

개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트의 도입방안 연구

김선희* · 차미숙**

A Study on the National Trust Approach for the Environmental-friendly
Conservation and Management of Greenbelts in Korea

Sun-Hee Kim* · Mi-Sook Cha**

국문요약

우리나라는 도시의 무분별한 확산방지와 도시주변의 자연환경 보전 및 도시민의 건전한 생활환경 확보를 위해 1971년 개발제한구역을 지정하여 엄격한 개발행위 제한조치를 취해 왔다. 그러나 개발제한구역 내 토지소유자의 재산권 요구 증대와 체계적인 관리대책 미흡 등으로 1990년대 후반 개발제한구역제도는 획기적인 전환을 겪었다. 개발제한구역의 지정해제 및 구역조정작업을 거치면서, 개발제한구역제도는 구역경계의 불변성 원칙이 붕괴되었다. 그러나 개발제한구역은 향후 도시주변의 자연환경 보전을 위한 도시녹지대(greenbelt) 및 도시민에게 개방적이고 친환경적인 오픈 스페이스(open space)로써 활용될 수 있도록 적극적인 보전과 관리대책 마련이 필요하다. 이 글에서는 개발제한구역의 친환경적인 보전 및 관리의 기본방향과 추진전략을 제시하고, 유용한 정책대안으로서 내셔널트러스트 방식의 도입가능성과 제도개선 방안을 살펴보았다. 특히 개발제한구역의 친환경적인 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트의 도입방안 검토에서는 내셔널트러스트의 원리 및 구성요소와 개발제한구역의 친환경적 관리 패러다임과의 연관성, 개발제한구역 트러스트의 설립유형 및 운영방식, 개발제한구역 트러스트의 대상지 선정기준, 그리고 법제 정비방향을 제시하였다.

주제어 : 구역경계의 불변성, 토지매수제도, 내셔널트러스트, 민-관 협력체계, 협력적 거버넌스

* 국토연구원 국토환경·문화연구실 (shkim@krihs.re.kr)

** 국토연구원 국토·지역연구실 (mscha@krihs.re.kr)

ABSTRACT

This article aims to conserve greenbelts by adopting the national trust approach. This article reviews the current issues and problems in managing greenbelts in Korea. And this article redefines the function of greenbelts, and then suggests the new principles of management strategies of greenbelts. Greenbelts is to provide green open space for urban residents and to contain urban sprawl not to reserve lands for the future urban development. This article proposes basic principles for the effective management of green belts. They include ① preserving environmental value, ② maximizing public access to open space and environment resources, and ③ enhancing public-participation and collaboration among different groups and organizations for the management of greenbelts. These principles are closely related to those of national trust movement. This article suggests the government to adopt national trust approach (organization, funding, site selection criteria, legislation) to improve the environmental-friendly conservation and management of greenbelts in Korea.

Keywords : sacro-saint(sacrosanct). land purchase system. National Trust, public-private partnership, collaborative governance

I. 머리말

내셔널트러스트(National Trust, 국민신탁)는 ‘시민들의 자발적인 모금과 자산기부를 통해 훼손될 소중한 환경 및 문화자산을 매입하거나 확보한 뒤, 이를 시민 주도적으로 영구히 보전·관리해 가는 국민운동’으로 1895년 영국에서 처음으로 시작된 이래 현재 전 세계 30여 개 국에서 법적 기반을 토대로 추진되고 있다. 내셔널트러스트 운동은 정부정책에 저항하고 비판하는 그간의 환경운동을 넘어, 시민들의 자발적이고 실질적인 참여를 통한 대안적인 실천운동으로 평가되고 있다(조명래 2002).

우리나라는 2000년 이래 14개 단체가 내셔널트러스트 방식을 통해 자연환경자산과 문화유산을 보호하는 운동을 벌여 오고 있다. 단기간에 내셔널트러스트 운동의 필요성과 중요성이 인식되면서 2006년 3월 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」을 제정하여 보전가치가 높은 자연환경자산이나 문화유산을 효율적으로 보전·관리하기 위한 법적 기반을 마련하였다. 내셔널트러스트의 대상은 국립공원, 멸종 동식물, 주요 경관지역, 환경적으로 중요한 지역(해안, 사구), 문화재 등으로서 정부의 역할을 보충하는 새로운 민간협력체계의 활성화가 요구되고 있다. 특히 1999년 개발제한구역 해제 및 구역조정이 이루어지면서 보전가치가 있는 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트 도입방안이, 조심스러우면서도 지속적으로 제기되고 있다(조명래 2001, 변병설 2004, 전재경 2004).

개발제한구역의 내셔널트러스트화는 자연자산과 문화자산의 내셔널트러스트와는 달리, 개발제한구역에 대한 개발압력을 억제하고 나아가 국민의 여가공간으로 적극적으로 관리하기 위한 개발제한구역의 새로운 관리수단으로 최근 정부와 학계, 시민단체의 관심이 높아지고 있다. 현재 정부는 협의매수에 의한 토지 매입을 실시하고는 있으나 실적이 미미하고, 매입 토지에 대한 보전 및 관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있기 때문이다. 개발제한구역 관리에 있어서 내셔널트러스트의 도입은 정부재원 확보의 한계를 극복하면서, 민간부문의 적극적인 참여를 통해 개발제한구역을 친환경적으로 관리하는 새로운 모델을 제공함으로써 향후 개발제한구역 관리에 중요한 전환과 방향성을 제시할 것으로 기대된다.

이 글은 개발제한구역의 보전과 관리를 위한 현행 정책수단과 운영실태 분석을 통해 개발제한구역 관리의 새로운 패러다임을 도출하고, 개발제한구역을 친환경적으로 보전하고 관리하기 위한 새로운 정책대안으로서 개발제한구역 내 내셔널트러스트 방식의 도입 논거와 가능성을 탐색하는 데 목적을 두고 있다.

II. 연구방법과 선행연구의 검토

이 글은 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리의 새로운 수단으로서 내셔널트러스트의 도입가능성을 고찰하는 탐색적인 논의이다. 이에 따라 개발제한구역의 보전과 관리를 위한 현행 정책수단과 운영 실태를 살펴보고, 특히 토지협의매수제도 등 개발제한구역 주요 관리수단에 중점을 두어 운영실태와 문제점을 분석하였다. 이를 토대로 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 패러다임 전환의 필요성을 도출하고, 새로운 정책대안으로 내셔널트러스트의 도입가능성을 검토하였다. 그리고 내셔널트러스트 운동의 원리와 구성요소, 국내·외 추진동향 등 선행연구 검토와 전문가 자문회의 등을 통해 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입방안을 제시하고 있다. 구체적으로는 개발제한구역의 내셔널트러스트화 대상지의 선정 원칙과 기준, 개발제한구역의 내셔널트러스트 대상지 활용 및 관리방식, 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 법제정비 방향을 제시하였다.

개발제한구역의 보전과 관리에 관한 선행연구로는 개발권 양도제와 국가 및 지방자치단체의 그린벨트 매입방안 등을 제시한 논문들이 있다. 김일태(1986)는 개발제한구역 내 토지공유화 방안을 제시하였고, 권용우·변병설·이재준·나혜영(2005)은 친환경적 도시 구현을 위해 개발제한구역의 공영토지 매입방안을 제안하고 있다.¹⁾

한편, 내셔널트러스트에 대한 국내 연구는 2000년을 전후해서 내셔널트러스트 운동의 도입을 위한 이론 및 법제화 방안, 국내·외 사례 소개 등으로 제한적으로 논의되고 있다. 조명래(2001)는 내셔널트러스트 운동의 원리와 과제를 소개한 바 있고, 오주한(2001)은 토지이용관련법을 중심으로 내셔널트러스트의 법제화 방안에 관한 연구를 수행한 바 있다. 전재경(2004)은 내셔널트러스트운동의 활성화를 위한 법제화 방안 연구를, 김남훈(2005)은 환경보호를 위한 토지이용규제법 및 토지공개념의 대안에 대한 고찰로서 공공신탁과 국민신탁이론을 검토하였다. 김승환(2006)은 개발제한구역인 부산시 둔치도 일대를 대상으로 100만 평 문화공원 조성을 위한 주민참여 활동사례를 소개한 바 있다. 그러나 개발제한구역을 대상으로 한 내셔널트러스트의 도입가능성 및 제도화에 대한 연구는 발견되지 않는다.

이 논문은 각기 다른 영역에서 연구되어 온 내셔널트러스트 연구와 그린벨트 관리에 관한 연구를 통합적으로 접근하여, 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리의 새로운 정책수단으로

1) 이 논문에서는 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 방안으로 미래 개발제한 및 환경위해적인 사용을 제한하기 위해 환경단체나 정부가 보존권을 매입하는 토지매수제도(Michael, 2003), 개발권과 소유권을 분리하여 개발권을 행사하지 못하는 이에게 개발지역으로 지정된 토지의 개발권리를 부여하는 개발권 양도제(이정진, 1998), 내셔널트러스트화를 통해 영구히 보전 및 관리하는 방안(조명래, 2001) 등에 대해 특징과 장·단점을 개략 소개하고 있다.

서 내셔널트러스트 방식의 도입방안을 제시하는 데 목적과 차별성을 두고 있다.

III. 개발제한구역의 보전 및 관리 실태와 문제점

1. 개발제한구역 관리정책의 시기별 특성과 변천

우리나라의 개발제한구역 관리정책은 정책수단 및 특성에 따라 크게 2개 시기로 구분할 수 있다.²⁾ 제1기는 개발제한구역의 지정 및 규제 조치가 일관되게 추진된 1971~1997년 까지로서, 구역지정 및 강력한 규제시기이다. 제2기는 개발제한구역의 지정해제 및 구역조정작업과 함께 훼손부담금, 토지매수제도 등 다양한 정책수단을 운용해 온 1998년 이후부터 현재까지이다. 특히 1998년 이후 개발제한구역의 ‘구역경계의 불변성(sacro-saint)’ 원칙이 흔들리면서 개발제한구역 관리의 정책목적과 역할, 기능에 대한 새로운 전환의 모색이 요구되고 있다.

〈표1〉 개발제한구역 관리정책의 시기별 구분

구분	제1기: 구역지정 및 규제시기		제2기: 구역조정 및 해제시기 (1998 ~ 현재)
	구역지정 및 강력한 규제 (1971 ~ 1987년)	구역 내 규제완화 (1988 ~ 1997년)	
근거 법률	-도시계획법	-도시계획법	개발제한구역의 지정및관리에관한 특별조치법(2000)
지정 목적	-도시의 무질서한 확산 방지 및 도시주변 자연 환경보전으로 도시민의 건전한 생활환경 확보 -안보상 필요	-도시의 무질서한 확산 방지 및 도시주변 자연 환경보전으로 도시민의 건전한 생활환경 확보 -안보상 필요	-도시의 무질서한 확산 방지 및 도 시주변 자연환경보전으로 도시민 의 건전한 생활환경 확보 -안보상 필요
주요 관리 수단	-구역 내 불법행위 단속 (건교부, 지자체 지도단속) -소극적, 단편적 규제완화	-구역 내 불법행위 단속 (건교부, 지자체의 지도단속) -주민생활편의 차원의 규제완화 조치	-광역도시계획 수립 -개발제한구역관리계획 수립 -개발훼손부담금 부과 -토지매수청구제도 및 토지협의매수제도 운용 -구역 내 불법행위 단속
제도적 특성	-구역경계의 불변성 원칙 -용도구역 및 군사시설 보호 구역과 유사 -개발제한 등 물리적인 규제방식 위주	-구역경계의 불변성 원칙 -용도구역 및 군사시설보호 구역과 유사 -개발제한 등 물리적인 규제방식 지속	-개발제한구역의 계획적 관리와 환경성 확보 관심 -물리적 규제와 경제적 규제 (인센티브) 병행추진

2) 건설교통부(2006), 최열·이백호(2002) 등은 개발제한구역제도의 시기별 구분을 규제완화조치 여부에 의해 강력한 규제시기(1971~1987), 규제완화 확대시기(1988~1997), 구역조정시기(1998~현재) 등 3개 시기로 구분하고 있다.

2. 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 정책수단과 운용실태

1) 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 정책수단과 운용현황

현재 개발제한구역의 보전 및 관리를 위해 현재 운용 중인 정책수단은 광역도시계획과 개발제한구역 관리계획의 수립, 개발제한구역 내 민간소유 토지의 매입 및 공유화를 통한 관리수단으로서 토지매수 및 협의매수제도, 개발제한구역 내 공적 시설의 부분적 허용에 따른 훼손부담금 부과, 그리고 개발제한구역 내 불법행위 적발 및 단속 조치 등으로 유형화할 수 있다.

첫째, 광역도시계획 및 개발제한구역 관리계획 수립을 통한 관리이다. 광역도시계획은 시·군의 도시기본계획과 도시관리계획의 상위계획으로서 이들의 광역적인 사항에 대한 기본 지침으로 활용하는 한편, 개발제한구역 내 조정가능지역의 합리적인 선정 및 개발과 존치지역의 효율적인 관리지침이다. 따라서 광역도시계획은 구역해제 및 조정가능지역의 선정과 활용에 초점을 두고, 개발제한구역 존치지역의 관리와 토지이용에 대한 기본적인 방향을 제시하고 있다. 한편, 개발제한구역 관리계획은 구역해제 및 조정 이후 존치지역을 계획적·종합적·친환경적으로 관리하기 위하여 5년마다 수립하는 계획이다. 이 계획은 광역도시계획 등 상위 계획에서 제시하는 구역 관리의 기본방향을 구체화하고, 구역 내 주민의 생활불편을 최소화하는 한편, 구역 내 토지를 도시민의 친환경적 여가공간으로 활용하도록 토지이용 및 보전, 도시계획시설 및 일정규모 이상 건축물의 건축·토지의 형질변경을 주요 내용으로 담고 있다. 2005년 말 현재 개발제한구역 관리계획에 의해 승인된 시설은 총 707건에 이르며, 유형별로는 학교(37.6%), 상하수도(11.0%), 도로·철도(10.7%), 국방시설(8.9%) 등이다(건설교통부, 2006).

둘째, 개발제한구역 토지매수청구 및 협의매수제도의 운용이다. 이 제도는 개발제한구역 제도가 헌법의 재산권 보상 취지에 불합치한다는 결정에 의해 구역 내 개인 재산권의 보호를 근본 취지로 하여 도입되었다. 이에 매수청수권을 도입 운영하다가, 2004년부터는 토지 협의매수제도로 전환하여 한국토지공사에 업무를 위탁하여 추진 중이다. 토지협의매수제도는 개인의 재산권 보상 및 공유화를 목적으로 도입됨에 따라 개발제한구역의 친환경적인 보전 및 관리 수단으로는 한계가 있는 것으로 지적되고 있다. 즉 협의매수 토지가 전국에 작은 필지로 산재³⁾해 있어 체계적인 관리와 활용이 어려울 뿐만 아니라, 매수 토지에 대한 지표

3) 2004~2005년 기간 동안 매입된 토지는 12개 시·도에서 346필지, 5,263km²에 이르고 매입금액은 885억이다. 매입된 토지의 유형별 실태를 보면, 지역별로는 수도권 일대가 54% 및 부산·마산·창

자료의 취득이 곤란하여 이들의 계획적인 관리가 현실적으로 곤란한 실정이다(한국토지공사, 2006).

셋째, 개발제한구역의 훼손부담금 부과이다. 개발제한구역은 엄격하고 물리적인 개발억제를 지속해 왔으나, 규제완화 요구에 의해 기존의 물리적 규제방식을 훼손부담금 부과에 의한 경제적·간접적인 규제방식으로 전환하였다. 2000~2004년 기간 동안 총 4,746억 원의 훼손부담금이 징수⁴⁾되었다(한국토지공사, 2006). 그러나 훼손부담금의 부과주체 중 61.6%가 공공부문에 해당하여, 공공부문에 의한 적법 훼손을 조장하는 등 개발제한구역 보전 및 관리정책의 일관성 결여와 개발제한구역 훼손에 대한 형평성 논란을 야기시키고 있다.

넷째, 개발제한구역 내 불법행위 단속 및 적발을 통한 관리이다. 구역 지정 당시부터 운용해 오던 정책수단으로 1971~97년 기간 동안 구역 내 불법행위 적발건수가 72,708건, 1998년~현재까지 22,402건으로 연평균 2,717건에 이르는 불법건축물 및 형질변경 등에 의한 불법행위가 적발되었다. 건설교통부에 의한 개발제한구역 내 불법건축물 실태조사 결과(2006년), 불법건축물이 전체 건축물의 70%를 차지하고, 용도별로는 창고(48.9%), 주택 및 부속사(15.8%), 음식점 및 점포 등 근린생활시설(12.9%), 공장 및 작업장(9.3%)의 순으로 나타났다.

<표 2> 개발제한구역 불법건축물* 현황 및 용도

(단위: 동수, %)

구 분	계	주택 및 부속사	창고	공장 및 작업장	축사	종교 시설	음식점 및 점포 (근린생활시설)	공공 시설	기타
건축물 총 계	82,641	22,311	31,437	6,071	4,478	554	11,056	677	6,057
불법건축물 건 수	58,250	9,178	28,486	5,433	3,022	265	7,529	149	4,188
불법건축물 비율(%)	70%	41%	91%	89%	67%	48%	68%	22%	69%

주: 불법건축물에는 불법건축물 신축 및 불법 용도변경이 포함된 수치

자료: 건설교통부(2006), 개발제한구역 실태조사 및 관리개선방안 연구(자료집) 참조

원 일대가 12%를 차지한다. 지목별로는 임야가 전체의 95.3%, 답 2.2%, 전 1.6%의 순이며, 면적 단위별로는 5,000㎡ 이하 필지가 전체의 50% 이상을 차지한다(한국토지공사, 2006).

- 4) 부담금은 균특회계로 편입되어 토지매수와 주민지원사업의 기초재원으로 활용되고 있다. 2000~2005년 기간 동안 징수된 훼손부담금의 활용용도는 주민지원사업비(69.5%), 토지매입비(21.9%), 관리비(8.6%)의 순이다(한국토지공사, 2006)

또한 불법 건축물·용도로의 전환형태는 신축이 71%를 차지하여, 기존 합법건축물의 증·개축보다는 신축형태가 압도적으로 많은 것으로 나타났다(건설교통부, 2006). 이는 현행 개발제한구역 내 불법행위 적발 조치에 의한 친환경적 관리 및 구역훼손 방지의 한계를 나타내고 있다.

2) 개발제한구역의 보전 및 관리 실태와 문제점

이상에서 살펴본 개발제한구역 관리수단의 운용에도 불구하고, 개발제한구역 내 토지이용의 난개발과 훼손 현상은 현행 개발제한구역 관리제도 자체의 실효성과 정책 신뢰성을 저하시키는 결과를 초래하고 있다.⁵⁾

우리나라 개발제한구역 보전 및 관리제도의 특성과 문제점은 다음과 같다. 첫째, 개발억제 위주의 폐쇄적이고 소극적인 관리방식이다. 그동안 개발제한구역은 구역지정을 통한 “개발억제=관리”라는 인식이 팽배하였다. 이에 따라 개발제한구역을 폐쇄적이고 소극적인 수준에서만 관리정책을 한정하여 운용해 왔다. 즉, 개발제한구역에 대해 엄격한 행위제한을 가한 다음, 일정한 경우에 한하여 예외적으로 행위를 허가하는 한편, 행위제한에 위반한 자에 대하여는 행정상의 제재를 가하도록 하였다. 따라서 개발제한구역에 대한 관리방식은 현행법상 용도지역·지구제도의 관리방식에 비해서도 소극적인 측면에 있다고 할수 있다. 그 결과, 해당 토지가 쓸모없는 땅으로 방치되고 있으며, 이러한 구역의 관리 행태는 도시 주변의 토지 자원을 낭비하고 있는 것이라는 비난을 야기하였다(안건혁, 1993). <그림1>은 하남시 내 동일 개발제한구역 대상지에 대한 1985년과 2005년의 항공사진이다. 1985~2005년 기간 동안 동일 사례지역 내 개발제한구역의 훼손 실태를 여실히 보여 주고 있다.

둘째, 개발제한구역 내 토지에 대한 계획적인 관리 부재와 행위제한 조치의 비일관된 추진이다. 광역도시계획은 개발제한구역의 계획적인 관리를 위한 수단이지만 실제로는 구역조정 및 해제를 위한 수단으로 주로 활용되었다. 그리고 행위제한 조치들은 사회 여건에 따라 규제 완화의 부분적인 조치들을 취해 왔다. 또한 훼손 방지를 위해 도입한 훼손부담금의 경우도 공공부문에 대해 적법한 훼손을 조장하는 결과를 초래하여 민간-공공부문에 대해 개발제한구역의 차별적인 허용이라는 불만을 증대시켰다.⁶⁾ 이밖에 관 주도에 의한 처벌 위주

5) 개발제한구역 내 토지소유자의 약 74%가 민간 사유지에 해당하여 개인의 재산권 제약에 따른 민원해소와 부분적인 규제완화 조치 등을 반복적으로 취해 오면서 개발제한구역제도의 당초 정책취지와 개인재산권의 보호라는 가치의 갈등이 발생하고 있다.

6) 2000~2005년 기간 동안 총 4,746억 원의 훼손부담금이 징수되었으며, 구역 내 입지시설 중 공공시설이 전체의 61.6%를 차지한다. 그리고 훼손부담금의 71.8%가 수도권 내 개발제한구역에서 징수

의 소극적 관리방식은 개발제한구역제도에 대한 주민들의 순응도 저하를 초래하였으며, 결과적으로 제도 자체에 대한 회의감을 증대시켜 왔다.

셋째, 개발제한구역 내 토지의 매입을 통한 국유화 및 매입토지의 계획적·친환경적인 관리의 미흡이다. 그동안 개발제한구역은 국가가 공권력을 이용하여 개인소유 토지를 공익적인 목적을 위해 활용해 왔다고 할 수 있다. 개인의 재산권 보호차원에서 개발제한구역의 토지매수청구 및 협의매수제도가 운용 중이다. 그러나 개발제한구역 내 토지협의매수제도는 매수 목적 및 기준의 엄격성 문제와 기 매수된 토지의 계획적인 관리 부재 등으로 당초의 정책목적을 제대로 달성하지 못한 것으로 평가되고 있다. 한편, 개발제한구역 내 매수토지는 모두 국유재산으로, 국가균형발전특별법 제33조1항에 따라 국가균형발전특별회계 지역개발사업계정의 소속재산으로 귀속되는 잠종재산 중 특별회계에 해당된다. 따라서 매수토지는 임대하거나 교환·양도·매각 등의 처분이 가능하다. 따라서 토지협의매수제도는 영구자산으로서 관리가 곤란할 뿐만 아니라 매입토지의 산발적 분포에 따라 계획적이고 체계적인 관리가 곤란한 실정이다. 이로 인해 개발제한구역을 도시녹지지대나 생태보전구역으로 인식하여 적극적으로 보전 및 관리하기 위한 정부의 의지가 제대로 실행되지 않아 개발제한구역 내 환경이 방치되고 훼손되는 결과를 초래하였다.

<그림1> 개발제한구역의 관리실태 비교: 하남시 사례(1985년, 2005년)



되었다(한국토지공사, 2006).



사진 제공: 건설교통부 도시환경팀(개발제한구역의 과거 그리고 현재).

IV. 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 패러다임 전환

1. 개발제한구역의 역할과 기능 재정립

향후 개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 새로운 패러다임을 정립하기 위해서는 개발제한구역의 성격을 일본처럼 개발유보지로 가져갈 것인지? 영국처럼 보전과 오픈스페이스로 활용하도록 할 것인지? 등 개발제한구역의 역할과 기능에 대한 재정립이 요구된다.

첫째, 개발제한구역은 시가지의 무질서한 확산을 방지하는 구역으로서 도시 연담화를 방지하는 역할을 수행해야 한다. 개발제한구역은 도시공간을 보다 효율적이고 합리적으로 활용하기 위해 과도한 개발을 차단하고 억제하는 역할을 담당하는 일종의 공지(open space)로 확정된 구역이다(장세훈, 1999).

둘째, 개발제한구역은 도시주변의 자연환경을 보전하고 도시민에게 쾌적한 환경을 제공하는 환경재로서, 도시녹지지대(greenbelt)의 역할을 수행해야 한다. 일반적으로 그린벨트는

7) 영국의 그린벨트제도는 도시확산 및 연담화 방지, 주변농촌지역 보호, 역사적 도시경관 보전을 목적으로 대도시 주변에 가장 성공적으로 운영되고 있다. 일본의 그린벨트는 도시성장억제를 목적으로 근교지대로 명명되어 오다 1965년 폐지되어 시가지조정구역으로 개편되었다.

개발행위를 극도로 제한하는 공지(open space)와 저밀도의 토지이용지대를 말하며, 대체로 띠 모양을 이룬다. 또한 개발제한구역 주민생활실태 및 정책수요조사(2005년)에서 개발제한구역이 필요한 이유에 대해 환경보전을 위해서(53.5%)가 도시의 무질서한 확산방지(33.5%)보다 높은 것으로 나타났다(건설교통부, 2006: 11면 재인용).

2. 개발제한구역의 친환경적 보전·관리를 위한 패러다임 전환

개발제한구역의 성격과 역할을 현 세대뿐만 아니라 미래 세대를 위해 친환경적으로 보전하여 도시민의 이용성 제고를 위한 도시녹지지대(greenbelt)와 오픈 스페이스(open space)로 규정하고자 한다. 그리고 개발제한구역의 보전 및 관리를 위해 첫째, 개발제한구역의 친환경성 확보원칙, 둘째, 이용성과 개방성 증진 원칙, 셋째, 민관협력적인 보전 및 관리 원칙 등을 제시하였다. 이 원칙에 부합하기 위해서는 개발제한구역 관리의 기본방향과 추진전략에 있어서 패러다임의 전환이 요구된다.

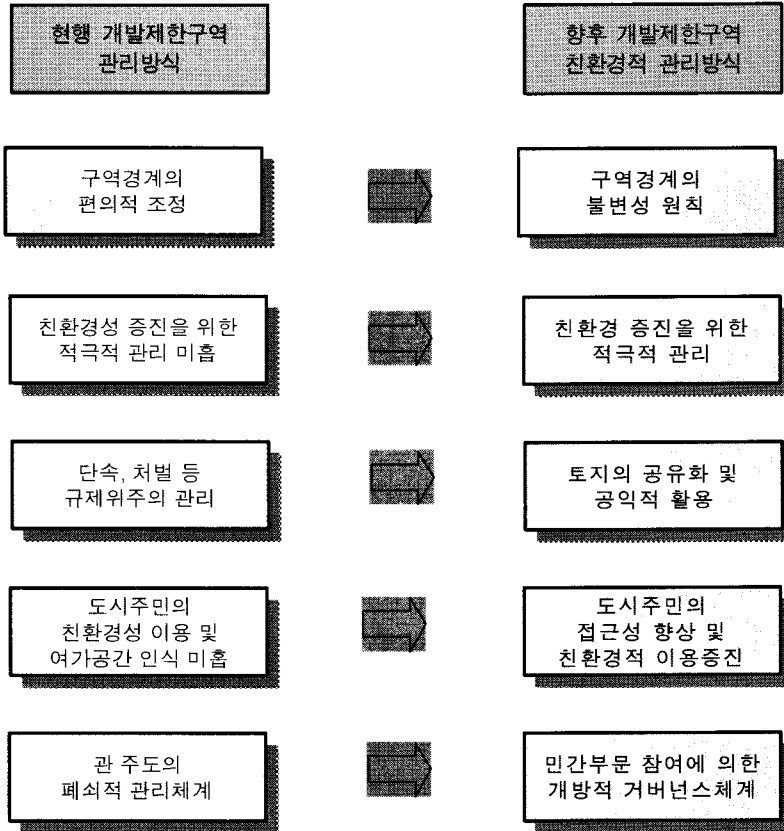
첫째, 개발제한구역을 ‘도시녹지지대(green-belt)’로 성격을 규정하고 이에 적절한 보전 및 관리전략을 운용해야 한다. 이를 위해 환경평가기준을 구역조정 및 해제기준으로서가 아니라, 구역 내 환경평가등급을 상위등급화(up-grade)하기 위한 평가기준으로 활용하는 등 적극적인 관리전략과 습지보전 등 생태보전 조치가 필요하다.

둘째, 개발제한구역 내 토지매입을 통한 공유화 촉진 및 매입토지의 적극적·계획적인 관리방식을 채택·운용해야 한다. 또한 매수된 토지에 대한 영구자산화 방안 모색이 시급하다. 이를 위해서 내셔널트러스트 운동을 통한 토지매입과 공유재산관리 방식이 정책적으로 검토될 수 있다.

셋째, 개발제한구역의 접근성 제고와 도시민의 여가공간 활용을 증대하도록 해야 한다. 개발억제 및 폐쇄적 관리방식을 통해 개발제한구역을 보전하고 관리하는 데 현실적으로 한계가 있음은 그동안 개발제한구역의 훼손 실태가 여실히 입증해 주고 있다. 개발제한구역은 도시주변의 쾌적한 자연환경 조성을 통해 도시 주민에게 생활의 질을 높이는 오픈스페이스로서의 역할을 수행해야 하므로, 향후는 도시민의 여가공간으로 활용하도록 이용성과 접근성 증진을 위한 관리전략을 수립해야 한다.

넷째, 개발제한구역 제도의 지속적인 성공을 위해서는 정책목적과 추진전략에 대한 사회적 공감대 형성이 관건이다. 이를 위해서 개발제한구역의 보전 및 관리에 있어서 민간부문의 적극적인 참여와 협력이 가능하도록 추진체계의 개선이 필수적이다. 국민적인 공감대를 확보하지 못한 정책은 지속적이고 성공적인 집행을 담보하기 곤란하다.

<그림2> 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 패러다임 전환



3. 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 수단 검토

개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위해 제기되었거나 고려할 만한 정책수단들은 <표3>과 같다. 여기서는 이 가운데, 내셔널트러스트 방식이 개발제한구역 권리의 일부를 내셔널트러스트에게 부여함으로써 영구적인 보전과 이용을 가능케하는 정책수단으로서 잠재력이 높다고 평가하였다.

〈표3〉 개발제한구역의 토지관리방식 대안별 장·단점 비교

구분	목적	장점	단점
소유권 매입 Fee simple purchases	공공용도를 위해 토지를 획득함 (예:공원)	토지이용을 공공에서 관리함. 토지개발을 막을 수 있음	비용이 많이 들 공공지지가 어려울 수 있음
선매, 토지비축 Advance acquisition land banking	토지개발계획이 없을 때 정부가 토지매입 정부는 제한사항을 부과하고 재매각가능 (예:보전지역권 설정)	개발시기와 유형관리 토지투기와 개구리 뿔뿔 기식 개발 억제	매입토지 보유 불확실, 비용이 많이 들 정치적 논쟁대상이 될 수 있음
개발권 매입 Purchase of development rights	농지, 산림, 자연지역에 조닝보다 강력하고 장기적인 보호 제공 토지소유자에게 보상	자원토지에서 개발잠재력을 제거함 자원토지유지에 기여 자발적임	비용 저렴 보호되는 토지가 흩어져 있어 실효성 낮음
개발권 양도 Transfers of development rights	개발잠재력을 자원토지에서 지정된 성장지역들로 보냄	민간개발업자가 개발권에 돈을 지불함 성장관리접근방법	송출·수용지역 합의 어려움 공공TDR 은행 필요
개발자 징수 및 기부채납 Developer exactions & dedication	개발승인의 대가로 공원, 도로, 학교제공	개발업자에게 서비스 비용이 큰 부분을 부담시킴	개발업자의 반대 개발비용 상승
토지신탁 Land trusts	토지소유권을 취득하거나 보호지역권을 구매 토지와 자산 기부 자연지역 등 보호목적	공공기관과 협력가능 정부에 회의적인 태도를 지닌 민간토지소유자와 협력가능	재정지원과 인력 부족 가능, 신탁 토지가 군데군데 산재가능

자료: 톰 다니엘스 지음, 환경원 번역. 2006, 도시와 농촌이 충돌할 때: 대도시권 외 주변지역의 성장 관리, 한울아카데미, 266-267면 재정리.

V. 개발제한구역 내셔널트러스트의 도입방안

1. 개발제한구역의 친환경적 관리 패러다임과 내셔널트러스트 원리

그동안 정부가 주도해 왔던 개발제한구역의 보전 및 관리정책은 개발제한구역의 지정목적인 군사보호, 도시의 외연적 확산이라고 하는 이념적 가치만 강조하고, 구역 주민의 재산권 보호와 현장지향적인 관리에 적극적이지 못해 개발제한구역 관리에 대한 국민의 불신을 초래하고 있다. 또한 국민의 환경보전에 대한 욕구와 오픈스페이스에 대한 활용에 대한 새로운 수요 등에 능동적으로 대처하지 못하는 문제점도 드러내고 있다. 따라서 개발제한구역의 관리방식을 전환할 필요가 있으며, 내셔널트러스트 방식의 도입이 하나의 정책적 대안이 될 수 있다.

내셔널트러스트(National Trust)는 국민신탁법인이 국민·기업·단체 등으로부터 기부·증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리하는 운동이다(문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 제2조).⁸⁾

〈표4〉 개발제한구역의 친환경적 관리 패러다임과 내셔널트러스트 간 연관성

개발제한구역의 친환경적 패러다임	내셔널트러스트 원칙
구역경계의 불편성 원칙 -공공부문에 의한 조정·이용 최소화	- 영구 불변성 - 공익성
친환경성 증진을 위한 적극적 관리 -개발제한구역의 환경성 증진	- 지속가능성 - 환경보전의 실천성
매수토지의 공유화 및 공익적 활용 -민관협력의 토지매수 다원화 -자연공원, 생태공원 활용	- 영구자산, 사회적 자본화 - 양도불능
도시민의 접근성 향상과 친환경적 이용 확대	- 참여성과 개방성 - 학습과 자원봉사

8) 현행법에 내셔널트러스트를 국민신탁이라고 표기하고 있으나, 그린벨트의 경우, 지방신탁까지 포괄할 수 있으므로, ‘공공신탁(public trust)’이라는 의미를 포함한다.

2. 개발제한구역 내셔널트러스트의 도입목적과 의의

개발제한구역 내셔널트러스트의 도입 목적은 개발제한구역의 토지 공유화 내지 영구 자산화를 통하여 일반 국민에게 제공함으로써, 그 자원을 보전하고 환경친화적으로 이용함으로써 현 세대와 미래 세대가 함께 공유할 수 있는 오픈스페이스의 확보에 있다. 또한 내셔널트러스트 운동에 의해 자선 및 기부, 봉사활동 등을 촉진하고 육성함으로써 국민적인 공감대를 확보하는 것도 주요한 목적 중의 하나이다.

개발제한구역을 대상으로 한 내셔널트러스트 운동이 성립되기 위한 기본원칙으로는 첫째, 주민의 자발성 존중원칙, 둘째, 공익성 유지와 확보의 원칙, 셋째, 공개의 원칙, 넷째, 기부자 보호의 원칙, 다섯째, 활용과 유지관리 등 지속가능성의 원칙, 여섯째, 주민과 행정의 협력원칙 등이다.

개발제한구역 내셔널트러스트의 도입은 그동안 개발제한구역 관리에 있어서 관주도의 소극적 규제중심의 관리방식에서 민관협력의 적극적인 보전과 관리체제로, 폐쇄된 공간에서 개방된 오픈스페이스로의 전환을 가져올 수 있는 실천적이고 미래지향적인 대안이라는 데 의의를 찾을 수 있다. 개발제한구역에 대한 내셔널트러스트 방식의 도입은 ‘보전과 활용’이라고 하는 지속가능한 발전의 가치를 실천하는 방법으로 지난 35년간 유지해 오고 있는 개발제한구역의 역사·문화·사회적 자원과 자연·생태적 자원을 보전하고, 나아가 국민의 여가와 생태학습 공간을 창출하는 사례가 될 것이다. 또한 개발제한구역의 보전과 관리에 있어서 새로운 협력적 거버넌스 모형의 필요성과 효과성을 가시화하는 데 커다란 의미와 효과를 보여줄 수 있을 것이다.

3. 개발제한구역 내셔널트러스트의 기능과 운영방식

개발제한구역 내셔널트러스트(가칭)는 정부로부터 독립적이며, 비영리 재단법인으로 독립성을 갖고 있는 입법화된 법인의 형태이어야 하며, 시민주도형과 민관협력형(중앙정부, 지방정부)이 가능하다. 그러나 개발제한구역 내셔널트러스트는 기능과 특성상 민-관협력형이 보다 효과적일 것으로 판단된다. 이를테면 토지매입은 정부가 주도적으로 매입하여 국민신탁화하고, 운영 관리권을 민간단체에 맡기는 방식 등이 검토될 수 있다. 그리고 개발제한구역 내셔널트러스트는 지역에 토대를 두되, 전국적인 네트워크를 갖춘 조직체로 구성하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

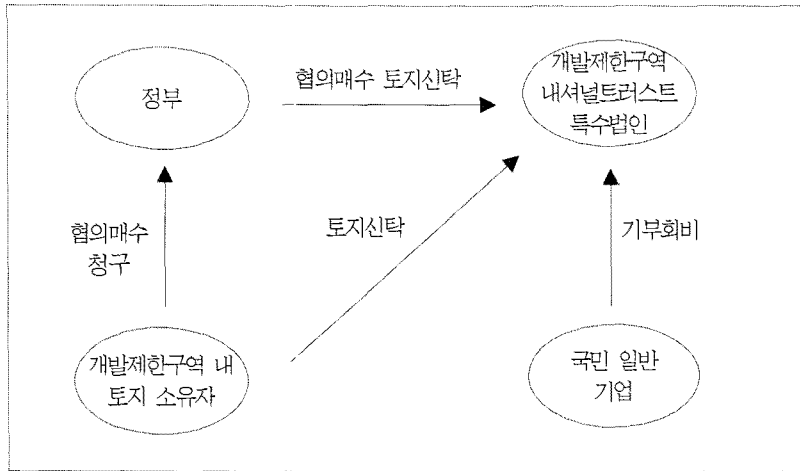
〈표5〉 개발제한구역 내셔널트러스트의 기능과 운영방식

구 분		주요 내용
추진주체		· 그린벨트 내셔널트러스트(Greenbelt Trust) (시민주도형, 민관협력형)
성 격		· 비영리 법인단체
목 적		· 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리
기 능		· 보전적 기능: 개발제한구역의 환경보전과 관리 · 학술적 기능: 개발제한구역 조사연구 발굴, 교육 · 활용적 기능: 국내외 네트워크, 생태관광, 여가공간 창출 및 운영 교육 및 자원봉사 지도·육성
운영	조 직	· 1단계: 중앙사무소 (회원조직, 이사회, 자문위원회, 행정·연구조직) · 2단계: 각시도별 혹은 광역권별 지역사무소
	재 원	· 설립초기: 추진주체의 기금으로 설립, 운영 · 회원회비, 기부금, 기금조성, 입장수입 등
	정부보조	· 개발제한구역 훼손부담금의 일정금 혹은 일정비율
재산양도		· 보전재산 불허, 일반재산 허용

4. 개발제한구역 내셔널트러스트의 자원조달방식

개발제한구역 내셔널트러스트를 위한 재원은 초기단계에는 정부 지원금에 근거하되, 국민의 기부와 기증, 협의매수 토지의 신탁, 토지소유자의 자발적 기증, 회원 회비, 기업후원, 자산의 보수 및 매매각, 시설 입장료, 강의, 관광사업, 그 밖의 수익과 특별 모금수입에 토대를 두어야 한다. 개발제한구역 내셔널트러스트는 신탁재산을 보전·관리하기 위해 기본계획과 연차계획을 수립하고, 일정규모 이상의 재산에 대하여 단위재산 계획을 수립·시행하여야 한다.

<그림3> 개발제한구역 내셔널트러스트의 자원조달 방식(예시)



5. 개발제한구역 내셔널트러스트의 대상지 선정기준

개발제한구역 내셔널트러스트의 대상지는 목적과 신탁의 특성을 고려하여 일정한 원칙과 기준에 의해 선정되어야 한다. 개발제한구역 내셔널트러스트의 대상지는 자연환경 및 역사 문화자산 내셔널트러스트와는 달리 환경성이 절대적으로 우수한 지역보다는 오픈스페이스(open space)로서 활용 가능성이 높고, 개발 압력으로부터 절대적인 훼손 우려가 커서 보전의 필요성이 높은 지역, 그리고 국민적 관심도와 공유 자산의 효과성이 커서 사회적 자본화(social capital)의 가능성이 높은 지역을 전략적인 대상지로 선정으로 하는 것이 적절하다. 이 밖에 토지매수의 용이성 및 현행 제도와의 부합성과 기타 주변지역의 특성 등도 동시에 고려될 수 있다.

첫째, 친환경성의 경우, 개발제한구역 내 보전가치가 절대적으로 높은 환경등급 1~2등급 지역보다도 3~5등급 중 개발압력이 크거나 녹지축, 생태축 보전에 있어서 보전이 시급한 지역이 전략적인 측면에서 개발제한구역 내셔널트러스트의 대상지로서 적절하다.

〈표6〉 개발제한구역의 내셔널트러스트 대상지 선정기준(예시)

구 분		주요 내용
친환경성		<ul style="list-style-type: none"> · 생태자연도 등급이 높은 지역 · 하천이나 습지 등 생태적 다양성이 높아 보전가치가 높은 지역
공유자산의 효과성	전략적 자원화 (사회적 자본화)	<ul style="list-style-type: none"> · 개발의 방지, 연담화 방지의 효과, 녹지축의 연계성, 경관의 보전, 어메니티 측면에서 우수한 지역 · 구역 내 보전가치가 높은 역사·문화건축물 보유지역 · 전략적 생태거점자원화가 가능한 지역
	개발 압력 대응성	<ul style="list-style-type: none"> · 중심도시의 인구규모와 밀도가 큰 지역 · 주변지역 내 신도시개발 등 개발압력이 높은 지역 · 주요 도시계획시설, 도로와의 거리 등 접근성이 높은 지역 · 보전가치가 높으나 개발압력 등으로 훼손가능성이 큰 지역
주민 접근성 및 이용도		<ul style="list-style-type: none"> · 조정가능지, 집단취락 해제지 중 상징성이 있는 지역 · 국민의 관심정도, 활용가능성이 높은 지역 · 관리, 운영 시 교육의 장 활용가능성이 높은 지역
매수의 적정성	현행 제도와의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> · 사유지 비율이 적은 곳 · 토지지목은 개발압력이 상대적으로 높은 대지, 농경지 등 환경평가 3~5등급 지역 · 협의매수 대상 및 주변 지역 · 지가가 낮은 지역
	매수주체	<ul style="list-style-type: none"> · 정부, 시민단체 등 여부

둘째, 공유재산의 효과성의 경우, 난개발과 연담화 방지의 효과가 크고, 녹지축과의 연계성, 경관과 어메니티의 측면에서 우수한 지역으로서 전략적 생태거점 자원화와 사회적 자본화가 가능한 지역이 내셔널트러스트 대상지로서 적절하다. 또한 주변지역의 개발압력이 높아 훼손가능성이 큰 지역을 대상지로 하면 개발압력에 대한 대응성과 전략적인 거점 확보 측면에서 적절하다.⁹⁾

셋째, 주민접근성 및 이용도의 경우, 국민적 관심정도와 활용가능성이 높으며, 관리·운영 시 교육의 장으로서 활용가능성이 높은 지역이 내셔널트러스트의 대상지로서 적절하다. 조정가능지역 및 집단취락 해제지역 중 상징성이 있는 지역도 내셔널트러스트 대상지로서 적절하다.

넷째, 매수의 적정성의 경우, 협의매수 대상 및 그 주변지역 등 현행 제도와의 적합성을 확보하고 있는 지역이 토지매수의 용이성 측면에서 대상지로서 적절하며, 매수주체 여부도

9) 개발제한구역 내셔널트러스트의 도입은 개발제한구역 전체를 대상으로 하는 것은 아니지만, 적은 규모나마 시작하여 점진적으로 확대해 간다면 기존의 개발제한구역 관리수단을 보완할 수 있는 전략적인 정책수단이 될 수 있을 것으로 판단된다.

중요한 판단기준이 될 수 있다.

6. 개발제한구역 내셔널트러스트 관련법제의 정비

개발제한구역 내셔널트러스트는 현행 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 내에 별도의 장을 신설하여 세부적인 운영방식과 절차 등을 규정하여야 한다. 법률주의 형식을 취하도록 함은, 개발제한구역 경계의 불변성 원칙이 붕괴하면서 야기될 수 있는 정치적인 가변성을 최소화하여 개발제한구역을 친환경적인 도시녹지대(greenbelt) 및 오픈스페이스(open space)로서 지속적으로 유지하기 위한 필수적인 조치이다. 다만, 최근 제정된 「문화유산 및 자연환경자산에 관한 국민신탁법」의 상당부분을 준용하여 법제를 정비하는 것이 바람직하다.

VI. 맺 음 말

이 논의는 2006년 제정된 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」에서 내셔널트러스트의 대상이 자연자산과 문화유산자산에 국한되어 있는 점에 착안하여, 개발제한구역의 친환경적인 보전 및 관리를 위한 정책대안의 하나로서 「내셔널트러스트 방식」의 도입 필요성과 가능성을 탐색하였다. 이 논의의 결과와 정책적 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 개발제한구역의 관리와 운영실태 분석을 통해 개발제한구역 관리의 패러다임 전환과 새로운 대안모색이 필요한 시점임을 확인하였다. 우리나라의 내셔널트러스트 운동은 최근 나타나고 있는 개발제한구역 「경계의 붕괴」 가능성을 경고하면서 비롯된 만큼, 이 논의는 내셔널트러스트가 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 대안 중의 하나임을 확인시켜 주고 있다.

둘째, 개발제한구역의 내셔널트러스트의 도입방안을 정책적·기술적·제도적 차원에서 검토하여 (가칭)개발제한구역 트러스트의 유효성과 전략적 우위성을 제시하였다. 문화유산 신탁과 자연환경신탁과는 다른 개발제한구역 트러스트의 특징과 차별성을 부각시키면서, 개발제한구역 내셔널트러스트 도입의 의의와 목적, 설립주체와 운영방식, 신탁재산의 운영방법, 대상지 선정기준 등을 제시하였다.

개발제한구역 내셔널트러스트 도입 모형은 향후 개발제한구역을 친환경적으로 보전·관리할 수 있는 새로운 수단의 하나로서, 정부 모델과 시장모델의 한계를 극복할 수 있는 민-관 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 가능성을 탐색하는 실질적 토대를 제

공할 수 있을 것이다.

특히 이 글에서 제안하는 개발제한구역 내셔널트러스트 도입방안은 개발제한구역 전체를 대상으로 하는 것은 물론 아니지만, 적은 규모나마 시작하여 점진적으로 확대해 간다면 기존의 개발제한구역 관리수단을 보완할 수 있는 전략적인 수단이 될 수 있을 것이다. 또한 대상지 선정기준도 문화유산신탁과 자연환경신탁과 달리 절대보전지역 등의 엄격한 기준이 아니라 보전가치는 다소 낮더라도 개발압력과 훼손의 방지효과 측면, 녹지축의 연계성, 접근성과 개방성 측면에서 전략적 자원화가 가능한 지역을 대상지로 제안함으로써 도시녹지대와 오픈스페이스의 사회적 자본을 확충하는 데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 개발제한구역 내셔널트러스트 도입을 위해 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 별도의 장을 마련하는 국민녹지신탁(GBT)의 근거법령을 둘 것을 제안하였다.

넷째, 시민의 자발적 참여와 기부를 통한 개발제한구역을 관리하는 새로운 참여 수단과 절차를 제공함으로써 국민신탁 운동 활성화와 공감대 형성에 기여하게 될 것이다. 국민의 71%가 개발제한구역은 계속 보전되어야 하는 것으로 인식하고 있으나 정작, 제도적으로나 실질적으로 참여와 협력이 이루어지지 못하는 사회·문화적 환경에서 국민녹지신탁 제도는 개발제한구역의 친환경성 제고를 위한 국민의 자발적인 참여와 소통의 통로역할을 할 수 있을 것이다.

참고 문헌

- 건설교통부. 2006. 「개발제한구역 실태조사 및 관리개선방안 연구」.
_____. 2006. 「개발제한구역의 과거 그리고 현재...」(항공사진).
권용우 외. 2004. “그린벨트에 관한 연구동향” 『지리학연구』 38(4).
김선희, 차미숙, 전재경. 2006. 「개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 내셔널트러스트 도입방안 연구」 국토연구원.
「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」(2006년 제정).
안건혁. 1993. “개발제한구역의 현황과 문제점” 『도시문제』 28(298) 대한지방행정공제회.
장세훈. 1999. “한국·영국·일본의 그린벨트 비교연구” 『한국사회학』 제33집(봄호).
전재경. 2004. 「공공유산신탁 활성화 법제정비방안 연구보고서」 환경부.
최열, 이백호. 2002. “개발제한구역 재조정과 환경적·도시적 여건의 영향” 『도시연구』 제 13호. 부산대학교 도시문제연구소.
한국토지공사. 2006. 「개발제한구역 협의매수토지 관리방안 연구」.
_____. 2006. 「개발제한구역 제도혁신방안 공청회(자료)」.