

2021  
9. 27

KRIHS POLICY BRIEF  
No. 834

발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr



# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

## 개발제한구역 훼손지 복구제도 개선방안



### 주요내용

- 1 개발제한구역 훼손지 복구제도는 개발제한구역 해제 시 해제면적의 10~20%에 상당하는 구역 내 '훼손지'를 공원·녹지 등으로 복구하는 제도  
- 2008년 개발제한구역의 해제가능총량 확대(188km) 당시 존치되는 개발제한구역의 관리를 강화하기 위한 대책의 일환으로 도입되어 운영 중
- 2 전국 개발제한구역 훼손지 복구사업 현황조사(2020년) 결과, 제도의 운영과정에서 다음과 같은 문제가 있는 것으로 파악
  - ① 복구사업 대상지 선정 관련: 복구사업지의 입지 적정성 및 사후활용 문제, 불법 훼손지도 복구사업지로 인정, 복구사업으로 인한 추가 이축권 발생, 미집행공원 관련 이슈
  - ② 복구계획의 내용: 복구사업 취지에 부합하지 않는 시설의 입지 허용
  - ③ 복구사업의 실행력: 복구 면적 및 비용 산정기준 상이, 사업 지연으로 인한 사업비 증가, 보전부담금 대납비용이 상대적으로 저렴

### 정책방안

- 1 (훼손지 복구사업의 성격 재규정) 개발제한구역 내 훼손된 지역을 복구하는 소극적·수동적 개념에서 구역 내·외의 난개발 우려 지역이나 환경·생태적 복원이 필요한 지역을 선제적·능동적으로 관리하는 개념으로 전환
  - ☞ (개선사항) 훼손지 및 훼손지 복구사업 명칭 변경, 복구사업 대상지 확대 및 검토 우선순위 부여, 개발제한구역 신규 지정 등 복구사업의 활용범위 확대
- 2 (복구사업 대상지의 특성에 따른 복구기준 차등화) 접근성, 환경적 가치, 지가 등 복구사업 대상지의 특성에 따라 복구사업 유형(원형보전, 공원조성 등) 및 복구면적 등의 복구기준을 차등화
  - ☞ (개선사항) 복구사업 대상지 입지에 따른 복구사업 유형 차등화, 복구사업비가 상대적으로 낮은 지역의 복구면적 합리화, 공원 내 시설설치면적 차등화 및 부합하지 않는 시설 설치 불허
- 3 (복구사업의 실행력 제고) 복구면적 산정기준과 보전부담금 납부액을 합리적으로 조정하고, 복구사업이 지연되지 않도록 대상지 선정시기를 조정하여 복구사업의 실행력을 제고
  - ☞ (개선사항) 복구면적 산정기준 합리화, 보전부담금 납부액 현실화, 공공주택사업의 복구사업 대상지 승인 시기 조정, 복구사업 내 이축권에도 해제사업 내 대토보상

김중은 연구위원  
배유진 부연구위원  
윤은주 부연구위원  
이우민 연구원

## 1

## 개발제한구역 훼손지 복구사업의 개요

## 개념 및 도입배경

**(개념)** 개발제한구역이 녹지로서의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 개발제한구역 해제 시 해제면적의 10~20%에 상당하는 구역 내 '훼손지'를 공원·녹지 등으로 복구하는 제도

**(도입배경)** 2008년 개발제한구역의 해제가능총량을 확대(188km) 당시 존치되는 개발제한구역의 관리를 강화하기 위한 대책\*의 일환으로 2009년 2월 6일 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 개정을 통해 도입

\* 개발제한구역 해제사업의 개발이익 환수를 위한 공공기여방안(공원·녹지, 공공임대주택 및 중소기업전용단지 확보 등)과는 별도로 운영 중

## 훼손지 및 복구사업 대상지 선정기준

**(훼손지 판정기준)** ① 주택·상가·공장·창고·사무실 등 건축물이 있는 지역, ② 축사 등 기타 건축물·공작물 설치 지역, ③ 녹지복원 및 녹지기능 제고를 위해 조성이 시급한 미집행 도시공원

**(복구사업 대상지 선정기준)** 훼손지를 일정 비율 이상\* 포함하는 지역이 ① 해제대상지역이 속한 권역 내 개발제한구역일 것, ② 복구 대상지 시 개발제한구역의 지정목적 달성 효과가 클 것, ③ 도시민의 여가활용을 위한 휴식공간으로서 접근성이 좋을 것

\* 훼손지가 복구사업 대상지의 50% 이상. 다만, 중앙도시계획위원회가 인정하는 경우 30% 이상

## 복구사업 유형 및 설치가능 시설

**(복구사업 유형)**

- ① 전·답·목장용지·임야·하천·공원 등의 지목을 원형복구(시설물 설치금지)하거나
- ② 수목원·자연휴양림, 도시공원·녹지 등의 공원·녹지조성사업을 실시

**(설치가능 시설)**

개발제한구역 내 설치가능한 시설로 한정 하되, 일부 시설\*은 복구사업면적의 20% 초과하여 설치를 금지

\* 학교, 공원시설 중 휴양·교양·편익 시설, 체육 시설, 노인요양시설

그림 1 훼손지 복구사업 유형별 사례

복구사업 유형	복구 전	복구 후
원형복구 (부산 장영실과학고등학교 이전 신축사업)		
공원조성 (성남고등 공공주택지구 조성사업)		

출처: 김중은 외 2021, 8 (원자료는 부산광역시교육청 및 한국토지주택공사 내부자료).

## 보전부담금 대납

복구사업지가 없는 경우 등 부득이한 사유(『개발제한구역 훼손지 복구 및 정비사업 업무처리규정』 제14조)가 인정되는 경우에만 해 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 복구사업 시행 대신 다음과 같은 산식에 따라 보전부담금으로도 전부 또는 일부\*를 대납 가능

- 해제면적(바다·하천·도랑·제방·도로·철도 등 개발사업 목적에 이용되지 않는 존치면적은 제외) × 개별공시지가 평균치의 15%

\* 일부만 부담금으로 납부할 경우 = 전체부담금 ×  $\frac{\text{해제면적의 10\%} - \text{실제 복구면적}}{\text{해제면적의 10\%}}$

# 2

## 개발제한구역 훼손지 복구사업 현황\*

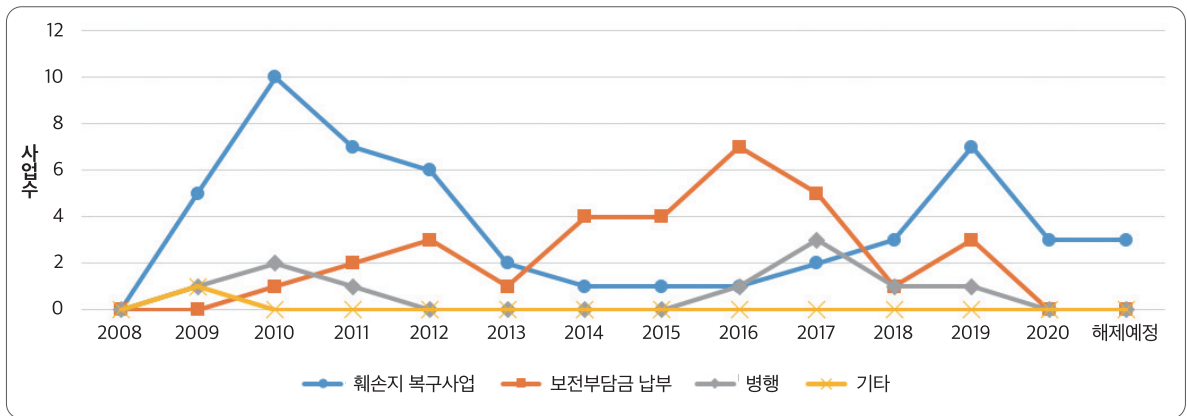
\* 2020년 11월 말 기준, 제도 도입 이래 추진된 전국 개발제한구역 해제사업의 훼손지 복구사업(보전부담금 납부 포함)을 조사

### 훼손지 복구사업 대상 및 방식

**(복구사업 대상)** 2020년 말 기준 훼손지 복구사업을 수립해야 하는 해제사업은 총 106건으로, 이 중 복구사업이 확정된 93건의 훼손지 복구사업(보전부담금 납부사업 포함)을 분석

**(복구사업 방식)** 훼손지 복구사업 방식이 51건으로 가장 많았으며, 보전부담금 납부 31건, 훼손지 복구사업과 보전부담금 납부 병행 10건, 훼손지 복구사업과 공공시설 조성 병행 1건으로 조사됨

그림 2 연도별 훼손지 복구사업 방식 추이



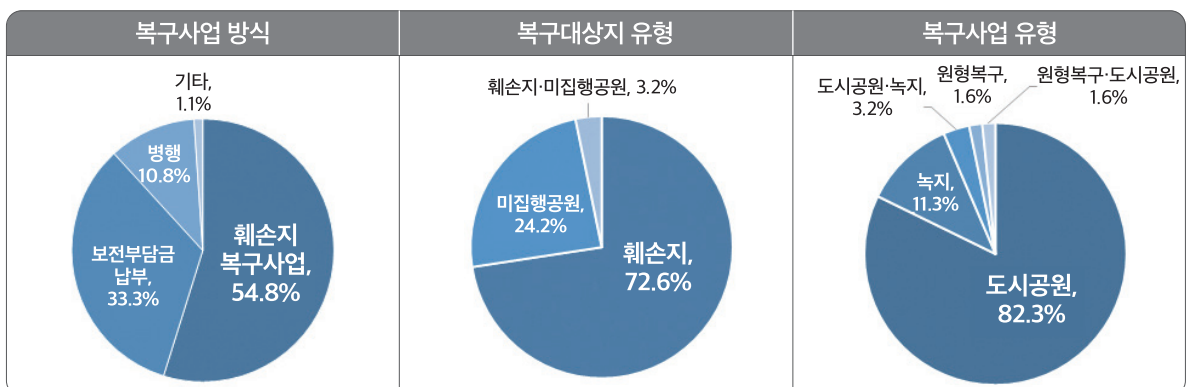
출처: 김중은 외 2021, 18.

### 복구사업 대상지 및 사업 유형

**(복구대상지 유형)** 훼손지 복구사업 방식의 사업(他 사업방식 병행 포함 총 62건) 중에서 훼손지를 대상으로 한 사업이 45건으로 가장 많았으며, 2018년에 훼손지 유형에 추가된 미집행 도시공원을 대상으로 한 사업은 15건, 훼손지와 미집행 도시공원을 동시에 복구한 사업은 2건으로 나타남

**(복구사업 유형)** 도시공원을 조성한 경우가 51건으로 가장 많았으며, 녹지 조성 7건, 도시공원+녹지 조성 1건, 원형복구 1건, 원형복구+도시공원 조성 2건으로 나타남

그림 3 훼손지 복구사업 유형별 사례



출처: 김중은 외 2021, 56.

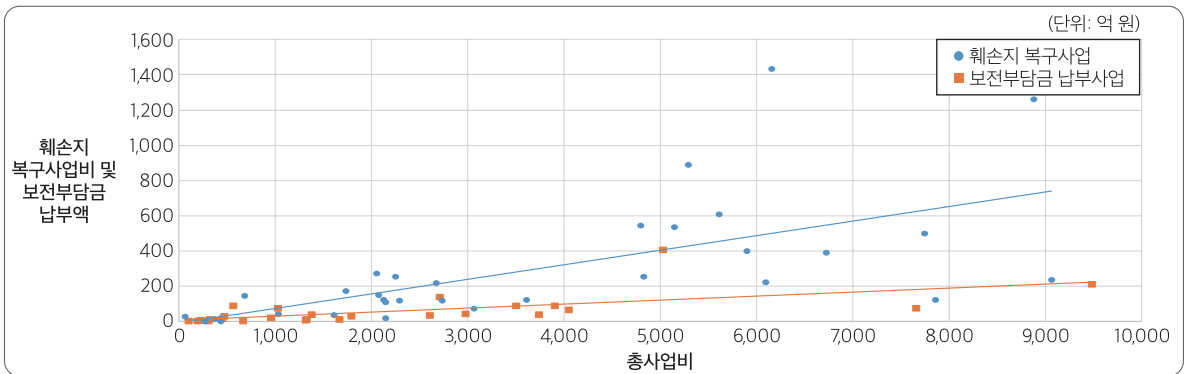
복구 면적 및 비용

**(복구면적)** 훼손지 복구사업 방식만으로 사업을 시행한 51건 해제사업에 대한 개발제한구역 해제면적 대비 훼손지 복구사업면적 비율은 평균 12.8%

**(복구비용)** 훼손지 복구사업 방식만으로 사업을 시행한 51건 해제사업에 대한 총사업비 대비 훼손지 복구사업 비용 비율은 평균 8.0%

- 한편, 보전부담금을 납부한 31건의 사업은 납부액이 해제사업 총사업비 대비 평균 2.9%, 훼손지 복구사업과 보전부담금 납부 및 공공시설 조성을 병행한 11건 사업은 평균 4.6%에 불과

그림 4 해제사업 총사업비 대비 훼손지 복구사업비 및 보전부담금 납부액 분포도



주: 해제사업의 총사업비가 1조 원 이하 사업(훼손지 복구사업 32건, 보전부담금 납부 사업 27건)만을 대상으로 작성.  
출처: 김중은 외 2021, 19.

3

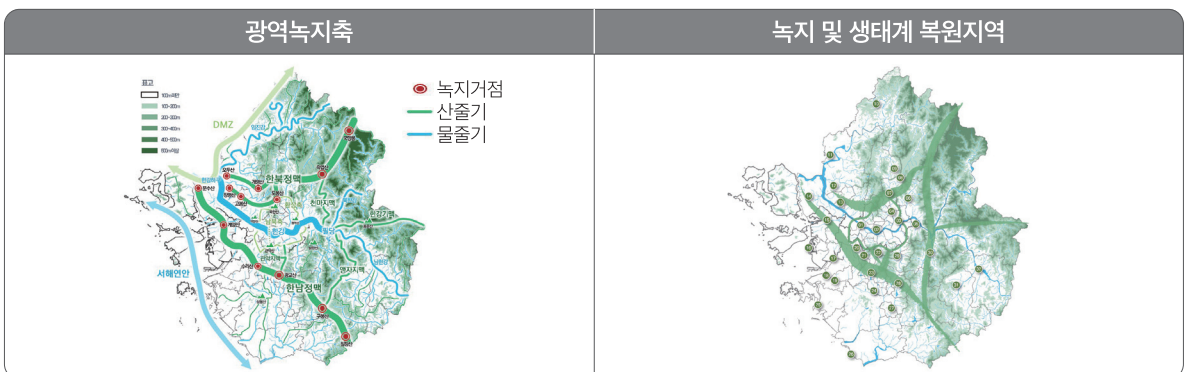
개발제한구역 훼손지 복구제도의 문제점

복구사업 대상지 선정 관련 문제

복구사업지의 입지 적정성 및 조성 후 활용 문제

- 토지의 물리적 훼손(건축물·공작물의 유무) 여부만으로 훼손지를 판정하여, 도시공간구조 및 환경적 측면에서 복구사업 대상지의 입지 적정성과 복구사업 후 활용방안\*\*에 대한 고려 미흡
  - \* 광역도시계획 및 도시기본계획상의 녹지축, 녹지 및 생태계 복원지역 등이 훼손지 요건에 부합하지 않아 복구사업 대상지로 선정이 불가능한 경우
  - \*\* 접근성이 낮고 이용인구가 거의 없는 지역에 복구사업을 통해 공원을 조성하는 경우

그림 5 '2040년 수도권 광역도시계획(안)'의 광역녹지축과 녹지 및 생태계 복원지역



출처: 국토교통부·서울특별시·인천광역시·경기도. 2040년 수도권 광역도시계획(안). 내부자료.

**불법행위로 인한 훼손지역의 복구사업 대상지 인정 문제**

- 철거 후 원상복구가 필요한 불법 건축물·공작물 입지지역도 훼손지로 인정하고 있어 엄정한 구역관리 원칙 확립을 저해

**복구사업지 내 이축권에 의한 개발제한구역 추가 훼손 문제**

- 주택 등 이축대상 건축물 밀집지역\*에 훼손지 복구사업을 시행하면 이축권 발생으로 인해 또 다른 개발제한구역 훼손 야기  
\* 현행 규정에서도 이축대상 건축물의 설치면적이 훼손시설 총 설치면적의 50% 미만인 지역에만 복구사업이 가능(『개발제한구역 훼손지 복구 및 정비사업 업무처리규정』 제6조 제3항)

**미집행 도시공원을 대상으로 한 복구사업 문제**

- 공원의 경우 대부분 지목이 임야이므로 상대적으로 토지 매입비가 낮아 오히려 복구사업비가 보전부담금 대납비용보다 저렴한 경우가 발생하고 있으며, 환경평가 1~2등급지 비율도 높아 오히려 공원시설물 설치로 인해 구역 훼손이 우려

그림 6 적법·불법 건축물이 혼재한 훼손지 복구사업 대상



출처: 김중은 외 2021, 20 (원자료는 인천광역시 내부자료).

**복구계획 내용에 관한 문제**

**복구사업지 내 복구사업 취지에 불부합하는 시설 입지 문제**

- 훼손지 복구사업은 원형복구 또는 공원·녹지조성사업 형태만 가능하나, 공원·녹지에서 허용하고 있는 시설 외에 학교, 노인요양시설 등 해제사업지구 내에 설치해야 할 시설을 훼손지 복구사업을 통해 설치하는 사례 발생

그림 7 훼손지 복구사업 대상지 내 학교 및 체육시설 설치 사례



출처: 김중은 외 2021, 21 (원자료는 국토교통부 내부자료).

**복구의 실행력에 관한 문제**

**복구사업 면적 및 비용 산정기준 관련 문제**

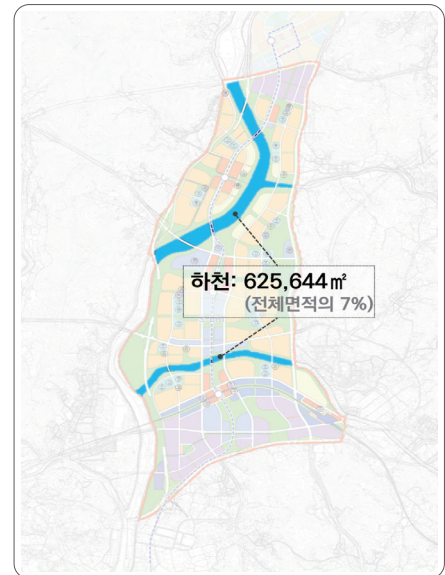
- 복구사업비와 보전부담금 산출의 기준이 되는 ‘해제대상지역 면적’ 범위가 상이
  - 보전부담금 산식에서는 해제대상지역 중 바다·하천·도랑·제방·도로·철도 등 개발사업 목적에 이용되지 않는 존치면적은 제외하지만, 훼손지 복구사업면적을 산정하는 산식에서는 존치면적을 고려하지 않고 해제대상지역 전체 면적을 적용
- 또한, 복구사업면적을 해제대상 면적의 10~20% 범위로 규정하고 있어 복구사업면적 협의과정에서 사업시행자와 지자체 간 갈등 발생
  - 통상적으로 사업시행자는 사업비 절감을 위해 하한값인 해제면적의 10%를 제시하나, 지자체는 관할구역 내 많은 공원·녹지를 확보하기 위해 해제면적의 15~20%를 요구

**복구사업의 지연으로 인한 사업비 증가 문제**

- 각종 인허가 과정에서 복구사업 시행이 지연될 경우 토지보상비 및 조성비가 상승하여 실제 복구사업비는 복구사업 승인 시보다 대체로 증가
- 또한, 토지소유자 입장에서는 낮은 가격에 복구사업으로 수용되기 보다는 오히려 개발제한구역이 해제되기를 원하므로 토지수용 과정에서 복구사업이 지연 또는 무산되는 사례 발생

**복구사업비 대비 보전부담금 대납 비용이 상대적으로 저렴한 문제**

- 해제사업 시 납부하는 보전부담금은 해제지역 개발사업자가 훼손지 복구사업을 불가피한 사유로 시행할 수 없을 때를 고려한 보조적 수단임에도 불구하고 부담수준이 복구사업에 비해 상대적으로 낮아 개발사업자가 보전부담금 대납을 선호
- 또한, 복구사업을 시행하더라도 보전부담금 납부 수준으로만 사업 계획을 수립

**그림 8** 남양주 왕숙 공공주택지구 내 하천 면적

출처: 김중은 외 2021, 21 (원자료는 국토교통부a 내부자료).

## 4

**훼손지 복구제도 개선방안****[개선방안 1] 훼손지 복구사업의 성격 재규정**

개발제한구역 내 훼손된 지역을 복구하는 소극적·수동적 개념에서 구역 내외의 난개발 우려 지역이나 환경·생태적 복원이 필요한 지역을 선제적·능동적으로 관리하는 개념으로 전환

**① 훼손지 및 훼손지 복구사업 명칭 변경**

- ‘훼손지’라는 용어의 부정적 이미지를 개선하고 훼손지 개념과 공간적 범위를 확대하기 위해 ‘훼손지’는 (가칭)‘녹지확충우선지역’으로, ‘훼손지 복구사업’은 ‘개발제한구역 내 녹지확충사업’으로 명칭 변경

**② 복구사업 대상지 확대 및 검토 우선순위 부여**

- **(개발가능 지목)** 건축물/공작물 등의 설치 유무와 관계없이 지목상 개발 가능한 토지\*(대(塿)·잡종지·공장용지·창고용지 등) 중 개발제한구역 환경평가 3~5등급지를 복구사업 대상지로 선정하여 구역 내 난개발 및 불법행위 발생 가능지역에 대한 선제적 매수를 허용

\* 다만, 전·담·임야 등 원칙적으로 개발행위가 불가능한 지목에 불법으로 건축물/공작물을 설치하거나 용도변경한 경우에는 원상복구를 우선적으로 추진

- **(녹지축 등 환경·생태 보전지역)** 광역도시계획상 ‘녹지축 및 녹지거점’ 또는 ‘녹지 및 생태계 복원 필요지역’에 해당하는 지역도 복구사업 대상지로 선정하여 개발제한구역의 환경적 가치를 제고

\* 「광역도시계획수립지침」 3-5-1.(4) 광역계획권의 녹지체계를 훼손하는 개발제한구역 해제는 원칙적으로 금지하며, 광역녹지축상에 이미 훼손된 지역에 대해서는 해제하여 활용하기보다는 녹지 및 생태계 복원 필요지역으로 지정하여 환경적 가치를 복원하는 것을 우선함

- **(검토 우선순위 부여)** 제도의 도입취지를 감안하여 복구사업 대상지 유형별로 검토 우선순위를 부여

- (1순위) 적법 훼손지 및 개발가능 지목 중 환경평가 3~5등급지 → (2순위) 환경·생태적가치 보전 및 복원 필요지역 → (3순위) 미집행 도시공원 → (4순위) 보전부담금 대납

그림 9 현행 제도상 훼손지로 판정받지 못하는 실제 훼손지역 및 훼손 우려지역

■ 환경평가등급 3~5등급지

	실제 훼손지역		훼손 우려지역	
	고물상 접경지역위치도	야적장(철재, 목재 등)	시가지 주변 개발가능지역	생태복원 필요지역
항공 사진				
현황 사진				

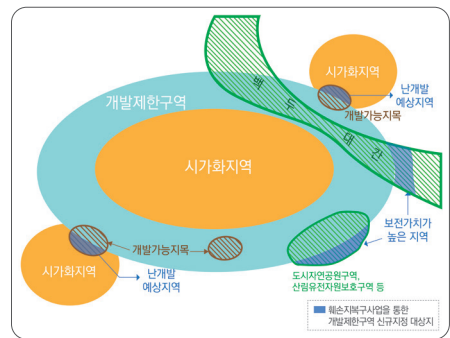
출처: 김중은 외 2021, 43-44 (원자료는 국토교통부 a 내부자료).

3 복구사업 대상지 확대 및 검토 우선순위 부여

- (개발제한구역 신규 지정) 개발제한구역 경계지역에 난개발이 예상되거나 보전가치가 높은 지역\*을 대상으로 녹지확충사업을 시행하여 개발제한구역 지정면적 확대 및 주변지역 난개발 방지에 기여

\* 개발제한구역 환경평가등급상 1~2등급지와 연접하고 동일한 환경적 요건을 갖춘 지역, 다른 법에 의한 공법상 제한지역(예: 도시자연공원구역, 산림유전자원보호구역, 백두대간 보호지역) 등

그림 10 개발제한구역 신규 지정 대상지 개념도



출처: 김중은 외 2021, 45.

[개선방안 2] 복구사업 대상지의 특성에 따른 복구기준 차등화

접근성, 환경적 가치, 지가 등 복구사업 대상지의 특성에 따라 복구사업 유형 및 복구면적 등의 복구기준을 차등화

1 복구사업 대상지 입지에 따른 복구사업 유형 차등화

- (보전가치가 높은 지역 = 원형보전) 광역녹지축, 수계, 동식물 서식지 등 환경·생태적 보전가치가 높은 지역을 복구사업 대상지로 선정할 경우 부지 내 시설물 설치를 억제하고 가급적 토지매수 후 원형을 복원 또는 보전
- (이용성 높은 지역 = 공원조성) 건축물 등으로 인해 훼손된 지역 중 기존 시가지에 인접하여 접근성이 양호한 지역에 대해서는 도시민들의 여가 휴양공간으로 활용되도록 공원·녹지 등을 조성하되 시설물 설치 최소화

그림 11 원형복구 유형 사례(부산 장영실과학교등학교 이전 신축사업)

대상지 현황	복구 전후 비교
	<p>전</p>
	<p>후</p>

- (복구사업 면적) 8,020㎡(개발제한구역 해제면적의 13.7%)
- (복구사업비) 6억 6,422만 원(보전부담금의 7.7배)
- (복구대상지) 사업대상지 인근에 지역주민들의 무단경작으로 인해 산지가 훼손된 부분에 대해 복구계획 수립
- (복구사업 방법) 사업대상지 남측 훼손지에 대해 인근지역과 동일한 수종(소나무)을 선택하여 식재

출처: 김중은 외 2021, 46 (원자료는 부산광역시교육청 내부자료).

## ② 복구사업비가 상대적으로 낮은 지역의 복구면적 합리화

- 건축물에 의한 적법 훼손지역(지목이 대·잡종지·공장용지 등)에 비해 상대적으로 지가가 낮은 지역(대부분의 지목이 임야인 미집행 도시공원 등)에 복구사업을 추진하여 복구사업비가 대납해야 할 보전부담금보다 적을 경우 보전부담금 대납비용에 상당하는 면적 이상을 복구토록 함

## ③ 공원시설을 차등화 및 불부합 시설의 설치 불허

- 환경평가등급(특히 식물상) 1~2등급지를 복구사업 대상지로 선정한 경우 토지매수 후 원형보전하는 것을 원칙으로 하되, 토지수용 및 사후관리 등을 목적으로 공원조성(도시계획시설 결정)을 해야 할 경우에는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」보다 시설률을 하향 조정
- 또한, 공원에는 설치가 불가능하나 훼손지 복구사업 내에서 예외적으로 허용하고 있는 시설(학교, 노인요양시설 등)의 입지를 불허

### [개선방안 3] 복구사업의 실행력 제고

복구면적 산정기준과 보전부담금 납부액을 합리적으로 조정하고, 복구사업이 지연되지 않도록 대상지 선정시기를 조정하여 복구사업의 실행력을 제고

#### ① 복구면적 산정기준을 합리적으로 조정

- 보전부담금 산식과 동일하게 복구사업면적 산정 시에도 '해제사업면적'에서 해제사업지역 내 존치되는 면적(바다·하천·도랑·제방·도로·철도 등)을 제외한 면적기준을 적용

#### ② 복구사업비보다 낮은 보전부담금 납부액 현실화

- 보전부담금으로 대납 시 직접 복구사업을 시행하는 경우와 형평성을 맞추기 위해 산식의 요율을 현행 15%에서 20% 이상으로 상향 조정

#### ③ 공공주택사업의 복구사업 대상지 승인 시기 조정

- 공공주택사업의 경우 지구지정 승인 시점에 복구사업 대상지를 동시에 승인
  - 다만, 지구지정 승인 시에는 복구사업 대상지의 위치·면적·사업유형(도시계획시설의 종류 및 입지)만 결정하고, 지구계획 승인(개발제한구역 해제) 시에 복구사업의 세부계획을 승인(도시계획시설에 대한 실시계획인가)

#### ④ 복구사업 내 이축권에도 해제사업 내 대토보상 자격 부여

- 공공주택사업의 훼손지 복구사업을 통해 발생하는 이축대상 건축물에 대해서도 공공주택사업(본사업)지구 내 대토보상 자격을 부여

### 참고문헌

국토교통부a. 남양주 왕숙 공공주택지구 지정(안). 내부자료.

국토교통부b. ○○보금자리주택지구 훼손지 복구계획(안). 내부자료.

국토교통부·서울특별시·인천광역시·경기도. 2040년 수도권 광역도시계획(안). 내부자료.

부산광역시교육청. '부산 장영실과학고등학교 이전 신축사업' 개발제한구역 훼손지 복구사업 관련 자료. 내부자료.

인천광역시. 개발제한구역 일부 해제를 위한 도시관리계획 변경(안). 내부자료.

한국토지주택공사. '성남고등 공공주택지구 조성사업' 개발제한구역 훼손지 복구사업 관련 자료. 내부자료.

※ 이 브리프는 "김중은·배유진·윤은주·이우민. 2021. 개발제한구역 훼손지 복구제도 개선방안 연구. 세종: 국토교통부"의 결과를 정리한 것임.

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

• **윤은주** 국토연구원 국토환경·자원연구본부 부연구위원  
(yoonej@krihs.re.kr, 044-960-0219)

• **배유진** 국토연구원 도시연구본부 부연구위원  
(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)

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

