

15. 開發制限區域制度改善에 관한 公聽會(下)

主催 : 國土開發研究院

일시 : 1992. 11. 9(月)

그린벨트의 문제점과 개선방안(도시경제 측면)

김 경 환

서강대학교 경제학과 교수

1. 토지 희소성의 원인과 결과

우리나라 토지가 인구에 비해 절대적으로 부족하고 국토의 2/3가 산림으로 되어 있어 쓸 수 있는 땅은 더욱 한정되어 있다는 사실, 즉 자연적 희소성은 잘 알려져 있다. 그러나 원래 부족한 가용토지가 각종 규제로 인해 효율적으로 이용되지 못하고 있다는 사실, 즉 인위적 희소성은 잘 인식되지 않고 있다. 지난 20여년간 유지되어 온 그린벨트제도는 농지전용 규제와 함께 가장 강력한 토지이용규제 수단이다.

국토의 물리적 면적을 증가시키는 것은 거의 불가능하지만 인구증가와 사업화의 진전으로 도시용도의 토지수요가 증가할 때 도시외곽의 농지 및 개발가능한 임야의 전용이 원활히 이루어진다면 지가를 어느 정도 안정시킬 수 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 용도전환을 엄격히 제한하는 각종 규제 때문에 도시용 토지 공급이 수요에 미치지 못하였다. 1973~90년 기간중 주거지 면적은 연평균 전국 2.51%, 도시지역은 3.30%씩 증가한 반면 인구는 각각 1.44%, 4.64%로 증가하여 1인당 주거면적은 전국적으로 증가하였지만 도시에서는 오히려 감소하였다.

이같은 토지공급의 제약을 포함한 각종 규제는 주택공급의 탄력성을 위축시켜 우리나라

의 연소득 대비 주택가격 배수는 외국에 비해 월등히 높고 집값, 땅값은 일반 물가에 비해 훨씬 빠른 속도로 상승하는 결과를 초래하였다. 뿐만 아니라 주택가격의 상승으로 피해를 입는 계층이 중간소득 이하에 집중되어 있기 때문에 형평의 측면에서도 문제를 야기하고 있다.

2. 그린벨트 정책의 개괄

가. 그린벨트의 현황

그린벨트는 대도시의 확산을 억제하고 농토를 보존하며 휴식공간과 녹지를 제공할 목적으로 1938년에 영국 런던에서 최초로 도입된 도시계획개념이다. 우리나라의 그린벨트는 1971년 개정된 도시계획법을 근거로 1971년 7월부터 1977년 4월사이의 개발제한구역이라는 이름으로 지정되었다.

동법에 따르면 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위해서 또는 국방부장관의 요청에 있어 안보상 도시개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우 건설부장관은 개발제한구역을 지정할 수 있다. 그린벨트내에서는 개발제한구역 지정 당시부터 있었던 주택을 일정규모 이내에서 증·개축 또는 재축하는 행위를 제외한 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업이 금지되어 있다.

그린벨트는 서울을 비롯한 34개시와 36개군에 걸쳐 있고 총면적은 국토면적의 5.4%인 397km²에 달하며 서울과 수도권의 그린벨트는 1,438.6km²로서 이 지역 전체 토지면적 11,695km²의 12.3%를 차지하고 있다. 시·읍 지역의 그린벨트는 도시계획구역 전체면적의 37.5%에 달하며 행정구역 전체면적에서 차지하는 비율은 도시에 따라 차이가 있다. 서울은 27.6%, 부산 36.5%, 대구 49.2%, 인천 24.6%, 광주 53.4%, 대전 59.0%이며 수도권 도시의 경우는 훨씬 높아서 하남 98.4%, 의왕 93.2%, 시흥 92.6%, 과천 92.1%, 의정부 78.1%, 구리 77.6%, 광명 76.7%, 미금시는 60.5%에 이른다.

한국도시연감의 자료에 따르면 1991년말 현재 그린벨트내에 거주하는 인구는 전국적으로 31만 7천가구 133만 5천명인데 이중 서울에 3만 2천가구 14만 2천명, 수도권 전체에 16만 6천가구 66만명이 살고 있다. 한편 그린벨트내의 주택동수는 서울 23,815호, 수도권 87,104호

등 전국적으로 230, 641호에 달한다.

나. 그린벨트에 대한 여론과 정책

일반 여론과 언론매체들은 그린벨트정책에 대하여 대체로 강력한 지지를 보이고 있다. 이 같이 그린벨트에 대해 여론이 호의적인 가장 중요한 이유는 아마도 그린벨트가 대부분 울창한 수목으로 덮인 산림이어서 특히 최근 들어서 세계적으로 관심이 높아지고 있는 환경보존 차원에서도 꼭 존속되어야 할 것이라는 선입견인 것 같다. 이밖에 그린벨트로 인한 직접적인 피해자에 비해 아무런 비용을 지불하지 않고 쾌적한 환경을 누리거나 심리적 편익을 느끼는 주민의 수가 훨씬 많다는 사실, 그린벨트가 우리나라 정책중 매우 드물게 20년동안 지켜져 온 일관성의 상징이라는 점, 그린벨트에 대한 규제를 완화할 경우 정보를 미리 입수할 수 있는 ‘투기꾼’들이 막대한 이익을 챙길 것이라는 우려도 그린벨트 고수론의 근거가 되고 있다.

이러한 여론과 정치적 부담 때문에 정부는 그린벨트의 기본골격을 유지하면서 민원해소와 공공부문의 편익을 개발제한을 일부 완화해주는 방식으로 대처해 왔다. 그러나 그린벨트가 차지하는 중요한 비중과 지정후 20년간의 여건 변화를 감안할 때 이 제도에 관한 체계적인 평가를 바탕으로 향후 정책방안을 근본적으로 재검토할 필요가 있다고 생각된다.

3. 그린벨트 정책의 평가

최근까지도 그린벨트에 관한 논의자체가 금기시 되어왔고 그린벨트에 관한 체계적인 연구는 물론 토지이용실태 및 소유분포 등에 관한 자세한 정보조차 없어서 체계적인 정책평가가 쉽지 않은 상태이다. 그러나 현 제도가 소기의 목적을 얼마나 효과적으로 수행해 왔는가와 다른 부작용은 없었는가 하는 두가지 기준을 중심으로 그린벨트 정책의 공과를 평가할 수는 있을 것이다. 결론부터 말하자면 현재의 그린벨트는 지정목적을 실현할 가능성이 낮은 반면 심각한 사회비용을 초래하고 있어 현재의 그린벨트 정책이 누구를 위한 것인지가 분명치 않다는 것이다.

가. 그린벨트는 지정목적의 달성에 기여하였는가?

먼저 '그린'이라는 이름이 주는 이미지와는 달리 그린벨트내의 토지중 임야는 58%뿐이고 나머지는 농경지 28%, 대지 및 잡종지 14%로 되어 있어 환경보전과는 거리가 있고 임야조차 도시민의 휴식공간으로 활용되지 않고 있다. 뿐만 아니라 환경의 질은 인구규모나 경제활동수준 자체보다 그 유형에 의해 좌우되는데 현재의 엄격한 개발제한이 비닐 하우스, 무허가 공장, 축사, 별장 등의 설립을 야기하여 오히려 환경오염을 유발하고 있다.

환경보전의 측면에서 또하나의 심각한 문제는 보존가치가 없는 땅이 단지 그린벨트를 '벨트'로 유지하기 위해 개발제한구역으로 묶여있는 반면 막상 보전되어야 마땅한 임야와 녹지의 일부는 '벨트'밖에 있기 때문에 택지로 개발되고 있다는 사실이다.

예컨대 분당 신도시지역의 경우 총면적 1,835만㎡ 중 개발이전에는 임야만도 22.1%인 406만㎡이었고, 전·답이 67.3%인 1,235만㎡에 달하였으나 이중 6.3만㎡만이 녹지로 남겨 된다. 평촌 신도시의 경우도 개발 이전의 임야와 녹지의 비중은 전체 면적의 90%인 445만㎡에 달하였으나 개발 완료후의 공원 및 녹지면적은 69만㎡에 불과하다. 이러한 예들은 현재의 그린벨트가 환경보전을 저해하는 측면이 있음을 시사하고 있다.

사실 개발제한구역을 도입한 가장 중요한 목적은 수도권 및 대도시 인구집중억제에 있었다고 생각된다. 물리적으로는 그린벨트가 서울시 인구증가를 막는데 기여했다고 주장할 수도 있겠지만 수도권 전체의 인구집중을 방지하자는 데는 미흡하였으며 어느 정도 집중억제 효과가 있었더라도 도시의 무질서한 확산을 방지한다는 본래 의도와는 거리가 먼 공간구조의 왜곡을 초래하였다. 즉 그린벨트를 뛰어넘어 도시가 팽창하는 飛地的 개발(leap-frogging development)이 진행됨으로써 수도권이 광역화되고 사회비용이 증가한다.

먼저 1987년의 수도권 통근 및 통학실태 조사에 의하여 경기도 주민중 평균 50%가 서울로 출근 또는 통학하여 1일 평균 통근·통학 인원이 600,000명에 달하였으며 이같은 통근거리엔 연장에 따른 연료 및 시간비용과 공해 및 혼잡으로 인한 사회비용은 막대한 것으로 추정된다. 최근에는 그린벨트 외곽에 신도시들을 건설함으로써 서울과 연결되는 도로의 신설, 확장 또는 연장, 지하철 연장 등에 소요되는 비용이 총개발비용의 25%정도에 이르고 있다.

또한 정상적인 도시라면 도심에서 외곽으로 나갈수록 개발 밀도가 하락하는 것이 상례인데 도심에서 상대적으로 가까운 토지를 남겨두고 일정량의 주거면적을 확보하기 위해서는 외곽지역에서도 높은 개발밀도를 유지할 수 밖에 없고 고밀도 개발지역의 확산은 위에서 언급한 것과 같은 사회비용 이외에도 건축비의 증가를 야기하였다.

나. 다른 부작용은 무엇인가?

그린벨트로 인한 직접적인 피해자는 물론 그린벨트내에 거주하는 주민들과 토지소유자들이다. 엄격한 토지이용규제로 그린벨트내의 해당 주민들은 생활에 필요한 대중교통, 의료시설 등 각종 편의시설의 부족과 지형 및 인접지역과의 관계 등을 고려하지 않고 그어진 불합리한 경계선으로 인한 불편을 감수해야 할 뿐 아니라 토지가격이 주변지역에 비해 현저히 낮아 재산권 행사에 실질적인 제한을 받고 있다. 반면에 공공부문은 상대적으로 규제완화의 혜택을 누리면서 쓰레기처리장 등 주민들의 이해에 상치되는 시설을 설치하겠다는 발상을 지니고 있어 문제를 더 악화시키고 있다.

그러나 그린벨트로 인한 간접적인 피해자는 훨씬 많다. 첫째로 그린벨트는 도시지역의 가용택지 공급을 제한하여 땅값, 집값의 상승을 초래하고 대부분의 도시민들, 그중에서도 무주택자들과 중간소득이하 가구들에게 큰 부담이 되고 있다. 서울시의 경우 임야를 제외한 그린벨트 면적이 기존 주거지 면적의 1/3에 해당하고 서울, 인천, 수도권 시의 그린벨트중 임야가 아닌 토지 면적은 서울 주거지 면적의 두배에 이르는 등 그린벨트가 토지공급에 미치는 영향은 매우 크다.

다음으로 하남, 의왕, 시흥 등 수도권 일부도시의 경우 그린벨트가 전체 행정구역 면적의 90%를 초과하여 정상적인 도시 기능을 수행하기 어렵다. 또한 지방 중소도시 주변의 그린벨트에 대해서도 지역경제의 특성과 성장잠재력에 대한 고려없이 획일적으로 대도시 및 수도권과 동일한 규제를 적용함으로써 지역발전을 통한 국토의 균형개발을 저해하고 지역주민들에게 피해를 주고 있는 것이다.

4. 그린벨트 정책의 개선방향

그린벨트가 소기의 목적을 달성하는데 별 효과가 없고 많은 부작용을 초래하였다는 사실을 인정한다면 수행가능한 목적을 식별하고 이들 목적의 달성에 필요한 부분을 제외한 나머지 토지에 대해서는 이용을 가능케 하는 방향으로 제도를 개편할 필요가 있을 것이다. 즉 그린벨트의 개념 자체는 합당한 측면이 있더라도 정책으로서는 근본적인 수정이 요구되는 것이다.

그린벨트를 통한 서울 및 수도권 인구집중억제는 실효성이 매우 낮고 부작용이 크므로 재

고가 필요하며 지방 중소도시의 그린벨트는 지역 균형개발과 대도시 인구집중완화에 오히려 역행하는 것이므로 개발제한을 폐지하거나 적어도 대도시 및 수도권에 비해 강도를 완화해야겠다.

한편 환경을 보전하고 소득수준의 상승에 따른 도시주민들의 여가 및 휴식공간에 대한 수요를 충족시킨다는 그린벨트의 기능은 강화되어야 하겠다. 현재의 그린벨트 정책에 부정적인 견해와 입야까지도 개발하자는 주장과는 전혀 다르며 그린벨트에 관한 제도개선은 환경보전과 마찰을 빚어서는 안되고 오히려 환경을 보전하고 보전된 환경에서 창출되는 편익이 도시민의 건전한 휴식공간으로 활용할 수 있는 효율적인 대안을 모색하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

이를 위해서는 현 그린벨트를 명실상부한 임야 위주의 ‘환경보전구역’ 또는 ‘환경공원구역’으로 재구성하고 나머지 토지는 도시계획법의 절차에 따라 환경보전에 위배되지 않는 범위내에서 정상적인 이용을 가능케 하는 것이 현실적인 개선 방향이라고 생각한다. 그린벨트의 지정이 해제된다고해서 무조건적 개발이 가능한 것은 아니며 ‘벨트’는 깨어질 것이지만 ‘그린’은 더욱 잘 지키고 활용할 수 있게 될 것이다.

또한 이 방식은 농업진흥지역을 지정하여 우량농지를 보존하고 여타농지에 대해서는 전용절차를 단순화하겠다는 정부의 농지보전 및 활용방안과 맥을 같이하며 1980년대 이후 엄격한 개발제한으로부터 쾌적한 환경의 보전으로 정책방향을 전환하여 그린벨트내의 토지중농토로서의 보전가치가 낮거나 풍치가 수려하지 못한 지역은 선별적으로 개발을 허용하고 있는 그린벨트 종주국 영국의 경험과도 부합된다.

이러한 원칙을 실천하기 위한 구체적인 방안으로 그린벨트내의 임야를 산림법상의 보전임지중 일정기준의 편익시설, 체육시설, 위생시설, 교육시설 등을 설치하여 자연휴양림에 준하는 지역으로 조성하되 이러한 용도로의 지정에 따라 재산권이 제한되는 토지소유주에 대해서는 취득시점 및 보유기간에 따라 차등을 두고 개발권의 이양(Transferable Development Rights:TDR)등을 통한 보상기준을 마련해야 하겠다.

산림이외의 토지에 대한 이용규제 완화에 대해서는 몇가지 대안을 생각할 수 있다. 현재 그린벨트내 기존주택의 증축은 지상층을 기준 지상층 면적을 포함하여 100km²이하, 지하층은 현재의 지하층을 포함하여 100km², 지하층이 없는 경우의 지상층은 기존의 지상층을 포함하여 117km² 범위내에서, 부속건물은 기존 부속건축물 면적을 포함하여 33km²에 각각 규제되어 있으며 최대 건폐율은 60%, 용적율은 300%로 제한되어 있다.

따라서 첫번째 대안은 기존 대지위에 형성된 3,000여개 자연부락을 전용주거지역 또는 주거생활환경 개선지역으로 지정하여 일반 건축법과 도시 저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법의 범위내에서 건축을 허용하거나 증축한도를 인상하는 방안이다.

이 방안은 가장 현실적이고 주민들의 민원을 해소하는데도 효과적이며 주택공급의 확대에도 크게 기여할 것으로 기대된다. 그러나 이지역의 인구가 늘고 기반시설에 대한 수요가 증가할 것이므로 해당 지방자치단체와 주민들이 그 비용을 분담토록 해야 할 것이다. 이와 함께 건축규제의 완화로 인한 개발이익의 일부를 전용 부담금으로 환수하여 환경보전과 쾌적한 휴식공간의 제공에 소요되는 비용에 충당하는 방안도 검토할 필요가 있다.

두번째 대안은 임야 및 농경지 등을 제외하고 필요한 최소한의 토지를 단계적으로 택지개발 예정지구로 지정하여 지자체 등 공공주체가 공영개발하되 녹지조성비율과 환경영향평가 기준을 강화하고 기존의 택지개발지역보다 개발밀도를 낮춰 쾌적한 주택지로 조성한 다음 주택사업자 및 개인에게 공개경쟁 입찰방식에 매각하고 이들이 주택을 건설하여 시가에 분양토록 하는 방안이다.

이 방안은 토지 이용의 효율을 높이는 데 기여할 것이나 토지수용가격의 산정을 둘러싼 문제의 소지가 있다. 원칙적으로 보상가격은 그린벨트 지정당시의 토지소유자에 대해서는 주변 토지가격을 기초로 하되 지정 이후 토지취득자에 대해서는 보유기간에 따라 보상액을 낮게 책정해야 할 것이다. 개발된 토지의 매각대금중 토지매입비용을 충당하고 남은 금액은 지자체가 주택사업에 사용할 수 있을 것이다. 다만 중산층 이상 소득계층이 원래주민들을 대체한다는 사실이 다소 문제가 될 수는 있을 것이다.

이러한 대안들은 그린벨트의 기본취지를 위배하지 않는 범위내의 개발이라는 원칙에 부합되지만 투기의 소지가 있다는 비난에 직면할 것으로 예상된다. 그러나 토지투기가 근본적으로 개발 가능한 토지의 공급이 제한되어 있다는데서 비롯되므로 그린벨트 완화를 통한 토지공급의 증대는 토지가격의 안정과 투기억제에 오히려 기여할 수 있을 것이다.

5. 맺는말

그린벨트는 많은 사람들이 직접적 간접적 이해가 걸린 민감한 사안이므로 정책대안에 대한 신중하고 공개적이며 공정한 검토와 집행이 요구된다. 그러나 정책의 개선에 어려움이 따른다고 해서 현상유지만을 고집하기보다는 문제에 대한 근본적인 해결책을 모색해야 하

겠다. 그린벨트를 둘러싼 쟁점이 일부 계층과 공공에 의한 불법훼손을 비판하는 수준에 머물고 선거철이면 지역주민의 민원 해소차원에서 원칙없이 규제를 일부 완화하는 식으로 대응하는 것은 문제의 본질을 호도할 뿐이다.

그린벨트 정책의 개선은 ‘그린’을 지킬 것인가 아니면 ‘벨트’를 유지할 것인가의 선택 문제로 요약할 수 있을 것이다. 합리적 대안을 도출하기 위해서는 무엇보다도 먼저 개발제한구역내의 토지이용 형태와 토지 소유자 및 보유기간 등에 대한 상세한 조사가 시급하다. 이 결과를 토대로 그린벨트의 실상을 공개하고 이 제도의 공과를 냉정하게 분석하여 그린벨트 제도의 개선이 환경보전과도 상치되지 않으며 귀중한 국토를 효율적으로 이용케 하여 토지 및 주택가격의 안정을 통해 대다수 시민들의 복지향상에 기여할 수 있다는 사실을 논리적으로 입증하고 공개적인 논의를 통해 언론과 여론의 단세포적인 현상고수론과 규제완화에 대한 피해의식을 극복하고 새로운 합의를 도출하는 전향적인 자세가 요구된다.

부득이 현 체제를 유지할 수 밖에 없다면 공공부문에 의한 그린벨트내 토지이용에 대해서도 보다 근본적인 원칙을 정해야 하겠다. 그린벨트에 쓰레기장을 설치하는 것은 주민들의 재산권 행사 억제와 비교할 때 형평의 문제가 있고 체계적인 토지이용계획에 의하지 않은 임시방편적인 용도의 이용이라는 측면에서도 제고해야 하겠다.

끝으로 이 글에서 제시한 정책방안들의 구체화와 관련해서 지방자치체의 확대와 지방정부의 토지이용계획수립 및 정치적 의견수렴 능력이 고려되어야 할 것이다. 궁극적으로 그린벨트 정책의 일차적인 수혜자와 피해자는 해당지역 주민들이기 때문이다. 환경보전에 대한 중앙정부의 역할이 적절히 조화되어야 함은 물론이다.

개발제한구역관리개선을 위한 방향(녹지확보의 측면)

양 병 이

서울대학교 환경대학원 교수

1. 개발제한구역(그린벨트)의 실태

1971년에 수도권일원에 처음으로 개발제한구역(그린벨트)가 지정된 이래 1977년 까지 8

차에 걸쳐 전국 14개 권역에 그린벨트가 지정되어 있는데 1990년 현재 그린벨트 지정면적은 5,397.1km² 로써 전국토의 약 5.5%에 달하고 있다. 그린벨트내에는 일반인들이 흔히 생각하는 녹지만 있는게 아니고 3,447개의 부락이 있으며 여기에는 116만 8천명의 주민(22만9천호)이 거주하고 있고 51만 9천동의 건축물이 있다.

그린벨트내의 토지이용현황을 보면 임야가 58.5%(3,157.7km²)로 가장 많고 그 다음이 농경지로 27.9%(1,507.8km²)를 차지하며 대지 및 잡종지가 11.8%(639.4km²), 기타가 1.8%(92.2km²)를 차지하고 있다. 그린벨트의 문제는 일반국민들이 선입견처럼 그린벨트가 녹지로만 구성되어 있지 않고 120여만 주민의 생활공간이 포함되어 있는 데에서 발생하고 있다.

2. 녹지확보측면에서의 그린벨트의 기여

우리나라에서 도시내의 녹지는 대부분 도시계획에 의해 녹지지역, 개발제한구역, 공원의 세가지 종류로 지정되어 있는데 개발제한구역은 녹지지역으로 지정되어 있으며 일부는 공원으로 지정되어 있는 부분도 있다. 지금까지 도시가 성장해 오면서 도시계획상의 용도지역인 녹지지역은 도시성장에 따라 점차 주거지역이나 공업지역 등 다른 용도지역으로 전환되어 왔던 것이 일반적인 추세였기 때문에 녹지지역은 어느 의미에서는 도시개발을 위한 유보지역의 성격을 더 많이 갖고 있다고 할 수 있다. 따라서 우리나라에서 도시내의 녹지가 항구적으로 보존되기 위해서는 공원이나 개발제한구역으로 지정되어야만 가능했다. (표1)에서 보는바와 같이 90년 현재 개발제한구역이 설치된 도시의 녹지지역면적 5,968km²중 개발제한구역의 면적이 약 41%인 2,464km²에 달하고 있음이 이를 입증해 주고 있다. 개발제한구역이 설치된 도시들은 과거 4년간 2개 시를 제외하고는 모두 인구가 증가하고 있으며 15개시는 전국시평균 인구증가율을 상회하는 급성장을 하고 있다. 따라서 이들 급성장하는 도시들은 증가하는 인구를 수용하기 위해 도시개발사업이 활발히 진행될 것이고 이로 인해 도시내의 녹지를 부득이 다른 용도로 전환하지 않으면 안될 것이다. (표1)에서의 녹지지역을 살펴보면 대부분의 도시가 10년 전인 1980년에 비해 1990년에 녹지지역이 감소되었음을 나타내고 있다.

지난 10년간 개발제한구역은 전혀 손을 대지 않았다는 사실을 비추어 볼 때 녹지지역중 감소된 녹지는 개발제한구역이 아닌 녹지가 감소되었다는 것을 말하고 있다. 특히 인구가 급속하게 성장하고 있는 수도권도시들은 개발제한구역으로 인해 녹지가 대부분 유지되고

있는데 예를 들면 광명시는 녹지지역의 약 95%가 부천시는 62%가 개발제한구역으로 지정되어 있는 상황이다. 앞으로 수도권에서 최근 몇 년처럼 도시의 인구증가가 가속되면 서울과 인천, 서울과 수원의 축을 따라 개발제한구역이 구역내에 녹지가 아닌 지역도 포함되어 있기는 하지만 도시내의 녹지지역 중 가장 큰 비중을 차지하며 면적이 큰 도시자연공간의 대부분이 개발제한구역에 지정되어 있음을 볼 때 도시내에서 녹지를 확보하는데 있어서 개발제한구역이 가장 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 특히 도시의 환경오염이 점차 심각해지고 도시내의 녹지가 점차 사라져가고 있는 추세이며 녹지가 환경오염을 개선하는 데 중요한 역할을 한다는 사실이 밝혀진 후로 개발제한구역의 가치는 당초의 설치목적보다는 환경개선의 목적이 더욱 부각되고 있는 실정이다.

〈표1〉 개발제한구역 설치도시의 녹지실태(1990년)

도시명	녹지지역면적(km ²)		개발제한구역 면적(km ²)	녹지면적에 대한 비(%)	인구증가율 (86-90)
	1980	1990			
서울	387.9	354.7	166.8	47.04	2.04
부산	326.6	372.8	193.1	51.79	1.50
대구	638.9	628.9	224.2	35.65	1.62
인천	208.9	202.1	80.6	39.87	5.99
광주	690.6	677.3	267.5	39.50	1.99
대전	499.3	489.4	316.8	64.74	4.90
수원	91.9	88.5	28.8	32.48	8.68
성남	121.6	134.7	54.8	40.67	4.35
의정부	164.6	165.6	63.9	38.58	5.58
안양	133.7	100.0	31.0	31.00	5.18
부천	52.6	32.8	20.4	62.28	7.48
광명	(미분리)	31.5	29.8	94.69	7.53
안산	(미분리)	314.6	16.6	5.28	18.98
구리	(미분리)	108.4	23.4	21.56	4.38
하남	(미분리)	220.3	86.4	39.22	2.55
춘천	322.7	41.1	13.7	33.37	0.33

도시명	녹지지역면적 (km ²)		개발제한구역 면적 (km ²)	녹지면적에 대한 비(%)	인구증가율 (86-90)
	1980	1990			
청 주	243.8	235.3	72.4	30.76	7.75
전 주	282.4	270.6	98.7	36.47	2.80
여 수	41.8	41.2	10.7	25.94	0.05
여 천	207.1	198.6	52.5	26.44	3.60
경 산	(미분리)	19.3	1.8	9.37	5.85
김 해	(미분리)	150.1	17.7	11.79	7.23
창 원	187.0	180.5	68.4	37.90	14.48
마 산	103.6	115.0	42.7	37.15	2.05
진 해	69.1	70.2	56.4	80.35	-0.48
울 산	357.8	340.3	66.0	19.40	4.08
진 주	243.8	239.4	23.4	9.77	2.73
충 무	38.6	31.7	14.2	44.84	0.75
제 주	107.0	113.3	79.6	70.30	2.50
계	5,968.1		2,464.3	41.29	3.68

* 개발제한구역이 설치되어 있으나 타도시의 도시계획구역에 포함된 도시인 과천, 미금, 시흥, 군포, 의왕시는 제외되어 있음.

* 개발제한구역 합계는 과천, 미금, 시흥, 군포, 의왕시의 개발제한구역 면적이 포함되어 있음.

* 자료: 내무부, 한국도시연감, 1991

3. 그린벨트관리의 문제점

가. 그린벨트에 대한 장기적 계획이나 정책이 결여

지난 20년동안 그린벨트를 지켜오는 과정을 살펴보면 그린벨트에 관한 모든 결정권을 대통령이 가지고서 대통령의 보전의지로 지켜왔다고 할 수 있다. 아직까지 정부의 그린벨트 보전의지를 담은 내용이 뚜렷한 계획이나 장기적인 정책방향이 제시되지 않고 있기 때문에 정부의 그린벨트에 대한 어떠한 결정도 의혹의 눈초리로 바라보게 된다. 국민들도 정권이 바뀔 때마다 그린벨트에 변화가 오겠지 하는 기대 혹은 장기적으로 도시가 팽창해 가면 어쩔 수 없이 그린벨트를 풀게 될 것이라는 막연한 기대를 하게 되고 심지어는 그린벨트지정 이후에 그린벨트 내의 토지를 구입해 둔 사람도 발생하였다.

나. 훼손단속과 행위허가위주의 그린벨트관리

지금까지의 그린벨트의 관리는 그린벨트구역내에서 훼손행위에 대한 처벌 및 단속과 그린벨트 내의 건축이나 개발행위를 위해 행위허가를 해주는 수준에서 머물고 있음을 나타내고 있다. 이와 같은 관리는 단지 법률적 절차에 따라서 범법행위를 단속하고 합법적 개발을 허용하는 가장 소극적인 관리에 그치고 있다는 것을 말해주고 있다. 가장 소극적인 관리의 결과 그린벨트가 방치되어 쓸모없는 땅으로 인식되고 있고 토지자원을 낭비하고 있다는 비난도 받고 있다. 보다 적극적인 관리가 이루어져야 그린벨트는 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이며 국민들에게도 토지가 낭비되고 있다는 인상을 주지 않을 것이다.

다. 그린벨트관리의 형평성 결여

정부에서 행해 왔던 과거의 그린벨트 관리의 경험을 돌아보면 그린벨트내의 일반주민들의 건축행위나 훼손행위에 대해서는 철저한 단속을 해 왔다고 볼 수 있으나 불법적인 호화주택이나 음식점 더 나아가서는 합법적인 골프장 건설등은 허용되었다.

이와 같은 형평성을 결여한 관리 때문에 그린벨트내의 주민들은 그린벨트 규제에 대해 강한 반발을 하게 되고 정부의 그린벨트 보전의지에 대해서도 의심을 하게 된다.

라. 그린벨트에 대한 개발압력 가중

그린벨트는 도시주변에 넓은 면적이 미개발지로 남아 있는 데다 땅값이 인근의 그린벨트가 아닌 지역의 1/10 정도로 싸기 때문에 토지가 많이 요구되는 시설들이 그린벨트를 이용하고 싶어 한다. 특히 도시주민들이 자기동네에 들어오는 것을 막고 있는 기피시설들 예를 들면 화장장, 쓰레기장, 교도소 등의 시설들의 그린벨트를 이용하기 위한 압력이 점점 높아져가고 있다. 앞으로 도시내의 개발 가능한 토지가 고갈되어 가면 갈수록 그린벨트의 개발 압력은 점점 더 가중되어 갈 것이다.

마. 그린벨트내 주민들의 민원해소 미흡

그린벨트 내의 주민들 특히 그린벨트 지정이전부터 거주해 왔던 주민들은 그린벨트에 의한 재산상의 피해가 큰 데다 주민생활을 위한 주거환경이 그린벨트가 아닌 지역에 비해 상대적으로 뒤떨어져 있기 때문에 민원이 많이 일어나고 있다. 계속적으로 정부가 그린벨트 규제조치를 완화하여 주택증축 및 생산시설확대를 허용해 왔지만 주민들의 민원의 해소는 미흡한 조치로 평가되고 있다.

바. 그린벨트 지정이전부터의 토지소유자의 경제적 손실

그린벨트의 지정이전부터 그린벨트내의 토지를 소유하고 있었던 토지소유자들은 그린벨트의 지정으로 땅값이 거의 올라가지 않았기 때문에 경제적 손실을 입고 있으며 자기들의 토지를 자기 마음대로 이용하지 못함으로 발생하는 손실을 당하고 있다. 이들의 경제적 손실을 외면하게 되면 토지소유자들의 불만이 커져 장기적으로는 그린벨트의 보전을 어렵게 할 가능성도 있다. 물론 정부의 여러가지 토지이용계획으로 인해 보전지역으로 묶인 토지소유자들이 경제적 손실을 입고 있는 경우가 그린벨트 이외에도 많이 있다. 장기적으로는 이들 보존을 목적으로 정부가 규제하고 있는 토지의 소유자들의 경제적 손실을 보상할 수 있는 대책이 필요할 것이다.

사. 불합리한 그린벨트 경계선

최초의 그린벨트 경계설정시 철저한 조사없이 지도상에서 작업을 했던 결과로 자연부락을 관통하거나 혹은 단일건물의 부지를 관통하는 사례가 발생하였는 데도 아직까지 이에 대한 조정이 없어 당해 지역주민들의 민원이 되고 있다. 예를 들면 서울시 행정구역내의 그린벨트 경우에 그린벨트가 자연부락을 관통하는 부락이 38개 부락이고 단일건물을 관통하는 건물이 49건에 이르고 있다.

아. 그린벨트내의 토지효율성의 저하

그린벨트의 토지는 개발행위가 제한되고 있는 데다 대부분(58.5%)의 토지가 임야이고 그 다음(27.9%)이 농경지이기 때문에 그린벨트내의 토지는 방치해버리는 경향이 많다.

또한 대도시의 경우는 토지소유자가 농민들이 아니고 도시주민들인 경우가 많아 그린벨트내의 토지에 대한 효율적 활용에 대해 관심을 갖지 않고 있다. 전국토의 5.5%를 차지하는 넓은 면적이기 때문에 이들 토지의 효율적 활용을 도모하며 보전할 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이다.

자. 그린벨트 주민들의 개발욕구증대

민주화가 진행되면 될수록 그리고 국민들의 주거환경이 좋아지면 좋아질수록 상대적으로 그린벨트내의 주거환경과 다른지역의 주거환경과의 격차가 커져가기 때문에 그린벨트 주민들의 개발욕구는 더욱 커져갈 것이다. 이제까지 그린벨트 주민들이 개발욕구를 드러내지 못한 것은 시대적 상황 때문에 자제된 것일 뿐이다. 특히 지방 중소도시의 경우는 그린벨트의 규제 때문에 개발이 되지 않아 지역발전이 되지 않고 있다는 생각을 하고 있는 사람들도 많다. 특히 지방자치제의 실시로 정치공약으로 지역발전을 강하게 내세우며 그린벨트의 완화를 들고 나오는 경우가 많다. 앞으로 그린벨트의 보전을 위해서는 주민들의 개발욕구를 어떻게 충족 혹은 완화시키고 보전에 대한 필요성을 인식시키느냐가 매우 중요한 과제라고 생각된다.

차. 그린벨트에 대한 부동산 투기 잠재력

이미 밝힌 바와 같이 그린벨트의 땅값이 인근지역의 땅값의 1/10 정도에 불과하기 때문에 그린벨트가 완화되거나 해제되지만 하면 토지소유자는 수배이상의 부동산이익을 얻을 수 있기 때문에 그린벨트는 부동산투기의 대상이 될 가능성이 높다. 수년전 부동산투기가 극성일 때 이미 그린벨트내의 토지를 투기목적용을 가지고 구입해 소유하고 있는 소유자들도 있기 때문에 그린벨트의 완화는 부동산 투기로 직결될 가능성이 높다. 따라서 그린벨트의 규제완화에 대한 결정은 부동산투기의 예방까지도 감안해서 대책이 수립되어야 할 것이다.

4. 그린벨트 관리의 개선방향

그린벨트에 관련된 문제점은 앞에서 살펴본 바와 같이 다양하고 복잡하며 이해당사자가

많기 때문에 이를 해결하기 위해서는 장기간의 연구와 다양한 의견수렴과정을 거쳐야 할 것으로 판단된다. 특히 그린벨트에 관한 모든 정책이 그린벨트에 거주하는 주민들에게는 직접적인 영향을 줄 뿐 아니라 그린벨트에 거주하지 않은 도시민들에게는 도시의 녹지로서의 가치때문에 이에 민감하게 반응을 하고 있다. 그동안의 여러차례의 그린벨트에 관한 세미나에서의 발표와 토론이나 여러가지의 글에서 논의된 것을 종합해 볼 때 그린벨트에 대한 주민들의 의견과 환경보전론자들의 의견이 상반된 것으로 알려져 있으나 공통점을 발견할 수 있었다. 그린벨트의 존립자체에 대해서는 그린벨트지역에 거주하며 어려움을 겪고 있는 주민들도 대부분 찬성하고 있을 뿐만 아니라 대부분의 국민들이 그린벨트 존립에 대해서는 찬성하고 있는 것으로 여러가지 조사에서 밝혀지고 있다. 그린벨트주민들은 그들이 겪고 있는 생활상의 어려움을 해결해 주고 경제적 손실을 보상해 주기를 희망하고 있다. 그린벨트를 적극적으로 옹호하는 입장에 있는 환경보호론자들도 대부분 그린벨트의 보존을 주장하면서 그린벨트 내에 거주하는 주민들의 민원은 해소되기를 바라고 있다. 이러한 상황으로 볼 때 그린벨트의 복잡한 문제를 해결할 수 있는 큰 방향은 그린벨트는 유지하되 그린벨트의 환경보전기능은 강화시키면서 그린벨트 내의 주민들의 민원을 해소시켜 주는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 보며 이러한 큰 방향을 토대로 하여 그린벨트관리개선의 방향을 제시하고자 한다.

가. 그린벨트 장기보전계획 수립 및 장기관리정책의 수립

그린벨트는 우리세대 뿐만 아니라 후손들에게 까지 물려주게 되는 자연자원이기 때문에 장기적인 보전계획이 수립되어야 할 것이다. 그린벨트 장기 보전계획에는 그린벨트내의 토지이용을 효율화하기 위한 계획과 보전을 강화하기 위한 계획들이 포함되도록 해야 할 것이다. 또한 그린벨트 내에 거주하는 120만 주민들의 주거환경의 개선 및 민원의 해소문제와 토지소유자들의 경제적 손실에 대한 보상의 문제, 그린벨트 내의 토지이용의 효율화등의 문제들을 해결하기 위해서는 장기적 관리정책이 수립되어야 할 것이다.

그린벨트에 관한 계획이나 정책은 매우 민감하고 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 과제이기 때문에 전문가들의 의견수렴뿐만 아니라 국민들의 여론을 충분히 수렴하여 장기보전계획과 장기관리정책이 수립되도록 해야 할 것이다.

지금까지의 그린벨트 관리는 그린벨트 내의 토지의 특성과 현재의 토지이용형태가 서로

다른 데도 불구하고 모든 토지에 대해 일률적인 규제와 관리방안을 가지고 관리해 왔던 게 사실이다. 앞으로는 그린벨트 내 토지를 보전의 중요성과 정비의 필요성에 따라 4개의 관리구역으로 구분하여 허용행위 및 관리의 차등을 두어 관리하는 게 더욱 바람직할 것이다. 즉, 그린벨트내 토지의 특성과 현재의 이용형태 및 장래의 수요, 환경보전의 필요성 그리고 주민들의 불편해소 등의 요구에 비추어 그린벨트를 4개의 관리구역으로 세분하여 절대보전구역, 상대보전구역, 소극정비구역, 적극정비구역으로 구분하여 차등관리를 하는 것이 바람직할 것이다.

나. 환경보전기능의 강화

그린벨트가 지정될 당시에는 그다시 중요하게 생각하지 않았으나 최근 들어 그린벨트의 존재의의로서 중요하게 대두되는 기능이 환경보전기능이다. 대도시의 경우 나날이 환경오염이 심각해져 가기 때문에 그린벨트 내의 녹지야말로 대도시의 환경오염 특히 대기오염을 완화시키는 데 큰 기여를 하고 있다. 앞으로 그린벨트의 대기오염 완화효과를 강화시켜 줄 수 있는 방안이 보전구역을 대상으로 하여 강구되어야 할 것이다.

다. 그린벨트 주민들의 민원해소를 위한 대책수립

그린벨트 내의 주민들 특히 그린벨트의 지정이전부터 거주했던 주민들은 지난 20년간 경제적 손실뿐만 아니라 생활의 불편을 많이 겪으며 살아왔다고 할 수 있다. 이들의 생활의 불편과 주거환경의 개선을 위해서 적극적이고 합리적인 대책이 강구되어야 할 것이다. 정부의 그린벨트의 보전의지가 확고하고 장기적인 그린벨트 보전계획이 수립된다면 그린벨트 주민들을 위한 주거환경개선사업은 충분히 수용될 수 있을 것으로 예상된다.

라. 그린벨트 관통부락 및 건물의 규제

그린벨트의 경계선이 자연부락 혹은 단일건물을 관통하거나 하는 경우에만 철저히 엄정한 현지조사와 확인을 거쳐 그린벨트의 경계선을 조정하는 조치가 이루어져야 할 것이다.

마. 그린벨트 지정 이전부터 토지소유자에 대한 피해보상방안 수립

그린벨트 지정 이전부터 그린벨트내에 토지를 소유하고 있는 소유자들에게는 우선적으로 경제적 피해를 보상할 수 있는 방안이 수립되어야 한다. 그린벨트내의 토지는 장기적으로 원하는 토지소유자의 경우에 국가가 이를 매입하여 국유화하는 게 바람직하나 재원확보의 어려움이 있어 불가능할 경우는 개발권양도제와 같은 제도를 도입하여 피해보상을 해주는 방안을 검토해 보는 것이 좋다. 또한 매입재원의 확보를 위해서는 토지개발로 인해 발생된 이익을 환수해서 징수되는 세금을 이용하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

바. 그린벨트의 보전을 위한 철저한 관리대책

그린벨트의 면적이 방대한 데 반해 관리요원이 부족한 실정이고 관리의 주관심이 건물이나 시설물의 신축의 단속에 있기 때문에 그린벨트 내에서의 불법적인 오물투기, 불법적인 사용, 불법적인 녹지의 훼손 등을 막지 못하는 사례가 발생되고 있다. 특히 그린벨트 내의 토지소유자나 주민들은 그렇지 않아도 엄격한 규제에 의해 생활의 불편과 재산상의 피해를 입고 있는데 이와같은 불법적인 오염행위가 발생됨에 따라 더욱 피해를 입고 있다. 따라서 그린벨트를 보다 잘 보전하기 위해서는 관리요원을 증가시키고 관리의 관심을 이러한 불법적인 오염행위까지도 단속하도록 해야 할 것이다.

사. 그린벨트내 행위허가 권한의 중앙정부 관장

이미 그린벨트 행위허가권한을 일부 하부기관으로 이양을 하였고 앞으로도 지방자치제 실시로 계속 지방자치단체에 이양될 가능성이 높다. 그린벨트는 지난 지방자치선거때 주요 선거공약으로 등장하였으며 특히 지역개발이나 지역발전을 위해서 그린벨트를 해제하자는 의견도 대두되고 있다. 이것은 지금까지 그린벨트가 지역발전의 저해요인이라는 인식을 많이 갖고 있기 때문에 나온 현상이며 앞으로 땅값이 쉰 그린벨트가 택지나 공장들의 입지조건으로 좋은 조건이기 때문에 적극적으로 개발하고자 할 것이다. 따라서 그린벨트의 보전을 위해서는 중앙정부가 계속 그린벨트의 관장권한을 갖고 국가적인 차원에서 관리를 해야 그린벨트가 유지될 수 있을 것이다.

아. 그린벨트의 효율적관리를 위한 조사 및 연구

그린벨트는 국토의 5.5%라는 방대한 면적을 갖기 때문에 이에 대한 철저한 조사와 그에 대한 체계적인 연구를 통해 그린벨트를 효율적으로 관리할 수 있는 장기적 계획과 방안을 마련하도록 해야 할 것이다. 그린벨트는 매우 민감한 문제이기 때문에 충분한 연구가 되지 않으면 어떠한 결정이나 정책도 큰 부작용을 유발한 가능성이 높다.

5. 맺는말

우리나라에서 그린벨트의 문제는 워낙 문제가 복잡하고 이해관계가 많이 얽힌 민감한 사안이기 때문에 어느 누구도 자신있게 문제해결의 방안을 제시하지 못하고 있는 실정이다. 그린벨트가 당초의 설치목적중 그동안 등한시해 왔던 환경개선의 효과때문에 그 중요성이 높아지고 있으며 이제는 그린벨트 주민이나 국민들의 대부분이 그린벨트를 보전해야 한다는 공통의 인식을 가지고 있다. 그러나 그린벨트내에는 120여만의 주민들이 거주하는 생활의 공간이 포함되어 있고 대부분의 토지들이 사유지로서 각종 제한을 받고 있음으로 해서 주민들과 토지소유자들이 주민생활의 어려움 뿐 아니라 경제적 손실을 입고 있다. 그동안은 주민들이나 토지소유자들이 손해를 감수하며 참아왔으나 민주화시대에는 인내의 한계가 올 것으로 판단된다. 그린벨트가 장기적으로 국민들의 공감아래 보전되기 위해서는 그린벨트 주민들이 생활을 하는데 불편이 없고 쾌적한 생활환경을 가질 수 있으며 주민이나 토지소유자들의 경제적 손실을 보상받을 수 있는 방안이 마련되어야 가능하리라 생각된다. 앞으로 그린벨트 문제는 철저한 실태분석과 주민이나 토지소유자들을 포함한 각계각층의 의견수렴 등을 거쳐 합리적인 관리계획과 방안이 마련되어야 할 것이다.

자연속의 신도시 꿈이있는 미래도시