

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 590

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

개발제한구역 해제취락 정비활성화 방안

김중은 국토연구원 책임연구원, 이민정 국토연구원 연구원

요약

- 1** 개발제한구역제도의 헌법불합치 결정(1998)이후 개발제한구역 내 인구밀집지역의 주민불편 해소를 위해 2000년대 초반부터 중앙정부의 해제기준에 따라 전국적으로 약 1800여 개의 집단취락이 해제되어 왔음
- 2** 그러나 대부분의 경우 해제이후 취락 내 기반시설이 정비되지 못한 상태로 남아 있으며, 지역별 여건차이(기반시설 정비상태, 개발압력 등)에 따라 다양한 관점의 제도개선 요구가 발생하고 있음
 - 취락의 정비유도를 위해 해제 시 수립을 의무화(2009)한 지구단위계획이 대부분의 지자체에서 기반시설 설치에 필요한 재원을 마련하지 못하거나 사업성이 없어 집행되지 못하고 있으며,
 - 일부 개발압력이 높은 해제취락의 경우에도 사업성 제고를 위해 개발제한구역의 추가해제 및 분할개발 허용 등을 요구하고 있으나 현행 취락해제·정비기준에 불부합하여 추진이 어려운 상황임
- 3** 이에 따라 개발제한구역 해제이후 기반시설이 정비되지 않고 있는 집단취락에 대해 지자체가 여건에 맞게 정비 및 관리방식을 선택할 수 있도록 하고 해제취락의 정비를 전제로 지침상 기준을 완화하여 취락정비를 활성화할 필요가 있음

시사점

- ① 해제취락 내 정비사업 추진 시 해제면적기준 완화:** 해제취락 내 정비사업 추진 시 현행 지침상의 해제면적기준을 초과하는 경우 지자체의 개발제한구역 해제가능총량 범위 내에서 지침상 기준의 30% 범위 내에서 추가해제를 허용하여 개발압력이 높은 해제취락의 정비를 활성화
- ② 해제취락 내 장기미집행 도시계획시설 정비 시 해제면적기준 완화 허용:** 집행가능성이 낮은 도시계획시설을 축소·폐지하는 경우에도 지자체 해제가능총량 범위 내에서 현행 지침상 해제면적기준을 초과하여 해제할 수 있도록 하여 해제취락 내 결정 실효가 불가피한 장기미집행 도시계획시설을 해소
- ③ 해제취락 정비방식의 다양화:** 해제취락 내 정비사업 추진 시 단일 해제취락 지역을 여러 정비사업지구로 분할한 후 복수의 개발방식을 적용하여 동시 개발하는 것을 허용함으로써 단일취락 내 개발여건이 서로 상이하여 정비가 지연되고 있는 취락의 정비를 촉진
- ④ 집단취락 해제 후 관리 권한 지자체 위임:** 현재의 제도적 기반하에서 지자체가 경제·사회적 여건에 맞게 점진적으로 일반적인 도시관리계획에 따라 해제취락을 관리할 수 있도록 관리 권한을 위임하여 도시관리계획 등의 변경에 소요되는 행정절차 및 소요시간을 단축

1. 개발제한구역 집단취락 해제 배경

개발제한구역제도(구 「도시계획법」 제21조)의 헌법불합치 결정(1998.12.24.)에 따른 후속작업으로 발표된 '개발제한구역 제도개선방안'(1999)에서 개발제한구역 내 주민생활 불편과 관련하여 대다수 민원이 발생하고 있는 집단취락 지역을 대상으로 시·도지사가 광역도시계획 수립과 관계없이 우선해제가 가능토록 관련 제도를 마련

한편, 개발제한구역으로 존치되는 20호 미만 취락은 주민의 삶의 질 향상과 생활편의 증진을 위해 '집단취락 지구'로 지정하여 건축규제를 완화하고 각종 지원사업을 실시하는 방식으로 보상

표 1 해제취락과 집단취락지구 허용행위 비교(2002)

구분	해제되는 지역(해제취락)		
	보전녹지(자연녹지)	지구단위계획 수립 시	
		제1종일반주거지역	전용주거지역
건폐율	20% 이하	60% 이하	50% 이하
용적률	80%(100%) 이하	200% 이하	150% 이하
허용되는 시설	<ul style="list-style-type: none"> 1종근린생활시설, 초등학교, 창고시설 등 - 도시계획조례로 단독주택, 2종 근린생활시설, 의료시설 등 설치 가능 - 자연녹지는 도시계획조례로 연립주택, 일부 판매·영업시설 등 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 단독주택 공동주택(4층 이하) 1종근린생활시설, 종교집회장, 초·중·고교 - 도시계획조례로 제2종근린생활시설, 문화·집회시설, 일부 판매·영업시설, 의료시설, 운동시설, 업무시설 등 	<ul style="list-style-type: none"> 단독주택, 공동주택 1종근린생활시설 - 도시계획조례로 종교집회장, 초·중·고교 등 설치가능
기타	<ul style="list-style-type: none"> 제1종근린생활시설: 슈퍼마켓, 일용품점(식품, 잡화류), 이·미용원, 의원, 동사무소 등 제2종근린생활시설: 음식점, 서점, 테니스장, 종교집회장, 금융업소, 세탁소 등 		

구분	개발제한구역 존치	
	취락지구	비취락지구
건폐율	40%(예외적으로 60%) 이하	20%(예외적으로 60%) 이하
용적률	100% 이하(3층 이하)	100% 이하(3층 이하)
허용되는 시설	<ul style="list-style-type: none"> 주택신축 제한 주택으로부터 근린생활시설(22종)로 용도변경 가능 - 단란주점, 안마시술소 불허 구역지정 당시부터 '대'인 토지 및 기존 주택부지에 주택 90평(건폐율 60%)까지 신축·증개축(거주기간 무관) 비취락지구에 있는 주택이축 시 '대' 이외의 토지에 주택신축 가능 기타 비취락지구 허용시설과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> 주택신축 제한 주택으로부터 근린생활시설(11종)로 용도변경 가능 구역지정 당시부터 '대'인 토지 및 기존 주택부지에 주택 90평(건폐율 60%)까지 신축·증개축(거주기간별 60~90평) 농림수산업시설 15종 잔디축구장 등 실외체육시설 3종 도시공원 등 여가활용시설 10종 학교, 보건소 등 공익시설 23종
기타	<ul style="list-style-type: none"> 도로, 상하수도, 초고속통신망 설치 등 국고에서 70%까지 지원 	

자료: 건설교통부 주택도시국 도시관리과, 2002. 보도자료 중 참고자료.



2. 개발제한구역 집단취락 해제관련 제도 개선과정

해제대상 ‘개발제한구역 제도개선방안’(1999) 발표 당시에는 주택호수 300호 이상 또는 인구 1천 인 이상의 대규모 취락만을 해제대상으로 설정하였으나 주민의견수렴 이후 주택호수 20호 이상, 호수밀도 10호/ha 이상¹⁾인 취락으로 완화하여 해제지침을 제정(2001)

해제가능면적 주택 1호당 1천m²를 해제하되 취락의 계획적 정비를 위해 도시계획시설부지는 예외적으로 해제를 인정한다는 최초 원칙이 현재까지 유지되어 오고 있음

해제 후 용도지역 최초 지침 제정 당시(2001)에는 기반시설에 영향을 주지 않는 저층·저밀도 개발을 원칙²⁾으로 하였으나, 이후 수차례 지침개정 과정을 거쳐 기반시설 확보가 가능한 경우에 한해 고밀도 주거지역 및 주거지역 상위단계 용도지역(근린상업지역, 준주거지역) 부여를 허용

지구단위계획 초기(2002)에는 주택호수 50호 이상의 해제취락에 대해서만 의무적으로 지구단위계획을 수립하도록 하였으나, 2009년 「개발제한구역법 시행령」을 개정하여 모든 해제취락에 대해 지구단위계획 수립을 의무화

표 2 개발제한구역 집단취락 해제지역 계획수립기준(최초)

항 목	내 용
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> • 계획적 정비를 위한 정비계획 수립 • 개발제한구역 주변의 자연과 조화되는 자연친화적 개발 • 개발제한구역 내의 기반시설에 큰 영향을 주지 않는 저밀개발
용도지역	<ul style="list-style-type: none"> • 해제 시 용도지역부여: 자연녹지지역 • 기반시설 양호지역: 제1종 일반주거지역 및 제1종 전용주거지역으로 상향조정 가능 • 지구단위계획 수립시: 주거지역의 경우 제1종일반주거지역 또는 제1종전용주거지역 ※ 단, 300호 이상 해제지역이 국민임대주택단지 조성사업을 위한 부지로 사용되는 경우 국민임대주택단지 개발계획수립 지침을 준용
근린생활 단위의 공공시설 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 개발제한구역 내 산재되어 있는 집단취락을 근린생활권 단위의 범역으로 묶어 일상생활권에 필요한 공공시설을 계획함 - 인근에 주거단지로 개발될 조정가능지역도 포함하여 근린생활권 단위로 구분하는 작업이 필요 • 근린생활권 단위에서 필요한 공공시설로 교육시설, 도로, 간이하수도처리시설, 상수도시설, 근린상업시설 등을 위주로 계획 - 위 시설 중 접근도로를 제외한 교육시설, 간이하수도처리시설, 상수도시설, 근린상업시설은 해제되는 집단취락지역 내에 가급적 포함하여 계획함 - 위 시설을 집단취락지역 내에 포함하기 어려운 경우에는 개발제한구역 내에 설치할 수 있도록 개발제한구역 관리계획에 반영하여야 함
집단취락 내 토지이용 및 시설배치	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획 작성 시 단독주택용지, 연립주택용지, 근린생활시설용지 등으로 구분하되 특별한 사유가 없는 한 주거용지는 지구면적의 70% 미만으로 수립 • 녹지용지는 지구면적의 15% 이상 하는 것을 원칙으로 함 • 경사도 20% 이상인 곳은 원칙적으로 개발 억제 • 중심부에 어린이공원이나 놀이터, 광장을 포함한 근린생활시설 및 공공시설 배치 ※ 단, 300호 이상 해제지역이 국민임대주택단지 조성사업을 위한 부지로 사용되는 경우 국민임대주택단지 개발계획수립 지침을 준용
경관계획	<ul style="list-style-type: none"> • 주택지 울타리는 투시형 울타리 및 생울타리 형태로 설치를 권장

출처: 국토해양부, 2008. 2020년 수도권 광역도시계획.

1) 시·도지사가 호수기준을 100호 이상, 호수밀도기준을 20호/ha 이상으로 강화 가능(서울특별시에서만 강화 적용).

2) 보전녹지지역으로 해제 원칙. 단, 기반시설이 정비된(계획 포함) 경우 제1종 전용주거지역 및 제1종 일반주거지역 지정 가능(지구단위계획수립 시 제2종 전용주거지역까지 가능).



표 3 개발제한구역 집단취락 관련 항목별 제도 변천과정

항목	시기	2000 (개발제한구역법 제정)	2001 (해제지침 제정)	2002	2007	2008	2009	2011	2012	2014
해제 및 지정 기준	해제 대상	(1999) 주택호수 300호 또는 1천 인 이상	주택호수 20호, 호수밀도 10호/ha	-	-	-	주택호수 산정 시 제조업소 제외	이축도 주택1호로 산정	-	-
	해제 가능 면적	-	주택1호당 1,000m ² + 도시계획시설부지 등	-	-	-	-	-	도시계획시설 면적 조정 및 취락정비사업시 해제면적 변경가능	-
	해제 총량	-	시·군별 해제가능 총량에 포함	-	-	-	해제총량 별도로 인정	-	-	-
	취락 지구 지정 기준	주택호수 20호, 호수밀도 20호/ha	주택호수 20호, 호수밀도 15호/ha	주택호수 10호, 호수밀도 10호/ha	-	-	-	-	-	-
해제 후 관리 방안	용도 지역	-	보전녹지 해제원칙, 기반시설정비 시 전용 또는 제1종일반 주거지역 허용 (단, 국민임대주택 사업 시 1종일반 이상 허용)	자연녹지 해제 원칙으로 변경 (단, 난개발 우려 시 보전녹지).	전용 주거지역을 제1종전용 주거지역 으로 한정	대규모 취락(300호 또는 1천 인 이상) 또는 기존 시가지 등과 결합개발 시 종밀도 개발 ^주 허용 (공원 및 임대주택 비율 확보 시)	-	중규모 취락 (100~299호) 제2종전용 주거지역 (5층 이하) 허용	대규모 취락 내 (1천 호 또는 3천 인 이상) 근린상업 및 준공업 허용 (5% 미만)	기존시가지 연접취락에 근린상업 및 준공업 허용
	지구 단위 계획	-	자율선택(수립 시 용도지역, 해제면적상 유리)	50호 이상 수립 의무화	-	-	모든 취락 수립 의무화	-	-	-
	정비 사업	-	주거환경개선사업, 도시개발사업 및 도시계획사업	-	-	주민조합의 재건축 ·재개발·주거 환경개선사업	-	-	취락정비사업 유형에 환지방식 추가	-

주: 2012년 8월 24일 「도시·군관리계획수립지침」 개정으로 '종밀도 개발'을 '제2종일반주거지역'으로 명시.

해제시기 2015년 말까지 해제된 집단취락 1822개소 중 2008년까지 대부분(1813개소)이 해제되었으며, 2009년 이후로는 매년 0~2개 수준으로 해제취락이 거의 발생하고 있지 않음

표 4 연도별 집단취락 해제 추이

해제 시기	2002 이전	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 이후	합 계
취락수	39	189	251	353	841	97	43	2	1	-	1	2	2	1	1,822
(비율)	(2.1%)	(10.4%)	(13.8%)	(19.4%)	(46.2%)	(5.3%)	(2.4%)	(0.1%)	(0.1%)	-	(0.1%)	(0.1%)	(0.1%)	(0.1%)	(100%)

자료: 전국 해제취락 실태조사 결과.



3. 개발제한구역 해제취락 관련 문제점 분석

지구단위계획이 취락정비 수단으로 미작동

지자체 재정 여건상 해제취락 내 지구단위계획으로 계획한 기반시설(도로, 공원, 주차장 등)의 집행이 현실적으로 불가능하여 장기미집행 도시계획시설 양산 우려

- 실태조사³⁾ 결과, 기반시설의 집행여부가 확인 가능한 1453개 해제취락 중 약 77%(1117개소)에서 지구단위 계획 수립 이후 기반시설 집행실적이 전혀 없는 것으로 조사되었으며, 취락의 규모가 작을수록 그 비율이 더욱 높게 나타남

표 5 해제취락 규모별 기반시설 집행여부

(단위: 개소)

구분	집행실적 없음 (0%)	일부 집행 (1%~99%)	집행 완료 (100%)	합계
합계	1,117 (76.9%)	308 (21.2%)	28 (1.9%)	1,453 (100.0%)
소규모 (50호 미만)	662 (82.0%)	125 (15.5%)	20 (2.5%)	807 (100.0%)
중소규모 (50~99호)	328 (72.7%)	116 (25.7%)	7 (1.6%)	451 (100.0%)
중규모 (100~299호)	123 (67.2%)	59 (32.2%)	1 (0.6%)	183 (100.0%)
대규모 (300호 이상)	4 (33.3%)	8 (66.7%)	- (0.0%)	12 (100.0%)

주: 기반시설 집행여부 확인불가 취락 제외.
자료: 전국 해제취락 실태조사 결과(2015년 말 현재).

또한 지구단위계획이 취락의 정비수단이 아닌, 주로 특정 용도의 건축물(제조업소, 공동주택 등) 입지 등을 제한하기 위한 난개발 억제책으로 이용되고 있어 민원발생의 요인으로 작용

사업성 제고를 위해 개발제한구역 추가해제 요구

실태조사 결과, 전국 1671개 현존 해제취락의 평균 해제율⁴⁾은 88.1%이며, 비교적 해제면적이 큰 300호 이상의 취락에서만 58.0%로 여유 있게 나타남

표 6 해제취락 규모별(주택호수 기준) 해제율

주택호수(최초 해제 시)	20~49호	50~99호	100~299호	300호 이상
해제율(%)	89.1	85.9	87.5	58.0

자료: 전국 해제취락 실태조사 결과(2015년 말 기준).

3) 국토교통부 연구용역을 통해 2016년 1월 말부터 5월 초까지 전국 개발제한구역 해제취락 1822개소 및 집단취락지구 440개소를 대상으로 서면 실태조사 실시.
4) 해제율(%)이란 해제지침상 해제가능면적 대비 실제 해제한 면적 비율을 의미함(다만, 이번 조사에서는 해제가능면적 산정 시 1,000㎡ 이상 나대지의 1,000㎡ 초과부분의 면적은 고려하지 않음). 해제가능면적 = (주택호수×1,000㎡) + (1,000㎡ 이상 나대지의 1,000㎡ 초과부분의 면적) + (도시계획시설 부지면적)

해제율이 높은 해제취락의 경우 체비지 등으로 활용 가능한 토지가 부족하여 높은 토지부담률로 인해 사업 추진에 한계를 보임

표 7 도시계획시설부지의 개발용지 변경 허용 시 정비사업에 따른 토지부담률(예시)

구분	해제가능 면적	실제 해제면적	추가해제 가능면적	해제율	토지 부담률	지구단위계획도
현행	103,508㎡	103,278㎡	230㎡	99.8%	46%	
도시계획 시설부지 활용 시	134,560㎡ (해제가능 면적에 30% 가산)	118,936㎡ (사업성 확보를 위한 적정면적)	15,658㎡ (해제지침상 추가가능면적 203㎡ + 지자체 해제허용총량 15,428㎡ 사용)	114.9%	40%	

해제취락 내 장기미집행시설 해소 시 해제가능면적기준 완화 요구

「공원녹지법」 제17조(도시공원 결정의 실효) 및 「국토계획법」 제48조(도시·군계획시설결정의 실효) 시행에 따라 해제취락 내에서도 지구단위계획으로 인한 장기미집행시설 발생 중에 있으며,

정비사업 시행에 따른 도시계획시설 조정 및 결정실효에 대비하여 장기미집행시설의 폐지·조정을 검토하고 있는 지자체의 경우 관련 규정⁵⁾으로 인해 도시계획시설 조정이 현실적으로 불가능

그림 1 개발제한구역 해제취락 내 결정 실효가 불가피한 도시계획시설(학교) 사례



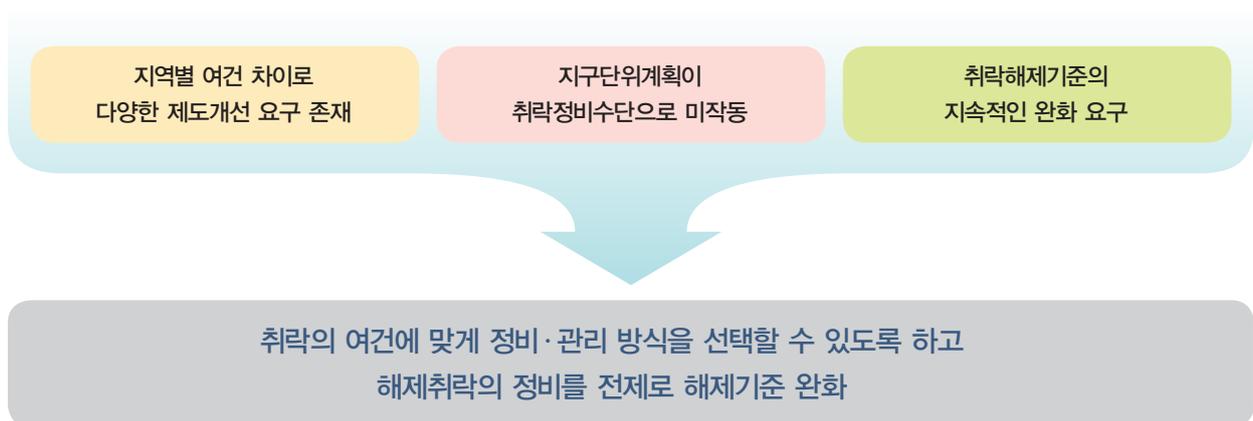
5) 「개발제한구역 해제지침」 3-3-3(4) ① 및 「도시·군관리계획수립지침」 3-1-1-8(4)에 따라 해제취락의 기반시설의 면적을 조정하는 경우 면적축소는 '집단취락의 해제가능 면적' 범위 내에서만 가능하도록 규정

해제취락 분할개발(일부개발) 허용 요구

사업성 제고를 위해 단일지구로 지정되어 해제된 개발제한구역 집단취락 내 사업성이 없는 일부지역을 제척(기존 주택밀집지역 등)하고 나머지 지역만을 대상으로 정비사업 추진을 요구하는 사례가 발생하고 있음

이 경우 주택이 밀집되어 있어 제척되는 지역은 정주여건이 개선되지 않은 상태로 남게 되고 나머지 지역에만 개발이익이 발생하여 당초 집단취락의 해제취지에 불부합

4. 개발제한구역 해제취락 정비를 위한 제도개선 방안



해제취락 내 정비사업 추진 시 해제면적기준 완화

해제취락 내 정비사업을 추진하는 경우 「개발제한구역 해제지침」상 해제면적기준을 초과하여 해제할 수 있도록 완화 적용하되, 초과되는 면적은 지자체 해제가능총량 범위 내에서 지침상 해제가능면적의 30%까지 허용

⇒ 개발압력은 높으나 해제율이 높아 가용토지 부족으로 개발사업 추진에 어려움을 겪고 있는 해제취락의 정비촉진 기대

또한, 해제취락 내 정비사업 추진 시 집행가능성이 낮은 도시계획시설 부지를 개발가능지로 전환하여 활용 하거나, 집단취락지구 경계설정기준에 따라 제척되는 부분 없이 취락을 해제하는 경우에도 적용

⇒ 집행가능성이 낮은 도시계획시설 부지의 활용으로 개발제한구역의 추가해제 없이 사업성 제고가 가능하며, 현행 집단취락지구의 지정기준과 해제기준이 상이하여 취락 해제 시 제척되는 부분이 발생하는 데 따른 민원 해소 가능

해제취락 내 장기미집행 도시계획시설 정비 시 해제면적기준 완화 허용

관련 법률에 따라 실효되는 도시계획시설을 폐지(지자체가 결정 실효에 대비하여 집행가능성이 낮은 도시계획시설을 정비하는 경우 포함)하는 경우에도 지자체 해제가능총량 범위 내에서 「개발제한구역 해제지침」상 해제면적기준을 초과하여 해제할 수 있도록 완화 적용

⇒ 해제취락 내 집행가능성이 낮거나 결정 실효가 불가피한 장기미집행 도시계획시설 해소 가능

해제취락 정비방식 다양화

해제취락 내 정비사업을 추진하는 경우 단일 해제취락 지역을 여러 정비사업지구로 분할한 후 복수의 개발방식을 적용하여 동시에 개발하는 것은 허용하되, 취락 내 사업성이 있는 일부 지역만을 대상으로 정비사업을 추진하는 경우는 불허

⇒ 단일 해제취락 지역 내에서 개발여건이 서로 상이하하여 장기간 정비가 지연되고 있는 해제취락의 정비 활성화 기대

집단취락 해제 후 관리 권한 지자체 위임

현재의 제도적 기반하에서 지자체가 경제·사회적 여건을 고려하여 점진적으로 지자체가 일반적인 도시관리계획에 따라 해제취락을 관리할 수 있도록 제도 완화

- [수준①] 개발제한구역 해제 후 심의내용 및 조건에 대한 중대한 변경사항의 변경권한을 시·도지사에 위임
- [수준②] 주거지역 상위단계 용도지역 부여 시 협의권을 국토교통부 장관에서 시·도지사로 변경
- [수준③] 최초 해제 이후 용도지역 변경 권한 지자체 위임(단, 해제 시 최초로 부여되는 용도지역은 현행 기준에 따라 부여)

⇒ 해제지역에 대한 도시관리계획 등의 변경에 소요되는 행정절차 및 소요시간 단축이 가능하며, 해제취락 지역도 지자체 동일 용도지역과 동일한 기준으로 관리가 가능. 다만, 현재 「국토계획법」상의 제도만으로는 난개발 방지가 어려운 상황이므로 수준③은 장기적으로 검토 필요

김중은 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(jekim@krihs.re.kr, 031-380-0235)

이민정 국토연구원 도시연구본부 연구원(mjlee@krihs.re.kr, 031-380-0253)

