

13. 開發制限區域制度改善에 관한 公聽會(上)

主 催 : 國土開發研究院

일시 : 1992. 11. 9(月)

그린벨트 제도의 개선방향 (도시계획 측면)

최 병 선

경원대학교 도시계획학과 교수

1. 개념

가. 정의

- 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여,
- 또는 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있을 때,
- 건설부장관이 도시계획으로 결정하는 도시계획법(제21조)상의구역으로서,
- 개발제한구역이라고 칭함.

나. 일반녹지와의 차이점

구 분	개발제한구역	일반녹지지역
성 격	반영구적 보전 녹지	개발의 유보지
개발행위 규제	새로운 개발행위에 대해 지극히 제한적으로 허용	다양한 개발행위에 대해 허용
대 상 지 역	도시외곽지역	시가지 외곽지역
법 적 근 거	도시계획법 개발제한구역 관리규칙	도시계획법 건축법
구 역 변 경	경직적 운용	탄력적 운용

다. 구역지정 목적

- 도시의 무질서한 확산방지
- 도시주변의 자연환경보전
- 군사상의 보안유지
- 도시민의 여가·휴식공간 확보
- 인접도시간의 연속된 시가지화 방지
- 농경지 보전

라. 개발행위의 허용범위

(1) 허용되는 행위의 종류

- 농림수산업 관련행위
 - 토지이용증진 : 초지조성, 개간, 개답, 지력증진, 간벌 등
 - 농축산업용 건축 : 관리사, 퇴비사, 창고, 축사, 잠실, 싸이로, 비닐하우스 등
- 주택관련행위
 - 증축(35평 이내), 개축, 대수선, 부속건물
 - 용도변경 : 음식점, 약국, 세탁소 등 근린생활시설
 - 이축 : 취락구조 개선사업, 공익사업
- 마을공동 이용시설
 - 마을도로, 농로, 제방, 회관, 작업장, 창고
 - 농·축·수협시설 : 구판장, 하치장, 농기계 수리소 등
- 공익·공동시설
 - 공익시설 : 도로, 철도, 전기, 상하수도
 - 공공시설 : 읍·면·동사무소, 파출소, 학교증축(초·중·고)
- 광공업시설
 - 공장 : 증축(수출공장 등), 근로자 복지시설, 업종변경(환경보전상 도움이 되는 시설)
 - 위험물 저장시설, 공해방지시설 등
 - 지하자원 개발

- 기타 건축
 - 사회복지시설 증축 : 고아원, 양로원 등
 - 모든 기존 건축물의 개축(동일규모, 동일용도)

(2) 허용되지 않는 행위

- 인구유발시설의 신축 : 주택, 공장, 시장 등
- 용도변경 : 축사, 창고, 관리사 등을 주택, 공장으로 용도변경
- 자연환경 훼손행위 : 다량의 토석 채취, 토지형질변경 등

2. 개발제한구역현황

가. 지정연혁

- 1971년 1월 : 도시계획법을 개정하여 개발제한구역에 관한 규정 신설
- 1971년 7월 : 서울시 외곽 463.8km²에 최초의 개발제한구역 지정
- 1971~1977 : 수도권, 지방4대도시, 도청소재지, 지방공업도시 등에 확대지정.

나. 지정현황(1990년 현재)

- 면 적 : 5,397.1km²(전국토의 5.5%)
- 대상지역 : 특별시 및 직할시, 28개시, 36개군
- 상주인구 : 1,168천명(약 23만 가구)
- 건축물 현황 : 주택 및 부속건물 - 361천동
기타 - 158천동 } → 합계 519천동
- 취락 : 도시형 취락 - 514개소
농촌형 취락 - 2,933개소 } → 합계 3,447개 부락
- 토지이용현황 : 대 지 - 195,0km²(3.6%)
농경지 - 1,454.7km²(26.9%)
임 야 - 3,226.8km²(59.8%)
잡종지 - 95.6km²(1.8%)
기 타 - 92.9km²(7.9%)

다. 정책추진 경과

- 개발제한구역이 제도화된 이래로 40여차례에 걸친 관련규정의 개정을 통해, 지정당시 27종에 불과하던 구역내에서 허용행위의 종류가 현재는 300여종으로 증가
- 그간에 있었던 규정개정의 주요내용은
 - 구역내 주민의 일상생활의 편의를 증진시킬 수 있도록 각종 토지이용 및 건축물의 신·증축규제 완화
 - 개발제한구역 바깥의 기존시가지에서 설치하기 어렵거나 또는 대규모 부지를 요하는 각종 공공, 공익시설의 허용범위 확대
 - 구역내의 풍부한 자연자원을 도시민의 여가활동에 선용할 수 있도록 각종 체육·여가시설의 설치허용

개발제한구역내 토지이용 현황

단위 : km², %

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	1337.9	142.2	12.2	27.0
광주권	554.7	26.4	253.2	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	70.4	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	283.6	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

- 이러한 규정개정에도 불구하고 개발제한구역 그 자체가 해제된 적은 없으며 아울러 구역내 주민의 재산권제약에 대한 손실보상이 시행되었던 바도 없음.
- 개발제한구역의 운영·관리에 대한 정부의 공식적인 정책방향은 “구역의 지속적 유지”, “주민생활불편의 최소화”, “공공시설의 입지제한”, “시민의 여가공간 활용도 증진” “위법행위의 단속강화”의 다섯가지로 제시되어 있음(1990. 10)

3. 개발제한구역제도의 평가

가. 목표달성도

- 개발제한구역의 명시적 지정목적인 “도시의 무질서한 확산 방지”와 “도시주변의 자연환경보전”은 정부의 강력한 규제와 단속업무에 힘입어 대체로 달성된 것으로 평가할 수 있음.
 - 개발제한구역지정후 토지형질변경을 허가한 면적은 총 67.2km²로서 전체면적의 1.25%에 불과
 - 다만 국방, 군사시설 및 공공사업부지로 조성된 것이 전체토지 형질 변경면적의 55.3%를 점하고 있어 공공이 개발제한구역의 환경훼손을 주도했다는 비판이 제기되고 있음
 - 또한 토지형질변경의 허가면적도 해를 거듭할 수록 증가하는 경향이 있음

년	도	1975	1980	1985	1990
당해년도허가면적		352천m ²	3,022	3,714	7,229

- 법에 명시적으로 제시되지는 않았지만 묵시적으로나마 명백한 개발제한 구역의 지정목적이라고 할 수 있는 대도시의 성장억제, 도시주변의 여가공간확보 및 농경지보호 등은 긍정적인 면과 부정적인 면이 동시에 존재하고 있음
 - 개발제한구역이 지정되어 있던 서울, 부산, 대구, 대전, 광주 등 대도시의 인구는 1970년대초의 지정당시부터 현재까지 대체로 2배이상의 인구증가를 시현하고 있으며, 따라서 개발제한구역이 인구집중의 억제효과를 보이지 못했다고 할 수 있음.
 - 다만 서울, 부산 등 기존시가지내의 개발가능지가 거의 소진되어 있는 도시들에 있

어서는 최근에 들어 인구증가율이 급격히 감소하는 현상을 보이고 있어 개발제한구역의 성장억제효과가 나타나고 있는 것으로 평가할 수 있음

개발제한구역이 지정된 대도시의 인구증가 추세

단위 : 천명, %

구 분	인 구			기 간 중 증 가 율	
	1970	1980	1990	1970~1980	1980~1990
서울	5,536	8,337	10,628	50.6	27.5
부산	1,881	3,160	3,798	68.0	20.2
대구	1,083	1,607	2,229	48.4	38.7
광주	503	728	1,145	44.7	57.3
대전	415	652	1,062	57.1	62.9
전국	31,469	37,449	43,520	19.0	16.2

- 도시주변부에 시민들의 여가공간을 확보한다는 목적은 정부의 정책의지에도 불구하고 영국 런던주변등과 비교해 볼때 대단히 소극적인 수준에 그치고 있음
- 농경지 보전, 연속된 시가화의 방지 등의 목적은 개발제한구역의 철저한 관리를 통해 대체로 달성되고 있음

나. 부작용

- 개발제한구역의 지정당시 충분한 사전답사 없이 졸속하게 지정됨으로써 불합리한 경계지정사례 속출.
 - 경계선 관통건축물 : 215건(1988년 현재)
 - 대규모 시가지에 구역지정 : 3건(통일로 주변, 부산대저동 일대, 경남 고리 원자력 발전소 주변)
 - 구역내의 개발행위에 대한 엄격한 규제에 따라 구역내·외간의 개발격차가 심화되고 있으며 이에 따라 구역내 주민의 상대적 불이익 증폭
 - 거주조건 및 생활환경의 상대적 낙후
 - 지가정체 등에 따른 재산상의 불이익
- ※ 사유재산권 침해등을 이유로 개발제한구역에 대한 위헌소송등이 있으며 구역내 주민들의 손실보상요구도 늘어나고 있음

• 개발제한구역 관리인력과 장비의 부족 등으로 불법행위의 지속적 발생

- 불법행위 적발건수 : 1985→1,307건

1987→ 855건

1989→3,614건

• 국토자원 활용상의 비효율 및 왜곡

- 국민소득향상 및 근로시간감소 등으로 국민여가 수요는 급증하고 있으나 도시주변 지역의 대부분이 개발제한구역으로 지정되어 있어 여가공간의 확보가 사실상 어려움→토지 이용효율의 저하.

- 국토균형개발의 차원에서 육성대상이 되어야 할 지방도시의 일부는 개발제한구역으로 인해 도시발전 제약.

5. 외국의 경험

가. 영국

(1) 지정연혁 및 현황

- 1938년에 그린벨트법 제정
- 1955년에 중앙정부의 공식정책으로 채택
- 1984년 현재 국토면적의 10.5%인 15,815km²에 그린벨트 지정(지방정부요청은 20,739km², 국토의 13.8%)

(2) 행위제한의 내용

- 그린벨트내 기존 취락지내에서의 행위제한
 - 상업 및 공업목적시설 개발 금지
 - 기존 취락지의 확장개발은 예외적 적용
- 농경지내의 허용행위
 - 농가주택 및 농업용 시설물
 - 공동묘지
 - 체육시설
 - 대규모 부지를 요하는 공공기관
 - 토석·광물 채취

-기타, 농업지역에 적합한 시설

※상기 허용행위외에 일체의 신규 건축물설치 및 기존 건축물의 용도변경 금지

(3) 그린벨트제도에 대한 일반적 평가

• 긍정적 평가

-신도시개발정책과 더불어 2차대전후의 가장 강력하고 효과적이었던 정책으로 인정되고 있음

-런던 대도시권의 확산방지에 기여

-그린벨트내 기존취락지의 집약적인 토지이용 유도

• 부정적 평가

-그린벨트외곽지역의 무질서한 도시팽창초래

-통근·통학자의 과중한 교통시간과 비용소모

-런던 중심시가지의 과밀과 토지가격 상승 유발

(4) 그린벨트에 관한 일반적 견해

•주민 및 지방정부는 여가공간확보, 생활환경의 쾌적성 제고 등을 위해 구역지정을 확대할 것을 요망

•중앙정부는 저소득층의 주거용지확보, 지역경제진흥 등의 이유를 들어 그린벨트지역의 확대지정에 소극적 대응

나. 일본

(1) 지정연혁 및 현황

•1956년에 수도권 정비법을 제정하여 그린벨트성격의 근교지대설정

•1965년에 수도권 정비법을 개정하여 근교정비지대로 대체하고 규제정도를 대폭 완화

•1968년에 도시계획법을 개정하여 한시적 그린벨트의 성격을 갖는 시가화조정구역제도를 도입

(2) 근교지대의 특징과 폐지이유

•근교지대는 대도시의 인구 및 산업집중억제, 시가지의 연담화방지 및 농경지와 자연환경보전을 목적으로 지정

•근교지대의 행위제한 내용

- 농업용 토지 이용
 - 공원녹지
 - 건폐율 10% 이하의 주택
- } 이외의 용도, 개발은 불허
- ※우리나라의 개발제한구역에 비해 매우 완화된 규제형태

- 근교지대 폐지 이유
 - 정부와 지방자치단체의 통제기능 미약
 - 토지이용규제에 대한 주민반발 격심
 - 택지개발압력 고조
 - 환경보전욕구의 미약 및 정부의 확고한 의지 결여

(3) 근교정비지대의 특징

- 시가지의 계획적 정비 및 녹지보전을 목적으로 지정하며 필요한 경우에는 근교정비지대내의 근교녹지보전구역을 별도로 설치하여 관리
- 근교녹지보전구역내에서 다음의 행위를 하고자 할 때에는 지사에게 신고함으로써 가능
 - 건축물의 신축·개축 및 증축
 - 택지조성, 토지의 형질변경
 - 죽목의 벌채
 - 수면매립 및 간척
 - 기타 환경보전을 저해하는 행위

※우리나라의 일반녹지지역에 비해서도 완화된 행위규제형태

(4) 시가화 조정구역의 특징

- 시가지의 계획적·단계적개발을 유도하기위해 일정기간 시가화를 유보할 목적으로 지정
- 구역내에서 특정 개발행위를 행하고자 할 때에는 미리 지사의 허가를 받아야 함
 - 거주자용의 점포, 사업장
 - 광물이나 관광자원개발용 건축물
 - 농림 어업용 건축물 및 생산품의 처리·가공시설
 - 중소기업, 점포의 집단설치
 - 위험물의 저장·처리시설
 - 20ha 이상의 시가지 개발행위 등
- 대규모개발을 수반하지 않는 비영업적 목적의 개발행위는 사실상 허용된다는 점에서

개발제한구역의 성격을 갖고 있다고 하기 어려움

- 1982년 현재 전국토의 9.6%인 36,400km²에 지정되어 있음

다. 각국의 개발제한구역 특성비교

구 분	한 국	영 국	일 본	
	개발제한구역	그린벨트	근교지대	시가화조정구역
설 치 목 적	성장억제 환경보전 보 안	성장억제, 환경보전, 위락적활용 시대에 따 라 중점목표 변화	성장억제 환경보전	계획적 시가화 개발행위 잠정 유보
설 치 주 체	건설부 장관	지방정부 DOE의 승인	건설대신	지사
행 위 제 한	강력한 제한 획일적 제한	지역별로 상이 토지이 용에 따른 제한	강력한 제한 획일적 제한	미온적 제한
지 정 면 적	5,392km ² 전국토의 5.5%	15,815km ² * 전국토의 10.5%	350km ² 전국토의 0.1%	36,400km ² ** 전국토의 9.6%
지 역 경 계 변경 가능성	엄격한 제한 區域變更至難	도시계획수립 절차에 따른 변경가능	1965년에 폐 지	일정기간경과후 변경가능
설 치 효 과	대도시의 성장억제 대도시주변의 녹지확보	도시민에게 위락공간 제공 G.B내 취락의 집 약적 토지이용	폐 지	시가지의 계획 적, 단계적 개발 유도
관리상의 문제	경 계 설정 의 부분적 불합 리 토지소유 권의 제약	환경훼손지역 확대 적극적 활용방안 미흡	통제력의 미 진으로 폐지	통제력의 미흡

註 : *1984년 현재

**1982년 현재

6. 정책개선방향

가. 정책개선방향에 대한 여러가지 견해

- (1) 규제의 대폭적인 완화가 필요하다는 견해

- 이 주장은 두 가지의 상이한 논리에서 출발하고 있음

첫째, 국가가 적절한 보상이 없이 사유재산권을 현저하게 침해하는 것은 부당하며, 특히 개발제한구역으로 지정되어 장기간 개발행위가 규제됨으로 인해 구역내·외간의 개발격차가 심하게 벌어져 있고 주민의 일상생활에 피해가 큰 만큼 구역에 대한 개발규제가 대폭 완화되거나 혹은 국가의 적절한 보상이 있어야 한다는 논거

둘째, 토지의 이용가치가 높은 도시주변지역에 개발제한구역을 지정함으로써 토지의 효율적이용을 저해하고 있을 뿐만아니라 토지시장의 왜곡을 초래하여 시장경제의 건전한 발전을 막고 있다는 논거

- 첫번째의 논거는 대체로 개발제한구역내의 주민 및 이들과 연계된 정치권에서 제기되고 있는 견해이며 두번째 논거는 시장경제의 자유로운 작용을 중시하는 경제학자를 중심으로 제기되고 있음
- 이러한 견해가 보다 확대되어 구역해제론으로까지 진전되는 경향이 있음
- 그러나 이러한 견해의 사람들도 국토환경보전의 필요성에는 공감하고 있음. 다만 그 방법상 다수에 의한 일방적 횡포에 반발하고있음.

(2) 규제완화에 비판적인 시각

- 도시의 환경오염과 도시주변지역의 환경파괴가 심각한 만큼 기왕에 어렵게 지정된 개발제한구역을 철저히 지켜서 환경을 보전해야 한다는 견해
- 환경보전론자들을 비롯하여 개발제한구역 바깥에 거주하는 일반시민들의 견해로서 개발제한구역의 규제완화 또는 여가용지로의 활용에 대한 논의가 제기될 때마다 강력한 비판의견 제시
- 그러나 규제강화론자들도 구역내주민의 생활환경개선 또는 보상의 문제에 대해서는 대체로 긍정적인 반응을 보이고 있음

(3) 절충적 견해

- 환경의 보전을 위해 개발제한구역의 계속적인 존치와 규제유지가 필요하다는 점에는 원칙적으로 동의하지만 이것이 주민의 희생을 댓가로 얻어질 수는 없으며 특히, 최근의 민권신장추세에 비추어 볼때 현실적으로 불가능하고, 또한
- 이용도가 대단히 높은 도시주변의 땅을 자연상태로 방치하는 것은 그나마 좁은 국토를 비효율적으로 이용하는 셈이므로 지양되어야 한다는 견해
- 따라서 이러한 견해를 갖는 사람들은 자연환경을 파괴하지 않는 범위내에서, 또는 환

경제손을 최소화하는 범위내에서 주민의 희생을 완화하고 구역내 토지의 이용효율을 제고하는 방향에서 주민생활편익을 증진하고 여가활동을 촉진할 수 있도록 규제완화 조치가 필요하다고 주장

- 도시 및 지역계획분야의 전문가와 행정실무담당자를 중심으로 이러한 견해가 확산되고 있으며 정부의 현행정책도 이러한 방향이라고 할 수 있음.

(4) 종합평가

- 상기의 대립되어 보이는 견해들 사이에도 몇가지점의 공동인식이 내재하고 있는바, 그 내용은
 첫째, 도시주변지역의 자연환경을 가급적 보전되어야 함
 둘째, 개발제한구역의 지정에 따른 구역내 주민의 “특별한 희생” 및 생활불편은 가급적 해소되어야 함
 셋째, 도시주변지역이라는 입지적 잇점은 최대한 활용될 수 있어야 함
 • 이상의 3가지 항목이 개발제한구역 정책개선의 기본원칙이라고 할 수 있음.

나. 정책대안의 가능한 유형과 추진 방향

(1) 가능한 유형

- | | | |
|--------|---|--------------------------|
| 구역의 고수 | { | ① 기존체제하에서 구역내 주민생활의 불편해소 |
| | - | ② 손실보상을 통한 문제해결 |
| | - | ③ 국공유화를 통한 문제해결 |
| 구역의 변경 | { | ④ 개발제한구역의 전부해제 |
| | - | ⑤ 개발제한구역의 일부해제 |
| | - | ⑥ 개발제한구역의 지역별 차등 규제 |

(2) 유형별 특성과 추진방법

① 기존체제하에서 구역내 주민생활의 불편해소

- 기존의 개발제한구역 관리체제를 유지하면서 대중요법으로 주민들의 불편을 해소하는 방법
- 추진방법
 - 경계관통대지 또는 집단부락에서의 경계선 조정
 - 구역내 주민들의 거주·생업·생활편익시설에 관련되는 시설물의 신·증설대상과

범위의 점진적 확대

-나대지·잡종지등에 대한 토지이용 변경 및 형질변경의 허용범위 확대

- 시행이 용이하고 환경훼손도 최소화할 수 있다는 점에서 유용한 방안이라고 할 수 있으나 주민들의 뿌리깊은 상대적 박탈감을 해소하기에는 미흡하며, 따라서 지속적인 민원발생이 우려되는 대안임
- 정부의 현행 정책방향이 이러한 방향이라고 할 수 있음

② 손실보상을 통한 문제해결

- 개발제한구역의 지정으로 재산권행사에 현저한 불이익을 받고 있는 구역내 주민에게 적절한 보상을 함으로써 문제를 해결하는 방식

• 추진방법

- 개발제한구역내의 거주민 중에서 현저한 불이익을 받고 있는 거주자를 선별하여 보상대상으로 선정 : 예컨대

개발제한구역지정 이전 부터의 거주자, 미건축 나대지소유자 등

- 보상방법으로 주변도시의 국민주택등의 입주권 부여, 세금감면 등의 간접보상이나 현금 또는 채권보상등의 직접보상등의 방법을 정부의 가용재원등을 고려하여 설정

- 보상재원조달방안의 별도강구 필요

- 원인제거형의 문제해결방식이라고 할 수 있으나 보상대상의 선정, 보상방법, 보상수준 등의 결정과 관련된 논란의 소지가 크고, 특히 보상재원의 마련이 대단히 어려울 것으로 예상됨.
- 따라서 개발제한구역의 문제해결을 위한 단독대안으로 채택하기 보다는 다른 대안적 방안에 병행하여 보완적으로 활용하는 것이 바람직.

③ 개발제한구역의 국·공유화

- 개발제한구역내의 토지를 국·공유화함으로써 개인의 소유권제한에 따르는 민원등의 소지를 근원적으로 해소하고자 하는 방안

• 추진방안

- 사유지중에서 대지 등 기존 건축물이 있는 토지를 제외한 모든 개발가능토지를 국가나 지방자치단체가 매수

- 막대한 매수비용을 줄이는 방안으로 토지의 소유권과 이용권을 분리하고 이용권만을 매구하는 방식, 토지채권등을 이용하는 방식, 개발압력이 큰 토지부터 단계적으

로 매수하는 방식 등 다양한 방식을 검토할 필요가 있음,

- 국공유화의 방안은 문제의 소지를 근원적으로 없앨 수 있다는 점에서 가장 이상적인 문제해결방안이라고 할 수 있으나 토지매수비용이 막대하여 사실상 단기적인 시행이 불가능한 방안임
 - 구역내의 대지의 전 토지를 매수할 경우에 소요되는 비용 : 약 60조원(평당 4만원으로 가정)
- 따라서 국·공유화의 방안은 장기적인 차원에서 점진적으로 추진해 나가며, 동시에 구역내 토지의 전면 국·공유화보다는 문제의 소지가 큰 일부토지만을 대상으로 추진할 필요가 있음.
- 같은 맥락에서 개발제한구역의 문제해결을 위한 단독대안으로 채택하기 보다는 다른 대안과 병행해서 추진하는 것이 바람직함

④ 개발제한구역의 전부해제

- 개발제한구역제도를 폐지하고 도시계획법 또는 국토이용관리법 등의 규정에 따라 각 지역별 특성을 감안하여 개발 또는 보전을 위한 용도지역을 새로이 지정하는 방안
- 추진방안
 - 개발제한구역을 폐지하고 시가화조정구역으로 대체
 - 동구역에 대한 세부 토지이용계획의 수립후 시가화조정구역 해제
- 구역내 주민들의 욕구를 완전히 충족할 수 있으나 이에따른 부작용도 심할 것으로 예상됨.
 - 도시주변의 자연환경 파괴, 시가지의 외연적 확산 및 이에따른 사회비용의 급증
 - 20년간의 일관된 정책의 포기에 따르는 정부의 공신력 실추 및 일반국민의 극심한 반발
 - 토지투기의 만연
- 따라서 현실적으로 실천이 사실상 불가능한 대안으로 판단됨

⑤ 개발제한구역의 일부해제

- 개발제한구역중에서 특히 문제시되고 있는 일부지역을 선정하여 구역을 해제하고 도시계획법등에 의한 일반적인 용도지역을 지정하는 방식
- 추진방법
 - 해제대상지역의 선정기준과 구체적인 경계획정기준설정 : 개발제한구역 지정이전

부터 대규모 시가지가 형성되어 있던 지역, 구역경계선이 부락을 관통하고 있는 지역등. 경우에 따라서는 시·군단위의 구역해제 또는 자연부락단위의 해제 등도 검토될 수 있음.

- 구역내의 격리된 주택, 소규모취락은 해제된 지역으로 이주

- 일시에 해제하는 방식보다는 기준에 따라 가장 시급한 지역부터 시작하여 깊은 연구를 토대로 점진적인 추가해제방안을 강구하는 것이 효과적

- 민원을 근원적으로 해소하면서도 환경보전이 필요한 지역에 대한 적극적인 보전이 가능하다는 점에서 효과적인 대안이라고 할 수 있으나 구역해제를 요구하는 많은 이해집단의 지속적인 압력에 따른 전반적인 구역해제가 우려됨.

⑥ 토지이용계획수립후 차등적 규제 시행

- 구역내 토지의 특성 및 주변지역과의 관계등을 고려하여 개발제한구역의 토지이용계획을 수립한 후에 이 계획에 따라 토지용도별 규제를 차등적으로 적용하는 방식

• 추진방법

- 개발제한구역내 토지를 보전이 필요한 토지와 이용이 필요한 토지로 구분하는 구체적인 토지이용계획 수립

- 보전이 필요한 토지에 대해서는 현재보다 강한 행위규제를 시행하고 이용이 필요한 토지에 대해서는 각각의 이용특성에 따라 다양한 규제방식 적용

- 개발제한구역을 그대로 유지하면서도 실질적인 구역해제의 효과를 볼 수 있다는 점에서 대단히 탄력적인 대안으로 판단됨.

- 다만 계획수립과정에서 기준설정등에 관련된 많은 논란과 어려움이 예상됨.

다. 결론

- 제4안은 사실상 불가능한 것으로 판단되며 제2안과 제3안은 장기적 차원에서 재원 확보 가능성과의 연계하에서 부분적, 보조적인 방안으로 추진되는 것이 바람직함.

- 제1안, 제5안, 제6안은 각기 독립적 대안으로서, 이중의 한 대안이 정밀한 비교·교량을 거친후 국민적 합의를 바탕으로 채택될 필요가 있음

- 제1안 : 현정책 고수

- 제5안 : 혁신안

- 제6안 : 절충안

- 결국 제1안, 제5안, 제6안중에서 채택된 한가지안을 중심으로하고 제2안과 제3안을 보조적으로 사용하는 정책방향의 설정이 바람직한 것으로 판단됨.
- 한편 정책대안의 정확한 교량과 최적안의 채택을 위해서는
 - 첫째, 개발제한구역내의 토지이용, 소유실태, 지가등에 대한 정밀조사가 선행되어야 하고
 - 둘째, 주민, 이해단체, 실무자, 전문가가 참여하는 개발제한구역위원회(가칭)를 설치하여 정책결정과정에서 광범위한 국민적 여론을 청취할 필요가 있으며
 - 셋째, 정책수립전후에 일어날 수 있는 토지등 부동산투기에 대한 강력한 억제대책이 강구되어야 하고
 - 넷째, 개발제한구역의 정책적 위상에 걸맞는 단독법령(가칭 : 개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 법률)을 제정할 필요가 있음.

자연속의 신도시 꿈이있는 미래도시