

개발제한구역 주민지원제도 개선방향에 관한 연구

A Study on the Improvement Plan of Green Belt Community Support Program

이미홍¹ · 윤정중² · 윤인숙³

Mi-hong Lee¹, Jeong-Joong Yoon² and In-Sook Yoon³

(Received September 4, 2013 / Revised October 7, 2013 / Accepted October 17, 2013)

요 약

본 연구는 2001년부터 2011년까지 시행된 개발제한구역 주민지원사업의 현황을 파악하고, 주민·공무원 등 관련 이해관계자의 의견을 반영하여 향후 구체적인 제도개선 및 발전방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 연구방법은 통계 자료를 통해 주민지원제도 현황을 연도별, 권역별, 사업유형별로 다각적으로 분석하고, 이해관계자인 주민과 공무원을 대상으로 한 설문을 통해 제도개선방안을 도출한다. 지난 10년 동안 주민지원사업은 총 2,007건에 5,839억 원의 국비가 집행되었다. 지원항목 별로는 생활편익사업이 1,949건에 5,646억원으로 96.7%를 차지하고 있으며, 지역별로는 수도권이 1,879억원(총사업비 3,207억원)으로 전체의 32.5%를 차지하고 있어 지원 사업 유형 및 지역에 다소의 편중이 있음을 알 수 있다. 주민 370명, 공무원 69명을 대상으로 한 설문조사 결과 주민지원 제도에 대한 만족도는 과거보다 증가하였으나, 생활비용 직접지원 확대, 주민 참여의 활성화, 새로운 주민지원사업의 개발이 필요한 것으로 나타났다. 제도 개선 방안으로는 주민소득 창출을 위한 특성화 마을 조성, 역사와 전통 자원을 활용한 경관보전 계획 수립, 인근 도시민과 여가를 같이 할 수 있는 공간 조성, 100세 시대 도래에 따른 노인맞춤형 사업 등이 제안되었다. 그리고 이러한 지역특성화 사업은 공모를 통해 차별적으로 인센티브를 제공하는 방안을 제시하였다. 향후 이와 같은 내용은 개발제한구역 중장기 계획에 반영되어 점차적으로 실현되어야 할 것이다.

주제어 : 그린벨트, 개발제한구역, 주민지원제도, 설문조사, 면접조사

ABSTRACT

The purpose of this study is to survey the community support program of Green Belt from 2001 to 2011 and propose the improvement of the institution. For research method, the projects were analyzed by year, area, and category using statistical data. The improvement of the institution was drawn through the opinion survey of the interest group such as residents and public servants. For 10 years, 2007 community support projects were carried out and the total amount of government expenditure was 583.9 billion won. Among the support items, life convenience projects comprise 96.7%. For area, metropolitan area comprise 32.5%. There is a bias in items and areas. According to the survey of the residents and public servants, the satisfaction for the community support program is increasing. But it is necessary to enlarge the direct life cost support, activate community involvement and develop new project type. Proposed new projects are such as making characteristic village for income creation, planning for the landscape preservation using historic and traditional resources, making leisure space for nearby residents, and projects for the aged people. And it is proposed to give incentive to the characteristic village projects through competition.

Key words: Green Belt, RDZ(Restricted Development Zone), Community Support Program, Questionnaire Survey, Interview Investigation

1. 서 론

공공목적 달성을 위해 각종 토지이용규제 및 혐오시설 입지 사례가 증가하고 있는 반면, 국민의 권리 의식도 높

아지면서 토지소유자 및 지역주민에 대한 손실보상 또는 주민지원사업의 필요성이 증가하고 있다. 개발제한구역은 지난 30여 년간 지속적으로 운영된 우리나라의 대표적인 토지이용규제¹⁾로, 정부는 사적 재산권 침해라는 주민들의 상대적

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(주저자: mihong@lh.or.kr)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원

3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원(교신저자: yoonis@lh.co.kr)

박탈감을 해소하기 위해 구역 지정 이후 주민불편 해소를 위한 다각적인 시책을 점진적으로 추진하였다. 특히 2000년부터 개발제한구역 중 일부 구역이²⁾ 조정됨에 따라 다양한 신규 제도 도입이 이루어졌는데³⁾, 주민지원사업도 이때 새로이 도입된 대표적인 제도이다.

2001년부터 시행되고 있는 주민지원사업의 목적은 규제로 인해 낙후된 개발제한구역 내 주민들을 위한 생활편의 향상 및 복지 증진을 위함이다. 2012년은 주민지원제도가 도입된 지 10년이 경과되는 시기로, 지난 10년간 수행된 주민지원사업의 성과를 체계적으로 평가하고 향후 장기적인 주민지원사업의 방향 및 계획을 제시해야 하는 중요한 시점이다. 본 연구에서는 그간 시행된 주민지원사업의 현황을 파악하고, 주민·공무원 등 관련 이해관계자의 의견을 반영하여 향후 구체적인 제도개선 및 발전방안을 모색하였다.

연구의 범위는 시간적으로는 사업을 시작한 2001년부터 2011년까지이며, 공간적으로는 현재 개발제한구역이 지정되어 있는 전국 7개 권역(수도권, 부산권, 대구권, 대전권, 광주권, 울산권, 마창진권)으로 한정하였다.⁴⁾ 연구방법은 통계 자료 분석을 통해 사업내용을 연도별, 권역별, 사업유형별로 분석하고, 이해관계자인 주민과 공무원을 대상으로 한 설문문을 통해 제도개선방안을 도출하였다. 또한 추가적으로 담당 공무원을 대상으로 한 심층 인터뷰 및 전문가 자문을 통해 구체적인 제도개선 방안을 도출하였다.

- 1) 개발제한구역은 1971년부터 1977년까지 총 8차에 걸쳐 14개 도시권 주변에 지정되었으며, 지정당시 면적은 전 국토의 5.4%에 이르는 5,397km²로, 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 춘천, 청주, 전주, 울산, 마산, 진주, 충무, 제주, 여천 등 14개 도시권에 지정되었다. 이후 2000년 제도개선 방안 시행 이후 구역조정을 통해 2010년 10월 말 현재 3,913km²이 지정되어 있다(국토해양부, 2010).
- 2) 거주자를 위한 대표적인 규제완화 사례는 다음과 같다. 1990년 개발제한구역 원주민에 대한 주택규모 확대 허용(지하층이 없는 경우 지상규모를 117m²로 확대), 1993년 개발제한구역 거주시기에 따라 주택규모의 차별적 적용(지정당시 거주자 200m²이하, 5년 이상 거주자 132m²이하, 기타는 100m²이하), 1995년에는 상속주택의 경우 증축 허용규모(지정당시 거주자 200m², 5년 이상 거주자 132m²)를 규정하고 있다(국토해양부, 2006:19-20).
- 3) 새로이 도입된 법규와 제도는 개발제한구역 제도개선방안(1999.7)을 구체화하기 위한 법적근거로 ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(2000.1.28 제정)’의 지정, 개발제한구역 관리계획 도입(2000.1.28), 토지매수청구권 제도 도입(2000.7) 등이 있다. 개발제한구역 관리계획은 종합적인 개발제한구역 관리를 위한 계획으로 시·도지사가 5년 단위로 수립하여 국토부장관의 승인을 받도록 하고 있다.
- 4) 행정구역상으로 수도권은 서울, 인천광역시, 경기도, 부산권은 부산광역시를, 대구권은 대구광역시와 경북을, 대전권은 대전광역시, 충북, 충남을, 광주권은 광주광역시와 전남을, 울산권은 울산광역시, 마창진권은 통합 창원시를 지칭한다.

2. 개발제한구역 제도 개요 및 선행연구 검토

2.1 개발제한구역 제도의 성격 및 개요

2.1.1 개발제한구역 제도의 성격

토지이용규제는 사회적으로 용인되는 수준을 넘는 특별한 희생을 초래하는 것과 특별한 희생을 초래하지 않는 것으로 구분할 수 있다. 사회적 제약을 넘는 특별한 희생에 대해서는 헌법 제23조 제3항⁵⁾에 따라 손실보상을 하도록 규정하고 있다. ‘특별한 희생’이란 공권적 침해로 인해 타인과 비교하여 불균등하게 가해진 권익의 박탈을 의미하며, ‘손실보상’이란 공공의 필요에 의한 재산권의 수용·사용·제한 등 공권력의 행사로 인하여 특별한 희생을 부담하게 되는 자에 대하여 재산권 보장과 공평부담의 원칙에 따라 이루어지는 조절적 보상을 의미한다.

반면, 사회적 제약을 넘는 특별한 희생이 아닌 토지이용규제에 따른 불편은 손실보상의 대상이 되지 않는 않지만, 규제로 인한 지역주민의 불편을 해소하고 규제로 인한 경제력 저하에 대한 지원 및 행정의 원활한 수행을 위해 주민지원사업이 이루어지게 된다. 따라서 개발제한구역 주민지원사업은 사회적 제약을 넘는 특별한 희생이 아닌, 불편에 대한 정책적 보상 차원에서 이루어지는 것으로 주민보상과는 엄격히 구분되어야 한다.

요약하면, 주민지원사업은 위법한 행정작용에 따른 손해보상제도와는 구별되는 것으로 ‘적절한 행정작용’에 수반되어 지원하는 사업의 성격을 가지고, 사회적 제약을 뛰어 넘는 특별한 희생에 대한 행정상 손실보상과는 달리, ‘사회적 제약에 따른 불이익’의 보전을 위한 지원이다. 또한 토지이용규제 등 재산권 행사 제한에 따라 생활상의 불편을 겪는 주민에 대해 지원하는 것으로 ‘대상지역 주민’에 대한 지원의 성격을 가지고 있다.

2.1.2 개발제한구역 제도 개요

일반적으로 주민지원사업의 개념은 ‘상수원보호구역이나 개발제한구역 등과 같이 일정한 공간을 대상으로 이루어지는 토지이용규제 또는 공법적 제한으로 재산권의 제한적 행사나 생활상의 불편을 겪게 되는 주민에 대한 지원사업(채미옥 등, 2008)’을 의미한다.

이에 의거할 때, 개발제한구역 주민지원사업의 지원목적은 ‘엄격한 규제로 인해 낙후된 개발제한구역 내 주민들을 위한 생활편의 향상과 복지증진을 위한 비용의 보조’를 의미한다.

- 5) 헌법 제23조 제3항은 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다’고 규정하여 공공필요에 따른 재산권 침해에 대한 정당보상의 원칙을 규정하고 있다.

표 1. 개발제한구역 주민지원사업 유형

사업유형	대상시설
생활편익사업	도로, 주차장, 공원, 상·하수도, 소하천·구거, 오수처리시설, 초고속정보통신망 등 기반시설의 설치·정비와 이와 관련된 부대사업
복지증진사업	마을회관, 어린이놀이터 등의 설치·정비 및 이와 관련된 부대사업
생활비용 보조사업	개발제한구역 주민 중 저소득 취약계층 세대를 대상으로 학자금·장학금, 전기료, 건강보험료, 정보·통신비 등 주민의 생활에 필요한 비용을 지원하는 사업
소득증대사업	공동작업장, 공동창고, 자연생태 및 화훼마을, 주말농장 등 소득증대시설의 설치·정비와 이와 관련된 부대사업
연구조사사업	개발제한구역에서 해제되는 지역의 계획적 개발을 유도하기 위한 지구단위계획 수립사업
훼손지 복구사업	개발제한구역 보전과 관리 등을 위한 훼손지 복구사업

출처: 국토부 내부 자료

사업의 재원은 개발제한구역 내 시설입지를 추진하는 사업자에게 징수하는 보전부담금⁶⁾이다. 지원기준은 광역·지역발전 특별회계에서 소요비용의 70% 내지 90%를 지역의 재정자립도에 따라 차등적으로 지원⁷⁾하며, 2010년부터는 학자금, 전기료 등 직접지원의 일종인 생활보조사업을 병행하고 있다. 지원사업에 대한 평가는 매년 민간전문위원 6인(주민협회, 중앙도시계획위원회 위원, 전문가 등)으로 이루어진 평가위원회에서 실시하며, 이를 통해 국고교부 규모를 결정하고 있다. ‘개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법(이하 특별법)’ 제16조 1항에 의하면, 시행할 수 있는 주민지원사업의 종류는 주민의 생활편익과 복지의 증진 및 생활비용의 보조 등을 위한 지원사업과 개발제한구역 보전과 관리 등을 위한 훼손지 복구 사업 두 가지로 규정하고 있다. 또한 동법 16조 2항에 의거하면, 개발제한구역 지정 이전부터 거주하면서 도시지역 가구당 월평균 소득이하의 주민은 생활비용의 보조를 신청할 수 있도록 하고 있다. 지원 가능한 주민지원 사업의 유형을 정리하면 표 1과 같다.

주민지원사업비 교부 기준은 시정명령, 이행강제금 부과·징수, 과태료 부과·징수 등 업무 처리실적과 개발제한구역 관리실태 등을 종합적으로 고려하여 정하는데, 기본 교부액(35%)은 13개 시·도의 개발제한구역 면적과 취약지구 수에 따른 비례 배분에 근거하고, 사업계획 및 예산집행 평가(35%)는 사업계획(17%)과 사업집행(18%)에 의거하며, 구역관리실태(30%)는 불법행위 시정명령(10%), 이행강제금 징수

표 2. 주민지원사업비 교부기준

평가항목	평가내용	
기본 교부액(35%)	13개 시·도 개발제한구역 면적과 취약지구 수에 따라 비례 배분	
사업계획 및 예산집행 평가(35%)	사업계획(17%)	우선순위의 적정성(4%) 주민의견수렴 및 설명회 실적(3%) 재원확보 및 투자계획 검토(3%) 사업추진점검 및 관리계획(3%) 수혜주민수 및 비율(4%)
	사업집행(18%)	매칭 지방비 예산확보율(2%) 전년도 예산 집행율(10%) 사업추진점검 및 관리실적(3%) 주민만족도 수준(3%)
구역관리실태(30%)	불법행위 시정명령 등(10%) 이행강제금 징수 등(10%) 철거실적(10%)	

출처: 국토부 내부 자료

(10%), 철거실적(10%) 등에 의거한다. 자세한 주민지원사업비 교부기준은 표 2와 같다.

2.2 주민지원 관련 유사사례 검토

개발제한구역 주민지원제도와 유사한 제도를 선택하는 기준은 크게 토지이용규제에 따른 지원 또는 계획제한에 따른 손실 보상을 수행하는 제도와 공공시설물 건설에 따른 지원 및 간접손실 보상 제도로 나눌 수 있다.⁸⁾ 논리적 측면에서 볼 때, 후자는 개발제한구역과 일치하는 제도가 아니지만, 다양한 주민지원제도 내용을 담고 있다는 측면에서 유사제도 검토에 포함시킬 수 있다. 토지이용규제에 따른 지원 또는 계획제한에 따른 손실 보상 제도에는 상수원 보호구역, 4대강 상수원 관리지역, 고도보존 지역, 백두대간 보호지역, 접경지역 지원사업 등이 해당된다. 공공시설물 건설에 따른 지원 및 간접손실보상에는 댐 주변지역, 발전소 주변지역, 폐기물처리

6) 보전부담금의 본래 명칭은 훼손부담금으로 개발제한구역의 훼손을 억제하고 구역관리를 위한 재원을 확보하기 위하여 개발제한구역 내 행위 제한 규정에 의한 토지의 형질변경허가 또는 토지의 형질변경이 수반되는 허가를 받은 자에 대하여 부과·징수하는 부담금이다. 그 법적 근거는 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제 21조 내지 제26조, 동법 시행령 제36조 내지 제39조, 동법 시행규칙 제18조 내지 제26조이다.

7) 2009년 8월부터 해당 지방자치단체의 재정자립도에 따라 차등적으로 지원할 수 있도록 하는데(동법 시행령 제27조 4항), 재정자립도 40% 초과 시, 국비 대 지방비 비율이 7:3, 재정자립도 30% 초과~40% 이하 시, 국비 대 지방비 비율이 8:2, 재정자립도 30% 이하 시, 국비 대 지방비 비율이 9:1로 규정하고 있다.

8) 계획제한은 ‘행정계획인 국토이용계획과 관련하여 또는 특정시설이나 자원의 보호 등을 목적으로 특정한 구역을 지정하고 해당 구역에 대한 행위 제한을 하는 것’을 말한다. 또한 간접손실이란 공익사업의 시행 또는 완성 후의 시설이 공익사업 시행지 외에 미치는 손실을 말한다(최환용, 2007).

시설 주변영향지역 지원사업 등이 이에 해당된다(표 3 참조).

유사 사례 지원규모 분석 결과 개발제한구역 주민지원제도는 규제지역의 지원이라는 제도의 성격 측면에서는 4대강 상수원관리제도와 가장 유사한 것으로 나타났다. 댐, 발전소, 폐기물 처리시설 등 공공시설의 입지와 관련해서는 지원의 범위가 영향 범위인데 비해 개발제한구역 주민지원제도는 규제로 인한 경제적 활동의 제약 및 기반시설 미비 등 생활불편에 대한 지원으로 제도의 성격이 다르다고 할 수 있다.

국비 지원 규모는 2001년부터 2010년까지 총 5,289억 원으로 1조 1,109억원인 4대강 상수원 관리 주민지원사업의 절반 수준이고, 3,621억 원의 댐 주변지역 주민지원 사업보다는 많은 수준으로 나타났다. 상수원관리지원의 경우 수계관리기금을 재원으로 함에 따라 여타 국비 지원과는 규모에 있어 차이가 있다(표 4 참조).

표 3. 주민지원사업 유사 정책 사례

지원 성격	근거법률	대상지역
토지 이용 규제에 따른 손실 보상	수도법	상수원보호구역
	한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 금강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 낙동강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 영산강·섬진강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률	상수원관리지역
	고도보존지역특별법	고도보존지역
	백두대간보호에관한법률	백두대간보호구역
	접경지역지원사업특별법	접경지역
공공 시설물 건설에 따른 간접 보상	댐건설및주변지역지원등에관한법률	댐 주변지역
	발전소주변지역지원에관한법률	발전소 주변지역
	폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률	주변영향지역

표 4. 국내 주민지원제도 유사사례 지원규모 비교

사업구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	합계
개발제한구역 주민지원 (국비)	218	219	703	977	657	577	450	450	368	670	5,289
4대강 상수원 관리주민지원 ¹⁾	1,203	779	856	1,560	1,445	1,341	1,230	1,357	1,338	-	11,109
발전소주변 지역 주민지원 ²⁾	-	433	402	451	472	880	907	957	973	1,017	6,492
댐 주변지역 주민지원 ³⁾	105	124	136	174	426	467	520	532	556	581	3,621

출처: 1)정주철 등(2009), 2)전력기반조성사업센터 홈페이지, 3)수자원공사 홈페이지

유사제도 지원 항목 분석 결과 개발제한구역에서 규정하고 있는 지원 항목은 여타 제도에서 규정하고 있는 지원항목보다 다양하지 못한 것으로 분석되었다. 상수원관리지역의 경우 직접지원이 보다 다양하고 정교한 것으로 보이며, 고도보존지역은 전통가옥 보존을 위한 주택 증개축 지원이, 접경지역지원의 경우 구체적인 사업 계획에 대한 지원이, 발전소 주변지역의 경우 기업유치 및 전력요금 인하 등 산업을 통한 지역발전에 대한 지원항목이 두드러진다고 할 수 있다. 하지만 모든 제도는 제도의 성격과 도입 목적에 적합하게 운영되어야 하기에 타 사례의 지원 항목을 무비판적으로 도입할 수는 없으며, 새로이 지원항목을 도입하고자 할 경우에는 다각적인 검토가 선행되어야 한다. 예를 들어 발전소 주변지역에서 도입하고 있는 기업유치 항목은 도시의 확산을 방지하고 인근 도시민의 쾌적한 삶을 위한 녹지를 확보하고자 하는 개발제한구역의 제도 취지와 배치될 수 있다. 따라서 지역발전을 위한 지원이라 하더라도 개발제한구역을 훼손할 가능성이 높은 지원은 제도의 성격과 일치하지 않는다고 볼 수 있다.

유사사례 평가기준과 관련해서는 상수원관리 및 댐 주변 시설, 발전소 주변시설 평가기준을 분석해 본 결과 인구와 지역관련 가중치 부여 등 보다 정교한 평가기준을 보유하고 있다. 특히 상수원관리제도의 경우 수계관리기금을 주요 재원으로 하고 있으며, 이러한 기금관리를 위해 다양한 이해관계자들이 협의하는 위원회 구조를 4대강 유역마다 가지고 있다. 사업선정에 있어 위원회는 주민지원 사업비를 20% 범위에서 자율적으로 부여할 수 있도록 함에 따라 보다 지역수요에 적합한 다양한 지원사업이 제시되고 지원받을 수 있는 구조를 가지고 있다. 또한 해당 위원회는 사업계획의 평가 결과를 익년에 반영하는 피드백 구조를 가지고 있다.

2.3 개발제한구역 관련 선행연구 검토

이제까지 이루어진 그린벨트에 대한 대부분의 연구들은 그린벨트가 토지 및 주택시장에 미치는 (부정적) 영향 또는 사회적 편익과 비용의 추정(최막중, 1994; 김정호, 1995; 한

선옥, 1997; 김경환, 1998; 손재용 등, 1997; 이준구 등, 2000; 조상욱 등, 2006), 그린벨트가 도시공간구조에 미치는 영향분석(정창무와 이상경, 2001; 김재익 등, 2008; 최대식, 2008) 등에 초점이 모아지고 있다.

최막중(1994)은 개발제한구역이 수도권 토지가격에 미치는 영향을 분석하였는데, 개발제한구역이 해제된다면 비개발제한구역의 지가는 1987년을 기준으로 7.5% 하락하고 개발제한구역의 지가는 평균 약 32.1% 상승할 것임을 보여주었다. 한선옥(1997)은 개발제한구역으로 인한 사회적 비용을 추계하였는데, 개발제한구역으로 인한 개인당 연간 비용은 약 100만 원 정도이고 사회적 총비용은 약 18조 6천억 원에 이르는 것으로 분석하였다. 정창무와 이상경(2001)은 대전의 개발제한구역을 사례로, 인구밀도와 주거밀도로 표현되는 도시공간구조 모형을 구축한 뒤, 도시공간구조 모형 상에서 개발제한구역의 역할을 규명함으로써 개발제한구역이 도시 공간 구조에 미치는 영향을 경로와 시간대별로 분석하였다.

그러나 그린벨트에 대한 주민지원제도와 관련해서는 본 제도가 2000년도부터 도입되다 보니 주민지원제도의 효과나 관련된 이해관계자의 인식에 대한 연구는 거의 없는 상황이

다. 따라서 다른 여타 제도에 대한 주민지원제도 효과 및 이해관계자 인식에 대한 연구로 확장하여 선행연구를 검토하였다. 주민지원제도 유사사례 선행연구는 상수원 규제 지원제도(변병설 등, 2004; 송영일 등, 2002; 홍종호 등, 2007; 정주철 등, 2009)와 낙후지역 지원 제도(김세빈 등, 2005; 모성은 등, 2007; 채미옥 등, 2008), 공공시설 입지 제도(오영석 등, 2009; 오영석 등, 2010)로 나눌 수 있다.

변병설 등(2000)은 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 해외 사례 벤치마킹 및 주민지원사업 관련 설문조사 및 평가지표 개발을 통해 지원사업 추진결과에 대한 평가기준(안)을 마련하였다.

송영일 등(2002)은 2000년도 시행된 상수원 규제 지역 주민지원사업 추진결과를 토대로 평가 및 개선방안을 도출하였으며, 홍종호 등(2007)은 팔당 수계 조안면을 대상으로 주민설문조사를 통해 생산적 주민지원사업 체계를 구축하는 방안을 도출하였다. 그 밖에 정주철 등(2009)은 4대강 수계 상수원 관리지역 주민지원사업 현황을 분석하고 직접지원에서 생산적 지원으로 전환을 촉구하는 제도개선(안)을 제시하였다.

낙후지역 지원과 관련해서 김세빈 등(2005)은 백두대간 보호지역 주민지원제도 현황 분석을 통해 지역적 특성을 고려한 특화사업 개발 및 백두대간 지역브랜드 활성화를 제시하였다. 모성은 등(2007)은 접경지역 지원사업 추진실태분석을 통해 사업 활성화 방안을 제시하였으며, 채미옥 등(2008)은 고도보존특별법상 주민지원 제도를 분석하고 역사문화 환경 조성을 위한 주민지원 사례 분석을 통해 주민지원 구체화 방안 및 재원조달 방안을 제시하였다. 공공시설 입지와 관련해서는 오영석 등(2009)은 설문조사 및 해외 유사제도 벤치마킹을 통해 지역공존형 원전건설을 위한 중장기 전략을 제시하였다. 후속연구로서 오영석 등(2010)은 국내외 지원금 평가제도 분석을 통한 지업사업 평가체계(안) 및 평가제도 활용방안을 제시하였다.

표 5. 개발제한구역 관련 선행연구 검토

	연구명	주요내용
상수원 규제 관련 선행연구	변병설 등 (2000)	- 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 해외 사례 벤치마킹 - 주민지원사업 관련 설문조사 및 평가 지표 개발
	송영일 등 (2002)	- 기 시행된 주민지원사업 평가 및 개선 방안 도출
	홍종호 등 (2007)	- 팔당 수계의 조안면을 대상으로 생산적 주민지원사업 체계 구축 - 주민설문조사 실시
	정주철 등 (2009)	- 4대강 수계 상수원관리지역 주민지원 사업 현황 분석 - 직접지원에서 생산적 지원으로 전환을 촉구하는 제도개선(안) 도출
낙후지역 지원관련 선행연구	김세빈 등 (2005)	- 백두대간 보호지역 주민지원제도 현황분석 - 지역적 특성을 고려한 특화사업 개발 - 백두대간 지역브랜드 활성화
	모성은 등 (2007)	- 접경지역 지원사업 추진실태 분석 - 접경지역 지원사업 활성화 방안
	채미옥 등 (2008)	- 고도보존특별법상 주민지원 제도 분석 - 역사문화환경조성을 위한 주민지원 사례 - 주민지원 구체화 방안 및 재원조달 방안
공공시설 입지관련 선행연구	오영석 등 (2009)	- 지원사업 현황 및 문제점 - 해외벤치마킹 - 설문조사 및 인터뷰 - 지역공존형 원전건설을 위한 중장기 전략
	오영석 등 (2010)	- 국내외 지원금 평가제도 분석 - 지원사업 평가체계 - 지원사업 평가제도 활용방안

3. 개발제한구역 주민지원제도 현황분석

3.1 주민지원제도 연도별 현황

지난 10년 동안 주민지원사업은 총 2,007건에 5,839억 원의 국비가 집행되었다. 지원항목별로는 생활편익사업이 1,949건에 5,646억 원으로 가장 많으며 그 다음으로 복지증진사업이 41건에 120억, 소득증대사업이 15건에 약 50억 원, 연구조사사업이 2건에 약 5억 원이다. 생활비용보조사업의 경우 2010년 총 1,478세대에 8억 원, 2011년에는 10억 원의 지원이 실시되었다(표 6 참조).

총액 기준 연도별 추이를 살펴볼 때, 주민지원사업비는 개발제한구역 조정과 더불어 2003년과 2004년 급증한 이후 2010년에 다시 소폭 증가하는 경향을 보이고 있다. 국비를 기준으로 할 때, 2004년 977억 원으로 가장 많이 지원되었으

며, 2001년 218억 원으로 가장 적게 지원되었다. 연도별로 볼 때, 평균적으로 530억 원 수준으로 지원되었음을 알 수 있다.

주민지원사업의 재원은 보전부담금으로 부담금 범위 내에서 지원되는 것이 일반적이는데, 보전부담금은 개발제한구역 내 토지매수, 주민지원, 훼손지 복구, 구역관리 용도로 사용된다. 따라서 매년 토지매수와 구역관리 비용 배분이 필요하기에 주민지원 사업비 비중은 보전부담금과 연동하여 변화하

지 않고 연도별로 상이하다. 2004년의 경우 전체 보전부담금의 95.3%를 주민지원 사업비에 할당하였으며, 가장 적게 할당 받은 해는 2009년으로 전체 보전부담금의 14.1% 수준으로 나타났다. 평균적으로 보전부담금의 46% 수준이 주민지원사업비에 할당되는 것으로 보인다(그림 1 참조).

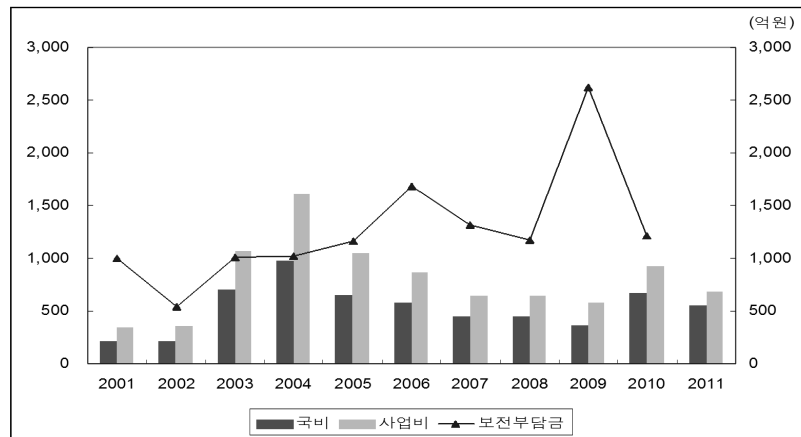
이렇게 고르지 못한 지원비 문제를 해결하고자 2009년 8월 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령

표 6. 개발제한구역 주민지원사업 집행 총괄표

(단위: 억원)

구 분		합계		2001-2008		2009		2010		2011	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
전체		2,007	5,839	1,485	4,251	148	368	188	670	186	550
생활편익	소계	1,949	5,646.4	1,453	4,163	143	355	179	636.6	174	491.8
	도로	1,006	3,332	876	2,729	34	136	54	276	42	191
	상하수도	70	124	57	85	5	12	2	7	6	20
	하천 및 교량	198	396	147	282	21	39	12	39	18	36
	농배수로	427	561	249	279	65	100	66	109	47	73
	소공원	30	145	6	27	3	8	10	40	11	70
	여가녹지	21	128.8	-	-	4	30	9	61	8	37.8
	누리길	20	92	-	-	-	-	10	42	10	50
	기타	177	867.6	118	761	11	30	16	62.6	32	14
복지증진	소계	41	120	32	88	2	5	5	16	2	11
	마을회관	39	112	32	88	1	1	4	12	2	11
	어린이 놀이터	2	8	-	-	1	4	1	4	-	-
소득증대	소계	15	49.8	-	-	3	8	2	4.6	10	37.2
	공동 (작업장, 창고)	11	35.5	-	-	3	8	1	1.3	7	26.2
	자연생태	4	14.3	-	-	-	-	1	3.3	3	11
연구·조사	소계	2	4.8	-	-	-	-	2	4.8	-	-
생활비용	소계	1,478	18	-	-	-	-	1,478	8	0	10

출처: 국토부 내부 자료 정리



출처: 국토부 내부 자료 정리

그림 1. 주민지원제도 연도별 지원 추이

을 개정하여 대강의 지원의 범위를 지정하고 있다. 주민지원 사업의 경우 보전부담금의 100분의 45의 범위 내에서 지원을, 토지 등의 매수 및 훼손지 복구, 공원화 사업, 인공조립 조성, 여가체육공간조성 등과 관련해서는 100분의 45의 범위 내에서 지원을, 개발제한구역의 지정 또는 해제에 관한 조사·연구 및 개발제한구역 내 불법행위의 예방과 단속과 관련해서는 배분액의 100분의 10 범위 내에서 지원을 규정하고 있다.

3.2 주민지원제도 권역별·지역별 지원 현황

7개 권역별 지원현황을 살펴보면 수도권은 국비가 1,879억원(총사업비 3,207억원)으로 전체의 32.5%를 차지하고 있어 타 지역에 비해 높게 나타난다. 이 외에 대전권(국비 1,022억원), 광주권(국비 799억원), 대구권(국비 702억원)순으로 사업비가 많다. 상대적으로 마창진권(국비 533억원), 울산권(국비 462억원), 부산권(국비 414억원)은 지원된 사업비가 적은 것으로 나타났다.

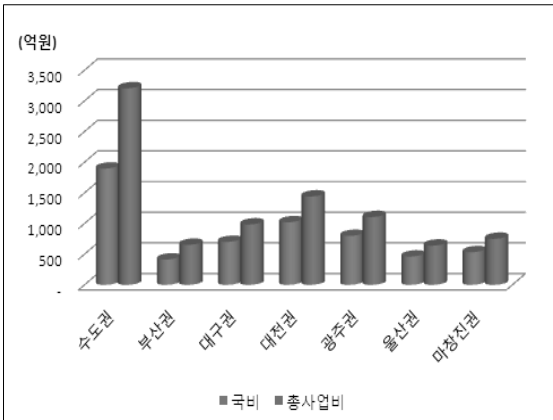
13개 지역별로는 경기도가 국비 1,195억원으로 전체의 20.5%를 차지하는 등 다른 지자체보다 높게 나타났으며, 그

외에 경남(9.1%), 대전(8.7%), 울산(7.9%), 전남(7.9%)순으로 분석된다. 충북(4.4%), 충남(4.5%)지역의 경우 상대적으로 사업비가 타 지역에 비해 적은 것으로 나타났다.

경기도를 포함한 수도권이 여타 지역에 비해 높은 비중을 차지하는 가장 큰 원인은 기본교부액이 13개 시·도 개발제한 구역 면적과 취락지구 수에 따라 비례 배분되기 때문인 것으로 분석된다. 또한 주민지원사업 교부기준(표 2)에 의거할 때, 매칭 지방비 확보 비율이 높고, 불법행위 시정명령, 이행강제금 징수 등 구역관리 실태 실적이 높은 것이 이유라 할 수 있다(그림 2, 그림 3 참조).

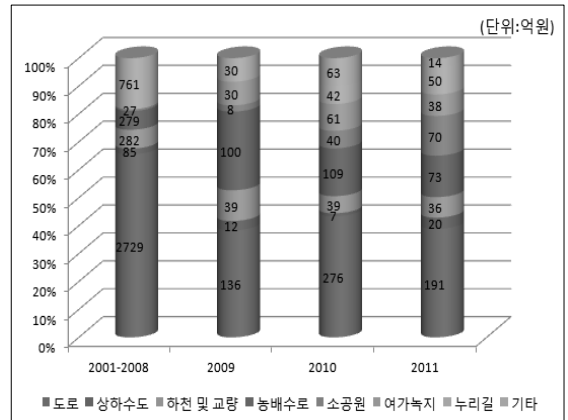
3.3 주민지원제도 사업유형별 지원 현황

주민지원사업은 특별법에 의거한 법적 지원항목으로 생활편익사업, 복지증진사업, 생활비용보조사업, 소득증대사업, 연구조사사업이 명시되어 있다. 사업유형별 지원현황을 살펴보면 생활편익사업 지원이 전체 주민사업의 96.7%(5,646억원)으로 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 복지증진(2.1%), 소득증대(0.9%), 생활비용보조(0.3%),



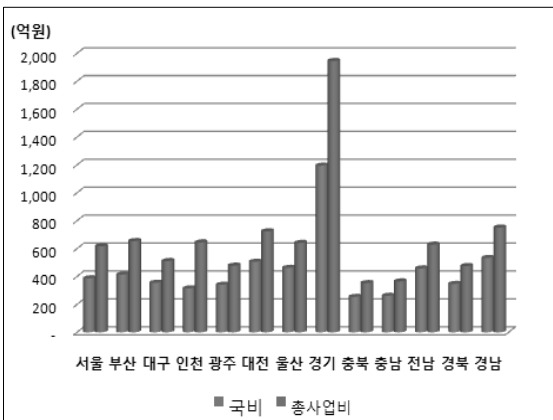
출처: 국토부 내부 자료 정리

그림 2. 주민지원제도 권역별 지원 현황



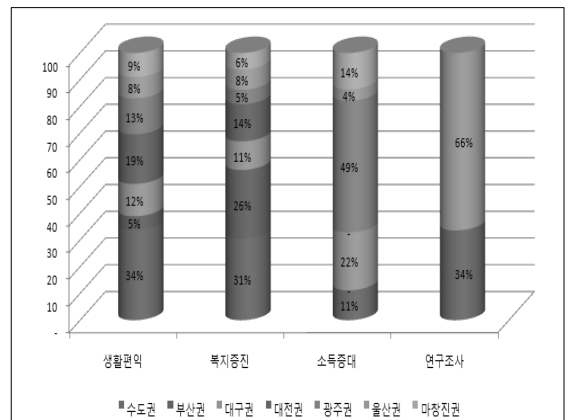
출처: 국토부 내부 자료 정리

그림 4. 주민지원제도 세부사업별·연도별 지원현황



출처: 국토부 내부 자료 정리

그림 3. 주민지원제도 지역별 지원 현황



출처: 국토부 내부 자료 정리

그림 5. 주민지원제도 사업유형별·지역별 지원현황

연구조사 사업(0.1%)으로 나타난다. 소득증대와 생활비용 보조사업이 2009년, 2010년 등 최근에 도입됨에 따라 사업유형으로 볼 때 절대 비중은 전통적인 생활편익사업에 집중되어 있는 것으로 나타난다.

이러한 지원사업을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 생활편익사업의 경우 대부분 도로사업과 농배수로 사업이 지원되었으나, 최근 3년 동안 기존의 도로사업과 농배수로 사업 외에 소공원, 여가녹지, 누리길 등 녹지 및 여가 관련 시설에 대한 지원이 증가하는 추세이다. 이러한 여가관련시설은 개발제한구역의 편익을 인근 도시민까지 공유하게 하는 시설로 볼 수 있는데, 2009년 38억 원, 2010년 143억 원, 2011년 158억 원을 지원하는 등 최근 2년간 큰 폭으로 지원이 증가하였다. 특히 누리길 사업의 경우 이러한 성격이 가장 강화된 사업 아이템으로 2010년 42억 원, 2011년 50억 원이 지원되어 가장 대표적인 여가 관련시설인 것으로 나타났다.

소득증대사업의 경우 도입된 지 얼마 되지 않지만, 도입초기에 농업관련시설인 공동창고 및 작업장 중심으로 사업이 지원되다가, 최근 자연생태 및 화훼마을 조성 등이 추가되는 추세를 보이고 있다. 관련된 사업은 2010년 1건에 3.3억원, 2011년 3건에 11억원이 지원되었다. 이에 반해 지난 10년 동안 복지증진사업은 주로 마을회관 건립사업에 지원되었으며, 2009년과 2010년 4억원이 어린이놀이터 사업 1건에 지원되어 다양하지 못한 것으로 나타났다(그림 4 참조).

사업유형에 따른 지역적 차이를 살펴보면, 생활편익사업의 경우 수도권이 34%로 가장 많이 지원되었으며, 그 다음으로는 대전권(19%), 광주권(13%), 대구권(12%), 마창진권(9%), 울산권(8%), 부산권(5%)으로 나타난다. 복지증진사업의 경우도 수도권이 31%, 부산권이 26%로 높게 나타나고 있다. 소득증대사업의 경우 수도권 편향에서 벗어나고 있는데, 광주권이 49%로 전체의 절반 수준으로 가장 높게 나타났으며,

다음으로 대구권(22%), 마창진권(14%), 수도권(11%), 울산권(4%)로 나타난다. 이는 농촌마을 성격이 가장 강한 광주권의 경우 농산물 관련 시설에 대한 지원이 높기 때문인 것으로 분석된다. 연구조사사업의 경우 높은 비중을 차지하는 지역은 대구권(66%), 수도권(34%)로 나타났다.

4. 이해관계자 설문 조사

4.1 조사 개요

주민지원제도 개선방안 마련을 위해 현행 주민지원사업에 대한 만족도 및 문제점을 주민과 제도를 운영하는 공무원을 대상으로 설문조사하였다. 주민의 경우 조사시간은 2011. 9. 29 부터 2011. 11. 11(40일간)이며, 조사대상 할당 방식은 주민지원사업에 투입된 누적예산을 고려하여 지역별로 할당하였다(표 7, 표 8 참조). 할당 표본은 전국 개발제한 구역 7대 권역의 지역별 누적 예산 규모(2001-2009년 지역별 누적 집행 금액), 지역별 세대수 등을 고려하여 표본수를 할당하였다.

표 7. 지역별 할당 표본

구분	수도권	부산권	대구권	대전권
누적집행금액 (비율)	1,493 (32.3)	291 (6.3)	262 (5.7)	820 (17.8)
세대수 (비율)	28,172 (59)	11,170 (23.4)	2,186 (4.6)	1,983 (4.2)
표본수	162	32	30	88
구분	광주권	울산권	마창진권	전체
누적집행금액 (비율)	632 (13.7)	670 (14.5)	451 (9.8)	4,619
세대수 (비율)	1,406 (2.9)	1,356 (2.8)	1,483 (3.1)	47,756
표본수	68	72	48	500

표 8. 주민 설문 표본설계

권역 (표본수)	표본수	생활편익		복지증진	소득증대	생활비용보조 (직접비 수혜자)
		직접생활편익	여가관련사업			
전체	370명	19개 취락/ 95명	11개 취락/ 55명	20개 취락/ 100명	9개 취락/ 45명	75명
수도권	108명	7개 취락/ 35명	3개 취락/ 15명	6개 취락/ 30명	2개 취락/ 10명	18명
부산권	27명	1개 취락/ 5명	2개 취락/ 10명	1개 취락/ 5명	-	7명
대구권	48명	2개 취락/ 10명	1개 취락/ 5명	2개 취락/ 10명	2개 취락/ 10명	13명
대전권	72명	3개 취락/ 15명	3개 취락/ 15명	4개 취락/ 20명	1개 취락/ 5명	17명
광주권	50명	2개 취락/ 10명	1개 취락/ 5	3개 취락/ 15명	2개 취락/ 10명	10명
울산권	30명	3개 취락/ 15명	-	1개 취락/ 5명	1개 취락/ 5명	5명
마창진권	35명	1개 취락/ 5명	1개 취락/ 5명	3개 취락 / 15명	1개 취락/ 5명	5명

*직접생활편익사업 : 도로, 상하수도, 가로등, 농로, 주차장, 오수처리시설, 체육시설, 초고속정보통신망 등

*여가관련사업 : 공원, 생태공원, 누리길 조성 등

*복지증진사업 : 놀이터, 마을회관, 복지회관, 노인회관, 모정, 짬짬방 등

*소득증대사업 : 공동작업장, 농기구보관 창고, 농특산물 구판장, 농업부산물 재활용처리장 등

표 9. 공무원 설문 응답자 특성

구분		표본수	%
전체		69	100.0
권역별	수도권	29	42.0
	부산권	5	7.2
	대구권	4	5.8
	대전권	10	14.5
	광주권	6	8.7
	울산권	10	14.5
성별	남자	63	91.3
	여자	6	8.7
연령별	20대	1	1.4
	30대	36	52.2
	40대	24	34.8
	50대 이상	8	11.6
직급별	6~7급	60	87.0
	8급	9	13.0

이 중 조사 대상은 총 370명으로 조사대상이 되는 취락은 최근 시행된 사업, 예산규모, 사업유형 등을 고려하여 임의로 선정하였으며, 단일 취락에 최대 5부, 1가구 1표본을 기준으로 1대1 면접조사를 실시하였다. 다만 생활비용 보조의 경우 직접비를 수혜한 수령자를 대상으로 총 75명을 조사하였다.

개발제한구역 주민지원사업의 실무 담당자인 지자체 공무원의 경우는 조사기간이 2011. 9. 8부터 2011. 9. 28(20일간)이며, 90개 지자체의 실무 담당 공무원을 대상으로 인터넷 및 팩스 조사를 실시하였고 회수된 설문은 69부이다(표 9 참조).

주민 설문 응답자 특성은 다음과 같다. 권역별로는 수도권 이 42%로 가장 많았으며, 그 다음으로는 대전권과 울산권 14.5%, 광주권 8.7%, 부산권과 마창진권 7.2%, 대구권 5.8% 순이다. 응답자 성별을 살펴보면 남성 91.3%, 여성 8.7%이며, 연령대별로는 30대 52.2%, 40대 34.8%, 50대 이상 11.6%, 20대 1.4%를 차지한다. 응답자의 성별을 살펴보면 남성 56.5%, 여성 43.5%이며, 연령별로는 30대 7.0%, 40대

표 10. 주민 설문 응답자 특성

구분		표본수	%	구분		표본수	%
전체		370	100.0	전체		370	100.0
권역별	수도권	108	29.2	소유형태	자택	320	86.5
	부산권	27	7.3		전세	27	7.3
	대구권	48	13.0		월세	11	3.0
	대전권	72	19.5		기타	12	3.2
	광주권	50	13.5	거주기간	5년 미만	35	9.5
	울산권	30	8.1		5~10년 미만	25	6.8
마창진권	35	9.5	10~15년 미만		22	5.9	
			15~20년 미만		24	6.5	
사업구분	직접생활편익	95	25.7	월평균 소득	20년 이상	264	71.4
	간접생활편익	55	14.9		100만원 미만	159	43.0
	복지증진	100	27.0		100만원~200만원 미만	105	28.4
	소득증대	45	12.2		200만원~300만원 미만	66	17.8
성별	남자	209	56.5	300만원 이상	40	10.8	
	여자	161	43.5		소유면적	100평 미만	43
연령별	30대	26	7.0	100평~500평 미만		78	21.1
	40대	51	13.8	500평~1000평 미만		43	11.6
	50대	103	27.8	1000평~2000평 미만		45	12.2
	60대	89	24.1	200평 이상		50	13.5
	70대 이상	101	27.3	없음		111	30.0
결혼여부	기혼	358	96.8	소유건축물 면적	50평 미만	211	57.0
	미혼	12	3.2		50평~100평 미만	80	21.6
직업별	농림수산업	204	55.1		100평 이상	24	6.5
	상업, 서비스업	47	12.7		없음	55	14.9
	회사원	26	7.0	학력	중졸 이하	191	51.6
	주부	64	17.3		고졸	131	35.4
	기타	29	7.8		대졸 이상	48	13.0

13.8%, 50대 27.8%, 60대 24.1%, 70대 이상 27.3%를 차지한다. 응답자의 사회·경제적 특성을 살펴보면 농림수산업 종사자가 55.1%로 가장 높게 나타났으며, 주택소유형태는 86.5%가 자가 소유인 것으로 조사된다. 개발제한구역의 거주기간은 20년 이상이 71.4%로 가장 많았으며, 그 다음으로 5년 미만 9.5%, 5~10년 미만 6.8%, 15~20년 미만 6.5%, 10~15년 미만 5.9%로 나타난다. 소유건축물 면적은 50평 미만이 57.0%로 가장 많았으며, 50평~100평 미만 21.6%, 없음이 14.9%, 100평 이상 6.5%로 나타났다(표 10 참조).

이하에서는 주민과 공무원, 지역적으로는 수도권과 비수도권간에 비교가 유의미한 항목을 중심으로 이해관계자 의견을 분석해 보고자 한다.

4.2 주민 - 공무원 비교 분석

개발제한구역 제도에 대한 인지도를 살펴본 결과 실무 공무원의 인지율은 76.8%, 지역 주민의 인지율은 57.0%로 인지도 차이가 있는 것으로 나타났다. 도시주변 지역의 개발제한구역의 필요성에 대해 공무원은 71.0%가 필요하다는 응답

을 보인 반면 주민은 40.0%만이 필요하다는 응답을 보여 인식차이가 매우 큼을 알 수 있다. 주민의 경우 도시주변 개발제한구역의 필요성에 대해 부정적인 인식이 더 강한 것으로 나타났다.

개발제한구역내 거주 주민에 대한 보상 필요성에 대해서는 공무원 응답자의 78.3%가 개발제한구역 내 거주 주민에 대해서 보상이 필요하다고 하였으며, 주민 응답자 대부분인 88.1%가 보상이 필요하다는 응답을 보였다. 공무원과 주민 모두 개발제한구역 내 거주 주민에 대한 보상이 필요하다는 응답이 매우 높은 것으로 나타났다.

현재 주민지원사업 제도의 효과에 대해 공무원 만족도는 55.6점(만족율 : 40.6%)으로 나타났으며, 실제 지원사업 수혜자인 주민 만족도는 60.5점(만족율 : 49.2%)으로 나타나, 공무원이 생각한 효과보다 사업에 대한 주민 만족도가 높은 것으로 나타났다. 이는 설문조사 대상이 직접적으로 지원사업의 수혜를 체험한 주민을 대상으로 하였기 때문인 것으로 분석된다(그림 6 참조).

현행 주민지원사업의 문제점으로 공무원과 주민 모두 “직

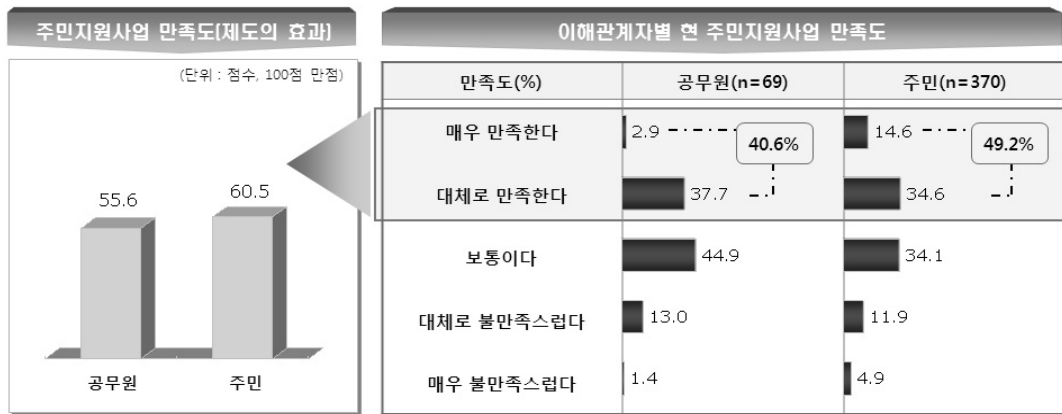


그림 6. 현 개발제한구역 주민지원사업의 만족도

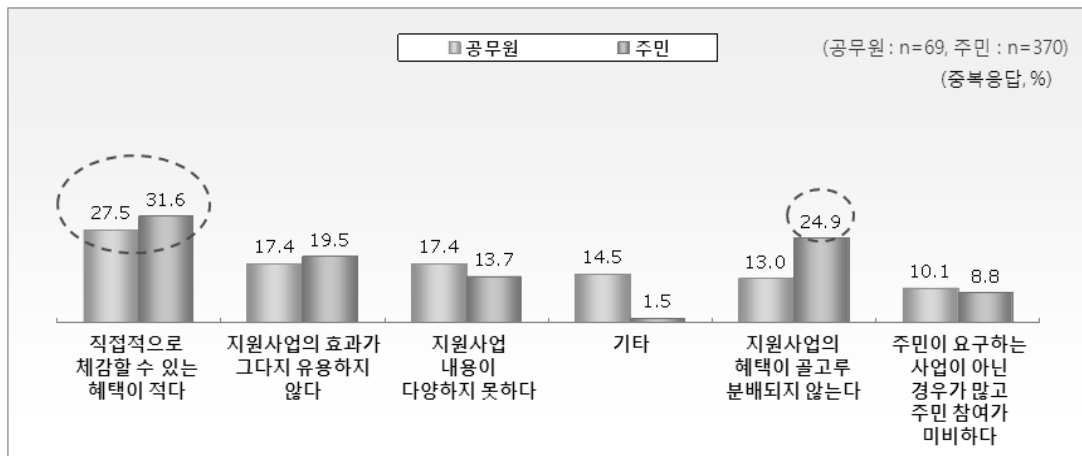


그림 7. 현행 개발제한구역 주민지원사업 문제점

접적을 체감할 수 있는 혜택이 적다”는 응답이 가장 높았다. 주민의 경우 그 다음으로 “지원사업의 혜택이 골고루 배분되지 않는다”가 24.9%로 높은 응답을 보인 반면, 공무원은 지원사업의 내용이 다양하지 못하고 효과가 그다지 유용하지 못한 것을 문제점으로 제시하였다(그림 7 참조).

가장 선호하는 주민지원사업 유형으로 주민은 ‘직접 지원사업(생활비용보조사업)’을 가장 선호하는 것으로 나타났으며 다음으로 ‘생활편익사업(25.7%)’ 순이며, 공무원 응답자 역시 ‘생활편익사업’을 가장 선호하는 것으로 조사되었다.

주민지원사업 항목 결정시 주민의견 반영도에 있어 공무원 응답자는 주민지원사업 항목 결정에 있어서 69.6%가 어느 정도 이상 주민 의견을 반영하고 있다고 응답한 반면 주민들은 주민 의견을 반영하고 있다는 응답이 21.6%로 매우 낮아 공무원과 주민간의 인식 차이가 큰 것으로 나타났다. 특히 공무원과 주민간의 의견 반영 정도에 대한 견해 차이가 큰 지역은 ‘대구권’으로 조사되었다.

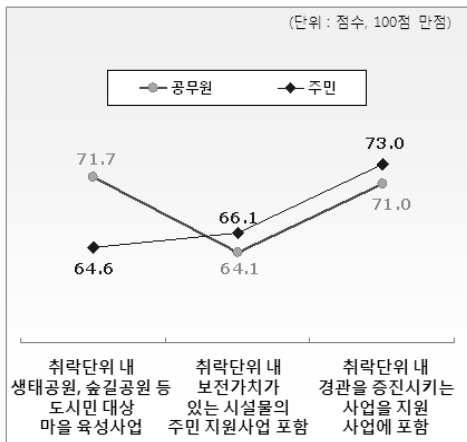
취락단위로 주민이 직접 참여하는 유기농 재배, 허브 농장과 같은 지원사업 프로그램 주민 참여도에 대해 공무원은

29.0%(평균 50.0점)이 긍정적으로 응답한 반면 실제 주민들의 참여의향은 45.7%(평균 50점)로 나타났다. 특히 ‘광주권’에서 공무원과 주민들의 사업 참여도에 대한 인식이 크게 다른 것으로 분석되었다.

그림 8은 신규 주민지원사업에 대한 의견을 종합하였다. 신규 주민지원사업에 대한 의견은 취락지구 내 생태공원, 숲길 조성 등 도시민 대상 마을 육성사업에 대한 의견을 100점 환산 점수로 할 때, 공무원은 71.7점, 주민은 64.6점으로 나타났다. 같은 방식으로 취락지구 내 보존가치가 있는 시설물 정비에 대한 의견은 공무원 66.1점, 주민 64.1점으로 나타났으며, 취락단위 내 경관을 증진시키는 사업에 대한 의견은 공무원 71.0점, 주민 73.0점으로 나타났다.

4.3 수도권 - 비수도권 비교 분석

취락지구 내 생태공원, 숲길조성 등 도시민 대상사업 추진에 대해 수도권 주민과 비수도권 주민 간에 비교하였을 때, 비수도권 주민들의 찬성도가 수도권 주민들보다 상대적으로 높게 나타났다(그림 9 참조).



권역 별	도시민 대상 마을 육성 사업		보존가치 시설물 지원사업 포함		경관 증진 사업의 지원사업 포함	
	공무원	주민	공무원	주민	공무원	주민
전 체	71.7	64.6	64.1	66.1	71.0	73.0
수도권	74.1	59.0	66.4	59.5	65.5	69.9
부산권	85.0	72.2	30.0	65.7	65.0	70.4
대구권	69.4	45.3	66.7	57.8	66.7	65.1
대전권	70.0	68.1	70.0	73.3	77.5	77.8
광주권	58.3	82.0	70.8	86.0	79.2	86.5
울산권	70.0	60.0	75.0	59.2	75.0	66.7
마창진권	70.0	74.3	50.0	61.4	90.0	72.1

그림 8. 신규 개발제한구역 주민지원사업에 대한 의견

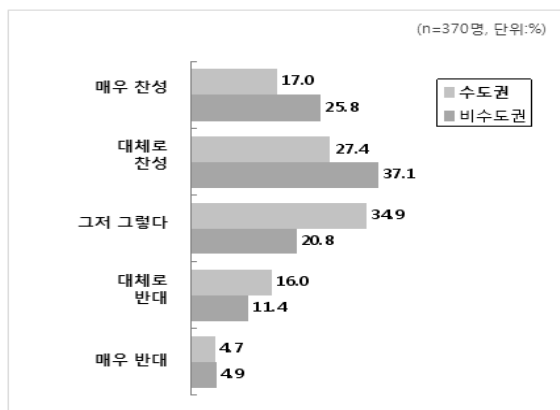
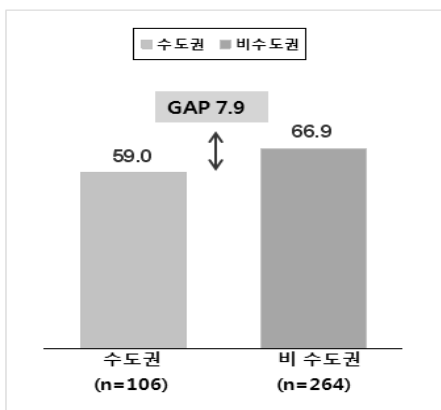


그림 9. 인근 도시민 대상사업 선호

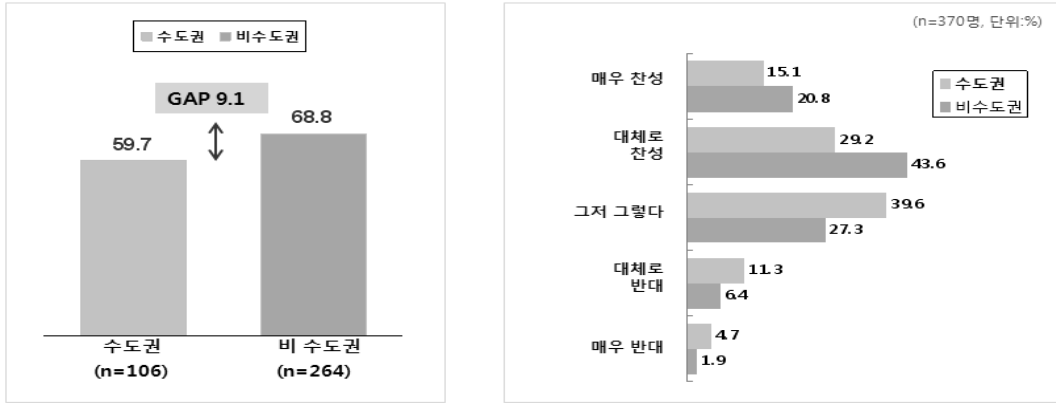


그림 10. 보전가치가 있는 시설물 보전사업 선호

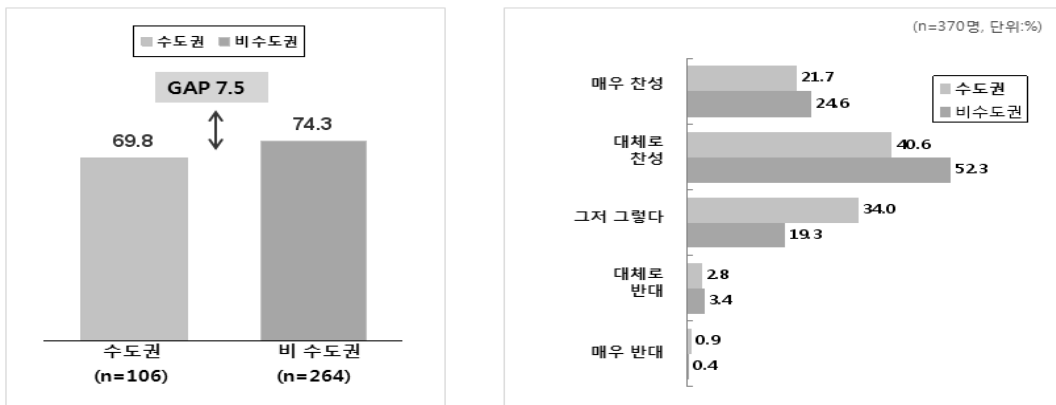


그림 11. 경관증진 사업 선호

취락지구 내 보전가치가 있는 시설물 복원사업의 주민지원 사업 포함여부에 대해서는, 비수도권 주민들의 찬성도가 수도권 주민들보다 상대적으로 높게 나타나고 있다(그림 10 참조).

개발제한구역 내 경관을 증진시키는 사업(가로수 개선 등)의 주민지원 사업 포함여부에 대해서는, 비수도권 주민들의 찬성도가 수도권 주민들보다 상대적으로 높게 나타나고 있다(그림 11 참조).

신규사업에 대한 선호는 전체적으로 수도권보다 비수도권이 높는데, 이는 주민지원사업에 대한 만족도가 높은 것에서 기인한 것으로 보인다. 인근지역과 비교할 때, 수도권 주민들은 행위규제 및 재산권을 행사하지 못하는 것에 대한 상대적 박탈감이 비수도권 주민에 비해 클 것으로 보이는 바, 이러한 불만족이 지원제도에 대한 상대적인 만족도 저하로 연결되는 것으로 분석된다.

5. 개발제한구역 주민지원제도 개선방안 및 향후 과제

5.1 주민지원제도 개선 방안

개발제한구역 조정에 따라 상대적으로 박탈감을 느끼고

있는 존치지역 주민의 생활불편 해소 차원에서 도입된 주민지원제도는 지난 10년간 2,000건 이상, 연평균 500억원 수준의 지원이 꾸준히 이루어졌다. 개발제한구역 지정 당시 존치지역 취락의 기반시설이 상당히 미비했고 주민들의 삶의 질 만족도가 해제지역 및 인근지역과 비교했을 때 현격히 떨어졌던 점을 감안할 때⁹⁾, 정책적으로 도입된 지원제도는 어느 정도 성과를 거두었다. 일례로 주민만족도 수치가 2005년 조사에서는 35.3점이었으나, 이번 조사에서는 60.5점으로 점차 만족도가 증가하고 있는 것으로 나타났다.

주민지원사업에 대한 이해관계자 인식조사에 있어서도 거주 주민에 대한 보상이 필요하다는 의견이 공무원 78.3%, 주민 88.1%로 제도의 필요성에 대해서는 폭넓게 이해관계자들이 공감하고 있는 상황이다. 또한 주민들에게 체감형 지원을 확대하고자 생활보조사업을 도입하고, 주민들의 생업인 농업

9) 2005년 주민 2,100명(존치지역 700명, 해제지역 700명, 인근도시민 700명)을 대상으로 한 조사결과에서 존치지역 주민은 인근 지역과 비교할 때, 대부분의 생활여건 항목에서 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 특히 해제지역 및 인근지역에 비해, 소득, 대중교통, 근린생활시설, 레저활동시설, 공원/녹지시설에 대한 만족도가 낮은 것으로 나타났으며, 각 항목들 중 조사대상간 만족도 차이가 가장 큰 항목은 근린생활시설인 것으로 나타났다(국토해양부, 2006).

관련 시설을 지원하는 소득증대사업의 도입 등 주민들의 다양한 요구에 부합하고자 시행된 제도적 개선도 하나의 성과이다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고, 지난 10년간 주민지원사업의 면면을 분석해 본 결과, 몇 가지 문제점이 도출되었고, 관련된 제도개선 방안은 다음과 같다.

5.1.1 신규아이템을 포함한 다양한 사업 발굴

현황분석 결과 생활편익사업 편향의 사업 시행으로 지원사업 내용이 다양하지 못한 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 사업유형별로 볼 때, 생활편익사업이 전체의 96.7%로 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 주민의 수요를 반영하여 보다 다양한 사업유형을 개발하여 보급하는 것이 필요하다. 물론 최근 도시민의 여가 이용시설에 지원하는 비율이 점차 늘어나고 있기는 하다. 하지만, 주민들의 소득창출과 연계되지 못해 주민들의 만족도는 낮은 상황이다. 주민숙원사업 대부분이 생활편익사업인 지역의 경우, 편익시설이 어느 정도 해결되면 추가적으로 시행할 내용이 빈약해지는 등 사업편향에 따른 문제가 존재한다. 복지증진사업의 경우도 마을회관과 어린이 놀이터 중심의 한정적인 사업에만 지원을 하고 있어 문화시설을 포함한 보다 폭넓은 아이템 발굴이 요구된다. 소득증대의 경우도 농업관련 시설에 치중하고 있어 농업 종사자 이외 주민의 소득증대 효과는 미진한 것으로 나타났다. 소득증대마을 사업과 같이 특화자원을 활용할 경우 마을 내부와 외부에서 인력양성과 이를 지속적으로 양산할 프로그램의 개발이 병행되어야 한다.

이해관계자 설문을 통한 신규아이템 도출은 다음과 같다. 우선 도시민이 함께 이용할 수 있는 간접생활편익시설 확충이 필요하다. 개발제한구역 내 생태공원, 숲길 조성 등 도시민 대상 마을육성사업이 제도의 기능에 부합하고 시대흐름에 따라 요구되는 사업 아이템이다. 유기농을 중심으로 한 도시형 주말농장 사업, 숲 체험 및 오토캠핑장, 소규모 실외 체육시설 등 지역주민의 소득과 연계되는 시설을 설치하고 운영하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 구체적으로 인근 도시민이 많이 방문하는 수도권 주변 마을의 경우 특성화 마을을 조성하고 마을가꾸기 사업을 통해 아름다운 경관이 하나의 브랜드가 될 수 있는 방안을 도출하고, 2010년부터 중점적으

로 추진되고 있는 누리길 사업의 경우 길 주변 경관개선 사업 추진 필요하다.¹¹⁾ 경관개선 사업은 일부 역사와 전통이 깊은 마을의 경우나 보존가치가 있는 시설물이 존재하는 지역의 경우 한국 전통의 장승, 솟대, 토담길 등 관련 공공시설을 설치하고 이에 소요되는 비용에 대한 지원도 병행하여 시너지를 향상시킬 필요가 있다. 특히 보존가치가 있는 한옥이 존재하는 경우 이를 개보수하여 한옥단지를 조성하거나 공동마을시설을 한옥 형태로 조성하여 한국적 전통을 계승하도록 한다.

이러한 아이템은 마을 주민들에게만 도움이 되는 것이 아니라 수도권을 비롯한 인근 대도시 주민들의 요구에도 부합하는 것이다. 궁극적으로 시설 운영을 통한 수익 창출이 지역주민과 연계될 수 있도록 마을에 적합한 사업 아이템 발굴 및 운영을 위한 전문가 지원 및 취약단위의 사업 발굴이 필요하다.

5.1.2 지역별 특성에 맞는 사업 발굴

두 번째 현황분석 결과 수도권과 비수도권 등 지역별 특성을 고려하지 못한 개성 없는 생활편익사업이 다수로 판단된다.¹²⁾ 이해관계자 설문을 통해 생활편익사업의 경우 수도권과 비수도권 모두 높은 비율이지만, 심층인터뷰 결과 수도권과 같이 인구가 많은 지역의 경우 여전히 생활편익사업에 대한 요구가 존재하는 것으로 나타났다. 복지증진사업의 경우 비수도권의 경우 고령자 비율이 높기에 건강검진시설 등 고령자에게 필요한 시설설치 및 비용을 지급하는 것이 타당하며, 수도권의 경우 마을 공동시설에 도서관, 전시관 등 문화시설을 복합시켜 설치하는 것이 바람직하다. 소득증대사업의 경우도 비수도권의 경우 농촌마을을 중심으로 하는 소득증대사업을 계획하고 수도권의 경우 인근 도시민의 수요에 부응하는 편익시설에 판매장을 포함하는 방안을 구상해 볼 수 있다. 따라서 지역 특성에 따른 사업 개발이 필요하고 지원규모에 있어서도 해당 지역 특성에 적합한 사업의 경우 그 비중을 확대해야 한다.

무엇보다 개발제한구역의 경우 이러한 수도권-비수도권 특징과 더불어 개발압력에 따른 지역특성을 고려한 지원사업 도출이 필요하다. 개발제한구역은 대도시 확산과 관련된 성장압력에 따라 지역특성을 규정할 수 있으나, 실질적으로 주

10) 최근 미세한 변화가 일어나고 있기는 하다. 복지증진사업 및 소득증대사업, 생활비용 보조사업의 도입으로 전체에서 생활편익사업이 차지하는 비중은 점차 감소(98%→89%)하고 있는 추세이다. 생활편익사업 중 주민에게 직접적인 이득을 주는 근린생활시설 외에 인근 도시민이 함께 이용할 수 있는 공원, 여가복지, 누리길 등 사업이 증가(38억에서 158억으로 증가)하는 것도 주목할 만한 변화로 볼 수 있다. 소득증대사업의 경우도 농업관련 시설 설치에서 다양한 자연생태 및 화훼마을 조성 등이 추가되는 추세를 보이고 있다. 하지만 전체적으로는 아직 사업다양화 추세는 미진하다고 할 수 있다.

11) 영국 에딘버러의 경우처럼 개발제한구역 전체에 대한 경관특성 평가를 통해 보존가치가 있는 지역을 중심으로 장기적인 계획에 의거하여 관리하는 것이 필요하다. 개발제한구역 훼손도를 포함하여 전체 지역에 대한 경관특성 평가를 수행하여 특히 훼손 가능성이 높은 도시 인근 지역의 경우 조립 및 경관향상 프로그램을 수립하여 시행한다(이미홍 등, 2012).

12) 미미하게나마 부산권의 경우 마을회관을 중심으로 한 복지증진사업이, 광주권의 경우 농산물 저장 등 소득증대사업이 다소 높은 것으로 나타나지만, 지역별로 다양하다고 판단할 수는 없는 상황이다.

민이 거주하는 취락의 속성 및 지역적 특성을 고려한 주민지원사업을 발굴하여 지원사업에 대한 주민 만족도가 극대화될 수 있도록 하여야 한다. 농촌지역은 향후 도래할 100세 시대에 맞는 아이টে를 도출하고 노년층을 위한 건강시설 설치 및 검진 비용 지원 방안 마련이 필요하다. 치유 중심의 장수촌을 조성하고 고령층을 대상으로 한 건강시설 설치 및 의료비를 지원한다. 노인층의 경우 추가적으로 주택단열 등 부분적인 주택 보수에 대한 지원 검토가 필요하다. 실질적으로 주택증가촉에 대한 노년층의 요구가 설문조사나 인터뷰에서 수차례 도출되고 있으나, 현재 대상이 되는 주택 자체가 낡고 비용이 많이 들어 상당한 검토가 필요하다고 판단된다.

지역특성에 적합한 사업 도출을 위한 지역 및 취락단위 유형 설정이 필요하다. 지역특성에 적합한 사업 도출을 위한 기준 마련 및 이에 따른 취락 구분이 필요하다. 개발제한구역 안쪽 지역(inner ring)과 바깥쪽 지역(outer ring), 인근 도시민의 녹지공간에 대한 수요 여부, 농업 중심인지 복합산업 중심인지 등 다양한 요인에 따라 적합한 취락 및 지역 구분이 필요하다. 취락의 입지와 형태 및 주민들의 인구·경제적 속성에 따른 검토를 통한 지역 유형 구분이 필요하다.

5.1.3 주민 참여 등 제도 개선 방안

마지막으로 이해관계자 설문에서도 도출되었듯이 주민지원에 있어 주민참여가 필요하다. 앞에서 논의된 사업유형이 지역별로 다양화되지 못한 원인은 주민지원제도가 규제에 대한 보상의 용도로 일관적으로 지원되고 있기 때문이다. 따라서 다양성을 확보하기 위해서는 주민참여에 기초한 사업을 활성화 시키는 것이 필요하다. 이를 제도적으로 정착화시키기 위해서는 전체 사업비의 일정 부분을 사업의 내용을 평가하여 지원하는 특별공모사업 제도 도입 검토가 필요하다.

특별사업부문은 전체 주민 지원사업 선정의 10% 범위 내에서 추진하되, 경관증진사업 등 시범사업이나 취락을 중심으로 지역특성을 반영한 지역특화사업에 할당하는 방식을 추진한다. 특별사업부문은 공모형식으로 운영하되, 신규 모범사업 및 지역특화사업이 활발히 제기될 수 있도록 해당 사업에 대한 가점 부여 등 평가 방식 및 예산지원방식을 유연하게 전환할 필요가 있다. 또한 특별사업부문이 장기적으로 성과를 낼 수 있도록 중장기적 관점에서 유형별 모범적인 사례에 대해서는 연차별 계획 및 중장기 지원이 필요하다.

무엇보다 주민들의 참여 및 활력 창출이 절대적으로 필요하다. 1999년 이후 개발제한구역 내 대규모 취락의 해제로 인해 남은 촌지 취락은 규모가 작고 인구가 고령화되어 신규 사업을 수행하기에는 마을 내부의 활력이 부족한 상황이다. 개발제한구역 해제 전 인구는 74만 2천명으로 전국 인구의 1.6% 수준이었으며, 세대는 24만 5천가구가 거주하였다. 그러나 구역조정이 대부분 진행된 2010년의 경우 인구는 10만

3,731명으로 전국의 0.2%, 4만 7,756가구가 남게 되어 지난 40년간 60만명 이상이 줄어든 것으로 나타났다. 또한 정당시부터 살고 있었던 원주민들도 15만 3천명에서 1만 4천명으로 대폭 감소한 것으로 나타났다. 또한 수도권 등 개발압력이 강한 지역의 경우는 외지인 증가 추세가 빨라 원주민을 위한 지원인지에 대한 논란도 존재한다.

지원사업을 지역의 성장 동력화하기 위해서는 이를 추진할 인력의 교육 및 창출이 주요한 과제이다. 촌지지역 주민의 고령화로 실질적인 주민참여 방안이 어려운 여건이기에 사업수행을 위한 전문가 활용 및 인력 활용 방안이 반드시 마련되어야 한다. 지역전문가 육성을 위해 관련전공자를 중심으로 한 마을단위 디자이너 육성계획을 수립하여 청년실업 해소와 지역발전을 연계하여 수행하는 아이디어를 적용할 수도 있다.

5.2 결론 및 향후 과제

본 과제는 지난 10년간 수행된 주민지원사업 리스트를 정리하고 개략적인 경향성을 분석하였다. 천편일률적인 주민지원사업을 주민들의 수요에 부합하고 주민들의 소득에 도움이 되며, 직접 참여하여 활력 있는 사업이 되기 위해서는 무엇보다 중앙정부의 중장기 사업계획 수립 및 평가제도 개선이 필요하다.

현황 분석 및 여타 유사사례와의 비교 분석 결과 현재 시행되고 있는 단위 사업은 그 자체로서는 여타 부서의 사업과 비교할 때 경쟁력이 없다. 따라서 장기적인 관점에서 주민지원사업 마스터플랜 및 중장기 사업계획 수립이 필요하다. 중장기계획은 시장상황과 정책적 변화에 따라 단편적인 사업을 추진하기 보다는 그 지역 고유의 자원과 특징, 잠재성을 바탕으로 미래의 성장과 발전을 위한 종합적인 청사진을 수립하는 것이다. 무엇보다 단기계획 및 장기계획과의 조화가 필요하다. 단기적으로 경관증진사업 등 시범사업 도입을 위한 방안이 마련되어야 하며, 사업선정에 있어 주민지원사업의 일정 범위 내에서 시범사업 및 지역특화사업을 선정하는 것이 필요하다. 또한 지역에서 수립하는 관리계획과의 연계 및 구체적인 지침 도출 연구가 필요하다. 현재 진행되고 있는 1년 단위의 실행계획과 5년 단위의 관리계획과의 연계방안 마련이 필요하다.

중장기 사업계획에 대한 범위와 기간, 사업내용 등은 각 해당지역이 그 지역의 자연 및 인문사회 환경의 특성과 주민들의 요구를 고려해 결정할 수 있으며, 이해관계를 같이 하는 인근 지역 자치단체와의 긴밀한 공조를 통해서도 추진이 가능하다. 현재 관리계획에는 주민지원사업에 대한 내용을 포함하게 되어 있으나, 구체적인 사업이 적극적으로 반영되어 있는 것이 아니라 지원방향 정도만 기재되어 있는 상황이다. 따라서 중장기적인 주민지원사업의 내용을 규정하고 이에 대

한 평가를 통해 관리계획을 승인하는 등 보다 적극적인 조치가 필요하다.

물론 이러한 관리계획은 평가를 통해 개선되어야 한다. 현재의 권역단위의 간헐적 평가 및 모니터링 대신 과학적인 평가체계를 마련해야 한다. 현재의 평가체계는 교부금을 배분하는 기준으로 운영되는 바, 새로운 사업 발굴 및 유연한 지역적용을 위해서는 사업의 내용에 초점을 맞춘 평가기준을 수립하는 것이 바람직하며, 다양한 이해관계자들이 협의하는 위원회 구조를 가지고 사업계획의 평가 결과를 익년에 반영하는 피드백 구조를 구축하는 것이 바람직하다. 무엇보다 보조금 지급 기준이 아닌 사업성과를 포함한 정책평가 기준이 필요하다. 사업내용을 보다 적극적으로 반영하기 위해서는 현행 교부금 배분 기준을 정책평가 기준으로 변형하는 것이 필요하다.

향후 보다 면밀한 정책 성과 도출을 위해서는 취약별 검토가 필요하다. 지역역량, 시설 이용가능성, 시설로 인한 훼손가능성 등 보다 정교하고 다양한 지표를 활용하여 취약단위의 평가를 수행하는 것이 더욱 다양한 주민지원제도를 도입하는 방안 중에 하나가 될 것이다. 또한 이러한 정책의 효과로 기존 현황에 비해 얼마나 개선되었는지 기반시설의 수준 등 물리적 성과지표를 포함하여 향상된 상황을 제시하는 것은 향후 제도 유지를 위해 필요한 사항이다.

감사의 글

본 논문은 국토교통부의 연구비 지원으로 수행한 ‘개발제한구역 주민지원제도 개선방안 연구(2012)’ 성과를 기초로 작성하였습니다. 본 연구의 수행에 도움을 주신 국토교통부 정병수 사무관님, 미디어 리서치의 장동선 선임연구위원님, 토지주택연구원 조미경 연구원님께 깊은 감사를 드립니다.

참고문헌

1. 국토해양부(2006), 「개발제한구역 실태조사 및 관리개선방안 연구」.
2. 국토해양부(2010), 「개발제한구역·공원녹지 정책자료집」.
3. 국토해양부(2011), 「개발제한구역 누리길 조성 가이드라인 수립 연구」.
4. 김경환(1998), “그린벨트제도개선의 필요성과 바람직한 추진방향”, 「국제세계화 포럼 발표문」.
5. 김세빈, 광경호, 백인환, 최윤호, 오도교(2005), 「백두대간 생태마을 조성 및 지역특성을 고려한 소득사업 추진 연구」, 산림청.
6. 김은정, 김현식, 이승복, 강민규(2010), 「건강도시 구현을 위한 공간계획 및 정책방안 연구」, 국토연구원.
7. 김재익, 여창환(2008), “도시성장예측모형을 활용한 개발제한구역의 효과측정”, 「국토계획」, 43(3): 211~223.
8. 김정호(1995), 「한국의 토지이용규제」, 한국경제연구원.

9. 모성은, 박철수, 박태식, 우경, 이원아, 김봉원, 김정규, 박상준, 신혜정, 금정훈(2007), 「접경지역 지원 성과평가 및 발전 방안」, 행정안전부.
10. 박은진, 고재경, 김채만(2011), 「광릉숲 보전 및 활성화 방안」에 관한 연구, 경기도.
11. 변병설, 주용준, 정희성, 배수진, 금기용(2000), 「주민지원사업 추진결과에 대한 평가기준(안) 마련」, 환경정책평가연구원.
12. 손재용, 김현주, 박재룡(1997), 「수도권 정책의 새로운 방향」, 삼성경제연구원.
13. 송영일, 강만옥, 최준규, 서성철(2002), 「2000년도 상수원 관리지역 주민지원사업 추진결과에 대한 평가」, 환경정책평가연구원.
14. 양병이, 송병화, 정휘, 방재성, 김성학, 박윤정, 박종훈(2007), 「주민 삶의 질 향상을 위한 주민친화적 마을 조성방안」, 팔당호수질정책협의회.
15. 오영석, 정윤길, 문주현, 이상훈, 손정호(2009), 「지역공존형 발전소 건설을 위한 발전소 주변 지역 지원제도 개선연구」, 지식경제부.
16. 오영석, 정윤길, 손정호(2010), 「발전소 주변지역 지원사업비의 차등지원 방안 연구」, 지식경제부.
17. 이미홍, 조영태(2008), “개발제한구역 조정에 따른 규제지역별 주민의 제도 인식 차이 분석”, 「한국사회와 행정연구」, 19(2): 123~143.
18. 이미홍, 김미숙, 최종현(2009), 「저탄소 녹색성장 시대의 지역종합개발사업 발전방향 연구」, 토지주택연구원.
19. 이미홍, 김지현(2009), “그린벨트 제도에 대한 지역별 인식차이에 대한 연구: 제도에 대한 주민인식 및 지불의사를 중심으로”, 「한국도시행정학보」, 22(2): 113~135.
20. 이미홍, 윤정중(2012), “스코틀랜드 지역의 그린벨트 정책과 주요 민관협력 활동”, 「LHI 아카이브」, 7: 110~116.
21. 이준구, 신영철(2000), “그린벨트의 경제적 가치측정-수도권 그린벨트 보존가치를 중심으로”, 「자원·환경경제연구」, 9(4): 773~799.
22. 정주철, 최상기, 조공장, 신경희, 안소은, 조한나, 김동현(2009), 「상수원 관리지역 주민지원사업 제도개선에 관한 연구」, 환경정책평가연구원.
23. 정창무, 이상경(2001), “개발제한구역이 도시공간구조에 미친 영향”, 「국토계획」, 38(5): 25~37.
24. 조상욱, 임기섭, 손상혁, 이계선(2006), “개발제한구역 해제가 지가변동에 미치는 영향 : 광명시 중심으로”, 「한국도시계획학회 춘계학술발표회 논문집」.
25. 채미옥, 손학기, 송하승, 권태정, 이난경, 안영아(2008), 「고도보존 주민지원 구체화 방안 연구」, 국토연구원.
26. 최대식(2008), “도시개발 시뮬레이션 모형을 이용한 수도권 개발제한구역의 시가지 확산 억제효과 평가”, 「국토계획」, 43(1): 61~75.
27. 최막중(1994), “그린벨트가 서울대도시지역 지가에 미치는 영향에 관한 실증분석”, 「국토계획」, 29(2): 97~111.
28. 최환용(2007), 「주변지역 지원 및 주민지원사업 법적 정비방안 연구」, 한국법제연구원.
29. 한선옥(1997), 「그린벨트의 사회적 비용추계」, 한국경제연구원.
30. 홍중호, 최승철, 신성식(2007), 「생산적 주민사업으로의 전환에 관한 연구 : 유기농 소득증대사업을 중심으로」, 환경부.

31. Abbasi, S. A. and F. I. Khan (2000), *In Greenbelts for pollution abatement: Concepts, design applications*, New Delhi: Discovery Publishing House.
32. Correll, M. R., J. H. Lillydahl and L. D. Singell (1978), "The Effects of Greenbelts on the Residential Property Values: Some Findings on the Political Economy of Open Space", *Land Economics*, 54(2): 207~217.
33. Lee, C. M. and P. Linneman (1998), "Dynamics of the green belt amenity effect on the land market: The case of Seoul's greenbelt", *Real Estate Economics*, 26(1): 107~129.
34. Lee, C. M. (1999), "An intertemporal efficiency test of a greenbelt: Assessing the economic impacts of Seoul's greenbelt", *Journal of Planning Education and Research*, 19: 41~52.
35. McConnell, V. and M. Walls (2005), *The Value of Open Space : Evidence from Studies of Nonmarket Benefits*, Resources for the Future.
36. 전력기반조성사업센터 홈페이지 <http://www.etep.or.kr/>
37. 한국수자원공사 홈페이지 <http://www.kwater.or.kr/>
38. 법제처 홈페이지 <http://www.moleg.go.kr/>