

규제개혁 시리즈 15-05
2015. 10

개발제한구역 제도 패러다임 재정립 방안

목 차

<요약>

I. 검토배경	1
II. 제도 현황	2
1. 현황	2
2. 변화 추이	3
III. 현행 개발제한구역 제도의 문제점	11
1. 정책목표 달성 실패	11
2. 국토이용의 효율성 저하	15
3. 정책의 일관성과 형평성 부족	17
4. 재산권 침해 논란	18
IV. 정책 패러다임 재정립 방안	20
1. 기본 원칙	20
2. 개발제한구역 제도 재정립 방안	20
<참고문헌>	24

- 이 자료는 본회 규제개혁팀 최원락 부장이 작성한 것입니다.
내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.
TEL : 02-3771-0308 FAX : 02-6234-5246 E-mail : ochoi@fki.or.kr

요 약

- 도시의 무질서한 확산방지와 환경보전 등을 목적으로 개발제한구역 제도 시행 중
 - 도시의 무분별한 확산방지와 도시민에 건전한 자연환경 제공 등의 목적아래 ‘71년부터 개발제한구역 규제를 도입한 후 현재까지 유지
 - 구역지정 목적에 반하는 건축물 건축 및 용도변경, 공작물 설치, 토지 형질변경, 축목벌채, 토지분할, 물건적치, 도시·군계획 사업을 원칙 금지

□ ‘14년말 기준 개발제한구역 지정면적은 전국토의 3.9%인 3,862km²

- 7개 중소도시권 1,103km² 전면 해제, 7대 대도시권 420.4km² 부분해제에 이어 현 정부 들어 지역현안 사업을 위해 11km²를 해제, ‘14년말 현재 3,862km² 존치
- 7대 대도시권은 광역도시계획에 반영된 총 531km²중 300km²와 고리원전 등 우선 해제된 면적 132km²를 합하여 총 432km²가 해제됨

개발제한구역 현황(‘14년말 현재)

계(km ²)	수도권	부산권	대구권	대전권	광주권	울산권	창원권
3,862	1,415	419	516	426	518	270	297

자료: 국토교통부, 도시업무편람, 2015

- 시대별로 일부 정책변화가 있었으나 벨트에 대한 규제라는 기본 틀 유지
 - 영국 그린벨트를 모델로 ‘71~‘77년 전국 14개 도시권에 국토의 5.4%인 5,397km²를 최초로 지정하였고 지정면적 비중은 수도권 29.0%, 수도권 포함 5대 대도시권 68.6%
 - ‘99년 7개 중소도시권 전면해제와 7개 대도시권 부분해제에 이어 국책사업을 위한 해제와 금년 규제장관회의를 통한 개선 등 정책이 일부 변화

개발제한구역 규제의 4단계 변천과정과 정책 패러다임

	시기	주요정책 내용
보전론	형성기(‘71~‘79)	도시계획법 개정(‘71년), 구역 최초 지정(‘71~‘77년), 관리규정 제정(‘79년)
	유지기(‘80~‘97)	규제에 대한 논란, 공공사업 추진 등을 위해 소폭 규제완화(‘93년)
해제론	변화기(‘98~‘02)	7개 중소 도시권의 전면해제와 7개 대도시권 부분해제 발표 (‘99년)
조정론	조정기(‘03~)	국민임대주택단지용 해제(‘03년), 수도권 광역도시 계획(‘07년)

자료 : 권용·박지희, 우리나라 개발제한구역의 변천단계에 관한 연구, 국토지리학회지 제46권 3호, 2012

- ‘99년에는 7개 중소도시권역에 대한 지정을 전면해제하고 수도권을 비롯한 7개 대도시권은 광역도시계획 아래 구역을 조정하고 부분적으로 해제

- 금년 5.6일 규제장관회의에서 기존 공장 증축규제 완화(지정당시 연면적 → 건폐율 20%), 시도지사에 30만㎡ 이하 구역 해제권한 부여, 음식점 시설기준 완화 등 발표
- 그동안 부분적인 해제와 행위제한 일부 완화 등 정책개선이 있었으나 벨트형으로 구역을 설정하여 개발을 제한하는 기본 틀을 유지

□ 벨트식 규제로 인해 제도의 목적을 제대로 달성하지 못하고 부작용이 심각

- 도시화가 급속히 진행되던 도입초기에는 도시의 난개발 방지와 자연환경 보전을 통한 도시민의 건전한 생활환경에 일정부분 기여
- 위성도시 개발과 구역 내 녹지훼손으로 도시의 무질서한 확산방지와 환경 보전을 통한 도시민의 건전 생활 환경확보라는 목적을 제대로 달성하지 못함
 - 벨트를 뛰어넘은 위성도시 개발과 도시 자체 벨트 너머까지 팽창함에 따라 도시의 무질서한 확산 방지라는 정책목표 달성에 실패
 - 비닐하우스 등의 난립으로 그린 없는 그린벨트가 되고 하수시설이 없는 음식점 등이 환경을 훼손하여 도시민의 건전 생활환경 확보기능도 미흡
- 반면, 토지이용의 효율성 저하, 정책의 일관성과 형평성 문제, 재산권 침해 논란, 중복규제 문제 등 규제로 인한 부작용은 심각
 - 경쟁력강화 위주의 세계 도시정책 패러다임 전환과 국내의 도시화 성숙 등 상황변화에도 일률적 벨트규제가 토지이용 효율성과 도시의 성장을 저해
 - 벨트 지정주체인 정부에 의한 벨트개발과 중앙정부 주도의 일방적 해제에 따른 정책의 일관성과 형평성 문제 제기
 - 과도한 토지이용 규제에 상응하는 재산권 보호 장치가 미흡

□ 벨트를 Zone으로 전환, 정책목적 달성과 토지이용 효율성 제고 도모 필요

- 기존 벨트식 규제는 폐지하고 환경보호를 통한 도시민의 건전 생활환경 제공이라는 정책목적은 현행 Zone의 하나인 녹지지역에 의해 달성
- 필요 시 광역도시별로 녹지비율을 정하고, 추가로 필요한 녹지는 국가가 예산과 토지채권 발행, 국공유지 매각 등을 통해 조달한 재원으로 매입
- 녹지 편입지의 국가매입을 전제로, 벨트를 Zone으로 전환하면 토지이용 효율성 저하, 정책 일관성과 형평성 문제, 재산권 침해 등 벨트의 부작용을 해소하고 도시 공간 왜곡에 따른 사회적 비용 절감도 가능

- 도시의 무질서한 확산방지와 환경보전 등을 목적으로 개발제한구역 제도 시행 중
 - 도시의 무질서한 확산방지와 도시민의 건전 생활환경 확보 등의 목적아래 ‘70년대 도입된 후, 건축물 건축 등 벨트 내 행위제한 규제를 현재까지 유지
 - 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지 형질변경 등 구역 내 행위를 제한하고 개발제한구역 보전부담금을 부과
- 그간의 일부 정책변화에도 불구하고 벨트규제의 기본 틀은 유지
 - ‘99년 7개 중소도시권 전면해제와 7개 대도시권 부분해제 후 금년 5.6일 규제 장관회의를 통한 개선책 발표 등 규제정책이 일부 변화
 - 그동안의 규제개선 노력에도 불구하고 도시외곽에 지정된 벨트에 대한 일률적 행위규제라는 규제의 기본 틀은 변화 없이 견지
- 벨트 규제는 규제목적은 제대로 달성하지 못했고 상황변화에도 부응치 못함
 - 도시화가 급속히 진행되던 도입초기에는 도시의 무질서한 확산과 자연환경 보전을 통한 도시민의 건전한 생활환경에 일정부분 기여
 - 대도시 주변 개발과 구역을 넘은 위성도시의 개발, 심각한 녹지훼손으로 도시의 확산방지와 도시민에 건전 생활환경 제공이라는 규제목표를 제대로 달성하지 못함
 - 대도시권 성장·발전 및 경쟁력 확보로의 각국 도시정책 패러다임 전환과 국내의 도시화 성숙에 따른 도시상의 변화에도 부응하지 못함
- ‘60~‘70년대 과거 패러다임에 갇힌 규제 지속으로 부작용이 심각
 - 도시화 성숙에 따른 수도권과 지방 대도시권의 통합적 발전 필요성에도 강력하고도 일률적인 규제로 토지이용의 효율성이 저하되고 대도시권의 성장이 봉쇄됨
 - 재산권의 과도한 침해, 불법행위 만연으로 낮은 정책 실효성, 도시 공간 왜곡에 따른 사회적 비용 증가 등의 부작용 노출
- 국토이용의 효율성 제고 측면에서 규제의 패러다임을 재정립할 필요
 - 이 보고서에서는 개발제한구역 규제현황과 목적 달성여부, 규제에 따른 부작용을 살펴보고 규제 패러다임을 재정립하기 위한 방안을 모색하고자 함

II 제도 현황

1. 현황

□ 도시의 무질서한 확산방지와 환경보전 등을 위해 개발제한구역을 지정

- 60년대 이후 성장주도 정책에 따른 인구와 산업의 도시집중 문제가 부각됨에 따라 영국의 그린벨트¹⁾ 제도 및 일본의 근교지대를 기초로 도입
- 도시의 무분별한 확산방지와 도시민에 건전한 자연환경 제공 등의 목적아래 '71년부터 개발제한구역 규제를 도입한 후 현재까지 유지

□ 개발제한구역 내에서는 건축물 건축과 용도변경·토지 형질변경 등을 제한

- 구역지정 목적에 반하는 건축물 건축 및 용도변경, 공작물 설치, 토지 형질변경, 죽목벌채, 토지분할, 물건적치, 도시·군계획사업 등을 금지
- 녹지, 하천 등 구역 보전·관리에 도움이 되는 시설 등은 허가대상, 연면적 100㎡이하의 주택 및 근린생활시설의 대수선 등은 신고대상, 받을 논으로 변경하는 등 경미한 행위만 허가나 신고 없이 가능

허가대상 시설의 종류

종류	세부행위내용
개발제한구역 보전·관리에 도움이 되는 시설	- 녹지, 하천, 운하, 등산로, 산책로, 어린이 놀이터, 간이휴게소, 체력 단련시설, 실외체육시설, 실내 체육관, 휴양림, 수목원, 청소년수련 시설, 자연공원, 도시공원 등
개발제한구역 통과 선형시설·필수시설	- 철도, 궤도, 도로 및 광장, 관개 및 발전용수로, 수도 및 하수도, 공동구, 전기공급시설 등
개발제한구역에 입지해야 기능과 목적이 달성되는 시설	- 공항(헬기장 포함), 항만, 환승센터, 주차장, 학교, 지역 공공시설(보건소, 노인 요양시설, 경찰파출소, 119안전센터, 초소, 어린이집, 도서관) 등
국방·군사·교정 시설	- 대통령 경호훈련장의 이전·신축 포함
개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업 시설	- 동식물 관련시설(축사, 잠실, 저장창고, 양어장, 사육장, 콩나물 재배사, 버섯 재배사, 퇴비사 및 발효퇴비장, 옥묘 및 종묘배양장, 온실), 농수산물 보관·관리시설 등

자료 : 개발제한구역법시행령 별표1

1) 영국의 그린벨트 제도는 초기 산업화로 인한 도시문제를 완화하고 도시주변의 전원생활을 누리고자 시행되었으며 1898년 E. Howard가 전원도시(Garden City)를 둘러싼 개방녹지(Country Belt)를 제안한 후, '33년 런던 대도시권 계획안이 작성되면서 런던 주변에 그린벨트를 설정하려는 계획적 시도가 이루어짐. 영국의 환경성(Department of Environment)에 따르면 그린벨트란 건축에 대해 영구적이고 엄격한 제한을 가함으로써 공지를 유지하는 타운에 인접하거나 둘러싸인 토지로 정의됨

□ '14년말 기준 개발제한구역 지정면적은 전국토의 3.9%인 3,862km²

- 7개 중소도시권 1,103km² 전면 해제, 7대 대도시권 420.4km² 부분해제에 이어 현 정부 들어 지역현안 사업을 위해 11km²를 해제, '14년말 현재 3,862km² 존치
- 7대 대도시권은 광역도시계획에 반영된 총 531km²중 300km²와 고리원전 등 우선 해제된 면적 132km²를 합하여 총 432km²가 해제됨

개발제한구역 지정 및 해제 현황('14년말 현재)

구분	계(km ²)	수도권	부산권	대구권	대전권	광주권	울산권	창원권
당초	4,294*	1,567	597	536	441	555	284	314
해제	432**	152	178	20	15	37	14	16
존치	3,862	1,415	419	516	426	518	270	297

주 * : 최초 지정된 5,397km²에서 중소도시 해제면적 1,103km²를 제외한 면적임

** : 광역도시계획에 따른 300km² 해제면적과 광역도시계획과 별도의 고리원전 등 우선 해제면적 132km²를 합한 면적

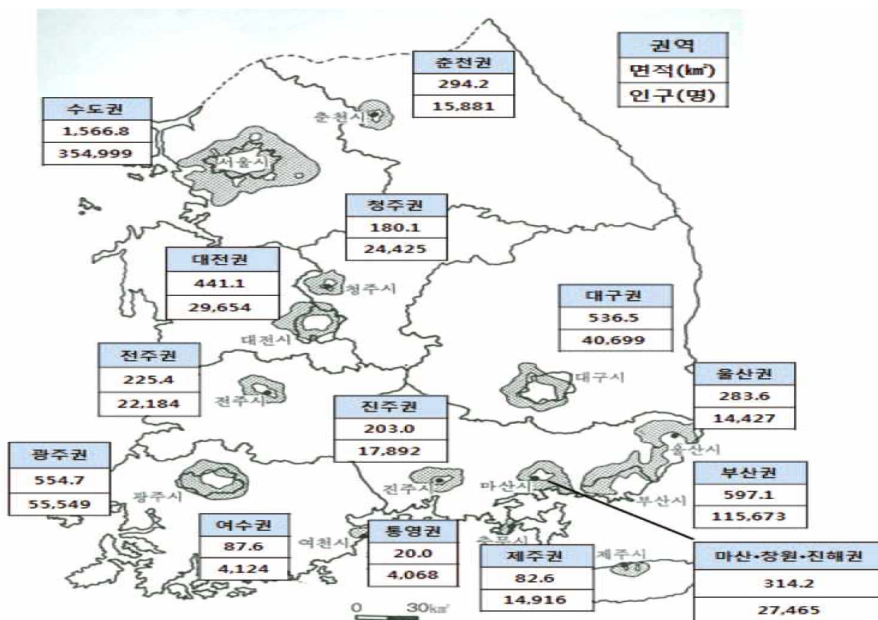
자료: 국토교통부, 도시업무편람, 2015

2. 변화 추이

□ '70년대 도입이후 약간의 변화가 있었으나 근본적인 제도 틀은 유지

- '71년에서 '77년까지 전국 14개 도시권 주변에 최초로 개발제한구역을 지정한 후 '99년에 7개 중소 도시권 전면해제와 7개 대도시권 부분 해제 등 일부 변화

개발제한구역 지정 현황도('78년 기준)



자료 : 권용우·박지희, 우리나라 개발제한구역의 변천단계에 관한 연구, 국토지리학회지 제46권 3호, 2012

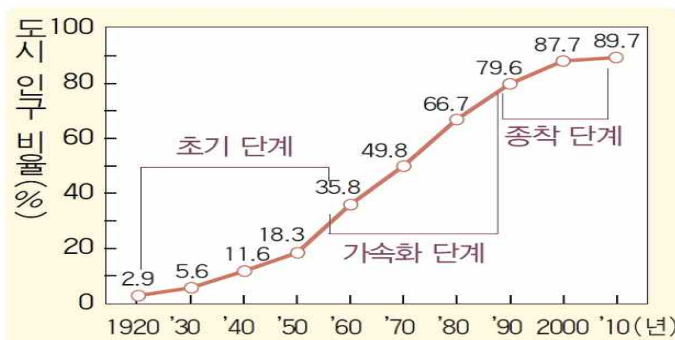
- 최초 지정면적은 총 5,397km²로 전 국토의 5.4%이며 수도권 지정면적 비중은 29.0%이고 수도권 포함 5대 대도시권의 지정면적 비중은 68.6%
- '99년에는 7개 도시 중소도시권역에 대한 지정을 전면 해제하고 수도권을 비롯한 7개 대도시권은 광역도시계획 아래 구역을 조정하고 부분적으로 해제
- 정부별로는 중소도시 해제(김대중 정부) → 국민임대 주택해제(노무현 정부) → 보금자리주택 해제(이명박 정부) → 해제총량 유지(현 정부)로 변천
 - 김대중 정부('98~'03)는 7개 중소도시권 해제를 결정하였으며 노무현 정부('03~'08)는 국민임대주택 사업을 위해 개발제한구역을 해제
 - 이명박 정부('08~'13)는 보금자리주택(45km²) 등 국책사업을 위한 해제총량 추가(189 km²)와 개발사업 민간참여 허용, 이행강제금 도입, 훼손지 복구 의무화 등 추진
- 현 정부('13~)는 금년 5.6일 규제장관 회의를 통해 입지규제 및 해제절차 완화 등 개선책을 발표하였으나 벨트형 구역지정과 행위제한이라는 근본 틀을 유지

1) 도입배경과 의의

□ '60년대 이후 성장주도 정책에 따른 인구와 산업의 도시집중 문제 부각

- 인구와 산업집중에 따른 도시팽창과 무질서한 도시 외곽지역 개발이 쾌적하고 건전한 도시건설과 도시인의 건전한 생활환경 확보에 장애로 작용
 - '60년대 이후 성장주도 정책에 따라 인구와 산업기능이 도시에 집중²⁾, 급속한 도시 성장과 국토개발로 인구과밀, 환경파괴, 교통혼잡, 주택부족 등 도시문제 발생
- 대도시 집중을 막기 위한 노력이 실효를 거두지 못함에 따라 '70년 1월 대통령이 서울시 연두순시 시 직접 개발제한구역을 지정토록 지시³⁾

2) 전체인구 대비 도시인구 비중을 시간 흐름에 따라 그림으로 나타낸 우리나라의 도시화 곡선은 '60년대 이전에는 초기 단계, 1960년~1980년대에는 가속화 단계, 1990년대 이후에는 종착 단계에 도달



자료: ZUM 학습백과, 우리나라의 도시화 과정, <http://study.zum.com/book/12>

3) 국토개발연구원, 국토 50년, 1996 PP 456~457

□ 도시의 무질서한 확산방지와 생활환경 확보, 안보상 필요 등이 초기 도입목적⁴⁾

- 도시로의 인구집중 억제와 도시의 무질서한 확산을 방지하고 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 조성
 - 도시구역 경계를 정해 인구의 도시집중을 막고 도시가 무질서하게 뻗어 나가는 것을 방지하여 살기 좋고 규모 있는 도시를 계획적으로 발전
 - 도시주변의 산림훼손 방지와 자연경관 보존으로 도시민의 건전한 생활환경을 마련하고 인구집중시설을 제한하여 전통적인 농촌풍경을 보전
- 국방상의 보안유지를 위해 서울의 과대팽창을 막고 구역 내 산업시설의 증가방지와 산업시설의 전국적 분산으로 전 국토를 발전
 - 북한의 지상포 사정거리 내에 위치하고 있는 서울의 지나친 팽창을 방지하여 국방상 보안을 유지
 - 도시주변에 일정한 구역을 두어 그 안에서는 산업시설의 증가를 막고 이를 전국적으로 분산시켜 전 국토를 발전

개발제한구역 지정당시의 규제목적

- ① 도시인구의 집중방지
- ② 무질서한 도시의 평면적 확장 방지
- ③ 자연녹지의 보전
- ④ 전통적인 농촌경관의 유지
- ⑤ 국방상의 보안유지
- ⑥ 전 국토의 균형발전

2) 정책변화

□ 개발제한구역 규제는 형성기, 유지기, 변화기, 조정관리기의 4단계로 변천⁵⁾

- 정책형성기('71~'79년)에는 정책형성과 함께 강력한 집행이 이루어졌고 정책유지기('80~'97년)에는 강력한 규제와 규제완화 논란이 공존
 - 정책형성기에는 최초 개발제한구역 지정이후 '79년 관리규정이 제정되면서

4) 건설부, 개발제한구역 해설(개정판), 1976

5) 권용우·박지희(우리나라 개발제한구역의 변천단계에 관한 연구, 국토지리학회지 제46권 3호, 2012)는 개발제한구역 변화 과정에 '71년의 그린벨트지정, '98년의 대통령선거, '99년의 그린벨트제도 개선안, '00년 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제정 등이 주요 변수로 작용했기 때문에 개발제한구역 정책변화 단계를 정책형성기('71-'79), 정책유지기('80-'97), 정책변화기('98-'02), 정책조정관리기('03~현재)의 4단계로 분류하는 것이 타당하다고 주장

개발제한구역의 관리와 운영이 강력하고 엄격하게 집행됨

- 정책유지기에는 개발용지 부족과 관련한 집단민원 논란 속에서도 소폭 행위규제 완화만 이루어지는 등 정책의 정착과 유지를 위해 강력한 규제를 지속
- 정책변화기('98~'02년)에는 개발제한구역의 해제가 전격적으로 결정되었으며 정책조정관리기('03~현재)에는 개발과 보전의 조화를 강조
- 정책변화기에는 7개 도시 중소도시권역에 대한 지정을 전면 해제하고 수도권을 비롯한 7개 대도시권은 광역도시계획 아래 구역을 조정하고 부분적으로 해제
- 정책조정관리기에는 해제가 이루어진 지역에 대한 효율적인 개발과 관리, 존치지역에 대한 보전관리에 대한 조화를 강조

□ 정책논리 변화에 따라 보존론기, 해제론기, 조정관리론기의 3단계 구분도 가능

- 개발제한구역을 둘러싼 정책논리는 보존론 → 회의론 → 조정론으로 변화
 - 보존론은 개발제한구역의 절대적 보전을 주장하며, 해제론은 개발제한구역의 지가문제에 인한 비효용성과 지방정부 역할의 중요성을 강조
 - 조정관리론은 개발제한구역의 존치이유는 인정하나 제도로 인한 파생 문제점을 해결하기 위한 노력이 필요하다는 입장
- 정책형성기와 정책유지기를 보존론 우세기, 정책변화기를 해제론 우세기, 정책조정관리기를 조정관리론기로 각각 구분 가능
 - 정책내용 변화를 기초로 구분한 4단계의 정책시기를 정책 패러다임인 보존론, 해제론, 조정관리론과 연계할 수 있음
 - 정책형성기('71-'79)와 유지기('80-'97)에는 보존론, 변화기('98-'02)에는 해제론, 정책조정관리기('03~현재)에는 조정관리론이 각각 우세

개발제한구역 규제의 4단계 변천과정과 정책 패러다임의 연계

시기		주요정책	주요내용
보 전 론 우 세 기	정책형성기 (‘71-’79)	- ‘71년 도시계획법 개정으로 개발제한 구역 지정	- ‘71-’77년 총 8차에 걸쳐 개발제한구역 최초 지정 - ‘79년 관리규정 제정과 함께 강력히 규제
	정책유지기 (‘80-’97)	-	- 강력한 규제와 함께 구역지정 자체에 대한 논란 야기 - ‘93년 실태조사 결과를 기초로 주민 생활 편익과 공공사업 추진을 위해 소폭 규제완화
해 제	정책변화기 (‘98-’02)	- ‘99년 그린벨트 제도 개선안	- ‘98년 김대중 대통령 당선이후 개발제한구역의 전격 해제 결정

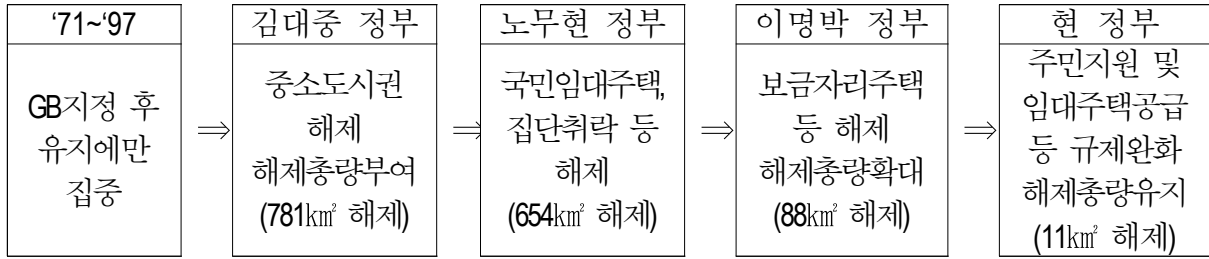
시기		주요정책	주요내용
론 우 세 기		<ul style="list-style-type: none"> - '00년 개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법 제정 - '00년 토지매수 청구제도 도입·시행 	<ul style="list-style-type: none"> - '99년 그린벨트제도 개선안에서 7개 중소 도시권의 전면해제와 7개 대도시권 부분 해제 발표 - '00년 개선안 실현을 위한 근거법령인 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법을 제정하여 7월부터 시행 - '02년까지 지정목적 및 관리방식에 있어 급격한 정책변화가 이루어짐
조 정 관 리 론 기	정책조정 관리기 ('03-현재)	<ul style="list-style-type: none"> - '08년 개발제한구역 조정 및 관리계획 발표 	<ul style="list-style-type: none"> - '03년 3월 국민 임대주택 단지에 대해 대도시권 개발제한구역이 우선 해제되기 시작한 이후 '07년 7월 수도권 지역 개발 제한구역 조정을 위한 수도권 광역도시 계획 최종 승인 - 개발제한구역 해제와 관련한 지역의 적극적인 조정관리 추진

자료 : 권용우박지희, 우리나라 개발제한구역의 변천단계에 관한 연구, 국토지리학회지 제46권 3호, 2012

□ 정부별로는 중소도시 해제→국민임대 주택해제→보금자리주택 해제→해제총량 유지로 변천

- 김대중 정부('98~'03)는 7개 중소도시권 해제를 결정하였으며 노무현 정부('03~'08)는 국민임대주택 사업을 위해 개발제한구역을 해제
 - 김대중 정부는 7개 중소도시권을 해제하고 해제총량(343km²)을 부여했으며 토지매수, 주민지원 등의 내용을 담은 개발제한구역 법령을 제정('00.1.28)
 - 노무현 정부('03~'08)는 국민임대주택을 위한 해제, 집단취락 지구 해제, 기타 산단 등 지역 현안사업과 잔여 중소도시권 해제 등을 추진
- 이명박 정부는 보금자리 주택과 지역 현안사업을 위해 해제총량을 추가하였고 현 정부는 해제총량을 유지하면서 지역 현안사업 위주로 소폭 해제
 - 이명박 정부('08~'13)는 국책·지역사업을 위해 해제총량을 추가하고 개발 사업 민간참여 허용, 이행 강제금 도입, 훼손지 복구 의무화 등 추진
 - 현 정부는 기존 해제총량을 유지하면서 캠핑장·실외체육시설 허용, 임대주택 해제요건 완화 등 제도개선 추진 중

정부별 개발제한구역 정책추이

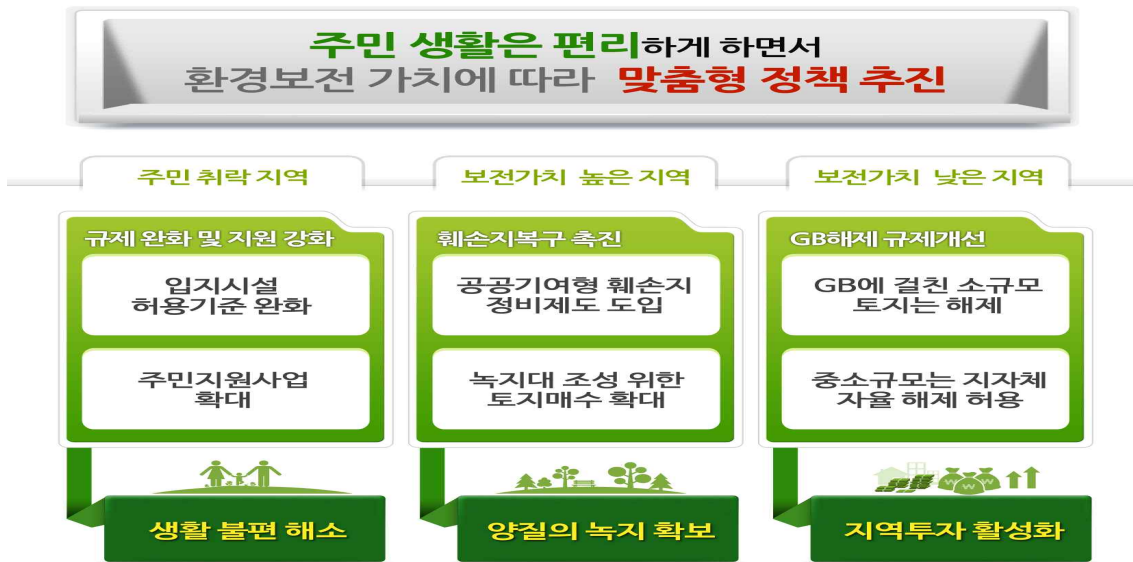


자료 : 국토교통부, 개발제한구역 규제 개선방안, '15.5.6

□ 금년 5.6일 규제장관 회의를 통해 그린벨트 규제개선 방향 발표

- 주민생활은 편리화하면서 환경보전 가치에 따른 맞춤형 정책을 추진하는 것을 기본정책 방향으로 설정하고 입지규제와 해제절차 완화방안을 발표
 - 구역 내 주민들의 소득증대 및 생활편의 향상, 여가 공간제공 등 국민 실생활과 관련된 규제를 완화하여 살고 싶은 그린벨트로 조성
 - 환경적 보전가치가 높은 지역(환경평가 1~2등급지)은 엄격히 보전하고, 훼손된 지역을 복원하여 도시 주변 녹지대로서의 기능을 강화

정부의 개발제한구역 규제 개선방향('15년 5.6일)



자료 : 국토교통부, 개발제한구역 규제 개선방안, 2015.5.6.

- 기존 공장 증축규제 완화, 지역특산물 판매·체험시설 허용, 음식점 시설 기준 완화, 세차장·편의점 등 부대시설 허용 등 입지규제 완화
 - 기존 공장 증축을 지정당시 연면적에서 건폐율 20% 까지로 개선하고 주택·근린 생활시설에 대한 거주기간별 차등 설치 허용기준을 완화

거주기간에 따른 설치 허용기준 차등화 완화

구 분	주택·근생	부설주차장	⇒	구 분	주택·근생	부설주차장
지정전 거주자	300m ²	가능		지정전 거주자	300m ²	가능
5년 이상	232m ²	가능		지정후 거주자	232m ²	가능
5년 미만	200m ²	불가				

자료 : 국토교통부, 개발제한구역 규제 개선방안, 2015.5.6.

- 지역특산물 가공·판매·체험 시설허용과 규모확대, 농어촌 체험·휴양 마을 사업⁶⁾을 위한 공동 설치 숙박·음식 등 부대시설 허용 등

개발제한구역 내 지역특산물 가공·판매·체험 시설 설치 규제완화 내용

구 분	현행(지역특산물가공작업장)	⇒	개선(지역특산물가공판매장)
설치주체	지정당시·5년이상 생산자		기존 + 마을공동
용 도	가공		가공, 판매, 교육 등
규 모	200m ²		300m ² , 마을공동은 1,000m ²

자료 : 국토교통부, 개발제한구역 규제 개선방안, 2015.5.6

- 시·도지사⁷⁾에 30만m²이하 구역 해제권 부여, 집단취락에 의해 단절된 1만m² 미만 구역·경계선 관통 1천m² 이하 경계지역 해제와 훼손지 복구와 주민지원사업 강화
 - 공공기여형 훼손지 정비제⁷⁾ 한시도입⁸⁾, 불법 행위 벌칙강화로 70만m² 훼손지 정비와 20만m² 공원녹지 복원을 추진하고 보전부담금⁹⁾을 구역관리와 주민지원 사업에 투입
 - 주유소 내 허용 부대시설 확대, 주유소 인수자의 부대시설 허용, 기존부지 내 학교증축 시 관리계획 수립 면제, 자전거 수리·대여소 허용 등

6) 도시와농어촌간의교류촉진에관한법에 따라 시장·군수 등이 지정하는 사업

7)

<공공기여형 훼손지정비제도의 주요내용>

- 대상 : 축사등 건축물이 밀집하여 GB로서 기능 발휘가 어려운 훼손지로서 이행강제금, 과태료, 벌금 등이 납부 완료된 토지
- 사업방식/규모 : 환지방식 / 훼손지 1만m² 이상, 건폐율·용적률 60%(단층)
- 시행자 : 훼손지 내 토지소유자(국공유지 제외), 조합, 사업대행자(한국토지주택공사 또는 지방공사, 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지 소유자 및 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상이 동의하는 경우)
- 시행절차 : 복구 및 개발계획 GB관리계획 승인 → 조합설립인가 → 행위허가→(이후 도시개발법 준용) 환지계획인가 → 착공 → 체비지분양·준공→환지처분

8) '17년까지 한시적으로 도입

9) '14년 징수된 보전부담금은 1,470억 원으로 향후 5년간 7,500억 원 규모 추정

주유소 내 설치 가능한 부대시설 범위 확대

허용 (지정전 거주자)	불허		⇒	허용 (주유소 운영자)	불허
세차장	편의점, 정비시설	음식점, 전시장 등		세차장	편의점, 정비시설 음식점, 전시장 등

자료 : 국토교통부, 개발제한구역 규제 개선방안, 2015.5.6.

□ 그간의 제도개선은 벨트 형 구역지정 및 개발제한이라는 기본 틀을 유지

- ‘60~’70년대 상황을 반영한 벨트 규제의 기본 틀을 유지한 채, 민원이 제기되면 이를 검토하여 시혜적으로 규제강도를 다소 낮추는 수준에 그침
- 대도시권 경쟁력 확보를 위한 세계 도시정책 패러다임의 변화와 국내의 도시화 성숙에 따른 이상적 도시상의 변화라는 새로운 상황에 부응하지 못함

1. 정책목표 달성 실패

□ 개발제한구역의 목적은 도시의 무질서한 확산방지와 환경보전, 보안임

- 국토계획법은 ①도시의 무질서한 확산방지, ②도시주변 자연환경 보전을 통한 도시민의 건전 생활환경 확보, ③보안상 이유 등이 있으면 국토부장관이 개발제한구역을 지정·변경할 수 있다고 규정¹⁰⁾
- 개발제한구역법은 ①도시의 무질서한 확산 방지, ②자연환경 보전을 통한 도시민의 건전 생활환경 확보를 목적으로 한다고 규정¹¹⁾
- * 시행령에는 구역지정 기준에 도시의 무질서한 확산방지 외에 인접 도시가 시가지로 연결되는 것을 방지하기 위해 개발을 제한할 필요가 있는 지역을 포함¹²⁾

□ 도입초기 일정부분 효과가 있었으나 시대상황 변화로 목표 충족기능 약화

- 그린벨트는 도입초기에는 난개발로 인한 도시의 무질서한 팽창을 방지하고 자연환경 보전을 통한 도시민의 건전 생활환경 확보에 일정부분 기여
- 도시의 개념이 행정구역에서 생활권으로 변화하는 등 시대상황이 변화함에 따라 그린벨트의 정책목표 충족기능이 약화

10) 국토계획법 제38조(개발제한구역의 지정) ① 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리 계획으로 결정할 수 있다.

11) 개발제한구역법 제1조(목적) 이 법은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조에 따른 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위 제한, 주민에 대한 지원, 토지 매수, 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하는 데에 필요한 사항을 정함으로써 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는 것을 목적으로 한다.

12) 제2조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록 성실히 관리하여야 한다. 개발제한구역법시행령 제2조(개발제한구역의 지정 및 해제의 기준) ① 국토교통부장관이 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 "법"이라 한다) 제3조제1항에 따라 개발제한구역을 지정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 대상으로 한다.

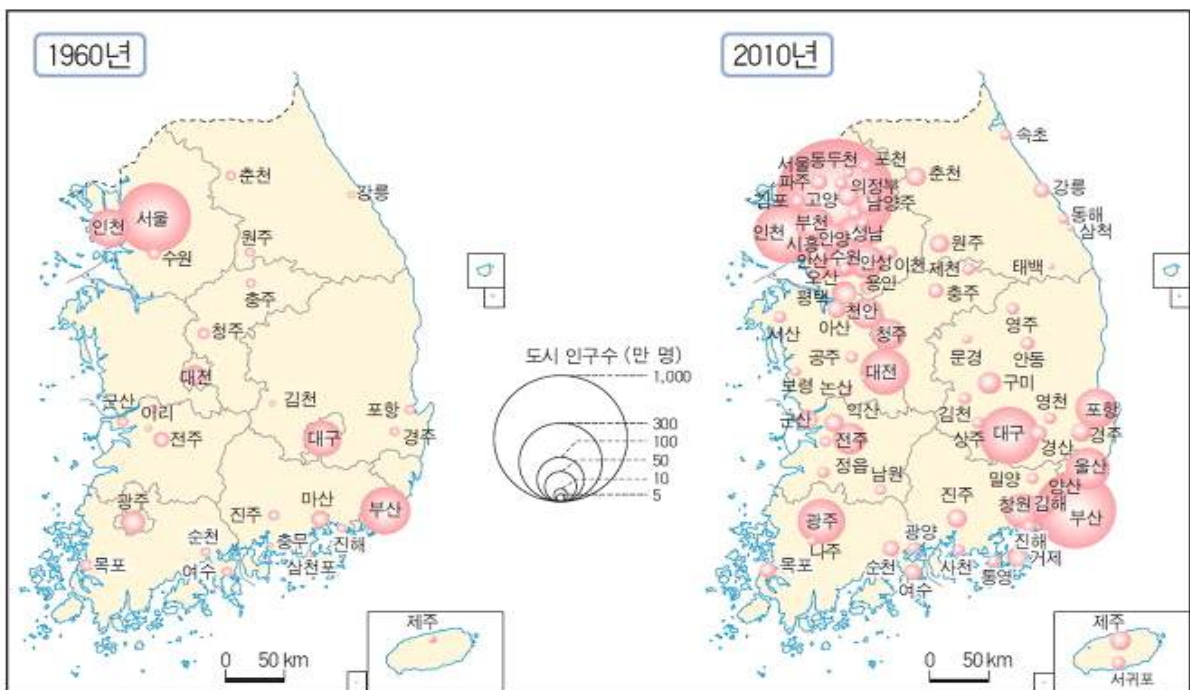
1. 도시가 무질서하게 확산되는 것 또는 서로 인접한 도시가 시가지로 연결되는 것을 방지하기 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역
2. 도시주변의 자연환경 및 생태계를 보전하고 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역
3. 국가보안상 개발을 제한할 필요가 있는 지역
4. 도시의 정체성 확보 및 적절한 성장 관리를 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역

1) 도시의 무질서한 확산 방지

□ 위성도시 개발과 도시팽창으로 제도의 목적인 도시의 무질서한 확산방지에 실패

- 벨트를 뛰어넘은 위성도시가 개발됨에 따라 도시의 개념을 행정구역이 아닌 실질적 생활권에 기초하여 볼 때 목적달성에 실패
 - '60년과 '10년 도시분포 변화그림에서 보듯이 서울과 부산의 경우 과천·부천·성남, 창원·김해·양산 등 위성도시 개발로 도시가 실질적으로 팽창

우리나라 도시의 분포 변화



자료 : ZUM 학습백과, 우리나라 도시의 성장과정, <http://study.zum.com/book/14250>

- 벨트 규제가 오히려 도시지역을 확대시켜 사회적 비용을 증가시켰다는 연구¹³⁾가 도시의 무질서한 확산방지라는 정책목표가 실패했음을 뒷받침
- 인천시의 경우 인접 농촌지역을 흡수하여 도시가 팽창한 결과 도시 내에 개발제한구역이 존재하여 도시 확산방지라는 정책목표와 무관
 - 생활권 개념의 도시가 아닌 행정구역 단위의 도시 자체가 벨트를 넘어 팽창함에 따라 도시의 무질서한 확산방지라는 정책목적이 무색해짐
 - 도시의 외곽이 아닌 도시 내에 개발제한구역이 존재하게 됨에 따라 개발 제한구역 지정이 의도한 본래의 기능을 상실

13) 한선옥/한국경제연구원, 그린벨트 규제의 사회적 비용 추계, 1997: 개발제한구역 규제가 없었을 경우에 비해 규제가 있을 경우 도시의 반경이 확산되며 이에 따른 통근비용의 증가가 사회적 후생수준 저하라는 사회적 비용을 초래

인천시 면적 변화 추이

(단위: km²)

연도	면적	비고
'81	201.21	직할시 승격
'89	310.83	경기도 김포군 계양명(30.9km ²)과 옹진군 영종면·용유면(72.0km ²) 편입
'95	955.00	강화군(401.3km ²), 옹진군(163.6km ²), 김포군 검단면(42.2km ²) 편입
'13	1,040.82	공유수면 매립 등

자료 : 위키백과, <http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9D%B8%EC%B2%9C%EA%B4%91%EC%97%AD%EC%8B%9C>

□ 광역도시 생활권 부각으로 연담화 방지를 위한 벨트의 필요성에 의문

- 광역 대도시로의 생활권 확장에 따라 벨트형 규제를 통한 대도시 확산 방지 논리는 도시 간 연관관계가 작던 과거와는 달리 그 필요성을 상실
 - * 연담화¹⁴⁾를 방지한 사례로 과천시와 안양시 사이의 그린벨트가 제시되고 있으나 도시의 연담화 방지로 과연 어떤 혜택이 있으며 그 혜택이 그린벨트로 인한 사회적 비용을 초과하는지는 의문임
- 광역화된 대도시 생활권 아래에서 벨트규제가 지속됨에 따라 도시 토지 이용의 효율성이 저하되는 등 사회적 비용 증가가 초래됨

2) 자연환경 보전과 도시민의 건전 생활환경 확보

□ Green 없는 Green Belt가 초래되고 도시민 건전 생활환경 확보기능도 미흡

- 경기도 그린벨트 가운데 40% 정도가 비닐하우스와 창고 등으로 그린벨트가 없는 그린벨트인 것으로 지적¹⁵⁾되며 벨트 내에 들어선 하수 시설이 없는 음식점, 축사 등이 난립하여 오히려 자연환경을 훼손
- 벨트에 대한 규제로 도시성장이 저해되고 환경이 악화됨에 따라 개발제한구역 제도가 도시민의 건전한 생활환경 확보기능을 충족했다고 보기 어려움
 - 도시가 성장할수록 더 건전한 환경의 확보가 가능하다는 논리¹⁶⁾에 따르면 벨트 규제는 도시의 성장을 제약함으로써 건전한 환경의 확보를 저해

14) 도시가 외곽으로 팽창하여 인접한 도시와 서로 구분이 안될 정도로 연결되는 현상을 말함

15) 이양주/경기개발연구원, 이슈&진단 제4호 : 생태계 보전의 신 패러다임 - 강산벨트, 2011.6.1.

16) '도시와 국가의 부'(Jane Jacobs/서은경, Cities and the Wealth of Nations(도시와 국가의 부), 1985(2004.9))에 따르면 도시의 역동적 경제발전만이 지속 성장을 담보해주며 '부유할수록 깨끗하다'(Ronald Bailey/김영신·김정호·조영일 역/자유기업원, Earth Report 2000(부유할수록 깨끗하다), 2000(2003.11))에 의하면 부유한 국가일수록 환경이 더 잘 보전됨

□ 과도하고 경직적인 규제에 의한 불법행위의 만연으로 정책 실효성 저하

- 구역지정 이후 불법으로 창고, 공장 또는 작업장 등을 건축하거나 토지의 형질을 변경하는 불법행위가 만연함에 따라 정책적 실효성이 없음
 - 구역지정 후 ‘12년 말까지 불법행위 적발 건수는 총 4만 8,206건¹⁷⁾
 - ‘12년 상반기 중 구역 내 유형별 불법행위 비중은 불법건축이 49.3%로 가장 많고 다음으로 형질변경 35.1%, 용도변경 11.1%의 순

‘12년 상반기 개발제한구역 불법행위의 유형별 적발 및 조치 현황

(단위 : 건수, %)

구분	적발		조치	
	건수	비중	건수	조치율
불법건축	592	49.3	345	58.3
용도변경	134	11.1	86	64.2
형질변경	374	31.1	266	71.1
물건적치	55	4.6	33	60.0
기타	47	3.9	34	72.3
계	1,202	100.0	764	63.6

자료 : 채병선·문준경·이만형, 개발제한구역 내 불법행위와 관리체계 실태 및 정책적 개선 대안, 국토연구 제84권, 2015.3

온실의 창고로의 불법 용도변경 사례¹⁸⁾

<경기도 00시 사례>

- 개발제한구역 내 온실의 설치가 용이함에 따라 건축물 내에 온실설비를 갖추어 승인받은 후, 이를 철거하고 건축물을 다른 용도인 창고로 불법 용도변경
 - * 온실은 거주자만 허가 해주는 동·식물 관련시설과 달리 구역 내 주택과 토지소유, 거주여부와 무관하게 허가를 받을 수 있고 설치가능 면적의 제한이 없으며 시설의 외부구조에 대한 허용 기준¹⁹⁾만 있음(개발제한구역법 시행규칙 별표 4)



당초 온실로 허가 ⇒
(‘11년 11월)



창고로 불법용도 변경 ⇒
(‘12년 10월)



창고 2층 증축
(‘12년 10월)

17) 채병선·문준경·이만형, 개발제한구역 내 불법행위와 관리체계 실태 및 정책적 개선 대안, 국토연구 제84권, 2015.3

18) 채병선·문준경·이만형, 개발제한구역 내 불법행위와 관리체계 실태 및 정책적 개선 대안, 국토연구 제84권, 2015.3에서 발췌

19) 첫째, 구조상 골조 부분만 목재·철재·폴리염화비닐(PVC) 등의 재료를 사용하고, 그 밖의 부분은 비닐로 설치하여야 하며, 유리 또는 강화플라스틱(FRP)이 아니어야 함. 다만, 출입문의 경우는 투명한 유리 또는 강화플라스틱(FRP) 등

- 부엌, 화장실, 창고 등의 증·개축조차 엄격히 제한하는 경직적인 규제가 주민의 불법행위를 조장하는 경향²⁰⁾이 있어 현실적으로 단속에 어려움
 - 100㎡초과 주택 증개축 및 대수선²¹⁾, 과수원과 도로변의 말라죽었거나 쓰러질 우려가 있는 나무를 베는 경우에도 시장·군수·구청장의 허가 필요²²⁾
 - 경직적인 벨트 규제로 인해 벨트 안 토지의 가치가 벨트 밖 인근지역 토지 가치에 비해 크게 낮음에 따라 불법행위에 대한 유혹이 큼

3) 보안상 도시개발의 제한

□ 개발제한구역의 보안에 대한 추가적 기여는 크지 않은 것으로 보임

- 군사시설보호 구역²³⁾ 등이 존재하는 상황에서 개발제한 구역의 지정목적에 보안상의 목적을 추가할 필요가 있는지 의문임
 - 국방부 장관은 군사기지및군사시설보호법에 의해 군사시설보호구역 외에도 비행안전구역²⁴⁾과 대공방어협조구역²⁵⁾을 지정할 수 있음
 - 군사시설 보호구역 안에서는 허가없이 일반인의 출입 등이 금지되며 특히, 비행안전구역에서는 군용항공기 이착륙을 방해하는 모든 행위를 제한
- 비록 국토계획법에는 보안목적이 제시되어 있으나 개발제한구역법의 명시적 목적에서는 제외된 점이 보안상 목적의 필요성 약화를 반증

2. 국토 이용의 효율성 저하

□ 도시성장 패러다임 변화 등 상황변화에 부응하지 못함

- 세계 각국은 대도시권이 국내외 경제연결의 결절지로 부상함에 따라 대도시권 집중억제에서 대도시권 단위의 경쟁력 강화로 정책을 전환

이와 유사한 재료를 사용할 수 있음. 둘 째, 화훼직판장 등 판매전용시설은 제외하며, 비닐하우스를 설치하여도 녹지가 훼손되지 아니하는 농지에 설치하여야 함. 셋 째, 기초는 가로, 세로 및 높이가 각각 40센티미터 이하인 규모에 한하여 콘크리트 타설을 할 수 있으며, 바닥은 콘크리트 타설을 하지 아니한 비영구적인 임시시설물(보도블록이나 부직포 등 이와 유사한 것을 말한다)이어야 함

- 20) 개발제한구역을 관리하는 실무자 대상 조사결과, 개발제한구역 내 불법행위가 지속되는 이유로 “위법인줄 알면서 주민 생활에 필요하다”는 응답비율이 53%로 가장 높고, 다음으로 이행 강제금을 지불하고도 이익이 되기 때문이라는 응답이 35%로 나타남(채병선·문준경·이만형, 개발제한구역 내 불법행위와 관리체계 실태 및 정책적 개선 대안, 국토연구 제84권, 2015.3)
- 21) 건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주계단 등의 구조나 외부형태를 수선·변경하거나 증설하는 것을 말함
- 22) 벌채 면적이 500㎡를 초과하거나 벌채 수량이 5㎡세제곱미터를 초과할 경우 시장·군수·구청장의 허가 필요(개발제한구역법 제12조 제1항 5호, 시행령 제15조)
- 23) 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 「군사기지및군사시설보호법」에 따라 지정·고시하는 구역
- 24) 군용항공기의 이착륙에 있어서의 안전비행을 위하여 지정하는 구역
- 25) 대공방어작전을 보장하기 위하여 지정하는 구역으로 특별시·광역시·특별자치도·시·군 관할구역을 기준으로 지정 하는 구역

- EU는 Super Resion, 영국은 City-Region, 미국은 Mega Region과 같은 개념의 광역권으로 지역 구조를 개편
- 그동안의 경제성장과 함께 도시화가 성숙함에 따라 도시가 충족해야 할 기능들이 다양화되고 이에 따라 지향해야할 도시상도 변화
 - 산업의 오피스화 진척, 자연과 인간·도시 공생의 중요성 증대, 도심과 근교 여가시설에 대한 수요 증가 등 도시환경이 변화
 - 도시성장의 원리 변화²⁶⁾, 도시 인프라의 고도화²⁷⁾, 도시환경과 시민건강의 쾌적성 추구 등으로 지속가능한 도시발전의 패러다임이 부각

□ 일률적이고 경직적인 정책이 대도시의 성장을 저해

- 미국 등 선진국은 경직적인 그린벨트를 유지하고 있는 한국과 달리 유연한 도시성장 관리정책을 운용하고 있으며 그린벨트 도입 국가들도 그린웨이²⁸⁾ 도입 등을 통해 그린벨트 제도를 유연화
 - 미국²⁹⁾, 일본, 호주 등의 국가는 경직적인 그린벨트를 유지하고 있는 한국과 달리 도시성장 경계³⁰⁾, 시가화 조정구역³¹⁾ 등 유연한 정책을 운용
 - * 네덜란드는 4개 대도시에 둘러싸인 녹지인 녹색심장(Green Heart)³²⁾을 운용하고 있고 캐나다는 그린벨트보다 유연한 그린웨이를 도입

도시확산 관리정책의 분류와 사례

구분		목적	특징	경직성	도입사례
Zone에 기초	도시성장 경계 (UGB)	농지와 개방공간 보호, 도시확산 방지	경계선을 넘은 개발 예외적 허용	중	미국(오레곤·워싱턴·캘리포니아 주 등), 호주 멜버른, 네덜란드 그린하트
	도시서비스 지역		지역을 넘은 개발 허용,	약	미국 미네소타 주의 미네아 폴리스

26) 산업의 성장이 도시성장을 주도하던 패턴에서 도시가 가진 매력이 인재를 유인하고 이를 통해 새로운 산업발전이 촉진되는 패턴으로 변화

27) 산업기반 중심의 투자가 생활기반 투자로 전환되고 경제에서 차지하는 도시개발의 비중이 증대됨에 따라 도시활동의 서비스 지향성이 높아져 보다 고도화된 도시 인프라가 요구됨

28) Green Belt는 도시 외곽을 둘러싼 형태인데 반해, Green way는 도시를 가로 지르는 선형 형태임

29) 미국의 경우 메릴랜드 주의 City of Greenbelt, 위스콘신 주의 Greendale, 오하이오 주의 Greenhill 등에 그린벨트가 존재하나 이는 국가가 복지정책의 일환으로 토지를 매입하여 건설한 특수한 경우로 미국의 주된 도시확산 관리 정책은 도시성장경계 정책임

30) Urban Growth Boundary : 도시 지역을 비도시 지역과 구분하는 경계선을 그은 후, 경계 내부는 도시 용도지역, 경계 밖은 농촌 용도지역으로 지정함. 도시성장 경계는 그린벨트와 달리 녹지일 필요가 없으며 영속적이지 않고 성장을 수용하기 위해 필요에 따라 확장 가능함

31) 일본의 시가화 조정구역은 Zone과 별도로 운영되고 있다는 점에서 한국의 개발제한구역과 성격이 유사하나 규제강도는 훨씬 약함. 일본의 경우 그린벨트 제도를 포기하고 도시 녹지확보 정책으로 전환

32) 네덜란드의 Amsterdam, Hague, Rotterdam, Utrecht의 4개 도시에 둘러싸인 그린하트(Green Heart)는 도시화가 가능한 한 억제되는 개방공간 및 녹지지역으로 그린벨트와는 달리 Zone에 기초하고 있어 도시성장경계로 볼 수 있음

구분	목적	특징	경직성	도입사례	
(USA)		도시 인프라는 비제공			
Zone과 별도	Greenbelt	개방공간과 자연의 영구적 보전	벨트 내 개발 금지	강	영국, 프랑스, 캐나다 한국 등
	시가화 조정구역	개발유보지 확보	개발유보지 성격	약	일본

자료 : Myungje Woo, Impacts of Urban Constraint Policies on Urban Growth and Structure, 오하이오 주립대 박사논문을 기초로 재편집

- 토지이용의 효율성을 감안하는 선진국과는 달리 경직적인 벨트 규제를 견지함에 따라 대도시권의 발전과 경쟁력 확보가 저해됨
- 우리나라는 도시성장 경계, 도시서비스 지역³³⁾, 그린벨트라는 도시확산 관리 정책(Urban Containment Policy) 중 가장 경직적인 그린벨트 제도를 유지
 - 강력한 토지이용 규제에 초점이 맞춰짐에 따라 토지이용의 효율성과 도시의 경쟁력이 동반 저하
 - 개발제한구역을 뛰어넘어 도시가 팽창하는 비지적 개발(Leap-frogging Development)을 초래하여 도시 공간구조가 왜곡되고 사회적 비용이 증가

3. 정책의 일관성과 형평성 부족

□ 중앙정부의 필요에 따라 수시로 구역을 해제하여 정책의 일관성 결여

- 대통령 선거공약 등 정치적으로 대대적인 해제가 추진되어 토지 소유자의 해제에 대한 막연한 기대감과 함께 규제에 대한 불신과 불만 가중
 - 구역을 지정하여 개인 사유지에서의 행위를 제한하는 주체인 정부가 필요에 따라 수시로 구역을 해제함에 따라 주민의 불만 초래
- 취약지구 해제를 제외하면 해제지역의 약 59%³⁴⁾가 국책 및 지자체 사업으로 활용되어 구역지정 주체에 의한 구역개발이라는 비난의 원인을 제공

33) Urban Service Area : 그 지역을 넘어서는 상하수도과 같은 도시 공공 서비스와 시설이 제공되지 않는 지역으로 지역을 넘은 개발이 허용된다는 점에서 Urban Growth Boundary보다 유연한 정책임. 다만 동 지역을 넘어선 지역의 개발에 대해서는 도시 공공 서비스와 시설이 제공되지 않음

34) 김성연/감사연구원, 개발제한구역 관리의 문제점과 개선방안, 2013.6, p70

정부주도 개발제한구역 개발에 대한 구역
주민의 인식 사례³⁵⁾

<경기도 00시 주민 김00씨 사례>

- “주민들이 창고를 하나 지으려면 온갖 서류를 구비해 여러 차례 찾아다니며 조건을 맞춰야 하지만 정부는 마음대로, 그것도 대규모로 개발”
- “정부가 그린벨트를 지정해 놓고 막상 공공사업 시 보상할 때는 오히려 그린벨트이기 때문에 공시지가가 싸다며 헐값에 구입” : “국가 필요에 의한 수용 시 해제된 인근 땅에 비해 20~30%의 보상비 밖에 받지 못함”

<경기도 00지역 그린벨트 소유자 이00씨 사례>

- “도시팽창 막는다고 일방적으로 개인 땅을 묶어놓고 정부가 필요할 때는 개발하는 악법 중 악법”

<경기도 00시 그린벨트 주민 박00씨 사례>

- “정부가 그린벨트에 국책사업을 추진하는 것은 합법인데 주민은 개발하면 고발해서 전과자가 됨”

□ 중앙정부 주도의 일방적 해제와 존치근거 등 정책 결정의 원칙 불투명

- 개발제한구역 해제를 중앙정부가 주도함에 따라 지역별 해제 및 존치근거 등 정책결정의 원칙이 불명확하여 정책 신뢰성 확보에 실패
 - 지방 자치단체와 사전적으로 협의하지 않고 구역조정이 가능한 지역에 대규모 중앙정부 국책사업을 추진
- 해외의 경우 대체로 계획지침은 중앙정부, 관리는 지자체가 하고 있으나 국내의 경우 이러한 중앙정부와 지자체간의 협력 및 연계가 미흡한 실정

국가별 개발제한구역 관리주체 비교

국명	관리주체
프랑스	파트너십에 의한 중앙·지방정부 협력
영국	지방계획
캐나다	농촌과 개발제한구역 지역계획
독일	지자체간 공동계획 수립
한국	국가·광역도시 차원의 계획 수립
일본	자치구 단위계획 수립

자료 : 전성우·박용하·홍현진·최현아·강성대//한국환경정책·평가연구원, 국토환경관리 정책변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리방안, 2013.12

4. 재산권 침해 논란

□ 과도한 토지이용 규제로 구역 내 토지 소유자의 재산권 침해 논란 제기

- 구역 내 과도한 토지이용 규제로 토지 재산권의 침해가 심각하여 토지 소유자는

35) 국정감사 현장 보고서(김태원/국회, 2013 국정감사 현장보고서 : 그린벨트 사람들 이야기 - 43년의 고통 현장에 답이 있다, 2013.10.14.)에서 편집

낮은 토지가격 때문에, 주민은 심각한 생활불편으로 상대적 박탈감을 느낌

그린벨트와 인근지역의 재산권 가치 비교 사례³⁶⁾

<대구시 00군 그린벨트 주민 박00씨 사례>

- 인근 그린벨트가 아닌 00번지 지역의 공시지가는 '90년 6.9만 원에서 '13년 96.2만 원으로 14배 상승한 반면, 그린벨트 지역인 00번지의 공시지가는 '90년 0.21만 원에서 '13년 0.56만 원으로 2.7배 상승에 그침

<경기도 00시 00지구 사례>

- 우선 해제지역은 3.3㎡당 최소 500만 원, 투기 바람이 분 곳은 1,500만 원~ 2,000만 원까지 땅값이 오르지만 그린벨트는 3.3㎡당 100만 원 수준에 불과
- 그린벨트에서 축사를 창고로 불법용도 변경해 받을 수 있는 임대료는 3.3㎡당 1.8만 원이나 단속의 위험이 없는 해제지역의 창고 임대료는 3.3㎡당 5만 원으로 해제지역의 2배 이상

- 벨트 내 사유지 비중은 '14년말 기준 73.7%에 달하며 '14년 시설입지 및 경계지역 관련 민원만 441건에 달하는 등 민원이 지속적으로 제기

□ 재산권 침해해소의 한 방편인 정부의 토지매수는 재원부족으로 실적이 미미

- '98년 12월 도시계획법 제21조³⁷⁾에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정³⁸⁾이후 개발제한구역 해제와 토지 소유자 등에 대한 재산권 보상을 위해 토지매수 제도³⁹⁾를 도입
- '04년부터 '14년까지 총 4,975억 원을 투입하여 22.3km²을 매수⁴⁰⁾하였으나, 증가 추세인 매수수요에 비해 예산부족으로 신청의 24%만 매수

36) 국정감사 현장 보고서(김태원/국회, 2013 국정감사 현장보고서 : 그린벨트 사람들 이야기-43년의 고통 현장에 답이 있다, 2013.10.14.)에서 편집

37) 도시계획법 제21조(개발제한구역의 지정) ① 건설부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때에는 도시개발을 제한할 구역(이하 "개발제한구역"이라 한다)의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다

② 제1항의 규정에 의하여 지정된 개발제한구역안에서는 그 구역 지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업의 시행을 할 수 없다. 다만, 개발제한구역 지정 당시 이미 관계법령의 규정에 의하여 건축물의 건축·공작물의 설치 또는 토지의 형질변경에 관하여 허가를 받아(관계법령에 의하여 허가를 받을 필요가 없는 경우를 포함하다) 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 계속 시행할 수 있다

③ 제2항의 규정에 의하여 제한될 행위의 범위 기타 개발제한에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위안에서 건설부령으로 정한다

38) 헌법불합치 결정의 주요 내용 : 개발제한구역 지정으로 인하여 토지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용의 방법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 사용·수익의 길이 없는 경우에는 토지소유자가 수인해야 하는 사회적 제약의 한계를 초과하므로 보상규정을 두지 않은 것에 위헌성이 있음. 따라서 보상입법을 마련함으로써 위헌적인 상태를 제거해야 함(헌법재판소 전원재판부(1998.12.24.) 89헌마214, 90헌마16, 97헌마78(병합) 부분발취 요약)

39) '00년 개발제한구역법이 제정되면서 도입됨. 토지매수청구 제도는 구역 지정 당시부터 계속 소유하고 있는 토지를 종래의 용도대로 사용할 수 없어 토지의 효용성이 감소되었거나 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능하게 된 경우 토지소유자가 정부를 상대로 매수청구를 인정하는 제도. 토지 협의매수 제도는 정부가 개발제한구역의 지정목적 달성을 위해 소유자와 협의하여 개발제한구역 내 토지 등을 매수하는 제도

40) 국토교통부, 개발제한구역 규제 개선방안, 2015.6

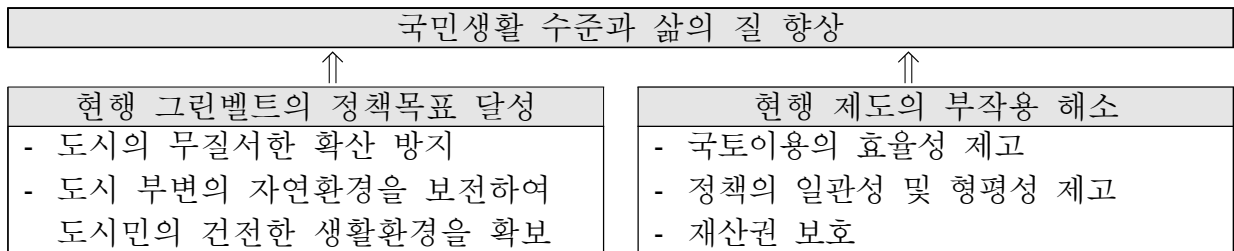
IV 정책 패러다임 재정립 방안

1. 기본 원칙

□ 현행 그린벨트의 정책목표를 달성하면서도 국토이용의 효율성 제고 도모

- “도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보”한다는 정책목표를 달성
- 국토이용의 효율성 저하와 정책의 일관성 및 형평성 문제, 재산권 침해 논란과 중복규제 문제 등 현 제도로 인한 부작용을 해소

정책 패러다임 재정립의 기본원칙



2. 개발제한구역제도 재정립 방안

□ 벨트를 Zone으로 전환, 기존 정책목적은 Green Zone 등을 통해 충족

- 도시외곽을 둘러싼 형태의 일률적 그린벨트 지정제도를 토지의 용도와 특성에 기초한 Zoning⁴¹⁾(용도지역) 제도로 전환
 - 필요 시 광역도시별로 녹지비율⁴²⁾을 정한 후, 현행 벨트 중 절대보존이

41) 용도지역제(Zoning)는 19세기말 독일 Frankfurt시의 지역제(Zonung)에서 유래했으며 1920년대 미국의 도시문제 해결을 위해 고안된 제도임. 최초의 지역제는 1916년 미국뉴욕의 Zoning 조례인데, 독일의 Zonung이 건축조례(Bauordnung) 차원에만 머무르고 영업조례(Gewerbeordnung)를 포함하지 못했던 데 반해 뉴욕시의 Zoning 조례는 처음부터 용도 규제(Use Zoning)를 목적으로 했다는 점에서, 독일식 Zonung의 미국식 변용이라 할 수 있음. 자치체(Municipality)를 Zone으로 구분하여 각 Zone의 토지·건물 등의 위치·규모·형태·용도 등을 각 Zone의 기준에 의해 규제하며 Zone이 다르면 규제내용이 다를 수 있으나 같은 Zone내의 동종·동급의 건물에 대해서는 규제내용이 균등함. Zoning제는 1926년 미국 오하이오주 유클리드(Euclide) 마을의 Zoning 조례에 대해 연방 최고재판소가 합헌판결을 내린 이후 법정 도시계획으로 인정됨. 우리나라는 1962년 도시계획법을 제정하면서 Zoning(용도지역)제를 채택함

42) 녹지비율은 녹지를 어떻게 정의하느냐에 따라 달라짐. 세계도시 문화 리포트 서울 2013에 나타난 공원 등 공공녹지

- 필요한 녹지는 보전녹지지역, 농경지는 생산녹지지역으로 편입
- 취락지역과 향후 도시용지 공급에 필요한 토지는 자연녹지, 시가화된 지역과 대규모 취락지역은 특성에 따라 주거·상업·공업지역으로 편입
- 정책목적 중 도시의 무질서한 확산방지⁴³⁾는 난개발 방지를 위한 도시계획과 기반시설 확충, 건전한 생활환경 확보는 Green Zone에 의해 달성⁴⁴⁾

국토계획법상 도시지역의 용도지역 구분

용도지역명	지역설명
주거지역	거주의 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위해 필요한 지역
상업지역	상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위해 필요한 지역
공업지역	공업의 편익을 증진하기 위해 필요한 지역
녹 지 지 역	자연환경 농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위해 녹지의 보전에 필요한 지역
보전녹지	도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역
생산녹지	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
자연녹지	도시의 녹지공간의 확보, 도시 확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한해 제한적인 개발이 허용되는 지역

자료: 국토계획법 제36조 제1항 제1호와 동법 시행령 제30조 제4호

□ 벨트폐지 시 녹지감소·환경훼손 우려는 추가 녹지 확보 등을 통해 해소

- 벨트의 Zone 전환 시 녹지가 줄 것이라는 우려는 벨트 내 녹지의 Green Zone 편입과 도시 내 공장이전 부지 등의 녹지화를 통해 해소 가능
 - 벨트의 일부라도 녹지지역이 아닌 다른 Zone으로 편입되면 녹지가 줄 것이라는 우려는 현 그린벨트 지역 전부가 녹지라는 단순한 시각에 기인
 - 현 벨트 전체가 녹지는 아니며 제도변화에 따라 실질적으로 녹지가 줄 경우 도시 내 공장이전 부지 녹지화 등을 통해 추가로 녹지를 확보하면 됨
- 그린벨트가 녹지 외 Zone으로 편입되어 개발된다고 환경이 훼손되지는 않음
 - ‘도시와 국가의 부⁴⁵⁾에 따르면 도시의 역동적 경제발전만이 지속적 성장을 담보해주며 ‘부유할수록 깨끗하다⁴⁶⁾에 의하면 부유한 국가일수록 환경이 더 잘 보전됨

공간비율이 가장 높은 도시는 싱가포르 47%, 시드니 46%, 홍콩 41%, 런던 38.4% 등의 순이며 미국 도시 중에서는 뉴욕 14%, LA 6.7% 등의 순임. 서울은 2.3%로 낮으나 서울의 경우 개방형 녹지공간 비율로 일반 녹지비율과는 차이가 있음. 반면, 환경부 보도자료(전국 광역시 녹지비율 알고 보니... 울산 1위, '14.9.23)에 따르면, 국토 표면 상태를 반영한 전자 지도 분석 결과에 기초한 서울시 녹지면적 비율은 30.2%임

43) 행정구역에 기초한 도시의 무질서한 확산방지 목적은 광역도시 생활권 부각 등 상황변화에 따라 그 필요성이 퇴색하였으나, 도시의 무질서한 확산방지 목적은 여전히 유효

44) 도시민에게는 먼 도시외곽의 Green보다는 생활주변의 Green이 더 소중하므로 도시민의 건전 생활환경 확보는 Green Belt 보다는 Green Zone에 의해 더 잘 달성될 수 있음

45) Jane Jacobs/서은경, Cities and the Wealth of Nations(도시와 국가의 부), 1985(2004.9)

- 이는 기존 ‘벨트 고수 → 도시의 성장 저해 → 환경 악화’의 고리가 ‘벨트 개발 → 도시의 성장 → 환경 보전’의 고리로 전환될 수 있음을 시사
- * 현 그린벨트의 21%인 811km²는 녹지로서의 보전가치가 높지 않아 개발이 가능한 환경평가 3~5 등급지⁴⁷⁾

□ 벨트 지정이전 소유자 중 현 거주자의 녹지지역 편입 토지를 국가가 매입

- 보전녹지 및 자연녹지로 편입되는 사유지에 대해서는 국가가 토지를 직접 매입하여 국·공유화를 추진하는 것이 가장 이상적
 - 현 개발제한구역 전체를 국가가 매입하기는 어려울 것이므로 보전·자연녹지로 편입되는 사유지를 우선적으로 국가가 매입 추진
 - 토지 매입대상은 개발제한구역 지정 이전 소유자 중 현 거주자로 하며 특히, 보전·자연 녹지로 편입되는 토지를 우선적으로 매입⁴⁸⁾
- 토지매입 필요 재원은 관련 예산의 활용, 토지채권 발행, 국공유지 매각, 기존 구역 중 비 녹지 편입지역에 대한 개발이익 환수 등을 통해 마련
 - 지역발전 특별회계 중 경제발전 계정 등 관련 계정의 예산, 토지채권 발행, 비 녹지지역 편입 국공유지의 매각 또는 임대수입 등을 활용
 - 주거·상업·공업지역 등 비 녹지지역으로 편입되는 지역의 지가상승 일정 부분을 토지보유 기간에 비례해 환수하거나 토지·취락 정비사업을 시행하면서 부과한 개발 부담금을 활용

□ 국가의 매입이 어려울 경우 개발권 양도제, 토지 교환제 등 도입 추진

- 개발권 양도제(TDR)⁴⁹⁾는 보전·자연녹지 편입 토지 소유자와 그렇지 않은 토지 소유자 사이의 형평성과 토지이용 규제 효율성 문제의 동시 해결에 기여
- 미활용 국공유지와 토지 교환제⁵⁰⁾는 토지의 이용과 처분이 제한되는 보전·자연녹지 편입 토지를 국공유지와 교환⁵¹⁾함으로써 재산권을 보호

46) Ronald Bailey/김영신·김정호·조영일 역/자유기업원, Earth Report 2000(부유할수록 깨끗하다), 2000(2003.11)

47) 이창호/국회 입법조사처, 이슈와 논점 제1020호: 개발제한구역 제도의 규제 완화와 향후 과제, 2015.6.24.에서 인용
국토 환경평가는 전 국토를 환경적 가치에 따라 1등급에서 5등급의 5개 등급으로 분류하며 1등급으로 갈수록 환경적 가치가 높음

48) 구역지정 이후 전입자의 경우 개발제한구역이 지정된 후 그린벨트임이 감안된 가격에 토지를 매입하였으므로 보상의 필요성이 없으며 보전·자연녹지로 편입되는 토지는 주거·상업·공업지역으로 편입되는 토지에 비해 토지이용에 대한 제약이 크므로 재산권 보호를 위해 우선적으로 매입할 필요가 있음. 생산녹지로 편입되는 농경지의 경우에는 다른 지역 농경지에 비해 특별한 규제를 받는 것으로 보기 어려우므로 손실 보상의 필요성이 상대적으로 작음. 다만, 보전녹지와 자연녹지로 편입되는 농경지는 국가가 매입할 필요가 있음.

49) 개발권양도제(TDR : Transfer of Development Rights)는 ‘70년대 미 뉴욕에서 역사적 구조물 또는 보전필요 토지를 대상으로 도입되었으며 특정지역 토지 소유자의 개발권을 제한하는 대신 다른 지역의 개발권을 부여하는 제도

50) 개발권 양도제와 토지교환제 또한 개발제한구역 지정 이전 소유자 중 현 거주자이면서 토지가 보전·자연 녹지로 편입되는 주민을 대상으로 적용

51) 서울시 면적 605,207,639m² 중 국공유지 면적(285,769,410m²)이 차지하는 비중은 47.3% 이므로 용도 폐지된 행정

□ 벨트의 **Zone** 전환을 통해 효율적인 정책목적 달성과 제도개선 효과 기대

- 기존 Belt보다 Zoning을 통해 정책목적을 더 효율적으로 달성하면서도 토지이용의 효율성을 높일 수 있음
 - 도시의 무질서한 확산방지는 도시계획과 기반시설 확충을 통해 달성 가능하며 도시민의 건전 생활환경 확보는 도시지역 녹지에 의해 더 잘 충족됨
 - Zone의 특성에 따라 개발과 보전이 효율적으로 결정될 수 있어 토지이용의 효율성이 높아지고 도시경쟁력이 향상
- 토지가 특성별로 적합한 Zone으로 편입되고 보전녹지 등으로 편입 시 국가가 보상하므로 정책의 일관성과 형평성이 제고되고 재산권 보호 가능

제도 재정립을 통한 기대효과

구분	내용
효율적 정책 목적 달성	- 정책목적 중 도시의 무질서한 확산방지는 난개발 방지를 위한 도시계획과 기반시설 확충을 통해 달성 * 행정구역에 기초한 도시의 무질서한 확산방지 목적은 광역도시 생활권 부각 등 상황변화에 따라 그 필요성이 퇴색하였으나, 도시의 무질서한 확산방지 목적은 유효 - 도시민의 건전 생활환경 확보목적은 그린벨트 보다 도시지역 녹지에 의해 더 잘 달성될 수 있음 * 도시민은 먼 도시외곽의 녹지보다는 주변의 녹지가 더 소중
도시 토지이용 효율성 제고	- Zone의 특성에 따라 개발과 보전이 효율적으로 결정될 수 있어 토지이용의 효율성이 높아지고 도시경쟁력이 향상
정책의 일관성·형평성 제고	- 기존 Belt내 토지가 특성별로 적합한 Zone으로 편입되며 토지 이용에 제약이 많은 보전녹지 등으로 편입될 경우 국가가 매입하므로 정책 일관성·형평성 문제가 해소됨
재산권 보호	- Green Zone인 보전녹지와 자연녹지로 편입되는 토지를 국가가 매입, 개발권 양도, 국공유지와 교환을 통해 보상하므로 재산권 침해문제를 해소할 수 있음

재산, 주차장, 도심 내 공터 등 장기 미집행 국공유지, 잡종지 등과 녹지로 편입되는 토지 간 교환 가능

서울특별시 지목별 토지소유 현황(2012년 기준)

(단위: m²)

소유 주체 지목	국유지	도유지	군유지	합계
합계	147,103,458	99,959,721	38,706,231	285,769,410

자료: 김성연/감사연구원, 개발제한구역 관리의 문제점 및 개선방안, '13.6

참고문헌

- 건설부, 개발제한구역 해설(개정판), 1976
건설교통부, '97년도 국토이용에 관한 연차보고서, 1997
경기도, 알기 쉬운 개발제한구역 제도, 2015.1
국토개발연구원, 국토 50년, 1996
국토교통부, 개발제한구역 규제 개선방안, 2015.5.6.
국토교통부, 도시업무편람, 2015
국토교통부, 제4차 국토종합계획 수정계획 2011~2020, 2011.1.27.
국토해양부, 수도권외 계획적 관리를 위한 제도개선 방안 연구, 2008
이창호/국회 입법조사처, 이슈와 논점 제1020호: 개발제한구역 제도의 규제 완화와 향후 과제, 2015.6.24
권용우·박지희, 우리나라 개발제한구역의 변천단계에 관한 연구, 국토지리학회지 제46권 3호, 2012
김경환, 개발제한구역 제도의 평가와 제도개선 쟁점, 주택연구, 1998.12
김성연/감사연구원, 개발제한구역 관리의 문제점 및 개선방안, 2013.6
김태원/국회, 2013 국정감사 현장보고서 : 그린벨트 사람들 이야기 - 43년의 고통 현장에 답이 있다, 2013.10.14
김현주·최진우/삼성경제연구소, 개발제한구역의 보존 및 활용방안, 1998.9
이양주/경기개발연구원, 이슈&진단 제4호 : 생태계 보전의 신 패러다임 - 강산벨트, 2011.6.1.
이종상/국토교통부, 지역·지구 등의 토지이용규제 합리화방안 연구, 2009.4
전경련, 규제개혁 종합건의, 2014
전성우·박용하·홍현전·최현아·강성대/한국환경정책·평가연구원, 국토환경관리 정책 변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리 방안, 2013.12.31.
채병선·문준경·이만형, 개발제한구역 내 불법행위와 관리체계 실태 및 정책적 개선 대안, 국토연구 제84권, 2015.3
Jane Jacobs/서은경, Cities and the Wealth of Nations(도시와 국가의 부), 1985(2004.9)
Myungje Woo, Impacts of Urban Containment Policies on Urban Growth and Structure, Ohio State University PhD Dissertation, 2007
Ronald Bailey/김영신·김정호·조영일 역/자유기업원, Earth Report 2000 (부유할수록 깨끗하다), 2000(2003.11)