

# 서울시 주요 등산로의 토지소유 갈등관리

김원주 강원삼 김강민

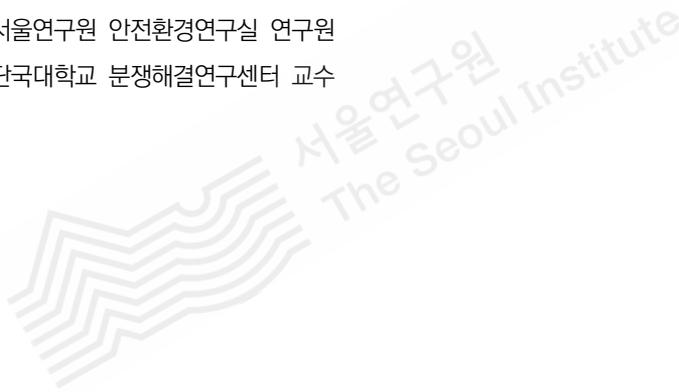
## 연구책임

김원주 서울연구원 안전환경연구실 연구위원

## 연구진

강원삼 서울연구원 안전환경연구실 연구원

김강민 단국대학교 분쟁해결연구센터 교수



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 갈등예상지역 사전관리 중심의 해법 마련으로 서울시 주요 등산로 갈등, 효율적인 관리 필요

## 2020년 도시공원 일몰제로 갈등 늘듯 ... 선제적 갈등관리 방안 마련할 시점

최근 개인의 건강에 대한 관심이 높아지면서 다양한 목적으로 전국에서 둘레길을 개발하고, 서울시에서도 서울둘레길을 조성하면서 이용성과 접근성이 커짐에 따라 이용객도 꾸준히 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 둘레길 조성과 같은 사업들이 추진되면서 해당 지자체에는 등산로의 토지소유자 또는 이용객의 민원으로 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 2020년 장기미집행 도시공원 일몰제 시행 이후 갈등이 더욱 증가할 것으로 예상되어 등산로의 토지소유자와 이용객의 민원에 대한 선제적인 대응을 위한 효율적인 관리방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

이에 서울시의 등산로에서 발생한 갈등사례를 중심으로 갈등요인을 파악하고, 유사한 국내외 사례, 관련제도 및 체계 등을 검토하여 시사점을 도출하며, 이를 바탕으로 등산로 보상 방안, 갈등 예방적 관리 및 관리체계 보안 방안 등 갈등해소 방안을 제시하여 지속적이고 효율적으로 관리할 수 있도록 하여야 한다.

## 다른 지자체도 등산로 갈등 발생 ... 당사자 협의, 경제적 보상으로 주로 해결

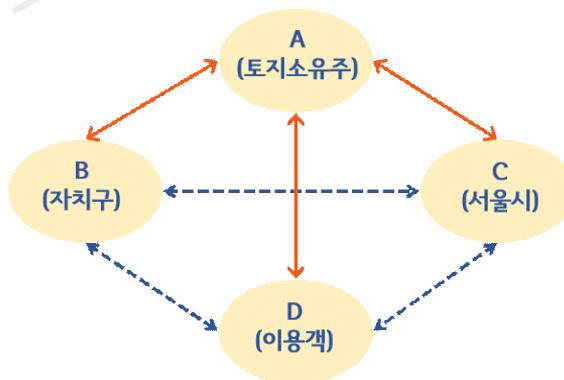
경기도, 부산광역시 등 다른 지자체에서도 사유지로 구분된 등산로에서 토지소유자와 지자체 또는 이용객과의 갈등을 겪고 있다. 이에 대해 우회로 조성, 사유지 매입 계획 등 지자체에서 관리대책을 마련하고 있으나 지속적으로 갈등이 발생하고 있다. 일본의 사이타마현 료카미산에서도 등산로 폐쇄와 같은 갈등문제가 발생하였지만 결과적으로 토지소유주가 새로운 등산로를 정비하고 정기적으로 관리하며 환경정비금(이용료 개념)을 지급받는 방식을 취하고 있다.

갈등 관리방안 시사점 검토를 위해 공원 내 사유지 또는 기타 사유지에서 발생한 갈

등에 대한 관리 방안에 관한 연구 사례를 살펴보면 주로 보상방안, 도시 계획적 방안, 갈등관리시스템 구축 등 다양한 갈등관리 방안을 제시하고 있다. 갈등별로 해결방법에 차이가 있지만 대체적으로 당사자 협의와 행정지원이 주요한 해결방법으로 나타나고 있다.

### 갈등의 주원인은 토지소유자 등 이해관계자별 입장 차이, 사업·계획 대상지

서울시 등산로 갈등사례를 살펴보면 갈등양상은 양자 간의 갈등형태뿐만 아니라 다양한 관계 속에서 복합적인 형태로 나타나고 있으며, 갈등 이해관계자는 크게 토지소유주, 행정주체, 이용객으로 이해관계자별로 입장차이가 갈등원인으로 나타나고 있다. 주로 토지소유주는 이용객 이용 제한 또는 토지 점유·사용에 대한 대가 보상을 요구한다. 하지만, 행정주체는 과거부터 이용하던 산길을 활용하여 공원, 둘레길 등을 계획하여 조성했는데, 이에 따른 사유지 보상에 대한 재원에는 한계가 있다는 입장인에서 갈등이 발생하고 있다. 행정주체는 서울시와 자치구가 포함되는데 민원·소송 등의 처리과정 중에 책임소재의 확인 문제 등으로 의견차이도 발생한다. 이용객은 평소에 이용하던 등산로는 공공재라는 인식을 가지고 있다. 따라서 토지소유주의 등산로 폐쇄, 시설물 철거 등으로 인해 등산로를 이용하는 이용객에게 불편 및 안전문제 등이 발생하면 토지소유주와 직접 갈등을 빚기도 하며, 행정주체에 민원 등의 형태로 입장을 나타내고 있다.



[그림 1] 갈등 이해관계자 기본 관계도

서울시에서 발생한 등산로 갈등의 대상지는 대부분 도시자연 공원 내 등산로나 서울둘레길과 같이 둘레길 등이 조성된 지점에서 발생하고 있다. 이 길들은 과거부터 사용한 길을 활용하여 조성된 경우가 많으며, 해당 길들의 현황을 살펴보면 사유지 면적 비율이 높게 분포하고 있다. GIS 데이터 면적 기준으로 서울둘레길 주변의 임야면적 중심의 사유지(개인, 외국기관, 종중 등)는 48.7%의 비율로 분포하고 있다.

## 재정적 보상, 땅주인과 협의 진행... 이용료 개념 적용한 비교선택 기준 제공

등산로 갈등에 대한 재정적인 보상은 해당 토지소유주와 협의하여 진행이 되어야 한다. 등산로가 포함되어 있는 모든 토지가 동일한 특성을 갖지 않고, 주변 여건에 영향을 받기 때문에 일방적인 적용보다는 지역특성, 이용가치, 생태환경을 고려하여 토지 소유자와 협의하여 보상해야 한다. 등산로만의 개념으로 접근하게 되면 등산로에 맞춰진 기준이 따로 제시되어 있지 않아 보상에 어려움이 있다. 따라서 등산로 구간을 고려한 보상액으로 등산로 이용료를 토지소유자에게 지급하여 행정에서의 이용 및 시설물 설치 등에 필요한 구간을 확보하거나 행정의 점유시설로 사용할 수 있도록 하는 방안을 제시하였다.

[표 1] 등산로 매입비 및 이용료 산정 결과

구분	지목	공시지가(원)	길이(m)*	폭(m)	매입비(원)	이용료(원/년)
A	임야	108,200	72.2	1	12,818,454	640,923
				1.5	19,227,681	961,384
				2	25,636,908	1,281,845
				5	64,092,270	3,204,614
				10	128,184,540	6,409,227
B	임야	58,000	118.5	1	4,187,600	209,380
				1.5	6,281,400	314,070
				2	8,375,200	418,760
				5	20,938,000	1,046,900
				10	41,876,000	2,093,800

\*길이는 GIS상에서 추출한 값으로 실제 값과 다를 수 있음

\*\*매입비, 이용료는 공시지가 기준으로 산정

\*\*\*폭은 실제 이용하는 폭보다 여유 폭을 두며, 도로법의 접도구역을 바탕으로 5m 이내로 고려

등산로 면적에 대한 매입비는 토지 내에 지나가는 등산로 길이와 폭에 공시지가를 적용하고, 이용료는 기존 도로에서 적용하고 있는 도로점용료 산출근거<sup>1)</sup>를 바탕으로 산정하였다. 결과적으로 이용료는 등산로 구간 매입비의 5%에 해당하는 비용이며, 이용료를 지불하면 20년간 매입비용으로 이용할 수 있다. 매입비 확보가 어려운 경우 이용료의 개념을 적용하여 등산로 구간에 대해서 토지소유자에게 이용료를 지급하고, 행정에서의 시설물 설치 등에 필요한 구간을 확보할 수 있는 방안으로 볼 수 있다.

### 녹지활용계약이 활성화하도록 재산세 감면 등 세제혜택 기준 변경 바람직

녹지활용계약 시 재산세의 감면과 시설의 설치·유지 및 관리에 필요한 비용의 일부보조 등 지원을 하며, 10년 이상 지속하는 경우 해당 토지의 매수에 관한 사항을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 토지소유주의 입장에서는 혜택을 체감하기 어렵고, 매수에 대한 조건이 명시되어 있어 행정주체의 부담을 줄이기에 어려움 방안이라 판단된다. 녹지활용계약이 활성화될 수 있도록 녹지활용계약 조항 중 재산세 감면과 매수와 관련한 사항에 대한 변경(안)을 제시하였다.

[표 2] 녹지활용계약 조항 변경(안)

구분	현행	변경(안)
공원녹지법 시행령 제10조 (녹지활용계약의 체결기준 등)	① (생략) 1. (생략) 가. ~ 다. (생략) 2. 녹지활용계약기간은 5년 이상으로 하되, 최초의 계약 당시 토지의 상태에 따라 계약기간을 조정할 수 있도록 할 것	(현행과 같음)
	② 녹지활용계약을 체결하는 때에는 다음 각 호 중 필요한 사항을 정하여야 한다. 1. ~ 6. (생략) 7. 녹지활용계약 시 재산세의 감면, 시설의 설치·유지 및 관리에 필요한 비용의 일부보조 등 지원 방안에 관한 사항 8. 도시·군계획시설 중 도시공원 및 녹지로 결정된 토지에 녹지활용계약을 10년 이상 지속하는 경우 당해 토지의 매수에 관한 사항 9. (생략)	② 녹지활용계약을 체결하는 때에는 다음 각 호 중 필요한 사항을 정하여야 한다. 1. ~ 6. (생략) 7. 녹지활용계약 시 재산세 100% 감면, 시설의 설치·유지 및 관리에 필요한 비용의 일부보조 등 지원 방안에 관한 사항 8. (삭제) 9. (생략)

1) 점용료 = 전용면적(㎡)×공시지가×점용기간×요율

## 갈등영향 분석 활용해 갈등확대 가능성이 높은 지역 중심으로 선제적 대응

갈등분석 방법 중 하나인 갈등영향분석을 활용하여 주요 등산로에 대한 사유지, 이해관계자에 대한 파악 등을 통해 갈등위험 예상지역을 예측하여 행정주체가 사전 대응할 수 있도록 한다. 등산로에 초점이 맞춰진 갈등이 외부적으로 공공 갈등화된 것은 아니지만 공원일몰제가 점차 심각하게 체감되면서 이에 대한 문제인식이 비교적 높아지고, 공원에 해당하는 사유지의 비율이 높은 만큼 다양한 지역에서 갈등이 발생할 비율도 높다고 볼 수 있기 때문에 개인의 갈등 시점에서 공공갈등 시점으로 전환해야 할 필요가 있다.



[그림 2] 갈등영향분석 활용

주요 등산로 사유지를 파악할 때 사유지 비율이 높고 소송·민원 가능성이 높은 지역을 중심으로 등산로 갈등관리 지역을 설정하여 면밀히 검토한다. 서울둘레길을 대상으로 등산로 갈등관리 지역을 설정한 결과 노원구, 관악구, 강동구로 나타났다.

## 등산로 이용·갈등관리체계 마련으로 이용객들의 불편·안전 불안 최소화해야

등산로에 소송이 발생하게 되면 해결과정에서 시간이 상당히 소요될 수 있으며, 토지 소유주가 설치해둔 펜스 등으로 인해 이용객이 불편과 안전에 대한 불안을 느끼는 2차적인 문제가 발생한다. 이용객이 느끼는 불편과 안전에 대한 불안을 최소화하기 위해서는 갈등관리 체계를 마련해야 한다.

따라서 ‘등산로 이용 및 갈등 관리에 대한 매뉴얼’을 갖춰 앞으로 발생할 갈등에 대응하고 이용자가 안전하게 이용할 수 있도록 한다. 등산로 이용 및 갈등 관리 매뉴얼은 주요 등산로에 대한 사유지, 이해관계자 등 등산로 갈등 현황에 대한 정보, 현황에 대한 지속적 모니터링 정보로 구성할 수 있다. 등산로 갈등 현황에 대한 정보 구축은 갈등영향분석 활용에서 참고할 수 있으며, 현황에 대한 지속적인 모니터링은 갈등 발생 시점을 기준으로 시기를 사전·사후로 구분하여 실시하도록 한다.

## 서울시, 시민·기업·전문가와 함께 등산로 관련 갈등관리 협력체계 구축 필요

효율적인 갈등 관리를 위해서는 행정주체의 역할뿐만 아니라 시민(이용객 등)·기업·단체, 전문가들이 함께 협력하여 해결해 나가는 것이 중요하다.

행정주체는 시민이 적극적으로 제도를 활용할 수 있도록 정보를 공유하고 홍보하며, 다양한 이해관계자가 참여하는 의사전달 가능 환경을 제공하여 협력체계가 구축될 수 있는 발판을 마련해주어야 한다. 또한 서울시 갈등조정담당관의 업무 지원체계를 적극적으로 활용하고, 등산로 제도 마련 및 관리방향에 대한 지속적인 연구 추진이 필요할 것으로 생각된다. 이에 대해 시민, 기업 등은 갈등해결 제도와 개인 재산권에 대한 중요성을 인식하고, 필요에 따라 민간협력제도에 적극적으로 참여할 수 있도록 한다.



# 목차

<b>01 연구개요</b>	<b>2</b>
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	3
<b>02 국내외 관련제도 및 갈등사례 분석</b>	<b>6</b>
1_등산로 관련 제도 및 관리체계	6
2_등산로 갈등 관련 사례	15
3_국내외 갈등관리 활용 사례	21
<b>03 서울시 등산로의 갈등사례 분석</b>	<b>32</b>
1_서울시 등산로 갈등사례	32
2_갈등요인 분석	36
3_종합 및 시사점	42
<b>04 등산로 갈등해소 방안</b>	<b>46</b>
1_등산로 보상 방안	46
2_등산로 갈등 예방적 관리방안	50
3_등산로 관리체계 보완 방안	54
<b>참고문헌</b>	<b>57</b>
<b>Abstract</b>	<b>59</b>

# 표 목차

[표 2-1] 등산로 정의 및 관리 근거 법규	7
[표 2-2] 서울시 공원, 녹지 관련 조례	9
[표 2-3] 일본 자연공원법 근거조항	13
[표 2-4] 일본 도시녹지보전법 근거조항	14
[표 2-5] 토지소유 갈등 관련 연구 사례	16
[표 2-6] 월평공원의 갈등 주요입장 내용	23
[표 2-7] 부평구 지하보차도의 주요 이해관심사	28
[표 3-1] 이해관계자별 갈등입장	37
[표 3-2] 공원유형별 토지소유구분 현황	39
[표 3-3] 사례별 갈등해결 결과	40
[표 4-1] 등산로 매입비 및 이용료 산정 결과	48
[표 4-2] 녹지활용계약 조항 변경(안)	49
[표 4-3] 서울둘레길과 중첩되는 산림면적 및 비율	53
[표 4-4] 갈등 관리 모니터링 시기 및 목적	55

# 그림 목차

[그림 1-1] 연구흐름도	4
[그림 2-1] 전원지역 및 통행권법에 의한 토지 개방 안내판	11
[그림 2-2] 영국 보행길	12
[그림 2-3] 등산로에 현수막 설치 사례(수원시)	18
[그림 2-4] 철조망 설치로 인한 등산로 폐쇄 사례(포항시)	19
[그림 2-5] 석축설치로 인한 등산로 폐쇄 사례(괴산군)	19
[그림 2-6] 료카미산 위치도	20
[그림 2-7] 월평공원조감도	21
[그림 2-8] 월평공원 갈등의 주요전개 과정	22
[그림 2-9] 월평공원 갈등의 공론화 과정 체계도	25
[그림 2-10] 부평구 지하보차도의 갈등 전개과정	26
[그림 2-11] 부평구 지하보차도의 갈등 이해관계자 관계도	27
[그림 2-12] 부평구 지하보차도의 갈등조정협의체 구성안	29
[그림 3-1] 불암산 갈등대상지 현장(철조망 설치 흔적 등)	33
[그림 3-2] 불암산 갈등발생지 토지구분	33
[그림 3-3] 고덕산 갈등대상지 현장(야자매트, 석축 설치)	34
[그림 3-4] 고덕산 갈등발생지 토지구분	34
[그림 3-5] 토지소유주의 토지소유권 취득 시기	35
[그림 3-6] 갈등 이해관계자 기본 관계도	38
[그림 3-7] 이해관계에 의한 1차, 2차 갈등	38
[그림 3-8] 서울둘레길 주변 토지소유현황	39
[그림 3-9] 갈등해결 유형	41
[그림 3-10] 이해관계자 요인 시사점	42
[그림 3-11] 대상지 요인 시사점	43

[그림 4-1] 등산로 폭 고려 기준	47
[그림 4-2] 갈등영향분석 활용 방안	51
[그림 4-3] 산림지역과 중첩되는 서울둘레길 및 사유지 분포	52
[그림 4-4] 자치구별 소유구분 비율	54
[그림 4-5] 등산로 갈등관리 협력체계(안)	56



01

## 연구개요



1\_연구배경 및 목적

2\_연구내용 및 방법

# 01. 연구개요

## 1\_연구배경 및 목적

최근 개인의 건강에 대한 관심이 높아지고 여가시간이 확대되면서 자연체험이나 건강 증진 등의 다양한 목적으로 많은 시민들이 등산로를 이용하고 있다. 제주올레길을 기점으로 전국에서 둘레길 코스를 개발하고, 서울시에서도 157km의 서울둘레길을 조성(2009~2014년)하였다. 이와 같이 이용성과 접근성이 커지고 있으며, 설문조사 기관의 설문결과에 의하면 등산인구도 꾸준히 늘어나고 있음을 짐작할 수 있다. 한국리서치의 조사에 따르면 지난 2009년 두 달에 한 번 이상 산에 가는 사람이 1,886만 명, 한 달에 한 번 이상 산에 가는 사람이 1,560만 명에 달했다. 2010년 한국갤럽 조사결과에서도 한 달에 한 번 이상 산에 가는 인구가 1,800여만 명으로 조사되어 점차 등산 인구가 증가하고 있는 것을 나타내고 있다.

그러나 둘레길 조성과 같은 사업들이 추진되면서 해당 지자체에는 등산로의 토지소유자 또는 이용객의 민원으로 갈등이 발생하고 있다. 토지소유자는 사유재산에 대한 보상이나 등산로에 훼손 설치 등으로 이용제한을 요구하고, 이용객은 이용제한에 따른 불편함을 시설물 훼손 등으로 표출하는 등 갈등상황이 빈번하게 나타나고 있다. 갈등은 2020년 장기미집행 도시공원 일몰제 시행 이후 더욱 증가할 것으로 예상되어 등산로의 토지소유자와 이용객의 민원에 대한 선제적인 대응을 위한 효율적인 관리방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

서울시는 2018년 장기미집행 도시공원의 토지 등을 취득함에 따른 손실을 보상하거나 그 보상에 필요한 비용을 보조함에 있어 공정성과 객관성을 기하기 위하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 「서울특별시 장기미집행 도시공원 보상규정」을 제정하였다. 보상규정은 토지 등에 대한 보상순위를 정하여 장기미집행 도시공원의 토지 등에 대한 보상예산을 결정할 수 있도록 하였다. 우선보상 대상지, 공원 간 연결 토지,

공원 정형화 필요 토지, 잔여 사유 토지로 1~4순위를 정하고, 토지의 보상 순위에 따라 보상할 수 있도록 하였다. 그러나 시설물과 이용성 등을 고려한 면 단위의 보상이 중점적으로 고려되었을 뿐이고, 선적 시설인 등산로에 대한 보상방안은 미흡하다. 그러므로 선적시설인 등산로 내의 사유지 자체에 대한 별도의 보상계획뿐만 아니라 갈등해소를 위한 방안마련이 필요하다. 이에 따라 이 연구에서는 서울시의 주요 등산로들의 지속가능한 관리방안 마련을 위해서 갈등 예상지역 및 요인을 파악하고, 갈등 요인에 따른 등산로의 갈등 관리방안을 도출하고자 한다.

## 2\_연구내용 및 방법

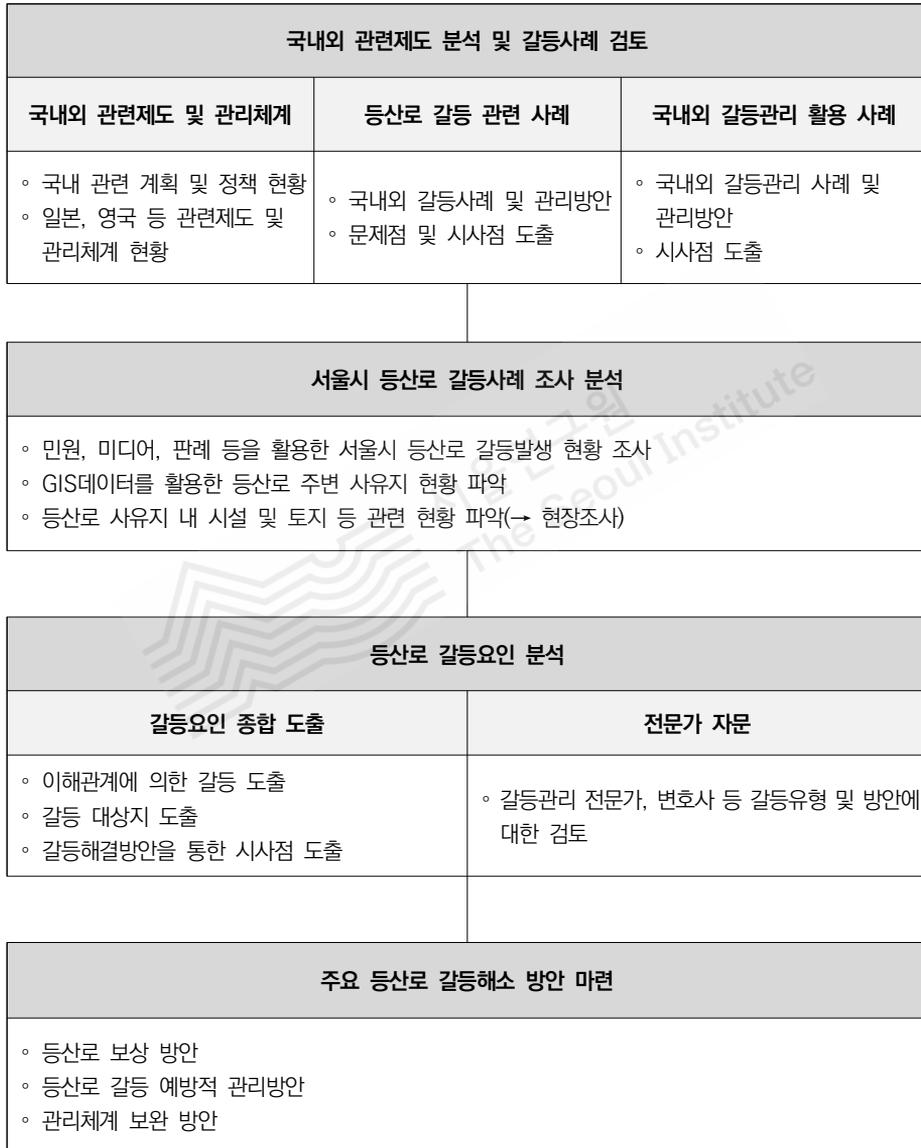
이 연구는 서울시의 등산로에서 발생한 갈등사례를 중심으로 하며, 유사한 국내외 사례, 관련제도 및 체계 등을 통해 문제점에 대한 시사점을 분석하여 갈등관리 해소 방안을 도출하였다. 주요 연구내용은 다음과 같다([그림 1-1] 참조).

첫째, 등산로 토지소유 갈등관리 관련 제도 및 사례 분석에서는 국내외에서 등산로 또는 토지소유와 관련한 제도 및 관리체계 현황을 파악하였다. 국내외 관련 제도 및 관리체계 현황 조사를 통해 국내뿐 아니라 국외(일본, 영국 등)에서 등산로에 대한 개념 또는 관리방안을 어떻게 마련하고, 국가 또는 지자체 차원의 정책이 어떻게 운영되고 있는지에 대해 검토하였다. 또한 연구문헌, 미디어 조사를 통해 국내의 타 지자체의 등산로에서 발생하고 있는 갈등상황 및 관리방안을 중심으로 살펴보고, 전문가 초청 세미나(일본사례 중심)를 통해 일본에서 발생한 유사한 갈등사례에 대한 문제점 및 시사점을 도출하였다.

둘째, 서울시에서 발생한 등산로 갈등현황을 분석하였다. 구체적인 위치와 현황파악을 위해 서울시 등산로에서 발생한 민원사례를 기준으로 사례조사를 수행하였다. 개인정보에 의한 보안성이 높은 문서의 한계가 발생하여 이를 보완하기 위해 미디어 기사 및 판례 등으로 사례범위를 넓혀 조사하였다. 갈등이 발생한 대상지의 위치와 갈등원인, 갈등입장을 살펴보고, 구체적인 위치정보가 있는 구간은 GIS데이터, 현장조사를 통해 주변 토지분포 및 시설물 등의 현황을 검토하였다.

셋째, 관리방안을 도출하기 위해 갈등발생 사례별 현황을 살펴보고, 이를 바탕으로 이해관계에 의한 갈등요인을 분석하였다. 갈등사례별로 이해관계자의 입장차이로 발

생하는 갈등원인을 파악하고, 갈등이 주로 발생하는 대상지의 특징에 대해 종합 정리하였다. 갈등사례조사에서 나타난 특징을 바탕으로 정립된 시사점을 고려하여 등산로 갈등관리 방향을 도출하였다. 실효성 있는 방안이 마련될 수 있도록 갈등 전문가 등을 활용하여 검토·보완하고, 향후 서울시에서 지속적으로 등산로 갈등관리의 의사결정 시 활용될 수 있도록 갈등해소 방안을 제시하였다.



[그림 1-1] 연구흐름도

02

## 국내외 관련제도 및 갈등사례 분석



- 1\_등산로 관련 제도 및 관리체계
- 2\_등산로 갈등 관련 사례
- 3\_국내외 갈등관리 활용 사례

## 02. 국내외 관련제도 및 갈등사례 분석

### 1\_등산로 관련 제도 및 관리체계

#### 1) 국내 관련 계획 및 정책

국내 등산로와 관련된 법제도인 「산림문화·휴양에 관한 법률」, 「자연공원법」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 등에서 등산로에 대한 정의, 등산로 또는 공원 등에 대한 계획·관리 조항에 대해 살펴보았다. 또한 서울시에서 제정한 관련된 조례를 통해 공원 및 녹지시설에 대한 관리, 사무구분 등에 대한 정의를 검토하고 보상규정을 살펴보았다.

#### (1) 등산로 관련 법

##### ① 등산로에 대한 정의 사항

「산림문화·휴양에 관한 법률」은 등산로와 가장 밀접한 내용을 다루고 있는 법률로 제2조에서 숲길에 대해 등산·트레킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 산림에 조성한 길로서 정의하고 있다. 동법 제22조의2에 의하면 숲길의 종류에는 등산로, 트레킹길, 산림레포츠길, 탐방로, 휴양·치유숲길이 있으며, 등산로는 산을 오르면서 심신을 단련하는 활동을 하는 길이라고 정의한다. 트레킹길의 종류에 해당되는 둘레길은 시점과 종점이 연결되도록 산의 둘레를 따라 조성한 길로 정의한다. 「자연공원법」에서 공원시설과 연관되며 자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위하여 공원계획에 따라 설치하는 시설로 정의된다. 동법 시행령 제2조에서는 등산로와 유사한 탐방로와 관련한 사항을 공원시설의 도로에 포함하여 분류하고 있다. 도시에서의 공원녹지의 확충·관리·이용 및 도시녹화 등에 필요한 사항을 규정한 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제27조에서는 등산로 및 체력단련시설을 도시자연공원구역 내의

건축물 또는 공작물로 정의하고 있다. 동법 제35조에 따라 도시 안의 공원, 하천, 산지 등을 유기적으로 연결하고 산책공간의 역할을 하는 선형의 녹지의 의미로도 볼 수 있다.

## ② 등산로 관련 소유자와의 협의사항

「산림문화·휴양에 관한 법률」 제23조에 따라 숲길을 조성하려면 토지소유자를 포함한 이해관계인의 의견을 수렴하여야 하며, 의견을 수렴한 결과 숲길의 조성이 타당하다고 인정되면 명칭을 부여하고 노선을 지정하여 고시하여야 한다. 또한, 「자연공원법」 제17조의 3에 의해 공원별 보전·관리계획을 수립하기 위해서는 지역주민, 관계전문가, 지역단체 등의 의견을 수렴해야 하며, 필요한 경우에는 제76조에 의해 토지 및 그에 정착된 물건을 소유자와 협의하여 매수하거나 국유지 또는 공유지와 교환할 수 있다.

[표 2-1] 등산로 정의 및 관리 근거 법규

적용법	근거조항	주요내용
산림문화·휴양에 관한 법률	제2조(정의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ "숲길"이란 등산·트레킹·레저스포츠·탐방 또는 휴양·치유 등의 활동을 위하여 산림에 조성한 길(이와 연결된 산림 밖의 길을 포함한다)</li> </ul>
	제22조의2(숲길의 종류)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 등산로: 산을 오르면서 심신을 단련하는 활동(이하 "등산"이라 한다)을 하는 길</li> <li>◦ 트레킹길: 길을 걸으면서 지역의 역사·문화를 체험하고 경관을 즐기며 건강을 증진하는 활동을 하는 다음 각 목의 길               <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 둘레길: 시점과 종점이 연결되도록 산의 둘레를 따라 조성한 길</li> <li>나. 트레일: 산줄기나 산자락을 따라 길게 조성하여 시점과 종점이 연결되지 않는 길</li> </ul> </li> <li>◦ 산림레포츠길: 산림레포츠를 하는 길</li> <li>◦ 탐방로: 산림생태를 체험·학습 또는 관찰하는 활동(이하 "탐방"이라 한다)을 하는 길</li> <li>◦ 휴양·치유숲길: 산림에서 휴양·치유 등 건강증진이나 여가 활동을 하는 길</li> </ul>
	제23조(숲길의 조성 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 숲길관리청이 숲길을 조성하려면 숲길연차별계획에 따라 해당 숲길의 노선이 포함된 숲길조성계획을 수립</li> <li>◦ 이해관계인(토지소유자를 포함한다)의 의견을 수렴</li> </ul>

적용법	근거조항	주요내용
자연공원법	제2조(정의)	◦ "공원시설"이란 자연공원을 보전·관리 또는 이용하기 위하여 공원계획에 따라 자연공원에 설치하는 시설
	제17조의3(공원별 보전·관리계획의 수립 등)	◦ 공원계획과 연계하여 10년마다 공원별 보전·관리계획을 수립하며, 지역주민, 관계전문가, 지역단체 등의 의견을 수렴하여 협의
	제76조(협약에 따른 토지 등의 매수 등)	◦ 자연공원을 보전·관리하기 위하여 필요한 경우에는 자연공원에 있는 토지 및 그에 정착된 물건을 그 소유자와 협의하여 매수하거나 국유지 또는 공유지와 교환할 수 있음
	시행령 제2조(공원시설)	◦ 자연공원법 제2조제10호에서 정하는 시설을 정의함 ◦ 도로(탐방로를 포함한다), 주차장, 교량, 궤도, 무궤도열차, 소규모 공항(섬지역인 자연공원에 설치하는 활주로 1,200미터 이하의 공항을 말한다), 수상경비행장 등의 교통·운수시설
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	제27조(도시자연 공원구역에서의 행위 제한)	◦ 도시자연공원구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등 시행할 수 없음 ◦ 건축물 또는 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경은 가능함 가. 도로, 철도 등 공공용 시설 나. 임시 건축물 또는 임시 공작물 다. 휴양림, 수목원 등 도시민의 여가활용시설 라. 등산로, 철봉 등 체력단련시설 마. 전기·가스 관련 시설 등 공익시설 바. 주택·근린생활시설 사. 도시자연공원구역에 입지할 필요성이 큰 시설로서 자연환경을 훼손하지 아니하는 시설(노인복지시설, 어린이집 등)
	제35조(녹지의 세분)	◦ 완충녹지: 대기오염, 소음, 진동, 악취, 그 밖에 이에 준하는 공해와 각종 사고나 자연재해, 그 밖에 이에 준하는 재해 등의 방지를 위하여 설치하는 녹지 ◦ 경관녹지: 도시의 자연적 환경을 보전하거나 이를 개선하고 이미 자연이 훼손된 지역을 복원·개선함으로써 도시경관을 향상시키기 위하여 설치하는 녹지 ◦ 연결녹지: 도시 안의 공원, 하천, 산지 등을 유기적으로 연결하고 도시민에게 산책공간의 역할을 하는 등 여가·휴식을 제공하는 선형(線型)의 녹지

자료: <http://www.law.go.kr/>(국가법령정보센터 홈페이지)

## (2) 서울시 조례

서울시에서 제정한 관련된 조례로는 「서울시 도시공원 조례」가 있으며, 최근에 제정된 「서울시 장기미집행 도시공원 보상규정」이 있다. 서울시 도시공원 조례는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정하였으며, 공원 및 녹지시설에 대한 관리, 사무구분 등에 대하여 정의하였다. 서울시 장기미집행 도시공원 보상규정은 도시공원의 토지 등, 우선보상 대상지 등을 정의하고, 토지 취득에 따른 손실을 보상하거나 보상에 필요한 비용을 보조함에 있어서 객관성을 기하려는 목적으로 제정되었다. 제2조에서 우선보상 대상지를 8개의 항목으로 구분하고 이에 해당하거나 유사한 것으로 정의하였으며, 주민이 이용하는 주요 산책로(‘바’)와 단절을 연결하기 위한 토지(‘사’) 등을 포함하고 있다. 또한 제3조에 의하면 적용범위는 서울시 도시공원 조례에 따라 서울시 관할에 속하는 도시공원의 토지 등에 대하여 보상하는 경우에 적용하도록 한다. 그 외에도 보상순위, 보상여부 검토 및 결정 등에 대해 규정하고 있다.

[표 2-2] 서울시 공원, 녹지 관련 조례

적용법	근거조항	주요내용
서울시 도시공원 조례	제30조(공원·녹지의 사무관할 구분 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 도시공원 및 녹지에 대한 서울특별시와 서울특별시 자치구 간의 사무관할 구분은 별표 5와 같음</li> <li>◦ 공원 또는 녹지의 취득·조성 및 기존시설 등에 대한 유지관리 업무의 시행에 따른 소요비용은 제1항의 사무관할 구분에 따라 부담함</li> <li>◦ 시장은 서울특별시 자치구의 재정형편 등을 감안하여 자치구가 부담하여야 할 비용의 일부를 보조할 수 있음</li> </ul>
서울시 장기미집행 도시공원 보상규정	제2조(정의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ "토지 등"이란 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 토지·물건 및 권리</li> <li>◦ "우선보상 대상지"란 장기미집행 도시공원의 토지 중에서 다음 각 목 어느 하나에 해당하거나 이와 유사한 것               <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 소송 결과 등에 따라 취득이 불가피한 토지</li> <li>나. 「국토계획법」 제47조제1항에 따라 매수 청구를 할 수 있는 토지</li> <li>다. 접근성이 양호한 주택가나 도로 연결지 중에서 도시계획시설(공원) 결정 실효 시 개발 가능성이 높은 토지</li> <li>라. 공원시설이 이미 설치된 토지로서 해당 시설에 대한 주민 이용이 많은 곳</li> <li>마. 공원시설 설치 예정지로서 공원조성 효과가 높은 곳</li> <li>바. 주민이 이용하는 주요 산책로</li> </ul> </li> </ul>



서는 사람들이 특정 경로를 따라 걷거나, 자전거(차량이 아닌 탈 것)로 광범위한 여행을 할 수 있도록 필요한 공공 경로를 제공하고 유지하는 규정이 있다. 또한, 전원지역 및 통행권법(Countryside and Rights of Way Act)은 자연보호와 접근할 수 있는 토지에 관한 대중의 권리 등을 규정하고 있다. 모든 사람은 시설물을 손상시키지 않고 토지와 관련한 제한 사항을 준수하며 야외 레크레이션 등의 목적으로 토지에 입장하고 머무를 권리가 있다고 규정하고 있다. 또한, 토지소유자에 의해 어떤 토지에 대한 접근을 제한할 수 있으나 제한일수 또는 연도의 최대치를 초과하지 않도록 명시하고 있다. 사유지라 할지라도 20년 이상 이용된 등산로에 있어서 통행권을 인정하고, 법적으로 보장하는 이러한 법률처럼 사유지를 무조건 보상하여 이용하도록 하기보다는 토지의 이용상 제한 사항 준수하에 접근을 허용하도록 협의하는 것이 필요하다.



[그림 2-1] 전원지역 및 통행권법에 의한 토지 개방 안내판



(1) 영국 보행길(Cotswolds)



(2) 시설물(화전문)



(3) 도로



(4) 길 표식

[그림 2-2] 영국 보행길

## (2) 일본

### ① 자연공원법

일본 자연공원법은 자연경관 지역을 보호함과 동시에 그 이용의 증진을 도모하는 것을 목적으로 제정되었다. 국립공원, 도시 도립 자연 공원을 적용 범위로 하며 공원의 보호 또는 이용에 대한 규제 또는 계획에 대하여 규정하고 있다. 국가, 지방공공 단체, 사업자 및 이용자는 자연보호와 적절한 이용을 도모할 수 있도록 각각의 입장에서 노력해야하며, 관계자의 소유권, 기타 재산권 등을 존중하고 국토 개발의 공익과의 조정에 유의하여야 한다고 국가 등의 책무에 대하여 정의하고 있다. 또한, 동법 제62조에 의하면 국립공원 지정, 공원 계획의 결정 또는 공원사업의 집행 등의 결정에 관하여 현장 조사를 시행할 때는 토지소유자 및 점유자, 담장·울타리 등 시설 소유자에게 그 취지를 통지하고 의견서를 제출할 기회를 주어야 한다. 토지소유자 등은 정당한 사유가 없이는 규정에 의한 출입 또는 표지의 설치, 기타행위를 거부하거나 방해할 수 없도록 규정하였다.

[표 2-3] 일본 자연공원법 근거조항

근거조항	주요내용
제3조(국가 등의 책무)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국가, 지방 공공 단체, 사업자 및 자연 공원의 이용자는 환경 기본법 환경 보전에 관한 기본 이념에 맞게 자연 경관 지역의 보호와 그 적절한 이용을 도모할 수 있도록 각각의 입장에서 노력하여야 함</li> <li>◦ 자연 공원의 생물의 다양성 확보를 취지로 자연 공원의 풍경의 보호에 관한 시책을 강구</li> <li>◦ 관계자의 소유권, 광업권, 기타 재산권을 존중하며 국토개발의 공익과 조정에 유의</li> </ul>
제62조(현장조사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 환경성 장관은 국립공원의 지정, 공원 계획의 결정 또는 공원 사업의 집행 또는 국립공원의 공원 사업의 결정</li> <li>◦ 환경성 장관 이외의 국가 기관은 국립공원의 지정 또는 그 지역의 확장에 따른 신청, 공원 계획의 결정 또는 추가에 관한 신청, 공원 사업의 결정 또는 공원 사업의 집행과 관련하여 현장 조사를 위해 필요할 때는 타인의 토지에 출입하고 표지를 설치</li> <li>◦ 현장 조사 시 나무 또는 울타리 등을 벌채하거나 제거할 수 있으나 다른 법률에 의한 실시 조사에 관한 규정이 있는 때에는 그 규정이 정하는 바에 따라 시행함</li> </ul>

## ② 도시녹지보전법

도시녹지보전법은 도시의 녹지보전 및 녹화추진에 관하여 필요한 사항을 정하기 위한 법률로 건강하고 문화적인 도시생활 확보에 기여함을 목적으로 한다. 이 법률에 의해 시정촌은 도시 녹지의 적절한 보전 및 녹화 추진에 관한 조치로 녹지보전 및 녹화추진에 관한 기본계획을 정할 수 있으며, 녹지 배치의 방침, 녹지보전지구 내의 녹지보전에 관한 사항(시설정비, 토지의 매입·관리 등), 녹화 추진사항 등의 내용을 정하도록 한다. 제3조에 의해 기본 계획에 따라 무질서한 시가화 방지를 위해 토지구역에 녹지보전지구를 정할 수 있는데, 지구 지정 시 토지소유자 또는 점유자는 정당한 이유가 없이 거부하거나 방해해서는 안 된다. 지구 지정 등에 의해 손실이 발생한다면 도도부현은 제7조에 의해 손실을 보상해야 한다. 또한, 필요에 따라 토지를 매입하거나 시민녹지계약 등을 체결하여 양호한 도시환경을 확보할 수 있도록 규정하고 있다. 제8조에 의해 녹지의 보전상 필요하다고 인정되는 경우 소유자로부터 토지 시가에 의해 매입을 할 수 있으며, 제20조2에 의해 토지 소유자와 시민녹지계약을 체결할 수 있도록 규정하고 있다.

[표 2-4] 일본 도시녹지보전법 근거조항

근거조항	주요내용
제2조2(녹지의 보전 및 녹화의 추진에 관한 기본계획)	<ul style="list-style-type: none"> <li>시정촌(市町村)은 도시 녹지의 적절한 보전 및 녹화의 추진에 관한 조치로서 주로 도시계획법 제5조의 규정에 의하여 지정된 도시계획구역 내에서 강구되는 사항을 종합적 내지는 계획적으로 실시하기 위하여 당해 시정촌의 녹지보전 및 녹화추진에 관한 기본계획을 정함</li> </ul>
제3조(녹지보전지구에 관한 도시계획)	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획구역 내의 녹지에서 다음 각 호의 1)에 해당하는 토지구역에 대해서는 도시계획에 녹지보전지구를 정할 수 있다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 무질서한 시가지화의 방지, 공해 또는 재해방지 등을 위하여 필요한 차단지대, 완충지대, 또는 피난지대로서 적절한 위치, 규모 및 형태를 갖춘 것</li> <li>나. 신사, 사원 등 건조물, 유적, 풍속습관과 연결되어 당해지역에 있어서 전통적 또는 문화적 의의를 가진 것</li> <li>다. 당해지역 주민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 필요한 것</li> </ul> </li> </ul>
제7조(손실의 보상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>도도부현은 제5조제1항의 허가를 받을 수가 없어서 손실을 입은 자가 있는 경우, 그 손실을 입은 자에 대하여 통상 입을 수 있는 손실을 보상함</li> </ul>
제8조(토지의 매입)	<ul style="list-style-type: none"> <li>도도부현은 녹지보전지구 내의 토지로 당해 녹지의 보전상 필요하다고 인정되는 경우 토지를 매입함</li> <li>매입을 하는 경우 토지의 가격은 시가에 의한 것으로 함</li> </ul>
제20조2(시민녹지계약의 체결 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공공단체 또는 녹지관리기구, 시민녹지의 설치 및 관리에 관한 것을 행하는 자는 양호한 도시환경을 확보하기 위하여 도시계획구역 내에서 정령으로 정하는 규모 이상의 토지소유자의 신고에 기초하여 당해 토지의 소유자와 계약을 체결하여, 당해 토지로 주민의 이용에 제공되는 녹지를 설치하고 이를 관리할 수 있음</li> <li>시민녹지의 관리기간은 1년 이상으로 함</li> </ul>

## 2\_등산로 갈등 관련 사례

### 1) 관련 연구사례 검토

갈등 관리방안 등에 대한 시사점을 도출하기 위해서 등산로 또는 공원에서 발생하는 갈등과 기타 사유지에서 발생한 갈등 관리방안 관련 연구사례를 검토하였다. 먼저, 등산로, 공원과 관련한 토지소유로 인해 발생하는 갈등관리 방안 연구 사례를 검토한 결과, 공원 내 사유지로 인해 발생하는 갈등관리 방안 마련 연구가 다양하게 진행되고 있으나 등산로 자체만을 위한 연구는 부족한 실정이다.

서울시(2018)에서는 장기미집행 도시공원 일몰제 시행 이후 근린공원이 훼손 및 난개발로 이어지지 않도록 적절한 대응책을 마련하고 있다. 관리 방안으로는 보상 확대 방안 마련, 도시계획적 대응방안 마련, 국유지 관리방안 마련, 민관협력 사업을 통한 대응을 제시하였다. 김현, 최수임(2016)은 국립공원 내 사유지로 인하여 발생하는 문제점을 해결하기 위한 방안을 제시하기 위해 무등산 국립공원 내 사유지를 대상으로 현지조사, 공단 담당자와의 자문 등을 통해 다양한 문제점을 파악하고 문제해결 방안 등 기본방향을 제시하였다. 해결 방안으로는 사유지 매수청구 및 협의매수 제도, 국립공원 구역 조정과 같이 관련 법제도를 활용하는 것과 공원보호협약제도 활용을 제시하였다. 또한, 행위제한 완화, 보유과세 감면, 공원 내 토지 간 교환 등의 간접적인 방법을 활용하는 것을 제시하고 있다. 국립공원연구원(2016)은 국립공원관리공단의 주된 이해관계자를 정의하고 이해관계자별 갈등내용을 분석하여 갈등관리 매뉴얼 개발을 통한 갈등관리방안을 도모하고 있다. 공원관리자의 설문조사 및 워크숍 등을 통해 현재 문제점 등에 대해서 파악하고, 갈등관리시스템 구축, 갈등관리협의체 구성, 제도·정책적 정비 등의 조치가 선행되어야 하는 것을 갈등관리 방안으로 제시하고 있다. 김선길, 박종화(2006)는 도시근교림 관리상 갈등요인을 분석하고 산주, 이용자, 관리자 및 관련 정부부처 사이의 갈등을 해소하기 위한 합의형성 방안을 도출하는 연구를 수행하였다. 갈등 유형별 해결방법이 차이가 있지만 대체적으로 당사자 협의와 행정지원이 주요한 해결방안으로 나타나고 있으며, 법제도적 장치 마련이 중요할 것으로 나타나 자치단체 차원에서는 관련 조례를 제정·검토하는 방안을 제시하였다. 다양한 관리방안 검토를 위해 등산로와 공원과 관련된 토지 갈등뿐 아니라 공공사업 등을 통해 나타나는 기타 사유지에서 발생한 갈등유형과 관리방안을 살펴보았다. 갈

등 이해관계자, 유형별로 협의 또는 경제적 보상 등의 행정지원의 필요성을 나타내고 있으며, 제도적인 미비점 보완 등을 관리방안으로 제시하고 있다. 이명훈(2011)은 정비사업에서 일어날 수 있는 분쟁에 대한 분석을 통해 갈등을 유형화하고, 해외 예방조정 수법을 검토하여 주거지 재생사업의 원활한 진행을 위한 대응 방안 및 제도개선 의 근거를 제시하는 연구를 수행하였다. 유형은 크게 행정과 민간, 민간과 민간 간의 갈등으로 보고 행정과 민간의 갈등관리를 위해서는 사업 계획 수립 시 행정의 명확한 기준 설정 필요성을 제시하고 있다. 민간과 민간의 갈등관리에 있어서는 행정이 공평한 제3자의 입장이 되어 분쟁의 예방·조정을 위한 지원이 필요하며, 지속적인 관리 및 커뮤니티 유지를 위한 제도가 필요함을 나타내고 있다. 유규상(2014)은 국가 및 지방자치단체에서 국책사업이나 지역현안사업 추진과정에서 발생하는 갈등사례를 중심으로 갈등관리 방안에 대한 연구를 수행하였다. 사례분석을 통해 개선방안은 제도적인 측면과 운영적 측면으로 구분하여 제시하였다. 제도적 측면으로는 갈등조정기구를 활용할 수 있는 제도적인 보완이 필요하며 갈등관리 관련 전문가 육성과 갈등을 체계적으로 대응할 수 있는 기본법을 제정하는 것을 제시하였다. 운영적 측면으로는 이해당사자 간의 정보공유가 필요하며, 사업이나 정책 추진 시 책임성과 투명성을 강화하고 추진 단계별 이해당사자 간의 참여 등을 제시하며 갈등에 대한 관리와 모니터링의 필요성을 나타내고 있다.

[표 2-5] 토지소유 갈등 관련 연구 사례

연구명	주요 연구내용	갈등관리방안
장기미집행 근린공원 실효대비 종합적 관리방안 연구 (서울시, 2018)	◦ 장기미집행 도시공원 일몰제 시행 이후 근린공원이 훼손 및 난개발로 이어지지 않도록 적절한 대응책 마련	◦ 보상 확대방안 마련 ◦ 도시계획적 대응방안 마련 ◦ 국유지 관리방안 마련 ◦ 민관협력 사업을 통한 대응
무등산 국립공원 내 사유지 문제 해결 방안에 관한 연구 (김현 외, 2016)	◦ 국립공원 내 사유지로 인해 발생하는 문제점을 해결하기 위한 방안 제시	◦ 국공유지 환수 및 사유지 매입 ◦ 공원보호협약제도 활용 ◦ 간접적 방법 활용(행위제한 완화, 보유과세 감면 등)
국립공원 이해관계자 갈등관리매뉴얼 개발 연구 (국립공원연구원, 2016)	◦ 이해관계자별 갈등내용 분석을 통해 갈등관리매뉴얼을 개발하며, 효율적인 공원관리 도모	◦ 갈등관리시스템 구축 ◦ 갈등관리협의체 구성 ◦ 제도적 정비 및 정책적 변화

연구명	주요 연구내용	갈등관리방안
도시근교림 관리상의 갈등사례 분석을 통한 합의형성 방안에 대한 이론적 연구 (김선길 외, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 도시근교림의 산주, 이용자, 관리자 및 관련 정부부처 사이에 갈등해소를 위한 합의형성 방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 갈등 유형별 당사자 협의와 금전보상, 행정지원</li> <li>◦ 자치단체 차원에서는 관련 조례 제정 검토 등 법적·제도적 장치 마련</li> </ul>
정비사업의 분쟁유형 및 예방조정 수법에 관한 연구 (이명훈, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정비사업에서 일어날 수 있는 분쟁에 대한 분석을 통해 갈등 유형화</li> <li>◦ 해외 예방조정 수법을 검토하여 주거지 재생사업의 원활한 진행을 위한 대응방안 및 제도개선 의 근거 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 행정-민간: 계획수립 시 행정의 명확한 기준 설정 필요</li> <li>◦ 민간-민간: 행정이 공평한 제3자의 입장에서 분쟁의 예방·조정을 위한 지원 필요</li> <li>◦ 지속적인 관리 및 커뮤니티 유지를 위한 제도의 지원방안 필요</li> </ul>
공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구 (유규상, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국가 및 지방자치단체에서 국책사업이나 지역현안사업 추진과정에서 발생하는 갈등사례를 중심으로 갈등관리 방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공공갈등 조정기구를 활용하기 위한 제도적 보완</li> <li>◦ 갈등관리 전문가 육성</li> <li>◦ 공공갈등관리 관련 기본법 제정</li> <li>◦ 이해당사자 간의 정보공유</li> <li>◦ 사업이나 정책 추진 시 실명제 적용</li> <li>◦ 적절한 보상 및 협력 거버넌스 시스템 마련</li> <li>◦ 갈등에 대한 지속적인 모니터링</li> </ul>
주택재개발사업의 참여 주체 간 갈등 해소방안에 관한 연구 <sup>2)</sup> (유정훈 외, 2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주택재개발사업 사례조사를 통해 관민을 중심으로 한 사업 참여 주체 간의 갈등의 전개과정과 갈등구조 분석</li> <li>◦ 주택재개발사업의 갈등해소 방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제도적 해결</li> <li>◦ 절차적 해결</li> </ul>

2) 이 연구의 갈등관리방안의 세부내용은 토지소유 갈등내용과 상이하나 갈등해결 방안 접근 측면에서 살펴봄

## 2) 미디어 사례 검토

타 지자체의 등산로 갈등원인 및 관리 현황 등을 파악하기 위해 국내 미디어 매체를 활용하여 갈등 사례를 검토하였다. 경기도, 부산시 등 다른 지자체에서도 다양하게 갈등이 발생하고 있으며, 우회로 조성, 사유지 매입 계획 수립 등 지자체에서 관리대책을 마련하고 있으나 여전히 갈등이 지속되고 있다.

경기도 수원시 광고산 청령암 입구 등산로에 위치한 등산로에서 토지 소유주들과 등산객들 간의 갈등이 발생하였다. 자치단체들이 지정하고 운영 중인 등산로의 일부가 사유지로 포함되면서 토지소유주가 등산로 폐쇄 현수막을 부착하고 경계펜스를 설치하여 등산객 이용을 막으면서 갈등이 나타났다. 오랜 기간 동안 등산로로 이용되어 왔기 때문에 이용객들의 불편이 야기되었고, 시에서는 우회로를 조성하였지만 우회로의 안내판도 없이 폭이 좁고 수풀이 우거져 있어 여전히 사유지 등산로를 이용객이 이용하고 있는 실정이다. 부산시 사하구에서도 토지소유주의 사유권 행사로 주요 등산로가 가로막혀 등산객과 주민이 불편을 겪고 있다. 토지소유주는 도시계획상 산지인 땅을 휴게음식점을 짓기 위한 목적으로 토지를 매입했지만, 건축허가가 반려되면서 구와 갈등이 발생하였다. 현재 소송 진행 중으로 재판 결과에 따라 대책을 마련하겠지만 구에서는 공원면적의 2/3가량의 사유지를 매입할 계획을 가지고 있다.



[그림 2-3] 등산로에 현수막 설치 사례(수원시)

자료: <http://www.kyeonggi.com/news/>(경기일보)

경상북도 포항시 도심 인근에 위치해 있는 창포산에서도 주요 등산로가 토지주들에 의해 폐쇄되면서 갈등상황이 발생하고 있다. 포항시 도시관리계획이 재정비되면서 산림청 등 관계기관의 협의에 따라 해당 부지를 원상태로 보존하라는 결정에 토지주들은 반발하며 출입제한 현수막 부착, 입간판 설치 등 등산객의 출입을 통제하였다. 갑작스런 등산로 폐쇄로 주민, 이용객들의 민원이 발생하여, 시에서는 정확한 폐쇄이유

를 파악하고 예산확보, 신규 대체 노선, 운동시설 설치 등 합의점을 찾는 노력을 기울이고 있다. 충청북도 괴산군에서도 지난 50여 년간 지역주민, 등산객들이 이용하던 등산로가 폐쇄되면서 갈등이 발생하였다. 토지소유주는 자연적으로 형성된 등산로를 개인 소유의 토지라는 이유로 70cm의 높이로 석축을 쌓아 폐쇄하였다. 인근 토지주와의 사이에서 발생한 갈등으로, 인근 토지주로부터 권리남용에 따른 통행방해로 인한 '주위 통행 토지권 확인' 등의 청구소송이 제기되었으며, 통행에 불편을 겪던 일부 등산객과 주민도 공익침해행위 신고서를 제출하였다. 국민권익위원회와 군에서는 해당 사례에 대해서 개인 사유지의 토지이용문제를 시정 조치할 권한이 없다며 관련 진정을 받아들이지 않고 있는 것으로 알려졌다. 비슷한 사례로 경상북도 경주시에서도 지역주민이 30년 넘게 이용하던 등산로에 토지소유주가 불법건축물을 세워 대문을 만들려고 하면서 주민들과 갈등에 부딪히게 된 사례가 있다. 주민들은 소유주의 불법행위를 막기 위해 시에 고발·진정서를 제출하였지만 해당부서인 건축과와 산림과는 서로의 업무가 아니라며 미루다가 최근 산림과에서 공사 중지 명령 조치를 한 것으로 알려졌다.



[그림 2-4] 철조망 설치로 인한 등산로 폐쇄 사례(포항시)



[그림 2-5] 석축설치로 인한 등산로 폐쇄 사례(괴산군)

자료: [http://www.kbmaeil.com/news/\(경북매일\)](http://www.kbmaeil.com/news/(경북매일)), [http://www.asiatoday.co.kr/\(아시아투데이\)](http://www.asiatoday.co.kr/(아시아투데이))

### 3) 국외 관련 사례 검토

일본에서도 사회적으로 크게 이슈가 되고 있지 않으나 일부 등산로에서 토지소유와 관련한 갈등이 발생한 사례들이 일부 있다. 가장 유명한 등산로 폐쇄 문제 사례는 도쿄 북부의 사이타마현(埼玉県)에 위치한 료카미산(両神山)에서 발생한 것이다. 료카미산은 일본 백대 명산 중 하나로 연간 등산객 수가 약 2만이 되는 명산으로 알려져 있으며, 일부는 지치부타마카이 국립공원(秩父多摩甲斐 国立公園)으로 지정되어 있다. 2000년 지치부타마카이 국립공원 내의 토지소유주가 료카미산의 최단루트인 등산로 약 3km를 폐쇄하면서 갈등이 나타났다. 토지소유주는 1985년경에 국립공원 지정으로 채벌이 금지되는 대신 상속세 경감을 구두로 약속을 받았다고 한다. 그러나 2000년까지 상속세 경감이 이행되지 않고, 이용자에 의한 쓰레기 투기문제가 발생하자 출입구에 펜스를 설치하여 23년간 이용되었던 등산로를 폐쇄하였다.

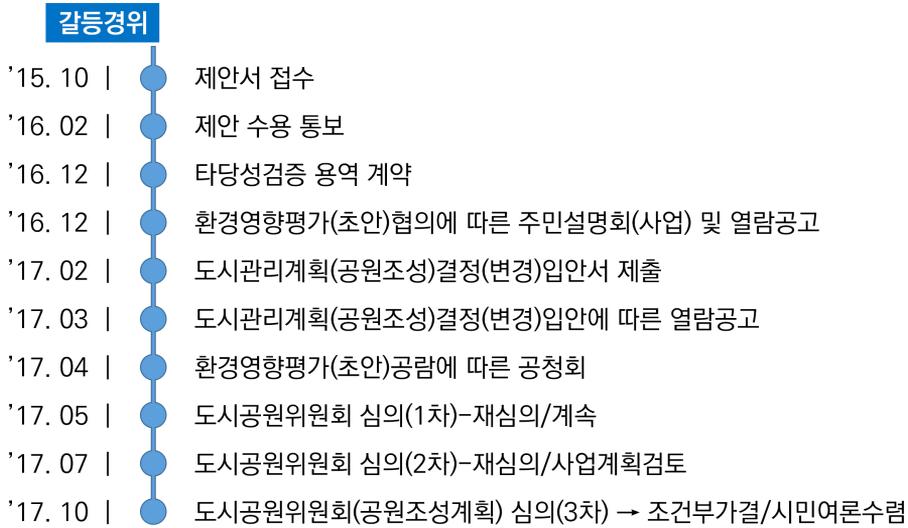


[그림 2-6] 료카미산 위치도

토지소유주의 등산로 폐쇄에 대해서 환경성은 현재 소유주에게 상속한 조부와의 상속세 경감 구두 약속이 있었다고 하지만 문서상 확인할 수 없으므로, 소유하고 있는 산림은 채벌 가능성을 위한 통행이 가능하다는 입장을 나타냈다. 소유주는 새로운 등산로를 만들어 정비하고, 다니기 힘든 장소에 교량의 설치, 비상물품, 해충 스프레이 비치와 같은 방식으로 정기적인 관리를 하였다. 새롭게 개설한 등산로에 대해서 토지소유주가 독자적인 규칙<sup>3)</sup>을 도입하여 관리하고 있으며 지자체에서 이를 허가하고 있다.

3) 예약허가제, 자기책임(상처, 사고), 환경정비료 1,000엔(円)을 지불, 당일 등산객만 허용(숙박금지), 암벽·폭포타기 금지, 그 외 일반적인 사항 주의





[그림 2-8] 월평공원 갈등의 주요전개 과정

## (2) 갈등원인

월평공원에 개발 사업이 추진되고 이를 위한 민간사업자 설명회가 시작되면서 공공갈등이 시작되었다. 사업 확정 절차 중인 상황에서 이미 결정된 민간사업자가 설명회를 한다는 것은 일방적 추진이며, 비민주적인 방식의 추진이라는 이유로 주민들이 강력하게 반대하였다. 개발지 주변 주민들은 충분한 정보를 알지 못한 상태에 있었는데 주민설명회를 추진한다고 해서 문제를 제기하였다.

월평공원을 포함한 민간공원 특례사업은 도시공원 일몰제 대비를 배경으로 한다. 도시공원 일몰제에 따라 2020년 7월 이후 20년 이상 된 전국의 공원시설은 자동 해지되고, 부지의 용도변경이 이뤄진다. 대전은 602곳(2,477만 40000㎡)이 도시공원으로 지정돼 있는데, 이 중 아직 공원조성이 완료되지 않은 곳은 216곳(1,150만 6000㎡)이다. 월평공원과 같이 20년이 지난 장기 미집행공원은 21곳(1392만 2019㎡)이며 해당 공원지역은 개발 등이 이뤄지지 않으면 자동으로 용도변경이 이뤄지게 된다. 대전시는 일몰제로 공원 기능이 해제되면 난개발로 숲이 훼손될 것을 우려하여 민간 특례사업을 추진하도록 결정하였다. 민간공원 특례사업은 민간사업자가 사유지인 장기 미집행 공원 부지를 매입한 뒤 70%를 공원으로 만들어 기부채납하고, 나머지를 공동주택 등으로 개발하는 방식이다. 일부 시민단체는 고층아파트와 공원을 조성하는 민간공원 특례사업은 특정업체에 대한 특혜이고 환경파괴로 이어질 것이라면서 강력

히 반대하고 있다. 이 사업을 반대하는 토지소유자가 등산로 출입 금지 등 사회적 갈등도 초래할 수 있다는 우려를 나타내고 있다.

### (3) 갈등 주요입장 내용

월평공원 민간특례사업이 추진되면서 주변 난개발 문제, 자연환경적 가치 문제, 교통 문제, 추진 절차상의 문제, 지역경제 및 지가 문제 등에 대해 개발 반대 주민 및 시민단체, 개발 찬성 주민 및 이익단체, 대전광역시시의 입장 차이가 나타났다. 쟁점에 대한 주요입장 내용은 [표 2-6]과 같다.

[표 2-6] 월평공원의 갈등 주요입장 내용

구분	주요입장	
	쟁점	내용
개발 반대 주민 및 시민단체	월평공원 주변 난개발 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주민의 경우 고층아파트 자체를 난개발이라고 주장함</li> <li>◦ 자동실효 이후에도 맹지, 고도제약, 하천 보호구역으로 난개발은 제한해야 한다는 입장이며, 대전시의 역량으로 충분히 예방할 수 있는 상황이라는 점을 강조하면서 대전시의 역할문제를 제기함</li> </ul>
	자연환경적 가치 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 분진 및 소음으로 인한 환경훼손이 우려되며 늪지 보호지역 등의 문화재 보존의 필요성을 제기함</li> <li>◦ 편의 환경인 녹지 편익과 조망권이 훼손될 수 있음을 우려함</li> <li>◦ 월평공원은 서구도심에 위치한 대전시 허파로서의 역할을 함.</li> <li>◦ 다양한 외부단체 및 자연환경 평가단체에 반드시 지켜야 할 생태가치를 인정받고 있음을 인지해야 한다고 밝힘</li> </ul>
	교통문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대규모 아파트가 입주하면 주변의 협소한 여건상 교통 대란이 문제가 되며, 이를 예방하거나 대안을 마련할 환경여건이 부족함</li> </ul>
	절차의 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 도시공원위원회 등 특례사업 과정에 주민의견 수렴 없이 입장 반복으로 불신이 높으며 신뢰가 없음</li> <li>◦ 개발사업을 일방적인 통보양상으로 사업추진을 설명하거나 업체가 발표하여서 확정된 사업으로 분위기를 형성하는 것은 일방적 사업추진 방식임</li> <li>◦ 관련한 정보에 대한 공유 및 전파도 부족한 상황으로 대전시 내부의 비리문제도 검토할 필요가 있음</li> </ul>
개발 찬성 주민 및 이익단체	지역경제 및 지가 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 강제수용으로 보상이 낮고 지가상승이 어려울 수 있다고 판단함</li> <li>◦ 토지주들의 경우 보상보다는 자동실효 이후 저층다세대 주택을 건설하는 것이 유리할 수 있음을 밝힘</li> </ul>
	월평공원 주변 난개발 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 토지주 재산권이 부활하면 주택, 음식점, 등의 무분별한 건립으로 난개발은 더욱 심해질 것이라고 판단되어 현재 민간특례사업을 통해 월평공원을 개발해야 한다고 주장함</li> </ul>

구분	주요입장	
	쟁점	내용
개발 찬성 주민 및 이익단체	자연환경적 가치 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간개발을 통한 자연환경 유지가 가능한 상황이며, 자연으로서의 가치가 낮거나 황폐한 일부지역 중심으로 아파트가 건설되기 때문에 자연파괴는 최소한으로 시행될 것임</li> <li>민간특례는 공원의 일부에 포함되기 때문에 환경생태를 보존하는데 문제가 없다고 판단함</li> <li>일반적으로 환경의 중요성만을 강조할 것이 아니라 지역경제의 활성화와 개인의 재산권의 중요성도 인지해야 환경과 개발 양쪽의 입장을 충족시킬 수 있는 대안이 마련될 수 있음</li> </ul>
	교통문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>무작정 아파트가 입주된다고 해서 교통문제가 심각해진다는 것은 지나친 우려사항이며, 이는 특례사업 수립과정에서 충분히 논의하여 해결할 수 있음</li> <li>교통 및 도로의 더욱 발전된 대안 수립이 가능</li> </ul>
	절차의 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재 도시공원위원회의 조건부 가결된 사안을 원칙과 기준 없는 반대로 부정적인 영향을 주고 있어 빠른 집행이 필요</li> <li>공론화 추진 시 대표의 중립성과 대표성의 중요성을 강조함</li> </ul>
	지역경제 및 지가 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>월평공원 특례사업은 지역경제 활성화와 일자리 창출의 큰 효과를 줄 수 있음을 시사함</li> <li>토지주 입장의 경우 지가상승이 낮을 것으로 예상되어 조속한 보상의 필요성을 강조함</li> </ul>
대전광역시	월평공원 주변 난개발 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>현행법에 따라 토지주들이 개발하겠다고 하면, 규제할 명분이 없음</li> <li>재산권 행사가 가능하도록 법에서 풀어준 상황에서 다시 규제하는 것은 현실적으로 불가능</li> <li>근간에 제기되는 여러 우려사항에 있어서는 도시계획단계에서 일부 해결할 수 있음</li> </ul>
	자연환경적 가치 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>시예산이 가능한 범위 내에서 공원부지매입과 일부 민간개발을 통해 월평공원 네트워크 조성으로 기존 자연환경 유지가 가능함을 주장함</li> <li>환경보전을 위한 대전시의 투자가 가능한 상황</li> </ul>
	교통문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>발생하는 현재 문제들은 교통영향평가, 도시계획위원회 심의 검토 사안임</li> <li>이외의 이해관계자들과는 현시점에서 이상의 문제를 논의할 필요는 없다는 입장이며, 절차에 따라 진행하면 충분히 해결이 가능</li> </ul>
	절차의 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>지금까지 모든 이해관계자들과 충분히 협의하고 설득을 위해 노력 하였음</li> <li>문제가 되었던 절차상의 문제는 이미 극복하였으며 이후에도 지속적으로 신뢰를 회복하기 위해 노력하고 있다고 밝힘</li> </ul>
	지역경제 및 지가 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>일부 공원지역의 토지주는 개발행위로 건설하거나, 도시계획시설결정, 지구단위 계획수립 등으로 용도변경을 시도할 수 있으므로 이러한 상황에서 규제는 매우 어려운 상황임</li> </ul>

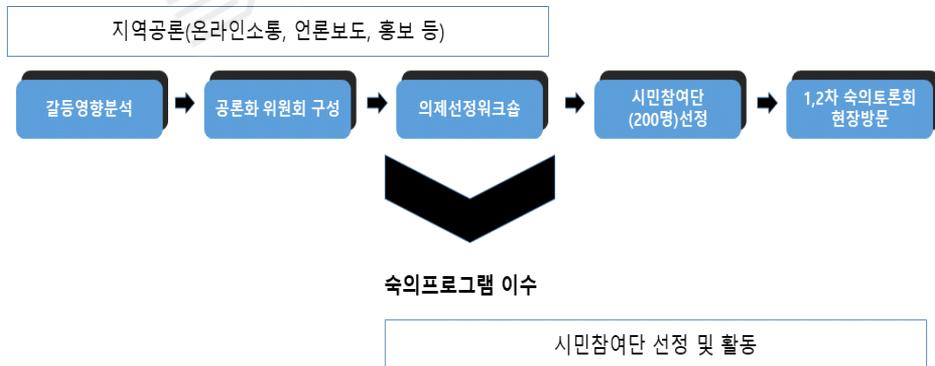
#### (4) 갈등관리 방안

대전광역시 도시계획심의회위원회는 지속적인 개발여부에 대한 결정을 연기하다가 시민의견을 수렴하여 반영하기로 결정하였다. 2017년 10월 26일 도시공원위원회에서는 3차 심의 결과 끝에 시민들이 직접 참여하여 월평공원에 대한 객관적인 정보를 공유하고 의견을 수렴하여 도시공원 로드맵을 수립하였다.

대전시가 그동안 갈등을 겪어온 월평공원 민간특례사업에 대하여 대전시가 일방적으로 결정하지 않고, 공정하고 투명한 시민여론수렴을 위해 ‘월평공원 공론화위원회’를 출범하였다. 이 위원회에서 전문가들과 이해관계자들의 다양한 견해를 듣고 학습과 토론을 통해 공적인 여론을 형성해가는 워크숍 형태의 공론화 과정으로 로드맵을 결정하였다.

다양한 이해관계자 및 전문가들이 대화와 토론을 거쳐 의제를 개발하고 선정하는 과정을 통해 이해관계자 상호간 이해와 공감대를 형성하였고, 시민참여단에 제공될 의제, 우선순위, 의제별 실행방안에 관한 의견을 수렴하였다. 워크숍 참가자는 이해관계자 6명, 전문가 4명, 학생 8명, 대전 시민 6명 등 총 24명이 참가하여 의제(자연생태, 재정, 미래상, 콘텐츠 등)에 대한 실행방안을 도출하고 200명의 시민참여단이 숙의과정정을 거쳤다.

대상지도 갈마지구에서 정림지구까지 확대하였다. 그 결과 민간특례사업을 통한 추진은 정림지구를 대상으로 시행하기로 하였으며, 갈마지구의 경우 민간특례사업이 부결되면서 대전시에서는 최대한 매입하는 방향으로 재정을 적극 검토하고 있다.

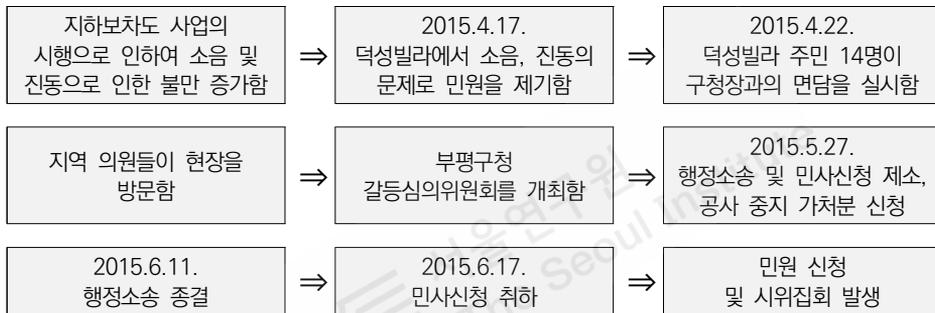


[그림 2-9] 월평공원 갈등의 공론화 과정 체계도

## 2) 부평구 지하보차도 갈등사례

### (1) 갈등개요

경인철도로 인하여 남북으로 단절된 부개서 초교 인근 지역에 지역 간 소통을 원활히 하고자, 2014년 9월 지하보차도를 설치할 위한 공사가 시작되었다. 그러나 지하보차도 설치공사에 대해 인근 지역주민들이 건물 피해, 주차문제, 소음 및 진동, 집값 하락, 생활환경 악화 등의 우려로 지하보차도 건설을 반대하였다. 이러한 침예한 갈등이 발생됨으로써 사업추진이 지연되었다. 지하보차도로 인해 갈등이 발생했으나 해당 갈등에 관련한 이해관계자의 분포도가 불명확하여 이해관계자들의 정확한 요구사항의 파악이 어려웠다. 또한 부평구 주민들이 행정에 대한 신뢰가 낮고 관계가 친밀하지 않았다. 그래서 외부 전문가를 통한 갈등영향분석이 필요하다고 판단하였다.



[그림 2-10] 부평구 지하보차도의 갈등 전개과정

### (2) 갈등영향분석 추진 내용

갈등을 해소해야만 사업을 추진할 수 있기 때문에 시행하는 갈등영향분석에서는 정확한 이해관계자를 파악하여 갈등해소를 위한 정보를 제공하려고 한다. 갈등영향분석을 추진함으로써 부개 서초교 인근 지하보차도 사업으로 인해 발생 가능한 갈등을 사전에 예방하고, 사실적 관계를 기반으로 하여 구청과 주민 간의 신뢰를 높이려고 한다. 갈등발생 이후에도 갈등완화와 해결을 위한 자료로 활용될 수 있다.

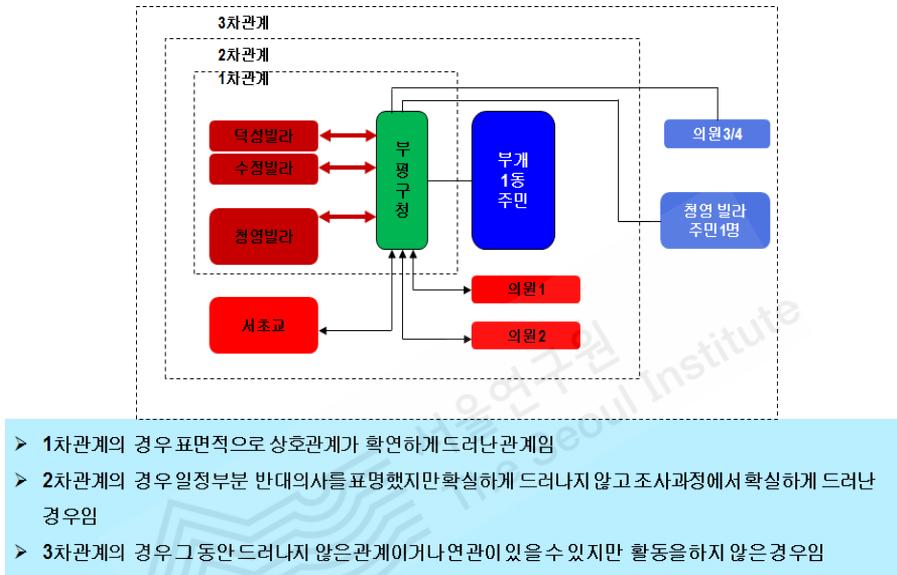
#### ① 이해관계자 분포도 파악

이해관계자 분포도 파악 결과 1~3차 관계까지 파악되었고, 1차 관계는 핵심적인 이해관계자로서 덕성빌라, 수정빌라, 청영빌라, 부평구청으로 나타났다.

2차 관계에서 부개서초교는 학생들의 안전을 강조하면서 지하보차도 사업에 대한 반

대 의사를 보였고, 학부모위원회도 반대 입장이었다. 사업추진 시에 반대시위를 개최할 수 있다고 했다. 시·구의원 2명의 경우도 덕성빌라, 수정빌라 주민들의 입장에 공감하고 있으며 반대의사를 표명하였다. 반면 부개1동 주민 일부는 주민자치위원회를 중심으로 찬성 입장을 보였다.

3차관계에서 파악된 시·구의원 2명은 장기간 동안 준비한 사업으로서 지역사회에 필요한 사업이기 때문에 추진해야 한다는 찬성입장이지만, 주민들의 불만사항에 대해서는 무시할 수 없는 중요한 문제이기 때문에 소통으로 해결해야 한다는 입장이었다.



[그림 2-11] 부평구 지하보차도의 갈등 이해관계자 관계도

## ② 이해관심사 파악

이해관계자들의 관심사는 크게 건물의 안전성, 주차장 부족, 생활권 위협, 우범화 문제, 공사 중 소음 분진 등으로 나타났다.

## ③ 갈등원인 파악

갈등 원인은 정보 전달의 부족과 일방적인 공사 진행 방식인 것으로 나타났다. 핵심 이해관계자들에 대한 정보전달의 부족으로 덕성빌라, 청영빌라, 수정빌라 주민들의 경우, 주민설명회를 실시한 내용을 모르는 것이 나타났다. 정보전달이 부족한 상황에서 공사가 일방적으로 진행되었으며 발생한 심한 진동과 소음으로 인해 주민들의 불안과 불만이 높아졌다.

[표 2-7] 부평구 지하보차도의 주요 이해관심사

구분	주요입장
건물의 안전성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 덕성빌라의 경우 건물의 노후화가 상당히 진행된 상태임</li> <li>◦ 덕성빌라 건물 중에는 기둥이 흔들리는 문제도 발생하고 있어서 공사과정에서 건물이 심각한 타격을 받을 수도 있으므로 불안한 상황임</li> </ul>
생활권 위협	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 주변도로가 협소한 상황에서 차량이 증가될 경우 주민생활권 안전에 위협을 줄 수 있음. 특히 노인과 어린이들에게 큰 위험 요소임</li> <li>◦ 덕성빌라, 수정빌라 옆쪽 좁은 도로로 차가 다닌다는 것은 보행자에게 큰 위협이 될 수 있으며, 반지하에서 사는 주민의 경우 극단적으로 차량의 위협에 노출될 수 있음</li> <li>◦ 청영빌라의 경우 대우푸르지오아파트가 들어서면서 부개서초교와 청영빌라 사이에 큰 도로가 생겨 현재 섬과 같은 존재가 되어있으며 차량 증가로 인해 안전에 큰 문제가 나타나고 있음</li> <li>◦ 부개서초교의 경우 푸르지오 건설 후 현재도 차량이 증가하여 학생들의 통학에 신경을 쓰고 있는 상황에서 지하보차도가 건설될 경우 학교 주변에 더욱 차량이 증가하여 학생들의 차량 위협이 높아질 수 있음</li> <li>◦ 학교 강당 옆의 일방통행 도로의 경우 부평역과의 연결성 때문에 많은 차량들이 진입할 것으로 예상되어 학교를 둘러싸고 차량들의 위협이 커짐</li> </ul>
공사 중 소음분진	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공사 과정에서도 많은 소음과 진동이 나타나 환경권 문제가 발생함</li> <li>◦ 공사 이후에는 차량 증가에 따른 소음으로 인해 피해는 더 커질 것으로 판단되며, 반지하의 경우 차량이 지나가면 울릴 정도의 상태임</li> </ul>
주차장 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 덕성빌라의 경우 자체 주차장이 부족하여 인근 도로 및 거주자우선 주차장에 의존하고 있음</li> <li>◦ 주차장이 부족하여 야간이나 주말의 경우 주차된 자동차로 인해 도로 주변이 혼잡하게 변함</li> </ul>
우범화 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 인적이 드문 지역으로 지하보차도가 건설되면 우범지대로 변할 가능성이 큼</li> </ul>

### (3) 갈등조정협의체 추진 내용

갈등영향분석을 실시한 결과 이해관계자들의 대부분이 반대의사를 표명하고, 반대의 수준도 매우 높아서 시위 및 집회까지 이어질 가능성이 매우 높게 나타났다. 반면에 찬성의사 집단의 경우 시위 및 집회까지 할 정도의 관심이 높지 않았기 때문에 현 상태에서 공사 진행이 어렵다는 결과를 보였다. 하지만 합의형성 절차에 대한 참여 의지가 높았기 때문에 갈등영향분석을 통해 제시한 정보를 기반으로 적절한 합의형성과정을 설계하여 조정협의체를 구성하였다.



[그림 2-12] 부평구 지하보차도의 갈등조정협의체 구성안

해당 조정협의체는 공사의 필요성, 안전문제, 토사물 유출 방지 등에 대한 논의 주제를 검토하였고, 9차까지 이어진 회의를 진행하며 통학 안전, 교통사고 방지 등을 고려한 해법으로 공사 진행에 합의하였다.

### 3) 독일 프랑크푸르트 공항 갈등 사례

#### (1) 갈등개요

독일의 프랑크푸르트 공항은 1973년 부족한 항공 수요를 충족시키기 위해 새로운 활주로를 건설(1차 공항 확장)하기로 하였지만 100건이 넘는 소송이 제기되면서 7년 여간 공항 건설이 지연되었다. 일방적인 정책 추진과정에서 시민단체를 중심으로 공공갈등이 발생하였으며 이로 인해 대규모 시위 집회뿐 아니라 물리적 충돌까지 발생시키며 첫 번째 활주로를 완공하였다.

1997년 늘어나는 항공 수요를 충족시키기 위해 또 다른 활주로를 건설(2차 공항 확장)하기로 하였으며 2차 공항 확장과정에서는 1차 확장방식을 교훈으로 삼아 대안적 방식으로 접근하여 사업을 추진하였다. 주민들이 참여하는 협의체를 구성하여 윈-윈 방식의 해결을 하였다. 효과적인 참여유도를 위해서 조정과정을 통해 사업의 추진과정과 이해관계자들의 참여 촉진 및 참여경험을 유도하였다. 지역사회의 공론화를 촉진하여 자연스럽게 거버넌스 플랫폼이 형성되도록 하였다.

## (2) 갈등관리 방안

### ① 갈등 조정

갈등조정 집단이 공식 조정안을 작성하여 갈등의 이해당사자인 6개 지역의 지역대표와 공항 공사, 2개 항공사에 보냈다. 그러나 이해당사자인 지역대표들은 건설에 관한 사항을 반대하였다. 또 다른 이해당사자인 항공사 측은 야간 이착륙 금지조항과 소음 관련 규정을 바꿔줄 것을 요청하였다.

이에 갈등조정 집단은 활주로 건설과 동시에 야간 이착륙 금지와 항공기 소음 완화조치를 수정 보완하였다. 이해당사자들이 해당 안을 수용하고 이후의 문제를 논의하기 위해 2001년 7월 지역 대화 포럼이 구성되었고, 종합적으로 다양한 논쟁과 토론을 하면서 여러 가지 형태의 인적 관계망을 구성하였다. 2001년 7월에 구성된 지역 대화 포럼은 많은 구성원과 조직이 가담함으로써 조정행위를 수행할 수 있었다.

### ② 갈등관리 제도적 제정

조정 유연성을 공식적인 결정으로 전환시키고 그것을 따르도록 만드는 과정에 어려움이 있었으나 조정의 실효성을 강조하기 위해 “조정 관련법”을 제정하였다.

### ③ 대안적 방안 활용

과거의 일방적 추진 과정에서 발생한 문제점을 되풀이하지 않고 대안적 방식을 통해 원활하게 해결하였다. 일방적 추진을 통해 소모되었던 갈등기간은 15년이였었지만, 대안적 추진 방식에서는 4년이라는 시간으로 매우 짧은 시간에 갈등을 해결하였다. 갈등 및 사업의 비용에 있어서도 일방적 추진 시에서는 3,000억 유로라는 비용 소모와 많은 인명피해까지 발생하였지만, 대안적 방식으로 추진했을 때는 40억 유로라는 매우 적은 비용으로 해결이 가능하였다.

03

## 서울시 등산로의 갈등사례 분석



- 1\_서울시 등산로 갈등사례
- 2\_갈등요인 분석
- 3\_종합 및 시사점

## 03. 서울시 등산로의 갈등사례 분석

### 1\_서울시 등산로 갈등사례

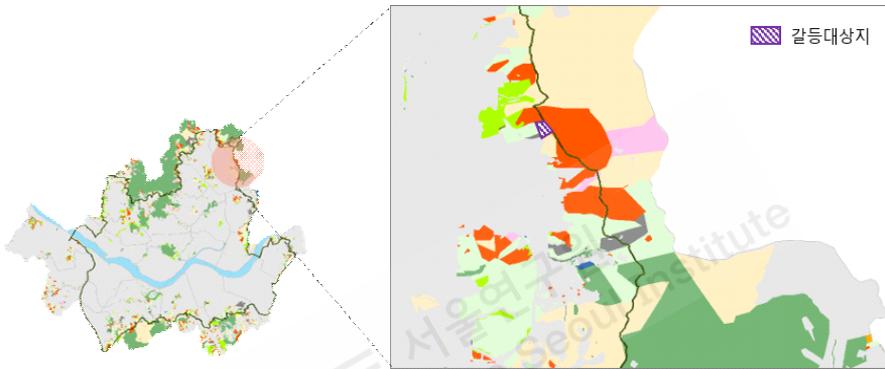
구체적인 위치와 현황파악을 위해 서울시 등산로에서 발생한 민원, 소송사례를 우선으로 조사하였다. 그런데 민원, 소송사례는 개인정보에 의한 보안성이 높아 조사에 있어 자료구득의 한계가 있었다. 이를 보완하기 위해 미디어 기사, 판례 등으로 등산로의 갈등사례를 조사하였다. 사례분석은 갈등발생 위치, 갈등원인, 갈등에 대한 입장 차이, 갈등 발생지의 특징, 소송 등에 의한 결과 등으로 구분하였다.

#### 1) 불암산(서울둘레길) 사례

서울둘레길 1코스(수락-불암산)에서 중계동에 위치한 일부 구간에서 발생한 사례가 있다. 토지소유주가 둘레길에 철조망을 설치하여 길을 단절시켜 탐방객의 불편 및 안전문제가 발생하였다. 토지소유주는 개인 토지가 공원으로 지정되어 재산권 행사에 많은 어려움이 있으므로 둘레길 조성과 운영에 따른 토지보상을 요구하였다. 서울시에서는 불암산 주변 토지보상을 진행 중에 있지만 사유지가 넓고 가용 예산은 부족하므로 조속한 보상이 이루어지지 못하고 있고, 해당 구간의 등산로는 자치구에서 예전부터 지역 주민들이 이용하던 산길을 그대로 활용한 것이라는 입장을 표명했다. 갈등이 발생한 대상지는 개인 소유의 사유지이며, 인접한 토지도 다른 개인의 사유지이다. 서울시와 노원구는 토지보상과 매입이 어려우므로 민원을 넣은 소유자의 요구를 받아주지 못하였고, 인접한 토지의 소유자와 녹지활용계약을 추진하여 둘레길 노선의 일부구간을 변경하였다.



[그림 3-1] 불암산 갈등대상지 현장(철조망 설치 흔적 등)



[그림 3-2] 불암산 갈등발생지 토지구분

## 2) 고덕산(서울둘레길) 사례

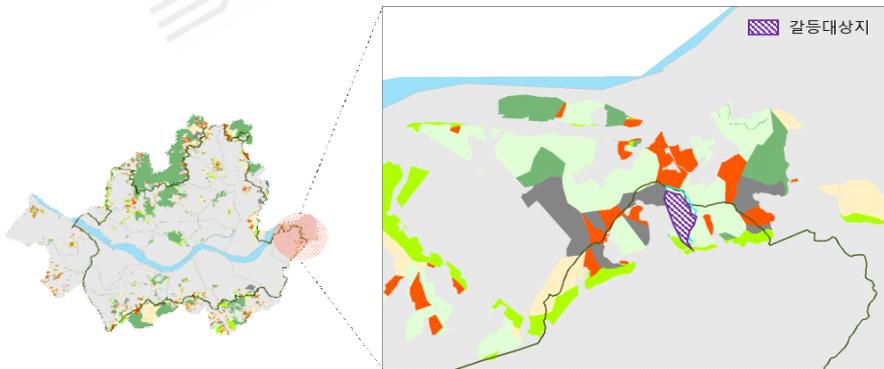
서울둘레길 3코스(고덕-일자산)에서 고덕동에 위치한 일부 구간에서 발생한 사례가 있다. 토지소유자가 서울둘레길 조성과 사방공사를 하면서 이용한 것에 상당하는 부당이득금 반환 소송을 제기하였다. 토지소유주는 토지를 보상해주던지, 서울둘레길 부분을 기부채납 후 취락지구 옆 토지분할 제공을 해주던지 할 것을 요청하였다. 서울시에서는 해당 대상지가 장기미집행 중에 있는 공원의 일부로 토지보상을 위해 노력 중이지만 보상비 확보에 어려움이 있다는 의견으로 거절하였다. 해당 지역의 식생과 주변 환경이 양호할 뿐 아니라, 다른 지역에 대한 보상재원도 부족하다는 것이다. 기부채납 후 취락지구 옆 토지분할 제공에 대한 요구사항에 대해서는 기부채납 및 환지에 대해서 서울시로서는 실익이 없고, 매수대상 토지의 판정기준에 부합하지 않기 때문에 토지 매입이 불가능하다는 의견을 주었다. 또한, 서울둘레길 조성 추진

시 토지사용 승낙이 없는 사유지에 대해서는 사업에서 제외하도록 서울시가 해당 자치구에 통보를 하였음에도 자치구에서 토지소유자 동의 절차 없이 설치하였으므로, 이용에 대한 책임도 공원을 설치하여 관리하는 자치구에 있음을 나타냈다. 이에 대해서 자치구는 해당 길은 자연적으로 발생하여 주민들이 이용하는 등산로인 동시에 산길이고, 석축 설치를 자치구에서 시행한 자료는 존재하지 않는다는 의견을 제시하였다. 이렇듯 각자의 입장을 주장하면서 갈등이 지속되어 왔다.

갈등대상지는 개인으로 구분된 사유지이며 주변에 개인, 종종 토지가 분포하고 있다. 행정소송 절차가 진행되었고, 최근 판결이 나왔는데 서울시에서는 설치한 야자매트를 제거하고, 설치기간 동안의 비용을 지불하며, 세운 가로등과 석축 등 시설설치에 대한 비용을 지불하도록 하라는 것이다.



[그림 3-3] 고덕산 갈등대상지 현장(야자매트, 석축 설치)



[그림 3-4] 고덕산 갈등발생지 토지구분

### 3) 대모산 사례

대모산 도시자연공원 내에서 발생한 소송까지 제기된 2건의 사례를 조사하였으나, 두 사례의 소송 결과가 상이하게 나타났다. 두 사례 모두 토지소유자가 소유하고 있는 토지에 대한 보상을 요구하였으나 1996년에 발생한 사례는 자치구에서 부당이득금을 지급하도록 하였고, 2011년 사례에서는 보상받을 수 없다는 결과가 나왔다. 두 사례의 차이를 살펴보면 토지소유권 취득시기가 대모산 도시자연공원 지정 전후로 나뉘게 되는데, 이에 따라 부당이득금 보상여부가 달라진다.



[그림 3-5] 토지소유주의 토지소유권 취득 시기

#### (1) 2011년 부당이득금 반환 소송 사례

서울시 대모산 도시자연공원 내에서 발생한 사례이다. 토지소유주가 임료 상당액의 부당이득금 반환을 위해 소송을 제기하며 갈등이 발생하였다. 토지소유주는 자치구가 토지를 법률적으로 정당화하는 근거 없이 점유·사용하여 왔으므로 부당이득에 대한 반환을 요청하였다. 서울시는 해당 등산로가 점유할 수 없는 자연발생적 샛길이며, 토지소유자가 취득한 당시에 통행로로 이용되고 있던 현황을 알면서도 취득한 것이므로 사용수익권을 행사할 수 없다는 입장이었다.

소송 판결을 살펴보면 해당 토지는 1971년 도시계획시설 공원으로 지정되었으나 토지소유주는 1974년 소유권을 취득하였으므로, 취득 이전에 공원 지정을 알고 구매했다는 것을 염두에 둔다. 공익사업을 위한 재산권에 대한 사회적 제약 내에 있고, 수용적 침해의 요건을 충족하지 못하므로 보상받을 수 없다고 판결하였다.

## (2) 1996년 부당이득금 반환 소송 사례

1996년에도 위와 같은 대모산 도시자연공원 내에서 부당이득금 반환을 위한 소송이 제기되었다. 토지소유주는 대모산 전체의 35%에 해당하는 토지를 1966년에 매입하였으나, 1971년에 대모산이 도시자연공원으로 지정되면서 해당 토지가 그린벨트, 공원으로 묶여 사유재산 침해에 대한 보상이 필요하다고 하였다. 이에 대해서는 행정소송 판결에서 강남구 개포동 일대에 위치하는 토지에 대한 부당이득금을 자치구에서 토지소유자에게 지급하라고 하였다.

## 4) 노원구 사례

서울시 노원구 공릉동의 불암산 둘레길로 통하는 등산로에서도 토지소유자가 시설물(등산객 편의시설 등) 철거 소송을 자치구에 제기하면서 갈등 양상이 나타났다. 토지소유자는 토지 내의 자치구 시설물의 철거 및 철제 울타리 복구, 토지사용료와 이자에 대한 요구를 하고 있다.

노원구는 주민들이 원해서 설치된 시설물의 철거로 인한 주민들의 불편함에 대한 우려를 나타내고 있으며, 토지소유자는 불법 벌목의 원상복구 등을 요청하고 있는 상태에 있다.

## 2\_갈등요인 분석

### 1) 이해관계자별 갈등 입장과 갈등 관계

갈등양상은 양자 간의 갈등형태뿐만 아니라 다양한 관계 속에서 복합적인 형태로 나타나고 있으며, 갈등이해 관계자는 토지소유주, 행정주체, 이용객이다. 이해관계자별로 입장차이가 갈등원인으로 나타나고 있다.

주로 토지소유주는 이용객 이용 제한 또는 토지 점유·사용에 대한 대가 보상을 요구하고 있다. 하지만, 행정주체는 과거부터 이용하던 산길을 활용하여 둘레길을 계획한 것이고, 그로 인해 발생하는 피해에 대한 보상에는 재원의 한계가 있다는 입장이다. 민원·소송 등의 처리과정 중에서 서울시와 자치구 서로 간에도 책임소재의 확인 등으로 의견 차이가 있다. 위의 사례에서는 나타나고 있지는 않지만 토지소유주의 등산로

폐쇄, 시설물 철거 등으로 인하여 이용객에게 불편 및 안전문제 등이 발생한다. 이용객이 토지소유주와 직접 갈등을 빚기도 하며, 행정주체에 민원 등의 형태로 입장을 나타내기도 한다. 사례별 이해관계자의 갈등입장은 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 이해관계자별 갈등입장

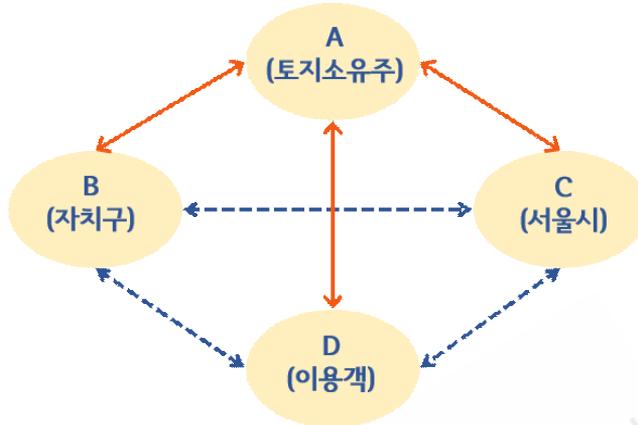
구분	토지소유주	행정주체		이용객
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지보상 요구</li> <li>보상이 안 되는 경우 우회도로 조성 요청</li> </ul>	서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>둘레길은 과거부터 이용하던 산길 활용하여 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>둘레길 이용 불편 및 안전 문제 발생</li> </ul>
		자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>둘레길 노선변경 추진</li> </ul>	
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지보상 요구(임료 상당의 부당이득금 반환)</li> <li>기부채납 후 취락지구 옆 토지분할 제공 요청</li> </ul>	서울시	<ul style="list-style-type: none"> <li>보상재원의 한계</li> <li>기부채납 및 환지에 대한 실익이 없고 법적근거가 없음</li> </ul>	-
		자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>둘레길은 자연 발생한 산길 활용</li> <li>시설물 설치 등의 내용 없음</li> </ul>	
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지 점유·사용에 대한 부당이득 반환 요청</li> </ul>	자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 등산로는 자연발생적 셋길로 경제적 이득 없음</li> <li>공익을 위한 영역에 속함</li> </ul>	-
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>소유 토지 매입요구</li> <li>사유재산 침해에 대한 보상 요구</li> </ul>	자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체예산으로 매입에 한계가 있음</li> <li>도시계획 안에 포함된 부지에 대해서만 보상</li> </ul>	-
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정주체 시설물(이용객 편의시설) 철거</li> <li>토지사용에 대한 사용료 및 이자 요구</li> </ul>	자치구	<ul style="list-style-type: none"> <li>불법 벌목에 대한 원상복구 요청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이용불편</li> <li>공공재 인식</li> </ul>

갈등 이해관계자별 갈등을 세부적으로 살펴보면 이해관계자의 기본 관계도는 [그림 3-8]과 같다. 토지소유주와 직접적으로 부딪히며 나타나는 갈등을 1차 갈등으로 보고, 1차 갈등에서 파생되어 발생하는 갈등은 2차 갈등이다. 1차 갈등은 토지소유주와 행정주체(A-B 또는 A-C), 토지소유주와 이용객(A-D)과의 갈등이다. 토지소유주가 사유지에 해당하는 통행로 변경이나 토지보상 등에 관련하여 행정주체에 대한 민원·소송을 제기하며 갈등이 발생한다.

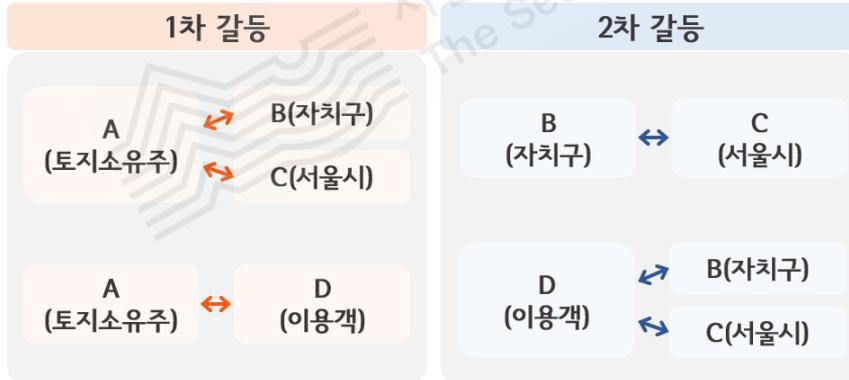
소송 진행 과정에서 공원 및 둘레길 등의 관리주체가 해당 자치구인 경우가 대부분이지만, 보상재원 등에 대한 소재 확인으로 인해 서울시와 자치구 사이에서도 갈등이 발생한다. [그림 3-7]과 같이 자치구와 서울시의 갈등(B-C)은 2차 갈등이다.

토지소유주와 이용객의 갈등(A-D)은 토지소유주로부터 등산로 폐쇄, 시설물 제거에

의해 이용객이 직접적으로 이용의 불편함을 느끼며, 더 나아가서는 설치해둔 시설 훼손 등으로 불만을 표출하면서 토지소유주와 갈등을 보인다. 토지소유자와 직접적인 갈등을 일으키지는 않으나 민원 방식의 불만을 제기하기도 한다. 이용객 민원에 의한 행정주체와의 갈등(D-B 또는 D-C)은 2차 갈등이다.



[그림 3-6] 갈등 이해관계자 기본 관계도



[그림 3-7] 이해관계에 의한 1차, 2차 갈등

## 2) 갈등 대상지

서울시에서 발생하는 등산로에서의 갈등 대상지는 서울둘레길과 같이 사업이 시행된 지점에서 발생한다. 과거부터 사용한 길을 활용하여 조성하지만 사유지라는 이유로 인하여 이용을 제한함에 따라 발생한다.

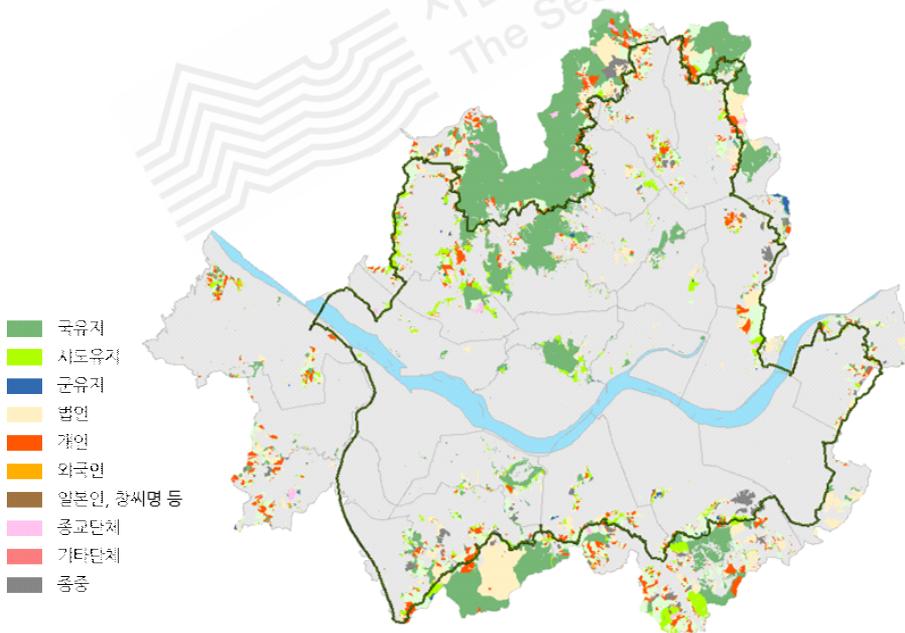
서울시 전체 공원면적 중 사유지 비율은 36.8%이며, 서울둘레길 주변의 임야면적 중심으로는 사유지(개인, 외국기관, 종중 등)의 비율이 48.7%로 매우 높은 편이다.

[표 3-2] 공원유형별 토지소유구분 현황

구분	면적총계 (km <sup>2</sup> )	국유지		시유지		구유지		사유지		
		면적	비율(%)	면적	비율(%)	면적	비율(%)	면적	비율(%)	
계	168.16	63.54	37.78	37.07	22.05	5.70	3.39	<b>61.86</b>	<b>36.78</b>	
도시공원	계	112.51	30.10	26.75	28.31	25.16	4.61	4.09	49.50	43.99
	도시자연공원	66.69	22.40	33.59	10.32	15.48	0.19	0.29	33.77	50.64
	근린공원	39.89	6.10	15.30	16.82	42.16	2.97	7.46	13.99	35.08
	기타*	5.94	1.59	26.86	1.17	19.76	1.44	1.69	1.72	34.30
자연공원, 기타공원	55.64	33.43	60.09	8.76	15.74	1.09	1.96	12.36	22.21	

\*기타는 어린이공원, 소공원, 체육공원, 묘지공원, 문화공원, 역사공원, 수변공원을 포함

자료: 2030 서울시 공원녹지 기본계획



[그림 3-8] 서울둘레길 주변 토지소유현황

이처럼 사유지 비율이 높기 때문에 등산로 포함 공원과 관련된 민원 및 소송은 꾸준히 발생할 것으로 보이며, 잠재적인 갈등 대상지로 나타난다. 또한, 2020년 장기미집행 도시공원 일몰제가 시행되면 갈등은 더욱 증가할 것으로 보인다. 서울시 내부자료<sup>5)</sup>에 의하면 서울시로 접수된 소송은 장기미집행공원 내 사유지와 관련한 소송이 대부분이며 이와 관련하여 2019년 6월 기준으로 4건의 소송이 접수되었으며, 2017년 5건, 2018년도에도 5건이 접수되고 있다.

### 3) 갈등해결방안

갈등 해결 유형을 살펴보면 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 장기미집행공원 일몰제 등 대상 토지에 따라 근거에 의해 결정되는 부분이기 때문에 모든 사례를 일반화할 수 없지만 크게 행정주체의 토지 점유 여부, 토지소유주의 토지소유권 취득 시기에 의해 결과가 도출되는 경향을 보이고 있다.

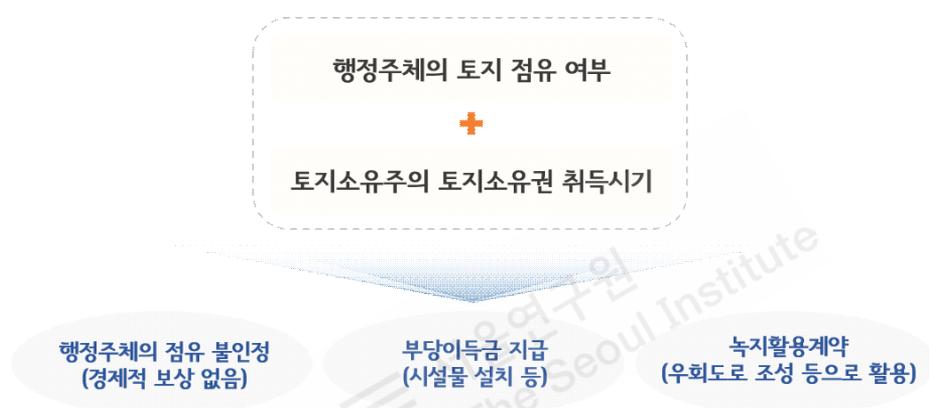
[표 3-3] 사례별 갈등해결 결과

구분	갈등이해관계		대상지	결과
	1차	2차		
1	토지소유주-서울시	서울시-자치구 자치구-이용객	둘레길 조성	녹지활용계약
2	토지소유주-서울시	서울시-자치구	둘레길 조성	부당이득금 지급 (시설물 비용으로 산정)
3	토지소유주-자치구	-	공원	보상 없음
4	토지소유주-자치구	-	공원	시설물철거 부당이득금 지급
5	토지소유주-자치구	자치구-이용객	둘레길 조성	진행 중

등산로 대부분은 자연발생의 길을 활용하는 것이기 때문에 행정주체의 점유가 인정되지 않으면 토지소유주의 패소판결로 종결된다. 그러나 자연발생 길이라도 등산로를 따라 야자매트, 석축 등을 설치한 경우에는 설치한 면적에 대해서 임료 상당의 부당이

5) 서울시 법률지원담당관의 내부 통계정보로 공개된 자료는 아니며 질의응답 형태로 자료 확보

득금을 반환하도록 결과가 도출되고 있다. 토지소유권 취득시기와 관련해서는 토지소유주가 매입하려는 시기 이전에 해당 토지가 공원 또는 조성사업 대상지로 지정이 되어 있으면 토지 매수 당시 토지가 통행로로 이용되고 있던 현황을 토지소유주가 알고 취득한 것으로 보아 사용수익권을 행사할 수 없다. 토지 매입 후 해당 토지가 공원 또는 조성사업 대상지로 지정된다면 토지소유주의 사유재산 침해에 대한 보상이 필요한 것으로 판단하고 있다. 또한, 조속한 보상이 어렵고 등산로 등이 설치되어 시민이 용률이 높은 토지 등에 한하여 경제적인 보상 외에 해결 대안으로 녹지활용계약<sup>6)</sup>을 통해 우회도로를 설치·사용하도록 대책을 마련하기도 한다.



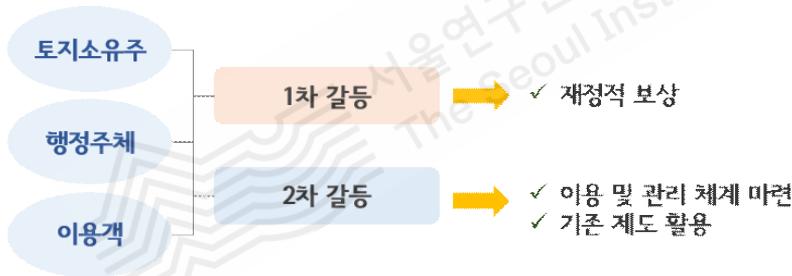
[그림 3-9] 갈등해결 유형

<sup>6)</sup> 토지소유주가 토지를 일반인에게 제공하는 것을 조건으로 자치구 등과 5년 이상 계약을 체결하면, 재산세 면세 혜택을 제공

### 3\_종합 및 시사점

등산로 갈등사례를 통해 도출된 갈등요인(이해관계, 대상지, 해결방안)을 살펴보면 갈등 관리에 있어서 재정적인 방안과 비재정적인 방안이 마련되어 적절히 대처하는 것이 필요할 것으로 사료된다.

이해관계자에 따른 유형은 토지소유주, 행정주체(서울시, 자치구), 이용객 간의 갈등 관계로 나타나고 있다. 여기서 토지소유주는 1차 갈등에 직접적인 영향을 주고 있으며, 보상에 대한 요구가 강하게 나타나고 있다. 1차 갈등의 해소로는 재정적 보상이 필수적일 수 있으나 2차 갈등에서 나타나는 행정주체의 보상재원의 한계를 고려할 수 있는 보상방안 마련이 필요하다. 또한 행정주체의 보상재원 한계를 고려하여 비재정적인 방안으로는 기존에 마련되어 있는 제도의 활용에 적극적이어야 한다. 2차 갈등에서 두드러지는 이용객이 느끼는 불편과 안전에 대한 불안을 해소하기 위해서는 이용객이 안전하게 등산로를 이용할 수 있도록 이용 및 관리체계 마련이 필요하다.



[그림 3-10] 이해관계자 요인 시사점

갈등은 각자의 실익을 추구하는 과정에서 발생하게 되는데 행정주체가 이해관계자에 포함되어 있으므로 제3의 입장에서 해결하기 어려운 부분이 있다. 갈등은 대부분 행정의 사업 조성 및 계획 등의 추진과정에서 발생하고 있기 때문에 행정의 갈등예방 및 감소를 위한 활동은 필수되어야 한다. 행정의 사업 조성 및 계획 등이 추진되고 있는 토지는 높은 비율로 사유지가 분포하고 있다. 또한 2020년 공원일몰제로 인해 사유지에 대한 문제가 논의되고, 관심이 높아지고 있어 공공갈등으로 확대될 가능성을 고려할 필요가 있다. 이용성 측면의 관리도 필요하지만 갈등예방차원의 토지변동 현황, 시설물 설치 현황 등에 대한 관리가 필요할 것으로 판단된다.



[그림 3-11] 대상지 요인 시사점

갈등해결방안의 경우 경제적인 보상이 없는 경우도 있지만 시설물 설치 등에 대한 부당이득금 지급, 녹지 계약을 활용하여 해결하는 사례도 있다. 대부분의 부당이득금은 시설물이 설치되어 있는 면적에 대해서 지급하도록 하며 설치된 기간도 고려될 수 있다. 이처럼 소송으로 인한 갈등 발생 후에 관리에 치우친 대응을 하는 경우, 장기간 동안 방치될 수 있으므로 예산낭비 문제가 생긴다. 행정주체는 녹지 계약 외에도 민간이 참여할 수 있는 다양한 제도를 적극적으로 활용하고 홍보를 통해 토지소유주 또는 이용객의 이해를 높이는 것이 필요할 것으로 판단된다.

이 연구에서는 서울시의 등산로에 대한 주요 갈등사례(민원, 소송 등)를 통해 갈등을 요인별로 도출하였다. 민원, 소송사례는 개인정보에 의한 보안성이 높아 이해관계자의 입장, 갈등발생 위치에 대한 조사에 한계가 나타났다. 향후 발생하는 많은 사례에 대한 분석을 통해 다양한 유형에 대한 검토가 함께 이루어질 필요가 있다.

## 04

### 등산로 갈등해소 방안



- 1\_등산로 보상 방안
- 2\_등산로 갈등 예방적 관리방안
- 3\_등산로 관리체계 보완 방안

## 04. 등산로 갈등해소 방안

### 1\_등산로 보상 방안

등산로 갈등에 대한 재정적인 보상은 해당 토지소유주와 협의하여 진행이 되어야 한다. 등산로가 포함되어 있는 모든 토지가 동일한 특성을 갖지 않고, 주변 여건에 영향을 받기 때문에 일방적인 적용보다는 지역특성, 이용가치, 생태환경을 고려하여 토지 소유자와 협의하여 보상해야 한다.

공원의 경우 도시공원 실효대비를 위한 방안수립이 지속적으로 이루어지고 있으며, 도시공원에 해당하는 모든 사유지에 대해 보상하기 위해 계획을 수립하여 진행하고 있다. 공원에 포함되어 있는 등산로도 마찬가지로 「장기미집행 보상규정」 계획 추진에 맞춰 보상할 수 있다. 장기미집행 보상규정에서는 우선보상 대상지, 공원 간 연결 토지, 공원 정형화 필요 토지, 잔여 사유 토지로 1~4순위에 따라 보상하며 물건 및 권리의 보상 순위는 해당 물건 및 권리가 속하는 토지의 보상순위를 따르도록 한다. 그러나 등산로만의 개념으로 접근하게 되면 등산로에 맞춰진 기준이 따로 제시되어 있지 않아 보상에 어려움이 있다. 따라서 등산로 구간을 고려한 보상액으로 등산로 이용료를 토지소유자에게 지급하여 행정에서의 이용 및 시설물 설치 등에 필요한 구간을 확보하거나 행정의 점유시설로 사용할 수 있도록 하는 방안을 제시하였다. 소송이 발생한 2곳에 대해서 공시지가, 지목 등 토지정보를 활용하여 등산로 면적에 대한 매입비 및 등산로 이용료를 산정하였다. 또한, 행정주체의 보상재원에 대한 부담이 적고 토지소유주의 입장에서 토지에 대한 보상이 확실하다고 판단되어 녹지활용계약이 활성화될 수 있도록 세금감면 혜택을 높이는 방안을 제시하였다.

## 1) 등산로 면적대비 매입비 및 이용료 산정

등산로 면적에 대한 매입비는 토지 내에 지나가는 등산로 길이와 폭에 공시지가를 적용하여 산정하며, 이용료는 기존 도로에서 적용하고 있는 도로점용료 산출근거<sup>7)</sup>를 바탕으로 산정하였다. 점용료 산출에 필요한 요율은 「서울시 도로점용 허가 및 점용료 등 징수 조례」에 의해 기타 점용물 종류에 해당하는 0.05를 적용하였다. 등산로 폭의 경우 토지마다 차이가 나타나기 때문에 실제 이용하는 폭보다 여유 폭을 두며, 도로법에서 적용하는 점도구역을 바탕으로 5m 이내<sup>8)</sup>로 고려하도록 한다.



[그림 4-1] 등산로 폭 고려 기준

[표 4-1]과 같이 결과적으로 이용료는 등산로 구간 매입비의 5%에 해당하는 비용이며, 이용료를 지불하면 20년간 매입비용으로 이용할 수 있다. 등산로 면적에 대한 매입이 이루어질 경우 하나의 필지에 대해서 부분적인 보상이 발생하게 되므로 잔여 토지가 멍지가 될 우려가 있고, 초기 예산이 많이 드는 문제가 발생할 수 있다. 매입비 확보가 어려운 경우 이용료의 개념을 적용하여 등산로 구간에 대해서 토지소유자에게 이용료를 지급하고, 행정에서의 시설물 설치 등에 필요한 구간을 확보하거나 행정의 점유시설로 사용할 수 있는 방안으로 볼 수 있다.

7) 점용료 = 전용면적(㎡)×공시지가×점용기간×요율

8) 도로법에 근거하여 도로 중 일반도로 기타의 점도구역에 근거하여 제시함.(고속도로: 20m, 일반도로 기타: 5m)

[표 4-1] 등산로 매입비 및 이용료 산정 결과

구분	지목	공시지가(원)	길이(m)*	폭(m)	매입비(원)	이용료(원/년)
A	임야	108,200	72.2	1	12,818,454	640,923
				1.5	19,227,681	961,384
				2	25,636,908	1,281,845
				5	64,092,270	3,204,614
				10	128,184,540	6,409,227
B	임야	58,000	118.5	1	4,187,600	209,380
				1.5	6,281,400	314,070
				2	8,375,200	418,760
				5	20,938,000	1,046,900
				10	41,876,000	2,093,800

\*길이는 GIS상에서 추출한 값으로 실제 값과 다를 수 있음

\*\*매입비, 이용료는 공시지가 기준으로 산정<sup>9)</sup>

## 2) 녹지활용계약 체결 기준 변경

현재 공원녹지법에 의해 녹지활용계약 시 재산세의 감면과 시설의 설치·유지 및 관리에 필요한 비용의 일부보조 등을 지원하며, 10년 이상 지속하는 경우 해당 토지의 매수에 관한 사항을 정할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 토지소유주의 입장에서는 혜택을 체감하기 어렵고, 매수에 대한 조건이 명시되어 있어 행정주체의 부담을 줄이기에 어려운 방안이라 판단된다. 따라서 녹지활용계약이 활성화될 수 있도록 녹지활용계약 체결기준 조항 중 재산세 감면과 매수와 관련한 사항에 대한 변경(안)을 제시하였다.

9) 향후 토지매입 등 보상액을 산정하려는 경우 토지에 대한 감정평가 방식에 의하여 추진되어야 함. 이 연구에서는 산정결과 비교 목적으로만 활용되는 것이므로 공시지가 기준으로 산정함

[표 4-2] 녹지활용계약 조항 변경(안)

구분	현행	변경(안)
<p>공원녹지법 시행령 제10조 (녹지활용계약의 체결기준 등)</p>	<p>①법 제12조제3항의 규정에 의하여 녹지활용계약의 체결 등에 관하여 필요한 사항을 특별시·광역시·별자치시·특별자치도·시 또는 군 (광역시·특별자치시·특별자치도의 관할구역 안에 있는 군을 제외한다. 이하 같다)의 조례로 정하는 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.</p> <p>1. 녹지활용계약의 대상이 되는 토지는 다음 각 목의 모두에 해당하는 것일 것 가. ~ 다. (생략)</p> <p>2. 녹지활용계약 기간은 5년 이상으로 하되, 최초의 계약 당시 토지의 상태에 따라 계약기간을 조정할 수 있도록 할 것</p>	<p>(현행과 같음)</p>
	<p>②녹지활용계약을 체결하는 때에는 다음 각 호 중 필요한 사항을 정하여야 한다.</p> <p>1. ~ 6. (생략)</p> <p>7. 녹지활용계약 시 재산세의 감면, 시설의 설치·유지 및 관리에 필요한 비용의 일부보조 등 지원 방안에 관한 사항</p> <p>8. 도시·군계획시설 중 도시공원 및 녹지로 결정된 토지에 녹지활용계약을 10년 이상 지속하는 경우 당해 토지의 매수에 관한 사항</p> <p>9. (생략)</p>	<p>②녹지활용계약을 체결하는 때에는 다음 각 호 중 필요한 사항을 정하여야 한다.</p> <p>1. ~ 6. (생략)</p> <p>7. 녹지활용계약 시 재산세 100% 감면, 시설의 설치·유지 및 관리에 필요한 비용의 일부보조 등 지원 방안에 관한 사항</p> <p>8. 도시·군계획시설 중 도시공원 및 녹지로 결정된 토지에 녹지활용계약을 10년 이상 지속하는 경우 당해 토지의 매수에 관한 사항</p> <p>9. (생략)</p>

## 2\_등산로 갈등 예방적 관리방안

### 1) 갈등영향분석<sup>10)</sup> 활용

#### (1) 공공갈등으로 확대 가능성 인지

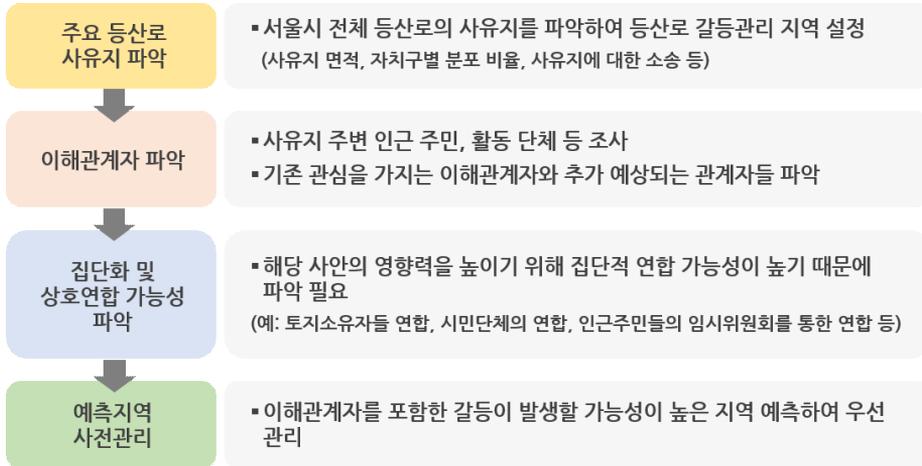
「공공기관의 갈등관리 매뉴얼(국무조정실)<sup>11)</sup>」에서 정의하는 공공갈등이란 중앙행정기관이 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업 계획의 수립 추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사업으로 인해 영향을 받는 이해관계 충돌을 일컫는다. 현재 등산로에 초점이 맞춰진 갈등이 외부적으로 공공 갈등화된 것은 아니지만 공원일몰제가 점차 심각하게 체감되면서 이에 대한 문제인식이 비교적 높아지고 있다. 공원에 해당하는 사유지의 비율이 높은 만큼 다양한 지역에서 갈등이 발생할 비율도 높다고 볼 수 있기 때문에 개인의 갈등 시점에서 공공갈등 시점으로 전환해야 할 필요가 있다.

#### (2) 갈등위험 예상지역 사전관리

연구의 사례에서 나타나는 이해관계에 따른 유형은 토지소유주, 행정주체, 이용객 중심으로 나타나고 있다. 그러나 예측하지 못했던 이해관계자 그룹이 등장하거나 시민단체 및 환경단체, 인근 주민들 이외의 가치적인 측면에서 새롭게 등장하는 이해관계자가 발생할 수 있다. 이해관계자들이 무조건 가치적인 측면에서만 이해관심사를 가지고 있다고 단정할 수 없기 때문에 실질적인 이해관심사의 파악이 중요하다. 또한 장시간 방치되는 토지는 예산 부담으로 이어질 수 있으며 순환업무인 실무자가 바뀔 때마다 갈등현황에 대한 파악이 불가한 경우 민원응대에 효율적이지 못하기 때문에 기초자료로 활용할 수 있는 자료조사가 필요하다. 따라서 갈등분석 방법 중 하나인 갈등영향분석을 활용하여 주요 등산로에 대한 사유지, 이해관계자에 대한 파악 등을 통해 갈등위험 예상지역을 예측하여 행정주체가 사전 대응할 수 있도록 한다.

10) 갈등영향분석은 공공갈등을 사전에 예방하거나 갈등발생 이후 완화를 위한 정보제공용으로 활용함을 목적으로 함. 중립적이고 전문성을 가진 전문가 집단을 통해 이해관계자의 분포도 및 이해관심사의 파악을 위하여 인터뷰를 설계하여 인터뷰를 통해 이해관심사를 파악하는 과정임. 더불어 합의형성과정의 의사 및 유무를 파악하여 이후 갈등해결에 대한 전략을 제시할 뿐 아니라 관련정책의 가능성 여부를 판단하여 불필요한 비용 및 시간의 낭비를 제거하는 역할을 함.

11) 2007년부터 시행 중인 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정의 제 25조제1항에 의거하여, 각 부처가 부처 내 실정에 맞는 실질적인 자체 매뉴얼을 개발·활용하는 데 참고할 수 있도록 제작

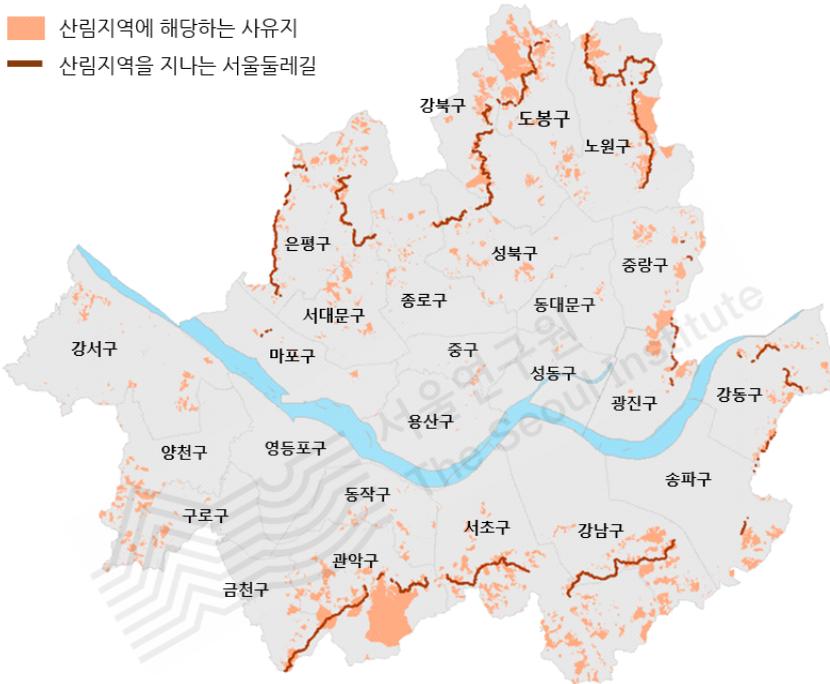


[그림 4-2] 갈등영향분석 활용 방안

서울시 등산로의 사유지 파악과 사유지의 토지소유주들을 확인한다. 사유지 면적, 자치구별 분포 비율 등을 조사하고, 사유지에 대한 소송 등의 갈등이 이미 발생한 지역에 대해서는 우선순위를 높게 반영하여 등산로 갈등관리 지역으로 설정할 수 있다. 이에 사유지에 대한 토지소유주들의 입장이 모두 같지 않기 때문에 문제가 나타날 수 있는 지역을 구분하여 갈등 예방적 차원의 전략을 차등적으로 적용할 필요가 있다. 사유지 및 토지소유주가 확인되면 사유지 주변 인근 주민들이나 활동하고 있는 환경단체 및 지역사회단체들을 조사하여 기존에 나타난 이해관계자부터 예상되는 이해관계자들의 관심수준을 파악한다. 또한 서로 다른 지역의 이해관계자 일지라도 갈등사안에 대한 영향력을 높이기 위한 집단적 연합 가능성을 염두에 두어 집단화 및 상호연합 가능성을 파악하도록 한다. 사유지 조사를 통해 우선 도출된 등산로 갈등관리 지역에 파악된 이해관계자를 포함하여 갈등이 발생할 가능성이 높은 지역이 예측되면 이해관계자의 민원방향이 마련되어 갈등 발생이 사전에 감소할 수 있으며, 예산확보에 기초자료로 활용할 수 있다.

## 2) 등산로 갈등관리 지역 설정

서울시에서 조성·관리하고 있는 서울둘레길을 중심으로 등산로 갈등관리 지역을 설정하였다. 등산로에 포함되는 사유지 면적비율이 높고 소송민원 등의 사례가 있는 경우 갈등 발생 비율이 높을 것으로 판단되기 때문에 서울둘레길에 포함되는 사유지 면적비율과 소송이 발생한 갈등사례를 기준으로 서울둘레길에 대한 갈등관리 예상지역을 도출하였다.



[그림 4-3] 산림지역과 중첩되는 서울둘레길 및 사유지 분포

GIS를 활용하여 서울둘레길과 중첩되는 산림지역으로 범위를 한정하고 둘레길 노면 폭 1m<sup>12)</sup>에 인접한 사유지 면적 비율을 산정하였다. 서울둘레길과 산림지역으로 한정하여 중첩되는 자치구는 강남구, 서초구, 은평구, 노원구, 강동구 등 16개의 자치구가 해당되었다.

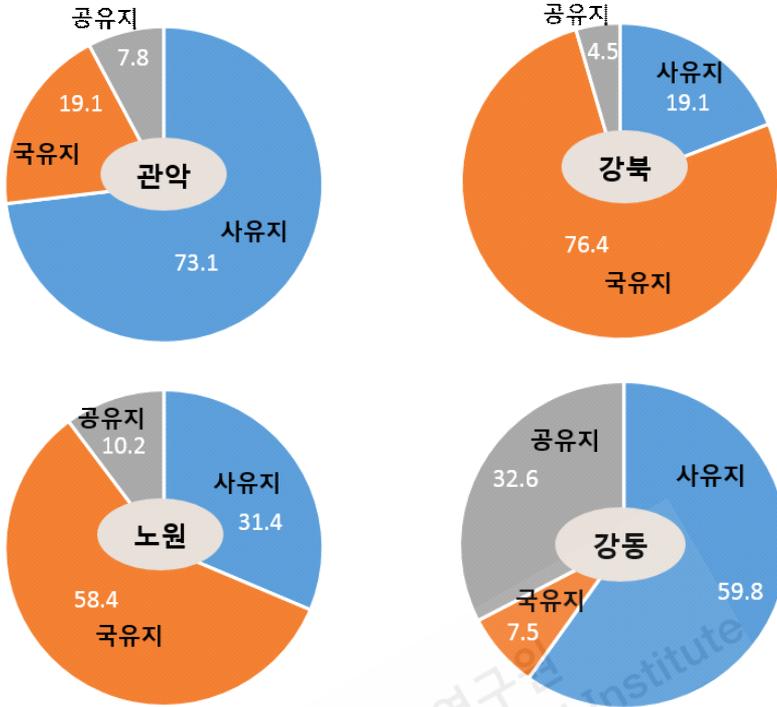
12) 국립공원 탐방로의 등급기준의 '보통' 등급에 해당하는 노면 폭을 기준으로 함

[표 4-3] 서울둘레길과 중첩되는 산림면적 및 비율

(단위: m<sup>2</sup>, %)

자치구명	사유지		국유지		공유지		소송(건)
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	
강남	592,078	26.5	481,994	21.6	1,157,763	51.9	-
강동	333,231	59.8	41,841	7.5	181,761	32.6	1
강북	808,232	19.1	3,227,210	76.4	190,144	4.5	-
관악	1,949,568	73.1	510,591	19.1	206,977	7.8	-
광진	6,132	0.6	226,199	20.5	873,704	79.0	-
금천	350,541	30.0	331,587	28.4	486,542	41.6	-
노원	2,623,722	31.4	4,879,129	58.4	854,425	10.2	2
도봉	543,952	40.2	81,612	6.0	725,877	53.7	-
마포	0	0	28,118	100.0	0	0.0	-
서대문	0	0	300,426	89.9	33,720	10.1	-
서초	459,666	24.6	541,986	29.1	863,771	46.3	-
성북	0	0	4,523,684	99.9	5,816	0.1	-
송파	447	1.6	27,243	97.1	372	1.3	-
은평	223,716	5.3	3,277,046	77.4	733,653	17.3	-
종로	45,822	3.2	1,366,980	96.8	0	0.0	-
중랑	507,838	97.4	13,693	2.6	0	0.0	-

16개 자치구 중 사유지 면적은 노원구, 관악구, 강북구, 강남구 등의 순으로 높게 나타났다. 자치구별로 면적을 고려하여 사유지 면적 분포 특성을 살펴보면 서울둘레길과 인접한 사유지 면적이 가장 많았던 노원구의 사유지 분포 비율은 31.4%이며, 관악구는 73.1%, 강북구는 19.1%로 나타났다. 노원구가 관악구에 비해 절대적인 면적은 높을 수 있으나 자치구별 면적 비율로 비교하였을 경우 관악구는 사유지 비율이 높아 갈등 발생이 우려되는 것으로 판단된다. 또한 서울둘레길에서 발생한 소송 건수는 노원구에서 2건, 강동구에서 1건 발생하였고, 갈등이 이미 표면적으로 나타나게 되면 갈등 발생 비율이 높을 것으로 판단되어 갈등관리가 우선적으로 필요할 것으로 나타났다. 사유지 면적이 크고 면적 비율이 높을수록 우선순위를 높이고, 갈등이 발생한 지역에는 가중치를 주어 우선순위를 도출한 결과 노원구, 관악구, 강동구에서 서울둘레길 주변 갈등 예방적 관리 시 우선적으로 고려가 필요한 것으로 나타났다. 사유지 비율, 소송 사례를 통해 검토된 갈등관리 예상지역은 갈등영향분석 활용 시 주요 등산로 사유지 파악의 일환으로 이해관계자 분포 분석이 포함된다면 실효성 높은 예상지역이 도출될 것으로 보인다.



[그림 4-4] 자치구별 소유구분 비율

### 3\_등산로 관리체계 보완 방안

#### 1) 등산로 이용 및 갈등관리체계 마련

등산로에 소송이 발생하게 되면 해결과정에서 시간이 상당히 소요될 수 있으며, 토지 소유주가 설치해둔 펜스 등으로 인해 이용객이 불편과 안전에 대한 불안을 느끼는 2차적인 문제가 발생한다. 이용객이 느끼는 불편과 안전에 대한 불안을 최소화하기 위해서는 갈등관리 체계 마련이 필요하다.

서울시에서는 시정 관련 주요 갈등의 조정 및 예방을 위한 목적으로 「서울특별시 갈등관리 매뉴얼」을 발간하여 공공갈등 관리 체계를 갖추고 있다. 사업 추진 시 발생할 갈등에 대한 진단으로 시 전체 차원의 접근 및 의사결정이 필요한 사항이나 갈등조정 담당관의 협력 등이 필요한 사항이 아닌 경우 주관부서에서 자체적으로 관리를 하도

록 갈등 등급을 분류하고 있다. 이와 같이 「서울시 갈등관리 매뉴얼」 프로세스에 기반을 두어 소관시설에서 발생하는 갈등에 대해서는 관리 방법과 절차 등에 대한 고민을 공유하여 예방적이고 체계적으로 관리할 수 있도록 ‘등산로 이용 및 갈등 관리에 대한 매뉴얼’을 갖춰 안전하게 이용할 수 있도록 한다. 등산로 이용 및 갈등 관리 매뉴얼은 주요 등산로에 대한 사유지, 이해관계자 등 갈등영향분석으로 파악되는 등산로 갈등 현황에 대한 정보 구축, 현황에 대한 지속적인 모니터링을 통해 보완하는 체계로 구성할 수 있다.

등산로 갈등 현황에 대한 정보 구축은 4장 2절 갈등영향분석 활용에서 참고할 수 있으며, 현황에 대한 지속적인 모니터링은 갈등 발생 시점을 기준으로 시기를 사전·사후 모니터링으로 구분하고 [표 4-4]와 같이 나타낼 수 있다. 사전 모니터링은 등산로 내의 시설물 점검·관리 시행 시<sup>13)</sup>에 이루어지도록 하며, 토지소유 변동 현황, 시설물 설치 등에 대한 현장 확인을 통한 갈등징후 점검을 목적으로 한다. 사후 모니터링은 갈등이 발생한 경우 소송판결, 민원 해결 등으로 갈등이 종료된 시점 이후에 실시하도록 한다. 이때 갈등 종료 결과에 대한 반영사항을 점검하고 변경사항이 정착될 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

[표 4-4] 갈등 관리 모니터링 시기 및 목적

구분	사전 모니터링	사후 모니터링
시기	등산로 내의 시설물 점검·관리 시행 시	갈등종료(소송 판결 등) 이후
목적	토지소유 변동 현황, 시설물 설치 등에 대한 확인으로 갈등징후 점검	이용도로 변경, 계약체결 등 판결이 난 사항에 대한 정착화 및 점검 <sup>14)</sup>

## 2) 등산로 갈등관리 협력체계 구축

효율적인 갈등 관리를 위해서는 행정주체의 역할뿐만 아니라 시민(이용객 등)·기업·단체, 전문가들이 함께 협력하여 해결해 나가는 것이 중요하다.

행정주체는 시민이 적극적으로 제도를 활용할 수 있도록 정보 공유 및 홍보하며, 다양

13) 서울시 또는 자치구에서는 산림훼손 최소화, 등산객 및 주민의 안전, 이용편의를 위해 주기적으로 등산로 내의 노면·배수로 정비, 데크로드 조성 등 시설물 점검·정비를 시행하고 있다.

14) 예시: 기존 이용도로 변경 시 이용객 혼란으로 인한 추가 갈등 방지

한 이해관계자가 참여하는 의사전달 가능 환경을 제공하여 협력체계가 구축될 수 있는 발판을 마련해주어야 한다. 또한 서울시의 갈등조정담당관의 업무 지원체계를 적극적으로 활용하고, 등산로 제도 마련 및 관리방향에 대한 지속적인 연구 추진이 필요할 것으로 생각된다. 이에 대해 시민, 기업 등은 갈등해결 제도와 개인 재산권에 대한 중요성을 인식하고, 필요에 따라 민간협력제도에 적극적으로 참여할 수 있도록 한다.



[그림 4-5] 등산로 갈등관리 협력체계(안)

## 참고문헌

- 강원발전연구원, 2015, “도시공원 일몰제와 대응”.
- 국립공원연구원, 2016, “국립공원 이해관계자 갈등관리매뉴얼 개발 연구”.
- 국립산림과학원, 2014, “국가등산로 지정 및 관리 방안”, 「산림정책이슈」.
- 김민수 외, 2010, “녹지활용계약제도의 개선 연구”, 「한국산림휴양학회지」, 14권 2호, pp.71-76.
- 김상규, 2018, “월평공원 공론화 현황과 이슈”, 「2018갈등관리 현안 워크숍」.
- 김선길 외, 2006, “도시근교림 관리상의 갈등사례 분석을 통한 합의형성 방안에 대한 시론적 연구”, 「한국행정논집」, 18권 4호, pp.1233-1257.
- 김은유 외, 2014, “도로·공원 경매의 비밀”, (주)한국법학교육원 올에듀넷.
- 김은유 외, 2017, “도로·공원 경매 및 골목길·진입도로 해결”, (주)파워에셋.
- 김종호 외, 2019, “미래에너지정책 거버넌스 플랫폼 발전방향 탐색”, 「한국행정학회」.
- 김진명 외, 2005, “합리적 국립공원 관리를 위한 사유지 문제의 갈등해소 대안”, 「대한국토·도시계획학회지」, 40권 5호, pp.47-57.
- 김현 외, 2016, “무등산 국립공원 내 사유지 문제 해결 방안에 관한 연구”, 「한국산림휴양학회지」, 21권 1호, pp.17-26.
- 단국대학교 분쟁해결연구센터, 2015, “경인선 부개-부평간 부개서초교 인근 철도횡단 지하보차도 설치공사 갈등영향분석”.
- 산림청, 2007, “등산로 유형구분 및 관리방안”.
- 서울연구원, 2011, “정비사업의 분쟁유형 및 예방조정 수법에 관한 연구”.
- 서울연구원, 2014, “서울둘레길 관리·운영 방안”.
- 서울특별시, 2014, “장기미집행 근린공원 실효대비 대응방안 수립”.
- 서울특별시, 2015, “2030 서울시 공원녹지 기본계획”.
- 서울특별시, 2018, “서울특별시 장기미집행 도시공원 보상규정”.

서울특별시, 2018, “장기미집행 근린공원 실효대비 종합적 관리방안 연구”.

서울특별시, 2018, “갈등관리 매뉴얼”.

유규상, 2014, “공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구”, 「한국갈등관리연구」, 1권 1호, pp.33-54.

유정훈 외, 2011, “주택재개발사업의 참여 주체 간 갈등 해소방안에 관한 연구”, 「대한건축학회 학술발표 논문집」, 31권 2호, pp.349-350.

이장섭 외, 2014, “환경분쟁관리의 권위적 방식과 대안적 방식에 관한 비교사례 연구: 프랑크푸르트 공항 활주로 건설과정을 중심으로”, 「분쟁해결연구」, 12권 3호, pp.33-60.

임유진, 2015, “공공갈등해소를 위한 조정의 성공 조건에 관한 연구”, 「한국피알학회지」, 19권 4호, pp.55-82.

환경운동연합, 2019, “도시공원일몰 해결을 위한 도시자연공원구역 지정 심포지움 발표자료”.

<http://www.kyeonggi.com/news/>(경기일보 홈페이지)

<http://www.kbmaeil.com/news/>(경북매일 홈페이지)

<http://www.gjnews.com/default/>(경주신문 홈페이지)

<http://www.kookje.co.kr/news2011/>(국제일보 홈페이지)

<http://www.asiatoday.co.kr/>(아시아투데이 홈페이지)

<https://www.lawtimes.co.kr/>(법률신문 홈페이지)

<http://www.joongdo.co.kr/main/>(중도일보 홈페이지)

<http://ch1.tbroad.com/content/>(티브로드 지역채널 홈페이지)

[http://kras.seoul.go.kr/land\\_info/](http://kras.seoul.go.kr/land_info/)(서울 부동산정보조회 시스템 홈페이지)

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

산림문화·휴양에 관한 법률

자연공원법

서울시 도시공원 조례

---

# Abstract

## **A Study on the Conflict Management in Landholding of the Main Trails**

Won-Ju Kim · Won-Sam Kang · Gang Min Kim

Recently, as the interest in pedestrians' safety has increased, walking trails have been developed around the country.

Since Seoul's walking trail was constructed, the number of users has been steadily increasing as the usability and accessibility also increases. However, conflicts are frequently occurring between the local governments and landowners or users of walking trails, and are expected to increase after the implementation of the Abolition System in a Long-term unexecuted Urban Park in 2020. Efficient management methods are needed to proactively respond to complaints from landowners and users of trails. Therefore, this study focuses on the conflict cases that occurred in the trails of Seoul and analyzed the implications of the problems through similar internal and external cases, related systems and structures, and derived a solution for conflict management. First, related systems and management structure were examined. This study examined the concept of walking trails, management plan and how policies at the national or local government level were operated through research literature and media. Seminars were held by specialists to derive solutions and implications for similar conflict cases in Japan.

Second, the location, cause of conflict, and level of conflict were examined. For the section with specific location information, the surrounding land distribution and facilities were reviewed through GIS data and field survey.

Third, each case was analyzed in terms of the cause of conflict and person(s) concerned. We summarized the characteristics of the site with conflict cases. The conflict management system was deduced in consideration of the implications from the characteristics of conflict resolution. Conflict experts were reviewed and supplemented to make effective plans.

As a result, the conflict management methods were proposed based on compensation plan, conflict prevention management plan, and management system improvement plan. All conflict differ in nature because of different land characteristics and different surrounding conditions. Compensation should be made in consultation with landowners in consideration of regional characteristics, value in use and ecological environment. Therefore, the purchase cost and usage fee of the trail were calculated and the results used to select the criteria for consultation with landowner. In addition, 100% reduction of property tax was proposed to revitalize the green practical use contract. Conflict Impact Analysis is used to prevent conflict management to comprehend private land for major trails and the persons concerned, and predicted areas of conflict risk to enable local governments to respond in advance. Regarding management system improvement plan, manuals on walking trail use and conflict management should be prepared for safe use to prevent and systematically manage conflicts by sharing their management methods and procedures. Moreover, to efficiently manage conflict, we proposed ways to build conflict management cooperation system with citizens, corporations, organizations, and experts.

---

# Contents

## **01 Introduction**

- 1\_Background and Purpose of the Study
- 2\_Main Contents and Research Methods

## **02 Analysis of related system and conflict cases on internal and external**

- 1\_The trails related system and management structure
- 2\_The trails conflict case
- 3\_The conflict management use case on internal and external

## **03 Analysis of conflict cases and factor of trails in Seoul**

- 1\_The trails conflict cases in Seoul
- 2\_Conflict factor analysis
- 3\_Results and Implications of Analysis

## **04 Conflict resolution method of trails**

- 1\_The compensation method
- 2\_The management system
- 3\_The Improvement method of management system

---

서울시 주요 등산로의 토지소유 갈등관리

서울연 2019-PR-20

---

**발행인** 서왕진

**발행일** 2019년 8월 27일

**발행처** 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-589-5 93530 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.