

# 개발제한구역 해제가 토지이용변화에 미치는 영향 : 남양주시 사례를 중심으로

The Influence of the Relaxation of the Green Belt  
on Urban Land Use Change : Case of Namyangju-si

박상규 국토해양부 중앙토지수용위원회 상임위원(제1저자)  
Park Sang Kyu Standing Member of Central Land Tribunal,  
MLTM(Primary Author)  
(skparks@mltm.go.kr)

김창석 서울시립대학교 도시공학과 교수  
Kim Chang-Seok Professor of Urban Engineering Dept., Univ. of Seoul  
(cskim@uos.ac.kr)

## 목 차

### I. 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 선행연구 검토 및 시사점

### II. 개발제한구역의 도시성장관리적 의의

1. 도시성장관리와 관리기법
2. 도시성장관리수단으로서의 개발제한구역

### III. 개발제한구역 해제유형별 토지이용변화 분석

1. 분석의 틀
2. 남양주시 현황
3. 해제유형별 토지이용변화
4. 분석결과 및 시사점

### IV. 결론

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

개발제한구역은 서울로의 과도한 인구집중과 이에 따른 서울권의 무질서한 평면적 확산방지를 위한 성장관리정책의 일환으로 1971년부터 지정되어 지난 30여 년 동안 구역경계가 그대로 유지되어 오면서 그 공과에 대하여 많은 논란이 있었다.

개발제한구역 조정을 대통령 선거공약으로 제시하였던 김대중 정부는 출범직후 정부, 학계, 주민대표, 시민단체 등으로 구성된 '개발제한구역 제도개선협의회'를 발족(1998.4.15)하여 조정작업에 착수하였다. 그 이후 헌법재판소의 헌법불합치 결정(1998.12.24), 정부의 개발제한구역 제도개선방안 확정·발표(1999.7.22), 도시관리계획 변경(집단취락지역), 도시기본계획 수립(전면해제지역), 광역도시계획 수립(부분해제지역) 등의 과정을 거쳐 10여 년에 걸친 조정작업에 따라 개발제한구역의 해제지역 선정과 해제 후의 관리계획이 수립되어 집행되기 시작하였다.

개발제한구역 조정작업이 장기간 소요됨에 따라 국민임대주택사업단지 등 환경평가 4·5등급이 많은 해제대상 주변지역은 광역도시계획이 확정되기 전에 해제될 것을 예상하고 비닐하우스, 화훼판매장, 주차장 등으로 토지이용을 전환한 사례가 상당수 발생하였다. 이러한 추세는 해제지역의 개발이 진행되는 과정에서 더욱 가속화될 것으로 예상된다.

해제대상지역이 기존 시가지의 경계와 인접한 경우에는 기존 시가지와 해제대상지역을 연결하는 간선도로변을 중심으로 토지이용 변화가 많이 나타났으며 개발이 완료되는 시점에 이르면 시가지가 해제대상지역까지 확산될 가능성이 높다. 이 경우 개발제한구역 해제가 오히려 도시의 평면적 확

산을 가져올 수 있으므로 해제대상지역과 개발제한구역의 경계선 사이에 위치한 준치지역은 도시성장관리적 측면에서 체계적으로 관리되어야 한다. 그 반면 해제대상지역이 개발제한구역의 경계선과 상당히 떨어져 '삼'처럼 개발되는 경우에는 해제대상지역을 둘러싼 주변에 토지이용 전환이 일어날 가능성이 많으므로 해제대상지역의 토지이용과 주변지역을 통합적으로 관리할 필요가 있다.

개발제한구역 일부지역의 해제는 이미 훼손되어 환경적으로 보전할 가치가 낮은 토지를 도시적 용도로 공급함으로써 대도시권의 가용토지 부족 문제를 완화한다는 긍정적인 효과가 있다. 그러나 해제지역과 주변지역이 적절하게 관리되지 못한다면 도시연단화와 난개발을 유발하여 오히려 도시성장관리의 궁극적 목표인 지속가능한 개발을 달성하기 어렵게 할 가능성이 클 것이라는 우려도 있다.

따라서 본 논문은 도시성장관리적 측면에서 개발제한구역 해제정책에 따른 해제지역과 준치지역에 대한 계획적 관리방안 마련을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위해 개발제한구역 해제지역을 대상으로 조정작업 기간 동안 해제지역과 주변지역의 지가상승률과 토지이용상황 변화, 행위허가 및 불법용도전환 발생률을 실증 분석하였다.

### 2. 선행연구 검토 및 시사점

개발제한구역 관련 선행연구는 개발제한구역 조정작업 이전과 그 이후의 연구방향이 매우 다르다. 개발제한구역 조정문제가 거론되기 이전에는 주로 개발제한구역의 지정기준, 행위기준 등 개발제한구역제도의 기본 틀을 유지하면서 주민불편을 완화하거나 손실을 보상하는 제도의 보완적인 개선방안에 관한 연구들이 주로 수행되었다. 그 반면 2000년 이후 집단취락, 국민임대주택단지가 개발

제한구역에서 해제된 이후에는 해제지역의 관리방안에 관한 연구들이 주로 수행되었다. 연구방향이 이처럼 달라진 것은 집단취락의 해제로 구역 내 주민의 불만요인이 어느 정도 해소되었고 대규모 조정가능지역이 해제대상에 포함됨에 따라 해제지역의 친환경적 개발 또는 관리가 새로운 과제로 대두된데 그 배경이 있다고 볼 수 있다.

제도개선에 관한 연구들은 개발제한구역제도의 도입취지나 순기능에 대하여는 긍정적으로 평가하면서도 구역지정 당시의 경계 지정기준의 불균형<sup>1)</sup>, 구역 내 토지이용의 형평성 결여, 토지소유자에 대한 과도한 재산권 제한과 개발제한구역에 대한 장기적인 계획이나 일관성 있는 정책 결여 등의 문제점 지적과 이에 대한 개선방안 제시<sup>2)</sup> 등을 내용으로 한다.

또한 개발제한구역 지정의 효과에 대하여는 제도시행 초기에는 도시지역의 시가화를 촉진하는데 커다란 기여<sup>3)</sup>를 했지만 1980년대 이후에는 도심 내부의 과밀로 인한 개발압력으로 인해 ‘개구리 뛰

뛰기(Leap-frogging)’식의 도시개발과 도시내 녹지와 공지의 개발을 촉발<sup>4)</sup>시켰다고 지적하였다. 그리고 광역적 측면에서 구역 내의 건축규제가 주거밀도에 부정적인 영향을 미치고 주거밀도는 다시 인구밀도에 영향을 미치는데 시간이 지날수록 그 효과가 커진다고 지적하였다<sup>5)</sup>.

2002년 정부가 개발제한구역 내에 국민임대주택단지를 개발하겠다는 정책을 발표하면서 국민임대주택단지의 환경친화성 확보방안<sup>6)</sup>과 합리적 개발방안<sup>7)</sup>에 대한 연구들도 수행되었다. 그리고 개발제한구역 해제지역의 개발목적<sup>8)</sup>과 해제지역 토지의 개발가능성의 증가에 대한 기대심리<sup>9)</sup>가 해당 도시의 공시지가에도 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 해제지역의 무분별한 난개발이 우려되므로 도시 전체적인 측면에서 경관 및 생태계 보전을 위하여 경관종합계획을 수립하여 체계적으로 관리<sup>10)</sup>할 필요성도 제기되었다.

개발제한구역과 도시공간구조간의 상관관계 분석에 관한 선행연구들은 개발제한구역이 그 도시

- 1) 양병이. 1998. “개발제한구역제도의 문제점과 개선방안”. 토지연구 제9권 제2호. 경기 : 한국토지개발공사. pp6-28.
- 2) 김경환. 1992. “그린벨트의 문제점과 개선방안”. 국토정보 통권135호. 경기 : 국토연구원. pp11-14.
- 3) 심정주. 1999. “개발제한구역은 도시의 확산을 방지하였는가 - 대전광역시의 도시공간구조를 중심으로”. 부동산학연구 제5권 제2호. 서울 : 한국부동산분석학회. pp9-24.
- 4) Lee, Chang-Moo. 1994. “Greenbelt Impacts on Dynamics of Physical Urban Development and Land Market : A Welfare Analysis-The Case of Seoul's Greenbelt”. Ph.D. diss. Univ. of Pennsylvania.
- 5) 정창무 · 이상경. 2001. “개발제한구역이 도시공간구조에 미친 영향-대전광역시 지리정보자료를 중심으로”. 국토계획 제36권 제5호. 서울 : 대한국토 · 도시계획학회. pp25-37.
- 6) 이재준 · 권용우. 2002. “수도권 개발제한구역 해제지역의 친환경적인 주택단지 건설의 방향”. 지리학연구 제36권 제2호. 서울 : 한국지리교육학회. pp89-100; 김태경. 2007. “개발제한구역 내 국민임대주택단지의 공간적 파급효과 예측에 관한 연구”. 국토계획 제42권 제4호. 서울 : 대한국토 · 도시계획학회. pp59-73.
- 7) 유성용. 2006. “개발제한구역 내 국민임대주택단지의 합리적 개발방안”. 한국주거학회논문집 제17권 제1호. 서울 : 한국주거학회. pp77-84.
- 8) 조상욱 · 임기섭 · 손상혁 · 이제선. 2007. “개발제한구역 해제가 지가변동에 미치는 영향”. 한국도시설계학회 2007년도 춘계학술대회 발표논문. 서울 : 한국도시설계학회. pp264-274.
- 9) 이성호 · 하영호. 2000. “개발제한구역 제도개선에 따른 지가변화에 관한 연구”. 도시연구 제9권. 부산 : 부산대학교 도시문제연구소. pp47-58.
- 10) 김종만 · 이성호. 2004. “강서구 개발제한구역 해제지역 관리방안에 관한 연구”. 도시연구 제16권. 부산 : 부산대학교 도시문제연구소. pp1-8.

의 주거밀도나 개발패턴에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대한 분석이 대부분이며 개발제한구역 해제가 해당도시에 미치는 영향도 지가변동에 한정하여 분석하였다. 개발제한구역의 해제계획이 당해지역과 존치지역의 토지이용변화에 미치는 영향을 분석한 연구는 아직 없다.

따라서 본 연구는 남양주시를 대상으로, 표준지 공시지가에 한정하여 분석하였던 선행연구들과는 달리 개별 필지의 지가변화를 기반으로 토지이용 상황변화, 개발행위허가, 건축행위허가, 불법용도 변경을 분석하였다는 차별성을 갖는다. 또한 개발제한구역이 도시성장관리의 실천수단으로서 기능할 수 있도록 해제지역과 존치지역에 대한 실증분석결과를 토대로 계획적 관리방안 제시를 위한 시사점을 도출하였다는 측면에서 그동안 수행되었던 선행연구와 차별성을 갖는다.

## II. 개발제한구역의 도시성장관리적 의의

### 1. 도시성장관리와 관리기법

일반적으로 성장관리는 ‘성장의 정도와 시간을 조절하는 것(Growth Management Regulates the Rate and Timing of Growth)’이라 정의하고 있다. 따라서 도시성장관리는 도시가 급속하게 팽창하는 단계에서 무질서한 공간적 확산과 과다한 인구의 유입을 적절히 관리하여 도시의 활력과 매력도를 지속적으로 유지하기 위한 정책이라 할 수 있다. 이는 결국 도시개발의 위치, 시기, 속도, 특성 등을 규제하는 제도 및 과정으로 귀결되는데 주된 목적은

개발의 양적 측면보다 질적 측면을 강조하면서 도시민의 삶의 질을 향상시키는데 있다<sup>11)</sup>. 따라서 도시성장관리는 도시의 성장과 개발에 따른 환경·사회·경제적으로 부정적인 영향이 최소화할 수 있는 방향으로 도시를 대상으로 수립되는 종합적인 계획에 기초하여 균형된 성장을 추구하게 된다<sup>12)</sup>.

이울러 도시성장관리는 농지와 녹지 등 자연자원을 보전하고, 양질의 공공서비스 수준을 유지하는 등의 정책목표에 부합되도록 적정한 수준으로 성장을 유도하는 일련의 수단을 지칭<sup>13)</sup>하기도 한다. 이러한 수단으로는 도시의 양적·질적 성장에 영향을 주거나 통제를 가하는 토지이용계획을 포함하는 토지이용규제제도가 주로 활용되고 있는데, 크게 시가지의 외연적 확산을 억제하기 위한 수단과 기존 도시의 토지이용을 입체화하기 위한 수단으로 구분된다.

미국의 경우 시가지의 외연적 확산을 억제하기 위해 농경지 보전(Farmland Preservation), 개발 부담금(Impact Fee), 도시성장의 경계선 설정(Urban Growth Boundaries : UGBs), 개발권 양도제(Transfer of Development Right : TDR) 등을 시행하고 있다. 영국은 대도시의 무질서한 확산 방지, 도시주변의 농지 보호, 인접한 도시간의 연담화 방지, 역사적 도시의 특성 보전, 도심 재개발 촉진 등의 다양한 목적을 달성하기 위하여 도시의 외곽지역에 그린벨트를 지정하여 관리하고 있으나 가장 핵심적인 목적은 성장관리를 위한 도시확산의 방지이다. 다만, 영국의 그린벨트는 일단 지정하면 해제하지 않는 것이 원칙이지만 도시권의 주택부족을 해소하기 위하여 해제하기도 하고 주민

11) 김재익 외. 2004. 도시성장관리-정책과 수단. 서울 : 형설출판사. pp8-9.

12) 이양재·조상운·맹다미. 1996. 서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구-토지이용규제제도를 중심으로. 서울 : 서울시정개발연구원. pp11-14.

13) 최상철. 2000. 도시성장관리정책의 국제 비교연구. 경기 : 국토연구원. pp3-4.

이 희망하는 경우 신규로 지정하기도 해 우리나라의 개발제한구역과는 운영상의 차이가 있다.

## 2. 도시성장관리수단으로서의 개발제한구역

우리나라의 도시성장관리정책은 대도시의 인구분산을 근간으로 하고 있으며 주요한 정책수단으로는 개발제한구역, 총량규제, 과밀부담금, 기반시설 부담구역 등의 제도가 있다.

개발제한구역은 관련법<sup>14)</sup>에서 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 안보상 도시의 개발을 제한할 필요가 있을 경우 지정하는 지역으로 정의하고 있다. 개발제한구역의 지정목적에 비추어 볼 때 성장관리라는 용어와 정책이 미국에서 탄생되었지만 우리나라에서도 이미 1970년대에 이러한 제도가 도입되었다고 할 수 있다<sup>15)</sup>.

도시성장관리체계는 도시의 성장과 패턴에 영향을 미치는 요소들을 통제하고 유인하여 도시가 추구하는 기본적 목표와 정책을 포괄하는 종합적 도시계획을 의미하는 것으로서 토지이용계획의 집행에 초점을 두고 있다<sup>16)</sup>. 개발제한구역이 도시성장관리

적 측면에서 순기능적인 역할과 기능을 수행하기 위해서는 광역적이고 거시적인 차원에서 미래 도시정책 방향을 수립하고 개발수요를 적절히 수용할 수 있는 계획적 틀을 갖추는 것이 무엇보다 필요하다. 개발압력이 누적되어 이를 도시 내부에서 흡수하지 못할 경우 난개발과 도시의 외연적 확산을 촉진시킬 우려가 있으므로 도시성장관리적 측면에서 개발제한구역을 관리해야 할 필요성이 증대되고 있는 것이다. 이러한 필요성은 개발제한구역에 대한 일부 부정적인 평가에도 불구하고 도시성장관리의 궁극적인 목적인 지속가능한 개발을 위해 개발제한구역은 여전히 긍정적인 역할을 수행하고 있는 것으로 평가<sup>17)</sup>할 수 있는 근원인 것이다.

이러한 도시성장관리의 정책수단적 측면에서 볼 때 개발제한구역 내에서 보전해야 할 가치가 있는 토지는 철저히 보전하고 훼손되었거나 보전 가치가 낮은 토지는 광역도시계획을 통하여 조정가능지역으로 설정하고 계획적 개발을 유도하는 관리원칙은 도시성장관리수단으로서 개발제한구역을 활용하겠다는 의미로 볼 수 있다<sup>18)</sup>.

개발제한구역에 대한 선행연구들의 분석결과를 통해 우리는 도시성장관리수단으로서 개발제한구역제도가 갖는 의의를 다음과 같이 정리할 수 있다<sup>19)</sup>. 첫째, 개발제한구역의 지정효과가 도시성장

14) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제38조(개발제한구역의 지정) 및 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제3조(개발제한구역의 지정 등).

15) 박재길 외. 2001. 도시성장관리를 위한 개발밀도관리에 관한 연구. 경기 : 국토연구원. p6.

16) 김갑열. 1998. “도시성장관리에 있어서 개발제한구역의 영향”. 지역개발연구 제6호. 강원 : 강원대학교. pp125-126.

17) 영국도시·농촌계획학회는 개발제한구역의 목적은 도시연단화 방지에 있으며 그 효과에 대하여 대체적으로 긍정적으로 평가하고 있으나 환경평가를 통한 경제 재조정의 필요성을 제기하였음. 영국도시·농촌계획학회. 1999. 대한민국도·도시계획학회 역. 한국의 개발제한구역 제도개선안에 대한 평가보고서 제1부. 경기 : 건설교통부. pp79-85.

18) 영국도시·농촌계획학회는 대도시권 전략을 수립하여 개발제한구역의 규모와 패턴을 재검토할 것을 제안하였음. 영국도시·농촌계획학회. 1999. 대한민국도·도시계획학회 역. 한국의 개발제한구역 제도개선안에 대한 평가보고서 제2부. 경기 : 건설교통부. pp38-41.

19) 김재의·여창환·박선형. 2007. “개발제한구역의 개발가능지 분석과 도시성장관리에 대한 시사점”. 국토계획 제42권 제3호. 서울 : 대한민국도·도시계획학회. pp65-66.

초창기나 중반기까지는 소기의 효과가 있었지만 구역 내의 개발가능한 토지가 개발수요를 충족시키지 못할 경우에는 비지적 개발 등에 의한 사회적 부작용이 발생하며 둘째, 난개발을 방지하고 개발과 공공서비스 공급의 조화를 도모하기 위해서는 개발제한구역제도와 더불어 보다 다양한 성장관리 기법의 도입을 통해 개발수요를 효과적으로 흡수·관리할 방안이 마련되어야 한다는 것이다.

### III. 개발제한구역 해제유형별 토지이용변화 분석

#### 1. 분석의 틀

##### 1) 분석지표

개발제한구역 정책과 도시공간구조의 상호 연관성을 분석한 선행연구들은 주로 지형, 지물 등의 물리적 지표와 더불어 표준공시지가, 통근패턴을 설명하는 지표, 인구밀도와 건축밀도 등을 도시공간구조의 질적 지표로 사용하였으나 최근에는 개발제한구역의 공간구조 분석에서도 GIS기법과 위성영상을 활용한 토지피복도 분석 등의 방법론이 활용되면서 공간구조분석기법도 점차 발달하고 정교화 되어졌다.

토지피복도는 물리적 환경으로 인한 도시공간구조를 분석하는데 유용<sup>20)</sup>하지만 본 연구에서는 개발제한구역 내 토지이용의 변화패턴을 분석하기 위해서는 개별필지 단위의 분석이 이루어져야 하므로

이를 제외하였다. 지가는 도시공간구조의 인문·사회적 요소의 복합성을 나타내는데 적합한 지표<sup>21)</sup>이므로 본 연구에서도 분석지표로 활용하였다.

지가는 그 토지가 결과하는 지대(地代)를 이자율에 의해 자본환원(資本還元)한 것을 의미<sup>22)</sup>하는 것으로 지가상승에는 도시화 뿐 아니라 여러 가지 요인이 작용하게 되는데 지가상승이 사회적 문제가 되는 것은 지가상승이 토지투기를 유발하기 때문이다<sup>23)</sup>. 대체로 토지투기는 도시나 도시주변부 혹은 도시로 편입되리라고 예상되는 지역에서 심각하게 나타나는 현상<sup>24)</sup>이기 때문에 개발제한구역 안에서는 건축 및 토지의 형질변경이 다른 용도지역보다 매우 엄격하게 제한됨에 따라 개발제한구역 주변의 개발가능지의 지가와 구역 내에서 개발이 제한되는 토지의 지가 사이에는 현저한 격차가 발생한다.

이처럼 지가는 개발제한구역 내 종합적인 토지이용상황을 체계적이고 종합적으로 분석하기 위한 중요한 지표로서 역할을 하게 된다. 따라서 본 연구에서도 개발제한구역과 주변 존치지역간의 인문·사회·경제적 여건변화와 지역 간 격차를 가장 잘 설명할 수 있는 지표로 개발제한구역 내 개별 필지의 연도별 공시지가상승률을 중요한 변수로 설정하였다. 또한 지가는 다양한 요인에 의해 영향을 받으며 토지의 이용상황에 따라 크게 달라지므로 지가에 영향을 미치는 용도전환(보전→개발), 토지가치를 상승시킬 수 있는 건축허가 및 개발행위허가 내용과 잠재가치의 극대화를 위한 불법적인 토지용도변경도 분석지표로 설정하였다. 이들 분석지표들은 각 지표들 간의 상호 연계성으로 인

20) 사공호상. 2002. "수도권 도시화지역의 확산과정과 특성에 관한 연구". 서울시립대학교 박사학위 논문. p22.

21) 이성호·하영호. 전계서. pp47-48.

22) 두산백과사전. 네이버(<http://naver.com>).[2009.3.11].

23) 이정진. 1999. 토지경제학. 서울 : 박영사. pp322-323.

24) 이정진. 상계서. pp314-315.

표 1\_ 개발제한구역의 공간구조 분석지표

지표	내용	조사기간	사례수
공시지가	개별 필지의 연도별 토지특성표의 공시지가 상승률 분석	1996~2008년	87,063필지
토지이용상황	개별 필지의 연도별 토지특성표의 토지이용상황의 변화내용 분석	1996~2008년	23,785필지
건축허가	건축허가내용을 개별필지별 분석	2004~2008년	1,831건
개발행위허가	개발행위허가 내용을 개별필지별 분석	2004~2008년	812건
불법용도변경	건축물의 불법용도변경 내용을 개별필지별로 분석	2004~2008년	2,278건

해 중국에는 지가의 상승률로 나타나게 될 것이다.

반면, 인구밀도, 고용밀도, 통근패턴 등의 변수는 이를 지표로 도시공간구조를 분석한 결과 유의미한 결론이 도출되지 못했다<sup>25)</sup>는 선행연구의 한계점 지적에 따라 고려하지 않았다.

따라서 본 연구에서는 개발제한구역의 해제가 토지이용변화에 어떤 영향을 미치고 있는지를 파악하기 위해 <표 1>의 지표를 활용하여 각 지표의 변화량과 변화형태를 시계열적으로 분석하였다.

## 2) 분석내용 및 방법

본 논문은 서울시와 인접하여 개발압력이 높고 토지이용 변화가 많은 남양주시를 사례대상지역으로 선정하였다. 남양주시는 전체 행정구역 대비 개발제한구역 면적비율이 52.4%로 경기도에서 중위권이나 개발제한구역 면적은 195.8km<sup>2</sup>로 가장 넓다. 또한 해제 면적도 11.3km<sup>2</sup>로 고양시(13.9km<sup>2</sup>), 시흥시(12.1km<sup>2</sup>) 다음으로 넓으며 고양시나 시흥시와는 달리 집단취락, 일반조정가능지역, 국책사업, 지역현안사업의 개발제한구역 해제유형별 사례가 모두 존재하고 있다.

토지이용변화를 분석하기 위해 사용한 각 지표의 자료수집방법 및 분석내용은 다음과 같다. 우선 공시지가는 남양주시 개발제한구역 전체 필지

(87,063필지)를 대상으로 각 연도별 토지특성표 정보를 활용하여 개별필지의 연도별 지가상승률 분석 후 개발제한구역 해제유형별 대상지역과 주변지역의 지가상승률 변화를 분석하였다.

시간적 범위는 1996년부터 2008년도까지이다. 개발제한구역 조정작업은 1998년부터 시작되었으나 조정작업 전·후의 변화를 비교하기 위해서는 이전자료의 분석이 필요하므로 공시지가자료가 전산파일로 구축되기 시작한 1996년부터 광역도시기본계획이 결정된 이후인 2008년까지를 연구의 시간적 범위로 하였다. 이는 2007년 7월 결정·고시된 광역도시계획의 내용이 지가에 반영된 것은 2008년 개별공시지가이기 때문이다.

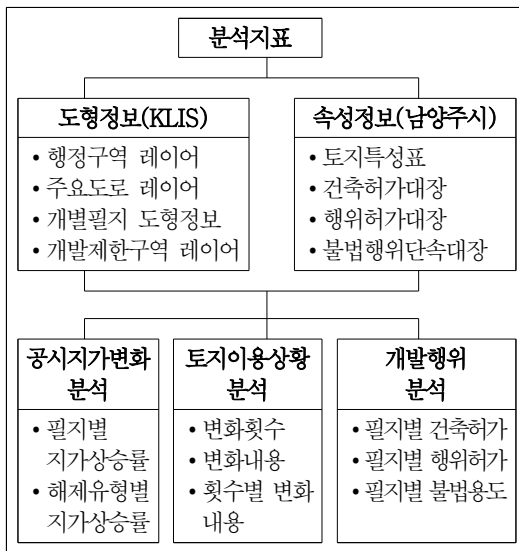
토지이용상황 변화는 필지별 토지특성조사표(1996~2008년)의 토지이용상황정보를 활용하여 개별필지의 토지이용상황 발생빈도를 분석하였다. 이는 개발제한구역 조정작업이 진행되었던 분석기간 동안 개발제한구역 해제대상지역과 주변지역의 토지이용상황이 어떤 패턴으로 변화되었는지를 분석하는 것으로 필지별 토지이용상황의 변화정도, 토지이용의 용도별 변경횟수 등을 분석하였다. 또한 토지이용상황의 변화가 거듭될수록 용도가 어떻게 달라졌는지도 분석하였다. 이를 토대로 개발제한구역의 해제유형별 해제지역과 주변지역의 토지용도진환 비율을 산출하였다. 다만 토지이용상

25) 정창무·이상경. 전제서. p26.

향 전환내용 가운데 유사용도로의 전환<sup>26)</sup>은 본 연구의 분석대상에서 제외하였다.

건축허가 및 개발행위허가 내용, 불법용도전환 내용은 개발제한구역의 건축허가대장, 행위허가대장 및 불법행위단속대장의 속성정보를 GIS데이터와 연계하여 개발행위의 공간적 분포를 분석하였는데 시간적 범위는 수도권 광역도시계획(안)에 대한 공청회(2002년 1월)가 개최된 이후인 2003년 이후로 한정하였다. 이는 공청회를 통해 해제대상 지역에 대한 위치정보가 처음 공개된 것으로 그 이전에는 개발제한구역 해제정책의 영향을 받았다고 보기 어렵기 때문이다.

그림 1\_ 분석흐름도



개발제한구역 해제가 주변의 존치지역에 미치는 영향을 분석하기 위하여 해제유형별로 지구 경계에서 500m 이내를 주변지역으로 설정하였다. 이는 구역 해제가 주변지역에 미치는 공간적 영향을 분석하기 위해서는 해제지역 중심의 생활권을 분석단위로 하는 것이 합리적이라는 판단 때문이다. 도시계획상 생활권 설정 시 사용하는 가장 기본적인 공간단위는 도보 중심의 일상생활을 영위할 수 있는 근린주구<sup>27)</sup>인데 이는 보통 300~400m를 반경범위로 하여 중심부와 도로로 연결이 가능한 범위로 한정한다. 그러나 남양주시가 도농복합도시인 점을 감안하면 일반 도시에 비하여는 생활권의 범위를 확대할 필요성이 있어 500m로 설정하였다. 생활권 설정에는 선행연구에서 사용하였던 방법론도 함께 고려하였는데 개발제한구역 조정작업을 위한 광역도시계획을 수립하는 과정에서 데이터 구축 및 공간구조 분석 시 500m×500m의 격자형으로 공간을 분할하여 시행하였고 광역도시계획에서 제시된 조정가능 지역도 이와 동일한 형태로 제시되었기 때문이다. 또한, 남양주시의 경우 해제유형별 대상지역들이 인접거리에 위치하고 있어 그 이상의 범위로 설정할 경우 영향권이 겹쳐지게 되어 500m로 영향권 범위를 한정하였다.

수집자료의 분석은 한국토지정보시스템(KLIS)으로부터 추출한 남양주시의 개발제한구역의 개별

26) 토지특성조사표에 의한 토지이용상황은 크게 9개의 대분류와 43개의 세분류로 구성되어 있으며 유사용도로의 전환사례[전(田, 51)에서 전 기타(田, 53)로의 전환]는 동일지목 내에서의 이용방법을 변경한 것으로 용도변경의 정도가 상대적으로 미미하다고 판단되어 제외하였음.

27) 미국의 건축가이며, 도시계획가인 페리(Perry.C.A)가 1929년 제안한 도시계획 접근방법의 하나로 어린이놀이터, 상점, 교회당, 학교와 같이 주민생활에 필요한 공공시설의 기준을 마련하고자 초등학교 도보권을 기준으로 설정된 단위주구를 말함. 주구는 보통 2~3개의 분구로서 구성하는데, 2,000~3,000호의 주택과 인구규모는 대체로 1만 ~1만 5,000인, 그리고 가구면적은 1km 내외로 정함. 각 주구에는 초등학교를 중심으로 동사무소, 파출소, 은행, 슈퍼마켓, 도서관, 근린공원, 목욕탕, 치과병원, 교회 및 주유소 등의 공익시설의 배치가 요구됨. 주구 중심시설은 초등학교와 동사무소 및 슈퍼마켓을 포함하는 주구 상점가로서 분구에서 1,000m 이내에 위치하도록 하여 일상생활의 동선의 안전성 확보에 특히 유의하여야 함(도시계획용어사전. 서울시 홈페이지(<http://easyurban.seoul.go.kr>)). [2009.3.11].

필지 도형정보, 개발제한구역 경계 및 해제유형별 각 사업단위의 경계를 바탕으로 토지특성표, 건축허가대장, 개발행위허가대장, 불법행위단속대장 등의 속성자료를 연계하여 GIS기법을 활용한 공간구조 분석과 SPSS를 활용한 통계분석방법을 상호 보완하여 진행하였다.

## 2. 남양주시 현황

### 1) 인구 및 토지이용

남양주시는 1995년 남양주군과 미금시가 통합되면서 도농통합형 도시로 변모되었는데, 연평균 5%이상의 높은 인구증가율을 보이는 개발압력이 높은 도시라 할 수 있다.

최근 5년간 남양주시의 외부인구유입률은 약 52.26%이며 유입인구 가운데 55.5%가 서울에서

유입되어 서울을 활동기반으로 하는 인구비중이 높음을 알 수 있다<sup>28)</sup>.

남양주시는 산악지형 및 개발제한구역의 영향으로 임야와 농지가 대부분을 차지하고 있으며 진접과 화도지역에는 공장이 다수 분포하는 도농통합도시로 취락지가 균락을 이루며 점적으로 분포하고 있다. 도시지역 면적은 총 231.5km<sup>2</sup>이며 이 중 개발제한구역을 포함한 녹지지역 217.4km<sup>2</sup>를 제외하면 전체 행정구역 중 도시적 용도로 이용되는 토지는 7.8%로서 도시적 토지의 비율은 낮은 편이다.

### 2) 공간구조<sup>29)</sup>

남양주의 시가지는 개발제한구역 및 지형적 여건에 따라 국도변을 따라 비교적 개발이 용이한 평지를 중심으로 산발적으로 분포되어 있다. 각 시가지가 분리됨에 따라 중심지가 제대로 형성되어 있지 않고 시가지별로 소규모 근린생활시설이 입지하고 있다. 구리와 연접한 시가지는 동일한 생활권을 공유하고 있으며 지리적 영향으로 서울에 주로 의존하고 있다.

비교적 평지가 많이 분포한 남서지역은 개발제한구역으로 지정되어 시가지 확장이 사실상 불가능함에 따라 기존 시가지의 고밀화가 진행되고 있어 도시기반시설이 부족하고 주거환경도 악화되고 있다. 그 반면 개발제한구역 외곽의 시가지는 산재되어 있을 뿐 아니라 포천생활권과도 연계되어 있지 않다. 이에 따라 남양주시는 도시로서의 정체성이 뚜렷하지 않은 실정이다.

표 2\_ 남양주시 인구 증가율

(단위: 천 인, %)

구분	1991년	1995년	2000년	2005년	2008년
인구	254	238	359	426	505
증감율	7.1	4.6	7.19	7.0	2.6

자료: 남양주시 2007. 2020 남양주 도시기본계획. p70.

표 3\_ 도시지역 내 용도지역 현황

(단위: km<sup>2</sup>, %)

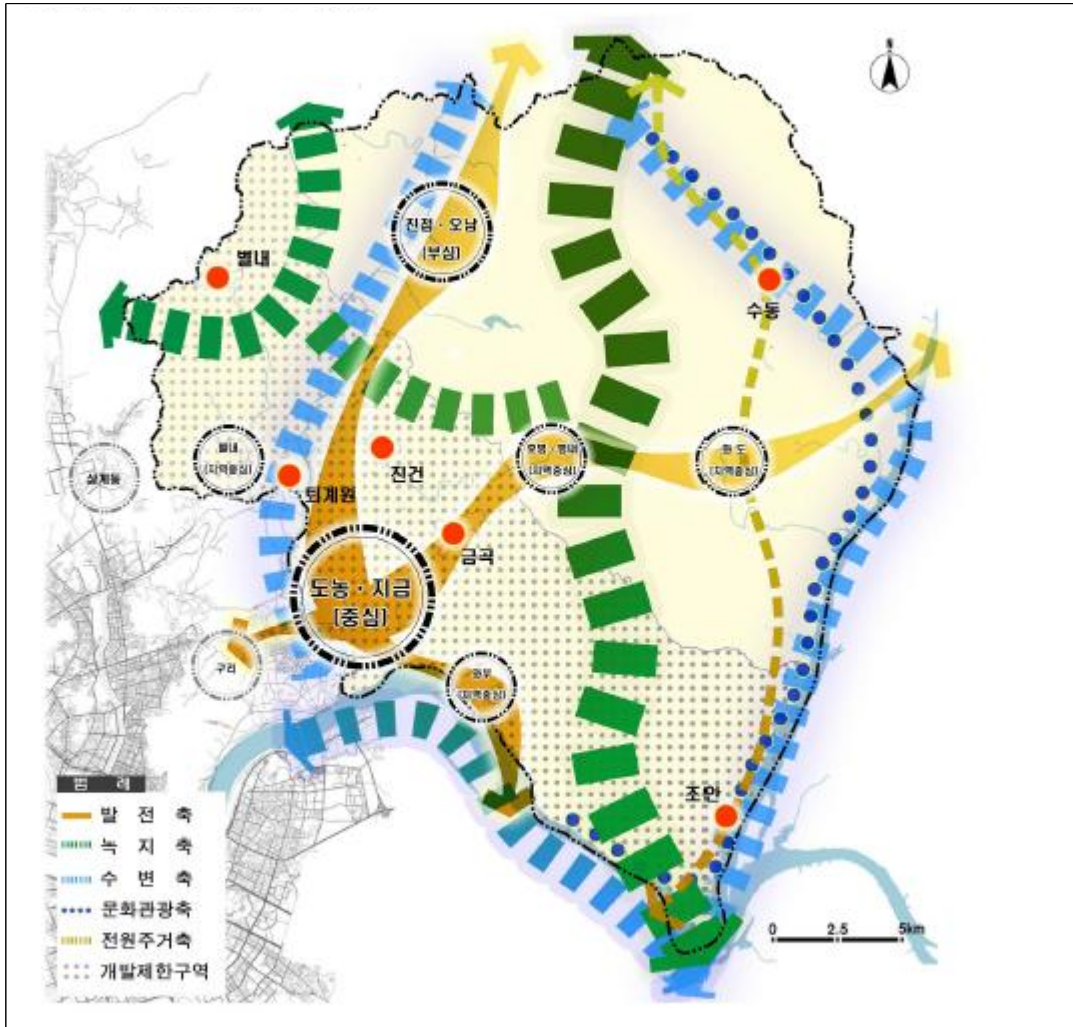
구분	합계	주거	상업	공업	녹지	미지정
면적	231.5	11.9	0.39	0.13	217.4	1.6
비율	100.0	5.18	0.17	0.06	93.89	0.70

자료: 남양주시 2007. 2020 남양주 도시기본계획. p118.

28) 2005년 이후 남양주시는 49개 지구의 공공주택이 준공되었으며 준공된 아파트에 7만 7,364명의 인구이동이 발생하였음. 이중 남양주시 내에서의 이동인구는 3만 6,934인이며 남양주시 이외의 지역에서 유입된 인구는 4만 430인으로 약 52.26%의 외부인구유입률을 보임. 외부지역에서 유입된 인구 4만 430인 가운데 약 55.5%인 2만 2,439인이 서울에서 유입되었음(건축행정정보시스템 및 행정정보시스템의 주민이동자료를 토대로 분석).

29) 남양주시. 2007. 2020 남양주 도시기본계획. 경기 : 남양주시. pp87-93.

그림 2\_ 남양주시 도시축 설정



자료: 남양주시, 2007. 2020 남양주 도시기본계획, 경기 : 남양주시, p98.

### 3) 도시축 설정

남양주시의 도시축은 크게 동서발전축, 남북발전축, 전원주거축, 문화관광축으로 구성되었다. 동서발전축은 서울구리와 가평·춘천을 연결하는 국도 46호선을 따라 형성된 것으로 향후에도 남양주시의 주요 발전축으로 성장할 것으로 예상된다. 남북발전축은 서울·구리와 포천을 연결하는 국도 47호를 따라 형성된 축으로 상대적으로 가용지가 넓어 택지

개발사업 및 산업단지 조성 등 자족적 기능을 육성한다. 자연경관이 우수한 동부산악권에는 전원주택 조성을 위한 전원주거축을 설정하고 한강수계 및 자연경관을 따라 문화관광축을 설정하였다.

보전축은 산악녹지축과 수변녹지축으로 구분되는데 산악녹지축은 수도권 광역도시계획에서 제시한 남북 제1녹지축(철마산~예봉산)에 해당하며 수변녹지축은 한강, 북한강을 중심수변축으로 설정되어 있다.

표 4\_ 개발제한구역 조정가능지역 현황

구분	개소	면적(km <sup>2</sup> )	활용계획
집단취락	92	5.768	-
조정가능지역	2	5.166	별내 국민임대주택단지 지금 국민임대주택단지
국책사업지역	1	0.494	가운 국민임대 주택단지
지역현안사업	2	1.130	지금 행정타운 및 지식정보단지, 진건 산업단지
해제대상면적	-	11.3	-

자료: 남양주시, 2008. 개발제한구역 관리카드. 경기: 남양주시.

#### 4) 개발제한구역 해제지역 현황

남양주시 개발제한구역 해제지역은 집단취락, 일반조정가능지역, 국책사업 및 지역현안사업 등으로 구분되며 해제대상면적은 11.3km<sup>2</sup>로 개발제한구역 전체 면적의 4.67%에 해당한다. 각 유형별 해제대상면적은 <표 4>와 같다.

해제대상지역의 유형별 활용계획을 살펴보면 일반조정가능지역은 국민임대주택단지로 활용될 계획이며, 지역현안사업은 행정타운 및 지식정보단지, 산업단지로 활용될 계획이다. 국책사업은 가운 국민임대주택단지로 입주가 완료된 상태다.

### 3. 해제유형별 토지이용변화

#### 1) 공시지가 상승률

해제지역과 준치지역의 지가상승률을 살펴보면 준치지역은 지난 12년간(1996~2008년) 연평균 20.0% 상승한 반면 해제지역은 28.6% 상승하여 해제지역이 1.4배 이상 지가상승률이 높다.

개발제한구역의 해제유형별로 해제지역과 주변 지역의 공시지가 변화율을 살펴보면 <그림 3>과 같다. ①은 조정가능지역 대상사업이며 ②와 ③은 지

표 5\_ 연도별 공시지가 상승률(1996~2008년)

(단위: %)

구분	1999	2003	2004	2005	2008	평균 상승률
해제지역	-3.7	41.9	46.3	70.0	14.9	28.6
준치지역	-5.9	28.7	34.7	51.8	12.3	20.0

표 6\_ 해제유형별 연도별 공시지가 상승률 (1996~2008년)

(단위: %)

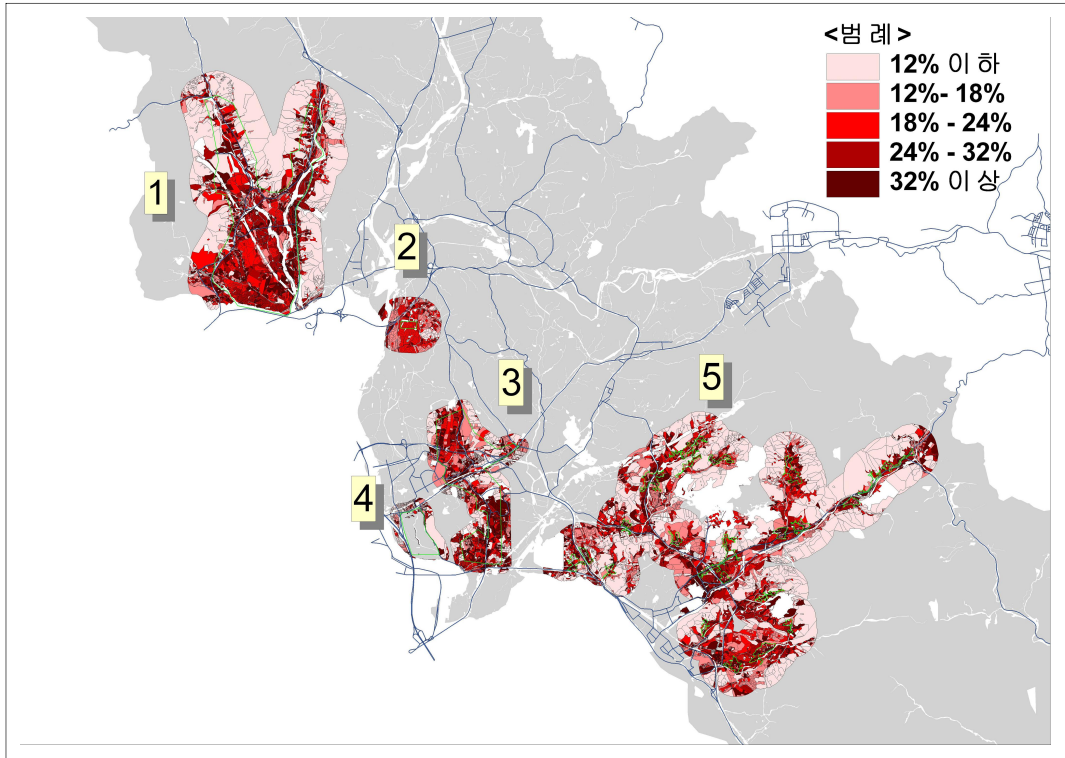
구분	1999	2003	2004	2005	2008	연평균	
① 별내	지구 내	0.0	67.5	67.5	72.0	4.9	28.7
	지구 외	0.1	42.8	51.4	47.0	9.6	23.3
② 진건	지구 내	0.0	63.0	20.0	79.5	11.1	19.5
	지구 외	0.0	28.9	31.6	66.1	11.7	19.2
③ 지금	지구 내	0.0	39.9	51.3	39.8	27.8	31.1
	지구 외	0.1	30.9	38.4	40.3	23.1	27.4
④ 가운	지구 내	0.1	22.9	68.4	53.0	26.9	30.3
	지구 외	0.1	29.1	32.5	39.7	30.0	20.2
⑤ 집단 취락	지구 내	0.1	42.4	40.5	84.2	11.5	30.2
	지구 외	0.1	34.8	32.9	68.9	10.9	23.7

역현안사업, ④는 국책사업대상지이며 ⑤는 집단취락이 밀집되어 있는 지역이다.

공시지가 상승률은 산업단지 조성을 위한 진건 지구를 제외하고는 해제지역의 유형별로 큰 차이가 없다. 연평균 상승률이 가장 높은 유형은 지역현안사업인 행정타운 및 지식정보단지를 위한 지금 지구로 지난 12년 동안 연평균 30.3%가 상승하였다. 지금 지구와 19.5%로 가장 낮은 상승률을 보인 진건 지구의 상승률 격차는 약 1.62배에 달한다.

지구 내·외의 지가상승률도 지구 내가 조금 더 높았지만 크게 차이는 없다. 다만 2003년 해제되어 국민임대주택단지가 건설된 가운 지구는 1.5의 비율로 격차가 심하게 나타났는데 우선 해제되면

그림 3\_ 개발제한구역 해제유형과 유형별 지가상승률(1996~2008년)



서 구역경계선이 조기에 확정되었기 때문에 보여진다. 진건 지구는 지구 내·외의 격차가 거의 없는 것으로 나타나 해제지역 및 주변지역의 공시지가 상승률은 해제유형보다는 해제 이후의 토지이용계획에 의해 영향을 받고 있으며 토지이용계획 중에는 산업단지 보다 주택단지와 복합용도의 개발사업이 지가상승에 더 많은 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

2) 토지이용 변화

지난 12년간 남양주시 개발제한구역에서는 23,785 필지의 토지이용상황이 변화되었으며 유사용도로 전환된 5,795필지를 제외한 17,990필지를 본 연구에서 유효한 사례로 정리하여 분석하였다. 이중 보

표 7\_ 개발제한구역 내 토지이용상황 변화 (1996~2008년)  
(단위: 필지)

변경 당초	주거용	상업 업무	주상 복합	공업용	공공 용지	합계
전	2,101	275	312	288	1,515	4,491
답	657	141	84	130	953	1,965
임야	224	24	23	29	378	678
합계	2,982	440	419	447	2,846	7,134

전용도(전 + 답 + 임야)에서 개발용도(주거용 + 상업업무 + 주상복합 + 공업용 + 공공용지)로 7,134 필지(39.5%)가 변화되었다. 이 가운데 <그림 4>에서 제시된 5개 지역의 경우 지난 12년간 총 6,002 필지에서 토지이용상황이 변화되었다. 82.9%의 토지가 1회 변화하였고 답과 전의 토지이용상황이 79.5%로 가장 많이 변화되었다.

그림 4\_ 토지이용상황변화(1996~2008년)

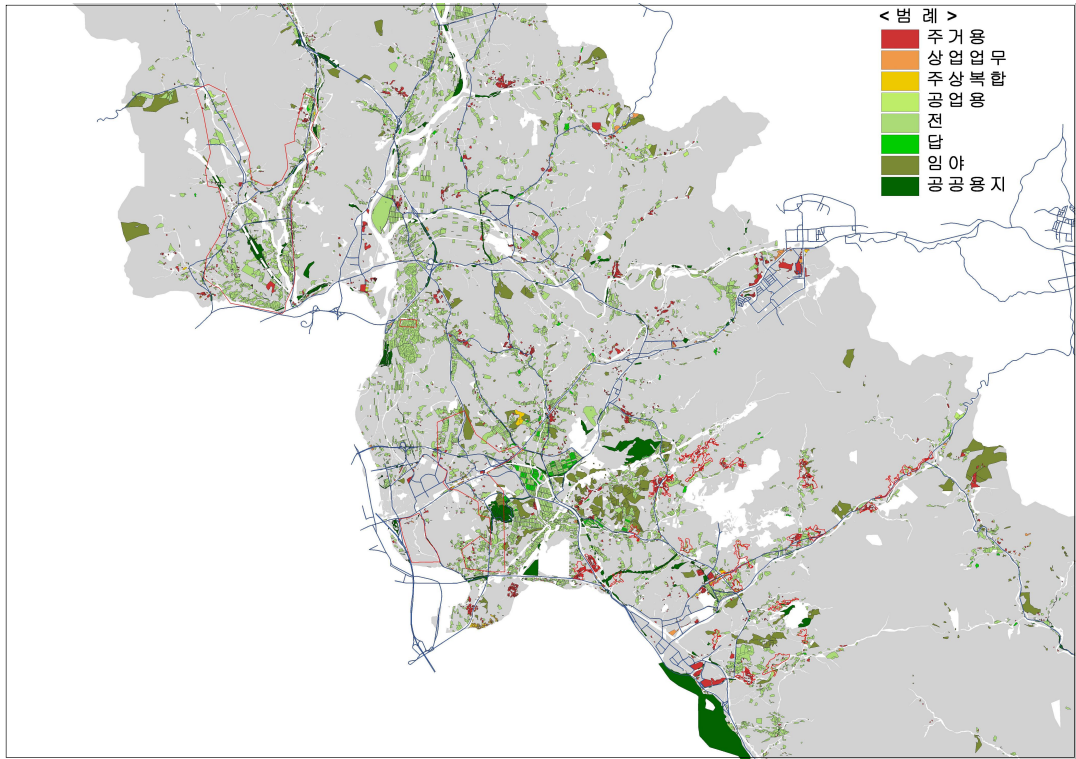


표 8\_ 토지이용상황별 변화횟수(1996~2008년)  
(단위: 필지, %)

당초 용도	1회	2회	3회	4회	5회	총계
전	2,229 (37.1)	319 (5.3)	32 (0.5)	4 (0.1)	1 (0.0)	2,585 (43.1)
담	2,129 (35.5)	436 (7.3)	48 (0.8)	5 (0.1)	0 (0.0)	2,618 (43.6)
임야	619 (10.3)	152 (2.5)	26 (0.4)	1 (0.0)	1 (0.0)	799 (13.3)
합계	4,977 (82.9)	907 (15.1)	106 (1.8)	10 (0.2)	2 (0.0)	6,002 (100.0)

3회 이상 토지이용상황이 변화된 토지는 많지 않으나 담과 전은 다른 토지이용에 비하여 2회 이상 변화된 사례가 상대적으로 많았다. 이는 담과 전이 집단취락 주변에 위치하고 있어 용도변경이 임야나 목장용지 보다 상대적으로 용이한 것으로

볼 수 있다. 토지이용상황별 변화회수는 다음의 표와 같다.

해제지역의 유형별로 토지이용상황의 변화를 분석해보면 토지이용상황이 가장 많이 변화된 지역은 ‘집단취락 지구 외’ 지역과 국민임대주택사업이 추진 중인 ‘별내 지구 내’ 지역으로 각각 2,119필지, 1,214필지의 토지이용상황이 변화하였으며 구성비율은 35.3%와 20.2%를 차지한다. 가장 변화가 적은 유형은 지역현안사업인 ‘진건 지구 내’ 지역으로 27필지(0.4%)이다. 별내지구를 제외한 나머지 유형에서는 ‘지구 외’에서 토지이용상황이 더 많이 변화되어 기반시설의 무임승차를 기대한 토지이용 변화가 많았음을 알 수 있다.

대부분의 유형에서 필지별 토지이용상황은 1회 씩 변화(82.9%)된 것으로 나타나나 2회 이상 토지

이용상황이 변화한 비율도 17.1%에 달한다. 드물지만 5회의 토지이용상황이 변화된 필지도 2필지나 된다. 2회 이상의 토지이용상황이 변환된 지역은 주로 '집단취락 지구 외' 지역으로 2회 이상 토지이용상황이 변화된 필지의 절반이 이 지역에 위치해 있다.

토지이용상황변화가 집단취락 내·외에서 많이 발생한 이유는 집단취락의 경우 해제 후에는 지구단위계획을 수립하여 계획적으로 개발·관리하도록 하였으나, 아직까지 지구단위계획을 수립하지 못한 채 개별적인 개발행위허가 등으로 토지이용의 변화가 빈번하게 발생하고 있기 때문이라 생각된다. 따라서 개발제한구역 해제지역의 체계적인 관리를 위해서는 집단취락의 지구단위계획 수립이 시급하다.

토지이용상황 변화의 공간적 분포를 살펴보면 주변지역의 지형적 요인이 상당한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 별내 지구는 주변이 임야로 둘러싸여 있어 개발압력이 구역경계를 넘어 외연적으로 확장되지 못하고 있다. 그 반면 산업단지 주변지역은 평지이므로 개발제한구역을 남·북으로 연결하는 도로를 따라 선형적으로 토지이용상황이 변화되고 있음을 알 수 있다. 토지이용 변화는 대부분 개발제한구역 내 가로망을 따라 변화하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 도시내부의 도로보다는 남양주시와 서울과 구리, 포천 등 인접도시를 연결하는 지역간도로(국도 46, 47)를 중심으로 발생하고 있다.

토지이용상황의 변화횟수에 따른 지목의 변화내용을 분석해 보면, 1회 변경될 경우에는 '답→전'으로의 변경이 1,732필지(28.9%)로 가장 높으며 그 다음으로는 '전→나대지'로 351필지(5.8%)이다. 1회 변경된 '전'이 다음에는 단독주택 및 나대지 등 주거용으로 209필지(3.48%)가 변화되었다.

표 9\_ 해제지역 유형 토지이용상황 변화(1996~2008년)  
(단위: 필지, %)

구분		1회	2회	3회	4회	5회	총계
① 별내	지구 내	1,059 (17.6)	136 (2.3)	18 (0.3)	1 (0.0)	0 (0.0)	1,214 (20.2)
	지구 외	396 (6.6)	70 (1.2)	10 (0.2)	0 (0.0)	1 (0.0)	477 (7.9)
② 진건	지구 내	24 (0.4)	3 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	27 (0.4)
	지구 외	266 (4.4)	41 (0.7)	1 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	308 (5.1)
③ 행정타운	지구 내	407 (6.8)	112 (1.9)	10 (0.2)	2 (0.0)	1 (0.0)	532 (8.9)
	지구 외	426 (7.1)	69 (1.1)	6 (0.1)	1 (0.0)	0 (0.0)	502 (8.4)
④ 가운	지구 내	28 (0.5)	5 (0.1)	3 (0.0)	2 (0.0)	0 (0.0)	38 (0.6)
	지구 외	101 (1.7)	13 (0.2)	1 (0.0)	1 (0.0)	0 (0.0)	115 (1.9)
⑤ 집단취락	지구 내	511 (8.5)	139 (2.3)	18 (0.3)	2 (0.0)	1 (0.0)	670 (11.2)
	지구 외	1,759 (29.3)	319 (5.3)	39 (0.6)	2 (0.0)	0 (0.0)	2,119 (35.3)
총계		4,977 (82.9)	907 (15.1)	106 (1.8)	10 (0.2)	2 (0.0)	6,002 (100.0)

3) 건축허가 및 불법용도변경

개발제한구역 내 건축허가와 개발행위허가는 <그림 5>에서 보는 바와 같이 개발제한구역의 남북측과 도로 주변에서 대부분 발생하고 있다. 건축허가는 1,831건으로 단독주택이 463건(25.3%)으로 가장 많으며 창고(310건, 16.9%), 축사(274건, 15.0%), 소매점(243건, 13.3%)의 순으로 나타났다.

불법용도변경 사례 2,278건 가운데는 동·식물 관련시설이 58.8%로 가장 많다. 동·식물 관련시설은 창고 이외에도 작업장, 주택, 사무실, 음식점 등의 용도로 불법전환되고 있다. 다음으로는 창고의 불법적인 용도변경이 높은 비율을 보인다. 창고의

그림 5\_건축행위 및 행위허가(2003~2008년) 분석결과

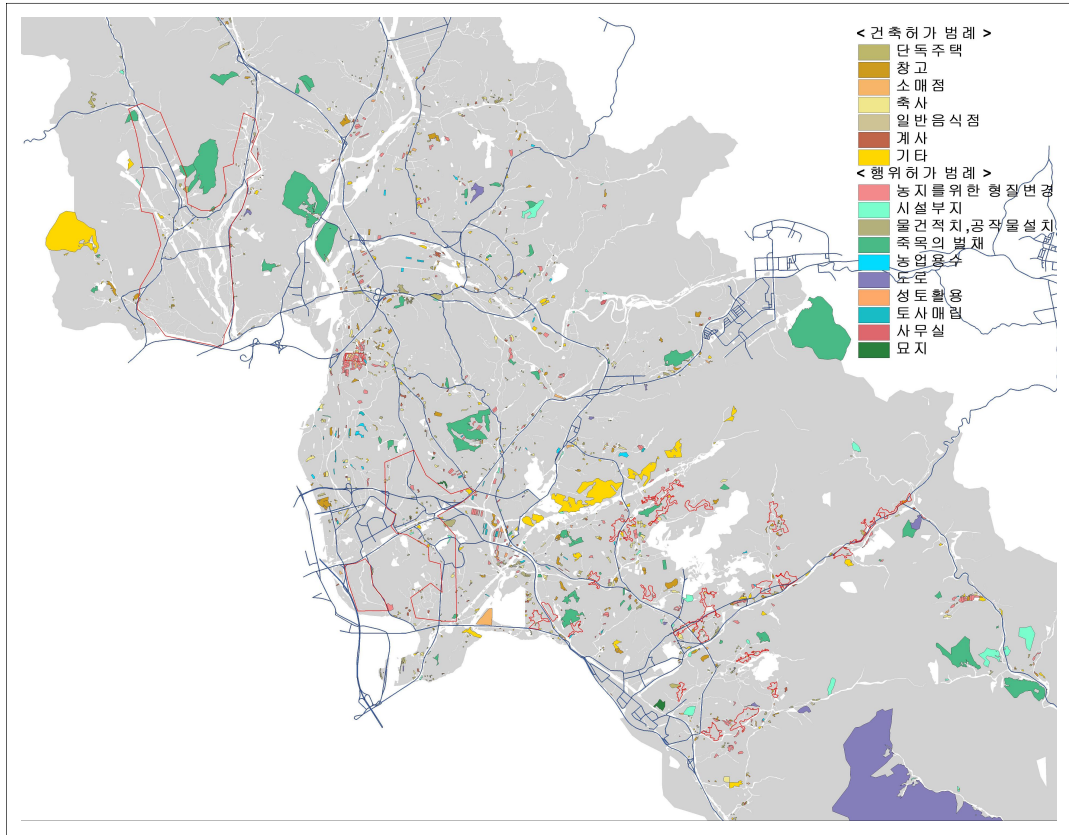


표 10\_개발제한구역내 건축허가 용도(2004~2008년)  
(단위: 건수, %)

구분	주택	창고	축사	소매점	기타	합계
빈도수	463	310	274	243	541	1,831
비율	25.3	16.9	15.0	13.3	29.5	100.0

경우에는 당초 농산물 저장창고로서 허가를 받아 이를 다시 다른 용도의 창고로 전환하는 사례가 가장 빈번하며 주택, 사무실 등의 순으로 발생하고 있다. 축사와 버섯·콩나물 재배사의 불법용도변경에 대한 사례도 높은 비중을 차지하는데 축사와

버섯·콩나물재배사도 동·식물 관련 시설에 포함되므로 결국 불법용도변경의 대다수는 동·식물 관련시설 임을 알 수 있다<sup>30)</sup>. 따라서 동·식물 관련시설로 건축허가를 받는 상당수가 향후 창고, 작업장, 사무실 등의 용도로 불법변경을 염두에 두고 허가를 받은 것으로 보인다.

용도변경의 목적은 창고가 가장 많은데 타 용도에서 불법 전환되는 사례까지 포함하면 전체의 63.7%를 차지한다. 창고로의 불법용도변경 비율이 높은 이유는 창고임대업을 통해 얻는 수익이 벌금

30) 개발제한구역 내에서의 축사는 당초 적법하게 허가되었으나 2000년부터 물류창고, 공장 등으로 불법 전용하는 사례가 증가하며 동·식물 관련시설로 건축허가를 받는 상당수가 향후 창고, 작업장, 사무실 등으로의 불법용도전환을 염두에 두고 허가를 받았으며 실제로도 이러한 비율이 높게 나타나는 것으로 보임. 면서 축사의 신속도 급증하고 있어 이에 대한 철저한 관리방안이 마련되어야 함.(국토해양부, 2008. 개발제한구역 조정 및 관리계획, 9월 30일자 보도자료.)

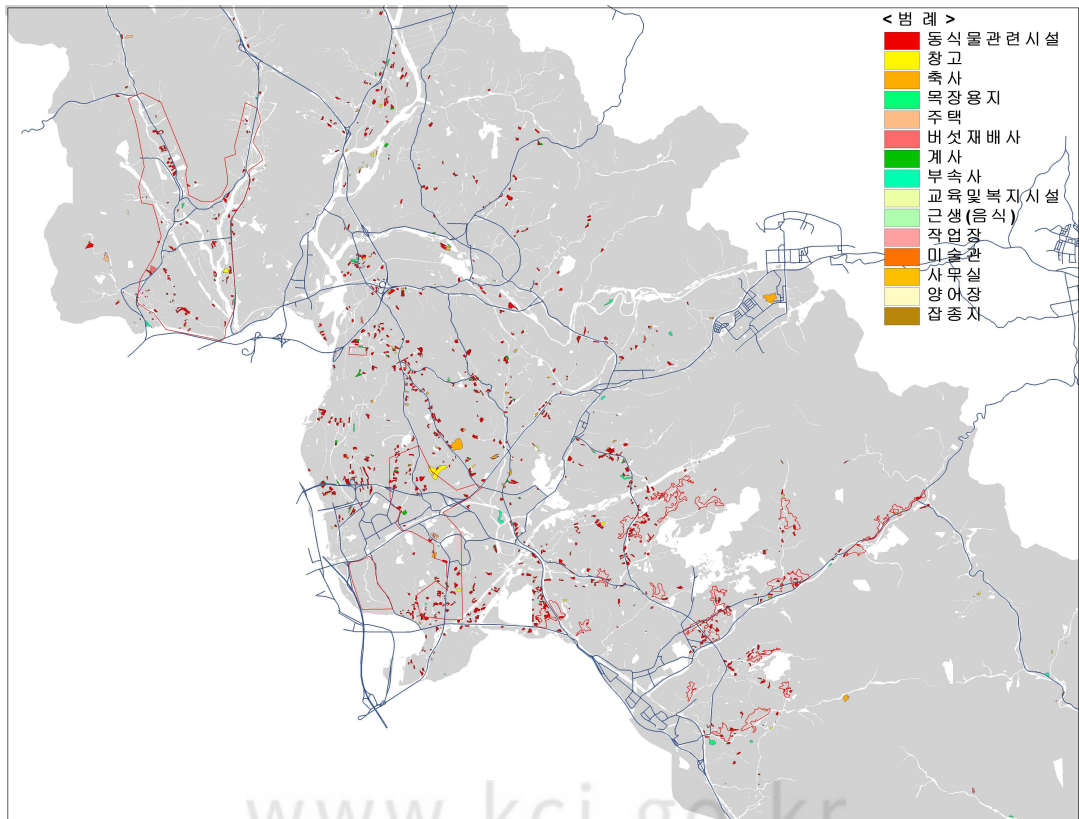
**표 11\_ 시설별 불법용도변경 내용(2003~2008년)**  
(단위: 건수, %)

당초용도		불법 변경용도				
		1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
동·식물 관련 시설	내용	창고	작업장	주택	사무실	음식점
	빈도수	1339	274	40	32	20
	비율	58.8	12.0	1.8	1.4	0.9
창고	내용	창고	주택	사무실	작업장	전시장
	빈도수	47	43	14	12	10
	비율	2.1	1.9	0.6	0.5	0.4
축사	내용	창고	작업장	주택	종교 시설	음식점
	빈도수	37	11	4	3	2
	비율	1.6	0.5	0.2	0.1	0.1
버섯· 콩나물 재배사	내용	창고	작업장	음식점	주택	전시장
	빈도수	29	11	7	4	2
	비율	1.3	0.5	0.3	0.2	0.1

**표 12\_ 해제유형별 행위허가 및 불법용도변경  
현황분석결과**  
(단위: 건수, %)

구분		건축허가		행위허가		불법용도변경	
		건수	비율	건수	비율	건수	비율
① 별내	지구 내	50	8.4	12	4.3	126	16.8
	지구 외	53	8.9	16	5.8	34	4.5
② 진건	지구 내	4	0.7	17	6.1	1	0.1
	지구 외	49	8.2	51	18.4	48	6.4
③ 행정 타운	지구 내	59	9.9	16	5.8	110	14.6
	지구 내	32	5.4	15	5.4	79	10.5
④ 가운	지구 내	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	지구 외	7	1.2	2	0.7	3	0.4
⑤ 집단 취락	지구 내	75	12.6	15	5.4	50	6.7
	지구 외	268	44.9	133	48.0	300	39.9
합계		597	100.0	277	100.0	751	100.0

**그림 6\_ 불법용도변경(2003~2008년) 현황 분석결과**



을 상쇄하고도 남기 때문이다. 지역 주민도 불법행위에 대한 벌금이나 이행강제금을 납부하게 되면 불법행위가 용인되는 것으로 인식하고 있어<sup>31)</sup> 이행강제금제도의 개선이 시급한 실정이다.

개발제한구역 해제유형별 건축행위와 개발행위허가 및 불법용도변경 현황을 세분화해 보면 <표 12>와 같다.

건축행위 및 행위허가, 불법용도변경은 ‘집단취락 지구 외’에서 그 빈도수가 가장 높다. 공간적 분포를 보면 남양주시의 기존 시가지와 연계된 지역 보다는 서울과 인접한 남북축 지역들을 중심으로 많이 발생하고 있으며 해제유형과의 상관관계는 그리 높지 않은 것으로 보인다.

그러나 앞서 살펴본 공시지가 상승률이 높은 행정타운과 택지개발사업이 추진되고 있는 지역에도 불법용도전환사례가 상대적으로 많아 토지의 개발 가치가 높을 것으로 예상되는 주택건설사업지역 등의 주변지역에 대하여는 불법용도변경에 대비하여 보다 철저한 관리가 필요하다.

#### 4. 분석결과 및 시사점

개발제한구역 해제유형별 대상지역의 지가상승률, 토지이용상황 변화, 건축허가 및 불법용도변경 사례를 남양주시를 대상으로 실증분석한 결과 개발제한구역의 해제유형보다는 해제대상지역의 향후 토지이용계획의 내용에 따라 지표값들이 달라지고 있음을 알 수 있었다. 이는 해제유형이 해당 도시의 공간구조를 중심으로 인문·사회적 환경요인 등을 고려하여 해제대상의 조정구역이 결정되지

못하고 환경평가 결과에 의해 환경적 보전가치가 낮은 토지를 중심으로 구역을 조정하고 개발주체에 따라 일반조정가능지역, 지역현안사업, 국책사업, 집단취락으로 유형을 지정하고 해제<sup>32)</sup>했기 때문이라 생각된다.

남양주시를 대상으로 개발제한구역 해제에 따른 토지이용변화를 분석한 결과 개발제한구역 해제지역의 위치는 도시기본계획상 개발축 상에 위치하고 있다. 그러나 개별적으로 이루어지는 토지이용상황변화, 건축허가 및 행위허가, 불법용도변경은 개발축과는 연관성이 없이 개발제한구역 내에서 광범위하게 발생하고 있으며 도시기본계획에서 설정한 녹지축을 단절시키는 개발행위들도 상당수 허가되고 있다.

따라서 난개발을 방지하고 도시성장을 체계적으로 관리하기 위해서는 개발제한구역 해제지역과 존치지역간의 유기적 연계 아래 계획적 관리방안이 마련되어야 한다. 즉 해제지역은 자족기능을 갖추도록 개발계획을 수립하여 친환경적으로 개발하되 주변지역은 해제지역의 기능을 보완하는 정도의 기능 이외에는 개발유발 시설이 입지할 수 없도록 토지이용을 철저히 관리하여야 한다. 특히 집단취락은 주변지역을 포함하여 지구단위계획을 조속히 수립하여 토지이용을 엄격히 관리할 필요가 있다.

개발제한구역 내 존치지역은 환경적으로 보전할 필요가 높은 토지이므로 체계적인 관리방안이 마련되어야 한다. 존치지역에서 시행되는 사업에 대한 훼손부담금 부과율의 상향조정도 적극 검토하여야 한다. 그리고 존치지역의 훼손이 서울에서 인접한 지역과 구역 내의 도로 주변에서 많이 발생

31) 이외회 외. 2007. 개발제한구역의 합리적 제도개선을 위한 연구. 경기 : 경기개발연구원. pp57-58.

32) 수도권의 개발제한구역 조정은 환경평가 결과에 따라 시군별 해제총량을 설정하고 총량범위 내에서 4가지 유형으로 나누어 해제할 수 있도록 하였음(국토해양부 외. 2008. 2020 수도권광역도시계획. 경기 : 국토해양부. pp375-417).

하고 있으므로 이들 지역에 대한 토지매수의 우선 순위를 상향조정할 필요가 있다.

한편 존치지역에서 발생하고 있는 창고, 작업장 등의 불법행위들은 개발용도로의 토지이용 전환을 염두에 두고 발생하는 경우가 많고 기존의 불법용도변경이 발생한 토지에 인접하여 도미노식으로 발생하는 경우도 있다. 따라서 불법행위의 단속도 중요하지만 이를 미연에 방지할 수 있도록 이행강제금 등 법·제도적 측면에서의 개선이 시급하다. 또한 존치지역의 체계적 관리를 위해서는 개발제한구역에 대한 완벽한 GIS기반의 정보시스템 구축이 필요하다.

개발제한구역을 향후에도 지속적으로 존치시켜 도시성장관리의 수단으로 활용하기 위해서는 관리시스템도 보완할 필요가 있다. 개발제한구역은 행정구역에 관계없이 2 이상의 시·도에 걸쳐 도시권 별로 지정되어 있으나 관리계획은 시·도 단위로 수립하도록 되어 있다. 현행처럼 시·도별로 구역 내에 입지시킬 시설을 관리계획에 포함하는 경우 지나친 훼손이 우려된다. 또한 시·도 간의 협의를 통하여 광역시설의 입지를 결정하기 위하여도 관리계획을 광역도시계획처럼 도시권 내의 시·도가 공동으로 수립하는 것이 바람직하다. 그리고 관리계획에는 광역도시계획에서 제시된 광역 그린네트워크를 유지하기 위한 구체적인 내용을 포함하여야 한다.

#### IV. 결론

본 논문은 개발제한구역 조정작업의 결과로 광역도시계획에서 설정된 유형별 해제지역을 대상으로 해당지역과 주변지역의 지가상승률과 토지이용상황 변화, 개발행위내용 및 불법용도전환 등의 내용을 살펴보고 해당 도시의 성장과 개발촉에 미친 영

향을 분석하기 위해 남양주시를 대상으로 실증분석을 수행하였다.

분석결과 남양주시 개발제한구역의 조정가능지역은 해제유형에 따라 공시지가 상승률, 토지이용상황 전환, 개발행위허가 및 불법용도변경 등이 크게 달라지지는 않은 것으로 나타났다. 오히려 해제유형보다는 개발에 따른 가치상승이 높아질 것으로 기대되는 택지개발사업 지구와 그 주변지역의 지가상승률이 다른 용도로 개발되는 지구보다 높게 나타나고 있다. 그리고 해제지역 내·외 뿐 아니라 서울 등 인접도시를 연결하는 도로변을 따라 선형으로 건축허가는 물론 불법용도변경 사례가 많이 발생하고 있으므로 훼손부담금과 이행강제금 등에 대한 제도적인 보완책이 필요하다.

과거 대규모 택지개발사업의 경우 주변지역의 난개발 방지와 체계적 관리를 위해 개발유보지역으로 지정하여 개발압력을 내재화하였던 사례에서도 알 수 있듯이 도시성장관리를 위해서는 개발제한구역의 해제지역과 존치지역을 광역적 차원에서 체계적으로 관리하기 위한 방안들이 마련되어야 한다. 이를 위하여 개발제한구역이 지정된 도시권 별로 시·도지사가 공동으로 관리계획을 수립하여 존치지역에 대한 과도한 훼손을 방지하고 광역적인 그린네트워크를 지속적으로 유지하는 것이 바람직하다.

## 참고문헌

- 국토해양부. 2008. 개발제한구역 조정 및 관리계획. 9월 30일자 보도자료.
- 국토해양부·서울특별시·인천광역시·경기도. 2008. 2020 수도권광역도시계획. 경기 : 국토해양부.
- 김갑열. 1998. “도시성장관리에 있어서 개발제한구역의 영향”. 지역개발연구 제6호. 강원 : 강원대학교. pp123-141.
- 김경환. 1992. “그린벨트의 문제점과 개선방안”. 국토정보 통권 135호. 경기 : 국토연구원. pp11-14.
- 김종만·이성호. 2004. “강서구 개발제한구역 해제지역 관리방안에 관한 연구”. 도시연구보 제16권. 부산 : 부산대학교 도시문제연구소. p1-8.
- 김재익 외. 2004. 도시성장관리 : 정책과 수단. 서울 : 형설출판사.
- 김재익·여창환·박선형. 2007. “개발제한구역의 개발가능지 분석과 도시성장관리에 대한 시사점”. 국토계획 42권 제3호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp63-75.
- 김태경. 2007. “개발제한구역 내 국민임대주택단지의 공간적 파급효과 예측에 관한 연구”. 국토계획 42권 제4호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp59-73.
- 남양주시. 2007. 2020 남양주도시기본계획. 경기 : 남양주시.
- 남양주시. 2008. 개발제한구역 관리카드. 경기 : 남양주시.
- 두산백과사전. 네이버(<http://naver.com>). [2009.3.11].
- 도시계획용어사전. 서울시 홈페이지(<http://easyurban.seoul.go.kr>). [2009.3.11].
- 박재길·김의식·김상조·문홍길. 2001. 도시성장관리를 위한 개발밀도관리에 관한 연구. 경기 : 국토연구원.
- 사공호상. 2002. “수도권 도시화지역의 확산과정과 특성에 관한 연구”. 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 심정주. 1999. “개발제한구역은 도시의 확산을 방지하였는가 - 대전광역시의 도시공간구조를 중심으로”. 부동산학연구 제5권 제2호. 서울 : 한국부동산분석학회. pp9-24.
- 양병이. 1998. “개발제한구역제도의 문제점과 개선방안”. 토지연구 제9권 제2호. 경기 : 한국토지개발공사. pp6-28.
- 유성용. 2006. “개발제한구역내 국민임대주택단지의 합리적 개발방안”. 한국주거학회논문집 제17권 제1호. 서울 : 한국주거학회. pp77-84.
- 영국도시·농촌계획학회. 1999. 한국의 개발제한구역 제도개선안에 대한 평가보고서 제1·2부. 대한국토·도시계획학회 역. 경기 : 건설교통부.
- 이성호·하영호. 2000. “개발제한구역 제도개선에 따른 지가변화에 관한 연구”. 도시연구보 제9권. 부산 : 부산대학교 도시문제연구소. pp47-58.
- 이양재·조상운·맹다미. 1996. 서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구-토지이용규제제도를 중심으로. 서울 : 서울시정개발연구원.
- 이외희 외. 2007. 개발제한구역의 합리적 제도개선을 위한 연구. 경기 : 경기개발연구원.
- 이재준·권용우. 2002. “수도권 개발제한구역 해제지역의 친환경적인 주택단지 건설의 방향”. 지리학연구 제36권 제2호. 서울 : 한국지리교육학회. pp89-100.
- 이정진. 1999. 토지경제학. 서울 : 박영사.
- 정창무·이상경. 2001. “개발제한구역이 도시공간구조에 미친 영향-대전광역시 지리정보자료를 중심으로”. 국토계획 제36권 제5호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp25-37.
- 조세훈. 1999. “한국영국일본의 그린벨트 비교연구”. 한국사회학 제33권 제1호. 서울 : 한국사회학회. pp157-190.
- 조상욱·임기섭·손상혁·이제선. 2007. “개발제한구역 해제가 지가변동에 미치는 영향”. 한국도시계획학회 2007년도 춘계학술대회 발표논문. 서울 : 한국도시계획학회. pp263-274.
- 최상철. 2000. 도시성장관리정책의 국제 비교연구. 경기 : 국토연구원.
- Lee, Chang-Moo. 1994. “Greenbelt Impacts on Dynamics of Physical Urban Development and Land Market : A Welfare Analysis - The Case of Seoul's Greenbelt”. Ph.D. diss. Univ. of Pennsylvania.

- 논문 접수일: 2009. 4. 10
- 심사 시작일: 2009. 4. 13
- 심사 완료일: 2009. 5. 4

**ABSTRACT**

**The Influence of the Relaxation of the Green Belt  
on Urban Land Use Change : Case of Namyangju-si**

Keywords: Green Belt, Urban Growth Management, Official Land Price, Landuse Conversion

The purpose of this study is to commit the empirical analysis on the change of the land use and official land price from 1996 to 2008 in the greenbelt area of Namyangju City and to present the planned management guideline of the greenbelt considering urban growth management. The analysis shows that the price of the relaxed from the greenbelt has risen 1.4 times more than the remaining one and the rate of this growth depends on the land use plan after relaxation. The noticeable change of land use along the roads in the greenbelt has been found. Especially, the absence of district unit planning has made land use conversion in and around the local villages out of control. Therefore the development of the relaxed and the management of its surrounding area should be carried out in the integrated context for the greenbelt could be filled the role of urban growth management tool. It will be more efficient to establish the Greenbelt Management Plan on the remaining area through the cooperation of the related local governments in the metropolitan area.

**개발제한구역 해제가 토지이용변화에 미치는 영향 : 남양주시 사례를 중심으로**

주제어 : 개발제한구역, 도시성장관리, 공시지가, 해제지역, 주변지역, 용도변경

본 논문은 남양주시의 개발제한구역 해제지역을 대상으로 1996년부터 12년간의 공시지가 변화, 토지이용의 변화를 실증 분석하고 도시성장관리적 측면에서 개발제한구역의 계획적 관리방안에 대한 시사점을 제시하고자 하였다. 분석결과 해제지역이 존치지역보다 지가가 1.4배 이상 상승하였으며 해제후의 토지이용내용에 따라 지가상승률이 차이를 발견하였다. 토지이용의 변화는 개발제한구역 내에서 도로변을 중심으로 광범위하게 발생하고 있으며, 특히 집단취락 주변은 지구단위계획이 수립되지 않아 토지이용변경이 통제되지 못하고 있다. 개발제한구역이 도시성장관리 수단으로 기능하기 위해서는 해제지역과 주변지역과의 유기적인 연계개발이 중요하다. 또한 존치지역의 체계적 관리를 위하여 도시권별로 시·도지사가 공동으로 관리계획을 수립하는 것이 바람직하다.