

	보 도 자 료	
	작성	도시연구본부 유재성 부연구위원(044-960-0361)
	배포	홍보출판팀 이유설 행정원(044-960-0443) 홍보출판팀 이호창 팀장(044-960-0428)
보도일시	■ 즉시 보도 가능	

“개발제한구역(그린벨트) 토지를 누가 얼마나 소유하고 있을까?”

국토研, 국토이슈리포트 제76호

- 국토연구원(원장직무대행 김태환) 유재성 부연구위원·김중은 연구위원은 국토이슈리포트 『개발제한구역(그린벨트) 토지를 누가 얼마나 소유하고 있을까?』에서 개발제한구역제도 도입 반세기를 맞아 개발제한구역 내 토지소유주와 소유권 변동 현황을 살펴보고 개발제한구역제도 개선에 따른 우발이익방지 장치와 토지매수제도의 확대를 제안했다.
- 개발제한구역 제도 시행 이후 50년이 경과함에 따라 구역 내 거주하는 주민 수가 급감하였을 뿐만 아니라 토지소유주도 다수 변화하였을 것이지만, 지난 20년간 이에 대한 조사가 거의 이루어지지 않았다.
 - (구)「도시계획법」 제21조 헌법불일치 판결 이후 개발제한구역 내 토지소유주에 대한 재산권 침해 해소를 위한 토지매수제도가 도입되었으나, 토지매수청구는 요건 달성의 어려움으로 작동하지 않고 협의매수만 일부 수행
 - 2022년 기준 개발제한구역 거주민은 약 9만 명이며, 개발제한구역 지정 50년이 경과함에 따라 토지의 매매·상속·증여로 토지 소유권 변동이 꾸준히 발생했을 것으로 추정되지만, 이에 대한 구체적 실태는 알려진 바 없음
- 개발제한구역 토지의 소유 현황을 조사한 결과는 다음과 같다.
 - 현재 필지기준으로 개발제한구역 내 61%, 면적기준으로 70% 토지가 사유지인 것으로 나타났다며, 소유주는 개인 > 국가 및 지자체 > 법인 > 기타 > 이종소유 순서로 많은 토지를 소유하고 있는 것으로 나타남
 - ※ 국가 및 지자체(국유지, 군유지, 시·도유지), 기타(종중, 외국인·외국공공기관, 일본인·창씨명등, 종교단체), 이종소유(개인+국가, 개인+법인 등 소유자의 구분이 다른 지분으로 구분된 토지)
 - 법인이 소유한 토지를 공공기관과 그 외 법인으로 구분하여 분석한 결과 법인 소유 토지 필지기준 약 68%(면적기준 약 24%)가 공공기관이 소유
 - 공공기관 외 법인의 경우 3,418개가 개발제한구역 토지를 가지고 있으며, 2,127개 주식회사

가 개발제한구역 전체 토지의 약 2%가량을 소유

- 국가 및 지방자치단체의 경우 국토교통부, 산림청, 국방부, 환경부가 개발제한구역 내 국·공유지의 대부분을 소유하고 있어 개발제한구역 지정 목적과 연관된 중앙부처가 주로 토지를 가지고 있음

〈표 1〉 소유 구분에 따른 개발제한구역 필지 및 면적 현황

구분	필지 수 (필) (비율)	면적 (km ²) (비율)
합계	1,254,214 (100.0)	3,719.41 (100.0)
개인	663,474 (52.9)	1,813.51 (48.8)
법인	56,919 (4.5)	226.54 (6.1)
국가 및 지자체	483,312 (38.5)	1,132.81 (30.5)
기타	38,325 (3.1)	402.32 (10.8)
이종소유	12,184 (1.0)	144.23 (3.9)

주: 1) 개발제한구역으로 분류되었으나 소유권변동연혁 자료에서 나타나지 않는 3,622필지(0.29%)는 제외함.

〈표 2〉 공공기관과 그 외 법인의 개발제한구역 토지 소유 현황

구분	필지 수 (필) (비율)	면적 (km ²) (비율)
공공기관	38,545 (67.7)	53.99 (23.9)
공공기관 외 법인	18,369 (32.3)	172.54 (76.2)

□ 개발제한구역 토지의 소유권 변동 추이를 분석한 결과는 다음과 같다.

- 개발제한구역이 지정된 1971년 이후 소유권 이전이 발생한 토지는 약 2,833km²로 개발제한 구역 토지 대부분에서 소유권 변동이 있었으며, 소유권 이전이 발생하지 않은 토지 중 개인이 소유한 토지는 약 9만 필지(213km²)
- 국가·지자체·공공기관이 토지를 매수한 것으로 추정되는 토지는 약 24만 필지(340km²)로 확인되었으며, 이는 토지매수제도를 통한 매수보다 그 외 사유에 의한 개발제한구역 토지매수가 더 많이 일어났음을 뜻함

〈표 3〉 소유권 이전 여부에 따른 소유구분별 개발제한구역 토지 현황

현재 소유 구분	71년 이후 소유권 이전 발생		71년 이후 소유권 이전 미발생	
	필지 수 (필)	면적 (km ²)	필지 수 (필)	면적 (km ²)
합계	1,010,992 (100.0)	2,832.79 (100.0)	246,844 (100.0)	886.65 (100.0)
개인	575,000 (57.0)	1,600.61 (56.5)	88,474 (36.1)	212.89 (24.0)
법인	48,012 (4.8)	167.43 (5.9)	8,907 (3.6)	59.10 (6.7)
국가 및 지자체	347,154 (34.4)	640.64 (22.6)	136,158 (55.5)	492.17 (55.5)
기타	27,468 (2.7)	289.55 (10.2)	10,857 (4.4)	112.77 (12.7)
이종소유	11,382 (1.1)	134.5 (4.7)	802 (0.3)	9.7 (1.1)

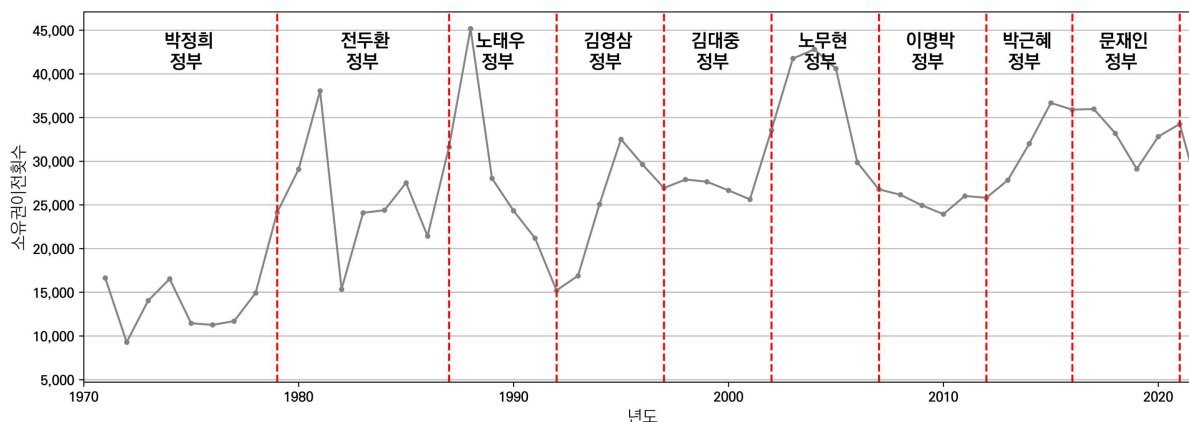
〈표 4〉 국가가 매수한 토지로 추정되는 개발제한구역 토지 현황

구분	필지 수 (필) (비율)	면적 (km ²) (비율)
합계	240,385 (100.0)	340.38 (100.0)
국가 및 지자체	222,413 (92.5)	321.50 (94.5)
법인(공공기관)	17,972 (7.5)	18.88 (5.5)

□ 특히, 시간에 따른 소유권 이전양상을 분석한 결과를 살펴보면 개발제한구역 토지 소유권 변동은 정권 변화에 따라 양상이 달라지는 것으로 보인다.

- 시간에 따라서 소유권 이전 횟수는 점차 증가하였으나, 이를 정권별로 나눠 본 결과 2000년대 이전은 정권 변화에 따른 제도 완화 심리에 영향을 받았으며, 2000년대 이후에는 부동산 경기와 관련이 있는 것으로 파악
- 최근의 소유권 이전 증가 추세는 개발제한구역 토지 지분의 분할 및 거래에 따라 나타나는 것으로 추정되며, 추가적인 조사가 필요

〈그림 1〉 현재 개인 소유토지의 정부별 소유권 이전 횟수(건)



□ 개발제한구역 토지소유 실태 분석의 시사점을 정리하면 다음과 같다.

- (우발이익 환수 필요) 저성장·인구소멸 등 여건 변화에 따라 비수도권 중심으로 개발제한구역 전면해제와 같은 제도개선이 요구되고 있으나, 대다수의 토지 소유주들이 개발제한구역의 규제를 알고 토지를 매수하였을 가능성이 높아 제도 개선에 따른 우발이익 환수 고려가 반드시 필요
- (토지매수 보완 필요) 개발제한구역 제도가 현재 수준으로 유지되기 위해서는 사유재산권 보호 측면에서 개발제한구역 매수 재원 확보와 보다 적극적인 토지매수제도 도입 필요
- (추가조사 필요) 부동산공부자료의 경우 소유권 이전의 구체적인 사유(매매, 상속, 증여, 분할)를 파악할 수 없으므로 정부는 등기 자료를 활용하여 보다 정확한 자료를 구축하여 정책의 대상을 보다 명확히 파악할 필요가 있음



보도자료와 관련하여 보다 자세한 내용이나 취재를 원하시면 국토연구원 홍보출판팀
이유설 행정원(☎044-960-0443)에게 연락주시기 바랍니다.