국토이슈리포트
KRIHS ISSUE REPORT

No. 76 2023. 8. 2.

발행처 국토연구원 **발행인** 김태환 **주소** 세종특별자치시 국책연구원로 5 www.krihs.re.kr

개발제한구역제도 도입 반세기 특집 ❷ 개발제한구역 토지소유 현황 및 소유권 변동 분석결과

개발제한구역(그린벨트) 토지를 누가 얼마나 소유하고 있을까?

유재성 부연구위원
김중은 연구위원

개발제한구역 내 토지소유주에 대한 과도한 재산권 침해의 보상규정 미비로 헌법불합치 결정(1998)을 받자 개발제한구역제도를 규정한 (구)「도시계획법」 제21조의 위헌 소지를 해소하고자 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 제정(2000)하여 구역 내 토지매수, 주민지원사업 등 여러 가지 보상제도를 도입

- 그러나 매수청구 요건을 만족하는 토지를 찾기가 어렵고 구역 내 토지매수를 위한 재원이 한정적이며, 국가 또는 지자체가 토지를 매수하여 공원·녹지 등으로 조성할 수 있는 수단이 제한적이어서 그간의 토지매수 실적은 저조한 상황
- 그간 1,800여 개 집단취락이 개발제한구역에서 해제되어 구역 내 거주민은 물론 건축이 가능한 토지도 최초 지정 당시에 비해 급감한 상황에서, 1998년 이후 전국적인 개발제한구역 내 토지의 소유주 및 소유주 변동 실태에 대한 조사는 미시행

분석에 따르면 현재 개발제한구역 내 토지소유주는 개인 〉 국가 및 지자체 〉 법인 〉 기타 〉 이종소유의 순서로 나타나며, 아직까지도 필지 수 기준 약 61%, 면적 기준 약 70%가 사유지로 잔존

- 중앙행정기관(국토교통부, 산림청, 국방부, 환경부)이 개발제한구역 내 국·공유지를 50% 이상 소유하고 있어 개발제한구역 지정목적(도시성장관리, 환경보전, 군사적 목적)에 부합하는 부처가 개발제한구역을 주로 소유
- 한편, 법인 소유토지를 다시 구분하면 공공기관이 소유한 토지가 법인 소유토지 필지 수의 약 68%, 필지 면적의 약 24%로 나타나며, 이는 농지은행사업의 결과 또는 시설 설치나 개발사업의 잔여 토지로 판단
- 토지소유주는 대부분 1인이나, 10인 이상이 소유하는 예외적 경우도 3% 정도 존재

개발제한구역 지정 이후 현재까지 소유권이 바뀌지 않고 유지되고 있는 토지는 구역 전체 필지 수의 약 20% 수준이며, 개인이 소유한 토지 중 약 9만 필지(구역 전체의 약 7%)가 소유권 변동이 발생하지 않음

- 국가, 지자체, 공공기관이 매수한 것으로 추정되는 토지는 약 24만 필지(340㎢)로, 2004년부터 2017년까지 협의매수제도를 통해 매입된 25.2㎢보다 많은 토지가 공공의 필요에 따라 매수된 것으로 파악
- 개인의 소유권 이전은 역대 정부에 따라 다르게 나타나는데, 노태우 정부 이전까지는 정권 변화 초기 제도 완화에 대한 기대심리, 노무현 정부 이후에는 부동산 경기에 주로 영향을 받은 것으로 추측

현재 소유주 대부분은 개발제한구역 내 규제를 인지하고 구역 지정 이후에 토지를 매수하였을 가능성이 높으므로 추후 개발제한구역제도 개선 시 우발이익이 발생하지 않도록 제도적 장치 마련이 필요

- 또한, 정부는 구역 지정 이전 소유주(가족에게 증여·상속된 경우를 포함)에 대한 추가적인 조사를 통해 충분한 보상이 이루어지도록 노력해야 하며, 국가 및 지자체의 구역 내 토지매수 규모를 점차 확대해야 할 것으로 판단

국토이슈리포트는 국토정책 현안을 국민께 빠르게 전달하고
새로운 정책 방향을 제안하는 발간물입니다.

KRIHS 국토연구원

01 개발제한구역 토지의 소유실태조사 필요성

개발제한구역제도 시행 이후 50년이 경과함에 따라 개발제한구역에 거주하는 주민의 수가 급감하였을 뿐만 아니라 토지소유주 또한 다수 변화하였을 것이지만, 지금까지 개발제한구역 토지소유주의 실태에 대한 조사는 거의 이루어지지 않음

■ (구)「도시계획법」 제21조에 대한 헌법불합치 판결에서 '국민의 재산권에 수인의 한계를 넘어서는 부담이 가해지는 경우 이를 합헌적으로 제한하기 위해서는 이를 완화하는 보상 규정이 필요하며, 금전보상에 갈음하거나 지정의 해제, 토지매수청구제도 같은 보완제도를 규정할 것'을 주문(헌법재판소 1998.12.24. 선고 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 결정)

- 헌법재판소는 개발제한구역 지정으로 개발가능성의 소멸과 지가 하락 및 상승의 상대적 감소는 사회적 제약의 범주에 해당하지만, 개발제한구역 지정으로 인하여 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없거나 또는 더 이상 법적으로 허용된 토지이용방법이 없다면 사회적 제약의 범위를 초과한다고 판결(헌법재판소 1998.12.24. 선고 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 결정)
- 개발제한구역 자체는 합헌적 규정이지만, 일부 토지소유주가 사회적 제약의 범위를 넘어서는 가혹한 부담이 발생하는 경우 예외적 보상규정을 두지 않은 것에 위헌성이 존재하므로 재산권의 침해와 공익 간의 비례성 회복을 위해 금전보상에 갈음하거나 기타 손실완화제도를 보완할 것을 주문(헌법재판소 1998.12.24. 선고 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 결정)

■ 이후 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 개발제한구역법)이 제정되었으며, 규제 완화와 더불어 토지매수제도(제17조, 제20조) 등 손실 완화를 위한 제도 도입

- 토지매수제도는 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없는 경우 가능한 토지매수청구제도와 개발제한구역 관리 차원에서 국가가 토지를 매입하는 협의매수제도로 구분
  - 토지매수청구제도는 요건에 부합하면 매수하지만, 협의매수제도의 경우 예산범위 내에서 우선순위를 정하여 토지를 매수

〈표 1〉 토지매수제도 대상 토지 요건 등

매수청구 대상 토지 요건		매수청구요청권자 요건	
효용감소 토지	매수청구일에 해당 토지 공시지가가 개발제한구역 내의 같은 읍면동 동일 지목 토지 개별공시지가 평균의 50% 미만인 경우	①	개발제한구역 지정 당시부터 당해 토지를 계속 소유한 자
		②	토지의 사용·수익이 사실상 불가능하게 되기 전에 당해 토지를 취득하여 계속 소유한 자
사용불가 토지	개발제한구역 행위제한으로 해당 토지 사용 또는 수익이 불가능한 경우	③	①과 ②에 해당하는 자로부터 토지를 상속받아 계속 소유한 자
우선 협의매수 대상 토지 요건			
①	개발제한구역 내측 경계선으로부터 2km 이내 토지 등		
②	해제된 지역 또는 해제예정지역의 경계선으로부터 1km 이내 토지 등 다만 ④의 경우 제외		
③	개발제한구역 폭이 2km 미만인 지역에 위치한 토지 등		
④	해제된 집단취락의 경계선으로부터 0.5km 이내 토지 등		
⑤	계획적 매수를 통하여 녹지축 유지나 미래의 공공적 수요 등을 위하여 확보할 필요가 있다고 국토교통부 장관이 인정하는 지역에 있는 토지		

출처: 「개발제한구역법」 및 동법 시행령.

■ 그러나 매수청구요청권자 요건 등 기준 충족이 어렵고 매수가격에 대한 의견 차이가 존재하여 매수청구가 이루어진 사례가 극히 드물다는 점에서 토지매수청구제도의 손실보상 역할 미흡(김승종 2004)

- 2013년까지 매수청구가 이루어진 경우는 한 건도 없으며(이창호 2013), 개발제한구역의 토지매수청구제도는 작동하지 않고 토지협의매수제도만 작동
- 국토교통부(2017)에 따르면 2004년부터 2017년까지 6,521억 원을 들여 개발제한구역 25.2㎢(1,679필지)를 매수하였으며, 이는 전체 개발제한구역 면적 대비 1% 미만의 매우 적은 양으로, 대부분 협의매수에 의한 실적으로 추정

■ 2022년 기준 개발제한구역 내에 거주하는 주민은 약 9.4만 명이며(국토교통부 내부자료), 개발제한구역 지정 당시부터 현재까지 거주하는 주민의 수는 훨씬 적을 것으로 추정

- 개발제한구역 지정 당시 거주민 수는 약 95만 명(국토해양부 2011), 현재는 10분의 1 수준
- 2000년대에 시행된 중소도시 전면해제와 그동안 이루어진 집단취락지구 및 주택공급을 위한 개발제한구역 해제사업 등으로 지난 20년간 개발제한구역 거주민 수가 급감한 것으로 추정

■ 개발제한구역 내 토지의 경우 지난 기간 동안 매매나 상속·증여 등 소유권 변동이 꾸준히 이루어졌을 것으로 추정되지만, 이에 대한 구체적인 실태는 알려진 바 없음

- 앞서 언급하였듯 개발제한구역 지정에 따라 장기간 규제를 받아 온 토지소유주를 위한 보상제도는 제대로 운용되지 않는 상황이며, 보상제도의 대상자가 어느 정도 수준인지도 파악 불가
- 또한, 개발제한구역 지정 이후 토지를 소유하게 된 자와 개발제한구역 지정 당시부터 토지를 소유하고 있던 자에 대한 정책적 의사결정이 달라야 하지만, 이에 대한 구분 없이 모든 규제대상자에 대해 보상해주는 것은 부적절한 측면이 존재

■ 따라서 개발제한구역 토지소유주 현황 및 변동 실태 등을 점검하여 개발제한구역 규제에 따른 보상대상을 명료하게 하고 개발제한구역제도 재편 시 활용할 수 있는 기초자료 마련 필요

02 개발제한구역 토지의 소유 현황

개발제한구역 토지 현황

■ 현재 우리나라 개발제한구역은 약 3,751㎢(약 132만 필지)

- 2023년 기준 개발제한구역 구역계를 취득하고 연속지적도와의 비교[1]를 통하여 개발제한구역에 해당하는 필지를 추출한 결과 총 131만 9,538필지가 개발제한구역에 위치
- 〈표 2〉와 같이 개발제한구역 내에 존재하는 필지는 약 118만 필지이며, 개발제한구역 경계선을 관통하되 개발제한구역으로 지정된 면적이 과반이 초과하는 필지는 약 8만 필지, 과반 이하인 필지는 약 6만 필지
  - 경계선 관통 대지의 경우 「개발제한구역법」 제2조에 의하여 해제가 이뤄지고 있지만, 개발제한구역이 조정됨에 따라 추가적으로 발생하는 것으로 보이며 현재 약 14만 필지가 존재

1 국가공간정보포털에서 국가중점데이터로 제공하고 있는 부동산개방데이터 용도지역지구자료 중 개발제한구역(2023년 5월 6일 기준)과 연속지적도형(2023년 5월 6일 기준)자료 활용.

- 「개발제한구역법」이 아닌 「국토계획법」상 필지의 용도지역 판별기준(과반)을 적용하는 경우 이 중 6만 필지는 일부만이 개발제한구역에 포함되며, 지적불부합 등의 사유로 저촉 토지 등이 포함된 경우가 많으므로 이 원고의 분석대상은 개발제한구역 내 필지와 개발제한구역 경계선 관통 필지 중 과반을 초과하는 면적이 개발제한구역인 약 126만 필지로 한정

〈표 2〉 개발제한구역 필지 수 및 면적 현황 (단위: 필, ㎢)

구분	필지 수	면적
합계	1,319,538	3,751.04
개발제한구역 내	1,178,097	2,969.33
개발제한구역 경계선 관통(개발제한구역 면적 과반 초과)	79,739	756.29
개발제한구역 경계선 관통(개발제한구역 면적 과반 이하)	61,702	25.42

주: 개발제한구역 및 필지의 도형면적을 측정하였으므로 공식적인 통계나 조서상 면적과 차이가 있음. 연속지적도 수정에 따라 해당 기준일 데이터에 누락된 필지가 존재할 수 있음.
자료: 부동산개방데이터(용도지역지구, 연속지적도형)를 활용하여 연구진 작성.

개발제한구역 토지의 소유 현황: 총괄

■ 개발제한구역 토지소유주를 분류[2]하여 집계한 결과 사유지는 필지 수 기준으로 61%, 면적 기준으로 70%인 것으로 나타났으며, ①개인, ②국가 및 지자체, ③법인, ④기타, ⑤이종소유 순으로 개발제한구역 토지를 많이 소유

- 토지면적을 기준으로 하는 경우 개인은 개발제한구역 토지의 약 49%를 소유하여 가장 많은 토지를 가지고 있는 것으로 나타났으며, 그 외 사유지가 약 21%이고 남은 30%가 국가 및 지자체의 소유
- 남은 사유지는 법인과 기타소유주가 대부분 가지고 있는 것으로 나타나지만, 엄밀히 말해 법인의 경우 공공기관이 포함되어 있으므로 공공기관을 구분하여 측정하는 경우 공공이 소유하고 있는 토지는 조금 더 증가할 수 있음

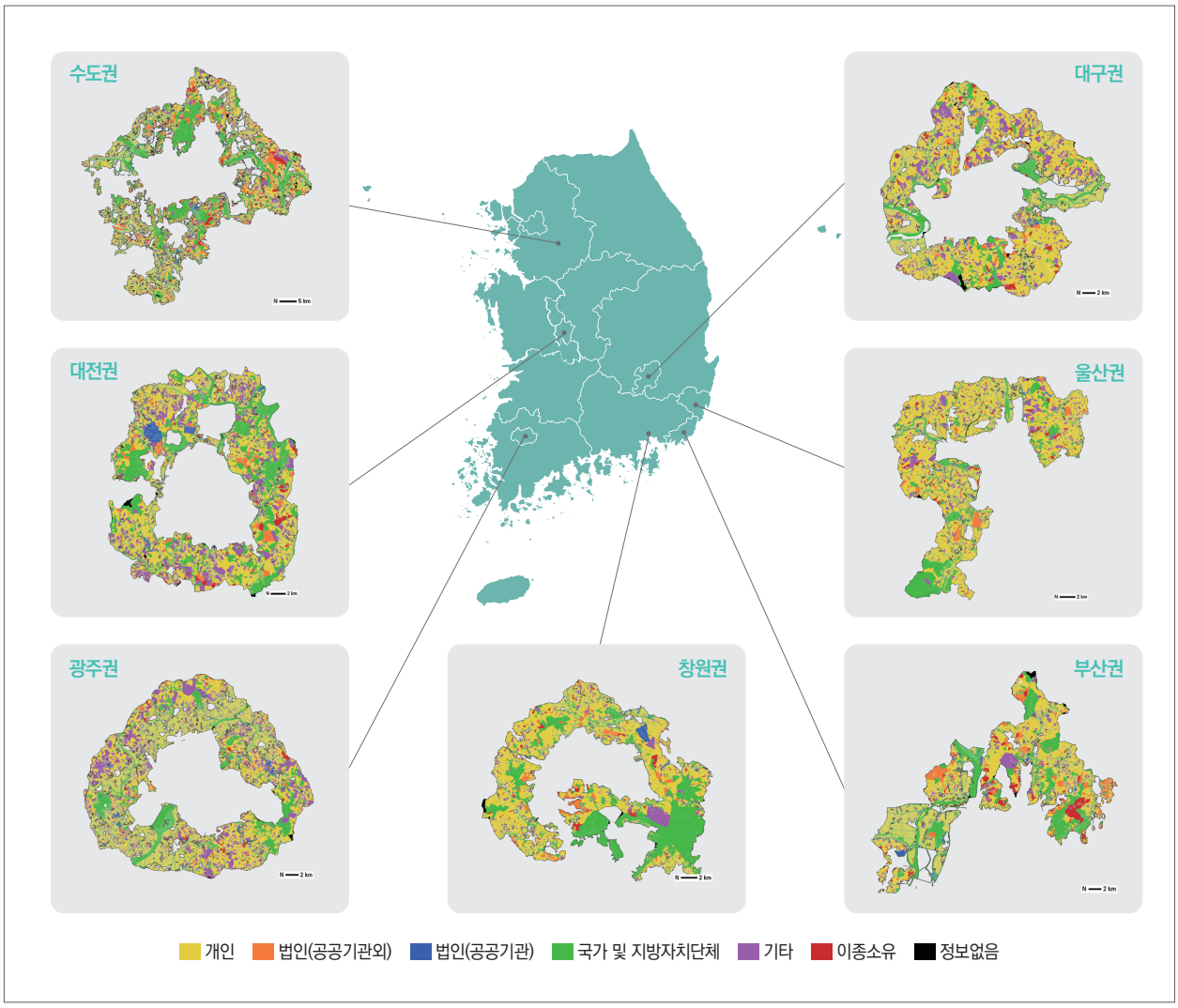
〈표 3〉 소유구분에 따른 개발제한구역 필지 수 및 면적 현황 (단위: 필, ㎢)

구분	필지 수	면적
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 소유자정보 자료에서 나타나지 않는 3,622필지(0.29%)는 제외함.
2) 괄호 안은 비율을 나타냄.
자료: 부동산종합공부 소유자정보 자료(2023년 5월 15일 기준)와 연속지적도를 결합하여 연구진 작성.

2 국가 및 지자체(국유지, 군유지, 시·도유지), 기타(종중, 외국인·외국공공기관, 일본인·창씨명 등, 종교단체), 이종소유(개인+국가, 개인+법인 등 소유주의 구분이 다른 지분으로 구분된 토지).

〈그림 1〉 권역별 토지소유 구분 현황



자료: 부동산종합공부 소유자정보 자료(2023년 5월 15일 기준)와 연속지적도를 결합하여 연구진 작성.

개발제한구역 토지의 소유 현황: 공공기관과 공공기관 외 법인

■ 명확한 구분을 위하여 법인이 소유한 토지를 공공기관과 공공기관 외 법인으로 구분하여 다시 산정한 결과 공공기관이 소유한 필지의 수는 많지만, 공공기관보다 그 외 법인이 소유한 면적이 더 넓은 것으로 분석

- 공공기관은 54.0㎢(3.9만 필지)를 소유하고 있으며, 공공기관 외 법인은 172.5㎢(1.8만 필지)를 소유하고 있어 공공기관이 면적은 좁지만 더 많은 수의 필지를 소유하고 있고, 공공기관 외 법인은 면적은 넓지만 적은 수의 필지를 소유

〈표 4〉 공공기관과 그 외 법인의 개발제한구역 토지소유 현황 (단위: 필, ㎢)

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

주: 괄호 안은 비율을 나타냄.
자료: 부동산종합공부 소유자정보 자료(2023년 5월 15일 기준)와 연속지적도를 결합하여 연구진 작성.

■ 소유주 명칭을 정리하여 분석한 결과 52개 공공기관이 개발제한구역 내 토지를 소유하고 있는 것으로 나타났으며, 개발제한구역 내 가장 많은 토지를 소유한 공공기관은 한국농어촌공사, 국방과학연구소, 한국도로공사, 한국토지주택공사, 한국마사회순

- 한국농어촌공사의 경우 개발제한구역에 가장 많은 면적(20.0㎢)의 토지를 소유하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 개발제한구역 내 농지를 한국농어촌공사에서 농지은행사업을 통해 매입하였기 때문으로 추정
- 공공기관들은 개발제한구역에 도로나 철도 등의 시설 혹은 사옥 등이 입지하면서 개발제한구역 토지를 소유하게 된 것으로 보이며, 특히 한국토지주택공사를 비롯하여 각 지자체 개발공사 등에서 소유한 토지들은 개발제한구역 해제사업의 잔여 토지들로 파악

〈표 5〉 개발제한구역 내 토지소유면적 상위 20개 공공기관

(단위: ㎢)

순위	명칭	면적	순위	명칭	면적
1	한국농어촌공사	20.04	11	서울교통공사	1.37
2	국방과학연구소	6.93	12	부산교통공사	1.10
3	한국도로공사	3.88	13	대구도시개발공사	1.00
4	한국토지주택공사	2.97	14	경기주택도시공사	0.52
5	한국마사회	2.70	15	대구교통공사	0.51
6	한국전력공사	2.44	16	서울주택도시공사	0.46
7	한국공항공사	1.90	17	전남개발공사	0.42
8	한국철도공사	1.79	18	과천도시공사	0.41
9	한국수자원공사	1.68	19	인천교통공사	0.33
10	한국원자력연구원	1.38	20	대전교통공사	0.28

자료: 부동산종합공부 소유자정보 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

■ 공공기관 외 법인의 경우 3,418개 법인이 개발제한구역 내 토지를 소유하고 있으며 가장 많은 토지를 소유하고 있는 법인은 주식회사 OO으로 약 6.25㎢를 소유

- 공공기관과 달리 공공기관 외 법인의 경우 법인명 정리가 불가능하여 소유자정보에 기록된 명칭 그대로를 활용하여 조사
- 상위 20개의 법인을 살펴보면 종교법인이나 학교법인이 소유한 토지가 많다는 것을 볼 수 있지만, 공공기관 외 법인의 개발제한구역 내 소유면적은 평균 0.05㎢ 수준
  - 원 데이터의 소유구분에서 종교단체를 별도로 구분하고 있지만, 종교법인은 법인에 포함
  - 예를 들어 법인을 설립하지 않은 불교와 개신교 소유의 토지는 종교단체에 주로 포함되어 있는 반면, 종교법인을 설립하고 있는 천주교 등의 소유토지는 법인소유로 구분
- 명칭을 통해 주식회사를 분류한 결과 2,127개 주식회사가 개발제한구역 내 토지를 72.6㎢ 소유하고 있어 공공기관 외 법인 소유토지 중 42.1%는 주식회사의 소유로 파악

〈표 6〉 개발제한구역 내 토지소유면적 상위 20개 그 외 법인

(단위: ㎢)

순위	명칭	면적	순위	명칭	면적
1	주식회사 OO	6.25	11	종교법인 OO	2.01
2	학교법인 OO	5.06	12	종교법인 OO	1.98
3	주식회사 OO	4.09	13	학교법인 OO	1.80
4	학교법인 OO	3.20	14	학교법인 OO	1.78
5	주식회사 OO	2.99	15	컨트리클럽 OO	1.59
6	종교법인 OO	2.27	16	종교법인 OO	1.47
7	학교법인 OO	2.15	17	학교법인 OO	1.44
8	주식회사 OO	2.10	18	주식회사 OO	1.35
9	주식회사 OO	2.05	19	주식회사 OO	1.34
10	학교법인 OO	2.01	20	학교법인 OO	1.33

자료: 부동산종합공부 소유자정보 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

개발제한구역 토지의 소유 현황: 국가 및 지방자치단체

■ 국·공유지 중에서 소유주명을 식별할 수 있는 경우만 재정리[3]한 결과, 지방자치단체(지자체 교육청 포함)를 제외하면 15부 2처 7청이 개발제한구역 토지를 소유

- 국가 및 지방자치단체가 소유하고 있는 개발제한구역 중 소유주를 구분할 수 있는 토지는 47만 9,190필지로 약 1,121㎢
- 개발제한구역 내에 100㎢ 이상의 토지를 소유하고 있는 중앙행정기관은 국토교통부, 산림청, 국방부, 환경부
  - 개발제한구역의 관리 주체인 국토교통부가 전체 국·공유지의 5분의 1 수준인 227㎢를 소유하고 있지만, 환경부와 산림청을 더하면 국토교통부보다 많은 토지를 소유하고 있는 것으로 나타남
  - 또한, 군사적 목적에 의한 개발제한구역 지정에 따라 국방부가 개발제한구역에서 세 번째로 많은 토지를 소유
  - 상위 세 개의 중앙행정기관이 개발제한구역 국·공유지의 50%를 소유
- 그 외 부처의 경우 공공기관과 유사하게 부처별 목적에 맞는 토지를 개발제한구역에 소유하고 있는 것으로 보임
  - 예를 들어 교육부는 국공립대학교, 문화재청은 문화재, 법무부는 교도소 등 개발제한구역 내에 입지하거나 운영되고 있는 시설로 인하여 개발제한구역 토지를 소유한 것으로 파악

3 국토교통부 지방국토관리청 등은 국토교통부로 합쳐서 집계하였으며, 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관은 별도로 구분하고 경찰청 등은 지자체로 구분하지 않고 별도로 집계함.

〈표 7〉 개발제한구역 내 토지소유면적 상위 20위 중앙부처 등

(단위: ㎢)

순위	명칭	면적	순위	명칭	면적
1	국토교통부	227.07	11	법무부	3.05
2	산림청	219.53	12	문화체육관광부	1.20
3	국방부	154.95	13	행정중심복합도시건설청	0.84
4	환경부	133.08	14	경찰청	0.80
5	농림축산식품부	53.23	15	대통령경호처	0.55
6	기획재정부	21.68	16	국세청	0.26
7	교육부	20.36	17	과학기술정보통신부	0.25
8	문화재청	8.53	18	행정안전부	0.17
9	국가정보원	4.87	19	인사혁신처	0.11
10	국가보훈부	4.20	20	소방청	0.10

출처: 부동산종합공부 소유자정보 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

■ 지방자치단체(교육청 등의 토지를 포함)의 경우 광역시·도로 재집계한 결과 개발제한구역이 가장 많이 지정된 경기도가 약 76.5㎢로 가장 많은 토지를 소유

- 특·광역시 중 가장 많은 개발제한구역을 소유한 지자체는 대구광역시로 나타났지만, 서울이나 부산과 큰 차이가 나지는 않음
- 권역별로 비교해보면 권역이 한 개 지자체로 이뤄진 울산광역시를 제외하고 대전권 개발제한구역의 지자체 소유면적이 가장 적은 것으로 나타남

〈표 8〉 개발제한구역 내 토지소유면적 광역자치단체별 현황

(단위: ㎢)

순위	명칭	면적	순위	명칭	면적
1	경기도	76.52	8	대전광역시	15.33
2	경상남도	30.87	9	전라남도	14.11
3	대구광역시	27.39	10	인천광역시	9.73
4	서울특별시	26.59	11	경상북도	0.62
5	부산광역시	26.51	12	충청북도	2.42
6	울산광역시	17.28	13	충청남도	0.73
7	광주광역시	15.85	14	세종특별자치시	0.62

자료: 부동산종합공부 소유자정보 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

개발제한구역 필지공유인 수 현황

■ 개발제한구역 지정 이후 시간이 지나면서 상속, 증여, 매매 등으로 토지의 분할지분이 다소 늘어날 것으로 예상되어 개별 필지에 대한 공유지분을 분석하였으며, 소유주가 2인 이상인 경우는 약 15만 필지이고 1개 필지를 최대 4,859인이 소유하고 있는 경우도 나타남

- 4,859인이 소유하고 있는 필지는 경기도 성남시에 위치한 산지로 면적은 1.4㎢이며, 소유주는 개인, 법인, 외국인, 종교단체 등 다양
- 김진유, 조권형(2021)에 따르면 해당 토지는 청계산 임야이고 기획부동산으로 사용
  - 개발제한구역 지정 전 매수자인 기존 토지소유주(1963년 매수)에게 153.6억 원에 토지를 구매하여 기획부동산 33곳이 피해자들에게 토지지분을 쪼개 961.7억 원에 판매

■ 이 외에도 필지공유인 수가 10인 이상으로 매우 예외적인 경우가 개발제한구역 내 약 120㎢ 정도 존재

- 가장 많은 개인이 소유하고 있는 필지는 면적 47.6㎡로 439인의 소유주가 존재
- 가장 많은 법인이 소유하고 있는 필지는 개발제한구역 관통 대지로 개발제한구역 외 부분에 집합건축물(아파트)이 위치하여 토지가 구분등기된 경우
- 특히 토지소유주 유형이 뒤섞여 있는 이종소유 필지의 경우 다른 필지에 비하여 지분관계가 더 복잡

〈표 9〉 소유구분에 따른 필지공유인 수

(단위: 필, ㎢)

현재 소유구분		필지 수	면적
합계	1인	1,097,718	2,896.27
	2인	74,023	284.53
	3~9인	72,600	413.50
	10인 이상	9,873	125.09
개인	1인	527,615	1,159.95
	2인	69,471	232.28
	3~9인	63,334	357.63
	10인 이상(최대: 439)	6,137	63.65
법인	1인	54,197	220.89
	2인	691	2.07
	3~9인	1,916	3.02
	10인 이상(최대: 116)	115	0.56
국가 및 지자체	1인	478,258	1,122.23
	2인	2,624	4.42
	3~9인	2,189	5.86
	10인 이상(최대: 77)	241	0.30
기타	1인	37,648	393.21
	2인	417	5.62
	3~9인	226	3.06
	10인 이상 (최대: 44)	34	0.43
이종소유	1인	-	-
	2인	3,903	40.15
	3~9인	4,935	43.93
	10인 이상(최대: 4,859)	3,346	60.16

주: 이종소유 중 주요 유형은 개인+기타(4,542필), 국·공유지+개인(3,580필), 개인+법인(2,701필) 등.
자료: 부동산종합공부 소유자정보 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

03 개발제한구역 토지의 소유권 변동 추이

■ 개발제한구역 지정 이후 관련 규제가 지속적으로 완화되었고 2000년대 이후 개발제한구역 해제사업이 진행되면서 개발제한구역 소유주가 지속적으로 변화하였을 것으로 추정되지만, 그 실태는 명확히 알려진 바가 없음

- 본 절에서는 현 개발제한구역 토지를 대상으로 소유권 변동 연혁을 분석하여, 개발제한구역의 소유권 이전 현황을 분석
  - 해당 분석의 결과는 현존하는 토지를 기준으로 분석되었으며, 토지이동(분할과 합병)을 고려하지 않았다는 것이 문제점
  - 소유주 변동 연혁의 경우 소유권 이전을 기록하고는 있으나 그 사유가 되는 매매, 상속, 증여, 분할이 구분되지 않으므로 단순하게 소유권 이전만을 분석했다는 한계가 존재

개발제한구역 지정 이후 소유권 이전 현황

■ 최초로 개발제한구역이 지정된 1971년 이후 소유권 이전이 나타난 필지는 약 100만 필지(2,833㎢)이며, 약 24.5만 필지(887㎢)는 소유권 변동이 일어나지 않음

- 1971년 이후 소유권 이전이 발생한 토지는 현재 개인이 소유하고 있는 경우가 과반 이상인 반면, 소유권 발생이 일어나지 않은 토지의 경우 국·공유지인 경우가 과반 이상
  - 면적을 기준으로 현재 개인이 소유하고 있는 토지 중 11.7%가 개발제한구역 지정 이후 소유권 변동이 일어나지 않은 필지
  - 다만, 매수청구 요건인 상속에 의한 소유권 이전을 소유권이 이전되지 않은 것으로 간주하면, 소유권이 이전되지 않은 경우가 더 늘어날 수 있음
- 1971년 이후 소유권 이전이 일어나지 않은 토지 중 5만 5,827필지는 소유권 이전이 한 건도 기록되어 있지 않았고 그 외 약 19만 필지는 1970년 이전에 소유권 이전이 발생하였던 것으로 분석

〈표 10〉 소유권 이전 여부에 따른 개발제한구역 토지의 소유구분 현황 (단위: 필, ㎢)

현재 소유구분	1971년 이후 소유권 이전 발생		1971년 이후 소유권 이전 미발생	
	필지 수	면적	필지 수	면적
합계	1,009,016 (100.0)	2,832.76 (100.0)	245,198 (100.0)	886.64 (100.0)
개인	575,000 (57.0)	1,600.62 (56.5)	88,474 (36.1)	212.89 (24.0)
법인	48,012 (4.8)	167.43 (5.9)	8,907 (3.7)	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)	134.52 (4.8)	802 (0.3)	9.7 (1.1)

주: 괄호 안은 비율을 나타냄.
자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

■ 개인이 소지하고 있는 토지는 소유권 이전이 발생한 경우의 공유인 수가 소유권 이전이 발생하지 않은 토지에 비해 약간 높게 나타남

- 소유권 이전이 발생한 토지공유인 수가 그렇지 않은 경우보다 높으며, 지분 거래뿐만 아니라 상속이나 증여 등의 과정에서 1명이던 토지소유주가 여러 명으로 변경되었을 가능성 존재
  - 상속 등 세부 사유 조사를 위해서는 토지정보와 연계된 등기정보 등의 활용 필요

〈표 11〉 소유권 이전 발생 여부에 따른 필지공유인 수 현황

현재 소유구분	1971년 이후 소유권 이전 발생	1971년 이후 소유권 이전 미발생
	평균 공유인 수(편차)	평균 공유인 수(편차)
개인*	1.60 (2.66)	1.45 (2.41)
법인*	1.17 (1.21)	1.01 (1.22)
국가 및 지자체*	1.04 (0.57)	1.00 (0.09)
기타	1.05 (0.74)	1.05 (1.01)
이종소유*	20.7 (107.13)	7.39 (19.00)

주: *t-검정 결과 α=0.05 수준에서 유의함.
자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

국가가 매수한 것으로 추정되는 개발제한구역 내 토지

■ 현재 국가 또는 지자체, 공공기관이 토지를 소유하고 있으나, 최초 소유주는 개인인 경우를 구분하여 개발제한구역 토지매수사업이 아니더라도 실제 국가가 매수한 것으로 보이는 개발제한구역 내 토지를 분석

- 소유권 변동 연혁에는 소유주의 소유구분이 기록되어 있지 않아, 소유주명이 세 글자인 경우에서 국가 및 지자체 명칭을 제외한 나머지를 개인으로 가정하여 소유권 이전을 재분석

■ 최초 소유주가 개인이지만, 현재 소유주가 국가·지자체·공공기관인 경우는 개발제한구역 24만 385필지, 340.38㎢

- 이는 전체 소유권 이전이 발생한 필지 수를 기준으로 23.8%, 면적 기준으로는 12.0%에 해당
- 대부분 국가 및 지자체로 소유권이 이전되었으며, 공공기관으로 소유권이 이전된 경우는 많지 않음
  - 공공기관에 소유권이 이전된 토지는 한국농어촌공사(4.3㎢), 한국토지주택공사(2.9㎢), 한국도로공사(1.5㎢), 한국수자원공사(1.0㎢)순으로 나타나 관련 사업이나 시설 설치 결과로 추정
- 개발제한구역 매수사업의 실적보다 그 외 사유로 국가나 지자체가 소유하게 된 개발제한구역 토지가 더 많음

〈표 12〉 국가가 매수한 토지로 추정되는 개발제한구역 토지 현황 (단위: 필, ㎢)

구분	필지 수	면적
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)

주: 괄호 안은 비율을 나타냄.
자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

시대에 따른 소유권 이전 양상

■ 1971년 이후 발생한 소유권 이전 현황은 230만 9,855건으로 지난 52년간 연평균 4만 4,420건의 소유권 이전이 발생하였으며, 소유권 이전이 발생한 필지당 평균 2.17회 수준

- 1970년 이전까지 발생한 소유권 이전은 38만 558건으로 개발제한구역 지정에도 불구하고 경제 성장과 함께 개발제한구역의 토지소유권 이전도 증가한 것으로 파악

■ 연대별로 살펴보면 시간 흐름에 따라 소유권 이전이 점차 증가하고 있지만, 소유구분의 종류별 소유권 이전 양상 패턴은 차이가 있음

- 정책입안자이자 개발제한구역 보전에 강한 의지를 나타낸 정권이 1980년대에 교체되면서 개발제한구역에 대한 제도 완화가 소유권 이전 횟수를 증가시켰으며, 그 추세가 꾸준히 유지
  - 다만 꾸준한 제도 완화에도 불구하고 소유권 이전이 이에 따라 증가했다고 보기는 어려우며, 소유구분에 따라서 제도 완화에도 불구하고 소유권 이전은 감소한 경우도 발생
- 전반적으로 소유권 이전의 횟수가 증가하고 있으나, 최근의 소유권 이전은 소유구분이 둘 이상이며 토지공유인 수가 많은 이종소유 토지(지분거래)가 대다수
  - 국가 및 지자체가 소유한 토지의 경우는 개인이나 법인과는 다르게 1990년대에 소유권 이전이 가장 많이 나타났으며, 1990년대는 공공에 의한 개발제한구역 토지 활용이 활발하게 이뤄진 시기(국토해양부 2011, 194-195)

〈표 13〉 연대별 소유권 이전 횟수 (단위: 건)

현재 소유구분 \ 연도	1970년 이전	1971~1980년	1981~1990년	1991~2000년	2001~2010년	2011~2020년	2021년 이후	기록 없음
합계	271,924	258,769	440,002	454,616	507,473	545,639	103,356	78
개인	163,745	159,019	279,999	249,664	316,031	315,345	66,144	50
법인	14,406	14,547	21,083	14,986	20,145	23,313	8,249	5
국가 및 지자체	78,955	75,152	119,543	162,219	154,750	108,400	18,448	3
기타	10,922	6,543	12,255	15,671	6,305	4,544	715	18
이종소유	3,518	3,125	6,499	11,375	9,336	93,016	9,723	2

자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

■ 개인이 소유한 토지의 경우 2010년대 이후 1인이 소유한 토지보다 2인 이상이 소유한 토지의 소유권 이전 비중이 높아짐

- 어느 시점에 2인 이상이 소유한 토지가 되었는지 파악은 불가능하지만, 2010년대부터 개인이 소유한 토지의 공유인 수가 증가

〈표 14〉 개인 소유토지의 연대별 소유권 이전 횟수 및 비율 (단위: 건, %)

현재 소유구분 \ 연도	1970년 이전	1971~1980년	1981~1990년	1991~2000년	2001~2010년	2011~2020년	2021년 이후	기록 없음
개인	163,745	159,019	279,999	249,664	316,031	315,345	66,144	50
1인	78.5	77.7	76.4	77.0	77.8	62.3	63.0	-
2인 이상	21.5	22.3	23.6	23.0	22.2	37.7	37.0	-

자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

정권에 따른 개발제한구역 소유권 이전양상의 변화

■ 우리나라 개발제한구역제도는 정치적 담론에 영향을 받아 각 정부의 정책방향과 매우 밀접하게 연관되어 있으며, 정부 수반의 관심이 정책방향에 결정적 영향(강은숙 2002; Han and Go 2019)

- 강은숙(2002)에 따르면 전두환 정부(1980~1987)의 개발제한구역 내 행위허가가 박정희 정부(1971~1979)의 약 1.8배에 이르며, 당시 개발제한구역 활용이 강하게 억제되었음에도 정권 변화와 함께 개발제한구역 활용 건수와 면적 증가

■ 개인이 소유한 토지의 소유권 이전은 2000년대 이전은 정권 변화에 따른 제도 완화 심리에 영향을 받은 것으로 보이며, 2000년대 이후에는 부동산 경기와 관련이 있는 것으로 파악

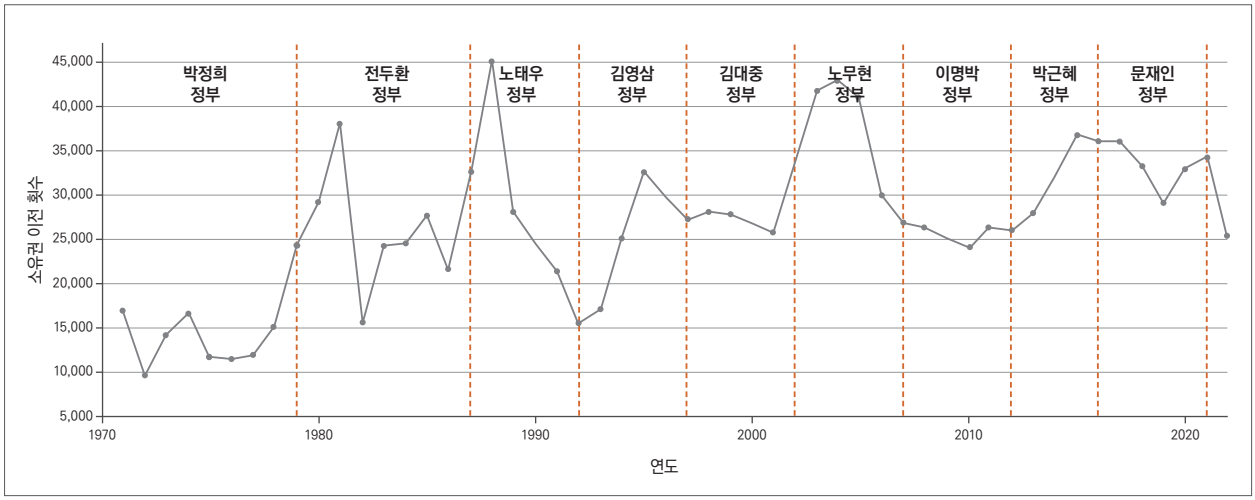
- 1990년대 이전에는 정권 교체 직후 개발제한구역 소유권 이전이 가장 활발하게 나타났으며, 정권 후기로 가면 소유권 이전 추세가 감소
  - 1981년 개발제한구역에서 주민 생업과 일상생활 불편 해소를 위한 제도 개편이 이루어졌고 전두환 정부의 개발제한구역제도 변경이 규제 완화로 인식되면서 개발제한구역 완화나 해제에 대한 근거 없는 소문이 지속(국토해양부 2011)
  - 노태우 정부(1988~1993) 시기에도 이러한 추세는 지속되었으며, 1988년은 개발제한구역 내 소유권 이전이 가장 많이 나타났던 시기로 분석
- 개발제한구역 해제제도가 도입된 김대중 정부(1998~2003) 시기의 개발제한구역 토지 소유권 이전 횟수는 다른 정권에 비해 높지 않은 것을 볼 수 있는데, 이는 해제 기대심리로 인한 토지거래 감소 혹은 당시 해제된 토지에서 매매가 이뤄졌기 때문으로 추정
- 노무현 정부(2003~2008) 이후 문재인 정부(2017~2022)까지는 부동산 경기와 소유권 이전에 밀접한 연관이 있는 것으로 보이지만, 그 추세는 정권별로 조금 다른 것을 살펴볼 수 있음
  - 노무현 정부는 가파른 주택가격 상승이 시작된 시기로 개발제한구역 토지의 소유권 이전도 급격하게 증가하였음을 볼 수 있으며, 해당 시기의 소유권 이전 횟수는 약 18만 건으로 민주 정부 이후 가장 많은 소유권 이전 횟수가 나타난 시기
  - 이명박 정부(2008~2013)는 보금자리주택과 같이 개발제한구역 해제를 통한 주택공급을 내세웠으나 서브프라임 모기지 사태 등 부동산 경기 침체로 민주 정부 이후 가장 낮은 소유권 이전 횟수가 나타난 시기
  - 박근혜 정부(2013~2017)의 경우 정권이 유지된 시기를 고려하면 발생한 소유권 이전 횟수가 다시 증가하고 있다는 것을 볼 수 있으며, 이는 문재인 정부로 이어짐
- 그러나 세부적으로 살펴보면 박근혜 정부 이후 개인이 소유한 토지의 소유권 이전 횟수의 증가는 공유인 수가 2인 이상인 토지에서 발생하는 경우가 증가하고 있어, 개발제한구역 내 공유지분이 증가하면서 나타나는 현상으로 추정

〈표 15〉 개인 소유토지의 정부별 소유권 이전 횟수 (단위: 건)

현재소유구분 \ 정부	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜	문재인
개인	129,945	211,535	133,948	131,032	141,416	181,782	126,891	132,413	165,356
1인	100,134	164,049	100,475	102,367	108,720	143,057	94,396	83,876	95,943
2인 이상	29,811	47,486	33,473	28,665	32,696	38,725	32,495	48,537	69,413

자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

〈그림 2〉 개인 소유토지의 정부별 소유권 이전 횟수 (단위: 건)

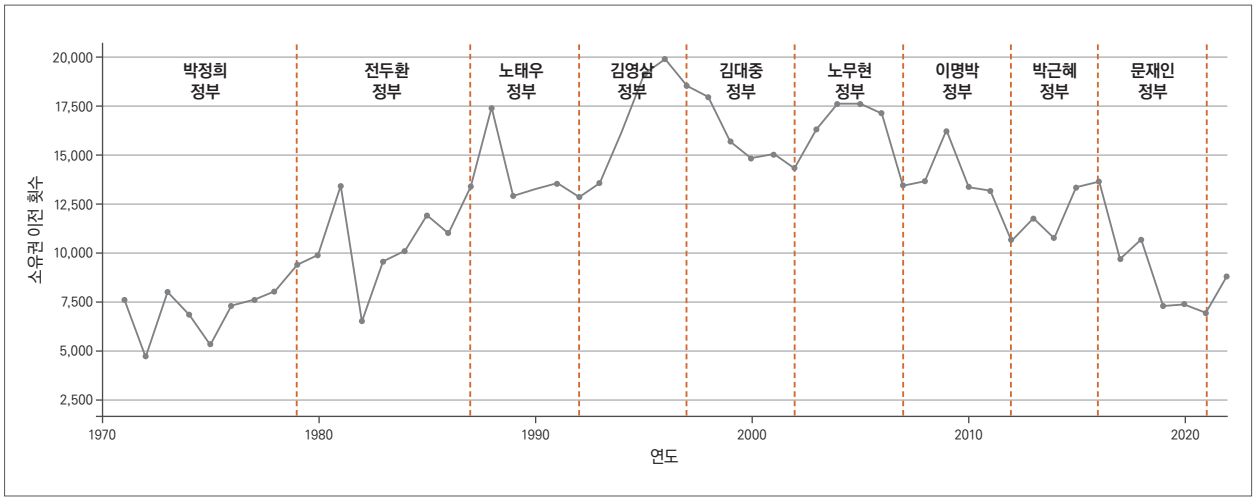


자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

■ 국가 및 지자체가 소유한 토지의 소유권 이전 횟수는 노무현 정부 이후 지속적으로 감소하여 개발제한구역에서 입지대상시설 통제가 효과적으로 작동하고 있는 것으로 판단

- 「개발제한구역법」 제정에 따라 공공이 시설부지로 우선 활용이 어려워지면서, 국가 및 지자체가 소유하게 되는 개발제한구역 토지가 감소

〈그림 3〉 국가 및 지자체 소유토지의 정부별 소유권 이전 횟수 (단위: 건)

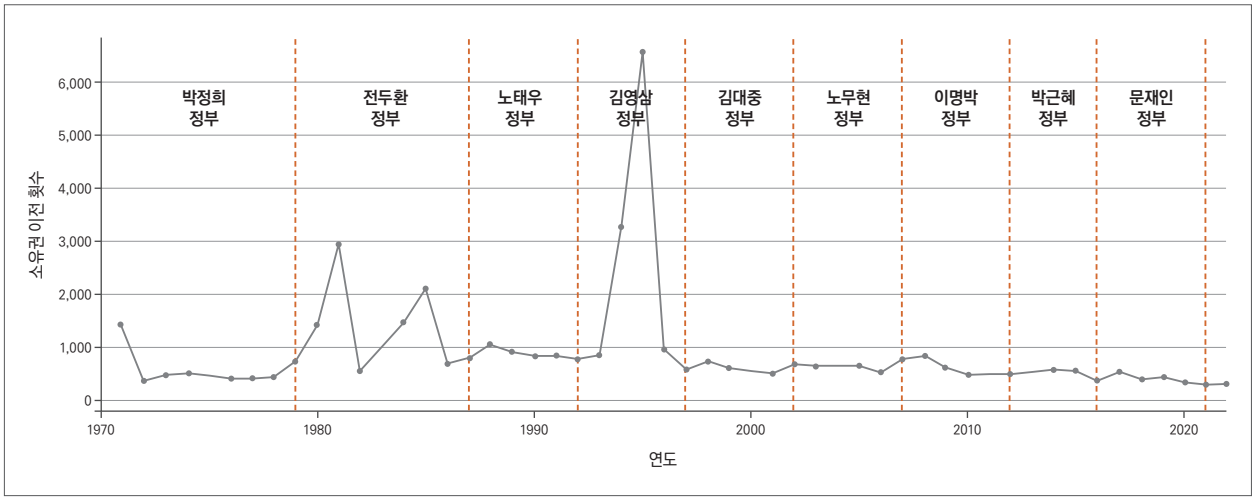


자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

■ 기타 소유주와 이종소유 토지의 경우 매우 특이한 추세를 가지고 있으며, 추가적인 조사가 필요

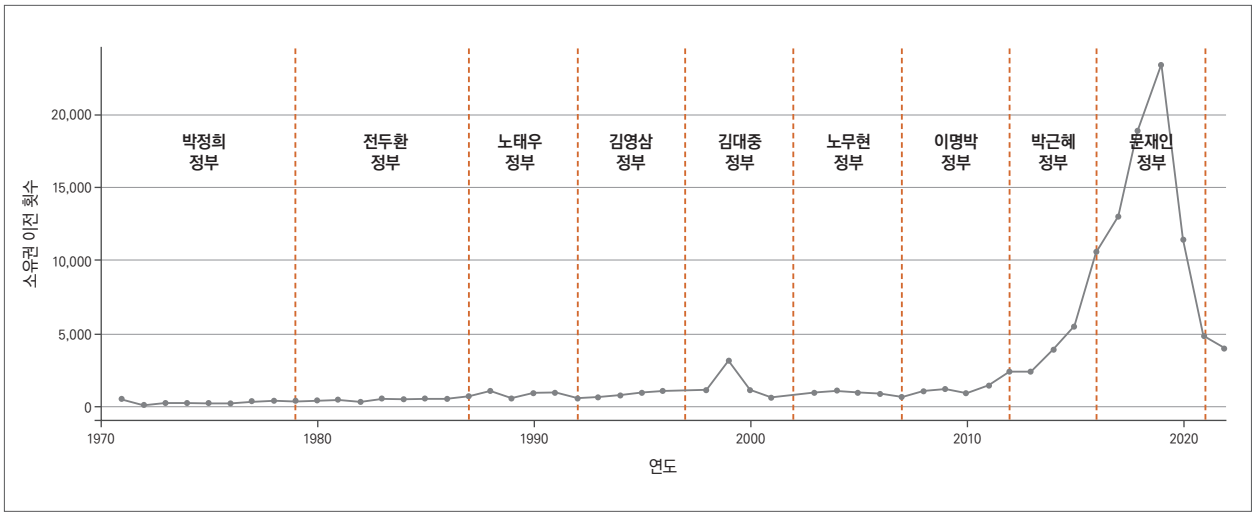
- 기타 소유주의 경우 김영삼 정부의 특정 시기(1994~1995년)에만 소유권 이전이 활발하게 나타났으며, 이 시기는 금융실명제가 시작된 시기로 이와 관련이 있는 것으로 추정되지만, 정확한 사유는 알 수 없음
- 2010년대 중반 이후 소유권 이전 횟수가 급격히 증가하는 이종소유 토지는 지분거래가 매우 활발하게 이뤄지고 있는 토지들이며, 기획부동산에 의한 토지거래가 의심되므로 이상 거래에 대한 추가적인 점검과 조사 필요
- 법인이 소유하고 있는 토지의 소유권 이전은 매년 약 2천 건 내외로 발생하고 있으며, 최근 들어 소유권 이전 횟수가 증가하는 추세

〈그림 4〉 기타 소유토지의 정부별 소유권 이전 횟수 (단위: 건)



자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

〈그림 5〉 이종소유토지의 정부별 소유권 이전 횟수 (단위: 건)



자료: 부동산종합공부 소유권변동연혁 자료(2023년 5월 15일 기준)를 가공하여 연구진 작성.

04 개발제한구역 토지소유 실태 분석의 시사점

개발제한구역 지정으로 인한 사유재산권 침해는 지속적으로 제기되어 온 문제이지만, 실제 대다수의 개발제한구역 토지소유주들은 규제사항을 인지하고 토지를 매매하였을 가능성이 높음

■ 지정 당시부터 현재까지 소유권이 변경되지 않은 개인 소유의 토지는 약 8.8만 필지(약 7%) 수준

- 개발제한구역 지정으로 인한 재산권 침해는 개발제한구역 지정 이전의 목적으로 토지를 사용할 수 없는 경우에 한정되나, 지정 이후 소유주가 변하지 않은 토지는 일부만 남음

- 개발제한구역에 대한 대대적인 제도 개선을 위해서는 정부 차원에서 소유권 이전의 사유(매매, 상속·증여, 분할)에 대한 추가적인 조사를 통해서 개발제한구역으로 인해 보상이 필요한 대상과 그렇지 않은 대상을 명확히 구분할 필요

■ 저성장, 인구소멸 등의 여건 변화에 따라 비수도권을 중심으로 개발제한구역 전면해제와 같은 제도 개선이 요구되고 있으며, 제도 개선을 위해서는 우발이익 환수에 대해서도 고려할 필요

- 소유권 변동 토지가 최초 소유주의 가족에게 상속 또는 증여된 것이 아니라 타인에게 매매된 토지라면, 대부분의 토지소유주들이 규제를 인지하고 구입한 것으로 간주
- 현재 개발제한구역의 최대 45%가 이러한 경우로 추정되며 상속 등을 반영하면 이 비율은 조금 낮아질 것으로 보이지만, 개발제한구역 조정으로 인한 계획이익이 투기적 목적의 소유주들에게 돌아가는 것은 방지할 필요

개발제한구역 지정으로 인한 재산권 침해의 보상제도로서 운영되는 토지매수제도는 공공의 필요에 의한 매수에 비해 적은 수준으로, 개발제한구역제도의 지속적인 유지가 필요하다면 보다 적극적인 매수 필요

■ 소유주 분석결과 개발제한구역 토지매수제도에 의하여 매입된 토지보다 개별 부처의 필요에 의해 소유권이 이전된 토지가 더 많은 것으로 나타남

- 개발제한구역 매수청구제도는 애초에 거의 작동하지 않았으며, 소유주 분석결과를 고려하면 현재는 보상제도 대상이 되는 토지 자체도 급감한 상황
- 현재까지는 협의매수된 토지보다 시설 설치 등의 목적으로 공공이 매입한 토지가 더 많은 것으로 나타남

■ 개발제한구역제도 유지가 필요하다면 사유재산권 보호 측면에서 토지매수 재원 마련과 적극적인 토지매수제도 고려 필요

- 개발제한구역 매수청구제도와 협의매수제도는 매수 대상 토지요건을 한정하므로 도시성장관리 및 자연환경보전 측면에서 개발제한구역 유지를 위한 매수(비축)는 불가능
- 뿐만 아니라 매수를 위하여 필요한 재원 확보도 어려운 상황이므로 개발제한구역 제도의 규제수준을 현재와 같이 유지한다면 사유재산권을 보호 측면에서 재원 확보와 더불어 적극적인 매수방안 도입이 필요

참고문헌

강은숙. 2002. 정책변동의 정책네트워크이론적 분석-그린벨트정책을 중심으로. 한국사회와 행정 연구 13권 1호: 103-125.

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법. 법률 제6241호, 2000년 1월 28일 제정.

국가중점데이터 부동산개방데이터 용도지역지구, 연속지적도형 (2023년 5월 기준). http://openapi.nsdi.go.kr/nsdi/index.do (2023년 6월 12일 검색).

국토교통부. 2017. 개발제한구역 토지매수 현황('17. 12월 말 기준).

_____. 2023년 개발제한구역 주민지원사업 계획서, 내부자료.

국토해양부. 2011. 개발제한구역 40년 백서. 과천: 국토해양부.

김승종. 2004. 계획제한과 손실보상에 관한 연구. 부동산연구 14권 2호: 115-138.

김진유, 조권형. 2021. 기획부동산의 영업방식과 피해자 특성 분석: 성남시 금토동 사례를 중심으로. 주택연구 29권 4호: 101-127.

이창호. 2013. 개발제한구역 제도의 실효성 확보를 위한 향후 과제. 이슈와 논점 제748호. 서울: 국회입법조사처.

헌법재판소 1998.12.24. 선고 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 결정. 도시계획법 제21조에 대한 위헌소원.

Han, A. T. and Go, M. H. 2019. Explaining the national variation of land use: A cross-national analysis of greenbelt policy in five countries. *Land Use Policy* 81: 644-656.

이 리포트는 "배유진 외. 2023. 개발제한구역 정책의 성과와 발전방향. 세종: 국토연구원(발간예정)"의 내용을 기반으로 작성하였음.

유재성 국토연구원 도시연구본부 부연구위원 (jsyou@krihs.re.kr, 044-960-0361)
김중은 국토연구원 도시연구본부 연구위원 (jekim@krihs.re.kr, 044-960-0235)