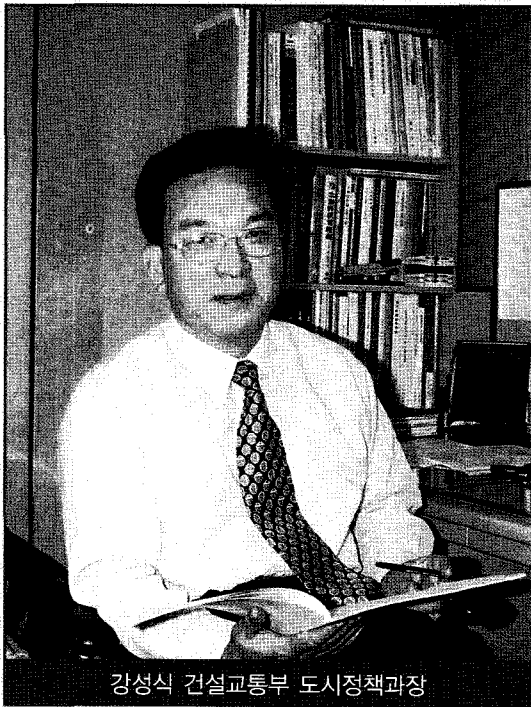


‘그린벨트 2020년까지 1억평 해제된다’

대담 | 박창배 기자



강성식 건설교통부 도시정책과장

수도권 등 전국 7대 광역도시권에 있는 개발제한구역(그린벨트) 13억평 가운데 7.8%인 1억평이 2020년까지 그린벨트에서 단계적으로 해제된다.

특히 집단취락은 주택 20호이상, 밀도 10호/ha 이상인 취락까지 해제대상으로 확대하되 시도사가 지역여건을 감안하여 주택 100호이상, 밀도 20호/ha이상 까지 요건을 강화할 수 있도록 함으로써 7개 대도시권 전체가 20호이상까지 해제할 경우에는 그린벨트 안에 있는 주택 16만가구가

운데 75.9%인 12만 4,500여가구가 해제 대상에 포함될 것으로 보인다.

건설교통부는 ‘광역도시권 개발제한구역 조정안’을 국토연구원에서 제출받아 앞으로 도시권별로 공청회를 거친 후 관계부처 협의, 중앙도시계획위원회 심의 등을 거쳐 확정할 계획이라고 밝혔다.

이번에 7대 광역 도시권에서 풀리는 그린벨트는 수도권 3,400만평, 부산권 1,270만평, 대구권 1,060만평, 광주권 1,440만평, 대전권 1,200만평, 울산권 800만평, 마산·창원·진해권 920만평 등이다.

이들 지역 가운데 집이 들어서 있는 집단취락지는 주민불편을 하루라도 빨리 해소한다는 차원에서 도시계획입안 절차만 거쳐 우선 해제하게 된다.

그러나 논밭 임야 등 건물이 없는 곳은 광역도시계획에서 조정가능지역으로 설정한 후 해당 지방자치단체가 도시기본계획과 도시계획 수립절차를 거쳐 앞으로 2~3년뒤부터 2020년까지 단계적으로 풀리게 된다.

한편 그린벨트로 계속 남는 곳도 대지인 경우 제한적으로 4층 이하 연립주택(현재 3층이하 단독주택만 가능)을 건립할 수 있게 되는 등 규제가 상당 부분 완화될 전망이다.

다음은 강성식 건설교통부 도시정책과장과의 일문일답이다.

▣ **해제대상 중규모 취락의 기준과 기준 완화사유는?**

개발제한구역의 조정의 목적은 주민의 불편해소가 가장 큰 목적입니다. 그런데 취락은 이미 개발되어 훼손된 지역임에도 지난 30년간 엄격한 규제로 낙후된 생활환경 및 재산권 제약하에서 많은 고통을 받아와 이를 가장 우선적으로 해결하기 위해 해제대상과 절차를 획기적인 차원에서 결정한 것입니다(〈표 1〉 참조).

이와같은 상황은 수도권 및 부산지역, 기타 지역이 동일하고, 수도권 및 부산권이 개발제한구역 이외 지역과 비교하여 상대적 박탈감이 오히려 더 심한 실정입니다. 따라서 지역별로 차등을 두지 않되 시도지사가 여건에 따라 요건을 강화할 수 있도록 한 것이다.

▣ **해제대상 중규모 취락 수와 취락내 주택수는?**

7개광역권 전체 집단취락 1,881개소가 해제대상이 되며, 취락내 주택수는 12만 4,513호로서 광역권 전체 주택 16만 4천호의 75.9% 수준이다. 다만, 시·도지사가 지역 여건을 감안하여 기준을 강화할 수 있으므로 이 수치는 유동적이라 할 수 있다(〈표 2〉 참조).

▣ **해제되는 취락에서 허용되는 행위등 해제의 효과는?**

취락 해제시 난개발 방지를 위해 보전녹지로 지정되고, 이 경우 제1종 근린생활시설, 창고시설 등의 건축이 가능하며, 도시계획조례가 정하는 바에 따라 단독주택, 2종 근린생활시설 등 제한적으로만 가능하다.

한편 지구단위계획을 수립할 경우에는 1종 일반주거지역 또는 2종 전용주거지역으로 용도지역 변경이 가능하여 도로·경관·녹지·교통 등

〈표 1〉 생활편의시설 및 공익시설의 미비취락의 비율(%)

생활편의시설						공익시설			
의료	수퍼	금융	체육	약국	기타	주차장	버스	상수도	하수도
93.3	71.2	88.6	96.3	91.6	71.2	89.2	30.7	37.1	45.2

주) 299개 표본취락에 대한 '98 정밀조사결과에 따른 것임

〈표 2〉

(단위 : 개소, 천호)

구분	20호 이상 모두 해제시		서울만 100호이상 해제시		서울 100, 인천·경기 50호 이상 해제시	
	취락수	호수	취락수	호수	취락수	호수
광역권계	1,881	124.5 (75.9)	1,857	123.2 (75.1)	1,625	116.9 (71.3)
수도권	738	55 (74.6)	714	53.8 (72.9)	482	47.4 (64.2)
- 서울시	74	12.7 (84.3)	50	11.5 (76.5)	50	11.5 (76.6)
- 인천시	33	1.4 (59.0)	33	1.3 (56.2)	10	0.6 (26.1)
- 경기도	631	40.9 (72.6)	631	41.0 (72.6)	422	35.3 (62.5)
지방	1,143	69.5 (77.0)	1,143	69.5 (77.0)	1,143	69.5 (77.0)

※ ()은 해당 지역내의 총주택호수(散在주택 포함)대비 해제가능비율임

에 대한 세부계획에 따라 공동주택의 신축 등이 가능하다.

▣ 집단취락의 해제기준이 완화됨으로써 해제면적이 그만큼 늘어나는 것이 아닌가?

집단취락의 해제면적도 해당 시·도의 해제한 도인 허용총량 범위내에 포함되므로 집단취락의 해제기준이 완화되어 20호이상 취락을 해제한다고 하여 해제 허용총량이 추가로 늘어나는 것이 아니다.

오히려 이미 훼손되어 있는 집단취락의 해제면적이 늘어날수록 취락이 아닌 조정가능지역 면적은 줄어들기 때문에 환경적으로는 더 바람직할 수 있다.

▣ 중규모 취락은 취락지구로의 선택이 가능토록 하였는데 어떤 식으로 선택이 가능한가?

개발제한구역으로 관리되는 취락지구도 현행보다 상당한 규제완화가 이루어 질 경우, 해제대상

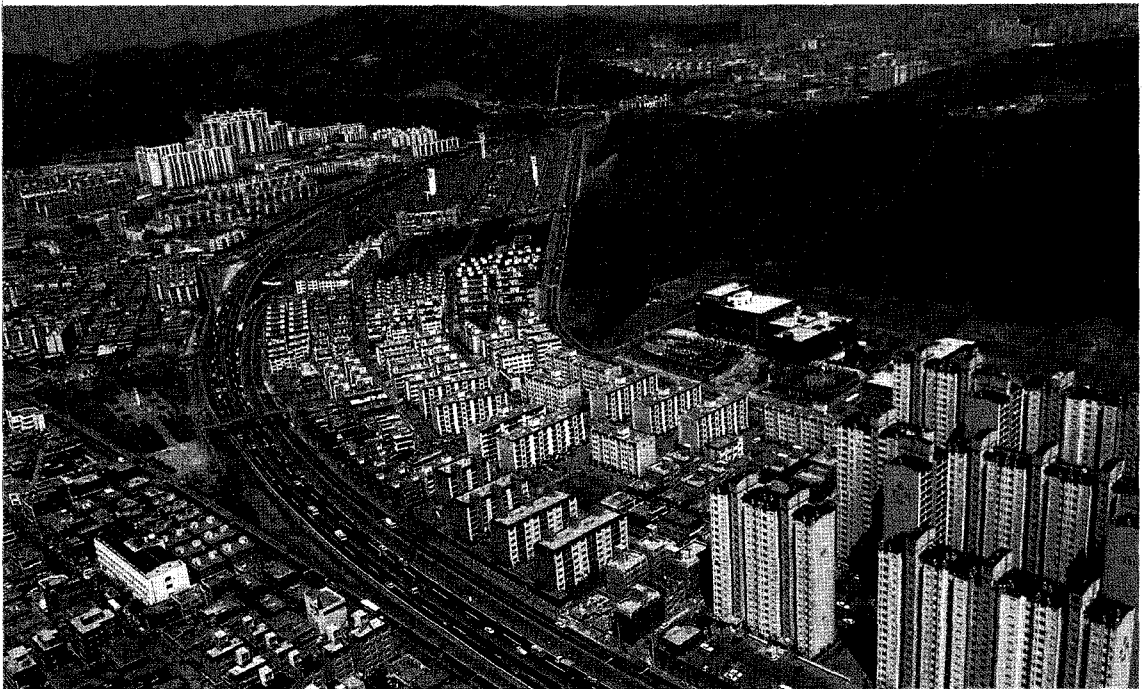
중규모 취락이라 해도 위치·형태·주민구성(주택소유자, 세입자, 지상권자 등)에 따라서는 취락지구로 남는 것이 보다 바람직할 경우가 적지 않을 것으로 본다.

따라서, 해당 지자체 또는 지역 주민의 의견에 따라 해제를 신청하지 않으면 취락지구로 남게 되는 것이다.

▣ 광역도시계획에서 조정가능지역으로 확정되면 곧바로 개발제한구역에서 해제되는가?

아니다. 광역도시계획에 의한 조정가능지역은 광역도시계획 확정후 도시기본계획에서 도시화 예정용지로 계획한 후, 지자체가 수요에 따라 개별사업계획이나 도시계획을 수립한 후 향후 20년동안 단계별로 해제하는 것을 원칙으로 하고 있다.

다만, 집단취락으로 해제되는 지역은 주민의 생활 불편을 조속히 해소하기 위하여 광역도시계획이나 도시기본계획 없이 도시계획 절차를 거쳐 해제할 수 있도록 할 계획이며, 임대주택건설 등 국가적



광역도시계획에 의한 조정가능지역은 광역도시계획 확정후 도시기본계획에서 도시화 예정용지로 계획한 후, 지자체가 수요에 따라 개발사업계획이나 도시계획을 수립한 후 이후 20년이상 단계별로 해제하는 것을 원칙으로 하고 있다.

다만, 잠정용지로 해제되는 지역은 주민의 생활 불편을 조속히 해소하기 위하여 광역 도시계획이나 도시기본계획 없이 도시계획 절차를 거쳐 해제할 수 있도록 할 계획이며, 임대주택건설 등 국가적 필요에 따른 사업지구에 대해서도 임대주택단지계획이 수립되면 해제하는 방안을 강구중이다.

필요에 따른 사업지구에 대해서도 임대주택단지계획이 수립되면 해제하는 방안을 강구중이다.

▣ 조정가능지역 최소규모를 10만㎡로 설정한 사유는?

조정가능지역의 최소단위면적을 설정한 것은 난개발 방지와 기반시설의 효율적 공급을 위한 것으로 최소단위면적을 10만㎡로 설정한 것은 현행 국토이용관리법상 준농림지를 준도시지역으로 용도변경할 수 있는 최소면적이 10만㎡인 점과 아파트 건설이 가능한 취약지구 개발사업의 규모기준도 10만㎡인 점을 감안하여 최소 규모를 설정한 것이다.

▣ 국책사업이나 지자체 현안사업의 경우 1~2등급지까지 해제할 수 있도록 하여 환경훼손이 우려되는데?

환경평가는 토지의 특성을 위주로 실시하였고 환경평가결과 4·5등급비율만으로 해제를 할 경우에는 각 시·군의 도시여건이나 국토계획등 광역도시계획에서 지향하는 계획적·정책적 요소를 반영하지 못하는 점이 발생하여 지자체나 도시계획 전문가들이 문제를 지적하게 되었다.

따라서 국가나 지역의 발전을 위해 개발제한구역내 입지가 불가피한 국책사업이나 지역 현안사업의 경우 일부 조정가능지역 설정원칙의 예외를

인정하되 원칙적으로 3~5등급지를 활용토록 하고 불가피한 경우에만 1~2등급지도 일부 포함할 수 있도록 하였다.

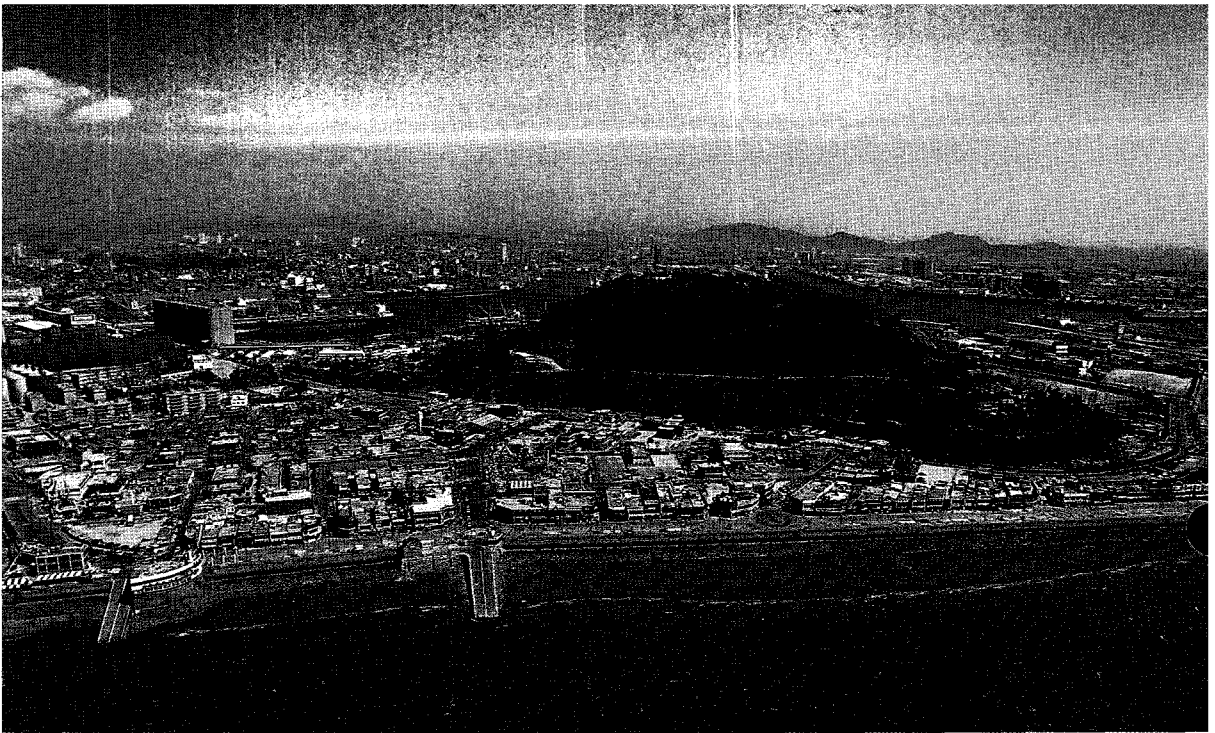
그러나, 위와같이 일부 1~2등급지를 포함하는 경우에도 환경부·농림부·산림청 등 관계부처협의과정에서 보전필요성 여부를 거르고 다시 중앙도시계획위원회에서 이를 심의하기 때문에 보전되어야 할 곳이 무분별하게 해제되는 일은 없을 것이다.

▣ 광역도시권만 보면 7.8%가 풀린다고 하지만 전면해제되는 지방중소도시까지 포함할 경우 전체 개발제한구역 면적의 30% 가량 풀리는 것 아닌가?

전면해제되는 지방중소도시의 경우 전체 개발제한구역 면적(당초 5,397.1km²)의 20.4%인 1,103.1km²이므로, 금번에 광역도시권에서 333.7km²가 풀린다면 전체적으로는 개발제한구역의 26.6%가 풀리는 것이다.

그러나 지방중소도시는 도시확산압력이 거의 없어 사실상 개발제한구역이 필요치 않다고 판단하여 전면 해제하는 것인 만큼 광역도시권과 같은 수준에서 함께 묶어 비교하는 것은 불합리하다.

▣ 조정가능지역의 경계선 설정을 둘러싼 지역주민의 반발과 갈등이 상당할 것으로 예상되는데?



조정가능지역의 경계선은 300m×300m 규모의 셀(cell) 형태로 표시될 예정이어서 구체적 경계선으로 인정하기에는 무리가 있을 것이다.

경계선 설정과정은 도시기본계획과 도시계획을 거치면서 최종 결정되어야 하는 사안으로서 이를 통해 지역주민의 의견수렴절차가 이행되어야 한다. 따라서 경우에 따라서는 결정이 다소 지연될 것으로 예상된다.

그러나 광역도시계획에서 제시된 경계선을 융통성 있게 운영토록 하여 기본계획과 재정비 확정 시 도시운영에 적합한 토지형태가 될 수 있도록 해제대상 규모의 일정비율을 조정할 수 있도록 하고 있어 민원을 최소화하도록 하고 있다.

▣ 비취락지역의 경우 5년 단위로 2020년까지 단계적으로 푼다고 하지만 내년 지자체 선거를 앞두고 일시에 풀 수도 있지 않은가(지자체장에게 해제권한을 주어 마구잡이 개발이 우려되는데)?

주민의 재산권 행사가 과도하게 제한되고 있는 집단취락과 달리 일반 조정가능지역은 도시기본계획에서 시가화예정용지로 계획한 후, 구체적인

개발수요가 있을 경우 도시계획 및 개발계획을 수립하여 단계적으로 풀도록 하고 있기 때문에 일시에 해제할 수는 없다.

설사 지자체에서 선거를 앞두고 선심 행정차원에서 일시에 개발하고자 한다고 해도, 개발제한구역에서 해제되는 지역에 대한 도시계획결정권자는 건설교통부장관이므로 개별 해제건마다 관계부처 협의, 중앙도시계획위원회 심의등의 절차를 통해 충분히 억제 가능하다.

▣ 개발제한구역 해제지역의 난개발 방지대책은?

집단취락지역의 경우 그린벨트 해제시 원칙적으로 보전녹지로 지정, 개발을 최대한 억제한다.

보전녹지에는 건폐율 20%·용적율 80%이하로 단독주택, 1층 근린생활시설 등 저밀도 개발만 허용하고 도로 미 설치시 건축허가 금지 등 개별입지를 불허하고, 정비계획(지구단위계획 등) 수립시에만 전용 또는 1층일반 주거지역으로 용도를 부여할 계획이다.

집단취락외 조정가능 지역의 경우 난개발 방지와 도시기반시설의 효율적 공급을 위해 조정가능

지역 최소규모를 10만㎡로 설정한다.

조정가능지역 중에서도 개발수요가 있을 경우에만 해제가 가능하며, 해제시에도 '지구단위계획' 등을 수립하여 공영개발을 하는 것을 원칙으로 한다.

▣ 개발제한구역 해제지역의 투기방지대책은?

98년 11월 24일 개발제한구역 전체를 토지거래허가구역으로 지정하였듯이 개발제한구역 조정절차가 마무리 될 때까지는 토지거래허가구역으로 계속 지정·관리하고, 개발제한구역에서 해제되는 지역이라도 투기가 우려되는 지역은 토지거래허가 구역으로 관리할 계획이다.

또한 토지거래 및 지가동향을 분석하여 투기징후 등 사회경제적인 부작용이 우려될 경우에는 국세청 등 관계기관과 협조하여 합동단속반을 편성, 운영하여 거래 빈번자, 외지인 거래자 등 투기협의를자를 색출, 국세청에 통보하여 관련 세금을 중과토록 하고 불법행위자는 검찰에 고발할 예정이다.

또한 지가상승, 개발이익 등의 환수를 위해 공영개발을 하는 것을 원칙으로하고 개발부담금, 양도소득세, 공공시설 설치부담 등 현행제도를 최대한 활용한다.

▣ 금번에 해제되지 않는 취락은 어떻게 관리되나?

해제되지 않는 소규모 취락에 대하여는 정부가 훼손부담금등을 재원으로 도로, 상하수도등의 기반시설 설치를 지원하고, 주말농원 등 구역지정 목적에 부합되는 소득증대 행위를 적극 보장하며 제한적으로 4층이하 연립주택을 허용하는 등 해제취락과의 형평성이 적정하게 확보되도록 할 계획이다.

▣ 그린벨트 해제방침은 언제쯤 어떠한 절차를 통해 확정되나?

금번 발표된 내용을 토대로 지방자치단체와 협의를 거쳐 구체적인 해제대상지역 등이 담긴 광역도시계획안을 마련하여, 협의가 완료되는 도시권별로 공청회 등을 개최하여 이를 보완하게 된다.

지자체와 협의가 원만히 진행되면 공청회는 9월말이나 10월초가 될 것으로 보고 수도권은 다소 늦어질 수도 있다.

공청회가 끝나면 광역도시계획 입안을 완료하여 환경부, 농림부, 국방부 등 관계부처와 협의를 하고, 관계부처 협의가 끝나는 대로 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 건설교통부장관이 이를 최종 확정하게 된다.

▣ 중규모 취락의 해제절차 및 해제가능시기?

시장·군수가 입안하여 주민공람, 지방의회 의견청취, 지방(시·도)도시계획위원회의 심의를 거쳐 건교부에 해제(안)을 제출하면 관계기관 협의 및 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 해제한다.

9월중 해제지침을 마련하여 지자체에 시달할 예정이며, 도시계획 입안과정에 특별한 문제가 없다면 빠른 지역은 내년 상반기부터 해제가 가능할 것으로 본다.

▣ 취락외 조정가능지역의 해제절차 및 해제가능시기?

금번 광역도시계획을 통해 조정가능지가 최종적으로 설정된 후 개발수요에 따라 도시기본계획 및 도시계획을 수립하여 해제된다. 구체적인 시기는 지자체의 실정에 따라 다르기 때문에 일괄적으로 말하기는 곤란하나, 도시계획절차의 성격상 빠른 지역의 경우에도 내년 하반기에나 해제가 가능할 것으로 본다.

▣ 광역도시계획을 통하여 개발제한구역을 조정하는 이유는 무엇인가?

개발제한구역은 대도시를 중심으로 그 주변지역에 지정 되어 있으나 행정구역상 여러 지자체에 걸쳐 있으므로 당초부터 중심도시를 위한 단일 도시계획에 의해 합리적으로 이용 및 관리되기에는 한계를 가지고 있었다.

1998년 11월 개발제한구역제도개선협의회가 발표한 “개발제한구역 제도개선방안”에 따르면 개발제한구역 해제시 예상되는 무질서한 난개발에 대비하기 위하여 가급적 계획적인 수단에 의한 개발이 필요함을 천명하였다.

1999년 4월 영국 도시농촌계획학회가 개발제한구역제도 개선협의회의 개선시안을 평가하면서 개발제한구역이 부분 해제되는 대도시지역에서는 광역도시계획을 수립하여 개발제한구역을 조정하되 대규모 취락을 우선 해제하는 방안을 권고하였다.

1999년 7월 건설교통부가 발표한 ‘개발제한구역 제도개선방안’에도 개발제한구역 제도의 기본 골격을 유지하되 ‘선 환경평가 및 도시계획 후 해제’라는 기본 방향을 제시하였고, 또한 개발제한구역이 부분적으로 해제되는 7대 도시권에 대해서는 광역도시계획을 수립하여 그 계획내용을 개발제한구역 해제지침의 하나로 활용하기로 하였다.

▣ 환경평가란 무엇이며 등 기준에 따른 환경평가 등급구분이 환경훼손을 방지하는 효율적인 방안이 될 수 있는가?

‘환경평가’는 개발제한구역내 토지의 환경적 가치, 즉 현재 토지의 자연적·환경적 현황을 조사하여 보전가치가 높고 낮음을 평가하는 것이다.

환경평가시 사용된 평가항목은 표고, 경사도,

식물상, 임업적성도, 농업적성도, 수질 등 6개이며 전문연구기관인 국토연구원, 환경정책·평가연구원, 농촌경제연구원, 임업연구원이 참여하여 기준을 만든 것으로 상수원보호구역 등 취수구로부터 가까운 지역이나 경지정리된 지역, 농업진흥지역 및 산림이 양호한 지역 등 환경적으로 민감한 지역들은 모두 환경평가결과 보전가치가 높은 1~2등급지로 나타나게 되어 조정가능지역에서 제외된다.

따라서 환경평가기준에 따른 등급구분이 환경훼손을 방지하는 데 절대적으로 영향을 미치고 있다.

▣ 시·군별 해제허용총량은 어떻게 산출하였는가?

해제 허용총량은 각 시·군의 개발제한구역 환경평가결과, 도시여건, 공간정책 등을 종합적으로 고려하여 설정하였다.

환경평가결과는 GB면적대비 4·5등급비율, 도시여건은 행정구역 면적대비 GB면적비율 및 1인당 시가화 면적 자료를, 공간정책은 수도권 과밀억제권역 및 부핵육성 대상 여부를 고려하였으며, 이들 지표의 단위와 범위에 차이있는 점을 감안하여 표준화한 수치의 상대적 크기를 기준으로 시·군별 허용총량을 산정하였다.

조정가능지역 해제 허용총량은 시·군간 허용총량의 차이를 가능한 최소화하기 위하여 47개 시·군의 4·5등급지 비율의 평균값(9.53%)을 중심으로 표준화점수의 표준편차(약 68% 범위) 이내로 상·하한을 설정하여 시·군별 허용총량을 산정하였다.

그러나 4·5등급지비율이 현저히 낮은 시·군에 대해서는 조정가능지역의 4·5등급지 포함비율을 5%이하 경감할 때마다 환경훼손 억제차원에서 해제 허용총량을 0.25%씩 낮추도록 하였다. ㉞