

개발제한구역에 대한 규제

1. 개발제한구역 지정 목적과 취지

우리나라는 1960년대 중반부터 고도의 경제성장과 공업화, 도시화로 인한 대도시의 인구집중 현상을 맞이하게 되었다. 이는 대도시화의 무질서한 공간적 확산과 평면적 팽창이라는 문제점을 야기시키게 되었다. 도시의 급격한 인구집중과 도시성장은 불가피하였고 집적이익(集積利益)을 극대화 할 수 있는 등 여러가지 면에서 사회발전에 기여한 바 있으나 급격한 양적팽창과 거대화가 여러 도시문제를 야기하게된 부정적 측면도 있다. 이에따라 우리나라는 1971년 도시계획법을 개정하여 영국에서 처음으로 채택된 그린벨트제도를 일본에 이어 시행하기에 이르렀다. 개발제한구역은 서울을 비롯하여 전국적으로 35개시, 35개군을 포함하고 있으며, 우리나라 국토면적의 5.4%에 해당한다.

이와 같이 개발제한구역은 대도시 문제의 해결방안으로 도시근교 또는 주변지역의 공지를 확보하도록 건축행위를 제한하여 도시의 평면적인 확산을 방지하고 자연환경을 보존하고 도시민의 여가활동과 휴식공간의 확보 등의 목적으로 지정하게 된 것이다. 그러나 이와같은 목적을 달성하기 위하여 시행된 개발제한구역에 대한 여러 규제로 인하여 무질서한 도시팽창을 다소 억제하였으며, 녹지확보로 도시민에게 휴식공간을 제공하였으며, 그 개념이나 총론에서는 그 효과나 의의가 있다 하겠으나, 개발제한 구역안의 토지이용제한을 함으로써 그 구역 안에 포함된 지역의 발전이나 도시 성장이 저해되고 기형적인 구조를 가지게 된 문제점도 노출되고 있다. 특히 구역안에 거주하는 주민들은 일상생활의 불편을 감수해야하고 아무런 보상도 없이 재산권행사에 큰 제약을 받게됨으로 희생을 강요당하게 되었다. 구역지정, 규제내용 등 세부적인 실행에 있어서는 여러 문제가 끊임없이 제기되고 있음에도 아직까지 크게 개선되지 않고 있다. 개발제한구역 주민들을 중심으로 개발제한구역의 해제, 토지이용규제의 완화, 적절한 보상책마련 등 근본적 그리고 실질적인 여러 민원이 제기되고 있다. 따라서 개발제한구역의 지정배경과 지정현황 그리고 규제의 문제점과 그 개선방안을 살펴보고자 한다.

①구역 지정 배경

고도의 경제성장과 급속한 산업화는 도시 인구집중 현상을 야기하게 되고, 이에 대한 대책으로 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활 환경을 확보하거나 국방상 필요에 의해 개발을 제한하는 것을 목적으로 개발제한구역을 지정하게 되었다. 따라서 개발제한구역은 서울·부산·대구 등과 같이 도시화에 따른 인구집중화 현상을 억제할 필요가 있는 대도시, 머지않은 장래에 무질서하게 도시가 팽창될 우려가 있는 대도시, 도청소재지, 정부가 추진하고 있는 중화학공업기지과 같은 국가주요사업의 시행으로 인하여 급속한 도시화가 예상되는 산업도시, 관광자원과 자연환경을 보전할 필요가 인정되는 특수한 지방도시, 군사시설보전 및 보안상 개발을 제한할 필요가 있는 지역을 대상으로 하여 1971년 도시계획법

건축관련 법과 제도의 개선(6)

The Improvement of the Architectural Law & System

개발제한구역에 대한 규제

최찬환 / 서울시립대학교 건축공학과 교수
 by Choi Chan-Hwan

을 근거로 하여 지정·고시하기에 이르렀다.

②구역 지정 현황

1971년 7월 도시계획법의 근거로 하여 서울시 중심부에서 반경 15km선을 따라 폭 2~10km의 개발제한구역이 최초로 지정·고시되었으며, 12월에는 부산시에, 1972년에는 대구시에, 1973년에는 광주시에 개발제한구역이 지정·고시되었다. 그 후 1977년까지 전국 35개시, 35개군에 걸쳐 전국토의 5.4%인 5,397.1km²가 개발제한구역으로 확대지정되었다. 1977년 여천지역의 지정을 마지막으로 현재까지 이르고 있다. 개발제한구역의 토지이용현황을 보면 표1과 같다.

〈 표1. 개발제한구역의 토지이용현황 〉

권역별	개발제한 구역면적	토지이용현황				
		대지	임야	경지	잡종지	기타
전국	5,397.1 (100)	195.0 (3.6)	3,226.8 (59.8)	1,454.7 (26.9)	95.6 (1.8)	425.1 (7.9)
수도권	1,566.8	75.2	930.0	404.4	38.9	118.2
부산권	597.1	17.8	319.5	159.6	11.4	88.8
대구권	536.5	17.3	337.9	142.2	12.2	27.0
광주권	554.7	26.4	25.2	221.2	4.3	49.5
춘천권	294.4	11.0	215.1	46.8	4.0	17.6
청주권	180.1	5.1	84.9	70.0	6.4	13.2
대전권	441.1	9.9	279.4	112.2	2.7	36.9
전주권	225.4	5.4	126.1	75.3	0.8	17.9
울산권	283.1	4.9	215.7	57.4	1.3	4.3
마산·진해	314.2	3.1	258.9	38.7	4.6	8.9
진주권	203.0	15.2	104.3	71.2	0.8	11.6
충무권	30.0	0.8	20.3	8.6	0.1	0.3
제주권	82.6	1.2	26.0	43.9	5.7	5.7
여천권	87.6	1.9	55.3	20.0	2.4	8.1

표2에서 보는 바와 같이 개발제한구역을 지목별로 보면 전체면적의 5,397.1km² 중 임야가 3,264.6km²로 면적의 60.48%를 차지하고 있으며 농경지 1,434.69km²(26.58%), 대지 177.97km²(3.30%), 잡종지역 89.24km²(1.65%), 기타 430.52km²(7.9%)의 분포를 나타내고 있다. 이중 순수녹지라고 할 수 있는 임야는 약 60% 정도로 개발제한구역 전체면적의 대부분을 점하고 있으며

〈 표2. 개발제한구역내 내용별 현황 〉

분류	내 용	
면적	5,397.1km ² (전국토의 5.4%)	
대상지역	35개시 35개군	
상주인구	106만 5천명(약 23만 5천여가구)	
건축물현황	주택 및 부속건물	358,878동
	농림수산업 및 공공업시설	120,269동
	공공시설 및 사회복지시설	4,517동
	부락공동시설	4,197동
	종교시설 및 기타	25,205동
취락	도시형 취락	598개소
	농촌형 취락	2,881개소
토지이용	대지	157.6km ² (2.9%)
	농경지	1,434.69km ² (26.58%)
	임야	3,264.68km ² (60.4%)
	잡종지	89.24km ² (1.65%)
	기타	430.52km ² (7.9%)

자료 : 건설부, 국회요구자료, 1993. 5.

구역내 많은 상주 인구나 그들이 이용하는 여러 시설물들이 있고 토지의 개발권이 엄격히 규제되고 있다는 점에서 여러 문제를 야기시키고 있다.

③취락현황

개발제한구역내 취락의 현황을 보면 3,497개 부락 중 도시형취락은 598개소, 농촌형취락은 2,881개소를 차지하고 있으며, 개발제한구역이 주로 도시외곽을 중심으로 지정되었음을 알 수 있다. 이를 호수별로 보면 다음과 같다.

〈 표3. 호수별 취락분포 현황 〉

	20호 이하	21-50호	51-100호	101-200호	200호 이상
도시형취락	179	119	210	49	41
농촌형취락	901	1,133	687	141	19

(단위 : 개)

자료 : 건설부, 국회요구자료, 1993. 5.

④건축물 현황

개발제한구역내에서 건축물의 신축은 원칙적으로 불허하고 있으나, 지정당시 기존의 건축물과 그 이후 행위제한 완화의 의해 새로이 들어선 건축물을 포함해 현재 513,066동에 이르고 있다. 이 중 주택 및 부속건물은 358,878개(69.94%), 농림수산업 및 공공업시설 120,269개(23.44%), 사회복지 및 공공시설 4,517개(0.88%), 부락공동시설 4,197개(0.82%), 무허가 건축을 포함한 기타 25,205개(4.91%)의 건축물이 있는 것으로 나타났다.

이를 구체화 시켜보면 주택의 경우 본건물 189,086동, 부속건물 169,792동, 농림수산업의 경우 축사 72,330동, 창고 26,865동, 관리사 2,463동 기타 16,341동을 보이고 있으며, 공공시설의 경우 공공기관 594동, 학교 1,185동, 공공건물 991동, 군사상 필요시설 876동, 문화시설 170동, 기타시설 591동의 분포를 보이고 있다.

⑤민원현황

개발제한구역의 지정으로 인해 재산권행사가 제한되고 이로 인해 제기된 민원을 개발제한구역의 해체 또는 보상, 행위규제완화 건의, 불법행위고발 및 보존요구 등을 중심으로 82년부터 92년까지의 현황을 보면 다음과 같다.

〈 표4. 개발제한구역에서 제기된 민원현황 〉

내용	연도						
	82	84	86	88	90	92	10년간 총계
구역해제및 보상	1	18	29	24	26	49	284
행위규제 완화건의	75	41	77	107	93	104	866
불법행위고발 및 보존요구	43	26	21	38	72	94	449

(단위 : 건)

2. 개발제한구역의 규제내용

개발제한구역 내에서는 일체의 개발행위를 엄격히 제한하고 있으므로 우선 구역경계를 명확히 하기위해서 경계선을 100m마다 표석을 설치하고 일련번호를 부여하여 유지관리하고 있다. 그리고 불법 개발행위를 단속하기 위하여 매 10km마다 감시초소를 설치하고 초소마다 감시원 2명을 배치하여 운영하고 있으며, 기존 건축물에 대한 관리대장을 작성하여 일선 행정기관에 비치, 관리하고 매년 1회이상 항공사진을 촬영, 그 성과에 의하여 불법건물을 단속하고 있다. 이러한 단속의 효과를 제고하기 위하여 도지사는 3개월마다 1회이상, 시장, 군수는 매월 1회이상 특별단속반을 편성 운영하고 있다.

3. 외국의 개발제한구역정책

1) 영국

영국의 Green Belt 설정은 1930년대 이후 농업보호 및 위락공간의 제공과 도시의 평면적 확산의 규제라는 2차원적 측면에서 시행되어 왔다. 그 추진경위는 표5와 같다.

〈 표5. 영국의 그린벨트 추진경위 〉

기간	지정 목적	특기 사항
~ 1955년	▶농업 및 위락공간의 확보를 위한 다목적 Green Belt의 지정 ▶전후 수도의 복구 및 성장억제	▶그린벨트법 제정(1938) ▶200km의 공유토지 조성(1939) ▶폭 8km-12km의 대상녹지지정(1942)
1955년~ 1974년	▶도시지역의 확산방지 ▶인근도시의 연합방지 ▶도시의 특성을 보존	▶런던시 전역의 면적 399,800에이커 중 20%인 90,900에이커를 개발제한구역으로 지정
1974년~현재	▶Green Belt내의 경관보호 ▶도시지역의 확산방지 ▶도시의 특성을 보존	▶Green Belt내에서의 경관을 손상경관 위험경관 등으로 구분하여 경관의 개선을 도모

2) 일본

일본은 1956년에 수도권정비법을 제정하여 기존도시지의 평면적 확산을 방지하기 위해 환경녹지대인 근교지대를 설정하였으며, 1965년에 수도권 정비법을 개정하여 근교지대를 대폭 완화하였다. 그 후 1968년에 도시계획법을 개정하여 한시적 개발제한구역의 성격을 갖는 시가화조정구역제도를 도입하여 오늘에 이르고 있다.

3) 각국의 개발제한구역의 특성비교 〈 표6 참조 〉

4. 개발제한구역의 문제점

①구역지역의 불합리성

개발제한구역을 지정함에 있어 경계선이 한 마을의 중심부를 통과하는가 하면, 심지어는 그 경계선이 하나의 대지를 두동강으로 나누고 단일건물을 관통하는 경우도 있어 주민들이 큰 불편을 겪고있는 실정이다. 또한 엄격

〈 표6 〉

구 분	한 국	영 국	일 본	
	▶개발제한구역	▶그린벨트	▶근교지대	▶시가화조정지역
설치목적	▶성장억제 ▶환경보전	▶성장억제, 환경보전, 위락적 활용시대에 따라 중점목표화	▶성장억제 ▶환경보전	▶계획적시가화개발 행위의 잠정유보
설치주체	▶건설교통부장관	▶지방정부 ▶DOE승인	▶건설대신	▶지사
행위제한	▶강력한 제한 ▶확일적 제한	▶지역별로 상이, 토지 이용에 따른 제한	▶강력한 제한 ▶확일적제한	▶미온적 제한
지정면적	▶5,392㎡ ▶전국토의 5.5%	▶15,815㎡ ▶전국토의 10.5%	▶350㎡ ▶전국토의 0.1%	▶36,400㎡ ▶전국토의 9.6%
지역경계 변경가능성	▶엄격한 제한	▶도시계획 수립 절차에 따른 변경가능	▶1965년 폐지	▶일정기간 경과후 변경가능
설치효과	▶대도시의 성장억 ▶대도시 주변의 녹지확보	▶도시민에게위락 공간 제공 ▶G.B내 취락의 집약적 토지이용	▶폐지	▶시가지의 계획적, 단계적 개발 유도
관리상의 문제	▶경계설정의 부분적 불합리 ▶토지소유권 제약	▶환경훼손지역대 ▶적극적 활용방안 미흡	▶통제력의 미진 으로 폐지	▶통제력 미흡

한 토지이용 규제로 구역내의 해당지역 주민들은 생활에 필요한 공공시설과 각종 편의시설의 부족과 지형 및 인접지역과의 관계 등을 고려하지 않고 설정된 불합리한 경계선으로 인한 불이익을 감수해야 할 뿐만 아니라 토지가격이 주변지역에 비해 현저히 낮아 재산권 행사에 큰 제약을 받아 불이익이 크다.

②일반적 강제적 사적 재산권 침해

개발제한구역이 안고 있는 근본적인 문제점으로는 이 제도가 헌법에 명시된 국민의 기본권을 아무 보상없이 제한하고 있다는 것이다. 구역내 살고 있던 많은 주민들은 편의시설부족과 전면적인 규제로 인하여 그들의 재산권을 정당하게 행사하지 못하고 있으며 주민들은 자기땅에 살면서도 국가로부터 엄격히 감시받고 있으며 선량한 주민이 범법자가 될 수 있는 우려가 있다.

③구역주민의 일상생활 불편

구역주민들은 토지가격 미상승으로 인한 재산가치 하락과 토지이용의 제약, 그리고 주택의 증·개축의 불허 등의 불편을 겪고 있다. 또한 구역내 기존 주택 및 건축물 만들 허용하는 총량적 규제나 획일화된 개발규제로 인해 구역내 주민들에게 적절한 행정 및 보지서비스를 공급하기가 어렵다는 것이다. 그러나 구역내에서는 기존 건물의 증·개축 및 이전만을 허용하며 이전대상지도 가까운 생활연고지에 한정함으로써 구역내에서 새로운 기초생활시설의 수요에 대한 공급이 구조적으로 될 수 없어 일상생활권 형성에 큰 지장을 초래하고 있다.

④규제에 따른 보상책이 전무

구역내의 각종 행위제한으로 인접지역에 비해 낙후성을 면치 못하고 있다. 또한 개발제한구역의 인접지역에서는 지가가 엄청나게 상승하였으나, 구역내의 지가는 반대로 하락하였거나 보합세를 유지하고 있어 상대적으

로 심한 지가 불균형을 유지하고 있다.

개발제한구역의 지정은 구역내 토지의 재산적 가치를 감소할 뿐만 아니라 토지의 이용 및 개발행위를 제한하여 토지소유자의 입장에서는 재산상의 이익을 취득할 수 없고, 또 매매거래가 잘 이루어지지 아니하여 이를 타인에게 처분하기도 쉽지 않는 등 명목상의 소유자일 뿐이고 실질적인 소유권의 행사에 제약을 받게되는 실정이다. 따라서 개발제한구역으로 지정되어 재산상 손실을 당했다 하더라도 현행 법체계상으로 이에 대해 손실을 보상받을 수 있는 법적 규정이 없다. 개발제한구역에 대한 장기적인 계획이나 정책이 결여되어 있으며, 개발제한구역은 구역지정의 취지와 목적이 달성될 수 있도록 합리적 보존을 위한 이용과 개발이 필요함에도 불구하고 보존에만 제도규제의 초점을 두거나 집착하는 경직된 운영을 함으로써 결과적으로 개발제한구역의 소극적 방치와 구역내 주민의 강압적 규제 및 재산권행사의 제한이라는 부작용을 가지게 되었다.

구역내 이해당사자들은 부당한 일방적 규제에 대한 불만이 크고 지방자치단체에서는 지역발전이나 재정자립에 큰 걸림돌로 인식하고 있다. 이와같은 피해에도 불구하고 이에 따른 적절한 보상은커녕 도리어 개발제한구역의 유지관리를 위한 비용부담을 맡고 있어 이중적 부담이 되고있다.

최근 경기도 시·군의회 의장협의회에서는 개발제한구역관리(감시)에 필요한 비용이 시·군예산에 편성될 경우 이를 전액 삭감하기로 결의하였다. 당연히 수혜자 부담원칙이 적용되어야 하므로 구역지정의 수혜자와 피해자를 구별하고 피해자는 적절한 보상을 받아야함에도 도리어 피해자가 수혜자를 위하여 그 비용을 부담하는 부당한 모순은 급히 시정되어야 한다.

⑤비지적(飛地的) 도시개발의 확산

개발제한구역제도는 가장 중요한 목적인 수도권 및 대도시인구집중억제에도 실패했으며 도시의 무분별한 확산을 방지한다는 본래 의도와는 거리가 먼 공간구조의 왜곡을 초래했다. 즉 개발제한구역을 뛰어넘어서 도시가 팽창하는 비지적개발이 진행됨으로써 수도권이 광역화 비대화되는 결과를 가져왔다.

개발제한구역은 도시의 평면적 그리고 외연적 확산을 최소화하려는 의도였지만 서울시의 경우 서울—인천·서울—수원의 지역간에는 거의 도시연담화가 이루어졌고, 개발제한구역밖에 신도시 내지는 소도읍이 급격히 개발되는 양상을 보이게 됨에 따라 당초의 목적과는 다소 차질을 빚고 있다. 이제 엄격한 보존위주에서 녹지활용과 여기선용 등 자연친화적 개발과 효율적 이용을 도모함으로써 당초 개발제한구역의 지정목적에 충실할 수 있도록 지금까지의 규제내용을 재검토하고 새로운 정책방향을 설정하여 시행할 단계가 아닌가 생각된다. 지방자치체의 실시, 정보화사회와 도시공간구조의 개편, 21

세기를 위한 도시기본계획수립 및 재정비 등 환경과 여건이 달라짐에 따라 개발제한구역도 지금과는 다른 새로운 정책전환이 필요하다고 본다.

⑥토지자원의 효율적관리와 활용보존을 위한 개발의 필요성

개발제한구역토지는 대부분 임야나 전답으로 농업적 이용토지가 많고 적극적으로 이용되기 보다는 방치되어 있는 경우가 많다. 또한 대도시의 경우 당해 구역내 토지가 농민이 아닌 도시민의 소유인 경우가 많기 때문에 당해 토지의 효율적 이용에 대한 관심도가 낮아 토지이용의 효율성을 저하시키는 요인으로 작용하여 왔다. 또한 과도한 행위제한은 당해 구역내에 위치하는 토지자원을 적극적으로 활용할 수 없도록 하였고, 생산 및 생활공간으로서의 기능을 적절하게 수행하지 못하게 되었다고 할 수 있다. 그러므로 보존과 개발억제라는 측면에서 토지자원의 효율적이용과 관리가 절대적으로 필요하며, 활용보존을 위한 개발의 필요성이 요구되고 있다.

⑦임시적 가건물의 난립으로 경관저해

개발제한구역내 건물이 부분적으로 증·개축을 허용하고 있으나, 농림업 등 1차산업에 필요한 부속건축물의 건축이 대부분이며, 임시적 가건물이 난립되고 있다. 여기에다 기존건축물과 무허가 건축물이 있어 도시경관 및 개발제한구역의 경관을 크게 해칠 뿐만 아니라 국토관리라는 측면에서 문제가 되고 있다. 개발제한은 자연환경의 보존과 자연과 인공구조물의 조화, 도시민이나 구역내 주민에게 상호도움을 줄 수 있는 국토공간이 될 수 있도록 보존과 개발 그리고 이용·관리되어야 한다.

⑧복잡한 규제

개발제한구역 내에서의 개발행위는 허용된 범위의 사업일지라도 허가권은 상부기관의 사업승인을 얻어야 하도록 제약을 가하고 있다. 건축물의 건축, 공공시설의 증축은 거의 건설교통부장관의 승인을 얻어야 하며, 건설교통부장관도 취락구조개선사업이나 도시경관을 해칠 우려가 있는 산림 안에서의 토석채취 등은 사전에 국무회의에 보고한 뒤 승인을 하고 있다. 또한 도시계획법 시행령규칙중 개발제한구역관련사항은 일개 부령인데도 이의 개정시에는 반드시 대통령의 사전재가가 있어야 하고 이 규정에 의한 사무처리는 지극히 경미한 사항을 제외하고는 대통령의 결재를 필요로 한다. 도시계획법 시행규칙에 있는 개발제한구역의 행위규제를 보면 일반적 규제내용을 담은 규칙이라기 보다는 사업단위로 이루어진 개발허용 및 훼손의 목록과 같이 복잡하고 지저분하다. 따라서 법령의 일반화·단순화·구조화가 필요하다. 또한 공공사업이나 취락구조개선사업으로 인하여 철거하는 기존건축물은 2년이내에 건축하도록 한 것은 기존 건축물에 한하여 증·개축을 허용하는 총량적

규제와는 상반될 뿐 아니라 구역내에 건축물이나 시설물을 제한적으로 허용한다는 구역지정의 취지와도 어긋나며 엄청난 자금이 소요되는 건축물을 단 기간에 이축하기도 쉬운일이 아니므로 2년이내의 유효기간을 폐지하는 것이 바람직하며, 꼭 필요하다면 10년정도의 장기간으로 할 필요가 있다.

⑨개발제한구역의 개발과 훼손은 공공이 주도

개발제한구역의 제도적 미숙은 구역관리의 무원칙성으로 이어진다. 이는 그간의 규제완화 조치가 민원(民願)을 뒷전으로 미룬 채 공공의 요구에 따른 관원(官願)을 앞세우는 행정 편견주의적 발상에 따라 이루어진 데서 쉽사리 찾아볼 수 있다. 그 결과 1975~1985년간 국무회의에서 개발을 허가 한 사례를 보면, 공익·공공시설이 152건으로 전체 347건의 43.8%를 차지하고 있다. 즉 정부는 주민들의 규제완화요구에는 인색하기 짝이 없으면서도 공익사업이라는 미명아래 행정기관의 각종 요구에는 문호를 폭넓게 개방해서 공공건물의 난립을 방조해 왔다. 이러한 개발제한구역 관리 과정에서 나타나는 형평성의 문제는 이러한 제도적, 행정적 문제의 소산이기도 하지만, 이들 문제를 더욱 증폭시키는 문제를 낳았다. 공공기관은 개발제한구역의 보존을 솔선수범하여야 함에도 불구하고, 민간개발은 묶어두고 구역내 개발을 독점하고 있어 이는 도덕성과 신뢰성 그리고 윤리적규범에 관한 문제이다. 즉 호화 별장, 호화음식점 등의 기업형 훼손사례가 폭증함에도 불구하고 생계형 훼손사례에 대해서는 가혹할 정도로 철저히 강제규제하는 편파적인 판정이 비일비재하다.

⑩총량적 일괄규제보다는 국지적 특성있는 규제의 필요성

개발제한구역의 규제는 지역적·국지적 특성을 무시한 채 일괄적으로 시행하고 있다. 그러나 개발제한구역내 토지의 특성과 현재의 이용형태 및 장래의 수요, 환경보전의 필요성 그리고 주민들의 불편해소 등의 요구에 비추어 그린벨트를 다음과 같이 4개의 관리구역으로 세분하여 차등관리를 하는 것이 바람직하다.

- ▶ 절대보전구역 : 환경보전기능의 강화에 주안을 두고 공공이나 개인을 불문하고 엄격한 보존·관리를 한다.
 - ▶ 상대보전구역 : 기존개발제한구역 규제수준
 - ▶ 소극정비구역 : 취약지역으로서 상당한 기존건축물이 집단화 되어있는 기존마을로서 이미 훼손되어 있는 인접한 일정한 범위를 개발제한구역에서 제외하거나 취약지구로 지정하여 주거지역수준으로 규제완화하는 방법이 있다.
 - ▶ 적극정비구역 : 시가화 구역
- 소극정비구역과 적극정비구역은 현행 개발제한구역제도의 규제일변도의 정책에서 탈피하여 지역주민의 불편

과 이에 따른 각종의 불가피한 훼손, 관리유지의 과도한 부담과 마찰 등을 피할 수 있도록 이미 개발이 되어버린 지역을 중심으로 관리하여야 할 것이다.

⑪개발제한구역내 토지수용 보상 방안

개발제한구역내의 재산권행사에 규제를 하기 위해서는 이에 상응하는 적절한 보상이 뒤따라야 한다. 개발제한구역내 토지를 수용보상하여 소유권은 국공유지로 국가 또는 공공에게 귀속하게 되면 재산권행사의 규제에 따른 민원은 원천적으로 해소될 수 있다. 그러나 이를 위해서는 엄청난 공공재원이 소요되므로 현실적으로 거의 불가능할 뿐 아니라 국가와 공공이 국공유지로 이를 관리하기도 어렵고 특히 개발제한구역 지정 목적에 위배되지 않는 농업적 이용 등에 있어서는 극히 비효율적인 토지이용이 될 가능성이 크다. 따라서 소유권전체를 국공유로 하기보다는 소유권의 3요소인 사용·수익·처분에 관한 권한 중 사용·수익에 관한 권한은 그대로 두고 처분에 관한 권한을 국·공유화하는 방안도 고려될 수 있다. 예를 들어 한국전력이나 수자원공사가 댐을 축조할시 만수위나 홍수위를 기준으로 수몰될 수 있는 토지를 수용하고 평시 이용할 수 있는 토지는 주민들이 이용(경작) 할 수 있도록 함으로써 수몰로 인한 피해보상을 최소화하면서 주민의 생산활동을 보장하고 있으며 사용·수익에 대한 권리가 거래되고 있다. 따라서 토지 소유권 전체의 수용보상보다는 처분권의 국·공유화하는 방안이 보다 합리적이다.

⑫개발권이양(開發權移讓)제도의 도입으로 보상책을 마련

개발권이양제도(Transfer of Development Right)는 영국에서 논의되고 제도화되기 시작한 것으로 개발권의 공유화 및 균형화 방법이다. 즉 전체적으로 적정개발밀도를 설정하고 이를 개발권으로 인정하여 특수한 여건으로 개발하지 못하거나 적정 규제밀도에 미달되게 개발할 경우 그 잔여 개발밀도를 필요한 지역에 이양할 수 있도록 하는 제도이다. 우리나라는 도시지역에서 건축물의 용적률을 지나치게 높게 허용하고 있으며 최대용적률의 범위내에서 각 대지안에서 독립적으로 용적률을 허용함으로써 용적률의 많고 적음에 따른 차등화가 안되고 있으며 이들 개발권에 대한 잔여권리의 공간적 이동을 인정하지 않고 있다. 토지구획정리사업에서 공공용지로 수용되는 토지에 대해서는 원위치에 환지할 수 없기 때문에 환지위치를 변경한 비환지(飛換地)를 적용하고 있다. 개발제한구역내에서 이와같은 비환지의 개념을 도입하고 대지에 대한 일반적인 적정밀도를 정하고 법적규제 밀도를 설정한 다음 개발제한구역의 특수성 때문에 불가피하게 밀도규제에 따른 잔여 개발권을 도시지역내에 매도할 수 있도록 하면 이로 인하여 도시지역은 고밀화하게 되어 도시의 평면적 확산을 방지할

수 있고 개발제한구역에서는 개발권을 이양함으로써 이에 상응하는 보상을 받을 수 있으므로 개발제한구역 지정 취지와도 부합된다.

5. 개선방안

① 개발제한구역 관통부락 및 건물의 구제

개발제한구역의 경계선이 자연부락 혹은 단일건물을 관통하거나 하는 경우에만 철거하고 엄정한 현지조사와 확인거처 개발제한구역의 경계선을 조정하는 조치가 이루어져야 할 것이다.

② 환경기능보전의 강화

개발제한구역이 지정될 당시에는 그 다지 중요하게 생각하지 않았으나 최근들어 개발제한구역의 존재의의로서 중요하게 대두되는 기능이 환경보전기능이다. 대도시의 경우 나날이 환경오염이 심각해져 가기 때문에 그린벨트 내의 녹지야 말로 대도시의 환경오염 특히 대기오염을 완화시키는데 큰 기여를 하고 있다. 앞으로 개발제한구역의 대기오염 완화효과를 강화시켜 줄 수 있는 방안이 보전구역을 대상으로하여 강구되어야 할 것이다.

③ 개발제한구역내 주민들의 민원해소

개발제한구역지정 이전부터 거주했던 주민들은 그린벨트의 설치로 막대한 경제적 피해를 받고 있으며 생활상의 불편을 겪고있기 때문에 이들의 민원해소는 반드시 이루어져야 한다. 또한 구역내 주민들의 생활환경이 탈법적으로 호화주택을 조성한 경우를 제외하고는 타지역보다 열악하기 때문에 개선이 필요하다.

④ 개발제한구역내 토지를 효율적으로 이용

개발제한구역내 토지는 그 동안 규제되었기 때문에 거의 방치해 두는 상황이고 특히 소유자가 외지인일 경우는 방치의 정도가 더욱 심하여 농경지의 경우 경작을 하지 않고 버려두는 경우도 발생하고 있다. 따라서 구역내의 토지는 우리나라국토의 5.4%를 점하고 있기 때문에 이를 효율적으로 이용해야 한다.

⑤ 개발이양권제도(TDR)의 도입과 시행

개발제한구역의 수혜자가 구역내 이해관계자의 재산

권 행사의 제약에 따르는 불편과 피해를 보상해 주어야 하며 이를 적정 용적률을 설정하고 개발권의 공간적이용과 과양여를 허용하는 방법이다.

⑥ Green Area 개념의 도입

영국에서 많이 확대되고 있는 Green Area 개념으로서, 이는 오늘날 광역화되어 가고 있는 추세를 고려한 것으로서 특정한 도시하나에 국한해서 그린벨트를 설정하는 것이 아니라, 인접한 도시를 포괄하는 넓은 지역을 설정해서 그린벨트 관리에 융통성을 부여하자는 것이다. 이에 대하여 영국에서는 그린벨트내의 토지에 대한 손실보상이나 경계선을 지정할 때 특별위원회가 구성되어 공익과 사익을 중재해 주는 역할을 한다.

⑦ 개발제한구역법의 제정

개발제한구역에 관한 법규가 도시계획법의 1개 조문에 불과한 실정이고 예외조항을 많이 두어 개발을 허용하는 방식을 취하고 있으므로 독립법으로서 개발제한구역법을 제정하여 개발구역에 관한 명확하고 합리적인 규제 및 관리와 이용의 기틀을 마련하여야 할 것이다.

6. 결론

개발제한구역은 앞서도 언급한 것처럼 많은 문제점에도 불구하고, 다른 한편으로는 여러가지 도시정책적 성과도 갖고 있다. 다시말해서 성공적인 면과 문제점을 동시에 갖고 있다. 따라서 개발제한구역을 계속 존치하여야 할 필요성에 관하여 아직까지는 대체적으로 국민적 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있다. 계속적인 규제와 완화의 필요성이 없는 사업시행을 위한 일관적인 규정을 법규로 계속 둔다는 것은 일반적이고 공통적으로 적용하여 그것이 하나의 특정한 개발사업에 국한되는 예외적 특례로서 남는 경우는 이를 일반화하여 단순화할 필요가 있다. 또한 농어민의 생산과 생업을 위한 필요한 시설은 다양하고도 세세하게 정하고 있으나 복잡한 현상의 모든시설을 합리적으로 규정하기가 사실상 어려운 점을 감안한다면 포괄적인 일반화된 기준을 제시하여 법규정을 단순화하는 것이 필요하다. 또한 원주민과 일반인을 구별하는 것도 거주민 중심으로 일원화하는 것이 필요하다.