

“산지 소규모 주택 난개발대책”

GRI 정책Brief

이외희 선임연구위원(도시주택연구실)
waylee@gri.re.kr, 031-250-3271

이성룡 선임연구위원
옥진아 연구위원
임지현 연구원

목차

- I. 배경 및 필요성
- II. 산지개발 현황 및 문제점
- III. 산지 소규모 주택 난개발대책
- IV. 결론 및 정책제언

Brief 정책 GRI

GRI 정책 Brief

도정 현안에 대한 정책제안을 신속하고 실용적으로 제시하기 위한 연구입니다.

이 보고서의 내용은 연구자의 의견으로서
경기연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

인 쇄 2020. 5

발 행 처 경기연구원

발 행 인 이한주

주 소 경기도 수원시 장안구 경수대로 1150

전 화 031-250-3114

홈페이지 www.gri.kr

□ 높은 비율의 산지 주택개발과 환경·경관 훼손 및 기반시설 미흡

- 비시가화지역의 전체 건물수 대비 단독주택 비율이 적게는 22.9%에서 많게는 71.9%에 이르고,¹⁾ 개발행위허가의 경우 주택 관련 개발의 52.2%가 지목이 임야인 토지에서 발생하고 있으며, 산지전용허가의 경우도 전체 허가의 44.4%가 소규모 주택과 관련된 개발임.
 - 11개 사례 시군을 살펴본 결과, 단독주택 중에서 표고 100m 이상에 입지하는 주택의 비율이 포천시 84.2%, 양평군 39.3%, 남양주시 26.1%로 높으며, 이천시 11.2%, 여주시 8.1%, 연천군 7.5%로 나타남.
- 산지에서의 주택개발은 성토·절토 등으로 인한 경관 훼손뿐만 아니라, 집단화에 따른 기반시설 부족 등의 문제를 야기하고 있음.
 - 근본적인 원인은 계획지역과 비계획지역 간 허용 용도의 차별성이 부족하고, 개별입지에 대한 개발행위허가제도가 미흡한 측면이 있기 때문이며, 세부적으로도 경사도, 표고, 성토·절토, 기반시설 등의 허가기준이 느슨함.

□ 단기적 대책으로 개발행위허가와 산지전용허가의 기준 강화

- 단기적으로는 개발행위허가제도의 물리적 기준 강화, 산지전용허가 기준 강화를 통해 산지 난개발을 방지함.
 - 개발행위허가에서는 건축물의 건축과 관련된 도로폭, 도로 경사를, 토지형질변경과 관련하여서는 표고, 경사, 절토(옹벽, 비탈면, 비탈면 수직높이) 등의 기준을 강화하도록 함.
 - 산지전용허가의 경우 농림어업용 생산·이용·가공시설의 용도변경에 대한 엄격한 기준, 건축물의 건축 경우 산지전용허가와 개발행위허가 중 강화된 기준을 적용하도록 함.
- 소규모 개별입지는 대부분 시군 승인사항이어서 시군 도시·군계획 조례 등을 통해 이루어질 수 있으므로 시장·군수, 의회 등의 의지가 무엇보다 중요한 선결조건임.

□ 장기적 대책으로 용도지역의 허용용도, 계획적 개발, 기반시설부담제도 개선

- 장기적으로는 용도지역의 허용용도와 건축밀도의 차별화, 계획적 차원에서는 계획이 수립된 지역과 미수립된 지역의 차별화, 기반시설 부담으로 비도시지역(계획이 없는 지역)의 개발에 대해 원인자 부담을 시키는 것을 들 수 있음.

1) 11개 사례 시군 대상

I. 배경 및 필요성

□ 연구배경 : 산지 소규모 주택 난개발로 기반시설 부족, 경관 훼손

- 경기도는 2018년 기준 전국 개발행위 허가건수의 26.0%, 허가면적의 17.8%를 차지하고 있는 등 17개 시도 중에서 가장 많은 개발행위가 이루어지고 있음.
 - 개발행위허가 중 건축물의 건축이 전국 개발행위 허가건수의 61.2%, 경기도 허가건수의 56.4%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 토지형질변경이 전국 허가건수의 26.7%, 경기도 허가건수의 35.3%를 차지하고 있음.
- 특히 건축물의 건축에서 경기도의 비중은 전국 허가건수의 23.9%, 허가면적의 10.2%이며, 토지형질변경에서는 경기도가 전국 허가건수의 34.4%, 허가면적의 35.8%를 차지하고 있음.
 - 경기도 건축물의 건축은 건수에 비해 면적의 비중이 작아 다른 시도보다 상대적으로 평균규모가 작은 것을 알 수 있음.

〈표 1〉 경기도 개발행위허가 현황(2018)

구분	허가 총계		건축물의 건축		토지형질변경		
	건수 (건)	면적 (천㎡)	건수 (건)	면적 (천㎡)	건수 (건)	면적 (천㎡)	
전국	305,214	2,256,140	186,683	1,687,640	81,392	174,305	
경기도	79,254	400,825	44,678	172,220	27,971	62,377	
허가 총계 대비 비율(%)	전국	100.0	100.0	61.2	74.8	26.7	7.7
	경기도	100.0	100.0	56.4	43.0	35.3	15.6
전국 대비 경기도 비율(%)	26.0	17.8	23.9	10.2	34.4	35.8	

자료 : 국토교통부(2018), 도시계획현황

- 산지전용의 경우 경기도가 2018년 기준 전국 전용면적의 22.3%를 차지하고 있는데, 이중 택지개발은 전국의 32.9%, 공장은 38.8%를 차지하고 있음.
 - 경기도 산지전용 면적 중에서는 택지가 21.7%, 공장이 16.9%를 차지하여, 전국 평균인 택지 14.7%, 공장 9.7%보다 높게 나타나고 있음.
- 특히 택지개발의 경우 주택(농가주택, 일반주택, 그 밖의 주택)의 허가건수 비중이 높아, 산지의 소규모 개발이 많이 발생하고 있는 것을 알 수 있음.
 - 2015~2019년 5년간 경기도의 산지전용 허가건수를 보면, 택지전용 중 택지·도시개발을 제외한 주택(농가주택, 일반주택, 그 외 주택) 관련 허가가 44.4%를 차지하고 있어, 산지의 소규모 개발 빈도가

많은 것으로 나타남.

- 소규모 주택이 지형의 특성을 반영하지 않은 채 산지에 입지함에 따라 경관의 훼손과 더불어 환경문제를 야기하고 있으며, 또한 소규모 주택이 순차적으로 입지하면서 전체 개발지 규모에 적합한 도로 등의 기반시설이 확보되지 않아 주민들의 불편을 초래하고 있음.

〈표 2〉 경기도 산지전용 현황(2018)

구분	합계	농업용	비농업용		
			비농업용 계	택지	공장
전국 비율(%)	100.0 (9,781ha)	5.4	94.6	14.7	9.7
경기도 비율(%)	100.0 (2,181ha)	2.9	97.1	21.7	16.9
전국 대비 경기도 비율(%)	22.3	11.9	22.9	32.9	38.8

주 : 2018년도 기준 허가면적
 자료 : 산림청(2019). 임업통계연보

□ 연구목적 : 시군에서 참조할 수 있는 지침 근거 제공

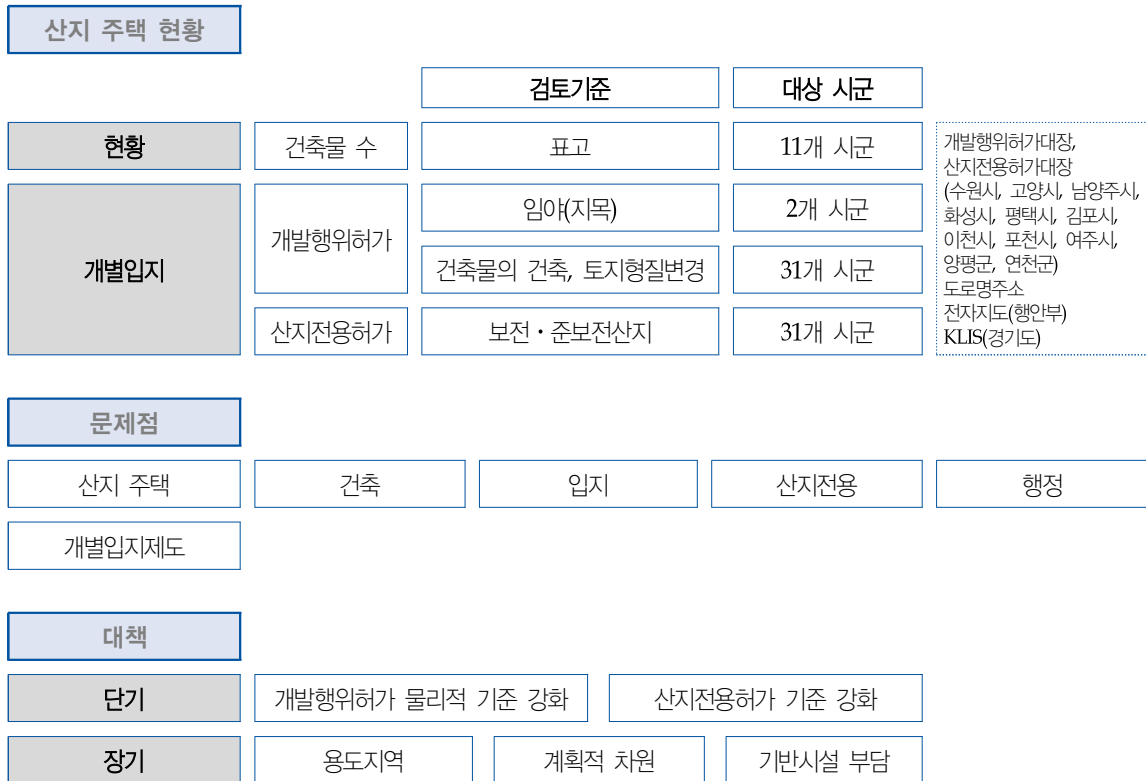
- 소규모 개별입지는 시군 승인사항으로 경기도가 역할을 하기 어려운 실정이나, 시군에서 참조할 수 있도록 구체적인 지침 근거 자료를 제공하고자 함.
 - 「개발행위허가운영지침」에서 경관 등 여러 검토기준을 제시하고 있으나 정성적 내용이 많아 기초지자체 공무원들이 활용하기에는 한계가 있음.
 - 시군 도시·군계획 조례에서도 개발행위허가와 관련하여 입지 및 기반시설에 대한 물리적 검토기준을 제시하고 있으나, 「개발행위허가운영지침」에서 제공하는 상한 기준을 거의 그대로 준용하는 데 그치고 있으며, 개발관련자들 간의 이해관계를 조정하기 어려운 실정임.

□ 연구내용 및 방법

- 본 연구는 경기도 내 산지의 소규모 주택 개발 현황과 난개발 문제, 그리고 이를 개선하기 위한 대책의 제안으로 구성됨.
 - 산지의 소규모 주택 개발 현황에서는 행정안전부 도로명 주소에 이용된 용도 정보를 토대로 용도지역별, 표고별 건축물 입지 현황을 분석하였고, 이와 함께 개발행위허가대장, 산지전용허가대장을 통해 개별입지, 즉 지목상 임야에 위치한 주택의 개발 현황을 살펴봄.
 - 난개발 문제에서는 소규모 주택의 산지 난개발 현황과 이 같은 현상이 발생하는 원인에 대해 짚어봄.
 - 대책방안에서는 난개발 원인에 따른 각각의 대응방안을 제안하고, 경기도 차원의 정책방안을 제시함.

- 표고 및 용도지역별 건축물의 용도 등과 같은 구체적인 현황은 11개 사례 시군을 대상으로 분석함.
 - 11개 시군은 수원시, 고양시, 남양주시, 화성시, 평택시, 김포시, 이천시, 포천시, 여주시, 양평군, 연천군으로, 산지 주택 난개발대책 마련을 위해 경기도와 논의 중인 시군에 해당됨.²⁾

〈그림 1〉 연구의 내용



주 : 11개 사례 시군은 난개발 방지를 위한 지침 마련에 참여하고자 하는 시군으로, 이들 시군을 대상으로 자료를 취득하고 정리함.

2) 최근 성남시도 같이 논의하고 있으나, 본 연구 진행 시점에서는 11개 시군만 사례분석을 진행함.

II. 산지개발 현황 및 문제점

1. 산지 소규모 주택 개발 현황

□ 산지 건축물 현황

- 사례 시군의 건축물 현황을 살펴보면, 단독주택이 시군 전체 건축물수의 27.0%~70.3%를 차지하고 있으며, 비시가화지역에서는 22.9%~71.9%의 비율을 보이고 있음.
 - 특히 양평군의 단독주택 비율이 가장 높게 나타나며, 비시가화지역에서는 수원시의 비율이 가장 낮게 나타남.
 - 비시가화지역의 단독주택 건물수는 양평군, 평택시, 화성시, 포천시, 여주시 순으로, 모두 3만호 이상으로 나타남.

〈표 3〉 사례 시군의 건축물수 및 단독주택 비율

구분	수원시	고양시	남양주시	화성시	평택시	김포시	이천시	포천시	여주시	양평군	연천군	
전체	전체 건물수	74,278	79,778	70,688	125,936	99,364	68,354	79,693	82,015	63,016	71,540	28,174
	단독주택 비율(%)	46.4	40.6	39.1	37.1	59.4	29.1	27.0	49.0	55.1	70.3	39.4
비시가화 지역	전체 건물수	5,636	43,649	41,670	99,442	60,165	52,037	67,474	66,810	57,414	65,155	22,609
	단독주택 비율(%)	22.9	31.2	36.6	35.0	64.5	27.3	27.2	48.4	55.6	71.9	38.6

자료 : 경기도(2019.10), KLSI 용도지역 데이터; 행정안전부 도로명주소 개발자센터(2019.12), 도로명주소 전자지도; USGS STRM arc-1(2014.11), DEM(30m)

- 표고별 입지 현황을 살펴보면, 표고 100m를 초과하는 지역에 위치한 건축물 수의 비율은 포천시가 84.9%, 양평군이 40.3%, 남양주시가 24.9%로 높게 나타나며, 이천시, 연천군, 여주시는 10% 정도의 비율을 보이고 있음.
 - 이중 표고 100m 초과지역에 입지하는 단독주택의 비율은 포천시 84.2%, 양평군 39.3%, 남양주시 26.1%로 나타나며, 이천시 11.2%, 여주시 8.1%, 연천군 7.5%임.

〈표 4〉 사례 시군의 표고별 단독주택수 비율

(단위 : %)

구분		0-20m 이하	20-30	30-50	50-70	70-100	100 -150	150 -200	200 -250	250m 초과	계
수원시	단독주택	1.5	8.2	40.8	37.1	11.5	0.7	0.1	0.0	0.0	100.0
	전체	2.2	9.9	39.7	35.3	11.9	0.9	0.1	0.0	0.0	100.0
고양시	단독주택	42.4	26.5	21.9	5.8	2.2	1.1	0.1	0.0	0.0	100.0
	전체	41.3	24.8	24.6	6.1	2.1	0.9	0.1	0.0	0.1	100.0
남양주시	단독주택	2.4	10.5	25.9	17.6	17.5	17.9	5.5	2.2	0.5	100.0
	전체	4.0	10.6	23.6	17.1	19.8	18.2	4.8	1.4	0.4	100.0
화성시	단독주택	40.9	25.4	23.0	7.5	2.6	0.5	0.0	0.0	0.0	100.0
	전체	34.7	25.2	26.1	9.7	3.8	0.6	0.0	0.0	0.0	100.0
평택시	단독주택	58.3	25.5	13.9	1.9	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	전체	55.0	27.0	15.8	1.9	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
김포시	단독주택	72.4	18.4	8.5	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	전체	67.3	19.9	11.6	1.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
이천시	단독주택	0.0	0.0	3.7	29.7	55.4	10.3	0.9	0.1	0.0	100.0
	전체	0.0	0.0	3.6	32.1	54.1	9.4	0.7	0.1	0.0	100.0
포천시	단독주택	0.0	0.0	0.0	3.3	12.5	58.8	20.8	2.9	1.8	100.0
	전체	0.0	0.0	0.0	2.5	12.6	61.3	18.9	2.9	1.8	100.0
여주시	단독주택	0.0	0.5	22.4	45.1	23.9	5.8	1.8	0.3	0.2	100.0
	전체	0.0	0.6	21.9	42.2	25.6	7.0	2.0	0.4	0.2	100.0
양평군	단독주택	0.0	3.9	19.7	17.9	19.1	21.4	11.6	4.2	2.1	100.0
	전체	0.1	4.7	20.0	16.4	18.5	21.4	12.2	4.4	2.3	100.0
연천군	단독주택	0.7	8.2	26.4	35.8	21.3	5.8	1.0	0.5	0.3	100.0
	전체	0.8	8.3	24.6	33.7	22.7	7.5	1.4	0.6	0.3	100.0

자료 : 경기도(2019.10), KJIS 용도지역 데이터; 행정안전부 도로명주소 개발자센터(2019.12), 도로명주소 전자지도; USGS STRM arc-1(2014.11), DEM(30m)

□ 개발행위허가의 산지 소규모 주택 개발 현황

- 사례 시군(김포, 양평)의 용도별 개발행위허가 현황을 살펴보면, 2015-2018년의 총 허가건수 11,280건 중 5,014건, 44.5%가 지목이 임야인 토지에서 발생함.³⁾
- 주택과 관련된 개발의 경우는 총 7,197건 중 임야에서 3,760건이 발생하였는데, 이는 총 주택 관련 개발의 52.2%를 차지하는 것임.
 - 특히 양평군의 경우 전체 개발행위허가 9,745건 중 3,757건(38.6%)이 지목이 임야인 토지에서 발생한 주택 관련 개발로, 관내 주택 관련 허가의 52.4%가 임야에서의 개발임.
 - 반면 김포시는 주택보다는 공장 관련 개발행위가 많은 것으로 나타남.

3) 지목이 임야인 토지 또는 허가 필지 중 임야를 포함한 개발행위를 말함.

〈표 5〉 사례 시군의 개발행위허가 용도별 현황(2015-2018)

(단위 : 건, %)

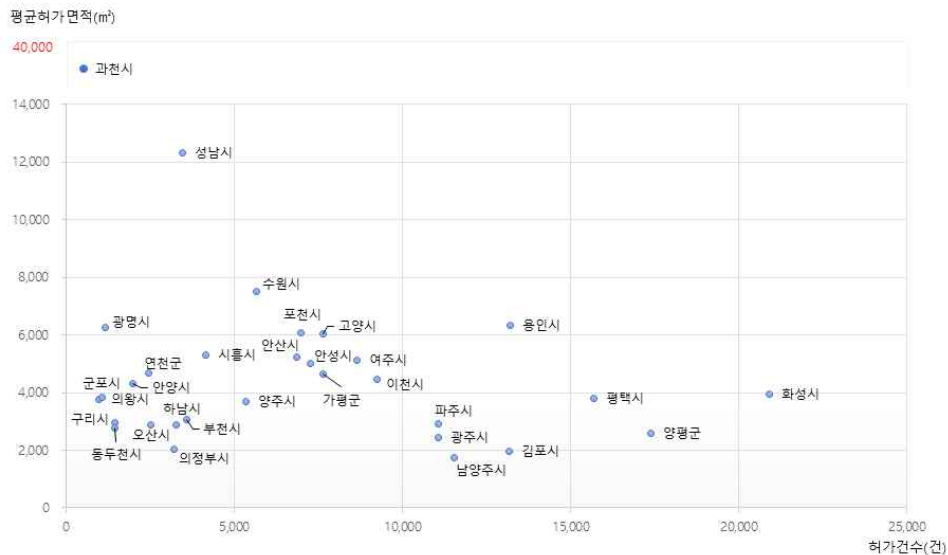
구분	허가 총계	주택계	주택이 포함된 개발행위						근생	공장	창고	동식물 관련시설	근생 +창고	농지 등	토지분할
			주택	주택 +근생	주택 + 창고	주택 + 동식물 관련시설	주택 +기타								
총계	전체	11,280	7,197	6,496	206	446	23	26	826	42	364	253	55	402	727
	임야	5,014	3,760	3,410	55	269	17	9	345	17	92	83	29	-	234
	비율(%)	44.5	52.2	52.5	26.7	60.3	73.9	34.6	41.8	40.5	25.3	32.8	52.7	0.0	32.2
김포시	전체	1,535	26	22	3	1	-	-	89	42	3	2	1	9	720
	임야	491	3	2	1	-	-	-	21	17	-	-	6	-	230
양평군	전체	9,745	7,171	6,474	203	445	23	26	737	-	361	251	54	393	7
	임야	4,523	3,757	3,408	54	269	17	9	324	-	92	83	23	-	4

주 : 비율은 전체 허가건수 대비 지목상 임야가 포함된 필지의 허가건수 비율임; 용도는 허가대상 기재 내용을 토대로 임의 분류함.
 자료 : 경기도 내부자료(2020), 각 시군 개발행위허가대상 자료

■ 경기도 개발행위허가 중 건축물의 건축의 허가건수와 허가평균면적

- 2012-2018년⁴⁾ 경기도 개발행위허가 건수 중 건축물의 건축이 58.8%, 토지형질변경이 31.8%, 토지분할이 8.4%로 나타나, 건축물의 건축과 토지형질변경이 대부분을 차지함.⁵⁾
- 허가면적은 건축물의 건축이 52.5%, 토지형질변경이 12.5%, 토지분할이 34.5%, 공작물의 설치가 0.3%로 건축물의 건축에 이어 토지분할, 토지형질변경 순으로 나타남.
- 최근 2014-2018년 5년간 건축물의 건축 허가건수는 총 210,709건으로 31개 각 시군에서 연평균 6,797건이 발생하였으며, 5년간 허가건수가 10,000건이 넘는 시군은 화성시(20,901건), 양평군(17,403건), 평택시(15,689건), 용인시(13,199건), 김포시(13,172건), 남양주시(11,536건), 광주시(11,073건), 파주시(11,062건)로 나타남.
- 2014-2018년 5년간 경기도 건축물의 건축 허가 총 면적은 888,125천㎡로, 각 시군의 5년 평균 면적이 28,649천㎡이며, 용인시(83,545천㎡), 화성시(82,725천㎡), 평택시(59,869천㎡) 순으로 개발면적이 큼.
- 수원시, 성남시, 고양시, 이천시, 포천시, 여주시, 양평군도 허가면적이 40,000천㎡를 초과하는 것으로 나타남.
- 2014-2018년 5년간 건축물의 건축 건수당 평균 부지면적은 4,215㎡이며, 과천시(38,794㎡), 성남시(12,324㎡), 수원시(7,943㎡), 용인시(6,330㎡), 광명시(6,255㎡), 포천시(6,081㎡), 고양시(6,046㎡) 순으로 높게 나타남.
- 반대로 남양주시(1,747㎡), 김포시(1,951㎡), 의정부시(2,050㎡), 광주시(2,433㎡), 양평군(2,576㎡) 순으로 건당 평균 개발 규모가 작게 나타남.

〈경기도 시군별 개발행위허가 중 건축물의 건축 건수와 평균면적(2014-2018)〉



자료 : 국토교통부(2018). 도시계획현황

□ 산지전용허가의 소규모 주택 개발현황

- 2015-2019년 5년간 경기도 산지전용허가 건수는 총 39,744건으로 연평균 7,949건이 발생했으며, 31개 시군의 경우 5년간 평균 1,282건, 연간 256건이 발생함.
- 이 중 소규모 주택(농가주택, 일반주택, 그 외 주택)⁶⁾ 관련 개발이 17,640건으로 전체 허가건수의 44.4%를 차지하고 있으며, 허가 평균면적은 1,234㎡로 나타남.
 - 농가주택은 194건, 일반주택은 16,425건, 그 밖의 주택은 1,021건으로 평균 면적은 농가주택이 629㎡, 일반주택은 1,217㎡, 그 밖의 주택은 1,635㎡로 나타남.
 - 경기도 개발행위허가 건수와 산지전용허가 건수를 비교해 보면, 산지전용허가 건수는 2015-2018년 총 31,861건, 개발행위허가 건수는 총 30만 2,622건(건축물의 건축은 17만 2,943건)이 발생해 산지전용허가가 개발행위허가의 10.5% 수준인 것으로 나타남.
- 2015-2019년 각 시군별 산지전용허가 중 소규모 주택 관련 허가는 양평군이 가장 많고, 가평군, 안산시, 화성시, 여주시, 남양주시, 파주시 등에서 약 1,000건 이상 발생한 것으로 나타남.
 - 허가건수는 양평군(4,348건), 가평군(1,924건), 안산시(1,337건), 화성시(1,323건), 여주시(1,135건), 남양주시(1,072건), 파주시(1,043건) 순임.
 - 특히 1,000건 이상 발생한 시군 중 안산시, 양평군, 가평군, 남양주시는 전체 산지전용허가 건수 가운데 소규모 주택 관련 허가가 50%를 넘는 것으로 나타남.
 - 허가면적은 양평군(4,892천㎡), 화성시(3,659천㎡), 가평군(2,265천㎡), 용인시(1,843천㎡), 여주시(1,283천㎡), 이천시(1,104천㎡), 파주시(1,094천㎡), 안산시(1,053천㎡) 순으로 나타남.
- 2015-2019년 경기도의 소규모 주택의 평균 허가면적은 1,234㎡로, 오산시(3,348㎡), 화성시(2,765㎡), 동두천시(2,597㎡), 용인시(1,952㎡), 성남시(1,680㎡), 이천시(1,295㎡) 순으로 크게 나타남.

4) 개발행위허가 통계에 건축물의 건축이 2012년부터 포함되어 집계됨.

5) 자료 : 국토교통부(2012-2018), 도시계획현황

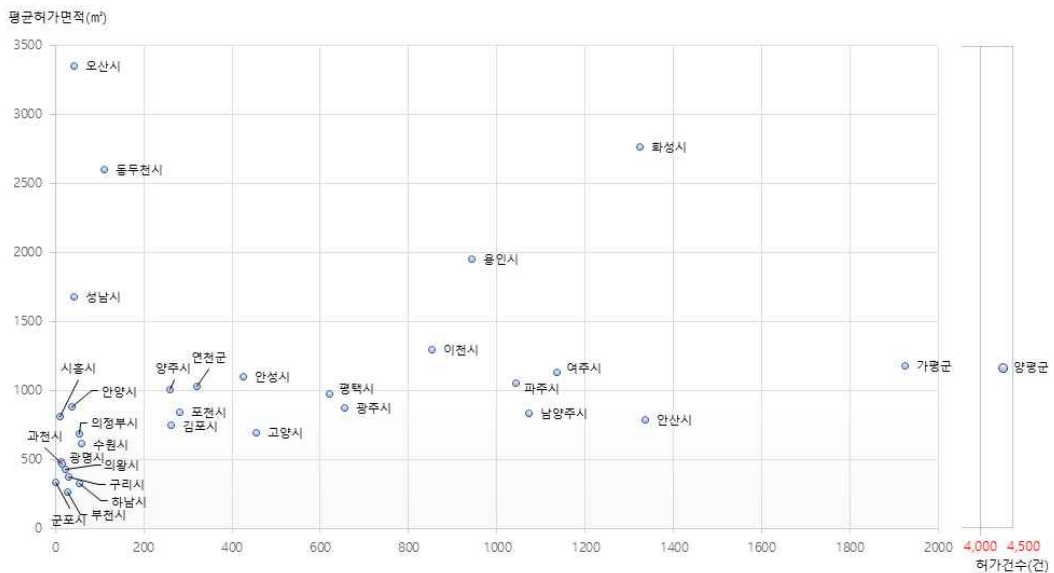
6) 택지개발, 도시개발 등 대규모 택지 개발을 제외한 주택 관련 산지전용허가임.

〈표 6〉 경기도 산지전용허가 용도별(목적별) 건수 및 면적 현황(2015-2019)

구분	2015-2019					
	건수	비율(%)	면적(천㎡)	비율(%)	평균면적(㎡)	
합계	39,744	100.0	113,993	100.0	2,868	
농지	661	1.7	2,950	2.6	4,462	
초지	4	0.0	14	0.0	3,558	
공장	소계	3,805	9.6	19,504	17.1	5,126
	산업단지	47	0.1	5,009	4.4	106,573
	일반공장	3,580	9.0	12,635	11.1	3,529
	그 밖의 공장	178	0.4	1,860	1.6	10,452
택지	소계	17,811	44.8	29,652	26.0	1,665
	택지·도시개발	171	0.4	7,879	6.9	46,079
	농기주택	194	0.5	122	0.1	629
	일반주택	16,425	41.3	19,981	17.5	1,217
그 밖의 주택	1,021	2.6	1,669	1.5	1,635	
도로시설	1,775	4.5	11,238	9.9	6,331	
교육시설	71	0.2	655	0.6	9,226	
종교시설	184	0.5	436	0.4	2,370	
국방·군사시설	398	1.0	1,809	1.6	4,546	
전기·통신	219	0.6	1,579	1.4	7,211	
묘지시설	651	1.6	924	0.8	1,420	
축사·창고	1,271	3.2	5,750	5.0	4,524	
골프장	22	0.1	2,270	2.0	103,162	
스키장	0	-	0	-	-	
체육시설	64	0.2	1,078	0.9	16,843	
관광시설	104	0.3	2,052	1.8	19,734	
공용·공공용	325	0.8	2,792	2.4	8,591	
그 밖의 시설	12,052	30.3	31,035	27.2	2,575	

주 : 산지전용허가/협의/신고 합산 자료
 자료 : 경기도 내부자료(2020), 경기도 산지전용허가 현황

〈그림 2〉 경기도 시군별 산지전용허가 중 주택 관련 허가 건수 및 면적 현황(2015-2019)



주 : 산지전용허가/협의/신고 합산 자료
 자료 : 경기도 내부자료(2020), 경기도 산지전용허가 현황

2. 산지 소규모 주택 개발의 문제

□ 소규모 주택 난개발

○ 건축관련

- 개발압력이 높은 지역에 소규모 개별건축이 확산되고 있으며, 쪼개기식 인허가를 활용함. 단독주택은 30호 이상, 공동주택은 30세대 이상이 주택법상 사업계획승인대상으로 각각 기준 미만으로 계획함.
- 부동산 경기둔화로 부지조성만을 위한 목적으로 신청 건수가 증가하여 건축물이 없는 나대지가 장기간 방치될 우려가 있음.

○ 입지관련

- 평균경사도 산정방식으로 비탈면 성·절토로 산지의 경관을 훼손하고 있으며, 표고는 최대 높이가 있으나 대개 기준지반고를 이용하여 산정상에도 허가가 가능하여 성·절토의 훼손이 더욱 두드러짐. 예를 들면 양평군의 경우 대부분 산악지형으로 신청지 평균경사도가 평균 23도 이상으로 나타남(기준이 평균경사도 25도).
- 「산지관리법」에서 제시하고 있는 평균경사도 25도를 도시·군계획 조례에서 그대로 유지하고 있는 도농복합시가 많으며, 개발대상지의 경사도 개념으로 일부 지역의 경사가 높아 사면처리가 필요함. 성·절토 기준이 절토는 수직높이 15m, 성토는 10m 기준으로 과도한 사면과 옹벽이 발생함.
- 표고의 경우 2개 시군이 도시·군계획 조례에서 기준을 정하고 있으며, 8개 시군이 도시군기본계획의 개발가용지 선정기준으로 이용하고 있음. 표고가 높은 시군도 개발지역 주변의 도로 등 기준지반고를 이용하여 기준을 제시하고 있어 높은 산지에도 개발이 이루어지고 있음.

〈그림 3〉 산지 주택 난개발 사례



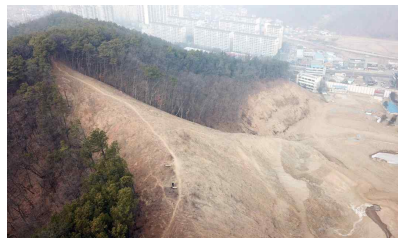
지진 발생시 대형 참사 발생할 옹벽



진입도로 급격한 경사로 사고 위험



산능선까지 무분별하게 개발



등산로까지 파헤쳐 시민 안전 위협하는 현장

자료 : 경기도 도시정책과 내부자료(2020)

〈표 7〉 도시·군계획 조례상의 경사도 기준

경사도		해당 시군
25도	이하	포천 ¹⁾ *, 여주*, 가평
	미만	이천*, 안성*, 양평*, 동두천, 연천*
21도	이하	
	미만	양주 ²⁾ *, 구리*
20도	이하	용인 처인구*
	미만	광주*
18도	이하	김포 ³⁾ *
	미만	안양 ⁴⁾ *, 남양주 ⁵⁾ *, 의정부*, 파주*
17도	이하	용인시 수지구/기흥구(17.5도 이하)*
	미만	안산*, 시흥*, 오산*, 의왕 ⁶⁾ *
15도	이하	부천
	미만	성남 ⁷⁾ , 고양*, 화성*, 평택*, 광명*, 과천 ⁸⁾ *
10도	이하	
	미만	수원 ⁹⁾ *, 군포*, 하남

주 : * 이상은 도시계획위원회의 자문 후 허가

- 1) 포천 : 20도 이상인 지역의 면적이 전체 대상 면적의 100분의 40 이하인 토지
- 2) 양주 : 산지의 경우 「산지관리법」 시행령 별표2의 평균경사도를 따름
- 3) 김포 : 보전지역 11도 이하
- 4) 안양 : 녹지지역 10도 미만
- 5) 남양주 : 15도 이상 자문, 18도 이상은 불가
- 6) 의왕 : 녹지지역 10도 미만
- 7) 성남 : 녹지지역 12도 미만(녹지지역 중 지목이 대인 토지 15도 미만)
- 8) 과천 : 녹지지역 12도 미만
- 9) 수원 : 녹지지역

자료 : 각 시군 도시·군계획 조례(2020.3 기준)

〈표 8〉 도시·군계획 조례 및 도시군기본계획상의 표고 기준

표고		해당 시군	
		도시·군계획 조례상 기준	도시군기본계획상 기준 ⁴⁾
300m	미만		가평
200m	미만		양주, 연천
160m	이하		동두천
110m	미만	안양 ¹⁾	
100m	이하	광명	
	미만	수원, 군포	고양, 의정부, 파주
95m	미만		하남
75m	이하	부천 ²⁾	
	미만		시흥
70m	미만	오산	
50m	미만	화성(기준지반고), 평택(기준지반고), 김포(기준지반고), 광주(기준지반고), 이천(기준지반고), 구리(기준지반고), 안성(기준지반고), 포천(기준지반고), 의왕(기준지반고), 여주(기준지반고), 양평(기준지반고)	
40m	미만	안산 ³⁾	
30m	미만	남양주(기준지반고), 과천(기준지반고)	
없음		성남, 용인	

주 ; 1) 안양 : 녹지지역 85m 미만

2) 부천 : 녹지지역 65m 이하

3) 안산 : 30m 이상~40m 미만 일하는 심의

4) 도시기본계획에서 개발가능지 기준으로 이용

자료 : 각 시군 도시·군계획 조례, 도시군기본계획(2020.3 기준)

■ 각 시군별 기준지반고

1. 남양주 : 개발 대상지역이 포함된 전체 지역에 적용될 수 있는 대표성이 있는 토지로서 시장이 지정 고시한 토지
2. 화성 기준 지반고는 다음의 해발표고
 - 우정읍, 장안면 : 15m
 - 마도면, 송산면, 서신면 : 20m
 - 진안동, 병점1~2동, 반월동, 기배동, 화산동 : 30m
 - 향남읍, 양감면 : 40m
 - 봉담읍, 남양읍, 비봉면, 팔탄면, 정남면, 새솔동 : 45m
 - 매송면 : 40m
 - 동탄1~8동 : 50m
3. 평택 : 도시기본계획 개발가능지 분석에 의한 해발 50m
4. 김포 : 가장 인근 지역의 도로
5. 광주 : 개발행위허가 대상 토지를 기준으로 하여 진입이 연결되는 최단거리에 위치한 도로
6. 인천
 - 장호읍 : 기준지반고 해발 100m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 부발읍 : 기준지반고 해발 90m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 신둔면 : 기준지반고 해발 130m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 백사면 : 기준지반고 해발 110m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 호법면 : 기준지반고 해발 90m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 마장면 : 기준지반고 해발 110m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지 단, 회역리, 장암리, 해월리는 120m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 대월면 : 기준지반고 해발 90m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 모가면 : 기준지반고 해발 100m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지 단, 산내리는 150m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 설성면 : 기준지반고 해발 105m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지 단, 대죽리는 150m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 울면 : 기준지반고 해발 100m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지 단, 산성리는 120m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
 - 창천·중리·관고·중포동 : 기준지반고 해발 90m 기준으로 50m 미만에 위치한 토지
7. 구리 : 경사도가 시작되는 평지
8. 안성 : 운동장, 경사가 시작되는 평지, 산자락 등 낮은 평지
9. 포천 : 산자락 하단부의 높이로부터 지반의 평균높이
10. 의왕 : 주변 지역 포함 경사도가 시작하는 평지
11. 여주

읍면동별	소재지 평균표고	해 발 표 고			기준지반고 (기준해발표고)	비 고
		최 저	최 고	평 균		
가남읍	72	47.5	280.5	95	100	단위:m
점동면	72	40.5	609.4	122	120	
능서면	54	32.1	255.0	62	60	
흥천면	40	29.3	403.5	66	70	
금사면	52	25.8	630.0	157	160	
산북면	150	54.4	709.5	253	250	
대신면	57	27.4	462.9	75	80	
북내면	54	35.3	529.8	123	120	
강천면	73	35.4	541.1	149	150	
여흥동/중앙동/오학동	54	35.3	280.0	85	90	

12. 양평 : 가장 인근 지역에 개설된 도로
13. 과천 : 가장 인근 지역의 도로법상 도로, 자연녹지지역은 기준지반고(과천초등학교운동장 해발 고도 40m)를 기준으로 10m 미만

○ 산지전용관련

- 버섯재배사, 개간허가 후 5년이 경과될 경우 용도변경 신청으로 택지로 전환함.
- 보전산지 내 버섯재배사는 공익용산지 10,000㎡, 공익용산지 외 지역 30,000㎡ 미만까지 환경영향평가 대상에서 제외되어 있어 이를 적용하고, 개간허가의 경우 지목변경이 용이하며, 3만㎡ 미만이 시장·군수 허가사항임.

■ 보전산지에서의 행위제한 예외 : 농림어업인의 주택 및 생산, 이용, 가공시설

- 농림어업인의 주택 및 그 부대시설
 - 농림어업인이 자기소유의 산지에서 직접 농림어업을 경영하면서 실제로 거주하기 위하여 부지면적 660㎡ 미만으로 건축하는 주택 및 그 부대시설
- 농림어업용 생산·이용·가공시설
 - 가. 부지면적 3만㎡ 미만의 축산시설
 - 나. 부지면적 1만㎡ 미만의 다음의 시설
 - (1) 야생조수의 인공사육시설
 - (2) 양어장·양식장·뉘시터시설
 - (3) 폐목재·짚·음식물쓰레기 등을 이용한 유기질비료 제조시설 「폐기물관리법 시행령」 별표 3 제3호다목1)다)에 따른 퇴비화 시설에 한정한다]
 - (4) 가축분뇨를 이용한 유기질비료 제조시설
 - (5) 버섯재배시설, 농림업용 온실
 - 다. 부지면적 3천㎡ 미만의 다음의 시설
 - (1) 농기계수리시설 또는 농기계창고
 - (2) 농축수산물의 창고·집하장 또는 그 가공시설
 - (3) 누에 등 곤충사육시설 및 관리시설
 - 라. 부지면적 200㎡ 미만의 다음의 시설(작업대기 및 휴식 등을 위한 공간이 바닥면적의 100분의 25 이하인 시설을 말한다)
 - (1) 농막
 - (2) 농업용·축산업용 관리사(주거용이 아닌 경우에 한한다)

자료 : 「산지관리법」 제12조 1항 4, 5(시행령 12조)

○ 행정관련

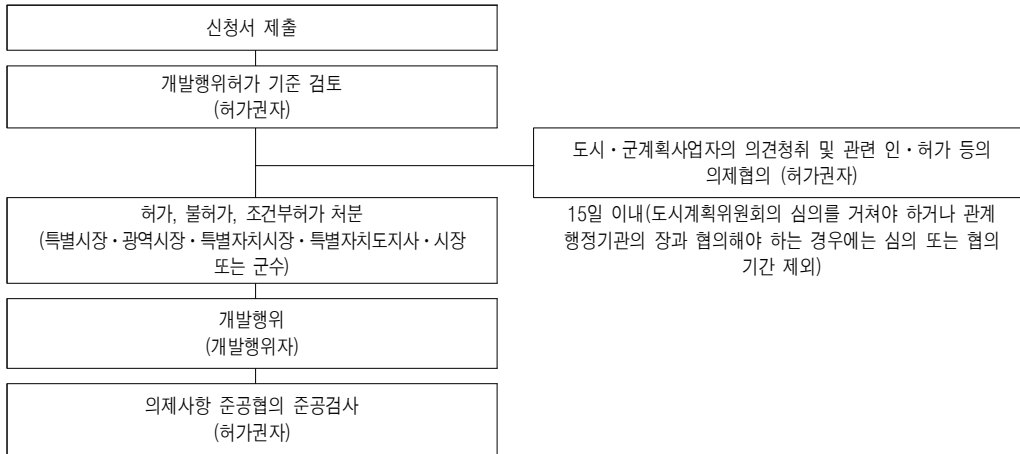
- 사후 관리 인력이 부족하여 사업이 중단된 경우 조성부지와 절·성토된 비탈면이 그대로 방치되어 주변 경관을 저해하고 있음.
- 소규모 영향평가 대상이면 유역청 의견으로 대체하여 군의견을 첨부하기 어렵다고 함.⁷⁾
- 개발행위허가 중 단독주택(주택법, 사업계획승인 대상제외, 30호 미만), 공동주택(주택법, 사업계획승인 대상제외, 30세대 미만), 근린생활시설 등은 도시계획심의위원회 대상에서 제외되고 있음.

□ 정성적 기준으로 시군의 판단이 어려움

- 개발행위허가 검토에는 기본적인 분야별 검토, 개발행위별 검토, 용도지역별 검토, 비도시지역에 대한 특정시설의 추가검토 기준이 있으며, 그 외에도 경관과 위해방지 체크리스트가 있으나, 정성적인 내용이 많아 물리적 기준을 중심으로 이루어짐.
- 개발허가 신청서에 경관과 위해방지 체크리스트를 제출하게 되어있으나, 부적합에 대한 판단을 제시하기 어려운 실정임.

7) 시군간담회; 그러나 환경영향평가 및 교통영향평가에 해당하는 개발행위가 도시·군계획에 포함되지 아니한 경우에는 관계 행정기관의 장에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙도시계획위원회나 지방도시계획위원회의 심의를 받도록 요청할 수 있음.
자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제59조 제3항.

■ 개발행위허가 절차



자료 : 「개발행위허가운영지침」 2-1-1

■ 개발행위허가신청

(1) 개발행위허가신청서에는 다음의 서류를 첨부하여야 한다.(규칙 제9조)

- ① 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해방지, 환경오염방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서(개발밀도관리구역안에서는 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보에 관한 계획서를 제출하지 아니한다.)(법 제57조제1항)

2-1-3 허가기준 검토

(2) 허가권자는 개발행위허가의 신청내용이 별표 3의 경관체크리스트, 별표 5의 위해방지 체크리스트, 그 밖에 이 지침에서 정하는 규정에 적합한지 여부를 검토한 후 개발행위허가 신청인에게 위해방지에 관한 계획서를 제출하게 하거나 개발행위허가 신청자의 의견을 듣고 필요한 조건을 붙일 수 있다.

- ② 토지의 소유권·사용권 등 신청인이 당해 토지에 개발행위를 할 수 있음을 증명하는 서류. 다만, 다른 법률에서 개발행위허가를 의제하는 경우 개별 법률에서 토지의 수용·사용, 매수청구 등 소유권 및 사용권에 관한 사항을 별도로 규정하고 있는 경우에는 당해 규정을 따를 수 있다.
 - ③ 공사 또는 사업관련 도서(토지형질변경 및 토석채취인 경우)
 - ④ 설계도서(공작물을 설치하는 경우)
 - ⑤ 당해 건축물의 용도 및 규모를 기재한 서류(건축물의 건축을 목적으로 하는 토지의 형질변경인 경우)
 - ⑥ 개발행위의 시행으로 폐지되거나 대체 또는 새로이 설치할 공공시설의 종류·세목·소유자등의 조서 및 도면과 예산내역서(토지형질변경 및 토석채취인 경우)
 - ⑦ 법 제57조제1항의 규정에 의한 위해방지·환경오염방지·경관·조경 등을 위한 설계도서 및 그 예산내역서(토지분할의 경우는 제외). 다만, 「건설산업기본법 시행령」 제8조제1항의 규정에 의한 경미한 건설공사를 시행하거나 옹벽 등 구조물의 설치등을 수반하지 않는 단순한 토지형질변경일 경우는 개략설계서로 설계도서에 갈음할 수 있다.
 - ⑧ 2-1-5.의 규정에 의한 관계 행정기관의 장과 협의에 필요한 서류
 - ⑨ 다른 법령에 의한 인가·허가 등의 과정에서 제1항부터 제8항까지의 제출서류에 대한 내용을 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 제출서류에 갈음할 수 있다.
- (2) 개발행위허가신청서에는 개발행위의 목적·종류, 사업기간(착공 및 준공시기) 등을 명확히 기재하여야 한다.

자료 : 「개발행위허가운영지침」 2-1-2

〈표 9〉 개발행위허가 기준 검토사항

구분		내용
대상		· 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지분할, 토석의 채취, 물건의 적치
기준	분야별 검토사항	· 공동분야, 도시·군관리계획, 도시·군사업계획, 주변지역과의 관계, 기반시설, 그 밖의 사항(공유수면매립, 죽목의 벌채, 비도시지역 경관관리)
	개발행위별 검토사항	· 건축물의 건축 및 공작물의 설치 : 계획기준(도로, 상수도, 하수도, 기반시설의 적정성), 환경 및 경관기준, 방재기준(단지조성, 대지성토)
		· 토지의 형질변경 : 입지기준(상위계획, 경사·표고·임상도 등), 계획기준(부지조성: 절토, 성토, 옹벽), 환경 및 경관기준, 방재기준
		· 토석의 채취 : 도로 및 하수처리, 환경 및 경관기준, 방재기준
		· 토지분할 : 용도지역 상향을 위한 토지분할 방지, 분할제한면적 이상으로의 토지 분할, 분할제한면적 미만으로의 토지분할, 주변 토지이용 및 도로조건과의 조화
· 물건의 적치 : 입지기준, 환경 및 경관기준, 방재기준		
용도지역별 검토사항	· 시가화용도, 유보용도, 보전용도	
비도시지역의 특정시설에 대한 추가기준		· 숙박시설 및 음식점, 창고, 공장, 전기공급설비
체크 리스트	경관	<ul style="list-style-type: none"> · 공동분야 : 보전필요성, 주변지역과의 관계 · 건축물 및 공작물 설치 : 주변지역 자연환경 및 경관보호, 주변지형과의 조화, 건축물 주변 녹지훼손저감방안 · 토지형질변경 : 주변 자연경관과의 조화된 절·성토면 처리, 도로 개설로 인한 녹지훼손 방지 · 비도시지역 경관관리기준 : 기본원칙, 경관관리의 기본요소(높이, 스카이라인, 형태, 색채, 기타), 각종 개발사업 부문별로 고려되어야 할 경관관리방향(단독 또는 일단의 건축물, 공용시설, 역사·문화경관) <ul style="list-style-type: none"> ※ 단독 및 일단의 건축물 <ul style="list-style-type: none"> - 산림·구릉지 : 자연지형 활용, 녹지 연속성 보전, 스카이라인 보호, 건축물 설치 억제 - 하천·호수주변 : 옥외광고물 등 자연경관과 조화, 형태 및 색채 조화, 완충지역 지정 및 설치, - 해안 : 형태 및 색채 조화, 건축물의 입지제한, 구조물의 설치 제한 - 농촌지역 : 건축물 형태 및 색채 조화, 지붕형태 및 색채 조화, 가로변 상업시설의 높이·외관·색채 등 제한, 고층아파트 제한, 취락경관과의 조화 - 산업시설용지 : 산업시설의 형태, 재질, 색채 조화 - 도로변 : 형태, 색채 ※ 공용시설 : 건축형태, 외부공간 조성 ※ 역사·문화경관 : 완충지대 설정 및 높이 및 입지제한, 건축외관과 간판, 재료
	위해방지	· 개발지역 및 주변지역의 토사유출, 침수, 산사태, 우수유출 방지 등을 위한 대책 및 시설 설치 검토

자료 : 「개발행위허가운영지침」

□ 개별입지 제도상의 문제점

- 계획지역과 비계획지역과의 허용용도 차별성 부족과 지원수단 미흡
 - 기반시설부담구역, 준산업단지, 공장입지유도지구 등의 계획지역과 비계획지역 간 허용용도의 차별이 없어 지구지정에 따른 지가상승, 기반시설 비용에 대한 부담, 단지 조성기간의 문제 등으로 지구내 입지를 기피함.
- 개발행위허가제도의 광범위한 재량권과 개발행위허가 후 용도변경
 - 개발행위허가제도는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거한 「개발행위허가운영지침」이 있으나 명확성이나 구체성이 부족하고 재량적으로 판단할 수 있는 범위가 너무 커 지자체의 인허가 담당 공무원이 판단하기에 부담으로 작용함.
- 개발행위허가 이후의 용도변경으로 개발행위허가의 실효성 저하
 - 「건축법」상 같은 시설군 내에서는 용도변경이 용이하기 때문인데, 예를 들어 동일 시설군 내에서 용도변경할 경우에는 건축물대장의 기재내용만 변경됨.
- 경제활성화와 규제개혁 대책의 일환으로 규제완화 지속
 - 최근 경기침체에 따른 경제활성화와 규제개혁 대책의 일환으로 녹지 및 관리지역의 공장 건폐율 완화, 비도시지역의 공장입지규제 완화, 근린생활시설규제 완화 등이 계속 발표됨.

Ⅲ. 산지 소규모 주택 난개발대책

1. 개요

구분		세부 적용방안		비고	
단기	개발행위 허가 물리적 기준 강화	건축물의 건축	도로폭	<ul style="list-style-type: none"> ·예외조항 삭제: 1천㎡ 미만 근생시설, 단독주택 4m 도로 확보 ·기준 강화: 2500㎡ 이상 - 6m, 5000㎡ 이상 - 8m 이상 도로 확보(기준 + 신규개발지 면적) ※ 기존 3만㎡ 이상 - 8m, 5천-3만㎡ 미만 - 6m, 5천㎡ 이하 - 4m 도로기준 적용 	도로기준: 형평성 (기준면적 이전 이후) 성장관리방안계획서 적용(용인시, 세종시)
			도로경사	·기준 적용: ±14%	
		토지형질 변경	표고	·개발제한 최고 표고 적용 : 100-200m 평균표고에 따라 차등	
			경사	<ul style="list-style-type: none"> ·20도 이하, 필요시 20도 이하에서 읍면동별 차별화 ·단독주택 등 소규모 개발은 도시계획위원회 자문 등에서 상향조정 불가 	용인시 구별 차별
	산지전용 허가 기준 강화	용도변경	옹벽/비탈면 수직높이	<ul style="list-style-type: none"> ·옹벽 높이 및 비탈면 수직높이 기준 강화: 5m→3m ·단 기준 강화: 비탈면 3m 초과시 1.5-2m 소단설치(기준 5m마다 1m 이상), 옹벽간 수평거리 2m(기준), 단 3개→2개 ※ 절토시 비탈면 수직높이 현재 15m→6m 	용인시, 세종시
			농림어업인 주택 등 건축물	<ul style="list-style-type: none"> ·농림어업용 생산·이용·가공시설(축산시설, 버섯재배시설 등), 개간, 관광농원 등의 개발행위허가시 최초의 지형으로 심사, 부적격시 유사용도로 변경 혹은 취소시 원상복구(복구지원) 	
		농림어업인 주택 등 건축물	<ul style="list-style-type: none"> ·집단시(개발행위허가기준에 따라) 도로 확보 ·건축물의 건축을 위한 산지전용시 개발행위허가 기준 준용 	형평성(기준면적 이전 이후)	
장기	용도지역	녹지지역 관리지역	<ul style="list-style-type: none"> ·시행령의 허용용도 및 건축밀도 조정 ※ 현재도 도시계획조례에서도 가능, 시군 부담 		
	계획적 차원	시가화예정용지 및 유보용지	·성장관리방안: 시군 전체 수립 혹은 허용용도 조정 후 부분 성장관리방안		
	기반시설 부담	기반시설설치비용 부담금	<ul style="list-style-type: none"> ·기반시설부담구역 설정 ·면적제한 조정(200㎡ 초과만 해당) 	<ul style="list-style-type: none"> ·시군의 역할강화 - 기반시설계획수립 - 비용징수 및 기반시설 설치 - 운용인력 	
		개발부담금	<ul style="list-style-type: none"> ·면적제한 조정(도시지역 990㎡, 비도시 지역 1,650㎡ 이상) ·부담금 사용처 명시 필요 		

주 : 세부적용 방안의 기준은 필요에 따라 강화 가능함.

- 산지 소규모 주택 난개발대책의 단기적 대안으로 개발행위의 물리적 기준 강화와 산지전용허가 기준 강화를 들 수 있음.
 - 개발행위허가 기준은 '건축물의 건축'에서는 도로폭과 경사에 대해, '토지형질변경'에서는 표고, 경사, 옹벽 및 비탈면 수직높이의 기준을 강화하도록 함.
 - 산지전용허가 기준의 경우 농림어업용 생산·이용·가공시설, 개간, 관광농원 등을 택지 등의 용도로 변경시 최초의 지형으로 심사하고, 부적격시 유사 용도로만 변경할 수 있게 함.
 - 또한 농림어업인 주택 등 건축물의 건축일 경우 산지전용과 개발행위허가 중 강한 기준을 적용하도록 함.
- 장기적 대안으로는 용도지역의 허용용도 및 건축밀도, 계획적 관리, 기반시설부담에 대한 제도개선이 요구됨.

2. 단기적인 대책

□ 개발행위허가 '건축물의 건축'의 물리적 기준 강화

- 개발행위허가 중 건축물의 건축과 토지형질변경 건수가 2018년 기준(경기도) 각각 56.4%, 35.3%로 대부분을 차지하므로, 이를 대상으로 물리적 기준을 강화하도록 함.
 - 건축물의 건축 관련 구체적 물리적 기준은 다음 표와 같이 시행령의 건축물에 대한 이격거리, 높이가 있으며, 지침에서는 진입도로폭을 들 수 있음.
- 도로폭과 도로 경사기준을 강화하여, 개별입지의 집단화로 인한 도로용량 등의 부족을 미연에 방지함.
 - 예외조항인 1천㎡ 미만인 근린생활시설과 단독주택의 도로폭 확보에 대해 4m 최소 도로폭 기준을 적용하여 도로폭 기준을 강화하고, 도로 경사기준을 추가하도록 함.

■ 도로폭 사례

- 2500㎡ 이상은 6m, 5000㎡ 이상은 8m 이상의 도로폭 확보(기준 + 신규개발지 면적 기준) : 용인시, 세종시
- 1000㎡ 이상 5000㎡ 미만의 다가구주택, 공장, 숙박시설은 5m 이상의 도로폭 확보 : 평택시

■ 도로 경사기준

- 14% : 용인시, 세종시

〈표 10〉 개발행위허가의 물리적 기준 현황

구분	시행령	지침
공통	<ul style="list-style-type: none"> 경사도 및 임상(林相) 표고, 인근 도로의 높이, 배수 도시·군계획 조례로 정하는 건축물의 용도 <ul style="list-style-type: none"> 규모(대지의 규모를 포함한다)·층수 또는 주택호수 등에 따른 도로의 너비 또는 교통 소통에 관한 기준에 적합할 것 	
건축물의 건축	<ul style="list-style-type: none"> 특정 건축물 또는 공작물에 대한 이격거리, 높이, 배치 등에 대한 구체적인 사항(도시·군계획 조례) 	<ul style="list-style-type: none"> 진입도로의 폭은 개발규모 <ul style="list-style-type: none"> - 5천㎡ 미만 : 4m 이상 - 5천㎡ 이상 - 3만㎡ 미만 : 6m 이상 - 3만㎡ 이상 : 8m 이상 (예외: 부지면적 1천㎡ 미만 제1종 근린생활시설 및 단독주택)
토지형질 변경		<ul style="list-style-type: none"> 경사도, 임상도, 표고(도시·군계획 조례) 절토 : <ul style="list-style-type: none"> ① 시가화 용도와 유보 용도 : 비탈면의 수직 높이 15m 이하 ② 보전 용도 : 비탈면 수직높이 10m 이하 ③ 산지비율이 70% 이상인 시·군·구는 위 기준의 10% 범위에서 완화가능 성토 <ul style="list-style-type: none"> ① 시가화 용도와 유보 : 비탈면의 수직 높이 10m 이하 ② 보전 용도 : 비탈면 수직높이 5m 이하 ③ 산지비율이 70% 이상인 시·군·구는 위 기준의 10% 범위에서 완화가능 2단 이상의 옹벽 <ul style="list-style-type: none"> ① 시가화 및 유보용도 : 옹벽 간 수평거리를 2m 이상 이격 ② 보전용도 : 설치불가를 원칙 비탈면의 높이가 5m를 넘을 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 수직높이 5m마다 폭 1m 이상의 소단을 만들어 사면안정, 비탈면의 점검, 배수 등 - 지피식물, 소관목 등 비탈면의 구조안전에 영향이 없는 수종으로 녹화처리 - 단 비탈면이 암반 등으로 이루어져 유실이나 붕괴의 우려가 없다고 허가권자가 인정하는 경우 예외

자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령, 「개발행위허가운영지침」

□ 개발행위허가 ‘토지형질변경’의 물리적 기준 강화

- 토지형질변경에 대한 물리적 개발행위허가 기준인 표고, 임상, 경사도, 비탈면의 수직거리, 옹벽처리 등에 대한 내용을 강화함.
- 표고는 시군에서 제시하고 있는 기준 외에 추가로 최고 해발표고(100-200m)를 제시하여 산정상 부분의 개발과 훼손을 방지하도록 함.
 - 표고는 11개 사례 시군을 살펴본 결과 대부분의 건축물이 시군 평균 표고 이하에 입지하고 있음. 평균표고가 아주 낮은 평택시는 전체 건축물 수의 51.1%, 화성시는 73.3%, 김포시는 74.8%가, 평균

- 표고가 높은 남양주시는 97.1%, 양평군은 97.4%, 연천군은 97.5%, 포천시는 98.3%가 평균 표고 이하에 입지하고 있음.
- 대부분의 시군이 기준으로 기준지반고를 이용하고 있어, 표고가 높은 지역의 경우 200m 이상 지역에 건축물이 남양주시 1.9%(단독주택 2.7%), 양평군 6.7%(단독주택 6.3%), 포천시 4.7%(단독주택 4.7%), 150-200m 사이에는 남양주시 4.8%(5.5%), 양평군 12.2%(11.6%), 포천시 18.9%(20.8%)가 입지하고 있어, 높은 산지의 입지에 대한 고려가 필요함.⁸⁾
- 개발지역의 평균경사도 기준을 20도 이하로 강화하며, 필요에 따라 읍면별로 차별 적용하도록 함.
- 개발지역 평균경사도는 25도를 기준으로 하는 시군이 8곳이며, 21도 기준이 2곳, 나머지 21개 시군이 20도를 기준으로 하고 있어, 경사도의 기준을 20도로 낮추도록 함.
 - 단독주택, 근린생활시설, 공장 등의 소규모 개발은 도시계획위원회 심의시 예외조항을 적용하지 않도록 함.
- 절토시 비탈면 수직 높이와 비탈면 사이의 단의 길이를 조정하고, 옹벽의 높이와 옹벽사이 단의 수를 제한함으로써 기존의 비탈면 수직높이를 낮추도록 함.
- 비탈면 수직높이 3m마다 소단 1.5-2m를 두고 단의 수는 2개로 조정하여 비탈면 수직 높이를 6m로 제한하며, 옹벽높이 역시 3m로 제한하고 옹벽의 수를 2개로 제한함.

〈표 11〉 사례 시군의 평균 표고기준 건물수 비율

구분	표고(m)			전체 건물수 비율(%)		단독주택 비율(%)	
	최저	최고	평균	평균표고 이하	평균표고 초과	평균표고 이하	평균표고 초과
수원시	8	562	73	90.3	9.7	90.9	9.1
고양시	0	793	64	95.6	4.4	95.4	4.6
남양주시	7	864	181	97.1	2.9	95.8	4.2
화성시	0	345	38	73.3	26.7	77.9	22.1
평택시	0	196	20	51.1	48.9	54.5	45.5
김포시	0	372	24	74.8	25.2	79.9	20.1
이천시	12	616	103	91.5	8.5	90.7	9.3
포천시	24	1137	256	98.3	1.7	98.3	1.7
여주시	9	712	111	93.2	6.8	94.1	5.9
양평군	9	1147	244	97.4	2.6	97.7	2.3
연천군	6	859	147	97.5	2.5	98.0	2.0

자료 : 경기도(2019.10), KLSJ 용도지역 데이터;행정안전부 도로명주소 개발자센터(2019.12), 도로명주소 전자지도; USGS STRM arc-1(2014.11), DEM(30m)

8) 본 보고서 〈표 4〉 참조

□ 산지전용허가 용도변경 기준 강화

- 택지개발을 위한 단계적 이용을 제한하도록 용도변경 기준을 강화함.
 - 농림어업인의 생산, 이용, 가공시설(버섯재배사, 개간 등)에 대해 개발행위허가를 이용하여 택지 등으로 변경할 경우 시설설치 이전의 지형 기준으로 심사하고, 기준에 부적절할 경우 용도변경은 유사시설로 제한함.
- 농림어업인의 주택건설 등 건축물의 건축시 토지형질변경에 대한 산지전용기준이 개발행위허가보다 완화된 기준일 경우 개발행위허가 기준을 준용하도록 함.
 - 산지전용 기준이 660㎡ 이상 전용면적의 개발시 평균경사도 25도, 임목축적도 150/ha 이하가 적용되고 있으며, 660㎡ 미만의 경우 해당 산지를 분할하여 660㎡ 미만으로 산지전용하고자 사업계획을 수립한 것으로 인정되는 경우 적용할 수 있음.
 - 단독주택 등 주택의 경우 산지전용허가 건수의 44.4%를 차지하며, 대부분 660㎡ 이상인 일반주택에 해당되므로 산지개발시 개발행위허가 기준과 산지전용허가 기준 중 더 강한 제한이 있는 제도를 적용하도록 함.

〈표 12〉 경기도 시군별 산지전용허가 중 소규모 주택의 건수와 평균 면적(2015-2019)

구분	경기도	수원시	고양시	남양주시	화성시	평택시	김포시	이천시	포천시	여주군	양평군	연천군	
전체 허가건수	39,744	136	1,458	2,114	5,979	1,983	2,159	1,785	1,135	2,310	5,753	675	
건수	소계	17,640	60	454	1,072	1,323	620	262	852	281	1,135	4,348	320
	비율(%)	44.4	44.1	31.1	50.7	22.1	31.3	12.1	47.7	24.8	49.1	75.6	47.4
	농가주택	194	3	0	47	8	3	5	10	12	16	26	8
	일반주택	16,425	49	454	1,012	1,243	599	257	767	261	1,110	4,081	303
	그 밖의 주택	1,021	8	0	13	72	18	0	75	8	9	241	9
면적 (천㎡)	소계	21,772	37	315	891	3,659	604	195	1,104	236	1,283	4,892	330
	농가주택	122	1	0	39	2	2	3	4	8	6	20	5
	일반주택	19,981	29	315	836	3,505	565	192	908	217	1,273	4,512	313
	그 밖의 주택	1,669	6	0	16	152	36	0	192	11	4	359	12
평균 면적 (㎡)	소계	1,234	611	693	831	2,765	974	743	1,295	839	1,130	1,125	1,031
	농가주택	629	484	-	828	255	818	610	389	699	346	784	608
	일반주택	1,217	594	693	826	2,819	943	745	1,183	830	1,147	1,106	1,032
	그 밖의 주택	1,635	766	-	1,212	2,111	2,001	-	2,563	1,352	467	1,492	1,363

자료 : 경기도 내부자료(2020), 경기도 산지전용허가 현황

〈표 13〉 산지전용면적에 따라 적용되는 허가기준

허가기준	전용면적	세부기준
다. 산지의 형태 및 임목의 구성 등의 특성으로 인하여 보호할 가치가 있는 산림에 해당되지 아니할 것	660㎡ 이상의 산지전용에 적용. 다만, 비고 제1호에 해당하는 시설에는 적용하지 아니한다.	1) 전용하려는 산지의 평균경사도는 다음의 기준을 모두 충족하여야 한다. 다만, 산지 외의 토지로 둘러싸인 면적이 1만㎡ 미만인 일단의 산지를 산지전용으로 비탈면 없이 평탄지로 조성하려는 경우와 법 제8조에 따라 산지에서의 구역 등의 지정을 위한 협의 과정에서 평균경사도 기준을 이미 검토한 경우(법 제8조에 따른 협의 과정에서 평균경사도 기준을 검토한 후 전용하려는 산지면적을 100분의 10 미만의 범위에서 변경하는 경우를 포함한다)에는 평균경사도 산정대상에서 제외할 수 있다. 가) 전용하려는 산지의 평균경사도가 25도(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조제1항제1호에 따른 스키장업의 시설을 설치하는 경우에는 35도) 이하일 것 나) 전용하려는 산지를 면적 100㎡의 지역으로 분할하여 각 지역의 경사도를 측정하는 경우 경사도가 25도 이상인 지역의 면적이 전체 지역 면적의 100분의 40 이하일 것. 다만, 스키장업의 시설을 설치하는 경우에는 그렇지 않다. 2) 전용하려는 산지의 헥타르당 입목축적이 산림기본통계상의 관할 시·군·구의 헥타르당 입목축적(산림기본통계의 발표 다음 연도부터 다시 새로운 산림기본통계가 발표되기 전까지는 산림청장이 고시하는 시·도별 평균생장률을 적용하여 해당 연도의 관할 시·군·구의 헥타르당 입목축적으로 구하며, 산불발생·숙아베기·벌채를 실시한 후 5년이 지나지 않은 때에도 해당 시·도별 평균생장률을 적용하여 그 산불발생·숙아베기 또는 벌채전의 입목축적을 환산한다)의 150% 이하일 것. 다만, 법 제8조에 따른 산지에서의 구역 등의 지정협의를 거친 경우로서 입목축적조사기준이 검토된 경우에는 입목축적에 대한 검토를 생략할 수 있다. 3) 전용하려는 산지 안에 생육하고 있는 50년생 이상인 활엽수림의 비율이 50퍼센트 이하일 것

※ 해당 산지를 분할하여 660㎡ 미만으로 산지전용하고자 사업계획을 수립한 것으로 인정되는 경우에는 제2호 다목의 전용면적란의 규정에 불구하고 같은 목 세부기준란의 1)부터 3)까지를 적용할 수 있다.

자료 : 「산지관리법」 시행령 [별표 4] 산지전용허가기준의 적용범위와 사업별·규모별 세부기준

3. 장기적인 대책

□ 용도지역의 건축밀도 및 허용용도 차별화

- 용도지역의 성격, 개발허용의 정도에 따라 개발밀도의 차이가 발생할 수 있도록 밀도기준의 차별화가 필요함.
 - 도시지역의 유보지인 녹지지역과 비도시지역에 대하여 개발가능성에 대한 위계가 명확하지 않아 비도시지역에서의 개발밀도가 도시지역보다 높게 설정되어 있음.
 - 비도시지역의 건축밀도를 조정함으로써 산지 개발의 규모를 줄이고 개발밀도를 완화할 수 있도록 함.

〈표 14〉 비시가화지역에서의 건축밀도 기준

구분		건폐율	용적률	층수	
도시	녹지지역	보전녹지지역	20% 이하	50% 이상 80% 이하	4층 이하
		생산녹지지역	20% 이하	50% 이상 100% 이하	4층 이하
		자연녹지지역	20% 이하	50% 이상 100% 이하	4층 이하
비도시	관리지역	보전관리지역	20% 이하	50% 이상 80% 이하	4층 이하
		생산관리지역	20% 이하	50% 이상 80% 이하	4층 이하
		계획관리지역	40% 이하	50% 이상 100% 이하	4층 이하
	농림지역	20% 이하	50% 이상 80% 이하	제한없음	
	자연환경보전지역	20% 이하	50% 이상 80% 이하	제한없음	

자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령, 제71조, 제84조, 제85조

- 용도지역별 허용용도를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 시행령에서 시가화지역과 비시가화지역, 도시지역과 비도시지역의 차별화, 용도지역의 특성을 살릴 수 있도록 허용용도를 조정하는 것이 필요함.
 - 단독주택 중 다중주택과 다가구주택은 도시지역 중 생산녹지·자연녹지지역과 관리지역 등 비도시지역 전 지역에서 입지 가능함.
 - 공동주택 중 연립주택과 다세대주택은 생산녹지·자연녹지지역과 생산관리·계획관리지역에 허용되며, 근린생활시설도 규모와 종류에 차이는 있으나 비시가화지역 전 용도지역에 허용되고 있음.
 - 법률에서는 용도지역 간 허용 건축물에 차이가 있다 하더라도, 조례를 통해 허용되는 경우가 많아 법규상의 제한이 효과를 거두기 어려운 실정임.

〈표 15〉 자연녹지·계획관리지역의 허용가능 건축물 용도

구분		건축물	
자연 녹지 지역	허용용도	<p>건축할 수 있는 건축물</p> <p>4층 이하의 건축물(또는 조례로 정한 층수 이하)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 단독주택 · 제1종 근린생활시설 · 제2종 근린생활시설(휴게음식점/제과점 등(300㎡ 이상), 일반음식점, 단란주점, 안마시술소 제외) · 의료시설(종합병원/병원/치과병원/한방병원 제외) · 교육연구시설(직업훈련소 및 학원 제외) · 노유자시설 · 수련시설(300㎡ 미만의 야영장시설 포함) · 운동시설 · 창고(농업/임업/축산업/수산업용) · 동물 및 식물관련시설 · 자원순환 관련 시설 · 교정 및 국방/군사시설 · 방송통신시설 · 발전시설 · 묘지관련시설 · 관광휴게시설 · 장례식장 	<p>조례로 건축할 수 있는 건축물</p> <p>4층 이하의 건축물(또는 조례로 정한 층수 이하)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 공동주택(아파트 제외) · 제2종 근린생활시설 중 휴게음식점/제과점(300㎡ 이상), 일반음식점, 안마시술소 · 문화 및 집회시설 · 종교시설 · 판매시설 중 농수산물공판장, 농수산물직판장(1만㎡ 미만), 대형할인점 및 중소기업공동판매시설 · 운수시설 · 의료시설 중 종합병원/병원/치과병원/한방병원 · 교육연구시설 중 직업훈련소 및 학원 · 숙박시설(관광지 및 관광단지에 건축하는 것) · 공장 <ul style="list-style-type: none"> - 첨단업종의 공장, 지식산업센터, 도정공장/식품공장, 읍면지역에 건축하는 제재업 공장(유해물질 배출시설 제외) - 공익사업, 도시개발사업으로 해당지역으로 이전하는 레미콘 또는 아스콘공장 · 창고시설 중 창고, 집배송시설 · 위험물저장 및 처리시설 · 자동차관련시설
	불허용도	허용용도 이외의 용도	
	허용용도	불허용도 이외의 용도	
계획 관리 지역	불허용도	<p>제한하는 건축물</p> <p>4층을 초과하는 건축물</p> <ul style="list-style-type: none"> · 공동주택 중 아파트 · 제1종 근린생활시설 중 휴게음식점/제과점 · 제2종 근린생활시설 중 일반음식점, 휴게음식점/제과점, 단란주점 · 판매시설 3천㎡ 이상 · 업무시설 · 숙박시설 · 위락시설 · 공장 중 환경유해물질 배출 관련 시설 등(세부기준 별표20 참조) 	<p>조례로 제한할 수 있는 건축물</p> <p>4층 이하의 범위에서 조례로 정한 층수 초과 건축물</p> <ul style="list-style-type: none"> · 공동주택 · 제2종 근린생활시설 중 휴게음식점/제과점 등, 일반음식점, 제조업소/수리점 등, 안마시술소 · 문화 및 집회시설 · 종교시설 · 운수시설 · 의료시설 중 종합병원/병원/치과병원/한방병원 · 교육연구시설 중 직업훈련소, 학원, 연구소 · 운동시설(운동장 제외) · 숙박시설 · 공장(자연보전권역, 특별대책지역 등에 설치되는 경우) · 창고시설(농업/임업/축산업/수산업용 제외) · 위험물 저장 및 처리 시설 · 자동차 관련시설 · 관광휴게시설

자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 별표 17, 20; 「건축법」 시행령 별표 1

〈표 16〉 주택의 용도지역별 건축허용기준

시설군	용도군	건축물의 세부용도	녹지지역			관리지역			농림지역	자연환경보전지역
			보전	생산	자연	보전	생산	계획		
주거 업무 시설군	단독 주택	1. 단독주택	○	●	●	●	●	●	▲	▲
		2. 다중주택 1) 학생 또는 직장인 등 여러사람이 장기간 거주할 수 있는 구조로 되어 있는 것 2) 독립된 주거의 형태를 갖추지 아니한 것(각 실별로 욕실은 설치할 수 있으나, 취사시설은 설치하지 아니한 것) 3) 1개 동의 주택으로 쓰이는 바닥면적의 합계가 330㎡ 이하이고 주택으로 쓰는 층수(지하층은 제외한다)가 3개 층 이하	○	●	●	●	●	●	▲	▲
		3. 다가구주택 1) 주택으로 쓰는 층수(지하층은 제외)가 3개 층 이하(다만, 1층의 전부 또는 일부를 필로티 구조로 하여 주차장으로 사용하고 나머지 부분을 주택 외의 용도로 쓰는 경우에는 해당층을 주택의 층수에서 제외) 2) 1개 동의 주택으로 쓰이는 바닥면적(부설주차장면적은 제외)의 합계가 660㎡ 이하 3) 19세대(대지내 동별 세대수를 합한 세대를 말한다) 이하가 거주할 수 있을 것	X	●	●	●	●	●	▲	▲
		4. 공관(公館)	○	●	●	●	●	●	X	X
	공동 주택	1. 아파트 : 주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택	X	X	X	X	X	X	X	X
		2. 연립주택 : 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다) 합계가 660㎡를 초과, 층수가 4개 층 이하인 주택	X	○	○	X	○	○	X	X
		3. 다세대주택 : 주택으로 쓰는 1개 동의 바닥면적 합계가 660㎡ 이하이고, 층수가 4개 층 이하인 주택(2개 이상의 동을 지하주차장으로 연결하는 경우에는 각각의 동으로 본다)	X	○	○	X	○	○	X	X
		4. 기숙사 : 학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 쓰는 것으로서 1개 동의 공동취사시설 이용 세대 수가 전체의 50% 이상인 것(「교육기본법」 제27조제2항에 따른 학생복지주택을 포함)	X	○	○	X	○	○	X	X

● : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령에서 건축 허용
 ▲ : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령에서 건축이 허용되나 면적이 제한되는 경우 또는 그 종류가 제한적으로 한정되어 허용
 ○ : 도시·군계획 조례로서 건축 허용
 △ : 도시·군계획 조례로서 건축이 허용되나 면적이 제한되는 경우 또는 그 종류가 제한적으로 한정되어 허용
 X : 건축금지(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령이나 도시·군계획 조례가 금지)
 자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령, 제7조 <별표> 2~22.

□ 계획적 관리의 필요

- 비시가화지역에 대해 성장관리방안의 계획적 수단이 제대로 작동할 수 있도록 제도 보완이 필요함.
- 2013년 7월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정을 통하여 개발압력이 높아 무질서한 개발이 우려되는 지역 등을 대상으로 해당 지자체장이 자율적으로 “성장관리방안” 을 수립하도록 제도를 도입하였으나 수립지역과 미수립지역의 허용용도, 건축밀도 등의 차이가 크지 않아 제도의 효과가 미흡함.

- 비시가화지역 전역을 대상으로 성장관리방안계획을 수립하여 지역별 허용용도, 기반시설 등을 제시하거나, 허용용도 및 건축밀도 등에 대한 법령을 개정하여 성장관리방안계획이 수립된 지역과의 차별화를 통해 효율적으로 작동할 수 있도록 함.

□ 기반시설부담 자원마련과 시군의 역할 필요

- 도로 등 기반시설이 미비한 지역의 개발시 기반시설부담금을 부과하여 기반시설의 재원을 마련하도록 함.
 - 현재 개발행위허가지침에도 필요한 경우 기반시설의 기부채납을 받을 수 있으나⁹⁾ 소규모 개발에는 현실적으로 적용이 되지 않고 있음.
- 기반시설설치비용 부담금, 개발부담금 등 기존 제도의 보완을 통하여 시군의 기반시설설치에 대한 재정부담을 줄이고, 비시가화지역의 기반시설을 조성하는데 기여하도록 함.
 - 기반시설부담금과 개발부담금 제도가 있으나 최소 규모가 있으며,¹⁰⁾ 기반시설부담금 제도는 기반시설부담구역을 설정해야 하나, 현재 극히 일부 지역에만 적용되고 있음.¹¹⁾
 - 개발부담금 제도는 대상 규모가 비도시지역의 경우 부과대상 면적이 1,650㎡로 상대적으로 크며, 부담금이 기초지자체의 일반회계로 전입되어 지역관리를 위해 사용되기 어려운 실정임.
- 개발규모에 관계없이 부담하도록 하며, 대신 시군이 개발지역에 대한 기반시설계획을 수립하여 체계적으로 기반시설을 마련하도록 함.

9) 「개발행위허가운영지침」 2-6-1. 개발행위허가를 함에 있어 기반시설 기부채납은 필요한 경우에 한하여 요구하도록 하며, 동 운영기준은 개발사업자에게 과도한 기부채납(공공시설 무상귀속 포함) 요구를 방지하기 위하여 규정한 사항으로 개발사업을 시행함에 있어 공공성의 확보와 적정 수준의 개발이익이 조화될 수 있도록 하고, 개발사업자의 정당한 재산권 행사를 제한하거나 사업 추진에 지장을 초래하는 과도한 기부채납은 지양한다.

10) 기반시설부담금은 기반시설부담구역 내 200㎡ 초과만 부과 가능하며, 개발부담금의 경우 도시지역은 990㎡, 비도시지역은 1,650㎡ 이상 기준으로 부과됨.

11) 2019년도 「부담금운용종합계획서」(기획재정부, 2018)에 의하면 울산(울주, 남구), 대전(서구), 부산(강서), 경남(김해), 경남(거제)이 해당됨.

IV 결론 및 정책제언

□ 산지 주택 개발 현황과 문제

- 비시가화지역의 전체 건물수 대비 단독주택의 비율이 적게는 22.9%에서 많게는 71.9%에 이르고,¹²⁾ 개발행위허가의 경우 주택 관련 개발의 52.2%가 지목이 임야인 토지에서 발생하고 있으며, 산지전용허가의 경우도 전체 허가의 44.4%가 소규모 주택과 관련된 개발임.¹³⁾
 - 11개 사례 시군의 경우 단독주택 중에서 표고 100m 이상에 입지하는 주택의 비율이 포천시 84.2%, 양평군 39.3%, 남양주시 26.1%로 높으며, 이천시 11.2%, 여주시 8.1%, 연천군 7.5%로 나타남.
- 산지에서의 주택개발은 성토·절토 등으로 인한 경관 훼손뿐만 아니라, 집단화에 따른 기반시설 부족 등의 문제를 야기하고 있음.
 - 근본 원인은 계획지역과 비계획지역 간 허용 용도의 차별이 부족하고, 개별입지에 대한 개발행위허가제도가 미흡하기 때문이며, 세부적으로 경사도, 표고, 성토·절토, 기반시설 등의 허가기준이 느슨함.

□ 산지 주택 난개발대책

- 단기적으로는 개발행위허가제도의 물리적 기준 강화, 산지전용허가 기준 강화를 통해 산지 난개발을 방지함.
 - 개발행위허가에서는 건축물의 건축과 관련된 도로폭, 도로경사 기준 강화를, 토지형질변경과 관련하여서는 표고, 경사, 절토(옹벽, 비탈면, 비탈면 수직높이) 기준을 강화하도록 함.
 - 산지전용허가의 경우 농림어업용 생산·이용·가공시설의 용도변경에 대한 엄격한 기준, 건축물의 건축의 경우 산지전용허가와 개발행위허가 중 강화된 기준을 적용하도록 함.
- 장기적으로는 용도지역의 허용용도와 건축밀도의 차별화, 계획적 차원에서는 계획이 수립된 지역과 미수립된 지역의 차별화, 기반시설부담으로 비도시지역(계획이 없는 지역)의 개발에 대해 원인자 부담을 시키도록 함.
- 향후 경기도 산지, 구릉지, 경사지 등의 개발기준 및 가이드라인을 마련하여 산지 등에 대한 전반적인 검토가 이루어져야 할 것임.
- 소규모 개별입지는 대부분 시군 승인사항이어서 시군 도시·군계획 조례 등을 통해 이루어질 수 있으므로 시군과 의회 등의 의지가 무엇보다 중요한 선결조건임.

12) 11개 사례 시군 대상(2019년 현재)

13) 개발행위허가는 김포시, 양평군 사례(2015-2018년), 산지전용허가는 경기도 전체(2015-2019년)