

개발제한구역 관리에 대한 공무원 인식 분석

- 서울특별시를 대상으로 -

맹치영* · 조세환**

*한양대학교 도시대학원 · **한양대학교 도시대학원 도시설계 · 조경학과

A Study on the Analysis of Officials' Cognition on the Management of Green Belt

- With Special Reference to Seoul Metropolitan City -

Maeng, Chi-Young* · Cho, Se-Hwan**

*Graduate School of Urban Studies, Hanyang University

*Dept. of Urban Design · Landscape Architecture, Graduate School of Urban Studies, Hanyang University

ABSTRACT

This study aimed to propose the base data to promote the green belt(thereafter GB) regulations and management in Korea. The research took the methods of analysis of citizen's official petitions to the office, of interviews and questionnaire to the officials of Seoul Metropolitan City who is under the job of managing the GB. The conclusions were as follows. The officials did understand function and necessity of GB well. They especially, put the importance of the purpose of GB on the prevention of the environment of the city and prevention of concentration of population, They recognized that they suffered from the overloaded job on the management of GB in quantity and quality. The seriousness of illegal action of the change of land use, piling-up of materials and productions on the forbidden land, using exclusively of warehouses for agriculture as for commerce and enlarging the area of warehouse with application of leased land for agriculture instead of the agricultural land in law were detected in the officials' cognition. The officials proposed some ideas to prevent above mentioned illegal actions including forcing a person who did illegal actions to punish money to restore environment etc..

Key Words: Popular Complaints, Unlawfulness, Restriction of Action, Repair of Regulation

국문초록

본 연구는 개발제한구역 관리에 대한 담당 공무원들의 인식을 실태조사하여 향후 개발제한구역 관리제도 개선에 대한 기초 자료 제시를 목적으로 수행되었다. 사례조사는 2000년도 이래 서울특별시 개발제한구역 관련 발생된 민원 분석과 공원녹지 담당 등 개발제한구역 관리 관련 공무원을 대상으로 본청 3개과, 25개 구청, 1본부, 5개 사업소의 관련 공무원을 대상으로 수행하였다. 연구과정은 1단계로 개발제한구역 관련 민원 접수 내용을 분석하고, 2단계로 그

Corresponding author: Se-Hwan Cho, Dept. of Urban Design · Landscape Architecture, Graduate School of Urban Studies, Hanyang University, Seoul 133-791, Korea, Tel.: +82-2-2220-0274, Email: Chosh3@hanyang.ac.kr

내용을 중심으로 심층 면접하였다. 3단계로 1, 2단계에서의 도출된 문제점을 문항으로 하여 설문조사를 실시하여 분석한 결과, 다음과 같은 연구결과가 도출되었다.

첫째, 2000~2005년까지 서울특별시에 제기된 개발제한구역 관련 민원은 시설물 및 건축물의 신·증·개축에 관련된 것이 가장 많았고, 무단적치, 토지형질변경 등의 순서로 빈도가 높았다. 둘째, 공무원 인터뷰 결과, 이러한 3가지 종류의 문제가 관리상 어려움이 많은 것으로 나타났다. 셋째, 특히 관리상 문제가 많이 발생하는 점은 축사, 콩나물 재배사 등 농·수산업 시설물 및 건축물의 불법전용, 농·수산물 가공창고의 타 용도로의 불법 전용, 주택 또는 근린생활시설 건축 시 필로티(pilotie)를 건축하고 이를 불법적인 타용도로 전환하는 행위, 넷째, 불법적 토지형질 변경 및 무단 적치 등이 심각한 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제12조 제1항 제1호 나목과 다목, 제4호, 제7호, 제8호 등과, 이와 관련한 동법시행령 제13조(허가대상 건축물 또는 공작물의 종류 등)와 관련하여 농·수산업용 창고 등 허가 시 '임차 토지는 경작 면적에 미포함 시켜야 한다는 점', 또한, '농·수산업용 창고 허가 시 경작 면적이 일정면적 미만일 경우엔 불허가해야 한다는 점', 특히, '농·수산업용 창고 등 허가 시 10,000m² 이하의 경작 면적지에 대해서도 면적 기준에 따라 창고의 허용 면적을 지정해야 한다는 점'에 대한 개선이 논의되어야 할 필요성이 있음을 시사하고 있다.

주제어: 민원, 불법, 행위제한, 제도개선

1. 서론

우리나라의 개발제한구역은 지정된 지역에 대해 전면적으로 토지용도를 제한함으로써 영국과 같이 도시의 주변에 개방된 녹지로서 보전하는 그린벨트(Department of Environment, 1988)와는 상이한 개념을 지니고 있다. 기본적으로 이와 같은 토지용도상 이용의 제한에 비중을 두다보니 영국과 다르게 지역지정과 해제, 행위제한 등에서 수많은 관리상의 문제가 발생한다.

우리나라의 개발제한구역은 1971년 7월에서 1977년 4월까지 모두 8차에 걸쳐 총 5,397.1km²를 지정하고 2005년 12월까지 1,355km²가 해제¹⁾됨으로써 지정 면적의 약 25%에 해당하는 지역이 해제되었다. 이것은 그 지정의 합목적성 여부를 떠나 그 만큼의 국토 및 도시정책적, 제도적, 관리상의 수많은 문제가 기멸되고 있었음을 시사하는 대목이다. 이런 연고로 개발제한구역이 지정된 이래 현재까지 정책방향, 제도개선, 관리방안, 도시공간구조에 미치는 영향, 구역조정기준, 평가 등을 주제(신현석, 2002)로 개발제한구역에 대해 수많은 연구가 수행되어 왔다.

그러나 2000년 1월 '개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별법'의 제정으로 개발제한구역에 대하여 비교적 대규모로 지정구역 해제가 이루어지기 시작하였다. 이 이후 최근까지 개발제한구역에 대한 연구는 주로 해제구역의 선정 기준 개선(조현재, 2001), 해제 후 관리 방안(김동철, 2001; 한내국, 2000), 활용 및 관리 방안(주성돈, 2000)에서 최근의 도시성장관리 차원에서의 개발 가능성 분석 등에 이르기까지 주로 개발제한구역의 해제와 용도 전환, 토지이용의 효율성 제고, 지정 목적의 성취 여부 및 부작용 등의 차원, 도시공간구조에 미치는 영향 등 개발제한구역의 제한적 완화 및 효율적 이용 방향(김제익 등,

2007)등으로 전개되어 왔다.

그러나 개발지역이 지니고 있는 토지의 이용 및 행위제한의 속성으로 인해 개발제한구역 관리에는 수많은 건수의 문제가 여전히 발생하고 있다. 그러함에도 어떤 종류의 문제가, 어떤 형태로, 얼마 정도의 심각성으로 나타나고 있는지, 그 해결책은 무엇이 있는지 등에 대한 실증적 연구는 전무한 상태에 있다. 즉, 개발제한구역은 고유의 태생적 목적과 속성으로 인해 실제 관리를 이행함에 있어 이해관계 여부에 따라 항상 지방정부와 중앙정부, 지방정부와 주민, 중앙정부와 주민 등과의 관리상의 마찰은 필연적으로 일어날 수밖에 없다. 그러나 이러한 문제를 분석하고 해결 방안을 모색하려는 연구는 부족하다는 것이다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률²⁾ 및 시행령 등에 의거 개발제한구역 내의 관리상의 마찰은 원칙적으로 지정목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등의 행위허가와 관련하여 발생한다. 이러한 행위허가 및 승인과 관련하여 실제로 어떤 종류의 위법이 이루어지고 있고, 얼마만큼의 양으로 발생하는지? 또 그러한 위법이 원래의 개발제한구역 관리의 목적에 비추어 질적으로 얼마만큼 심각한지 등을 파악하는 것은 개발제한구역의 실효적 관리를 위한 제도 개선 등에 유효하게 사용될 수 있다.

본 연구는 이와 같은 맥락에서는 서울특별시를 대상으로 2000~2005년 사이의 개발제한구역에 관련된 민원 분석을 통해 관리상 발생하는 문제의 종류와 내용, 규모를 파악하고 이와 관련하여 개발제한구역 담당 공무원들의 인식을 분석함으로써 향후 보다 실효성 있는 개발제한구역 관리 방안 등 제도 개선모색을 위한 기초자료 제시를 목적으로 수행되었다.

II. 연구 대상 및 방법

1. 연구 대상 및 범위

본 연구는 서울특별시 본청 및 직할 5개 사업소, 25개 구청, 서울특별시 개발제한구역 교육생 등 공원·녹지 관련 업무자를 연구 대상으로 하였으며, 그 구체적 대상은 표 1과 같다.

2. 연구 과정

본 연구는 3 단계의 과정을 거치면서 수행되었다. 첫째 단계로는 개발제한구역 관리상 발생하는 실질적 문제에 대한 실태를 파악하기 위한 목적으로 각 구청에 제기된 민원을 조사·분석하였다. 둘째 단계로는 개발제한구역 관리 담당 공무원과의 인터뷰를 통해 관리상 불합리한 관리 요소를 파악하고, 셋째 단계로는 첫째, 둘째 단계에서 각각 제시된 '민원 요소'와 '불합리한 관리 요소'의 공통 요소를 추출하여 설문조사·분석을 통해 인식을 분석코자 하였다.

3. 연구 방법

1) 민원 조사·분석

각 구청에서 발생한 개발제한구역 관련 민원 사항을 분석하기 위하여 각 구청 공원녹지과에 개별 전화통지문을 통해 2000년 이후 발생한 민원사항 자료를 요청하였다. 수집된 민원은 유형 분류 및 유형별 빈도분석을 실시한다.

2) 인터뷰

인터뷰 대상은 2007년 4월 현재, 서울특별시에서 30년 이상 근무하면서 개발제한구역을 전담해온 공무원이 소속된 구를 임의로 1개 선정하고, 그 구에 소속된 개발제한구역 담당 공무원 전원(5명)을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

인터뷰 내용 및 방법은 민원 조사·분석에서 분류된 유형과 빈도를 중심으로 규제 내용 및 민원의 불합리성, 불법행위의 개발제한구역 훼손의 심각성 정도, 기타 훼손을 방지하기 위한 관리제도 개선 필요사항 등을 자유질문하였다. 응답된 내용은

표 1. 연구 대상

구분	내용	비고
본청	자연생태과, 공원과, 조경과	3개 과
구청	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구	25개 구청
본부 및 사업소	건설안전본부, 녹지사업소, 남산공원사업소, 월드컵공원사업소, 서울대공원사업소, 한강사업소	1본부 5개 사업소

인터뷰 참가자 전원이 자유 토론하여 만장일치 의결 방식을 거쳐 최종 항목을 결정하였다.

3) 설문설계 및 분석

설문지의 문항은 첫째, 개발제한구역의 기능과 효용성에 대한 인식(7개 문항), 둘째, 앞서 시행된 민원분석 및 인터뷰 내용을 근거로 하여 불법행위가 미치는 개발제한구역의 훼손 정도에 대한 인식(4개 문항)과 개발제한구역 관리제도 개선 사항(6개 문항), 마지막으로 응답자의 직무 및 경험 특성 관련 문항(3개 문항) 등 20개 문항으로 작성되었다.

각 문항의 응답 형태는 개발제한구역의 기능과 효용성의 인식에 대한 설문엔 '필요' 및 '충족성' 여부를, 훼손성의 정도에 대한 인식을 묻는 설문엔 '심각성의 정도'를 또한, 제도 개선의 필요성에 대한 인식은 '필요성의 정도'를 묻는 것으로 설계하였다.

설문척도는 모두 명목척도를 사용하였으며, 설문조사는 전화통지문을 통해 각 설문대상(표 1 참조)에 보내어서 설문하고 특히, 이 과정에서 자유로운 응답이 가능하도록 연구의 취지를 충분히 설명하고, 설문지 회수는 일괄 회수하는 방식을 취하였다. 조사된 자료의 분석은 빈도분석(Frequencies Analysis)을 하였으며, 통계처리는 SPSS Ver. 11을 사용하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 민원 분석

2000년 이후 개발제한구역 관리와 관련한 민원은 크게 훼손 부담금 및 이행강제금 4건으로 2%, 건축, 시설물 증·개·신축 95건으로 43%, 토지형질변경 32건으로 15%, 건축 신·개·증축 행위 관련 22건으로 10%, 개발행위제한 관련 34건으로 15%, 개발제한구역 지정 17건으로 8%, 환경정비 9건으로 4%, 기타 7건으로 3% 등 총 220건으로 나타났다(표 2 참조).

이러한 분석에서 볼 때, 발생한 민원은 '건축물의 신·개·증축(1) 43%', '개발행위제한 및 토지형질변경이 각각 15%', 시설물의 신·개·증축 행위 관련(2)이 10% 등으로 나타나고 있어 이들 유형이 개발제한구역에 대한 대표적 민원 유형이라고 생각할 수 있다. 따라서 이 4가지 유형의 민원은 개발제한구역 관리제도 개선을 논의할 때 가장 비중 있게 다루어야 할 부분으로 사료된다. 그러나 이러한 양적 내용만으로는 민원의 심각성 정도³⁾ 등 질적 내용을 함께 볼 수 없는 한계가 있다.

2. 공무원 인터뷰 내용 분석

1) 인터뷰 대상

본 연구를 위해 인터뷰에 응한 J구청의 개발제한구역 담당 공무원은 공무원 경력이 최고 35년에서 최저 3년까지 평균 21년

표 2. 개발제한구역 민원 사항

유형	행위	빈도	총 빈도 (%)
훼손부 담금 및 강제이 행금	대체조립, 산림전용 부담금 납부 연기	1	4(2)
	이행강제금 부과에 따른 소송 취소 청구	2	
	도시공원에 대한 개발제한구역 훼손 부담금 감면 률에 대한 질의	1	
건축물 신·개 증축 (1)	개발제한구역 내 건축물 증·개·신축	45	95(43)
	개발제한구역 해제 지역 건축물 이축	8	
	개발제한구역 내 무허가 건축물 고발	7	
	개발제한구역 내 건축물 용도변경 요청	8	
	기존건축물 일반건축물대장에 등재 요청	3	
	개발제한구역 내 건축물 지면 정정 신청	2	
시설물 신·개 증축 행위 (2)	개발제한구역 내 시설물 설치 요청	10	22(10)
	개발제한구역 내 불법시설물 철거 요청	4	
	개발제한구역 내 액화석유가스충전소 배치 요청	3	
	재활용 수집장 및 컨테이너 물류사업 적법 여부 문의	5	
토지 형질 변경	개발제한구역 내 주차장·창고·공원·골프장 신청	3	32(15)
	개발제한구역 내 토지형질 변경	20	
	개발제한구역 내 도로지정 취소 요청	1	
	개발제한구역 내 농지 성토 합법 여부	1	
	개발제한구역 내 축사 이전 타당성/물건 적치 허 가 요청	4	
	산지 전용 허가에 대한 의의	1	
	고등학교 설립을 위한 부지 확보	1	
	대체 녹지 협의	1	
개발 행위 제한	개발제한구역 내 불법행위 고발	12	34(15)
	개발제한구역 내 가능행위 문의	7	
	토석 무단 투기	3	
	개발제한구역 내 지하수 개발 가능성	1	
	개발제한구역 내 수목 훼손 복구 요청	7	
	개발제한구역 내의 공사 중지 요청	1	
	주택가 자연녹지지역 내 골재 채취 행위 금지요청	1	
	개발제한구역 마을 주변 불법사레 민원	2	
제한 구역 지정 및 해제	개발제한구역 지정	1	17(8)
	개발제한구역 경계 조정 요청	14	
	개발제한구역 해제 요청	1	
	개발제한구역 해제 부정요구	1	
환경 정비	관습적 도로 페콘크리트 포설 원상복구 요구, 축 대관리 및 안전조치	5	9(4)
	개발제한 구역 환경개선	2	
	합물지역 복구 요청	2	
기타	지구단위계획 수립 관련	1	7(3)
	항공사진 판독 관련 확인 요청	1	
	사유재산권 침해행위에 대한 대책	3	
	개발제한구역 내 이용에 대한 이해관계	2	
합계			220(100)

표 3. 인터뷰 대상 공무원

소속	인터뷰 대상	공무원 경력(단위:년)	비고
서울 특별시 J구청	A	30	개발 제한 구역 담당 경험자
	B	15	
	C	10	
	D	5	
	E	3	
	평균	13	

에 이르고 있다. 특히, 개발제한구역 담당 경력은 최고 30년에서 최저 3년까지 평균 13년의 경력을 갖는 사람들로써 개발제한구역에 대한 충분한 관리 경험을 가지고 있음으로서(표 3 참조) 민원 등의 문제 파악은 물론 개발제한구역에 대해 충분히 가치 판단의 능력이 있다고 사료된다.

2) 인터뷰 내용

인터뷰 대상인 공무원(5인)은 2000년 이후 2007년까지 본 연구에서 조사된 민원의 유형 및 행위의 내용에 대하여 다음과 같은 의견을 개진하였다. 경험상 시설물의 설치 및 건축행위와 관련하여 민원은 대부분 근본적으로 법·제도상 불가한 내용이 많고, 또 그 해결조차도 합법적 틀 안에서 이루어지기 때문에 개발제한구역의 훼손에 큰 영향을 미치는 문제는 아니라는 것이다. 더 큰 문제는 이러한 합법적 절차를 벗어나 교묘하게 행해지는 불법행위로 말미암아 오히려 훼손이 심각하다는 것이다. 이러한 의도적 불법행위로서 관리상 심각한 문제를 일으키는 행위로서 다음과 같은 내용을 열거하였다. 첫째, 축사, 콩나물 재배상 등의 농림수산업용 시설 건축물의 불법 용도 전용, 둘째, 물류저장 등 농수산물 보관 및 가공용 창고의 타용도로의 불법 전용, 셋째, 주택 및 근린생활시설 필로티의 타용도로의 불법 전용 등을 들었다. 넷째, 불법 토지형질변경 행위와 폐기물 등의 무단 적치하는 행위가 개발제한구역 훼손에 가장 심각하게 영향을 미친다고 하였다. 다섯째, 무엇보다도 '불법 건축 행위'에는 이행강제금이 부과됨으로써 비교적 훼손을 예방할 수 있으나, 훼손에 더 심각한 영향을 미치는 '불법 토지형질변경'이나 '무단적치 행위'에 대해서는 효율적으로 관리할 수 있는 적절한 방법이 없어 관리상의 문제가 발생할 수 있다는 의견을 개진하였다.

이와 같은 일련의 의견과 더불어 다음과 같은 실효적 개선안이 마련되어야 한다는 주장을 피력하였다. 첫째, '불법 토지형질변경' 및 '무단적치'에 대한 강제이행금 부여, 둘째, 주택이나 근린생활시설 건축시 '필로티 설치 불가', 셋째, 농업용 창고 건축 시 허가 및 허가면적 산정에 있어 임차 토지는 경작면적에 불포함시키며 또한, 경작 면적이 예컨대, 1,500평 등 일정 면적

미만인 경우에는 농업용 창고 건축을 불허가한다. 아울러 경작 면적의 비율에 따라 창고건축허가 면적을 산정⁴⁾할 수 있도록 해야 한다는 것이었다.

그러나 인터뷰를 한 공무원들은 이러한 민원과 관련한 문제보다도 더 어려운 문제는 개발제한구역의 관리계획 수립 및 변경 절차와 관련하여 업무 추진의 효율성이 떨어지고 있다는 점을 주장하였다. 예를 들면, 근린공원, 체육공원, 문화공원 등 각종 공원 등에 있어 규모가 작은 도시계획시설이나 예산집행 시한과 관련하여 국토해양부장관으로부터 일일이 최종 승인을 받는 것은 관리상 매우 효율성이 떨어진다는 것이다. 따라서 일정 규모 이하의 공원 등 사업은 해당 시·도지사 등 광역자치단체장에게 위임하거나 이관할 필요성을 제기하였다.

인터뷰에서 나타난 이러한 의견은 주관적인 의견이긴 하지만 오랜 관리 경험에서 나온 것이기 때문에 개발제한구역 관리 제도상 실효성 있는 개선방안이 될 수 있을 것이다.

3. 개발제한구역 관리에 대한 공무원 인식 분석

1) 응답자의 공무 경험적 특성

응답자의 근무 연수는 16~20년이 24.1%로 가장 많고, 21년 이상과 11~15년이 각각 20.8%와 20.1%, 4~10년이 20.5%, 3년 미만이 14%로서 근속 연수가 3년 이상으로 근무 경험이 많고, 근무연수 기간별 응답자의 분포가 비교적 고르게 분포하고 있는 것으로 나타났다.

이들 중 개발제한구역 담당 경험이 있는 사람은 277명으로 약 68%였고, 개발제한구역 업무 경험 연수가 3년 미만이 160명, 57.8%로 가장 많고, 4~10년이 101명, 36.4%, 11~15년이 13명, 4.7%, 16년 이상이 1명, 1.1%인 것으로 나타났다. 개발제한구역 업무 경험 연수가 낮은 쪽의 응답자가 많이 나타난 것은 조직의 특성상 하위직 인원이 많은 것으로 인한 사유로 해석된다.

2) 공무원 인식분석

(1) 개발제한구역 기능 및 효용성에 대한 인식 분석

개발제한구역의 필요성에 대한 인식은 매우 필요함이 39%, 필요함이 50%로서 89%가 필요성을 인정하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 개발제한구역의 필요성에 근거하여 어떤 목적으로 필요한가에 대한 질문에서는 도시환경보전 및 시민의 건전한 생활환경 확보(54.4%)와 무질서한 도시확산방지(41.7%)가 96.1%를 구성하고 있어 더 이상 도시인구집중 방지(2.2%)나 군사시설 보호 및 보안목적(1.7%)은 개발제한구역의 주요한 목적으로 인식하고 있지 않는 것으로 나타났다. 이러한 개발제한구역 지정 목적에 비추어 기능을 잘하고 있는가

에 대한 질문에는 매우 충족이 6.8%, 충족이 44.3%로 51%가 긍정적으로 평가하고 있고, 반면 미충족이 13.3% 또는 매우 미충족이 2.3% 등으로 부정적 평가가 15.6%에 이르고 있는 것으로 나타났다.

기능이 잘 충족되고 있는 사유에 대해서는 도시환경보전 및 시민의 건전한 생활환경 확보 48%와 무질서한 도시확산 48% 등 2개 요인에 원인을 두고 있으며, 기타 인구집중 억제 3.5%, 군사시설 보호 0.5% 순으로 원인을 찾고 있는 것으로 나타났다.

담당하고 있는 행정구역에서 개발제한구역 관리 문제가 많이 발생하는가에 대한 질문에는 개발제한구역 담당 경험이 있는 공무원의 경우 '매우 많다'가 8.2%, '많다'가 35.4%, '보통이다'가 32.45%로서 71%가 관리 문제가 있고, 또 양적으로 많다는 인식을 가지고 있다(표 4 참조). 본 연구를 위한 G구청 개발제한구역 담당자 인터뷰에서도 '과거에서부터 민원 등으로 너무 문제가 많고, 따라서 개발제한구역 담당을 회피하는 경향이 있다고 응답한 것도 이러한 설문 결과와 맥을 같이 하고 있다고 사료된다. 또한, 이러한 양적 문제와 함께 문제의 질적 심각성에 대해서도 31.8% 심각한 것으로 응답하였고, 보통 정도로 심각하게 생각하는 47.4%를 제하면 심각하지 않다는 응답은 20.9%에 국한되고 있어 앞서 기술한 양적 문제만이 아니라 질적인 문제도 동시에 인식하고 있는 것으로 나타났다.

민원의 타당성에 대한 공무원들의 인식은 31%가 타당하다는 반면 36.1%는 보통, 33%는 타당하지 않다고 응답함으로써 민원의 내용에 따라서 달라질 수 있을 개연성을 보이고 있다. 마지막으로 개발제한구역의 관리계획 수립 및 변경 승인 등과 관련하여 중앙정부(국토해양부)에 관원을 제기할 필요성에 대해 48.3%가 필요성을 느끼고 있어 상당히 문제성을 인식하고 있는 것으로 나타났다(표 5 참조).

(2) 불법 행위가 훼손에 미치는 정도에 대한 인식 분석

첫째, 축사, 콩나물 재배사 등 농림수산업용 시설 및 건축물의 불법 용도로의 전용 문제가 개발제한구역의 훼손에 미치는 심각성의 정도에 대해서는 매우 심각하다는 응답이 14.5%, 심각하다는 응답이 51.1%로서 모두 65.6%가 심각성이 있다고 응답하였다. 반면 심각하지 않다는 응답이 8.8%, 매우 심각하지

표 4. 개발제한구역 불법 행위 발생량에 대한 인식

항목	빈도	백분율	비고
매우 많음	33	8.2	-
많음	143	35.4	-
보통	131	32.4	-
적음	51	12.6	-
매우 적음	46	11.4	-
합계	404	100.0	-

표 5. 중앙정부에 대한 관원 제기 인식

항목	빈도	백분율	비고
있음	194	48.3	-
없음	208	51.7	-
합계	402	100.0	-

않다는 응답이 0.7%로서 오직 9.5%만이 심각하지 않다고 응답함으로써 이 불법 행위가 개선되어야 할 관리문제로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 농수산물 보관 및 가공용 창고의 물류저장 등 타 용도로의 불법 전용이 개발제한구역 훼손에 미치는 심각성 정도에 대해서는 16%가 '매우 심각'으로, 50.1%가 심각한 것으로 응답함으로써 66.1%가 심각한 문제로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면 '심각하지 않다'거나 '매우 심각하지 않다'는 각각 6.9%, 0.7%로 응답함으로써 이것 역시 앞서의 축사나 콩나물 재배사 등의 불법 전용 행위와 함께 매우 심각한 것으로 인식하고 있다.

셋째, 주택 및 근린생활시설 건축 시 1층 필로티를 마련하고 이것을 타 용도로 전환하는 것이 개발제한구역의 훼손에 미치는 영향에 대한 질문에는 9.6%가 '매우 심각', 40%가 '심각'으로 응답함으로써 모두 49.6%가 관리상의 문제가 있는 것으로 인식하고 있다. 반면 심각하지 않거나 매우 심각하지 않다고 응답한 것은 모두 10.5%로서 이 불법행위 역시 개발제한구역 환경 훼손에 심각하게 영향 미치고 있는 요소로 인식하고 있다.

넷째, 불법 토지형질 변경행위와 고물이나 폐기물 등의 물건을 무단 적치하는 행위가 개발제한구역의 훼손에 미치는 영향에 대해서는 '매우 심각'이 21.9%, '심각'이 59.2%로서 심각하다고 응답한 사람이 모두 81.1%에 이르고 있어 매우 심각한 문제로 인식하고 있는 것으로 나타났다(표 6 참조). 이상의 분석은 궁극적으로 불법행위 발생의 빈도와 규모가 높고 크다는 것을 의미하고 있다. 이와 같은 맥락에서 볼 때, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령 제10조 제1항, 제2항 제2호(방치된 폐기물의 수거, 훼손된 환경의 복구 등 환경정비), 제14조 9호(주택 또는 근린생활시설을 위한 형질변경), 제17조

표 6. 불법 토지형질 변경·무단 적치행위의 심각성

항목	빈도	백분율	비고
매우 심각함	89	21.9	-
심각함	241	59.2	-
보통	61	15.0	-
심각하지 않음	15	3.7	-
매우 심각 하지 않음	1	0.2	-
합계	407	100.	-

(물건의 적치), 제18조(용도변경) 등의 항에 대한 보다 심도 있는 관리 방안이 논의되어야 할 것이다.

(3) 불법 행위에 대한 제도 개선에 대한 인식 분석

첫째, 불법 토지형질 변경 및 무단적치 행위에 대해서도 불법 건축물에 부과되는 '강제이행금 부과' 제도를 도입하자는 질문에 대해서는 매우 필요함(25.3%), 필요함(60.9%)으로 응답한 사람이 모두 86.2%로 나타나고 있고, 5.9%만이 필요하지 않다고 응답함으로써 이 제도 개선을 타당성이 있는 것으로 인식하고 있다. 둘째, 농업용 창고 건축허가 시 임차 토지는 경작면적에 포함시키지 않도록 하자는 개선 방안에 대해서는 매우 필요함(14.8%), 필요함(57.1%)으로 응답한 사람이 모두 71.9%로 나타나 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다(표 7 참조).

셋째, 농업용 창고의 건축허가와 허가면적의 산정에 있어 경작면적이 예컨대 1,500평 이하와 같은 일정면적 이하인 경우에는 농업용 창고를 허가하지 않도록 하자는 개선 방안에 대해서는 매우 필요함이 16.5%, 필요함이 47.2%로 응답해(표 8 참조) 이 제도 또한 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 농업용 창고의 건축허가 및 허가면적 산정에 있어 10,000㎡ 이하의 단위⁵⁾의 경우에도 일정 비율제로 도입하자는 개선 방안에 대해서는 매우 필요함이 12.3%, 필요함이 49.1% 등으로 긍정적으로 응답한 사람이 모두 61.4%로 나타나고 있다. 반면, 필요하지 않다가 11.5%, 매우 필요하지 않다가 2.5% 등 부정적으로 응답한 것이 14%로 나타나고 있어, 이 제도 개선에 대해서도 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 사료된다.

다섯째, 마지막으로 비교적 규모가 작거나 개발 행위가 근린공원, 체육공원, 문화공원 등 공원조성과 관련될 경우 업무 추진의 효율화를 위하여 관리계획의 최종 승인을 중앙정부(국토해양부장관)로부터 지방정부(시장·도지사)로 이관의 필요성6)에 대해서는 매우 필요하다가 21.3%, 필요하다가 54.9% 등 긍정적으로 응답한 사람이 76.2%로 나타나고, 필요하지 않거나 매우 필요하지 않다고 응답한 사람이 14.9%로 나타남으로서 이 제도 개선 방안 역시 긍정적으로 인정하고 있는 것으로

표 7. 임차 토지 경작 면적에 불포함

항목	빈도	백분율	비고
매우 필요함	60	14.8	-
필요함	232	57.1	-
보통	85	20.9	-
필요하지 않음	27	6.7	-
매우 필요하지 않음	2	0.5	-
합계	406	100.0	-

표 8. 일정면적 이하 농업용 창고 불허

항목	빈도	백분율	비고
매우 필요함	67	16.5	-
필요함	192	47.2	-
보통	105	25.8	-
필요하지 않음	41	10.1	-
매우 필요하지 않음	2	0.5	-
합계	407	100.0	-

표 9. 소규모 관리계획 지방정부 위임

항목	빈도	백분율	비고
매우 필요함	87	21.3	21.3
필요함	224	54.9	76.2
보통	36	8.8	85.0
필요하지 않음	43	10.5	95.6
매우 필요하지 않음	18	4.4	100.0
합계	408	100.0	-

나타났다(표 9 참조).

이상의 제도개선 방안에 대한 인식을 종합해 보면 불법 형질변경 및 무단 적치에 대한 개선에 대해 86.2%, 농업용 창고 건축시 임차토지 면적은 경작지 면적에 산입하지 말자는 개선안에 대해 71.9%, 농업용 창고의 건축허가와 허가면적의 산정에 있어 경작면적이 1,500평 이하인 경우에는 농업용 창고를 허가하지 않도록 하자는 개선 방안에 대해 63.6%, 농업용 창고의 건축허가 및 허가면적 산정에 있어 10,000m² 이하의 단위의 경우에도 일정 비율제로 도입하자는 개선 방안에 대해서는 61.4% 수준으로 필요한 것으로 응답됨으로써 모두 긍정적인 면에 인식을 공유하고 있다고 생각할 수 있다.

IV. 결론

개발제한구역 관리제도 개선 방안 모색을 위한 기초 자료 제시를 목적으로 2000년도 이래 서울특별시 개발제한구역 관련 발생된 민원 분석과 개발제한구역 관리 관련 공무원에 대상으로 본청 3개과, 25개 구청, 1본부, 5개 사업소의 관련 공무원 인식을 분석한 결과 다음과 같은 연구결과를 얻을 수 있었다.

첫째, 2000~2005년까지 서울특별시에 제기된 개발제한구역 관련 민원은 시설 및 건축물의 신·증·개축에 관련된 것이 가장 많았고, 무단적치, 토지형질변경 등의 순서로 빈도가 높은 것으로 나타났다.

둘째, 공무원 인터뷰 결과, 이러한 3가지 종류의 문제가 관리

상 어려움이 많은 것으로 나타났다.

공무원들의 개발제한구역 지정에 대한 인식은 개발제한구역의 지정의 필요성에 대해서는 긍정적 인식을 가지고 있는 것으로 나타났고, 개발제한구역의 기능은 '도시환경보전'과 '건강한 생활환경보전'에 더 가치를 두는 것으로 나타났다.

개발제한구역의 관리 문제는 양적, 질적으로 문제가 많이 있는 것으로 인식하고 있으며 특히, 민원의 타당성에 대해서는 긍정과 부정에 대한 인식이 비슷한 것으로 나타났다. 이것은 관리제도상 개선의 여지가 있음을 시사하고 있는 대목이라고 할 수 있다.

개발제한구역 관리의 문제점으로서의 축사, 콩나물 재배사 등의 농립수산업 시설·건축물의 불법전용, 농·수산물 가공창고의 타 용도로의 불법 전용, 주택 또는 근린생활시설 건축시 필로티를 건축하고 이를 불법적인 타용도로 전환하는 행위, 불법적 토지형질 변경 및 무단 적치 등이 심각한 것으로 나타났다.

이러한 연구 결과가 주는 시사점은 현장에서의 개발제한구역 관리상의 문제점을 해결하기 위해서는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법의 시행령 제12조의 1항의 나, 다 4항, 7항, 8항 등과 관련하여 시행령 제10조(개발제한구역관리계획의 내용 등)과 관련하여 농·수산업용 창고 등 허가시 '임차 토지는 경작 면적에 미포함 시켜야 한다는 점', 또한, '농·수산업용 창고 허가시 경작 면적이 1,500평 미만일 경우엔 불허가해야 한다는 점', 특히, '농·수산업용 창고 등 허가시 10,000m² 이하의 경작 면적지에 대해서도 면적 기준에 따라 창고의 허용 면적을 구분해야 한다는 점'에 대한 개선이 논의되어야 할 필요성이 있는 것으로 나타났다.

또한, 이와 관련하여 기존에 불법 건축행위 시에만 강제이행 부담금을 부과하도록 되어 있는 것을 불법토지형질 변경 및 무단적치 시에도 부과함으로써 개발제한구역 지정 본래의 목적을 살릴 수 있도록 관리하여야 할 필요가 있는 것으로 나타났다.

또, 법 제11조(개발제한구역관리계획의 수립등)와 관련하여 개발제한구역관리계획은 국토해양부장관이 승인하도록 되어 있는 바, 무엇보다도 공원 등과 관련된 소규모 관리 계획 및 변경 승인권은 업무의 기능 및 효율상 중앙정부로부터 지방정부로 위임하는 것이 바람직할 것으로 나타났다.

그러나 본 연구는 서울특별시라는 일부 제한된 지역에서, 일선 관리 현장에서 부딪히는 공무원의 관리 인식이라는 제한된 범위에서 이루어졌기 때문에 연구 결과에 한계점이 있을 수 있다. 따라서 이러한 연구 결과가 현실적인 관리 제도로 반영되기 위해서는 개발제한구역이 설정된 모든 지역을 대상으로, 전문가, 지역주민 등의 종합적 인식에 대한 분석이 있어야 할 것이다. 이것은 향후 수행되어야 할 연구 과제로 사료된다.

- 주 1. <http://www.moct.go.kr> 국토해양부 홈페이지-통계자료실.
- 주 2. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제12조 (개발제한구역에서의 행위제한)에 관한 사항으로 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 물건을 쌓아놓은 행위 등을 할 수 없다. 다만, 특별자치도시지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있도록 함으로써 항상 관리상의 문제를 빚고 있다. 이러한 사례는 개발제한구역의 관리·단속과 관련하여 공무원이 문책된 건수가 1973~1985년 사이에 모두 4,343건(건설교통부, 1999)으로 이것은 관리상 마찰의 정도를 알 수 있는 바로미터로 이해할 수 있다.
- 주 3. 특히, 민원 행위가 제도상의 규제 내용에 비추어 볼 때 민원의 타당성에 대한 심정적 동의, 불합리성의 여부 정도, 불법 행위의 개발 제한구역 훼손의 심각성 정도, 기타 법을 악용한 훼손의 심각성 여부 등 실질적 관리제도 개선을 위해 질적 평가에 필요한 사항 등을 의미한다.
- 주 4. 현재는 보유 또는 임대한 토지면적(경작 여부에 상관없음)에 따라 건축할 수 있는 창고 면적을 산출하도록 되어 있음. 따라서 타인의 토지를 임차하여 경작면적을 확대한 후 자기소유의 토지상에 창고건축 허가를 받아 건축한 뒤 타인의 임차 토지를 돌려주는 등의 방법으로 창고를 지을 수 있도록 되어 있고, 이 창고를 물류 등 다른 용도로 불법 전용할 수 있다는 것이다.
- 주 5. 현재는 10,000m²까지는 일괄 100m² 규모의 창고를 건축할 수 있고 10,000m² 이상일 경우 증가 토지면적의 10/1000 만큼 창고 면적을 추가하여 허가하도록 되어있다.

주 6. 공무원 인터뷰 과정에서 이 문제는 특히 지자체의 예산집행 시한 등과 연관되어 매우 불합리하다는 의견이 개진된 바 있다.

인용문헌

1. 건설교통부(1999) 개발제한구역 관리지침.
2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률.
3. 김동철(2001) 개발제한구역의 효율적인 관리방안에 관한 연구. 경기대학교 행정대학원 석사학위논문.
4. 김재익, 여창환, 박선형(2007) 개발제한구역의 개발가능지 분석과 도시성장관리에 대한 시사점. 대한국토·도시계획학회지 42(3): 36.
5. 신현석(2002) 개발제한구역의 인식에 대한 연구-관계공무원과 지역주민을 대상으로-. 울산대학교 정책대학원 석사학위 논문.
6. 조현재(2001) 수도권개발제한구역 조정기준에 관한 연구. 한양대학교 대학원 석사학위논문.
7. 주성돈(2000) 개발제한구역의 효과적 활용 방안에 관한 연구. 한양대학교 대학원 석사학위논문.
8. 한내국(2000) 개발제한구역제도의 개선방향에 관한 연구. -조정 후 활용 방안을 중심으로-. 한양대학교 행정대학원 석사학위논문.
9. Department of Environment(1988) The Green Belts, London: Her Majesty's Stationary Office.
10. <http://www.moct.go.kr>

원 고 접 수 일: 2008년 10월 30일
 심 사 일: 2008년 11월 28일(1차)
 2009년 1월 21일(2차)
 개 재 확 정 일: 2009년 1월 30일
 4 인 의 명 심 사 필