

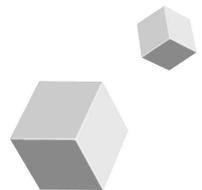
존폐의 기로에 선 개발제한구역제도와 국가균형발전의 위기

| 일 시 2015. 5. 19(화) 오후 2시

| 장 소 국회 의원회관 제4간담회실(204호)

주최 : 김윤덕 국회의원(새정치민주연합), 경실련도시개혁센터,
균형발전지방분권전국연대, 참여연대, 한국환경회의

주관 : 환경연합, 환경정의





인사말

국회 국토교통위원회 국회의원 김윤덕
(새정치민주연합, 전주 완산갑)

안녕하십니까? 국회 국토교통위원회 김윤덕 입니다. 국가균형발전과 수도권 과밀해소를 위한 개발제한구역 제도(그린벨트)의 역할을 짚어보고, 박근혜 정부의 무분별한 그린벨트 규제완화 정책의 문제점을 진단하기 위한 이번 토론회에 참석하신 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

골고루 잘사는 대한민국을 만드는 일은 저의 가장 큰 정치목표이자 국가차원에서 노력하여야 할 시대적 과제라는 것이 저의 소신입니다. 그러나 지난 6일 제3차 규제개혁장관회의에서 그린벨트 규제완화 정부 발표를 접하면서 박근혜 정부가 수도권 규제완화의 의도를 노골적으로 드러낸 것이란 생각이 들어 매우 우려스럽습니다.

우리나라 수도권은 전국 인구의 49.3%가 집중되어 있습니다. 이는 일본 도쿄권 33.2%, 프랑스 파리 18.1%, 런던 12.4%보다 비율이 높을 뿐만 아니라 가속화되고 있어 더 큰 문제입니다. 뿐만 아니라, 제조업체의 56.9%(2010년 기준), 1000대 기업의 본사 84.0%가 수도권에 집중되어 있습니다. 이러한 구조적 여건은 수도권에는 낮은 삶의 질로 대표되는 과밀의 문제를, 비수도권 지역에는 과소의 문제를 야기 시키는 것은 너무나 당연한 일입니다. 그러나, 반대로 국가균형발전을 우선시한다면, 수도권 과밀 문제도 최소화 할 수 있다는 것을 개발제한구역제도를 앞서 시행한 영국, 프랑스, 일본 등 주요 선진국의 사례에서 우리는 이미 경험한 바 있습니다.

박근혜 정부는 개발압력에 과밀문제를 겪고 있는 수도권의 규제는 대폭 완화하면서도 선심 쓰듯 수요가 낮은 지역의 개발제한구역 해제 권한은 지자체에 이양해준다면 마치 지방분권을 강화시키는 것처럼 국민들을 호도하고 있습니다. 그러나 선진국의 사례와 같이 先 국토균형발전, 後 수도권규제완화의 원칙이 구현 될 때만이 비로소 진정한 지방 분권의 기틀이 마련될 것입니다. 그렇지 않은 현재의 상황에서의 수도권 규제 완화를 강행한다면, 이는 헌법상 국가 균형발전의 가치를 포기하는 것은 물론, 지역 간의 갈등을 조장할 것이 불 보듯 뻔합니다.

무엇보다 이번 정부 정책은 수도권 과밀, 혼잡, 난개발 등 환경문제를 제어할 수 있는 정부차원의 제도가 구비되지 않은 채 이루어지는 설익은 정책으로 수도권에도 도움이 되지 않으리라고 생각합니다.

국민들에게 쾌적한 환경을 제공하고 도시 확산에 따른 부정적 요소를 최소화하기 위해 도입된 대표적 공적 토지관리 수단이 바로 그린벨트인데, 박근혜 정부는 그린벨트 본연의 도입 취지까지 훼손하면서 수도권 개발요구를 수용해 국토균형발전과 수도권 과밀화, 국토난개발을 부추기려 하고 있습니다. 주민불편 해소를 명목으로 한 그린벨트 규제완화는 친환경적이고 지속가능한 국토균형발전과 쾌적한 국민생활을 포기한 시대역행적 규제완화에 불과할 뿐입니다.

끝으로, 국가균형발전과 수도권 과밀해소를 위한 중요한 논의의 시발점이 될 이번 『존폐의 기로에선 개발제한구역제도와 국가 균형발전의 위기』 토론회에 좌장을 맡아주신 서울대 환경대학원의 이정전 교수님과 발제를 맡아주신 단국대 도시계획 및 부동산학과 조명래 교수님, 그리고 토론자로 참석해 주신 전문가분들께 깊이 감사드립니다. 또한 오늘 공동 주최와 주관 맡아 애써주신 한국환경회의, 균형발전지방분권전국연대, 경실련 도시개혁센터, 참여연대, 환경운동연합, 환경정의 관계자 여러분께도 진심으로 감사드립니다.



발제문

조명래 (단국대 교수, 한국환경회의 공동대표) 1

토론문

김홍철 (환경정의 사무처장) 3 1
맹지연 (환경운동연합 중앙사무처 정책국장 / 도시계획 박사) 9 1
원광희 (충북발전연구원 수석연구원) 5 2
이동민 (국토교통부 녹색도시과 과장) 7 3
이두영 (균형발전지방분권전국연대 집행위원장) 5 4
최봉문 (목원대학교 도시공학과 교수) 9 4

[긴급 토론회] 박근혜 정부의 규제완화 정책 진단

『존폐의 기로에 선 개발제한구역제도와 국가균형발전의 위기』

□ 개요

일시 : 2015. 5. 19(화) 오후 2시

장소 : 국회 의원회관 제4간담회실(204호)

주최 : 김윤덕 국회의원(새정치민주연합), 경실련도시개혁센터, 균형발전지방분권전국연대,
참여연대, 한국환경회의

주관 : 환경연합, 환경정의

□ 내용

진행사회 : 윤철한 국장 (경실련 도시개혁센터)

인사말 : 김윤덕 국회의원 (새정치민주연합)

좌 장 : 이정전 (서울대 환경대학원 명예교수)

발 표 : 박근혜 정부의 규제완화의 문제점과 개발제한구역 제도의 위기

(조명래/ 한국환경회의 공동대표, 단국대학교 도시계획 및 부동산학부 교수)

토 론

김홍철 (환경정의 사무처장)

맹지연 (환경운동연합 정책국장 / 도시계획박사)

원광희 (충북발전연구원 수석연구원)

이동민 (국토교통부 녹색도시과 과장)

이두영 (균형발전지방분권전국연대 공동집행위원장)

최봉문 (목원대 도시공학과 교수)

※ 문의 : 김홍철(환경정의 010-9255-5074)

맹지연(환경운동연합 010-5571-0617)

윤철한(경실련 도시개혁센터 010-3459-1109)

존폐의 기로에 선 개발제한구역제도와
국가균형발전의 위기

발·제·문

조명래 | 단국대 교수, 한국환경회의 공동대표



규제개혁을 위한 그린벨트 규제완화의 문제점

조명래 | 단국대 교수, 한국환경회의 공동대표

1. 전시성 규제개혁을 위한 그린벨트 규제완화, 국가에 의한 그린벨트 훼손

- 지난 5월6월 국토부는 ‘개발제한구역 규제 개선방안’(이하, 5.6대책)을 발표했는데, 핵심 내용은 ‘해제권한의 지자체 부여’, ‘공공기여형 훼손지 정비’, ‘주민불편해소 위한 설치허용시설의 확대’, ‘주민지원사업 강화’ 4가지임.

실생활 불편해소를 위해 반세기만에 그린벨트정책 전환

- 제3차 규제개혁장관회의의 “개발제한구역 규제 개선방안” 발표 -
 1. 30만m²이하 해제권한을 지자체에 부여 등 해제절차 간소화
 2. 훼손지를 녹지로 복원하고 정비하는 “공공기여형 훼손지 정비제도” 도입
 3. 그린벨트 내 지역특산물 판매, 체험시설 허용 등 입지규제 완화
 4. 그린벨트 토지매수 및 주민지원사업 지원 강화

- 대통령이 주재하는 규제개혁장관회의에서 국토부에게 할당된 ‘규제개혁과제’의 하나로 보고된 5.6대책은 지난해(2014년) 규제개혁 일환으로 발표한 ‘3.12 지역경제활성화 대책’ 속의 ‘개발제한구역 해제지역 규제 합리화’(지역 여건에 따라 해제지역에 상업시설 등의 설치가 가능하도록 용도제한 완화)’에 이어 두 번째 나온 것임.
- 5.6 대책은 이렇듯 그린벨트 관리의 필요성에서 나온 게 아니라 국가경쟁력을 강화한다는 명분으로 정권 차원에서 추진되는 규제개혁(규제단두대)의 일환(국토부 담당 과제)으로 제출된 것으로 정책합리성이나 정당성을 근본적으로 결여하고 있음.
- 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제3조(개발제한구역의 지정 등)에 의하면, 개발제한구역의 지정 및 해제는 ‘도시의 무질서한 확산 방지, 도시주변의 자연환경 보전’, ‘보안상 문제’ 등의 관점으로 접근되어야 함. 그러나 5.6대책은 이러한 관점에서 나온 게 아니라 국가경쟁력 강화 등을 위한 전시성 규제개혁의 한 조치로 도출된 것임.
- 5.6대책은 정권의 민원(권위적 규제개혁)을 해소하는 것으로 또 다른 모습의 ‘국가에 의

한 그린벨트 훼손'을 자초하고 있음. 그린벨트제도가 도입된 이래 그린벨트의 훼손의 90%(면적 기준) 이상이 공공(국가)에 의한 것이었음.

<개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법>

제3조(개발제한구역의 지정 등) ① 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다. <개정 2011.4.14., 2013.3.23.>

② 개발제한구역의 지정 및 해제의 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제적·사회적 여건과 도시 확산 추세, 그 밖의 지형 등 자연환경 여건을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정한다.

2. 보존이 원칙인가, 민원해소가 원칙인가?: 대통령의 자의적 해석과 잘못된 정책 대응

- 5.6대책이 발표된 제3차 규제개혁장관회의에서 박근혜대통령은 ‘전에는 그린벨트 하면 보존적 가치 차원에서 접근했는데, 이제는 그린벨트 안에서 생활하는 주민들의 생활 불편을 해소하고 불합리한 재산권 침해를 해소한다고 하는 개발적 가치 차원에서도 접근할 필요가 생겼다’고 언급했음.
- 대통령의 언급에 의해 금번 5.6대책이 나왔다면, 비록 안(案)이지만, 이는 개발제한구역의 지정 및 관리 특별조치법 제3조 규정을 어긴 것이 됨. 제3조 (개발제한구역의 지정 등)에는 ‘주민들의 생활불편 해소, 불합리한 재산권 침해, 개발가치 차원 등’의 원칙이나 기준이 없음.
- ‘개발제한구역’이란 용도구역은 기본적으로 ‘개발제한이란 토지이용행위’를 통해 용도지정의 목적을 달성하도록 되어 있어 ‘주민들의 생활불편, 재산권 제한, 개발가치 억제’ 등을 필연적으로 수반함. 이에 따른 주민피해가 과도하게 나타나면(용도지역의 행위제한에 따른 피해보상은 하지 않지만), 적법한 절차에 따라 (피해) 보상조치(토지매수청구권 부여 등)를 하면 됨.
- 어떠한 토지용도 하에서든 주민의 생활불편을 최소화해주는 것은 마땅하지만, 그 자체가 개발제한을 통해 용도지역의 목적을 달성하도록 되어 있는 그린벨트 제도의 원칙을 바꾸는 것이 될 수 없다는 것.
- 그럼에도 5.6 대책은 정권적 차원의 규제개혁이란 틀 내에서 ‘주민 불편해소’란 명분을 단 사실상의 ‘민원 해소’을 위한 것. 실제 국토부 관계자는 금번 규제완화의 핵심이 ‘지역

주민 민원해소'라고 설명한 바 있음. 국토부 설명에 의하면, 지난해 1년간 시설입지와 경계 토지 관련해 들어온 민원이 441건인데, 이중 65%인 287건이 이번 조치로 해소될 것이라고 함.

- 5.6대책의 이유로 제시된 '지난해 441건 민원'은 '지난해'에만 제기된 것이 아니라, 그 동안 계속 있었던 것임. 개발제한구역의 특성상 민원이 늘 제기될 수밖에 없는 현실에서 제기되는 민원에 매년 부응하는 그린벨트 제도개선을 하려면, 그린벨트 제도 자체를 아예 폐지하는 게 능사임. 물론, 그에 따른 결과가 어떠할지는 설명을 필요치 않을 것임.

3. 단체장에게 해제권 부여는 반세기만에 처음: 국토부의 협의로 해제권 행사를 막을 없음

- 5.6대책에서 제시된 그린벨트 규제개혁의 백미는 '30만㎡ 이하 해제 권한을 지자체에 부여'하는 것임. 그린벨트 제도가 도입된 이래, 해제권을 지자체에 주는 것은 처음일 정도로 파격적임. 경쟁력 강화 등을 위한 규제개혁 차원에서 '규제를 풀려면 눈 딱 감고 화끈하게 풀어라(2차 규제개혁장관회의에서의 박근혜 대통령 발언)'라는 주문이 그간 국토부가 가지고 있던 해제 권한을 (눈 딱 감고) 지자체에게 넘기도록 한 것. 물론 국토부의 특성상 이를 흔쾌히 자발적으로 결정했을 것으로는 추론되지 않음.
- 그린벨트의 지정권한을 중앙정부 국토부가 가졌던 것은 국가적 차원, 즉 미래세대를 위한 토지비축, 도시의 연담화 방지 등의 관점에서 그린벨트 관리를 국가가 직접 해야 한다는 이유에서임. 개발제한을 통해 국가 차원의 중장기적 공익가치를 생산하고 보존하는 것인 만큼, 그린벨트의 지정 및 해제(GB관리에서 가장 중요한 부문)는 이해당사자인 지자체(대부분 지자체는 그린벨트의 해제 내지 규제완화를 원함)에게 맡길 수 없다는 것은 삼척동자도 아는 사실. 그런 점에서 해제권한을 지자체로 넘기는 조치는 그린벨트 제도의 정신과 원칙 자체를 저버리는 반역사적인 정책결정이 됨.
- 국토부는 무분별한 해제 방지를 위해 현 해제총량 범위 내 허용, 관계부처 사전협의, 2년 내 미착공 시 GB 환원규정 신설, 환경등급 높은 지역은 제외, 충분한 공익용지 확보 등 안전장치도 마련했다고 하지만, 그 어느 것도 그린벨트의 가치를 지켜낼 수 있는 진정한 의미의 안전장치가 아님.
- 우선 30만㎡ 이하라 하지만, 국토부가 밝힌 자료에서 보듯이, 그간(2008-2014년) 해제 지역의 57%가 30만㎡ 이하일 정도로 많은데 지자체에게도 해제권이 본격 넘어가면, 이 기준에 맞춰, 즉 30만㎡ 이하로 맞춰 해제를 추진하려고 할 것은 불을 보듯 뻔한 일.

< '08~'14년(7년간) 해제 현황 >

구 분	지역현안사업			국책사업
	합계	30만m2 미만	30만m2 이상	
개소	46(100%)	26(57%)	20(43%)	36

* 지역현안사업은 수도권 19개(41%), 지방 27(59%) / 국책사업은 수도권 29개(75%)

- 해제총량 범위 내에서 환경 보전가치가 낮은 지역(GB 환경등급 3~5등급)에 대해 국토부 등 관계부처 협의, 주민의견 수렴, 환경영향평가, 지방 도시계획위원회 심의 등을 거쳐 계획적 개발을 추진한다고 하지만, 해제권한이 지자체로 넘어가면, 이미 여러 사례 보듯(예, 구리시의 월드디자인시티사업 추진을 위한 GB해제의 중장기적 추진), 환경등급은(수단과 방법을 가리지 않고) 낮추려고 하고, 규모를 작게 환경영향평가를 피하려 할 것이며, 해제나 규제완화 주장이 우선하는 지역에서 주민의견 청취는 요건에 불과할 것이고, 지방도시계획위원 심의도 요식적 절차에 불과한 것으로 운영될 것임.
- 국토부의 협의기준을 강화한다고 하지만, 협의권이 해제권(일종의 계획고권)을 넘어설 수 없으며, 기존 사례(예, 앞의 구리시 사례)에서 보듯 협의과정도 지자체가 민원 등의 압력을 통해 어렵잖게 관철시킬 수 있음.
- 국토부가 필요한 경우, 중앙도시계획위원회의 자문을 받아 협의를 하겠다고 하지만, 이 또한 자문에 불과하기 때문에 지자체의 해제권 제한에 한계를 가짐.
- 만약 국토부가 협의권의 행사를 지자체의 해제권 이상으로 행사하게 되면, 결국 국토부가 사실상 해제권을 행사하는 꼴이 되기 때문에 정권적 차원에서 추진되는 규제개혁의 의미가 실종하는 딜레마 있음.
- 여러 제약변수가 있다하더라도 지자체장에게 해제권의 부여는 고양이한테 생선을 맡기는 근본문제를 피할 수 없음. 특히 선거와 맞물려 선심성 해제공약이 남발할 수 있으며, 이 공약으로 당선된 단체장은 임기동안 수단과 방법을 가리지 않고 이를 관철시키려고 할 것임. 해제 물량이 바닥나면, 지자체의 해제 요구가 일시에 커지면, 언젠간 해제물량 자체를 늘리는 명분마저 될 수 있음.

4. 경계지역 GB 해제요건 완화는 잘못된 것을 또 다시 잘못 푸는 악수(惡手)

- 5.6대책에는 ‘해제된 집단취락에 의해 단절된 1만㎡ 미만의 개발제한구역도 해제할 수 있도록 규제를 완화하고, 개발제한구역 경계선이 관통하는 1천㎡ 이하의 토지를 해제하면서 섬처럼 남게 되는 소규모 개발제한구역도 함께 해제’하는 방안이 제시되어 있음.

< 경계지역 GB 해제기준 완화 사례 >

<p>집단취락이 GB에서 해제됨(②)에 따라 GB가 단절된 경우(①) 해제 허용</p>	<p>GB 경계선이 관통하는 대지(①)를 해제하면 섬처럼 남는 GB(②)도 해제 허용</p>

- 이 방안은 얼핏 보면 합리적이고 현실적인 것으로 볼 수 있지만, 해제에 따라 그린벨트가 단절된 경우(위 그림의 왼쪽)나 경계선이 관통하는 경우(위 그림의 오른쪽)는 엄밀하게 보면 기존의 해제가 잘못 된 것에서 기인한 것이라 볼 수 있음.
- 가령, 왼쪽 그림에서는 단절지역(GB(①))을 남지 않도록 처음부터 기존도로를 따라 경계를 설정하든가 아니면, 환경성 등급 때문에 GB(①)를 존치해야 한다면 인접한 지역(해제취락(②)) 안쪽으로 경계를 설정했어야 했음. 오른쪽 마찬가지로. 따라서 단절지역이나 관통지역을 해제하는 것을 우선으로 하는 게 아니라, 기왕에 해제된 지역의 경계를 단절지역과 관통지역을 포함하는 것으로 재설정하는 것을 우선 검토해야 할 것임. 이에 대한 검토나 조치 없는 관통지역이나 경계선관통지역을 해제하는 것은 잘못된 것을 다시 잘못된 방법으로 푸는 것이 됨.
- 그린벨트 관리에서 해제만 아니라 재지정 혹은 확대지정도 함께 다루게 된다면, 이러한 문제를 다른 후자의 방식으로 풀 수 있지만, 해제를 우선으로 하다 보니 현행 GB관리 하에서는 ‘한번 풀리면, 이어서 또 부는 악수’를 반복함.

5. 공공기여를 전제로 한 훼손지 양성화는 ‘돈 받고 도둑 풀어주는 정책’

- GB 내 축사 등 건축물이 밀집하거나 무단 용도변경으로 훼손된 지역들을 해소하기 위해 도입하는 ‘공공기여형 훼손지정비제도’는 한마디로 ‘돈 받고 도둑 풀어주는’ 도덕적으로 정당하지 못한 정책임. 국토부는 그 근거를 ‘무조건 단속하거나 부담금을 부과하는 건만 능사가 아니다’라는 온정주의에 두고 있음. 하지만 이러한 온정주의로는 개발제한을 용도구역의 개발행위로 규정하고 있는 그린벨트를 공익의 수호자로 정부가 제대로 관리(역할)할 수 없음.
- 국토부는 ‘17년까지 이행 강제금 징수유예 대신 훼손지를 공원녹지로 조성(30% 이상)하여 기부채납하는 할 경우 시설(창고 설치)을 허용하는 것’으로, 또 ‘17년까지 한시적으로 시행’하는 것으로 방안의 정당성을 부여하고 있지만, 이는 근본적으로 잘못된 전제이면서 논거가 됨.
- 그린벨트 훼손은 정부의 관리소홀로 초래된 만큼, 훼손에 대한 부담금을 부과하는 것은 당연하고, 불가피하게 유예를 하더라도, 훼손에 대한 부담을 면제해줘서는 아니 됨. 만약 훼손을 방치하고 또한 부담을 면제해주는 것은 기실 정부가 직무를 유기하는 것과 같은 것이 됨. 따라서 훼손에 대한 부담금은 현물(건물, 토지)로 언젠가 납부토록 해야 하고, 훼손지는 언젠간 본래의 상태로 복원하는 것을 관리의 최우선 원칙으로 해야 하고, 정부는 이러한 관리원칙을 시종일관 준수해야 함.
- 불법으로 훼손한 것을 필요성도 분명치 않는 공공기여를 일부하고 나머지 토지 위의 불법시설을 합법화해주는 것은 정부가 불법(이를 통해 부당한 이익까지 취한 것까지)을 용인하는 최악의 정책적 조치가 될 수 있음. 한시적이라고 하지만 이러한 조치는 그린벨트 토지의 불법 사용과 전용을 부추기고, 또 언젠간 양성해주는 신호로 작용하여 이러한 조치의 반복적 실시를 요구하게 함.
- 더욱 그린벨트 내에서 불법으로 훼손된 지역에 기부채납에 의한 공원녹지의 조성이 필요한지도 명확치 않음. 그린벨트는 그 자체로서 공원녹지 기능을 하는 곳인데, 그런 곳에 도시계획시설로서 공원녹지 조성은 그 자체로서 또 다른 개발행위가 됨. 따라서 공원녹지를 조성하는 게 아니라 그린벨트로 회복하는 것이 원칙이고 답임.

6. 외지인 60% 지역에 생활불편해소를 위한 규제완화는 투기적 개발을 도와주는 꼴

- 양성화를 통한 불법 물류창고의 허용, 지역특산물가공작업 설치면적 확대 및 판매 및 체험시설의 설치허용, 거주기간에 따른 주택 등 시설증축 차등 완화, 주유소에 세차장 및 편의점 등 부대시설 설치 가능, 기존 부재 내 공장의 증축(건폐율 20%까지) 완화 등은 모두 주민생활불편해소나 주민소득증대를 위한 방안으로 제시되어 있음.
- 그러나 이 정도로 다양한 시설의 설치를 허용한다면, 그린벨트를 굳이 지정해 관리할 필요가 있을까하는 의구심이 듭. 또한 불법 물류창고, 특산물가공시설, 세차장, 편의점 등의 설치 허용 등은 그린벨트 내 거주 및 경제활동 인구를 추가적으로 유입시켜 난개발을 불러 올 수 있음.
- 외지인이 60%(울산, 서울, 인천, 부산은 73%, 경기도 62% 등)인 그린벨트 지역에 생활 불편해소 혹은 소득증대를 위한다는 명분으로 주거 및 생산시설 설치에 대한 대폭적인 규제 완화는 투기적 목적으로 토지의 불법 사용 및 전용을 이미 하고 있는 외지인(주로 세입자)들에게 엄청난 개발특혜를 안겨다 줄 뿐 아니라, 새로운 투기적 개발마저 부추길 소지가 대단히 큼.
- 특히 5년 거주기준을 폐지하여 거주기간에 따른 주택 등 시설증축 차등을 완화하는 조치는 투기적 외지인들의 유입을 자극하고, 그로 인해 그린벨트 내의 불법 투기적 개발을 부추기는 결정적 요인이 될 수 있음.
- 주민불편해소를 위한 것이라도 원주민과 외지인을 구분하여 규제완화를 차등화해야 이러한 조치가 정당화될 수 있지만, 그렇지 않다는 점에서 5.6대책의 위험성은 대단히 큼.

7. 그린벨트 규제완화, 수도권 규제완화와 집중심화

- 5.6대책에 의해 그린벨트 해제가 추진되면 그린벨트 해제 총량의 42%가 집중되어 있는 수도권 내에 투자와 개발이 더욱 활발해져 수도권과밀집중이 가속화되는 동시에 국토의 불균형 및 지방의 상대적 황폐화가 더욱 심해질 것으로 예상됨.
- 국토부는 그린벨트 해제 총량(전국 233km²) 중 남은 물량이 수도권에 42%, 지방에 58%가 있어, 5.6대책이 수도권에만 규제완화의 혜택을 주는 게 아니라고 주장함. 그러나 시·도별 면적을 보면 경기도가 49.5km²로 대전(24.3km²), 대구(21km²) 등의 2배에 이르러 여의도

(2.9km²)의 17배에 해당하는 규모임. 경기도 그린벨트 면적의 62%가 외지인 소유라는 점을 감안하면 그린벨트 규제완화는 어느 지역보다 수도권 내 더 많은 투기적 개발을 이끌어낼 것으로 예상된다.

< 남은 개발제한구역 해제총량 >

수도권: 97.9km ²				지방: 135.7km ²					
서울	인천	경기	국책사업	부산권	대구권	광주권	대전권	울산권	창원권
2.5	1.5	49.5	44.4	23	21	23.2	24.3	23.9	20.3

- 개발제한구역 해제면적 비율은 비수도권에 비해 수도권이 높고, 사용면적도 수도권이 높아, 그린벨트의 추가 규제완화에 따른 개발기회도 수도권에서 더 커지는 반면, 비수도권에서는 개발기회 약화로, 수도권-비수도권 격차가 전반적으로 더 커질 것으로 예상된다. 개발제한구역은 비수도권이 2727.2km²로 전체면적의 63.6%, 수도권은 1566.8km²로 36.4%를 차지하고 있음. 이중 개발제한구역 해제면적은 2013년 말 기준으로 수도권 239km², 비수도권 292.5km². 수도권의 해제면적 비율이 15.25%인 반면 비수도권은 10.73%로 수도권의 해제율이 상대적으로 높음. 개발제한구역 사용면적 비율에서도 수도권이 8.92%인 반면 비수도권은 5.45%에 불과해 수도권의 개발수요가 상대적으로 더 많음을 의미함.
- 5.6대책에 따른 개발제한구역의 개선효과는 개발수요가 높은 수도권으로 집중하는 반면 비수도권은 개발의 기회를 상실할 가능성이 큼. 대책 중 ‘30만m²이하 중소규모 해제 시 시·도지사에게 해제권 위임’은 수도권의 지역개발압력을 가중시키는 반면, 비수도권은 개발기회를 상실한 채, 수도권 그린벨트 내 인구유발시설 입지로 수도권과 비수도권 격차가 더 심화해질 것으로 예상된다. ‘공공기여형 훼손지정비 제도 도입’에 대해서도 그린벨트 내 기존 축사 및 주민이용시설에 대한 정비가 가능하지만 재정이 열악한 비수도권에서는 그 만큼 효과가 크지 않을 것으로 보임.
- 그린벨트 내 지역특산물 판매, 체험시설 허용 및 숙박·음식·체험시설 등을 설치토록 하는 방안은 주민지원효과가란 측면에서 기대되지만, 동시에 외지인이 62%인 경기도 같은 지역에서는 투기적 목적의 대규모 자본이 유입될 것으로 예견됨

<지역별 개발제한구역 활용 현황>

구분	수도권	부산권	대구권	대전권	광주권	울산권	마창진
개발제한구역 면적(km ²)	1566.8	597.1	536.5	441.1	554.7	283.6	314.2
해제총량(km ²)	239.0	80.6	40.9	39.9	59.5	38.0	33.6
기사용(km ²)	139.7	53.6	20.0	12.2	35.8	13.7	13.2
기사용면적 비율(%)	8.92	1.97	0.73	0.45	1.31	0.50	0.48

출처: 전남발전연구원(기사용면적 비율은 비수도권 총면적 대비)

8. 대안의 모색

- 개발제한구역의 관리 변경은 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 기준을 준수하는 것으로 접근되어야 함. 국제경쟁력 강화나 민원 해소를 위한 것에 맞춘 그린벨트 관리(5.6대책)는 그 만큼 불필요하고, 편향적이면서, 후유증이 결과를 만들게 됨.
- 그린벨트 구역의 관리의 신규그린벨트의 지정만 아니라 훼손지역까지 포함한 신규지정 및 재지정 등도 실제 다룰 수 있어야 함.
- 그린벨트 해제에 대한 권리(해제권)는 지금과 같이 중앙정부가 가지고 있어야 함. 대신 지방자치단체에 대해서는 보다 실효적인 협의권을 주도록 해야 함.
- 공공기여형 훼손지정정비제도는 도덕적으로 정당하지 못할 뿐 아니라, 불필요한 제도임. 원칙은 훼손지의 원상회복임.
- 주민불편해소를 위한 그린벨트 규제완화는 원주민과 외지인에 대해서 차등화해야 함.
- 수도권 집중완화란 측면에서 수도권에 대한 그린벨트 규제완화는 최소화하거나 아니면 허용해서는 안 됨. 수도권-비수도권 상생발전 틀 내에서 수도권 규제완화가 제한적이면서 선택적으로 이루어져야 함.

존폐의 기로에 선 개발제한구역제도와
국가균형발전의 위기

토·론·문

김홍철 | 환경정의 사무처장



토론문

김 홍 철 | 환경정의 사무처장

- 개발제한구역을 바라보는 박근혜 정부의 태도

김대중 대통령은 선거당시 후보 공약(1997)에서 ‘집권1년 내에 개발제한구역 문제를 해결하되 그 방향은 필요한 곳은 철저히 지켜 보존하고 필요하지 않은 곳은 과감하게 푼다.’고 함. 그 이후 1999년 개발제한구역 제도를 완화하면서 주요 결정 내용으로 “환경평가 결과 1-2등급지역은 묶고, 4-5등급지역은 풀며, 3등급은 평가하여 조정”하기로 하고 1-2등급지역은 보전, 생산녹지, 공원 등 절대보전지역으로 지정, 3-5등급지역은 자연녹지 지역으로 하되 도시계획 등 계획을 수립한 후 해제하는 것으로 함. 1-2등급지는 해제해서는 안 된다는 것을 원칙으로 하고 개발제한구역 절대적인 존치의 필요성을 인정. 노무현 정부, 이명박 정부를 거치면서 국민임대주택, 보금자리주택등 국책사업 등을 이유로 추가 해제를 진행.

그러나 박근혜 정부 들어와서는 나아가 개발제한구역을 **도시인구집중 억제 및 도시의 평면적 확산방지**, 도시민 생활환경보호, 안보상의 목적 등 개발제한구역 기능의 강화보다는 주민불편 해소를 명분으로 개발제한구역의 ‘개발’과 ‘이용’에 더 큰 목적을 두고 있음.

“그동안 그린벨트 하면 도시주변의 자연환경을 보전하고 미래세대가 활용할 수 있는 토지를 남겨둔다는 보존적 가치 차원에서 접근했다.” 그러나 “이제는 그린벨트 안에서 생활하는 주민들의 생활불편을 해소하고 불합리한 재산권 침해를 해소하는 개발적 가치 차원에서 접근할 필요가 생겼다”(5.6 규제개혁장관회의)

- 개발제한구역의 근간을 흔드는 규제완화

개발제한구역을 바라보는 이러한 정부의 태도 변화는 개발제한구역제도 자체의 무력화를 넘어서 제도 존폐의 위기를 불러오고 있음. 가장 대표적인 것이 개발제한구역의 해제권한(30만㎡ 미만)을 지자체에 넘긴다는 것. 정부는 개발 절차를 일원화하고 간소화 하기 위해 시도지사에 해제권한을 넘기겠다고 함.

이에 대해 정부는 사접협의 등 안전장치를 두겠다고 하나 이는 개발사업 추진 주체와 개발제한구역 해제권한 주체가 동일하게 되는 것은 물론 해제권한이 이미 지자체의 권한으로 되면서 정부와의 협의 과정은 절차적, 요식적 행위가 될 수밖에 없을 것임.

더구나 지자체의 특성상 지역의 개발민심과 지자체의 개발욕구를 제어하는 것은 현실적으로 불가능하며 구리 월드디자인시티와 같은 편법적 사례가 나타날 것. 구리시는 월드디자인 시티사업을 추진하면서 개발제한구역 해제를 신청하기 위해 이미 개발된 지역을 포함시켜 보존가치가 없는 땅으로 만들거나 사업부지에 개발 불가능한 1-2등급을 사업 가능한 3등급미만으로 환경평가 등급을 조정하여 해제 신청. 나중에 편법이 드러나면서 전체 172만㎡중 개발이 불가능한 2등급지가 63%(108만㎡), 개발 가능한 3등급지는 37%(64만㎡)로 확인됨. 처음에는 2등급지가 0.5%, 3등급지가 99.5%였음. 이와 같은 사례에서 보듯 해제권한을 지자체에 주는 것은 개발사업주체에 해제 권한을 주는 것 그 자체로 문제일 뿐만 아니라 절대보존지역인 1-2등급지 조차 개발될 수 있도록 허용하는 것으로 개발제한구역 제도의 근간을 흔드는 것임.

더구나 정부 발표 자료에서 나타나듯 지난 7년(08~14)동안의 전체 지역현안 46개 사업 중 26개 사업(57%) 30만㎡였음을 고려하고 규제완화 이후의 지자체 해제권한으로 사업을 추진하기 위해 사업규모를 나누어 추진할 것을 예상하면 개발제한구역으로서의 의미는 유명무실해질 것임.

- 수도권의 과밀, 집중을 부추기는 개발제한구역 규제완화

개발제한구역의 중요한 지정목적은 환경적 우수성이 아니라 도시의 무질서한 확산방지 등의 역할. 따라서 개발제한구역 해제 및 조정과정에서도 도시에 따른 개발제한구역의 역할과 중요성이 고려되어야 함. 그러나 이번 규제완화는 이러한 기능은 전혀 무시된 채 주민불편해소와 개발사업의 절차 간소화를 중심으로 추진되면서 수도권 집중·과밀 문제를 악화시킬 것임. 2010년 통계청 조사에 의하면 서울로 통근 통학하는 인구가 10%이상 인 지역이 광명시, 과천시, 하남시, 구리시, 남양주시 등 18개 지역으로 나타나는 등 여전히 서울중심으로의 생활권 집중이 심각한 상황이며 임대주택, 보금자리주택 등 택지개발도 지역보다는 수도권에서 더 활발하게 추진됨. 2013년(전남발전연구원 발표) 기준 개발제한구역의 해제 면적 비율이 15.25%인 반면, 비수도권은 10.73%으로 수도권의 해제율이 상대적으로 높고, 사용면적 비율도 수도권이 8.92% 반면, 비수도권은 5.45%에 불과하다면 일률적인 개발제한구역의 규제완화로 인한 개발효과는 수도권에 집중될 것이며 현 수도권의 집중, 과밀 상황을 더 악화시킬 것임.

더구나 현재 남아있는 7개 대도시권 해제 총량 중 수도권 42%(97.9km²), 비수도권이 58%(135.7 km²)이고, 전체 잔여 총량 중 경기도가 21%(49.5km²)임을 고려하며 긍정적이든 부정적이든 개발제한구역의 규제완화 효과는 경기지역에서 제일 크게 나타날 것.

－ 불법을 용인하고 개발·투기를 조장하는 규제완화

정부가 추진하는 규제완화에는 주민불편을 해소를 명분으로 하고 있지만 주된 내용은 불법을 용인하는 개발과 투기·특혜를 조장하는 것임. 개발제한구역 내 축사 등 불법으로 인한 시설과 훼손을 정비하기 위한 공공기여형 훼손지 정비제도는 훼손지의 30%를 정비해서 기부채납하면 불법시설을 인정해주겠다는 것으로 정부는 70만m²이상의 훼손지중 20만m²가 공원녹지로 조성될 것이라고 함. 그러나 이는 훼손지 일부를 복원하면 불법을 용인하고 합법화시키겠다는 것으로 불법을 조장하고 특혜를 주는 것임.

더구나 이미 지역 내 원거주민보다 외지인이 더 많은 상황(경기도는 62%가 외지인)에서 이를 그동안 불편을 감내했던 원거주민의 거주기간 등을 무시하고 지원과 혜택을 동일시하는 것, 난개발 억제차원에서 20만m²미만의 개발을 제한했던 것을 이를 허용하는 것 등의 규제완화 조치는 이미 주민 불편해소를 명분으로 하지만 실제로는 개발과 투기를 조장할 우려가 큼.

－ ‘선 규제완화, 후 조치’식의 무책임한 규제 완화

정부는 항상 규제완화를 발표 하고 이에 따른 우려와 문제 제기에 따른 조치는 발표 후에만 들어가겠다는 형식. 이번에도 규제완화를 먼저하고 지자체 해제권한 이양에 따른 우려에 대해 지자체와의 사전협의 과정 등 안전조치를 만들겠다고 함. 정부의 이러한 태도는 주민불편해소라는 기대 효과보다는 지자체 난개발, 투기조장, 수도권 집중 등 부정적 영향이 더 클 수 있음에도 이를 제대로 검토할 여지없이 일방적으로 추진되고 있음.

더구나 정부가 말하는 관계부처 사전협의, 해제 후 2년 내 미착공시 개발제한구역 환원, 환경평가 1-2등급지 해제불허라는 것도 등의 안전장치라고 얘기하는 것도 실상은 난개발을 제어할 수 있는 실효성 있는 대책으로 볼 수 없음.

존폐의 기로에 선 개발제한구역제도와
국가균형발전의 위기

토·론·문

맹지연 | 환경운동연합 중앙사무처 정책국장 / 도시계획 박사



개발제한구역 해제와 권한 지방 이양보다 국가균형발전이 먼저다

맹지연 | 환경운동연합 중앙사무처 정책국장 / 도시계획 박사

정부는 지난 5월6일 ‘지속가능한 개발제한구제도로 거듭나기 위해서 주민불편해소와 30만㎡ 중·소규모 개발제한구역 해제권한을 해제 잔여 총량에 한하여 지방정부에게 이양하는 내용을 골자로 한 개발제한구역규제완화 방안을 발표한 바 있다. 하지만 정부는 이미 지난해 정부는 상위법의 목적에 반하는 수준의 대통령령 개정을 통해 개발제한구역의 개발허용행위를 일반도시 수준으로 이미 완화한바있다.

뿐만아니라 개발제한구역이 해제될 경우 빠른 시간에 강도 높은 개발이 가능하도록 녹지지역, 상수원보호구역, 전 국토와 다름없는 비도시지역 등의 공장규제를 지속적으로 풀어왔다. 또한, 특별법제정을 통해 토지소유자도 모르게 토지정보를 개발자에게 제공토록 하고, 환경영향평가가 부실작성되도 2번 이상은 심의를 못하게 하는 등 개발절차와 난개발 방지목적의 최소한의 규제도 무력화 시켜놓은 상황이다.

따라서 정부의 이번 개발제한구역 해제 및 규제완화의 본질은 주민불편 해소가 아니라 해제권한 지방 이양을 위해서 법 개정이 필요한 만큼 내년 총선을 견양하여 비수도권 국회의원들의 반발을 무마시키면서도 수도권규제완화 효과를 거둘 수 있는 묘책으로, 국가 균형발전의 책임을 더 이상 국가가 지지 않겠다는 선전포고나 다름 없다.

정부는 2009년 변경 광역도시계획의 해제총량 범위 233.5km²에서 30만㎡이하의 중·소규모 그린벨트 해제권한을 지자체에 부여하고, 해제시 협의를 의무화하겠다는 입장이다. 그리고 2020년까지의 단계적으로 해제하기로 했던 해제 물량을 5년을 앞당겨 2년 내에 풀 계획이다.

개발제한구역 해제 물량의 근거는 광역도시계획이다. 광역도시계획은 광역도시권 관리 수단으로 수도권과밀해소를 위한 수도권정비계획과 국가균형발전 등 상위계획에 부합되어야 함에도 불구하고, 정부는 오히려 광역도시계획을 수도권규제완화의 목적으로 악용하고 있다.

특히 경기도의 해제 물량이 무려 여의도의 17배로 타 광역자치단체의 두배가 될 예정이어서 이와같은 우려를 뒷받침하고 있다. 개발제한구역의 해제와 수도권 개발 집중의 문제는 이미 2008년부터 ~2014년 최근 7년간 개발제한구역 해제 및 사업 현황에서도 알 수 있다. 국책사업의 75%, 지역현안사업의 41%가 수도권의 개발제한구역 해제를 통해 이루어졌기 때문이다.

한편, 지방자치단체에게 이양하게 될 30만㎡이하의 개발제한구역 해제 규모도 문제다, 이 규

모든 정부의 주장처럼 중소규모가 절대 아니다. 이는 현행법상(환경영향평가법) 환경적 영향이 매우 큰 도시개발사업 25만㎡이상, 산업단지개발사업 15만㎡이상, 주택건설사업도 현행법상 30만㎡이상과 큰 차이가 없기 때문이다 .

물론, 해제시에 국토부와 협의를 의무화 한다고는 하나 이 역시 국토부가 책임주체인 현행과는 완전히 차원이 다른 문제다. 따라서 개발제한구역의 해제절차는 협의가 아닌 현행대로 유지하고 오히려 정책실명제를 추가로 적용하는 것이 타당하다.

박근혜 정부는 개발제한구역 해제총량 적용은 2009년 변경 광역도시계획을 기준으로 하면서, 해제기준이 되는 환경등급은 2015년 상반기 최근 자료를 반영하지 않고 1999년 자료에 근거하고 있다.

박근혜정부의 개발제한구역 해제물량은 이명박 정부의 2009년 광역도시계획변경을 통해 189㎢ 이 이미 추가된 물량이다. 하지만 2009년 당시 해제물량 산정에 있어서 관련 지침을 개정 조정대상지역 설정 없이 시·군별로 개발제한구역 해제 가능 총량만 배분·제시 하고 보전할 곳과 개발 가능한 지역을 구분하여 명시하고 있지 않았다.

이는 2009년 당시 개발제한구역 해제 심의 기준인 환경평가 등급 산정이 1999년 이후 한번도 업데이트가 되지않았기 때문이다. 그러나보니 지자체가 지역현안사업을 위해 개발제한구역해제를 신청할 경우, 국교부가 지자체에게 환경평가 등급조사 자료를 요구했고, 개발에 눈이 먼 지자체가 평가등급을 조작하면서 사회적문제가 된바 있다.

그래서 박근혜 정부는 2013년12월 개발제한구역 환경평가 자료 갱신 및 시스템 구축연구 용역을 착수했고, 2015년 상반기에 환경평가 자료갱신을 완료할 예정이지만 이를 해제기준에 반영하지는 않을 것으로 예상된다.

왜냐하면 환경평가의 특성상 6개의 항목인 표고, 경사도, 농업적성도, 임업적성도, 식물상, 수질의 영향을 기준 중 한 가지만 등급이 1~2등급이면 그 지역은 다른 5가지가 1~2등급이 아니어도 1~2등급으로 산정하도록 되어있기 때문이다. 따라서 식물상의 경우 10년 단위로 등급이 상향되기 때문에 15년이 지난 지금으로써는 1999년 당시 3등급 또는 4등급 이었다 하더라도 1~2등급으로 상향조정될 지역이 발생하기 때문이다.

따라서 박근혜정부가 2009년 해제물량에 한해, 그린벨트를 해제를 추진하되 환경등급 1~2등급지 해제 불허 원칙이 진정성을 갖고자한다면 적어도 이명박 정부의 해제물량 중에 환경평가결과 등급이 상향조정된 지역을 제외해서 축소하여 해제물량을 재산정하는 것이 타당하다 그러나 정부는 조사결과자체도 토지소유자와 거주민에 한하여 정보를 공개할 예정이다. 그리고 실제로는 1~2등급도 대체녹지를 조성하면 개발을 허용한다는 방침이다.

국도부는 환경훼손과 난개발 방지 장치를 마련했다고 하지만, 법적 실효성이 없는 말잔치일 뿐이다.

이명박 정부 이후 10년 가까이 무분별한 규제완화가 지속되면서 난개발 방지를 위한 법적 안정장치는 무장해제 된지 오래다. 완화된 규제로 인해 조각개발이나 연접 개발이 현행법상 가능하기 때문에 환경영향평가 조차 회피해온 사례가 비일비재하다.

뿐만아니라 지방도시계획위원회에서 환경에 대한 전문적인 심의 역량도 미흡한 실정이고, 상위법에서 규제가 지나치게 완화 된 상태에서 지자체가 조례로 안전장치를 강화하는데는 한계가 있다. 그러다보니 최근 김포의 거물대리 등 공장난개발을 지자체에서 막지 못했고, 결국에는 주거지와 공장이 혼재되어 장기간 영향을 받다보니 지역주민의 암 사망은 2.9배, 소화기암 사망은 4.9배, 위암 사망은 5.4배 가량이 평균보다 높은 것으로 역학조사 결과 나타났다.

혹자는 환경단체 등이 개발제한구역과 수도권규제를 맹신하고 있다고 비난하고, 이는 국제적 흐름에 역행하는 것으로 호도하고 있다.

그러나 개발제한구역제도를 앞서 도입하여 그 효과가 나타나고 있는 선진국들과 달리 우리나라는 여전히 수도권의 과밀문제는 해소되지않고 있고, 수도권권과 비수도권간의 지역격차가 개선되지 않고 있을뿐더러, 계속된 수도권 규제완화로 국가 균형발전의 효과도 늦여 지고 있는 실정이다.

수도권의 삶의질 국제비교 지표(서울연구원 2008)에 따르면 서울은 1인당 공원면적은 8.2㎡인 반면, 런던 24.1㎡, 파리는 10.3㎡이며, 미세먼지($\mu\text{g}/\text{m}^3$)의 경우 서울 58, 런던 27, 파리 11이다. 생활비 지수도 서울, 런던, 파리 순으로 높다.

또한, 수도권과 비수도권의 격차도 심각한 수준이다. 2011년 기준 인구(천명)는 수도권 8,329천명인데 반해 비수도권은 1,980, 취업자수(천명)는 수도권이 4,068명 대비 비수도권은 926에 불과하다. 재정자립도(지역평균)는 수도권 77.3%인데 반해 비수도권은 40.0%, 노령화지수는 수도권 60.0%인데 반해 비수도권은 84.0%이고, 타지역 인구유입 비율이 높고 취업 교육 문화측면의 기회가 높은 지표인 포용성지수도 수도권은 5.71 이나 비수도권은 2.79이다. 반면 도로포장율은 수도권 92.6%, 비수도권은 84.1%로 SOC등이 투자되었음에도 수도권규제완화로 인해 그 활용이 낮다.

하지만, 선진국들의 지역균형발전정책 효과는 한국과 비교가 불가하다. 주요 선진국의 지방이전 공공기관 직원수를 비교한 자료를 보면 영국은 1963년~1993년까지 51500명, 프랑스는 1960~2003년까지 52794명, 일본 1988~2002년까지 40개 국가기관과, 19개 공공법인이 지방으로 이전하였지만 우리나라는 중앙정부는 물론 산하기관 지역 이관도 마무리 되지않았기 때문이다. 따라서 한국은 수도권 과밀해소와 지역균형발전에 보다 초점을 맞추어야하고, 수도권 규제완화는 그 이후에 추진해도 늦지 않다.

존폐의 기로에 선 개발제한구역제도와
국가균형발전의 위기

토·론·문

원 광 희 | 충북발전연구원 수석연구원



개발제한구역 규제개선방안 주요내용과 영향분석

원 광 희 | 충북발전연구원 수석연구원

1. GB 개요

√ GBS는 1971~1977년에 걸쳐 전국에 총 5,397km²(국토의 약 5.4%)를 국가가 지정하였으며, 2000년 이후 28.3%의 구역이 해제되어 현재는 3,869km²를 개발제한구역으로 지정

- 2000년 최초 해제(시화 및 창원산업단지 : 11km²)
 - 1970년 1월 대통령은 대도시 집중을 막기 위해 여러 시책과 방법을 동원하였음에도 불구하고 실효를 거두지 못하게 되자 GB를 지정하도록 지시
 - 1971년 1월 『도시계획법』 전부 개정시 GB 제도 신설 : 총 8차례에 걸쳐 서울시, 5개 광역시, 28개 시, 36개 군에 지정
 - 2000년 1월 GB의 보다 엄격한 관리를 위하여 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별법』 제정 : 개발제한구역의 지정, 행위제한, 주민지원 및 토지매수 등을 구체화하고, 효율적 관리가 필요한 구역에 대해서는 일부 해제(대도시권 약 9.9%, 중소도시권 전면 해제)

2. GB 규제개선 동향

1) GB 해제절차 간소화

□ 추진상황

- 2000년 ~ 2012년 12월까지 구역준치 실효성이 낮은 7개 중소도시권 전면해제, 대도시권 부분해제(국책사업, 집단취락, 지역현안 등) : 1,508km²
 - 중소도시 전면해제 : 1,103km²
 - 7대 대도시권 광역도시계획에 반영된 해제가능총면적 532km² 이중 현재까지 288km²를 해제(잔여면적은 243km²)
 - 광역도시계획과 별도로 고리원전 등 우선 해제된 면적은 132km²

<표 1> 7대 대도시권 GB 현황('12.12월말 현재)

구 분	계(km ²)	수도권	부산권	대구권	대전권	광주권	울산권	창원권
당초 지정	4,294.0	1,566.8	597.1	536.5	441.1	554.7	283.6	314.2
기 해제	420.4	149.0	174.2	20.0	12.2	35.8	13.7	15.5
현재 관리	3,873.6	1,417.8	422.9	516.5	428.9	518.9	269.9	298.7

자료 : 국토교통부 내부자료, “개발제한구역의 지정 및 해제 현황”, 2013

- (08 제도개선) 서민주거확대와 지역경제활성화를 위해 기존 해제가능총량(342km²)의 30%이내에서 추가해제

<표 2> 권역별 해제가능 면적

구 분	계(km ²)	수도권	부산권	대구권	대전권	광주권	울산권	창원권
잔여면적	120.2	26.4	18.5	14.1	18.9	10.6	16.9	14.8
추가해제 *	188.7	114.5	26.3	9.4	8.6	13.7	8.8	7.4

주 : 2020년까지의 지역별 개발수요, 기존 해제예정지 등 가용토지 현황, 지역 역점사업 내용 등을 종합적으로 고려하여 설정 후 보금자리 주택용지 등으로 해제 중

자료 : 국토교통부 내부자료, “개발제한구역의 지정 및 해제 현황”, 2013

□ 규제개선의 영향

- 해제절차 간소화로 인해 수도권외의 경우, GB 해제가 상대적으로 용이하게 진행
- 해제절차 간소화시, 수도권 해제 가능면적은 비수도권에 비해 상대적으로 높기 때문에 수도권의 집중에 따른 지방의 상대적 쇠퇴현상 초래
- GB 해제시, 개발수요가 높은 수도권과 비수도권과의 격차 심화
 - 경기도는 법령 개정으로 GB 내 70여 개 기존 공장의 증설에 대한 행정 절차가 간소화 되고, 해제기준 완화로 약 210만m²의 그린벨트가 추가 해제대상이 될 것으로 추정하고 있다.(동아일보, 2013.8.19)

2) GB 해제 단위면적 제한기준 완화

□ 추진상황

- 개발제한구역해제지침 개정('13.8)
- 성남시 개발제한구역 우선해제지역 지구단위계획 통합지침 마련
- 고양시 개발제한구역에서 해제된 49개 취약지역에 대해 규제사항 대폭완화('14.2)
- 개발제한구역지정 및 관리에 관한특별조치법 및 시행령 일부개정('14.1.28)

□ 관련 현황

○ 고양시의 규제완화조치

- 용도지역중 제1종 전용주거지역 → 제1종 일반주거지역
- 소·중규모 취락의 용적률은 120~150% → 140~170%, 대규모 취락의 용적률은 130~160% →150~180%
- 건축물 높이에 대해서는 3층(처마밑 10m 이하)→3층 이하(필로티 4층 허용)
- 다가구·다세대는 3가구·세대 이하→5가구·세대 이하이며 연립주택은 6가구 이하→동당 6가구 이하

□ 규제개선의 영향

- 비수도권보다 수도권에 효과가 클 것으로 예상됨
- 소규모 개발로 GB내 각종 시설 배치시 경제적 유발효과는 수도권에 집중될 가능성이 높아, 지역간 격차가 더 커질 것으로 예상

3) GB 해제권한의 지방이전

√ ③ 제2항에 따라 시·도지사가 도시·군관리계획을 결정하는 경우 훼손지 범위 결정, 훼손지 복구, 도시·군관리계획의 결정·변경·고시 및 지형도면의 고시에 관하여는 제4조제4항부터 제6항까지, 제8조제2항부터 제7항까지(제4항을 제외한다) 및 제9조를 준용한다. 이 경우 “국토교통부장관”은 “시·도지사”로, “관계 중앙행정기관의 장”은 “관계 행정기관의 장”으로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회는 같은 법 제113조제1항에 따른 시·도 도시계획위원회로 본다.

- GBS는 본래의 지정목적은 유지하면서도 도시의 토지수요를 충족시키기 위해 해제 결정에 있어서 신중한 의사결정을 필요
- 이러한 이유로 광역도시계획, 도시기본계획에서 철저한 심의를 통해 확정된 후 세부 개발계획수립 후 중앙도시계획위원회에서 해제절차 심의를 행토록 하는 것
- 결국, 국가의 주요 도시계획 결정을 시·도에서가 아니라 국가차원에서 설립된 중앙도시계획위원회에서 충분한 심의를 통해 결정

√ 제4조의2(「수도권정비계획법」의 적용 특례) ① 시·도지사는 개발제한구역에서 해제된 지역에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 이전을 위하여 「수도권정비계획법」 제7조에도 불구하고 같은 법 제21조에 따른 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 공업지역을 지정할 수 있다. 이 경우 이전에 필요한 용지 면적(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제9호 및 제10호에 따른 산업집적기반시설 및 산업기반시설 면적을 제외한 면적을 말한다)은 이전 대상 건축물의 부지면적을 합한 총면적을 넘어서는 아니 된다.

1. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공장

2. 「건축법」 제2조제2항제4호, 제17호, 제18호 및 제21호에 따른 제조업소, 공장, 창고시설, 동물 및 식물 관련 시설
 ② 제1항에 따라 공업지역으로 이전할 건축물의 대상, 조사 방법, 이전 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 『수도권정비계획법』은 1983. 7. 1일 시행하였으며, 주요 목적은 수도권의 정비에 관한 종합적인 계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 국토의 균형 있는 발전을 기함을 목적
- 개정(안) 제4조의 2에서는 수도권정비계획법 제7조(과밀억제권역의 행위 제한)의 내용을 뛰어넘어 공업지역의 지정을 목적
- 결국, 국가균형발전 취지에서 만들어진 수도권정비계획법을 무시한다는 것은 박근혜 정부에서 추진하고 있는 국민대통합을 위한 지역균형발전과는 달리 역행

4) 박근혜정부의 그린벨트 해제 동향

㉠ 지역경제 활성화 대책 1-1-1, '14. 3.12. 발표)

□ 내용

- (현황) GB해제지역에 대한 규제개선 요구(부산, 광주, 창원 등)
 - GB해제지역(1,530km², 전체 GB의 28.3%) 각종 규제로 개발 제한
 - 산단 주변지역 GB지정으로 추가 공장용지 확보 애로
- (개선내용) GB해제 취약지역에 공장 등 설치 가능토록 용도제한 완화*
 - * (현행) 주거지역 → (개선) 준주거지역, 근린상업지역, 준공업지역 허용
 - ※ 도시·군관리계획 수립 지침 개정안 행정예고(국토교통부, '14.5.7일한 의견수렴)

□ 현황

- 권역별 GB해제 취약지역

(단위 : 개소, km²)

구 분	계	수도권	부산권	대구권	광주권	대전권	울산권	창원권
마을수	1,656	549	165	170	399	219	83	71
면적 (비율)	106.2 (100%)	35.4 (33.3%)	19.4 (18.2%)	9.0 (8.5%)	26.5 (25%)	7.6 (7.2%)	3.8 (3.6%)	4.5 (4.2%)

○ 현재 개발 중인 GB해제지역 사업 현황(신도시, 주택 및 산업단지 등)

계	수도권	부산권	대구권	광주권	대전권	울산권	창원권
145 (100%)	79 (54.5%)	17 (11.7%)	9 (6.2%)	12 (8.3%)	7 (4.8%)	10 (6.9%)	11 (7.6%)

□ 문제점

○ GB해제 취약지역 전체 중 수도권이 약 33.3%를 점유, 비수도권과 동일한 기준으로 용도제한 완화 허용시, 수도권 지역에 상가, 호텔, 공장 등 인구밀집유발시설 신증설에 따른 투자 집중 우려

○ 현재 해제지역내 추진중인 개발사업 중 수도권이 전체 약 54.5% 차지, 사실상 수도권이 직접적인 혜택을 입게 될 전망

② 제3차 규제개혁장관회의에서 발표된 “GB 규제 개선방안”(15. 5. 6 발표)

□ 개요

- 국토교통부는 5.6(수) 대통령 주재로 제3차 규제개혁장관회의에서 “개발제한구역(GB) 규제 개선방안”을 발표
- 이번 개선방안은 GB 해제총량(233km²) 범위 내 해제절차 간소화 등을 통해 사업추진 진행

□ 내용 및 기대효과

주요내용	기대효과
① 개발제한구역(GB) 입지규제 완화	- 1300억원 투자유발 기대
② GB 해제 관련 규제 완화	- 소요기간 단축으로 224억원 절감 기대
③ GB내 축사등 훼손지 복구촉진	- 약 20만m ² 공원녹지 복원
④ 토지매수 및 주민지원사업 지원 강화	- 토지매수·지원확대 및 보전부담금 상향

□ 주요 개선사항

구분	현행	개선
GB 해제	해제 규모에 관계없이 국토교통부가 결정	30만m ² 이하의 시·도시자에게 해제 권한 부여
공장 규제완화	GB 지정 당시부터 있던 공장의 경우 기존 연면적만큼 증축 허용	기존 공장의 경우 건폐율 20%까지 증축 허용
지역특산물 관련 시설	소규모 가공 시설만 허용	가공은 물론 체험·판매시설도 허용

구분	현행	개선
주유소 관련 시설	GB 지정 당시 거주자에게만 세차장 허용	주유소를 인수한 경우도 세차장 허용하고 편의점과 정비소 설치도 허용
자전거 관련 시설	자전거 수리·대리점 설치 금지	자전거 수리·대여점 허용

□ 세부과제별 주요내용

구분	세부 과제	개선 방향·방안	기대효과	조치 사항	추진 일정
1. 개발제한 구역(GB) 입지규제 완화	① 주민 소득 증대	- 6차산업 활성화 : 지역특산물 시설 규모 확대(300㎡), 마을공동으로 설치시 1,000㎡까지 허용 - 마을사업 허용 : 농어촌체험휴양 마을사업을 위해 관련 부대시설 (2,000㎡ 이하) 허용	- 6차산업 활성화 : 450억원 - 마을사업허용 : 600억원 - 향후 5년간 약 1,000억원 투자유발	시행령 개정	'15.9
	② 시설 허용 기준 완화	- 거주기간에 따른 자동 완화 - 취약지구 규제완화 - 주차장 규제완화 - 버스·화물차 차고지 - 동식물관련시설 - 공장 규제완화 : 기존부지 내에서는 건폐율 20% 까지 증축 허용	- 향후 5년간 약 300억원 투자유발	시행령 개정	'15.9
	③ 주민 생활 편의 향상	- 주유소 관련 : 부대시설 범위 확대 - 학교 관련 : 기본부지 내에서 증축하는 경우 절차간소화 - 자전거 관련 : 자전거 수리·대여소 설치 허용	-	시행령, 관리지침 개정	'15.9
2. GB 해제 관련 규제 완화	④ 경계지역 GB 해제 요건 완화	- 인근과 단절된 GB 및 경계선 관통대지 해제 시 섬처럼 남는 1천㎡이하 GB(환경훼손 우려없는 경우도 해제를 허용)	- 12개 시·도의 경계지역 GB 약 40만㎡가 지방도시계획위원회 심의를 거쳐 해제될 것으로 기대	시행령, 해제지침 개정	'15.9
	⑤ 해제 절차 간소화	- 지자체가 중·소규모 GB(예: 30만㎡ 이하)에 추진하는 개발사업의 경우 시·도지사에 GB 해제권한을 부여하여 해제와 개발절차를 일원화	- 개발계획 수립기간이 단축(2년 → 1년)되어 지역투자 활성화 기대 - 금융비용 연간 224억원 절감	GB법, 해제지침 개정	'15.12
3. GB내 축사등 훼손지 복구촉진	⑦ 공공기여형 훼손지 정비제도 도입	- '공공기여형 훼손지정비제도'를 '17년까지 한시적 도입 - 향후 발생하는 불법행위에 대해서는 벌금 등 벌칙 강화 검토	- 약 70만㎡ 훼손지 정비, 약 20만㎡ 공원녹지로 복원	GB법, 시행령 개정	'15.12
4. 토지매수 및 주민지원사업 지원 강화	⑧ 토지매수 및 주민지원	- GB 개발시 징수하는 보전부담금을 GB관리 및 주민지원사업에 투입하여 GB기능 회복을 촉진하고, 주민생활환경도 개선	-	예산 반영	'16년 이후

3. GB 해제에 대한 문제

1. 철학적 사고의 부재

- MB 정부의 그린벨트 규제 완화시 논리는 저소득층의 주거안정을 위한 보금자리 주택조성이 주요 요인, 박근혜정부의 그린벨트 해제지역의 기존 주거지역에서 준주거지역, 근린상업지역, 준공업지역 허용은 철학적 부재에 기인한 경제논리에 무릎을 꿇 사례로 기록

2. 국민의 안전을 위협하는 환경파괴의 문제로 직결(해제권한의 시도지사 이관)

- 규제는 암덩어리다는 대통령의 인식과 같이 국민의 안전과 경관, 수변구역, 위생 등의 개선을 위한 건전한 규제조차도 암덩어리로 치부, 누구를 위한 규제해제 인가?
- GB해제 권한을 시·도지사에게 넘기게 되면 난개발 등 부작용 우려. 개발총량의 42%를 보유하고 있는 수도권 지자체장의 인기 영합적 개발로 인한 심각한 국토 훼손을 막을 수 있는 재량권 남용을 제어할 수 있는 장치 해제
 - GB해제를 지역개발과 세수 확보 돌파구 수단으로 악용할 여지가 크며, GB해제 후 2년 안에 개발사업을 착공하지 못하면 GB로 다시 환원하기 때문에 지자체장 입장에서는 무분별한 개발을 조장하고 추진함으로써 난개발을 막을 수 있는 실질적인 보완장치를 마련하지 못하면 심각한 환경적 문제에 직면

3. 과도한 수도권 규제완화(GB 해제 및 완화)는 지방이전기업이나, 외국 유턴기업이 입지지역으로 수도권으로 쏠림현상 극대화

- 이는 수도권의 오염총량의 문제를 촉발시키게 될 것이고, 이는 또 다른 오염총량확보를 위한 정책전환으로 나타나게 되어 수도권의 건전한 성장과 지속가능한 개발을 위해 고통을 감내하고 있는 북한강, 남한강 등 한강상류지역 주민의 박탈감을 야기 시키고 국민들을 반목하게 하고 갈등을 촉발시키는 나쁜 정책결정사례
- GB 규제완화는 비수도권의 지역경제 침체에 직격탄 및 기업 유치 악영향 예상
 - 수도권 내 공장 증축을 허용, 수도권에 투자가 집중될 수밖에 없어 지방의 수도권 기업 유치가 더 힘들어짐
 - 기존 비수도권 지역에 머물던 기업들은 굳이 지역에 남을 이유가 없어지며, 신규 투자를 계획했던 공장들도 백지화할 가능성이 있음
 - 시·도지사가 그린벨트 해제 권한을 갖게 되면 경기도를 비롯한 수도권 지자체들이 기업과 공장 유치에 발 빠르게 나설 것으로 전망됨

4. 수도권 규제완화(GB 해제 및 완화)국민들로 하여금 심리적 의사결정구조에 영향을 미침

- 수도권 기업의 지방이전 입지보조금 축소로 지방이전기업을 위축시킨 사례와 외국계 유턴 기업이 신규입지지역으로 수도권을 선호하게 되는 등 의사결정구조에 영향을 미치게 됨

√ 2009년 수도권정비계획법 시행령 개정을 통해 인구집중유발시설의 수도권 입지규제가 완화됨에 따라, 수도권 기업의 비수도권 이전이 급감하였음

- 공장신증설 규제완화 전후 2개년(2007~2008년 vs 2009~2010년) 동안 수도권 이전기업 41% 감소 ⇒ 충북은 68% 급감
- (전국) 2007년 : 542개 ⇒ 2008년 : 508개 ⇒ 2009년 : 386개 ⇒ 2010년 : 235개
- (충북) 2007년 : 84개 ⇒ 2008년 : 32개 ⇒ 2009년 : 21개 ⇒ 2010년 : 16개

- 2009년 1월 16일 「수도권정비계획법」 시행령 개정
 - 제3조(인구집중유발시설의 종류 등) 공장 연면적 200제곱미터 이상 ⇒ 500제곱미터 이상
 - 제14조(자연보전권역의 행위제한 완화) 자연보전권역에서 6만㎡를 넘는 개발사업을 금지 ⇒ 오염총량관리 계획을 시행하는 지역에서는 10만㎡이상의 도시 및 지역개발사업과 3만㎡이상의 관광지조성사업은 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 허용
- 2009년 1월 16일 「산집법」 시행령 개정
 - 별표 1 산업단지에서 대기업, 중소기업 공장 신증설 허용

5. 지방과 수도권 간의 불균형 현상 가속화

- GB해제가 여의치 않아 사업이 지연되던 수도권지역 개발계획이 정부의 규제완화로 사업 진척에 속도가 붙을 전망이며 수도권 개발만 가속화하고 투자를 집중하는 촉매제
- GB해제 총량의 42%가 수도권에 집중되어 있음. 현실적으로도 수도권은 개발 수요가 많고 개발에 따른 수익성이 높아 그린벨트 해제의 혜택이 수도권에 집중될 수밖에 없는 상황임

- 과천시 : 특급호텔 및 쇼핑몰·공연장 등을 갖춘 복합문화관광단지(18만5천㎡) 내년 초 착공 예정
- 안양시 : 창업업무단지(21만3천㎡)와 지식산업주거복합단지(21만4천㎡) 조성을 재추진
- 수원시 : 입북동 R&D사이언스파크의 규모조정을 통한 사업 추진(현재면적 34만7천㎡)
- 구리시 : 구리월드디자인시티사업(GWDC)의 해외투자 유치 가능
- 이밖에 군포 대감지구(17만4천㎡)와 속달지구(22만5천㎡) 도시개발사업 등 10여개 GB 개발사업 추진 중이며 제2판교테크노벨리 클러스터 등 12군데는 해제를 위한 용역을 진행 중

6. 기타

- GB규제완화는 정부가 추진 중인 기업형 임대주택부지 마련과 사업을 위한 사전단계이며 20만㎡미만 GB내 중소형 임대주택 단지 조성 가능해짐
- 국토부는 지난 1월 ‘기업형 민간 임대주택사업자 육성 방안’을 발표하면서 도심 내 공공부지, LH 보유 토지, 그린벨트 해제 등을 통해 부지를 공급하겠다고 밝힌 바 있음
- 국토부는 이미 3월 31일 개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침 일부 개정 시행 중임. 이는 1월 정부가 발표한 기업형 주택임대사업의 후속조치임

참 고

✓ 개발제한구역의 경우 경기도지역이 1,177km²로 가장 많음

<개발제한구역 지정 및 해제현황>

(단위 : km²)

구 분	2010		2011		2012		2013	
	해제 면적	지정 면적	해제 면적	지정 면적	해제 면적	지정 면적	해제 면적	지정 면적
전국 계	29	3,895	6	3,890	16	3,874	5	3,868
서울특별시	2	153	-	152	2	151	-	151
부산광역시	-	270	2	268	10	258	4	253
대구광역시	-	403	1	402	-	402	-	401
인천광역시	2	89	-	89	-	89	-	89
광주광역시	-	247	-	247	-	247	-	247
대전광역시	-	309	-	309	-	309	-	309
울산광역시	-	271	-	271	1	270	-	270
경기도	25	1,182	2	1,181	3	1,178	1	1,177
강원도	-	-	-	-	-	-	-	-
충청북도	-	54	-	54	-	54	-	54
충청남도	-	66	-	66	-	66	-	66
전라북도	-	-	-	-	-	-	-	-
전라남도	-	272	-	272	-	272	-	272
경상북도	-	115	-	115	-	115	-	115
경상남도	-	465	1	464	-	464	-	464
제주도	-	-	-	-	-	-	-	-

자료 : 국토교통부, e-나라지표(개발제한구역 지정 및 해제 현황), 2013년 7월 기준

준폐의 기로에 선 개발제한구역제도와
국가균형발전의 위기

토·론·문

이동민 | 국토교통부 녹색도시과 과장



개발제한구역 규제 개선방안(5.6)

이동민 | 국토교통부 녹색도시과 과장

1. 개 요

□ 추진배경

- '71년 GB 지정 이후 반세기가 경과하였으나, 규제에 치중하여 주민 불편 지속 및 GB 기능회복 미흡(⇒ 정책 패러다임 전환)

□ 주요내용

◆ 주민생활은 편리하게 하면서 환경가치에 따라 맞춤형 정책추진
 환경 가치가 높은 지역은 엄격히 보전하면서 녹지로 복원
 환경 가치가 낮은 지역은 해제총량(233km²) 내에서 절차간소화

- ① (입지구제) 주민 소득증대 및 생활편의 향상을 위한 입지구제 완화
 - * (주민 소득증대) 6차 산업·마을단위 사업, 친환경작물재배 허용
 - * (시설기준 완화) 거주기간 따른 시설기준 완화, 규제권한 지자체 위임
 - * (생활편의 향상) 주유소·자전거 부대시설 추가, 학교 증축 절차간소화

- ② (해제관련 규제) 경계지역 GB 해제 요건완화, 중소규모(30만m² 이하) 개발사업의 GB 해제권한 시·도지사에게 부여(1년 이상 기간 단축)

< 5.6일 GB해제권한 위임 관련 발표내용 >

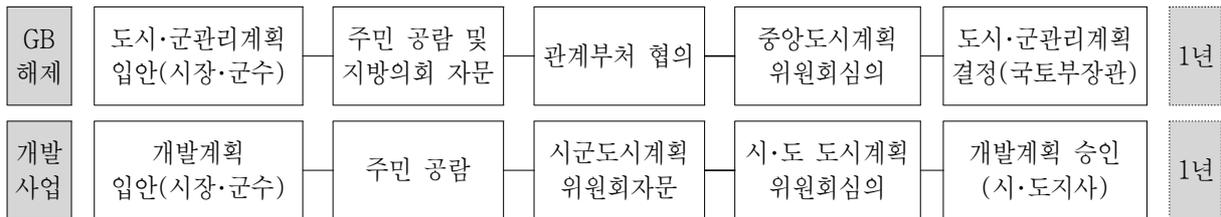
- 지자체가 중·소규모 GB(예: 30만m² 이하)에 추진하는 개발사업의 경우 시·도지사에게 GB 해제권한을 부여하여 해제와 개발절차를 일원화
- 다만, 무분별한 해제를 방지하기 위해 ① 해제총량(233.5km²) 범위 내, ② 국토부 등 관계부처 사전협의, ③ 해제 후 2년내 미착공 시 GB환원, ④ 환경평가 1~2등급지는 해제 불허(포함시 대체녹지 조성), ⑤ 주택, 산업, 교육 등 공익용지 충분히 포함** 등 안전장치를 마련

- ③ (훼손지 복구촉진) 훼손지를 30% 이상 공원녹지로 조성하여 기부채납하는 경우 일부 개발을 허용하는 “공공기여형 훼손지정비제도” 도입
- ④ (토지매수·주민지원 강화) GB 개발시 부여하는 보전부담금을 활용, 향후 5년간 7,500 억원을 지원하여 GB기능회복 및 생활환경 개선

2. 해제절차 간소화

□ 현 황

- 국가계획과 관련된 경우 국토부가 GB를 해제하여 개발계획을 수립하므로 **GB해제와 개발계획 수립절차 일원화**(중도위 심의, 국토부 결정)
- 지자체가 지역 현안사업을 추진하는 경우 **GB를 해제하는 절차**(중도위 심의, 국토부 결정)를 거친 후에 **개발계획을 수립하는 절차**(지도위 심의, 시도지사 결정)를 거쳐야 하므로 **장기간 소요(2년 이상)**



□ 개선방안(GB법, 해제지침 개정)

- 지자체가 중·소규모 GB(예: 30만㎡이하)에 추진하는 개발사업의 경우 시·도지사에 **GB 해제권한을 부여**하여 해제와 개발절차를 일원화
- 다만, **무분별한 해제를 방지**하기 위해 ① **해제총량(233.5km²) 범위 내**, ② **국토부 등 관계부처 사전협의**, ③ **해제 후 2년내 미착공 시 GB환원**, ④ **환경평가 1~2등급지는 해제 불허***(포함시 대체녹지 조성), ⑤ **주택, 산업, 교육 등 공익용지 충분히 포함**** 등 안전장치를 마련

* GB 환경평가등급 : 1~2등급지 79%, 3~5등급지 21%(‘15.4월 기준)
농지의 경우에는 현재와 같이 농림부와 사전에 전용협의시 해제 허용

** 해제대상 사업을 “토지보상법 상 수용이 가능한 공익사업”으로 명확화, 내용이 다양한 도시개발사업은 공익용지의 하한을 설정(유상면적의 70% 이상)

□ 기대효과

- 환경훼손 우려가 낮은 지역만을 선별하여 해제하고, 개발계획 수립기간이 단축(2년 → 1년)되어 지역투자 활성화 기대
 - * '08~'14년 간 해제된 46개소 중 30만m² 이하가 26건(57%)

3. GB내 훼손지 복구 촉진

□ 현 황

- GB내 축사 등 동식물시설을 적법하게 허가 받아 설치하였으나, 건축물이 밀집하거나 무단변경으로 훼손된 지역 상존
 - 농축산업 경쟁력 저하 등 여건변화로 기존 축사가 본래의 용도로 사용하기 힘들어지고, 이행강제금 및 벌금 보다 높은 수익 확보가 가능하여 신축 후 창고로 무단변경하여 사용 중인 실정
- 이행강제금의 지속적인 부과 또는 공공사업으로 훼손지를 복구 중이나, 한계가 있고 처벌만이 능사가 아니라는 여론 대두
 - ※ (축사등 훼손지 현황) 허가된 2만6천여동의 시설 중 1만여동이 불법으로 추정 (이행강제금 징수 유예) '17년까지 한시 유예 및 개선방안 마련 추진('14.12)

□ 개선방안(GB법, 시행령 개정)

- 축사 등 건축물 난립으로 훼손된 지역을 주민들이 직접 정비하고, 일부(30% 이상)를 공원녹지로 조성하여 공공기여하는 경우 개발(창고)을 허용하는 '공공기여형 훼손지정비제도'를 '17년까지 한시적 도입
- 향후 발생하는 불법행위에 대해서는 벌금 등 벌칙(1년이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금) 강화 검토(이행강제금 상한은 '18년부터 폐지)

◆ 공공기여형 훼손지정비제도 주요내용

- (대 상) 축사등 건축물이 밀집하여 GB로서 기능 발휘가 어려운 훼손지로서 이행강제금, 과태료, 벌금 등이 납부 완료된 토지
- (사업방식/규모) 환지방식 / 훼손지 1만m² 이상, 건폐율·용적률 60%(단층)
- (시행자) ① 훼손지 내 토지소유자(국공유지 제외), ② 조합, ③ 사업대행자(한국토지주택공사 또는 지방공사, 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지 소유자 및 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상이 동의하는 경우)
- (시행절차) 복구 및 개발계획 GB관리계획 승인 → 조합설립인가 → 행위허가→(이후 도시개발법 준용) 환지계획인가 → 착공 → 체비지분양·준공→환지처분

□ 기대효과: 약 70만m² 훼손지 정비, 약 20만m² 공원녹지로 복원

참고. 제도개선 관련 Q&A

【 GB 해제 관련 규제 완화 】

1. 지자체에 개발제한구역 해제권한이 부여되면 무분별하게 해제되어 난개발이 될 우려는 없는지?

광역도시계획에 반영되어 있는 **해제총량 범위 내에서 환경 보전가치가 낮은 지역**(GB 환경등급 3~5등급*)에 대해 국토부 등 **관계부처 협의, 주민의견 수렴, 환경영향평가, 지방 도시계획위원회 심의** 등을 거쳐 계획적 개발을 추진하고,

* 농지의 경우에는 현재와 같이 농림부와 사전에 전용 협의 시 해제 허용

○ 개발제한구역 **해제 후 2년 내** 개발사업을 착공하지 못할 경우 **개발제한구역으로 환원**하므로 난개발이 될 우려는 없음

○ 또한 국토부 사전협의 과정에서 **공익용지를 충분히 포함***하도록 하고, 무분별하게 해제될 우려가 있는 경우 **국토부로 해제 신청하여 중앙도시계획위원회 심의를 거치도록** 할 계획이므로 무계획적인 개발제한구역 훼손은 발생하지 않을 것으로 예상됨

* 개발제한구역을 해제하여 사업내용이 다양한 도시개발사업을 하려는 경우 주택, 산업, 교육, 사회복지, 의료 등 공익용지의 하한을 설정(유상면적의 70%)

2. 지자체에 개발제한구역 해제 권한을 부여하면서 개발제한구역을 추가로 해제하는 것인지는?

정부는 2020년 광역도시계획(2009년 변경 수립)에 따라 지자체별로 부여된 개발제한구역 해제총량(532km²) 중 남은 물량인 233.5km² 외에 추가로 개발제한구역을 **해제할 계획은 없음**

3. 지자체에 개발제한구역 해제 권한을 부여하면 사실상 수도권에 혜택이 가는 것 아닌지?

2020년 광역도시계획에 따라 지자체별로 부여된 개발제한구역 해제총량(532km²) 중 남은 물량(233.5km²) 범위에서 해제 권한을 부여하는 것으로,

○ 남은 해제총량은 **수도권에 97.9km²(42%), 지방에 135.7km²(58%)**가 있으므로 수도권만 혜택을 보는 것은 아님

또한, **수도권 규제 완화 없이 공장총량제 등이 그대로 적용**됨

< 남은 개발제한구역 해제총량 >

수도권: 97.9km ²				지방: 135.7km ²					
서울	인천	경기	국책사업	부산권	대구권	광주권	대전권	울산권	창원권
2.5	1.5	49.5	44.4	23	21	23.2	24.3	23.9	20.3

【 공공기여형 훼손지정비제도 도입 】

4. 개발제한구역 내에서 물류창고가 허용되지 않는 데, 불법을 저지른 사람들에게 창고 설치를 허용하는 것은 특혜가 아닌지?

- 불법행위에 대해 이행강제금 부과 등 처벌을 계속하고 있으나, 처벌만이 능사가 아니라
는 여론이 대두되었고, 물류시설 수요 등을 고려할 때 불가피하다고 판단하여 이번 제도
도입을 결정
 - 건물 난립으로 훼손된 지역의 30% 이상을 공원녹지로 조성하여 기부채납토록 하여 특
혜시비를 해소하였고,
 - 작년 말 이행강제금 징수 유예의 후속조치로서 ‘17년 까지만 한시적으로 도입하여 GB
로서 기능 회복을 하고자 하는 것임

존폐의 기로에 선 개발제한구역제도와
국가균형발전의 위기

토·론·문

이두영 | 균형발전지방분권전국연대 집행위원장



토론문

이두영 | 균형발전지방분권전국연대 집행위원장

■ 박근혜 정부의 개발제한구역 해제 정책의 문제점

- 외국의 전문가들조차 좋은 정책으로 평가하면서 부러워하는 그린벨트 제도에 대한 훼손과 무력화
- 개발제한구역 해제 총량의 42%가 수도권에 집중돼 사실상 수도권규제완화정책이나 다름없음
- 수도권에 더 많은 개발이 집중돼 수도권과밀집중과 난개발을 더욱 심화시켜 수도권과밀집중 및 국토불균형에 따른 엄청난 사회적 비용을 초래하게 될 것임
- 세종시·혁신도시 건설 등 국가균형발전정책을 무력화시켜 지방 황폐화를 더욱 가속화시킬 것임
- 기업들의 투자활성화를 위한 규제완화가 지속적으로 이뤄지고 있지만 대기업들이 투자를 하지 않고 무려 500조가 넘는 사내유보금을 쌓아놓고 있는 원인은 규제 때문이 아니라 경기와 투자의 전망이 좋지 않기 때문임
- 따라서 개발제한구역 해제가 곧바로 투자활성화로 이어질 것이라는 주장은 신뢰할 수 없음
- 수도권을 비롯한 국가경쟁력 강화로 이어지지 않고 수많은 병폐와 수도권 및 국가의 경쟁력 하락으로 나타날 것으로 예상됨
- 결론적으로 박근혜 정부의 개발제한구역 해제 정책은 사실상 수도권규제완화정책이나 다름없을 뿐만 아니라, 수도권과밀해소와 국가균형발전을 포기하는 시대착오적인 정책임

■ 대정부 요구사항

- 정부는 개발제한구역 해제 등 무분별한 규제개혁과 수도권규제완화 정책추진을 즉각 중단·백지화 하라!
- 정부는 수도권 과밀집중을 해소하고 국가균형발전을 이룰 수 있도록 특단의 종합대책을 조속히 마련해 적극 추진하라!

존폐의 기로에 선 개발제한구역제도와
국가균형발전의 위기

토·론·문

최봉문 | 목원대학교 도시공학과 교수



개발제한구역 규제완화 발표에 대한 몇 가지 의견

최봉문 | 목원대학교 도시공학과

최근 들어 우리나라의 공간정책에 가장 큰 영향을 미치는 것은 대통령 공약과제이고 또 다른 하나는 이번에 3차가 되었던 “규제개혁장관회의”가 아닌가 싶다. 대통령이 앞장서서 규제를 압적 존재로 규정하고 이를 철폐하기 위해서는 모든 노력을 다해야 한다고 독려하고 있으니, 규제로 걸리면 무엇이든 개혁되거나 철폐되어야 하는 대상이 되고 만다. 이러한 시대의 흐름이 국민의 행복과 일자리 창출을 목적으로 진행되고 있으니 필요한 규제개선은 정말 환영할 만한 것이지만, 규제완화라는 이름으로 그동안 우리나라의 국토와 환경을 지켜오소 미래세대를 위해 남겨두어야 할 필수적인 환경이나 생태계를 지키기 위한 최소한의 제도마저 모두 규제라는 이름으로 분류되면 없어지거나 무력화 될 위협을 받고 있다는 긴 역사 속에서 각종 계획이나 규제의 틀이 필요에 따라 만들어진 것인만큼 해제나 완화에 신중을 기하지 않으면, 예상하지 못한 문제로 돌아온다는 점을 우리는 그동안의 경험으로 잘 알고 있음에도 이러한 경험에서 배우지 못하고 반복한다는 사실에 깊은 우려를 금할 수 없다.

개발제한구역은 지정당시부터 현재까지 한국의 특수한 상황을 반영하는 독특한 제도이다. 다른 도시계획의 선진국에서도 도입하고 유지하기 어려운 제도가 45년 동안 유지되면서 상당부분 국민적 공감대를 얻고 있다고 평가되는 제도라 생각한다. 만약 국민적 공감대를 얻는 제도가 아니었다면 규제의 대상이나 강도의 측면에서 매우 불리한 이 제도가 이번 “규제개혁장관회의”에서 발표된 부분적인 개선만으로 끝나지 않았으리라 생각한다. 5월 6일의 3차 “규제개혁장관회의”에서 발표된 주요항목은 크게 네 가지이다.

첫째는 입지규제의 완화로 주민소득증대를 위한 규제개선, 시설 허용기준 완화, 주민 생활편의 향상을 위한 규제개선 등으로 규제되는 내용을 완화하거나 확대한 것들이다.

둘째는 해제관련 규제완화로 경계지역의 해제요건 완화, 해제절차 간소화를 들고 있다.

셋째는 GB내 적법한 허가로 설치된 훼손지 등의 복구를 촉진하기 위한 공공기여형 훼손지장비제도의 한시적 도입과 형후 불법행위에 대한 강화조치 등이다.

넷째는 토지소유자의 재산권 보장과 녹지축 유지를 위한 토지매수 및 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 주민지원사업의 지원강화 등을 들고 있다.

GB관련 규제완화와 관련하여 직접적인 영향과 함께 고려해야 할 몇가지 측면을 언급하고자 한다

첫째는 금번의 규제완화는 국가정책의 일관성에 대해 순종하던 사람보다는 이를 따르지 않고 불법을 행하였거나 해제에 따른 이익을 기대하는 외부의 투기자본들에게 이익을 주게 된다는 점이다.

둘째는 GB의 해제를 가장 희망하는 수도권 지역의 GB해제가 이루어질 경우 균형발전과 수도권 계획발전에 어려움을 주고, 수도권 인근지방들에게 직접적인 피해가 갈 것으로 예상된다. 국토의 균형발전과 지방의 경쟁력 강화라는 측면에서 고려한다면 지방자치단체들이 해제권한의 지방이양을 반길 일만은 아니다.

셋째, GB의 근본개념과 지정목적은 단순히 Green의 보전만으로 보고 생태자연도 1, 2등급의 보존만 하면 된다는 생각에 대한 문제이다. 생태자연도 1, 2등급의 지역들은 GB가 아니어도 보존되어야 하는 중요한 국토의 허파이며, GB는 여기에 추가하여 도시의 성장을 억제하고 무질서한 도시확산을 억제하고자 하는데 지정의 근본목적이 있음을 간과해서는 안된다.

오랫동안 GB의 해제에 대한 심의를 담당해왔던 중앙도시계획위원회의 역할이 기간이 오래 걸리고 지방자치단체가 원하는 대로 해제요청이 받아들여지지 않는다는 이유로, 일정규모 이하의 해제신청에 대해서는 해제권한을 광역지방자치단체로 이양되는 것이 논의되고 있다. 지방도시계획위원회의 역할도 아마 국토의 균형발전과 지속가능한 국토환경의 보전이라는 관점을 중시할 것으로 기대한다. 거기에 추가하여 국토교통부의 '사전협의'를 위한 기준이 마련될 것이다. 이는 기존의 중앙도시계획위원회의 심의기준 등을 반영한 객관적인 기준으로 작성되어 줄 것으로 기대하기 때문에, 염려하는 GB의 무원칙적이고 무차별적인 해제는 아닐 것으로 기대한다.