

15. 開發制限區域制度 改善을 위한 公聽會

主 催 : 國土開發研究院

지난 8월 31일 국토개발연구원이 주최한 개발제한 구역제도 개선을 위한 공청회 내용을 게재합니다. <편집자 주>

개발제한구역 제도개선 방향

강 길 부(건설부 도시국장)

목 차

1. 개발제한구역 현황
 - 가. 제도 도입배경 및 목적
 - 나. 개발제한구역 현황
 - 다. 구역관리의 실태
 - 라. 제도운영의 평가 및 일반여론
2. 주민요구사항 개요
3. 제도개선 과제
 - 가. 제도개선의 필요성과 한계
 - 나. 개선방안
4. 맺는말

1. 개발제한구역 현황

가. 제도의 도입배경과 목적

1960년대 이후 정부의 경제개발 우선 정책에 따라 우리나라가 산업사회로 진입하면서 인구 및 산업의 급속한 도시집중으로 야기되는 각종 도시문제를 해결하기 위한 대책으로서 1971. 1. 19 도시계획법을 개정하여 개발제한구역을 지정 할 수 있는 근거를 마련하였다.

개발제한구역이란 영국의 그린벨트 제도를 모체로 하여 우리실정에 맞도록 제도화한 것으로서, 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여, 또는 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때에 도시의 개발을 제한하기 위하여 도시계획으로 결정한 구역이다. (도시계획법 제21조제1항)

따라서 개발제한구역은 이러한 구역지정목적에 달성하기 위하여 도시의 주변지역 도넛 모양으로 지정하게 된다. 다시 말하여 개발제한구역은 도시개발을 차단하기 위하여 도시 주변에 미개발의 오픈스페이스 개념으로 환상형의 띠를 형성하는 것이므로 일반적으로 이해하고 있는 것처럼 울창한 수림대로만 지정하는 것이 아니기 때문에 임야 이외에 농지와 자연 부락 등도 포함되는 것이다.

개발제한구역은 '71. 7. 30 서울을 중심으로 '77. 4. 18 마지막의 여천지역까지 8차에 걸쳐 대도시, 도청소재지, 공업도시, 자연환경 보전이 필요한 도시 등 14개 권역에 대하여 전 국토 면적의 5.4%에 해당하는 5,397.1km²를 개발제한구역으로 지정하여 오늘에 이르고 있다.

개발제한구역내에서는 구역지정목적에 위배되는 개발행위를 엄격하게 규제하여 도시의 연담화를 방지하고 도시주변의 녹지공간을 확보케 함으로서 국민들의 지지를 바탕으로 비교적 잘 관리되어 오고 있는 국토관리제도 중의 하나이다.

나. 개발제한구역 현황

'93. 5. 1기준으로 조사한 개발제한구역의 현황을 요약하면 다음과 같다.

○ 인구 및 가구

구역 내에는 282,078가구 964,475명의 주민이 거주하고 있으며, 이는 전국 가구수의 2.4%, 인구의 2.2%에 해당되는 것이다. 이중 자가거주자는 150,142가구 559,836명(58%)이

고 세입자는 131,936가구 404,639명(42%)이다.

구역지정 이전부터 살고 있는 원주민은 전체의 45%인 117,268가구 434,039명이고 구역이 지정된 이후에 전입한 사람은 55%에 해당하는 531천명이다.

지역별로 보면 서울 등 6대 도시권에 80.9%인 779,888명이 거주하고 있고, 특히 수도권에 만도 전체구역의 거의 절반을 차지하는 48.5%인 467,615명이 살고 있다.

인구의 변동추세를 보면 개발제한구역이 모두 지정된 이후인 '79년의 1,246천명보다 282천명이 감소하여 연평균 1.8%의 인구감소율을 보이고 있다.

○ 토지이용현황

도시계획으로 지정한 개발제한구역 면적은 5,397.1km²로서 전국토의 5.4%에 해당된다.

토지용도별로 보면 임야가 61.3%인 3,272.4km²이고 전·답 등 농경지는 24.5%인 1,308.6km²를 차지하고 있으며, 대지는 2.1%인 113.3km²이다.

구역이 지정된 이후에 소유권이 변동된 토지는 전체토지의 53.2%에 해당하는 2,842.7km²이고, 구역지정 이후 취득한 토지 중에서 개발제한구역이외의 지역에 거주하는 외지인이 취득한 토지는 46.3%인 1,316.6km²이다.

국공유지는 1,090km²로서 전체 구역면적의 20.4%이고, 사유지는 4,253km²로서 79.6%이다.

○ 대지현황

전체 대지는 205천필지 113.3km²이고, 그중 나대지는 14.9%인 39천필지 16.8km²이다.

대지를 규모별로 보면 1,000m²이하가 면적기준으로는 58.6%이고, 필지수를 기준으로 하면 92.8%이나, 5천m²이상의 큰 대지도 18.8%인 19,4km²에 달한다.

한편 나대지는 1,000m²이하가 필지수 기준으로는 94.1%이나, 5천m²이상의 대규모나대지도 면적기준으로는 19%인 3,2km²에 달하고 있다.

개발제한구역 경계선이 관통하고 있는 대지는 1,093필지 3,179천m²이다.

○ 건축물현황

건축물은 전체가 487천동이다. 그중 주거용이 70%인 341천동이고 농림수산용은 24.3%인 118,182동으로서 이들이 대부분을 차지한다.

구역경계선이 관통하는 건축물은 전체 332동으로서 건물면적은 모두 745천m²인데 이를 용도별로 보면 주거용 285동, 공장 22동, 기타용도 건물이 25동이다.

○ 집단취락 현황

개발제한구역내에서 주택호수가 20호이상인 취락은 모두 2,589개소이며 그 면적은 구역전체의 3.9%에 해당하는 209,2km²이다.

집단취락에는 구역 전체인구의 76.9%인 742천명이 거주하고 있으며 그 중 세입자는 314천명으로서 42.3%에 달한다.

○ 법정제한지역 현황

개발제한구역내에서 각종 법령에 의하여 토지이용제한을 받는 면적은 1,283km²인데 상수원보호구역이 429km², 군사시설보호구역이 432km², 기타 농업진흥지역, 문화재 보호구역, 공원 등이 있다.

기타 개발제한구역 현황은 별첨자료와 같다.

다. 구역관리의 실태

○ 개발제한구역내 행위 허용

개발제한구역내에서 허용되는 행위는 구역지정목적에 지장이 없다고 인정되는 농림축산업시설, 기존 주택의 증·개축, 주민생활개선에 필요한 시설, 공익상 필요한 시설 등을 열거식으로 규정하고 입지를 엄격히 제한하고 있으며, 무분별한 개발행위를 방지하기 위하여 시설의 규모나 중요도에 따라 시장·군수·구청장이 허가하기 전에 건설부장관 또는 도지사의 사전승인을 받도록 하고 있다.

○ 위법행위 단속

위법행위 단속을 위하여, 건축물관리대장을 작성하여 비치하고 매년 항공사진을 촬영하여 새로운 훼손행위가 있는지 여부를 가리며 경계선 100m 마다 표석을 설치하여 경계선을 명확히 하고 있고, 10km마다 초소를 설치하여 감시원으로 하여금 매일 순찰·점검하게 하고 있다.

또한 시장·군수·구청장은 자체 단속반을 편성하여 매월 1회 이상, 시·도지사는 특별 단속반을 편성하여 분기별 1회 이상 순찰점검을 하고 있으며, 건설부에서는 위법행위가 만연될 경우 합동단속계획을 수립하여 단속을 실시하고 있다.

○ 경직된 관리로 인한 주민 불편

관련 규정이 허용행위 열거식으로 되어 있어 시대의 변화에 따른 주민의 다양한 욕구를 제때에 수용하지 못함으로써 필요한 시설을 적기에 설치하지 못하는 불편을 겪고 있고 개발제한구역 관리정책이 주민의 생활수준 향상이나 불편 해소보다는 보전위주로 시행되어 왔기 때문에 허용되는 행위라도 가급적 억제하도록 입지규제를 강화함으로써 실

질적으로는 허가를 받아내기 어려우며 한편 주민이 설치하는 시설도 사전에 건설부장관 또는 도지사의 승인을 받도록 되어 있어 허가에 오랜 시간이 소요되므로 경제적·시간적 손실을 주고 있다.

사소한 위법행위라도 예외없이 철거 또는 원상복구하게 하고 사직당국에 고발하여 벌금을 부과하는 등 반복되는 엄격한 단속으로 주민의 일상생활에까지 지장을 주는 일이 많았다.

라. 제도운영의 평가 및 일반여론

○ 개발제한구역 제도의 평가

개발제한구역은 지난 20여년간 시행되어 오면서 여러 측면에서 다양한 평가가 있어 왔다.

우선 도시환경 측면에서는 대도시와 주변도시간의 연담화를 방지함으로써 개별도시의 특성을 유지할 수 있도록 하였고, 대도시 주변에 녹지를 포함한 미개발 공간을 확보하여 도시 환경개선에 크게 기여하였다는 데 대하여는 긍정적인 평가를 하고 있다.

도시개발 측면에서는 대도시에 성장한계를 부여함으로써 도시가 무절제하게 확산되는 것을 방지하여 도시내부 토지를 집약적이고 효율적으로 이용할 수 있게 하였으나, 일부 지방도시의 경우에는 도시의 적정성정에 제약을 주고 있다는 비판이 있다.

제도의 특성상 건축행위 등 각종 개발행위를 엄격히 억제함으로써 인접지역에서는 고층건물이 들어서는데 비하여 구역지정 당시와 거의 변함없이 낙후되어 인접지와 현격한 차이를 보이게 됨에 따라 구역내 주민은 생활의 불편은 물론 심리적인 좌절감으로 갈등을 겪고 있으며, 한편, 농업의 수익성의 상대적 저하에 따른 새로운 소득원 개발에 제한을 받고 있으며 지가의 상대적 격차에서 오는 재산상의 박탈감을 안겨주는 결과를 가져왔다는 지적과 함께 지역 주민의 일상생활이나 생산활동에 대한 불편 해소는 최대한 확대할 필요가 있다는 것이 일반적인 견해이다.

○ 일반 여론

언론 및 일반국민의 여론은 어떠한 명분으로도 개발제한구역을 해제할 수 없다고 주장한다. 다만, 구역내 주민의 생활불편은 최소한의 범위내에서 해소하는 것을 인정하고 있으나 인구의 추가유입이 되는 제도개선방안을 반대하고 있다.

특히 금융실명제하에서의 개발제한구역내 행위제한 완화는 화약고에 불을 붙이는 결과를 초래할 것으로 우려하고 있고 제도개선으로 지가상승과 부동산 투기를 촉발할 때에는

역사적 비판이 따를 것이라는 주장이다.

호화주택과 호화음식점의 난립의 예방과 경관 보존도 중요하므로 토지구획정리사업 또는 재개발방식에 의한 4층 연립주택의 건축을 허용하여서는 안된다는 것이 일반 여론이다.

2. 주민 요구사항 개요

건설부 주관으로 194명의 합동조사반(건설부 11명, 지자체 16명, 대학교수 31명, 언론인 30명 및 주민대표 106명)을 편성하여 개발제한구역내에서 규모가 큰 취락 100개소를 대상으로 현지를 조사하였던 바, 이때 제기된 주민들의 주장을 요약하면 대체로 다음과 같다.

(1) 개발제한구역은 임야를 제외하고 해제·조정

도시확산 방지·환경보전이라는 미명아래 녹지대가 아닌 전통 자연부락과 농경지, 구릉지 등 개발가능지까지 포함하여 지정하고, 이용을 제한함으로써 주민은 일상생활이나 생업에 제한을 받고 있으므로 임야는 그대로 보전하되, 기존 취락, 기존 대지 및 공장은 해제하여 일반주거지역수준으로 완화하고, 농경지, 구릉지, 잡종지 등 비녹지는 녹지지역으로 환원하여야 하며, 개발제한구역지정이전에 택지조성허가를 받은 토지에 주택의 신축과 축산업의 불황으로 비어있는 축사는 타용도로 활용할 수 있도록 요구하고 있다.

(2) 재산권 행사의 제한으로 인한 피해를 보상

개발제한구역이 도시민의 건전한 생활환경 등 공공복리를 위하여 필요하다 하더라도 개발제한구역내 주민만 희생을 강요하는 것은 형평과 공평부담의 원칙에 어긋난 것이고, 제한의 내용도 국민이 일반적으로 수인해야 할 사회적 제약의 범위내가 아니라 재산권을 침해하는 특별한 희생으로 볼 수 있으므로 이 제도로 인하여 발생하는 지가의 격차·소득의 감소 등 주민의 피해는 보상되어야 한다고 주장하고 있다.

(3) 개발제한구역내 토지는 국가가 매수

정부의 주장대로 개발제한구역을 해제할 수 없다면 토지소유자에게 매수청구권을 부여하여 정부가 토지를 전면 매수할 것을 요구하고 있다.

(4) 개발제한구역 제도운영의 개선

개발제한구역을 장기적인 안목에서 관리하여야 함에도 행정상의 필요가 있으면 빈번히 규정을 개정하면서도 주민불편에 대하여는 구역지정목적에 어긋난다는 이유로 규정에 반

영하지 않는 등 불공평하게 운영하고 있으며, 특히 지역주민이 기피하는 폐기물 처리시설 같은 공해유발 시설을 개발제한구역내에 설치하는 것은 주민을 우롱하는 처사이다.

뿐만 아니라 공공목적으로 토지를 수용할 때에도 개발제한구역내 주민에게는 옹분의 배려나 보상도 없이 오히려 지가가 동결된 상태대로 평가하여 불이익을 이중삼중으로 주고 있다는 주장이다.

아울러 각종 행위규제에 대한 대폭적인 완화와 일선기관 등에서의 허가절차 간소화 등 제도운영상의 문제점을 개선할 것을 요구하고 있다.

(5) 구역경계선 불합리

개발제한구역 지정당시 충분한 조사도 하지 않은채 탁상에서 구역을 지정함으로써 구역경계선이 자연부락, 주택이나 공장 등 건축물 또는 대지를 관통하는 등 불합리하게 지정되어 주민의 건축행위 등 토지이용에 불편을 주고 있으므로 시정할 것을 요구하고 있다.

3. 제도개선의 과제

가. 제도개선의 필요성과 한계

○ 제도개선의 필요성

개발제한구역을 지정한지 20여년이 지나는 동안에 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 개발제한구역 지정당시와는 여건이 많이 변화하였다.

정치적으로는 지방 자치제가 본격적으로 실시되는 등 민주화가 정착되었으며, 경제적으로는 국민소득이 증가되었고 문화수준도 크게 향상되었다.

그런데도 개발제한구역내에 거주하는 주민은 엄격한 토지이용 규제로 경제적으로나 문화적으로 도시지역의 주민보다 낙후된 생활을 하고 있고, 재산권행사의 제한으로 상대적인 박탈감이 팽배해 있다.

개발제한구역 제도의 취지와 순기능이 중요하다고 하더라도 위와 같이 팽배한 주민의 불만과 욕구를 어느 정도 수용하는 것은 더 이상 지체할 수 없는 시급한 과제로 등장하였다.

따라서 이와 같은 경제·사회적 여건변화를 수용하고 주거환경개선과 주민소득 증대에 기여할 수 있도록 제도를 개선하면서도 구역지정목적이나 전반적인 국토관리상 문제점이

없도록 합리적인 대책을 모색하는 것이 필요할 것이다.

○ 제도개선의 한계

개발제한구역은 개발행위의 규제와 토지이용의 제한으로 인해 구역내 주민의 일상생활의 불편과 재산권 행사에 제한을 주고는 있으나, 현재와 같은 도시화 추세와 환경문제에 대한 관심이 증대되고 있는 추세를 감안할 때 개발제한구역의 의의는 더욱 부각되고 있으며, 일부 구역을 해제하거나 조정할 경우 이것이 선례가 되어 제도 자체가 붕괴될 뿐만 아니라 상수원보호구역, 군사시설보호구역, 농업진흥지역 등 유사한 토지이용제한 제도에도 파급되어 합리적인 국토관리가 불가능하게 되므로 이를 수용할 수 없다.

우리 헌법상 소유권은 과거 18세기식으로 절대불가침의 무제한한 권리가 아니라 공공복리의 증진을 위하여는 법률에 의하여 제한받는 상대적인 권리라는 것이 20세기 바이마르 헌법 이래 세계적인 통설이고, 우리 헌법도 그 정신을 그대로 받아 1공화국 헌법부터 변함없이 유지해 오고 있는 원칙이다.

도시계획법 제21조에 대한 위헌 신청 사건에 대하여 '90. 5. 8 대법원 판례에서도 개발제한구역으로 인한 제한으로 일반 토지소유자에 비하여 불이익을 받게 되었음은 명백하지만 이는 공공복리를 위하여 감수하지 않으면 안될 정도의 것이라고 인정되므로 손실보상의 규정을 두지 않았다고 하여 헌법 제23조 제2항이나 제37조 제2항에 위배되는 것이라고 할 수 없다는 판결을 하였다.

토지매수 문제는 국가가 보상의무가 있느냐 여부와 맥을 같이하는 문제이므로 보상의무 유무가 확정되지 않은 상태에서 논의되기는 곤란하다고 본다.

그러나 제도의 기본틀 범위내에서 주민의 주거환경개선이나 일상생활의 불편해소 및 주민의 소득증대를 위한 것은 제도개선에 최대한 반영하여야 한다.

나. 개선방안

이미 설명한 바와 같이 주민의 요구가 일리가 있다 하더라도 도시의 무절제한 확산방지와 도시주변의 자연환경 보전을 위하여는 개발제한구역의 골격 유지는 국가운영상 불가피하므로 해제·보상·매수 등은 도저히 수용할 수 없다는 전제하에 주민의 생활환경 개선, 일상생활의 불편해소, 주민소득의 향상 등을 통하여 민원이 해소되도록 본 공청회에서 토의할 사항을 아래와 같이 제시한다.

(1) 주민의 생활환경 개선사항

①노부모 부양, 자녀분가, 소득수준의 향상에 따른 문화적인 주거생활을 할 수 있도록

록 하기 위하여 주택을 현재 1가구당 30평(원주민은 35평)까지만 증·개축을 허용하던 것을 증·개축 규모를 늘리는 문제로서, 대지의 면적 범위내에서 가구별 주택 규모는 건축연면적 50~60평정도에서 2층이하로 증축·개축할 수 있도록 하되, 개발제한구역이 지정된 후에 전입한 사람은 현행대로 하거나 구역지정 이전부터 거주한 사람보다는 작게 40평내외로 차등화하는 방안

- ②대지가 좁아 건축 허용한도인 35평까지도 증축할 수 없었던 원주민의 주택은 35평까지는 증축할 수 있도록 대지를 늘릴 수 있도록 하는 방안과, 취락구조개선사업 등을 시행함에 따라 도로등 공공시설에 대지가 편입되는 경우에는 그 만큼은 인접한 다른 토지를 대지로 조성하여 사용할 수 있도록 하는 방안
- ③개발제한구역내 주민이 취락정비사업 등을 시행할 때에는 도로·상수도 등 기반시설을 지방자치단체에서 다른 사업에 우선하여 적극적으로 지원토록하는 방안

(2) 주민의 생활불편 해소에 관한 사항

- ①행정구역이 개편될 때만 신축할 수 있던 읍·면·동사무소등 공공시설을 주민의 이용편의를 도모하기 위하여 행정구역이 개편되지 않더라도 건축할 수 있도록 하고 읍·면·동단위 농협·축협·수협의 사무실도 신축할 수 있도록 하는 문제
- ②공공도서관과 노유자시설 등 주민 필수 복지 및 문화시설은 신축이나 증축할 수 있도록 하는 문제
- ③주유소, 세차장과 대서소, 복덕방 등 소규모의 사무소와 금융업소, 학원, 음식점, 슈퍼마켓 등 주민편익시설은 시장·군수의 허가로 주택·공장 등 기존건축물을 용도변경하여 개축 사용할 수 있도록 하는 문제
- ④구역내에 거주하는 학생수용을 위하여 직업학교와 장애인 등을 위한 특수학교의 설치를 허용하는 문제

(3) 주민 소득증대를 위한 사항

- ①논을 밭으로 용도변경하여 수익성 높은 영농을 할 수 있도록 하는 것과 시설원예, 수경재배 등의 영농에 필요한 유리온실 등 시설을 설치할 수 있도록 하는 문제
- ②현재 90평까지 건축할 수 있는 축사를 300평까지 늘릴 수 있도록 되 악취, 폐수 등 환경훼손 요인이 있는 점을 감안하여 마을 전 주민이 동의할 때만 폐수처리시설 설치를 조건으로 300평까지 설치할 수 있도록 할 것인지의 문제
- ③농어가에는 주택의 부속사와 영농을 위한 작업장을 각각 30평까지 건축할 수 있도록

록 하는 것과, 농업용창고도 현재는 경지등 토지면적의 0.5%이내로만 설치할 수 있도록 하던 것을 경지면적에 따라 필요한 만큼 설치할 수 있도록 신축적으로 운영하는 방안

- ④농·축·수협이외의 일반주민도 마을공동시설로서 농수산물의 정리·포장과 판매를 위한 작업장과 창고 및 직판장을 설치 할 수 있도록 하는 문제
- ⑤관할 시장·군수가 인정하는 경우에는 해당지역내에서 생산되는 지역특산물(예, 죽세공품, 두부, 콩나물)의 생산을 위한 무공해 가공작업장을 가구당 30명 범위내에서 설치할 수 있도록 하는 것과 그 허용범위에 관한 문제
- ⑥국도·지방도가 일정구간 개발제한구역을 통과하는 경우에는 간이휴게소를 설치할 수 있도록 하는 문제

(4) 기타 규제완화 사항

- ①농림계열학교의 실습농장에 창고 및 부대시설을 설치 할 수 있도록 하는 문제
- ②대도시 주변에만 허용하던 시내버스 공영차고지를 지방 중·소도시까지 확대 허용하여 구역내 주민의 교통불편을 해소토록 하는 문제
- ③나환자촌은 보건사회부장관이 특별관리구역을 정하여 사업계획을 수립하는 경우 그에 따라 나환자들이 필요로하는 시설을 설치할 수 있도록 하는 문제
- ④나대지에는 물건의 야적을 허용하여 토지이용도를 높히는 문제
- ⑤현재는 50인 이상의 허용하던 기존공장 대지내의 후생복지시설 설치를 종업원 50인이하의 소규모공장도 종업원복지시설·창고 등 부대시설을 설치할 수 있도록 하는 문제
- ⑥나대지·잡종지 등 환경이 많이 훼손되지 않고 활용할 수 있는 평탄한 토지는 마을주민 개인에게도 테니스장·배구장 등 야외체육시설설치를 허용하는 문제
- ⑦필요한 경우에는 직업학교, 특수학교를 설치할 수 있도록 하는 문제
- ⑧개발제한구역 지정당시 구역경계선이 관통하고 있는 대지로서 그 대지 면적의 1/2 이상이 개발제한구역 밖일 때에는 그 대지전체를 구역밖의 용도지역을 적용토록하고, 구역경계선이 건축물을 관통할 때에는 그 건축물 전부를 구역밖의 용도지역을 적용하여 경계관통 건축물을 증축할 수 있도록 함으로서 구역경계선과 관련된 불합리한 부분을 해소토록 하는 문제

(5) 집단취락의 정비

집단취락이라 함은 적어도 20호이상의 주택으로 형성된 마을을 말한다. 이와같은 집단 주택은 도로나 상·하수도시설 같은 기반시설물을 주민이 공동으로 참여하지 않으면 설치할 수 없으므로 개별가구마다 주택을 개량한다 하더라도 주거환경의 개선효과는 적다.

따라서 마을주민이 공동으로 참여하여 기반시설을 정비하고 마을에 필요한 공동이용시설을 확보하면서, 개별적으로는 주택을 개량하여야 주거환경의 개선효과가 나타난다고 본다.

이와 같은 집단취락의 정비를 위하여는 마을주민이 조합을 구성하는 등 주민의사에 의하여 사업을 추진하되 그 원칙은, 기존 총 대지면적의 범위내에서 정비사업을 시행하되, 구체적인 정비내용은 시장·군수가 주민의 동의하에 계획을 수립하여 건설부장관의 승인을 받은 후 주민이 사업을 시행하며, 취락정비유형의 선택과 시설의 배치 및 사업추진 방법 등은 최대한 주민의사를 반영하도록 하여 마을주민의 공동이익이 될 수 있도록 사업을 추진하여야 한다고 본다.

① 현재개량사업형

현재의 생활환경이 비교적 양호한 취락에 적용하며 지방자치단체가 도로개설 등 일부 사업을 지원하고 주민은 건축 등 사업을 스스로 추진하는 유형(건축규모는 2층 이하)

② 토지구획정리사업형

기반시설이 불비하고 인구밀도가 비교적 높으며 지역여건상 부득이 구획정리방식을 택하지 않으면 생활환경개선이 어려운 취락에 적용하며, 정비사업은 시장·군수 주관하에 실시하되 체비지 범위내에서 근린생활시설을 설치할 수 있도록 하는 유형(건축규모는 2~3층 이하)

③ 주거환경개선사업형(재개발사업형)

기 시가화된 지역에 국한하여 적용하며 고밀도 집단취락으로서 기반시설이 취약하여 기존건물을 철거하고 공공시설을 확보한 후 필요한 건축물을 건축하는 것으로서, 주택·가구수의 증가없는 범위내에서 연립주택방식까지도 시장이 도시계획에 의하여 시행할 수 있도록 하는 유형

④ 이주단지형

공익사업의 시행으로 인하여 철거되는 주택 또는 산재되어 있는 주택을 집단으로 이주시키기 위하여 시·군·구의 주관하에 주택단지를 조성하여 이주할 수 있도록 하는 유형

⑤ 간선도로정비형

읍·면사무소 소재지와 시의 행정구역의 간선도로변에 있는 노변상가가 도시미관상 불량하여 정비가 필요한 때에 적용하며, 노선상가정비계획을 수립토록 하는 유형(건축규모는 3층 이하)

⑥ 도시정비사업형

인구밀집지역의 경우 시·군·구에서 정비계획을 수립하여 기반시설을 설치하고, 주민은 조합을 구성하여 블록별로 정비사업을 시행하는 유형

4. 맺는말

개발제한구역제도는 20여년동안 국민의 협조와 희생으로 도시의 확산 방지와 도시주변의 자연환경을 보전하는 효과를 거양하였다.

국토는 우리만의 것이 아니라 차세대의 후손들에게 물려 줄 유산이라고 생각할 때 오늘의 불편을 이유로 20여년간 유지해온 제도를 백지화 시킬 수는 없는 것이 우리의 불가피한 숙명이다.

그렇다고 해서 구역내 주민의 희생을 무작정 강요만 할 수는 없고 주민들의 생존권 역시 중요한 것인 만큼 몇가지 개선책을 제시해 보았다. 이번 제도개선이 완료되면 지금까지 소외되어 왔던 주민의 입장을 감안하여 범정부적인 차원에서 종합적인 지원정책이 병행되도록 추진되어야 한다고 본다.

한편, 공공부문에 대하여는 개발제한구역내에서 토지이용에 제한을 받는 주민과의 형평성을 고려하여 과거와 같이 제도를 수시로 바꾸어 공공시설을 설치하는 것을 강력히 규제하고, 현재 허용되고 있는 시설에 대하여도 입지의 불가피성이 없는 한 엄격하게 제한할 방침이다.

이와 같은 개선책은 주민의 입장에서 보면 미흡하다고 할지 모르나 개발제한구역을 옹호하는 보전론자의 입장에서는 개발제한구역의 훼손이라는 시각도 있을 수 있다.

이와 같이 상반된 입장속에서 특히 경계할 문제는 제도개선을 예상한 또는 이를 악용하는 부동산 투기의 우려이다. 투기행위가 재연된다면 제도개선도 그 당위성을 잃게 되고 국민경제는 실패의 늪으로 빠질 것이다.

정부는 이러한 부동산투기에 대하여는 투기가 일어나는 취약은 규제완화 대상에서 제외하는 등 동원가능한 모든 수단을 다하여 발본색원할 것이다.

참고자료

개발제한구역 현황

('93. 5. 1 기준)

○ 인구 및 가구

| 구 분 | | 전 체 | 대도시권 | (수도권) | 중·소도시권 |
|--------------|-----|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 개발제한구역면적 | | 5,397.1km ² (100%) | 3,696.2km ² (68.5%) | 1,566.8km ² (29.0%) | 1,700.9km ² (31.5%) |
| 전 체 | 인 구 | 964.5천명 (100) | 779.9 (80.9) | 467.6 (48.5) | 184.6 (19.1) |
| | 가 구 | 282.1 (100) | 232.8 (82.5) | 143.7 (50.9) | 49.3 (17.5) |
| 구역지정후 전입자 | 인 구 | 530.4천명 (55.0) | 457.5 (58.7) | 333.9 (71.4) | 73.0 (39.5) |
| | 가 구 | 164.8 (58.4) | 144.1 (61.9) | 106.4 (74.1) | 20.7 (42.0) |
| 세입자 | 인 구 | 404.6천명 (41.9) | 370.1 (47.5) | 277.4 (59.3) | 34.5 (18.7) |
| | 가 구 | 131.9 (46.8) | 120.9 (51.9) | 91.3 (63.6) | 11.0 (22.4) |

- 주) 1) 개발제한구역 지정이 완료된 후 79년도 인구는 1,246천명이었으나 '93년에는 965천명으로 감소추세임
- 2) 전체인구의 80.9%가 대도시권에 거주하고 있으며 특히 수도권이 48.5%로서 인구의 대도시권 집중현상이 심함
- 3) 전체가구의 58.4%가 구역지정 이후에 전입하였고 전체가구의 46.8%가 무주택 세입자임

○ 토지이용현황(총괄)

단위 : km², (%)

| | 임야 | 전 | 답 | 대지 | 잡종지 | 기타 |
|--------|-------------------|-----------------|-----------------|----------------|---------------|-----------------|
| 전체 | 3,272.4 (61.3) | 466.9 (8.7) | 841.6 (15.8) | 113.3 (2.1) | 59.7 (1.1) | 589.3 (11.0) |
| 대도시권 | 2,204.3 (60.3) | 292.2 (8.0) | 615.7 (16.8) | 87.1 (2.4) | 47.2 (1.3) | 411.3 (11.2) |
| (수도권) | 886.9 (58.2) | 144.5 (9.5) | 237.1 (15.6) | 47.4 (3.1) | 25.0 (1.6) | 183.1 (12.0) |
| 중·소도시권 | 1,068.1 (63.4) | 174.7 (10.4) | 225.9 (13.4) | 26.2 (1.6) | 12.5 (0.7) | 178.0 (10.6) |

- 주) 1) 대지비율은 중·소도시권(1.6%)보다 대도시(2.4%)가 높고, 특히 수도권(3.1%)에
서 비율이 높음
2) 임야는 대도시권(60.3%), 수도권(58.2%)보다 중·소도시권(63.4%)의 비율이 높
음
3) 농경지는 전체평균(24.5%)에 비하여 대도시권(24.8%)이, 특히 수도권(25.1%)의
비율이 높고 중·소도시권(23.8%)이 낮음.
4) 국공유지는 전체면적의 20.4%인 1,090km²임

○ 토지소유권 변동 현황(지목별·시기별)

단위 : km², (%)

| 구분 | 계 | 임야 | 전 | 답 | 대지 | 잡종지 | 기타 |
|---------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|
| 계 | 2,842 (53.2) | 1,622.7 (49.6) | 290.2 (62.1) | 585.7 (69.6) | 70.0 (61.8) | 33.7 (56.4) | 240.4 (40.8) |
| 84까지 (12년) | 1,600.8 (29.9) | 901.1 | 159.1 | 321.0 | 41.5 | 25.7 | 153.4 |
| 85~89 (5년) | 880.4 (16.5) | 515.0 | 93.0 | 183.6 | 18.1 | 6.3 | 64.4 |
| 90~92 (3년) | 341.7 (6.4) | 194.8 | 36.1 | 76.7 | 9.9 | 2.7 | 21.5 |
| 93이후 | 19.8 (0.4) | 11.7 | 2.0 | 4.4 | 0.5 | 0.1 | 1.1 |

- 주) 구역지정이후에 전체토지의 53.2%가 토지소유권이 변동되었고 그중 농경지는 66.9
%, 대지는 61.8%가 변동되었음

○ 토지소유권 변동현황(도시권역별)

단위 : km², (%)

| 구 분 | 계 | 임 야 | 전 | 답 | 대 지 | 잡 종 지 | 기 타 |
|----------------|-------------------|-------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|
| 전 체 | 2,842.7 (53.2) | 1,622.7 (49.6) | 290.2 (62.1) | 585.7 (69.6) | 70.0 (61.8) | 33.7 (56.4) | 240.4 (40.8) |
| 대 도시 권 | 2,005.3 (54.8) | (50.8) | (63.0) | (70.6) | (63.3) | (58.9) | (44.7) |
| (수 도 권) | 887.4 (58.2) | (54.5) | (66.7) | (71.5) | (62.3) | (64.3) | (50.6) |
| 중 · 소 도 시 권 | 857.5 (49.7) | (47.1) | (60.7) | (66.7) | (56.9) | (49.1) | (31.8) |

주) 중·소도시권의 변동율(49.7%)보다 대도시권(54.8%)이 크며 특히 수도권(58.2%)의 변동율이 큼

○ 구역지정 이후 외지인이 취득한 토지현황

단위 : km², (%)

| 구 분 | 계 | 임 야 | 전 | 답 | 대 지 | 잡 종 지 | 기 타 |
|--------------|-------------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| 소 유 권 변 동 | 2,842.7 | 1,622.7 | 290.2 | 585.7 | 70.0 | 33.7 | 240.4 |
| 외 지 인 취 득 | 1,316.6 (46.3) | 990.0 (61.0) | 98.8 (34.1) | 161.6 (27.6) | 17.6 (25.1) | 13.6 (40.3) | 35.0 (14.5) |

※대도시권 977.4(48.7), 수도권 484.1(54.6), 중·소도시권 339.1(40.5)

- 주) 1) 소유권이 변동된 토지중 외지인이 취득한 토지의 비율은 전체평균 46.3%이나 임야는 61.0%를 외지인이 취득하여 가장 높음
- 2) 권역별로는 대도시권이 73.2%이고 그중 수도권이 36.8%이며, 중·소도시권은 25.8%로서 구역지정 이후 외지인이 취득한 토지는 중·소도시권보다 대도시권이 많음

○ 대지 규모별 현황

단위 : 천필지, km²

| 구 분 | | 계 | 300m ² 이하 | 301~ 1,000m ² | 1,001~ 5,000m ² | 5,001m ² 이상 |
|-------|-------|-------|----------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 전 체 | 필 지 수 | 184.8 | 90.0 | 81.7 | 12.2 | 0.9 |
| | 면 적 | 103.5 | 18.2 | 42.5 | 23.4 | 19.4 |
| 나 대 지 | 필 지 수 | 39.3 | 24.5 | 12.5 | 2.1 | 0.23 |
| | 면 적 | 16.8 | 3.4 | 6.4 | 3.8 | 3.2 |

주) 구역경계선이 관통하는 대지는 1,093필지로서 3.2km²임

○ 건축물 용도별 동수현황

단위 : 천동, (%)

| 구 분 | 계 | 대 도시 권 | (수 도 권) | 중·소도시권 |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 계 | 486.9(100) | 359.1(73.8) | 158.0(32.5) | 127.8(26.2) |
| 주 거 용 | 340.8(70.0) | 254.6(70.9) | 117.9(74.6) | 86.2(67.4) |
| 농 업 용 | 118.2(24.3) | 83.2(23.2) | 27.5(17.4) | 35.0(27.3) |
| 공 공 용 | 12.7(2.6) | 9.0(2.5) | 5.6(3.5) | 3.8(3.0) |
| 부 락 공 동 용 | 4.6(0.9) | 3.1(0.9) | 1.0(0.7) | 1.5(1.2) |
| 광 공 업 용 | 4.0(0.8) | 3.6(1.0) | 2.6(1.6) | 0.4(0.3) |
| 사 회 복 지 용 | 4.2(0.8) | 3.3(0.9) | 1.8(1.1) | 0.8(0.7) |
| 기 타 | 2.4(0.5) | 2.2(0.5) | 1.6(1.0) | 0.2(0.1) |

주) 1) 건축물은 대부분이 주거용(70%)임

2) 경계선이 관통하는 건축물은 총332동임

○ 집단취락 현황

-주택호수별 현황

단위 : 개소, (%)

| 전 체 | 20~49호 | 50~99호 | 100~400호 | 500호이상 |
|------------|-------------|-----------|-----------|---------|
| 2,589(100) | 1,611(62.2) | 697(26.9) | 263(10.2) | 18(0.7) |

－ 집단취락내 토지이용 현황

단위 : km², (%)

| 계 | 대 지 | 공공시설 | 농 지 | 임 야 | 기 타 |
|-------|--------|-------|--------|--------|--------|
| 209.2 | 62.0 | 3.1 | 93.7 | 26.6 | 23.8 |
| (100) | (29.6) | (1.5) | (44.8) | (12.7) | (11.4) |

－ 집단취락내 건축물 현황

단위 : 동, (%)

| 계 | 주거용 | 농림수산업용 | 공 공 용 | 기 타 |
|---------|---------|--------|-------|--------|
| 364,310 | 240,960 | 93,589 | 3,926 | 25,835 |
| (100) | (66.1) | (25.7) | (1.1) | (7.1) |

－ 인구 및 가구 현황

| 구 분 | 계 | 자 가 | 세 입 자 |
|-----|----------|-----------|-----------|
| 가 구 | 214(100) | 109(51.2) | 105(48.8) |
| 인 구 | 742(100) | 428(57.7) | 314(42.3) |

○ 법정제한사항

단위 : km²

| 계 | 상수보호 구 역 | 군사시설 보호구역 | 농업진흥 지 역 | 문 화 재 보호구역 | 공 원 | 기 타 |
|-------|-------------|--------------|-------------|---------------|-----|-----|
| 1,283 | 429 | 432 | 200 | 3 | 106 | 113 |

주) 개발제한구역과 중복지정되어 토지이용규제를 하고있는 면적은 1,28,3km²로서 구역전체의 24%임

개발제한구역 취락정비사업 방향

안 건 혁(국토개발연구원 연구위원)

목 차

1. 집단 취락의 현황
2. 집단취락정비의 필요성
3. 취락의 유형
4. 정비수법의 모색
5. 집단취락의 지정기준
6. 정비사업의 시행절차
7. 정비사업 유형별 사업방법
8. 결론

1. 집단취락의 현황

개발제한구역은 급격한 변화와 도시화의 물결속에서도, 지정당시의 상태가 거의 그대로 보존되어 있는 도시근교의 이색지대이다.

지정당시만 해도 기존 시가지와는 멀리 떨어져 있어서, 대부분의 토지가 임야나 농경지 상태로 이용되어 왔던 까닭에, 취락의 분포나 형태도, 아직까지 전형적인 농촌취락의 특성을 갖고 있다.

지정초기에는 인접한 녹지지역과 별다른 차이가 없었으나, 지정후 20년이 지나는 동안, 모도시의 팽창과 더불어, 시가지와 개발제한구역사이의 녹지가 잠식되어 감에 따라 도시화된 인접지역과 농촌형태의 구역내 토지가 접하게 되고, 토지의 이용이나 지가 등에 있어 심한 차이를 나타내면서부터 많은 민원이 발생되고 있다.

○ 집단취락의 면적과 인구

건설부가 그간 조사, 관리해온 집단취락은 20호 이상의 가옥이 집단화된 취락을 말한다. 지방자치단체가 20호 이상을 구획하여 집단취락으로 간주한 곳은 전국적으로 2,589개소이며, 그 면적은 209km²로서 개발제한구역 전체 면적의 3.9%에 해당한다. 취락이 형성되어 온 배경을 살펴보면 자연취락이 2,441개소(94.3%)로 대부분을 차지하며, 그 밖에 취락구조개선마을이 86개소, 이주단지가 57개소가 있다.

한편 집단취락내에 거주하는 인구는 개발제한구역 전체 인구의 76.9%인 742,000명(214,000가구)이 된다.

○ 집단취락의 단위규모

취락 1개소의 평균 면적은 약 79,000m²(24,400평)인데, 집단취락을 규정하는 기준이 없어, 시·도별로 그 크기, 형태, 밀도가 다르며, 그 편차도 매우 크다.

단위취락의 평균크기를 권역별로 볼 때, 가장 큰 곳은 춘천이며, 가장 작은 곳은 청주인데, 춘천의 경우 대부분이 농촌 마을로서 가옥들이 산재되어 있는 까닭에 이러한 곳을 무리하게 집단 취락으로 간주하다보니 평균면적은 278,000m²가 되어, 가장 작은 청주권의 평균 취락규모(21,000m²)의 13배 가량이 된다. 대체로 취락규모가 큰 곳일수록 그안에 포함된 농지비율도 크게 나타나고 있다. 반면 규모가 작은 곳일 수록 농지비율이 낮으며, 전주나 제주처럼 가옥의 집단화가 잘 이루어진 곳은 농지비율이 20%도 되지 않는다.

〈표 1〉 권역별 평균취락규모와 농지비율

| 권역 | 수도권 | 부산 | 광주 | 대구 | 대전 | 청주 | 전주 | 춘천 | 제주 | 여천 | 울산 | 마산 | 진주 | 충무 | 평균 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 면적(1,000m) | 99 | 89 | 40 | 50 | 46 | 21 | 29 | 278 | 37 | 100 | 127 | 58 | 31 | 65 | 79 |
| 농지비율(%) | 40.7 | 42.8 | 26.1 | 43.9 | 41.0 | 39.1 | 15.5 | 69.7 | 18.1 | 57.8 | 57.7 | 47.4 | 33.3 | 64.7 | 44.8 |

취락의 규모를 주택호수 크기로 구별하여 보면, 50호 미만의 취락이 1,611개소(62.3%), 50~100호미만이 697개소(26.9%)로서, 100호 미만이 대부분(89.1%)을 차지하며, 500호 이상의 대형 취락의 수는 1%도 되지 않는다.

〈표 2〉 취락이 주택호수별 분포

| 전체 | 20~49호 | 50~99호 | 100~400호 | 500호이상 |
|-------|--------|--------|----------|--------|
| 2,589 | 1,611 | 697 | 263 | 18 |
| (100) | (62.2) | (26.9) | (10.2) | (0.7) |

○ 취락내의 인구특성

20호 이상의 집단 취락에 거주하는 인구중에서 57.7%인 428,000명이 자가 거주자이며, 세입자는 42.3%로서 314,000명에 달한다.

〈표 3〉 자가 및 세입자

| | 계 | 자 가 | 세 입 자 |
|-----|-------------------|--------------------|--------------------|
| 가 구 | 214,000 (100%) | 109,000 (51.2%) | 105,000 (48.8%) |
| 인 구 | 742,000 (100%) | 428,000 (57.7%) | 314,000 (42.3%) |

이 중에서 구역지정이전부터 거주한 가구수는 세입자를 포함하여 전체의 50.4%이다. 이는 구역전체의 구역지정이전부터 거주한 가구수가 41.6%임을 감안할 때 주거이동측면에서 상당히 안정된 취락됨을 말해준다.

세입자를 제외한 자가 거주자중에서 구역지정 이전부터 거주한 가구수는 70%에 달하고 있어, 자가거주자들의 경우, 구역지정이전부터 거주한 비율이 세입자들에 비해 매우 높은 것을 알 수 있다.

○ 취락내 토지이용

취락내의 토지를 지목별로 보면 대지가 29.6%인 반면, 농경지는 44.8%로서 취락의 범위를 지나치게 넓게 설정하고 있음을 알 수 있다. 특히 인구밀도가 낮은 중소도시의 경우에는 농경지의 비율이 대도시권보다 훨씬 높아 54.8%에 달한다. 특이한 점은 수도권외의 경우 임야의 비율이 상당히 높은데, 이것을 서울을 포함한 인근지역의 국공유지 임야에 집단화된 난민촌들이 다수 포함되었음을 의미한다.

〈표 4〉 취락내 토지의 용도별 현황

(단위 : 천 m²)

| 구 분 | 계 | 대 지 | 공공시설 | 농 지 | 임 야 | 계 |
|-------|---------|--------|-------|--------|--------|--------|
| 계 | 209,185 | 62,005 | 3,097 | 93,625 | 26,588 | 23,870 |
| (%) | (100.0) | (29.6) | (1.5) | (44.8) | (12.7) | (11.4) |
| 대도시권 | 149,780 | 46,887 | 1,912 | 61,073 | 23,375 | 16,533 |
| (%) | (100.0) | (31.3) | (1.3) | (40.8) | (15.6) | (11.0) |
| (수도권) | 84,302 | 21,843 | 645 | 34,263 | 18,822 | 8,729 |
| (%) | (100.0) | (25.9) | (0.8) | (40.6) | (22.3) | (10.4) |
| 중소도시 | 59,405 | 15,118 | 1,185 | 32,552 | 3,213 | 7,337 |
| (%) | (100.0) | (25.4) | (2.0) | (54.8) | (5.4) | (12.4) |

○ 취락지역내 건축물

- 취락지역내에는 총 364천동의 건축물이 있으며, 그 중에서 주거용이 66.1%인 241천동이며, 다음으로는 농림수산업용 건축물로서 25.7%를 차지한다. 수도권외의 경우 주거용이 75%를 차지하는 반면, 농림수산업용 건축물은 16.8%로서 타지역에 비해 매우 낮다.
- 취락당 평균 건축물 수는 141동이며 그중 주거용이 93동이다.

〈표 5〉 건축물의 용도

| 구 분 | 계 | 주 거 용 | 농림수산업용 | 공 공 용 | 기 타 |
|-------|---------|---------|--------|-------|--------|
| 계 | 364,310 | 240,960 | 93,589 | 3,926 | 25,835 |
| (%) | (100.0) | (66.1) | (25.7) | (1.1) | (7.1) |
| 대도시권 | 266,671 | 179,231 | 65,920 | 2,867 | 18,653 |
| (%) | (100.0) | (67.2) | (24.7) | (1.1) | (7.0) |
| (수도권) | 107,065 | 80,705 | 18,003 | 743 | 7,614 |
| (%) | (100.0) | (75.4) | (16.8) | (0.7) | (7.1) |
| 중소도시 | 97,639 | 61,729 | 27,669 | 1,059 | 7,182 |
| (%) | (100.0) | (63.2) | (28.3) | (1.1) | (7.4) |

2. 집단취락정비의 필요성

○ 기반시설의 확보로 생활편의 도모

집단취락을 포함한 개발제한구역 전역은 지난 20년간 거의 개발의 사각지대였다고 할 수 있다. 새로운 개발의 전면적 금지는 물론, 논과 밭갈의 형질변경조차 제한되어 왔다. 대부분의 지역에 도로나 상하수도 등 기반시설조차 제대로 정비되지 않은 곳이 많으며, 시, 군의 기반시설 개발사업에도 우선순위 측면에서 소외당해 온 것이 사실이다.

구역내에 많은 도시계획시설사업이 집행되었지만, 이것들은 대부분 지역간을 통과하는 간선시설이거나, 모도시문제를 해결하기 위한 혐오시설들이지 지역주민의 생활편의를 위한 시설들은 아니었다. 이런 까닭에 주민들의 생활의 불편은 이루 말할 수 없으며, 거주 환경 또한 매우 낙후되어 있을 수 밖에 없었다. 그러므로 이제라도 정부가 우선적으로 해야 할 일은 집단취락의 정비를 통하여, 기반시설을 확보하고, 최소한의 주민편의를 보장하도록 하는 것이다.

○ 난개발 방지

이번에 규제완화가 이루어지면, 건축물의 증개축을 통해 건물의 총량규모가 기존보다 상당히 늘어나고, 취락내에서의 활동도 다양하게 일어날 것으로 예상된다. 이렇게 되면, 기존의 기반시설만으로는 새로운 수요변화를 수용하기에 충분하지 못하게 되며, 기본적으로 농촌형 토지구조 위에 도시형 난개발이 일어날 것이 자명하다. 따라서 개발제한구역내에서의 건물의 증개축 행위가 본격화되기 이전에 기반시설의 정비가 이루어져야 할 것이다. 특히 대부분의 집단 취락이 대도시 근교에 위치하는 만큼, 이번 기회에 도시생활 영위에 적합한 전원도시 형태의 취락으로 탈바꿈하는 것이 바람직할 것이다.

○ 정부의 지원과 개발의 우선순위 결정

시가지의 기반시설 투자는 정부가 시행하는 것이 원칙이나 현실적으로는 예산부족등의 이유로 원만하게 집행되어 오지 못하였다. 그런 까닭에 토지구획정리사업이나 재개발사업, 공영개발사업 등 시가지 개발 사업에 있어서는 사업주체가 기반시설을 부담해 왔으며, 결국에는 입주자에게 그 비용을 전거하였다. 이러한 비용의 전가는 개발이 가져다 주는 이익에서 비용을 충당하라는 수익자 부담의 원칙에서 출발한 것이다.

개발제한구역내의 기반시설 투자에 있어서도, 원칙적으로는 시, 군에서 그 비용을 전액 부담해야 할 것이다. 그러나 현실적으로는 예산의 한계때문에 동시에 모든 사업을 시행하

는 것은 불가능하다. 따라서 사업의 시행에는 우선순위가 정해져야 하는바, 투자효율적 측면에서 우선적으로 취락이 집단화되어 있는 곳부터 사업을 집행할 수 밖에 없다. 집단 취락의 지정과 정비는 이러한 이유에서도 반드시 필요하다. 또한 집단취락중에서도 주민과 지방정부가 협조가 잘 이루어지고, 역할 분담이 잘 되는 곳부터 사업이 시행될 수 있을 것이다.

3. 취락의 유형

집단취락의 형태는 지역의 현지여건, 주민생업 등에 따라 다르며, 주민들의 요구사항과 바라는 취락의 모습도 이에 따라 다를 수 밖에 없다. 따라서 취락의 정비방법도 이러한 취락의 특성에 따라 다양하게 마련되어야 한다.

가장 기본이 되는 유형의 구분은 주민들의 생업으로서 농어촌형과 도시형으로 나눌 수 있다. 그밖에 현재의 주거환경여건, 기반시설의 보급정도, 대지의 규모, 입지여건 등으로 유형을 구분할 수도 있다.

○ 농촌형 취락과 도시형 취락

중소도시주변이나 대도시에서 멀리 떨어진 곳의 취락은 대부분 농촌형이라 할 수 있으며 가구의 직업분포로 이를 구별할 수 있다. 농촌형 취락에서는 생산활동을 위해 넓은 대지를 필요로 하며, 이 때문에 가옥의 분포상태도 저밀확산형이다. 이러한 지역에서는 근린생활시설 허용용도의 확대나 가옥의 중층보다도 각종 창고(농기계의 보관용)와 작업장 등 생산활동과 관련된 행위허용 확대를 더 필요로 하고 있다.

대도시 인근의 취락은 도시형 취업자 수가 지배적이며, 주변 공장이나 서비스 부문에서 일하는 세입자들이 상당부분을 차지한다. 도시형 취락 중에서도 수도권에는 고밀도 취락이 많이 분포되어 있다. 하천부지나 임야 등 국공유지에는 무허가 집단 취락이 형성되어 있는 곳도 상당수 존재한다. 이들 고밀도 취락에는 필지 규모가 매우 영세하여, 건축물의 개발규모 제한을 완화하더라도, 별 혜택을 보지 못하는 곳이 많아, 정비차원에서 특별한 배려를 필요로 한다.

○ 기반시설여건에 따른 유형

취락의 성장배경에 따라 기반시설의 개발정도는 매우 다르다. 농촌형 취락이라 하더라도

도, 새마을 사업 등으로, 도로나 상하수도가 제대로 갖춰진 곳이 있는가 하면, 진입도로가 없어, 가옥으로의 진출입이 대부분 자연 발생적 도로에 의존하는 기반시설 불량지역도 많다.

도로 등의 여건이 좋은 곳은, 도로 선형의 조정이나 부분 확폭, 공동주차장의 확보 등의 소규모 사업만으로도 충분하며, 기반시설이 불량한 곳은, 대대적인 도시계획시설 사업을 추진하여야만 거주여건이 갖춰질 것으로 보인다.

○ 대지규모에 따른 유형

가옥이 있는 대지의 규모가 적정규모 이상인 곳과 그렇지 못한 곳은 정비수법선택에 있어 큰 차이가 있다. 대지규모가 큰 농촌형의 경우, 도로나 공동시설을 위해 부지일부를 할애하기 용이하나, 그렇지 못한 도시주변의 영세필지가 모여있는 곳에서는 사업에 의한 어떠한 감보도 현실적으로 가능하지 않다.

○ 입지여건에 따른 유형

집단취락이 위치하는 곳이 수도권인가, 대도시 주변인가, 아니면 중소도시 주변인가에 따라 취락의 특성도 달라진다. 토지의 가격이 매우 높은 수도권이나 대도시주변은 어떠한 규제에 변화에도 민감하며, 토지투기도 우려되는 반면, 중소도시주변에서는 그 정도가 비교적 약하다.

또한 지정당시의 특수한 여건에 의해, 구역지정이전에 이미 시가지가 조성된 곳도 있으며, 읍면동사무소 소재지와 같이 지역의 중심지나 간선가로변에 형성된 취락도 있다. 이러한 곳은 대체로 고밀도로 개발된 취락이 상호 가까이, 불규칙하게 흩어져 있는 것이 특징인데, 도시적 생활이 가능토록 하는 정비대안이 요구된다.

4. 정비수법의 모색

취락의 정비수법은 개발제한구역이라는 특수한 상황에 맞추어 선택하거나, 새로이 만들어내어야 한다. 현재까지 사용되어온 개발수법중에서 개발제한구역에 적용할 수 있는 사업방식은 다음과 같다.

〈표-6〉 활용 가능한 기존의 개발사업 유형 분석

| 사업의 유형 | 장 점 | 단 점 |
|------------------|--------------|------------------------------------|
| 토 지구 획 정 리 사 업 | 공공이 재정부담이 없음 | 농경지의 상당부분을 대지화 농촌에서의 체비지 분양성 의문 |
| 주택 개 량 재 개 발 사 업 | 공동주택 개발 가능 | 상당수의 주민이주 발생 |
| 주 거 환 경 개 선 사 업 | 기존 환경 유지 | 정부지원이 따라야 함 지구지정 조건 등의 개정필요 |
| 취 락 구 조 개 선 사 업 | 새로운 환경조성 | 상당수의 주민이주 발생 정부의 지원이 따라야 함 |

이러한 기존의 사업방식들은 그대로는 사용하기 곤란하다. 그 이유는 개발제한구역이라는 지역적 특성 때문인데, 구역 지정이전과 이후 소유자에 대한 차별화가 정책적으로 채택될 경우 더욱 그렇다. 따라서 실제적인 정비방법은 이들 사업방법을 개정하거나 예외 조항을 인정토록 하여야 한다.

집단취락 정비를 위해 활용할 수 있는 정비모형은 〈표 7〉에 있는 것처럼 여섯가지 유형을 생각할 수 있는데, 이 중에서 첫번째인 현지개발방식은 주민들이 스스로 사업의 주체가 되는 것이며, 나머지 방법들은 시, 군이 주도화되 주민과 함께하는 사업방법이라 할 수 있다. 이들 여섯가지 방법은 지역여건에 따라 적합한 것으로 선택할 수 있지만, 그 선택은 주민 스스로가 정부의 지도아래 결정토록 하는 것이 바람직하다.

〈표 7〉 구역내 집단취락에 적용가능한 정비방법의 유형

| 유 형 | 특 성 | 사 업 방 식 |
|---------------|---|--------------------------|
| ① 현 재 개 량 방 식 | - 기존의 환경이 비교적 양호한 취락 - 주민 스스로 사업추진+정부 지원 | 새마을사업 기법을 개선하여 적 용 |
| ② 환 지 방 식 | - 기반시설이 취약, 비교적 대형 필지 - 시, 군이 주민과 함께 사업추 진 | 토지구획정리사업 기법을 개선하 여 적용 |

| 유 형 | 특 성 | 사 업 방 식 |
|-------------------|---|-------------------------------|
| ③ 주거환경개선사업 방 식 | - 기반시설이 취약, 고밀도, 영 세필지 - 국공유지 일부 포함 | 주택개량재개발사업, 주거환경개 선사업방식을 적용 |
| ④ 이주단지개발방식 | - 새로운 취락을 형성하고 이주 민수용 - 정부가 주도 | 취락구조개선사업 기법을 개선하 여 적용 |
| ⑤ 간선도로변정비 방 식 | - 정부가 마스터플랜을 수립 - 주변 근린상업시설의 집단화 | 통일로변 정비사업과 유사 |
| ⑥ 도시정비사업방식 | - 도로, 상하수도사업만 정부에 서 실시 - 정부지원의 우선순위가 가장 낮음 | 도시계획사업으로 실시 |

5. 집단취락의 지정기준

○ 지구지정의 기준

기존의 선정된 집단취락이 지역에 따라 인구의 밀도나 개발의 정도가 크게 다른 것은 집단취락에 대한 분명한 지정기준이 없기 때문이다. 지구의 지정은 건축물의 밀집도나 대지의 비율, 인구밀도 등으로 그 기준을 삼을 수 있다. 이 중에서 건축물의 밀집도는 그 건물이 어떤 용도의 건물이나에 따라 혼선이 생길 수 있으며, 인구밀도 또한 유동적이고, 세입자들이 많기 때문에 기준으로 삼기에 적합하지 않다. 따라서 지목상의 대지면적을 산출하여 지구 전체면적에 대한 대지밀도를 사용하는 것이 현재로서는 확실하다.

이 경우에도 비 대지상에 있는 가옥 등에 대한 배려가 필요하며, 인구가 밀집된 곳에 대해서는 별도의 완화 조건이 따라야 할 것이다. 한편 흩어져 있는 주택들이 집단취락으로 이축하기를 원한다면, 이들을 포함하여 밀도를 산정하는 기준적용상의 융통성이 필요할 것이다.

지구지정 기준은 지역에 따라서도 차등적으로 마련하는 것이 바람직하다. 그것은 수도

권에 적합한 기준을 중소도시에 적용한다면 지구로 지정될 수 있는 곳이 별로 많지 않기 때문이다. 이를 위해서는 우선 취락내 가옥소유주의 취업구조에 따라 차등화 할 수있는데 농어업 종사자수가 직장인수 보다 많은 경우, 농어촌형으로 분류하고, 지정기준을 완화하는 것이 바람직하다.

취락규모와 사업방식에 따라서도 차등적용이 필요한데, 취락규모가 클수록, 건축물규제가 강화될수록, 지정기준을 완화하는 것이 합리적이다.

또한 지방정부 지원의 규모와 주민참여정도에 따라 차등적용이 가능한데, 정부지원의 정도가 낮을수록 주민의 자발적 참여정도가 클수록, 지정기준을 완화하는 것이 형평에 맞다고 할 수 있다.

한편 현지역건을 감안한다는 점에서 시장, 군수에게 관할 시/군의 특성에 따라 지구지정 기준을 다소 가감할 수 있게 하는 것도, 지방정부의 역할을 강화하기 위해서 바람직한 방안이라 생각된다.

○ 지구경계의 설정방법

집단취락지구를 지정하는 일은, 그 경계설정의 방법때문에 용이하지 않으며, 민원의 소지가 많다. 특히 집단취락지구로 지정됨으로 해서, 지구밖의 건축물보다 큰 이익을 얻게 된다면 문제는 더욱 커진다. 따라서 지구 안이나 밖의 건축행위에 대하여 원칙적으로 규제완화 혜택의 정도를 동일하게 조정하는 것이 민원을 예방하는 길이 된다. 다만 정비사업이 안고 있는 사업의 위험성과 주민부담 등을 감안하고, 기반시설의 정도, 주민들의 사업참여도 등을 고려하여, 건축물 허용규모를 부분적으로 차등화하는 것이 바람직하다. 집단취락지구의 경계를 설정하는 원칙과 기준에 대한 방안은 다음과 같다.

〈원칙〉

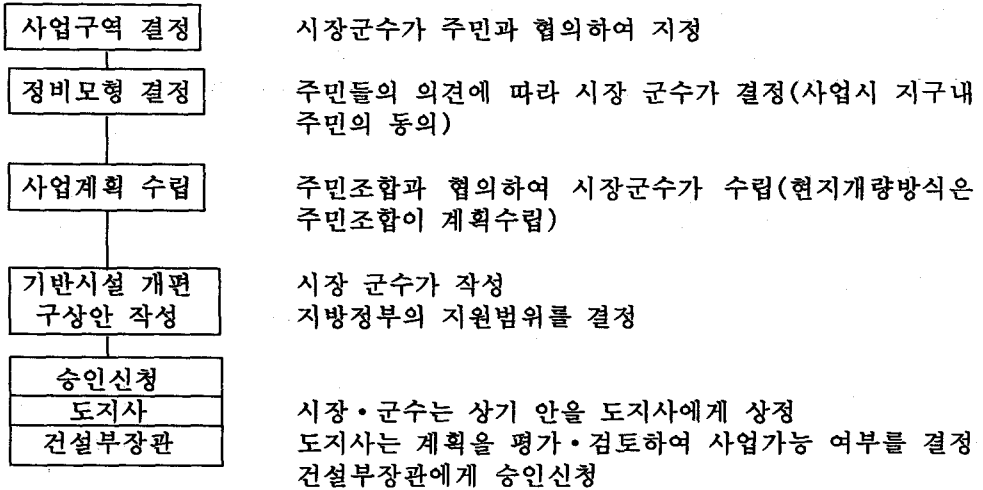
- 가옥과 인구의 밀집지역을 선정
- 선형분포보다는 원형 집단화지역을 선정
- 지역특성에 맞게 지구 지정기준을 차등화
- 지적선을 경계로 함

〈경계설정 기준〉

- 기존 또는 계획상 확정된 도시계획시설(도로, 철도, 하천, 송전설비 등)
- 대지와 타지목과의 경계

- 건축물 유무, 또는 현저한 지형지물
- 토지 소유시기(구역지정 이전, 이후)
- 비대지(나대지 포함)소유자로부터 토지를 적정가격으로 협의매수 가능 여부

6. 정비사업의 시행절차



7. 정비사업 유형별 사업방법

○ 현지개량방식

- 현지개량방식의 적용 대상지는 비교적 저밀도이며, 대지의 규모가 큰 농촌형 취락, 기반시설의 부분적 개량이 필요한 도시형 취락, 그리고 계획적 개발사업이 이미 실시된 취락에 적합한 방식이다.
- 지구의 지정은 20호 이상 100호 미만으로 하여, 사업의 수행이 용이토록 하고, 100호 이상인 경우에는 분할하여 시행토록 하면 될 것이다.
- 사업방법에 있어서는 주민이 주체가 되어 사업을 시행하되, 공공기반시설용지는 주민 스스로 부담하고, 공사비용은 지방정부가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 지구내 포함된 비대지(나대지 포함)는 주민조합이 협의매수(지구지정 이전에 사전 협의하여 지구경계설정)하여 도로 등 공공용지로 활용하고, 일부는 근린상업용지로 지정하여 매각함으로써 토지확보비용에 충당토록 한다.

- 사업의 내용은 도로 및 상하수도의 정비가 주가될 것이며, 지구내 도로는 차량의 급속한 보급을 감안하여 폭 6m를 원칙으로 하되, 기존 건물 등으로 불가능한 경우에는 부분적으로 4m까지 허용하는 것을 원칙으로 한다.

○ 환지방식

- 환지방식은 현지개발방식으로는 도저히 취락을 정비할 수 없는 기반시설이 불량한 지역을 대상으로 한다.
- 사업의 방법은 일반적인 토지구획정리사업방식과 유사하게 하되 사업시행성 제고를 위하여 사업단위를 100호 내외로 소형화한다. 사업비용의 100%를 주민이 조달하는 것이 원칙이지만, 타 정비방법과의 형평을 고려하여 시, 군의 지원방법을 검토하여야 할 것이다.
- 토지구획정리사업방식과 한가지 다른점은 토지소유시기 및 지목에 따른 감보율의 차등적용을 고려해야 한다는 것이다. 지구내에 포함될 농경지나 잡종지 등 비대지의 면적을 최소화하는 것이 정부의 방침인 바, 기왕에 거주하고 있는 주택의 경우, 지나친 감보는 또다른 민원을 야기 할 수 있기 때문이다. 따라서 구역지정이전부터 소유 및 거주하고 있는 가옥에 대해서는 감보율을 매우 낮추는 대신, 구역지정이후에 매입한 토지에 대해서는 좀더 높은 감보율을 적용토록 한다.
- 한편 여기서도 기존의 마을을 대상으로 하는 것이기 때문에 기존주택의 보전을 위해 최대한 제자리환지방식을 채택하여 주민들에게 신축을 강요하여, 지나친 경제적 부담을 떠맡지 않게 하는 것이 바람직하다. 공동주택 건설이 필요한 대도시 주변에서는 소형대지가 많으므로, 공동환지를 활용하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다.
- 사업의 방법에 있어서는 주민으로 하여금 조합을 구성하게 하고 조합에서 사업계획을 수립하여 시·군에 승인신청하는 전형적인 토지구획정리사업버을 적용한다.
- 체비지는 생활 편의시설, 근린공공시설, 부락공동시설 등의 용도로 사용하고 새로운 주택지의 조성은 현지개발방법에서와 같이 이축을 원하는 인근지역 주민(타인 소유 대지에 자가소유자의 주택이축포함)이 있을 경위 한하여 추가한다.
- 체비지로 마련되는 근린상업용지에는 일반 주택지에서와는 달리 허용용도를 완화하고, 건축물의 높이도 공공시설과 함께 3층까지 허용하여 분양성을 높이도록 한다.

○ 주거환경개선사업 방식

- 주거환경개선사업방식의 대상지는 건물이 노후하고, 기반시설이 불량한 200호 이상

의 고밀도 집단취락지역로서 주로 서울이나 부산근교에 위치하는 기 시가화된 영세한 집단주거지들이다. 이들 지역은 대지가 영세하여 환지방식도 불가능하며, 도로도 협소하여, 전면적인 재개발형태 말고는 환경개선의 방법이 없는 지역이다. 하천부지나 도로용지 등 국공유지에 불법건물들이 많아 정상적인 정비가 어려운 지역도 이러한 대상지에 포함시킬 수 있다. 기존의 구역내 주거환경개선사업방식과 다른 점은 연립주택을 지을 수 있는 점이다.

- 이 사업은 시장, 군수가 추진하는 것으로, 차등화 등에 대한 기본적인 원칙은 구획정리사업방식과 유사하게 적용할 수 있다. 사업의 방식에 있어서는 성격상 도시저소득 주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법을 적용할 수 있다.
- 사업지구내의 주거의 형태는 연립주택이 가능하도록 하며, 수용 가구수는 지구내 가옥소유주 전체와 주변으로부터 이축하는 가구를 대상으로 하므로 새로운 인구의 유입은 우려할 바 없다.
- 환지방식에서와 같이 분양하는 근린상업시설 용지에는 3층까지 건축을 가능토록 하고, 허용되는 용도도 확대한다.

○ 이주단지방식

- 이주단지방식은 구역내 도시계획사업으로 이주가 불가피해진 주민들을 집단으로 수용하거나, 거주환경이 극히 불량하여 주거환경개선사업의 수행이 어려운 지구를 대상으로 한다. 이 방식에서는 공영개발에서와 같이 정부가 단지개발을 위한 부지를 확보하고, 기반시설을 마련해 주며, 이주자격이 있는 가구를 수용토록 하는 방식이다. 개발의 적지는 환경파괴를 최소화할 수 있는 농경지, 기반시설의 조성이 용이하고 기존에 건물이나 지장물이 없는 개발이 용이한 토지, 국공유지 또는 필지 규모가 커서 토지매입이 용이한 토지 중에서 선택하며, 사유지의 경우에는 정부가 적정가격으로 매입하도록 한다.
- 지구의 지정규모는 수용할 주택의 수에 따라 결정하되 개발의 경제성을 고려하여 최소50호 이상이 되도록 한다. 지구의 적정 면적은 취락규모와 주민 특성에 따라 다른 기준을 적용하되, 택지면적에 있어서는 기존에 개발된 면적의 범위를 넘지 않도록 한다.

○ 간선가로변 정비사업

- 국도나 지방도 등 지역간 도로나 읍면사무소 소재지, 도시내 교통량이 많은 간선가

로변에 집단화되어 있는 노변상가 중에는 도시미관을 해치는 곳이 많아, 도로변정비의 필요성이 매우 높다. 따라서 이런 곳에는 정비계획을 시장, 군수가 수립하여, 가로변을 정비토록 하고, 이곳에 건축되는 건물의 미관 향상을 위한 여러가지 설계지침을 제시할 필요가 있다.

- 가로변 정비계획에 맞추어 지어지는 건물은 근린상업시설이 주가 되며, 경관을 고려하여 3층까지 허용하되, 특히 정비지구내에서 건물의 연속성을 추구하기 위해서는 기존건물의 사이사이에 주변으로부터 이축을 가능토록 할 수 있다.
- 이 정비방식은 타 방식에 비해 규제가 더욱 완화되고, 간선도로변이라는 이점때문에 개발이익이 크게 발생할 것이므로, 토지투기가 우려되며, 이에 대한 사전 대책이 필요하다. 특히 이축하는 건물에 대해서는 개발이익을 환수하여야 하며, 이축대상자 선택에 있어서도 공개적 방법으로 하여야 할 것이다.

○ 도시정비사업방식

- 도시정비사업방식은 정비의 한 수법이라기 보다는 도로 중심의 도시계획시설사업이라하는 것이 더 적절하다. 다만 도시계획시설사업과 다른 점은 이 사업계획에 의하여 취락 정비지구가 지정되며, 일정 기준을 갖춘 집단취락에 우선적으로 실시된다는 점이다.
- 대상지는 기반시설이 불량한 300호 이상의 고밀도 집단취락지역으로서 그 안에 소규모의 집단취락들이 분산되어 큰 시가지를 형성하고 있는 지역이 된다.
- 사업의 방법은 일반 도시계획시설사업 방식으로 하되, 지방정부에서 도로, 상하수도 등 기반시설에 대한 마스터플랜을 마련하고, 그 안에서 그룹별로 주민들 스스로 정비방식을 정하여 앞에서 언급한 사업들을 시행하도록 한다.
- 이 방식이 다른 방식과 다른 점은 지구내에서 주민들이 스스로 조합을 구성하여 부분적으로 사업을 시행할 수 있다는 것과 지구내 농경지는 대부분 사업후에도 농경지로 존치(부분 사업구역에서 제외된 부분)될 수 있다는 융통성이 있다.

8. 결론

취락정비사업은 한마디로 정부와 주민들이 힘을 합하여 주거환경을 개선하고자 하는 새로운 형태의 새마을사업이라 할 수 있다. 때늦은 감이 있지만 그 동안 잊혀져 왔던 구

역내 주거환경문제를 제도개선과 함께 풀어보려는 하나의 시도이다.

취락정비는 영농방식의 변화와 더불어, 농촌속의 도시적 생활로의 전환을 의미한다. 이런 측면에서 산재되어 있는 비 농업형 가구들의 집단화를 촉진시킬 것이다. 이들 정비된 측면에서 산재되어 있는 비 농업형 가구들의 집단화를 촉진시킬 것이다. 이들 정비된 취락은 점진적으로, 분산된 가옥의 이축을 통하여 성장하게 되며, 장기적으로는 개발제한구역에 관한 정책변화에 용이하게 대처할 수 있을 것이다.

비록 이러한 집단취락 정비방안이 개발제한구역이 갖고 있는 문제 모두를 일시에 해결할 수는 없지만, 사회여건변화에 따라 필요한 경우마다 적합한 정비수법을 선택하여 적용함으로써, 장기적으로는 문제해결과 동시에 바람직한 제도로서 정착될 수 있을 것이다.