) 현재 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 내용(「수도권정비계획법」상 면적 규정), 사업성 측면에서의 사업리스크 등을 고려하면, 실효성이 없을 수 있지만 향후 여건 변화 등으로 인하여 「산업입지 및 개발에 관한 법률」이 개정되는 등 국가지원 사항이 변동될 수 있으므로 대비할 필요
- (공장입지유도지구) 산업단지 형태의 계획입지가 아니기 때문에 3만~6만 m²에 대한 면적 규제가 없으므로 개발진흥지구와 유사 개념으로 개선안 마련
- (성장관리계획구역) 지자체 조례에 따라 일정규모 기반시설을 갖춘 유형의 입지에는 연접개발 적용기준을 배제할 수 있는 방안을 검토
- (산업단지 조성) 연접개발 적용을 제외하되 장기적 관점에서 접근

장기적으로는 자연보전권역 내 중복된 환경규제(팔당특별대책지역, 상수원보호구역, 수변구역 등)를 고려해 권역별 차등적으로 연접을 허용해 주는 방안과 추가적인 후속 연구 필요

- 자연보전권역은 수도권 동북부 전면에 걸쳐 있어, 지역적 특성에 따라 합리적 관리방안 모색 필요
- 특히, 성장관리계획을 수립하고 있는 자연보전권역 안의 지자체를 대상으로, 성장관리계획을 통해 운영되고 있는 개별 입지공장 관리의 실태를 파악하고, 이를 향후 연접개발과도 연동할 수 있는 과제 발굴이 필요
- 또한, 개별 입지공장이 밀집한 지역을 대상으로 연접개발이 시계열적으로 어떻게 변화하고 있는지 데이터 기반의 연구가 후속으로 수행될 필요

참고문헌 강성우. 2022. 자연보전권역 연접규제의 문제점과 개선방안. 한국지역개발학회지 34권 3호: 75-103.
김동근, 김중은. 2016. 비도시지역 개별입지시설의 집합적 개발 유도 방안 연구. 안양: 국토연구원.

- 유현아 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(hayou@krihs.re.kr, 044-960-0310)
- 홍사흠 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(saheum@krihs.re.kr, 044-960-0356)
- 조은주 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(ejcho@krihs.re.kr, 044-960-0255)

※ 이 브리프는 “유현아, 홍사흠, 조은주. 2024. 자연보전권역 내 연접개발 제한제도 실태조사 및 개선방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.