

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

2018/11.5

KRIHS POLICY BRIEF • No. 688

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

## 2020년 이후의 개발제한구역 조정 제도 운영방향

김중은 국토연구원 연구위원, 이우민 국토연구원 연구위원

### 요약

- 1990년대 말부터 '先 환경평가 및 도시계획-後 해제'라는 대원칙하에 광역도시계획을 수립하여 권역별로 개발제한구역 해제가능총량을 부여하고 도시용지로 전환·활용 필요성이 인정되는 공영개발에 한해 일정 기준을 만족할 경우 해제를 허용해옴(7개 대도시권 내 도시용지로 해제한 면적 187km<sup>2</sup>: 최초 지정면적의 4%)
- 그간 경직된 구역 운영으로 일부 권역에서 개발제한구역 외측으로 시가지의 비지적(飛地的) 확산이 발생하였으며, 개발제한구역을 도시용지로 전환·활용 시 성장관리 개념이 제대로 반영되지 못하였고, 기반 시설이 갖추어지지 않은 소규모 지역의 해제로 도시관리상 여러 가지 문제들을 야기
- 2020년 이후에도 개발제한구역을 조정·활용하기 위해서는 「광역도시계획수립지침」의 개정이 필요하며,
  - 도시용지 공급을 목적으로 개발제한구역 조정 시 성장관리 원칙 강화,
  - 개발제한구역 해제사업의 공공성 강화,
  - 2020년 광역도시계획 해제총량의 효율적 배분 및 활용 방안 마련,
  - 주민불편해소 차원에서 해제한 소규모 지역의 관리방식 개선을 위한 제도개선 등이 병행되어야 함

### 정책방안

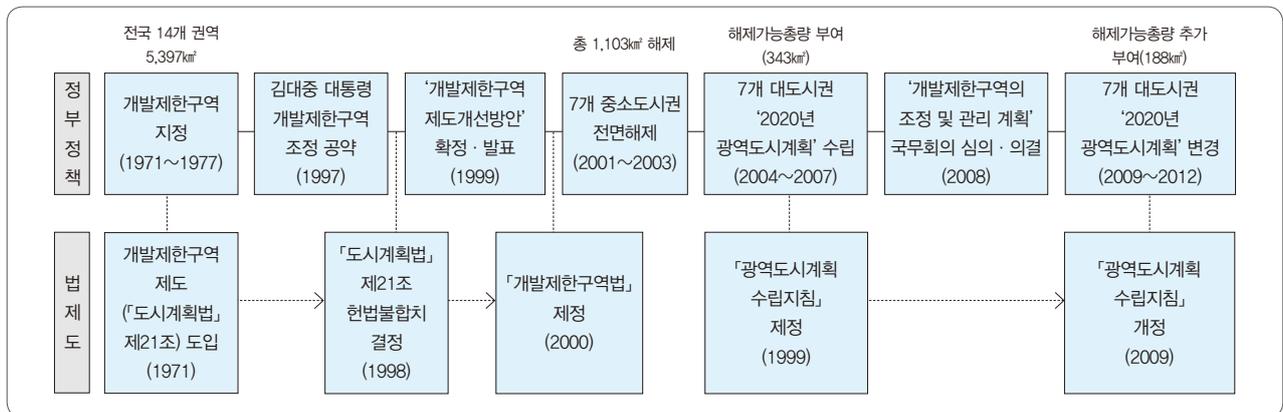
- 도시용지 공급을 목적으로 개발제한구역 조정 시 도시성장관리 원칙 강화: 공익사업 추진 시에 도시권 내 가용지가 부족하여 불가피하게 개발제한구역을 활용할 경우, 가급적 개발제한구역 내측의 기존 시가지와 연접한 지역을 우선적으로 활용토록 유도하는 등 도시성장관리 개념을 강화
- 개발제한구역 해제사업의 공공성 강화: 토지이용계획 시 공공용지 확보, 민간참여 시 공공의 지배력 확보, 개발이익의 객관적인 측정·환수 시스템 마련 등 해제사업의 공공기여 요건을 강화하고, 사업 주체 및 내용적인 측면에서 공익적 성격이 약한 사업은 해제를 불허
- 2020년 광역도시계획 해제총량의 효율적 배분 및 활용 방안 마련: '2020년 광역도시계획' 잔여총량의 사용 기한을 2040년으로 연장하고, 이미 해제총량을 모두 소진한 지자체도 다른 지자체에 비용을 지불하거나 신규 개발제한구역 지정을 통해 해제총량을 확보할 수 있도록 제도를 마련하여 국가 전체적으로는 2020년 이후에도 해제총량이 증가하지 않도록 관리
- 주민불편해소 차원에서 해제한 소규모 지역의 관리방식 개선: 집단취락 및 자투리토지의 정비수단으로 작동하지 않는 지구단위계획을 개발제한구역 해제 시 선택적으로 수립하도록 완화하되 정비사업 추진 시에만 용도지역의 상향조정을 허용하며, 가급적 개발제한구역으로 존치된 상태에서 정주여건이 개선될 수 있도록 재정지원을 강화

# 1. 현행 개발제한구역 조정 제도의 주요 내용

**(해제원칙)** 1990년대 말 대통령 공약사항 이행과舊 「도시계획법」상 개발제한구역 제도의 위헌 문제를 해소하기 위해 주민불편해소와 '先 환경평가 및 도시계획-後 해제'라는 대원칙하에서 개발제한 구역을 해제·활용해오고 있음

**(해제방식)** 여러 도시에 걸쳐 지정되어 있는 개발제한구역의 공간적 특성상 광역도시계획<sup>1)</sup>을 수립하여 권역별로 해제가능총량을 부여하고 도시용지로 전환·활용 필요성이 인정되는 공영개발에 한해 일정 기준에 따라 해제를 허용

그림 1 개발제한구역 조정 관련 주요 정책 변화과정



자료: 김중은, 이성원, 김다윗, 김태환 외 2017, vi.

**(해제대상)** 공공주택단지, 산업단지 등 도시용지를 공급하기 위한 목적과 집단취락, 자투리토지 등 주민불편해소를 위한 목적으로 유형구분이 가능

표 1 개발제한구역 해제대상 유형 비교

해제 목적	도시용지 공급	주민불편해소
해제 유형	도시용지로 전환·활용 필요성이 인정되는 국책사업 및 지역현안사업	집단취락, 자투리 토지(단절토지, 경계선 관통대지)
최소해제가능면적	20만 m <sup>2</sup> 이상 (다만, 기존 시가지와 연결한 공공주택지구 및 공공시설 등의 경우 예외)	<ul style="list-style-type: none"> <li>(집단취락) 주택호수 20호 이상, 호수밀도 10호/ha 이상</li> <li>(단절토지) 3만 m<sup>2</sup> 미만</li> <li>(경계선 관통대지) 1천 m<sup>2</sup> 이하</li> </ul>
해제 결정권자	국토교통부 장관 (다만, 일정요건을 만족하는 30만 m <sup>2</sup> 이하 규모의 해제 사업은 시·도지사가 해제를 결정할 수 있도록 위임)	시·도지사

1) 현재 「광역도시계획수립지침」에서는 목표연도가 2020년인 광역도시계획에 한하여 개발제한구역의 조정을 허용하고 있음.

**(해제기준 및 해제요건)** 국책사업 및 지역현안사업 등 도시용지 공급을 목적으로 하는 사업의 경우 「개발제한구역 해제지침」에서 제시하는 ① 해제가능총량, ② 사업의 공익성, ③ 공영개발, ④ 환경평가등급, ⑤ 해제기준 면적, ⑥ 공공기여방안에 대한 기준 및 요건을 충족해야 해제 가능

표 2 도시용지 공급 목적 사업의 개발제한구역 해제 요건

구분		해제요건
해제가능총량		• 권역별 2020년 광역도시계획에서 정하고 있는 지자체별 개발제한구역 해제총량 범위 내에서 해제 가능. 다만, 주민불편 해소를 목적으로 해제가 가능한 집단취락, 단절토지, 경계선 관통대지의 경우 해제총량에 포함되지 않음
사업의 공익성		• 공공주택건설, 사회복지사업, 산업단지 조성 등 공익적 목적의 개발수요 발생 시 개발제한구역 해제 추진
공영개발		• 해제 후 우려되는 난개발 방지 및 지가 상승으로 인한 우발이익 환수를 위해 공영개발을 원칙으로 함. 다만, 특수목적법인(SPC)을 통해 일정 비율(1/2 미만)을 출자하는 조건으로 민간의 참여를 허용
환경평가등급		• 개발제한구역 환경평가결과 3~5등급지만 활용이 가능하며 1~2등급지는 원칙적으로 활용 불허. 다만, 농업적성도 1~2등급지 사용에 대해 농림축산식품부와 협의를 완료한 경우와 국방·군사시설의 보안상 이유로 현황과 달리 환경평가결과가 높게 나타난 경우에는 1~2등급지도 활용 가능
해제기준면적		• 난개발 방지·상하수도 등 기반시설 공급의 용이성 등을 감안하여 20만㎡ 이상 규모의 개발을 원칙으로 함. 다만, 기존 시가지 등과 결합하여 개발하거나 여가·복지시설 확충, 공공주택 공급을 위해 시가지 인접지역을 개발하는 경우 등에는 20만㎡ 미만의 개발도 허용
공공기여방안	공원·녹지 확보	• 친환경적 개발유도를 위해 사업의 성격에 따라 일정비율 이상(주택단지: 20% 이상, 기타 목적: 15% 이상)의 공원·녹지 확보를 의무화
	임대주택 건설	• 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 위해 공동주택 건설 시 공공임대주택 확보(35% 이상)를 의무화. 다만, 임대주택 건설용지가 최초 공급 공고일 이후 12개월간 매각되지 않을 경우 공공시행자에게 조성여부를 확인 후 분양주택 건설 용지로 변경 가능
	중소기업전용 단지 확보	• 개발제한구역 내 산업단지, 도시지원시설용지 등을 조성 시 중소기업 전용단지(용지 또는 입주공간) 조성을 의무화

자료: 국토교통부 도시정책관 2016, 237-238; 김중은, 이성원, 김다윗, 김태환 외 2017, 23. 일부 재구성.

## 2. 개발제한구역의 지정 및 해제 현황

### 지정 현황

1971년 수도권권을 시작으로 1977년 여수권에 이르기까지 총 8차에 걸쳐 전국 14개 도시권에 총 5,397.1km<sup>2</sup> (전 국토의 5.4%)의 개발제한구역을 지정하였으며, 이후 신규 지정 사례는 없음

### 해제 현황(2017년 말 기준)

1999년 ‘개발제한구역 제도개선방안’ 발표 이후, 2017년 말까지 1,550.8km<sup>2</sup>의 개발제한구역 해제

이 중, 지정의 실효성이 낮아 2000년대 초반 도시권 내 개발제한구역 전체를 해제한 7개 중소도시권<sup>2)</sup>의 해제면적이 1,103.1km<sup>2</sup>로 전체 해제면적의 약 71%를 차지

한편, 도시성장관리를 목적으로 개발제한구역을 유지하고 있는 7개 대도시권에서 해제된 면적(A+B)은 447.7km<sup>2</sup>

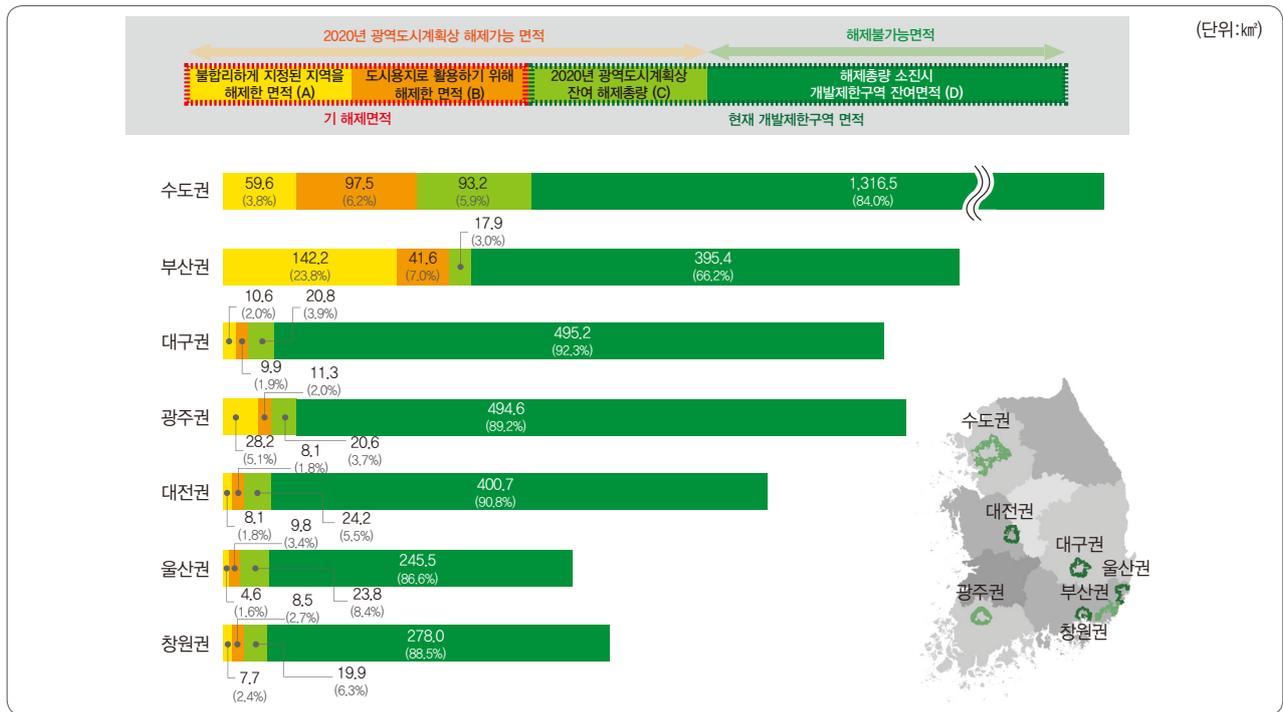
- 이 중, 불합리하게 지정된 지역(집단취락, 자투리토지, 산업단지 및 고리원전)을 해제한 면적(A)은 261.1km<sup>2</sup> (최초 지정 면적의 6%)

2) 춘천권, 청주권, 전주권, 진주권, 여수권, 통영권, 제주권

- 서민주택공급과 고용창출 및 지역경제 활성화에 기여가능한 산업단지 등을 조성하기 위해 도시용지로 해제한 면적(B)은 186.6km<sup>2</sup>(최초 지정 면적의 4%)

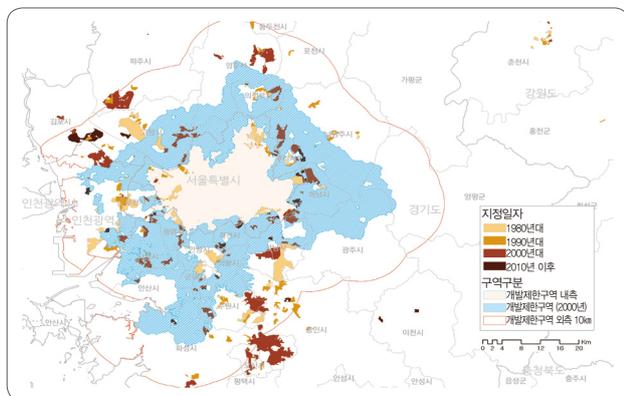
향후, '2020년 광역도시계획상 해제가능한 면적(C)이 공공주택사업 등으로 2020년까지 모두 해제된다고 가정하면 7개 대도시권의 개발제한구역 면적은 최초 지정 면적의 84%가 남을 것(D)으로 예상

그림 2 권역별 개발제한구역 해제면적(2017년 말 기준)



자료: 국토교통부, 개발제한구역 해제현황 통계(2017년 말 기준).

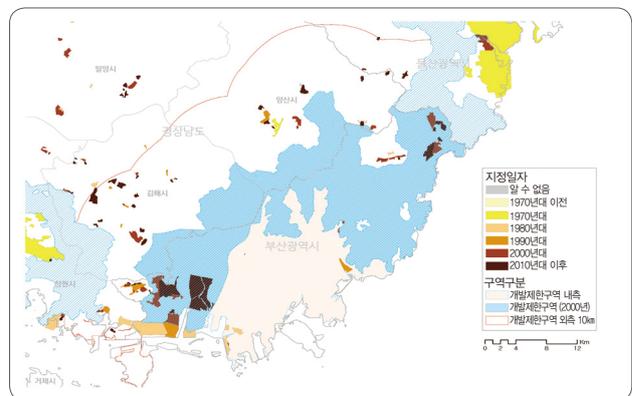
그림 3 수도권 내 주택지구<sup>주)</sup> 지정 현황



주: 「공공주택 특별법」(연혁법령인 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」, 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」 포함), 「택지개발촉진법」, 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 사업지구

자료: 국토교통부, 택지정보시스템(2016년 말 등재기준); 김중은, 이성원, 김다윗, 김태환 외 2017, 56.

그림 4 부산권 내 산업단지<sup>주)</sup> 지정 현황



주: 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지

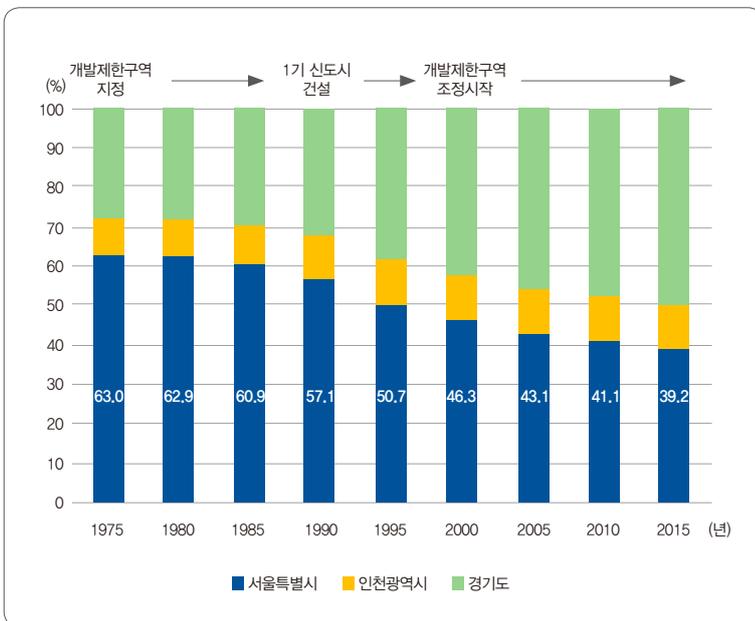
자료: 국토교통부, 산업입지정보시스템(2016년 말 등재기준); 김중은, 이성원, 김다윗, 김태환 외 2017, 59.

### 3. 현행 개발제한구역 조정 제도의 한계

#### 경직적인 구역 운영으로 인해 개발제한구역 외측으로 시가지의 비지적 확산 발생

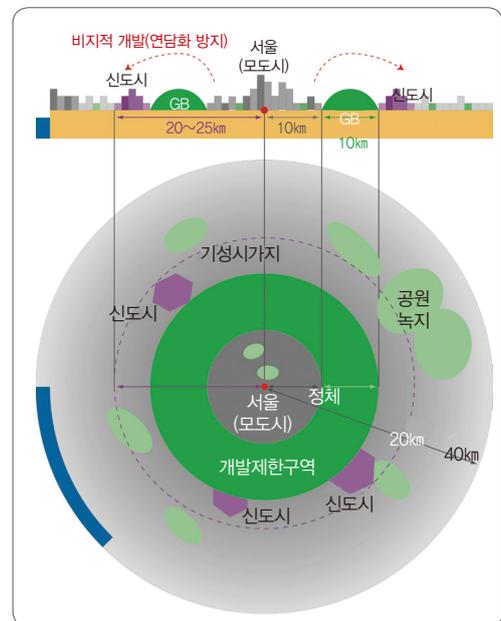
‘제1차 국토종합개발계획’(1972~1981) 수립 당시 서울의 인구 수용능력을 감안하여 지정된 개발제한구역 경계가 도시권의 성장과 무관하게 그대로 유지된 결과, 수도권 개발제한구역 내측지역(서울)에서 수용가능한 인구규모를 초과하여 개발제한구역 외측(인천·경기)으로 시가지가 비지적(飛地的)으로 확산

그림 5 수도권 인구 변화추이(1975~2015)



자료: 통계청, 각 연도 인구주택총조사; 김중은, 이성원, 김다윗, 김태환 외 2017, 35.

그림 6 수도권 공간구조 모식도



자료: Kim 2015, 199 Figure8-1.

#### 개발제한구역을 도시용지로 전환·활용 시 성장관리 개념 부족

도시권 내 기반시설 설치비용, 모도시로의 통근통행 억제 등 대도시권 성장관리측면에서 개발제한구역 내측 경계와 인접한 지역을 우선적으로 해제하여 활용하는 것이 바람직하나, 경제적(지가)·환경적(환경평가등급) 관점을 우선시하여 해제지역을 선정

#### 개발제한구역 내부에 기반시설이 갖추어지지 않은 소규모 주거지역 양산

집단취락을 해제하는 과정에서 가급적 많은 거주민 및 재산권자의 애로사항을 해소하기 위해 취락해제기준(주택호수 및 밀도)을 완화하여 적용한 결과, 개발제한구역 내부에 기반시설 및 공공서비스 공급이 곤란한 정주 환경이 열악한 주거지역이 점적으로 산재되어 도시관리에 어려움 발생

## 지역별 편차가 큰 해제가능총량 소진율<sup>3)</sup>

2009년 산업단지 및 서민주택 공급을 위해 '2020년 광역도시계획'을 변경하여 권역별로 해제가능총량을 추가 배정하였으나, 2017년 말 현재 수도권(최초 총량의 21.1km<sup>2</sup> 초과)과 부산권(8.5km<sup>2</sup> 초과)을 제외한 나머지 권역에서는 추가물량 배정이 없었어도 최초 수립된 '2020년 광역도시계획'상 총량만으로도 충분한 상황

표 3 권역별 해제가능총량 및 소진율

구분	전국	수도권	부산권	대구권	광주권	대전권	울산권	창원권
2020년 광역도시계획 최초수립 시 해제가능총량(km <sup>2</sup> ) (A)	342.8	124.5	54.3	31.5	45.8	31.3	29.3	26.3
2020년 광역도시계획 변경 시 추가 해제가능총량(km <sup>2</sup> ) (B)	188.7 <sup>주)</sup>	114.5	26.3	9.4	13.7	8.6	8.8	7.4
2020년 광역도시계획상 권역별 해제가능총량(km <sup>2</sup> ) (A+B)	531.6	239.0	80.5	40.9	59.5	39.9	38.1	33.6
2017년 말 현재 해제면적(km <sup>2</sup> ) (C)	311.1	145.6	62.8	20.1	38.9	15.7	14.3	13.7
(2017년 말 현재 총량 소진율) C/(A+B)	(58.5%)	(60.9%)	(78.0%)	(49.1%)	(65.4%)	(39.3%)	(37.5%)	(40.8%)

주: ① 1차 권역별 부여된 해제총량의 10~30%(98.9km<sup>2</sup>) + ② 부산 강서 국제물류산업단지 조성(10km<sup>2</sup>) + ③ 수도권 서민주택건설(78.8km<sup>2</sup>) + ④ 경인운하(1km<sup>2</sup>)

자료: 국토교통부, 개발제한구역 해제현황 통계(2017년 말 기준).

## 잔여총량의 활용성 저하와 잔여총량 소진을 위한 불필요한 해제 우려

그간 활용성 높은 지역은 이미 대부분 해제되어 현재는 활용에 부적합한 부지만이 산재되어 있기 때문에 잔여 총량을 실질적으로 활용하기 어려우며, 개발압력 저하로 도시용지 수요 또한 감소하고 있는 상황

한편, 권역 내 개발수요가 낮거나 개발제한구역 내측에 가용지가 존재함에도 불구하고 잔여총량 소진을 위해 지가가 낮은 개발제한구역에 개발사업을 추진하려는 시도가 계속해서 발생할 우려

## 2020년 이후에도 개발제한구역을 활용하기 위해서는 「광역도시계획수립지침」 개정 필요

해제가능총량 설정 등 개발제한구역의 조정에 관한 사항을 현행 「광역도시계획수립지침」에서는 '2020년 광역 도시계획에 한하여 수립'하도록 규정하고 있어 2020년 이후에도 개발제한구역 조정·활용하기 위해서는 공론화 과정을 거쳐 「광역도시계획수립지침」의 개정이 불가피

3) (해제가능총량 소진율) = (해제면적) / (2020년 광역도시계획상 해제가능총량)

## 4. 2020년 이후의 개발제한구역 조정 제도 운영방향

### 2020년 이후의 개발제한구역 조정 방식에 대한 근본적인 재검토 필요

2020년 이후 ① 개발제한구역 조정 종료(보전·관리), ② 개발제한구역 조정기한 연장, ③ 개발제한구역 제도 폐지(전면해제)라는 세 가지 가능성에 대해 여론수렴 과정을 포함한 심도있는 재검토가 필요하며, 대안②로 진행될 경우 아래의 네 가지 이슈에 대한 제도개선이 병행되어야 함

표 4 2020년 이후 개발제한구역 조정 제도 대안 비교

구분	대안① 개발제한구역 조정 종료 (보전·관리)	대안② 개발제한구역 조정기한 연장 (부분해제)	대안③ 개발제한구역 제도 폐지 (전면해제)
의미	개발제한구역 해제를 통한 도시용지 공급 불허 (필요 시 집단취락 및 자투리 토지에 대해서도 해제 불허)	불가피성이 인정되는 경우에 한해 개발제한 구역을 도시용지로 전환·활용 허용	개발제한구역 해제지역을 일반적인 도시계획 시스템으로 관리
전제 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발제한구역 보전에 대한 국가차원의 적극적인 의지 표명</li> <li>개발제한구역이 미래세대를 위한 유산이라는 국민적 공감대 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재의 개발제한구역 조정원칙(2020년 광역도시계획에 한정)에 대한 변경논리 확보</li> <li>현행 개발제한구역 조정방식 및 기존의 적절성에 대한 추가적인 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발제한구역 해제 이후에도 용도지역제 등의 도시계획 제도가 올바르게 작동 가능</li> </ul>
추진 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>개발제한구역 내 집단취락지구 등에 대한 지원 확대</li> <li>국가 및 지자체의 지속적인 개발제한구역 토지 매입</li> <li>개발제한구역 내 공공시설 입지기준 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2020년 이후 해제총량을 재설정하거나 '2020년 광역도시계획' 해제가능총량의 사용기한을 2040년으로 연장</li> <li>개발제한구역 해제사업의 공공성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해제지역의 보전가치에 따라 용도지역 재부여</li> <li>용도지역 재부여 시 발생하는 계획이득의 공공환수</li> </ul>
우려 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>가용지가 부족한 지자체들의 해제 요구</li> <li>개발제한구역 내 토지소유자들의 반발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재의 개발제한구역 조정원칙(2020년 광역 도시계획에 한정) 변경에 대한 사회적 비판</li> <li>향후에도 필요 시마다 개발제한구역 조정 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경단체를 비롯하여 개발제한구역의 편익을 누리고 있는 국민들의 반대</li> </ul>

자료 : 김중은, 이성원, 김다윗, 김태환 외 2017, 168. 일부 재구성.

### 2020년 이후에도 개발제한구역 조정을 허용(대안②)할 경우 제도 정비사항

#### ① 도시용지 공급을 목적으로 개발제한구역 조정 시 도시성장관리 원칙 강화

- 공익사업 추진 시에 도시권 내 가용지가 부족하여 불가피하게 개발제한구역을 활용할 경우, 가급적 개발제한 구역 내측의 기존 시가지와 연접한 지역을 우선적으로 활용토록 유도하는 등 도시성장관리 개념을 강화
- ☞ 「광역도시계획수립지침」에서 '공간구조구상' 및 '광역토지이용' 부문 등과 연계하여 도시권의 성장관리 개념이 강화된 개발제한구역 조정·관리 원칙을 제시하고, 해제가능총량 설정 및 해제가능지역의 요건 등 구체적인 조정·관리 기준은 「개발제한구역법」에서 규정

## ② 개발제한구역 해제사업의 공공성 강화

- 토지이용계획 시 공공용지 확보, 민간참여 시 공공의 지배력 확보, 개발이익의 객관적인 측정·환수 시스템 마련 등 해제사업의 공공기여 요건을 강화하고, 사업 주체 및 내용적인 측면에서 공익적 성격이 약한 사업은 해제를 불허
- ☞ 「개발제한구역 해제지침」에서 민간이 참여하는 사업의 공공임대주택, 공공시설, 중소기업전용단지 등의 확보비율을 강화하고 주로 민간이 영리추구를 목적으로 추진하는 사업유형에 대해서는 해제대상에서 제외

## ③ 2020년 광역도시계획 해제총량의 효율적 배분 및 활용 방안 마련

- '2020년 광역도시계획' 잔여총량의 사용기한을 2040년으로 연장하고, 이미 해제총량을 모두 소진한 지자체도 다른 지자체에 비용을 지불하거나 신규 개발제한구역 지정을 통해 해제총량을 확보할 수 있도록 제도를 마련하여 국가 전체적으로는 2020년 이후에도 해제총량이 증가하지 않도록 관리
- ☞ 개발제한구역 법령에 해제총량 배분·활용 제도 신설

## ④ 주민불편해소 차원에서 해제한 소규모 지역의 관리방식 개선

- 집단취락 및 자투리토지의 정비수단으로 작동하지 않는 지구단위계획을 개발제한구역 해제 시 선택적으로 수립하도록 완화하되 정비사업 추진 시에만 용도지역의 상향조정을 허용하며, 가급적 개발제한구역으로 존치된 상태에서 정주여건이 개선될 수 있도록 재정지원을 강화
- ☞ 「개발제한구역법 시행령」 개정을 통해 집단취락 등의 소규모 지역을 지구단위계획을 수립하지 않고 '자연 녹지지역'으로 해제할 수 있도록 허용하되 해제 후 계획적 관리가 필요한 경우 「국토계획법」상의 '성장관리 방안'을 수립토록 하며, 정비사업 추진 시에만 '주거지역 이상'의 용도지역을 지정할 수 있도록 강화

### 참고문헌

국토교통부, 개발제한구역 해제현황 통계(2017년 말 기준).

\_\_\_\_\_. 산업입지정보시스템(2016년 말 등재기준).

\_\_\_\_\_. 택지정보시스템(2016년 말 등재기준).

국토교통부 도시정책관, 2016. 2016 도시업무편람.

김중은, 이성원, 김다윗, 김태환, 김동근, 임지영, 윤정중 외, 2017. 광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역의 중장기 관리방안 연구. 세종: 국토연구원.

통계청, 각 연도 인구주택총조사.

Kim, J. E, 2015. *Factors of Population Aging in Metropolitan New Town Developed during the Rapid Growth Era* (Doctoral dissertation), The University of Tokyo.

※ 본 자료는 “김중은 외, 2017. 광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역 중장기 관리방안연구. 세종: 국토연구원”의 내용 일부를 요약한 것임.

김중은 국토연구원 도시연구본부 연구위원(jekim@krihs.re.kr, 044-960-0235)

이우민 국토연구원 도시연구본부 연구원(wmlee@krihs.re.kr, 044-960-0651)

