

개발제한구역 내 불법행위와 관리체계 실태 및 정책적 개선 대안¹⁾

Illegal Act and Management System within Greenbelt and Improvement of Policy

채병선 Chai Byungsun²⁾, 문준경 Mun Junkyoung³⁾, 이만형 Lee Manhyung⁴⁾

Abstract

Since Greenbelt was adjusted in 2000, regulations have become relaxed, resulting in an increase in illegal acts. This study aimed to analyze the change of landownership, illegal acts and management system in Greenbelt, and to suggest improvement measurement of policies based on opinions from managers.

The study results showed that illegal acts were concentrated in metropolitan areas where there were high pressure of development. Due to the relaxed regulations, landownership of people from other regions has drastically increased, and there were a lot of illegal acts of changing a purpose of use from a greenhouse to a factory. It is because even if illegal acts were caught, there are more economic benefits including a rent and a land price increase than a charge for compelling the execution. As human resources and authorities for crackdown lack in the managing system, there is a limitation in the crackdown with the current system and organization.

Therefore, in order to reduce illegal acts, regulations and a charge for compelling the execution should be reinforced so people would not have economic benefits from their illegal acts. Moreover, this study suggested differentiating project support depending on corrective actions and establishing an exclusive management organization for Greenbelt areas.

Keywords: Greenbelt, Landownership of People from Other Regions, Illegal Act, Management Plan

I. 서론

1971년 우리나라는 도시화의 초기단계에서, 도시의 무질서한 확산의 방지 및 주변의 자연환경을 보존하고 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위한 목적으로 개발제한구역 제도를 도입하여, 도시화가 성숙

단계에 이르는 2000년까지 도시관리에 큰 역할을 해왔다.

그러나 구역지정 이전부터 거주한 주민의 재산권 침해와 생활 불편 등이 대두되면서 1990년 농업 관련 건축물, 주택, 주유소, 학교 등의 규제가 완화되었고, 이후 대통령 공약으로 개발제한구역의 제도 개선

1) 본 논문은 국토해양부(2013)의 '개발제한구역 관리체계 개선에 관한 연구'의 일부를 발췌하고, 이를 중점적으로 수정 보완하여 작성된 것임.

2) 전북대학교 도시공학과 교수(제1저자) | Prof., Dept. of Urban Eng., Chonbuk National Univ. | Primary Author | chai@jbnu.ac.kr

3) 전북대학교 건축·도시공학과 박사과정 수료 | Ph.D. Candidate, Architecture & Urban Eng., Chonbuk National Univ. | jkmun@jbnu.ac.kr

4) 충북대학교 도시공학과 교수(교신저자) | Prof., Dept. of Urban Eng., Chungbuk National Univ. | Corresponding Author | manlee@chungbuk.ac.kr

(1998년)이 추진되었다. 2000년에는 「개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 특별조치법)이 제정되어 7개 도시의 구역을 전면 해제하고, 7개는 부분 해제되었다. 또한 거주민의 생활 편의를 위해 일부 시설과 용도를 전향적으로 허용하는 등 법적 기준을 지속적으로 완화하고 있다.

이와 같은 정책 변화에 따라 개발제한구역의 토지 소유 특성은 급변하였고, 규제완화와 더불어 적법시설로 인·허가를 받은 후 공장이나 창고 등으로 용도 변경 및 증축을 하는 불법행위도 증가하고 있다. 단, 토지소유 특성 변화와 불법행위 정도는 인접 도시의 토지이용 수요와 개발압력에 따라 다르며, 자치단체별로 불법행위에 대한 단속 및 관리의 강도에 의해 큰 차이가 나타나고 있다.

이에 본 논문은 개발제한구역 내 토지소유자의 변화 특성과 불법행위 사례를 분석하여, 일반적으로 통용되었던 사유재산권의 침해라는 명제와의 관계를 고려해 개발제한관리구역의 중장기적인 관리방안을 제시하고자 하였다. 이와 연계하여 불법행위의 단속과 예방에 대한 문제점과 보완과제를 도출하고, 개선방안을 모색하고자 하였다.

연구의 진행을 위해 구역 내 시설입지나 불법행위가 많이 발생한 각 도시권을 중심으로 특별조치법 제정 이후인 2000년부터 2012년까지의 토지소유권의 변화, 불법행위의 발생 추이와 조치 현황 등을 분석하였다. 또한 사례 도시를 방문하여 현장조사(2012년, 2014년)를 실시하고, 개발제한구역관리계획 수립과 시설입지의 관리 및 단속업무 등을 담당한 실무자 및 경력자(이하 실무자)에 대한 심층면접과 설문조사를 실시(2012년)함으로써, 향후 개발제한구역의 관리를 위한 대안을 제시하였다.

II. 선행연구 고찰

1. 시기별 · 주제별 연구 동향

1) 시기별 연구 동향

개발제한구역과 관련한 기존 연구를 시기별로 살펴 보면, 1980~1990년대에는 제도의 기본 틀을 유지하면서 주민 불편을 완화하거나 손실을 보상하는 제도 개선 방안이 주를 이루었다.

2000년 이후에는 제도에 대한 인식조사 등을 통한 개선사항 또는 불법행위에 대한 관리방안을 제시하는 연구가 활발했다. 도시성장관리 측면에서 시가지 확산의 억제 및 도시성장관리 효과를 분석하거나, 구역지정 여부 또는 구역 조정에 따른 지가 변화를 분석한 연구도 있었다.

최근에는 대규모 해제지역에 대한 친환경적 개발 또는 관리가 새로운 과제로 대두되어 해제정책의 효과분석 및 관리계획에 대한 연구도 이루어지고 있다.

2) 불법행위 실태 및 관리방안 연구

본 연구의 맥락과 유사한 연구로, 대도시의 수요와 이를 통해 경제적 수익을 확보하려는 주민, 그리고 자치단체 관리 소홀 등에 기인한 불법행위 증가에 대하여 관리방안을 모색한 연구가 있다.

박상규 등(2009)은 남양주시를 사례로 개발행위 및 불법용도변경의 증가를 개선하기 위해 이행강제금의 실효성 제고, 토지매수 활성화, 훼손부담금 개선, 해제지역의 계획적 관리 등을 제시하였다. 신동남(2007)은 남양주시를 대상으로 개발제한구역의 관리 현황을 조사하고, 도시성장관리 측면의 관리방안 마련, 정부와 지자체의 역할 조정, 개발권이양제(TDR) 도입을 제시했다.

3) 토지소유 특성과 불법행위 연구

전국의 개발제한구역을 대상으로 토지소유 및 거주자 특성 변화에 주목한 연구 중에서 황희연(2001)은 개발제한구역의 조정(안)이 발표된 시점에 제도개선 문제점과 남아 있는 과제를 제시하면서, 외지인의 토지⁵⁾가 증가함에 따라 투기 목적의 토지취득자와 불법행위자가 합법화되는 문제를 제기하였다. 정중기(2003)는 개발제한구역의 인구 및 토지이용, 토지소유 및 거주유형⁶⁾ 등의 현황을 분석하고, 개인의 재산권을 타당하게 보전하면서 훼손 토지를 효율적으로 관리하기 위하여 하남시의 축사를 중심으로 한 관리 및 개발 방안을 제시하였다.

특정 도시를 대상으로 토지소유 특성과 불법행위를 분석한 연구도 있었는데, 정주석(2012)은 남양주시를 대상으로 토지소유자와 임차인의 측면에서 불법용도변경 건축물이 확산되는 원인과 문제점을 분석하고, 불법용도변경의 개선방안으로 이행강제금의 강화, 농업용 토지의 지속적 이용, 토지임대방안 등을 제시하였다.

4) 공무원과 주민들의 인식조사 연구

공무원 또는 주민들을 대상으로 제도에 대한 인식조사를 실시한 연구도 있었다. 맹치영(2009)은 2000~2008년간 서울의 민원과 관원 내용, 관리제도에 관한 시민 및 전문가 인식분석 등을 통하여 개발제한구역의 관리제도 개선사항을 제시하였고, 맹치영, 조세환(2009)은 서울시 공무원을 대상으로 구역의 관리에 대한 인식을 분석하였다. 이미홍, 김지현

(2009)은 그린벨트 제도에 대한 지역별 인식과 지불의사와의 관계를 분석했으며, 이미홍, 윤정중, 윤인숙(2013)은 구역의 주민지원제도 개선방향을 제시하였다.

2. 본 연구의 차별성

선행연구에서는 개발제한구역의 관리방안과 구역해제에 따른 문제점 등을 제시하였다. 그러나 구역 내 토지소유와 토지이용의 변화 등에 관한 전국적인 통계가 구축되지 않았고, 외부노출을 기피하는 불법행위의 속성상 상세한 실태조사가 어려운 상황이었다. 특히 대부분의 연구대상지는 수도권 특정 도시(남양주시, 하남시 등)로 한정되어 있었다.

본 논문은 내용적으로 전국의 개발제한구역을 대상으로 불법행위의 발생 추이를 분석하고, 외지인의 토지소유 변화를 시계열적으로 조사하였다. 진행방법으로는 구역의 담당공무원과 동행하여 최근 많이 발생하는 불법행위(용도변경) 사례지역을 현장조사하고, 불법행위의 발생과정과 원인에 대해 분석하였다. 또한 개발제한구역 업무 관련 실무자들에게 면접과 설문조사를 실시하여, 불법행위의 예방과 단속을 위한 구역 관리체계의 개선방안을 제시하고자 한 점에서 기존 연구와의 차별성이 있다.

5) 1998년 정부 공식집계에 따라 구역지정 이후 외지인이 취득한 사유지는 7대 대도시권 개발제한구역 4,164km²의 45.1%인 1,879km²에 달하며, 서류상 원거주민의 토지이더라도 실제로는 외지인이 소유한 토지도 상당량 있다고 제시하였음.

6) 1998년 기준 건설교통부 자료에 의하면 구역지정 이후 전입자 비율은 79%이고, 전입자의 대부분은 10명 미만으로 거주하고 있으며, 중소도시권의 원거주민 비율은 34%인데 비해 수도권은 8%로 적다는 내용을 제시하였음.

III. 제도의 변천과 관리단속의 강화

1. 개발제한구역 제도의 흐름⁷⁾

1) 개발제한구역 제도의 변천

개발제한구역 제도의 변화를 시대적으로 분류하면 4단계로 구분할 수 있다. ① 제도 도입기(1971~1979년): 도시성장 관리의 필요로 1971년에 개발제한구역 제도가 도입되어 전국에 총 5,397km²가 지정되었으며, 당시 약 95만 주민들의 기본권 행사에 제약이 발생하였다. ② 주민불편 완화를 위한 규제개선기(1980~1997년): 도시부 지가 상승, 구역 훼손, 민원 발생 등의 부작용이 지속되면서, 정책적 지속성을 유지하되 소폭의 행위규제 완화가 이루어졌다. ③ 제도개선과 일부해제기(1998~2007년): 2000년에 특별조치법이 제정되었으며, 환경평가를 실시하여 시가지 확산 압력과 환경 훼손 우려가 적은 구역은 전면적으로 재조정하고, 원거주민을 보호하고 생활 불편을 해소하기 위한 허용용도와 규모를 대폭적으로 완화하였다. ④ 추가 조정 및 관리강화기(2008년~현재): 지역현안사업의 토지확보, 서민주택 공급사업(보금자리주택 건설) 등을 위하여 구역을 일부 해제하고 다양한 규제

를 완화하였으며, '개발제한구역의 조정 및 관리계획'을 수립하여 관리대책에 대한 틀을 제시하였다.

2) 개발제한구역 관리의 강화

개발제한구역은 2000년부터 2012년 12월까지 1,523km²(28%)를 해제하여 현재 3,873km²를 관리하고 있다. 구역의 조정 및 규제완화가 이루어짐에 따라 구역의 토지거래가 활발해지기 시작했으며, 지가 상승 및 불법행위 증가 등의 부작용도 발생하였다. 그럼으로써 개발제한구역으로 존치되는 지역의 관리를 강화하기 위한 방안이 필요하게 되었다.

이에 2000년부터 시·도지사가 5년 단위로 '개발제한구역 관리계획'을 수립하여 구역의 보전과 이용에 관한 종합적인 관리체계를 확립하도록 제도화하였다.

2. 불법행위에 대한 단속 강화

1) 구역 내 불법행위에 대한 관리 체계

개발제한구역에서 특별조치법 및 시행령, 시행규칙의 별표 내용에 위배되는 행위⁸⁾를 하는 경우, 정부 및 광역·기초자치단체에서 상시 또는 특별점검 및

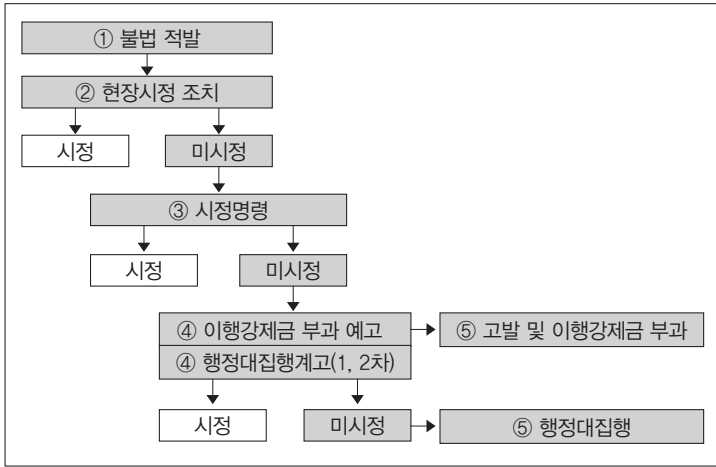
표 1 _ 불법행위의 점검시기 및 관리체계

구분	시행시기	시·군·구	시·도	국토교통부
일상점검	매일	관할 단속 인원	-	-
특별점검	시군구 : 분기별 1회 이상 시도 : 반기별 1회 이상	특별단속반 편성	특별단속반 편성	-
합동점검	반기별 1회, 연 2회 이상	업무 협조	점검반 지원	합동점검반 편성
기타	연 1회 이상	항공사진 촬영 관리	-	-

7) 국토해양부(2011)를 참고하여 시대를 구분하고 내용을 요약·정리하였음.

8) 「특별조치법」 제12조(개발제한구역에서의 행위제한)에 따라 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 축목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토계획법」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업 등을 시행할 수 없으며, 관리계획이 수립된 경우 등 각 단서 조항에서 인정하는 경우에는 허가를 받을 수 있음.

그림 1_ 불법행위에 대한 조치 체계



합동점검을 실시하여 불법행위를 적발하고 시정조치를 지시하는 형태로 단속하고 있다.

불법행위가 적발되면 현장에서 시정조치가 지시되고, 불응 시 1차 계고기간(15일), 재불응 시 2차 계고기간(10일)을 통지하며, 시정되지 않으면 고발당한다. 추가적으로 이행강제금을 부과하거나 행정조치를 적용하는데, 행정조치에도 불구하고 시정되지 않을 경우 행정대집행이 이루어진다(〈그림 1〉 참조).

2) 이행강제금의 부과

종전에는 개발제한구역에서 일어나는 불법 건축행위만 건축법령에 따라 소규모로 이행강제금을 부과하여 단속에 실효성이 없었다. 이에 따라 2009년에 특별조치법령을 개정하여, 규정하고 있는 모든 불법행위에 대해 원상복구를 위한 시정명령을 실시하고, 이행강제금을 부과하도록 하고 있다.

이행강제금은 「특별조치법」 제30조의2에 따라 최대 1억 원까지 부과되며, 1년에 2회까지 반복 부과·징수할 수 있다. 납부하지 않을 경우에는 징역 3년 또는 벌금 3천 만 원 이하, 과태료 500만 원 이하의 벌칙이 부과된다.

IV. 구역별 관리 및 불법행위 현황

1. 개발제한구역 내 토지소유 현황

1) 토지소유자의 특성

기존 연구에서 나타난 구역내 토지소유가 변화하는 경향이 개발제한구역의 관리에 어떠한 영향을 미치는지 분석하기 위하여 토지소유자의 특성을 조사·분석하였다.

〈표 2〉와 같이 개발제한구역의 전체 토지 중 국공유지를 제외한 사유지의 면적은 71.7%이며, 그중 구역 내 거주민(주민)이 소유한 면적은 43.4%, 비거주민(외지인)은 56.6%다. 서울, 울산, 인천, 부산 지역에서는 외지인의 토지소유 비율이 80% 이상으로 매우 높았다. 경기도는 60.1%로 전국 평균(56.6%)과 차이가 크지 않지만, 자치단체별(국토해양부 2013: 24-29)로 살펴보면 서울을 둘러싸고 있는 지역에서 외지인의 토지소유 면적과 비율이 매우 높았고, 용인시의 경우 100%로 나타났다.

사유지에서 1명당 평균 토지소유 규모는 주민이 5,487㎡, 외지인이 6,582㎡이었으며, 울산과 충북, 경기도를 제외한 모든 지역에서 외지인이 주민보다 큰 규모의 토지를 소유하고 있었다.

2) 외지인의 토지소유 변화

외지인의 토지소유 비율이 높은 경기와 부산권을 사례로 외지인의 토지소유기간을 살펴보면(〈표 3〉 참조), 최근 10년 미만으로 소유한 비율이 경기와 부산권에서 모두 절반 가까이 차지하고 있어, 비교적 최근에 토지를 매입한 것으로 나타났다.

표 2_ 개발제한구역 내 토지소유 현황

구분	전체 토지		사유지 면적 ⁹⁾						사유지 소유자 수		사유지 1명당 소유면적	
	총 면적 (천m ²)	사유지 비율	면적 계 (천m ²)	주민 소유		외지인 소유		주민 (명)	외지인 (명)	주민 (m ² /명)	외지인 (m ² /명)	
				면적(천m ²)	비율	면적(천m ²)	비율					
서울	151,370	44.9%	68,000	3,720	5.5%	64,280	94.5%	607	3,750	6,129	17,141	
부산	285,761	68.0%	194,385	36,400	18.7%	157,985	81.3%	7,994	21,135	4,553	7,475	
대구	401,623	78.5%	315,190	113,600	36.0%	201,590	64.0%	20,896	31,618	5,436	6,376	
인천	72,808	56.5%	41,133	7,105	17.3%	34,028	82.7%	4,143	19,252	1,715	1,768	
광주	247,248	75.2%	185,938	138,774	74.6%	45,191	24.3%	44,002	8,083	3,154	5,591	
대전	308,655	70.0%	216,023	166,764	77.2%	49,259	22.8%	21,648	4,056	7,703	12,145	
울산	269,872	76.2%	205,725	35,485	17.2%	170,240	82.8%	738	20,222	48,083	8,419	
경기	1,176,594	70.6%	830,866	331,411	39.9%	499,455	60.1%	55,487	91,949	5,973	5,432	
충북	54,052	82.8%	44,741	32,443	72.5%	12,298	27.5%	2,472	1,868	13,124	6,584	
충남	24,589	64.1%	15,772	5,912	37.5%	9,860	62.5%	881	1,418	6,711	6,953	
전남	271,730	83.8%	227,745	129,069	56.7%	98,676	43.3%	21,660	9,825	5,959	10,043	
경북	114,876	81.5%	93,633	38,478	41.1%	55,155	58.9%	8,638	5,402	4,455	10,210	
경남	464,879	67.1%	312,138	153,375	49.1%	158,763	50.9%	25,634	15,746	5,983	10,083	
세종	40,889	82.3%	33,663	14,948	44.4%	18,715	55.6%	5,281	5,046	2,831	3,709	
계	3,884,946	71.7%	2,784,952	1,207,484	43.4%	1,575,495	56.6%	220,081	239,370	5,487	6,582	

주: 사유지는 국공유지를 제외한 개인, 단체, 기업 등의 소유 토지를 포함하며, 사유지 면적에 대한 주민과 외지인의 비율은 합계가 100.0%임.

자료: 국토해양부(2013): 25의 내용을 재구성함.

표 3_ 외지인의 소유기간별 토지면적

구분	경기		부산		
	면적 (천m ²)	비율 (%)	면적 (천m ²)	비율 (%)	
10년 미만	1년 미만	18,306	4.4	23,830	10.8
	1년~3년 미만	45,333	11.0	21,729	9.9
	3년~5년 미만	39,270	9.5	19,434	8.8
	5년~10년 미만	89,136	21.6	43,464	19.7
	소계	192,045	46.6	108,457	49.2
10년~15년 미만	66,165	16.1	36,348	16.5	
15년~20년 미만	58,893	14.3	27,205	12.3	
20년 이상	94,859	23.0	48,467	22.0	
계	411,962	100.0	220,477	100.0	

자료: 국토해양부(2013); 부산광역시(2012).

외지인들의 토지소유비율이 가속화된 시기는 2000년 전후이기 때문에, 시기적으로 개발제한구역의 규제완화와 구역조정 정책이 무관하지 않을 것으로

판단되며, 이후 국민임대주택지구와 보금자리주택 등의 국책사업 추진도 연계되어 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

3) 토지소유 변화에 대한 시사점

외지인들이 개발제한구역의 토지를 계속적으로 매입하는 목적과 원인은 규명되지 않고 있다. 구역 내에서 근교농업 등을 위해 토지를 취득하는 경우도 있는 반면, 국책사업이나 지역현안사업 등의 보상에 따른 경제적 이익을 추구하거나, 형질변경 등을 통한 부동산 가치 상승, 또는 용도변경 등을 통하여 임대 수익을 추구하기 위해 토지를 매입하는 경우도 많을 것으로 판단된다.

9) 현행 규정상(한국감정평가협회의 토지보상평가지침 제31조 2항) 국책사업이나 지역현안사업 등을 추진할 때 개발제한구역의 재산권 행사제약에 따른 주민피해를 최대한 보상하는 차원에서 구역해제 가능성을 반영하여 보상하는 감정평가방식으로 진행되기 때문에, 구역 내 토지의 가치가 종전보다 더욱 상승하게 될.

한편, 기존 연구에서 외지인이 매입한 토지에 불법행위가 발생하면서 인근에서도 불법행위가 증가한다는 점이 지적¹⁰⁾된 바 있어, 토지를 매입하여 임대수익을 얻고자 하는 외지인이 많아지면 구역의 관리가 어렵고, 주민들의 생계유지 시설 등 인허가 완화 제도를 악용하여 불법행위로 연계될 가능성을 배제할 수 없는 상황이다.

수도권 개발제한구역¹¹⁾의 경우에는 상대적으로 개발압력이 높을 뿐 아니라 외지인의 토지소유 비율이 높기 때문에, 난개발을 방지하기 위한 방안이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 즉, 외지인들이 소유한 토지가 불법행위로 이어지지 않고 본래 토지이용 목적에 적합하게 활용되도록 정부와 자치단체 차원에서

관리가 필요할 것으로 판단된다.

2. 불법행위의 적발 및 조치 현황

1) 불법행위의 적발 및 시정조치 현황

개발제한구역을 지정한 이후 2012년 12월까지 불법행위 단속에 적발된 건수는 <표 4>와 같이 전국적으로 4만 8,206건이고, 수도권(서울·인천·경기)이 약 70%를 차지하고 있다. 지방 도시에서는 부산이 3,800여 건으로 가장 많고, 대전, 충남, 전남, 경남, 세종은 800건 미만이다.

적발 이후 시정조치와 관련하여, 적발건수가 적은

표 4_ 구역지정 이후 불법행위의 적발 및 조치 현황

구분	적발 및 조치*			연도별 불법행위 미조치 건수**												
	적발건수	조치건수	조치율 (%)	계 ¹⁾	2001년 이전	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울	9,919	9,806	98.9	123	7	7	5	5	2	1	3	4	16	7	20	46
부산	3,814	1,983	52.0	1,615	0	0	0	359	247	183	119	109	78	98	235	187
대구	1,505	1,487	98.8	18	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	2	12
인천	2,609	2,360	90.5	231	2	10	16	9	14	10	11	17	14	19	35	74
광주	1,185	1,179	99.5	5	0	0	0	0	0	0	1	0	2	2	0	0
대전	715	696	97.3	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6
울산	1,162	1,114	95.9	24	0	0	0	0	0	0	2	0	0	6	4	12
경기	21,192	18,450	87.1	2,795	0	0	1,535	73	212	187	404	64	76	24	105	115
충북	1,649	1,643	99.6	8	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	5
충남	494	494	100.0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
전남	721	712	98.8	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	
경북	2,288	2,232	97.6	62	0	0	0	0	4	0	0	0	7	23	9	19
경남	501	462	92.2	30	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	10	18
세종	452	447	98.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	48,206	43,065	89.3	4,929	9	17	1,556	446	479	386	540	195	193	182	423	503

주: 두 자료의 조사시기가 다르므로(*은 2012년 12월, **은 2012년 6월), 미조치 건수의 총량은 상이할 수 있음.
 자료: 국토교통부(2013), 국토해양부(2013)의 내용을 보안.

10) 정주석(2012)은 남양주시와 주변 지역의 94개 필지와 76명의 토지소유자에 대하여 조사하여, 토지소유자는 농업경쟁력 약화와 고령화로, 농업보다는 용도변경 후 임대하면 이행강제금을 감수하더라도 수익을 얻을 수 있고, 외지인들이 먼저 불법행위를 통해 수익을 얻자 현지인들 또한 불법용도변경 건축물의 임대사업에 동참하는 경향을 보인다고 분석하였음.

11) 정중기(2003)는 수도권의 경우 토지가격이 매우 높기 때문에 구역 내 토지 소유자들이 적법한 건축물을 건축하지만 허가용도 외로 사용하면서 개발제한구역 밖의 토지이용 형태로 변화하는 현상이 나타나고 있다고 지적하였음.

지방 도시권에서는 대부분 조치율이 90% 이상으로 시정조치가 비교적 잘 이루어졌으나, 부산의 경우 불법행위의 적발 건수가 경기도에 비해 적은 편임에도 조치율은 52.0%로 가장 저조했다.

2) 불법행위의 시기별 미조치 현황

불법행위의 연도별 적발 현황에 대한 전국적인 통계 자료는 수집할 수 없었다. 자료를 입수할 수 있었던 불법행위 미조치 건수(<표 4> 참조)를 살펴보면 구역지정 이후부터 2012년 6월까지 미조치 건수(4,929 건)의 거의 대부분은 2003년 이후에 급증했으며, 수도권과 부산에 집중됨을 알 수 있다.

특히, 2003년에 경기도의 미조치 건수는 전체의 3분의 1을 차지하고 있는데, 경기도의 시정조치율이 87.1%임을 고려하면 자치단체의 단순한 관리소홀이라기보다 자치단체 차원의 단속에 어느 정도 한계점이 있을 것으로 유추된다.

시간의 흐름에 따라 이러한 미조치 건수는 더욱 많이 누적될 것이며, 조치율을 높이기 위해서는 정부차원에서 대책을 마련할 필요가 있다.

3) 불법행위의 유형별 적발 및 조치 현황

국토해양부 자료에 따르면 2012년 상반기 동안 전국에서 적발된 불법행위는 1,202건이다(국토해양부 2012). 유형별로는 불법건축이 592건(49.3%)으로 가장 많았고, 형질변경(31.1%)과 용도변경(11.1%)순이었으며, 물건적치와 기타 불법행위의 비중은 적었

표 5_ 불법행위의 유형별 적발 및 조치 현황

구분	적발		조치	
	건수(건)	비율(%)	건수(건)	조치율(%)
불법건축	592	49.3	345	58.3
용도변경	134	11.1	86	64.2
형질변경	374	31.1	266	71.1
물건적치	55	4.6	33	60.0
기타	47	3.9	34	72.3
계	1,202	100.0	764	63.6

자료: 국토해양부(2012).

다(<표 5> 참조).

적발된 불법행위의 평균 조치율은 63.6%이며, 불법건축과 물건적치의 조치율은 상대적으로 낮은 편이었다.

4) 미조치 불법행위의 용도 현황

구역지정 이후에 적발된 불법행위 중 2012년 12월까지 시정조치를 하지 않은 불법행위는 총 5,141건이

표 6_ 미조치 불법행위의 용도별 건수

구분	계(건)	주택부속사	창고	축사	공장작업장	음식점점포	형질변경	기타
서울	113	15	18	2	4	10	27	37
부산	1,831	279	444	28	350	147	238	345
대구	18	3	1	2	-	2	4	6
인천	249	37	59	16	25	29	19	64
광주	6	-	2	2	1	-	-	1
대전	19	2	3	1	-	1	5	7
울산	48	9	13	2	1	3	10	10
경기	2,742	216	915	20	730	147	487	227
충북	6	-	-	-	-	4	2	-
충남	0	-	-	-	-	-	-	-
전남	9	-	2	2	-	-	4	1
경북	56	3	38	1	1	-	11	2
경남	39	5	9	3	2	3	13	4
세종	5	1	-	-	-	-	4	-
계	5,141	570	1,504	79	1,114	346	824	704

자료: 국토교통부(2013).

며, 그중 창고가 1,504건, 공장 또는 작업장이 1,114건으로 과반수 이상을 차지하고 있다. 경기와 부산은 주택과 부속사, 창고, 공장이나 작업장, 음식점이나 점포, 형질변경 등 그 유형이 다양하게 나타나고 있다(〈표 6〉 참조).

3. 이행강제금의 부과 및 징수 현황

2010년부터 2012년까지 3년간 전국의 불법행위 1만 879건에 대하여 1,132억 원의 이행강제금이 부과되었다. 그중 징수금액은 약 183억 원(4,700건)으로 부과금액의 16.2%만 징수되었으며, 건당 평균 징수금액은 약 389만 원이었다(〈표 7〉 참조).

이행강제금의 부과 건수와 금액, 징수금액은 자치단체별로 단속의 의지나 강도, 향후 단속의 가능성 등을 나타내는 지표가 될 수 있기 때문에 향후 상세한 조사가 필요할 것으로 판단된다.

표 7_ 이행강제금의 부과 및 징수 현황

구분	부과		징수	
	건수(건)	금액(억 원)	건수(건)	금액(억 원)
서울	91	508.9	7	0.2
부산	6,787	292.0	2,392	58.1
대구	153	2.6	78	1.4
인천	479	42.9	239	11.6
광주	12	0.1	4	0.01
대전	15	0.3	21	0.3
울산	38	1.8	21	0.7
경기	3,254	280.5	1,909	109.4
충북	10	0.6	6	0.5
충남	-	-	-	-
전남	7	0.1	6	0.1
경북	12	0.3	6	0.1
경남	18	1.3	10	0.3
세종	-	-	-	-
계	10,879	1,131.6	4,700	182.8

자료: 국토교통부(2013).

4. 현장조사를 통한 불법 용도변경의 특징

1) 현장조사의 개요

앞서 분석한 내용을 바탕으로 불법행위의 발생 과정을 파악하고 관리실태와 문제점을 도출하기 위하여 불법행위가 집중된 지역(부산권, 경기의 A, B시)의 현장조사를 실시하였다.

조사의 대상을 선정하기 위해 각 권역의 실무자에게 면접조사를 실시한 결과, 불법행위 중에서 불법건축과 용도변경이 가장 대표적인 문제점으로 지적되었다. 특히 용도변경은 일반인도 불법행위임을 인지하기 쉽기 때문에 사회적 문제가 될 수 있다고 판단되므로, 담당공무원들과 동행하여 불법으로 용도를 변경하는 사례지역을 중점적으로 답사하였다.

2) 온실의 불법 용도변경 사례

개발제한구역 내에서 온실을 설치할 경우 비닐하우스는 허가 없이 설치가 가능하며, 대형 온실(1천m² 이상 비닐하우스, 현장에서는 맘모스 하우스라 지칭)은 기초공사 시 신고를 하도록 하고 있다. 온실은 설치 가능한 면적의 제한이 없고 시설의 외부구조에 대한 허용 기준만 있다. 동·식물 관련 시설은 개발제한구역 거주자에게만 건축 인허가를 해주지만, 온실은 구역 내 주택 및 토지 소유, 거주 여부와 무관하게 허가를 받을 수 있다.

이렇듯 온실의 설치가 용이함에 따라 건축물 내에 온실설비를 갖추어 승인 받은 후, 이를 철거하고 건축물을 다른 용도(창고, 작업장 등)로 전환하는 사례가 대부분이며, 최근에 가장 규모가 큰 불법용도변경 시설물이 되고 있다.

사례 지역에서도 구역 내 농업활동보다는 창고나 공장 등으로 건축물을 개조한 뒤 임대하면 수익성이

높기 때문에,¹²⁾ 불법행위로 적발되어 이행강제금을 지불하더라도 원상복구를 하지 않고 불법행위를 지속하는 것으로 나타났다(〈그림 2, 3〉 참조).

한편, 현행 규정상 시·군·구의 조례로 축사, 콩나물 재배사, 버섯 재배사에 한해서만 입지 기준 등을 정할 수 있어, 온실 및 농수산물 관련 시설도 추가하여 관리할 필요가 있을 것으로 판단된다.

3) 축사의 불법용도변경 사례

부산권의 경우 축사를 창고 등으로 불법용도변경하여 토지소유자가 운영자에게 임대하는 행위가 많이 발생하고 있으며, 동·식물 관련 시설(1천㎡)은 불법용도변경을 위한 전 단계라고 인식하는 경향이 만연하고 있다. 특히 2010년 특별조치법 개정(3년간의 경감-유보-행정대집행)에 따른 유예기간을 규제 완

화처럼 인식하고 있으며, 이행강제금을 지불하고도 개발이익이 높기 때문에 오히려 불법행위가 증가하는 추세다(〈그림 4〉 참조).

4) 공장·창고시설의 용도변경 및 집단화 사례

개발제한구역과 녹지지역은 도시환경을 보존하기 위한 구역이지만 주변 도시로의 접근성이 좋고 상대적으로 지가가 낮기 때문에 수익성이 높은 (불법)시설이 점차 확산되고 있다.

경기 A시의 경우 최근 3년간 개발제한구역 내에 2,305건의 불법행위가 발생했으며, 대부분 창고로 용도를 변경한 사례로, 원상복구가 어려워 조치율은 30% 정도이며, 당초 축사로 허가를 받았던 121건은 냉동창고로 용도를 변경하였다(국토교통부 2013: 63).

그림 2_ 온실에서 창고로 용도변경(경기 B시)



그림 3_ 온실에서 근생으로 용도변경(경기 B시)



그림 4_ 축사에서 공장으로 용도변경(부산권)



12) 박상규(2009)의 연구에서도 현재 토지이용에 따른 수익보다 변경된 용도에 의한 수익이 훨씬 높기 때문에 벌금이나 원상회복의 위험을 무릅쓰고 불법용도변경이 발생하는 것으로 분석하고 있음.

그림 5_ 공장과 창고시설의 집단화(경기 A시)



특히 공장과 창고시설이 무분별하게 난립하면서 현재 농공단지 혹은 공업지역과 유사하게 집단화되었다(〈그림 5〉 참조). 이로 인한 소음, 공해, 분진, 상·하수도 오염, 주거환경 및 경관 저해 등 많은 문제점이 발생했고, 주민과 지역단체에서 강력하게 민원을 제기하고 있으나 대책은 마련되지 않고 있다.

5) 불법용도변경의 관리방안과 시사점

현장조사 결과 많은 사례지역에서 적법하게 동·식물 관련 시설로 인허가를 받은 후 불법으로 시설물을 개조하여 창고나 공장, 작업장, 상가 등으로 이용하고 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 불법행위가 만연하는 것은 창고, 공장 또는 작업장 등의 수요가 있어 불법건축물을 임대함으로써 이익을 취할 수 있다는 점 때문이며, 불법행위가 적은 타자치단체와 비교할 때 단속이 수동적 또는 미온적이기 때문인 것으로 볼 수 있다.

불법행위가 증가하면서 국책사업이나 지역현안 사업(물류유통단지 등)의 수행에 막대한 지장을 초래하고, 불법행위를 통해 상당기간 수익을 올리고, 불법행위를 한 사람에게 보상이 돌아가는 이중적인 불합리성이 내재되어 있다는 점이 큰 문제다. 이로 인해 개발제한구역을 투기의 대상으로 인식하여 적법하게 생계를 유지하고 있는 주민들에게 피해를 주고, 국민들에게 위법을 해도 문제가 없다는 인식을 갖게 할 수 있으므로 시정되어야 할 사항이다.

V. 구역 실무자들에 대한 면접 및 설문 조사

1. 실무자 면접조사

1) 조사의 개요

개발제한구역의 관리 사례 분석 및 과제를 도출하기 위하여 2012년 10월에 개발제한구역 실무자를 대상으로 면접조사를 실시하였다. 외지인의 토지소유와 불법행위가 많았던 대구시, 부산시, 경기도(A시, B시) 구역을 선정하였으며, 개발제한구역의 전반적인 관리 실태를 파악하고, 불법행위의 단속 및 관리 업무에 관한 애로사항 및 건의사항 등을 심층적으로 조사하였다.

2) 불법행위 발생과 대책에 관한 의견

실무자들은 구역 내 적법한 시설로 인허가를 받은 이후 불법으로 용도변경하고 있는 행위가 성행하고 있으며, 그 원인으로는 이행강제금을 부과하더라도 불법행위로 인한 수익이 더 높기 때문이라고 공통적으로 인지하고 있었다.

불법용도변경이 가장 많은 유형은 온실, 축사 등의 동·식물 관련 시설로, 설치 기준 완화로 규모가 크고 다른 용도와 달리 구역 내 주택이나 토지소유 여부, 거주 여부와 무관하게 농지원부만 있으면 허가를 받을 수 있기 때문이다. 즉, 농업 경험이 없는 외부인에게도 손쉽게 허가가 가능하고, 임대 수익을 원하는 경우 불법행위의 온상이 될 수 있기 때문에 대책마련이 시급하다는 의견이 많았다. 이에 실무자들은 허용 기준의 재검토와 이행강제금의 상한액 폐지 등을 건의하였다(〈표 8〉 참조).

표 8_ 실무자 면접조사를 통한 불법행위 실태와 단속에 관한 애로사항 및 건의사항

구분	공통사항	추가 건의사항				
		대구	부산	경기 A시	경기 B시	
불법 행위	실태	동·식물 관련 시설의 불법용도변경	축사 → 창고, 작업장 (철곡:불법의50% 이상)	온실 → 공장, 작업장 (보상목적의식재성행)	·축사 → 냉동창고 (121건)	·온실 → 매장, 창고, 작업장, 공장
	원인	이행강제금보다 높은 불법행위 수익	·주민 고령화(철곡) ·농업보다 창고, 공장의 임대수익 선호	·불법 용도변경에 대한 인식 저조 ·토지소유자가 불법 운영자에게 임대	·대도시로 접근 용이 ·건축물 불법개조 후임 대업이 수익 높음	
		규제 내용 역이용	·온실 설치 허용 ·면적 제한 없음 ·온실 허가 시 토지소유와 거주 여부 무관	·유예기간을 규제완화로 인식 (오히려 불법행위 증가)	·축사 규모 완화 (1천㎡, 견폐율 60%) ·영농 주민이 아니어도 축사, 승마장 허가	·온실 입지 기준 및 면적 제한 미비 ·외부인에게 손쉽게 온실 허가
	대책	불법 용도변경 방지방안 마련		·동·식물 관련 시설의 견폐율 (60%) 재검토 필요		·시군구의 조례로 온실 등의 입지 기준 제시 필요 ·이행강제금의 상한액 폐지 건의
단속 업무	실태	인력 부족 및 단속 권한의 한계	·철곡: 공무원 1명, 청원경찰 1명 ·달성: 공무원 1명, 청원경찰 5명	·강서: 공무원 8명, 청원경찰 0명 (부조리 우려)	·공무원 3명, 청원경찰 8명	
	애로 사항	높은 업무 피로도		·관리 및 서류처리에 장시간 소요 ·단속 시주민과 많은 충돌	·컨테이너 등 적치 시 단속과 조치 어려움 (이동 용이)	·단속 시 조사 회피 ·심한 모욕 ·신변위협 시 대책 부족
		징계 등 부서 기피 요인		·담당자에 대한 잦은 징계		·담당자에 대한 잦은 징계 ·사법기관에 수사 소환 조사
		단속 반대 여론			·지역주민, 시의원, 국회의원 등이 이행강제금 부과 중지 요구	·지역주민, 시의원, 국회의원 등이 강력한 단속 중지 요구
대책	인원 및 권한 확대	적정 인원의 확충 및 단속 권한의 제도적 보완 필요				
기타	제도 보완 요청	담당자 인센티브 부여	일정 기간 근무 후 희망 직책으로 변경			
		특정 시설 규제 강화(또는 완화)	·농업용 질·성토의 단순 형질변경 시 규제 완화 요청 ·1만㎡ 이하의 민간체육 시설도 GB관리계획에 포함 요청		·주민 생계유지를 이유로 구역 내 창고 허용 주장 (불법을 인정, 다른 권역과의 형평성 등 우려) ·상수원 보호구역은 승마장(가축사와 부지) 불허 요청	
	이행강제금 조정		·행정대집행 대신 이행강제금 부과 검토 요청		·일부 불법행위만 중복 부과 시 형평성 문제 우려	
	절차 간소화	·GB관리계획의 중도위심의 후, 자치단체의 추가 심의 절차 생략 요청	·주민생활보조금의 신청 서류 간소화			
주민지원 사업 증대	·구역관리 성과에 따라 주민지원사업을 우선 지원 하는 등 인센티브 요청	·주민생활보조금의 증대 요청(현 60만 원/년)				

3) 실무자 단속업무의 애로사항

실무자들은 관리 및 단속업무 추진의 가장 큰 애로사항으로 단속 인력이 부족하고 단속 권한에 한계가 있다는 점을 공통적으로 지적하였다. 일부에서는 청원경찰이 불법행위를 단속하면 책임과 단속의 권한, 시간 경과에 따른 주민과 청원경찰의 결탁 가능성 등의 문제가 있다는 의견도 있었다.

또한 단속 시 주민 또는 건조물 운영자와 잦은 충돌이 있기 때문에 실무자가 위협을 받거나, 징계¹³⁾ 또는 사법기관에 소환되는 사례도 있어 해당 부서를 기피하는 요인이 되고 있었다.

기업형 불법행위에 대해서는 이행강제금을 중복 부과(1년 2회)하더라도 불법 건축 및 용도변경을 통한 임대수익이 많으며, 주민과 지역의원들이 주민생계 등을 사유로 이행강제금 부과 중지를 요구하는 사례도 있어 자치단체장의 구역 관리에 대한 한계도 지적되었다. 불법행위 전체가 아니라 적발된 일부 사례만 이행강제금을 중복 부과하면 형평성 문제가 있다는 측면도 있어 단속업무 추진에 어려움이 있었다.

기타 건의사항으로는 특정 시설에 대한 허용범위와 규모를 강화(또는 완화)시키는 방안, 이행강제금의 조정, 절차의 간소화와 주민지원사업의 증대 요청 등이 있었다.

2. 실무자들에 대한 설문조사

1) 조사의 개요

개발제한구역을 관리하고 있는 현직 공무원의 구역 관리에 대한 경험적인 판단을 조사하기 위하여 부산,

대구, 대전, 광주, 경기(남양주, 하남)의 담당자에 대한 설문조사를 실시하였다. 구역관리의 책임이 중앙정부에서 지방자치단체로 이관된 후, 각 자치단체가 처한 상황에 따라 행정적인 관리의 강도가 다를 수 있기 때문에 여러 도시권을 대상으로 하였다.

조사기간은 2012년 10월 11일~19일까지이며, 해당 자치단체를 방문하여 담당공무원에 대한 설명회를 개최하여 설문지를 배포했고, 최종적으로 유효한 87부를 분석대상으로 하였다.

2) 불법행위의 실태와 단속업무에 대한 항목

개발제한구역 내 불법행위가 많이 발생하는 지역에 대한 질문에 '시가지에 인접한 곳' 약 41%, '취락지구 인접지역' 약 38%로 응답하여, 대부분의 불법행위가 기 개발지의 인접지역에서 발생하고 있다고 여겨진다.

불법행위가 지속되는 이유는 '위법인줄 알면서 주민생활에 필요'하다는 응답이 약 53%, '이행강제금을 지불하고도 이익이 되기 때문'이라는 응답이 약 35%로, 대부분의 주민들이 위법인줄 알면서 불법행위를 하고 있다고 판단하고 있었다.

단속이 어려운 시설에 대해서는 순위별로 조사하였는데, 1순위로는 '동·식물 관련시설'이 약 33%, '주택의 부속사'가 약 31%, '창고와 작업장'이 각각 약 12%와 약 10%라고 답하였고, 2순위로는 '물건의 적치와 형질변경'이 약 44%였다.

불법행위 단속의 어려운 점으로 '엄격한 단속이 어렵다'가 약 53%, '불법행위 방지가 어렵다'가 43%로 답하였다.

13) 정중기(2003)의 연구에서도 1999년 기준 하남시 개발제한구역 관련 공무원 문책 건수는 총 865건이 발생하였지만, 용도변경은 사라지지 않고 있고, 계속적으로 단속해도 처벌 강도가 낮아 시정되지 않고 형식에만 그치고 있다고 제시하였음.

그림 6_ 실무자들에 대한 설문조사 응답 결과



3) 불법행위 관리방안에 대한 항목

불법행위 저감 대책에 대해서는 ‘법과 제도를 강화해야 한다’가 약 41%, ‘사전방지를 위한 홍보’가 23%, ‘철저한 단속’이 17%, ‘불법시설의 원상복구’가 약 12% 순으로 나타났다.

불법행위 단속과 원상복구 업무에 필요한 사항에 대해서는 ‘인원확보와 전담인력 배치’가 약 45%, ‘별도의 중앙조직 기구설립’ 31%, ‘단속근거를 보강’ 약 21%로 나타났으며 ‘현재의 제도와 조직으로는 가능하다’고 응답한 비율이 약 3%에 불과하여 지금의 개발제한구역 관리방안으로는 관리가 사실상 불가능한 점을 시사하고 있다.

개발제한구역을 합리적으로 관리하기 위한 전담 기구 설립에 관해서 실무자들은 ‘아주 바람직하다’ 37%, ‘바람직하다’ 36%로 답하여 관리공단이나 새로운 기구의 설립으로 효율성이 증가할 것으로 판단하고 있었다.

관리 전담기구의 설립 이후 역할분담에 관해서는 ‘전담기구가 단속하고 자치단체가 관리’가 약 70%, ‘현행대로 자치단체가 관리’는 17.2%, ‘중앙부처가 일괄 관리’는 6.9%로 나타났다.

3. 면접 및 설문 조사의 시사점

적법하게 허가를 받은 이후 불법으로 용도변경 및 증·개축하는 경우는 실무자들이 단속하기 어렵고, 불법행위가 많고 조치율이 낮은 자치단체는 자치단체의 역량으로 개발제한구역을 보존·관리하기에는 한계가 있으므로 현행보다 강화된 관리방안이 필요하다는 것이 실무자들의 공통적인 의견이었다.

현재 개발제한구역의 동·식물 관련 시설은 허용 기준 완화(면적 1천㎡, 건폐율 60% 등)로, 창고나 작업장 등 불법으로 용도를 변경하여 개발이익을 취하

는 경우가 많이 발생하고 있다. 불법행위를 방지하기 위해서는 시가화지역(자연녹지지역의 경우 건폐율이 20%)보다 개발제한구역의 건폐율을 낮게 설정하는 등 근본적으로 허용 용도와 규모를 재검토할 필요성이 대두되었다.

또한 현행 제도와 조직으로는 구역의 관리와 단속 업무에 한계가 있고, 실무자들은 강도 높은 업무피로와 위협에 노출되어 있으므로, 부족한 인력 보강과 단속 권한을 강화하는 방안이 요구된다. 전담기구(관리공단 등)를 설치해 단속업무를 이관하고 자치단체가 관리하는 방안에 대하여 실무자들의 선호도가 높았기 때문에, 자치단체별로 관리 및 단속에 대한 의지와 역량이 부족한 경우 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

VI. 효율적 구역관리를 위한 정책적 개선방안

앞서 분석한 개발제한구역의 토지소유 변화 및 불법행위 실태, 관리와 단속의 문제점, 그리고 불법행위 저감을 위한 의견수렴 등을 종합하여, 구역을 효율적으로 관리할 수 있도록 관리체계 확립을 위한 개선방안을 아래와 같이 제시하고자 한다.

1. 온실, 축사 등의 설치규모와 밀도(건폐율)를 조정하는 방안

온실, 축사 등 동·식물 관련 시설은 개발제한구역에서 불법행위의 주 원인이 되고 있지만, 거주민의 영농 등 생계유지를 위한 시설이고 구역 내의 적정한 토지 이용 방향이기 때문에 원천적으로 건립을 못하게 규제할 수는 없다. 그러나 실무자들이 건의한 바와 같이 동·식물 관련 시설의 규모를 상위법에서 축소하고 건폐율을 하향 조정하며, 특히 온실은 시군구 조례¹⁴⁾로 입지 기준을 의무적으로 규정하도록 하는 방안의 마련이 필요하다.

2. 단속업무의 보완 방안

각 구역의 실무자 면접조사에서 불법행위의 정도에 관계없이 단속인원 부족과 청원경찰의 권한 제한, 지역사회의 여건으로 단속업무에 한계가 있는 것으로 나타났다. 또한 설문조사에서도 불법행위 단속과 원상복구를 위해서는 인력 확보가 우선되어야 한다는 응답이 많았다.

각 자치단체는 전체적인 행정인력 배분 등 고려사항이 있기 때문에 구역관리 인력을 확보하도록 의무화할 수는 없으므로, 중앙정부 차원에서 불법행위 건수에 따라 인력을 보강하도록 지침을 마련하는 방안이 바람직하다.

3. 규제법과 단속 강화를 혼합하는 방안

경기와 부산권과 같이 불법행위가 많이 발생하고 미조치 건수도 많은 자치단체는 현행 허용 용도와 규모를 축소하는 방안과 더불어 불법행위 초기에 단속을 강화하는 방안이 필요하다. 구역 실무자들은 불법행위 저감을 위해 법과 제도를 강화해야 하며 불법행위 결과의 처리방법으로 자진철거와 행정조치가 필요하다고 판단하고 있었다. 그러나 실제로는 지역사회에서 엄격하게 단속하기 어려운 면이 있기 때문에, 담당 인원을 보강하더라도 현재와 같은 단속 규정을 유지하게 되면 불법행위를 줄이고 원상복구하는 데 한계가 있을 것으로 판단된다.

4. 이행강제금의 효율성을 높이는 방안

정부에서 2009년부터 이행강제금을 부과한 이래로 이행강제금의 상향 조정도 있었지만, 거주자 등에 대한 이행강제금의 유예, 이행강제금 부과 기준에 관한 특례 조항, 시정조치 동의를 하는 경우 이행강제금의 유예¹⁴⁾ 등의 변경사항도 있었다.

구역 실무자들은 이행강제금의 상향 조정은 필요하되 중복부과에 대해서는 부정적으로 판단하고 있었다. 지역사회에서도 이해 당사자와 행정, 정치권 등의 관계가 복잡하게 형성되어 있어 실무자들이 민원 발생에 쉽게 노출되기 때문에 이행강제금의 징수 실적이 낮은 것으로 나타났다.

따라서 이행강제금의 부과 및 원상복구를 진행할 때 각 자치단체에 의존하는 방법으로는 큰 효과를 거두기 어려우므로 전담부서의 설립에 대한 검토가 필요하고, 더불어 불법 초기에 단속을 강화하는 등 복합적인 제도적 정비가 필요할 것이다.

5. 단속업무를 강화하는 방안

각 구역 실무자들은 전담부서나 관리공단의 설립에 대해 대부분 선호했는데, 전담인력을 통해 구역관리 및 홍보, 불법행위 예방, 지속적인 단속체제 등을 구축할 수 있기 때문이다. 따라서 각 자치단체의 인력 확보와 권한 등의 한계에 대응하기 위해서는 별도의 단속 전담부서나 개발제한구역관리공단(가칭) 등을 설립¹⁶⁾할 필요가 있다.

14) 남양주시에서는 2002년 12월에 축사, 동물사육장, 콩나물 재배사, 버섯 재배사, 온실, 농수산물 보관창고의 시설물에 대한 허가조건을 강화시키는 '개발제한구역 내 농림수산업시설용 시설물허가처리 지침'을 제정하였음.

15) 2014년 12월 31일에 「특별조치법」 제30조의3 조항을 신설하여 축사, 콩나물·버섯 재배사, 온실 등 용도변경한 행위자가 시정명령 이행 동의를 제출한 경우에는 2017년까지 이행강제금의 징수를 유예할 수 있도록 하고 있음.

16) 박상규(2009)의 연구에서도 개발제한구역의 계획적 관리를 위해 관리 주체를 시도보다는 국립공원처럼 관리공단을 두는 방안의 검토를 제시하였음.

또한 불법행위의 단속과 조치(집행)를 원활하게 할 수 있도록 전문공무원에게 권한을 부여하는 특별 사법경찰관 제도¹⁷⁾를 활성화하는 방안도 필요하다. 이를 위해 관리계획 수립 권한을 제외한 관리감독 기능을 기존의 중앙조직(지방국토관리청 등)으로 이관하는 방안도 있다.

국토관리청 내 특별사법경찰제도의 활성화 대안은 실현가능성이 높은 반면, 관리공단의 신설은 정부 조직의 확대라는 점에서 실현가능성이 낮지만 중장기적 측면으로 신속한 행정 처리 및 관리정책 개발과 정책조정 집행력을 확보할 수 있기 때문에 효율성은 높다고 할 수 있다.

6. 관리계획 수립과 지원사업을 연계하는 방안

시·도지사는 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위해 5년마다 개발제한구역 관리계획을 수립하는데, 구역의 현황과 실태를 상세하게 조사하여 불법행위에 대한 대책을 포함하도록 심의를 강화해야 한다. 구역을 관리하는 해당 자치단체의 불법행위에 대한 방지 및 조치의 강도가 다르고, 자치단체장의 의지에 따라 구역행정의 방향이 변화되기 때문이다.

이와 연계하여 취락지구 지정 및 정비, 주민지원 사업을 차등화하는 방안의 도입도 필요하다. 불법행위의 시정조치 정도에 따라 지역 주민들을 위한 레저 및 여가시설 확충 등에 필요한 토지의 매수청구와 협의매수 비용을 차등화하여 지원하는 방안 등을 모색해야 한다.

7. 지속적인 홍보활동

정부에서 개발제한구역의 해제지역에 서민주택공급 사업 등을 추진하면서, 개발의 수요가 많은 시기에 외지인들의 토지매입이 증가하였다. 현재는 국민임대와 보금자리주택 정책이 종료되어 구역 내 면적 개발은 한정되어가고 있으나, 사업보상에 따른 기대심리 등으로 지가가 상승되어 향후 국책사업 또는 지역현안사업 등의 추진에 장애 요인이 되고 있다.

따라서 각 자치단체와 정부에서는 국민들이 올바른 인식을 가지고 구역 내의 토지를 합법적으로 이용하고, 불법행위를 방지할 수 있도록 법률과 행정 조치사항에 관하여 지속적으로 홍보활동을 추진해야 한다.

VII. 결론

개발제한구역을 지정한 이후 초기 10년간은 구역이 엄격하게 관리되었지만, 1990년부터 구역 내에 거주하거나 토지를 소유한 사람들의 재산권을 제약한다는 여론이 많아져 구역 내에서의 허용용도와 규모가 완화되었다. 1998년부터 구역관리에 급변화를 가져온 것은 대통령 선거의 공약과 공약 이행에 따른 구역의 해제 및 규제완화였으며, 이와 더불어 국책사업이나 지역현안사업을 추진하는 과정에서 외지인들이 구역 내의 대부분의 토지를 매입·임대함으로써 불법행위가 증가된 것으로 종합할 수 있다.

불법행위의 정도나 시정 조치율은 자치단체에 따라 현격한 차이가 나타나는데, 이는 구역을 관리하는 자치단체의 도시 토지용지의 상황 및 주변 지역의 개

17) 특별사법경찰관(Special Judicial Police Officer) 제도는 「형사소송법」 제197조에 의해 고도의 전문화된 기능별, 지역, 특수 업무에 대해 전문성이 없거나 부족한 일반사법경찰은 직무수행이 어렵기 때문에 전문적 지식에 정통한 행정공무원에게 사법경찰관을 부여하여 수사활동을 하는 제도를 일컫음.

발압력, 불법행위 규제 제도, 행정적 역량의 배분과 인식의 차이에서 발생하는 것으로 나타났다.

구역을 관리하는 실무자들과 현장을 조사하고, 면담 및 설문조사를 통해 분석한 결과, 구역 내 불법행위를 방지하고 불법시설물을 원상복구하는 것은 현행의 제도와 조직으로는 한계가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

이에 대해 본 연구는 정책적 개선방안으로 허용용도와 규모 등 현재의 법령을 개정·보완하는 방안 등의 7가지의 방안을 제시하였다.

현행 개발제한구역 관리체제에서 발생하고 있는 여러 가지 문제점을 해결하고 장기적으로 개발제한구역관리공단 등 통합 관리체제를 구축하는 대안이 가장 이상적이지만, 이를 위해서는 소관 부처와의 합의, 관련 법률의 개정 등이 필요하므로 단기 추진방안과 중·장기 추진방안에 대한 이원적인 로드맵을 설정하여 단계적으로 추진해 나가야 할 필요성이 있다.

법과 규정, 그리고 단속을 강화하여 법 집행의 형평성을 잃지 않고 불법행위를 방지해야 하지만, 생계를 위해 구역 지정시기부터 거주한 주민들을 배려하는 방안도 필요하며, 구역 내에서 생활하는 주민들을 위해서 생업의 기반과 생활환경이 향상될 수 있도록 지속적인 지원을 통해 사회·제도적 환경을 조성해 나아가야 한다.

본 논문은 한정된 시간과 제약된 정보를 바탕으로 수행하였기 때문에 입수자료의 시점과 내용이 다소 상이하고, 이러한 한계로 불법행위 시설물의 입지와 소유관계 등 시계열적, 공간적 변화과정을 상세하게 제시하지 못하였다. 향후 개발제한구역의 복합적인 관리방안을 마련하기 위해서는 토지소유정보 시스템을 구축하고, 시계열적으로 상세한 자료를 공개하여 후속 연구가 지속되도록 하여야 한다.

참고문헌

- 국토교통부. 2013. 도시업무편람. 세종: 국토교통부.
- 국토해양부. 2011. 개발제한구역 40년. 과천: 국토해양부.
- _____. 2012. 2012년 2/4분기 개발제한구역 불법행위 단속현황 내부자료.
- _____. 2013. 개발제한구역 관리체제 개선에 관한 연구. 과천: 국토해양부.
- 맹치영. 2009. 개발제한구역 관리제도에 관한 인식분석 연구 : 전문가 인식 중심으로. 박사학위논문, 한양대학교.
- 맹치영, 조세환. 2009. 개발제한구역 관리에 대한 공무원 인식 분석: 서울특별시를 대상으로. 한국조경학회지 36권, 6호: 126-133.
- 박상규. 2009. 개발제한구역 해제에 따른 도시구조변화와 관리방안 연구: 남양주시 사례를 중심으로. 박사학위논문, 서울시립대학교.
- 박상규, 김창석. 2009. 개발제한구역 해제가 토지이용변화에 미치는 영향: 남양주시 사례를 중심으로. 국토연구 61권: 61-80.
- 법제처. 2000. 2015 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 시행령, 시행규칙. 서울: 법제처.
- 부산광역시, 경상남도. 2012. 2016년 부산권 개발제한구역관리계획.
- 신동남. 2007. 개발제한구역의 문제점과 개선방안: 남양주시 그린벨트를 중심으로. 석사학위논문, 한양대학교.
- 이미홍, 김지현. 2009. 그린벨트 제도에 대한 지역별 인식차이에 대한 연구: 제도에 대한 주민인식 및 지불의사를 중심으로. 도시행정학보 22집, 2호: 113-135.
- 이미홍, 윤정중, 윤인숙. 2013. 개발제한구역 주민지원제도 개선방향에 관한 연구. *LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs* 4, n.4: 317-332.
- 정주석. 2012. 개발제한구역 내 불법용도변경 건축물 확산 실태분석 연구: 남양주시와 주변지역 중심으로. 석사학위논문, 서울시립대학교.
- 정중기. 2003. 개발제한구역의 관리개선방안에 관한 연구: 하남시 축사 중심으로. 석사학위논문, 건국대학교.
- 한국감정평가협회. 2010. 토지보상지침. 서울: 한국감정평가협회.
- 황희연. 2001. 개발제한구역 조정 방향의 문제점. 대한국토·도시계획학회 추계학술대회 논문집: 221-231.

- 논문 접수일: 2015. 1. 10
- 심사 시작일: 2015. 1. 20
- 심사 완료일: 2015. 2. 26

요약

주제어: 개발제한구역, 외지인의 토지소유, 불법행위, 관리방안

개발제한구역은 2000년 이후 구역조정 및 규제완화를 추진하면서 불법행위가 증가하고 있다. 이에 본 논문은 개발제한구역 내 토지소유의 변화와 불법행위의 실태 및 관리체계를 분석하고, 관리업무 실무자의 의견을 수렴하여 정책적 개선 대안을 제시하였다.

연구 결과, 불법행위는 개발압력이 높은 수도권에 집중되고 있으며 시정조치는 구역마다 차이가 있었다. 규제완화 이후 외지인의 토지매입이 급증했고, 온실 등 적법시설로 허가받아 공장이나 창고로 용도 변

경하는 불법행위가 많았다. 적발되어도 이행강제금보다 많은 경제적 이익(임대료, 자가상승)이 있기 때문이다. 관리체계상 단속업무의 전담인력과 권한이 부족하고, 이용과 규제라는 이중적 관리구조가 작용하여 현행 제도와 조직으로 한계가 있었다.

따라서 불법행위를 저감하기 위해 불법을 저질러도 경제적 이익이 없도록 규제 제도와 이행강제금을 강화하고, 시정조치에 따라 지원사업을 차등하거나, 구역관리 전담기구를 설립하는 방안 등을 제안하였다.