

개발제한구역 해제에 관한 청원(중랑구 신내동 산52-3)

검 토 보 고 서

2019. 4. 25.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 경 과

- 청 원 자 : 박 순 태(서울시 강남구 압구정로)
- 소개의원 : 김 태 수(환경수자원위원회)
- 접수일자 : 2019. 3. 28. (4번)
- 회부일자 : 2019. 4. 2.

2. 청원요지

- 신내동 산52-3번지 토지는 동측으로 47번 국도(6차로)와 접해 있고, 북측에는 용마산로(폭10m) 현황도로에 접해있으며, 남측은 북부간선로 신내I.C와 접해있어 도로에 의해 단절된 지역임
- 상기 토지가 도로에 의해 단절되었으나, 남측 신내I.C가 도시계획시설 도로가 아닌 광장으로 분류되어 '소규모 단절토지'로 분류되지 못하고 있음
- 또한 토지 주변이 소규모 건축물, 아파트단지 등으로 개발되었음에도 수년째 방치된 나대지로 도시 경관을 훼손시키고 있는 바, 도시 미관을 정비하고, 도로변 경관을 개선할 수 있도록 개발제한구역에서 해제해 줄 것을 청원함.

3. 소개의원 청원 소개 요지

- 개발제한구역은 공간적으로 연속성을 갖도록 지정하고, 도시의 자족성을 확보하고, 합리적인 토지이용 등을 고려하여 지정하여야 하며, 개발제한구역 지정 기준에 부합하지 않거나, 해제 사유발생시 개발제한구역을 조정하거나 해제시킬 수 있음
(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조제2항, 제3항)
- ‘소규모 단절토지’는 개발제한구역을 해제할 수 있으며, 3만 m^2 미만의 토지인 경우 도로(소로2류 8m이상), 철도, 하천의 설치로 인해 단절된 경우 해제 대상임(「같은법 시행령」 제2조제3항제5,6호)
- 본 토지가 도로에 의해 단절되었으나, 남측 신내 I.C가 도시계획시설 도로가 아닌 광장으로 분류되어 ‘소규모 단절토지’로 해제되지 못하고 있으므로 도시 미관 및 경관을 개선 할 수 있도록 개발제한구역에서 해제 해 줄 것을 청원함.

4. 검토의견

□ 청원 요지

- 이 청원은 동측으로 47번 국도(6차로)와 접해있고 북측에는 용마산로(폭10m), 남측으로는 신내I.C(북부간선도로) 등 도로로 위요(圍繞)되어 있는 지역으로 개발제한구역의 ‘소규모 단절토지’에 해당된다고 볼 수 있음
- 그러나 주관 부서(도시계획과)에서는 대상지 남측의 북부간선도로 신내I.C 구간이 도시계획시설 도로가 아닌 광장으로 지정되어 있어

관련 법규 적용이 어렵다고 판단함에 따라 ‘소규모 단절토지’로 개발제한구역에서 해제되지 못하고 있으니 이에 대한 시정을 요구하는 내용임.

□ 대상지 현황

- 청원 요청지는 서울시 중랑구 신내동 산52-3번지로서 지목은 임야이며 면적은 889㎡임. 용도지역은 자연녹지지역으로 개발제한구역에 해당되며, 개발제한구역에서 해제된 새우개, 안새우개¹⁾ 집단취락과 인접하여 있는 나대지임
- 기반시설 현황으로 동측으로 47번 국도인 경춘북로와 접해 있고 남측으로는 북부간선도로 신내I.C 램프 구간이 인접해 있으며, 북측으로 폭원 10m 도시계획도로에 접해있어 도로로 둘러싸여 있는 형상임



· 대상지 주변 지역 현황 사진



· 대상지 주변 개발제한구역 현황 사진

1) 새우개, 안새우개 집단취락(신내동 282일대)은 2006년8월16일 해제되었으며, 집단취락 경계선 설정기준에 따라 지목 상 임야에 해당되어 취락지구에 포함되지 아니함

□ 주관부서 입장

- 민원인 대상지 옆 램프 진입로는 도시계획시설 상 도로가 아닌 광장이고 설령 도로로 본다하더라도 1차선도로(8m미만)이므로 단절 가능한 도로로 볼 수 없음²⁾
- 경계선을 확장해 보았을 때, 민원인 대상지 옆 광장은 공공시설 부지이고 시유지로서 단절토지의 50%이상 포함되며, 군사시설 또한 포함되어 있음
- 청원 대상지의 경우 집단취락 등 해제요건에 부합하지 않으며 타 개발제한구역과의 형평성 문제를 고려할 때 이 지역 개발제한 구역 해제는 어려운 실정임

〈행정2부시장 방침, '13.2.8〉

□ 소규모 단절토지 선정기준

- 환경적 보전가치가 높거나 해제 실효성 부족한 단절토지의 경우 해제대상에서 제외
 - 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 수립지침 3-2-2」에 정하는 해제 제척기준 (5) 수질 등 환경적으로 보전 필요성이 큰 지역에 해당하는 지역으로, 수립이 양호하고 환경적 보전가치가 높은 식물상이 환경평가 1,2등급 기준에 해당하는 지역 또는 비오톱 유형평가 1등급인 지역 해제 제외
 - 국공유지 50%이상 포함한 지역의 경우, GB 해제시 개발 압력과 투기행위 우려되므로 국토해양부의 경계선관통대지 해제제외 기준 준용
 - 국토해양부 경계선관통대지 해제 지침을 준용, 공공시설부지로 사용중인 토지 해제 제외

〈〈서울시 소규모 단절토지 해제 제척기준-보완〉〉

- 1) 식물상이 환경평가 1,2등급 기준에 해당하는 지역 또는 비오톱 유형평가 1등급인 지역
- 2) 국공유지 50% 이상 지역
- 3) 공공시설부지 (국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조)

- 2) 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침 1-3-2」
“단절토지”란 영 제2조제3항제5호에 따라 도로(중로2류 15미터이상)·철도·하천개수로(지방 하천이상)로 인하여 단절된 3만 제곱미터 미만의 토지로서 개발제한구역 이외의 토지와 접한 토지를 말한다. 다만, 도로(소로2류 8m이상)로 인하여 단절되고 토지이용현황, 주변 환경 등을 고려할 때 시·도지사가 개발제한구역으로 관리할 필요성이 현저히 낮다고 판단하는 3만 제곱미터 미만의 토지를 포함한다.

□ 검토내용

- 서울시의 개발제한구역 지정 및 해제에 관한 도시관리계획의 입안권은 서울시장에게 있으며, 특히 집단취락·소규모 단절토지·경계선 관통대지³⁾ 등의 해제 결정 권한 또한 서울시장에게 있음(붙임-1 참조)
- 이번 청원의 대상지는 개발제한구역의 '소규모 단절토지'에 해당하는 곳으로 주관 부서(도시계획과)에서는 남측의 북부간선도로 신내·C 램프 구간의 도로폭원이 규정에 맞지 않고 대상지를 포함하는 '소규모 단절토지'의 국공유지 비율과 공공시설 및 군사시설이 설치되어 있어 해제 대상이 아니라는 판단임
- 그러나 신내·C는 북부간선도로 개설과 함께 경춘북로 교차지점에 설치된 시설로서, 북부간선도로는 자동차전용도로⁴⁾로 교차방식을 입체교차로방식⁵⁾으로 하여야 하며, 따라서 연결로(램프) 또한 간선도로의 부속 시설로서 도로의 일부로 보아야 할 것인 바, 입체교차시 연결로의 특성상 도로 규정(소로2류 8m이상)의 적용은 신중할 필요 있음
- 또한 램프 구간이 도로가 아닌 광장(교통광장)으로 도시계획시설 결정된 사유는 선형시설인 도로와 달리 연결로의 특성상 공간을 차지하는 시설의 시공 편의를 위하여 도로가 아닌 광장시설로 결정한 사항임을 고려할 때 재고의 여지가 있어 보임
- 단절토지의 제척 기준을 보면 2013년 최초 '소규모 단절토지' 등을 해

3) 개발제한구역의 경계선이 관통하는 경우로서 영 제2조제3항제6호에 해당하는 토지

4) 서울연구원, 서울시 자동차전용도로 운영개선 연구(유경상, 김승준), p.33~35.

5) 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(국토교통부)」 제12조제1항제3호 주간선도로 및 자동차전용도로를 설치하는 경우에는 그 기능이 제대로 발휘될 수 있도록 교차방식을 입체교차방식으로 하고, 일정한 진·출입로외의 지점에서는 자동차가 당해 도로에 진출입하지 못하도록 할 것

제하기위한 자체 방침(행정2부시장 방침, '13.2.8)을 작성하면서 환경적 보전가치가 높거나 해제 실효성이 부족한 단절토지의 경우 해제대상에서 제외하기 위하여 관련 법규 및 국토부 지침보다 강화된 내용을 포함하게 되었으며, 특히 국공유지와 공공시설에 관한 내용은 '경계선관통대지'에 적용하는 내용을 준용함으로써 민원의 여지를 두고 있는 실정임

- 이러한 사항을 종합해 볼 때 현재 주관 부서에서 운영중인 '소규모 단절 토지' 적용기준은 좀 더 세밀하고 정교하게 개선되어야 한다고 판단되며, 특히 국공유지 포함여부나 공공시설⁶⁾이 입지한다는 이유로 해제대상에서 제척한다는 것은 당초 이 제도의 도입 취지에 비추어 논란의 여지가 있다고 보여지며 따라서 청원대상지에 대한 개발제한구역 해제 여부는 면밀히 재검토되어야 할 사항으로 판단됨.

담당자	도시계획관리위원회 주무관 김 정 현
연락처	02-2180-8200
이메일	heon2001@seoul.go.kr

6) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조(정의)
"공공시설"이란 도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설을 말한다.

「같은법 시행령」 제4조(공공시설)

1. 항만·공항·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거
2. 행정청이 설치하는 시설로서 주차장, 저수지 및 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 시설
3. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제2조제3호다목에 따른 시설

「같은법 시행규칙」 제2조(공공시설)

1. 공공필요성이 인정되는 체육시설 중 운동장
2. 장사시설 중 화장장·공동묘지·봉안시설(자연장지 또는 장례식장에 화장장·공동묘지·봉안시설 중 한 가지 이상의 시설을 같이 설치하는 경우를 포함한다)

[붙임-1] 개발제한구역 관련 법령·지침 등

□ 개발제한구역 관련 법령

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제3조(개발제한구역의 지정 등)

- ① 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.
- ② 개발제한구역의 지정 및 해제의 기준은 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제적·사회적 여건과 도시 확산 추세, 그 밖의 지형 등 자연환경 여건을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정한다.

제4조(개발제한구역의 지정 등에 관한 도시·군관리계획의 입안)

- ① 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획(이하 “도시·군관리계획”이라 한다)은 해당 도시지역을 관할하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 이 조에서 “입안권자”라 한다)가 입안(立案)한다.

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」

제2조(개발제한구역의 지정 및 해제의 기준)

- ③ 법 제3조제2항에 따라 개발제한구역이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 개발제한구역을 조정하거나 해제할 수 있다.
 1. 개발제한구역에 대한 환경평가 결과 보존가치가 낮게 나타나는 곳으로서 도시용지의 적절한 공급을 위하여 필요한 지역
 2. 주민이 집단적으로 거주하는 취락으로서 주거환경 개선 및 취락 정비가 필요한 지역
 3. 도시의 균형적 성장을 위하여 기반시설의 설치 및 시가화(市街化) 면적의 조정 등 토지이용의 합리화를 위하여 필요한 지역
 4. 지정 목적이 달성되어 개발제한구역으로 유지할 필요가 없게 된 지역
 5. 도로(국토교통부장관이 정하는 규모의 도로만 해당한다)·철도 또는 하천 개수로(開水路)로 인하여 단절된 3만제곱미터 미만의 토지
 6. 개발제한구역 경계선이 관통하는 대지
 - 가. 개발제한구역의 지정 당시 또는 해제 당시부터 대지의 면적이 1천제곱미터 이하로서 개발제한구역 경계선이 그 대지를 관통하도록 설정되었을 것

□ 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침」(국토교통부)

1-3-2. “단절토지”란 영 제2조제3항제5호에 따라 도로(중로2류 15미터이상)·철도·하천개수로(지방 하천이상)로 인하여 단절된 3만 제곱미터 미만의 토지로서 개발제한구역 이외의 토지와 접한 토지를 말한다. 다만, 도로(소로2류 8m이상)로 인하여 단절되고 토지이용현황, 주변 환경 등을 고려할 때 시·도지사가 개발제한구역으로 관리할 필요성이 현저히 낮다고 판단하는 3만 제곱미터 미만의 토지를 포함한다.

1-3-3. “경계선 관통대지”란 개발제한구역의 경계선이 관통하는 경우로서 영 제2조제3항제6호에 해당하는 토지를 말한다.

3-2-2. 다음에 해당하는 지역은 그 전체 또는 관계지역을 해제대상지역에서 반드시 제척하여야 한다.

- (1) 도시간의 연담화를 방지하기 위하여 보전해야 할 지역(특별한 사유가 없는 한 권역별 개발제한구역 최소 폭을 5킬로미터 이상 기준으로 적용함을 원칙)
- (2) 당해 지역개발로 다른 시·군과의 심각한 갈등을 초래하거나 인접 지역의 급격한 쇠퇴를 일으킬 수 있다고 중앙(지방)도시계획위원회가 판단하는 지역
- (3) 지가의 급등, 투기행위 성행, 지장물 남설 등 대상지역에 대한 적절한 토지관리가 실패한 지역(토지관리 실패여부 판단은 이 지침 시행일을 기준으로 토지거래 현황, 지장물 설치 정도, 지가변동 상황 및 개발사업 추진의 실효성 등을 종합적으로 감안하여 판단한다)
- (4) 개발과정에서 대규모 환경훼손이 수반되는 지역, 특히 산맥과 연결된 산지는 기준표고로부터 70미터 이상인 지역
- (5) 수질 등 환경적으로 보전 필요성이 큰 지역 및 용수(지하수 이외의 용수) 확보가 곤란한 지역
- (6) 당해 지역 개발시 인접지역의 재개발이 곤란하거나 심각한 교통문제 등 도시문제를 크게 악화시킬 우려가 높은 지역
- (7) 방재지구, 자연재해지구(다만, 구역 정형화·대체지역 부존재 등 부득이한 경우 포함면적 최소화하고 관련법령에 따른 안전조치 강구를 조건으로 해제대상지역으로 선정 가능)

4-2-2. 도시관리계획 결정절차는 다음과 같다.

(2) 특별시장·광역시장·특별자치시장·시장 또는 군수가 입안하는 경우

- ③ 해제하려는 지역의 면적이 30만제곱미터 이하(영 제2조제3항제1호 또는 제3호에 따라 해제하는 경우를 말한다)인 경우, 집단취락 및 단절토지, 경계선 관통대지, 개발제한구역의 공간적 연속성이 상실되는 1천 제곱미터 미만의 소규모 토지는 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 도지사가 이 지침에 부합하는 경우에 한해 그 해제를 결정할 수 있다.

□ 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」(국토교통부)

제12조(도로의 구조 및 설치에 관한 일반적 기준)

- ① 도로의 구조 및 설치에 관한 일반적 기준은 다음 각호와 같다.
- 3. 주간선도로 및 자동차전용도로를 설치하는 경우에는 그 기능이 제대로 발휘될 수 있도록 교차방식을 입체교차방식으로 하고, 일정한 진·출입로외의 지점에서는 자동차가 당해 도로에 진출입하지 못하도록 할 것

제50조(광장의 결정기준)

1. 교통광장

가. 교차점광장

- (1) 혼잡한 주요도로의 교차지점에서 각종 차량과 보행자를 원활히 소통시키기 위하여 필요한 곳에 설치할 것
- (2) 자동차전용도로의 교차지점인 경우에는 입체교차방식으로 할 것
- (3) 주간선도로의 교차지점인 경우에는 접속도로의 기능에 따라 입체교차방식으로 하거나 교통섬·변속차로 등에 의한 평면교차방식으로 할 것. 다만, 도심부나 지형여건상 광장의 설치가 부적합한 경우에는 그러하지 아니하다.

제51조(광장의 구조 및 설치기준)

- 1. 교차점광장은 자동차의 설계속도에 의한 곡선반경 이상이 되도록 하여 교통처리가 원활히 이루어지도록 할 것
- 2. 교차점광장에는 횡단보행자의 통행에 지장이 없는 시설을 설치하고, 「도로법」의 규정에 의한 도로부속물을 설치할 수 있도록 할 것

[붙임-2] 청원대상지 현황 사진



<개발제한구역 해제 요청지역>



<개발제한구역 해제 요청지역>



<47번국도~북부간선도로 연결 램프>



<47번국도~북부간선도로 연결 램프>



<광장시설 부지 내 군사시설>



<광장시설 부지 내 조형물>