

경제법제분석 98-3

# 개발제한구역제도의 개선방안

1998. 12

研究者 : 金井順(先任研究員)

한국법제연구원



# 目次

第1章 序論 .....	5
第2章 開發制限區域制度의 現況, 內容 및 問題點 .....	7
I. 開發制限區域의 現況 .....	7
II. 開發制限區域制度의 具體的 內容 .....	10
III. 開發制限區域制度의 問題點 .....	14
1. 指定上の 問題點 .....	14
2. 管理上の 問題點 .....	16
3. 利用上の 問題點 .....	17
4. 財産權保障上の 問題 .....	19
第3章 外國의 類似制度 .....	21
I. 英國의 그린벨트정책 .....	22
II. 日本의 近郊地帶와 近郊綠地保全制度 .....	30
第4章 開發制限區域制度의 改善方案 .....	39
I. 居住民의 生活上 不便解消를 위한 規制緩和 .....	39
II. 現行 開發制限區域 調整方案 .....	42
III. 效率的 區域管理-劃一的 規制·管理 改善方案 .....	45
IV. 區域內 原住民의 經濟的 損失 緩和方案 .....	48
1. 損失補償 .....	49
2. 國公有地의 擴張과 買受請求權의 保障 .....	50
3. 土地所有權에서의 開發權의 分離·公有化 .....	52
4. 開發制限區域 原住民 支援方案 .....	55
V. 解除地域의 管理 其他 .....	56
1. 解除의 類型別 管理 .....	56
2. 開發制限區域의 解除로 인한 不動産投機防止對策 .....	56

3. 單行法の 制定問題 .....	57
第 5 章 開發制限區域의 損失補償 .....	59
I. 損失補償의 原因 .....	59
II. 損失補償請求의 根據 .....	60
III. 損失補償의 基準 .....	61
IV. 都市計画法 第21條의 違憲性 論議 .....	62
1. 合憲論 .....	62
2. 違憲論 .....	66
第 6 章 結 論 .....	71
부 록 : 그린벨트법(1938년, 영국) .....	73

## 第 1 章 序 論

개발제한구역은 도시의 무질서한 확산방지와 도시주변의 자연환경 보전으로 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 보안상 도시개발을 제한하는 것을 목적으로 1971년 「도시계획법」에 제도화된 것으로 1971년 서울의곽지역에 최초의 지정이 있는 후 전국 14권역에 지정되었고, 그 후 추가 지정이나 해제없이 오늘에 이르고 있다.

개발제한구역이 지정되면 구역지정목적에 위배되는 건축, 시설물의 설치와 토지의 형질변경, 토지의 분할과 도시계획사업의 시행이 엄격히 제한된다.

그동안 구역주민들의 생활불편 등의 민원해결을 위해 특히 도시계획법시행규칙을 48회 개정하면서 행위제한의 완화를 계속해 오고 있으나, 행위제한 완화조치가 허가사항과 허가없이도 개발 가능한 사항으로 구분하고 대부분 기득권을 인정하는 정도에 지나지 않아, 개발제한구역 주민을 중심으로 개발제한구역의 해제, 토지이용규제의 완화, 보상방안 마련 등 민원이 끊이지 않고 있으며 최근에는 지방자치시대를 맞아 지방자치단체까지 가세하여 조직적 체계적으로 개발제한구역 제도의 개선을 요구하는 사례가 많아지고 있는 실정이다.

이러한 개발제한구역에 대한 개발압력과 구역주민의 개발욕구 증가와 함께, 근래에는 도시화추세로 일반국민의 환경문제에 대한 관심이 증대하면서 개발제한구역 보전에 대한 요구가 강해지고 있는 실정이다. 따라서 개발제한구역의 보전이나 개발이나, 즉 개발제한구역을 계속 유지하느냐, 아니면 조정·해제하느냐가 정책적으로 큰 문제가 되고 있다.

새정부는 국민의 정부로 출범하기 전부터 대선 공약사항으로 개발제한구역의 합리적 제도개선문제를 다루어 왔고 이에 100대 국정과제의 39번째 과제로 선정하여 현행 개발제한구역제도의 개선을 추진하고 있다. 개선내용은 도시개발과 환경보전이 조화되는 제도근간을 유지하면서 도시발전 등 여건변화에 부합되는 개발제한구역제도의 개선방안을 검토하는 것이다. 토지이용과 행위제한을 합리적으로 개선하며, 개발제한구역내 주민재산권보호대책을 적극 강구하는 것을 내용으로 하고 있다. 현재 개발제한구역제도개선협의회가 활동중이며 제도개선안까지 발표한 상태이다. 또한 헌법재판소에서는 최근에 도시계획법 제21조에 대해 헌법불합치결정까지 내린 상태이다.

그러나 개발제한구역의 제도개선문제는 개발제한구역에 대한 이해관계가 워낙 다양하고 상이하기 때문에 원만한 해결책 모색이 쉽지 않을 것이다. 본 보고서에서는 개발제한구역제도의 현황과 문제점, 각국의 유사제도를 살펴보고 지금까지 각계각층에서 제시된 개발제한구역제도의 개선방안을 검토·종합하여 바람직한 법제개선방안을 모색하고자 한다.

## 第 2 章 開發制限區域制度의 現況, 內容 및 問題點

### I. 開發制限區域의 現況

#### 1. 導入背景 및 目的

##### (1) 도입배경 및 경과

1960년대부터의 급속한 경제성장 과정에서 대도시로의 인구 및 산업의 집중 현상이 나타나기 시작하여 그 결과 서울, 부산 등 대도시지역에서는 주택부족, 환경오염, 교통혼잡 등 도시의 과밀화에 따르는 갖가지 문제점의 해결이 시급했다. 이러한 문제들은 도시주변부 지역의 난개발적 확산으로 나타날 우려가 높아지면서 도시의 연담화가 실지로 나타날 조짐을 보였으며 이러한 지역의 토지투기 발생의 개연성이 높아졌다.

한편, 중앙정부 주도의 경제발전계획 등에 의하여 지방공업도시의 평면적 팽창이 예상되었고, 아울러 지방중심도시의 급성장, 일부 중소도시의 자연환경훼손도 예견되어 이의 선행적 관리가 공업적 도시화 흐름속에서 새로운 국토관리상의 문제점으로 부각되었으며, 대북관계에서 우선적 위상 정립을 위한 안보적 강화를 위한 조치도 요구되었다.

이러한 경제사회적 여건으로 인하여 정부에서는 도시비대화 방지 조치의 필요성을 인식하고, 외국의 제도를 검토하여 개발제한구역제도를 도입 적용하게 된 것이다.

##### 〈도입경과 추이〉<sup>1)</sup>

- 1964. 9 : 국무회의에서 도시비대화방지를 위한 조치의 필요성 표명
- 1964.10 : 수도권지역에 대한 구상시 런던과 동경에서 적용하고 있는 영국의 그린벨트, 일본의 근교지대 개념의 도입 분석을 국토학회에서 검토
- 1970. 1 : 서울시 도시기본계획구상 조정시에 개발제한구역의 전략을 구체화함
- 1970. 4 : 개발제한구역에 대한 국무회의 의결

1) 박병선, 한국의 개발제한구역, 제3회 한일도시개발협력회의, 1985.10

## (2) 指定基準과 制度의 根據

### ① 지정기준

개발제한구역의 지정목적에 따라 지정은 되었으나, 도시별 지정의 주목적이 상이하다.

당장 인구집중억제가 필요한 대도시(수도권, 부산권), 가까운 장래에 도시의 무질서한 팽창이 우려되는 도청소재지(대구권, 광주권, 전주권, 청주권), 국가주요사업의 시행으로 급속한 도시화가 예상되는 산업도시(여천권, 창원·마산권, 울산권), 관광자원·자연환경을 보호할 필요가 인정되는 특수지방도시(제주권, 충무권, 진주권, 춘천권), 기타 군사시설보존 및 보안상 개발을 제한할 필요가 있는 지역이 개발제한구역으로 지정되었다.

전국의 14개권의 지정 기준은 대부분 유사하나, 권역의 특성에 따라 약간의 차이는 있다. 공통된 지정기준은 표고 100m이상 지역을 중심으로 하나 인접도시와의 연담화방지를 위하여 낮은 지역도 포함되고 있다.

이외에 도시별로는 군사시설, 주요시설, 중화학시설 등을 고려하여 지정하는 것이며, 기존개발지나 계획지의 제척이 일부 도시권의 지정기준에서 제시되고 있다.

그러나 이러한 지정기준중 특히 도시 연담화방지를 위한 낮은 지역 포함기준과 주요시설의 보호적 측면에서의 지정기준은 결과적으로 기개발지를 포함하는 결과가 되었다. 개발제한구역은 도시주변에 도시적인 개발행위가 엄격히 제한되는 오픈스페이스를 확보하기 위하여 설정되는 띠모양의 연속적인 녹지체계이다. 따라서 도시확산 방지라는 도시계획상의 필요에 의하여 지정되는 것이므로 일반적으로 이해하고 있는 것처럼 울창한 수림대로만 지정하는 것이 아니라 임야·농지·대지 및 자연마을 등도 부분적으로 불가피하게 포함된다.

### ② 제도의 적용 근거

1971년 1월 19일 「도시계획법」을 개정하여 도시지역내의 일부 지역을 개발제한구역으로 지정할 수 있는 근거를 마련했다. 개발제한구역제도는 도시계획상 토지이용규제제도의 하나이다.

도시계획법은 건설교통부장관이 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 국방부



장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때에는 도시개발을 제한할 구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제21조제1항).

개발제한구역의 지정은 건설교통부장관이 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 도시계획으로 결정·고시한다. 해제의 경우도 마찬가지로 절차를 거친다. 1972년 서울을 필두로 1977년 여천까지 6년에 걸쳐 14권역에 지정되었으며, 그후 현재까지 추가지정이나, 해제등 구역 변경은 없었다. 다만 1998년 현재까지 약 48회의 도시계획법시행령, 동법시행규칙 등의 개정은 있었다. 그러나 이러한 수차례의 개정에도 불구하고 개발제한구역의 취지를 벗어난 제도적 개정은 거의 없었는데 이는 1998년 현재까지 개발제한구역정책의 기본골격이 유지되어 왔음을 뜻한다.

개발제한구역의 지정 및 관리와 관련된 법규는 도시계획법 제21조와 제90조, 도시계획법시행령 제20조, 도시계획법시행규칙 제7·8·9조 등이 있다. 또한 개발제한구역의 유지·관리를 위하여 「개발제한구역관리규정」(1979년 9월 1일 건설부훈령 제445호)을 제정하여 운영중이다.

## 2. 現況과 實態

### (1) 指定面積 및 土地利用 現況

#### ① 면적과 지목

개발제한구역의 전체면적은 5,397.1km<sup>2</sup>이며, 이는 전국토면적의 5.4%, 도시계획지역면적의 37%에 해당하는 면적이다.

개발제한구역으로 지정된 토지의 지목 구성은 임야(61%), 농지(24%), 대지(2%), 잡종지(13%) 등으로 나타나고 있으며, 구역지정후 약 절반이 소유권변동(토지소유자의 절반이 현지 거주민이 아님)이 있는 것으로 집계되고 있다.

개발제한구역내의 거주주민 및 가구수는 96만명, 28만2,000가구로서 관련주민이 총 130만명에 이르는 것으로 추산된다.

#### ② 건축물 및 집단취락 현황

개발제한구역 안에 소재하는 전체 건축물은 48만7천동으로, 이 중에 주거용건축물은 34만1천동(70%)이고, 농림수산물용건축물은 약11만8천2백동(24.3%)인 것으로 나타나고 있다.

### ③ 법정제한지역 현황

한편, 국토의 이용보호적 측면에서 개발제한구역과 같이 특별한 목적을 수행하기 위해 농림지역 등의 일반적 地域地區制보다 강한 私權의 制限이 법에 의해서 시행되고 있다. 이러한 사권제한 구역은 도시계획법상의 도시계획시설지정지와 개발제한구역, 원자력법에 의한 제한구역, 문화재보호법상의 문화재보호구역, 군사시설보호법상의 군사시설보호구역등, 수도법의 상수원보호구역, 도로법의 접도구역, 환경정책기본법의 특별대책지역, 자연공원법상의 공원지역 및 공원보호구역등이 있으며, 이러한 구역은 개발제한구역과 같은 수준의 私權 制限이 있거나, 오히려 더 강한 제한이 적용되고 있다.

개발제한구역내에서 여타의 각종 법령으로 중복하여 토지이용을 제한받는 면적은 1,283km<sup>2</sup>이며, 그중 상수원보호구역이 429km<sup>2</sup>, 군사시설보호구역이 432km<sup>2</sup>이고<sup>2)</sup>, 기타 농업진흥지역, 문화재보호구역, 공원 등이 차지하고 있다.

### ④ 집단취락 현황

주택호수가 20호이상인 취락이 2,598개소로 개발제한구역 전체면적의 3.9%인 209.2km<sup>2</sup>에 해당하며, 취락면적중 과반수이상은 농경지로서 취락내의 터밭 등이다. 집단취락에는 구역전체인구의 76.9%인 742천명이 거주하며, 그 중 세입자는 31만4천명으로 42.3%에 해당한다.

## II. 開發制限區域制度의 具體的 內容

도시계획법에 의해 개발제한구역으로 지정되면, 지정 당시의 현상을 기본으로 토지이용개발이 현상동결적으로 제한되는 효과가 나타나며, 예외적으로만 그의 이용이 허용되도록 규정되어 있다.

### 1. 行爲制限의 原則

개발제한구역으로 지정된 구역안에서는 그 구역지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업의 시행을 할 수 없다(도시계획법 제21조제2항 본문). 다만, 개발제한구역 지정당시

---

2) 최근 일부가 해제되어 그 면적이 감소하였다.

이미 관계법령의 규정에 의하여 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 토지의 형질 변경에 관하여 허가를 받아(관계법령에 의하여 허가를 받을 필요가 없는 경우를 포함) 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 계속 시행할 수 있다(동법 제21조제2항 단서, 동법시행령 제21조 참조). 도시계획법 제21조제2항의 규정에 의하여 제한될 행위의 범위 기타 개발제한에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위안에서 건설부령으로 정하고 있다(동법 제21조제3항).

한편, 도시계획법 제21조제2항의 행위제한규정에 위반하여 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 토지의 형질을 변경한 자는 1년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제90조제2호).

## 2. 許可對象行爲

도시계획법 제21조제3항의 규정 및 동법시행령 제20조는 개발제한구역 안에서 시장·군수의 허가를 받아 행할 수 있는 행위를 다음과 같이 열거하고 있다.

### (1) 建築物의 建築과 工作物의 設置

다음에 해당하는 것으로서 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 건축물의 건축과 공작물의 설치행위가 이에 해당한다(동법시행령 제20조제1항제1호).<sup>3)</sup>

- i) 공익상 필요한 건축물의 건축과 공작물의 설치
- ii) 그 용도로 보아 인구밀집지역안에 들어 부적당하고 개발제한구역안에 들어 적당하다고 인정되는 건축물의 건축과 공작물의 설치
- iii) 농림수산업등 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없는 사업의 관리에 필요하다고 인정되는 건축물의 건축
- iv) 개발제한구역의 지정당시 이미 있던 주택용 건축물의 증축·개축 또는 재축
- v) 비주택용 건축물과 공작물의 개축 또는 재축
- vi) 개발제한구역안에서 건설교통부령이 정하는 마을공동시설·공익시설·공용시설 및 공공시설등의 설치로 인하여 철거된 건축물 또는 공작물의 이축

3) 도시계획법시행규칙제7조제1항에서 건축물 및 공작물의 종류와 규모를 정하고 있다(개발제한구역안에서 농림업 또는 수산업에 종사하는 자가 건축 또는 설치할 수 있는 건축물 또는 공작물, 주택 및 부속건축물, 공익시설(공공용시설 및 공용시설 등), 마을공동시설, 광공업시설등, 기타 건축으로 나누어 그 종류와 규모를 열거하고 있음)

vii) 개발제한구역안에 거주하는 주민의 생활환경개선에 필요한 건설교통부령이 정하는 건축물의 건축 및 공작물의 설치

## (2) 土地의 形質變更

다량의 토석채취·임목의 벌채를 수반하지 아니하거나 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 경우에는 토지의 형질변경이 허가될 수 있다(동법시행령 제20조제1항제2호).<sup>4)</sup>

## (3) 土地의 分割

건축물의 신축 또는 증축등의 행위가 수반되지 아니하거나 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 경우에 토지의 분할이 허가된다(동법시행령 제20조제1항제3호).

도시계획법시행규칙은 도시계획법시행령 제20조제1항에 의한 건축물 및 공작물의 종류·규모(동법시행규칙 제7조제1항)와 건축물의 최소 대지면적, 건축면적의 대지면적에 대한 비율, 건축면적의 토지형질 변경면적에 대한 비율 및 토지분할의 기준(동법시행규칙 제9조), 토지형질변경의 범위(동법시행규칙 제8조제1항)등을 규정하고 있다. 이와 관련하여 동법시행규칙은 1998. 5. 19.의 개정에 이르기까지 수십차례에 걸쳐 그 내용이 변경되어 왔다.

## (4) 認·許可 節次

허용된 건축물, 공작물의 설치, 개발행위는 시장, 군수의 허가를 원칙으로 하나, 무분별개발 및 적정관리를 위해 시설의 종류나 규모에 의거 국무회의 심의, 건설교통부장관 또는 도지사의 사전 승인을 받은 후에 허가하도록 하고 있다.

일부 시설의 개발허용을 위하여 특정사업에 대한 도시계획법시행령의 개정절차 후에 별도로 인허가 절차를 다시 받도록 되어 있다.

---

4) 도시계획법시행령 제1항제2호의 규정에 의한 토지형질변경의 범위는 동법시행규칙 제8조제1항에서 열거되고 있다.

### 3. 申告對象行爲

도시계획법시행령 제20조제1항 단서의 규정에 의하여 시장·군수에게 신고하고 행할 수 있는 경미한 행위에 해당하는 것은 다음과 같다(도시계획법시행규칙 제7조제3항).

i) 주택 또는 부속건축물의 기존면적을 포함한 연면적의 합계가 100제곱미터 이하인 증축·개축 및 대수선

ii) 도시계획법시행규칙 제1항제1호 각목의 규정에 의한 개발제한구역안에서 농림업 또는 수산업에 종사하는 자가 건축 또는 설치하는 건축물 또는 공작물(축사 또는 콩나물재배사, 우마사, 퇴비사 및 발효퇴비장, 잠실, 싸이로, 창고, 관리용건축물, 담배건조실, 버섯재배사, 양어장 및 그 부대시설, 임시가설건축물, 종묘배양장, 팽·우렁이 등의 사육장, 온실, 지역특산물가공작업장)로서 바닥면적의 합계가 50제곱미터이하의 증축·개축 및 대수선. 다만, 과수원·초지·유실수단지·원예단지안에 설치하는 관리용건축물, 양어장의 부대시설중 관리용건축물의 증축을 제외한다.

iii) 축사·버섯재배사·온실 및 콩나물재배사의 기존면적을 포함한 연면적의 합계가 200제곱미터미만인 증축·개축 및 대수선과 창고의 기존면적을 포함한 연면적의 합계가 100제곱미터미만인 증축·개축 및 대수선

iv) 축목의 식재

v) 별표 15)의 시설 상호간의 용도변경. 다만, 휴게음식점·일반음식점·병원·수퍼마켓·금융업소 및 학원으로 용도변경하는 경우를 제외한다.

vi) 생산품의 보관을 위하여 기존공장부지안에 설치하는 임시가설천막

이상에서 허가와 신고에 의하여 개발제한구역내에서 허용되는 행위의 유형과

---

5) 신축이 금지된 건축물을 용도변경하여 설치할 수 있는 근린생활시설(제7조제1항제6호 다목관련) : 1. 슈퍼마켓 및 일용품소매점(건축법에 의한 근린생활시설), 2. 휴게음식점 및 일반음식점, 3. 이용원 및 미장원, 4. 약국, 5. 정육점, 6. 세탁소, 7. 일반목욕장, 8. 사진관, 9. 목공소, 10. 병원·치과병원·한방병원·의원·치과병원·한의원·조산소, 11. 침술원·접골원, 12. 동물병원, 13. 건축법시행령 별표 1 제4호 나목(7)의 제조업·수리점, 14. 취사용가스판매장, 15. 장의사, 16. 방안간, 17. 독서실, 18. 기원, 19. 탁구장, 20. 당구장, 21. 체육도장, 22. 표구점, 23. 사무소(건축법에 의한 제2종 근린생활시설), 24. 부동산중개업소, 25. 금융업소(건축법에 의한 제2종 근린생활시설), 26. 학원의설립및운영에관한법률에 의한 예능계·기술계·지능계학원으로서 건축법에 의한 제2종 근린생활시설

범위 등을 살펴보았는데, 수십차례에 걸친 도시계획법시행령 및 시행규칙의 개정을 통하여 점차적으로 행위제한을 완화하는 태도를 취하고 있다.

### Ⅲ. 開發制限區域制度의 問題點

개발제한구역의 지정목적은 도시의 무질서한 확산으로 인한 인구 및 산업의 도시집중 억제와 도시주변의 자연환경보전에 있었다. 개발제한구역은 지정후 한 번도 구역조정없이 그대로 보존해 왔다는 점에서 개발제한이라는 정책기조를 일관성있게 유지한 몇 안되는 신뢰성있는 제도의 하나로 평가되고 있다. 개발제한구역 내의 86.4%를 차지하는 임야와 농경지를 대부분 그대로 보존하여 도시주변의 녹지보전에 크게 기여하였다. 그러나 도시주변의 자연환경보전이라는 지정목적은 달성하여 도시민에게 자연휴식장소를 제공하고 주변도시의 대기오염을 완화시키는 등 긍정적인 측면이 있음에도 불구하고 다음과 같은 문제점들이 있다.

#### 1. 指定上의 問題點

##### (1) 指定節次上 民主的 合理性 缺如

구역을 설정할 때에 사전에 실질적인 주민들의 의견수렴절차를 거치지 아니하고 성급하게 지정되었고, 또한 구역설정지역의 지형이나 토지이용상황, 도시규모, 발전속도, 인구증가 등을 면밀하게 검토하여 신중하게 구역지정이 이루어진 것이 아니기 때문에 구역주민들의 정책불응을 초래한 면이 없지 않다.

##### (2) 불합리한 境界設定

지형이나 토지이용상황의 현지조사없이 경계를 설정하여 경계선이 건물이나 대지, 마을을 관통하여 주민생활에 불편을 가져오고 재산권행사를 저해하며, 개발제한구역안의 마을은 상대적인 개발격차로 지역이 낙후되고 지역공동체가 해체되는 결과를 초래했다. 개발제한구역의 경계선이 건물 또는 대지를 관통하는 경우 이는 계획재량한계에서 소위 '사물의 비적합성' 이나 '목적진단의 과오'에 해당한다고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

6) 이주희, "개발제한구역 주민의 재산권 보호", 개발제한구역제도개선정책토론회주제발표문 (1993.3.31), 「그린벨트백서」, 160쪽.

### (3) 불합리한 區域指定

#### ① 개발제한구역이 기성시가지나 마을을 포함하여 지정된 경우

특정한 개발제한구역내에 개발제한구역지정당시 이미 시가지가 형성된 지역이나 마을을 포함하여 지정함으로써 개발제한구역지정 이후 이 지역은 건축규제의 지속 및 생활편익시설이나 공공시설의 부족으로 열악한 생활환경속에서 주민생활에 불편을 겪고 있으며 또한 경제적인 불이익을 받고 있다.

#### ② 과도한 지정

도시계획구역면적중 개발제한구역의 지정면적이 필요 이상으로 과도하게 책정된 경우 過剩禁止의 原則 특히 比例의 原則에의 違背가 문제된다. 즉 도시계획구역면적의 40%이상을 개발제한구역으로 지정하고 있음은 도시의 規模의 經濟를 무시한 것이라 하지 않을 수 없으며, 우리나라의 국토의 70%이상이 임야로서 도시적 가용용지가 한정되어 있는 현실을 감안할 때 過剩指定이라는 지적이 제기된다.<sup>7)</sup>

행정구역의 상당부분이 개발제한구역으로 묶여 있는 대도시 주변의 자치단체들은 이용토지의 부족으로 지역개발사업의 시행에 어려움이 있다. 특히 수도권의 경우 개발제한구역지정 이후 행정구역개편으로 행정구역의 90%이상이 개발제한구역으로 지정된 결과가 되어버린 자치단체의 경우 가용토지면적의 절대부족으로 정상적인 지역발전 및 행정서비스 제공에 저해를 받음으로써 自治市로서의 기능 발휘에 어려움이 있고, 많은 주민들이 불법적인 건축행위등을 하고 있어 범법자를 양산하고 있는 실정이다.

#### ③ 도시 주변이 아닌 지역의 개발제한구역

행정구역의 통합등으로 도시의 한계인 개발제한구역이 도시의 중심을 관통하여 정상적인 도시계획의 수립이 불가능한 도시 등이 등장하여 당초 지정목적이 달성되지 못하는 경우가 발생하였다. 즉, 행정구역의 주변지역이 아닌 中間地域에 개발제한구역으로 지정된 결과가 된 경우이다. 행정구역 및 체제개편으로 특히 부산, 광주, 대전 등은 개발제한구역의 외곽지역이 도시행정구역으로 편입확대됨으

---

7) 이주희, 앞글, 161쪽.

로써 도시의 효과적인 발전을 저해하고 자원의 낭비를 초래하고 있다. 飛地的 행정구역이 존재함으로써 행정당국이나 편입주민 모두가 행정 및 민원사무처리를 위해 불필요한 교통량을 유발하여 불편을 야기하고 있는 실정이다. 또한 같은 도시민으로서 도시의 중간지역에 있는 개발제한구역의 주민은 더 큰 희생을 하고 있다고 할 수 있는데, 이는 개발제한구역이 아닌 같은 도시에 사는 주민들은 도시의 각종 생활편의 시설의 혜택은 물론 개발제한구역의 존재로 말미암아 쾌적한 환경을 누릴 수 있으나, 개발제한구역내의 주민들은 생활여건의 불편은 물론 경제적인 불이익까지 겪을 수밖에 없기 때문이다.

#### ④ 일부지방중소도시의 개발제한구역

일부 중소도시의 경우는 최소한 市街地 擴散防止라는 개발제한구역 지정당시의 당초목적에 비추어 보아도 개발제한구역의 보존필요성이 분명하지 않으며 계획적인 성장을 촉진시켜야 할 도시까지 지정하여 오히려 도시의 성장잠재력을 제약하는 요소로 작용하고 있다. 또한 人口流入에 따른 대도시화의 염려가 없는 도시까지 지정하여 지방의 중심적 역할에 제한을 받고 있다.

## 2. 管理上의 問題點

### (1) 장기적인 管理計劃이나 管理政策의 缺如

개발제한구역의 관리는 개발제한구역내에서 훼손행위에 대한 처벌 및 단속과 구역내의 건축이나 개발행위를 허가해주는 소극적인 수준에 머물고 있다. 아직까지 정부의 개발제한구역 보전의지를 담은 내용의 뚜렷한 관리계획이나 장기적인 관리정책의 방향이 제시되고 있지 않다.

### (2) 管理制度의 硬直性

개발제한구역내에서의 지정목적에 위배되는 모든 행위를 금지하고 있고, 건설교통부령인 도시계획법시행규칙에서 개발허용행위가 열거식으로 규정되어 있으므로 행위 허용여부의 새로운 事案이 있을 때마다 시행규칙을 개정하는 번거로운 과정을 거쳐야 하는 등의 문제 때문에 시대의 변화에 따른 다양한 수요를 충족하는 필요한 시설을 適期에 설치하는 데 非效率性을 면치 못하고 관리와 운영이 경직되어 있다.



### (3) 획일적인 規制 管理

개발제한구역내의 토지이용은 임야, 농경지, 대지 등 상이한데 모든 토지이용을 단일지역으로 지정하여 토지이용의 특성을 배려하지 않고 획일적으로 규제함으로써 경직된 관리로 주민생활에 불편을 초래하고 있다.

또한, 개발제한구역내 주택 및 건물의 총량적 규제나 획일화된 개발규제로 인해 구역내에서 새로운 건물수요가 있을 경우 이를 제대로 정책에 반영할 수 없어 주민의 주거시설이 낙후되고 기타 지역주민들이 필요로 하는 생활기반 시설의 적정 공급에도 많은 어려움이 야기되고 있다.

### (4) 管理主體와 管理費用 負擔問題

현재는 중앙정부인 건설교통부에서 개발제한구역에 관한 모든 중요한 권한을 관장하고 있다. 중앙정부가 개발제한구역을 지정하고 구체적인 개발제한구역관리규정을 만들며, 지방자치단체는 단지 중앙정부가 규정한 바에 따라 개발제한구역을 관리만을 하고 있기 때문에, 본격적인 지방자치시대와 지방분권시대를 맞이하여 실질적인 권한위임에 대한 주장도 일고 있는 실정이다

개발제한구역 관리업무가 國家事務임에도 불구하고 중앙정부의 별도의 지원없이 지방자치단체에 일방적으로 위임되어 있다. 또한 도시계획법 제63조에 「... 도시계획사업으로 인하여 현저히 이익을 받는 도 또는 시·군이 있을 때에는... 소요된 비용의 일부를 그 이익을 받는 도 또는 시·군에 부담시킬 수 있다」고 규정하고 있으나, 동법시행령 제52조에 소요비용에는 도시계획사업의 조사·측량비, 설계비 및 관리비가 포함되지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 개발제한구역을 관리하는 운영경비가 관계법령의 불합리로 수혜를 받고 있는 지역이 아닌 직·간접적으로 피해를 입고 있는 인근 지역에서 전부 부담하고 있어 문제가 되고 있다.

## 3. 利用上의 問題點

### (1) 大都市周邊의 可用用地 不足

지정당시에는 도시 외부에 自然綠地란 완충지대가 있었으나 오늘날은 완충지대가 전부 시가지로 변화함에 따라 도시의 可用用地 不足事態로 도시개발에 어려움을 겪고 있고 그로 인해 개발제한구역의 개발이나 해제의 목소리가 나오고 있다.

## (2) 무원칙한 개발제한구역 이용 허용

개발제한구역의 이용은 일반적인 행위금지·제한과 예외적인 이용의 허용으로 나타난다.

예외적인 이용은 주로 公益施設<sup>8)</sup>에 대해 허용되고 있다. 공공사업수행을 위한 토지형질의 변경사례가 전체 형질변경사례의 약 85%를 차지하고 있다. 민간에 의한 이용은 엄격히 제한·단속하면서 입법기관의 통제를 받지 않는 시행령, 시행규칙에 단서조항 및 열거조항을 두어 공익등을 명분으로 국가 또는 공공기관의 개발제한구역내 개발사업을 허용함으로써 民間 公共간의 開發許容機會에 대한 형평성 시비와 함께, 공공부문이 개발제한구역의 훼손에 주도적 역할을 한다는 비난이 있다. 게다가 공익사업을 위한 토지수용시에도 개발제한구역의 地價가 낮아 低價의 보상비로 사업을 할 수 있어 개발제한구역은 국가등의 토지사용·수용의 편의를 도모하기 위한 편법적 수단으로 비취지고 있으며,<sup>9)</sup> 이는 개발제한구역 안의 주민들에게는 이중 삼중으로 경제적 손실을 끼치는 결과가 되고 있다.

## (3) 土地의 放置, 不在地主 屢産

개발제한구역내의 행위제한으로 구역내 토지가 방치되는 경향이 있고, 또한 토지소유자가 장래의 地價上昇을 기대하여 유희자금을 동원할 수 있는 부채지주인 경우가 많기 때문에 구역내 토지에 대한 효율적 활용에 대한 관심이 적어 방치되는 경우가 적지 않다. 개발제한구역은 전국토의 5.5%를 차지하는 넓은 면적이므로 이들 토지의 효율적 활용을 도모하고 보전할 수 있는 방안이 필요하다.

---

8) 도시계획법시행령 제20조제1항제1호에서 시장·군수는 개발제한구역 안에서 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 공익상 필요한 건축물의 건축과 공작물의 설치를 허가할 수 있도록 하고 있고, 이들 시설물의 종류를 규정하고 있는 도시계획법시행규칙 제7조에서는 허가할 수 있는 공익시설에 토지수용법 제3조 제1호 및 제2호의 시설물<sup>1)</sup>을 포함하고 있어 거의 모든 공익시설이 망라되고 있는 실정이다. 토지수용법 제3조제1호는 「국방·군사에 관한 사업」이고, 동조제3호는 「국가 또는 지방공공단체가 설치하는 청사, 공장, 연구소, 시협소, 보건 또는 문화시설, 공원, 광장, 운동장, 시장, 묘지, 화장장, 도살장, 기타 공공용시설에 관한 사업」을 규정하고 있다.

9) 1986년 경기도 시화지구 개발사업부지에 450만평의 개발제한구역을 포함함으로써 동구역을 사실상 해제한 것이며 토지보상비는 낮게 책정함으로써 편법적 수단으로 동구역을 활용하고 있다는 비난이 있다: 이주희, 「개발제한구역과 손실보상」, 「지방행정연구」 제6권제4호(통권 제22호), 1991.11, 84쪽 참조.

개발제한구역제도의 근거법인 도시계획법은 도시적 토지이용 및 개발행위제한을 하는 데에 실질적 목적이 있으므로 개발제한구역의 활용 또는 이용을 위한 적극적인 계획은 법체계상 불가능한 내재적 한계 내지 문제점이 있다.

#### 4. 財産權保障上의 問題

현행 도시계획법은 법에 명시되지 않은 모든 행위를 불허하여 구역주민의 財産權行使를 침해하고 있으나 權利救濟에 관한 규정이 없다. 특히 損失補償 規定이 없다. 따라서 補償規定이 결여되어 있는 경우라도 補償이 가능한지, 개발제한구역의 指定으로 입는 財産上의 損失이 損失補償의 對象에 해당되는지 등이 문제가 되고 있는데, 보상규정이 없다는 점, 손실보상의 대상이 되는 특별한 犧牲에 해당되지 않는다는 점 등을 들어 지금까지는 보상이 행해지고 있지 못하고 있는 실정이다.<sup>10)</sup> 모든 재산상의 손실에 대하여 일률적으로 보상을 인정하지 않고 있는 점은 문제가 없지 않다.

개발제한구역내의 원주민들은 i) 구역내의 개발행위규제로 인한 개발제한구역의 지역과의 개발격차의 심화, ii) 생활환경의 낙후, iii) 地價停滯와 매매수요 격감, iv) 土地收用時의 낮은 보상가, v) 소득격차, vi) 정부지원대상에서의 제외 등 많은 희생을 감수하고 있다.

즉, 개발제한구역내에 토지를 갖고 있는 거주자는 토지를 매도하고 다른 地域으로 이주하고자 하여도 토지이용의 규제를 받는 토지라서 매각이 잘 안될 뿐 아니라 담보대출도 어렵고, 지가도 개발제한구역으로 둘러싸인 도시의 개발가능지역보다는 상대적인 보합 내지 하락현상을 보이고 있어 토지재산권에 기초한 재산적 가치의 격차를 가져왔다. 게다가 개발제한구역안에서의 공익사업을 위한 토지수용시에도 지가가 낮기 때문에 보상가도 낮을 수밖에 없어 이중 삼중으로 경제적 손실을 입고 있다.

또한 개발제한구역내의 토지는 형질변경이나 건축물의 용도변경이 용이치 않아 원래의 효용이외의 다른 효용으로 쓸 수도 없고, 개발제한구역에 다른 산업이 입지할 여지도 없기 때문에 다른 직업을 선택하기가 불가능할 뿐 아니라, 대부분 1차산업에 종사할 수밖에 없어서 기타 지역주민들에 비해 소득증대가 저조하고 소

10) 이 문제와 관련하여 최근(98. 12. 24.) 헌법재판소가 憲法不合致決定을 내림으로써 보상의 길이 열리게 되었다.

특격차가 심화되고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 국가의 각종 지원대상에서는 배제되어 구역주민들에게 상대적 박탈감을 주고 있다.

따라서 개발제한구역내의 주민이 입는 財産權 侵害에 대한 적절한 調整·緩和 方案의 不備를 해결해야 할 것이다.

### 第 3 章 外國의 類似制度

개발제한구역이란 도시계획법상의 법률용어로서 도시계획에서 사용하는 용어이다. 오늘날에는 조금씩 그 용어가 변해 오면서 다양한 용어가 유사하게 사용되고 있다. 그 예를 들자면 country belt, agricultural belt, rural belt, green girdle, green wedge 등이 있다. 그린벨트를 처음으로 제도화한 영국에서는 “그린벨트란 건축에 대해 항구적으로 엄격한 제한을 함으로써 空地로 되어 있는, 타운을 둘러싸고 있거나 인접한 토지”<sup>11)</sup>라고 환경부에서 정의하고 있다. 개발제한구역이란 도시를 둘러싸고 있는 넓은 전원지대 또는 산림으로서 일반적으로 건물의 건축이나 현상을 변화시킬 우려가 있는 토지이용을 제한하는 공간을 가리킨다.

영국에서의 그린벨트는 읍이나 시를 부분적 혹은 전체적으로 둘러싸고 있는 공원 및 임야지대로 그 지역내에서의 건축행위는 제한되거나 금지되며 영구히 空地로 보존되는 지역이다.

일본은 이와 유사한 개념으로서 시가화조정구역이 설정되어 있는데 이것도 무질서한 도시의 팽창을 방지하기 위해 시가화해야 할 지역과 그외 지역으로 구분하고 있다.

개발제한구역의 개념은 그 목적과 기능에 따라서 각국에서 유사함을 볼 수 있으나 공통적인 개념으로 생각할 수 있는 것은 인간의 定住라는 의미에서 기하급수적으로 확대되는 인구의 대도시 집중과 그에 따른 도시내 악화현상을 막고 자연환경의 보전이라는 차원에서 空間과 人間 그리고 法制度面에서의 有機的 併合關係를 조화시키려는 뜻이 포함되어 있다고 볼 수 있다.

세계각국은 대도시 문제해결의 한 방편으로 개발제한구역체제를 다루어 왔다. 여기에서는 英國의 그린벨트제도와 日本의 유사제도를 살펴보기로 한다.

---

11) “A Green Belt is an area of land, near to and sometimes surrounding a town, which is kept open by permanent and severe restriction on building”: Department of Environment, The Green Belts, Her Majesty’s Stationery Office, 1988, P.8.

# I. 英國의 그린벨트정책

## 1. 沿革·現況

영국은 지난 1955년이래 40여년 동안 그린벨트를 토지이용계획의 핵심적인 요소로 다루어 왔으며, 그린벨트정책의 목적과 이와 관련된 개발규제는 큰 변경없이 오늘날에도 시행되고 있다. 그러나 최근 영국의 그린벨트 정책방향은 “지속가능한 개발(sustainable development)”로 그 기초가 바뀌고 있다. 그 연혁과 현황을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 沿革

#### ① 대런던지역계획위원회(Greater London Regional Planning Committee)案

1935년 도시거주자를 위한 오픈스페이스 및 위락공간을 확보하기 위하여 최초의 공식적인 그린벨트설치안을 제출하였다.

#### ② 그린벨트법(Green Belt(London and Home Counties)Act : 1938년)

당시의 도시및농촌계획법(1932년)으로는 매수가 원활하지 못함에 따라 계획된 녹지의 효율적인 매수를 위한 법의 필요에 의해 제정되었다.

이 법률은 녹지대의 확보와 보전을 위해 당시 런던 및 주변지역 지방정부의 권한을 보완하여 토지소유자와의 계약에 의해 그린벨트내의 토지를 직접 매수하거나 개발을 억제하여 녹지로 보전할 수 있도록 하고, 매수자금을 대여해 주도록 하고 있다(1944년까지 시행).

#### ③ 대런던지역계획(Greater London Regional Plan 1944년)

1930년대 후반부터 대도시 특히 런던의 인구 및 산업집중에 대한 논의가 행해지고 그 결과 런던그린벨트설정과 신도시 건설이 제안되었다

이는 그린벨트설정을 통해 런던의 기존시가화지역의 확산을 막고, 인근의 중소도시 및 농촌의 특성을 지키며 이들 지역과 런던과의 연담화를 방지함으로써, 대도시의 무절제한 성장을 억제하고자 하는 것이었다.

④ 도시및농촌계획법(The Town and Country Planning Act, 1947)<sup>12)</sup>

綠地帶의 확보와 보전을 위해 토지소유자로부터 토지를 매수하거나 계약에 의해 녹지로 보전하도록 하는 기존의 제도는 비용이 너무 소요되어 그린벨트확보에 차질이 우려되는 바, 1947년 도시및농촌계획법의 개정을 통해 지방당국이 최초로 개발계획의 수립을 통하여 개발규제권을 행사할 수 있도록 하는 권한을 부여함으로써 대런던계획에서 제안된 대런던그린벨트 제도는 실효성을 확보할 수 있게 되었다.

이 법에 따라 모든 토지개발은 허가를 받도록 하여 개발제한구역내에서의 개발행위를 강력하게 억제하는 실질적인 개발규제권이 행사될 수 있었다. 관계당국은 녹지를 보존하기 위하여 토지를 매수할 필요없이 개발허가를 거부하면 되었다. 이것이 開發權의 公有化<sup>13)</sup>에 의한 開發許可制度의 실시이다.<sup>14)</sup> 그러나 개발허가의 거부로 인하여 발생하는 손실에 대해서는 정부가 보상하도록 되어 있다. 이와 같이 도시주변사유지에 대한 공공매입이 아닌 개발규제 방법이라는 새로운 제도에 의하여 개발제한구역은 많은 보상의 부담없이 확보될 수 있었고, 이 후 대런던그린벨트는 더욱 확장되었다.

⑤ 그린벨트정책의 전국적인 확장

1955년 4월 중앙정부는 도시확산방지, 도시주변 녹지보전을 통한 도시민의 복리증진 효과 등 그린벨트의 역할을 인정하여 그린벨트제도를 중앙정부의 공식정책으로 채택하고 지방정부에게 그린벨트계획을 수립하도록 권유함으로써 그린벨

12) 1947년 도시및농촌계획법은 i) 토지의 개발 및 이용계획, 토지개발에 대한 허가, 그리고 토지이용을 관리, 통제하는 기타 권한에 관한 규정의 신설, ii) 행정기관에 대하여 토지의 취득 및 개발에 관하여 계획 기타 목적상 필요한 권한 부여, iii) 토지를 강제취득하는 경우의 보상에 관한 법의 정비, iv) 계획상 제한에 따른 토지가치하락에 대한 중앙정부의 재원에서의 충당, v) 새로 실시하는 개발의 경우 그 개발비용을 부담하는 지역을 위하여 재산회복을 보장, vi) 전술한 문제와 관련하여 지방정부가 부담하는 비용에 대한 중앙정부의 재원에서 보조금 지급, vii) 기타 상기 문제와 관련된 목적을 위한 법(1947년 8월 6일)이다.

13) 토지개발권공유화는 노동당 정부에 의하여 줄기차게 시도되어 왔다. 노동당 정부는 1947년에 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act)를 제정하였는데, 이는 토지의 소유권에서 개발권을 분리하여 장래 개발권을 국가나 지방자치단체에 귀속시킨 후, 개인이 토지의 개발을 원하는 경우에는 국가나 지방자치단체로부터 허가를 받도록 하고, 허가를 받은 경우에도 개발부담금을 지불하여 국가로부터 개발권을 환매하도록 제도화한 것이었다. 그런데 이 법은 그후 개발권을 공유화하는 데 필요한 기금으로 3억파운드를 조성하였으나 끝내 시행을 보지 못하고 1953년 보수당정부에 의해 폐지되어 버렸다.

14) 김상용, "개발제한구역," 「토지정책론」, 1989, 272쪽

트정책의 법제화와 전국적인 확장이 이루어졌다. 그린벨트 계획정책지침서<sup>15)</sup>(그린벨트관리지침)는 1955년 최초로 작성되었고, 이는 오늘날까지도 개발제한구역 설치 및 관리의 근간이 되고 있다. 최근의 개정은 1995년에 있었다.

## (2) 現 況

그린벨트 계획이 일단 지방정부에 의해 수립되고 중앙정부의 승인이 있게 되면 이를 실행에 옮기고 관리하는 것은 전적으로 지방정부의 임무이다.

현재의 그린벨트는 대부분 1930년대부터 1950년대 사이에 지정되었으며, 1979년 이후 그린벨트 지정이 2배이상 늘었으나, 80년대 후반부터는 신규지정이 가급적 억제되고 있다. 그린벨트의 지정권자인 지방정부는 그린벨트의 지정을 확대하려고 하는 반면에 허가권자인 중앙정부는 소극적인 입장을 보이고 있기 때문이다. 주민들은 여가공간의 확보, 생활환경의 쾌적성 제고와 그로 인한 지가상승 등의 현실적 이익을 보고 있으므로 지방정부로 하여금 구역지정면적을 확대하도록 압력을 가하고 있으나, 중앙정부는 저소득층의 주거용지확보, 지역경제회복(urban regeneration) 등의 이유로 구역의 일부해제를 유도하는 실정이다. 실제로 5년 내지 10년 단위로 도시용지수급조사를 실시하여 그린벨트 계획의 재검토 및 수정을 통하여 일부해제 등 구역조정이 융통성있게 행해지고 있다.

한편, 구역내 토지는 대부분 농경지와 공공시설용지, 공원 등으로 구성되며, 약 60%가 국공유지이다.

## 2. 그린벨트의 目的

그린벨트의 원래 목적은 도시거주민을 위한 오픈스페이스 및 위락공간의 제공과 대도시의 무분별한 확산방지에 있었다(대런던지역계획위원회1935년).

그린벨트제도의 전국적인 도입당시(1955년) 기본목적은 대도시의 시가화확산의 억제, 인접도시간의 연담화(Conurbation) 방지, 해당 도시나 마을의 특성보전에 있었으며 여기에 1984년에 '황폐한 토지와 기타 도시내 토지의 재활용을 고무시킴으로써 都市再生(urban regeneration)支援', 1988년에는 '都市周邊 農村地域의 保護'가 추가되었다.

15) 계획정책지침서(PPG:Planning Policy Guidance)는 계획의 다양한 측면에 대한 정부의 정책을 명백히 하기 위한 것으로 지방계획당국(local planning authorities)은 개발계획을 세울 때 이 PPG를 반드시 고려하여야 한다.



이 중 都市再生(urban regeneration)의 支援이라는 목적은 초기의 그린벨트 정책이 도시분산정책의 일환으로 지속되어 온 데 대하여 1980년대에 이르러서는 그린벨트내의 토지라 할지라도 자기지역의 경제회복을 위한 개발을 허용하는 방향으로 전환되었음을 의미한다. 이를 위해 영국의 그린벨트 정책은 현재 '지속가능한 개발'의 역할을 수행하고 있다 하겠다.

그러므로 오늘날 環境保全機能이 그린벨트의 주목적이라 할 수 있으나, 都市再生이라는 經濟回復支援機能이 새롭게 부각되고 있다고 할 수 있다.

따라서 그린벨트내 토지이용은 i) 도시주변에 위락시설을 위한 토지이용의 촉진, ii) 도시 주변의 경관 보호 및 개선, iii) 도시 주변의 황폐한 토지의 개선, iv) 자연보전, v) 농업, 임업, 이와 관련된 목적을 위한 토지의 보전이라는 목적에 적합하여야 한다.

### 3. 그린벨트의 指定과 境界設定

#### (1) 그린벨트의 指定과 計劃體系

1955년부터 그린벨트는 도시기본계획(structure plan)에서 개략적으로 전체 구역범위와 관리원칙 등이 정해지고 중앙정부(처음에는 주택및지방자치부, 현재는 환경부)의 승인<sup>16)</sup>을 통해 확정되며, 구체적인 그린벨트 경계와 관리의 기본사항, 휴식공간설치 및 자연환경보전에 관한 사항은 하위계획인 지방계획(local plan)에서 지역특색에 맞게 수립되고 지방계획국이 공청회를 거쳐 결정되며 도시기본계획 수립주체의 승인을 받는다.

영국의 지방행정구조가 1986년이후 이원화됨에 따라, 런던을 포함한 대도시지역이나 단일 지방정부구조를 가지고 있는 지역의 경우는 통합개발계획(Unitary Development Plan)을, 그밖의 지역은 도시기본계획(structure plan)을 구비하도록 되어 있다.

---

16) 중앙정부의 승인기준은 다음과 같은 몇가지 기준을 포함한다. ①그린벨트는 소규모 타운에는 적용되지 않는다. ②성장압력이 강하지 않는 곳에는 그린벨트가 불필요하다. ③미래의 개발패턴에 대해 불확실성이 있는 곳에서 그린벨트는 부적절하다. ④그린벨트는 의도하는 목적이상으로 넓어서는 안된다. ⑤그린벨트에 의해 둘러 쌓여진 타운의 인구증가 여지가 있어야 한다(김태복, "외국의 개발제한구역 제도와 비교연구", 「토지연구」, 1998년제2호, 59쪽; Martin J. Elson, Green Belts-Conflict Mediation in the Urban Fringe-, (London: Heinemann), 1986, pp.21-22).

County내에 있는 District는 자기구역을 위한 계획(local plan)을 수립하며 그린벨트지정에 대해서는 통합개발계획에서 기본계획과 지방계획의 기능을 수행하도록 하고 있다.

## (2) 그린벨트의 境界設定

영국 그린벨트의 경계설정에 있어서 중요한 것은 境界의 永續성과 留保土地이다. 즉, 그린벨트의 경계선은 영속성을 기본원칙으로 해야 하며, 이를 위해 유보토지는 거의 필요조건이라 할 수 있다.

i) 기본계획상의 그린벨트 구역범위와 지방계획 혹은 통합개발계획에서 설정된 구체적인 그린벨트 경계선은 일단 승인되면 예외적인 경우에만 변경이 인정된다. 그러나 지방계획이 변경되더라도 기본계획의 변경이 없는 한 그린벨트 경계선은 변경될 수 없다. 단지 토지의 황폐화를 이유로 경계선이 변경되거나 개발이 허용되지 않는다.

그린벨트 경계선은 도로, 강 등 쉽게 알아볼 수 있는 지형지물의 특징을 이용하여 명확히 설정하여야 한다.

그린벨트 경계선은 영속적으로 농경지 등 녹지상태의 공지로 남게 될 토지<sup>17)</sup>만이 포함되도록 하여 미래의 개발 수용으로 인해 그린벨트가 침해되지 않도록 한다.

ii) 그린벨트 경계는 불변이 원칙이므로 장래의 도시개발의 수요를 감안하여 설정되어야 한다. 따라서 경계선과 도시개발지역사이에 개발후보지를 확보하여 보호하는 지역이 필요한데 이러한 유보토지는 기존 개발지와 통합될 수 있도록 지정되어야 하며 나중에 개발될 공지를 최소화하는 측면에서 치밀하게 지정되어야 한다. 따라서 그린벨트 경계선은 어떤 경우에는 장기적 개발수요를 충족시키기 위한 도시지역과 그린벨트 사이의 유보토지(Safeguarded Land, White Land)를 의미하기도 한다. 그러나 유보토지는 결코 다음 세기의 개발허용을 위해 도시 외연부 그린벨트 경계선의 해제를 손쉽게 하기 위해 제안된 것은 아니다. 기존 도시 외곽이 장기간 개발수요를 만족시킬수 있다면 유보토지의 확보는 비합리적일 수 있다. 그러나 현재 도시개발의 한계를 인식한다면, 가치있는 오픈스페이스의 손실을 억제하는 측면에서 유보토지는 그린벨트를 넘어서 일어나는 대규모의 개발, 즉 이동에 소요되는 비용을 증가시키는 개발패턴에서 지속가능한 개발패턴으로 전환

17) 구체적으로 농경지로서의 보전이 필요한 지역, 옥외위락공간으로서의 활용도가 높은 지역, 환경 및 경관보전이 필요한 공지 및 녹지지역 등이 우선적으로 그린벨트 대상지역이 될 것이다.

하도록 하는 합리적인 수단이 될 것이다.

지방계획에서 구체화된 유보토지의 전체지역은 기본계획에서 지정하고 있어야 한다.

#### 4. 行爲制限 및 土地利用

중앙정부의 그린벨트내 행위제한정책은 건물재활용, 기존 병원부지의 재활용에 대한 정책이 도입되었으나 1955년 이래로 기본적으로 바뀌지는 않았다. 그린벨트 내에는 신규 건축물 설치나 기존 건축물의 용도변경은 금지되는 것이 원칙이며, 그린벨트내 가능한 개발허용행위는 다음과 같다.

##### (1) 既存 住宅의 제한된 擴張, 變更, 代替

특별한 상황에서 만약 원래 건물의 규모를 훨씬 초과하여 기형적으로 확장되지 않는다면, 그린벨트내에서 기존주택의 확장, 변경, 대체는 허가될 수 있다.

##### (2) 기존 마을의 제한된 내부확장 개발(Infilling)

취락지역의 확장은 원칙적으로 금지되나 도시계획수립시 특별한 사유가 제시되는 경우에는 예외적으로 허용된다. 이 경우에 마을이 갖는 특성에 영향을 주어서는 안되며, 확장개발될 지역의 경계선을 설정하도록 한다.

##### (3) 농림업관련 건물의 재활용(개발허가권이 있는 경우)

상업, 산업 혹은 레크리에이션 용도로 기존 농업용 건물을 재활용하는 것은 농촌지역에서의 새로운 건물에 대한 수요를 감소시키고 새로운 용도를 도입할 수 있으며, 일거리를 제공할 수 있다. 농부들의 이익을 지원할 수 있고, 그린벨트내 토지의 지속적인 관리를 가능하게 한다.

건물들의 형태, 규모, 전체적인 설계가 건물주변과 조화되는 조건이라면 새로운 용도를 위한 농업용 건물의 재활용이나 개수를 금지할 이유가 없으며, 또한 그 지역 건물의 양식과 재료를 활용한다면 기존 건물의 개조를 위한 계획은 더욱 긍정적으로 수용될 수 있다.

그러나 농촌지역에서 새로운 주택조성은 엄격히 규제된다. 농업용건물의 주거용으로의 용도변경은 농촌경제에 그다지 기여하지 못할 뿐만 아니라 역사적 가치있

는 농장건축물의 구조와 특성에 결정적인 영향을 끼칠 수 있으므로 지방계획국은 신중하게 대처하여야 하며 가능한 개발규모와 기준에 대한 지침을 제공해야 한다.

#### (4) 屋外餘暇施設과 公共施設의 開發

옥외스포츠와 레크레이션, 공동묘지 등 그린벨트의 목적에 위배되지 않는 토지 이용, 그리고 지방계획에서 확정된 파크 앤 라이드(park-and-ride)부지를 위한 기본 시설들이 여기에 속한다.

옥외스포츠와 레크레이션을 위한 적절한 개발은 단지 기본적인 보조시설, 가령 작은 탈의실, 작은 마구간, 쉽게 눈에 띄지 않는 관람실 등에 국한되며, 경기장이나 스포츠단지 등의 건설은 허용되지 않는다.

환승주차장은 도시지역의 오염감소를 포함하여 지속가능한 개발을 위한 정책에 중요한 역할을 한다. 지방계획국은 가능하면 그린벨트내 부지를 피하도록 하지만, 기존 도시내에 적당한 부지가 없다면 그린벨트내 적절한 지역을 고려하도록 한다.

#### (5) 기존 使用敷地의 제한된 内部擴張開發(Infilling)과 再開發

기존에 사용되고 있는 공장, 탄광, 발전소, 군부대, 민간비행장, 병원, 대학 등과 같은 대규모시설부지에 대한 기존의 사용권이 있다면, 지방당국은 동일한 용도를 위한 재개발에 대해서는 당연히 거부할 수 없다.

그린벨트내 사용부지의 재개발은 환경개선을 위하여 중요하다. 재개발은 경승지를 잘 유지하는 것을 포함하여 그린벨트내 토지이용 목표에 기여해야 하며, 그린벨트의 목적에 비추어 기존개발보다 더 유해한 영향을 끼치지 않아야 한다.

i) 適正 開發面積 : 새로운 건물은 그 부지보다 더 큰 면적을 점유하거나 원래의 건물 높이를 초과해서는 안된다. 이때 적정면적은 가건물, 건물의 옥외 접근로와 오픈스페이스, 주차장을 제외한 기존 건물의 일층 연면적이다.

ii) 새로운 建物の 立地 : 그린벨트의 목적, 토지이용의 목적, 경관의 주요 특징, 주변의 새로운 개발과의 통합 필요성 등을 고려하여 결정되어야 한다.

iii) 再開發을 위한 公共費用 : 대체와 재개발은 통상적으로 공공이 제공하는 기반시설에 대한 경비를 초과하지 않아야 하며, 학교나 보건시설과 같은 지구시설을 과도하게 설치하지 않아야 한다. 지방계획국은 그린벨트에 불리한 영향을 끼칠 수도 있는 추가적인 기반시설(도로 등)의 수요를 고려해야 한다.

(6) 土石·鑛物 採取

광산은 그 속성상 발견된 곳에서만 작업이 가능하므로, 높은 환경기준이 유지되고 그 부지를 원래대로 회복하는 것을 조건으로 그린벨트내 광산의 채굴이 허가될 수 있다.

6. 開發에 따른 義務 : 綠地造成

그린벨트내에서 토지의 대규모 개발이나 재개발은 환경개선을 위해 가능한 한 그린벨트내 토지이용 목적에 부합되도록 이루어져야 한다. 개발계획의 의무는 개발보다는 數地의 快適性에 대한 損失 혹은 충격을 보상하는 데 있다. 그린벨트에 인접한 개발의 경우, 당연히 그린벨트내 환경을 손상시킨 만큼 보상할 의무가 있다. 지속가능한 개발과 관련하여 그린벨트 개발에 따른 환경개선(녹지보상)은 대부분 광산, 쓰레기적치장, 공공시설등에 대한 개발에 적용된다.

公有林은 경관의 향상, 레크레이션 기회와 야생동물 보호를 위해 제공되며, 도시주위의 환경을 개선하는 데에 중요한 역할을 한다. 따라서 공유림지역에 대한 어떠한 개발도(그린벨트내 가능한 개발일지라도) 배제할 것을 권고하고 있다.

〈영국의 그린벨트 추진경위〉18)

기 간	지 정 목 적	특 기 사 항
~1955년	▶농업 및 위락공간의 확보를 위한 다목적 그린벨트의 지정 ▶전후 수도의 복구 및 성장억제	▶그린벨트법제정(1938년) ▶200km <sup>2</sup> 의 공유토지 조성(1939) ▶폭 8km-12km의 대상녹지조성(1942)
1955~1974년	▶도시지역의 확산방지 ▶인근도시의 연담화 방지 ▶도시 및 마을의 특성보전	▶런던시 전면적의 20%를 개발제한구역으로 지정
1974~현재	▶그린벨트내의 경관보호 ▶도시지역의 확산방지 ▶도시의 특성보전	▶그린벨트내에서의 경관을 손상경관 위험경관 등으로 구분하여 경과의 개선 도모

18) 최찬환, "건축관련 법과 제도의 개선(6) -개발제한구역에 대한 규제-", 「건축사」 1996년 5월호, <표5>, 26쪽 인용.

## II. 日本의 近郊地帶와 近郊綠地保全制度<sup>19)</sup>

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

### 1. 首都建設法

2차대전 이후 수도재건을 위한 노력으로 수도건설법이 1950년 4월에 제정되고, 이에 의해 「수도건설위원회」가 설치되었다. 수도건설위원회는 녹지지역을 포함한 광역의 그린벨트 설정의 필요성을 인식하고 연구에 착수하였고 전문가들도 그린벨트제도 도입에 찬성하면서도 토지이용의 제한에 대한 보상문제, 토지소유자의 매수청구시 매입문제, 토지이용 허용범위문제 등을 이유로 소극적이었다.

### 2. 首都圈整備法

#### (1) 制定 背景

급격한 도시화의 진행으로 동경을 비롯한 대도시권의 무계획적인 도시의 평면적 확산이 큰 문제로 등장함에 따라 1956년 「수도건설법」을 폐지하고 「수도권정비법」이 제정되었다. 이 법률은 그린벨트구상에 입각한 「근교지대」제도를 도입하였다. 「근교지대」란 기존시가지의 질서있는 발전을 도모하기 위하여 녹지지역을 설정할 필요가 있는 기존시가지의 근교에 政令으로 정하는 구역을 말한다(1957년 「수도정비법」 제2조제4항).

#### (2) 「근교지대정비방침」

수도정비법에 근거한 「수도권정비위원회」는 1958년에 「근교지대정비방침」을 결정하여 도심으로부터 10~15km의 범위에 약 10km의 벨트형으로 근교지대를 설

19) 김성용, "일본의 토지이용 제한제도 연구", 제2차 개발제한구역의 합리적 개선을 위한 세미나(1997.10.22)주제발표문, 「그린벨트백서」, 96~127쪽 참조

정할 것과 현재 시가지가 진행중인 구역을 중심으로 제외구역을 설정할 것을 확정하였다.

「근교지대정비방침」의 구체적 내용은 다음과 같다.

#### ① 근교지대 설정 목적

- i) 기존시가지의 무질서한 팽창발전을 억제하고 건전한 발전을 도모한다
- ii) 자연환경을 보전하고 기존시가지에 부족한 공원녹지를 보충함과 동시에空地를 많이 갖는 공공시설을 확보하여 기존시가지 개발구역의 공동이용에 사용한다.
- iii) 우량농지를 보존하고 기존시가지의 신선식료품 확보를 도모한다.

#### ② 근교지대 설정 방침

- i) 근교지대는 약 10km폭으로 기존도시의 상황, 지형 등을 감안하여 기존도시의 외곽에 벨트형으로 설치한다.
- ii) 도쿄區의 현행녹지지역은 근교지대에 포함시킨다.
- iii) 근교지대의 접경선은 저명한 지형물에 의해 명확히 한다.

#### ③ 토지이용

- i) 근교지대는 기존 시가지, 근교지대 및 주변도시민 전체의 공동이용에 제공될 공원, 녹지, 묘지, 대학 기타空地를 넓게 갖는 공공시설, 우량농지, 풍경지 및 기존의 시가지, 집단취락지 등으로 구성된다.
- ii) 토지에 대한 실태조사를 하여 토지를 생산녹지, 공원녹지, 녹지적 공공시설 지역, 시가지 허용구역 등 적당한 구역으로 분류하고, 각각의 특성을 고려하여 토지의 합리적 이용계획을 수립한다.
- iii) 생산녹지에 적당한 구역은 우량농지를 보전하고 근교지농업의 진흥을 기한다.
- iv) 공원녹지, 녹지적 공공시설(空地가 많은 공공시설)을 설치하는데 적당한 지역에는 적극적으로 이들 시설을 설치하고 기존시가지내의 기존 녹지공공시설을 이 지역으로 이전한다.
- v) 주요한 철도 및 도로를 따라 기존시가지와 주변부도시가 연결될 우려가 있는 긴요한 지역에는 이것을 방지할 대규모 차단시설을 설치하고 근교지대 본래의 목적을 달성하도록 한다.

vi) 생산녹지, 공원녹지, 녹지적 공공시설지역에는 국가 또는 공공단체가 적극적인 시가지개발을 하지 못하게 하도록 하나 다만, 지방공공단체가 이 지역에 지역내의 주민을 위한 공영주택을 건설하는 것을 방해하지 않는다.

vii) 근교지대내의 도시에서는 원칙적으로 개발을 하지 않지만 주요한 시가지에 대해서는 시가지 허용구역을 설치한다. 시가지 허용지역에는 전원도시로서의 시설을 정비하고 도시계획법을 적용하여 건축기준법에 따라空地地域의 설정을 지도하도록 한다.

### (3) 「近郊地帶」의 失敗와 代案

녹지대의 필요성에 대한 일반인의 인식 부족, 환경보호나 질서있는 개발보다는 시급한 주택난의 해결압력, 세수증대를 위한 지방자치단체의 개발의욕증대, 사유재산권침해와 보상규정미비 등의 문제로 근교지대설정은 관련당사자들의 저항에 부딪치고, 어떠한 적극적 대책도 세우지 못한 채 세월만 흘러 政令으로 결정하기로 한 근교지대의 설정이 늦어지면서 당초 근교지대로 설정한 예정이던 지역은 각종 건물과 가건물로 점령되고 인구가 대량유입되어 버렸다.<sup>20)</sup> 이러한 사태에 직면하여 문제해결을 위한 제안으로 다음의 것이 있었다.

#### ① 수도권정비위원회 「근교지대간담회」의 제안(1962.4)

i) 政令으로 위임된 근교지대 설정이 지지부진한 것은 지가상승을 기대하는 토지소유자의 반대로 관계 시정촌이 政令의 제정을 꺼리기 때문이므로 타개책으로서 (가)토지소유자의 반대와 시정촌의 비협력을 무시하고 정령지정을 단행하여 정비계획을 강력히 추진하는 방안, (나)보상조치를 취하고 각종 정비계획을 구체적으로 명시하여 토지소유자의 이해와 관계 시정촌의 협력을 구하는 방안 중 하나를 선택할 것

ii) 애매하게 규정된 「근교지대」의 정의를 “기성시가지의 무질서한 연결과 확장을 방지하고 시가지거주민의 후생을 증진시키기 위하여 기성시가지 근교에 政令으로 정한 구역으로서, 그 목적에 합치하기 위해서는 특히 계획된 시가지와 녹지대 형태로 형성된 것을 말한다”라고 규정하는 것이 바람직함.

iii) 근교농업을 보호육성하고 근교농업민과 도심지 상공업종사자와의 소득격차

20) 일본 녹지지대는 비록 실패로 끝났지만 적극적인 녹지화를 위한 각종 개발조치를 취하고 주민을 위한 공영주택(집단취락지)의 계획적인 발전을 도모하는 내용을 갖는다.



를 보전하기 위하여 “近郊地帶興農法”을 제정하여 각종 조세, 재정, 융자, 행정지원 등의 구체적인 정책들을 시행할 것.

iv) 민간 녹지적 시설에 대해서 조세를 감면하고, 우선적 녹지용지확보를 위한 토지채권의 발행, 선매권제도 등을 인정할 것.

v) 근교지대에 소규모의 특수시가지 또는 농촌중심의 집단취락지를 개발하여 전원도시를 정비하기 위하여 전원도시계획을 세우고 각종 시험장, 후생시설, 특수주택단지를 유치하고 이를 위해 각종 세금감면을 포함한 재정상 지원이 필요함.

② 도시계획협회의 “근교지대의 녹지계획”보고서(1963년 도쿄도 수도정비국 연구위탁)

이 보고서는 다음과 같은 원칙하에 근교지대의 총 1/3을 개발하여 시가화하는 방안을 제시하고 있다. 즉, 근교지대의 시가화를 인정하면서 그외의 지역은 녹지로 확보하는 방안을 함으로써 근교지대설정을 현실화하려는 것이다.

i) 시가화 허용지역과 녹지와는 밀접한 관계를 가져야 함.

ii) 녹지란 공원, 녹지 및 묘지와 같은 시설녹지와 녹지적 공공시설(공지를 많이 포함하는 공공시설), 생산녹지를 포함함.

iii) 녹지적 시설은 2종으로 나누어 제1종은 원칙적으로 용지를 국가, 지방공공단체가 매입하여 녹지적 시설을 도입하고 제2종은 민유지로 녹지적 시설을 도입해야 할 지역임.

### 3. 首都圈近郊綠地保全法

많은 제안과 논의에도 불구하고 관련당사자들의 반대와 저항으로 「근교지대」설정이 어려워지자 일본정부는 1965년 6월 근교지대의 녹지대설정 기본계획을 폐지하고 「수도권정비법」을 개정하여 녹지에 대한 규정을 삭제한 「근교정비지대」라는 제도<sup>21)</sup>를 채택하였다. 그러나 다시 녹지보전에 대한 여론이 비등하자 1966년 6월 「수도권근교녹지보전법」을 제정하여 ‘근교녹지보전지역’과 ‘근교녹지특별보전구역’을 도입하였다.

21) 「근교정비지대」란, 기성시가지의 근교로, 제24조제1항 <근교정비지대의 지정>의 규정에 의해 지정된 구역을 말한다(1965년 개정 수도권정비법 제2조제4항)고 하고 있는데, 제24조 1항에서는 “내각총리대신은, 기성시가지의 근교로 그 무질서한 시가화를 방지하기 위하여 계획적으로 시가화를 정비하고 아울러 녹지를 보전할 필요가 있는 구역을 근교정비지대로서 지정할 수 있다”(일부개정 1974년 6월 법률 제98호)고 하고 있다.

동법에서는 근교녹지<sup>22)</sup>를 보전하기 위하여 먼저 근교녹지보전구역을 지정한 후 그 중 중요한 토지에 대해서 근교녹지특별보전지구를 지정하고 특별보전지구에 대해서는 특히 엄격한 규제를 행한다.

### (1) 近郊綠地保全區域

#### ① 근교녹지보전구역의 지정 (요건 및 지정권자)

근교녹지중 무질서한 시가화의 우려가 있고 또한 이것을 보전함으로써 수도 및 그 주변지역의 주민의 건전한 心身の 유지 및 증진 또는 이들 지역의 공해 혹은 재해의 방지 효과가 두드러진 근교녹지의 토지구역을 근교녹지보전구역(이하 '보전구역')(수도권근교녹지보전법 제3조제1항)으로서 지정할 수 있다.

근교녹지보전구역의 지정은 내각총리대신(수도권정비위원회)이 광역적이고 장기적인 견지에서, 관계지방공공단체 및 수도권정비심의회(개정 : 국토심의회)의 의견을 청취, 관계행정기관의 장과의 협의후 관보에 고시함으로써 효력을 가진다(수도권근교녹지보전법 제3조제2항 내지 제4항).

#### ② 근교녹지보전계획

내각총리대신은 보전구역지정후 「근교녹지보전계획」을 결정하여야 한다(동법제4조). 이 근교녹지보전계획에는 i) 보전구역내의 행위규제 기타 당해 근교녹지의 보전에 관한 사항, ii) 보전구역내 당해 근교녹지의 보전과 관련하여 필요한 시설의 정비에 관한 사항, iii) 근교녹지특별보전지구의 지정 기준에 관한 사항, iv) 근교녹지특별보전지구내의 토지매입에 관한 사항을 정한다.

근교녹지보전계획은 환경청장관과 협의하고, 수도권정비법이 정하는 절차에 따라 근교정비지대의 정비에 관한 사항에 관한 동법 제21조제3항의 정비계획으로서 결정하도록 하고 있다(수도권근교녹지보전법 제4조제3항).

---

22) 수도권녹지보전법 제2조제2항에서 “「근교녹지」란 근교정비지대내의 녹지로 수림지, 수변지 또는 그 상황이 이와 유사한 토지가 단독으로 혹은 일체가 되어, 또는 인접한 토지가 이와 일체가 되어, 양호한 자연환경을 조성하고 상당규모의 면적을 갖고 있는 것을 말한다”(1966년 6월 30일 법률제101호). 이로써 근교녹지에 농지와 넓은 의미의 녹지는 모두 빠지게 되었고 협의의 농지만이 규정되게 된 것이다. 농지가 녹지에 포함되지 않은 것은 농지규제는 농지법에 의해 전용규제조치가 이루어진다는 점과 농지를 포함한 광의의 녹지에 대해서는 토지이용전체의 문제와 관련이 있기 때문에 그것은 장래에 별도로 검토하기로 하였기 때문이라 한다; 김성용, 전계논문, 106쪽.

## (2) 近郊綠地特別保全地區

근교녹지특별보전지구는 보전구역내의 녹지보전구역으로 보전구역내에서 근교녹지의 보전을 위해 특히 필요한 지역으로, 현상보전의 조치가 특히 필요하므로 토지이용이 심히 제한된다.

i) 근교녹지특별보전지구에 관한 도시계획을 정함으로써 수도 및 그 주변지역의 주민의 건전한 심신의 유지 및 증진 또는 이들 지역의 공해 혹은 재해 방지의 효과가 특히 현저한 토지 구역이거나, 특히 양호한 자연환경을 갖는 토지 구역은 「근교녹지보전계획」에서 규정하는 근교녹지특별보전지구의 지정기준에 따라 도시계획에서 근교녹지특별보전지구로 정할 수 있다(동법 제5조제1항).

ii) 건설부장관은 근교녹지특별보전지구에 관한 도시계획을 정하거나 인가하는 경우는 미리 국토청장관의 의견, 환경보전상의 관점에서 환경청장관의 의견 및 공업입지상의 관점에서 통상산업장관의 의견을 들어야 한다(동법 제5조제2항).

## (3) 行爲制限

근교녹지보전구역의 행위제한은 申告制를, 근교녹지특별보전지구의 행위규제는 許可制를 취하고 있다.

### ① 근교녹지보전구역의 행위제한

다음의 행위는 도현지사에게 미리 신고하여야 하고, 당해근교녹지의 보전을 위해 필요한 경우는 신고자에 대하여 필요한 조언 또는 권고를 할 수 있다(제8조제1·2항). 다만, 국가기관이 다음의 행위를 하는 경우는 미리 도현지사에게 통지하면 된다(동법 제8조제3항).

i) 신고대상 행위 : ㉠ 건축물 및 기타 공작물의 신축, 개축 또는 증축, ㉡ 택지의 조성, 토지의 개간, 토석의 채취, 기타 토지의 형질변경, ㉢ 산림의 벌채, ㉣ 수면매립 또는 간척, ㉤ 기타 당해근교녹지의 보전에 영향을 미칠 우려가 있는 행위로 정령으로 정하는 행위가 이에 해당한다.

ii) 예외: ㉠ 근교녹지보전계획에 의거한 행위, ㉡ 통상의 관리행위, 경이한 행위 기타 행위로 정령에서 정하는 것, ㉢ 보전구역으로 지정되거나 그 구역이 확장된 경우 미리 착수한 행위, ㉣ 비상재해를 위해 필요한 응급조치로서 행한 행위, ㉤ 기타 공익성이 특히 높은 사업의 실시에 관한 행위중 당해 근교녹지의 보전상

현저한 지장을 미칠 우려가 없다고 인정되는 것으로 정령에서 정하는 것 등에 해당하는 국가기관의 행위는 예외로 통지없이 할 수 있다.

## ② 근교녹지특별보전지구의 행위제한

이에 대하여는 도시녹지보전법 제5조를 적용한다. 이에 따르면 허가를 원칙으로 하며, 신고 또는 협의로 행할 수 있는 행위도 있다. 국가기관 또는 지방공공단체가 위의 행위를 행하는 경우는 허가를 받지 않고 도도부현지사와 미리 협의하여 행하도록 하고, 예외적인 경우에는 협의없이도 가능하도록 하고 있다.

허가신청이 있는 경우 도현지사는 녹지보전상 지장이 있다고 인정되는 경우 신청을 거부하거나 당해 녹지보존상 필요한 때는 허가에 기한 기타 필요한 조건을 달 수 있다. 또한 허가없이 행위를 한 경우 원상복구명령이나 이에 대신하는 필요한 조치를 명할 수 있다.

## (4) 손실보상 및 토지매입 비용 보조

都縣이 행하는 도시녹지보전법(1973년 법률 제72호) 제7조제1항의 규정에 의한 손실보상 및 동법 제8조제1항의 규정에 의한 토지매입 및 시정촌이 행하는 동조제3항의 규정에 의한 토지의 매입에 요하는 비용중 근교녹지특별보전지구에 관한 것에 대해서는 국가가 일부를 보조한다(수도권근교녹지보존법 제14조).

그리고, 특별보존지구내에서 도현지사의 행위불허가 처분으로 손실을 입은 자에 대해서는 통상 발생할 수 있는 손실을 보상함을 원칙으로 하며, 행위불허가처분으로 토지의 이용에 현저한 지장을 받게 되는 자가 토지매입신청을 하는 경우 도현이나 시정촌이 그 토지를 時價로 매입한다(도시녹지보전법 제7조 및 제8조 참조).

이러한 손실보상 및 토지매입제도는 토지소유자의 재산권침해를 구제하고 근교녹지의 보전을 용이하게 하는 중요한 제도적 장치로서 의미를 갖는 것이다.

한편, 보전구역내의 근교녹지의 보존에 관한 비용은 도현의 부담으로 한다(동법 제14조제1항)

## (5) 近郊綠地保全制度의 評價

수도권근교녹지제도는 수도권의 근교지대 즉 그린벨트구상을 대체하는 것으로 채택되었으나 수도권의 근교지대에 한정되어 지정되는 한계를 갖는다. 따라서 지정실태를 보면 그 면적이 극히 협소하여 제도본래의 목적달성과는 거리가 먼 현

상을 나타내고 있다. 이는 근교지대와 마찬가지로 근교정비지대가 개발압력이 가장 강한 곳으로 토지소유자들의 근교녹지지정반대와 이로 인한 관계 도현의 소극적인 태도등에 기인하는 것이라 할 수 있다. 또한 수도권근교녹지 제도에서 「근교녹지」의 범위가 수립지 또는 양호한 자연환경을 이루는 水邊地만으로 한정되어 녹지계획의 대상이 될만한 넓은 의미의 녹지에 포함되는 논, 밭 등의 농지, 레크리에이션 용지 등 녹지전부를 포함하지 못했다는 문제점이 있다.

〈각국의 개발제한구역의 특성비교〉23)

구 분	한 국	영 국	일 본	
	▶개발제한구역	▶그린벨트	▶근교지대	▶시가화조정지역
설 치 목 적	○성장억제 ○환경보전	○성장억제, 환경보전, 위락적 활용시대에 따라 중점목표화	○성장억제 ○환경보전	○계획적시가화개발행위의 잠정 유보
설 치 주 체	○건설교통부장관	○지방정부 ○환경부장관의 승인	○건설부장관	○지 사
행 위 제 한	○강력한 제한 ○확일적 제한	○지역별로 상이, 토지 이용에 따른제한	○강력한 제한 ○확일적 제한	○미온적 제한
지 정 면 적	○전국토의 5.4%	○전국토의 10.5%	○전국토의 0.1%	○전국토의 9.6%
지 역 경 계 변경 가능성	○엄격한 제한	○도시계획수립절차에 따른 변경가능성	○1965년 폐지	○일정기간경과후 변경가능
설 치 효 과	○대도시의 성장억제 ○대도시주변의 녹지 확보	○도시민에게 위락공간 제공 ○그린벨트내 취락의 집약적 토지이용	○폐 지	○시가지의 계획적, 단계적 개발유도
관 리 상 의 제	○경계설정의 부분적 불합리 ○토지소유권 제약	○환경훼손지역대 ○적극적 활용미흡	○통제력의 미진으로 폐지	○통제력 미흡

23) 최찬환, 앞글, <표6>인용.



## 第 4 章 開發制限區域制度의 改善方案

이상에서 살펴 본바와 같이 개발제한구역제도는 그 본래의 취지와 목적은 타당하지만, 이에 따른 여러 가지 문제점을 안고 있다. 이를 해결하기 위한 다양한 방안이 제시되고 있는 바, i) 거주주민의 생활상 불편해소를 위한 규제완화, ii) 현행 개발제한구역을 조정, iii) 효율적인 구역관리를 통하여 획일적인 규제·관리에서 오는 문제점을 해소하려는 방안, iv) 개발제한구역내 원주민의 경제적 손실 완화 방안, 그리고 v) 개발제한구역의 해제시 발생하는 문제의 최소화 방안 등으로 요약할 수가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 입법조치로서 단행법의 제정문제도 아울러 제기되고 있다.

### I. 居民의 生活上 不便解消를 위한 規制緩和

현행 개발제한구역을 그대로 유지하되, 개발제한구역의 취지를 살리면서 주민들의 민원을 수용하기 위한 것이다. 건축규제등 행위제한의 엄격한 실시 대신에 제한을 완화하여 개발제한구역거주 주민의 생활상의 불편을 해소하고 주민복지를 향상시킴으로써 개발제한구역 해제라든가 보상요구등의 민원을 차단하는 효과를 가져오는 방안으로 거론되는 것이다. 이를 위해 ①현재 위치에서 행위제한을 완화하거나, ②일정규모의 취락단위로 집단화하여 행위제한을 완화(구역보존이 강조될 때)할 수 있다. 이러한 방안으로서 논의되는 것은 다음과 같다.

#### 1. 소극적인 건축규제등의 選別的 緩和 方案

주택에 대한 건축제한을 완화하는 것으로 개발제한구역내 주택을 신축, 증축, 개축할 때 면적, 층수, 용적률 등의 주택규모에 대한 제한을 완화하는 것을 생각할 수 있다. 다만, 이경우 원주민여부등의 요건에 따라 완화의 정도에 차이를 두는 것을 고려할 수 있다.

#### 2. 聚落整備事業方案

개발제한구역보전에 큰 지장을 주지 않는 범위내에서 주민의 생활편익시설물, 공동이용시설, 공공시설물에 대한 규제를 완화하여 주민생활의 희생을 최소화하는

방안으로 기존의 건설교통부의 입장으로 저밀도의 계획적 개발방식이다.

### (1) 개발제한구역내취락정비지침

이 지침(1993.12.31 건설부훈령 제849호)은 개발제한구역안의 집단취락정비사업 시행에 관한 기준을 정하는 것으로서 도시계획법시행규칙 제7조 및 제8조의 규정에 의하여 허용되는 범위안에서 적용된다.

집단취락정비사업은 이 지침에 의해 일정한 기준을 갖춘 지역을 취락지구로 지정하여 건축물부지의 조성 및 정비, 건축물의 건축 및 정비, 도로, 상·하수도, 주차장 등 공공시설의 설치·정비, 마을공동회관 등 마을공동이용시설의 설치·정비 등에 관한 계획과 기준을 설정하여 건축물 및 시설물의 신·증설 대상과 범위를 확대하는 등 취락정비를 활성화하여 구역내 주민생활의 불편해소 및 생활환경의 향상을 도모하는 것을 말한다.

### (2) 聚落地區의 指定對象, 密度基準 및 範圍等

i) 단독주택으로 정비·개량하는 취락지구에는 도시형취락(대지밀도 70%이상이거나 호수밀도 30호이상인 취락)과 농촌형취락(대지밀도 65%이상이거나 호수밀도 20호이상인 취락)이 있으며 이 경우 시장·군수가 특히 정비가 필요하다고 인정하여 밀도기준에 미달됨에도 선정할 때에는 그 미달되는 면적에 상당하는 토지는 건축물의 부지로 이용할 수 없다.

ii) 4층이하의 공동주택 또는 간선도로변의 상가건물을 정비·개량하는 취락지구에는 주거환경개선사업형(대지밀도 90%이상이거나 호수밀도90호이상인 취락)과 간선도로변정비형(주용간선도로변에 20동이상의 상업용건물이 집단화되어 있거나 도시미관이 불량하여 건축물의 정비가 필요하다고 인정되는 지역, 대지밀도90%이상)이 있다. 그리고 취락지구의 규모는 생활환경개선에 필요한 최소한의 면적으로 하고, 임야와 우량농지는 원칙적으로 취락지구에서 제외한다(동지침 제6조).

### (3) 聚落整備計劃의 立案·決定·承認

취락정비계획의 입안·결정은 시장·구청장이 소정의 절차를 거쳐서 행하며, 개발제한구역중앙심사위원회의 심의를 거쳐 건설교통부장관의 승인을 받아야 한다(동지침 제4조 및 제5조).



#### (4) 聚落整備事業의 施行

i) 시행자 : 취락정비사업은 토지 등의 소유자가 시행하며, 다만 토지 등의 소유자가 원하는 경우 일부 또는 전부를 지방자치단체가 시행할 수 있다.

ii) 사업시행허가 : 취락정비사업을 토지 등 소유자가 공동으로 시행하고자 할 때에는 소정의 서류를 구비하고 도시계획법시행규칙 제7조 내지 제9조의 규정에 의한 허가를 받아야 한다. 시장·군수는 이해관계인의 의견을 들은 후 타당한 의견을 반영하여 허가한다(동지침 제12조 및 제13조).

iii) 개발의 한계 : 취락정비사업을 시행함에 있어서는 마을별 특성이 반영되도록 하며 집단취락개발로 인한 구역의 훼손문제에 대한 기준을 설정하여 개발의 한계를 분명히 해야 한다. 개발의 한계는 각 지역별 구역마다 현지조건에 맞게 다양하게 설정하여야 한다.

#### (5) 問題點

취락정비활성화를 위한 규제완화 조치가 지역의 확장을 초래하지 않으면서 주민의 요구를 어떻게 조정할 것인가와, 취락정비사업이 근본적으로 소득창출을 유도할 수 없다는 한계를 어떻게 극복할 것인가가 이 사업의 과제라 할 것이다.

### 3. 住居環境改善事業<sup>24)</sup>

개발제한구역 지정 이전의 기존 垡地 위에 형성된 3,000여개 자연부락을 專用住居地域 또는 住居生活環境 改善地域으로 지정하여 일반 建築法과 都市低所得住民의住居環境改善을위한臨時措置法の 범위내에서 건축을 허용하거나 증축한도를 상향조정하는 방안이 모색될 수 있다. 이를 위하여 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제5조<sup>25)</sup>를 개정하여 동법이 인정하고 있는 특례나 지원수단을

24) 주거환경개선사업은 도시계획구역안으로서 노후불량건축물이 밀집된 지역 또는 공공시설의 정비상태가 불량하여 주거환경이 열악한 지역으로서 주거환경개선지구로 지정된 지역(도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제2조제1호)의 주거환경개선을 위하여 필요한 주택의 건설, 건축물의 개량, 공공시설의 정비, 소득원의 개발 등 주거환경개선계획에 따라 행하여 지는 사업을 말한다(동법 제2조제2호).

25) 제5조(도시계획법과의 관계) : 제3조의 규정에 의한 주거환경개선지구의 지정고시가 있는 날부터 주거환경개선지구로 지정된 지역은 도시계획법 제17조의 규정에 의한 일반주거지

개발제한구역의 토지에 대해서도 적용되도록 한다.26)

그러나 이 방안은 주택공급의 확대와 지역인구의 증대를 가져오고 기반시설에 대한 수요가 증가하여 해당지방자치단체와 주민들의 그 비용을 부담해야 되는 문제점이 있다.

## II. 現行 開發制限區域 調整方案

### 1. 區域調整 方式, 基準 및 範圍

#### (1) 細部 方案의 概觀

개발제한구역제도의 개선방안으로 구역을 조정하여 그 문제점을 해소하려는 견해들로서 조정할 필요성에 공감하나 그 방식에 차이를 보인다.

調整方式에는 크게 i) 현행 개발제한구역 가운데 일부를 해제하는 방식(기존 취락해제, 일부도시해제)과, ii) 현재의 개발제한구역 가운데 일부를 해제하는 방식이 아니라 개발제한구역을 포함한 전국토를 대상으로 환경 및 식물생태에 대한 평가작업을 실시한 뒤 원점에서 개발제한구역을 새로 설정하는 방식 즉, 풀 곳은 풀고 보존할 곳은 새로 지정하는 방식으로 견해를 나눌 수 있다.

이를 좀더 구체적으로 살펴보면, i) 개발제한구역 경계선이 관통하는 부락 및 건물, 동일필지에 한정하여 구역을 조정하는 방안27), ii) 개발제한구역을 농지와 임야에만 국한하는 방안(시가화된 기개발지 해제방안), iii) 개발제한구역을 임야에만 국한하는 방안(시가화된 기개발지와 농경지까지 해제하는 방안)28), iv) 개

---

역으로 지정된 것으로 본다. 다만, 제4조제1항제2호의 규정에 의하여 지정된 지역(개발제한 구역으로서 그 구역지정 이전에 건축된 노후불량건축물이 밀집되어 있는 지역)은 그러하지 아니하다.

26) 이주희, "개발제한구역 주민의 재산권 보호", 그린벨트백서, 한국토지행정학회, 1997, 162면.

27) 이는 구역조정을 최소화하는 방안으로 개발제한구역 지정당시 지형, 산세, 토지이용상태 등에 대한 자료의 미비와 현장조사의 불철저로 인해 개발제한구역 경계선이 부락 및 동일필지나 건축물을 관통하여 설정된 곳은 강, 산등의 자연물이나 철로, 도로 등의 시설물을 경계로 하는 등 구역구분의 명확한 기준을 마련하고 현재의 경계선을 조정하여 주민의 불편을 해소하고 재산권침해를 최소화 하도록 하도록 하는 것으로 이 방안은 보전론자들도 수긍하는 방안이라 하겠다.

28) 개발제한구역의 주요기능이 환경개선을 위한 녹지보전에 있다고 한다면 녹지라고 할 수

발제한구역을 환경평가기준에 의하여 재조정하는 방안<sup>29)</sup>, v) 도시별로 차등화하여 구역을 조정하는 방안<sup>30)</sup> 등이 있다. 이러한 구체적인 방안들 중 한 방법만에 의해서 조정할 수도 있고 여러 방안을 적용하는 방법도 상정할 수 있을 것이다.

## (2) 調整對象地域

어느 방식에 의하든 개발영향이 크고 재산권 침해가 현저한 지역 -지정사유가 불합리하거나 여건변화로 불필요하게 지정된 지역- 을 구역해제기준으로 하는 것은 동일할 것이다. 따라서 i) 개발제한구역지정의 중점목표가 변경된 도시 및 인구폭증에 의한 과밀도시로 왜곡된 도시 구조의 정상화가 필요한 지역, ii) 개발제한구역으로 과도하게 지정된 市나 개발제한구역 지정후 생성된 市로 행정구역면적 가운데 독자적 도시생활권 조성이 어려울 정도로 과도하게 개발이 제한받는 경우, iii) 개발제한구역 지정당시 이미 시가지가 형성된 시·읍등은 해제대상<sup>31)</sup>

있는 임야만 개발제한구역으로 남겨두자는 구역주민들의 주장이기도 하다.

29) 현재 구성되어 있는 개발제한구역제도개선협의회가 구역조정의 평가방법으로 사용하는 것이다. 이 방식에 의하면 객관적인 환경평가를 거쳐 개발제한구역이 설정되기 때문에 환경적 가치를 갖는 지역만 보존할 수 있으므로 구역설정의 합리성을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 환경평가작업이 복잡하고 난해한 작업이라는 점, 환경평가용 실태자료가 충분해야만 객관적인 타당성을 확보할 수 있다는 점, 환경평가결과가 구역조정의 절대적인 기준이 되기 때문에 불리한 평가결과에 주민이나 이해당사자의 승복여부가 불확실하다는 점 등이 환경평가기준에 의한 구역조정의 단점으로 지적된다.

30) 개발제한구역권역을 수도권, 대도시권, 중소도시권, 공업도시권 등으로 구분하고 차등화하여 구역을 조정하는 방안이다. 수도권, 대도시권이나 공업도시는 개발제한구역의 환경보전적 중요성이 높기 때문에 가능한 한 개발제한구역의 조정을 최소화하고 중소도시는 개발제한구역의 중요성덜하고 또한 도시 개발을 촉진할 수 있다는 점에서 개발제한구역의 조정을 대폭적으로 하는 방안이다. 이 방안 또한 개발제한구역제도개선협의회 of 개발제한구역제도개선안에서 채택되고 있는 방안이다.

31) 해제구역선정기준으로 국민회의 그린벨트제도개선시안(1998.7.1/1998.7.2, 한국경제, 23면)은 일반적 해제기준과 도시규모별 해제기준의 두가지 기준을 정하고 있다.

일반적 해제기준은, i) 구역경계선이 동일 필지나 생활권을 관통할 때, ii) 구역지정당시 이미 집단적으로 도시개발의 형상을 갖춘 경우, iii) 20가구이상 집단취락, iv) 지정초기 임상이 거의 없거나 지정후 합법적인 절차를 거쳐 평지화된 토지, v) 그린벨트 지정이 과도해 독자적인 도시생활권 조성이 필요한 경우 등이다.

도시규모별 기준은 아래의 표에서 보는 바와 같이 대도시권, 지방대도시권, 지방중도시권, 산업도시권으로 분류하여 권역별로 조정기준과 해제폭을 정하기로 하고 있다. 이 시안대로라면 서울 강북지역 등 개발제한구역내 총거주 인구의 73%(70만명)정도가 혜택을 입을 수 있다고 한다.

으로 고려 될 수 있을 것이다.

## 2. 擔當主體 等

개발제한구역재조정의 기준 등의 지침은 중앙정부가 마련하고, 각 권역별로 지방자치단체에서 도시계획을 전면 검토하여 재조정이 필요한 지역을 선정하고 가칭 「위원회」의 심의와 건설교통부장관의 승인을 거쳐 확정하도록 한다. 이 과정에서 개발제한구역과 관련된 다양하고 상반된 견해들이 공평하게 반영되고, 정확한 구역조정기준의 설정과 적용이 필요하며, 모두가 납득할 수 있는 객관적인 원칙과 기준이 되도록 이해당사자의 합의가 또한 필요하다. 따라서 구역재조정의 과학적 검증을 위한 환경평가 등이 필요하고 또한 민주적정당성 확보와 원만한 정책집행을 위하여 관련 주민, 환경단체, 전문가, 공무원 등의 참여와 폭넓은 의견수렴절차가 필요하다.

〈권역별 조정기준〉

(단위 : 천명)

	권역	도시계획구역인	조 정 기 준	해 제 폭
대 도시 권	수도권	19,572	수도권 과밀과 대도시권의 성장을 억제하기 위해 기본적으로 현행구역을 유지하면서, 그동안 노정된 불합리한 문제점을 시정하고 생활적 민원을 해소하는 것을 목표로 세부기준에 따라 조정한다.	구역해제 세부기준 적용
	부산권	4,227		
	대구권	2,679		
	광주권	1,420		
	대전권	1,540		
지 방 대도시	청주권	579	청주권과 전주권은 형질상태의 정밀조사평가에 따라 도시환경 및 성장관리에 필요한 부분만을 존치시키고 나머지는 해제한다. 또 도시의 광역화 및 주변시가지와의 연담화가 예상되지 않는 4개 도시는 완전 해제한다. 단, 해제지역에 대해서는 형질상태를 정밀조사 평가한 후 합리적인 용도지역을 지정한다.	관리이용계획에 의거 일정비율
	전주권	671		
	춘천권	267		
지 방 중도시	진주권	314	단, 해제지역에 대해서는 형질상태를 정밀조사 평가한 후 합리적인 용도지역을 지정한다.	그린마스터 플랜(산림과 우량농지 위주)에 따라 해제
	충무권	108		
	제주권	319		
산 업 도 시	마산·진해권	1,101	산업공해의 확산을 방지하고 시민에게 건전한 생활환경을 보전할 수 있도록 대도시권의 조정기준을 적용한다.	구역해제 세부기준 적용
	울산권	858		
	여천권	284		

이전의 국민회의 '개발제한구역제도 개선시안'(1998. 6. 12/1998. 6. 13, 국민일보,1면)을 보면, 그린벨트내 20가구가상 집단 취락지(총 2689곳, 그린벨트 전체 면적의 4%)를 우선 해제한다거나, 도시 전체 면적의 90%이상인 그린벨트로 묶인 경기도 의왕, 과천, 하남시 등 3개시에 대해 그린벨트를 일정 비율 이상 해제하며, 그린벨트 권역별로 일정 해제 비율을 미리 정해 해제하며,그린벨트를 절대보존구역과 상대보존구역으로 구분 설정, 상대보존구역에서는 공원이나 야외 음식점, 테니스장 등 콘크리트화하지 않는 범위 안에서의 개발을 허용하는 것을 내용으로 하고 있다.

### Ⅲ. 效率的 區域管理 - 劃一的 規制 · 管理 改善方案

지목별 이용특성 및 상황을 고려하지 않고 모든 토지이용을 단일구역으로 지정하여 획일적으로 묶어 규제·관리함으로써 야기되는 문제점을 해소하기 위하여 다음과 같은 개선방안들이 있다.

#### 1. 管理區域 設定, 差等管理 方案

이는 현행 개발제한구역을 그대로 수용하고 개발제한구역내에 관리구역을 설정하여 차등관리하는 방안이다. 즉, 개발제한구역의 기본골격을 그대로 유지하면서 주민들의 민원을 수용하기 위해 절충하는 방안으로서 다음과 같은 방안들이 거론되고 있다.

##### (1) 保全區域과 整備區域의 區分方案

개발제한구역내 토지의 특성과 현재의 이용상태 및 장래의 수요, 환경보전의 필요성 그리고 주민의 불편해소 등의 측면에서 보전의 중요성과 정비개발의 필요성에 따라 개발제한구역을 4개의 관리구역(절대보전구역, 상대보전구역, 소극정비구역, 적극정비구역)으로 새로이 지정 관리하고, 차등규제로 토지이용율을 제고하여 주민의 손실을 최소화하도록 하는 방안이다.<sup>32)</sup>

##### ① 保全區域

- i) 절대보존구역<sup>33)</sup> : 환경보존기능의 강화(公共 民間不問, 엄격한 관리)
- ii) 상대보존구역<sup>34)</sup> : 기존개발제한구역의 규제수준

32) 양병이, "개발제한구역(그린벨트)제도의 개선방향", 전계 「그린벨트 백서」, 153쪽.

33) 원칙적으로 임야를 대상으로 하며, 그 외에 표고가 높은 지역, 경사도가 심한 지역, 녹지자연도 등급이 높은 지역, 재해위험지역, 상수원보호구역, 자연생태계보전지역, 경관가치가 높은 지역, 임상이 양호한 지역 등이 해당된다. 이 구역은 환경보전이 주목적이고, 용도변경 및 형질변경이 절대불가이며, 기존주택의 이주도 고려된다.

34) 임야중 지형이나 식생훼손으로 녹지공간으로서의 가치를 상실한 지역, 산림내에 여가공간 또는 부대시설의 유치가 가능한 지역, 상대농지 등이 대상이다. 이 구역에서는 휴양, 체육, 청소년수련시설 중 녹지훼손이 크지 않은 시설의 설치(환경오염방지시설의 설치의무화), 도시계획사업중 공공시설(환경영향평가) 등은 개발제한구역 관리주체의 허가하에 허용한다.

## ② 整備區域

i) 소극정비구역<sup>35)</sup> : 취락지역 - 집단취락의 호수밀도에 따라 개발제한구역에서 해제하거나 주거지역수준으로 규제완화하고 개발행위를 허용하여 주민의 일상생활과 생업활동에 큰 불편이 없도록 함

ii) 적극정비구역<sup>36)</sup> : 시가화지역

소극정비구역과 적극정비구역은 현행 개발제한구역의 규제일변도의 정책에서 탈피하여 지역주민의 불편과 이에 따른 각종의 불가피한 훼손, 관리유지의 과도한 부담과 마찰 등을 피할 수 있도록 이미 개발이 되어버린 지역을 중심으로 정비구역으로 구분, 관리한다.

이 구역은 전체 개발제한구역의 일정부분을 초과할 수 없도록 전체면적을 통제하여 과도한 개발을 억제한다. 또한 법적인 행위제한은 기존의 건축법, 도시계획법 등을 준용하되 세부적인 밀도와 용도등을 강화하여 적용하도록 한다.

특히 정비구역으로 지정되어 개발규제가 완화될 경우에는 지가 급등과 그로 인한 부동산 투기현상이 나타날 가능성이 높으므로 정비구역을 지정할 때는 이 구역에 대한 부동산투기억제대책도 아울러 강구하도록 한다.

## (2) 保全·住居·活用·留保地域의 區分方案

개발제한구역내 토지를 크게 i) 보전지역, ii) 주거지역, iii) 활용지역, iv) 유보지역으로 구분하고, 각 지역별 “세부정비계획” 수립하여 관리하는 방안이다.<sup>37)</sup>

35) 대상은 50호 이하의 자연부락, 기존취락의 현상유지, 생활환경개선이 필요한 거주지, 자연부락내의 나대지, 기존취락내에 소규모로 산재한 농지이다. 이구역에서 주거용 건축물 및 공작물의 증·개축 및 신축, 마을공동이용시설·생업관련시설의 설치, 기타 상대보전구역 허용행위 등은 개발제한구역관리주체의 허가를 요한다. 또한 건축물은 고도제한과 최대증축면적의 제한을 받는다.

36) 대상은 50호이상의 밀집주거지, 주요간선도로변 주거지, 밀집주거지내의 나대지, 주민생활환경조성을 위해 개발이 필요한 밀집주거지내의 농경지, 특화된 사업을 위해 시설설치·정비가 필요한 지역(위락, 상업지역) 등이다. 이 구역에서는 주거용·비주거용 건축물 및 공작물의 증·개축 및 신축(비거주용 건축물은 환경영향평가필요), 주민생활환경조성을 위해 필요한 토지의 형질변경, 건축물의 용도변경, 도시계획사업, 기타 상대보전구역 및 소극정비구역 허용행위 등은 개발제한구역 관리주체의 허가를 받아 허용한다.

37) 권용원, “한국 개발제한구역의 지정에 따른 문제점과 개선방안”, 「토지연구」 제2권제2호, 1991, 34쪽

- 보전지역 : 주로 농지, 임야, 자원보호, 군사시설 등
- 주거지역 : 취락
- 활용지역 : 체육/위락, 공공시설 등
- 유보지역 : 장래 특수용도에 대비하여 백지계획 내지 미지정상태로 둠.

i) 개발제한구역내 자연부락과 밀집시가지 : 주거환경개선지구의 지정을 비롯한 도시계획사업을 수행하여 생활편익시설이 도시의 일반주거 용도지역과 같은 수준으로 끌어올려서 주민불편을 해소하는 제도적 장치를 마련함.

ii) 주거 및 활용대상지역 : 위락시설과 자연 위락지역의 정비를 목적으로 도시계획법 시행령에서 규정한 취락지구와 위락지구와 같은 용도세분지정의 준용이 가능하도록 한다.

iii) 개발잠재력이 있는 보존대상지역 : 장기적으로 국공유화를 목표로 하여 국가, 지방자치단체에서 단계적으로 매수하되 훼손위험지역을 우선적으로 취득하며, 「개발제한구역내 녹지보전에 관한 조례준칙」을 마련한다.

### (3) 細部管理地區制 方案<sup>38)</sup>

개발제한구역내의 토지에 대한 세부지구제를 채택함으로써 대상토지의 이용이나 행위허용범위를 좀 더 구체화하여 구역주민의 민원을 줄이려는 목적을 갖는 것이다. 즉, 개발제한구역을 농지지구, 취락지구, 임야지구, 체육·위락지구, 군사보호지구, 지하자원보전지구 등으로 구분하여 현재의 토지이용상태와 생산요소 및 도심과의 공간적 관련성을 검토하여 각 지구별 대상토지와 행위허용범위를 구분·설정하는 것이다.

세부관리지구를 그 대상토지, 허용범위 등을 정리하면 다음 표와 같다. 이 방안은 다양한 도시공간의 기능적 변화와 수요공급에 합리적으로 대비할 수 있는 방안 중의 하나이며, 효율적인 관리와 이용수준의 제고를 동시에 이룰 수 있을 것으로 보인다.

38) 이계학 외, “개발제한구역제도의 문제점과 합리적인 이용방안에 관한 연구,” 「산업기술연구논문집」 제1집, 1994.2, 42쪽.

### 〈세부관리지구〉

구 분	대 상 토 지	허 용 범 위	비 고
농 지 지 구	전·답	영농만 허용	G.B내 절대농지·상대농지 포함
취 락 지 구	기존취락지	취락, 생활서비스시설, 시가지	자연증가에 따른 수용 증가를 인정
임 야 지 구	임야	영림 및 목축허용	GB내 보전림, 준보전림 포함
체육·위락지구	체육공원, 경관이 좋은 수면, 임야, 사적건물 및 촌락지	체육·임야활동을 위한 허락만 허용	
군사보호지역 지하자원보전지구	국방부 요청지 산업자원부요청지	군사시설 자원채굴 허용	

## 2. 絶代保全·相對保全地域 區分方案<sup>39)</sup>

이 방안은 현행 개발제한구역을 조정하는 것을 전제로 하는 관리방안이며, 개발제한구역을 절대보전구역과 상대보전구역으로 용도를 구분 지정하여 관리하는 방안이다.

i) 절대보존지역에는 개발이 절대 허용되지 않으며 토지관련 세금과 학자금을 감면하고 영농자금 및 경지정리사업 등을 지원하며,

ii) 상대보전구역에는 녹지형 여가시설 또는 수익성 사업지 등을 개발할 수 있도록 하되 개발제한구역 부담세를 부과한다.

## IV. 區域內 原住民의 經濟的 損失 緩和方案

이는 개발제한구역제도 자체의 필요성은 인정하며, 그 제도의 골격도 현행처럼 유지하여야 하지만, 구역내의 원주민의 경제적 손실은 완화하여야 한다는 견해이다. 즉, i) 재산상 불이익에 대한 손실보상, ii) 국공유지의 확장과 매수청구권의 보장, iii) 토지소유권에서의 개발권의 분리와 공유화, iv) 조세 등의 부담경감과 학자금·영농자금 등의 원주민 지원사업 등이 실시되어야 한다는 것이다.

39) 黨政會議, 1998.6.13, 국민일보, 1면



# 1. 損失補償

## (1) 補償의 必要性

개발제한구역내의 행위제한으로 재산상의 현저한 불이익을 받고 있는 자에게 적절한 보상으로 상대적 손실감을 최소화하는 것이 필요하다는 견해이다.

즉, 개발제한구역의 지정은 헌법 제22조제3항 소정의 재산권에 관한 공용제한의 일종이므로 일률적으로 손실보상의 요건에 해당하지 않는다고 할 것이 아니라 그것에 의하여 특별희생이 발생하는 경우에는 형평과 공평부담의 차원에서 보상을 고려해야 할 것이다. 그런데 현행 도시계획법은 보상에 관하여 규정하고 있지 아니하여 문제가 되고 있는 바, 개발제한구역에 관한 독립법을 제정하거나 현행 도시계획법을 개정하여 개발제한구역지정으로 인한 손실 보상을 인정하는 규정을 두는 것도 바람직할 것이다.<sup>40)</sup>

손실보상에 관한 자세한 것을 제5장에서 다루기로 하고, 여기에서는 개발제한구역제도의 일반적 개선방안의 하나로서 주장되는 부분에 국한한다.

### ① 손실보상여부에 대한 일반적 기준

계획제한으로 인하여 그 토지이용이 제한·금지되더라도 종전과 같은 토지이용을 계속하는 것이 가능하고 또한 그것이 객관적으로 보아 당해 토지의 본래의 기능에 반하지 않는 경우는 사회적 제약에 불과하여 손실보상을 요하지 않으나, 토지이용규제로 종전대로의 이용을 계속할 수 없게 되는 경우이거나 이미 객관적으로 현실화된 개발행위를 저지하게 된 경우는 '특별한 희생'으로 손실보상이 필요하다<sup>41)</sup> 하겠다.<sup>42)</sup>

### ② 보상재원

토지매수재원과 연계하면서 개발제한구역제도로 인하여 이익을 받은 자에 대해

40) 1998년 12월 24일 헌법재판소는 보상규정이 결여된 도시계획법 제21조 규정에 대해 헌법불합치결정을 내리고 빠른 시일안에 보상입법을 하도록 하고 있다.

41) 예컨대, 개발제한구역안에 이미 조성된 택지가 건축허가를 못받아 아직도 남아 있는 경우 목적위배설에도 타당하지 않으며 건축허가권의 남용이므로, 택지의 현상유지가 목적이려면 손실보상을 하여야 할 것이다. 바람직한 방법은 건축허가를 허용하는 것일 것이다.

42) 1998.12.24 헌법재판소의 헌법불합치결정 동지.

여 종합토지세, 도시계획세, 개발부담금 등에 일정률 부담하게 하여 기금을 조성하는 방안을 검토할 필요가 있겠다.

### ③ 문제점

공원이나 도로 등 장기 미집행 도시계획시설, 군사시설보호구역이나 상수원보호구역 등 기존의 재산권 제한제도와와의 형평성문제가 제기된다.

#### (2) 開發制限區域을 公益施設用地로 收用하는 경우

개발제한구역의 토지가 공익시설용지로서 수용될 때에는 계획제한이 없는 상태로 평가한 보상금을 지급하는 것이 정당한 보상이 될 것이다. 그 이유는 본래의 목적이 아닌 용도로 토지가 수용될 경우에는 계획제한이 없는 상태로 평가하여 보상하는 것이 행정지침이기 때문이다. 다시 말하면 개발제한구역안의 토지가 공익시설용지로서 수용되는 사유지에 대해서는 도시공원용지의 경우처럼 도시계획제한(개발제한구역의 지정)이 없는 상태로 평가 보상함으로써 공공기관이 개발제한구역 훼손의 대가를 충분히 치루게 하여 개발제한구역의 지정 목적에 반하는 타용도로의 전환을 억제하는 효과를 거둘 수 있고, 또한 개발제한구역지정으로 인한 지가하락과 그로 인한 저가의 수용가격으로 이중 삼중의 손실을 감수해야 했던 '특별한 희생'을 실질적으로 보상하게 되며 그것이 형평의 원리에도 부합된다.<sup>43)</sup>

## 2. 國公有地의 擴張과 買受請求權의 保障

장기적으로 국토이용관리 차원에서 국공유지 비축 및 관리와 연계하며 보상 및 매수계획을 추진하는 것도 검토가 필요하다는 견해이다.

### (1) 國公有地 擴張의 必要性

개발제한구역은 산업사회의 녹지공간의 확보등 환경보전 기능을 더욱 강화할 필요가 있으므로 보전이 필요한 지역을 중심으로 국공유화를 추진할 필요가 있다.<sup>44)</sup> 또한 공평부담의 차원에서 재산권침해가 현저한 토지를 우선적으로 매수하

43) 이주희, 앞글, 171~2쪽.

44) 공유화의 필요성으로 ①개발제한규제로 인한 사유재산권의 침해에 따르는 손실보상의 필요,

여 국공유지를 확장함으로써 개발제한구역의 지정에 따른 민원을 해소하고 재산권침해의 논의를 해결할 필요가 있다. 이 방안은 직업선택의 자유, 거주이전의 자유를 보장하는 부수적 효과가 있다.

따라서 개발제한구역내의 토지소유자에게 국가·지방자치단체·토지공사 등 정부투자기관 및 공공단체에 대한 매수청구권을 인정하는 입법화도 검토할 필요가 있다 하겠다.

## (2) 買受請求制度

買受請求라 함은 일반적으로 행정주체에 의하여 특정토지가 공공기관사업용지로 지정된 경우 사업의 실시예 앞서 토지소유자는 사업예정주체에 대하여 당해 토지를 시가로 매수해 줄 것을 청구하는 제도를 말한다. 우리나라도 과거에 이 제도가 있었으나 시행되지도 않고 폐지한 경험이 있다.<sup>45)</sup>

이러한 매수청구제도는 일본의 경우 행위제한으로 토지의 이용에 현저한 지장을 받게 되는 자가 토지매입신청을 할 수 있도록 규정하고 있다(일본 도시녹지보전법 제7조제8조 참조).

### ① 매수대상 등

개발제한구역안에 있는 토지에 대하여 매수청구제도를 도입하되 손실보상에 갈음하는 것이므로 무조건적이고 전면적인 도입이 아니라, 예를 들면 행위제한으로 재산권침해가 현저한 토지<sup>46)</sup>로서 원주민 소유의 토지나 일정소유기간에 해당하는 토지, 보전가치가 있는 토지 등에 대하여 단계적이고 제한된 범위내에서 매수청구를 인정하는 방안을 검토할만 하겠다.

매수기준을 설정하고, 매수토지 활용방안을 마련하며, 민간에 재매각하는 것도 검토될 수가 있다.

---

②개발압력으로부터의 영구보전, ③행정적 경제부담의 경감 필요, ④ 개발권양도제도 도입의 비현실성에 대한 대처가 들어진다. 김일태, "개발제한구역내의 토지공유화 방안 연구," 「대한 국토계획학회지」제21권제2호(1986.8), 67~82쪽.

45) 1982년 12월 31일 법률 제3642호로 국토이용관리법을 개정하면서 그 부칙 제6조에 의거하여 당시 도시계획법 제55조·제56조1)에 규정되어 있었던 매수청구제도를 삭제하였다.

46) 현재 개발제한구역제도개선협의회안(98.11.25)에서 검토되는 방안은 대지성토지가 우선 매수대상으로 검토되고 있다.

## ② 자원 조달 방안

i) 국공채발행 : 이는 건교부 토지관리특별회계 또는 토지공사와 주택공사가 발행할 수도 있다. 또한 개발제한구역의 존재로 인하여 좋은 환경의 혜택을 누리게 되는 중심도시가 발행자가 되는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 개발제한구역 안에 시설을 설치하고자 하는 공공단체에 대하여 예외없이 국공채를 판매하는 것도 고려해 볼직하다.

ii) 국공유지 교환

iii) 국유지매각대금 : 개발제한구역 매입비로 충당한다.

iv) '개발이익환수에관한법률'에 의하여 징수된 개발이익환수분이나 개발부담금 징수분으로 조성되는 地域開發基金을 활용하여 개발이익과 개발손실을 조정하는 것이 분배적 정의에 합당할 수 있을 것이다.

## ③ 대금지급방안

현금 또는 채권지급, 일시불 또는 분할지급, 국공유지와 교환하는 방안 등이 고려될 수가 있을 것이다.

## (3) 問題點

이러한 손실보상 및 토지매입제도는 토지소유자의 재산권침해를 구제하고 개발제한구역의 보전을 용이하게 하는 중요한 제도적 장치로서 의미를 갖는 것이지만, 군사시설보호구역이나 상수원보호구역 등 기존의 재산권 제한제도와의 형평성문제가 제기될 수가 있다.

## 3. 土地所有權에서의 開發權<sup>47)</sup>의 分離·公有化

손실보상에 갈음할 수 있는 방안 내지는 손실을 완화할 수 있는 방안의 하나로

47) 토지소유권이란 법률의 범위내에서 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 권리이다(민법 제 211조). 사용·수익권은 토지를 물리적으로 사용하거나 토지로부터 생기는 과실을 수취할 수 있는 권리이다. 처분권은 토지를 변형할 수 있는 사실상의 처분권과 양도·담보권설정 등 법률적 처분권으로 분리할 수 있으며, 사실상의 처분권이 바로 개발권이다. 개발권에는 무형적인 용도변경권과, 건축물의 건축, 공작물설치, 토지의 형질변경 등 유형적인 사실상의 처분권이 있다. 이러한 개발권을 토지소유권에서 분리하여 양도할 수 있도록 하자는 것이다. 김상용, "개발제한구역제도의 법적 개선" 「토지법사상」, 1983, 279쪽.

제기되는 견해이다.

개발제한구역에서의 토지개발행위를 계속 제한하면서 그로 인한 토지소유자의 손실을 완화하는 방법으로 개발권양도제도의 도입을 고려할 수 있다는 것이다.

### (1) 開發權讓渡制

開發權의 分離는 미국에서 開發權讓渡制(Transfer of Development Right)에 의해 실시되고 있다. 개발권양도제는 토지이용규제수단인 용도지역지구제의 代用으로서, 공공녹지의 확보방법으로서, 환경보전수단으로서, 그리고 개발손실의 보상방법으로, 나아가서는 개발촉진 또는 억제수단으로 활용되고 있는 제도이다.

토지소유권에 대한 강력한 규제에 의한 개발제한구역의 확보·유지는 우발적 손실을 초래하여 토지소유자와 국가간의 갈등의 원인이 된다. 그렇다고 대상토지를 모두 국가가 매수 또는 수용하는 것은 막대한 예산상의 조치가 수반되어야 하는 난점이 있다. 그래서 외국에서 논의되고 제도화되기 시작한 것이 개발권양도제이며, 영국의 개발권공유화제도와 미국의 개발권양도제<sup>48)</sup>가 그 예다.

---

48) 개발권양도제(TDR)는 현존 지역지구제(zoning)에 의해 부여된 부지에 대한 건축용적의 허용한도에서 현재의 이용용적률을 뺀 차이만큼을 다른 지역에 양도할 수 있는 제도를 말한다. 이제도의 이론적 전제는 물적 부동산권의 권원은 단일한 것이 아니라 여러 개의 개별적 권리의 집합체(bundle of rights)라고 파악하는 것이고, 이러한 전제를 바탕으로 피규제토지에 개발가능성이 남아 있는 경우에 그 잠재적 이용권을 개발권으로 파악하고, 이를 권리의 집합체로부터 분리시켜 다른 토지에 이전시킬 수 있도록 함으로써 토지이용규제로 인하여 토지소유자에게 발생한 손실을 완화시키고자 하는 것이 TDR의 기본구조이다. 開發權讓渡制는 토지이용을 규제하면서도 그로부터 야기된 손실을 정부의 부담없이 보상에 줄 수 있도록 함으로써, 토지이용규제수단을 수용논쟁으로부터 단절시키기 위하여 환경보전분야에서 처음 등장되었다고 할 수 있음. 재산권에 대하여 엄격한 제한을 가하면서 보상을 요하지 않는 경찰권행사의 방법을 채택하면 법원에 의하여 위험인 수용으로 판단될 가능성이 높고, 그렇다고 보상을 요하는 수용권( eminent domain power) 행사의 방법을 채택하면 재원상의 한계에 부딪치기 쉽다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 개발권양도제를 채택·시행하면, 정부는 종래 수용조항의 저축이 문제되어 채용하지 못하였던 강한 제한을 경찰권에 의하여 채용할 수 있게 되고, 동시에 정부입법활동에 의하여 사회의 일부집단에게만 부담을 지우는 불공정을 회피할 수 있게 되는 것이다. 개발권양도의 시행은 토지이용계획관련자 모두에게 다음과 같은 이점을 가져다 줄 수 있다. 즉 정부에게는 이상과 같은 보존목적을 성취할 수 있게 하며, 과세자인 일반국민에게는 보상비용을 위한 자금부담을 지지 않게 하며(계획비용은 제외), 피규제토지소유자에게는 다른 토지에 개발권을 양도함으로써 보상을 받을 수 있도록 하여 엄격한 토지이용규제로 인하여 발생한 偶發損失을 부담하지 않게 하며, 또한 당해 토지를 그대로 소유하고 나머지 용도를 위하여 계속 이용할 수 있게 한다. 또한 개발권양수자에게는 현존 지역지구제 이상의 건축이 가능하도록 한다. 개발권양도제는 본래 偶發損失(wipeouts)과 偶發利益(windfalls)

개발권양도제의 이론적 근거는 토지소유권에서 토지개발권을 분리해낼 수 있다는 데 있으며, 소유권에서 개발권을 분리하는 입법적 조치를 가장 먼저 취한 나라는 영국이다(Town and Planning Act 1947). 영국은 1947년 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act)을 제정하여 토지의 개발권을 공유화함으로써 토지를 매수하지 않고서도 개발제한구역내의 토지개발을 억제하여 녹지공간을 보전할 수 있었다.

개발권의 구체적 내용 및 이전방식도 매우 다양하다. 개발권의 이전여부가 토지소유자의 선택에 맡겨져 있는 선택적 참가 개발양도제와 강제적 참가 개발양도제가 있고, 개발권을 자유롭게 민간시장을 통하여 매매할 수 있도록 하는 방식과 정부가 이를 매입·판매하는 방식이 있으며, 개발권의 할당기준을 토지면적을 기준으로 하는 방식과, 토지가격을 기준으로 하는 방식 그리고 양자를 절충하는 방식 등이 있다. 일반적으로 부여되는 개발권은 건축권, 면적, 용적률의 형태로 부여된다.

## (2) 開發制限區域과 開發權讓渡制

외국의 개발권양도제는 설사 도입하더라도 우리나라의 실정에 맞게 수용하여 이를 실시하여야 할 것인데, 그 방안으로서 다음과 같은 의견이 제시되고 있다.

i) 개발제한구역의 각 권역별로 필요한 개발권의 總數를 정하고 이를 시가 또는 과세표준액의 비율로 분할하여 개발제한구역내 토지소유자들에게 나누어 주고, 개발가능구역의 토지소유자가 토지를 개발하고자 할 때에는 국가나 지방자치단체로부터 허가를 받도록 하며, 허가를 신청할 때에는 개발제한구역내 토지소유자들이 보유하고 있는 개발권을 취득·제출하도록 하는 방안

ii) 개발제한구역내 토지의 개발권을 국가나 지방자치단체가 매입하고 개발제한구역내에서 토지를 개발하고자 하는 토지소유자는 개발허가와 함께 개발권을

---

의 문제를 해결하기 위한 제도였으나, 현재는 다양한 목적을 위하여 채택되고 있는데 주요한 것은 다음과 같다. ① 역사적 건조물보존, ② 농지 및 녹지 등의 空地의 확보, ③ 생태자원의 보호, ④ 중산층이나 저소득층을 위한 주택건설, ⑤ 개발장소 및 개발시기의 규제, ⑥ 성장억제 등의 목적을 위해 채택되고 있을 뿐만 아니라, ⑦ 종래의 지역지구제에 갈음하는 제도, 즉 토지이용규제 일반의 기본적 수단으로까지 이용될 수 있다는 제안이 나오고 있다. 김영조, "개발권양도제(TDR)의 법적 문제점", 「행정상 손실보상의 주요문제」(정현 박은훈박사화합기념논문집), 1997, 311~312쪽 참조.

환매하도록 하는 방안이다. 이 경우 개발권 매입대상 총량을 정하여 가능한 매입 기금을 총량으로 나누어 매입가격을 정하는 방법을 택하도록 하는 것이 바람직하다.

### (3) 檢 討

이 방안은 개발제한구역내 토지의 현재의 이용권은 토지의 소유자가 가지고 장래의 개발권은 국가나 지방자치단체가 관리함으로써 토지를 매수하거나 수용하지 아니하고도 녹지공간의 확보 내지 토지이용규제를 하여 개발제한구역을 확보·유지할 수 있고 개발제한구역내의 토지소유자의 손실을 보전할 수 있는 것이다.

영국의 예에서 알 수 있듯이 이러한 개발권제도를 성공적으로 정착시키기 위하여서는 토지의 공공성에 대한 일반국민의 인식과 새로운 제도에 대한 계몽이 선행되어야 하고, 그러한 제도를 무리없이 수행해 나갈 수 있는 행정관리능력을 갖추어져야 할 것이다.

우리나라의 현실에서는 우선 토지개발이 극도로 제한되어 특별한 희생을 하고 있는 개발제한구역내의 토지에 대하여 실시하여 우리의 실정에 맞도록 수정·보완하면서 점차 확대 실시해 나가는 것이 바람직하다. 특히, 동구역안의 나대지, 주변의 유사토지와 비교하여 택지등으로 이용하는 것이 객관적으로 인정되는 토지 등에 대해서는 개발권을 양도할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직하다 할 것이다.

그러나, 외국의 개발권양도제를 우리나라에 적용함에 있어서는 財産權 概念 및 법체계의 상이, 시장수요여건의 차이에 따르는 구체적인 방법론 등에 관하여 계속적인 검토가 필요하다고 하겠다.

## 4. 開發制限區域 原住民 支援方案

구역지정 이전 재산권 소지자에 대한 相對的 損失感에 따른 負擔 輕減方案이다. 개발제한구역내 원주민에게는 지정결정시부터 토지 및 건물에 대한 재산세 등을 감면하여야 한다는 것이다. 개발제한구역은 시민전체에 대하여 快適性을 무기한으로 제공하기 때문에 과세특례는 설득력이 있다.

이 점과 관련하여 현재는 同區域內이지만 군사시설보호구역에 대해서는 비과세하고 있는 바(지방세법시행령 제136조의3, 동법시행규칙 제77조), 이를 개발제

한구역 전역으로 확대하여 실시하는 것이 공평부담의 원칙에 합당하다는 견해이다.

이밖에, 개발제한구역의 원주민에 대하여는 개발부담금 부과대상 규모, 부과율 조정을 조정하여 혜택을 부여하고, 학자금, 영농자금, 보조금 지원, 경지정리사업 지원 등의 사업도 최대한 실시하여야 한다는 것이다.

## V. 解除地域의 管理 其他

일정한 사유로 개발제한구역이 해제되는 경우에는 동 지역에서 무분별한 개발이 발생하지 않도록 계획적인 개발을 유도할 필요가 있다. 특히 도시기본계획과 도시계획수립시 환경적인 측면을 충분히 고려하도록 하여야 할 것이다. 이는 전면해제되는 도시와 부분해제되는 도시로 나누어 볼 수가 있다. 아울러 해제지역의 관리 중 가장 우려되는 것은 부동산투기의 발생인 바, 이의 방지대책이 필요하다.

### 1. 解除의 類型別 管理

#### (1) 전면해제되는 도시

개발제한구역이 전면적으로 해제되는 도시의 경우에는 도시계획법상의 도시기본계획과 도시계획을 새로 수립할 때까지 토지형질의 변경을 제한하고, 보전가치가 있는 토지는 도시계획법상의 녹지지역으로 지정하여야 할 것이다.

#### (2) 부분해제되는 도시

개발제한구역의 일부가 해제되는 도시의 경우에는 여건에 따라 도시기본계획과 도시계획을 변경하고, 團地開發의 경우에는 계획적인 親環境的 低密度 開發을 유도할 필요가 있다. 集團聚落의 경우에는 정비계획을 수립하여야 할 것이다.

### 2. 開發制限區域의 解除로 인한 不動產投機防止對策

개발제한구역이 해제되는 경우에는 이로 인한 지가상승이익은 노리는 부동산투기가 발생할 수가 있다. 이런 경우에는 해제로 인한 이익을 개발부담금, 양도소득세, 공영개발, 공공시설설치부담 등 현행제도를 활용하여 최대한 환수하여야 할 것이다.



해제되는 지역의 매입시점에 따라 開發利益은 개발부담금을 부과하여 환수하되, 구역지정 이전 취득자는 사업 착수시점을 기준으로, 지정후 토지취득자(취득일이 구역조정일로부터 2년 이전의 경우에는 구역조정일로부터 2년전에 해당하는 날)을 기준으로 환수하며, 다만, 구역지정이전취득자에 대하여는 구역조정에 따른 지가차익도 개발이익에 포함하여 환수하여야 한다.

地價가 급등하는 지역은 실거래 가격수준으로 양도소득세를 부과하며, 단지규모로 개발이 가능한 토지는 가급적 국가나 공공기관이 전면매수하여 개발할 필요가 있다. 아울러 개발사업자에게는 도로, 상하수도 등 공공시설 설치를 의무화하여 주거 및 생활환경의 편익에 기여하도록 하여야 할 것이다.

### 3. 單行法の 制定問題

개발제한구역제도와 관련하여 그밖에 제기되는 의견으로서 동제도에 관한 단행법의 제정이 필요하다는 견해가 있다. 이는 개인의 재산권을 극도로 제약하는 개발제한구역의 지정을 어떻게 도시계획법에 1개조문(도시계획법 제21조)을 두어서 할 수 있느냐 하는 것이다. 도시계획법 1개조문에 근거하여 개발제한구역정책을 집행하기 때문에 예외규정을 많이 두어 개발을 허용하는 방식을 취하게 된다는 비판에서 제기하는 의견이다.

이러한 입법근거의 문제점은 개발제한구역정책을 효과적으로 집행하지 못하게 하는 원인으로 작용하기 때문에 독립된 법을 제정하여 조직적이고 체계적인 관리와 함께 재산피해를 조정·완화하는 법규정을 마련해야 할 것이라는 것이다.

그러나, 이는 개발제한구역제도 자체에 대한 개선의견이라기 보다는 입법체계에 관한 문제 내지 법적용상의 문제에 관한 의견이라고 하겠다.



## 第 5 章 開發制限區域의 損失補償

국민의 財産權保障과 公用侵害, 그리고 그에 대한 補償制度는 오늘날 각국 헌법에서 일반적인 법리로서 확립되어 있다. 현행 헌법은 공용수용이나 공용사용뿐만 아니라 공용제한에 대하여도 보상에 관하여 법률로 정하도록 규정하고 있다. 따라서 공용제한의 하나의 형태인 계획제한이 도시계획법에 의한 도시계획제한으로 행해지는 개발제한구역 지정의 경우, 그로 인한 손실이 사회통념상 당연히 수인하여야 할 한도를 넘어 개인에게 '특별한 희생'을 과하는 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 정당한 보상을 하여야 하는 것은 헌법 제23조제3항의 규정으로 보아 당연하다. 그러나 도시계획법은 공용제한의 하나의 형태인 계획제한으로서의 개발제한구역의 지정에 대해서만 규정하고 있을 뿐이고, 보상에 관한 규정을 두고 있지 않다. 따라서 이에 대한 논의가 끊임없이 제기되어 왔고, 최근에는 헌법재판소의 헌법불합치결정이 있었다. 이하에서는 개발제한구역 지정의 경우, 손실보상여부의 기준, 보상청구의 법적 근거, 보상액산정기준·범위, 위헌성 논의 등에 관한 지금까지의 전개를 살펴보기로 한다.

### I. 損失補償의 原因

계획제한으로 인한 손실이 補償을 요하는 것인가의 여부는 재산권에 대한 침해가 재산권의 내재적 제한인가 아니면 특별한 희생에 해당되는 것인가의 구별에 관한 문제로서, 前者의 경우에는 보상이 필요없고, 後者の 경우에는 보상을 요하는 것이라고 한다. 구별기준에 관한 學說은 다음과 같다.

#### (1) 형식적 표준설

보상여부를 재산권에 대한 침해여부가 일반적인 것이냐, 개별적인 것이냐의 형식적 표준에 따라 구분하는 것으로, 특정인 또는 국한된 범위내의 사람이 받는 침해를 특별한 희생으로 보는 견해이다.

#### (2) 실질적 표준설

특별한 희생 여부를 재산권침해의 본질성과 강도라는 실질적 표준에 의하여 구

별하는 견해로 保護價值性說, 受忍限度性說, 私的效用性說, 目的違背說, 狀況的拘束性說, 重大性說 등이 있다<sup>49)</sup>.

### (3) 절충설

이 설은 형식적 표준설과 실질적 표준설은 각각 일면적인 타당성을 갖고 있지만 완전한 구별기준으로서는 불충분하므로 양설을 상호보완하여 구체적으로 판단하려는 견해이다. '특별한 희생'의 한계를 결정하기 위하여는 침해행위가 본질적인 것인가 아닌가하는 실질적 기준을 주로 하고, 침해행위가 일반적이냐 아니냐하는 형식적 표준을 참작하여야 한다는 것으로 우리나라의 多數說이다.

양 學說의 標準을 함께 고려하여 손실보상을 요하는 '특별한 희생'은 재산권의 침해를 특정인의 부담으로 방치하는 것이 사회정의·공평의 원칙에 반하는 것으로 보면서, 재산권에 대한 실질적·본질적 제한의 유무는 그 '목적위배'·'기능에 적합한 이용'·'상황적 구속성' 등의 기준을 종합적으로 고려하여 개별적·구체적으로 판단하여야 할 것이다.

그러나 어떠한 판단기준에 따른다 해도 과잉금지의 원칙 특히 비례의 원칙을 어기는 재산권의 제한은 재산권의 단순한 사회적 제약이라고 평가하기는 어렵다고 할 것이다.<sup>50)</sup>

## II. 損失補償請求의 根據

計劃制限으로 인하여 재산권 그 자체에 내재하는 사회적 제약을 넘는 "특별한 희생"이 있는 경우 보상이 지급되어야 하는데, 이는 私益과 公益의 조절적 보상으로서 재산권보장과 법의 목적인 정의·공평의 원칙 및 생존권보장 등을 그 이론적 근거로 한다.

그러나 구체적으로 손실보상권이 발생하기 위해서는 그에 대한 실정법적 근거가 필요하다. 헌법 제23조제3항은 그 헌법적 근거규정이며, 당해 계획제한을 정한 법률에 보상규정을 둔 경우에는 이에 근거하여 보상을 청구하면 된다. 그런데 도시계획법에 의한 개발제한구역의 지정으로 인한 손실이 보상을 요하는 '특별한 희생'에 해당되는 경우라 할지라도 보상규정이 없으므로 문제이다.

49) 상세한 것은 김남진, 행정법1, 539쪽 이하 및 동 행정법의 기본문제, 429쪽 이하 참조.

50) 허영, 헌법이론과 헌법(중), 박영사, 1989, 325쪽.

이 경우 헌법 제23조제3항의 규정이 어떠한 성질을 갖는 것인가가 문제가 된다. 즉 헌법 제23조제3항 규정만으로 손실보상청구권을 행사할 수 있다고 볼 것인가, 아니면 반드시 법률의 근거가 있어야 한다는 것을 전제로 보상규정이 없는 이 경우에는 보상청구를 할 수 없다고 보아야 할 것인가에 대하여 方針規定說, 直接效力說, 違憲無效說, 間接效力說(類推適用說) 등의 견해<sup>51)</sup>가 대립되고 있다.

### Ⅲ. 損失補償의 基準

#### (1) '正當한 補償'의 原則 - 손실보상의 일반적 기준 · 범위

헌법 제23조제3항에서 '정당한 보상'을 규정하고 있다. 손실보상의 일반적 기준 · 범위인 '정당한 보상'의 의미에 관하여는 완전보상설, 상당보상설, 절충설 등의 견해가 있다. '정당한 보상'이라 함은 항상 획일적인 보상기준을 적용하는 것이 아니며, 원칙적으로 완전보상을 해주어야 하지만, 경우에 따라서는 그 완전보상의 정도를 밑돌 수도 있고, 또한 경우에 따라서는 생활보상까지 해 줄 수도 있다는 의미로 해석된다.

#### (2) 補償額算定基準 - 손실보상의 구체적 기준 · 범위

計劃制限, 특히 개발제한구역의 지정으로 인한 손실을 보상한다고 하더라도 구체적인 보상액의 산정은 매우 어려운 문제이다. 보상액산정의 기준 · 범위에 대하여는 相當因果關係說, 地價低落說, 積極的 實損填補說, 地代說 등이 있다.<sup>52)</sup>

51) 개발제한구역지정의 근거법인 도시계획법에 아무런 보상규정이 없으므로 보상할 필요가 없다는 견해(방침규정설), 특정한 재산권의 제한에 대하여 보상요구인정여부의 판단기준은 보상 규정유무가 아니라 '특별한 희생'으로서의 손실여부에 따라 구체적, 개별적으로 판단하여 재산권보장과 평등보호원칙 등 헌법의 규정을 근거로 직접 손실보상을 청구할 수 있다는 견해(직접효력설), 특별한 희생에 해당되는 재산권의 제한임에도 불구하고 보상규정이 마련되고 있지 아니한 법률은 위헌이며, 따라서 손실보상이 아닌 손해배상의 대상이 된다는 견해(위헌무효설),  
 52) 상당인과관계설은 토지이용이 제한됨으로써 토지소유자 등이 입게 된 손실 중에서 당해 이용제한과 상당인과관계가 있다고 인정되는 모든 손실을 보상하여야 한다는 것이고, 地價低落說은 토지의 이용제한에 의하여 초래된 토지이용가치의 객관적 저차가 지가하락으로 나타나는 것으로 보고, 이러한 지가하락분을 보상하여야 한다는 견해이며, 積極的 實損填補說은 특정한 토지의 이용행위가 제한 또는 금지됨에 따라 토지소유자가 사실상 예상하지 않았던 지출을 하지 않을 수 없었을 경우, 그와 같이 적극적이고 현실적인 出費만을 보상하면 될 것이라는 견해이고, 地代說은 토지의 이용제한을 公用地域權의 설정이라고 보고, 얼마만큼의 지가가 하락했는가를 문제로 하기 보다는 지역권의 설정에 어느 정도의 代償을 지불해야 할 것

## IV. 都市計画法 第21條의 違憲性 論議

헌법 제23조제3항과 결부하여 도시계획법 제21조가 개발제한구역 지정이라는 재산권의 제한을 규정하고 있으나 그에 따른 보상규정을 두고 있지 않아서 관계 조항의 해석론상 위헌성논의가 계속되어 왔다. 여기서 문제되는 것은 기본권의 보장한계에 관한 규정인 헌법 제37조제2항과 재산권의 보장과 손실보상에 관한 헌법 제23조제3항과의 관계라 할 수 있다. 도시계획법 제21조 규정을 판례는 합헌으로 보았고, 이에 대해 헌법소원이 청구되어 헌법재판소에 장기간 계류 중이었으나, 1998년 12월 24일 헌법재판소는 도시계획법 제21조에 헌법불합치결정을 내렸다.

아래에서는 그동안의 違憲性 論議를 살펴보기로 한다.

### 1. 合憲論

헌법 제23조제3항 규정은 입법방침규정에 불과하며 재산권제한에 대한 손실보상여부는 개별법인 도시계획법에서 정할 것으로 해석하거나, 헌법 제23조에 의하여 재산권을 침해당한 국민은 개별법에 보상규정이 없더라도 헌법에 의하여 직접적으로 손실보상을 청구할 수 있으므로 도시계획법 제21조는 위헌성을 갖지 않는다거나, 도시계획법 제21조에 의한 재산권 제한내용이 손실보상이 필요하지 않은 제한이므로 동조는 합헌이라는 것이다.

#### (1) 서울고등법원의 위헌제청신청 기각 이유(89헌마214 사건)

법 제21조 소정의 제한은, 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한

---

인가라는 객관적 기준을 세우는 데에 합리적이라는 견해이다. 이와 같이 개발제한구역의 지정에 따른 손실보상의 구체적 기준·범위에 관하여는 여러 견해가 대립되지만, 相當因果關係說은 逸失利益을 포함할 수 있는 것으로서 原告에게 더 유리하고, 積極的 實損補填說은 被告에게 더욱 유리한 것으로 이해되고 있다. 그러나 적극적 실손보전설은 설득력이 낮고, 상당인과 관계설은 계획제한 자체의 본질과 상황 및 기술적인 면에서 적용하기 곤란함. 그러나 地價低落說은 계획제한에 따른 地價의 하락분을 보상한다는 것은 사실상의 보상이라고 할 수 있기 때문에 그만큼 현실성이 많고 설득력이 높아서 이를 채택하는 것이 어렵지 않다고 할 것임(이주희, 앞글, 107쪽 참조). 손실보상을 함에 있어서 개발제한구역안의 토지가 받은 손실의 보상 정도는 당해 토지를 매수할 것이 아니라(상당인과관계설), 손실의 범위만(지가저력설에 입각)을 보상하는 법적 조치가 필요하다고 생각한다(이주희 「90 헌마 16」 심판청구사건에 대한 참고인의견서)

다는 헌법 제23조제2항의 규정에 따른, 재산권의 내재적 제약의 범위내에 속하는 일반적인 제한으로서 누구도 그 제한을 수인하지 않으면 안되는 것이고, 이는 특정한 대하에 대하여 특별한 재산상의 희생을 강제하는 것이라고도 볼 수 없으므로 이와 같은 제한을 부과함에 있어서는 이에 대한 손실보상을 요건으로 할 필요가 없다. 따라서 이 사건 법률조항이 재산권행사의 제한에 따른 보상규정을 두고 있지 아니하였다 하여 헌법 제23조제3항에 위반된다고 볼 수 없다.

#### (2) 대법원의 위헌제청신청 기각이유(90헌바16 사건)

법 제21조 제1항, 제2항의 규정에 의하여 개발제한구역안에 있는 토지의 소유자는 재산상의 권리행사에 많은 제한을 받게 되고 그 한도내에서 일반토지소유자에 비하여 불이익을 받게 되었음은 명백하지만 “도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때”에 한하여 가하여지는 위와 같은 제한은 공공복리에 적합한 합리적인 제한이라고 볼 것이고, 그 제한으로 인한 토지소유자의 불이익은 공공의 복리를 위하여 감수하지 않으면 안될 정도의 것이라고 인정되므로 이에 대한 손실보상의 규정을 두지 않았다고 하여 법 제21조제1항, 제2항의 규정을 헌법 제23조제3항이나 제37조 제2항에 위반되는 것이라고 할 수 없다.

#### (3) 서울지방법원의 위헌제청신청기각 이유(97헌바78 사건)

이 사건 법률조항에 의한 제한이 토지소유권의 본질적 내용을 침해하는 것이라고 볼 수 없고, 토지의 위치와 기능에 따른 이러한 제한이 토지소유자들에 대한 부당한 차별대우라고 볼 수도 없으며, 토지소유권에 대한 이러한 제한이 토지소유권에 대한 사회적 구속성의 범위 내라고 보는 한, 이에 대한 손실보상 규정을 두지 아니하였다고 하여 이 사건 법률조항이 손실보상에 관한 헌법 규정에 위배된다고 볼 수도 없다.

#### (4) 이영모재판관(헌법재판소 1998.12.24. 헌법불합치결정의 소수의견)

나대지소유권자는 개발제한구역 지정목적에 따라 주거용, 상업용, 공장용 등 도시적 건축행위는 제한되나 그밖에 다른 건축물의 건축과 공작물을 설치할 수 있

고, 사정변경으로 인한 토지는 입법목적에 어긋나지 않는 범위안에서 토지형질변경을 할 수 있게 되어 있다. 그리고 토지의 처분을 금지하고 있는 것도 아니다. 만약, 나대지에 법이 지정한 목적에 반하는 건축물의 건축과 공작물 설치를 허용한다면 개발제한구역에 새로운 인구유입과 그에 따른 도로, 상·하수도, 그밖에 도시기반시설의 설치 등 무분별한 도시팽창으로 이어지게 된다. 이러한 도시의 무분별한 확산·비대화는 환경오염이라는 유해(有害)한 결과를 수반하게 되므로, 도시민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 권리(환경권)를 침해하게 된다.

이 사건 법률조항은 국가안전보장과 도시의 자연환경·생활환경의 관리·보전에 유해한 결과를 수반하는 환경오염을 미리 예방하기 위한 필요한 규제입법으로 헌법상 정당성을 갖추고 있다. 이 규제입법으로 말미암아 나대지의 이용이 제한되고 사정변경으로 인하여 토지를 사용하는 데 지장이 생겼다고 할지라도 입법목적에 어긋나지 않는 범위안에서 이를 이용할 수 있는 방법이 있고 또 소유권자의 처분을 제한하는 것도 아니므로, 이와 같은 규제는 성질상 재산권에 내재된 사회적 제약에 불과하다고 보는 것이 상당하다. 법익의 비교형량면에서도 토지소유권자가 입는 불이익보다 국가안전보장과 공공복리에 기여하는 이익이 더 크고, 입법목적 달성을 위한 합리성·필요성을 갖추었으므로 헌법 제37조제2항 소정의 기본권제한 한계요건을 벗어나는 것도 아니다. 뿐만 아니라 제한구역내의 다른 토지와 서로 비교하여 보아도 나대지와 사정변경으로 인한 토지의 특성상 재산권의 박탈로 볼 수 있는 정도의 제한을 가한 합리성이 없는 차별취급으로 인정되지 아니하므로 평등원칙 위반의 위법도 없다.

(5) 건설교통부장관 및 법무부장관의 의견(헌법재판소 89 헌마 214에서)

i) 이 사건 법률조항에 규정된 도시의 확산 방지는 도시의 평면적 확산을 방지하는 것으로서 개발제한구역이 아닌 도시 내부의 고층화를 제한하는 것이 아닌 것으로 해석할 수 있고, 이러한 범위안에서 개발제한구역을 지정하는 목적은 도시의 확산으로 인한 교통난, 식수난 등 도시문제의 사전예방, 우량농경과 도시주변 자연환경의 보전 및 도시의 유희토지의 확보와 재해예방을 위한 도시공간으로서의 기능을 갖도록 하기 위한 것으로 풀이할 수 있으므로 그 규정내용이 모호하다고 할 수 없다.

ii) 개발제한구역내라고 하여 건축행위를 전면적으로 금지하는 것이 아니고 도시의 무한정한 확산방지와 환경보전을 위하여 인구유입시설, 공장 및 유통시설 등



도시적 건축행위만을 장래를 향하여 제한하는 것이며, 그 밖에는 법령에서 정하는 범위내에서 자유로운 이용이 가능하며 원칙적으로 모든 기존건축물의 개량과 함께 주택·공장 등의 증축도 허용하고 있으므로, 개발제한구역으로 지정된 토지소유권자의 재산권을 본질적으로 침해하는 내용의 것이 아닐 뿐만 아니라 그 제한의 정도가 과잉금지나 비례의 원칙에 위반되지도 않는다.

iii) 이 사건 법률조항에 의한 개발제한구역의 지정은 재산권의 본질적 내용의 침해가 아니고 헌법 제23조제2항, 제122조 등에 의하여 공공복리의 증진을 위하여 토지소유자가 수인하여야 할 사회적 제약내의 제한으로서 손실보상의 문제는 발생하지 않는다. 왜냐하면 개발제한구역은 법 제12조 등에 의하여 다른 용도지역, 용도지구와 마찬가지로 도시계획의 일환으로 지정되는 것으로서 개발제한구역으로 지정된 토지라 하더라도 토지재산권의 본래적 기능, 즉 지목에 따른 사용, 수익, 처분을 방해하는 것이 아니라 단순히 구역지정목적에 현저히 위배되는 행위만 제한될 뿐이고, 그밖에 주민들의 일상생활이나 생업에 관한 사항 등 구역보전의 목적에 위배되지 않는 행위는 구역 지정당시의 용도대로 계속 이용하는 것에 아무런 제한이 없다. 도시계획구역면적이 전국토의 13.5%에 불과한데도 개발제한구역으로 지정된 토지의 면적이 전국토의 5.5%에 달하고 있다는 사실은 곧 개발제한구역의 지정으로 말미암아 그 토지의 소유자에게 특별한 희생이 발생하는 것이 아니라는 것을 말하고 있다. 따라서 개발제한구역의 지정에 따른 손실보상 규정의 결여를 이유로 이 사건 법률조항이 위헌이라는 주장은 그 이유가 없다.

#### (6) 서원우 - 「90 헌바 16」 심판청구사건에 대한 참고인의견서

개발제한구역에 있어서 개발행위가 허가되지 않았다 하더라도 그것은 반드시 재산권의 본질적 침해라 할 수 없고 동시에 그것은 일반적으로 “특별한 희생”에 해당되는 것이 아닌 재산권에 존재하는 사회적 제약(토지의 본래적 기능수행의 무)의 범위내에서의 제한이라 할 수 있고 따라서 헌법상의 보상이 반드시 주어져야 하는 것은 아니라고 생각된다.

i) 도시계획법 제21조가 개발제한구역을 지정함에 있어 손실보상규정을 두지 아니하였다는 이유만으로 동규정은 위헌이라 할 수 없다. 헌법 제23조의 “보상은 법률로써 정하되”라 함은 보상의 방법 및 정도에 관한 것으로 해석할 수 있다.

ii) 도시계획법 제21조가 규정하는 개발제한구역의 지정으로 말미암아 구체적·개별적으로 재산권이 제한됨으로써 특별한 희생을 당하게 된 자는 헌법 제11

조제1항, 동 제37조제2항, 동 제23조제1항 및 제3항 등에 의거하여 직접 손실보상을 청구할 수 있는 것으로 해석된다.

iii) 도시계획법 제21조가 규정하는 개발제한구역의 지정으로 인한 각종의 행위 제한조치는 반드시 합리적인 것이어야 하고, 법의 목적·취지에 적합하도록 적정하게 완화·조정됨으로써 재산권에 대한 제한을 최소화하는 한, 손실보상은 언제나 꼭 필요한 것은 아니라 생각한다.

### (7) 이동과 - 「90 헌바 16」심판청구사건에 대한 참고인의견서

우리나라의 도시계획구역면적은 13.5%인데 개발제한구역면적이 전국토의 5.5%가 된다고 하는 바, 이 정도로 많은 토지가 개발제한구역으로 지정되어 있고, 또 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 법률로써 더 확장하여 지정할 수도 있을 것이며, 또 도시주변의 토지는 이러한 지정을 받을 수 있다는 것이 예측되기 때문에; 개발제한구역의 지정은 특정인 또는 국한된 범위안의 자에 대한 침해라고 볼 수는 없다고 하겠다.

도시계획법 제21조에 의한 개발제한구역 지정은 헌법 제23조제1항 후문 및 제2항, 제37조제2항, 제119조제2항, 제122조 등에 따른 재산권에 내재하는 사회적 제약을 법률에 의하여 제한하는 것으로서 이는 본질적 침해도, 개별적 침해도 아니라는 점, 또 오늘날의 재산권은 천부의 절대적 권리도 아니라는 점, 특히 토지는 늘어나는 수요에 비하여 공급은 고정되어 있으며, 국토는 국민모두의 생산 및 생활의 기반으로 국가에 의하여 필요한 제한이 가해지고 의무가 과해질 수 있다는 점 등에서 볼 때, 보상을 수반하지 않은 개발제한구역의 지정이 반드시 헌법위반이라고 할 수는 없다고 보겠다.

## 2. 違憲論

도시계획법상 개발제한구역안의 토지이용제한이 사회적 제약의 수준을 넘는 특별한 희생이 요구되는 경우에 보상이 필요한데 보상규정이 없는 법률규정은 違憲이라는 입장이다.

### (1) 헌법재판소(1998.12.24 헌법불합치결정)

i) 개발제한구역의 지정에도 불구하고 토지소유자는 원칙적으로 종래와 같이

토지를 계속 이용할 수 있다. 구역내 토지 중 이미 개발된 토지의 경우에는 도시 계획법시행령이 구역지정 당시부터 있던 기존 건축물의 증·개축을 허용하고 있으므로, 이 사건 법률조항이 개발제한구역으로 지정된 토지소유자에게 부과하는 현상태의 유지의무나 변경금지의무는, 토지소유자가 자신의 토지를 원칙적으로 종래의 용도대로 사용할 수 있는 한, 재산권의 내용과 한계를 비례의 원칙에 부합하게 합헌적으로 규율한 규정이라고 보아야 한다.

결국, 구역의 지정으로 인한 개발가능성의 소멸과 그에 따른 지가의 하락이나 지가상승률의 상대적 감소는 토지소유자가 감수해야 하는 사회적 제약의 범주에 속하는 것으로 보아야 한다. 구역지정 당시의 상태대로 토지를 사용·수익·처분할 수 있는 이상, 구역지정에 따른 단순한 토지이용의 제한은 원칙적으로 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범주를 넘지 않기 때문이다. 따라서 토지소유자가 종래의 목적대로 토지를 이용할 수 있는 한, 구역의 지정으로 인하여 토지재산권의 내재적 제약의 한계를 넘는 가혹한 부담이 발생했다고 볼 수 없다.

다만, 구역의 지정으로 인한 토지재산권의 제한이 비록 헌법적으로는 재산권에 내재하는 사회적 제약의 범위내의 것이라 할지라도, 구역의 지정이 도시민의 건전한 생활환경을 위한 것임에도 불구하고 수익자인 도시민은 최소한의 부담도 하지 아니하고 오로지 구역내의 주민과 토지소유자들에게만 그 부담을 전가하는 것은 형평과 사회정의의 요청에 반하므로, 구역내의 주민이나 토지소유자들에게는, 예컨대 각종 세금의 감면 등 다양한 혜택을 부여하는 한편 수익자로부터는 개발이익을 환수하는 방법 등을 통하여 구역내 주민의 부담을 완화하고 형평을 회복하는 조치를 취하는 것이 바람직하다 할 것이다.

ii) 그러나 구역지정으로 말미암아 예외적으로 토지를 종래의 목적으로도 사용할 수 없거나 또는 법률상으로 허용된 토지이용의 방법이 없기 때문에 실질적으로 토지의 사용·수익권이 폐지된 경우에는 다르다. 이러한 경우에는 재산권의 사회적 기속성으로도 정당화될 수 없는 가혹한 부담을 토지소유자에게 부과하는 것이므로 입법자가 그 부담을 완화하는 보상규정을 두어야만 비로소 헌법상으로 허용될 수 있기 때문이다.

따라서 이 사건 법률조항은 위에서 살펴 본 바와 같이 원칙적으로는 토지재산권의 사회적 제약을 합헌적으로 구체화한 규정이지만, 토지소유자가 수인해야 할 사회적 제약의 정도를 넘는 경우에도 아무런 보상없이 재산권의 과도한 제한을 감수해야 하는 의무를 부과하는 점에서는 위헌이다. 이러한 경우 입법자는 비례의

원칙을 충족시키고 이로써 법률의 위헌성을 제거하기 위하여 예외적으로 발생한 특별한 부담에 대하여 보상규정을 두어야 한다.

재산권의 침해와 공익간의 비례성을 다시 회복하기 위한 방법은 헌법상 반드시 금전보상만을 해야 하는 것은 아니다. 입법자는 지정의 해제 또는 토지매수청구권 제도와 같이 금전보상에 갈음하거나 기타 손실을 완화할 수 있는 제도를 보완하는 등 여러 가지 다른 방법을 사용할 수 있다. 즉, 입법자에게는 헌법적으로 가혹한 부담의 조정이란 '목적'을 달성하기 위하여 이를 완화·조정할 수 있는 '방법'의 선택에 있어서는 광범위한 형성의 자유가 부여된다.

iii) 개발제한구역의 지정으로 인하여 구역내 토지소유자에게 발생하는 재산권에 대한 제한의 정도는 '토지를 종래의 지목과 그 현황에 따라 사용할 수 있는가'의 여부에 따라 현저히 상이한데도, 이를 가리지 아니하고 일률적으로 규정하여 구역내의 모든 토지소유자에게 아무런 보상없이 재산권의 제한을 수인해야 할 의무를 부과하는 이 사건 법률조항은, 재산권의 제한에 있어서 보상을 필요로 하는 예외적인 범위 안에서 개별 토지소유자에게 발생한 재산적 부담의 정도를 충분히 고려하여 본질적으로 같은 부담은 같게 다른 부담은 다르게 규율할 것을 요청하는 평등원칙에도 위반된다.

## (2) 김남진 - 「90 헌바 16」심판청구사건에 대한 참고인의견서

도시계획법제21조에 의한 개발제한구역의 지정에 의하여 개인의 재산권에 대한 「보상을 필요로 하는 침해」, 즉 특별한 희생이 발생할 가능성이 충분히 있고, 현실적으로도 존재함에 불구하고, 도시계획법이 그에 관련된 보상규정을 두고 있지 않음은 위헌의 우려가 있다고 판단된다.

## (3) 이주희 - 「90 헌바 16」심판청구사건에 대한 참고인의견서

헌법 제23조제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 … 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하고 있는 바, 도시계획법에서 도시계획수립을 위하여 필요한 조사를 함에 있어 사인의 재산권을 사용침해한 경우와 도시계획사업 또는 도시계획을 위하여 토지를 수용하거나 사용하는 경우는 토지수용법을 적용하여 보상을 실시하고 있다(도시계획법 제30조 및 제6조). 그러나 헌법이 정하고 있는 재산권에 대한 공용제한에 대하여 도시계획법이 침묵하고 있음은 형식상으로 볼 때, 위헌적인 요소가 내재되어 있다고 하지 않을

수 없다. 특히 도시계획중에서 토지이용규제를 가장 심하게 하고 있는 개발제한구역 제한에 대한 보상방법이나 그 절차에 대해서 도시계획법이 침묵하고 있다는 사실에서 동규정은 위헌이라 하지 않을 수 없다고 하겠다.

개발제한구역은 토지의 형상과 규제의 정도에 따라 「不補償의 수준인 토지이용제한」도 있고 특별한 희생으로써 「補償이 필요한 토지이용제한」도 있음에도 불구하고 무조건 획일적으로 不補償水準으로 단정함은 잘못이라고 하지 않을 수 없다. 다시 강조하거나와 동일한 수준이 아닌 제한을 받고 있는 토지를 똑같은 수준으로 제한을 받고 있다고 보는 것은 매우 불합리한 논거라고 하지 않을 수 없는 것이다.<sup>53)</sup>

헌법 제23조제3항은 재산권의 제한과 그 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 규정하고 있으므로 개발제한구역의 지정에 따른 토지이용규제가 재산권의 제한에 따른 특별한 희생을 요구한 경우에는 그 손실을 보상하여야 할 것이나 이에 대한 근거 조항이 도시계획법 제21조에 명시되어 있지 아니함으로써 동조는 위헌이라고 하지 않을 수 없다.

---

53) 개발제한구역안의 토지중에서 그 형상이나 지역적 특성으로 보아 종래의 목적으로만 사용하지 않을 수 업는 일반적 제약 또는 지역적 구속성에 속하는 토지가 있다. 예컨대, 해발 100m이상에 위치한 임야는 앞으로도 특별한 여건의 변화가 없는 한 임야로 사용할 수밖에 없고, 또한 향후 얼마간은 농업용토지로만 쓸 수밖에 없는 토지는 개발제한구역이 지정되었다고 해서 특별한 희생이 요구되는 것이 아니므로 손실보상의 필요가 없다고 할 것이다. 그러나, i) 개발제한구역이 지정됨으로써 본래 목적으로 조차도 쓸 수 없는 토지, ii) 도시주변 환경의 변화로 인하여 종래목적으로 사용할 수 없는 토지, iii) 종래의 목적으로 이용함이 현저히 불합리한 경우의 토지는 『특별한 희생』에 해당하므로 그로 인한 손실을 마땅히 보상하여야 하나 보상규정이 없는 도시계획법 제21조는 위헌이라고 한다. 구체적인 예는 다음과 같다. i) 나대지는 개발제한구역의 지정으로 인하여 건축허가를 받을 수 없을 뿐만 아니라 타용도로도 이용이 허가되지 않는다.-이 경우 구역지정후 공용제한이 있음을 알고 토지를 소유하게 된 자는 보상요건을 결한 것으로 한다. ii) 개발제한구역의 최초지정 당시에는 경작용전·답이었지만 도시환경오염으로 인하여 경작행위가 불가능해진 경우의 토지는 다른 목적으로 형질변경이 전혀 불가해지므로 당해토지는 방치되고 결국 황폐화 되어버리게 된다.-그러나 종래의 목적대로 이용할 수 있고 그대로 이용하는 것이 객관적인 합리성을 확보할 수 있는 경우라면 보상이 불필요하다. iii) 대도시주변의 답작의 경우 다른 업종에 비해 생산성이 현저히 떨어지는 농업을 영위하는 것은 불합리한 이용행위일 수 있고, 농사를 하고자 하여도 고임금을 감당할 수 없고, 기계화영농을 위해 경지정리사업을 하고자 하여도 도시계획법상 형질변경이 금지되고 있어 불가능하고, 농토의 생산성제고를 위한 도시근교농업을 하려면 형질변경이 필요한데 개발제한구역안에서는 그것이 불가능하다. 따라서 생산성의 저하분만큼의 보상이 있어야 할 것임. 예컨대 환경열악이나 기술진보의 급속화로 종래의 방식으로만 토지를 이용강제하는 것은 '특별한 희생'을 요구한다 할 수 있다. 이상의 3가지 기준에 해당되는 토지는 '특별한 희생'에 해당되므로 손실보상이 필요하며 따라서 손실보상규정을 두지 않은 도시계획법 제21조는 위헌이라고 하지 않을 수 없다고 한다. 이주희, 의견서 46-47쪽.



## 第 6 章 結 論

지금까지 개발제한구역제도의 연혁, 현황, 문제점 및 개선방안과 외국의 유사제도에 대하여 살펴보았다. 개발제한구역제도는 1971년에 지정된 이후 정책의 일관성을 유지해온 몇안되는 제도로서 대도시주변에 녹지벨트를 형성함으로써 환경을 보전하여 대기환경오염을 완화하는 역할을 무난하게 해온 데 대하여 이론을 제기하는 자가 드문 것이 사실이다. 그러나 개발제한구역지정당시 정확한 자료와 충분한 검토없이 개발제한구역이 지정됨으로써 여러 가지 문제점을 노정시켜왔다. 구역경계선이 한필지의 대지나 건물, 마을을 관통한다거나, 개발제한구역의 과도한 지정으로 정상적인 도시기능이 불가능하다거나, 개발제한구역 안과 밖의 개발격차로 인한 구역내 낙후로 구역주민이 겪는 열악한 생활환경이나 재산상의 손실은 상대적 박탈감을 느끼게 함으로써 여러 가지 민원을 발생시키고 급기야는 개발제한구역해제까지도 요구하는 사태를 발생시켜 왔다. 더욱이 지방자치시대를 맞이하여 지역개발의 가시적인 성과를 내놓아야만 하는 자치단체까지 개발제한구역 해제움직임에 가세하는 관원사태를 연출하는 실정이다. 또한 엄격한 토지이용행위제한과 구역해제의 과실을 겨냥한 개발제한구역투기로 인한 개발제한구역내 토지의 방치와 부채지주의 양산은 개발제한구역의 효율적인 보전·이용·관리라는 숙제를 안겨주고 있다. 이런 상황속에서 개도개선의 필요성이 증대되고 개발제한구역제도의 개선은 새정부의 100대과제로 선정되어 개발제한구역제도개선협의회가 구성되고 제도개선안이 발표되어 오늘에 이르고 있다. 개발제한구역제도는 이해관계자들의 이해관계가 그야말로 천지차로 다양하므로 최대공약수를 어떻게 도출해 내느냐가 관건이라 하겠다. 개발제한구역은 한번 손을 대면 다시 회복할 수 없는 것이기에 그만큼 뜨거운 감자라 할 수 있을 것이다. 따라서 개발제한구역제도의 개선방안에 있어서는 개발제한구역제도의 목적에 부응하도록 도시의 평면적 확산억제에 충실하면서, 새로운 수요인 자연환경의 보전을 강구하되, 기존의 개발지는 사회의 여건 변화에 알맞는 규제완화와 제도개선이 필요하다 하겠다.

이러한 관점에서 도시주변지역의 자연환경은 보전하며, 따라서 도시주변지역이라는 입지적 이점에 의한 도시적 확장여지는 최소화하되, 국토의 균형발전적 측면에서 지역별 특성을 반영하는 한편, 구역내 주민의 특별한 희생 및 생활불편은 개발제한구역이 가진 가치를 활용하여 최소화 하고, 제도운영에 있어서 주민과 시

민, 지방자치단체의 참여의 폭을 확대하며, 또한 단편적인 규제완화에서 탈피하여 개발제한구역의 역할을 재정립하는 차원의 제도개선이 모색되어야 할 것이다. 재정립시에는 도시적 여가수요를 새로이 부가하는 방안을 적극 검토하되, 개발제한구역이 지방 오지에 있지 않고 도시주변부에 입지하므로 자연환경의 보호수준도 입지적 위상에 걸맞는 방안을 모색하여야 할 것이다. 한정된 국토는 차세대에 물려줄 유산이므로 최선의 제도개선이 되도록 신중하면서도 투명한 자세가 필요하다 할 것이다.



「부 록」

## 그린벨트법(1938년, 영국)

- 행정구역상 런던 및 그 주변 토지의 산업이나 건축 개발을 제한하고, 또한 그 목적을 위하여 런던시의회와 기타 기관 및 사인에게 권한을 부여하기 위한 법(1938년 7월 29일)

이 법은 북아일랜드에는 적용되지 아니한다.

### 제1조 법률명

이 법은 그린벨트법 (1938년)이라 한다.

### 제2조 용어정의

(1) 이 법에서 “지역”이란

대런던

버킹엄, 허트포드, 썬데이 주

Southend-on-Sea 시를 제외한 Essex 주

(생략)

“그린벨트지역”이란 이 법에 의거한 특별포고(express declaration)의 대상이 되는 토지, 이 법 규정의 적용을 받는 토지 및 지방정부가 이 법 제3조에 의해 부여된 권한으로 획득한 토지를 말한다. 그러나, 이 법에 의하여 또는 이 법에 의거 장관에 의한 명령이나 동의에 의하여 이 법에 의해서든 이 법에 의거한 선언에 의해서 그에 가해진 일체의 제한으로부터 벗어난 토지는 제외된다.

“런던일대 그린벨트”란 현재 그린벨트에 속하는 모든 토지를 말한다.

“지방정부”란 대런던의회, 런던지구의회, 및 상기 “지역”내에서의 모든 주(county)의회나 구(district)의회를 말한다.

지역내 토지와 관련하여 “부담하는 지방정부”란 어떤 지방정부가 이 법에 규

정된 목적을 위하여, 이 법 시행전후에, 토지취득비용을 부담하거나 부담하기로 약정한 경우, 혹은 사용자의 토지이용을 제한하는데 따른 고려나 보상에 관한 규정이 있는 경우를 말하며 그러한 비용을 발생시키는 지방정부를 포함한다.

“군(parish)의회”란 지역내 모든 군의 의회를 말한다.

“건축물”이란 경계담장이나 울타리를 제외한 건물·기립물·구조물·판자울타리(영구적이거나 일시적인)를 말한다.

지역내 토지와 관련하여 “소유권자”란 현재 재산법(1925년) 제1조제1항의 의미상 토지에 합법적인 재산을 갖고 있는 사람을 말하며 지방정부를 포함하지만, 달리 명백히 군의회를 제외시킨다는 규정이 있는 경우에는 예외로 한다.

“법정사업자”란 법률 또는 법률에 의거하여 만들어진 명령이나 규칙에 의하여, 공사를 하거나, 철도 운하 내륙수송용부두 항만 전차 가스 전기 기타 공공사업을 시행할 권한을 부여받은 사람을 말한다.

“법규”란 의회에서 승인된 임시명령(Provisional Order)의 규정들을 포함한다.

“장관”이란 보건부장관을 말한다.

“협약”은 계약을 포함한다.

(2) 이 법 제5조, 제6조, 제12조, 제15조 및 제32조에서의 일정지역내 토지와 관련하여 “구의회”란 당해 토지가 위치한 행정구역상 구의 의회를 말한다.

### 제3조 토지의 취득 및 토지와 비용부담에 관한 협약

런던일대에 그린벨트를 설치하기 위하여, 다음과 같은 행위는 적법한 것으로 간주된다.

1. 지역내 소유권자가 해당 지방정부와의 협의를 통하여 그 토지는 런던일대 그린벨트에 속한다고 명백히 선언하거나 또는 그 토지의 제한적인 이용에 관하여 지방정부와 협약을 맺는 것
2. 지방정부 또는 군의회가,
  - 가. 지역내 그들 소유의 어떤 토지에 관하여 지역내 다른 토지의 소유권자(지방정부의 소유가 아닌)와 함께 그 토지이용자에게 제한을 가하는 협약을 맺는 것.

나. 그들에게 귀속되지 아니하는 지역 토지에 관하여, 협약당사자인 지방정부나 군의회에 귀속된 결과, 부담하는 지방정부와 함께 해당 토지이용자에게 제한을 가하는 협약을 맺는 것.

### 3. 지방정부가,

가. 매매 증여 임대 교환 기타 계약을 통하여 지역내 토지를 구입하는 것.

나. 지역내 토지의 소유권자(여기서는 군의회를 포함)에게, 그 토지이용자에게 제한을 가하는 협약에 의거, 그 조건에 맞다고 생각되는 액수만큼 지불하는 것.

다. 이 법의 목적에 비추어 혹은 그 목적을 위하여 토지이용자에게 제한을 가하는 협약상의 고려나 보상에 관한 규정에 따라 취득된 또는 취득될 지역내 토지취득에 있어서, 타 지방정부에 의해 초래된 또는 초래될 비용에 관한 고려 후, 조건에 맞다고 생각되는 액수만큼 비용을 부담하거나 부담하기로 약정하는 것.

본조는 토지의 임차인으로 하여금, 당시 권리자의 서면동의 없이 그 토지에 대하여 상속권까지 기대할 수 있다는 내용의 임대계약상 어떤 조항에 위반되는 선언을 하거나 협약을 맺는 것을 허용하지 아니한다.

## 제4조 그린벨트 지적도의 기탁

(1) 이 법 제3조제1항과 같은 지방정부는, 이 법 시행일로부터 1달 이내에 또는 행위를 하 날로부터 1달 이내에, 그 행위에 의해 변경된 토지의 경계를 표시하는 도면과 행위를 한 날·지방정부명·부담하는 모든 지방정부명 그 토지가 속한 구의회나 군의회명을 기재한 서류를 장관에게 제출, 기탁하여야 한다.

(2) 지방정부가 이 법 제3조에 의해 부여된 권한하에서 토지를 취득한 경우 또는 이 법 규정에 의해 어떤 토지가 그린벨트로 지정된 경우, 그 토지가 속한 지역의 구의회나 군의회는 그린벨트로 지정된 날로부터 1달 이내에 토지 경계를 나타내는 도면 및 구의회나 군의회명·그린벨트 지정일 부담하는 모든 지방정부명을 기재한 서류를 장관에게 제출, 기탁하여야 한다.

(3) 이 법 규정 또는 이 법 규정하에서 장관에 의하여 만들어진 명령이나 동의에 의하여 어떤 그린벨트지역이 어떤 제한도 받지 않는 경우, 이 법 또는

이 법에 따른 선언에 의하여 전술한 조항에서 언급된 바와 같이 도면과 서류를 장관에게 기탁한 토지와 관련있는 지방자치단체는, 그 토지가 전술한 모든 제한으로부터 자유로워진 날로부터 1달 이내에 그 토지의 경계를 나타내는 도면 및 그 제한으로부터 자유로워진 날짜를 기재한 서면을 장관에게 제출하여야 한다.

#### 제5조 지방정부에 의한 소유권양도의 제한

- (1) 이 법 제6조에 따라, 구의회나 군의회 소유의 그린벨트내 토지가 1933년 지방정부법 제163조에 의거 교환되거나 전유되기 전에, 해당토지 관할 구의회나 군의회는,
  1. 교환이나 전유의 방법으로 매각되기로 한 토지가 속한 1개 이상의 지방신문에, 해당 토지에 관한 명세를 포함하는 취지의 통지서를 게재하여야 하는데, 이 통지서에는 조사대상이 되는 토지의 경계를 나타내는 도면이 위치한 장소와 게재일, 그리고 그 매매나 교환, 전유에 대한 이의가 있는 경우 그 제기방식이 포함되어야 한다.
  2. 기부하는 모든 지방정부 및 주의회에 그 통지서의 사본을 제공하여야 한다.
  3. 그러한 매매, 교환이나 전유에 관하여 기부하는 모든 지방정부 및 주의회의 동의를 구하여야 한다.
  4. 그러한 통지서의 사본 및 매매 교환 및 전유에 대한 동의서 사본 각 1통씩을 장관에게 보내야 한다.
  5. 장관의 동의를 구해야 한다.
- (2) 본조에 의한 동의를 하기 전에 장관은 그 제안된 매매 교환이나 전유에 관해 접수된 이의를 고려해야 한다.
- (3) 해당토지관할 구의회나 군의회가 기부하는 지방정부나 주의회의 동의를 얻지 못한 경우, 또는 동의를 구의회나 군의회에게 만족스럽지 못한 조건으로 얻어진 경우, 장관은 매매 교환이나 전유에 동의하기 전에 회의를 소집하여야 한다.
- (4) 본조의 장관의 동의는 명령에 의해 이루어지며, 기부하는 모든 지방정부 및 주의회에 대한 동의와 마찬가지로 효력을 갖는다.
- (5) 본조에 의한 장관의 명령은 그에 의하여 정당한 것으로 평가되는 조건을

포함할 수 있으며, 그러한 명령이 그린벨트 토지에 대한 매매 교환이나 전유를 참조하여 이루어진 것이라면 그 명령에 관계되는 토지 역시 장관이 지정하는 날로부터, 이 법에 의하든 혹은 이 법에 의해 또는 이 법의 목적상 취해지는 선언이나 협약에 의하여, 그에 부과된 제한으로부터 벗어날 것이다.

#### 제6조 토지취득의 법정권력에 관한 예외

- (1) 이 법 혹은 이 법에 의거 이루어진 어떤 선언도 지방정부·고속도로관리기관 기타 법정사업자가 지방정부나 군의회 소유에 귀속된 녹지를 취득하거나 그들의 법적 권한이나 의무를 수행할 목적(건축물 설치를 포함)으로 이용하는 것을 막을 수 없다. 다만, 다음과 같은 경우는 예외로 한다. 즉 녹지가 취득되기 이전에,
  1. 계약으로 취득되는 토지의 경우, 이 법 제5조의 적용을 받는다.
  2. 계약이외의 방법으로 취득되는 토지의 경우, 해당기관이나 토지취득을 원하는 자는 강제적인 토지매입절차를 개시하기 전에 먼저 장관의 동의를 얻어야 하는데, 본 규정에 의거 장관의 동의를 구하기에 앞서 그들은,
    - 가. 토지소재의 지방신문 1개 이상에 장관동의를 구한다는 취지의 통지서를 게재하여야 하는데, 이 통지서에는 취득하고자 하는 토지 및 취득 목적에 대한 명세가 포함되어야 하며, 조사대상이 되는 토지의 경계를 나타내는 도면에 해당하는 지역, 게재일, 그리고 토지에 대한 강제매입절차의 개시에 이의가 있는 경우 그 이의제기방식을 특정하여야 한다.
    - 나. 통지서 사본을 토지소재의 지방정부나 군의회, 그리고 부담하는 모든 지방정부 및 주의회에 보내야 한다.
- (2) 본조 제1항제2호에 따라 장관의 동의를 구하는 신청을 할 때에는, 그 신청에 관한 통지서가 게재된 모든 신문의 사본 각 1장을 함께 제출해야 한다.
- (3) 본조 제1항제2호에 따라 동의를 하기 전에 장관은 토지의 강제매입절차의 개시에 관하여 접수된 이의를 고려하여야 한다.
- (4) 본조 제1항제2호에 의거 동의를 하는 경우, 해당토지에 관하여 그에 대한 소유권이 지방정부나 사업자에 이전된 날로부터, 그 토지에 가해진 제한을 이 법에 의해서든 또는 이 법에 의거한 선언에 의해서 없앨 수 있다.
- (5) 전항은 이 법 제9조에 영향을 미치지 않는다.

## 제7조 대체 토지

- (1) 제5조나 제6조에 따라 동의를 할 때, 장관은 만약 합리적인 조건으로 적당한 토지를 얻을 수 있다고 생각되는 경우라면, 동의를 구한 지방정부나 사업자로 하여금 장관자신의 승인을 받기 위하여 지역내 다른 토지를 제공하도록 요구할 수 있으며, 따라서 이 경우 그 다른 토지는 장관이 지정하는 시간내에 제공되어야 하며, 녹지로 취급되며, 이 법상 지방정부나 사업자 소유의 토지이용자에게 제한을 가하기 위하여 체결된 협약에 따라야 한다.
- (2) 본조에 따라 지방정부나 사업자가 녹지(그린벨트내 토지)에 대체할 다른 토지를 제공하도록 요청 받은 경우, 그들은 계약으로 그 다른 토지(대체 토지)를 취득할 수 있다.

## 제8조 고속도로관리기관의 예외

- (1) 다음과 같은 경우에 녹지로 된 토지에 관하여,
  1. 교통부장관이, 당해 토지내에 위치하거나 장차 속할 예정이거나 인접한 부분의 도로에 관하여, 1935년 도로개발제한법 제1조의 따라 도로를 확정하고자 하는 고속도로관리기관의 계획을 승인하거나 그 계획을 채택하거나 변경하는 명령을 내린 후.
  2. 교통부장관이 1935년 도로개발제한법을 위하여, 당해 토지내에 위치하거나 장차 속할 예정이거나 인접한 부분의 도로를 개선하거나 건설할 계획을 승인한 후.
  3. 교통부장관이 1936년 화물차전용도로법 제1조제3항에 따라 명령을 발하고, 그에 의하여한 도로가 당해토지에 속하게 될 부분의 화물차전용도로로 된 경우.

이 법의 어떤 규정도, 또한 이 법에 의한 어떤 선언도 전술한 결정이나 계획의 대상이 되는 도로의 건설이나 개선에 필요한 토지를 고속도로 목적을 위하여 취득하거나 이용하는 것을 금지할 수 없다.

- (2) 제5조 및 제6조는 전항에 언급된 사항하에서 고속도로관리기관이 토지를 취득하는 경우에는 적용되지 아니한다.
- (3) 본조 제1항에 의거 취득된 녹지는, 취득자에게 소유권이 이전된 날로부터,

이 법 또는 이 법에 의한 선언에 의하여, 그에 가해진 일체의 제한으로부터 자유로워질 것이다.

#### 제9조 보상금 등을 결정할 때 고려되지 않는 제한

지방정부나 고속도로관리기관, 법정사업자가 계약이외의 방법으로 지방정부나 군의회에 귀속된 녹지를 취득하는 경우, 그 토지에 대한 제한은 이 법에 의하든지 이 법에 따라서 이 법의 목적을 위하여 이루어진 선언이나 체결된 협약에 의하여, 그 토지취득에 소요되는 매입비용이나 보상금을 결정함에 있어서는 고려되지 아니한다.

#### 제10조 건축에 대한 제한

- (1) 장관 및 부담하는 모든 지방정부의 동의가 없다면, 어떤 건물도, 현재 그 건물의 보수나 철거에 사용되거나 부속하는 토지위의 건물을 포함하여, 녹지위에 건립될 수 없다.
- (2) 전항은 건물이 세워질 예정인 토지나 이미 세워진 건축에 관하여 규율하는 조례나 제한을 위반하여 건물을 짓거나 토지를 이용하는 행위를 허용하지 아니한다.

#### 제11조 하수관 등의 예외

- (1) 이 법 또는 이 법에 의한 어떤 선언도 소유자(여기서는 군의회를 포함)나 점유자로 하여금 건축에 대한 동의를 받지 못하게 할 수 없으며, 지방정부나 고속도로관리기관, 법정사업자가 녹지위에 하기와 같이 건설하거나 유지하는 행위를 막을 수 없다.

1. 주 하구관 기타 유사한 작업
2. 1930년 하수도법에 따라 건설되거나 유지되는 수로
3. 1882년 전력법에 따른 전선
4. 발전소나 변전소 - 가.

(4호 관련 규정 생략)

- (2) 본조하에서 어떤 부담하는 지방정부의 동의가 부당하게 보류되었는지의 여

부는 장관에 의하여 결정될 것이다.

- (3) 지방정부나 고속도로관리기관, 법정사업자가 본조 제1항제1호 내지 제4호에 속하는 작업을 시행하기 위하여 본조 제1항에 언급된 바와 같은 필수적인 동의를 얻은 경우에, 이 법 또는 이 법에 의한 어떤 선언도 그러한 작업을 시행하거나 유지하는 데 필요한 토지나 지역권, 또는 기타 권리를, 그 소유자(여기서는 군의회를 포함)나 점유자가 양도하거나 혹은 지방정부 고속도로관리기관 법정사업자가 취득하는 것을 막지 못한다. 어떤 토지위의 공사가 인접토지를 거치지 않는 경우라면, 이 조항은 녹지의 매매 교환 전유, 취득에 관한 이 법의 제한에 영향을 미치지 아니한다.

### 제12조 법적 목적을 위한 건축물 설치

- (1) 지방정부나 고속도로관리기관, 법정사업자가 그들이 갖는 법에 의한 권리나 의무의 수행을 위하여 녹지를 취득한 경우, 제10조는 그 토지에는 더 이상 적용되지 아니하나, 그 지방정부나 사업시행자는 그들이 우선 다음 각호 중의 동의를 얻지 아니하는 한, 토지위에 건물을 짓거나 도로를 건설하거나 개선할 수 없다.
1. 제10조제1항의 동의 또는
  2. 장관의 동의
- (2) 전항 제2호의 동의를 구하기 전에, 전술한 지방정부나 사업시행자는,
1. 토지소재의 지방신문 1개 이상에 장관동의를 구한다는 취지의 통지서를 게재하여야 하는데, 이 통지서에는 토지 및 설치예정인 건물이나 도로에 대한 명세가 포함되어야 하며, 조사대상이 되는 토지의 경계를 나타내는 도면에 해당하는 지역, 게재일, 그리고 그 건물을 짓거나 도로를 건설하거나 개선하기로 한 제안에 이의가 있는 경우 그 이의제기방식을 특정하여야 한다.
  2. 통지서 사본을 부담하는 모든 지방정부 및 주의회에 보내야 한다.
- (3) 본조 제1항제2호에 따라 장관의 동의를 구하는 신청을 할 때, 전술한 지방정부나 사업자는 전항에 따라 그 신청에 관한 통지서가 게재된 모든 신문 사본 각 1장을 함께 제출해야 한다.
- (4) 본조 제1항제2호에 따라 동의를 하기 전에 장관은 건물을 짓거나 혹은 도로를 건설하거나 개선하기로 한 제안에 관하여 접수된 이의를 고려하여야



한다.

- (5) 본조 제1항제2호에 의거 동의를 하는 경우, 해당토지에 관하여, 동의를 한 날 또는 토지소유권이 당해 지방정부나 사업자에 이전된 날로부터, 그 토지에 가해진 제한을 이 법에 의해서든 또는 이 법에 의거한 선언에 의해서 없앨 수 있다.

### 제13조 건물 등을 위한 예외

제10조 및 제11조는 다음의 경우에는 적용되지 아니한다.

1. 취득할 토지를 특정하거나 지정하는 법에 의하여 부여된 또는 부여될 권한으로써 취득한 또는 취득예정인 토지위에 건물을 세우는 경우.
2. 제8조의 적용을 받는 도로의 건설이나 개선의 경우.
3. 제11조에 의한 권한으로써 건축물을 짓는 경우.

### 제14조 토지임차

오직 임차인의 선언에 의하여 일정기간 이 법의 규정이 토지에 적용되는 경우, 그 규정은 계약기간이 만료되거나 일찍 종료된 토지에는 적용되지 아니한다.

### 제15조 지방정부가 토지를 교환할 권리

- (1) 지방정부나 군의회는 그들에게 귀속된 녹지를 일정지역내 토지와 교환할 수 있는데, 그 토지는 부담하는 모든 지방정부 및 주의회에 의하여 이 법의 목적에 맞다고 인정되며 교환하기로 한 토지와 같거나 그보다 넓은 지역에 있는 것이어야 한다.

만약 교환이 장관의 동의에 기속된다면,

1. 교환하기로 한 토지가 이 법 제3조하에서취득된 경우, 또는
2. 장관동의를 타 법규에 의거 필요한 경우.

- (2) 전항과 관련하여 야기되는 모든 견해차이나 문제점은 이 법 제26조의 규정에 따라 장관에 의하여 결정될 것이며, 그 견해차이나 문제점에 관하여 제 26조는 주의회는 부담하는 지방정부인 것으로 해석되고 효과를 가질 것이다.

- (3) 동의를 기타 다른 법규에 의거 필요한 경우, 본조는 교육위원회의 동의에

영향을 미치지 아니한다.

#### 제16조 토지교환에 관한 기타 규정

이 법이 효력을 미치는 토지에 대한 교환이 이루어진 경우,

1. 교환된 토지는 녹지로 취급되며 이 법을 위하여 교환한 토지이용자에게 제한을 가하는 협약에 따라야 한다. 또한,
2. 교환한 토지는 이 법에 의해서든 이 법 또는 이 법을 위하여 이루어진 선언이나 체결된 협약에 의하여, 그에 가해졌던 제한으로부터 풀려날 것이다.

#### 제17조 조 례

- (1) 본조 제2항에 언급된 경우를 제외하고는, 지방정부나 군의회는 그들에게 귀속되어 공중이 통행할 수 있는 녹지의 관리, 통제 및 이용에 관하여 조례를 만들 수 있다.
- (2) 지방정부나 군의회에 귀속되어 공중이 통행할 수 있는 녹지가, 다른 지방정부나 군의회에 의하여 임대되거나 유지, 관리되는 경우, 임차나 유지 관리를 맡은 지방정부나 군의회는 해당 토지소유의 지방정부나 군의회와 협의를 거친 후에 그 토지의 관리, 통제 및 이용에 관한 조례를 제정할 수 있으며, 만들어진 조례는 양 지방정부나 군의회 또는 일방에 의하여 시행될 수 있다.
- (3) 본 조에 따른 조례는 관계 토지의 전부 또는 일부에 대하여, 조례에서 지정된 제한, 한계나 예외에 맞추어 효력을 갖는다.
- (4) 지방정부나 군의회는, 본 조가 이 법의 다른 규정 또는 이 법을 위하여 토지에 관하여 규정한 조례와 관련하여 체결된 협약의 내용과 일치하지 않는 경우에는, 녹지에 관한 조례를 만들 수 없다.
- (5) 1933년 지방정부법 제250조에 비추어, 본 조에 의거 만들어진 조례의 확인기관(confirming authority)은 장관이다
- (6) 1933년 지방정부법 제250조 9항은, 본 조에 의거 주의회에 제정된 조례를 적용함에 있어, 주의회 서기에게 조례의 사본을 당해 토지가 위치한 주나 구 이외의 다른 주나 구의 의회에 보내도록 요청할 수 없다.
- (7) 어떤 토지에 대한 조례가 본 조에 의거, 지방정부나 군의회에 의하여 만들

어지고 또한 그 토지가 타 지방정부나 군의회의 지역내에 위치한 경우, 조례를 만든 지방정부나 군의회는 조례의 사본을 관련있는 다른 지방정부나 군의회에 보내야 한다.

#### 제18조 사인인 토지소유자의 권리

녹지의 소유자(지방정부가 아닌)는, 자신이나 자신의 상속인이 그 토지 또는 토지일부의 부동산이나 권리를 팔고자 하는 경우 당사자간의 협의로 이루어진 가격으로 우선 지방정부에게 매도의사를 표시하겠다는 내용의 계약을 지방정부와 체결할 수 있다. 본 조에 따라 체결된 계약은, 그에 반하는 어떤 법규에도 불구하고, 관계 재산이나 법익을 갖는 모든 자를 구속할 것이다.

#### 제19조 영세세입자의 권리 등

(1) 지역내 토지의 소유자가 그 토지에 관하여,

1. 1925년 토지정착법상 생존을 위한 세입자인 경우, 또는
2. 1925년 재산법상 토지매각에 관한 수탁자인 경우.

이 법에 의하여 부여된 권한은 그가 갖는 다른 권한에 부가하여, 다른 것으로 대체되지 않거나 다른 것을 훼손하지 아니하나, 생존을 위한 세입자의 경우 High Court의 명령, 1925년 토지법상 토지양도에 관한 수탁자의 동의, 또는 토지매도를 위한 수탁자의 경우 신탁에 관하여 적정연령에 달하고 결격사유가 없는 수익자의 동의가 없이는, 행사될 수 없다.

(2) 전항의 소유자가 이 법에 의하여 부여된 권한을 행사함으로써 받은 돈(임대료 외)은 토지매각의 수익으로 간주된다.

#### 제20조 기부신탁 토지

이 법의 다른 규정에도 불구하고, 토지소유자나 군의회에 부여된 어떤 권한도, High Court Charity Commissioner나 교육위원회의 명령, 또는 기부자 기타 신탁관계인의 동의가 없이는, 토지의 보유, 관리 및 통제에 관한 기부신탁(charitable trust)과 모순되게 행사될 수 없다.

#### 제21조 이 법 시행이전의 행위

이 법 시행 이전에 런던일대의 녹지로 명백히 선언한 것은, 그것이 이루어진 날로부터 이 법의 효력이 미치는 것으로 본다.

#### 제22조 협약의 실시

- (1) 녹지의 소유자나 녹지가 속한 군의 의회가 이 법의 시행전이나 시행 후에 지방정부와 협약을 체결하거나 이 법에 의하여 그 토지이용자에게 제한을 가하는 경우, 관계 지방정부는 그 협약의 영향을 인접토지를 소유하거나 또는 그 협약이 마치 인접토지를 위하여 체결되는 경우와 마찬가지로 협약을 시행할 수 있다.
- (2) 1925년 재산법 제84조는 이 법을 위하여 이 법 시행 후에 이루어진 행위나 협약에 의하여 부여된 제한에는 적용되지 아니하며, 또한 이 법 시행 전에 이루어졌지만 이 법 제안시에도 그러한 행위나 협약에 관하여 명백히 언급하고 전술한 법 제84조의 배제를 규정한 때에도 적용되지 아니한다.

#### 제23조 이 법상 제한의 실시

이 법 또는 이 법에 의거 이루어진 선언에 따라 녹지에 가해진 제한은 장관이나 부담하는 지방정부의 이름으로 실시된다.

#### 제24조 동의

이 법에서 장관이나 지방정부의 동의는 그들이 결정하는 방식이나 조건에 따른다.

#### 제25조 자금의 이용

지방정부나 군의회가 그 소유 녹지를 매각하거나 교환하여 받은 자금은 장관이 승인하는 방식에 따라 사용된다.

#### 제26조 의견차이나 문제점의 해결

- (1) 녹지로 된 토지에 관하여 그 토지가 속한 지방정부나 군의회와 부담하는 지방정부간에 또는 부담하는 지방정부간에 의견차이나 문제점이 발생한 경우, 장관이 그 토지가 속한 지방정부나 군의회 및 의견을 제시하고자 하는

모든 부담하는 지방정부, 그리고 자신이 판단할 때 경청할만하다고 생각되는 자의 의견을 들은 후에, 타당하다고 생각되는 방식이나 조건에 관한 명령을 내려야 하며 이때 그 명령은 최종적인 것으로서 모든 사람에게 대하여 구속력이 있다.

(2) 본 조에 따라 이루어진 장관의 명령은, "해당 토지는 장관이 지정하는 날로부터, 이 법에 의해서든 또는 이 법에 의하거나 이 법을 위하여 이루어진 선언이나 협약에 의하여 가해진 제한으로부터 풀려날 것"이라고 규정하거나 상기 제한의 토지 적용을 조정할 수 있다.

(3) 다음 각호중 하나의 동의가 없이는, 본조에 따라 장관은 토지에 대한 제한 해지의 권한을 부여받을 수 없다.

1. 시행관계인의 동의, 또는

2. 전술한 제한 또는 계획안에 포함된 유사한 제한으로 인하여, 또는 전술한 제한이나 유사 제한이 속한 제한으로 인하여 가치가 상승한 경우, 개선금 (a charge for betterment)이 부과된 토지소유자의 동의.

#### 제27조 녹지이용자

이 법에서,

1. 녹지는, 레크리에이션, 농업 기타 법 시행 전이나 그 후에 부담하는 모든 지방정부에 의하여 유지되거나 승인되어 온 목적을 위하여 사용될 수 있다.

2. 녹지는, 토지이용에 관한 법규에 따라 또한 그 법규에 의거 제정된 조례에 따라 캠핑에 사용될 수 있다.

3. 지방정부나 군의회는, 전술한 바의 용도로 그들 소유 토지를 임대할 수 있다.

#### 제28조 토지이용제한의 목적

이 법은, 이 법을 위하여 체결된 협약에 따라 토지이용에 대해 가해진 제한의 성질이나 범위를 제한하지 아니한다.

#### 제29조 몇가지 권리를 위한 예외

이 법을 위하여 체결된 협약 또는 이 법에 의하여 이루어진 선언의 결과인 법

에 의하여 부여된 어떠한 제한도, 임차인 및 세입자의 권리 또는 협약을 체결하거나 선언서를 만든 자나 의 권리를 해칠 수 없다.

### 제30조 체신부장관의 보호

이 법은 전신법에 의한 체신장관의 권리나 권한에 영향을 미치지 아니한다.

### 제31조 1925년 토지부담법의 예외

이 법은 1925년 토지부담법(Land Charges Act 1925) - 후에 1926년 재산법으로 개정 - 의 효력에 영향을 미치지 아니한다.

### 제32조 주의회의 예외

이 법의 다른 규정에도 불구하고,

(1) 이 법 제3조에 의하여 수여된 권한은 다음과 같은 경우가 아니라면 토지에 관하여 행사될 수 없다.

1. 토지가 한사람의 소유이나 행정구역상이나 선거구상 2개 이상의 시에 속한 경우, 협의나 약속을 거쳐 토지의 1/3 이상이 속한 시, 또는
2. 그 밖의 경우, 협의나 약속을 거쳐 정해진 시.

Middlesex 시에 소재한 토지의 경우, 이 법 발효시에 이미 토지를 토지를 소유하거나 혹은 토지를 자격 있는 지방정부가 매입하기로 한 계약이 있는 대에는 승인이 필요 없다.

(2) 본조의 승인은, 시의회와 승인을 구하는 자간에 합의된 방식과 조건에 따라 이루어질 수 있다.

### 제33조 지방심사

장관 또는 교통부장관은 이 법에 따라 그에게 부여된 권리를 행사하거나 동의할 하는 데에 필요하다고 생각되는 조사를 실시할 수 있으며, 1933년 지방조직법 제290조제2항 내지 제5항은, 장관 또는 교통부장관이 달리 고려할 만한 상황이 존재하지 아니하는 한, 그 조항에 따라 실시되는 지방심사(local inquiries)에 적용되듯이 전술한 것과 같은 모든 심사에 적용될 것이다.

#### 제34조 권한 중복

이 법에 의해 지방정부나 군의회에 부여된 권한은, 다른 법규에 의하여 그들에게 부여된 권한에 부가하여 대체되지 아니하거나 침해될 수 없으며, 이 법 규정에 따라 모든 권한은 이 법이 통과되지 않은 경우와 마찬가지로 행사될 것이다.

#### 제35조 비용 등

이 법을 시행하는 데 필요한 모든 비용은 1933년 지방조직법상의 일반적인 또는 특수한 국가목적에 위한 비용으로써 지불될 것이다.





경제법제분석 98-4  
개발제한구역제도의 개선방안

---

1998년 12월 26일 印刷

1998년 12월 31일 發行

發行人 徐 承 完

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 東 亞 商 社

서울특별시 서초구 양재동 90-4

전 화 : (579)0090; 0308

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-a0190호

---

값 5,500 원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-088-6 93360

