

개발제한구역 집단취락지구의 합리적 관리를 위한
「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법
시행령」 개정 촉구 건의안

심사보고서

의안 번호	489
----------	-----

2023년 2월 24일
환경수자원위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2023년 2월 6일, 최호정 의원 외 10명

나. 회부일자: 2023년 2월 26일

다. 상정일자: 제316회 임시회 서울특별시의회 제1차 환경수자원위원회
(2023년 2월 24일 상정, 의결)

2. 제안설명의 요지(제안설명자: 최호정 의원)

가. 제안이유

- 1971년 도시 확산 방지 정책 수단으로 도시계획법 개정을 통해 개발제한구역 제도가 도입된 이후 50년 넘게 도시의 무질서한 개발을 막고 자연환경 보전에 기여해 왔으나, 도입 초기와 달리 대한민국이 경이로운 경제발전과 산업의 고도화로 도시화가 급속히 진화되는 등 여건의 변화가 있음에도 현재를 반영하지 못한 개발제한구역의 경직된 규제는 분절적 도시관리계획과 만성화된 지역민원을 양산하는 등 그 부작용이 큼.

- 개발제한구역 집단취락지구 건축물 설치기준을 포함한 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 개정을 건의함.
- 입체적이고 효율적인 국토관리 및 지역주민의 자율과 창의에 기초한 개발제한구역 규제 완화를 시사한 정부에 현재적 여건을 반영한 합리적인 개발제한구역 집단취락지구 관리방안 마련을 촉구함.

나. 참고사항

- 관계법령: 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

3. 이송처

- 국토교통부

4. 검토보고 요지(수석전문위원: 피재황)

가. 개요

- 본 건의안은 개발제한구역의 지역적 상황에 따른 인구구조 변화 및 지역 여건 등 변화를 조사·검토하여 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 개정과 개발제한구역 내 집단취락지구의 합리적인 관리 기준 마련을 건의하는 것임.

나. 검토의견

1) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 배경

- 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보존하기 위해 도시 외곽에 개발을 제한하도록 지정한 지역으로 최초 지정(1971년) 이후 50여년간 유지되고 있음.
- 1971년부터 1999년까지 지정되었던 개발제한구역 중에서 이미 집단취락이 형성되어 있어 보존가치가 낮은 지역, 지정 목적이 이미 달성된 지역에 대해서는 개발제한구역 해제의 필요성이 제기된 바 있음.
- 이에 따라 정부는 1999년 ‘개발제한구역 제도개선방안’을 발표하면서 부분적으로 불합리한 지역을 조정하였고, 2000년 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 ‘개발제한구역법’이라 함) 제정으로 개발제한구역 해제 근거를 마련하였으며 2000년대 들어서 정부 주도로 임대주택 건설 등을 위해 개발제한구역 규제 완화·해제 정책이 추진된 바 있음.

2) 건의안의 배경

- 서울시는 집단취락지역을 중심으로 2002년부터 개발제한구역을 해제하기

시작하였으며, 해제 후 난개발이 일어날 것을 우려하여 2009년에는 개발 제한구역 해제를 위한 전제조건으로 지구단위계획 수립을 의무화하였고, 이미 「개발제한구역법」 시행일 이전에 해제되어 지구단위계획이 미수립된 지역에 대해서도 2012년 12월까지 지구단위계획을 수립하도록 한 바 있음.

이는 개발제한구역의 해제와 규제 완화 등 국토개발 정책을 도시계획 관련 제도와 법령의 범위 내에서 원활하게 추진하기 위함으로 본 건의안이 제안하는 법 시행령 개정 촉구도 이러한 맥락의 연속선상에 있다 하겠음.

- 그동안 서울시 집단취락지 개발제한구역 해제지역은 대규모(인구 1천명 또는 주택 300호 이상) 16개소 및 중규모(주택 100호 이상) 12개소로 28개 지역이며, 주택호수 100호 미만인 집단취락지 24개소는 주민불편 해소를 위해 집단취락지구로 지정하여 지구단위계획, 주민지원사업 등을 할 수 있게 하였음. (붙임1 참조)
- 개발제한구역으로 지정되면서 50여년간 사적재산권 행사에 제약을 받은 집단취락지구 거주민은 중규모 이상 집단취락지역이 개발제한구역에서 해제된 후 개발제한구역 정책에 대한 일관성과 형평성에 문제를 제기하면서 주거가 안정될 수 있도록 기준 완화를 지속적으로 요청하는 것으로 이해됨.

3) 건의안의 검토

- 개발제한구역을 지정한 지 50여년이 지난 현재 개발제한구역의 기능과 목적을 상실한 지역이 있는지 조사·검토하고, 주거환경개선이 시급한 지역은 규제 전환을 위한 합리적 대응을 마련하는 등의 방안이 필요한 시점이라는 건의안의 주장은 타당하다 판단되며, ‘개발제한구역 내 집단취락지구의 변화된 여건 파악 및 의견 수렴’의 당위성이 있다 판단됨.

- 특히 국토교통부 기준 집단취락지구 최소 해제조건¹⁾은 주택호수 20호 이상이나 서울시는 100호 이상으로 정하고 있어 과도한 규제를 하고 있다는 비판이 있었으며, 개발제한구역 해제 이후에는 제1종전용주거지역으로 변경되면서 건축 여건이 악화되어 오히려 거주민의 환경개선의 실효가 없는 것으로 나타나고 있음.²⁾
- 따라서 본 건의안에서 문제를 제기하는 상위법령의 개발제한구역 지정·해제, 건축물의 기준 등이 현실 여건과 맞지 않다는 문제는 타당하다 사료됨.

다만, 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 자연환경을 보전하기 위하여 지정되었고 지정 목적을 달성하기 위해 행위를 제한하고 있는 것이므로 도시의 지속가능한 유지와 거주민의 기본 권리가 상충하고 있어 신중한 검토가 필요할 것임.

1) 집단취락지구 개발제한구역 해제 요건

구분	국토교통부 해제 기준	서울특별시 기준	경기도 및 인천광역시
주택호수	20호 이상	100호 이상	20호 이상
호수밀도	10호/ha 이상	20호/ha 이상	10호/ha 이상

※호수밀도 : 취락지구 1만 제곱미터당 주택의 수

※국토교통부 기준 : 개발제한구역의 조정을 위한 도시·군관리계획 변경안 수립지침 3-2-3.(2)

※서울시 기준: 2040서울도시기본계획[서울특별시공고 제2023-15호('23.1.5.)]

2) 필지면적에 따른 건축가능 연면적 비교

- 제1종전용주거지역으로 지정 시 : 건축 가능 층수 감소(3→2층)
- 자연녹지 또는 제1종전용주거지역 지정 시 : 필지면적 300㎡ 이하 건축가능 면적 감소

연번	필지면적 (㎡)	건축가능 연면적(㎡)				
		집단취락지구(3층 이하)		자연녹지(4층 이하)	제1종전용(2층 이하)	제1종일반(4층 이하)
		건폐율(40%) 용적률(100%)	건폐율(60%) 용적률(300% 최대 300㎡)	건폐율(20%) 용적률(50%)	건폐율(50%) 용적률(100%)	건폐율(60%) 용적률(150%)
1	100	100	180	50	100	150
2	200	200	300	100	200	300
3	300	300	300	150	300	450
4	400	400	300	200	400	600
5	500	500	300	250	500	750

- 한편, 개발제한구역 지정·관리는 국토교통부 소관³⁾으로 서울시 차원에서는 서울시 도시계획의 개발제한구역 정책 전반에 대한 검토와 함께 현재 발생하는 제도적 문제에 대한 주민의견 수렴을 필수적으로 선행해야 할 것이며, 지구단위계획, 도시관리계획 등 도시계획 전반의 정책을 통해 개선점을 도출하여, 축적된 근거를 토대로 서울시민의 공익과 기본권 충족을 위한 법령 개정을 도모해야 할 것으로 판단됨.
- 서울시는 개발제한구역 내 현존하는 집단취락지구 취락의 형태를 유형화 하는 등 취락의 관리와 정비를 위한 계획이 필요할 것이며, 취락지구 운영 실태 현황, 개발제한구역 유지관리에 대한 정책 기초, 타 지역과의 형평성, 취락지구 정비사업 시행 타당성 등을 다각적으로 분석·검토하여 법 시행령 개정 및 개발제한구역 내 집단취락지구의 합리적인 관리기준 변경을 지속적으로 건의할 필요가 있을 것임.
- 집단취락지구 내 다가구 주택의 허용을 포함하는 제안은 지역주민의 주거 안정에 도움이 될 수 있다는 점에서 당위성이 있다 판단되지만, 상위법 시행령 개정으로 다가구주택 허용 시 기반시설 개발과 개발제한구역 훼손을 야기할 우려가 있으므로 적절한 관리 기준의 수립이 필요할 것임.

3) 국토교통부는 2016년 「개발제한구역 규제 개선방안」에 따라 30만㎡ 이하 개발제한구역 해제 권한을 전국 광역지방자치단체에 부여하였으며, 해제 시 국토교통부와 사전협의(지침)하도록 한 바 있음. 한편, 국토교통부는 2023년 주요업무 추진계획(2023.1.3.)을 통해 100만㎡ 미만의 개발제한구역 해제 권한을 비수도권 지방자치단체에 위임하여 개발제한구역을 지역여건에 맞춰 유연하게 해제할 수 있도록 시행령 개정을 추진하겠다고 밝힘.

[붙임1] 개발제한구역 해제 취락 및 집단취락지구 지정 현황

□ 개발제한구역에서 해제된 취락

- 개발제한구역법 시행('00.7.1.) 이후 대규모(인구 1천명 또는 주택 300호 이상)·중규모(주택 100호 이상) 마을은 해제됨.

서울시의 경우 총 28개소 해제함.

해제 방법(유형)	연번	위 치	해제면적(㎡)	결정고시일	비 고
	총계	28개소	6,374,093		
대규모 집단취락 (인구 1천명 또는 주택 300호 이상)	1	강서구 개화동 477-1일대	119,559	'02.09.30.	부석·신대·내촌·새말
	2	서초구 방배2동 2762-8일대	81,108	"	전원
	3	서초구 염곡동 111-4일대	84,633	"	염곡
	4	강남구 자곡동 440-102일대	53,415	"	못골
	5	강남구 율현동 300-39일대	54,450	"	방죽1
	6	강남구 세곡동 425-4일대	58,009	"	은곡
	7	노원구 상계4동 산161-12일대	27,178	'03.04.07.	희망촌
	8	노원구 상계1동 1200-1일대 상계1동 1200-7일대	109,420 9,366	'03.10.30. '04.07.02.	상계·장암지구 (노원마을)
	9	강동구 강일동 360-50일대	912,000	'03.10.30.	강일지구
	10	성북구 정릉3동 757일대	295,628	'03.11.10.	정릉골
	11	도봉구 도봉1동 435-16일대	81,177	"	무수골
	12	은평구 진관내동 411-3일대	1,360,516	'04.02.10.	은평뉴타운
	13	은평구 진관외동 315-3일대	1,817,591	"	은평뉴타운
	14	은평구 구과발동 113-22일대	317,141	"	은평뉴타운
	15	종로구 부암동 306-10일대 부암동 381-1	144,000 281	'04.04.20. '07.01.18.	부암골
	16	노원구 중계동 30-3일대, 중계동 24일대	147,117 8,424	'08.01.03. '09.05.21.	104마을
	소계	16개소	5,681,013		
중규모 집단취락 (주택 100호 이상)	1	구로구 향동 232번지	8,627	'04.09.10.	매화빌라
	2	강남구 세곡동 168-6일대	85,516	"	윗반·아랫반
	3	강남구 율현동 196일대	30,602	"	방죽2
	4	강서구 개화동 231일대	46,985	'05.02.24.	상사
	5	중랑구 신내동 282일대	50,632	'06.03.16.	새우개·안새우개
	6	도봉구 도봉동 280일대	68,218	"	새동네·안골
	7	서대문구 홍제동 9-81일대	32,845	"	개미
	8	서초구 우면동 211일대	62,163	"	성촌·형촌
	9	서초구 신원동 195-2일대	78,580	"	청룡·원터
	10	서초구 신원동 497-8일대	98,677	"	새원·신원본
	11	서초구 내곡동 165-1일대	83,516	"	홍씨·능안·안골
	12	강동구 암사동 276-12일대	46,719	'12.8.23. ('13.1.31.)	양지
	소계	12개소	693,080		

□ 집단취락지구 지정 현황

- 개발제한구역 해제되지 못하는 마을은 주민불편을 해소하기 위하여 '집단취락지구'로 지정하여 지구단위계획, 주민지원사업 등을 시행할 수 있게 함.

서울시의 경우 총 24개소 지정함.

연번	위 치		취락지구 지정면적(㎡)	취락지구지정 결정고시일	지구단위계획 지정면적(㎡)	지구단위계획 결정고시일	비 고
1	강동구	강일동 17-7일원	16,492	'09.02.12	16,492	'13.05.16	가래여울마을
2	강동구	둔촌동 586일원	13,705	"	13,705	'13.05.16	화훼마을
3	강동구	둔촌동 108일원	14,383	"	14,383	'13.05.16	둔촌마을
4	강동구	암사동 281-5일원	3,199	"	3,199	'13.05.16	양지2마을
5	강동구	암사동 102일원	32,882	"	32,882	'10.10.21	서원마을
6	강동구	암사동 607일원	14,201	"	-	-	선사아랫마을
7	강동구	암사동 178일원	19,003	"	-	-	선사윗마을
8	강동구	고덕동 584일원	5,955	"	-	-	가재골마을
9	종로구	부암동 100일원	12,235	'09.02.19	12,303	'15.12.31	부암1취락지구
10	종로구	부암동 191-6일원	11,403	"	11,515	'15.12.31	부암2취락지구
11	종로구	홍지동 129일원	16,250	"	16,626	'15.12.31	홍지취락지구
12	종로구	평창동 260일원	15,086	"	8,577	'15.12.31	평창취락지구
13	성북구	정릉동 941-1일원	4,746	'09.04.16	-	-	정릉동
14	강남구	자곡동 220-5일원	26,507	'09.05.14	-	-	쟁골마을
15	서초구	우면동 500-4일원	20,745	'09.08.20	-	-	송동마을
16	서초구	내곡동 1-2003 일원	10,058	"	-	-	샘마을1
17	서초구	신원동14일원	28,419	"	-	-	새재이마을
18	서초구	내곡동 1-2046	19,858	'09.09.10	-	-	샘마을2
19	서초구	우면동603-42일원	20,860	"	-	-	식유촌마을
20	서초구	염곡동208일원	17,488	"	-	-	탑성마을
21	강남구	자곡동 271-1일원	27,412	'09.09.24	9,666	'13.01.24	교수마을
22	강남구	수서동 451일원	25,836	"	-	-	궁마을
23	구로구	천왕동 10-8일원	9,781	'14.12.04	9,781	'14.12.04	연지마을
24	은평구	진관동 313-1 일원	69,144.5	'17.12.28	-	-	진관동

5. 질의 및 답변요지: 생략

6. 토론요지: 없음

7. 심사결과: 원안가결

8. 소수의견 요지: 없음

9. 기타 필요한 사항: 없음

개발제한구역 집단취락지구의 합리적 관리를 위한 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치 법 시행령」 개정 촉구 건의안

1971년 도시 확산 방지 정책 수단으로 도시계획법 개정을 통해 개발제한구역 제도가 도입된 이후 개발제한구역의 지정과 개발제한구역에서의 행위 제한, 주민에 대한 지원, 토지 매수, 그 밖에 개발제한구역을 효율적으로 관리하여 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보해 왔습니다.

또한, 국토교통부는 도심 속 자연환경 훼손을 최소화하기 위해 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」과 동법 시행령에 구역의 지정과 해제, 건축물 기준 등을 두어 관리해 왔습니다.

그러나, 도입 초기와 달리 대한민국이 경이로운 경제발전과 산업의 고도화로 도시화가 급속히 진화되는 등 여건의 변화가 있음에도 현재를 반영하지 못하고 있고 오히려 비개발제한구역의 인구밀도와 경제인구밀도를 높이고 있을 뿐 아니라 비연속적이고 불균형한 도시발전 등의 문제도 나타나고 있습니다.

이에, 개발제한구역의 경직된 규제는 분절적 도시관리계획과 더불어 해당 지역의 만성화된 민원을 낳았고, 개발제한구역 제도는 현재까지 46차례에 걸쳐 완화되며 주민 생활 불편 해소와 합리적 조정 및 활용을 접목해왔습니다.

그럼에도, 문제는 개선되지 못했고 상황은 더 나빠지고 있습니다.

첫째, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」에 따라

개발제한구역 내 집단취락지구 지정 및 건축물 설치기준 등을 두어 단독주택만 가능하도록 규제하여 다가구 주택으로의 용도변경이 제한되고 있는 점입니다.

개발제한구역 내에는 일자리가 없고, 도심으로 이동하는 교통편이 잘 구축되어 있지 않습니다. 경제활동을 활발히 해야 하는 젊은 층, 장년층이 해당 지역의 거주에 매력을 느끼지 못하고 이주를 꺼리고 있어 실제 거주민의 연령이 점차 높아지고 있는 실정입니다.

적절한 수입 없이 보유한 주택 한 채가 재산의 거의 전부인 노령 거주민들은 다가구 월세만이 유일한 수입원이 될 수 있지만, 임대업마저 막힌 상태다 보니 생활비 등 경제적 어려움이 점점 커지고 있습니다.

또한, 현재의 주거공간은 단일세대가 사용하기에는 크고, 다가구는 허용되지 않으므로 직계가족과의 결합도 어렵게 하고 있습니다. 개발제한구역 내 집단취락지구는 평균 대지면적이 비교적 큼에도 단일세대만 거주하도록 하는 것은 비효율적입니다.

둘째, 개발제한구역 내 다가구 주택에 불법 여부를 인지하지 못했거나, 인지했더라도 상대적으로 저렴한 주거비 때문에 입주한 세입자의 경우도 법의 사각지대에 놓여있습니다.

세입자를 퇴거 조치할 경우, 집주인이 보증금을 반환할 만한 능력이 되지 못하거나 보증금을 받더라도 그에 준하는 주거지를 구하지 못하는 상황이 발생하게 됩니다. 관련 대비책 미비한 상황에서 퇴거만이 능사라는 주장은 국민의 주거 불안정을 방치한다는 비판을 피할 수 없을 것입니다.

셋째, 지방으로 권한이 이전되면서 지자체장의 결단에 따라 제도가 실제 시행되고 있어, 같은 대한민국 국민임에도 어느 지역에 사느냐에 따라 재산권 행사의 권한이 달리 나타나고 있다는 것도 문제입니다.

서울시의 경우 국토부가 제시한 집단취락지구 해제요건의 범위 중 최고 수준을 고수하는 바람에 인접한 경기도와 주거환경과 비교하여 낙후가 가속되고 있어 거주민들의 불평이 더욱 고조되고 있습니다.

새 정부가 수요에 따른 주거수준 향상과 규제 완화를 기초를 발표하면서 그동안 쌓이고 늘려진 개발제한구역 제도개선 요구가 쏟아지고 있습니다.

국토부에서 최근 지역주민의 자율과 창의에 바탕을 둔 개발제한구역의 규제 해제를 시사한 만큼 제도의 노화와 지역 여건의 변화 등을 종합적으로 고려하여 규제 전환 및 합리적인 관리방안 마련을 추진할 시점입니다.

인근 아파트단지 등 개발로 인하여 도심 생활권에 편입된 지 오래 되었거나 개발제한구역 기능과 목적을 상실한 지역이 있는지, 개발제한구역의 현재적 여건을 조사·확인할 필요가 있습니다.

또, 취락지역 주민의 의견을 수렴하는 공개적인 기회 마련과 그 결과를 수용할 수 있는 합리적인 관리 기준의 수립이 필요합니다.

이에 서울특별시의회는 개발제한구역의 환경 및 집단취락지구의 여건 조사, 관리 기준에 근본적인 재검토 및 법령·제도개선을 다음과 같이 요구합니다.

하나. 국토교통부는 집단취락지구 내 다가구 주택의 허용을 포함한 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 개정을 추진하라.

하나. 지자체마다 개발제한구역 해제 기준을 달리하고 있는 점에 우려를 표하며 행정권한의 적극적 해석과 조치로 국민 재산권이 보호되게 하라.

하나. 개발제한구역 내 집단취락지구의 변화된 여건 파악 및 지역주민의 의견을 수렴하고 이를 수용하는 적절한 관리 기준을 수립하라.

2023. 2. 6.

서울특별시의회의원 일동